

역대 선거를 통해서 본 충북 지역주의의 동태와 특성

정상호* | 서원대학교

송정호** | 우석대학교

+ 국문요약 +

본 연구는 전국적 단위에서 논의되고 있는 지역주의가 충북지역에서는 어떤 양상 및 관계로 발전하고 있는지를 역대 선거 결과를 중심으로 파악하고자 하였다. 본 연구의 발견은 다음과 같다. 첫째, 충북에서의 지역주의는 1987년 민주화 이전까지는 발견할 수 없었다. 충북의 지역주의는 1987년 대선과 1988년 총선을 거쳐 형성되었고, JP가 민주자유당을 탈당(1995.2.9)하고 자유민주연합(이하 자민련)을 창당(1995.3.30)하여 신당 돌풍을 일으켰던 15대 총선과 15대 대선에서 정점을 이루었다. 하지만 DJP 연합의 해체 이후 노무현 대통령의 당선과 탄핵 열풍이 불었던 17대 총선(2004)을 거치면서 해체되기에 이르렀다. 둘째, 충북의 지역주의는 충청 지역주의와 공통점과 차이를 갖고 있다. 공통점은 영호남 지역주의에 비해 공고화와 결속력의 수준이 낮다는 점이다. 처음부터 영호남 지역주의에 대한 반작용으로 탄생했으며 표의 수나 결속력의 측면에서도 상대적으로 열세에 위치한 충청 지역주의는 주도적으로 대권을 차지할 능력을 결여하고 있다. 따라서 충청 지역주의는 전략적 성격을 강하게 띠며 유연하고 다양한 모습으로 나타나게 되었으며, 또한 영호남 지역주의에 비해 이념성이 약하고 대신 실리적인 측면을 강조하게 되었다. 차이점은, 충남·대전과 달리 지역주의의 존속 기간이 짧고 강도가 약했다는 점이다. 이는 지역주의를 주도한 정치인과의 친밀성과 유대감이 낮고, 개방적인 역사적 정체성을 갖고 있으면, 수도권과의 교류가 밀접했다는 점에서 찾을 수 있다.

주제어 | 지역주의, 충북 지역주의, 발전적 지역주의, 정체성, 영충호 시대

* 제1저자. ** 교신저자.

I. 문제제기

한국정치에서 지역주의가 유권자의 투표 행위를 결정하는 제1요인이라는 데는 크게 이견이 없었다. 그러나 2012년 대선을 전후로 지역주의의 변화 가능성에 대해서는 해석이 엇갈리고 있다. ‘건재론’(이갑윤 2011; 김성수 2013; 윤광일 2013)을 주장하는 연구자들은 영호남의 지역갈등의 투표 패턴이 여전히 지속되고 있음을 주목하고 있다. 일례로, 지난 18대 대통령선거(2012)까지만 해도 호남권의 경우 모든 세대에서 85% 이상이 문재인 후보를, 15% 미만이 박근혜 후보를 지지하는 것으로 나타나 지역균열이 세대균열을 여전히 압도하였다. 마찬가지로 영남권에서도 20대의 55.8%와 30대의 48.1%가 문재인 후보를 지지하고, 40대 이상은 70% 이상이(60대 이상은 88.5%가) 박근혜 후보를 지지함으로써 지역균열이 기본 균열구조를 형성하고 있는 가운데 부분적으로 2030세대를 중심으로 세대균열이 점차 활성화되고 있다는 진단이 제시되었다.

반면 ‘약화론’(Kang 2008; 최준영·조진만 2005)을 주장하는 연구자들은 세대균열의 효과가 시간이 갈수록 더욱 확대되고 있다는 사실을 주목하고 있다.¹⁾ 특히, 16대 대선 때부터 뚜렷한 형태로 표출되기 시작한 세대균열은 세대 간 투표선택의 양극화를 가져온 것은 물론 투표결과를 좌우하는 가장 강력한 결정적 요인으로 부상하였다. 그리하여 18대 대선은 여러 논자들이 지적한 것처럼 ‘세대전쟁’ ‘5060의 반란’으로 불리도 될 만큼 세대투표의 모든 요소들을 잘 갖추고 있었다(이내영·정한울 2013). 가장 최근의 선거인 19대 대선(2017.5.9)은 ‘약화론’에 힘을 실어주고 있다. 무엇보다도 진보 성향의 문재인 후보가 오랫동안 보수 정당의 우세 지역인 부산·울산에서 각각 38.7%와 38.1% 득표율로 1위를 차지했고 경남(36.7%)에선 2위였지만 홍준표 자유한국당 후보와의 차이는 11,000여 표(0.51%)에 불과했다. 반면 세대 구도는 더욱 뚜렷해졌다. 19대 대선 지상과 3사 공동 출구조사를 보면 20~30대에서 8%대로 한 자릿수를 넘어서지 못한 홍 후보 지지율은 40대에서 11.5%, 50대 26.8%를 나타내다가 60대에서 45.8%, 70대 이상에서 50.9%

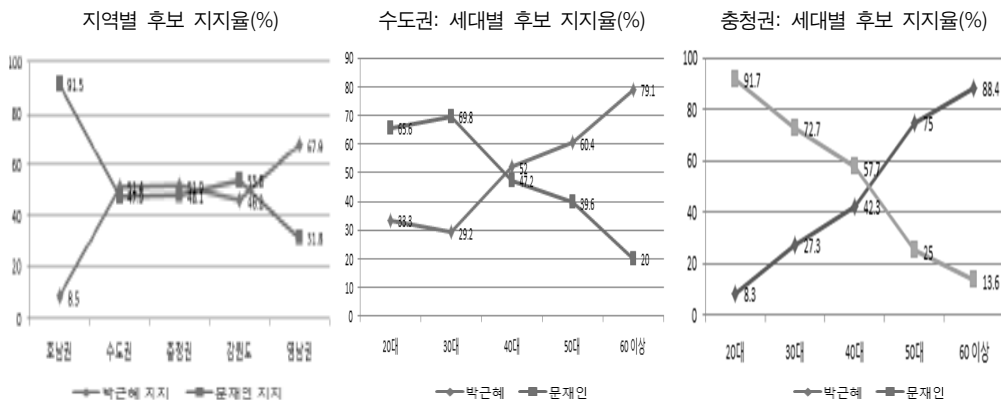
1) 한국정치에서 세대효과는 과거에는 386세대를 중심으로 전개되었다. 적지 않은 연구들이 진보적인 386세대의 소멸로 이제 세대효과는 사라지고 연령효과만 남았다고 평가하고 있다(황아란 2009; 박명호 2009). 하지만 이에 대한 반론도 적지 않다. 최근 네 차례의 대선을 분석한 한 연구에 따르면, 386세대는 상대적으로 진보 후보에 대한 높은 지지율을 유지하고 있으며, 따라서 386세대에 있어서는 세대효과가 여전히 강하게 작용하고 있다(노환희·송정민 2013, 130). 또 다른 연구 역시 386세대는 일반적으로 보수후보를 덜 지지하고 있으며, 17대 대선의 패배는 세대효과의 소멸이 아니라 이들을 견인한 후보와 정책의 ‘동원의 실패’ 탓이라고 보았다(오세제·이현우 2014, 223-226).

로 급상승했다. 반면 문 대통령 지지율은 20대(47.6%), 30대(56.9%), 40대(52.4%)에서 우위를 점했지만 60대(24.5%), 70대 이상(22.3%)에서 크게 떨어졌다(『문화일보』, 2017. 9.25).

최근 성경룡(2015)은 이러한 지역주의 논쟁이 일면만을 강조한 불완전한 것이라고 지적하면서, 이중균열 또는 다중균열 이론을 제시하였다. 그에 따르면, 18대 대선은 지역균열이 선거경쟁의 기본 틀을 형성하였던 과거의 선거와 달리 지역균열과 세대균열이 두 개의 핵심 축을 구성하는 이중균열구조(dual cleavage structure)하에서 진행되었다는 새로운 특징을 보였다. 게다가 18대 대선은 지역균열과 세대균열이라는 이중균열구조가 단순히 병렬적으로 작동했던 것이 아니라 영남과 호남의 충성지역(loyal regions)에서는 지역균열이 여전히 압도적 규정력을 행사했지만, 수도권, 충청권, 강원권 등의 유동지역(swing regions)에서는 세대균열이 선거경쟁을 조직하는 핵심적 기제로 작용했다는 사실이다(〈그림 1〉 참조).

18대 대선은 이중균열구조라는 선거의 거시적 기제(macro-mechanism) 외에 선거의 복잡성과 변동성을 반영하여 이념 성향에 따른 이념투표, 손익 계산에 기초한 합리적 투표, 그리고 대통령 후보의 자질과 능력에 대한 판단을 중시하는 합의투표(valence voting) 등 다양한 미시적 기제(micro-mechanism)가 정교하게 작동한 선거였다. 이런 특징으로 인해, 지역주의를 중심으로 한 균열투표(cleavage voting)가 선거결과를 좌우하던 과거의 선거가 높은 경쟁성에도 불구하고 비교적 단순하고 예측가능성이 높은 선거였다면, 18대 대선은 양자대결로 진행되었으나 과거보다 훨씬 복잡하고 예측하기 힘든 선거

〈그림 1〉 지역균열과 세대균열의 이중 구조



출처: 성경룡(2015, 200)에서 재인용

로 치러졌다고 볼 수 있다(성경룡 2015, 194-195).

