

# 기업가적 지방정치와 지역정책의 변화

김 재 철\*

본 연구는 세계화, 지방화, 경쟁의 심화과정에서 농촌지역인 전남지역을 사례로 지역정책이 어떻게 변화하고 있는지를 살펴보았다. 지역이라고 하는 공간은 기존의 국가에 의해 보호받고, 종속되는 개념에서 국가의 역할과 기능이 축소되면서 세계경제의 직접적인 투자단위로서 노출되고 있다. 때문에 지역은 상대적 자율성이 확대되고 급속도로 빨라진 자본의 자유로운 이동에 따라 자본에 의한 선택적 공간으로 작용한다. 그러므로 지방정부는 지역성장을 위해 기업가적 요소를 도입하고, 자본에 친화적인 정책을 추진한다. 그것은 자본을 유치하기 위해 장소마케팅으로 나타나며, 이는 지역을 매력있는 장소로 가꾸기 위해 지역의 정체성과 고유한 문화를 활용한다. 특히 생산자본으로 지역활성화를 기대하기 힘든 농촌지역에서는 지역이미지 통일화, 이벤트개발, 향토 知的 재산 발굴 등 지역의 자연자원이나 문화자원을 상품화하기 위해 자치단체가 상품개발에 직접 참여하고 주도하는 기업가적 정책이 나타나고 있다. 이러한 성장 중심의 기업주의 정책은 분배의 왜곡 및 불균등과 같은 사회정의 문제를 야기할 수도 있다.

주요어 : 세계화, 지방화, 기업가적 정책, 성장연합, 장소마케팅, 이미지통합, 향토 知的 재산

## 1. 서론

조선후기 소설 속의 인물이었던 홍길동이 갑자기 장성군에 나타났다. 홍길동이 실제 인물로써 장성군 아치실에서 태어나고, 그 생가 터를 발굴 고증하여 그해 장성군은 홍길동 캐릭터를 개발하여 특허 출원하고, 그 후에 SBS에서 홍길동 캐릭터가 나오자 소유권 문제를 제기하였다. 1999년 5월 합평천 고수부지에 유채꽃을 심어 나비를 소재로 축제를 열었고, 60만명이라는 기대 이상의 관광객이 방문하여, 이는 새로운 농촌지역경제 활성화 모델이라고 언론에서 대대적으로 보도가 되었다.

이와 같은 뉴스를 우리는 자주 접하게 되는데, 이는 최근 대부분의 광역 또는 기초자치단체에서 지역의 경제적 활성화를 위한 여러 방안들이 경쟁적으로 추진되고 있기 때문이다. 또한 부족한 기반 시설 확충을 위한 중앙정부에 대한 로비 및 민간자

본유치 활동이 치열하고, 그런 과정에서 대기업, 기반시설, 국제행사 등의 유치를 위한 지역간 지나친 경쟁을 유발하여 지역간 갈등을 초래하는 일도 발생하고 있다. 특히 과거와 비교하여 가장 눈에 띄는 변화는 지역이 가지고 있는 자연적, 문화적, 경제적인 자원을 최대한 활용하는 축제, 이벤트 등과 같은 행사들의 급증과 국내외에서 자본유치와 지역상품의 판촉을 위해 지역을 널리 알리는 홍보행사가 지방행정의 새로운 분야로 자리잡아 가고 있다.

지방자치단체들이 지역을 관리하는 형태의 변화는 80년대 말 이후 우리 나라에 불어닥친 세계화(globalization)의 물결과 지방자치체도의 본격적인 실시에서 비롯된 현상이라 생각한다. 즉 국가, 지역, 도시, 기업, 개인 등 각 분야에서 피할 수 없는 자본주의 경쟁논리의 강화로 인하여 경쟁력이라는 것이 향후 도시/지역정책의 급격한 변화를 가져오는 핵심적인 원인이 되었다. 지역을 관리하는 양식

\* 광주·전남발전연구원 수석연구원

## 기업가적 지방정치와 지역정책의 변화

이나 정책의 변화는 이미 80년대에 서구 도시지역에서 경험했던 것이며, 지금도 계속되고 있다. 특히 서구지역에서 경험했던 것은 기술혁신과 산업재편 과정에서 기존의 산업들이 사양화되거나 다른 지역으로 이전되어 도시가 쇠퇴하고, 또한 새로운 산업에 의해 예측 불가능한 곳에 산업집적체인 신산업공간이 형성이었다.

이와 같은 변화는 도시화 과정에서 산업도시로부터 후기산업도시로의 이행의 관점에서 탈산업화론, 포스트포디즘, 포스트모더니즘 등 다양한 개념의 이론화 과정을 통해 설명되고 있다. 특히 이러한 변화에 대한 논쟁에서 지금의 도시(지역)들이 이전의 도시들과 다르게 보인다는 사실에 관심을 둘 뿐만 아니라, 도시가 어떻게 통치되는가의 방법에서도 중요한 변화가 있었다고 보고 있다. 그것은 복지나 공공서비스에 대한 공급중심에서 지역성과 경제개발을 촉진하고 장려하기 위한 외향적 중심의 도시정치로 변화하고 있다는 것이다. 즉 모험, 이윤창출, 창업 등 민간부문의 뚜렷한 특성들이 공공분야에 도입되고 있다. 이 같은 통치양식을 “기업가적 통치(entrepreneurial governance)”라고 부르는데, 이러한 “새로운 도시정책(new urban politics)”은 성장기제로서 도시, 장소마케팅으로서 도시광고, 재활성화를 위한 재개발 등 학문적 용어 등을 등장시켰다. 이처럼 도시정책의 새로운 국면은 새로운 자본축적제도의 이행과 밀접한 관계를 지니고 있고, 경제적, 사회적, 정치적 배경에 대한 도시경험으로부터 출발한다.

본 논문은 지방정치의 기업주의로의 변화배경과 특징 그리고 기업가적 지역정책을 전남지역을 사례로 고찰하는데 목적이 있다. 이를 위해 기업주의 지역정책(통치)으로의 변화를 촉진한 세계화, 지방화 등에 논의의 출발점을 두고, 지방정부의 기업가적 역할과 지역정책을 지방의 적응과정이라는 시각에서 접근한다. 그리고 세계화 경향이 곧바로 지방으로 파급되면서 자본의 입장에서 더 이상 지방이 아니라, 단순한 입지장소에 불과하며, 때문에 거의 획일적으로 자본 친화적인 지방정치구도를 형성하는 경향과 전략 등을 살펴본다. 그리고 그것이 안고 있는 한계 등을 논의해 본다. 따라서 논의의 구성은 먼저 지역정책의 변화 양식들을 설명하기 위

해 세계화와 지방화의 의미, 지방의 역할과 통치양식의 변화를 살펴보고, 다음으로 주변부에서 기업가적 지역정책의 특징을 지역활성화 전략을 중심으로 전남지역을 통해 탐색해 본다. 마지막으로 기업가적 정책의 한계와 지리학의 과제를 통해 결론을 맺는다.

## 2. 기업가적 지방정치의 등장배경 및 특징

### 1) 변화배경으로서 세계화와 지방화

최근 대부분의 논자들은 도시 및 지역에서 기업주의(entrepreneurialism) 통치양식이나 지역정책으로의 변화에 대해 국제적, 사회적, 경제적 변화에 따른 부차적 결과로서 다루고 있다. 따라서 기업가적 지방정치로의 변화에 대한 설명은 대부분 정치경제적 접근방법에 이론적 기반을 두고 있다. 그것은 도시나 지역이 폐쇄된 국지적 경제로서 작동하는 것이 아니라, 그들의 경제적 기회가 점차 세계경제의 경향에 따라 구속되어 진다고 보기 때문이다. 이러한 관점에서 많은 연구들은 지방정치가 기업가적 행태로의 변화를 이끄는 중요한 요소로서 최근 급진전되고 있는 세계화(globalization)를 거론한다(Robson, 1989; Knox, 1991; Short, 1993).

세계화의 개념은 국가간의 경계를 넘어 자본, 사람, 물자, 정보의 교류가 활발해지면서 국제경쟁이 치열해지고, 동시에 국제협력과 분업이 정착되는 과정을 지칭한다. 이 과정이 진전되면 될수록 국가의 경제적 장벽은 점차 무너지고, 세계적인 통일된 가치, 기준, 협력의 관행이 세계경제질서의 통제를 위해 새롭게 출현한다. 이로 말미암아 국가의 기능은 상대적으로 약화되는 경향을 나타낸다.

세계화는 통신세계화(communication globalization), 시장세계화(marketing globalization), 그리고 규제 세계화(direct globalization) 등의 유형으로 구분하여 세계화의 모든 현상을 설명하고 있다(Kudrle, 1997). 지구적 공간을 통합시킨 통신의 세계화는 모든 영역이 세계자본주의 경제에 더욱 통합되게 함으로써, 시장의 세계화를 진전시키는데 중요한 역할을 하였다. 즉 지리적 장벽이 점차 극복되면서 자본은 국가나 지역을 오가며 빠르게 투

자를 변경시킬 수 있어 초국적 기업활동이 보편화되고 있다(Lash and Urry, 1993). 이를 통해 그들의 이익을 강화하고(Harvey, 1988), 불확실성과 다양한 경제지리를 야기한다.

