

地方化가 國家經濟政策決定過程에 미치는 影響

The Effect of Localization in the Process of the National Economic Policy-Making

史得煥

(東宇專門大學 行政學科 教授)

— <目 次> —

- | |
|------------------------------|
| I. 序 論 |
| II. 韓國 經濟政策過程의 構造的 特徵 |
| III. 地方化가 國家經濟政策決定過程에 미치는 影響 |
| IV. 結 論 |

<ABSTRACT>

An era of localization began since the June of 1995 in South Korea. This means that the process of national economic policy-making has become changed by effects of localization in any type. This study deals with a question of how localization will take effect on the national economic policy-making process. In the past, the central government exercised unitary and top-down policy-making in the whole economic area. But the age of localization calls for a new policy-making pattern as well as a different role of central government. For this goal, the importance of political reasonableness and democratic public policy is examined using group politics approach.

In conclusion, localization will have effects as follows: (a) multi-centric regimes and diffused economic policy structures, (b) promotion of participation and political bureaucracy, (c) loose network with actors and importance of mutual adjustment, (d) change of role in economic departments.

I. 序 論

한국은 95년 6.27지방선거를 통해 지방정부의 장과 지방의회 의원을 선출함으로써 본격적인 지방화시대를 열어가고 있다. 지방화는 주민들에 의해 지방정치인을 선출하였다는 단순한 사실에 그치지 않고 보다 본질적으로 해방 이후 반세기 동안 내려오던 중앙집권적 정치문화와 행정관행을 근본적으로 탈피한다는 것을 의미하고 있다. 즉, 지방화는 중앙정부와 중앙의 계획가들에 의한 획일적인 논리가 이제 더 이상 통용되기 어려워, 지방화시대에 맞는 다원적이고 특성화된 새로운 논리를 요청한다는 것을 함의하고 있다.

1960년대 이후 압축성장을 이룩한 한국은 상당히 성공적인 경제개발을 달성한 것으로 평가받고 있다. 이때 경제개발의 주된 평가대상은 정부의 역할에 관한 것이었다. 즉, 한국이 성공적인 경제개발을 추진할 수 있었던 것은 자유시장에 의한 효율적인 자원배분 때문이라기 보다는 정부관료제의 효과적인 자본축적 내지 정책개입에 귀인한다는 주장이다¹⁾. 물론 이러한 경제논리의 이면에는 지방정부, 기업 및 노동자들의 의사를 배제한 채 중앙의 유능한 기술관료 및 계획가들에 의해 입안·추진되었다는 것을 함축하고 있다.

그러나 개발시대의 경제정책과정에서 한국관료제가 보여준 시장지도능력(capacities to guide the market)을 완전히 부인할 수는 없다하더라도(Wade, 1988: 130) 최근에 진행되고 있는 지방화, 세계화, 시민참여의 요구 등 정책환경의 변화가 경제정책결정과정의 새로운 도전이 되고 있는 상황에서 종래와 같은 집권적이고 하향적인 경제정책결정방식으로 여기에 적절히 대처할 수 있느냐의 문제는 심히 회의적이지 않을 수 없다. 특히 지방화는 중앙 경제부처로 하여금 새로운 정책결정패턴을 정립하도록 요청하고 있음에도 불구하고 아직도 종래의 권위주의적·관료적 타성, 비민주성, 행정편의주의 등 부정적 이미지로 점철되고 있다. 어떤 의미에서 한국행정은 변화된 환경에 적절하게 대응하여야 함에도 불구하고 적절한 대응방법을 찾지 못하고 있는지도 모른다(김영평, 1994: 241-274).

향후 한국사회에서 지방화의 진전은 지방정부의 자율성이 그 어느 때 보다도 강조될 것이고, 실질적으로 지방정부가 지역경제정책, 지역개발정책, 지역환경정책, 지역문화정책에 관여하게 됨으로써 새로운 형태의 경제정책결정구조를 창출하게 될 가능성이 많다. 즉, 집권화된 중앙정부의 기술관료들에 의해 기계적으로 경제정책이 결정·집행되었던 관행은 더 이상 유지되기가 어려울 뿐만 아니라 그 절차적 적합성에 대해서도 불신을 낳을 게 분명하

1) Johnson은 일본, 한국, 대만의 급속한 경제성장과 관련하여 발전지향형 국가(developmental state) 모델을 제시하고 있다(Johnson, 1987: 136-164).

다. 더 나아가 지방화는 광범위한 사회적 효과를 수반할 것이기 때문에 수 많은 참여자를 양산하게 되고, 그 결과 보다 분권적인 정책결정구조를 유발하게 될 것이다.

본 논문은 지방화가 국가경제정책결정과정에서 어떠한 영향을 미칠 것인지를 탐색하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 정책결정을 기본적으로 다양한 정치·사회세력들간의 갈등과 타협의 과정으로 설명하는 집단정치(group politics) 현상으로 파악한다(Anderson, Brady and Bullock, 1978: 5). 즉, 지방화는 참여자들간의 관계에 영향을 미치고, 참여자들간의 관계는 그들의 활동을 변화시키며, 그 변화는 정책내용의 차이로 나타날 것으로 가정한다. 이는 지방화가 기존 정책구조를 다원화시킬 것이며, 다원적인 정책결정체제는 보다 효과적인 정책을 산출할 가능성이 큰 것으로 본다. 이러한 전제위에 2장에서는 기존의 한국 경제정책결정과정의 구조적 특징을 검토하고, 3장에서는 지방화가 갖는 의미 및 성격을 논의한 후 한국의 지방화가 경제정책결정과정을 어떻게 변모시킬 것인가를 살펴본다. 그리고 결론의 장에서는 지금까지의 논의를 요약하면서 끝을 맺는다.

II. 韓國 經濟政策決定過程의 구조적 特徵

한국은 지난 30여년 동안 괄목할만 한 경제성장을 이룩한 것으로 평가받고 있다. 물론 이러한 지적의 이면에는 정부의 경제개입 혹은 경제정책결정과정의 효율성에 관한 논쟁이 내포되어 있다. 다시말해서 한국경제의 성장동인이 시장과 정부 중 어느 쪽에 귀인(attributes)되었는지에 관한 논란이 그것이다(Bardhan, 1990). 시장귀인론의 입장에서는 성공적인 경제성장의 동인이 시장메카니즘의 효율적인 작동을 통한 자원배분에서 찾고 있다. 즉, 시장에서의 가격왜곡이 거의 없었으며 시장기능이 상대적으로 잘 작동된 것이 경제성장의 요인이라는 것이다. 반면에 정부귀인론은 경제성장과 관련하여 정부의 시장개입의 적절성 혹은 효과적인 경제정책을 주된 성장요인으로 보고 있다. 즉, 자유시장체제와는 다른 투자수준 및 시장형성의 결과가 경제성장의 동인이라는 것이다. 그런데 이들 상반된 주장에도 불구하고 공통적인 것은 ‘중앙정부의 시장보완적 역할’ 또는 ‘기술관료들의 효율적인 경제정책결정’으로 수렴되고 있다.

