

한국의 분권과 자치: 발전론적 해석

Decentralization and Local Autonomy of Korea: A Developmental Interpretation

강 명 구*

Kang, Myung-Goo

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 분권 및 자치 연구의 균형감 회복 필요성
- II. 왜 발전론적 해석인가?
- III. 분권과 자치를 통한 발전주의 국가 재활용: 시론적(試論的) 방안 모색

이 글의 목적은 발전론의 입장에서 기존 한국의 분권 및 지방자치 논의를 비판적으로 해석하고 발전론적 분권/자치 패러다임 정립을 위한 실험적 모델을 제시하는 것이다. 기존의 논의들은 서구에서 유행한 분권/자치 논의를 주로 기술적이고 제도적인 측면에서 무분별하게 도입한 결과 한국형 분권/자치를 논의할 중심 개념의 부재를 불러왔다. 대안으로서 이 논문은 발전국가 재활용을 이중 국가론과 결부시켜 논의할 것을 제안하였다. 즉, 중앙은 세계화와 생산(투자) 기능을 담당하고 지방은 정부-시민사회 조합의 시너지 효과를 통하여 집합적 소비를 담당할 경우 기존 발전주의 국가의 급격한 해체 없이 재활용이 가능함을 주장하였다. 결론으로서 이 모든 논의의 초석은 결국 민주적 지방 시민사회와 결합한 지방정부의 역량 강화에 있음을 지적하였다.

□ 주제어 : 발전주의 국가 재활용, 분권, 자치, 이중 국가론, 발전론

By introducing alternative interpretation of Korean decentralization policy from developmental perspective, this paper aims to criticize mainstream approaches

* 아주대학교 사회과학대학 교수

논문 접수일: 2009. 8. 30 심사기간(1차): 2009. 9. 17~2009. 9. 24, 게재확정일: 2009. 9. 27

on the issue and to provide alternative way of recycling the developmental state by borrowing some ideas from dual state thesis. As a conclusion, this paper points out the importance of new local governance structure based on capable local government supported and monitored by democratic local civil society.

□ Keywords: recycling the developmental state, decentralization, dual state, local autonomy

I. 분권 및 자치 연구의 균형감 회복 필요성

1991년 지방의원 선거를 시작으로 지방자치제가 재개된 이후 18년이 흘렀다. 1995년 제 1기 단체장 선거를 기준으로 하더라도 이미 네 차례의 광역 및 기초 자치단체 통치 경험을 축적하였다. 그러니 이제는 더 이상 90년대 지방자치를 논할 때마다 항용 거론되던 “일천(日賤)한 경험”이 아니다. 변명의 여지없이 성찰하여 돌아볼 만큼 성숙한 경험을 하였다는 뜻이다. 이 글의 목적은 지난 20여 년간 우리네 지방자치 경험을 발전론적 관점에서 성찰하여 회고하고 이 바탕 위에서 향후 한국 사회와 정부가 함께 힘을 합하여 만들어 가야할 지방자치의 미래상을 이중국가론(二重國家論)의 논지를 빌려 ‘더듬어’ 보는 것¹⁾이다. 글의 전반적 성격을 명료히 하기 위하여 본격적 글쓰기에 앞서 간단하게 제목에 대한 해제(解題)가 필요하다.

항용 한국의 지방자치를 연구함에 있어 개념적 혼돈이 존재한다. 유사 용어가 적지 아니하다. 지방자치를 필두로 하여 지방행정, 지방정치, 지방분권, 정부간 관계(혹은, 중앙 대 지방), 지방정부론, 지역경영(혹은 지역정치), 지역개발 등이 그것들이다. 이러한 개념들은 상

1) 여기서 ‘더듬어 보다’함은 단순한 문학적 표현이 아니다. 미래예측에 대한 인식론적 불확실성을 의미한다. 이른바 미래를 기획(planning)함이란 인간의 작위적 행위를 통하여 개연적 미래(probable future)를 가능한 미래(possible future)로 바꾸고 이 중에서 선호되는 미래(preferable future)를 택하는 의도된 행위를 말한다. 이러한 인간의 작위적(혹은 합리적) 행동이 미래에 대한 예측 가능성을 높여주는 하지만 변환의 사회적 결과물에 대한 예측은 여전히 과학적 엄밀성보다는 인문학적 상상력과 사회과학적 엄밀성의 중간지점을 ‘더듬는’ 수준을 넘지 못하고 있다. 더욱이나 이 글과 같이 외국이론의 수입에 의존하여 우리 것을 재해석하는 경우는 더욱 그러하다. 하여, 이 글의 문체도 질적이며, 해석적 방식을 선호하는 학술 에세이(academic essay)의 형식을 택할 것이며, 꼭 필요한 곳을 제외하고는 과감하게 참고문헌의 인용을 억제할 것이다.

호 밀접하게 연관되어 한국 지방자치의 이론과 실천적 측면을 다양한 각도에서 조명하는 나름대로의 쓰임새가 있기는 하다. 하지만 동시에 외국(특히, 서구와 일본) 개념을 일정한 기준도 없이 무비판적 수용함으로 인하여 현상을 무시하기 힘들 정도로 왜곡하는 경우 또한 적지 아니하다. 자유주의적 전통 하에서 장기간의 역사적 경험을 통하여 형성된 서구 분권 개념을 중앙집권적 전통이 극대화된 한국에 무리하게 적용하는 것이 그 대표적인 경우이다. 이 글에서는 유사개념들을 제목이 드러내듯 분권과 자치라는 두 개념으로 총괄 정리하여 사용한다. 분권은 중앙정부와 지방정부간에 권한과 의무를 어떠한 형태로 나눌 것인가를 총괄적으로 나타내는 반면, 자치는 분권의 결과물로서 존재하는 지방(정부) 통치행위의 제반 양상을 의미한다. 많은 연구 저작물들이 혼용하는 개념을 굳이 분리 사용하는 것은 나름대로의 이유가 없는 것이 아니다.

무엇보다 큰 이유는 목하 한국 지방자치 논의에 있어 존재하는 담론 형성 및 연구 시각의 불균형의 시정이다. 우선 담론형성의 경우를 살펴보자. 우리네 지방자치 논의와 실체는 지방(정부)의 자치 그 자체보다는 주로 중앙-지방관계론을 다룬 것이 대부분이다. 강력한 권한을 확보한 중앙의 권한을 어떻게 지방에 나누어 주느냐가 분권의 성공여부를 가르는 최대의 관건이라고 여겼기 때문이다. 반면에 지방이 스스로 능력을 키워 '스스로 다스림'(自治)의 영역을 넓혀가는 연구에는 인색하였다. 이 경우 문제가 되는 것은 지방자치를 논하면서도 중앙의 시각이 지배적 담론으로 작동하게 된다는 점이다. 지방 스스로의 역량을 키워나가기보다는 중앙정부의 시혜적 정책을 바라보는 해바라기처럼 되는 것이다. 그러니 중앙의 정책에 반대하면 모든 것이 NIMBY가 되어버리는 중앙 편향적 시각이 큰 저항 없이 회자되는 것이다.²⁾

중앙 편향의 시각과 담론이 끼치는 가장 큰 폐해는 중앙과 지방이(그리고 정부와 시민사회가) 함께 힘을 합하여 만들어갈 지방자치 미래상에 대한 상상력을 억제하는 것이다. 그 결과 중앙과 지방은 임무와 기능 면에 있어서 같을 수가 없고 같아서도 아니 되는 것인데 지방은 점 점 중앙의 축소판이 되어가고 있다. 지방과 지방간에도 특색 있는 차별성이 존재하는 대신 천편일률의 획일적인 정책과 대동소이한 행사가 지배적인 현실이 되고 있다. 중앙의 발전주의 국가 전통이 지방적 수준에서 고스란히 재현되는 것이다. 지난 20 여 년간의 실험과 환경의 변화는 이제 균형감의 회복을 위한 노력이 필요한 때임을 상기시키고 있다. 국가발전을

2) 가장 최근의 대표적인 경우가 해군기지 건설을 둘러싼 제주특별자치도의 도지사 주민소환 운동에 대한 이명박 대통령의 부정적 견해 표명이다. 이대통령의 발언은 지방자치에 대한 퇴행적 중앙집권식 발상을 그대로 드러내고 있다. 최근 들어 지방의 관점에서 이를 시정하려는 노력이 증대하는 것은 반가운 일이다. 강명구의 1997년 연구를 필두로 하여 지방정치 민주화를 다룬 연구(박종민, 이종원 편 2002 외 다수),와 지방정부 역량 강화 방안을 연구한 이승중(외)의 저작(2008) 등이 이에 속한다.

