

# **Evaluation of the initial reform of the institutional basis for personalized politics after democratization – Analysis of former President Roh Moo-hyun's strategy for electoral system reform and party system change**

**WooJin Kang\*\***

Kyungpook National University

## **Abstract**

The most essential task that ran through former President Roh Moo-hyun's political career was overcoming regionalism and transformation of the regional party system. After Roh Moo-hyun entered politics and before coming to power, he tried to overcome regionalism with a strategy of directly challenging regionalism by running for office in the Busan region. After winning the 16th presidential election, he sought to overcome regionalism and transforming the party system by proposing a grand coalition to transfer power to the main opposition party on the premise of reforming the electoral system. Roh Moo-hyun's strategy was to enable the two major parties to secure seats in each other's strongholds by introducing a highly proportional electoral system. However Roh Moo-hyun's strategy was not realized due to opposition from inside and outside the party and rejection by the Grand National Party. Roh Moo-hyun's strategy had a path-dependent long-term impact on subsequent Korean politics.

## **Keywords**

Roh Moo-hyun, Regionalism, Regional Party System, Electoral Reform, Transformation of Party System, Personalized Politics

---

\* This study was supported by NRF2022S1A3A2A01089543.

\*\* WooJin Kang, Kyungpook National University, kangwj@knu.ac.kr.

# 개인화된 정치의 제도적 기반에 대한 민주화 이후 초기 개혁 평가-노무현 전대통령의 선거제도 개혁과 정당체제 재편 전략에 대한 분석 \*

강우진\*\*

경북대학교

## 요 약

노무현 전 대통령의 정치역정을 관통하는 화두는 지역주의 극복과 정당체제 재편이었다. 노무현은 정치에 입문한 이후 집권 전까지는 부산지역에 출마하여 지역주의에 직접 도전하는 전략으로 이를 극복하고자 노력했다. 제16대 대선(2002)에서 집권한 후에는 선거제도 개혁을 전제로 제1야당에서 권력을 이양하는 대연정 제안을 통해서 지역주의를 극복하고 정당 체제 재편을 모색했다. 노무현의 전략은 비례성이 높은 선거제도를 도입하여 거대 양당이 상대 당의 정치적 기반에서 의석 확보가 가능하게 하는 것이었다. 노무현은 이러한 개혁을 통해서 정치의 개인화를 극복하고 이념과 정책에 기반을 둔 정당 체제로 전환할 수 있다고 믿었다. 하지만 노무현의 전략은 당 내외의 반발과 한나라당의 거부로 실현되지 못했다. 노무현의 지역주의 극복과 정당 체제 재편 전략은 이후 한국 정치에 경로 의존적 장기적 영향을 미쳤다.

## 주제어

노무현, 지역주의, 지역정당 체제, 선거제도 개혁, 정치의 개인화, 정당체제 재편

\* 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF2022S1A3A2A01089543).

\*\* 경북대학교, kangwj@knu.ac.kr

## I. 들어가며

*“나는 지금도 여전히 국회의원 선거구제를 바꾸는 것이 권력을 한번 잡는 것보다 훨씬 더 큰 정치 발전을 가져온다고 믿는다(노무현재단, 2019, p.291).”*

이 글은 노무현 전 대통령(노무현)이 추진했던 지역주의 극복과 정당 체제 재편 전략을 분석하고 정치적 결과를 평가하는 것을 목적으로 한다. 잘 알려져 있듯이 노무현은 호남의 고립을 정치적으로 제도화했던 삼당 합당을 거부하고 지역주의의 벽을 허물기 위한 정치적 도전을 지속하면서 자신만의 정치적 자산을 쌓았다. 노무현은 제16대 대통령 선거(2002)에서 승리하며 집권한 후에는 지역주의 타파를 위한 노력을 본격화했다. 제16대 대선에서 지역주의 극복과 국민통합을 위해서 ‘중대선거구제 전환을 추진하고 정당 비례대표제 도입’을 공약했던(새천년민주당, 2002) 노무현은 집권 후에는 지역주의 극복을 위한 선거제도 개혁을 전제로 제1야당인 한나라당에게 대연정을 제안했다. 하지만 노무현의 지역주의 극복과 정당 체제 재편 전략은 집권 당내 반발과 야당의 거부로 목적을 달성하지 못했다.

노무현의 이상은 2012년 대선에서 민주통합당 문재인 후보와 정의당 심상정 후보의 단일화 과정에서 정당 지지율과 의석수가 비례하는 선거개혁 약속으로 계승되었다(‘정권교체와 새 정치 실현을 위한 문재인-심상정 공동선언’). 또한 촛불 항쟁 결과 치러진 2017년 제17대 대선에서 문재인 후보의 권역별 정당명부 비례대표제 공약으로 구체화하였다.<sup>1)</sup>

포스트 3김 시대 지도자였던 노무현만이 지역주의 극복을 위한 노력을 한 것은 아니었다. 지역주의의 대표적인 피해자였지만 또 다른 의미에서 수혜자이기도 했던 김대중은 집권 전에는 전국 정당화를 위해서 재야와 3당 합당 거부 세력(이른바 꼬마 민주당), 그리고 자유민주연합(자민련)과 연합을 통해서

1) 문재인 정부는 제19대 대선에서 승리하여 집권한 후 소수정당과 연합하여 달성한 ‘준연동형 비례대표제 선거제도 개혁’을 이룩했다.

정당의 지역 기반을 확장하고자 했다. 또한 집권 후에는 이른바 ‘동진(東進)’으로 불리는 선거 전략을 통해서 영호남의 정치적 연대를 추진하기도 했다. 하지만 노무현이 추진했던 선거제도 개혁과는 그 지속성과 내용에서 크게 차이가 있었다.

노무현은 영호남 지역의 교차 당선을 통해서 지역주의를 극복하고자 했다. 그가 추진했던 지역주의 재편 전략은 참여정부 이후 지속되었던 선거제도 개편 논의에 경로 의존적 영향을 미쳤다. 노무현은 이전 정부에서 시도되었던 지역주의 극복 전략과 달리 선거제도 개편을 통해서 지역주의를 극복하고 정당 체제의 재편을 추진했다. 또한 대연정 제안에서 나타나듯이 이 과제에 정권의 미래를 걸었다. 노무현은 민주화 이행 과정에서 제도화된 지역정당 체제가 인물 중심 정치와 정치의 개인화를 강화해 이념과 정책에 기반을 둔 정당 체제로의 발전을 가로막는 가장 중요한 걸림돌이라고 주장했다. 그는 이를 해소하기 위해서는 거대 양당의 텃밭인 영호남에서 양당의 후보가 교차 당선 가능성이 하는 선거제도 도입이 필수적이라고 주장했다. 노무현의 노력은 민주화 이후 정치적 개인화의 제도적 기반에 대한 초기 개혁으로 중요한 의미가 있다.

하지만 노무현의 정당 체제 재편 전략은 민주화 이후 두 번의 정초 선거(제 13대 대선과 제13대 국회의원 선거)를 통해서 제도화된 지역 균열을 이념과 정책에 기반을 둔 정당 체제로 재편하는 데 성공하지 못했다. 노무현의 이상과 노력이 정치적 열매를 맺지 못한 이유는 무엇인가? 이 문제에 답하기 위해서는 현재까지 장기 지속적 영향을 미치고 있는 노무현의 지역주의 극복과 정당체제 재편 전략과 시도에 대한 분석과 평가가 필요하다. 이 글은 이 문제에 답하기 위한 시론적 분석이다.

## II. 민주화와 지역 균열의 제도화<sup>2)</sup>

두루 알듯이 한국은 1987년 6월 항쟁을 통해서 민주주의로 이행했다. 유월 항쟁이 직선제 수용과 최소한의 민주화 조치를 약속한 6·29 선언을 이끌어냈다. 하지만 6·29 선언 이후 7~8월 노동자 대투쟁 과정을 거치면서 최대 민주화 연합은 사실상 해체되었다(최장집, 1989, pp.296-299).