그러나 최근 경제정책을 둘러싼 국내·외적 정책환경이 보다 복잡해지고 불확실성이 증폭되고 있다. 특히 지방화가 진전되면서 기존의 중앙계획가들에 의한 획일적인 정책결정패턴의 변화가 불가피한 실정에 있다. 실제로 그 동안 소외되어 왔던 지방정부가 정책결정의

새로운 주체로 등장하면서 종래의 기계적이고 중앙집권적인 정책구조의 변화를 예고하고 있다. 1960년대 이후 90년대 초반까지 소위 ‘개발시대’의 경제정책결정과정의 특징을 살펴 보면 다음과 같다.

1. 政府官僚制 優位の 經濟政策決定 構造

한국은 다른 국가에 비하여 강력한 중앙집권적 관료지배체제를 유지해 왔다. 집권화된 관료체제하에서는 권력이 상층부에 집중되어 있고²⁾, 정책결정과정은 비교적 단순한 모형으로 나타났다. 즉, 정책입안과 그 결정은 주로 대통령과 대통령비서실에서 이루어졌으며, 그들의 결정은 관계부처로 표상되는 정부관료제를 통하여 검토·분석되고 수립되었다. 그리하여 대통령을 정점으로 하는 정부관료제가 거의 모든 정책을 결정하였던 것이다.

경제정책 역시 예외가 아니었다. 그러나 경제정책은 그것이 갖는 전문성과 기술적 특성으로 인하여 대통령 보다는 주로 경제기술관료들에 의해 주도되었다. 물론 대통령의 경제 성장에 대한 거의 절대적인 정책의지 및 정책선호는 이들 기술관료들에게 막강한 힘을 실어주었다³⁾. 이러한 의미에서 경제정책결정구조는 대통령과 경제기술관료를 중심으로 하는 일종의 과두체제(oligarchy system)였다고 할 수 있다.

경제정책의 결정과정에서 대통령과 그 비서실 및 경제기획원에 의해 전적으로 주도되었다면 의회와 법원은 단지 보조적이거나 미미한 역할에 머물렀다. 의회는 행정부가 입안한 법률안을 통과시키는 ‘통법부’에 지나지 않았고, 법원은 경제정책의 결정에 별 영향력을 행사하지 못했다. 법원이 원래 소송이 제기된 사건에 대해서만 판결을 내리며, 법원과 경제정책 간에는 상호관계가 적다는 측면에서 소극적으로 관여할 수 밖에 없었다(김영평, 1993: 30).

또한 지방정부, 정당, 사회단체 및 언론도 제역할을 수행하지 못하였다. 지방정부는 중앙정부가 결정한 경제정책의 단순한 집행기관에 지나지 않았으며, 정당은 소수의 정당간부에

- 2) 박동서 교수는 우리나라 행정조직내부에서 권력이 상층부에 집중되어 있는 집권현상의 원인으로 11개의 변수를 추출하고 처음의 4개 요인은 문화·역사적 연원에서 비롯된 것이며, 나머지는 조직내의 구조적인 것으로 설명하고 있다. 그는 특히 권력의 결과가 커질 수 밖에 없는 요인을 밝히려고 하였는 바, 즉 i) 권력지상의 가치관, ii) 집권체제의 유산, iii) 공직유지의 높은 평가, iv) 권력의 근원을 비롯하여, v) 자원의 장악, vi) 전문성, vii) 재량성 등을 상층부의 권력을 강화시키는 요인으로, 그리고 viii) 직원단체(노동조합), ix) 신분보장, x) 재심의 기회, xi) 정당이입금지 등을 하위층 내지 경력직의 상대적 권력과 유관한 요인으로 제시하고 있다(박동서, 1988: 208-224).
- 3) 한국의 경제정책결정은 주로 대통령의 강력한 정책의지에 힘입은 경제기획원(EPB)에 의해 주도되었다. 경제기획원은 다른 부처에 비하여 강력한 대통령의 정책지시, 막강한 자원동원능력, 유능한 기술관료와 기획력, 사회통제수단의 보유 등 보다 우월적인 위치에서 경제정책을 입안·결정하고 집행하였다(Byung-Sun Choi, 1987: 40-51).

의해 장악되면서 관료화되었다. 사회단체, 언론 등은 국가권력에 의해 엄격히 제약되거나 통제되었고 행정부의 하부조직 혹은 준정부기관으로서의 역할에 머물렀다.

한편 기업은 상대적으로 여타 사회단체들에 비해 경제정책결정과정에서 영향력을 행사해 왔으나 국가관료제를 포섭(capture)할 만큼의 영향력을 행사하지는 못하였다. 1960년대 이래 정부가 군인정치가들에 의해 장악되면서 한국의 관료제가 기업으로부터 자유로울 수 있었던 것이 그 주된 이유였다. 그럼에도 불구하고 국가관료제는 성장우선주의정책을 추진하면서 기업들에게 보다 유리한 기업환경을 보장해 주었고, 이들간의 친화성이 강화되면서 기업이익에 유리한 방향으로 정책이 결정되었다. 결국 경제정책결정과정은 주로 대통령과 그 비서실 및 경제부서에 의해 주도되었으며, 상대적으로 의회, 법원, 지방정부, 기업, 언론, 사회단체 등의 역할은 제한적인 것에 머물렀다.

2. 閉鎖的 政策決定體系

경제정책의 결정과정은 주로 기술관료들에 의해 독점되었다. 경제정책결정과정에서 기술관료의 강력한 대두는 이른바 ‘테크노크라시’ 내지 ‘기술국가’의 문제를 유발한다(안병영, 1990: 70-71). 기술국가적 논리에 따르면 사회세력들의 갈등과 타협의 정치는 시행착오의 연속을 의미하며 따라서 무리가 따르고 과도한 비용이 수반되는 데 반하여 기술관료들은 고도의 정치적 기획과 비정치적 문제해결을 통하여 정책목표를 더 효율적으로 성취할 수 있다고 본다. 다시말해서 여기서는 기술합리성 내지 도구합리성이 중시되고 정치적 합리성은 철저히 무시된다.

기술관료들은 대체로 정치적 압력을 차단하며 그들을 보다 효율적으로 감싸주는 폐쇄적인 정책결정구조를 선호하는 경향이 강하다. 특히 경제정책은 그 특성상 기술·관리적 성격이 농후하기 때문에 대부분 전문관료 수준에 위임되기 때문에 이 문제는 더욱 심각한 것이다. 게다가 이들 기술관료들은 경제적 능력에 과도하게 집착하는 나머지 기업, 노동조합 등 이해집단들의 참여를 배제하기 쉽고, 상대적으로 사회복지나 환경문제 등에 대한 관심은 저조하게 된다.

그리하여 경제정책결정과정은 기술관료들의 손에 독점되어 ‘하향적으로’ 이루어졌으며, 광범위한 이해집단들의 공개적인 논의속에 형성·결정되는 경우는 거의 없었다. 그것은 중앙정부의 핵심경제부서에서 일하는 정책관료들에 의해 거의 비공개적으로 결정되어 어느날 갑자기 일방적으로 정책을 발표하는 식이었다. 물론 경제단체나 대기업집단은 경제정책결정과정에서 비공식적으로 일정한 영향력을 행사해 온 것은 사실이다⁴⁾. 그래서 정책결정의

결과가 정경유착이라는 비난을 자주 받았다. 그리고 소수의 전문적 지식인들도 정책결정에 많은 자문역할을 하였다. 그러나 대체로 경제정책결정에는 대기업집단들만이 은밀하게 영향력을 행사했을 뿐 중소기업집단이나 정부정책에 비판적인 인사들은 거의 배제되었다.

