

청주시의 권력구조와 정치과정

유재원

이 연구는 초대 민선시장 재임기간 이루어진 청주시의 주요 의사결정 사례의 분석을 통해 청주시의 권력구조와 정치과정을 기술한다. 연구의 궁극적 목적은 미국을 중심으로 발달한 외국의 지방정치 이론을 청주시의 정치실상과 대비시킴으로써 외국의 지방정치 이론이 갖는 한계를 지적하고 우리의 지방정치를 조망할 이론적 관점을 제시하는 데 있다. 이 연구는 청주시의 정치 는 시장지배적인 권력구조를 이루고 있다는 결과를 제시하는 데 그치지 않는다. 청주시장이 지역의 지배적인 통치자로 군림하는 과정에서 사용한 통치기제를 설명하며, 우리의 경우 시장 지배적인 통치형태가 나타날 수밖에 없는 이유를 제시함으로써 이 연구의 발견을 전국적인 차원으로 일반화한다.

1. 서론

역사적으로 우리의 지방자치는 중앙집권이 낳은 각종 폐해에 대한 반작용으로 추진되었다. 부패와 인권탄압과 같은 각종 비민주적인 행위가 중앙집권하에서 자행되었기 때문에, 반사적으로 지방자치를 하면 중앙집권시대에 야기된 이러한 비민주성을 제어하고 정치행정의 민주화를 복원할 수 있을 것이라 믿었다. 그런데 이러한 일반적 기대와는 달리, 지방자치 그 자체가 정치의 민주화를 보장하는 것은 아니다.

Langrod (1953) 를 위시한 일단의 학자들은 지방자치가 경제엘리트를 위시한 지방 기득권자의 특권과 착취를 제도적으로 보장해 주고 영속화시키는 ‘풀뿌리보수주의’의 수단이 될 수 있음을 경고하고 있다. 더 나아가 이들은 지방자치는 민주주의의 필요조건은 될 수 있으나 결코 충분조건은 아니며, 오히려 민주주의의 정착이 지방자치 또는 지방분

유재원은

미국 노스캐롤라이나 대학에서 정치학 박사학위를 받고 현재 고려대 행정학과 교수로 재직중이다.

권의 진전을 위한 선행조건이 되어야 한다고 설득력 있게 주장하고 있다.

지방자치 또는 지방분권에 앞서 지방정치의 민주화가 선행되어야 한다는 이들의 주장은 지방행정연구의 초점(*focus*)과 소재(*locus*)의 전환을 요구한다. 기존의 연구는 미약한 자치권이 지방자치의 발전을 막는 최대의 저해요소라는 전제 위에 지방자치권을 확대하는 방안을 모색하는 데 주력해 왔다. 하지만, 대안적인 견해에 따르면 지방정치가 민주화될 때 비로소 지방자치와 지방분권은 의미가 있기 때문에, 지방정치의 실상을 파악하는 것이 자치권의 확대에 대한 연구에 선행 선행의 과제가 된다. 이 연구는 후자의 견해를 채택하여 한국 지방정치의 실상을 청주시를 대상으로 기술하고 설명하는 데 그 주요목적이 있다.

이를 위해 이 연구는 다원론자들이 지방권력구조를 파악하기 위해 제시한 '의사결정적 접근방법'을 분석방법으로 활용하였다. 하지만, 쟁점화된 사례에 초점을 맞춘 다원론자들의 접근과는 달리 세간의 주목을 끌지 못하고 논쟁없이 그대로 공식적인 의사결정과정을 통과한 비쟁점화된 사례도 연구범위에 포함시켰다. 그렇게 함으로써 청주시의 정치현상을 포괄적으로 조망하고자 하였다. 사례는 초대 민선시장의 재임기간인 1995년 7월부터 1998년 6월까지 청주시에서 제기된 것을 대상으로 하였다.

본 논문에서는 외국의 지방정치 이론을 체계적으로 소개하는 파트는 생략하고, 논의전개를 위해 필요할 경우 이론을 발췌하는 방식을 취하려 한다. 이론 소개는 지면의 한계를 초과할 뿐만 아니라 다른 논문(유재원, 1998a)에 이미 제시되어 있기 때문이다.

분석은 다음과 같은 순서로 진행된다. 이어지는 제 2~5절에서는 사례분석에 기초하여 청주시의 정치현상을 기술하고 형상화한다. 청주시의 정치를 기술하는 과정에서 발견된 사실을 단순히 제시하는 차원을 넘어 '왜' 그러한 정치현상이 나타날 수밖에 없는지에 대한 답변을 모색함으로써 발견된 사실에 의미를 부여하고자 한다. 그리고 이

를 통해 한국의 고유한 지방정치 이론을 정립하는 데 필요한 지식적 토대를 제공하려 한다. 제6절에서는 청주시 정치에서 지배적인 위치를 점유하고 있는 시장이 보유한 통치자원을 제시하며, 마지막 제7절에서는 논의를 요약하고 청주시의 사례분석을 통해 발견된 지식을 전국적인 차원으로 일반화하는 시도를 한다.

2. 청주시의 정치: 개관

1995년에 실시된 6·27 지방선거에서 청주시의 초대 민선시장으로 당선된 김현수 씨는 2선 국회의원을 지낸 정치인 출신으로 자민련 공천을 받아 출마하였다. 전 청주시장 출신으로 당시 여당인 민자당 공천을 받은 지현정 후보가 무난히 당선되리라는 예상과는 달리 김현수 후보가 지 후보와 10% 이상의 격차로 시장에 당선되었다. 당시 거세게 불었던 자민련 바람이 작용한 것이다.

재임기간 동안 김 시장의 통치스타일은 매우 권위적인 것처럼 보인다. 권위적이고 독선적인 시장의 개성은 “청주시에서 향후 20년 동안 시장할 사람은 나밖에 없다”라는 시장 본인의 표현에서도 잘 나타나 있다. 이러한 권위적이고 독단적인 통치스타일은 당연히 외부의 반발을 사기가 쉬웠고, 그래서 그런지 통치과정에서 적지 않은 마찰과 갈등이 노정되었다.

그럼에도 불구하고, 재임기간 동안 김 시장은 청주시의 의사결정과정에서 지배적인 영향력을 행사하였다. New Haven에서 Robert Dahl이 시장중심적 연합(*executive-centered coalition*)을 발견하였다면(Robert Dahl, 1961), 필자가 청주시에서 발견한 정치는 시장지배적인(*executive-dominant*) 통치형태였다. 극단적으로 표현하면, 청주시라는 무대의 주역은 청주시장이었고, 시정은 시장에 의해 연출된 드라마였다. 이러한 시장의 지배적인 영향력은 “내가 지역에서 하지 못할 일이란 아무것도 없다”라는 청주시장의 자평에서도 잘 나타나 있다. 이러한 표현은 듣는 사람으로 하여금 반발감을 자아낼 수 있는 것이었지만,

필자가 면접한 인터뷰 대상자 중 어떤 사람도 이를 거부하지 않았으며 모두 수긍하였다.

다음에는 김 시장의 청주시 통치 및 지배과정을 지역의 주요 행위자를 대상으로 각기 조망함으로써 청주시는 시장지배적인 정치체제라는 필자의 결론을 논증하고자 한다.

3. 기업의 위상

미국을 중심으로 발달하여 온 외국의 지방정치 이론은 거의 예외없이 기업이 지방정치에서 차지하는 높은 비중을 인정하고 있다. 엘리트론(Hunter, 1953; Domhoff, 1978)이나 비결정론(Bachrach and Baratz, 1962; 1970)은 기업인이나 경제인이 지방정부의 의사결정을 장악하고 있으며, 선거직 또는 임명직 공무원은 경제엘리트의 지시에 따라서 움직이는 종속적인 존재로 파악하고 있다. 즉 다원론(Dahl, 1961; Polsby, 1980), 신다원론(Lindblom, 1977; Dahl, 1985), Peterson의 경제적 결정모형(Peterson, 1981), 성장기구론(Molotch, 1976; Logan and Molotch, 1987), 레짐이론(Elkin, 1987; Stone, 1989)을 포함한 여타 이론들은 이 정도까지 기업의 영향력을 인정하는 것은 아니지만, 초기 다원론을 제외하고는 모두 기업이 구조적 권력을 갖는다는 데는 공히 의견의 일치를 보이고 있다.

구조적 권력(*systemic power*)이란 사회경제적 맥락 속에서 차지하는 특권적 지위로 인해 어떤 집단에 부여되는 우호적 대우로, 구조적 권력을 지닌 집단은 의식적인 노력을 하지 않아도 지방정부는 그들의 주장과 요구를 정책에 수용하게 된다(Stone, 1980). 기업이 이처럼 구조적 권력을 갖는 이유는 외국의 지방정치 이론에 따르면, 기업이 지방정부의 생존과 번영을 좌우하는 생산적 자원과 전문적 기술을 소유하는 데 기인한 것으로 본다.

지방자치 이후 우리의 자치단체도 너나 할 것 없이 지방재정의 확충에 열을 올리고 있다. 이러한 상황변화에 주목하여 일단의 식자는

기업의 지위와 영향력이 지방자치 이후 더욱 심화될 것이라고 예상한다. 홍덕률이 이러한 견해의 대변자로 근자에 발표된 논문에서 다음과 같이 쓰고 있다.

지방자치제는 지역 정치, 행정기구와 지역기업의 유착을 더욱 강화하는 결과를 가져옴으로써 기존의 지역사회 지배구조를 오히려 강화한다. 지역출신 국회의원, 단체장, 지역의회 의원들이 자본의 유치를 위해 경쟁적으로 나서면서, 기업의 이익은 지역의 이익으로 둔갑하게 된다. 지역시민사회에서는 공공성의 논리 대신 기업의 이윤추구논리가 확산되며 지역사회의 지배구조는 기업중심의 비민주적인 것으로 고착된다(홍덕률, 1997:164).

그런데 청주시에서 필자가 발견한 것은 이와는 상반된 것이었다. 자치단체가 기업에 의존하기보다는 기업에 군림하거나 최소한 기업요구에 미온적으로 대응하였다. 필자가 검색한 신문보도 중 청주시가 기업의 요구에 미온적인 태도를 보이고 있음을 지적하는 기사가 적지 않게 발견되었는바, 그 중 하나를 다소 길지만 소개하면 다음과 같다.

청주공단에 따르면 일부 공단업체들이 시설투자를 위해 청주시에 유휴지 사용을 신청해도 뚜렷한 이유없이 승낙을 하지 않고 있다는 것이다. ... 반도체 일부 공정을 처리하고 있는 현대전자 청주공장은 1997년 6월 이천공장에 있던 전 공정을 청주공장으로 이전하면서 공장신축을 위한 설계에 착수, 추석연휴를 마치고 건축에 돌입키로 했다. 현대전자는 전 공정이 청주공장으로 이전될 경우 2,000여 명의 근로자가 필요할 뿐 아니라 공장규모가 대폭 확대돼 지역경제활성화에도 기여할 것으로 예상했다. 그러나 이 회사는 공장 건축을 위해 필요한 물품창고 등 2,000여 평의 부지를 마련하지 못해 당초 1,000여억 원 규모의 투자계획을 축소할 움직임을 보이는 등 투자계획에 큰 차질을 빚고 있다. 부지마련을 위해 이 회사는 주변업체 매입을 시도했으나 무산됐고, 대안마련을 모색하던 중 청주시 신봉동 준공업단지내 농지를 6개 월 정도 임대해 사용할 계획이었으나 청주시가 뚜렷한 이유없이 허가

를 내주지 않아 실현되지 못하였다(《동양일보》 1997. 11. 4).

