

‘지역균형 발전’과 ‘참여’의 의미*

김 덕 현**

An Essay on the Balanced Regional Development and the Implications of Participation*

Kim, Duk-Hyun**

요약 : 지역균형발전이 노무현정부에 의하여 당연한 국가적 의제로 부활되고 있다. 지역 균형 정책은 보다 발전 기회와 형평성을 확보한다는 의미로 정당화되어 왔다. 그러나 공간적 균형과 노무현정부의 ‘참여 민주주의’가 가진 내재적 연관이 보다 검토되어야 할 것이다. 참여 민주주의는 신사회운동이 주장하는 대안적 발전을 달성하는 중요한 수단으로 평가되었다. 그러나 교통과 인터넷과 같은 전자 통신수단의 발전은 공간적 집중, 특히 권위적 자원의 집중을 강화한다. 이러한 집중은 이데올로기적 정치적 의사결정에 지방의 참여를 배제하는 경향이다. 따라서 참여 민주주의의 실현을 위한 지역균형 발전 정책은 신수도 건설과 같은 행정기관 분산으로는 부족하다. 상징적 행위와 관련되는 부문의 지방 배치 및 중점 육성도 매우 중요하다. 문화 산업, 교육 등이 그 예가 될 수 있다.

주요어 : 지역균형발전, 참여 민주주의, 권위적 자원, 상징적 행위

Abstract : ‘Balanced regional development’ is rehabilitated as contemporary national agenda by Roh government. The regional equity policies has been justified as ensuring more ‘even development opportunity’. It is required further examination that the intrinsic relationships between spatial equity and ‘the participatory democracy’ of the government. The participatory democracy was estimated an important method to achieve ‘the alternative development’ of the new social movement. But the rapid evolution of transportation and electronic modes of communication technology strengthened spatial concentration, especially concentration of authoritative resources. These concentrations have a tendency of participation exclusion in the symbolic social practice such as ideological and political decision-making. In order to realize participatory democracy, It is not sufficient to decentralize administration authorities. The reallocation and upbringing policies of symbolic practices such as cultural industries and education facilities is very important.

Key words : Balanced regional development, Participatory democracy, Authoritative resource, Symbolic practice

1. 문제 제기

최근 화두가 되고 있는 ‘참여’는 노무현정부의 정부의 구호가 아니었더라도 한국 민주주의의 시의 적절한 과제 제기라 할 수 있다. 한국의 민주주의가 1980년대 이후 군사정권에서, 직선제를 회복한 후, 문민정부로 나아가고, 다시 지방자치 제도를 실시하게까지 되었다. 이 단계에서 참여민주주의는 현 단계 한국 민주주의의 발전과정에서 추구되어야 적절한 사회적 정치적 요구로 볼 수 있다.

그런데 문제는 참여민주주의가 지역균형 발전이나 지방분권, 더 나아가 행정수도 이전과 같은 사회-공간적 차원과 어떤 본질적 연관관계를 가지는가 하는 문제는 논의가 매우 불충분한 것 같다. 그 이

유는 참여가 현 단계 정치 민주화의 당연한 징표이듯이, ‘균형 발전’이나 ‘지방 분권’ 역시 개념적 차원에서 규범적 당위성을 가지는 것으로 받아들여지고, 그 구체적 실천 방안으로 행정수도 이전과 같은 문제해결 지향적 과제만이 집중적으로 논의되기 때문으로 보인다. 참여는 사회-공간적 차원에서 지역균형발전을 의미하며, 균형발전 정책은 행정수도 이전이나 지방분권과 같은 문제해결 방식으로 실현되어서, 발전이 정체된 지방을 살릴 수 있다는 암묵적 합의가 있는 것 같다¹⁾. 이 글에서는 ‘참여’와 ‘지역균형 발전’의 내재적 연관성을 검토함으로써, 지역균형발전 되풀이되는 정치적 수사가 아닌 실체적 내용을 확보하기 위한 논의에 약간의 기여를 하고자 한다.

* 이 논문은 2003년 7월 25일 한국지역지리학회 하계학술발표대회 심포지움에서 발표된 내용을 수정·보완한 것임.

** 경상대학교 사범대학 사회교육학부 지리전공 교수(Professor of Geography, Faculty of Social Science, College of Education, Gyeongsang National University)(dukhyun@nongae.gsnw.ac.kr)

2. 참여와 지역균형 발전

현 참여정부는 이른바 ‘국가균형발전’ 국가적 의제(national agenda)를 내걸고 균형발전 정책을 추진하고 있다. 다시 말해서 현 정권은 과거 정권이 국가정책의 주변적 위치에 두었던 ‘분권화와 균형 발전’을 국가적 의제로 격상시키고, 절박한 시대적 과제로 인식하여 핵심적 국가발전전략의 위상을 부여하고 있다. ‘균형’ 혹은 ‘균형 발전’이라는 개념은 입장을 달리하는 사회 계 분파, 특히 다수의 소외 집단의 정치적 참여와 지지를 이끌어내려는 적극적 의지를 내포하는 것으로 인식 된다²⁾. 현 정권은 이러한 균형 발전 정책의 핵심이 ‘지역간’ 불균형 발전의 해소에 있다고 보고 있다³⁾. ‘국가균형발전특별법’의 제정을 통하여 정부는 지역균형발전이 아니라 ‘국가균형발전’이라는 용어를 만들고 지역간 균형발전을 강조하는 것은 다음 두 가지 맥락에서 기인하는 것으로 해석하고 싶다.