6·29 선언 이후 정국은 12월에 예정된 대통령 선거 일정에 맞추어 헌법제정의 정치 국면으로 급속하게 이동했다. 여야 정치세력을 대표하는 8인 정치회담이 헌법제정 정치의 전 과정을 주도했다. 이 과정에서 권력구조의 개편이 논의의 핵심적인 과제와 쟁점이었으며 유월 항쟁의 두 번째 단계인 노동자 대투쟁 과정에서 제기되었던 사회경제적 이슈는 사실상 외면되었다. 여야 정치세력의 협상 결과 5년 단임 대통령 직선제를 골간으로 하는, 이른바 87년 체제의 기본 틀이 마련되었다. 87년 체제는 제13대 국회의원 선거(1988.04)를 앞두고 여야 정치세력간 밀고당기기 협상의 결과 수립되었다. 정부형태는 중앙집권적인 단임제 대통령제였으며 선거제도는 지역구에서 1구 1인 다수 대표제와 전국구제도가 결합된 사실상 다수제 선거제도가 선택되었다.

정치적 대표체제(representation system)의 시각에서 볼 때 87년 체제는 중앙집권적 단임제 대통령제가 다수제 성격을 가진 선거제도와 결합한 승자독식 체제(winner take all)라는 특징이 두드러졌다. 이 체제는 대통령직에 대한 보상을 극대화하며 체제 내의 내부자인 주요 정당 사이의 경쟁을 격화시켰지만, 외부자인 소수정당과 사회세력에는 높은 진입장벽으로 작용했다. 승자독식 체제인 87년 체제가 두 번의 정초 선거(제13대 대선(1987.12)과 제13대 국회의원 선거(1988.04))를 거치면서 지역정당 체제의 제도화와 결합하였다. 87년 체제와 지역정당 체제가 결합하면서 승자독식 체제는 더 강화되었다.

민주화는 어떻게 지역 균열의 제도화로 이어졌는가? 당시 한국과 같은 신생 민주주의 국가에서 균열의 형성에 대한 시각은 사회학적 접근법, 정당 체

---

2) 이 부분은 강우진(2024)에 기반을 두고 있다. 구체적인 분석은 이를 참고하라.

제의 매개 역할에 주목하는 접근법, 정치엘리트의 역할에 주목하는 접근법과 같이 대체로 세 가지로 구분할 수 있다. 사회학적 접근법에 따르면 균열은 계급과 계층과 같은 사회적 기반으로부터 도출된다. 두 번째 접근법은 립셋과 로칸의 고전적인 이론이 대표적이다. 이 시각은 균열 형성에서 사회적 기반의 중요성을 고려하면서도 정당의 적극적 역할에 주목한다. 이 시각은 사회적 기반, 집단의 정체성, 정치적 접합(articulation)의 구성 요소 사이의 상호작용을 통해서 균열이 형성된다고 주장한다(Lipset and Rokkan, 1976; Bartolini and Mair, 1990). 이러한 시각과는 다르게 세 번째 시각은 균열의 형성 과정에서 정당과 정치엘리트의 결정적 역할을 강조한다. 즉, 사회적 기반이 미미하더라도 위로부터 동원을 통해서 균열이 형성될 수 있다(Torcal and Mainwaring, 2003). 한국의 지역균열이 대표적인 사례다.

두루 알 듯이 한국에서 민주화 이전까지 중심 균열은 민주 대 반민주였다. 민주 대 반민주 균열은 유권자 수준에서 여촌야도(與村野都) 투표행태로 나타났다. 권위주의 정권 시기 민주 대 반민주 균열은 어떻게 지역균열로 전환되었는가? 신생 민주주의 국가에서 균열의 전환은 세 가지 요인의 상호작용의 결과로 이해할 수 있다. 먼저 사회구조의 효과다. 유월 항쟁 2단계에서 지속되었던 노동자 대투쟁을 통해서 권위주의 정권 시기 억눌렀던 노동자들의 요구가 폭발했다. 민주화 이후 정치적 대표의 시각에서 중요한 이슈는 민주 대 반민주 균열 구조가 사회경제적 이슈를 반영하는 새로운 균열구조로 전환될 수 있느냐 여부였다. 6.29 선언 이후 민주화를 끌어냈던 최대민주화 연합에서 중산층은 이탈하였고 최대민주화 연합은 해체되었다. 노동자 밀집 지역을 중심으로 7~8월 노동자 대투쟁이 지속되었지만, 한국의 이념적 지형은 여전히 반공이데올로기가 강하게 작용한 보수 우위가 유지되고 있었다.

둘째, 제도적 효과다. 앞서 언급한 대로 민주화는 중앙집권적 단임제 대통령제를 특징으로 하는 승자독식의 87년 체제의 제도화로 귀결되었다. 제13대 국회의원 선거를 앞두고 주요 정당 사이의 치열한 논쟁으로 지역구 선거제도는 권위주의 정권(유신~5공화국)시기 지역구당 2인 선출 제도에서 단순다수제로 지역구에서 1인을 선출하는 제도로 변경되었다.

셋째, 주요 정당의 전략적 선택이다. 앞서 살펴본 대로 신생 민주주의 국가

에서 민주화 이후 균열의 형성은 정당과 주요 정치행위자들의 전략적 선택에 의해서 큰 영향을 받는다. 민주화 과정에서 경쟁하기도 연합하기도 했던 김대중과 김영삼은 제13대 대선에서 후보직을 놓고 대립하다 결국 분열되었고 결국 정초선거였던 제13대 대선에서 정권교체에 실패했다. 제13대 대선에 출마했던 네 후보의 지역적 기반은 대구·경북(노태우), 호남(김대중), 부산·경남(김영삼), 충청(김종필)이었다. 제13대 대선에서 네 후보가 각각의 정치적 기반에서 강력한 지지<sup>3)</sup>를 얻었고 이들이 이끄는 4당이 제13대 국회의원 선거에서도 각 지역에서 안정적인 지지와 의석을 확보하였다.<sup>4)</sup> 이 과정을 통해서 유권자들은 자신이 태어나거나 자란 지역을 정치적으로 대표하는 정당에 의해서 동원되었으며, 민주 대 반민주 균열에 기반을 유권자 편성은 지역균열에 기반을 편성으로 전환되었다.

### III. 참여 정부와 지역주의 극복노력

노무현은 민주화 이후 두 번의 정초 선거(제13대 대선, 제13대 국회의원 선거)를 거치면서 제도화된 지역 정당 체제를 이끌었던 카리스마적인 지도자 3

- 
- 3) 4자 구도로 치러진 13대 대선에서 민주정의당(민정당) 노태우 후보는 36.6%의 득표로 대통령에 당선되었다. 노태우 후보는 민정당의 정치적 지지기반이었던 대구·경북에서 68.1%의 득표를 올렸다. 통일민주당(통민당) 김영삼 후보는 28%의 지지로 2위를 기록했다. 그는 정치적 기반이었던 부산·경남에서 53.7%의 지지를 얻었다. 또한 평화민주당(평민당) 김대중은 27%의 득표로 3위에 그쳤지만 정치적 지지기반이었던 호남에서는 90%에 육박하는 88.4%의 지지를 휩쓸었다. 신민주공화당(공화당) 김종필은 8.1%의 득표율을 기록했고 지지기반이었던 충청에서는 34.6%의 지지를 얻었다(중앙선거관리위원회, 2009a); 위키피디아(대한민국 제13대 대통령 선거).
  - 4) 이듬해 치러진 제13대 국회의원 선거에서 집권 민정당은 유효 득표 33.96%를 얻어 전체 299석 중 125석(지역구 87석과 전국구 38석) 획득해 과반에 미달한 제1당에 올랐다. 제13대 대선에서 근소한 차로 3위에 차지한 김대중이 이끄는 평민당은 유효 득표 19.26%를 얻어 70석(지역구 54석, 전국구 16석)을 차지해 제1야당으로 부상했다. 통민당은 유효 득표 28.83%를 얻어 59석(지역구 46석, 전국구 13석)을 확보했다. 공화당은 유효 득표 15.59%에 기반을 두어 35석(지역구 27석, 전국구 8석)을 얻었다(중앙선거관리위원회, 2009b); 위키피디아(대한민국 제13대 국회의원 선거).

