

# 세계화 · 지방화 시대의 지역 발전 :

## 지방주도적 발전전략의 시론적 모색

고 경 민\*

### 목 차

- I. 서 론
- II. 국가주도적 발전 전략과 지역간 불균형 발전
  - 1. 경제성장과 국가주도적 발전전략
  - 2. 지역간 불균형 발전
- III. 세계화 · 지방화, 그리고 발전전략의 전환
  - 1. WTO체제의 출범과 세계화의 심화
  - 2. 지방화의 패턴과 전략 선택
- IV. 지방주도적 발전전략의 방향 : '국가에서 지방으로'
  - 1. 발전모델의 전환 : 내생적 · 분산적 지역발전
  - 2. 정책의 전환 : 지역산업정책
- V. 결론 : 지방주도적 발전을 위한 과제

## I. 서 론

세기말이 가까워오면서 21세기의 세계정치경제의 패러다임이 무엇인가에 대해 분석 대상과 수준, 그리고 지적 전통을 달리하는 많은 논자들이 다양한 의견들을 제시하고 있다. 그 중에서도 오늘날 우리의 현실을 볼 때 대부분의 사람들이 공감할 수 있는 새로운 패러다임은 아마 '세계화'와 '지방화'일 것이다. 이에 대한 논의는 이미 정부의 정책 슬로건 차원을 넘어서 학문적 · 현실적으로 심도 있게 논의되고 있고, 또 우리의 실생활에도 깊숙하게 침투해 있다. IMF 경제위기로 인해 세계화는 더 이상 '선택'의 대상이 아니라 '강요'받는 현실로서, 당분간은 어느 누구도 이러한 현실로부터 자유로울 수 없게 되었다. 지방화에 대한 논의도 단순한 분권적 권력구조 차원만이 아니라, 정치개혁의 시험대로서, 세계화의 전략적 수단으로서 또는

\* 건국대 강사

사회 전반의 균형적 발전과 삶의 질을 향상시키기 위한 방책으로서 정책적 '당위'의 차원에서 추진되고 있다.

이 글은 국내뿐만 아니라 전세계적으로도 하나의 '시대정신'이 되고 있는 세계화와 지방화라는 패러다임에 조용할 수 있는 지역의 발전을 위해, 이미 기력이 소진한 국가주도적 발전전략을 대체할 수 있는 대안적 발전전략의 방향을 모색하고자 한다. 지금까지 중앙정부에 의해 일방적으로 수립된 발전 계획은 지역주민의 참여와 지역 특성에 맞는 개성 있는 발전과 배치되는 부분이 많았다. 또한 세계화와 지방화는 국가경쟁력 제고를 위한 정치·행정개혁 차원에서는 목표 가치로서 의미 있는 논의의 대상이었지만, 실제로 지역정책을 통한 지역발전이나 지역경쟁력 제고 차원에서 보면 슬로건 이상의 큰 의미를 갖지 못하는 언어적 수사에 불과했다. 따라서 이 글은 1990년대 이후 세계화·지방화에 따른 급속한 정치·사회적 변화 속에서 새롭게 채택할 수 있는 거시적 국가발전전략은 무엇인가? 대부분의 지역이 직면하고 있는 중앙정부와의 갈등적 의존관계, 즉 의존과 자립의 갈림길에서 지역이 발전하기 위해서 지향해야 할 방향은 무엇인가? 그리고 지역이기주의는 불식시키면서 지역간 균형발전을 유도해 내고 지방의 정체성을 확립할 수 있는 방안은 무엇인가? 에 대한 해답을 찾고자 한다. 이러한 해답의 이념형(ideal type)을 여기서는 과거의 국가주도적 발전전략과 대비되는 '지방주도적 발전전략'으로 설정한다

이와 같은 목적은 다음과 같은 현실적인 문제의식에 기반해서 나온 것이다. 첫째, 문민정부의 출범을 계기로 사회 각 영역에서의 민주화가 지속적으로 이루어지면서 과거와 구별되는 급속한 변화와 새로운 전환을 경험하고 있다. 그 중 가장 주목할 사실은 권위주의적·중앙집중적 발전전략이 더 이상 그 유효성을 가질 수 없는 상황에 이르러 되었다는 점이다. 국가주도적 발전전략은 압축성장을 통해 총량적 경제발전을 가능케 한 가장 중요한 기제였음에도 불구하고, 중앙집권적인 정부의 자원배분의 독점으로 인해 지역간 불균형 발전과 그로 인한 지역감정의 확산과 같은 씻을 수 없는 오명을 남겼다. 그렇다면 국가주도적 발전전략은 어떤 전략으로 대체되어야 지역간 불균형을 해소하면서 국토의 균형적인 발전과 함께 국가경쟁력을 담보해 낼 수 있을까?

둘째, 세계화와 지방화라는 패러다임은 기존의 국가주도적 발전전략의 전환을 요청하고 있다. 이 두 패러다임은 단순히 하나의 현상으로서만 존재하는 것이 아니라 우리가 처한 모든 사회현실을 구속하고 있다. 이것은 이 두 패러다임에 대한 현상적 차원의 이해라는 소극적 대응보다는 전략적 차원의 이해라는 적극적 대응이 필요하다는 것을 암시하는 것이다. 그렇다면 다양한 패턴으로 나타나는 지방화 전략에 대한 합리적 선택을 통해 어떤 형태의 발전전략을 채택해야 WTO체제의 출범을 통해 더욱 심화되는 무한경쟁의 세계화에 대응할 수 있을까?

이 글은 다음과 같은 논지하에 전개된다. 우선 세계에서 그 유래를 찾아보기 힘든 경이적 경제성장은 국가주도적 발전전략을 통해 이룩할 수 있었지만, 오늘날에 와서는 그것이 온갖 비효율과 악덕의 근원이 되고 있고, 특히 지역간 불균형 발전을 확대·심화시킨 가장 큰 요인이었다는 점을 드러내고자 한다. 다음으로 세계화와 지방화는 이 시대의 거스를 수 없는 '대세'로서 기존의 경직되고 획일적인 국가주도적 발전전략으로 감당하기에는 너무 벅찬 대상이라는 주지의 사실을 재확인하고, 새로운 정책과 새로운 전략을 모색하기 위한 전제조건들을

탐색하고자 한다. 이와 같은 논의는 결국 새로운 발전전략이 어떤 방향으로 가야할지를 설정하기 위한 탐색적 논의이다.

이러한 논의를 통해 설정할 수 있는 향후 한국의 대안적 발전전략의 기본 방향은 '국가에서 지방으로'의 전환으로 상징되는 지방주도적 발전전략이 될 것이다. 보다 구체적으로는 내생적·분산적 지역발전을 지향하는 발전모델의 전환과 지역산업정책으로의 정책적 전환을 통해 구체화될 수 있을 것이라고 본다. 그러나 이 글이 새로운 발전전략으로서 지방주도적 발전전략을 설정하고자 하는 있지만, 이에 대한 본격적 논의라고는 할 수 없다. 단지 세계화·지방화 시대의 지역발전이라는 당위적으로 규정되는 현실 속에서 지방주도적 발전전략으로의 전환을 위한 시론적 모색이기 때문이다.

이 글의 결론으로서 지방주도적 발전을 위한 과제는 비교적 간결하다. 발전전략의 전환에 가장 중요한 전제가 되는 것으로 분권화 개혁을 제시하고자 한다. 이러한 인식은 현재의 상황을 볼 때 권위주의적·중앙집중적 권력의 종언 이후에도 대안적인 분권적 사회발전의 비전과 구체적인 발전전략을 시행하는 단계까지 이르지 못하고 있다는 데서 나온 것이다. 지방자치체가 법률적으로 공포되고, 지방의회가 지역주민의 직접선거에 의해 선출되어 활동하고 있고, 1995년부터는 기초자치단체의 단체장도 주민들의 직접선거에 의해 선출된 중대한 전환점을 통과했으면서도, 지방주도적 발전전략에 대해서는 단지 논의 수준에 그치고 있고, 실질적인 정책이나 구체적인 행동전략으로 구체화되지 못하고 있는 것이 현실이다. 이렇게 소극적인 논의의 수준 또는 정책적 모색의 단계에 그칠 수밖에 없는 가장 근본적인 이유를 이 글에서는 분권화의 미숙에서 찾고자 하는 것이다. 나아가 이러한 분권화의 미숙은 행정주의적 지방자치로부터의 탈피와 지방정치의 활성화를 통해서, 그리고 정치·경제·행정뿐만 아니라 교육·문화 등 다방면에서 중앙으로의 쏠림 현상, 즉 '중앙으로의 소용돌이' 현상을 극복함으로써 가능할 것이라고 본다.

## II. 국가주도적 발전전략과 지역간 불균형 발전

### 1. 경제성장과 국가주도적 발전전략

해방 직후부터 1960년대 초반까지 한국은 세계에서 가장 빈곤한 국가 중의 하나였다. 그러나 수출주도형 발전전략을 채택한 1964년 이후 '압축적' 고도성장을 지속하여 IMF 이전까지만 해도 세계 10위권의 무역규모와 경제력을 가진 국가가 되었다.<sup>1)</sup> 일제 식민지의 침탈과 한

1) 한국의 경제성장률은 1964~1997년까지 연평균 8.6%를 기록하였고, 1990년대 들어 다소 낮아지는 추세를 보이기는 했지만 여전히 7% 이상을 기록하였다. 실업률은 1970년대 이후 4%대에 그쳤고, 1990년대에는 2% 수준으로 더욱 낮아져 '완전고용' 상태에 근접하게 되었다. 강명세, "IMF위기, 한국모델의 파탄, 그리고 새로운 모색," 한국정치연구회(역음), 『동아시아 발전모델은 실패했는가』(서울: 삼인, 1998), pp. 63~64; 뿐만 아니라 세계은행은 한국의 경제가 21세기에 접어들면 세계 7위에 달할 것으로 전망하기까지 했다. 『동아일보』, 1994년 11월 10일자.

국전쟁으로 인한 전국적 초토화, 미국 원조에 저당 잡혔던 국민경제에서 출발한 한국의 경이적인 경제성장에 대한 평가는 '쓰레기통에서 장미꽃을 피운 기적'에 다름 아니었다. 이러한 평가에 힘입어 한국 경제발전 모델은 남미는 물론 구공산권 국가의 경제발전 모델이라는 찬사를 받기에 충분했고, 다른 동남아 국가들에게 또 다른 기적을 이루어 낼 수 있는 모범적인 사례 국가가 되었다. 이와 같이 국민경제의 규모와 국가 전체의 부를 단기간 내에 극대화시킬 수 있었던 '압축 성장'은 국가주도적 수출산업화 전략의 산물이었다고 할 수 있다.<sup>2)</sup>

한국의 경제적 성공에 이론적·정책적 지침을 제공하는 한편 그 전략을 정당화하는 역할을 한 것이 불균형성장이론(unbalanced growth theory)과 성장거점이론(growth center theory)이다.<sup>3)</sup> 불균형성장이론에 따르면, 자본주의 시장경제체제 하의 경제성장 초기과정에서 지역불균형은 어느 정도 불가피한 현상으로 여기면서 특정 선도산업을 육성하면 초기에는 산업간 불평등을 조장할 수 있지만, 종국적으로 중심지역의 발전혜택이 주변지역으로 확산되는 누적효과(trickling-down effects)에 의해 다른 산업이 일정한 시차를 두고 성장하게 되고 초기의 산업간 불평등은 자연스럽게 해소된다고 가정한다.<sup>4)</sup> 그러나 이에 대해 비판론자들은 중심지역의 발전이 주변지역으로 전파되는 확산효과(spread effect)보다 주변지역의 자본과 인력이 중심지로 유출되는 역류효과(backwash effect)가 더욱 강하게 나타나기 때문에 지역불균형이 갈수록 심화되는 누적적 인과관계(cumulative causation)가 나타난다고 보았다.<sup>5)</sup> 이러한 비판대로 지역간 불균형이 시장의 자유스러운 작용에 의해 자동적으로 해소되지 못할 경우 국가의 능동적인 개입전략이 필요하다. 즉 국가가 지역계획이라는 정책수단을 통해서 산업이나 사회간접자본을 의도적으로 낙후지역에 배치함으로써 지역간 불균형을 시정해야 한다는 것이다. 이러한 국가의 능동적 지역계획 전략을 강조하는 이론중 가장 널리 알려진 것이 성장거점이론이다. 이 이론은 페루(F. Perroux)의 성장극(growth pole) 개념을 발전시켜 보드빌(J. Boudeville)이 정교화시킨 것으로, 산업입지에 유리한 특정 지역을 중점적으로 발전시키면 그 지역의 발전이 집적 및 역류효과와 함께 확산효과를 가져오는데, 초기에는 집적효과가 크게

2) 경제발전의 근원적 기초가 되는 자원·자본·기술이 부족한 상태에서도 한국이 경제발전을 이룩할 수 있었던 데에는 경제발전과 관련된 중요한 기능, 예컨대 경제발전 전략의 기획, 외국자본의 유치와 배분, 수출입의 통제, 전략산업의 육성, 시장기제의 조절 등을 발전국가(developmental state)가 직접 수행함으로써 경제발전의 핵심적 기제로 작동했기 때문이다. 산업화 추진에서 발전국가의 역할에 대해서는 Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*(New York: Oxford University Press); Robert Wade, *Governing the Market*(Princeton: Princeton University Press, 1990); Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery*(Ithaca: Cornell University Press, 1990). 번역서로는 박건영·강문구·양길현(옮김), 「주변부로부터의 오솔길: 신흥 공업국의 정치경제학」(서울: 문학과 지성사, 1994).

