

# 1960년대 광주 지방의 지역개발담론과 아래로부터 지역주의

김동완

세종대학교 행정학과 강사, 도시 및 지역계획학 전공  
dwkim,seoul@gmail.com

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 광주 지방 영역동맹 형성의 역사적 배경: 전남방직과 호남비료
- IV. 광주 지방 영역동맹의 형성과 좌절
- V. 지역주의 담론형성과 호남 만들기
- VI. 결론

## I. 서론

이 글은 1960년대 광주 지방의 토착 자본과 지식인들이 상상했던 지역의 공동체를 미시적으로 추적함으로써 국가를 중심으로 논의된 기존의 지역주의 연구를 보완하려는 시도이다. 한국의 지역주의 연구는 대부분 “위로부터 지역주의”를 다룬다. 즉 지역주의의 요인을 국가나 자본과 같은 거대한 구조의 산물로 이해하는 경향이 크다. 국가의 지배세력이 권력을 유지하는 도구로 지역주의를 이용했다거나, 자본주의 체제의 불균등 발전이 소외된 지역의 지역주의를 낳는다는 식이다. 그리고 지역주의를 인식하는 지표로 선거에서 나타나는 투표행태를 계량화하는 것도 일반적인 경향이다. 그간의 연구가 지역주의에 사회과학 연구대상의 지위를 부여하고, 지역주의의 다양한 측면을 도출하는 등 이론적 진전을 이뤄낸 것은 높이 평가해야 한다. 또한 지역주의가 근근대적인 산물이고 근대화가 진행되면 자연히 사라질 것이라는 근대화론의 그늘을 벗어나게 한 성과는 중요하다. 그러나 이러한 접근에서는 지방 행위자들의 역할이 소홀히 다루어진다. 연구의 초점이 대부분 구조적 측면에 맞추어져 있어 지방의 주체들을 수동적 대상으로만 규정하는 경향이 강하다. 지방의 행위자들이 드러나는 대목은 오직 선거 결과를 기술(記述)하는 숫자 정도이다. 요컨대 그 동안의 지역주의 연구는 국가 수준에서 작동하는 요인과 메커니즘을 통해 지역주의에 접근해 온 탓에, 지방 행위자의 행태와 역할을 체계적으로 조명하지 못했다.

이처럼 지역과 지역주의에 대한 상향식 접근에 천착하는 이유는 지역이 하나의 사회적 영역(territory)이기 때문이다. 영역은 안과 밖을 나누고, 여기와 저기를 가르는 경계의 구성을 통해 사회적 의미를 획득한다. 민족의 지리적 토대로서, 민족을 구획하는 공간적 장치로서 국토를 규정하는 것이 그 대표적인 경우이다. 지역은 그 제도적 권능이 근대국가에 미치지 못하지만, 하나의 공동체를 구성하기에는 충분한 영역적 특성을 갖추고 있다. 때문에 미리 주어진 고정된 대상이 아니라 사회적 관계 속에서 변화하고 구성되는 과정으로 이해하는 것이 적실하다. 따라서 지역을 이미 구획된 행정구역의 평면적 합(合) 이상의 것으로 인식할 필요가 있다. 국가에 집약된 제도적 권능이 큰 탓에, 선거 집계의 기본단위가 행정구역을 근거로 마련되는 탓에, 선거구를 포함한 법적, 제도적

행정구역의 영향력이 크기는 하지만, 지역과 행정구역을 동일시할 수는 없는 것이다. 즉 국가나 자본의 동학(動學)을 경계 외부의 힘으로 볼 때, 기존의 연구에서 부족한 부분이 경계 내부의 힘에 대한 검토이다.

이 글에서 다루려는 내용은 바로 경계 내부에서 지방행위자들이 지역을 구성하려는 힘과 담론에 관한 이야기이다. 즉 1960년대 광주 지방의 토착자본과 지방 엘리트들이 박정희 정부의 국가 계획에 반응하는 과정을 물리적, 상징적, 제도적 경계 만들기라는 측면에서 재조명하는 것이 본 연구의 목적이다. 지역이 먼저 주어지고 거기서 형성되는 이데올로기로써 지역주의를 보는 방식이 아니라, 지역과 그 경계를 구성하는 담론으로서 지역주의를 추적하는 것이다. 이 접근이 가지는 특장(特長)은 그동안 관심 밖에 있던 경계 내부인의 담론에 중요한 지위를 부여한다는 점이다. 이해관계에 따라 협력하고 경쟁하는 담론의 경합을 동태적으로 볼 수 있다는 점도 중요하다. 즉 국가·자본의 거대 구조가 지역을 규정하고 변화시키려는 “위로부터 지역주의(top down regionalism)”에 대해, 경계 내부인이 조직하는 “아래로부터 지역주의(bottom up regionalism)”에 천착할 근거가 된다. 특히 자신들의 경제적 이해관계가 국지적으로 영역화된(territorialized) 행위자들 간에 이루어지는 “영역동맹(territorial coalition)”은 이러한 분석의 초점으로 매우 유용할 것이다.

본 연구의 대상이 되는 1960년대 광주는 지방자치제가 폐지된 상황임에도 불구하고, 지방의 토착자본과 지방 엘리트들을 중심으로 강한 지역개발 담론이 작동하던 지방이다.<sup>1)</sup> 모든 지역개발 논리가 마찬가지로이지만, 1960년대의 한국사회에서처럼 국가가 가진 개발의 자산이 압도적인 상황에서 영역화된 이해관계는 대(對) 국가적인 정치 담론으로 쉽게 이어졌다.<sup>2)</sup> 정근식(1991)과 박배균(2001)의 연구는 당시 상황에서 지방의 영역적 정치(territorial politics)가 작동했던 배경을 개괄하고 있으나 구체적인 경험연구에 한계가 있다. 이 글에서는 기본적인 관점을 이들 연구자와 공유하는 한편, 광주 지방의 경험을 구체적으로 추적했다. 광주 지방을 중심으로 1960년대 당시 활약했던 영역적 이해관계자들이 어떤 배경과 과정을 거치며 조직화되었는지, 그리고 지역주의 담론은

1) 정근식, 「한국사회의 지역지배이데올로기」, 『경제와사회』 제10권(1991), 56-81쪽.

2) Park, Bae-Gyoon, *The Territorial Politics of Regulation under State Capitalism: Uneven Regional Development, Regional Parties, and The Politics of Local Economic Development in South Korea*(Ohio State University, 2001).

어떤 계기에서 등장하게 되었는지를 검토했다. 특히 아시아자동차, 호남선 복선화, 호남고속도로 등 국가 개발정책과의 연관 속에서 '전남푸대접시정대책위원회'와 '호남지방근대화촉진위원회', 두 조직이 구성되고 활동하는 맥락을 영역적 이해관계와 지역주의 담론의 측면에서 살펴보았다.

본 연구에서 주로 다루는 자료는 크게 정부 기록 문서, 국회 속기록, 신문, 상공회의소 발행물 등 문서자료와 주요 행위자에 대한 면접 자료이다. 여기에 몇 가지 통계 자료와 지도를 보조 자료로 사용한다. 먼저 정부기록문서는 나라기록포털에서<sup>3)</sup> 당시 정책/제도과 조직 기구에 대한 정부문서를 활용했다. 이와 함께 정부 정책의 골간을 이루던 산업 관련 법률 자료 역시 중요한 자료로 삼는다. 다음으로 국회속기록은 영역연합의 주요 행위자로서 호남 출신 정치인들의 발언 내용과 호남지역 관련 발언 내용을 중심으로 살펴보았다. 이 내용은 국회 웹사이트<sup>4)</sup>에 있는 국회정보시스템을 활용하여 1961년 국가재건최고회의부터 9대 국회 마지막 해인 1979년까지 본회의 회의록, 상임위원회 회의록, 예산결산특별위원회 회의록, 특별위원회 회의록, 국정감사자료를 검토했다. 이 회의록들은 현재 온라인상에서 PDF 파일로 열람가능한 상태다.

신문 자료의 경우 가장 중점적으로 검토할 대상은 전남지역의 《전남일보》와 《전남매일신문》, 전북지역의 《전북일보》다. 그리고 《조선일보》와 《동아일보》 아카이브를 활용한다. 《전남일보》와 《전남매일신문》의 경우 1961년부터 1971년까지 11년 간의 기사 내용을 확인했다. 사실을 제외한 다른 기사의 경우 다른 신문과 비교 검토하여 사실의 정확성을 기했고, 사실의 경우에는 주된 논조를 파악하는데 노력했다. 《조선일보》와 《동아일보》는 각각 온라인 아카이브와 본사 아카이브실을 통해 제공되고 있어 이를 활용했다. 광주상공회의소 발행물은 상기한 자료는 1956년 창간한 광주상공회의소 『광주상의』를 중심으로 1979년까지의 발행물을 검토하였다.

면접조사의 경우 반구조화된(semiconstructed) 면접을 수행했다. 특히 앞서 조사한 문헌연구에서 영역동맹의 주요한 행위자로 드러난 인물을 중심으로 진행했다. 다만 현재까지 생존자가 많지 않고, 지병으로 인해 면접 자체가 불가능한 경우가 있어 면접조사 대상이 많지는 않았다.

---

3) <http://contents.archives.go.kr>

4) <http://www.assembly.go.kr>

지금까지 면접조사를 진행한 대상자는 총 일곱 명으로 각각에 대한 심층면접을 진행했고, 녹취된 내용을 자료로 삼았다. 면접 대상자는 박○○ 당시 광주상공회의소 상근부회장, 안○○ 당시 《전남일보》 기자, 고○○ 당시 공화당 전남도당 사무국장, 지○○ 광주 지방 변호사회 변호사, 김○○ 전(前) 광주라이온스클럽 회장이다. 이외에 개인적인 사정상 신상 공개를 거절한 두 명의 면접 대상이 있는데, 그 중 한 명은 당시 여당 국회의원이었고 다른 한 명은 지역 연구자이다.<sup>5)</sup>

## II. 이론적 배경

본격적인 논의에 들어가기에 앞서 기존의 지역주의 연구의 공과(功過)를 개괄하고, 분석 프레임에 해당하는 주요 개념들을 살펴볼 필요가 있다. 이는 본 연구가 지역과 지역주의에 관한 기존의 이해방식과는 전혀 다른 틀에서 접근하고 있어 개념적인 혼동을 일으킬 수 있기 때문이다.

우리 사회에서 “지역주의” 현상만큼 다방면에 걸쳐 논쟁을 일으킨 사례도 드물다. “지역 간 경제 격차”에서 시작하여, “사회적 거리감”과 “지역감정”, “지역주의 정당구조”와 “지역주의 투표행태”에 이르기까지 정치, 경제, 사회, 문화 전 분야에 걸쳐 다루어졌다. 1980년대 중반 이후, 지난 20여 년간 사회과학 전 분야에서 이 문제를 다루었다고 해도 무방할 정도이다. 사실 이 전체 논의를 간략히 정리한다는 것은 어려운 일이지만, 지역주의 연구에 대한 메타연구들<sup>6)</sup>에서 분류하고 있는 지역주의 연구의 흐름은 대략 네 가지로 요약된다. 우선 지역주의를 전근대적인 것으로 보고 국가의 근대화가 완결될 때 자연스럽게 사라질 것으로 보는 근대화론이 있다. 여기서 지역주의는 전근대적인 부족주의의 등장과 같다. 다음으로는 지역주의의 기원을 고대 부족국가시대로부터 소급해서 설명하는 역사주의적 접근방법이 있다. 삼국시대부터 호남

5) 연구의 신뢰도를 위해 면접 대상자의 당시 직책은 밝혀두지만, 면접 대상자의 프라이버시 보호를 위해 실명은 기재하지 않기로 한다.

