

동서갈등과 지역주의 극복방안

조순제 (대구대학교)

1. 들어가며

21세기 들어서 우리사회에는 많은 사건들과 변화가 있었다. 월드컵축구에서 보여준 시민들의 단합된 모습과 열정, 부산아시안게임과 유니버시아드대회에서의 남북한 공동 입장, 미군장갑차에 의한 여중생사망사건과 자발적 집회참여, 대선에서 지역을 초월한 노사모 활동 등에서는 세계화시대에 걸맞은 우리 시민사회의 성숙되고 통합된 모습을 보여 주고 있다. 또한 노대통령은 지난해 광주 경선 1위를 바탕으로 바람을 일으키면서 민주당 대선후보 자리를 획득했고 이 과정에서 국민통합과 동서화해의 최적자임을 내세웠다. 참여정부 출범 후 영남권의 반호남정서는 약화된 반면에, “친노동” 혹은 “반미”등의 이념적 공세로 바뀌었다. 군사독재정권과 문민정부가 영남정권을 국민정부는 호남정권 등 정권을 특정지역과 결부시키는 일은 참여정부의 경우 상당 부분 희석되어 졌다고 할 수 있다. 우리 사회가 빠르게 정보화 사회로 진행하고 있지만, 이전 세기에 형성되고 고착된 지역주의는 아직도 우리 사회의 심각한 고질병으로 남아 있다.

세계화·정보화와 더불어 지방화가 진행되고 있다. 우리의 경우 1991년 지방의회의 구성, 1995년 자치단체장 선거로 지방자치가 제도적으로 정착되었고 지방화가 가속화되고 있다. 지방화는 긍정적 혹은 부정적 의미에서든지 지역주의를 심화시킨다. 동서간의 갈등, 지역이기주의 문제, 통일 후의 남북갈등까지 우려하는 목소리가 높다. 지방색과 여기서 파생된 지역감정은 오랫동안 영호남이 표본처럼 되어왔으나 최근 수년 사이엔 더욱 분화 충청 강원지역까지 포괄하고 영남에서는 TK와 PK로 갈리고 있다. 이 같은 지역감정은 학연을 비롯한 또 다른 연고주의와 파벌주의를 낳고 있다. 문제는 지역주의가 동일한 사건이나 정책을 두고 객관적인 사실에 기초하여 평가하지 않고 - 예를 들면 최근에 불거져 나온 대통령 재신임문제, SK비자금사건으로 촉발된 정치개혁, 이라크파병, 북핵문제 등의 현안들에 대하여서도 지역간 심각한 시각차를 보여주며 국민적 통합에 장애가 된다는 점이다.

동서갈등의 극복은 단순한 ‘국민통합’이나 ‘동서화합’이라는 구호나 일회성 동서교류에 의해 해결되기는 어려우며 보다 근본적으로 동서갈등의 본질에 대한 분석과 이에 대한 처방을 필요로 한다. 따라서 이 글은 오랫동안 우리 사회의 병폐로 지목되어 왔던 동서갈등을 분석하고 갈등의 극복방안을 제시하고자한다. 즉 이 글에서는 다음과 같은 문제의식을 갖고 동서갈등을 고찰하고자 한다.

동서갈등은 언제 시작되었으며 왜 형성되었는지?

그리고 어떻게 발전되고 심화되었는지?

지역주의를 극복할 수 있는 방안은 무엇인가?

2. 언제 그리고 왜 동서갈등이 시작되었는가?

우리사회의 지역갈등, 특히 동서간의 갈등은 인종간, 계급적, 계층적, 이념적 차이에서 오는 것이 아니라 동일민족과 동일언어, 동일문화에서 발생하고 있다. 우리의 경우는 거주지 개념이 아니라 출생지 개념이다. 지역의식이란 지역성에 근거한 집단의식으로서 모든 시대와 사회에 보편적으로 나타나는 현상이라고 할 수 있다. 이러한 현상은 어떤 특정지역을 중심으로 공동체내에 표출되어 나타나는 특정지역의 고유문화양상을 나타내는 이데올로기적 요소라 할 수 있으며, 공동체의 전체 성원이 갖는 공통의 신념이나 가치관, 호·불호의 감정을 나타낸다. 이러한 지역의식은 인류사회의 존속과 함께 발전해 온 것으로 지역민의 집단적 정체성을 형성하는 기반이 되며, 지역적 자긍심이나 우월의식, 피해의식등으로 나타나기도 한다. 반면 지역감정은 지역적 연고에 기반을 둔 특정지역의 소외의식과 배타적 차별의식에 의한 것으로서, 지역집단간의 일반화된 집단적 적대감이라 할 수 있다. 지역감정이 다분히 감정적이고 즉흥적이라면, 지역갈등은 보다 구조적이고 장기적인 대립상황을 보여준다. 즉 지역갈등은 잠재화된 상태의 지역의식이나 지역감정이 어떠한 사회적, 정치적 계기를 통하여 집단갈등의 모습으로 나타나는 것이다. 지역주의는 지역에 대한 의식, 인식 또는 감정등이 체계적으로 조직화되어 하나의 이데올로기로 화한 신념체계라 할 수 있다. 지역주의란 공간적 분화현상에 따른 지역공동체를 중심으로 집합의식의 형태를 지향하는 하나의 이데올로기로서 지역적 집단이기주의로 이해될 수 있는 개념이라 할 수 있다.

71년 대선 때 등장한 '경상도 대통령'이라는 선거유세로 지역감정을 선동한 이래, 87년과 92년, 그리고 97년 대통령 선거, 국회의원 총선거 때마다 '우리가 남이가' 혹은 부산의 초원복집사건, 광주에서의 여당후보에 대한 테러사건 등 지역감정을 자극하는 각종의 구호와 사건들이 등장하였으며 지역마다 특정정당 후보에 대한 물표로 이어졌다. 부산에서 출마한 김모 후보 역시 "선거에서 실패하면 영도다리에서 빠져죽자" 는 등의 노골적인 지역감정 자극 발언들이 난무하였다. 문제는 비이성적이고 치졸한 지역감정을 자극하는 선거전략이 지난 30여 년 동안 그리고 현재까지도 후보들에게는 성공적인(?) 전략으로 평가받고 있다는 점이다.

