

중소도시의 지역만들기 방향*

— 진주시를 사례로 —

김 덕 현**

A Direction in the Making a Better City of a Medium Scale City, Jinju*

Kim, Duk Hyun**

요약 : ‘살기 좋은 지역만들기’ 정책은 노무현 참여정부가 추구하는 삶의 질 정책의 주요 수단으로 알려졌다. 이는 지역 정책의 방향이 물리적 요소 투입형의 하드웨어적 성장정책에서 거버넌스 등 휴먼웨어를 중시하는 정책전환의 징후로 이해된다. 이 정책이 효과를 얻기 위해서는 시민사회의 참여와 같은 ‘역동적 사회관계의 제도화’가 중요하다. 한국 남부의 중소도시인 진주시의 사례를 보면, 혁신도시 유치와 같은 대외적 경쟁을 통한 성장전략은 지방정부와 성장연합의 주로도 진행되었다. 노동조합과 시민단체의 연대에 의한 버스교통회사의 공영화가 이루어졌다. 그러나 역사적 장소의 복원은 개발이익의 추구하고 상충되어 실패하고 있다. 이러한 맥락에서, 시민사회단체의 참여를 제도화하는 휴먼웨어적 차원을 지역정책에 도입하는 것이 ‘살기 좋은 지역 만들기’의 핵심이라고 주장한다.

주요어 : 삶의 질, 휴먼웨어, 진주시, 시민사회단체, 참여

Abstract : It was announced that ‘making a better wellbeing city program’ is a new core quality of life policy of Roh Mu-Hyun government. The policy is comprehended as a sign of regional policy changeover, that give empathize to human ware oriented governance from hard ware oriented physical elements input policies. To be effective, It is important to introduce a institutionalization of dynamic social relations in regional community such as participations of civil society. In the case study of Jinju city, a medium scale city located in southern part of Korean peninsular, Invitation of the innovation city, initiated by the alliance of city government and growth coalition, was making progress. Through alliance of labor unions and citizen associations, the public management of public bus companies were succeeded. But the restoration of historical places were suffered a setback by conflicts of interests with development profits. In these contexts, it is insisted that the core of ‘making a better wellbeing being city program is introducing of human ware oriented regional policies, such as institutionalization of citizen associations participation.

Key Words : quality of life, human ware, Jinju city, citizen association, participation

1. ‘살기 좋은 지역 만들기’ 정책

1) 연구 목적

역대 정권 가운데 국토 균형발전에 우선순위를 가장 높게 부여한 정권은 현 ‘참여정부’라 할 수 있다. 참여정부는 압축적 근대화가 가져온 불균형의 문제를 심각하게 인식하고, 더불어 잘사는 균형사회를 이루기 위하여 지역간 불균형 발전 문제 해결을 국정목표로 제시한 것이다.¹⁾ 주지하는 바처럼, 참여정부의 지역균형발전 정책은 2002년 노무현 후보의 대선공약으로 제시된 ‘신행정도시’로부터 시작하였다. 2004년 신행정수도건설특별법에 대한

헌법재판소의 위헌판결 이후에도 균형발전 정책은 행정중심복합도시·혁신도시·기업도시 등 이른바 3대 신도시 건설정책으로 이어졌다.²⁾

2006년 지방선거를 전후해서 ‘살기 좋은 지역 만들기’ 정책이 국가균형발전 정책의 주요 부분으로 새롭게 제기되었다. 참여정부 출범이후 추진된 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간재배치 정책 등 네 가지 영역의 국가균형발전정책은 결국 내용적으로 양적 발전에 초점을 두어진 것이 사실이라고 인정된다.³⁾ 이에 비하여 ‘살기좋은 지역 만들기’란 “지역발전의 핵심인 창조적 인재와 우수기업의 유치를 위해 매력 있는 정주여건과 문화적 품격을 갖춘 지역을 건설하고자 하는 것으로서 국가균형

* 이 연구는 2005년도 경상대학교발전기금재단 학술연구비에 의하여 수행되었음

** 경상대학교 사범대학 사회교육학부 교수; 경상대학교부설 경남문화연구원장(Professor of School of Social Studies Education, Gyeongsang National University; Director of Research Institute of Gyeongnam Culture Studies) (dukhyun@gnu.ac.kr)

발전 정책의 일환⁴⁾으로 질적 발전으로 관심의 이동이 었보인다. 다시 말해서 이 정책의 배경은 삶의 양이 아닌 삶의 질을 중시하는 가치관의 확산·개발주의 관행이 줄어들고 생태주의적 접근의 확산·요소 투입형 성장방식에서 혁신주도형 성장방식으로 급속한 전환 등 최근 몇 가지 의미 있는 여건변화이다. 이에 따라 공간의 질을 높이고 삶의 질을 증진하는 질적 발전 패러다임으로 정책전환을 요청한데 부응하고자 한 것이다. 나아가 세계화로 모든 생산요소가 국경의 경계를 넘어 유통하는 상황에서 국가경쟁력도 ‘쾌적하고 매력적이며 개방성을 갖춘 창조적인 도시를 몇 개나 확보하고 있느냐’에서 결정된다는 사고에 정책 전환의 근거를 대고 있다.⁵⁾