6) 김만홍, 「지역주의 문제의 재인식과 당면 정치쟁점」, 한국정치학회 기획학술회의 - 지역패권과 지역갈등, 서울, 한국정치학회, 1997. 12. 4, 3-23쪽; 최영진, 『한국 지역주의와 정체성의 정치』(오름, 1999).

과 함경도 지역에 대한 중앙정부의 차별이 있었고 이것이 현재까지 이어져 지역주의의 기원이 되었다는 설명이다. 세 번째 접근방식은 박정희 정권의 등장 이후 정치경제적 차별에 따른 반발로 지역주의를 이해하는 견해이다. 1960년 제3공화국 등장 이후 정치적 엘리트의 영남지역 독점과 경제자원의 불평등한 분산은 전라도 지역의 정치적, 경제적 소외를 가져왔으며, 이를 통해 호남인들의 정치적 박탈감이 확대되었다는 주장이다. 마지막 유형은 소위 비판이론 그룹의 정치경제학적 접근이다. 크게 보면 이들 역시 상기한 경제적 불균형을 주요 논거로 제시한다는 점에 앞선 그룹과 동일하지만, 이들은 상관 관계를 기술(記述)하는 것이 아니라 보다 큰 정치경제학적 패러다임 내에서 지역주의 현상을 - 물론 그 옳고 그름을 떠나서 - 설명해 낸다는 점에서 다르다.

서양의 근대화 과정을 지나치게 이상화시킨 근대화론을 제외한 나머지 논의는 각각 나름의 특장을 가지고 있다. 단순한 집단이기주의를 넘어서, 이것을 형성하고 심화시키는 구조적 요인을 추구했다는 점에서 의의를 가진다. 구체적으로는 국가의 개발전략이나 통치전략, 한국의 자본주의 발전단계와 지역주의를 연관 짓고 있어 논의의 폭이 매우 넓다. 그러나 이러한 장점은 동시에 한계가 되었다. 바로 국가중심적 접근, 하향식 접근이 가지는 한계라 할 수 있다.

국가중심적·하향식 접근의 한계는 지역이라는 공간적 개념을 다루고 있으면서도 그 공간적 차원에 대한 고려를 못한다는 점이다. 이것은 전형적인 “영토성의 덫(territorial trap)”<sup>7)</sup>에 빠져 있기 때문이다. 이러한 논리적 전개에서 특정 지역의 지역주의는 근대국민국가의 영토에 이질적인, 달리 말해 전근대적인 잔재이거나, 지배세력이 조작해 낸 “해악적 적폐물”일 수밖에 없었다. 결국 문자 그대로 공간적인 연구 대상에 대해, 철저히 비공간적인 접근을 취하는 모순된 상황이 발생한 것이다. 지역은 관찰자가 지도 위에 임의로 설정하는 의미 없는 평면이 된다.

그러나 지역주의 형성 과정에서 지역과 지방 행위자의 역할을 강조하는 대안적 연구 경향도 하나의 흐름을 이루고 있다. 이 유형에 해당하는

7) 이는 20세기 사회과학 전반을 장악하고 있던 국민국가 중심의 인식을 비판적으로 표현한 것이다. 즉 모든 학제의 기본 분석단위로 국민국가를 상정하고 국제적 문제는 국가간 문제로, 국내 지역적 문제는 국가의 하위체계로 분류하는 접근을 말한다. Agnew, J., “The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory”, *Review of International Political Economy*, Vol.1(1994), pp. 53-80.

대표적인 연구로는 정근식(1991)과 박배균(2001)이 있다. 먼저 정근식(1991)은 “지역감정의 부정적 측면을 모두가 인식하고 있음에도 불구하고” 이 문제가 해결되지 않고 있는 이유는 지역 내부의 요인, 즉 ‘지역 지배 이데올로기’가 있기 때문이라고 주장한다. 그에 따르면 “전국적 수준의 발전이데올로기가 독점자본의 이해를 보다 충실히 반영하는 것이라면, 지역적 수준의 개발이데올로기는 이 독점자본과 지역토착 중소자본의 관계에 따라 편차는 있지만 후자의 이해가 상당히 반영되는 형태로 형성될 것”이라며, 지역주의의 구체적인 분석에서는 그 관계를 주목해야 한다고 말한다. 이는 지역 내 행위자를 표면화시키고 지역의 실체에 대해 훨씬 구체적인 분석을 가능하게 한다는 점에서 매우 중요한 이론적 기여이다. 그럼에도 불구하고 모호한 지역 개념에 근거하고 있기 때문에, 지역지배이데올로기와 지역주의를 연결시키지 못하고 있다. 또한 이러한 접근으로는 지역주의의 지리적 근거가 더욱 세분화되거나, 광역화되어 가는 최근의 지역주의 전개 양상을 설명하는 데 한계가 있다.

마지막으로 살펴볼 박배균(2001)의 연구는 지리학 논문답게 가장 공간적 차원에 충실하다. 그는 ‘영역화된(territorialized)’ 이해관계와 그에 기반한 계급타협, 그리고 “지역주의 정당”을 분석하고 있다. 이는 정근식(1991)에 비해 보다 구체적인 이해관계와 이해당사자들을 분석의 틀 내로 끌어들이고 있고, 중앙정치의 정당 간 관계로 확장하고 있다. 이러한 진전은 영역화된 이해관계와, 이에 기반한 영역적 정치(territorial politics) 개념을 도입하면서 가능했다. 또한 ‘고정된, 그리고 주어진 지역’ 가정을 깬다는 측면에서, 그리고 국가와 지배세력이 영향을 미치는 타자(他者)로서 지역 개념을 극복한다는 의미에서 기여를 하고 있다. 그러나 이러한 영역적 이해관계가 “영남” 혹은 “호남”으로 재현되는 과정이 생략되어 있다. 이는 지역주의 담론을 외적으로 주어진 것, 더 정확히는 중앙정치에서 만들어진 것으로 설정된 탓이다.

결국 문제는 지역의 개념 정의이다. 상기한 대부분의 연구에서 지역에 대한 명쾌한 정의를 찾아보기 어렵다. 이는 지역을 천부(天賦)의 구획으로 이해하고 당연시한 탓이다. 하지만 지역은 경계(boundary)와 면(surface)을 가지는 영역(territory)으로서 사회적인 구성물, 사회적 공간(social space)이다. 그리고 그 나름의 사회적 속성, 즉 영역성(territoriality)을

가진다.<sup>8)</sup> 영역성은 지리적 범위를 기준으로 특정 형태의 분류체계를 가진다. 즉 이는 공간상에서 위치를 분류하여 사람과 사물의 범주화를 시도하는 것이다. 또한 영역성은 영역 경계부에서의 의사소통을 중요한 근거로 한다. 즉 경계부에서 의사소통하는 과정을 통해 피아(彼我)를 식별할 수 있어야 한다는 것이다. 나아가 영역성은 영역 내부, 혹은 외부의 사물들에 대해서 접근을 통제하려 한다.<sup>9)</sup> 이렇게 볼 때 영역과 영역성의 핵심은 경계의 사회적 구성이다. 영역으로서 지역을 다룬 연구에서도 경계에 대한 강조는 마찬가지이다. 대표적인 지역주의 연구자인 Paasi는 지역이 구성되는 과정을 세 가지 차원에서 검토하고 있는데, 그 모두가 경계를 짓는 방식과 연관되어 있다.<sup>10)</sup> 그는 경계가 구성되는 방식을 크게 물리적, 상징적, 제도적인 차원에서 제시한다. 즉 하나의 지역이 구성되는 과정은 - 지역마다 각각의 정도 차이는 있겠지만 - 물리적 경계, 상징적 경계, 제도적 경계가 형성되는 과정과 동일하다는 것이다. 결국 지역은 경계가 구성되는 사회적 과정, 사회관계의 변화와 공진화해 온 역사적 과정을 기반으로 형성된다고 볼 수 있다.

그러나 이와 동시에 영역으로서 지역은 통치의 문제이며 권력의 문제이다. 임의의 개인이나 집단이 쉽게 결정할 수 없는 사회적 전략관계의 문제이기도 하다. “장소”, “지방”, “도시” 등의 지리적 공간 개념에 비해 영역이 가지는 차별성은 권력이다.<sup>11)</sup> 점(點)의 이미지를 가지는 공간적 개념과 달리 경계를 긋는 영역은 그 범위를 통제함으로써 사람과 사물을 통제하는 데 사용되는 전략이다. 여기서 경계는 내부와 외부의 의사소통이 이루어지는 선(線)이며, 이곳에서 피아가 식별된다. 이처럼 영역성이 통치와 권력의 문제인 탓에 영역을 만들거나 영역성을 부여하는 사회적 과정은 당대, 그 사회의 가장 치열한 전략적 층위에서 이루어지게 마련이다. 국가의 작동과정이 영역화의 과정과 쉽게 연결되는 까닭도 여기에 있다.

8) Sack, R. D., *Human Territoriality. Its Theory and History*(Cambridge University Press, 1986).

9) *Ibid.*, p. 32.

10) Paasi, Anssi, *Territories, Boundaries and Consciousness. The Changing Geographies of the Finnish-Russia Border*(Chichester: Wiley, 1996); Paasi, Anssi, “Territory”, Agnew, J., Mitchell, K. and Toal, G., *A Companion to Political Geography*(Oxford: Blackwell, 2003), pp. 109-122.

11) Hassner, P., “Obstinate and Obsolete: non-territorial transnational forces versus the European territorial state”, in Tunander, O., Baev, P. and Einagel, V.(eds.) *Geopolitics in the Post-Wall Europe: Security, Territory and Identity*(London: Sage, 1997).

지역을 위와 같이 개념화하고 나면, 지역주의의 정의도 간명해진다. 지역주의와 지역의 관계는 민족주의와 민족국가의 관계와도 유사한데<sup>12)</sup>, 지역주의는 역사적으로 누적되어 온 지역의 층위들 위에 새로운 층의 경계를 형성하려는 일체의 기획이라 볼 수 있다. 이는 새로운 물리적 경계를 긋는 작업일 수도 있으며, 기존의 경계에 새로운 상징을 부여하는 작업일 수도 있다. 그리고 그 어느 것이건 간에 이 경계를 반영하는 새로운 조직과 제도의 등장을 수반한다. 아울러 이러한 지역주의적 기획은 경계의 내부와 외부 모두에서 일어날 수 있다.

