

정치경제적 조건이 지역발전 정치의 형태에 미치는 영향

-미국, 영국, 한국에 대한 비교 연구

박배균

싱가포르 국립대학 지리학과 조교수

1. 서론

지난 10여 년간 도시 및 지역의 수준에서 경제발전을 추구하는 과정에서 형성되는 정치적 행위 -- 또는, '지역발전 정치 (politics of local economic development)'라 불리는 것에 대한 관심이 증가하여 왔다. 이론적으로는 '성장연합 (growth coalition)', '도시체제 (urban regime)', '기업가적 도시 (entrepreneurial city)' 등의 개념들이 지역발전 정치를 이해하고 설명하기 위해 개발되고 사용되었다 (Logan and Molotch 1987; Stone 1993; Hall and Hubbard 1998).

이들 이론들은 경제활동의 지구화가 진전되어 자본의 이동성이 증가하고 이동하는 자본을 지역으로 끌어들이기 위한 지역간의 경쟁이 심화되면서, 지역이나 도시 수준에서 정책수립의 기본적 방향이 자본의 유입을 촉진하여 지역의 경제성장을 추진하는 쪽으로 변화하고 있다고 주장한다. 이런 맥락에서, 지역이나 도시 수준에서의 경제성장을 위해 성장연합이라 불리는 것이 형성되고, 이를 바탕으로 자본을 끌어들이기 위한 장소 마케팅이 펼쳐지면서, '기업가적 도시'의 등장이 일반화되는 '신도시정치 (New Urban Politics)'가 펼쳐진다고 주장된다 (Hall and Hubbard 1998; Cox 1993).

지방자치제의 실시, 우리나라에서도 지역발전 정치에 대한 관심이 점증하는 계기를 제공해 주었다. 실제로, 지난 10여 년간 지방으로의 권력분산이 어느 정도 이루어지고, 지역경제의 발전에 있어 지역 행위자들의 역할이 증가하면서, 지역발전의 정치과정들이 지역적 수준에서 복잡하게 전개되기 시작하였다. 이러한 정치적 과정들을 설명하기 위해 '성장연합', '도시체제', '장소 마케팅' 등의 개념들이 소개되고 널리 이용되고 있다.

하지만, 이러한 개념들의 현실 적합성에 대한 보다 철저한 고민 없이, 다소 무비판적으로 사용되는 경향이 없지 않다. 특히, 앞에서 언급한 '성장연합', '도시체제', '장소 마케팅' 등의 개념들이 미국의 현실에 바탕을 두고 개발되어, 매우 지방화 되어있고 (localized), 상향식(bottom-up)의 정치적 과정을 설명하는데는 적합한 이론이지만, 미국과 다른 정치, 경제적 조건에서 형성되는 다른 형태의 보다 복잡한 정치적 과정을 설명하는데 있어서는 적절하지 못한 측면이 있다는 점이 간과되고 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로, 이 글은 지역발전 정치의 형태가 정치경제적 상황과 조건에 따라 어떻게 상이하게 나타날 수 있는지를 미국, 영국, 한국을 비교하면서 설명하려고 한다.

2. 미국, 영국, 한국에서 나타나는 지역발전 정치의 형태의 차이

1) 미국

미국에서 지역발전 정치는 주로 자본이나 정부의 투자와 지원을 유치하기 위한 지역간 경쟁과 관련하여 나타난다. 지역발전 정치의 주 행위자들은 지역 자본, 지방 정부, 그리고 지역에서 선출된 상, 하원 의원들이다. 지역의 자본과 (특히 각 지역에 고착화되어 전기, 상하수도 등을 공급하는 유틸리티 기업들, 그리고 지역 자본의 이해를 대변하는 상공회의소 등) 지방정부는 자기 지역의 경제성장을 추진하기 위해 성장연합을 결성하여 외부로부터 자본의 투자를 끌어들이기 위해 서로 경쟁을 한다. 이러한 성

장연합의 정치과정은 미국에서 나타나는 지역발전 정치의 대표적 형태이다.

