

한국에서 토건국가 출현의 배경 정치적 영역화가 토건지향성에 미친 영향에 대한 시론적 연구

Territorial Politics and the Rise of a Construction-oriented State
in South Korea

박배균*

그동안 한국 국가의 토건지향성과 개발주의적 성향에 대한 여러 비판이 제기되어왔다. 하지만, 한국 국가의 정책이 왜 그러한 선택성을 보였는지에 대한 충분한 설명이 제시되지는 않았다. 이러한 문제의식을 바탕으로, 이 논문은 한국에서 토건지향적인 국가가 등장하게 된 배경을 전략관계적 국가론을 바탕으로 설명하는 것을 목적으로 한다. 이 논문에서 필자는 지난 1960년대 이후 현재까지 우리나라 국가의 공간정책과 그를 둘러싼 복잡한 정치-경제적 과정의 결과로, 지역적 스케일에서 영역화된 이해의 정치적 동원화가 매우 활성화되었고, 그 때문에 국가의 토건지향성과 개발주의적 성향이 강화되었음을 주장한다. 더 구체적으로, ① 정당 정치에서의 중심적 균열구조가 지역에 기반을 두고 형성됨에 따라, 정당과 정치인들이 지역 차원의 개발주의 정치에 쉽게 순응하여, 국가의 의사결정에 영향을 주게 되고, ② 계급정치와 풀뿌리 민주주의의 미성숙으로 말미암아, 지역 차원에서의 장소적 이해가 강하게 영역화되는 경향을 보여주며, ③ 1970년대부터 지속된 지역주의 정치의 영향으로 지역의 정치-경제적 현실을 해석하는 담론의 프레임이 ‘중앙-지방’ 관계를 중심으로 매우 정치화되어 있다는 조건들이 한국 국가의 토건지향성 강화에 매우 큰 영향을 끼쳤음을 강조한다. 이러한 분석을 바탕으로, 이 논문은 한국 국가의 신개발주의적 토건지향성의 문제를 정권과 관료들의 비합리성, 무능, 비도덕성에 국한하지 않고, 그러한 성향을 가지게 한 국가 안에서, 그리고 국가를 통해서 작동하는 사회세력들 간의 더욱 복잡한 정치-사회-경제적 경합과 상호 작용의 메커니즘을 이해할 필요가 있음을 주장한다.

주요어: 토건국가, 신개발주의, 개발주의정치, 영역화, 전략관계적 접근, 국가공간

* 서울대학교 지리교육과 교수(geopbg@snu.ac.kr)

1. 서론

이명박 정부의 국정운영방향에 대한 여러 가지 비판이 있지만, 가장 대표적인 것은 국정이 지나치게 토건과 건설사업 중심으로 이루어지고 있다는 것이다. 특히, 한반도 대운하 개발 사업 및 4대강 정비 사업의 무리한 추진, 수도권 규제 완화, 건설경기 부양과 부동산 투기억제 완화를 주 내용으로 하는 부동산정책 등 이명박 정부가 강력하게 추진하는 각종 정책이 건설과 개발사업을 중심으로 이루어지고 있다는 비판들이 줄기차게 제기되고 있다. 국가의 토건지향적이고 개발 중심적인 정책들의 문제들을 비판하고, 새로운 정책적 대안을 제시하는 것은 매우 중요하고 의미 있는 작업이다. 하지만, 이런 작업은 그동안 많은 학자와 시민단체에 의해 이루어져 왔기 때문에, 본 논문에서 필자는 한국 국가의 토건지향성이 어떠한 과정을 통해 형성되어 왔는가 분석하고 설명함을 통해, 토건국가의 문제를 극복하기 위한 보다 근본적 처방을 찾는 데 도움을 주는 시사점을 발견해보려고 한다. 이를 위해서는 다음의 질문에 먼저 답할 필요가 있다. 토건지향적 정책들이 이명박 정부라는 개별 정권의 이념, 정책적 방향성에 기인하여 발생한 것인가? 아니면 정권이나 집권 정치세력이 누구인가에 상관없이, 한국의 국가가 지닌 구조적이고 전략적인 선택성의 문제인가?

필자는 토건지향적 국가정책과 그 때문에 파생되는 문제들이 특정의 개별 정권이 지니는 정책적 방향성과 이념적 지향에 기인하고 있다기보다는, 한국 국가의 전략적 선택성에 기인한 문제라고 진단한다. 이는 한국 국가의 토건지향적 선택성이 이명박 정부 이전부터 지속적으로 확대·강화되고 있었고, 현재 진행되고 있는 다양한 토건적 개발사업에 대해 여야를 아우른 대부분의 정치세력 간에 근본적으로 다른 견해차를 보여 주지 않고 있기 때문이다. 사실 국가의 토건지향성에 대한 문제 제기는 현재의 이명박 정권보다 진보적이라고 이야기되어온 노무현 정권 때부터 시작되었다. 새만금 사업, 경인운하 건설, 방폐장 건설, 수도권 신도시

건설, 행정 중심 복합도시, 기업도시, 혁신도시, S-프로젝트 등 김대중 정권과 노무현 정권에 걸쳐 추진되었던 각종 지역 개발사업에 대한 저항과 비판이 비등하면서, 일부 학자들이 국가의 토건지향성을 ‘신개발주의’라는 개념을 이용하여 사용하여 설명하고 비판했다(조명래, 2003; 변창흠, 2005; 홍성태, 2005).

따라서, 필자는 이명박 정부라는 특정 개별 정권의 토건지향적 정책을 평가하는 것보다는 한국 국가가 토건지향성을 지니게 된 과정을 인과적으로 설명하는 것이 더욱 중요한 학문적 작업이라 판단한다. 이런 판단 아래, 본 논문은 한국 국가의 토건지향적 성향의 형성과정을 설명하는 것을 목적으로 하고, 특히 영역적 이해에 기반을 둔 개발주의 정치의 활성화가 국가의 토건지향성 형성에 어떠한 영향을 미쳤는지에 초점을 두어 분석을 하고자 한다.

2. 신개발주의 논의에 대한 비판적 검토

신개발주의에 대한 논의는 2000년대 이후, 새만금, 방폐장 건설 등과 같은 국책사업들을 둘러싼 개발과 보전 사이의 갈등이 심화되면서, 보전보다는 개발을 선호하는 정부의 태도를 일부 진보적 학자들이 ‘신개발주의’라 지칭하고 비판하면서 비롯되었다. 특히, 조명래(2003: 50)는 “겉으로는 보전과 환경의 가치를 강조하면서 실제로는 개발을 더 부추기는 이러한 현상을 우리는 ‘신개발주의’라 부른다”고 했는데, 이는 상대적으로 진보적이고 시민사회의 참여에 관용적이었던 김대중, 노무현 정부 하의 국책사업들이 환경이나 보전의 가치보다는 개발의 가치를 지향하는 성향을 보이는 다소 모순적으로 보이는 현상을 설명하기 위해 ‘신개발주의’라는 용어가 사용되었음을 보여준다. 이러한 문제의식을 바탕으로 조명래(2003: 50)는 신개발주의를 “경제를 여전히 팽창시키고 있는 우리 사회의 ‘발전 관성’이 새로운 방식으로 작동하는 현상으로, 그 특징은 신자

유주의 시대의 시장 논리에 따라 환경을 이용, 활용하는 데 있다”고 정의한다. 한국 국가의 토건 중심적이고 개발지향적인 정책들을 ‘신개발주의’로 비판하는 이러한 시도 이후, 생태나 환경의 가치보다는 개발을 선호하고, 삶의 질이나 지역적 공동체의 보호보다는 양적 성장과 공간과 장소의 상품화, 국토의 균형발전보다는 국가 경쟁력을 선호하는 국가정책의 지향성을 비판하는 ‘신개발주의론’과, 국가의 인프라 건설 지향적 성격을 공격하는 ‘토건국가론’이 2000년대 중반 들어 본격적으로 대두하기 시작했다.

신개발주의와 토건국가론에서 제기하는 중요 논점은 크게 두 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 신개발주의는 발전주의 국가가 주도하여 경제 성장을 추진한 이래 지속되어온 개발주의 헤게모니가 공간과 환경에 대한 상품화를 가속하는 신자유주의와 결합하면서 등장했다는 것이다. 이와 관련하여 조명래(2003: 34)는 ‘개발주의’를 “자연환경이나 자연 자원을 착취하고 이용하며 이를 통해 기술, 경제, 산업의 진흥을 도모하는 행위와 이를 둘러싼 가치를 이념화하는 표현”이라고 정의하면서, 이러한 개발주의 이념이 지난 30~40년간 한국 사회의 정치와 경제, 일상 문화의 기본 이념을 이루면서, 개인의 행태로부터 국가정책 전반으로 확산된 헤게모니적 담론과 이념으로 작용하고 있다고 주장한다. 그리고 이러한 개발주의는 발전주의 국가가 강력한 지도력과 대중에 대한 억압적 통치를 바탕으로 자본주의적 산업화를 주도하는 과정에서, 국가가 인위적으로 경제를 일구어내는 경제개발이라는 사회 변화 속에서 성장하고 구체화되었다고 지적한다(조명래, 2003: 37). 이러한 개발주의적 이념이 1990년대 이후, 시장에서 개인의 자유를 최대한 허용하는 것이 인간복지 개선의 최선책이라는 신자유주의 이념과 결합하면서, 공간과 환경의 상품화 및 개발주의적 이념의 공고화가 나타나는데, 이러한 경향이 ‘신개발주의’라는 것이다.

둘째는 신개발주의 등장과 확산의 물적 기반은 발전주의 국가 이래로 성장하고 공고화해온 토건동맹이고, 이 토건동맹은 정치, 국가(특히, 정부

<표 1> OECD 국가별 GDP에서 건설업이 차지하는 비중(1980~2000)

단위: %

	1980	1985	1990	1995	2000
한국	8	7.3	11.3	11.6	8.4
스페인	8	6.4	8.6	7.5	8.4
아이슬란드	10.3	9.2	9.2	7.5	8.3
폴란드				7.1	8.1
오스트리아	8.1	6.8	6.9	7.8	7.8
아일랜드	10.4	6.2	5.4	5.3	7.7
포르투갈	6.1	5	5.9	6.6	7.7
그리스	9	6.8	7.8	6.4	7.5
일본	8.9	7.5	9.6	7.9	7.2
체코			10.8	8.7	7.1
네덜란드	7.2	5.2	5.9	5.4	5.8
호주	8	6.8	6.6	6.2	5.6
핀란드	7.3	6.9	8.3	4.5	5.5
룩셈부르크	7.4	4.3	6.8	6.2	5.5
슬로바키아				5.1	5.4
덴마크	6.4	4.9	5	4.5	5.2
독일	7.6	5.9	6.1	6.7	5.2
헝가리				4.6	5.2
터키	5.7	6.1	6.4	5.5	5.2
영국	6.1	5.6	6.7	5	5.2
멕시코	6.2	4.3	3.9	3.9	5.1
벨기에	7.5	5.3	5.5	5.2	5
캐나다	7.2	6	6.8	4.9	5
이탈리아	7.2	6.5	6.1	5.1	4.8
프랑스	6.6	5.4	5.7	5.2	4.6
미국	4.9	4.7	4.3	3.9	4.4
뉴질랜드	4.9	5.4	4.1	4.2	4.3
노르웨이	5.2	4.9	4.6	4.5	4.1
스웨덴	6.6	5.7	6.7	4.4	4

자료: 한국은행(2004)

산하 개발 부서의 핵심 관료, 개발 행위를 담당하는 공사, 국토 개발 관련 연구 기관 등), 자본(특히, 건설 및 개발 관련 자본), 언론, 학계에서의 토건이해세력들 사이의 유착관계에 기반을 두고 구성되었다는 것이다(홍성태, 2005;

최지훈, 2003; 오관영, 2003; 정규호, 2003). 이처럼 토건동맹이 국가의 국책 사업 시행에서의 의사 결정과 행위에 막대한 영향을 미친다는 사실을 강조하여, 일부 학자들은 한국의 국가를 ‘토건국가’라고 부르기도 했다(홍성태, 2005).