경험적으로 볼 때 지금까지 지역 외부의 지역주의는 대체로 국가의 기획이라 볼 수 있다. Keating은 이를 두고 “위로부터 지역주의”라 불렀다.<sup>13)</sup> 그는 영국의 지역화 과정을 “위로부터 지역주의(top down regionalism)”와 “아래로부터 지역주의(bottom up regionalism)”로 나누고 지역 구성의 두 가지 방향을 구분한다. 국가계획에 의한 지역화 과정을 의미하는 “위로부터 지역주의”와 지방행위자들의 반응으로서 “아래로부터 지역주의”를 구분하는 논리는 앞서 언급했던 지역 내/외부의 지역주의적 기획과 동일하다. 다만 국가에 중심적 지위를 부여하고 있다는 측면에서 차이가 있을 뿐이다. 하지만 본 연구에서 사례로 삼고 있는 1960년대 광주 지방의 경험 역시 국가계획과 지방행위자들의 반응이라는 구도를 동일하게 보여주고 있으므로 Keating의 표현을 빌어 쓰도록 한다.

이렇게 볼 때 본 연구에서 주목하는 대목은 “아래로부터 지역주의”가 발생하는 논리적 개연성에 있다. 이를 해명하기 위해서는 이해관계의 ‘영역화(territorialization)’와 영역화된 이해관계를 기반으로 하는 영역동맹(territorial coalition)이 유용하다.<sup>14)</sup> 영역동맹은 ‘영역화된 이해관계(territorialized interest)’를 가지는 - 주로 자본과 노동의 계급타협으로 구성되는 - 행위자들의 연합체로 정의할 수 있다. Cox가 ‘장소의존성(local dependence)’이라 명명한 성질을 가지는 행위자들은 - 설혹, 계급

12) 여기서는 Anderson의 “상상의 공동체”로서 민족과 민족주의의 관계를 가정한다. Anderson, B., *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Rev. ed. (London: Verso, 1991), 윤희숙 역, 『상상의 공동체: 민족주의의 기원과 전파에 관한 성찰』(서울: 나남출판, 2002).

13) Keating, M. *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*(Edward Elgar, 1998).

14) Cox, K., “Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics”, *Political Geography*, Vol. 17(1998), pp. 1-23.

대립이 존재하더라도 - 서로 연대하게 된다는 것이 영역동맹의 핵심 논리이다.<sup>15)</sup> 영역동맹은 지방의 행위자들이 모두 자신의 활동과 재생산을 국지적 시장, 기업관계의 지리적 근접성, 지역 노동시장, 특정지역의 교통망, 영역화된 사회관계망 등에 의존하는 성향, 즉 장소 의존성을 근거로 한다. 장소 의존성을 가진 행위자들은 장소에 고착되는 경향이 있고, 자신이 고착한 장소의 흥망성쇠가 스스로의 이해관계에 결정적인 영향을 미치기 때문에 그 행위자들은 연합의 형태를 띠기도 한다. 이것이 영역동맹이다.<sup>16)</sup> 요컨대 영역동맹은 특정 장소에 대한 의존성으로 인해, 이해관계 실현을 위해 의존의 공간을 공유하는 경제적 이해관계자(stakeholders)의 정치적 결사로 정의할 수 있다.

물론 영역동맹의 형성이 그 자체로 “아래로부터 지역주의”로 이어진다고 보기는 어렵다. 그러나 특정 장소에 의존적인 성향이 있는 영역동맹의 특성을 생각한다면, 의존하고 있는 장소(혹은 도시)를 포함하는 지역화를 꾀할 가능성이 크다. 더군다나 국가계획에 의한 개발이 주요한 시대, “위로부터 지역주의”가 해당 도시의 경제적 성장에 결정적인 요인으로 인식되면 될수록, “아래로부터 지역주의”를 하나의 전략으로 선택할 가능성은 더욱 크다. 하나의 도시를 넘어서는 지역화 전략을 통한 새로운 연대의 모색도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.<sup>17)</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 본 연구의 초점은 영역동맹이 지역주의 전략을 취할 때, 다시 말해 “아래로부터 지역주의”가 작동할 때 구체적인 경험 속에서 어떻게 경계가 구축되어 나가는지를 확인하는 데 있다. 경험연구에서 물리적, 상징적, 제도적 측면에서 경계가 만들어지는 과정을 영역동맹과의 관계 속에서 확인함으로써 기존 지역주의 논의에서 누락되어 있던 지방행위자의 역할을 확인하는 것이다. 1960년대 광주를 중심으로 한 영역동맹의 형성과 “아래로부터 지역주의” 담론은 이러한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

15) *Ibid.*, p. 2.

16) 다만 ‘자본과 노동 간 계급동맹’이라는 고정된 틀에 영역동맹을 가둘 필요는 없어 보인다. Cox의 표현대로 “주요” 계급동맹의 형태로 나타나는 것이 사실이지만, 개발연대 초기 1960년대의 한국사회에서 자본과 노동의 대립구도를 정형화시킬 수 있는지도 의심스럽고, 실제 광주 지방의 사례분석 단계에서도 노동자 단체의 역할을 강조할 만한 증거를 확인하기 어려웠다

17) Cox는 이를 두고 “연대의 공간(space of engagement)”이라는 개념으로 설명하기도 한다. Cox, *op. cit.*, p. 2.

### III. 광주 지방 영역동맹 형성의 역사적 배경: 전남방직 과 호남비료

#### 1. 전남방직의 본사 이전: 광주 경제의 위기를 알리는 상징적 사건

해방 이후 50년대 광주의 제조업체는 거의 변화가 없었다.<sup>18)</sup> 일제하와 비교하면 성냥공장이 새로 등장한 정도에 불과했다. 사실 1930년대 일본인 자본은 주로 대규모 방직, 제사 공장을 광주에 설립했다. 이에 반해 한국인 자본은 대부분 영세 식료품업에 집중되어 있었다. 해방이 되고서도 광주 최대업체였던 전남방직은 귀속재산 불하과정에서 “타 지역 출신에게” 불하되었다.<sup>19)</sup> 그러나 그 소유주가 누구인지는 문제가 되지 않았다. 다만 전남방직이 본사를 서울로 옮긴다는 사실이 충격적이었다.<sup>20)</sup> 당시 광주 상공회의소의 입장은 매우 간명했다. 이 공장이 전남의 면화와 인력을 바탕으로 광주에서 성장한 전남의 대표적인 기간산업체일 뿐 아니라, 광주·전남의 지역사회에 미치는 경제적 파급효과가 적지 않았기 때문이다. 전남방직과 일신방직이 분리되기 전이었으므로 본사가 서울로 이전할 경우 약 6,000만 원의 예금 감소와 9,000여억 원의 대출금 감소와 지방세 세입 연액(年額) 3,000여만 원의 감소가 예상되었다.<sup>21)</sup> 광주 법인세의 3분의 1을 차지하고, 1955년 현재 2,689명의 고용을 창출하는 방직 업체가 본사를 서울로 이전한다는 것은, 경제적 손실을 떠나 상징적으로 큰 의미를 가지고 있었다. 그러나 전남방직은 원사도입과 외화도입의 어려움을 이유로 1956년 10월 본사를 이전했다.

18) 광주시사편찬위원회, 『광주시사 3』(광주광역시, 1995), 525-526쪽.

19) 위의 책, 700쪽.

20) 당시 광주상공회의소 기관지였던 『광주경제』 창간호에서는 다음과 같이 기술하고 있다. “전남방직 회사의 서울 이전은 당지(當地) 상공업계의 하나의 크다란 충격이었다. 상공회의소를 비롯한 각 기관은 그 이전의 보류를 권유하였으며 그 이유로서 그 법인영업세가 소관세무서의 당해세 총액의 3분의 1을 담당하고 있다는 점이었으며 또 월간 1억 5,000여만 원의 당좌거래를 지적하였던 것이다.” 광주상공회의소, 『광주경제』 창간호(1956), 1쪽.

21) 당시 전라남도 금융기관의 대출총액은 40억 7,400만 원이었고, 광주시 지방세 징수총액은 1억 3,700만 2,000원이었다. 금호박인천선생기념사업회, 『아직 우리 곁에 남아계십니까: 금호선생 탄신 100주년 추모문집』(다지리, 2001), 94쪽.

당시 광주 지방의 대표기업이라 여겼던 전남방직의 본사 이전은 광주상공회의소 월보(月報)에 적힌 내용 그대로 “충격”이었다. 그러나 이들은 이 문제를 계기로 그들이 의존하고 있던 도시, 광주에 닥친 위기를 진지하게 성찰했던 것으로 보인다.<sup>22)</sup> 광주·전남은 일제강점기 일본으로 면화와 생사(生絲)를 수출하는 생산기지였다. 그러나 해방 이후 모든 기업입지 조건이 바뀌어버린 셈이다. 일본에 대한 접근성 이점(利點)은 사라졌고, 서울을 중심으로 한 원조경제에 영향을 받게 되었다. 전남방직의 본사 이전은 이러한 변화를 실감하게 하는 큰 사건이었다.

## 2. 호남비료공장 유치와 영역동맹의 태동

1955년에는 광주·전남에 비료공장을 유치하려는 운동이 일어난다. 이 일대는 곡창지대로 비료 소비가 많아 일찍이 비료공장 건설을 희망하는 지방 여론이 높았다. 그러나 정부의 입지 선택이 청주로 결정되자, 광주·전남 지방의 실망감은 컸다고 한다. 이런 상황에서 자발적인 공장건설 움직임이 일어났고, 그 성과가 1955년 12월 호남비료주식회사의 창립이었다.<sup>23)</sup> 호남비료공장 창립 과정에서 주도적인 역할을 했던 인물이 바로 이문환(李文煥)이다. 이문환을 중심으로 지역 자본을 동원했으나 비료공장을 설립하기에는 턱없이 부족했다. 농민들에게 추후에 비료로 배당을 받을 수 있다는 조건하에 주식을 판매하였지만 해외 차관 없이는 불가능한 상황이었다. 여기서 이승만 정권과 긴밀한 관계에 있던 유태계 오스트리아인 아이젠버그<sup>24)</sup>가 루르기(LURGI) 사(社)를 끼고 서독 차관을

22) “생산의 전 과정에 걸쳐 도는 기업 전반에 걸쳐서의 온갖 문제를 해결하는 데는 중앙과의 절충 이외에는 없으며… 광주시내 각계의 만류에도 불구하고 전남방직 회사는 난관에 봉착한 동사 운영의 원활을 기원하여 서울 이전의 용단을 내린 것이다.” 광주상공회의소, 앞의 책.

23) “곡창지대에 비료공장을 만들어줘야 할 거 아니냐. 일정 때는 흉년서 비료를 풍요롭게 쓸 수 있었는데 해방되고 나니까 농민들이 비료에 목이 타. 그렇게 비료공장을 하나 만들어야겠다는 정부안이 나왔는데, 그러면 당연히 곡창 전남으로 와야 할 거 아니냐 그랬는데, 청주로 발표를 해붙였어. 그러니까 이 지방 실망이 이만저만이 아니지. 그러면 어찌야 할 것이냐. 무연탄에서 요소를 빼내는 것이 독일에서 연구가 되었다고 한다. 그럼 우리는 화산 탄광이 있지 않냐. 그런데 이것도 안 해주니 방법이 있어야 될 거 아니냐. 그래가지고 나온 안이 도민들이 돈을 내가지고 비료공장을 만들자. 이렇게 된 것이예요.” (박○○, 전 광주상공회의소 상임부회장).

24) 술 아이젠버그(Shoul Eisenberg)는 유태계 오스트리아인으로 이승만 정권시절부터 고위관계자들과 긴밀한 연계를 가지고, 서독기업의 ‘한국특수’를 주도했던 인물이다.

