

## 지역균형발전과 NGO역할의 가능성과 한계

조명래\*

참여정부가 추진하는 지역균형발전은 중앙권력을 지방으로 이양하면, 지방은 이양된 권력(자율성)을 바탕으로 지역의 내생적 발전을 역동적으로 추구하는 것을 전제로 한다. 이러한 의미의 지역균형발전은 지역시민사회를 무대로 활동하는 NGO의 매개적, 결연적 역할을 통해 촉진되고 추진되어야 하며, 이를 위한 협치기구가 제도화되어야 한다. 참여정부하의 지역균형발전은 실제 지방분권운동 세력들에 의해 사회운동과제로 제안된 것이 정책으로 선정되고 제도화되는 것이다. 그러나 이는 지역시민사회의 미성숙이란 조건과 함께 NGO의 체제내화를 촉진해 균형발전을 지역의 새로운 개발과 성장으로 전락시키는 결과를 초래하고 있다.

### | 주제어 |

균형발전, 지역시민사회, NGO, 거버넌스, 지역역량증진

\* 단국대 사회과학부 교수

## I. 들어가는 말

참여정부의 국정운영에서 핵심화두는 균형과 분권이다. 이는, 참여정부가 공간을 통해 국가시스템을 재편하는 데 국정운영의 최대 역점을 두고 있음을 의미한다. 균형과 분권은 국토의 균형발전과 지방분권이란 이름으로 역대정부들이 줄곧 추진해왔던 정책이다. 하지만 참여정부가 추진하고 있는 균형 및 분권정책은 과거 어느 정부 때 보다 정권적 차원의 무게중심이 실려 있다. 균형과 분권이 단순한 정책으로서가 아니라 국가권력의 재편을 전제로 하는 정치사회적 프로젝트로 추진되고 있음을 합의한다. 때문에 과거엔 균형과 분권이 상이한 정책의 범주로 다루어졌다면, 참여정부 하에서 양자는 상호 연계되어 있다.

국가시스템을 바꾸는 정치사회적 프로젝트로 ‘균형과 분권’을 규정하게 되면, 여기에는 필연코 권력을 둘러싼 국가와 시민사회의 역학관계에 대한 이해가 필요하다. 노무현 대통령은 균형과 분권 시책이 성공을 거두기 위해선 시민사회, 특히 NGO의 적극적 참여가 필요함을 기회가 있을 때마다 강조하고 있다. 국가시스템 전환을 위한 균형과 분권은 중앙집권 하에 국가(중앙)쪽으로 기울려져 있는 권력의 추를 국가영역의 밖, 즉 시민사회(와 시장) 그리고 지방으로 옮겨 놓은 것을 전제 하는 것으로, 이러한 이행에 시민사회 주체로서 NGO의 역할이 각별히 요청된다는 뜻이다. 실제 참여정부에서 추진되는 균형과 분권시책은 그 발의로부터 추진의 전 과정에 시민사회의 역할자인 NGO가 주도적인 역할을 하고 있다.

이 글은 참여정부가 추진하고 있는 국가균형발전정책에서 NGO가 왜 주도적인 역할을 하게 되고, 또한 실제 어떠한 역할을 해 왔으며, NGO역할을 매개로 한 국가균형발전은 과거는 어떻게 다르고, 어떠한 성과와 한계를 보이는지를 검토해보는 데 목적이 있다.

## II. 균형발전, 국가-시민사회 관계, NGO

### 1. 전통적인 균형발전의 방식

‘균형발전’(balanced development)은, 60년대의 개발연대 동안 발전전략을 둘러싼 논쟁이 벌어질 때, 부문간·지역간에 한정된 자원을 균등하게 배분하고, 또한 그렇게 해서 성장과 발전의 기회를 골고루 확산시키는 개발개념으로 제시됐다<sup>1)</sup>(조명래, 1984, 1991, 1995). 불균형 성장전략을 중심으로 하는 근대화 패러다임에서 균형발전은 성장과 발전의 기회가 특정지역과 부문으로 집중되는 데 따른 폐해(예, 대도시의 과밀, 낙후지역의 저발전 등)를 극복하기 위한 보완정책으로 운용된다. 다시 말해 균형발전은 시장을 통한 GNP 중심 성장의 문제를 보정하기 위해 국가가 계획을 통해 저발전 지역과 부문으로 공공자원을 투여하여 개발을 유도해 내고 또한 개발의 과실이 역내 혹은 부문 내에 머물게 하는 개발전략의 하나다.

공간정책으로 운용될 때, 균형발전은 지역간에 인프라 및 생산 및 고용시설을 분산적으로 투자·개발하여 균등한 경제성장을 도모하는 하향적인 국토정책의 방식을 취한다. 토지·자본·노동이란 지역의 생산요소를 엮어 지역경제를 성장시킨다는 점에서, 국토균형정책은 ‘공간을 통한 국가의 시장개입’이란 의미를 띤다. 하향적 방식(from-above 혹은 top-down approach)은 계획기제(planning)를 통해 국가가 시장의 공간적 흐름에 개입하는 것으로, 서구에서 케인زي안 복지국가, 개도국에서 개발주의국가는 이러한 역할을 행하는 국가의 전형이다. 이 양유형의 국가는 근대국가의

---

1) 이에 반대되는 개념은 ‘불균형발전’(unbalanced development)이다. 균형발전 대 불균형발전의 논쟁에서 전자가 보다 많은 지지를 받게 되었고, 결과 우리나라를 포함한 많은 국가에서는 불균형 발전전략을 통해 빠른 근대화를 이루하였다.

완성판다(조명래, 2000). 즉 근대 개입주의국가는 국가의 강력한 자율성과 능력성을 바탕으로 사회적 공공성을 지킨다는 명분으로 시장을 포함한 사회 전반에 개입하면서 궁극적으로 자본주의적 질서를 유지 관리하는 역할을 수행한다(조명래, 1999).

국가개입에 의한 지역균형발전전략은 지역간에 고용 및 산업활동 기회를 분산시키고, 그에 따라 지역간 소득이나 고용기회의 격차를 완화하는 제한된 효과를 거둔다. 하지만 자본주의 시장질서 유지란 틀 위에서 이루어지는 국가에 의한 공간개입은 자본주의에서 구조화되어 있는 불균등 발전논리를 근본적으로 극복하지 못한 채, 오히려 장기적으로 이를 재생산하는 데 일조한다. 때문에 자본주의 공간경제에서 불균형은 균형보다 보다 보편적인 현상이고, 또한 그런 만큼 이를 극복하기 위한 공간정책에 대한 필요성은 늘 상존한다. 그래서 대부분의 국가들은 지역균형을 공간정책의 주요목표로 추구하지만, 현실에서 지역간 불균형은 오히려 심화되는 것을 경험하는데, 역설적으로 이는 균형정책의 필요성을 강조하는 빌미로 작용한다. 요컨대 1960년부터 1980년대까지 세계 각국에서 추진된 지역균형발전은(자본주의적) 공간경제에 대한 국가의 하향적 개입을 특징짓는 제반의 특성, 가령, 국민국가의 강한 자율성, ‘강한 국가-약한 시민사회(시장)’ 관계, 중앙에 대한 지방의 지배, 그리고 이를 바탕으로 하는 자본주의의 공간적 조절의 특성을 온전히 반영한다(조명래, 1999). 균형이란 표현 자체도 중앙의 관점이 반영되는 배분의 의미를 담고 있고, 내용적으로는 지역경제의 성장과 관련되어 있다.

## 2. 국가재구조화와 지역균형발전의 패러다임 전환

1980년대부터 고도화되기 시작한 지구화와 지방화는 근대국민국가의

역할, 국가-시민사회의 관계에 심대한 지각 변화를 불러왔고, 그와 함께 지역균형발전 또한 과거와 다른 의미와 방식으로 규정되고 있다. 이른바 국가재구조화(state restructuring)라 부르는 국가구조의 변화는 크게 두 가지 측면으로 나타나고 있다(조명래, 2000). 먼저 국가의 수직적 재구조화이다. 이는 지구화 시대, 중앙정부가 직접 처리하기엔 비효율적이고 비경쟁적이 권한과 역할을 지방으로 이양해주는 지방정부의 권력화(the empowerment of local authority) 현상을 말한다. 다음은 국가의 수평적 재구조화다. 이는 1980년대부터 불어 닥친 신자유주의에 의한 시장조절력의 회복, 그리고 신사회운동(New Social Movement)의 활성화에 따른 시민사회의 강화로 중앙국가(근대국민국가)의 조절력이 시민사회 혹은 시장영역으로 전이되는 (예: 민영화) 현상을 말한다. 이 두 가지 경로의 국가 재구조화는 근대사회를 규정하던 핵심 역할자인 '국가'에 대해 '지방의 시민사회'가 위상과 역할이 상대적으로 강화되는 것으로 모여든다. 즉 국가부문에서 국지화된 (localized) 시민사회 혹은 시장으로 권력이 이전되는 이러한 경향을 흐자는 '국민국가의 약화'라 부르지만, 실제는 지구화와 지방화에 의해 국가역할이 재조정되는 현상에 다름 아니다(조명래, 2000).