위하여 중앙의 시각과 지방의 시각간에 균형이 필요할 뿐 아니라 민주적 지방 거버넌스의 구축을 위하여 정부의 시각과 시민사회의 시각간에도 균형이 필요하다.³⁾

담론형성의 균형감 회복 필요성은 자연스레 지방자치를 분석하는 연구시각(視覺 perspective)의 균형감 회복 필요성으로 연결된다. 중앙편향적 연구 경향의 자연스러운 결과는 지방자치 논의를 주로 기술적인 행정과 법률해석적인 영역에 스스로 가두는 것이었다. 그로 인하여 실천적이고 학문적인 인식의 지평을 협소화시킨 것이었다.⁴⁾ 지방자치 작동 미흡은 복합적인 정치, 경제, 사회적 요인들의 혼재(混在) 결과로 나타난 것임에도 해법은 지극히 기술적인 것이었다. 어느 논자의 정확한 지적대로 분권(decentralization)의 핵심은 (국가)“권력의 영토 공간적 배분”(territorial distribution of power)(Smith, 1985, 1)인 것이다. 따라서 지극히 공간정치(politics of space)적 요소가 다분하다. 오랜 중앙집권적 통치구조가 고착화되어온 한국의 경우도 예외일 수는 없다. 오히려 더욱 강력하다.

우리네 경우 영남 대 호남(혹은 호남 대 비호남)을 기본 축으로 하는 지역갈등 구도가 지방자치의 실시와 혼재되어 수많은 그리고 심각한 정책적 혼선을 유발시키고 있다. 아울러 수도권권의 극심한 편중 발전으로 인하여 수도권 지방 대 비수도권 지방간의 갈등 국면도 지역갈등에 버금가게 심각해지고 있는 실정이다. 지방 내부로 들어가도 지방자치의 정치적 성격은 그대로 드러난다. 지방내부의 권력관계가 만들어낸 다양한 지방자치 왜곡현상은 굳이 언급을 요할 수준을 넘고 있다. 문제는 정치적 현상은 엄존하는데 해석과 처방이 따르지 못한다는 점이다. 이와 같은 문제에 대한 언필칭 제도적 개선이라는 처방전의 구성물은 주로 행정편의적 임시처방이 대부분이다. 현상과 현상의 해석(혹은 처방)간에 균형감의 회복이 또한 필요한 이유다.

3) 정부간 관계 및 지방정치에 관한 두 수준의 분석에 대한 균형감 회복에 더하여 세계화가 한국의 분권 및 자치에 관하여 미치는 영향의 분석 또한 매우 필요하다. 이 부분의 논의는 발전주의 국가 재활동과 관련하여 논문의 후반부에 보다 자세하게 논의될 것이기에 여기서는 생략한다.

4) 물론 중앙편향적 시각이 곧바로 분권의 정치적 해석을 억제하는 것은 아니다. 지방자치의 경험이 한국과 유사한 일본은 이미 중앙과 지방관계를 정치적 맥락에서 해석한 유력한 저서들이 출간된 바 있다. 무라마츠 미치오 (1991)의 <중앙-지방 관계론> (최영출 역)은 그 대표적인 저작이다.

II. 왜 발전론적 해석인가?

1. 세계사적 분권의 경향성과 몇 가지 설명틀

분권과 자치의 문제를 다룸에 있어 국가(군)별로 다양한 해석이 가능하다. 분권과 자치의 역사적 배경과(정치, 사회적)목표가 상이하기 때문이다. 비록 분권의 구체적 양상은 상이하였지만 1980년대 들면서 지구상의 거의 모든 대륙에 있어 마치 '보이지 않는 손'이 지시하듯 분권의 물결이 유행처럼 번져나갔다(강명구, 2005). 서구의 경우 미국은 레이건 행정부가 주도하였던 '신연방주의'(New Federalism), 영국의 대처 정부가 주도하였던 강력한 집권형 분권정책, 미테랑 사회주의 정부가 주도하였던 프랑스의 지방분권 정책 등이 대표적이었다. 남미의 경우 같은 멕시코, 브라질, 아르헨티나 등 남미의 대국들이 민주화 이후 어려워진 경제상황의 개척 방편으로 분권 정책을 시도하였다. 사회주의 중국은 개방 이후 경제적 활동에 있어서는 지방정부에 강력한 분권을 보장하였지만 정치적으로는 강력한 중앙집권을 견지하여 시장경제와 정치적 사회주의의 융합을 통한 개혁을 도모하였다. 일본의 경우도 예외는 아니어서 약간 뒤처지기는 하였지만 1990년대 들어 중앙정부가 주도적 행하던 행정체제를 분권형으로 개조하는 개혁 드라이브를 시도하였다.

이러한 전지구적 분권화 현상의 요인은 넓게 보아 두 가지로 요약가능하다. 하나는 전지구적으로 진행되었던 경제의 세계화 여파였고 다른 하나는 이른바 헌팅톤(Samuel Huntington)이 지칭하였던 제 3의 민주화 물결이었다. 어느 논자는 이를 "경제의 세계화와 정치의 지방화(globalization of economy and localization of politics)"로 축약하여 설명하고 있다(Preteceille, 1990). 일반화의 위험을 무릅쓰고 매우 복잡하고 정교한 논쟁들을 축약하자면 세계화는 개별적 국가 수준의 자본주의를 전세계적 수준으로 통합시켜 전지구적 경쟁을 가속화 시켰으며 개별국가는 이러한 경쟁의 압박을 국내적으로 수용하기 위하여 분권적 경쟁 구도를 제도화 하지 않을 수 없었다는 논지이다. 또 다른 한 편으로 남미와 구 사회주의권 국가는 중앙집권적인 권위주의(혹은 전체주의) 정권이 민주화 과정을 거치면서 분권에 기반을 둔 시민사회의 발흥을 경험하였다는 것이다.