첫째는 지역발전의 패러다임 변화이다. 최근 산업화 국가들에서 전통적 지역정책들이 한계에 직면하면서 기존의 하향식 개발 패러다임이 쇠퇴하고 지역혁신체제에 근거한 상향식의 ‘자립형 발전’으로 패러다임이 변화하고 있다는 점이다⁴⁾. 패러다임 변화론자들의 주장에 의하면, 이른바 선진국인 OECD 국가에서 보조금 지급에 초점을 둔 지역정책이 실패하면서 새로운 지역정책 개념이 정립되고 있다. 새로운 지역정책은 1) 부문별 전략을 지양하고 지역에 근거한 통합적 발전전략으로 전환이 필요하며, 여기서 일시적 완화가 아닌 자립형 발전이 가능하도록 미개발 지역자산의 개발과 지역의 기업 환경의 토대를 개선하는데 초점을 두어야 한다. 2) 지역정책의 입안, 실행 평가 과정에서 지역단위의 효과적인 ‘거버넌스’ 구축의 중요성을 강조한다⁵⁾. 둘째는 한국사회의 변화 추세와 관련하여 노무현정권의 정치적 입지와 지향성이다. 1980년대 후반 이후 정치민주화가 추진되면서 ‘문민정부’, ‘국민의 정부’, 그리고 ‘참여 정부’로 정권이 표방하는 구호가 변천하였다. 노무현 정권의 ‘참여’란 사회적으로 소외되어왔던 다수가 정치적 의사결정에 보다 적극적으로 참여한다는 의미와 함께 중앙에 주어졌던 일종의 사회적 공간적 접근성 특권을 완화함으로써 지방의 참여를 확대하겠다는

의미가 있다고 본다. 다시 말해서 노무현 정권은 정치적으로 과거에 비하여 ‘지방적’ 성격을 강하게 가지고 있다. 중앙과 지방을 균형하는 추가 중앙으로 지나치게 기울어져 있는 현실에 대한 인식이 깊고, 이를 교정하겠다는 정치 공간적 합의가 ‘참여’를 강조하는 의미 맥락의 한 쪽 축이 되는 것이다. 이러한 현 정권의 정치적 입지 특성 때문에 ‘참여’의 실현에 있어서 지역균형발전의 중요성을 강조할 수밖에 없는 것이다. 따라서 현 정부의 지역균형발전 정책은 수도권 집중 해소, 지역 격차 등 공간문제에 대하여 과거 정권과는 뚜렷이 구별되는 근원적 접근방법을 채택하고자 노력하는 것으로 보인다. 참여정부의 국가균형발전정책은 “자립형 지방화”를 추구하는 정책목표를 가지고, 중앙정부가 분권-분산-분업의 삼분전략을 추진하며, 지역 자립 기반 마련을 위해 지역별 특화산업을 육성하고 대학중심의 지역혁신체제를 구축하는 전략을 가지고 있다고 한다⁶⁾.

3. 참여민주주의의 사회-공간적 의미

참여민주주의가 1970년대 유럽에서 활발하게 전개되었던 ‘신사회 운동’과 밀접하게 관련되어 있는 것은 주지하는 바이다. 1970년대 유럽의 사정과 21세기 초두의 한국의 상황은 몇 가지 중요한 측면에서 유사점이 있다. 그것은 첫째로 형식적 대의민주주의에 대한 실망을 넘어서 직접 참여하는 민주주의에 대한 강력한 사회적 욕구가 분출되고 있다. 이러한 참여 민주주의는 대표에만 의존하지 않고 시민단체의 활동에서 보는 것처럼 정치적 사회경제적 문제에 대한 일반 유권자의 직접 참여를 의미한다. 참여는 중앙적 전국적 차원 뿐 아니라 지역적 단위 생활공간 단위가 더 적절한 양식이다. 따라서 이른바 ‘지역정치’ ‘생활공간 정치’가 중요해지며 지역이 새롭게 부각되는 참여정치의 초점이 될 수 있다. 둘째는 참여의 기반 구조(사회적 인프라)로서 공공재에 대한 요구이다. 독점자본주의 하에서 자본축적이 더욱 고도화되면서 생산과 소비가 사회화하고 사업장에서 나타나는 임금투쟁과 같은 생산영역에서 모순은 생활공간 단위의 소비영역에서의 모순으로 확대된다. 주민들은 지역 공간을 사용재적 상품가치로만 활용되는 것에 반대

하여 공공재로서 도시 공간 조성을 요구한다. 지역적 생활공간 하부구조라고 할 수 있는 공공주택, 공원, 공교육, 체육문화시설과 같은 '집합적 소비수단'에 대한 요구가 새로운 사회운동의 중심 주제가 된다. 최근에는 쾌적한 환경과 결합된 역사문화 유산에 대한 요구가 지방정부의 '장소 마케팅' 전략과 함께 지역 공공재 조성에서 중요해지고 있다.