근대사회에서 국가가 사회조절 혹은 권력의 구심이었다면, 오늘날 탈근대 사회에서 국가, 시민사회, 시장 영역으로 권력이 분산되는 것과 함께, 각 영역의 상대적 자율성이 증대하면서, 3영역 간에 협력을 통한 사회조절의 양식이 보편화되고 있다. 이른바 협치(governance)가 국가중심의 통치를 대신하고 있다는 것은 바로 이를 두고 하는 말이다.

국가와 시민사회 혹은 시장 간 역학관계의 변화는 사회적 자원과 발전의 기회를 지역간·부문간에 균등하게 배분하는 균형발전의 의미와 방식을 과거와 다르게 규정하게 된다. 우선 서구사회(특히 유럽)를 본다면, 균형발전 이란 용어의 사용이 현저하게 줄어들고 있다. 신자유주의의 영향으로 공간

에 대한 국가의 직접적인 개입은 전반적으로 약화되는 가운데 시장경쟁을 통한 발전지역(부문)과 저발전지역(부문)간에 불균형은 더욱 심화되고 있다. 이를 해결하기 위한 방법으로, 통합유럽에서는 저발전 지역(부문)의 산업기술, 노동시장, 정치제도 전반을 재편해<sup>2)</sup> 시장경쟁에서 살아남을 수 있는 역량형성정책(capacity-building policy)이 활용되고 있다. 지역역량강화전략은 지역의 발전조건과 상태를 지역간에 평준화 하는 절대적·정태적 균형보다 개성화를 통해 지역이 차별적인 자생력을 갖는 상대적·동태적 균형을 추구한다. 이에 따라 지역정책도 인프라나 산업투자를 적절히 배분하면서 지역발전을 이끌어내는 경제적 접근에서 지역의 발전을 스스로 이끌어내고 지탱해갈 수 있는 역량을 만드는 정치사회적 접근으로 옮겨가고 있다. 지역역량증진은 중앙정부에 의한 하향적 정책개입이나 지원으로는 불가능하고, 대신 지방정부나 지역시민사회 스스로가 지역혁신과 경쟁을 창출해내는 자율역량을 만들어가는 것에 의해 가능하다. 그래서 종래의 지역정책과 견주어, 새로운 정책은 분권자치를 바탕으로 중앙과 지방, 공공과 민간간의 다양한 협력을 통해 지방사회의 혁신을 창출해가는 방식을 중요하게 활용한다.

따라서 근자의 지역균형발전은 중앙 권력의 지방이양이라는 의미의 ‘분권화’, 발전지역에 밀집되어 있는 경제사회 활동을 지방으로 옮기는 의미의 ‘분산화’, 이 두 가지의 통합적 결과로 지역이란 공간이 하나의 자율적인 단위로 기능하면서 다른 지역과 유기적인 협력 관계를 유지하는 의미의 ‘분업화’ 세 가지 층위로 구성된다<sup>3)</sup>(초의수, 2002). 과거의 지역균형발전이 경제활동의 지방분산을 중심으로 한 것에 견준다면, 지금은 이러한 협의의 균형발전, 즉 ‘분산적 발전’에 지방사회의 정치적 권능과 자율성 강화를

2) 이를 지역재구조화(regional restructuring)이라 부른다.

3) 이 세 가지를 합쳐 3분(三分)이라 부른다.

〈표 1〉 구 지역균형발전과 신 지역균형발전의 비교

	구 지역균형발전	신 지역균형발전
배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가중심 시대</li> <li>• 국가의 강한 자율성</li> <li>• 강한 국가-약한 시민사회 관계</li> <li>• 중앙집권체제와 국가조절 중심</li> <li>• 대량생산, 산업집적</li> <li>• 중심-주변부 불균형</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지구화 시대</li> <li>• 국가의 수직적 수평적 재구조화</li> <li>• 국가-시민사회-시장의 분립관계</li> <li>• 분권적 체제와 협치에 의한 조절</li> <li>• 유연적 생산, 혁신네트워크</li> <li>• 중앙-지방 상생관계</li> </ul>
의미	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역간 발전기회/조건의 평준화</li> <li>• 지역경제성장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역별 차별화를 위한 역량강화</li> <li>• 분산적·자치분권적 발전</li> </ul>
방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부에 의한 하향적 배분</li> <li>• 관료적 계획에 의한 개입</li> <li>• 인프라 투자, 산업시설육성, 세제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부 주도</li> <li>• 공공-민간 파트너십</li> <li>• 지역혁신, 자치분권</li> </ul>
주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부, 건설부처, 개발공사 등의 관료적 기구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부, NGO, 대학, 기업 등이 참여하는 협치기구</li> </ul>
성과와 한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과: <ul style="list-style-type: none"> <li>-자원의 지역간 강제 배분</li> <li>-지역간 인프라, 경제력 격차완화</li> </ul> </li> <li>• 한계: <ul style="list-style-type: none"> <li>-중심-주변부(예: 대도시-농촌)간 구조적 불균형 지속</li> <li>-지방의 내발적 역량 창출 미흡</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과: <ul style="list-style-type: none"> <li>-지방의 자치분권 역량 증진</li> <li>-지역간 협력적 경쟁관계의 심화</li> </ul> </li> <li>• 한계: <ul style="list-style-type: none"> <li>-경쟁력이 약한 지역의 배제</li> <li>-지방 성장연합의 드세</li> </ul> </li> </ul>

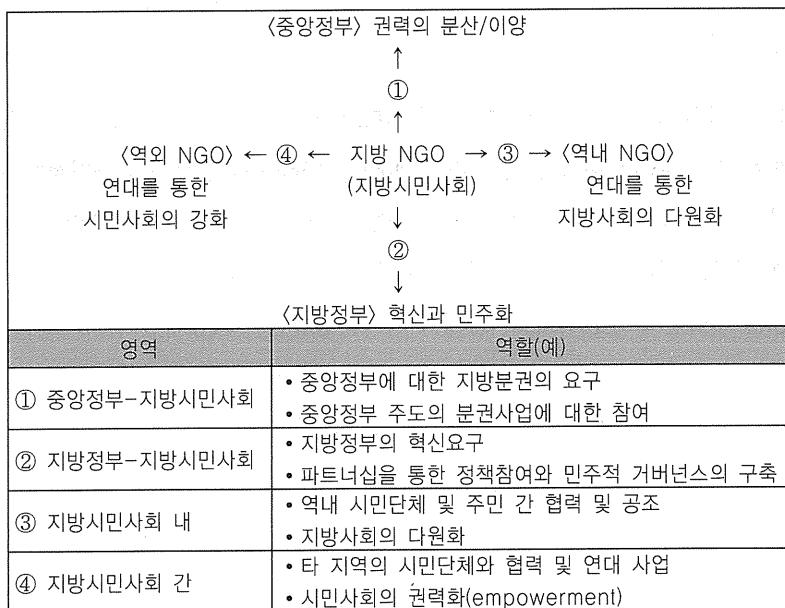
통한 ‘자치 분권적 발전’이 결합되어 있다.<sup>4)</sup> 또한 과거의 하향적 지역균형정책이 중앙정부가 주도한 것과 비교한다면, 분산적·자치 분권적 균형정책은 지방의 시민사회를 중심으로 중앙-지방, 공공-민간, 민간-민간간의 다양한 협력을 통해 추진되는 데 차별성이 있다. 그것은 국가-시민사회, 중앙-지방의 역학관계 전반의 변화 속에서 지역균형발전의 최종적인 결과/효과가 지방의 역량증진으로 구현되고, 그런 만큼 지역의 시민사회가 이러한 변화를 이끌어내는 핵심역할을 하게 됨을 의미한다.

4) 이런 의미에서 균형발전을 (협의의) 균형과 분권의 통합이란 것으로 표현하고 있다.