또한 정부관료들에 의해 기안된 주요 경제정책은 당정회의라고 부르는 여당간부들과의 의견조정과정을 거치게 된다. 대체로 행정부측에서 정책내용을 보고하고 여당이 동조해 주는 과정이지만 간혹 여론을 감안하여 여당이 수정을 요구하는 경우도 있었다. 그러나 이 과정이 공개되지 않기 때문에 정책의 정당성이 무엇인지 또는 정책의 취약성이 무엇인지 일반 국민들에게 알려지지 않은 채 최종결정만 발표되었다(김영평, 1993: 31).

한편 지방정부는 중앙정부가 결정한 경제정책을 단지 집행하는 역할에 한정되었다. 따라서 지방정부가 중앙의 경제정책결정과정에 참여할 수 있는 제도적 루트는 존재하지 않았다. 오직 중앙정부에 의한 통제와 감독만이 있었을 뿐이었다. 그리하여 지방정부는 자신의 지역과 실정에 맞는 지역경제정책을 입안하여 추진할 처지가 못되었다.

결국 경제정책결정과정은 주로 중앙의 기술관료들에 독점된 채로 대기업집단들의 영향력이 은밀하게 가세한 가운데 이루어졌다. 이러한 폐쇄적인 정책결정구조는 정책이 설정한 목표를 달성한다는 측면에서 기술적 합리성(technological rationality)을 충족시킬 수 있었지만 다수의 이해집단들이 참여해야 한다는 측면에서 정치적 합리성(political rationality)은 결핍되었던 것이다.

3. 政治的 牽制勢力의 缺乏과 過剩規制

경제정책의 결정과정에서 정부관료제의 독주현상은 이들을 견제할만 한 정치사회세력이 결핍되었다는 것을 의미한다. 즉, 경제부서의 정책전형을 감시하고 견제해야 할 사회정치세력들이 미성숙 상태로 있었거나 정책과정에 거의 의례적이고 시혜적인 수준에서 동원되었던 것이다. 따라서 기업, 노동조합, 지방정부 등 이해관계집단이 참여하지 않은 정책결정과정은 관료독재로 귀결되었으며, 그 결과 엄청난 사회·경제적 규제장치를 양산하였다.

기업은 정부의 요구에 순응하지 않고서는 경제활동을 제대로 할 수가 없었다. 정부의 자원배분권은 막강하였고, 수 많은 각종 기업규제조치가 내려졌다. 정부의 시책에 비협조적인 기업에 대해서는 세무사찰이라는 엄격한 규제수단을 통하여 제재를 가하였다. 규칙(rule)과

4) 사회내 지배적인 엘리트들간의 은밀한 뒷거래를 Bachrach와 Baratz는 '권력의 두얼굴'(two faces of power) 또는 '무의사결정이론'(non decision-making theory)으로 개념화하고 있다(Bachrach and Baratz, 1962: 947-952).

절차(procedure)는 모호한 채로 남아있었고 자의적으로 집행되었다. 이러한 정책구조속에서 정부와 기업간에는 상호결탁, 정경유착 및 부정부패로 점철되어졌다.

기업외의 사회세력들은 그것의 조직화가 엄격히 통제되었다. 비록 조직화가 이루어진 집단들조차도 정부기관의 하수인 역할에 머물거나 그 활동에 있어서 감시를 받았다. 노동조합은 원천적으로 억압되었다. 노동조합의 활동에는 각종 규제가 따라붙었다. 정부에 의해 설립된 한국노총만이 유일한 합법단체였다. 한국노총은 선별적이고 제한적인 측면에서 정책에 대한 비판을 할 수 있었다(사득환, 1994: 156-201; 김삼룡·사득환·김성훈, 1995).

개발시대의 경제정책결정과정에서 어느 정도 가시적 견제력을 행사한 사회세력은 언론이었다. 물론 당시의 언론이 자율성을 행사하였느냐의 문제는 논란이 있을 수 있지만 적어도 경제정책의 결정과정에서만은 일정한 영향력을 행사하였다고 할 수 있다⁵⁾. 언론의 경제정책에 대한 날카로운 비판과 보도는 정부에 의해 상당부분 수용되었다. 특히 신문과 시사잡지 등은 정부정책에 대한 통제와 견제에서 선도적인 역할을 하였다.

이러한 사회견제력 결핍과 정부에 의한 과잉규제는 1987년 이른바 6.29선언을 계기로 상당히 해소되었다. 노동조합은 그 해 7·8월의 대규모 쟁의를 통하여 조직화된 힘을 과시하였고, 경제적 정의실현을 기치로 내건 경실련, 소비자단체 등 자율적 시민단체들이 우후죽순처럼 생겨났으며, 이들 사회집단들은 국가의 경제정책결정과정에서 자신들의 목소리를 드높이기 시작하였다. 일반시민들도 정책에 대한 불만을 조직화하기 시작하였으며 시위와 농성 등을 통하여 자신의 의사를 표출하기 시작하였다. 특히 경제단체와 몇몇 대기업들은 지금까지의 정부의 경제정책에 대한 순응적인 태도에서 탈피하여 적극적인 불만을 나타내기 시작하였고 그 결과 정부-대기업간의 갈등관계가 노정되기도 하였다⁶⁾.

Ⅲ. 地方化가 國家經濟政策決定過程에 미치는 影響

1987년 이후 한국사회에 불어닥친 민주화 추세는 1993년 문민정부의 출범과 함께 더욱

-
- 5) 당시 언론이 '보도지침' 등으로 불리우는 정부의 통제수단에 의해 재갈이 물린 것은 사실이지만 이것은 어디까지는 정치적인 쟁점이 주된 대상이었다. 따라서 경제문제에 대해서는 어느 정도 언론자유가 보장되었다고 볼 수 있다.
- 6) 6공화국의 현대와 정부간의 갈등, 김영삼정부에서 삼성과 정부간의 갈등 등이 이러한 예에 해당한다. 특히 6공화국 당시 현대와 정부간의 갈등이 최고조로 달하여 현대그룹의 정주영회장이 국민당을 창당하여 대통령 후보로 출마하는 사태에까지 이르기도 하였다. 그 후 현대와 정부간의 갈등이 상당기간 지속되다가 최근에 와서야 완화되었다.

다양한 개혁으로 나타나고 있다. 문민정부가 들어서면서 추진된 일련의 개혁조치는 규제완화, 공직자 재산공개, 금융실명제, 정부조직 개편 등으로 표면화되었고, 각 부분에 엄청난 파급효과를 낳고 있다. 특히 지난해 실시된 6.27지방선거는 정치체제의 지각변동을 초래할 만한 대사건이었다. 지방화가 단순히 중앙정부가 갖고 있던 권한의 지방이양에 국한되지 않는 정치체제의 광범위한 다원화·분권화를 촉진시킨다는 측면에서 경제정책의 결정과정과 관련하여 엄청난 변화를 수반하게 될 것이 분명하다. 종래의 중앙정부 우위의 정책관행과 폐쇄적 정책회로 및 견제력 결핍의 경제정책결정구조가 새로운 양상으로 변모될 것이 예상되고 있다.