이처럼 지역주의 논의는 18대 대선과 19대 총선을 계기로 그것의 원인과 가치 판단에 집중되었던 과거와는 달리 동태와 특성을 중심으로 전개되고 있다. 본 연구는 전국적 단위에서 논의되고 있는 지역주의가 충청지역에서는 어떤 양상 및 관계로 발전하고 있는지를 선거 시기를 중심으로 파악하고자 한다. 특히 본 연구는 지역주의와 연관된 기존의 연구가 두 가지의 한계를 갖고 있다는 문제의식을 갖고 있다.

첫째는, 지역주의 연구가 영호남에 편중됨으로써 충청과 강원, 제주 등 유동지역의 변화 과정 및 특성 파악을 소홀히 하였다는 점이다. 더 큰 문제는 충청을 독자적 단위로 설정하기보다는 충청의 하부 단위로만 취급함으로써 충청은 물론 충청 지역주의에 대한 객관적이고 정확한 이해에 실패하여 왔다는 점이다(강희경 2014). 예를 들자면, 오랫동안 이 문제를 꾸준히 연구해 온 연구자들의 최근 성과에 따르면 20대 총선에서 충청 유권자의 정당 선택에 영향을 미치는 가장 중요한 요인은 성별과 연령, 이념 성향이였다. 성별 요인은 주로 더불어민주당과 국민의당 지지자 사이를 구분하며, 이념성향은 새누리당과 더불어민주당 지지자 사이를 구분해 준다는 것이다(김욱·유재일 2017, 17-18). 그러나 이들의 연구에서조차 충청은 제목(“제20대 총선에서 충청 유권의 투표 선택 분석”)과는 달리 아예 조사대상의 유효 표본(1,000표본이며, 대전 400, 세종 200, 충남 400)에서 배제되어 있다.

둘째는, 지방선거가 회를 거듭하면서 서울-세종고속도로 건설, KTX 세종역 신설 논란 등 적지 않은 갈등 이슈로 인해 충청권의 지역 정체성에 균열 조짐이 확대되고 있다. 하지만 기존의 ‘충청’을 단일 지역으로 한 연구, 특히 선거 분석은 광역단체장의 정책과 슬로건이 야기하고 있는 새로운 지역주의의 출현을 설명하는 데 한계를 갖고 있다. 본 연구는 ‘충청’이 아닌 ‘충북’ 지역주의의 과거와 현재, 그리고 미래를 정치사회학의 관점에서 설명하고자 한다.

II. 충북지역주의의 전개 과정

1. 충북 지역주의의 기원: 1987년 이전의 투표 행태

충청도의 지역주의에 관한 연구들은 공통적으로 그 기원을 1노 3김이 맞붙었던 1987년 대통령선거에서 찾고 있다(강희경 2014, 288; 김욱 2007, 122-123; 유재일 2004). 이 점은 다소 흥미롭다. 왜냐하면 영호남의 지역주의의 기원은 박정희 후보와 김대중 후보(이하 DJ)가 출신 지역과 정책으로 첨예하게 맞섰던 1971년 대선으로 거슬러 올라가기 때문이다(박상훈 2009; 정상호 2008). 그렇다면 1987년 이전에 충청도, 특히 충청북도에서 지역주의는 전혀 존재하지 않았을까? 특히 지역정당이나 지역투표의 조짐이나 패턴은 없

〈표 1〉 1950년대 대선에서 충북지역의 투표 결과²⁾

2대	시도명	무소속 조봉암	자유당 이승만	무소속 이시영	계
	전국	797,504(11.35)	5,238,769(74.61)	764,715(10.89)	7,020,684
충북	25,875(5.80)	386,665(86.70)	23,006(5.15)	445,955	
청주시	2,176(9.12)	19,039(79.85)	1,936(8.12)	23,842	
청원군	4,708(6.42)	61,926(84.50)	4,091(5.58)	73,280	
3대	시도명	무소속 조봉암	민주당 신익희	자유당 이승만	계
	전국	2,163,808(30.01)	0	5,046,437(69.98)	7,210,245
충북	57,026(13.90)	0	353,201(86.09)	410,227	
청주시	5,641(25.58)	0	16,409(74.41)	22,050	
청원군	6,089(8.78)	0	63,189(91.21)	69,278	
4대	시도명	자유당 이승만	민주당 조병옥	비고(무효투표수)	계
	전국	9,633,376(100.00)	0	1,228,896	9,633,376
충북	510,369(100.00)	0	66,068	510,369	
청주시	30,878(100.00)	0	5,578	30,878	
청원군	83,537(100.00)	0	10,212	83,537	

2) 기본 통계 자료는 특별한 언급이 없는 한 중앙선거관리위원회의 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>)을 활용하였다.

있을까? 본 연구는 먼저, 충청도 지역주의의 기원이 1987년 13대 대선이었다는 주장의 사실 관계부터 확인해보고자 한다.³⁾

먼저, 우리나라에서 근대 정당체계의 도입기라고 할 수 있는 1950년대의 주요 선거부터 살펴보자. 대통령선거를 보면, 초대 대통령은 제헌의회에서 선출되었기 때문에 충북의 민심을 확인할 수 없다. 1950년대까지의 대통령선거에서 충북과 청주의 유권자 다수는 자유당의 이승만을 선택하였다. 그것은 1950년대의 대선에서 강력한 야권 후보였던 신익희(3대/민주당)와 조병옥(4대/민주당)의 선거 직전 갑작스런 서거에 따른 자연스런 결과이기도 하였다. 2대와 3대 대선에서 진보성향의 조봉암(무소속) 후보의 득표율이나 4대에서 기권 성격이 강한 무효투표율은 야권 성향을 측정할 지표로 간주되어 왔는데, 청주의 그것이 전국 평균보다 유달리 높은 것은 아니었다. 하지만 이 시기 충북에서 자유당 후보에 대한 지지율은 항상 전국 평균을 상회하였고, 반면 조봉암 후보에 대한 지지율은 전국 평균에 절반에 그쳤다. 오히려 여기에서 주목할 것은 지역주의와 더불어 충북 선거의 또 다른 특징으로 지적되어 왔던 ‘집권당 우선주의’(강희경 2014)의 뿌리가 다름 아닌 1950년대 정당·선거정치에 있었다는 점이다.

하지만 <표 2>에서 알 수 있듯이 박정희 시기의 산업화 단계에 이르러 충북의 선거 패턴은 과거와는 다른 양상을 보여주었다. 1963년 5대 대선에서 공화당의 박정희 후보는 유독 충북·청주·청원 모두에서 민정당의 윤보선 후보에게 10~20%의 큰 차이로 패배하였다. 이는 5.16 군사쿠데타의 주역으로서 정치적 정당성의 부재가 큰 원인을 차지하였다고 해석할 수 있다. 하지만 더 큰 원인은 윤보선 후보가 초대 내무부장관을 역임한 윤치영(공주)을 숙부로 둔 충청지역(아산)의 명문 가문의 후손이라는 지역 연고가 작용하였다는 사실이다(김명구 2011, 2장). 아울러, 선거 과정에서 불거진 박정희 후보의 좌익 경력 논란도 보수적인 충북 유권자들의 지지를 차단하였을 가능성도 있다. 야당 후보 윤보선(신민당)에 대한 상대적으로 강한 충북지역의 지지는 6대 대선에서도 나타났고, 특히 청주보다는 청원지역에서 뚜렷하게 나타났다. 하지만 7대 대선과 7대 총선(1967) 이후 충북지역에서는 공화당의 지배 현상이 보편적으로 나타났다. 이는 충청권의 대표 주자인 JP의 간접 효과와 더불어 육영수 여사나 그의 친오빠인 옥천·보은·영동의 육인수 의원(6·7·8·9·10대/공화당)의 정치적 영향력도 한몫하였다고 평가할 수 있다.

3) 이 지점에서 지역주의와 지역감정에 대해서 정의할 필요가 있다. 지역감정은 “타 지역과 타 지역 출신자들에 대한 집단적인 정서적 거리감”으로 일반적으로 편견이나 고정관념 등 부정적인 의미를 담고 있다. 지역주의(regionalism)는 지역의 정치적 영향력이나 권력을 신장시키거나 지역의 이익을 실현하고자 하는 체계적인 정치적 이념(political ideology)이다. 이에 대해서는 김진하(2010, 91-98)를 참조.