### 3. 지역균형발전과 NGO의 역할

지역균형발전과 NGO의 역할은 바로 이러한 부분에서 설정된다. NGO란 비정부영역에 있으면 사회적 공익을 실현하는 집합적 주체로서, 그 활동의 무대이나 원리는 시민사회이다(조명래, 2001). 시민사회란 국가와 시장, 제도와 개인, 공공과 민간을 매개하는 제3영역(the third realm)으로, 그 조직 혹은 작동의 원리는 ‘연대’다. 국가가 지배의 원리, 시장이 교환의 원리를 중심으로 사회적 자원의 배분과 갈등을 조정하는 것이라면, 시민사회는 상이한 차원의 이해관계와 역학관계를 통합 매개 조정하는 데 가장 중요한 역할특성이 있다는 뜻이다. 이러한 연대 혹은 결사의 역할을 통해 사회적 공공선을 실현하는 것이 시민사회이고, NGO는 시민사회의 이러한

〈표 2〉 지역균형발전을 위한 NGO역할



원리를 실행하는 집합적 실천주체이다(조명래, 2001).

지역균형발전과 관련하여 NGO의 역할은 중앙(정부, 언론, 기업, 시민단체 등)과 지방의 관계, 지방 내에서 공공과 민간, 민간-민간 간의 관계, 지방 간의 관계(특히 지역 NGO간 관계)에 따라 상이하다. 사회영역 혹은 주체를 중심으로 해서 본다면, ‘결사적(혹은 결연적) 역할자’(associational actor)로서 NGO가 지역균형발전과 관련하여 행하는 역할은, 중앙정부-지방시민사회 간(NGO) 관계, 지방정부-지방시민사회간 관계, 지방시민사회 내에서의 관계, 지방시민사회간 관계의 축을 따라 다양하게 설정되고 전개된다.

### III. 참여정부의 지역균형발전에서 NGO의 역할

#### 1. 중앙정부주도 균형발전에 대한 지방 NGO의 도전

1992년 지방자치제가 복원되었음에도 불구하고 주민의 자발적 참여와 지방사회의 자율성을 바탕으로 하는 지방자치의 일상적 실천은 쉽사리 이루어지지 못했다. 그럼에도 불구하고 지구(화-지)방화 시대를 맞이하여 국가역할의 축소와 지방권능의 강화에 대한 인식은 사회전반에서 광범위하게 형성되어 있는 터라, 새로운 정권이 출범하면 지역분권과 균형발전은 늘 핵심 정책의제에 포함된다. 1998년 국민의 정부의 출범시킨 김대중 대통령도 대선공약을 통해 지방자치와 분권, 수도권 분산과 지역균형발전에 위한 강한 개혁의지를 표명했다. 이에 따라 1998년 12월 정부는 시민단체들의 요구에 부응해<sup>5)</sup> 지방자치단체의 권한을 확대하기 위한 ‘중앙행정기관의

5) 지방이양추진위원회는 일본이 분권화 촉진을 위해 1995년에 설치한 지방분권추진위원회 모델을 따른 것이다.

지방이양축진에관한법률'을 제정했고, 또한 동법에 따라 지방이양추진위원회를 구성 운영했다. 하지만 기대와 달리 실질적인 권한의 이양은 거의 없었고 사무배분에 따른 권한과 재원의 배분도 거의 이루어지지 않았다. 2002년 2월1일 청와대 경제수석실 산하에 '지역균형발전기획단'을 설치하고 지방자치와 수도권 분산, 지역균형발전을 추진했지만, 이 또한 실질적인 분권과 분산을 이끌어내지 못했다. 이렇듯 통치권자의 분권화 의지와는 달리 분권화는 행정부처에 의해 표류하는 가운데 중앙집중을 강화하는 시책들이 집행되곤 했다. 이런 상황에서 2000년 11월 여야 의원들은 단체장을 임명제로 선출하는 지방자치법 개정안을 국회에 제출했고, 2001년 10월 여당은 단체장 연임횟수를 3선에서 2선으로 제한하고 부단체장 권한을 강화하는 등의 내용을 담은 지방자치법 개정안을 확정하였다.

이러한 시도들은 끝내 성공하지 못했다. 그럼에도 불구하고 지방자치에 대한 심각한 위협으로 인식하는 NGO들은 이를 강하게 문제제기하면서 시민사회의 공동대응을 모색하기 시작했다. NGO들은 이미 2000년부터 시민주도의 자치분권에 대한 의견을 적극적으로 개진했다. 2000년 6월 참여자치지역운동연대는 주민참정권 확대와 관련된 입법 활동의 추진 필요성을 제기한 후, 동년 10월 경실련 지역협의회와 함께 지방자치법 개정청원을 위한 '분권과 자치를 위한 전국시민행동'을 결성했다. 2001년 2월에 발족한 시민사회단체연대회의는 정치개혁과 함께 지방자치 활성화를 2대의제로 설정했다. 그 위에 2001년 3월에는 경실련과 참여연대 등 308개 NGO들이 참여해 '지방자치현장'을 선포했고, 7월에는 지방자치단체들이 연대해 '지방분권실현을 위한 전국지역지식인선언'을 했다. 자치분권을 요구하는 NGO들의 이러한 활동은 2002년 1월, 지방의 지식인, 전국 12개 지역의 분권운동단체, 경실련이 참여하여 '지방분권운동본부'가 결성되는 것으로 모아졌다. 2003년 4월에는 서울소재 주요 NGO들도 '분권과 참여를

**〈표 3〉 2000년대 초반 자치분권을 위한 NGO의 활동전개**

2000. 10: '참여자치지역연대'와 '경실련지역협의회'가 연대해 '지방분권과 자치를 위한 전국시민행동' 출범
2001. 2: '시민사회단체연대회의에서 정치개혁과 함께 지방자치 활성화 2대 의제설정'
2001. 3: 경실련, 참여연대 등 308개의 NGO들이 참여해 자치현장제정을 위한 '시민사회네트워크'를 결성하고 지방자치현장 선언
2001. 7: '한국지방정부학회'의 지방분권을 위한 부산선언
2001. 9: 지방자치단체가 연대해 '지방분권 실현을 위한 전국지역지식인 선언'
2002. 11: 전국 12개 지역별 분권운동단체와 경실련이 참여하는 '지방분권운동' 립
2003. 4: '한국YMCA전국연맹', '한국여성민우회' 등 서울소재 16개 단체 중심으로 '지방분권과 참여를 위한 시민사회네트워크' 결성

위한 시민사회네트워크'를 조직하여 지역균형발전을 위한 자치분권운동에 합류했다.

## 2. 지방시민사회의 연대와 시민운동으로서 지역균형발전 추구

중앙집권세력들의 방해로 지방자치의 퇴행이 초래되자, 2000년대 초반부터 전국 NGO들은 연대를 맺어 이에 대응했고, 이것이 계기가 되어 분권운동이 전국적으로 일게 되었다. 한국의 지방자치사에서 이는 최초의 '밑으로부터 분권화 시도'라 할 수 있다. 중앙권력에 대한 이러한 도전이 전국 NGO들의 연대에 의해 이루어졌다는 것은 중앙정부에 대한 지방시민사회의 도전이 전면화 되었음을 뜻한다. 다시 말해 지방시민사회(local civil society)가 2000년대 초반부터 열리게 되고,<sup>6)</sup> 이를 무대로 일상적 삶을 권리관계로

6) 한국의 시민사회는 1980년대 후반 중산층의 출현과 이들에 의한 시민권적 삶의 보호에 대한 관심의 대두, 그리고 이를 대변하는 시민사회단체, 즉 NGO들의 등장에 의해 열리기 시작했다. 하지만 초기 시민사회가 주로 대도시를 무대로 해서 등장했다면, 공간적으로 지방에 대비되는 중앙의 이해와 주로 연계되어 있다고 할 수 있다. 때문에 시민사회(혹은 시민민주주의)의 등장과 지방분권화의 심화 간에는 일의적 관계가 없었다. 이러다가 2000년대 초반 들어 지방 NGO들이 자치분권을 요구하게 되면서부터 지방시민사회가

추구하는 집합적 시민주체(NGO)가 등장하게 되면서, 중앙에 대한 자치분권을 요구하는 목소리가 전국적으로 확산되었다.

