

2부 지역운동과 지역민주화의 쟁점

사 회

서관모 (충북대 사회학과 교수)

발 제

1. 자치시대 지역주의의 양상과 쟁점 : 신지역주의와 지역민주주의의 문제를 중심으로
(조명래 단국대 사회과학부 교수)
2. 지방분권운동과 분권·분산정책의 패러독스 (김명환 상지대 행정학과 교수)
3. 글로벌리제이션과 참여민주주의의 확산 (이정옥 대구가톨릭대 정보사회학과 교수)

토 론

- 이광희 (한국행정연구원)
- 정해구 (성공회대 사회과학부 교수)

자치시대 지역주의의 양상과 쟁점

-신지역주의와 지역민주주의의 문제를 중심으로-

조명래(단국대 사회과학부)

1. 문제설정: 구지역주의 대 신지역주의

지역주의(regionalism)하면, 우리는 영호남 사람들 간의 지역갈등을 연상해내면서, 이러한 갈등을 자아내는 지역감정이 그간 나라 전체를 분열시키는 망국적인 병과 같았음을 생각해 낸다. 지난 4.13 총선에서 여당과 야당의 전국 득표 분포가 영남과 비영남으로 확연히 나누어짐을 보고, 언론과 전문가들은 지역주의의 포로가 된 투표성향을 다시 한번 개탄했다. 뿌리 깊은 반목의 기제를 가지고 있는 지역주의는 우리사회의 민주화를 발목 잡은 것으로 국민들의 뇌리에 깊이 각인되어 있는 것 같다.

영호남의 갈등을 유발하는 지역주의는 역사적으로 오랜 연혁을 가지고 있지만, 특히 1960년대 박정권 하에서 지배세력들이 출신지역으로부터 정치적 지지를 획득하기 위한 분파주의적 정치적 전략으로 활용되면서 우리 사회 전역으로 확산되었던 것이다(조명래, 1994). 최소한 이렇게 인지되는 영호남의 지역주의는 한국의 비민주적인 중앙집권적 정치구조 및 그 문화와 깊은 상관성을 가지고 있다. 우리는 아직도 그런 관점으로 우리 사회에 존재하는 지역주의를 바라보고 논하고 있다.

하지만 1990년대 초반 지방자치가 복원되면서, 권력의 공간적 작용방식이 중앙집권적인 것으로부터 지방이란 공간단위로 분산되면서, 그 수준에 정치적 과정이 상대적으로 완결되는 경향이 두드러지고 있다. 그 결과 지방별로 꾸려지는 일상적인 삶도 그 지역의 내재적 조건, 가령, 지역의 노동시장, 직업구조, 소득 수준, 소비문화, 정치적 성향 등을 포괄적으로 반영해 내는 것이 되면서, 지역주의도 과거의 것과 다른 양상과 특성을 나타내고 있다.

지역주의를 특정 지역을 배경으로 하여 형성된 정서나 이념으로 규정한다면, 지역이 변함에 따라 지역주의(그 현상, 특성, 규정조건, 결과 등)도 변하는 것임을 알 수 있다. 이를테면 개발독재 시대, 지배세력들이 정치적 지지를 획득하기 위해 국가정책이 제공하는 사회경제적 자원과 기회를 출신지역으로 집중시키는 반면 경쟁지역에 대해 이를 박탈함으로써, 양 지역간에 형성되는 지역주의는 일종의 제로섬과 같은 역학관계와 그 정서를 반영했다. 하지만 불완전하지만 지방자치는 권력의 공간적 분산과 함께 정치적 과정이 지역별로 분산되고 완결되는 경향을 초래함으로써, 지역이란 장소공간을 중심으로 하는 새로운 지역주의가 나타나고 있다. 중앙집권시대와 분권자치시대의 지역주의는 그 현상이나 작동방식이 다름을 의미한다. 물론 엄밀히 구분될 수 없는 연속성과 공통성도 없지 않지만, 이 양시대의 지역주의를 구분하는 것은 비단 정치권력의 작동방식뿐만 아니라 경제발전의 수준, 과학기술의 발달, 지역의 개방화 등의 시대적 조건들이 총합적으로 작용함으로써 나타나는 것이라 할 수 있다.

이런 점에서 우리는 중앙집권시대의 지역주의를 구지역주의라 부를 수 있다면, 최근의 분권자치시대의 지역주의를 신지역주의로 부를 수 있을 것 같다. 이 양자간에 차이가 진정 있는지, 또한 얼마나, 어떻게 있는 지는 모두 논란거리이다. 이 글은 분권자치시대의 지역주의를 신지역주의로 간주하면서, 그 현황과 쟁점을 발견적으로 논의해보고자 한다. 글은 크게 세 가지로 구성된다. 첫째, 지

역과 지역주의를 개방적으로 바라보기 위해서 오늘날 지역과 지역주의가 어떻게 성격 규정되는지를 다소 이론적으로 살펴보고자 한다. 둘째, 지방자치라는 권력 작용체계가 어떠한 특징을 가지고 있으며, 그에 따라 나타나는 지역주의는 어떠한 현상적 특성을 가지고 있는 살펴본다. 셋째, 자치시대 지역주의가 그 지역의 장소적 특성을 반영한다면, 이는 지방이란 권력공간 내에서 지방자치단체, 주민, 기업이란 주체들 간의 역학관계를 반영한다는 전제하에, 지방민주주의와 관련하여 그 쟁점을 살펴본다.

2. 지방자치, 국지성(locality), 신지역주의

지방자치의 실시는 두 가지 축으로 권력이동을 수반한다(조명래, 1997, 2002). 하나는 국가영역(state realm) 내에서 정부의 권한이 중앙에서 지방으로 이양되거나 위임되는 것이며, 다른 하나는 국가영역에서 권력이 비정부영역, 즉 시민사회와 시장으로 전이하는 것이다. 전자, 즉 국가영역 내에서 중앙에서 지방으로의 권력이양은 지방자치법과 같은 법제도의 개편을 통해 중앙정부의 행정적, 재정적 권한과 책임이 지방정부로 위임되는 것으로 나타난다. 우리나라 국가업무단위수를 총 1만4천7백여 개로 추산한다면, 1992년 지방자치체가 재 실시된 이후 지금까지 중앙정부 대 지방정부의 업무 배분비는 대략 84% 대 16%에서 76% 대 24%로 바뀌었다. 이 수치로만 본다면 지방자치체가 실시된 이후 지방정부의 권한은 약 8% 정도 증가하였다 할 수 있다. 일본의 지방자치를 3할(국가전체업무에서 30%정도 관할)이라 한다면, 현재 우리의 것은 2할4푼 자치인 셈이다. 어쨌든 지방자치체가 복원 실시되면서 지방정부의 권한이 증대했으며, 이는 달리 말하면 지역주민들의 일상 삶에 대한 지방정부의 영향이 그만큼 증대했음을 의미한다.

지방자치체의 실시에 의해 중앙에서 지방으로 이양된 업무 중 가장 많은 부분은 도시계획이나 지역개발과 관련된 업무이다. 도시계획 및 개발관련 업무는 지역주민들의 재산권 행사와 직접적으로 관련된 것으로, 지역주민의 입장에서 그만큼 가장 관심이 많고 또한 지방정부의 관련 정책으로부터 많은 영향을 받게 되는 것이다. 때문에 자치시대, 대부분의 지방정부들은 지방주민을 위한다는 명분으로, 혹은 지역발전을 위한다는 명분으로 각종개발사업을 경쟁적으로 추진하면서 이를 중심으로 정부-정부, 정부-주민, 주민-주민 간 다양한 이해관계(사적, 결연적, 갈등적, 정치적 관계)가 형성된다. 그래서 지방선거에서 항상 쟁점은 지역개발공약에 관한 것이며, 또한 단체장이 임기동안 가장 역점을 두고 펴는 정책도 대개 지역개발과 관련된 것이다. 때문에 단체장을 중심으로 지역 산업체, 언론, 이익집단 등을 이끄는 유지들이 복잡한 연줄을 형성해 지역발전을 주도하면서, 이를 중심으로 지방사회의 권력구조와 정치적 역학관계가 작동하고 있는 것이 우리의 지방정치 풍경이다.

한편 지방으로의 권력이동은 국가권력구조를 재편하는 제도적 변화의 단순한 결과라기보다 중앙집권의 한계를 극복하기 위한 권력의 지방분산, 지역사회 발전을 지역이 책임질 수 있는 자율권의 부여, 지방의 민주화 등에 대한 사회적·시대적 요구에 따른 것이다. 이는 크게 보면, 지구화시대, 지방의 자율성과 다양성을 허용함으로써, 좁게는 영토국가의 공간적 다원성과 지방의 개성적 발전을 도모하는 것이며, 크게는 지구화 시대 국경을 가로지르는 지방의 경쟁력 강화를 통해 국가 전체의 발전을 도모하기 위한 것이다. 이는 탈근대화가 초래한 공간변화의 중요한 한 현상이다. 탈중심화에 따른 타자와 지방에 대한 주목, 개성적 공간으로서 장소성에 대한 관심, 체제의 변혁보다 일상세계의 재주체화가 주목을 끌면서, (중앙집권 시절 목격되었던) '체제에 의한 지역'이 '정체성의 지역'으로 바뀌고 있는 것이다(이에 대한 자세한 논의는 조명래, 1996 참조).

한편, 국가 영역에서 비국가 영역으로의 권력이동은 정부의 권한과 역할이 민간부문으로 이양하는 현상과 동시에 공적영역(예, 정책입안으로부터 집행과정)에 대한 민간부문의 참여가 활성화됨으로서 국가권력이 시민사회나 시장으로 옮겨가는 현상으로 나타난다(조명래, 2002). 정부의 권한이 민간부문으로 위임되는 현상은 탈규제, 민영화, 시장의 자율성에 맡기는 등의 양상으로 나타난다면, 공공영역에 대한 민간부문의 참여는 정부정책에 대한 NGO의 참여, 민관협력(public-private partnership)을 통한 정책추진 등으로 나타난다. 이른바 거버넌스(governance), 즉 공치 혹은 협치는 바로 후자의 현상을 지칭하는 것이다. 권력이 국가부문에서 비국가 부문으로 옮겨가는 탈국가화(destatization)는 탈근대시대 권력변화의 핵심적인 현상이다 (조명래, 1999a, 2001b).

그렇지만, 권력의 탈국가화가 비국가 부문 중에서 시민사회(civil society)와 시장영역(market) 어느 쪽으로 더 기울어지느냐에 따라, 시민사회의 강화와 시장사회의 출현이란 두 가지 상이한 경향을 수반한다. 이 두 가지 경향 중에서 지방적 수준에서는 전자, 즉 시민사회의 위상 강화가 두드러지게 나타난다면, 지구적 수준에서는 후자, 즉 시장의 규정력(예, 금융자본, 다국적기업의 지배, 시장 경쟁력의 강화 등)이 보편화되는 시장(지배)사회가 나타난다(조명래, 1999b). 오늘날, 지방화는 중앙 권력이 지방으로 옮겨가는 현상에 더해, 지방으로 옮겨간 권력이 지방의 시민사회로 확산됨으로서 지방정부와 지방시민사회간의 관계가 설정된다.

지방공간 내에서 권력의 이동은 지방자치제의 실시와 더불어 지방의 시민사회가 등장한 것의 결과이기도 하다. 자의식적인 지역시민의 등장은 지방차원에서 '정부에 대칭되는 시민사회'의 위상이 상대적으로 강화되고, 그 결과 '정부에서 시민사회로의 권력이동'이란 현상을 초래한다. 지역수준에서 시민사회의 등장은 중앙집권 시절 수동적 국민이었던 지역주민들이 자치의 틀 내에서 그들의 삶의 권리를 적극적으로 찾고 이를 지방자치단체의 정책 등을 통해 실현하고자 하는 지역시민으로 거듭나는 것의 지역적 현상인 것이다. 국가사회 전체에서 이해되는 시민사회를 '국가적 시민사회'라 한다면, 지역(적)시민사회는 '국지화된(localized) 시민사회'로서의 특성을 갖는다. 그래서 국가적 시민사회에서의 쟁점들은 국가권력에 맞서 시민으로서 자유롭게 살 수 있는 권리를 실현하는 것과 관련된다면, 지역시민사회에서는 이러한 권리를 지역의 일상적 삶을 살아가는 데 필요한 구체적인 권리로 실현해 내려는 것과 관련된다(조명래, 2001). 가령, 국가적 시민사회에서는 표현의 자유, 집회의 자유, 신체의 자유 등을 배경으로 정부정책을 비판하고 언론을 감시하며 법개정을 요구하는 시민운동이 활발하다면, 지역시민사회에서는 환경권, 일조권, 주거권, 보행권을 전제로 지역환경보전, 임대주택공급, 대중교통개선 등을 요구하는 주민운동이 두드러지게 나타난다(조명래, 2001b). 이러한 주민운동에 참여하게 되면서 지역시민들은 자연스럽게 지방자치단체의 정책을 비판하거나 협력하는 관계에 연루되며, 그 결과 지방공간 내에서 정부-시민사회의 관계가 설정된다.

우리나라의 시민사회가 1980년대 후반 중산층이 출현하고, 이들의 이해관계를 반영하는 시민운동이 활발해지면서 등장하기 시작했다면¹⁾, 지역시민사회는 이러한 시민사회적 활동이 지역차원으로 확산되는 결과, 즉 시민사회의 지역화의 결과로 출현하게 된 것이다. 시민사회의 지역화 과정에 바로 1990년대 초반 제도입된 지방자치가 중요한 촉진제 역할을 했다. 지방자치란 제도가 주어지면서 지역주민들은 과거 중앙집권 시절에는 불가능했던 (제한적이지만) 자치적 활동이 허용되고, 그렇게 되면서 지역에서 살면서 직면하는 문제를 자발적인 참여를 통해 논의하고 해결하는 것이 보다 용이해졌다. 지역시민사회는 바로 이러한 활동이 집합적으로 조직되어 드러나는 지방사회의 한 영역이다²⁾.

1) 이때부터 사회운동도 그간의 반체제운동, 반독재운동과 같은 정치적 운동에서 시민권리 실현을 추구하는 시민운동으로 바뀌었다.

이렇듯 지방자치는 지방정부를 중심으로 한 지방정치의 결절점이 생겨나고, 동시에 지역사회 내에 정부-주민간 역학관계를 활성화시켜 지방공간을 자율적인 권력작용의 장으로 만든다. 이로 인해 과거 중앙집권시절에 볼 수 없었던 지역적으로 분화되면서 내부적으로 상대적으로 완결되는 국지적 사회구성체를 출현시킨다(조명래, 1993). 이렇게 해서 그간 중앙집권 세력에 의해 통치를 받던 지리적 단위로서 '지역'이 지방공간 내에서 지역주체들의 자치활동을 통해 경제로부터 정치적 층위가 하나로 맞물려 돌아가는 국지적 사회구성 단위인 로칼리티(locality)로 바뀌어 간다. 로칼리티, 즉 국지성(局地性)은 지역공간을 하나의 구성적 실체로 규정하는 개념이다. 발생론적으로 본다면, 지역공간이 지리적 단위로부터 국지적 사회구성체로 변모하는 것은 지난 30-40년간의 산업화가 지역별로 분화되어 추진되면서 지역에 고유한 산업생산활동, 직업 활동, 소비관계, 일상문화가 생겨나고, 그러한 것들이 자치란 제도 틀에 의해 지역 내부적으로 통합되면서 구성된 것이라 할 수 있다³⁾. 앞서 언급했던, 지방자치 실시에 따른 시민사회의 등장은 지방의 사회적 구성이 국가, 시민사회, 시장 등으로 분화되면서 나타난 현상인 셈이다. 이렇게 본다면, 로컬리티로서 지역공간은 장소화된 정부-주민-시장의 관계를 내장하고 이를 바탕으로 사회적 정치적 작용이 상대적으로 완결되는 구조를 갖게 된다.

내부적으로 완결되는 구성을 갖추고 있는 만큼 로칼리티는 전체로서 일체화된 이념과 정서체계를 만들어낸다. 지방자치시대 지역주의는 바로 지역별 로칼리티가 표방하는 것이다. 다시 말해 자치시대의 신지역주의는 로칼리티를 바탕으로 하여 표출되는 로칼리즘(localism)⁴⁾으로 그 특징을 드러낸다. 구지역주의가 중앙집권 세력의 지역적 권력기반을 구축하기 위해 출신지역과 관련된 것을 정치적으로 동원하면서 조성된 것이라면, 신지역주의로서 로칼리즘은 지역주민들이 지방사회에 고유한 경제적, 사회적, 정치적 요소들을 일상생활을 통해 공통으로 경험하게 되면서 생겨난 집합적인 정서나 이념이다. 구지역주의는 정치적 기제(선거, 정책, 정당 활동)를 통해 다른 지역과의 대립과 경쟁, 그러면서 배제를 하는 방식으로 표출된다. 하지만 신지역주의로서 로칼리즘은 지역 정치, 경제적 조건에 의해 특성화된 지역의 정체성(예, 잘사는 지역, 못사는 지역, 수도권 지역 대 비수도권 지역, 서울의 강남과 강북 등)을 타 지역의 것과 비교하면서 표출되고, 또한 지역 내부에서 주요 정책결정을 둘러싸고 상이한 장소, 집단, 계층간 대립, 즉 장소정치의 양상으로 표출되기도 한다. 그렇다면, 로칼리즘으로서 신지역주의는 실제 어떠한 양상을 하고 있을까?

3. 신지역주의의 양상

현재 우리사회에서 목격할 수 있는 신지역주의는 크게 4가지 유형으로 대별해 볼 수 있다.

가. 중앙집권주의 유재로서 정치적 지역주의

이는 1960년대 박정희 정권하에서 영호남간의 분할구도를 통해 형성된 지역패권주의가 아직도 남

2) 시민사회의 지역화를 확인할 수 있는 중요한 지표의 하나는 1980년대 후반부터 한국의 시민사회 등장을 촉진했던 NGO활동이 1990년대 후반부터는 지역에 기반한 활동, 즉 지역 NGO 활동으로 확산되는 경향이다(조명래, 2001a).

3) 지역을 하나의 구성체로 보는 것은 지역 공간 내부에 물적도대(생산, 소비활동 등)로부터 상부구조(시민사회활동, 정치적 이해관계, 정치적 성향 등)가 조응하는 구조가 구축되어 있는 상태를 말한다.

4) 로칼리즘의 사전적 의미는 '지방주의', '향토주의'로서 대개 폐쇄적인 집단정서를 전제로 하는 경우가 많다.

아 있는 유형이다. 개발독재 시절, 정권의 경영자들은 정치적 기제를 동원해 출신지역으로부터 지지를 획득하고, 또 그 반대급부로 정부의 인사나 주요정책에서 출신지역을 우선 배정하는 가운데 선택을 받은 지역과 그렇지 않는 지역간에 심각한 대립과 갈등이 발생했다. 정치적으로 동원된 지역주의가 권력구조나 정치적 과정에는 물론, 일상생활에서의 인간관계나 사회관계, 심지어 사회운동 영역에서까지 화해할 수 없는 대립과 분열을 조장해 왔던 것이다.

우리사회의 사회통합과 민주적 발전을 가로막는 공적 1호인 지역패권주의는 본질적으로 비민주적 중앙집권문화와 깊은 연관성을 가지고 있었다. 따라서 군사정권이 민간정권으로 바뀌고 절차적 민주주의가 어느 정도 회복되는 1980년대와 1990년대에 들어오면, 중앙집권체제의 병폐적 유산인 지역패권주의는 사라지고 잊어버린 듯했다, 하지만 결정적인 순간에 이는 망령이 되어 다시 되살아나 국론과 국민적 합의를 여지없이 무너뜨리곤 했다. 그 후 ‘중앙집권주의 유산의 지역주의’는 각종 선거를 통해 그 질긴 생명력을 보여주곤 했고, 이는 2004년 4.13총선에서도 여지없이 반복되었다. 이러한 현상을 보면서 많은 논자들은 1960년대부터 지속된 지역주의가 결코 약화되거나 사라진 것이 아니라 우리의 일상문화 속에 여전히 깊숙이 뿌리를 내리고 있다고 한다.

과거 중앙집권하의 지역주의는 지배세력들이 정치적 전략으로 조장하고 동원하는 가운데 지역인들이 무의식적으로 갖게 된 허위적인 지역감정과 패권의식(혹은 적대의식)을 주로 반영했다. 때문에 지역주의적 패권을 추구하던 중앙집권세력의 약화는 지역인들로부터 그러한 허구적 지역감정(지역주의)의 포로로부터 벗어날 수 기회를 주었지만 현실은 새로운 지역주의 포로로 전략해가는 모습을 보였다. 그 까닭은 1980년대 후반 해계모니 블록의 해체로 분열된 정당들이 지역별 지지기반을 경쟁적으로 구축하려는 가운데 지역민들은 선거과정에서 또 다시 지역주의적 입장을 선택해야 했기 때문이다. 우리나라 정당들이 엄밀한 의미에서 지역정당이 아니면서도 지역정당과 같은 역할을 하는 까닭은 중앙집권주의 하에서 구축된 지역분할 구도를 활용하려고 하기 때문이다. 구지역주의 하에서 지역분할은 동향의식을 바탕으로 지역주민들이 지역출신 정치인 개인을 선택하거나 지지하는 방식으로 이루어졌다면, 지금은 지역정서를 대변하는 특정 정당의 선택을 통해 이루어지고 있는 것이다⁵⁾.

