

地方自治下에서의 地域感情解消 方案 For A Solution of Regional Prejudice through the Local Self Government

金 在 必

(경희대학교 강사, 사회학 박사)

<目 次>

- I. 서 론
- II. 지역감정에 관한 기존의 연구
 - 1. 개인적·심리학적 접근
 - 2. 구조적·정치학적 접근
 - 3. 두 접근법의 통합 필요성
- III. 지방자치와 지역감정해소
 - 1. 정치적인 측면
 - 2. 경제적인 측면
- IV. 결 론

I. 서 론

민자당의 과반수 의석 획득 실패, 민주당의 수도권에서의 약진, 재벌당으로 일컬어지는 국민당의 돌풍, 그리고 진보 정당인 민중당의 의회 진출 실패등으로 요약되어질 수 있는 3·24 총선 역시 지역감정의 두터움을 다시 한번 피부로 느낄 수 있는 선거였다. 지역감정에 호소하는 선거구호들이 난무하고, 정치지도자들이 노골적으로 자신들의 출신 지역 주민들에게 소위 '대권'을 앞세워 지지를 호소하는 작태는 87, 88년에 실시된 양대선거 때와 별다

를바 없었다.

각 정당의 득표율을 보면 아직도 우리나라의 정당정치가 지역성에 강하게 의존하고 있음을 알 수 있다. 민자당은 합당주역들의 본거지인 영남과 충청지역에서 전국평균득표율 38.5%보다 훨씬 높은 득표력을 보여준다. 특히 이번 총선을 대통령선거의 전초전으로 몰아가며 노골적으로 지역성을 부추겼던 부산에서 51.8%를 획득함으로써 전국에서 가장 높은 득표율을 나타낸 것은 시사하는 바가 크다. 수도권에서 참신한 인물들을 의회에 진출시키고 호남지역에서 민자당에 2석을 내줌으로써 지역성의 희석화에 어느정도 성공했다고 자체 평가하고 있는 민주당 역시 자신들의 본거지에서 높은 득표율을 보여준다. 전국득표율이 29.2%인 반면, 광주 76.4%, 전남 61.6%, 전북 55.0%로 월등히 높다. 신생정당인 국민당 역시 당대표의 고향인 강원도에서 31.9%를 획득하여 전국득표율 17.3%보다 훨씬 높다.

이번 총선거가 정책이나 이념보다는 지역감정이 지배한 선거였다는 것은 선거후 실시된 한 여론조사에서도 확연히 들어난다.¹⁾ 자신의 투표행위가 지역감정에 의해 다소 또는 많이

1) 동아일보, 1992년 3월 26일자.

영향을 받았다고 대답한 유권자가 각각 39.9%, 39.4%을 나타냄으로써 유권자의 79.3%가 지역감정에 의해 투표했음을 보여준다. 자신의 투표에서 지역감정의 작용을 부인하는 응답자는 14.1%에 지나지 않았다.

그러면 이처럼 지역성에 기초한 '지역감정 정치'가 사라지지않고 우리사회 구성원 대다수가 크고 작은, 의식적이든 무의식적이든, 지역 의식에 함몰되어 헤어 나지 못하고 있는 이유는 무엇인가?

이 글의 목적은 지역감정과 지역갈등에 대한 지금까지의 연구들을 지역감정을 생성·심화시키는 지역주민들의 심리기제를 중심으로 조사하는 개인적·심리학적 접근과, 지역감정 특히 영남과 호남사이의 지역갈등을 정통성이 결여된 권위주의 정권의 중앙집권적인 정책결정의 결과 생긴 지역격차에 기인하는 것으로 간주하는 구조적·정치학적 접근으로 편의상 양분해서 정리해본 다음, 지방자치 아래서 지역감정과 갈등의 해소는 어떤 방식으로 접근해나아가야만 하는가를 천착해보는 것이다. 우리사회의 제반 갈등들이 권위주의적이고 중앙집권적인 정치과정들을 통해 형성되어 온 것은 부정할 수 없는 사실이기 때문에 지방분권화된 지방자치체도를 통해 지역주민들이 지역사회가 직면하고 있는 문제해결에 자율적, 적극적으로 참여할 수 있는 방법들을 제공함으로써 지역감정을 자신이 속하고 있는 지역과 민족공동체에 대한 승화된 사랑으로 전환시키는 방식을 찾아 보려는 것이 이 글의 궁극적인 목적이다.

II. 지역감정에 관한 기존의 연구

1. 개인적·심리학적 접근

이 접근법은 주로 심리학 전공자들을 중심으로 사용되는 것으로서 지역감정을 일단 지연에 기초한 다른 지역에 대한 부정적이고 편견적인 심리상태²⁾ 또는 집단적대감³⁾으로 정의한다. 지역감정의 원인을 외집단에 대한 고정관념의 형성과 편견의 고정화등 집단의식화와 탈개성화에 있는 것으로 간주하면서, 우리사회의 지역감정의 실상을 정확하게 이해하기 위해서는 지역주민들의 타지역민들에 대한 태도의 세 측면, 즉 인지적, 정서적, 행동적 측면으로 나누어 각각의 측면에서 지역감정이 어떤 모습으로 실재하고 있는가를 실증적으로 연구한다. 인지적 측면은 다른 집단성원의 특성에 대한 지나치게 단순화된 비논리적인 신념이 고정관념으로 나타난다. 정서적 측면은 외집단 성원의 성격특성에 대한 편견으로 좋아하거나 싫어하는 감정으로 발현되며, 행동적 측면은 이런 고정관념과 편견이 인간관계에서 실질적 차별 행위로 나타나는 것을 가리킨다. 특정지역출신과 친구로 사귀거나 결혼하는 것을 꺼리는 것은 이런 행동적 측면에서의 지역감정이다.

