

# 1990년대 도시정치의 변화와 새로운 도시화<sup>1)</sup>

안 영 진

전남대학교 지리학과 교수

## 1. 서론

1990년대에 들어서면서 세계 곳곳에서 새로운 도시화가 폭넓게 발견된다. 이른바 '새로운 도시화'(new urbanization)로 규정할 수 있는 이러한 양상에서 우리나라도 예외는 아니다. 오늘날 (대)도시의 변화와 성장, 그리고 그 발달은 복잡 다단한 전개과정과 함께 국가와 지역에 따라 적잖은 분화와 차별성을 보여주고 있다. 하지만 이 새로운 도시화는 기본적으로 산업사회에서 탈산업사회로의 사회구성 원리의 전환과 밀접히 관련되어 있을 뿐만 아니라, 구체적으로는 1980년대에 뿌리를 둔, 하지만 1990년대에 들어서서 보다 뚜렷한 면모를 드러내며 진행되어온 정치, 경제, 사회, 환경 등의 제 조건에 있어 결정적인 변화와 결부되어 있다. 특히 도시정치의 측면에서는 지방 자치제의 본격적인 시행과 더불어 전통적인 중앙집권적 정치체제(government)에서 벗어나 시민참여를 전제로 한 새로운 통치(governance)를 추구하기에 이르렀다. 무엇보다도 이러한 도시화 과정은 1990년대 이후 본격화된 세계화 및 지방화와 결코 무관하지 않다. 개별 도시들은 경제의 세계화 및 사회정책 부문에서의 중앙정부의 후퇴에 따라 직접 자본을 유치하고 세계시장에 진입하기 위해 도시의 경제 및 공간구조를 재편하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 도시의 구조개편 과정은 도시정책 및 제도, 정치적 의사결정 구조에 있어서도 새로운 전환을 요구하고 있으며, 따라서 도시의 통치양식도 커다란 변화를 겪고 있다.

그 동안 산업사회에서 탈산업사회로의 전환과 아울러 세계화 및 지방화라는 구조적 배경 속에서 대도시들이 경험하고 있는 새로운 도시화와 이에 따른 도시정부와 그 정치구조의 변화에 대해서는 이론적 관점에서도 다양한 설명되어 왔다. 물론 도시적 배경에서 이루어지는 새로운 정치체제와 의사결정 구조의 전환, 그리고 그 전개과정을 설명하는 이들 이론이 하나의 통일적인 설명논리를 제공하는 것이 아닌, 특정 도시와 지역, 그리고 국가에 따른 다양한 경험에 비추어 제안되고 있다. 하지만 공통적인 측면은 이들 이론이 산업시대와 다른 탈산업시대 도시화의 다채로운 전개양상과 이를 조율하는 새로운 정치체제의 등장을 강조하고 있다는 점이다.

이 글은 1990년대 이후 우리나라의 새로운 도시화 과정을 개념화할 수 있는 이론적 틀을 구축하기 위하여 이와 관련된 갖가지 이론과 개념들을 검토하고 체계화하고자 하는 의도에서 출발한 것이다. 단, 여기에서는 특히 서구 선진제국에서 멀리는 1980년대 이후, 가깝게는 90년대에 들어와서 활발히 논의되고 있는 도시정치의 변화와 이에 대한 이론적 동향을 시론적으로 검토하고자 한다.

## 2. 새로운 도시정치의 경험양식 : 도시개발정책의 국제적 사례

지난 수십 년 간 도시정치는 (지방)정부의 변신과 함께 큰 변화를 겪어 왔으며, 여러 정책적 영역에서 새로운 전환과 함께 다대한 도전에 직면하였다. 특히 1980년대 이래 부각된 도시정치의 새로운 상황조건은 예컨대 도시발전정책(및 계획)의 종언을 의미하는 것이 아닌, 많은 선진국가들에서 관찰

1) 본 연구는 2002년도 한국학술진흥재단 기초학문 인문사회분야 국내외지역연구 지원사업 (과제번호 072-BS1521)의 일환으로 이루어짐.

