

통치성(governmentality)을 통해 본 산업지역의 쇠퇴와 개발정치: 강원도 폐광지역을 사례로

정학성* · 김숙진**

The Decline of Industrial Area and Its Politics of Development through the Lens of Governmentality: The Abandoned Mine Areas in the Southern Gangwon Province

Hak-Sung Jung* · Sook-Jin Kim**

요약 : 본 연구에서는 미셸 푸코(Michel Foucault)의 ‘편재적(omnipresent) 권력’, ‘권력-지식’의 개념을 국가와 주체화의 문제로 확장시킨 ‘통치성(governmentality)’ 논의를 강원도 폐광지역의 쇠퇴와 그 이후의 변화를 분석하는 데 동원하고, 이를 통해 석탄산업 합리화 이후 재영역화된 탄광지역과 국가의 관계 변화를 ‘신자유주의화’ 대신 ‘통치화’의 관점에서 바라본다. 본 연구는 폐광지역의 변화를 권위적인 발전주의 국가로부터의 지역사회나 지방정부의 분리 또는 독립으로 이해하기보다는, 기존의 탄광촌 통치체제가 탄광지역의 쇠퇴에 직면하며 만들어진 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」(폐특법), 강원랜드, 지방자치 담론 등의 복잡한 맥락과 관계성 속에서 나타난 권력의 효과로 보고자 한다. 이러한 통치성 분석은 구체적인 신자유주의화 과정에서 나타나는 국지적 맥락과 현상을 단순히 경제적 과정으로 환원하기보다 특정한 주체성이 사회에서 합리화되어 온 과정을 드러냄으로써 무엇이 문제이고 그것의 대안은 무엇인지 고민할 수 있는 시발점을 제공한다.

주요어 : 통치성, 신자유주의, 폐광지역, 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」(폐특법), 강원랜드

Abstract : This paper analyses the dynamics of social-political geography of development projects and changing relationships between the national government and local governments of the abandoned mine areas at Gangwon Province through the lens of governmentality. It understands the recent changes in the abandoned mine areas not so much neoliberalization as power-effects of the complicated contexts and relations of Special Act on the Assistance to the Development of Abandoned Mine Areas, Kangwonland Casino, local self-government discourses etc. emerged in the decline of the mine areas. The use of governmentality as an analytic concept provides a starting point to discuss alternatives of the current problems in the abandoned mine areas by tracing and revealing how specific subjectivity is formulated and rationalized.

Key Words : Governmentality, Neoliberalism, Abandoned mine area, Special Act on the Assistance to the Development of Abandoned Mine Areas, Kangwonland Casino

*건국대학교 지리학과 석사과정(Master Student, Department of Geography, Konkuk University, hoxnation@gmail.com)

**건국대학교 지리학과 및 대학원 세계유산학과 교수(Professor, Department of Geography and World Heritage Studies, Graduate School, Konkuk University, sjkim@konkuk.ac.kr)

I. 서론

서구 선진국들과는 달리 탈산업화의 경험이 생소한 한국에서 산업지역의 쇠퇴는 새로운 형태의 위기로 받아들여지고 있다(장세훈, 2019). 「국가균형발전 특별법」에 근거하여 “지역의 주된 산업이 위기에 처하여 지역 경제 여건이 악화되거나 악화될 우려가 있어 일정 기간 동안 정부의 지원이 필요한 지역”을 법적으로 구분하는 ‘산업위기대응 특별지역’의 첫 지정이 2018년에 이루어진 것은 산업도시의 쇠퇴에 대한 국가적 인식이 2010년대 후반에 들어서야 공식적으로 문제화되었음을 보여준다. 그러나 실제로 한국에서 산업도시의 쇠퇴라고 할 수 있는 현상은 1980년대 후반 이후의 탄광촌에서 일찍이 일어났었다고 볼 수 있다. 1989년 시행된 석탄 산업 합리화 정책은 비경제적 탄광의 자율적 폐광을 유도하고 경제성 있는 탄광을 육성함으로써 석탄산업의 자생력을 제고할 수 있는 적정 생산 규모를 유지한다는 목적을 내세우며 시행되었지만(석탄산업합리화사업단, 1997), 실제로는 경제적 합리성을 동원하여 국가정부의 직간접적 통제 대상이었던 석탄산업을 시장화함으로써 산업구조의 재편과 국민경제의 ‘재정적 건진성’을 도모하려는 시도의 일환이기도 했다. 이는 정치경제적 환경과 맥락의 변화 속에서 석탄산업을 정책적, 제도적으로 보호하는 발전국가의 역할에 어떠한 전환이 있음을 의미하는 것이었다. 급속한 도시화와 공해문제의 대두로 인해 석탄의 기존 수요가 점차 석유나 천연가스로 대체되고 시장 개방과 자유무역의 확장으로 저렴한 해외 무연탄의 수입이 늘어나는 상황에서, 석탄산업의 합리화는 실제로 석탄 생산을 담당하던 대다수의 국영, 민영 탄광기업에게 폐업을 종용하는 것과 다름없었다. 이러한 맥락에서 시행된 석탄산업 합리화 정책은 결국 정부의 예상을 뛰어넘은 탄광들의 급격한 폐광과 이로 말미암은 탄광지역의 침체와 쇠퇴로 이어졌다.

탄광촌 폐광지역을 다룬 기존 연구는 탄광촌의 열악한 노동환경과 착취적 산업구조(정현주, 2004; 남춘호, 2005), 이러한 지리환경적 맥락에서 구성된 탄광 지역사회의 민속과 문화의 특성(김만재, 1996; 노지현, 2016) 및 석탄산업 합리화와 탄광촌 쇠퇴와의 관계(서봉만, 1993; 정성호, 2004), 그리고 최근에는 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」(이하 폐특법) 제정과 강원랜드 설립이 폐광지역 재활성화에 미친 영향(김원동, 2010; 이태원, 2014)

과 같은 주제를 중심으로 이루어져 왔다. 이와 같은 연구의 대부분은 탄광촌 폐광지역을 일방적 합리화 정책의 피해자로 상정하고, 이로 인해 지역사회를 정상적으로 유지할 수 없는 상황, 즉 지역쇠퇴의 과정에 놓여있으며, 따라서 지역의 정상화 그리고 더 나아가 재활성화가 다른 이슈를 압도하는 지역의 최우선 현안임을 강조한다(박창석, 2013). 이는 자연스럽게 지역 재활성화를 위한 방법의 일환으로 지역사회와 주민, 그리고 지방정부의 능동적 참여와 기업가주의적 경영의 필요성에 대한 설파로 이어진다.

권위적 중앙정부의 주도적 계획 하에 특정한 산업을 특정한 공간에 전략적으로 배치하고 이를 국가 전체의 발전으로 합리화하는 체제를 발전주의 또는 발전주의 국가라고 지칭한다면(Alam, 1989; Amsden, 1989; Bello and Rosenfeld, 1990), 석탄산업과 같이 국가의 기간산업적 측면을 지닌 다양한 산업부문을 시장화하고 이를 경제와 효율의 논리로 합리화하며, 지역의 발전을 각 지방정부의 기업가적 전략에 맡기려는 양상은 오늘날 우리가 신자유주의로 호명하는 정치경제적 변화와 일견 맥을 같이 한다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 본 연구에서는 단순히 탄광촌과 국가의 관계가 신자유주의적으로 개편되었음을 가정하고, 일반화된 신자유주의의 특징을 중심으로 이를 분석하려고 시도하지는 않는다. 대신, 미셸 푸코의 ‘편재적(omnipresent) 권력’, ‘권력-지식’의 개념을 국가와 주체화의 문제로 확장시킨 ‘통치성(governmentality)’ 논의를 폐광지역의 쇠퇴와 그 이후의 변화를 분석하는데 동원하고, 이를 통해 석탄산업 합리화 이후 재영역화된 탄광지역과 국가의 관계 변화를 ‘신자유주의화’ 대신 ‘통치화’의 관점에서 바라본다. 통치성에서 말하는 통치를 ‘품행의 인도(conduct of conduct)’라는 표현으로 간략하게 표현할 수 있다면(Foucault, 2007; Foucault *et al.*, 2008), 탄광촌과 같은 지역단위의 ‘통치화’는 특정한 일련의 전략, 기술, 담론, 합리성을 동원하여 지역을 단일한 ‘영역적 주체로 인도하는 절차를 의미한다고 할 수 있다. 그러나 ‘지역의 통치화’를 권위적인 발전주의 국가로부터의 지역사회나 지방정부의 분리 또는 독립으로 이해하기보다는, 탄광촌 통치체제가 탄광지역의 쇠퇴에 직면하며 만들어진 폐특법, 강원랜드, 지방자치 담론 등의 복잡한 맥락과 관계성 속에서 나타난 권력의 효과(결과물)로 보고자 한다. 이러한 통치성 분석은 구체적인 신자유주의화 과정에서 나타나는 국지적

맥락과 현상을 단순히 경제적 과정으로 환원하기보다는, 국가정부, 지방정부, 그리고 그를 매개하는 각종 기관들의 행위에서 포착되는 특정한 주체성이 사회에서 합리화되어 온 과정을 드러냄으로써 무엇이 문제이고 그것의 대안은 무엇인지 고민할 수 있는 시발점을 제공한다.

II. 신자유주의, 통치성, 그리고 영토화 전략

1. 신자유주의와 통치성

신자유주의는 일반적으로 포드주의-케인즈주의적 복지국가가 담당하던 공적 부문, 특히 국가 내부의 분배와 관련된 부문에 시장 메커니즘을 도입하고자 시도하는 기획과 실천으로 요약된다. 여기에는 자유무역을 위한 시장의 개방과 관세장벽 완화, 노동 유연성 증대, 각종 민영화 등의 정책이 포함된다. 그러나 실제로 신자유주의화 과정은 국가 역할의 일방적 축소라는 보편적인 이해와는 다르게 전개되어왔다. 국경을 넘나드는 자본의 흐름을 포획하고 세계경제체제에서 주요한 행위자로 자리매김하기 위해 국민국가가 전략적으로 국가공간을 재조직하는 일련의 과정에 대한 연구들은 신자유주의화 과정에서 오히려 강력해지는 국가정부의 행위성을 잘 보여준다(Brenner, 2004; 2019). 즉 신자유주의는 ‘국가의 후퇴로 이해되기보다는, 영역에 따라 국가의 개입이 후퇴하거나 오히려 더욱 강화될 수도 있음을 인지할 필요가 있다’(Peck and Tickell, 2002; 2007). 이는 신자유주의를 일반화되고 단일화된 형태의 정치경제적 체제나 이데올로기로 이해하는 관점에 성찰이 필요함을 지적하는 것이다. 그러나 신자유주의에 대한 비판 역시 신자유주의를 정형화된 일련의 실체로 대상화하며 이루어져 온 측면이 있다. Lemke(2001)는 신자유주의 비판의 경향을 세 가지 주요한 흐름으로 구분할 수 있다고 보았다. 첫째는 신자유주의를 이데올로기로 이해하여 거기에 내재된 이론적 모순을 지적하고 보다 과학적인 지식에 의해 대체되어야 한다는 흐름이다(이용균, 2015 참조). 둘째는 신자유주의를 ‘정치적 영역으로의 경제의 확장’으로, 국민국가를 뛰어넘어 세계화되는 자본주의로 이해하고, ‘정치경제적 실체’로서의 신자유주의를 다루려는

시도이다(권상철, 2018 참조). 마지막 세 번째는 신자유주의를 ‘실천적 반인본주의’로 바라보고 유연성, 이동성, 위험 감수의 필요성을 동원하여 전통적 경험과 집단적 유대를 파편화된 개인으로 해체하는 과정을 비판하는 흐름이다(김미영, 2017 참조). 그러나 이러한 신자유주의 비판은 신자유주의를 명확한 실재나 관념적 이데올로기로 일반화하여 다룬다는 점에서 비판될 수 있다(Lemke, 2001).