개인적·심리학적 접근에 기초한 지금까지의 연구들이 밝혀낸 지역갈등의 주요 특성과 형식들은 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 2) 조경근, "영·호남 지역감정 연구", 「월간조선」 1987, 9월호.
- 3) 김진국, "지역감정의 실상과 해소방안", 「심리학에서 본 지역감정」, 한국심리학회편, 성원사, 1987. 지역감정에 대한 개인적·심리학적 접근의 효시는 이진숙이 1959년 「사상계」 12월호에 발표한 "8도인의 성격특성에 관한 선입관념"이라고 할 수 있으며, 위의 한국심리학회가 펴낸 「심리학에서 본 지역감정」이 가장 대표적인 단행본이다.

① 우리 사회의 구성원들 사이에는 지역에 근거한 집단적대감이 존재하며, 이는 오랜 역사 과정을 통해 우리들의 심상속에 각인되어 내려온 것이다. 오랜 기간 동안 가정등의 사회화기관을 통해 학습되어지고 사회적 차별을 통해 강화되어 왔기 때문에 쉽게 해소되지는 않을 것이다.

② 우리들이 자주 이야기하는 영남과 호남 사이의 지역감정은 전체의 일부분에 지나지 않는다. 호남인들에 대하여 부정적인 평가에 있어 영남인들이 더 심할 뿐, 서울을 비롯한 타지역민들은 호남주민들에 대한 부정적인 고정관념과 편견을 가지고 있으며 사회적 거리감을 유지하려한다. 사업을 함께 한다는가, 결혼의 상대자로 적당하다는 것 등에서 가장 심한 사회적 차별을 당하고 있는 지역이 호남이다.

③ 호남인들의 영남에 대한 지역감정은 영남지역주민들에 대한 부정적인 평가이기 보다는 자신들을 정책적으로 차별해왔다고 믿는 영남 출신의 권력자에 불만과 현실적인 피해의식에 기초하고 있는 반면에, 영남인들의 호남에 대한 지역감정은 호남인들이 가지고 있다고 믿고 있는 부정적인 성격특성및 행동양식에 대한 평가에 근거하고 있다.

④ 호남인들의 영남인들에 대한 태도는 기타 지역민들의 영남인들에 대한 태도와 뚜렷한 차이를 보이지 않는다. 즉 호남인들은 영남주민들에 대해 두드러진 부정적 감정이나 차별의사를 가지고 있지 않은 것으로 나타난다.⁴⁾

이런 사실들에 기초하여 개인적·심리적 접근이 제시하는 해소방안들은 매우 긴 세월을

필요로 하는 것들이라. 오랜 역사 과정을 통해 개인의 심성에 각인되어 온 것이 지역감정이기 때문에 개인의 역할에 중요성을 부여하는 구체적이며 미시적인 해결 방법들을 제시한다. 또 외집단을 부정적으로 지각·평가하는 고정관념이나 편견등은 일단 형성되면 '상황의 착각', '귀인의 오류', '가설확인적 검증전략' 등의 심리기제에 의해 더욱 증폭되고 지속되어지는 속성이 있기 때문에 단시일내에 해결하기는 어렵다는 것이다.⁵⁾

이 입장에 따르면 구조적·정치학적 접근에 기초한 연구들이 흔히 제시하는 정치적 민주화나 지역격차 해소를 위한 정치적, 정책적 해결방안들은 국부적이고 선결적인 과제에 불과하다. 왜냐하면 지역민들의 고정관념과 편견에 의해 고정화된 태도를 근본적으로 변화시키기 위해서는 보다 심층적이고 장기적인 대책이 필요하기 때문이다. 그 결과 그들이 제시하는 해소책들은 단순화되고 비논리적인 고정관념이나 편견을 불식시키기 위한 범국민적 의식개혁운동과 가정, 학교, 매스미디어등의 사회화기관을 통한 교육, 물적·인적 교류의 확대와 상호접촉의 활성화등이다.

2. 구조적·정치학적 접근

- 5) '상관의 착각'이란 하나의 표본에 대한 지각 내용을 그 표본이 소속하고 있는 집단의 전형으로 간주하는 범주화된 지각을 말한다. '귀인의 오류'란 개인적인 속성이나 특성을 집단 특유의 것으로 돌리는 것이며, '가설확인적 검증전략'이란 일단 어떤 고정관념을 갖게되면 그 고정관념에 일치하는 정보만을 받아 들이고 그렇지 못한 정보는 무시해버리는 사고의 버릇을 의미한다.

4) 박혜자, "한국지역감동연구의 성과와 과제", 「도시행정연구」, 제6집, 서울시립대학, 1991, pp.159~190.

