

사회적 자본 형성을 통한 지방자치와 지역발전의 연계화

김소진*¹⁾

〈 목 차 〉

- I. 서론
- II. 지방자치의 본질과 목적
- III. 지역발전의 의미와 과정
- IV. 지방자치와 지역발전의 연계
- V. 결론

이 글은 사회적 자본이라는 새로운 지역발전 척도를 도입하여 지방자치와 지역발전 과정을 탐색하기 위한 것이다. 그간 중앙집권적 발전척도를 기준으로 지방자치의 패되어오고 있었고, 정작 지방자치 본질에 근거한 지역의 발전척도는 무시되어 오고만 아니라 산업사회에서 자원배분의 원칙으로 준용되어 왔던 규모의 경제, 효율성 등 정보사회의 자원배분원칙과는 다르다. 또한 중앙집권적 체제에서의 평균적 중요, 획한 행정의 편리성 등 행정서비스 공급논리로 다양성의 조화와 차별화의 이점을 추구 지방자치를 평가하려는 논리적 모순도 있었다. 지방자치는 그 본질에 있어서 지역주요한 행정서비스 수요를 중요시하고 있다. 이와 같이 지역주민들의 다양한 행정서비스시켜야 하는 지방자치제는 종래의 지역발전척도로는 평가할 수 없다. 지방자치가 지역참여를 통해 공동의 목표를 추구한다는 상향적 과정논리를 띠고 있다는 점에서 이 글 자본 개념을 도입하여 삶의 질 향상과 지속가능한 발전 등 지역발전 현상을 지방자치시키고 있다. 따라서 사회적 자본은 지방자치와 지역발전을 매개하는 변수이자 삶의 질 지속가능한 발전 등 인류가 당면한 지역발전과제를 해결해 줄 수 있는 수단이다.

□ 주제어 : 지방자치, 지방분권, 지역발전, 차별화의 경제, 지속가능한 발전, 사회적 자본

* 경원대학교 도시행정학과 교수

I. 서론

1980년대 중반 이후부터 1990년대 초에 걸쳐, 우리나라에서는 지방자치제를 무활하면서 그 독실에 관한 논란이 있었다. 당시 우리나라는 후기 산업사회에 진입하고 있었으나, 그에 걸맞은 가치판단의 준거가 정착하지 못했고 새로운 현상에 대한 기대와 우려를 산업사회의 경험으로 논의하고 있었다. 즉, 지방자치제의 무활이 규모의 경제(scale economies)¹⁾ 관점에서 비효율적이고, 지역할거주의(sectionalism)를 무추겨 자원의 중복투자, 혹은 필요한 국가 기간시설의 건설이 지연되게 될 것이라는 우려가 있었다.

논의의 초점이 지방자치의 본질보다는 결과 지향적인 성과에 모아지고 있었는데 정작 무엇이 지방자치제의 성과인가에 대해서는 의견이 분분했던 것으로 기억된다. 좌표설정에 관한 공감대 없이 미래를 할인하는 막연한 기대가 현실진단을 어렵게 하고 있었음은 당연하다. 본질에 우선한 표현의 방법론을 중심으로 논의가 이루어졌던 혼돈의 시대가 아니었나 생각된다. 주지하다시피 표현이란 인간에 내재되어 있는 완전지향욕구와 완성지향욕구간의 갈등에서 완성지향욕구가 압도할 때 표출되는 산물이다. 따라서 지방자치의 본질에 우선하여 그 성과를 놓고 실시여부를 논한다면 과정을 결과의 잣대로 마름질하는 것과 다름없다.

다른 한편, 지방자치제가 무활되면 지역실정에 맞는 생산체계가 조직되고 그 과정에서 지역의 잠재력이 활용되어 지역발전이 촉진되리라는 기대도 있었다. 이러한 상반된 견해는 산업사회와 후기 산업사회에서의 인간활동 조직화 논리가 변화하고 있음에도 불구하고 체제변화에 대한 새로운 판단준거가 확립되어 있지 못했기 때문에 나타났던 것이다.

이것도 지방자치의 범위에 대해 명확한 기준을 마련하고 있지 못한 점²⁾을 고려할 때 지방자치의 본질에 관한 논의는 여전히 진행되어야 할 과제임에 틀림없다. 이러한 논의는 지방자치를 실시하는 한 계속되어야할 과제이기도 하다. 지방자치의 본질은 존재의 영역일 뿐만 아니라 지방자치의 발전방향과 속도를 가늠케 하는 좌표로서 기능하기 때문이다. 결국 지방자치는 존재방식 자체가 성과를 가늠하는 잣대이지 성과를 통해 존재방식을 평가할 수 없다는 결론에 도달하게 된다.

지방자치는 지방의 조직특성이나 여건, 지방의 대비개념인 중앙의 조직화 과정과 관련하여

1) 이는 산업사회에서 생산체계를 결정할 때 중요한 논거가 되어 왔었다.

2) 국가사무와 지방사무의 구분이 이 일과 관련되어 있다. 우리나라의 경우 지방자치단체의 사무 범위는 (지방자치법) 제9조에 예시되고 있으나 다른 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우는 예외로 인정하고 있다.

여 다양하게 정의되어 오고 있다. 나라마다 역사와 공간적 특성이 다르고, 통치의 방식이 한 국가의 경제·사회·문화적 배경과 밀접하게 관련되어 있어서 지방의 조직화과정, 규모 및 자치의 정도가 다르다는 것은 너무도 당연하다. 그렇다고 하여 지방자치의 본질이 다양하다고는 할 수 없다. 본질은 개념정의에 우선하고, 개념정의는 본질에 대한 수사적 표현에 불과하기 때문이다.

우리나라는 1949년 7월 4일 법률 제32호로 [지방자치법]을 제정·공포한 바 있다. 이에 근거하여 우리나라는 최초로 1952년 4월 25일에 시·읍·면 의회의원 선거, 5월 10일에 시·도회의의원 선거를 실시하였다. 이어 1956년 2월에는 [지방자치법]을 개정하여 시·읍·면장을 직선제로 하였고, 1958년 12월 다시 이를 임명제로 환원하였다. 그러나 제2공화국이 들어선 1960년 11월 다시 [지방자치법]을 개정하여 서울특별시장, 도지사, 시·읍·면장을 주민의 직접선거제로 선출하도록 하였고, 같은 해 12월 네 번의 선거를 실시하여 시·읍·면과 시·도 의회 의원, 시·읍·면장과 시·도지사를 선출하였다.

1961년 5월 군사정권이 들어서면서 지방의회가 해산되고 지방자치단체장이 임명되어 우리나라에서 지방자치제가 중단되게 되었다. 1980년대부터 지방자치제 무활에 관한 다양한 논의가 있어 왔고 몇 차례에 걸쳐 [지방자치법]이 보완, 개정되어 우리나라는 1991년 지방의원선거, 1995년 지방자치단체장선거를 통해 지방자치제를 다시 본격적으로 시행하여 오고 있다. 그러나 아직도 부분적인 제도의 미비점, 운영의 미숙 등으로 우리나라의 지방자치제는 많은 문제를 안고 있는 것도 사실이다. 특히 각각 역사적 배경을 달리하여 제기되고 있는 신중양립권화 경향과 신지방분권화 경향은 시작단계에 있는 우리나라 지방자치의 향후 발전방향에 적지 않은 혼란을 주고 있다.

뿐만 아니라 그간 지방자치의 궁극적인 목적으로 인식되어온 주민복지, 혹은 삶의 질 향상은 구체적인 정책수단과 연계되지 않은 채 지방정부의 실패나 시행착오를 정당화 시켜주고 있다. 이 또한 지방자치 발전을 저해하는 요인 중의 하나다. 지방자치의 독실이 지역발전을 중심으로 논의되어 오고 있음에도 불구하고 지역발전의 척도에 대해서는 의견이 분분한 상태이다. 지방자치를 실시함으로써 얻을 수 있는 차별화의 이점, 다양성의 조화가 가볍게 다루어지고, 지방자치의 사상적 근간인 지역주의가 지역이기주의로 매도되고 있다. 이러한 배경에서 이 글은 지방자치의 본질과 목적을 재해석하고, 지방자치와 지역발전과의 연계논리를 탐색하기 위한 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 지역발전의 다양한 개념을 검토하고, 지방자치 본질을 충족시켜주는 새로운 지역발전 척도로서 사회적 자본(social capital) 개념을 도입하고 있다. 지방자치의 지역발전을 실현하기 위한 수단이고 과정이라는 점을 고려한다면 지역발전에 관한 의미 여하에 따라 지방자치의 성과는 다르게 평가될 수 있을 것이다.

II. 지방자치의 본질과 목적

1. 지방자치의 본질

지방자치는 권력의 분배방식과 관련하여 다양한 모습을 하고 있다. 역사적 배경과 공간적 차이로 인해 통치단위로서의 지방은 다르게 조직되고 자치의 정도가 다르다. 그럼에도 불구하고 지방자치의 본질은 같다. 이제까지 많은 학자들이 지방자치를 정의하면서 사용했던 개념요소들은 지방자치의 본질과 관련한 외연을 이해하는데 도움이 된다. 또한 지방자치활성화는 바로 이러한 지방자치 개념요소들의 역동성에 대한 가치판단을 의미한다. 즉 어떠한 요소들이 지방자치의 본질을 구성하고 있고, 그러한 요소들이 어느 방향으로 어떻게 변화할 때 지방자치가 활성화된다고 보아야 할 지에 관한 판단준거의 정립은 지역발전을 운운하기에 앞서 필요한 작업이다.