필자는 지난 40여 년간 한국 국가 행위의 방향성을 특징짓는 주요 경향 중의 하나라 할 수 있는 ‘개발주의’와 ‘토건지향성’을 학문적인 관점에서 체계적으로 분석한 연구가 드문 실정에서, 신개발주의론과 토건국가론에서 제기하는 이러한 주장들은 한국 국가의 독특한 선택성을 설명하는데 매우 유용한 틀이라고 생각한다. 이와 더불어, 국가의 토건지향성은 한국뿐만 아니라, 일본, 대만과 같은 동아시아 발전주의 국가에서 일반적으로 발견되는(물론, 그 구체적인 발현 형태는 다르겠지만) 경향성이라 할 수 있다.¹⁾ 하지만, 동아시아 발전주의 국가에 대한 논의들에서 국가의 이러한 성향에 대한 연구가 거의 없는 현실에서, 동아시아 발전주의 국가가 어떠한 정치-경제-사회-공간적 과정을 통해 토건지향적이고 개발주의적 성향을 보이는지 분석하고 개념화하려는 시도는 동아시아 사회의 이해에 이바지하는 매우 중요한 학문적 논의가 될 수 있을 것이다. 하지만 이러한 공헌이 있음에도, 기존의 신개발주의론과 토건국가론은 몇 가지 점에서 아쉬운 점을 보인다.

첫째, 신개발주의를 ‘개발주의’적 이념과 담론이 사회를 관통하고 이에 신자유주의 이데올로기가 덧붙여져서 나타나는 현상으로 보는, 즉 담론의 헤게모니화에 의한 결과로 인식하여, 신개발주의 등장의 물질성과 존재론적 기반에 대한 설명과 이해가 미흡하다. 개발주의의 헤게모니화

1) 토건국가라는 용어 자체가 선진국 중 건설산업의 비중이 특히 높은 일본에서, 건설업이 가진 사회-정치적으로 부정적인 측면을 강조하고자 사용한 말이다(우석훈, 2004: 142). 특히, 개빈 머코맥(2002)은 일본 국가가 겪는 채무의 위기를 지적하면서, 그 원인이 일본이 지니는 ‘토건국가’라는 체제에 있고, 이 체제는 정치인과 관료, 금융기관, 건설업체로 구성된 ‘철의 삼각구조(Iron Triangle)’에 의해 유지되고 있다고 주장한다. 이러한 주장들은 <표 1>의 자료에서도 잘 뒷받침되는데, 한국과 일본은 다른 OECD 회원국에 비해 건설업이 GDP에서 차지하는 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타난다.

에 기반이 되는 물적인 조건은 무엇이고, 이러한 개발주의 담론이 어떠한 정치-경제적 과정을 통해 신자유주의와 결합하게 되었는지에 대한 체계적인 설명과 경험적 분석이 제시되지 않고 있다. 신개발주의에 대한 기존의 논의들에서는 개발주의 확산의 물질적 기반을 개발동맹 혹은 토건연합의 구성으로 설명한다. 하지만, 이들 개발동맹과 토건연합이 어떠한 정치-경제적 이해와 사회적 관계를 바탕으로 형성되었고, 이들이 어떠한 과정을 통해 국가의 선택성에 영향을 주었는지에 대한 구체적 설명이 제시되지 않고 있다.

이와 더불어, 더 중요한 문제점은 개발동맹의 형성과 작동을 국가 스케일에 국한하여 바라보는 경향이 있다는 것이다. 물론 국가 차원에서 개발 및 토건사업의 지속과 확대에 정치-경제적 이해를 가진 세력들이 형성-발달하여온 것은 사실이지만, 현실에서 벌어지는 토건적 개발사업의 상당수가 도시나 지역적 차원에서 형성된 영역화된 이해에 기반을 두고 추진되는 경우가 대부분이라는 사실에 주목할 필요가 있다.

흔히들 우리나라에서 지역적 개발정치와 등장한 지방자치제 시행 이후의 것으로 보는 경향이 있지만, 실제로 지역적 차원의 개발정치는 지방자치제 시행 이전부터 작동하고 있었다. 몇 가지 예를 들면, 1965년 대구에서는 산업단지유치와 지방도 확장을 위한 ‘대구시 발전 촉구대회’가 대구시와 대구상공회의소를 중심으로 열렸고, 이들 개발사업에 대한 중앙정부의 지원을 얻어내기 위해 이 대회에 부총리, 내무부 장관, 건설부장관 등과 같은 각료들을 초청했다. 대구시장은 서신을 통해 박정희 대통령의 참석을 요청하기도 했다(Park, 2003). 비슷한 시기에 광주와 전남 지역에서도 전남도지사, 광주시장, 광주 상공회의소, 그리고 지역의 국회의원 등을 중심으로 ‘아시아자동차건설 설립위원회(1962)’, ‘광주공업단지유치 추진위원회(1966.5)’, ‘광주푸대접 시정위원회(1966.9)’, ‘호남권의 투쟁위원회(1968)’, ‘전남근대화 추진위원회(1970)’, ‘전남개발 추진위원회(1971)’ 등과 같은 성장연합을 구성하여, 광주와 전남지역의 개발사업에 대한 중앙정부의 지원을 얻어내기 위한 노력을 전개했다(정근식, 1991;

Park, 2003; 김동완, 2009).

또한, 1960년대 말에 있었던 경부고속도로 건설이라는 당시 역대 최대의 토건사업과 관련해서도 지역적 차원의 개발정치가 발동했는데, 광주-전남지역에서는 경부고속도로의 건설이 지역 간 격차 심화와 광주-전남의 소외를 확대시킨다는 비판 여론이 확대되었고, 이는 당시 광주-전남 지역 출신 국회의원들의 대 중앙정부 로비의 주요 이슈였다. 그리고 이러한 과정들은 1970년대 초부터 한국의 정당정치에 본격적으로 등장하기 시작한 지역주의 정치의 형성에서 매우 중요한 기반이 되었다. 이처럼 지역적 차원에서 조직되고 동원되는 개발정치는 권력의 중앙집중화가 극심했던 1960년대에도 존재했고, 국가의 의사 결정에 많은 영향을 미쳐왔다.

지역적 차원의 영역정치가 중요하게 작동하는 또 하나의 사례는 최근에 이슈가 되었던 운하건설사업과 관련된 논쟁정치이다. 이명박 정부가 출범과 함께 의욕적으로 추진했던 한반도 대운하 건설 사업은 이명박 정부의 신개발주의적 성격을 드러내는 전형적인 사례로 간주되었고, 이를 반대하는 학자들을 중심으로 전국적 스케일의 반개발연대가 결성되어 광범위한 반대 운동이 전개되었다. 이 한반도 대운하 사업에 대한 논쟁 정치는 반개발연대의 승리로 돌아가, 2008년 6월 19일 이명박 정부는 대운하건설사업의 사실상 철회를 선언하기도 했다. 이처럼 운하건설사업은 국가적 차원에서는 강력한 저항에 부딪혀 좌절되었지만, 지역적 차원에서는 여전히 다양한 모습으로 진행되고 있다. 더욱 문제가 되는 것은 지역적 스케일에서의 영역적 이해와 결합하면서 한반도대운하 건설에는 반대진영에 있던 행위자들이 지역적 차원의 소규모 운하건설사업에는 찬성하는 상반된 모습을 보여주고 있다는 것이다. 이는 운하건설이라는 토건적 개발사업에 대한 지역적 차원의 개발적 이해세력의 집단적 지지가 여전히 강고하게 존재하고 있음을 뜻하는 것이고, 이는 앞으로 국가의 정책결정에 큰 영향을 줄 수 있는 잠재적 요소라 할 수 있다.

위의 사례에서 보듯이, 지역적 차원에서 형성된 영역화된 이해와 그에

<그림 1> 운하사업에 대한 지역적 차원의 개발주의적 대응



기반을 둔 개발정치가 국가의 의사결정에 많은 영향을 미친다는 점을 인정한다면, 국가적 차원에서 형성된 토건동맹에서만 신개발주의의 물질적 조건을 찾는다는 것은 많은 한계를 지니는 접근이라 할 수 있다. 물론 신개발주의에 대한 일부 논의들에서 지역 차원에서 형성된 개발 연합의 문제를 거론하고 있기는 하지만, 이러한 지역적 차원의 개발동맹이 어떠한 정치-경제-사회적 과정을 통해 형성되고 작동하는지에 대한 명확한 설명이 부족한 편이다. 또한, 이러한 지역적 차원의 개발 동맹을 지방자치제의 시행과 함께 중앙에서 형성된 개발 동맹이 확장된 결과로 바라보기도 한다(조병래, 2003). 그러다 보니, 지방자치제 시행 이전부터 토건적 개발사업의 추진에서 지역적 차원의 영역적 정치가 많은 영향을 미쳐왔음을 간과하는 오류에 빠지기도 한다. 요약하면, 신개발주의에 대한 기존의 논의들에서는 개발주의의 확산이 단지 이념의 문제가 아니라, 각 지역적 차원에서 형성된 영역화된 이해라는 물질성에 기반을 두었다는 사실에 대한 이해가 부족하다고 할 수 있다.

둘째, 신개발주의와 토건국가에 대한 논의는 국가의 선택성에 대한 것인데, 개발과 토건지향적인 국가의 선택성이 어떠한 메커니즘을 통해 형성되었는지에 대한 국가론적 설명이 부족하다. 개발 혹은 토건동맹의 존재에 대한 논의 외에는 한국 혹은 동아시아의 국가들이 어떠한 정치-경제적 과정을 통해 토건지향적인 성격을 지니게 되었는지에 대한 명확한 설명이 제시되지 않고 있다. 토건지향적 국책사업들은 경제 성장에 도움을 줄 수도 있지만, 국민경제 전체 차원에서의 자본 축적에 방해가 될 수도 있다. 또한, 토건사업의 무리한 추진 탓에 발생하는 사회적 갈등은 국가의 헤게모니적 정당성 확보에 도움이 되지 않을 수도 있다. 이러한 한계가 존재함에도, ‘왜’ 그리고 ‘어떻게’ 한국 국가는 자본 축적이나 기존 정치체제의 정당성 확보에 해가 될 수도 있는 토건적 개발사업에 치중하는 선택성을 보여주는가에 대한 설명이 필요하다. 단지 천민자본주의의 발현인가? 혹은 정치적 집권세력의 무지와 무능력, 그리고 도덕적 불감증의 결과인가? 이 둘 다 답이 아니라면, 우리는 국가가 토건지향적

선택성을 지니게 된 과정에 대한 보다 체계적이고 분석적인 설명을 제시해야 한다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 논문은 한국 국가의 토건지향적 개발주의 성향이 어떠한 정치-경제-사회적 과정을 통해 형성되었는지를 ① 전략관계적 국가론과, ② 영역적 이해에 기반을 둔 개발정치에 대한 이론화를 바탕으로 설명하고자 한다.

