

1990년대 이후 도시정치의 변화와 새로운 도시화*

안 영 진** · 최 병 두***

요약 : 본 연구의 목적은 1990년대 이후 우리나라의 새로운 도시화 과정을 분석할 수 있는 이론적 틀을 구축하기 위해, 선진국 도시정치의 변화양상과 이에 관한 이론적 논의와 접근방법을 검토하는데 있다. 이를 위해 우선 미국, 영국, 독일을 사례로 주요 선진 산업국 (대)도시정치의 변화와 그 성격을 논의하였다. 뒤이어 그 동안 이러한 도시정치의 변화를 설명하기 위해 구성된 이론적 접근방법들을 몇 가지 갈래로 나누어 개관하였다. 마지막 결론에서는 이상과 같은 설명이 1990년대 이후 우리나라 도시발전 및 도시정치의 전개과정을 연구하는데 어떤 함의를 지니는 지를 살펴보았다. 선진국의 경험에 입각한 이론과 개념이 1990년대 우리나라 도시정치의 성격과 변화양상을 분석하는 데에는 분명 한계를 지니고 있다. 하지만 실증적 연구에 기초한 사례연구가 부족한 상황에서 빠르게 전개되고 있는 우리나라 도시정치의 새로운 변화의 본질을 설명하는데 이들 이론은 일정한 논거를 제공한다 할 수 있으며, 앞으로 그 한계와 가능성을 검증하는 과정에서 우리나라의 도시정치를 분석할 수 있는 보다 체계적인 이론 틀을 도출할 수 있을 것으로 사료된다.

주요어 : 도시정치, 신도시화, 도시발전전략, 신도시정치이론, 통치

1. 서 론

1990년대 이후 세계의 여러 곳에서 새로운 도시화 과정이 폭넓게 발견된다. 이른바 '새로운 도시화'(new urbanization) 또는 '신도시성'(new urbanism)으로 개념화될 수 있는 이러한 양상이 우리나라에서도 예외는 아니다. 물론 오늘날 (대)도시의 성장과 변화, 그리고 발달이라는 복잡 다단한 전개양상이 국가와 지역에 따라 적잖은 분화와 차별성을 보여주고 있는 것도 사실이다. 하

지만 이 새로운 도시화 과정은 기본적으로 산업사회에서 탈산업사회로의 변화라는 사회구성원리의 전환과 밀접히 관련되어 있을 뿐만 아니라, 구체적으로는 이미 1970년대 중반에 뿌리를 둔, 그리고 1980, 90년대에 들어 보다 뚜렷한 면모를 보이며 진행되어온 정치, 경제, 사회, 환경 등 제 분야의 결정적인 변화와 깊이 결부되어 있는 공통성을 지니고 있다. 즉 도시 및 지역정치는 지방분권화 또는 지방자치제의 본격적인 시행과 함께 전통적인 중앙집권적 정치체제(government)에서

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음 (KRF-2002-072-BS1521)

** 전남대학교 사회과학대학 지리학과 조교수

*** 대구대학교 사범대학 지리교육전공 교수

벗어나 시민참여를 전제로 한 새로운 통치구조(governance)를 추구하고 있으며, 도시경제는 대량생산과 대량소비의 유기적 구성을 바탕으로 한 포드주의적 축적체계에서 포스트포드주의적 축적체제로의 전환과 함께 새로운 변화를 시현하고 있다. 또한 도시의 시민들은 각종 사회활동에의 적극적인 참여를 바탕으로 한 새로운 사회관계를 보여주면서 포스트모던의 생활양식 또는 문화를 지향하는 한편, 20세기 후반 그의 모든 도시가 심각하게 직면하고 있는 환경문제에 대해서는 고양된 생태의식을 앞세우는 동시에 지속 가능한 발전을 모색하고 있다(Zehner, 2001).

무엇보다도 이러한 새로운 도시화 과정은 1990년대 이후 본격화된 세계화와 지방화라는 시대의 변화조류와 결코 무관하지 않음은 두말할 나위도 없다. 개별 도시는 시장과 자본과 금융의 세계화와 거의 모든 부문에 있어 중앙정부의 후퇴로 말미암아 직접 자본을 유치하고 세계시장에 진입하기 위해 도시의 경제 및 공간구조의 재편을 서두르고 있다. 자연히 이러한 도시의 구조개편 과정은 새로운 도시정책과 제도, 정치적 의사결정구조에 있어서도 발전적 전환을 요구하게 되었으며, 이에 따라 도시의 통치양식도 커다란 변화를 겪고 있다(Kruse, 1990).

이처럼 산업사회에서 탈산업사회로의 전환과 더불어 세계화와 지방화라는 구조적 배경 속에서 (대)도시들이 경험하고 있는 새로운 도시화 과정과 이에 따른 도시정부 및 정치체제의 질적 변화에 대해서는 많은 새로운 개념들이 제시되고 있으며, 또한 이론적 관점에서 다양한 설명이 시도되고 있다. 당연히 이들 이론은 산업시대와 다른 탈산업시대 도시화의 다채로운 전개양상과 이를 규율하는 새로운 정치구조의 등장을 강조하고 있다. 이를테면 1990년대 이후 도시의 변화와 경제

성장, 그리고 개발정책 등과 관련한 정치부문에서 커다란 관심을 끌고 있는 이른바 '도시통치(urban governance)' 이론은 오늘날의 도시정치가 과거와는 구조적으로 다르고 질적으로 구분되는 새로운 상황조건 하에 놓여 있음을 강조하고 있다. 물론 새로운 정치체계의 등장과 의사결정구조의 전환, 그리고 도시정부의 전략적 발전전략을 설명하는 이들 이론이 하나의 통일적인 설명논리를 제공하는 것이 아닌, 특정 도시와 지역, 국가에 따른 다양한 경험에 비추어 제안되고 있다. 따라서 개별 이론과 개념의 적용척도가 크게 다를 뿐만 아니라, 도시정치의 일면을 과대 평가하거나 특정 맥락을 강조하고 있는 것도 사실이다.

이 글은 1980년대 이래, 더 정확히는 1990년대 이후 우리나라의 새로운 도시화 과정을 개념적으로 분석하고 이론적으로 논증하기 위해 이와 관련된 선진 제국의 다양한 경험과 이와 결부된 갖가지 이론적 틀과 개념들을 검토하고 체계화하고자 하는 의도에서 출발한 것이다. 여기에서는 특히 서구 선진제국에서 멀리는 1980년대 이후, 가깝게는 1990년대에 들어와서 활발히 논의되고 있는 도시정치의 변화와 이에 대한 이론적 동향을 중점적으로 검토하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 우선 선진국을 사례로 (대)도시정치의 변화 배경과 아울러 이러한 도시정치의 주된 변화양상을 분석하고자 한다. 또한 이러한 변화의 주된 성격을 정리하고, 이를 논리적으로 설명하기 위해 구성된 제반 이론적 틀을 탐색하고 이를 몇 가지 갈래로 나누어 개관하고자 한다. 그리고 또한 결론부분에서는 이들 이론이 1980, 90년대 이후 우리나라 도시발전과 관련한 도시정치의 변화를 연구하는데 어떤 함의를 지니는지를 논의하고자 한다.

2. 도시정치의 변화양식 : 도시개발정책의 국제비교

지난 수십 년 동안 세계적으로 도시정치는 경제상황의 변화와 함께 중앙 및 지방정부간의 역할조정으로 인하여 과거와 다른 전개양상을 보여주고 있을 뿐만 아니라, 여러 정책영역에서 갖가지 도전에 직면해 있다. 특히 1980년대 이래 부각된 도시정치의 새로운 상황조건은 예컨대 도시개발정책(및 계획)의 종언을 가져 온 것이 아니라, 많은 선진국가들에서 관찰되고 있듯이 새로운 정치양식의 등장에 결정적인 계기로 작용하고 있다. 이런 의미에서 여기서는 도시정부의 새로운 성격과 변화된 정치체계가 과연 어떤 구체적인 양태를 보여주고 있는가를 파악하기 위해, 전통적으로 도시정치의 구조적 성격이 직접적으로 깊이 투영되어 온 도시개발정책 내지 전략의 변화를 살펴보고자 한다. 분석의 초점은 외국의 대표적 사례(미국, 영국, 독일)를 통해 새로운 도시개발정책이 과거의 그것과 얼마나 다르며, 어떤 형식을 띠고 있는지에 맞추어진다(Helbrecht, 1994).

1) 미국 : 민관합동

1970년대 중반이후 미국은 도시개발정책에 있어 중대한 변화를 겪으면서, 민관합동(public-private-partnership), 기업가주의 도시, 이윤공유(profit-sharing)와 위험분담(risk-taking), 전략적 계획 등이 논의되고 있다. 이 중 미국적 특성을 가장 잘 반영되고 있는 민관합동은 곧 민간 경제 부문과 공공 행정 부문이 동등한 권한을 갖고 참여하는 개발위원회 또는 개발기구의 구성을 지칭한다. 시장과 계획간의 경계를 허물고 두 통제체계의 장점을 결합하려는 이러한 시도가 나타난

계기는 무엇보다도 실용적인 성질의 것이었다. 민간부문과 공공부문간의 협력이라는 독특한 방식은 미국적 개발모델의 공간구조적, 정치적, 계획적 전제를 바탕으로 있었다.