인용에서 보듯이, 2,000명에 달하는 근로자를 창출하는 대기업의 요구에도 민감하지 못한 청주시가 중소기업의 요구에 대해서 어떨지는 쉽게 짐작할 만하다. 기업에 대해 미온적인 청주시의 태도는 신문 기사뿐만 아니라 인터뷰에서도 확인되었다. 청주상공회의소의 P 부장에 의하면, 개별기업이나 상공회의소가 기업 전체를 대표하여 제기한 요구에 대하여 자치단체는 이리저리 법적 근거를 대거나 주무부서가 아니라는 등의 이유로 가급적 회피하려는 경향이 강하다고 한다.

그의 주장을 구체적으로 확인하기 위해 청주상공회의소(이하 청상회)가 중앙부처, 충청북도, 청주시 등 정부나 관계기관을 상대로 제출한 건의서와 건의서에 대한 정부 회신결과를 담은 청상회 내부자료를 검토하였는데, 그의 주장이 왜곡되지 않음을 확인할 수 있었다. 청상회가 1996~97년 동안 기업을 대표하여 청주시에 문서로서 건의한 사항은 총 3건으로, 1) 소득할 주민세 소급적용, 공단내 노상주차장 설치, 공업지역의 건폐율 상향조정에 관한 건이었다.

먼저, 소득할 주민세 소급에 관한 건의서의 배경은 내무부가 1995년 12월 6일 개인사업 소득세, 법인세, 농지세 등에 부과되는 소득할 주민세를 10%로 인상할 것을 주요골자로 하는 지방세법을 개정공포한 것과 관련되어 있다. 법개정과 함께 내무부는 인상세율을 1995년 귀속소득분부터 소급적용하라는 내용의 “인상된 주민세율 적용요령”을 발표하였다. 이러한 발표에도 불구하고 서울시의회는 귀속소득에 대한 주민세율의 인상은 소급과세이므로 1995년도 소득할 주민세 세율을 종전대로 7.5%로 하는 시세조례 개정안을 확정하여 적용하였다. 이러한 서울시의 행동에 자극받은 청상회는 조세형평을 위해 청주시도 1995년 귀속소득분에 대한 소득할 주민세 세율을 종전대로 7.5%로 해줄 것을 요구하였다. 그 결과는 불수용이었다. 서울시에서는 가능하였던 것이 청주시에서는 기각되었다.

두 번째 건폐율 상향조정 건은 95년 1월 5일 개정된 건축법 제47조

1항과 관련되어 있다. 개정된 건축법은 경제 행정규제 완화의 일환으로 건폐율을 일반공업지역에 대해서는 70/100, 전용공업지역(공단)에 대해서는 80/100으로 상향조정하고 건폐율의 최대한도는 이 범위내에서 자치단체가 조례로 정할 수 있도록 하였다. 당시 청주시의 건축조례는 일반공업지역이나 전용공업지역 공히 건폐율을 60/100으로 규정하고 있었기 때문에, 청상회는 이를 개정하여 건축법이 허용하는 상한선까지 — 즉 일반공업지역은 70/100, 전용공업지역은 80/100으로 — 건폐율을 상향조정해 줄 것을 요구하였다. 청주시는 건의한 지 1년이 지난 1997년 11월 21일에 이르러서야 청상회의 주장을 부분적으로 수용하여 일반공업지역과 전용공업지역의 건폐율을 공히 70/100으로 하는 내용의 조례개정안을 통과시켰다.

세 번째는 공단내 노상주차장 설치에 관한 건이다. 청주공단의 관리사무소는 1995년 청주공단내 주차난 및 교통난 해소를 위해 공단내에 노상주차장을 설치해 주도록 청주시에 건의한 바 있다. 당시 청주시는 노상주차장은 지하에 매설된 통신, 상하수도 등의 관로와 보행자의 안정성을 해친다는 애매한 이유를 제시하며 건의를 기각하였고, 이에 청상회가 동일한 내용을 1996년에 다시 건의한 것이다. 청상회의 건의에 대해 청주시는 상당한 기간이 지나서야 그것도 부분적으로 수용하여 일부 노상에만 주차장 설치를 허용하였다.

이러한 사례는 해석하기에 따라 기업의 영향력을 나타내는 것일 수도 있다. 기업 요구의 대부분(2/3)에 대해서는 청주시가 비록 부분적이지만 수용한 것이기 때문이다. 하지만, 기업의 요구가 그들의 정상조직(*peak organization*)인 청상회에 의해 공식적으로 제기되었고, 청주시가 청상회의 모든 요구를 전면적으로, 그리고 즉시 수용할 수도 있었는데도 불구하고 일부만, 그것도 상당한 기간이 지나 부분적으로 수용한 것은 청주시에서 기업의 영향력이 매우 제한적이라는 것을 나타낸다. 의식적인 노력이 없더라도 자치단체가 기업의 요구를 미리 알아서 수용한다는 구조적 권력의 모습은 아니었고, 지방의 의사결정은 경제엘리트의 몫이라는 엘리트론의 주장은 더욱더 아니었다.

필자가 인터뷰한 청주공단내 입주기업이자 청주시 기업인협의회 간사인 S 기업 대표 K 씨의 주장은 지방정치에서 차지하는 기업의 위치를 더욱 극명하게 보여준다. “기업이 청주시의 의사결정에 어느 정도의 영향력을 행사하느냐”는 필자의 포괄적인 질문에 그는 “기업의 영향력은 무슨 영향력이요? 기업이 영향력이 있으면 왜 정치인과 공무원에게 비자금을 갖다 바치겠오” 하며 다소 냉소적으로 답변하였다.²⁾ 이어서 언급하기를 “IMF가 터진 후에야 고용증대의 중요성을 인식해 공직자들이 기업의 애로사항을 수용하려 나섰지 그 이전에는 기업의 애로사항 해결은 단지 구호에 그친 것이었오.” 그의 주장을 액면 그대로 받아들일 경우 자치단체내에서 기업의 위상이 제고되었다면 그것은 지방자치가 아니라 IMF로 인한 경제구조의 변경으로 인해 그렇다는 것이다.

이러한 K 씨의 주장은 대한상공회의소가 1998년 전국의 기업인을 대상으로 한 설문조사에서도 지지되고 있다. 민선시대에 들어 새로이 대두된 기업경영 애로사항이 무엇이라는 질문에, “각종 준조세의 증가”를 최우선으로 꼽아 지역사회에서 기부금, 찬조금 등의 경영 외적 비용지출이 지방자치제 실시 이전보다 늘어났다고 밝히고 있다(대한상의, 1998). 이러한 응답은 지자체 실시 이후 기업환경이 악화되었으며, 기업환경을 기업의 위상을 측정하는 지표로 볼 경우 자치단체내에서 기업의 위상 또한 약화되었다는 것이다. 적어도 강화되지는 않았다는 것이다. 그리고 이러한 현상은 청주시에 국한된 것이 아니라 전국적인 문제라는 것이다.

기업 위상의 미약함은 기업인협의회의 설치와 운영에서도 찾아볼 수 있다. 기업인협의회는 단체장 민선 이후 설치되기 시작한 것으로 유행처럼 번져 현재는 청주시를 비롯해 거의 모든 자치단체에 설치되어 있다. 기업인협의회는 지방경제의 활성화를 도모하고 기업의 애로사항을 구제하는 데 그 주요목적이 있다. 하지만 이것은 단지 표면적인 목적에 불과하고 실제로는 기업인들을 하나의 조직으로 묶어 통제하고 기부금, 찬조금 등 경제적 지원을 끌어내는 데 있다고 한다. 그

러니 자연스럽게 기업인들의 관심이 저조하여 유명무실하게 운영될 수밖에 없는 것이다.

그러면 기업이 자치단체에서 차지하는 지위의 미약함은 어디에 기인하는가? 이제부터 필자는 기업의 영향력이 약할 수밖에 없는 구조적 한계가 있음을 지적하고자 한다. 미국의 기업이 구조적 권력으로 특징지어진다면, 우리의 기업은 영향력을 행사하는 데 구조적 한계가 있음을 주장하고자 한다. 그리고 기업이 직면한 이러한 구조적 한계와 그것이 지방정치에 대해 갖는 함의는 청주시에 국한된 현상이 아니므로 일반화시켜 논의를 전개하려 한다.

우리의 기업이 직면하고 있는 첫 번째 구조적 한계는 이동성(*mobility*)이 약하다는 데 있다. 기업의 영향력은 자본이 자유롭게 이동할 수 있을 때 가능하다. 자본의 자유로운 이동이 보장되지 못할 경우, 자치단체는 기업의 요구에 부합되는 정책을 실현할 필요를 크게 느끼지 못하게 된다. 자치단체가 기업에 비우호적으로 행동하더라도 기업은 당해 자치단체를 쉽게 퇴출(*exit*)할 수 없기 때문이다. 우리의 기업이 바로 이러한 경우에 해당한다. 우리의 경우 지방에 소재한 기업이 보다 나은 기업환경을 제공하는 대도시권이나 다른 자치단체로 이동하기 위해서는 엄청난 비용을 치러야 한다. 지방기업이 대도시권이나 다른 자치단체로 이전하려 할 때 순수한 이전비용 외에 토지나 건물의 매각에 따른 양도소득세와 특별부가세를 함께 지불해야 하기 때문이다. 이러한 세금은 세율이 매우 높게 책정되어 있기 때문에, 기업이 그러한 비용을 지불하면서까지 다른 지역으로 이전할 동기를 갖지 못하게 된다.

기업을 유치하려는 자치단체가 기업이전에 수반되는 경제적 손실을 상쇄하고도 남을 정도의 투자 및 기업환경을 조성하면 상황이 달라질 수 있다. 하지만, 현재 우리의 자치단체는 그것을 감행할 동기가 크지 않다.

무엇보다 자치단체가 우호적인 투자나 기업환경을 조성하여 기업을 유치하더라도 지방재정확충에 크게 기여하지 못하고 있기 때문이다.

우리의 고유한 세제로 인해, 기업유치에 따른 신세원의 대부분은 국세로 빠져나가고 지방세로 징수되는 부분은 매우 적다. 그나마 징수된 지방세조차도 전액 모두 지방재정수입이 되지 못한다. 지방교부세라는 형평화 장치로 인해 특정 자치단체의 지방세 수입이 증가되면, 당해 자치단체에 교부되는 지방교부세가 상대적으로 감소되기 때문이다. 유재원의 연구에 의하면, 현행 지방교부세 체제하에서는 자치단체가 세원확대를 통해 추가적으로 징수한 지방세 수입 중 약 32%만 자치단체의 실제수입이 된다고 한다(유재원, 1997).

우호적인 투자나 기업환경을 조성할 자치단체의 노력을 저해하는 부가적인 요인은 자치단체가 자금을 차입하는 통로와 관련되어 있다. 미국의 경우 지방정부는 부족재원을 상위정부가 아니라 민간시장에 지방채를 발행함으로써 주로 조달한다. 저리의 자금을 민간시장으로부터 조달하기 위해서는 지방재정을 보수적으로 운영하거나 우호적인 투자환경을 조성해야 한다(Keating, 1991:73). 그렇지 않을 경우 투자자들이 투자를 기피하게 되고 이로 인해 지방재정이 악화된 지방정부는 필요한 자금을 조달하기 위해 민간시장에 보다 높은 이자를 지불해야 한다. 하지만, 우리의 자치단체는 민간시장으로부터 부족자금을 조달하는 경우는 극히 드물며, 거의 모든 부족자금을 중앙정부나 도로로부터 조달한다(행정자치부, 1998). 따라서, 저리의 자본을 민간시장으로부터 유입하기 위해 투자나 기업환경을 우호적으로 조성할 필요를 별로 느끼지 않게 된다.