이러한 정당선호는 그간 산업화가 지역별로 차등적으로 전개된 결과 지역주민들이 지역별 유사한 고용기회, 직업구조, 소비양식을 경험하게 되면서 지역을 범주로 하여 갖게 된 사회집단의식을 표현하는 것이다. 근자에 실시된 일련의 총선과 대선에서, 이를테면 영남과 호남의 투표성향이 보수와 진보로 나누어지는 것은 이를 증빙해준다. 1990년대 이후 나타나고 있는 이러한 투표성향은 지역을 범주로 하여 형성된 계층·계급의식⁶⁾, 즉 지역의 일정한 물질 조건에 기초를 둔 포괄적 계급의식(일종의 정초적(定楚的) 지역주의)을 반영하고 있는 것이고, 그러한 점에서 이는 동향의식이나 막연한 지역감정을 반영하던 구지역주의와 구분된다.

때문에 영남사람들이 보수적인 성향의 정당을 지지하는 것과 호남사람들이 진보적인 성향의 정당을 지지하는 것은 정치인 개인에 대한 선호에서가 아니라 근대화 과정에서 양 지역 사람들이 차별적으로 획득한 ‘지역화된 계급·계층의식’을 바탕으로 하는 정당 선호를 나름대로 표현하는 것이다. 가령, 지역출신 정치인들이 정권을 오랫동안 잡고 있는 동안 국가정책으로부터 수혜를 받고 지배엘리트의 구성에서 다수를 차지하는 위치에 있는 영남사람들은 일종의 기득계층과 같은 집단의식(일종의 have people 의식)을 갖게 되었고, 선거에서 보수정당을 선호하는 것은 이러한 의식의 반영인

5) 노무현 대통령이 부산 출신이면서 그가 소속된 정당이 그의 출신지역에서 지지를 받지 못하고 있는 것은 지역출신 정치인 개인의 선택이 아니라 지역정서를 대변하는 정당의 선택을 보여주는 극명한 예가 된다.

6) 존 어리는 지역을 하나의 준계급적(para-class) 범주로 간주한다. 지역과 계급에 관한 자세한 논의는 조명래, 1993 참조.

것이다. 반면, 경쟁관계에 있는 영남사람들이 한국사회의 지배부문을 차지하면서 상대적 배제와 박탈을 겪은 것으로 의식화된 호남사람들(일종 have-not people)은 자연스럽게 진보적 성향의 정당을 선호하게 되는 것이다.

이러한 정당선호는 최근까지 실시된 총선과 대선에서 반복적으로 나타난 현상이다. 하지만 신지역주의는 엄밀한 지역적 계층·계급의식 보다 과거 비민주적 정치문화의 폐해를 그대로 반영하는 측면도 없지 않다. 그것은 구지역주의를 생성시켰던 퇴행적 연고주의나 분파주의가 지역민들의 의식과 행태 속에 남아있기 때문이지만, 보다 중요하게는 이를 사회적으로 온존시키는 비민주적 정치관행 혹은 문화가 남아 있기 때문이다. 대표적인 예가 국회의원의 역할이다. 총선에서 특정지역의 사람들이 특정정당을 집단적으로 선호하는 것은 국회의원이 지역의 이익을 대변한다고 여기기 때문이다. 사실 국회제도도 암묵적으로 국회의원의 이러한 역할을 용인해주고 있다. 주지하다시피, 국회의원은 지역에서 선출되지만 그 지역을 대표하는 것이 아니라 국민을 대표하는 선량이며, 역할 또한 지역적 사안이 아니라 국가적 사안을 다루도록 되어 있다. 그럼에도 불구하고, 지역인들은 지역구 국회의원들이 국회에서 그들의 이익을 대변해 줄 것을 기대하면서 선출한다. 이는 과거 중앙집권시절에 익힌 중앙정치 지향적, 또는 중앙정치 의존적 지역의식을 일정하게 반영하고 있는 것이다. 그런 점에서 지역인들이 정당 선호를 통해 드러내는 지역주의는 중앙집권시대에서 자치분권시대로 옮겨가면서 과도기적으로 나타나는 성향이라 할 수 있다. 지역주민들이 지역자치 틀 내에서 지역의 문제를 자율적으로 해결하지 못하는 지역민주주의의 한계에서, 이러한 과도기적 현상이 나타나고 있다.

나. '지역의 주체화'로서 지역주의

신지역주의 중에서 근자의 변모한 지역조건을 보다 적극적으로 반영하고 있는 유형으로는 가령, 수도권과 비수도권의 불균형, 서울 내에서 강남·강북 격차 등과 관련해서 드러나는 지역주의이다. 구지역주의는 영남과 호남의 대립과 갈등을 통해 그 실체를 가장 분명히 드러냈다. 특히 국가주도적 산업화 과정에서 양 지역은 정책의 차별적인 시혜를 받음으로써 지역의 발전도 현격한 차이를 보이는 것으로 인식되어 왔다. 하지만, 영, 호남의 격차가 형성되는 기간 동안에서도, 자본주의적 산업화가 초래한 지역간 격차는 기실 영남과 호남 사이에서 보다 서울과 지방 혹은 수도권과 비수도권 지역 사이에서 구조적으로 심화되고 있었다⁷⁾. 영호남의 발전격차는 그 실질적인 상태와 비교하면, 과도하게 확대되어 있고, 또한 '그 뭔가 심각한 것'으로 인지되고 있다. 이는 중앙집권세력이 그들의 정치적 목적을 위해 조작하고 동원함으로써 생긴 결과이다. 영호남으로부터 눈을 돌려, 한국사회가 실제 어떻게 돌아가고, 또한 권력과 자본이 어디로 집중되는 지를 보게 되면, 한국자본주의와 맞물린 구조적인 지역불균형은 중앙집권세력(지배세력)이 있는 서울 혹은 수도권과 지방 혹은 비수도권 사이에서 발생하고 있다.

중앙집권 하에서 중앙과 지방의 격차는 한국의 오래된 공간문화이다. 그럼에도 불구하고 격차의 정도가 최근 들어 더욱 심화 확대되는 데 심각한 문제가 있다. 이는 전적으로 한국자본주의의 공간적 전개과정과 관련되며, 이 점에서 정치적으로 규정된 구지역주의와 다른 차원의 지역주의 문제를 낳고 있다. 서울의 집중은 계속된 현상이지만, 국토공간에서 차지하는 비중만 본다면 1992년부터 상

7) 산업생산의 지역적 분포에서 영남지역의 비중은 1980년대 초반까지 증가하면서 수도권과 비슷했고, 그 결과 국토의 양극화가 당시까지 심각한 국토문제로 거론되곤 했다. 하지만 1980년대 후반부터 첨단산업화가 가속화되고, 또한 1990년대 들어와 신자유주의가 확산되면서부터는, 선도적인 생산 및 소비활동은 대개 서울을 중심으로 하는 수도권에 재집중하게 되었다. 이로써 산업공간에서 영남의 위상은 크게 약화된 반면, 수도권의 위상은 상대적으로 강화되었다.

대적으로 약화되고 있다. 즉 서울의 인구는 1992년 최고치에 달했다가 그 후에는 줄어드는 추세를 보이고 있다. 하지만, 서울의 이러한 위축은 신도시건설이나 광역교통통신망의 확충 등으로 인해 서울에 기반을 둔 주거 및 고용활동이 서울 밖으로 빠져나간 것의 한 현상이다. 말하자면, 서울의 절대인구나 비중은 줄었을지 모르지만, 서울에 기반을 둔 활동과 기능이 서울 밖으로 확장한 결과, 수도권 전체가 '서울의 확대된 공간'으로 변하고 있다(이에 대한 자세한 논의는 조명래, 2003a 참조). 이 현상은 특히 1998년 IMF위기 이후 가속화되고 있다. 위기가 동반한 신자유주의의 영향으로 생산요소들이 시장경쟁을 통해 생산성이 높은 대도시지역으로 재집중하고 있는 것이다. 시장경쟁을 통한 수도권 집중의 가속화는 공간의 제로 썸(zero-sum) 관계에 의해 비수도권의 위축과 저발전을 수반해 수도권과 비수도권으로 양분되는 심각한 국토불균형을 초래하고 있다.

수도권과 비수도권의 불균형은 자본주의가 가지는 불균등 발전의 논리와 한국의 중앙집권적 정치 논리가 결합되어 생겨난 한국사회의 불평등 구조를 공간을 통해 온전히 표출해내고 있다. 최근 들어 심화되고 있는 수도권-비수도권 불균형은 한국의 정치경제 체제를 지배하는 부문과 그렇지 않은 부문간의 지배-종속의 불평등 관계가 더욱 심화되고 있음을 보여주는 것이다. 이런 공간정치경제적 상황은 중앙에 대비되는 '지방의 권력화' 혹은 '지방의 중심화'를 추구하는 자치분권의 경향과는 역행하는 것이다. 1990년대 초반에 재도입된 지방자치는 중앙의 지배와 통치로부터 벗어나 지방이 자율적으로 그들의 발전을 도모하고 책임을 질 수 있도록 하기 위한 권력의 공간구조 재편이었다. 이렇게 해서 그 후 중앙정부는 스스로의 권한과 자원을 지방으로 이양해 왔고, 그 결과 지방자치의 자율성은 나름대로 개선되어 왔다. 그러나 이러한 정치권력의 공간적 분산과 달리, 자본주의를 선도하는 핵심부분은 시장경쟁의 논리를 통해 수도권으로 집중하는 경향이 더욱 두드러졌다. 정치적 분권과 경제적 집권이 어긋나게 되자 이에 대한 저항으로 중앙(서울, 혹은 수도권)에 대한 '지방의 진정한 권력화'를 요구하는 시민운동이 나타나고 있다. 비수도권 지역에 거주하는 지식인들이 연대하여 추진하고 있는 지방분권운동이 바로 그러한 것이다. 이 운동은 IMF위기 이후 수도권 재집중으로 인한 지방의 경제적, 사회적 상황이 급속히 악화되는 데 대한 위기의식에서 비롯됐다. 지방자치가 실시되고 있지만 중앙으로부터 지방으로 권력분산은 여전히 초보적인 수준에 머물러 있다. 경제 집중화에 맞서 지방이 스스로의 발전을 이끌어내기 위해선 지역의 경제적 사안으로부터 정치적 사안 모두를 자율적으로 결정할 수 있어야 하지만, 현실의 지방정치는 이러한 조건을 근본적으로 충족시킬 수 없다. 이에 대한 위기적 인식이 곧 분권운동을 출현시키는 배경이 되었다. 이 같은 인식은 지방에서도 지식인을 중심으로 이루어졌고, 또한 지방의 시민사회를 무대로 하여 나타났다. 때문에 분권운동은 자치에 의해 열린 지역시민사회의 주체, 지역시민들이 그들의 공간자결권(자치권)을 실현하고자 하는 새로운 유형의 시민운동이라 할 수 있다. 종전의 자치권 요구는 지방정부나 그 관계자들을 중심으로 지방정부의 권한, 특히 자치행정권의 확대에 관한 것이었다. 그렇기에 그 요구는 지역시민들을 위한 것이거나 지역시민들이 자의식적으로 제기한 것과는 거리가 멀었다.

우리나라의 (근대) 지방자치사에서 분권운동은 사실상 없었다 해도 과언이 아니다. 그것은 그만큼 중앙집권주의가 강했다는 것이고, 또한 그만큼 지방의 정치적 자율권이 약했다는 것을 뜻한다. 주목할 것은 분권운동이 전국의 지역시민사회를 통해 조직되고 추진되고 있는 사실이다. 때문에 분권운동은 권력의 진정한 분산을 통해 지방의 자율권 확보를 지향하지만 확보된 자율권이 지역시민들의 자율적 삶을 보장하는 권리로 사용되어야 함을 중요한 전제로 설정하고 있다. 이는 일종의 '지역시민사회의 권력화' 혹은 '지방의 시민적 권력화(local civic empowerment)'이다. 이를 위해 지역시민사회로 이동시켜야 할 권력의 유형은 지방정부로부터 가져오는 것이 아니라 중앙정부로부터 가져오는 것을 전제로 한다. 이는 달리 말하면 지역시민사회가 국가사회(특히 국가정치사회)의 권력과 권

위에 대한 도전과 저항을 시도하는 것이며, 더 확대해 본다면, 중앙 기득권 주류세력에 대한 지방의 비기득권 비주류세력의 도전의 의미를 담고 있다.

이런 점에서 분권운동은 한국의 중앙집권 체제하에서 구조화되어 있는 지배세력과 그 문화에 대한 최초의 총체적 저항과 반발이라고 할 수 있다. 달리 말하면, 분권운동은 권력의 공간적 이동, 즉 중앙에서 지방으로 이동을 전제로 하는 시민운동이면서 동시에 공간정치운동이다. 공교롭게도 분권운동에 의해 제기된 분권의 내용과 방식들은 대개 노무현정부의 핵심국정과제로 채택되었다. 비주류 혹은 소수와 정권이 가지고 있는 권력의 열세를 보강하기 위해 노무현 정부는 정치의 중앙무대에서 거대한 기득권 세력과 맞싸우는 것을 포기하고, 중앙에 기반을 둔 국가의 정치경제 권력을 제도를 통해 지방으로 옮겨 비주류의 새로운 권력기반을 구축하는 것으로 권력의 공간적 이동을 시도하고 있다. 신행정수도에 대한 저항과 반대가 주로 중앙에서 특권을 누리고 있는 보수적인 기득권층에 의한 것이라는 점을 주목하게 된다면, 거꾸로 노무현정부가 추진하는 공간전략의 실체와 의미를 해독해 볼 수 있다. 국가균형발전, 신행정수도건설, 분권 등은 모두 공간을 통한 권력의 이동과 분산을 전제로 하는 고도의 공간 정치적 전략들이다.

분권운동을 통해 드러난 중요한 함의는 지역이란 공간이 중앙 혹은 체제에 의해 지배되고 규정되는 곳에서 지역의 성원들이 시민권적 의식을 가지고 삶을 꾸려가는 곳으로 본격 인식되기 시작한 점이다. 그러한 인식이 지역시민사회를 통해 이루어졌다는 것은 지방공간을 '시민사회적 공간'으로 간주하는 것이면서 동시에 중앙권력에 맞서는 지역시민들의 자율적인 삶이 전개되는 ('체제의 공간'과 비교되는) '주체의 공간'으로 간주하게 됨을 의미한다. 이는 곧 신지역주의를 의미한다. 즉, 분권운동을 통해 드러나는 지역주의는 시민권적 삶이 전개되는 공간에 관한 지역시민들의 인식을 반영함으로써 시민사회적 이념을 표방하고 있다. 하지만 이러한 지역주의는 분권운동을 통해 앞으로 적극 실현되어야 할 것이란 점에서 아직은 형성적이고 불완전한 것이다. 그 관건은 역시 중앙으로부터 지방으로의 권력이동, 나아가 지역이란 공간 내에서 정부에 대비되는 시민사회의 자율성이 어느 정도 실현되느냐에 달려 있다. 이는 결국 지역민주주의의 문제이다.

다. 지역정체성으로서 지역주의

이상적인 지방자치는 지방이란 정치공간 내에서 정부, 주민, 기업 등의 지방정치 주체들이 자율권을 가지고 지역사회의 문제들을 협력을 통해 함께 해결해가는 것으로 구현되는 것이다. 이러한 이상적 상태는 지방자치가 비록 불완전하더라도 지방자치의 주체들은 언제라도 시도하고 싶은 바이다. 지방자치가 실시된 후 지방자치단체들이 지역축제를 개최하고 있는 것은 바로 그러한 예를 보여 준다. 현재 대개 지방자치단체마다 평균 2-3개의 지역축제를 추진하고 있다. 강릉단오제, 안동의 탈춤축제, 부산의 국제영화제, 부천의 만화축제, 함양의 나비축제, 고양의 꽃박람회 등이 지역축제의 대표적인 예들이다. 지역축제는 지역의 문화적 자원(전통문화, 현대문화, 생태문화 등)을 볼거리, 즐길거리, 먹을거리 등으로 재현해 많은 사람들이 흥겹게 참여하면서 소비하는 이벤트 형식으로 추진된다. 대부분의 지방자치단체들은 지역축제를 지역발전의 한 전략으로 삼으면서 지역에 대한 긍지심과 화합을 도모하고자 한다. 때문에 지역축제는 문화운동이면서 동시에 지역개발사업이고, 또한 지역전통을 복원하면서 지역주민들의 단결을 도모하는 지역정치운동이기도 하다. 여러 가지 중에서 지역축제가 가지는 가장 중요한 기능은 지역정체성에 관한 것이다. 다시 말해 지역축제는 지역문화의 향상, 지역경제의 진흥, 지역정치의 활성화 등과 같은 다양한 목표를 전제로 하지만 핵심은 '지역 정체성' 고양에 있다. 지역정체성은 지역이란 공간에 과거부터 현재까지 있어 온 전통, 역사, 생

활습속, 명승지, 환경, 사람 등을 통해 다른 지역과 차별되는 긍지감, 주체의식, 단합 등으로 표현된다.

지역축제는 대개 지방자치단체가 주도하여 추진하지만 기획으로부터 실질적인 추진에 이르는 운영의 전 과정은 다양한 지역주민들의 참여에 의해 이루어진다. 지역정체성 운동으로서 지역축제는 그래서 지역성원들이 지역과 관련된 것을 차별적이고 긍정적인 것으로 해석하고 이를 다양한 활동으로 재현해 내는 방식으로 전개된다. 때문에 지역축제는 자치시대 지역 주체들이 스스로 지역의 정체성을 고양시키는 고도의 지역주의 운동이자 그의 실현방식인 셈이다. 지역축제를 통해 드러나는 지역주의는 지역을 정체성의 공간으로 간주하면서 이를 지키고 실현하는 주체적인 지역의식을 반영한다. 분권운동을 통한 지역주의가 중앙정치권력에 맞서서 지역시민들의 주체적 삶의 권리를 실현하고자 하는 실천의지를 보여준다면, 지역축제를 통한 지역주의는 지역고유의 유무형적 자원을 축제를 통해 지역정체성으로 재현해내는 그 자체이다.

지역축제의 중요한 특징은 축제라는 '문화양식'을 통해 지역정체성이라는 지역가치를 생산하는 데 있다. 이에 반해, 지방자치 실시 이후 많은 지방자치단체들이 추진하고 있는 장소마케팅(place-marketing) 사업은 '경제양식'을 통해 지역경제진흥이란 지역가치를 생산하는 예가 된다. 장소 마케팅은, 축제와 마찬가지로 지방자치단체가 주도하지만, 지역공간이 가지고 있는 장소의 매력을 상품화해서 지역 내외로부터 구매자를 유인해 판매하는 방식으로 지역경제화를 활성화하는 공간경제전략이다. 서울과 같은 대도시에서부터 태백과 같은 산간지역에 이르기까지 다양한 지역에서 다양한 장소 마케팅이 지역개발방식으로 추진되고 있다. 서울시가 추진하고 있는 청계천복원사업은 도심하천을 복원해 도심의 토지이용과 환경상태 전반을 향상시키는 도시환경개선사업이다. 하지만 본 사업은 청계천이란 하천이 가지는 장소성에 누구나 매력을 느끼는 환경과 역사복원이란 코드를 가미해 볼거리 있고 경쟁력 있는 도심공간으로 탈바꿈해내는 전형적인 장소 마케팅이기도 하다(이에 대한 자세한 논의는 조명래, 2003b, 2004 참조). 사업의 기술적 특수성으로 인해 청계천복원은 시민주도에서 관주도로 바뀌어 추진되긴 했지만, 도시(지역)의 주체들이 청계천이란 특정 장소에 '서울다움'이라는 도시정체성을 불어넣어 하나의 장소상품으로 생산해내는 공간경제전략이다.

반면, 태백지역에서 지역주민들이 전개한 태백지역 경제살리기운동은 1980년대부터 단행된 중앙정부의 탄광합리화사업에 의해 폐광이 속출하면서 하루가 다르게 추락하는 지역경제를 되살리기 위한 주민자발운동이었다(이에 대한 자세한 논의는 조명래, 1996b참조). 마땅한 대체산업을 찾을 수 없었던, 지역주민들은 태백이 가지는 수려한 자연과 풍광을 장소의 매력으로 홍보해 고원레저(카지노) 사업들을 끌어들였고, 또한 철암의 폐광촌이 가지는 독특한 장소성을 홍보해 외지예술인이 들어와 정주하는 예술인 마을로 재탄생시켰다. 이 운동은 한 때 탄광노동운동을 했던 지역운동가가 주도했지만, 지역유지, 상인, 언론들이 참여하게 되자 지방자치단체가 자치의 틀을 통해 지역주민 모두가 참여하는 방식으로 추진되었다. 그 과정에 지역주민들은 십시일반 돈을 출자해 우리나라 최초의 시민회사를 만들었고, 또한 카지노와 같은 특수시설의 설치를 허용하고 지역인의 고용을 의무화하며 사업수익금을 지역발전으로 환원하는 것을 규정하는 '폐광지역지원특별법'도 제정했다.