경제의 세계화와 민주화 물결이 기존의 전통적 국가관에 명(命)한 것은 상황 변화에 대응하는 국가의 재구조화(state restructuring)였다. "작은 일을 하기에는 너무 크고 큰 일을 하기에는 너무 작아진" 국가는 세계화 시대에 걸맞는 제도와 기능상의 변화를 요구 받은 것

이었다. 그 결과 전통적 국가권력은 횡적(橫的)으로는 시장 및 시민사회와의 관계를 재정립하여야 하였으며 종적(縱的)으로는 중앙정부와 지방정부간의 관계를 재정립하여야 하였던 것이다. 이런 세계사적 변화를 담아내는 이론적 틀은 크게 보아 정치이념적으로 대략 세 부류로 갈래를 나눌 수 있다. 우선, 1980년대 이래 가장 강력한 힘으로 시장친화적 국가 재구조화를 주장한 것은 익히 알려진 바와 같이 신자유주의자들이었다. 이들의 논리를 분권문제에 적용한 것이 이른바 재정 연방주의(fiscal federalism)이다. 정부 재창조(Reinventing Government)를 통하여 중앙 수준에서 작은 정부를 구현한 또 다른 한 편에서는 재정 자율성을 일정 부분 획득한 지방정부가 서로 간에 경쟁을 통하여 자원의 효율적 이용을 가능케 한다는 기본 요지이다. 세계은행(World Bank)이나 국제통화기금(IMF)이 남미를 위시한 여러 개도국에 반(半)강요한 이 제도는 기실 지방 정부간 경쟁을 통한 정부 기능의 유사 시장화(類似 市場化 pseudo-marketization)에 다름 아니었다.(강명구, 2005*)

반면에 밀(J. S. Mill)이나 토크빌(de Tocquville)의 지적(知的) 전통을 따르는 자유주의자들은 분권을 지방정치 민주화의 훌륭한 기제로 여겨 분권을 시민사회적 관점에서 해석하고 옹호하였다. 공동체를 중시하는 입장과 개인을 중시하는 입장으로 나뉘기는 하여도 이들에게 있어 지방은 예나 지금이나 민주주의 교육의 훌륭한 도장(道場)으로 여겨졌다. 특히 대의제 민주주의 하에서 관료주의적 단일문화가 복지국가와 결합하여 행정국가적 양태로 나타날 때 볼 수 있는 실질적 민주주의의 침해는 매우 심각한 것으로 여겨졌다. 매우 흥미롭게도 전지구적 수준의 분권화 시기와 거의 유사한 시기인 1980년대 이후 이전에 볼 수 없었던 “결사체의 혁명(associational revolution)”이 전지구적으로 나타나기 시작하였다(Salamon, 1994). 비정부기구의 활동이 일국가 수준뿐 아니라 전지구적 수준에서 활발해지기 시작하였으며 국내뿐 아니라 UN에서도 중요한 정치적 행위자로 자리 매김을 받았다. 아울러 시민사회의 역사적 유산이 신뢰의 구축을 통하여 사회적 거래비용(transaction cost)을 줄여줌으로써 민주주의의 활성화에 기여한다는 사회적 자본론(social capital)의 주장(Putnam, 1993)과 파급력도 분권과 자치의 민주주의적 해석에 힘을 실어주었다.

마지막으로 분권의 문제를 경제의 세계화로 인한 국가재구조화와 연계시켜 설명할 수 있는 가장 강력한 이론체계는 프랑스 맑시스트 경제학자(이를테면, Michel Aglietta, 1979; Alain Lipietz, 1987)들이 창안하고 발전시킨 조절(규제)이론(Regulation Theory)과 그 후속 연구들(이를테면, Jessop, 1992 등)에서 찾아볼 수 있다. 이들에 따르자면, 1970년대 이래 이미 자본주의적 축적구조가 국가간 치열한 경쟁으로 인하여 포드주의적 대량생산과 대량 소비구조에서 다품종 소량생산으로 변하는 후기 포드주의적 유연축적(flexible accumulation)방

식으로 바뀌었고 이에 상응하여 국가의 자본에 대한 조절(규제)방식도 케인즈적인 복지국가형(Keynesian Welfare State) 규제에서 슈페터식의 근로국가(Shumpeterian Workfare State) 변화였다는 것이다. 이러한 변화는 정보화의 물결에 더욱 힘입어 신공간분업질서(new territorial division of labor)를 창출하게 되고 이는 다시 중앙집권적 구조를 신산업에 근거한 지방간 네트워크형으로 바꾸기 때문에 유연한 분권형 체제가 집권적 체제보다 유리하다는 것이다. 그 결과 분권화된 지방정부는 자율성은 증가하지만 중앙으로부터의 줄어든 보조금으로 인하여 복지적 소비를 축소시키는 대신 지방적 수준의 경제성장 추진에 매진하게 된다. 당연히 지방간 경쟁이 강화되고 지역간 불균형이 심화된다. 이러한 주장은 일견 신자유주의자들의 주장과 일맥상통하지만 설명의 방식과 미래 예측에 있어 매우 상이하다.

2. 한국적 경험의 조감(鳥瞰)

위의 세 시각을 한국에 적용시켜 보면 매우 흥미있는 특이성을 발견하게 된다. 즉, 왜 한국의 분권과 자치를 발전론적으로 해석하는 것이 보다 적실성이 있는가를 알게 된다. 비교론적 시각에서 볼 때, 한국의 분권화 정책은 앞서의 논의처럼 정치적 민주화와 경제의 세계화라는 독립변수의 강력한 영향력 하에서 해석 가능하지만 동시에 그 시발과 진전 그리고 운용 방식에 있어 매우 기이한 조합의 특수성이 엿보인다. 한국에 있어 분권과 자치의 시발은 6월 시민항쟁 이후 정치적 민주화의 결과물로서 시작되었다는 점에 있어 남미적 정치상황과 유사하고, 정치 이데올로기 적으로는 초반기에는 풀뿌리 민주주의라는 구호 하에 구미식 자유주의 정치철학을 받아들였다가 1997년 외환위기 이후에는 경쟁력 강화라는 신자유주의적 화두에 이끌려 나갔으며, 실제적 운용에 있어서는 시민사회가 아닌 정부(보다 구체적으로는 관료)가 중심이 되어 위로부터의 분권과 자치를 행한 일본의 경우와 유사하다.

지난 20 여 년간의 분권과 자치 경험을 정권별로 살펴볼 경우 한국은 짧은 기간에 다양한 요인이 결합되어 급격한 분권-자치관(觀)의 변모를 경험한다. 1987년 6월 시민항쟁의 결과물로서 생겨난 지방자치는 어찌 보면 정치적 민주화 과정의 부산물이었다. 한국의 지방자치는 일반 국민들 간에는 큰 관심의 대상이 아니었음에도 김대중의 강력한 요구에 민주화를 위한 양보라는 구색을 맞추기 위하여 군부의 수용으로 태어났다. 오랜 세월 시민사회의 성숙과 더불어 자라온 역사성을 지닌 서구 지방자치의 경우와는 달리 우리네 경우는 민주화 과정에 있어 정치적 흥정의 부산물로 탄생한 것이다. 당연한 귀결로서 3당 합당을 통해 군부정권의 제도적 연장선상에서 정권을 획득한 김영삼 정부 시절의 지방자치는 지지부진할 수밖에 없었

다. 몇 번의 실정법을 위반하면서 연기에 연기를 거듭하다가 최초로 1995년 단체장 선거가 있었지만 저간의 사정을 살펴보면 지방자치 선거는 분명 중앙정치의 연장선상에서 치룬 하위 리그(minor league) 게임에 다름 아니었다.