3. 국가에 대한 전략관계론적 이해

전략관계적 국가론은 영국의 사회학자인 Bob Jessop에 의해 제시된 것이다. Jessop(1990)은 폴란츠의 국가론에 영향을 받아, 전통 마르크스주의 국가론이 지닌 경제환원론, 혹은 계급환원론을 비판하고, 또 국가 관료의 자율성을 강조하는 베버주의적 국가론도 비판한다. 그는 경제(혹은 자본)와 정치(혹은 국가)가 자본주의에서 기능적으로 서로 의존하고는 있지만, 그 둘 사이의 제도적 분리도 말미암아 이 기능적 통합은 자연스럽게 이루어지지 않고 항상 문제시되어왔음을 강조하면서, 국가와 그것을 둘러싼 사회세력들의 전략적 행위(예: 축적전략, 헤게모니 프로젝트)를 통해서만 경제와 정치의 기능적 통합은 이루어질 수 있다고 주장한다.

Jessop이 제시한 전략관계적 국가이론에서 핵심적 개념은 ‘국가의 전략적 선택성(strategic selectivity)’이라는 것이다. 자본주의 국가는 항상 특정 사회세력과 행위자들의 이해를 다른 것에 우선하여 배려하는 선택성을 보이는데, 이것을 설명할 때 Jessop은 국가가 자본의 계급적 이해에 복무하기 때문이라거나 자본 축적의 요구에 의해 그럴 수밖에 없다는 식의 경제(혹은 계급)환원론을 거부하고, 국가 안에서, 그리고 국가를 통해서 작동하는 여러 사회세력 사이에 끊임없이 지속되는 사회-정치적 투쟁과 전략적 상호 작용을 통해 국가의 선택성이 구성된다고 하면서, 이를 ‘전략적 선택성’이라고 호칭했다. 즉, 자본의 축적을 지속해야 하는 경제적

필요성, 기존 사회-정치 질서의 정당성을 지켜야 하는 정치적 필요성에 의해 제약을 받지만, 역사-사회-정치-지리적 조건과 상황 속에서 여러 사회세력이 복합적이고 어떤 경우에는 우연적인 판단을 바탕으로 선택하는 전략들과 그들의 상호 작용을 통해 국가의 선택성이 만들어지는 것이다. 이런 의미에서 Jessop은 ‘국가를 정치적 전략(the state as political strategy)’이라고 인식하며, 국가의 권력이라는 것도 국가 그 자체가 가진 것이 아니라, 국가 안에서, 혹은 국가를 통해서 작동하는 사회세력들이 지닌 권력에 기인하고, 이들 사회세력이 특정한 국면에 특정한 방식으로 서로 연관되고 상호 작용함을 통해 국가의 제도화된 능력과 의무가 규정된다고 설명한다.

Brenner(2004)는 Jessop의 전략관계적 접근법을 바탕으로 국가이론을 공간화하려 시도했다. 국가 이론의 공간화에서, 그가 중점을 둔 부분은 국가의 ‘전략적 선택성’을 공간적으로 해석하는 것이다. 이를 위해 그는 먼저 국가의 행위를 공간적 관점에서 설명하는 ‘국가의 공간 프로젝트(state spatial project)’, ‘국가의 공간 전략(state spatial strategy)’이라는 개념들을 제시한다. 여기서 ‘국가의 공간 프로젝트’는 정치적 조절의 틀로서, 국가의 영역성이 일관된 통합성을 얻어내도록 하고자 대외적으로 국가 조절 공간의 영역적 폐쇄성을 규정해내고, 대내적으로는 국가 행위들을 다양하게 영역화된 행정적 층위별로 차별화시키고, 상이한 지역과 스케일 사이에서 국가정책들을 조정하는 역할을 하는 것이다. 반면, ‘국가의 공간 전략’은 자본 축적과 정치적 경쟁의 지리적 패턴을 조정하도록 국가제도들이 동원되는 것과 관련된다. 구체적으로는 산업정책, 경제개발정책, 사회 하부구조건설, 지역정책, 도시정책, 노동시장정책 등과 같이 직접, 간접적인 공간적 효과를 지닌 각종 정책을 국가가 기획하고 집행하는 것을 의미한다. 한국 국가에 의해 추진되는 각종 토건적 국책사업은 이러한 국가의 공간 전략 중 하나로 이해될 수 있다.

그런데 이러한 ‘국가의 공간 프로젝트’와 ‘국가의 공간 전략’은 특정의 지역, 공간, 스케일이 다른 것들에 비해 특별히 더 배려되는 결과를

초래하는데, 이를 국가의 ‘공간적 선택성(spatial selectivity)’이라고 한다. Brenner는 이 ‘공간적 선택성’을 전략관계적 과정의 결과로 이해한다. 즉, 국가 안에서, 그리고 국가를 통해서 작동하는 여러 사회세력 간의 전략 관계적 상호 작용을 바탕으로 특정의 축적 전략과 헤게모니 프로젝트를 반영하는 국가 공간 프로젝트와 국가 공간 전략이 형성되고, 이들 공간 프로젝트와 전략은 특정한 공간적 선택성을 보이게 된다는 것이다. 그런데 국가의 공간적 선택성을 구성하는 전략관계를 이해하는 과정에서, Brenner는 특히 이전에 형성된 국가 공간성의 제도적 틀이 지나는 경로 의존성에 주목한다. 즉, 특정 국면에서의 전략관계적 상호 작용의 결과로 국가 공간성의 특정한 제도적 배열과 프레임, 그리고 그것의 공간적 선택성이 형성되고 나면 그것은 그다음 단계에서 벌어질 사회세력 간의 전략관계적 상호 작용에 영향을 주고, 이 전략관계적 상호 작용은 다시 국가의 공간 형태, 공간적 선택성에 영향을 주는 과정이 지속적으로 반복하여 이루어진다는 것이다. 이러한 논의를 바탕으로, Brenner는 국가의 공간적 선택성은 ① 이전에 형성된 국가 공간성의 제도화된 배열들과, ② 이러한 배열에 영향을 주어 변화를 이끌어내도록 지속적으로 이루어지는 정치적 투쟁 사이에 일어나는 변증법적 상호 작용의 결과로 나타난다고 주장한다. 이러한 변증법적 상호 작용의 과정을 통해, 국가의 공간적 형태와 선택성은 끊임없이 진화하고 재편되는 것이다. 따라서, 지금 현재 여러 나라에서 나타나는 ‘지구방화’, ‘분권화’ 같은 국가의 공간-규모적 재편의 과정도 전략관계적 과정을 통해 나타나는 이러한 변화의 결과로 이해할 수 있을 것이다.

앞에서 간단히 소개한 전략관계론적 관점에서 보았을 때, 한국 국가의 신개발주의와 토건지향성을 설명하려면 다음 질문들에 대한 답이 필요하다.

- 1) 토건지향성을 한국 국가 형태와 국가 행위의 선택성을 규정하는 주요 특징 중의 하나로 본다면, 이러한 경향을 만들어낸 정치-경제적

과정은 무엇인가?

- 2) 국가를 둘러싸고 존재하는 여러 사회적 세력들 간의 전략관계적 상호 작용에 통해 구성되는 국가의 축적 전략과 헤게모니 프로젝트와의 관련 속에서, 국가의 토건지향적 선택성이 어떻게 발현되는가?
- 3) 국가의 토건지향성은 이후 사회세력들의 전략관계적 상호 작용에 어떠한 영향을 주는가?
- 4) 이러한 끊임없는 변화와 상호 작용의 과정 속에서, 국가의 토건지향성은 어떻게 변화하면서 발현되는가?

4. 영역적 이해의 동원과 개발정치

위 질문들에 대한 충분한 답을 하려면 ‘개발주의’라는 국가의 전략적 선택성에 영향을 주는 주요한 세력이라 할 수 있는 토건동맹에 대한 보다 체계적인 분석이 필요하다. 특히, 토건동맹의 구성 행위자들이 어떠한 이해에 기반을 두고 어떠한 메커니즘을 바탕으로 동맹을 구성하고 있는지, 그리고 이러한 토건동맹이 국가 행동에 어떻게 영향을 주는지에 대한 이해와 설명이 요구된다. 토건동맹에 대한 기존의 논의들은 토건활동을 주도하는 정치, 관료, 언론, 학술계의 주요 행위자들이 어떠한 제도적, 조직적 이해에 기반을 두어 토건동맹을 형성하고 개발주의적 사업을 추진하는지 밝히는데 치중하고 있다(홍성태, 2005). 필자는 이러한 시도가 토건동맹의 형성과 작동의 중요한 한 측면을 설명하는데 많은 공헌을 하고 있음을 인정한다. 하지만, 동시에 기존 논의들이 토건동맹 형성의 매우 중요한 요소인 영역적 이해에 기반을 둔 개발주의 정치의 역할에 대해 충분한 주의를 기울이고 있지 않음을 지적하지 않을 수 없다.

토건지향적 개발주의의 설명에서 영역적 이해에 기반을 둔 정치적 행위를 반드시 거론해야 하는 이유는 토건사업이 필연적으로 지니는 ‘장소 기반적(place-based)’ 성격 때문이다. 국가의 토건사업은 다른 국가 활동에

비해 장소성과 공간적 선택성이 매우 뚜렷하고 직접적으로 드러나는 분야이다. 토건사업이 국가 전체적 차원에서 가져다주는 혜택과 피해도 존재하지만, 토건사업의 영향과 효과는 국지적 차원에서 더욱 뚜렷하게 나타난다. 따라서, 장소에 고착적인 이해를 가진 행위자들은 특정 장소에서 벌어지는 토건사업이 자신에게 미치는 긍정적 혹은 부정적 효과에 매우 민감하게 반응하고, 그 결과로 특정 토건사업에 대한 매우 첨예한 찬성과 반대의 의견을 나타내게 된다.

특히, 토건사업은 필연적으로 장소의 교환 가치와 사용 가치 사이의 괴리와 그로 말미암은 갈등을 수반하게 된다. 특정의 장소에 고착적이고 의존적인 행위자들은 그 장소로부터 나름의 방식으로 상이한 사용 가치를 얻고 있고, 또한 그 장소에 존재하는 토지와 부동산에의 소유관계에 따라 토건적 개발 사업으로부터 상이한 교환 가치를 얻게 된다. 이러한 장소에 대한 가치의 차별화는 토건사업의 장소성과 맞물려 토건사업이 중요한 정치적 이슈가 되게 하는데 핵심적인 조건이다. 이러한 토건사업과 개발 행위의 장소성과 그로 말미암아 야기될 수 있는 정치적 각축과 갈등의 과정을 고려했을 때, 토건동맹의 형성과 국가의 토건지향성에 대한 설명에서 토건사업과 관련된 영역적 이해의 요소는 필연적으로 고려되어야 할 부분이다.