신자유주의를 보다 과정적 차원에서 분석하려는 흐름에서는 신자유주의의 일반적 성질을 규명하는 대신, 신자유주의적 정치기획이 공간적으로 착근하고 다양하게 분화하는 구체적 과정에 주목하는 것이 실질적 이해를 증진시킬 수 있음을 주장한다(Brenner *et al.*, 2010; 박주형, 2013). 이와 같이 과정으로서의 신자유주의는 스스로가 뿌리내리고자 하는 공간의 역사적, 지리적 맥락을 중요한 변인으로 삼는다는 점에서, 신자유주의화에 대한 비판적 분석은 일반론을 동원하기보다는 개별 사례에 대한 면밀한 고찰을 필요로 하게 된다. 다만 이러한 상대적 관점은 역설적으로 ‘신자유주의’라고 명명할 수 있는 이론, 이데올로기, 현상, 레짐의 일반적 형태가 존재하지 않는다는 해석으로 귀결될 위험을 지니기도 한다. 물론 기존의 논의에서도 신자유주의를 정의하려는 시도는 있어왔고(예를 들어 지주형, 2011 참조), 이는 주로 변형되고 심화된 자본주의 축적 양식으로 이해하는 것에서 크게 벗어나지 않았다. 특히 발전국가 한국의 신자유주의적 전환을 다중스케일과 전략관계론적 접근을 통해 다뤄 온 기존의 논의들은 세계화 경제, 동아시아, 한국, 지역적 스케일의 맥락의 복합적 작용을 신자유주의적 도시화의 중요한 기제로 설정해 왔지만(최병두, 2011; Park *et al.*, 2012), 이러한 일련의 과정을 자본축적의 변증법적 전개로 해석하는 경제주의적 결론으로 귀결되어 온 측면이 있다. 그러나 신자유주의의 경제적 관점을 강조하는 것이 중요하다고 해도, 이는 다시 구체적인 신자유주의화 과정에서 나타나는 국지적 맥락과 현상, 결과를 경제적 과정으로 환원하는 것에 불과할 수도 있다.

이와 같이 일반화와 상대화의 함정에 놓여 있는 신자유주의 비판의 맥락에 반하여, 신자유주의를 하나의 통치성 또는 통치 프로그램으로 바라보는 관점은 신자유주의의 비판을 위해 특징을 규명해내거나 정의하는 대신, 신자유주의라는 이름으로 규정지어지고 있는 담론의 체계와 이의 실재적 현상이 어떠한 구체적인 과정을

통해 구성되어 왔고 자연화, 합리화되어 왔는지에 주목한다. 이는 신자유주의의 효용성이나 비판적 지점을 판별하기 보다는 그러한 옳고 그름의 토대가 되는 신자유주의라는 담론과 실재가 구성되는 지점 자체를 문제화(problematization)의 대상으로 재정의하려는 시도이기도 하다.

미셸 푸코가 주창하고 푸코주의 연구자들에 의해 전개되어 온 ‘통치성(governmentality)’ 논의는 권력과 지식의 상호구성적 계보 속에서 역사적으로 형성되는 정상성-비정상성에 천착했던 푸코의 초기 사상과, ‘권력의 편재성’에 대한 사유를 중심으로 미시적이고 비직접적으로 개별 신체 단위에서 작동하는 근대 사회의 권력관계를 다룬 중기 사상이 근대 자유주의 국가의 형성과정을 분석하기 위해 동원되는 과정에서 만들어진 일종의 분석적 접근법이라고 할 수 있다. 특히 푸코는 지식-권력과 주체 형성의 관계를 집중적으로 탐구했는데, 이는 전근대적 유럽 봉건 사회를 전복하며 나타난 근대적 시민사회가 담지하는 자율적 주체이자 정치적 주체로서의 시민 모델이 형성되는 과정에 주목했던 것이라고 할 수 있다. 요컨대 국가권력이 개인에게 행사되며 주체를 만들어내는 것이 아니라, 개인이 스스로를 권력을 발생시키는 권력관계망의 주체로서 사고하고 행동하도록 인도하는 전략, 기술, 합리성, 지식, 담론의 체계를 푸코는 ‘통치성’이라고 부를 것을 주장했다. 근대국가 분석에 있어 통치성 논의의 기여는 권력, 지식, 사회의 관계를 상호구성적으로 바라봄으로써 기존의 구조주의적 설명의 한계를 극복할 단초를 마련했다는 점에 있다. 이는 곧 객관적 사실이나 앎, 지식, 즉 ‘진리의 체계의 발견(그리고 발명)이 개인의 욕망과 행위성에 접합되며 거시적 수준의 사회형태를 구성해 나가는 일련의 과정, 다시 말해 푸코가 ‘국가의 통치화’라고 불렀던 과정 속에서 근대적 국가권력이 구성되어 왔음을 주장하는 것이다(Lemke, 2001; Foucault, 2007; 서동진, 2011). 요컨대 국가는 통치의 주체로서 권력을 지닌 채 이미 존재하는 것이 아니라, 통치라는 권력화의 양식, 사회관계적 형태가 더욱 원활한 작동을 추구하는 과정에서 발명되었다는 것이 통치적 관점에서 바라본 국가 논의이다(Foucault, 2007; 김동완, 2013).

이러한 통치적 관점에서 신자유주의란 일련의 ‘통치화 프로그램’, 또는 ‘통치화의 효과’로 이해할 수 있다. 푸코는 이미 20세기 이후 독일과 미국에서 포착된 정치경제

적 변화를 ‘변형된 자유주의 통치성’으로 이해하였다(Foucault, 2008). 2차 대전 이후 독일 프라이부르크 학파를 중심으로 나타난 ‘질서자유주의(Ordo-liberalism)’라 부를 수 있는 통치양식은 무엇보다도 완벽한 경쟁환경의 조성을 위한 국가정부의 개입, 조금 더 구체적으로는 시장경제가 독점에 의해 항구성을 잃어버리지 않을 역사적, 사회적 조건을 확보하기 위한 사회정책적 개입이 중심이 되었다. 이러한 질서자유주의는 경제적 통치를 넘어 시장 경쟁체제의 작동을 위한 사회환경 전반을 통치 대상으로 삼는 ‘사회적 통치’의 특성을 지녔다고 할 수 있다(임미원, 2016). 여기서 푸코는 국가가 직접적인 분배보다는 경쟁환경 자체를 조성하기 위해 개입함으로써, 국가 전반을 경영의 담론이 실천되는 장으로 재편하는 것이 변형된 자유주의 통치성으로서의 질서자유주의의 특징임을 주장했다(Foucault, 2008). 반면 미국 시카고학파의 ‘신자유주의’는 개인을 자본화하는 ‘인적 자본론’을 통해 변형된 ‘호모 에코노미쿠스(homo economicus)’인 ‘기업가적 주체’로서의 국민이 만들어지는 자유주의 통치성의 변형이라고 보았다. 즉 경제적 효율성과 합리성의 논리가 시장을 넘어 개인적 삶의 심부에까지 침투하며, 개인은 자신의 자본적 가치를 증대하기 위해 스스로의 삶을 경영하는 기업가적 주체로 인도된다(Foucault, 2008). 따라서 사회적 수준에서 보장되어야 하는 자율성은 시장 자율성에서 한 단계 더 미시화된 개별 신체 단위의 자율성으로 나타난다. 이와 같은 독일의 질서자유주의와 미국의 신자유주의에 대한 푸코의 분석을 종합하여 ‘후기 자유주의 통치성’의 일면이라고 부를 수 있다면, 그 특징은 국가정부가 경쟁환경의 조성과 유지를 위해 적극적으로 개입하고, 개인은 ‘자기의 기술’을 동원하여 자기 스스로를 철저히 지배하고 규율하여 사회적, 경제적 효용을 극대화하는 기업가적 주체로 거듭난다는 점에 있다(Miller and Rose, 2008; 장세룡 · 류지혁, 2010). 다만 이는 국가가 주도하는 신자유주의적 전략과 구조에 개인의 주체적 행위성이 예측화됨을 의미하는 것은 아니다. 오히려 권력의 통치술에 대한 저항과 비판적 태도는 통치성 형성과정에 이미 내재되어 있다(Cadman, 2010). 즉 통치화 과정에 본질적으로 갈등, 경합, 저항, 협상과 같은 ‘대항품행(counter-conduct)’의 실천이 공존하며 이는 권력과 다층적 관계로 뒤엉킨 복잡한 그물망으로 나타난다(김동완 · 신혜란, 2016). 이러한 품행의 인도와 대항품행의 다중적 관계속에서 각종 유무형의

장치들이 실천되고 배치되는 과정을 거치며 신자유주의적 통치성은 국가라는 스스로의 작동 배경을 마련할 수 있게 된다.