위 두 사례는 지방자치 틀 내에서 지역주체들이 지역 정체성을 고양시켜 지역발전을 도모하는 전략이자 운동이다. 그래서 지역축제나 장소 마케팅의 핵심요소는 지역의 정체성이며, 그 구현은 지방자치란 틀을 통해 지역주체들이 지역에 고유한 역사, 문화, 환경의 요소들을 지역의 차별적 가치로 재현해내는 것으로 이루어진다. 때문에 지역축제나 장소 마케팅을 통한 지역진흥운동은 지역주체들이 지역 자체를 그들의 정체성과 일체화시키는 것으로 새로운 지역주의를 보여주고 있다. 다시 말해 자치시대 지방자치단체들이 추진하는 축제나 장소 마케팅은 지역에 고유한 유무형의 자료들을

활용해 지역정체성을 재현하는 지역읽기의 새로운 방식이나 태도이다.

요컨대, 자치시대 지역축제나 장소 마케팅은 공히 지역정체성을 문화적 자원으로 활용해 지역의 문화적, 경제적, 장소적 발전을 도모하는 것으로, 지역정체성과 일체화되는 신지역주의를 보여주는 현상이다. 하지만 많은 지역에서 추진되는 지역축제나 장소 마케팅 사업은 지역주민들을 ‘소비자(혹은 구경꾼)’로 둔 채 지방자치단체가 (때론 외지자본과 인력과 협력하여) 주도해 추진함으로써 지역주체들의 합의를 통한 정체성 구현이란 것과는 거리가 먼 경우가 적지 않다. 이 또한 불완전한 지역민주주의의 한계를 반영하는 것이다.

라. 장소정치로서 지역주의

지방자치가 실시되면서 중앙정부 대 지방정부간 수직적인 관리구조가 허물어지고 지역단위 내에서 행정부, 지방의회, 주민, 기업간 관계를 중심으로 하는 자율적인 행정·정치조직이 주된 관리구조로 떠오른다. 이에 따라 지역관계의 기본 축도 그동안의 중앙-지방의 수직적인 축으로부터 지방자치단체간의 수평적인 축으로 옮겨지고 있다. 이도, 지방분권이 더욱 진전이 되면, 지방사회 내부의 주체간 관계, 즉 지방자치단체, 주민, 기업간 관계 축을 중심으로 형성될 것이다.

지역관계 축의 변화는 각각의 축을 따라 발생하는 갈등의 유형을 달리한다. 근년에 들어 특히 빈번해지는 갈등으로는 핵폐기물 처리장 입지 반대, 소각장 입지 반대, 공단 조성의 반대, 매립지 조성에 대한 반대, 댐 건설의 입지를 둘러싸고 드러나는 유형을 들 수 있다. 이런 유형의 갈등에는 기초 및 광역자치단체 사이에 벌어지는 지역갈등 뿐 아니라, 중앙정부에 대한 지방정부의 반대 그리고 거꾸로 지방정부 사업에 대한 중앙정부의 반대, 지방정부를 상대로 한 지방의회의 저항(운동) 등 다양한 갈등유형이 있다. 여러 유형 중에서도 정부(중앙정부 혹은 지방정부)의 입지정책에 대한 주민들의 저항에 의해 이루어지는 것이 가장 많다. 특히 지방자치가 자리를 잡으면 갈등의 지배적인 유형은 지방내부의 미시적인 쟁점과 관련된 것이 주가 되고 있다.

최근에 민원의 형태를 띠면서 나타나는 지역갈등으로는 이를테면 소음·진동·분진·안전문제를 쟁점으로 하여 제기되는 교통시설 관련 집단민원과 집단운동, 일조권·조망권·사생활 침범·주차문제 등을 에워싸고 발생하는 주택건설 관련 집단민원과 집단운동, 악취·분진·소음·생태계 파괴와 같은 쟁점을 에워싸고 전개되는 환경관련 집단 민원 및 집단 운동 등을 대표적으로 꼽을 수 있다. 생활상의 미세한 쟁점을 둘러싸고 나타나는 이러한 갈등은 지역내외의 집단간 갈등의 양상을 띠고 있는 것으로 그 종류와 범위, 주민참여의 정도가 더욱 확대되고 있는 추세이다. 자치시대에 등장하는 이러한 지역갈등은 대개 지역의 이익을 배타적으로 지키려는 동기에 의해 벌어지는 중앙정부, 지방자치단체, 주민들 간의 힘겨룸 양상으로 드러난다.

지역의 이익을 지키려는 것을 근간으로 한다는 의미에서 이 같은 갈등을 ‘지역이기주의’ 현상으로 일컫는다.

지역이기주의는 개인적인 차원의 이기주의가 지역이란 공간범주내로 집단화된 것을 의미한다. 이기주의가 자신의 이익을 배타적으로 지킬려는 가치판단과 행태를 지칭한다면 지역이기주의는 해당 지역의 이익을 맹목적으로 지키려는 집단적 행태나 이념을 지칭하는 것이 되겠다. 따라서 지역이기주의가 성립되려면 우선 두 가지 조건이 있어야 한다. 첫째는 해당지역의 이익을 배타적으로 지키기 위해 다른 지역의 이익과 경합이 되어야 한다. 두 번째는 지역주민 전체의 이해득실이 공통적으로 관련되는 특정 이벤트(event)가 있어야 한다. 이 두 가지의 조건을 가장 잘 충족시키는 지역이기주의의 전형은 바로 님비현상이다.

넘비는 그 개념이 학문적으로 정의된 학술용어라기보다 일종의 시사용어로서 출발했다. O'Hare가 최초로 사용한 이래 지금은 공공목적의 혐오시설 및 위해시설이 지역에 입지하는 것을 기피하는 지역주민들의 행태를 나타내는 일반적인 표현으로 사용되고 있다. 여기서 혐오시설 및 위해시설은 사회나 지역전체로 보아서는 꼭 필요하고 유익하지만 그 시설이 들어서는 해당지역에서는 환경오염, 지가하락, 주민생존권의 위협등과 같은 부정적인 외부경제 효과를 낳는 공공시설을 말한다.

이런 시설들은 대개 정부나 그에 준하는 공공기관들이 입지시키고 관리하게 되는 데, 이 입장에서 볼 때 지역주민들이 사업의 공익을 무시한 채 자기 지역의 이익, 즉 사익만을 지키려는 반응은 분명히 집단적인 이기주의 혹은 지역이기주의로 비추어진다. 하지만 주민들의 입장에서는 이러한 혐오 및 위해시설의 입지가 재산권, 생존권, 환경권 등을 해치기 때문에 자신들의 기본이익을 확보하고자 하는 것을 당연시 한다. 따라서 넘비현상의 출현은 그 밑바탕에 공익과 사익의 충돌구조가 깔려 있다. 이것이 집단운동과 같은 갈등양상으로 드러나는 것은 양자의 관계를 합리적으로 조정할 수 있는 절차와 방식의 부재에 의해 동기화 된다⁸⁾. 즉 사업을 집행하는 공공당국의 비민주적인 행정편의주의가 공익과 사익의 충돌을 내재화하고 있는 넘비현상을 지역이기주의적 행태로 표출하게 한다. 넘비형 갈등이 확산되는 데는 지방자치에 의한 주민들의 민주주의 의식 향상과 생활환경에 대한 관심의 고조가 주요한 요인으로 작용하고 있다(장세훈, 1994).

넘비현상에 대해선 부정론과 긍정론의 상반된 입장이 제시되고 있다. 부정론은 기본적으로 공리주의에 입각하여 넘비를 '최대다수 최대행복'을 가로막는 집단이기주의의 발로로 간주한다면, 긍정론은 정의론에 입각하여 넘비를 '소수의 정당한 권리는 다수의 이익과 어긋나더라도 반드시 보호되어야 하는 것'으로 간주한다. 부정론은 '민주화, 자율화의 분위기에 편승하여 지역적 권익만을 추구함으로써 사회 전체의 이익을 침해하고 희생하는 집단 이기적 행위'로 본다. 이에 대해 긍정론은 '주민을 배제하는 정부의 일방적인 정책결정과정에 개입해서 행정의 민주화를 촉진하고, 기술합리적인 행정 절차에 흔히 간과하기 쉬운 지역의 특수문제를 제기해서 정책 결정의 현실적합성을 제고하는 주민운동적 행위로 간주한다 (장세훈, 1994: 26-27).

이 모순적인 두 해석이 공존하는 것은 서로 상반된 이들 두 측면이 넘비 현상 내에 공존하고 있기 때문이다. 따라서 이 양 측면을 포함해 보다 폭넓은 시각으로 본다면, 넘비로 대표되는 자치시대 지역갈등은 본질적으로 '장소의 정치(politics of place)'란 의미를 가지고 있다. 장소란 주체가 호명되는(interpellate) 장이자 이런 주체들의 일상적인 경험구조를 제약하고 가능하게 하는 인과력이 구체적으로 작용하는 영역이다 (박영민, 1995). 장소를 구성하는 일상관계의 구조는 다양한 힘의 역학관계를 내재하고 있기 때문에 장소는 자체로서 정치적 기제를 내장하고 있다. 장소의 정치란 특정 장소에 형성된 미세한 일상의 모순을 중심으로 벌어지는 지배와 저항의 힘 관계를 말한다. 정부의 각종사업이 구체적인 장소를 살아가는 주민들의 생활세계를 위협하는 충격으로 작용하는 것에 대한 반응으로서 주민들의 집단행동이 일어난다면 이는 전형적인 '장소의 정치'의 성격을 띠게 된다. 지방자치 실시와 더불어 폭발적으로 나타나고 있는 넘비형 지역갈등은 중앙집권적인 정치경제 체제의 힘들이 일상생활의 미세한 영역으로 본격적으로 파고들기 시작하면서 '체제에 대한 생활세계의 저항'으로 나타난 것이다.

지방자치시대 지역이기주의로 일컬어지는 지역갈등은 생활세계의 중요성이 점증하는 특정장소의

8) 일반적으로 파악되는 넘비의 발생원인으로는 다음과 같은 것을 예거할 수 있다: (1) 잘못된 입지선정절차(주민참여 및 정보공개 미흡), (2) 비용과 편익의 공간적 불평등, (3) 환경적·심미적 피해를 고려한 경제적 보상의 미흡, (4) 주민집단 조직화의 용이성, (5) 환경에 대한 국민들의 관심증가, (6) 국가공동체의 약화와 개인이기주의의 확대, (7) 민주화와 지방분권화의 일시적인 부작용, (8) 역사적으로 축적된 정부 및 행정불신, (9) 행정홍보 활동의 미흡, (10) 행정협의회와 같은 제도적 갈등조정 기구의 원활한 작동미흡, (11) 정부부처간 기능 및 권한차이의 모호 (정무장관실, 1994: 61).

이익이 위협받는 것에 대한 장소의 주체들이 벌이는 저항이라면, 그 이면에는 장소의 주체들이 그들의 장소를 적극적인 권리공간으로 해석하는 새로운 지역주의가 생성되고 있다. 장소의 정치로서 지역주의는 지역주체들이 살아가는 공간의 층위가 종전의 막연한 지역이란 인식에서 일상적 삶의 관계가 구축되어 있는 구체적인 장소라는 데 대한 인식으로 옮겨가면서 주목되는 장소의식을 주된 내용으로 한다. 장소는 지역주체들의 생활세계가 구축되어 있는 장이면서 자기의 정체성이 보다 분명히 각인되는 장이지만, 동시에 정치와 경제의 거시적 체제들이 가지는 힘들이 더욱이 치밀히 파고들어 이른바 생활세계의 식민화가 관철됨으로서 장소성은 끊임없이 왜곡 해체되는 위협을 받고 있다. 이에 장소의 주체들은 장소의 의미와 가치를 새롭게 해석하고 이를 지키는 정치적 장으로 설정함으로써 장소를 중심으로 하는 새로운 지역주의가 자치시대, 신지역주의의 한 전형으로 등장하게 된다.

하지만 본질적으로 장소화된 쟁점을 둘러싼 미시정치적 현상이 넘비 혹은 지역이기주의로 일컬어지는 것은 지방정치과정을 통해 민주적으로 이를 해결하지 못하거나, 아니면 민주주의적 원칙과 어긋나는 방식으로 이해당사자들이 집단이익을 추구하기 때문일 것이다. 지방자치시대 빈번해지는 신지역주의의 한 현상으로 지역이기주의는 근본적으로 지역민주주의의 문제라 할 수 있다.

4. 신지역주의의 쟁점과 한계

지금까지 우리는 지방자치 시대 지역에 관한 새로운 이념인 신지역주의의 네 가지 유형을 살펴보았다. 신지역주의는 지역공간의 의미와 그를 둘러싼 역학관계가 바뀌면서 출현한 지역이념이다. 따라서 구지역주의와 비교할 때, 가장 중요한 차이는 지역의 의미와 위상의 차이이다. 구지역주의는 중앙집권세력들이 지역을 그들의 분파적 지배와 통치를 위한 수단으로 동원하는 가운데 생겨난 일종의 '정치화된 지역의식'이라면, 신지역주의는 지역주체들이 자치의 틀 내에서 그들의 지역을 시민사회적 삶의 터전으로 만들어가면서 갖게 되는 '지역정체식의(혹은 장소화된 권리의식)'으로 규정했다(자세한 비교는 <표> 참조).

신지역주의는 자치시대 지역의 국지성(locality)을 표방하는 새로운 지역이념이라고 규정하더라도, 지방자치가 실시된 지 오래되지 않아 '자치에 의해 규정되는 지역'이념으로서 신지역주의의 실체는 지금부터 정치하게 규명되어야 할 과제이다. 따라서 지금으로선, 신지역주의는 '경향적인 것'으로만 설명할 수 있다. 그런 점에서 <표>에서 제시되는 구지역주의와 신지역주의의 비교도 이념형적이라 할 수 있다. 신지역주의가 구지역주의로부터 명확히 구분되고, 또 구지역주의의 분열적, 갈등적 기제 대신 지역정치를 주체적으로 통합해내는 이념적 기제로 작동하기 위해서는 충족해야 할 조건들이 적지 않다는 뜻이다. 그렇다면, 지금 징후적으로 드러나는 신지역주의는 어떤 문제점과 한계를 가지고 있을까?

〈표〉 구지역주의와 신지역주의의 비교

지역주의의 구성요소	구지역주의	신지역주의
정치적 배경	중앙집권 독재적 리더십 지역분파적 헤게모니 국민참여 배제	지방자치 민주적 리더십 정당의 지역적 분할 지배 주민참여 활성화
경제적 배경	국가주도적 경제성장 대기업주도 증화학산업화 대규모 국토개발 생산중심 일인당 소득 1000불	지역특성별 산업육성 지역별 산업네트워크 구축 지방별 토지개발 소비중심 일인당 소득 10,000불
사회적 배경	농촌에서 도시로 인구이동 직업활동의 분화 시민사회의 미성숙	대도시권화 지구화, 개방화에 따른 다원화 지역시민사회의 등장
지역의 의미와 격차	전통적인 지리적 권역(region) 통치의 단위 영, 호남 격차 국토의 양극화	국지성(locality) 자치의 단위 수도권-비수도권 격차 국토의 불균형
지역의식	지연의식 동향의식 향토애와 같은 소속의식	정체성 의식 지역사회의 성원의식 장소화된 시민권적 의식
지역의식의 동원	통치세력들의 전략 정치지도자에 대한 지지 지역출신 엘리트의 충원 정책에서 지역의 포섭과 배제 중앙정치의 기제	중앙에 대한 지방의 항거 정당에 대한 지지 지역주민의 의식화 정책을 둘러싼 장소성의 대립 지방자치의 기제
지역간 관계	지역감정의 대립 지역간 대립과 갈등 경쟁지역의 배제	지역정체성의 비교 지역간 대등한 관계 장소성의 경쟁
지역주의의 영향	사회발전기회의 선점을 둘러싼 갈등 지배엘리트 집단간 분열과 대립 시민사회적 관계의 분열 사회적 통합 저해	지역사회문제를 둘러싼 갈등 지자체-주민간 협력과 대립 지역시민집단간 연대와 대립 지역사회의 다원성 기여

가. 구지역주의의 영향과 신지역주의의 한계

현실에서 목격되는 신지역주의는 여전히 중앙집권 하에서 생성된 구지역주의의 특성을 그 안에 품고 있다. 구지역주의는 중앙집권세력들이 그들의 지배 목적을 위해 정치적으로 조작되고 동원되었던 만큼, 지역성원들의 개인적 의식 수준에서는 비이성적이고 허구적인 것이지만, 지역감정과 같은 기제로 인해 행위적 수준에서는 편향적이고 갈등적이며 배제적인 행태로 드러난다. 중앙집권세력들의 지역주의적 통치기제가 현저히 약화되었음에도 불구하고(즉, 자치분권 시대에도 불구하고), 지역성원들은 여전히 '(구)지역주의의 포로'로서의 의식과 행태를 버리지 않고 있다. 총선에서 유권자로서 지역성원들이 특정 후보를 선택할 때 출신정당이 과거부터 가지고 있는 지역연고를 중요한 판단 근거로 삼는 것은 바로 구지역주의가 여전히 영향력을 행사하고 있음을 보여주는 예이다. 최소한 이런 측면에서 볼 때, 우리사회에서 현재 목격되는 지역주의는 여전히 구지역주의라 할 수 있다.

구지역주의는 이성적이고 합리적인 요소가 결여되어 있고 또한 배타적이며 맹목적인 성향을 가지고 있다. 자치시대임에도 불구하고, 각종 선거에서 지역연고를 갖는 정당을 집단적으로 (때론 맹목적으로) 선호하는 (구)지역주의적 행태는 국가차원에서는 물론, 지방차원에서의 민주화를 가로막는

암적 요인이 되고 있다.

하지만 앞서 논의되었듯이, 현재의 지역주의적 정당선호는, 동향의식에 기초한 정치인 개인의 선택보다, 정당이 취하고 있는 이념적 입장에 대한 판단에 더 많이 의존하고 있다. 그 판단은 정치경제 체제에서 해당지역이 차지하고 지위와 조건(예, 국가정책에서 지역의 위상)에 대한 고려도 포함한다. 더욱 그러한 판단은 중앙정치적 차원에서가 아니라 지방정치 차원에서 더 적극적으로 이루어지기 때문에 지역주의적 정당 선호는 구지역주의의 포로에 의한 것만은 아님을 알 수 있다. 지역사회 성원으로 살면서 해당지역이 가지고 있는 경제적, 사회적, 문화적 조건과 제도정치의 조건들(예, 정당의 정강)을 연계시키면서 스스로의 정치적 입장을 선택하는 것은, 비록 그것이 중앙정치차원(예, 대선이나 총선)에서라도, 본질적으로 지방적 차원의 어떠한 정치적 선택과 결정을 행하는 것이 된다. 이러한 선택과 결정에 작용하는 지역주의는 과거의 것과 분명 다르다고 할 수 있다. 지역주의의 이 같은 입장이 보다 분명한 신지역주의로서 특성을 가질 수 없는 것은 무시 못 할 중앙정치의 힘이 '정치의 지방성'을 여전히 억누르고 있기 때문이다.

지역주의를 보다 생산적으로 논의하기 위해선, 신지역주의가 구지역주의와 얼마만큼 다르냐 보다 어떻게 다르냐에 주목하고, 또한 신지역주의의 긍정적인 측면을 부각하면서 구지역주의의 부정적 측면을 극복하는 데 논의를 모을 필요가 있다.

나. 개방화 시대 불완전한 지방자치와 신지역주의의 한계

신지역주의가 지역이란 의미체 자체가 변하면서 대두한 것이라면, 이는 이미 그 자체로서 구지역주의의 한계를 넘어서는 긍정적 힘을 가지고 있다. 하지만 현실에서 그 긍정성이 어떻게 발휘되는냐는 별도의 문제이다. 구지역주의가 지역공간의 의미나 가치를 외부적으로(중앙집권세력에 의해) 해석하는 방식이었다면, 신지역주의는 지역주체들의 정체성을 각인해내는 국지성(locality)으로 적극적으로 해석하는 방식이다. 이러한 지역공간 읽기는 지구화시대 지방의 가치를 발견하고 또한 주체적 삶의 장으로 만들어 가는 데 유효하고 바람직한 것이다. 신지역주의의 이러한 요소들이 현실에서 발현되기 위해서는 지방자치 자체가 제대로 실시되어야 하고, 또한 고도화되는 자본주의의 공간적 경향이 지역공간의 발전에 긍정적으로 작용할 수 있도록 해야 한다.

한국의 지방자치는 이른바 기관자치제를 따르고 있다. 기관자치제 중에서도 강력한 대통령중심제의 특성이 반영되어 있는 '강시장-약의회제'이다. 지방자치는 기본적으로 참여자치이며, 그런 만큼 주민참여가 지방자치의 민주성을 좌우하게 된다. 단체장이 막강한 권력을 행사하는 한국의 강시장-약의회제 하에서는 주민의 직접 참여가 본질적으로 어렵다⁹⁾. 또한 주민들의 대의기구인 의회위상이 약해 제도적으로도 참여가 활성화되지 못하고 있다. 자치제도의 한계란 문제에 더해, 보다 심각한 것은 지방에 대해 허용되는 자치권 자체가 극히 제한되어 있다는 사실이다. 지방자치는 지역주민들에게 자치권을 부여해 지역의 각종 문제를 자율적으로 해결하도록 하는 것이기 때문에 그 핵심은 바로 자치권의 부여 정도이다. 삼권분립 하에서 자치권은 크게 보면 자치행정권, 자치입법권, 자치사법권으로 나뉜다. 우리의 지방자치는 그간 주로 자치행정권에 국한된 일부의 권한이 지방으로 이양되는 방식으로 전개되어 왔다. 참여정부의 분권시책으로 부분적인 자치사법권(예, 자치경찰제)이 허용될 참이지만, '민주주의의 교실'로서 지방자치제를 꾸리기엔 자치권이 여전히 턱없이 부족하

9) 주민의 직접적인 참여가 이루어져야 할 자치수준은 기초자치단체이다. 한국의 기초자치단체 평균 인구수는 20-30만 명에 이른다. 선진국의 기초자치단체가 5천-2만인 것에 비해 엄청나게 큰 규모이다. 한국의 기초자치단체규모는 사실 세계에서 가장 크다. 이것이 함의하는 바, 우리나라의 지방자치제는 지역주민들이 지역정치의 주체가 될 수 있는 것을 근본적으로 어렵게 하는 제도임을 알 수 있다.