그 결과 어떤 도시는 서비스나 첨단기반 활동으로 전문화되어 세계도시로 변화되는가 하면, 번영했던 기존의 많은 도시들이 변화된 새로운 체제에서 그들의 경제적 역할이 축소됨으로써 쇠퇴하기도 한다. 때문에 일부 세계체제론의 기능주의 주장에 의하면 지역경제는 세계화된 자본주의 경향에 의해 결정된다고 설명한다(Kearns, 1988). 그것은 도시정부와 민간경영자들이 국제적 자본투자에 유리한 공간을 창출하기 때문이다(Decken and Tickell, 1992; Amin and Thrift, 1992). 이런 의미에서 통치의 변화양식은 세계적 힘에 대한 반작용으로 해석하게 된다. 이와 달리 도시는 국제적 자본에 무력한 불모가 아니라, 직업과 달러를 위한 국제적 경쟁에서 다른 도시들보다 유리한 비교우위를 갖는데 직·간접적으로 자신의 운명을 결정하는 능력을 갖고 있다는 논의도 있다(Soja, 1989; Judd and Parkinson, 1990).

전자의 관점에서 볼 때 세계화 과정에서 국토공간의 작은 영역 단위인 도시나 지역은 세계화가 진전되면 될수록 선진국의 문화와 제도가 빠르게 유입되어 고유의 지역성이 퇴색될 가능성이 높다. 이미 근대적 산업화가 과학적 논리에 근거한 보편적인 생산기술과 그에 걸맞는 생산조직을 통해 각 지방의 생태적, 문화적 고유성을 섬멸하는 과정을 불러일으켜 왔다(권태준, 1998). 다시 말해서 자본이 공간적 범역을 넓혀가면서 확장되어 가는 생산능률에 맞게 소비도 대중적으로 확산됨에 따라 지역적 생활양식이 획일화, 규격화되어 지역의 경제적, 문화적 통합이 전면적으로 진행되어 왔다. 그러나 후자의 관점에서 볼 때, 현재 진행되고 있는 세계화는 정보통신의 발전에 의해 지구공간이 빠르게 통합되면서 도시 또는 지역과 같은 국가 내의 공간이 세계경제체제와 곧바로 맞대면하게 된다. 그러므로 지역의 고유한 특성이 세계적인 명성과 이익을 향유할 수 있는 여지도 높아지게 된다.

이처럼 세계화의 맥락에서 도시나 지역은 국가의 증재나 간섭 없이 외국 기업들의 선호 여하에

따라 세계적 기업의 입지 선별 대상으로서 공간적 가치를 지니고 있다. 때문에 지방정부는 장소 판촉적인 경제전략들을 고안하고, 더욱 적극적인 방법으로 지방의 운명을 기술경제 패러다임에 맞게 스스로 개척하는 것이다. 이를 위해서는 과거와 같이 국가 단위의 거시적 조절체제보다는 기민하고 미시적인 지역적인 조절체제가 중요해진다(Piore and Sabel, 1984). 즉 고도로 유동화 된 자본에 대해 지역들은 서로 경쟁하면서 국제적 자본의 투자에 더 매력적이게 장소의 사회적, 자연적, 문화적 특성을 강조된다. 그러므로 기업가적 지역정치에서 지역의 이익집단들이 중요하여 정권(regime)에 중요한 협력자는 다국적 기업보다는 주로 지방에 기반을 둔 경영인이라는 사실이다. 따라서 기업가적 정책이 궁극적으로는 축적의 유연한 양식을 수행하는 지방 사회적 관계를 재생산하는 역할을 한다.

Harvey(1989, 1993)는 새로운 도시정책과 도시레짐의 변화는 세계적 힘의 반작용이 아니라, 오히려 경쟁자본주의의 더 세련된 새로운 형태라고 지적했다. 하비의 지리-역사적 변증법과 관련하여 기업주의 역할에 대한 조심스런 평가에도 불구하고, 새로운 도시정책은 지방과 세계의 중요한 관계 속의 개념으로 나타난다. 즉 자본주의 시스템의 본래 모순은 공간적으로나 역사적으로 가변적인 사회적 조절양식에 의해 개량화되고 안정화된다. 이같은 관점에서 국가의 역할은 생산과 소비의 관계를 조절하는 메카니즘이나 제도들인 사회적 과정을 정당화하는 것으로 보인다.

## 2) 지방정부 기능의 변화

세계공황이후 포드주의 축적체제하에서 국가는 케인지안 복지국가의 특징을 나타냈다. 그것은 대량생산과 관계 속에서 국가가 대량소비를 지원하기 위해 사회적 임금보조 수단을 강구하여 사회적 구매력을 향상시키고, 이를 통해 노동재생산 등 사회적 안정성을 유지시킨다. 따라서 소비부문은 국가의 중요한 제도적 조절정책이다(Aglietta, 1979). 구체적으로 금융과 재정정책을 통해 경기변동을 조정하여 주기적 공황을 극복하고, 국가가 사회간접자본을 직접 공급하며, 노동력 재생산과 소비에 직접

## 기업가적 지방정치와 지역정책의 변화

개입하여 안정적인 고용정책과 사회보장, 그리고 교육·보건·주택 등의 집합적 공공서비스를 제공한다. 공간정책에서도 지역간 불균형 해소를 위해 사회간접자본의 공급, 공단조성, 이자혜택·세금감면 등의 정책을 통한 낙후지역의 경제적 환경을 개선시키는 데에도 국가가 적극 개입하였다. 따라서 케인즈안 복지국가 특징은 복지, 서비스, 집합적 소비의 공급 등에 주안점을 둔 관리주의 정책이라 할 수 있다.

이러한 맥락에서 지방정부는 국가정부와 어떤 기능적 차이를 가지고 있는가에 대한 논의는 지방정부의 정책변화를 이해하는데 매우 중요하다. 먼저 도구주의적 지방국가론에 따르면 지방정부의 존재는 자본주의 발전의 공간적 불균등성에 기인하여 자본가 계급 내의 자본 일반의 이익을 보호하는 것으로 이해되었다. 따라서 국가일반과의 차별성은 과정과 절차가 아니라, 지방적으로 택하게 된 기능인데, 예를 들면 가족관계 및 제도의 관리를 통해 자본일반의 이익을 보존할 수 있도록 지방적 수준에서 자본주의적 사회관계를 재생산하는 기능을 담당하는 것으로 간주하였다. 따라서 지방정부는 자본주의 국가의 대행인으로 이해되며 지방정부의 국가로부터 자율성은 지극히 제한적인 것으로 보았다(Cockburn, 1977).

순더스의 이중국가론에 따르면 복지국가하에서 이윤이 추구되지 않는 집합적 소비분야가 지방정부의 주된 기능임에 착안하여 의료, 교육, 사회복지, 주택 등 소비에 치중된 지방정치는 생산부문에 처럼 계급개념에 의존하지 않는다. 따라서 생산과 소비의 양대 부문을 국가권력의 공간적 분산구조와 연결시켜 생산의 정치는 중앙정치의 영역에 속하고, 소비의 정치는 지방정치 영역에 속한다는 것이다. 그러므로 중앙정부가 생산부문에 관련하여 경제성장의 지원에 초점을 맞춘 것과 대비되는 것으로, 중앙과 지방정부간의 역할분담적 성격을 지니고, 지방정부는 중앙정부에 종속되어 성장과 과실을 균등하게 각 지역에 배분하는 단순한 행정단위로서 기능한다고 주장했다(Saunders, 1986).

이와 같이 도구주의 지방국가론이나 이중국가론을 통해서 지방정부의 기능을 살펴볼 때, 지방정부는 중앙정부의 복지정책의 내용을 현장에서 담당하

는 집행기구로서 기능하고, 복지서비스의 제공을 중앙정부로부터 위임받아 수행하는 것으로 나타난다. 따라서 지방정부의 관리주의적 특징을 강조하고 있다.

그러나 1970년대 이후 포드주의 축적체제하에서 경기침체로 인해 실업해소, 사회보장에 대한 요구가 증대되고, 국가재정은 위기에 직면하였다. 또한 경기침체의 한 원인으로서 경제에 대한 지나친 국가개입과 그에 따른 경직화가 효율성을 하락시킨 한 요인으로 지적되었다. 이와 같은 복지국가의 한계로 인하여 사회복지가 축소되고, 더구나 세계화가 진행되면서 국가간 경쟁의 심화는 경제성장을 위한 기업가적 국가로 전환할 수 밖에 없게 되었다. 즉 사회복지 및 지역균형개발에 대한 국가지원의 대폭 삭감, 민영화, 탈규제, 그리고 국가 권한의 일부를 지방으로 이전하는 정책 등이 진행되었다.

이처럼 국가권한의 축소와 자본의 범지구적 이동의 자유화에 따른 국가의 경제적 역할이 약화되면서 상대적으로 국가의 하위 단위인 도시나 지역의 자율적 역할과 기능이 증대되고 있다. 다시 말해서 과거처럼 중앙정부가 사회복지 및 집합적 소비에 대한 적극적인 투자를 줄이는 대신 복지 및 지역발전에 대한 재정적 책임과 정치적 책임을 지방정부에 떠넘겼다. 따라서 지방정부는 스스로 지역을 성장시켜야 할 과제를 안게 되고 이를 해결하기 위해서는 효율성을 추구하는 기업가적 정부로 변화해야 했다.

