

세계화와 지방자치

鄭 正 佶*

〈目 次〉

I. 세계화와 지방화	IV. 한국의 경우 - 미성숙된 지방 자치와 저개발된 지방경제 -
II. 기존 가설(세계화→분권화)의 내용과 근거	V. 부정적 결론
III. 기존 가설의 비판적 검토	

〈요 약〉

오늘날 진행되고 있는 세계화(globalization)라는 커다란 흐름은 국내외적인 정치·경제·사회·문화 등의 모든 사회질서 뿐만 아니라 국가행정에도 엄청난 변화를 가져올 것이 분명하다.

최근에 제시되고 있는 여러 가설들의 주류를 이루는 것은 미래에 대한 낙관적 전망으로서, 세계화를 통하여 과거 국가의 경계를 넘어 자유로운 교역을 달성함으로써 세계시장의 규모를 확대하고 보다 효율적인 생산을 통하여 보다 높은 경제적 후생을 달성할 수 있으며, 한편으로는 과거의 국민국가 내지 민족국가의 역할이나 기능이 쇠퇴하거나 줄어들고 민간의 자율성이 증대되며 또한 중앙정부의 권한이나 기능이 지방정부로 이전되는 분권화가 이루어져서 지방자치가 실현되고 지방의 자율성이 증대된다는 것이다.

본 논문에서는 이러한 기존 가설의 후반부가 갖는 한계점을 고찰하고 그것이 한국적 상황, 즉 지방정부간 재정력 격차가 심하고, 도로·항만·공항·정보통신시설 등의 하드웨어적 하부구조와 여러 가지 과학기술·전문지식을 갖춘 인력 등의 소프트웨어적 하부구조의 지역적 편차가 극심한 상황에서는 오히려 지방정부의 중앙에 대한 의존성을 심화시킬 가능성이 있고, 또한 한국과 비슷한 여건을 가진 다른 국가들에서도 그렇게 될 가능성이 있음을 밝히고자 한다.

I. 세계화와 지방화

최근의 국제질서는 국제정치면에서 냉전체제가 붕괴되고 국제경제질서에서 WTO체제가 출범함으로써 과거의 국가중심의 보호무역체제에서 보다 광범위한 자

* 서울대학교 행정대학원 교수

유무역체제로 전환되고 있다. 즉 국가를 매개로 하지 않고 개인이나 기업의 자율적인 의사결정으로 국가의 경계를 넘어 자유롭게 교역하는 시대에 접어들고 있다. 이러한 세계적인 자유무역으로의 변화추세를 근거로 앞으로의 세계가 어떤 방향으로 나아갈지에 대해 다양한 논의가 전개되고 있다.¹⁾

대체적인 논의는 국제경제질서의 개편과정이 현재의 추세로 계속되어 국가의 자국내 산업의 보호를 목적으로 하는 수입품에 대한 보호관세와 수입수량제한(quota)과 같은 무역장벽이 제거되고 개인이나 기업의 자유로운 의사결정에 따라서 국가의 경계를 넘어 자유로이 자본과 노동이 이동할 수 있는 경향이 가속화될 것이며, 이러한 상황에서는 과거식의 국민국가의 기능은 쇠퇴하고 국내적으로도 지방화를 통한 분권화가 이루어지고 보다 민주화될 것이라고 전망하고 있다. 그러나 세계화가 정치체제에 미치는 충격에 대한 논의는 지나치게 단순한 것으로 보인다. 즉, 세계화에 따라 외적 압력에 의해 중앙정부의 기능이 약화되고 지방으로의 분권화가 진전된다고 하더라도 지방정부간의 재정력에서의 불균형이 심하고 외국 기업이나 투자자를 유치하기 위한 사회기반시설의 분포가 지역간 불균형이 심한 한국과 같은 상황하에서는 입증되기 힘든 논의라고 생각된다.

본 논문에서는 앞으로의 세계경제질서가 어떤 식으로 전개될지는 누구도 장담할 수 없는 일이지만 지금까지의 추세가 계속된다는 전제하에서 기존의 세계화²⁾와 분권화에 대한 논의가 한국에서는 왜 타당하지 않을 수 있는지에 대해 살펴 보고자 한다.

세계화가 민족국가를 약화시키고 중앙정부에 대한 지방정부의 자율성을 강화시킬 것이라는 가설은 중앙정부가 매개적 역할을 하지 않고 지역주민과 외국의 상대

1) 이러한 논의의 대표적인 것으로 새로운 세계무역질서의 구축에 있어 국가들간의 협조가 WTO와 같은 초국가적 체제를 통하여 유도될 수 있으며, 세계화로 인하여 중앙정부의 권한이 약화되거나 소멸되고 지방정부의 권한이 상대적으로 신장되며 또한 개인이나 기업의 의사결정의 자율성이 증대된다는 식의 대체적으로 낙관적인 견해를 주장하는 신자유주의론자(neo-liberalists)와 새로운 세계무역질서의 구축에 대하여 그것이 국가간의 불평등을 심화시킬 수 있다는 논지로 비판적인 견해를 주장하는 정치적 현실론자(political realists)가 있다.

2) Globalization은 다층적인 의미를 갖고 있으며 그에 따라 현재 '세계화', '지구화' 등 다양하게 번역되고 있다. 여기서 세계화는 국가의 경계를 넘어 국제경쟁이 치열해지는 동시에 국제협력과 분업이 정착되는 과정을 의미한다. 개별 국민국가의 개념이 약화되면서 세계적인 가치, 기준 협력의 관행이 확산된다는 의미에서 이 세계화는 국제화(internationalization)보다 발전된 상위개념이다. 한편 지구화는 정치·경제·문화·환경 등 모두가 하나의 지구적인 울타리 내로 동질화해 가는 영토적인 분절화에 기반한 근대 국민국가의 경계가 허물어지고 세계가 하나의 단위로 통합되어 가는 과정을 의미한다.(조명래, "지구화의 의미와 본질" 《공간과 사회》4호, 1994, pp. 34-43)

방이 직접적으로 상호작용을 할 가능성을 고려하면 상당히 타당한 것처럼 보인다. 민족국가의 경계를 넘어서 자본과 상품, 그리고 서비스와 정보의 자유로운 이동은 틀림없이 중앙정부의 개입축소와 지방정부의 의사결정권 확대를 필요로 할 것이다. 이에 따라 민간부문의 사회경제적 활동에 대한 규제완화를 필요로 할 것이다.

그러나, 이러한 가정은 지방이 튼튼한 경제적 기초를 가지고 있을 때라야만 타당한 것이다. 그렇지 않다면 세계화는 지방정부의 자율성을 오히려 위축시키는 결과를 초래할 것이다. 이러한 세계화의 영향에 대한 앞의 가설과는 정반대의 가설이 한국의 많은 지방정부에 있어서 더욱 그럴듯한 것으로 보인다. 본 논문에서는 일반적인 가설과는 상반된 가설이 왜 한국에서 타당할 수 있는지를 논리적으로 유추해보기로 한다.

II. 기존가설(세계화→분권화)의 내용과 근거

1. 기존가설의 내용

세계화로 인하여 지방분권이 이루어진다는 기존의 가설은 여러가지 형태로 표현되고 있는데, 대표적인 논의는 다음과 같다. “한국가의 정치·경제 개발활동이 세계화될때 중앙정부는 더 이상 지배적인 실체가 될 수 없다. 왜냐하면 정부의 모든 수준(중앙과 지방)에서 그리고 모든 형태의 조직(공공조직, 다국적기업, 그리고 비정부조직)간에 범국가적인 협력이 발생하기 때문이다.”³⁾

세계화가 지역화를 동반하면서 지방정부가 자율성 강화를 위해 움직일 것이라는 유추도 세계화가 가져 오는 충격의 논의에서 흔히 보는 주장이다. 다음과 같은 논의가 대표적이다. 즉 세계화는 종래 민족국가를 중요한 단위로 인식하여 구축한 사고체계에 대전환을 요구하는데, 세계화의 추세와 더불어 뚜렷해지고 있는 지역화는 민족국가들이 “자국의 이익을 보호함에 있어서 다양한 지역연합방향으로 나아가면서 지역의 이익을 보다 한정적으로 방어하려는 시도에서 나오고 있다. 따라서 지방정부 또한 중앙에서부터의 계획과 통제에서 벗어나 독자적으로 지방의 행정을 처리하려고 하는 지방정부의 자율성을 강화하려고 할 것이다”⁴⁾라는 주장이다.