주지하다시피 미국의 도시발달은 유럽의 그것과 달리, 도심의 쇠퇴(urban blight), 교회화의 진전(urban sprawl), 인종과 계급에 따른 극단적인 격리(segregation) 등으로 표현되어 왔다. 따라서 도시개발계획도 이러한 공간구조적 특성을 감안하지 않을 수 없었다. 하지만 미국의 도시개발정책 자체는 또 하나의 조건에 의해 규정되고 있었다. 1960, 1970년대 전반기의 도시계획은 도심의 퇴락을 저지하고 포괄적인 계획안(master plan, comprehensive planning)을 통해 압축도시를 창조하는데 중요한 역할을 하였다면, 그 후로는 도시의 조형에 계획의 영향력은 최소한으로 축소되었다. 도시개발에 있어 전통적인 계획이 후퇴한 것은 곧 민간 경제부문의 수단과 전략이 중요성을 얻게 되었다는 사실과 맞물려 있었다.

이러한 전환의 원인은 국지적인 공간발전을 규제하거나 유도하는 전통적 도시계획의 한계에 대한 통찰보다는 계획행위를 위해 필요한 재정의 심각한 압박에 있었다. 1940년대 이후 미국에서는 도심개발에 대해서는 연방정부의 지원체계가 확립되어 있었다. 따라서 모든 지방자치단체가 추진하는 도심 재개발 및 새로운 건축사업에 소요되는 비용의 3분의 2를 워싱턴으로부터 지원받았다. 하지만 1974년 이러한 보조금이 축소되고 도시재개발 프로그램은 멈추게 되었다. 이것이 자치단체에게는 커다란 충격으로 다가오면서 도시개발정책의 상황조건은 전혀 새롭게 바뀌게 되었다. 이른바 '1974 이후의 시기'가 시작된 것이었다.

국가의 지원이 감축되면서 자연히 수많은 도시

들은 도심 재생과 각종 하부구조의 설치를 위해 새로운 재정적 지원자를 찾아 나서게 되었다. 물론 지방세나 각종 수수료의 인상을 이러한 재정난을 타개하기 위한 한 방편으로 볼 수 있으나, 이는 기존 기업체의 교외 및 타 도시로의 이전을 야기할 위험성을 안고 있었기 때문에, 대안적 방안을 모색하지 않을 수 없었다. 도시의 경제발전 문제가 전통적인 계획의 관심사와 달리 전면으로 부상하였다. 1970년대 말에 확립된 이러한 국지적 차원에서의 '자기책임'의 흐름은 1980년대 들어서 워싱턴에 의해 다시 한번 강화되었다. '신연방주의'라는 모토 하에 연방정부는 자치단체에 대해 자립과 자조를 요구하였다. 따라서 도시를 포함한 지방자치단체들은 국지적 개발정책을 점차 자력으로 추진하고, 도시개발에 있어 새로운 형태의 재정동원 및 제어방식을 탐색하는 창조적 경험의 시기를 맞이하게 되었다. 공공적 규제로부터 자유로워지면서 지자체의 활동여지도 넓어지고, 따라서 새로운 종류의 행동방식이 분출하였다.

공공부문의 재정난이 비판적 시각에서는 복지국가체제의 포기로 해석되지만, 사실 많은 자치단체들은 이러한 이념논쟁에 귀기울일 시간이 없었다. 다시 말해 자치단체들은 우려되는 파산 앞에서 경제 활성화를 효과적으로 추진하는 과제를 최우선시하였다. 무엇보다도 기술적 성격을 지닌, 합리적인 공간구조를 조형하고자 한 전통적인 토지이용계획(zoning)이 뒷전으로 밀려나고, 그 대신에 많은 자치단체들은 일자리를 유지하고 세입을 증대시키며, 특히 도시개발 프로젝트로부터 이윤을 얻고자 했다. 따라서 새로운 형태의 도시개발 수단을 검토하는 데서 도시들은 '견제와 균형'(checks and balances)¹⁾이라는 미국 고유의 정치적 전통에 다시금 상기하기에 이르렀다.

이러한 배경에서 자치단체들은 현장의 행동압

박에 적응하는 동시에 사회적으로 제약이 있는 행동여지와 조화를 모색하는 과정에서 도시개발 정책에 있어 급격한 진로 수정을 하게 되었다. 자치단체의 역할은 도시개발의 계획정책적 규제자에서 공동 투자자로 바뀌었다. 국가의 도시재개발 프로그램은 정책의 고결성을 보호하기 위해 공적 소유형태와 사적 소유형태의 혼합을 금지하였으나, 재정적으로 강제되는 상황조건 하에서 공적 목표와 사적 목표 사이의 엄격한 이분법을 포기하고 민관합동을 확립하는 것을 추구하게 되었다. 이때 자치단체들은 내세운 하나의 중심적 이해관계는 '공공의 이익을 위해 공공 자산을 사용하는 것'(Using the public 'estate' for public gain)이었다. 도시 재개발 시대에는 도시 계획가들이 도시 토지의 개발을 위한 계획안을 마련하고 이어서 이를 실현하기 위해 건축주(developer)를 찾았으나, 민간협동 방식에서는 그 입안과 추진이 민간의 부동산회사와 함께 이루어지게 되었다. 공공부문은 위험자본의 제공자 역할을 맡게 되었는데, 프로젝트의 초기 단계에서 개발 토지의 선정에 자금을 대고 후에 일정 이윤을 챙기는 것이었다. 도시와 부동산회사가 공동 투자자의 역할을 수행함으로써, 모든 종류의 하부구조 프로젝트(고속도로, 지하철)와 건물(호텔, 사무실, 주택) 및 토지(공원)가 공공 또는 민간 자본으로 세워졌다. 비용의 배분, 재정계획의 입안, 프로젝트 관리의 구성 등은 프로젝트 별로 파트너 사이의 거래(dealmaking)에 의해 결정되었다.

이러한 방식을 통해 자치단체들은 도시개발을 계획할 뿐만 아니라, 스스로 토지의 가치증식을 추동하거나 독자의 개발 프로젝트를 추진하게 되었다. 자연스럽게 민관협동에 의해 임무가 새롭게 나누어지면서 국지적인 행위 주체들의 수행 역할도 크게 바뀌었다. 계획가와 부동산업자간의 전통적

인 불신은 파트너 관계에 의해 대체되었다. 물론 정치가나 계획가들은 부동산회사들과 경제적인 이유에서 관계를 맺게 되었다면, 건축주의 협력 동기는 정치적 목적에 있었다. 그들의 사업은 시대의 변화에 따라 환경이나 교통문제에 대한 주민들의 고양된 의식이나 법정 소송의 증가 등으로 인해 점점 더 어려워질 수 있었다. 또한 토지 이용에 대한 계획 및 건설과 관련한 의사결정이 점차 정치화되는 경향이 나타남에 따라 부동산업자들도 공공부분과 정책연합을 선택하지 않을 수 없었다.

미국에서 민관합동은 방식과 범위, 규모, 수단 등에 따라 갖가지 양태로 등장하고 있다. 그렇지만 공통점은 공공부분의 견인차 기능(public leadership), 지자체 측면에서의 비용경감 전략, 공공적인 위험자본의 투입, 공적 의사결정 과정에의 민간 주체들의 직접적인 관여, 민간 및 공공 투자자 사이의 이윤배분 등이었다. 공간적 우선 순위는 도심지역에 놓여졌다. 공공부분이 적용한 수단은 무엇보다도 개발 토지의 준비를 통한 초기 재정부담, 재개발 프로젝트에 대한 공공기금의 마련, 토지세의 동결 등이었다. 이러한 파트너쉽을 추진하기 위한 조직은 보통 공사 또는 유사공사(city agencies, development corporations)의 형태로 띠었지만, 언제나 건축자와 협의를 전제로 하였다. 이들 조직은 토지구매, 재정, 계획 등의 임무를 맡았다.

이때 많은 도시들이 자유주의적 성장 이데올로기를 뚜렷이 추종하고 더 큰 성장만이 더 큰 사회복지를 보장할 수 있다는 논지로 지자체의 적극적이고 기업가주의적 역할을 뒷받침한 반면, 다른 도시들은 보다 신중한 태도를 취했다. 후자의 경우 지방정부는 무엇보다도 조세경감에만 일정하게 노력하는 소극적인 역할을 옹호하였다.

따라서 국지 특유의 이데올로기는 공공부분과 민간부분 사이의 민관합동의 형식을 분화시키는데 크게 작용하였다.

2) 영국 : 규제완화와 집중화

영국은 공간구조나 계획정책의 틀에 있어 여타 유럽국가들과 다른 독특한 특성을 갖고 있다. 전통적으로 복지국가체제를 지향해온 영국은 1970년대 말까지 분화된 계획체제를 갖추고 있었다. 법적으로 자치단체는 자치행정의 권한이 없었으며, 따라서 국가가 이론적으로 계획할 수 있었지만, 도시들은 독자적인 계획을 마련할 수 있었다. 단 도시에게는 중앙정부의 심의를 위해 계획을 제출할 의무가 있었다. 중앙정부와 지방정부의 관계는 런던 중앙정부의 합법적인 명령권한을 특징으로 하였으나, 중앙정부는 이 권한을 사용하지 않았으며, 자치단체는 1960년대 그리고 1970년대 초까지 전성기를 맞이하였다. 자연히 도시 및 지역계획도 일반화되었다.