2. 통치성과 영토화 전략

푸코는 주권권력의 지배 체제가 자유주의적 통치로 전환되는 과정에서 통치의 대상이 인구의 삶과 죽음, 정상성과 비정상성과 같은 특정한 '자연적 과정'으로 확장되어 왔다고 주장한다(Foucault, 2007; Foucault *et al.*, 2008). 여기서 푸코가 말하는 인구는 단순한 개인의 총합이 아닌, Burchell *et al.*(1991)이 '인구-환경 복합체'로 명명했던 것, 요컨대 근대 주권국가의 정적이고 경계지어진 영토를 대신하는, 영토-사회의 동적인 관계물을 의미한다고 할 수 있다(Huxley, 2008). 인구의 '삶과 죽음의 논리'가 개별 신체를 넘어 사회 전반으로 확장되는 경향은 푸코가 자유주의 통치성 등장의 핵심 요인이자 억압적 지배를 대체하여 자발적이고 스스로 행동하도록 인도하는 '통치'로의 전환이 가능해지는 조건으로 지목했던 부분이다. 이렇게 삶과 죽음을 통치의 대상이자 통치의 목적으로 하는, 피통치자를 '살게 만드는' 새로운 권력 매커니즘은 '생명정치(biopolitics)'로 호명되며 자유주의 통치성의 핵심으로 자리하게 된다(Foucault, 2007; Foucault *et al.*, 2008).¹⁾ 인구-환경 복합체가 새로운 통치의 대상으로 등장했다는 것은 특정한 사회-공간적 영역이 그 스스로의 '정상적 상태'를 목적으로 하는 통치가 작동하게 되었음을 의미한다. 이러한 통치적 관점은 강원도 남부 탄광촌이 '죽어가고 있고 살려야 하는' 대상으로 합리화되어 온 과정을 추적하고, 이 지역에서 탄광촌 재활성화를 목적으로 진행되고 있는 다양한 개발정책과 사업들의 정치지리적, 사회지리적 동학을 제대로 이해하는 데 중요하다.

한편, 통치화 과정에서 재편되는 권력관계는 국가와 시민 개인의 직접적인 연결을 의미하지는 않는다. 통치성이 더욱 원활하게 작동하기 위해서는 통치 대상의 특수한 속성과 맥락에 대한 세심한 분석과 그것을 가시화하고 동원하는 절차, 요컨대 통치 대상에 대한 구체적인 앎을 필요로 하게 된다. 나아가 통치 프로그램은 국가와 개인, 국가와 사회의 사이에 놓인 다양한 매개, 즉 시민 사회 또는 인구-환경 복합체와 같은 요소를 발명하고 동원하여 더욱 정교한 통치를 시도한다(박주형, 2013). 이

러한 점에서 (신)자유주의적 통치화는 단순히 개인을 정치경제적 주체로 인도하려는 시도만을 의미하지는 않는다. 대신, '책임과 윤리의 대상'을 주체 생산의 핵심 기제로서 생산하고 동원하며(서동진, 2011), 그것은 영역화된 집합적 주체의 형태를 지닐 수 있다. 이와 같이 오늘날 통치의 정교화를 위해 영역화된 주체를 발명하고 동원하는 프로그램의 대표적인 형태는 Rose(1996; 2000)가 보여준 '공동체를 통한 통치'의 사례일 것이다. 비록 물리적 공간을 점유하고 있지 않더라도, 모든 공동체는 영토화 과정의 결과물로 나타나며(Rose, 2000; Wainwright and Robertson, 2003), 이는 권력의 통치적 욕망이 사회적-영토적 관계를 매개로 개인의 욕망과 공생하게 되는 과정이라고 할 수 있다(박주형, 2013). 영토화된 사회적 관계를 대상이자 목적으로 재정의함으로써 통치성은 비직접적으로 개인들을 주체화 할 계기를 마련한다. 나아가 이러한 영토적 사회관계의 내부를 동질적인 것으로 상상하고 여기에 사회적 유대, 책임의 윤리를 부여함으로써 그 자체를 하나의 주체로 생산한다(주형일 역, 2005; 서동진, 2011). 즉 통치는 영토화의 전략을 통해 더 세밀하고 원활하게 작동할 수 있는 조건을 새롭게 마련할 수 있게 된다(Rose, 1996; 2000; Legg, 2005; Dikeç, 2007; 김동완, 2013).

“모든 근대 국가들은 스스로의 영토를 복잡하고 중첩되는 정치 및 경제 구역으로 나누고, 이 단위들 내에서 인구와 자원을 재배치하고, 이러한 지역들이 어떻게 그리고 누구에 의해 사용될 수 있는지를 명시하는 규정을 만든다”는 Vandergeest and Peluso(1995)의 주장을 받아들인다면, 국가 사회-공간의 재구조화를 정교해지는 통치화 과정과 맞물려 이해할 실마리를 찾을 수 있다. 즉 국가의 다양한 공간구획 담론, 기획, 실천은 국가적 경관을 변형하기 위해 기획되는 의도적 전략인 동시에, 권력적 효과로서의 국가를 구성하는 통치 프로그램의 기술로 이해할 필요가 있다(Wainwright and Robertson, 2003; Elden, 2013; Wang and Li, 2017). 특히 국가공간의 구획은 통치 대상으로서의 영토를 규정하고 가시화하는 동시에 배치하는 통치의 기술인 것이다. 영토와 사회관계가 서로를 배태하고 있다는 점에서 인구-영토-통치의 '삼위일체'에 대한 분석은 국가를 가로지르며 통치를 지속시키는 정치적 합리성의 도출로 이어질 수 있다(Wang and Li, 2017). 따라서 국가 체제 속에서 어떻게 영토가 계산되고 구획되는지, 그리고 그 영토의 내부에 어떠한

주체상과 책임의 윤리가 투사되는지를 구체적으로 해명한다면, 그것이 지닌 실천적 특징과 정치적 합리성을 가시화하고 문제적인 것으로 새롭게 사유할 기틀을 마련할 수 있을뿐더러, 그러한 국가공간의 재영토화·재구조화 효과로서 나타나는 국가성(본고에서는 특히 신자유주의적 전환) 또한 다를 수 있을 것이다.

III. 강원도 남부 폐광지역의 통치성과 개발정치

본 장에서는 강원도 폐광지역의 쇠퇴와 개발정치의 사례를 통해 신자유주의적 통치성과 영토화 전략이 구체적으로 어떻게 작동해 왔는지 살펴보고자 한다. 이를 위해 앞선 논의를 종합하여 네 가지의 분석 축을 제시하고 이를 중심으로 논의하고자 한다. 첫째, 통치를 위해서는 통치가능한 공간을 먼저 생산해야 한다는 Rose (1996)의 주장과 같이, 통치화의 선제적 작업으로서 통치 대상이 영역적으로 구획되고 가시화되는 과정을 분석한다. 폐광지역의 경우, 이는 폐광지역사회의 정치적 투쟁이 폐특법의 제정을 통해 ‘폐광지역 진흥지구’라는 특수한 영역으로 제도화·공식화되어 온 과정에서 드러날 수 있을 것이다. 둘째, 통치가능한 대상으로서 구성된 영역이 자발적으로 기업가적 주체가 되어가는 과정에 주목한다. 지역 재활성화에 대한 폐광지역사회와 지방정부의 갈망이 권위주의적 발전국가 정부의 책임론과 맞물리는 과정에서 형성되는 기업가적 지역개발 거버넌스는 이를 잘 보여준다. 셋째, 통치의 대상이 자기통치의 주체로 인도되는 과정에서 합리성으로 동원되는 자율성과 경영, 그리고 책임의 논리를 해명하고자 한다. 국가정부는 폐광지역의 쇠퇴를 국가주도의 개발정책을 통해 다루기보다는 간접적 장치를 통해 폐광지역이 자발적으로 개발계획을 수립하고 실천하도록 유도해 왔다. 이는 폐광지역 지방정부와 지역사회의 자율성과 자치권을 국가 차원에서 보장하고 지원하는 동시에, 스스로의 개발정책과 사업에 책임을 지게 만들었고 국가정부는 이를 경영과 감사의 논리를 통해 철저하게 평가했다. 넷째, 통치화의 결과로써 생산되는 경쟁적, 갈등적 주체와 환경에 주목한다. 국가를 상대로 한 지역정치를 통해 지역의 쇠퇴를 공식화하고 특혜적 법제도를 획득하는 투쟁 과정에서 협력적 관계를 맺고 있던 폐광지역

지방정부와 지역사회들이, 폐특법 제정과 강원랜드 건립 이후 이윤 수취를 둘러싸고 지방-지방의 경쟁적 갈등 관계로 재편되는 과정에서 이를 포착할 수 있다.

1. 통치 대상의 가시화: 폐특법 제정과 강원랜드 건설

1980년대 석유, 천연가스 등 대체자원이 석탄의 수요를 급격하게 대체해 나가던 상황에서, 비경제적 탄광의 폐광을 유도하여 석탄산업의 구조조정을 도모했던 ‘석탄산업 합리화 정책’이 1989년 시행되었다. 그러나 수익성이 낮은 영세탄광 위주의 점진적이고 자율적인 폐광이 이루어질 것이라는 국가정부의 예측과는 달리 석탄산업의 사양화를 감지한 중·대규모의 우량 탄광들까지 자진하여 폐광에 나서게 되었다. 예상을 뛰어넘은 연쇄적 폐광은 석탄산업을 지역유지의 유일한 기반으로 삼고 있던 탄광촌들의 급격한 인구유출과 경제침체를 야기했다(정성호, 2004). 1탄광-1촌의 공간적 구조로 인해 지역사회 단위의 연대가 드물었던 강원 남부 탄광촌 지역에서 석탄산업 합리화 문제가 탄광촌 지역사회 전반의 문제로 대두되게 된 중요한 계기는 1995년 3월 정신군 사북-고한읍 일대에서 일어난 3.3 투쟁이었다(이선향, 2005). 3.3 투쟁은 폐광으로 무너진 지역경제 상황에서, 주민생존권 사수를 위해 수천 명의 지역주민들이 참여했다는 규모적 측면에서, 그리고 1980년의 이른바 ‘사북항쟁’²⁾의 재현임을 상기시켰다는 점에서 국가정부를 대상으로 강력한 행위성을 획득할 수 있었다(송계호, 2003). 3.3 투쟁의 핵심 목적은 ‘고한-사북지역 전체를 합리화하라’는 투쟁 홍보물의 제목에서 유추할 수 있듯 탄광촌을 대상으로 하는 국가차원의 정책적 지원의 요청이었다(고한·사북·남면·신동 지역살리기 공동추진위원회, 2015). 물론 합리화 정책 시행과 더불어 ‘탄광지역 진흥사업 5개년 계획’ 등 다양한 지역개발 정책이 동원되었지만 대부분은 사회기반시설 정비에 국한되어 있었다(김원동, 2010). 이러한 맥락에서 탄광촌 지역사회의 요구는 석탄산업을 대체하는 신산업 육성에 국가정부가 보다 적극적으로 개입하라는 것이었다. 이와 같은 목적을 전면에 내세우며 일어난 3.3 투쟁은 국가를 대상으로 한 탄광촌 지역사회의 개발정치 실천으로 볼 수 있다.

