

지방의 혁신과 어메니티정치문화: 엔터테인먼트 기구로서의 지방정부*

장 원 호** · 이 승 종***

〈目 次〉

- | | |
|-------------------|-------------------|
| I . 머리말 | II . 정치문화와 지방정부형태 |
| III . 한국의 어메니티 정치 | IV . 맺는말 |

〈요 약〉

지방자치체의 혁신을 위한 요인으로는 크게 지방정부의 혁신역량과 일반 주민의 혁신역량을 들 수 있는데, 이 연구는 그 중 일반주민의 혁신역량을 논의한 것이다. 이를 위하여 우리는 지역주민의 정치문화의 중요성을 제기하고, 정치문화를 개발지향정치문화, 효율지향정치문화, 그리고 어메니티지향 정치문화로 유형화하여 각각의 특징을 비교하였다. 그러한 비교를 통해, 우리는 지역의 혁신을 위한 주민의 역량으로 어메니티 정치문화를 지향하고 있는 저연령층, 고학력층, 고수익집단, 그리고 전문가 집단들의 중요성을 제기하였다. 또한 어메니티 정치문화를 지향하는 집단의 유입과 관련하여 엔터테인먼트 기구로서의 지방정부에 대하여 시론적인 논의를 전개하였다. 엔터테인먼트 기구로서의 지방정부는 먼저 관광 및 문화산업을 바탕으로 지역경제를 활성화한다는 것을 의미하지만, 우리는 그것보다도 엔터테인먼트 기구로서의 지방정부가 혁신역량을 가진 집단들의 유입을 촉진하고 그들 집단들에 의해서 지방정부의 혁신이 가능하다는 점을 강조하였다. 우리는 이러한 주장을 증명하기 위하여 한국종합사회조사와 인구센서스, 그리고 지방정부의 총계자료를 이용하여 저연령층, 고학력층, 고수익집단, 전문가 집단이 어메니티 정치지향적이고 지역경제의 활성화를 가져올 수 있다는 것을 보여주었다.

【주제어: 지방혁신, 정치문화, 어메니티, 엔터테인먼트 기구】

* 이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2004-074-BM0047)

** 서울시립대학교 도시사회학과 교수

*** 서울대학교 행정대학원 교수

I . 머리말

글로벌화가 진행되면서 우리 사회는 많은 변화를 경험하게 되었다. 경제적으로는 소위 ‘글로벌 경제’가 형성되어 세계경제가 실시간적으로 움직이게 되었고, 인터넷을 통한 커뮤니케이션의 증가는 전세계적으로 평등 지향적 글로벌 문화의 확산을 가져왔다. 대부분의 사람들은 이와 같은 변화가 정치적으로도 탈중심화의 경향을 확산시켜, 이러한 동력을 바탕으로 지방정부도 자율성에 기반한 균형적 발전을 도모할 수 있을 것이라고 생각하였다. 하지만, 결과는 그와 반대로 나타났는데, 세계 각국은 이른바 ‘세계도시(global city)’와 같이 글로벌 네트워크에 속하는 지역과 여타 지역으로 나뉘어 그 차이가 더욱 벌어지게 되었고 이는 전세계적으로 심각한 지역불균형 문제를 초래하였다.

이 같은 경향은 우리나라로 마찬가지여서 국제적 수준으로 성장하여 이미 세계도시로 발전한 수도권과 소위 ‘배후지(hinterland)’로 전락한 지방과의 불균등한 발전은 우리 사회가 직면한 가장 중요한 문제 중의 하나로 부상하게 되었다. 이러한 지역 불균형은 중앙과 지방간의 권력 불균형과 맞물려 더욱 증폭되어왔다¹⁾. 현 정부도 이와 같은 국가적 불균형 문제의 해소를 위하여 <국가균형발전특별법>과 <지방분권특별법>을 제정하는 등, 지역불균형 해소를 위하여 나름대로의 정책노력을 기울이고 있다. 현재 사회적 갈등 이슈가 되고 있는 행정도시의 건설과 관련된 논의 또한 위와 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

그러나 지역요인과 권력요인이 복합적으로 작용하여 누적되어온 불균형 발전문제를 단순히 지역균형화의 시각에서만 접근하는 것은 한계가 있다는 점이 지적되어야 한다(이승종 2003). 특히 행정도시의 건설과 같은 종래의 개발지향적 방법으로 균등한 지방발전을 이를 수 있는지는 매우 의심스럽다. 오히려 행정도시 건설로 인해 수도권과 비수도권과의 갈등이 증폭되고 부동산 투기와 같은 각종 사회문제의 발생으로 인해 오히려 지역발

1) 윤대식 등(1992)은 이에 더하여 호남-영남간 이념적 불균형을 추가하고 있다. 물론 영호남간 갈등이 지역개발격차만이 아니라 정치사회적인 원인에 의한 이념적 갈등을 포함하는 것이지만 그러한 갈등 역시 지역으로 환원되어 나타나고 있다는 점을 고려할 때, 지역 불균형에 포함시킬 수 있을 것이다.

전이 저해되는 현상까지 나타나고 있는 실정이다.

무릇 지역균형을 위한 정책은 안정적이고 지속적인 지역균형발전을 염두에 둔 것이어야 한다. 이때 이러한 지역균형발전을 위하여는 무엇보다도 지방 스스로 발전할 수 있는 기본적인 요건이 갖추어져야만 한다. 이같은 요구를 무시한 대응적 처방으로서의 단순한 분권이나 개발지향적 정책은 그 효과가 불안정할 뿐 아니라, 지방정부와 지역유지와의 후견주의적 관행을 악화시키거나, 개발이익을 지역으로 환원시키지 못하게 될 우려가 크다.

그렇다면 지방의 자율적 발전을 위한 조건은 무엇인가? 이를 위하여는 우선적으로 분권을 통한 자율성의 증진과 지역주민의 참여 진작이 요구된다. 그러나 이것만으로 지방의 자율적인 발전이 이루어지는 것은 아니다. 분권과 참여는 어디까지나 발전의 토대가 될 뿐, 부여된 자율성과 주민의 참여가 지방의 지속적인 발전을 위한 활력으로 승화되기 위하여는 지방의 혁신역량의 강화가 요구된다. 지속적인 발전은 문제에 직면하여 지속적으로 혁신하는 능력을 요구하기 때문이다. 이러한 요구는 오랫동안 중앙집권적 통치체제하에서 수동적 행정에 길들여져온 지방정부의 관행과, 공공의 사결정과정에서 철저히 소외됨으로써 통치주체가 아니라 통치대상으로 전락한 지역주민의 정치적 지위를 고려할 때 더욱 절실해진다.

지방의 혁신역량 강화 필요성과 관련하여 일차적으로 강조될 것은 지방정부의 혁신역량이다. 지방정부의 혁신역량이라 함은 지방 공직자(임명직 및 선출직)의 변화에 대한 능력과 의지, 조직체계 및 절차의 혁신성 등으로 가늠된다. 그러나 아무리 지방정부의 혁신역량이 높다 하더라도 지방정부의 토대가 되는 지역주민의 혁신역량이 낮다면 지방의 발전 가능성은 낮아진다. 지방정부가 아무리 혁신적인 발전정책을 수립한다 할지라도 지역주민의 수용 및 대응능력이 부족할 경우, 지방정부의 혁신노력은 소기의 목표를 달성하기 어렵게 될 것이기 때문이다. 이는 많은 지방의 정책이 지역주민의 생활과 밀접하게 관련이 있어, 주민의 협조와 참여가 없는 상황에서는 정책이 성공적으로 수행되기 어렵기 때문이다. 그러므로 우리는 지방의 혁신역량을 정의함에 있어 지방정부의 혁신역량과 주민의 혁신역량을 동시에 포함하는 것으로 보게 된다.