셋째는 좀 추상적 차원에서 대안적 발전에 대한 성찰, 곧 '삶의 질'에 대한 요구이다. 발전된 자본주의체제 하의 현대 도시사회는 대중이 최소한의 경제적 필요를 확보함으로써 필요를 넘어서 '여유'와 시간적 여가를 가질 수 있는 시대이다. 전통시대에 특권층에게만 국한되었던 여가가 대중들에게 허용됨으로써 대중들도 이제 급박한 생활의 직접적 필요로부터 잠시 벗어나 여가를 틈탄 성찰적 활동이 가능하다. 여가는 삶의 진정한 의미라든가 참다운 행복이란 무엇인가를 반성적으로 숙고할 수 있는 성찰 활동을 위한 여유이다. 성찰은 '삶의 목표와 가치에 대한 근원적 질문'을 허용한다는 점에서 행복에 대한 주제적 추구를 가능하게 하는 필수적 사고이다. 기든스(Giddens)는 역동적 근대성의 원천을 시간-공간을 원격 조정할 수 있는 지구적 차원의 사회체제 조직화 수단을 제공하는 시간과 공간의 분리, 이러한 사회적 활동을 지역적 맥락 밖으로 끌어내어서 재구성할 수 있도록 하는 화폐와 같은 상징적 증표와 전문가 체제 등의 신뢰체제에 기초한 장소귀속 탈피기제, 그리고 이러한 현대적 제도에 대한 체계적 '지식을 성찰적으로 전유'하는 것에 있다고 주장한다⁷⁾. 전통사회에서 대다수를 차지하는 농노는 인습적으로 행동할 수밖에 없었으나, 근대사회의 시민은 자기행동과 주변상황을 끊임없이 모니터 하면서 자기인식을 재구성하는 성찰이 가능하다. 성찰을 통해 '결집 충족'과 '자기 성장'은 선후가 있는 단계적 요구가 아니라 동시적으로 병행하는 인간본성의 양면적 욕구임을 깨닫는다. 인간은 먹어야 사는 존재이지만 동시에 정신적이고 미학적 존재이다. 현재의 삶에 대한 성찰은 문화적 행위이다. 문화적 행위란 인간적 활동이며, 활동의 질에 대한 평가이며, 물질적 도구적인 것이 아니라 정신적이며 그 자체로 목적이다. 포괄적으로 문화는 이데올로기 즉 신념체제로서 한 시대의 세계관의 표현이며 참여를 본질로 한다. 따라서 성

찰은 인간본성, 질적 평가, 정신적 가치, 그리고 세계관에 입각한 문화적 행위로 현재 자신의 삶의 모습을 반성하는 정신적 현상으로 사려 깊은 참여 활동으로 표출된다. 현대 도시는 경제적 생활수준의 향상·신분적 예측으로부터 해방 뿐 아니라, 역사상 최초로 일반 대중으로 하여금 여가와 성찰적 사고를 가능하게 한다는 점에서 발전의 계기와 현상으로 삼을 수 있다는 점이 주목되어야 한다. '삶의 질'은 성찰적 사고를 통해서 도달할 수 있는 경제성장 일변도 발전에 대한 대안적 발전개념이다. '삶의 질'은 여가와 문화를 통한 정신적 만족에서부터, 공동체의 회복을 통한 사회갈등의 해소와 자연과의 공생적 생활양식 추구 등의 생활양식의 변화를 추구한다. '삶의 질'은 일상생활공간을 중심으로 전개되는 '신사회 운동'의 중심 주제가 된다. '삶의 질'이란 새로운 가치관·세계관은 경제성장과 생활의 행복(만족)은 비례하지 않으며, 따라서 경제성장의 결과인 소득향상과 생활 만족을 의미하는 사회복지와 정체성 요구는 선과 후가 있는 단계적인 것으로 보지 않는다. 도시적 공간은 인간이 상품화된 노동자로 생활수단 구입에 필요한 소득을 얻고, 상품소비를 촉진하는 광고로 가득한 전달 매체와 거리에서 '소비하는 기계'로 득실대는 곳만은 아니다. 실제 도시공간은 모든 것을 상품으로 바꾸는 자본주의 활동뿐만 아니라, 질 높은 삶을 추구하는 개인의 진지한 참여 활동까지 담을 수 있어야 한다. 현대도시는 근본적으로 자본주의경제를 표상하는 것만이 아니라, 성찰적 참여활동을 통하여 자기 정체성의 확인과 재구성이 가능한 새로운 사회를 표상해야 한다는 것이다. 이러한 현대 도시와 이를 중심지로 하는 생활 지역은 거기에 거주하는 시민들의 장소정체감과 공동체 운동을 통하여 의미가 새롭게 부여되는 현장(locale) 혹은 장소(place)이다. 이 장소 혹은 현장에서 주민이 주인이 되는 생활정치가 '참여 정치'이다.