세계화가 지방화에 직접 기여할 것이라는 주장의 근거로서는 임교수가 요약한

3) Jong S. Jun & Deil S. Wright, “Globalization and Decentralization: An Overview”, in Jong S. Jun & Deil S. Wright(eds.), *Globalization & Decentralization* (Georgetown University Press, 1996), p. 3.

4) 노화준·이달곤, “지방의 세계화를 위한 정책제언”, 공보처, 1995. 4. p. 1.

다음과 같은 논의가 대표적이다. “세계화는 한편으로는 초국가적인 행위자를 등장 시키면서, 다른 한편으로는 국가 하위체계로의 권력이전(devolution of power)을 촉진시킨다. 정보통신기술의 발전으로 지방도시가 전세계를 상대로 커뮤니케이션을 할 수 있게 되고, 생산, 금융, 노동시장의 세계화로 지방도시가 독자적으로 전 세계를 상대로 경제와 문화교류에 나설 수 있게 되었다. 이점에서 세계화의 시대는 세계화와 지방화가 동시에 진행되는 글로컬라이제이션(globalization : global+localization)의 시대인 것이다.”⁵⁾

세계화가 지방분권을 강화시킬 것이라는 주장을 가장 명백하게 요약한 것은 다음과 같다. “세계화의 내용 속에 포함될 수 있는 것이 바로 ‘분권화’와 ‘지방화’이다. 냉전시대의 민족국가 중심적 사고체계는 냉전의 종식과 우루과이 라운드 타결을 통해 변화의 계기를 마련하였고 ‘국경없는 경제’가 확산되면서 국가주권은 ‘밖으로부터의 도전’에 직면함과 동시에 과거의 중앙집권적 국가운영방식과 규제지향적 경제는 시대에 역행하는 것으로 간주되는 ‘안으로부터의 도전’을 받게 되었다. 따라서 국가권력을 분권화함으로써 기업이나 지방자치단체에게 권한을 이양하는 것이 현재 국제적 추세가 된 것이다.” 여기까지는 사실의 변화에 대한 판단이지만, 규범적이고 처방적인 주장도 포함된다. 임교수의 요약을 계속 보면, “세계경제의 통합과정은 개별 국민경제를 지역경제화하는 과정이며, 세계화란 바로 세계경제의 자원과 기업을 얼마나 지역경제의 영역안에 유치, 활용할 수 있게 하느냐의 문제라고 볼 수 있다. 이를 위해서는 각 지방의 행정, 경제가 효율화되고 지방이 국제화과정의 핵심주체가 되어야 한다. 즉 세계화 추세는 분권화를 요구하며, 분권화의 여러 형태 중의 하나인 지방분권화를 통해 지방화과정이 시작된다.”⁶⁾

한편, 세계화를 촉진시키고 있는 정보화, 기술화의 경향이 민족국가를 약화시키고, 이것이 민주화, 분권화의 기초가 된다는 주장도 설득력있게 세계화가 지방분권을 강화시킨다는 기존 가설을 뒷받침하는 논리이다. 임교수의 요약을 보면, “정보통신혁명과 생산기술혁명은 인적, 물적 자원의 시간적, 공간적 제약을 해체하여 기업들로 하여금 국경을 넘어서 이윤이 나는 곳이면 어디서나 생산활동을 가능케 하였다. 그 결과 기업에 대한 국가의 통제는 갈수록 약화되고 생산에 있어 국경의 개념은 점점 흐려져 가고 있다. 한국의 상품은 반드시 한국의 기업이 한국자본과 한국기술, 한국노동을 사용하여 만들어진 상품이 아닌 시대를 맞이하고 있다. 한국

5) 임혁백, “세계화와 민주화:타고난 동반자인가? 사귀기 힘든 친구인가?”, 《제간사상》(1994년 겨울호) pp. 83~84.

6) 김성한, “세계화, 분권화, 지방화”, 《제간사상》(1995년 봄호) p. 88.

의 기업이 스위스 은행에서 자본을 조달하여, 독일의 기술로, 일본의 기계를 도입하여 중국에 공장을 세워 중국노동자들을 고용하여 생산하는 것이 세계화시대의 생산방식이 되고 있다. 이제 생산과 기술이 중요한 것이 아니라 국제화한 생산과 기술을 결합하여 상품을 만들어 낼 수 있는 글로벌 네트워크를 형성할 수 있는 능력이 중요해지고 있다. 이제 다국적 기업은 생산, 투자, 판매를 지구적 차원에서 재배치하는 전략을 마련하는 데 부심하고 있다.”⁷⁾

이상과 같은 논의에서 볼 수 있듯이, 현재 통용되고 있는 기존 가설이 다양한 형태로 표현되고 있지만, 세계화가 일면 분권화를 강화시키고, 타면 민주화도 가속시킬 것이라는 주장으로 요약될 수 있다. 개인이나 기업이 과거와 같은 국가의 통제된 무역체제에서 벗어나 외국과의 자유로운 상호교류를 통하여 자유로운 노동과 자본의 이동이 이루어지는 세계화로 인하여 국민국가는 그 기능이 사라지거나 대폭 축소될 수밖에 없고, 이러한 세계화와 함께 진행되는 지방화로 인하여 중앙정부로부터 지방정부로의 대대적인 권한 및 권력이양이 이루어져 지방정부의 자치권의 신장과 더불어 민간의 자율성의 증대가 이루어진다는 것이다.

2. 기존 가설의 주장근거

위에서 본 세계화가 지방자치를 강화한다는 가설의 주장근거는 두 가지가 복합적으로 얽혀 있다. 첫째는 세계화를 통하여 국민국가의 기능과 위상이 쇠퇴한다는 주장이며, 둘째는 중앙정부의 기능약화에 따라 상대적으로 지방정부의 권한이 강화된다는 주장이다.

1) 먼저, 국민국가가 쇠퇴할 것이라는 주장의 근거로서 Paul Kennedy의 지적을 들 수 있다. 지난 몇 세기 동안 정치·국제정치를 주름잡았던 주체로서의 민족국가는 제어력과 완전성을 잃고 있을 뿐 아니라 새로운 상황에 대처할 수 있는 적절한 단위가 아닌 것으로 보인다는 지적하고 있으며, 또한 “어떤 문제의 경우 국가가 효율적으로 대처하기에는 너무 크고 또 어떤 문제의 경우 국가가 효율적으로 대처하기에는 너무나도 작다. 그래서 오늘과 내일의 변화의 힘에 보다 잘 대응할 구조를 갖추기 위해 상하향으로 「권력의 재배치(relocation of authority)」를 하도록 압력이 조성되고 있다. 왜냐하면 세계화된 상황에서 사람들은 갈수록 국가단위의 정부보다는 초국가적 기구나 국가단위 이하의 기구에 의지해서 그들의 목표

7) 임혁백, 전계논문, p. 78.

를 성취하려고 시도할 수 있기 때문”⁸⁾이라고 주장하고 있다.

민족국가의 약화를 경제적인 측면에서 정리한 내용도 설득력이 있다. “현재 자본, 경영, 시장, 노동, 정보, 기술이 국경을 넘어서 조직되고 있는 지구촌 경쟁시대를 맞이하고 있다. — 경제행위자들의 경제적 계산의 단위, 경제전략 수립의 준거들이 일국경제가 아니게 되었다. — 정보통신혁명과 생산기술의 혁명은 민족국가를 단위로 진행되어 왔던 세계 자본주의경제를 질적으로 변화시키고 있다. 현재 자본시장, 생산시장, 노동시장에서 국경의 개념이 사라지고 있다.”⁹⁾

2) 세계화가 지방분권을 강화할 것이라는 행정학자들의 견해는 앞에서 보았던 Jun and Wright를 다시 인용할 수 있다. 즉, 위에서 본 바와 같이 “한 국가의 정치·경제 개발활동이 세계화될 때 중앙정부는 더 이상 지배적인 실체가 될 수 없다. 왜냐하면 정부의 모든 수준(중앙과 지방)에서 그리고 모든 형태의 조직(공공조직, 다국적 기업, 그리고 비정부조직)간에 범국가적인 협력이 발생하기 때문이다.”¹⁰⁾

이들 행정학자는 규범적·처방적 차원에서 암묵적으로, 합리적인 정부지도자들이 결국은 지방분권을 강화할 것이라고 전제하면서 세계화가 지방분권을 가속시킬 것이라는 주장도 한다. “지방과 중앙의 행동을 세계적인 변화에 연계시키기 위해서는 정부간 관계의 분권화를 고려한 기관적 변화가 필요하다. 중앙집권적 통치체제에서는 중앙정부가 지방정부의 요구와 새로운 아이디어에 대응하지 못할 가능성이 높다. 지방 행정가들이 지방의 문제를 효과적으로 해결하고 국제적 활동을 적극적으로 증진시키기 위해서는 지방수준에서의 보다 많은 자율성을 허용할 필요성이 있다. 일반적으로 중앙정부는 국내문제뿐만 아니라 국제문제에 있어서도 그 대응이 느리다. — 고도로 중앙집권화된 통치체제가 몇 가지 장점을 지니고 있다. 그러나 — 중앙정부의 과도한 책무는 의사소통체널의 과부하와 정체로 인하여 체제의 지체, 혹은 부분적이거나 일반적인 지장을 초래할 수 있다.”¹¹⁾

3) 세계화가 민주화를 촉진시키고, 지방분권을 강화시키면서 민주화와 지방분권이 상승작용을 일으킬 것이라는 낙관적인 주장도 그럴듯 해 보인다.