지역 주민의 혁신역량과 관련하여 최근 대두되고 있는 것으로 혁신역량 주민이론 또는 창조적 주민에 관한 연구가 있다(Florida 2002, Clark

2003, Schachter 1997). 이 연구들은 과거의 수동적이고 편협한 (parochial) 정치문화를 지닌 지역 주민은 행정 파트너로서 지역의 발전을 이끌 수 없으며, 따라서 지역의 지속적 발전을 이루기 위하여는 혁신역량을 갖춘 주민의 지역유입이 가장 중요한 요소가 된다고 제시하고 있다. 아울러 이 연구들은 혁신역량집단의 구체적 특성으로 고학력, 젊은층, 그리고 전문가 집단의 중요성을 제시하고, 지역의 혁신역량제고의 문제는 위의 혁신역량집단을 얼마만큼 수용할 수 있는 문제와 관련되어 있다고 주장한다. 이들은 더 나아가서 이와 같은 혁신역량 집단을 유입시키는 유인으로서 어메니티(amenity 또는 쾌적재) 지향정치 내지는 엔터테인먼트(entertainment) 기구로서의 지방정부를 제시하고 있다. 요컨대, 이들의 주장은, 지방정부가 환경과 문화시설을 확충하고 관광산업을 촉진시킬 때, 혁신역량을 보유하고 있는 집단을 효과적으로 유입할 수 있으며, 이를 바탕으로 지역혁신을 위한 안정적 기본구조를 구축할 수 있게 된다는 것이다.

이와 관련하여 본 연구는 위에서 제시한 주장이 한국적 상황에 어떻게 적용될 수 있는지 검증해보고자 한다. 이를 위하여 본 연구는 실증적 검증을 위한 이론적 토대로서 먼저 지역발전과 관련된 정치문화이론을 논의할 것이다. 구체적으로, 기존의 정치문화이론과 어메니티 정치문화를 비교함으로써 어메니티 정치문화의 논의배경과 검증을 위한 명제를 도출하고자 한다. 둘째로, 위에서 제시한 속성을 가진 잠재적 혁신역량집단들이 과연 한국에서도 어메니티 정치문화 지향적인지를 설문자료를 바탕으로 살펴볼 것이다. 마지막으로, 혁신역량 집단과 지방정부의 재정력과의 관계를 살펴봄으로써 한국에서도 혁신역량 집단이 지방정부의 재정력 제고와 유의미한 연관을 갖는가에 대하여 분석하고자 한다.

이러한 어메니티 정치문화론 또는 엔터테인먼트 정부론이 제기하는 주장들에 대한 한국적 적용을 통하여, 본 연구는 우리 사회의 지방정부가 어메니티 정치와 엔터테인먼트 기구로 정책전환함을 통해 혁신역량을 보유하고 있는 집단을 확보하고 이러한 지역주민의 혁신 역량을 바탕으로 지역의 혁신을 이룰 수 있다는 논의를 시론적으로 제시할 수 있게 될 것이다. 이러한 논의는 최근 소득 및 교육의 증가로 점차 어메니티 내지는 엔터테인먼트에 대한 사회적 관심이 증가하는 조류에 비추어 볼 때, 시의적절한 연구과제라 하겠다.

II. 정치문화와 지방정부형태

여기서는 지역발전과 관련된 지역주민의 정치문화 형태를 세가지 유형으로 나누고 각각의 정치문화 속에서 나타나게 되는 지방정부의 속성을 살펴보도록 한다.

1. 개발지향적 정치문화: 성장기구(Growth Machine)로서의 지방정부

개발지향적 정치문화는 지역의 발전을 위해서 지방정부가 가능한 한 많은 개발사업을 시행하고 이를 통해 일자리 창출과 같은 경제적 효과를 가져와야 한다고 생각하는 시각이다. 이러한 정치문화는 근대화 과정에서 도시화가 진행된 것과 밀접한 관련이 있다. 맑시스트 학자들은 이러한 개발지향 정치문화를 자본주의 발달과정과 관련지어 설명하고 있다. 예를 들어, 카스텔은 ‘집합적 소비(collective consumption)’라는 개념으로 자본주의 발달과 함께 공공주택과 학교 등의 시설들이 필요하게 된 것을 설명하고 이를 지속적인 도시성장을 관련지어 설명하고 있다(Castells 1972). 하비의 경우 자본의 순환이론을 통해 개발지향적 정치문화를 설명하고 있다. 그는 생산과 소비의 일차 순환과정만으로는 자본의 축적이 불가능하다고 보았는데, 단순한 생산의 증가를 통한 자본의 증가는 결국 자본의 가치하락을 가져오기 때문이라는 것이다. 따라서 자본의 가치하락을 막고 실질적인 자본축적을 가능하게 하기 위해서는 생산과정 이외의 영역에 자본을 투자할 필요가 있는데, 이를 위하여 이른바 ‘건조환경(built environment)’에의 자본투자가 이루어지고 이것은 결국 계속적인 개발지향정책으로 연결된다는 것이다(Harvey 1982).

카스텔과 하비의 추상적인 설명을 넘어서 지방정부가 개발지향 정책을 취하게 되는 과정을 구체적 행위자의 수준에서 설명하고 있는 것이 소위 성장기구론이다(Molotch 1976, Logan and Molotch 1987). 성장기구론의 요지는 지역 개발에 밀접한 이해관계가 걸려 있는 지역 유지(부동산소유자)와 개발업자로 구성된 ‘성장기구(growth machine)’가 개발을 통한 이익을 얻기 위해 지역 내에서 성장 이데올로기를 만들고 개발지향정책을 펴게 한다는 것이다. 이들은 먼저 그 지역의 인구성장 및 경제규모 확대에 이익이 맞물려 있는 다양한 동조집단의 협력을 얻게 되는데, 지역매스컴,

금융관련자, 공공설비제공업자 등이 대표적인 동조집단이라 할 수 있다. 동조집단과 더불어 성장기구는 지역개발정책을 실제로 결정하게 될 정치가들을 자신들의 세력 안으로 끌어들이기 위해 노력한다. 이와 같은 노력은 선출된 정치가를 대상으로 지역개발에 관련된 로비를 하는 등의 소극적 방법을 통해서도 이루어지지만, 많은 경우 자신들의 이익을 대변할 정치가들을 당선 또는 재선하도록 지원하는 방법을 취하게 된다. 이렇게 당선된 정치가는 성장기구의 대변인으로서, 또한 성장정책의 집행자로서의 역할을 담당하게 된다. 성장기구론에서는 일반 주민들 역시 지역이 개발된다는 것을 그 지역 내에 일자리가 창출되고 부동산 가치가 올라가는 것으로 인식하고 개발지향 정책에 동조함에 따라 결국 지역 전체가 하나의 큰 성장 기구가 된다고 설명하고 있다.

로간과 몰로치는 성장에의 동의가 전 도시적인 것인 반면, 성장의 결과는 도시 전체의 모든 주민에게 미치지 않다고 주장하고 있다. 예를 들어, 일반 주민이 성장을 동의하게 되는 가장 중요한 이유는 새로운 일거리의 창출인데 이 부분만 보더라도, 그 도시의 주민이 꼭 고용된다기보다는 외부에서 새롭게 유입된 인력이 그 일자리를 차지하게 되는 경우가 많다는 것이다. 이런 경우, 성장은 오히려 그 지역의 공기·물의 오염, 교통량의 증가, 외부인의 증가로 인한 갈등을 초래하게 되고, 일반 주민의 생활여건은 오히려 악화된다. 결국 성장의 혜택은 애초에 결성되었던 초기 성장기구에게 대부분 돌아가고 일반 주민은 무분별한 개발이 남긴 부담을 떠안게 된다는 것이다(Logan and Molotch 1987).

개발지향적 정치문화의 또 다른 특징은 지방정부 규모와 재정의 확대로 연결된다는 것이다. 위에서 설명하였듯이 개발의 결과 도시에는 새로운 문제들이 생겨나고 이것은 개발을 주도했던 경제엘리트 집단이 해결할 수 없는 공공재의 문제로 남게 된다. 따라서 개발의 축이었던 정부는 다양한 공공정책의 확대를 통하여 개발의 문제점을 해결하여야 하고 이는 정부 규모나 정부 재정의 확대로 이어지게 된다.