되기 시작한 새로운 양식의 정치활동에 결정적인 계기로 작용하였다. 이런 의미에서 도시정부의 새로운 성격과 변화된 정치체계가 과연 어떤 양상을 띠고 있는가를 이해하기 위해, 전통적으로 도시 정치의 구조적 성격이 직접적으로 깊이 투영되어 온 도시개발정책의 변화를 살펴 볼 필요가 있다.

1987년 독일의 소도시인 프랑켄탈(Frankental)은 이미지 분석을 바탕으로 하여 이른바 '도시마케팅'(Stadtmarketing)이라는 표제어 아래 도시발전 개념을 새롭게 구상하기 시작했다. 새로운 처방과 개념으로 자치단체의 매력을 제고하기 위해 정치, 경제, 행정이 모두 참여하는 협의체를 구성하였다. 같은 해 슈바이نف르트(Schweinfurt)의 시장이 도시마케팅을 위한 운영위원회를 조직하고, 독일 지자체 가운데 최초로 도시마케팅을 위한 계획부서를 설치하였다. 1988년 부퍼탈(Wuppertal)시는 행정, 정치, 경제, 대학 등의 각계 전문가로 구성된 연구팀에 도시마케팅 전략을 수립하기 위해 용역을 발주하였다. 1년 뒤 바이에른(Bayern)주의 경제·교통부는 도시관리(Citymanagement)라는 모델 프로젝트를 진흥하였으며, 연방정부의 건설부(BMBau)에서도 도시개발정책의 새로운 방식으로 도시관리를 경험적으로 연구하기 위한 두 개의 시범사업을 추진하였다.

전통적인 도시개발정책에 있어 큰 변화는 독일에서만 관찰할 수 있는 것이 아니다. 영국의 경우 1979년 대처정부가 출범하면서 도시 및 지방정책에 전환을 맞이하였다. 도시개발정책의 개편은 보수당 정부의 국가개혁의 시범 케이스가 되었다. 1980년대 영국의 도시개발계획은 공공지출의 삭감과 지방자치권의 제한을 통해 경제 활성화라는 틀 속에서 진행되었다. 규제완화(각종 의사결정 및 인허가 과정의 탈정형화)와 지방자치권의 견제를 통한 중앙집권화가 관철되었다. 이렇듯 도시용지의 개발은 민간경제에 준하는 방식으로 조직된 도시개발공사(UDC)에 위탁되고, 지자체의 자율권도 중앙정부의 재정통제를 통해 크게 제한받았다. 전통적인 지자체의 임무(폐기물처리, 대중교통 등)가 민영화되면서 도시개발정책에 급진적인 개편이 이루어졌다.

미국의 상황도 이른바 '기업주의적 도시'로의 변화라는 경향을 보여주었다. 미국에서는 이미 1974년 도심재개발 사업에 대한 중앙정부의 보조금을 삭감하고 이를 도시 및 지방정부의 책임으로 돌리는 도시개발정책의 구조적 전환을 경험한 뒤였다. 공공재정의 한계로 말미암아 도시정책의 초점도 재정건축과 경제활성화에 맞추어졌다. 예컨대 도심재개발을 위한 새로운 재정을 찾지 않을 수 없었으며, 따라서 경제개발 문제가 도시개발정책의 전면으로 부상하였다. 1974년 이후 도시개발에 있어 새로운 재정지원 및 통제 방식을 통한 창조적 실험이 다양하게 이루어지는데, 이른바 '민관협력'(Public-Private Partnership)이 새로운 도시개발 방식으로 주목받았다. (지방)정부의 조절로부터 벗어나 계획가와 부동산회사가 공동으로 개발공사를 결성하여, 지하철, 호텔, 도로, 사무지구 등을 개발하고 이를 통한 금전적 이윤을 시와 민간 투자가가 공히 나눠 갖게 되었다.