3) 이에 대한 자세한 논의는 Charles Gore, *Regions in Question: Space, Development Theory and Regional Policy*(London & New York: Methuen, 1984). 번역서로는 고영중(외), 「현대지역이론과 정책」(서울: 한울, 1997); 강현수, "지역경제를 위한 이해와 1990년대 쟁점," 김익수·오연천(편), 「전환기의 지역경제정책」(서울: 삼성경제연구소, 1998), pp. 25~40.

4) Albert Hirschman, *The Strategy of Economic Development*(New Haven: Yale University Press, 1958): 위의 책, pp. 123~127.

5) G. Myrdal, *Economic Theory and Underdevelopment Regions*(London: Duckworth, 1957): 위의 책, pp. 56~58 참조 재인용

작용하지만 시간의 경과에 따라 확산효과가 더욱 뚜렷이 작용하여 지역간 불평등도 자연스럽게 해소된다고 가정한다.

따라서 이들 두 이론에 근거하면 특정 산업과 지역이 결합되어 초기에는 분극화된 발전(polarized development)이 나타나지만 일정 시간이 경과하고 나면 분극화의 역전(polarization reversal)이 나타나면서 산업간·지역간 불평등이 자연스럽게 해소된다는 것이다.<sup>6)</sup> 따라서 이러한 이론들에 기반한 발전전략은, 국가주도하에 국가발전을 달성하기 위해 성장 잠재력이 높은 대도시를 중심으로 산업을 선정하고 그곳에 입지한 특정 산업에 집중적인 투자를 하여 '규모의 경제'와 '집적의 경제'를 통해 최대의 경제적 효율성을 얻고자 하는 것이다.

그러나 이들 이론이 함축하는 바나, 산업화 전략을 채택한 정책 엘리트들이 의도했던 바와는 달리, 국가주도적인 '하향식' 발전전략은 선도산업을 육성하기 위한 거점지역에 대한 집중적 투자가 낙후지역 및 낙후산업으로의 연쇄효과나 확산효과를 가져오지 못하는 것으로 판명되었다. 뿐만 아니라 선도산업 및 거점지역에 대한 투자조차도 구체성과 합리성의 근거를 갖추지 못하고 정책결정자의 자의성이나 정치적 요인에 의해 좌우되는 경향이 농후했다.<sup>7)</sup> 따라서 1960년대 중반 이후 국가주도형 산업화가 본격화되면서부터 자원의 동원과 분배의 구조적 메커니즘에 의해, 경제사회 발전에 유리한 입지조건을 갖추고 있는 지역과 그렇지 못한 지역으로 분화되어 발전과 저발전으로 양극화된 것이다.

총량적 경제성장과 지역간 불균형은 공히 국가주도적 산업화 전략의 '양지'와 '그늘'로서, 제로섬(zero-sum)의 성격을 띠면서 지난 30여년 동안 꾸준히 진행되어 왔고, 이런 현상은 이후 오늘날까지도 커다란 구조적 변화 없이 지속되고 있다. 그렇다면 지역간 불균등 발전 전략에서 왜 수도권과 동남권은 집중적 발전의 대상이었고 기타지역은 소외지역으로 남게 되었을까? 물론 산업화 전략을 본격적으로 추진하기 시작했던 1960년대 초반에는 일제시대부터 서울과 부산이 이미 발전의 기초가 다져져 있었다는 점에서, 수출주도형 발전 정책에는 동남권 지역의 입지가 호남권보다 유리했다는 몇몇 연구자들의 주장에서 볼 때, 수도권과 동남권에 대한 집중적 자원배분은 당연한 결과로 볼 수도 있다. 그렇다 하더라도 왜 1960~1970년대 동안 경공업화 전략과 중화학공업화 전략 모두에서 이런 정책적 차별과 지역편중적 공간 분화가 나타났는가를 생각해 볼 필요가 있다. 이런 차원의 접근을 위해서는 한국 권력구조의 특성과 정책을 결정하는 엘리트들의 출신지별 구성비에서 나타나는 성향을 고려해야 한다. 이것이 국가주도적 발전과 지역간 불균형 발전을 가져온 중요한 요인이라고 볼 수 있기 때문이다.

우리나라의 권력구조 형태는 중앙집권적인 대통령 중심제이다. 이런 권력구조하에서는 중앙정부는 지방정부의 자치권을 별로 인정하려 들지 않고, 그에 따라 중앙-지방의 관계도 수직적으로 고착화시킴으로써 중앙정부가 위치하고 있는 수도권을 중심으로 제한된 자원을 집중적으로 배치했다고 볼 수 있다. 또한 이러한 과정에서 '집적의 이점'이 작용하여 많은 기업들이 서울을 중심으로 하는 수도권에 자리잡게 되었고, 그 결과 수도권의 과잉발전이 조장되었다.<sup>8)</sup>

6) 위의 책, pp. 109~127 참조.

7) 최유성, "지방자치시대의 지역개발 과제," 지방자치실천시민연대 주최 세미나 발표논문(1996): 이재열, "지방자치와 지역개발," 성경룡(외), 『지방자치와 지역발전』(서울: 민음사, 1997), pp. 134~135에서 재인용.

8) 성경룡, "지방주도적 발전과 분권화 개혁의 추구: 민선 자치단체장의 역할에 관한 소고," 『한국정치학회

또한 지난 30여년 간 영남 지역을 기반으로 하는 정치체제의 지속은 정치엘리트뿐만 아니라 정부 고위 관료나 국영기업체 임원, 군부엘리트, 경제엘리트들의 영남지역 편중을 가져왔다. 특히 3~6공화국의 통치권자들 모두가 군부를 기반으로 비합법적 방식에 의해 정권을 획득했기 때문에 정권의 유지 및 확대를 위한 지지기반 확보를 위해 자신의 출신지로부터 엘리트 층원이나 공업단지 조성, 사회간접자본 투자 등이 우선적으로 배분하게 된 것이다. 소위 한국판 정치적 후견주의(political clientelism)가 작용하여 영남권의 발전은 가속화되었고,<sup>9)</sup> 반면 여타 지역은 정체와 소외의 길을 걷게 되어 지역간 불균형 발전이 확대·심화되어 갔던 것이다.

따라서 총량적 경제성장과 함께 지속되어 온 지역간 불균형 발전의 원인은 무엇보다도 중앙집권적 권력구조와 특정 지역 출신 엘리트들의 계속되는 정권장악을 기반으로 추진되어 온 국가주도적 발전전략과 그 안에 내장되어 있는 '발전 대 저발전' 구도의 지역간 불균형 발전 전략인 것이다. 이와 같은 지역간 불균형 발전은 국가의 총량적 경제성장과 부(負)의 관계를 이루면서 우리 사회의 정의 실현과 국민 통합까지도 어렵게 만드는 역기능을 초래하고 있다.

## 2. 지역간 불균형 발전

국가는 산업화를 주도해 오면서 거기서 파생된 갈등과 위기를 타개하기 위해 10년 주기로 그 전략을 달리해 왔다. 경공업 중심의 단순 조립가공 산업화를 추진했던 1960년대에는 주로 수도권과 영남의 일부 대도시(부산, 대구) 지역에 섬유, 신발 등의 생산을 담당하는 공업단지가 조성되었다. 1970년대 들어와서는 중화학공업 위주의 성장전략으로의 전환과 함께 제1차 국토종합개발계획이 수립되면서 지역개발을 위한 지역정책과 개발모형이 제시되기 시작했다. 이에 따라 동남해안 지역에 생산재를 주로 담당하는 대규모 공업단지가 들어서면서, 소비재를 주로 생산하는 수도권 및 대도시(부산, 대구 등)와 공간분업(spatial division of labor)이 이루어져 지역개발의 양극화 현상이 나타나기 시작했다.

1980년대 중반 이후부터 저임금과 단순 조립가공의 대량생산체계를 기반으로 하던 한국 경제는 선진국의 신보호무역정책과 후발산업국가의 경쟁 진입으로 인해 새로운 국면을 맞게 되었다. 따라서 후발산업국가와의 비교우위에서 뒤떨어지는 사양산업은 대폭 정리하고, 기술혁신과 산업능률의 향상을 통해 중화학공업에서 일부 첨단 하이테크 부문과 같은 지식 및 정보 집약산업으로의 구조전환을 시도함으로써, 지방 중심도시를 거점으로 하는 광역개발에 주안점을 두기 시작했다. 1990년대에 들어와서는 산업의 경쟁력 강화와 국제화 및 자율화의 추진에 주안점을 두고, 본격적으로 지방분산형 국토구조, 수도권 억제와 지역균형개발을 위한 신산업 지대 형성에 초점을 두기 시작했다. 그러나 대기업의 경우는 기존 생산체제의 혁신을 도모하고 다양한 하청업체들을 한 지역으로 밀집시킴으로써 공간의 집적효과를 최대로 높이고자 하는 전략을 구사하고 있고, 첨단산업의 연구개발기능은 수도권으로 재집중되고 있다. 과거의 지역집중 유습이 그대로 재현되고 있는 것이다. 그나마 그 동안 주변지역으로 남아 있던 일부

보, 29집 4호(1995), p. 355.

9) 위의 글, p. 335.

중서부 지역이 새로운 산업공간으로 구조화되고 있다는 점이 특기할 만하다.<sup>10)</sup> 이렇게 볼 때, 1970~80년대의 지역구조의 양극화가 약화되면서 1990년대 들어 지역구조의 모자이크(mosaic)화가 진행되고 있기는 하지만,<sup>11)</sup> 여전히 균형적 발전의 두드러진 모습을 찾아보기는 어렵다.

거시적 수준에서 한국의 지역간 불균형 발전은 산업화 전략에 따른 지역개발 과정에서 주요 사회적 자원과 이를 관리하고 통제하기 위한 사회적 기능을 불균등하게 배치 또는 분배했기 때문에 나타난 결과이다. 이와 같은 사실은 중앙정부가 사회경제적 자원의 분배 기능을 독점적으로 통제했고, 지방정부는 그러한 기능으로부터 거의 배제되었다는 것을 의미한다.<sup>12)</sup> 따라서 지역간 불균형 발전은 국가주도의 경제발전 전략과 그에 따른 지역정책의 산물이라고 이해할 수 있는 것이다.<sup>13)</sup>

지역간 불균형 발전은 몇 가지 산업관련 통계 수치를 통해 그 양상을 보다 명확하게 파악할 수 있다. 먼저 지역의 경제력을 나타내는 지역내총생산(GRDP: Gross Regional Domestic Product)의 전국 구성비를 통해서 지역간 발전 격차를 파악할 수 있다(<표 1>). 1990년대 들어오면서 수도권은 45~47%, 동남권은 28~29%, 중부권은 9~10%, 서남권은 11%, 기타 권역은 4% 미만 수준으로 경제력 격차가 구조화되고 있다. 전체 경제력의 절반 가까이가 수도권에 집중되어 있고, 여기에다 동남권까지 합하면 77% 정도가 이들 권역에 집중되어 있음을 볼 수 있다. 반면 중부 및 서남권은 각각 10% 수준에 머물고 있고, 제주와 강원을 포함하는 기타 권역은 채 4%에도 미치지 못하는 미약한 수준을 보이고 있다. 또한 산업화 초기였던 1968년과 비교해 볼 때 수도권만 약 10% 정도 증가를 보이고 있을 뿐 동남권은 비슷한 수준이고, 나머지 지역에서는 오히려 현저한 감소세를 보이고 있다.

시도별 경제력 격차에서도 이러한 양상을 파악할 수 있다. 서울은 전체 경제력의 1/4 규모(23~25%)에 가까운 막대한 비중을 차지하고 있고, 또 가장 큰 경제력의 증가를 보이고 있는 지역도 서울과 함께 수도권에 포함된 인천, 경기이다. 1968년 당시만 해도 경기(당시에는 인천 포함) 지역은 9.4% 수준이었으나 1996년에는 22.3%로 무려 13%에 가까운 증가세를 보이고 있다. 전체적으로도 서울과 경기 지역은 각각 꾸준히 1, 2위를, 기타 권역인 강원과 제주는 최하위를 기록하고 있다. 이처럼 권역별·시도별 경제력 격차를 볼 때, 지역간 경제적 불균형은 여전히 지속되고 있음을 알 수 있다.