1. 地方化의 의미와 特性

지방화(localization)가 정확히 무엇을 의미하느냐에 대한 통일된 견해는 없다. 대체로 지방화는 중앙집권화(centralization)에 대치되는 개념으로 사용되는 듯하다. 중앙집권화가 권력의 중심이 중앙정부에 위치해 있다면 지방화는 권력의 중심이 지방으로 분권화되는 것을 의미한다. 다시 말해서 지방화는 지역사회 공동체가 정치적 의사결정과 집행, 경제적 자원의 관리, 문화의 창조 등의 주요 공동체활동에서 중앙중심의 체제로부터 지방의 자율적인 의사결정권을 확대해 나가는 과정이다(임희섭, 1994: 431).

많은 개발도상국들은 국가발전의 전략으로서 지방화를 이용해 왔다. 물론 그 성과에 있어서는 기대에 미치지 못한 것으로 지적되고 있다⁷⁾. 그러나 최근 상황에서의 지방화는 발전전략으로서 보다는 시대적 흐름(trends)으로서의 의미를 강하게 내포하고 있다. 이는 정치세력들간의 이해갈등의 산출(Smith, 1985: 201)로서의 지방화가 일단 현실화되면 엄청난 연쇄적 파급효과를 낳는다는 것을 함의하고 있다. 따라서 지방화는 단순히 중앙권력의 지방이양으로 파악할 수는 없다. 지방화가 갖는 의미 및 효과를 보면 다음과 같다.

1) 권력의 분산화

지방화는 중앙권력의 지역분산을 내포하고 있다. 즉, 중앙정부의 과도한 권력을 지방정부로 이양하는 것과 관련된다. 이것은 규제완화, 작은정부론 등과도 그 맥락을 같이 한다. 각종 중앙정부가 갖고 있던 규제 및 인·허가권을 비롯하여 인사권, 재정권, 조직권을 과감하

7) 이들 국가에서 지방화가 실패한 것은 불철저한 계획, 부적절한 교육훈련, 불충분한 인적·물적 자원, 중앙정부의 거부와 반항, 유인제도의 결여 등이 지적되고 있다(Adamolekun, 1991: 285; Wunsch, 1991: 12; Cheema and Rondinelli, 1983: 1-43).

게 지방정부로 이양하거나 거대한 중앙관료조직을 축소·조정하는 것이다.

권력의 지방분산은 중앙정부의 대응성(responsiveness)을 높인다. 즉, 작고 효율적인 정부가 복잡·다양하고 유동적인 환경에 더욱 적응적이라는 것이다. 또한 권력분산은 민주주의에 기여한다. Dahl은 “정부의 규모가 클 수록 획일적인 규칙들의 비용은 증가하고, 위촉된 소수집단들이 더욱 늘며, 개별시민들의 통제력은 더욱 약화되기 때문에 국가수준에서의 대의정부는 단지 민주주의의 외양만을 갖추고 있을 뿐”(Dahl, 1967: 959)이라고 지적하고 있다. Hayek 역시 “지방자치를 실시하지 않고 민주주의를 제대로 실행한 국가는 그 어디에도 없다”(Hayek, 1976: 174)고 주장하고 있다.

한국은 지방화 이후 상당한 정도의 중앙정부의 권한과 기능을 지방정부로 이양하였다⁸⁾. 그러나 정부부처의 저항도 만만치 않아서 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 알려졌다. 중앙정부의 축소 역시 1994년 12월 24일 정부조직개편 이후 별 기미가 보이지 않는다. 경제부처의 경우 오히려 경제기획원과 재무부가 통합되어 재정경제원이라는 거대한 「공룡」으로 둔갑하였고(김삼영, 1995: 238-249), 이것은 지방화 및 민주화시대에 역행하는 것으로 지적되고 있다.

2) 참여의 정치

지방화는 단순히 권력의 지방이양만을 의미하진 않는다. 지방화는 주민의 직접적인 정책 참여와 통제를 내포하고 있다(Hart, 1972: 604). 주민의 참여없는 지방화는 또 다른 형태의 집권화에 지나지 않는다. 주민참여는 다음과 같은 효과를 가져다준다. 첫째는 행정서비스의 향상이며, 둘째는 정보흐름의 원활화이다(Cole and Caputo, 1984: 404). 이 외에도 주민참여는 정책의 투명성, 민주성 및 보다 질 좋은 정책을 산출할 가능성을 증대시켜 주며, 비록 질 좋은 정책은 산출하지 못하더라도 정책집행의 순응(compliance)은 확보할 수 있다.

그러나 지방화가 반드시 주민참여를 보장해 주지는 않는다. “몇몇 경우에 아주 악질적인 지방주의자의 전체정치가 가능하다. 지역적인 정치는 국가적인 정치보다 더욱 부패한 경우가 많다. 주민의 참여 및 이해와 상반되는 특정 지방세력 및 기업에 의한 권력의 남용이 충분히 있을 수 있다(권철현, 1993: 96).” 따라서 주민이 실제로 지방정치에 참여하여 의사

8) 최근의 조사에 따르면 국가사무의 총수가 15,774개(기획기능이 4,458개, 집행기능이 11,316개)로서 이 중에서 중앙정부가 처리하는 사무가 직접처리 11,744개, 위임처리 1,920개로 전체의 87%를 차지하고 있는 것으로 드러났다. 반면에 지방정부가 처리하는 지방사무는 2,110개로서 전체의 13%에 불과하였다(기획기능이 351개, 집행기능이 1,569개). 그 후 지방화가 본격화되면서 많은 영역에서 중앙사무의 지방이양이 진행되고 있으나 그 속도 및 정도에 있어서는 상당히 느린 것으로 지적되고 있다(김병준, 1995: 20-22).

를 전달하고 정책에 대한 견제와 감시를 할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

한국은 지방자치법이 실시된 이후 더욱 다양한 주민불만 및 요구가 분출하고 있다. 주로 ‘민원’의 형태로 발생하는 주민요구는 버스노선 변경에서부터 환경권 침해분쟁에 이르기까지 실로 다양하다. 그 표출방법에 있어서도 전화걸기, 청원 등 합법적 방법에서 시위, 청사 점거 등 불법적인 행동까지 각양각색이다. 지방정부 스스로가 처리하기에는 그 능력의 한계를 벗어나고 있다. 이런 상황에서 지방정부 관계자들은 업무처리의 지연과 곤란성을 호소하고 있다(중앙일보, 1995년 7월 18일자).

그러나 따지고 보면 대부분의 집단민원은 지역주민들의 정책참여가 제약된 상황에서 비롯된 것들이다. 지방정부의 장은 토론과 민주적 방식을 통한 정책결정과정에 익숙해 있지 않고, 지방관료 또한 오랜 관료적 타성으로 참여를 거부시키는 습성에 젖어 있다. 민주적 정책결정은 지방정부, 지방의회, 지방기업, 주민, 전문가 등이 공평하게 개방적으로 참여하고, 서로간에 정책의 정당성을 제시하고 토론·논쟁하는 가운데 설득과 타협에 통해 최선의 대안 및 해결책을 창출해 가는 과정이다.