지방자치의 본질은 지방과 자치라는 두 가지 성분의 결합으로 이루어져 있다. 학자들은 이 두 가지 성분별 각각의 무게를 달리하여 지방자치를 정의하고 있다. 노용희(1987: 13)는 지방자치의 사상적 지주로 지방분권과 민주주의를 들고 있는데, 이는 '자치'라는 성분을 강조하여 지방자치를 이해하고 있는 셈이다. 김안제(1995: 64)는 지방자치의 성립요건으로 (자치)구역, 주민 및 자치권을 들고 있는데, 이중에서 (자치)구역과 주민은 '지방'성분으로 자치권은 '자치'성분으로 분류될 수 있다. 최창호(2000: 40)는 지방자치의 개념요소를 독립적인 공법인(지방자치단체), 공동문제(자치사무), 자주재정, 주민참여, 중앙정부의 일정한 감독(중앙통제) 등을 들고 있는데, 이중에서 독립적인 공법인, 공동문제는 '지방'성분을, 자주재정, 주민참여 및 중앙통제는 '자치'성분을 구성한다. 정세욱(2000: 3)도 자치권을 가지는 지방자치단체, 일정한 지역과 주민, 지방적 사무, 자치권, 지방정치 및 행정에의 주민참여, 자주재원을 지방자치 요소로 들고 있는데, 이 가운데 자치권을 가지는 지방단체, 일정한 지역과 주민, 지방적 사무는 '지방'성분으로, 자치권, 주민참여, 자주재원은 '자치'성분으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 조창현(2000: 7)은 지방자치의 개념구성요소로 주민에 의한 정치와 행정, 지역단체, 지방적 성격의 사무, 지방의 자주독립성, 법률적 제도 등을 들고 있는데, 이중에서 지역단체와 지방적 성격의 사무는 '지방'성분으로, 주민에 의한 정치와 행정, 지방의 자주독립성, 법률적 제도는 '자치'성분으로 분류될 수 있다. 김영기(1999: 13)는 지역(구역), 주민과 지방자치단체, 자치권, 자치기관, 자치사무, 자치재원을 지방자치요소로 들고 있는데, 이도 역시 지역(구역), 주민과 지방자치단체, 자치기관, 자치사무는 '지방'성분에, 자치권

과 자치재원은 '자치'성분에 포함시킬 수 있다.³⁾

결국 지방자치의 본질은 '지방'과 '자치'라는 두 가지 성분의 결합방식과 관련하여 인지될 수 있을 것이다. 여기서 '지방'은 실체를, '자치'는 변환장치를 의미한다. '지방'은 변화의 주체로서 자주적이며 능동적이어야 하고, 변화의 객체로서 현재 상태와 미래 지향하는 바를 포함하여야 한다. 방향감각이 없는 변화는 관리될 수 없고, 속도감각이 없는 변화는 통제될 수 없다. 따라서 목적 없는 '자치(自治)'는 '타치(他治)'와 다를 바 없다. 변화의 주체가 자주적이어야 한다는 것은 지방 주민들 스스로 권력의 분배방식을 결정할 수 있어야 함을 의미한다. 그러나 지방은 국가의 부분체계로서 그 권력이 제한될 수밖에 없다.

2. 지방자치의 목적

지방자치의 본질과 관련하여 '지방'과 '자치'라는 두 가지 성분의 구분만으로는 지방자치활성화 방향을 논할 수 없다. 이러한 지방자치 성분과 개념요소의 구분은 존재에 관한 사실적 판단결과이지 가치판단결과는 아니기 때문이다. 사실관계가 가치판단의 대상이 되기 위해서는 수단과 연계될 수 있는 목적이 전제되어야 한다.⁴⁾

그렇다면 지방자치의 목적은 무엇인가? 우리나라 현행 [지방자치법]은 "… 지방자치행정의 민주성과 능률성을 도모하며 지방의 균형적 발전과 대한민국의 민주적 발전을 기함을" 그 목적으로 하고 있다. 이는 지방자치제가 지방에서의 민주성과 능률성을 도모하여야 하고 지방의 균형발전과 연계되어야 한다는 당위성을 포함하고 있다. 이러한 당위성은 종종 사실관계를 간과하여 제도의 결함을 은폐하기 쉽다. 즉 지방의 균형발전에 관한 적실한 평가 잣대를 가지고 있지 못하거나 지방자치가 제대로 실시되지 않은 상태에서의 비민주적 요소, 혹은 비능률성 등은 지방자치의 본질을 훼손하기 쉽다. 노용희(1987)는 "… … 구역내에 거주하는 주민들의 복리증진을 위한 일을… … 처리하는 것"이 지방자치라 하고 있고, 김안제(1995)도 지방자치제는 목적이 아니라 수단이고, 결과가 아니라 과정이므로 주민복지와 지역개발에 직

3) 여기서 자치사무는 통치·관리의 대상이지 통치·관리의 방식인 자치권과는 다르다.

4) '지방'의 특수성이 '자치'정도를 규율할 수도 있고, '자치'라는 수단으로 인해 '지방적 성분'을 달리 정의할 수도 있을 것이다. 처리 혹은 관리 대상과 처리 혹은 관리의 수단은 동전의 양면과 같다. 처리대상에는 문제와 그 해결상태, 즉 목표를 포함하고 있는데 여기서 목표는 변화의 방향이 강조되는 목적과는 다르다. 즉 목표는 일정한 기간을 두고 달성해야 될 상태로서 변화의 방향 뿐만 아니라 변화의 속도를 포함하고 있다.

접적이고도 긍정적으로 기여하는 제도라고 보고 있다. 조창현(2000: 321-322)은 지방자치 단체의 행정기능을 논하는 가운데, 현대국가의 책무를 “국민의 기본적인 생계를 보장하고 생활의 질적 향상을 도모함으로써 모든 국민이 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 하는 것”으로 규정하고 지역주민과 가장 가까운 정부인 지방자치단체가 이러한 기능의 수행자가 되어야 한다고 주장하고 있다. 지방자치단체의 존재의의를 지역주민 복리증진과 삶의 질 향상에 두고 있는 셈이다. 이승중(1999: 150)은 그간 지방자치의 목적이 민주발전, 지역균형발전, 주민복지증진 등으로 표현되어오고 있지만, 민주주의 이념에 비추어 지역사회의 주인인 주민의 복지증진에 그 궁극적인 목적을 두어야 한다고 하였다. 그러나 지역주민의 복지나 복리는 정의 하기가 쉽지 않고 지방자치과정에서 구체적인 수단과 직접적으로 연계시키기 어려운 커다란 이상이다.

일반적으로 복지는 “더할 나위 없이 좋고 만족스러운 삶이 영위되며 건강과 행복의 조건들이 충족되는 상태”를 말한다. ‘복지’라는 말의 사전적 의미는 ‘만족스러운 상태, 건강, 번영, 안녕’ 등이다(남세진, 1992: 114). 따라서 복지는 개별적, 상대적인 개념이다. 김태성과 성경룡(1995: 59-60)은 복지국가의 사상적 기초를 ‘자유, 평등, 우애(유애)’를 기치로 내걸었던 프랑스혁명에 의해 수립되었다고 보고, 이러한 혁명이 민주주의를 수립하는데 그치지 않고 인본주의, 계몽주의, 자유주의 그리고 사회주의 사상을 반개하여, 1880년대 이후 ‘평등과 우애’의 정신에 따른 복지국가가 수립·확장되게 되었다고 이해하고 있다. 이후 ‘평등과 우애’의 정신은 산업혁명의 성숙에 따른 성장과실의 분배방식을 놓고 많은 사상적 도전에 직면하게 되었고, 이러한 논쟁과정에서 정의(justice)관념이 복지국가 책무와 연계되게 되었다. 정의와 연계된 복지국가의 이념은 ‘평균적 풍요’를 거부한다.

그런 점에서 개별적으로 다룰 수밖에 없는 삶의 조건을 충족시킬 수 있는 공동의 노력이 있다면 이는 복지의 본질을 실현할 수 있는 가장 능률적이고 효과적인 수단이 될 것이다. 지방자치가 주민복지증진에 기여할 수 있다는 믿음은 바로 ‘전국적 평준화’보다 ‘지방적 차별화’를 우선시하는 데서부터 출발한다. 이는 ‘지방적 차별화’에 따른 보다 친절하고 세심한 행정 서비스 배려가 ‘전국적 획일화’와 관련한 ‘통치의 편리성’⁵⁾을 충분히 보전해주고 있다는 경험을 포함한다. 그러나 차별화를 통한 개별 주민만족도 제고는 공동의 노력을 어렵게 만든다. 그러므로 지역주민의 복지증진이라는 지방자치의 궁극적인 목적은 흔히 구체적이고 실천적인 수단과 연계되지 못한 채 표류하기 쉽다. 그만큼 이의 실현수단은 사회적 맥락에서 공동

5) 이는 종종 행정의 능률성으로 잘못 인식된 경우가 많았다. 능률성은 투입과 산출의 비율로 측정되는 과정지향적 분석도구이기 때문에 행정에 있어서 최종수혜자의 만족도를 측정하고 이를 포함하여야 한다.

으로 마련되어야 함에도 이의 성취도는 개별적이고 부분적으로 다르게 평가되고 인지되어야 하기 때문이다.