김(김대중, 김영삼, 김종필)이후 시대의 문을 연 포스트 3김 시대의 지도자였다. 그가 스스로 밝힌 정치적 여정을 관통하는 화두는 특권과 반칙에 대한 도전과 지역주의 극복이었다. 그의 지역주의 극복 노력은 집권 후 참여정부에서도 핵심 국정 과제였다. 노무현의 지역주의에 대한 도전은 참여정부 이전과 이후로 구분할 수 있다. 이 절에서는 이 문제를 두 시기로 구분하여 좀 더 자세히 살펴보자.

먼저, 정계 입문부터 참여정부 출범 전 시기다. 부산지역에서 인권·노동 변호사로 활동하던 노무현은 민주화 이후 첫 번째 국회의원 선거였던 제13대 국회의원 선거에서 통일민주당 김영삼 총재의 권유로 정계에 입문한 것으로 알려져 있다. 그는 “민권운동의 연장선에서 정치권에 참여하기로 한 것입니다. 만일 국회의원이 된다면 변호사와 비교가 안될 영향력으로 민중운동을 지원할 수 있을 것으로 생각했습니다”라고 회고 했다(“가자! 노무현과 함께, 사람사는 세상으로!”/1988년 국회의원 선거에서 1995년 부산시장 출마까지”, 2012).<sup>5)</sup> 이처럼 정계 입문 동기는 민권 운동을 제도적으로 뒷받침하는 것이었다.

노무현의 지역주의에 대한 정치적 도전은 3당 합당 참여 거부로부터 본격적으로 시작했다. 제13대 대선에서 정권교체에 실패하자 노무현은 다른 소장파 의원들과 ‘정치발전연구회’를 꾸려 제13대 대선 과정에서 분열되었던 야권의 통합 운동에 나섰다. 하지만 노무현을 발탁했던 김영삼은 야권 통합의 길 대신에 노태우·김종필과의 3당 합당을 선택했다. 일사천리도 진행되었던 통일민주당의 ‘3당 합당 결의 임시 전당대회’(1990.01.30)에서 노무현이 외쳤던 “이의 있습니다, 반대토론해야 합니다”는 노무현의 새로운 정치적 여정의 시작을 알리는 상징적인 장면이다.

제14대 국회의원 선거(1992.04)에서 노무현은 부산에서 (통합) 민주당의 것

5) 그가 정계 입문 했던 제13대 국회의원 선거에서 사용했던 명함에는 부림사건 및 학생 노동 인권 사건 변론/부산민주시민협의회 상임위원장(85년)/민주(헌법)쟁취국민운동 부산본부 상임집행위원장(87~88년)/민주(헌법)쟁취국민운동 공정선거 감시 부산본부장(87년)/노동법률상담소장 등이 경력을 게재했다. 선거용 또 다른 명함에는 ‘인권변호사 노무현’, ‘6월항쟁의 야전사령관’이 주요 경력으로 소개하고 있다(“명함으로 본 노무현 대통령 발취/대통령·정치인·법조인 노무현 명함을 찾습니다!”, 2011).

말로 다시 도전했다. 3당 합당으로 호남 배제 '지역 구도가 제도화된 상황에서 부산지역에는 민주당은 '호남당' '김대중 당'이라는 인식이 퍼져 있었다. 주변에서는 서울 지역 출마를 권했다. 하지만 노무현은 원칙을 지키고자 했다. 그는 "부산에서 다시 출마하는 것은 야권 통합을 완수하기 위해서입니다. 군사 독재 정권에 항거하는 위대한 전통을 만들어 온 '야도 부산'을 일으켜 세울 것입니다"라고 말했다("가자! 노무현과 함께, 사람사는 세상으로!"/1988년 국회의원 선거에서 1995년 부산시장 출마까지", 2012). 제14대 국회의원 선거에서 노무현은 자신을 발탁했던 김영삼이 지지 유세했던 신근부 출신 허삼수에게 패배했다. 제14대 대통령 선거(1992.12)에서 김대중이 패배하고 정계를 은퇴한 후 노무현은 민주당의 전당대회에서 최고위원으로 선출되었다.

1995년 제1회 전국동시지방선거에서 노무현은 다시 부산시장 후보로 출마했다. 제14대 대선에서 패배하여 정계 은퇴한 후 아태평화재단 이사장으로 활동하던 김대중은 제1회 지방선거 유세에 적극적으로 나섰다. 유세에 나서면서 김대중은 그동안의 지역주의를 지역패권주의로 규정하고 이를 극복하기 위한 대안으로 지역등권론(地域等權論)<sup>6)</sup>을 주장했다. 지역등권론은 이후 DJP 연대의 이론적 기초가 되었다. 지역등권론은 정치적 역풍을 불러일으켰다. 3당 합당으로 야권의 거점에서 집권당의 정치적 텃밭이 된 부산에서 지역주의 바람이 확산하였다. '정당 대신 인물'이란 구호로 지역주의에 맞서 싸우던 노무현은 적지 않은 타격을 입었다. 선거 초반 여론조사에서 앞선 것으로 나타났으나 지역등권론 이후 상황이 반전되었다. 7)결국 김영삼 대통령의 측근이었던 문정수 후보를 상대로 '정당이 아니라 인물' 주장으로 경쟁했던 노무현은

6) 그는 "우리는 그동안 TK 패권주의, PK 패권주의 속에서 살아왔습니다. 특정 지역이 모든 권한과 혜택을 독점하고, 나머지 지역은 소외를 받았습니다. 지역 간의 불균형과 파행이 나라 전체의 발전을 가로막아 왔습니다. 하지만 이번 6·27 지방선거를 계기로 바로 이러한 지역 패권주의는 결정타를 입을 것입니다. 이번 선거로 패권주의가 아닌 등권주의, 수직적이 아닌 수평적으로 대등한 권리를 가진 지방화 시대가 열릴 것입니다" 라고 주장했다(김대중, 2006, p.651).

7) 노무현의 측근이었던 이호철 전 민정수석의 이야기를 들어보자. 그는 "부산 같은 경우에 언론에서도 비판적으로 나오고 그 다음에 오피니언 리더 그룹에서도 지역등권론에 대해서 반발하는 분위기도 나오고, 이렇게 되면서 바람이 부는 게 막 보여요. 지역등권론이 딱 나오면서도 동네 분위기가 많이 틀려지더라고요"라고 회고했다("이호철 구술녹취문3 : 1995년 부산시장 선거 당시 지역등권론과 노무현의 선택", 2012).

36.6%(64만 7297표)를 얻는 데 그쳐 절반이 넘는 51.4%(88만 5,433표)를 득표한 문정수 후보에게 다시 패배했다.

제1회 동시 지방선거 후 민주당은 내분에 휩싸였다. 결국 김대중은 새정치국민회의를 창당하여 정계에 복귀했다. 이로써 (통합) 민주당은 민주당과 새정치국민회의로 다시 분당되었다. 제15대 국회의원 선거(1996.04)에서 노무현은 자신의 원래 선거구였던 부산 동구와 중구가 합쳐지게 되자 당의 제안에 따라서 서울 종로에 민주당 후보로 출마했다. 김대중의 정계 복귀로 다시 지역주의의 영향력이 커진 제15대 국회의원 선거에서 노무현은 종로에서 17.6%(1만 7330표)를 얻는 데 그쳐서 여당 후보였던 이명박 후보, 새정치국민회의의 이종찬 후보에 이어서 3위로 낙선했다. 민주당은 제15대 국회의원 선거 패배 후 폭풍으로 당권투쟁이 격화되었다. 노무현은 다른 개혁적 정치인들과 함께 '개혁과 통합을 위한 국민통합위원회(통추)를 결성하여 활동했다.