### 3. 1990년대 새로운 도시정치의 성격

이처럼 도시정치는 다대한 변화를 겪으면서, 이전 시대와 전혀 다른 면모를 갖추게 되었다. 과거의 도시정치가 기본적으로 포드주의적 경제체제에 바탕을 둔 중앙집중식 구조 하에서 이루어졌다면, 최근의 도시정치는 전통적인 '성장모델'(Wachstummodell)의 심대한 위기로부터 탈출하기 위한 대응적 관리체제를 거쳐 과거와 큰 차이를 보여주는 새로운 조절 및 행위양식을 시현하고 있다. 서구사회를 중심으로 한 이에 관한 많은 연구들에서는 새로운 형식의 도시정치가 지닌 성격을 '지역적으로 강화된 경제적 관여주의'(Inerventionismus)로 묘사하고 있다. 즉, 양적 측면에서 경제진흥적 제반 조치에 대한 도시정부의 지출이 확대되고, 질적 측면에서 지방정부의 조절 및 통제방식이 크게 변했다는 것이다. 도시정부의 관여 또는 간섭의 초점이 마치 자동적인 것으로 생각된 성장을 분배하는 데 있는 것이 아닌, 내생적 도시발전과 기업주의적 발의를 장려하는 데 맞추어지고 있다는 것이다. 이렇듯 도시 특유의 장소마케팅, 창업, 대형 개발프로젝트, 축제, 고용 등에 대한 새로운 과제영역이 개발되고 있다. 일찍이 이러한 경제정책적 관여의 강화와 관련하여 많은 논자들은 이른

바 '기업가적 도시'를 언급하였는데, 이는 도시정치 및 정책의 일차적 목표가 사적 자본의 축적을 조장하는 데 있으며, 이를 위해 지방정부를 민영화하는 유연한 형식이 필요함을 지적하고 있다.

도시정부의 관여방식의 변화에 있어 또 하나 중요한 측면은 점점 많은 비정부적(행위)주체들이 국지적인 경제조건에 조직에 연관되고 있다는 점이다. 도시정부는 경제의 활성화와 기술혁신을 위해 새로운 제도적 장치를 만들거나 지원하며, 정치적 의사결정과정에서 나름의 영향력을 행사하기 위해 각종 협의체('round table')를 조직하거나 발의하고 있다. 물론 정책분야에 따라 서로 다른 주체들이 참여하고 있는데, 이를테면 노동정책 분야에서는 지방정부를 비롯하여 노동관청, 복지단체, 교회시설, 그리고 빈번히 사용자 대표 및 노동조합까지 참여한다. 또한 도시계획 분야에 있어서는 민간 주체들이 참여하고 있을 뿐만 아니라, 많은 도시에서 계획과정에까지 관계하고 있다. 자연히 도시정부는 각종 정책의 추진과정에서 상이한 이해관계를 가진 다양한 주체들과 더불어 의사결정을 내리고 있다.

따라서 정치적 관여방식에 있어 새로운 내용적 지향으로 인하여 전래의 정형적 정치구조는 크게 변하고 있다. 서로 다른 이해관계의 접점을 확인하고 활용하기 위해서는 협력적 정치양식이 불가피하며, 이는 다원적 협의체계에 의해서만 작동할 수 있다는 것이다. 오늘날 이러한 협의체계에서 도시정부의 역할은 일방적으로 무엇인가를 지시하는 것이 아닌, 오히려 조정하는 것이라고 한다. 물론 수평적 정치양식은, 곧 협의체계가 원리적으로 민주세력에 늘 열려 있다는 점을 의미하지 않는다. 이와는 정반대로 참여란 정도의 차이는 있을지언정 배타적이며, 이해관계의 조정도 선별적일 수 있는 것이다. 그렇지만 질적으로 새로운 점은 협의 및 의사결정 과정이 전통적인 도시정치의 구조로부터 벗어나고 있다는 것이다. 이는 곧 도시정부가 기능적 이해관계와 연계를 맺고, 이를 조정하는 것으로 확대되고 있음을 의미한다.

