

# 세계화, 지방화 시대에 있어서의 지역정책분석모형 -제주도의 지역정책을 중심으로-

高 忠 錫\*\*

## 目 次

- I. 연구배경
- II. 지방정부를 보는 시각
- III. 지역정책과정 구성요소
- IV. 지역정책분석모형
  1. 분석변수설정
  2. 지역정책분석모형
- V. 결론 및 이론적 함의

## I. 연구 배경

이제 21세기를 여는 길목에 서있다. 앞으로 1년 후면 새로운 천년이 열리는 21세기가 시작된다. 20세기가 냉전체제의 몰락으로 그 막을 내렸다면 새롭게 시작되는 21세기는 어떻게 전개될 것인가.

새 시대인 21세기를 전망할 때 누구나 세계화와 정보화의 추세를 생각하게 한다. 유명한 미래학자인 드러커(Peter Drucker)는 그의 최근의 저서 <자본주의 이후의 사회(post capitalist society)><sup>1)</sup>에서 정부주도의 계획경제시대가 끝나고 시장경제로 전환하는 이 때에 자본주의 사회도 종말을 고하고 정보사회(information society) 또는 지식사회(knowledge society)<sup>2)</sup>가 도래한다고 하였다. 이러한 문명사적인 전환은 미래의 정치·행정체계의 운영

\* 이 논문은 1999년도 제주대학교 행정대학원 발전기금의 후원을 받았음.

\*\* 濟州大學校 行政學科 教授

1) Peter F. Drucker. Post-Capitalist Society(New York : Harper Collins, 1993)

2) 지식사회 또는 지식에 기반한 사회에 있어서는 특정국가 혹은 지역내의 부존자원 그 자체가 중요한 것이 아니라 세계 각국 혹은 각 지역에 산재해 있는 그러한 자원을 이용할 수 있는 능력이 있는가가 중

방식에도 커다란 충격과 파격을 몰고 올 것이다. 이러한 시대적인 경향에서 미루어볼 때, 앞으로의 21세기는 다음과 같은 방향으로 변화하게 될 것으로 예측된다. 첫째, 세계화의 진전으로 세계는 국경이 없는 하나의 지구촌이 되어 지구정치, 지구경제, 지구환경의 세기로 접어들 것이다. 둘째, 20세기가 산업화, 도시화, 근대화 시대였다면 오는 21세기는 탈(脫) 근대화, 정보화, 환경의 세기로서 삶의 질 문제가 매우 중시될 것이다. 셋째, 각 나라의 중앙집권제가 약화되는 반면, 지방화가 힘차게 진행될 것이다. 넷째, 정치의 중요성이 대의민주주의에서 참여민주주의로 이동됨으로서 시민사회의 대(對) 정부 영향력이 강화될 것이다.

이러한 경향들 중에서 이 글과 관련하여 특히 강조되는 것은 첫 번째와 세 번째 특징인 세계화(지구촌화), 지방화(localization)라고 할 수 있다. 21세기는 이처럼 세계화와 지방화로 집약되는 세계사적 조류에 직면해 있다.

주지하는 바와 같이 세계화는 영어로 globalization이다. 이것은 지구화 또는 지구촌화를 뜻하는 것인데, 이 말의 의미는 지구가 마치 작은 마을처럼 하나가 됐다는 것이다.<sup>3)</sup> 물론 근대국가가 형성되기 이전의 사람들도 자유롭게 이동하면서 문화교류를 이루었지만 그 교류라는 것이 교통·통신기술의 미(未) 발달로 인해 극히 제한적이었다.

그러나 오늘날은 과학기술의 비약적 발달로 그간 국경이 부과해 왔던 공간적·시간적 제약이 엄청나게 빠른 속도로 극복되고 있다. 지금까지 굳게 쌓아올려져서 침투가 어려웠던 국경이 사실상 없어진 것이나 다름없이 되어서 외국의 사람, 상품 및 서비스가 마음대로 드나들게 되었다. 즉 자유로운 사람의 왕래와 무역의 범위가 세계적으로 확대된다는 것이다. 특히 경제 국경은 최근 핫머니(hot money) 유통에서도 상징적으로 보는 바와 같이 상당부분 사라지고 있다. 멀지 않은 장래에 국가간의 자본, 노동, 상품, 지식 등의 왕래가

요하게 된다. 간단히 말하면 생산력화 할 수 있는 지식이 중요하게 된다는 것이다. 예컨대 기술적으로 뒤떨어진 나라는 기술적 선진국가가 이미 사용한 기술을 이용할 수 있는 사회적 능력이 있다면 선진국보다 빠르게 성장할 수 있는 잠재력이 있다고 주장한다. "catching up, Forging ahead and Falling behind", Journal of Economic History, Vol. 46 No. 2., pp. 385-406. 특히 새로운 시대의 지식은 봉건 시대의 토지, 자본주의 시대의 자본에 대체되는 자산이라 할 수 있다. 자본과 그 소유자인 자본가가 사회를 지배하는 것이 아니라 지식과 그 소유자인 지식노동자 그리고 그들의 조직이 사회를 지배하게 된다는 것이다. 따라서 경제발전은 생산력화 할 수 있는 지식을 얼마나 많이 가지고 있느냐에 비례한다. 즉 지식의 존재여부와 그 크기가 발전을 좌우하는 요소가 된다. 그리고 지식사회의 두드러진 생산 방식은 수공업 생산이나 대량생산과는 다른 다품종 소량생산이라고 할 수 있다. 이러한 방식은 소비패턴의 변화에 대응하여 나타난 생산방식이다. 이것은 봉건귀족의 수요를 충족시키기 위해서 주로 채택되었던 장인에 의한 수공업적 생산이나 물자부족 시대에 요구되었던 물위주의 소비자를 위한 대량생산이 아니라 고소득 사회의 소비의 개성화와 고급화에 대응하여 나타난 생산방식이다. 급속한 변화속에 잘 적응하는 것은 큰 자본보다 빠르게 변화하는 지식이 중심이 될 수 밖에 없다는 점에서 생산방식의 변화를 읽어 낼 수 있다.

3) 조창현, "세계화의 지방자치 그리고 제주도의 발전방향", 제주사회발전과 지방자치, 제주국제협의회, 제주도의회(편), 제주국제협의회 총서 제5집, 오름, 서울, 1996, P.8

국내에서처럼 완전히 자유롭게 될 것이다. WTO체제의 출범은 이러한 무국경 현상의 일부를 제도적으로 표현해주는 하나의 신호탄에 불과한 것이다.

세계화와 병행하여 지방화(localization)도 점차 심화되어가고 있다. 여기서 주목되는 것은 세계화는 지방화와 맞물리면서 전개되고 있다는 점이다. 이것은 당연한 논리적 귀결이다. 그 이유는 세계질서를 근본적으로 바꿔놓고 있는 세계화의 속성에서 그 답을 찾을 수 있기 때문이다. 세계화는 자본주의적 생산 및 교환의 기본단위가 되는 기업조직과 경영의 공간적 범위가 전지구적으로 확대되는 것을 그 핵심으로 하고 있다. 경제영역을 중심으로 하여 진행되고 있는 이 세계화는 필연적으로 국가영토의 일부인 지방의 세계적 노출을 초래하게 된다. 지방이 새로운 경제단위와 주체로 등장하게 되는 것은 당연한 것이다.

세계화를 연구하는 학자들은 20세기를 움직이고 이끌어 왔던 것이 국민국가였다면 21세기를 움직이는 것은 都市라는데 동의하고 있다. 심지어 세계화의 강화가 궁극적으로 국민국가를 소멸시켜 나갈 것이라고 극단적으로 주장하는 학자들도 있다.<sup>4)</sup> 이들의 주장에 따르면, 현재의 국민국가는 세계화의 외압과 지방화의 내압에 직면해 기존의 '권위를 재분배'해야 하는 압력을 받고 있다는 것이다. 그 결과 국민국가를 대신해 초국적 기업, 초국적 단체, EU, APEC과 같은 지역적 조직, 지방정부 등이 새로운 정치적 주체로 부상하게 된다는 것이다. <21세기의 승자>를 쓴 자크 아탈리는 '불과 몇 십년 후에는 미국, 일본, 독일, 이탈리아, 프랑스 등의 국민국가는 더이상 활력을 갖지 못할 것이고 대신 샌프란시스코나 오사카, 슈투트가르트, 리옹 등의 도시들이 중심된 지역으로 등장하여 유효한 권력을 가지게 될 것이다'이라고 갈파하고 있다.<sup>5)</sup>

분명한 것은 이미 상당한 정도로 진전된 경제의 세계화는 지방정부를 무한경쟁의 세계시장(global market)에 행위자로 나서도록 밀어내고 있다는 사실이다. 이것은 지방정부에게 국가의 엄격한 통제로부터 벗어나 활동할 새로운 공간을 제공하였다는 점에서 자유의 기회가 된다. 그러나 이것은 동시에 지방정부를 약육강식의 세계시장에 내몬다는 점에서 경