〈표 2〉 박정희 집권 기간 동안 충북지역의 대선 결과

5대	시도명	민주공화당 박정희	추풍회 오재영	민정당 윤보선	계
	전국	4,702,640(46.64)	408,664(4.05)	4,546,614(45.09)	10,081,198
	충북	202,789(39.78)	26,911(5.27)	249,397(48.92)	509,767
	청주시	14,687(35.12)	994(2.37)	24,882(59.50)	41,813
	청원군	26,972(36.12)	4,402(5.89)	39,167(52.45)	74,661
6대	시도명	신민당 윤보선	민주공화당 박정희	비고	계
	전국	4,526,541(40.93)	5,688,666(51.44)		11,058,721
	충북	252,469(43.57)	269,830(46.57)		579,342
	청주시	17,158(37.21)	26,183(56.78)		46,109
	청원군	39,564(47.02)	36,835(43.77)		84,137
7대	시도명	민주공화당 박정희	신민당 김대중	비고	계
	전국	6,342,828(53.19)	5,395,900(45.25)		11,923,218
	충북	312,744(57.31)	222,106(40.70)		545,655
	청주시	27,590(51.79)	25,133(47.18)		53,264
	청원군	37,641(49.87)	35,950(47.63)		75,471

정리하자면, 1987년 대통령선거 이전에 충북에서는 ‘지역을 대표한다고 믿어지는 지역 정당의 후보자들이나 정치지도자에게 투표하는 지역투표’(김진하 2010, 95) 현상이 나타나지 않았다고 할 수 있다.

주목할 점은 〈표 3〉에서 알 수 있듯이 충북의 여타 지역과 다른 청주지역의 강한 야당 지지 경향, 즉 여촌야도(興村野都) 현상은 민주화 이전부터 존재했음을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 충북의 여촌야도(興村野都) 현상: 청주시와 청원군의 사례

선거	청주시	청원군
제6대(63)	민주공화당 정태성 14,425(36.80)	민주공화당 신관우 19,668(29.40)
제7대(67)	민주공화당 정태성 26,212(58.60)	민주공화당 민기식 62,729(71.60)
제8대(71)	신민당 최병길 26,310(49.80)	민주공화당 민기식 39,360(53.00)
제9대(73)	신민당 이민우 33,699(26.00)	민주공화당 민기식 50,521(39.00)
제10대(78)	신민당 이민우 52,788(30.20)	민주통일당 김현수 54,655(31.30)

아울러, 대통령선거와 총선 모두에서 집권당 강세 현상을 발견할 수 있다. 이는 기본적으로 민주화 이전까지 상대적으로 산업화가 더딘 충북 유권자의 투표 성향이 보수적이었음을 말해주는 것이다.

2. 충북 지역주의의 발전 과정

1) 형성기(1987~1994)

앞서 설명하였고 본 연구에서 확인한 것처럼 충청 지역주의의 기원은 1987년 13대 대통령선거였다. <표 4>가 보여주고 있는 것처럼 제13대 대선은 지역주의가 전면 등장했던 선거였다. 대구 및 경북지역에서 민정당의 노태우는 거의 70%에 육박하는 득표율을, 부산 및 경남지역에서 민주당의 김영삼(이하 YS)은 50~60%대의 득표율을, 호남지역에서

<표 4> 제13대 대통령선거(1987.12.16) 결과

(단위: %)

지역	정당	노태우	김영삼	김대중	김종필
수도권	서울	30.3	29.1	32.6	8.2
	인천	39.4	30.0	21.3	9.2
	경기	41.5	27.5	22.3	8.5
강원		59.3	26.1	8.9	5.4
충청권	충남	26.2	16.1	12.4	45.0
	충북	46.9	28.2	11.0	13.5
호남권	광주	4.8	0.5	94.4	0.2
	전남	8.2	1.1	90.3	0.3
	전북	14.1	1.5	83.5	0.8
경북권	대구	70.7	24.3	2.6	2.1
	경북	66.4	28.2	2.4	2.6
경남권	부산	32.1	56.0	9.1	2.6
	경남	41.2	51.3	4.5	2.6
제주		49.8	26.8	18.6	4.5
전국		36.6	28.0	27.1	8.1

평민당의 김대중은 80~90%대의 득표율을 기록하였다. 심지어 충남에서 공화당의 김종필(JP)조차 45%의 득표율을 올렸다. 13대 대선을 통하여 각 지역을 대표하는 '지역정당'과 이들 정당에 대한 '지역투표가 선명하게 등장하였다.

하지만 기존의 연구들이 주목하지 않았던 중요한 차이점이 있는데, 그것은 충북과 충남의 전혀 다른 투표 패턴이다. 신민주공화당의 DJ는 충남에서는 1위를 기록했지만 충북에서 13.5%를 득표함으로써 가까스로 DJ를 누르고 3위를 차지하였는데, 이는 YS의 득표율의 절반에, 노태우 후보의 득표율의 3분의 1에도 못 미치는 초라한 것이었다. JP가 충청도에서 기대한 것보다 저조한 결과를 얻은 원인은 충북의 선거 결과 때문이었다. 충북은 단연히 충청도의 일원이므로 상당 득표율을 예상했지만 JP의 기대와 달리, 유권자들은 JP를 지역을 대표하는 정치지도자로 인정하지 않았다. 아울러, 충남과 달리 충북은 이때까지는 '집권당 우선주의'와 같은 지역 정체성을 견지하고 있었다(강희경 2014, 8장).

흥미로운 점은 선거사상 처음으로 여소야대를 가져온 13대 총선(1988)에서 충청 지역주의가 매우 빠른 속도로 확산되기 시작하였다는 점이다. JP가 이끈 신민주공화당은 창당 불과 1년 만에 충청권에서 득표율 1위를 차지하였다. 또한 충남과 충북에서 신민주공화당을 둘러싼 현격한 지지율 격차도 상당 부분 해소되었다. 하지만 여전히 지역정당에 대한 충남·북의 인식차는 존재하였는데, 충남에서 신민주공화당은 18석 중 13석을 차지(72.2%)하였지만 충북에서는 9석 중 2석(22.2%)만을 차지하였다. 아직까지는 충북의 패권 정당이 여당인 민주정의당(77.8%)이었다는 점에서 지역주의의 형성기라고 할 수 있다.

다음에 살펴볼 주제는 3당 합당(1990)이 충북 지역주의에 미친 효과이다. 3당 합당 직후 최초의 전국단위 선거인 1991년 지방선거에서 민주자유당은 압승을 하였다(〈표 6〉 참조). 이 선거에서 민주자유당의 충청도 의석 점유율은 전국을 상회하는 수준으로 급증

〈표 5〉 제13대 총선(1988) 결과

구분	투표자 수 (천 명)	투표율	후보별 득표율(%)					
			1위	2위	3위	4위	무소속	기타
			민주 정의당	통일 민주당	평화 민주당	신민주 공화당	무소속	기타
전국	19,851	75.8	34.0	23.8	19.3	15.6	4.8	2.6
충청도	2,133	80.2	34.7	15.3	3.0	42.1	3.7	1.3
충청남도	1,421	78.8	30.2	15.0	3.8	46.4	3.0	1.5
충청북도	712	83.1	43.7	16.0	1.4	33.3	4.9	0.8

〈표 6〉 3당 합당 직후의 주요 선거 결과

	구분	의원 정수	민주자유당		신민주연합당		민주당		무소속	
			의석 수	비율	의석 수	비율	의석 수	비율	의석 수	비율
1991년 지방 선거	전국	866	564	65.1	165	19.1	21	2.4	115	13.3
	충청도	116	82	70.7	2	1.7	8	6.9	25	21.6
	대전	23	14	60.9	2	8.7	1	4.3	6	26.1
	충청남도	55	37	67.3			4	7.3	14	25.5
	충청북도	38	31	81.6			2	5.3	5	13.2
14대 총선 (1992)	구분	투표자 수 (천 명)	투표율 (%)	후보별 득표율(%)						
				1위	2위	3위	4위	무소속	기타	
					민주 자유당	민주당	통일 국민당	신정치 개혁당		
	전국	20,843	71.9	38.5	29.2	17.4	1.8	11.5	1.7	
	충청도	2,117	74.5	40.1	22.6	19.1	2.4	15.4	0.4	
	대전	493	0.1	27.6	25.5	21.3	1.3	23.8	0.5	
	충청남도	934	76.0	43.4	20.1	16.0	3.0	17.5	0.0	
충청북도	690	76.0	44.6	23.8	21.5	2.6	6.5	0.9		
14대 대선 (1992)	구분	투표자 수 (천 명)	투표율 (%)	후보별 득표율(%)						
				1위	2위	3위	4위	기타		
					김영삼	김대중	정주영	박찬중		
	전국	24,095	84.0	42.0	33.8	16.3	6.4	1.5		
	충청도	2,306	82.6	36.9	27.8	24.3	8.7	2.3		
	대전	583	82.6	35.2	28.7	23.3	11.2	1.6		
	충청남도	973	81.7	36.9	28.5	25.2	6.7	2.5		
충청북도	750	83.9	38.3	26.0	23.9	9.4	2.5			

하였는데, 더욱 놀라운 점은 충북의 의석 점유율이 대전·충남보다 더 높다는 사실이었다. 87년 대선에서 지역주의 투표 경향이 드러나지 않았고, 88년 총선에서도 한 발만을 살짝 담은 충북이 불과 3~4년 만에 지역주의 투표 성향을 뚜렷하게 보였다는 평가가 가능하다. 하지만 여기에는 신중한 해석이 필요한데, 그것은 지역주의와 '집권당 우선주의'의 결합이 가져온 효과일 개연성이 매우 크다는 사실이다.