매우 기이하게도 정작 민주주의 관점에서 지방자치를 주창하여 시동을 건 김대중 정부 들어서서는 민주주의의 교육 도장으로서 지방자치는 “풀뿌리 민주주의” 구호만 남고 심각한 국정과제로서 기능을 하지 못하였다. IMF 등 국제기구의 구조조정 권고를 수용하는 과정에서 국가와 시장 간의 기능 조정은 심각한 수준으로 고려되었지만 중앙-지방 간의 기능 조정은 지지부진 하였다. 김대중 정부에 비하여 노무현 정부는 건국 이래 최초로 지방분권 정책을 국정 주요 과제로 삼은 정권이였다. <정부혁신 지방분권 위원회>를 만들어 중앙-지방 관계를 적극적으로 재조정하는 한 편 시민사회와의 적극적 교류를 통하여 정부혁신의 큰 틀을 정비 하고자 하였다.⁵⁾

사무 배분과 재원 이전 그리고 조직 자율성에 있어 지난 20 여 년의 자치 경험은 분명 이전과 비교하여 상당 부분 개선된 것이였다. 지역경제를 활성화 하려는 각종 시도들도 눈에 띄고 대민행정의 친절성과 접근성 용이도 괄목할 부분이다. 무엇보다도 단 한 번의 단절도 없이 선거를 통하여 네 번이나 지방정부를 구성해 왔다는 사실 자체가 지방자치의 성숙을 위한 제도적 기반이 자리매김을 받은 반증이다. 이와 같은 긍정적 외피 변화에도 불구하고 그 내용을 자세히 살펴보면 국가발전이라는 측면에서는 구조적으로 적잖은 문제점들이 드러나고 있다. 상당 부분 중앙집권적인 발전주의 국가 특성들이 여러 분야에서 목도되고 있으며 (Kang, 2006) 분권을 통한 지방정부의 경쟁력 강화와 민주적 통제는 오히려 정부관료제에 의하여 공중납치 되는 현상을 보였다. 민주주의의 지방적 수준 활성화와 지방정부의 경쟁력 강화라는 국정목표는 대체로 “관공서간 분권”으로 그치고(전영평, 2003, 23) 지방정부의 역량 강화와 자치 담론의 시민사회적 침투는 오히려 중앙으로부터의 관행적 통제와 지방적 토 호정치에 함몰되고 말았다. 아울러 지역주의에 기반한 정당정치는 지방자치를 민주주의의 도 장으로 만드는 교육기관이 아니라 중앙정치에 종속시키는 연결 고리 역할을 하였다.

5) 평가의 대상이 되기에는 일천하지만 이명박 정부의 분권 및 자치 정책은 시장주의와 토건적 발전주의 국가관에 함몰되었다고 보아도 무리가 아니다. 단체장 경험이 대통령 당선의 주요 배경이었음에도 집권 후 분권 및 자치가 국정 주요과제로 떠오르지 않는 것은 한국에 있어 분권과 자치의 현재적 위상을 간접적으로 응변하고 있다할 것이다.

3. 발전론적 해석의 필요성

이러한 대체적 평가를 앞서 논의한 세 가지 이론적 관점에 비추어 해석해보자. 큰 흐름으로 보건대 자유주의적 지방자치 해석이 시민사회의 발흥과 더불어 외환위기 도래 이전까지 지배적이었다가 그 후로는(즉, 김대중, 노무현 정부시절) 매우 역설적이게도 민주주의 보다는 신자유주의적 논리가 경쟁력 강화와 개혁의 이름하에 주도적으로 분권적 실험을 인도하였다. 단적으로 말하여, 풀뿌리 민주주의의 구호는 더 이상 들리지 않고 국가 경쟁력 강화와 개혁의 필요성 외침이 그 자리를 대신하였다. 그러나 이와 같은 외피적 변화의 흐름 밑에는 강고하고 도도한 분권의 관료적 지배 흐름이 면면히 자리매김 하고 있었음은 주지의 사실이다.

분권 및 자치와 관련한 그간의 학문적 노력들을 보자면 기술적인 면들은 주로 행정학적인 측면에서 제도적 개선에 초점을 맞추어 왔었지만 큰 흐름을 주도하는 이론적 정향(orientation)은 중심개념의 부재 하에 구심점 없이 흔들려온 것이 사실이다. 한 편으로는 시민단체의 역할과 지방적 수준의 지배구조에 주목하여 지방적 수준의 거버넌스를 논하면서도 또 다른 한 편으로는 신공공관리의 정교한 기법들을 시장적 경쟁의 논리 하에 무비판적으로 적용하여온 것이 현실이었다. 물론 이러한 노력들이 무의미한 것으로 폄하될 것은 결코 아니다. 그럼에도 불구하고 학문적 노력들 결과물들이 체계적으로 축적되어 보다 현실성있으면서도 동시에 정부정책을 이끌어 나갈 수 있는 선도적 역할을 하기에는 부족한 면이 많았다. 그래서 자치와 분권의 문제를 다룸에 있어 중심개념의 부재는 자못 심각한 것이다. 문제는 외국의 이론들을 우리네 시각에서 해석하고 그 적실성을 따진 연후에 우리 것으로 만들어 수용해야한다는 사실이다. 이 중에서도 가장 중요한 것은 우리네 실정에 맞는 시각의 정립이다. 일단 방향성만 정립이 되면 나머지 소소한 문제들(방법론이나 기법 혹은 세세한 정책)은 얼마든지 기회비용의 매물 없이도 교정이 가능하기 때문이다.

분권과 자치의 발전론적 해석은 이러한 간극을 훌륭하게 메꾸어 줄 수 있을 것이다. 국가의 중심적 역할을 폄하하지 않으면서도 동시에 시민사회의 민주적 참여를 통한 분권적 발전을 가능케 해주는 메카니즘의 발견은 결국 1960년대 이래 한국이 걸어온 독특한 발전경로를 비판적으로 수용함으로써 가능할 것이기 때문이다. 즉, 신자유주의적 이론들 하에서는 비효율의 상징으로서 개혁의 대상으로 전락한 국가(중앙적 수준이든 지방적 수준이든 불문하고), 그리고 자유주의적 관점에서는 전일적 관료지배체제를 통하여 사회적 자본의 형성과 민주주의적 심화(deepening of democracy)를 가로막는 국가를 기존의 발전주의 패러다임 재구성을 통하여 재활용(recycling)할 수만 있다면 엄청난 사회적 기회비용의 손실과 동요없이

연속성 하의 점진적 개혁이 가능할 것이다.

한국의 중앙집권적 발전주의 국가 모델은 1990년대 들면서부터 성공의 위기(crisis of success) 징후군을 보여 왔다. 중앙집권적 관료주의의 병폐는 신자유주의적 경제논리로 무장한 국제기구 및 신용평가기관의 손쉬운 먹이 감이 되었으며 중앙집권적 발전주의 국가의 쌍둥이로 여겨진 재벌들은 정실 자본주의(crony capitalism)의 표상으로 여겨졌다. 이러한 비판을 겸허하게 수용할 필요는 있지만 그렇다고 이러한 비판에 무작정 굴복할 이유는 적다. 발전주의 국가의 부정적 측면들이 위기로 이어지기도 하지만 엄연한 사실로 증명되는 성공의 징표들이 도처에 산재하여 있기 때문이다. 위기적 측면을 강조하다보니 성공적 측면들이 과소평가되어 발전주의 국가를 일괄적으로 용도폐기 하려는 오류를 서둘러 학문적으로 받아들일 이유가 없는 것이다. 익히 알려진 바와 같이 한국의 경험이 비교 발전론적 관점에서 세계적 주목의 대상이 되는 것은 시장이 아닌 국가가 중심이 되어 경제적 성장을 이루었고 또한 민주화로의 이행을 경험하였기 때문이다.