그러면 이러한 지역주의, 특히 동서갈등은 언제 시작하였으며 왜 형성되었는가? 우리사회의 동서갈등에 대해서는 그동안 사회과학분야의 많은 학자들이 갈등 형성시기와 원인에 대한 연구를 하였다. 이들은 대체로 역사적 사실을 근거로 한 역사적 접근과, 심리학에 근거하여 고정관념과 편견의 문제를 위주로 보는 입장, 그리고 사회구조적 차원에서 지역차별정책에 따른 지역격차를 중심으로 분석하는 정치경제학적 입장, 끝으로 개인의 합리적 선택의 결과라고 주장하는 입장으로 대별할 수 있다.

우리나라의 동서갈등이 언제 시작되었느냐에 대한 정설은 없다. 역사적으로는 지역갈등의 연원을 삼국시대 혹은 고려시대 태조 왕건의 훈요십조까지 거슬러 올라가 찾기도 하지만, 이는 인과적 설명이라기보다는 추정에 근거한 진술이며, 근거로서 제시되는 자료들 역시 부정적 내용만을 골라 모자이크 식으로 나열하는 것에 지나지 않는다. 더욱이 조선시대에는 관서 및 관북에 대한 차별이 호남에 대한 차별보다 심하였고 오늘날

과 같은 동서갈등은 찾아보기 힘들었다. 반면에 정치적 측면에서의 동서갈등의 연원은 선거와 관련하여 추론할 수 있는데, 해방이후 1960년대에 이르는 동안에는 어떠한 지역주의도 정치적으로 문제되지 않았으며 선거의 승패를 좌우하는 것은 여촌야도의 투표 성향이었다. 반호남을 주된 내용으로 하는 지역주의의 이용은 주로 선거, 특히 대통령 선거를 통해 이루어졌다. 이러한 조짐은 1967년 6대 대통령 선거부터 조금 나타났지만, 본격적으로 등장한 것은 우리시대에 있어서 동서갈등의 기점은 표1에서 보여주듯이 박정희 후보와 김대중 후보간의 득표가 극명한 동서양분현상으로 드러난 1971년의 대통령 선거를 들고 있다.¹⁾

구조주의적 접근(정치경제학과)에서는 지역주의의 원인을 대체로 계급문제와 지배·피지배관계의 연장선상에서의 호남차별(최장집, 1991, 1996), 지역의 불평등 구조(손호철, 1993)를 지적한다. 이에 따르면 1960년 박정희 정권 등장이후 정치적 엘리트의 영남지역 독점과 경제자원의 불평등한 분배구조는 호남지역의 정치적 경제적 소외를 가져왔다는 것이다. 즉 정치엘리트에 의한 지역주의적 정치동원화나 호남에 대한 부정적 편견과 차별이 한국의 지역주의 갈등에 주요한 매개변수로 작용했다고 설명한다. (최장집 1996; 김만흠, 1997).

이러한 설명은 지역차별과 배제의 불평등구조가 호남배제의 지역감정과 연결되면서 영남패권이 어떻게 유지되어 왔는지를 잘 보여주고 있으나 정치경제적 차별이 완화되고 정권교체가 이루어진 시점에서도 지역주의는 여전히 존재하고 있다는 점을 적절히 설명하지 못한다. 또한 서울을 중심으로 하는 수도권과 기타지역의 불평등 구조가 더욱 심각함에도 불구하고 유독 영호남의 갈등만이 문제가 되는 지에 대한 해명에 한계를 보이고 있다 (표2).

개인주의적 접근(합리적 선택이론)에서는 유권자들이 주어진 대안으로부터 자신의 이익을 최대한 고려한 후 그 중 가장 유리한 것을 선택한다는 의미에서 유권자의 합리성을 강조한다. 이러한 논의에서는 지역주의의 원인으로 1987년 민주-반민주균열이라는 기존 쟁점이 약화된 정치적 상황을 지목한다. 이런 상황에서 정치인들은 자신들에게 가장 유리한 전략으로 지역주의적 동원전략을 선택하게 된 것이고 유권자들도 합리적 선택으로 지역주의를 선택했다고 주장한다. (조기숙, 1998). 유권자들이 지역주의적 투표를 하게 되는 것은 자신의 지역출신 대통령을 뽑아야 재화의 분배나 인사에서 이득을 볼 것이라는 유권자들의 합리적 선택이라는 점이다. 그러나 단순히 지역주의의 발생을 후보자와 유권자의 합리적 선택의 결과로 이해하고 지역주의전략이 불리하도록 하면 지역주의를 극복할 수 있다는 주장은 선거이전에 실재하는 지역주의 현상에 대한 설명과 원인규명이 미흡하다고 할 수 있다.

동서갈등의 형성원인은 앞에서 열거한 시각 중 어느 하나가 결정적인 원인일 수는 없고 이는 종합적인 측면에서 이해되어야 할 것이다. 우리의 지역갈등은 어느 한 측면만의 원인에서 발생한 것이 아니라 역사적으로 지리적 또는 생활풍습의 차이에 따른 고

1) 6대 대통령선거에서 박정희 후보는 영남에서 평균득표율(48.8%)을 훨씬 상회하는 62.6%의 지지를 획득했다. 지역주의의 연원에 대하여 1971년 대선을 기점으로 하는 설(김만흠, 1994; 마인섭, 1996; 조기숙, 1996)과 1987년 민주화항쟁이후 1988년의 대선을 결정적 계기로 주장하는 설(노병만, 1998; 손호철, 1997; 최영진, 1999)이 있다.

정관념과 편견이라는 심리적 측면이 불씨가 되고 (표3), 정치·경제적 차별에 의한 사회구조적 측면에 의하여 고착화 되었으며, 이는 지역갈등을 정치적으로 이용해 정치권력을 유지해온 정치권의 행태와 이를 부추긴 언론의 역할 등이 복합적으로 작용함으로써 고착화되고 상승되어왔다고 할 수 있다.