〈표 7〉 14대 총선에서 지역정당의 선거 결과

시도명	계	민주자유당	민주당	통일국민당	기타(무소속)
	237	116	75	24	22
부산	16	15	0	0	1
대구	11	8	0	2	1
경북	21	14	0	2	5
경남	23	16	0	3	4
광주	6	0	6	0	0
전북	14	2	12	0	0
전남	19	0	19	0	0
충북	9	6	1	2	0
충남	14	7	1	4	0
대전	5	1	2	0	2

그렇지만 〈표 7〉에서 알 수 있듯이 충청도 지역주의는 아직 강도와 응집력에서 영호남의 그것에 견줄 수 있는 수준은 아니었다. 집권당이 싹쓸이를 하였던 영남이나 그 반발로 민주당이 95% 이상의 의석을 차지하였던 호남과 달리 충청에서는 오히려 91년 지방선거에 비해 지역주의 투표 경향이 완화되는 모습을 보였다. 충청도가 3당 합당의 주체로 활동하는 것에 불만을 갖고 있으면서 호남에 거부감을 갖고 있는 유권자들은 지역주의 투표 성향에서 한발 물러서서 충청도와 연관이 없는 통일국민당 후보와 무소속 후보를 지지하는 양상을 보였다(강희경 2014, 311). 이러한 투표 패턴은 같은 해에 있었던 14대 대선에서도 반복되었다.

2) 강화기(1995~1998)

강화기는 내각제를 둘러싼 갈등으로 결국 JP가 민주자유당을 탈당(1995.2.9)하고 자유민주연합(이하 자민련)을 창당(1995.3.30)하여 신당 돌풍을 일으키고 그 여세를 몰아 DJP 공동정부를 출범시켰던 시기이다. 자민련은 1960년 제3공화국 이후 내각제를 공식적으로 표방한 첫 번째 정당이자 충청도를 기반으로 지역정당을 표방한 최초의 정당이었다(중앙선관위 2009, 39). JP는 탈당의 변으로 토사구팽(兔死狗烹)을 유포시키는 등 자신이 영남정권으로부터 밀려난 피해자라는 것을 각인시켜 충청유권자들을 결집시켰다. 실제로 1995년 지방선거에서 ‘충청도 핫바지론’, ‘충청도 푸대접론’과 같은 지역주의 발언을

노골적으로 제기하였다.⁴⁾ 그 결과는 지역주의의 차원에서 본다면 당시 언론에서 묘사한 ‘신3김 시대’의 도래에서 알 수 있듯이 대성공이었다(중앙선관위 2009, 55).

자민련은 충청도 정당임을 숨기지 않아 여타 지역인 서울과 부산을 비롯하여 호남권 전체에서는 아예 후보를 공천하지 못했다. 그러나 지배지역인 충청도 시도지사 선거를 석패하였고, 자치구 시군의장선거에서도 대전 100%, 충남 89.1%의 의석점유율을 기록하였다. ‘충청도 핫바지론’으로 지역정서를 자극한 대전·충남의 지역주의 투표행태의 강도는 처음으로 호남 수준에 이르렀다. 충북은 상황이 달랐는데, 자민련은 충북도지사 선거에서만 이겼을 뿐 시군의 장 선거에서는 11곳 중 2곳을, 시도의원선거에서는 전체 36석 중 4석(의석 점유율 11.1%)만 차지하였다. 여전히 이 선거에서 집권 민주자유당이 12석, 민주당과 무소속이 각각 10명씩을 차지하여 자민련을 크게 앞섰다. 그럼에도 충북에서 지역주의 투표행태가 본격화된 것은 1995년 1회 지방선거로 보는 것이 합당하다. 그 이유는 첫째, JP와 자민련 후보들은 노골적으로 ‘충청도 핫바지론’을 제기하였는데, 이는 한국 정당사에서 공개적으로 지배지역의 단합과 경쟁지역에 대한 폄하를 공개적으로 내건 최초의 언술이었다. 충북유권자들은 이 담론을 행동으로 지지하지는 않았으나 심정적으로 호응하였다. 둘째, 도지사 선거의 승리로 자민련의 도정이 처음으로 실시되었다(강희경 2014, 319-325).

1996년 15대 총선은 충북 지역주의의 정점을 보여주었다(〈표 8〉 참조). 이 선거에서

〈표 8〉 15대 총선(1996) 결과

구분	투표자 수 (천 명)	투표율 (%)	후보별 득표율(의석 수)					
			제1당	제2당	제3당	제4당	무소속	기타
			신한국당	국민회의	자유민주연합	통합민주당		
전국(253)	20,123	63.9	34.5(121)	25.3(66)	16.2(41)	11.1(9)	11.8(16)	0.9
충청(28)	2,090	67.0	27.8(3)	8.4	47.0(24)	9.4	6.9(1)	0.4
대전(7)	530	63.0	21.4	11.4	49.8(7)	12.6	4.1	0.6
충남(13)	885	68.7	28.9(1)	6.1	51.2(12)	7.9	5.5(1)	0.3
충북(8)	675	68.3	31.5(2)	8.9	39.4(5)	8.9	10.9	0.4

4) 당시 지방선거에서 자민련의 김현수 청주시장 후보의 발언이다. “경상도 당은 30년간 집권했고 전라도 당은 30년간 제1야당을 해왔다. 충청도는 선거 때마다 찍을 당이 없어서 이러 저리 이용만 당하고 명청도에 핫바지 소리까지 듣는 신세가 됐다”(중앙선관위 2009, 111).

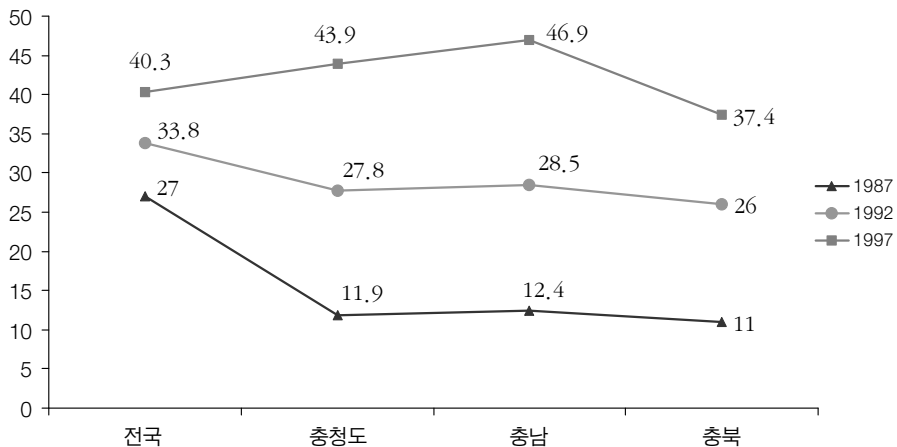
〈표 9〉 15대 대선(1997) 결과

구분	투표자 수 (천 명)	투표율 (%)	후보별 득표율(%)				
			1위	2위	3위	4위	기타
			김대중	이회창	이인제	권영길	
전국	26,043	80.7	40.3	38.7	19.2	1.2	0.6
충청도	2,522	78.1	43.9	27.4	26.6	1.1	0.9
대전	693	78.6	45.0	29.2	24.1	1.2	0.5
충청남도	1,024	77.0	48.3	23.5	26.1	1.0	1.1
충청북도	805	79.3	37.4	30.8	29.4	1.3	1.1

JP는 1995년 지방선거에 이어 ‘충청도 핫바지론’을 거둬 제기하여 충북의 호응마저 얻어냈다. 자민련은 처음이자 마지막으로 독자적으로 대전·충남은 물론이고 충북에서조차 제1당이 되었다. 영남의 패권적 지역주의와 호남의 저항적 지역주의의 대립이 정점에 오른 상황에서 충청도 주민들도 반사적 지역주의로 권력을 획득하는 작업에 나섰다.

충북과 대전·충남의 투표 패턴이 일치하였던 이러한 현상은 DJP 공동정부를 가져왔던 1997년 제15대 대통령선거와 1998년 제2회 지방선거로 이어졌다. 먼저, ‘지역 등권’과 ‘수평적 정권교체’를 내건 1997년 대선은 내용적으로는 호남과 충청도의 지역연합이 핵심이었는데, 결과적으로 DJ의 당선에 가장 결정적인 기여를 했다. DJ는 충청도에서 43.9%

〈그림 2〉 3차례 대선에서 DJ의 득표율 추이



를 획득하여 출신지가 충남인 이회창 후보와 이인제 후보를 압도하였다. 충북은 이 선거에서도 대전·충남과 같은 선거 결과를 보여주었다.

여기에서 주목할 것은 충청지역주의에 미친 DJP 연합의 구조적 효과이다. <그림 2>에서 드러나듯이 DJP 연대는 1992년 대선과 비교할 때 충청도에서만 14~18%의 효과를 창출하였다. 그러나 단기적인 표의 증가보다는 그것이 가져온 구조적인 효과에 주목할 필요가 있다. 보수적인 집권당과 자민련의 표밭이었던 충청이 DJP 연대 이후 수도권과 더불어 양당이 가장 치열하게 경쟁하는 유동지역으로 변화했다. 특히 진보정치인 DJ와 그가 이끌던 민주당에 대한 충북 유권자의 반감과 거리감은 현격하게 감소하였다. 3당 합당이 부산·경남의 보수당 편입을 초래했다면, DJP 연합은 충청 지역의 야당화를 촉발하였다.