이러한 개발지향적 정치문화는 물질주의적 가치관을 반영하고 있다. 즉, 일거리 창출과 같은 구체적 경제문제가 지역 정치에서 가장 중요한 이슈가 되고 있고 민주화나 거버너스와 같은 추상적인 문제는 지역정치의 주요 의제에서 제외되어 있는 것이다. 개발지향 정치문화에서 지역주민들은 수동

적이고 엘리트 의존적인 정치참여 경향을 보인다. 지역의 정치 및 경제 엘리트들은 더 넓은 정보력과 경제력으로 지역정책의 결정자 및 집행자가 되고 주민들은 선거와 같은 소극적인 방법으로 정책에 참여하게 된다. 이것은 결국 지역정치가와 지역유지간의 후견주의적 관계(clientelistic relationship)를 낳게 되고 지역의 민주화를 저해하는 요인으로 작용하게 된다.

2. 효율/참여지향 정치문화: 반성장기구(Anti-Growth Machine)/관리기구(Management Machine)로서의 지방정부

1970년대 중반에 들어서면서 미국의 많은 지방정부가 준파산(quasi-Default) 상태에 처하게 되었다. 이것은 전술한 개발지향 정책의 산물이라 할 수 있는데, 개발을 진행하면서 나타난 문제점을 지방정부가 공공정책으로 해결하기 위하여 많은 재정지출을 한 것이 결국 지방재정의 악화를 가져온 것이다. 이러한 준파산은 개발과 복지를 동시에 지향하는 민주당 출신 시장이 있는 도시에서 두드러지게 나타났는데, 대표적인 예가 뉴욕, 버팔로, 클리브랜드 등이다.

이러한 재정위기에 대하여 지역 주민들은 정부 기구의 축소와 정부재정의 효율화를 강력히 요구하게 되면서 주민들이 지방정치에 직접 참여하는 시민참여적 정책결정을 요구하게 된다. 이 같은 효율과 참여의 요구는 지역주민 정치문화의 변화가 있었기에 가능한 것이었다. 즉, 개발지향적 정치문화에서의 수동적이고 엘리트 의존적인 정치참여에서 엘리트에 대하여 도전적 태도를 보이고 더 적극적으로 정책결정에 참여하고자 하는 정치문화가 성장했기 때문에 가능했다는 것이다(Clark 1998, Lee and Jang 2004).

이러한 엘리트 도전적이고 거버넌스 지향적인 정치문화가 성장한 배경에는 사회구조의 변화가 가장 큰 영향을 미쳤다. 그 대표적인 것으로 고등 교육의 일반화와 직업 구조의 변화를 들 수 있다. 고등교육이 일반화됨에 따라 지역주민들은 정치엘리트에 순종하기보다는 정치엘리트에 도전하여 자신의 선호를 실현시키고자 하는 경향이 증가했다. 또한 후기산업사회로의 발전에 따라 직업구조의 변화가 나타났는데, 2차산업에 종사하는 블루칼라의 수는 감소하고 전문직과 기술직은 증가한 것이 그 대표적인 특징이

다. 전문적·기술적 종사자들은 위계적 조직보다는 평등한 수평적 조직을 선호하는 지향성을 보이고 따라서 지방정부와 같은 위계적 조직체의 비효율성에 반대하는 경향을 보이게 된다. 이러한 변화와 함께 정보사회화가 전진되면서 지역주민들의 정보에 대한 접근성이 증가하게 되었고 이를 바탕으로 정치엘리트에 도전하고 그들을 견제하는 정치문화가 발달하게 되었다.

1980년대에 들어서면서 미국을 비롯한 서구에서는 이러한 지역주민의 효율지향적 정치문화에 대해 많은 지방정치가들이 호응하게 되고 지방정부에 긴축재정의 불이 일어났다. 클라크과 동료들은 이러한 경향을 ‘반성장기구’로서의 지방정부로 명명하면서 그 특징을 설명하고 있다(Clark and Ferguson 1983, Clark and Goetz 1994, Clark and Rempel 1997). 이들에 따르면 반성장기구 지방정부는 신재정포퓰리스트(New Fiscal Populist) 정치가들에 의해서 주로 등장하게 되는데, 신재정포퓰리스트들은 정당이나 노조와 같은 기존의 정치조직에 의존하지 않고 지역주민에 직접 어필함을 통해서 당선된 정치가이다. 따라서 그들은 지역주민이 요구하는대로 지방정부기구의 축소와 지방재정의 긴축과 효율적 지출을 위한 정책을 수행한다는 것이다. 그들의 긴축정책의 예를 살펴보면, 비효율적인 부서의 예산삭감, 공무원 인원의 자연삭감, 지방정부의 사업의 민간 위탁(contract out), 도시매니저 (city manager)제도를 통하여 지방정부에 회사의 경영마인드 도입하는 것 등을 들 수 있다.

효율지향 정치문화와 관련된 지방정부의 유사한 형태로 관리기구(Management Machine)형 지방정부를 들 수 있다. 이러한 지방정부를 설명하는 대표적인 연구로는 신공공관리론(New Public Management)을 들 수 있다(Hood 1991, 무라마츠·이나츠구 村松·稻継 2003). 이들에 따르면 1970년대 말부터 OECD 국가를 중심으로 나타난 관료제 개혁 어젠다의 특징이 바로 공공관리기법을 도입하는 것이었다. 이 공공관리기법의 대표적인 정책적 예를 들자면, 1) 전문가에 따른 행정조직의 실용적 경영, 2) 업적의 명시적 기준과 지표를 제시, 3) 과정보다 결과를 중시하여 그에 따른 자원배분 4) 공공부문의 조직단위 분해를 통한 공공서비스 공급과 생산의 분리, 5) 공공서비스의 경쟁제도 도입, 6) 유연한 급여와 채용과 같은 민간경영스타일의 도입, 7) 최소자원으로 최대효과를 추구(do more

with less)하는 것 등이 있다(이나초구 梶繼 2003).

효율지향적 정치문화의 또 다른 특징으로 국가의 복지정책에 대한 회의를 들 수 있다. 즉, 복지정책의 확대가 수혜자들의 도덕적 해이를 낳게 되고 이것은 결국 지방재정의 비효율성으로 연결된다는 것이다. 위에서 언급한 뉴욕시나 클리블랜드 시의 경우도 복지정책을 실현하려는 민주당 출신 시장들의 무리한 재정지출은 시의 재정파탄을 일으키는 주요원인으로 작용하였다. 결국 아이러니컬하게도 복지정책의 성공이 복지국가의 문제점을 대두시켰고 이것은 복지국가의 확대를 거부하는 정치문화를 낳았다고 할 수 있다.

요약하자면, 효율 및 참여지향적 정치문화는 근본적인 사회변화 과정 속에서 정치적 게임의 법칙의 변화가 출현하게 되고 이에 따라 중앙집권적, 그리고 위계적 조직(국가, 정당 노동조합)의 강력한 권력에 반대하는 대신, 분권화, 평등, 효율성을 추구하는 경향이 증가하면서 성장하게 되었다. 이것은 결국 지역 정치에서 소수의 정치엘리트만의 정치가 아니라, 지역주민의 정치참가에 의한 정치, 더 나아가 주민중심의 거버넌스를 추구하도록 발전하였다.

3. 어메니티 지향 정치문화: 엔터테인먼트 기구(Entertainment Machine)로서의 지방정부

20세기 후반기에는 정치적 이슈에서 환경보전을 비롯한 각종 어메니티를 중시하는 정치문화가 발달하였다. 어메니티는 크게 두 가지로 나뉘는데 자연적 어메니티와 건설된 인공 어메니티가 있다. 자연적 어메니티는 말 그대로 자연이 주는 퀘직함으로 온도, 습도, 경치 등을 들 수 있다. 건설된 인공 어메니티는 오페라하우스, 박물관, 미술관, 공원, 그 외의 다양한 문화시설 등을 들 수 있다. 이러한 정치문화적 변화를 가져온 가장 중요한 요인은 가치관의 변화이다. 즉, 사람들의 가치관이 경제적 안정을 최우선 시하는 물질주의적 가치관(materialistic value)에서 삶의 질을 추구하는 탈물질주의적 가치관(post-materialistic value)으로 바뀌면서 사람들은 정치적 영역에서도 일자리와 같은 물질주의적 이슈보다도 환경, 어메니티, 그리고 문화적 이슈와 같은 삶의 질의 이슈에 더욱 관심을 갖게 된 것이다. (Inglehart 1990).