먼저 세계화의 기본 동력이 되었던 정보화가 정치적 민주화에 직접적으로 기여한다는 주장은 최근 대단히 인기있는 주장이다. 즉, 정보통신혁명이 정보의 획득과

8) 변도은·이일수 역, “21세기 준비”(Paul Kennedy, *Preparing for The Twenty-First Century*), 한국경제신문사, 1993. p. 174.

9) 임혁백, 전제논문, p. 77.

10) Jong S. Jun & Deil S. Wright, *op. cit.*, p. 3.

11) *ibid.*, p. 4.

처리에 있어 시간적, 공간적 제약을 해제시키고 정부와 대기업에 의해서 독점되어 왔던 정보를 일반 시민들도 접근할 수 있게 만들었으며, 이에 따라 정보의 독점에서 나오는 권력이 줄어들게 됨으로써 “국가의 시민사회에 대한 통제력은 줄어들게 되었다.”¹²⁾ 필자도 정보화가 정치적 강자에 의한 정책과정의 지배를 약화시킬 것임을 검토한 바 있다. 즉, 정보의 확산이 정책과정을 합리적으로 변화시키고, 정책의제설정에서부터 정책평가에 이르기까지의 정책과정에서 경제적·사회적·정치적 강자들의 지배력을 약화시킬 것으로 추정하였다.¹³⁾

중앙정부가 지방을 중앙집권적으로 통제함으로써 민주주의의 발전을 지체시켰다고 주장하면서 세계화가 지방분권을 강화시키면서 이에 따라 민주화가 촉진될 것이라는 주장도 흔히 보인다. 중앙정부의 지방지배는 지방정치를 관료화시켜 지방문제의 해결을 위한 혁신적인 아이디어를 봉쇄하였을 뿐만 아니라, 모든 의사결정권이 중앙에 집중됨으로써 지방기업 경영자들은 중앙정부와의 접촉과 교섭으로서 문제를 해결해 왔으나, 세계화의 조류에 따라 유입되는 외부자본이나 외부기업들은 보다 좋은 조건을 제시하는 지방정부와의 접촉을 선호하게 될 것이고, 근본적으로는 보다 적은 간섭과 개입을 원하게 될 것이다. 이에 따라 이들 외부자본이나 기업을 유치해야 하는 지방정부는 보다 적은 개입과 간섭을 약속하게 될 것이며, 국제경쟁력을 향상시키기 위해서 기업의 자율성강화가 광범위한 국민들의 지지를 얻게 되므로 정부에 대한 민간의 힘을 더욱 신장시킬 것이다. 민간의 자율성제고와 민간기업들의 지방정부 선호경향은 상호 작용하여 중앙에 대한 지방정부의 힘을 강화시킨다는 논리이다.

III. 기준가설의 비판적 검토

1. 세계화가 민족국가의 쇠퇴를 초래한다는 가설부분

본 논문의 목적은 세계화가 지방정부의 권한을 강화시킬 것이라는 기존 가설이 한국의 많은 지방정부에서 틀릴 수 있다는 점을 유추하는 것이다. 그러나 한국의 경우에 들어 가기 전에 일반적으로 기준가설이 지니고 있는 약점을 먼저 간단하게 검토할 필요가 있다.

가장 논란이 많은 부분은 세계화가 국민국가 또는 민족국가를 해체 또는 약화시킨다(그래서 지방정부가 강화된다는)는 부분이다. Paul Kennedy의 논의가 근본

12) 임혁백, 전제논문, p. 83.

13) 정정길, “정보화와 정책과정”, 《계간사상》(1995년 가을호).

적인 부분을 지적하고 있다. “권력의 이동과 집단충성심에 관한 온갖 논의에도 불구하고 낡은 구조는 엄연히 존재하며 사실 어떤 곳에서는 그것이 차츰 더 존중되고 있다.”¹⁴⁾ “비록 국가의 독자성과 초국가적 경향으로 말미암아 잠식당했다 할지라도 세계적 변화에 대응하기 위한 기간단위로서 국가를 대체할 마땅한 것은 나타나지 않았다.”¹⁵⁾

국민국가가 무수한 사건과 경험이 축적되어 역사적으로 형성된 존재이므로 그 몰락은 어렵다는 점을 지적하면서 김교수는 그 구체적인 근거로서 M. Mann의 국가가능설을 지적하고 있다. 첫째, 국민국가는 막대하고 반복되는 전쟁을 담당하고, 둘째, 군사주의와 자본주의에 의사소통체계 하부구조를 제공하며, 셋째, 정치적 민주주의가 재생산되는 영역을 제공하며, 넷째, 사회적 시민권을 보장하며, 다섯째, 거시적인 경제계획을 개발하고 있다는 것이다. 물론 이러한 권력 중 몇몇은 현재 소멸하고 있지만 다른 것들은 아직도 성장하고 있다는 점에서 국민국가의 몰락을 주장하는 것은 성급한 판단이라는 것이 그의 주장이다.¹⁶⁾

이들 국가론자들에 의하면, 선진자본주의 국가에서 나타나는 ‘복지국가주의’나 제3세계 국가에서 두드러지게 나타나는 ‘경제제일주의’ 등은 국민국가의 강화된 역할을 상징하고 있다는 주장이다. 이러한 주장은 세계화가 이미 광범위하게 진행되고 있는 상황에서 선진국가들이 복지주의를 위해서 민간부문에 대한 케인즈 식의 대폭적 개입을 늘려온 1930년대 이후의 자본주의국가들의 변화를 강조하고, 또 2차 세계대전 이후의 후진국들의 국가주도 경제발전노력을 지적한 것이다. 물론 이러한 국가들의 성격변화가 세계화와 어떻게 연결되는지에 대해서는 분명한 논의가 없다.

이에 비해서, 세계화와 동반하고 있는 또는 세계화의 가장 중요한 하나의 측면으로 볼 수 있는 지역화, 즉 블록화가 국민국가를 해체시킬 것이라는 주장을 비판한 논의는 본 논문의 주된 쟁점과 직결된다. “현재 급속히 진행되고 있는 블록화가 기실 미국, 일본, 서유럽 국가들간의 치열한 경제전쟁에 불과하다고 보고, 세계화와 국민국가의 관계에 대해서도 2차 세계대전 이후 조성된 세계질서의 새로운 조건에 대응 및 적용하기 위해 초국가체제를 수립한 것이지 역으로 이 초국가체제가 국민국가를 소멸시킬 것이라는 논리는 지나친 비약¹⁷⁾이라고 비판하고 있다.”

14) 변도은·이일수 역, 전계서, p. 177.

15) 변도은·이일수 역, 상계서, p. 178.

16) 김호기, 전계논문, p. 117.

17) 김호기, 상계논문, pp. 118~119.

세계화가 국민국가의 몰락을 초래할 것이라는 주장에 대해 비교적 논리적으로 반박한 논의는 상황론적이거나 구체적인 국가역할을 지적하면서 그 역할의 계속을 강조한 것이다. 국민국가에 가해지는 세계화의 충격은 상이한 민족적, 국제적 조건들, 예컨대 국내의 권력 구조, 국제분업에서 국민국가의 위상, 국제법률체계 및 국제조직과의 관계에 따라서 다양하다는 식이다. 그래서 몇몇 나라에서는 세계화 과정에 의해 국민정치가 극심하게 영향을 받는 반면에, 다른 나라에서는 여전히 민족적 세력들이 강력한 영향력을 행사할 수 있다는 주장이다.¹⁸⁾ 또는 국가의 고유기능으로 볼 수 있는 전쟁, 외교, 경제발전전략 및 교육제도 개혁과 같은 문제들에 대한 국민국가의 역할은 불가피하게 지속될 것이라는 주장이다.