그렇다면, 영역적 이해에 기반을 둔 정치적 행위는 어떠한 과정을 통해 나타나는가? David Harvey와 Kevin Cox에 따르면 영역적 정치는 자본주의에 내재한 이동성과 고착성 사이의 모순적 상호 작용에 의해 발생한다. Harvey(1982, 1985, 1989)는 자본주의 경제에서 자본 간의 경쟁적 관계에 주목하여, 자본가들이 경쟁에서 이기려고 사용하는 두 가지 상이하고 모순적인 방법을 언급하는데, 하나는 남들보다 우수한 기술을 개발하거나, 더 효율적인 기업 조직을 만들어내거나, 자원, 인프라, 시장, 노동력 등에의 접근이 용이한 더 좋은 입지를 선택하여 경쟁에서 이기는 방법이고, 다른 하나는 기존에 확보해놓은 우수한 기술과 입지에 대한 독점적인 통제권을 강화하여 다른 자본가들이 이들 기술과 입지에 접근하기 어

렵게 만들어 자신의 경쟁적 우위를 지속하려는 방법이다. 하비에 따르면, 자본주의 경쟁 속에서 나타나는 이러한 모순적인 관계가 궁극적으로 영역화된 정치를 등장시키는 조건이 된다.

전자의 축적 전략이 공간적으로 표출되면, 자본의 끊임없는 이동성 추구와 그로 말미암은 자본주의 공간경제의 항시적인 불안정성을 야기한다. 후자의 축적 전략의 공간적 표현은 특정 장소나 지역을 중심으로 생산활동, 기술, 사회적 관계, 소비패턴, 노동과정, 계급관계, 문화 등이 '구조적으로 응집된 시스템(structured coherence)'을 만들어 기존에 확보해놓은 우수한 기술과 입지의 이점에 대한 독점적인 통제권을 강화하는 것이다. 이 두 가지 상반된 경향은 서로 모순적이어서, 특정 장소나 지역에 형성된 '구조화된 응집'의 상태는 불안정한 자본주의 공간경제의 특성 때문에 주어지는 지속적인 불안정과 재구조화의 압력에 의해 끊임없는 와해의 위협을 받게 된다. 하비에 따르면, 이러한 지속적인 불균형과 위기의 국면은 그 지역이나 장소에서 조직된 '구조화된 응집의 시스템'에 의존적인 자본가와 노동자들에게는 견디기 어려운 상황으로 다가오고, 이러한 장소의존적인 행위자들이 이 위기의 국면에 대응하는 과정 속에서 영역화의 정치가 만들어진다.

이들 자본가와 노동자는 자신들이 의존하는 '구조화된 응집'의 경향을 보호하고 지켜내어, 자기 도시와 지역 경제 내에서 자본의 순환과 축적이 지속될 수 있도록 노력한다. 그런데 이 과정은 고도로 정치적인 과정으로, 이는 많은 경우 도시나 지역의 경제를 지키고 살리려는 정책의 집행과 실행의 과정이 도시나 지역 내의 모든 사회집단과 이해 당사자들에게 실질적인 혜택을 균등하게 돌려줄 수 있는 과정이 아니기 때문이다. 게다가, 도시나 지역의 경제를 지키려는 명분으로 추진되는 이러한 정책들이 그 도시와 지역의 거주자들에게 추가적인 비용이나 세금과 같은 형태로 나타나 경제적 부담을 가중시키는 상황이 된다면, 그 도시나 지역에 있는 여러 상이한 이해 당사자들은 쉽사리 갈등과 충돌에 휩싸일 수 있다. 이러한 상황을 돌파하고자, 도시나 지역의 경제를 지키려는 세

력들은 도시와 지역이 잠재적으로 지니고 있는 영역적 이해와 정체성을 강조하면서 계급적이거나 혹은 다른 여타의 사회적 차이에서 비롯되는 정치적 이슈들을 사상시키려는 노력을 하게 되고, 이러한 도시정치의 결과로 각 도시와 지역에서는 ‘지역화된 계급연합(regional class alliance)’이 형성될 수 있다. 그리고, 이러한 계급연합들은 새로운 자본이나 투자, 기술 등을 자신의 도시로 끌어들이기를 통해 자신들이 의존하는 도시의 ‘구조화된 응집’의 상황이 지속되도록 하려고 서로 경쟁하거나, 대립하게 되고, 이를 통해 도시 및 지역 간의 경쟁과 갈등이 야기될 수 있다(Harvey, 1985; 1989). 즉, 도시나 지역을 중심으로 영역성이 표출되고, 이를 바탕으로 사람들이 정치적으로 동원되면서, 영역의 정치가 등장하는 것이다.

콕스는 이동성과 고착성 간의 모순이 영역정치의 등장에 필수적 조건이라는 하비의 논의를 바탕으로, 국지적 장소에서 의존적인 행위자들이 자신들의 장소의존적 이해를 보호하거나 증진시키기 위해 성장연합정치와 같은 개발정치를 만들어낸다고 주장한다(Cox and Mair, 1988; Cox, 1993). 장소의존적인 이해가 반드시 장소에 대한 교환가치와만 관련되는 것이 아니라, 장소의 사용가치와도 관련되기 때문에, 장소의존적 이해를 지키기 위한 행위가 반드시 개발정치를 야기하는 것은 아니지만, 많은 경우 더욱 큰 자본 흐름의 순환 속에서 만들어진 가치를 지역으로 끌어들이거나, 지역에서 만들어진 가치를 지역 내로 포획하기 위한 행위들은 장소의 사회적, 물리적 인프라를 개선하여 외부의 자본을 지역으로 끌어들이려는 개발정치의 형태로 나타나게 된다.

이 과정에서 지역에서 장소의 교환가치보다는 사용가치에 기반을 둔 장소의존적 이해를 가진 행위자, 혹은 장소고착적 이해가 덜한 행위자들의 정치적 참여와 동의를 끌어내고자 영역적 정체성과 이념이 강화되고, 그 결과 영역화 과정이 일어난다고 콕스는 주장한다(Cox, 1997, 1998). 여기서 영역화란 ‘영역(territory)’이 만들어지는 사회-정치적 과정을 말하는데, 특히 장소기반적 이념과 정체성을 바탕으로 장소의 경계성과 배타성을 강화하여, ‘우리’와 ‘남’을 구분하고, 이를 바탕으로 특정 장소 안의

<그림 2> 한반도 대운하사업과 관련된 여주지역의 플래카드(2007년 2월)



관계적 특성을 특정 방향으로 규정하려는 시도를 의미한다(Sack, 1986).²⁾ 영역화 과정은 장소 안의 단결과 통합을 높이고, 다른 장소들과는 영역적 경쟁과 갈등을 강화하는 결과를 가져온다. <그림 2>에서 보이는 슬로건은 한반도 대운하 사업에 찬성하지 않으면 여주라는 장소의 영역적 이해에 반하는 것으로 간주하겠다는 선언을 나타내는 것으로, 영역화 과정의 대표적인 사례 중 하나로 꼽을 수 있다. 이러한 영역화 과정은 지역 내에서 특정의 개발사업에 대한 반대나 이견이 제기되기 어렵게 만들어, 지역 주민들로부터 개발사업에 대한 전폭적인 지지를 이끌어내는 경우가 많다.

이들의 논의를 요약하면, 장소에 고착적 이해를 가진 행위자들이 항상적인 불안정과 변화의 상황에 처해있는 자본주의 공간경제에서 자신들의 장소고착적인 이해를 보호하거나 증진시키려고 노력하는 과정에서

2) 영역은 특정 개인, 집단 혹은 기관에 의해 점유되어, 경계를 통해 외부와 구분되는 공간으로(Storey, 2001), 선형적이거나 자연적인 과정을 통해 만들어져서 주어진 것이 아니라, 사회-정치적 과정을 통해 만들어지는 것이다. 이와 관련하여, Sack(1986)은 영역의 형성을 권력을 둘러싼 갈등과 투쟁의 관점에서 바라보면, 개인이나 집단이 특정 지역을 경계 지우고 그에 대한 통제권을 주장함을 통해 사람, 사건 그리고 그들 사이의 관계에 영향과 통제를 행사하려는 시도라고 주장한다. 이 관점에서 영역을 바라보게 되면, 영역을 만들고 경계를 설정하는 것은 특정 목적을 달성하기 위한 정치적 전략인데, 경계의 설정은 경계를 통해 '우리'와 '남'을 구분하는 배제와 포섭을 하고, 이 구분을 통해 권력 투쟁에서 유리한 고지를 차지하려는 동기에 의해 영역이 형성된다는 것이다.

다른 지역과의 경쟁에 돌입하고 영역적 정체성과 이익을 정치적으로 동원하게 되면서, 영역화된 정치가 발생한다는 것이다. 이러한 논의에 기반을 두고 보았을 때, 장소적 고착성과 개발 효과의 국지성이 강한 토건 사업은 필연적으로 장소고착적 이해를 가진 행위자들의 이해관계와 매우 직접적인 관계에 있다 말할 수 있다. 그리고, 장소고착적 이해를 가진 행위자들은 국지적 차원에서 성장연합 혹은 개발동맹을 형성하여, 자신들의 장소고착적 이해를 증진시켜줄 수 있는 토건사업의 유치를 위해 적극적으로 노력할 가능성이 크다.

5. 영역정치와 국가의 토건지향성

그런데 이러한 영역적 이해에 기반을 둔 개발정치는 모든 자본주의 국가에서 나타난다. 하지만, 그것이 발현되는 구체적인 방식과 형태는 매우 다양하다. 또한 어떤 국가에서는 영역적 이해에 기반을 둔 개발정치가 국가의 행위에 큰 영향을 미치지만, 다른 어떤 국가에서는 그것이 국가의 의사결정과 행위에 미치는 영향이 별로 크지 않다. 왜 이러한 차이가 발생하는가? 그리고, 어떠한 조건에서 영역적 이해에 기반을 둔 개발정치가 국가의 행위, 특히 국가의 전략적 선택성에 영향을 주게 되는가? 한국 국가의 토건지향성을 설명하려면 이러한 질문에 대한 답을 줄 수 있는 개념적 틀이 필요하다.

Brenner(2004)가 주장했듯이, 자본주의 국가의 행위는 공간적 선택성을 지니게 된다. 국가 안에서 혹은 국가를 통해서 작동하는 여러 사회세력의 각축 과정을 통해 국가의 정책이나 전략들이 특정의 지역이나 공간적 스케일을 다른 것들에 비해 보다 큰 혜택을 부여하는 경향이 필연적으로 나타난다. 국가 행위의 공간적 선택성은 매우 다양한 모습으로 나타나는데, 지역 및 도시정책과 같은 명시적인 공간정책을 통해서 특정의 지역과 도시가 다른 지역과 도시보다 더 많은 국가의 지원과 혜택을 받는 형

식으로 나타나기도 하고, 산업, 무역, 투자정책과 같은 비공간적인 정책을 통해 암묵적인 방식으로 특정의 지역과 도시가 더 혜택을 받게 되는 방식으로 나타나기도 한다. 이러한 국가 행위의 공간적 선택성은 지역과 도시 사이에 경제 성장과 발전의 차이를 야기하는 중요한 요인이 될 수 있다.