10) 그 동안 공업지역으로부터 소외되었던 일부 중서부 지역은 최근 대단위의 '테크노폴리스'형태의 첨단산업 연구단지가 조성되고 있는데, 1980년대 산업구조조정과 함께 반도체·컴퓨터 및 정보처리산업, 공장자동화기기·신소재·생명공학 등의 산업부문과 관련한 연구기관 등이 들어서고 있다.

11) 김왕배, "자본주의 산업구조의 변화와 지역공간의 구조화," 성경룡(외), 앞의 책, p. 226.

12) 김영정, "한국 지역발전의 실태비교," 위의 책, pp. 367~368 참고.

13) 정기화(외), 『지역경제와 지역산업구조의 개편방향』(서울: 집문당, 1998), pp. 23~25; 김왕배, "자본주의산업구조의 변화와 지역공간의 구조화," 성경룡(외), 앞의 책, pp. 219~231; 임정덕·최병호, 『지방화시대의 지역산업정책』(서울: 비봉출판사), pp. 54~65 참조.

〈표-1〉 지역내총생산 구성비 (단위 : %)

권역	시도	1968	1976	1985	1988	1991	1992	1993	1994	1995	1996
수도권	서울	26.5	28.2	24.8	24.6	24.6	25.5	26.1	25.1	24.2	23.7
	인천	-	-	4.7	4.6	4.9	5.0	4.9	4.8	5.0	4.9
	경기	9.4	12.6	13.1	15.0	16.3	16.0	16.2	16.3	16.8	17.3
	소계	35.9	40.8	42.6	44.2	45.8	45.5	47.2	46.2	46.0	45.9
동남권	부산	7.6	8.8	8.1	7.9	7.6	7.0	7.0	6.8	6.7	6.7
	경남	9.9	10.6	12.0	11.5	11.1	11.9	11.3	11.9	12.1	11.7
	대구	-	-	4.0	4.3	4.1	3.9	3.9	3.9	4.0	3.9
	경북	11.9	11.1	7.7	7.7	7.0	6.7	6.5	6.8	6.7	6.6
	소계	29.4	30.5	31.8	31.4	29.8	29.5	28.7	29.4	29.5	28.9
충부권	충북	4.4	3.7	3.2	3.0	3.2	3.0	3.1	3.2	3.2	3.4
	대전	-	-	-	-	2.4	2.4	2.4	2.3	2.2	2.1
	충남	8.6	6.3	6.2	5.9	3.6	3.7	3.8	4.1	4.1	4.5
	소계	13.0	10.0	9.4	8.9	9.3	9.1	9.3	9.6	9.5	10.0
서남권	전북	6.6	5.0	4.1	3.8	3.7	3.6	3.6	3.6	3.7	3.7
	광주	-	-	-	2.3	2.3	2.2	2.3	2.3	2.3	2.3
	전남	8.7	8.7	7.4	5.2	5.2	5.3	5.3	5.2	5.2	5.3
	소계	15.3	13.7	11.5	11.3	11.2	11.1	11.2	11.1	11.2	11.3
기 타	강원	5.1	4.0	3.8	3.3	3.0	2.8	2.7	2.7	2.7	2.8
	제주	1.2	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
	소계	6.3	4.9	4.7	4.2	4.0	3.8	3.7	3.7	3.7	3.8
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 1) 1985년 전과 후의 GRDP 추계방법이 다소 상이하기 때문에 시계열적인 직접 비교에는 다소 무리가 있음; 1968년과 1976년 GRDP 비율은 75년 불변가격 기준임.

2) 1985년 이후의 GRDP 비율은 경상가격 기준임.

자료 : 1) 1968년, 1976년, 1985년, 1988년, 1991년: 김영정, 앞의 글, p. 376에서 재인용.

2) 1992년~1996년: 통계청, 『1996년 시도별 지역내총생산』(1998) 참조.

\* 지역내총생산에는 지역별 추계가 곤란한 국방부문 생산액과 수입관세가 포함되지 않았음.

다음으로 〈표-2〉를 보면 왜 지역간 발전 격차가 나타났는지가 더욱 명확해진다. 1982~1988년 사이의 투자액은 수도권에 38.9%, 영남권에 27.0%가 각각 배분됨으로써 전체 투자액의 65.9%가 집중적으로 분배되었다. 이에 비해 여타 지역들은 지극히 미미한 비율을 점하고 있음이 나타난다. 이러한 차이는 국토개발 투자액을 단위 면적으로 환산할 때에 더욱 두드러지게 나타난다. 즉 수도권의 경우 단위 면적당 타지역에 비해 5~16배, 영남권은 1.3~4.1배 정도로 더 많은 투자액을 받았음을 알 수 있다.

〈표-2〉 지역별 국토개발 투자액 (1982~1988) 비교

지역별	국토개발비(억원)		면적(㎢)		면적당 투자액(100만원)	
	액수 <sup>1)</sup>	비율	면적 <sup>2)</sup>	비율	액수	비교지수 <sup>3)</sup>
수도권	340,740	38.9	11,713	11.8	2,909	330
영남권	236,600	27.0	32,208	32.5	735	83
호남권	117,390	13.4	20,362	20.5	577	65
충청권	83,224	9.5	16,292	16.4	511	58
강원·제주	33,265	3.7	18,724	18.8	178	20
지역구분 불능	64,827	7.4	-	-	-	-
계	876,046	100.0	99,300	100.0	882	100.0

자료 : 김영정, 앞의 글, p. 191.

주 : 1) 투자액: 1985년 불변가격

2) 면적: 1991년 기준 면적

3) 비교지수: 전국 평균을 100으로 보았을 때의 각 지역 투자비율

지역간 발전 격차는 6공화국이 '서남해안권 개발'을 국토개발의 주요 목표로 내세우면서 지역균형개발을 추진한다고 공표한 이후 현재까지도 종식되지 않고 있다. 예컨대 균형개발비 명목의 예산은 서남해안을 대상으로 집중 투자하고 있지만, 그 예산 자치가 1994년 예산 기준으로 볼 때 전체 정부예산 사업비의 7.2%에 불과한 실정이다. 나머지 98.2%의 예산은 다른 지역에 투자되고 있는 것이다. 뿐만 아니라 1995~1997년 3년 동안 사업비 1천억이 넘는 신규사업의 42.8%가 영남지역에 배치되었다. 나머지 지역은 서울·경기 20%, 강원 14.3%, 충청 14.3%, 호남 8.6%였다. 또 현재 부산, 대전, 광주에서 건설중인 도시지하철 사업비의 경우도 대전과 광주에는 사업비의 30%가 국고에서 지원되는 반면, 부산에는 특별법을 제정하여 70%를 지원하기로 한 상태이다.<sup>14)</sup>

이상과 같은 지역간 경제력의 차이와 불균형 발전의 현상(現狀)을 볼 때, 한국의 경제발전은 수도권과 영남권 2개의 성장축을 중심으로 이루어져 왔고, 반면 여타 권역들은 고도성장으로부터 소외되어 왔음을 알 수 있다. 결과적으로 이러한 지역간 발전 격차는 서울-부산을 축으로 하는 인구과밀·발전 지역과 중부-호남을 축으로 하는 인구과소·저발전 지역이 상호 교차하는 X자형의 공간적 재배치로 나타났다. 때문에 생산·산업·금융 시설 등과 같은 경제적 자원뿐만 아니라 사회문화적 자원도 수도·영남권 지역으로의 편중현상을 가중시키고 있는 것이다.

14) 김만흠, "지역사회와 민주화," 『한국사회과학』, 제19권 제1호(1997), 서울대 사회과학연구원, p. 150.

### Ⅲ. 세계화 · 지방화, 그리고 발전전략의 전환

왜 '새로운' 발전 전략이 모색되어야 하는가의 문제는 2가지 측면에서 제기된다고 할 수 있다. 하나는 기존 전략이 안고 있는 내재적 문제점에서 비롯되고, 다른 하나는 대내외적 환경 변화에 따라 기존 전략이 변화된 환경에 조응하기 위해서 또는 조응하지 못할 때 제기된다. 기존 발전전략이 안고 있는 문제점에 따른 정치·사회적 결과에 대해서는 앞에서 살펴보았다. 여기서는 새로운 지역발전 전략을 모색할 수밖에 없게 만드는 대내외적인 환경적 요인을 살펴볼 것이다.

#### 1. WTO체제의 출범과 세계화의 심화

한국에서 세계화(globalization) 논의는 1995년 1월 25일 김영삼 대통령의 '세계화 구상' 이후, 그 경제성에 대한 논의에서부터 국가경쟁력 제고를 목표로 한 전략적 차원의 논의에 이르기까지 다양한 형태로 촉출(簇出)되어 왔다. 세계화 논의의 중심 주제는, 경제활동이 한 국가의 범위를 넘어서 전세계적으로 확대되는 '경제'의 세계화, 즉 글로벌 경제(global economy)<sup>15)</sup>로 볼 수 있다. 그러나 세계화에 대한 논의와 현상은 이제 IMF로부터 국제 금융을 받게 되면서부터 우리 국민 모두의 삶을 족쇄처럼 얽아매고 있다. 한 논자는 "세계화가 20세기의 끝자락이자 21세기의 문턱에서 우리의 삶을 규정하는 가장 강력한 흐름"이라고 규정하고 있다.<sup>16)</sup>

'세계화'란 상품과 자본 그리고 노동의 세계적 이동, 이와 더불어 정보, 지식, 문화의 세계적 확산 현상을 의미한다.<sup>17)</sup> 그러나 세계화는 단순히 국가간 국제교류를 확대하는 차원이 아니라,<sup>18)</sup> 보다 근본적으로 시장경쟁의 원리를 세계 전지역의 국가는 물론 모든 경제부문과 활동에 무차별적으로 적용하는 것이다. 따라서 세계화는 시장경쟁 논리의 '외연적 확대'뿐만 아니라 '내포적 심화'를 의미한다. 그 외연적 확대란 구사회주의권으로까지 시장을 확장함과 동시에 국경과 주권에 장애받지 않고 자유로운 경쟁을 무한대로 넓히는 것이며, 그 내포적 심화란 국가의 시장개입을 억제 내지는 제거하고 노동시장에서도 그 특수성보다는 일반경쟁의 원리를 적용하는 것이다.<sup>19)</sup> 이러한 논리에 따르면, 세계화를 통하여 세계는 더욱 확장되고 또한

15) D. Gordon, "The Global Economy: New Edifice or Crumbling Foundation," *New Left Review*, No. 168(March~April 1988).

16) 안병영, "세계화를 다시 생각하는 이유: 세계화의 신화와 그 극복," 『계간 사상』, 1998년 겨울호, p. 7.

17) 이호철, "자유주의의 세계화와 사회주의 체제의 변화: 중국 사회주의 시장경제," 한국정치학회 1996년도 연례학술대회 발표논문(1996. 12. 6), p. 1.

18) 그런데 얼핏 보면, 세계화는 '국제화'(internationalization)의 다른 표현에 불과하며 따라서 '글로벌경제'라는 것도 국제화된 세계경제를 의미하는 것이라고 볼 수도 있다. 그럼에도 불구하고 최근의 변화를 '국제화'와는 별도로 '세계화'로 표현하는 것은, 과거에 비해 국제화가 지역적으로 크게 확대되고 있을 뿐만 아니라 특히 경제적인 측면에서 개별국가의 국경이 그 실질적 의미를 잃어 가는 방향으로 진행됨으로써, 단순히 국가간의 경제거래의 확대라는 이전까지의 국제화의 성격을 넘어선 것으로 보기 때문이다. 김대환, "세계화 시대의 국민경제: 한국경제와 관련하여," 『세계정치경제』, 제5호(1988), 세계정치경제연구소, p. 22.

19) 위의 글, p. 26.