다. 지역주체들이 지역의 정치, 경제, 사회문제를 자율적으로 해결하고 완결지을 수 있는 자치의 범위가 앞으로 쉽사리 확대되지 않을 것이라는 전망이다.

지방자치의 이러한 제약은 신지역주의가 가지는 긍정성, 즉 지역주체들이 그들의 지역을 주체의 지역으로 만들어가는 이념적 기제로 작용할 수 있는 가능성을 그만큼 제약하는 것이 된다. 중앙집권의 기제가 크게 작용하고 있는 현실 때문에, 지역주체들은 그들의 지역을 주체의 지역으로 만들어 가는 과정이 지역사회 밖에서 이루어지는 정치적 과정에 더 깊숙이 연루되는 것을 경험하게 된다. 이는 '지역정치의 탈정소화'를 의미한다. 만약 지역정치의 이러한 조건이 계속된다면(즉 자치분권이 제한적으로만 실시된다면), 지방자치 실시로 생겨나기 시작한 신지역주의의 발전적/긍정적 기제는 오히려 발현될 수 없다. 지방사회의 내생적, 자율적 발전이 어려워지는 것은 이의 결과가 될 것이다.

특히 지구화, 정보화, 개방화 경향에 따라, 지구적인 자본·기술·정보의 흐름에 지역공간이 더 많이 노출되면 될수록, 지역사회의 내생적 통합적 발전은 그만큼 어려운 상태에 처하게 된다. 우리의 현실을 보더라도, 국가경제가 지구화에 깊숙이 편입되고, 또한 신자유주의와 같은 시장경쟁 이념이 지역경제 전반으로 침투하고 있어, 지역경제에 대한 지방자치단체의 조절역량은 상대적으로 갈수록 위축되고 있다. 수도권과 비수도권의 격차는 한국자본주의의 불균등 기제가 국토 전역에 걸쳐 작동함으로써 나타난 공간현상이다. 이러한 공간경향이 앞으로 더욱 두드러질 것으로 본다면, 지방자치단체가 해당 지역의 경제·사회·정치의 문제를 통합적으로 관리하는 데 더욱 많은 어려움을 겪게 된다. 이러한 조건이 지방자치의 한계와 맞물린다면, 신지역주의는 크게 왜곡될 수 있다. 가령 지역주체들이 외부자본과 결탁해 지역성장을 주도한다면 신지역주의는 곧 신성장주의로 변질될 수 있다.

다. 지역사회의 비민주적 역학관계와 신지역주의의 한계

신지역주의가 국지성을 표방하는 지역이념이라면, 지역사회 내에서 지역주체들간 역학관계가 어떻게 형성되느냐에 따라 그 특성은 달라진다. 지방자치는 지방사회 내에서 지방자치단체(지방정부), 주민(지역시민사회), 기업(지역시장)이라는 권력의 삼각관계를 통해 지방의 자율통치가 이루어지는 것을 말한다. 우리나라 지방자치는 이 삼각구도에서 지방자치단체와 주민, 즉 정부-시민사회 축을 중심으로 하여 전개되고 있다. 따라서 지방자치가 민주적으로 이루어진다는 것은 정부와 시민사회, 지자체와 주민, GO와 NGO간 협력이 잘 이루어진다는 것을 전제로 한다. 양 주체간의 협력관계는 정부와 관련된 자치제도의 조건과 주민과 관련된 지방시민사회의 조건 여하에 의해 달라진다. 우리의 현실을 보면, 자치제도도 불비하고 한 지역시민사회도 성숙되지 못해, 자치에 대한 주민의 참여나 협력은 전반적으로 제한적인 부분에서만 허용되고 있다(조명래, 2001a). 참여와 협력이 제대로 이루어지지 않은 데는 양자간의 상호불신, 참여제도의 한계, 지역NGO들의 역량한계 등이 복합적인 이유로 작용하고 있다(조명래, 2001a).

지방자치는 제도보완을 통해 일정하게 개선될 수 있는 여지가 있다. 하지만 지역시민사회가 앞으로 지방자치의 주체로 얼마만큼 적극적인 역할을 할지는 쉽게 판단할 수 없는 것이다. 지역시민들의 결사적 활동이 이루어지는 영역으로서 지역시민사회는 지역사회 전체의 변화 속에서 등장하고 발전한다. 우리나라에서 지역시민사회는 1990년대 들어 시민사회활동이 지방자치와 맞물려 지방화되면서 등장하기 시작했다. 이러한 일천한 역사 때문에 지역시민사회는 여전히 전근대적인 연줄이나 인간관계(학연, 혈연, 지연 등)에 바탕을 둔 결사적 활동이나 관계들로 메워져 있다. 때문에, 단

체장, 고위공무원, 정치인, 유지, 상공인, 언론 등이 끈끈한 연대를 만들어 지역사회의 각종 이권에 개입하거나 보수적인 성장연합을 형성해 지역발전을 주도하고 있다. 이런 지역정치 상황에서 신지역주의는 지역유지들이 이끄는 개발연합의 계급적·계층적 이념을 편향적으로 반영할 수 밖에 없다

라. 집단이기주의 및 관료주의와 신지역주의의 한계

체도의 개선으로 지방자치가 안정화되면 지역 내에 이루어지는 자치의 완결성은 그만큼 강화된다. 또한 지역주의 갈등도 지역 밖에서보다 내에서 더 빈번하게 발생하고, 동시에 보다 쉽게 해결된다. 이는 지역사회가 분화되면서 집단, 지역, 계층간 상호작용이 증대하는 가운데 많은 갈등이 유발하지만, 자치적 과정을 통해 보다 쉽게 조정되고 해결되기 때문이다.

최근 우리사회에서 볼 수 있는 지역주의 갈등은 이렇듯 대개 지역사회 내에서 발생하는 것이 지배적이다. 서울 시내에서 강남북간 격차를 둘러싼 갈등, 성남시 내에서 분당의 분리를 둘러싼 지역 갈등 등은 지역내부에서 발생하는 지역주의적 갈등의 예들이다. 지역 내에서 하위지역의 분화는 사회계층과 활동이 장소에 따라 상이하게 집중함으로써 나타난 공간적 현상이다. 바꾸어 보면, 각 하위지역은 그에 상응하는 특정 계층과 활동유형을 담고 있는 바, 그 내용이 곧 해당지역의 장소성을 규정한다. 때문에 장소는 그곳에 일상관계를 뿌리내리고 있는 사람들에게겐 삶을 보호하고 지켜주는 공간적 울타리인 셈이다. 이러한 장소에 정부가 주민과 충분한 합의를 거치지 않은 채 혐오시설을 입지시키게 되면 이에 저항하는 주민운동이 자연스럽게 발생하게 된다. 서울 원지동의 화장장 설치에 대한 주민반대운동, 군포 쓰레기 소각장 입지를 둘러싼 일련의 주민운동 등은 모두 장소를 둘러싼 지역주의적 갈등이다. 이런 유의 운동은 장소를 지킨다는 것을 명분으로 하지만, 그 이면에는 사적이익을 집단적으로 지키려는 계산이 깔려있는 경우가 많다.

주민들이 그들의 재산권이나 사적이익을 지키려고 하는 것은 당연한 권리행사이다. 하지만 그 권리행사가 적법한 절차를 거치지 않고, 또한 시민사회적 논의나 합의를 거치지 않은 채 일방적으로만 이루어진다면 이는 전형적인 집단이기주의의 발로가 된다. 마찬가지로 이러한 방식으로 장소성을 지키려 한다면, 그 장소성을 이념으로 하는 (신)지역주의는 집단의 이익을 관철시키는 지역이기주의로 전락하게 된다. 지방자치와 더불어 빈발하는 장소(입지)갈등에는 실제 시민사회적 합의나 공익성을 결여한 경우가 허다하다.

신지역주의가 '장소의 정치'로 제대로 발현되기 위해서는 장소를 둘러싼 지자체-주민, 주민-주민간 관계가 민주적이고 합리적이어야 할 뿐 아니라, 시민사회적 합의를 바탕으로 장소보전에 관한 권리가 행사되어야 한다. 재산권과 같은 사적이익 보호에 우선한다면, 장소의 정치로서 신지역주의가 장소성을 역설적으로 파괴하는 기제가 된다. 이는 넘바로 일컬어지는 주민운동이 발생한 많은 지역에서 발견되는 바이다.

그렇게 본다면, 장소의 정치로서 신지역주의의 긍정성은 장소를 더불어 사는 공동체적 공간으로 만든 데 있다. 신지역주의가 이렇게 기능하기 위해선 건강한 시민적 의식이 뒤받침 되어야 한다. 이런 조건하에서 지역주민들은 공공시설을 입지시키려는 당국과 민주적 대화를 할 수 있고, 또한 합리적 해결책을 요구할 수 있다. 반면, 공공기관이 특정 지역에 도시계획과 같은 공공사업을 실시해야 할 경우에는, 해당사업으로 인해 영향을 받게 될 지역주민들에 대해 관련정보를 사전에 충분히 제공하고 또한 그에 대한 의견을 청취해서 사업추진에 반영해야 한다. 다시 말해, 지역주민들이 건강한 시민의식을 갖는 만큼, 공공기관에 의한 정책의 민주적 운영도 '장소를 공동체적 공간'으로 만드는 데 필수적이다. 민주적 운영을 위해서는 이를테면 환경영향평가, 공청회, 공람공고, 사전협의,

자문, 설명회 등과 같이 법 제도로 규정하는 다양한 절차와 방법이 있다. 하지만 현실을 보면 이러한 절차와 방법들이 대개 형식적으로 이루어지는 경우가 많다. 이는 담당자가 가지는 비민주적(관료적) 사고나 행태, 그리고 공공기관의 비민주적인(관료적)인 문화 등에서 기인하거나, 경우에 따라 지방자치의 비효율적이고 불합리한 관행에서 비롯되기도 한다.

이렇듯, 정책의 수혜자이자 피해자인 주민과 정책집행자인 공공당국 모두가 민주적 게임의 법칙을 존중하지 않는다면 장소를 둘러싼 갈등은 합리적으로 해결할 길이 없다. 장소의 정치로서 신지역주의도 이렇게 되면 주민의 집단이기주의와 당국의 관료주의의 포로가 될 뿐이다. 주변을 돌아보면, 지역의 시민의식과 지방자치의 제도운영은 여전히 집단이기주의와 비민주적인 관료주의에 물들어있는 것이 현실이다. 이는 신지역주의가 생산적이고 긍정적인 기제로 발현될 수 있는 가능성이 그만큼 제약받고 있음을 의미한다.

5. 결론: 신지역주의와 지역민주주의의 관계

신지역주의의 문제는 본질적으로 지역민주주의의 문제이다. 즉, 신지역주의는 지역민주주의의 결핍에서 비롯됐지만, 신지역주의의 가능성 또한 지역민주주의의 가능성에 달려 있다.

지역은 인간들이 더불어 살아가는 삶의 관계를 담아 놓은 공간적 구성물이다. 때문에 지역은 그 자체로서 구성원에게 집단의 문화, 정서, 상징, 이념으로 인지되고 해석된다. 지역주의는 인간이 지역이란 공간을 가지고 살아가는 한 필연적으로 갖게 되는 지역을 범주로 한 집단의식이나 이념인 셈이다. 그러한 지역주의는 지역성원들이 일정한 정서와 정체성을 가지고 살아가도록 규정하는 것이면서, 동시에 지역주의를 매개로 하는 정치적 역학관계를 만들어낸다¹⁰⁾. 그것은 지역공간 안과 밖에 꾸러지는 사회적 활동들이 공간을 매개로 한 집단간 결연, 대립, 갈등의 관계를 만들고 변경시켜가기 때문이다. 이런 점에서 지역주의는 지역을 범주로 하는 집단의 이해관계를 표출하는 것이라 할 수 있으며, 그러기에 다른 지역주의와 경쟁을 하게 될 때는 갈등과 대립의 관계를 수반하지만, 역으로 그 과정을 민주적으로 풀어가게 된다면 다양한 지역주의가 허용됨으로써 전체사회의 민주적 다원화에 기여하게 된다. 근대사회에서 민주주의는 이렇게 본다면 제도의 민주화에 의해서가 아니라 이러한 제도를 바탕으로 지역별로 자율적인 삶이 민주적으로 꾸러질 때 비로소 완성될 수 있다고 볼 수 있다.

우리사회에서 1960년대부터 목격되는 지역주의, 특히 영호남의 지역감정으로 표현되는 지역주의는 중앙집권세력에 의해 정치적으로 조작되고 동원됨으로써 지역주의가 갖는 순기능이 억압되고 왜곡되었던 현상이다. 달리 말하면, 비민주적 정치구조를 유지하는 데 동원된 결과 지역주의는 사회전체에 갈등과 분열을 야기하는 부정적 요인으로 작용했던 것이다. 지역주의를 망국병이라 부르는 것은 바로 지역주의의 이러한 측면에 의한 것이다. 하지만, 이는 어디까지나 지역주의를 왜곡시킨 비민주주의적 정치문화나 그 구조로 인해 생긴 현상이란 점에서 지역주의 자체가 비판과 척결의 대상이 되어선 아니 된다.

역설적으로 지역주의의 이러한 왜곡과 억압은 지역주의의 복원에 대한 필요성을 끊임없이 제기하는 조건이 되기도 한다. 가령, 지역패권주의에 기생했던 독재정권에 맞선 민주화의 지속적인 요구로 형식적인 민주주의(예, 대통령직선제)는 복원되었지만, 그 후 지금까지 계속 제기되고 있는 자치분

10) 영어에서 지역이란 표현, 즉 region의 라틴어 어원은 군대의 한 단위를 의미한다. 지역이란 의미는 본래부터 정치적, 군사적 것으로 생성되었다는 것을 알 수 있다.

권에 대한 요구는 형식적인 민주주의의 복원을 넘어 권력의 공간적 분산, 즉 진정한 지역주의(지방의 자율성을 표방하는 이념)의 복원을 통한 올바른 민주주의의 실현을 전제하는 것이다. 다시 말해 자치분권은 지방적 삶의 자율성을 제도로 허용함으로써 민주주의의 실질적인 뿌리내림을 달성하고자 하는 것이다. 지방자치는 지역주민들로 하여금 그들의 지역을 스스로가 가치롭게 여기게 하고 또한 스스로가 그 가치를 실현해 지방적 삶의 풍부화를 도모하는 것이라면, 이미 그것은 그 자체로 과거 중앙집권 하에서 동원된 지역주의를 대체하는 새로운 지역주의를 표방하는 것이다. 신지역주의는 자치시대 지역을 표상하는 이념이자 정서지만, 그 내용은 지역 차원에서 민주주의를 구현하는 것을 전제로 한다. 달리 표현하면, 지역주민들이 지역을 그들의 개성적 삶을 자율적으로 꾸리는 정체성의 공간으로 사유하고 인식하며 또한 실천하면서 갖게 되는 지역에 대한 정서, 즉 신지역주의는 지역민주주의를 전제하는 것이면서, 또한 지역민주주의를 매개로 하는 실천적 인식체계이다. 이런 이유로 우리는 신지역주의가 지역민주주의를 억압했던 구지역주의에 대한 반동으로 출현한 것이라 한다.

하지만 현실을 돌아보면, 우리는 신지역주의가 과연 지역민주주의를 실현할 수 있을까, 혹은 지역민주주의가 뒷받침된 신지역주의가 가능할까 하는 의문을 갖게 된다. 그것은 이미 앞 절에서 살펴본 여러 까닭으로 인한 신지역주의의 한계가 분명히 존재하기 때문이다. 지역사회 내부가 여전히 중앙정치의 영향에 노출되어 있어 분권적 민주주의를 활성화할 수 없는 한계, 지역시민사회가 여전히 혈연, 지연, 학연 등의 전근대적인 활동과 관계들로 작동하고 있어 시민적 민주주의를 발현할 수 없는 한계, 한국특유의 지방자치체도로 인한 참여민주주의를 활성화할 수 없는 한계, 집단이기주의와 관료주의의 온존으로 협의민주주의를 촉진할 수 없는 한계 등이 신지역주의가 지역민주주의에 기여할 수 있는 가능성을 제한하고 있다.

그러나 이러한 진술이 신지역주의가 지역민주주의의 단순한 종속변수로만 간주하는 결론을 도출하고, 그래서 지역민주주의에 대한 신지역주의의 개입적 역할을 평가절하 하는 것으로 해석되어선 아니 된다. 신지역주의는 지역민주주의를 억압한 구지역주의에 대한 반동으로 출현했다. 때문에 신지역주의는 이미 스스로 독립변수가 되어 지역사회를 통해 지역민주주의를 활성화할 수 있는 역량을 가지고 있다. 가령, 중앙과 지방의 구조적 불균등성을 올바른 분권의 실시를 통해 극복하자는 분권운동에서 드러나는 신지역주의는 지역공간을 민주적 시민사회의 권리가 실현되는 장으로 바꾸어내려는 실천의식을 담고 있다. 또한 축제를 통해 지역화합과 정체성을 구현하는 지역축제운동에서 드러나는 신지역주의는 지역성원들 간의 민주적 협력과 참여를 통해 지역가치를 새롭게 창출하는 실천의식을 내포하고 있다. 신지역주의의 이러한 요소들은 적극적으로 주목되고 실천으로 활성화된다면, 그렇지 않을 때보다 지역민주주의는 한 단계 더 발전할 수 있다. 이를 위해서는 신지역주의의 순기능을 보다 적극적으로 인식하고, 또한 활용방법을 활발히 논의해야 한다. 무엇보다 지방자치제 자체가 이를 뒷받침할 수 있도록 보완되고 개선되어야 한다.

요컨대 신지역주의는 지역민주주의 그 자체이다. 민주주의의 완성이 지방자치를 통해서 가능하다면 자치시대 신지역주의는 바로 민주주의를 지역에 뿌리내리게 하는 이념적 기제라 할 수 있다. 이러한 특질의 신지역주의는 적극적인 의미부여의 대상이지, 담론적 비판과 폄하의 대상이 되어선 안 된다.

참고문헌

- 정무장관실, 1994, <<지방자치시대의 지역간 갈등현상과 해소방안: 님비현상을 중심으로>>.
- 장세훈, 1994, '지역이기주의 해소 대책의 현황과 과제', 현안분석 제 76호, 국회도서관.
- 박영민, 1995, '자치시대 지역운동과 장소의 정치', <<공간과 사회>>, 제 5 호.
- 조명래, 1993, '지역과 계급', <<경제와 사회>>, 통권 12권.
- 조명래, 1994, '영호남 갈등의 사적 유물론적 고찰', 한국공간환경연구회편, <<지역불균형연구>>, 서울: 한울.
- 조명래, 1996a, '지방자치시대의 지역갈등', <<지역사회개발연구>>, 제 21집 1호.
- 조명래, 1996b, '지역정체성과 지역운동', <<공간과 사회>>, 제 7 호.
- 조명래, 1997, '도시정치학의 문제설정: 신도시정치학의 이해를 위하여', 한국정치학회주최, <<민주화와 지방자치>>에 관한 학술심포지움 발표논문.
- 조명래, 1999a, <<포스트포디즘과 현대사회위기>>, 서울: 다락방.
- 조명래, 1999b, '시장지배사회의 등장과 녹색정치의 재설정', <<환경과 생명>>, 제 22호.
- 조명래, 2001a, 'NGO와 지방자치단체간 파트너십의 이해와 확충방안', <<지역사회개발연구>>, 제 26 집 2호.
- 조명래, 2001b, '도시, 갈등, 시민성', 고려대학교 한국사회연구소 주관 심포지움 발표논문.
- 조명래, 2002, '지구화시대 지방거버넌스', 박종민, 이종원 편, <<한국지방민주주의 위기>>, 서울: 나남.
- 조명래, 2003a, '도시화의 흐름과 전망', <<경제와 사회>>, 겨울호.
- 조명래, 2003b, '청계천의 재자연화를 둘러싼 갈등과 쟁점', <<ECO>>, 상반기.
- 조명래, 2004, '청계천복원에 보전과 개발은 함께 할 수 있는가?', <<당대비평>>, 여름호.
- Cho, Myungrae, 1991, *Political Economy of Regional Differentiation: The State, Accumulation and Regions*, Seoul: Hanul Press.

지방분권운동과 분권·분산정책의 패러독스

김 명 환(상지대학교)

1. 머리말

무릇 정책결정은 환경의 변화와 함께 제기되는 사회문제를 정책의 대상으로 다루도록 한 매개작용과 무관할 수 없다. 노무현정부가 추진하는 분권과 분산을 위한 정책 역시 예외로 볼 수는 없을 것이다. 여기서 분권화를 요구하는 환경의 변화는 주권국가의 위상저하와 함께 지방정부의 역할을 증대시키고 있는 세계화추세와 지난 세기말 지방자치를 부활시킨 민주화에 대한 기대상승으로 볼 수 있다. 또한 분산화를 위한 환경의 변화는 규제완화의 공간적 무차별성을 초래한 신자유주의의 등장과 공간적 차별화구조를 문제로 보는 의식의 발아로 간주된다.