4) 세계화에 따른 국민국가의 위상변화에 대해서는 현재 세가지 시각이 대립하고 있다. 첫 번째 시각이 국민국가의 퇴조를 부각시키는 견해로서 대체로 미래학자들이 여기에 속한다. 두 번째는 그것을 비판하는 시각으로서 국민국가의 장구한 형성과정에 주목해 국민국가의 몰락명제를 적극적으로 비판한다. 2차대전 후 국제분업의 재편과 국제관계의 형성에서 기본단위는 국민국가였으며 선진 자본주의를 특징짓는 '복지국가'나 제3세계를 특징짓는 '발전국가' 모두 국민국가의 강화된 역할을 상징한다는 것이다. 마지막 견해는 이러한 양극단의 입장을 절충하려는 시각으로서 아무리 비국가적인 활동주체의 역할이 증대되고 있다고 하더라도, 21세기의 상당한 기간동안 국민국가는 여전히 기축적 지위를 유지할 것이라는 시각이다. 세계화가 장기적으로는 국민국가의 경계를 넘어서서 전 지구를 하나의 단일체로 발전한다고 가정하더라도 그 중간단계로서 초 국가체제와 국민국가간의 통합과 갈등은 상당기간 지속될 것이라는 점이다. 그 이유는 현재 전개되고 있는 세계화는 단일한 과정이 아니라 정치, 경제, 문화의 중층적 과정으로 진행되고 있을 뿐만 아니라 그 상이한 속도들은 다양한 형태의 긴장과 갈등을 발생시킬 것이기 때문이다.

5) 양영철, "세계화, 지방화 시대의 지역지도자의 리더쉽", 我羅論叢(고급관리자 과정 강의 묶음), 제 7집, 1998, P.122에서 재인용.

쟁의 족쇄를 채운다. 어느 지방정부도 이 '두 얼굴의 세계화'<sup>6)</sup> 명령으로부터 자유로울 수 없다. 그러나 경쟁력 수준에 따라서 경제적 세계화가 지방정부에게 은택이 되거나 재앙이 된다. 경쟁력을 갖춘 소수의 세계도시들에게 경제의 세계화는 은택이 될 수 있다.<sup>7)</sup> 반면에 정상에 선 세계도시들의 대열에서 밀려난 대다수의 지방정부들은 불평등, 빈곤, 실업, 환경 파괴, 갈등구조를 더욱 악화시키는 경제적 세계화의 재앙에 노출되어 있다.<sup>8)</sup>

세계화·지방화가 보편화되고 있는 현실에 있어서는 국가중심의 획일적이고 대규모적인 발전전략은 그 한계에 봉착한다. 대신에 자원의 자유로운 이동과 공간의 수렴, 문화의 보편화와 차별화의 동시진행, 수요의 급속한 변동은 신속하고도 다차원적인 대응을 요구하고 있다. 더구나 문명사적으로 볼 때, 21세기의 특징인 새로운 지식기반사회는 다품종 소량 생산체제방식을 요구한다. 중앙집권적인 발전전략은 경직된 체제속에서 거래비용의 증가만을 가져올 것이기 때문에 역사적·문화적 전통에 기반을 둔 산업 경쟁력 고양이 중요하다. 이를 위해서는 무엇보다도 지방의 에너지를 분출시켜서 그것을 조직화하는 일이 매우 중요하다. 그럴 때만이 산업은 고부가가치의 상품을 생산할 수 있으며 국가의 경쟁력도 확보될 수 있다.

결국 21세기는 분권과 다원을 축으로 하는 지방의 활력과 경쟁력이 국가발전을 좌우하는 관건이 될 것이다. 과거에는 모든 것이 서울 중심이었다. 행정도 정치도 교육·문화·예술 등도 서울 중심이었다. 모든 가치창출의 원천이 서울에 있다고 말해도 과장된 수사는 아니다. 그러나 이제 패러다임(paradigm)이 바뀌고 있다. 지방은 중앙의 변방이 아니라 독립변수라고 할 정도로 그 의미가 매우 커질 것이다. 앞으로 국가와 지방자치단체는 주종관계나 대립적 관계가 아니라 보완적 관계로 발전할 것이다. 이미 우리나라의 지방자치단체들도 세계의 자본과 사람들을 끌어들이기 위해서 적극적인 세계화 정책을 펼치고 있다. 역으로 세계의 자본도 立地的인 우위요소가 있는 우리나라의 지방에 직접적인 투자를 모색하고 있다.

이런 점에서 지역을 어떤 식으로 개발하느냐 하는 것이 매우 중요한 과제가 된다. 따라서 세계화가 가져다주고 있는 무한경쟁에 어떻게 효과적으로 대처해 나갈 것인가를 세계화·지방화 시대의 화두로 삼아야 한다. 즉 세계화에 대한 각 지방의 주체적 조절능력이 지방의 사활을 가름하는 필수조건이 될 것이다. 기업도 무한경쟁에 살아 남기 위해서 국가를 초월하고 또 그래야 되는 것처럼 지방도 생존을 위해서는 국가를 초월해 세계화와 맞

6) S. E. Clarke & G. L. Gaile, Local politics in a Global Era : Thinking Locally, Acting Globally, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 551(1997), pp.28-43.

7) P. L. Knox & P. J. Taylor(eds.), World Cities in a World-system(Cambridge : Cambridge University Press), 1996.

8) H. P. Martin & H. Schumann, 세계화의 덫: 민주주의와 삶의 질에 대한 공격(강수돌 역), 서울, 영림 카티널, 1998.

대응하면서 동시에 그 지역 공동체의 정체성과 정치·경제적 자율성을 유지해야 하는 이중의 과제를 떠맡아야 한다. 지역개발의 원칙도 가장 지방적이면서 세계적인 것(세계사람들이 공감할 수 있는 것)을 발굴해서 개발하는데 두어야 할 것이다. 지방자치는 이러한 개발원칙과 정치·경제적 자율성을 살릴 수 있는 적절한 제도적 장치라고 할 수 있다. 그래서 우리나라 뿐만 아니라 선진지역의 여러 나라에서조차도 지방자치를 국정개혁의 차원(국가경쟁력이라고 해도 좋다)에서 활발하게 논의되고 있는 것이다.<sup>9)</sup> 앞으로 제대로된 지방자치를 하지 않고서는 국가경쟁력 강화는 있을 수 없는 상황이 벌어지고 있다. 이런 점에서 지방자치는 21세기에 있어서 국가의 명운이 걸린 문제라고 할 수 있다.

지금 민선 2기에 들어선 우리나라의 지방자치는 바로 이러한 문명사적 의미를 가지고 있다. 그리고 그러한 문명사적인 의미를 가질 수 있도록 현재의 지방자치 수준을 質적으로 고도화시켜 나가야 한다.

민선지방자치시대는 여러 측면에서 과거와는 다른 구조적 특징을 보일 것이다. 그 중에서도 지역정책과정이 관선자치시대와는 어떠한 유의적인 차이가 있는가를 논의하는 일은 학문적으로 매우 중요한 일이다. 뿐만 아니라 정책담당자도 거기서 많은 시사를 얻을 수 있다고 생각한다. 특히 민선자치시대에 있어서의 정책연구는 거시와 미시를 아우르는 종합적인 차원에서 접근해야 그 정책과정의 역동성을 이해할 수 있다. 정책연구는 정책에 영향을 미치는 환경, 구조, 인간 등의 상호의존관계를 잘 파악하는 일이 무엇보다도 중요하다.