표1 : 대선후보의 지역별 지지도 (%)

		서울	경기	강원	충청	호남	영남	제주
2대	이승만	69.4	79.0	86.5	74.9	56.7	41.4	74.0
1952	조봉암	9.9	9.9	2.6	6.6	11.0	16.3	6.2
3대	이승만	14.1	40.4	73.4	47.8	54.0	49.4	78.2
1956	조봉암	19.6	19.6	8.3	15.3	26.3	34.2	10.8
5대	박정희	28.6	30.0	35.6	36.1	49.3	52.1	63.5
1963	윤보선	61.8	51.7	44.1	43.6	34.6	32.8	20.3
6대	박정희	43.6	39.0	48.6	43.4	41.1	62.6	53.9
1967	윤보선	49.7	49.2	39.6	42.2	45.3	24.7	30.6
7대	박정희	39.0	47.2	57.4	52.3	32.8	68.7	53.2
1971	김대중	58.0	47.8	37.2	41.1	58.6	26.9	39.1
13대	노태우	29.4	40.2	57.9	32.2	9.6	44.6	35.9
	김영삼	28.6	27.6	25.5	19.5	1.2	45.2	27.5
	김대중	32.1	21.2	8.6	11.6	86.2	5.4	26.5
1987	김종필	7.9	8.5	5.3	33.7	0.5	2.2	7.9
14대	김영삼	36.0	36.0	40.8	36.8	4.8	68.0	39.3
	김대중	37.3	31.5	15.2	26.9	89.6	10.0	32.4
	정주영	17.8	22.4	15.9	24.1	2.6	12.0	15.9
15대	김대중	44.9	39.1	23.8	44.0	94.4	13.2	40.6
	이회창	40.9	35.7	43.2	27.4	3.3	58.1	36.6
	이인제	12.8	23.5	30.9	26.6	1.5	24.6	20.5
1997								
16대	노무현	51.3	50.1	41.5	51.8	92.3	25.5	56.1
	2002	이회창	45.0	44.0	52.5	40.9	4.9	71.5

출처: 강명세, 2001, “지역주의는 언제 시작되었는가?,” p.130

중앙선거관리위원회, home.nec.go.kr/

표2 : 지역별 재정자립도와 역내총생산

시도별	재정자립도 (순계규모, 2002년도)	경상GDRP (십억원, 2000년도)	1인당GDRP (천원, 2000년도)
서울	95.9	109,306	9,630
부산	74.8	30,305	7,242
대구	76.3	17,196	5,861
인천	74.4	22,377	8,284
광주	62.8	11,425	7,243
대전	73.5	11,630	7,119
울산	71.6	25,494	22,092
경기	77.8	106,187	11,514
강원	26.2	12,883	7,447
충북	31.4	18,354	11,890
충남	29.2	23,751	11,237
전북	25.6	16,251	7,668
전남	20.6	25,424	11,074
경북	29.2	33,624	12,278
경남	37.1	33,983	10,398
제주	36	4,809	8,434

출처: 통계청, www.nso.go.kr 행정자치부, www.mogaha.go.kr

지역(민) 출신도	서울	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	이북	평균 백분율
서울	7 (4.6)	7 (4.6)	8 (5.2)	10 (6.5)	11 (7.2)	59 (38.6)	60 (39.2)	22 (14.4)	19 (12.4)	12 (7.8)	19 (12.4)	13.9
경기	18 (7.7)	8 (3.4)	9 (3.9)	12 (5.2)	12 (5.2)	93 (39.9)	95 (40.8)	22 (9.4)	23 (9.9)	20 (8.6)	37 (15.9)	13.6
강원	23 (21.7)	14 (13.2)	5 (4.7)	7 (6.6)	7 (6.6)	50 (47.2)	52 (49.1)	15 (14.2)	17 (16.0)	21 (19.8)	34 (32.1)	21.0
충북	1 5 (12.0)	9 (7.2)	12 (10.4)	5 (4.0)	7 (5.6)	61 (48.8)	63 (50.4)	17 (13.6)	19 (15.2)	24 (19.2)	50 (40.0)	20.0
충남	16 (7.2)	7 (3.2)	10 (4.5)	6 (2.7)	6 (2.7)	72 (32.4)	78 (35.1)	15 (6.8)	16 (7.2)	12 (5.4)	23 (10.4)	10.7
전북	2 6 (14.7)	17 (9.6)	21 (11.9)	13 (7.3)	13 (7.3)	5 (2.8)	16 (9.0)	56 (31.6)	55 (31.1)	26 (14.7)	58 (32.8)	15.7
전남	28 (9.7)	20 (6.9)	27 (9.3)	23 (8.0)	21 (7.3)	19 (6.6)	9 (3.1)	74 (25.6)	74 (25.6)	24 (8.3)	52 (18.0)	11.7
경북	4 5 (13.8)	3 3 (10.1)	32 (9.8)	32 (9.8)	32 (9.8)	174 (53.2)	181 (55.4)	11 (3.4)	19 (5.8)	55 (16.8)	102 (31.2)	19.9
경남	6 8 (23.0)	4 5 (15.2)	33 (11.1)	29 (9.8)	29 (9.8)	152 (51.4)	163 (55.7)	29 (9.8)	10 (3.4)	45 (15.2)	80 (27.0)	21.0
제주	7 (15.6)	6 (13.3)	6 (13.3)	6 (13.3)	5 (11.1)	22 (48.9)	27 (60.2)	7 (15.6)	7 (15.6)	0 (0.0)	15 (33.3)	21.8
이북	3 (10.3)	3 (10.3)	1 (3.4)	2 (6.9)	2 (6.9)	11 (37.9)	11 (37.9)	5 (17.2)	4 (13.8)	3 (10.3)	1 (3.4)	14.4
합계	2 5 6 (12.8)	169 (8.4)	165 (8.2)	145 (7.2)	145 (7.2)	718 (35.9)	757 (37.8)	273 (13.6)	263 (13.1)	242 (12.1)	471 (23.5)	

표3: 지역민간의 거부감 (단위: 사례수, %)

자료: 나간채, “지역민간의 사회적 거리감,” 한국사회학회 편, 한국의 지역주의와 지역갈등, 1990, pp.85-86.2)

3. 동서갈등은 어떻게 심화되고 고착화 되어왔는가?