다른 한편으로 이러한 도시정부의 경제정책적 양가주망(engagement)은 전통적 정치영역, 다시 말해 집합적 소비부문으로부터 각종 자원의 회수 또는 새로운 영역으로의 전환을 의미하고 있다. 국지적 복지체계의 수정과 관련하여 중요한 것은 양적 재구조화보다 질적 재구조화이다. 지자체의 지출에서 집합적 소비기능이 차지하는 상대적 비중이 과거에 비해 떨어지고 있으며, 복지도 도시나 지역의 경제적 성공이라는 측면에 비추어 규정되고 있다. 전통적인 복지국가적 분배정책은 고용 및 노동시장 정책적 조치에 의해 보완되고 있는데, 예를 들어 미국의 많은 도시에서는 'welfare'가 'workfare'에 의해 완전히 대체되고 있는 것이다. 또한 과거 국지적 투자력과 이미지가 사회정책에 의해 적잖은 침해를 받고 있다는 우려를 자아낸 서유럽 국가들의 경우 경제적 위기에 직면한 많은 지역에서는 '소극적' 노동정책에서의 '적극적' 노동정책으로의 이행, 곧 실업자의 지원대책에서 일자리 창출 및 재교육 대책으로의 전환이 관찰된다. 따라서 이를테면 경제(진흥)정책 부문과 사회(고용, 교육 등)정책 부문 사이의 전통적인 명백한 구획이 지양되고 있다는 사실이다.

복지국가의 재편으로 인하여 오늘날 또한 각종 서비스의 제공에 있어서도 비정부(사적, 공익적, 중간적) 조직의 연관이 증가하고 있다. 예컨대 사회 및 보건정책 분야에서는 사회적 시설과 서비스의 제공자의 역할에서 벗어나 경제진흥 및 개발계획의 조정자 또는 조정적 심급(審級)으로서의 역할을 강조하거나 이에 부응하여 '자발적' 단체나 조직, 그리고 비공식 부문의 책임을 높이 평가하는 등 국가적 책임의 재정립 노력이 이미 폭넓게 진행되고 있다. 한때 각종 서비스의 제공자로서 지자체의 독점적 위상이 인정되었던 여타 정치 영역에서도 정부와 다소 거리가 있는 주체들의 위상이 제고되고 있다. 예를 들어 도시 재개발, 환경, 노숙자, 고용 등의 부문에서 많은 자치단체들은 도시 지구의 각종 발의에 의존하고 있는 것이다. 경제 활성화 부문과 마찬가지로 여러 사회적 서비스 부문에 있어서도 과거의 위계적이고 자치단체에 의해 제어되는 제공 및 관리 방식이 수많은 사적, 공익적, 반(半)공적 조직들과 그 발의에 의해 보완되거나 대체되고 있는 실정이다. 여기서도 관계하고 있는 여러 행위주체들 간의 조정적 구조를 발전시키려는 노력들이 엿보인다.

#### 4. 새로운 도시정치에 대한 논구 : 이론적 틀과 분석 동향

전통적으로 도시정치(넓은 의미의 지역정치를 포함하여)에 관한 논의는 도시 및 지역사회의 '권력 구조'에 관한 연구에서 출발하였다. 개인주의적 방법론에 기초한 이 연구는 지역사회에서 활동하는 다양한 행위주체의 정치적 행태에 초점을 맞추어 이들이 어떻게 지역사회 집단을 동원하고 정치적 의사결정에 어떤 영향력을 행사하는가를 주로 분석하였다. 따라서 지역사회에서 개인 또는 특정 집단이 지역정책의 의제 설정이나 그 결정과정에서 권력을 극대화하려는 전략이 주된 관심사였다. 도시정치의 역학관계를 중심으로 한 이 방법론은 후에 국가론을 일부 수용하여 '다원론'이나 '지역 엘리트론'으로 변화를 겪었지만, 도시나 지방 정부의 역할을 직접 다루지 않은 한계를 갖고 있었다. 전후 서구사회에서 복지국가가 등장하고 도시 및 지역생활에 대한 국가의 개입과 통제가 점차 확대되면서, 도시정치에 관한 새로운 이론이 등장하게 되는데, 주지하다시피 그 대표적인 이론이 '도시 관리주의론'과 '집합적 소비론'이다. 전자는 신베버주의적 방법론에 입각하여 도시의 공공재화를 포함한 자원의 배분을 둘러싸고 전개되는 정책 결정과정과 정치적 갈등에 초점을 맞추고 있으며, 도시 내 상이한 이해집단간의 자원배분에서 관료제도의 핵심적 관리자(지방공무원, 지방정부 의원 등)와 문지기(gatekeeper, 예컨대 부동산중개업자, 법무가 등)의 역할을 강조하고 있다. 도시 및 지역정치에 관한 관리주의적 연구는 복지국가의 형성에 따라 지역사회에서 노동력의 재생산을 위해 요구되는 시설이나 재화의 공공적 공급이라는 지역정치 조건의 변화를 반영하고 있지만, 도시관리자나 문지기가 정치적 의사결정 과정에서 실질적 자율성을 얼마나 가지며, 이들의 행위가 과연 경제구조의 변화와 무관한 정형적 관료제의 산물인가에 대해서는 큰 의문을 남기고 있다. 후자의 집합적 소비론은 관리주의론과 마찬가지로 복지국가 체계 하에서 공공재의 제공을 둘러싼 지방정부의 역할과 지방정치의 과정에 관심을 쏟고 있지만, 지방정부가 공급하는 집합적 소비재(예컨대 주거, 교육, 보건·의료, 교통 등)를 둘러싼 정치적 갈등과 이에 따른 도시사회운동을 좀더 구체적으로 분석하고 있다. 하지만 1970년대 중반이후 서구 자본주의 경제의 변화와 전통적 복지국가가 점차 균열을 일으키면서 이 이론도 그 설명력을 상실하게 되는데, 경제침체와 재정난으로 인하여 도시 및 지방정부가 집합적 소비재의 제공을 대폭 축소하거나 민영화를 단행하였기 때문이다.