‘살기 좋은 지역 만들기’ 정책에 대한 도시계획 전문가의 기대도 크다. 이 정책은 과거의 개발위주 정책과는 확실하게 차별화되는 정책으로 간주하고 이번 기회에 해묵은 도시계획 패러다임을 바꾸는 계기될 것으로 기대한다. “계획주체를 주민공동체가 참여하는 거버넌스 체제로 바꾸고 도시계획구역전체를 대상으로 광역적 시각의 계획과 함께 마을단위의 생활공간을 비롯한 미시적 시각의 계획을 주민공동체 중심으로 시행하고 도시의 미래비전과 함께 도시민의 삶을 향상시키는 프로그램을 비중 있게 다루는 계획으로의 전환이 도시계획의 가야할 방향으로 생각한다.”⁶⁾

이상의 맥락에서 ‘살기 좋은 지역 만들기’ 정책이 함축하는 패러다임 전환은 양적 발전에서 질적 발전으로, 물리적 요소 투입형 하드웨어 중심의 성장에서 개방적 관용적 문화와 같은 창조적 소프트웨어 프로그램이 중심이 되는 혁신으로, 官과 전문가 주도형에서 시민사회가 주도적으로 참여하는 “거버넌스(協治)⁷⁾” 등 휴먼웨어 중시로, 장기적 광역계획과 거대 인프라 중심에서 미시적 생활공간과 공공적 장소에 대한 강조로 이해된다. 이것은 지역발전 양상의 변화 추세에 부응하는 정책의 전환을 의미한다. 즉, 사회적 측면에서는 거버넌스로 표현되는 협력과 신뢰에 기초한 휴먼웨어 활성화를 말하는 것이며,⁸⁾ 공간적 측면에서는 장소성 있는 공공장소 활성화를 ‘살기 좋은 지역 만들기’의 방향 설정으로 이해하고 싶다.

2. ‘살기 좋은 지역 만들기’의 개념과 방향 설정

1) 개념과 구성요소

‘살기 좋은 지역 만들기’는 근대도시계획헌장인 아테네 헌장의 거주·여가·근로와 이를 통합하는 교통을 주 기능으로 설정한다. 주거기능에 속하는 요소로 다시 주거·교육·의료·안전·교통을 들고, 이를 ‘삶터’로 부른다. 근로기능에 속하는 요소는 ‘일터’이며, 환경·경관·문화는 ‘놀이터’가 된다. ‘살고 싶은 도시(지역)’과 관련하여 삶터는 “어울려 사는 건강한 도시”, 일터는 “일하기 좋고 활력 있는 도시”, 놀이터는 “여유 있고 문화적인 도시”로 표현한다.⁹⁾ 이러한 생활공간 구성요소 분류는 독일 사회지리학자들이 발전시킨 기본기능(Grundfunktionen) 혹은 존재기본기능(Daseinsgrundfunktionen) 개념과 매우 유사하다. 즉, 존재기본기능은 인간이 생활하는데 필수불가결한 사회적 기능으로 주거·노동·구매·교육·여가·공동생활, 그리고 이들 활동을 연결시켜주는 교통 등 7 가지로 나뉜다.¹⁰⁾ 이는 공간상에 면적을 요구하고, ‘장소화된 시설’이라는 입지를 필수적으로 요구한다. 이들 기능 간에는 발생 빈도의 차이는 있지만 위계가 존재하는 것은 아니다. 사실 유형별 생활기능 분류에 기초한 ‘살기 좋은 지역 만들기’ 개념이나 구성요소 분류는 사회지리학 분야에서 이미 연구가 많이 진척된 것으로 지리학자들에게는 익숙한 개념이다. 주목되는 것은 생활기능의 입지에 대한 관심이 과거 재화와 서비스를 공급하는 기업의 입장에서 교환가치 중심의 ‘성장(최소 요구치 이상의 이윤)’을 강조하다가, 소비하는 주민의 입장에서 사용가치 중심의 ‘향유(접근성, 도달거리)’로 이동한 것이 앞에서 논의한 이른바 ‘정책 전환’이라 할 것이다.