고전적인 하부구조계획으로서 도시계획은 주로 토지의 인허가 및 그 용도규정과 관련이 있었다면, 경제 활성화는 무엇보다도 산업단지정책과 재정지원책의 형태로 추구되었다. 자치단체의 재정은 재산세에 크게 의존하였다. 1975년만해도 중앙정부는 도시 및 지방의 자율성을 보장하고, 자치단체의 관여의 여지를 높여 주었다. 자치단체의 토지법(Community Land Act)에는 지자체로 하여금 건축토지의 개발이익을 독자의 재량권에 의거하여 일정 부분 세금으로 거두는 것을 허용하고 있었다.

하지만 1979년 보수당의 집권과 함께 계획정책에 있어 획기적 변화가 나타나기 시작했다. 민간부분의 진흥, 공공지출의 삭감, 지방자치의 제한 등이 집권 프로그램에 올랐다. 이미 1960년대

부터 겪기 시작한 경제위기를 극복하기 위하여 중앙정부는 관료적 구조와 국가적 조절기제를 철폐하거나 바꾸기 시작했다. 대처(M. Thatcher) 수상은 경제적 경쟁과 시장의 자율적인 작동을 앞세우면서 국가와 시장간의 양극화 문제가 정치적 논쟁의 현안으로 부상하기에 이르렀다. 신고전적 그리고 복지 국가적 국가이해와 통화주의적 그리고 케인즈주의적 개입형태를 둘러싼 정치적 공방이 지방정부 차원에서도 곧 중심적 의제로 부상하였다. 지방정부가 이러한 논쟁의 대상이 되었을 뿐만 아니라, 기업가주의적 국가에 대한 새로운 이해가 재구조화에 중대 과제로 등장하였다. 1960, 70년대 지자체 스스로가 복지 국가적 정책을 추진하였다면, 80년대에 들어서서는 그 임무와 구조, 이해관계를 새롭게 규정하는 것이 중앙정부의 정치적 의제에 있어 우선 순위를 차지하게 되었다. 따라서 당시 지자체가 지닌 자율적 의사결정권에 대한 다양한 공격들은 국지적 이해관계의 대변자인 자치단체보다는, 오히려 국가이해의 일반적 문제에 맞추어졌다. 도시계획은 계획 내적 측면에서 비판을 받은 것이 아니라, 새로운 국가 이데올로기와 관련하여 시대에 뒤떨어진 관료주의적, 국가적 조절기구의 일부로서 폄하되었다. 여기에 보수주의자들의 정파적 전략이 더해졌다. 이들은 도시의회에서 노동당의 격렬한 반대에 부딪쳤으며, 따라서 현장에서 이들의 영향력을 최소화시키려고 했다. 대처주의자들이 이른바 '무대안'(TINA: there is no alternative)이라는 슬로건을 선전한 반면, 지자체의 노동당 정치가들은 전혀 다른, 복지국가 지향적 국가이해의 성공을 입증하고자 했다.

결국 시장지향적 도시개발을 둘러싼 논란이 이러한 상황조건 하에서 신보수적 국가정치의 과시적 사례로서 공공적 논쟁의 주된 테마로 발전하

였다. 이러한 배경에서만 1980년대 이후 영국에서 본격화된 시장을 바탕으로 한 도시 및 지방정치의 새로운 발의 내지 구상을 이해할 수 있다. 기실 1980년대를 거치면서 대처정부의 수많은 정책 중 지방의 기업가주의적 정치구조의 구축만큼 많은 정치적 갈등을 유발하고 여론의 공격을 받은 것도 없었다. 이때 보수주의 정책이 내포하고 있는 파라독스는 다른 아닌 방법과 목표간의 모순이었다. 정부가 한편으로 관료주의로부터 탈피를 추진하는 반면, 다른 한편으로 중앙정부의 개입과 간섭을 강화시켜 나갔다. 그러므로 탈규제화와 중앙 집중화는 영국 도시계획 및 개발정책에 동시에 영향을 미쳤다.

'지방정부의 후퇴'(rolling back the local state)라는 정치적 목표는 두 단계를 걸쳐 시행되었다. 1979년에서 1985년 사이에는 무엇보다도 재정정책적, 중앙 정부적 기획으로서 거시경제적 여건의 변화가 추진되었는데, 이는 지자체로 하여금 새로운 도시개발정책을 수용토록 강제하기 위해서였다. 이와 관련하여 정부가 독자의 규제밀도에 점점 더 압도당하면서 1985년부터 정부 자체가 도시개발에 적극 나서게 되었다. 이에 이른바 '중앙집중식 지방정부'가 성립하게 되었다. 1980년 지자체를 무장 해제시키기 위한 첫 번째 접근방법은 지방정부의 권한을 축소시키는 계획 및 토지법이었다. 이 법과 함께 국가는 지자체의 건축토지 규정을 강제할 수 있는 권한을 부여받게 되었다. 산업단지나 주택건축 프로젝트와 달리 지방 및 계획과 관련된 정책은 중앙정부가 권한을 갖게 되었다. 그렇지만 보다 본질적인 것은 국가의 각종 진흥체계의 개편이었다. 주택, 교통, 교육, 공공 서비스 등 4개 부문에서 관련 부처가 개별 지자체에 대한 회계를 담은 상세한 지출계획안을 마련하도록 했다. 또한 이들 부문에서 지

자체의 지출이 계획안보다 최대 10%를 초과할 경우에는 지원금의 삭감이라는 제재를 가할 수 있도록 했다. 중앙정부의 여러 부처들은 이제 공공지출을 줄이기 위한 목적에서 재정계획안에 따른 지방의 수요를 억제하기에 이르렀다.

거시경제적 통제는 1982년 발효된 지방정부법(Local Government Act)을 통해 더욱 더 강화되었다. 한편으로 정부는 지방세의 최고 한도를 설정하여 지나친 초과를 허용하지 않았다. 다른 한편으로 지자체에 대한 재정계획안에 규정된 수단을 유보시킬 수도 있었다. 각 도시의 재정적, 따라서 도시개발 정책적 행동여지는 크게 제약을 받게 되었다. 미국의 경우와 마찬가지로 영국의 지자체도 새로운 재원을 개발하고, 긴축을 행하고, 지방 경제부문과의 협력을 강화하기 않을 수 없게 되었다. 몇몇 지자체는 이러한 정치적 목표에 반발하고, 예컨대 저렴한 대중교통체계를 유지하고자 시도하였다. 하지만 전체적으로 자치단체 차원에서의 민영화는 대세로 자리잡아 갔다. 자치단체에게는 중앙정부의 요구를 수용하는 것이외에 별다른 도리가 없었다. 이렇듯 1965년 전체 공공지출에서 35%를 차지한 지자체의 지출이 1982년 24%로 떨어졌다. 동시에 정책 부문간의 중점이 변하였다. 영국에서 지역정책 및 도시개발 문제를 관장하는 환경부가 1979/80년 사회프로젝트의 51%까지 지원하였으나, 1982/83년에는 이에 대한 지출을 36%까지 감축하였다. 반면 경제 활성화를 위한 지출비용은 같은 시기에 29%에서 37%로 높였다.

하지만 다소 복잡한 방식의 재정 정책적 통제가 중기적으로 역기능적인 것으로 입증되었다. 이는 각 부처의 문제처리 능력에 과부하를 가져왔다. 기술 관료적 지출체계가 여러 번에 걸쳐 개선되기는 했지만 와해되면서, 결국 중앙정책에

있어 방향전환이 이루어졌다. 바로 복지국가의 재편을 위한 두 번째 단계에서는 정부가 구조적 틀에 초점을 맞추기보다는, 스스로 기업가주의적 도시개발정책을 추진하기 시작했다. 이와 관련하여 중앙정부는 여러 가지 새로운 통제기법을 도입, 구사하기 시작했다.

이렇듯 정부는 이미 1980년대에 법으로 정한 도시개발 정책적 수단을 동원하였다. 그 하나가 기업지구제(enterprise zone)의 도입으로서, 이는 새로 입주하는 기업들에게 10년 동안 지방세를 면제하고 산업용 건물에 대한 100% 세금감면을 보장하는 것이었다. 이러한 산업지구는 지자체가 중앙정부와 협의 하에 200-300ha 규모(크게는 1000ha까지)로 설치할 수 있도록 했다. 설치 목적은 일자리의 창출에 있었으며, 홍콩의 자유무역항 개념에 유추하여 지역경제의 활성화를 기대하였다. 1981년 이미 11개의 산업지구가 2년 후에 다시 14개가 조성될 정도였다. 하지만 산업지구의 성과는 별로 크지 않았다. 역시 또한 1980년 법의 의해 이른바 도시개발공사(UDC: Urban Development Corporation)가 설치되었다. 보수당 집권 첫 해에 거시 경제적 구조조정 하에서 2개의 공사가 만들어졌다. 이중 가장 잘 알려진 것이 바로 런던 도크랜드개발공사이다. 도시개발공사는 공공단체로서, 정부로부터 각종 계획 및 재정권한을 위임받았다. 이를 통해 중앙정부는 지자체를 거치지 않고 독자의 도시개발정책을 펼 수 있었다. 이 수단의 목적은 계획과정을 신속하게 진행시키고, 민간 주체와의 협력을 강화시키는데 있었다. 도시개발공사의 주된 과제는 도시 계획이었다. 개발계획의 입안, 복잡한 인허가 과정, 용도변경 등의 문제를 고려할 필요가 없이 개발공사는 하부구조 및 토지개발 관련 정책을 추진할 수 있었다. 미국의 모범에 따라 이러한 사업

은 건축주의 긴밀한 협조 하에 이루어졌으며, 민간 건축주의 중요성이 점차 높아졌다. 토지개발이 도시개발정책의 주된 방향으로 큰 기대를 모았는데, 이를 통해 경제성장을 유도할 수 있을 것으로 믿었기 때문이었다.