이러한 상황하에서는 기업의 영향력이 미약할 수밖에 없게 된다. 자치단체가 설사 권한은 있다 하더라도 우호적인 투자나 기업환경을 조성할 동기를 결여하고 있다면, 기업은 노력하여도 자신의 요구를 자치단체의 정책에 수용시키기 힘들게 된다. 그리고 기업의 요구를 수용하지 않는다 하더라도 자본 이동성의 제약으로 자본이 퇴출하기 어려운 경우에는 기업의 요구는 더욱 수용될 리가 없다. 우리의 기업이 지방정치에서 핵심적 행위자가 될 수 없는 이유가 바로 여기에 있다 할 것이다.

우리 자치단체가 처해 있는 구조적 맥락은 외국의 지방정치 이론이 바탕하고 있는 것과 다르기 때문에, 지방정치의 형태 또한 상이하게 나타날 수밖에 없다. Peterson(1981)의 경제적 결정모형(*economic determinism*)에 따르면, 경제성장에 최고의 가치를 두는 도시정부는 개발정책의 추구에는 정열을 쏟는 반면, 재분배정책은 가급적 기피하거나 최소화하려고 하며 할당정책의 추구에는 중립적인 입장을 보이게 된다고 한다. 그리고 도시가 이러한 정책정향을 갖게 되는 근본적인 이유는 자본과 노동의 자유로운 이동과 같이 지방정부가 통제할 수 없는 구조적 요인에 기인한다고 보았다.

하지만, 우리의 자치단체는 개발정책을 추구하는 데, Peterson(1981)이 주장하는 것처럼 적극성을 보이지 않을 것이라 기대된다. 개발정책을 실시한다고 하더라도 기업의 이동성 제약으로 생산자본을 쉽게 유치할 수 있는 것도 아니며, 설사 생산자본을 유치하더라도 국세 중심의 조세체계와 재정형평화 장치로 자치단체의 재정이 크게 확대되는 것도 아니기 때문이다. 개발정책에 소극적인 자치단체의 자세는 앞서 보았듯이 청상회의 건의사항에 대한 청주시의 반응이 제한적이고 미온적이었던 사실과 대한상공회의소의 설문조사(1998)에서 발견된다. 후자와 관련하여, 응답자인 기업인들은 “민선 단체장 출범 이후 단기적으로 전시효과가 큰 지역개발사업에는 치중하였지만, 기업유치 등을 통한 지역경제의 회생에는 무관심하였다”고 지적하고 있다. 다시 말해, 자치단체가 진정한 의미의 개발정책 추구에는 무관심하였고, 기업유치와 상관없는 전시효과성 지역개발사업에만 관심을 보였다는 것이다.

우리의 자치단체는 또한 Peterson의 주장과는 달리 재분배정책을 기피하지도 않을 것이라 기대된다. 재분배정책을 추구하더라도 생산적 자본이 급격하게 퇴출하는 것도 아니고 이로 인해 지역재정이 심히 악화되는 것도 아니기 때문이다. 이처럼 재분배정책을 회피해야 할 구조적 제약이 약한 우리의 경우, 재분배정책의 수준과 구체적인 형태는 당해 자치단체의 정치적 요인(또는 정치과정)에 의해 주로 결

정될 가능성이 높다.

이러한 추정은 지방자치 이후 복지지출비율의 변화를 추적한 연구들이 서로 상반된 경험적 증거를 제시하는 데에서 찾아볼 수 있다. 시, 군을 대상으로 한 이승중·김홍식의 연구는 지방자치 이후 복지지출비율이 감소하였음을 제시한 반면(이승중·김홍식, 1992), 서울시의 자치구를 대상으로 한 김태일의 연구는 이와는 정반대되는 결과를 제시한 바 있다(김태일, 1998). 이러한 상반된 경험적 증거에 대한 필자의 해석은 시군의 정치와 자치구의 정치가 상이하기 때문이라는 것이다. 만약 자치단체가 통제할 수 없는 구조적 요인이 자치단체의 정책을 결정하는 보다 중요한 요인이라면, 유사한 구조적 환경하에 놓인 시군과 자치구 간에 복지지출비율의 변화가 다르게 나타날 이유가 별로 없다.

기업의 구조적 권력이 약한 상황에서는 레짐이론 또한 우리의 지방정치를 설명하는 데 유용성을 상실한다. 레짐(또는 통치연합)은 공적 목적을 달성하는 데 필요한 자원을 충족하지 못한 지방정부가 이를 보완해 줄 파트너를 모색할 동기에서 형성된다. 레짐이론에서는 기업이 어떤 다른 집단에 비해 정부의 통치능력을 향상시킬 인적·물적 자원, 정보력, 기술 등을 구비하기 때문에, 레짐은 주로 지방정부와 기업간에 형성되며 성장 지향적(*pro-growth*)인 목표를 갖게 된다. 하지만, 우리처럼 기업이나 시장의 자율성과 자원이 약하여 정부에 의존성이 강한 국가에서는 기업과 자치단체간에 형성되는 레짐을 찾아보기 힘들다.

레짐이 있다면 상이한 수준의 정부간에 형성되어 있었다. 그리하여, 기초자치단체가 상위정부, 특히 광역자치단체와 연대하여 정부간 레짐(*intergovernmental regime*)을 형성하였다. 상위정부는 기초자치단체가 필요한 행정적, 재정적 지원을 공여하며, 기초는 상위정부의 정책이나 사업을 지역에서 집행하였다. 공직자라는 동류의식, 인사교류, 학연, 그리고 이들의 업무에 입각한 법과 규칙의 공통성 등은 기초와 상위정부의 공무원간에 공감대와 유대감을 강화하고, 장기간의

공동작업 경험은 연대를 지속적이며 안정적으로 만들었다. 이러한 연대는 매우 견고하여 지역주민이 틈새를 파고들기는 여간 어렵지 않았다. 그리하여 예컨대, 청주시가 추진하는 사업과 정책에서 문제를 발견한 지역주민이 충청북도에 그것의 철회 또는 승인·허가 거부를 요청한 경우 주민의 요구대로 수용되는 경우는 거의 없었다. 미국의 경우 수평적, 수직적으로 위치한 수많은 다양한 정부는 주민의 정부 접근통로를 확대하여 한 정부에서 목적을 성취 못한 주민이 다른 정부에서 자신의 목적과 이해를 성취하는 수단이 되었다. 하지만, 우리의 경우, 정부간에 형성된 강한 연대는 주민의 접근통로를 확대하기보다는 정부의 이익을 보다 견고히 지키는 철용성이 되어 주민을 지역에서 지배하였다.

기업이 직면한 구조적 한계는 지역공간구조를 재편하는 과정에서도 독특한 정치현상을 창출하였다. 성장기구론(*growth machine*)에 따르면, 지역성장에 따른 지대(*rent*)의 상승을 기대하는 이해관계자들이 토지소유자를 중심으로 성장연합이라는 동맹체를 형성하여 투자와 기업을 유치하고 지역의 개발을 주도한다고 한다. 우리의 경우에도 성장기구론에서 볼 수 있는 것과 유사한 형태의 성장연합(*growth coalition*)이 공간구조의 재편을 주도하였다. 하지만, 성장연합의 구성원과 활동목표는 성장기구론의 그것과 사뭇 달랐다. 성장기구론의 경우 지주가 성장연합의 핵심구성원이었다면, 우리의 경우에는 자치단체와 상공회의소였다. 그리고 성장연합의 주된 활동목표가 성장기구론의 경우 기업 자본을 유치하는 것이라면, 우리의 경우에는 중앙정부의 국책사업을 유치하는 것이었다. 그리고 국책사업은 도 단위로 분배되기 때문에 성장연합 또한 도 단위로 구성되었다. 충북의 경우, 도 자치단체, 청주상공회의소, 충주상공회의소가 성장연합의 핵심구성원이었으며, 이들의 활동을 통해 청주공항, 오송고속전철역, 오창과학산업단지, 오송의료보건단지를 유치하는 데 성공하였다.

국책사업의 유치는 자치단체는 물론 지역기업인에게도 많은 편익을 가져다 준다. 금융업자는 국책사업이 실시될 지역의 주민들이 받은 토

지보상금을 유치함으로써, 건설업자와 주택업자는 국책사업과 관련된 공사를 수주함으로써, 대규모 부동산업자는 토지보상을 받은 주민들이 주택을 매입하거나 임차하는 것을 증대함으로써, 이익을 챙기게 된다. 언론 또한 국책사업의 유치와 관련된 중요한 편익수혜자이다. 국책사업 유치에 따른 인구증대와 지역경제활성화는 신문판매매수와 광고수입을 증대시키고 대규모 건설공사는 언론소유자가 경영하는 사업체의 사세확장의 기회가 되기 때문이다. 국책사업의 유치에 따른 편익은 이에 한정되지 않는다. 국가기간 교통시설(예: 청주공항, 오송고속전철역)의 유치는 물류비용을 줄이게 되며, 각종 국가공단(예: 오창과학산업단지, 오송의료보건의단지)이 조성되면 시장의 규모가 확대되고 공단내 기업의 과급효과로 전후방 연관산업의 생산활동이 촉진되게 된다. 그리하여 사실상 모든 지역기업인이 국책사업 유치에 따른 편익을 향유하게 된다.

상공회의소는 지역기업인들을 대변하여 다양한 유치활동을 전개하였다. 상공회의소는 대 정부 건의를 통해 사업유치의 당위성을 개진하였고, 심포지엄이나 세미나를 통해 사업유치의 논리개발, 합리적인 사업방향의 설정, 그리고 유치분위기를 조성하였으며 성장을 희구하는 세력들의 의사를 결집시키는 구심점 역할을 하였다. 그리고 필요할 경우 자치단체와 연대하여 중앙정치권에서 활동하는 지역국회의원의 지원을 요청하였고 지역 국회의원은 이들을 대변하여 중앙부처에 로비활동을 전개하였다.

상공회의소가 이처럼 성장연합의 핵심적인 역할을 하게 된 이유에는 지역의 공익을 대변하여야 한다는 상공회의소의 전통과도 관련이 있지만 이들이 대변하는 기업의 이동성이 제약되어 있는 사실에도 기인한다. 앞서 지적하였듯이 우리의 기업은 자유롭게 이동할 수 없는 구조적 제약을 가지고 있다. 이처럼 이동이 제약된 상태에서 기업인은 성장기구론의 지주와 비슷한 처지에 놓이게 된다. 지주가 소유한 부동산이 움직일 수 없는 것처럼, 기업인이 소유한 기업 또한 움직일 수 없는 부동산과 같은 존재이기 때문이다. 그리하여 성장기구론의

지주가 투자나 기업유치를 통해 자신이 소유한 부동산의 교환가치를 증대시키려 하였듯이, 우리의 기업인은 국책사업의 유치를 통해 기업의 이익을 증대시키려 하였다. 요컨대, 기업의 제약된 이동으로 인해 지역기업인과 그들의 이익을 대변하는 상공회의소가 성장연합의 주역이 되었으며, 역외의 자본이나 기업을 유치하는 것이 어렵고 지역경제에도 큰 도움을 주지 못하는 풍토에서 국책사업의 유치가 성장연합의 주된 목표가 되었다.

도시성장은 국책사업의 유치나 국가공단의 지정을 통해서만 이루어진 것은 물론 아니다. 보다 보편적이고 일상적인 성장의 도구는 택지개발이나 도심지개발, 도로나 교량, 회관, 경로당을 포함한 각종 도시 편의시설의 확충 등을 통해 인구를 유입하고 도시의 부가가치를 높이는 것이었다. 이러한 방식을 통한 도시성장은 국책사업의 유치를 통한 도시성장과 구별된다. 전자는 도시정부가 소유한 자원의 공간적 분배(또는 할당)를 통해 도시성장을 기도하는 것이라면, 후자는 외부의 자원을 유치함으로써 도시성장의 토대를 마련하는 것이다(전자의 성장유형을 필자는 도시개발 및 재개발에 의한 도시성장으로 규정한다).

