

지방분권 논의와 지역문화운동의 새 지평

홍순권

권위에는 심비적인 요소나 자연적인 요소가 전혀 없다. 그것은 인간이 형태를 부여하고, 개발하고, 확산시킨 것이다. 권위는 수단적이며 설득적이다. 권위는 지위를 가지며, 취미와 가치의 기준을 확립한다. 권위는 그것이 진리로서 위신을 부여한 사상으로부터, 또 권위가 만들어 전달하고 재생산하는 관습과 지각 및 판단으로부터 실질적으로 구별되기가 힘들다.

(에드워드 사이드, 『오리엔탈리즘』의 「서설」 중에서)

지난 대선운동 기간 중 떠오른 중요한 선거 쟁점의 하나가 '행정수도 이전' 문제였다. 당시 민주당의 행정수도 이전 공약이 실제 유권자들의 투표에 어떤 영향을 미쳤는지, 실제 각 당의 이해득실이 어땠는지에 대한 평가는 접하지 못해 알 수 없지만, 실제 대선 레이스가 시작된 시점부터 따지자면 거의 선거 막바지에 민주당 측에서 들고 나온 이 문제가 선거 분위기를 뜨겁게 달군 것만은 사실이다. 이 행정수도 이전 문제는 그 자체로서는 서울 및 수도권인 인구 과밀에 대한 해결책으로 제시된 것이 분명하지만, 그 문제의 본질을 좀더 숙고해 보면 중앙과 지방 간의 격차로 표현되는 중앙중심주의와 이로 인한 지역 간 불균등 발전이라는 좀더 고질적인 난제와 직 간접적으로 연결되어 있음을 알 수 있다. 이런 차원에서 본다면 지역격

차 해소를 핵심으로 하는 지방화로 축약해 표현할 수 있는 '지역 문제'가 비록 2002년 대선의 유일한 핵심 쟁점은 아니었다고 해도, 최근 정치 문제의 중요한 쟁점이 될 수밖에 없었던 필연성은 오래 전부터 존재해 왔던 것이다. 특히 지난 해는 지방선거도 있고 해서 이 문제에 관한 논의가 그 어느 때보다 풍성했다.

따지고 보면 중앙과 지방 간의 격차, 즉 경향 차별이 어제오늘의 이야기만은 아니다. 오죽하면 "말을 낳으면 제주도도 보내고, 사람을 낳으면 서울로 보내라"는 말이 생겨났으랴. 그 만큼 중앙과 지방 간의 차별의식은 우리 사회에 매우 뿌리가 깊다. 서울이라는 말의 어원이 되는 서벌 徐伐 또는 사벌 沙伐이 고대 사회에서 제천 의식을 거행하던 신성한 장소인 소도에서 유래했으며, 그것은 또 '높이 솟은 모양'을 일컫는 몽고어 Sorod의 와사 詭寫라고 하는 주장도 있는 걸 보면, 서울로 표상되어 온 중앙은 단순히 지리적 중심의 개념을 넘어 오래 전부터 권위와 차별을 내포하는 이데올로기로 자리매김되어 왔음을 알 수 있다. 조선 시대에 부산이 경상우도가 아닌 경상좌도에 속해 있었다는 사실이나, 오늘날도 관용적으로 쓰고 '상경 上京'이라는 어법에서도 알 수 있듯이.

전근대 사회에서 서울이 모든 것의 중심이었던 것은 그곳이 나라님이 거처하는 권부의 핵심이었고, 정치적 지배의 중심이었기 때문이다. 따라서 이런 중앙중심의 사회구조에서 파생된 중앙중심주의의 사회 의식은 본질적으로 중세적 지배 질서인 신분 질서의 반영이며 중세적인 세계관에 부합되는 것이다. 즉, 서울을 중심으로 한 사회 조직의 위계적 편제는 봉건 군주인 국왕을 정점으로 하는 통치 질서의 반영이기도 하고, 봉건적 이데올로기인 유교가 지배하던 당시 사회의 수직적 질서관을 표현하고 있는 것으로도 볼 수 있다. 그런 점에서 중세 시대의 경향 차별은 하나의 계서화된 사회 질서의 반영이었다고 해도 좋을 것이다.

중세 사회가 해체되면서 근대 사회로 발전해 가는 과정에서, 이제까지 정치 문화의 중심이었던 서울은 다시 경제의 중심으로 발전하게 된다. 그것은 총체적으로 사회적 생산력과 상품화폐경제의 발달에서 기인했다고 볼 수 있다. 그 결과 농민층 분해 과정에서 발생한 이농 인구가 도시로 유입되면서, 특히 서울 인구가 급속히 증가하게 됐다. 그리하여 18세기 말 약 20만 명에 불과하던 서울 인구가 근 2세기 동안

50배 이상 증가를 이뤘으니, 이로써만 본다면 우리 사회의 근대로의 이행은 곧 서울의 팽창이란 말로 대신할 수도 있을 것이다. 서울의 팽창은 특히 해방 이후 1960~70년대의 산업화 과정을 거치면서 급격히 이뤄졌다. 산업화 과정에서 도시의 성장과 팽창은 어느 사회에서나 일반적으로 나타나는 현상이다. 그러나 중앙중심의 과대 집중과 팽창은 반드시 불가피했던 근대화의 유산으로만 볼 수는 없다. 중세에서 근대로의 발전이 궁극적으로 신분적 지역적 차별이 없는 수평적 사회 질서와 각 영역의 균등한 사회 발전을 지향하는 것이라면, 중앙으로의 과도한 집중은 '진정한' 근대 사회로의 발전을 위해서는 오히려 극복되어야 했을 과제가 아닐 수 없다.