2) 추진 방향의 설정

(1) 역동적 사회관계의 제도화

‘살기 좋은 지역 만들기’는 실천적인 지역정책 과제이다. 기왕의 지역정책이 경제성장을 목표로 한 생산 공간에 초점을 둔 것이었지만, ‘살기 좋은 지역 만들기’ 정책은 생활공간에 초점이 있다. 생

산 공간은 이윤과 고용의 창출을 내용으로 하는 지역경제의 활성화로 목표와 추진수단이 비교적 명료하고 단순하다. 그러나 생활공간 정책은 삶의 질 향상을 원하는 지역공동체에 명시적 목표를 두고 있지만, 부동산업자나 자산가치 증식을 원하는 소시민의 이해가 절대적으로 관련된다. 여기에 더하여 전국적 지역적 차원에서 이윤을 추구하는 각종 사업자들이 깊이 개입되기 때문에 추진수단이 다면적이고 정책효과의 평가도 다층적이다. 상이한 이해가 중첩된 정책과정에서 정책을 추진하는 중앙정부나 지방자치체는 순수한 집행자가 되거나 중립적 중재자가 되기 어렵다. 상충되는 이해가 구체적 정책 집행에 관련되는 경우 정책결정은 결과적으로 어느 한쪽의 편을 들거나 심지어 '지역 해괴모니 집단의 대변자'라는 비판을 받을 수 있다.

'살기 좋은 지역 만들기'에 대한 학문적 접근은 정책당국의 원론적인 의지나 전문가의 학문적인 개념화와 시범 성공 사례를 분석하는 방식으로 추진될 수 있는 그런 것이 아니다. 많은 학술적 논의에서 정책의 효과를 둘러싼 이해상충과 그로 인한 갈등 혹은 정책과정에 영향을 미치는 지역사회의 불균형한 힘의 배치에 대한 관심은 누락되고 있다. 지역정책 형성과 집행에는 정부, 지자체, 지역주민, 사업자, 그리고 이에 개입하는 시민단체가 있다. 정책에서 제시된 명시적 목표를 실제 정책수행자(자자체)가 어떤 맥락에서 이해하느냐, 그리고 관련 이해당사자는 어떤 입장에서 그리고 얼마나 적극적으로 이 정책을 활용하고자 하느냐, 나아가 정책수행자는 의사결정에서 어떤 쪽의 이해관계에 보다 큰 영향을 받느냐에 따라서 정책의 방향과 효과가 달라진다. 정책수행과정에서 발생하는 문제는 갈등이 존재한다는 사실 자체가 아니다. 갈등의 표출을 질서 있는 참여로 이끌어 내는 사회관계의 제도화 능력이 문제가 되어야 한다. 정책 형성과 실행에 참여하고자 하는 욕구와 열망을 불필요한 문제제기가 아니라 지역사회의 건강한 발전을 위한 원동력으로 삼는 '역동적 사회적 관계의 제도화 능력'이라는 휴먼웨어 차원의 고려가 중요하다.

(2) 지역정치 세력

1990년대 이후 지방자치가 활성화되면서 지방에서도 정치공간이 형성되고 있는데, 지역발전 정책

이 지역정치를 활성화하는 계기와 주요 쟁점을 제공하고 있다.¹¹⁾ 지역정치에 관심을 가진 세력은 크게 세 가지 부류로 구분할 수 있다. 첫째, 지방정부와 지배연합이다. 지방정부는 이른바 '경영행정' 등 기업가적 정부를 표방하면서 다른 지방정부와는 경쟁적으로 그리고 지역사회 내부에서는 주도적으로 각종 공간개발 사업을 적극적으로 추진하고 있다. 최근 혁신도시 유치과정에서 나타난 지방정부 간의 경쟁과 공간개발 프로젝트가 대표적 예이다. 기업가주의를 추구하는 지방정부의 개발정책은 지방의회 의원과 상공회의소, 그리고 지역자산가 등 지역사회의 유력자 집단으로 구성되는 '성장연합'의 강력한 영향을 받는다.¹²⁾ 둘째, 신사회운동 시민단체이다. 개발 이익에 관련이 적으면서 지역정책을 통한 공공재의 확충과 공동체 문화의 활성화를 기대하는 신사회운동 집단은 성장이테올로기를 비판하는 과정에서 '반성장연합'을 형성하여 시민단체 활동을 주도하고, 지역정치에 적극적으로 참여하고자 한다. 셋째, 참여적인 시민대중이다. 방송과 인터넷 등 정보매체의 대중화와 생태학적 환경관의 전파, 그리고 삶의 질을 중시하는 가치관 전환은 주민이 지역정치에 직접 참여하고자 하는 생활정치를 활성화시킨다. 그러나 주민의 지역정치 참여 욕구는 주제와 계기에 따라 매우 가변적일 수밖에 없다.