9) 미국의 지방정부개혁의 성공사례가 글린턴 정부가 현재 추진하고 있는 대대적인 국정개혁작업에 반영되어 있다. 저명한 저널리스트인 데이브 오스본과 캘리포니아주 비세일리어 市政관리인을 지낸바 있는 탁월한 행정전문가인 테드 게블러는 미국 전역을 발로 뛰며 곳곳에서 벌어지고 있는 지방정부 및 공공기관의 자기변혁을 조망하고 성공의 요인을 분석함으로써 새로운 행정이 지향해야할 원칙들을 제시해주고 있다. 이들은 탁상공론이 아니라 오랜 실무경험과 방대한 사례분석에 근거하여 그 원칙들을 제시하였기 때문에 이들의 주장은 현장감 있고 또한 명쾌하다. '관료적 형식주의 타파', '고객만족주의', '시장메카니즘의 활용', '꿈입없는 혁신의 추구' 등으로 표현되는 기업이 정신을 행정에 과감하게 도입함으로써 공공부문의 효율성과 효과성을 높여야 한다는 것이다. 다시 말해서, 시장원리를 존중하고, 규정과 절차보다는 사명과 결과를 중시하며, 고객인 국민을 최우선으로 하는 기업가적 정부로 변해야만, 공공문제 해결과 사회적 욕구충족은 물론 국가경쟁력을 강화시킬 수 있다는 것이다. 이에 대한 자세한 해서는 David Osborne & Ted Gaebler, Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (New York: Plume / Penguin Books, 1993) 참조. 일본의 경우도 오래전부터 다양한 국정개혁에 관한 논의들이 있어 왔다. 국정개혁의 핵심은 지방자치개혁에 있다고 주장하는 사람들 중 오마에 겐이치의 주장에 주목할 필요성이 있다. 그에 의하면 지방분권이라는 용어가 '권한은 중앙에 있고 그 권한의 일부를 지방에 나누워 준다'는 식으로 이해되어 왔다는 것이다. 그러나 이제는 역전의 발상이 요구된다는 것이다. 즉 본래 '권한은 지방에 있고 필요에 따라서 그 권한의 일부를 중앙에 위임하는 식'의 사고로의 전환이 필요하다는 것이다. 朴世逸, 세계화 시대와 지방자치, 참여사회, 지방자치실무연구소, 1994, p.5. 또 일본 수상을 지낸 호소카와나 이즈모시장을 역임한 이와쿠니도 지방의 논리가 중앙의 논리를 바꿔나가야 된다고 역설하고 있다. 호소카와 모리히로, 이와쿠니 데쓰도(김재환 역), 지방의 논리, 삶과 꿈, 1994.

따라서 지역정책이 제주도 수준에서 어떠한 과정을 거치면서 형성되고 집행되며 그 결과가 투입요소로서 새로운 정책형성에 환류되는가 하는 것을 주목할 필요성이 있다.

이러한 종합적인 입장에서 지방정부의 정책과정을 볼 때만이 관선자치시대와 민선자치시대의 정책과정의 차이점이 무엇인가 하는 것을 구체적으로 노정시킬 수 있는 것이다. 이러한 분석적 시도를 통해서 민선지방자치의 역동성을 이해하는데 유익한 단초를 제공해 보려고 한 것이 다음의 글이다.

## II. 지방정부<sup>10)</sup>를 보는 시각

지역정책과정의 메커니즘을 분석하기 위해서는 이를 설명할 수 있는 개념모형(conceptual model) 설정이 매우 중요하다. 따라서 이 글은 David Eastern의 '정치체제(political system)'

10) 현재 우리나라의 지방자치단체를 지방정부(local government)라고 부를 수 있는가 하는 점이다. 대체적으로 정부라고 할 때 다음과 같은 몇 가지의 구성요건을 엄밀하게 갖추어야 한다. 첫째, 정부를 운영하는 사람들이 국민에 의해 직접 선출된 사람이거나 아니면 선출된 사람에 의해 임명된 사람들이라는 점이다. 둘째, 정부는 국민들에 대해 강제력을 가진다는 점이다. 예를 들어 정부는 어떤 사람이 노동을 공급한 대가로서 얻은 소득의 일부를 세금으로 납부하도록 강제할 수 있다. 만약 그가 세금을 내지 않으면 정부는 그의 재산을 차압한다든가 아니면 그를 감옥에 보내는 등의 제재를 가할 수 있다. 셋째, 정부에 의해 생산된 재화나 서비스가 주로 비시장 분배의 방법에 의해 국민들에게 배분된다. 민간부문에서 생산된 상품의 경우에는 시장에서 형성된 가격에 의해 배분이 이루어지게 되지만 정부에 의해 생산된 것은 그와 다른 방식에 의해서 배분이 이루어지는 것이 보통이다. 정부가 생산해 공급하는 재화나 서비스의 경우에는 일반적으로 시장이라는 것 자체가 형성되지 않는다. 예외적으로 정부가 시장기구를 통해 배분하는 재화나 서비스가 있기는 하지만 그 비중이 지극히 작다. 이에 대해서는 이준구, 재정학(서울:다산출판사, 1999), pp. 22-24 참조. 여기서 제시된 정부의 특징은 이념형으로서의 정부 구성요건에 해당되는 것이다. 특히 이것은 중앙정부에 해당되는 조건이다.

그러나 지방정부라고 할 때 그 경우는 구성요건이 매우 완화될 수밖에 없다. 지방정부로 부를 것이냐 아니면 지방자치단체(local authority)로 불러야 할 것이냐는 지역주민이 주민대표를 직접 선출하고 있는가, 또 법과 제도에 있어서 중앙정부로부터 어느 정도의 자율성을 부여받고 있는가 등을 그 가능자로 하여야 한다. 자치단체라는 용어는 자치권의 확보 측면에서 미국이나 영국의 지방자치에 비해서 低位에 있는 나라인 일본이나 프랑스 등에서 많이 쓰는 용어이다. 우리나라의 경우도 현재의 자치권 확보 수준에서 볼 때는 자치단체라고 쓰는 것이 적절하다. 그러나 지방자치단체라는 용어보다 지방정부라는 용어를 쓰는 것이 바람직하다. 그 이유는 다음과 같다. 우리나라의 지방자치단체가 아직은 자치권에 많은 제약이 있는 것은 사실이지만 민선자치시대와 더불어 지방정부로서의 구성요건을 확충시켜 나가고 있다. 그리고 앞으로 실제적으로도 지방정부로서 자치권을 명실공히 확대시켜야만 된다는 과제가 당위로서 우리에게 부여되어 있다. 이러한 점들을 생각할 때 3할 자치인 일본이나 프랑스에서 사용하는 용어인 지방자치단체보다 미국이나 영국에서 사용하는 지방정부라는 용어를 사용하는 것이 훨씬 바람직하다. 또한 지방정부라는 용어를 자주 사용함으로써 그것은 자성예언(self-fulfilling prophecy)의 효과도 있다고 생각한다.

모형<sup>11)</sup>을 준거로 삼고 있다. 그의 정치체계모형은 지역정책과정을 설명하고 분석하는데 있어서 매우 유용한 시사점을 제공해 준다.

Easton이 말하는 정치체계는 일종의 분석 틀로서 하나의 추상화(abstraction)이며 사과의 구조물이다. 그는 정치를 사회를 위하여 가치를 권위적으로 배분하는 상호작용들이라고 정의하고 있다. 그리고 정치적 상호작용들은 행동의 한 체계를 구성하는데 이를 정치체계라고 규정하고 있다. 정치체계는 상호 관련된 일련의 변수들로 구성되지만 단순히 이러한 요소들을 모아둔 집합이 아니라 제 요소들간의 상호연계성과 상호작용을 두드러진 특징으로 한다. system을 구성하고 있는 한 단위의 요소가 변하면 여타 단위와 요소들의 변화를 동시에 촉진시킨다.<sup>12)</sup> 정치체계는 물리적·심리적·사회적 및 생물적 환경에 둘러싸여 있고, 환경의 교란에 반응하며, 당면하는 상황에 적응할 수 있는 능력을 가지고 있는 개방체계라고 가정하였다. 즉 한 행위체계로서 정치체계가 변화의 상황 속에서 생존할 수 있는 기본과정을 검토하려 하였다.

이처럼 Easton은 전통정치학의 관심영역을 과감히 탈피하여 체계를 구성하는 요소로서 정확한 의미를 부여하는 투입, 산출, 피드백 등과 같은 새로운 개념을 사용하여 정치현상을 분석하고 설명하려고 했다는 점에서 그 의미가 있다. Easton에 의하면 정치체계는 내적·외적 환경과 연계된 투입(input)이 전체체계 속으로 전환되어 산출(output)인 정책결정으로 이어진다. 여기서 산출인 정책결정은 가치가 권위적으로 배분된 결과라고 할 수 있다. 그리고 그 결과인 산출효과는 피드백 메카니즘을 통해서 인식되며 체계의 목적달성과 평형 및 안정을 위하여 체계의 행위는 조정 또는 수정된다.

Easton의 정치체계 개념모형은 정치체계의 주요변수들을 기술·비교하고 왜 그들이 가능한지, 어떻게 그들이 유지되는지를 설명하려고 하였다.

이런 점에서 Easton의 정치체계분석 틀은 다양한 정치체계를 분석하고 분류할 수 있는 모형으로서 이용될 수 있다. 나아가서 이 모형은 이들 상이한 정치체계가 투입, 전환과정, 산출, 피드백 등과 개념을 통해서 어떻게 상이한지를 비교 분석할 수 있는 기준을 제시한다. 예를 들면, Easton의 분석틀을 기준으로 전통정치체계, 권위주의체계, 민주체계 등의 상이점을 발견할 수 있다. 전통정치체계는 정치체계에 대한 인식능력이 최하의 수준이기 때문에 투입과 산출도 취약하며 피드백은 거의 전무한 상태이다. 그러나 투입과 산출의 균형으로 해서 체계는 안정된 상태를 유지한다. 권위주의 정치체계는 투입기능이 약한 반면에 산출기능이 강하다. 그러나 정보환류 기능은 매우 제한된 상태이다. 따라서 투입과 산출간의 불균형이 초래되어 체계는 불안정하게 된다. 끝으로 민주체계는 투입과 산출 양자 모

11) 이에 대한 포괄적 내용에 대해서는 David Easton, A Framework for Political Analysis (New York: Prentice-Hall, 1965), p. x을 참조바람.