이상의 주장들을 면밀히 살펴 보면, 세계화가 진행되어도 국민국가들의 기능이 계속되고, 그 존재가 지속될 것이라는 주장이다. 그러나 이들 주장에서 국민국가의 존속은 분명하지만, 그 역할이 축소될 것이라는 점을 강력하게 부정하는 논의는 보이지 않는다.

그러나 위의 주장보다는 한걸음 더 나아가서 세계화가 국민국가의 역할을 강화시킨다(부수적으로 중앙정부의 기능을 강화시킨다)는 주장도 있다. 세계화에 따라 국내로 침투하는 외국상품과 외국자본에 의하여 국내경제가 위기에 처한다고 느끼는 많은 민족주의자들이 국내경제의 보호를 위해서, 국내기업의 국제경쟁력강화를 위해서 중앙정부의 강력한 개입과 보호를 요청하게 되고, 이것이 중앙정부 그리고 바로 국가역할을 강화한다는 주장이다. 여기에 더하여, 세계화의 주요동력이 되었던 정보·통신기술의 발달로 인하여 국가간의 생활격차가 빈곤국가들의 국민들에게 보다 분명하게 보여서 국가간의 갈등과 국가보호에 대한 국민들의 요구를 강화시킬 것이라는 주장이다. 이 주장들은 모두 일면의 타당성을 지니고 있다. 그러나 WTO체제를 거부하지 못하는 국가들의 경우는 위와 같은 반동적 움직임에 커다란 제약이 지니고 있다. 적어도 한국의 경우는 WTO체제의 출범과 더불어 본격화된 세계화의 충격이 국가의 기능과 중앙정부의 역할약화를 초래하고 있음은 사실이다.

전반적으로 보아, 세계화가 국민국가의 힘을 약화시킬 것이라는 기존의 가설은 비교적 타당한 것 같다. WTO체제의 등장, 24시간에 걸친 통화량의 국제적 유통, 상품과 자본의 자유로운 이동, 다국적기업의 보편화, 과학기술 및 통신수단의 급격한 발달, 전지구적인 환경문제의 심각화 등등이 국민국가의 권위와 힘을 크게 약화시키고 있는 것이다.

18) 김호기, 상계논문, p. 119.

2. 세계화가 민주화와 지방분권을 강화한다는 가설 부분

원래 세계화가 지방분권을 강화한다는 가설은 <그림 1>에서 보듯이 복잡한 경로를 지니고 있다. 먼저 세계화에 따라 직접적으로 지방분권이 강화된다는 부분이 있고, 세계화가 중앙정부가 지니고 있는 권한의 민간으로의 이양(즉 민주화)을 통하여 지방분권을 강화한다는 부분도 있다. 그런데, 이 두가지 논의가 모두 동일한 이론적 배경을 지니고 있어 논의 자체를 구분하는 것이 오히려 중복되는 부분이 많아서 같이 취급하는 것이 일반적이다. 여기서는 약간 다른 측면이 있는 부분을 먼저 논의하고, 서로 중복되는 부분을 검토하기로 한다.

1) 세계화가 주민의 의식상태를 변화시켜 민주화를 유도하는 부분이 있다. 정보통신기술의 발달과 국경을 넘는 자유로운 인적 물적 이동은 선진민주국가들의 정치활동과 시민생활상에 대한 인지와 이해를 촉구하게 되고, 이것은 국민들로 하여금 선진국가들 수준의 민주적 생활을 요구하게 만들 것이다. 구체적으로 보면, 문화·예술·체육·교육 등등의 모든 부문에서 선진민주국가들의 시민의 자유로운 활동과 접촉하고 교류하게 되는 각계 인사들은 외국 만큼의 자유로운 활동을 요구하게 될 것이다. 정부의 간섭과 개입에 대하여 반발하고 작은 정부를 계속 주장하게 될 것이다.

정부의 개입에 반발하고 작은 정부를 주장하는데 가장 적극적인 집단은 기업인들이다. 이들은 뒤에서 보게 될 신고진주의 경제이론을 이념적 무기로 하여, 규제완화와 작은 정부가 구현되어야만 국제경쟁력을 강화하여 세계화에 따라 무차별적으로 시장을 공략하는 외국의 기업들과 싸워 이길 수 있다고, 또는 살아 남을 수 있다고 주장하게 된다. 뿐만 아니라, 유치대상이 되는 국내자본이나 해외자본은 보다 자유로운 경제활동을 보장해야만 지역에 투자하려고 할 것이며, 그렇지 않은 지역을 기피하게 됨으로써, 지방정부만이 아니라, 중앙정부에게도 민간주도, 즉 경제적 민주화를 강력하게 요구하게 될 것이다.

2) 본 논문에서 가장 핵심적인 부분에 속하는 경제분야에 대하여 좀더 구체적으로 검토하더라도 세계화는 민주화 및 지방분권을 강화할 것이라는 기존의 가설을 지지할만한 부분이 많다. 자본과 상품의 자유로운 이동을 특징으로 하는 세계화에 지방정부가 적극적으로 대처하기 위해서는 세계경제의 자원과 기업을 지역경제의 영역안에 유치, 활용하여야 한다. 즉, 지역경제의 발전을 위하여 외국의 기업과 자본의 투자를 적극적으로 유치하여야 하는 것이다. 외국의 기업과 자본의 유치를 위해서는 이들에게 적절한 유인을 제공해야 하는데 이러한 유인중 가장 손쉬운 방

식이 인·허가권을 이용한 규제완화로서 기업활동의 자유를 제공하는 것이다.

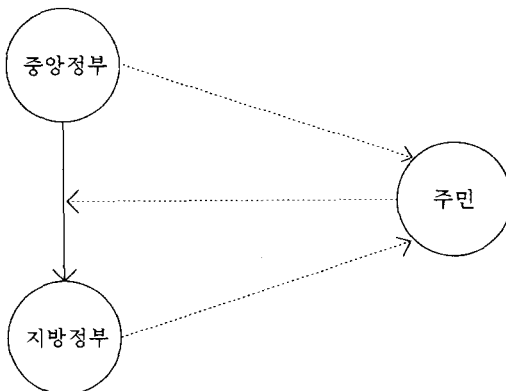
한편, 많은 다국적 기업들과 투자자들은 지방을 투자대상지역으로 고려할 때, 주어진 조건을 받아들이려고만 하지 않고 투자조건에 있어서의 불확실성을 감소시키기 위하여 한국의 정부와 협상을 하려 할 것이다. 이 때 외국의 다국적기업이나 투자자들은 지방정부를 협상상대자로 삼고자 할 것이다. 왜냐하면 중앙정부의 경우 외국의 기업이나 투자자를 지방으로 유치하는 데에 있어 지방정부만큼 큰 유인을 갖고 있지 못하며 또한 지역의 발전을 위하여 적극적으로 외국의 투자를 유치해야 하는 지방정부를 상대로 할 경우 협상과정의 여러 면에서 자신들에게 유리하기 때문이다.

이들 외국의 다국적기업이나 투자자들은 자국의 정부나 WTO와 같은 국제적 기구를 통하여 한국의 중앙정부에게 기업의 투자여건과 관련된 여러 가지 인·허가권 한을 지방정부로 이양하도록 압력을 행사할 수 있다. 이때는 지방정부에게 넘겨진 규제권이 극소화되도록 스스로 또는 WTO를 통하여 지방정부에게 압력을 가하는 것도 당연히 예견된다.

위에서 지적한 두 요인에 의해 정부로부터 민간부문으로 결정권이 이양되는 민주화가 일어나고, 또한 중앙정부로부터 많은 권한이 지방정부로 이양될 가능성이 크다는 주장은 한국의 경우에도 어느정도 타당할 것으로 보인다.

이상의 논의를 요약하면 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 세계화와 중앙정부, 지방정부와 지방주민과의 권력변화



— : 분권화 (decentralization)

..... : 민주화 (democratization) 외국의 압력 + 주민의 요구

위의 그림에서 나타낸 것과 같이 세계화의 영향으로 전반적인 정부의 권한이 감소하여 주민 내지 민간의 자율성이 증대되는 민주화가 도모되고, 또한 중앙정부로부터 지방정부로의 대폭적인 권한이양, 즉 분권화가 이루어진다는 가설은 일단 한국에서도 타당할 것으로 보인다.