사회과학들 즉 정치학, 행정학, 사회학, 정책 개발학, 언론학등을 전공하는 학자들에 의하여 자주 사용되어지는 연구방법으로 앞에서 이야기 한 연구 경향들보다 훨씬 거시적이고 구조적이며 정치사회학적이다. 이 접근법에 의하면 우리사회에 만연되어 있는 지역갈등과 지역감정은 5·16이후의 정권들의 특성과 밀접한 상관관계를 갖고 있다. 비헌법적인 절차에 의해 권력을 탈취한 정권들은 자신들의 불확실한 상황을 타개해나가기 위해 연구주의에 입각한 인사정책을 선택하게 되며,⁶⁾ 이렇게 충원된 특정 지역 엘리트들이 자신들의 출신지역에 유리한 경제성장 정책을 채택함으로써 지역간의 불균형과 격차가 심화하게된다. 이들에 의하면 지역

감정이나 갈등은 정통성이 결여된 정권들이 권력유지를 위해 선택할 수 밖에 없었던 제반 정책들의 결과로 이루어진 구조와 제도의 사회심리학적, 또는 정치적 표출에 지나지 않는다. 권력, 위신, 자본으로 대표되어지는 사회의 최소 자원들이 특정지역으로 편중됨으로써 분배 과정에서 소외되고 배제된 집단이나 계층은 좌절감과 피해의식을 갖게 만들며, 정치적 혼란기나 선거시기에 그들의 분노가 격렬한 모습으로 분출되기도 한다. 지난 87, 88년의 양대선거와 이번 3·24 총선거에서 표출된 지역감정의 모습은 바로 이런 지역격차 때문에 상대적으로 혜택을 받고 살아온 지역과 피해를 당했다고 믿는 지역 주민들 사이의 집단적대감이 극렬한

〈표 1〉 출신지역별 각부문엘리트와 인구비

구 분	3, 4, 5공화국		역대참모 총장	대법원 판사	한국은행 입원	인 구 비		
	장·차관	전국구의원				1943	1970	1985
서 울	58	122	3	7	2	3.5	17.6	23.8
경 기	24	27	1	6	0	8.2	10.7	15.5
강 원	15	14	0	0	2	7.0	5.4	4.3
충 청	62	59	4	21	0	10.2	13.8	10.9
경 상	159	168	10	18	6	19.0	30.4	29.9
전 라	53	79	1	20	3	16.3	20.4	14.8
제 주	4	3	0	0	0	0.9	1.2	1.2
이 북	65	74	8	10	0	34.9	-	-
기 타	1			5				
계	441	546	27	87	13	100.0	100.0	100.0
비 고			1988년 8월 현재		1986년 11월 현재			

※ 표 1은 위 김용학의 논문과 「지역감정연구」에 수록되어있는 김만홍의 논문 “제6공화국과 지역감정의 심화”로 부터 재구성하였다.

6) 김용학, “엘리트 충원에 있어서의 지역격차”, 「한국
의 지역주의와 지역갈등」, 한국사회학회편, 성원사,
1990, pp. 265~302. 위 책과 「지역감정연구」, 학민
사, 1991. 등이 구조적·정치학적 연구경향의 논문
들을 모아놓은 단행본들이다.

형태로 외재화한 것에 불과한다.

구조적·정치학적 접근이 주로 다루는 지역
갈등은 영남과 호남 지역간의 갈등이다. 지난
30여년 동안 대통령을 비롯한 주요 엘리트들
의 출신지이며 경제적으로도 외형상 가장 발
전한 곳이 영남지역인 반면, 정치·경제·사

회 모든 측면에서 가장 많은 소외와 무력감을 경험했던 지역이 호남지역이기 때문에 많은 연구들이 이 두 지역을 중심으로 이루어졌다.

(표 1)은 구조적·정치학적 접근에 기초한 연구자들이 지역들 사이의 엘리트 층원의 불균형을 보여주기 위하여 자주 사용하고 있는 주요 부문 엘리트들의 출신지별 분포상황을 요약해 놓은 것이다. 표에서 볼 수 있듯이 3공화국에서 5공화국까지 임명되었던 총 441명의 장·차관 중 영남출신이 159명으로서 전체의 36.1%를 차지하고 있으며 이는 인구비를 감안 하였을 경우 호남출신 장·차관 출신보다 2.6배나 많다.⁷⁾ 인구에 비해 과소 대표되어지고 있는 지역은 경기도, 강원도, 전라도 등이다.

이런 경향은 입법부의 경우에도 나타나는데 3공화국부터 5공화국까지 전국구 국회의원의 30.8%를 경상도 출신들이 차지한 반면, 전라도 14.5%, 경기도 4.9%, 강원도 2.6%, 제주도 0.5%등을 차지함으로써 이들 지역은 전체 인구비에도 훨씬 못미치고 있음을 보여준다. 지난 30여년간 정치적으로 가장 민감한 자리였던 육군참모총장의 직책 역시 경상도 출신들이 과대 대표되어지고 있으며 한국은행의 임원도 마찬가지다. 다만 정치적으로 무력했고 지역연고주의가 상대적으로 약했던 사법부의 엘리트 구성에서만 전라도 출신이 경상도보다 조금 앞선 것으로 나타난다. 이런 엘리트 층원에서의 불균형은 6공화국에서도 지속되어 지역간의 격차가 더욱 심화되고 있는 것으로 한 연구에 의해 밝혀졌다.⁸⁾

7) 김용학, 앞의 논문, p. 273.

8) 김만홍, "제6공화국과 지역감정의 심화", 「지역감정 연구」, pp.154~167.