국책사업의 유치에 있어서는 광역자치단체와 상공회의소가 연대하여 성장연합을 형성하였지만, 도시개발 및 재개발의 경우에는 청주시가 주도적인 역할을 하였다. 도시개발 및 재개발은 도시기반시설의 확충을 통해 인구를 유입하고 도시재정기반을 확대하는 성장의 수단이기도 하지만, 도시자원 및 시설의 입지결정(*locational decision*)을 통해 정책의 편익과 비용을 분배하는 할당(또는 분배)정책의 성격을 동시에 갖는다. 따라서 그것은 시장의 정치적 지지기반이나 이익을 확대하기 위한 매우 중요한 정치자원이 되고, 다른 정책결정과 마찬가지로 상공회의소와 기업인을 포함한 다른 행위자의 개입 없이 시장과 집행부가 토지이용정책을 주도하였다. 이 경우 역시 토지소유자와 기업, 금융업자, 언론 등으로 구성된 성장연합이 도시공간구조의 재편을 주도하며 도시정부는 이들의 요구를 정책으로 구체화시킨다는 성장기구론의 원형은 찾아볼 수 없었다. 기업이나 유산계층이 도시개발

및 재개발과정에 참여하였다면, 그것은 시장과 집행부에 친분이나 음성적 교환관계를 통해 은밀히 접근하여 소유한 토지의 용도변경, 개발청탁 또는 개발권에서 제외해 줄 것을 요구하거나 개발사업을 수주하는 형태의 개별적이고 비공식적인 접근이었다. 지방의원 또한 도시개발 및 재개발사업을 지역구에 유치하려고 시장에 접근하였고, 시장은 그의 정책에 대한 시의원의 지지나 충성여부에 따라 사업을 차별적으로 배정하였다(이에 대해서는 '지방의회' 편 참조).

국책사업의 유치를 통한 성장이든 도시개발 및 재개발을 통한 성장이든, 성장에 반대하여 조직적인 저항활동을 전개한다는 반성장연합은 거의 형성되어 있지 않았다. 성장기구론에 따르면, 반성장연합이 형성되는 것은 기본적으로 토지의 이용가치(*use value*)를 중시하는 부류와 토지의 교환가치(*exchange value*)를 중시하는 부류가 명확히 구분된 데에 기인한다. 그리하여 저밀도의 토지이용으로 안락하고 쾌적한 생활환경을 중시하는 사람들은 임대수입(*rent*)을 증대시키기 위해 토지를 고밀도로 개발하려는 사람들의 노력을 저지하려고 한다. 하지만, 우리의 경우 이러한 구분이 명확하지 않으며, 일반적으로 토지의 이용가치와 교환가치는 비례관계에 있다. 성장(또는 개발)은 생활환경을 개선시켜 토지의 이용가치를 상승시키고, 토지의 이용가치가 높아지면 부동산 매매에 따른 교환가치도 동시에 호전되기 때문이다. 따라서 적어도 아직까지는 거의 모든 부동산(토지, 건물, 주택) 소유자들이 비록 조직화되어 있지는 않지만 성장을 회귀하고 있어 반성장연합이 형성될 여건이 마련되지 못하고 있다. 물론 조직화된 환경단체를 중심으로 환경을 훼손시키는 토지개발에 반대하는 경우가 없는 것은 아니지만, 이것은 파편화된 반대에 불과할 뿐 반성장연합이라고 칭할 정도의 연합된 반대는 아니었다. 반성장연합이 존재한다면, 그것은 토지의 이용가치와 교환가치를 동시에 하락시키는 유형의 도시개발, 예컨대 쓰레기매립장, 저유소, 발전소 등의 혐오시설 설치를 둘러싸고 형성되었다. 이 경우 지역의 부동산소유자와 환경단체는 연대하여 반성장 또는 반개발연합을 형성하여 조직적인 저항을 하였다.

정리하면, 기업 유치를 통한 성장의 한계는 도시로 하여금 국책사업의 유치나 도시개발 및 재개발이 대안적인 성장전략이 되도록 만들었다.

4. 집단/단체의 영향력

기업이 지방정치에서 핵심적인 위치를 차지하지 못하였다면, 일반시민 및 그들이 참여하는 각종 집단/단체의 영향력은 어느 정도인가? 일부 다원론자의 주장처럼, 집단이 지방정치에서 중심적인 위치를 차지하며, 자치단체는 단지 집단들간의 경쟁을 중립적인 입장에서 조정하며, 조정된 내용을 정책으로 구체화시키는 주변적인 지위에 불과한 것인가?

청주시의 의사결정 사례에 대한 분석을 통해 필자가 내린 결론은, 단체장이나 지방의회의원의 직선에도 불구하고 시민은 결코 지방정치과정에서 핵심적이고 지배적인 위치를 점유하고 있지는 못하다는 것이다. 시민 전체를 대상으로 해서는 몰라도 시민 개개인은 물론 시민들이 자신의 이익을 도모하기 위하여 조직한 집단도 정책과정에서 독립변수의 지위를 차지하지 못하고 있었다. 그리하여 집단이 시장의 정책에 직접적인 영향을 미치기보다는 집단의 요구가 시장을 통해 여과되었으며, 시장의 정책적 입장이나 정치적 이해에 따라 취사선택되었다. 집단의 요구가 시장의 입장이나 이해에 합할 경우에만 집단의 요구가 수용되었으며, 그것에 반할 경우에는 요구가 아무리 강하게 제기되었어도 수용되지 않았다. 다수의 사례가 이에 해당하지만, 지면관계상 버스터미널 이전, 명암천 복개공사를 대표사례로 살펴본다. 이 사례는 각기 다른 유형으로 전자는 시와 주민집단이 대립하는 사례이며, 후자는 시와 환경(또는 시민)단체가 대립하는 사례이다.

1) 사례 1 : 터미널 이전 사례

청주시는 1990년부터 도시의 균형발전과 미래의 교통수요에 대응하기 위해 도심 중심부에 위치해 있는 고속버스터미널과 시외버스터미널을 도시외곽인 가경지구로 1993년까지 이전할 계획을 수립하였다. 그리하여 서문동에 위치한 고속버스터미널은 가경 2지구로, 사직동에 위치한 시외버스터미널은 가경 3지구로 이전하기로 양 버스터미널 사업자와 합의하고 이전을 추진하였다. 이전계획에 따라 가경 2지구 고속버스터미널 신청사는 대우건설에 의해 1996년 5월 공사가 완료되었지만, 가경 3지구 시외버스터미널 신청사의 신축은 이러저러한 이유로 장기간 지체되었다. 이렇게 되자, 고속버스터미널 신청사 주변의 대지를 매입하여 터미널이전에 따른 상권의 형성을 기대하고 있었던 가경동 주민들은 고속버스터미널이라도 우선 이전해 줄 것을 청주시와 고속버스터미널 측에 요청하였다. 이들은 1993년에 터미널이 이전될 것이라는 약속을 믿고 충북도 공영개발사업단으로부터 평당 500만원에서 700만원의 고가로 대지를 매입하였는데, 이전사업이 장기화되자 막대한 금전상의 손실을 입었다고 주장하였다.

주민들의 이러한 긴박한 요청에도 불구하고, 고속버스운송업자인 속리산고속은 고속버스터미널만 이전할 경우 시민들이 시내에 위치한 시외버스터미널을 이용하여 막대한 경영상의 손실을 입는다며 시외버스터미널과 동시이전을 요구하였다. 이에 대해 청주시장은 주민의 편에 서서 고속버스터미널의 우선 이전을 추진하기보다는 1996년 9월 12일 개최된 문화예술회관의 통반장 교육장에서 “내가 속리산 고속이라도 터미널 이전을 하지 않겠다”고 하는 등 속리산 고속의 이전거부를 오히려 부추겼다고 한다.

한편 사직동 시외터미널부지를 소유한 성안백화점이 현재의 부지 위에 유통사업을 할 생각에서 가경 3지구 시외버스터미널 부지에 신축건물 준공 때까지 조립식 임시터미널을 건축하여 시외버스터미널을 조기 이전시키려 하였다. 그러자 이번에는 사직동 시외버스터미널 입주 운송업체가 이런저런 이유를 내세우며 이전 반대를 하였다. 시장

은 이러한 시외버스터미널 운송업체의 주장을 수용하여 1998년 하반기까지 가경 3지구 시외버스터미널 부지에 고속버스터미널과 같은 완전한 시설을 갖춘 후 고속, 시외버스터미널을 동시에 이전하도록 하겠다고 밝혔다. 이러한 시장의 처사에 대해 가경 주민들과 지역구의원은 납득할 수 없다고 분개하며 수 차례의 결의문 채택과 진정서 제출을 하였으며, 심지어 감사원에 터미널 이전문제에 대한 감사까지 요청하였다. 이러한 와중에 IMF한파가 터지고 속리산 고속과 시외버스터미널 사업자인 성안백화점이 부도처리되어 터미널 이전사업은 무기한 연기되었고, 이것이 김 시장의 재선 실패에 일부 요인으로 작용하였다.

이 사례는 주민의 요구가 시장의 정치적 이해에 따라 어떻게 좌절되고 변형되었는지를 극명하게 보여준다. 중론에 따르면, 시장은 차기 선거에서 자신의 경쟁자가 될 수 있는 나 전 시장을 무력화시키려는 정치적 의도에서 가경 주민들의 터미널 이전요구를 의도적으로 좌절시켰다는 것이다. 다시 말해 터미널 이전을 지체시킨 것은 고속버스운송업자인 속리산고속이나 시외버스터미널 입주 운송업체의 영향력이 작용하여 그런 것이 아니라 시장이 터미널이전을 고의적으로 지체시켰다는 것이다.

사실 김 시장은 농촌지도자 수련장을 비롯한 공개석상에서 “터미널 이전에 대한 전임시장의 다섯 가지 잘못 때문에 이전이 어렵다” 또는 “전임시장이 대우건설에 특혜를 주었다”고 주장하면서, 다른 한편으로는 “터미널 이전을 1998년 하반기까지 완료하겠다”고 공약하였다. 이러한 사실은 터미널 이전 지체의 책임은 전임 나 시장에게 돌리는 한편, 터미널 이전의 공로는 자신이 갖겠다는 것을 간접적으로 시사하는 것이다. 다시 말해, 전임 시장의 실수를 자신이 바로잡아 터미널 이전을 용케 마무리지었다고 시민들이 생각하도록 함으로써 잠재적 정적인 나 시장의 희생 위에 자신의 지지기반을 공고히 하려던 것이다. P 의원에 따르면, 속리산고속이 터미널 이전을 거부하였던 것도 김 시장이 자신의 정치동기인 속리산고속 S 사장에게 그렇게 하도록

주문하였기 때문이라고 한다.

시장이 가정 주민들의 요구에 전혀 무감각한 것은 물론 아니었다. 가정 주민의 터미널 이전요구를 전적으로 반대한 것이 아니라 단지 이전시기를 차기 지방선거 즈음으로 연기하려 하였을 뿐이기 때문이다. 하지만, 설사 IMF로 속리산고속과 성안백화점이 부도처리되지 않아 터미널 이전이 시장의 공약대로 1998년 하반기에 완료되었다 하더라도, 터미널 조기 이전을 기대하는 가정 주민의 요구는 이미 많이 변형되어 수용된 것이었다.

시장은 자신의 이해를 집요하게 관철시켰다. 자신의 계획이나 주장에 반대하는 집단이 있을 경우 자신에 동조하는 다른 단체를 활용함으로써 주장을 관철해 나가는 '편승전략'을 흔히 사용하였다. 명암천 복개공사를 둘러싼 시민단체와 청주시의 대립에서 이를 볼 수 있다.