3) 해체기(2000년 이후)

이 시기는 내각제 파기(1999.8)와 임동원 통일부장관 해임건의안 통과(2001.9.2)로 DJP 연합이 해체됨으로써 한나라당의 완승과 자민련의 소멸로 이어지는 단계이다.⁵⁾

김욱에 따르면 16대 총선부터 자유민주연합의 독점적 지위가 확연히 흔들리기 시작했다(김욱 2004, 71). <표 10>에서 알 수 있듯이 자민련은 득표율 9.8%로 17석(지역 12/

<표 10> 16대 총선(2000) 결과

구분	투표자 수 (천 명)	투표율	후보별 득표율(%)					
			제1당	제2당	제3당	제4당	무소속	기타
			한나라당	새천년 민주당	자유민주 연합	민주 국민당		
전국(273)	19,157	57.2	39.0(133)	35.9(115)	9.8(17)	3.7(5)	9.4(3)	2.3
충청(24)	1,966	58.5	23.2(4)	30.0(8)	34.8(11)	0.9	6.9	4.2(1)
대전(6)	500	53.3	23.3(1)	28.4(2)	34.3(3)	0.9	9.9	3.1
충남(11)	827	60.1	17.4	30.0(4)	39.2(6)	1.1	4.9	7.4(1)
충북(7)	639	60.8	30.6(3)	31.3(2)	29.5(2)	0.7	7.1	0.8

5) 내각제 파기가 DJ가 일방적으로 주도한 것이 아니라 당시 역학과 상황을 고려한 두 사람의 목계(以心傳心)에 의한 것이었고, 내각제 강경파(당시 김용환 부총재와 강창희 원내총무 등)가 자민련을 주도하면서 공동정부의 해체로 이어졌다는 주장에 대해서는 엄상현(2003, 156-165)을 참조.

비례 5)을 얻어 원내교섭단체 구성에 실패했다. 더욱 초라한 것은 충청도 이외의 지역에서 당선된 곳은 경기도 단 한 곳뿐으로 완전히 충청당으로 전락하였다. 충북은 16대 국회의원선거를 계기로 1995년 이전으로 회귀하였다. 즉 지역주의 투표 행태에서 이탈하여 더 이상 대전·충남과의 충청도 정체성을 공유하지 않게 되었다(강희경 2014, 341).

이러한 패턴은 16대 대통령선거(2002)와 17대 총선(2004)으로 이어졌다. 노무현 정부를 출범시킨 16대 대선은 3김이 대선후보에서 퇴장한 첫 선거라는 점에서 관심을 모았다. 특히 행정수도의 충청도 이전이라는 노무현 후보의 파격적인 공약이 충청은 물론 전국적 관심을 모았다. 이 공약은 지역주의의 기준을 원초적 감정에 의존하는 출신지 중심에서 지역의 이해관계를 기반으로 하는 거주지 중심으로 변화시켰다. 충청지역에서는 16대 대선과 17대 총선을 거치면서 전통적 지역주의가 쇠퇴하였고 대신 정책중심의 새로운 지역주의가 나타났다(김욱 2004, 80).

탄핵바람이 몰아쳤던 <표 11>의 17대 총선 결과는 충청 지역주의의 소멸을 보여주고 있다. 이 선거에서 자민련은 불과 4석을 얻어 신생 정당인 민주노동당에도 밀려 제5당의 지위로 전락하였고, 비례대표 1번인 JP의 낙선과 정계은퇴(2004.4.19)를 가져왔다. 결국 자민련은 제4회 지방선거를 앞둔 2006년 2월 한나라당에 흡수 통합되어 지역정당으로서

<표 11> 17대 총선(2004) 결과⁶⁾

구분	투표자 수 (천 명)	투표율	정당 득표율(%)				
			제1당	제2당	제3당	제4당	제5당
			열린 우리당	한나라당	민주 노동당	새천년 민주당	자유민주 연합
전국(299)	21,582	60.6	38.3(152)	35.8(121)	13.0(10)	7.1(2)	5.8(4)
충청(24)	2,033	57.5	41.8(19)	25.0(1)	11.7	2.7	18.8(4)
대전(6)	605	58.9	43.8(6)	24.3	11.8	3.1	17.0
충남(11)	794	56.0	38.0(8)	21.2(1)	10.5	2.8	27.5(4)
충북(7)	635	58.2	44.7(5)	30.3	13.1	2.2	9.7

출처: http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo_report.xhtml

6) 주지하다시피 17대 총선(2004.4.15.)부터 지역구 후보와 비례대표의 지지 정당에 대한 선호를 별도로 투표하는 1인 2표제가 도입되었다. 광역단위의 지역 득표율은 해당 지역 출마 후보자의 평균 득표율이고, 전국은 비례대표 국회의원선거의 정당 지지율을 표시한 것이다.

〈표 12〉 20대 총선(2016) 결과

구분	투표자 수 (천 명)	투표율	정당 득표율(%)			
			제1당	제2당	제3당	제4당
			더불어민주당	새누리당	국민의당	정의당
전국(253)	24,431	58.0	110(25.5)	105(33.5)	25(26.7)	2(7.2)
충청(26)	2,785	57.1	42.5(12)	41.8(14)	13.8(0)	3.4(0)
대전(7)	1,113	58.6	43.9(4)	37.9(3)	14.9(0)	4.1(0)
충남(11)	934	55.5	42.1(5)	44.1(6)	14.5(0)	3.5(0)
충북(8)	737	57.3	41.6(3)	43.5(5)	11.9(0)	2.7(0)

소멸하였다. 이후에도 몇 차례 충청에 기반을 둔 지역정당의 복원 시도가 있었지만 분당과 합당을 반복하면서 결국 여당에 흡수되고 말았다.⁷⁾ 가장 최근(2016)에 치러진 20대 총선을 보면 충청에 기초한 어떠한 지역주의 시도 자체가 부재했음을 알 수 있다. 오히려 충청지역에서 새누리당(14석)과 더불어민주당(12석)의 양당 체제가 뚜렷하게 구축되었음을 알 수 있다. 제3당의 지위를 획득한 국민의당의 후보자들은 이 지역에서 평균 13.8%의 지지율을 얻었지만 단 1석도 획득하지 못했다.

III. 새로운 지역주의의 등장: 발전적 지역주의

최근 충청의 지역주의는 수동적인 반사적 지역주의에서 적극적인 전략적 지역주의로 변화하고 있다. 이와 관련하여 가장 눈에 띄는 현상은 이러한 변화를 충북이 주도하고 있다는 점이다. 대표적인 것이 이시종 충북지사가 제안하고 있는 ‘영·충·호 시대’라는 담론이다. 이에 대한 충북도의 공식적 설명은 다음과 같다.

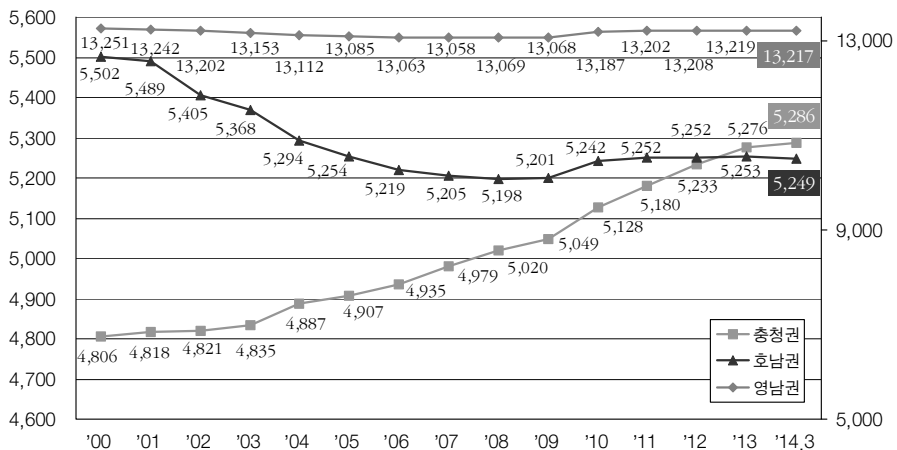
7) 이를 간략히 정리하면 다음과 같다. 심대평의 국민중심당 창당(2006.1.17) → 이회창의 자유선진당과 합당(2008.2.12) → 심대평 자유선진당 탈당 후 국민중심연합 창당(2010.4.1) → 자유선진당의 재통합(이인제+국민중심연합) → 선진통일당으로 당명 변경(2012.5.29) → 새누리당과 합당(2012.10.25).

“전래의 인구나 정치력을 통해 서울권과 함께 한국 근현대사를 3분해 온 “영·호남 시대”가 2013년 5월 충청권 인구의 호남 추월이라는 역사적 변혁과 마주한 바, 인구지표가 포괄하는 정치·경제·사회·문화·생활 지형의 재편 기조에 적극 대응하여, 그 동안의 서울·수도권 절대 집중과 영남-호남이라는 과잉 이념적 분할구도를 미래지향적으로 극복하고, 국토권역 간 기존 위상·역할을 불평등한 대립·갈등 구조가 아닌 공정한 상생·화합 구조로 대전환함으로써, 국가·지역발전의 패러다임을 새롭게 구축하자는 시대적 제안이자, 그 과정에서 충청권 내지 충북의 역할을 창조적으로 모색하는 통합 의제이다(충청북도 2014).”