경제적 성장과 민주화는 발전의 중요한 목표이지만 동시적 달성이 어렵다. 특히 국가가 중심이 되어 양 목표를 동시적으로 이루는 것은 지난한 일임이 역사적 사실로 증명되고 있다. 맨(M. Mann)이 적절하게 지적하듯이 근대 국가는 전제적 권력(despotic power)이라는 억압적 측면과 정책을 결정하여 시민사회 속으로 침투하여 집행하는 제도적 측면(infrastructural power)의 두 얼굴이 있다(Mann, 1993). 발전도상국에 있어 경제성장을 위해서는 국가의 침투 능력 강화가 필요한 반면 민주화를 위해서는 전제적 권력의 억제가 필요하다. 1960년대 이래, 한국은 중앙집권적 발전주의 국가 하에서 국가의 두 얼굴 모두를 발전시켜왔다. 그 결과 성장은 이루었지만 민주화는 억압되었다. 6월 시민 항쟁으로 민주화의 시기가 도래한 이후 억압적 권력은 줄어들었지만 동시에 침투적 권력의 약화도 목도되었다. 특히 외환위기 이후 국가의 침투적 능력은 신자유주의에 기반한 시장화(市場化)로 인하여 스스로 자기억제의 길을 걷게 되었다. 우리의 과제는 분권 및 자치의 제도적 활용을 통하여 중앙집권적 발전주의 국가 하에서 동시적으로 발전되었던 국가의 두 얼굴 중 침투적 능력은 유지하고 전제적 권력은 약화시키는 것이다. 즉, 분권 및 자치의 제도 재정비를 통하여 국가의 경제적 성장의 능력 유지하고 비민주적 억압성은 약화시켜 중앙집권적 발전주의 국가를 용도폐기 아닌 재활용 방향으로 이끌 시대적 당위성이 있다는 것이다.

III. 분권과 자치를 통한 발전주의 국가 재활용:

시론적(試論的) 방안 모색

1. 세 가지 분석 수준과 발전주의 국가 재활용

분권과 자치를 통한 기존의 발전주의 국가 재활용이 한국의 앞날을 이끌어갈 새로운 발전 모델의 모태가 되기 위해서는 세 가지 수준 분석을 요한다. 가장 높은 분석의 수준은 세계화와 분권/자치의 관계이고 다음으로는 분권의 문제를 다루는 정부간 관계이며, 마지막으로 지방정부 내부의 자치 문제를 다루는 수준이다. 앞서 지적하였듯이 한국에 있어 분권 및 자치 논의의 중심은 정부간 관계였고 부차적으로 지방정부 내부를 들여다보는 작업이었다. 매우 흥미롭게도 행정학 및 정치학에서 이 문제를 세계화와 연계 시킨 연구는 몇몇 예외를 제외하면(예를 들면, Kang 2006) 극히 찾아보기 힘들다. 오히려 공간의 문제를 다루는 지리학 적 관점 및 정치경제학에서는 매우 심도 있는 논의의 대상이 되고 있다.

1) 지방과 세계화

이미 위에서 간략하게 언급한 바와 같이 경제의 세계화를 분권과 가장 밀접하게 연결하여 논의한 이론은 조절(규제)이론이다. 세계화된 경제가 중앙 정부를 거치지 않고 지방과 직접 연결되는 고리는 신공간분업(new territorial division of labor) 질서이다. 분권을 통하여 경쟁의 화두에 내몰린 각 국의 지방정부는 이른바 장소판촉(場所販促 place marketing)을 통하여 세계화된 경제에 적극적으로 편입하게 된다. 중국의 지방정부는 가장 대표적인 케이스다. 지방정부가 앞장서서 외국기업의 투자 유치를 독려하고 중앙정부는 지방간의 이러한 경쟁관계를 거시적 수준에서만 관리한다. 1997년 외환위기 당시 IMF 등 국제경제기구들이 한국 정부에 구조조정의 일환으로서 분권을 직접적으로 권고한 흔적은 드물다. 그러나 그 여파는 정부개혁의 일환으로서 지방정부 경쟁력 강화 요구로 나타났고, 이를 반영하여 많은 광역지방정부들이 앞 다투어 장소판촉을 통한 해외자본 유치(이를테면 송도 신도시 등)에 나서고 있는 것이 현실이다.

그러나 한국에 있어 거의 유행이 되다시피 한 지방과 세계의 직접 대면이 어떠한 결과를

나타내고 있는가에 대하여는 세심한 배려가 요구된다. 환경문제부터 시작하여 효율적인 투자 관리 및 수도권 집중으로 인한 지역불균형 문제까지 매우 조심스럽고 현명한 판단을 요한다. 1980년대 말엽 브라질의 외환위기를 몰고 온 지방정부의 과도한 외화 차입, 그리고 극도의 금융 경제적 집중으로 인한 런던의 문제 등 등 타산지석(他山之石)할 외국의 사례는 거론하기 힘들 정도이다. 살피건대, 아직까지 우리네 경우는 외국과 달리 중앙의 통제가 엄존하고 있어 공과에 대한 명암이 엇갈린다. 한 편으로는 지방의 경쟁력 강화 및 개혁을 외치면서도 다른 한 편으로는 중앙의 통제가 엄존하는 현실이 모순되어 보이기는 하지만 또 다른 한 편으로는 지방의 세계화가 가져올 불확실성에 대한 안전판으로서 중앙이 작동하고 있음 또한 무시하기 힘들다.

2) 지방과 정부간 관계

중앙과 지방이 자원과 권한을 어떠한 방식으로 나누어야하는가는 몇 가지 대체적 모델의 존재에도 불구하고 실제로는 나라별로 각국의 역사적, 정치적 배경을 반영하여 천차만별이다(Norton, 1994). 경제성장을 위하여 중앙의 관료기구가 지방의 가용한 자원을 적극적으로 취합하여 발전계획에 투자한 1960년대 이래의 발전주의 국가 모델 하에서 지방은 기껏해야 행정 분산(administrative de-concentration)을 통해 중앙의 역할을 대행하는 집사에 다름 아니었다. 1990년대 들어 지방자치가 본격적으로 실시되었어도 눈에 보이는 혹은 보이지 않는 중앙의 통제는 엄존한다. 지방자치 실시 이후 정부간 관계에 대한 연구는 차고도 넘치는 다양한 주장과 모델들이 난무하지만 중앙집권적 발전주의 국가의 연장과 흔적이 역력하다. 자원과 사무의 문제를 중심으로 살펴보자.

중앙-지방간 사무배분은 원칙과 기준을 세우기 난감할 정도로 복잡다단하다. 참여정부 들어 보충성의 원칙하에 특별법까지 만들어 사무이전을 시도하였지만 기준은 역시 모호하다. 사무의 영향력이 전국적이면 중앙이 맡고 지방적 규모이면 지방이 맡아야하는 것은 어찌 보면 상식적인 주장이지만 실제로는 구분이 어렵다. 그 결과 아직도 기관위임 사무라는 회색영역이 지배적으로 엄존하고 있다. 자원 배분의 문제도 마찬가지다. 지방이 하는 일과 필요한 자원간의 합치를 주장하는(즉, 외부경제를 지방정부로 내부화 하는) 이른바 재정연방주의(fiscal federalism)는 한국에 직접 적용하기는 어렵다. 기관위임사무의 경우와 유사하게 이전재원의 강력한 존재는 발전주의 국가가 배태한 명암을 그대로 투영한다. 자원과 사무의 불일치를 상당 부분 용인하는 우리네 실정은 일정부분 필요성이 인정되고 있기는 하다. 무엇

보다도 지방정부간 엄존하는 엄청난 지역격차의 존재는 중앙으로서 쉽게 간과하기 힘든 정책과제임이 틀림없다. 그러나 동시에 정치적 고려에 의존하여 중앙의 시혜적 간여를 당연시한다던가 혹은 이를 이용하여 중앙의 관료제가 기득권 수호를 위한 방편으로 활용하는 것은 진정 간과하기 힘든 문제점이다.

발전주의 국가는 세계화 및 민주화의 여파로 변모를 요구받고 있는데 이를 분권 및 자치의 수준에서 체현할 기준은 지극히 발전주의 국가 연장선상에서 시도되고 있는 것이 현실이다. 필요한 것은 발전주의 국가를 활용하면서도 새로운 시대에 걸맞게 적용하는 기준이 무엇이나 인 것이다. 이런 의미에서 최근 들어 시도되고 있는 지방분권형 헌법개정 논의들(최병선, 김선혁, 2007 외 다수)은 유의미성에도 불구하고 아쉬운 점이 적지 않다. 제왕적 대통령제의 폐해를 줄이는 방편의 하나로서 헌법에 분권 조항을 명기하는 것은 분명 심각한 고려의 대상 될 가치가 있지만 보다 심도있는 분권의 기준에 대한 사회적 합의가 선행되지 않는다면 단지 선언적 규정으로 그칠 가능성을 배제하기 힘들 것이다.