지방시민사회의 열림은, 1997년 IMF 환란이후 중앙과 지방 혹은 수도권과 비수도권 간 격차가 더욱 확대되는 가운데 중앙(특히 수도권)에 대비하여 지방의 저발전, 삶의 기회박탈이 더 두드러지는 상황에 대한 지역시민들의 비판의식이 형성되고, 이를 바탕으로 지방사회를 지키려는 지역시민운동이 등장하면서 나타난 결과이다. 지난 40여 년간 추진된 산업화의 공간적 결과로 지역별로 일상적 삶의 관계가 꾸려지고, 이러한 일상관계를 시민권적 관계로 만들어내려는 지역적 실천들이 누적되면서, 지방사회 내에서도 정부와 시장영역으로부터 자율적인, 그러면서 지역시민권적 삶이 구축되는 장으로 지방시민사회가 열리게 되었다.

지방시민사회를 무대로 자치분권을 요구하는 NGO활동이 본격 등장하기 전에, 지역별로 차이는 있지만 자생적인 풀뿌리 자치운동(예: 지방자치단체 감시운동)이 다양한 형태로 전개되어 왔다. 이러한 활동은 지역시민들이 자발적인 결사체를 만들어 하는 경우도 있고, 또한 중앙의 NGO들이 지방조직(예: 지방경실련)을 만들어 전개하는 경우도 있다. 이러한 결사적 활동을 엮어내고 매개해내는 역할자 중의 하나는 지역 지식인들이다. 이들은 대개 중앙에서 교육을 받고 지역으로 내려 와 지역시민으로 살아가면서 지역사회 의 문제를 비판하면서 지역주민을 자의식적인 지역시민으로 결합해내는 유기적 역할을 수행한다. 지방시민사회는 이러한 결사적 활동들이 누적되면서 만들어진 사회적 공간인 셈이다. 이 공간이 본격 열리게 된 것은, 지방의 모순이 중앙권력(주로 국가권력)에 의한 지방사회의 통제에서 비롯됨을 간파하고, 이의 해결을 위해 지역시민들이 연대해 중앙권력에 저항하기

---

바야흐로 본격 열리게 되었다 할 수 있다.

시작하면서부터이다. 중앙에 대한 권력이양과 분권의 요구는 지역시민으로서 자율적이면서 주체적인 삶을 살기 위한 시민권적 의식의 발로이다. 이러한 시민의식의 형성은 지역주민들을 시민사회의 적극적인 성원으로 다시 태어나는 것을 의미하는 것이고, 이러한 변화의 집합적 결과가 곧 제3영역으로 지방시민사회의 본격적인 열림이다.

지방시민사회를 무대로 활동하는 지역주체들이 연대하여 중앙에 대비되는 지방시민사회적 삶을 지키려는 노력이 밑으로부터 자치분권이 이루어지는 계기가 된 것인 데, 여기에 촉매역할을 하는 것이 곧 지방NGO들이다. 지방자치연대, 지역지식인, 그리고 여타 NGO들이 연합해 결성된 지방분권 국민운동은 대표적인 분권 NGO이다. 분권NGO들은 중앙에 대응하기 위해 다른 지역의 NGO, 혹은 전국의 주요 NGO들과의 연대를 필요로 한다. 이는 중앙에 맞서는 지방이란 대안권력공간을 구축하기 위한 것이지만, 이 연대를 통해 궁극적으로 성취되는 것은 진정한 의미의 자치분권이다. 다시 말해 지방시민들의 자의식 노력으로 추진하는 자치분권 활동은 그 자체로, 중앙으로부터 권한이양이 실제 얼마만큼 이루어지느냐와 관계없이, 지역시민들이 그들의 지역을 자치적으로 자율적으로 지키고 발전시키는 것이 된다. 자치분권적 발전은 이런 점에서 제도를 통해서라기보다 지역시민들의 자의식적, 자율적 실천을 통해 보다 의미 있게 이루어진다. 이를 확인할 수 있는 예는 2001년에 발표된 ‘지방자치현장’이다. 지방자치현장은 서문에서 국가와 지방자치단체의 역할분담 및 협력, 지방정부의 분권화 필요성, 주민 참여적 지방자치의 활성화 등을 역설하고 있고, 본문에서는 ‘주민자치의 원칙’, ‘주민의 권리와 책무’, ‘중앙정부와 지방정부 및 지방정부 상호간 관계’, ‘중앙정부의 책무’, ‘지방정부의 책무’, ‘지방정부의 장의 책무’, ‘지방의원의 책무’, ‘시민사회와 지방자치단체의 저항권’, ‘연대행동’ 등 총 9개조의 주요 사항을 제시하고 있다.

2002년 11월에 발족한 지방분권국민운동도 ‘지역균형발전과 민주적 지방자치’를 목표로 3대 특별법(지방발전특별법, 지방분권특별법, 지방혁신촉진법)과 10대 의제를 제시했다.<sup>7)</sup> 2003년 대선을 40여일 앞둔 시점에서 전국조직으로 결성된 지방분권국민운동은 정책선거운동을 벌이기로 하고 주요 정당후보자와 지방분권 국민협약 체결, 지역방송과 연계한 지방분권 쟁점토론, 국민대행진사업 등을 전개했다. 출범 당시 한 관계자 밝힌 발족의 이유는 ‘지방분권 문제를 각 지역이 합심해서 문제제기하고, 대선을 앞두고’ 지방 살리기 3대 입법과 지방분권 10대 의제 등을 대선후보들에게 공약화 하도록 해 대선 이후 실질적인 변화가 생기도록 하는 계기로 삼기 위한 것’이었다.

시민운동으로서 자치분권이 추진되고, 또한 이를 대선과 연계시킴으로써, 지역균형발전은 지역별로 경제성장이 골고루 이루어지는 소극적 개념에서 자치분권을 통해 지방발전이 이루어지는 적극적 개념으로 확대되었다. 개념 확대 속에는 중앙에 대한 지방의 상대적 자율성을 강화하고, 이를 위해 국가차원의 패러다임 전환을 모색하는 의미가 내재되어 있다.

### 3. 균형발전의 제도화

분권을 공약으로 내걸었던 노무현 후보가 당선되자 인수위 활동을 통해 12대 국정과제의 핵심으로 지방분권과 국가균형발전이 공식적으로 채택되었다. 이에 지방분권국민운동은 인수위와 지방분권의제 정책협의를 개최하

7) 3대 특별법은 ‘지방발전특별법’, ‘지방분권특별법’, ‘지방혁신촉진법’을 포함한다. 반면 10대 의제는 ‘기관위임사무의 폐지 및 특별지방행정기관의 지방이양’, ‘지방소득세, 지방소비세 도입 및 지방교부세 인상’, ‘중앙행정부서 및 행정수도의 지방이전’, ‘주민투표법 등 주민참여제도의 도입’, ‘지방대학육성특별법 제정 및 인재지역할당제 도입’, ‘자치경찰제 도입과 교육자치개선’, ‘지역금융산업 육성 및 지역발전특별기금 조성’, ‘지역과학 진흥과 기술혁신 촉진’, ‘지역언론육성 및 지역문화, 정보 활성화’ 등을 말한다.

고 지방분권의제를 확산시키기 위한 각종 토론회와 캠페인을 추진했다. 아울러 지역별 지방의회와 지방자치단체 사이에 공동협력체제를 구축하고 전국 시도시자협의회, 광역의회협의회, 기초자치단체 협의회, 기초의회협의회와 공동으로 전국적인 지방분권국민회의를 결성하면서, 정부를 압박해 당면한 특별법 제정을 추진했다. 이와 함께 지방분권국민운동에 직·간접으로 관여했던 많은 전문가들이 참여정부의 내각에 발탁되거나 지방분권이나 국가균형발전을 관장하는 위원회에 참여하게 되면서 정책의제 발굴과 제도화를 주도했다.

덕분에 지방분권, 균형발전, 그리고 지역혁신은 한국사회의 가장 중요한 개혁의제들로 받아드려졌고, 또한 참여정부 하의 국가기본정책으로 제도화되었다. 2003년 말 국회에서 지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 행정수도이전특별법이 통과됨으로써 2004년부터는 이 법에 의거한 구체적인 사업들이 추진되고 있다. 참여정부의 균형발전전략은 이른바 3분(지방분권, 지방분산, 지방분업)정책을 통해 ‘수도권과 비수도권이 함께 번영할 수 있는 상생전략(win-win strategy)’의 이념에서 출발한다(조명래, 2003). 이는 지역 간 불균형을 기계적으로 교정하는 수준의 정책이 아니라 지방정부의 자치권을 신장하고 지방사회의 혁신능력을 제고함으로써 지역간 역동적 균형을 담보하는 전략적 수준의 발전정책을 의미하는 것이다. 참여정부의 이러한 균형발전전략은 ‘사회적 갈등을 유발하고 공동체적 삶의 해치는 발전모순을 극복해, 모든 지역이 골고루 잘 사는 균형사회를 건설함으로써, 국민통합을 실현하는 것을 기본목표로 삼는다’.