따라서 지방정부는 지역경제활성화를 위하여 기존에 소비부문에 치우쳤던 정책적 기능을 이제 생산부문에서의 역할을 강조하여 보다 적극적으로 자본을 유치하려는 노력을 하게 된다. 그리고 비생산 영역이라고 간주했던 소비영역이나 복지영역도 생산영역으로 포함하여 점차 시장의 논리가 개입하게 된다. 이처럼 세계화 과정에서 국지성에 대한 중요성이 새로운 차원에서 강조되고, 공간이 생산요소로서 중요성을 갖게 됨에 따라 도시간 또는 지역간 경쟁은 지방정부의 기업가적 요소를 더욱 강화하게 된다.

### 3) 지방정부의 기업가적 통치양식의 특징

국가의 정치적 기능이 분권화되어 지방정부의 역할이 생산과 소비부문에서 동시에 확대되면서 지방정부는 민간자본과 제휴하여 지방경제개발을 촉진하는 기업가적 통치양식으로 변화하게 되었다. 지방경제개발은 지역성장을 위해 투자와 일자리를 유치하여 지역경제를 활성화시키는 것이다.

경쟁적인 자유시장에서 지방정부는 앞을 다투어 지역에 있는 자원을 유동화시킴으로서 이익을 얻을 수 있기 때문에 관료적 수단을 통해 도시를 관리한 기존의 계급 기반적 정책과는 상반된 투기적이고 단편적인 도시관리 방법을 불러일으킨다. 이런 의미에서 새로운 기업가적 지역정책은 소득분배정책과 성장정책간의 근본적인 정책지향의 차이로서 기존정책과 구별된다.

기업가적 지방정부는 민간부문과의 제휴가 가장 중요한 특징으로서 Harvey(1985)는 도시통치자들이 법의 제도와 통치, 정치적 참여를 통해 지방의 결속을 창출할 권위와 능력을 갖는 연합(coalitions)을 가장 중요한 역할자로 보았다. 이러한 의미에서 최근의 현상과 같이 지역 내에서 자본축적을 위해 유리한 조건을 적극적으로 조성하는데에 지방정부의 독자적인 역량만으로 이루어지기는 힘들며, 적어도 지방정부의 기업가적 형태들이 이러한 조건을 조성하려는 정치적 전략에 달려있다. 이러한 전략은 오래 전부터 약간씩 있어 왔기 때문에 기업주의로의 이행이 기존의 관리주의의 완전한 대체인지 또는 보완인지를 분명하게 구분하는 것은 다소 어려움이 따른다.

그러나 새로운 도시정책은 커뮤니티와 국가간의 전통적인 관계가 다시 설정되고, 파트너십(partnerships)이 기업가적 통치에 내포되어 공공부문보다는 민간부문에 의해서 거대한 프로젝트를 수행하게 된다(Deakin & Edwards, 1993). 따라서 공공부문과 민간부문의 선이 점차 무더지고, 공공정책이 민간기금에 더욱 의존하게 된다. 이처럼 민간부문에 수렴은 공공부문의 노동계급화가 부분적으로 이루어지고, 그리고 새로운 부르조아지나 자산가로 구성된 경영자 집단에 의해 행정이 통제를 받게 된다(Peck, 1995).

이러한 측면에서 레짐(regime)이론은 도시정책의 변화를 설명하는 적절한 평가를 받는다(DiGaento

and Klemanski, 1993). 이 이론의 관점에서 지역의 미래와 발전을 규정짓는 지방정부의 능력은 통치의 사회적 생산 측면에서 이해되어야 할 필요가 있다. 지방정부는 효율적인 통치를 위해 도시규모를 능가하는 노력들이 필요한 것 보다는 오히려 추진할 힘을 필요로 한다. 도시정부가 이러한 역량을 성취해야 할 수단 중의 하나는 연합이나 파트너십의 구성이다. 그러므로 도시정치에서 결정적인 문제는 통치자가 누구나 보다 누가 그 역량을 가지고 있고 왜 가지고 있는지가 중요하다(Leitner, 1992). 따라서 레짐이론은 도시통치에서 엘리트나 다원주의적 이론에 의해 설명된 단순한 견해를 초월한다.

레짐이론의 관점으로부터 기업가적 통치를 이해코자 하는 연구자들은 특정한 통치결정을 수행하기 위한 기능으로써 성장연합 같은 다수 이익집단의 비공식적 또는 반공식적인 파트너십의 구성을 들고 있다. 이러한 연합의 목표는 투자를 끌어들여 지역의 번영을 증가시키고, 특정한 지역문제를 해결하기 위해서다. 예로서 올림피아나 엑스포를 위치하기 위해서 지방경영인이나 자산가들은 지방정치가와 결탁한다. 도시정권과 연합이 다수 이해집단으로 구성되는데, 이 가운데서 주요 역할자는 자산가, 임대자, 시설사업가, 대학, 경영인 집단, 상공회의소, 지방언론 등이다(Imrie, R. and Thomas, H. and Marshall, T., 1995). 이들은 지방경제개발의 이름으로 프로젝트나 재개발에 참여하여 수행하는데, 그들의 표면상 활동은 대다수 지역민의 이익을 위해 추진한다는 점이다. 그러나 Gramsci(1971)의 문화적, 정치적 헤게모니에 따르면 이들 레짐이 어떻게 대중의 지원을 받고, 그 대변자로서 엘리트를 참여시킬 것인가에 달려 있지만 분명한 것은 모든 것이 그들의 이익에 의해서 이루어진다는 것이다.

선진국의 사례를 보면, 북미의 디트로이트, 볼티모어, 토론토 등 여러 도시에서 60, 70년대 도시경제의 회생을 위해 성장연합(growth coalitions)이 나타났다(Logan and Molotch, 1987). 도시정부들은 산업쇠퇴에 따른 지방정부의 재정적 취약성 때문에 제휴 파트너로 경영지도자들 중에서 선택한다. 그 중에서 임대자, 지주, 공공서비스 사업자가 중요한 역할을 했다. 영국에서도 기업가적 통치는 1980년대 보수당 정부하에서 도시정책에서 일어난 엄청난

변화를 피할 수 없게 되어 도시 재활성화의 수단으로서 점차 기업을 강조했다(Robson, 1989). 공공-민간 파트너십을 통한 도시 재개발에서 민간부문이 핵심 역할을 하였다. 즉 중앙정부 지원보다는 민간 자본에 의존하였다. 현재 선진국의 많은 도시에서 이와 같은 전략은 주로 첨단산업의 유치에 역점을 두고 있다.

### 3. 지역정책의 대안적 전략 : 공간상품화 전략

지방정치가 기업가적 성격이 강조됨에 따라 지역정책의 대안적 전략들은 기업을 유치하기 위해 지역이 투자자에게 매력적인 공간으로 보이도록 하는 공간상품화 전략으로 나타난다. 공간의 상품화는 세계화와 자본의 범지구적 재편, 지역간 경쟁과 정에서 장소들의 상대적 입지가 변화하고, 지역 쇠퇴와 성장이 교차하면서 지방정부가 자기 지역의 경쟁력 지위를 향상시키기 위한 전략이다. 구체적인 예를 들자면, 지역 이미지 향상이나 장소 차별화 같은 전략을 통해 장소 마케팅(place marketing)을 이루는 것이다. 이것은 단순히 지역의 장점을 찬양하는 것이 아니라, 지역에 뿌리를 둔 전통과 역사를 판촉하고, 그 독특성을 강조하기 위한 장소 신화(place myth)를 꾸며내 지역을 재창조하거나 새롭게 이미지를 만드는 것이다(Hall and Hubbard, 1996).

장소 마케팅은 논자가 강조하고 싶은 측면에 따라서 정치적, 경제적, 혹은 문화적 개념으로 사용되었다. 때문에 지역활성화를 위해 기업에 대한 규제 완화와 기반시설 건설, 성장연합을 통한 지방정부의 성장정책의 제시, 지역 이미지 제고전략 자체를 장소마케팅이라고 했다(Kearns and Philo, 1993). 특히 지방정부 수준에서 장소마케팅은 외부 투자를 지역으로 유치하기 위해 지역의 이미지를 개선하고 조작하는데 지방문화를 주로 활용한다. 따라서 지역문화가 지역경제활성화 정책에 중요한 전략으로 등장하고 있다.

이와 같이 지역정책의 전략적 대안들은 다양하게 나타나고 있는데, 유형별로 구분하면 다음과 같다. 첫째, 재화와 서비스의 생산에 유리한 장소로 만든다. 즉 자원기반, 위치, 물리적·사회적 하부구

조에 대한 공공·민간투자, 집합적 소비재 공급을 통한 노동공급 비용의 절감 등을 들 수 있다. 두 번째는 소비에 대한 경쟁적 지위를 개선한다. 즉 관광이나 여가 매력물들을 통해 화폐자본을 지역으로 끌어들이는 것이다. 이를 위해서 문화적 혁신, 지역환경(자연과 건조환경)의 개선, 소비자 매력물(스포츠센터, 컨벤션센터, 쇼핑센터 등)이나 엔터테인먼트의 제공이 필요하다. 세 번째는 핵심 통제기능의 유치를 위한 노력이다. 즉 금융, 정부기관, 정보수집 및 가공, 세계적 커뮤니케이션망의 센터 등을 들 수 있다. 마지막으로 중앙정부로부터 보조금을 받기 위한 노력이다(Harvey, 1989).