지방자치의 또 다른 가능한 목적은 지역주민들의 삶의 질 제고와 관련하여 논의될 수 있을 것이다. 그러나 삶의 질 역시 다의적 개념이다. 뿐만 아니라 삶의 질은 부분의 개선으로 공동의 선을 실현할 수 있는 복지개념보다 더 포괄적이라서 자칫 정부의 실패현상이나 행정의 시행착오를 정당화 시켜줄 가능성을 안고 있다.⁶⁾

삶의 질은 이를 논하는 이유, 삶의 질을 논하는 방식, 그리고 삶의 질을 논하는 실의 등 세 가지 입장에 따라 달리 정의될 수 있다. 첫 번째 입장은 인간생활에서 추구하고 있는 가치에 초점을 두어, 삶의 질을 삶의 주체(개인)에 따라 다를 수밖에 없는 일종의 삶의 가치로 정의한다. 두 번째 입장은 삶을 비교의 대상으로 보고, 삶의 질을 발전현상을 설명할 수 있는 척도로 정의한다. 세 번째 입장은 조직사회 속성상 구성원 모두의 삶의 방향과 방식을 조율할 수 있는 논리의 필요성을 전제하고, 삶의 질을 구성원 모두가 공감하는 정책목표로 정의한다(소진광: 1998). 지방자치의 목적은 세 번째 입장과 관련하여 논의될 수 있을 텐데, 구성원 모두가 공감하는 수준의 삶의 질을 설정하기 위해서는 구성원 모두에게 필요한 최소한의 여건(minimum requirement), 혹은 기본수요(basic needs)충족을 크게 상회하는 만족도를 목표로 내세워야 하기 때문에 이를 실현해야 될 정책수단의 구체성과 명료성이 떨어질 수밖에 없다. 따라서 삶의 질 향상을 정책목표로 수용하게 되면, 정책의 효과성 평가는 사실상 불가능하다.

이와 같이 주민복지증진 혹은 삶의 질 향상은 지방자치에 추구해야 할 궁극적인 가치이지, 기간을 정해 놓고 달성해야 할 목표로 보기는 어렵다. 지방자치에 수단이고 과정이라는 점을 고려하여, 주민복지증진 혹은 삶의 질 향상과 같은 결과 지향적이고 최종적인 지방자치의 가치보다는 구체적인 정책수단과 연계될 수 있는 실천적이고 중간적인 지방자치의 새로운 목표 도입이 필요하다. 이 경우 새롭게 도입되어야 할 지방자치의 목표는 주민복지증진 혹은 삶의 질 향상과 같은 궁극적인 지방자치의 가치를 실현하는 수단으로 작동할 수 있어야 하며, 또한 지방자치 현실에서 구체적인 정책수단 결정의 가치판단준거로 기능할 수 있어야 한다. 공동의 노력을 필요로 하는 공동의 목표는 그러한 노력동원을 정당화하기 위해서 측정 가능토

6) 1990년대 들어 한국의 많은 지방자치단체가 삶의 질 향상을 시정목표로 내세우고 있으나 구체적인 정책들이 어떻게 관찰구역 주민들의 삶의 질 향상에 기여하고 있는지에 대한 과정이 밝혀진 바 없다. 지방별 특성을 반영하여 삶의 질 구성인자가 어떻게 구성되고 인자별로 삶의 질 제고에 기여하는 가중치가 어떻게 변화하는지에 관한 확신도 없으면서 지방자치단체는 삶의 질과 관련한 막연한 기대로 재정을 투입하고 있는 셈이다.

록 단계적으로 설정되어야 하고, 명세화(specification)가 가능해야 하기 때문이다.

또한 실천적이고 구체적인 정책수단과 연계되지 못하는 지방자치의 궁극적인 목표설정은 지방자치의 활성화 정도를 평가할 수 없게 만든다. 목표를 명세화(specification)하여 구체적인 수단과 연계시키든지, 아니면 수단을 단계적으로 도입하여 지역발전의 방향⁷⁾을 확인할 수 있어야 한다. 따라서 지방자치활성화논리를 마련하거나 지방자치발전방향을 논하기 위해서는 주민복지증진이라는 지방자치의 궁극적인 가치를 실현하는데 수단으로 기능할 수 있는 보다 구체적이고 실천적이며 과정 지향적이고 중간적인 새로운 목표설정이 전제되어야 한다.

이러한 지방자치의 가치는 이의 실시로 인한 효용과 관련하여 접근될 수 있다. 지방자치의 효용은 정치·행정적 측면, 경제적 측면 그리고 사회·문화적 측면에서 확인될 수 있다. 정치·행정적 측면에서의 지방자치 효용은 민주주의 이념을 실현할 수 있고, 지역실정에 맞는 행정 수요에 탄력적으로 대응할 수 있으며 국가사무와 지방사무를 구분하여 행정의 능률성을 확보하는데 있다. 한편 지방자치의 경제적 효용은 지역자원배분의 최적화를 도모할 수 있고, 현지 실정에 맞는 생활행정 서비스를 제공함으로써 지역의 후생을 극대화하며 지역실정에 맞는 산업을 발전시킬 수 있다는 데 있다. 또한 지방자치의 사회·문화적 효용으로는 다양성이 존중되어 창의성이 제고되고, 지방문화의 창달을 통해 지역주의(regionalism) 형성을 촉진하며, 지역사회 정체성을 확립하여 구성원에게 책임감을 제고시켜줄 수 있다는 점을 들 수 있다. 지역주의가 자칫 분파주의로 작용할 가능성이 없는 것은 아니지만 국민적 통합이 잘 이루어져 있는 오늘날과 같은 한국의 맥락에서 볼 때 지역주의는 “국수주의와 국제주의, 분파주의와 연방주의, 농촌과 도시생활, 농업과 공업, 표준화하려는 양적인 문화와 질적인 세계” 사이에서 균형을 유지하는 조직원리와 힘으로 작용할 것이다(권태준, 1987: 93). 지방 자치는 지역주의의 순기능에 의존하는 바 크다.

결론적으로 지방자치와 지역발전을 연계하는 작업은 첫째, 주민복리를 증진시키거나 주민들의 삶의 질을 향상시키는 방향으로 지방자치의 제도적 개선을 도모하거나 운용체계를 효율화하는 것이고, 둘째, 주민복리나 삶의 질과 같은 지고의 가치를 실현하기 위한 중간 단계의 구체적인 목표, 혹은 수단을 도입함으로써 접근될 수 있다. 후자의 경우는 지방자치와 지역발전을 연계하는 매개변수를 탐색하는 과정이 될 것이다. 이 글에서는 주로 후자의 입장에서

7) 지역발전의 방향은 지역정책의 궁극적인 “가치”에 해당한다. 그리고 이러한 “가치”를 실현하기 위해서는 구체적이고 단계적인 수단이 대응될 수 있어야 한다. 또한 정책의 정당성은 변화의 속도를 관리하는 차원에서도 확인되어야 한다. 흔히 방향만 제시해 놓고 수단을 강구하지 못하거나 가치 지향적인 이상만 제시하고 이를 실현하기 위한 일정별 구체적인 노력과 연계시키지 못한다면 정당성을 확보할 수 없게 된다.

지방자치의 본질과 목적을 실현할 수 있는 지역발전의 척도 혹은 수단을 검토하고자 한다.

Ⅲ. 지역발전의 의미와 과정

1. 지역발전의 의미 변화

발전(development)은 개발과 밀접하게 연관되어 있다. 일반적으로 변화를 인위적으로 관리한다는 의미의 개발은 그러한 개발이 반드시 소망스러운 결과를 가져다줄 것이라는 믿음으로부터 출발하고 있다. 영어의 'development'가 '개발'과 '발전'이라는 의미를 동시에 가지고 있는 것도 그 때문이다. 인류는 오랫동안 경제활동, 특히 경제활동의 결과인 자본축적 정도로 발전현상을 설명해 오고 있다. 2차대전이 끝난 후 국제연합의 한 보고서(1947)는 생활수준 향상을 경제개발계획의 주된 목표로 삼고 있었다(Arndt, 1987: 50). 여기서 생활수준의 향상은 물질적 풍요를 의미하는 것으로 대체로 총량적인 경제성장(economic growth)과 경제발전(economic development)을 동일시하고 있다.⁸⁾ 평균적 풍요가 국가 전체적인 경제정책의 기초를 이루고 있었던 것이다. Adelman(1961)은 경제발전을 "1인당 소득성장이 작거나 감소하는 경제로부터 오랜 기간 지속적으로 증가하는 경제로 전환하는 과정"으로 정의하고 있다. 그러나 발전을 도모하고자 하는 개발의 목적이 총량적인 경제성장으로부터 정치, 사회, 문화 등 모든 영역에서 선택의 폭을 확대하는 것으로 바뀌고 있다. 소득증대를 추구하는 것은 인류가 항상 하는 많은 선택 중의 하나일 뿐이다(Haq, 1995).

발전현상을 설명하는데 있어서 정의(justice)가 도입된 것은 인류 역사를 통해 볼 때 그리 오랜 일이 아니다. 정의는 정당성을 확보하는 기준으로 파정논리의 성격을 띠고 있다. 따라서 발전이 결과 지향적인 관점에서 추구되던 시대에는 이러한 정의관념이 소홀하게 다루어지고 있었다. 또한 정의는 분야별로 독특한 존재방식을 띠고 있다. 이는 어느 분야의 정당성과 관련되어 있느냐에 따라 그 기준이 달리 설정되어 있음을 의미한다. 경제분야에서의 정당성은 경제정의(economic justice)의 관점에서, 사회분야에서의 정당성은 사회정의(social justice)의 관점에서, 그리고 환경분야에서의 정당성은 환경정의(environmental justice)

8) 경제성장(economic growth)과 경제발전(economic development)이 동일시되고는 있었으나 이러한 용어의 선택은 개발도상국과 기 산업화된 선진국간에 차이가 있었다. 개발도상국이 정책기조로 '경제성장'을 선호한 반면, 선진국에선 '경제발전'이라는 용어를 선호하였다(Arndt, 1987: 51).