이러한 배경에서 1970년 중반 이후 새로운 유형의 도시정치가 등장하고 있을 뿐만 아니라, 이에 대한 이론적 논의도 큰 변화를 겪게 된다. 새로운 형태의 도시정치를 설명하기 위해 도시성장기계, 성장연합, 민관협력, 도시 기업가주의 등과 같은 개념들을 제시하고 있다. 그런데 보다 포괄적인 이론적 틀이라는 측면에서 살펴 볼 때, 도시의 성장 및 발전정책의 정치에 대해서는 조절론적 설명과 친성장주의론, 성장연합론, 도시체제론, 그리고 도시통치론 등 5가지의 이론으로 정리할 수 있다. 이 중 조절론은 도시발전 정치의 등장을 설명하는 거시적이고 구조적인 관점을 강조하는 반면, 여타 이론들은 도시정치의 미시적 과정을 설명해주는 중범위적 관점을 제공해 준다고 할 수 있다. 그리고 도시통치론은 초기에 성장기계(growth machine)와 이를 위한 성장연합을 강조하는 도시 기업가주의 또는 도시체제론과 연관을 맺었으나, 그 이후 포드주의적 축적체제의 위기 및 세계화 과정에 대한 대응 전략으로 유의성을 갖게 되면서, 도시사회의 제도적 역량을 동원하는 정치적 방식을 종합적으로 논구하는 이론적 틀로 발전하였다.

##### 1) 조절이론

조절이론(regulations theory)은 성장주의적 도시정치의 등장을 전세계적인 경제 재구조화의 과정과 연결시켜 구조적이고 거시적인 차원에서 설명하고 있다. 대표적 논자들은 포디즘에서 포스트포디즘으로의 생산체계의 변화로 특징 지워지는 세계적 경제 재구조화의 과정은 국지적 통치(governance)와 정치적 의사결정 과정의 변화도 함께 필요로 한다고 주장한다. 다시 말해 대량 생

산 및 소비의 포드주의 체계에서는 복지국가라는 형식의 조절양식이 핵심적이었으며, 따라서 도시 및 지방 정부는 이러한 복지국가 체계를 조직하고 작동하는데 중요한 역할을 담당하고 도시정치는 다름 아닌 공공교육과 보건·의료, 주택 등과 같은 집합적 소비를 제공하는 문제와 주로 연관을 맺고 있었음을 지적한다. 그렇지만 1980년대 이후 새롭게 부각되기 시작한 유연적 축적체계에서는 전래의 복지국가는 약화 또는 붕괴되고, 보다 분권화된 기업주의적 국가가 등장하면서 사회복지보다는 경제성장 혹은 산업 활성화의 정치가 훨씬 더 강조되기에 이르렀다고 한다. 바로 이러한 맥락에서 조절이론은 도시의 거버넌스가 '관리주의'(managerialism)에서 '기업가주의'(entrepreneurialism)로 결정적으로 변하게 되었다고 주장한다. 포스트포드주의적 경제체계 하의 도시정치에서는 보다 혁신적인 경제성장과 개발전략을 수립하는 과정이 무엇보다 중심적 위상을 차지한다는 것이다. 기업가주의적 도시에서 지방정부는 사회복지보다는 경제성장과 발전에 보다 높은 우선순위를 부여하며, 도시를 끊임없이 이동하는 자본을 끌어들이 수 있는 한층 매력적인 장소로 만들려고 노력한다는 것이다.