이러한 가치관적 변화와 함께 정보통신 기술의 발달과 인터넷 혁명으로 인한 소통성의 증가는 어메니티 정치문화를 가져오는데 중요한 역할을 하였다. 소통성이 제한되었던 시기에는 정치적 공론은 국가(정치체계)와 시장(경제체계)으로 대변되는 소위 체계의 영역에서 이루어졌다. 따라서 정치적 공론의 주제 또한 돈과 권력에 관련된 것일 수 밖에 없었던 것이다. 더욱 중요한 것은 이러한 체계와 관련된 정치적 공론이 일상생활을 지배하게 된다는 것이다. 지역주민의 일상생활은 그들의 입장에서가 아니라 국가와 시장이라는 체계의 입장에서 고려되고 논의되며 정책화된다는 것이다 (박정호 외, 1996, 하버마스 1994). 하지만 인터넷의 발달로 인한 소통성의 증가는 일반시민의 정치적 참여와 정치적 공론을 자유스럽게 만들었다. 위에서 언급한 일반시민의 정치적 역량의 향상과 함께 이것은 정치엘리트에게 일반시민의 규칙을 따르게 하고 일상생활이 정치적 관심과 논의에서 중요한 영역이 되도록 유도하였다.

일상생활의 많은 부분은 이데올로기나 거대 사상이 아닌 소비와 라이프스타일에 관한 것이다. 새로운 팝 뮤직, 또는 영화, 빠른 신형차, 맛있는 맥주, 비디오 게임, 인터넷, 패스트 푸드 또는 슬로우 푸드의 선택 등과 같은 보통사람들의 관심사가 점점 더 정치와 밀접한 관련을 맺게 된다. 결국 어메니티 정치문화에선 환경, 일상생활, 라이프스타일, 그리고 소비와 관련된 이슈들이 중요한 정치적 이슈가 된다.

이것들을 수용하지 못하는 전통적인 정치지도자들은 서구의 대부분의 선거에서 많은 실패를 경험하였고 반대로 어메니티 정치문화를 지지하는 정치가들은 많은 시민들의 지지를 얻게 되었다. 몇 가지 재미있는 예를 들자면, 오스트리아의 보수정치가인 유에르겐 하이더Juergen Haider는 텔레비전 광고에서 몸에 딱 붙는 스키복을 입고 높은 알프스 산을 마치 스키 선수처럼 타고 내려와서 뉴욕 마라톤을 완주하였는데, 이를 통해 그는 자신이 어메니티 지향 정치가라는 이미지를 보여주었고 이에 힘입어 선거에서 승리하였다. 또한 독일 녹색당의 경우 연방의회 선거 운동의 일환으로 화분을 들고 퍼레이드를 벌였는데, 이 간단명료한 TV 메시지는 집에서 정원을 가꾸는 모든 가족으로 하여금 그들과 일상생활에서의 유대감을 느끼게 하는데 충분하였다(Clark 2003).

이러한 정치문화에서의 지방정부의 특징적인 모습은 엔터테인먼트 기

구(Entertainment Machine)로서의 지방정부이다. 엔터테인먼트 기구로서의 지방정부의 특징은 각 정부가 보유하고 있는 어메니티 요소-그것이 자연 어메니티이건 가공 어메니티이건간에-를 더욱 발달시키려고 노력한다는 것이다. 이에 따라 엔터테인먼트는 공공 어젠다를 주도하기에 이르렀고 정부는 관광산업과 문화산업의 진흥에 총력을 기울이게 되었다. 예를 들어 뉴욕과 시카고에서 엔터테인먼트 산업은 파이낸스나 컴퓨터 산업보다 성장속도가 빠른 그 도시의 첫째 또는 둘째가는 산업이 되었다. 전형적인 ‘머신정치(machine politics)’의 상징이었던 시카고의 데일리 시장도 이제는 관광과 엔터테인먼트를 통한 도시발전을 홍보하면서 정치적 입지를 확고히 하고 있다(Clark 2003).

엔터테인먼트 기구로서의 지방정부를 주장하는 학자들은 이것이 지역의 발전을 가져 오는 가장 중요한 요인이라고 주장하고 있다. 즉, 과거의 개발지향적 정치문화에서는 지역의 개발이 우수한 인력을 유치할 수 있다는 논리를 전개하는데 반해, 어메니티 정치문화를 강조하는 시각은, 어메니티 요소의 확장이 혁신역량이 있는 집단들을 지역 내에 확보하는데 필수적이라는 논리를 펴고 있다. 이들은 혁신역량을 갖춘 집단으로 젊은층, 고학력, 고소득, 그리고 전문가 집단을 제시하면서 이러한 집단들은 어메니티 정치문화 지향적이고 따라서 엔터테인먼트 기구의 역할을 하는 지방정부를 선호하게 된다고 주장한다(Clark 2003, Florida 2002, Gottlieb 1995). 또한 이들은 이렇게 확보된 혁신역량집단들이 지역 경제의 활성화와 지역의 정치·사회적 혁신에 기여할 것으로 기대한다. 이것은 기존의 지역발전과 관련된 인과관계를 역으로 보는 시각이다. 즉, 기존의 지역발전 이론은 직업을 창출하여 인구의 유입을 가져온다는 주장인데 반하여, 이 시각은 어메니티가 혁신역량 인구 유입을 가져오고 이들이 다시 직업을 창출하여 지역이 발전된다는 것이다.

본 연구는 위의 세가지 정치문화가 상호배타적인 것이라고 보지는 않는다. 특히 효율/참여지향적 정치문화와 어메니티 지향적 정치문화는 지역주민이 정치적 공론에서 주도적인 역할을 한다는 점 등 일부 공통점을 갖고 있으며, 따라서 두 가지 정치문화의 속성들을 동시에 갖는 집단들도 있을 수 있다. 그러나 전체적으로 볼 때, 세가지 정치문화는 여러 측면에서 대비되는 점이 더 많다. 아울러 이러한 대비는 본 연구의 주제인 어메니티 정치

문화의 특징을 더욱 명확히 나타내는 데 도움이 된다. 따라서 본 연구에서는 정치문화와 관련된 논의를 촉발시키기 위해서라도 다소 무리한 일반화의 위험은 있지만, 지역주민의 정치문화를 세가지로 구별하여 그 특징을 비교하였다.

<표 1>은 위에서 논의된 각 정치문화의 특성과 이에 따른 지방정부의 특성을 요약하여 비교한 것이다.