의 관점에서 논의되어야 하는 것이다.

총량적인 경제성장이 정책기조를 이루고 있는 경우 경제정의가 중요하게 다루어질 수 없었음은 당연하다. 농업혁명과 산업혁명을 통해 인류가 지향하는 바는 생산성의 증대이지 생산과정이나 소득의 분배과정에서의 정당성 확보가 아니었다. 과정이 결과에 이르는 기계적 수단으로 여겨졌기 때문이다. 결과에서의 문제점을 과정의 논리로 해결할 수 있다고 믿게 되면서 정의는 중요시되었다. 19세기 말 영국에서 Fabian Society의 등장은 경제정의(economic justice)의 필요성을 역설하는 계기를 마련해 주었다. 그러나 경제정의가 주관적 가치체제인 당위성을 전제로 하고 있기 때문에 실증경제학의 정상과학활동 반열에서 제외되곤 하였다. 아마도 Pigou가 *The Economics of Welfare*(1920)를 출간한 것을 계기로 경제정의가 학계에서 다루어지기 시작하였을 것으로 사료된다. 물론 바람직한 상태에 대한 논의는 장구한 인류 역사를 통해 끊임없이 이어지고 있었으나 그것의 정당성 문제는 쉽게 다루어지지 못했다.

경제정의가 소득분배와 관련하여 논의되면서 결과를 잉태하는 과정의 중요성이 무각되게 되었고 이러한 과정은 반드시 경제분야에만 국한 된 것이 아니었다. 사회 전반적인 작동체제와 경제활동 결과를 연계하여 접근할 필요성이 제기된 것이다. 즉 개발의 사회적 측면, 예를 들면 보건, 교육, 영양상태 등 종래 경제분야에서 다루어지지 않았던 영역에 관심을 갖게 된 것이다. 또한 성장(growth)과 발전(development)을 구분하려는 시도도 나타나게 되었다. Singer(1965)는 저개발국의 문제는 성장 뿐만 아니라 발전이라고 전제하고 "발전(development)"을 "성장과 변화"로 정의하고 있다. 여기서 변화는 경제적인 것 뿐만 아니라 사회적, 문화적인 것, 그리고 양적인 것 뿐만 아니라 질적인 것을 모두 포함한 것이다. 국제노동기구(ILO)에서는 고용창출을 새로운 목표로 도입해야 한다고 주장하였고⁹⁾ 세계은행은 1972년 "사회적 형평성과 경제성장(Social Equity and Economic Growth)"과의 관계를 거론하며 개발이 빈곤을 해결하지 못하고 있다고 지적하였다.¹⁰⁾ 이에 더하여 기본수요(basic

9) David Morse(당시 국제 노동기구의 사무총장)가 Cambridge에서 1970년 9월 행한 연설에서 천명한 것이다. 그는 "GNP의 실각(Dethronement of GNP)"이라는 제목의 연설을 통해 "고용문제를 개발의 중요 목표와 항목으로 취급하여야 한다"고 주장하였다. 총량적인 GNP를 성장시키기 위해 고용문제를 등한시해서는 안되고 나아가 실업율을 낮추는 일도 중요하다는 메시지를 담고 있는 것이다. (R. Robinson and P. Johnston, eds., 1971, *Prospects for Employment Opportunities in the 1970s*, London: HMSO, p. 8)

10) 이는 1968년부터 세계은행 총재로 일해온 Robert S. McNamara가 1972년 9월 행한 연설문의 제목이다. 그는 연설문에서 과거 개도국에서 국민소득중대가 가난한 자에게 의미있는 정도로 다가가지 못했다고 전제하고 "빈곤의 문제는 제도적 틀, 특히 체제내에서의 경제와 정치

needs)전략이 1975년 ILO가 주관한 세계고용에 관한 회의에서 주창되었다.¹¹⁾ 이와 같이 경제 외적인 요소를 통해 발전현상을 설명하려는 시도는 Rawls가 1970년 Theory of Social Justice를 출간한 것과 맥을 같이 하고 있는 것으로 사료된다. 발전현상을 설명하는데 있어서 경제정의에 이어 사회정의(social justice)가 강조되기 시작한 것이다.

한편 경제활동은 환경문제와 불가분의 관계에 있어서 이들 양자간의 관계를 조율할 필요성이 제기되기 시작하였다. '성장의 한계'를 인식하고 이를 연구한 로마클럽의 보고서(Donella H. Meadows et als, 1972)는 현재의 관성력이 성장의 한계를 불가피하게 만든다고 전제하고 인류사회의 '지속가능성'을 확보할 수 있는 '지구의 균형상태(the state of global equilibrium)'를 제안한 바 있다.¹²⁾

1992년 리우 정상회의에서 "환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(ESSD)"¹³⁾전략이 제안되어 이후 이 분야 패러다임으로 자리잡고 있다. 그러나 결정의 불가역성을 특징으로 하고 있는 지구환경의 관리측면에서 보면 지속가능성은 수많은 가능성의 하나에 불과하다. 인류문명은 인간의 지식에 근거하고 있다. 문명은 인간의 지식이 장기적으로 인간의 서식처인 지구

권력분배에 그 뿌리를 두고 있다"고 주장하였다(Arndt, 1987: 97-98).

- 11) 기본수요(basic needs)라는 용어는 이전에도 사용되었는데, 1969년 Dudley Seers의 "The Meaning of Development", 1971년 Mahbub ul Haq의 "Employment and Income Distribution" 이 그것이다. 그러나 기본수요 전략이 대안적 개발전략으로 정립된 것은 1976년 ILO가 발행한 보고서 "Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem"에서다(Arndt, 1987: 101). 여기서 주목할 것은 기본수요전략이 경제지표만을 다루는 것이 아니라는 점이다.
- 12) '지구의 균형상태'란 인구와 자본이 충분히 통제되는 상황에서 인구와 자본을 증대시키는 힘과 이들을 감소시키는 힘이 같게 되는 상태를 의미한다. 장기적인 관점에서 이 보고서는 '지구의 균형상태'에서 요구되는 최소의 요건을 다음과 같이 정의하고 있다. 즉 ① 자본과 인구는 규모가 항상 같다. 이는 출생률이 사망률과 같아야 되고, 자본의 투자수익률이 감가상각률과 같아야 됨을 의미한다. ② 모든 투입과 산출물-출생, 사망, 투자와 감가상각-이 최소의 수준으로 유지된다. ③ 자본과 인구의 수준 그리고 이들 두 요소간 비율은 사회에서 추구하고 있는 가치와 조화롭게 맞춰져 있다. 그렇다면 이러한 균형상태가 과연 존재할 수 있고 또 지속될 수 있는가? 이에 대한 본 보고서의 답은 기술발전의 낙관적 기대에 의존하고 있다. 기술결정론 입장에서 해답을 구하려 했던 흔적이 역력하다. 보고서 원문을 보면 모순점도 발견된다. 상기 ①항과 관련하여 원문에는 자본의 투자율(the capital investment rate)로 표현되어 있는데 자본의 규모가 항상 같기 위해서는 결과적인 자본 투자수익률이 자본의 감식분에 해당하는 감가상각률과 같아야 하기 때문이다.
- 13) Development를 발전으로 해석하려는 입장도 있으나 여기서는 발전을 포함한 변화의 관리방식을 강조하는 의미에서 개발로 번역하고 있다.

에 대하여 어떠한 영향을 미칠 것인지를 판별해 내기가 쉽지 않다는데 있다. 즉 지속가능한 지식을 판별할 수 있는 기준을 마련하기 어렵다(Bunyan Bryant, 2001). 우선 새로운 지식은 인간의 경제생활을 윤택하게 한다는 명목으로 산업화되어 쓰이게 된다. 그로 인한 환경적 악영향은 이미 그러한 재화의 사용이 심각한 문제를 발생한 연후에 감지된다. 만약 성장이 스스로를 제한하는 속성을 지니고 있지 않다면, 전체적인 성장의 비용은 편익을 증가하게 되고, 이를 교정하기 위해 어떠한 조치를 취해야 하는 것이다. 또한 자연적인 한계가 존재한다면 그러한 한계를 피동적으로 맞이하기보다는 적극적으로 그러한 한계를 극복하거나 연장하기 위해 노력해야 하는 것이다. 따라서 '지속가능성'은 인간의 실천의지에 달려 있다.