이와 함께, 연방정부의 투자와 지원을 자기 지역으로 끌어들이려는 정치적 노력도 미국에서 나타나는 지역발전 정치의 한 중요한 부분이다. 미국에서 지역개발의 활동이 기본적으로는 지방으로 분산화되어 이루어지고 있지만, 연방정부의 직접적 투자와 개입이 (예로, 연방정부가 담당한 inter-state highway의 건설, 방위산업과 관련된 연방정부의 지출 등) 지역경제 발전에 매우 중요한 영향을 미치기도 한다. 따라서, 각 지역의 성장연합은 연방정부의 정책적 결정에 영향을 미칠 수 있는 자기 지역 출신의 상, 하원 의원들의 힘을 동원하려고 하고, 동시에 이들 의원들도 적극적으로 자기 지역의 이해를 대변하는 활동을 의회에서 행한다.

2) 영국

영국에서 나타나는 지역발전의 정치는 미국과 달리, 지방정부나 지역 자본의 주도로 형성되는 성장연합의 활동 보다는 오히려 정당 정치와 깊이 관련되어 이루어져 왔다. 2차대전 이후부터, 영국에서 중앙정부는 지역의 균형발전을 도모하기 위해 지역개발에 깊이 관련하여 왔는데, 특히 주택의 공급을 원활히 하기 위한 New Town 정책, 실업률이 높은 지역의 실업을 줄이기 위한 산업분산 정책 등을 추진하였다.

지역발전 정치에서 성장연합과 같이 지역 차원의 정치적 활동은 별로 중요하지 않았던 반면, 중앙정부 차원에서 지역발전을 위해 어떠한 정책을 사용할 것인가가 중요한 정치적 이슈가 되었고, 이는 동시에 정당 정치와 깊이 관련되었다. 특히, 앞서 언급한 New Town 정책, 산업분산정책 등과 같은 지역개발정책의 실행은 영국의 노동당 정권이 노동자들에 주택과 고용을 안정적으로 공급하여 이들의 지지를 공고히 하기 위한 동기가 크게 작용하였다.

하지만, 80년대 대처의 보수당 정부가 집권하고, 신자유주의적 정책기조 하에서 지역간 균형성장과 분배에 중점을 둔 지역정책이 폐기되면서, 영국의 지역발전 정치는 계급간 균열에 기반한 정당정치와 뒤엉키면서 선거에서의 '남북분리'라는 독특한 모습으로 나타났다. 대처의 신자유주의적 지역정책은 경제의 효율성에 중점을 두면서, 정부의 지원과 투자가 낮은 제조업이 입지해 있는 북서부의 구산업지역 보다는 첨단산업, 금융, 고차의 서비스업 등을 집중되어 있는 런던 중심의 영국의 남동부 지역에 집중되는 식으로 표출되었다. 이러한 대처의 정책은 영국에서 북부와 남부 사이의 지역격차를 확대시키는 결과를 낳았고, 이는 보수당의 전통적 지지층인 중산층과 자본가 계급들이 많이 모여있던 영국의 남동부 지역에서는 보수당에 대한 지지의 확대를, 반면 노동자 계급이 밀집해 있던 북서부 지역에서는 노동당의 지지가 확대되는 선거의 '남북분리' 현상을 초래하였다.

3) 한국

영국과 비슷하게, 한국에서 나타나는 지역발전 정치도 정당 정치와 깊이 관련된다. 전통적으로 중앙집권화되고 하향식의 산업 및 지역정책으로 인해, 미국에서 나타나는 것과 같은 지역의 성장연합을 중심으로 지방화되고 분권화된 지역발전의 정치는 한국에서 크게 중요하지 않았다. 오히려, 한국에서 지역발전과 관련된 정치적 행위들은 지역적 지지에 기반한 정당들의 활동과 관련되어 형성되었다. 지역적 균열에 기반한 정치 구도 하에서, 정부의 지역 및 산업정책과 관련하여 정당들은 자신들이 정치적으로 의존하고 있는 지역의 이해를 적극적으로 대변하면서 자신들의 정치적 기반을 공고히 하는 '영역화 전략'을 사용하였다.