이런 중앙으로의 집중은 지방자치, 지방분권의 문제와도 긴밀한 관계가 있다. 나라마다 지방자치의 역사성과 현재의 구체적인 모습이 다르기 때문에 그 전범을 찾기가 쉬운 일은 아니지만, 어느 사회이든 지방자치와 지방화의 문제를 제쳐놓고 근대 사회의 민주적 발전 전망을 얻을 수 없다. 그러나 우리나라의 경우 전통 사회에 존재했던 자치제의 싹과 그것의 근대적 개편 논의는 일제의 침략 과정에서 자주적 근대화의 좌절과 함께 실종됐고, 일제 시기의 왜곡된 형태의 지방제도와 지방자치제는 해방 이후에도 독재 정권의 우산 아래 구시대의 유산으로서 오랫동안 지속됐다. 그 결과 이제 서울은 정치적인 측면에서뿐만 아니라 인구와 경제 등 사회 모든 부문에서 이상 비대화됐고, 그로 인한 이른바 '초집중'의 문제는 지역의 균등한 발전은 물론이고 사회의 민주화에도 커다란 장애물로 작용되고 있다는 인식이 깊어져 왔다. 이미 많은 연구자들이 지적했듯이 과거 오랫동안 유지됐던 전근대적 중앙 집권의 전통과 식민지 유산이 능률만을 앞세운 근대화 전략 때문에 능동적으로 청산되지 못한 것이 그 주요한 원인이다.

지역(지방) 발전의 장애가 되는 초집중의 문제는 이처럼 오래 전부터 구조화된 문제이지만, 이 문제가 우리 사회의 민주적 발전 전망과 관련해 폭넓게 논의되기 시작한 지는 그리 오래되지 않는다. 그것은 과거 독재 정권 아래에서는 그에 관한 논의 자체가 오랫동안 억압됐기 때문이다. 1950년대 지방선거가 실시된 적은 있었지만, 그것은 민주 정치의 확대 과정이라기보다는 이승만 정권이 일반 대중을 위로 부터 조직 동원해 권력 기반을 강화하기 위해 활용한 방편이었다는 것이 일반적 평

가이고, 1980년대 말 민주화와 더불어 지방자치가 부활하게 된 것은 그로부터 실로 30년만의 일이었다. 이후 1991년 기초의회 선거를 비롯해 4차례의 지방선거가 있었다. 이제 민주화 이후 10년을 넘긴 지방자치에 대해, 그 성과와 문제점에 대한 무수한 논의가 제기됐으며, 그동안 한국의 지방자치가 지닌 한계를 극복하는 대안으로 제시된 것이 지방분권화이다. 이것이 2002년 대선을 앞두고 새로운 시대적 화두로 등장해 지방화를 위한 새로운 전략으로서 제시되고, 지역문화운동과도 긴밀한 연관을 지니면서 논의되기에 이르렀다.

지역주의의 재인식과 지방분권화 논의

근래 들어서 지방자치를 비롯해 지방화와 관련된 여러 문제들, 특히 지방분권의 문제가 자주 논의되게 된 데는 국내외적인 여러 가지 요인이 중첩되어 있다고 볼 수 있다. 우선 국내적 요인으로는 지난 10여 년 동안 실시되어 왔던 지방자치에 대한 반성과 대안 모색을 들 수 있다. 현행 지방자치 제도의 문제점으로 중앙으로부터의 미진한 분권화 노력, 지방의 혁신의지 부족, 지방정치 of 중앙정치화 등 여러 가지 사안을 들 수 있지만, 그 중에서도 지방분권화 문제가 당면한 으뜸 과제라는 인식이 사회 일각에서 대두됐다.¹ 그리고 이런 문제의식에는 한국 정치의 초(중앙)집중화가 한국 정치의 민주화와 정당 정치의 발전은 물론 지역 발전의 불균형을 심화시킨 가장 중요한 요인이었다는 인식이 자리잡고 있다.² 특히 이런 인식은 10여 년의 지방자치 실시에도 불구하고 중앙과 지방, 또는 수도권과 비수도권 간의 격차가 점

1 강명구, 「지방자치 10년의 회고와 대안 모색: 신 지방분권 소고」, 『사회연구』(제3호), 2000. 강명구 교수는 이 글에서 중앙으로부터의 미진한 분권화 노력과 관련해 사무배분의 문제와 재정 자원의 배분 문제, 지방정부의 권한배분 문제를 들고 있으며, 지방의 혁신의지 부족에 대해서는 지방정치의 비민주성, 지방정부의 경쟁력 문제를 중요한 사안으로 지적하고 있다. 그리고 이런 사안 이외에도 수도권 지방과 비수도권 지방의 격차라든가 행정계층의 문제, 지방정부 간의 갈등 문제도 지방자치 발전의 장애 요소로 지적하고 있다.