## 2) 중범위 이론들

조절이론은 도시 및 지역발전의 정치가 이루어지는 거시적이고 구조적인 조건과 동인에 대해 하나의 설명의 틀을 제공해 주지만, 도시와 같은 국지적 수준에서 전개되는 실질적이고 복잡 다단한 정치적 과정을 모두 설명하는 데에는 분명 한계를 지니고 있다. 이런 의미에서 친성장지향이론, 성장연합이론, 도시체계이론과 같은 중범위 이론들은 미시적이고 국지적인 도시(발전)정치와 그 과정을 이해시켜주는 이론들이다. 물론 국지적인 정치적 의사결정과 행태를 설명함에 있어 이들 이론은 서로 다른 측면에 중점을 두고 있으며, 따라서 서로 다른 논리를 전개하고 있다. 친성장지향이론이 도시 정치과정에 대한 경제적 결정론을 주장하는 반면, 도시체계이론은 정치적 의사결정과정의 중요성을 앞세운다. 성장연합이론은 이 두 극단적 주장 사이에 자리잡고 있다고 할 수 있다.

친성장지향이론(pro-growth-oriented theory)은 어떤 도시의 경제성장이 그 도시의 장래를 전적으로 좌우한다고 신념 아래, 자본 이동성의 증대는 산업발전을 위한 도시간 경쟁을 강화하고, 이에 따라 도시의 성장과 경제발전에 대한 지방정부의 보다 적극적인 개입이 요구되는 새로운 형태의 도시정치가 도래하고 있음을 주장하고 있다. 일찍이 페터슨(Peterson, 1981)은 자본의 이동성이 증가하여 도시 및 지방 정부의 경계라는 것이 무의미해지면서, 도시 및 지방정부는 자신의 조세원(源)과 재정 기반을 보호하기 위해 복지 및 분배정책보다는 경제성장 및 경제발전 지향적인 정책을 펼치도록 구조적으로 강제된다고 주장했다.

성장연합이론(growth coalition theory)은 도시정치가 점차 성장 중심적 담론들에 의해 지배받게 됨을 주장하고 있다. 그런데 친성장지향이론이 성장지향적 도시정책들이 세계적 경제환경 속에서 구조적으로 강제된다고 주장하는 반면, 성장연합이론은 성장지향적 정책의 득세를 도시나 지역의 토지기반 자본들이 도시정치의 영역을 지배하게 됨에 따른 결과로 해석하고 있다. 이 이론에 의하면, 자본주의 도시에서 도시정부는 집약적인 토지이용으로부터 수익을 얻는 일단의 영향력 있는 지역 엘리트들에 의해 개발지향적인 정책들을 펼치도록 설득당하고 있다고 지적한다. 더군다나 선거에 의해 선출되는 관료들은 기꺼이 성장연합에 참여하기를 원하는데, 이는 그들 자신이 도시개발의 지배적 이데올로기를 받아들이고 있고, 또한 성장연합의 구성원들로부터 선거에 필요한 정치적 자금을 지원 받을 수 있기 때문이라는 것이다. 결국 이 이론에 따르면, 도시발전의 정치라는 것은 도시 경제발전으로부터 직접적 또는 간접적으로 이익을 얻는 지역의 엘리트 집단들간의 암묵적 동의에 바탕으로 한 것이고, 이런 과정을 통해 자본의 이해가 도시 경제발전의 의사결정에서 항상 지배적인 위치를 점하게 된다는 주장하고 있다.