3공화국 이후 역대 정권에 의해 채택되었던 경제 정책은 국가주도에 의한 불균형성장전략이었다. 국가경제의 총량적 성장을 위해 입지가 유리한 지역을 집중투자하여 성장시키면 그 성장의 과실이 낙후지역으로 자연스럽게 흘러들어가 지역 불균형이 결국에는 시정될 것이라는 낙관적인 전망으로 국가는 수도권과 영남권에 경제시설들을 집중시켰다. 하지만 그런 불균형 개발정책의 결과는 수도권과 영남권으로의 경제력과 인구의 과다집중이었으며, 그로부터 파생된 지역감정의 심화였다.

이들 지역이 일제시대 이래 다른 지역에 비해 공업기반이 비교적 잘 형성되어 있었다는 것은 (표 2)에서도 나타난다. 산업화가 본격적으로 시작되기 이전인 1963년에 이들 지역이 우리나라 전체 제조업 종사자의 77%, 부가가치의 77.3%를 차지하고 있었다. 그러나 문제는 경제성장정책이 시작되면서 이들 지역은 급속히 성장한 반면, 다른 지역들은 상대적으로 정부 정책으로부터 소외됨으로써 낙후지역으로 남게 되었다는 것이다.

(표 2)는 이런 경향을 뚜렷이 보여 주고 있는데, 수도권과 영남권이 제조업종사자와 부가가치의 비중에 있어서 산업화가 진전될수록 더욱 높아지고 있는 것으로 나타난다. 이들 지역이 1983년에 이르러 제조업 종사자의 87.2%, 부가가치의 83.2%를 차지함으로써 이들 지역을 제외한 타지역의 제조업 종사자들의 숫자와 부가가치 기여도는 점점 줄어들고 있다.

산업화에 의하여 심화된 지역격차는 두 가지 면에서 지역감정을 유발시킨다. 첫째, 특정 지역에 투자가 집중될 때 성장지역과 낙후지역 사이에 생기는 소득격차는 낙후지역민들로 하여금 상대적 박탈감을 갖도록 한다. 이 박탈

감이 정치적 피해의식과 맞물려 승수효과를 가속화시킬 경우 자신들을 차별하고 있다고 믿는 정치세력들에 대한 적대감이 우리와 같

은 정치현실에서는 지역감정으로 격렬하게 표출될 수 밖에 없다.

〈표 2〉 지역별 제조업 분포구성비

(단위 : %)

구 분	1963		1983	
	종업원수	부가가치	종업원수	부가가치
서울	29.9	35.8	21.1	16.5
경기	10.1	9.5	25.0	26.3
강원	2.0	1.9	0.9	1.2
충북	2.5	5.2	1.9	2.8
충남	5.9	3.9	4.1	4.6
전북	6.0	6.2	2.6	2.7
전남	6.2	4.8	2.9	5.3
경북	14.5	12.9	12.6	13.1
경남	22.5	19.1	28.5	27.2
제주	0.8	0.6	0.2	0.1
전국	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 경제기획원, 「한국통계연감」, 1965년, 1985년.

둘째, 경제지수상의 지역격차는 인구이동을 촉발시킴으로써 간접적으로 지역감정을 심화시킨다.⁹⁾ 서로 밀접한 접촉이 없던 집단들이 갑자기 대면적인 관계를 형성했을 때 그들 사이에 나타날 수 있는 불신과 갈등은 충분히

예상할 수 있는 것이다. 사실 타지역민들이 호남인들에 갖고 있는 부정적인 고정관념이나 편견은 호남인들의 대대적인 지역이동에 부분적인 원인이 있다고 유추해 볼 수 있다. 산업화과정에서 삶의 기반을 잃어버린 이들이 자

〈표 3〉 지역경제권의 인구성장

(단위 : 천명)

	제1차 국토계획		제2차 국토계획	
	70~81년	%	80~90년	%
전국증가인구	7,406	100.0	6,084	100.0
수도권	5,083	68.6	5,302	87.1
중부권	205	2.8	124	2.0
서남권	△ 247	△ 3.3	△ 330	△ 5.4
동남권	2,309	31.2	1,135	18.7
기타권	56	0.7	△ 146	△ 2.4

자료 : 「국토정보」, 국토개발원, 1992년 2월, p. 48.

9) 송 북, “지역갈등의 구조적 요인: 지역이동의 특성을 중심으로”, 한국정치학회원, 「한국정치의 민주화」, 법문사, 1988.

신들의 지역에 삶의 공간을 마련하지 못하고, 일자리를 찾아 수도권을 비롯한 공업도시로 모여들어 도시의 주변빈민계층을 이루며 살아

갈 때, 타지역 사람들은 그들의 가난함과 그것에 연관된 생활양식들에 대하여 혐오감과 적대감을 갖도록 될 것이며, 더 나아가 호남인들에 대하여 그들이 가졌던 고정관념을 강화시키게 될 것이다.

〈표 3〉에 나타나있듯이 지난 20여년 동안 호남인들의 지역이동은 다른 어느 지역민들보다 급격한 것으로 보인다. 70년대와 80년에 다른 대부분의 지역들이 인구증가를 경험한 반면, 호남을 가리키는 서남권의 인구는 줄어 들고 있다. 앞의 〈표 1〉을 보아도 호남인들의 이동상황을 알 수 있다. 1943년 남북한 통틀어 전체 인구의 16.3%를 차지하던 호남인구의 비중이 1985년에는 남한 인구의 14.8%만을 점유하고 있다. 반면 서울을 제외한 다른 지역인구이동은 호남에 비해 급격하지 않다. 〈표 1〉은 또한 호남 유출 인구의 대부분이 서울로 유입되고 있는 것으로 유추가능하게 한다.