2 박경, 「지역균형발전과 지방분권의 과제」, 『민주주의』(제1집), 2002, 92쪽. 이 글에서는 수도권 집중의 근본 원인을 우리나라 사회경제적 체제가 가진 구조적 문제에 있다고 보고, 그 해결책을 총체적 권력의 분권화에서 찾고 있다.

차 해소되기는커녕 오히려 확대되는 현실에 대한 반성적 문제제기의 성격도 지니고 있다. 이런 이유들로 해서 지방분권화 문제는 정치의 민주적 발전을 위해서 뿐만 아니라, 지역의 균형적 발전을 위해서도 반드시 해결되지 않으면 안 된다는 인식이 폭넓게 형성되기에 이르렀다.

둘째로 그동안 우리 정치의 고질적 병폐로 지적되어 온 지역주의가 권력의 중앙집중과 무관하지 않다는 인식과도 관련이 있다. 87년 6월 이른바 6·29선언 이후 2002년 대선 이전까지 3차례의 대통령 선거를 비롯해 수차례에 걸쳐 총선과 지방선거를 치르면서 우리의 정치 문화도 종전과 비교해 크게 달라진 것이 사실이다. 선거 때면 으레 난무하던 돈 봉투가 줄어들고, 부정선거운동도 날로 줄어드는 등 긍정적인 변화도 있었고, 인터넷의 등장으로 선거운동의 방식에도 큰 변화가 일어났다. 그러나 많은 긍정적인 변화에도 불구하고, 6월 항쟁 이후 바로 지난 12월 대선에 이르기까지 이른바 '3김 정치'의 대명사이기도 했던 지역주의 정치는 여전히 맹위를 떨치며 한국 정치의 미완의 과제로 남아 있었다. 사실 영호남 간의 지역 갈등을 정점으로 나타난 정치적 지역 분열의 원인 제공자인 지역주의의 문제에 대해 그동안 정치권이 제시해 왔던 해법은 주로 중앙권력의 분점 차원에 논의되어 왔다. 즉, 대권주자의 출신 지역이 어디냐는 것이 이 문제를 해결하는 가장 중요한 열쇠로 인식되어 왔고, 실제로 선거 전략의 방향도 그런 식으로 움직여 왔다. 이런 해결책이 실제로 어느 정도의 효과를 거뒀는지 정확히 판단하기는 어렵지만, 여전히 지역주의가 한국 정치의 난제임을 부인하는 사람은 거의 없을 것이다. 게다가 지역주의의 문제가 지역 간 갈등의 해소와 지역 정권의 문제로 논의되는 동안 지방자치제의 근본 문제인 중앙과 지방 간의 모순은 상대적으로 중요한 정치적 관심사가 되지 못했다. 그러던 차에 본격적인 지방자치 시대에 들어선 이후 지역 발전을 위한 여러 가지 대안이 제시되면서 이 문제에 대한 논의도 점차 확산 심화되기 시작했다. 영남과 호남의 지역 대립도 내면적으로 보면 중앙의 지방중속화 내지는 내부식민지화 현상이라는 인식도 그런 논의의 결과라고 할 수 있다.³ 그리고 그와 유사한 맥락에서 지역주의 타파의 대안으로 지방분권과 주민자치를 강화해야 하며, 이를 위해서 중앙정부와 지방정

부 사이의 위계적 관계를 수평적 협력적 관계로 전환하는 시스템의 근본적 혁신이 필요하다는 주장도 제기됐다.⁴

또 다른 한편으로 이런 국내적 요인 이외에도 세방화로 일컬어지는 세계화와 지방화가 오늘날의 주요한 시대적 추세로 인식되고 있는 만큼, 이미 일본과 구미 각국에서 추구해 온 지방화 내지 지방분권화에서 영향을 받은 바도 빼놓을 수 없을 것이다. 특히 남미의 경우 1980년대 재민주화의 길을 걸으면서 민선 정부의 지방분권화 정책은 국가와 시민사회의 관계를 재설정해 주는 새로운 정치적 실험으로 브라질, 아르헨티나, 멕시코 등에서 전개되어 나갔는데, 이런 남미의 모델은 한국 지방자치의 발전 방향과 관련해 국내 연구자들의 주요 연구 대상이 됐다.⁵ 이상에서 정리한 지방분권의 논의 과정을 보면, 그 내용의 핵심이 지방자치의 민주적 발전과 지역주의 정치의 극복이라는 데 있음을 알 수 있다. 물론 지방분권이 이런 문제의 해결책으로 제시되고 있는 것이 사실이지만, 그렇다고 지방분권 그 자체로서 모든 것이 해결된다고 말할 수는 없다. 이를테면, 지방분권의 정치과정이 민주주의의 육성 대신 지역 이기주의와 토호 정치의 창궐 같은 이기적 참여 폭발로 인한 '분권적 혼란'으로 연계될 위험을 간과할 수는 없는 것이다.⁶ 그런가 하면 신자유주의적 분권화는 지방의 자율성을 증대시키고 행정의 효율화를 꾀하는 장점도 있지만, 다른 한편으로 시장논리를 지방에까지 침투시킴으로써 복지의 축소, 우승열패란 원칙 아래 지역 불균형을 더욱 심화시키는 부정적인 면이 크다는 지적도 있다. 이런 주장에 의하면, 결국 신자유주의적 분권화는 복지 예산을 삭감하고 서비

3 김현중, 「지역갈등 해소 방안의 모색: 유럽의 사례를 중심으로」, 『한국의 권력구조 논쟁 III』, 인간사랑, 2002, 478쪽.