3. 기존가설의 기본전제

기존의 가설을 다시 한 번 요약하면, 세계화(globalization)로 인하여, 첫째, 정부(모든 수준의 정부)나 공적 분야의 역할이나 기능이 축소되고 민간의 역할이 강화될 것이고, 둘째, 과거의 중앙집권적 권력구조에서 권한이나 권력이 지방으로 이양되어 상대적으로 지방의 역할이나 권한이 증가하는 분권화(decentralization)가 이루어지고 민주화가 이루어진다는 것이다.

이러한 논리가 타당하기 위해서는 몇 가지 기본전제가 충족되어야 한다. 이러한 기본전제들을 검토하면, 기존의 가설이 한국에서 타당하지 않을 수도 있음을 알 수 있고, 한국과 비슷한 국가의 경우에도 동일한 결론을 도출할 수 있다. 이러한 전제중에서 가장 기본적인 것으로 두가지를 들 수 있는데, 첫째는 “시장에 의한 정부”라는 정치적 전제이고, 둘째는 신고전파 경제원리인 시장주의이다.

1) 먼저, 정치적 측면의 ‘시장에 의한 정부(government by the market)’ 가정은, 시장원리에 의해 이상적인 민주주의가 달성될 수 있다는 것이다. 시장은 당사자가 그때 그때마다 항상 투표하는 영원한 민주주의이기 때문이다. 환언하면, 시장과 민주주의는 소비자와 시민들에게 최대한의 개인적인 선택의 자유와 권력을 부여하는 동일한 조직원리에 기초하고 있다는 것이다. 시장경제하에서 소비자주권이 작동하고 있는 것과 마찬가지로 민주주의하에서는 국민주권이 작동하기 때문에 시장경제하에서 이윤을 극대화하려는 생산자(판매자)는 소비자가 가장 원하는 상품을 제공하는 것과 마찬가지로 민주주의하에서 정치권력을 장악하려는 정치인은 투표로 계산되는 국민의 지지를 극대화하기 위해서 이들이 원하는 정책을 제공하여야 한다. 이와 같이 시장과 민주주의는 생산자와 소비자, 정치가와 유권자간의 분산적 결정에 의해 경제적 재화와 정치적 권력의 효율적 배분이 가능하다는 동일한 조직원리를 공유하고 있기 때문에 서로 강화하는 관계에 있으며 시장사회의 확산은 민주주의를 확산시킬 것이라는 것이다.¹⁹⁾ 뿐만 아니라 주민들에게 보다 값싸게 질 좋은 행정서비스를 제공하기 위해서 지방정부들이 행정서비스의 공급자로서 경

19) 임혁백, 전제논문, pp. 80~81.

쟁을 하게 되면 주민들의 복지는 향상되게 되는데, 이때 국민들이 소비자로서 자유롭게 주거지역을 선택하고 지방정부가 행정서비스의 공급자로서 서로 경쟁하면 국민의 복지가 향상된다는 논리가 Tiebout가설이다.

이는 ‘발에 의한 투표(voting by foot)’로서 표현되는데 이러한 티부가설의 내용은 지방정부에서 공급하는 지역공공재와 그 대가로 지불해야 하는 지방세를 비교하여 주민들이 자기가 살 지역을 선택한다는 것으로서 지역공공재의 경우 중앙의 획일적 공급보다 지방의 분권화된 공급이 시장원리에 의해 지배받음으로써 경제적으로 효율적인 지역공공재의 공급을 할 수 있다는 것이다. 이러한 티부가설도 분권화가 ‘시장에 의한 정부’ 가정과 같이 경제적 효율성을 달성할 수 있다는 함의를 갖는다. 하지만 티부가설은 지역공공재의 생산에 있어 규모의 경제가 적용되지 않아야 하며, 이주비용이 무시할 정도로 적어야 하며, 주민들이 다양한 지방정부가 제공하는 공공재와 조세에 대해 완전한 정보를 갖고 있어야 하고, 지방정부의 시장개입에 외부성이 존재하지 않아야 하는 등의 제한적인 가정하에서 성립하는 것이므로 그 한계가 있다. 여하튼 Tiebout가설에 의해서 복지가 향상된다면 세계화에 따라 지방정부들이 경쟁적으로 기업을 유치하거나 행정활동을 할 때 중앙정부의 간섭이나 개입의 명분이 없게 되고 지방분권화의 명분이 확립되는 셈이다.

이와 같은 ‘시장에 의한 정부’의 가정은 정치체제에서의 완전경쟁체제를 상정하는 것이라 볼 수 있다. 따라서 정보의 비대칭성(asymmetry of information)이 존재하여 정치가나 시민중의 일방이 다른 일방보다 우월한 정보를 가질 경우에는 위와 같이 세계화가 민주화를 유도한다는 주장을 하기 힘들다. 이를 다른 측면에서 보면 정치가와 같은 사회의 엘리트집단이 자신들의 이해관계에 반하는 사회적 이슈가 제기되기 전에 제기되지 못하게 하거나 제기되더라도 의사결정 자체를 지연시킴으로써, 혹은 실제적인 집행단계에 가서 자원이나 인력 등의 동원이 가능하지 않게 하여 결국 정치적 반대세력의 주장을 무력화시킬 수 있다는 무의사결정론(non-decision making)에서의 엘리트집단이 정치체제내에 존재한다면 이상과 같은 논의는 한계에 봉착한다.

그럼에도 불구하고, 시장에 의한 정부가 1980년대 이후 민주화를 위한 가장 강력한 이론적 무기가 되어 왔고, 완전경쟁은 아니지만 불완전경쟁적인 정치체제를 지니고 있는 많은 선진국은 물론 선진국으로의 진입을 시도하는 한국의 경우에도 비교적 타당성이 있는 기본전제인 것 같다. 사실, WTO 체제의 출범도 전인류적인 차원에서의 시장지배를 경제면에서 구현하고, 이를 제약할 수 있는 정부기능을 대폭 축소시키는 것이 인류의 복지를 위해서 바람직스럽다는 명분하에, 규제완화

를 강조하고 민영화를 촉구하며 작은 정부를 찬양하고 있는 것이다. 물론 정부활동에서의 경쟁원리를 도입하려는 최근의 행정개혁들도 마찬가지로 맥락이다. 이들이 세계화의 논리, WTO의 기본원리로서 강조되고 있기 때문에 어느정도 “시장에 의한 정부”는 세계화에 동반하는 것으로 볼 수 있다.

2) 세계화가 민주화와 지방분권을 강화시킬 것이라는 기존가설이 의존하는 경제적 측면의 기본전제는 신고전학과 경제학의 시장중심적 경제원리, 특히 완전경쟁시장의 가정에 근거하고 있다. 세계화가 민주화와 지방분권화에 기여하려면 세계의 모든 기업들(공급자들)이 자유스럽게 경쟁하여 D. Ricardo식의 비교우위론적 자유무역주의가 모든 인류사회의 복지를 향상시킬 수 있다는 믿음이 있어야 한다. 즉, 자유경쟁이 인류의 복지를 향상시킨다는 믿음이 있어야 WTO체제가 상정되고, 이에 따라 정부나 국가의 간섭과 개입이 없이 경제활동이 이루어지면 인류 전체의 복지가 향상된다는 생각을 할 수 있다. 경제에 대한 정부나 국가의 개입과 간섭이 최소화된다는 것은 바로 정부에 대한 민간의 자율성이 강화된다는 것이고 이것이 민주화의 가장 큰 부분이다. 이들이 근거하고 있는 완전경쟁시장의 가정은 몇가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째 시장에서 형성된 가격을 받아들일 수밖에 없을 정도의 다수의 수요자와 공급자가 존재해야 하고, 둘째 자본과 노동의 완전한 이동성이 있어야 하며, 셋째 시장에서의 진입과 퇴진이 자유로워야 하며, 넷째 시장에는 사적재만이 존재하고 공공재는 존재하지 않아야 하고, 다섯째 규모에 대한 수익체증으로 인한 자연독점이 형성되지 않아야 하며, 여섯째 정보의 비대칭성이 존재하지 않아야 한다는 것이다. 이러한 완전경쟁시장의 가정을 충족시키는 시장이란 현실적으로 매우 드물다.