(3) 시민단체의 역할

이른바 '마을 만들기'가 "어울려 사는 건강한 도시", 곧 삶터인 주거와 관련하여, '살기 좋은 지역 만들기'에 해당하는 실천 사례가 된다.¹³⁾ 지역주민으로 구성된 주민단체는 마을 만들기 사업을 발의하고 행정으로 하여금 이를 추진하게 하는 역할을 한다. 그러나 실제 사업추진 과정에서 주민단체는 자신의 이해관계로부터 자유롭지 못하여 지역 공동의 문제 해결에 한계가 있다. 이 때 지역 공동체를 재형성하여 '마을 만들기'를 지속시키는 실천력이 있으면서, 정치적 경제적 이해관계에서 공동체적 선을 지키고, 지역주민과 관련자로부터 신뢰성을 가진 조직이 요청된다. 이러한 실천성·자율성·신뢰성을 가진 조직이 '자격 있는' 시민단체이다.¹⁴⁾ 시민단체는 사회적 문화적 활동가이며 지역주민과 행정을 연결하는 매개자가 된다. 1990년대

지방자치의 실시와 함께 시민단체 활동은 지역문제 및 환경운동으로 방향과 내용이 점차 바뀌었다. 현재 대부분의 지역문제 해결과정에서 주민과 운동을 조직하고 행정과 매개하는 분야에서 시민단체의 활동과 개입이 거의 필수적인 것처럼 되고 있다.

3. 중소도시 진주의 '지역 만들기' 운동의 유형과 경과

1) 혁신도시 유치

경남지역에 배치될 혁신도시를 진주에 유치한 것은 최근 진주시의 주요 성과이다. 혁신도시유치 운동기간 동안 진주시 전역에는 전 시민이 주택공사 진주 유치를 희망한다는 현수막이 걸려 있었다. 혁신도시에 대한 진주시의 이해는 주택공사와 같은 대규모 정부투자기관이 진주에 옮겨 오며, 이를 수용하기 위한 신시가지가 현재 진주시가지 동편에 있는 문산읍 소문리에 건설됨으로써 인구증가 등 지역경제 성장을 견인하는 지역혁신의 거점으로 발전할 것이라는 것이다. 혁신 거점 형성의 핵심 개념인 혁신클러스터 조성에 대하여는 “단순한 도시개발이 아니라 이전 공공기관과 지역전략산업을 연계하여 신 클러스터를 조성하고, 기업 및 혁신주체 유치, 광범위한 네트워크 구축에 성과가 있음”이라는 교과서적인 내용을 방향으로 제시한다. 구체적 사례로는 이전 예정 공공기관에서 제공하는 네트워크를 싣고 있는 정도이다.¹⁵⁾

세계 각 지역의 지역발전 성공 사례 연구에 따르면 지역발전을 위해서는 지속적인 혁신이 필요한데, 지역혁신이 활발한 곳은 바로 지역의 경제사회 주체들 사이에 상호 협력과 신뢰 구축이 잘 되어 있는 곳이다. 이러한 협력과 신뢰의 지역 문화는 지방정부가 모든 정보를 독점하고 모든 것을 혼자 결정하는 권위주의와 관료주의적 구습을 버리고, 지역의 민간과 관이라는 주체들이 함께 동등한 위치에서 정보를 공유하고 상호 학습하는 수평적인 공동 협의 체제, 즉 민주적이고 혁신적인 거버넌스(governance) 체제 속에서 꽃핀다는 것이다.¹⁶⁾ ‘국가균형발전특별법’에 의하여 지방자치단체 단위로 구성된 지역혁신협의회가 이러한 혁신을

주도하는 거버넌스에 해당한다. 그러나 다른 도시들과 마찬가지로 진주시 지역혁신협의회 활동 내용은 거의 알려지지 않고 있다.

2) 대중교통 수단의 공영화

진주시 대중교통을 책임지는 버스회사들이 최근 부도사태에 직면하여 운전기사 임금을 주지 못하고 폐업하게 되자, 노동자들은 시민단체와 연대하여 시내버스 공영화를 추진하고 있다. 진주의 세계의 시내버스 업체 가운데 하나인 삼성교통의 경우 장기간 파업으로 대책을 요구하던 노동자들은 지역 시민단체들과 연대하여 공동대책위를 꾸려 시당국에 대중교통 문제해결에 책임질 것을 요구하는 끈질긴 투쟁을 벌였다. 2개월에 걸친 시청 앞 농성투쟁 끝에 시당국의 재무 보증 하에 회사로부터 주식을 노조로 양도받아 노동자 자주 관리 기업으로 재탄생하게 되었다. 시당국은 시내버스 공영화에 소극적이고 오히려 승객 감소추세를 이유로 시내버스 감차를 주장하였으나, 노동자들이 시민단체와 연대하여 끈질기게 강력하게 요구하자 시당국의 정책이 바뀌진 사례이다. 이어서 다른 시내버스인 신일교통도 비슷한 과정을 거쳐 노동자 자주 관리 기업으로 2006년 말 재탄생하게 되었다. 이해당사자인 노동자의 강력하고 지속적 투쟁, 시민단체와 연대, 진주시에 대한 대중교통 책임 추궁, 그리고 무엇보다도 대중교통 공영화 명분과 현실을 반대하는 강력한 이해 집단이 공론과정에 개입하기 어렵다는 여건이 진주시 대중교통의 공영화 추세를 진전시키고 있다.