4 지역주의의 해소 방안으로 철저한 지방분권을 주장한 예로는 다음을 참조하라. 김재한, 「지역주의 문제의 진단과 처방」, 『한국정치연구의 쟁점과 과제』, 한울, 2001; 유영국, 「지역주의와 한국민주주의: 지역주의 정치의 구조분석과 극복대안」, 『민주주의』(제1집), 2002.

5 각국의 지방화와 분권화 정책에 대하여는 김현중, 강명구, 박경 등의 앞 글에서도 자세한 논의가 이뤄지고 있다.

6 이 점에 대해서 최창집 교수는 '80년대 지방분권 개혁을 시행했던 프랑스에서 정치학자 메니는 '지방자치정부는 지방유지의, 지방유지에 의한, 지방유지를 위한 정부'가 될 수 있다고 비판한 바 있다'고 지적한 바 있다. 최창집, 「지역정치와 분권」, 『지역사회연구』(제9권/제1호), 2001, 5쪽.

스를 줄이는데 지방정부를 이용한 측면이 크다는 것인데, 그런 예로 흔히 영국 대처 정부의 분권화 사례가 지적되어 왔다. 대처 정부는 지역 간의 자율적인 분권적 경쟁으로 성공한 지역과 실패한 지역이 생기는 것에 대해 지역 간 불균형을 용인하는 입장을 취했던 것이다.⁷ 그러나 분권화에서 생길 수 있는 이런 위험성은 단순히 분권화의 제약을 통해 해결할 것이 아니라 지방자치의 최대 덕목 중 하나인 지역 시민사회의 활성화를 통해 해결하는 것이 훨씬 합당한 주장이라고 할 것이다. 이런 주장은 분권화의 기본 방향이 적어도 '민주자치론적 분권'의 방향으로 가야 한다는 것을 의미한다. 즉, 지방정부의 건전성도 도모하되 시장 논리의 도입이나 중앙 정치의 감시가 아니라 주민 참여로 대응하자는 것이다. 요컨대, 지방분권으로 나타날 수 있는 부정적 측면을 방지하기 위해서는 무엇보다 지방주민의 자치 참여제도를 반드시 크게 강화시켜 보장해야 한다. 또 이를 바탕으로 분권화로 인한 지방 간의 분쟁과 갈등을 해결하기 위해서 중앙에 대해 지방의 권익을 대변하고 지방 내부 및 상호간의 분쟁과 갈등을 조정 심판하는 전국 규모의 위원회 설치도 모색될 필요가 있다.⁸

지방분권이 갖는 또 다른 사회적 의미는 지역의 공동체 의식을 확장시켜 사회 구성과 연계된 의미 체계를 공유하는 문화공동체를 가능케 한다는 점이다. 이는 국가, 시민사회, 그리고 양자간의 관계 규정이 90년대 후반 이후 급속히 변하고 있는 현실 속에서 직접 민주주의를 공간적으로 가능케 하는 논거가 되기도 한다.⁹ 지방정부의 존재가 효율적 공공서비스 제공에만 있는 것이 아니라, 주민들의 집합적 의사를 민주적으로 표출하는 정치적 제도의 제공에도 있기 때문이다. 이처럼 오늘날의 지방분권화 논의는 80년대 이후 진행되어 온 시민사회 내지 시민운동의 발전, 그리고 뒤에 언급하게 될 지역문화운동과도 긴밀한 연관을 갖는 문제라고 할 수 있다.

지방분권의 문제는 이처럼 정치적 측면 말고도 경제적, 교육적, 문화적 측면에서

7 박경, 앞 논문, 109~111쪽.

8 유영국, 앞 글, 78쪽; 박경, 앞 글, 119쪽 참조.

9 강명구, 앞 논문.

도 그 필요성이 제기되어 왔다. 그만큼 지방분권의 문제는 사회 전반에 걸친 구조적 문제와 연관되어 있다. 여기서 지방의 재정 개혁과 재정 지원은 말할 것도 없고, 최근에 문제가 되고 있는 지방 대학의 위기에 대한 타개책으로 제기된 지역 인재 할당제 도입과 재정 투자의 지방대 집중에 대한 논의도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 특히 일부 논자는 중앙으로의 초집중화에 대한 해결책은 정치 권력의 분산, 지역적 분권화, 재벌의 분산, 교육의 분산과 가치의 다원화 등을 중심으로 다원주의적 사회 구조를 만드는 것이라고 주장하는데 그 핵심은 역시 지방분권의 실현에 있다고 볼 수 있다.