12) Ludwig Von Bertalanffy, General System Theory: Foundation, Development, Application (New York: George Barziller, 1968), p.38.

두가 높은 수준에 있고 정보피드백의 효과도 강하므로 체제는 동적 평형을 갖는 고도의 안정성이 유지될 수 있다.

Easton의 개념적 도식을 기반으로 하여 현존의 여러 정치체계를 분석한 결과를 통해서 볼 때, 그의 정치체계발전의 핵심개념은 '평행' 개념이다. 체제의 발전은 어느 수준에 있는 체계이든지 간에 체제가 어떻게 평행을 유지하면서 지속할 수 있는가에 초점이 모아진다. 체계의 평행, 즉 투입과 산출간의 균형 및 효과적인 피드백체계의 존재는 안정과 자체유지 그 이상을 의미한다. 체계평행이나 존속은 긴장에 대처하는 유연한 능력을 요구한다.<sup>13)</sup> 동시에 정치체제는 압력을 경감시키기 위하여 환경을 조성할 수 있거나 '실질적으로 유효한 변화를 촉진시킬 수 있는 능력 혹은 체계의 범위, 구성원, 구조와 과정, 목적, 혹은 행위규칙 등을 근본적으로 변형시킬 수 있는 능력을 지녀야만 한다.<sup>14)</sup>

Easton의 정치체계모형은 지방정부에도 그대로 적용할 수 있다고 본다. 지방정부를 제도로서보다는 動的인 개념인 정치시스템(political system)으로 보는데는 아무런 문제가 없다. 더욱이 정치체계모형은 다두정치를 상정하고 추상화한 측면이 많기 때문에 관선자치시대보다 민선자치 시대의 지방정부를 설명하는데 그 적실성이 높다고 할 수 있다. 따라서 지방정부는 '가치의 권위적 배분'<sup>15)</sup>과 관련된 행위체계로서 목적설정적(goal-setting)이고, 자체 변혁적(self-transforming)이며, 적응력 있는 체계(adaptive system)이다. 이러한 성격은 지방정부가 환경으로부터 투입을 받아들여서 지역정책을 결정하고 결정된 정책을 환경에다가 집행하여서 그 결과를 환류시키는 과정속에서 나타난다. 우리나라의 경우 지방정부에 해당되는 자치행정단위는 기초자치단체와 광역 자치단체라고 할 수 있다.

지방정부가 하나의 정치시스템로서 생존·발전하기 위해서는 여러 가지 필수적인 기능(functional imperatives of the system)을 수행할 수 있어야 한다.<sup>16)</sup> 이들 기능 중에서 중앙정부와는 달리 지방정부 수준에서 볼 때, 상대적이지만 지방화·세계화 시대에 있어서 특히 중요한 기능은 적응기능이라고 할 수 있다. 그 이유는 중앙정부가 설정한 헌법규범의

13) David Easton, A Systems Analysis of Political Life(New York :John Wiley & Sons,1965) .p.24.

14) David Easton, op.cit., pp.87-89.

15) David Easton, The Political System (New York :Knopf, 1953), p.129.

16) Parsons는 어떠한 사회체계라 할지라도 그 체계가 유지, 존속되기 위해서는 기능적 필요조건 내지는 필수기능이 전제되어야만 한다고 가정한다. 이들 기능적 필요조건들은 ①적응(adaptation) ② 목표달성(goal-attainment) ③ 유형 유지(pattern maintenance) ④ 통합(integration) 인 네 가지 필수기능으로 분류된다. 여기서 적응기능은 환경으로부터 자원을 얻어 체계를 통해 그 자원을 분배하는 능력을 말한다. 목표달성기능은 목표를 설정하고 목표들의 우선 순위를 정하며, 구성부분을 동원하여 그 목표를 달성하는 능력을 말한다. 통합은 부분들의 활동을 조정하고 효과적인 작업관계를 성취할 수 있게 하는 법률적 기능 등을 말하며, 유형유지는 각 부분요소가 온당한 행위유형을 유지할 수 있도록 하는 문화나 종교 등의 기능을 말한다. T. Parsons, The Social System(New York :The Free Press, 1951), p.438ff. Parsons의 이미지를 정치체계으로 전환시켜 보면 이들 필수기능의 수행주체는 정부라고 할 수 있다. 따라서 중앙수준이든 지방수준이든 정부의 역할이 우선은 중요하다고 할 수 있다.



테두리 내에서 지방은 독자적인 경제단위로서 경제의 세계화·지방화에 적나라하게 노출되고 있기 때문이다. 그 결과 앞으로 지방간의 빈익빈 부익부의 문제가 점차 심각해 갈 것이다.

적응기능(adaptation function)은 정치체계가 환경으로부터 자원을 얻어서 체계를 통하여 그 자원을 분배하는 능력, 즉 경제적 기능과 관련된다. 지방정부가 鄕富를 증대시키기 위해서는 지역에 내재해 있는 경제적 자원(economic resources)을 동원·이용할 수 있어야 한다. 여기서 말하는 자원에는 가시적인 자원과 잠재적인 자원을 전부 포괄한다. 우선은 지역의 입장에서 볼 때는 가시화된 자원을 잘 이용하는 것이 중요하다. 예컨대 경제적 자원이 풍부한 지방정부와 그렇지 않은 지방정부를 비교해보면 이 두 지역은 정책의제설정이나 정책방향설정 등 여러 가지 측면에 있어서 많은 차이가 노정 된다.

그러나 지역개발은 사람이 하는 것이기 때문에 잠재화된 자원(potentiality)을 현재화시킬 수 있는 지방정부 능력은 더욱 중요하다. 구슬이 서 말이라도 꿰어야 보배가 된다는 속담처럼 지역의 잠재력은 현재화·조직화시켜서 지역의 경제활성화를 견인해낼 수 있는 능력이 무엇보다 요구된다. 예컨대 관광자원이나 지역의 경제 지리 위치 등의 입지적인 우위 요소들을 잘 활용하여 지역의 경제기반을 확대시킬 수 있는 능력의 신장은 지역 발전에 있어서 가장 중요한 동인이라고 할 수 있다.

이런 점에서 지역의 경제적 자원이나 잠재적 자원을 발굴하고 조직화할 수 있는 지방정부의 능력이야말로 가장 의미 있는 지역발전의 에너지라고 할 수 있다. 그리고 이러한 능력을 제대로 발휘할 수 있는 정부가 좋은 정부(good government)<sup>17)</sup>라고 할 수 있다.

이러한 능력발휘는 지방정부가 넓은 의미에서 풍부한 정치적 자원을 가지고 있을 때 가능한 것이다. Robert A. Dahl은 '정치적 자원(political resources)은 타인의 선택이나 전략구사에 영향을 미치기 위해서 이용하는 어떤 것'이라고 말하고 있다. 개인적으로 볼 때는 신뢰, 실력, 인기, 카리스마, 사회적 지위, 정보, 교섭력 등은 전부 정치적 자원에 포함시킬 수 있다.<sup>18)</sup>

지방정부가 어떠한 정치적 자원을 가지고 있느냐, 또 그것을 어느 정도 동원할 수 있느냐 하는 것은 지역의 경쟁력 창출에 있어 커다란 의미를 가진다. 풍부한 경제적 자원을 가지고 있지 못한 지방정부의 경우는 더욱 그렇다. 예컨대 가난한 지방정부는 부족한 지방재정을 벌충하기 위해서는 대(對) 중앙절충 등의 정치적 리더쉽을 발휘하여 국가 보조금 사업을 확충시켜 나가야 한다. 또 민자를 적극적으로 유치하여 지역개발사업을 활성화시킴으로서 지역의 세수기반과 고용창출 확대시켜 나간다.

17) 90년대에 들어서 일어나고 있는 국가능력의 재건운동은 좋은 정부(good government)를 실현하는데 그 개혁의 목표가 있다. Blanca Heredia & Ben Ross Schneider, The Political Economy of Administrative Reform : Building State Capacity in Developing countries, paper, 1998.

18) Robert A.Dahl, Who Governs?( New Haven, Conn. : Yale Universty Press,1961), p.225.