<표 1> 각 정치문화의 특징과 이에 따른 지방정부의 형태

	개발지향적 정치문화	효율지향적 정치문화	어메니티지향 정치문화
가치관	물질주의적	물질주의적/ 탈물질주의적	탈물질주의적
정치문화를 가져온 사회적 구조	자본주의 성장에 따른 산업화와 도시화	고등 교육의 증가 전문직의 증가 정보화의 증가	사회 내의 전반적인 풍요 인터넷의 발달
주된 집단	고연령, 블루칼라	고학력, 전문직	저연령, 고학력, 고수입, 전문직
주된 정치이슈	임금, 일자리 창출과 같은 '생산정치'	저비용, 고효율, 반 성장, 공공관리	라이프스타일, 삶의 질, 환경, 문화, 일상생활 등의 '소비정치'
지역발전관	개발을 통한 일거리와 우수 인력의 확보가 지역발전을 주도	경영 마인드를 바탕으로 한 효율적인 공공관리가 지역발전을 주도	어메니티와 엔터테인먼트 요소의 확대를 통한 혁신역량의 확보가 일거리와 혁신적 방식을 창출하여 지역발전을 주도
체계/ 생활세계의 대립	정치적 공론장에서 체계가 생활세계의 영역을 지배	정치적 공론장에서의 체계의 우위	정치적 공론장에서의 생활세계의 회복

이러한 정치문화 이론을 바탕으로, 본 연구는 우리사회에서도 과연 짚은 충, 고학력, 고소득, 그리고 전문가 집단에서 이와 같은 어메니티 지향 정치문화가 나타나고 있는지를 살펴보도록 한다. 그런 다음 엔터테인먼트 기구론이 주장하는 대로 이러한 집단이 지역의 발전을 가져올 수 있는 혁신역량집단이 될 수 있는지를 살펴볼 것이다

III. 한국의 어메니티 정치

1. 가설과 자료

어메니티 정치문화론은 젊은 충일수록 풍요로운 시절에 사회화 과정을 겪었기 때문에 더 많은 탈물질주의적 가치를 가지게 되며, 이에 따라 결국 삶의 질을 추구하는 어메니티 지향 정치문화를 갖게 된다고 주장한다. 이러한 어메니티 지향성은 인터넷의 발달로 강화되는데, 이 같은 경향은 교육수준이 높은 집단일수록, 그리고 소득수준이 높은 집단일수록, 그리고 전문가집단일수록 더욱 두드러지게 나타난다. 이러한 논의에 따라서 어메니티 정치지향성과 인구학적 변수와의 관계를 가설로 설정하면 다음과 같다.

<가설 1> 연령이 낮을수록, 소득수준이 높을수록, 교육수준이 높을수록, 전문가집단일수록 어메니티 정치지향적이다.

엔터테인먼트 지방정부를 주장하는 시각은 위의 어메니티 정치지향 집단일수록 그 지역경제의 활성화를 가져오고 궁극적으로는 지역의 혁신을 가져올 수 있다고 주장한다. 지역의 혁신은 정치, 경제, 사회, 문화 전 분야의 혁신을 포괄한다. 다만, 여기에서는 자료 획득의 제약으로 어메니티 정치지향집단과 지역경제의 활성화의 관계에 대하여만 검증하고자 한다. 구체적 가설은 다음과 같다.

<가설 2> 젊은층, 고소득, 고학력, 전문가 집단이 많은 지방정부일수록 지역경제의 활성화를 가져올 수 있다.

위의 가설을 검증하기 위한 자료는 다음과 같다. 먼저 <가설 1>을 검정하기 위해서는 2003년 실시된 한국 종합사회조사(Korea General Social Survey, KGSS)를 사용할 것이다. 여기에는 한가지 문제가 있는데, 본 연구는 지방정부에 대한 분석이지만, 위의 자료는 일반적인 국가에 대한 질문 항목을 바탕으로 하고 있다는 것이다. 하지만, 한국에서 국가에 대해 질문할 경우, 이것은 중앙정부와 지방정부를 모두 포함한다는 점에서 위의 자료로서도 분석이 가능하다는 것을 언급하고 싶다. KGSS는 교육부의 프

로젝트의 일환으로 성균관대학교 서베이리서치센터에 의해서 2003년에 수집된 자료로서 미국 시카고 대학의 전국여론조사센터(National Opinion Research Center, NORC)의 GSS(General Social Survey)와 동일한 방식으로 구성되어 있다.

<가설 2>를 검증하기 위해서는 2000년 인구센서스와 2004년 한국지방행정연감을 주로 이용하여 총계자료를 구성하였다.

2. 분석결과 및 해석

1) 일반시민의 정부 재정지출에 대한 평가

먼저 정부가 지출하는 각각의 항목에 대한 일반 시민의 평가를 평균값을 이용하여 살펴보았다. 그 결과가 <표2>에 제시되어 있는데 정부의 각 지출항목별로 일반시민이 늘리거나 줄이기를 원하는 항목에 대해 평가한 평균값이 제시되고 있다. 평균치는 3점이 만점으로 2점은 일반시민이 정부가 현재 지출하고 있는 수준이 적당하다고 생각하고 있음을 나타내는 것이고, 2점 이상인 경우에는 일반시민이 정부의 지출이 좀 더 증가해야 한다고 생각하고 있음을 의미하는 것이다.

<표 2> 항목별 국가 지출에 대한 평가의 평균치

지출항목	평균	N
국민건강보호	2.60(.59)	1287
대도시문제	2.30(.71)	1218
범죄억제	2.59(.55)	1223
교육제도 개선	2.55(.63)	1241
사회복지	2.74(.48)	1289
대중교통	2.43(.58)	1276
자녀보육 보조	2.64(.61)	1253
환경보호	2.62(.58)	1272
공원 등 여가시설	2.48(.59)	1277
국방	1.82(.68)	1221

주 : 항목별평가치(1 = 축소, 2 = 유지, 3 = 확대) 괄호안은 표준편차.

출처 : 한국종합사회조사(KGSS, 2003)

<표 2>를 보면 일반시민은 국방비 지출을 제외하고는 모든 항목에서 국 가지출을 늘려야 한다고 생각하고 있음을 알 수 있다. 이런 점에서는 일반 주민은 여전히 정부의 재정지출 확대를 선호하고 있다. 즉, 아직도 개발지향적인 정치문화적 성향을 보인다고 할 수 있다. 이것에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 한국 사회가 아직 복지국가를 실현하지 못했다고 생각하는 데에 기인하는 바가 크다 하겠다. <표 2>에서 사회복지 부문의 지출에 대한 요구가 가장 큰 것으로 나타난 것도 이러한 점을 시사한다.

2) 일반 시민의 인구학적 특성과 어메니티정치 지향성

다음으로 본 연구에서는 시민들의 인구학적 특징과 어메니티 정치 지향성과의 관계를 분석하였다. 이를 위해서 먼저 위의 재정지출 선호관련 항목을 바탕으로 두 개의 재정지출 선호 종속변수를 리커트 척도법으로 작성하였다. 두 변수에 대한 설명은 아래와 같다.

- FISAVG(일반적 재정지출 선호): 이 변수는 KGSS의 10개의 국 가지출항목 평가 중에서 국방, 환경, 공원에 대한 평가를 제외한 7개 항목에 대한 평가의 평균치이다. 따라서 이 변수는 재정지출을 증가시키기를 원하는 정도이고 개발지향적 정치문화를 보이는 주민에게서는 크게 나타나고 재정적 효율성을 추구하는 정치문화의 주민이라면 이 변수에 대한 변수값이 낮게 나타날 것이다.
- AMENITY(어메니티지출 선호): 이 변수는 KGSS의 10개의 국 가지출항목 평가 중에서 환경과 공원/여가시설이라는 두 항목에 대한 지출 선호도의 평균치이다. 이 변수는 위의 ‘일반적 재정지출 선호(FISAVG)’ 변수보다는 구성 항목수가 작지만, 환경이라는 자연적 어메니티 요소와 공원/여가시설이라는 인공 어메니티 요소를 모두 포함하고 있다는 점에서 어메니티에 대한 선호도를 잘 보여주는 변수라 할 수 있다. 이 변수 값이 높을수록 어메니티 정치지향성을 보인다고 할 수 있다.

먼저 인구학적 변수와 어메니티 정치 지향성과의 관계를 살펴보기 위해 상관분석을 실시하였다. 그 결과가 <표 3>에 제시되어 있다.

<표 3> 일반시민의 인구학적 속성과 NPC적 지향성

	교육	연령	수입a
FISAVG	.221*** (1305)	-.161*** (1303)	.135*** (1256)
AMENITY	.230*** (1292)	-.165*** (1292)	.119*** (1244)

주 : 모든 계수는 Pearson상관계수이고 괄호 안은 유효 표본수임.

a 수입변수값은 실제수입에 자연로그를 취한 값임.