이상과 같은 분권화 논의는 지방의회나 지방자치단체 차원의 문제제기와 학계의 논의를 통해 확산되어 왔다. 그리고 지방자치제 실시 이후 급속히 늘어난 지역 시민단체들의 활동과 지역 여론이 이를 뒷받침했다. 다른 한편으로 지방분권을 입법적 차원에서 실현하기 위한 지방 지식인들의 활동이 사회운동의 형태로 발전되어 왔다. 논의의 출발은 주로 지방의 진보적 지식인과 지역에 기반을 둔 학회 차원에서 진행됐다. 그 결과 학회를 중심으로 다양한 논의 과정을 거치면서 “지방분권을 위한 전국지역 지식인 선언”이 2001년 9월에 발표됐고, 대선 기간 중인 지난 해 11월 7일 지역조직 간의 연대 차원에서 전국조직인 <지역균형발전과 민주적 지방자치를 위한 지방분권 국민운동>이 결성됐다. 이 지방분권 국민운동에는 전국의 각 지역 본부와 경실련이 함께 참가했다. 그리고 이런 지방분권의 논의와 사회운동이 2002년 대선 과정에서 각 정당의 선거 공약에 커다란 영향을 미쳤음은 두말할 필요가 없다.

지역문화와 지역문화운동

중앙과 지방 간의 격차는 비단 정치 경제에 국한된 것은 아니다. 어떤 측면에서는 중앙과 지방 간의 문화 격차야말로 훨씬 더 왜곡의 뿌리가 깊고 심각한 문제가 아닐 수 없다. 우선 문화광관부가 최근 발간한 『2002 문화산업백서』에 따르면, 2001년 12월 말 현재 등록된 전국의 출판사 1만7천239개 가운데 72.8퍼센트에 해당하는 1만2천484개 출판사가 서울에 소재한 것으로 조사됐다. 이어 경기 1천218개

(7.1%), 대구 599개(3.5%), 부산 592개(3.4%), 대전 370개(2.1%) 인천 349개(2%), 광주 298개(1.7%), 경남 236개(1.4%), 경북 183개(1.1%) 등의 분포를 보였다. 이는 중앙과 지방 간의 문화 격차가 얼마나 심각한가를 단적으로 보여주는 예라고 할 수 있다. 이 자료에 근거할 때 서울과 부산의 경우 인구 격차는 약 2.5 대 1에 지나지 않지만, 문화 격차는 무려 21 대 1에 이르게 되는 것이다.

또 최근의 한 연구논문에 의하면, 2001년 6대 광역시 주민 두 사람 중 한 사람이 연극, 음악, 무용 등의 공연장을 찾은 데 비해 군 지역 주민은 여섯 사람 중 한 사람만이 공연장을 찾아 지역에 따른 문화 소비의 격차도 큰 것으로 드러났다. 그런데 인구 1만 명 당 공연 예술행사 수는 서울 인천 경기 지역을 포함한 수도권이 8.5건, 비수도권이 1.6건으로 5배 이상의 격차를 보여 수도권과 비수도권 사이의 문화편중 현상이 매우 심각한 것으로 나타났다.¹⁰

물론 외형상으로 지방자치제 실시 이후 각 지역 내 문화 행정의 비중이 커진 것이 사실이다. 지방자치 단체 주도의 문화 행사가 매년 늘어나는 추세일 뿐만 아니라, 그와 함께 문화 재정의 규모도 증대되고 있고, 이를 뒷받침하기 위한 문화 기관의 설립도 늘어나고 있다. 지방자치제 실시 이후 경기문화재단을 비롯해 강원문화예술재단 인천문화재단 등 광역자치단체에서부터, 부천문화재단 등 기초자치단체에 이르기까지 각 지역마다 문화재단이 설립됐으며 서울학 연구소를 비롯해 충북학 연구소, 대전-충남학 연구소, 전북학 연구소, 경주학 연구소, 제주학 연구소 등 지역학 연구를 위한 연구기관이 만들어져 왔다. 또 각 시도의 기초자치단체에서도 문화예술진흥기금을 조성하는 사례도 점차 증가하고 있으며, 이밖에도 각종 문화

10 신현택, 『지역 간 문화 격차에 관한 연구: 수도권과 비수도를 중심으로』, 경기대 대학원 행정학과 박사학위논문, 2002, 74쪽. 이 논문에 따르면, 2001년 1인당 미술전시회 감상 횟수는 수도권이 0.46회인데 비해 비수도권이 0.28회로 크게 편중된 경향을 드러냈고, 광역시 지역과 군 지역의 격차는 더욱 심해 평균 0.61 대 0.18의 격차를 보였다. 대중음악콘서트 관람 횟수도 수도권과 광역시 주민 한 사람이 평균 0.23회 관람한 데 비해 비수도권 지역은 0.22회, 군 지역은 0.17회에 머물렀다. 비교적 고른 감상 기회를 가진 영화의 경우에도 수도권 2.15회 대 비수도권 1.57회, 광역시 2.44회 대 군 지역 1.25회의 편차를 보였다. 지역별 문화공급 현황을 인구 대비가 아닌 면적 대비로 나누면 차이가 더욱 뚜렷했다. 단위면적당 공연시설수 분포는 비수도권이 수도권의 10%, 영화관 좌석수는 7%에 불과했다.