균형발전전략은 이러한 이념과 목표를 설정하고 있지만, 국정과제 자체는 크게 두 부문으로 나누어져 추진되고 있다. 3분 중에서 분산/분업은 ‘국가균형발전위원회’가 담당하고 있다면, 분권은 ‘정부혁신지방분권위원회’가 맡고 있다.<sup>8)</sup> 따라서 국가균형발전위원회가 수립하고 추진하고 있는

‘국가균형발전5개년계획’은 국가균형실현을 위한 분산/분업 측면에 국한한 것으로, 정부혁신지방분권위원회에서 작성해 추진하고 있는 ‘분권 로드맵’과는 사실상 유리되어 있다. 분산·분업과 관련해서 볼 때, 국가균형발전은 수도권과 비수도권간의 상생발전을 전제로 하고 있고, 그에 따라 추진과 제도 크게 두 영역으로 나누어져 있지만, 상대적으로 비수도권, 즉 지방의 역량강화에 더 역점을 두고 있다. 지방의 역량강화와 관련하여서는 지역별 혁신시스템(Regional Innovation System) 구축을 핵심으로 하여 추진되고 있다. 이와는 별도로 수도권 집중을 완화하면서 국토의 균형발전을 도모하기 위한 시책으로 신행정수도건설이 별도의 위원회와 특별법에 의해 추진되다가 위헌결정으로 중단되어 그 후속대책이 강구되고 있다.

분권, 분산, 분업을 내용으로 하는 균형발전정책은 그간 누적되어 온 중앙과 지방의 불균등한 권력관계를 재편하려는 것으로, 그 밑바탕에는 한국사회의 시스템을 바꾸는 전제가 깔려 있다. 권력의 공간시스템을 재편하는 이러한 정치사회적 프로젝트를 추진하는 핵심주체는 참여정부의 신주류다. 이들은 대개 시민사회운동에 직간접으로 관여했거나 하고 있으며, 그런 만큼 정권의 경영자이면서 시민사회의 주체들, 즉 NGO와 광범위한 연대를 통해 개혁과제로서 균형발전과제들을 추진하고 있다. 사회영역으로 본다면 참여정부의 핵심개혁과제로서 균형발전은 (중앙)정부와 (지방)시민사회간의 연대를 통해 추진되는 정치사회적 프로젝트로서, 이 양영역을

- 8) 개념적으로 볼 때, 상위의 포괄적인 개념인 국가균형발전이란 틀 내에서 하위개념이라 할 수 있는 분권, 분업, 분산 시책이 추진되어야 한다. 이런 점에서 현재 대통령 자문국정위원회 중 국가균형발전위원회가 분업, 분산을 담당하고, 정부혁신지방분권위원회가 분권을 담당하도록 되어 있는 구조는 온당치 않다고 사료된다. 분권은 분업과 분산을 뒷받침하고, 역으로 분산, 분업은 분권에 의해 뒷받침되어야 한다. 이렇게 이원화된 결과, 분권과 관련된 내용 중에 분업(지역혁신관련 사업)을 지방자치란 틀로 가져갈 근거를 결여하고 있다.

실제 매개하는 것은 NGO관계자들이다. 이들 중 일부는 참여정부의 국정과제 위원회나 관련 조직에 일정한 지위와 책임을 가지고 참여하거나, 아니면 NGO 자격으로 균형발전사업에 참여함으로써 (중앙)정부와 (지방)시민사회를 매개하는 역할을 수행한다. 하지만 국가권력이 뒷받침되는 균형발전정책을 중심으로 맺어지는 정부와 NGO의 관계는 단순한 사업적 관계가 아니라 중앙집권체제 하에서 구축된 지배구조를 재편하기 위한 권력적 결합의 성격을 띠고 있다.

#### 4. 지방협치(local governance)를 통한 지역혁신

분권시책과 균형발전시책 중에서, 전자는 중앙정부의 권력 및 권한의 지방이양과 지방정부의 혁신을 위한 제도적 방안을 강구하는 것이라면, 후자는 지역혁신을 위한 구체적인 사업들을 예산을 가지고 추진하는 것이다. 따라서 참여정부의 국가균형발전은 지역혁신사업을 핵심으로 해서 추진되고 있고, 또한 이를 통해 그 가시적인 성과를 보여주고 있다. 국가균형발전정책은 2004년 1월 13일 제정 공포된 국가균형발전특별법에 의거해 추진되고 있다. 이 법에 의하면, 중앙정부와 지방자치단체는 지역의 여건과 특성에 적합한 지역혁신체제의 구축을 목표로 지역산업의 특성화, 산학연 협력의 활성화, 지역전략산업의 육성, 이를 위한 인프라의 구축, 투자유치를 위한 시책들을 지역별로 추진하도록 되어 있다. 정책의 효율적인 추진을 위해 대통령 자문에 응하는 국가균형발전위원회가 구성되어 있고, 이 위원회 산하 기획단이 산자부의 지원단과 공조하여 각종 사업을 총괄하고 있다. 한편 각 시도에서는 지역혁신발전계획의 수립, 국가균형발전계획의 중요사항에 대한 지자체 내 협의 및 조정을 위해 지역혁신협의회를 구성하도록 되어 있다.

균형발전은 지역혁신체제의 구축과 이를 실행하기 위한 지역단위의 지역 혁신협의회의 운영을 두 축으로 해서 현재 추진되고 있다. NGO의 관여는 바로 이 부분에서 이루어지고 있다. 이 중에서 지역혁신협의회는 지역주체들이 파트너십을 바탕으로 지역혁신을 둘러싼 이해관계를 조정하는 협치기구(governance)로 기능하고 있다. 지역혁신의 주체로 지역혁신협의회는 국가균형발전특별법에 의거해 설치 운영되고, 또한 그에 따른 역할과 책임이 부여되어 있다. 국가균형발전특별법은 지역혁신발전계획의 수립과 당해 지역의 국가균형발전의 중요사업의 협의조정을 위해 자치단체를 중심으로 지역의 대학, 기업, 연구소, NGO 등이 참여하는 지역혁신협의회를 시·도(동법 제26조) 및 시·군·구(동법 제27조)에 구성하도록 하고 있다. 지역혁신협의회 위원은 지역혁신에 관한 학식과 경험이 많은 자 중에서 자치단체장이 위촉하게 된다.

지역혁신협의회가 협치기구로 기능하는 것은 지역혁신에 관련된 지방정부, 시장, 시민사회의 대변자들이 파트너십 원리(협의 조정의 원리)에 따라 혁신사업을 함께 추진하는 역할을 수행하기 때문이다. 참여자 중 NGO는 지방시민사회를 대변하면서 정부, 기업, 시민사회의 다른 역할자들과의 협력적 관계를 맺게 된다. 이러한 관계를 통해 지방NGO들은 정부와 시민사회단체, 정부와 기업, 시민사회단체간의 입장을 조율하고 매개하는 역할을 하게 된다.

## IV. 지역균형발전에서 NGO의 역할기여와 한계

### 1. 역할기여와 성과

지금까지 살펴보았듯이, 참여정부의 핵심국정과제로서 지역균형발전은 그 발의로부터 사업추진에 이르는 전 과정에서 NGO가 핵심적 역할자로 관여하고 있다. NGO가 지역균형발전에서 수행하는 역할은 근본적으로 시민사회를 무대로 하여 활동하는 NGO의 역할과 관련된다. 시민사회는 국가와 시장, 제도와 개인, 공공과 민간, 체제와 생활세계를 매개하는 장으로서, NGO는 시민사회의 이러한 역할위상을 배경으로 활동한다.

하지만 이러한 일반적인 역할에 더해, 지방 NGO들은 지방의 시민사회를 무대로 국가의 권력이양과 분산을 요구한다는 점에서 중앙과 지방을 매개하는 역할도 중요하게 담당하고 있다. 지방 NGO들은 지방에 산다는 이유로 적절한 시민권적 삶을 향유할 수 없는 공간불평등을 시정하기 위해 사회적 자원과 권력을 독점하고 있는 중앙의 기구와 정책에 항거하거나 비판하는 활동을 하게 된다. 이러한 활동을 수행하는 가운데, 지방 NGO들은 지방시민사회의 요구를 중앙으로 전달하고, 역으로 중앙이 운용하는 제도나 정책 조건을 지방의 조건으로 해석해내는 역할을 하게 된다. 지방 NGO들이 중앙-지방을 매개하는 까닭은 지방시민사회로부터의 자치의 강한 요구가 제기되기 때문이고, 또한 중앙권력의 지방이양을 수반하는 국가재구조화가 불충분하기 때문이다.