최근 전세계의 산업재구조화로 인해 주로 제조업은 쇠퇴하고, 대신 첨단산업, 지식기반산업, 금융서비스와 기타 생산자 서비스산업, 여가레저산업이 핵심산업으로 성장하고 있다. 따라서 전략적 목표는 산업구조를 재편하기 위해 구제조업을 대체할 새로운 경제활동에 적절한 물리적 구조와 여건을 제공하여 새로운 산업으로의 재편을 현실화시켜 지역경제 성장을 달성코자 한다. 그런데 이들 새로운 산업들의 공통점은 자본, 토지, 노동력과 같이 생산적 요소보다 비생산적 요소, 즉 이미지, 서비스, 디자인, 스타일, 광고 등이 중요한 요소로 등장하고 있다.

1970년대부터 다품종 소량생산이 증시되고, 소비문화가 파편화되고, 개성화됨에 따라 상품의 미학화(aestheticization), 기호화(semioticization)가 심해져서 문화와 경제의 영역이 뚜렷이 구분되지 않고 합해지고 있다. 따라서 한 지역의 경제개발과 성장은 그 장소의 이미지와 문화의 영향을 크게 받게 된다. 경영인과 노동자들이 점차 환경의 쾌적성과 여가의 중요성에 좌우되어 주거입지를 결정하게 되자, 노동력을 구매하는 기업은 입지하는 장소의 이미지를 고려할 수 밖에 없다. 또 소비자들은 상품의 순수한 질적 수준뿐만 아니라, 기업의 이미지에 따라 상품을 구매하는 경향을 띠고, 장소의 이미지와 문화에 따라 기업의 이미지가 결정되기 때문에 기업은 이를 의식하여 자신의 이미지를 나타낼 수 있는 장소를 찾아 입지한다. 그러므로 경제와 문화는 영역이 따로 있는 것이 아니라, 문화경제, 상징경제(symbolic economy)의 특징을 지닌다.

이처럼 지방문화를 이용한 의식적인 지역이미지 프로모션과 고안은 그 지역을 외부 투자자들에게 더욱 매력적이게 할 뿐만 아니라, 사회적 통제논리, 기업가적 전략에 호의적하도록 지방 사람들을 설득하는 역할을 한다. 지역이미지, 문화, 경험은 헤게모니 집단에 의한 사회적, 정치적 권력의 재생산에 중요한 부분이 되기도 하며, 또한 시민의 자긍심을 불러일으키고 지방 지원의 활기를 띠게 한다(Hall, 1995).

따라서 장소마케팅은 새로운 지역경관을 창출하고, 그것은 지역을 다시 이미지화 하는 표현이고 의식으로 볼 수 있기 때문에 지역의 기업가적 판매에서 중요한 역할을 한다. 엔터테인먼트의 집중, 레저시설, 관광 어트랙션, 비즈니스 서비스를 제공하는 쇼핑몰, 문화센터, 기념비적인 공원, 컨벤션센터, 과학공원 등과 같은 새로운 장소가 많은 도시에서 특징적으로 출현한다. 이는 새로운 경제적 역할을 보장받기 위해 탈산업경제의 필요에 맞게 새로운 경제적 인프라를 구축한 것이다.

이와 같은 경관은 지역의 상징적 역할을 하며, 이는 경관을 상품화한다. 산업화된 경관과 탈산업화된 경관은 서로 다르며, 다양한 의미체계를 지니고 있다. 의미체계로서 경관은 그 이면에 존재하는 사회, 정치적 과정이 담겨있으며, 결국 장소마케팅은 공간의 상품화에 기업가적인 정책과정에서 다양한 의미를 내포하고, 이로 인한 경관은 상품성, 계급성 등의 이데올로기를 반영하고 있다.

#### 4. 전남지역에서 기업가적 지역정책의 변화 징후들

##### 1) 기존 지역정책의 특징과 한계

지방에서의 지역정책은 근대화, 산업화 과정에서 지역을 근대화된 산업공간으로 탈바꿈시키는 것이 주요 내용이었다. 때문에 대부분의 지역정책은 지역경제활성화와 밀접하게 관련되었다. 그리고 지방에서 독자적으로 고안되었다기보다는 주로 중앙정부에서 고안하고 추진하였으며, 지방은 단지 그것을 위임받아 실행하는 것이었다. 중앙에서 추진한 지방정책은 주로 경제개발이후 발생한 지역불균형을 완화시키는 것이었다. 이는 수도권에서 산업입

지를 억제하고, 지방에 대규모 국가산업단지를 조성하여 지방으로 산업을 분산시키는 부의 공간적 분배 또는 과밀지역의 집적불이익 해소라고 할 수 있다. 아울러 1980년 이후에 추진된 지방공업화정책과 농촌공업화정책 등도 마찬가지로 저렴한 공장용지공급을 위해 단지를 조성하고, 기반시설 확충, 세금감면 그리고 저리 융자 등을 통해 기업이 지방에 입지하도록 하는 지역성장정책이다.

농공단지의 경우, 제조업 입지를 통한 농촌의 유희노동력을 활용함으로써 농외소득을 증대시키는데 있었다. 그러나 이농에 따른 농촌인구의 감소와 고령화로 인하여 유희노동력은 이미 소진되었으며, 역으로 농번기에는 농업인력을 도시로부터 조달하는 실정이다. 따라서 농공단지에 입주한 업체는 저렴한 공장용지나 세제 감면, 그리고 금융지원에 의존하여 창업한 영세한 업체들이 대부분을 차지하고 있기 때문에 인력난, 판매만, 자금난 등을 겪어 경쟁력이 매우 취약한 상태다(김재철, 1996).

이처럼 중앙정부의 지방성장정책에 따라 전남지역의 경우 광양만권에 철강, 석유화학 등 중화학산업단지가 조성되어 소수 대기업이 입지하고, 이로 인해 지역생산액이 양적으로 크게 성장되었으나, 지역의 연관산업 창출에 파급효과를 주지 못하고 전통산업에 기반을 둔 지역경제로부터 고립된 “산업섬(industry island)”으로서 존재하고 있다. 오히려 이들 업종은 지역환경 오염을 심각하게 유발함으로써 지역경제발전에 부정적인 측면을 부각시키는 결과를 낳았다.

그러나 이러한 공장용지와 기반시설 공급중심의 지역정책은 1990년 이후 점차 한계를 드러내기 시작했다. 기술이 급속도로 발전하면서 부가가치가 높은 첨단산업 또는 기술집약산업에서 새로운 중소기업들이 많이 창출되었다. 이들 기업은 대도시 집적이익과 거래비용이 증시되어 수도권지역에 집중되었다. 반면 지방에서는 자본집약적 또는 장치소재형 산업을 중심으로 소수 대기업이 지방공업화를 선도해왔으나, 점차 이들 산업의 과잉투자와 수도권과 근거리 입지경향으로 정책의 효과가 감소되었다(김재철, 1999). 전남지역에 조성된 대불국가산업단지가 준공된 지 3년이 지났지만 분양이 저조한 것은 바로 이러한 원인 때문이다.

기업가적 지방정치와 지역정책의 변화

특히 세계화와 경쟁력이 경제발전의 근간으로 작용하면서 중앙정부의 모든 정책은 효율성을 제고 시켜 경쟁력을 키우는 것이 가장 큰 과제로 등장했다. 때문에 중앙 및 지방정부는 저효율의 관료조직을 점차 민영화하고 기업경영 방식을 도입하려고 노력하고 있다. 또한 균형개발정책도 후퇴하고 있다. 그 예로서 중앙정부는 지역균형개발 촉진을 위해 민자유치촉진법을 제정하여 기존에 국가의 중요한 역할이었던 사회간접자본에 대한 투자를 민간자본의 참여를 적극 유도하여 정부재정의 압박을 피하고 있다. 또한 기업입지 경쟁력 강화를 통해 국가경쟁력 제고 및 지역경제성장을 위해 수도권에서 기업입지구제를 해제하고 있다. 이로 말미암아 민간자본의 사회간접자본에 대한 투자는 수요가 큰 지역에 집중될 가능성이 높고, 많은 기업들이 유리한 지역에 더욱 집중하여 지역간 불균형이 심화될 소지가 많다.