3) 지방 거버넌스

마지막으로 고려할 수준은 지방자치의 본질적 영역이랄 수 있는 지방 거버넌스이다. 자치를 민주주의의 고유한 영역으로 간주한 밀이나 토크빌과 같은 고전적 자유주의자들의 주장은 시대를 넘나드는 울림이 있지만 그 현대적 변용에 대하여는 선진국에서도 뜨거운 논란의 대상이다. 이른바 민주주의의 민주화(democratization of democracy), 민주주의의 심화(deepening of democracy), 숙의(熟議) 민주주의(deliberative democracy), 등 다양한 논쟁이 있다는 자체가 역설적으로 지방적 수준의 민주주의가 심각한 위협에 직면하여 있음을 반증한다. 한마디로 자치가 곧 민주주의를 보장한다는 것이 아니다. 더욱이나 개도국에서 분권 및 자치를 민주주의와 곧 바로 연계하는 것에 대하여는 세심한 고려가 요구된다(Diamond, 1999)⁶⁾. 민주화의 측면에서 한국의 지방정치를 연구한 다수의 연구저작물들은 서구에서 개발된 다양한 지방정치 모델들(이를테면, 다원주의 모델, 엘리트 모델, 성장기 이론 growth machine 등)이 한국의 실정에 적합하지 않음을 지적하고 있다(박종민, 이종원, 2002외 다수). 지역 토호로 불리는 지방 지배연합의 실체, 기업가적 지방정부와 관료적

6) 다이아몬드에 의하면 분권/자치는 만주주의적 가치를 배양하고 책임성을 높이고 야당에 정치기회를 주는 등 긍정적인 면도 있지만 지역적 권위구조의 강화, 행정중복 낭비성, 지역간 불균형 발전 등 무시하기 힘든 부정적 측면이 있다.

지배의 기이한 조합이 야기하는 왜곡된 지역발전, 정당을 매개로 하는 비민주적 지방정치와 중앙 종속성 등 다양한 지방 거버넌스 속성을 설명할 이론 틀의 개발은 시급하다. 더욱이나 문제가 되는 것은 세계와 지방의 직간접 대면이 유발하는 지역경쟁력의 화두와 지방적 수준의 민주주의 요구와 상충할 때 생기는 갈등의 해결책은 심각한 고려의 대상이 되어야 마땅할 것이다.

2. 발전주의 국가 재활용과 이중국가론

분권과 자치를 매개로 세계부터 시작하여 지방까지 아우르는 다양한 층위를 발전주의 국가 재활용 명제 하에 일관되게 묶는 것은 이론적으로나 실천적으로나 지난한 일이다. 그럼에도 해결책은 존재하는 것이 아니라 만들어 가는 것이라는 금언을 되새겨 실험적 시도를 감행하는 것이 옳다. 아래의 논의는 이러한 의미에서 분권과 자치를 발전론적 관점에서 해석하는 출발선을 제공하는 것에 지나지 않음을 미리 밝힌다. 우리는 그 출발선을 1980년대 영국의 도시문제를 중도 비판적으로 새롭게 해석한 이중국가론(dual state thesis)에서 찾아보고자 한다. 비록 영국의 경험을 바탕으로 전개된 논의이기는하지만 한국의 관점에서 재해석한다면 재활용 여지가 충분하다.

1) 이중 국가론(dual state)의 소개

영국의 사회학자 손더스(Peter Saunders, 1981, 1984)의 관찰에 의하면 겉으로는 일사분란해 보이지만 현대 국가는 대단히 복잡다단하여 조직 내적으로나 조직들 간에 있어서나 상당한 갈등과 긴장 하에 놓여있다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 국가 층위(tier) 별로 상이한 기능을 책임지고 있음을 알 수 있다. 영국의 경우를 예시로 살펴본 그의 논지에 의하면 생산 기능은 꾸준히 중앙정부의 영역이 되어가는 반면(사회보장을 예외로 친다면) 교육, 의료, 주택, 교통 등 이른바 집합적 소비부문(collective consumption)은 지방정부가 책임지는 경향이 높다. 더욱 흥미로운 것은 양 수준의 정부가 특정한 정책에 관한 결정을 내리는 방식이다. 생산과 투자를 중심으로 하는 이른바 중앙의 고위정치(高位政治: high politics)는 노동, 자본, 국가의 3자간 타협을 통한 폐쇄적인 조합주의적 정치과정인 지배적인 반면, 집합적 소비 배분을 위주로 하는 지방정부 층위의 하위정치(下位政治 low politics) 경우 정책결정 과정이(특정 집합적 소비 부문에 연계된) 이익집단간의 개방적이고

보다 경험적인 다원주의적 정치형태를 띠는 것이다.

이중국가론이 선형적 이론체계 하에서 시발된 것이 아니고 손더스 자신의 개인적 경험과 관찰을 바탕으로 이루어진 것이기는 하여도 지나치게 기능주의적(functionalistic)이고 영국 중심적이며 생산과 소비간의 구분 불분명(이들테면, 교육은 집합적 소비인가 아니면 생산과 투자를 위한 소비인가? 등 등), 지방정치가 결코 다원적 민주주의가 아니라는 등으로 인하여 적잖은 비판을 받아 온 것이 사실이다. 그러나 동시에 손더스의 이중 국가론을 사회과학 이론의 차원이 아니라 새로운 자기 발견적(自己發見的) 방법(heuristic method)으로 간주한다면 현상을 자아 준거적(自我準據的) 입장에서 관찰하고 해석할 수 있는 매우 유용한 학문적 도구가 될 수도 있는 것이다. 마치 막스 베버의 이상형(ideal type)적 분류가 현상 그 자체는 아니면서도 현상을 이해하는 새로운 시각을 제공하는 것과 유사하게 신베버주의자(Neo-Weberian)로 분류 가능한 손더스의 분석은 한국의 분권/자치 분석에 유용한 출발선을 제공할 수도 있는 것이다.

2) 한국적 적용 가능성 타진

197-80년대 영국적 상황을 관찰하여 얻은 이중국가 모델을 한국과 같은 발전주의 국가 분권/자치 분석에 그대로 적용하는 것은 무리이다. 허나 우리네 경우를 관찰하고 분석하여 정책적 대안의 제시 수준까지 시도함에 있어 자세히 살펴보면 손더스의 논지는 놓치기 아까운 많은 혜안적 시사점을 제공해 주고 있다. 적어도 새로운 논의의 출발로서는 손색이 없다할 것이다. 적어도 세 가지 점에 있어서 그러하다. 첫째, 한국의 발전주의 국가를 재활용함에 있어 중앙과 지방이 어떠한 영역의 국가기능을 중점적으로 책임져야할 것인가는 사무와 재원을 나누는 기준이 된다는 점에 있어 정부간 관계 정립에 아주 중요한 이론적 함의가 있다. 둘째, 중앙과 지방이 사무와 재원을 나누는 방식이 결정된다면 손더스의 지적과 같이 지방적 수준의 자치를 행함에 있어 행정의 효율성과 책임성을 담보하는 민주적 의사결정 방식을 탐구해 볼 수 있다는 것이다. 물론 이 경우 몇 가지 해결해야할 선제 조건이 있기는 할 것이다. 셋째로, 세계화의 파고를 타기도 하고 또한 동시에 막기도 해야 하는 이중적 임무에 직면한 한국의 발전주의 국가를 재활용함에 있어 중앙의 고위정치에 의존한 정책결정 방식은 지방의 하위정치 방식과 어느 정도 차별성을 두어야 신속하고 결단력 있는 해결방안이 나올 수 있을 것이다.