중앙과 지방을 매개하는 역할에 앞서, 지방 NGO들은 지역시민을 대표해 지방정부를 감시하고 비판하는 또한 협력하는 역할관계를 가지고 있다. 하지만 중앙-지방의 역학관계에서는 지방정부와 지방 NGO는 유사한 입장을 가지기 때문에 상호 협력관계를 맺게 된다. 실제 지방분권국민운동

은 지방자치단체, 지방의회란 정부기구들과의 광범위한 협력 및 공조관계를 통해 중앙정부의 권력이양과 분권을 요구하고 있는 것이다. 권력의 지방이 양은 정부간 관계를 통해서도 이루어진다. 하지만 강력한 중앙집권체제 하에서 이는 근본적으로 제한적으로 이루어질 수밖에 없는 데, 이는 실제 지방자치실시 이후에 우리가 경험한 바이다. 때문에 지방정부와 지방 NGO 가 힘을 합쳐 중앙정부에 대해 권력이양을 요구하게 되면, 그 요구는 보다 강력하고 효과적인 것이 된다. 이는 참여정부 하에서 자치분권의 제도화가 강도 높게 추진되는 것의 중요한 까닭이 된다.

균형발전이 정책이나 제도의 구축으로만 끝나지 않고, 실제 지역실정에 맞는 사업으로 선정되고, 또한 지역주체들간의 이해관계 조정과 참여를 통해 추진되어야 한다. 이 차원에서 NGO의 역할은 지역사회 내에서 다양한 주체들과 협의하고 논의하면서 이해관계를 조정하는 것과 관련된다. 이는 NGO의 고유한 역할이다. 즉 NGO는 시민사회를 무대로 하여 지역의 다양한 주체, 즉 정부, 기업, 유자, 언론인, 교육자, 청소년 등을 균형발전과 관련된 사업으로 끌어들이고, 입장을 상호조율하며, 협력관계를 통해 사업을 민주적으로 추진하고 평가하는 역할을 하게 된다. 지역혁신협의회는 NGO가 이러한 결연적 역할을 제도적 틀 내에서 수행하기에 적합한 기구이다. 지역사회 내에서 NGO의 조정역할이 어느 정도 가능하고, 또한 실제 이루어질 수 있을지는 지역사회 내의 권력구조나 역학관계에 따라, 또한 사안의 성격에 따라 다를 것이다.

NGO의 이러한 역할을 통해 지역균형발전은 과거와 다른 방식으로, 또한 다른 효과를 거두면서 전개될 수 있게 되었다. NGO가 지역균형발전에 관여함으로써 지역균형발전 자체가 정부주도에서 정부-시민협력 관계, 부분적으로 주민주도로 추진될 수 있게 되었다. 이렇게 됨으로써 지역균형 발전은 중앙정부의 관점에서가 아니라 지역사회가 필요로 하고 원하는

방식과 내용을 반영할 수 있게 되었다. 그 결과 지역균형발전사업은 지역별로 인프라나 산업시설을 건설하는 지역개발사업에서 지역이 자율적으로 혁신역량과 체제를 구축하는 자치분권사업으로 전환된다. 이러한 방식과 내용의 지역균형발전은 그 자체로서 지방사회 내에 자치분권을 정착시키고, 나아가 지역주민들의 삶의 환경과 질을 높이게 된다.

## 2. 문제점과 한계

기여와 성과에도 불구하고 지역균형발전의 방식에서나 NGO의 역할 면에서 적지 않은 문제점과 한계가 드러나고 있다. NGO가 지역균형발전에 개입하고 관여하는 것은 지방분권과 자치의 구현을 위한 것으로, 그 내면적 과정은 기본적으로 구조화된 권력의 재편을 수반하는 것이고, 그런 만큼 이러한 조건을 얼마만큼 올곧게 해석하고 관철시키며 또한 제도로 구축해 내느냐가 중요하게 평가해야 할 부분이다. 이런 관점으로 볼 때, 참여정부 하에서 가시화되고 있는 지역균형발전, 즉 지방으로의 권력의 분산과 지방의 내발적 발전을 요구하는 NGO의 시도들은 기껏해야 이에 대한 문제점과 필요성을 제기하고 또한 사회적 여론을 형성하여 실현을 위한 사회적 분위기를 만들어내는 것이 된다. 혹자는 이러한 단계를 ‘분권 공론화 시기’라 부르고 있는 데, NGO의 역할은 이후 계속 되는 연속선에서 조명되어야 한다<sup>9)</sup>(정수찬, 2003).

현재까지 진행된 과정에서 볼 때, 지역균형발전에 대한 NGO의 개입은 비록 분권공론화 단계이지만, 충분한 내부 논의와 합의, 그리고 제도 영역과

---

9) 이후의 단계는 분권과 관련된 제도가 구축되고 세력관계가 안정화되는 ‘분권이행기’, 분권이 지역사회 내에 사회자본의 구축을 통해 일상과정과 제도로 실현되는 ‘분권사회 공고화’시기로 나누어진다(정수찬, 2003).

의 주체적인 관계설정이 있어야 한다. 그렇지만, 현실에서는 그렇게 만족스럽지 못하다. 대표적으로 이야기할 수 있는 것은 지역균형발전과 관련된 국정과제나 그 추진조직이 분권과 분산분업으로 양분화 되어 있는 점이다. 분권-균형으로 양분화 된 데는 NGO의 책임이 있다고 본다. 2000년대 초반부터 지방분권운동단체들이 중앙정부에 대해 균형발전의 제도화를 요구할 때, 그것은 자치분권제도의 확립을 통한 지역의 균형발전에 관한 것이었지만, 참여정부는 이 양 부분을 분리해 추진하고 있다. 이러한 분리에 대해 분권관련 NGO들은 치열한 고민이나 문제제기를 해오지 않았다. 이는 기본적으로 지역균형발전운동의 이념, 전략, 조직화의 방향에 대한 논의나 합의가 부족하고, 또한 이를 바탕으로 하는 추진력과 대외협상력이 부족했기 때문이다(정수찬, 2003).<sup>10)</sup> 참여정부의 지역균형발전정책이 분권과 분산분업으로 양분화 된 것은 이렇듯 이를 처음으로 발의했던 분권NGO의 이러한 역할 부재와 무관하지 않다.

분권과 분산분업으로 분리되고, 또한 분권자치권이 제도로 갖추어지지 않은 상태에서 지역혁신을 위한 기술투자, 기업 네트워크의 구축, 인프라

10) 물론 분권운동진영 내에서 논의가 전혀 없었던 것 아니다. 크게 보면, 지방분권우선론과 균형발전우선론으로 입장이 잠재적으로 나누어져 있었고 제한적으로 논쟁이 있었던 것도 사실이다. 지방분권우선론자들은 분권에 앞서 균형발전을 먼저 추진할 경우 새로운 지역갈등을 분출시킴으로서 균형발전 자체의 실현이 어려워질 것을 지적한다. 모든 지방자치단체들은 행정, 재정적 권한의 지방이양에는 동의하기가 쉬우나 공공기관의 지방이전, 지역별 특화사업의 육성 등의 시안에 대해선 상호 경쟁적이다. 이는 특히 신행정수도를 둘러싸고 지역간 갈등에서 이미 드러났다. 반면 균형발전우선론자들은 분권의 근본적인 목적은 전국이 골고루 잘사는 사회를 만드는 것이고, 그런 만큼 분권은 균형발전의 수단이라는 시각을 견지한다. 따라서 분권은 장기적으로 시현해야 할 과제라면 당장은 지역의 혁신력과 경쟁력을 강화하지 않으면 분권이 되더라도 결국 경쟁력 있는 지역, 가령 서울과 같은 대도시 지역에 애속된다는 점을 지적하고 있다(정수찬, 2003). 이 양 입장은 서로 다르면서도, 또한 사호타협이 가능하지만, 분권운동권에서는 이에 대한 치밀한 논의나 합의가 없었고, 이러한 상태에서 참여정부의 분권분산시책에 너무 쉽게 연루되었던 것이다.