도입하도록 도와준다. 물론 그는 루르기 사의 한국법인인 아이젠버그 사(社)를 통해 공장건설권을 차지했다. 하지만 호남비료공장은 1960년이 되면서 주식 공모에 차질이 생겨, 공사 중단 상태에 빠지고 말았다.

그러던 중에 5·16 쿠데타가 성공했고 군사정부는 즉시 “호남비료주식 회사 정부인수에 관한 입법”조치를 취한다. 이로써 정부가 직접 호남비료 공장을 건설하도록 한 것이다. 그러나 동시에 호남비료공장은 공기업으로 전환된 셈이다. 물론 일반적인 경우 공기업이나 사기업이나 하는 문제가 농민들 입장에서는 중요한 일이 아니겠지만 광주·전남의 농민들이 “쌈짓돈”을 내어 마련한 자금이 일부분 포함되어 있는 상황에서는 그리 단순한 일이 아니었다. 특히 이문환을 비롯한 광주·전남의 토착 자본의 입장에서는 큰 좌절감을 경험한 사례였다.<sup>25)</sup>

## IV. 광주 지방 영역동맹의 형성과 좌절

### 1. 아시아자동차 공장유치운동과 영역동맹의 형성

63년 선거를 통해 박정희가 집권하고 난 뒤 앞서 언급한 대로 개발체제의 산업화 전략이 본격화된다. 이런 상황에서 광주를 중심으로 하는 지방자본의 선택은 자동차 공업이었다. 1960년대 들어 외자도입에 의한 산업화 추진이 이루어지자, 광주를 중심으로 하는 일군의 자본가들도 다시 외자도입을 통해 자동차 공장을 설립하고자 한다. 그것이 1962년 7월 6일 만들어진 “아시아자동차 건설설립추진위원회”이다.<sup>26)</sup> 아시아자동차를 설립한 인물은 호남비료의 사장이었던 이문환이었다. 그는 1961년 8월 자동차국산화 제작계획을 세우고 공장건설 기초조사에 착수한다. 같은 해 11월 이문환은 외자도입과 공장건설을 위한 예비 교섭을 위해 서유럽과 미국을 방문했으며, 62년 1월에는 미국 군납 차량 회사인 윌리스 사(社)와 특허권 및 군수차량 군납에 대한 협정을 체결했다. 또한 뉴욕 주재 아이젠버그 사(社)와 제1차 조립공장 건설비 300만 달러를 직접 투자할 것에 합의를 본 후 2월에 가칭 아시아자동차공업사를 설립했다.<sup>27)</sup>

25) 정근식, 앞의 논문.

26) 광주상공회의소, 『광주상공회의소40년사』(전남일보출판국, 1976), 377쪽.

1962년 7월 이문환은 “그 공장을 전남에 세우는 데 최대의 노력을 경주하고 있다”며 “도민의 적극적인 협조를 바란다”고 말한다.<sup>28)</sup> 이에 따라 광주상공회의소는 광주 근교에 부지를 확보하고 1962년 7월 6일 “아시아자동차공장 건설추진위원회”를 구성하여 공장 설립을 촉구했다. 같은 해 8월 7일 미국 윌리스 사(社) 간부와 아이젠버그가 광주와 나주를 답사했다. 이 자리에서 이문환은 “지금 서두르고 있는 공장이 전남의 어딘가에 세워질 것은 틀림없는 일이다. … 현재 광주와 나주의 두 군데가 그 부지로 물망에 올랐다”고 말한다. 아울러 “정부와 지원회사 측에서 자재수송에 용이한 인천이나 부산 근교지를 택하라고 종용했던 것이나 고향을 위한 내 고집의 작용으로 이와 같은 결정을 보게 되었다”고 부연한다.<sup>29)</sup> 그리고 다음날인 1962년 8월 9일 서울로 이동한 이들은 광주를 최종 후보지로 결정하게 된다.

아시아자동차(주) 설립과 공장유치운동은 이문환을 포함한 광주일대의 지방자본이 영역동맹의 형태를 띠는 최초의 사업이었다. 이전에 호남비료 유치운동에서도 이와 유사한 움직임이 있었지만, 아시아자동차 유치에서 보여준 체계적인 대응은 아니었다. 따라서 “아시아자동차공장 건설추진위원회”를 중심으로 한 아시아자동차 유치운동은 광주 지방의 영역적 이해관계가 동맹의 형태로 구체화되는 계기가 되었다고 평가할 수 있다. 그리고 당시 영역동맹은 지역주의에 기대기보다는 국가의 정책과정에 직접 개입하는 방식을 택하고 있다. 즉 이문환의 -독일인 아이젠버그를 포함하여- 개인적인 네트워크를 활용하거나 광주상공회의소가 직접 정부부처에 제안하는 방식을 취하는 특징을 보인다.

## 2. 정책변화에 대한 영역동맹의 대응: 광주공업단지유치위원회

아이젠버그의 방문과 아시아자동차 회사의 설립으로 일단락되는 듯했던 아시아자동차 광주유치에 문제가 생긴다. 미 국방성 당국이 군납이 전에 우선 시설부터 갖추기를 요구했다. 그러던 차에 한국정부 역시 사전에 군납을 보장받아야 한다는 전제를 달고, 그 전까지는 건설을

27) 위의 책, 377쪽.

28) 《전남일보》, 1962년 7월 5일자.

29) 《전남일보》, 1962년 8월 8일자.

불허하겠다는 방침을 밝힌 것이다. 이에 광주상공회의소는 이러한 정부의 방침에 대해 순수 민간차원에서 이루어지는 외자도입이니 허가해 달라고 건의한다. 그리고 아시아자동차의 이문환은 미 국방성과 군 차량 군납 교섭을 위해 다시 미국을 방문하여, 미 국방성의 현지조사단이 1962년 11월 광주를 답사하도록 했다. 다시 광주상공회의소는 63년 2월 12일 아시아자동차회사의 시설허가를 촉구했고, 공장 유치에 대한 건의서를 최고회의의장, 내각수반, 상공부장관에게 제출했다.<sup>30)</sup>

그런데 1963년은 국내에 미약하게나마 존재했던 자동차 산업이 크게 위축되었던 해다. 국가적인 외환위기 상황에서 자동차 부품을 수입해 조립하던 새나라자동차는 그간 “자동차공업육성법”으로 인한 특혜시비에 휘말리며 문을 닫게 된다.<sup>31)</sup> 또한 중대형 자동차 생산은 여전히 계획상으로도만 존재하던 때였다.<sup>32)</sup> 이런 상황에서 광주상공회의소는 64년 4월과 6월에 ‘자동차 완전국산화공장 조속 건설에 관한 건의서’를 대통령, 국무총리, 경제기획원 장관에게 제출했고 10월 26일에는 서독 MAN 사(社)와 자동차공장 건설에 관한 협정체결에 조인했다. 그러나 서독정부에서 재정 부담에 난감을 표하자, 그해 12월 21일 프랑스의 FIAT 사(社), SIMCA 사(社), 시아베 은행과 협정을 체결하고 65년 2월 두 회사 대표와 한국에서 공장건설에 관한 예비협정을 체결한다. 그리고 65년 8월에는 프랑스 건설업자들이 방한하는데, 이들과 장기차관 및 특허권기술협조 계약을 체결한다.<sup>33)</sup>

그러나 당시 정부 입장에서는 이러한 아시아자동차 설립 움직임이 달가운 일만은 아니었다. 문제는 신진자동차를 중심으로 한 자동차 일원화정책이었다. 1964년 6월 김정렴(金正濂) 당시 상공부 차관은 자동차공업종합육성계획 수립을 지시한다. 이 안은 한국의 자동차 수요가 커질 때까지 1)자동차 조립공장은 한 개로 하고, 2)이 조립공장을 모체로 해서 부품업체를 계열화한다는 내용이었다. 즉 상당 기간 동안 신진자동차의 독점을 보장하겠다는 계획이었다. 자동차공업육성계획으로 신진자동차는 큰 혜택을 보게 되었다.<sup>34)</sup> 그렇지만 1966년 4월 11일 광주에

30) 광주상공회의소, 앞의 책, 378쪽.

31) 오원철, 『한국형 경제건설(4)』(기아경제연구소, 1996).

32) 위의 책, 106쪽.

33) 광주상공회의소, 앞의 책, 379쪽.

34) 오원철, 앞의 책, 110-111쪽.

방문한 박정희 대통령이 아시아자동차회사를 광주 지구에 유치한다고 확약하면서 추진이 본격화된다. 상공회의소는 매우 발 빠르게 움직였는데, 같은 해 5월 22일 '광주공업단지 유치추진위원회'를 구성하고 자동차 공장 건설 후보지로 광주 지구를 지정해 줄 것과, 광주공업단지를 조성해 줄 것을 경제기획원, 건설부, 교통부, 아시아자동차 측에 건의했다. 아울러 이문환 사장에게는 광주시 광천·상무동 일대 30만 평의 부지를 책임지겠다는 각서를 전달했다.<sup>35)</sup>

광주상공회의소는 1966년 5월 말 현재 유덕동, 광천동 일대 주민들의 기공 승락서를 받아 이문환 사장에게 전달할 수 있었는데, 모두 618 필지에 대상인원 354명, 면적은 35만 9,847평이었다. 하지만 이러한 순조로운 진행이 오래가지는 못했다. 1966년 8월 새해 예산에서 광주공업단지와 영산강종합개발 사업 등 이 지방에 관련된 예산이 삭감된 예산안 발표가 있었고, 신진자동차의 차관에 대한 정부 지불보증 문제가 불거지면서 광주공업단지와 아시아자동차 유치 전망이 어두워지게 된다. 한창 고무되었던 광주·전남의 분위기에서 터져 나온 일련의 정부 방침들이 “푸대접”받고, “소의”받는 지역으로서 호남이 구성되는 직접적인 계기가 되었다. 그 최초의 경험은 전남개발계획 예산 삭감과 신진자동차 문제이다.

### 3. 영역동맹의 좌절

#### 1) 전남개발계획의 예산삭감과 신진자동차 문제의 대두

1966년 8월 13일 광주·전남 지방 언론은 일제히 광주공업단지와 아시아자동차 예산이 삭감될 위기라는 기사를 신는다. 그 동안 광주·전남의 각계에서 노력을 해왔던 광주공업단지는 물론이고, 해안지역을 따라 조성되리라 생각했던 임해공업단지, 농촌지역의 소득증대에 도움이 될 것이라던 가내공업센터 설치자금 등 “전남공업화”에 관련된 예산이 삭감되었다는 보도였다. 하지만 엄밀히 말해 이 내용은 정부의 공식적인 발표에 따른 것이 아니라 당시 공화당과 정부의 ‘정부-여당 연석회의’의 검토사항을 두고 작성한 기사였다.

---

35) 광주상공회의소, 앞의 책, 380쪽.