통계적유의도(p) : ***<.001

출처 : 한국종합사회조사(KGSS, 2003)

<표 3>에서 보는 바와 같이 교육수준이 높을수록 그리고 연령이 낮을수록 그리고 수입이 높을수록 일반적 재정지출을 선호하는 경향이 있는 것으로 나타났다²⁾. 이것은 효율지향 정치문화적 시각으로 볼 때에는 의외의 결과라 할 수 있다. 즉, 효율지향적 정치문화의 입장에서는 교육수준이 높거나, 전문가 집단일수록 효율적인 정부를 지향하고 이것은 재정지출의 축소를 요구한다는 것인데, 한국의 경우는 그와 반대되는 결과가 도출된 것이다. 이와 같은 결과는 위에서 언급한 것과 마찬가지로 주민들 사이에 한국이 아직 복지국가를 이루지 못했다는 인식이 강하기 때문에 비롯된 것으로 추론된다.

어메니티 정치와 관련해서는 가설을 지지하는 결과가 나타났다. 즉, 교육수준이 높을수록, 젊은 층일수록, 그리고 수입이 높을수록 어메니티 재정지출에 대한 선호도가 높은 것으로 나타났다. 그러나, 이 같은 결과는 저연령, 고학력, 고소득 집단들이 복지국가를 달성하기 위하여 일반적인 재정지출의 증가를 선호하는 것과 마찬가지 이유에서 어메니티 재정지출을

2) 모든 상관계수가 의미 있는 것으로 나타났지만, 그 값을 보면 전체적으로 그리 강한 상관관계를 보이고 있지는 않다. 하지만, 분석 자료가 집합적 총계자료가 아닌 개인 수준의 의식조사 자료라는 점에서 보면 이러한 상관관계가 아주 낮은 수준이라고 할 수는 없다.

선호하는 것이라고 해석될 수도 있다. 따라서 <가설 1>에 대한 보다 설득력 있는 검증을 위해서는, 위의 집단들이 일반적인 재정지출에 대한 선호와는 독립적으로 어메니티 재정지출에 대한 확대요구 성향을 보인다는 입증이 필요하다.

이를 위하여는 이들 집단의 속성에 대한 보다 면밀한 분석이 필요하다. 위에서 제시한 상관분석은 한국의 경우 세대별로, 또는 대학교육을 받았는가 안받았는가에 따라 가치관이나 성향이 크게 다를 것이라는 점을 간파하고, 교육과 연령, 수입의 영향력이 선형적이라는 가정하에서 분석했다는 한계를 안고 있다. 먼저 연령을 살펴보면, 주지하다시피 한국에서는 소위 ‘386세대’와 그 전 세대와의 가치관적 단절이 나타나고 있다. 386세대는 1960년대에 태어나서 반독재 투쟁기였던 80년대에 대학을 다닌 사람들을 말한다. 이 세대는 반독재민주화 운동이라는 담론과 밀접한 관련이 있는 세대이다. 비록 대학을 다니지 않았더라도 사회의 전반적인 분위기가 민주화를 지향하였기 때문에 이 세대의 전반적인 특징은 민주주의를 지향하고 자유주의적 사고방식을 가지고 있다. 이와 더불어 경제적으로는 미국 중심의 신자유주의에 대한 거부감을 가지고 있고, 여전히 사회복지지출 확대 등 경제적 평등 실현을 추구하는 이데올로기적 특징을 가지고 있다. 즉, 386세대는 복지국가를 실현하기 위한 재정지출을 선호할 것으로 예측되는 것이다.

반면, 20대는 이미 민주화된 환경에서 사회화된 세대들이기 때문에 386세대보다는 더 개인주의적이고 삶의 깊이에 대한 강조를 보인다. 또한 이들은 정보화 및 글로벌화가 급속도로 진전된 90년대에 청소년기를 보낸 세대이기에 더 국제적 문화에 익숙한 세대이다. 따라서 20대에서는 어메니티 지향 정치문화가 더욱 분명히 나타날 것으로 예측된다.

이런 점을 고려하여 본 연구에서는 연령을 단순히 등간변수로 보지 않고, 20대 집단, 386세대 집단, 그리고 50세 이상의 기성집단이라는 세 개 범주로 나누어서 추가적인 분석을 시행하였다. 그렇게 함에 있어서 386세대 집단은 2003년 조사에서는 34세에서 44세에 이르는 집단으로 하였다. 30세에서 32세, 44세에서 49세의 집단은 비교에서 제외되었는데, 그들은 전이적(또는 중간적) 성향을 가진다고 보면 될 것 같다.

세대별 재정지출선호를 비교한 분석결과가 <표 4>에 제시되어 있다.

〈표 4〉 세대별 재정지출 선호의 평균

	FISAVG	AMENITY
20대	2.5638(279)	2.6322(276)
386세대	2.6002(394)	2.5383(392)
50대 이상	2.4334(355)	2.4229(350)
통계적으로 유의미한 평균의 차이($p < .05$)	20대 · 386세대 vs. 50대 이상	20대 vs. 386세대 386세대 vs. 50대 이상

주 : 괄호 안은 유효 표본수임.

출처 : 한국종합사회조사(KGSS, 2003)

예상했던대로 〈표 4〉는 〈표 3〉에 비교하여 다른 결과를 나타내고 있다. 일단 위 〈표 3〉의 결과와 같이 20대나 386세대 모두 50대 이상의 세대보다는 일반재정지출과 어메니티재정지출을 증가시키는 것을 선호하고 있다. 그러나, 어메니티 재정지출에 대한 성향에 있어서 20대와 386세대 간에 차이가 나타난다. 즉, 일반 재정지출과 관련해서는 386세대가 지출 증가를 가장 선호하는데 반하여, 어메니티 재정지출과 관련해서는 20대가 가장 지출증가를 바라고 있는 것이다. 또한 어메니티 지출에 대한 선호도 평균을 보면 20대의 경우, 50대 이상의 경우는 물론이고 386세대의 경우 와도 통계적으로 유의미한 차이로 지출증가를 선호하고 있다. 즉, 20대는 다른 모든 세대와 달리 두드러지게 어메니티 정치지향적으로 나타나고 있으며, 이는 〈가설 1〉을 지지하는 결과라 할 수 있다.

다음으로 교육수준 중 대학교육의 영향력을 살펴보기로 하겠다. 여기서도 대학경험의 여부가 중요한 요인이라고 판단하여 표본을 대학 재학 경험 이 있는 사람과 고졸이하의 학력의 두 집단으로 나누어 분석하였다. 전문대학 경험자는 위의 연령에서와 마찬가지로 전이적 가치관을 보인다고 보고 일단 분석에서 제외하였다. 교육을 이분변수로 나누어서 분석한 결과가 〈표 5〉에 제시되어 있다.

〈표 5〉에서도 어메니티 정치문화와 대학교육의 관계를 알 수 있다. 먼저 〈표 3〉에서 나타난 것과 같이 대학교육을 받은 집단은 고졸 이하의 집단보다 일반적 재정지출과 어메니티 재정지출을 모두 선호하는 것을 알 수 있다. 하지만, 그 선호의 차이는 일반 재정지출이 .1027인데 반해, 어메니

〈표 5〉 교육수준별 재정지출 선호의 평균

	FISAVG	AMENITY
대재이상	2.6008(416)	2.6530(415)
고졸이하	2.4981(727)	2.4728(716)
평균차	.1027***	.1802***

주 : 괄호 안은 유효 표본수임. 통계적 유의도(p) : ***<.001

출처 : 한국종합사회조사(KGSS, 2003)

티 재정지출이 .1802로서 어메니티 재정지출에 대한 선호가 훨씬 높음을 알 수 있다. 즉, 대학 교육을 받은 집단은 고졸이하의 교육을 받은 집단보다 더욱 어메니티 정치 지향적이라고 판단할 수 있다. 이것은 <가설 1>을 지지하는 결과이다.

한편, 수입과 어메니티 정치문화 지향성과 관련해서는 <표 3>의 결과 이외에는 통계적으로 의미 있는 차이를 보이는 집단이 발견되지 않았다.