2) 사례 2 : 명암천 복개공사

1997년 8월 청주시는 청주동물원 개장에 따른 교통난 해소 등을 위해 우암 어린이회관에서 청주동물원을 잇는 600미터의 도로구간을 2차선에서 4차선으로 확장하는 명암천 복개공사를 시작하였다. 이에 청주 환경운동연합을 비롯한 시민단체들은 일제히 성명을 내고 "녹지지역 청정하천을 복개하는 것은 있을 수 없는 일"이라며 계획을 취소하든지 아니면 공사를 하더라도 하천을 명암천 도로계획선 옆으로 이설하거나 도로선형을 동물원 주차장 쪽으로 변경시켜 줄 것을 요구하였다. 이러한 요구에도 청주시의 반응이 없자 시민단체들은 명암천 복개공사 현장을 일제히 방문하여 장시간의 농성에 들어갔다. 그러자 인근 상가 주민 30여 명은 명암천 일대 도로확장공사의 지연으로 생계에 타격을 입었다며 시민단체의 농성을 실력으로 저지하였다. 시민단체는 농성을 계속하기 위해 청주시청으로 자리를 옮겼고, 주민들도 이들을 따라 청주시청으로 몰려왔다. 이러한 과정에서 주민들은 현장에 나와 있던 공무원에게 청주시청 소속 버스를 통해 자신들을 시청으로 이동시켜 줄 것을 요구하였고, 공무원은 이에 응하였다. 시민단체의

강력한 반대에도 불구하고 명암천 복개공사는 약간의 계획수정을 거친 후 결국 완료되었다.³⁾ 청주시가 복개공사를 강행하기 위해 상가 주민들을 의도적으로 동원한 것은 아니라 하더라도, 명확한 것은 이들 주민집단을 활용하거나 요구에 편승하여 자신의 이해를 관철시켰던 것이다.

시장이 자신의 정치적 목적에 따라 시민의 요구를 선택적으로 또는 여과시켜 수용하였다고 해서 모든 시민의 요구에 대하여 그러하였다는 것은 아니다. 오히려 시민의 요구를 왜곡, 변형하지 않고 그대로 수용되는 경우가 더욱 많았다. 청주경찰련 관계자의 진술처럼, 청주시장은 “지역주민이 요구하는 숙원사업을 지나치다 할 정도로 거의 다 수용하였다.” 그리고 여성발전기금의 조성이나 장애인 보조금 지급사업의 예에서처럼, 시민의 요구가 있을 경우에만 반응하는 것이 아니라 요구가 있기 전에 주도권을 갖고 미리 대응하는 경우도 많았다. 또한 지역 외부의 조직과 지역주민들과 이해대립이 있을 경우, 시장과 청주시는 지역주민의 편에 서서 그들의 이해를 적극 대변하였다. 예컨대 한국지역난방공사와 통산산업부가 청주시 용암 2지구에 열병합 발전소를 건립하려는 데에 지역주민과 YMCA를 비롯한 시민단체의 반대가 있자, 시장은 “주민이 반대하면 자신도 찬성할 수 없다”며 건설인가를 거부하였고, 결국 발전소의 입지를 다른 지역으로 이전하도록 만들었다. 이 모든 것이 정치적 지지기반을 넓히려는 시장의 이해와 합치하였기 때문에 가능하였다.

하지만, 시민 개인이나 집단의 요구가 시장의 생각과 상반될 경우에는, 앞서 본 것처럼, 모든 방법을 동원하여 외면하였다. 시민의 개인적 또는 집단적 요구가 아무리 강하게 제기되었더라도 그것에 밀려 시장 자신의 입장을 의미 있을 정도로 양보한 경우는 찾아보기 힘들었다. 다윈주의적 협상을 통해 정책이 주도되는 것도 아니었고, 집단 요구의 강도(intensity)가 시장의 정책적 입장에 중대한 영향을 미친 것도 아니었다. 시민이나 이익집단이 자신의 이해가 침해되었을 경우 그들이 보유한 잠재자원(slack resource)을 끄집어내어 지방정부에 자신

의 요구를 관철시킨다는 다원론도 아니었으며, 시민들의 요구에 지방 정부가 수동적이고 반사적으로 대응한다는 초다원론(*hyperpluralism*)은 더욱더 아니었다(Yates, 1977). 정책과정에서 시장의 주장과 이해가 중요하였고 시민의 개별적 또는 집단적 요구는 시장을 통해 취사선택되거나 여과되었다.⁴⁾

대다수 시민들은 청주시의 의사결정에 대해 관심과 참여의식이 약하였다. 하지만, 모든 시민들이 지역의 의사결정에 무관심한 것은 아니었다. 자신의 이익과 직접적으로 관련해서는 시민들은 자신의 이익을 적극적으로 시의 의사결정에 투영시키려 하였다. 사회경제적으로 미약한 시민들이 거대한 시를 상대로 자신의 요구를 관철하기 위해서는 언론의 도움이 절대적이다. 언론이 시민들의 주장을 우호적으로 보도하면 지지세력이 규합되어 시민의 요구는 강력한 힘을 얻게 되기 때문이다.

하지만, 청주시의 지역언론은 이러한 기능을 제대로 수행하지 못하였다. 청주시에 상당 부분 포섭되어 있기 때문이다. 청주시는 통·반장에게 무료로 배부되는 무가지(無價紙)의 구입과 광고게재를 통해 지역언론의 재정적자를 보전하고 있었으며, 지역의 기업가가 사회비판기능보다는 자신이 경영하는 사업의 바람막이로 지역언론을 소유하고 있었다.⁵⁾ 여기에다 매주 열리는 청주시청 출입기자회와 각 실·국과의 정례대화를 통해 양자간에는 긴밀한 친목과 상호공감대가 형성되어 있었다. 이러한 상황에서, 자치단체와 주민의 대립시 언론이 주민을 적극적으로 지지할 수는 없는 것이었다.

정당은 언론이 채우지 못한 공간을 매울 수 있다. 하지만, 정당(또는 지구당)은 지방자치나 지방정책에 대한 이념 및 정강을 갖추고 있지 못하며, 지방정치 과정에서 방임적 자세(*hands-off policy*)를 취하거나 매우 미미한 역할만을 수행하였다. 지방정치인 후보자를 지명하거나 선거시 주민을 동원하고, 의장단 선거를 막후에서 조정하는 것 외에는 정당 본연의 기능을 전혀 수행하지 못하였다. 흩어진 시민의 요구를 조정, 통합하여 자치단체에 집합적으로 반영하는 이익결집(*inter-*

est aggregation)이나 주민집단 또는 시민단체와 자치단체 간의 대립시 중재하는 이익중재(*interest mediation*)의 역할은 정당의 관심사가 아니었다.

지방의원도 지역의 이해를 조정, 통합하지 못하기는 마찬가지였다. 의원들은 자신의 지역구와 관련되지 않는 사안에 대해서는 무관심하거나 방관적인 자세로 일관하였다. 시의원은 자신을 자치단체 전체의 대표로 인식하며, 그들이 가장 듣기 싫어하는 말이 “동(洞)의원”이라는 표현이었지만, 아이러니컬하게도 출신 지역구와 무관한 사안에 대해 공익적 차원에서 개입하여 문제를 조명하려 하는 경우는 거의 없었다. 그리고 출신 지역구와 관련된 사안에 대해서도, 주민들의 절대적인 의견일치를 보이지 않은 한 나서서 주민의 의견을 대변하기를 주저하였다. 그리고 설사 지역주민들이 일치된 의견에 도달하고 의원이 이를 대변한다고 해서 주민의 요구대로 문제가 해결되는 것은 아니었다. 이 경우 역시 주민의견의 수용여부는 시장 또는 집행부에 달려 있었다. 터미널 이전 사례에서 보듯이, 당해 지역 시의원이 주민들의 편에서 그들의 터미널 조기이전 요구에 적극적으로 동참하였지만, 시장의 정치적 이해관계에 막혀 좌절, 변형될 수밖에 없었다.

정당과 언론, 그리고 의회로부터 유용한 도움을 얻지 못하는 이러한 상태에서 시민이 강력한 자치단체장의 반대를 무릅쓰고 자신의 주장을 관철시킬 수 없는 것이었다. 시장이 인정하지 않는 시민들의 개별적, 집단적 요구는 수용될 수 없다는 이 연구의 핵심적인 주장은 바로 그들이 직면한 이러한 상황적 한계에 기인한다.

5. 민선시장과 지방의회

결론부터 제시하면, 시장과 시의회 간의 실제 권력관계 또한 제도(지방자치법)상에 나타난 것처럼 시장우위적인 형태였다.

청주시의회와 집행부 간의 전반적 관계는 전반기 의회(1995년 7월~1996년 12월)에는 매우 대립적이고 갈등적이었으나 새로운 의장단이

구성된 후반기 의회(1997년 1월~1998년 6월)부터 비교적 협조적인 모습으로 변모하였다. 변모의 가장 큰 요인은 집행부와 원만한 관계를 중시하는 의원이 후반기 의회의 의장으로 선출된 데 있었다. 면접대상자 중 일부는 후반기 의회의장 선거에서 시장이 자파(自派) 의원을 동원하여 친시장적 성향을 갖는 의원을 의장으로 당선시켰다고 말하는 사람들도 있었다. 진위의 여부를 떠나 이러한 진술은 청주시장의 대 의회 영향력이 어느 정도였는지를 간접적으로 시사하는 것이라 하겠다.

시장과 의회 간의 갈등은 서로 시정의 주도권을 잡으려는 힘겨루기의 측면이 적지 않았고, 이를 더욱 부추긴 것은 의회를 무시하는 집행부의 태도와 발언이었다. 시장은 이유 없이 의회에 불참하거나 의회가 의결한 공유재산관리계획을 임의대로 변경시킴으로써 의회를 적지 않게 자극하였다. 이러한 행위가 있을 때마다 의원들은 단결하여 시장의 독단과 자의를 제어하려 하였다. 집행부와 의회 간의 마찰은 시장이 시의원에 대하여 “동(洞)의원”이라고 부르는 것과 같이 의원을 경시하는 발언을 하는 경우 더욱 두드러지게 나타났다. 이러한 발언이 있는 후에는 어김없이 양자간의 관계는 급격히 경색되었고, 친시장파, 비시장파 할 것 없이 거의 모든 의원이 연대하여 한 목소리로 시장을 비난하였다. 의회 전체에 대한 모독을 주는 발언은 친시장, 비시장파 의원 할 것 없이 모든 의원을 하나로 묶어주는 기폭제가 되었다.

시장의 독단에 대한 의회의 견제노력은 두 가지 방향으로 나타났다. 하나는 시장과 집행부를 견제하는 조례를 의원발의로 제정하려는 것이었고, 다른 하나는 집행부의 예산, 특히 시장의 공약사업에 대한 예산승인을 거부하는 것이었다. 결론부터 말하면, 양자 모두 시장과 집행부의 판정승으로 끝났다.

우선 조례부터 설명하면, 청주시의회는 3년의 구성기간 동안 집행부의 견제를 주목적으로 하는 3건의 의원발의 조례안을 의결하였다. 집행부 견제에 목적이 있었기 때문에 집행부는 조례제정에 미온적이

었으며, 사안에 따라 조례의 제정여부를 둘러싸고 집행부와 의회 간에는 첨예한 이해의 대립을 보였다.

집행부와 의회 간에 분쟁을 야기한 첫 번째 조례안은 ‘청주시공유재산관리개정조례안’이었다. 이 조례개정안은 모든 공유재산의 취득, 처분시 시의원 9명, 관계공무원 3인으로 구성된 공유재산심의회의 심의를 받는 것을 주 내용으로 하고 있다. 집행부는 이 조례안이 인사에 관한 시장의 고유권한을 침해하는 위법한 조례라며 의회에 재의를 요구하였다. 시의회가 집행부의 재의 요구를 부결시키면서 원안대로 재의결하자 시는 조례에 대한 효력정지 가처분신청과 함께 대법원에 제소하였고, 대법원은 시의 주장을 받아들여 이 조례에 대한 무효판결을 내렸다.