제15대 대선(1997.12)을 앞두고 통추는 분열했다. 일부는 3김 청산을 명분으로 이회창을 지지하며 여당인 한나라당에 입당했다. 노무현은 정권교체를 위해서 국민회의에 입당하는 길을 택했다. 그는 정권교체를 시대정신으로 보았다.<sup>8)</sup>

제15대 대선에서 정권교체가 이루어진 후 1998년 종로에서 제15대 국회의원 재·보궐 선거가 열렸고 노무현은 제13대 국회의원으로 당선된 후 다시 당선되었다. 노무현은 당선된 후 지역주의에 정면으로 도전하기 위해서 제16대 국회의원 선거 부산 출마를 선언했다. 그는 정치의 모든 문제의 근원을 지역주의로 진단했다. 그는 “지역 문제는 여러 문제 중의 하나라 아니라 이 문을 통과하지 않으면 한 발짝도 나아갈 수 없는 그런 문제입니다”라고 주장했다. 또한 이 문제 해결을 위해서는 정면 돌파 밖에는 없다고 진단했다(“인터뷰 부산·경남 출마 선언한 노무현 국회의원회의 부총재”, 1999).<sup>9)</sup>

8) 특히 그는 “호남을 고립시켜 놓은 지역구도 정치 지형에서 고립당한 쪽을 거들지 않을 수 없었다. 그 분열에서 정치적 이익을 얻는 쪽에 가담하는 것은 어떤 논리로도 설명할 수 없는 선택이었다고” 강조했다(“지역주의에 맞서 바로 노무현이 되다/1996년 종로 국회의원 출마, 2000년 다시 부산으로”, 2012).

9) 그는 “지역주의와 맞서 싸우기 위해서는, 지역감정을 풀기 위해서는 직접 몸을 던지고 전력투구하는 모습을 보여줘야 합니다. 다른 방법이 없습니다. 지역주의는 오직 정면

정권교체로 집권당의 부총재가 된 노무현은 제16대 국회의원 선거에서 ‘부산의 큰 일꾼’ 후보가 되어도 민주당을 ‘호남당’이라고 미워하시겠습니까”라고 외치며 지역주의에 정면으로 맞섰다(“지역주의에 맞서 바보 노무현이 되다/1996년 종로 국회의원 출마, 2000년 다시 부산으로”, 2012). 제16대 국회의원 선거에서 노무현이 출마했던 북강서을 선거구는 과거에 노무현과 맞붙어 승리했던 문정수 전 시장이 민국당 후보로 출마해 3자 구도로 치러졌다. 선거 초반 여론조사에서 노무현은 앞섰다. 하지만 개표 결과 노무현은 35.7%(2만 7136표)를 얻는 데 그쳐 절반이 넘는 53.2%(4만 464표)를 얻은 허태열 후보에게 패배했다. 이로써 노무현은 부산에서만 세 번째 낙선을 경험했다.<sup>10)</sup>

노무현은 2002년 제16대 대선을 앞두고 후보 선출을 위한 민주당 경선에 출마했다. 제16대 대선을 앞두고 집권 새천년민주당은 후보 선출 방식을 크게 변경했다. 민주당은 국민의 정부 후반기 국정 지지율이 하락하고 재·보궐 선거(2001.10.25)에서 패배하자 차기 후보 조기 선출을 위해서 ‘당 발전과 쇄신을 위한 특별대책 위원회’를 구성했다. 이 위원회는 ‘권력의 분점과 분산’을 위해서 당권과 대권의 분리, 집단지도체제 도입 그리고 국민참여경선을 통한 후보 선출을 결정했다(중앙선거관리위원회, 2016b, p.296).

노무현은 정치개혁과 동서 화합을 통한 국민통합을 내세우면서 경선에 뛰어들었다. 그는 출마 기자회견에서 “국민통합을 이룰 수 있는 사람만이 민주당의 승리를 가져올 수 있습니다. 이번 선거도 동서 대결로 치러진다면 우리 민주당을 절대로 이길 수 없습니다……저는 반드시 승리해서 정치개혁과 동서 화합을 이루고 원칙이 승리한다는 것을 국민 여러분께 또 역사에 반드시 증명해 보이겠습니다(“제16대 대통령선거 새천년민주당 후보경선 출마 기자회견문”)<sup>11)</sup>”라고 주장하며 제16대 대선 후보 출마의 변으로 정치개혁과 동서 화합을 제시했다.

---

둘과로만 깨집니다.” 라고 일갈했다(“국민회의 노무현 부총재 “지역 감정 철벽, 정면 돌파로 뚫겠다””, 1999).

10) 노무현은 패배한 후 인터넷 홈페이지에 ‘농부는 밭을 탓하지 않습니다’라는 글을 올렸다. 또한 낙선 인사 현수막에는 “이제부터 시작입니다. 노무현은 부산을 그래도 사랑합니다”라고 썼다(“지역주의에 맞서 바보 노무현이 되다/1996년 종로 국회의원 출마, 2000년 다시 부산으로”, 2012).

노무현은 제16대 대통령 선거에서 4대 비전, 20대 기본정책, 150대 핵심과제를 망라한 핵심 공약을 제시했다(2002). 그는 4대 비전의 첫 번째 비전(‘바로 선 대한민국’)과 기본정책에서 중대선거구제 전환과 정당명부 비례대표제를 공약했다. 이를 통해서 지역주의를 극복하고 국민통합을 이루겠다고 약속했다(1-3). 노무현은 지역주의 극복을 위해서 선거제도 개혁을 주요 대선 공약으로 명시한 최초의 대통령 후보였다.<sup>11)</sup>

앞서 살펴본 대로 지역주의에 대한 도전과 지역정당 체제 재편은 노무현의 정치역정을 관통하는 화두였다. 집권 전까지 노무현은 부산지역 선거에서 직접 출마하여 지역주의에 정면 도전하는 전략을 취했다. 노무현은 제16대 대선 후보로 경선에 출마하면서는 지역주의에 대한 제도적 해법으로 중대선거구와 정당 명부 비례대표제를 공약했다. 제16대 대선에서 승리한 후 참여정부 출범 이후에는 ‘대연정 제안’을 통해서 지역구도 타파를 위한 선거제도 개혁에 전력했다. 아래에서는 노무현 대통령의 발언을 통해서 대통령으로서 지역주의 타파와 지역 정당 체제 재편에 대해서 인식과 전략을 분석한다.

첫째, 노무현 대통령은 지역주의 극복과 정당 체제 재편을 정치적 이슈를 넘어서 역사적 과제로 인식했다. 노무현은 민주주의 1단계 과제를 반독재 투쟁이었다고 보았다. 6월 항쟁으로 독재 정권을 무너뜨린 후 제2 단계 과제는 “독재 체제에서 구축된 특권과 반칙, 부정과 부패의 유착 구조를 해체하고, 권위주의 문화를 청산하고, 투명하고 공정한 사회를 만드는 것입니다. 그리고 독재 정권이 만들어 놓은 지역 간의 분열 구도를 통합하는 것이었습니다”라고 역설했다(“민주주의 3단계론”, 2012).

둘째, 노무현은 지역주의 극복을 당대의 가장 중요한 과제로 제시했다. 노

11) 제16대 국회의원 선거(2000.04)이후 민주노동당은 정당투표를 허용하지 않는 1인 1표 혼합제 비례대표제 선거제도에 대해서 헌법 소원을 제기해 위헌 판결(2000 헌마 91, 2001.07.09)을 이끌어 냈다. 이로써 1인 2표제 선거제도가 도입되었다. 2002년 제16대 대선에서 민주노동당 권영길 후보는 비례대표제 전체 의석 절반 확대와 전국단위 정당 명부제 도입을 공약했다(중앙선거관리위원회, 2016a, p.418). 권영길 후보의 공약은 지역주의 극복보다는 비례성과 소수정당 의석확대에 초점이 맞추어져 있었다.

무현대통령은 「정치개혁입법과 관련한 대국민 서신」에서 “지역주의 극복은 투명한 정치 국민참여 정치와 더불어 당면한 정치 개혁의 3대 과제이며 그중 가장 핵심과제입니다.”라고 역설했다(“정치개혁 입법과 관련한 대국회 서신 : 대통령 연설문”).

셋째, 노무현은 한국 정당 정치가 시민들의 의사를 제대로 반영하지 못하는 가장 중요한 원인은 지역주의라고 주장했다. 노무현은 “지역주의의 결과로서 우리 정치는 가치 지향이 없는 정당 구조 위에 서 있습니다. 가치와 논리의 논쟁이 아니라 감정적으로 대결하는 정치가 되니 정치이론도 발전되지 않고 대화와 타협의 문화도 설 땅이 없습니다(“국민여러분께 드리는글-우리정치 진지한 토론이 필요하다 : 대통령 연설문”).” 라고 판단했다. 이러한 문제의 이유도 구체적으로 밝혔다. “정책 개발보다는 다른 지역 정당과 지도자에 대한 증오를 선동하는 것이 훨씬 효과적인 선거운동 방법이 된다. 정책의 차이가 감정 싸움으로 번지고, 감정싸움이 몸싸움으로 전환된다. 모든 정당에서 강경파가 발언을 장악한다. 대화와 타협의 정치가 발붙이기 어렵다(“노무현의 꿈, 선거제도 개혁/지역주의, 분열주의를 극복하기 위한 노무현의 노력”, 2023).”