“전남 공업화 계획 좌절?”(《전남일보》, 1966년 8월 13일자), “전남공업화 예산액의 삭감”(《전남일보》, 1966년 8월 16일자 사설), “전남푸대접 시정”(《전남일보》, 1966년 8월 25일자 사설), “전남공업단지 좌절될지도: 임해공업단지 등 13개 사업도”(《전남매일신문》, 1966년 8월 13일자), “전남 소외에 빚발친 여론: 전남공업단지 조성비 불계상(不計上)에”(《전남매일신문》, 1966년 8월 19일자), “신진특혜설과 전남푸대접론”(《전남매일신문》, 1966년 8월 21일자 사설) 등 이 문제에 대한 기사가 지방신문을 뒤덮었다. 지방언론사 역시 영역적인 이해관계에 얽혀 있는 행위자로 보는 것이 타당하긴 하지만, 이러한 문제제기는 비단 지방신문에 국한되는 문제가 아니었다. 광주·전남의 국회의원이라면 여·야를 가리지 않고 예산삭감에 대한 탄원을 제기하는 형편이었고, 변호사 협회나 YWCA와 같은 단체에서도 이 문제에 적극 개입했다.

## 2) “푸대접론”의 등장

이러한 문제들에 대해 조금 더 신중하게 접근할 수도 있었지만, 같은 해 5월 겪었던 양수기 파동으로 인해 정부에 대한 인식이 좋지 않을 때였다.<sup>36)</sup> 1966년 5월 가뭄대책에서부터 시작한 “푸대접”론이 8월에 이르러 “공업화의 좌절”이라는 형태로 발전한 것이다. 문제는 개발 사업들의 예산삭감뿐만이 아니었다. 이러한 문제와 함께 신진자동차의 일본차관 도입이 알려진 것이다. 신진자동차의 일본차관 도입은 자동차공업 일원화 정책과 맞물려 아시아자동차의 존립 자체를 위협했다. 물론 아시아자동차는 광주공업단지와 “전남공업화”에 직결되는 매우 중대한 사안이었다.

당시 차관에 관한 국가의 권한은 절대적이었다. 1962년 7월 18일 공포된 ‘차관에 대한 지불보증에 관한 법률’이 그 권한을 제도적으로 보장하고 있었다. 이 법은 차관을 받기에는 보잘것없었던 당시 한국 기업인들이 정부에 지불보증과 후취담보(後娶擔保)를 요구하면서 제정되었다. 대외적인 신용도가 낮았던 한국 기업이 공장 건설에 필요한

36) 당시 《전남매일신문》 부국장이었던 고○○은 다음과 같이 말하고 있다. “호남푸대접론이라. 그게 농업개발비 예산배정 때문에 처음 나온 말이라니까. 내가 기억하기로는 가뭄이 들어가지고, 지하수 뿔아올리는 관정사업비 배정을 적게 해준다 해서 나온 얘기에. 농지는 호남에 더 많은데 왜 호남에 이것밖에 안 해주느냐. 그래서 관정사업비 배정가지고 나온 얘기가.” 고○○, 2008년 11월 13일자 구술.

외화를 도입하려 할 때 정부의 대외보증이란 선택이 아닌 필수사항이었기 때문에,<sup>37)</sup> 민간기업의 도입 차관에 대한 지불보증은 당시 정부로 하여금 외자를 심의하고 배분할 권한을 가지게 했다.

문제는 당시 정부가 신진자동차 공장은 소형 자동차 공장으로, 아시아 자동차 공장은 중·대형 자동차 공장으로 인가했다는 것이다. 이러한 전제하에서 아시아자동차는 71년부터 연간 2만 5,000대의 완전 국산화된 자동차를 생산하여 국내수요와 군납은 물론 해외수출을 담당한다는 조건하에 지급보증을 받을 계획이었다. 그러나 신진자동차가 일본의 차관을 도입하면서 소형 자동차는 물론 중·대형 자동차 공장까지 갖추게 되었다. 애초에 하나의 공장이라는 의미의 자동차 일원화 정책은 포기했지만, 자동차의 종류를 나누어 자동차 일원화 정책을 유지한다던 정부 정책에도 모순된 상황이었다. 신진에는 차관 도입을 위한 지급보증이 이루어졌으나 아시아자동차는 여전히 대기중인 상황이었으니, 신진자동차의 등장은 지방 기업인들과 주민들에게 큰 위협이 되고 있었다. 게다가 이 과정에 신진자동차와 정부의 유착관계가 정치적인 쟁점이 되고, 신진자동차의 공장이 “영남에 입지할 것”이라는 보도가 이어지면서 “푸대접”론이 재차 촉발되었고 ‘전남푸대접 시정대책위원회(是正對策委員會)’가 조직되었다.

신진자동차 문제는 광주 지방 자본가들은 물론 YWCA와 같은 시민단체, 광주 지방 변호사회나 의사협회 같은 지식인 그룹에 ‘조국근대화’ 대한 의문을 갖게 했다. 앞서 언급했듯이 조국근대화라는 대의에 동의했던 이들에게 지역, 혹은 도시 수준에서 나타나는 불균등의 문제를 각성시킨 셈이다. 여기에 결정적인 역할을 하고 있는 것이 《전남일보》와 《전남매일신문》이다. 이들은 지역주의 담론을 주도하면서 신진자동차를 “영남” 기업으로, 신진자동차의 공장입지를 “영남지역”에 대한 입지로 규정하면서, 지역 스케일 차원에서 나타나는 불균등을 담론화하고 있다. 결국 이 문제는 “전남푸대접론”을 촉발시켰고, 본격적인 지역 구성작업, 즉 지역주의 담론 형성의 촉매가 되었다.

37) 이상철, 「박정희 시대의 산업정책」, 이병천 편, 『개발독재와 박정희 시대: 우리시대의 정치경제적 기원』(창비, 2003), 111-112쪽.

## V. 지역주의 담론형성과 호남 만들기

### 1. 영역동맹의 지역 구성 전략: “전남 푸대접론”

국가계획으로부터 “전남”이 푸대접받고 있다는 주장은 이미 1964년 10월 25일자 《전남매일신문》에서 “전남은 푸대접받고 있다”는 기사로 나타났다. 그러나 3년이 지난 1966년 다시 등장한 “전남 푸대접”론은 처음 제기되었을 때와는 그 성격이 사뭇 달랐다. 박정희 정권이 등장하여 제1차 경제개발 5개년계획이 끝나는 해였고, 몇몇 특정 공업단지를 중심으로 한 산업화 전략이 공간적으로 편중되었다는 불만이 제기되던 때였다. 그런 상황에서 광주와 전남의 산업화 계획에 대한 예산삭감, 신진자동차에 대한 차관보증은 ‘전남푸대접시정대책위원회’를 중심으로 한 정치적으로 요구로 이어지기에 충분했다. 이제 영역화된 이해관계를 중심으로 영역동맹의 활동이 본격화되기 시작한 것이다. 이러한 활동은 영역동맹이 국가 계획상 전남의 위치를 현실로 체험한 후, 지역주의 담론으로 전환하게 되는 분기점이 되었다.

#### 1) 주요 행위자와 제도: 전남푸대접시정대책위원회의 구성

영역화된 이해관계가 드러나기 위해서는 일정한 계기가 필요하다. 어떤 행위자가 영역적 이해관계가 있는지, 그리고 그에 얼마나 민감하게 반응하는지는 구체적인 위협이 닥쳤을 때 알 수 있다. 이런 측면에서 신진자동차 차관보증 문제와 광주공업단지 예산삭감은 광주 지방의 영역적 이해관계와 그 행위자들을 식별할 수 있는 계기가 되었다. 여기서는 이들 각각의 행위자에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다. 당시 영역동맹으로 볼 수 있는 행위자들로는 여·야 국회의원을 포함한 광주·전남의 정치인 그룹, 지역주의 담론을 주도하는 지방언론, 상공회의소로 대표되는 지방자본이 있다.

신진자동차에 대해 문제를 제기한 그룹은 광주·전남의 야당 정치인들이었다. 전남 보성출신 국회의원으로 국회 재정경제위원회 소속이었던 민중당(民衆黨) 이중재 의원은 신진자동차에 대한 정부의 1,395만 달러 차관 승인에 대해 다음과 같이 비판하고 있다. “7월 14일 각의(閣議)에서 결정된 것인데 차관 측인 일본의 ‘도요타’ 회사는 신진공업에 대한 공장건

설의 자금조달로 … 그에 앞선 6월 21일 250만 불을 한국은행의 신진공업  
구좌 전입시킨 것은 외환관리법 무역법을 무시한 것으로 … 공화당의  
정략이 숨어 있는 예증이다”<sup>38)</sup> 이 사안에 대한 정치인들의 초기 대응은  
불법비자금에 관한 문제제기로서 지역주의와는 거리가 있었다.

그러나 《전남일보》와 《전남매일신문》은 신진자동차 문제가 폭로되  
기 이전인 1966년 8월 13일부터 광주공업단지 예산을 문제 삼아 조국근대  
화에서 소외되는 호남문제를 부각시켰다.<sup>39)</sup> 흥미로운 것은 지방언론의  
담론화 작업이 진행된 이후 여야를 불문하고 - 물론 문제제기 방식에는  
다소간 차이가 있었지만 - 공업화의 공간적 불균등 문제를 거론하고  
있다는 점이다. 그해 이중재 의원은 9월 국회에서 신진자동차에 대한  
상업차관 지급보증안이 통과된다면 아시아자동차 공장 건설은 매우  
불투명해질 것이라 주장하면서 “버림받은 소외지대인 전남의 여·야  
의원들이 거도적인 분노를 종식시키는 데 합심 협력해서 이 정략의  
분쇄에 앞장서야 할 것”이라고 말했다.<sup>40)</sup> 민주당 전남지부의 조종한(趙宗  
漢) 역시 이중재 의원의 논지와 마찬가지로 전남 공업화라는 대의를  
위해 전남정치인의 연대를 주장했다.<sup>41)</sup> 또한 민주당 정책위원회 의장이  
었던 김대중(金大中) 당시 국회의원은 성명을 통해 신진자동차공업회사  
에 대한 정부의 특혜조치를 비판하고 국정감사와 지급보증 동의안 심의를  
통해 진상을 규명해야 할 것이라 지적했다.<sup>42)</sup>

공화당 전남지부 역시 초기 대응은 야당과 크게 다르지 않았다. 공화당  
전남지부 허연(許演)은 ‘전라남도농업’이라는 식의 인식을 바꾸고  
공업화를 이루기 위해서는 도민 전체의 노력과 결집이 필요하다고 주장한  
다. 이에 앞서 애초에 공화당 당무회의에서는 광주·전남에 대한 예산삭감  
을 두고 전남출신 전국구의원인 최정기(崔貞基) 의원이 “건설 사업비가  
지역적으로 편중됐다”고 주장하여 ‘예산심의 7인소위(小委)’로 환송하기  
도 했다.<sup>43)</sup>

38) 《전남매일신문》, 1966년 8월 18일자.

39) “신문에서 푸대접이라 하면서 푸대접이란 의식이 생긴 거야. 우리가 못살고 있다는  
잠재의식이 있는 데다가, 그 잠재의식을 깨운 거야. 호남푸대접론을 내세워가지고  
그 이론 마음을 끌어버린 거야. 그 한에 불을 붙인 거야.” 당시 공화당 전남도당 사무국  
장 고○○, 2008년 11월 13일자 구술.

40) 《전남매일신문》, 1966년 8월 18일자.

41) 《전남매일신문》, 1966년 8월 19일자.

42) 《전남매일신문》, 1966년 8월 21일자.