도시체계이론(urban regime theory)은 도시정치가 성장지향적 담론들에 의해 지배받지 않을 수도

있다는 점을 지적하고 있다. 도시체제를 도시정부, 도시의 기업가들, 여러 시민 단체들간에 형성된 일종의 지배연합으로 파악하고 있다. 도시체제이론은 지방정부의 리더십을 크게 강조하고 있는데, 경제성장 및 발전정책에 대한 국가의 의사결정은 시장 또는 자본의 힘으로부터 다소의 자율성을 지닌다고 진단한다. 특히 선거를 통한 대중적 통치원리에 바탕으로 한 민주국가의 경우 더욱 더 그러하다고 지적한다. 따라서 도시체제가 반드시 자본의 이해에 복종할 필요는 없고, 공공적 이해와 목적이 더 중요하게 고려되기도 한다고 말한다. 그러므로 도시체제의 특징은 지역적 정치, 사회적 조건들에 따라 매우 다양하게 구성되고, 경우에 따라서는 성장지향적 도시체제가 형성되기도 하지만, 많은 경우 지역의 경제성장보다는 사회적 분배, 환경보존, 지역정체성의 존속 등과 같은 사안들을 중시하는 도시체제가 성립될 수도 있다고 한다.

### 3) 도시통치이론

1990년대에 들어서면서 세계경제체제와 이에 따른 지방정부의 새로운 역할, 그리고 시민사회와의 관계 설정 등과 함께 새로운 도시정치의 이론적 틀이 부각되고 있는데, 이것이 오늘날 인구에 회자되고 있는 도시통치이론이다. 세계화로 알려진 세계경제 체제로의 전환과정에서 개별 국가나 지역, 도시는 이에 대응하여 지방화 전략을 다양하게 내 놓고 있는데, 특히 도시발전을 단순한 지역개발이나 경제성장보다, 이를 위한 사회의 효율적인 통제 가능성과 사회·정치체계 전반의 민주적이고 효과적인 통치가능성을 전제하게 되었다. 이런 맥락에서 과거의 지방정부(local government)의 역할에서 지방통치(local governancce) 전략으로 개념적, 실행적 전환이 이루어지게 되었으며, 이러한 지방통치는 기존의 지방정부 또는 지방자치나 시민참여의 개념보다 훨씬 적극적인 개념으로, 지방정부와 기업과 시민사회간의 '관계' 또는 네트워크를 바탕으로 하여 공적·사적 영역의 구분 없이 협력과 참여라는 상호작용관계를 통해 도시의 공공문제를 해결하고 도시발전을 추구해 나가는 방식을 지칭한다. 이처럼 도시정치의 새로운 과정 또는 형태로 이해되는 통치의 개념에 비추어 볼 때, 도시정부는 '정치 단위체'이자 '경영 단위체'의 성격을 띠게 된다. 도시정부는 원칙적으로 지역 주민들을 위해 다양한 종류의 서비스를 복합적으로 제공할 뿐만 아니라, 이러한 서비스의 제공 및 운영을 위해 단순히 도시재정에만 의존하는 것이 아닌, 도시나 지역의 민간기업이나 시민단체와 함께 재원을 조달하고 공동으로 운영하게 된다. 또한 지역개발 전략에서 도시정부는 지역성장연합을 중심으로 지방의회, 기업, 대학, 시민단체, 주민 등으로 지역발전을 위한 '협력네트워크'<sup>2)</sup>를 구축하고, 이에 구성원의 참여와 합의를 이끌어 내는 공공영역의 규범적 요구를 정책 차원에서 구체화하고 있다.

### 4. 결론 : 도시정치론의 비판적 검토

말게는 1980년대 이후, 가깝게는 1990년대에 들어와서 전 세계적 차원에서 격렬하게 진행되는 경제 재구조화와 도시 및 지역발전 양상, 그리고 이에 대응한 새로운 도시정치의 변화는 복잡다단하게 진행되고 있다. 이를 체계적으로 이해하고 설명하고자 구성된 이론적 틀도 나름의 논지와 개념에 입각하여 폭넓은 스펙트럼을 보여주고 있다. 하지만 개별 이론은 설명의 가능성과 아울러 한계도 분명 갖고 있다.