지구환경문제를 해결하기 위해서는 우선 그러한 환경오염의 책임자와 피해자가 정의될 수 있어야 한다. 환경오염의 책임과 피해가 명확하게 정의되더라도 이를 실천적으로 해결하기 위해서는 '환경정의(environmental justice)'가 세워져야 한다.¹⁴⁾ '환경정의'가 '지속가능성'과 관련하여 강조되고 있는 것은 전지구적 환경오염으로부터 가장 취약한 곳이 후진국, 그 중에서도 저소득층이기 때문이다. 그러나 전지구적 환경오염의 대부분은 선진국, 상류층의 생산과 소비패턴에 의해 유발되어 왔다. 따라서 선진국 발전과정을 모방하는 것이 환경적으로 위험한 결과를 초래할 가능성이 크다. 발전의 척도를 달리 하지 않는 한 이러한 시행착오는 반복되기 쉽다. 실제로 서구적 산업화를 도모하고 있는 많은 개발도상국가들에 의해 환경오염은 더욱 심각해지고 있다. 결국 환경정의는 환경의 파괴자와 피해자와의 관계, 동일한 지구적 환경오염으로부터 피해정도의 불균형을 시정하는 일과 관련되어 있다. 환경오염에 노출되는 정도는 또 다른 계층간의 격차를 유발하고 있는 것이다. 환경정의가 실현되지 않는다면 그만큼 환경문제의 해결은 요원하게 된다.

이와 같이 발전의 의미는 시대별로 또 영역별로 달리 해석될 수 있다. 뿐만 아니라 발전현상을 정당화하는 기준인 정의(justice)의 대상도 경제, 사회, 그리고 환경 영역으로 그 무게를 달리하고 있다. 그럼에도 불구하고 지역발전현상의 척도는 아직도 인간활동의 한 단면에 불과한 전통적인 자본축적 정도를 중심으로 논의되어 오고 있다. 그러나 어떠한 유형의 전통

14) 환경정의(environmental justice)는 사람들이 그들 환경이 안전하고, 자양이 있으며 생산적이라고 믿고, 상호작용 할 수 있는 지속가능한 지역사회(sustainable communities)를 유지하기 위해 필요한 문화적 규범, 가치, 규칙, 규제, 행태, 정책, 그리고 의사결정과 관련하여 논의되고 있다. 환경정의는 사람들이 가지고 있는 모든 잠재력을 실현할 수 있을 때 작동된다. 또한 환경정의는 어느 정도의 임금수준과 안전한 직업; 훌륭한 학교시설과 오락; 주거안정과 적절한 건강관리; 민주적 의사결정과 개인의 권리신장; 폭력, 마약, 빈곤으로부터 자유로운 지역사회에서 유지된다. 이러한 지역사회에서는 문화적 다양성과 생물적 다양성이 존중되고 숭배되며 분배의 정의가 실현된다(Bunyan Bryant, 1995: 6).

자본도 여건이 동일하다고 해서 반드시 동일한 결과로 이어지지 않는다는 일반적인 변화의 양태를 설명해 주지 못한다. 특히 발전의 대전제인 “지속가능성”은 전통적인 자본의 특성과는 조화를 이루기 어려운 속성을 지니고 있다.¹⁵⁾

결국 전통적인 자본은 인류가 “삶의 질”을 향상시키기 위해 사용할 수 있는 많은 수단중의 하나일 뿐이다. 그러나 “삶의 질” 역시 시간과 공간에 따라 다르게 접근해야 하는 모호한 개념이다. 지역발전을 도모하고자 하는 수많은 계획들이 지역에서의 “삶의 질”을 제고하려는데 그 목적을 두고 있으면서도 모두 물리적인 “삶의 여건” 즉 시설중심으로 구성되어 왔고, 적법 절차(due process of law)에 의한 계획의 정당성을 화려한 설계도면으로 대체하는 등 목표와 수단을 연계시키지 못하고 있다. 즉 “삶의 질”을 제고하기 위해서는 시설 등 물리적인 여건도 중요하지만 그러한 물리적인 시설을 활용할 수 있는 사람과 사람의 관계나 사회구조의 형성이 더욱 중요하다. 현재 우리나라 각종기관에서 평가하고 있는 도시별 “삶의 질” 평가인지만 보더라도 대부분이 물리적인 시설지표로 이루어져 있어서 구조와 기능을 동일시하는 오류를 범하고 있는 것이다. 공간구조와 기능을 연계시켜 “삶의 질”을 제고하기 위해서는 전통적인 금융자본, 물리적 자본(도로, 주택, 공원 등), 환경자본, 인간자본 보다는 상호신뢰와 상호관계로 이루어져 있는 사회적 자본(social capital) 형성이 더욱 중요하다.

이제 지역발전은 물리적인 시설이나 경제활동 결과 등 전통적인 자본축적정도로만 평가될 수 없다. 발전정도를 “삶의 질” 수준으로 접근하면서도 아직도 물리적인 시설이 이에 상응한 시민 만족도와 동일한 것으로 취급되고 있다. 이 양자간의 연계는 구조와 기능을 상응케 하는 사회적 자본 형성을 통해 구체화 될 수 있을 것이다. 또한 계획과정에서의 주민참여 역시 사회적 자본 기반이 미약한 상태에서 적법절차(due process of law)라는 형식논리에 함몰되어 사회적 생산력 증대에 한계를 지니고 있다.¹⁶⁾ 사회적 자본은 소유의 관점에서 접근해

15) 지속가능성을 담보하는 환경요소는 시장기구를 통해 조작될 수 없는 부분이 많다. 환경문제는 상당 부분 인간의 실천의지와 관련되어 있기 때문이다.

16) 산업화는 산업자본을 중심으로 거의 모든 사회현상을 설명하는데 성공한 것처럼 보였다. 산업자본이 전통자본의 골간을 이루고 있음이 그 증거다. 따라서 인종, 문화, 그리고 언어가 달라도 산업화의 정도는 곧 발전현상을 형량할 수 있는 가장 기본적이고 대표적인 척도로 인식되게 되었다. 그러나 새로운 논리의 부각으로 산업화에 근거한 전통적인 자본만으로는 설명할 수 없는 사회현상이 출현하였고, 그 빈도가 점차 늘어가고 있다. 수평적, 개방적, 분산적 인식논리가 보편화되고 있음이 그 예이다. 그러한 새로운 논리는 사회조직화과정에 있어서 새로운 환경의 조성파 밀접하게 관련되어 있다. 요즘 활발하게 논의되고 있는 사회적 자본(social capital)은 이와 같이 새로운 환경조성과 관련하여 사회, 경제적 결과에 영향을 미치는 과정에 대한 인식논리의 성격을 띠고 있다. 특히 우리나라의 경우 새로운 인식논리의 근거에는 지

오고 있는 전통적인 자본과는 달리 활용의 관점에서 인지되고 정의되어 오고 있다.¹⁷⁾

주민참여기회가 확대되지 않는다면 구성원간 신뢰기반, 연계망, 사회안전망 등은 구축되기 어렵다. 마찬가지로 구성원간 신뢰기반, 연계망 및 사회안전망이 구축되지 못하면 지역사회 구성원간 호혜적 관계, 혹은 이타주의는 형성되기 어렵다. 또한 지역사회 구성원간 호혜적 관계와 이타주의 형성은 시민사회의 기반이다. 이러한 시민사회는 지역사회 자원배분을 최적화하고 지역사회 주민들에게 다양한 기회를 제공하며, 경제정의, 사회정의 및 환경정의 실현을 촉진한다. 결국 주민들의 자발적 참여는 사회적 자본을 축적하여 시민사회를 성숙시키고 이러한 시민사회를 근간으로 지역발전의 다양한 구성요소를 충족시킬 수 있게 된다. 경제정의, 사회정의 및 환경정의가 실현되지 못한다면 어떠한 개발도 인류문명의 지속가능성을 담보할 수 없다. 개발이 발전과 동일시되기 위해서는 변화의 방향과 속도가 지속가능한 범위 안에서 통제되어야 함을 의미한다. 따라서 모든 발전현상은 지속가능성을 전제로 하고 있는 셈이다.

2. 지역발전 척도로서의 사회적 자본

개인적 생산력과 사회적 생산력은 각기 다른 원리에 의해 지배되고 있고 그러한 구분은 전통적인 자본의 규모에 따른 효과와는 별개의 것이다. 동일한 규모의 자본 투자에 의해서도 결과적인 이윤 발생정도가 모두 다르다.¹⁸⁾ 이러한 차이는 자본을 누가, 무엇을 생산하는데 사용하는 문제와도 별개의 것이다.¹⁸⁾ 이는 개별 구성원을 전체 사회로 통합하는 과정에서

방자치제도의 부활이 큰 비중을 차지하고 있다. 사회적 자본의 개념이 아직도 학계에서 논의의 초점을 이루고 있는 이유는 새로운 인식논리가 정착하지 못했고, 그와 관련되어있는 환경변화가 급속하게 일어나고 있기 때문이다. 다른 한편으로는 그간 산업화를 중심으로 형성되어 온 논리체계의 범위 안에서 새로운 인식논리와 현상을 이해하려는 타성이 사회적 자본개념의 유용성을 과소 평가하는데 기여하고 있기 때문이기도 하다.

- 17) 이러한 맥락에서 사회적 자본(social capital)을 사회자본으로 번역하는 것은 적절치 못하다. 사회적 자본은 다른 사람과의 관계에서 형성되고 활용될 수 있는 과정의 논리를 띠고 있기 때문이다. 사회자본으로 번역할 경우, 단순히 개인자본의 대칭개념으로 오해할 소지가 있기도 하다. 사회적 자본은 소유의 맥락에서 인지되는 개념이 아니다. 사회적 자본이 사회구조화 과정에서 창출되고는 있으나 어느 특정 집단의 소유물이 아니라 그러한 집단의 작동체계 혹은 과정자체를 의미하고 있기 때문이다.
- 18) 동일한 공간상에서 대규모 공장의 이윤율이 소규모 공장의 그것보다 낮거나, 동일 업종의 동일규모 공장이 대도시에서보다 작은 지역사회에서 많은 이윤을 발생시키는 경우는 규모의 경제(scale economies) 관점에서 설명될 수 없다.