실제로 1970~79년, 80~88년 사이에 수도권으로 유입된 인구의 35.1%, 37.5%를 호남지방 출신들이 차지하고 있다.¹⁰⁾ 그러나 지역감정과 연관시켜 중요한 사실은 이들이 대부분 자신들의 지역에서 삶의 터전을 잃어버린 이농민들이라는 것이다. 이들은 가난하기 때문에 대도시의 변두리 지역으로 모여들어 일종의 빈민문화를 형성하며 살아갈 수 밖에 없다. 89년 4월 한국산업경제연구원이 서울의 저소득층 밀집지역 일명 달동네를 대상으로 실태를 파악한 것에 의하면 이들 저소득층 가구의 이주 전 거주 지역중 호남 출신들이 32.4%를 차지하며, 이들의 가구당 평균 소득은 대부분

50만원 이하인 것으로 나타났다.¹¹⁾

지금까지 정리한 것처럼 지역갈등에 대한 구조적·정치학적 접근은 정치권력의 성격과 지역감정 사이의 관계를 중요시한다. 따라서 이 접근법에 기초한 대부분의 연구들은 우리 사회에 만연되어 있는 지역갈등과 지역감정의 발생을 3공화국 시절부터 강화된 권력의 지역연고주의의 결과로 간주한다. 이런 주장을 어느 정도 뒷받침해주는 것이 1988년 한국일보의 후원하에 한국사회학회가 실시한 연구조사이다.¹²⁾ 이 조사에 의하면 〈표 4〉에 표시된 것처럼 우리 국민들의 상당수는 지역감정이 공화당 정권 시절에 발생하여 민정당 시절에 심화·증폭되었다고 믿고 있다. 공화당 정권이 전에 이미 지역감정이 발생했다고 생각하는 사람도 28.4%에 이르고 있으나 심화되었다고 응답한 사람은 6.2%에 지나지 않는다. 대다수의 응답자는 공화당 시절부터 지역감정이 심화된 것으로 생각하고 있다. 공화당 시절이 권위주의적이고 중앙집권화된 비민주적인 정권에 의하여 수출지향의 불균형 산업화가 시작되던 시절이고 민정당 시대는 그런 차별적인 경제정책들의 결실들이 가시화되던 시절이라는 것을 생각하면 권위주의 정권과 그 정권에 의해 중앙집권적으로 실시된 불균형개발이 지금 우리 사회에 만연되어있는 망국적인 지역갈등의 단초를 제공했다는 것을 쉽게 유추해 볼 수 있다. 이런 유추는 또한 그 조사에 의하여 확인되어진다. 지역감정의 원인을 묻는 질문에 응답한 사람들의 28.5%가 경제개발정책을 지적함으로써 지역주민간의 편견이라고 대

11) 동아일보, 1989년 11월 21일자

12) 한국일보, 1989년 1월 1일자.

10) 국토개발연구원, 「국토의 지역균형」, 1989.

〈표 4〉 지역감정의 발생 및 심화시기의 인식

(단위 : %)

	조선 또는 그 이전	일 제	자유당	공화당	민정당	모르겠다
지역감정의 발생 시기	16.5	24	9.5	30.5	16.9	24.3
심화시기	1.3	0.8	4.1	25.3	49.2	19.2

답한 24.5%보다 더 많았다. 호남지역 주민의 50% 정도가 경제개발정책을 주원인으로 응답하여 다른 지역의 주민들보다 훨씬 높은 응답률을 나타냈다. 정치인의 선거운동과 정부의 인사관행이 각각 22.8%, 9.0%로 비교적 많이 지적된 원인들이다.

지역감정이나 지역갈등의 원인을 정치, 경제체제의 구조나 제도에서 찾으려고 노력하는 구조적·정치학적 접근법은 해소를 위한 처방역시 정치·정책적인 요인을 중시한다. 60년대 이후 정통성이 부족한 권위주의 정권들이 권력유지를 위해 선택한 지역연고주의에 의한 정치형태가 지역감정을 심화시켜왔기 때문에 이를 해소하기 위해서는 무엇보다도 먼저 정치적 민주화가 이루어져야 하며, 사회의 전반적인 민주화를 달성하기 위해서는 중앙집중적인 권력의 지방분산화가 선결되어야 한다고 주장한다. 지역적 편중이 뚜렷한 엘리트 층원도 인사정책의 쇄신을 통해 시정되어야 하며, 특정지역 중심의 성장지향적인 개발정책 또한 산업간, 지역간, 계층간의 불균형을 해소시키는 방향으로 전환되어야 한다. 이런 구조적인 문제의 해결이 지역감정의 해소를 위한 급선무라는 것이 구조적·정치학적 접근에 기초한 연구자들의 공통된 주장이다.

3. 두 접근법의 통합 필요성

우리 사회에 존재하는 지역감정과 지역갈등

은 역사적으로 형성된 복합적인 진단과 처방을 필요로 하는 복잡한 사회문제의 하나이기 때문에 위해서 정리한 두 입장을 종합시키는 노력이 요구된다. 선거 때마다 격렬하게 표출되는 지역감정을 편견이나 고정관념의 고정화로 간주하고 막연히 주민들의 태도와 의식변화를 위한 추상적이고 오랜 시일을 요하는 의식개혁운동에 내맡겨놓을만큼 우리들의 처지가 그렇게 한가하지도 않다. 그렇다고 정치나 정책적인 면에서의 방향전환이 이미 고정화된 지역감정을 단시일내에 해소시키리라고 믿는 것 또한 너무 순진한 소망이다. 따라서 효과적인 해소 방안들을 이끌어내기 위해서는 우리 사회에 만연된 지역감정이 개인의 심리적인 측면과 정치, 경제 체제의 구조적인 측면의 상호작용 과정을 통해 재생산되고 있다는 인식 아래 문제해결의 시도가 이루어져야 한다.