그러나 시류와 문제의식이 곧바로 정책결정으로 귀결되는 것은 아니며, 여기에는 정책선택집단의 결정에 이르도록 하는 매개작용이 필요하다. 즉 지역간 차별화구조를 시정코자하는 일부 지역의 운동과 이를 선거에 이용한 전략이 매개작용을 하였다고 볼 수 있다. 이렇게 보면 제243회 정기국회에서 제정한 이른바 ‘지방살리기 3개 특별법’은 지방분권운동이 선거전략에서 주효한 결과로 보아야 할 것이다. 특히 제16대 대통령선거 직전에 출범한 지방분권국민운동본부는 특별법의 제정과정은 물론 후속적 조치를 위한 각종 위원회에 직접 참여하는 등 정책결정에 직접 영향력을 행사하였다.¹⁾

어찌되었든 이들 정책이 추진될 경우 그 결과가 한국의 정치사회에 미치는 변화의 영향은 클 것으로 예상된다. 왜냐하면 한국의 지방이 중앙에 수동적으로 흡수되어왔던 내력이 워낙 깊었던 것을 감안하면, 패키지정책(package policy)으로서의 3개 특별법이 함축하는 내용이 매우 광범위하기 때문이다.

그런데 정책내용의 포괄성과 현실자치를 고려할 때 정책의 목표, 즉 주민의 삶의 질 향상 및 지방민주화에 필연적으로 결합되고 있는가에 대해서는 두 가지 측면에서 논의가 필요하다. 그 첫 번째 논의는 분권정책이 각각 모순되거나 상충하는 가치를 추구함으로써 ‘패러독스’의 정책상황이 출현하고 있다는데 연유한다. 특히 선택은 지방에 맡기고 배분은 집중시키겠다는 ‘선택과 집중’과정에 필연적으로 수반하는 배제와 따돌림의 ‘딜레마’ 정책상황을 초래케 할 공산이 크다.²⁾ 이는 근본적으로

1) 3대 특별법의 제정을 지방분권국민운동의 성과로 보는 이유는 지방분권 개혁을 위해서는 중앙정부의 정부혁신 지방분권위원회 및 국가균형발전위원회와 지방분권국민운동간에 파트너십 정신에 기초한 정책협의 채널 구축이 요청된다(김형기, 2003: 68)는 지방분권국민운동 공동대표의 언급이나 특별법이 국회에서 통과된 직후 개최한 축하대회에서 짐작할 수 있다.

2) 일반적으로 정책결정과정에서 추구하는 가치나 대안들이 상호 모순되거나 배타적인 요소가 나타나는 상황을 패러독스(paradox) 상황이라고 하는데(Quinn and Cameron, 1988: 2), 여기서 핵심은 두 개의 요소가 상호 배타성(mutual exclusivity)과 동시성(simultaneity)을 지니고 있다는 점이다. 한편 정책결정과정의 딜레마(dilemma)란 매력적인 두 개의 대안 중에서 하나만을 선택해야 하는 상황 또는 두 개의 상충된 대안을 선택함에 있어서 하나의 대안선택으로 인한 다른 대안의 포기가 초래하는 기회손실(opportunity loss)이 너무 크기 때문에 선택이 어려운 상황을 말한다(이종범, 1992: 369). 여기서 딜레마가 패러독스와 다른 점은 패러독스는 단지 모순적인 요소가 동시에 나타나는 상황만을 의미하는 것임에 반하여, 딜레마 상황은 반드시 하나의 대안을 선택해야 하는 상황을 말한다.

로 어떤 정책이든 '누가 무엇을 얻고 잃느냐'의 문제이며, 이데올로기와 담을 쌓을 수 있는 것이 결코 아니라는 데 기인한다. 운동의 성과로 평가하고 있는 이른바 '특별3법'의 내용이 주민-지방정부의 관계를 주인-대리인 관계로 상정할 때 대리인의 권한 강화에 편향되고 있는 것은 아닌지?

두 번째 논의는 지방자치의 본질과 현실자치에 대한 평가에 기초한 지방민주화에 관한 논의이다. 일천한 현실자치에 대한 부정적 평가는 지방정부의 자율성 제약이라는 제도적 측면과 학연·지연과 연계한 지방의 토호와 엘리트에 의한 반시민적 지방정치라는 구조적 측면에서 제기되고 있다. 과연 지방분권운동이 전자, 즉 중앙에 대한 지방의 '정부권한' 찾기에 초점을 둔 나머지 후자, 즉 정부(중앙정부든 지방정부든)에 대한 '시민권리' 보장을 간과하고 있는 것은 아닌지?

그렇다면 이 정책에서 무엇이 패러독스인가? 분권운동은 누가 전개했고, 시민사회의 편이였는가? 이 두 물음에 대한 논의에서 분권운동의 시민화와 지방민주화를 위한 시사점을 찾아보자는 것이 이 글의 초점이다. 이 논의과정에서 지방분권운동의 전개, 민선자치에 대한 평가, 국가정책기조논리의 변화 및 공간정책의 추이 등에 대한 언급도 이루어질 것이다.

2. 지방분권운동의 전개와 3개 특별법

1) 지방분권운동의 전개

반추해보면 한국의 분권화운동은 1980년대 후반 권위주의적 독재권력에 대한 저항운동에서 그 연원을 찾을 수 있을 것이다. 왜냐하면 제5공화국 헌법의 지방자치에 관한 유보조항 삭제와 지방의회 의 부활 및 민선자치의 출범 등 정치개혁은 바로 6월 항쟁의 귀결이었기 때문이다. 한편 지방정부의 권한을 강화시키고자 하는 현 정부의 노력은 김대중정부가 추진했던 권한이양정책³⁾의 연장선상에서 이해될 수도 있다.

그러나 지방수준에서 민간차원의 분권운동은 2000년 10월 영호남지역 연구단체협의회에서 발아되었고, 2001년 9월 학계·언론계·법조계 등 각 지역의 지식인 2,757명이 지방분권을 촉구하는 서명과 함께 '지방분권 실현을 위한 전국 지역 지식인선언'을 함으로써 시발된 것으로 볼 수 있다. 이후 2002년 4월 지방분권운동 대구경북본부의 창립을 시작으로 전국 각 지역의 지방분권운동 지역본부와 준비위원회가 속속 결성되었다.

그러나 특별법의 제정에 이르기까지 전국적·조직적 활동을 전개한 것은 2002년 11월 7일 결성된 '지역균형발전과 민주적 지방자치를 위한 지방분권국민운동'(이하 '지방분권국민운동'으로 약칭) 전 부분부의 출범에서부터이다. 2002년 9월 18일 각 지역 운동본부 대표자들이 준비모임(춘천선언)을 가진데 이어 결성한 이 연대조직에는 지방분권국민운동 대구경북본부, 강원본부, 광주전남본부, 대전충남본부, 부산본부, 안동본부, 포항본부 등 7개 지역본부와 충북, 울산, 경남, 경기 등 5개 지역의 지방분권운동 준비위원회 및 경실련 등 모두 13개 단체가 참여하였다(김원동, 2002: 103).

당시 지방분권국민운동 전국본부는 창립선언문을 통해 '중앙집권-서울집중체제의 타파와 지방분

3) 1999.1.29 제정된 「중앙행정권한의 지방이전촉진등에관한법률」은 지방자치법 제9조제2항 각호에 예시된 사무의 지방이양을 추진하기 위해 국무총리 직속의 '지방이양추진위원회'를 설치하도록 하였다. 그러나 이 위원회가 3년간 검토한 결과 이양기로 확정된 총 779개의 사무 가운데 실제로 이양된 사무는 29%인 227개의 사무에 불과한데, 이는 주로 이양을 거부하는 중앙정부의 소극적 '자세'와 수용을 거부하는 지방정부의 '기피'에 기인하고 있다는 지적이다(중앙이양추진위원회, 2003).

권개혁에 중심을 둘 것'을 천명하고, 소수 엘리트운동을 지양하여 모든 지역 각계 각층이 광범하게 참여하는 대중적 국민운동의 전개를 다짐하였다. 특히 이들은 향후 추진해 나갈 과제로서 3대 특별법의 제정과 중앙행정부서 및 행정수도의 지방이전 등 '지방분권 10대 의제'를 밝혔다.⁴⁾

제16대 대통령선거 직전에 출범한 지방분권국민운동 전국본부는 출범 직후 3인의 대선후보에게 특별법의 제정 및 10대 의제에 관한 대국민협약을 촉구하는 등 분권운동의 선거전략화를 꾀하였다. 이후 지방분권국민운동 전국본부는 <표1>에서 보는 바와 같이 특별3법의 제정에 이르기까지 약 13개월의 기간에 6차례에 걸친 정책워크숍 개최, 지역별 심포지엄 및 강연회 개최, 성명서 발표, 국민참여대행진, 정당대표의 면담, 입법을 촉구하는 국민대회 개최, 기자회견 등 역동적인 활동을 전개하였다.

<표1> 지방분권국민운동의 전개과정

일 자	활 동 내 용
2001. 9.	지방분권실현촉진 전국지식인선언
2002. 4.	지방분권국민운동 대구경북본부 창립
2002. 9.18	지방분권촉진을 위한 춘천선언
2002.11.18	지방분권국민운동 전국본부 창립
2002.12.	16대 대통령선거 후보자에 '지방분권 대국민 협약' 촉구
2003. 2. 8	대통령당선자에 대한 우리의 입장 표명
2003. 4.13	정부혁신지방분권위원회와 국가균형발전위원회 구성에 입장표명
2003. 4.25	지방분권과 국가균형발전을 위한 심포지엄(대구)
2003. 6.28	행자부장관 초청 대토론회
2003. 7.11	제6차 정책협의 워크숍에서 특별법 시안의 골격 마련
2003. 8.13	국회의원 연구모임과의 간담회
2003. 8.28	시장·군수·구청장협의회와 지방분권관련 공동법안 협의
2003.10.28	입법추진과 관련된 기자회견
2003.11.18	지방살리기 3대입법 제정촉구 국민대회(여의도)
2003.11.25	일부 특별법 제정의 무산에 대한 정당대표 면담
2003.11.26	정기국회 전면중단에 대한 성명발표
2003.11.29	지방분권관련 3대 특별법 본회의 통과에 대한 성명발표

한편 주목되는 것은 이와 같은 민간차원의 지방분권운동과는 별도로 지방정부차원에서도 지방자치단체장 및 지방의회와 그 협의체(시·도지사협의회, 전국 시장·군수·구청장협의회, 지방의회의장단협의회 등)들이 분권을 위한 노력을 기울였다는 점이다. 이들은 사안에 따라 독자적으로 또는 협의체를 통해서 특별법의 시안을 마련하고, 대통령을 면담하거나 그 제정을 위한 결의문을 채택하기도 하였다.⁵⁾ 다만 지방정부차원의 분권운동은 지방분권국민운동의 일부를 구성하거나 또는 직접

4) 지방분권 10대 의제에는 중앙행정부서 및 행정수도 지방이전 이외에 기관위임사무 폐지 및 특별지방행정기관의 지방이양, 지방대학육성특별법의 제정 및 인제지역할당제의 도입, 지방소득세와 지방소비세 도입 및 지방교부세의 인상, 자치경찰제 도입과 교육자치 개선, 주민투표법 등 주민참여제도 도입, 지방정치 자율성 확보를 위한 제도개선, 지역금융산업 육성 및 지역발전특별기금 조성, 지역과학 진흥과 기술혁신 촉진, 지역언론육성 및 지역문화·정보 활성화 등이 포함되어 있다.

적·간접적인 지원을 통해 양자는 상호 협력관계를 유지하였다.

2) 특별3법의 내용

노무현정부가 ‘참여정부’의 기치아래 제시한 12대 국정과제 중의 하나인 지방분권과 국가균형발전 정책의 추진을 위해 제243회 정기국회에 제출한 법률안은 「지방분권특별법안」, 「국가균형발전특별법안」, 「신행정수도의건설을위한특별조치법안」 등 3개 법안이었다. 당초 이 법안들은 지방분권국민운동본부, 시·도지사협의회, 시장·군수·구청장협의회 등의 시안과 행정자치부의 시안을 조율하여 작성하였으나, 대체로 지방분권국민운동본부의 구상이 반영되었다.

우여곡절 끝에 통과된 3개 특별법은 각 정책의 추진을 위한 기본법이면서 절차법의 성격을 띠고 있는데, 각각의 목표, 대상, 내용, 추진체제 등은 <표2>에서 보는 바와 같다.

<표2> 3개 특별법안의 내용

	지방분권정책	균형발전정책	신행정수도건설정책
정책목표	· 지방정부의 자율성 · 국가경쟁력 강화	· 지역간 균형발전 · 국가경쟁력 강화	· 국가의 균형발전 · 국가경쟁력 강화
정책대상	· 정부의 권한	· 지역의 발전역량	· 수도권외의 기능
정책내용	· 포괄적 권한이양 · 특별지방행정기관 이양 · 지방교육자치제 실시 · 자치경찰제의 도입 · 자치입법권의 확대	· 지역혁신체제 구축 · 지역전략산업 육성 · 공공기관의 지방이전 · 지방대학육성 등	· 신행정수도 건설
추진체제	· 지방분권추진위원회	· 국가균형발전위원회	· 신행정수도건설추진위원회

특이한 것은 3개 특별법안이 공히 국가경쟁력의 강화를 정책의 목표로 표방하고 있다는 점이다. 다시 말하면 중앙집권체제, 불균형발전전략, 수도권집중이 모두 국가경쟁력을 저하시켜왔다는 가정에서 출발하고 있다. 또한 지방분권국민운동의 활동방향은 물론 3개 특별법은 다음 몇 가지 기본가정에서 출발하고 있다. 즉 중앙집권-지역간 불균형발전은 원인-결과 관계에 있다는 것, 서울을 포함한 경기도는 지방이 아니라는 것, 국가의 균형발전과 국민통합은 공간의 형평성을 통해 달성될 것이라는 것, 공간의 불균형발전은 수도권과 비수도권의 문제라는 것 등이 바로 그것이다.

3. 무엇이 패러독스인가

5) 그러나 지방정부차원의 분권운동은 자치단체의 계층 및 정책추진내용에 따른 지방별 이해관계의 상충으로 통일적인 연대로 전개되지는 못했다. 특히 분권화를 우선은 중앙-지방의 관계로 간주하려는 광역단체와 보충성의 원칙에 충실할 것을 주장하는 기초단체의 입장이 달랐고, 행정수도 건설 및 중앙행정기관의 지방이전에 대해서는 서울 및 경기도와 기타 자치단체는 이해관계를 달리했다. 대체로 지방분권국민운동 전국본부는 수도권 지역 시·도지사를 제외한 광역자치단체장 및 그 협의체의 지원과 협력 하에서 활동하였다.

1) 지방분권과 균형발전

지방분권국민운동본부는 ‘지역균형발전과 민주적 지방자치를 위한’ 창립선언문에서 두 가지 가정, 즉 중앙집권과 지역간 불균형발전은 필연적인 원인-결과 관계에 있다는 것과 서울을 포함한 경기도는 지방이 아니라는 가정에서 출발하고 있다. 또한 현재의 정부가 분권화정책을 구상하는 과정에서 수도권집중의 원인을 중앙집권체제에서 찾고 있는 흔적들을 엿볼 수는 있다(성경룡, 2003: 7).

물론 지방분권이나 지역분산은 배분의 문제이고, 지방문제와 지역문제가 중첩되어 있으며, 중앙정부가 서울에 입지하고 있다는 점에서 현실적으로 양자가 전혀 무관할 수는 없을 것이다. 그러나 분권과 분산은 문제의 성격, 관계의 속성, 대상, 이해관계 당사자 등 여러 가지가 다르기 때문에 패러독스의 가능성이 상존한다.

우선 분권과 분산은 문제의 본질이 다르다. 분권은 정부간 관계(IGR: Inter-Governmental Relations)의 문제이고, 분산은 선진지역과 후진지역간의 문제이다. 분권은 지방(local)의 문제이고, 분산은 지역(region)의 문제이다. 분권에서 중앙정부-서울의 문제는 중앙의 문제가 아니라 지방의 문제이다. 분권은 권한의 문제이고 분산은 기능의 문제이다. 분권은 이데올로기적·항의적 개념이고, 분산은 배분적 개념이다. 분권의 문제는 보편성을 띠고 있으나, 분산은 산업화된 국가에서만 제기되는 문제이다.

둘째는 역사적 경험에 대한 이해가 다르다. 본래 지방분권은 중앙의 절대권력의 일부를 지방정부로 이동시키고자 하는 항의적 개념에서 출발하였지 지역간 불균형 문제와는 아무런 관계가 없다. 오히려 고도의 중앙집권체제를 유지하였거나 또는 유지하고 있는 국가에서 지역불균형은 문제가 되지 않고 있다.⁶⁾ 또한 동일한 자치계층에 동일한 권한이양이 지역간 불균형을 해소시킬 것이라는 보장이 없다.⁷⁾ 한편 지역간 불균형의 문제는 총량적 성장정책의 결과가 가져오는 소득간 또는 계층간 불균형의 한 유형으로서 분권화가 진전된 국가에서도 정도의 차이는 있을지언정 불균형문제는 제기되고 있다.

셋째는 이해관계의 당사자가 다르다. 권한의 이동은 기능의 이동을 수반하고, 기능의 이동은 조직의 변화를 가져오며, 조직의 변화는 인력의 조정으로 귀결된다. 그래서 분권은 지역을 불문하고 각 자치단체장과 중앙관료 등 공직자들의 주된 관심거리가 되고 있다. 반면 분산은 선진지역과 후진지역의 문제로서 이해관계의 당사자는 양 지역의 주민이다.

한편 한국의 현실자치에서 분권화와 균형발전의 관계에 대한 연구가 많지는 않으나, 일치된 결과를 보이고 있지는 않고 있다.⁸⁾ 다만 어느 경우이든 양자는 직접적인 인과관계에 있는 것이 아니라 다른 요인, 예컨대 재정적 요인에 의존하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 균형개발에 대한 분권의 문제는 권한과 사무의 이양 자체에 있는 것이 아니라 재정분권과의 관계에서 보아야 할 문제이다. 정부가 제출한 지방분권특별법안 제11조 제3항은 ‘국가는 지방세의 세목을 확대하고, 지방자치

6) 예컨대 고도의 중앙집권체제를 유지하였던 절대군주국가나 나치즘 또는 일부 공산주의국가 혹은 저개발의 독재국가에서 지역불균형의 문제는 제기되지 않고 있다.

7) 현재의 수도권과 비수도권의 불균형 발전문제는 수도권 자치단체의 권한과 비수도권 자치단체의 권한의 차이에서 발생한 것이 아니다.

8) 분권화와 지역경제성장과의 관계를 분석한 최병호·정종필(2000)에 의하면 광역시의 경우에만 분권화가 지역경제 성장에 긍정적 관계를 나타내고 있고 도의 경우는 분권이 주도적 역할을 담당하지 못하는 것으로 나타나고 있다. 이에 대해 홍준현(2001)의 연구결과에서는 지방분권화가 지역경제와 지방재정 측면에서의 지역격차 해소에 긍정적 상관관계를 갖고 있으나, 사회간접자본 측면과 인적자본 측면 및 생활환경 측면에서의 지역격차 해소에는 긍정적인 것만은 아닌 것으로 나타나고 있다.

단체의 자주적 과세권의 확대'를 규정하고 있고, 제4항은 '국고보조금의 합리적 개선'을 각각 규정하고 있다. 이는 결국 지방정부의 재정자주권의 확대와 차별적 국고보조금의 축소를 의미한다.

그러나 여기에서 분권과 균형발전의 정책 딜레마 상황이 예견된다. 왜냐하면 분권은 자치계층간의 차등은 인정할지언정 지역간 차등을 인정하는 것이 아니며, 지역간 세수기반의 격차는 그대로 지역간 재정력의 격차를 반영할 것이고, 재정력의 격차는 지역격차를 오히려 확대시킬 수밖에 없기 때문이다.⁹⁾ 그렇다고 차등적 국고보조금을 확대하면 지방정부의 자율성은 상대적으로 훼손될 수밖에 없다는데서 딜레마의 정책상황이 초래될 공산이 크다.

2) 지방분권과 주민복지

분권은 지방자치의 필요조건이지 충분조건은 아니다. 왜냐하면 지방자치의 목적인 주민의 복지증진은 지방정부의 상대적 자율성과 함께 주민에 대한 지방정부의 책임성 역시 확보되어야 하기 때문이다. 지방정부의 기능확대가 곧바로 주민의 복지로 직결되는 것을 의미한다면 중앙정부의 권한도 강화시킬수록 국민전체의 복지도 향상될 것이라고 보는 것과 같은 이치이다.

지방분권운동의 소산인 분권정책이 주민의 복지증진과 패러독스의 정책상황을 초래할 개연성이 있다는 것은 지방분권특별법의 내용이 현실자치에서 표출되고 있는 자치단체장의 반시민적 행태를 오히려 강화시키는 결과를 초래할 우려가 점에서 찾을 수 있다. 특별법에 규정한 포괄적 권한이양, 특별지방행정기관의 이양, 과세자주권 및 신세원의 개발 등은 대체로 주민의 권리보호보다는 지방정부, 즉 지방자치단체장의 권한강화에 초점을 두고 있다.