구성원간 상호작용에 영향을 미치는 중요한 요소를 간과하고 있기 때문이다. 개별 단위의 존재가치 외에 구성원간의 신뢰(trust)라든지²⁰⁾ 네트워크와 같은 또 다른 유형의 자본이 개입되어 있을 가능성이 있다. 즉 개별 구성원을 단순히 합해 놓았다고 해서 전체 사회를 이루는 게 아니라면 개인적 자본(personal capital)과는 별개의 사회적 자본이 사회형성과정에서 개입되어 있을 가능성이 높다.²¹⁾

이와 같이 사회적 자본은 사람들 사이의 수많은 일상적 상호작용으로부터 창출된다. 그런 의미에서 사회적 자본은 개인이나 혹은 사회구조 안에 있는 것이 아니라 사람과 사람 사이의 공간(space)안에 있다(Bullen & Onyx, 1998). 조직이나 시장(market), 혹은 국가가 사회적 자본의 생산과 관련되어 있긴 하지만 사회적 자본은 특정 조직이나 시장, 혹은 국가의 전유물이 아니다. 사회적 자본은 개인의 생산성을 증대시키는 도구인 물리적 자본(physical capital) 및 훈련을 통해 축적되는 인간자본(human capital)과 유사하게 상호 이익을 도모하기 위한 조정과 행동을 쉽게 해주는 네트워크, 규범 및 사회적 신뢰와 같은 사회조직의 특징과도 관련되어 있다.

Putnam(1993a)은 물리적 자본 및 인간자본과 마찬가지로 사회적 자본을 사회의 생산적 잠재력을 증진시켜주는 네트워크, 규범 그리고 신뢰(trust)와 같이 사회조직의 특징과 연관시켜 정의하고 있다. Fukuyama(1995) 또한 사회구성원간의 신뢰를 사회적 자본으로 보고 있다. Fukuyama는 최근 연구(1999)에서 산업혁명을 전환점으로 기술진전이 개인주의 성향을 가져왔다고 전제하고, 개인의 선택자유를 신장시킨다는 미명 아래 규범과 규칙을 끊임없이 혼란시켜오고 있는 사회는 점차 조직이 와해될 것이며, 원자화되고, 고립되어 결국

-
- 19) 누가 자본을 사용하느냐에 따라 이윤발생정도가 다른 경우는 인간자본(human capital) 개념으로 설명이 가능하고, 자본이 무엇을 생산하는데 사용하느냐에 따라 이윤발생 정도가 다른 경우는 산업구조론 측면에서 설명이 가능하다.
 - 20) Fukuyama(1995)는 사회 구성원간의 신뢰도가 낮은 사회는 경제성장도 낮다고 하여, 지역 사회 구성원간 신뢰도가 또 다른 생산수단으로 기능할 수 있음을 암시하고 있다.
 - 21) 사회적 자본의 기원이 비록 19세기 고전적 사회학에 그 뿌리를 두고 있지만 현재와 같이 활발한 연구대상으로 부각되게 된 계기는 Pierre Bourdieu(1986)와 James Coleman(1988)에 의해 마련되었다. Bourdieu(1986)는 사회적 자본이란 용어를 1970년대 어떤 지역사회에서 회원제(membership)를 통해 주민들에게 발생하는 추가 이익과 기회창출의 의미로 사용하기 시작하였다. Coleman(1988)은 사회적 자본을 정밀하게 정의하고 있지는 않지만 주민들의 사회적 연대(social ties)로부터 나타나는 개인적 자원이란 의미로 이 용어를 사용하고 있다. Coleman(1988)에 있어 사회적 자본은 은행계정에서 확인할 수 있는 금융자본(financial capital)과 인간의 두뇌 안에 있는 인간자본(human capital)과는 달리 사람과 사람 사이의 관계 의미를 포함하고 있다.

공통의 목표와 일을 추진할 수 없게 된다고 보았다. 기술혁신을 무한정 추구하는 사회는 또한 개인의 다양한 행태에도 한계를 두기 어려워서 결과적으로 범죄증가, 가족와해, 자식양육 의무에 대한 부모의 무관심, 이웃 간에 책임 떠넘기기, 공중도덕에 대한 시민들의 외면 등 사회질서의 붕괴를 가져온다. Fukuyama(1999: 60-68)는 이러한 사회질서의 붕괴를 사회적 자본감소로 보고 그 원인을 세 가지로 요약하고 있다. 즉 첫째는 (상대적) 빈곤의 심화와 소득불균형증대이고, 둘째는 근대 복지국가의 산물로서 정부정책이 실패하였기 때문이며, 셋째는 보다 광범위한 문화변동의 결과로서, 예를 들어 종교의 몰락과 지역사회에 대한 의무를 다하지 않은 채 개인적 자아만족을 추구하려는 개인주의 성향을 들고 있다.

이와 같이 사회적 자본은 새로운 현상을 설명하기 위한 개념이 아니라 기존의 자본 개념으로 설명할 수 없었던 기존 현상의 암영대(shadow zone)를 보다 잘 이해하기 위한 개념으로 정립되어 가고 있다. 사회적 자본에 대한 개념정의는 학문 분야에 따라, 또 학자에 따라 다양하나 SCIG(1998)는 이를 다른 사람 혹은 단체에 대하여 한 개인 혹은 다른 단체가 가지고 있는 동정심과 책임감으로부터 비롯되는 잠재적 이익, 편의 및 우대(preferential treatment)로 정의하고 있다.²²⁾ 이처럼 사회적 자본을 현재 가치가 아닌 잠재적 가치로 정의하고 있는 것은 그만큼 사회적 자본형성과정 여하에 따라 그 결과가 크게 달라 질 수 있기 때문이다.

무엇보다도 사회적 자본의 핵심적인 특징은 다른 자본형태와 비교하여 그 기원이 "사회적" 이라는데 있다. 즉 금융자본(financial capital)이 금융시장으로부터 기원하고 있고, 인간 자본(human capital)이 기술과 재능교육 및 훈련과 관련하여 논의되어 오고 있으며, 물리적 자본(physical capital)이 서비스를 생산하기 위해 만들어진 물질적 재화의 수용과정에서 대두되는 것과는 달리 사회적 자본은 사회적 관계(social relations)로부터 기원하는 것이다. 이러한 사회적 관계는 참여(participation)를 통해 형성되고 신뢰(trust)와 이타주의(altruism)에 의해 유지된다.

Putnam(2000)은 주민참여를 통해 사회적 자본을 가장 효율적으로 축적할 수 있다고 전제하고 주민참여의 유형을 정치참여(political participation), 공식집단예의 참여(civic

22) SCIG(Social Capital Interest Group)은 미국 미시간 주립대학교에 설치되어 있는 사회적 자본에 대한 연구단체인데 사회적 자본에 관한 여러 차례의 국제세미나를 개최한 바 있다. SCIG는 학기 중 1주일에 한번씩 정례 세미나를 개최하고 있으며 세계은행(World Bank)의 지원을 받고 있다. 1999년부터는 명칭을 SCI(Social Capital Initiative)로 변경하여 운영되고 있다. SCI는 2001년 10월 IBRD 후원을 얻어 남미의 칠레에서 빈곤퇴치와 사회적 자본을 연계하려는 대규모 국제세미나를 개최한 바 있다.

participation), 종교참여(religious participation), 직장에서의 연계(connections in the workplace), 비공식 사회집단 연계(informal social connections), 이타주의, 자발성(volunteering), 자선(philanthropy), 호혜(reciprocity), 정직(honesty) 및 신뢰로 나누어 각각이 사회적 자본과 갖는 관계를 분석하고 있다. 특히 사회변동으로 인해 각종 제도나 집단에 대한 주민참여의 형태도 바뀌게 되는데 이 과정에서 지역사회의 사회적 자본은 달라지게 된다. 이 중에서 특히 연계망, 신뢰기반 그리고 이를 통한 구성원간 호혜적 관계와 이타주의는 시민사회를 형성하기 위해 반드시 필요한 요소이다.

결론적으로 사회적 자본은 정체성을 지닌 어떤 사회를 형성하는 과정에서 생산력을 증대시킬 수 있는 공식적인 제도뿐만 아니라 이를 유지시켜 주는 규범과 비공식 기능까지를 포함하는 광범위한 사회적 관계를 말한다. 동시에 사회적 자본은 지역사회 안전망, 지역사회 연계망 그리고 지역사회 신뢰기반을 통해 측정 가능하고 이를 통해 구성원간 호혜적 관계가 조성되며 이타주의가 형성된다. 사회적 자본은 구성원 각자가 이를 배타적으로 소유할 수는 없지만 그 영향은 전체적으로 뿐만 아니라 개별적으로도 나타나는 특징을 지니고 있다. 그러나 사회적 자본은 이의 인지방향이나 사용목적에 따라 다양하게 접근될 수 있다. 사회적 자본의 기원이 개별 구성원의 조직화과정에 있고 이러한 조직화과정 역시 다양한 형태를 띠고 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 사회적 자본은 ①생산수단으로서의 의미와 ②가치로서의 의미를 동시에 지니고 있다. 우선 생산수단으로서의 사회적 자본은 사회적 자본형성 자체보다는 경제활동의 생산성을 향상시킬 수 있는 경제환경조성에 더 큰 비중을 두고 정의될 수 있다. 경제활동에 투입되는 생산요소의 네트워크, 거래비용을 줄일 수 있는 제도나 기능, 전통적인 자본의 효율성을 증대시킬 수 있는 새로운 논리의 수용이 생산수단으로서의 사회적 자본과 관련되어 있다. 가치로서의 사회적 자본은 사회적 자본형성 자체가 사회체제의 목표로 수용되는 경우에 의미가 있다. 즉 구성원간 신뢰, 참여, 연계망, 제도 및 규범, 그리고 이타주의 성향은 그 자체가 사회구조화를 통해 추구되는 가치인 것이다.²³⁾ 결국 이 경우 사회적 자본은 지역사회가 공동으로 추구할 수 있는 가치이자 지역사회 발전을 가능할 수 있는 척도 혹은 기준이 된다. 무엇보다도 이러한 사회적 자본은 이제까지 검토한 발전현상의 가치체계인 경제정의, 사회정의, 그리고 환경정의를 실현하는데 있어서 금융자본, 물리적 자본, 인간자본보다 더

23) 다양한 각도에서 정의될 수 있는 사회적 자본의 공통적인 개념요소는 신뢰, 참여, 연계망, 제도 및 규범, 그리고 이타주의 등이다. 이들 개념요소들은 각기 공통기반확보, 공동의 목표정립, 이웃과 지역사회 유지, 자원동원 및 안전망 확보, 공동이익창출이라는 기능과 연계되어 있다(소진평, 2004: 110).