더욱 압축·통합될 것이다. 따라서 세계화는 상호의존이 확산되고, 그 결과 세계가 통합되어 가는 과정이라 할 수 있다.<sup>20)</sup>

오늘날 전세계적으로 몰아닥친 세계화의 열풍은 단순히 순환적이거나 현상적인 변화에 그치는 것이 아니다. 최근 들어 엄청난 유동성과 역동성을 보이면서 새로운 질서로 재편되어 가고 있는 국제정치경제의 구조적 변화와 맞물려 나타나고 있기 때문이다. 그러한 구조적 변화란 패권적 안정자로서 미국의 상대적 약화로 인한 탈패권(post-hegemony)과 우루과이라운드가 진행되는 동안에 일어났던 냉전체제의 붕괴, 즉 탈냉전(post-Cold War)이다.<sup>21)</sup> 이와 같이 냉전의 주축이던 미국과 소련의 주행위자 차원에서의 변화, 이로 인한 패권 안정화의 이완 및 냉전의 종식이라는 구조적 변화, 그 결과로서 기존 GATT체제의 역기능 및 모순의 심화로 연결되는 일련의 과정의 결과로서 WTO(World Trade Organization: 세계무역기구)체제가 등장했다.<sup>22)</sup>

WTO체제는 이전의 다자간 무역협상보다는 한 차원 높은 규정력을 발휘하게 되었다. WTO에는 117개국에 이르는 대규모의 국가가 참여하고, 그 규율의 대상 또한 단순히 국제무역뿐만 아니라 국제경제관계 전반으로 확장되고, 상설 국제기구로서 세계무역기구를 창설함으로써 규율의 범위와 정도가 확대되고 심화되었기 때문이다. 따라서 WTO가 산업·무역의 세계화와 함께 국경 없는 무한경쟁시대로 돌입하는 새로운 국제무역환경의 기반을 조성했다는 측면에서 볼 때, WTO체제는 세계화를 현실적으로 추구하는 기제에 다름 아니다.<sup>23)</sup>

WTO체제는 '보다 자유롭고 보다 공정한 무역'(freer and fairer trade)의 실현을 기치로 내세우면서, 이전의 GATT체제보다 훨씬 강력하게, 거의 무차별적인 자유무역을 통하여 세계적인 차원에서의 자유경쟁을 강력하게 추진하고 있다.<sup>24)</sup> 뿐만 아니라 국내산업이나 수출에 대한 정부지원도 폐지하도록 하고 있다. 즉 국가의 직접적인 산업육성 및 지원정책의 중요한 정책수단이 되었던 수출증대나 국내 생산품 사용증대를 위한 보조금을 '금지보조금'으로 규정함으로써 기존의 산업정책적 지원을 엄격히 제한하고 있는 것이다. 이것은 국가가 글로벌 경제라는 새로운 국제환경 속에서 자국의 정치경제를 자율적으로 설계할 수 있는 '정책 자율성'이 심각하게 제한 받게 되는 것을 의미한다.

그러나 범위가 제한되어 있기는 하지만 '허용보조금'이 없는 것은 아니다. 연구개발 지원, 지역개발 지원, 그리고 환경보조금인 경우는 보조금 지급을 허용하고 있다. 이 글에서 관심을 갖는 지역개발 지원은 지역개발을 위한 일반적 계획에 의하여 회원국내의 낙후지역을 위한

20) 이호철, 앞의 글, p. 1.

21) 이호철, "WTO체제하 국제정치경제질서와 한국의 선택: 자유화, 민주화, 신증상주의," 안택원(외), 『세계화와 한국의 진로』(성남: 한국정신문화연구원, 1996), pp. 29~30.

22) 이와 같은 일련의 과정은, WTO체제의 등장을 행위자-구조-제도의 변화라는 신제도주의의 관점에 따른 분석이다. 이호철, "WTO체제하 국제정치경제질서와 한국의 선택," pp. 29~32.

23) 김대환, 앞의 글, p. 26.

24) 이를 위해 수입규제의 전면적 폐지, 공산품의 관세인하, 농산물교역에 관한 다자협정의 채택, 서비스 교역에 관한 새로운 다자간 규범의 도입, 지적재산권 보호의 무역체제로의 편입 등은 물론 자본 및 금융자유화를 통하여 노동시장을 제외한 모든 국내시장의 무차별적인 개방을 강력하게 추진하고 있다. WTO체제의 출범에 따른 시장개방 압력의 구체적인 내용에 관해서는 대외경제정책연구원, 『WTO출범과 신교역질서』(1994. 7) 참조.

지원으로서 비특정적이어야 하며, 그 조건으로 낙후지역은 경제적·행정적 특성을 지닌 지정학상의 특정 인접구역을 지칭하며, 해당지역의 1인당 소득, 가구당 소득, 또는 1인당 GDP가 전국 평균의 85% 이하인 지역, 그리고 해당지역의 실업률이 전국 평균의 110%이상인 지역에 한정하고 있다.<sup>25)</sup>

이와 같은 사실을 통해서 우리는 국가의 산업정책은 2개의 상하위 수준으로 나누어 추진되어야 함을 추론할 수 있다. 중앙정부 수준에서는 기술·인력 개발 분야와 같은 R&D 부문과 환경 부문을 담당하고, 지방정부 수준에서는 중앙정부와의 협의하에 지역개발정책, 즉 지역산업정책의 추진을 담당해야 할 것이다.<sup>26)</sup> 이것은 결국 세계화 시대에 최고의 가치가 국제경쟁력으로 간주되고 있음을 볼 때, 지역개발은 지역을 단위로 한 지방정부의 경쟁력을 제고시켜 국가경쟁력을 끌어올리는 하나의 전략이 될 수 있다. 따라서 국가 중심적인 하향식 지역개발 전략에서 지역 중심적인 상향식 지역개발 전략이 요청된다고 할 수 있다.

## 2. 지방화의 패턴과 전략 선택

현대사회에서 지방화(localization)의 문제가 등장하는 기본적인 맥락은 기존 사회가 중앙집권적인 특성을 지닌 사회라는 가정에서 출발한다. 즉 지방화는 중앙집권적인 사회에서 나타나는 폐해, 예컨대 '정치적 비민주성'이나 '경제적 비효율성' 등을 시정하기 위한 대안적 전략으로 출발한다고 할 수 있다. 따라서 지방화는 하나의 독립개념으로서보다는 중앙집권화(centralization) 또는 중앙집중화(concentration)의 대립개념으로 이해할 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 지방화는 중앙정부의 상대적 역할 축소와 이에 따른 지방정부의 자율성 증대를 의미하는 것으로, 그 핵심 개념은 '분권화'가 된다. 즉 국가의 내부 관계에서 권력의 중심이 다부분(multi-parts)으로 분산되는 것으로, 특히 계층제내에서 상위 지위에 있는 권한을 하위 지위로 이양하는 행위 혹은 그 과정을 의미한다.<sup>27)</sup>

세계화 현상과 맞물려 최근 세계 각국에서 나타나고 있는 지방화의 패턴은, 그 국가가 처한 조건과 전략목표—발전이나, 정치적 민주화의 일환이나, 아니면 경제적 효율성의 제고나 등—에 따라 다양하게 나타나고 있다. 즉 국가마다 지방화를 추진하는 '특수성'이 존재하는 것이다. 그러나 또한 현대사회의 구조적 변화—세계화, 생산패러다임의 변화 등—에 조응하기 위해 지방화를 추구하기도 한다. 이것은 지방화를 추구하는 세계의 대부분의 국가에서 나타나는 '보편적 현상'이라고 할 수 있다. 이렇게 볼 때, 지방화 패턴은 '보편'과 '특수'의 결합이라는 차원에서 주관적·객관적 조건들을 동시에 조망할 때 국가발전의 전략적 대안으로 끌어올릴 수 있을 것이다.

우선 현대사회의 구조적 패러다임 변화에 대한 대응이라는 '보편적' 현상으로서의 지방화 전략을 보면, 첫째는 세계화 전략의 일환이다.<sup>28)</sup> 앞서서도 지적했듯이 시장경쟁 논리의 확

25) 위의 책, pp. 257~258.

26) 임정덕·최병호, 앞의 책, pp. 27~29.

27) C. Stevens, "The Politics of Decentralisation," *Teaching Public Administration*, Vol. 15, No. 2(1994), p. 3.

대·심화에 따른 세계화는 상호의존 속에서 세계가 통합되어 가는 과정이다. 따라서 세계화 현상은 개별 국가들의 기존 정부체계에 대한 근본적인 변화를 요구하고 있고, 이러한 변화의 이면에 바로 지방화가 자리하고 있는 것이다. 때문에 이제 지방은 더 이상 중앙정부의 행정을 담당하는 '말단'이 아니라 국제교류의 '최일선'에 서 있는 것이 된다.<sup>29)</sup> 따라서 중앙정부뿐만 아니라 지방정부도 경제정책과 개발정책의 주체로서 상대국의 카운터파트들과 보다 긴밀한 관계를 발전시킬 필요성이 요청되고 있다.

둘째는 생산패러다임의 변화에 대응하기 위한 대응전략의 일환이다.<sup>30)</sup> 선진 자본주의 국가들은 대량생산·대량소비체제인 포디즘(Fordism)을 바탕으로 1960년대 황금기를 구가했다. 그러나 소품종 다량생산을 특징으로 하는 포디즘은 1970년대 중반부터 생산체계의 과잉과 시장 변화에 대한 반응성 약화 등으로 인해 위기에 처하고, 다품종 소량생산 체제를 지향하는 유연적 생산방식으로 통칭되는 포스트포디즘(post-Fordism)이 등장하게 되었다. 포스트포디즘시대를 특징짓는 징후들은 향후 정치체제에 있어서도 분절화, 분극화, 분권화의 현상을 요청하는 원심력으로 작용할 가능성이 크다. 따라서 이런 사회·정치체제가 요청하는 내생적·분산적 발전전략에 더욱 적합한 정부단위로서 지방정부가 부상될 가능성이 예측되고 있다.<sup>31)</sup>

다음으로 국가별로 해당 국가가 처한 정치경제적 상황에 따라 다양하게 나타나는 지방화의 '특수성'을 보면, 첫째는 정치적 민주화를 추구하기 위한 차원에서 지방화를 추구한다.<sup>32)</sup> 이것은 지방화의 본질적 속성이라고 할 수 있는 정치권력의 분산이 갖는 정치적 가치에 주목하고 정치적 민주화를 추진하려는 국가들에서 나타난다. 따라서 지방화는 사회에 대해 과도하게 개입하는 국가주의(statism)를 억제하고 정치·사회적 민주화를 증진시키기 위한 대안의 하나로 주장되는 것이다. 이런 나라들은 국가주도적 성장전략에 의해 일정 수준의 경제성장을 달성했음에도 불구하고, 정치적으로는 민주주의의 공고화를 이룩하지 못하고, 경제적으로는 불균형 발전 전략, 성장 저점 전략이 기약했던 집적현상 이후의 확산효과가 실현되지 않아 이에 대한 처방으로 지방자치에 주목하고 있다. 이의 대표적 사례는 이른바 '성공의 위기'를 겪고 있는 한국과 대만이다.<sup>33)</sup>

둘째는 발전전략과의 연계 차원에서 지방화를 추구한다.<sup>34)</sup> 이 유형은 1950년대 이후 발전전

28) 이종수, "분권화의 패턴: 지방자치 논의의 배경과 맥락에 대한 국가간 비교분석," 『한국정치학회보』, 32집 2호(1998 여름), pp. 181~183.

29) 유럽의 경우 19세기 초반 지방자치의 틀이 정착된 이후 지방정부는 주로 복지서비스의 생산과 전달 기능을 담당하는 주체로 간주되어 왔다. Peter Saunders, "Rethinking Local Politics," M. Boddy & C. Fudge(eds.), *Local Socialism*(London: Macmillan, 1984), p. 57; 이를 반영하여, 네오맑시스트들은 중앙정치가 주로 계급간 관계에 기초한 '생산'의 문제를 다루는 데 반해, 지방자치는 개인을 단위로 하는 집합적 '소비'의 문제에 주력한다는 견해를 견지했었다. 그러나 세계화시대에 이러한 이분법적 도식은 낡은 유품이 되어 버렸고, 오늘날에는 지방정부가 단순한 '소비'의 전달자가 아니라 '생산'의 문제에도 간여하는 지역적 중추가 되었다. James Lorimer, *The Real World of City Politics*(Toronto: James Ewis and Samuel, 1970).

30) 이종수, 앞의 글, pp. 183~184.

31) 성경룡, 앞의 글(1995), p. 358.

32) 이종수, 앞의 글, pp. 174~178.

33) 김장권, "동아시아의 국가와 지방정부: 지방정부의 위상 변화에 대한 서설적 연구," 『한국정치학회보』, 28집 2호(1994), p. 586.

략의 이론적 토대를 이루어 왔던 '근대화론'의 반성에서 나온 대안적 전략으로 논의되고 있다. 경제성장을 통한 근대화의 기치는 암묵적으로 강력한 중앙집권을 상정하면서 국가통합 및 경제성장을 목표로 했으나, 그 결과는 군부독재와 경기침체였다. 따라서 이러한 실패를 시정하기 위한 치유 수단의 하나로, 또 중앙과 지방의 현격한 개발 격차를 시정하기 위한 방법의 하나로 지방화가 논의되었다. 이의 대표적 사례는 이른바 '실패의 위기'를 겪고 있는 남미국가들이다.<sup>35)</sup>

셋째는 경제적 효율성을 극대화하기 위한 지방정부의 개혁 차원에서 지방화를 추구한다.<sup>36)</sup> 이러한 유형의 국가들은 대부분 제2차 세계대전후 확대일로로 걸어왔던 복지국가의 재정이 한계에 직면하면서 시장부문에의 의존을 증대시키려는 국가들로 영국, 미국, 프랑스, 독일, 덴마크 등이 포함된다. 이러한 유형의 국가들에서는 정치적 요인보다 경제적 요인에 주목하면서 정부 운영의 효율성과 대응성을 강조하고, 공공부문 축소를 통해 국가의 과부하 상태를 시정하려고 한다. 따라서 분권화와 지방자치를 본질적으로 훼손하지 않으면서 공공부문의 생산성 제고를 위해 경쟁과 시장의 원리를 지방정부에 도입하려는 노력을 기울이고 있는 것이다.