넷째, 노무현은 지역주의 극복을 위한 대안으로 선거제도 개혁을 일관되게 제시했다. 노무현은 제16대 대선 직후 새천년민주당 선대위 연수에서 “지역주의를 극복할 수 있는 선거제도, 지역 구도를 극복할 수 있는 선거제도, 중대선거구제가 아니라도 좋고 또 다른 선거제도라도 좋습니다. 어쨌든 선거제도의 확립은 꼭 하고 싶습니다.”라고 의지를 밝혔다. 노무현은 선거제도 개혁의 구체적인 방향도 여러 차례 제시했다. 선거제도 개혁의 원칙으로서 득표율과 의석수의 비례성을 향상해 특정 정당의 지역 독점을 방지하는 제도를 제시했다.<sup>12)</sup> 하지만 그는 특정한 제도만을 고집하지 않았다. 그에게 시급한 것은 당시 고착화된 지역 구도를 바꾸는 것이었다.

12) 노무현은 “내년 총선부터는 특정 정당이 특정 지역에서 2/3 이상의 의석을 독차지할 수 없도록 여야가 합의하셔서 선거법을 개정해주시기 바랍니다(“제238회 임시국회 국정연설”).”라고 요청했다. 지역 구도 해소를 위해서는 “한 지역구에서 2~5명의 국회의원을 선출하는 중대선거구제를 도입하는 것이 최선의 방안이라고 생각합니다(“정치개혁 입법과 관련한 대국회 서신 : 대통령 연설문”).

다섯째, 노무현은 정치개혁의 가장 중요한 과제로 제시한 선거제도 개혁을 위해서는 집권당으로서 권력을 이양할 수도 있다는 의지를 보였다. 노무현은 지역 구도가 해소되고 국회가 대화와 타협을 할 수 있는 합리적인 정책토론의 장이 된다면 비판적인 정당이 과반을 차지해도 상관없다고 밝혔다(“정치개혁 입법과 관련한 대국회 서신 : 대통령 연설문”). 이러한 의지는 대연정 제안으로 구체화하였다. 노무현은 후보 시절부터 중대선거구제 개혁으로 지역 구도를 극복하고 정책지향 정당체제로 재편한 후 다수당에 총리 지명권을 부여하고 현행 헌법 체계하에서 내각제 또는 이원집정부제를 시도할 것을 천명했다(“노무현후보 “다수당에 총리 지명권””, 2002).<sup>13)</sup>

## VI. 참여 정부의 지역정당 체제 재편 전략 평가

노무현의 필생의 과업이었던 지역주의 극복과 정당 체제 재편 노력은 어떠한 성과를 낳았나? 두루 알듯이 정권을 걸고 제안했던 대연정은 야당의 반발과 거부로 무산되었다. 지역주의 극복을 전제로 제안했던 대연정은 야당 뿐만 아니라 지지층과 시민사회의 반발을 불러일으켰고 참여정부의 정치적 기반을 약화했다.

참여정부 이전에도 선거제도 개혁 시도가 존재했다. 노태우 정부~김대중 정부 시기 선거제도 개혁의 특징을 살펴보자. 먼저, 노태우 정부시기 선거제도 개혁 논의는 정치적 위기로부터 촉발되었다. 수서지역에 택지를 분양하는 과정에서 정관계 전방위적인 로비가 드러난 ‘수서 사건’으로 노태우 대통령은 대국민 사과 담화를 발표했다(1991.02.19). ‘수서사건’으로 여야를 막론하고 전

13) 노무현이 제안한 대연정 제안의 전제 조건은 선거제도 개혁이었다. 노무현은 “권력을 이양하는 대신에 우리가 요구하는 것은 지역구도를 제도적으로 해소하기 위하여 선거제도를 고치자는 것입니다. 굳이 중대선거구제가 아니라도 좋습니다. 어떤 선거제도이든 지역구도를 해소할 수만 있다면 합의가 가능할 것입니다(“열린우리당 당원 여러분께 드리는 글(2) : 대통령 연설문”).”노무현에게 선거제도 개혁은 정략적 이해관계를 넘어서는 국가적 의제였던 것이다.

방위적인 정관계 로비가 드러나자 담화 이후 노 대통령은 ‘돈 안쓰는 선거 제도’ 모색을 지시했고 여야 정치권의 중대선거구제 논의가 전개되었다. 하지만 ‘수서 사건’으로 촉발된 선거구제 논의는 각 당과 각 당 내 정치세력의 다양한 이해관계가 얽혀서 진전되지 못했다. 당시 집권당인 민자당 지도부는 소선거구제 유지와 인구변화에 따른 조정 그리고 전국구제 개선에 중점을 두었다 (“의원선거법 개정」 활발한 탐색”, 1991). 하지만 당내 호남 지역 지구당 위원장과 중진들은 ‘지역감정 해소’ 명분으로 중대선거구제를 강력히 요구했다(“선거구제 싸고 “불꽃타산” 이해 엇갈린 개정 방향”, 1991). 신민당의 경우 김대중 총재는 소선거구를 유지해에 한다는 소신을 밝혔으나 일부 수도권 지구당을 제외한 상당수 위원장은 중대선거구제를 선호했다. 소수정당인 민주당은 6.20 지방의회 선거에서 참패 후 중대선거구제 선호를 분명히 했다 (“의원선거법 개정」 활발한 탐색”, 1991). 진보 정당인 민중당의 이우재 대표도 지역감정에 기초한 정치구조를 극복하기 위해서 소선거구제를 중대선거구제로 바꾸고 정당비례대표제 도입을 주장했다(“중·대선거구제” 커지는 목소리/야권일부서 적극호응... 공론화 양상“, 1991).

김영삼 정부 시기 선거제도 개편 논의는 공직자 재산 공개와 정치자금 수수 근절을 내세운 개혁 드라이브 속에서 대통령의 지시로 촉발되었다(1993.03.04). 하지만 김영삼 대통령은 선거제도 개혁에 대한 뚜렷한 태도를 제시하지 않았고 정치적 상황에 따라 중대선거구제와 소선거구제 선호를 밝히기도 했다. 집권당인 민자당 내 호남과 충청지역 의원을 중심으로 선거제도 개혁 논의가 제기되었고 민자당 이춘구 대표는 국회 연설(1995.07.05)을 통해서 지역감정 타파를 위한 선거제도 개혁을 제시했다. 이후 민자당에서 소선거구를 중대선거구제로 전환하기 위한 공론화 작업이 시작되었다. 하지만 전·노 전직 대통령 구속을 포함한 급변하는 정국으로 인해서 선거제도 개혁 논의는 더 진전되지 못했다. 이후 3김 청산을 기치로 내세운 이회창 후보는 중대선거구제를 내세웠다.

노태우~김영삼 정부 시기 선거제도 개혁 논의의 특징을 보면 노태우 정부 시기 선거제도 개혁 논의가 선거 비용의 차원에서 돈 안 드는 선거에 초점이 맞추어져 진행되었던 반면에 김영삼 정부 시기 논의는 지역구도 완화로 초점

이 이동했다(서복경, 2011). 하지만 두 시기 모두 선거제도 개혁은 핵심적 국정 과제가 아니었으며 일관되게 추진되지도 않았다.