그러나 비록 WTO체제와 세계화의 명분으로 추진하는 전지구적, 전인류적 시장체제의 구축이 완전경쟁시장에는 미치지 못하고 또 지방정부들끼리의 투자유치경쟁이나 행정서비스제공은 공급시장의 완전경쟁이라고 볼 수는 없지만, 전반적으로 과거 폐쇄적인 경제체제에 비하여 크게 경쟁시장으로 전환한 것은 틀림없다. 말하자면 Tiebout가설이나 완전경쟁시장가설이 세계화의 진전에 따라 어느정도 타당한 것이다.

하지만 위와 같은 조건을 완전히 갖추었다고 하더라도 완전경쟁체제하에서는 출발점(initial endowment)에서의 차이가 엄청난 결과를 초래할 가능성이 크다. 즉, 세계화로 인하여 경제가 완전개방된 상태에서 경쟁은 모든 수준에서 일어나는데 지방정부가 제공하는 서비스의 수요자인 외국의 다국적기업이나 투자자를 유치하기 위해 지방정부는 국내의 지방정부와 경쟁할 뿐만 아니라 해외의 지방정부와도

경쟁을 하게 된다. 이러한 상황에서 한국의 지방정부중 대부분이 출발점에서부터 다른 지방정부와 상당한 차이를 보이고 있으며 이러한 지방정부간 불균형은 세계화를 통하여 더욱 심화될 가능성이 있다. 이점이 본 논문에서 기존가설을 거부하는 가장 큰 이유가 된다.

IV. 한국의 경우 -미성숙된 지방자치와 저개발된 지방경제-

앞서 본 Tiebout가설이나 완전경쟁시장가설이 주민과 소비자의 복지를 극대화하기 위한 전제중에서 출발시의 조건, 특히 경제력에서의 조건이 동일해야 한다는 조건은 한국의 많은 지방정부의 경우에 그 가설이 타당할 수 없다는 사실을 강하게 암시한다. 한국은 그동안 고도성장과정에서 지역발전의 격차가 심화되었기 때문이다. 더욱이 한국에서는 지방자치가 실시된지 얼마되지 않았기 때문에 지방분권이 이루어지지 못한 상태에서 세계화의 조류를 급격하게 타기 시작해서 이 사실이 오히려 지방분권을 억제할 가능성도 있다. 환언하면, 세계화의 바람이 불지 않았더라면, 오히려 지방분권이 가속화할 여건이 마련되고 있었는데 세계화의 조류가 거꾸로 지방분권에 악영향을 미치게 될 수도 있다는 점을 유의해야 한다. 이하에서는 우선 한국의 지방자치가 얼마나 취약한 상태에서 세계화의 거센 바람을 맞게 되었는지를 먼저 검토하기로 한다.

1. 겨우 시작된 지방자치

한국의 지방자치는 수천 년간의 중앙집권제 후에 불과 5년전어야 시작되었다. 1950년대에도 지방자치를 위한 노력은 있었지만, 그러한 노력은 10여년간의 시행착오를 거듭한 끝에 박대통령이 군사쿠데타로 정권을 잡은 1961년에 중단되었다. 1950년대의 시행착오에 관해 찬반론자들은 아직도 서로 다른 평가를 내놓고 있다. 그러나 양진영 모두 그 짧은 경험이 5년전에 다시 시작된 지방자치에 어떤 의미있는 영향을 끼치지 않았다는 데에는 동의하고 있다.

새로이 시작된 5년동안의 지방자치도 중앙정부가 강력히 반대하는 가운데 정치권의 협상에 의하여 단지 지방의회만이 5년전에 구성되었다는 점에서 명목적인 의미를 갖는 데 불과하다. 실질적으로는 1년전어야 비로소 지방자치단체의 장이 선출되기 시작하였다. 따라서 한국이 이른바 전면적인 지방자치를 경험하기 시작한 것은 1년전이라고 할 수 있는 것이다.

그러므로 한국적 맥락 속에서의 지방정부의 정치 행정적 자율성은 미국이나 일본 등 선진민주국가들의 정치 사회 경제적 맥락 속에 존재하는 것과는 사뭇 다를 수밖에 없다. 예를 들어 한국에서는 지방경찰이 없다. 소방서도 상급정부에 의해 관리되고 있으며, 지방정부의 행정공무원들의 인사권도 거의 완전히 상급정부에 장악하고 있다. 중앙정부는 지방정부의 집행부 조직도 장악하고 있어 조직개혁에서도 커다란 한계를 지니고 있다. 중요한 도시계획의 경우에도 아직은 중앙정부에 의해 결정되고 있는 형편이다. 지방정부는 더 많은 의사결정권의 확보를 위하여 현재 투쟁하고 있지만, 획기적인 성과는 없는 편이다.

2. 심각한 지역발전의 격차

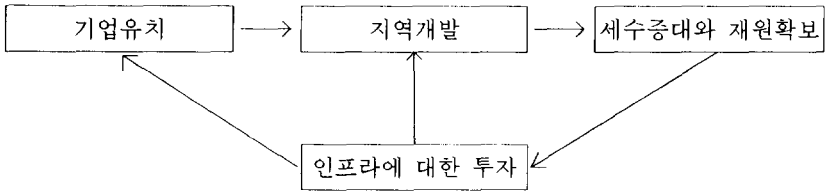
게다가, 급격한 경제적 발전과 그와 관련된 사회문화적 근대화 또한 중앙에 집중되었다. 거대한 서울지역은 엄청난 속도로 발전해왔다. 그 수도권지역이 전 한국을 대표하는 셈이 되었다. 다른 지역은 이 지역의 발전에 따르는 파생적인 부산물을 향유할 수 있을 뿐이다. 많은 중화학공업의 공장들이 수도권 바깥에 있는 것은 사실이지만 그 열매는 대부분 수도권지역의 주민들에 의해 수확되고 있다. 물론 그러한 공업단지를 지니고 있는 지방정부는 그로부터 다소간의 수입을 얻을 수도 있고, 또 그와 관련된 소규모의 공업이 발전되고 중앙정부에 의해 국가 전체적 차원에서 건설된 사회간접자본으로부터도 혜택을 입고 있기는 하다. 그러나 지방정부의 대다수를 포괄하는 다른 지역들은 매우 가난한 형편이다.

이러한 모든 지역격차는 급격한 경제개발기간에 정부가 채택한 불균형 성장전략 때문이다. 수출지향적인 경제정책은 이러한 상황을 더욱 악화시켰다. 중앙정부의 부처들은 정부보조금, 통상정보, 통상네트워크설치 등 정부차원의 지원을 서울에 집중시켰다. 무역회사, 수출전문가, 국제적 통신들이 서울지역에 모여들었다. 그리하여 수출을 위한 모든 소프트웨어적 하부구조와 하드웨어적 하부구조가 수도권지역에 축적되게 된 것이다.

이러한 상황에서 자유경쟁을 전제로 한 “시장에 의한 정부”개념이 도입되고 Tiebout가설에 따라 지방정부들이 기업유치를 위해 서로 치열한 경쟁을 하게 되면 발전된 지역의 우위와 낙후된 지역의 쇠퇴는 더욱 심화될 것이 틀림 없다. 또한 낙후지역들이 사회간접자본시설 등 외부경제의 효과를 얻기 위한 하부구조를 구축하고자 중앙정부에 더욱 의존할 수밖에 없는 상황이 전개된다. 이에 대한 자세한 논의가 이 논문의 후반부가 된다.

3. 세계화의 도전에 대응하는 지방정부의 야심적 계획

〈그림 2〉 세계화에 대한 지방정부의 대응논리



위에서 논의한 세계화의 추세속에서 무한의 경쟁을 벌이게 될 지방정부가 선택할 수 있는 발전전략은 무엇일까? 〈그림 2〉에서 보듯이 사회간접자본 등 하부구조에 대한 투자를 통해서 외부경계를 구축하고 기업을 유치하는 등으로 지역개발을 하고, 결과적으로 세수증대와 재원확보 및 고용증대를 기하는 것이 일반적 전략이다.

지방정부가 적극적으로 세계화에 대처하기 위한 노력은 이미 곳곳에서 전개되고 있다. 중앙정부와 대기업본사가 지방과 세계를 연결해 주는 것이 아니라, 지방정부, 지방기업, 지방주민이 스스로 세계와의 통로를 여는 시대가 전개되고 있는 것이다. 지방정부 또는 지방기업의 대표가 해외에 나가서 세계기업과 정부를 상대로 공장을 유치하고, 시장을 개척하며, 돈을 빌려야야 하는 시대가 된 것이다. 세계화로 인해 전세계적인 공간 재배치가 일어나고 있기 때문에 지방자치정부들이 하부구조 건설, 세금혜택, 노동자들의 양보 등을 패키지로 제공하여 우수기업을 유치하려는 운동이 일어나고 있다.²⁰⁾(이러한 기업유치운동은 지방정부에 권한이 위임되지 않았을 때는 가능하지 않았을 것이므로 이 점에서 보면, 세계화가 지방분권을 강화하고 있음은 분명한 사실이다.)