지역 간 불균등 발전이 국가 행위의 공간적 선택성에 의해 많은 영향을 받는 상황에서는, 국가의 정책과 전략을 타깃으로 하는 지역 간 경쟁과 갈등이 유발될 수 있다. 국가의 공간적 선택성에 의해 불이익을 받는 지역과 도시들이 국가의 정책과 전략에 대해 비판과 도전을 할 것이고, 반면에 혜택을 받는 도시와 지역들은 현재 작동하는 국가의 공간적 선택성을 유지하도록 정치적 노력을 할 가능성이 크다. 이러한 국가의 정책과 전략을 타깃으로 지역 및 도시 간의 경쟁이 발생하고 갈등이 심화될 경우, 특정 지역을 중심으로 그 지역에 기반을 둔 영역적 정체성과 이해를 동원함을 통해 그 지역의 장소기반적 이해를 지키고 확대하려고 하는 영역화 정치가 발생할 수 있고, 그 결과는 지역 간 갈등의 심화, 지역주의 정치의 등장, 중앙-지방 간 갈등의 심화 등이다.³⁾

이러한 지역 간, 혹은 스케일 간 갈등의 상황은 국가 공동체 유지에 심각한 위협을 가하게 되고, 이를 해결하는 위한 헤게모니 프로젝트로 국가는 지역 간 경쟁과 갈등의 상황을 누그러뜨리기 위한 각종 공간 전략과 공간 프로젝트를 시행한다. 이는 정도의 차이는 존재하지만 모든 자본주의 국가가 지역 간 격차 해소, 지역 간 갈등 완화를 위한 다양한 정책들을 시행하고 있다는 사실에서 잘 드러난다.

그런데, 영역적 이해의 정치적 동원의 정도에 따라 국가가 시행하는 공간 전략과 공간 프로젝트의 양상이 더욱더 개발주의적이 되기도 하고, 덜 그렇게 되기도 한다. 지역 수준에서 동원되는 영역적 정치의 강도가

3) Park(2003)은 한국의 지역주의 정치를 국가의 공간적 선택성에 의해 야기된 불균등 발전과 그로 말미암아 파생된 영역화 정치의 결과로 해석하는 대표적인 사례 연구이다.

매우 높아서, 지역 간 경쟁 및 갈등, 중앙-지방 간 갈등의 정도가 매우 높을 경우, 국가 수준에서 다양한 지역적 이해와 요구를 원활하게 조정하기는 쉽지 않고, 그 결과 국가정책의 상당 정도가 영역적 요구를 충족시켜주는 토건지향적인 모습을 띠 가능성이 크다. 반면, 지역 수준에서 영역적 이해가 동원되기는 하지만, 그 정도가 약하고, 계급, 인종, 종교 등과 같은 다른 정치적 동원의 기제가 더 중요한 이슈가 되는 상황에는, 국가 차원에서 영역적 이해를 조절하기가 쉬워지고, 국가는 지역적 차원의 개발요구에 덜 영향을 받게 된다.

그렇다면 어떠한 조건들이 영역적 이해의 정치적 동원 정도를 높이는가? 여러 가지 조건들이 복잡하게 작용을 하겠지만, 필자는 한국 국가의 토건지향성 설명에 도움이 되는 3가지 조건만을 언급하고자 한다.

첫째는 정치적 균열구조이다. 특히 정당정치가 어떠한 균열구조를 바탕으로 이루어지는가가 매우 중요하다. 자유민주주의 정치체제에서 정당은 권력과 표를 얻고자 조직되고 경쟁한다. 따라서, 정당은 선거에서의 승리를 위해 그들의 정치적 기반을 조직해내고, 그 결과로 이해의 균열구조가 형성되게 된다. 따라서, 정당은 정치적 지지를 끌어내려고 계급, 인종, 지역, 종교 등과 같은 다양한 정치적 균열의 자원을 탐색하게 되는데, 이들 중 지역에 기반을 둔 정치-경제적 이해와 정체성 문제가 정당의 지지 기반 형성에서 중요 자원으로 이용되게 되면, 지역과 영역적 이해에 기반을 둔 정치적 균열구조가 형성되게 되는 것이다. 자본주의의 주요 모순이라 여겨지는 계급 간 갈등이 정치적 균열구조의 형성에 영향을 주지는 않지만, 그것이 정치균열구조에서 주요 기반이 되는가 아닌가를 결정하는 상황은 매우 우연적이다. 만약 노동운동이 강한 계급적 연대를 바탕으로 국가적 차원에서 조직화되어 있고, 특정의 정당과 정치적으로 강하게 결속하고 있다면, 계급정치가 활성화되고 계급적 이해가 정치 동원의 주요 자원으로 사용될 가능성이 클 것이다(Taylor and Johnston, 1979). 하지만, 그렇지 않은 경우 지역, 인종, 종교 등과 같은 다른 요소가 정치기반을 형성하는 중요한 자원으로 이용될 가능성이 있다.

한국의 경우, 급속한 자본주의의 발달과 극심한 노사갈등을 경험했지만, 계급정치가 정당정치의 주요한 차원으로 성장하지 못했고, 따라서 정치균열구조의 형성에서도 그 영향은 미비했다. 그러다 보니, 정당들은 다른 동원의 자원을 찾게 되었고, 그들이 찾아낸 것이 지역이었다. 특히, 발전주의 국가가 추진한 국가 주도 경제 성장이 그 공간적 선택성으로 말미암아, 지역 간 격차의 문제를 야기했고, 이는 국가정책을 둘러싼 지역 간 갈등과 경쟁의 심화를 초래했다. 이러한 조건은 계급정치가 활성화되지 않은 상황에서 정당으로 하여금 지역의 영역적 이해를 동원하여 자신들의 정치적 지지기반을 형성하도록 유도했고, 그 결과가 현재 우리가 경험하고 있는 지역균열의 정치이다(Park, 2003).

이처럼 정치균열의 구조가 지역을 중심으로 형성되어 있을 경우, 영역적 이해에 기반한 개발주의적 요구는 정당과 정치인에 의해 더욱 확대재생산 되어 국가의 의사결정에 심대한 영향을 미치게 된다. 만약, 계급과 같은 비지역적 요인을 중심으로 정치균열의 구조가 형성된다면, 영역적 이해에 기반을 둔 개발주의 정치에 대한 정당과 정치인의 참여는 많이 약화될 것이고, 이는 국가의 토건지향성도 저하시키는 효과를 지닐 것이다.⁴⁾

4) 일본의 토건국가도 이와 같은 정치의 영역화의 영향에 의해 확대 재생산된 것으로 해석이 가능하다. 일본은 전통적으로 지역구 국회의원들이 자기 지역구에서의 득표와 중앙정부의 지원금을 교환하려고 하는 ‘이권-유도형 정치(pork barrel politics)’가 매우 활성화되어 있는 것으로 이야기된다(Fukui and Fukai, 1996). 이러한 일본의 정치행태는 1993년에 중선거구제를 소선거구제로 개편하기 전까지 자민당이 장기 집권하는 상황에서, 많은 선거구에서 자민당 출신 후보들이 서로 경쟁하게 되고(Grofman et al., 1999; Katz, 1986), 그 결과로 정당과 정치집단 간의 이념과 정책 차이가 선거의 당락에 영향을 덜 미치고, 대신에 자민당 출신의 개별 후보들 사이에 중앙정부를 대상으로 하는 로비능력이 지역구 유권자들의 표심을 자극하는데 매우 중요하게 되면서, 지역구의 이익을 누가 더 잘 대변하는가가 선거 당락의 중요 요인이 되었기 때문이다(Grofman, 1999: 390). 즉, 영역적 이해를 자극하는 것이 정당정치에서 매우 중요한 요소가 된 것이다. 이런 상황에서 개별 정치인들은 자기 지역구의 영역적 이해를 잘 대표할 수 있는 토건적 공공사업에 대한 중앙정부의 지원금을 끌어들이는데 매진하게 되고, 이것이 일본 토건국가의 성장과 지속에 매우 중요한 기반이 되었다고 할 수 있다.

둘째 조건은 영역적 이해가 동원되는 공간적 스케일이다. 영역적 이해는 다양한 지리적 규모에서 정의되고 동원될 수 있다. 사실 국민국가의 등장은 국가라는 스케일을 중심으로 영역적 이해를 동원하고 이를 제도화한 결과이다. 계급정치가 활성화되고 시민주의적 정치체제가 들어선다고 해서 영역적 이해가 전혀 동원되지 않는 것은 아니다. 이 경우 영역적 이해는 국가라는 스케일에서 동원되어, 다른 국가와의 축적 경쟁을 벌이는 식으로 표출될 것이다. 하지만, 지역적 차원에서의 영역적 이해 동원의 정도는 상대적으로 약화될 것이다. 반면, 지역주의 정치나 지역당의 출현은 영역적 이해가 국가보다 작은 지리적 스케일에서 동원될 가능성을 매우 높여준다.

영역적 이해가 동원되는 지리적 스케일에 영향을 미치는 또 다른 중요한 요인은 국가의 공간적 형태이다. 특히, 국가 조절의 과정이 어떠한 공간적 스케일을 중심으로 이루어지는가가 중요하다. 만약 중앙집권적 통치체제를 가지고 있어서 국가 조절의 과정이 국가적 스케일에서 이루어지고, 지역 차원의 정치적 의사결정이 덜 중요하다면, 지역적 차원에서의 정치의 영역화 과정은 약할 수 있다. 반면, 국가의 분권화가 이루어져 지방 정부의 의사결정이 중요해지면, 더욱 작은 지역 차원에서의 영역화 과정이 활성화될 수 있다. 한국에서 지방자치제 시행 이후 소지역주의가 발흥하고 지역 간 경쟁이 심화되는 것은 국가의 공간/스케일적 형태의 변화에 영향을 받은 것이다.

이와 함께 자본이 조직되는 지리적 스케일도 영역적 이해가 동원되는 지리적 스케일의 크기에 영향을 준다. 자본주의가 발달하면서, 자본의 독점화와 거대화가 심화되고 있지만, 자본이 조직되는 공간적 스케일은 국가마다 상이한 특성을 보인다. 예를 들어, 미국은 영국보다 지역에 기반을 둔 국지적 기업이 경제 활동에서 차지하는 비중이 높은 편이다. 특히, 전기, 수도, 가스 등을 공급하는 기업들은 대부분 특정 지역에 기반을 둔 국지화된 자본이어서, 이들이 영역화된 개발정치의 형성에서 매우 중요한 역할을 한다. 반면, 영국은 국가 차원에서 조직되는 기업의 비중

이 미국보다 높아 지역 차원에서 영역화된 개발정치가 미국보다 덜 활성화되어 있다(Wood, 1996). 한국의 경우, 경제에서 대기업이 차지하는 비중이 지역에 기반을 둔 중소기업보다 훨씬 크기 때문에, 지역 차원의 영역정치에서 산업자본의 역할이 크지 않은 편이다. 하지만, 지역에 기반을 둔 자본이 존재하지 않는 것은 아니다. 특히, 건설업이나 지방 언론과 같이 국지성을 매우 강하게 가지는 기업들이 존재하고 있고, 이들이 각 지역 토호세력의 중요 부분을 차지하면서, 영역적 이해에 기반을 둔 개발정치에서 핵심적 활동을 담당하고 있다.