2) 나간채(1990)는 사회관계의 거리감을 표현하는 영역을 4가지, 즉 가족, 친구, 근린, 사업관계로 한정하였다. 이 경우 사회적 거리감은 친근감과 거부감의 의미축을 기본으로 하고 거부감의 정도에 초점을 맞추어 다른 지역인과 4가지관계를 맺는 상황을 설정하여 찬반을 묻는 형식으로 조사하였다. 전라도를 제외한 타지역민들은 전라도인에 대한 거부감이 높으며, 특히 제주, 경상도, 충북, 강원민의 거부감이 높다. 호남인에 대한 타지역 주민들의 배타적 감정은 잠재적으로 존재하거나 소강상태에서 표면적·공개적이기 보다는 은밀하고 개별적이며, 또 사안별로 은유법이나 대치법등을 사용해 결혼, 취직, 전세방을 얻는 데 까지 나타나고 있다.

동서간 갈등은 역사, 지리, 문화적 특성으로 나타나는 보편적 의미의 지역감정도 존재해왔고 지금도 존재하고 있다. 그러나 이러한 설명은 어느 사회에서나 나타나는 보편적 현상으로 동서갈등을 설명하기는 힘들고 동서간 갈등은 군사독재정권시절 호남지역 차별정책으로 지역주의가 지속 발전하고, 1980년의 광주민주화운동을 거치면서 심화되었으며, 1987년의 13대 대통령 선거 때부터는 본격적으로 지역정당이 출현하고 지역연고지별 투표현상이 현저하게 나타나게 되었다. 그 이후에도 대통령선거를 비롯한 총선거, 지방자치이후 치러진 지방선거에서도 지역간 정치적 경쟁이 심화되면서 갈등의 골이 깊어졌다 할 수 있을 것이다.

그렇다면 지역주의를 심화시키고 고착화시킨 요인들은 무엇인가?

첫째, 권위주의적 군사독재정권과 강력한 중앙집권구조의 형성이다. 5·16 군사혁명을 통하여 정권을 획득한 박정희 정권은 조국근대화라는 기치아래 경제발전을 위한 근대화정책을 추진하였다. 이러한 정책은 공간적으로는 불균형성장이론에 바탕을 둔 거점성장전략과 국가주도의 수출드라이브 정책 추진을 위한 재벌기업에 의해 추진되었다. 경제성장의 거점은 경부선 축을 중심으로 수도권과 영남지역에 집중되었으며, 재벌기업 역시 정권의 비호하에 정경유착을 통하여 성장하였으며 연고주의에 따른 부패와 지역차별의 온상이 되었다.

이러한 과정에서 기독교층이 형성되고 지배세력이 된 영남출신 중앙정치 엘리트들이 정책과정을 통해 지배분할전략을 더욱 공고히 하면서부터 이러한 불평등은 당연한 귀결로 이어지고, 지역을 근거로 한 정당은 자기생존방식의 일환으로 이미 고정 관념화된 편견을 이용해 지역사회를 동원하였다. 박정희 정권이래 30여년 동안 영남을 지역기반으로 하는 독재정권은 호남지역의 소외감을 고조시켰고 편중인사와 편중지역개발등은 지역감정을 심화시켰다. 중앙집권적 구도하에서 정권을 장악한 지역이 정치경제적 자원을 독점하고 정치권력을 지역화시키고 있는 상황에서 지역적으로 결집하는 것은 기존의 정치적 기회구조에 대한 자연스런 반응으로 볼 수 있다. 기존 정치권력의 점유와 행사가 지역 편향적으로 이루어지고 있다는 인식을 유권자들이 공유하고 있기 때문에 선거에서의 지역적 몰표현상이 나타나는 것이다. 이러한 권력구조에서 집단적 결집이 높게 나타날수록 정치적 영향력이 확대되기 때문에 지역주의는 전국화되는 것이다. 또한 권력이 지역편향적일수록 권력획득에 대한 집착은 높아지고 지역간 경쟁이 치열해지기 때문에 지역적 결집의 필요성은 더욱 커진다. 따라서 특정지역의 결집수준이 높아질수록 다른 지역에서의 결집과 배타적 경향을 심화시키게 된다. (최영진, 1999).

둘째, 보스에 의한 패거리정치와 정당구조이다. 지역주의를 구도를 고착화시킨 주요한 요인은 각 지역을 상징적으로 대표하는 보스가 존재하고 이들을 정당이라는 조직이 뒷받침하고 있다는 점이다. 정당의 발달이 아직 명망가정당의 수준에 머물고 있음으로 정당 대표의 출신지에 의하여 지역당을 벗어나지 못한다는 점이다. 특히 정당의 내부조직은 정당대표를 중심으로 지연과 혈연등의 연고주의에 의해 충원된 가신그룹에 의해 비민주적으로 정당의 정책결정과 충성도에 따른 공천이 이루어진다는 점이다. 더욱이 87년 13대 대선에서 3김씨의 지역대결구도는 충청지역을 지역주의의 다른 한 축으로 편입되었고, 1992년 대선에서는 강원지역이 가세함으로써 지역감정을 더욱 심화시켰다.

이러한 정당구조하에서 어떠한 정당이 승리하건 지역에 바탕을 둔 지역정권이 성립하게 되고 지역정권은 지역편중인사나 지역차별적 경제정책을 시행하게 된다. (노병만, 1999). 또한 현행의 소선거제도는 지역에서의 일당독재를 가져오고 지역주의를 고착화하는 주요 수단이 되고 있다.