다음으로, 직업과 어메니티 정치문화 지향성과의 관계를 살펴보았다. 여기서는 특히 전문직 종사자의 어메니티 정치문화 지향성을 검증하고자 한다. 이를 위하여 시민 집단을 전문직 종사집단과 그 외의 직업집단으로 나누어 두 집단의 평균의 차이를 검증하는 T-검증(T-test) 분석을 실시하였다. 그 결과가 <표 6>에 제시되어 있는데, 여기서도 효율지향정치문화의 예측과는 다른 결과가 나타나고 있다. 즉, 전문직 종사자들은 기타 직종 조사자들보다 일반지출의 증가를 선호하고 있음을 알 수 있다. 이에 대해서는 위와 같이 전문가 집단 역시 한국의 복지국가 수준에 대하여 회의적이고 따라서 복지지출을 늘려야 한다는 시각이 많다는 설명이 가능할 것이다. 어메니티 재정지출은 <가설 1>이 예측한대로 전문직 종사자일수록 어메니티 재정지출을 선호하는 결과를 보이고 있다. 하지만, 이것 역시 복지지출 선호의 연장선에서 해석할 수도 있다. 그러나 전문직 집단과 그 외 집단간의 재정지출의 평균치 차이를 보면 어메니티 재정지출이 .1431로서 일반지출의 .1028보다 훨씬 많은 것을 알 수 있다. 즉, 전문가 집단은 다른 직업종사자들에 비해 일반적 재정지출 증가도 선호하고 있지만, 어메니티 재정지출은 더욱 증가시키기를 바라고 있음을 알 수 있는 바, 이 것은 <가설 1>을 지지하는 결과이다.

〈표 6〉 전문가 집단과 NPC변수의 관계

	FISAVG	AMENITY
전문가(n=100)	2.6590(100)	2.6869(99)
그 외(n=1215)	2.5462(1210)	2.5438(1198)
평균차	.1028**	.1431**

주 : 괄호 안은 유효 표본수임. 통계적 유의도(p) : **<.01

출처 : 한국종합사회조사(KGSS, 2003)

3) 어메니티 지향성 집단과 도시재정의 관계

다음으로 엔터테인먼트 도시 이론이 주장하는 대로 과연 젊은층, 고학력, 고소득, 전문가 집단이 지방정부의 재정활성화를 가져오고 따라서 지방정부 혁신을 가져올 수 있는지에 대해서 살펴보겠다. <가설 2>를 증명하기 위해 재정자립도와 재정력지수라는 지방자치단체 재정변수를 사용하였다. 물론, 이 두 변수가 지방정부의 재정활성화와 혁신역량을 측정하기 위해 필요한 모든 변수라고는 할 수 없다. 다만 여기서는 시론적 논의를 위한 검증으로서 두 변수를 일단 재정활성화를 측정하는 변수로 설정하고 논의를 전개하고자 한다. 먼저 위에서 증명된 어메니티 정치문화 집단과 재정활성화와의 관계를 보기 위해서 피어슨 상관분석을 실시하였다. 여기서 도시 주민의 수입은 변수에서 제외하였는데, 왜냐하면 재정자립도나 재정력지수가 도시주민의 수입과 너무 밀접한 관련이 있으므로 이것을 분석에 포함시키면 동어반복의 모순이 커지기 때문이다. 각 집단과 재정활성화 변수와의 상관관계를 보여주고 있는 것이 <표 7>이다.

<표 7>에서 알 수 있듯이 어메니티 정치문화 집단들의 비율이 높은 지방정부일수록 재정활성화 정도가 높다. 즉, 2~30대 비율이 높을수록, 그리고 대졸이상 고학력자의 비율이 높을수록, 그리고 전문직 종사자 비율이 높을수록 재정자립도와 재정력지수는 높다. 이것은 <가설 2>를 지지하는 결과이다.

<표 7>의 결과를 해석과 관련된 또 한가지 문제는, 이것이 제 3의 변수에 의한 허위 관계(spurious relation)를 나타내는 것일수 있다는 것이다. 즉, 이 모든 상관관계의 원인이 <도시화 정도>라는 제3의 요인일 수 있다 는 것이다. 이러한 우려는 <표 7>에서 인구규모와 기타변수와의 관계를

〈표 7〉 기초자치체의 어메니티 지향성 집단과 도시재정의 관계

	20~30대	대출이상	전문직율	재정자립도	재정력지수	인구규모a
2~30대	1.000	.593***	.583***	.638***	.549***	.692***
대출이상		1.000	.826***	.670***	.481***	.674***
전문직율			1.000	.622***	.532***	.626***
재정자립도				1.000	.715***	.674***
재정력지수					1.000	.532***
인구규모						1.000

a) 실제인구규모에 자연로그를 취한 값임. 통계적유의도(p) : ***<.001

출처: 2000년 인구주택총조사, 2004년 지방행정연감.

살펴보면 모두 강한 양의 관계를 보이고 있다는 점에서도 쉽게 이해가 간다³⁾. 이런 점에서 <가설 2>를 더 건강하게(robust) 검증하기 위해서는 다변량 분석이 필요하다. 하지만, 다변량 분석을 위하여 위의 변수들을 한 모델에 포함시킨다면 서로간의 높은 상관관계로 인하여 다중공선성(multi-collinearity) 문제가 발생하게 된다는 어려움이 있다. 따라서 본 연구에서는 인구규모를 통제하여 <도시화정도> 변수의 영향력을 통제하되, 이것을 한 모델 안에서 통제하는 것이 아니라 인구규모별로 표본을 나누어 각각 분석하는 방법으로 통제하였다. 그 결과가 〈표 8〉에 제시되어 있다.

〈표 8〉 기초자치체 규모별 어메니티 지향성집단과 재정자립도의 상관관계

인구규모	2~30대	대출이상	전문직율	N
하위 25% (35830명 이하)	.284*	.291*	.218a	58
중위 50% (Inter- Quartile Range) (35831~174465명)	.537***	.485***	.434***	116
상위 25% (174466명 이상)	.106	.451***	.440**	58

통계적유의도(p) : ***<.001<**<.01<*<.05<a<.10

출처: 2000년 인구주택총조사, 2004년 지방행정연감.

3) 인구규모는 도시화정도의 중요한 척도의 하나이다.

<표 8>은 지방정부를 인구별로 하위 25%, 상위 25%, 그리고 중위(Inter-Quartile Range) 50%로 삼등분하여 각각 어메니티 지향집단과 지방자치체의 재정자립도와의 관계를 분석한 결과를 제시하고 있다. <표 8>을 보면, 인구수가 적은 지방정부에서의 대졸이상과 재정자립도와의 관계만을 제외하고는, 모든 인구규모의 지방정부에서 어메니티 지향집단의 비율이 높을수록 재정자립도가 높다는 결과가 나왔다. <표 7>과 <표 8>의 결과에서 알 수 있듯이 어메니티 지향집단은 지방자치체의 재정자립도를 증가시키고 이것은 결국 지방의 재정활성화를 가져오는 요인으로 작용할 수 있다⁴⁾.

결론적으로, 한국의 경우에서 젊은층, 고학력, 고소득, 그리고 전문가 집단에서 어메니티 정치문화를 지향하는 경향이 높음을 알 수 있고, 이들이 또한 지방재정 활성화를 위한 주요 요인이 되고 있음을 알 수 있다.

IV. 맺는말

이 연구에서 우리는 어메니티 정치문화론을 바탕으로 지역 혁신을 위한 도구로서 엔터테인먼트 기구로서의 지방정부에 대하여 시론적인 논의를 전개하였다. 엔터테인먼트 기구로서의 지방정부는 먼저 관광 및 문화산업을 바탕으로 지역경제를 활성화한다는 것을 의미하지만, 우리는 그것보다도 엔터테인먼트 기구로서의 지방정부가 혁신역량을 가진 집단들의 유입을 촉진하고 그들 집단들에 의해서 지방정부의 혁신이 가능하다는 점을 강조하였다. 우리는 이러한 주장을 증명하기 위하여 한국종합사회조사와 인구센서스, 그리고 지방정부의 총계자료를 이용하여 저연령층, 고학력층,

4) 여기서 한가지 전제해야 할 것이 있는데, <표 7>과 <표 8>의 결과들이 상관관계를 바탕으로 하였기에 <가설2>가 제시하고 있는 인과관계를 충분히 검증하지는 못했다는 것이다. 즉, 위의 분석을 통해 혁신역량집단과 지방정부재정활성화의 관계는 증명되었지만, 과연 <가설2>가 주장하는 대로 혁신역량집단이 지방재정의 활성화를 가져왔는지, 아니면 역으로 재정활성화가 이루어진 지방자치체일수록 혁신역량집단을 더욱 유인했는지는 증명되지 않았다는 것이다. 이러한 인과관계에 대한 분석은 향후의 중요한 연구과제의 하나이다.