세 번째는 지역이 처한 정치경제적 ‘실재(reality)’를 해석하는 담론의 구조이다. 지역 차원에서 영역적 정치가 동원될 때, 그 행위자들이 지역의 정치경제적 상황을 해석하는 방식은 그 지역의 실제적 정치경제적 현실과는 다른 경우가 많다. 호남소외론, 지방소외론 등과 같이 우리나라의 지역에서 유행하는 각종 소외론은 지역 차원에서의 영역정치 동원에서 매우 중요한 역할을 차지하는데, 그렇다고 해도 이들 소외론은 그 지역의 정치경제적 실재에 대한 정확한 해석에 기반을 둔 것은 아니다. 1960, 1970년대에 등장한 지역주의 정치의 영향으로 한국의 지역들은 ① 중앙정부의 개발사업이 지역의 경제 발전에 매우 큰 영향을 주고, ② 이들 개발사업의 지역 간 배분은 중앙정치의 실권자가 어느 고장 출신인지, 혹은 지역이 중앙의 권력과 어떠한 관계를 맺는지에 따라 영향을 받는다는 프레임을 바탕으로 자신들의 정치경제적 현실을 해석했다. 이는 각 지역이 처한 객관적인 경제 조건과 역사적 발전 경로보다는, 중앙정치와의 관련성을 더 중시하는 해석의 방식인데, 이는 한국에서 나타나는 영역적 개발정치가 대부분 중앙정부가 수행하는 개발사업의 지역적 형평성과 공간적 선택성을 이슈로 이루어지면서, 국가 개발사업의 지역 유치가 실제로 그 지역의 삶의 질 향상과 발전에 도움을 줄 것인지에 대한 진지한 고민 없이, 맹목적으로 중앙정부의 개발사업 유치에 매달리게 하는 결과를 초래하고 있음을 잘 설명해준다.

6. 한국에서 토건적 신개발주의 국가 형성의 역사적 과정: 시론적 설명

1) 국가주도 경제 성장과 ‘토건지향적 발전주의 국가’의 형성

1960~1970년대는 한국에서 ‘토건지향적 발전주의 국가’의 형성기로 2가지 특징을 보인다. 먼저, 토건관료와 토건자본의 성장이다. 국가주도 산업화와 관련하여 대규모의 사회간접자본 투자가 있었고, 각종 산업단지가 건설되고, 다양한 지역 개발 사업이 추진되었다. 그 결과로 건설관련 부처와 건설산업이 급속히 성장했다. 또한, 국가-재벌 간의 성장연합을 기반으로, 토건적 관료와 재벌 산하 건설업체 간의 유착관계가 강화되었다. 두 번째 특징은 지역 개발 의존적 정치세력이 성장했다는 것이다. 이는 이 당시 등장하기 시작한 지역주의 정치의 영향하에서, 지역적 이해에 기반을 두고 정치적 지지를 동원하는 메커니즘의 수립된 것과 관련된다. 그 결과로 국가의 지역 개발 사업이 정당, 정치인들의 주요 관심사가 되었고, 이러한 지역 개발 의존적 정치세력의 성장을 바탕으로, 개발주의 담론이 한국 사회에서 보편적인 이데올로기로 자리 잡기 시작했다.

이러한 2가지 경향이 그 당시 한국의 국가 전략과 국가 형태와의 관련 속에서 나타난 여러 사회 세력들의 전략관계적 상호 작용과 어떠한 관련 속에서 등장하는지 살펴보자. 먼저, 이 당시 한국 발전주의 국가의 국가 전략과 국가 형태는 다음과 같이 요약될 수 있다. 국가 전략과 관련하여, 한국국가는 1) 1960년대는 수출주도 산업화, 1970년대는 중화학 공업화를 바탕으로, 자본과 노동의 집약적 동원을 통해 효율적인 경제개발을 추진하는 축적전략을 추진했고, 2) 헤게모니 프로젝트로서는 경제개발과 부의 증대를 통한 정치적 정당성의 확보, 억압적 정치체제의 수립을 통한 정치적 반대의 무력화, 지역주의적 지지기반의 동원, 근대화주의, 반공주의 등의 이데올로기 동원 등과 같은 방법을 사용했다. 국가 형태는

권위주의적 발전주의 국가라는 큰 틀 하에서, 정치활동에 대한 억압을 통해 의회민주주의를 약화시켜 정치사회에 대한 국가의 우월적 지위를 확보하는 정치적 대의의 형태를 보였고, 공간적으로는 대외적으로 폐쇄적 조절의 공간 건설, 중앙집권적인 국가 영토성의 확립, 경제에 대한 국가의 개입과 투자에서 강한 공간적 선택과 집중화 경향이라는 모습을 보여주었다.

국가 전략과 국가 형태의 이러한 조건들은 사회세력 간의 전략관계적 상호 작용에 영향을 미쳐 1) 토건관료와 토건자본의 성장, 2) 지역 개발 의존적 정치세력의 등장을 야기하여, 한국에서 발전주의 국가가 토건지향적 성향을 나타내게 했다. 그 구체적인 메커니즘은 다음과 같다.

1. 국가주도 경제개발 전략하에서, 자원의 효율적 동원과 이용을 위한, 물리적 인프라 개발이 필수적으로 요구되었다.⁵⁾ 이는 외국 차관의 사용 방식에서 잘 드러난다. 당시 경제 개발을 위해 필요한 자본이 부족한 상황에서, 외국의 차관이 적극적으로 도입되었는데, 도입된 외국 차관의 상당 부분이 사회간접자본 부문에 투자되었다. 예를 들어, 1959~1969년 동안에 도입된 외자의 45.9%가 제조업에, 그리고 47.82%가 사회간접자본 부문에 도입되었다(서울사회과학연구소, 1991: 183). 이러한 물리적 인프라 건설에 대한 막대한 투자는 경제 개발에서 국토 공간 개발을 주로 담당하는 건설부처의 역할 증대와 건설산업의 성장을 결과했고, 이는 이후 한국에서 토건관료와 토건자본이 성장하는 계기를 제공했다.
2. 권위주의적인 국가의 형태는 억압적 정치 체제와 노동조절의 방식을 통해 정치사회와 시민사회의 미발달, 그리고 계급정치의 미성숙을 결과했고, 이러한 상황에서 정당과 정치세력들은 ‘독재 대 민주’

5) 물론, 이러한 경향은 국가 경제 개발을 위한 필요라는 기능적 측면도 있지만, 동시에 해방과 한국전쟁 이후 지속되었던 국가 건설, 전후 복구, 국토 재건 등의 국가적 차원의 사업들이 경로의존적으로 영향을 미친 바도 크다.

라는 이데올로기적 대립을 바탕으로 정치적 지지를 얻으려는 균열의 구조를 만들어내었다. 하지만, 이 균열구조는 물적 근거가 취약한 것이어서, 정당과 정치세력들은 지속적으로 보완적인 균열의 요소를 모색했다.

3. 국가 전략과 형태의 공간적 선택성은 지역적으로 차별화된 이해관계의 생성을 결과했다. 먼저, 중앙집권적인 국가 형태하에서, 지역적 이해세력들은 지역의 개발을 하려면 중앙정부의 자원과 권력을 동원해야 했다. 하지만, 국가 축적 전략은 뚜렷한 공간적 선택성을 보여서, 산업 및 지역 개발을 위한 국가의 투자와 지원은 수도권과 동남권에 상대적으로 집중되었고, 이 때문에 지역 간 격차의 문제가 발생했다. 게다가, 지역주의의 동원과 연고주의를 바탕으로 한 인재의 등용을 통해 정당성을 유지하려는 국가의 헤게모니 프로젝트의 영향으로 영남에 기반을 둔 영역적 이해가 정치적으로 더 잘 대표되는 지역적 편중성을 보였다. 이러한 조건들이 접합되면서, 지역별로 국가의 조절 방식에 대해 차별화된 이해관계가 생성되어, 호남지역에서는 호남소외론이, 영남지역에서는 박정희 정권 찬양론이 등장했다.
4. 위의 2번과 3번 조건이 접합되면서, 정당과 정치세력들의 지역 개발 이슈에 대한 관심이 증가하게 되었다. ‘독재 대 반독재’라는 기본적 균열 구조 외에 보완적 균열 요소를 찾던 정치세력들이 지역 개발에서의 격차를 바탕으로 차별적으로 형성된 지역적 이해를 정치적으로 동원하여 자신들의 지지기반을 확보하려고 노력하게 되었다. 특히, 호남소외론, 박정권 찬양론 등과 같이 지역 간 격차, 지역적으로 차별화된 정치적 이해와 의식을 이용하여 지지를 이끌어 내려는 정치세력들의 영역화 전략이 1971년의 대선을 통해 본격적으로 나타나기 시작했고, 그 결과로 선거에서의 영호남 대립구도가 출현하여 한국에서 지역주의 정치가 등장했다. 이를 계기로 정치세력들이 지역 격차, 지역적 소외, 지역 개발 등 지역 차원의 정치-경

제적 이해, 정서 등을 동원하여 지지기반을 확보하려는 움직임이 시작되었다.

5. 1960년대부터 추진된 국가주도 산업화와 그들 둘러싼 권위주의적 조절 방식에 대한 사회적 불만이 1960년대 말부터 본격적으로 표출되기 시작하면서, 이를 무마하여 정치적 정당성을 유지하기 위한 헤게모니 프로젝트의 하나로 갖가지 지역 및 도시정책이 1970년대부터 시행되기 시작했다. 1) 국가주도 산업화에 대한 사회적 불만은 강력한 반공주의와 계급운동에 대한 정치적 탄압의 결과로 계급투쟁으로 전환되지는 못했다. 하지만, 호남소외론 등에서 보듯이, 국가주도 산업화의 불형평성에 대한 불만은 지역 격차의 문제를 중심으로 정치권에서 이슈화되기 시작했다. 이런 상황에서 국가는 헤게모니 프로젝트로서 대도시지역의 인구와 산업을 지방으로 분산시키는 것을 골자로 하는 지역정책을 1970년대 초반부터 시행했고, 이와 더불어 국토종합개발계획이 시행되었다. 이를 통해 각종 지역개발 사업이 본격화되었다. 2) 또한, 경제에 대한 국가 개입의 공간적 선택성 때문에 대도시(특히 수도권)지역의 인구가 급증했고, 이는 서울과 같은 도시의 혼잡화를 가중시켜 서울의 공간적 확대에 대한 필요성을 증가시켰고, 또한 도시지역 노동자의 주거 문제를 발생시켜 주거문제 해결을 위한 주택 공급에 대한 필요성을 증가시켰다. 그 결과, 도시지역 재정비 및 주택공급정책이 1970년대 들어 본격적으로 시행되었다. 이와 같은 지역, 도시, 주택정책의 본격적 시행은 대규모 토건사업의 전면적 시행과 국토 건설에 대한 엄청난 투자를 의미하는 것으로, 이는 건설 관련 국가 예산의 증가와 건설산업의 확대 재생산을 초래하여, 국가의 토건지향성을 강화하는 계기가 되었다.
6. 1970년대에 들어서는 1960년대 말~1970년대 초의 정치-경제적 위기를 돌파하기 위해 유신 체제가 수립되었는데, 이 체제가 지닌 공간적 선택성과 정치적 대의의 형태는 토건적 동맹과 개발주의를 강

화하는데 많은 공헌을 했다. ① 먼저, 유신체제는 중화학 공업화를 위한 산업단지 건설을 통해 국가 조절의 공간적 선택성을 강화하여 영남과 호남 간의 격차를 심화시켰고, 국가 엘리트 구성에서 영남 출신자들에 대한 편중성을 강화시켜, 지역별로 차별화된 정치-경제적 이해와 정서를 한층 강화시켰다. ② 또한, 유신 체제하에서는 대통령 간접선거의 시행, 야당의 정치 활동에 대한 탄압 강화, 국회의원 중선거제 시행 등과 같은 방식에 의해, 대의정치가 급격히 약화되었는데, 이는 정당 간 대결에서의 지역주의 정치는 약화시켰지만, 지역 개발 이슈를 중심으로 개별 정치인이 동원하는 소지역주의의 발흥을 초래했다. 즉, 정당 간 대결이 약화된 상황에서, 국회의원 선거에서 개별 후보자들은 자신이 지역 개발을 위해 “중앙권력과 관계 속에서 어느 정도 역량을 발휘할 수 있는가”라는 문제를 부각시켜 표심을 자극하려 했다. 이러한 과정을 통해 지역 숙원 사업, 지역 개발 사업 등과 관련하여, 지역구 국회의원의 대 중앙로비의 중요성이 강조되었고, 그 결과 중앙-지방을 연계하는 개발 동맹이 등장하기 시작했다. 즉, 지역구 국회의원, 지방자치단체, 지역 내 이익집단(예: 상공회의소), 중앙관료(건설부, 재경부), 건설업체 간의 연결고리가 지역 개발 사업에서 점차 중요해졌고, 이는 토건적 동맹의 심화와 개발주의 담론의 확대 재생산을 초래했다.