정치인들의 움직임에 광주를 중심으로 활동하는 지식인 그룹과 - YWCA 와 같은 - 시민단체가 가세하면서 운동이 본격화된다. 1966년 8월 20일 민중-신한당의 전남도당 대표를 비롯하여 지방언론, 상공회의소, 노조, 법조계, 종교계 등 12개 분야 60여 명이 모여 '전남푸대접시정대책위원회'(이하 시정위원회)를 발족시킨다. 1966년 8월 22일 시정위원회는 40명의 상임위원으로 구성되는 제1차 상임위원회를 갖고 위원장에 김종순(金宗順) 광주변호사협회장을 선임하고 다음 3개항을 골자로 하는 결의문을 채택한다: 1)전남 3대공약사업(광주공업단지, 여수 제2정유공장, 영산강유역개발) 이행 촉구, 2)전남출신국회의원들의 결속촉구, 3)차별대우시정을 위한 범도민 쫓기. 그리고 김종순 위원장과 상공회의소 신태호 부회장을 포함한 대표단 다섯 명이 상경하여 전남출신 국회의원들을 통해 국무총리실에 이상의 결의문을 전달한다. 아울러 전남출신 여·야 의원 전원에게 정부 상대의 적극적인 대응을 촉구하는 격문을 제출했다.<sup>44)</sup>

이렇게 볼 때 처음 문제제기를 시작하고 담론형성에 결정적인 역할을 하고 있는 여·야 정치인들과 지방언론은 영역동맹의 성격을 잘 드러낸다. 다음으로 광주상공회의소를 중심으로 한 광주의 지방 자본은 아시아자동차와 광주공업단지 유치에서와 마찬가지로 적극적으로 시정위원회에 참여하고 있다. 이들은 상공회의소 부회장 신태호를 대표단에 포함시키는 한편, 여러 실무진을 파견하여 구체적인 건의안 마련에 개입했다. 물론 아시아자동차 유치과정에서 이문환을 중심으로 광주상공회의소가 직접 개입하는 과정만 보더라도, 이들의 역할을 충분히 가능할 수 있다. 다음으로 이 단체를 주도했던 지방 변호사회, 의사협회, YWCA 등 민간단체들은 상공회의소와 같은 수준의 "대체불가능한 장소의존성"이 있다고 보기는 어렵지만, 고장에 대한 지식인의 실천이라는 측면이 강했던 것으로 보인다.<sup>45)</sup>

43) 《전남매일신문》, 1966년 8월 18일자.

44) 《경향신문》, 1966년 8월 22일자; 《전남매일신문》, 1966년 8월 25일자.

45) 광주 지방 변호사회와 광주 YWCA는 광주에 근거지를 두고 있긴 하지만 기업가나 정치인에 비해 광주의 경제개발과 직접적인 이해관계에 있다고 보기 어렵다. 당시 《전남일보》 기자였던 안○○은 전남푸대접시정대책위원회 위원장이었던 김종순 변호사와 YWCA에 대해 이렇게 회고한다.

"김종순 변호사라고 해서 제2대 국회의원이냐 했어요. 나주에서 했는데, 과거 자유당 시절에 국회의원 출신인 테다가 변호사를 하면서 자기 고집이 션죠. 아물았어. 공께

## 2) “전남푸대접” 담론이 구성하는 지역의 경계: 포섭과 배제의 논리

시정위원회의 조직화 과정에서 그들이 밝히고 있는 운동의 근거는 앞서 살펴본 대로 1)여수에 세우기로한 당초의 제2정유공장 건립예산 4억 6,000만 원을 2억 6,000만 원으로 삭감했고, 2)광주공업단지조성비 예산 3억 6,000만 원을 6,400만 원으로 삭감했으며, 3)영산강유역개발사업비 2억 원이 6,000만 원으로 삭감되었다는 점과, 4)신진자동차에 차관도입 특혜로 인해 아시아자동차 공장유치가 어려워졌다는 것이다. 이러한 문제들은 당시 상공회의소나 지방언론에서 지속적으로 제기하고 문제삼아 왔던 사항이다. 어떤 정치집단이건 쉽게 간과할 수 없는 문제제기들이었다는 점에서, 정치인들이 여·야를 불문하고 깊숙이 참여할 수밖에 없었던 상황이었다.

‘시정위원회’는 15일 신한당(新韓黨) 전남 도당(道黨)이 제의한 것으로 18일 민중(民衆) - 신한(新韓) 야당 간에 원칙적인 합의를 본 것이다(《조선일보》 1966년 8월 20일자). 처음 모임을 제안한 것은 신한당 전남 도지부였다. 여기에 18일 공화당 전남 도지부(道支部)와 민중당 전남 도당도 이에 호응하여 3당 간 합의에 도달했다. 이런 과정을 통해 18일 오후 3당이 합의한 바, 공화당 도지부 위원장 김우경(金遇敬) 의원이 위원장으로 있는 ‘전남개발촉진위원회’ 안에 시정위원회를 두기로 결의하고 19일에는 광주상공회의소 회장단과도 합의, 각계각층을 망라한 전남 차원의 운동으로 이끌어어나가기로 했다.

하지만 공화당 전남지부의 입장에서 “푸대접”이란 표현은 지나치게 과격했다. 때문에 “소외”로 개칭을 요구하는가 하면 최종적으로는 “소외”라는 표현도 삭제하여 ‘전남개발촉진위급대책위원회’라는 이름으로 바꾸도록 했다. 이 이름을 사용하는 데 합의한 후 공화당 김우경 의원 명의로 초청장을 발송하기까지 했는데, 돌연 공화당 전남지부가 탈퇴를 선언한다.<sup>46)</sup> 18일까지 공화당 전남 도지부가 회의에 참석했으나 20일에 중앙당의 지시로 불참했다는 기사가 보도되기도 했다.<sup>47)</sup> 회의에 대한

---

군사정권에서도 함부로 하지 못하지. 그 뒤 홍남순 변호사나 이런사람들이 뒤따랐지. ... 다른 사람들이야 군사정권 무서워서 말도 못하게. 그래서 변호사나 종교적인 성격자, 이 사람들은 아무리 군사정권이어도 못잡아 넣었거든. 잡아넣으면 종교탄압이라 그래볼게. 그래가지고 그분들이 앞에 섰고.”

46) 《동아일보》, 1966년 8월 22일자.

47) 《조선일보》, 1966년 8월 21일자.

불참이 영역동맹에서 이탈로 보기는 어려웠다. 야당의 공동투쟁위 구성 제의에 대해 공화당 전남 도지부는 “어디까지나 당 기구를 통해서 공업화를 실현하는 데 예산투쟁을 한다”는 원칙을 세우고 “이미 7인 소위(小委)로 환송해 버린 이 예산안이 돌아오는 18일의 당무회의에서 재심을 촉구할 것이며 … 분과위와 예결위에 이르기까지 이 예산투쟁을 계속할 것을 다짐”하고 있다.<sup>48)</sup>

그럼에도 불구하고 여당의원들은 “푸대접”받고, “소외”당하는 전남에 속할 수 없는 입장에 있었다. 이들과는 반대로 변호사협회나 YWCA는 “푸대접”과 “소외” 주장을 앞서서 하게 되었다. 이러한 사실은 “전남푸대접론”이 구성하는 지역의 경계와 상징을 극명하게 보여준다. 즉 시정위원회라는 제도 형성 과정이, 전라남도 행정구역의 물리적 경계에 “푸대접”과 “소외”의 상징적 경계를 중첩시킨 결과이다. 물론 여기서 소외란 박정희 개발체제의 조국근대화, 즉 근대화로부터의 소외를 말한다. 이 스토리라인을 따라서 변호사협회나 YWCA는 담론연합의 틀에 진입했던 것에 반해, 여당정치인들은 영역동맹으로 함께 출발했음에도 담론연합의 밖으로 배제되었던 셈이다. “푸대접”, “소외” 등의 표현은 단순한 표현이 아니라 전남 지역의 영역성을 구축하는 강력한 담론이었다.

### 3) “푸대접받는” 전남에 대한 정부의 대응

지역주의 담론과 전남 지역의 구성에 대한 정부-여당의 반응은 일단 “성공적”이었다.<sup>49)</sup> 8월 23일 청와대에서 열린 정부-여당 연석회의에서는 대통령의 간단한 지시가 있을 뿐이었다. 박정희 대통령은 “여수에 세울 제2정유공장의 실수요자를 빨리 선정하고 구라과에 가 있는 아세아 자동차공업의 실수요자(이문환)가 귀국하면 곧 일을 시작할 수 있도록 조치하라”고 지시하는 한편, 1억 달러가 소요될 영산강개발계획에 대해서도 “투자효과 평가를 빨리 내리라”는 말을 한다. 하지만 이러한 언급이 정부 전략에 전향적 수정을 뜻하지는 않는다. 이는 당시 공화당 대변인의 논평에서도 잘 나타난다. 그 골자는 산업시설 입지는 산업부문에 따라, 입지 여건에 따라 차이가 나는 것은 당연하고, 전라도 지역이 1차적인 공업시설 대상지에서 제외된 것은 사실이나 2차적으로 공업단지를 확정

48) 《전남일보》, 1966년 8월 18일자.

49) 《조선일보》, 1966년 8월 24일자.

하여 진행중이라는 것이다.<sup>50)</sup> 즉 그간의 산업입지의 불균등은 경제적 합리성에 따른 불가피한 일이라는 지적이다.

하지만 야당의 주장은 매우 다르다. 같은 날 민중당은 성명을 통해 박정희 정권의 “지역적 편파주의는 명백하다”며 “호남 지방에 대한 푸대접은 장관을 비롯한 고위직 기용이 어렵다는 얘기에다 나타나 있다”고 주장한다. 나아가 “지역적 편파주의”는 전남에 국한된 것이 아니라 경남북과 다른 지방의 차별로 나타나 있다고 지적한다. 이런 의미에서 시정위원회의 운동을 “지방색을 띤 것이 아니라 지방색을 타파하려는 움직임으로” 평가하고 있다.<sup>51)</sup>

1966년 12월 아시아자동차에 대한 외자도입인가가 외자도입심의회에서 통과되었다. 이로써 자동차 공업일원화는 폐기된 셈이다. 이러한 요구에 대한 반응이었는지, 다른 의도된 목적이 있었는지는 불분명하지만, 오원철은 아시아자동차의 가장 큰 강점이 “푸대접”론에 있었다고 평가한다. “호남 지방에도 고용을 증대시키기 위해 자동차 공장을 세워야 한다”는 논리가 힘을 얻었다는 것이다. 신진자동차(주)는 국산화를 시행하지 않고 있는 상황에서, 신진에 대한 특혜시비에다 “푸대접”론까지 아시아자동차에 유리한 상황이었다고 한다.<sup>52)</sup> 요컨대 “전남푸대접론”에 대한 국가의 대응은 즉각적이고 간단했다. 시정요구는 수용하되, 전략의 수정은 없다는 것이다. 물론 당시 박정희 체제가 아시아자동차 설립을 인가하게 된 데에는 신진자동차의 불법행위와 정부방침 불복도 중요한 변수였지만, 조국근대화 전략에 위협이 되는 지역주의 담론을 불식시켜야 했다. 공화당의 논평에서 전라도 지역에 대한 산업화를 약속하는 것은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

## 2. “전남소외”에서 “호남소외”로: 호남지방근대화촉진위원회

### 1) 경계확장의 배경: 경부고속도로와 호남선

소외의 영역이 전남에서 호남으로 변화하는 계기가 있었는데, 바로 호남선 복선화 문제였다. 이러한 문제제기의 배경에는 1968년 2월 1일

50) 《조선일보》, 1966년 8월 21일자.