3.3 투쟁을 주도했던, 고한읍과 사북읍 지역사회를 중

심으로 결성된 '고한사북 지역살리기 공동추진위원회 (이하 공추위)'는 대정부 투쟁을 진행하는 과정에서 정선, 태백, 삼척에 위치한 인접 탄광촌 지역사회와의 연대를 통해 투쟁의 영역적 범위를 탄전시대 전반으로 넓힘으로써 투쟁의 강도를 더욱 높일 수 있었다(공추위, 2015). 이처럼 스케일업(scale up) 전략을 동원함으로써 공추위는 석탄산업에 국한되어 있던 정책적 논의를 폐광지역이라는 공간적 영역으로 확장시킬 수 있었다. 탄광지역의 연대를 통한 스케일 전략은 국가 차원에서의 산업적 경제성과 효율성을 강조했던 석탄산업 합리화 담론을 지역의 쇠퇴와 생존 담론으로 전환시키며 '폐광지역 개발 지원에 관한 특별법'(폐특법)의 제정 약속 등을 포함하는 '3.3 합의'를 이끌어냈다. 1996년부터 2005년까지 10년 한시법으로 기획된 폐특법은 폐광지역 중 다른 산업의 유치가 곤란한 지역의 경제를 진흥시키기 위하여 폐광지역 진흥지구를 지정하고(제3조), 진흥지구의 개발촉진을 위해 녹지보전지역의 개발제한과 환경영향평가에 있어 예외적 특례의 대상이 되며(8조, 9조), 개발사업을 위해 국유림의 사용이 가능해지고(10조), 최종적으로 폐광지역 1개소에 내외국인의 출입이 가능한 카지노업을 허가한다(11조)는 내용을 포함하고 있었다. 또한 개발사업에서 지역주민들을 우선 고용하고 지역의 생산품을 우선 구매하며(13조) 진흥지구 대체산업 육성을 위한 재원을 통상산업부의 특별회계로 처리할 수 있다는 점(18조) 또한 명시되었다.

여기서 주목해야 할 폐특법의 핵심이 되는 두 부분이 있다. 먼저 개발사업을 제약하는 다양한 법제도적 규제에서 제외되는 특례적 공간인 폐광지역 진흥지구의 지정을 법적으로 보장하는 것이다. 이는 타 지역에 비해 경제개발에 있어 상대적으로 열악한 지리적 환경을 지닌 폐광지역들에게 개발사업에 대한 법적, 제도적 비교우위를 제공하여 국가정부는 물론 민간자본의 유치에 유리한 조건을 마련해 주기 위함이었다. 폐특법의 다른 핵심은 석탄산업을 대체하는 내국인 출입 카지노 설립을 위한 법적 근거 마련에 있었다. 그동안 금기시되었던 내국인 카지노의 허용은 탄광지역사회의 대정부 투쟁을 일거에 잠재우기 위한 국가정부 차원의 전략적 판단인 동시에, 이 정도의 '극약처방'이 아니면 폐광지역의 경제활성화를 담보할 수 없다는 지역쇠퇴에 대한 위기감이 뒤섞인 결과였다(공추위, 2015). 이러한 점에서 폐특법은 지역사회나 국가정부 어느 한 쪽의 행위성이 더 강하

게 작용한 정책적 산물이라기보다는, 국가정부와 지역사회의 복잡하고 중층적인 관계의 구성물이었다고 할 수 있다. 요컨대 폐특법의 제정 과정은 국가의 공식적 권력체계의 외부에서 예측하지 못한 채 일어난, 지역사회의 대정부 투쟁이라는 집단적·영역적 정치행위의 요구와 목적이, 지역쇠퇴와 지방자치 담론의 확대, 정치적 갈등이라는 맥락 속에서 타협과 협상의 과정을 거치며 제도화됨으로써 국가의 공식적인 문제로 재규정되는 통치화 과정의 일환이었다고 볼 수 있다.

법조문에서 확인할 수 있듯, 폐광지역 진흥지구의 지정은 국가정부의 직접적인 재정적 지원과 복지의 대상이 되는 공간을 선별하는 과정은 아니었다. 이는 오히려 적극적인 탈규제를 통해 진흥지구를 '사업하기 좋은 환경'으로 만드는 재영역화 과정임과 동시에, 개발사업 과정에서 지역주민과 지역생산물을 활용하도록 함으로써 지역사회가 개발의 전반적 과정에 주체적으로 참여하도록, 품행의 인도를 목적으로 하는 주체화의 절차에 가까운 것이었다. 폐광지역 진흥지구는 리 단위에서 지정되었지만, 폐특법이 다양한 재정적 지원 방안을 포함하고 있었다는 점에서 진흥지구의 지정은 진흥지구가 속하는 지방정부의 행위성을 개발주체의 방향으로 인도하게 되었다. 이러한 맥락에서 폐광지역 지방정부는 진흥지구를 일종의 경제특구와 같이 활용할 수 있는 여건을 마련하게 되었다.

내국인 출입 카지노인 강원랜드의 건설은 폐광지역 지방정부의 기업가적 주체화를 가속하는 기제가 되었다. 카지노 산업에 대한 부정적 인식으로 인해 폐광지역 카지노는 민간자본을 대신하여 정부와 강원도가 출자하는 공기업의 형태로 설립되었다. 강원랜드는 폐광지역의 새로운 기반산업으로 건설되었지만, 유효기간이 10년으로 제한된 폐특법에 설립 근거를 지니고 있다는 점에서 폐광지역의 항구적인 대체산업으로 기능하도록 계획된 것은 아니었다. 오히려 강원랜드 설립의 본질적 목적은 관광객을 폐광지역으로 유인할 뿐만 아니라, 카지노를 통해 발생하는 이윤의 일부를 '폐광지역 개발기금'으로 지정하여 폐광지역과 관련된 관광진흥 및 지역개발의 재원으로 활용하기 위함이었다(11조 5항)(국가법령정보센터). 즉 강원랜드는 전체 폐광지역의 재활성화를 위한 '거점'이자 '앵커시설'의 역할을 담당하도록 기획되었다. 폐특법이 국가와 탄광촌 지역사회간의 개발정치-갈등관계가 제도화되고 명문화된 형태라면, 강원랜드는 이러

한 갈등관계의 실질적 해결을 위해 동원되는 거버넌스 체계가 물화된 형태였다고 할 수 있다. 강원랜드를 통한 이윤창출과 수익의 지역적 분배를 포함하는 정책구조는 폐광지역 지방정부와 지역사회가 폐특법의 유효기간이 만료되기 전에 강원랜드가 창출하는 유무형의 이윤을 바탕으로 추가적인 대체산업을 육성하여 자생의 기반을 마련해야 함을 의미했다.

이렇듯 폐특법의 제정, 폐광지역 진흥지구의 지정 및 강원랜드의 설립은 폐광지역 지방정부와 지역사회를 기업가적 주체로 주조하기 위해 Rose(1996)가 말한 '통치 가능한 대상'을 생산하는 일련의 절차였다고 볼 수 있다. 제도적 측면에서 폐특법은 폐광지역을 국가 스케일에서 공식화하는 법적 근거로 활용되었고, 폐광지역 진흥지구는 폐특법에 명시된 다양한 법제도적 특례와 예외가 공간화된 것이었다. 탈규제의 공간적 대상을 지정함으로써 폐광지역이 가시화되었다면, 강원랜드는 폐광지역 전체의 대체산업으로 기획되며 폐광지역 내부를 단일한 영역으로 규정하는 기제가 되었다.

그러나 폐특법이 제정되었던 1995년부터 지방자치제가 본격적으로 시행되고, 이것이 수익의 일부를 대체산업 육성의 재원으로 분배하는 강원랜드와 폐광지역 사이의 관계에 얽히며 각 지방정부는 개발압력에 직면하게 되었다. 이러한 맥락에서 지방정부와 지역사회는 스스로의 대체산업 육성의 책임을 지게 되었고, 국가정부는 직접 또는 강원랜드를 통한 재정적 지원자의 역할을 맡으며 개발사업의 결과에 대한 책임을 피할 수 있었다. 탄광촌의 영역정치와 폐특법 제정, 강원랜드 설립이라는 일련의 과정을 거치며, 폐광지역은 국가정부의 다양한 지원정책의 수혜 대상이 된 동시에, 이러한 지원정책을 통해 획득한 각종 자본들을 투자하고 경영하여 수익 모델을 생산해야 하는 주체로 새롭게 영역화되었다.

2. 기업가적 주체화: 대체산업 개발사업과 거버넌스

폐특법 제정 이후 폐광지역은 폐광지역 진흥지구 개발사업, 탄광지역 개발사업, 폐광지역 개발기금사업 등의 다양한 재정적 지원을 받을 수 있었다(김승희·문영기, 2013). 탄광지역 개발사업과 폐광지역 진흥지구 개발사업의 재정은 국비로 구성되어 있었고, 폐광지역 개발기금은 강원랜드의 이익금의 일부로 조성되었다. 특히 부

족한 지방세로 자치를 위한 재원 마련에 어려움을 겪던 타 지방정부와는 달리, 폐광지역 지방정부는 강원랜드 개장 이후 발생한 막대한 이윤의 일부를 지역개발사업의 재원으로 전용할 수 있었다. 게다가 폐광지역 진흥지구는 개발을 제한하는 각종 규제정책을 회피하는 전략적 공간으로 활용될 수 있었다. 이와 같은 조건 속에서, 특정한 한 지역에 입지할 수밖에 없었던 강원랜드 카지노만으로는 모든 폐광지역의 균등한 발전으로 이어지기에는 불충분하다는 지방정부들의 공동된 인식이 형성되었고, 이는 폐광지역 지방정부와 지역사회가 개별 대체산업 육성에 적극적으로 나서는 원인이 되었다(공추위, 2015). 1995년부터 시작된 민선 지방자치제도는 탄광지역의 개발사업 문제가 지역정치의 핵심으로 확장되는 계기가 되었고, 대체산업 육성에 있어 지방정부가 주도권을 쥐고 정부는 조력자 역할을 담당하도록 하는 정치적 합리성으로 자리하기도 했다. 이러한 맥락에서 지방정부들은 국가정부와 강원랜드가 제공해주는 재원을 바탕으로 골프장과 리조트 등을 건설하는 대규모 프로젝트를 경쟁적으로 진행하기 시작했다(이태원, 2014).