이러한 맥락에서 국가역할의 많은 부분이 시장

의 기능에 의존하고, 국가의 기능은 성장과 경쟁력을 높이기 위해 기업유치와 기업활동에 대한 장애물을 제거하는 친자본 중심의 정책으로 변화하고 있다. 이로 인해 선진국에서는 관리주의 정책의 대표적인 사회복지정책이 크게 후퇴하고 있다. 우리나라의 경우 IMF이후 국가채무규모가 1996년에 49조원에서 97년에는 66조원, 98년에는 88조원, 99년에는 112조원으로 재정적자가 빠른 속도로 증가하고 있기 때문에 정부는 균형재정을 위해 효율성이 낮은 분야에 대한 세출삭감, 공공서비스에 대한 수익자 부담강화 등 민간기업의 원리를 행정에 도입하는 방향으로 정책을 추진하고 있다(진남, 1999). 이에 따라 지방자치단체는 중앙정부 중심의 정책에서 독자적인 지방정부 정책을 모색하고 있다. 즉 과거에는 지역개발이나 지역경제활성화가 전적으로 중앙정부에 의존하였다면, 이제 스스로 지방이 주체가 되어 지역정책을 강구해야 한다.

중앙정부에 의존적인 구조적 한계를 극복하기

표 1. 시도 재정자립도 현황(1999)

시도 \ 자립도	합 계	시·도본청	구, 시·군계	시 계	군 계
서울시	90.2	88.1	58.7	-	-
부산시	81.8	80.9	48.3	-	40.3
대구시	75.5	70.2	49.6	-	53.0
인천시	81.3	82.1	47.0	-	22.7
광주시	66.9	61.0	40.8	-	-
대전시	80.4	76.7	42.6	-	-
울산시	77.5	72.5	42.6	-	57.4
경기도	79.1	71.7	69.2	74.9	42.8
강원도	34.1	26.4	31.6	39.2	21.9
충북	37.8	31.1	36.0	47.4	25.5
충남	34.4	26.9	31.3	37.3	24.6
전북	31.7	20.9	31.8	40.5	17.2
전남	25.3	18.6	23.6	36.3	15.5
경북	34.7	29.0	31.1	37.8	18.9
경남	37.4	33.6	39.0	49.3	18.4
제주	37.0	29.6	35.9	45.0	25.4

자료 : 행정부, 자치단체예산개요, 1999

위해 지방에서 추진하는 정책은 지역성장을 위한 경제활성화 및 재정자립도를 높이는 데에 초점을 맞추었다. 그러나 재정자립도가 낮은 우리 나라 대부분의 지방자치단체는 여전히 중앙정부에 의존할 수 밖에 없으며, 특히 재정자립도가 전국에서 가장 낮은 전남의 각 시·군 지역은 독자적인 사업추진이 거의 불가능할 정도다. 때문에 보조금을 받기 위한 지역간 대정부 로비가 경쟁적으로 이루어지고, 다양한 개발사업들을 고안하고 계획한다. 그리고 세수확충을 위해 지방정부가 직접 수익사업을 발굴하고 참여하며, 세출을 줄이기 위한 민간기업 경영방식이 부분적으로 시도되고 있다.

특히 중앙정부의 지역개발사업을 자기 지역으로 유치하기 위한 노력들이 더욱 치열해졌고, 때문에 지역 여건을 무시한 모든 지역이 똑같은 산업 또는 첨단산업 등 모든 산업을 육성하고자 하는 폐단도 나타난다. 따라서 1999년에 마련된 산업발전법에서는 지방자치단체의 책임 아래 지역산업진흥계획을 수립하여 지방경제활성화를 모색토록 하고 있다. 지방산업진흥에는 기존의 제조업 뿐만 아니라, 첨단지식산업과 관광, 문화산업으로까지 확대하여 지역경제의 전문화, 특성화를 유도함으로써 지리적 특성이 지역경제활성화에 그만큼 강조되게 되고, 이를 지방정부는 상품화하는 전략을 수립하게 된다. 이처럼 지방의 자율성 신장과 기업주의 정책으로 변화는 세계경제적 변화에 따른 국내 경제구조의 재편과 지방자치체의 실현 등의 요인이 중요하게 작용했다고 본다.

## 2) 기업가적 정책의 탐색 : 지역활성화 전략을 중심으로

전남의 지역활성화를 위한 주요 정책은 기업유치를 위한 사회간접자본시설의 확충에 중점을 두었다. 그것은 기업유치의 장벽으로 기반시설 부족이 가장 중요한 요인으로 인식되었기 때문이다. 이러한 관점에서 기업유치는 장소를 판매하는 의미를 담고 있으며, 이를 위해서는 지역이라는 장소의 상품성을 높여 투자자에게 가치가 있고 매력 있는 곳으로 보여주어야 하는 정책적 방안이 필요하였다. 공간의 상품성을 높여주는 가장 중요한 방안 중에 하나가 국내외적으로 자본, 정보, 물자의 이동을 자

유롭게 하는 세계적 네트워크의 중심지로 발전하는 것이다. 이러한 네트워크 형성에는 사회간접자본에 대한 막대한 투자가 소요되어 전남과 같이 재정상태가 빈약한 지역에서는 불가능한 것이다.

따라서 낙후된 지역의 균형개발 논리를 통해 지역개발을 위한 사회간접자본시설 투자를 중앙정부에 의존할 수 밖에 없다. 또한 민간자본이나 제3섹터 방식에 의한 투자도 추진하고 있으나, 과소 지역으로서 투자의 효율성이 낮아 근본적인 한계에 놓여 있다. 특히 기업유치를 위한 장소마케팅 측면에서 일부 선진국에서는 공장용지를 무상으로 내어해 주거나, 세금을 면제해주는 방법을 추진하고 있으나, 우리 나라의 경우 지가가 비싸고 대부분이 사유지이기 때문에 실현성이 낮다. 중앙정부가 추진한 산업단지에서 세금을 감면 또는 면제해주고 있지만, 지방자치단체가 장소마케팅 차원에서 기업을 유인할 만큼의 지방세가 크지 않아 그 효과도 낮다. 때문에 대부분의 방법은 지역개발의 논리를 만들어 중앙정부로부터 보조금을 받기 위해 노력하거나, 또는 지역의 상품성을 홍보하는 초보적 수준에 머물러 있다.

이를 추진하는 방법은 지역개발을 통해 가장 많은 이익을 갖을 수 있는 집단, 즉 지역의 경영자 단체인 상공회의소나 지역 유지(지역의 기득권자들), 대학, 언론매체 등과 결합하여 지역개발을 위한 심포지움이나 로비 등에 불과하였다. 그러나 최근 장소의 정체성(identity)을 활용하여 지방자치단체가 직접 자본과 노동을 유치하려는 장소마케팅 전략이 나타나고 있다. 아직은 초보적 수준이지만 많은 지방자치단체들이 지역이미지 제고 전략과 같은 문화전략을 지역정책에 활용하고 있다. 또한 지역자원을 활용한 새로운 상품개발에도 직접 주도하고 참여하는 경제활성화 정책도 추진하고 있다. 본래 문화전략은 직접적인 생산요소로 지역의 활성화를 가져올 전망이 밝지 않은 지역에서 많이 동원하는 경향이 있어 정치적인 전략이기도 하기 때문에 이 의도가 실패할 가능성도 안고 있다(신혜란, 1998).

### (1) 장소이미지통합전략

최근 전남의 많은 지방자치단체들이 기존의 모

## 기업가적 지방정치와 지역정책의 변화

더니즘의 획일화, 규격화에서 탈피하여 타지역과 차별화되고, 그 지역만의 정체성과 독창성을 추구하기 위해 이미지통합전략을 수립하고 있다. 본래 이미지전략은 기업에서 자사의 홍보나 또는 자사 제품에 대한 수요를 증대시키기 위한 마케팅전략의 일환으로 주로 활용하여 왔다. 이러한 이미지전략이 마케팅과정에서 더욱 중요하게 부각된 원인은 소비패턴이 점차 개성화, 다양화, 미학화 되어가는 경향에 있다. 지방자치단체들은 이와 같은 민간기업의 전략을 도입하여 지역이미지 개선에 활용하고 있다.

이미지통합전략은 지역의 자연적 특성이나 생김새, 대표적인 문화나 인물, 지역민의 의식속에 자리잡은 인식적 관념, 마지막으로 특산물 등에서 상징적 이미지를 추출하여 이를 지역의 정체성 확립에 활용한다. 따라서 지역의 이미지화는 심볼 마크, 로고, 상징색 등을 개발하여 모든 지역의 경관관리에 적용하고, 또한 지역에서 생산된 상품의 포장이나 브랜드로 활용하며, 도시디자인을 통해 도시경관을 개선하고 있다. 다시 말하면 기업에서 마케팅에 활용하는 것처럼 지역을 알리고, 지역에서 생산된 제품의 판촉에 자치단체가 직접 활용한 것이다.

전남 장성군은 전남의 지방자치단체에서 가장 최초로 이미지통합전략을 도입하였다. 단풍이라는 자연적 특성과 보수적이고, 옛부터 유학이 발전된 곳으로서 글을 상징하는 문자를 통합하여 동자상을 마스코트로 개발하고, 그와 관련된 로고와 색을 고안하여 관공서의 문서나 사인표지판은 물론 군내버스나 택시 등 다양한 지역시설물에 활용하고 있다. 그리고 지역에서 생산되는 상품의 포장재에도 적용하여 자치단체가 인정하는 제품으로 소비자에게 이미지를 심어주어 신뢰성을 확립시키고 있다.