이와 같이 지역발전의 이슈가 정당 정치와 적극적으로 결합하면서, 영호남 갈등이라는 매우 독특한 형태의 지역발전 정치가 형성되었다. 71년의 대통령 선거에서 본격화되기 시작한 영호남 갈등은 산업화 과정에서 심화된 영남과 호남 사이의 지역격차를 여당과 야당이 자신의 지지기반을 확대하기 위해 정치적으로 이용하면서 나타난 것이라 할 수 있다.

최근, 지방자치제의 실시로 인해 보다 지역적인 차원에서 자발적으로 형성된 지역발전의 정치가 나타

나고 있지만, 이러한 성장연합의 정치마저도 지역구도에 기반한 정당정치에 포섭되어 나타나는 양상을 보이고 있다. 위천공단 건설 계획과 관련하여 발생한 부산과 대구 사이의 극심한 지역갈등은 두 지역에서 조직된 성장연합 정치가 TK와 PK 사이의 갈등이라는 정당 정치의 과정과 결합되어 형성된 것이고, 삼성자동차와 대우전자의 빅딜과 관련하여 형성된 부산의 지역발전 정치 또한 부산 지역에서 조직된 성장연합 정치가 영남 지역에 기반을 둔 야당의 영역화 전략과 결합하면서 나타난 결과라 할 수 있다.

3. 국가간 차이를 만드는 정치, 경제적 조건들

1) 국가의 영역적 특성

이들 세나라에서 나타나는 지역발전 정치의 형태를 다르게 만드는 가장 중요한 조건 중의 하나는 국가의 영역적 특성이다. 먼저, 국가의 권력이 중앙에 집중되어 있는지, 아니면 지방으로 분산되어 있는지에 따라, 지역발전 정치의 형태는 이들 세 나라에서 매우 상이하게 나타난다. 미국과 같이 지방정부로 권한과 책임이 많이 부여된 경우, 지방정부가 지역발전에서 매우 적극적인 역할을 수행하며, 이로 인해 지역단위에서 조직되는 정치적 과정이 지역발전 정치에서 매우 중요한 부분을 차지할 가능성이 크다. 반면, 영국과 한국 같이, 전통적으로 분산화가 약하게 이루어진 곳에서는 지역적 단위에서 이루어지는 정치적 과정 보다는 중앙정부의 정책과 관련한 갈등 및 정치적 행위들이 지역발전 정치에서 더 중요한 요소를 이루는 경향이 있다.

이와 함께, 국가의 정책이 불균등 발전에 영향을 미치는 정도도 지역발전의 형태에 중요하게 영향을 미친다. 특히, 영국과 한국과 같이, 중앙정부의 역할이 지역발전에서 중요한 상황에서, 중앙정부의 산업 및 지역정책이 특정한 '공간적 선택성 (spatial selectivity)'을 바탕으로 지역간에 차별적으로 혜택을 줄 경우, 지역들이 중앙 정부의 정책에 대해 상이한 이해관계를 가지게 되고 또한 이를 매개로 지역발전의 정치가 형성될 가능성이 있다.

2) 정당 정치의 성격

다음으로 중요한 조건은 정당 정치의 성격이다. 먼저, 정당 정치에 영향을 주는 정치의 균열구조가 중요한 요소인데, 한국에서와 같이 정당 정치가 이념이나 정책에 의해서 보다는 영역적 기반에 의해서 구조화되어 있는 경우, 지역발전 정치는 정당 정치와 매우 깊이 관련될 가능성이 크다. 지역적으로 특화된 정치적 지원에 기반한 정당들이기 때문에, 자신의 기반 지역에서 지역발전을 추구하기 위한 특정의 정치적 움직임이 나타날 경우, 정당은 이 문제에 무관심 할 수 없다. 특히, 그 정치적 움직임이 국가의 특정 정책과 관련된 것이라면, 정당은 이 문제를 정치적 이슈로 삼을 가능성이 크고, 따라서 지역발전의 정치는 정당 정치와 뒤엉켜서 나타나기 쉽다.