지자체의 도시개발정책에 대한 권한을 제한하는 유사한 경향이 도시건설 활성화 제도의 변화에서도 나타났다. 특히 도심을 중심으로 한 도시개발프로젝트(urban programme)에 대한 지출이 1979년 이후 크게 감소하지 않았지만, 지자체의 영향력 행사는 점차 제한되었다. 1982년 도시건설 활성화를 위한 수단이 중앙정부와 지자체의 공동 재정지원(75 : 25) 방식에 따라 CBD의 경우 민간 건축주의 발의에 25%까지 지원하는 이른바 도시개발기금(Urban Development Grants)의 형태로 주었으며, 1987년 이후에는 도시재개발기금으로만 주어졌다. 따라서 도시 내에서 상호 관련된 토지에 대해 지출된 이러한 재정수단이 중앙정부에 의해 지자체와 아무런 협의도 없이 민간 건축주에 직접 주어졌다. 미국의 민관합동 방식에 유추하여 도입한 이 제도는 미국과 달리 중앙정부와 민간 건축주간의 직접적인 거래에 의거하였다. 지방정치 수행자인 지자체는 철저히 배제되었다. 이처럼 중앙정부가 도시개발의 주된 주체로 등장하는 한 반면, 도시를 포함한 지자체는 재정문제의 해결과 씨름하였다. 민영화가 중앙정부 차원에서 강제되면서, 지자체들이 이를 실행하지 않을 수 없었다. 그래서 이후 대중교통, 주택, 교육, 공공 서비스 부문 등은 정도의 차이는 있으나 민영화되기 시작했다.

3) 독일 : 도시마케팅과 도시관리

1980년대이래 독일의 도시개발정책은 이른바 '도시마케팅'(Stadtmarketing)으로 표현되어 왔

다. 이러한 도시마케팅이 도시 및 지역개발 전략에 있어 중심적 화두로 대두한 배경은 독일의 상황조건이 영국이나 미국의 그것과 적잖은 차이를 보여주고 있었다는 점에서 찾아 볼 수 있다. 즉 독일은 공공 보조금(미국)의 급격한 감소나 국지적 이해관계에 대한 중앙정부의 개입(영국)으로 설명되지 않는다는 것이다. 독일의 국가발전 모델은 복지국가의 위기를 둘러싼 다양한 논의에도 불구하고 복지국가적 목표의 지속적인 견지를 특징으로 해왔다. 따라서 사회 구성원의 3분의 1이 요구하는 것을 목표로 한 선별적인 도시개발이 독일에서는 관철되지 못했다. 이에 독일에서 도시마케팅은 도시 및 지역개발에 있어 영미와 다른 구체적이고 특정한 여건과 이의 변화양상으로 논증되며, 이는 곧 시대변화에 따른 새로운 정치, 사회적 조정의 필요성에 대한 계획 정책적 대응으로 볼 수 있다. 이런 의미에서 독일의 도시개발정책을 둘러싼 논의는 무엇보다도 포괄적으로 포스트포드주의적 재구조화 경향을 시험하지만, 영미와 다른 이른바 '총체적' 도시개발의 특성이 강조되어 왔다.

시장에 입각한 도시개발에 대한 고려는 도시 및 지역개발의 발달경향과 결정요인에 있어 일반적인 변화와 함께 논증되고 있다. 이렇듯 독일의 경우 여러 부문에 걸쳐 메가트렌드로 파악될 수 있는 변화양상이 국지적 차원의 계획정책에 있어 혁신을 요구하기에 이르렀다. 그 동안 지자체의 계획적 실무자들은 자주 도시개발계획에 있어 방향전환을 요구하는 구체적인 행동압력을 지적해 온 했다. 물론 이러한 추세는 굳이 독일 특유의 것이라고 할 수 없으며, 영미에서도 적잖은 영향을 미친 것들이었다. 그렇지만 이것들은 독일에서 도시개발정책의 새로운 전개에 주된 동기로 강하게 인식되었다. 도시마케팅의 성립과 상호

연관된 조건을 몇 가지 측면에서 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째로 도시개발정책의 새로운 전제조건과 관련하여 그 동안 도시체계는 발전지역과 낙후지역에 의해 뚜렷이 양극화되는 양상을 보여주며 발달해 왔다는 점이다. 이에 따라 자치단체간의 경쟁의 압력이 가중되어 왔으며, 경쟁력의 확보가 강조되어 왔다. 국가차원의 지역정책이 지닌 한계로 인하여 지자체들은 스스로의 프로파일(Profil)을 강화하는 노력을 전개해 왔지만, 이 역시 한계가 있었다. 독일의 경우 이러한 의미에서 도시들은 대개 홀로 방치되어 있었다. 둘째로 도시간의 경제적 경쟁이 심화되면서 지자체들의 경제 활성화라는 과제도 변하였다는 점이다. 즉 각종 혁신적 경제 및 산업정책이나 특정 목적집단 지향적인 구조정책 등이 긴요해졌다. 지자체의 경제정책에 있어 이러한 새로운 요구들이 전통적인 공공행정의 수단으로서는 전혀 해결될 수 없었다. 셋째로 정도의 차이는 있으나 지자체의 재정여건이 악화되면서 계획과 관련한 관료주의적 접근방식에 대한 의구심이 심화되어 왔다는 사실이다. 미래지향적인 도시발전을 위해서는 관리 및 마케팅 전략에 입각한 보다 나은 비용관리가 필요하였다. 넷째로 서비스부문의 확대와 생산체계의 변화에 따라 전통적인 입지요인의 중요성이 후퇴하였다는 점이다. 자원이나 교통연계, 산업부지 등은 입주를 희망하는 또는 설비확대를 의도하는 기업들을 견인하는 데 중대한 고려사항이 아니었다. 오히려 이미지, 도시의 비전, 국지적 특수성 등 '연성적'(weich) 요인들이 중요하게 평가되기 시작했다. 도시들은 그 경제 입지적 프로필을 강화하기 위해서는 국지적 조건과 연계한, 장소적 특수성과 연계된 새로운 발전전략을 모색하지 않을 수 없었다. 이런 의미에서 도시마케팅은 이러

한 잠재력 지향적인 탐색전략을 추구하는데 하나의 가능한 대안으로 인식되기에 이르렀다. 다섯째로 위와 같은 맥락에서 피고용자들의 자질과 숙련도가 제고됨으로써, 거주자들의 도시환경에 대한 요구도 변하였다는 점이다. 환경조건, 여가적 가치, 삶의 질 등이 노동 및 거주입지의 선택에 중요한 준거가 되었다. 또한 사회적 가치변화에 따라 도시의 다(多)기능성이 새롭게 관심을 끌게 되었다. 따라서 상호 연계된 경제, 문화, 환경정책을 통한 삶의 질의 제고는 곧 복합적인 도시개발전략을 통해서만 성취할 수 있게 되었다. 이에 통합적 발전구상에 대한 요구가 점차 강조되었다. 여섯째로 도시의 시민들도 과거와 달리 도시행정과 정치에 대해 점점 많은 것을 요구하게 되었다는 점이다. 사회적 가치변화와 함께 정치적 참여에 대한 요구가 높아졌다. 사실 스스로 정체성을 확인하고 참여의 필요성을 느끼는 사람들만이 자신의 도시에 앙가쥬망(engagement)하기 마련이다. 이에 1980년대이래 독일에서는 장소적 정체성을 창출하고 시민의 참여 가능성을 넓히는 것이 도시정치의 미래 과제로 떠올랐다. 자연히 의회 밖의 주민들이나 이해집단을 도시정치의 의사결정과정에 연계시키는, 과거와 전혀 다른 혁신적인 접근방법을 다각적으로 모색하기 시작했다. 마지막으로 사회·문화적으로 다원화되고 있는 사회에서 도시라는 경제 및 생활공간을 둘러싼 다양한 이해관계를 과거의 방식으로는 조정하는 것이 점점 어렵게 되었다는 점이다. 정치적 의사결정의 형평성과 아울러 그 수용도를 높이기 위해 관련 이해집단간의 직접적인 협의과정이 강화되어야 했다. 이에 지역사회의 합의를 이끌어내고 여론을 형성할 수 있는 새로운 방법을 모색하기 시작했다.

물론 독일에서 도시마케팅의 확립과 관련하여

이상에서 언급한 동기 및 배경 요인들은 절충적인 성격이 강하며 구조화된 것도 아니었다. 더군다나 이러한 점들이 전혀 새로운 담론이라고 할 수도 없다. 전통적으로 지자체의 제반 임무에서 공익과 이해관계의 조정, 각종 생활서비스의 제공 문제가 늘 중요하였다. 하지만 중요한 것은 문제 그 자체가 아닌, 이러한 문제를 보는 방식과 사회적 평가기준, 그리고 이를 해결하기 위해 적용되는 수단과 방식이 변하고 있었다. 도시간의 경쟁이 심화되면서 과거의 관행과 방식에서 벗어나 '도시라는 질적 산물'(Qualitaetsprodukt Stadt)을 보다 의식적으로 그리고 보다 전략적으로 조형화하는 것이 긴요해졌다. 따라서 1980년대 중반 이래 독일에서도 도시가 경쟁력을 갖거나 기존의 비교우위를 유지하기 위해서 도시도 기업과 마찬가지로 전략적 구상과 비전을 필요로 한다는 의식이 높아지기 시작했다.