물론 이 담론은 인구학적 변동을 1차적 배경으로 삼고 있다(〈그림 3〉 참조). 이 용어에 대해 권혁철은 “영충호란 말에는 지역 구도의 양대 산맥인 영호남의 그늘에서 무기력했던 충청의 자존심을 찾겠다는 강렬한 의지가 담겨 있다”고 해석했다(『한겨레』, 2015.2.25). 하지만 일각 특히 호남에서는 인구 서열주의나 지역 이기주의를 조장할 위험이 매우 높다고 비판하고 나섰다. 이러한 비판을 의식하여 충청북도에서는 이 담론이 “전통적 지역 구도를 상징하는 영남-호남 주도 개념을 영남-충청-호남이라는 공동발전 개념의 균형적 단어로 대체”하는 것(언어적 관점)이자, “절대 우위의 중앙종속체제에 맞서 영충호 시너지로 공동대응 및 극복하여 균형을 달성하겠다는 전략적 연대”(권역적 관점)의 개념이라고 설명하고 있다. 그리고 무엇보다 강조하는 것은 이 용어가 “기존의 지역구도에 충청권이 합세하는 새로운 지역주의를 철저히 배격하고 대신 3권역의 공영발전을 도모”(충청권

〈그림 3〉 영호남과 충청권의 인구 변화 추이

(단위: 천 명)



출처: 충청북도(2014), p.1에서 재인용

관점)한다는 설명이다(충청북도 2014, 5-11).

필자가 보기에 영·충·호라는 답론은 충북이 주도하는 새로운 지역주의, 즉 ‘발전적 지역주의’의 구체적 표현이다. 여기에서 지방정부는 마치 과거의 발전국가가 그랬던 것처럼, 기획·결정한 전략산업(신성장 동력)에 재정과 인사를 집중 투자하는 적극 역할을 수행한다.⁸⁾ 과거와 다른 점이 있다면 선거를 목전에 둔 정치적 슬로건보다는 지역특화 산업이나 고용 창출 등 실질적 성장전략을 내세우고 있다는 점이다. 또한 과거의 지역주의가 출신지와 인물 중심의 권력 지향적 성격을 갖고 있다면, 발전적 지역주의는 고부가가치 산업 중심의 성장 전략과 정책 지향적 성격을 갖고 있다. 늘 쫓아만 갔던 충북에서 먼저 제기하고 대전·충남이 화답하였다는 점도 새로운 모습이다.⁹⁾

또 하나 눈여겨볼 충북의 답론은 국가의 균형발전을 위한 ‘강호축’ 구축이라는 프로젝트이다. 2016년부터 이시종 충북지사는 경부축(서울-부산)에 대응하여 강원-충청-호남을 연결하는 새로운 교통·관광·산업축으로서 강호축 발전을 제안하여왔다. 그에 따르면 상대적으로 소외되어 왔던 강호축의 구축은 포화·밀집된 경부축의 한계를 극복하고 국토균형발전을 이룩함으로써 대한민국이 선진국으로 도약할 수 있는 신발전축의 의의를 갖고 있다(충청북도 2017, 22).

영·충·호나 강호축이라는 답론에 내재된 ‘발전적 지역주의’는 기존의 영호남 대결에 의존하였던 양극적 지역주의를 다층적 지역주의로 전환시키는 긍정적 효과를 갖고 있다. ‘발전적 지역주의’가 지역의 특성과 시대의 추이를 고려한 자생적 성장전략으로 발전한다면 그리 반대할 이유가 없다. 그러기 위해서는 몇 가지 전제 조건들이 부과되어야 한다. 첫째는, 단지 성장 중심의 양적 발전이 아니라 삶의 질이나 생태적 관점을 견지한 지속가능한 발전 전략을 지향해야 한다. 그렇지 않다면, 특성화된 지역경제로 인해 지역은 지속적으로 경기부침 현상을 겪게 되고, 국가의 혜택을 둘러싼 지역 간 경쟁과 갈등은 더욱 치열해질 것이다. 그리고 그 결과는 의도하지 않게도 배타적 지역 발전을 열망하는 근대주의적 욕망의 포로이자 중앙의 기획과 통제 아래 실행만 담당하는 성장 속의 종속, 이른

8) 충북은 ① 바이오산업, ② 태양광·신에너지산업, ③ 화장품·뷰티산업, ④ 유기농산업, ⑤ 신교통·항공산업, ⑥ ICT융합산업 등 신성장동력산업을 설정하였다. 이시종 지사는 적지 않은 예산을 들여 오송 화장품뷰티산업 엑스포(2014.9)를 열었고, 작년에는 ‘청주세계무예마스터십’(2016.9.2~9.8)을 개최하였다. 또한 연임에 성공한 후 충북도정의 목표를 ‘4% 경제 실현’으로 설정하였다.

9) ‘새누리당과 충청권 4개 시·도 간 예산·정책 협의회’에서 권선택 대전시장은 “영충호 시대임에도 충청권이 홀대를 받고 있다”며 적극적인 지원을 요청했다(『충북일보』, 2016.8.15). 또한 충남 천안의 4선의원인 양승조 의원의 의정보고서(2015)의 제목이 <영충호 시대: 새로운 장을 양승조와 함께> (<http://dl.nanet.go.kr/OpenFlashViewer.do>)인 점도 흥미롭다.

바 ‘발전적 중속’으로 귀결될 것이다(김용규 2016). 지속가능한 발전이 되기 위한 두 번째 조건은, 그것의 기획과 실행 과정에 민관협력의 정신과 제도가 제대로 구현되어야 한다는 점이다. 과거의 지역주의에서 유권자나 주민은 일방적인 정치적 동원 대상이었다.¹⁰⁾ ‘발전적 지역주의’에서 시민은 토론과 결정의 주체이다. 마지막 조건은, 강원이나 제주를 포함하여 소외 지역을 낳지 않는 지방분권과 자치의 자율 이론으로 재정립되어야 한다는 것이다. 그렇지 않는다면 영·충·호는 또 다른 수도권 편입전략으로 퇴보할 수 있는데, 그러한 우려가 일부에서는 현실이 되고 있다. 최근 충북발전연구원은 세종-청주-대전-천안을 연계한 신수도권 발전전략을 제안한 바 있다. 이는 경기도의 세종-강원 일부-충남 서해안을 아우르는 ‘메가 수도권계획’의 아류가 될 수 있다. ‘발전적 지역주의’가 해소해야 하는 것은 지역주의가 아니라 지역격차이며(김진하 2010, 110), 이를 위해 필요한 것은 주민참여와 민관협력의 제도화이다.

IV. 맺음말: 충북 지역주의 보편성과 특수성

지역주의적 투표(regional voting)를 “유권자가 투표 선택을 할 때, 후보자의 출신 지역, 후보자가 속한 정당 지도자의 출신 지역, 혹은 가장 포괄적으로는 후보자가 속한 정당이 상징하는 지역이 어딘가를 고려하여 투표하는 현상”이라고 정의(김욱 2007, 119)할 때, 충북 지역주의는 그러한 패턴을 충실히 밟아왔다고 할 수 있다. 충북 지역주의는 형성기 단계(1987~1994)에서 충청 출신인 JP와 그가 만든 신민주공화당을 매개로 등장하였다. 또한 강화기(1995~1999)에는 JP와 충청권 출신 정치인들이 이끌었던 자민련을 중심으로 결집하였다. 마지막으로 해체기(2000년 이후)에는 후보자나 지도자의 출신 지역이 아니라 지역의 이익과 발전을 대표할 정당을 중심으로 전개되었다.

많은 연구자들은 공통적으로 충청 지역주의의 특성으로 높은 가변성과 낮은 응집력을 지적하여 왔다(장수찬 2006; 박재정 2005; 김욱 2004). <표 12>에서 알 수 있듯이 충청지

10) 이 부분에 대해 가장 강력한 주장은 김욱 교수(서남대)에 의해 제기되었다. 그에 따르면 우리 유권자들은 영남 부르주아가 장악한 ‘영남 패권주의’의 ‘불모’이자 ‘인질’이다. 지역화합을 외치는 노무현 이데올로기나 친노 패권세력의 등장에 의해 호남이 독자적 대안을 마련하지 못한 채 ‘표 찍는 인질’로 전락되었다는 그의 주장은 지역주의와 관련하여 뜨거운 논쟁을 초래했다. 이에 대해서는 김욱(2015)을 참조.