3) 느슨한 네트워크(loosely network)

지방화는 권력의 분권화를 촉진하는 동시에 지역수준에서 수 많은 정책참여자들을 양산해 낸다. 즉, 지방화는 권력이 어느 한 곳에 집중되는 것이 아니라 다양한 사회세력의 손에 분산되는 다중심체제(multi-centric system)를 지향하고 있다. 권력이 여러 곳에 분산되어 있는 경우 이들간의 관계는 유동적이고 개방적인 느슨한 네트워크(loosely network) 구조를 이루게 된다.

지방화는 다양한 지방조직들과 중앙정부간의 수평적인 차원에서 느슨한 관계를 형성하도록 한다. 동시에 지방화는 지방정부, 지방의회, 지역주민, 지방기업, 지역환경단체, 소비자단체, 지역언론, 노동자단체, 전문가 등을 활성화시킬 것이기 때문에 이들간에도 본질적으로 개방적이며 융통적인 관계패턴을 태동시킨다. 결국 지방화는 기존의 수직적이고 융합적인 권력관계에서 수평적이고 상호 느슨한 권력관계를 창출한다고 볼 수 있다. 느슨한 네트워크 관계하에서는 참여자들간의 이해경쟁과 상호조절이 강조된다. 위로부터의 통제와 권위에 의한 문제해결 보다는 상호이해와 타협을 통한 문제해결을 지향한다. 느슨한 네트워크는 시민들에게 보다 양질의 서비스를 제공한다. 따라서 정책결정과정은 수 많은 참여자들간의 상호조절(mutual adjustment)의 과정이다(Lindblom, 1965). 여기서는 갈등이 자연스런 현상으로 간주되며, 결코 파괴적인 갈등(destructive conflict)으로 나타나지 않는다.

<그림 1> 3자동맹, 철의 삼각 및 느슨한 네트워크간의 관계

	참여자	참여자의 개방성	상호의존성	문제해결	지방분권
3자동맹	국가, 노동, 자본	제한적	높 다	권위/통제	지방분권 ↓
철의 삼각	정부부처, 이익집단	제한적	높 다	야합(협상)	
느슨한 네트워크	모든 집단	무제한적	낮 다	타협/협상 (상호조절)	

주: 지방화는 3자동맹(tripartism) → 철의 삼각(iron triangle) → 느슨한 네트워크(loosely network) 로의 경향을 나타내며, 그 역은 중앙집권화를 말해줌.

한국은 지방화가 실시된 이후 참여자들간의 느슨한 네트워크 관계로의 전환이 뚜렷이 부각되고 있다. 물론 지방화가 유일한 원인변수로 작용하였다고 볼 수는 없고, 사회적 민주화 · 개방화 · 세계화 흐름위에 지방화가 동시에 겹쳐지면서 이러한 경향이 가속화되고 있다. 국가 및 지방수준에서, 다양한 정책영역별로 정치사회집단이 조직되는 추세를 보이고 있으며, 이들 조직들간의 관계 또한 느슨한 네트워크 형태를 보이고 있다.

4) 기업가적 정부

지방화는 단지 권력의 지역분산, 참여의 활성화 및 다원화, 그리고 이들간의 개방적인 관계에 머물지 않고 정부(특히 지방정부)로 하여금 기업가(entrepreneur)로 나서도록 촉진시킨다(Peterson, 1979: 301-306). 물론 지방화가 반드시 모든 지방정부로 하여금 기업가로 변신시키는 것은 아니다. 한 국가의 중앙정부와 지방정부간의 관계, 재정배분구조, 지방정부의 재정상태, 지역여건 등에 따라 조금씩 차이가 난다. 대체로 지방화가 가속화되면 될 수록 지방정부는 기업가적 정부로 전환될 개연성이 크다⁹⁾.

지방화가 일정한 지역을 기초로 하는 단체가 그 지역주민의 의사에 따라 자치재원을 가지고 스스로 또는 대표자를 통하여 업무를 처리하는 자치행정(self-governing)을 의미한다고 볼 때(김병준, 1994), 지방정부의 재정자율성(fiscal autonomy)은 지방화의 중요한 척도가 된다. 재정적 자율성이 확보되지 않은 지방정부는 지역주민에 대한 서비스제공이 어려워지면서 미국과 같이 파산하거나 아니면 자치권을 포기하고 중앙정부에 의존해야 할지도

9) peterson에 따르면 지방정부는 경제성장이라는 중요한 목표를 갖게 되며, 이 목표를 달성하기 위하여 한편으로 지역내 사업신용(business confidence), 즉 생산력 있는 자본과 노동을 유입하기 위한 저렴한 조세 및 토지정책을 추진하고 다른 한편으로 지역주민에 대해서도 부과하는 세금보다 제공되는 혜택 내지 서비스가 높게 나타나는 정책을 추진한다는 주장한다(Peterson, 1979: 301-306).

모른다. 따라서 지방화는 지방정부로 하여금 경제성장을 최우선적인 목표로 강제하게 되며, 이는 곧 기업가적 정부(entrepreneurial government)를 의미하게 된다.

Osborne과 Gaebler은 기업가적 정부의 특징으로 다음과 같이 제시한다(Osborne and Gaebler, 1992: 이종범, 1995: 25). 즉, 촉매제로서의 정부, 지역공동사회 중심의 정부, 서비스제공에 있어서 경쟁체제의 도입, 규칙중심적 조직에서 사명중심적 조직으로의 전환, 결과 중심의 정부, 고객중심의 정부, 정부수입의 중요성, 예방의 중요성, 분권적 구조, 시장중심의 변화를 유도하는 시장중심적 정부가 그것이다.

역으로 지방화가 초래하는 기업가적 정부는 중앙정부에 대해서도 영향을 미치게 된다. 오늘날과 같이 지방정부와 중앙정부간의 기능적 연계관계가 밀접한 구조하에서는 상호침투 및 영향(impact)이 긴밀하게 나타난다. 한국은 지방화가 본격적으로 추진된 이후 지방정부의 기업가적 변신이 더욱 두드러지게 보이고 있다. 지방정부 스스로가 기업을 운영하거나 민관합작 또는 계약에 의한 공동생산(coproductions)을 추진하기도 하고, 기업의 지역유치를 위해 각종 규제장치와 절차를 간소화하기도 하며, 대형프로젝트를 확보하기 위해 중앙정부에 로비를 펼치기도 하고, 외국기업을 유치하기 위하여 투자설명회와 유치단을 파견하기도 하며¹⁰⁾, 고객위주의 서비스행정을 펼치는 등이 이에 속한다. 앞으로 이러한 추세는 더욱 다양한 방법으로 가속화될 것이다.

2. 地方化가 國家經濟政策決定過程에 미치는 影響

지방화가 권력의 분산으로 인한 다중심체제, 참여의 활성화 및 사회분화, 이들간의 느슨

10) 최근 지방정부들은 투자설명회와 투자유치단을 파견하여 외국기업의 유치에 적극적으로 나서고 있는 바, 그 내용을 보면 아래와 같다.