그런데 근 현대 사회는 위계적 분업을 광대한 거리에 펼쳐 조직하고 이를 발전된 교통과 통신 수단을 통하여 관리한다. 공간 분업체제의 광역화와 교통 통신 수단의 발전이 상승적으로 상호 작용하여 시간과 장소의 표준화를 촉진함으로써, 통제 구상기능의 공간적 집중과 지배를 가능하게 한다. 이른바 '시공간 압축'에 의하여 더욱 가속화되

‘지역균형 발전’과 ‘참여’의 의미

는 시-공간 거리화⁸⁾는 개별 국지의 차원에서 볼 때, 모든 자원을 중심으로 집적하여 저장하는 집중을 강화하는 경향이다. 물질적 자원 뿐 아니라, 권위적 자원(의사결정 체제, 권력)의 공간적 집중을 더욱 촉진하여 일종의 외부 지배 현상이 강화된다⁹⁾. 한국에서 이러한 공간적 외부지배 현상은 교통과 통신수단이 발전할수록 서울로의 집중, 수도권 비대 현상, 지방의 소외가 더욱더 심화되는 양극화 현상으로 표현되었다. 권력과 자원의 서울로의 집중과 지방의 소외는 ‘참여’의 맥락에서는 서울의 과다한 참여와 지방의 과소한 참여 혹은 배제로 표현할 수 있다.

기든스의 구조화이론에 따르면, 권력은 지배구조를 재생산하는 과정 속에서 생성되는데, 이는 물질적 자원(할당적 자원)과 사회적 자원(권위적 자원)에 대한 지배를 포함한다¹⁰⁾. 아래 <표 1>에서 나

집중 완화에 큰 역할을 할 것이다. 그러나 여전히 참여의 핵심은 지역이 담당할 분업의 내용, 즉 세계적 국가적 분업체제 속에서 ‘무엇에 어떻게 참여하느냐’로 결정될 분업의 질적 성격과 밀접하게 관련되고 좌우된다. 이러한 문제의식을 가지고 알튀세의 행동 층위 개념을 도입하여 논해 보고자 한다. 참여라는 사회적 행위가 공간적으로 실현되는 방식은 평면적으로 나열하기보다 층위로 구분함으로써 참여의 차원과 공간적 실현을 체계화할 수 있다는 것이다. 알튀세의 구조주의에서 말하는 사회적 실천의 경제적·정치적·이데올로기적 층위는 공간적으로 실현되고 각 층위의 계층성은 공간적 차원에서 위계화되어 나타난다.

자본주의사회에서 공간성은, 우선 경제활동의 층위에서 소비·유통·생산이라는 사회적 실천을 행한다. 여기서 소비 공간으로서 도시가 있다. 유통

표 1. 자원의 수도권 집중도(단위 %; 2000년 기준)

출처: 이시원(2002, “수도권 집중의 실태와 정책적 대응의 변동과정”, 『수도권과 비수도권간의 지역격차』, 한울)에서 제시된 자료를 재구성

타난 것처럼, 서울과 수도권에 대한 집중 정도는 사회적(권위적) 자원이 물질적(할당적) 자원보다 훨씬 높게 나타난다.

4. 사회적 참여를 공간적으로 실현하는 여러 차원

현재 논의되는 행정수도 이전과 지방 분권과 같은 기능 분산과 분권은 사회적 권위적 자원의 수도권 집중을 완화함으로써, 물질적 할당적 자원의

공간으로서는 교통·통신 체계망이 있다. 또 생산 공간으로서 지역을 형성함으로써 경제활동은 공간적으로 실현한다. 정치적 법적 층위에서는 행정구역과 국경 등을 설정하고, 권력기관과 감옥 등을 만들어 정치적 통합과 억압, 행정적 지배와 규제를 공간적으로 실현한다. 이데올로기적 층위에서는 성스럽고 혼욕적이며 미학적인 장소와 경관을 조성함으로써 사회적 질서를 ‘자연화’하여 정당성을 강화한다. 자연화 정당화는 상징을 통한 의사소통·

표 2. 공간성(spatiality)

자료 : Castells, M., 1977, The Urban Question에서 재구성.

정신적 공감에 의한 자발적 복종이라는 사회적 효과를 가져온다. 이러한 각 층위의 사회적 실천은 다양한 장소와 공간 경험을 통해 지속적으로 재생산됨으로서 공간구조를 형성한다. 공간구조는 각 층위 별로 분화된 공간 계층 구조를 형성하고 다시 전체 구조 속에 계층적으로 접합된다(<표 2> 참조).