폐특법으로 독점성이 보장되었다는 점은 다소 잊혀진 채, 강원랜드의 경제적 성공은 폐광지역 지방정부들이 '제2의 강원랜드' 건설을 통한 지역 부흥을 꿈꾸는 계기가 되었다. 폐특법 제정 직후인 1997년부터 '관광-레저 스포츠 도시 건설'을 목표로 대규모 자체 리조트 건설을 계획하던 태백시는 IMF위기로 인해 민자조달에 실패하면서 정체되어 있던 사업을 2002년 말부터 자체예산을 투입, 민간업체와 컨소시엄을 구성하고 강원랜드의 출자를 포함하여 3천억 원 규모의 자본을 지닌 태백관광개발공사를 설립, 2005년부터 '서학리조트(현 O2리조트)'의 실질 개발에 나섰다(연합뉴스, 2016년 9월 28일자). 영월, 삼척 등의 지방정부 역시 자체 리조트 건설사업을 추진했다. 사업법인 설립 지원을 위해 국가정부는 광해방지사업단(현 광해관리공단)을 통해 대규모 금액을 출자했고, 강원랜드 역시 폐광지역 개발기금과는 별도로 개발사업 법인에 출자했다. 각 지방정부는 법인을 산하 기관으로 출범시키는 방식으로 사업 전반을 총괄했다. 영월에는 약 840억 원 규모의 '동강시스타' 리조트가, 삼척에는 약 700억 원 규모의 '블랙베리 CC'가 건설되기 시작했다(강원도민일보, 2005년 2월 1일자; 2007년 12월 13일자).

폐광지역 지방정부와 지역사회는 자체 개발사업 추진

과 더불어 추가적인 지원사업과 자본의 유치에도 적극적으로 개입했다. 폐특법 제정 직후 발생한 IMF위기로 인해 지역개발정책이 지연되어 온 상황에서 폐광지역사회는 폐특법 효력의 연장을 요구했고, 이는 유효기한의 10년 연장(2005~2015년)으로 이어졌다. 또한 대규모의 자금 운용이 가능한 강원랜드가 적극적인 투자와 이윤의 지역사회 환원을 통해 폐광지역 개발거점의 역할을 성실하게 이행할 것을 촉구했다. 이는 앞서 기술한 대로 폐광지역의 리조트 개발사업에 대한 강원랜드의 출자와 각 지역에 강원랜드가 직접 경영하는 자회사를 설립하는 근거가 되었다. 폐광지역 대체산업 개발사업에 대한 강원랜드의 개입은 극단적으로 카지노에 치중된 강원랜드의 수익구조를 개선하고 지속가능성과 지역상생을 도모한다는 목적으로 합리화되었다. 강원랜드는 2008년부터 태백시에 모바일게임 개발사업을 위해 약 600억 원을 투자한 ‘하이엔터테인먼트’를, 삼척시 도계읍에는 약 750억 원을 투자하여 스위치백 철로를 활용한 철도테마파크인 ‘하이엔추추파크’를, 영월군 상동읍에는 약 400억 원을 투자하여 어린이 대상 테마파크인 ‘하이엔상동테마파크’를 건설하기 위한 법인을 설립했다. 이와 같은 강원랜드의 출자를 중심으로 한 민관 거버넌스는 폐광지역 개발사업의 보편적인 모델로 자리 잡게 되었다. 그러나 이는 근본적으로 취약한 폐광지역의 재정여건과 그로 인한 자율성, 독립성의 한계를 국가가 지역화된 공공기관(광해관리공단)과 공기업(강원랜드)을 통해 지원해주는 시스템을 적나라하게 드러내는 것이기도 했다. 폐특법과 강원랜드를 중심으로 형성된 정책체계는 국가정부를 다양한 방법으로 자본을 조달하는 투자자의 역할로, 지방정부는 이러한 자본을 투자받아 개발사업과 지역경영에 활용하는 기업가적 주체가 되도록 인도하는 구조를 지니고 있었다. 이 과정에서 폐광지역들의 대체산업 개발사업은 국가정부-공공기관-공기업-지방정부간의 개발 거버넌스 구축을 통해 구체적으로 진행되었다. 이러한 거버넌스 구조는 폐광지역이 지닌 산업·경영적 취약성을 보완함으로써 폐광지역 개발사업이 더 원활하게 진행될 수 있게 만드는 전략적 결과물이었지만, 동시에 국가 스케일의 산업적 재조정보다는 개별 지자체들의 개발경합을 통해 경영적 경쟁력의 획득을 유도하는 신자유주의적 통치성이 내포된 정책체계이기도 했다.

따라서 이러한 폐광지역 통치화의 결과로 생산되는

기업가적 지방정부는 서구의 사례를 바탕으로 논의된 기업가주의 도시성과는 달리, 과거에는 국가정부의 담당 영역이었던 국가공간의 균형발전과 지역개발 사업을 대리 수행하는 일종의 공기업과 같은 성격을 지니게 되었다. 사업 재원의 대부분이 국비로 충당되었고, 개발사업의 법제도적 근간 또한 국가 차원의 특별법 제정을 통해 마련되었다는 점에서 폐광지역 지방정부는 국가로부터 완전히 독립된 자치권을 지닐 수 없었다. 요컨대 중앙집권적 발전주의 체제에서의 국가-지방의 수직적 관계성이 폐광지역의 개발정치가 공식화되는 과정에서 투자자와 사업자의 관계와 유사하게 재편되었다고 할 수 있다. 폐특법, 강원랜드, 지방자치는 폐광지역에 대한 국가정부의 책임을 보여주고 국가정책에 종속되어 있던 옛 탄광촌에 자율성과 자치 그리고 발전의 권리를 부여하는 기제가 되었지만, 한편으로는 권위주의적 발전주의 국가정부에 대한 지방의 해방이라는 통념과는 달리, 더 은밀하고 비가시적인 방법으로 지방정부와 지역사회를 국가발전의 병치시키고 그 주체로 만드는 통치적 기술로 자리 잡게 되었다. 결과적으로 폐광지역의 지역사회는 지역개발 행위의 공식적 최소단위인 지방정부를 중심으로 결집하여 일종의 성장연합을 형성했다. 그러나 이는 경제적 이윤추구를 목적으로 삼고 있었다기보다는, ‘지역을 살려야 한다’는 외침 속에서 지역사회의 생존권 확보를 위해 일어났던 탄광촌의 영역정치, 개발정치에 가까웠다. 이와 같은 움직임은 국가-지방-공공-사회의 거버넌스 구축을 통해 공식화, 합리화됨으로써 탄광촌 지역사회와 지방정부를 지역개발의 주체로 인도하게 되었다. 이러한 점에서 지금까지 도시나 지역 스케일에서 형성되는 성장연합, 개발연대를 설명해 온 Logan and Molotch(2007)의 엘리트주의적 성장연합이나 Cox and Mair(1988)의 지역자본 중심의 성장연합과는 달리, 발전주의 국가의 관성과 경로의존성을 배태하고 있는 탄광촌 재활성화 정책의 구성물들은 지역을 주체로 만듦으로써 비강압적인 방식으로 국가라는 효과를 발생시키는 권력의 관계망에 예측시키는 새로운 통치 장치로 볼 수 있는 것이었다.

3. 경영과 감사 담론의 착근: 개발사업의 실패와 책임의 국지화

강원랜드 카지노를 제외한 폐광지역의 개발사업들의

대다수는 실패로 끝났다. 3천억 원 이상이 투입된 태백관광개발공사의 O2리조트(구 서학리조트)는 2009년 준공 이후 적자에 시달리며 3년 만에 파산위기에 몰렸고, 유동성 공급을 위한 태백시와 강원랜드의 350억 원 추가 지원에도 불구하고 결국 2016년 민간에 782억 원에 매각되었다. 태백관광개발공사가 청산절차에 들어가며 태백시는 출자액 651억 원 전액을 손실했고, 태백관광개발공사 채무지급보증으로 인한 빚 1300여억 원도 떠안게 되었다(한국경제, 2016년 2월 25일자). 광해관리공단과 강원랜드가 출자한 사업들 또한 경영위기에 직면했다. 영월의 동강시스타 리조트는 2011년 개업 이후 지속적인 적자운영 끝에 7년 만에 자본잠식 및 회생절차에 돌입했지만, 끝내 265억 원에 민간에 매각되었다(한국경제, 2019년 2월 7일자). 광해공단과 강원랜드의 출자금 400여억 원은 역시 전액 손실 처리되었다. 삼척 도계의 블랙밸리CC 또한 개장 후 줄곧 적자에 시달리다 2016년 간신히 흑자전환에 성공했다. 1800여억 원을 투자하여 강원랜드가 사회사로 설립한 개발사업법인 또한 마찬가지로 지었다. 650억 원을 투입해 태백시에 설립하고 추후 총 2조 원가량의 투자를 통해 카지노를 대체하는 대형 게임 & 애니메이션 기업과 테마파크로 확장해 나가고자 기획되었던 '하이원엔터테인먼트'는 적자운영 속 2015년 사업을 철화하고 사실상 휴업에 들어갔다(강원도민일보, 2019년 12월 11일자). 휴양 테마파크를 표방했던 영월군 상동읍의 '하이원상동테마파크'는 개발지연과 사업성, 비리 문제로 개장조차 하지 못한 채 운영권을 민간에게 이양했다. 스위치백 시설을 활용한 '하이원추추파크'만이 현재까지 운영되고 있지만 누적 적자는 250억 원을 넘어서고 있는 상황이다(뉴스원, 2019년 5월 19일자).

탄광지역 개발사업들의 총체적인 실패는 사업의 주체인 지방정부, 강원랜드, 광해공단의 '방만경영', '부실경영'에 대한 문제화로 이어졌다. 태백시가 주도한 오투리조트의 실패는 태백시의 재정난을 야기했다. 그러나 국가정부 주무부처인 행정안전부는 태백시의 재정위기 극복을 위한 지원에 나서기보다는, 오히려 예산 대비 채무 비율이 25%를 넘어서다며 태백시를 2015년 재정위기 '주의'등급 단계로 지정했다(한겨레, 2015년 8월 4일자). 개발연구 전문기관이 지적한 오투리조트의 실패 원인은 태백시의 지리적 제약과 강원랜드 리조트와의 무리한 경쟁도 있었지만, 그 핵심에서는 수요예측 실패와 부실한 계획, 재정 능력을 고려하지 않은 대규모 관광시설

건설, 법인 내부의 부실경영과 비리를 제대로 관리·감독하지 못한 개발주체 태백시에게 전가되어 있었다(경기개발연구원, 2014). 즉 태백시는 자치의 권리를 보유한 정치적 주체로서 지역을 효율적으로 경영하고 건전한 재정을 유지해야 할 책임이 있음에도 불구하고, 국가정부의 지원정책에 기댄 안일한 사고로 인해 지역을 재정적 위험에 빠트렸다는 논리가 대두되었던 것이다. 이에 따라 태백시는 파산위기에 처한 공공단체라는 오명을 벗고 자치의 '책임'을 지기 위해 '재정 건전화 계획'을 수립하여 행정자치부에 제출하고, 이에 맞춰 '비효율적인' 예산을 절감하기 시작했다. 실업 스포츠팀을 해체하고, 활용 가치가 낮은 사유지와 공유시설들을 매각하고, 사회단체 보조금, 업무추진비와 행사비, 경상비 감액 등 '예산 지출을 최대한 억제'하여 채무를 변제하고, 파산위기의 극복과 재정위기 단계에서의 해체, 즉 '재정지표의 정상화'를 도모했다(동아일보, 2011년 10월 26일자).