〈표 13〉 대통령선거의 지역 분산지수(Regional SD Index)

분산지수	13대 대선	14대 대선	15대 대선	16대 대선	17대 대선
평균	0.22	0.22	0.22	0.24	0.16
부산, 경남	0.17	0.22	0.18	0.19	0.08
대구, 경북	0.20	0.18	0.22	0.28	0.15
광주, 전라	0.36	0.40	0.38	0.43	0.34
대전, 충청	0.16	0.06	0.08	0.04	0.09

출처: 김진하(2010, 100)에서 재인용

역의 경우는 JP 후보가 출마했던 13대 대선을 제외하고는 0.10 미만의 분산지수를 보여주어, 호남이나 대구·경북에 비해서 약한 수준의 지역투표 경향을 보여주었다. 아마 충청을 대전·충남과 충북으로 세분화하여 분산지수를 구했다면 충북의 그것은 수도권과 비슷한 정도로 나타날 것이다.

또 다른 충청 지역주의의 특징은 ‘반사적 지역주의’ 또는 전략적 지역주의의 성격이다. 즉 충청 지역주의는 영호남의 지역주의처럼 패권 유지와 정권 획득과 같은 뚜렷한 목표의식을 갖고 있지 않으며, 다른 지역에 의해 소외당하지 않으려는 수준의 반사적 지역주의에 해당된다는 것이다. 그렇기 때문에 엘리트의 정치적 동원 역시 단순히 영호남 지역대결을 역이용하는 수준에 그친다(장수찬 2006, 159).

필자가 보기에 이 부분은 지역주의의 동태와 관련하여 유심히 살펴볼 필요가 있다. 최근 충청 특히 충북의 지역주의는 정책공약과 그에 따른 구체적인 경제적 이익에 기초하여 정치적 지지를 결정하는 ‘정책적 지역주의’(김욱 2004; 유재일 2005) 또는 맹목적이고 즉자적이며 직접적인 배타적 지역주의와 달리 거주 지역의 실질적 이익을 중시하는 ‘실용주의적 또는 합리적 지역주의’(이준한·임경훈 2004, 227)로 명명할 수 있다. 이남영(2015)에 의하면 여전히 후보자 선택에 미치는 요인 중 출신지역 변수가 가장 결정적이며, 그런 점에서 지역주의의 퇴조이론은 기각될 수 있다(〈표 14〉 참조). 하지만 이러한 주장은 지역주의의 내용과 성격의 변화를 놓칠 수 있는 한계를 안고 있다. 적어도 충청에서는 영호남을 ‘대립항’으로 설정하였던 반사적 지역주의가 발전과 성장을 목표로 한 ‘전략적 지역주의’(윤종빈 2007, 18)로 변화하고 있다. 그리고 이러한 지역주의의 전반적 변화를 이끌고 있는 것이 충북의 지역주의이다. 문재인 정부의 출범 이후 적극적으로 추진되고 있는 분권과 자치의 정책이 일정 정도 결실을 맺는다면, 충북이 선도하고 있는 발전적(전략적)

〈표 14〉 각 독립변수의 후보자 선택에 미치는 효과 분석 결과

	표준화된 직접효과	표준화된 간접효과	표준화된 전체 효과
출신지역	-.377	-.059	-.435
연령	-.231	-.106	-.338
주관적 이념	-.265	-.047	-.312
과거경제 평가	-.183	.000	-.18

출처: 이남영(2015, 140)에서 재인용

지역주의는 ‘패권과 저항’, ‘특권과 소외’로 상징되는 영호남 지역주의의 대안적 모델로 부상할 수 있는 가능성을 조심스럽게 전망할 수 있다.

이제 충북 지역주의의 고유한 특성을 해명할 차례이다. 충청 지역주의의 낮은 응집력과 높은 가변성의 구조적 원인은 무엇일까? 충북과 대전·충남의 지역투표의 차이는 어디에서 온 것일까? 이에 대한 1차적 해답은 역사와 문화라는 정체성 차이에서 찾을 수 있다. 두 지역은 행정구역과 언어의 동질성에도 불구하고 영호남과 달리 상당 기간 충남은 대체로 백제 땅(금강문화권)이었지만 충북은 신라, 백제, 고구려 삼국이 서로 교차하여 지배하여 왔다(한강문화권). 그 예로, 신라 지명인 서원정과 백제 지명인 상당, 고구려 지명인 낭비성의 흔적이 서원대학교, 상당 산성, 낭성면으로 남아 있다(강희경 2014, 22).

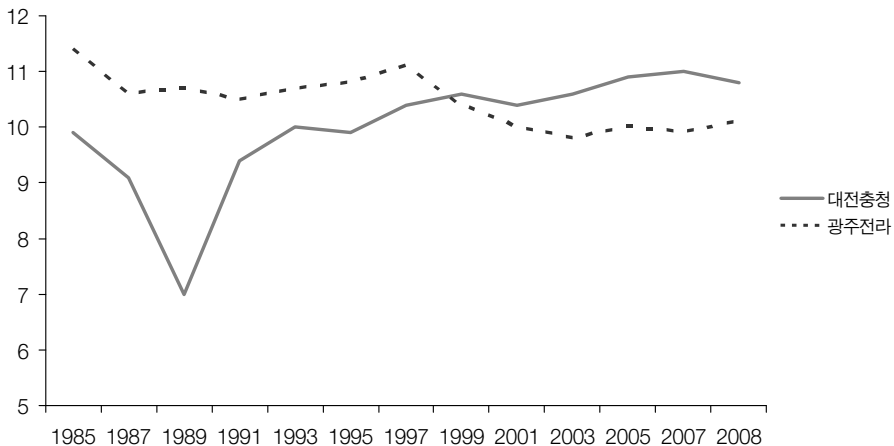
또한 충북은 본격적인 산업화 이후에도 영호남과 달리 충청도 내부의 인구 이동보다는 서울을 포함한 수도권, 특히 경기나 인천지역과 더 활발하게 교류(민경희 2011, 58)함으로써 내부의 통합성이 그리 견고하지 않은 편이다. 서울과의 인접성 때문에 정보와 편의 시설을 서울에 의존하고 있는데, 이는 독자적인 지역정체성을 생산하는 데 장애가 되고 있다는 분석이다. 충북의 중앙일간지 구독률은 부산이나 광주, 대구나 대전보다 높아 95% 이상인데, 이는 자체 정보 생산량과 유통량의 부재를 의미한다.¹¹⁾ 또한 지역사회의 엘리트 지배 구조를 연구한 결과에 따르면 청주는 전통적으로 중앙권력이 지방권력을 압도적으로 지배하여 온 것으로 나타났다. 즉 상층 권력자들의 다수가 검찰과 경찰 등 중앙 권력자들이고 행정·정치·사회분야의 권력자들이 지역에서 상대적으로 큰 영향력을 행사하고 있는 것이 드러났다. 정치 및 행정 분야는 국가권력의 대리인이라는 점에서 중앙집권체제의 당연한 결과라고 할 수 있다(민경희 외 1996, 222).

11) 이에 대해서는 “조·중·동에 점령당한 충북: 부산·강원·제주, 지역신문 우위점한 것과 대조… 10위 안에 단 하나”의 기사를 참조(『충북인뉴스』, 2011.5.4).

필자가 보기에 이보다 중요한 원인은 정치지도자와의 약한 정치적 일체감과 지역을 단위로 한 경제적 차별 및 소외 의식의 부재에 있다. 충북은 JP와 어떤 견고한 정치적 유대나 일체감을 갖고 있지 않았다. DJ와 광주주는 분리 불가능한 하나의 실체였다. 1980년 신군부가 조작한 '김대중 내란음모사건'은 광주항쟁의 촉발 계기가 되었고, 그 둘은 지역 차별의 최대 희생자이자 우리나라 민주화운동의 원천이었다. YS와 부산·경남의 관계 역시 역사적 사건을 공유하는 정치적 유대에서 있다. 주지하다시피 부마항쟁은 박정희 독재정권을 신랄하게 비판하였던 외신과의 인터뷰 내용을 빌미로 의정사상 처음으로 YS의 의원직을 제명(1979.10.4)한 것이 발단이 되었다. 하지만 JP와 충청, 특히 충북의 유권자들은 역사적 사건에 기초한 정치공동체의 경험을 단 한 번도 겪지 못했다. 게다가 JP는 정의를 추구하다가 정권에 탄압받는 민주화운동의 지도자나 재야인사가 아니라 늘 권력을 향유하였던 '정권의 2인자'였다. 그렇다고 그의 평생 소신이었던 '내각제'가 경제성장이나 민주주의처럼 폭 넓게 공감대를 구축한 정치적 가치로 인식되었던 것도 아니었다. JP에 대한 충북 지역주의는 충남과 달리 정치적 동정 이상을 넘어서지 못했다.

끝으로 충북 지역주의는 경제 차별에 기초한 소외 의식에 바탕을 둔 것이 아니기 때문에 단명할 수밖에 없었다. 충청지역은 개발정책의 수혜자는 아니었지만 그렇다고 피해자도 아니었다. 권위주의 정권 기간 동안 충청지역은 관료엘리트 충원비율에 있어서 전국 평균 수준이나 그 이상을 대체로 유지하여 왔다(장수찬 2006, 151). 특히 1990년대 말

〈그림 4〉 충청과 호남의 지역총생산(GRDP) 추이



출처: 통계청, 충청북도 시군단위 지역내총생산(GRDP)(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=212&tblId=DT_GRDP1&conn_path=I3)

이후에는 지역 GDP 성장에서 다른 지역을 월등히 앞서고 있다. 여기에서 ‘충청도 핫바지론’의 실체를 확인할 필요가 있다. 그 당시 YS에 의한 JP 축출을 상징하는 ‘충청도 핫바지론’에 대해 충청도민들은 JP뿐만이 아니라 자신들이 모멸과 무시를 당했다고 인식하였고 영남에 대한 적의를 팽배하게 만들었다. 그러나 <그림 4>에서 알 수 있듯이 ‘충청도 푸대접론’은 사회경제적 실체를 반영하지 못한 허구적 담론이었다. 요약하자면, 충북의 지역주의는 경제적 이해와 물질적 이익을 담고 있지 않았기 때문에 그만큼 선거에 따라 큰 변동폭을 보여주었던 것이다.