셋째, 정보의 독점과 왜곡이다. 과거의 권위주의적이고 중앙집권적인 체제하에서 정부는 언론을 감시·통제하고 왜곡시킴으로써 시민들의 기본적인 알권리를 충족시켜주지 못하였다. 또한 다른 정치적 참여통로가 봉쇄됨으로써 상대적으로 지역갈등만이 과대 성장하였으며 여기에 전통적 연고의식까지 가세하여 긍정적인 지역사회 참여나 지역발전의 원동력으로 표출되지 못하고 체제저항운동과 맞물려 강한 정치적 수단의 성격을 갖게 되었다.

언론의 경우 정치불신을 조장하는 정치권 중심으로 지역갈등을 조장하는 등 지역갈등 해소노력이 크게 부족할 뿐 아니라 오히려 지역갈등을 조장한 측면이 없지 않다. 정치인들은 선거를 의식하여 언론의 눈치보기에 급급하고 정권마저 언론으로부터 자유롭지 않았다.³⁾ 더욱이 수구신문들은 지역감정을 부추겨 군사정권과 문민정부하에서 전국의 정치구도를 'DJ 대 반DJ' 구도로 만드는데 성공하였다. 중앙언론들은 지역주의가 주요사회 이슈로 등장했음에도 대체로 거리두기식 보도행태를 보여 적극적인 국가통합의 견인차로서의 역할이 미흡하며, 지방언론의 경우는 노골적으로 갈등을 드러내거나 강조하는 경향이 농후하다. 선거때만 되면 사실에 근거하지 않은 악성유언비어가 만들어지고 유포됨으로써 더욱 지역감정의 골을 깊게 만들고 있다.

넷째, 산업화의 과정에서 군부 권위주의 정권에 의하여 교묘한 지역분할지배 정책과 맞물려, 지역에 근거한 정치세력들은 생존을 위한 전략적 선택으로서 지역내 시민사회를 동원하게 되고 이러한 정치적 동원화 현상은 기존의 지역주의 요인과 맞물려 증폭되고 광주민주화운동과 같은 역사적 사건을 통하여 심화되고 구조화되었다. 일단 구조화된 정치적 지역갈등은 지역내 시민사회의 주도적 담론과정을 통하여 장기적으로 형성해 나가게 된다. 우리의 지역주의는 각 지역간 특수한 계기나 체험을 통해 이루어진 정치적 정체성의 형성과 지역결집을 유도하는 동기부여가 주어짐으로써 지역구조가 심화되고 확산되는 결과를 가져왔다. (최영진, 1999)

다섯째, 동서갈등구조는 5·18 광주민주화운동을 거치면서 호남지역 주민들의 정치적 정체성이 형성되고, 1987년 대선에서 김대중에게 몰표를 주는 투표행태를 통해 저항적이고 반항적인 동서갈등양상을 보였다.

여섯째, 1997년의 대선 결과는 DJP연합에 따른 뚜렷한 동서간의 대결양상을 보여 주었다. 김대중 정권의 등장은 지역갈등이 완화 내지 해소되리라는 기대를 갖게 했으나 국민정부의 개혁정책 실패와 호남지역출신 인사편중으로 오히려 갈등은 더욱 심화되었다.

일곱째, 지난 12월 치러진 16대 대선에서는 3김 정치의 퇴조와 인터넷세대의 등장으

3) 박관용은 96년 7월 '미디어오늘'과의 인터뷰에서 "김영삼 정부 초기 세무조사 등 강력한 언론사정작업을 추진했으나 언론사들의 강력한 반발에 부딪혀 실행하지 못했다."고 말했다. 강준만, 2001, 노무현과 국민사기극, p.36 재인용.

로 지역주의보다는 세대갈등이 주된 이슈가 되었으나 역시 투표결과는 지역주의의 벽을 넘지 못하였다. 최근의 재신임 정국에서도 동서갈등이 나타나고 있다. 한나라당의 주류를 형성한 영남권 보수파의원들은 내각제 개헌을 추진해 노대통령을 끌어내려야 한다고 평소 주장해 왔으며 재신임을 초기에 찬성하였다. 지역별로 볼 때 호남에서 노대통령 재신임 찬성여론이 가장 높다. 노대통령이 좋아서라기보다 노대통령을 끌어내리면 한나라당 정권이 들어서리라는 불안 때문이다. 노대통령의 민주당 탈당에 대한 견해도 광주·전라 출신은 42.7: 49 %로 부정적인 반면에 부산·경남출신은 54.8: 31.2%로 긍정적으로 나타났으며, 정당에 대한 지지도 역시 지역별 편차를 보이고 있다 (표4).

	한나라당	민주당	열린우리당	자민련	민주노동당
서울	23.6	10.8	21.0	0.0	1.3
경기/인천	22.5	10.1	16.0	0.6	5.9
대전/충청	25.7	2.9	12.9	4.3	2.9
대구/경북	44.3	2.5	7.6	0.0	1.3
부산/울산/경남	44.4	7.7	16.2	0.0	3.4
광주/전라	2.6	32.1	19.2	0.0	0.0

표4: 지역별 주요정당 지지도

출처: 한겨레 21, 2003. 10. 24.

3.1 동서갈등의 폐해

지역갈등의 폐해는 긍정적인 면보다는 부정적인 면이 훨씬 크다고 할 수 있는데, 그 폐해를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 동서갈등은 단순한 차원의 지역의식이나 지역감정이 경쟁적 정치과정을 거치고 집단화되면서 서로에 대한 배타성으로 점점 강화되면서 정치공동체의 기본기능인 사회통합에 심각한 장애가 되고 있으며 사회정의를 손상시킨다. 민주화인사를 고문한 공안검사나 집권당의 부정부패에 깊이 관여했던 질 나쁜 인사들도 동서갈등이라는 지역감정에 편승해 지역의 영웅으로 존경받고 국민의 대표자로서 당당하게 군림하고 있다.