중앙은 생산의 정치, 지방은 집합적 소비의 정치에 집중한다는 손더스의 관찰은 한국의 발

전주의 국가에 있어 사실이 아니다. 1960년대 발전주의 국가는 관료지배적 중앙집권을 통해 희소자원을 총동원하여 경제성장에 쏟아 부었다. 지방은 중앙관료적 지배의 분소(分所)였고 희소자원을 중앙으로 송출하는 도관(導管) 역할을 하였다. 앞서 지적하였듯이 지방자치 실시 이후에도 상황이 크게 변하였다고 보기는 힘들다. 중앙과 지방간 사무와 재원의 배분에 있어 양적인 변모는 어느 정도 감지되나 질적인 변모는 감지되고 있지 아니하다. 결과는 중앙의 과부하와 지방의 과소화이다. 손더스의 구상을 빌려 중앙은 생산과 투자에 중점을 둔 고위정치에 치중하고 지방은 복지와 교육 등 집합적 소비를 관장하는 저위정치에 치중할 수 있을까? 만약에 가능하다면 그 논거는 무엇일까? 경제의 세계화와 정치의 지방화 현상에서 그 답을 찾는다면 굳이 손더스의 주장을 한국에 시론적으로 적용할 논거가 없지도 않다.

3. 이중국가론의 한국적 변용

먼저 중앙이 자본과 노동을 중개하여 조합주의(corporatism)적으로 거시적 경제계획을 주도하고 사회적 갈등을 조절하는 것에 중점을 두는 것은 몇 가지 무시 못 할 여러 장점이 있다. 무엇보다도 중앙은 국내적으로 지방을 미세하게 통제하는데 몰두할 것이 아니라 세계화의 파고(波高)를 전략적으로 대응하는 일에 앞장을 서야한다. 2007년 외환위기 이후 시장경쟁 만능의 신자유주의적 투자와 경제운용에 대한 재고(再考)가 심각한 작금의 상황에서는 더욱 그러하다. 거시경제적 수준의 중앙정부 기능은 이미 발전주의 국가 초창기부터 커다란 장점으로 여겨온 터라 그 능력에 대한 우려는 상대적으로 적다. 이제는 한국의 경제규모가 과거와는 비교하기 힘든 정도로 커진 상태이기에 중앙이 희소자원의 총동원을 위해 과거와 같이 클 이유도 줄어들었다. 또한 정부주도 노사합의를 통한 갈등해소는 여론의 지지도 높을 것이다. 문제는 정부가 자본과 노동 사이에서 얼마만큼 공정한 판관(判官)의 역할을 할 것인가이다. 중앙이 이와 같은 거시적 기능에 치중하게 되면 이는 자연스럽게 중앙정부의 축소로 이어질 것인 바, 그 결과 중앙 정부기능의 특화를 통해 '작지만 강력한' 정부가 가능해질 수 있는 것이다.

그렇다면 집합적 소비의 영역을 담당하게 될 지방의 경우는 어떠할 것인가? 작금의 한국 실정을 보자면 손더스의 이중국가론적 주장보다는 지방의 성장 정책 불가피론을 설파한 피터슨(Paul Peterson)의 주장(1981)이 더 어울리는 것처럼 보인다. 피터슨에 의하면 지방정부는 중앙과 달리 노동과 자본의 이동을 억제할 규제력이 약하므로 타 지방과의 경쟁 하에서 분배 혹은 재분배의 정치보다는 성장의 정치(politics of growth)를 할 수밖에 없다는 것이

다. 이런 주장을 우리네 경우에 대입해보면 수궁이 가는 면이 없지는 않다. 특히, 외환 위기 이후 이른바 '정부 재창조'(Reinventing Government) 구호 하에서 기업가적 지방정부의 출현을 독려하고 CEO형 지방정부 수장은 경쟁력 강화의 언명(言命)을 쉽게 내치기 힘든 상황이 되었다.

그러나 차이점은 명확하다. 한국에 비하여 전통적으로 높은 상대적 자율성을 향유해온 서구의 지방정부들이 제 스스로 성장정책을 추구해 나갔다면 우리의 경우 지방정부는 중앙으로부터의 재분배적 공간정책에 기대거나 부동산 경기 활성화를 통한 지역성장을 추구하는 경향이 높았다. 물론 국내외로부터의 신산업이나 각종(국제)행사를 유치하여 지역 내의 고용을 증진을 통한 성장정책을 시도하기는 하였지만 지속성과 파급력의 한계를 무시하기 힘들었고 또한 대부분의 경우 중앙의 협조가 필수적이었다. 거시적 관점에서 볼 때, 한국의 지방정부가 경쟁력을 갖춘 성장정책을 추구하는 데는 몇 가지 구조적 한계가 있다. 중앙에 비하여 경험이 일천한 관계로 제도적 능력(institutional capacity)이 일천한 것은 노력 여하에 따라 개선이 가능할 것이지만 발전주의 국가가 배태한 공간 구조적 지역 불균형과 한국이 처한 산업구조적 한계는 자명하다.

한국의 지방정부가 처한 공간구조적 불균형은 두 종류이다. 하나는 성장주도 산업들이 경상도 지역의 동남해안에 주도적으로 위치한 것으로부터 유추 가능한 불균형이다. 산업별 집적의 효과 면에 있어 기존의 성장지역이 워낙이 인프라적 측면에 있어 막강하여 여타 지역의 지방정부는 신산업 유치를 통하여 성장정책을 추구함에 있어 매우 불리한 조건이다. 또한 수도권이 비수도권에 비하여 점하는 압도적 정치, 경제, 사회, 문화적 지위는 정부의 균형발전 정책을 비웃고 있다. 이런 와중에서 균형발전을 위한 각종 시도들(이를테면, 행정수도이전 등)은 정치적 산법의 매개로 인하여 더욱 불균형 해소를 어렵게 만들고 있다(강명구, 2006).

공간구조적 불균형 못지않게 산업구조의 변화도 지방정부의 자율적이며 주도적인 성장정책추구를 힘들게 하는 요인이다. 경제의 세계화가 유발시킨 신공간분업(new territorial division of labor)질서는 지난 수 십년간 한국 경제성장의 견인차 역할을 하였던 산업들을 저임금을 찾아 해외로 떠나게 만든 것이 한참이다. 대신 그 자리를 첨단 고부가가치 신산업들이 들어섰지만 고용은 늘지 않았고 이러한 첨단 산업들의 소재지는 주로 수도권에 밀집하였다. 이른바 리프킨이 지적한 '노동의 종말'(Lifkin, 1995), 생산하는 20과 소비하는 80의 사회가 현실적인 문제로 도래하고 있는 상황에서 지방정부(특히 비수도권 지역의 지방정부)의 경제성장 정책을 통한 일자리 창출은 과거에 비하여 더욱 더 어려운 구조적 한계에 봉착하였다.