3) 역사적 공공장소의 복원

고려시대부터 진주읍치의 대표적 상징 장소였던 진주 객사(客舍)는 망국이후 진주재판소로 활용되다가 진주문화방송 사옥이 되었다. 2004년 진주문화방송이 새 사옥을 지어 이사하면서 진주객사의 복원 주장이 있었다. 그러나 7~80억 원에 달하는 비용을 조달하기 어렵다는 이유로 진주의 대표적 역사적 장소인 객사는 공공장소로 환원되지 못하고 초고층 고급 아파트 건축지로 바뀌었다. 도심부에 초고층 아파트 건축허가를 내주면서 진주시는

도시계획 조례를 개정하여 미관지구에 건축물 높이를 3층 이상으로 규정한 ‘중심지 미관지구’를 설정하였다. 최근 건축과정에서 객사의 유적이 발견되면서 복원하자는 여론이 다시 일어났으나 개발이익을 보상할 대안이 마련되지 못하여 역사적 문화경관인 공공장소의 복원은 이루어지지 못했다. 마찬가지로 조선시대 향청(鄕廳) 자리이며 진주 최초의 근대식 학교가 있었던 금성국민학교 자리도 공공장소로 환원되지 못하고 개발업자에게 매각되었다. 진주는 역사적 장소 정체성이 강한 도시이다.¹⁷⁾ 그러나 아직 시민대중의 역사적 전통에 대한 관심은 삶의 질에 관련 경제적 측면 등 다른 구체적인 생활상의 요소에 비해서 낮다.¹⁸⁾ 역사적 공공장소 복원은 사업자의 개발이익과 충돌하고 이를 보상하기 위해서는 상당한 예산이 소요되는 개발·건설사업 분야에서, 시민단체나 지역 언론이 주장하는 도시의 역사적 문화공간 확충요구는 거둬 좌절되고 있다.¹⁹⁾

4. 지역균형정책과 지역 시민운동의 시너지 효과를 위하여

참여정부의 지역균형발전 정책은 내용과 결과에 대한 심각한 비판에도 불구하고, 그 지향성을 높게 평가할 수 있다. 특히 물적 요소 투입형 하드웨어 중심의 성장에서 소프트웨어 프로그램이 중심이 되는 혁신으로 정책 패러다임을 전환하면서, 시민사회의 참여가 보장되는 거버넌스 개념을 적극적으로 도입하는 것이 가능해졌다는 점이 주목된다. 그러나 도시계획 전문가 집단이 주도하는 ‘살기 좋은 지역 만들기’의 개념과 추진 방향에는 지역정책을 둘러싼 갈등과 이로 인한 역동적 사회관계를 참여로 제도화하는 휴먼웨어 시스템 구축에 대한 배려가 부족하다.

지방정치가 활성화되는 현실에서, 지방자치체를 지배하는 성장연합과 시민단체로 대표되는 반성장연합, 그리고 참여적 시민대중의 존재도 부각된다. 특히 실천성·자율성·신뢰성을 갖춘 자격 있는 시민단체는 행정과 주민을 매개하는 사회적 문화적 활동가로서 지역문제 해결에 필수적인 존재로 수용되어야 한다.

진주시의 경우, ‘살기 좋은 지역 만들기’에 해당

하는 지역정책 가운데 혁신도시 유치와 같은 대외적 경쟁을 통한 성장전략은 지방정부와 성장연합의 주도로 진행되고 있다. 부동산개발을 통한 지역경제 활성화라는 성장연합의 관심이 중심을 이루고 있으며, 지역의 민관(民官) 주체가 정보를 공유하고 상호 학습한다는 민주적이고 혁신적인 거버넌스 체제 구축은 거의 인식되지 못하고 있다. 민주화의 성과인 시민사회의 민주주의의 성장과 노동운동 활성화는 지역공동체의 혈맥인 대중교통의 공영화 추세를 진전시키고 있다. 버스노동조합과 시민단체의 강고한 연대와 지속적 투쟁, 그리고 시민대중의 묵시적 지지가 지방정부의 정책 방향 수정을 이끌어낸 것이다. 그러나 지역공동체의 문화적 삶의 질 향상을 위한 역사적 공공장소의 복원과 공공적 활용은 개발이익을 추구하는 강력한 집단의 벽에 부딪쳐 좌절되고 있다. 지역정치의 힘관계에서 삶의 질에 초점을 둔 지역정책은 성장연합의 이해관계를 적극적으로 훼손할 우려가 없는 범위 내에서 허용된다. 또 큰 공공자금이 소요되지 않는 분야에서 채택되는 것이다.