혹자는 조례의 대법원 패소로 결과적으로는 집행부의 주장이 관철된 것이기는 하나, 의회가 집행부의 반대를 무릅쓰고 원안대로 재의결한 것이기 때문에 이 사례가 집행부의 대의회 우위를 나타내는 증거가 되기에는 불충분하다고 주장할 수 있다. 이러한 궁금증을 해결하기 위해 필자는 당해 조례의 처리과정을 담당하던 공무원에게 “이 조례가 제정되면 시장이 갖는 공유재산취득처분권에 상당한 제약이 가해지는데, 집행부는 의회의 재의결 노력을 저지할 생각이 없었나?”고 단도직입적으로 질의하였다. 해당 공무원의 진술은 “이 조례안은 명백히 위법한 것이어서 대법원에서 패소할 것이 분명한데 구태여 로비하여 재의결을 저지시킬 필요가 없었다”는 것이었다. 유사한 질문을 전반기 의회의 의장으로 있었던 P의원에게도 하였다. 그의 대답 역시 마찬가지였다. “이 조례안이 위법한 조례로 대법원에서 패소될 줄 알았지만, 의원의 결속을 다진다는 차원에서 밀어붙였다”는 것이다.

그러면 집행부가 강력히 로비를 하면 의회가 심혈을 기울여 통과시키려 한 조례안조차 부결시킬 수 있는가? ‘청주시행정절차조례안’의 처리과정이 이에 대한 긍정적 답변을 준다.

행정절차조례안은 전국의 지방의회를 선도하겠다는 목표로 전국 최초로 발의된 것으로 당시 시의회 의장은 이 조례의 제정으로, 이미 제

정된 전국 최초의 “정보공개조례”를 통해 얻은 청주시의회의 위상을 제고시키려 하였다. 의장과 동조의원들은 공청회 개최 등을 통해 여론의 지지를 얻어내는 한편 의원들을 강력히 결집시켜 나갔다. 이러한 노력이 작용하여 집행부측의 반대에도 불구하고 의결과정에서 의원 전원찬성으로 조례안을 가결시켰다. 이 조례안이 제정되어 집행되면 시장이 정책수립이나 변경시 조례에서 정한 절차에 따라야 한다. 따라서 전임시장이 이미 결정한 사업을 후임시장이 백지화시키는 등 집행부 임의대로 사업을 수립, 변경, 중단할 수 없게 되어 집행부의 행정행위에 강력한 견제장치가 된다. 또한 공유재산관리조례와는 달리 행정절차조례는 위법사항이 없어 일단 재의결되면 대법원에 제소하여도 무효화시킬 수 없는 형편이었다. 이것을 인지한 집행부는 재의요구와 함께 재의결과정에서 조례안을 부결시키기 위해 대대적으로 비활동을 전개하였다.

이상한 낌새를 느낀 의장은 집행부의 로비에 넘어간 의원들을 심리적으로 저지시킬 목적으로 재의결 투표과정에서 기립표결방식을 택하였다. 자치단체장의 요구에 의한 재의안건은 정실이나 압력을 배제하고 공정한 의사표시를 위해 무기명투표에 의해 표결하는 것이 원칙인데도 말이다(청주시의회 회의규칙, 제48조). 이러한 의장의 저지노력에도 불구하고 조례안은 집행부의 로비에 넘어간 의원들의 반대로 결국 부결처리되었고, 일부 의원들의 갈대 같은 행위는 지역사회에 큰 파장을 일으켰다(재의결반대 15명, 찬성 18명, 기권 및 불참 10명).

의회와 집행부 간에 대립이 있었던 세 번째 의원발의 조례는 ‘청주시 시민고충처리심의위원회운영조례안’(이하 고충처리조례안)이다. 고충처리심의위원을 두어 시민의 고충을 조사처리하고 시정을 감시하는 것을 주 내용으로 하는 일종의 ombudsman제도로, 앞서의 두 조례와는 달리 재의결 요구 없이 집행부가 수용하여 조례로서 확정되었다. 이 조례안에 대한 집행부의 당초 태도는 그리 우호적이지는 않았지만, 앞서의 두 조례에 비하면 반대의 정도가 매우 미약하였다. 행정절차조례안과 고충처리조례안을 발의한 J의원이 “자신이 행정절차조례안

을 철회하면, 고충처리조례안을 수용하겠다는 제안을 집행부가 제시했다”고 실토할 정도로 이 조례에 대한 집행부의 자세가 유연하였다.

이처럼 집행부가 고충처리조례안에 대해 극적인 반대는 하지 않았지만, 그렇다고 의원이 발의한 조례안을 원안 그대로 수용한 것은 아니었다. 집행부는 수용을 전제로 여러 가지 수정요구를 하였고, 집행부가 수용한 최종 조례안은 의회가 발의한 조례안인지 집행부가 발의한 조례안인지를 구분하기 어려울 정도였다. 사실 집행부는 애초부터 조례안에 대해 큰 거부감이 없었다. 고충처리심의위원이 시정조치하도록 요구한 권고 및 의견표명에 대해 관계기관이 구속되지 않는다고 명시하는 등 원안 자체가 집행부에 그리 위협적이지 않았기 때문이다. 이러한 태생적 한계와 집행부의 무관심으로 고충처리조례는 시행이 확정된 1996년 5월에서 지금까지 근 2년 동안 단 6건의 운영실적만을 보이고 있다. 고충처리조례와 유사한 취지로 시장실에 설치된 직소민원창구가 261건의 운영실적을 기록한 것에 비하여 매우 저조하다 하겠다.

시장은 자신이 원하지 않는 조례안에 대해서는 용의주도하게 부결, 수정시키거나 집행을 해태하여 무력화시켰다. 의회는 이처럼 조례제정을 통해 시장과 집행부를 견제할 수 없게 되자 시장의 주력사업에 대한 예산승인 거부 또는 예산삭감을 통해 시장을 견제하려 하였다. 하지만, 시장은 의회와 반목, 대립하는 와중에도 자신의 의사를 집요하게 관철시켜 시장의 공약사업인 노인종합복지관, 청소년수련관, 인력관리센터의 건립에 필요한 예산을 결국 모두 확보하였다. 시장의 주력사업이 연기되는 경우는 있어도 전면 백지화되는 경우는 없었다.

그러면 시장이 대 의회 우위를 확보할 수 있었던 것은 어디에 기인하는가? 이에선 시민 전체의 대표로서 시장이 갖는 정당성, 의원의 전문성 부족, 사업상의 이익을 위해 시의회에 진출한 의원이 적지 않다는 사실, 예산심의과정에서 예산의 증액을 허용하지 않는 제도적 이유로 예산편성단계에서부터 집행부를 상대로 사전로비를 벌일 수밖에 없는 의원의 종속적 지위, 의원들을 결속시킬 기제의 부족과 의원

표 1
총예산 대비
도로사업예산 및
경로당예산 비율
(단위 : 백만 원, %)

예산 \ 연도	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년
총예산	192,106	284,381	283,931	314,319	369,407
도로사업예산	8,000	12,167	13,764	42,937	62,437
도로사업예산/총예산	4.16%	4.28%	4.85%	13.67%	16.90%
경로당예산	322	182	714	1,379	1,803
경로당예산/총예산	0.17%	0.06%	0.25%	0.44%	0.49%

들간의 자생적 분열, 시장과 의회와의 관계가 우호적인 순간을 기다려 예산이나 사업승인을 요구할 수 있는 시장의 타이밍 조절능력 등을 들 수 있다(유재원, 1998a). 하지만, 이에 못지 않게 중요한 것은 예산편성권과 사업배정권을 통해 능동적으로 의원의 지지를 구축하거나 유도해 나간 시장과 집행부의 정치력에 있었다.

〈표 1〉은 지난 5년간 청주시의 총예산에서 도로사업예산과 경로당 예산이 각각 차지하는 비율을 보여준다. 민선시장이 취임한 1996년을 기점으로 해서 도로사업예산과 경로당예산 비율이 공히 급증하였음을 보여준다. 이러한 사실은 민선시장이 의원들의 협조와 순응, 그리고 주민들의 지지를 유도하기 위해 얼마나 적극적으로 노력하였지를 보여준다. 민선시장은, 관선시장과는 달리 시민의 지지를 획득하기 위해 공약사업을 실천하는 것을 포함해 끊임없이 무언가를 해야 하고 이를 위해서는 의회의 협조를 얻어내야 한다.

도로나 경로당사업은 두 목적을 한꺼번에 충족시켜 주는 데 안성맞춤이었다. 의원의 지역구에 사업을 배정하면 의원과 주민을 모두 기쁘게 해주는 것이었고, 이를 통해 얻은 지지는 시장이 공약사업을 포함한 다른 정책을 추진해 나가는 데 의회의 반대를 무마하는 입막음이 되었고 주민의 지지기반을 확대하는 수단이 되었다. 도로 및 경로당 사업예산의 비율이 민선 이후 급증한 이유가 여기에 있다고 할 것이다.

시장은 할당사업을 무작위적으로 분배하지는 않았으며, 분배에 있어 정치적 고려를 하였다. 주민의 지지를 극대화하기 위해 경로당 사

표 2
경로당 예산분포

구분 지역	의원 총수	총면적 (km)	98년 총노인수 (명)	97년 경로당 예산비율(%)	98년 경로당 예산비율(%)
반시장과 지역	18명	86.84	13,485	30.46	34.10
친시장과 지역	15명	60.87	9,843	66.42	48.92

* 경로당 예산비율 = 친시장과 또는 비시장과 의원의 지역구에 배정된 경로당예산 총액/총경로당예산

업보다는 도로사업에 보다 많은 예산을 배정하였다. 모든 주민에게 혜택을 주는 도로사업이 노인들에게만 혜택이 국한된 경로당사업보다 시장의 재선에 보다 많은 도움을 주기 때문이었다. 도로사업에 배정된 예산비율이 경로당사업에 배정된 예산비율보다 훨씬 많이 증가한 <표 1>의 발견은 이러한 사실을 말해준다.

시장은 또한 의회에 대한 그의 지배체제를 강화시키기 위해 사업배정에 있어 차별화정책을 실시하였다. <표 2>는 1997, 98년 모두 친시장과 의원들의 지역구에 배정된 경로당예산 비율이 반시장과 의원들의 지역구에 배정된 경로당예산 비율보다 거의 배나 높은 것을 보여준다.⁶⁾ 친시장과 의원의 지역구가 총면적이거나 노인 총수에 있어 낮은 데도 불구하고 경로당예산은 오히려 이들 의원의 지역구에 훨씬 많이 배정되었다. 예산 및 사업배정의 차별화를 통해 의원들이 시장에 경쟁적으로 협조하도록 유도하고 의원들에 대한 시장의 지배를 강화시켜 나가려 하였던 것이다.

지역구 사업을 유치함에 있어서는 재선을 염두에 둔 의원이나 그렇지 않는 의원간에 별 차이가 없었다. 필자가 면담할 당시 이미 불출마의 의사를 피력하였던 K의원도 지역구 사업을 유치하는 것이 최우선의 과제였다고 진술하였다. 지역구 사업을 경쟁적으로 유치하려는 이러한 정치환경에서는 의회의 대 집행부 견제활동이 어렵게 되며, 시장의 대 의회 우위를 쉽게 구축해 나갈 수 있었던 것이다. 요컨대 시장은 도로사업과 경로당사업 등의 할당사업을 의원과 주민들의 지지를

획득하기 위해 협상도구(*bargaining chip*)로 활용하였다. 도로와 경로 당 등의 지역구 숙원사업을 예산에 편성해 주는 대가로 시책에 대한 의원들의 협조, 그리고 시장에 대한 시민들의 지지를 동시에 이끌어 내려 하였다. 그리하여 할당사업 배정에는 Peterson의 주장(Peterson, 1981)처럼 다윈론적 협상과 교환의 정치형태가 지배적으로 나타났다.