이러한 이미지 전략이 지역민으로부터 호응을 받자, 전남 대부분의 자치단체로 확산되고 광역자치단체에서도 받아들였다. 특히 광주는 빛고을이라는 이미지를 활용하여 광산업을 특화산업으로 육성한 특별한 사례이다. 본래 광주에 광산업은 전무하다시피 하지만 1999년에 정부의 지역특화산업 육성에 힘입어 광주는 빛을 상징한 광산업을 특화산업으로 선정하여 중앙정부로부터 지원을 받은 성공한 케이스이다.

이러한 측면에서 전남의 지역정책의 변화는 지역이미지 통합과 향토문화 및 여가의 새로운 상품화 전략을 통해 자본유치를 위한 매력있는 지역으로 바꾸고, 문화상품 개발을 통한 지역경제활성화를 꾀하고 있다. 많은 지방자치단체에서 장소마케팅의 이미지전략은 CI개발을 통해 이미지 상품화와 정체성(identity) 운동의 효과를 얻으려고 한다. 이를 통해 고품질의 장소 이미지로 외부수요를 유치하고, 지역생산품의 수요를 증대시키며, 동시에 지역민의 자치단체장에 대한 지지와 통합을 고취시키고 있다.

### (2) 축제와 이벤트를 통한 지역활성화전략

축제는 동서양을 막론하고 신에게 제사를 드리는 의식행사에서 비롯되었으며, 이에 반해 이벤트는 원래 사건, 경기종목, 시합이라는 의미로서 점차 각종 홍보나 콘서트, 전시회 등에 포괄적으로 사용되고 있다(송태갑, 1999). 그런데 최근에는 그들 경계가 모호하여 구분하기가 어려운 실정이다. 그것은 축제나 이벤트가 지역경제활성화의 전략으로서 고안되고 있기 때문이다.

이와 같은 축제와 이벤트는 전국적으로 약 400여개의 축제가 열리는데, 생성시기별로 보면 70% 이상이 80년 이후에 생성되고, 특히 지방자치이후에 급증하였다. 전남의 경우 1990년 이후부터 축제나 이벤트가 급증하여 97년에는 약 90여개에 이르렀으나, 지역간 차별화 없이 무분별하게 양산되는 것을 막기 위해 1999년 현재 37개로 통합되었다. 축제에 활용된 소재를 자원별로 보면 산림, 해양경관 등 자연자원이 17개로 46%, 인물, 역사 등 문화자원과 농수산물의 생산자원이 각각 10개로 27%를 차지했다.

그러면 왜 이처럼 축제가 급증하는가? 농수산업이 중심 산업인 전남의 대부분 지방자치단체는 기반시설이나 사회복지 등의 집합적 소비부문에 투자할 재정력이 매우 약하다. 그렇다고 기반연건이 갖추어지지 않는 상태에서 제조업, 서비스업 중심의 산업화는 더욱 어렵다. 이를 인식하고 있는 지방의 엘리트와 통치집단은 지역의 고유한 인적, 물적 자원을 활용하여 축제를 기획함으로써 사람을 끌어들이 지역에서 소비를 촉진시키고, 이를 통해 자본유

표 2. 전남의 지방자치단체별 축제현황

신·군	축	제	명
목포시(2)	목포권 도자기축제, 유달산 개나리축제		
여수시(5)	영취산 진달래축제, 향일암일출제, 진남제, 검은모래 눈뜨는날, 참장어요리축제		
순천시(3)	남도음식대축제, 낙안민속문화축제, 순천만갈대제		
나주시(1)	나주배축제		
광양시(3)	매화축제, 백운산약수제, 전어축제		
구례군(4)	산수유축제, 지리산약수제, 섬진강변축제, 지리산 피아골 단풍제		
고흥군(1)	홍양문화제		
보성군(2)	다향제, 서편제 보성소리 축제		
화순군(1)	운주대축제		
장흥군(2)	보림문화제, 천관산 억새제		
강진군(1)	청자문화제		
해남군(3)	땅끝 해맞이대제, 해남매화꽃축제, 흑석산철쭉제		
영암군(1)	왕인문화축제		
무안군(1)	연꽃대축제		
합평군(1)	나비축제		
영광군(1)	법성단오제 및 굴비제		
장성군(2)	백양단풍축제, 홍길동축제		
완도군(1)	장보고축제		
진도군(1)	영등제		
신안군(1)	게르마눔갯벌축제		
합 계	37개		

치는 물론 자치단체장의 역량을 보여주려는 전략으로 해석된다.

이러한 축제나 이벤트는 민간부문에 의해 자발적으로 주도되고 있는 것이 아니라, 지방자치단체가 지역경제활성화 차원에서 적극적으로 고안하고 그리고 주도하고 있다. 때문에 지역의 고유한 자원이나 문화를 대부분 축제나 이벤트 상품으로 연결시키고 있다. 그러나 이러한 행사가 경제적 효과 측면에서 지역경제를 활성화한 가시적 효과는 아직 나타나지 않고 있다. 그것은 지방자치단체가 이 정책을 중요하게 다루고 있는 것만큼 예산을 투자하지 않고, 그 행사기간 중에 관광객을 대상으로 자치단체가 직접 개발한 이미지상품을 판매함으로써 재정수입을 얻거나, 관광객을 유치하여 지역의 특

산품을 판매하고, 서비스 상품의 소비를 촉진시키는 정도이기 때문이다.

이 정책에서 기업가적 요소는 지역의 자원을 알려 호텔이나 위락시설 등과 같은 관광산업에서 새로운 자본을 유치하기 위한 전략에 있다. 축제를 통해서 많은 관광객이 방문하게 되면 지역이 더욱 알려지고, 이로 인해 다시 지역을 찾는 사람이 증가하면 관광시설에 대한 수요가 증대되어 자본이 유입되고 투자가 증가하기 때문이다. 이러한 지역경제활성화 정책은 농촌지역에서 다른 경제정책보다 쉽게 가시화 할 수 있기 때문에 지방자치체이후 자치단체장들이 더욱 적극적인 열의를 보이고 있다. 동시에 이는 정치적 효과도 지니고 있는데, 지역민에게 축제의 장을 제공하여 통합과 결속을 기

## 기업가적 지방정치와 지역정책의 변화

대하고, 통치집단의 정책적 홍보의 수단으로 활용하여 통치집단에 대한 지지도를 높여 권력재생산 창출에 이용하는 것이다.

따라서 이벤트가 지역에 착근하지 못하는 많은 문제점이 나타나고 있는데, 이는 축제가 지역민의 역사와 전통의 문화적 토양에서 자발적으로 형성된 본래 의미의 축제가 되지 못하고, 관에 의해서 기획, 추진되어 지역민의 참여도가 매우 낮기 때문이다. 그 결과 대부분의 이벤트가 아직은 지역의 정체성을 반영하지 못하고, 프로그램이 다른 이벤트들과 비슷하여 차별성을 부각시키지 못해 관이 제공한 행사 그 자체로 끝나버리는 문제점을 지니고 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 이벤트의 특성에 맞는 의미와 내용이 정확하게 전달될 수 있는 프로그램이 마련되어야 하며, 민간의 참여와 행사의 관리가 더욱 개선되어야 한다.

### (3) 향토 지적 재산의 개발을 통한 지역성장전략

전남의 자치단체들은 지역경제활성화를 위하여 지역이 갖고 있는 전통문화와 기술, 풍부한 자연자원을 활용하여 고부가가치 상품개발에 직접 참여하고 있다. 다시 말하면 각 지역에 전래해 온 고유문화와 기술, 특정지역에 뿌리를 두고 지역주민의 삶과 밀접히 관련된 지역명 또는 지역의 상징물이나 인물 등이 상품화되고, 수익사업화 되는 것이다. 그리고 개발된 상품에 대해 지적 재산권을 지방자치단체가 권리화하고 있다.

이러한 전략하에서 지역의 상징적 문화나 인물은 문화상품화하기 위해 먼저 캐릭터를 개발하고, 이를 특허 출원하여 이 캐릭터를 기업에 제공함으로써 얻은 로열티수입을 지방재정으로 활용한다. 또한 기념품, 인형, 만화, 게임 등 보조상품을 개발하여 판매수입의 일부를 자치단체가 갖게 된다. 그리고 농산물이나 식물자원은 새로운 고부가가치 상품을 개발하는데 자치단체가 적극 참여하고 또한 지원하고 있다.

대상품목을 살펴보면 총 24개 품목으로서 전통적으로 내려온 수공업이나 지역이 가지고 있는 자연자원을 활용한 품목이 도자기, 청자, 대자리, 천연향수, 머드화장품 등 5개 품목, 지역의 농산물을 활용한 가공식품 개발품목이 9개 품목, 그리고 지

역의 인물이나 상징물을 캐릭터 개발하여 상품화하는 문화상품 품목이 9개 품목이다. 특히 문화상품 품목을 보면 나주곰탕, 공룡, 연꽃, 나비, 마라난타 존자, 장보고, 홍길동, 진돗개, DJ 등 지역을 상징하는 인물이나 동식물, 음식 등 다양하다.