지역 구도를 극복하기 위한 본격적인 노력이 시작된 것은 김대중 정부였다. 제15대 대선에서 자민련과 선거연합을 통해서 평화적 정권교체를 이루기 전까지 김대중은 일관되게 소선거구 제도를 지지했다. 민주화 이후 첫 번째 정초 선거였던 제13대 대선(1987.12)에서 김대중과 김영삼의 분열로 정권교체에 실패한 후 다음 해 치러졌던 또 다른 정초 선거였던 제13대 국회의원 선거(1988.04)를 앞두고 게임의 규칙을 둘러싸고 각 당의 입장이 첨예하게 대립했다. 여당인 민정당은 1~4인을 선출하는 혼합선거구제를 주장했지만 김영삼이 이끄는 통일 민주당은 2~4인 선출의 중선거구제를 주장했다. 하지만 김대중이 이끄는 평민당은 소선거구를 강력히 주장했다.<sup>14)</sup> 김대중이 소선거구제를 고수한 가장 중요한 이유는 전략적 고려 때문으로 보인다. 제13대 대선에서 확인된 지지의 집중성이 유지된다면 소선거구제 고수가 평민당에게는 가장 이득이 될 가능성이 컸다(심지연, 2004, p.381).

김대중은 민주화 이후 한국 정치를 지배해온 지역주의와 지역정당 체제의 피해자였지만 동시에 지역정당 체제의 수혜자이기도 했다. 김대중은 민주화 이후 전 정치역정에서 가장 중요한 정치적 과업 중 하나는 호남당의 굴레를 넘어서 전국 정당을 달성하는 것이었다. 1990년 노태우의 민자당, 김영삼의 통일민주당, 김종필의 신민주공화당의 내각제를 고리로 한 3당 합당으로 호남은 정치적으로 고립되었다. 김대중은 이를 타개하기 위해서 3당 합당을 거부한 세력과 재야와 세력과의 통합을 추진했으나 지도 체제 등의 이슈를 둘러싼 갈등으로 실패했다. 평민당은 재야 일부 세력이 창당한 신민당과 통합으로 위기 돌파를 시도했다. 지역정당이라는 낙인을 경험했던 김대중은 “통합야당인 신민당은 이제 전국정당으로서 면모를 당당히 갖추게 되었습니다. 이로써 그동안 5공 세력과 6공 세력이 우리당에 뒤집어씌워 온 지역정당이라는 부당한 주장을 떨쳐버릴 수 있게 된 것입니다”라고 선언했다. 또한 정권 교체 이후

14) 평민당은 유신 정권하에서 국민은 두 가지 국민주권을 빼앗겼다고 주장했다. 체육관 선거로 대통령을 선출할 수 있는 국민의 권리와 다른 하나는 여당의 동반 당선을 보장하는 1구 2인의 선거구제였다(평화민주당, 1989, p.39).

집권당으로서 후반기 안정적 정치적 기반을 확충하기 위해서 창당한 새천년 민주당의 가장 중요한 지향 중의 하나는 “지역구도를 타파하는 전국정당이였다(중앙선거관리위원회, 2016b, p.119).

하지만 김대중은 노무현과 같이 지역주의에 전면적으로 도전하기보다는 우회하는 전략을 택했다. 제15대 대선에서 김대중은 역사적으로 반복되기 힘든 세 가지 조건(외환위기, 집권당의 분열, DJP 연합)의 결합으로 대세론을 구가 하던 한나라당 이회창 후보에게 39만여표 차(1.6%)로 신승했다. 김대중은 집권 후에도 지역 구도를 넘어서 전국 정당화를 위한 노력을 지속했다. 집권 후에는 집권당으로서 가용한 지원과 인력을 동원해서 영남지역에서 지지기반을 구축하기 위해 노력했다. 김대중은 대표적인 구여권 영남 인사였던 김중권을 비서실장으로 기용했다. 또한 ‘밀라노 프로젝트’라는 지원책을 통해서 막대한 예산을 투입하여 대구의 섬유산업 부활을 지원했다. 이에 더하여 김대중은 후보 시절 약속했던 박정희 기념관 건립을 위해서 집권 후 전폭적인 재정지원을 했다.

집권 후 자민련과 3년 반 동안 운영했던 공동정부는 제16대 국회의원 선거(2000.04)를 앞두고 중선거구제와 권역별 비례대표제를 추진했다. 공동여당은 선거구당 3인 선거구와 의원정수 270명(지역구 180명, 비례대표 90명)을 내용으로 하는 선거법 개정안을 마련했으나 한나라당의 반대로 합의에 이르지 못했다. 중선거구제와 함께 제시한 권역별 비례대표제도 한나라당의 반대로 무산되었고 1인 2표 정당명부제와 석패율제도 합의에 이르지 못했다. 한나라당의 반대와 공동여당의 의견 불일치로 결국 선거제도 개혁은 실패했다(중앙선거관리위원회, 2016a, pp.142-143).

노무현의 참여정부가 추진한 지역주의 극복을 위한 선거제도 개혁은 앞선 정부의 선거제도 개혁과 비교할 때 어떠한 특징을 가지고 있었나? 첫째, 선거제도 개혁의 목적에서 노무현의 참여정부와 앞선 정부는 차별성을 가지고 있었다. 노태우 정부는 부패 스캔들(수서사건)에 대한 대응으로 선거제도 개혁을 추진했다. 김영삼 정부도 부정한 정치자금 수수 근절과 부정부패 청산과 같은 개혁 드라이브 속에서 선거제도 개혁을 일시적으로 시도했다. 지역주의의 가장 대표적인 피해자였던 김대중 정부는 집권 후반기 전국 정당을 달성하여 안

정적인 정치적 기반을 창출하기 위해서 중대선거구제와 정당명부제를 추진했다. 이와 대조적으로 노무현의 참여정부는 지역정당 체제를 재편하기 위해서 선거제도 개혁에 집중했다.

둘째, 선거제도 개혁이 중요성과 일관성에서 노무현의 참여정부와 이전 정부는 근본적으로 차이가 있었다. 정치인 노무현에게 가장 중요한 화두는 지역주의 극복이었다. 집권 전에는 국회의원 선거와 지방선거에서 직접 정면으로 부딪쳐 호소하는 방식으로 지역주의에 도전했다. 노무현은 제16대 대선 대통령 후보로서 지역주의 극복과 국민통합을 핵심 공약으로 제시했다(4대 비전 중 ‘바로 선 대한민국’). 집권한 후 선거제도 개혁에 정권의 명운을 거는 방식으로 지역주의에 정면 도전했다.

참여정부의 선거제도 개혁은 어떠한 정치적 결과를 낳았나? 앞서 살펴본 대로 노무현 대통령은 선거제도 개혁을 통해서 지역주의를 극복하고 지역정당 체제를 정책과 이념에 기반을 둔 정당 체제로 재편하기 위해서 큰 노력을 기울였다. 이러한 개혁을 통해서 궁극적으로 국민통합으로 나아가고자 했다. 노무현의 참여정부에서 야심 차게 추진되었던 지역주의 극복과 정당 체제 재편을 위한 선거제도 개혁은 목적을 달성하는 데 실패했다. 위에서 논의한 이전 정부와의 차별성에도 불구하고 노무현의 전략은 상대 정당의 정치적 지지기반(영·호남)에서 의석을 얻는 접근법이라는 점에서 유사했다. 호남이 정치적 지지기반인 민주당 계열 정당이 노무현의 출신 지역인 영남(부산·경남)에 국회의원을 배출하는 것을 통해서 지역주의를 넘어서고자 한 것이다.

하지만, 노무현이 추진했던 선거제도 개혁을 달성해서 상대방 정당의 텃밭에서 의석을 확보한다고 하더라도 정당 체제 재편은 쉽게 이루어지지 않는다. 노무현이 그렇게 원했던 거대 양당 상대방 지지기반에서의 교차 당선은 역설적으로 노무현 대통령 사후에 부분적으로 이루어졌다. 제18대 국회의원 선거(2008), 제19대 국회의원 선거(2012), 제20대 국회의원 선거(2016), 제21대 국회의원 선거(2020)를 거치면서 민주당 계열 정당은 영남지역에서 당선자를 점진적으로 배출했다. 제18대 국회의원 선거에서 통합민주당은 영남에서 1명(조경태)을 시작으로 제19대 국회의원 선거에서 민주통합당은 부산에서 두 명의 당선자를 배출했다(문재인, 조경태). 제20대 국회의원 선거에서는 영남(부·울·

경) 당선자가 9석으로 대폭 늘었다. 불모지나 다름없었던 대구(김부겸)에서 1석을 얻었고 부산에서도 의석을 5석(김영춘, 박재호, 전재수, 최인호, 김해영)으로 늘렸고 경남에서도 3석(김경수, 민홍철, 서형수)을 확보했다. 국민의 힘 계열 정당도 제20대 국회의원 선거에서 전북에서 1명(정운천), 전남에서 1명(이정현)을 배출했다. 준연동형 선거제도 개혁이 이루어졌던 제21대 국회의원 선거에서는 영남지역 민주당 의석은 오히려 6석으로 축소되었다가 가장 최근 선거인 제22대 국회의원 선거에서는 다시 4석으로 감소했다.