건설 등과 같은 개발사업 중심으로 국가균형발전 시책이 경쟁적으로 추진되면, 지역사회가 새로운 개발열풍에 휩싸이게 되는 현상을 불러오고 있다. 또한 지역혁신이란 이름으로 기술산업개발 사업들이 지방정부, 상공인, 언론, 지식인 등의 연대를 통해 추진되면서 새로운 지역성장연합이 나타나고 있다. 특히 이러한 연대가 지방자치단체장이 주도하는 지역혁신협의회를 통해 형성되고 작동하게 되면서, 지방의 기득권층 인사들로 구성되는 성장연합은 지방의 새로운 지배연합으로까지 기능한다. 지역혁신협의회를 제2 건국위원회로 부르는 것은 바로 지배연합으로서 특성 때문이다.

물론 이러한 경향이 나타나게 된 데에는 지역혁신협의회의 구성이나 운영에 지방시민사회의 대변자로서 NGO들이 주도적으로, 주체적으로 참여하거나 역할하지 못하는 것이 중요한 요인으로 작용했다 할 수 있다. 우리나라의 불완전한 지방자치제도(즉 강시장-약의회제) 하에서 단체장의 권한과 영향력이 막대한 만큼 지방자치단체(장)의 주도하에서 꾸려지는 지역혁신협의회가 관료적 협치기구로 전락하는 것은 쉽게 예상할 수 있는 바이다. NGO는 본디 정부의 정책이나 역할에 대해 시민사회적 입장으로 감시하고 비판하는 역할을 중요하게 담당한다. 지역혁신협의회가 관료적 협치기구로 전락해가는 것은 지방 NGO들이 이러한 역할을 제대로 하지 못하기 때문일 것이다.

시민사회의 역할자로서 NGO는 국가나 시장을 감시·견제하면서 시민들의 권리를 보호하고 실현하는 것( 이를 사회적 공공선의 실현이라 함)을 최종 목적으로 추구한다. 때문에 정부에 대한 협력과 동시에 일정한 비판적 거리유지가 필요하다. 하지만, 지역균형발전과 관련하여 지방NGO들은 중앙정부의 제도와 지원에 너무 과도하게 의존하고 있다. 자치분권을 사회 운동을 통해 제기했던 NGO의 관계자들은 현재 국가균형발전위원회가 주관하는 각종 시책과 사업에 중요한 직책과 책임을 가지고 참여하고 있다.

때문에 제도권 밖에서 분권사회를 일상운동을 통해 만들어가는 NGO활동이 소홀해지고 있다.

현재 전국적으로 많은 분권NGO들이 있지만, 일상분권운동에 전념하는 활동이 최근 들어 현저하게 위축되고 있다. 이 같은 현상이 초래된 데에는 분권운동을 주도하는 역할자 중에 지역 지식인이나 엘리트가 많고, 이들은 전문적인 운동보다 정부정책이나 제도 부문과 관련한 활동을 하는 데 더 많은 관심을 가지고 있다. 지역엘리트들이 주도하고 또한 정부정책이나 제도부문과 연관된 분권운동은 자연스럽게 풀뿌리 주민들의 일상운동과는 멀어지게 된다. 혹자는 참여정부가 국가균형 및 분권관련 특별법을 제정하면서 주민참여를 보장하고 담보하는 법을 제정하지 않는 것도 분권운동가들이 지역주민들의 입장을 제도권으로 제대로 대변해내지 못하기 때문인 것으로 해석하고 있다(정수찬, 2003). 또한 지방시민사회를 배경으로 해 지역의 관점을 균형발전의 제도화 속으로 반영해 내는 역할을 지방NGO들이 경쟁적으로 수행하는 가운데, 그들은 스스로 편협한 지역주의의 포로가 되어, 타 지역과 경쟁하고 갈등하는 모습을 보인다. 그 대표적인 예는 신행정수도건설을 둘러싼 충청권 NGO와 수도권 혹은 비충청권 NGO 간의 입장차이다.

지역균형발전과 관련한 NGO의 역할이 이렇게 제한적이고 편향된 것은 기본적으로 지방시민사회가 여전히 미숙성 했기 때문이다. 혹자는 지방의 사회자본이 충실히 구축되어 있지 않기 때문에, 주민들 사이에 신뢰와 대등한 관계를 바탕으로 지역문제를 진솔하게 논의하고 합의하며, 또한 민주적인 역할배분과 협력을 통해 문제를 함께 풀어갈 수 없다고 한다(정수찬, 2003). 지방정부가 주도하고, 지역엘리트 중심으로 분권운동이 추진되는 것은 그만큼 일상문화로 만들어 낼 수 있는 지방시민사회가 여전히 왜곡되어 있거나 아니면 지방민주주의가 제대로 뿌리내리지 못하기 때문이다. 이는

또한 우리의 관주도의 문화, 불완전한 지방자치제도, 자본주의적 시장관계 등과 같은 보다 구조적인 원인으로도 설명할 수 있을 것이다.

## V. 올바른 지역균형발전과 NGO의 역할과제

참여정부의 핵심국정과제, 가령, 지방분권, 국가균형, 신행정수도, 동북아 경제중심 등은 모두 기존 정책시스템에서 본다면 혁신적인 정책과제들이다. 때문에 공공정책으로 추진하기에 앞서 개혁과제들이 갖추어야 할 조건에 대한 치밀한 검토와 논의가 있어야 하며, 그 목표나 추진방식에 대해선 충분한 사회적 합의가 있어야 한다. 하지만 대개는 그렇지 못한 상태에서 구체적인 사업으로 추진되고 있다.

균형발전만 하더라도 우리나라의 현 발전단계에서 어떠한 것을 목표로 하고 또한 어떠한 방식으로 추진해야 할지에 대한 심도 있는 논의가 필요했지만, 국가균형발전위원회 조차 이러한 과정을 충실히 거치지 않은 채 스스로 설정한 일정에 쫓아 일방적으로 추진하기에 급급하다.<sup>11)</sup> 대표적인 예가 지역혁신사업이다. 지역균형발전을 실현하기 위한 핵심 전략으로 참여정부는 지역혁신체제를 모든 지역에 걸쳐 구축하는 천편일률적 접근을 시도하고 있다. 국가균형발전특별법도 기실 국가균형발전에 관한 사회적

11) 정책으로 균형발전은 미혹적인(illusive) 개념이다. 말하자면, 균형이란 것은 현실정책으로 달성할 수 없는 가치개념이자 정책 슬로건이다. 때문에 서구선진국에서 균형정책은 더 이상 사용하지 않는 정책개념이다. 우리나라의 국토정책도 국토의 균형발전을 늘 목표로 추구해 왔지만 현실은 정반대로 지역간 불균형이 심화되는 경향을 보여 왔다. 불균형이나 불균등 발전을 용인해서는 안 되지만, 동시에 성취할 수 없는 추상목표에 계속 집착할 필요도 없다. 이런 점에서 균형발전을 국정과제로 채택한 것은 정책의 선의를 제외하면, 사실 시대에 한물간 발상이다.

합의가 분명하지 않은 상태에서 제정됨으로써 혁신사업이나 낙후지역개발에 관한 것을 규정하고 예산을 확보하는 것 이외에는 별다른 내용을 갖추고 있지 못하다. 따라서 이 같은 내용의 지역균형발전 시책이 추진된다 하더라도 과연 지역간 균형발전이 가능한가는 분명 별도의 문제이다.

국정과제로서 국가균형발전은 그 철학이나 발상, 그리고 추진체계 면에서 대폭 바꾸어지지 않으면 아니 된다. 균형발전이란 과연 무엇인지에 대한 사회적, 정책적 합의가 분명치 않다면, 획일성과 중앙집권성을 합의하는 ‘균형’이란 개념 대신 ‘차별화’, ‘특성화’, ‘분화’ 등의 개념을 사용해 지방의 발전을 역동적이면서 내생적으로 접근할 수 있도록 해야 한다. 균형개념을 대신할 정책개념은 시민사회의 다원성, 다양성을 반영하고, 또한 NGO의 자발적 참여, 창발성, 연대활동을 담아낼 수 있는 것이 되어야 한다.