그리고 지역감정을 효과적으로 해소하기 위해서는 두 접근법에서 제시한 방안들이 동시에 실행되어야 한다. 예를들면, 심리학적 입장에서 지역감정을 연구하는 사람들이 자주 주장하는 상호 인적·물적 교류와 접촉은 지역 불균형을 시정하려는 정책과 함께 실행되어야 한다. 성장지역과 낙후지역간의 격차를 그대로 방치한 채 이루어지는 상호교류와 접촉은 기존의 편견과 고정관념을 더욱 강화시키고, 낙후지역 주민들의 소외감과 상대적 박탈감을 심화시킬 염려가 있다. 따라서 지역주민들간의 상호교류나 접촉이 지역감정해소에 순기능

적이기 위해서는 조건적이어야 한다. 무엇보다도 동등한 지위에서의 접촉이어야만 효과적이다. 그러므로 구조적·정치학적 입장에서 제시하는 해소방안들은 개인적·심리학적 접근에 기초한 연구자들이 처방한 해소책들의 선결조건임과 동시에 즉각적으로 시행되어야만 할 사항들이다.

Ⅲ. 지방자치와 지역감정해소

우리 사회에 존재하는 지역감정과 지역갈등이 복합적인 요인들에 의해 생성·증폭되어지고 있고, 그것이 사회발전과 통합에 지극히 부정적인 영향을 미치고 있다는 것이 다양한 연구조사들에 의하여 밝혀졌다. 이제 사회과학자들의 의무는 어떻게 그런 지역감정이나 지역에 근거한 갈등을 발전적인 방향으로 승화시킬 수 있을까에 집중되어야 한다. 특히 중앙집권적인 정치, 행정 형태가 지방분권화되어가고 있는 상황에서 중앙정부와 지방정부가 해야만 할 일들은 무엇인가에 대한 논의들이 활발하게 전개되어야 한다. 그런 시도의 하나로써 여기서는 중앙정부와 지방자치단체가 각자 또는 상호협력하여 우선적으로 해야 할 사항들에 대하여 정치적인 면과 경제적인 면으로 나누어 알아보려고 한다.

1. 정치적인 측면

중앙정부 차원에서 지역감정의 해소를 위해 무엇보다 먼저 노력해야만 할 일은 사회전반의 민주화를 가속화시키는 것이다. 권위주의적이고 중앙집권적인 지난날의 통치형태를 민주적이고 지방분권적인 정치로 발전할 수 있

도록 법적, 제도적 개혁이 지속적으로 이루어져야 한다. 중앙정부의 주요 지위들이 연고주의에 의해 배분되어지는 편파적인 인사정책은 능력을 중시하는 방향으로 합리화되어야 한다. 다만 지난·30여년 동안 특정지역 출신이 권력의 상층부를 독점함으로써 하부구조마저 인재의 편중현상이 이미 심화되고 구조화되었기 때문에, 지금까지 배제되어왔던 집단을 우선적으로 배려하는 '긍정적인 차별 (positive discrimination)¹³⁾ 정책을 채택하는 것이 불균형 구조를 완화시키는데 필요하다.

이런 정치형태의 민주화 노력과 함께 지방자치의 활성화가 이루어져야만 한다. 우리들의 정치구조가 권위주의적이고 중앙집권적인 성격을 갖게된 것은 역사적으로 강화되어온 '중앙으로의 소용돌이 현상'에 기인하는 면이 적지않기 때문에 중앙정부 스스로 자신들의 권력을 지방에 과감히 이전하는 조치를 취해야 한다. 그리고 지금처럼 무력한 지방의회만으로는 진정한 지방분권의 의미를 실현시켜 나갈 수 없기 때문에 지역주민들 스스로의 의사에 의해 조직·운영되어지는 지방자치단체의 존재가 꼭 필요하다.

지방자치를 통해 직·간접적으로 지역감정을 완화·해소시키기 위해서는 중앙정부의 정치·행정적인 편의를 위해 마지못해 실시하는 듯한 인상을 풍기고 있는 현재의 지방자치제도보다 훨씬 실질적이고 정치화된 지방자치의 실현이 요구된다. 지역주민들이 자신들의 지역문제에 대해 책임을 나누어 갖고 적극적으로 문제해결 노력에 참여하기 위해서는 명실

13) Batley, R, "From Poor Law to Positive Discrimination", 「Journal of Social Policy」 7, 1978.

상부한 지방분권화가 이루어져야만 한다.