종합적으로 보면, 지방화의 패턴은 그 국가가 처한 조건과 발전전략의 목표에 따라 다르게 나타나고 있다. 서구 선진국은 세계적 경쟁의 가속화와 그에 따른 국내적 자원배분의 위축을 시장메커니즘을 강화하는 기초 위에서 지방정부의 효율성 개선으로 해결하고자 하는 데 반해, 제3세계 국가들은 국가 수준의 발전 문제와 정치적 민주화를 지방자치 제도의 도입으로 해결하려고 한다.<sup>37)</sup> 물론 이들 국가들에는 현대사회의 패러다임의 변화로 야기되는 구조적 변화도 공통적으로 작용하면서 지방화가 추진되고 있다. 그런데 현실적으로 볼 때, 특정 국가의 지방화는 전적으로 하나의 특정한 유형의 패턴만 따른다고 보기는 어렵다. 그 이유는 지방화 추진이 국가에 따라서 유형별로 강조점을 달리하지만, 그렇다고 다른 유형에 대해서 배타적이지는 않을 것이기 때문이다. 이와 같은 지방화 패턴의 유형화는 하나의 이념형으로 볼 수 있는 것이다. 왜냐하면 제3세계 국가들의 경우 국가수준의 발전과 정치적 민주화, 지방정부의 경제적 효율성이라는 테마들이 어떤 단선적인 과정적 개념이라고 보기는 어렵고, 서구 선진국의 경우도 지방정부의 경제적 효율성 제고가 지방화 추구의 주된 전략적 요인이라고는 하지만 그렇다고 해서 발전의 문제나 정치적 민주화의 문제가 완전무결하게 해결되었다고는 볼 수 없기 때문이다.

한국의 지방화는 1980년대 후반 이후의 민주화 과정의 산물이다. 이것은 초기 한국의 지방화가 정치적 민주화를 추구하기 위한 차원에서 추진된 것을 의미한다. 그러나 지방자치제가 본격적으로 도입된 이후부터 한국의 지방화는 중앙정부 중심의 국가발전 과정에서 파생된 지역 불균형과 같은 문제점들을 극복하기 위한 전략과 관련하여 제기되었다. 이른바 국가주도적 발전전략이 가져다 준 '성공의 위기'를 극복하기 위한 전략으로서 지방화가 대두된 것이다. 이것은 발전전략과의 연계 차원에서 지방화를 추구하는 것을 의미한다. 또한 최근 들어서는 세

34) 강명구, "지방화와 정보화: 재구조화(再構造化)의 정치적 의미," 『한국정치학회보』, 29집 1호(1995), p. 81.

35) 위의 글, p. 90.

36) 이종수, 앞의 글, pp. 178~181.

37) 위의 글, p. 184.

제화와 생산패러다임 변화의 맥락에서 '지방경영' 측면의 지방화 논의가 주류를 이루고 있다. 뿐만 아니라 논의의 초기단계이기도 하지만, 점차 지방정부의 경제적 효율성을 추구하기 위한 차원에서 통치능력(governability) 확보를 위한 전략으로 제기될 가능성도 함축하고 있다.

이와 같이 한국에서 나타나는 지방화의 패턴은 다양한 형태가 복합적으로 작용하고 있고 국가와 지역의 발전을 위한 전략적 차원에서 논의되고 있는 것이다. 따라서 지방주도적 발전 전략이 성공하기 위한 지방화 전략은 정치적 민주화, 발전, 경제적 효율성 모두를 포괄하는 전략으로서 다차원적이고, 동시적으로 추구되어야 한다.

## IV. 지방주도적 발전전략의 방향 : '국가에서 지방으로'

### 1. 발전모델의 전환 : 내생적 · 분산적 지역발전

IMF 사태는 세계 경제사의 한 페이지를 화려하게 장식했던 한국경제의 성장 신화를 과거의 낡은 유물로 만들어 버렸다.<sup>38)</sup> IMF 위기의 원인을 국내 정치경제적 수준에서 보면 낡은 발전모델, 즉 재벌체제, 정경유착 등을 배양한 권위주의적인 국가주도적 발전전략의 전환 실패가 중요한 요인으로 지적되고 있다.<sup>39)</sup> 그런데 이 낡은 모델이 새로운 모델로의 전환의 계기가 전혀 없었던 것은 아니다. 1980년대 후반의 민주화와 세계화라는 변화된 환경이 중요한 계기였지만, 오히려 변화된 환경은 재벌의 국가에 대한 자율성만 키워주는 결과를 초래했고, 거기에다 정부의 개혁 의지의 취약성 때문에 결국 '전환의 계곡'을 통과하지 못한 것이다.<sup>40)</sup>

신제도주의(new institutionalism)의 인식논리에 따르면, 정책을 하나의 제도로 간주할 때, 정책은 위기 국면의 도래로 변화하게 된다. 그러나 변화된 정책이 위기에 대처할 수 있는 효율성과 합리성을 갖추지 못할 경우, 또는 정책 변화가 지연될 경우 다시 위기 국면으로 반전됨으로써 정책변화의 압력을 가중시키게 된다.<sup>41)</sup> 이러한 인식은 모델 전환의 성공이 얼마나 효율성과 합리성을 갖추고 위기에 효과적으로 대응하고 새로운 발전을 추동해낼 수 있는 모델을 채택하느냐에 달려 있음을 시사하는 것이다. 그렇지 못할 경우 또 다른 형태의 위기에 직면해서 똑같은 전환의 압력을 받게 될 것이기 때문이다.

38) IMF가 지역경제에 미치는 영향과 이를 벗어나기 위한 활로 모색에 대해서는 삼성경제연구소(편), 『IMF와 지역경제 활성화』(서울: 삼성경제연구소, 1998) 참조.

39) 한국정치연구회(위음), 앞의 책, pp. 17~21; 이병천·김균, 『위기 그리고 대전환: 새로운 한국경제 패러다임을 찾아서』(서울: 당대, 1998).

40) 민주화와 세계화가 재벌에 대한 정부의 통제, 규율, 조정 기능을 크게 감소시켰다는 지적에 대해서는 문정인, "전환기에 놓인 한국의 정부-기업관계," 문정인(편), 『민주화시대의 정부와 기업』(서울: 도서출판 오름, 1998), pp. 26~32.

41) 고경민, "정책변화와 정책네트워크: 신제도주의 접근," 『政正』, 제11집(1998), 건국대 대학원 정치학과 원우회, p. 209.

〈표-3〉 국가주도적 발전모델과 지방주도적 발전모델의 비교

국가주도적 발전모델	지방주도적 발전모델
발전 목표 물량중심의 경제성장	경제성장과 함께 지방사회의 종합적 발전
발전 주체 국가(중앙정부)	지방정부, 민간영역의 다양한 행위자(기업, 사회단체, 이익집단, 주민 등)
접근방법 위로부터의 발전	아래로부터의 발전
발전 전략 국가발전 → 지방발전	지방발전 → 국가발전
발전 방식 확산	수렴
추진 방식 중앙의 중치엘리트와 테크노크라트들이 민간의 참여를 배제한 채 기술합리성에 따라 하향적으로 추진	지방정부와 민간영역의 다양한 행위자들이 파트너십을 형성하여 공동으로 기획하고 추진함
기업 육성 단기간내 빠른 성장을 위해 대기업육성 전략 집중적으로 육성	생산패러다임의 급격한 변화에 대응하고, 성장보다는 분배에 중점을 두기 때문에 혁신성, 유연성, 경쟁력을 고루 갖춘 중소기업육성 중점적으로 육성
가치정향 획일성	다양성
권력구조 중앙집권제	지방분권제

자료 : 김익식, “세계화시대의 지방의 대응: 지방의 국제경쟁력 강화방안을 중심으로,” 제 4회 한국정치세계학술대회 논문집, 『세계화시대의 한국정치: 쟁점과 과제』, 『세계화와 지방정부의 경쟁력』(1994. 7. 18), p. 11; 성경룡, 앞의 글, p. 357에서 정리.

그렇다면 지금의 위기에 대처할 수 있는 대안적 발전전략은 어떤 방향이어야 하는가? 새로운 발전모델로의 전환기에, 발전전략의 기본 방향은 국가주도에서 지방주도로의 전환이다. 지역이 그 지역의 특성에 맞는 정책을 가장 잘 수립할 수 있고, 또한 지역이 안고 있는 문제에 대해서도 가장 정확하게 파악할 수 있기 때문이다. 그러나 아직까지 지방주도적 발전전략은 하나의 사회적 실체라기보다는 주도적 담론(hegemonic discourse)의 초기형태에 머물고 있는 듯하다. 때문에 이념형 수준에서 국가주도적 발전전략과의 비교를 통해 지방주도적 발전전략이 지향해야 할 방향에 대해 정리해보고자 한다.(〈표-3〉 참조).

우선 국가주도적 발전모델은 물량중심의 경제성장을 목표로 국가가 주체가 되는 위로부터의 발전(development from above)을 지향한다. 이것은 국가발전을 통해 지역개발이 이루어지고 국민 개인의 복지가 향상되는, 즉 ‘국가발전 → 지방발전’이라는 ‘확산’ 논리를 근거로 한다. 반면에 지방주도적 발전전략은 단순히 경제성장만 좇는 것이 아니라 이와 함께 지방사회의 총체적 발전을 목표로 지방정부와 기업이나 사회단체, 이익집단, 일반 주민 등과 같은 다양한 민간영역의 행위자들이 발전전략 추진의 주체가 되는 아래로부터의 발전(development from below)을 지향한다. 이것은 지방정부가 주민복지를 기반으로 지역개발을 통해 국가발전으로 응집시켜 나가는, 즉 ‘지방발전 → 국가발전’이라는 ‘수렴’ 논리를 근거로 한다.

국가주도적 발전모델은 민간의 참여를 배제한 채 기술합리성에 근거하여 중앙의 정치엘리트들과 테크노크라트들의 주도로 하향적으로 경제발전을 추진한다. 또한 단기간 내에 압축적인 성장을 이루기 위해 대기업을 집중적으로 육성하는 전략을 채택한다. 반면에 지방주도적 발전모델은 지방정부와 민간영역의 다양한 행위자들이 파트너십을 형성하여 공동으로 기획하고 추진한다. 또한 성장보다는 분배에 정책적 목표를 두기 때문에 혁신성과 유연성, 경쟁력을 고루 갖춘 중소기업을 중점적으로 육성하는 전략을 채택한다.

이와 같은 지방주도적 발전모델의 특성에 가장 근접하는 발전경험은 1970년대 두 차례의 오일쇼크와 그로 인해 전세계적 경제재편, 즉 자본과 생산의 높은 유동성과 국제화가 발생했을 때, 탈산업화와 급증하는 실업의 위기에 직면한 유럽의 여러 지방들이 추구한 내생적 지역발전(local development initiative) 전략을 들 수 있다.<sup>42)</sup>

내생적 지역발전 모델은 지역발전 사업 주도권의 출처(origin of initiative), 자원 투입(resource inputs), 통제방식(control mechanism), 혜택의 귀속(destination of benefits)이라는 4가지 요소로 구성된다.<sup>43)</sup> 그런데 이 모델이 성공적으로 작동하기 위해서는 4가지 요소 각각의 출처(origin)와 귀속(destination)의 방향이 중요하다. 따라서 가장 이상적이라고 할 수 있는 방향은 4가지 요소 모두 지방에서 나오고 지방으로 귀속되는 것이다. 즉 지방의 발전을 지방이 주도하고 지방의 통제하에 지방의 자원이 투입되어 지방으로 혜택이 귀속되는 것을 의미한다. 그러나 현실적으로 볼 때 이러한 이상적 지역발전의 방향이 설정되기는 그렇게 쉬운 일이 아니다. 따라서 이 같은 발전모델이 성공적으로 작동하기 위해서는 적어도 지역발전 사업의 '통제'와 '혜택'이 지방에서 나오고 지방으로 귀속되어야 한다. 즉 지역발전 사업의 주도자와 자원 투입은 내부 및 외부로부터 비롯될 수 있지만, 지역발전 사업에 대한 통제권은 지방이 보유해야 하고, 또 사업 수행의 결과로 발생하는 혜택도 지역에 귀속되어야 한다는 것이다.<sup>44)</sup> 그 이유는 지역경제를 조속히 회생해야 한다는 '절박성' 때문에 사업수행 통제권이 외부의 주체(국내 대기업이나 초국적 기업 등)에게 주어지면 노동자에 대한 지나친 희생이 강요되거나 환경파괴 등의 문제가 발생할 수 있고, 나아가 지방정부가 너무 많은 양보(예컨대 조세감면, 저리의 용자, 저가의 공장부지 제공 등)를 하는 나머지 지역은 결국 적은 혜택을 누리게 되기 때문이다.<sup>45)</sup>

그런데 이 내생적 지역발전 전략이 성공하기 위해서는 또 다른 요인들이 효과적으로 작동해야 한다. 먼저 지역발전 사업에 연관된 행위자들간의 정보교환이나 협력과 같은 활발한 상호작용(interaction)이 이루어져야 하고,<sup>46)</sup> 뿐만 아니라 이러한 상호작용을 대개해주는 발전 에이전트(development agent)의 존재도 필수적이다.<sup>47)</sup> 다음으로 발전 에이전트를 지원해 주는

42) 성경룡, 앞의 글, p. 357.