개발사업을 직접 총괄하는 지방정부의 방만 경영에 대한 문제와 더불어, 폐광지역 개발사업에 투입되는 국비를 집행하는 기관인 동시에 그 자체로도 경영성과를 보여야 하는 공기업인 광해공단과 강원랜드의 책임 또한 부각되었다. 두 단체의 설립 목적에 폐광지역의 관리와 경제활성화를 명시하고 있다는 점에서 경영난에 허덕이는 대체산업 사업체들을 끝까지 책임져야 한다는 지역사회의 압박이 두드러졌다(매일경제, 2018년 10월 18일자). 동시에 국가정부에서는 '공공기관 경영평가제'를 비롯한, '선진적이고 효율적인' 공적 영역을 가려내는 감사 체계를 동원하여 공공기관의 경영적 우수성을 측정하고 평가하고 있었다. 이렇게 중간단계인 광해공단과 강원랜드를 사이에 두고, 국가와 지역사회의 양방향에서 전개되는 경영책임의 압박은 복잡한 문제로 빚어지기 시작했다. 이의 대표적인 사례는 강원랜드가 2012년 오투리조트의 경영정상화를 위해 기부협력비 명목으로 지급한 150억 원 규모의 지원을 감사원이 배임행위로 규정짓고, 이에 근거하여 강원랜드 사측이 당시 지원을 의결했던 이사 7인을 배임 혐의로 고소하여 2019년 대법원의 30억 원 배상 판결로 이어진 사건이다(뉴스원, 2019년 5월 19일자). 공기업의 이사는 공기업의 이익을 최우선으로 해야 한다는 대법원의 법리적 판단에 대한 평가는 유보하더라도, 폐광지역의 경제적 활성화를 위해 설립된 강원랜드의 출자법인에 대한 지원이 경영적 측면에서는 배임이라는 범죄로까지 평가될 수 있음을

입증한 이 사례는 폐광지역 개발정치의 깊숙한 부분까지 스며들어 작동하고 있는 경영과 효율, 감사의 논리와 담론을 적나라하게 드러냈다. 경영 담론과 감사 체계로의 폐광지역 개발 거버넌스의 통치 합리성 전환은 폐광지역의 개발행위자들을 경영가적 주체로, 국가정부 주무부처를 투자와 감사의 주체로 규율하고 책임의 테두리를 폐광지역 내부로 영역화함으로써 개발사업 실패 책임의 공방이라는 갈등의 방향을 조절하는 통치화의 기술로 볼 수 있다. 이와 같은 통치술은 공적지원과 이윤의 분배를 두고 폐광지역의 주체들을 경쟁과 갈등의 관계로 재생산하는 기제로 활용되기도 했다.

4. 연대에서 경쟁상대로: 강원랜드를 둘러싼 폐광지역 간의 갈등

1995년부터 현재까지 4조 원을 상회하는 공공, 민간자본의 투입을 이끌어 낸 폐특법의 성취는 탄광촌 사회의 주민투쟁과 연대로 인해 가능했던 것이었다(김승희·문영기, 2013). 그러나 1998년 카지노 설립이 공식화되며 생존권 투쟁을 위해 연대를 강화해 왔던 강원도 탄광지역 4개 시군(태백시, 삼척시, 영월군, 정선군)은 카지노의 입지선정을 두고 갈등을 일으켰다. 3.3 투쟁의 핵심 주체였던 정선군 고한읍, 사북읍의 지역단체는 본래 3.3 투쟁이 고한·사북의 지역투쟁에서 비롯되었던 만큼 당연히 자신의 지역에 카지노가 입지해야 한다는 입장이었던 반면, 태백시와 영월군은 지역형평성을 고려하여 지자체 간 접경지역이 카지노 건립 대상지로 선정되어야 한다는 성명서와 건의서를 지속적으로 국가기관에 제출했다(공추위, 2015). 이러한 맥락에서 태백, 영월, 정선의 경계가 맞닿아 있는 함백산 만항재 인근이 후보지로 검토되었으나 해당 지역 토지를 소유하고 있는 정암사와 불교계의 반대로 무산되었다. 정부는 국토도시계획위원회에 입지선정 용역을 맡겨 그 결과를 바탕으로 고한·사북지역의 백운산 일대를 카지노 건립지로 결정했다. 전문가의 용역을 거치며 카지노 입지논란은 일단락되었으나, 그 이면에는 폐광지역이라는 이름으로 연대했던 지역들 사이에 복잡한 이해관계가 자리하고 있었다. 공추위를 중심으로 한 고한·사북 지역사회는 높은 단결력과 실행력으로 폐광지역의 주민투쟁과 정책화 과정에 있어 대정부 주도권을 쥐고 있었던 반면(이선향, 2005), 상대적으로 많은 인구를 보유하고 있던 태백시와

카지노와의 물리적 거리가 멀었던 영월군, 삼척시 도계읍의 지역사회는 폐특법과 폐광지역정책이 자신들을 소외한 채 고한·사북 위주로 돌아가고 있다는 불만을 갖고 있었다(프레시안, 2018년 6월 28일자).

강원랜드 카지노의 경제적 성공 이후 이러한 잠재적 갈등은 다시 표출되기 시작하였다. 태백시는 폐광지역 간 균형발전을 위해 강원랜드 카지노 인근에 건설하기로 계획되어 있던 스키장과 골프장을 타 지역으로 분산시켜야 한다는 주장을 제기했다(강원도민일보, 2003년 4월 15일자). 이는 강원랜드 설립 단계부터 이어진, 개발사업으로 발생하는 직접 이익이 정선군에만 국한되고 타 폐광지역 지방정부는 강원랜드의 이윤의 일부분을 수동적으로 분배받는 것에 머무는 것에 대한 문제의식의 연장이었다. 강원랜드가 입지하고 있는 정선군(고한·사북)과 타 탄광지역 지방정부 간의 갈등은 앞서 논의한 바와 같이 개별 지역의 대체산업 육성 사업에 강원랜드가 출자 또는 직접 사업법인을 설립하는 계기가 되었다. 그러나 지방정부와 강원랜드가 진행한 거의 모든 사업이 실패로 귀결되며, 강원랜드에 대한 폐광지역들의 의존은 더욱 심해질 수밖에 없었다(김원동, 2010). 이러한 상황에서 지방정부 간 갈등은 여전히 강원랜드의 투자 전략을 중심으로 전개되어 왔다. 정선군은 카지노에 치중되어있는 강원랜드의 수익구조를 재편하기 위해서는 리조트 시설의 공간적 집적을 통해 이윤을 극대화해야 한다는 ‘선택과 집중’의 입장을 고수했던 반면, 타 지방정부들은 폐광지역 균형발전이라는 폐특법과 강원랜드의 본래 취지에 걸맞도록 리조트 시설의 분산을 통해 지역 간의 균형발전을 도모해야 한다는 입장이었다(연합뉴스, 2016년 7월 11일자). 지방정부 간 갈등의 사이에서 책임론에 놓인 강원랜드는 폐특법에 의해 법적으로 주어진 책임을 다해 왔음을 주장하며 오히려 각종 개발사업을 실패하게 만든 지방정부들의 개발기금 오남용과 방만경영을 지적하는 기업가적 입장을 고수했다(세계일보, 2016년 7월 8일자).

이러한 갈등의 양상은 기존의 발전주의 국가 체제에서 국가와 지방의 종속적 관계 속에서 전개되는 개발정치의 공간적 양상이 지역 간 수평적 경합관계로 재영역화 되어오고 있음을 보여준다. 국가를 상대로 한 연대와 투쟁으로 폐특법을 쟁취해 냈던 폐광지역사회는 그 결과물을 분배하는 과정에서 갈등과 경쟁의 관계로 재편되어 왔고, 그 중심에는 폐광지역의 경제 부흥을 위해

설립된 강원랜드가 있었다. 폐광지역사회는 공간적으로 떨어져 있으나 유사한 위기에 놓인 타 지역과의 연대를 통해 더 효과적으로 자신의 지역을 쇠퇴하고 있는, 즉 비정상적인 영역으로 공식화할 수 있었다. 그러나 국가에 대한 폐광지역사회의 승리의 상징과도 같았던 강원랜드는 이윤창출의 극대화과 지역발전에서의 주체적 역할을 희망하는 양 측면에서의 압박에 놓이게 되며 지역 갈등의 원인으로 거듭나게 되었다. 강원랜드의 입지와 이익에 관한 문제는 상기한 대로 폐광지역 지방정부 간 집중개발과 균형개발 담론의 충돌로 이어졌다. 또한 국가정부를 대신하는 폐광지역으로의 분배를 담당하는 기관의 역할을 맡도록 기획되었음에도 불구하고, 공기업이라는 물질화된 제도적 형태에 끊임없이 부여되는 경영과 효율의 논리로 인해 강원랜드는 스스로를 둘러싼 폐광지역 지방정부 간의 갈등을 적극적으로 중재하지 못하게 되었다. 대체산업 개발사업의 연이은 실패는 폐광지역사회의 강원랜드로의 종속성이 더욱 심화되는 원인이 되었고, 이는 결과적으로 강원랜드의 이윤을 둘러싼 갈등을 더욱 증폭시키게 되었다. 또한 2010년 전후로 추진된 개발사업들의 성과를 기다리며 일시적으로 소강 상태였던 강원랜드와 지방정부 간의 갈등이, 대다수 개발사업들이 실패하거나 적자운영이 지속되는 상황에서 다시금 증폭될 조짐을 보이는 상황이다(MBC강원영동, 2019년 6월 16일자).