이를 추진하는 방법은 각 시·군이 대체로 동일하다. 가장 중점을 두는 부분이 제품개발이다. 경쟁력을 갖고 좋은 상품을 만들기 위해 지식과 기술을 도입하는 것이다. 제조상품이든 문화상품이든 간에 먼저 새로운 제품개발에 투자하고, 그리고 이를 지역의 대표성과 지역민의 참여를 유도하기 위해 지역축제나 행사 등 이벤트와 연계시킨다. 특히 개발이나 제품판매는 지방자치단체와 기업이 제휴하여 추진하고 있다. 마케팅 전략은 광고나 홍보, 홈쇼핑이나 인터넷을 통한 통신판매 전략을 세우고, 아울러서 제품의 상표, 표지등의 디자인 개발에도 역점을 두고 있다.

현재 상품이 개발완료 된 품목은 6개 품목으로 구례 지리산야생화 향수, 신안 머드화장품, 장성 홍길동 캐릭터, 장흥 표고버섯 고추장·음료, 함평 나비캐릭터, 완도 관광기념품 등이며, 이미 청자나 도자기, 대자리 등은 기존에 생산된 제품이지만 이를 더욱 기술적으로 품질을 발전시키고 있다.

#### ① SINAN MUD 화장품 개발

신안군은 갯벌자원을 지역산업화하기 위해 앞서 개발한 보령시를 대상으로 벤치마킹(benchmarking) 계획을 수립하여 갯벌을 상품화하였다. 먼저 갯벌 자원의 성분을 분석한 후 신안군과 코리아나 화장품과 제휴하여 시제품을 개발하여 제품에 대한 소비자의 평가를 분석하여 단점을 개선한 후 머드팩(12종), 화장비누, 크린저, 샴푸(13종)에 대한 상표 등록과 화장품 원료가공 방법을 특허 출원하였다. 그리고 머드원료 채취지 공유수면 점용 허가, 머드원료 가공처리장 확보, 안전성 검사와 함께 보건복지부로부터 SINAN MUD 화장품 4종의 품목허가를 받았다.

홍보 및 판매전략은 신안군이 직접 용기와 포장에 대해 디자인을 개발 중에 있으며, “신안게르마늄 갯벌축제”라는 이벤트행사를 개최하고, 피부노화방지와 혈액순환효과에 탁월하고, 성인병에 특효인 게르마늄 다량 함유라는 마케팅 컨셉을 도입 방

표 3. 전남의 지방자치단체별 특화품목 현황

	시·군	1특품 산업	파생상품
제조상품	목포시	도자기	
	강진군	청자	
	담양군	대자리	
	구례군	야생화 천연향수	샤워코롱, 바디로션, 비누등
	신안군	머드 화장품	머드팩, 바디크린저, 샴푸등
농산물 가공상품	여수시	쌈채소 재배단지 조성	
	순천시	단감가공식품	
	곡성군	참두릅	
	고흥군	유자가공상품	
	보성군	녹차, 녹차돼지	
	화순군	복숭아, 방울토마토	
	장흥군	표고가공식품	표고음료, 고추장, 된장, 간장
	영암군	무화과한우 브랜드	
	담양군	대나무잎 가공식품	
문화상품개발	나주시	곰탕브랜드화	
	해남군	공룡캐릭터개발	만화, 영화, 인형, 완구
	무안군	연꽃캐릭터개발	인형, 완구
	함평군	나비상표개발	만화, 인형,
	영광군	마라난타존자 캐릭터개발	마라난타존자상
	완도군	장보고 캐릭터개발	
	장성군	홍길동 캐릭터개발	만화, 전자게임, 문구
	진도군	하얀마음 백구만화	만화, 인형
신안군	DJ캐릭터개발	인형	

송홍보로 시장점유율을 제고시키고 있다. 특히 틈새시장 판매전략에 역점을 두고 있다. 신안군에서 개발, 홍보, 판매를 전담하기 위해 “자원개발사업소”를 설치·운영하고, 인쇄매체 광고, 이벤트행사 기획, 직영판매 및 통신판매, 그리고 계약판매 등 다양한 방법으로 판촉활동을 하고 있다. 시행 5년 차인 향후 2002년에는 재정자립도를 현재 7.2%에서 15%로 끌어올려 자주재원 확충에 크게 기여할 것으로 예상되고 있다.

② 구례 지리산 야생화 향수개발

구례군은 산과 계곡이 많은 지역환경에 따라 각기 다른 생태적 특성을 지닌 다양한 야생화가 많

다. 따라서 지리산 주변에 자생하고 있는 야생화를 중심으로 이용방법과 상품화하는 방법을 집중연구하였다. 즉 대량번식에 의한 염가분양, 생태 조경화 종 선발, 분화식재, 그리고 천연향과 염료추출, 신토불이 허브, 식·약용 등에 대해 연구를 진행하였다.

그 결과 야생화의 우량 묘(苗) 대량생산체제를 확립하였다. 즉 종자번식, 삽목번식, 분주번식, 포자번식이 있는데, 종자번식이 가장 경제적이었다. 상품화 방법은 꽃트 묘를 생산하여 화분, 화단, 조경용으로 판매하였다. 또한 야생화인 옥잠화와 원추리에서 향의 원료를 추출하여 향수를 개발하였다.

## 기업가적 지방정치와 지역정책의 변화

(주)한불화농과 제휴하여 개발한 제품은 향수, 샤워 료름, 바디로션, 비누 등 4종이었다. 상품명을 “NOGODAN”으로 특허청에 출원하였으며 지적소 유권은 구례군이 갖고, 제품판매 로열티로 판매금액의 5%를 받는다. 특히 원료 화종을 회사와 계약 재배하여 농민의 소득을 제고한다. 홍보는 판매코 너를 전국적으로 확대하고 MBC TV와 라디오 등에 광고 방송하였다.

향후 허브 상품화 및 천연염료를 개발하여 이를 활용한 2차적 상품을 개발 중이며, 생태공원이나 야생화 자연학습원을 조성계획 중에 있다. 또한 야생화의 체계적인 연구개발과 수요의 대중화 및 안정적 공급체계 확립, 천연향연구소설립, 야생화 재배농가육성 및 재배면적을 확대시키고 있다.

### ③ 장성 홍길동 캐릭터 상품개발

홍길동은 조선시대 소설작품 속에 나오는 주인공 이름이다. 장성군은 그 동안 구전으로 내려온 홍길동이 황룡면 아치실에서 태어났다는 설을 학술 조사 한 결과, 각종 고증문헌과 현장답사를 통해 역사적 사실로 고증하였다. 따라서 홍길동의 높은 인지도를 바탕으로 캐릭터를 개발하여 상품화하고 수익사업으로 추진하였다. 홍길동 기본캐릭터 25종을 개발하였고, 펜시류, 문구류, 만화책, 게임기 등 48종의 보조 캐릭터를 개발하였다. 그리고 이를 의 장 6건, 상표 39건을 출원하였다.

홍길동 캐릭터는 초코렛, 우산과 양산, 티셔츠, 어린이 놀이기구 등 5개 업체와 라이선스 계약을 맺어 판매액의 4~10%에 이르는 로열티를 받기로 했다. 그리고 25개 업체와 협의 중에 있으며, 캐릭터매뉴얼, 포스터, 마스터 CD, 슬라이드필름 등 보조캐릭터 머티리얼 제작 중에 있으며, 홍길동 TV 애니메이션, 홍길동 만화책, PC게임기, 홍길동 극장용 애니메이션 등 제작을 추진 중에 있다.

이러한 전략을 통해서 기대하는 효과는 그 지역의 기반이 되는 산업(1차 산업)과 연관되고, 전통적인 문화나 기술 그리고 자연자원을 활용함으로써 내생적 지역경제발전을 도모할 수 있으며, 이를 통해서 지역민이 직접 참여하고 또한 지역 내에서 연 관효과가 높아 성공 가능성이 있다는 것이다. 결론 적으로 지방자치단체는 경쟁력 있는 산업을 통해 지역경제를 활성화시키기 위해서 지역문화나 지역

의 정체성을 도입하고, 기업과 제휴하여 직접 추진 하고 있다는데 큰 의미가 있다.

## 5. 결론

세계화와 경쟁의 심화로 인해 효율성을 통한 경쟁력 제고가 기업은 물론 공공분야에까지 추구해야 할 과제가 되고 있다. 이러한 과정에서 도로나 지역은 국민경제로부터 초월하여 세계경제와 직접 대 면하고, 점차 지방정부의 역할이 강조되고 있다. 따 라서 지역의 공간은 세계경제 속에서 투자의 공간 적 단위로서 영향을 받게 되며, 각 도시/지역들은 자본을 유치하고, 공간을 자본투자에게 효율적으로 조성하는데에 지역간 경쟁이 심화되고 있다.

이러한 과정에서 지방정부는 기존의 중앙정부 업무의 단순한 집행에서 지역개발이나 지역성장에 적극적으로 개입하고 있다. 효율성 중심의 기업원 리가 적용하고, 민간자본과 제휴하는 성장연합의 정치행태가 나타나며, 동시에 지역을 자본투자에게 매력적이게 만드는 공간상품화 또는 장소마케팅 전략 등의 정책이 추진되고 있다.