그렇다면 이러한 상황에서 지방이 택할 수 있는 최선의 선택지는 무엇인가? 이 중국가론적 발상을 적용해보면 대체적 윤곽이 추론 가능하다. 지방은 많은 구조적 제약에 봉착한 산업 성장 정책을 추구할 것이 아니라 보다 민주적이고 효율적으로 집합적 소비를 배분하는 정책에 집중하는 것이 나을 것이다. 이는 또한 중앙이 앞서 지적과 같이 거시적이며 생산 위주의 성장정책을 전략적으로 추구하는데 집중한다면 당연한 논리적 귀결이기도 하다. 기실 과거의 관행에 의거해 살펴본다면 지방이 집합적 소비의 배분에 집중한다는 것은 그다지 새로운 일도 아니다. 기존의 발전주의 국가 전통 하에서 지속적으로 해 오던 일이다. 한 마디로 지방은 일반 행정의 구체적 집행자였던 것이다. 다만 지방이 구체적으로 기획을 하고 자체적 기준에 따라 집행을 하지 않은 것 뿐이다. 지방의 능력에 대한 우려와 중앙의 기득권 수호 경향성 때문에 지방은 사회적 학습(social learning)의 기회를 놓치고 있었다.

그렇다면 지방은 이 중국가론에서 상정하듯 집합적 소비에만 매달리고 생산의 측면은 도외시하여도 된다는 말인가? 그렇지 않다. 한국의 지방정부는 장기간의 학습과정(비록 중앙으로부터의 주입식 교육에 의한 것이기는 하여도)을 통하여 영국의 지방정부 경험에 비할 바가 아닐 정도로 발전주의적 성장에 경도되어 있다. 이러한 에너지를 구태여 중앙의 역할을 모방(혹은 대행)하는데 사용하여 허비할 것이 아니라 지방적 수준의 사회적 기업 창출을 통하여 재활용해야 할 것이다. 세계경제와 직접 대면하여 중국식 발전 모델을 한국의 지방정부가 추구하는 것은 무리이다. 선택지는 지방적 수준에서 정부와 기업과 시민사회가 함께할 수 있는 사회적 기업의 창출에 지방정부가 촉매제 역할을 하는 것이다. 사회적 기업이 해야 하는 상당 부분의 일들이 실제로는 시민사회와 힘을 합하여 기업적 방식으로 집합적 소비를 재분배하는 과정에서 생기는 고용에 의해 만들어진다는 사실에 주목할 필요가 있다.

한국의 지역사회를 자세히 관찰한 여러 연구에 의하면 퍼트남이 주장한 바 사회적 자본의 존재는 미약하다. 존재하는 것이 아니라 '존재해야 할' 시민사회의 사회적 자본에 이론적 뿌리를 내리고 지방자치의 시민사회적 민주주의를 논하는 것은 자기 성취적 예언(self-fulfilling prophecy)에 지나지 않는다. 한국의 현실은 지연, 혈연, 학연의 연결망으로 짜여있는 후견주의(clientilism)가 더욱 지배적인 상황에서 서서히 뿌리를 내리고 있는 사회단체들이 시민사회의 민주적 활성화를 위해 촉매제 역할을 하고 있는 것이 지배적 현실이다. 잘만 활용한다면 이러한 상황도 지방발전의 훌륭한 에너지가 될 수 있다. 그런 의미에서 공동체적 자유주의자인 퍼트남의 사회적 자본론보다는 구조적 맥락을 감안하여 제도적 해결책을 모색하는 신베버주의자인 에반스(Peter Evans)의 주장이 더 적실성이 있다할 것이다(Evans, 1997). 우리네 경우 잘 발달된 관료체제가 사적부문과 사회적 네트워크로 연결

될 때 지방적 수준의 국가-시민사회 시너지 효과는 배가될 것이라는 추정이 가능하다. 즉, 국가 대 시민사회(state versus civil society)의 구도가 아닌 시민사회 속의 국가(state in society)가 지방적 수준에서 우리가 추구할 모델로서 더욱 적절할 것이다.

이렇게 될 경우 가장 우려되는 것은 지방적 수준의 정경유착이다. 에반스의 조언을 따를 경우 그렇지 않아도 토호정치로 불리는 지방정치가 더욱 오염될 것이라는 추측이 충분히 가능하다. 그러나 동시에 반대의 경향성도 추론 가능하다. 집합적 소비의 배분문제를 지방에서 기획하고 책임질 경우 이른바 생활정치의 활성화 또한 높아질 것이기에 오히려 시민 혹은 이해관계 집단의 시정 참여가 더욱 활성화될 공산도 높아질 것이다. 결국 우리의 과제는 손더스 방식의 아이디어를 에반스 방식을 적용한 제도화를 통하여 한국에 적용해 보는 것이 될 것이다. 따라서 결론으로 우리는 지극히 평범하지만 지극히 중요한 하나의 명제에 다다르게 된다. 분권과 자치가 발전주의 국가 재활용 메카니즘으로 작동하기 위해서는 능력있는 개혁적인 지방정부와 민주적 시민사회의 존재가 우리가 추구해야할 최우선의 과제라는 것이다. 역량 있는 지방정부와 민주적 시민사회, 이것이 분권과 자치의 알파요 오메가다. 이렇게 될 경우 로드릭(Dani Rodrik)의 정확한 지적대로 “좋은 거버넌스”(good governance)는 그 자체로서도 훌륭한 목표일 뿐 아니라 동시에 발전을 위한 훌륭한 수단이 될 것이다(2008).

【 참고문헌 】

- 강명구. (2006). 행정수도이전, 분권, 그리고 균형발전: 또 다른 이야기. 「행정논총」. 44(1): 29-54.
- _____. (2005). 분권과 개혁: 이론적 틀의 모색. 박재창. 강명구. 켈리거 (공편) 「분권과 개혁」. 오름 출판사. 21-41.
- _____. (2005*). 남미의 분권과 개혁. 박재창. 강명구. 켈리거 (공편) 「분권과 개혁」. 오름 출판사. 283-309.
- _____. (2003). 분권과 발전주의 국가 재구조화: 한국의 경험과 대안적 모색. 「한국 정치학회보」. 37(1): 159-179.
- _____. (1997). 지방자치와 도시정치: 행위자 중심적 해석을 위한 시론적 연구. 「한국정치학회보」. 31(3): 109-128.
- 박종민. 이종원(편). (2002). 「한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제」. 나남.
- 전영평. (2003). 참여정부의 지방분권화 정책평가와 시민사회의 과제. 「지방행정연구」. 17(2).
- 최병선. 김선혁. (2007). 「분권헌법: 선진화로 가는 길」. 동아시아 연구원.
- Evans, Peter(ed.). (1997). *State-Society Synergy: government and social in development*. University of California Press.
- Diamond, L. (1999). *Developing Democracy: toward consolidation*. Johns Hopkins University Press.
- Kang, Myung-goo (2006). Globalization of the Economy and Localization of Politics?: restructuring the developmental state via decentralization in Korea. *Korea Journal*. 46(4): 87-114
- Mann, M. (1993). *The Sources of Social Power Vol.II: the rise of classes and nation states*. 1760-1914. Cambridge University Press.
- Norton, Alan. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government*. Edward Elgar.
- Peterson, Paul. (1981). *City Limits*. Chicago University Press.
- Putnam, R. (1933). *Making Democracy Work*. Princeton University Press.
- Preteceille, E. (1990). Political Paradoxes of Urban Restructuring: globalization of economy and localization of politics? in J. Logan and T. Swanstorm, eds. *Beyond City Limits*. Temple University Press. 27-59.

- Rifkin, Jeremy (1995) *The End of Work: the decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*. G. P. Putnam's Sons. (이영호 역 <노동의 종말>. 1996. 민음사)
- Rodrik, Dani. (2008) Thinking about Governance. *Governance, Growth, and Development Decision-making*. World Bank. 17-24.
- Salamon, Lester (1994). The Rise of Non-profit Sector. *Foreign Affairs*. 73(4)
- Saunders, P. (1981), *Urban Politics: a sociological interpretation*, Penguin.
- _____ (1984). *Social Theory and the Urban Question*. (2nd ed.). Hutchinson.