국가적 과제로 계속 추진되기 위해선 지역균형발전은 그 개념으로부터 추진방식 전반에 대해 보다 분명한 시민사회적 합의가 이루어져야 하고, 또한 이해당사자들이 보다 개방적으로 참여할 수 있는 추진구조를 갖추어야 한다. 이 점에서 자문기구로서 대통령 위원회가 주도하는 사업추진방식은 근본적으로 재고되어야 한다. 현재의 대통령 자문기구는 시민전문가나 NGO들이 보다 쉽게 참여할 수 있고, 새로운 과제선정과 추진절차를 강구할 수 있으며, 또한 대통령 위원회로서 부처경계를 넘어서 제도를 동원할 수 있는 장점이 있다. 하지만 대통령 위원회는 한시적 자문기구이기 때문에 장기적으로 추진해야 할 개혁과제를 책임지는 것을 근본적으로 불가능하다. 한시적 기구로서 주어진 일정에 맞추어 기계적으로 추진함으로서 사업이 중단된 대표적인 사례는 신행정수도건설사업이다. 따라서 정권을 넘어서까지 안정적으로 추진하되, 협치의 원리로 구성되고 꾸려지는 집행기구(예: 영국의 개발청)가 있어야 한다.

아울러 추진 틀도 지금의 ‘중앙정부–지방NGO’ 관계 축에서 ‘지방정부–지방NGO간 관계 축으로 바꾸어야 한다. 이와 함께 지역 풀뿌리 NGO들이 보다 많이 참여할 수 있는 추진구조가 갖추어야 한다. 한마디로 지금보다 훨씬 더 지역의 이니셔티브를 허용하면서, 또한 지역사회 틀 내에서 주민들의 일상적 참여를 통해 사업이 추진되도록 해야 한다.

현재 지방별로 설치되어 있는 지역혁신협의회가 제2 건국위원회와 같은 권력기구로 전락하는 것을 막거나 이를 대체할 진정한 협치기구를 만들도록 해야 한다. 지역혁신협의회의는 개발성향이 강한 전문가나 지역유지들이 참여하는 경우가 많다. 따라서 단기적으로는 환경이나 문화적 관점을 가진 지역주민들이 대거 참여할 수 있도록 하는 것이 해결방안이다. 장기적으로는 지방지속가능발전위원회(지역혁신협의체, 지방의제실천협의회, 지방지속가능평가위원회 등으로 구성)와 같은 통합적 협치기구를 만들어, 그 산하의 기구로 두게 되면, 협의체의 주요 결정이 지방의 지속가능한 발전이란 관점으로 걸려져 추진될 수 있게 된다.

지역혁신중심의 지역균형발전 시책은 대개가 강한 개발주의의 성향을 띠고 있고, 또한 그런 만큼 그 추진주체도 성장연합으로서의 성향을 나타내고 있다. 특히 최근의 경제불황론과 결부되어 지역균형발전시책은 산업경제 부문을 중심으로 함에 따라 환경, 문화, 복지 등의 비경제부문의 배제됨으로서 지역사회 내의 부문간 불균형을 낳고 있다. 따라서 지역균형발전은 지속가능한 발전(경제적, 사회적, 환경적 지속가능한 발전)과 같은 통합적 발전 개념에 기초하고, 또한 지역사회구조를 다원화하는 방식으로 추진되어야 한다. 경우에 따라 환경보전, 문화전략, 교육기능강화 등이 해당지역의 중심 발전전략이자 시책이 되어야 한다.

지역혁신클러스터 형성과 같은 단일한 주제에서 지역의 특성에 따라 지역의 역량을 다양하게 개발하고 육성하는 것으로 바뀌어야 한다. 참여정

부의 균형발전정책에는 알게 모르게 지역혁신<sup>12)</sup>이란 개념과 과제를 중심으로 모든 것을 단일화시키고 집중시키는 발상과 접근이 깔려있다. 그 어떠한 경우이든 지역혁신은 지방별로 차등화 되어야 하지만, 현재의 균형정책은 알게 모르게 모든 지방이 지방의 역량과 관계없이 혁신클러스터를 만들고, 이를 통해 지역 전반의 혁신을 이끌어내는 획일적 접근을 취하고 있다. 이 문제를 극복하기 위해선 발상과 접근시각을 근본적으로 달리해야 한다.

대체 정책개념은 지역역량증진이다. 최근 유럽에서는 낙후지역 발전을 위한 정책이 산업시설을 하향적으로 배분하거나 재정을 시혜적으로 보전해 주는 전통적 것에서, 지방 스스로가 자립할 수 있는 내부역량증진을 돋는 것으로 바뀌고 있는 것이다. 즉 지방이 필요한 인력을 지방 스스로 발굴하고, 지역경쟁력을 최대한 높일 수 있는 방식으로 산업구조를 재편하며, 지역산업이 필요로 지역인프라를 설치하고, 지방사회에 대한 자율통치를 강화할 수 있는 자치기구의 재편을 통해 지역역량의 강화(capacity-building)가 실현된다. 중앙정부는 이러한 것을 돋는 지원자의 역할에 머물러야 한다. 이를 위해 ‘지역역량증진법’이 제정되어야 한다.

참여정부의 분권시책과 분산(국가균형발전) 시책은 유리되어 추진되고 있다. 진정한 균형발전을 위해선 분산, 분권, 분업, 3차원이 통합적으로 추진되어야 한다면, 자치의 제도(틀)를 다루는 분권과 지역의 발전(내용)을 다루는 분산/분업은 통합적으로 다루어야 한다. 지방자치, 즉 분권(자치권의 부여, 민주적 자치조직의 설치, 주민참여방법의 확립 등)은 지역발전을 다루는 내용을 전제로 하여 제도화되어 하는 반면, 혁신사업과 같은 분산/분업시책

---

12) 현재 정부가 사용하고 지역혁신이란 개념에는 두 가지 차원이 합축되어 있다. 하나는 지역 전반의 구조를 혁신시켜 그야 말로 지역발전을 근본적으로 꾀하는 측면과 지역산업을 네트워크화 해 기술혁신 등을 도모하는 측면이 혼재되어 있다. 이 두 가지는 엄밀한 의미에서 구분되어야 한다.

들을 지역이 자율적으로 추진하기 위해선 지방자치란 제도에 의해 뒷받침되어야 한다. 가령, 지역혁신을 위해 기술인력 공급이 필요하다면, 이는 해당지 자체가 중심이 되어 교육기관 등과 협력체제를 만들어 필요인력을 모집하고 교육시켜 공급하도록 해야 한다.

### 참고문헌

- 김형기. 2003. “지방분권의 기본방향”. 2003년 전국환경활동가 워크숍 발제문.
- 이상호. 2004. “국가균형발전위원회의 지역혁신체계안과 민주노동당의 지역산업정책”. 민주노동당 정책토론회 발제문(2004. 10. 6).
- 정수찬. 2003. “분권과 균형발전시대의 시민사회의 역할변화”. 2003 행정학회 하계 학술대회 발표논문.
- 조명래. 1984. “대안적 개발전략로서 상향적 지역개발”. 최상철 편, 『지방의 재발견』. 서울: 민음사.
- \_\_\_\_\_. 1991. “지역정치경제학과 제3세대의 지역개발학”. 『한국지역개발학회지』 제3권.
- \_\_\_\_\_. 1995. “지역개발학의 패러다임”. 『한국지역개발학회지』 제7권 제2호.
- \_\_\_\_\_. 1999. 『포스트포디즘과 현대사회 위기』. 서울: 다락방.
- \_\_\_\_\_. 2000. “지구화와 국민국가체제의 위기에 관한 재성찰”. 학술단체협의회편. 『전환 시대의 한국사회』. 서울: 세명서관.
- \_\_\_\_\_. 2001. “도시, 갈등, 시민성”. 『한국사회』 제4집.
- \_\_\_\_\_. 2003. “참여정부 균형발전 및 분권시책의 비판적 검토”. 『공간과 사회』 제19호.
- \_\_\_\_\_. 2004a. “신행정수도 건설에 대한 10대 쟁점 규명 및 대안 모색을 위한 YMCA의 제언”. 서울YMCA 주관 ‘신행정수도 건설논란의 해법 마련을 위한 서울 YMCA 토론회’ 발표문(2004. 8. 31).
- \_\_\_\_\_. 2004b. “참여정부의 국가균형발전정책의 비판적 성찰과 대안모색”. 민주노동당 정책토론회 발제문(2004. 11. 6)
- 초의수. 2001. “지방자치와 NGO”. 조희연 외 공저, 『NGO 가이드』. 서울: 한겨레신문사.
- 홍두율. 2001. “지역균형발전과 NGO의 역할”. 『정책포럼』 겨울호.

**조명래** 영국 Univ. of Sussex에서 도시 및 지역학 박사를 받고, 현재 단국대학교 도시 및 지역계획학과에 재직 중이다. 주요 관심분야는 도시계획, 설계, 개발 등이다. 전자우편주소는 mrcho@dankook.ac.kr이다.