둘째, 동서갈등은 사회 전 분야에 걸쳐 연고주의를 확산시키고 강화시킨다. 선거판에서 기승을 부리는 지역감정은 선거이후에도 지속될 뿐 아니라 사회의 모든 조직으로 확산되어 지연, 학연, 혈연 등의 연고주의를 바탕으로 조직문화를 바꾸게 되며, 조직과 사회내에 정실주의가 판치게 된다.

셋째, 동서갈등은 국가의 균형발전을 저해한다. 우리 사회의 가장 큰 문제는 수도권으로의 집중이고 수도권과 비수도권과의 불평등임에도 불구하고 지방들이 힘을 합쳐 격차를 줄이기는커녕 동과 서로 나뉘어 반목하고 있다는 점이다.

넷째, 동서갈등의 심화는 자신이 속한 지역에 대한 맹목적인 추종으로 다른 정치적 쟁점이나 선택을 배제하는 효과를 발생시키고 있다. 정치적 선택이 지역이나 지역정당의 강화라는 측면에서 이해되기 때문에 다른 영역의 쟁점이나 개별 정치행위에 대한 평가는 제대로 이루어질 수 없다. 영·호남지역에서 당선된 후보가 만약 다른 당의 후보로 출마했다면 당연히 낙선했을 것이다. 선거관리위원회와 시민단체에서 후보자들의 경력을 공개했음에도 파렴치한 전과자가 단지 특정정당의 후보라는 이유로 당선된다는 것은 코미디에 지나지 않는다. 이는 양식있는 시민의 냉소와 정치 무관심을 조장할 뿐이다.

다섯째, 특히 지역의 일꾼을 뽑는 지방선거에서 지방의 쟁점을 중앙정치의 쟁점과 구분하지 못하면 지방분권이라는 본연의 의미가 퇴색할 수밖에 없다. 지역연고 정당후보가 아니라는 이유만으로 유능한 인물이 도외시된다면 지역 및 국가적 차원에서 대단한 손실이라 할 수 있다. 이는 앞으로 정치에 뜻을 두는 많은 후보들이 특정정당의 공천을 받기 위해 줄을 서고 탈락한 사람들은 출마를 포기하여 1인 후보만이 등장할 것이고 이는 유권자의 선택 폭을 심각하게 저해할 것이며 결국 선거자체를 부정하는 것이 될 것이다. 특히 기관대립형을 채택하고 있는 우리의 경우 지방정부의 집행부와 이를 견제하는 의회가 동일한 정당에 적을 두고 있다면 일당독재의 폐해를 불러올 수 있다. 동일정당의 집행부와 의회라도 서로 충실히 견제하며, 의원들 간에도 성향이 다르기 때문에 주민을 위한 행정을 할 수 있다는 반론이 나올 수도 있다. 그러나 이는 중앙당의 공천에 매달려야 하는 현실을 고려할 때 설득력이 없는 변명일 뿐이며 지방정부의 정책들이 지역주민의 의사와 이익과는 다르게 중앙당의 이해관계에 따라 전개될 수 있다는 점을 시사해준다.

4. 어떻게 지역주의를 극복할 것인가?

우리나라 지식인들은 국민화합을 위해 해소해야할 사회적 갈등요인 중 지역간 갈등을 가장 심각하게 생각하고 있다.⁴⁾ 영호남을 포함해 모든 한국인들은 지역감정 이대로는 안된다고 생각한다. 서로 특정지역을 닦할망정 지역갈등이 나라망치는 주범이라는 데는 동의하고 있다. 이러한 지역갈등 특히 동서갈등을 극복하기 위하여 다음과 같은 방안들을 제시하고자 한다.

첫째, 무엇보다도 지역주의를 극복하기 위해서는 중앙정부의 권한축소와 분권화가 추진되어 정보화사회가 지향하는 진정한 참여민주주의가 이루어져야 한다. 대통령후보를

4) 민주평화통일자문회의 사무처가 1999년 5월 실시한 학계, 종교, 문화예술, 언론계 등 각계 인사 154명을 상대로 실시한 설문조사 결과 우리사회의 심각한 갈등요인은 '지역간 갈등' (89.7%), '빈부격차' (82.5%), '계층간 갈등' (77.6%), '세대간 갈등' (50%), '이념적 갈등' (41.8%)의 순으로 나타났다. 동아일보 1999년 9월 8일.

가진 지역간의 갈등이 첨예화되는 데는 승자독식의 강력한 중앙집권구조에 기인한다고 할 수 있다. 지역간 갈등이 주로 중앙정부에 의한 가치배분과정에서 빚어진 불만에 기인하기 때문에 중앙정부의 권한을 대폭적으로 지방정부에 이양시키는 것만으로도 지역 갈등을 크게 해소하는 효과가 있을 것이다. 지자체 실시 이후 지역을 각각의 정치단위로 구분함으로써 지역과 지역이익에 대한 관심이 고조됨으로 지역갈등이 크게 확산·증폭되었다는 반론을 제기한다. (노병만, 1999). 그러나 합리주의론자들의 주장대로 정권의 획득은 많은 것을 보장해주기 때문에 지역민들이 지지를 하는 것이라면 중앙정부의 권한이 지방정부로 이전되어 지역주민의 삶의 질은 중앙정부보다는 지방정부의 몫이라는 인식이 정착된다면 상당부분 해소되리라 전망된다. 분권화는 중앙정부와 지방정부간의 수직적 분권화 뿐 아니라 지방정부차원에서도 수평적인 분권화가 이루어짐으로써 권력의 다원화가 이루어져야 한다. 또한 지방과 지방간의 지역적 경쟁을 통한 수평적 대립 현상, 도시화 및 지역개발에 따르는 복지국가의 집합적 소비 문제는 지방정치를 활성화시키는 계기가 될 것이고 시민들의 관심을 중앙정치로부터 지방정치로 전환시키는 계기가 될 것이다.