43) Walter. B. Stöhr, "Introduction," Walter. B. Stöhr(ed.), *Global Challenge and Local Response*(New York: United Nations University, 1990), p. 32.

44) *Ibid.*, pp. 32~33.

45) 성경룡, 앞의 글, p. 358.

46) 행위자들의 상호작용이란 지방의 공무원, 정치인, 기업, 은행, 이익집단 등의 '지방 내부' 행위자들간의 수평적 상호작용과 중앙의 공무원, 정치인, 기업, 은행, 이익집단 등의 '지방 외부' 행위자들과의 수직적 상호작용도 중요하다고 한다.

47) Walter B. Stöhr. *op. cit.*, pp. 23~24.

교육훈련센터, 기술지원센터, 정보센터, 연구·개발센터, 지방금융기관, 경제단체와 노조와 같은 결사체로 구성되는 다양한 형태의 지지구조(support structure)가 형성되어야 하며, 지역적 연대(territorial solidarity)가 집단·계층·부문·이념에 기반한 기능적 연대(functional solidarity)를 능가할 수 있어야 한다.<sup>48)</sup>

이상과 같은 내생적 지역발전 전략은 지역이 발전의 주체이며 발전성과의 수혜자가 될 수 있다는 점에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 또한 이 전략은 생산 패러다임의 변화와도 잘 조응할 수 있는 모델이다. 히르쉬(J. Hirsch)에 따르면, 과거 표준화된 기계를 사용하여 대량생산과 대량소비를 추구하던 포디즘의 시대에는 국가와 대기업이 발전연합을 형성하여 특정 산업과 특정 지역을 집중적으로 육성하는 '집중적 발전'(concentrated development)을 추진해 왔다. 그러나 생산방식과 시장 수요의 질적 변화와 함께 포스트포디즘적 생산방식으로 급격히 전환하고 있는 현재의 시점에서는 혁신성과 유연성의 극대화를 추구하는 지방자치체와 중소기업이 연합하여 '분산적 발전'(diffuse development)을 도모하는 것이 새로운 추세라고 한다.<sup>49)</sup> 따라서 두 발전모델은 지역의 경제회생을 위해 중소기업을 중시하고, 지방사회 내부의 지지구조와 사회문화적 자원을 중요하게 활용한다는 점에서 공통성을 갖는다. 또한 지방을 자본축적의 도구나 자본이 잠시 머물렀다 소기의 목적만 달성하면 빠져나가는 곳으로 보는 관점을 거부하고 인간의 총체적 삶이 영위되는 곳이라는 점에서 공통성을 갖는다.<sup>50)</sup> 따라서 내생적 지역발전 모델은 분산적 발전 모델과 결합되어 작동할 때 그 효과를 극대화할 수 있을 것이다.

국가주도적 발전전략은 한 국가의 총량적 경제가 호·불황인가에 따라서 그 성공과 실패를 평가하기 때문에, 각 지역별로 차등적인 호·불황에 대해서는 무관심해지기 쉽다. 때문에 국가적 차원에서는 경제가 호황을 누리더라도, 지역에 따라서는 불황이 나타날 수도 있는 것이다. 그러나 모든 지역의 경제가 호황을 누리고 있으면 국가차원의 경제도 호황을 누릴 것임은 당연하다고 할 수 있다. 이것은 결국 한 국가의 경제성장의 축은 지역이 되어야 하며, 따라서 지역경제의 발전 위에 국가 전체의 경제성장도 가능하다는 것을 의미한다. 내생적·분산적인 지방주도적 발전전략은 이런 점에서 한 층 더 효용성과 가치를 인정받을 수 있을 것이다.

## 2. 정책의 전환 : 지역산업정책

국가주도적 발전전략에서 내생적·분산적인 지방주도적 발전전략으로의 발전 모델의 전환은 거시적 수준(macro-level)의 전략 전환이라고 할 수 있다. 이에 따라 지방의 중소기업들이 스스로의 발전전략을 전환한다면 그것은 미시적 수준(micro-level)의 전략 전환이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 미시적 수준의 전략 전환에 앞서 보다 중요한 것이 지방정부와 지방 중

48) Walter. B. Stöhr, "On the Theory and Practice of Local Development in Europe," *Ibid.*, p. 32.

49) J. Hirsch, "Fordism and Post-Fordism: The Present Social Crisis and Its Consequences," W. Bonefeld & J. Holloway(eds.), *Post-Fordism and Social Form*(London: MacMillan Academic and Professional Ltd., 1991).

50) 성경룡, 앞의 글, p. 359.

소기업의 제도적 관계를 구조화하는 중범위 수준(meso-level)의 전략 전환이다. 이 중범위 수준 전략의 대표적인 것이 바로 국가주도적 발전전략의 근간이 되었던 산업정책이다. 따라서 지방주도적 발전전략에서는 과거의 국가주도적 산업정책<sup>51)</sup>에서 지역산업정책으로의 정책적 전환을 필요로 한다고 할 수 있다. 그런데 이러한 전략 전환은 내재적 반성과 외부적 압력이 동시에 작용하고 있다고 볼 수 있다. 내재적 반성이란 지금까지 누누이 지적되어 온 바와 같이 지역간 발전격차를 산출하는 기존 국가주도적 발전전략의 한계이고, 외부적 압력이란 WTO체제의 출범으로 인해 기존 산업지원제도의 전환이 불가피하다는 점이다.

국가주도적 산업정책은 경제성장의 촉진이나 산업 구조조정, 국제경쟁력 제고 등과 같은 국가의 전략적 목표를 달성하기 위해 구체적이고 개별적인 산업에 대해서 정부가 의도적으로 개입하는 행위를 의미한다. 그런데 이 산업정책은 지역산업 육성과 지역주민의 후생 증대를 위해 필요조건이기는 하지만 충분조건은 아니다. 따라서 지역내 산업간 자원배분에 영향을 줌으로써 지역주민의 후생수준을 제고시킬 수 있는 여러 정책수단을 내포한 지역산업정책이 수립되어야 하는 것이다. 지역산업정책이란 공간적인 측면에서 특정 지역을 대상으로 하여 그 지역 산업을 유지하고 성장시킴으로써 지역경제의 성장과 지역발전을 유도하며 나아가 지역 주민들의 삶의 질을 개선시키기 위해 가해지는 지방정부가 주체가 된 공적인 개입이라고 할 수 있다.<sup>52)</sup>

지역산업정책은 크게 나누어 산업기반정비정책, 자원배분정책으로 구성된다. 산업기반정비정책은 산업활동의 하부구조(infra-structure)가 되는 도로·항만·공항, 에너지·생활용수의 공급, 공업단지의 조성 등과 같은 '물적 인프라', 양질의 지방행정체제를 의미하는 '제도적 인프라', 지역에 축적된 인재의 양과 질을 의미하는 '인적 인프라' 등을 확충하기 위한 노력이다. 자원배분정책은 보조금 지급, 세제상의 우대조치, 인재의 우선적 공급 등을 통하여 목표로 설정된 특정 산업에 자원을 우선 배분하는 것을 의미한다. 이와 같이 인프라의 정비와 자원의 차등배분을 하나의 세트르 제시함으로써 비로소 산업정책이 효과를 발휘할 수 있다는 점에서 지역산업정책은 국가주도적 산업정책과 구분된다고 할 수 있다.<sup>53)</sup>

51) 계획합리성(plan rationality)에 기초한 산업정책은 시장합리성(market rationality)에 기초한 주류경제학의 논의대상에서 배제되어 왔다. 그러나 1980년대 이후 케인지안(Keynesian) 규범에 기초한 미국의 경제관리가 실패로 귀결되고, 일본을 비롯한 동아시아 국가들의 경제적 성공이 주목의 대상으로 등장하면서 국가주도적 산업정책은 특수한 형태의 국가개입(peculiar form of state intervention)이라는 기존의 평가를 초월해 정통이론의 새로운 논의영역으로 확고한 위상을 구축하게 되었다. Ha-Joon Chang, *The Political Economy of Industrial Policy*(New York: St. Martin's Press, 1994), p. 89.

52) 임정덕·최병호, 앞의 책, p. 50.

53) 김도형, "일본 지역산업정책의 실상과 교훈, 나라정책연구회(편저), 『한국형 지방자치의 청사진』(서울: 길벗, 1995), p. 233.

〈표-4〉 중앙정부 주도형 대 지방정부 주도형 지역산업정책의 비교

	중앙정부 주도형 지역산업정책	지방정부 주도형 지역산업정책
정책목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 총량적 경제성장</li> <li>· 희소자원의 효율적 배분</li> <li>· 전국적 국토공간체계의 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역주민의 생활의 질 향상</li> <li>· 지역이 지닌 잠재력 발현</li> <li>· 지역간 균형발전 및 국가발전 이룩</li> </ul>
정책수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선별적 산업화</li> <li>· 선별적 입지정책 및 특정 지역 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특화산업의 지역내 유치</li> <li>· 기존 산업 및 새로운 산업의 육성</li> </ul>
발전전략	· 위로부터의 발전(국가발전 → 지역발전)	· 아래로부터의 발전(지역발전 → 국가발전)
정책결정 및 집행의 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙정부의 책임과 권한</li> <li>· 지방정부는 중앙정부 정책의 대행자</li> <li>· 지방정부는 권한이 없이 책임만 짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방정부의 책임과 권한</li> <li>· 지방정부는 중앙정부의 동반자</li> <li>· 중앙정부는 국가발전방향에 관한 기본적 지표와 원칙 제시</li> </ul>
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 강력한 정책수단에 의한 효율적 자원배분</li> <li>· 국가 전체적 경제목표 수립과 중앙정부에 의한 획일적 추진</li> <li>· 종합적이고 장기적인 정책 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역의 자립성, 자율성 및 독창성</li> <li>· 구체적인 지역개발 목표와 지역 특수성을 고려한 산업구조 개발</li> <li>· 지역주민의 이익 반영</li> </ul>
문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙정부에 의한 갈등 조정</li> <li>· 지역간 불균형</li> <li>· 지역의 특수성 및 지역주민의 욕구를 반영하지 못함</li> <li>· 지역의 중앙의존도 증대</li> <li>· 지방정부는 자발적 노력 없이 중앙으로부터의 혜택의 수혜를 위해 경쟁</li> <li>· 수혜지역과 비수혜지역 간의 지역감정 악화</li> <li>· WTO체제하에서는 산업에 대한 직접적인 지원이 불가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 종합적이고 장기적인 정책 위축</li> <li>· 국가적 목표와 지역적 목표 상충</li> <li>· 지방정부간의 대립과 갈등</li> <li>· 새로운 지역간 불균형 발생 우려</li> <li>· 거래비용의 증대</li> <li>· 조정비용의 과다</li> </ul>

자료 : 임정덕·최병덕, 앞의 책, pp. 107-108 참조.

그렇다면 지역산업정책은 어떤 사회경제적 환경하에서, 그리고 어떤 이유에서 요청되는가? 이에 대해서는 일본의 지역산업정책 도입의 예를 통해 살펴볼 수 있다.<sup>54)</sup> 첫째는 1975년 이후 지역간 소득격차가 확대되고 동경(東京) 집중현상이 두드러져 국토의 균형적 개발 및 이용체계가 와해되고 문제지역들이 발생했기 때문이다. 둘째, 두 차례의 오일쇼크로 인해 대규모 중공업형 소재산업이 구조조정을 요구받은 데 이어 1985년 9월 이후에는 소규모 경공업형 가공조립산업 또한 구조조정이 필요하게 됨에 따라 이들 업종의 집적도가 높은 곳은 고부가가치 산업으로 탈바꿈하지 않으면 안될 위기에 직면했기 때문이다. 셋째, 국제협조적인 내수주도형 경제로 이행하기 위해서는 지방이 국제화의 주역이 되어 매력적인 프로젝트를 준비해야 할

54) 위의 글, p. 233.

시점에 이르렀기 때문이다. 넷째, 중앙정부는 물론 지방자치체의 재정력이 저하되고 있었기 때문에 지방에서도 중앙정부와 자치단체에 의존하지 않고 민간부문을 이용하여 지역산업진흥에 진력하지 않으면 안되었다. 지방정부가 주도하여 추진하게 되는 지역산업정책을 국가주도적 산업정책의 하위 수준으로서의 지역산업정책과 대비하여 제시하면 <표-4>와 같다.