이러한 배경에서 본격 확산된 도시마케팅은 1970, 80년대와 달리 1990년대의 정보, 개발, 조정, 실행 등 종합적인 도시 및 지역관리의 필요성에 가장 적합한 발전전략으로 평가되었다. 즉 시장 지향성, 경쟁과 경합, 혁신과 효율과 같은 개념이 공공적 행동방식에서도 받아들여져야 한다는 사회적 합의가 폭넓게 형성되었다. 더군다나 독일 지자체의 점점 더 복잡해지고 분화되는 과제영역도 이러한 새로운 방식을 필요로 한다는 것이 이구동성으로 확인되었다. 동시에 지자체의 임무에 대한 보다 생산적인 민간 기업적 해결방법을 모색하게 되었다. 하지만 이 모든 요구와 필요성에 대한 논의 이외에는 구체적인 의견 일치는 존재하지 않았다. 도시마케팅의 효과와 한계에 대한 실용적인 설명들이 종종 서로 모순을 일으킨 경우도 적지 않았다.

도시마케팅에 대한 논의에서는 특정 프로젝트

의 관리라는 차원에서 제한적인 민관합동(public-private-partnerships)이 관건이 될 수 없었다. 따라서 시장에 입각한 도시발전에 대한 논의가 통합적이고, 종합적인 도시개발 정책구상을 모색하는 방향으로 전개된 것은 곧 독일적 특수성이었다. 도시개발전략의 개념이 도시마케팅을 통해 크게 확장된 문제영역을 포괄하며 구상된 것은 영미에 비해 다소 양호한 경제여건, 연방정부와 지자체간의 상대적 균형과 합의, 지자체의 법적으로 규정된 자치고권과 복지국가의 사회적 의무에 대한 견지 등에 의거한 바 컸다. 다시 말해 영미에 비해 비교적 안정된 사회적 전제조건은 유사한 접근을 원용한 여타 국가들과 달리 독일의 도시마케팅이 종합적이고 보다 미래 지향적인 관심을 포괄하도록 하는데 밑바탕이 되었다.

3. 도시정치의 변화와 새로운 도시화 : 일반적 성격과 이론적 틀

1) 도시정치의 성격 변화

이상에서 알 수 있듯이, 지난 십 수년이래 도시정치는 다양한 변화를 겪으면서, 이전 시대와 전혀 다른 면모를 보여주고 있다. 과거의 도시정치가 기본적으로 포드주의적 경제체제(즉 대량생산 및 대량소비체제)에 바탕을 둔 중앙 집중식 구조에 의해 추진되었다면, 최근의 도시정치는 전통적인 '성장모델'(Wachstummodell)의 심대한 위기로부터 탈출하기 위한 대응적 관리체제를 거쳐, 과거와 큰 차이를 보여주는 새로운 조절 및 행위양식을 시험하고 있다. 서구 사회를 중심으로 한 이에 관한 많은 연구들에서는 이러한 새로운 형식의 도시정치가 지닌 성격을 무엇보다도 '국지

적으로 강화된 경제적 관여주의(Inerventionismus)로 묘사하고 있다(Mayer, 1996). 즉 양적인 측면에서는 경제 진흥적 제반 조치에 대한 도시정부의 지출이 확대되고, 질적인 측면에서는 도시 및 지방정부의 조절 및 통제방식이 심대하게 변했다는 것이다. 도시정부의 관여 내지 간섭의 초점이 과거 마치 자동적으로 발생하는 것으로 생각한 성장의 결과를 분배하는데 있는 것이 아닌, 내생적 도시발전과 기업가주의적 발의를 장려하는데 점점 더 맞추어지고 있다는 것이다. 이렇듯 도시 특유의 장소마케팅, 창업, 대형 개발프로젝트, 축제, 고용 등에 대한 새로운 과제영역이 개발되고 있는 것이다. 일찍이 이러한 경제정책적 관여의 강화와 관련하여 많은 논자들은 이른바 ‘기업가주의적 도시’를 언급하였는데, 이는 도시정치 및 정책의 일차적인 목표가 사적 자본의 축적을 추동하는데 있으며, 이를 위해 도시 및 지방정부를 민영화하는 유연한 형식이 필요함을 지적하고 있다. 늘 성공적인 것은 아니지만, 다양한 도시정책 영역을 점점 더 뚜렷이 경제 정책적 조치들과 연관시키고 상호 연결하는 노력들이 도처에서 관찰되고 있다.

도시정부의 관여방식의 변화에 있어 중요한 한 측면은 점점 많은 비정부적(행위)주체들이 국지적인 정치 및 경제조건에 조직화에 관련되고 있다는 점이다. 도시정부(넓은 의미의 지방정부를 포함)는 경제의 활성화와 기술혁신을 위해 새로운 제도적 장치를 만들거나 지원하고, 정치적 의사결정과정에 나름의 영향력을 행사하기 위해 각종 협의체(round table)를 조직하거나 발의하고 있다. 물론 정책분야에 따라 서로 다른 주체들이 참여시키고 있는데, 이를테면 노동정책 분야에서는 지방정부를 비롯하여 노동관청, 복지단체, 교회시설, 그리고 빈번히 사용자 대표 및 노동조

합까지 참여시키고 있다. 또한 도시계획 분야에 있어서는 민간 주체들이 참여하고 있을 뿐만 아니라, 많은 도시에서 계획과정까지 관계하고 있다. 자연히 도시정부는 각종 정책의 추진과정에서 상이한 이해관계를 가진 이러한 다양한 주체들과 함께 의견을 조율하고 정책결정을 내리고 있다.

따라서 정치적 관여방식에 있어 새로운 내용적 지향으로 인하여 전래의 정형적 정치구조는 변하고 있다. 서로 다른 이해관계의 접점을 확인하고 활용하기 위해서는 협력적 정치양식이 불가피하며, 이는 다원적 협의체계에 의해서만 작동할 수 있다. 오늘날 이러한 협의체계에서 도시정부의 역할은 일반적으로 지시하는 것이 아닌, 오히려 조정하는데 있다. 물론 수평적 통치양식은, 곧 협의체계가 원리적으로 민주세력에 항상 열려 있다는 점을 의미하지 않는다. 이와는 정반대로 참여란 정도의 차이는 있을지언정 배타적이며, 이해관계의 조정도 선별적일 수 있다는 것이다. 그렇지만 중요하거나 질적으로 새로운 것은 협의 및 의사결정 과정이 전통적인 도시 및 지방정치의 경직적 구조로부터 점차 벗어나고 있다는 점이다. 이는 곧 도시 및 지방정부가 기능적인 이해관계와 연계를 맺고 이를 조정하는 것으로 확대되고 있음을 뜻한다.

다른 한편으로 이러한 도시정부의 경제 정책적 앙가주망은 전통적 정치영역, 다시 말해 집합적 소비부문으로부터 각종 자원의 회수 또는 새로운 영역으로의 이전을 의미한다. 국지적 복지체계의 수정과 관련하여 중요한 것은 양적 재구조화보다 질적 재구조화에 있다. 지자체의 지출에서 집합적 소비기능이 차지하는 상대적 비중이 과거에 비해 떨어지고 있으며, 복지도 도시나 지역의 경제적 성공이라는 측면에 비추어 규정되고 있다.

전통적인 복지 국가적 분배정책은 고용 및 노동 시장 정책적 조치에 의해 보완되고 있는데, 예를 들어 미국의 많은 도시에서는 소비적 복지(welfare)가 생산적 복지('workfare')에 의해 완전히 대체되고 있는 것이다. 또한 예전의 국지적 투자력과 이미지가 사회정책에 의해 적잖은 침해를 받고 있다는 우려를 자아낸 서유럽 국가들의 경우 경제적 위기에 직면한 많은 지역에서는 '소극적'(passive) 노동정책에서의 '능동적'(active) 노동정책으로의 이행, 곧 실업자의 지원대책에 있어서 일자리 창출 및 재교육 대책으로의 전환이 관찰되고 있다.²⁾

복지국가의 재편으로 인하여 오늘날 또한 각종 서비스의 제공에 있어서도 비정부(사적, 공익적, 중간적) 조직의 연관이 확대되고 있다. 이를테면 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 공급자로서 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 도시지구의 각종 발의에 의존하고 있는 것이다. 경제활성화 부문과 마찬가지로 여러 사회적 서비스 부문에 있어서도 과거의 위계적이고 자치단체에 의해 제어되는 공급 및 관리방식이 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.

2) 이론적 접근방법

이상과 같은 배경에서 지난 십 수년간 지리학을 비롯한 공간관련 연구분야에서는 도시발전의 정치에 대해 깊은 관심을 기울어 왔다. 전통적으로 도시정치(넓은 의미의 지역정치를 포함하여)에 관한 논의는 도시 또는 지역사회의 '권력구조'에 관한 연구에서 출발하였다. 개인주의적 방법론에 기초한 이들 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. 하지만 도시정치의 역학관계를 중심으로 한 이러한 연구 방법론은 후에 국가론을 일부 수용하여 '다원론'이나 '지역 엘리트론'으로 변화를 겪기는 하지만, 지방정부의 역할을 직접 다루지 않은 한계를 갖고 있었다.