구분 지역	도서관	박물관	미술관	공연장	영화관		합계
					극장수	스크린수	
서울	1,376	59	16	147	79	247	1,918
경기	1,534	26	12	64	71	164	1,871
인천	325	3	3	20	16	35	402
(소계)	{3,235}	{88}	{31}	{231}	{166}	{440}	{4,1910}
부산	527	8	3	42	20	60	660
대구	379	5	1	21	22	36	464
광주	250	5	4	21	19	30	329
대전	309	10	3	18	17	41	398
울산	131	1		13	9	16	170
강원	299	15		36	24	24	398
충북	383	13		21	13	33	463
충남	717	15	2	18	31	31	804
전북	589	10		24	18	18	659
전남	784	5	3	31	14	16	853
경북	872	17	2	34	32	36	993
경남	735	16	1	34	29	29	852
제주	127	8	2	10	8	10	165
(소계)	{6,102}	{128}	{21}	{323}	{246}	{388}	{7,208}
총계	9,337	216	52	554	412	828	11,399

〈표〉 2001년 전국 16개 시도별 문화인프라 현황

비고: 신현택, 「지역 간 문화 격차에 관한 연구」, 경기대 대학원 행정학과 박사학위 논문, 2001, 75쪽에서 재인용.

시설의 건립이 꾸준히 증가하고 있다.

그러나 이런 양적인 성장에 비해 문화 정책의 질적인 개선은 별로 나아진 것이 없다는 평가도 적지 않다. 여전히 문화 행정은 관료적이고 불투명하며, 지역의 문화 권력과 결탁해 형평성이 떨어지는 문화예술진흥정책을 펼치고 있다거나, 전문성이 떨어져 종합적이고 체계적인 문화정책 수립과 집행이 이뤄지지 않으며 민간

의 전문성을 활용하는 파트너십을 모른다거나, 무엇보다도 수요자인 시민을 기준으로 하는 정책 마인드가 없다는 것이 그런 부정적 평가의 주요 내용이다.¹¹ 물론 문화 격차의 원인이 문화 정책이나 문화 행정에만 있는 것은 아니다. 앞서 지적했듯이 정치 민주화의 저해 요인이 중앙의 초집중화에 있고 그 해결 방향이 탈중앙과 분권화에 있다면, 지역의 균형적인 문화 발전도 그런 분권화가 전제되어야만 가능한 일이다. 실제로 문화 예술의 주된 활동 무대가 중앙을 중심으로 형성된 것은 그 궁극적 원인인 초집중화와 불가분의 관련이 있는 것이고, 그것이 다시 수도권과 비수도권 또는 중앙과 지방, 더 나아가서는 지방상호 간의 문화 불균형을 초래하게 된 것이다. 결국 문화적 요인과 문화 외적 요인이 결합된, 서울을 비롯한 수도권의 초집중이 격차를 한층 심화시키고 있는 것이다. 이로 인해 지역 문화가 중앙중심의 문화에 종속되고 있을 뿐만 아니라 지역 문화의 자율적인 발전이 저해되고 있다. 이처럼 지역 문화는 그 자체로 사회구조적 측면을 지니고 있기 때문에 그 해결책도 사회구조적인 측면에서 접근하지 않으면 안 된다.¹² 따라서 사회구조적 측면에서 보면 분권화가 지역 문화 발전의 전제가 되는 것이지만, 역으로 지역 문화의 발전이 지방화를 촉진하고 분권화를 강화하는 측면도 간과할 수 없다. 왜냐하면 지역 문화는 무엇보다 지역 주민들이 결속을 강화시켜 주고, 지역 주민들 간의 동질성을 제고함으로써 정신적 단합을 유도하는 역할 수행하기 때문이다. 즉, 지역 문화의 활성화는 지방분권적 권력 구조를 구축하고, 시민사회의 성장을 가져올 수 있는 중요한 기반인 것이다.¹³ 그러나 지방 문화의 육성이 무조건 긍정적인 방향으로 나아갈 것으로 기대할 수는 없다. 주지하다시피, 분권 논의에서와 마찬가지로 신자유주의에 입각한 경쟁 논리가 문화에 반영될 경우, 문화산업에 대한 강조로 나타나게 된다. 이런 현상은 문화가 돈이 된다는 차원을 넘어 돈이 되는 문화만이 가치 있다

11 지금중, 「문화 시대의 참여민주주의를 위한 지역문화정책」, 『이론과 실천』(4월호), 2002.

12 신현택, 앞 논문 참조. 이 글에서 신현택은 지역 간 문화 격차를 개선하기 위한 문화 정책의 외적 방안으로 ① 인구 및 경제력의 지방분산화, ② 지역별 분업화 전략, ③ 행정 재정 권한의 지방분권화, ④ 지방인력 육성 및 취업기회 확대 등을 지적했다.