리피에츠(Lipietz, A.)는 '공간성'을 정의하면서, 공간구조가 사회구조의 개념에 의존하여 또 거기에서부터 도출된다는 것을 확실히 하였다. 앞에서의 경제적·정치·법적·이데올로기적 층위의 사회적 실천들은 특정 공간계층에서 그 기능이 장소적으로 '출현'하는가 아니면 '부재'하는가 라는 '공간적 실현'에 따라 각 층위가 의미하는 '사회적 실천'에 대한 '참여' 혹은 '배제'로 결정된다¹¹⁾. 예를 들어 시골 마을이나 지방의 신흥 공업도시와 같은 하위 공간 계층에서는 근대적 의미에서의 정치적·이데올로기적 층위의 공간적 표상이 드물고 생산 공간과 같은 경제적 층위를 중심으로 형성된다. 정치적 이데올로기적 기능들이 시골과 지방도시에 빈약하다는 사실은 정치적·상징(조작) 활동으로부터 지방 사람들을 자연스럽게 배제시킨다. 서울과 같은 최상 층위의 공간에는 경제적 기능을 표상하는 공간 뿐 아니라, 정치적 법적 그리고 이데올로기적 상징 층위를 표상하는 공간이 집중되어 있다¹²⁾. 따라서 서울 사람들은 정치적 상징(조작) 활동에 참여할 기회가 많아진다. 사회적 행동 층위에 상응하도록 그러한 기능을 수행하는 가시적 표상들을 공간 계층에 따라 출현-부재 방식으로 배치함으로써 자본주의 사회관계를 공간구조로 조직하는 것은 자본주의체제의 차별적 분업 질서를 안정적 능률적으로 유지하는데 지극히 중요하다. 그러나 이러한 차별적 공간구조가 과도하여 능률성을 해치거나 사회통합을 저해할 정도의 수준이 되면 적절한 재편성을 요구하는 저항의 소리가 거세진다. 또 현대인의 성찰적 활동이 생활공간 단위에서 경제적-정치적-상징적 장소의 균형된 출현을 요구하고, 이를 참여의 핵심적 주제로 중시하면서 '참여 혹은 배제'라는 사회적 관심은 공간적 차원에서 '지역 균형 발전' 요구로 표출되는 것이다.

5. 지방분산과 지방분권 논의

1970대에 처음 제기되었고, 노무현 대통령의 선거공약을 통하여 부활한 행정 수도 이전 논의는 권위적 자원의 지방 분산의 수단으로 매우 오래된 담론이지만, 아직도 많은 논의가 처음과 크게 다르지 않은 수준에서 축적되고 있다. 그동안 너무나 많이 들어온 얘기, 별로 새로울 것도 없는 것이 지방 분산의 필요성이다. 그러나 대책을 요구하는 문제자체가 위중하고 또 심화되고 있기 때문에 큰 효과는 결과하지도 못하면서도 계속 되풀이되고 있다. 현 정부 하에서도 과도하게 집중된 수도 기능을 분산해야 한다는 기능주의는 또 다른 포장을 통해서 재활용되는 것이 학계의 현실이다. 그러나 이 주장은 그 기능적 합리성을 따지는 것 뿐 아니라, 그것이 기반한 입장의 성격을 밝히는 노력이 그 유용성과 한계성을 밝히는 다른 방법이 될 수 있다. 이 입장의 특성은 첫째, 과도한 집중으로 인한 비효율, 불편함을 강조하여 지적하고 비효율과 불편함을 해결할 수 있는 정도만큼의 개선을 주문한다. 둘째, 수도 이전 주장이 서울의 특권을 위협할 정도가 되면, '空洞化' 우려에서 보는 것처럼 기득권자의 불안을 부추기면서, 부동산 가치 폭락, 북의 위협으로부터 후퇴 등을 동원하면서 역공을 취한다. 셋째, 이전하더라도 똑 같은 집중과 소외의 문제가 발생한다고 주장함으로써 지방간의 의견 분열까지 걱정한다. 예를 들어, 행정수도를 충청권으로 이전한다고 하더라도, 영남·호남·강원권의 소외를 가져온다는 주장은 바로 중앙=서울이라는 전제가 신수도에서도 그대로 적용될 것이라는 논리이다. 신수도가 현재 서울과 같은 중앙이라는 독점적 지위를 가질 것이라는 전제를 적용하는 생각이다. 이는 서울=중앙이라는 기능주의 체계모니 집단이 고정관념처럼 추구하는 '공간분리주의' 논리이며, 신수도는 결국 새로운 집중의 재판이 될 것이라는 허무주의이다. 넷째, 이 입장의 최대 특징은 수도집중의 문제를 "공간적 과도 집중의 문제"로 규정하고 공간적 해결을 추구하는 기능적 방식을 선호한다. 수도권에 새로운 신도시 건설하고, 교통망을 확충하며, 비 핵심적 기능은 그 중요성에 따라 원거리 지방으로 분산하자는 '기법'이다.