‘살기 좋은 지역 만들기’가 가지는 의미를 기존의 하드웨어 위주의 지역 정책에서 이를 보다 원만하게 운영하는 전문가의 소프트웨어 프로그램을 추가 장착하는 정도의 것으로 한정해서는 매우 부족하다. “쾌적하고 매력적이며 개방성을 갖춘 창조적 도시건설”은 도시경쟁력의 관점뿐 아니라, 민주화 사회가 적극적으로 수용해야 하는 시민 참여욕구의 제도화로 의미 영역을 확충해야 한다. 지역혁신 전략의 정치적 사회적 경제적 시너지 효과를 추구하기 위해서는 기존의 하드웨어 투입과 함께 새롭게 여겨지는 소프트웨어 프로그램 뿐 아니라, 이를 운영하는 휴먼웨어인 시민사회의 참여를 제도화하는 방향설정이 절실하다.

註

- 1) “지난 20세기 동안 한국은 짧은 시간 내에 산업화를 이룩하여 세계 12위의 경제대국으로 올라섰다. 그러나 압축적 근대화는 사회의 모든 부문에 심각한 불균형을 초래하였고, 그로 인해 특권과 차별, 배제의 갈등구조가 형성되었으며, 공동체의 분열이 야기되었다. 참여정부는 이 같은 사회적 갈등을 유발하고 공동체의 분열을 초래한 사회적 불균형을 시정하여