효과적이다. 또한 인류문명의 지속가능한 발전은 지역사회 자원배분이 최적화되고, 다양한 기회가 존중되어야 하며, 경제정의, 사회정의 그리고 환경정의가 전제되어야 실현될 수 있는 덕목이다

IV. 지방자치와 지역발전의 연계

개발(development)이란 용어는 가치 있다고 평가되는 '과거의 변화'를 보다 적극적으로 자원을 투입하여 미래 시점에서 유도해내기 위한 노력을 의미한다. 변화의 성분을 방향과 속도로 나눌 때, 이제까지 개발행위의 정당성은 속도성분에 더 큰 비중을 두고 인간욕구와 현재 상황간의 시차적 문제를 해결하려는 과정에서 절차논리 중심으로 논의되어 오고 있었다. 그러나 보다 중요한 발전현상은 혁신, 구조개편 등 변화의 방향에서 논의될 수 있다. 또한 과거의 변화가 추구할 가치를 부여받기 위해서는 상당한 시간을 필요로 하기 때문에 과거 변화의 전제조건과 방향이 함께 검토되지 못한 채 그 속도만 고려되는 경우가 특히 개발도상국이나 저개발 국가에서 흔히 나타났다. 그리고 종종 발전현상을 도모하려는 지역개발의 목표가치는 "삶의 질" 향상과 같이 구체적인 행동지표와 연계시키기 어려운 방식으로 표현되고 있다. 그러나 보다 적극적인 자원투입, 새로운 규범의 형성 등 인간의 집단적 노력을 요하는 개발행위는 변화방향과 변화의 속도를 조율하는 구체적인 방법을 별개의 것으로 접근하여 정당화될 수 없다.

그러한 맥락에서 지방자치논리는 사회적 자본형성 과정과 밀접하게 관련되어 있다. 사회적 자본이 특별히 논의될 필요성이 대두되는 것은 정체성을 지닌 지방자치단체나 지역사회 전체의 동원 가능한 자본, 즉 수단화할 수 있는 잠재력이 단순히 구성원 개개인이 가지고 있는 자본을 합산한 것과 같지 않다는 데 있다. 물리적으로 동일한 여건에 놓여있는 별개의 지역사회가 반드시 동일한 주민만족수준을 보이고 있지 않음으로 해서 삶의 질에 대한 과정 논리가 필요했던 것과 마찬가지로, 지역사회 구성원들의 개인적 자본을 모두 합했다고 하여 지역사회 총체적인 생산력과 일치하지 않는다면 지방자치는 사회적 자본 제정을 도입하여 지역사회의 잠재력을 극대화할 수 있을 것이다.

지역사회의 잠재력을 극대화한다는 것은 지역주민들에게 다양한 기회를 제공하는 일과 관련되어 있다. 지역사회에서 다양한 기회를 창출하기 위해서는 주민들의 자발적 참여가 전제되어야 한다. 주민들의 자발적 참여는 다양한 지역사회 구성요소를 연계하여 변화의 방향과

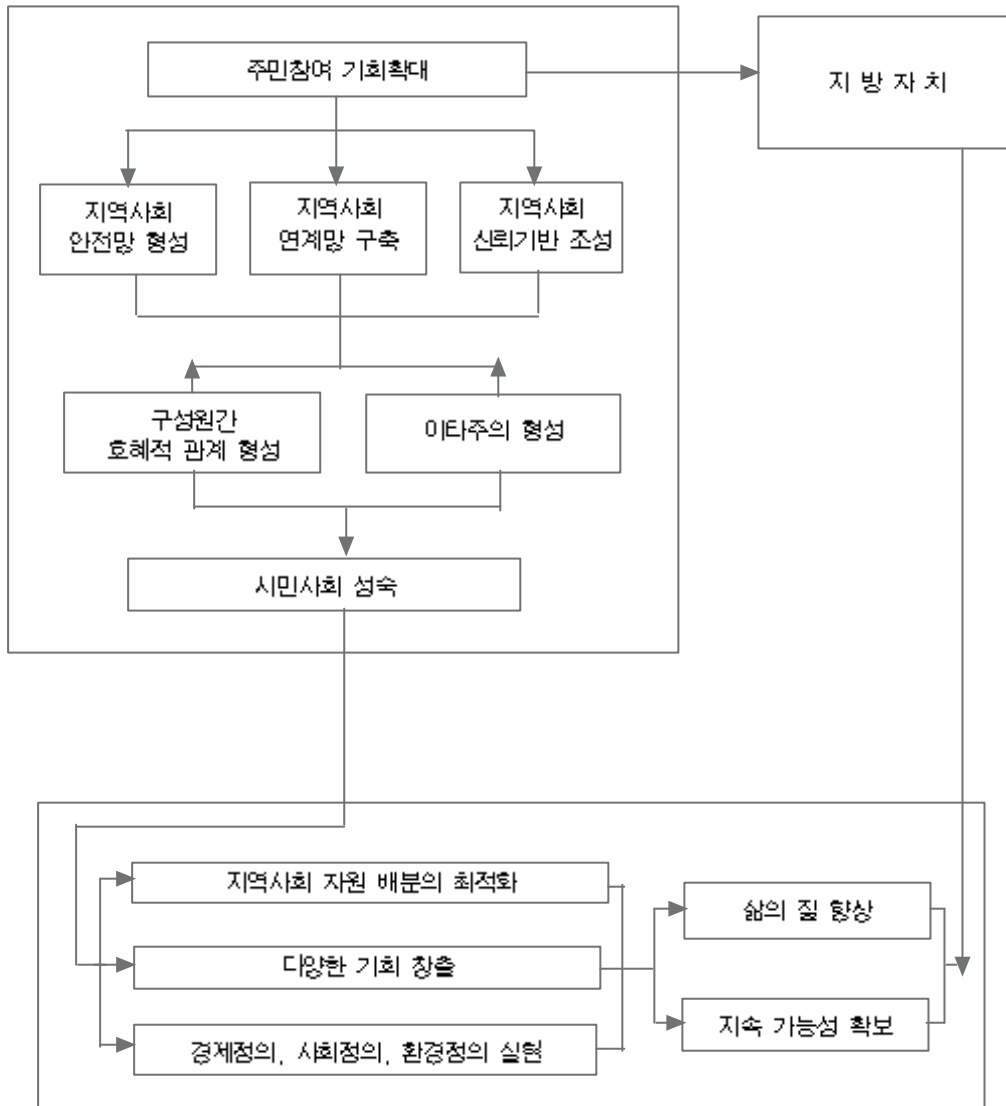
속도를 조율해 주기 때문이다. 이러한 조절장치는 성숙된 시민사회의 전형이다. 결국 주민들의 자발적 참여는 지방자치의 근간이면서 사회적 자본의 축적과정이다.

따라서 사회적 자본은 이제까지 당연시 여겨 왔던 “조건=결과”의 등식이 성립되지 않는 경우에 대한 저간의 경험적 관찰결과를 설명하는 과정에서 인지되기 시작한 자연스러운 척도이자 목표이다. 즉 주민 개별행동과 지역사회 전체의 행동사이에는 일종의 매개요인이 내재되어 있어 이의 과정논리에 대한 보다 정교하고 치밀한 분석이 필요하게 되었다.

특히 지방자치시대 지역개발 분야에서 사회적 자본형성과정에 대한 논의는 사회적 동원과정을 통해 지역잠재력을 체계적으로 현재화(顯在化)하기 위한 지역의 노력과 관련하여 그 실익이 있다. 뿐만 아니라 사회적 자본형성 과정이 상향적(bottom-up)속성을 지니고 있고, 신뢰원칙, 상호 호혜주의 및 행동규범에 근거한 사회적 연계(social connections)와 네트워크로 이어지기 때문에 지역사회에서의 사회적 자본 형성은 지방자치 본질을 충족시켜주고 있다.

도시 및 지역개발의 대원칙으로 부각되고 있는 지속가능성(sustainability)은 전체사회가 그 운명에 책임을 져야하고 각각의 환경에 맞는 개발방식을 선택해야 한다는 점을 강조하면서, 선택과 참여의 범위를 개인 차원을 넘어 전체 사회로 확대하고 있다. 따라서 지역발전의 덕목인 지속가능성은 본질적으로 사회규제의 자발적 형태인 사회적 자본에 의존하고 있는 셈이다.