지방정부가 지역수준에서 가치를 권위적으로 배분하는 것을 지역의 공공정책과정이라고 할 수 있다. 이 과정에서 가치배분을 둘러싸고 정치의 현상이 노골화된다는 점도 주목해야 한다. 즉, 지역내외의 정치적 행위자들이라고 할 수 있는 개인, 집단, 기업 등은 자신들의 정치적 자원을 최대한 동원하여 지역정책과정에 영향을 미치려고 노력한다는 것이다. 특히 지방정부가 민자유치나 대(對) 중앙교섭 등의 다양한 정치적 자원을 동원하여 지역이 가지고 있는 자원적 한계를 극복하려고 하는 것처럼 중앙정부도 국가적 관점에서 지역의 정책과정에 영향을 미치려고 한다는 점이다.

그리고 지방정부는 환류과정을 통해서 지역주민들로부터 연속적으로 지지를 얻기 위한 노력을 투입한다. 우선은 이를 위해서는 정책과정의 순환이 이루어져야 되겠지만 환경으로부터의 지지획득을 위한 주민설득 등의 정치력(politicking)도 지방정부에게 요구된다고 하겠다.

이런 점에서 지방의 공공정책은 지방정부가 설정한 일정한 경기규칙 하에서 여러 정치행위자가 벌이는 정치과정(political process)의 산물이라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 지역정책과정 구성요소

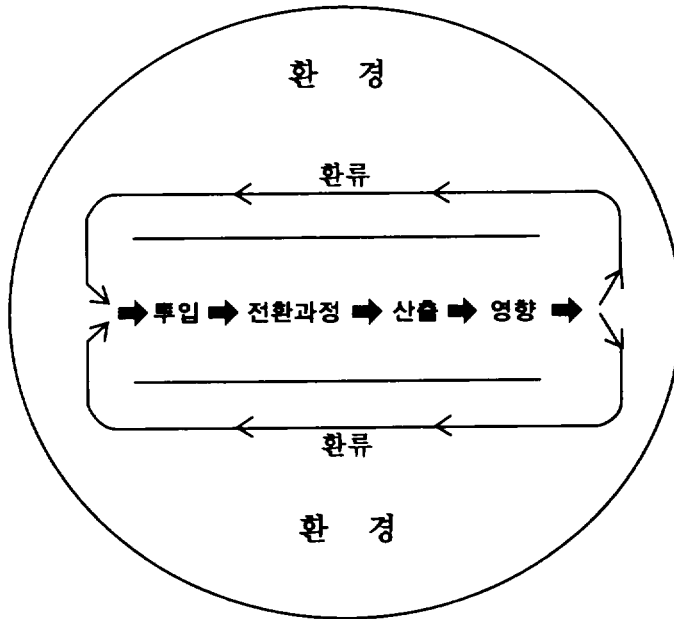
지역정책의 형성은 진공상태에서 이루어지는 것이 아니다. 정책은 그 결정의 기초가 되는 환경적 요소 등 여러 가지 요소간의 상호작용을 통해서 세상에 나오게 된다. 정책형성에 영향을 미치는 주요변수를 밝혀내는 작업은 매우 중요한 것이다. 그래서 Richard E. Dawson과 James A. Robinson도 공공정책 연구에 있어서 정책을 종속변수로 보고 정책간의 차별화에 영향을 미치는 독립변수를 천착해내는 작업의 중요성을 강조하고 있다.<sup>19)</sup>

논의의 출발을 지방정부의 정책활동에 커다란 영향을 미치는 환경적 요소들에 대한 것부터 시작해야 할 것이다. 여기서 환경은 정책결정의 기초가 되는 중요한 특징들을 표현하기 위해서 사용하는 용어이다. 환경적 요소에는 여러 가지 측면이 포함되지만 여기서는 지역정책의 경제사회적 맥락으로서 지역이 가지고 있는 경제적인 자원의 양(量)과 한계, 지역의 잠재력 등을 말한다.

투입은 환경으로부터 전환과정에 전달되는 자극을 말한다. 전환과정은 투입에 응하는 개인과 기관들로 구성된 정책결정과정이라고 할 수 있다. 산출은 전환과정 속에서 의사결정자가 결정한 정책을 말한다. 정책의 대(對) 환경적인 영향을 환류라고 한다. 이것은 다시 투입이 되어서 의사결정자에게 지속적으로 전달된다. 정책과정은 이러한 순환적인 과정을

19) Richard E. Dawson & James A. Robinson. Inter party competition, Economic variables and Welfare Policies in the American States, Journal of Politics(May 1963), p.266.

통해서 이루어진다고 할 수 있다. 지역정책과정 모형에 대한 이상의 내용을 도표화하면 다음과 같다. (표 1)



### 투입(inputs)

투입은 의사결정자의 정책선택에 영향을 미쳐서 궁극적으로는 기존의 공공정책을 유지하거나 변경시키려는 개인 또는 집단의 노력을 말한다. 투입과정은 지방정부의 규모에 따라 여러 가지 수단이 동원된다. 예컨대 소도읍 수준의 작은 지방정부에 있어서는 투입과정이 비공식적이고 교호적이기 때문에 의사결정자와의 친분관계(friendship) 등이 투입과정에 있어서 큰 정치적 자원이 된다. 반면 광역자치단체와 같은 보다 큰 지방정부의 경우는 그 투입과정이 제도적이고 물인간적인 성격을 지님으로서 정당, 선거, 이익집단 심지어 시위 등이 지배적인 투입수단으로서 이용된다.

### 전환(conversion)

정책결정자들은 투입을 산출로 전환시킨다. 이러한 전환과정을 정책결정과정이라고 할 수 있다. 일반적으로 지방정부 수준에서의 정책결정자 범주 속에는 선출직 공무원과 임명직 공무원 그리고 직업 관료들이 포함된다.

정책결정은 가치중립적인 컴퓨터처럼 자동적으로 이루어지는 것이 아니다. 정책결정자들은 우선 환경으로부터 지방정부에 전달된 요구(demand)가 무엇인가를 고려해야 한다.

그렇다고 요구들이 전부 정책화될 수 있는 것은 아니다. 요구들 중에는 정책결정과정에 진입하지 못한 것도 있고 정책결정과정에 하나의 이슈로만 남은 경우도 있다. 어떤 요구는 막바로 정책화로 진행되는 경우도 있다.

이처럼 요구가 정책화되는 경로는 실로 다양하다.

요구가 정책화될 수 있는지의 여부는 요구들의 성격에 달렸다. 먼저 요구들이 정책결정자의 가치선호와 어느 정도 부합할 수 있어야 한다. 또 요구들은 지역이 가지고 있는 자원적 능력을 초과하는 것이어서는 곤란하다. 여기서 말하는 자원적 능력이란 물질적·비물질적인 것을 포괄하는 개념으로서 가시화된 자원은 물론이고 묵시적인 자원이라고 할 수 있는 지역의 잠재력까지를 포함한다. 지방정부의 능력을 넘어서는 요구는 정책결정과정에서 하나의 이슈로서의 의미는 있지만 그것이 막 바로 정책으로 전환될 수는 없다. 설사 그것이 정책화되어도 현실적합성이 부족하기 때문에 그 정책은 성공할 가망성은 없다. 그리고 요구가 정책화될 수 있기 위해서는 지방정부 운영 지침인 제도와 법에 의해서도 정당성의 근거가 마련되어야 한다.

이런 점에서 다분히 구조기능주의적인 해석이지만 정책결정자들의 재량행위는 지방정부에 내재해 있는 자원적·제도적 한계에 의해서 그 범위가 조건(條件)지워진다고 할 수 있다. 정책은 이러한 제약조건 속에서 산출되는 것이다.

#### 산출과 영향(output & impact)

정책형성은 전환과정의 최종단계이다. 따라서 정책은 지방정부의 최종 산출물이라고 할 수 있다. 그러나 지방정부는 이렇게 해서 형성된 정책을 집행하는 것으로 끝나는 것은 아니다. 정책은 집행을 통하여 어떤 형태로든 환경에 영향(impact)을 미치게 된다.

그 영향에는 묵시적(latent)인 영향과 명시적(manifest)인 영향<sup>20)</sup>이 있을 수 있다. 묵시적 영향은 정책결정자들이 당초에 의도하지 않았던 결과가 노정된 경우를 말하는 것이고 명시적 영향은 정책이 최초에 의도한 대로 나타난 결과를 말한다. 정책에는 집행결과를 놓고 볼 때에는 항상 이러한 양면성이 있다. 정책은 항상 의도한 목적대로 집행된다는 보장이 없다. 현실세계에서는 정책목적과 집행결과 사이에는 괴리가 있을 수 있다. 기업의 경우도 기업이 시장에서 잘 팔릴 것이라 생각하고 출시한 상품이 시장에서 매우 높은 구매력을 창출하는 경우도 있지만 그 반대의 경우도 있다.

그러면 무엇을 기준으로 정책의 집행결과를 평가할 것인가, 평가기준의 설정 문제이다. 그간 소홀히 해왔던 정책평가가 더욱 강조되는 것은 지방자치 시대를 맞아 지방행정이나 지방정치가 지역주민들로부터 대응성(responsiveness)을 확보해야 된다는 명제 때문이다.