전후 서구사회에서 복지국가가 등장하고 도시 및 지역생활에 대한 국가의 개입과 통제가 점차 확대되면서, 도시 및 지역정치에 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 정책결정과정과 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 대한 관리주의적 연구는 복지국가의 형성에 따라 지역사회에서 노동력의 재생산을 위해 요구되는 시설이나 재화의

공공적 공급이라는 도시 및 지역정치 조건의 변화를 반영하고 있지만, 도시관리자나 문지기가 정치적 의사결정과정에서 실질적 자율성을 얼마나 지니고 있으며, 이들의 행위가 과연 경제구조의 변화와 무관한 정형적 관료제의 산물인가 하는 점에 대해서는 큰 의문을 남기고 있다. 반면에 후자의 집합적 소비론은 관리주의론과 마찬가지로 복지국가체계 하에서 공공재의 제공을 둘러싼 도시 및 지방정부의 역할과 지방정치의 과정에 관심을 쏟고 있지만, 지방정부가 공급하는 집합적 소비재(예컨대 주거, 교육, 보건·의료, 교통 등)를 둘러싼 정치적 갈등과 이에 따른 도시사회 운동을 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(최병두, 2002: 140-42).

이러한 배경에서 1970년 중반 이후 새로운 유형의 도시정치가 등장하고 있을 뿐만 아니라, 도시정치에 관한 이론적 논의도 커다란 변화를 겪게 되었다(이재원, 2000). 특히 많은 논자들은 세계화 또는 포스트포디즘 시대의 도래와 관련하여 도시정치의 양상과 전개과정이 도시의 지속적인 경제성장 또는 도시경제의 활성화라는 담론에 크게 좌우되고 있음을 주장하고 있다. 그리고 이러한 새로운 형태의 도시정치를 설명하기 위해 도시성장기계, 성장연합, 민관합동, 도시 기업가주의 등과 같은 개념들을 새롭게 개발하여 제시하고 있다. 그런데 보다 포괄적인 이론적 틀이라는 측면에서 살펴 볼 때, 도시의 성장 및 발전정책의 정치에 대해서는 크게 5가지의 서로 다른 이론들을 제시할 수 있을 것이다(Park, 2001; Herrschel

and Newman, 2002). 즉 조절론적 설명과 친성장주의론, 성장연합론, 도시체제론, 그리고 도시통치론 등이다. 이들 이론 가운데 조절론은 도시발전 정치의 등장을 설명하는 거시적이고 구조적인 관점을 강조하는 반면, 친성장주의론, 성장연합론, 도시체제론 등은 도시정치의 미시적 과정을 설명해주는 중범위적 관점을 제공해 준다고 할 수 있다. 그리고 마지막의 도시통치론은 초기에 성장기계(growth machine)와 이를 위한 성장연합을 강조하는 도시 기업가주의 또는 도시체제론과 연관을 맺었으나(Jonas and Wilson, 1999), 그 이후 포드주의적 축적체제의 위기 및 세계화 과정에 대한 새로운 대응 전략으로서 유의성을 갖게 되면서, 도시사회의 제도적 역량을 동원하는 정치적 방식을 논구하는 종합적인 이론적 틀로 발전하고 있다.

(1) 조절이론

조절이론(regulations theory)은 성장주의적 도시 및 지역정치의 등장을 세계적인 경제 재구조화 내지 구조조정 과정과 연결시켜 구조적이고 거시적인 차원에서 설명하는 이론이다(Danielzyk, 1996). 조절학파의 주요 논자들은 포디즘에서 포스트포디즘으로의 생산체계의 변화로 특징 지워지는 세계적 경제 재구조화는 국지적 정치와 정책적 의사결정 과정의 변화도 동시에 필요로 한다고 주장한다. 다시 말해 대량생산 및 소비의 포드주의 체계에서는 복지국가라는 형식의 조절양식이 핵심적이었으며, 따라서 도시 및 지방정부는 이러한 복지국가 체제를 조직하고 작동하는데 중요한 역할을 담당하였고, 도시정치는 다른 아닌 공교육과 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 지적한다. 바로 이러한 맥락에서 조절이론은 도시의 거버넌스가 관리주의(managerialism)에서 기업가주의(entrepreneurialism)로 결정적으로 변하였음을 주장한다. 포스트포드주의적 경제체제 하의 도시정치에서는 보다 혁신적인 경제성장과 개발전략을 수립하는 과정이 무엇보다 중심적인 위상을 차지한다는 것이다. 기업가주의적 도시에서 지방정부는 사회복지보다는 경제성장과 발전에 우선 순위를 부여하며, 도시를 끊임없이 이동하는 자본을 끌어들일 수 있는 한층 매력적인 장소로 만들려고 노력한다는 것이다.

그러나 도시정치에 대한 이러한 조절론적 이해는 많은 논자들에게 의해 경제결정론적 설명이라는 점에서 비판을 받아 왔다. 이들에 따르면, 도시나 지방정부의 활동과 정치적 과정은 단순히 경제과정과 논리로 환원되지 않으며, 많은 경우 경제과정과 관계들은 도리어 정치 및 사회관계에 뿌리내려져 있으며, 동시에 그것들에 의해 영향을 받기도 한다고 주장한다. 특히 도시정치의 제반 과정은 세계적인 경제 재구조화에 의해 영향을 받은 측면도 있지만, 중앙정부나 지방정부의 공공정책이나 정치체계, 그리고 국가나 지역의 문화적 맥락과 담론 등에 의해서도 큰 영향을 받다고 지적한다. 즉 조절의 방식과 과정 및 도시정치적 패턴은 시간적, 공간적으로 뿌리내려진 사회적 맥락 속에 구성되는 것이라고 한다. 따라서 관리주의적 도시에서 기업가주의적 도시로의 전환이라는 조절이론의 진단은 특정한 사회경제적, 정치적 조건과 맥락에서 나타날 수 있는 조절이

자, 도시정치 형태에 있어 하나의 가능한 경향만을 논의한 것이라고 할 수 있다.

하여튼 조절이론은 포디즘에서 포스트포디즘으로의 자본주의의 이행이라는 큰 맥락에서 자본주의 경제와 사회·정치적 과정의 변화를 사회를 구성하는 여러 시스템과의 관계 속에서 파악토록 해주는 장점을 지니고 있다. 특히 도시정치의 과정이 축적과 조절의 체계라는 거시적 환경과의 관계 속에서 어떻게 정형화되는가에 대해 많은 시사점을 제공해 준다고 할 수 있다.

(2) 중범위 이론들

조절이론이 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 대표적인 이론들이다. 물론 국지적인 정치적 의사결정과 행태를 설명함에 있어 이들 이론은 서로 다른 측면에 초점을 맞추고 있으며, 따라서 서로 다른 논리를 전개하고 있다. 친성장지향이론이 도시 정치과정에 대한 경제적 결정론을 주장하는 반면, 도시체계이론은 정치적 의사결정과정의 중요성을 앞세운다. 그리고 성장연합이론은 이 두 가지 극단적인 주장 사이에 자리잡고 있다고 할 수 있다.

① 친성장지향이론

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 지방정부의 경계라는 것이 무의미해지면서, 도시 및 지방정부는 자신의 조세원(源)과 재정기반을 보호하기 위해 복지 및 분배정책보다는 경제성장 및 경제발전 지향적인 정책을 펼치도록 구조적으로 강제된다고 주장했다.

② 성장연합이론

친성장이론과 마찬가지로 성장연합이론(growth coalition theory) 역시 도시정치가 점차로 성장 중심적 담론들에 의해 지배받게 됨을 강조하고 있다. 그런데 친성장지향이론이 성장 지향적 도시정책들이 세계적 경제환경 속에서 구조적으로 강제된다고 주장하는데 비하여, 성장연합이론은 성장 지향적 정책의 득세를 도시나 지역의 토지 기반 자본들이 도시정치의 영역을 지배하게 됨에 따른 결과로 해석하고 있다. 이 이론에 의하면, 자본주의 도시에서 도시 및 지방정부는 집약적인 토지이용으로부터 수익을 얻는 일단의 영향력이 있는 지역 엘리트들에 의해 개발 지향적인 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, 도시 및 지역발전의 정치라는 것은 도시 경제발전으로부터 직접 또는 간접적으로 이익을 얻는 지역의 엘리트 집단들 사이의 암묵적인 동의에 바탕을 둔 것이고, 이런 과정을 통해 자본의 이해가 도시 경제

발전의 의사결정에서 항상 지배적인 위치를 점하게 된다는 주장하고 있다(Elkin, 1987).

③ 도시체제이론

위의 두 이론과 달리 도시체제이론(urban regime theory)은 도시정치가 성장 지향적인 담론들에 의해 지배받지 않을 수도 있다는 점을 지적하고 있다(Lauria, 1997). 도시체제라는 것은 도시 및 지방정부, 도시나 지역의 기업가들, 여러 시민 단체들 간에 형성된 일종의 지배연합으로 파악되고 있다. 도시체제이론은 지방정부의 리더쉽을 크게 강조하고 있다. 이 이론에 따르면, 경제성장 및 발전정책에 대한 국가의 의사결정은 시장 또는 자본의 힘으로부터 다소의 자율성을 지닌다고 진단한다. 특히 선거를 통한 대중적 통치원리에 바탕으로 한 민주적인 국가의 경우에는 더욱 더 그러하다고 주장한다. 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 성장 지향적 도시체제가 형성되기도 하지만, 많은 경우 지역의 경제성장보다는 사회적 분배, 환경보존, 지역 정체성의 존속 등과 같은 사안들을 중시하는 도시체제가 성립될 수도 있다고 한다.