그런데 그동안 민선자치의 공과에 대한 긍정적 평가를 지방정부의 대응성 제고에서 찾을 수 있다면, 그 부정적 평가는 반복지적, 반환경적,¹⁰⁾ 반시민적 경향을 보이고 있다는 점이다. 특히 현실자치의 반시민성은 연고주의에 기초하는 지방정치 구조와 그와 연계된 자치단체장의 전횡 및 비리의 빈발과 관련한다. 결코 균질적이지 않은 지역사회에서 학연·지연을 기반으로 낮은 투표율에 의해 구성된 지방정부가 토호와 지원-후원(patron-client)의 관계로 얽히면서 일반시민보다는 지배이익에 편향되고 있다. 분권화가 초래하는 이와 같은 경향은 이른바 지방국가론이나 제2의 권력론 등을 통해서 직·간접적으로 뒷받침되고 있는 현상들이다(이승중, 1999).

한편 자치단체장의 전횡은 정실인사 및 비리와 관련된다. 전자는 주로 선거과정에서 드러난 특정 후보 지지자에 대한 우대 또는 보복성 인사가 문제가 되는 것이고,¹¹⁾ 후자는 계약 또는 재정집행과 관련하여 문제가 되는 것이다.¹²⁾

9) 이는 마치 100m경주에서 10m 앞에 서있는 주자와 뒤에 서있는 주자가 동시에 골인지점에 도착할 것이라는 기대를 하는 것과 같다.

10) 분권화가 사회복지를 향상시킬 것이라는 주장(김태일, 1998) 또는 축소시킬 것이라는 주장(강윤호, 2000) 등 이론적 논의와는 관계없이 민선자치 출범 이후 지역개발 및 지역경제에의 정책정향은 복지비 및 환경에 대한 자원배분비율의 상대적 저하를 가져오고, 특히 오페수 배출업소에 대한 단속의 미흡과 기초환경시설의 유지관리 소홀 등 반환경적 경향을 보여주고 있다(한국환경사회연구소, 1998:33~34).

11) 정실인사에 대한 문제는 민선1기(한국일보, 1996.1.26; 조선일보, 1996.12.7), 민선2기(중앙일보, 1998. 6. 9. 사설; 경향신문, 1998. 6. 8. 18면, 문화일보, 1998. 6. 5. 22면) 등 언론에서 계속 지적되고 있고, 강도의 경우도 2002년 6월 민선3기 지방선거 이후 c군의 경우 실·과장 및 읍·면장 13명의 자리이동 등 대규모 인사에 대해 '당평인사', '정실인사' 등 논란이 제기되는 등 지방선거 이후 당선된 자치단체장의 정실인사가 문제가 되고 있다(강원일보, 2002. 6.17; 2002. 6. 20 사설; 2003. 4. 2; 강원도민일보, 2002. 8. 21).

12) 2002년 6월말 현재 광역단체장 5명과 기초단체장 58명이 각종 부조리와 비리에 연루되어 수사를 받고 받았다

분권화정책이 시민적 복지와 딜레마의 정책상황에 직면할 가능성은 지방정부의 자율권 확보라는 가치와 시민의 권리신장이라는 가치의 상충성을 배제할 수 없다는데 있다. 특히 재정자주성 확보를 위한 독립세로서의 새로운 세목을 신설하는 것(지방분권특별법 제11조 제2항)은 시민의 납세저항과 충돌할 가능성이 있다. 또한 다수의 시민단체들이 지속적으로 요구하고 있는 주민감사청구 요건의 완화, 주민소환제의 도입, 납세자 또는 주민소송제의 도입 등 직접 통제장치의 도입을 논의하는 과정에서 관료의 이익과 시민의 요구도 갈등을 빚을 가능성이 있다.

3) 균형발전과 국가경쟁력

균형발전을 발전의 잠재력 또는 발전과실의 배분을 의미하는 것으로 볼 경우, 이슈화되고 있는 한국사회의 불균형문제 가운데 지역간 발전의 격차문제보다 소득계층간 경제적 격차의 문제가 훨씬 심각한 것으로 볼 수도 있다. 그러나 지방분권국민운동본부는 지역간 불균형 문제를 우리사회의 심각한 구조적 위기로 진단하고 있고, 노무현정부 역시 전자의 문제를 우선적인 정책문제로 설정하고 있다(성경룡, 2003).¹³⁾

여기서 먼저 상정되는 패러독스는 국가경쟁력의 제고와 균형발전의 양립 가능성 여하이다. 특히 정책선호집단과 정책배제집단 모두 국가경쟁력 제고를 명분으로 하고 있는데서 딜레마의 복잡성이 존재한다. 예컨대 수도권 규제완화가 외자유치의 촉진 등을 통해 집적의 이익을 추구함으로써 경쟁력을 제고시킬 것이라는 주장과 수도권이 전국 고용의 절반을 차지하고 있으나 지역총생산도 절반밖에 생산하지 못하고 있어 집적이익의 효과를 거두지 못하고 있다는 주장의 공존이 바로 그것이다(김원배, 2003: 77).

그러나 이 문제는 국가경쟁력의 의미 및 정책수단과 관련해서 판단할 문제이다. 즉 지난 세기 한국의 성장과정에서 보듯 자국 상품의 비교우위를 국가경쟁력으로 보고¹⁴⁾ 국가가 직접 정책수단을 동원할 경우는 통제된 불균형(controlled unbalance)이 경쟁력을 제고시키는 것이 될 것이다. 즉 불균형과 국가경쟁력은 패러독스의 관계에 있다고 볼 수 있다.

그러나 지역혁신체제의 강화에 의한 지역별 산업클러스터의 육성전략이 국가경쟁력을 강화시킬 것인가는 의문이다. 왜냐하면 상품의 경쟁력은 국가의 경쟁력 이전에 기업의 경쟁력이며, 기업이 지역별 클러스터로 유인될 이윤동기가 있느냐가 의문이고, 설령 유인이 가능해도 국제시장에서의 비교우위를 보장할 수는 없기 때문이다. 특히 한국의 경우 지역적으로 산업이나 기능적 특화가 존재하기는 하나 지역경제가 경기변동이나 외부와의 경쟁을 견딜 만큼 다양성을 확보하고 있다고 보기 어렵기 때문에(김원배, 2003: 81) 지역특화에 의한 균형발전전략이 국가경쟁력을 제고시킬 것이라는 보장이 없다. 현재의 시점에서 대기업의 생산라인 및 중소기업의 해외이전을 지역별 클러스터방식

(이재성, 2002). 일부 사례들을 보면, 00시는 재검토 판정을 무시하고 청사건립 등을 추진하여 수백억원을 집행한 후 재원부족으로 중단하여 이미 집행된 예산을 사장시킨 사례가 있고, 00시는 전문건설공사 중 64%를 업종별로 전문건설등록을 하지 않은 업체와 수의계약을 체결하여 공사를 시행하였고, 00시의 경우 토목공사를 하면서 4차레나 설계변경을 하여 사업비를 증액시켜 준 대가로 자치단체장이 뇌물을 받아 형사처벌을 받았고, 환경배출업소 과징금 부과를 업체와의 안면관계로 부과하지 않거나 축소하여 적용하는 경우 등이다.

13) 신용불량자가 400만명을 육박하고 있음에도 불구하고 '국토'의 불균형발전을 '국가'의 불균형발전으로 규정하고 특별법의 처리 및 그 후속조치를 서두르고 있는데서 국가정책기조가 사회정책이나 경제정책보다 공간정책에 우선하고 있음을 짐작케 한다.

14) 이에 대해 국가경쟁력을 성장이나 이윤과 같은 가시적 측면뿐만 아니라 지속성이나 삶의 질 나아가 공공서비스의 질까지 포함하여 파악하기도 한다(하혜수, 1997: 7; 차성덕, 1998: 189).

에 의한 특화산업 육성정책에 의해 저지시킬 수 있을 것이라는 기대는 순진한 낙관론에 불과할 수도 있다.

한편 지역특화는 지방정부, 지방대학, 지역언론 등의 협력으로 구성되는 지역혁신체제(RIS: Regional Innovation System)의 구축에 의한 내생적 발전(endogenous development)을 통해 균형발전을 추구하겠다는 것이 주요전략으로 되어 있다(성경룡, 2003: 9). 그러나 내생적 발전전략이 발전역량의 자기축적원리라는 입장에서 극히 바람직하지만, 재정력의 취약으로 인해 발전의욕이 약화된 지역에 대한 분권과 내생적 발전전략의 요구는 지방정부에게 충격을 줄 수도 있다. 또한 지방정부, 지역언론, 지방대학 등의 상호작용적 협력체제의 구축이 지역발전에 기여할 것이라는 기대는 '누가 무엇을 얻고 잃을 것인가'에 대한 계산식이 불분명하다.

따라서 '선택'에 의한 클러스터에 대해 국가경쟁력의 일차적 당사자인 기업의 무관심과 '집중'에 의한 지원을 기대하는 지역엘리트집단의 관심의 공존은 패러독스이다. 지역사회의 무관심 속에서 추진되고 있는 지역혁신체제 관련사업에 대한 지방대학의 비상한 관심 역시 얻을 자가 누구인가를 짐작케 하는 대목이다.

4) 신행정수도의 건설과 균형발전

일반적으로 지역문제의 성격은 지역간 소득·실업률의 격차, 인구 및 산업의 분포와 공간조직, 복지서비스의 차이 등으로 규정된다. 신정부가 이들 문제를 정책문제로 채택하고 제시한 전략의 하나가 신행정수도건설이다. 신행정수도건설정책의 패러독스는 지역간 불균형발전의 원인, 수도권에 대한 문제인식 등에 따라 방향과 이해관계를 달리할 수 있다.

우선 서울을 포함한 수도권에의 과도한 집중은 고도의 중앙집권체제에 그 원인이 있고, 따라서 공간적 과행성의 문제는 바로 수도권과 비수도권의 문제에 있다고 보는 입장이다. 지방분권국민운동은 물론 국가균형발전특별법 제2조 2에서 '지방'을 수도권 이외의 지역으로 규정하고 있는 노무현 정부의 입장이기도 하다.¹⁵⁾ 일단 이 입장에서는 어디든 수도권 이외의 지역에 신행정수도를 건설하면 국토의 균형발전을 달성할 것으로 기대한다.

한편 다른 입장은 지역간 발전의 격차는 소득계층간의 격차와 마찬가지로 정도의 차이는 있으나 산업화에 수반하는 일반적인 도시화현상이며, 지역간 불균형의 문제는 국토공간 전체의 차원에서 보아야 한다는 견해이다. 따라서 이 입장은 한국의 지역불균형문제를 수도권과 비수도권의 격차문제보다는 대도시와 중소도시 및 농촌지역의 격차문제로 인식하려 한다.¹⁶⁾

물론 어느 입장을 취하느냐에 따라 패러독스의 내용과 갈등의 방향도 다르다. 수도권의 자치단체장들은 행정수도 및 공공기관의 지방이전에 반대하고 있고, 행정수도 이전이 예정되고 있는 충청지역 자치단체장 및 국회의원들은 행정수도의 이전에 대한 기대가 크다.¹⁷⁾ 반면 후자의 입장에서는 낙후지역의 자치단체장 및 국회의원들은 행정수도이전에는 소극적이지만 공공기관의 이전에 대해서

15) 따라서 용어상 서울과 경기도는 지방분권특별법에서는 지방으로 취급되고 있지만, 국가균형발전특별법에서는 지방이 아니다.

16) 특히 이 입장은 면적 대비 인구나 시설을 기준으로 과밀지역과 과소지역을 구분할 경우 수도권과 비수도권의 격차보다도 서울을 포함한 광역시와 중소도시 및 농촌지역의 격차가 훨씬 심각하다는데 주목한다.

17) 국회에 제출된 '신행정수도의건설을위한특별조치법안'을 다루기 위해 4당 총무는 02.11.17 '신행정수도건설특위'의 설치를 합의하고, 그 설치안을 03.11.21 본회의에 부의하였으나 서울 경기 등 수도권 출신의원들의 반대로 부결되었다(반대의원은 한나라당 53명, 민주당 15명, 무소속 2명 등 70명). 한편 이에 대해 충청권 출신 한나라당 소속의원 13명은 특단의 조치가 없는 한 탈당을 하겠다고 반발하였다(조선일보, 2003.11.17, 11.21, 11.24).

는 적극적인 입장이다.¹⁸⁾

한편 행정수도의 이전이 균형발전을 가져올 것인가의 문제도 균형발전에 대한 문제인식과 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 즉 불균형문제를 수도권과 비수도권의 문제로 보고 신행정수도를 비수도권인 충청권에 입지시키면 수도권의 과밀문제 해결과 함께 균형발전에 간접적으로 기여할 것이라는 주장(강현수, 2003: 72)이 있는가 하면 수도권의 평면적 확산만을 가져올 것이라는 주장(김원배, 2003: 81)이 있을 수 있다.¹⁹⁾ 특히 후자는 경부축이 이미 기능적으로 연계된 결절지역으로 보는 입장이라고 할 수 있다.

4. 대안적 지방민주화운동의 모색

본래 3개특별법의 구체화를 위한 패러독스의 복잡성은 각각 어느 정도 정당성의 근거를 갖추고 있는 요구나 논리의 존재가 '3개' 이상이라는데 있다. 따라서 3개 정책이 가져오는 이해관계의 조합이 너무 복잡하다. 이미 신행정수도건설정책은 구체화 과정에서 숱한 논란을 빚고 있고, 다른 정책도 지방정부가 관련 조례를 제정하는 과정에서 딜레마의 상황에 빠질 우려를 배제할 수 없다.²⁰⁾

이처럼 패러독스 상황에 대한 우려가 제기되는 이유는 근본적으로 3대 특별법의 제정을 주도한 지방분권국민운동이 '시민사회의 참여가 결여된 지방의 운동'이었다는 내재적 한계에 기인한다고 볼 수 있다. 왜냐하면 운동의 주체가 이해관계를 달리하는 복잡한 '국민'으로 구성되었기 때문에 운동의 내용도 포괄성과 복잡성을 띠게 되었고, 내용의 복잡성은 요구나 논리의 상충성을 불가피하게 하기 때문이다. 여기서 저간 지방분권국민운동의 성격과 한계를 짚어봄으로써 지방민주화를 위한 향후의 방향을 탐색해보기로 한다.

첫째, 지방민주화운동은 지방자치의 본질에 적절한 운동을 지향해야 한다. 지방자치의 요체는 지방의 자기결정성과 결정에의 주민참여에 있다. 기존의 지방분권운동이 중앙으로부터의 자율성뿐만 아니라 지역균형발전, 특히 수도권문제까지 운동의 범위에 포함시킴으로써 가치의 다원성에 따른 패러독스의 상황을 초래하였다. 그러나 정부단위간의 관계를 전제로 하는 분권문제에서는 파리가 하나의 「꼬문」으로서 지방정부인 것처럼 서울특별시 및 경기도 역시 지방정부에 해당한다. 따라서 분권운동에서 서울과 경기도를 중앙으로 간주하고 지역간 불균형발전문제를 다루는 것은 온당치 않다. 만약 지역간 불균형문제나 수도권문제를 한국사회의 심각한 문제로 인식하고 있다면 분권이냐 지방민주화의 문제로 다를 것이 아니라 지역정책의 차원에서 다루어야 할 문제이다.

둘째, 중앙으로부터의 자율권 확보운동으로서의 지방민주화운동은 정부권한의 지방이전뿐만 아니라 지방정치적 자율성 담보를 위한 운동이 포함되어야 한다. 기존의 지방분권운동은 지방의 자율성이 정부권한의 중앙집중과 필연적 결합관계에 있다는 논리에 기초하고 있다. 그러나 지방의 자율성은 행정권한의 지방이양뿐만 아니라 지방정치적 자율성도 확보되어야 하며, 지방정치적 자율성은

18) 강원도 18개 시·군의원협의회가 2003.11.10 특별3법의 제정을 촉구하는 선언문을 채택하면서 '행정수도의건설을위한특별조치법안'의 제정을 제외시키는 한편, 역차별을 이유로 '국가균형발전특별법안'의 제정을 반대하는 수도권지역에 대해 소아적 발상임을 지적하고 있는데서 패러독스의 복잡성을 짐작케 한다.

19) 행정수도의 이전을 수도권에 대한 역차별이라고 주장하는 수도권 농촌지역은 국토공간의 불균형을 도시지역과 농촌지역의 문제로 보는 입장으로 간주할 수 있을 것이다.

20) 최근 각 지방정부가 주민투표법의 위임에 따른 조례의 제정과정에서 주민투표대상 및 청구요건 등을 제한하려는 움직임을 보이자 지방분권국민운동은 각 지방자치단체장 및 지방의회에 그 완화를 촉구하고 있다.

지방의 정치구조가 중앙권력의 지배로부터 독자성을 지녀야 한다. 현실의 지방정치에서 지역주의에 기반하는 중앙정당에 의한 지역할거적 투표행태가 반복되고 있고, 지역분할적 투표가 1당이 자치단체장과 지방의회를 독점하는 지방정치구조에서 지방의 자율이나 민주화는 구두선에 불과할 수도 있다. 이와 같이 중앙정당이 독점하는 지방정치구조에서는 통제기재의 작동이 불가능하고 지방민주화를 기대할 수 없다. 따라서 지방민주화운동에는 중앙정당의 지배구조를 재생산하는 지역주의 극복운동이 포함되어야 한다.

셋째, 지방민주화운동은 시민의 권리신장과 지방정부의 책임성 확보운동이 되어야 한다. 지방분권운동은 중앙정부권한의 포괄적 위임, 지방정부의 자주재정권 보장 등 행정권한의 정부간 이동에 편향된 나머지 지방정부의 책임성을 담보하는 장치에는 상대적으로 소홀한 감이 있다. 그러나 현실자치에서 표출되는 지방정부의 반시민적·반복지적 결정과 지방자치단체장의 전횡과 비리를 방지할 수 있는 제도적 장치의 확보가 없이는 지방의 민주화를 기대하기 힘들 것이다. 따라서 지방민주화운동은 중앙을 향한 운동에 한정하는 것이 아니라 지방정부에 대한 시민의 운동으로 인식할 필요가 있다. 이를 위해서는 주민소환 및 주민소송제의 도입, 내부고발자 보호제도의 강화 등에 초점을 두으로써 주민의 권리신장운동이 되어야 할 것이다. 한편 지방자치단체장의 전횡을 방지하기 위해서는 지방의회 사무직 인사권의 지방의회의장에의 이양, 지방인사위원회의 독립성 보장, 지방정부회계에 대한 외부감사제도의 도입 등도 필요할 것이다.

넷째, 지방민주화운동의 주체는 시민단체가 되어야 하고, 운동의 연대는 시민단체간의 연대가 되어야 한다. 기존 지방분권국민운동은 시민단체뿐만 아니라 지식인, 언론인, 지방자치단체, 지방의회 등 지역의 각계각층이 동참하는 연대운동을 주장하고 있다(성경룡, 2002; 안성호, 2002). 그러나 실제로 지방분권국민운동에 참여한 시민단체는 각 지역의 경제정의실천연합이 주류를 이루었고, 대부분의 시민단체는 적극적으로 참여하지 않았다.²¹⁾ 오히려 지방의 일부 교수와 지식인이 지방자치단체장과 긴밀한 협력관계를 유지하면서 활동하였기 때문에 지방의 시민운동이라기 보다는 지방 지배 집단운동의 성격이 강했다. 이와 같은 운동구성주체의 복잡성 때문에 중앙권한의 지방이양에서부터 지방언론의 육성에 이르기까지 표방하는 의제가 나열적이었고, 의제간 맥락성도 결여될 수밖에 없었다.

다섯째, 지방민주화운동을 주도하는 시민단체는 공익가치를 추수하는 자생적 단체가 되어야 한다. 이는 운동의 과실이 최종적으로 시민사회에 귀속되어야 한다는 당위성과 관련된다. 이른바 지역혁신체제를 구성하는 지방의 지식인, 지방자치단체, 지방언론 등이 사실상 지방정치의 상생적 동조집단을 형성하고²²⁾ 있는 현실자치에서는 운동열매의 시민사회 귀속을 기대하기 힘들 것이다. 지방대학의 비상한 관심 속에 추진되고 있는 이른바 '누리사업'에 대한 시민사회의 무관심은 '선택'에 의해 '집중'되고 있는 사업비의 최종 귀속이 누구인가를 시사해주고 있다.

한편 공익을 추구하는 자생적 시민단체에 의한 운동은 지방민주화운동의 활성화 자체를 위해서도 필요하다. 왜냐하면 운동의 성과가 저소득층나 환경보호 등 주민의 삶의 질 향상에 배분될 것이라는 계산식이 분명해야만 다양한 시민단체의 참여와 그 연대를 기대할 수 있기 때문이다.

21) 강원도에 등록된 167개 비영리단체(시민운동단체 32단체, 환경단체 49단체 포함) 가운데 지방분권국민운동 강원본부에 참여한 단체는 춘천경실련과 강릉경실련뿐이었으며, 특히 환경단체가 참여한 예는 거의 없었다.

22) 흔히 지방 지식인과 자치단체장의 관계는 지방선거과정에서 특정 후보에 대한 음성적 지원(?)과 그 대가로 받는 용역과제, 지방언론과 지방자치단체장의 관계는 계도지 배포 및 인쇄물의 수탁과 시·도·군정에 대한 통제기능의 포기가 서로 교환되면서 형성되는 경우가 많다.