노무현 이후 한국 지역주의의 진화는 의석수뿐만 아니라 민주당 계열 정당의 득표율의 변화에서도 나타난다. <표1> 은 제18대~제21대 국회의원 선거에서 영남지역 양당 득표율을 나타낸다.

정치적 불모지인 대구·경북에서도 민주당은 가장 제21대 국회의원 선거에서 노무현 사후 가장 높은 26.6%를 얻었다. 부·울·경에서는 40.1%를 얻어서 국민의 힘과 10% 미만의 득표율 차를 기록했다.

**<표1. 제18대~제21대 국회의원 선거 양당 득표율 변화>**

구분	대구·경북		부산·울산·경남	
	국힘 계열 정당	민주당 계열 정당	국힘 계열정당	민주당 계열정당
제18대	64.7%	2.04%	55.1%	8.97%
제19대	59.5%	1.21%	50.4%	24.6%
제20대	53.3%	12.8%	45.9%	31.7%
제21대	59.8%	26.6%	51.9%	40.1%

출처: 중앙선거관리위원회

한국의 지역주의는 선거 결과를 중심으로 분석한다면 호남과 대구·경북의 경쟁 구도로 변화했다. 충청지역은 이미 특정 정당의 독점 지역이 아니라 경쟁 지역으로 변화했다. 또한 부산·경남·울산도 여전히 보수 우위가 강하지만 위에서 살펴본 대로 민주당 계열 정당의 국회의원을 배출하고 있다. 이러한 변화와 함께 19대 국회의원 선거(2012) 이후 한국의 지역주의 정당 체제는 노

무현의 이상이었던 정책과 이념에 기반을 둔 정당 체제로 변화했는가? 지역정당 체제는 유동성이 증가했지만, 호남과 대구-경북을 중심으로 한 영남의 대립을 지속되고 있다. 또한 부정적 당파성(negative partisanship)에 근거한 정치적 양극화(특히 정서적 양극화)는 오히려 심화되고 있다.

## V. 결론과 함의

이 글의 목적은 노무현의 지역주의 극복과 정당 체제 재편 전략을 분석하고 평가하는 것이었다. 노무현의 지역주의 극복 노력은 개인적 수준에서는 ‘바보 노무현’으로 상징되는 정치인에 대한 편향을 만들어 내는 계기가 되었다. 또한 지역주의 극복을 목적으로 한 선거제도 개혁 시도는 경로 의존적인 특징을 가지고 최근까지 지속되었다.

노무현의 전략은 지역정당 체제를 이념과 가치에 기반을 둔 정당 체제로 재편하기 위해서 비례성이 높은 선거제도 개혁을 추진하는 것이었다. 구체적으로 중대선거구제와 같은 선거제도의 도입을 통해서 거대 양당이 상대방의 텃밭인 영남과 호남지역에서 당선자를 배출하는 것을 목적으로 했다. 앞서 살펴본 대로 노무현 사후 영남지역에서 민주당은 꾸준히 당선자를 배출했다. 하지만 지역주의 정당 체제의 핵심적인 성격은 본질적으로 변화하지 않았다.

선거제도 개혁은 정당 체제 변동에 중요한 요인이라는 점에는 이견이 없다. 하지만 선거제도 개혁이 정당 체제 변동을 자동으로 가져오지 않는다. 앞서 살펴본 대로 선거제도와 정당 체제 변화를 매개하는 것은 맥락적 변수다. 특히 정치적 불안정과 정당 체제의 유동성이 큰 나라에서는 맥락적 변수의 역할이 크다. 이와 관련하여 준연동형 비례대표제 선거제도가 최초로 적용된 제21대 국회의원 선거의 결과를 시사점이 크다. 제21대 국회의원 선거에서 집권당인 민주당은 지역구 163석과 위성정당 더불어 시민당 17석을 합하여 180석을 얻어 압승을 거두었다. 준연동형 비례대표제 개혁으로 많은 신생정당이 등록했으나 민주당의 압승으로 정당 체제의 비례성을 측정하는 지표인 유효정당(number of parties) 수는 지역구 수준에서 2.695(제20대 국회의원 선거)에서

1.90(21대 국회의원 선거)로 감소했으며 비례대표 수준에서도 3.436에서 3.188로 감소했다. 정당 체제의 비례성을 확대하기 위해서 준연동형 비례대표제 개혁을 많은 논란 끝에 이루었지만, 비례성은 오히려 감소했다.<sup>15)</sup> 거대양당의 위성정당 창당으로 지지자들이 집합적인 전략투표에 나섰고 결국 준연동형 개혁 목적을 달성하지 못했다.

준연동형 선거제도가 적용된 가장 최근 선거인 제22대 국회의원 선거(2024.04)에서 영남지역 의석은 4석으로 축소되었다. 더 중요한 사실은 영남지역 의석의 증감에도 불구하고 영남에 기반을 둔 국민의 힘 계열 정당과 호남에 기반을 둔 민주당 계열 정당의 경쟁이라는 한국 정당 체제의 성격은 근본적으로 변화하지 않았다는 사실이다. 민주당 계열 정당이 영남지역에서 의석을 증가시켰음에도 불구하고 정치의 개인화 경향은 변화하지 않았다.

노무현 전 대통령 이후 국회의원 선거 결과는 거대 정당의 정치적 텃밭에 당선자를 내는 방식을 통한 정당 체제 재편 전략은 근본적으로 한계를 지닌다는 것을 나타낸다. 그렇다면 지역정당 체제가 새로운 정당 체제로 변화하기 위한 조건은 무엇인가? 첫 번째 단계는 87년 이후 지역에 묶여있는 유권자층(대표적으로 호남과 대구·경북)과 비교적인 유동적인 청년층을 어떻게 교차동원(cross cutting mobilization)할 것인가가 중요한 첫 단계다.

---

15) 불비례성을 나타내는 대표적인 지표인 갤러거 지수(Gallenger Index)는 제20대 국회의원 선거 5.873에서 제21대 국회의원 선거 11.9로 오히려 크게 늘었다(강우진, 2020).

## 참고문헌

<저서>

- 김대중. (2006). *김대중 자서전(1)(2)*. 서울: 삼인.
- 새천년민주당. (2002). *당당한 대한민국 떳떳한 노무현-16대대통령선거핵심공약/4대비전 20대기본정책 150대 핵심과제*. 서울: 새천년민주당.
- 심지연. (2004). *한국 정당 정치사: 위기와 통합의 정치*. 서울: 백산서당.
- 중앙선거관리위원회. (2009a). *大韓民國選舉史 . 第4輯 , 1980.1.1.~1988.2.24.*  
과천: 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관리위원회. (2009b). *大韓民國選舉史 . 第5輯 , 1988.2.25.~1993.2.24.*  
과천: 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관리위원회. (2016a). *大韓民國選舉史 . 第7輯 , 1998.2.25.~2003.2.24.*  
과천: 중앙선거관리위원회.
- 중앙선거관리위원회. (2016b). *大韓民國政黨史 . 第6輯 , 1998.2.25.~2003.2.24.*  
과천: 중앙선거관리위원회.
- 최장집. (1989). *한국정치의 구조와 변화*. 서울: 까치.
- 평화민주당. (1989). *1988 상 정책토론회 자료집: 정책과 전망*. 서울:학민사.
- 강우진(2024). 민주화 이후 정당정치의 발전과 과제. 신진욱, 한홍구, 김동춘, 강우진, 한상희, 하네스 모슬러 (2024). *김대중 시대의 민주주의와 인권*. 지식산업.
- 강우진. (2020). 한국의 준연동형 선거제도 개혁과정 평가-주체, 목적, 정치적 결과를 중심으로. *21세기정치학회보*, 30권 4호.
- 서복경. (2011). 제도개혁의 정치. *현대정치연구*, 4권 2호.
- 국민 여러분께 드리는글-우리정치, 진지한 토론이 필요하다 : 대통령 연설문. *노무현사료관*.  
<https://archives.knowhow.or.kr/m/rmh/letter/view/87214?page=3> (검색일: 2024.3.12.).
- 권영준. (2011). 명함으로 본 노무현 대통령 발자취 대통령·정치인·법조인 노무현 명함을 찾습니다!. *노무현사료관*.  
<https://archives.knowhow.or.kr/president/story/view/945?cId=912> (검색일: 2024.4.10.).