지방정부가 주도하는 지역산업정책에서는 각 지역의 발전은 궁극적으로 균형적인 국가발전으로 '수렴'된다는 인식하에 지역이 지닌 잠재력을 발현시키는 것을 목표로 하고 있다. 또한 지역주민의 참여를 바탕으로 지방정부가 스스로의 권한과 책임하에 정책의 수립에서 집행까지 담당한다. 때문에 지역민들의 이익대변과 지역특성에 적합한 산업구조 구축이 용이하게 된다. 그런데 이러한 틀 속에서는 각 지역들이 독자적으로 지역산업정책을 수립·집행하기 때문에 몇 가지 문제점들이 발생할 소지를 안고 있다. 그것은 대체로 정부간 갈등조정 문제, 제로섬(zero-sum)적인 지역간 경쟁의 문제, 지방정부의 정책수행능력 미비 등으로 요약될 수 있다. 이러한 문제점의 해결은 지역산업정책이 성공적으로 수행되는 데 핵심과제가 된다.

첫째, 정부간 갈등은 국가와 지역 목표의 상충으로 인한 중앙정부와 지방정부간 갈등, 그리고 지역 상호간 목표의 상충으로 인한 지방정부간 갈등으로 크게 구분할 수 있다. 중앙-지방정부간 갈등의 원인은 중앙-지방정부간의 불분명한 기능배분 및 전국적 성격과 지역적 성격을 동시에 지닌 사무의 존재 때문이고, 또 다른 원인은 지역이기주의, 즉 유치적 이기주의(PIMFY)와 기피적 이기주의(NIMBY)에 있다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 중앙-지방정부간 기능을 가능한 한 명확히 배분함으로써 분쟁이 발생할 소지를 최소화시켜야 하고, 전국적·지역적 성격을 동시에 지닌 사무의 갈등이나 지역이기주의 해결에는 당사자간 협상이나 제3자의 조정을 통해 해결해야 할 것이다.<sup>55)</sup>

둘째, 지역간 공정한 경쟁과 균형적 발전을 위해 새로운 형태의 중앙정부의 노력이 필요하다. 지역산업정책의 실시가 반드시 지역간 공정한 경쟁과 발전격차를 줄일 수 있을 것이라는 전망은 지나치게 낙관적인 것이라 할 수 있다. 지역산업정책의 실시는 각 지역별로 자기 지역에 유리한 산업을 유치하려는 무한경쟁을 심화시킬 수 있다. 또한 주어진 여건과 능력면에서 타지역보다 상대적으로 우월한 지역과 그렇지 못한 지역간에는 발전수준의 격차가 발생할 수 있고, 또한 새로운 지역격차를 발생시켜 지역간 불균형을 심화시킬 우려가 있다. 따라서 지역산업정책이 국민경제적 관점에서 소기의 성과를 거둘 수 있기 위해서는 지역간 경쟁이 제로섬적이 아니라 포지티브섬(positive-sum)적으로 전개되어야 한다. 즉 한 지역의 발전이 다른 지역의 낙후로 연결되거나 다른 지역의 발전을 억제하는 가운데 당해지역의 발전을 도모하는 것이 아니라 '생성적 지역발전 모형'(generative growth model)에 입각하여 지역간 경쟁을 오히려 지역의 발전 잠재력의 개발 기회로 활용하는 것이 필요하다.<sup>56)</sup> 중앙정부는 지역이 대등한 여건에서 공정한 경쟁을 할 수 있도록 낙후지역에 대한 사회간접자본 시설의 확충을 위한 지원을 강화해야 한다.

셋째, 지방정부 스스로 발전전략을 추진해 나갈 수 있는 정책 수행능력을 확보해야 한다. 최근의 국가와 지방의 정책부문별·지역개발관련 기능별 사무배분 현황을 보면 지나치게 국

55) 임정덕·최병호, 앞의 책, pp. 115~116.

56) 광채기, "협력적 분권체제에 기초한 지역경제정책," 김익수·오연천(편), 앞의 책, pp. 482~483.

가사무 또는 지방위임사무 중심으로 배분되어 있다.<sup>57)</sup> 따라서 중앙-지방간 기능배분의 재조정을 통하여 정책결정권의 지방이양과 각종 개발수단의 지방화를 추진해야 한다. 특히 중앙정부가 지방자치단체의 자율적인 지역개발을 위해 이양할 수 있는 개발수단중 가장 중요한 것이 토지이용 및 개발권한의 이양이다. 이것이 실현되면 지역실정에 맞는 개발사업을 지역별로 선별적으로 추진할 수 있기 때문에 민간부문의 참여기회가 확대되고, 중앙정부가 우려하는 규제완화의 부작용도 보완할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 현재 국가공단에 한해서만 허용되고 있는 외국인 전용공단도 탄력적으로 지정함으로써 지방자치단체의 해외기업 유치노력을 촉진시키게 될 것이다.<sup>58)</sup>

이상과 같은 문제점들을 해결하는 데 가장 중요한 역할을 하는 것은 중앙정부라고 할 수 있다. 지방정부간 갈등의 조정자로서의 역할, 지역간 균등발전의 균형자로서의 역할, 그리고 기존에 중앙정부가 갖고 있던 권한의 지방이양 등과 같은 면에서 볼 때, 중앙정부는 지방주도적 지역발전 전략이 성공적으로 추진되기 위해서 '독립변수'로서의 중핵적인 역할을 맡고 있는 것이다. 뿐만 아니라 중앙정부는 갈등 사안에 따라서 시장주의적·개입주의적 역할을 선별적으로 선택해야 하는 어려움에도 직면해 있는 것이다. 그러나 이러한 중앙정부의 역할은 지방정부에 대한 또 다른 새로운 형태의 '개입'을 정당화할 수 있는 소지가 될 수도 있음을 간과해서는 안된다. 따라서 중앙정부는 과거의 적극적인 '개입' 역할이 아니라 새로운 형태의 '조정' 역할이 더욱 중요하고 필요한 것이다.

## V. 결론 : 지방주도적 발전을 위한 과제

공리주의 정치사상가 벤담(Jeremy Bentham)이 '지방정부'라는 용어를 처음으로 사용한 이래, 그것은 사회·정치적 민주화와 삶의 질 향상을 위한 현대국가의 보편적인 행위자로 자리매김하고 있다. 지방정부가 보편적인 행위자로서의 의미를 갖기 위해서는 무엇보다도 '분권'(decentralization)과 '자치'(self-government)가 주어져야 한다. 중앙정부와 지방정부가 위계적 구조로 짜여진 중앙집권적 정치구조에서는 '집권'과 '타치'(他治)만이 존재할 수밖에 없다. 이런 정치구조하에서 지방정부는 하나의 독립된 행위자라기보다는 중앙정부의 명령과 통제를 따르는 종속적 행위자에 불과하기 때문에, '지방'은 '중앙'의 보조자 내지는 대행자 이상이 될 수 없고, 나아가 '지방'은 없고 '중앙'만 존재하게 되는 결과를 가져온다.

한국의 국가주도적 발전전략은 총량적 경제성장이라는 국가 차원의 발전을 통해 지역개발과 국민복지를 확대해 나가는 '확산'의 원리에 따른 것으로, 중앙집권적인 권위주의적 통치를

57) 1994년도 총무처 자료에 따르면, 국가에서 수행하고 있는 산업경제 기능 중 중앙정부가 직접 수행하는 국가사무가 대부분(기획업무 81%, 집행업무 73%)이고, 지방위임사무(기획업무 11%, 집행업무 18%)와 지방사무(기획업무 8%, 집행업무 9%)는 일부에 지나지 않는다. 뿐만 아니라 산업경제부문 지방사무의 비중은 9%에 불과하고, 지방자치단체의 지역경제 진흥 및 지역개발 분야의 핵심기능분야라고 할 수 있는 중소기업 지원 및 육성 부분의 경우 자치사무의 비중이 3%에 불과한 실정이다. 위의 글, pp. 485~487.

58) 위의 글, pp. 487~478.

기반으로 이루어졌다.<sup>59)</sup> 지역간 불균형 발전도 그러한 통치구조속에서 중앙정부가 권력과 자원을 독점적으로 통제하면서 특정지역에 편중된 자원배분을 한 결과이다. 그러나 세계화·지방화 시대의 발전전략은 지방정부가 주민복지를 기반으로 지역개발을 통해 국가발전으로 응집시켜 나가는 '수렴'의 원리에 따른 것이기 때문에 지방분권을 통해서 가능하다. 따라서 지방주도적 발전전략이 성공하기 위한 우선적 과제는 지역에 제도적 제약을 가하는 중앙집권적 구조를 분권적 구조로 개혁하는 일이다.

따라서 지방주도적 지역발전을 위한 가장 우선적인 과제로서 '분권화 개혁'을 제시하고자 한다. 분권화에 대한 기존 논의들은 대부분 중앙정부 사무의 지방이양 확대와 지방재정의 확대 및 확충과 같은 정부의 공식적 권한만으로 한정하는 경향이 있다. 그러나 이는 지방주도적 발전이 성공하기 위한 필요조건은 되겠지만, 충분조건은 되지 못할 것이다. 왜냐하면 공식적 권한의 지방이양은 지방행정 차원의 단체자치를 충족시키는 소극적 의미의 분권화에 불과할 뿐이고, 주민자치나 지방경쟁력 제고, 지역사회의 자족적 삶의 조건의 확충과 같은 실질적 지역발전은 사회 전반적인 적극적 의미의 분권화를 통해서 가능하기 때문이다. 이와 같은 분권화 개혁을 위해서 일반 국민들의 '중앙으로의 소용돌이' 의식의 전환과 지방정치의 활성화를 우선적인 과제로 설정하고자 한다. 이러한 과제들이 충실히 달성되었을 때 단체자치만이 아니라 주민자치를 통한 지역발전의 기반이 조성될 수 있고, 또한 단순한 지역개발이 아니라 주민의 삶의 질을 제고할 수 있는 지역발전이 가능할 것이다. 이러한 조건이 성숙되어 지방의 경쟁력을 제고시킬 수 있을 때, 각 지방 경쟁력의 총합이 국가경쟁력의 제고로 연결되는 것이다.

### 분권화 개혁

분권화의 개념은 그 반대개념으로서 집권화와 대비시킬 때 보다 분명하게 의미를 파악할 수 있다. 분권화와 집권화는 전체(중앙정부)와 부분(지방정부)의 관계에 있는 조직체 상호간의 권력관계를 지칭하는 정치적인 조직원리를 의미한다. 집권화란 정치권력이 중앙정부로 집중되는 경향으로, 지방을 중앙에 통합시키는 '구심력'으로 작용하게 된다. 반면 분권화란 정치권력이 지방정부로 분산되는 경향으로, 지방정부를 중앙정부로부터 독립시키는 '원심력'으로 작용한다. 중앙정부와 지방정부의 관계는 집권화에 의한 구심력과 분권화에 의한 원심력을 어떻게 조화시킬 것인가의 문제이다. 따라서 극단적인 집권화도 분권화도 바람직하지 않다. 바람직한 지방분권의 정도는 전체로서의 국가적인 통합이 유지되면서 지방의 독자성이 유지되는 수준이 될 것이다.<sup>60)</sup>

지방주도적 발전을 위한 한국의 분권화는 필요나 당위 차원의 논의를 넘어서 전략적 차원에서 추진되어야 한다. 정치적 민주화를 추구하기 위한 대안으로 출발한 한국의 분권화는 이제 지역간 발전 격차를 시정하기 위한 발전론적 차원에서 추진되기에 이르렀다. 그러나 앞으

59) 국가주도적 발전전략은 2가지의 주요한 제도적 환경의 산물이다. 중앙집권적인 권위주의적 통치방식이 국가의 정치능력에 대한 구조적 기반을 보장해주는 것이라면, 중상주의 경제모델은 경제에 관한 국가의 포괄적 개입과 경제의 비정치화를 정당화 해 주는 것이었다. 문정인, "한국의 민주화, 세계화, 정부-기업관계," 문정인(편), 앞의 책, p. 26.

60) 이기우, "한국에서 지방분권화의 현황과 과제," 한국정치학회, 한국정치학회 대구·경북지회 주최 민선자치 2주년 기념 학술심포지움, 『민주화와 지방자치』(1997. 6. 28), p. 2.

로 세계화에 부응하는 효율적인 지방경영을 위해서는 지방정부의 개혁차원에서 경쟁과 시장의 원리를 지방정부에 도입하여야 한다. 일본의 경우도 서구 선진국처럼 경제적 효율성을 제고하기 위해 국가조직의 일부로서 지방정부의 경제적 효율성을 도모하는 한편, 권위적이고 비대응적인 정치질서에 의해 불거진 지역간 발전 격차와 정치적 민주화를 위한 개혁도 동시에 추구하고 있다. 특히 한국과 일본은 국가주도적 성장전략이 초래한 '성공의 위기', 특히 지역간 발전 격차를 해소하려는 노력의 일환으로 분권화가 추진되고 있다<sup>61)</sup>는 점에서, 분권화 전략 추구의 동질성과 함께 타당성을 찾을 수 있다.