먼저 기존의 조절론적 접근은 포디즘이나 포스트포디즘이라는 특정 조절 및 축적체계에 지나치게 집착한 나머지, 포디즘이나 포스트포디즘으로 분류되기 힘든 사회, 경제, 정치적 맥락에서 이루어지

2) 예컨대 유럽 각 도시의 발전전략은 과거와 달리 세계적 네트워크 안에 지역적으로 신마셜적(neo-Marshallian) 결절을 구축하기 위하여 도시 사회의 제도적 역량을 총동원하는 방식으로 이루어지고 있는데, 여기서도 전래의 지배적 조정양식인 시장이나 위계(hierarchy)와는 달리 정부, 민간, 그리고 시민사회의 결사체간 네트워크를 크게 강조하고 있다.

는 도시 및 지역정치의 과정에 대해서는 적절한 이론들을 제공해주지 못하는 한계를 안고 있다. 따라서 한 국가의 도시정치를 올바르게 이해하기 위해서는 자본주의의 독특한 축적 및 조절 메커니즘, 그리고 그 변화라는 맥락에서 도시정치의 제 과정에 영향을 미치는 사회적, 정치적, 제도적, 역사적 환경과 여건들이 형성되고 변화하는 과정을 고찰할 필요가 있다. 중범위이론 또한 특정 맥락에만 적용될 수 있는 이론이라는 비판으로부터 자유로울 수 없다. 성장연합론은 지방정부에 비해 중앙정부의 힘이 매우 취약한 것으로 간주하거나 자본주의 도시에서 도시소유 기업들의 자원에 대한 접근이 보다 용이하다고 전제하며, 또한 도시정치에서 노동조합이나 좌파 정당들의 역할을 미약하게 취급하는 등 한계가 보인다. 특히 성장연합이론은 도시정치가 도시경제의 흥망성쇠에 이해관계를 지닌 부동산 소유 여부에 의해서만 영향을 받는 것으로 개념화하는 우를 범하고 있다. 도시체제론은 국지적인 정치경제적 환경에 따라 다양한 형태의 도시정치가 등장할 수 있음을 주장하고 있기 때문에 다른 이론들보다 적용의 유연성을 갖고 있지만, 다양한 형태의 도시정치가 형성될 수 있음을 주장하면서 여러 가능한 도시체제의 유형만을 제시하고 있지, 어떠한 지역적 조건 하에서 상이한 유형의 도시체제들이 어떻게 형성되는지에 관한 어떤 추상화된 원칙이나 인과관계를 제시하지 못하고 있다. 마지막으로 도시통치론에서는 통치에 관한 일반적 모형정립이 아직 제대로 이루어지지 않고 있으며, 사실 이에 관한 일반화가 어려운 것으로 인식되고 있다. 이는 도시통치 형태의 유형화나 절차적 양식의 모형화는 가능할지라도, 도시의 특성에 따라 통치의 실제적 형태는 서로 상이하기 때문이라고 한다. 따라서, 특정 도시를 사례로 선정하여 구체적인 이슈를 중심으로 이들이 지닌 구체적 의미를 추상화하여 도시통치이론을 재구성할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 최병두, 2002, “세계화시대 지방통치와 지역발전“, 근대적 공간의 한계, 서울, 삼인, 136-172.
- 이재원, 2000, “지방국가와 도시정치론“, 한국공간환경학회 편, 공간의 정치경제학 - 현대 도시 및 지역연구, 서울, 아카넷, 427-439.
- Danielzyk, R., 1996, Neuorientierung der Regionalforschung auf der Basis des Regulationsansatzes? Eine Dissertation der Carl von Ossietzky Universitaet Oldenburg, Oldenburg.
- Helbrecht, I., 1994, Stadtmarketing - Konturen einer kommunikativen Stadtentwicklungspolitik, Basel, Birkhaeuser.
- Herrschel, T., and Newman, P., 2002, Governance of Europe's City Regions - Planning, Policy and Politics, London, Routledge.
- Mayer, M., 1996, “Postfordistische Stadtpolitik - Neue Regulationsweisen in der lokalen Politik und Planung,“ Zeitschrift fuer Wirtschaftsgeographie 40(1/2), 20-27.
- Park, B.-G., 2001, The Territorial Politics of Regulation under State Capitalism : Uneven Regional Development, Regional Parties, and the Politics of Local Economic Development in South Korea, a Dissertaton of the Ohio State University, Ohio.