여기서 평가기준으로 제시되는 개념이 '삶의 질(quality of life)' 같은 개념이어야 한다.

20) R. K. Merton. Social Theory and Social Structure( 2nd ed.)( New York :Free Press.1968).

물론 삶의 질을 측정할 수 있는 합의된 지표가 부족하고 또 지표설정에 있어서도 여러 가지 문제점이 내재되어 있지만 가능한 지역의 경제수준과 특수성 그리고 지역의 발전방향을 담아낼 수 있는 내용으로 구성되어야 한다.

#### 환류(feedback)

정책평가의 내용은 투입이 되어서 정책결정자에게 돌아온다. 정책결정자는 다음의 정책을 수립하는 과정에 있어서 앞서 한 정책평가 내용을 참조하게 된다. 이러한 과정을 환류라고 한다. 넓은 의미에서 환류는 두 가지 유형이 있다. 하나는 '대중압박형 환류'이고 다른 하나는 엄밀한 '정책영향 분석으로부터 오는 환류'이다. 전자는 대중들로부터 터져 나오는 불만을 말한다. 선거를 의식할 수밖에 없는 지방정치인이나 관료들은 이러한 불만에 매우 민감할 수밖에 없다. 이들은 어떠한 형태로든 불만을 진정시키기 위한 대응책을 정책화과정에 반영하게 된다. 후자는 집행한 정책에 대한 평가를 체계적이고 연속적으로 하여서 그 결과를 정책형성과정에 투입시키는 작업을 말한다.

정책과정에 있어 이러한 환류과정이 잘 이루어져야 정책의 대응성과 정책집행의 순응성을 확보할 수 있다.

## IV. 지역정책분석모형

### 1. 분석변수설정

지역정책과정에 대한 제대로 된 분석을 위해서는 그 분석단위를 거시적 관점과 미시적 관점으로 나누어서 접근해야 한다.

여기서 거시적 분석은 전체주의적 관점(holistic view)이고 미시적 분석은 개인주의적 관점(individualistic view)<sup>21)</sup>이다. 전자는 지역수준에 초점을 맞추고 후자는 지역 내의 개인, 집단과 같은 하위사회단위(sub-social unit)에 초점을 맞춘다.

거시분석은 지역수준에서의 특성들을 주로 분석의 대상으로 한다. 여기에는 지역간의 차별화를 가져다주는 구조적 요인에 초점을 맞춘다. 당해 지역의 경제 사회적 조건, 정부간 관계유형(중앙정부와 지방정부간의 관계 및 지방정부간의 관계 등), 지방정부 구조(정부구조가 집권화되었느냐 분권화되었느냐 등)와 기능 등 지역수준에서 추출해볼 수 있는 전반적인 특성에 초점을 맞춘다.

21) 이러한 방법론적인 문제에 대한 자세한 내용에 대해서는 姜信澤, 社會科學研究的 論理- 政治學·行政學을 중심으로-(서울: 박영사, 1981), pp. 131-159 참고바람.

미시분석은 지역내의 하위사회단위에 초점을 맞춘다. 이것은 지역내에서 활동하는 정치적 행위자를 말하는 것으로서 개인, 집단, 정당, 언론, 지방의회, 행정기관간의 상호작용이 분석대상이 된다. 예컨대 예산결정과정에 영향을 미치려는 이들의 사회심리적 정향 등에 대해서는 미시분석의 도움을 주로 받아야 할 것이다.

따라서 거시분석과 미시분석을 동시에 병행하여야 지역정책과정에 대한 이해가 풍부해진다. 거시적인 지역특성에 대한 관심 없이 미시적으로만 정책과정에 접근하는 것은 정책과정을 지극히 개인적 관점으로 환원시키는 결과를 가져온다. 정책결정에 있어서 우선 고려해야 될 요인은 지역이 가지고 있는 경제적 자원 등의 사회·경제적 맥락이다. 그러나 이러한 문제들에 대한 고려없이 정책을 단지 그것을 결정하는 사람들의 가치추구의 산물로만 한정시켜 버린다면 정책에 대한 제대로된 이해는 불가능하다. 이런 예는 많다. 지방정부의 지출수준과 세입수준을 결정할 때 가장 먼저 고려하는 것은 정책결정자의 의지가 아니고 그것을 가능하게 해주는 지역의 경제기반이라고 할 수 있다. 예컨대 지방정부관리자가 희망하는 세입 및 세출 수준도 지역의 경제적 조건으로부터 자유롭지 못하다. 이처럼 정책결정자의 통제범위 밖에 있는 요소들이 너무 많다는 것을 이 글은 지적하고 싶다.

그렇다고 거시적 분석만을 너무 강조하는 것도 지방정치를 결정론적인 시각에서 보는 것이다. 다른 말로 하면 지역경제력, 지방정부의 구조, 그 외의 거시적인 특성 등만을 변화의 주요 동인으로 보는 관점에도 많은 문제가 내포되어 있다. 이러한 거시적 변수 외에 정책결정자의 의지나 행태도 정책결정에 있어서 매우 중요한 인자이다. 결국 사회변화의 주도자는 인간이기 때문에 주어진 자원적·제도적 조건하에서 어떤 정책을 만드느냐 하는 것은 정책결정에 참여하는 사람들의 몫이라고 할 수 있다. 제대로된 정책과정의 분석을 위해서는 전체주의적 관점과 개인주의적 관점의 통합이 강조되어야 한다. 이런 방향으로 접근할 때 지역정치와 지역정책에 대한 균형잡힌 포괄적 설명이 가능한 것이다.

## 2. 지역정책 분석모형

이러한 점에서 설명력 있는 지역정책 분석을 위해서는 정책과정의 구성요소인 투입, 전환과정, 산출, 영향이 거시적 수준과 미시적 수준에서 동시에 논의되어야 할 것이다.

먼저 지역정책의 환경적 맥락을 이해할 필요가 있다. 이것은 투입요소에 관한 거시적인 분석 작업이라고 할 수 있다. 여기에서 주로 논의되어야 할 것은 지역이 가지고 있는 자원적인 장점과 한계가 무엇이나 하는 것이다. 이를 위해서는 그간 이루어졌던 지역개발이 어떠한 유형의 자원 개발에 주목하였느냐 하는 점을 우선 역사적으로 분석할 필요성이 있다. 그리고 앞으로 지역개발이 이루어질 경우 지역의 경쟁력이 있는 잠재력 분야가 무엇인가를 델파이 기법이나 brainstorming 등의 방법을 통해서 구명할 필요성이 있다. 또한 지역이 개발하려고 하는 자원도 궁극적으로는 지방정부를 둘러싼 인문적·자연적 환경(예컨대

세계화·정보화 등)과 親和力을 가질 수 있어야 한다. 그래야 그 이용도 부가가치를 극대화할 수 있게 된다. 따라서 이에 대한 논의도 심도있게 이루어져야 한다.

이러한 거시적 변수 외에 미시적 수준에 있어서도 누가 지역개발에 관해서 어떠한 요구들을 변환과정에 투입하고 있는지를 실질적으로 분석해볼 필요성이 있다. 여기에서는 주로 정당, 지역주민, 이익집단, 중앙정부, 기업, 시민운동단체 등의 요구들의 내용을 범주적으로 분석해야 할 것이다.

변환과정 또한 거시적 측면과 미시적 측면에서 분석되어야 한다. 정책결정자는 임명직이든 선출직이든 관계없이 지방정부의 구조와 제도적 범주 내에서 활동한다. 이러한 거시적 변수는 의사결정자의 결정행위에 정당성을 제공해주고 정책재량의 범위를 제한하기 때문에 지방정부의 구조적 틀에 대한 분석은 매우 중요하다. 그러나 이처럼 정책결정은 제도적인 틀 안에서 이루어지는 것이기는 하지만 정책은 궁극적으로 사람이 결정하는 것이기 때문에 정책결정자의 태도, 역할, 가치선호 등의 미시적 변수도 정책형성에 분명한 영향력을 미친다. 예컨대 진보성향의 시장은 보수성향의 시장이 재직하고 있을 때보다 지방정부의 지출규모를 훨씬 늘릴게 될 것이라고 전망할 수 있다.

미시적 수준에서 보면 의사결정자 개인의 산출물은 결정(decisions)이다. 그러나 거시적 수준에서는 정부기관의 산출물(outputs)이 정책(policy)이다. 모든 정책결정은 기회비용(opportunity costs)을 고려한 代案간의 선택이라고 할 수 있다. 그리고 모든 선택에는 비용(cost)이 들어가기 때문에 정치적 요소와 한정된 자원으로 부터 완전히 자유로운 선택은 존재할 수 없다. 여기서 비용은 금전적인 것뿐만 아니라 사회적·심리적·정치적인 것이다. 정책선택의 폭과 합리성을 제한하는 요인은 인간과 이용 가능한 경제적 자원의 量, 제도적 한계라고 할 수 있다. 특히 이 중에서도 돈과 정보와 지식의 한계가 정책선택을 어렵게 한다.