실제로 정치개혁 입법 때만 되면 지방간 권한배분 문제가 끊임없이 제기되고 있고, 서해안 종합개발계획(1987)이나 제3차 국토종합개발계획(1992)을 위시한 새로운 지역발전 전략들을 모색하고 있으며, 또한 각 지방정부별로 경제적 효율성과 지역발전을 위한 차원에서 경영혁신이 제기되고 있다. 이러한 사실은 한국사회에서의 분권화가 현실적으로 왜 필요하며 어떤 방향으로 추진되어야 하는가를 보여주는 것이다. 따라서 지방주도적 발전전략이 성공하여 실질적인 효과를 가져올 수 있고 나아가 국가경쟁력을 제고시킬 수 있는 차원으로 끌어올리는 데 가장 중요한 전제조건은 바로 분권화이다.

그러나 실제적으로 분권화를 추진하는 과정에는 기존 중앙집권적 정치구조하에서 기득권을 향유하던 계층과 집단들의 반발과 저항이 필연적일 수밖에 없다. 예컨대, 중앙정부 관료들은 부분적인 사무와 권한의 '위임'에 동의할 뿐 핵심적인 사무와 권한의 '이양'을 회피하려 한다. 자신들이 누려왔던 권한과 이익의 상실을 두려워하기 때문이다. 따라서 분권화의 문제는 이들 기득권 세력뿐만 아니라 현실정치에서 좌·우파 또는 여·야당의 정치적 이해(political interest)와 관련된 중요한 정치적 쟁점이기 때문에 정치적 타협과 정치권의 결단이 필요하다. 또한 기존에 이룩한 성장을 훼손하지 않으면서 지방화의 정치적 비용을 상쇄할 만한 사회경제적 효과가 지방자치에 의해 창출되어야 한다. 다양한 기득권 세력들의 저항과 반발을 불식시키고 분권화를 이룬 후에야 비로소 지방행정의 효율성과 지방경영의 혁신을 통한 지역중심의 발전이 의미 있게 되고 국가발전도 가능해질 것이다.

### '중앙으로의 소용돌이' 현상 극복

일찍이 헨더슨(Georgory Henderson)은 한국사회의 중앙집권적 정치구조를 '소용돌이 정치'(vortex politics)에 비유했다. 그는 한국의 모든 정치엘리트들은 마치 회오리바람처럼 권력의 구심점을 향해서 소용돌이치며 질주하고, 지역적 특성이나 중간조직은 이 회오리바람에 휘말려 제 구실을 하지 못함으로써 더욱 권력의 중심부에 예측되는 중앙집권화 경향을 꼬집었다.<sup>62)</sup> 그러나 한국사회는 헨더슨의 지적대로, 정치적으로만 중앙집권적 구조를 가지고 있는

61) 김장권, 앞의 글, pp. 594~599. 일본의 발전전략도 산업입지정책에 따른 지역불균등 발전이었다. 일본의 산업입지정책은 주로 태평양 연안의 임해공업지역을 중심으로 전개되어 왔으며, 그로 인해 인구의 도시집중, 산업기반의 4대공업지역 집중, 특히 80년대 이후에는 동경(東京) 일극 집중 등이 심각한 문제로 제기되어 왔다. 고동성장 정책은 중화학공업 중심의 거점개발 방식을 취하여 조선, 철강, 화학 등의 콤비나트를 기성 공업지대 및 그 주변부 임해지역에 형성하였다. 이 같은 지역간 불균등 발전은 인구의 과소·과밀현상, 산업기반의 지역간 불균등, 소득의 지역간 불균등 등을 야기하였다. 김장권, "산업정책과 지방자치," 『현대일본연구논총』, 제7집(1991), 현대일본연구회.

것이 아니다. 한국의 사회·문화는 말할 것도 없고, 한국인들의 의식과 행태 속에도 중앙집권적 구조가 각인되어 있다. “말은 나면 제주도로 보내고, 아들은 나면 서울로 보내라”는 속담이 있다. 이것은 단순히 지역의 ‘두뇌유출’(brain drain) 차원에만 국한되는 것으로 볼 수도 있다. 그러나 지역간 불균형 발전이 심화된 오늘의 현실을 볼 때, 발전의 양극화를 볼 수 있는 한 단면이면서 동시에 우리 사회의 모든 분야에서 중앙으로의 쏠림 현상을 대변하고 있다. 이러한 현상을 일컬어 ‘중앙으로의 소용돌이’ 현상이라고 지칭한다.<sup>62)</sup>

현재 우리 사회는 정치권력뿐만 아니라 경제·사회·문화·교육적 자원의 대부분이 중앙에 집중되어 있고, 사회 각 분야의 엘리트들의 중앙집중 역시 예외가 아니다. 이에 따라 지역에 살고 있는 주민들의 관심 역시 중앙으로 쏠릴 수밖에 없다. 예컨대 지방의회 의원이나 단체장은 국회의원에 비하면 부차적인 관심의 대상에 지나지 않는다.<sup>64)</sup> 이러한 현상은 특히 지역사회의 발전이 중앙정치의 정책과 선택이 결정적 변수가 되기 때문에 지방자치의 일상적 과정에는 흥미를 잃게 된다. 따라서 지역 주민들에게 “가까운 정부야말로 좋은 정부”<sup>65)</sup>라는 말은 지방정부에 대한 ‘수사’(rhetoric) 그 이상이 아니다.

이와 같은 문제를 제기하는 이유는, 결국 지방주도적 지역발전을 위한 분권화를 위해서는 사회 전반적인 중앙집중의 현실과 그 문제에 대한 총체적 인식의 전환이 우선적으로 필요하다는 것을 지적하기 위한 것이다. 나아가 한국의 지방분권 문제는 중앙과 지방간의 정부권한 배분문제와 같은 형식적인 것뿐만 아니라 중앙의 경제정책, 교육제도와 환경 등과 함께 총체적으로 접근해야 한다.

### 지방정치의 활성화

본격 지방자치체가 실시된 이후 지방자치법에 의해 설정된 지방자치의 기본구조는 외형적으로는 지방자치의 틀을 갖추었지만, 실제적으로는 자치입법권·자치행정권·자치조직권·자치재정권을 본질적으로 부인하는 중앙통치체제의 변형에 불과한 실정이다.<sup>66)</sup> 이와 같이 지방자치의 공식적 제도차원에서 단체자치와 행정사무의 부분적 지방이양에 한정되는 접근을 행정주의적 지방자치라고 할 수 있다. 이와 같은 현실은 우리의 지방자치의 출발이 단체자치에서 출발한 것과 무관하지 않을 것이다. 중앙정부가 임명해 왔던 지방정부의 책임자를 주민선

62) Gregory Henderson, *Korea: The Politics of the Vortex*(Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1968), pp. 1~35.

63) 김만홍, 앞의 글, pp. 147~148.

64) 투표 행태를 보더라도 이러한 현상은 명백하게 나타난다. 캠프(A. Campbell)에 따르면, 선거에서의 투표율은 유권자의 관심도와 비례한다고 한다. 한국 선거의 투표율을 통한 유권자의 선거에 대한 관심도는 대선-총선-지방선거의 순서로 나타나고 있다. Angus Campbell, “Surge and Decline: A Study of Electoral Change,” Angus Campbell et al., *Elections and the Political Order*(New York: John Wiley & Sons, Inc., 1966), p. 43; 최한수, 『한국선거정치론』(서울: 대왕사, 1996), p. 438.

65) Donald C. Rowat(ed.), *International Handbook on Local Government: Contemporary Development* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1980); 김태창, “현대지방민주주의론: 지방자치의 정치철학적 함의와 「지방공동체」의 형성과제,” 『한국정치학회보』, 25집 1호(1991), p. 409에서 재인용.

66) 이에 대한 상세한 실증적 논의는 김병준, 『한국지방자치론』(서울: 법문사, 1994), 제2편 2장과 성경룡(외), 앞의 책, pp. 28~32.

거에 의해 구성토록 하고, 또 중앙정부가 관장해 왔던 지방행정의 일부를 지방정부의 자치영역으로 이양했다. 이에 대해서는 정부 스스로도 한국의 지방자치가 미국이나 영국과 같은 주민자치가 아니라 단체자치임을 주장하면서 주민참여제의 확장 요구를 목살하고 있다.<sup>67)</sup>

그러나 이와 같은 지방자치에 대한 행정주의적 시각에서는 '지방정치'(local politics)<sup>68)</sup>가 큰 의미를 갖지 못한다. 그렇다면 지방정치는 왜 필요하고 중요한가? 일찍이 토크빌(Alexis de Tocqueville)도 당시 자신의 조국 프랑스에서 민주주의가 정착하지 못한 이유를 영국이나 미국과는 대조적으로 지방정치가 위축되고 중앙정부에 의한 권력 집중화가 지속·강화되었기 때문이라고 보면서 민주주의의 정착을 위해 지방정치의 중요성을 지적한 바 있다.<sup>69)</sup> 특히 지방정치에서는 그 쟁점들이 중앙정치에 비해 좀 더 세부적이고 일반시민들의 일상생활과 비교적 밀접한 관계에 있는 경우가 많다. 예컨대 중앙정치가 외교, 국방을 포함한 거대 정치쟁점을 다루는 데 반해, 지방정치는 쓰레기, 범죄예방 및 공공질서, 교통 등 세부적인 생활의 문제를 다루는 경우가 많다. 따라서 지방정치는 좀더 친숙한 사안에 관해 지역주민들끼리 상호 협력·토론하는 기회를 부여함으로써 개별시민들의 이기적인 관심을 공적인 관심으로 유도할 수 있는 것이다.<sup>70)</sup> 이런 관점에서 토크빌은 시민들의 공적경험의 확대를 위해 지방정치의 활성화를 강조하고 있다.

실제로도 지방자치의 본질적 구성요소라고 할 수 있는 분권과 자치가 다른 아닌 정치의 영역이기 때문에 더욱 중요하다. 무엇보다도 지방자치는 중앙정부에 집중된 권력과 자원을 지방으로 분권화하고 분산화한다는 점에서 정치적이다. 또한 지방에 존재하는 다양한 집단의 이해갈등을 민주적으로 조정하면서 지방 스스로 행정과 경영을 펼쳐 나간다는 자치의 측면에서도 정치적이다.<sup>71)</sup> 따라서 지방행정이나 지방경영의 활성화도 지방자치단체가 중앙정부로부터 상당한 정도의 독립성을 가지고 있는 경우에 비로소 실현될 수 있는 것이기 때문에, 결국 분권과 자치라는 정치적 실천을 통해서 가능한 것이다. 이렇게 자치와 함께 분권이 실현될 때, "삶의 큰 문제들을 위해서는 너무 작고, 삶의 작은 문제들을 위해서는 너무 큰 국가"<sup>72)</sup>를 대신해서 "국가가 제기하는 일반적 문제들을 그대로 축소하여 제기"<sup>73)</sup>할 수 있는 것이다.

67) 『한겨레신문』, 1996년 7월 3일자; 김만홍, 앞의 글, p. 153.

68) 지방정치는 지방이라는 국지적(local) 공간단위에서 지역사회를 이끌고 나가는 권력구조와 주체들의 상호작용에 관한 과정과 현상들을 말한다. 즉 지방정부, 지방의회, 지역주민 등의 정치적 실체들이 자기 지방의 경제개발과 공공서비스 공급 등을 둘러싸고 만들어 내는 정치과정이다. 지방자치실무연구소, 『한국의 지방자치: 이론과 실제』(서울: 의암출판, 1995), p. 51; 따라서 지방정치란 지역사회의 중요한 일을 결정하거나 처리하는 국가 지방조직의 권력행사와 직접적·간접적 관련이 있는 권력현상이다. 노동일, "한국지방정치학의 연구대상과 방법," 한국정치학회, 한국정치학회 대구·경북지회 주최 민선자치 2주년 기념 학술심포지움, 『민주화와 지방자치』(1997. 6. 28), p. 5.

69) Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, George Lawrence and J. P. Mayer(tr.)(Garden City, N.Y.: Anchor, 1969), pp. viii, 677.

70) 강경인, "토크빌과 현대," 『자유민주주의의 이념적 초상: 비판적 고찰』(서울: 문학과 지성사, 1993), p. 87.

71) 성경룡, 앞의 글, p. 348.

72) Daniel Bell, "The World and the United States in 2013," *Daedalus*, Vol. 116, No. 3(1987), p. 14.

73) Harold J. Laski, "The Problem of Administrative Areas," Paul Q. Hirst(ed.), *The Pluralist Theory of the State*(London: Routledge, 1989), p. 139.