우리의 경우도 예외가 아니다. 새롭게 선출된 장들이 이끌고 있는 지방정부들은 경제적 발전을 위한 지방적 기초를 강화하기 위하여 많은 프로젝트들을 추진하고 있다. 그들은 국내와 해외의 대기업들을 지역 내에 유치하려고 한다. 이를 위해서 도로와 항만, 그리고 심지어는 공항과 같은 다양한 수송하부구조건설을 계획하고 있다. 통신분야의 네트워크도 강조되고 있다. 새로운 공업단지의 건설도 진행되고 있다. 그들은 신규투자를 위해 다양한 금융적 혜택을 제공하겠다고 선전한다. 그리

20) 임혁백, 전제논문, p. 84.

고 비록 많은 규제들이 중앙정부의 관할권하에 있음에도 불구하고, 규제완화 역시 지방정부가 제공하는 대단히 인기있는 유인책이다. 경제적으로 강력한 지역을 건설하는 것이야말로 지방정부의 지도자들이 가장 중요하게 생각하는 관심사인 것이다. 이러한 경향은 저개발지역일수록 더욱 그러하다.

불균형성장전략 때문에 발생한 부정적 결과를 인식하고 있는 중앙정부 또한 저개발지역의 발전을 위하여 노력하고 있다. 중앙정부는 현재의 지역경제가 외국기업과 경쟁하기에는 너무나 취약하고 또 그러한 저개발지역의 사회경제적 하부구조가 외국의 투자를 유치하기에는 너무나 취약하다는 것을 잘 알고 있다. 그래서 많은 아이디어와 계획들이 제시되고 있다.

예를 들면, 우리 나라 전체를 대도시를 중심으로 다섯 개나 여섯 개의 지역으로 나누어서 지역을 발전시키자는 것이다. 이렇게 되면 부산지역은 부산시를 중심으로 하여 우리 나라 남동부 지역을 포괄하는데 이 지역은 일본과 북미를 활동기반으로 하는 국제적 통상의 중심을 지향하게 된다. 이 계획에 따르면 이 지역에는 새로운 항구를 건설하고 기존에 존재하는 사업뿐만 아니라 새로운 정보산업단지과 공업단지를 건설한다는 것이다. 대구-포항지역은 일본의 북부지방과 시베리아를 활동기반으로 하여 공업단지와 수송센터, 그리고 새롭게 등장하는 기술집약적 산업을 발전시킨다는 것이다. 광주-목포지역은 상해와 중국의 남부지방을 대상으로 하는 국제적 항구와 공항을 건설하고, 연구단지와 중화학공업을 발전시킨다는 것이다. 이런 식으로 제시된 계획들은 야심적인 것들이다.

그 구체적인 예를 들면 다음과 같다. 지방의 세계화를 위해서는 권역별 개발전략이 필요하다. 개발의 내용면에서도 종래 공업단지 위주의 개발전략에서 탈피하여 지방의 광역권별로 지탱가능한 발전전략을 개발하는 것이 중요하다. 광역권별 개발전략을 위해서는 중심도시에 금융, 무역, 정보 등의 중추관리기능을 보장하여 이들 도시가 지방의 세계화를 위해 권역내에서 중심도시로 기능하도록 해야 할 것이다. 생산, 소비, 교육, 위락시설을 고루 갖춘 복합도시공간을 건설하고, 광역권 하나 하나가 지방의 세계화기지로써 기능하도록 할 필요가 있다. 한국의 광역권은 환동해광역권과 환황해광역권으로 나누어볼 수 있는데, 환동해광역권에는 부산광역권, 대구-포항광역권으로 나눌 수 있고, 환황해광역권에는 광주-목포광역권, 군산-장항광역권, 광양만광역권, 아산만광역권, 인천(영종도)광역권으로 나눌 수 있다. 그리고 내륙지역의 중소도시들을 묶는 다수의 광역권이 있는데, 대표적인 것이 대전광역권이라 할 수 있다.

부산광역권의 경우 환태평양경제권 진출을 위한 국제무역의 중심지가 되도록 해

야 한다. 국제무역네트워크가 형성되어 지방의 국제화, 지방의 세계화를 위한 전진 기지역활을 하도록 할 필요가 있다. 부산세계무역센터, 서부산산업벨트 조성, 신항만, 정보·업무복합단지 개발을 촉진해야 할 것이다. 대구-포항광역권의 경우 일본의 니가타현을 중심으로 한 환동해권 개발전략과 대응하여 해양지향적인 개발전략의 전초기지로 삼아야 할 것이다. 대구지역에는 유통단지, 복합업무단지, 첨단산업기지를 조성하고, 포항, 영일만 일대에는 장기적으로 환동해권을 주도해갈 거점도시권을 형성해가야 할 것이다.

인천광역권의 경우 영종도 신국제공항의 건설과 아울러 동북아의 중심도시로 기능하도록 해야 할 것이다. 특히 영종도와 그 주변에 정보 및 국제회의기능을 보강하고, 과밀부담금제도와 공업입지에 대한 총량규제제도를 정착시켜 수도권으로의 인구집중을 억제, 완충하는 도시로 기능하도록 해야 할 것이다. 광주-목포광역권의 경우 중국 최대의 경제·금융·무역중심지인 상해와 최근접거리에 입지해 있는 이점과 국제공항, 국제항만건설에 유리한 여건을 보유하고 있기 때문에 환황해권의 정보, 연구기능으로 집중시키고, 대불산업기지에는 기계, 자동차, 석유화학, 제철산업을 집중 유치해야 할 것이다.

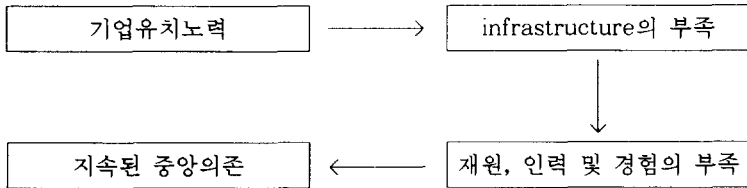
아산만광역권에는 현재 포화상태로 확장에 한계가 있는 인천항의 기능을 분담하는 대체항으로 개발하고 있다. 천안 일대에 고급인력이 거주할 수 있도록 고속철도역을 중심으로 신시가지를 조성하고, 아산만지역의 중심도시로 육성해야 할 것이다. 군산-장항광역권의 경우 대중국진출의 교두보로 육성하며, 군장산업기지, 군산항을 중심으로 개발을 촉진하고 자동차산업, 정밀화학, 금속공업을 유치하도록 한다. 광양만광역권의 경우 광양제철단지, 울촌공단, 여천공단을 중심으로 철강, 자동차, 석유화학공업을 육성하고, 광양컨테이너항을 개발하도록 한다. 그리고 대전광역권의 경우 둔산행정타운을 완결하여 수도서울의 중앙행정기능을 분산하고, 엑스포시설을 과학교육 및 레저기능을 복합적으로 수행하는 과학공원으로 활용하고, 국제회의기능을 적극 유치해야 할 것이다.²¹⁾

21) 노화준·이달곤, 전계논문.