중소도시의 지역만들기 방향

- 지역, 계층, 성, 세대가 더불어 잘사는 균형사회를 실현하여 국민통합을 이루어낼 것이다.” -참여정부 3대 국정목표 가운데 “(2)더불어 사는 균형발전 사회” 중에서.
- 2) 윤대식, 2005, “지역혁신과 국가균형발전정책의 과제-행정중심복합도시, 혁신도시 기업도시건설의 방향 모색,” 대한국토도시학회·한국지역학회, 2005, 지역혁신과 국가균형발전 정책의 과제, 자료집.
 - 3) 성경룡, 2006, “살기 좋은 지역만들기 정책의 비전과 과제,” 대한국토·도시계획학회, 도시정보 292. 그러나 참여정부 2년간의 지역정책은 비록 지향점에서 긍정적이더라도, 다음과 같이 비판된다.(박경, 2005, “균형발전정책인가 신성장정책인가?”, 한국공간환경학회·한국지역사회학회 춘계공동심포지엄, 2005, ‘참여정부의 지방분권과, 균형발전정책 2년간의 평가와 대안’) 첫째, 참여정부는 과거 역대정권과 마찬가지로 지역균형정책을 성장정책의 종속정책으로 설정하고 국가경쟁력 강화 정책의 일환으로 지역정책을 위치시키고 있다. 즉, 향후 ‘요소주도형 성장정책이 아니라 혁신주도형 성장정책’으로 가야한다고 주장하면서, 소득 2만불을 달성의 일환으로 지역균형정책을 위치시키고 있다. 둘째, 중앙의 정치기반이 취약한 참여정부가 지방의 토건 엘리트로부터 지지를 얻기 위한 전략으로 지역균형발전을 이용하였다는 문제가 제기된다(조명래, 2004, “시론: 신개발주의의 경계,” 부동산신문). 그 결과 최근에는 지역혁신체제 구축전략에서 후퇴하고 부동산 투기를 부추기는 각종 지역공공사업, 나누어 주기 식 국고보조금 정책, 중앙 정치와 지방정치인들의 이권주구형 정치로 나아가는 경향을 보인다. 셋째, 지역혁신체제 및 cluster론이 가진 양극화 문제, 실천 수단의 모호성 등을 보완할 대책이 없이 이를 무비판적으로 받아드렸기 때문이다. 지역혁신체제 및 cluster론은 지난 10년간 서구에서 신지역주의 논쟁이란 이름으로 많은 비판이 제기되어 왔다. 예를 들어, 기업중심주의이며 엘리트 네트워크 편향이고, 빈곤 및 사회통합을 간과한다고 지적된다.
 - 4) <http://www.bnd.go.kr>(국가균형위원회 홈페이지).
 - 5) 성경룡, 2006, 앞의 글.
 - 6) “현재 우리나라 도시계획은 관과 전문가의 주도 하에 작성한 장기계획에 초점이 맞추어져 있어 계획과정에 주민들의 참여와 권한행사가 제한되어 있고 지자체의 정책은 대규모 개발 사업에 치중하여 주민의 삶의 질을 향상시키는 사업이 소홀히 다루어지고 있다. 또한 주민들은 집안이나 개인공간에 집착한 나머지 함께 사용하는 공공공간에는 무관심하여 이웃과 단절되고 주거공동체가 악화되는 악순환이 되풀이 되고 있다.” -대한국토·도시계획학회, 2006, 살고 싶은 도시만들기, 권두언.
 - 7) 거버넌스 개념은 “포괄적으로 개인과 기구, 민간과 공공부문을 공동적인 관심사를 함께 관리하고 자원을 통제하며 공공의 목적을 실현할 수 있도록 함께 힘을 행사하는 다양한 방식의 총합으로 이해되고, 거버넌스가 실현될 수 있다면 그간 정책과정에서 상대적으로 소외되어온 일반시민의 참여가 중요한 요소로 작용한다...정책결정에 시민이 참여함으로써 정부의 정책은 그만큼 정당성을 획득하게 되고 그러한 정책의 집행은 시민의 책임있는 참여와 협력을 통해 보다 높은 효과성을 얻게 된다.”-윤순진, 2005, “시민참여적 환경 거버넌스와 IT,” 한국공간환경학회, 학술대회, 21세기 지역사회발전전략.
 - 8) 휴먼웨어 개념은 하드웨어 소프트웨어 개념에서부터 파생된 것이다. 경영관리에서는 인성을 의미한다고 하면서, 자원 활용의 기술과 인간관계 기술로 구분한다. 또 휴먼웨어는 사람의 내면에 있는 사람의 기술이란 점에서 겉으로 드러나지 않는 측면을 중요시한다. -신범석, 2001, “휴먼웨어의 묵시적 측면의 교육적 의미,” 인력개발연구, 3(1).
- 이 글에서는 휴먼웨어를 구성원들의 자발적인 상호 신뢰에 기초한 의사소통으로 왜곡되지 않는 정보의 공유를 가능하게 함으로써 의사소통의 거래비용을 감소시키는 사회관계를 의미하는 것으로 본다.
- 9) 김현수 외, 2006, “살고 싶은 도시만들기,” 대한국토·도시계획학회, 도시정보 292.
 - 10) 마이어, J. 외 지음/ 박영진 안영진 옮김, 1998, 사회지리학, 범문사(Maier, Jörg, Reinhard Paesler, Karl Ruppert and Franz Schaffer, 1977, *Sozialgeographie*, Westermann).
 - 11) 김덕현, 1996, “지방중소도시의 발전과제 인식과 시민운동 -진주를 사례로,” 한국도시연구소, 도시연구 2.
 - 12) 지역사회의 이해집단들은 도시개발과정에서 토지이용의 변경 내용과 방식을 놓고 공동체적 사용가치 이용과 사적 교환가치 이용을 놓고 끊임없이 경쟁한다. 이 때 지역의 엘리트들은 지대의 형태로 그들 자산에 대한 교환가치를 증가시키기 위하여 상장연합을 형성한다. -Logan and Molotch, 1987, *Urban Fortunes: the political economy of space*, University of California Press, Berkeley.
 - 13) ‘마을 만들기’는, 일본의 ‘마치즈쿠리’를 직역한 것이지만, 생활환경에 관심을 갖고 행동하는 주민들의 활동을 지칭하는 말로 그동안 ‘지역 만들기’, ‘동네 가꾸기’, ‘마을 가꾸기’ 등과 혼용되어 왔으나, ‘마을’이 품고 있는 공동체적 의미, 가꾸기가 담고 있는 물리적 치장의 의미로 인하여 ‘마을 만들기’라는 용어는 정착되는 추세이다. -이소영, 2006, “마을만들기에서 시민단체의 역할 -서울시 북촌을 사례로,” 2006, 한국공간환경학회 정기학술대회 자료집.
 - 14) “북촌의 예에서 보듯이, 시민단체들은 해당 지역의 문제를 이슈화하여 개인공간에만 집착하던 개인들을 공유공간에 관심을 갖게 하고 이웃과 더불어 공동의 문제를 해결하는 과정을 학습하고 체험하게 하며, 다양한 이해집단과 관련 단체 간의 이견을 조율해 가는데 주도적인 역할을 하고 있다. 물론 마을 만들기의 주요 추진체계로서 시민단체를 고려하기 위해서는 시민단체 자체의 자격 요건에 유의하여야 한다. 관변단체들 뿐만 아니라, 단체 운영자의 정치적 야심에 의한 이름뿐인 시민단체들이 참여라는 미명하에 주민자치의 본질을 호도하는 경우도 있기 때