5. 맺음말

지방분권운동이 풀어야 할 과제는 크게 세 가지로 요약된다. 첫째는 지방과 지역을 같은 개념으로 보는 사실의 착오, 둘째는 기대했던 시민사회의 폭넓은 동조화의 실패, 셋째는 운동의 열매를 직접 채취하려는 의도 등이 바로 그것이다. 그래서 패러독스 상황이 존재하고, 일부는 딜레마의 정책 상황에 직면하고 있다.

따라서 딜레마 상황의 극복은 물론 대안적 지방민주화도 이 세 가지 과제에 대한 해법에서 찾아야 할 것이다. 무엇보다도 분권운동은 중앙-지방간 권력과 권한의 문제로 보아야지 균형발전문제를 섞어서 다루지 말아야 한다. 그래야만 분권운동의 범지방적 연대가 가능하고, 수도권과 비수도권의 갈등해소도 기대할 수 있다.

분권과 분산을 별개의 문제로 간주할 때, 불균형발전의 원인, 문제의식, 처방 등은 달라질 수 있다. 지역간 불균형은 산업사회에서 합리적인 개인이나 기업의 자유로운 이동이나 입지에 따른 도시화현상의 당연한 귀결이다. 따라서 지역간 불균형의 문제는 통계수치상으로 수도권과 비수도권의 격차보다는 대도시와 중소도시 및 농촌지역의 격차가 더욱 심각하다. 다만 한국의 지역간 불균형의 정도가 심각한 원인은 역설적으로 시장경제를 압도하는 반사회적 정부개입에 있는 것으로 볼 수도 있다. 즉 극도의 역진적 재산과세와 외부효과를 내부화 시키지 못하는 공공서비스공급이 '공짜 소득'을 부풀려주고 항구적인 무임승차(free-rides)를 가능케 한 결과로 보아야 한다. 따라서 누진과제는 고사하고 최소한 담보가치에 비례하는 재산과세와 함께 편익과 비용을 교환하는 시장의 '룰'에 의했더라도 대도시의 집중은 적어도 지금보다는 완화되었을 것이다.

따라서 지역간 불균형에 대한 처방도 우선은 재산가치에 상응하는 과세와 비용-편익의 균형을 위한 정책에서 찾는 것이 시장의 원리에 합치된다. 미국 대부분의 주에서 채택하고 개발업자 비용부담제도(development exactions)나 '성장한 만큼 지불'(pay as you growth)한다는 원칙의 확립을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 만약 정부개입에 의한 균형정책이 필요하다면, 고소득층의 소득창출 행위 억제보다 저소득층의 소득증대정책이 복지의 관념이나 윤리적 측면에서 바람직한 것처럼 대도시의 억제정책보다는 저개발지역의 지원정책에서 해법을 찾아야 갈등의 딜레마 상황을 극복할 수 있다. 영국의 지역고용프리미엄(REP)이나 프랑스의 지역개발보조금(PAT), 또는 낙후된 정도에 따라 차등적 지원을 하였던 프랑스의 SDAs, DAs, IAs 등에서 시사점을 찾을 수도 있다.

한편 분권운동이 국민의 운동에서 시민의 운동으로 승화되기 위해서는 그 역사성을 민주화운동에서 찾아야 할 것이다. 즉 선거문화를 정착시킨 1980년대 중반 민주화운동 때문에 그나마 지방자치의 부활이 가능했던 것이고, 분권운동도 그 연장선상에서 이해되어야 민주화운동의 성격을 부여받을 수 있다.

또한 지방민주화운동은 중앙권력에 대한 지방의 저항운동인 동시에 지방권력에 대한 시민의 권리운동이 되어야 한다. 그래야만 결코 균질적이 아닌 시민사회의 동조화가 가능하고 다양한 시민단체의 참여를 기대할 수 있다. 분권과 자치의 패러독스 상황은 결코 천사가 아닌 판료의 이익과 시민의 이익이 양립할 것이라는 기대에서 예상되었고, 딜레마 상황의 예방은 바로 그 분리에서 찾아야 할 것이다.

지방의 엘리트 및 지식인이 시동을 걸고 주도했던 지방분권운동은 그 불가피성과 내재적 한계라는 양면성을 지녔다. 선거전략으로 이용코자 하는 착상과 특별법의 제정을 이끈 지략은 지식인만에 의해서만 가능했고, 대통령은 물론 지방자치단체장과 교감하면서 탄압을 받지 않는 운동을 할 수 있었던 것도 지식인이었다. 어찌되었든 자축할만한 성과를 거두었기 때문에 대중성의 결여라는 내

재적 한계 자체는 문제가 아닐 수도 있다. 그러나 권한이양이나 주민참정 등 분권화를 위한 핵심적인 조치들이 지지부진한 가운데 지역혁신체제의 실천사업이 우선적으로 집행되고 있는 것은 문제가 아닐 수 없다. 왜냐하면 운동도 지식인이 주도했고, 지역혁신사업의 '선택'도 지식이 하고, '집중'에 의해 배분되는 자원의 직접 수혜자 역시 지식인이기 때문이다. 그 열매가 지역사회에 귀착될 것이라는 것은 의제에 불과하다. 바로 여기서 혁신사업의 선택과 시민의 권리신장의 딜레마 상황이 예상된다. 해법은 시민참정제도의 확충→분권화 조치→지역혁신사업의 선택 순으로 정책집행의 우선순위를 결정하고, 지역혁신사업의 선택에 시민단체의 참여를 보장하는데 있다.

참고문헌

- 강운호(2000). “지방자치의 실시가 지방정부의 사회복지지출에 미친 영향”, 한국행정학회 2000년 하계학술대회 발표논문집, 299~313.
- 강현수(2003). “지역균형발전과 신행정수도 건설: 지역균형발전을 위한 신행정수도의 역할과 한계”, 중앙일보, 새정부의 국가균형발전정책세미나 자료집.
- 김원동(2002), “지방분권운동의 추진원칙과 과제”, 강원대 지역개발연구소, 「지역개발연구」 10; 99~114.
- 김원배(2003). “균형발전과 국가경쟁력: 접점을 찾기 위한 초보적 모색”, 국토연구원, 「국토」 264: 77~88.
- 김종길(2001). “패러독스의 도전과 정책과정에서의 패러독스 활용전략: 동강댐 건설을 둘러싼 논란을 중심으로”, 한국사회학회, 「한국사회학」 35(3): 83~108.
- 김태일(1998). “지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향: 서울시 자치구를 중심으로”, 「한국정책학보」 7(1): 317~338.
- 김형기(2002), “지방분권 개혁의 기본방향”, 「지방행정」 2003년 7월호.
- 성경륜(2003). “국가균형발전의 과제와 전략”, 한국지방분권아카데미 개원기념 세미나 발제문.
- 이승중(1999). “지방자치의 새로운 이해와 장기적 발전방향”, 한국지방행정연구원, 「지방행정연구」 13(2): 145~168.
- 이재성(2002), “지방재정 개혁 -재정낭비 및 부조리 사례 -, 한국지방자치학회, 「2002년 하계학술발표 및 제11회 한·일 지방자치 국제세미나 발표 논문집」, 467-484.
- 이종범 외(1991). “정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성”, 한국행정학회, 「한국행정학회보」 25(4): 3~22.
- 중앙이양추진위원회(2003). 중앙행정권한의 지방이양추진 현황 및 향후과제.
- 차성덕(1998). “국가경쟁력 제고를 위한 지방정부간 협조체제 구축에 관한 연구”, 서울행정학회, 「한국사회와 행정연구」 9(1): 187~214.
- 최정호·정종필(2000). “한국의 재정분권화와 지역경제성장에 관한 실증분석”, 한국국민경제학회, 「경제학논집」 9(1): 105-125.
- 하혜수(1997). “국가경쟁력과 중앙-지방관계: 중앙통제방식의 전환”, 「경기연구」 2: 3~27.
- 홍준현(2001). “지방분권화와 지역격차의 상관관계”, 「한국지방자치학회보」 33(1): 161-178.
- Quinn, R. E. and K. S. Camerron (eds.)(1988). *Paradox and Transformation: Toward a Theory of Change in Organization and Management*, Cambridge: Ballinger and Publishing Company.

글로벌리제이션(globalization)과 참여 민주주의(Participative Democracy)의 확산

이정옥(대구 가톨릭대 사회학)

1. 왜 지금 이 시기 참여 민주주의인가?

타는 듯한 목마름으로 민주화를 외치던 것이 엇그제 같은데, 지금 우리 사회에는 주민소환제를 비롯 직접 민주주의를 요구하는 소리들이 들리고 있다. 우리 사회가 그만큼 성숙하고 있는 것일까, 아니면 전지구적인 시대 흐름에서 예외적인 존재는 아무도 없다는 철칙이 우리 사회에도 그대로 적용되고 있어서 그런 것일까?

얼마 전까지만 해도 듣도 보도 못했던 먼 나라 작은 도시 포르토 알레그레가 이제는 직접 민주주의의 성지처럼 사람들 입에 오르내리기 시작한지 이미 오래이고, 다국적 기업들의 세계화 포럼, 다보스 포럼에 대항하기 위한 포르토 알레그레 포럼에 우리나라의 시민사회 일꾼들이 긴긴 비행시간도 마다하지 않고 해마다 다수 참석하고 있는 것도 우연이 아닐 것이다.

‘또 다른 세계도 가능하다’는 깃발 아래에 세계 각국 진보적인 지식인과 시민단체 대표, 노동조합과 농민단체, 시민단체 일꾼들이 포르토 알레그레에 몰려들고 그래서 포르토 알레그레 포럼이 형성된 것 자체가 시대 변화와 시대의 요구가 무엇인지를 우리에게 알려준다. 포르토 알레그레는 참여 민주주의가 꽃을 피우고 있는 곳이다. 이곳에서 자본만에 의한 세계화에 반대하고 인간 존재의 무게를 한껏 높이고자 하는 세계사회포럼이 열리게 된 것도 이 때문일 것이다.

참여민주주의 또는 직접 민주주의가 지금까지 없었던 것은 아니다. 단지 대의 민주주의 또는 의회 민주주의에 가려 희미하게 점멸하고 있었을 따름이었다. 이 희미하게 점멸하던 참여민주주의의 빛이 밝고 크게 켜지면서 21세기 들어 역사 무대의 전면으로 스포트 라이트를 비추게 되는 데에는 반드시 그만한 까닭이 있을 터인데 그것이 무엇이며, 참여 민주주의를 논의의 단계가 아니라 구체적으로 실천으로 옮기고 있는 브라질의 포르토 알레그레, 아르헨티나의 캄포 데 헤레라, 인도의 케랄라에서는 무슨 일이 전개되고 있고, 이런 것들이 우리 시대에 던지는 함의는 무엇이며, 직접민주주의의 가능성과 한계 그리고 우리 사회에 몰고 올 파장의 크기는 어떤 것인지, 참여 민주주의 교육에 대해 알아보고자 하는 것이 이 글의 의도이다.

한마디로 고대 그리스 도시국가 아테네의 직접 민주주의가 산업화와 근대 국민국가의 시대를 거쳐 탈산업화와 정보화 그리고 근대 국민국가의 국경이 무너지는 세계화가 전개되는 21세기 개막과 더불어 역사의 잿더미에서 다시 태어나고 있는 것은 도대체 무엇 때문이며, 무엇을 직접 민주주의라고 하는 것일까?

직접 민주주의 또는 참여 민주주의에 대한 논의는 권력과 부의 불공평한 배분이 어떤 식으로 사람들의 일상생활에 영향을 미치며, 어떤 식으로 이런 것들이 의사결정과정에 작용하는가에 대한 논의이다. 동시에 참여 민주주의는 의사결정권이 소수의 손아귀에 쥐어져서는 안되고 보다 더 공평하게 모든 시민들에게 배분되어야 하며 그래서 시민 모두가 자기들이 몸담고 살고 있는 사회집단에 영향력을 행사할 수 있는 기회를 갖는다는 것을 뜻한다. 권력의 보다 더 공평한 배분, 정치과정의

보다 더 철저한 민주화가 참여 민주주의의 관심사인 것이다.

다른 말로 하면 의회민주주의 제도 아래에서 우리의 대표들이 관료와 로비스트 그룹, 이익단체, 정치자금 기탁자, 거대 기업, 그밖의 여러가지 비민주적인 조직체들에 불모로 잡혀 시민들의 목소리가 사라지고 있는 것을 더 이상 참지 못하겠다고 나선 것이 참여 민주주의이다. 지금의 민주주의는 때에 따라 민주주의의 진정한 기본 원칙과는 아주 다르게 작동하는 경우가 적지 않다. 정당들의 정치 권력이 민주주의의 기본 원칙들을 사취하고 민주적인 토론이 이데올로기 대결장으로 바뀌고 있는 것이다. 그래서 끊임없이 변하는 한 사회가 제기하는 갖가지 문제들에 대해 해결책을 함께 모색하기보다는 상대방의 의견에는 무조건 반대를 하고 그 가운데에서 알게 모르게 정치적인 무관심과 기권이 늘고 다른 한편으로는 호전적인 일부 당파들이 판을 치게 된다. 대의제를 내세우나 실제로는 민주주의가 실종되고 있는 것이다. 더군다나 대의제 정부는 최악의 경우 수십년 또는 한세기에 걸쳐 우리들이 쌓아올린 민주주의의 성과들을 국내외의 비민주적인 세력들에 팔아넘기는 경우도 없지 않은 것이다. 그래서 자기 자신들의 사회적 정치적 운명을 스스로 지배할 수 있는 도구를 시민들 손에 도로 쥐어주고자 하는 것이 바로 참여 민주주의이다. 극장에서처럼 듣고 보기만 하고 아무것도 말할 수 없는 이른바 '무대 민주주의'(spectacle democracy)는 진정한 의미에서의 민주주의가 아니다라는 새로운 시대인식이 참여 민주주의에 대한 논의를 확산시키고 있다.

지금 시대는 세계화의 시대이다. 세계화와 함께 국가가 시장에 포위당해 국가는 갈수록 왜소해지고 시장은 갈수록 거대해지고 있다. 국가는 국경을 넘지 못하고 있는 반면에 시장은 국경을 넘어 세계시장이 하나로 통합이 되고 있는 것이다. 국민국가가 거대한 세계시장에 노출되고 세계시장의 힘에 밀리면서 국민국가 안의 지역 공동체가 스스로 생존의 길을 찾아 국민국가의 대의 민주제에서 참여 민주제로 방향을 선회하기 시작하고 있는 것이다.

다보스 포럼이 부의 집중, 빈곤의 전지구화, 부패와 소비문화의 제도화를 대표하고 있다면 포르토 알레그레 포럼은 인간과 자연이 관심의 초점이 될, 또 다른 세계가 가능하다는 희망을 대표하고 있다. 그래서 포르토 알레그레는 대의제 민주주의 엘리트들의 비민주적인 태도에 도전하고 있다. 포르토 알레그레는 금융 패권주의, 민족문화 파괴, 지식과 정보, 언론의 독점, 환경오염, 다국적 기업과 그들의 비민주적인 정책에 따른 보통 사람들의 삶의 질의 저하에 저항한다.

포르토 알레그레는 주민이 시정에 직접 참여해서 시장과 시의원, 시민이 시 예산을 함께 세우고, 예산 집행 순위를 함께 결정하는 참여 민주주의의 도시이다. 포르토 알레그레가 세계화에 반대하는 세계 최초의 민간 정상회담의 장소로 선정되고 잇달아 포르토 알레그레 포럼이 결성된 것도 이 때문이다. 포르토 알레그레와 같은 참여 민주주의의 경험들은 자유 시장경제의 전지구적 자기 확대라고 할 세계화에 대한 대안이 가능한 것임을 보여준다. 금융과 투자자들의 요구보다는 사람과 환경이 먼저인 것이다. 사람과 환경을 다른 모든 것들에 앞세우고 있는 것이 참여 민주제이다. 그래서 세계화는 한편에서는 국민국가의 무장해제와 세계시장 통합을, 다른 한편에서는 여기에 반대하는 지역 공동체 단위에서의 참여 민주제를 역사 무대의 전면으로 이끌어내고 있는 것이다.

참여 민주주의는 현 정치 시스템 안에서는 보지 못하는 새로운 형의 시민의 출현을 뜻한다. 책임과 권한을 함께 지는 사람, 그들 도시의 삶에 관심을 갖는 사람, 의사결정과정에 참여하고자 하는 사람이 새로운 형의 시민이다. 그들은 그들이 결정한 것을 실천하는 데에 있어서는 그들의 대표에게 일정 사항을 위임한다. 그러나 어떤 경우든 어느 한 개인이 그들의 결정을 도둑질해가는 것을 허용하지 않는다. 여기서 참여 민주주의는 새로운 개념의 민주주의인 셈이다. 시장경제와 계획경제

를 뛰어넘는 경제적 민주주의, 직접적인 정치 민주주의, 인간을 역사의 객체가 아닌 주체로 받아들이는 사회적인 민주주의가 참여 민주주의인 것이다.

이 모든 것을 위해 민주적인 토론이 필요하다. 민주적인 시민 토론은 제안과 알림, 토론과 결정의 단계를 거친다. 모든 시민은 그 자신이 관심을 두고 있는 문제를 토론 주제로 제안할 권한을 가져야 한다. 그리고 사회는 그가 제안한 주제를 다른 시민들에게 알리고 그 내용을 숙지시킬 의무를 져야 하며 동시에 제안자는 자기 제안에 대한 다른 시민들의 역제안을 알아야 한다. 토론 그것은 서로 다른 관점을 아는 것이며, 서로 다른 의견을 두고 갑론을박하는 것이고, 서로 다른 의견을 존중하는 것이다. 토론이 끝나면 투표에 들어간다. 투표는 대표를 선출하기 위한 것이 아니라 지금까지 그들이 토론한 것 중 어느 하나를 직접 선택하기 위한 것이다. 이 모든 과정에 요청되는 것이 참여와 자결권, 권력의 나뉘어짐과 평등, 배제가 아닌 포용, 독립된 목소리와 참여자 모두의 필요성을 염두에 두는 유연한 태도이다.

2. 참여 민주주의 경험

O. 캄포 데 헤레라(Campo de Herera, 아르헨티나)

아르헨티나 북부 투쿠만 주 수도 산 미구엘에서 35km 떨어진 이 작은 농촌에는 경찰도 시장도 세금도 교회도 없다. 그리고 어떤 지도에도 이 마을이 나와 있지 않다. 이 마을을 찾아가려면 사람들에게 길을 물어갈 수밖에 없다. 마을 입구에 들어서면 흔히 있는 아르헨티나의 보통 마을과 다름없다. 군데군데 헤어진 아스팔트길과 길 가의 작은 집들, 자전거를 타고 가는 사람들과 강아지의 모습이 그러하다. 가끔 가다 오토바이가 마을 전체의 고요를 깨고 달려간다.

루이스라는 이름의 마을 노인이 인사를 하며 안내를 자청한다. 그리고는 이렇게 조용하고 외딴 마을에 무엇 때문에 스페인과 독일, 이스라엘과 미국 학자들이 자주 들리는가를 설명해준다.

“이 마을은 아르헨티나의 다른 마을들과 달라요. 여기에는 문맹자도 없고, 영양실조에 걸린 사람도 없으며, 폭력도 없고 세금도 없어요. 마을 사람 모두가 안정된 직업을 갖고 있어요. 전에는 실업자 천지였어요. 마을 사람들이 뜻을 모아 협동조합운동을 벌이고부터 이렇게 달라진 것이지요. 정말 신의 축복과 같은 것이었습니다.”

30년 전만 해도 이 마을은 설탕공장 사탕수수 밭 노동자들의 숙박지였다. 전기와 가스, 수도물도 없었다. 일은 고되고 봉급은 얼마 되지 않았다. 아이들까지 공장과 농장에서 일했다. 물론 그들은 입을 줄도 쓸 줄도 몰랐다. 더군다나 1967년 나라 전체의 불황의 여파로 설탕공장이 문을 닫았다. 마을 사람들은 이른바 퇴직금이라는 것을 받았으나 얼마 안되어 다 써버리고 말았다. 이때 이들에게 나타난 것이 아르헨티나 국립농업연구소(INTA) 엔지니어 호베르토 페르난데스 데 올리바리였다. 그의 권고를 받아들여 마을 사람들은 협동조합을 세웠다. 일자리를 잃은 마을 사람 300명 중 118명이 여기에 아껴 쓰며 모아두었던 얼마 안되는 돈을 내놓았다. 이것이 그들의 운명을 바꾸어놓았다.

무엇을 해야할지 몰라 허둥대던 사람들이 보다 효율적으로 경쟁력있게 운영되는 기업에서 일할 수 있게 된 것이다. 그들은 연간 300일 이상 일하고 정당한 임금을 받았다. 젊은이들의 농촌 이탈도 점점 줄어들고, 마을에 꽃이 피기 시작한 것이다. 이때까지만 해도 그들은 그들의 노동과 땅, 그들이 생산한 것들의 주인이라는 것을 믿지 못했다. 곧 전기와 수도가 들어오고 초가집이 벽돌집으로 바뀌었으며, 전기공과 트랙터 운전자, 벽돌공을 양성하기 위한 직업학교가 들어섰다.