지금 문제시되는 서울집중 현상은 공간적 기능의 문제가 아니라 사회적 정치적 문제로 보아야 한다. 극소수의 체계모니 집단이 상징 행위나 국가

의사결정 등 고차적 행위를 수행하는 기능의 장소적 입지를 서울과 특정 연고 네트워크에 집중시킴으로써 참여를 소수가 독점하고, 서울 거주자 다수를 포함하는 절대 다수를 장소적(공간적 부재)으로 참여로부터 ‘배제’하는 효과를 나타낸다. 즉, 사회적 참여와 소외를 장소의 출현과 부재라는 공간적 방식으로 실현하는 방식이다. 이는 결과적으로 고차적 행위인 상징적 정치적 활동을 특정 장소가 독점하는 지독한 사회적 배제 구조이다¹³⁾.

6. 지역균형발전과 지방분권

수도권 집중 역제가 참여 민주주의의 가치를 실현하는 방안으로 주변적인 수단에 불과하다고 비판하고, 그 핵심적인 수단은 지방분권에 있다는 주장이 최근 강력하게 대두되고 있다. 지방분권은 이념적 지향성에 따라 신자유주의적 분권과 민주자치론적 분권으로 나눌 수 있다. 신자유주의적 분권은 기업가적 지방정부의 행태와 분권적 경쟁으로 복지서비스 감축, 지역격차의 확대를 가져올 우려가 있다. 개발독재 시대의 국가주의적 중앙집권으로부터 ‘시장지향적 분권’(market-oriented decentralization)으로 향하는 신자유주의적 대안이 아니라, ‘공동체 지향적 분권’(community-oriented decentralization)으로 향하는 참여민주적 대안이 선택되어야 한다. ‘공동체 지향적 분권’은 지역의 시민사회와 지방정부의 파트너십 형성을 통해 추진되는 것이 효과적일 것이다. 집권과 분권은 나라마다의 역사적 문화적 전통에 따라 상이하고도 독특하게 형성되는 사회적 제도이지만, 지방분권의 방향은 ‘민주자치론적 분권’으로 가야할 것이다¹⁴⁾.

7. 새로운 사회적 활력의 원천으로서 참여와 지역균형 발전

범지구적 자본주의 분업체제 하에서 분산과 분권이 지역균형 발전의 절차적 차원이라면, 참여를 내용으로 하는 지역균형발전의 본질적 차원은 “국가적 분업네트워크에서 무엇이 어떻게 참여하느냐”이다. 흔히 지역의 자립적 발전기반 마련을 위한 분업 체제로서 지역특화산업 육성이나 기술집약산업 유치가 주장된다. 그러나 집중투자 산업의 유치

경쟁이 지역의 혁신력 강화(지역혁신체제론)와 신자유주의 분권론의 차원에서 결합할 때, 지역간 무분별한 경쟁만을 유발할 가능성이 크다.

지역균형발전 정책에 기반한 지역분업 정책은 현실적으로 중앙정부의 자원 재분배 계획에 크게 의존하기 때문에 직접 생산 부분보다는 재생산 부문이 유리하고, 경쟁력 있는 지역 분업 부문은 성격상 집적-집중과 관계가 적은 부문이 될 것이다. 이와 관련해서 지역분업의 내용을 생각해 보면, 교육과 문화와 관련되는 부문이 우선될 수 있다고 본다. 교육과 문화 부문은 역사와 전통에 기반하기에 단기적 집중-집적보다는 오히려 개별적 정체성과 진정성이 중시된다¹⁵⁾. 뿐만 아니라 교육과 문화 관련 부문은 사회적 참여의 차원에서도 상징 행위적 성격이 강하다. 또 지역자립 기반을 지역 특화산업 육성과 대학중심의 지역혁신체제 구축에 둔다는 참여정부의 전략과도 통한다.

사회적 참여가 국가사회 발전의 가장 큰 동력임을 재론의 여지가 없다. 참여와 지역균형발전이 내재적이고 본질적인 관련성이 있다는 것은 사회적 참여와 배제가 장소적 출현과 부재를 통하여 실현된다는 ‘공간성’ 개념으로 이해될 수 있다. 전국적 범지구적 차원에서 고도의 공간분업구조가 형성된 오늘날 참여의 궁극적 관심은 공간 분산과 분권과 같은 절차적 문제보다는 지역적 분업의 사다다리의 어느 층에 속하느냐로 향할 것이다. 과거에는 비생산적 부문으로 인식되던 교육이나 문화 부문이 오늘날 새로운 의미에서 생산적 가치를 부여 받고 있다. 지금처럼 교통통신이 발전된 시대에도 문화와 교육의 중핵이 지방에 분포하는 것은 다른 나라에서는 드물지 않다. 물론 이러한 주장이 모든 지방 균형발전정책이 교육과 문화 부문에 중점을 두어야 한다는 것은 아니다. 다른 한편으로 모든 지방이 교육과 문화 부문으로 특화되는 분업에서 성공할 수 있다는 일반론을 전개하자는 것도 아니다.