시·도	공 단	규 모	공단완공시기	유치희망종업	
부산	지사과학산업연구단지	60만평 중 일부 배정	2001년	로봇·첨단기계	
대구	위천국가공단	180만평 중 30만평	1999년	항공기부품·로봇·반도체·센스관련·생명공학	독일 벤츠,지멘스사 등과 접촉중
경기	한산공단(평택시)	21만평 중 10만평	1998년	전자·통신업종	일본 가나가와현,요코하마시 등과 접촉
경남	서북부 첨단산업단지(사천시)	67만평 중 15-20만평	1998년	항공기부품	미국 메릴랜드주와 접촉/일본 등 유치단파견
경북	포항철강단지(구미시)			구미·전자포항·철강	9월께 뉴욕에 투자유치단 파견예정
충남	천안 제3공단(천안시)	23만 8천평	1996년		일본 오사카,나고야 상의 및 구마모토현과 접촉

자료: 「중앙일보」, 1996년 1월 15일자.

한 네트워크관계 및 기업가적 정부를 그 특징으로 할 때 이러한 지방화가 국가의 경제정책 결정과정에는 어떠한 영향을 미칠것인가? 즉, 지방화 이후 국가경제정책결정과정은 어떻게 변화할 것인가? 여기서 제시하는 것은 다분히 가설적인 주장이 많이 내포되어 있다¹¹⁾.

1) 다중심 권력구조와 분산된 경제정책체제

지방화가 권력의 분산을 통한 다중심체제(multi-centric system)를 지향한다면 정부관료제에 대한 지방화의 충격은 불가피하게 경제정책결정과정에 있어서도 권한의 위임과 분권화를 촉진시키게 된다. 특히 개발과정에서 정부관료제(경제부처)에 과중하게 부여된 특권과 권한이 지방으로 이양되고, '작고 효율적인 정부'를 촉진시키면서 경제정책결정과정에 있어서도 분권화를 가속화시킬 것이 분명하다.

한국의 정책체계에 있어서 무엇보다 중요한 것은 국회의 역할을 복원하는 것이다. 민주주의국가에서 정치는 곧 정책결정이며 이는 국회기능의 활성화에 달려있다(김영평, 1993: 30). 국회의 활성화는 정책토론의 활성화를 의미하며, 또 다른 측면에서 정부관료제 독주의 경제정책에 대한 비판과 견제를 의미한다. 한국의 경제정책은 지나치게 기술관료들에게 의존하는 경향이 강하였기 때문에 국회는 제기능을 다하지를 못하였다. 국회의 역할을 증진시키기 위한 방안으로는 여러 가지가 있을 수 있으나 무엇보다 의원들의 전문성 제고, 아래로부터의 후보자 공천 등이 제시될 수 있다. 특히 국회의원 후보의 정당수뇌 1인 및 정당간부에 의한 공천권은 지구당이나 지역주민들에게 하루속히 돌려주어야 한다.

또한 지방화시대에는 중앙정부의 경제정책결정에 관한 무게중심이 지방정부로 많은 영역에서 이양될 것이기 때문에 중앙과 지방간의 갈등도 빈번하게 되며, 그 어느때 보다도 유기적인 협력이 강조된다. 경제정책에 있어서 거시적·장기적이고 전국적인 통일을 기하는 정책은 중앙정부가, 미시적·단기적이고 지역적인 업무는 지방정부가 맡는 명확한 기능배분이 중요하며, 특히 특정지역과 관련된 국가정책의 경우 지방정부, 지역주민 등의 참여와 협조속에 이루어져야 한다.

한편 지방화는 노동조합, 중소기업상의, 경실련 등과 같은 경제영역에서의 자율적 사회집단의 태동과 영향력을 증폭시키게 된다. 이들 집단들은 나름대로의 정보와 지식에 입각하여 다양한 정책대안을 제시하게 되며, 행정부 우위의 경제정책결정구조를 완화하는 데 결

11) 지방화와 국가경제정책결정과정의 변화간에 정확한 인과관계의 추론은 거의 불가능하다. 이미 지적한 바와 같이 한국사회에서 지방화는 민주화·개방화·세계화 및 정보화 추세와 같이 맞물려 진행되고 있기 때문이다. 따라서 여기서는 한국사회의 이러한 현실을 감안하되, 주로 지방화가 갖는 성격 및 특성에 맞추어 가설적 해답을 상정하기로 한다.

정적인 기여를 하게 된다. 특히 지방화가 본격화되면서 이들 집단의 영향력이 증대될 것이기 때문에 이들 집단의 참여방식 및 집단의 활용방안을 시급히 마련해야 할 것이다.

2) 참여와 상호견제 및 정치적 관료제로의 지향

지방화는 다양한 정치사회집단들을 분출시키고 이들에게 권력이 공유(sharing)되는 것을 지향하기 때문에 무엇보다 이들 집단들에 의한 정책과정에서 참여요구가 폭발적으로 증대하게 된다. 개발시대 이후 소외되었던 지방정부, 중소기업상의, 노동조합 등의 정책과정에서의 참여요구가 보다 집요할 것임이 틀림없다.

그리고 경제정책과 관련한 각종 이해집단들의 정책감시(monitring), 로비와 압력, 비판도 두드러지게 증가하게 된다. 지방정부는 자신의 지역이익을 위한 경제정책을 결정하도록 로비와 압력을 행사할 것이고, 기업은 정부가 발주하는 국책사업을 수주받기 위해 다양한 방법으로 접근하고자 한다. 노동조합 역시 노동조건 개선, 노동복지 및 경제정책의 결정과정에서 자신들의 의사를 반영하고자 노력할 것이며, 중소기업상의도 재벌위주의 경제정책에 반발하면서 중소기업의 이해를 보다 많이 경제정책과정에 반영하도록 영향력을 행사하게 된다. 환경단체들은 환경친화적인 경제정책의 형성 및 결정을 이끌어내기 위하여 보다 많은 참여와 감시·견제를 하게 된다.

이러한 상황에서 정부관료제는 종래의 효율성, 능률성을 강조하는 기계적 관료제에서 다양한 사회정치세력의 참여를 수용하는 정치적 관료제로 전환하지 않으면 안된다¹²⁾. Medeiros와 Schmitt는 관료제가 추구하는 가치를 기준으로 기계적 관료제(machine bureaucracy), 인간적 관료제(humane bureaucracy), 정치적 관료제(political bureaucracy)로 나누어 각각의 특성과 통합가능성을 논하고 있는 바(Medeiros and Schmitt, 1977: 백완기·전영평 역, 1986). 그 중에서 정치적 관료제란 공공정책의 형성과정에서 시민참여의 필요성과 시민의 정치적 요구의 정당성을 인정하는 공개행정 혹은 민주화를 내용으로 하는 조직이라는 것이다. 즉, 정치적 관료제는 행정에 대한 시민의 정치적 통제와 접근, 경쟁적 주장들의 정당성, 정부와 국민간의 권력공유, 정치적 요구과정의 정당성, 시민에 대한 행정의 책임, 반응성 및 공개성 등을 중시한다. 또한 정치적 관료제는 공공조직과 사회단체 또는 공공부문과 민간부문, 그리고 정당을 비롯한 정치적 조직과 정부간의 반응적 상호작용을

12) 안문석 교수가 제시하는 새로운 관료제, 곧 i) 환경적응력, ii) 능률적이고 효과적인 행정, iii) 작지만 강력한 관료제, iv) 공정한 조정기능, v) 투명하고 논리성이 보장된 관료제 역시 이러한 맥락에서 이해될 수 있다(안문석, 1994: 171-172).