강원랜드는 국가기관의 개입 없이는 실질적인 경제적 자립이 불가능한 폐광지역의 분권과 자치에 기초한 재활성화를 가능하게 해 주는 기관이지만, 다른 한편으로는 조력자와 투자자로서의 국가정부의 역할과 주체적 기업가로서의 지방정부의 역할을 명확하게 구분하고 경계짓는 기제가 되기도 한다. 또한 강원랜드는 국가와 탄광촌의 관계를 수직적 지배에서 자율적 통치로 전환하는 핵심 매개, 일종의 거버넌스로 작동하였지만, 통치 대상의 지리적 분리, 비균질성으로 문제를 발생시켰다. 즉, 폐특법과 강원랜드를 매개로 만들어진 폐광지역이라는 영역성은 국가의 법적, 제도적 특혜가 주어짐으로써 타 공간과 구별되는 예외적 공간으로 가시화되었지만, 그 내부에는 균일한 공동체성이 존재할 것이라는 상상과는 달리 행위자 간의 경쟁과 갈등이 잠재되어 있었던 것이다. 결과적으로, 국가정부의 지원과 지방정부의 주체적 경제개발의 분리를 내재한 폐특법과 강원랜드의 거버넌스는 스스로의 원활한 작동을 위해 폐광지역을 갈등과

경쟁의 관계로 재편하게 되었다.

폐광지역 지방정부와 지역사회를 발전의 주체, 경영과 책임의 주체로 인도하는 폐특법과 강원랜드를 매개로 한 통치 전략은 통치의 대상이 놓인 환경을 경쟁과 경합에 유리하게 재편함으로써 통치성의 원활한 작동을 꾀하였지만, 통치 대상인 폐광지역의 비균질성으로 인한 다양한 차원의 갈등이 지역 문제로 드러나게 되었다. 경제적 분권이 지방자치의 핵심이 된다는 점에서 폐광지역의 경제와 사회가 강원랜드로의 종속에서 벗어나지 못한 채, 지속적으로 강원랜드가 폐광지역 경제 활성화의 거점으로 작동하는 한 폐광지역의 개발정치와 갈등은 영역화된 경계의 내부에서 반복될 수밖에 없다.

IV. 결론

이렇게 기업가화, 경영화, 경쟁화의 과정을 거쳐 온 폐광지역 개발정치의 계보학에서 포착되는 국가정부의 후퇴와 지방정부, 지역사회의 주체화, 그리고 그 사이에 놓인 강원랜드와 같은 새로운 행위자들은 무엇을 의미하는가? 스스로 행동하도록 인도하는 복잡하고 치밀한 전략, 기술, 담론, 합리성을 포괄하는 권력 작동의 형식을 ‘통치’라고 할 수 있다면, 발전국가 체제에서 국가 개발정책의 일방적 대상에 불과했던 탄광촌 지방정부와 지역사회가 지역공동체의 단위에서 스스로를 통치의 주체이자 통치의 대상으로 재영역화 해 온 과정을 ‘통치화’라고 지칭하는 것은 무리가 아닐 것이다. 그러나 이는 국가나 지방정부, 또는 지역사회와 같은 특정한 행위자에게 개발정치의 권력이 이양되었음을 의미하는 것은 아니다. 오히려, 이러한 국가공간과 개발정치를 매개하는 통치성의 변화는 국가를 구성하고 있는 다양한 행위자들이 관계맺어지는 양식, 또는 보다 통치적인 관점에서 여러 장치들의 내부에서 일어난 배치 형태의 변화와 그 효과로 이해될 필요가 있다.

폐광지역 지방정부와 지역사회의 새로운 행위성, 주체성은 신자유주의적 권력 관계나 프로젝트를 주도하는 누군가로부터 주입되거나 강제된 결과물이 아니었다. 오히려 이는 지역사회의 생존권을 사이에 둔 지방과 국가 간의 영역정치의 제도화된 형태인 폐특법, 입지적 불리함을 극복하고 탄광촌의 경계를 회복시키기 위한 고육지책이자 개발 거버넌스의 구체화된 형태인 강원랜드

의 설립과 운영, 그리고 시대적 요구인 민주주의와 지방 자치의 담론과 실천이 발전국가 한국에서 전개되는 복잡한 맥락과 관계성 속에서 일어난 하나의 결과물이었다. 때문에, 이렇게 기업가주의 정신, 경영과 감사의 담론, 경쟁의 체제로 특징지어지는 새로운 통치성의 등장을 신자유주의적 전환으로 호명하고자 할 때, 우리가 경제해야 하는 것은 이 전환을 신자유주의라는 거대한 무언가가 한국이라는 영토에 착근되는 과정으로 이해하려는 관점이다. 다시 말해, 국가의 영토와 사회의 재구조화를 신자유주의화의 결과물로 볼 것이 아니라, 신자유주의화라는 담론과 현상 자체를 국가 내부가 재구조화된 결과물, 즉 국가-장치의 새로운 배치의 효과로 바라볼 필요가 있다. 신자유주의를 거시적인 경제양식이나 이데올로기로 바라보는 전자의 관점에서, 신자유주의화의 해결책은 이를 대체할 수 있는 '대안적인' 경제체제, 이데올로기, 담론을 새로운 국정방의 방법론으로 동원하는 것이다. 대규모 토건개발사업의 거듭된 실패와 주민과 지역사회의 '삶의 질'에 대한 논의가 결여되어 왔던 그간의 지역 재활성화 정책에 대한 반성과 그 대안으로써 가장 최근 폐광지역에 투사되고 있는 지역재생과 지역성 담론은 이러한 대안적 접근에 맥을 두고 있다(정성호, 2011; 박준식·박성원, 2019; 정진훈 등, 2019). 그러나 폐광지역의 통치화 과정에서 변화되어 온 국가와 지방의 관계성에 대한 면밀한 고찰이 결여된 채, 단순히 마을공동체나 지역주민이 주도하는 미시적인 지역 재활성화 거버넌스 형태의 지역재생 정책만이 동원되는 것은 앞서 본질적으로 신자유주의화라고 규명했던 통치화 과정의 답습에 불과한 것이 된다.

지역사회를 발전과 경영의 주체, 감사와 책임의 대상으로 인도하며 지역 생존의 책임을 지역 내부에 귀속시키는 폐광지역 개발정치의 통치성과 국가장치를 문제화하고, 이러한 효과를 발생시키는 다양한 법, 제도, 정책, 기관, 사물, 전문가, 지식, 담론들에 대한 새로운 배치를 구상하고 실천할 때 진정한 대안적 권력 관계와 체제의 작동이 가능해질 수 있다. 다만 이것이 통치 장치로서의 국가를 재구조화하여 특정 집단이 주도하는 국가주의나 엘리트주의로 회귀해야 한다는 의미는 아니다. 핵심은 진리와 사실의 명목을 동원하여 공간과 영역을 총체화하는 이론이나 비판으로 공간을 사유하는 대신(Foucault and Trombadori, 1991), 통치성 분석을 통해 특정한 주체성, 합리성, 담론이 다른 복잡성과 다양성을 압도하며

사회에서 자연화되고 합리화되어온 과정을 드러내고 문제화하여 대안의 출발점을 새롭게 다지는 것이다. 본 연구는 폐광지역사회 내부의 다양한 행위자와 그들의 복잡한 관계를 분석 대상으로 모두 포괄하지 못함으로써 폐광지역 내부에서 일어나는 다양한 실천들의 미시적 동학이 상대적으로 거시적인 지역정책이나 국가정책에 미치는 영향을 명확히 보여주지 못했다는 한계를 지닌다. 그럼에도 불구하고 폐광지역과 국가정부의 관계에서 드러나는 통치화의 양상을 분석한 본 연구는 국가발전과 국민경제형성의 중추적 역할을 담당해 온 한국의 산업도시들이 쇠퇴의 위기에 직면하고 이의 극복을 추동하는 과정에서 나타나게 될 국가정부와의 관계성 재편의 선행적 분석으로의 의의를 갖는다고 할 수 있을 것이다.

註

- 1) 고대, 중세와 같은 전근대 시기 주권자, 즉 왕의 권력은 죽게 만들거나 살게 놔두는 권력이라는 점에서 생사여탈권이라면, 근대 시기 생명정치에 의한 권력은 살게 만들고 죽게 내버려 두는 권한이다. 즉, 전근대 시기의 권력이 생명을 단축시키는 위협을 통해 작동했다면 근대의 권력은 생명 연장의 기회 보장을 수단으로 하고 있다는 의미이다.
- 2) '사북항쟁'은 1980년 4월 21일에 국내 최대 민영탄광인 동원탄좌 사북영업소가 위치했던 강원도 정선군 사북읍 일대에서 6000여 명의 광부와 지역주민들이 일으킨 대규모 시위를 일컫는다. 사북항쟁은 동원탄좌와 어용노조의 노조지부장 선거 방해가 시발점이 되었다는 점에서 노동항쟁으로 규정짓는 경우도 많지만, 투쟁 과정에서 시위대가 광업소뿐만 아니라 사북읍 일대까지 점거하고 이를 진압하기 위해 출동한 경찰병력과 교전까지 벌였다는 점에서 지역적 투쟁으로 볼 수도 있다. 4월 24일 정부 측과의 긴급교섭 타결로 사북항쟁은 사흘 만에 일단락되었지만, 이후 신군부 정부는 항쟁의 주동자를 은밀히 색출하고 연행 및 폭력적 심문을 진행했다(진실화해위원회, 2008). 사북항쟁의 구체적인 배경과 전개, 사회정치적 영향에 대해서는 「역사문제연구」 42호 특집 '1980년대 사북사건-배경, 주체, 지역'에 실린 5편의 논문을 참고.