고수익집단, 전문가 집단이 어메니티 정치지향적이고 지역경제의 활성화를 가져올 수 있다는 것을 보여주었다.

자료의 한계로 본 연구의 검증은 매우 제한적일 수 밖에 없었지만, 그 결과로 볼 때, 서구와 마찬가지로 한국에서도 젊은층, 고학력층, 고수익층, 그리고 전문가 집단에서 이미 어메니티 정치문화는 성숙되어 있다고 말할 수 있다. 물론, 이 외에도 여전히 복지국가를 완성하고자 하는 의미에서 개발지향적인 정치문화가 팽배해있다는 사실도 부인할 수 없지만, 향후 한국의 지방정치가 어메니티 지방정치의 방향으로 발전할 것이라는 예상은 크게 빗나가지 않을 것이다. 이것은 20대 이하의 젊은층의 어메니티 지향을 통해 더욱 확신할 수 있는데, 사회변화의 속도가 매우 빠른 한국의 사회적 상황에서, 이와 같이 새로운 세대에서 발견되는 지향성은 매우 빠른 속도로 전파될 가능성이 크기 때문이다.

향후의 과제로는 우선 보다 적실한 자료와 지표에 근거한 보다 정치한 검증이 요구된다는 점을 제시할 수 있다. 예를 들어, 우리는 재정지출선호도와 관련하여 일반적인 정부재정지출에 대한 선호도 항목을 사용하였는데, 이보다는 지방정부의 재정지출에 대한 선호도 항목을 사용하는 것이 보다 적실할 것이다. 또한 재정활성화 변수도 기존의 재정자립도나 재정력 지수보다는 이론을 보다 적실하게 나타내는 새로운 지표를 만들어 내어야 할 것이다.

본 연구에서 검증하지 못한 인과관계에 대한 검증도 향후의 연구 과제라 할 것이다. 특히, 어메니티를 지향하는 혁신역량집단과 지방정부의 재정활성화 간의 인과관계를 검증하는 작업이 필요하다. 즉, 혁신역량집단이 지방재정의 활성화를 가져왔는지, 아니면 역으로 재정활성화가 이루어진 지방자치체가 혁신역량집단을 유인했는지와 관련하여 더욱 적실한 분석이 필요한 것이다.

이러한 인과관계와 관련된 검증과 더불어 혁신역량집단이 지방자치체의 혁신을 이루는 과정에 대한 구체적인 분석도 향후 중요한 연구과제이다. 예를 들어, 지방정부가 어메니티 및 엔터테인먼트 환경을 확장시켰을 때, 어메니티 정치문화 집단이 과연 그러한 지방정부의 관할구역으로 이사갈 것인지, 또 이사를 유발하기 위하여 어느 정도의 어메니티와 엔터테인먼트 요소의 확충이 필요한지 등에 대한 구체적인 연구가 필요하다고 하겠다.

참 고 문 헌

- 박정호 · 양운덕 · 이봉재 · 조광제. (1996). 『현대 철학의 흐름』. 동녘.
- 윤대식 · 김태명 · 조명래. (1992). 한국지역개발의 과제와 문제: 분권화 지역 개발의 새로운 접근방법을 찾아서. 「한국지역개발학회지」. 4/2: 117-142.
- 이승종. (2003). 분권과 균형발전. 「지방행정연구」. 17/3: 73-100.
- 하버마스 · 위르겐(이강수역). (1994). 「커뮤니케이션 행위이론 I」. 나남출판.
- Castells, Manuel. (1977). *The Urban Question. A Marxist Approach*(trans: Alan Sheridan). London: Edward Arnold.
- Clark, Terry Nichols ed. (1994). *Urban Innovation: Creative Strategies in Turbulent Times*. London: Sage.
- Clark, Terry Nichols and Vincent Hoffmann-Martinot eds. (1998). *The New Political Culture*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Clark, Terry Nichols and Mike Rempel eds. (1997). *Citizen Politics in Post-Industrial Societies*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Clark, Terry N. and Edward G. Goetz. (1994). "The Anti-Growth Machine: Can City Governments Control, Limit, or Manage Growth?" in Terry Nichols Clark ed., *Urban Innovation: Creative Strategies in Turbulent Times*. London: Sage.
- Clark, Terry Nichols and Laura Ferguson. (1983). *City Money: Political Processes, Fiscal Strain and Retrenchment*. New York: Columbia University Press.
- Florida, Richard. (2002). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- Gottlieb, Paul. (1995). "Residential Amenities, Firm Location and Economic Development," *Urban Studies*, 32(9)1413-?.
- Harvey, David. (1982). *The Limits to Capital*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hood, Christopher. (1991). "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69: 3-19.
- Inglehart, Ronald. (1990). *Culture Shift*. Princeton: Princeton University Press.
- Jang, Wonho. (1999). "Three-Nation Comparison on Mayors' Policy Preferences:

- Korea, Japan and the USA," *International Journal of Urban Studies*, 3(2): 168-178.
- Jang, Wonho. (1997). "The New Political Culture, changing Policy Preferences of Mayors, and Changes of Urban Policies in Japan," *Korea Journal of Population and Development*, 27(2): 55-78.
- Lee, Seung-Jong and Wonho Jang. (2004). "Factors Influencing Mayoral Leadership in Korea," *International Journal of Urban Sciences*, 8(1): 1-12.
- Logan, John R. (1976). "Industrialization and the Stratification of Cities in Suburban Regions," *American Journal of Sociology*, 82-2: 333-348.
- Logan, John R. and Harvey L. Molotch. (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley: University of California Press.
- Molotch, Harvey L. (1976). "City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place," *American Journal of Sociology*, 82-2: 309-332.
- Peterson, P. E. (1981). *City Limits*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Schachter, Hindy Laurer. (1997). Reinventing government or ourselves: The role of citizen owners in making a better government. Albany, New York: State University of New York Press.
- 稻継 裕昭. (2003). "NPMと日本への浸透," 村松岐夫・稻継裕昭 編著. (2003). 「包括的地方自治ガバナンス改革」東洋 経済新聞社.
- 村松岐夫・稻継裕昭 編著. (2003). 「包括的地方自治ガバナンス改革」東洋 経済新聞社.

Abstract

Local Innovation and Amenity-Oriented Political Culture: Local Government as an Entertainment Machine

Won-Ho Jang · Seung-Jong Lee

There are two main factors for local innovation: one is the innovative capacity of local governments and the other the innovative capacity of local residents. This paper focuses on the second factor. Regarding the innovative capacity of local residents, we emphasize the importance of political culture. The paper first reviews three political cultures in terms of their local innovation potential: development-oriented political culture, efficiency-oriented political culture, and amenity-oriented political culture. Based on the review, we argue that amenity-oriented groups, such as youth, the highly educated, the rich, and the professionals, are the main groups for local innovation. In turn, the consideration becomes how to attract such innovative groups. The paper next employs a concept of "the entertainment machine" emphasizing leisure and cultural facilities such as parks, opera house, museums, etc. Our logic is that once the entertainment machine attracts amenity-oriented groups into a locality, they catalyze local innovation. Based on a variety of data such as Census and Korean General Social Surveys, we empirically test the hypothesis that the young, the highly educated, the rich, and professionals are more amenity-oriented and that these groups can become carriers of local innovation in Korea.

[Key words : Local Innovation, Political Culture, Amenity, Entertainment Machine]