정책은 집행을 통해서 지역과 그 지역에 사는 주민에게 영향을 미친다. 특정 정책은 지역과 하위지역단위에 어떠한 영향을 미치는가 라는 점에서 분석되어야 한다. 이것이 정책영향 분석이다. 정책영향도 거시적 수준과 미시적인 수준에서 평가해볼 수 있다. 예를 들어 교육정책은 거시적 기능과 미시적 기능을 포괄적으로 수행한다. 미시적 수준에서 볼 때, 교육정책의 제대로운 집행으로 인해서 지역주민 각 자는 좋은 교육을 받을 수 있으므로 그 결과 지식과 문화 등에 대한 이해의 폭도 넓어진다. 그래서 좋은 조건으로 취업이 가능하게 되고 돈도 벌 수 있게 된다. 거시적 수준에서는 교육정책의 결과가 필요한 인력을 기업에 제공해줌으로써 기업유치가 훨씬 수월해진다. 이러한 결과는 궁극적으로 지역의 경제적 기반과 조세기반의 변화를 초래하게 한다. 이래서 지역개발의 핵심은 교육에 있다고 말하는 이유가 바로 여기에 있다.

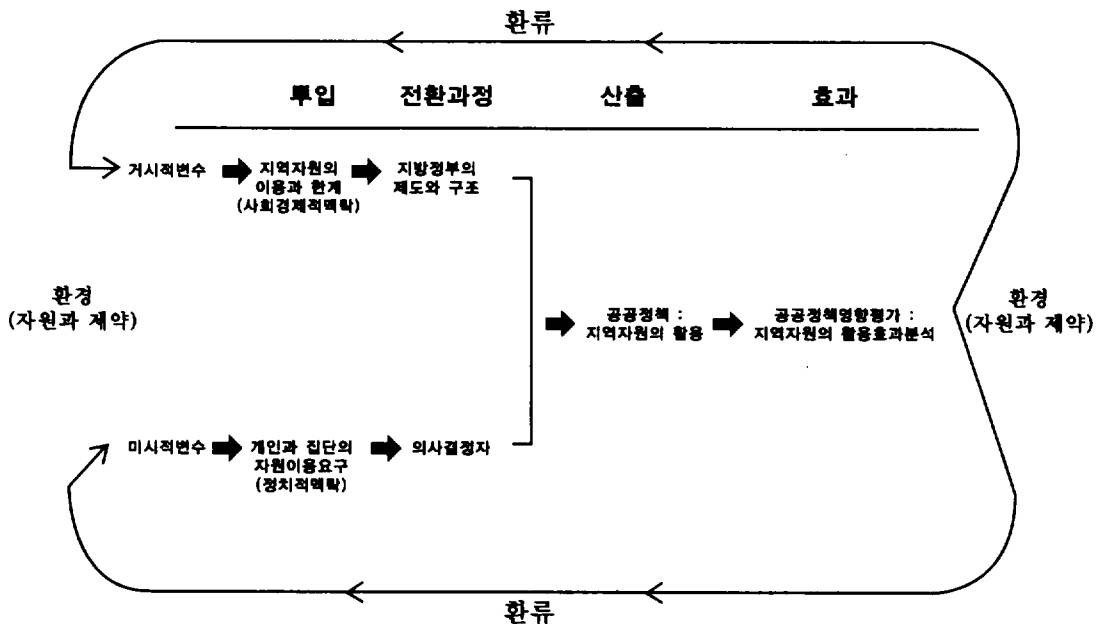
공공정책은 야누스적인 兩面性이 있다. 정책의 집행으로 이익을 보는 계층이 있는가 하면 손해를 보는 집단이 있다. 어떤 지역정책은 부자를 더욱 잘 살게 하고 빈곤층을 더욱 못살게 만들 수도 있다. 예를 들어 도시재개발사업은 지역차원에서는 시의 조세원을 증대

시켜주고 도시의 퇴조를 막아주지만 집을 옮겨야 되는 저소득층에게는 비용을 부과시킨다. 혹은 지역정책은 불우한 사람에게는 경제적 이익을 가져다줌으로서 사회경제적 불평등을 감소시킬 수도 있다.

정책결정자에게 있어서 정책효과가 어떻게 나타날 것인가 하는 것 보다 더 중요한 것은 없다. 정책은 그 효과가 계획되고 의도된 대로 나타난 경우가 있는가 하면 그렇지 않은 경우도 있다. 외부효과(spillover effects)는 정책형성 당시 기대되거나 예측되지 않았던 효과가 나타난 경우를 말한다. 외부효과에는 正的 외부성(externalities)과 負的인 외부성이 있다. 전자는 의도되었던 정책효과는 아니지만 그 결과가 체제의 환경에 소망스러운 경우이고 후자는 환경에 역기능적인 영향을 미치는 경우이다. 외부효과 특히 부정적 외부성은 정책결정자에게 바람직한 것이 아니다. 정책 결정자의 일차적 관심은 정책의 효과가 의도한 대로 나타나도록 하는데 있다.

그러면 정책영향을 분석하는데 있어서 평가기준은 무엇으로 설정해야 하는가. 그것은 정책이 지역주민의 '삶의 질'에 어떠한 영향을 미쳤는가 그 척도가 되어야 한다. 다른 말로 한다면 정책집행의 결과가 지역주민의 '삶의 질' 향상에 어느 정도 기여하였는가를 따져 봐야 한다. 이러한 작업이 정책영향분석이다. '삶의 질'은 다의적인 개념이다. 그리고 시간과 공간의 차이에 따라 그 지역주민이 요구하는 '삶의 질'의 내용도 다르다. 지역주민의 욕구를 담아낼 수 있는 적절한 삶의 질의 지표를 구성하는 것이 매우 중요하다.

이상의 내용을 도표화하면 다음과 같다(표2).





## V. 결론 및 이론적 함의

여기서 제시하는 지역정책분석모형은 사회현상간의 관계를 이해하고 설명하기 위해서 설정된 분석 틀이라는데 그 의미가 있다. 따라서 이 모형은 지역정책과정과 관련된 모든 문제를 설명을 해줄 수 있는 이상적인 이론(rigorous theory)이라기 보다는 단지 지역공공정책과 관련한 지역문제를 이해하는데 도움을 줄 수 있는 하나의 가이드라인이라고 할 수 있다.

그러면 이 글에서 설정한 개념모형을 제주도의 공공정책분석에 적용했을 경우 대체로 어떠한 논의들이 있어야 할 것인가? 이 글은 공공정책을 이해하고 분석하기 위해서는 정책 그 자체보다 이와 관련된 거시적 변수 및 미시적 변수에 대한 총체적 이해가 전제될 때만이 공공정책에 대한 제대로된 이해가 가능하다는 것이 줄고의 출발점이다. 제주도의 공공정책의 경우 적어도 다음과 같은 요소들이 논의되어야 할 것이다.

먼저 투입부분을 설명해보자.

▲ 거시적 변수라고 할 수 있는 지역자원의 이용과 한계는 무엇을 말하는 것인가. 이것은 한 마디로 공공정책의 사회경제적인 맥락을 말하는 것이다. 이에 대해서는 다양한 접근이 가능하다. 그러나 필자가 강조하려는 것은 지역개발에 있어서 제주도가 가지고 있는 자원적인 장점과 약점을 한 번 보자는 것이다. 여기서 말하는 자원이라는 것은 가시적인 것과 잠재적인 것 전부 포괄하는 다의적 개념이다. 물론 여기에는 地經學的인 측면과 産業構造的인 측면을 중심으로 제주도의 장·단점이 무엇인가를 조명해야 한다. 이를 위해서는 원용될 수 있는 방법은 델파이(delphi)기법과 比較 歷史的인 접근이다.<sup>22)</sup> 前者는 주로 전문가들을 대상으로 제주도의 자원적인 장점과 한계를 물러보고 공약수적인 내용을 추출한다. 그리고 後者는 개발연대부터 현재까지 이루어져 왔던 제주도 개발의 명암을 냉정하게 분석해보고 그 결과를 기초로 하여 제주도 개발의 가능성과 한계를 짚어본다.

▲ 미시적 변수는 개인과 집단의 자원이용요구에 관한 것이다. 이는 공공정책의 정치적 맥락과 관계된 것으로서 제주도가 가지고 있는 입지적 요인 등의 다양한 자원을 어떻게 이용해야 한다는 개인과 집단들의 요구를 말한다. 우리나라도 6.29를 거치면서 서구의 多元政治의 모습 그대로는 아니지만 이익정치와 맹아가 상당한 정도까지 싹트고 있다고 보아야 할 것이다. 특히 지역수준에서 볼 때도 민선지방자치실시로 지역정책과정에 있어서 투입부분이 상당부분 활성화되고 있다. 더욱이 제도적으로도 민선지방자치제의 실시로 완벽

22) 비교 역사적 접근은 과거를 이해하는 것이 현재의 문제를 능률적으로 해결하는 길이라는 전제에서 출발한다.