지역간의 경제적 격차와 정부요직을 비롯한 인사등용의 불균형 역시 오랜 장기집권에서 빚어진 지역편중의 대표적 현상이다. 지역간의 격차해소는 지방분권의 강화와 더불어 지역간 균형발전을 위한 대책이 마련되어야 할 것이다. 편중인사 역시 과거정권에서 인사상 기득권을 누려온 쪽에선 DJ정권의 호남 편중인사에 대하여 비판하고 집권당 측에서는 과거의 잘못된 인사관행을 바로 잡아가는 것이라 주장한다. 이 같은 시각의 차이를 없애기 위하여 인사는 기회균등과 공정경쟁의 원리를 철저히 적용하는 제도 개선이 필요하며 이를 위하여 인재지역할당제를 도입하는 것도 생각해 볼 수 있다.

둘째, 보스중심의 지역정당구조를 개선해야 한다. 후보공천권을 비롯한 중앙당의 권한을 지방의 지구당으로 대폭이양하고 정당구조를 권위주의 시대의 하향식에서 상향식으로 전환시켜야한다. 후보의 공천에 있어서도 중앙당에 의한 공천이 아니라 지역주민의 참여와 예비투표를 통한 상향식의 공천이 필요하며 정보기술의 발달은 이를 용이하게 해줄 것이다.

지역주의를 극복하기 위하여 구상되었던 동서연합론과 같은 인위적인 정계개편과 안정정 개혁정책을 추진하기 위한 집권당의 무리한 과반수확보 노력은 경계해야 할 것이다. 인위적인 정계개편은 이미 1990년의 3당 합당(민정당, 통일민주당, 공화당)의 전례에서 보듯이 실패로 끝났으며 오히려 국민의 정치에 대한 불신만을 조장하게 된다.

또한 정책이나 이념적 차별성이 없는 보스중심의 정당구도를 바꾸기 위해서는 진보정당의 출현이 바람직하다. 16대 총선에서 보여준 민주노동당의 선전은 의식을 차지하는데는 실패했으나 정보화사회로의 진전은 진보정당의 가능성을 밝게 하고 있다.

셋째, 선거제도 개편이 필요하다. 지역할거주의 정치구조를 개편하기 위해서는 무엇보다도 1선거구에서 1인을 뽑는 소선거구제를 개선해야 한다. 현행의 지역에 연고를 둔 정당제도하에서 소선거구는 지역별 싸움이 현상을 방지할 수 없다. 따라서 선거제도는 1선거구에서 2인 이상을 뽑는 중선거구제나 대선구제로의 전환이 필요하며, 부분적인 권역별 비례대표제를 채택하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 선거운동 방식

역시 바뀌어야 종래의 면대면 접촉방식으로부터 탈피하여 인터넷 등의 정보통신을 통하여 후보자에 대한 정보를 알리는 방법이 필요하다.

넷째, 정보의 공개를 통하여 정책의 공정성과 투명성이 확보되어야 한다. 지역주의의 원인이 편중인사나 지역간 불균형 정책 등에 기인하는 바도 있지만 오히려 권위주의적 중앙집권하에서 자행되어진 밀실정치와 정보의 독점과 왜곡에 있다 할 수 있다. 지역간 불평등을 해소하기 위하여 중앙정부의 지방정부에 대한 자원배분과 지역간이해의 조정 역할이 필요하나 국가개입의 공정성 유지가 중요한데 이는 밀실정치를 배제하고 절차의 투명성과 함께 정보의 공개를 통하여 달성될 수 있다.

언론은 지역주의가 객관적 생활수준이나 생활기회의 격차와 직결된 것이 아닌 허위의식의 하나임을 독자들에게 주지시켜야하며, 공공의사소통의 매체인 언론은 불필요한 사회적 대립 갈등을 조장하는 지역주의를 보편주의적 향토의식으로 전환시킬 수 있도록 노력해야한다. 지역감정을 조장하는 취재기자, 편집자, 논객의 글과 편집내용을 시민사회단체, 감시언론에 게재, 폭로하는 작업을 펴고 악질적인 편파 왜곡 언론인 퇴출운동도 범시민적으로 일어나야 한다.

다섯째, 지역주의 극복을 위해서는 시민의식의 성숙이 무엇보다 중요하다. 지역주의 극복을 위하여 정부주도하의 인위적인 시민의식개혁이나 교류활동은 또 다른 지역 통제수단으로 악용될 위험이 있다. 지역주의의 극복은 지역주민의 자치역량의 강화와 자율성의 증대 민간주도 - 특히 종교, 학술·문화 단체 - 의 교류확대를 통한 지역간의 점진적인 이해증진이 필요하다.

이제 시민사회는 지역감정이라는 원시적 유대감과 검은 돈과 가부장적 권위주의적 문화에 맞서 싸우기에 충분한 인력을 보유하게 되었으며 신뢰성있는 정치정보를 획득하고 유통시키는데 필요한 통신수단도 확보하고 있다. 인터넷이라는 사이버 공간을 활용하여 신문과 방송 등 정치권력과 커넥션을 맺고 있는 기존보수언론에 의존하지 않는 공론의 장을 만들어내고 있다.

민주주의의 틀 안에서 시민사회의 욕구를 표현하기 위하여 언론을 열고 공론을 동원하며 의회와 정부의 아젠다에 적합한 쟁점들을 투입시켜야 한다. 지역감정을 조장하는 정당, 정치인, 언론, 단체 등에 대한 감시와 정부의 지역차별정책에 대한 감시와 평가를 시민사회에서 수행해야 한다.

기득권계층을 대체할 시민세력의 확장을 통해 지역주의의 극복을 실천적 사회운동으로 발전시켜나가야 한다. 지역감정을 교묘히 조작하고 이용하는 정치인 혹은 기득권계층의 이해는 결국 이를 통하여 표를 얻고 체제유지를 달성하는데 그동안 상당히 성공적이었다는 데 기인한다. 지역감정 조장을 통하여 더 이상 표를 얻지 못하고 오히려 지역주민에 의하여 배척당한다면 결코 이 같은 일이 발생하지 않을 것이다. 이념이나 정책이 아닌 혈연, 지연 등 원시적 연대감을 중시하는 것은 미숙한 시민의식에 가장 큰 원인이 있다. 자발적 시민운동을 통하여 이를 극복해야 할 것이다.