정리하자면, 오늘날 충북 지역주의는 갈림길에 서 있다. 선거 때마다 불거지는 ‘충청대망론’이나 ‘반기문 대통령’ 등등은 그 실현 가능성을 떠나 인물과 출신 중심의 지역주의 사고라는 점에서 퇴행적이라고 평가할 수 있다.¹²⁾ 그러나 지역발전에 대한 주민들의 여망을 바람직한 비전과 프로젝트로 구체화하여, 자생적 발전전략으로 진화할 가능성 역시 존재한다. 이를 정책으로 정식화하고 선거에서 표로 결집하는 것, 그것이 바로 정치적 기획가(political entrepreneur)인 정당의 능력이자 정치인의 리더십이다.

12) 일반적 예상과 달리 반기문 전 UN 사무총장에 대한 강력한 지지는 충청(26.6%)이 아니라 제주(35.8%), 대구/경북(31.3%), 강원(31.3%)의 순이었다. 당연히 더불어민주당(10.7%)보다는 새누리당(43.1%) 지지자들과 진보(14.7%)보다는 보수(34.9%) 성향의 응답자들이 압도적인 지지를 보낸바 있다. 중앙선거여론조사 공정심의 위원회 자료. <https://www.nesdc.go.kr/portal/bbs/B0000005>

참·고·문·헌

- 강원택. 2013. “사회계층과 투표선택.” 『2012년 대통령선거 분석』. 서울: 나남.
- 강희경. 2014. 『충북의 선거와 지역 정체성』. 청주: 충북대학교 출판부.
- 김 옥. 2004. “17대 총선과 충청권 정치지형의 변화.” 『정치정보연구』 7-1. 69-87.
- _____. 2007. “충청 지역주의의 역사적 발전과정과 특성.” 『정치정보연구』 10-2. 117-134.
- _____. 2012. “충청 지역정치의 특성과 향후 전망: 2010년 제5회 지방선거 충남 도의원 선거 결과를 심으로.” 『국제지역연구』 15-4. 163-178.
- _____. 2015. 『아주 낮은 상식, ‘호남 없는 개혁’에 대하여』. 개마고원
- 김 옥·유재일. 2017. 제20대 총선에서 충청 유권의 투표 선택 분석. 『한국지방정치학회보』 7-2. 2호. 1-20.
- 김명구. 2011. 『해위 윤보선 생애와 사상』. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김성수. 2013. “한국 지역주의 현상에 대한 신제도주의적 이해: 지역정당체제의 경로의존성을 중심으로.” 『아태연구』 20-3. 69-99.
- 김용규. 2016.7.21. “‘지방’의 딜레마와 ‘지역감정’을 넘어서는 나라.” 『한겨레신문』.
- 김재한. 2007. “총선으로 본 지역주의.” 『한국지역지리학회지』 13-4. 381-395.
- 김진하. 2010. “한국 지역주의의 변화.” 『현대정치연구』 3-2. 89-114.
- 노환희·송정민. 2013. “세대균열에 대한 고찰: 세대효과인가, 연령효과인가?” 박찬욱·강원택 편. 『2012년 대통령선거 분석』. 서울: 나남.
- 문우진. 2009. “지역주의와 이념성향: 17대 총선 분석.” 『한국정당학회보』 8-1. 87-112.
- 민경희. 2011. “충청북도의 인구이동, 2000-2010년.” 『사회과학연구』 28-1. 31-61.
- 민경희·강희경·배영목·최영출. 1996. “청주지역사회의 권력구조에 관한 연구.” 『한국사회학』 제30집.
- 박명호. 2009. “2008 총선에서 나타난 세대 효과와 연령 효과에 관한 분석: 386 세대를 중심으로.” 『한국정당학회보』 8-1. 65-86.
- 박상훈. 2009. 『만들어진 현실: 한국의 지역주의, 무엇이 문제이고, 무엇이 문제가 아닌가?』. 서울: 후마니타스.
- 박재정. 2005. “신행정수도 위헌 결정과 충청권 정치지형의 변화 가능성.” 『아태정치연구』 1-1. 97-114.
- 성경룡. 2015. “이중균열구조의 등장과 투표기제의 변화.” 『한국사회학』 49-2. 193-231.
- 엄상현. 2003.2. “국민의 정부 비사: ‘내각제 합의 파기’ 당일.” 『신동아』.
- 오세제·이현우. 2014. “386세대의 조건적 세대효과: 이념성향과 대선투표를 대상으로.” 『의정연구』 20-1. 199-230.
- 유재일. 2004. “지역주의 정치지형의 동태와 과제.” 『정치정보연구』 7-2. 135-159.
- 윤광일. 2013. “지역주의 투표.” 박찬욱·강원택 편. 『2012년 대통령선거 분석』. 서울: 나남.

- 윤종빈. “2007 대선과 수도권 투표성향: 지역, 이념, 그리고 인물.” 『한국정당학회보』 6-2.
- 이갑윤. 2011. 『한국인의 투표행태』. 서울: 후마니타스.
- 이경기 외. 2015. 『신수도권 시대를 선도하는 충북의 발전전략』. 청주: 충북발전연구원.
- 이남영. 2015. “지역투표현상은 퇴조 하는가.” 『현대정치연구』 8-2. 125-147.
- 이내영·정한울. 2013. “세대균열의 구성 요소: 코호트 효과와 연령 효과.” 『의정연구』 19-3. 39-83.
- 이준한·임경훈. 2004. “과연 ‘중대선거’인가?: 제17대 국회의원 선거에서의 유권자 투표결정요인 분석.” 서울대학교 한국정치연구소. 『한국정치연구』 13-2. 117-141.
- 장수찬. 2006. “충청 지역주의의 변화와 지역정당 해체.” 『한국정당학회보』 5-1. 147-169.
- 정상호. 2008. “정책 이념(Policy Idea)으로서 대중경제론의 형성 과정에 대한 연구.” 『지역과 전망』 통권 18호. 서울: 민주화운동기념사업회.
- 중앙선거관리위원회. 2009. 『대한민국 선거사 제6집(1993.2.25.~1998.2.24.)』.
- 최준영·조진만. 2005. “지역균열의 변화 가능성에 대한 경험적 고찰: 제17대 국회의원선거에서 나타난 이념과 세대균열의 효과를 중심으로.” 『한국정치학회보』 39-3. 375-394.
- 충청북도. 2014.5. 『영·충·호 시대: 충북의 비전과 발전전략』.
- _____. 2017.5.4. <도정 핵심현안 과제>. 도정정책자문단 보고자료.
- 황아란. 2009. “정치세대와 이념성향: 민주화 성취세대를 중심으로.” 『국가전략』 15-2. 123-151.
- Kang, W. T. 2008. “How Ideology Divides Generations: The 2002 and 2004 South Korean Elections.” *Canadian Journal of Political Science* 41, No.2. 461-480.

접수일자: 2017년 10월 13일, 심사일자: 2017년 11월 25일, 게재확정일: 2017년 12월 13일

[Abstract]

A Study on the Mechanism and Characteristics of Chung-buk Regionalism Viewed from Elections in History

Jeong, Sang Ho | Seowon University
Song, Joung Ho | Woosuk University

This study focus on regionalism which is said to be most strongly have influenced on the Korean electoral process. Especially this articles try to explain not Chung-chung regionalism but Chung-buk Regionalism viewed from Elections in History. This paper find new facts. First, Chung-buk Regionalism could not discover before democratization in 1987. It was formed by the occasion of presidential election in 1987 and general election in 1988. And Chung-buk Regionalism reached its peak when JP resigned his membership of the Liberal Democratic Party in 1995 and formed the United Liberal Democracy party(ULDP) in 1996. But it was rapidly dissolved following Roh Moo-hyun's getting elected president(2002) and gale of impeachment(2004). Second, Chung-buk and Chung-chung Regionalism have differences as well as the commonalities. A point of sameness is less consolidated than Ho-nam and Young-nam regionalism. Chung-buk regionalism, rather than seeking hegemony, has taken a more strategic approach, exhibiting greater flexibility and versatility. It is not so ideologically oriented as Ho-nam and Young-nam regionalism, thus focusing on gaining actual benefit through specific policies. differences among them, lifetime and strength of Chung-buk regionalism had been short and vulnerable by far than Chung-chung regionalism. We can interpret this disparity on account of weak affinity to politician who leaded the regionalism and opening identity.

■ Keyword: regionalism, Chung-buk regionalism, developmental regionalism, identity, the era of Young-Chung-Ho