지방자치는 문자 그대로 지역주민들이 주체가 되어 자신들의 문제를 결정하고 집행해 나가는 풀뿌리민주주의이다. 지역주민들이 자신들의 실제생활에 직접적으로 영향을 미치는 사항들에 직접 참여함으로써 자율적인 의사능력을 신장시키게 되고, 이런 현장 경험을 통해 자치정치 의식과 능력을 향상시키게 된다. 이런 현장학습이 반복됨에 따라 지역문제에 대한 다양한 의견들이 표출하게 될 것이고, 그런 의견들이 각각 정치세력화되어 갈 때 지역에 기초를 두는 지방정당도 출현할 수 있다. 지방정당은 지역내의 문제들에 대한 접근방식의 차이에서 생긴 지역주민들을 기반으로 하는 정치세력이기 때문에, 인물중심의 봉당적 성격보다는 지역적 사항에 대한 정책을 중심으로 경쟁하는 지역정치를 발전시켜 나갈 것이다. 이런 식으로 각 지역 단위에 뿌리내린 지방정당들이 이념과 정책이 유사한 타지역의 정치세력들과 연대하여 전국적인 정당으로 확대되어 나간다면, 지금 우리 사회에 존재하고 있는 어떤 정당보다도 지역성을 탈피한 민주적인 정책·이념 정당으로 발전해 갈 개연성이 높다. 이런 과정을 거쳐 성장한 정당들이 국민들 사이에 깊이 뿌리를 내릴 때에만 선거를 통해 지역의식을 조장하는 지역패권주의적인 정치형태가 사라지고, 이념이나 정책을 중심으로 펼쳐지는 선진화된 정당정치의 모습을 볼 수 있을 것이다.

2. 경제적인 측면

많은 연구들에서 밝혀진대로 우리 사회의 지역감정이 발생하고 심화되는 과정에서 중요

한 역할을 한 것이 역대 권력담당자들이 채택했던 성장위주의 불균형 지역개발 정책이다. 그러므로 지역감정의 해소 역시 불균형한 지역간 경제 격차를 줄이는 작업으로부터 시작해야만 한다. 그러나 지역격차를 줄이는 일은 지방자치단체가 독자적으로 할 수 있는 일이 아니기 때문에 지방과 중앙정부의 긴밀한 상호협력력을 필요로 한다.

중앙정부는 우선 국토의 균형적인 발전을 위해 투자의 우선 순위를 제고하여야만 한다. 지금과 같은 불균형한 지역격차 아래서 지방자치가 실시될 경우 지역격차는 더욱 확대되고 지역감정이 더욱 심화될 것은 명약관화하기 때문에 현재의 불균형 상태를 줄이는 것이 중앙정부가 해야 할 가장 중요한 역할이다. 낙후지역들이 자신들의 문제를 자율적으로 해나갈 수 있는 기반을 조성해주어야 하며, 각 지역주민들이 적극적으로 참여하여 타지역과 선의의 경쟁을 해나갈 수 있는 바탕을 마련해주어야 한다. 여기서도 낙후지역을 우선적으로 배려하는 '긍정적인 차별' 정책을 필요로 한다.

이런 기반하에서 지역단위가 독자적으로 지역개발을 계획하고 집행하는 상향식개발전략이 이루어져야 한다. 총량적인 경제 성장을 위해 국가 엘리트들에 의해 일방적으로 행해지던 모든 지역개발정책이나 계획이 각 지역의 특성과 지역주민들의 의사가 반영되어지는 방향으로 전환되어지는 지역개발의 지역화와 정치화가 필요하다. 여기서 말하는 정치화란 권력획득을 위한 경쟁이나 투쟁보다는 모든 주민들이 지역문제 해결을 위해 적극적으로 참여하고 책임을 함께 하는 것을 의미한다. 이런 점에서 또한 주민 각자가 주체성을 갖고 자신

들의 공동이익을 신장시키기 위해 적극적, 자발적으로 참여하는 실질적이고 정치화된 지방자치의 실현이 요망된다.

지방정부의 주도하에 자율적으로 이루어지는 지역개발이 해당지역 주민들의 실질적인 생활향상을 가져오는 개발이 되기 위해서는 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다.

첫째, 중앙정부에 의해 일방적으로 채택·지정되어지는 정책선호(policy preferences)보다는 지역주민들의 주체적 의사가 반영된 지역특수성에 기초한 지역발전전략이어야만 한다. '제주도 개발 특별법'처럼 '주민이 주체가 되어, 주민들의 복지향상에 이바지함을 목표로 한다는 개발입법이 주민들의 참여를 배제한 채 중앙관료들에 의해 은밀하게 추진되는 형식은 이제 지양되어야 한다. 많은 경우 지역주민들의 의사수렴없이 일방적으로 진행된 개발들은 지역사회 내외의 특정세력의 이해관계에 의해 좌우되는 경우가 많기 때문이다.

둘째, 열악한 지방재정 때문에 불가피하게 지역 내부나 외부의 대자본에 의존할 수 밖에 없을 경우에는, 기존의 지역산업과 연관효과가 크거나 지역의 특성에 맞는 업종이 중점 육성되도록 유도해야 하며, 유입된 대자본이 기존의 중소기업들을 예측·도태시키지 않도록 주의해야 한다. 만약 지역경제마저 대자본의 영향력에 좌우되어지는 경우 우리 사회의 불평등 구조는 더욱 심화되고 지방자치 실시의 목적마저 의미를 잃게 될 것이다.

셋째, 대기업에 의해 타지역에서 입주하는 산업들이 이미 국제적으로 경쟁력을 상실했거나 상실하고 있는 사양업종이나 공해산업이어서는 안된다. 후발효과를 극대화시키고 낙후지역만이 누릴 수 있는 깨끗한 환경을 지속시

킬 수 있는 산업선택이 중요하다.