(3) 도시통치이론 : 수렴과 변용

1990년대에 들어서면서 세계경제체제와 이에 따른 지방정부의 새로운 역할, 그리고 시민사회와의 관계설정 등과 함께 새로운 도시 및 지역정치의 이론적 틀이 부상하고 있는데, 이것이 오늘날 인구에 회자되고 있는 도시통치이론이다(조명래, 2002; 최병두, 2002: 145-54). 세계화로 알려진 세계경제체제로의 전환과정에서 개별 국가나

지역, 도시는 이에 대응하여 지방화 전략을 다양하게 내 놓고 있으며, 특히 도시 및 지역발전을 단순한 지역개발이나 경제성장보다는 이를 위한 사회의 효율적인 통제 가능성과 사회정치체제 전반의 민주적이고 효과적인 통치가능성을 전제하게 되었다. 이런 맥락에서 과거의 지방정부(local government)의 역할에서 지방통치(local governance) 전략으로 개념적, 실행적 전환이 이루어지게 되었으며, 이러한 지방통치는 기존의 지방정부 또는 지방자치나 시민참여의 개념보다 훨씬 적극적인 개념으로, 지방정부와 기업과 시민사회 간의 관계 또는 네트워크를 바탕으로 하여 공적·사적 영역의 구분 없이 협력과 참여라는 상호작용관계를 통해 도시 및 지역의 공공문제를 해결하고 도시발전을 추구해 나가는 방식을 지칭한다. 다시 말해 도시통치이론은 초기에 도시 성장기거나 이를 위한 성장연합을 강조하는 도시기업가주의 또는 도시체제 개념이나 이론과 관련성을 맺었으나, 그 후 기본적으로 포드주의적 축적체제의 위기에 대한 대책 및 이에 따라 촉발된 세계화 과정에 대한 대응전략으로서 커다란 유의성을 가지게 되었으며, 따라서 기존의 정부 중심 또는 시장 중심의 정책결정과정의 틀을 뛰어넘는 새로운 대안적 통치 및 관리체계에 대한 이해를 제시해 준다.³⁾

이처럼 도시 및 지역정치의 새로운 과정 또는 형태로 이해되는 통치의 개념에 비추어 볼 때, 도시를 포함한 지방정부는 '정치 단위체'이자 '경영 단위체'의 성격을 띠게 된다. 지방정부는 원칙적으로 지역 주민들을 위해 다양한 종류의 서비스를 복합적으로 제공할 뿐만 아니라, 이러한 서비스의 제공 및 운영을 위해 단순히 지방재정에만 의존하는 것이 아닌, 지역의 민간기업이나 시민단체와 함께 재원을 조달하고 공동으로 운영하게

된다. 또한 지역개발전략에서 도시 및 지방정부는 지역성장연합을 중심으로 지방의회, 기업, 대학, 시민단체, 주민 등으로 지역발전을 위한 '협력네트워크'를 구축하고, 이에 구성원의 참여와 합의를 이끌어 내는 공공영역의 규범적 요구를 정책차원에서 구체화하고 있다(김형국, 2002).⁴⁾

(4) 비판적 검토

말게는 1980년대 이후 그리고 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 틀은 나름의 논지와 개념에 입각하여 폭넓은 스펙트럼을 보여주고 있다. 하지만 개별 이론은 설명의 가능성과 아울러 한계도 분명 갖고 있다(Byrne, 2001).

먼저 기존의 조절이론적 접근은 포디즘이나 포스트포디즘이라는 특정 조절 및 축적체계에 지나치게 집착한 나머지, 포디즘이나 포스트포디즘으로 분류되기 힘든 사회, 경제, 정치적 맥락에서 이루어지는 도시 및 지역정치의 과정에 대해서는 적절한 설명을 제공하지 못하는 한계를 지니고 있다. 이를테면 1990년대 한국에서 나타나는 분권화된 지역정치의 양상과 지방 및 도시정부들의 기업가주의적 행태들을 포스트포디즘이나 세계화의 도래에 전적으로 기인한 것으로 해석하는 경향은 많은 문제점을 안고 있다는 것이다. 그러한 현상들이 등장하는데 결정적인 영향을 미친 지방자치제의 도입은 포스트포디즘이나 세계화에 의해서라기보다는 한국의 내부적인 정치적 과정의 산물이기 때문이다. 물론 한국의 내부적 정치과정 그 자체가 한국의 조절과 축적체계의 형성 및

변용과 무관한 것이 아님을 분명하다. 여기서 우리가 주목할 점은 한국의 도시 및 지역정치 형태와 과정의 변화를 거시적이고 구조적으로 설명하려고 할 때, 포디즘이나 포스트포디즘과 같은 용어와 이론적 틀을 무비판적으로 수용할 것이 아니라, 한국의 자본주의의 독특한 축적 및 조절 메커니즘, 그리고 그 전개과정이라는 맥락에서 도시 및 지역정치의 제반 양태에 영향을 미치는 사회적, 정치적, 제도적, 역사적 환경과 여건들이 형성되고 변화하는 과정과 연관하여 이해할 필요가 있다는 것이다.

중범위이론 또한 맥락 특수적이라는 비판으로부터 자유로울 수 없다. 예컨대 페티슨의 주장은 지방 분권적 조세체계가 존재한다는 전제를 갖고 있다. 중앙정부로부터 교부금이 도시 및 지방정부의 중요한 재원인 경우, 자본의 이동성이 지방정부에 대해 그렇게 큰 위협이 되지 않을 것이다. 성장연합이론도 몇몇 맥락 특수적 조건들을 전제하고 있는데, 지방정부에 비해 중앙정부의 힘이 매우 취약한 것으로 간주된다든지 자본주의 도시에서 도시소유 기업들의 자원에 대한 접근이 보다 용이하다고 전제한다든지, 또한 도시 및 지역정치에서 노동조합이나 좌파 정당들의 역할을 미약하게 취급한다든지 하는 것들이다. 더군다나 성장연합이론은 도시정치가 지역경제의 흥망성쇠에 이해관계를 지닌 부동산 소유 여부에 의해서만 영향을 받는 것으로 개념화하는 우를 범하고 있다. 사실 지역경제에 대한 이해는 여러 다른 형태로 표출될 수 있다. 예를 들어 제조업체들도 지역경제의 흥망성쇠에 이해를 가지고 있는데, 이는 그들이 지역의 노동시장이나 다른 지역 기업들과의 연계 또는 지역 특수적 지식 등에 의존적일 수밖에 없기 때문이다. 따라서 지역경제에 대해 어느 집단들이 어떤 이해관계를 지니고 있는

가 하는 부분은 보다 폭 넓게 개념화될 필요가 있다. 도시체제이론도 자유주의적 정치체제를 주어진 것으로 가정함으로써, 맥락 의존성의 비판으로부터 자유롭게 못하다. 물론 도시체제이론은 지역적인 정치·경제적 환경에 따라 다양한 유형의 도시정치가 등장할 수 있음을 주장하고 있기 때문에 다른 이론들보다는 훨씬 적용의 유연성을 갖고 있다. 하지만 도시체제이론은 다양한 형태의 도시 및 지역정치가 형성될 수 있음을 주장하면서 여러 가능한 도시체제의 유형만을 제시하고 있지, 어떠한 지역적 조건 하에서 상이한 유형의 도시체제들이 어떻게 형성되는지에 관한 어떤 원칙이나 인과관계를 제시하지 못하고 있다.

마지막으로 도시통치이론에 있어서는 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 할 수 있다. 따라서 특정 도시를 사례로 선정하여 구체적인 이슈를 중심으로 이들이 지닌 구체적인 의미를 추상화하여 도시통치이론을 체계적으로 재구성할 필요가 있을 것이다.

4. 결론과 전망

이상에서 살펴보았듯이 1970년대 이래 서구사회에서 인식되고 있는 도시의 새로운 변화와 성장, 그리고 발전을 포괄하는 새로운 도시화 또는 신도시화 과정은 과거 산업시대의 도시화 과정과는 질적으로 구별되고 있으며, 정보통신기술의 발달과 세계화 및 지방화의 문명사적 흐름, 그리

고 시민사회의 발달 등과 함께 새로운 도시 및 지방정치를 추동하고 있다. 특히 주목되는 변화는 전 세계에 걸친 대도시 경제의 재구조화에 따른 정치적 대응에서 도시의 경제적 변용을 조절하는 도시통치 구조의 변화가 뚜렷이 부각되고 있다는 점이다. 특히 1990년대 이후 많은 (대)도시의 정부는 중앙정부로부터 상대적 자율성을 가지고 도시발전과 관련한 새로운 의사결정 및 그 실행과정으로서 독특한 통치양식(mode of governance)을 시험하기에 이르렀다. 이는 도시 경제구조의 변화와 긴밀한 관련 하에 이러한 새로운 도시화 과정에 대처하기 위한 도시발전정책의 입안과 시행 과정에서 다양한 통치양식을 도입하였기 때문으로 판단된다.