한 것은 아니지만 제주도는 다른 정치체제와 마찬가지로 개인과 집단의 요구(demand)가 투입요소로서 정치체제에 진입할 수 있는 통로를 마련해주고 있다고 봐야 할 것이다.

이러한 다원주의적 시각에서 보면 제주도의 개발정책과정에 영향을 미치려고 하는 정치행위자(political actor)는 다양하다. 여기에는 지역주민, 사업가, 언론, 중앙정치인, 시민운동세력, 중앙정부 등이 포함된다. 이들의 투입방식은 비공식의 정치(politics of informality)에서 극단적인 저항운동까지 그 스펙트럼이 다채롭다. 그리고 요구의 내용들도 다양해서 착종을 형성하는 것 같지만 비교 역사적으로 볼 때, 크게 세 가지 유형으로 분류해볼 수 있다. 즉 성장주의, 분배주의, 생태주의가 그것이다. 지역개발은 이러한 세 가지의 가치를 추구하려는 의식적인 노력이라고 할 수 있다. 성장주의는 물량적인 성장가치를, 분배주의는 도민주체개발이나 개발이익환원을, 생태주의는 자연환경가치를 강조한다. 이 세 가치는 지역정책결정과정에 있어서 항상 보완관계에 있다기보다는 서로 충돌하는 관계에 있다고 할 수 있다. 그래서 정책결정을 성장주의를 위주로 할 것인지, 분배주의를 위주로 할 것인지, 생태주의를 위주로 할 것인지에 대한 끊임없는 대립이 생겼고 그러한 과정을 거치면서 이 세 가치간의 우선 순위가 조정되거나 갈등하게 된다고 봐야 할 것이다. 앞으로도 이 세 가지의 가치정향<sup>23)</sup>은 지역정치체제의 투입요소로서 작용하여 제주도의 지역개발정책결정에 강하게 영향을 미치게 될 것이다.

다음은 전환과정을 보자.

이것을 거시적 변수와 미시적 변수로 나누어서 설명해보면 다음과 같다.

▲거시적 변수에 해당되는 것으로 첫째, 지방정부의 구조에 대한 논의가 선행되어야 한다. 지방정부는 정치·사회·경제적 환경에서 요구와 자원을 투입받아 정책이나 서비스로 전환시키는 과정을 담당한다. 지방정부는 하나의 제도이며, 또 권한과 책임으로 이루어진 지위와 역할들의 짜임, 곧 구조라고 할 수 있다. 지방의 공공정책은 이러한 구조 속에서 이루어지기 때문에 지방정부의 구조적 메카니즘에 대한 이해가 우선적으로 중요하다.

둘째, 중앙정부의 역할도 지방정부의 정책결정에 영향을 미치는 중요한 요소이다. 중앙정부가 지방정부의 정책과정에 영향을 미칠 수 있는 법제도적 근거가 무엇이고 어느 정도까지 영향을 미칠 수 있는가를 분석하기 위해서는 중앙정부와 지방정부간의 관계라는 시

23) 지역개발에 있어서 중요한 것은 신호등과 같은 역할을 할 이념적 궤대를 세우는 일이다. 이러한 작업을 통해서 지역개발의 정체성을 확립하고 그것을 부각시켜야 한다. 예컨대 지방자치가 잘 되어 있는 선진국의 경우, 대체로 그 지방정부가 지향하는 이념적 지형(그 나라 헌법규범이 정한 범위를 벗어나지 못하지만)이 존재한다. 지방자치단체라고 해서 영국 수상 토니 블레어처럼 '제 3의 길'이라는 이념적 좌표표 설정하지 못한다는 법은 없다. 일본의 경우도 60-70년대부터 환경오염 등의 문제를 최우선 정책과제로 생각하는 혁신자치체들이 생겨났다. 그리고 이러한 이념적 실험을 통해서 지방간의 경쟁을 유도한다. 그 결과 생활의 질이 높은 지역으로 사람들은 이주한다. 그래서 소위 '발에 의한 투표'가 이루어지는 것이다.

각에서 접근해야 한다. 기존의 행정학 이론들이 최근에 접근시각, 연구주제, 연구방법 등에서 많은 변화를 보이고 있는 가운데, 한 가지 추가해야 할 행정학의 새로운 추세가 있다면 그것은 바로 행정현상의 발생장소(locus)에 대한 주목이다. 즉 전통적 행정이론들이 주로 중앙정부의 조직과 구성, 인사와 재무, 정책결정과정과 집행 등의 현상에 관심을 기울여 왔다면, 최근의 행정학은 그 동안 도외시되어 온 광역 및 지방정부 문제에 관심을 보이고 있다. 특히 이 중에서도 정부간 관계론(IGR)에 초점을 맞춰서 중앙정부와 지방정부간 기능배분양상을 연구하는 경향들이 늘고 있다. 그 이유는 정부간 기능배분정도가 지방정부의 정책적 재량권의 범위를 결정해주는 척도 중의 하나이기 때문이다.

셋째, 제주도개발특별법(이하 특별법)의 구조를 이해할 필요성이 있다. 현재 특별법은 개정 중에 있지만 세계화·지방화 시대의 지역개발이 지역주민의 개발욕구를 수렴하고 개발계획의 수립·집행·평가를 지방정부가 주도하며 인·허가 권력이 중앙정부의 장관이 아닌 도지사에게 주어져야 한다는 시대정신을 생각한다면 이 특별법은 진일보한 법률체계와 내용을 가지고 있다고 할 수 있다. 특히 특별법에 의해서 인·허가권을 광역자치단체장인 도지사가 갖고 있는 곳은 제주도가 유일하다. 따라서 특별법의 권력구조를 이해해야 제주도가 결정할 수 있는 공공정책의 범위를 가늠할 수 있기 때문이다.

▲미시적 변수는 사람에 관한 것이다. 체계의 관점에서 지방정부가 전환과정을 담당하지만 지방정부의 공식적 구조가 전환과정의 유일한 특성은 아니다. 그보다도 공식적인 구조 안에서 구체적으로 지위를 점유하여 권한과 책임을 통해서 역할을 수행하는 정책결정자와 집행자, 즉 공직 점유자들의 행태는 전환과정의 또 다른 측면을 구성한다. 또 이 과정에서 중앙정부공무원들도 지방정부의 정책과정에 영향을 미친다. 공식적으로 볼 때, 지방정부의 정책결정과 집행에 직접적으로 관련된 공직자는 자치단체장, 지방의회의원, 지방관료, 중앙정부공직자라고 할 수 있다. 그러나 이들 중에서 누가 가장 영향력이 있는가 하는 권력구조문제는 지위접근법이나 결정접근법 등의 다양한 연구방법이 동원되어야 한다. 반듯이 공식구조 안에서의 영향력의 크기가 공직자가 점하고 있는 지위에 비례한다고 할 수 없기 때문이다.

끝으로 정책영향분석을 보면 다음과 같다.

전환과정에서 형성된 공공정책은 집행된 그 결과를 평가하여야 한다. 세계화·지방화 시대 지역개발정책은 그 효과가 궁극적으로 장소의 번영에 그치지 않고 지역주민들의 번영을 도모하는데 있다. 이는 공공정책이 지역주민들의 '삶의 질(quality of life)'에 어떠한 영향을 미쳤느냐 하는 문제와 관련된 것이다. 이런 점에서 우선적으로 제주지역실정에 맞는 삶의 질을 측정해줄 수 있는 사회지표(social indicator)의 구성이 중요하다.<sup>24)</sup> 지표구성의 준거개념으로서 설정해볼 수 있는 것은 인간의 행복요소를 포괄할 수 있는 '생활의 질'

개념이라고 할 수 있다. 따라서 지역정책영향평가는 다음과 같은 척도를 중심으로 논의되어야 한다. 첫째, 삶의 질 향상을 위한 지역정책의 목표가 제대로 설정되었느냐 문제다. 둘째, 선택된 정책적 수단이 적절하였느냐 하는 점이다. 셋째, 대상집단에 미친 사회·경제적인 효과가 무엇이나 하는 점이다.

이러한 정책영향평가는 또 하나의 투입으로서 재정정책과정(Repolicy process)에 작용한다. 이러한 과정이 환류과정이다. 환류가 잘 되어야 정책오차를 줄일 수 있고 정책의 대응성 및 순응성을 수월하게 확보할 수 있게 된다.

---

24) 이에 대해서는 다음의 글이 도움이 될 것 같다. 최진호, '지방의 삶: 그 질의 측정과 개선방향', 지방의 도약-국가발전의 새 전기-, 서울, 弘文社, 1995, pp.217-253.