51) 《조선일보》, 1966년 8월 21일자.

52) 오원철, 앞의 책, 112쪽.

경부고속도로 기공식이 있었다. 경부고속도로의 경우, 1967년 11월에 경부고속도로 계획단을 발족시킨다는 보도가 난 뒤 3개월여 만에 공사를 시작하게 된 것이다. 1967년 12월 8일 국회 건설위원회에서 김대중 의원은 경부고속도로와 호남 푸대접을 거론하고 있다. 소위 “경상도 정권”이라 불리고 있는데도 불구하고 투자는 계속 “경상도”로 집중되고 있는나며 문제시한다. 중부 지방이나 “전라도” 지방에서는 당시 정권에 대해 푸대접이란 말이 나오고 있었고, 특히 “전라도”에서는 정부에 대해 “불평을 하는” 상황에서 고속도로 건설은 부적절하다는 발언이다.<sup>53)</sup>

경부고속도로 계획이 본격화된 1968년 1월 광주 지방 언론은 다시 “푸대접”을 거론하기 시작한다. 그 중에서도 눈에 띄는 것은 《전남일보》의 ‘전남의 길’ 연재물이었다. “경부고속도로는 트인다는데: 목포 - 부산 간 준(準)고속도로”라는 제하(題下)의 기사에서는 “경부간 고속화에는 500여억 원 뿌려놓고” 전남에 계획된 고속도로가 올 예산에는 계상도 되지 않고 있다고 지적하는가 하면, “광주시 순환도로”라는 기사에서는 광주시내 도로가 30년 전 노폭(路幅) 그대로라는 푸념이다.<sup>54)</sup> 가장 큰 문제는 호남선 복선화였다. 해방 이후 호남선 복선화에 대한 약속이 수십 년간 반복되고 있을 때였다.<sup>55)</sup> 박정희 정권을 “경상도 정권”이라 비꼬던 시기에 발표된 경부고속도로 건설계획은 광주 영역동맹을 자극하기에 충분했다. 게다가 전라남·북도를 관통하는 호남선 철도 복선화가 수십 년째 지체되고 있었다. 이에 광주 지방 영역동맹은 호남선 복선화를 위해 또다시 지역스케일 구성전략을 추진하게 되는데, 소외의 스케일과 영역이 “호남”으로 이동, 확장된다.

## 2) 주요 행위자와 제도: 호남지방근대화촉진위원회의 구성

호남선 복선화는 광주 지방의 자본과 지방언론, 국회의원 등 앞서

53) 《국회 건설위원회 회의록》, 1967년 12월 8일자.

54) 《전남일보》, 1968년 1월 10일자; 1968년 1월 14일자.

55) 당시 광주상공회의소 상근부회장이었던 박○○은 다음과 같이 진술한다.

“일정(日政) 때 호남선 철도 만들 때는 3년인가 걸렸다고. 곡괭이 가지고 삽 가지고 할 때 그만치 걸렸다고. 그런데 한국정부가 들어서서 복선화하는 데 30년 걸렸다고. 안 해줘. 투자를 안 해줘요. 대통령선거나 국민투표나 있으면 말이지 그때 착공식해요. 그때 몇 킬로 해요. 그리고 안 해부러. 그리고 다음 선거 때 또 그 답에 몇 킬로 해요. 이래가지고 30년인가 40년이 걸렸어요. 목포까지 하는데 … 그런데 안 그래도 차이가 나는데. 어디는 고속도로를 놓는데 철도 복선화도 안 되고 있다고 생각해 봐요. 얼마나 불안하겠어.”

거론한 광주 지방 영역동맹에 있어 중요한 사안이었다. 경부고속도로의 건설은 조국근대화로부터 소외를 한층 더 강화할 것이라는 위기의식 때문이었다. 그런데 이 사안에 대한 최초의 대응은 의외의 단체에서 시작되었다. 바로 '재건국민운동 전남지부'였다. 1968년 1월 17일 '재건국민운동 전남지부'는 전남도청 회의실에서 긴급회의를 갖고 호남선 복선화 촉구결의문을 채택한다.<sup>56)</sup> 결의문에서는 “호남선 복선화가 초시급을 요하는 사업”이라며, 이를 촉진하기 위한 범도민적 운동을 “애국적이며 합리적인 민주방식으로 전개”하겠다고 주장한다. 그리고 이 결의문을 정부 관계부처에 제출하면서 이의 추진을 위해 도민의 연판장(連判狀)을 받을 것이며 경우에 따라서는 보다 강력한 2차 연계운동을 전개할 것이라고 입장을 밝힌다.

한편 광주변호사회는 1968년 1월 20일 광주 호남동 YWCA 3층에서 가칭 '호남권익보장투쟁위원회(湖南權益堡障鬭爭委員會)'를 발기하기로 한다.<sup>57)</sup> 이 위원회는 1968년 1월 19일 교통부 순시에서 '대국토건설'의 일환인 호남고속도로 계획과 호남선 복선화 계획을 건설부와 협조하여 촉진시키라고 지시한 직후에 구성되었다. 1967년 1월 20일, 광주변호사회는 호남동 YWCA 3층에서 가칭 호남권익보장투쟁위원회를 발기하기로 결정한다. 초대 위원장 오필선 변호사를 필두로 김종순, 최봉수, 윤재원, 이기흥, 김득룡, 지○○(이상 변호사회 소속 변호사)가 구성하는 7인위원회가 구성되고 여·야정치인, YWCA, 광주상공회의소 등이 참여하는 위원회를 구성하기로 한다. 그러나 1월 21일 김신조를 포함한 남파 무장간첩의 '1·21 청와대 습격사건'이 발생하면서 위원장으로 내정되었던 오필선은 물론 공화당의 정치인들이 사의를 표명한다. 그 후 호남권익보장투쟁위원회가 호남지방근대화촉진위원회로 개명하고 조직을 재정비하게 된다.

이런 움직임이 있을 후, 다음 달인 2월 1일 대전을 방문했던 박정희는 호남선 복선화에 대한 입장을 다시 밝힌다. 당시 박정희는 대전-이리간 공사와 대전 철도공작소 건설을 지시했는데, 현재 익산시에 해당하는 이리시가 호남에서도 전북, 전북에서도 최북단에 위치한 도시라는 것이

56) 《전남매일신문》, 1968년 1월 20일자.

57) 이 위원회에 대한 이하의 서술 내용은 동위원회가 개명(改名)한 “호남지방근대화촉진위원회”에서 발행한 책자 『호남의 소외』와 동(同)위원회 위원이었던 지○○ 변호사의 2008년 12월 23일자 구술 참고. 호남지방근대화촉진위원회, 『호남의 소외』(1968).

문제였다. 당장 기공을 해달라는 요구였으나 그 기공시기도 다음 해였고 그 연장 역시 이리시가지로 되어 있었으니 광주·전남의 여러 단체에서는 다양한 방면으로 그 활동을 지속한다.

정치인들 역시 이 문제 대한 해결을 정부에 요구한다. 1968년 2월 22일 국회 건설위원회에서 김대중 의원은 경부고속도로 건설과 호남선 복선화를 연계시키는 발언을 한다. 당시 “우리나라에서 가장 불유쾌한 정치적 시비거리로서 대두되고 있는” 것이 박정희 정권의 “전라도에 대한 차별정책”이라는 것이다. 그 대표적인 예로 호남선의 복선화 문제를 제시한다. 비료나 연탄 등 필수물자를 운송하고 나면 여타 물자를 운송할 여력이 없다는 것이다. 이러한 기반시설의 용량부족은 공업입지에 심각한 약점으로 작용하고 있다는 것이 그의 주장이다.

그러던 중에 1968년 6월 10일 “호남권익보장투쟁위원회”는 그 이름을 “호남지방근대화촉진위원회”(南地方近代化促進委員會, 이하 호남근대화위원회)로 개칭하고 변호사였던 윤재원을 위원장으로 추대한다. 이 단체의 구성원들은 주로 광주 지방변호사회 소속 변호사들과 의사협회, YWCA 등으로 과거 ‘전남푸대접시정대책위원회’와 유사하다. 상공회의소 역시 직원을 파견하고 연구원을 채용하여 호남 소외에 대한 근거를 마련하는 데 힘쓴다.

이 시기의 행위자들은 ‘재건국민운동 전남지부’를 제외하고는 ‘전남푸대접시정대책위원회’와 같다. 다만 표면화된 담론이 ‘푸대접’론에서 “근대화론”으로 바뀌었다는 점에 차이가 있다. 사실 이러한 담론의 변화는 담론연합의 측면에서 보았을 때 매우 중대한 변화일 수 있다. 이것이 실질적인 스토리라인에 변화를 가져왔을 경우에 말이다. 하지만 여기서 근대화론은 스토리라인의 변화라고 보기 어려운 측면이 있다. 오히려 호남소외에 대한 그들의 주장은 “전남푸대접”론에 비해 더욱 체계적이고 명확하다. 이들은 소외의 대상을 전남에서 호남으로 상향 확장했을 뿐만 아니라 소외의 근거를 매우 일관된 논리로 제시하기까지 한다. 광주·전남의 여당정치인들이 이 모임에서 다시 한 번 물러나는 데는 무장간첩 침투라는 외적 변수도 있겠지만, 호남소외라는 스토리라인에 접근할 수 없는 개발체제의 담론연합에 속해 있었기 때문이다. 동일한 상황에서도 야당 국회의원들의 참여는 지속되고 있었다는 사실이 이를 방증한다.

### 3) “호남” 소외론이 구성하는 지역과 경계

호남근대화위원회의 주장은 《소외된 호남》이라는 소책자에 구체적으로 소개되고 있다. 이 팜플렛의 권두사에 따르면 산업경제의 지역 간 균등발전이라는 관점에서 “700여만의” 전·남북 “호남” 주민의 요구라고 주장한다.<sup>58)</sup> 아울러 호남근대화위원회의 보다 구체적인 목적을 다음과 같이 밝히고 있다.