6. 시장의 통치지원

우리의 중앙과 지방 간의 권한배분체계는 중앙편중적이며 지방자치단체의 기능은 중앙에 비해 미약하다. 그럼에도 불구하고, 청주시의 경우, 주어진 지방정치 공간내에서는 시장이 지배적인 지위를 점유하고 있었다. 어떤 자원이 시장으로 하여금 지방정치에서 지배적인 영향력을 행사할 수 있도록 만들었는가?

첫째, 우리의 자치단체가 분산된 형태(*fragmented form*)가 아니라 통합된 정부형태(*consolidated form*)를 취하고 있는 데 있다. 영역 또는 기능적 분산(*territorial or functional fragmentation*)을 특징으로 하는 미국의 지방정부와는 달리 우리의 경우 일정한 지리적 영역 내에 다수의 자치단체가 중첩하여 존재하는 것도 아니고, 시장과 독립적인 위치에서 주어진 고유권한을 행사하는 기능의 분산화도 허용되어 있지 않다. 일정한 영역내에 오로지 하나의 자치단체가 존재하며, 자치단체내에 별개의 선거직 공무원에 의해 통솔되는 독립위원회가 인정되지 않고 자치단체의 모든 부서와 기능이 시장의 관할하에 놓여 있다. 이러한 점에서 미국의 강시장제 지방정부의 시장도 우리의 시장만큼 지역내에서 강한 지위를 갖지 못하고 있다.

둘째, 계급제의 공직분류체계와 일반행정가(*generalists*)를 강조하는 강한 전통으로 우리의 지방공직자는 시장과 독립적인 행보를 가능하게 하는 전문가적 자율이나 재량(*professional autonomy or discretion*)을 보유하지 못하고 있다. 청주시의 경우, 시장은 인사권을 바탕으로 지방공직자를 장악하였으며, 행정기구는 시장을 정점으로 하나로 움직

이는 시장의 머신(*machine*)이었다. 시장은 자신의 심복을 핵심부서에 배치하였다. 시장의 측근이 되기 위해서는 학연, 혈연, 지연, 선거에의 기여 등 어떤 식으로든 시장과 연결고리가 있어야 했고, 무엇보다도 중요한 연결고리는 학연이었다. 그리하여 권력부서의 요직은 거의 모두 시장의 동문인 청주상고 출신자 또는 측근으로 채워졌다. 이들은 시장의 역점사업이 의회를 비롯한 외부 반대자의 저항으로 난항을 겪을 때 반대자를 회유하고 설득하는 것에서부터 집행부 전체가 시장의 강력한 리더십하에 기계처럼 움직이게 만드는 조직관리자의 역할을 떠맡았다.

학연, 혈연, 지연을 중심으로 한 일차집단은 자치단체 내부에서만 아니라 장외(場外)에서도 시장의 지지세력 역할을 수행하였다. 이들은 시장의 선거조직으로 기능하는 동시에 시장의 반대세력을 중화시키는 역할을 하였다. 예컨대 시장으로부터 터무니없는 비난을 받았다고 주장하는 세 명의 의원들이 시장을 상대로 명예훼손의 소를 제기하였는데, 종친회와 동문회가 압력을 가하여 결국 이들은 소를 취하하였다.

시장에 허용된 또 다른 자원은 논의안건을 설정(*agenda setting*)할 수 있는 능력이었다. 어떤 문제를 둘러싸고 시장의 주장과 반대하는 집단이 있을 경우, 시장은 공청회나 설문조사 등을 통해 반대를 무마시켜 나갔다. 그렇다고 논쟁이 되는 모든 문제에 대해 공청회나 설문조사를 실시한 것은 물론 아니었다. 마치 비결정론의 주장처럼, 시장에 유리하다고 판단할 경우에는 전시적인 차원에서 공청회를 실시하였지만, 그렇지 못할 경우는 공청회 개최 요구가 있어도 이를 노련하게 회피하였다. 예컨대 무심천 하상주차장과 하상도로의 건설을 두고 시민단체가 공청회 실시를 수 차례 제의하였지만, 시장은 이를 수용하지 않았다. 60여 명의 교수들이 무심천 하상주차장 및 하상도로 건설에 대한 반대성명을 발표하는 등 당시의 비우호적인 상황하에서 언어낼 것이 없고 오히려 비난의 대상이 될 수 있다는 판단이 작용한 것이었다. 하지만, 우호적인 여론의 분위기가 형성된 경우에는 다른 단

체가 요구하기도 전에 시장과 집행부가 자발적으로 공청회를 개최하였다. 과소동(寡少洞) 통합합 문제를 논의하기 위해 개최된 공청회가 그것이었다. 당시 언론의 지지기사 등을 통해 자치단체의 생산성 증대를 위해 소규모 동(洞)을 통합하겠다는 시장의 노력을 지지하는 사회적 분위기가 광범위하게 형성되어 있었다. 이러한 상황에서 시장의 대의명분에 노골적으로 반대하기는 힘들며, 반대하더라도 이를 극복할 충분한 정당성이 시장에게 있었다. 결국 시장의 뜻대로 1998년 2월자로 7개의 과소동이 2개로 통합되었다.

김 시장의 통치능력은 그가 지역의 2대 명문고 중의 하나인 청주상고 출신인 데에도 일부 기인한다. 청주시처럼 오랜 역사를 가진 지역 사회에서는 지역이 혈연, 지연, 학연에 기초한 일차집단을 고리로 촘촘히 연결되어 있다. 따라서 지역을 통치하는 데 있어 이러한 일차집단의 지원은 비가시적이지만 가공할 자산이 된다. 특히 학연에 기초한 연결망은 집행부나 의회를 장악하는 데에 필요한 인적 자원을 동원하는 데나 장외의 지지세력을 확보하는 데 매우 중요한 연결망이 된다. 이러한 점에서 김 시장은 행운아였다.

시장지배적인 정치를 구축함에 있어 빼놓을 수 없는 자산은 김 시장이 매우 권위적인 성격을 지닌 2선 국회의원 출신이라는 것이다. 그는 자신의 주장을 굽히길 싫어하였으며, 타협을 패배로 인식하였고, 원하는 것은 무엇이든 할 수 있으며 해야 된다고 생각하는 사람이었다. Pressman의 용어를 빌린다면, 슈퍼맨 증후군(*superman syndrome*) (Pressman, 1975)에 사로잡힌 사람이었다. 이러한 독특한 개성과 출신배경으로 시장은 그에 반기를 드는 저항그룹의 요구를 수용할 수가 없었으며, 어떤 사안을 두고 대립이 생겼을 때 정치인 특유의 추진력과 돌파력으로 자신의 주장을 관철시켜 나갔다. 김 시장이 타협을 좋아하고 갈등회피적인 성향을 지녔다면, 자신의 주장을 재임기간에 보여준 것처럼 과감하게 밀어붙이지 못했을지도 모른다. 하지만, 이러한 비타협성과 권위성은 시 집행부, 의회, 그리고 장외세력을 장악하는 데는 도움을 주었는지는 모르지만, 통치과정에서 갈등과 원성

을 유발하였고, 이것이 그의 재선에 결정적인 장애로 작용하였던 것처럼 보인다. 이러한 점에서 시장의 독특한 개성은 그의 통치자산인 동시에 한계이기도 하였다.

7. 논의 및 결론: 일반화의 시도

미국을 중심으로 발달한 지방정치 이론들 가운데 기업의 영향력을 강조하는 이론이 있는가 하면 유권자의 영향력을 강조하는 이론이 있다. 어느 쪽을 강조하던 이들 이론들이 갖는 공통점은 기업이나 유권자의 영향력은 그들이 갖는 비공식적 권력(*informal power*)에 있는 것으로 본다. 이들의 주장을 단순화시켜 표현하면, 지방정치 공간에서 특정 행위자가 갖는 실제 영향력(*real influence*)은 그들이 행사하는 공식적 권력(*formal power*)과 비공식적 권력(*informal power*)의 합계가 된다는 것이다.

$$\begin{array}{rcccl} \text{실제영향력} & = & \text{공식권력} & + & \text{비공식권력} \\ (\text{Real Inf.}) & & (\text{Formal Power}) & & (\text{Informal Power}) \end{array}$$

이렇게 규정할 때, 특정 행위자가 공식 권력은 비록 결여하고 있다 라도 비공식 권력을 보유하게 되면 그들의 실제 영향력 또한 커지게 된다. 여기서 공식 권력이란 법과 제도에 의해 인정된 권력을 말하며, 그것을 제외한 모든 형태의 권력을 비공식 권력이라 말한다. 다원론에서는 유권자의 투표력(*voting power*)을, 엘리트론, 비결정론에서는 경제엘리트가 소유한 물질 자원과 전문성을, 유권자와 경제엘리트가 각각 갖는 비공식 권력의 토대로 파악한다. 신다원론, 성장기구론, Peterson의 경제적 결정모형이 수용한 기업의 구조적 권력(*systemic power*) 또한 비공식 권력의 한 형태이다. 그것은 지방정부가 경제성장을 위해 자본을 경쟁적으로 유치할 수밖에 없는 구조적 제약으로 인해 기업에 허용된 권력이지만 법·제도상으로 인정된 권력은 아니

기 때문이다. 기업에 비공식 권력을 인정한 것은 레짐이론도 마찬가지다.

그것에 따르면, 지방정부가 주로 기업을 지배연합의 파트너로 삼는 동기가 정부의 공적 목적을 달성하는 데 필요한 물적 자원, 기술, 전문성을 기업이 보유하는 데 기인하며, 정부와 기업 간의 지배연합은 게임의 법칙을 제정함으로써 우회적으로 지역사회를 지배한다고 한다. 그리고 기업이 지배연합의 일원이 되면 지역사회에 실제 영향력을 갖게 되는데, 이러한 기업의 영향력은 지방정부가 효율적 통치를 위해 기업과 연대할 수밖에 없는 상황에서 온다는 것이다. 즉 연대할 수밖에 없는 상황적 불가피성이 기업이 행사하는 비공식 권력의 토대를 제공한다는 것이다(Stone, 1980).

그러면 우리의 경우는 어떤가? 단체장과 집행부는 막강한 공식 권력을 갖고 있는 데 반해, 기업과 유권자는 이에 대응할 정도의 비공식 권력을 갖고 있지 못하다. 이동성 제약을 포함한 기업이 직면한 여러 가지 한계로 기업은 구조적 권력을 결여하고 있으며, 사적 영역이 보유한 자원, 전문성 또한 공적 영역의 그것에 비해 빈약하기 그지없다. 오히려 자치단체가 보유한 자원과 전문성이 기업의 그것을 능가하며, 따라서 자치단체는 구태여 기업과 연대할 필요가 없으며, 연대 없이도 효율적인 통치가 가능하다. 도시개발이 기업자본의 참여 없이 시 공영개발사업단에 의해 주로 수행되는 것이나 정부가 보유한 권한과 기업이 보유한 기술, 자원을 결합시키려는 제3섹터가 논의에만 그치고 실제 활용도가 매우 낮은 것이 바로 이러한 이유에 부분적으로 기인한다.⁷⁾ 기업이 비공식 권력의 토대가 될 자원과 구조를 결여한 이러한 상태에서 기업의 영향력이 미약한 것은 어쩌면 극히 당연한 것이다.