- 권영준. (2012). “가자! 노무현과 함께, 사람사는 세상으로!”. *노무현사료관*.  
<https://archives.knowhow.or.kr/m/president/story/view/948?cId=912> (검색일: 2024.3.28).
- 권영준. (2012). 지역주의에 맞서 바보 노무현이 되다 1996년 종로 국회의원 출마, 2000년 다시 부산으로. *노무현사료관*.  
<https://archives.knowhow.or.kr/president/story/view/949?cId=912> (검색일: 2024.5.3).
- 김경환. (1999년 3월). 인터뷰 부산·경남 출마 선언한 노무현 국민회의 부총재. *월간 말*.  
<file:///C:/Users/PC-3795/Downloads/%EC%9D%B8%ED%84%B0%EB%B7%B0%20%EB%B6%80%EC%82%B0%C2%B7%EA%B2%BD%EB%82%A8%20%EC%B6%9C%EB%A7%88%20%EC%84%A0%EC%96%B8%ED%95%9C%20%EB%85%B8%EB%AC%B4%ED%98%84%20%EA%B5%AD%EB%AF%BC%ED%9A%8C%EC%9D%98%20%EB%B6%80%EC%B4%9D%EC%9E%AC.pdf> (검색일: 2024.6.18.).
- 김봉선·박래용. (2002년 10월 7일). 노무현후보 “다수당에 총리 지명권”. *경향신문*. <https://www.khan.co.kr/politics/assembly/article/200210071843331> (검색일: 2024.5.10).
- 노무현사료연구센터. (2012). 민주주의 3단계론. *노무현사료관*.  
<https://archives.knowhow.or.kr/m/rmh/quotation/view/714> (검색일: 2024.00.00).
- 노무현재단 엮음. 유시민 정리. (2019). *노무현 자서전: 운명이다*. 경기: 돌베개.
- 대한민국 제13대 국회의원 선거. *위키피디아*.  
[https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD\\_%EC%A0%9C13%EB%8C%80\\_%EA%B5%AD%ED%9A%8C%EC%9D%98%EC%9B%90\\_%EC%84%A0%EA%B1%B0](https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD_%EC%A0%9C13%EB%8C%80_%EA%B5%AD%ED%9A%8C%EC%9D%98%EC%9B%90_%EC%84%A0%EA%B1%B0) (검색일: 2024.6.7.).
- 대한민국 제13대 대통령 선거. *위키피디아*.  
[https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD\\_%EC%A0%9C13%EB%8C%80\\_%EA%B5%AD%ED%9A%8C%EC%9D%98%EC%9B%90\\_%EC%84%A0%EA%B1%B0](https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD_%EC%A0%9C13%EB%8C%80_%EA%B5%AD%ED%9A%8C%EC%9D%98%EC%9B%90_%EC%84%A0%EA%B1%B0)

- A%B5%AD\_%EC%A0%9C13%EB%8C%80\_%EB%8C%80%ED%86%B5%  
EB%A0%B9\_%EC%84%A0%EA%B1%B0 (검색일: 2024.6.10.).
- 사람사는세상노무현재단 사료편찬특별위원회. (2012). 이호철 구술녹취문3 :  
1995년 부산시장 선거 당시 지역등권론과 노무현의 선택. *노무현사료관*.  
<https://archives.knowhow.or.kr/m/memorial/all/view/2052747> (검색일:  
2023.12.12.).
- 열린우리당 당원 여러분께 드리는 글(2) : 대통령 연설문. *노무현사료관*.  
<https://archives.knowhow.or.kr/m/rmh/letter/view/87216?page=3> (검색일:  
2024.6.2.).
- 吳民秀. (1999년 2월 18일). 국민회의 노무현 부총재 “지역 감정 철벽, 정면 돌  
파로 뚫겠다”. *시사저널*.  
<https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=97589> (검색일:  
2024.5.18.).
- 이용호. (1991년 6월 29일). 선거구제 싸고 “불꽃타산” 이해 엇갈린 개정 방향.  
*경향신문*.  
[https://newslibrary.naver.com/viewer/index.naver?articleId=199106290032910  
2006&editNo=15&printCount=1&publishDate=1991-06-29&officeId=00032&  
pageNo=2&printNo=14095&publishType=00010](https://newslibrary.naver.com/viewer/index.naver?articleId=1991062900329102006&editNo=15&printCount=1&publishDate=1991-06-29&officeId=00032&pageNo=2&printNo=14095&publishType=00010) (검색일: 2024.7.9.).
- 장병수. (1991년 6월 27일). 「의원선거법 개정」 활발한 탐색. *동아일보*.  
[https://newslibrary.naver.com/viewer/index.naver?articleId=199106270020920  
3003&editNo=2&printCount=1&publishDate=1991-06-27&officeId=00020&p  
ageNo=3&printNo=21515&publishType=00020](https://newslibrary.naver.com/viewer/index.naver?articleId=1991062700209203003&editNo=2&printCount=1&publishDate=1991-06-27&officeId=00020&pageNo=3&printNo=21515&publishType=00020) (검색일: 2024.5.26.).
- 정병진·신효섭. (1991년 7월 24일). “중·대선거구제” 커지는 목소리/야권일부서  
적극호응... 공론화 양상. *한국일보*.  
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/199107240088322958> (검색일:  
2024.6.20.).
- 정치개혁 입법과 관련한 대국민 서신 : 대통령 연설문. *노무현사료관*.  
<https://archives.knowhow.or.kr/record/all/view/86755> (검색일: 2024.3.27).
- 정치개혁 입법과 관련한 대국회 서신 : 대통령 연설문. *노무현사료관*.  
<https://archives.knowhow.or.kr/m/rmh/letter/view/86755?page=1> (검색일:

- 2024.3.4.).
- 제16대 대통령선거 새천년민주당 후보경선 출마 기자회견문. *노무현사료관*.  
<https://file3.knowhow.or.kr/record/document/view/21557?page=135> (검색일:  
2024.4.30.).
- 제238회 임시국회 국정연설: 대통령 연설문. *노무현사료관*.  
<https://archives.knowhow.or.kr/record/all/view/85956> (검색일: 2024.4.29.).
- 최현빈. (2023). 노무현의 꿈, 선거제도 개혁 지역주의, 분열주의를 극복하기  
위한 노무현의 노력. *노무현사료관*.  
<https://archives.knowhow.or.kr/m/president/story/view/5253> (검색일:  
2024.5.28).
- 취임 2주년 국회 국정연설. *노무현사료관*.  
<https://archives.knowhow.or.kr/m/record/all/view/87083?page=48> (검색일:  
2024.5.26).
- Bartolini, S and Mair, P. (2007). *Identity, competition, and electoral availability: The stabilisation of European electorates, 1885-1985*. ECPR Press. (Original work published in 1990).
- Cox GW. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. New York and London: Cambridge Univ. Press.
- Lijphart, Arend. (1994). *Electoral Systems and Party Systems*. New York: Oxford University Press.
- Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1967). *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction*. In S. M. Lipset & S. Rokkan (Eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.
- Maurice Duverger. (1954). *Political parties, their organization and activity in the modern state*. First English language edition published July 15th University printing house, Cambridge.
- Rae, Douglas. (1967). *The Political Consequences of Election Laws*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Torcal, M., & Mainwaring, S. (2003). The Political Re-Crafting of Social Bases of Political Competition. *British Journal of Political Science*. 33.
- Neto Octavio and Gary W. Cox. (1997). Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties. *American Journal of Political Science*, 41(1).

Manuscript: Sept 22, 2024; Review completed: Oct 03, 2024; Accepted: Oct 12, 2024