13 신현택, 앞 논문, 28쪽.

는 인식으로 발전해 나아갈 가능성이 있다. 이 경우 문화 정책은 경제적 파급 효과에 치중하게 되고 지역의 문화 정책은 결국 경제적 효용 가치만 따지는 문화산업 정책 위주로만 설정되어 지역 주민의 참여나 지역 문화의 주체성을 확보하는 일이 뒷전으로 밀릴 우려가 있다. 이런 점에서 주민자치를 전제로 한 지역 문화의 정체성을 확립하는 일이 그 경제적 가치를 추구하는 것 이상으로 중요한 의미를 지니고 있음을 확인해 둘 필요가 있다.

결국 지역문화 육성과 지역문화운동의 핵심은 '문화 민주주의'의 실현으로 요약될 수 있다. 문화 민주주의는 직접적인 참여와 자율성을 강조한다. 문화 민주주의는 권력독점을 막기 위한 수단으로서 문화의 생산과 분배에 있어서 탈중심화와 문화적 다원성을 강조한다. 이런 이유에서 문화민주주의를 통해 지역 문화 또는 지방 문화에 대한 관심이 오늘날 문화 행정의 주요 대상으로 등장하지 않을 수 없게 됐다.¹⁴ 문화산업의 경제적 가치에 대한 인식과 문화에 대한 지역 주민의 관심의 증대 결과인지는 몰라도 지난 대선 기간 중 어느 정당도 선거 공약에서 지역 문화의 발전과 문화 도시의 육성을 빼놓지 않았다. 그것이 지역 주민의 표를 의식한 공약이라고 해도 주로 경제 개발을 지역 공약으로 내세웠던 종전의 경우와 비교할 때 새로운 변화라고 해도 좋을 것이다. 그것은 또 그 자체로서만 보면 중앙중심의 국가 운영보다는 지역의 독자성과 그 기능적 역할을 강조하는 이른바 세방화(세계화와 지방화) 추세에 반영이기도 하다. 따라서 지방분권화에 따라 지역의 정치와 경제 뿐만 아니라 문화 등 각 부문 간의 유기적 관계를 수립함으로써 지역발전 전략을 수립하는 일이 이제는 하나의 시대적 과제로 등장했다. 그만큼 지역 사회를 문화적으로 재구조화하는 일은 각 지역의 생존력을 결정하는 중대한 현안이 되고 있는 것이다.¹⁵ 1980년대 이후 경제적 성장과 더불어 국민들의 문화에 대한 욕구가 증대됐다. 1990년대에 지방자치체와 더불어 지역 주민들의 지역 문화에 대한 인식이 높아짐에 따라 지역 주민의 지역 문화에 대한 욕구도 더욱 상승하는 추세이다. 70년대까지만 해도 좀처럼 찾아보기 힘들었던 역사기행과 문화기행이 대중화되어 이

14 신현택, 앞 논문, 26쪽.

15 지금중, 앞 글, 53쪽.

제 각 지역 주민의 일상적 여가 문화 가운데 중요한 양식으로 잡아가고 있다. 이런 대중적 문화 욕구의 증가 이면에는 그동안 성장해 온 지역 내 시민운동과 지역문화운동의 성장이 큰 역할을 했음을 간과할 수 없다. 그리고 이런 지역문화운동의 발전은 단순한 지역적 정체성의 회복을 넘어서 식민 지배와 분단 체제 아래에서 잃어버렸던 우리 사회의 문화적 민족적 정체성을 회복하는 일과도 밀접한 관련이 있다. 이것은 세계화의 과정에서 지방화가 앞으로 어떤 방식으로 자리매김되어야 할 것인가를 시사해 주는 대목이다.

요컨대 진정한 지방자치도 분권화도 진정한 지역 문화의 토양 위에서만 가능하다. 이 사실은 최근 2~3년 사이에 부쩍 늘어나 꾸준히 증가하고 있는 지역 향토잡지나, 신문, 웹진 등에서도 확인할 수 있다. 지역문화운동의 대중매체라 할 수 있는 이런 저널리즘은 대체로 지역의 정체성을 찾아 지방분권운동에 에너지를 제공한다는 취지를 내세우고 있다.¹⁶ 특히 정보화 산업의 발달로 인해 인터넷이 새로운 문화 공간으로 자리매김되자 네트워크를 통한 지역 주민의 지역문화운동 참여도 그만큼 확대되어 가고 있다.

앞으로의 전망

대선 기간을 전후해, 아니 좀 더 정확히 이야기하자면, 80년대 민주화 이후 줄곧 논의되어 온 지역 차별과 지역 간 불균형 발전을 둘러싼 여러 논의 가운데 본질적으로 중요한 문제로 대두된 것이 오늘날 우리 사회가 안고 있는 중앙으로 과도한 집중, 즉 '초집중'이다. 그런데 이런 초집중에 대한 원인 규명을 하는 과정에서 흔히 우리 문화의 중앙집권적 전통을 이야기하는 경우가 많다. 그 대표적인 예로 많이 드는 것이 헨더슨이 지적한 우리의 정치 문화, 즉 이른바 '소용돌이 정치'이다. 그러나 이는 우리 문화 전통의 한 측면을 과도하게 부각시킨 면이 있다. 비록 정치적으로는 중앙집권적 제도가 일찍부터 발달한 것은 사실이지만, 지역 자치의 전통

16 지역 저널리즘에 대한 전국적인 통계 자료를 접하지 못해 아직 그 구체적인 전모를 파악할 수 없지만, 『중앙일보』 2003년 1월 17일자에 이에 대한 개괄적인 내용이 실려 있다.