넷째, 지역외부에서 유치한 대자본이 생산활동에서 발생한 부가가치를 다른 지역으로 유출시키는 것을 차단하는 방법을 강구해야 한다. 우리처럼 대기업들의 본사가 96% 정도 서울에 집중되어 있는 상황에서 지사나 생산시설만이 지방에 들어섰을 때 각 지역에서 생산된 잉여가치가 다시 서울로 집중되리라는 것은 자명하다. 따라서 단지 고용증대 효과만을 위한 외부자본의 유치 대신 개발에 따른 이익이 지역주민들에게 골고루 돌아갈 수 있는 개발전략을 채택하여야 한다.

IV. 결 론

우리사회에 만연되어 있는 지역감정의 근원은 멀리 삼국시대에까지 거슬러 올라갈 수도 있지만 많은 국민들은 공화당시절부터 심화되어왔다고 믿고 있다. 지역감정이 지금처럼 극렬하게 표출되게 된 직접적인 원인은 권위주의적이고 중앙집권적인 정권들이 자신들이 직면했던 정통성 문제를 연고주의에 입각한 인사충원과 경제성장으로 보충하기 위하여 실시한 불균형개발전략이다. 그 결과 확대된 지역격차가 낙후지역 주민들로 하여금 소외와 피해의식을 갖도록 만들었고, 그런 불만이 정치적으로 표출되었을 때 집권세력의 대응과 마찰을 일으켜 지역감정은 점점 더 심화될 수 밖에 없었다. 그리고 낙후된 지역주민들이 자신들의 삶의 터전을 버리고 일자리를 찾아 대도시와 그 인접지역으로 이동했을 때 겪게되는 다른 지역 주민들과의 접촉이 특정지역민들에 대한 부정적인 고정관념과 편견을 증폭시킴으로써 지역갈등은 일부 지역민들 사이의

문제가 아니고 특정 지역민들에 대한 여타 지역민들의 갈등으로까지 확대되었다.

이런 지역감정과 갈등을 해소하기 위한 방안들이 연구자의 학문적 입장에 따라 다양하게 제시되고 있다. 개인들이 가지고 있는 고정관념과 편견을 강조하는 입장에서는, 장기간의 노력을 요하는, 개인의 태도를 변화시키는 의식개혁운동등을 중요시한다. 반면 구조적이고 정책적인 면을 강조하는 입장에서는 우리 사회의 전반적인 민주화와 지역격차를 줄이는 균형있는 지역개발정책을 주요 해소방안으로 제시한다. 그러나 지역감정 자체가 여러 요인들의 상호작용에 의해 역사적으로 생성·심화되어온 복합적인 사회심리현상이기 때문에 일시적이고 단편적인 노력이나 정책들에 의해 해소되어질 수 없다는게 우리들이 당면한 딜레마이다.

이런 기본인식 아래서 이 논문이 강조하는 것은 지방자치의 활성화를 통한 지방감정의 해소이다. 우리 사회가 권위주의적이고 중앙집권적인 비민주성을 극복하고 지방분권적인 참여형 정치문화를 발전시키기 위해서는 실질적이고 보다 정치화된 지방자치를 실시해야만 된다. 지방자치를 통한 지역간의 선의의 경쟁과 주민들의 다양한 정치의식을 신장시키기 위해서는 중앙정부가 기반을 조성해 주는 것이 선결조건이다. 사회의 전반적인 민주화, 인사등용의 공정성 회복, 낙후지역에서의 산업기반의 조성등에 힘쓰면서 지방자치단체의 활동을 강화할 제반조치를 중앙정부는 실행해나가야 한다. 그리고 지역간에 존재하고 있는 지역격차를 무시하고 상호교류를 확대하거나 지

역개발을 지방정부의 책임으로 떠넘기는 것은 지역격차를 더욱 확대시키고 지역감정을 증폭시킬 것이라는 것을 인지하고 중앙정부는 우선 지역편차를 줄이는 정책을 신속히 실행해야만 한다.

실질적이고 정치화된 지방자치의 실현은 주민들의 적극적인 참여를 유도해냄으로써 우리 사회의 전반적인 민주화는 물론 지역감정을 당리당략과 정권연장에 이용하려는 세력들의 의도를 무력화시킬 수 있다. 자신들의 지역문제를 해결해 나가는 반복학습을 통해 다양한 의견을 갖는 집단들이 정치세력화하여 지방정당으로 발전하고, 그런 지방정당들이 전국조직으로 확대되어 연고주의에 근거한 봉당보다는 정책이나 이념에 기초한 대중적인 전국정당으로 발전할 수도 있을 것이다. 그리고 지방자치에의 자발적인 참여를 통해 특정문제에 대한 다양한 시각을 갖게됨으로써 산업사회에 걸맞는 가치의 분화도 이루어질 것이다.

지역감정을 자신들의 정치적 야욕을 위해 이용하려는 세력들이 엄연히 존재하고 있는 현실을 감안하면 지방자치의 활성화를 통한 건전한 정당정치의 실현과 지역감정의 타파는 오랜 시절을 요하거나 불가능한 꿈일지도 모른다. 그러나 급변하는 세계정세에 우리 사회가 능동적으로 대처해 나가고 통일이라는 민족의 염원을 조속히 실현하기 위해서는 지금과 같은 지역감정의 정치는 신속히 청산되어야 한다. 지역격차를 줄이려는 중앙의 노력과 자신들의 문제해결에 적극적으로 참여하려는 지역주민들의 의지가 합쳐질 때 우리는 지역감정의 멍에로부터 벗어날 것이다.