다음으로 중요한 것이 정당의 내부적 결속도이다. 정당 정치가 지역구도에 기반하고 있지 않다고 하더라도, 미국과 같이 개별 국회의원 수준에서 지역발전 정치에 적극적으로 참가할 수 있는데, 이는 정당들의 내부적 결속도가 약하여 중앙당이 이들 개별 국회의원들을 통제할 힘이 약하기 때문이다. 정당의 내부 결속과 통솔이 약한 경우에 국회의원들은 자기 정당의 이념이나 이해를 대변하기 보다는 자기 지역구의 이해를 대변함을 통해, 자기 지역구 내에서 자신의 정치적 기반을 공고히 하고 다음 선거에서 재선을 노리는 전략을 취할 가능성이 크다.

3) 자본의 이해가 영역적으로 조직되는 방식

자본이 어느 정도의 공간적 규모에서 자신의 영역적 이해를 조직하는지도 지역발전 정치의 형태에 영향 미치는 중요한 요소이다. 미국에서 지역에 기반한 성장연합 정치가 보편적으로 나타나는 배경에는, 지역에 기반한 자본이 상당한 정도로 존재하고 있다는 사실도 중요한 한 측면이다. 미국에서는 전기나 상하수도 등의 유틸리티 공급회사들이나, 건설, 부동산, 신문 등의 자본이 지역적 시장을 기반으로 존재하고 있고, 이들은 지역의 경제성장을 통해 자기 시장의 확대를 꾀하기 위해, 성장연합을 구성하는데 있어 매우 적극적이다. 반면, 한국이나 영국의 경우, 지방화된 기업 보다는 국가적 규모에서 형성된 대기업이 자본 분과에서 훨씬 지배적인 위치를 차지하고 있는 편이다. 국가 규모의 시장이나 수출 시장에 기반하는 대기업들은 지역 단위의 경제발전 행위에 이해관계가 적으며, 따라서 이들의 지역발전 정치에서 수행하는 역할도 매우 미미하다. 이것이 한국이나 영국에서 지역에 기반한 성장연합의 정치가 미국 보다 덜 발달된 한 요인이다.

4. 결론

본 연구는 지역발전 정치의 형태가 영국, 미국, 한국에서 어떻게 상이하게 나타나는지 살펴보고, 이 상이함의 원인을 국가의 영역적 특성, 정당 정치의 성격, 그리고 자본의 이해가 영역적으로 구성되는 방식이라는 세 가지 정치경제적 조건의 차이에 기인하는 것으로 설명하였다. 이 연구는 지역발전의 정치가 '신도시정치론'에서 제시되는 것과 같은 형태의 것들만 있는 것이 아니라, 여러 다양한 형태로 나타날 수 있음을 시사한다. 성장연합으로 대표되는 지역발전의 정치는 미국이 지니고 있는 정치 경제적 조건 하에서 중요하게 나타나는 것이고, 다른 상황에서는 지역발전을 위한 정치적 과정은 상당히 다른 형태로 나타날 수 있다. 이를 통해, 우리는 지역발전의 정치를 이해하려는 이론적 시도들이 성장연합, 기업가적 도시, 도시체제 등과 같이 '신도시정치론'에서 제시되는 개념들에 너무 집착하면서, 특정한 형태의 지역발전 정치의 과정에만 집중할 것이 아니라, 보다 다양한 조건들 하에서 다양한 모습으로 나타나는 지역발전의 정치를 보다 폭넓게 이해하려는 노력 속에서 이루어질 필요가 있음을 확인할 수 있다.

참고문헌

- Cox, K. R. 1993. The local and the global in the new urban politics: a critical view. *Environment and Planning D: Society and Space* 11: 433-448.
- Hall, T. and Hubbard, P. 1998. The Entrepreneurial City and the New Urban Politics. In *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regimes and Representation*, eds. T. Hall and P. Hubbard, 1-26. New York: John Wiley and Sons.
- Logan, V. R. and Molotch, H. L. 1987. *Urban fortunes: The political economy of place*. Berkeley: University of California Press.
- Stone, C. N. 1993. Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs* 15(1): 1-28.