이와 같이 기업주의 정책으로의 변화는 지방정 부가 중앙정부 업무의 집행 결과, 지방주민의 요구 에 적절히 대응치 못했으나, 이제 보다 적극적인 지방자치를 확보할 수 있는 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 그러나 기업주의 지방정치는 보다 자본에 순기능 할 수 있는 여지를 주어 자본논리에 종속적 이라는 비판을 받을 수 있다.

이러한 관점에서 지역성장 중심의 기업가적 통 치/지역정책은 불균형을 초래할 수 있으며, 누구를 위한 것인지의 문제를 제기할 수 있다. 지역성장연 합과 같은 지역통치 양식은 지역개발과 지역정책이 합리적 시장기구의 활성화로 포장된 특정집단(계 급)의 이해로 이루어질 수 있다. 즉 지역개발이 대 다수 지역민의 이해로부터 소외되고, 이해집단에 의한 무분별한 개발사업은 환경문제를 야기하여 상 대적으로 평균 이상의 주민들에게 불이익을 줄 수 있다.

전남과 같은 주변지역의 경우, 자본의 유치나 사 회간접자본시설 같은 투자여건을 조성하는데 현실 적으로 많은 한계를 지니고 있다. 때문에 주로 지

역의 고유한 자원이나 문화를 통해 지역이미지를 제고하고, 이를 상품화하는 전략에 역점을 두고 있다. 이를 통해서 자본과 관광객을 유치하여 지역경제를 활성화시키고자 하는 것이다. 이처럼 지역민의 일상생활에 기반을 둔 문화가 상품화됨에 따라 문화적 소외계층이 발생할 수 있으며, 공간의 상품화에 따른 장소마케팅 전략은 지역경관속에 계급의 논리가 반영되어 나타날 가능성도 있다.

따라서 기업가적 통치/정책은 기업가적 논리에 따라 분배의 왜곡을 발생시킬 수 있기 때문에 사회정의 문제와 관련된 적절한 대안들이 적용되어야 한다. 그리고 자본의 논리 속에서 지역의 고유성과 장소성이 중요하게 부각됨에 따라 이에 대한 지리학의 관심이 높아져야 하며, 경제, 문화, 도시, 정치지리학 등의 주요 연구과제로 다루어져야 한다.

## 文 獻

- 권태준, 1998, 경제의 세계화에 대응한 정치의 지방화, **현대도시이론의 전환**, 한국공간환경학회, 한울, 15-32.
- 구동희, 1997, 대도시 공간환경의 재구조화와 삶의 질:장소마케팅을 중심으로, **사회과학연구**, 15, 경상대 사회과학연구소.
- 김재철, 1996, **한국산업공간의 변화와 주변지역공업화의 특성에 관한 연구**, 전남대 박사학위 논문.
- 김재철, 1999, 제조업 집중과 분산의 공간적 변화와 주변지역의 공업화 요인, **국토계획**, 제34권, 제5호, 대한국토도시계획학회, 137-149.
- 이무용, 1998, 도시공간의 문화정치, **현대도시이론의 전환**, 한국공간환경학회, 한울, 207-249.
- 송태갑, 1999, 향토축제를 활용한 지역활성화, **리전인포** 제47호, 광주전남발전연구원.
- 신혜란, 1998, 지역성장을 위한 문화적 장소 마케팅, **현대도시이론의 전환**, 한국공간환경학회, 한울, 250-283.
- 진 님, 1999, 조선일보 10월 15일자 칼럼.
- Aglietta, M. 1979, **A theory of capitalist regulation: the US experience**, London: New Left Books.
- Amin, A. and Thrift, N., 1992, Neo-marshallian nodes in global networks, **International Journal of Urban and Regional Research**, 16, 571-587.
- Boyle, M. and Hughes, G., 1995, The politics of urban entrepreneurial in Glasgow, **Geoforum**, 25, 452-469.
- Castels, M., 1977, **The Urban Question**, MIT Press.
- Castels, M., 1989, **The Informational City**, Oxford:Blackwell.
- Cockburn, C., 1977, **The Local State**, Pluto.
- Deakin, N. and Edwards, J., 1993, **The enterprise culture and the inner city**, London: Routledge.
- Dicken, P. and Tickell, A., 1992, Competitor or collaborators? Inward investment promotion in northern England, **Regional Studies**, 26, 99-106.
- DiGaento, A. and Klemanski, J.S., 1993, Urban regimes in comparative perspective - The Politics of urban development in Britain, **Urban Affairs Quarterly** 29, 54-83.
- Doncan, S. and Goodwin, M., 1988, **The local state and uneven development**, cambridge: Polity Press.
- Gramsci, A., 1971, **Selections from the prison notebook**, London: Lawrence & Wishart.
- Hall, T.R., 1995, The second industrial revolution: cultural reconstructions of industrial regions, **Landscape Research** 20, 112-23.
- Hall, T. and Hubbard, P., 1996, The Entrepreneurial City: New Urban Politics, New Urban Geography?, **Progress in Human Geography**, 20, 2, 162-175.
- Harvey, D., 1985, The geopolitics of capitalism, in Gregory, D. and Urry, J., editors **Social relations and spatial structures**, London: Macmillan.
- Harvey, D., 1988, Voodoo cities, **New Statesman and Society**, 30, September.
- Harvey, D., 1989, From Managerialism to

- Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance Late Capitalism, *Geografiska Annaler*, 71 B(1), 3-17.
- Harvey, D., 1993, From space to place and back again: reflection on the condition of postmodernity, In Bird, J., Curtis, B., Putnam, T., Robertson, G. and Tickner, L., editors, *Mapping the futures: local cultures, global change*, London: Routledge.
- Imrie, R. and Thomas, H. and Marshall, T., 1995, Business organization, local dependence and the politics of urban renewal in Britain, *Urban Studies*, 32, 31-47.
- Judd, D. and Parkinson, M., 1990, *Urban leadership and regeneration*, London: Sage.
- Kearns, G., 1988, History, Geography and World systems Theories, *Journal of Historical Geography*, 14, 281-92.
- Kearns, G. and Philo, C., 1993, *Selling places*, Oxford: Pergamon Press.
- Knox, P.L., 1991, The restless urban landscape: economic and socio-cultural change and the transformation of Washington DC, *Annals of the Association of American Geographers*, 81, 181-209.
- Kudrle, R.T., 1997, Three types of Globalization and Their implications for Governance, Prepared for the Canadian-U.S. Symposium on Global Governance, *Freeman Center Working Paper Series* 9702, University of Minnesota.
- Lash, S. and Urry, J., 1993, *Economies of signs and space: after organised capitalism*, London: Sage.
- Leitner, H., 1990, Cities in pursuit of economic growth: the local state as entrepreneur, *Political Geography Quarterly*, 9, 146-170.
- Leitner, H., 1992, Urban Geography: responding to new challenges, *Progress in Human Geography*, 16, 105-18.
- Logan, J.R. and Molotch, H.L., 1987, *Urban Fortunes: the political economy of place*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Peck, J., 1995, Moving and shaking: business elites, state localism and urban privatism, *Progress in Human Geography*, 19, 16-46.
- Robson, B., 1989, Social and economic futures for larger cities. In Herbert, D.T. and Smith, D.M., editors *Social problems and the city*, Oxford: Oxford University Press.
- Saunders, P., 1986, *Social theory and the urban question*, London: Hutchinson.
- Short, J.R., Benton, L.M., Luce, W.B. and Walton, J., 1993, Reconstructing the image of an industrial city, *Annals of the Association of American Geographers*, 83, 207-24.
- Soja, E., 1980, The sociospatial dialectic, *Annals of the Association of American Geographers* 70, 207-25.
- Soja, E., 1989, *Postmodern geographies: the reassertion of space in critical social theory*, London: Verso.
- Taylor, P., 1993, *Political Geography: world-economy, nation-state and locality*, London: Longman.
- Wallerstein, I., 1979, *The Capitalist World Economy*, Cambridge UP: Cambridge, UK.

## Entrepreneurial Local Governance and the Changing Regional Policy in Chonnam Region

Kim Jae-Chul\*

### Summary

This study reviewed theories on entrepreneurial local governance and inquired the changing regional policy in Chonnam region.

The region became exposure as the direct investment unit of global capital by globalization of capital, the inter-regional competition and the relative reduction of the role and function of nation state. Therefore local government have the relative autonomy and the region is effected as the chosen space by capital according to the free movement of capital.

It has been argued that there has been a reorientation of urban governance away from the local provision of welfare and services to a more outward-orientated stance designed to foster and encourage local growth and economic development. These profound changes in the way that cities operate have seen the public sector taking over characteristics once distinctive to the private sector leading many commentators to term such

modes of governance as entrepreneurial.

In Chonnam region, many local governments are introducing entrepreneurial policies for regional development. It appears as place marketing strategy to attract capital and tourists. This strategy is very important to used identity or culture of region in order to make the attractive region. The entrepreneurial characteristics and strategies appear as image unification of region, commodity development of natural or cultural resource, event and business projects.

From this point of view, the entrepreneurial policy that is based upon regional growth can cause the problem of social justice like distributional distortion and inequality.

**key word** : globalization, localization, entrepreneurialism governance, place marketing, image unification, inequality

---

\* Kwangju · Chonnam Development Institute, Senior Research Fellow