〈그림 1〉은 지방자치가 사회적 자본 축적을 통해 지역발전에 기여하는 연계과정을 보여주고 있다. 지방자치 실시로 인해 주민참여가 활성화되면 사회적 자본의 구조적 표현요소인 사회안전망, 연계망, 신뢰기반이 구축된다. 이러한 주민조직활성화는 궁극적으로 국가와 지역사회의 상호작용을 촉진시켜 민주주의 이념을 실현하고 상호이해를 증진시켜 사회적 자본의 기능적 요소인 구성원간 호혜적 관계와 이타주의를 촉발한다.



〈그림 1〉 지방자치와 지역발전의 연계

결국 지방자치는 사회적 자본을 축적하여 구성원간 네트워크를 구축하여 시민사회를 성숙시키고, 산업사회에서와는 다른 각도에서 지역발전을 촉진하게 된다. 즉 사회적 자본은 지역 사회 특성에 맞는 다양한 기회를 창출하고 지역사회 자원배분의 최적화를 가능케 하며 경제 정의, 사회정의 및 환경정의를 실현할 수 있는 공통의 기반을 제공한다. 이러한 과정과 결과

는 모두 지방자치제가 지향하고 있는 지역사회 주민의 “삶의 질” 향상, 지속가능한 발전과 관련되어 있다. 따라서 사회적 자본은 지방자치와 지역발전을 매개하는 변수이자 지방자치와 지역발전을 가능할 수 있는 척도이기도 하다.

V. 결론

이 글은 사회적 자본이라는 새로운 지역발전 척도를 도입하여 지방자치와 지역발전의 연계과정을 탐색하기 위한 것이다. 그간 중앙집권적 발전척도를 기준으로 지방자치의 폐단이 논의되어오고 있었고, 정작 지방자치 본질에 근거한 지역의 발전척도는 무시되어 오고 있었다. 뿐만 아니라 산업사회에서 자원배분의 원칙으로 준용되어 왔던 규모의 경제, 효율성 등은 지식·정보사회의 자원배분원칙과는 다르다.

또한 중앙집권적 체제에서의 평균적 풍요, 획일화에 의한 행정의 편리성 등 행정서비스 공급논리로 다양성의 조화와 차별화의 이점을 추구해야 하는 지방자치를 평가하려는 논리적 모순도 있었다. 지방자치는 그 본질에 있어서 지역주민들의 다양한 행정서비스 수요를 중요시하고 있다. 행정서비스의 공급체제를 중시하는 중앙집권적 체제와는 근본적으로 다르다. 이와 같이 지역주민들의 다양한 행정서비스를 충족시켜야 하는 지방자치체는 종래의 지역발전 척도로는 평가할 수 없다.

지방자치가 지역주민들의 참여를 통해 공동의 목표를 추구한다는 상향적 과정논리를 띠고 있다는 점에서 이 글은 사회적 자본 개념을 도입하여 새로운 지역발전 현상을 지방자치와 연계시키고 있다. 지방자치는 주민참여를 근간으로 하고 있고, 이러한 주민참여는 사회적 자본의 구조적 성분인 지역사회 안전망, 연계망 및 구성원간 신뢰기반을 구축하고 이를 통해 사회적 자본의 기능적 성분인 구성원간 호혜적 관계와 이타주의를 형성하여 결국 시민사회를 성숙시킨다. 이와 같이 사회적 자본은 지역사회 자원배분을 최적화하고, 지역사회내 다양한 기회를 창출하며, 경제정의, 사회정의 및 환경정의를 실현하여 궁극적으로 주민들의 삶의 질을 향상시키고, 미래세대를 위한 지속가능한 발전을 유도한다. 따라서 사회적 자본은 지방자치와 지역발전을 매개하는 변수이자 삶의 질 향상, 지속가능한 발전 등 인류가 당면한 지역발전과제를 해결해 줄 수 있는 수단이다.

【참고문헌】

- 권태준. (1987). 지역개발의 새로운 주체로서의 지역주의, 「국가발전과 지역주의」, 국제학술회의 자료집(금호문화재단 주최, 1987년 5월 7일-9일): 91-105.
- 김안제. (1988). 「지역개발과 지방자치행정」, 서울: 대명출판사.
- _____. (1995). 「한국지방자치발전론」, 서울: 대명출판사.
- 김영기. (1999). 「지방자치제의 이해」, 서울: 대영문화사.
- 김태성·성경룡. (1995). 「복지국가론」, 서울: 나남출판.
- 남세진. (1992). 「인간과 복지」, 서울: 한울.
- 노용희. (1987). 「한국의 지방자치: 회고와 전망」, 서울: 녹원출판사.
- 소진광. (1999a). 사회적 자본형성을 위한 지역사회개발논리, 「지역사회개발연구」, 24(1): 29-47.
- _____. (1999b). 지방자치시대 지역발전책도로서의 사회적 자본, 「자치공론」, 5(12): 60-69.
- _____. (1998). 삶의 질 개념과 도시정책적 함의, 「지역사회개발연구」, 23(1): 65-84.
- _____. (2004). 사회적 자본의 측정지표에 관한 연구, 「한국지역개발학회지」, 16(1): 89-118.
- _____. (2003). 참여정부의 지방분권 정책기조, 「지방행정연구」, 17(3): 3-40.
- _____. (2001). 퍼트남의 사회적 자본 이론과 지역주의, 「사회과학연구」, 8: 29-48.
- _____. (2000). 지방자치와 사회적 자본, 「한국지방자치학회보」, 12(4): 93-122.
- 이규환. (1999). 「한국도시행정론: 이론과 실제」, 서울: 법문사.
- 이승중. (1993). 「민주정치와 시민참여」, 서울: 삼영사.
- _____. (1999). 지방자치의 새로운 이해와 장기적 발전 방향, 「지방행정연구」, 113(2): 145-168.
- 이재열. (2000). 민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본. (<http://plaza.snu.ac.kr/~jyee/trust.html>).
- 정세욱. (2000). 「지방자치학」, 서울: 법문사.
- 조창현. (2000). 「지방자치론(5정판)」, 서울: 박영사.
- 최창호. (2000). 「지방자치의 이해」, 서울: 삼영사.
- 한원택. (1992). 「도시·지방행정론(전정신판)」, 서울: 박영사.
- Arndt, H. W. (1987). *Economic Development: The History of an Idea*, The University of Chicago Press.

- Arrow, Kenneth J. (2000). Observations on Social Capital. in Dasgupta and Serageldin eds: 3-5.
- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. in J. Richardson, ed. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Bryant, B. (ed), (1995). *Introduction: Environmental Justice: Issues, Policies and Solutions*. Island Press.
- Bryant, B. (2001). Environmental Justice and the Quality of Life, A Paper presented at the International Symposium for Sharing Productive Welfare Experience. Grand Inter-Continental Hotel, Seoul, Korea.
- Bullen, Paul and Onyx, Jenny. (1998). *Measuring Social Capital in Five Communities in NSW*. Centre for Australian Community Organisations and Management (CACOM), University of Technology, Sydney.
- Coleman, James S. (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology (Supplement)*, 94: 95-120.
- Dasgupta, Partha and Serageldin, Ismail eds. *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. The World Bank.
- Fukuyama, Francis. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- _____. (1999). The Great Disruption: Human Nature and the Reconstruction of Social Order. *The Atlantic Monthly*(May): 55-80.
- Grootaert, Chris. (1998). What is Social Capital?, *The World Bank Resource Paper*.
- Meadows, Donella H.; Meadows, Dennis L.; Randers, Jorgen; and Behrens III, Willam W. (1972). *The Limits To Growth*, A Potomac Associates Book.
- Put'nam, Robert D. (1993a). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life, *American Prospect*, 13: 35-42.
- _____. (1993b). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy*, 6(1): 65-78.
- _____. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

- Robinson, R. and P. Johnston eds. (1971). *Prospects for Employment Opportunities in the 1970s*, London: HMSO: 8.
- Robison, Lindon J., A. Schmid Allan and Marcelo E. Siles. (2000). Is Social Capital Really Capital? Manuscript accepted by *the Review of Social Economy*(October, 2000).
- Robison, Lindon J. and E. Siles, Marcelo. (2000). Social Capital: Sympathy, Intangible Goods, and Institutions, Resource Paper from the Social Capital Initiative at Michigan State University.
- Rubin, Isaac Ilyich. (1989). *A History of Economic Thought*, PLUTO Press.
- Schmid, A. Allan. (2000). Institutions and Social Capital. (Unpublished) Journal File presented at the SCIG(Sept. 15, 2000) sponsored by the World Bank and Michigan State University(MSU).
- SCIG, (1998), *Abstracts: Social Capital Conference*(April 20-22), Kellogg Center, MSU.
- Serageldin, Ismail and Grootaert, Christiaan. (2000), Defining Social Capital: An Integrating View, in Dasgupta and Serageldin eds: 40~58.
- Singer, H. W. (1965). Social Development: Key Growth Sector, *International Development Review*, March, 1965.
- Solow, Robert M. (2000). Notes on Social Capital and Economic Performance, in Dasgupta and Serageldin eds: 6-10.
- Uslaner, Eric M. (2000). Trust, Democracy, and Governance, A Resource Paper presented at the Social Capital Initiative(Nov. 10) sponsored by the World Bank and Michigan State University.