- 문이다. 북촌의 경우에서도 활동의 지속성, 이해관계로부터의 자유로움, 시민의 지지 등에 있어서 몇몇 제약들을 보이는 시민단체들이 존재하고 있었다.” - 이소영, 2006, 앞의 글.
- 15) 문태현, 2006, “혁신도시 개발방향,” 진주시 건축사회, 제2회 진주의 건축·도시 심포지엄-혁신도시와 진주의 미래.
- 16) 강현수, 2004, “혁신가능한 지역혁신협의회를 바란다,” 교수신문 2004년 3월1일자 칼럼.
- 17) 심광택, 2005, “지역학습을 위한 공간성·장소성·환경가치의 연구: 진주지역의 사례,” 한국지역지리학회, 한국지역지리학회지 11(5). ; 김덕현, 2001, “역사도시 진주의 경관독해,” 한국문화역사지리학회, 문화역사지리 13(2).
- 18) “진주시에 대한 조사에서는 ... 역사적 전통이 삶의 질에 있어 가지는 중요성에 대하여는 일관되게 낮게 평가하고 있다.” - 최태룡, “지역사회의 삶의 질 연구: 진주지역의 사례,” 지역사회학회, 2003, 지역사회학, 5(1), 23.
- 19) 정원각, 2001, “지역 NGO가 제안한 정책 채택요인 분석 -진주시의 13개 사례를 중심으로,” 경상대학교 행정학과 석사학위논문.

文獻

강현수, 2004, “혁신가능한 지역혁신협의회를 바란다,” 교수신문 2004년 3월1일자 칼럼.

김덕현, 1996, “지방중소도시의 발전과제 인식과 시민운동 -진주를 사례로,” 한국도시연구소, 도시연구 2.

김덕현, 2001, “역사도시 진주의 경관독해,” 한국문화역사지리학회, 문화역사지리 13(2).

김덕현, 2004, “지역균형 발전과 참여의 의미,” 한국지역지리학회, 지역지리학회지 10(1).

김덕현·정숙입, 2000, “자치지역의 문화관광 정책과 장소개발 -진주시를 사례로,” 한국문화역사지리학회, 문화역사지리 12(1).

김현수 외, 2006, “살고 싶은 도시만들기,” 대한국토·도시계획학회, 도시정보 292.

대한국토·도시계획학회, 2006, 살고 싶은 도시만들기, 권두언.

마이어, J. 외 지음/ 박영한 안영진 옮김, 1998, 사회지리학, 법문사(Maier, Jörg, Reinhard Paesler,

Karl Ruppert and Franz Schaffer, 1977, *Sozialgeographie*, Westermann).

문태현, 2006, “혁신도시 개발방향,” 진주시 건축사회, 제2회 진주의 건축·도시 심포지엄-혁신도시와 진주의 미래.

박경, 2005, “균형발전정책인가 신성장정책인가?,” 한국공간환경학회·한국지역사회학회 춘계공동심포지엄, 2005, ‘참여정부의 지방분권과, 균형발전정책 2년간의 평가와 대안’.

성경룡, 2006, “살기 좋은 지역만들기 정책의 비전과 과제,” 대한국토·도시계획학회, 도시정보 292.

신범석, 2001, “휴먼웨어의 묵시적 측면의 교육적 의미,” 인력개발연구, 3(1).

심광택, 2005, “지역학습을 위한 공간성·장소성·환경가치의 연구: 진주지역의 사례,” 한국지역지리학회, 한국지역지리학회지 11(5).

윤대식, 2005, “지역혁신과 국가균형발전정책의 과제-행정중심복합도시, 혁신도시 기업도시건설의 방향 모색,” 대한국토도시학회·한국지역학회, 2005, 지역혁신과 국가균형발전 정책의 과제, 자료집.

윤순진, 2005, “시민참여적 환경 거버넌스와 IT,” 한국공간환경학회, 학술대회, 21세기 지역사회발전전략.

이소영, 2006, “마을만들기에서 시민단체의 역할 -서울시 북촌을 사례로,” 2006, 한국공간환경학회 정기학술대회 자료집.

정원각, 2001, “지역 NGO가 제안한 정책 채택요인 분석 -진주시의 13개 사례를 중심으로,” 경상대학교 행정학과 석사학위논문.

조명래, 2004, “시론: 신개발주의의 경계,” 부동산신문.

최태룡, “지역사회의 삶의 질 연구: 진주지역의 사례,” 지역사회학회, 2003, 지역사회학, 5(1)

<http://www.bnd.go.kr>(국가균형위원회 홈페이지).

Logan and Molotch, 1987, *Urban Fortunes: the political economy of space*, University of California Press, Berkeley.

(접수 : 2007. 1. 28, 채택 : 2007. 2. 10)