註

1) 대부분의 거시경제적, 부문적 발전정책이 공간적 차별화를 결과하는 ‘목시적’ 효과를 가지고 있다는 사실 때문에, 특히 지역계획이 표방하는 지역간 발전 격차 축소 혹은 ‘균형적 지역발전’은 국가개입을 정

당화하는 효과를 가진다(Gore, C., 1984, Regions in question - space, development theory and regional policy, Methuen, p. 212).

- 2) 발전주의국가는 '명시적'으로 공간적 격차축소를 의미하는 지역균형발전을 공간정책 목표로 공표함으로써, 정부가 '국가이익'에 봉사하고 있다는 신념을 유지하고 정책에 대한 국민적 동의를 보다 깊은 수준에서 끌어낼 수 있다. 분배정책이 사실상 배제된 가운데 성장위주의 부문정책 중심으로 공공정책이 집행되는 발전주의국가의 공간정책에서 균형발전에 대한 수사적 강조는 국가가 제 사회계급을 차별적으로 지원하는데 따른 사회적 갈등을 무마하는 정치적이데올로기적 역할을 수행한다. 그러나 지역균형 개발이라는 지역계획의 명시적 목표가, 수사로서 뿐 아니라, 사적 자본축적과 정당화에 동시에 그리고 실제적으로 기여하는 것도 '가능'하다. 왜냐하면, 정부가 발전의 공간적 격차를 축소하기 위한 개입을 선언함으로써, 그 정책목표가 '국가이익'에 있다는 주장을 뒷받침하는 한편 지역발전이라는 명목으로 사적 자본축적을 촉진할 수 있기 때문이다. 예를 들어 빈곤 지역과 촌락에 대한 개발정책은 농산품의 상품화를 통한 농촌 구매력 증대 등 '특정한 지표로 표현되는' 지역격차를 축소시키는 한편, 하부구조 투자 활동에 기업이 참여하는 과정에서 사적 자본축적을 동시에 달성하는 것이 가능하다. 결국 공공정책의 목표위계로 볼 때, 공간정책은 자본축적을 지원하기 위한 부문정책의 영향 아래에 있으면서 물적 하부구조를 창출하고 이를 통해 특정 지표로 측정되는 지역격차를 완화함으로써 분배정책을 보완할 수 있다는 것이다. -金德玆, 1992, 『韓國의 經濟發展과 空間構造 變化, 『地理學論叢』, 別號 14. 제2장 제2절 -다. 발전주의 국가와 공간정책-.
- 3) 국가균형발전위원회, 2003, 국가균형발전정책 추진현황 및 계획
- 4) 산업연구원, 2003, 지역정책에서 새로운 패러다임의 출현, OECD 국가의 지역발전정책의 동향과 사례.
- 5) "좋은 거버넌스 구축은 자원의 효율적 사용 뿐 아니라 지역발전 정책을 포함한 정책의 효과성 제고에도 기여하고 있다. 어떤 정책을 채택할 것인가의 문제는 누가, 어떻게 이러한 정책을 계획하고 실행하는가를 고려하지 않고서는 적절히 해결될 수 없다." - 앞의 글, 42쪽
- 6) 김용웅, 2003, 참여정부의 지역균형발전정책의 성공 조건과 과제, 한국공간환경학회 (사)참여사회연구소 공동주최 정책심포지움, 참여정부의 지역균형발전정책의 과제, 2003년 7월 15일
- 7) 안토니 기든스 지음/이윤희·이현희 옮김, 1991, 포스트 모더니티, 제1장, 민영사
- 8) 시공간 거리화는 기든스가 사회 체제가 시간과 공간을 묶는 방식을 정의하는 개념으로 사회가 시간과 공간의 간격을 두고 뻗어 조직되는 과정을 말한다(안토니 기든스 저 / 최병두 역, 1991, 사적유물론의 현대적 비판, 제4장). 시공간 거리화가 확대될수록 중심지 쪽으로는 자원의 저장능력이 강화되고, 주변

으로는 자원의 부재, 특히 권위적 자원의 부재 현상이 강화된다.