“요즈음 호남 지방 개발에 있어서 이의 원칙에 벗어난 소외된 점이 없지 않을 뿐 아니라 특히 산업경제 사회 문화의 원동력이 될 교통망의 근대화 개발 시책에 있어 당초의 공약이 구두선(口頭禪)에 지나지 아니한 점을 목전(目前)에 보고 호남민들은 수수방관할 수 없는 시점에 놓여 있다.” (강조는 필자)

이와 함께 “푸대접”을 시정하기 위해 필요한 산업, 인계등용 등에서의 소외를 정책적으로 해결하라는 요구를 한다. 교통망의 문제에 있어서는 호남선 복선화와 호남고속도로 건설의 조기 실현을 제시한다. 이 두 가지를 호남의 근대화를 해결하기 위한 가장 필요한 사회간접자본으로 거론한 것이다. 그리고 그 배경에는 정부의 경부고속도로 건설 추진이 있음은 의심의 여지가 없다. 호남선 복선화와 대전-목포간 고속도로 건설을 제2차 경제개발 5개년계획 사업 중에 포함시켜 1971년까지 완공해 달라는 그들의 핵심적 건의사항은 이를 잘 드러낸다. 위원회가 두 교통 기반시설의 조기완공을 종용하는 이유는 경부고속도로 완공에 비해 시기가 늦어질 경우 그만큼의 경제적 격차가 가속적으로 발생한다는 것이다. 아울러 호남선 복선화는 1968년 현재 증가하는 철도 물동량을 감당하기 위해서라도 불가피하다는 것이다.<sup>59)</sup>

호남근대화위원회의 구성은 “호남”을 새로운 경계로 구성한다는 점에서 큰 의의가 있다. 이들은 “소외”받는 지역의 경계를 전남에서 호남으로 확장시켰다. 물론 이는 호남선과 호남고속도로라는 전라남·북도를 관통하는 선형(線型)의 기반시설을 요청하기 위해서였다. 과거 ‘전남푸대접시정대책위원회’가 공업단지라는 개발의 섬을 유치하기 위해 광주·전남을 주요한 영역적 경계로 삼았다면, 호남근대화위원회는 “호남”을 새로운 지역스케일로 구성하고자 했고, 그 영역적 경계는 소위 ‘전라도’ 전역에

58) 위의 책, 7쪽.

59) 위의 책, 157-158쪽.

해당했다.

호남근대화위원회에 와서 “전남푸대접”이라는 스토리라인은 “호남소외”로 재구성된다. 여기서 경계와 상징은 전남푸대접론과는 사뭇 다른 특성을 갖게 된다. 호남은 전남에 비해 그 물리적 경계가 명확하지 않은 역사적 개념이다. 이를 전라도, 혹은 전라남·북도과 동일한 대상으로 보기도 하지만 호남이라는 지명이 쓰인 기간 중 행정구역 자체의 변화도 매우 큰 편이다. 일례로 일제강점기에 전라남도에는 제주도까지 포함되어 있었다. 그러나 “호남”이 지역 내부자들 스스로 정체성을 확인할 수 있는 ‘상상의 경계’로 작동하고 있다는 점은 명확하다. 단순히 호남 사람이니까 같이 가지는 주장이 아니라, 전라남도과 북도가 모두 고속도로도 없고, 복선화된 철도도 없는 소외된 지역이라는 담론으로 호남을 재구성했던 것이다. 따라서 “호남소외론”은 호남을 새로운 지역스케일로 구성하고, 근대화로부터 소외된 지역이라는 영역성을 부여하게 되었다. 호남소외론과 호남근대화위원회에 이르러서는 영역동맹의 작동보다는 담론연합의 진화가 더욱 큰 추진력을 내는 형태를 띤다. 이는 광주 지방 변호사회와 YWCA의 주도하에 호남근대화촉진위원회의 구성되었다는 측면에서도 잘 드러난다.

## VI. 결론

지금까지 대부분의 지역주의 연구에서 지역은 ‘주어진’ 것이고, 대상이고 타자였다. 또한 지역은 동질적인 대상이었고, 지역 내 정치과정은 인식과 관찰의 대상이 아니었다. 지역 내부의 행위자와 논리는 - 특히 선거와 투표행태를 통한 연구에서 - 쉽게 무시되었다. 이런 논리적 전체를 가지고 특정 지역에서만 나타나는 현상을 설명하기는 쉽지 않다. 지금껏 호남의 지역주의를 설명하는 핵심적인 변수가 김대중이라는 개인의 존재였던 것도 이러한 한계 때문일 것이다.

물론 김대중의 존재는 호남 지역주의에서 매우 중요하다. 김대중이라는 국회의원, 신민당 대통령 후보는 그 자체만으로도 지역주의의 조건이 될 수 있다. 하지만 그것만으로는 불충분하다. 일례로 윤보선 대통령이 출마했던 제6대 대통령 선거에서 충청남·북도를 보면 박정희 후보(43.3%)가 윤보선 후보(42.2%)에 비해 높은 득표율을 보이고 있다. 여기

에 대해서 여러 반론이 가능하겠지만 출신지와 지역주의의 관계를 선거에서 득표로만 해석할 수 없다는 것은 분명해 보인다.

따라서 본 연구에서는 여러 지역 중에서 “왜 호남지역에서만 지역주의가 발생했나?”라는 질문을 “왜 소외지역으로서 호남이 재구성되었는가?”라는 질문으로 대체했다. 충청지역, 강원지역, 영남지역, 호남지역, 경기지역으로 나누어놓고 이 중에서 영남과 호남을 골라내는 것이 아니라, 호남이라는 역사적인 지역이 이 시기에 들어 소외와 푸대접의 대명사로 재구성된 이유와 메커니즘을 추적했다.

대자본화를 시도한 광주 지방 토착자본이 당시 국가적 성장궤도에 동승하기 위해 벌였던 사업을 확인했다. 본 연구에서 살펴보았듯이 호남지역주의는 애초에 광주 지방의 개발 담론에서 시작되었다. 여기서 개발담론의 주역은 이문환·박인천 등이 지방 토착자본과 《전남일보》·《전남매일신문》으로 대표되는 지방언론, 그 외 광주·전남에 지역구를 둔 여·야 국회의원들이었다. 특히 이문환은 호남비료에서부터 아시아자동차까지 국가의 산업화 전략에 민감하게 반응했고, 이를 이용하여 대자본으로 도약하려 시도했다. 이에 광주의 지방언론들이 호응했고, 박인천을 중심으로 한 광주 상공회의소 역시 이문환을 뒷받침하기 위해 힘을 모은다. 물론 여·야 구분 없이 이 지방에서 활동하는 정치인이라면 정부부처로 요구사항을 전달하는 매개자 역할을 자임했다. 이러한 영역 동맹의 작동 결과 호남은 “근대화의 세례를 받지 못한” 소외지역으로 구성되었고, 지역 내/외의 언론과 국가로부터 이러한 상징에 대한 승인과 정을 겪게 된다.

본 연구에서 살펴본 내용이 지역주의를 이해하는 유일한 방식이라 단정할 수는 없다. 그러나 지역주의를 선거의 투표행태로만 이해하고, “선진국의 투표행태”에서 찾아보기 어려운 청산의 대상으로 보는 시각은 오히려 지역주의의 본질을 왜곡시킬 우려가 있다. 사실 지역개발과 연관된 지역주의 담론은 자본주의 국가 일반에서 확인할 수 있는 보편적 현상이기 때문이다. 그리고 지방자치제 실시 이후 한국에서도 다양한 형태로 나타나는 현상이기 때문이다. 따라서 본 연구에서 확인한 광주 지방의 “아래로부터 지역주의”는 기존의 국가 중심 설명에 대한 보완으로서, 또한 현재 우리 사회에서 나타나는 지역주의 현상에 대한 하나의 접근 방식으로서 의의를 가진다.

## 참 고 문 헌

- 《국회 건설위원회 회의록》.
- 《경향신문》; 《동아일보》; 《전남매일신문》; 《전남일보》; 《조선일보》.
- 광주상공회의소, 『광주경제』. 창간호, 1956.
- 광주상공회의소, 『광주상공회의소40년사』. 전남일보출판국, 1976.
- 광주시사편찬위원회 『광주시사 3』. 광주광역시, 1995.
- 금호박인천선생기념사업회, 『아직 우리 곁에 남아계십니다: 금호선생 탄신 100주년 추모문집』. 다지리, 2001.
- 김만흠, 「지역주의 문제의 재인식과 당면 정치쟁점」. 한국정치학회 기획학술회의 - 지역패권과 지역갈등, 서울, 한국정치학회, 1997. 12. 4.
- 오원철, 『한국형 경제건설(4)』. 기아경제연구소, 1996.
- 이상철, 「박정희 시대의 산업정책」. 이병천 편, 『개발독재와 박정희 시대: 우리시대의 정치경제적 기원』, 창비, 2003, 111-112쪽.
- 정근식, 「한국사회의 지역지배이데올로기」. 『경제와사회』 제10권, 1991, 56-81쪽.
- 최영진, 『한국 지역주의와 정체성의 정치』. 오름, 1999.
- 허은, 「5·16 군정기 재건국민운동의 성격」. 『역사문제연구』 제11호, 2003, 11-51쪽.
- 호남지방근대화추진위원회, 『호남의 소외』. 1968.
- Agnew, J., "The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory". *Review of International Political Economy*, Vol .1, 1994, pp. 53-80.
- Anderson, B., *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Rev. ed., London: Verso, 1991, 윤흥숙 역, 『상상의 공동체: 민족주의의 기원과 전파에 관한 성찰』, 서울: 나남출판, 2002.
- Cox, K., "Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics". *Political Geography*, Vol. 17, 1998, pp. 1-23.
- Hassner, P., "Obstinate and Obsolete: non-territorial transnational forces versus the European territorial state". in Tunander, O., Baev, P. and Einagel, V. (eds.) *Geopolitics in the Post-Wall Europe: Security, Territory and Identity*, London: Sage, 1997.
- Keating, M., *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Edward Elgar, 1998.
- Paasi, A., *Territories, Boundaries and Consciousness. The Changing Geographies*

- of the Finnish-Russia Border*. Chichester: Wiley, 1996.
- Paasi, Anssi, "Territory". Agnew, J., Mitchell, K, and Toal, G., *A Companion to Political Geography*, Oxford: Blackwell, 2003, pp. 109-122.
- Park, Bae-Gyoon, *The Territorial Politics of Regulation under State Capitalism: Uneven Regional Development, Regional Parties, and The Politics of Local Economic Development in South Korea*, Ohio State University, 2001.
- Sack, R. D., *Human Territoriality. Its Theory and History*. Cambridge University Press, 1986.

## 국 문 요 약

이 글은 1960년대 광주외 토착 자본과 엘리트들이 상상했던 지역의 공동체를 미시적으로 추적함으로써 국가를 중심으로 논의된 기존의 지역주의 연구를 보완하려는 시도이다. 그 동안의 지역주의 연구는 국가 수준에서 작동하는 요인과 메커니즘을 통해 지역주의에 접근해 온 탓에, 지방 행위자의 행태와 역할을 체계적으로 조명하지 못했다. 이 글에서 다루는 내용은 경계 내부에서 지방행위자들이 지역을 구성하려는 힘과 담론에 관한 이야기이다. 즉 1960년대 광주 지방의 토착자본과 지방 엘리트들이 박정희 정부의 국가 계획에 반응하는 과정에서 호남지역이 어떻게 구성되는지를 물리적, 제도적, 상징적 경계를 중심으로 살펴보았다. 연구 결과 광주를 중심으로 형성된 영역동맹의 지역주의 담론은 호남을 “근대화의 세례를 받지 못한” 소외지역으로 구성했다. 또한 지역 내/외의 언론과 국가로부터 이러한 상징에 대한 승인과정을 겪게 된다. 본 연구에서 확인한 광주 지방의 “아래로부터 지역주의”는 기존의 국가중심 설명방식을 보완하고, 지역주의 이해에 새로운 틀을 제시했다는 점에서 의의를 가진다.

**투고일** 2009. 10. 12.

**수정일** 2009. 12. 2.

**게재 확정일** 2009. 12. 9.

**주제어(keyword)** 지역주의(regionalism), 지역개발(regional development), 발전국가(developmental state), 광주(Gwangju), 영역동맹(territorial coalition)