참고문헌

- 경기개발연구원, 2014, 「재정위기시대의 지방정부 운영전략」, 수원: 경기개발연구원.
- 고한·사북·남면·신동 지역 살리기 공동추진위원회, 2015, 「20년 전, 그 약속」, 정산: 고한·사북·남면·신동 지역 살리기 공동추진위원회.
- 권상철, 2018, “자연의 신자유주의화에 대한 비판적 검토: 물 공급, 삼림과 탄소, 어업 할당 사례,” *한국지리학회지*, 7(1), 69-84.
- 김동완, 2013, “통치성의 공간들” *공간과 사회*, 44, 129-162.
- 김동완·신혜란, 2016, “대항풍행 그리고 성미산 스타일 발전 주의 도시화를 넘어” *경제와사회*, 111, 174-204.
- 김만재, 1996, “탄광도시의 성장과 쇠퇴: 태백시의 사례연구” *한국지역개발학회지*, 8, 1-18.
- 김미영, 2017, “현대 공공공간의 새로운 가능성 고찰” *한국 지리학회지*, 6(3), 455-463.
- 김승희·문영기, 2013, “폐광지역 개발사업 성과분석과 지역 개발 방향에 관한 연구” *사회과학연구*, 52(1), 155-188.
- 김원동, 2010, “강원도 폐광지역의 쟁점과 미래 전망 그리고 대응전략: ‘강원랜드’와 ‘폐특법’을 중심으로” *사회과학연구*, 49(2), 133-181.
- 김주환, 2012, “신자유주의 사회적 책임화의 계보학: 기업의 사회적책임영역과 윤리적 소비를 중심으로” *경제와사회*, 96, 210-251.
- 남춘호, 2005, “1960~70년대 태백지역 탄광산업의 이중구조와 노동자 상태” *지역사회연구*, 13(3), 1-33.
- 노지현, 2016, “탄광지역 노동자의 생애사 연구: 탄광촌 키드에서 카지노 방랑자로” *비판사회정책*, 51, 521-563.
- 박주형, 2013, “도구화되는 ‘공동체’: 서울시 「마을공동체 만들기 사업」에 대한 비판적 고찰” *공간과 사회*, 43, 5-43.
- 박준식·박성원, 2019, “포스트 산업시대 산업문화 유산의 활용방안 모색: 강원도 탄광지역 사례를 중심으로” *지역사회학*, 20, 35-64.
- 박창식, 2013, “폐광지역 개발지원에 관한 특별법의 쟁점과 법적 과제” *지방자치법연구*, 13(2), 111-134.
- 산업통상자원부, 2010, 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」 (2020년 2월 4일 일부개정).
- 산업통상자원부·기획재정부, 2009, 「국기균형발전 특별법」 (2020년 4월 7일 일부개정).
- 서동진, 2011, “혁신 자율, 민주화 그리고 경영: 신자유주의 비판 기획으로서 푸코의 통치성 분석” *경제와사회*, 89, 71-104.
- 서봉만, 1993, “석탄산업 합리화 정책에 따른 탄광촌 주민의 적응양식: 문경·점촌 지역을 사례로” *서울대학교 석사학위논문*.
- 석탄산업합리화사업단, 1997, 「사업단 10년사」, 석탄산업합리화사업단.
- 송계호, 2003, 「강원랜드 카지노와 주민기업 탄생 이야기」, 서울: 깊은술.
- 역사문제연구소, 2019, 「역사문제연구」(42호 특집), 서울: 역사비평사.
- 이선향, 2005, “폐광지역의 사회변동과 ‘지역엘리트’ 형성의 정치적 역동성: 고한·사북지역을 중심으로” *비교문화연구*, 11(1), 49-80.
- 이용균, 2015, “신자유주의 개발의 상상력과 포스트개발: 공유경제를 중심으로” *한국지리학회지*, 4(2), 293-306.
- 이태원, 2014, “강원도 폐광지역 개발사업 분석: 국가 지방정부 그리고 전문가집단의 역할을 중심으로” *사회과학연구*, 53(1), 37-75.
- 임미원, 2016, “푸코의 통치성 분석에 대한 기초적 고찰” *법철학연구*, 19(1), 99-136.
- 정성호, 2004, “강원남부 탄광지역의 쇠퇴와 인구사회학적 변화” *한국인구학*, 27(2), 205-229.
- 정성호, 2006, “폐광지역의 사회경제적 변화와 개발” *지역사회학*, 7, 219-246.
- 정성호, 2011, “폐광지역의 사회경제적 변화와 ‘삶의 질’” *지역사회학*, 12, 85-107.
- 장세룡·류지석, 2010, “기업주의 도시 로컬리티의 타자성 - 푸코의 통치성 개념과 연관시켜서” *인문연구*, 58, 883-928.
- 장세훈, 2019, “기업도시의 위기와 대응” *공간과 사회*, 70, 195-241.
- 정진훈·강윤식·강홍, 2019, “지역 활성화를 위한 폐광지역 문화 및 관광자원화 방안” *예술인문사회융합멀티미디어논문지*, 9, 1341-1351.
- 정현주, 2004, “석탄산업과 탄광노동자계급의 성장과 쇠퇴” *지역사회학*, 5(2), 79-116.
- 주형일 역, 2005, 「사회보장의 발명: 정치적 열정의 쇠퇴에 대한 시론」, 서울: 동문선(Donzelot, J., 1994, *L'invention du social: essai sur le declin des passions politiques*,

- Paris: Editions du Seuil).
- 지주형, 2011, “신자유주의의 복합질서: 금융화, 계급권력, 사회” 사회과학연구, 19(1), 194-246.
- 진실화해위원회, 2008, 「2008년 상반기 보고서: 제3부 인권 침해규명위원회 사건, 과거사관련업무지원단.
- 최병두, 2011, “신자유주의의 불균등발전과 국토 및 도시 공간 정책의 변화,” 국토지리학회지, 5(3), 455-474.
- Alam, M.S., 1989, *Governments and Markets in Economic Development Strategies: Lessons from Korea, Taiwan, and Japan*, Praeger.
- Amsden, A.H., 1992, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press.
- Bello, W. and Rosenfeld, S., 1990, *Dragons in Distress: Asia's Miracle Economies in Crisis*, Institute for Food and Development Policy.
- Brenner, N., 2004, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press.
- Brenner, N., 2019, *New Urban Spaces: Urban Theory and the Scale Question*, Oxford University Press.
- Brenner, N., Peck, J., and Theodore, N., 2010, After neoliberalization?, *Globalizations*, 7(3), 327-345.
- Burchell, G., Gordon, C., and Miller, P., eds., 1991, *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, University of Chicago Press.
- Cadman, L., 2010, How (not) to be governed: Foucault, critique, and the political, *Environment and Planning D: Society and Space*, 28(3), 539-556.
- Cox, K.R. and Mair, A., 1988, Locality and community in the politics of local economic development. *Annals of the Association of American Geographers*, 78(2), 307-325.
- Dikeç, M., 2007, Space, governmentality, and the geographies of French urban policy, *European Urban and Regional Studies*, 14(4), 277-289.
- Elden, S., 2013, *The Birth of Territory*, University of Chicago Press.
- Foucault, M., 2007, *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-78*, Springer.
- Foucault, M., Davidson, A.I., and Burchell, G., 2008, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-1979*, Springer.
- Foucault, M. and Ewald, F., 2003, “*Society Must Be Defended*”: *Lectures at the Collège de France, 1975-1976*, Vol. 1, Macmillan.
- Foucault, M. and Trombadori, D., 1991, *Remarks on Marx: Conversations with Duccio Trombadori*, Semiotext(e).
- Huxley, M., 2008, Space and government: Governmentality and geography, *Geography Compass*, 2(5), 1635-1658.
- Legg, S., 2005, Foucault's population geographies: Classifications, biopolitics and governmental spaces, *Population, Space and Place*, 11(3), 137-156.
- Lenke, T., 2001, ‘The birth of bio-politics’: Michel Foucault's lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality, *Economy and Society*, 30(2), 190-207.
- Li, T.M., 2007, Governmentality, *Anthropologica*, 49(2), 275-281.
- Logan, J.R. and Molotch, H., 2007, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place, with a New Preface*. University of California Press.
- Miller, P. and Rose, N., 2008, *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*, Polity.
- Park, B.G., Hill, R.C., and Saito, A., eds., 2012, *Locating Neoliberalism in East Asia: Neoliberalizing Spaces in Developmental States*, John Wiley & Sons.
- Peck, J. and Tickell, A., 2002, Neoliberalizing space, *Antipode*, 34(3), 380-404.
- Peck, J. and Tickell, A., 2007, Conceptualizing neoliberalism, thinking Thatcherism, *Contesting Neoliberalism: Urban Frontiers*, 26, 50.
- Rose, N., 1996, The death of the social? Re-figuring the territory of government, *International Journal of Human Resource Management*, 25(3), 327-356.
- Rose, N., 2000, Community, citizenship, and the third way, *American Behavioral Scientist*, 43(9), 1395-1411.
- Vandergeest, P. and Peluso, N.L., 1995, Territorialization and state power in Thailand, *Theory and Society*, 24(3), 385-426.
- Wainwright, J. and Robertson, M., 2003, Territorialization,

science and the colonial state: The case of Highway 55 in Minnesota, *Cultural Geographies*, 10(2), 196-217.

Wang, J. and Li, S.M., 2017, State territorialization, neoliberal governmentality: The remaking of Dafen oil painting village, Shenzhen, China, *Urban Geography*, 38(5), 708-728.

강원도민일보, 2003년 4월 15일자, “정산-태백 시설 분산 문제 갈등”

강원도민일보, 2005년 2월 1일자, “삼척 도계탄광지역 종합 개발 사업”

강원도민일보, 2007년 12월 13일자, “영월 ‘동강시스타’ 내년 3월 착공”

강원도민일보, 2019년 12월 11일자, “하이원엔터테인먼트 청산 여부 주목”

뉴스원, 2019년 5월 19일자, “대법원 150억 기부 찬성한 강원랜드 전 이사들 손배 결정”

동아일보, 2011년 10월 26일자, “[강원]태백시 ‘파산위기 오명 벗자’ 안간힘”

매일경제, 2018년 10월 18일자, “강원 폐광지 다시 슬렁...태백·영월·삼척서 대정부 투쟁 목소리”

세계일보, 2016년 7월 8일자, “태백시민·강원랜드 ‘대화 모드로’...갈등 불씨는 여전”

연합뉴스, 2016년 7월 11일자, “태백시민·강원랜드 ‘13년 갈등 역사 풀 수 있나’”

연합뉴스, 2016년 9월 28일자 “지자체 혈세낭비: ‘왕창 빛내 평평’...2천700억 까먹은 태백관광개발공사”

프레시안, 2018년 6월 28일자, “민선 23년 태백시, ‘약보다 ‘독’이 많았다”

한겨레, 2015년 8월 4일자, “인천·태백, ‘재정위기단체’ 첫 지정돼”

한국경제, 2016년 2월 25일자, “태백시, 오투리조트 매각 성공... 부영그룹 인수 확정”

한국경제, 2019년 2월 7일자, “SM그룹, 강원도 영월 동강시스타 리조트 인수작업 ‘매듭’”

MBC강원영동, 2019년 6월 16일자, “강원랜드 태백 노인요양사업 갈등 지속”

법제처 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>

교신 : 김숙진, 05029, 서울특별시 광진구 능동로 120, 건국대학교 문과대학 지리학과(이메일: sjkim@konkuk.ac.kr)

Correspondence : Sook-Jin Kim, 05029, 120 Neungdong-ro, Gwangjin-gu, Seoul, Korea, Department of Geography, College of Liberal Arts, Konkook University (Email: sjkim@konkuk.ac.kr)

투고접수일: 2020년 7월 31일

심사완료일: 2020년 8월 11일

게재확정일: 2020년 8월 17일