- 9) 기든스는 "진근대사회에서는 공간과 장소가 대부분 일치되어 있었다. 사회생활의 공간적 차원들은 대부분의 거주자들에게 그리고 많은 점에서 현재-지역화된-활동에 의해서 지배되어 졌기 때문이다. 근대성이 출현하면서 공간은 점차 장소로부터 분리되었는데, 이것은 대면적 상호작용을 하기에는 지역적으로 멀리 떨어져 있는 사람들 사이의 관계가 가능해짐으로써 이루어졌다. 근대성의 조건에서 장소는 점점 더 幻影처럼 되어 간다. 다시 말해서 지리적 장소는 멀리 떨어져 있는 사회적 영향력 하에 놓이게 되고, 그것에 의하여 형성된다. 장소를 구성하는 것은 단순히 눈앞에 보이는 장면이 아니다. 장소의 '가시적 형태'는 그 본질을 결정하는 원격적인 관계를 감추고 있다. -안토니 기든스 지음/이윤희·이현희 옮김, 1991, 앞의 책.
- 10) 안토니 기든스(1991), 앞의 책, 123쪽.
- 11) Lipietz, A., 1977, Le capital et son espace, Paris; Masparo. Johnston, R. J., Gregory, D. and Geraldine Pratt and Michael Watts(eds.), 2000, The Dictionary of Human Geography(4th Edition, Blackwell) "spatiality" 항목에서 재인용
여기서 논하는 '배제' 개념은 유럽에서는 빈곤 문제에 대한 새로운 접근을 위하여 주목받고 있는 '사회적 배제' (social exclusion)라는 개념과는 성격을 달리한다. 사회적 배제란 하나의 공통적인 특성, 즉 사회의 중심 과정에서 떨어져 있는 성격을 지니고 있는 한계적인 인구 집단들을 포괄적으로 지칭하고 있다. 즉 노동시장에서의 배제된 자(장기 실업자, 노령, ...), 가족으로부터 배제된 자(이혼, 편부모), 국가 공동체로부터 배제된 자(이민집단), 정상적 생활에서 배제된 자(장애인) 등이 이의 대표적인 경우이다. -심창학(경상대학교 사회복지학과), 2003, "사회적 배제(social exclusion) 개념의 의미와 정책적 함의 : 프랑스 및 유럽 국가를 중심으로", 경상대학교 사회과학 연구소 발표 자료.
- 12) 수도권 집중에 관한 각종 지표를 경제적 / 정치적 / 상징적 차원에서 구분하고, 고차원으로 높아지면서 달라지는 집중도를 검토하는 것도 의미 있을 것이다.
- 13) 지역할거주의정치와 초집중화(hyper-centralization)가 동일한 현상은 아니지만 초집중화가 지역분열과 지역할거주의정치의 가장 중요한 원인이라는 사실을 부인하기는 어렵다. 왜냐하면 집중화가 크면 클수록 특정의 소수집단, 소수 엘리트에로 사회적 자원과 가치가 집중되는 독점의 현상을, 그리고 그 반대편에는 '배제'의 현상을 수반하기 때문이다. 나아가 집중된 자원은 곧 권력의 정점을 차지하는 집단이 모든 것을 갖는 승자독식구조를 만들어내기 때문이다. 이러한 독점구조는 사회를 위계적으로 피라미드적으로 조직하는 구조를 재생산하고, 독식을 지속시키기 위한 특수주의적 연줄사회와 후원자-고객관계를 강화시킨다(최장집, 2001, 지역정치와 분권화, 지역사회연구, 한국지역사회학회, 9(1)).

‘지역균형 발전’과 ‘참여’의 의미

- 14) 박 경, 2002, 지역균형발전과 지방분권의 과제, 부마항쟁부마민주항쟁 22주년 기념 학술심포지움, ‘지방분권화와 주민자치’ -지역민주주의의 활성화를 위하여-
- 15) 물론 미디어 문화나 이미지 복사 문화 산업은 예외가 될 것이다.

文 獻

경상대학교 사회과학연구원 엮음, 2002, 수도권과 비수도권간의 지역격차, 한울.

국가균형발전위원회, 2003, 국가균형발전정책 추진 현황 및 계획.

金德鉉, 1992, 韓國의 經濟發展과 空間構造 變化, 地理學論叢, 別號 14.

박 경, 2002, 지역균형발전과 지방분권의 과제, 부마항쟁부마민주항쟁 22주년 기념 학술심포지움, 지방분권화와 주민자치 -지역민주주의의 활성화를 위하여-

산업연구원, 2003, 지역정책에서 새로운 패러다임의 출현, OECD 국가의 지역발전정책의 동향과 사례.

안토니 기든스 저 / 최병두 역, 1991, 사적유물론의 현대적 비판, 종로서적.

안토니 기든스 지음/ 이윤희·이현희 옮김, 1991, 포스트 모더니티, 민영사.

최장집, 2001, 지역정치와 분권화, 지역사회연구, 한국지역사회학회, 9(1).

한국공간환경학회·(사)참여사회연구소 공동주최 정책 심포지움, 2003, 참여정부의 지역균형발전 정책의 과제(2003년 7월 15일).

Castells, M., 1977, *The Urban Question*, Edward Arnold.

Gore, C., 1984, *Regions in question - space, development theory and regional policy*, Methuen.

Gregory, D., 1994, *Geographical Imaginations*, Blackwell.

Harvey, D., 1989, *The Condition of Postmodernity*, Blackwell,

Johnston, R. J., Gregory, D. and Geraldine Pratt and Michael Watts(eds.), 2000, *The Dictionary of Human Geography*, 4th Edition, Blackwell