위한 능력을 발휘하는 체제라는 것이다. 따라서 정치적 관료제는 현대 민주주의의 맥락을 공공행정에 접합하는 제도적 메카니즘이며, 민주적 관료제에 가장 근접한 공공행정의 패러다임으로 지적된다(김번웅, 1991: 306-326).

3) 정책단위들간의 느슨한 네트워크 구축: 갈등과 협력

지방화는 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 지역주민·지역기업·지역단체간의 느슨한 네트워크 관계를 지향한다. 여기서 네트워크는 조직내부 요소간의 관계는 물론 조직간의 관계에도 적용되는 개념이다(Nohria and Eccles, 1992: 1-22). 네트워크는 계층제에 대한 대응으로서 수평적 협력관계에 더욱 치중하는 개념이고, 따라서 수직적 의미가 약화되고 평등주의적 사고가 부각된다(이종범, 1995: 28).

지방화의 발전과 더불어 네트워크 관계는 그 중요성이 커지게 되며, 정책참여자들이 다양하면 할수록 보다 느슨한 네트워크(loosely network)를 구축하게 된다. 느슨한 네트워크는 딱딱한 네트워크(tightly network)에 대비되는 것으로 경쟁과 협력의 기제로서 역할을 한다(Ostrom, Tiebout and Warren, 1961: 841-842). 따라서 느슨한 네트워크하에서는 파괴적 갈등은 발생하지 않는다. 경제정책과 관련하여 중앙정부 수준에서는 중앙경제부처, 지방정부의 경제관료, 실업집단, 노동단체 및 경실련과 같은 경제시민단체간에, 그리고 지방정부수준에서는 지방정부의 경제관료, 지방상의, 지방의회, 노동조합, 지역경제시민단체 및 정책분야에 따라서 중앙경제부처간을 연계하는 느슨한 네트워크가 형성될 개연성이 크다.

조직간의 네트워크 관계가 갖는 잇점은 조직간의 대등관계를 유발하고, 과업수행 및 정보전달의 단계를 축소시킬 수 있으며, 다양성을 보장하고, 다기능팀으로의 구성도 용이하며, 조직단위간의 상호침투가 이루어지고, 외부자원의 제휴와 활용에 이용되기도 하며, 결과중심의 문화를 중요하게 여기는 것(Marquardt and Reynolds, 1994: 송경근, 1995: 45) 등이 지적되고 있다.

4) 경제부처의 역할변화

지방화는 경제부처 자체의 역할변화를 수반한다. 대체로 개발시대의 경제부처가 시장에 개입하여 기업과 가격구조를 조종·통제하는 시장형성자 또는 규제자·심판자로서의 역할을 하였다면 지방화시대에는 간접적인 지원자 또는 유도자·조정자로서의 역할이 보다 강조된다.

우선 지방화가 탈규제, 권력분권, 작은정부 지향 등 정부조직의 개편을 요구한다는 측면

에서 현재의 경제부처는 축소·조정이 불가피하다. 중앙경제부처가 갖고 있던 많은 규제 및 인허가권이 지방정부로 이양되고¹³⁾, 또는 사적이익정부(private interest government)로 넘어가게 된다(Streck and Schmitter, 1995). 이러한 맥락에서 거대한 「공룡」으로 비판의 대상이 되고 있는 재정경제원의 역할 변화가 시급히 요청된다.

그리고 경제부처의 역할은 기업에 대한 통제보다 기업활동을 자유롭게 보장할 수 있는 방향으로 재조정될 것으로 보인다. 요컨대, 개발시대 이후 심화된 지역간의 불균형적인 지역경제를 해소하는 일은 경제부처에게 담당해야 할지도 모른다. 특히 기업경쟁력을 키울 수 있도록 각종 유인제도를 마련하는 것과 첨단과학기술산업을 중점적으로 육성하는 것 등은 모두 경제부처의 몫이 된다. 종래의 고질적인 정경유착 고리도 축소되면서 정책과정의 투명성도 확대되며, 다른 면에서 기업가적 정부로서의 역할이 크게 증대된다. 결국 많은 영역에서 규제 및 권한이 지방정부에 이양되고, 개발시대가 낳은 지역간 경제격차의 유산, 기업경쟁력 조성 및 시장실패 영역에서 발생하는 문제들을 중심으로 중앙경제부처의 역할 재조정이 될 개연성이 높다. 이러한 경제부처의 역할변화는 지방화에 진척에 따라 더욱 가속화될 것으로 보인다.

IV. 結 論

한국은 해방 이후 소위 ‘개발시대’를 거치면서 집권적인 국가체제(unitary state)를 창출

13) 한편 지방화 추진이전 중앙정부의 경제산업영역에 있어서 집중화 정도를 보면 거의 대부분의 기능이 국가사무로 남아있었던 것으로 드러났다. 물론 아래 통계가 지방화가 실시되기 이전의 것이기 때문에 지방화가 본격적으로 추진된 이후에 어느 정도 중앙정부의 권한과 기능이 지방배분으로 귀결되었는지 알 수 없지만 많은 기능이 지방으로 이양될 것이 분명하다.

구 분	계		국가사무		지방위임사무		지방사무	
	기획	집행	기획	집행	기획	집행	기획	집행
계(전체)	4,458 10%	11,316 10%	3,703 83%	8,041 71%	351 8%	1,569 14%	404 9%	1,706 15%
전체 산업경제기능 (19개 부처)	2,254 100%	5,756 100%	1,835 81%	4,189 73%	246 11%	1,024 18%	173 8%	543 9%
경제기획 조정	138	205	136	192		4	2	9
1차산업 분야	707	1,116	434	632	148	260	125	224
2차산업 분야	246	863	236	608	5	131	5	114
재정금융 분야	507	955	504	938	3	17		
사회간접 자본	356	2,026	225	1,222	90	608	41	196
과학기술· 지식·정보	300	601	300	597			4	

자료: 총무처, 「중앙·지방사무총람」, 1994. 3, p.29.

해 왔다. 집권적인 국가체제하에서 경제정책결정과정은 대통령과 대통령 비서실 및 기술관료들에 의해서 독점되었다. 특히 경제정책은 그것이 내재한 전문성 및 기술적 속성으로 인하여 경제기술관료들의 역할이 더욱 강조되었다. 결국 개발시대의 경제정책결정과정은 정부관료계 우위의 정책구조, 폐쇄적 정책회로 및 정치적 견제세력의 결립과 과잉규제로 특징지어졌다.

그러나 1995년 6월에 실시된 지방화는 국가의 경제정책결정과정에도 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다. 우선 지방화는 권력의 사회적 분산 및 지방이양을 내포하고 있다. 즉, 지금까지 중앙정부가 갖고 있었던 각종 권한과 기능이 지방정부와 하부기관으로 배분되는 것이다. 둘째, 지방화는 정책참여를 촉진한다. 지방화는 많은 사회정치세력을 양산하는 동시에 이들의 참여욕구를 증폭시킨다. 셋째, 지방화는 다양한 정치사회세력들간의 느슨한 연계관계를 강조한다. 느슨한 네트워크는 복잡하고 유동적인 환경하에서 조직의 생존을 더욱 보장하는 체제이다. 넷째, 지방화는 기업가적 정부를 지향한다. 기업가적 정부는 지방정부들이 주민들에 대해서 보다 질 좋은 서비스를 제공하기 위한 생존전략이다.