V. 부정적 결론

1. 중앙의존의 심화

〈그림 3〉 지역발전을 위한 중앙의존



지방의 지도자들은 국내의 타지역으로부터거나 해외로부터거나를 막론하고 투자 유치를 위해서는 사회간접자본이 제일 중요한 인센티브가 된다는 것을 너무나 잘 알고 있다. 그러나 바로 이 사회간접자본이 부족하여 많은 지역들이 국내 투자자들에게서조차도 외면당하여 왔다. 수송시설이 충분하지 않다든지 통신망이 매우 취약하다든지 기술이 낮은 수준이라든지 전문적 경영인들은 물론이고 숙련노동자들도 구하기 어렵다든지 주택공급이 제대로 안되고 주택환경이 외국인이 안락하게 살기에는 마땅하지 않다든지 하는 것들이 그 이유이다. 외국어문제도 또한 심각한 장애가 되고 있다.²²⁾

이러한 장애물들을 제거하는 데 있어 가장 결정적인 무기는 시간과 돈이다. 그러나 급격하게 세계화되고 있는 바로 이 시기에 한국의 지방정부가 부족한 것이 바로 이 시간과 돈이다. 지방정부들은 그러한 하부구조들을 건설하는 데에 많은 돈이 필요하지만 지방에 투자하고자 하는 사기업은 거의 없다. 이렇게 되면 그들은 더욱더 소요자금을 확보하기 위해 중앙정부의 호의에 의존하게 되고 이러한 경향은 중앙정부에 대한 자율성을 확보하려는 지방정부의 노력을 좌절시키게 된다. 게다가 중앙정부의 관료들은 — 많은 경우에 있어 타당하지만 — 중앙에서 전체를 내다보고 수립하는 포괄적인 계획과 정책들이 세계화라는 도전에 대응하는 최선의

22) 지방자치제의 실시로 지방의 권한이 늘어나고 지방의 창의성과 자율성이 그 지역의 발전으로 연결되어야 한다. 그러나 현실적으로 서울이나 몇 개 대도시지역을 벗어난 지방에는 개방된 사고와 시각을 가진 유능한 전문인력이 별로 없으며, 이들의 양성에 별로 관심을 가지지 못한 것이 현실이다. 앞으로 지방의 세계화를 추진하기 위해서는 이러한 인적 자원을 양성하는 것이 매우 중요한 과제가 되어야 한다.(노화준·이달곤, 전제논문)

전략이라고 생각하고 있다.

한편 투자와 관련된 다른 문제들도 제기된다. 예를 들어 산업화는 공해문제를 일으킨다. 수질오염문제는 이미 서로 인접한 지방정부들간에 뜨거운 쟁점이 되고 있다. 그리하여 중앙정부와 지방정부간에는 새로운 규제와 많은 시간이 소요되는 협상이 이루어지게 될 것이다.

지방정부는 새로운 대기업이 그 지역에 유치되는 경우에도 새로운 문제들의 도전에 직면하게 될 것이다. 소규모의 지방은행이나 건설회사, 상가들이 파산할 가능성은 더욱 커진다. 그들은 대기업과 경쟁할 능력이 없다. 농산물 등을 포함하여 자유롭게 수입된 외국상품들은 소규모의 지방기업들과 농민들을 위협할 것이다. 이들은 지방정부로 하여금 자기들을 보호해달라고 소리쳐 댈 것이다.

간단히 말해서, 세계화에 따라 한국 지방정부의 절대적 다수는 여러 가지 심각한 문제들에 직면하게 될 것이고, 그러한 문제들에 대한 해결책은 그들의 능력을 훨씬 넘어서는 것이 될 것이다.

2. 결론

정치행정적인 지방자치화가 본격적으로 시작된 이후 지방정부는 중앙정부로부터 더 많은 자율성을 획득하려고 노력하고 있다. 결정권의 더 많은 이양을 요구하고 있고, 또 더 많은 수입재원을 확보하기 위해 노력하고 있다. 그들은 급격한 세계화가 중앙정부의 개입을 최대한 줄이면서도 아이디어, 인력, 자본, 그리고 생산품들이 자유롭게 국가간에 이동하게 될 것이며, 또 이러한 일련의 과정들이 그들의 자율성을 한층 강화시킬 것이라고 믿고 있다.

그러나 이러한 기대들은 단지 부분적으로만 실현될 수 있을 것이다. 해외자본의 직접투자에 대한 더 좋은 환경을 창출하고, 더 많은 자본과 상품들의 이동을 촉진시키기 위해서는 중앙정부가 획기적인 규제완화와 지방정부에의 권력이양이 이루어져야 한다. 그러나 이러한 것들은 지방정부가 세계화를 통해서 얻을 수 있는 자율화의 긍정적 기대에 불과하다.

대부분의 한국지방은 외부의 투자를 유인하기에는 적절한 수준의 하부구조가 부족한 형편이다. 지방정부는 이러한 하부구조를 건설하는데 있어서 필요한 막대한 재원이 없기 때문에, 돈과 전문성, 그리고 정보 등을 중앙정부에 의존하여야만 한다. 그리고 이것은 지방정부의 자율성을 손상시킬 것이다.

더욱이 그렇게 어렵게 유치한 외부의 회사나 또는 자유롭게 수입된 상품들은 그

지방의 소규모 기업이나 농민들을 위협할 것이고, 오염문제에 대하여 지방정부들 간의 분쟁을 유발할 것이다. 그리고 각 지방정부들은 더욱더 세계화하는 요구와 세계화의 피해로부터 보호해달라는 요구사이에서 발생하는 갈등을 조정하고 해결해야만 할 것이다. 이러한 종류의 갈등은 지방정부들이 과거에는 별로 경험하지 않았던 것들이다.

요약하면, 대부분의 한국의 지방정부들은 세계화라는 도전을 감당하기에는 돈과 정보와 대응지식과 전문성이 부족한 것이다. 그리하여 중앙정부에 의존할 수 밖에 없을 것이다.

지방정부의 지도자들은 젊고 유능한 관료들을 모집하고, 그들을 훈련, 재훈련시킬 것이며, 정보네트워크와 데이터뱅크를 구축할 것이고, 행정조직의 구조와 기능을 개혁할 것이며, 지출을 줄이고 수입을 늘리려고 할 것이다. 기업활동에 대한 간섭과 개입을 최소화하기 위해 노력할 것이다.

그리고, 이 모든 노력의 과정에서 중앙정부의 간섭이나 개입을 줄이기 위해서 많은 부분에서 자치권을 확보하려고 힘쓸 것이다. 결정과정에서 중앙정부의 개입을 최소화하려고 투쟁할 것이며, 결과적으로 민원사항의 처리 등에서도 지방에서의 결정으로 끝내는 등 지방정부의 결정권이 강화되는 측면도 있다. 그러나 이 정도의 지방분권이 의미있는 자치권의 확대라고 부를 수 있을지 의문이다. 더욱이 이러한 노력만으로 지방의 경쟁력을 세계화에 대응할 수 있는 수준으로까지 끌어올리는 데에는 미흡할 것이다.

이러한 부정적인 견해는 서울과 같은 이미 발전된 지역의 경우에는 적용되지 않는다. 그러나 한국의 대부분의 지방정부에 있어서는 이러한 상황이 전개될 것이다. 뿐만 아니라, 한국과 비슷한 여건에 있는 많은 국가들의 지방정부에도 타당할 것이다.

참고문헌

- C. Cockburn, *The Local State: Management of Cities and People*(London : Pluto Press, 1977).
- Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*(New York : Avon Books, 1992).
- Jong S. Jun & Deil S. Wright, "Globalization and Decentralization: An Overview", in Jong S. Jun & Deil S. Wright (eds.), *Globalization &*

Decentralization (Georgetown University Press, 1996)

G. Keith Baker, "Public Choice Theory : Some Important Assumptions and Public Policy Implications" in R. T. Golembiewski, F. Gibbon & G. Y. Cornog(eds.), *Public Administration: Readings in Institutions, Processes, Behavior, Policy*, 3rd edition,(Chicago:Rand McNally).

G. Shabbir & Dennis A. Rondilli(eds.), *Decentralization & Development : Policy Implementation in Developing Countries*(Beverly Hills: Sage, 1983).

Shinyasu Hoshino, "Japanese Government in an Era of Global Economic Interdependency", in Jong S. Jun & Deil S. Wright (eds.), *Globalization & Decentralization* (Georgetown University Press, 1996).

R. Paddison, *The Fragmented State : The Political Geography of Power*(Oxford : Blackwell, 1983), p. 54.

김성한, "세계화, 분권화, 지방화", 《계간사상》(1995년 봄호)

김호기, "세계화와 국민국가의 위상 : 국민국가는 몰락하고 있는가?", 《계간사상》(1995년 봄호).

노화준·이달근, "지방의 세계화를 위한 정책제언", 공보처, 1995. 4.

변도은·이일수 역, "21세기 준비"(Paul Kennedy, *Preparing for The Twenty-First Century*), 한국경제신문사, 1993.

임혁백, "세계화와 민주화 : 타고난 동반자인가? 사귀기 힘든 친구인가?", 《계간사상》(1994년 겨울호).

정정길, "정보화와 정책과정", 《계간사상》(1995년 가을호).

조명래, "지구화의 의미와 본질", 《공간과 사회》 4호, 1994.