1960~1970년대 형성된 국가의 토건지향성은 1980년대 들어서도 지속적으로 강화된다. 이는 1980년대 들어 각종 도시 및 지역 개발 사업이 확대된 것과 관련된다. 1970년대 들어, 노동 착취, 도시 빈민의 출현 등과 같은 국가주도 산업화의 내적 모순이 본격적으로 표면화하기 시작했고, 이러한 상황에서 억압적 동원체제에 대한 국민적 반발과 민주화에 대한 요구가 전면적으로 확산되었다. 점증하는 민주화에 대한 요구와 권위주의적 조절 체제에 대한 도전이 확산되면서, 이에 대한 대응으로 도시 및 지역 개발 계획과 연관된 갖가지 헤게모니 프로젝트가 추진되었

다. ① 광주민주화 항쟁의 결과로 지역갈등과 지역주의 정치가 심화되었고, 이에 대한 대응으로 각종 지역 개발정책이 확대 시행되었다. ② 도시 지역에 주택공급을 확대하기 위해, 도시 지역에서 대단위 아파트 단지의 개발, 공급이 추진되었다. ③ 일종의 헤게모니 프로젝트로 86아시안게임과 88올림픽이 추진되었고, 이를 위해 대대적인 도심 재개발 사업이 추진되었다. 이러한 각종 지역 및 도시 개발 사업을 통해 토건동맹은 더욱 확대 재생산되었다.

이와 함께, 1980년대는 지역주의 정치가 확대·심화되어, 지역이 한국 정치의 핵심적 균열구조로 자리 잡는 기간이었다. 특히, 광주 민주화운동을 통해, 호남지역에서는 저항적 지역주의가 심화되었고, 반면 영남지역에서는 패권적 지역주의가 강화되었다. 게다가, 1987년의 민주화 투쟁 이후, 형식적 민주화에서 큰 진전이 발생하면서, 그 이전의 기간에 한국 정치를 특징짓던 핵심적 균열구조였던 ‘독재 대 민주’의 전선이 급격히 약화되었고, 그 빈 공간을 중심으로 하는 균열의 요소가 자리 잡게 되었다. 지역을 중심으로 민주화 운동세력이 분할되고, 여러 지역적 기반을 가진 정치세력들이 등장했다. 이제 한국에서는 지역적 이해가 정당정치에서 전면적으로 동원되기 시작했고, 이에 따라 지역 개발 이슈에 대한 정치세력의 의존성도 더욱 높아져 갔다.

2) ‘토건지향적 발전주의국가’에서 ‘신자유주의적 토건국가’로의 전환

1990년대에 들면서, 한국의 발전주의국가는 그 전략과 성격에서 근본적인 변화를 경험하게 된다. 소위 말하는 신자유주의화가 시작된 것인데, 이러한 변화는 대내외적인 도전에 의해 1960년대에서 1980년대까지 작동했던 ‘국가에 의한 노동과 자본의 집약적 동원’에 기반을 둔 발전 모델이 붕괴하고, 축적과 정당성의 위기를 국가 지배 엘리트들이 느끼기 시작한 데서 기인한다. 1980년대 후반 이후, 외적으로 국제적 경쟁의 심화와 냉전의 붕괴라는 상황 속에서 민족주의적 경제정책하에서 폐쇄적

인 조절의 공간을 형성했던 한국, 개방과 자유화에 대한 압력이 가해지기 시작했고, 내적으로는 민주화와 그 결과로 성장한 노동운동에 의해 억압적 노동조절의 체제가 무너지고, 또 경제 성장의 결과로 자본의 국가에 대한 자율성이 증가하여 국가에 의한 집약적 자본 동원이 힘들어지게 되었다. 이러한 상황은 국가의 지배 엘리트들에게 축적과 정당성의 위기를 가져다주었는데, 1980년대 후반의 3저 호황 이후 경제 성장률은 저하하고 있었고, 사회운동세력에 의한 군사정권에 대한 도전은 계속되고 있었다.

이러한 위기에 대응하여, 국가 지배 엘리트는 국가 전략의 재편을 시도한다. 먼저, 축적 전략의 측면에서는 신자유주의와 세계화의 이데올로기를 바탕으로, 시장친화적인 경제구조 개편을 통해 축적의 위기를 돌파하려 시도했고, 사회운동세력으로부터의 지속적인 도전에 대한 대응적 차원의 헤게모니 프로젝트로는 형식적 민주화의 추진, 정치-경제적 개혁, 일부 분배지향적 정책의 시행 등이 포함될 수 있다. 그런데 이러한 국가 전략의 재편은 여러 사회세력의 전략관계적 상호 작용 속에서 토건적 이해와 개발주의적 이데올로기가 국가와 지방을 포괄하여 심화·확대·강화되는 계기를 제공해주었다.

먼저 주택 및 지역 개발정책이 확대 시행되었는데, 이는 세 가지 측면에서 관찰될 수 있다. 첫째, 이전의 경제 성장 결과로 도시 인구가 급증하고, 토건관료와 건설산업의 유착을 통해 도시지역의 부동산 투기가 만성화되어, 1980년대 말, 1990년대 초에 한국의 도시 주택 가격은 급등의 양상을 보여주게 된다. 이러한 상황에서 야기된 도시 중산층과 무주택자들의 분노를 무마하기 위해, 주택 200만 호 건설과 같은 주택 공급 확대 정책이 시행되었다. 둘째, 1980년대에 있었던 지역주의 정치의 심화 때문에 지역적 이해가 정치 균열 구조의 핵심으로 자리 잡게 되었고, 그 결과 정당과 각 정치세력이 지역 격차, 지역 개발 등의 이슈를 중심으로 정치적 지지 기반을 강화하고 유지하려는 경향이 노골화되었다. 이에 대한 대응으로 국가는 서해안 개발과 같이 지역 균형 발전을 목적으로 하

는 갖가지 지역 개발 사업을 확대하게 되었다. 셋째, 각종 개발 사업의 확대와 더불어, 개발에 대한 각종 규제도 점차 완화되었다. 민주화에 대한 점증하는 요구와 신자유주의 이데올로기의 영향에 의해 정치·경제적 행위에 대한 국가의 규제에 대한 사회적 공격이 강화되었고, 이는 준농림지역 개발규제 완화와 같은 각종 개발규제의 완화를 가져왔다. 이와 같은, 주택 및 지역 개발정책의 확대 시행과 개발규제의 완화는 토건적 동맹이 지속적으로 성장하는 데 풍부한 자양분을 제공하는 역할을 했다.

민주화의 결과 시행된 지방자치제와 같은 국가 통치의 규모적 재편과 지역주의 정치의 심화는 토건동맹과 개발 이데올로기가 다양한 지리적 스케일에서 동시에 성장하고 확대, 심화되는 결과를 초래했다. 먼저 지방자치제 시행으로 지방자치단체장이 선거를 통해 지역민에 의해 선출되게 되었는데, 이는 지방자치단체의 의사결정에 지대한 영향을 주는 단체장이 자신의 정치적 이해를 위해 지역 차원에서 영역화된 이해의 대변자로서의 역할을 강화하게 했다. 그 결과로 지역적 차원에서의 영역적 개발동맹 결성이 더욱 활성화되었다. 또한, 지방자치제 시행으로 지방자치단체의 재정 자율성과 책임성이 증가함에 따라, 각 지방자치단체는 ‘민관합동’ 등의 방식을 통해, 지역 개발 사업에 민간자본을 끌어들이려고 노력하게 되었고, 이는 지역 차원에서 개발 및 토건동맹이 형성되는 계기를 제공했고, 그 결과로 지역 개발사업에서 수익성의 원칙은 강화되고, 공익성의 원칙은 급격히 약화하게 되었다. 지방자치제 시행은 또한 지역 개발을 위해 중앙예산을 향한 지방 간 경쟁을 심화시켰는데, 이는 지역균열의 정치구조하에서 지역 개발 이슈에 목매는 지역구 국회의원들이 지역 개발 사업에 더욱 적극적으로 개입하도록 유도했다.

1990년대 초에 신자유주의적 전환이 시작되었지만, 그것이 본격화된 것은 1997년의 외환위기 이후였다. 하지만, 신자유주의적 전환이 일어난다고 하더라도, 그것이 신자유주의 이념형태로 경제적 조절의 시스템이 변화한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 현실에서 ‘실제로 존재하는 신자유주의(actually existing neoliberalism)’는 그 이전의 시스템이 만들어놓은

각종 제도적 틀 및 장치들과의 끊임없는 상호 작용 속에서 매우 혼성적인 형태로 나타나게 된다(Brenner and Theodore, 2002; Tickell and Peck, 2003). 이는 한국도 마찬가지로, 발전주의 국가적 조절 프레임의 경로의존성 때문에 한국의 신자유주의는 ‘신국가주의적(neo-statist)’인 성향을 강하게 보이는 ‘발전주의적 신자유주의’의 형태를 보이고 있다.