5. 나가며

정보화와 세계화가 진행되면 될수록 다른 문화권에 속한 사람들이라도 같은 도덕적 관점을 공유할 수 있다. 비록 사람들의 도덕적 견해는 다를 수 있지만 논란거리가 되는 규범적 문제에 대해 공동의 해결책을 찾기 시작하면 공통적인 시각을 갖게 된다. 대화를 통해 우선 상대방이 어떻게 자신과 세계를 이해하는 가를 안으로 들어가 살펴보아야만 비로소 그들의 관심을 올바르게 이해하고 평가할 수 있다. 갈등에 관한 이성적 해결도 관련 당사자 모두에게 이익이 될 경우에 실천이 가능하다. 단순한 선형적인 정보화는 인간의 삶을 오히려 복잡하고 비효율적으로 만들 수 있다. 정보통신화에 걸맞은 사고방식의 변혁이 있어야 정보화의 효과를 기대할 수 있다.

지난번 치러진 대선은 이전에 치러진 선거들과 비교해서 지역주의가 내부적으로 약화되는 경향이 뚜렷하였다. 특히 충청지역에서의 지역주의의 영향력이 약화됐다. 영남의 몰표도 과거처럼 반호남이 아니라 다른 각도의 해석도 가능하다고 할 수 있다. 제도언론이 이러한 운동을 목살하거나 축소 보도하더라도 인터넷을 통해 전국민에게 알릴 수 있었던 것은 제도언론이 이 운동을 보도하지 않을 수 없게 만든 요인이 되었다. 이러한 점에서 아직 초보단계에 머무르고 있으나 정보화가 향후 기성정치의 벽을 허물고 지역주의를 허무는데 큰 역할을 담당하리라 예상된다. 정보기술은 중립적이다. 그 기술들을 어떻게 사용하느냐 하는 것은 사용하는 사람에게 달려 있다. 진정한 정보화 사회는 보다 인간 중심적인 사회가 되어야 한다. 보편적인 가치를 공유하고 확산시킴으로써 지역주의를 극복하여 함께 어울려 살아갈 수 있는 사회를 만들어가야 할 것이다.

우리 사회가 빠르게 정보화사회로 진행되고 있고, 월드컵과 같은 세계대회를 치르면서 시민의 의식도 빠르게 성장하고 있으나 이전 세기에 형성되고 고착된 지역주의는 아직도 사회적 고질병으로 남아있다. 지역주의 극복을 위하여 시민의식의 성숙이 무엇보다 중요하며, 지역주민의 자치역량 강화와 참여증대, 민간주도의 교류확대를 통한 지역간의 점진적인 이해증진이 필요하다. 기득권계층을 대체할 시민세력의 확장을 통해 지역주의의 극복을 실천적 사회운동으로 발전시켜 나가야 한다. 지역감정을 교묘히 조작하고 이용하는 정치인 혹은 기득권계층의 이해는 결국 이를 통하여 표를 얻고 체제유지를 달성하는데 그동안 상당히 성공하였다는데 기인한다. 지역감정을 이용하여서는 더 이상 표를 얻지 못하고 오히려 유권자에 의하여 배척당한다면 결코 이 같은 일이 발생하지 않을 것이다. 이제 시민사회는 지역감정이라는 원시적 유대감과 가부장적 비민주적 전통을 타파해 나가야 한다. 정보화의 진전으로 시민들은 사이버 공간을 활용하여 신문과 방송 등 정치권력과 커넥션을 맺고 있는 기존 언론에 의존하지 않는 공론의 장을 만들어 냈다. 시민사회는 지역감정을 조장하는 정당, 정치인, 언론, 단체 등에 대하여 감시하고 중앙정부의 지역차별정책에 대하여 항의하며 진정한 지방분권이 이룩될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

참고문헌

강명구, 1993. "선거와 지역갈등: 구조화 과정과 지역적 시민사회," 「한국정치학회보」, 27집 2호, 77-98.

강명세, 2001, "지역주의는 언제 시작되었는가?" 한국과 국제정치, 경남대 국제문제연구소.

강원택, 2003, "2002년 대통령선거와 지역주의," 2003년 한국정치학회 춘계학술회의.

강준만, 2001, 노무현과 국민사기극, 인물과 사상사.

노병만. 1998. "지역할거주의의 정치구조의 형성과 그 원인분석: 지역감정·지역갈등 개념을 대신하여," 「한국정치학회보」, 32권 1호, 59-85

서경주, 2002, 「한국의 지역주의」, 백산서당.

손호철. 1996. "수평적 정권교체, 한국정치의 대안인가," 「정치비평」, 창간호, 131-169.

오수열, 이계만, 2000, "동서지역갈등의 극복과 교류확대방안," 한국동북아논총 제 17집.

정호근. 2000. "정보사회의 정치체제," 한국철학회 편 「정보사회의 철학적 진단」, 284-324.

조기숙. 1997. "지역주의 논쟁: 비판이론적 시각에 대한 비판," 「한국정치학회보」, 31집 2호, 203-232

-----, 1998, "쉬운쟁점의 선거전략: 미국의 인종쟁점과 한국의 지역주의 쟁점 비교분석," 「한국정치학회보」 32집 4호, 129-149.

조중빈, 2003, "16대 대통령선거와 세대," 2003년 한국정치학회 춘계학술회의.

최영진. 1999. "한국지역주의 논의의 재검토: 정치적 정체성 개념과 동기부여구조를 중심으로," 「한국정치학회보」 33집 2호 135-155.

Masuda, Y. 1981. The Information Society. Washington D.C.

McLuhan, M. 1967. The Medium in the Message. Bentham Book.

=====

약력

1978년 서울대 졸업
 1985년 서울대 대학원 졸업
 1992년 미국 텔라웨어 대학교 도시 및 정책학 박사
 1994년부터 현재까지 대구대학교 행정대학 도시행정학과 교수로 재직중.