이나 지역 문화의 개성이 발달하지 않았던 것은 아니다. 한말 단재 신채호 선생이 우리나라 자치제의 전통을 논하는 글에서 “면의 면장과 마을의 유사와 또 동임 洞任 등이 한 면의 일은 그 면이 스스로 의논하며, 한 마을의 일은 그 마을이 스스로 의논하고, 혹은 옹지 못한 수령의 행정을 비난해 엄연히 지방자치의 권리가 있었던 것이다”라고 하면서 “중국 향약도 또한 자치에 가깝다 하나 나이 많은 사람을 받들고 어진 이를 받들지 않으며 관리들을 존경하고 백성들을 멸시하는 족장자치요 시민자치가 아니니, 그러므로 한국의 자치가 홀로 동양의 역사 가운데 특색이 있음”¹⁷ 이라고 한 것은 다소 과장된 표현일지 모르나 우리 문화가 지닌 지역공동체적 개성을 강조한 말이다. 비록 신분제라는 테두리 안에서 일정한 한계를 지니고 있었지만, 이런 자치의 전통이 있었기 때문에 우리나라는 각 지방(지역)마다 특색 있는 지역 문화를 발전시킬 수 있었다. 우리는 그런 전통이 근대적 자치제로 전환할 수 있는 가능성을 조선 후기의 향회나 갑오농민전쟁 기간 중 농민군의 집강소 운영 등에서 찾아 볼 수 있다. 해방 직후의 지방인민위원회도 그런 역사적 전통 위에서 세워진 것임은 두말할 필요가 없다. 그러나 지금까지의 많은 논의에도 불구하고 우리 사회의 자치적 전통과 지역 문화가 상호 연관되어 깊이 있게 검토된 적은 많지 않았던 것 같다. 이 점은 앞으로 지방화의 방향을 모색하는 과정에서 우리가 풀어야 할 과제가 아닐 수 없다.

대선 직후 대통령직 인수위원회는 노무현 대통령 당선자의 10대 국정개혁 과제 중 하나로 지방분권화를, 그리고 이것을 위한 특단의 조치로 ‘지역 균형발전 특별회계’ 도입 방안을 적극 검토하기로 했다. 또 ‘지방분권과 지역균형발전을 위한 특별위원회’를 대통령 직속기구로 두기로 하고 이런 내용을 뼈대로 하는 ‘지방분권 특별법’도 제정하기로 했다. 이렇게 되면, 그동안 논의되어 왔던 지방분권화의 문제가 하나의 구체적 결실을 맺을 날도 멀지 않은 듯 싶다. 물론 새 정부가 추진하는 분권화가 정부나 집권 세력의 의도대로 이뤄질지는 아직 미지수이다. 분권화에 반대하는 기득권 세력의 저항도 만만치 않을 것이고, 그 구체적인 시행 과정에서 예

17 신채호, 「한국자치제의 略史」, 안병직 편, 『신채호』, 129~131쪽.

기치 못한 부작용이 나타날 수도 있을 것이다. 그러나 분권화는 우리 사회의 민주주의적 발전을 위해서는 선택의 여지가 없는 문제이다. 다만 앞서 언급했듯이 그 분권화의 방향이 주민의 참여를 전제로 하는 주민자치를 구현하는 방향으로 추진되어야 한다는 것, 그리고 진정한 지역 문화의 정체성을 기반으로 해서만 그것이 지방화의 참다운 결실을 맺을 것이라는 점을 다시 한번 강조해 둘 필요가 있다. 그리고 이를 위해서는 지역의 민중운동이나, 시민운동의 차원에서 지역 발전을 위한 지역문화운동이 더욱 다양하게 활발하게 전개되어야 할 것이다.

길게는 80년대의 민주화운동 과정에서부터 짧게는 최근의 지방자치 10여 년의 기간 동안 이뤄진 지방화 논의를 놓고 볼 때, 이제 제도적 차원에서의 민주화가 지난 민주화운동 과정에서 발전해 온, 각 부문의 민중운동과 시민운동, 그리고 지역 문화운동과 어떻게 유기적으로 결합하느냐가 우리 사회의 민주화의 방향을 결정 짓는 지표가 될 것이라고 생각한다. ■

홍순권 skhong@daunet.donga.ac.kr | 동아대학교 인문학부 교수. 주요 논문으로 「일제초기의 면 운영과 '조선면제'의 성립」 등이 있으며, 주요 저서로 『한말 호남지역 의병운동사 연구』(서울대학교출판부 1994) 등이 있다.