이러한 혼성적 성향이 국가의 토건지향성과 관련하여 어떤 식으로 나타날까? 먼저, 이전의 시기에 형성된 토건지향적 개발주의의 경로의존성에 대해 살펴보면, 1) 토건관료, 토건산업, 지방자치단체, 지역구 국회의원, 언론, 지식인 등과 같이 국가, 지방적 차원에서 성장해온 토건이해 집단과 그들 간의 동맹은 그 정치적 영향력을 지속하고 있고, 2) 1960년대 이래의 지속적인 토건지향적 개발과 그로 말미암은 부동산 치부가 신분상승의 주요 수단이 되면서, 부동산에 대한 투자가 가장 효과적인 재테크의 수단으로 인식되어, 개인적 차원에서 ‘부동산 불패 신화’, ‘부동산 투자 지상주의’와 같은 토건지향적 담론이 지배적인 이데올로기로 자리 잡았다. 이러한 과거로부터 전해온 경로의존적 성향과 더불어, 새로이 신자유주의적 이데올로기가 확산되면서, 경쟁·시장·기업가주의 등과 같은 담론들이 지배적인 지위를 차지하게 되고, 반면에 공익성의 담론은 급격히 약화했다. 이러한 두 가지 조건의 접합은 지역 및 도시개발에서 국가나 지방자치단체가 국가나 지역의 경쟁력 향상이라는 명분으로 토지의 개발에 적극적으로 개입하여, 개발의 공익성보다는, 개발을 통한 수익성과 경쟁력 향상을 지향하는, ‘신개발주의’적 경향을 가져온다.

이러한 신개발주의는 토지 소유자, 토건자본, 토건관료, 지방자치단체, 지역구 국회의원, 언론 등과 같은 국가 및 지방 차원의 다양한 토건적 이해세력들의 광범위한 지지를 이끌어내고, 또한 그것이 표방하는 경쟁, 효율성 등과 같은 신자유주의적이고 시장친화적인 목표 때문에 신자유주의 옹호자들로부터도 광범위한 지지를 받고 있고, 그 결과 한국 국가는 점차로 ‘신자유주의적 토건국가’로의 변화를 가속하고 있다.

7. 결론

필자는 이 글에서 한국 국가의 신개발주의적 지향성이 어떠한 정치-사회-경제적 과정을 통해 형성되었는지, 전략관계적 국가론의 관점에서 살펴보았다. 특히, 지난 1960년대 이후 현재까지 우리나라 국가의 공간 정책과 그를 둘러싼 복잡한 정치-경제적 과정의 결과로 지역적 차원에서 영역화된 이해의 정치적 동원화가 매우 활성화되었고, 그 때문에 국가의 토건지향성이 강화되었음을 주장한다. 더욱 구체적으로는, ① 정당정치에서의 중심적 균열구조가 지역에 기반을 두고 형성됨에 따라 정당과 정치인들이 지역 차원의 개발주의 정치에 쉽게 순응하여 국가의 의사결정에 영향을 주게 되고, ② 계급정치와 풀뿌리 민주주의의 미성숙 탓에 지역 차원에서의 장소적 이해가 강하게 영역화되는 경향을 보여주며, ③ 1970년대부터 지속된 지역주의 정치의 영향으로 지역의 정치-경제적 현실을 해석하는 담론의 프레임이 ‘중앙-지방’ 관계를 중심으로 매우 정치화되어 있다는 조건들이 한국 국가의 토건지향성 강화에 매우 큰 영향을 주었음을 강조한다.

한국 사회과학의 국가 중심적 성향 때문에, 사회과학의 주요 설명에서 지역적 차원의 정치-경제적 과정을 인과관계의 중심에 두는 경우는 드물었다. 이러한 경향은 매우 장소적이고 국지적 특성을 강하게 지닌 토건적 개발사업에 대한 설명에서도 나타나, 그간의 신개발주의론이나 토건 국가론에서 지역적 차원의 영역화된 정치는 중앙적 수준에서 일어나는 개발주의 정치의 부산물이나 결과물 정도로 취급되어왔다. 하지만, 이 글에서 필자는 이 지역적 차원의 영역정치를 토건지향성이라는 한국 국가의 하나의 중요한 특성을 설명하는 중심적 범주로 설정하려 했다.

이러한 논의를 바탕으로, 필자는 한국 국가의 신개발주의정책과 토건적 지향성의 문제를 해결하려면 ‘개발주의’ 담론에 대한 공격, 중앙차원의 ‘토건동맹’에 대한 비판뿐만 아니라, 지역적 차원에서 조직되는 개발정치를 약화시킬 수 있는 방안 마련에도 상당한 관심을 기울일 필요가

있음을 주장한다. 그런데 앞에서 간단히 살펴보았듯이 한국 국가의 토건적 개발주의에의 지향성은 한국 자본주의의 발전 과정 속에서 정치-경제-사회-공간적 조건들이 서로 복잡하게 접합하면서 구조화된 결과이기 때문에, 지역 개발 방식이나 의사결정과정의 제도적 개편 정도로는 해결되기 어려울 것으로 보인다. 국가의 토건사업이나 개발정책과 직접 관련되지 않은 것처럼 보이는 정치-경제적 시스템의 좀 더 근본적인 변화가 선행되어야, 영역적 이해에 기반을 둔 개발정치의 활성화를 저해할 수 있을 것이다. 이러한 방안 마련을 위해서는 지역적 개발정치의 작동 방식, 지역적 이해가 중앙정부의 전략적 선택성에 영향을 미치는 과정 등에 대한 좀 더 깊이 있는 경험 연구들이 필요하다고 생각된다.

❖ Abstract

Territorial Politics and the Rise of a Construction-oriented State
in South Korea

Park, Bae-Gyoon

The construction-oriented, developmentalist nature of the Korean state has been increasingly criticized by the critical social scientists in Korea, but it has not been sufficiently explained why the Korean state has shown such a developmentalist selectivity. This paper aims to examine the socio-political backgrounds for the rise of the construction-oriented, developmentalist state in Korea on the basis of the strategic-relational approach to the state. In particular, it argues that the construction-oriented, developmentalist nature of the Korean state has been strongly influenced by the highly politicized territorial interests mobilized at the local and regional scales, which has been conditioned by complex interactions among the spatial selectivity of the Korean state, uneven regional development and territorialized party politics. More specifically, this paper suggests as follows: 1) the territorialized party politics, in which the partisan politics has been primarily structured on the basis of regional cleavages, has made the parties and politicians more sensitive to the politics of local/regional development, which has put great impacts on the state's decision-making; 2) the weak development of the class politics (at the national scale) and the grass-root politics (at the local and regional scales) has facilitated the territorialization of the place-based interests and identities; 3) the ways in which Koreans interpret the politico-economic realities of regions and localities has been constructed on the basis of the discursive frame of the highly politicized 'center-local' relations, which has led to the intensified inter-local/inter-regional competition for the central government's spending for local/regional development projects. In conclusion, this paper argues that the construction-oriented, developmentalist nature of the Korean state should not be attributed solely to the irrationality, incapability and immorality

of Korean bureaucrats and politicians, but it needs to be explained on the basis of more complicated social, political and economic interactions and contestations among forces acting in and through the state.

Keywords: construction state, new developmentalism, politics of development, territorialization, strategic-relational approach, state space

참고문헌

- 김동완. 2009. 「국가계획과 지역주의: 호남지역주의 형성과정, 1961~71년」. 서울대학교 환경대학원 박사학위논문.
- 머코맥, 개번. 2002. 「일본의 ‘철의 삼각구조’」. 《창작과 비평》, 여름호(통권 116호), 68~85.
- 변창흠. 2005. 「신개발주의적 지역 개발사업을 막는 길」. 《문화과학》, 43호, 140~157.
- 서울사회과학연구소. 1991. 『한국에서 자본주의의 발전: 시론적 분석』. 새길.
- 오관영. 2003. 「개발의 전위대, 개발 공사들을 해부한다」. 《환경과 생명》, 통권 37호, 102~116.
- 우석훈. 2004. 「행정수도, 기업도시, 한국판 뉴딜까지: 건설자본의 바다에 빠진 한국 정치」. 《당대비평》, 28, 141~148.
- 정규호. 2003. 「개발 국가 행정 체제의 특성과 과제」. 《환경과 생명》, 통권 37호, 54~68.
- 정근식. 1991. 「한국 사회의 지역 지배이데올로기」. 한국산업사회학회 편. 『한국 사회와 지배이데올로기: 지식사회학적 이해』. 녹두.
- 조명래. 2003. 「한국 개발주의의 역사와 현주소」. 《환경과 생명》, 37호, 31~53.
- 최지훈. 2003. 「개발 동맹의 실체와 특성 및 형성 과정」. 《환경과 생명》, 37호, 69~87.
- 하승우. 2007. 「한국의 지역사회와 새로운 변화전략의 필요성」. 《경제와 사회》, 75호, 76~105.
- 한국은행. 2004. 『OECD 국가의 국민계정 주요 지표』. 한국은행.
- 홍성태 엮음. 2005. 『개발공사와 토건국가: 개발공사의 생태민주적 개혁과 생태사회의 전망』. 한울.
- Brenner, N., B. Jessop, M. Jones, and G. MacLeod(eds.). 2003. *State/Space: A Reader*. Malden, MA: Blackwell.
- Brenner, N. 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Cox, K. 1993. "The local and the global in the new urban politics: a critical view." *Environment and Planning D: Society and Space*, 11, 433~448.
- Cox, K. and Mair, A. 1988. "Locality and community in the politics of local economic development." in *Annals Association of American Geographers*, 78, 137~146.
- Cox, K. 1997. "Ideology and the Growth Coalition." in A. E. Jonas and D. Wilson(eds.). *The Urban Growth Machine Thesis: Critical Perspectives 20 Years Later*. Buffalo: SUNY Press.
- _____. 1998. "Locality and Community: Some Conceptual Issues." *European Planning Studies*, 6(1), 17~30.

- Fukui, H. And S. N. Fukai. 1996. "Pork barrel politics, networks, and local economic development in contemporary Japan." *Asian Survey*, 36(3), 268~286.
- Grofman, B. 1999. "SNTV: An Inventory of Theoretically Derived Propositions and a Brief Review of the Evidence from Japan, Korea, Taiwan, and Alabama." in B. Grofman et al.(eds.) *Elections in Japan, Korea, and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institution*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 375~416.
- Grofman, B. et al.(eds.) 1999. *Elections in Japan, Korea, and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institution*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Harvey, D. 1982. *The Limits to Capital*. Oxford.
- _____. 1985. "The geopolitics of capitalism." in D. Gregory and J. Urry(eds.). *Social relations and spatial structures*. Macmillan: London.
- _____. 1989. *The Urban Experience*. Blackwell: Oxford.
- Jessop, B. 1990. *State Theory: Putting Capitalist State in their Place*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Katz, R. S. 1986. "Intraparty Preference Voting." in B. Grofman and A. Lijphart(eds.). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press, 85~103.
- Park, B-G. 2003. "Territorialized party politics and the politics of local economic development: State-led industrialization and political regionalism in South Korea." *Political Geography*, 22, 811~839.
- Peck, J. and A. Tickell. 2002. "Neoliberalizing Space." *Antipode*, 34(3), 380~404.
- Sack, R. D. 1986. *Human Territoriality: its Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Storey, D. 2001. *Territory: the Claiming of Space*. London: Prentice Hall.
- Taylor, P. J. and R. J. Johnston. 1979. *Geography of Elections*. London: Croom Helm.
- Tickell, A. and J. Peck. 2003. "Making Global Rules: Globalization Or Neoliberalization?" in Jamie Peck and Henry W. Yeung(eds.). *Remaking the Global Economy: Economic-Geographical Perspectives*. London: Sage, 163~181.
- Wood, A. 1996. "Analysing the Politics of Local Economic Development: Making Sense of Cross-national Convergence." *Urban Studies*, 33(8), 1281~1295.

논문접수일: 2009. 4. 3

논문수정일: 2009. 4. 15

게재확정일: 2009. 5. 7