1990년대에 들어 우리나라에서도 세계경제에 더욱 더 깊숙이 편입되어 세계적인 경제의 재구조화로부터 결코 자유롭지 못한 상태에서 사회 전반에 걸친 민주화 과정과 시민사회의 성장과 함께 지방자치체가 본격적으로 실시되면서 도시 정치의 역할이 제고되고 그 성격도 커다란 변화를 겪고 있을 뿐만 아니라, 새로운 도시통치체제가 등장하고 있다. 특히 과거 개발독재 하의 하향식 정책결정과 중앙집권적인 독점 자본주의의 경제구조가 어느 정도 이완되면서 도시 및 지방정부의 자율성도 상대적으로 높아지고 있다. 더군다나 자치행정서비스에 대한 수요구조의 전환이 관찰되고 있는데, 과거 국가의 경제성장정책에 부응하기 위한 개발수요 위주의 행정에서 소득분배와 삶의 질의 개선이 주된 목표로 부각되고, 이에 따라 복지, 문화, 환경 등의 분야에서 새로운 수요가 폭증하고 있다(박재욱, 2002). 결국 시대적 환경조건의 변화에 따라 도시가 어떻게 발전할 수 있을 것이며, 이에 도시정부가 어떤 유효한 역할을 수행하고 이를 뒷받침하는 도시정치는 어

떻게 변해야 하는가 하는 담론이 중요한 학술적 의미를 얻고 있으며, 현실적으로 도시정부는 새로운 차원의 도시발전전략과 이를 둘러싼 도시정치를 다각적으로 모색하고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 새로운 도시발전 모형이나 이를 설명하는 도시이론이 정착되지 못한 우리의 현실에 다가서기 위한 일차적 노력으로서 서구 선진 제국의 도시정치의 변화양상과 전개과정 그리고 이를 풀어내는 이론적 틀을 개관하였다. 물론 서구 제국의 경험과 이로부터 연유한 이론적 틀을 우리의 현실에 전용하는 데에는 커다란 한계가 있다. 두말할 나위도 없이 서구의 상황조건과 우리의 현실여건 사이에는 적잖은 간극이 존재하며, 역사적 배경과 사회경제적 발전단계 등에 따라 정치문화의 수준도 다르다. 이들 이론의 설명논리에도 분명한 내적인 한계를 지니고 있으므로, 우리의 현실에 아무런 여과 없이 적용될 수 있는 성질의 것이 아니다. 하지만 우리의 현실을 이해하는데 적어도 시사점을 갖고 있으므로, 우리나라 (대)도시들의 발전과정을 분석하고 설명하는데 적합하도록 재구성하거나 유추하는 작업은 가능하다고 본다.

이를 위해선 먼저 서구의 경험에 기초한 이론적 논거와 분석 틀을 수용하되, 우리나라의 도시화에 작용하는 주된 변수들을 폭넓게 고려할 필요가 있을 것이며, 이에 더하여 개별 도시정치를 둘러싼 각기 상이한 조건과 역학관계를 맥락 특수적으로 감안하는 면밀한 분석이 요구된다. 그리고 그 실천적 접근방법은 이를테면 한편으로 세계체제 하에서 자본축적과 이에 따른 국내 공간적 분업구조 그리고 각 지역사회를 지배하고 있는 지역발전이데올로기에 관한 논의를 한 축으로 하면서, 지역사회에 관한 사례연구를 다른 축으로 하여, 점차 권력구조나 발전전략에 관한 지

역간 비교연구를 통해 지역체제 또는 도시체제를 이론화(정근식, 1999: 151) 하는 것일 것이다. 이러한 논의를 전제로 할 때, 1990년대 우리나라 도시의 성장과 발전, 구조개편을 함축하는 신도시화에 따른 그리고 이에 대응한 새로운 도시정치의 일반적 성격은 해당 도시의 정치·경제적 조건, 도시 및 지방정부의 중앙과의 관계 및 정책 결정과정에서의 권한, 도시발전전략의 특성, 그리고 관련 이해집단간의 역학관계 등에 의거하여 규정하고 설명할 수 있을 것이다.

주

- 1) 정치의 건전한 운영을 도모하기 위한 원리로서, 정부의 모든 부처에 자기 부처의 권한에 저촉되는 타 부처의 의사결정이나 시책을 수정 또는 무효화 할 수 있는 권한을 부여함으로써 각 부처의 활동에 제약을 가하는 것이다. 다시 말해 미국에서는 보편적 규범 대신 사건 특수적 심리가 법체계에 명시되어 있으며, 행위 주체가 이해관계에 얽매어 있다는 점을 용인하고 현장에서 사건 특수적 해결책을 모색하는 것이 정치 및 문화의 해석체계에서는 오래 전부터 일반화되어 있다는 것이다.
- 2) 그렇지만 전체적으로 이러한 적극적 노동시장정책은 서로 조정되지 않은 측면이 적지 않으며, 결코 수요를 지향하는 것은 아니다. 하여튼 여기서 지적하고 싶은 논점은 경제(진흥)정책 부문과 사회(고용, 교육 등)정책 부문간의 전통적인 명백한 구획이 지양되고 있다는 사실이다.
- 3) 우리나라에서도 1990년대 이후 시민사회의 참여가 강조되고 특히 1997년 경제위기를 겪으면서 정부실패와 더불어 시장실패를 대체하는 새로운 대안적 도시정치체제의 모색과정에서 큰 관심을 끌고 있다.
- 4) 예컨대 유럽 각 도시의 발전전략은 과거와 달리 세계적 네트워크 안에 지역적으로 신마셜적(neo-Marshallian) 결절을 구축하기 위하여 도시사회의 제도적 역량을 총동원하는 방식으로 이루어지고 있는데, 여기서도 전래의 지배적 조정양식인 시장이나 위계(hierarchy)와는 달리 지방정부, 민간기업, 그리고 시민사회의 결사체 간 네트워크를 강조하고 있다.

참 고 문 헌

- 김형국, 2002, 고장의 문화관측 - 세계화시대에 지방이 살 길, 서울: 학고재
- 박재욱, 2002, “도시발전전략의 새로운 모델에 관한 사례연구,” 사회연구 3, pp.117-147.
- 이재원, 2000, “지방국가와 도시정치론,” 한국공간환경학회(편), 공간의 정치경제학 - 현대 도시 및 지역 연구, 서울: 아카넷, pp.427-439.
- 정근식, 1999, “집합적 사회운동, 시민사회, 지역발전 - 도시체제론을 위하여,” 지역사회학 1, pp.149-168.
- 조명래, 2002, “지구화, 거버넌스, 지방자치,” 도시연구 8, pp.211-233.
- 최병두, 2002, “세계화시대 지방통치와 지역발전,” 큰 대적 공간의 한계, 서울: 삼인, pp.136-172.
- 성경룡 외, 1997, 지방자치와 지역발전, 서울: 민음사.
- Byrne, D., 2001, *Understanding the Urban*, Hampshire: Palgrave.
- Danielzyk, R., 1996, *Neuorientierung der Regionalforschung auf der Basis des Regulationsansatzes? Eine Dissertation der Carl von Ossietzky Universitaet Oldenburg*, Oldenburg.
- Elkin, S., 1987, *City and Regime in the American Republic*, University of Chicago Press.
- 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.
- Jonas, A. E. G. and Wilson, D., 1999, *The Urban Growth Machine - Critical Perspectives, Two Decades Later*, State University of New York Press.
- Kruse, H., 1990, *Reform durch Regionalisierung - Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft*, Frankfurt: Campus Verlag.
- Lauria, M.(ed.), 1997, *Reconstructing Urban Regime Theory - Regulating Urban Politics in a Global Economy*, Sage.
- Legates, R. T. and Stout, F., 1996, *The City Reader*, London: Routledge.
- Mayer, M., 1996, "Postfordistische Stadtpolitik - Neue Regulationsweisen in der lokalen Politik und Planung," *Zeitschrift fuer Wirtschaftsgeographie* 40(1/2), pp.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 Dissertation of the Ohio State University, Ohio.
- Peterson, P. E., 1981, *City Limited*, Chicago: University of Chicago Press.
- Thorns, D. C., 2002, *The Transformation of Cities - Urban Theory und Urban Life*, New York: Palgrave.
- Zehner, 2001, *Stadtgeographie*, Gotha: Klett-Perthes.

Journal of the Economic Geographical Society of Korea

Vol. 6, No. 2, 2003(421-441)

Changes of Urban Politics and New Urbanization in the 1990s*

Young-Jin Ahn** · Byung-Doo Choi***

** *Assistant Professor, Department of Geography, Chonnam National University*
(yjahn@chonnam.ac.kr)

*** *Professor, Department of Geography Education, Daegu University*
(bdchoi@daegu.ac.kr)

Abstract : This paper aims to examine the changes of Korean urban politics with regards to new urbanization under the trends of the globalization and regionalization in the 1990s. First, this study analyzes the various experiences of the developed countries, especially the United States of America, Great Britain and Germany in a view of urban development strategies since the 1970s, and secondly reviews and evaluates theoretical researches on the changing urban politics in the new urbanism. Finally this study suggests new approaches to explain the differentiating changes of urban politics and governance of Korean local and city states.

Key Words : Urban Politics, New urbanization, Urban development strategy, Governance

* This work was supported by Korea Research Foundation Grant (KRF-2002-072-BS1521)