이러한 지방화는 국가의 경제정책결정과정에도 상당한 영향을 미칠 것으로 보이는 바, 이를 보면 다음과 같이 요약된다. 첫째, 지방화는 지방정부, 중소기업, 주민, 노동조합 등 새로운 사회경제권력을 태동시킬 것이기 때문에 국가의 경제정책결정 역시 분권화된 정책체제(policy regime)로 전환시킬 가능성이 크다. 기존의 기술관료 중심의 경제정책결정과는 달리 분권화된 정책체제는 수 많은 관계이해집단들이 관여하는 새로운 정책체제이다. 이것은 지방화가 권력원천을 강제력, 통제보다는 지식과 정보를 강조함으로써 가져오는 권력공유(power sharing)의 결과로 파악된다.

둘째, 지방화 이후 국가의 경제정책결정과정은 경제부처는 물론 국회, 기업집단, 노동조합, 지방정부, 공익시민집단 등 다양한 사회정치세력이 참여하여 상호경쟁하고 타협하는 민주적 정책과정으로 전환될 것으로 보인다. 국회에서 또는 정부기관 밖에서 정치사회집단들간의 정책논쟁 및 토론은 보다 증폭되며, 환경, 보건복지 및 문화체육 등과 같은 정부부처들의 목소리가 크지면서 기존의 기계적이고 능률적인 관료제는 보다 민주적이고 정치적 관료제로 전환된다.

셋째, 지방화는 다중심정치체제로의 전환을 촉진할 것이기 때문에 기본적으로 이들 정치사회세력들간에는 느슨한 네트워크관계를 구축할 가능성이 크다. 경제정책을 둘러싼 느슨한 네트워크는 쟁점에 따라 유동적인 참여자들, 개방적인 정책과정 및 경쟁과 타협의 정치행태를 보이는 관계패턴이다. 따라서 시민들에게 보다 양질의 서비스를 제공할 가능성이

높다.

넷째, 지방화는 경제부처의 역할에도 많은 변화를 가져올 것으로 보인다. 특히 종래의 기획과 통제를 위주로 하는 시장형성적 역할에서 조정과 지원을 위주로 하는 시장조정적 혹은 시장유도적의 역할로 변모할 개연성이 높다. 개발시대의 정책유산인 지역간의 경제격차 문제, 기업의 경쟁력 강화문제, 국가기간산업의 구축문제, 첨단과학기술의 발전 및 투자문제 등에 보다 많은 관심과 역할이 부여된다.

그러나 지방화가 갖는 광범위한 의미 및 효과에도 불구하고 이에 대한 지나친 기대는 경계해야 한다. 많은 경우에 개발도상국들의 지방화는 “중앙집권화의 틀속에서 제한적인 지방화”(Conyers, 1983: 101)에 머무는 경향을 보여왔기 때문이다. 따라서 한국의 지방화 역시 이제 발아기(embryo)에 불과하고, 이러한 지방화가 국가경제정책과정에 어떠한 효과를 가져올지에 대한 정확한 예측은 거의 어렵다. 단지 여기서 중요한 것은 지방화가 시민들에게 보다 질 좋은 서비스를 제공할 수 있음은 물론 민주주의를 위한 공공행정(public policy for democracy)(Ingram and Smith, 1993: 1-14)에 부합된다는 점이다.

參 考 文 獻

- 김번웅, “정치적 관료제와 행정민주화,” 김번웅·김만기·김동현, 「현대한국행정론」, 박영사, 1991.
- 김병준, 「한국지방자치론」, 법문사, 1994.
- 김영평, “우리나라 정책결정체계의 개혁,” 「한국정책학회보」, 제2호, 1993.
- _____, “행정의 경쟁력, 맥락 그리고 새로운 패러다임,” 노회준·송희준 편, 「세계화와 국가경쟁력: 21세기의 국가경영전략」, 나남, 1994.
- 사득환, “한국의 노사관계 실태와 중·장기 정책방향,” 국제문제조사연구소, 「정책연구」, 제113호, 1994.
- _____, “지방화 이후 경제정책의 분권화 전망,” 「환태평양문화연구」, 제2집, 1996.
- 안문석, “행정지능론: 관료실패의 증상분석,” 「사회과학논집」, 제19집, 1994.
- 안병영, “전환기 한국관료제의 갈등과 발전방향,” 「계간사상」, 제2권 제3호, 1990.
- 이종범, “기업형 정부의 구축방안,” 「한국행정연구」, 1995 봄호.
- 임희섭, “한국사회의 지방화와 국제화의 정책적 전망,” 한국사회학회 편, 「국제화시대의 한국사회와 지방화」, 나남, 1994.
- Adamolekun, L. “Promoting African Decentralization,” *Public Administration and Development*, Vol.11, 1991.
- Anderson, James E. David W. Brady, and Charles Bullock, *Public Policy and Politics in America*, North Scituate, Mass.: Duxbury, 1978.
- Bardhan, Pranab, “Symposium on the State and Economic Development”, *Journal of Economic Perspective*, Vol.4 No.3, 1990.
- Byung-Sun Choi, “Institutionalizing a Liberal Economic Order in Korea: The Strategic Management of Economic Change”, A Thesis Presented of Ph.D in Harvard University, 1987.
- Cheema, G. S. and D. A. Rondinelli, *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills: Sage Publications, 1983.
- Cole, Richard L. and David A. Caputo, “The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism: A Case Study Citizen Participation Mechanism Revenue Sharing Program,” *The American Political Science Review*, Vol.78, 1984.

- Deyo, Fredric C. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- Hart, David. K., "Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation," *Public Administration Review*, Vol.32, October, 1972.
- Ingram, Helen and Steven Rathgeb Smith, *Public Policy for Democracy*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1993.
- Marquardt, Michael and Angus Reynolds, *The Global Learning Organization*, Chicago: Richard Irwin, 1994 : 송경근 역, 「글로벌 학습조직」, 한울, 1995.
- Medeiros, James A. and David E. Schmitt, *Public Bureaucracy: Values and Perspective*, Mass.: Duxbury Press, 1977 : 백완기·전영평 역, 「관료제: 가치와 전망」, 서울: 박영사, 1986.
- Nohria, Nitin and Robert G. Eccles, *Networks and Organizations: Structure, Form and Action*, Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press, 1992.
- Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Addison-Wesley, 1992.
- Peterson, Paul E. "A Unitary Model of Local Taxation and Expenditure Policies," *British Journal of Political Science*, July, 1979.
- Smith, Brace C., *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen and Unwin, 1985.
- Streeck, Wolfgang and Philippe C. Schmitter, *Private Interest Government: Beyond Market and State*, London: Sage Publications, 1985.
- Wade, Robert, "The Role of Government in Overcoming Market Failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan," in Helen Hughes, *Achieving Industrialization in East Asia*, New York: Cambridge University Press, 1988.
- Wunsch, J. S. "Sustaining Third World Infrastructure Investments: Decentralization and Alternative Strategies," *Public Administration and Development*, Vol. 11, 1991.