마을 공동체의 규약은 단순하고 엄격하다. 아이들을 학교에 보내지 않거나 일터와 공공 장소에서

소란을 피우는 자는 공동체에서 쫓겨난다는 것 하나 뿐이다. 캄포 데 헤레라 주민들은 경찰을 없애기로 했다. 왜? 경찰이란 하는 일 없이 팔짱을 끼고 길거리를 돌아다니는 존재로 밖에 보이지 않았기 때문이다. 지금 이들은 경찰이 하던 일을 자치적으로 스스로 하고 있다.

“여기에는 도둑이 없어요. 아주 조용하지요. 밤에 대문을 닫기는 하지만 빗장은 그냥 열어둬요. 마을 주민 중 누가 술에 취해 소란을 피우면 한달간 일터로 나오지 못하게 하는 벌칙을 정해두고 있거든요. 마을 공동체에서 쫓겨나는 것을 좋아하는 사람은 아무도 없기 때문에 모두 행실을 반듯하게 해요.”

마을 주민 후안 파블로 레에스의 이야기이다. 더욱 놀라운 것은 이 마을 주민들의 교육열이다. 협동조합이 들어설 때만 해도 전체 주민의 2%만 읽고 쓸 줄을 알았다. 그리고 가난에 따른 갖가지 병에 시달리고 있었다.

“이 모든 것이 첫 몇 해 사이에 달라졌어요. 정말 이제 우리는 야만에서 문명으로 탈바꿈을 한 셈이에요. 이제 우리는 지난날의 우리가 아니에요. 아마 아르헨티나 어느 지역보다 여기가 살기가 좋을 것입니다. 오늘이 있게 한 우리 부모님들이 고마워요.”

첫새벽 반쯤은 졸면서 시간에 맞춰 일터로 달려가는 마을 주민들의 자전거 행렬이 길게 꼬리를 문다. 게으른 자가 이 마을에서 설 땅은 없는 것이다. 조합은 생산품의 대부분을 큰 식품 가공회사에 납품을 한다. 그리고 INTA에 기술자문을 구하면서 아르헨티나 북부지역 특산물인 사탕과자를 제조하기도 한다. 사탕수수에 이어 최근에는 감귤재배에도 손을 대고 있는데 첫해 수확이 좋다.

그러나 캄포 데 헤레라의 최대 재산은 진정한 민주정신이다. 조합 지도부는 12명의 운영위원들로 구성되어 있다. 이 마을 모든 주민들이 선거에 참여하여 운영위원을 뽑기도 하고 뽑히기도 한다. 이렇게 해서 뽑힌 운영위원들이 마을 전체의 행정을 책임진다. 시장이 따로 없고, 운영위원이라고 해서 닫힌 공간에서 그들만의 회의를 하는 것이 아니다. 마을 사람 모두가 참여해서 자신들의 의견을 개진하고 토론을 한다. 참여민주주의의 꽃이 피고 있는 것이다. 마을 회계 책임자인 이 마을 초등학교 휴고 멘노르크 선생님의 말을 들어보자.

“우리는 결코 부자가 아니에요. 굳이 말한다면 편안하게 사는 가난한 기업농이라고 할까요. 그러나 캄포 데 헤레라는 지구 위에서 가장 부자 조합의 하나일 것임은 틀림없을 것입니다.”

그의 말 그대로 캄포 데 헤레라에는 안락한 집과 수돗물, 쓰레기 소각장, 완전한 의료 보호, 신선한 야채, 안정된 직장, 편리한 대중교통, 퇴직연금이 있는 반면 세금도 시장도 경찰도 교회와 신부도 없다. 캄포 데 헤레라는 물론 낙원은 아니다. 그러나 낙원과 같은 공기가 감돌고 있는 곳이다. (Weekly SOL 제3호에서)

O. 포르토 알레그레(Porto Alegre, 브라질)

인구 130만명의 브라질 최남단 리오그란데두술주(州) 주도(州都)로 1989년 이후 참여 민주주의를 행하고 있다. 이곳의 참여 민주주의가 놀랄만한 결과를 가져오자 포르토 알레그레형 참여 민주주의를 도입하기 시작한 도시가 브라질 안에서만도 70여개에 이르고 남미 대륙 전체에는 100여개에 이른다. 포르토 알레그레가 주민 참여의 21세기형 직접민주주의의 메카처럼 되고 있는 것이다. 좌파 노동당(PT) 출신의 룰라 브라질 대통령도 포르토 알레그레형 참여 민주주의의 전국적인 실현을 대선 공약으로 내세웠다.

사실 포르토 알레그레의 참여민주주의는 PT의 작품이다. 1988년 PT의 올리비오 두트라 후보가 시장선거에서 승리함으로써 참여 민주주의의 단초가 열렸던 것이다. 가난한 자나 부자나, 배운 자나

배우지 못한 자나 똑같이 열린 장소에서 열린 토론을 하고, 이를 통해 시의 수입과 지출을 통제하고 시 예산 편성과 집행에 직접 개입하고 있는 것이 참여 민주주의의 중심 내용이다. 이를 포르토 알레그레 주민들은 '참여 예산제'(OP, Orcamento Participativo)라고 부르고 있다. 포르토 알레그레는 1988년 투드라 시장 이후 지금까지 계속 노동당이 장악하고 있다. 아르헨티나와 우루과이와 국경을 맞대고 있는 포르토 알레그레는 말하자면 브라질 노동당 세력의 주요 남부 거점으로 여기서 남미 대륙 전체로 참여 민주주의의 새로운 정치실험을 전파하고 있는 것이다.

1988년 이전의 포르토 알레그레는 브라질의 다른 지방 도시와 별다른 점이 없었다. 농촌에서 밀려오는 이농 대열, 날로 늘어나는 빈민가 안의 판자집들, 상하수도 시설이 전혀 되어 있지 않은 도시 변두리 길들은 비만 오면 진흙탕이 되고 전기가 제대로 들어오는 집은 얼마 되지 않았다. 그런가 하면 도시 한가운데에 공원 지대에는 호화스러운 고급 주택 단지가 펼쳐져 있었다. 라틴 아메리카의 전형적인 부의 집중과 엄청난 빈부격차가 이곳이라고 해서 예외가 아니었던 것이고, 세율이 높았는데도 시 재정은 만성적인 적자에 시달리고 있었다. 시민을 위해 돈을 제대로 쓰지 않고 있었던 것이다.

빈민가와 고급 주택단지가 그러한 것처럼 관료사회와 시민사회 사이에도 넘기 어려운 장벽이 쌓여져 있었고, 민주주의라고 하지만 포르토 알레그레 주민들에게는 그들의 대표를 선출하는 투표날 하룻만이 민주주의 날이었을 따름이다. 그리고 지역 사회의 정치가들과 시민들 사에는 투표와 이권을 주고받는 오래된 관행이 뿌리깊게 내려져 있었고, 미래에의 희망과 능동성 대신 침체와 소외, 냉소와 피동성이 주민들 사이에 널리 퍼져 있었다.

여기에 개혁의 첫걸음을 내디딘 것이 올리비오 투드라 시장의 노동당팀이다. 오랫동안 우파 지지 포르토 알레그레 지방선거에서 노동당이 승리를 거둔 것은 여러 가지 의미로 축하할만한 일이었다. 그러나 투드라팀은 승리의 축제를 벌이지 않았을 뿐더러 잘못을 언론에 돌리지도 않았고, 적을 만들어 적을 공격함으로써 민중을 선동하려고도 하지 않았다. 투드라 시장팀이 시정 장악과 함께 첫 번째로 한 것이 강력한 조세개혁이었다. 그리고 도심 빈민가 재개발에 들어갔는데 지난날 같았으면 불도저와 개로 빈민들을 내쫓고 그 자리에 주상 복합의 호화판 고층 빌딩을 건설할 텐데 투드라는 그곳에 살던 주민들을 위한 주거공간으로 도시를 재개발했다. 거리를 두고 구경꾼으로 머물러 있던 주민들이 투드라의 참여민주주의 실험에 가슴을 열고 다가오기 시작한 것도 이때부터이다.

포르토 알레그레 참여 민주주의의 핵심은 OP이다. OP는 이렇게 구성되어 작동하고 있다. 연간 2차례에 걸쳐 시민 모두가 참여하는 대규모 시민 토론회가 열린다. 시 예산과 예산 집행 순위가 결정되는 것도 이 자리에서다. 시민 전체가 참여하는 대토론회 아래에 16개 구역회의와 교통 운수, 경제개발과 조세, 도시계획과 개발, 건강과 사회보장, 교육 문화, 여가생활의 5개 주제로 나뉘어져 있는 시민포럼이 있다. 그리고 마을 광장과 길거리에서 열리는 공개 토론회가 있다. 토론회와 포럼에의 참석은 포르토 알레그레 시민들의 권리이자 의무이다. 예산문제는 전문성을 필요로 하는 토론주제이다. 따라서 토론회 개최에 앞서 교육수준이 낮은 주민들을 위한 워크숍이 따로 열린다. 그러나 이것도 초기 단계에서의 일이고 지금은 주민의 85% 이상이 OP에 대해 잘 알고 있고, 80% 이상이 어떤 형태로든 시민토론회에 참여하고 있다. 또 OP의 세부절차와 준비사항 등 자세하게 적은 30페이지 짜리의 지침서를 시민 모두가 소지하고 있다.

OP는 대충 다음과 같은 스케줄에 따라 전개된다.

* 3-4월: 전년도 결정된 사항들이 어떻게 실행되고 있으며, 금년도 투자 계획에는 어떤 것이 있는가에 대한 토론. 이어서 투자 분야별 시민 소위원회회를 구성. 임기 1년이고 한차례 중임이 가능. 위원 수는 30명. 이들은 물론 무보수의 자원 봉사자들이다. 유급의 시의회 의원들이 OP 위원들에 대해

조심을 하는 것도 거의 동일한 일을 하면서도 자기들은 월급을 받고 있는데 비해 OP 위원들을 무보수이기 때문이다.

- * 5월: 협상과 내부 조율. 길거리 토론을 통해 투자 우선순위에 대한 논의가 활발하게 이뤄진다.
- * 6.1-7.14일: 분야별 소위 자문위원 2명과 후보 위원 2명을 선출. 이들은 각종 단계에서의 시민토론 내용을 정리해서 이를 시장에게 제출. 이와 함께 각 소위는 예산문제에 관한 시민교육 코스를 개설함. 교육과 정보 제공이 끝난 후 예산안 초안을 투표에 회부.
- * 9.30일: 시장이 신년도 예산안을 4년 임기의 33명의 의원으로 구성돼 있는 시 의회에 제출함. 여기서 간접 민주주의와 직접 민주주의가 만나 시너지 효과를 냄.
- * 10.1-12.30: OP 위원회, 다음 해 투자 계획을 놓고 시민 토론회 다시 개최.

OP 결과, 세수 중 1989년까지는 155만이 개발투자에 돌려지고 나머지는 인건비와 일반 행정비로 지출되었는데 이 비율이 25%로 늘고 총 7억 달러 이상이 투자됨. 1990년 40만 가구에만 들어가던 수도물이 지금은 전체 가구의 98%가 수도물 공급을 받고 있음. 하수도 시설은 1989년의 46%에서 1996년에는 85%로 늘고 해마다 30km 이상의 변두리 도로가 포장되고 있고, 이 도시 전체 학생 수가 1989년부터 7년 사이 2배 이상, 학교 수는 29개교에서 86개교로 증가한 한편 문맹율이 미국보다 낮은 2% 이하로 떨어짐.

그러나 포르토 알레그레의 OP의 결과는 수량적으로만 계산할 수 없다. 이곳 사람들이 참여를 통해 스스로 교육하고 그렇게 함으로써 미래와 자기운명의 주인이 되고 있는 것이다. 포르토 알레그레의 경험에서 우리는 정치의지가 있고, 남자와 여자들이 공동선을 위해 서비스를 제공할 마음의 준비만 갖추었다면 시민이란 단어가 더 이상 공허한 개념이 아님을 알 수 있게 될 것이다.

O. 케랄라(Kerala, 인도)

케랄라주는 인도 대륙 남서부 해안에 위치한 작은 주이다. 인도 기준에서 작은 주라고 하지만 인구가 3천만이고 면적이 남한 면적의 거의 절반에 이르는 4만 평방 킬로미터이다. 인도의 중심부에서 멀리 떨어져 있는 케랄라에 지금 전세계의 시선이 몰리고 있다. 케랄라에서 전개되고 있는 그들만의 독특한 참여 민주주의의 실험 때문이다.

케랄라가 참여 민주주의의 실험장으로 떠오르고 있는 데에는 그만한 까닭이 있다. 우선 주민의 30% 정도가 기독교도와 이슬람교도이다. 힌두교가 주류를 이루고 있는 인도의 여타 다른 지역들에 비해 케랄라는 훨씬 더 코스모폴리탄적이고 종교와 힌두교 카스트 전통에 대한 충성도가 약하다. 그만큼 인간 개개인이 해방되어 있다고 할 수 있고, 바로 이런 점이 작용해서 인도 독립 이후 좌파 정치세력이 이곳에서 강하다. 공산주의자들을 비롯 좌파들이 케랄라의 참여 민주주의와 지방분권화 운동에 앞장서고 있는 것이다. 공산주의자들을 비롯 좌파들은 본래 중앙 통제경제를 원칙으로 삼는다. 그런데 케랄라에서는 주민 참여의 민주주의와 지방분권운동이 좌파들에 의해 전개되고 있다. 인도적 아이러니의 하나이다. 사회주의 경제이론이 아니라 수십만개의 '부락 공화국들로 구성된 연방 국가가, 내가 꿈꾸는 인도의 미래'라는 간디 사상이 이들을 인도하고 있는 것이다. 주민 참여의 부락 공동체의 꿈이 케랄라 참여 민주주의의 출발점인 셈이다.

케랄라의 참여 민주주의와 지방분권화 운동은 좌파가 집권하면 가고, 국민회의파가 집권하면 서는 '가다 서다'를 거듭해왔다. 그러다가 1996년 좌파 정권에 의한 '인민계획 캠페인'(People's Planning Campaign)이 자리를 잡으면서 본격화되고 있다. 이 캠페인에는 수십만 활동가와 전문가가 참여하고 있고, 수백만 주민들이 이미 의식화 교육을 받은 상태이다. 주민 참여를 위한 의식화 교육 자료가

2500페이지, 지역사회 개발 프로젝트 문건이 30만 페이지에 달하고 있다.

케랄라 참여 민주주의의 또 다른 한 축을 이루고 있는 것이 1962년부터 전개되고 있는 인민과학운동(KSSP)이다. 사회발전을 위해서는 과학이 동원되어야 한다면서 '사회혁명을 위한 과학'이라는 슬로건 아래에 전개되고 있는 KSSP는 다음과 같은 활동을 하고 있다.

- * 주민 학습을 위한 부락 토론 그룹 조직
- * 의료 캠프, 농산물 전시관 설치, 학습 여행 조직
- * 복지활동 조직
- * 건강, 교육, 고용 실태조사 및 농업, 산업, 건강, 교육, 도로, 전기, 자원, 부락 단위 경제개발에 관한 주민 토론회 조직
- * 문맹퇴치

KSSP는 인도 사회가 2개의 캠프로 분리되고 있는 것으로 보고 있다. 과학기술을 억압과 착취의 도구로 삼은 소수 가진 자들의 캠프와 그 아래에서 희생당하고 있는 대다수 국민의 2개 캠프가 그것이라는 것이다. 따라서 KSSP는 대다수 국민들 손에 과학과 기술을 되돌려주어 과학과 기술이 가난한 대다수 국민들의 무기가 되어야 한다는 것이다. 이를 위해 KSSP는 다음과 같은 활동을 벌여 왔다.

- * 부락실태조사
1980년 120만명의 활동가와 자원봉사자들이 참가한 인도 최초의 실험. 농경지, 부락 수입구조, 도로, 수공업품, 토지 이용도, 물 공급 사정 등을 10일간에 걸쳐 조사하고 이를 지도로 그림. 실태조사 참가자들은 밤이 되면 낮 동안 부닥친 문제들을 두고 토론을 거듭함.

- * 시민민주교육
- * 도보 행진
1978년에서 1982년 사이 벌임. 도보행진을 하면서 지역 주민들과 만나 지역사회 문제점을 토론하고 개발계획을 함께 찾음. 농촌과학운동이 시작됨.

- * 농촌 과학 아카데미, 종합 농촌 기술 센터 설립
에너지, 토양, 물 관리, 교육 건강 프로젝트 전개.

- * 문화 캠페인
사회혁명을 위한 문화혁명. 2만 5천명의 활동가와 자원 봉사자가 지도자로 참가하고, 160만명의 주민이 문화교실의 학생이 됨.

- * 지역단위 리더십 구축. 20~30명으로 구성된 그룹 조직
- * 국산품 애용운동(buy local campaign)
사람을 브랜드의 노예에서 해방시키고 생산자와 소비자간의 직거래를 통해 다국적 기업과 그들의 인도 내 협력자간에 형성돼 있는 탐욕의 네트워크를 파괴한다. 이를 위해 애국심과 빈자에 대한 고려가 요청된다.

이와 함께 KSSP는 다음과 같은 정치 의제를 내걸고 있다.

- * 분권화와 참여 민주주의
- * 모든 시민은 자기에게 맡겨진 책임을 감당할 수 있는 지식과 기술 습득의 의무를 지닌다.
- * 선거 날 하루 투표권을 행사하는 것 자체를 두고 민주주의라고 할 수 없다. 주민청원과 소환제가 도입되어야 한다.

- * 참여를 위해서는 지금 무슨 일이 일어나고 있고, 무엇이 행해져야 하는지를 알아야 한다. 알 권리와 배워야 할 의무가 같이 간다.
- * 모든 것이 인간의 스케일 안에 이뤄져야 한다. 자본주의와 사회주의에 동시에 나타나고 있는 ‘거대화’를 부정한다.
- * 민주주의를 신뢰하고 자기 자신을 신뢰해야 한다.

3. 가능성과 문제점

우리는 위에서 브라질의 포르토 알레그레, 아르헨티나 캄포 데 헤레라, 인도 케랄라주의 참여민주주의 경험을 간단하게 살펴보았다. 캄포 데 헤레라는 마을 단위이고, 포르토 알레그레는 시 단위이며, 케랄라는 주 단위이다. 단위가 커질수록 참여 민주주의의 절차와 실체가 흐릿해지고 있다. 타운 미팅(town meeting)은 민주정치의 이상이다. 그러나 정치활동은 시간을 많이 요하는 것이다. 따라서 서로 다른 생활조건에서 이해관계를 달리하며 수백만 수천만 인구들이 하루하루를 분주하게 살아가는 거대 도시에서의 참여 민주주의는 말처럼 그렇게 쉬운 것이 아니다.

더군다나 광신적인 이데올로구들과 특수 이익집단, 정상배와 그 앞잡이들, 포퓰리즘의 선동 정치인들이 참여 민주주의의 메카니즘을 하이재킹할 가능성도 배제할 수 없다. 성공적인 민주주의는 여론의 향방을 끊임없이 쫓아가는 데에 있지 않다. 이곳에서의 정치 지도자는 여론의 틀을 존중하지 여론에 영합하거나 아니면 공격적으로 여론을 조작하려고 하지 않는다. 정치학자 에드먼드 버크의 말처럼 정치 지도력이 매순간 매일, 매주 시험대에 오르고 있어서는 정치 지도력의 질과 책임감이 결정적으로 약화될 수밖에 없다. 이것이 참여 민주주의에 내포되어 있는 함정이다.

포르토 알레그레의 예에서 보듯 강한 도덕성을 가진 정치 지도력이 확립되지 않고서는 참여 민주주의의 발전이 보장되지 않는다. 이것은 시민도 마찬가지이다. 스스로 공부하기를 거부하고 무리 속에 휩쓸려 ‘나와 너’만 있지 ‘우리’는 존재하지 않고, ‘나에게 더 많은 것을 달라’고만 외치는 거친 군중들 속에서는 참여 민주주의가 발전 기반을 찾기가 결코 쉽지 않은 것이다.

대의 민주주의가 정치 엘리트들의 무늬만의 민주주의가 되고 동시에 이것이 세계화와 더불어 거대 다국적 기업의 공격이 대상이 됨으로써 참여 민주주의에 대한 시대요구가 새로 생겨나고 있음은 사실이다. 그러나 참여를 통해 우리 자신을 변화시켜 역사의 객체에서 주체로 거듭난다고 하지만 인간은 상호 의존적인 존재이자 평등하고, 차이가 차별이 아니라는 것을 알며, 높은 시민의식과 공공윤리를 갖는 것은 간단한 일이 아니다. 긴 시간에 걸쳐 먼저 깬 자들이 앞장서서 열린 정치 담론의 장을 마련하고 나와 생각이 다르고 지식수준이 천박하다고 해서 배제하지 않고 열성을 다해 모든 사람들을 참여시키는 고난의 길을 걷지 않고서는 참여 민주주의가 실현되기는 어려울 것으로 본다. 어려운 준비작업을 생략한 성급한 참여 민주주의의 실험은 민주주의의 발전보다는 거부와 독단이 판을 치면서 불화와 분쟁을 더욱 증폭시키는 포퓰리즘으로 굴러 떨어질 수도 있을 것이다.

그러나 참여 민주주의가 시대 요구임은 분명하고, 시대요구가 있으면 여기에 부응해야 함도 분명하다. 문제는 높은 민주주의의식과 도덕성을 갖고 참여 민주주의의 길을 여는 준비의 과정을 얼마만큼 치밀하게 장기적으로 해나가느냐에 달려 있다고 본다. 참여 민주주의는 본질상 시스템 이전에 인간의 문제이기 때문이다.