유효한 비공식 권력을 갖지 못하는 것은 유권자도 마찬가지다. 유권자의 투표력은 유권자의 의사에 반하여 행동하는 정치인을 징벌할 수 있을 때 비로소 구체화된다. 시장이 어떻게 행동하든 유권자가 자신을 투표로써 징벌할 수 없다고 믿는다면, 유권자가 갖는 투표력은

그들의 비공식 권력으로 전환되지 못한다. 우리의 경우가 이에 해당한다. 지방선거에서 유권자는 지방정치인 후보를 업적이거나 논쟁적인 이슈에 대한 그의 입장보다는 혈연, 학연 등의 개인적 친소관계나 심지어 금품의 제공여부에 비추어 판단하는 경향이 강하다. 뿐만 아니라 정당에 의한 국토의 분할지배는 유권자의 판단능력을 흐려 놓아 투표장에서 유권자를 지역감정의 포로로 만든다. 그리하여 자신의 출신 지역에 권력기반을 둔 정당이 공천한 후보에 대해서는, 그가 아주 무능하거나 용인할 수 없는 정도의 실정을 하지 않는 한, 외면하지 못하게 된다(유재원, 1998b).

유권자의 투표력 약화는 특정 정당이 패권을 장악한 지역에서 더욱 두드러지며, 이 경우에도 시장이 당해 정당의 수뇌부와의 밀접한 연계로 차기선거에서 공천을 자신할 경우에 더욱 심화될 수 있다. 지역 패권정당의 공천이 당선으로 직결되는 지역에서 차기선거 정당공천에 대한 확신을 가진 시장은 재임기간 유권자의 요구에 덜 민감할 수 있기 때문이다. 아마 김 시장이 이 경우에 해당하는지도 모른다. 이에 반해, 특정 정당이 지배력을 행사하지 못한 지역에서나 특정 정당의 휘하에 있는 지역이라도 시장이 당해 정당과 밀접하게 연계되어 있지 못할 경우에는 투표력에 기반한 민중통제(*popular control*)의 가능성이 강화될 여지가 있다. 이러한 단서에도 불구하고 지역주의에 의한 투표현상은 지역을 막론하고 유권자의 투표력을 약화시키는 요인이 되는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

유권자나 기업이 유효한 비공식 권력을 갖지 못하는 정치환경하에서는 지방정치 공간은 시장의 독무대가 된다. 시장은 막강한 공식 권력을 보유하고 있는 데 반해 기업이나 유권자는 이를 저지하거나 대응할 정도의 비공식 권력을 보유하지 못하고 있기 때문이다. 시장의 지배력을 더욱 강하게 만드는 것은 시장이 공식 권력만이 아니라 비공식 권력 또한 보유하고 있는 데 있다. 우리의 지역사회에 매우 중요한 역할을 수행하는 혈연, 지연, 학연을 중심으로 한 일차집단과 주변단체는 공식권력을 보유한 개인이나 집단에 우호적이거나 의존하는 경향이

매우 높다. 결국 이들은 지역사회에서 시장을 지지하는 세력으로 쉽게 동원되며, 시장의 실제 영향력을 더욱 강화시키는 시장의 비공식 권력이 된다. 이러한 현상은 김 시장처럼 시장이 지역의 명문고 출신일 경우에 더욱 두드러지게 나타난다. 요컨대 공식 권력과 비공식 권력이 시장에 집중되어 있는 데 반해 다른 행위자에게 유효한 비공식 권력이 허용되지 않는 정치환경에서는, 시장은 지역사회의 지배적인 위치를 점유할 수밖에 없게 된다. 그리고 이러한 상황에서는 기업이나 유권자들이 갖는 비공식 권력의 중요성을 강조하는 외국의 지방정치 이론 또한 우리의 지방정치 현실을 조명하는 데 한계를 갖게 된다.

우리의 지방정치는 교환정치(*exchange politics*)로 특징지어진다. 교환정치란 가치나 자원을 할당함에 있어 교환에 의거하는 것이다. 즉 시장은 지역구 사업을 예산에 편성하거나 의원의 사업상 이익을 도모하는 대가로 의원의 협조와 순응을 얻어내며, 시장이 요직에 배치하는 대가로 지방공직자의 충성과 선거에의 기여를 유도하며, 시장이나 의원이 지역구 주민에 편익을 제공하는 대가로 그들의 정치적 지지를 유도한다. 이러한 교환관계는 시장과 개별 기업간에도 그대로 적용된다. 그리하여 시장은 특정기업에 특혜를 부여하는 대가로 당해 기업은 시장에 금전적 편익 등을 제공하게 된다.

이러한 교환정치에서는 지방정치에 행사하는 기업의 영향력이 어떤 다른 비공식 집단에 비해 높게 나타날 가능성이 짙다. 기업은 다른 집단이 결여한 자본을 소유하고 있고, 이러한 자본이 시장과의 교환과정에서 기업에 상대적 우위를 부여하기 때문이다. 하지만, 그렇다고 해서 모든 기업의 영향력이 높은 것은 아니다. 기업의 구조적 권력이 인정되지 않은 우리의 경우, 기업이라는 지위 자체가 기업을 영향력 있는 존재로 만들지는 않기 때문이다. 기업은 시장과의 개별화된 교환관계를 통해서만 영향력을 행사하는 것이며, 시장과 자치단체에 줄 것이 있는 기업만이 혜택을 받고 자신의 요구가 수용되는 것이다. 이러한 결과, 아이러니컬하게도 개별기업은 교환과정을 통해 영향력을 행사할 수 있으나 기업 전체가 지방정치과정에서 점유하는 집합적 지

위는 미약한 것이다.

기업의 구조적 권력이 미약한 상황에서는 지방정치의 영역이 확대될 수 있다. 기업의 이동성이 제약되어 있고 기업유치가 자치단체의 재정에 크게 기여하지 못하는 구조하에서는, 자치단체는 설사 권한이 있다 하더라도 유리한 기업환경을 조성하기 위해 재분배정책을 회피하거나 개발정책 지상주의로 나가야 할 적극적인 동기를 갖지 못하게 된다. 그렇게 하지 않더라도 이동성이 제약된 기업은 여전히 자치단체에 남게 되며, 지방재정에도 큰 영향을 주지 못하기 때문이다. 이러한 상황에서는 시장은 정책선택의 제약없이 재분배정책이든 개발정책이든 자신의 정치적 목적을 위해 자유롭게 활용할 수 있게 된다. 그리하여 저소득 계층의 이익을 도모하는 것이 시장의 재선가능성을 높여 준다면, 시장은 재분배 정책이라도 법적인 한도내에서 최대한 추구할 수 있게 되며, 반대로 기업의 이익을 도모하는 것이 시장의 재선가능성에 큰 도움을 주지 못하면, 시장은 개발정책이라도 회피하는 것이 가능하게 된다. 요컨대 자본을 경쟁적으로 유치할 수밖에 없도록 만드는 구조적 제약이 미약한 상태에서는 도시가 어떤 정책이든 자유롭게 선택할 수 있으며, 도시가 선택하게 될 정책배합의 구체적 내용은 당연히 당해 도시의 고유한 정치과정에 의해 결정되게 된다.

Peterson은 재분배정책에서는 비결정, 개발정책에서는 경제엘리트의 영향력, 할당정책에서는 다원론적인 협상이 지배적인 정치형태가 된다고 주장하였다(Peterson, 1981). 하지만, 우리의 경우 정책유형별로 상이한 정치형태가 나타날 것처럼 보이지 않는다. 재분배정책이나 개발정책 영역에서도 할당정책에서처럼 협상이나 교환의 정치가 지배적으로 나타날 가능성이 높다. 구조적 제약이 미약한 상태에서 시장은 모든 정책을 교환의 대상으로 간주하게 되며, 교환의 가치가 높으면 어떤 정책이든 기피할 이유가 없기 때문이다.

외국의 지방정치 이론은 지방정부의 정치자율성은 없고 지방의 정책선택은 지방이 통제할 수 없는 자본의 이동을 포함한 지방 외적인 시장경제적인 요인에 의해 결정된다는 구조주의적인 입장과 지방정부

의 정책은 외부로부터 조건지어진 것이 아니라 지방 내부의 정치과정의 산물이라는, 지방정부의 정치적 자율성을 강조하는 입장으로 대별된다. Peterson의 경제적 결정모형이 전자에 속하며, 엘리트론과 다원론이 후자에 속한다. 성장기구론과 레짐이론은 전적으로 상반된 이 두 이론의 중간에 위치한 것으로, 지방정책이 지방정치의 산물도 아니지만, 그렇다고 시장경제라는 구조적 요인에 의해 전적으로 결정되는 것도 아니라고 한다. 지방정치를 지방정치 제도와 지방경제 시스템의 상호작용으로 파악하여, 지방정부의 정치 자율성을 어느 정도 인정하였다. 그리하여 성장기구론의 경우 정책을 시장경제적 조건 또는 맥락하에서 가동되는 성장연합의 선택으로, 레짐이론의 경우 도시 통치연합의 산물로 파악하였다.

우리의 경우 정책이 경제구조적 영향보다는 지방정치에 의해 결정된다는 점에서 지방정부의 정치자율성을 강조하는 엘리트론이나 다원론과 같은 궤도에 있으나 이들 이론과는 달리 시민사회와 기업의 미미한 영향력으로 시장이 지방정치와 정책과정의 정점에 있는 시장 지배적인 권력구조로 파악해야 한다.

■ 주

- 1) 3 건 모두 1996년도에 제기된 것이었다. 청상회가 제기한 대부분의 건의가 중앙부처나 도를 대상으로 한 것이었는데, 이처럼 시를 대상으로 한 건의가 적은 이유는 지역경제에 관한 권한이 거의 중앙부처와 도에 집중되어 있기 때문이다.
- 2) 이외에 기업의 낮은 위상을 나타내는 피면접자의 표현으로는 “시장은 기업이라도 필요할 때만 안고, 필요가 없으면 내팽개친다”, “기업은 자기 몸 추스르기에 바쁘다” 등이 있다.
- 3) 복개도로상에 통풍, 채광시설을 설치하고 복개도로구간을 약간 축소할 것이 수정된 내용의 전부였다.
- 4) 시장의 노선과 이해에 합치되거나 적어도 역행하지 않는 집단·단체의 요구는 수용되어도 그것에 역행하는 집단·단체의 요구는 — 그것이 어떤 것이든 — 거부된다는 이 논문의 핵심적인 주장을 지지하는 사례는 논문에서 제시한 것 외에도 다수가 있으나 지면관계상 생략한다. 수동재개발, 봉명, 신봉동 준공업지역 개발, 열병합발전소 위치선정, 무심천 하상도로 및 하상주차장 건설 등이 이러한 사례에 속한다(유재원, 1998).
- 5) 4대 지역신문인 《중부매일》은 한국도자기, 《충청일보》는 임광도건, 《충북일보》는 청주시의원이자 건설업을 운영하는 K씨, 《동양일보》는 모 전직 언론인이 대주주로 되어 있다.
- 6) 재의결 투표시 행정절차조례안에 반대투표한 의원(18명)은 친시장파, 찬성투표한 의원(15명)은 반시장파로 분류하였다.
- 7) 청주시의 경우 제3섹터의 실천사례가 전무하다.

■ 참고문헌

- 김태일, 1998. 지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향: 서울시 자치구를 중심으로. 《한국정책학회보》 7(1):317~338.
- 상공회의소, 1998. 민선 1기의 경제행정 평가와 민선 2기의 과제. 설문조사 결과.
- 유재원, 1998a. 한국 지방정치 이론과 실제: 청주시를 중심으로. 한국정치학회 추계학술세미나 발표문.
- 유재원, 1998b. 제 2 대 선출직 공무원의 평가와 앞으로의 과제. 동의대 지방자치연구소 학술세미나 발표논문.
- 유재원, 1997. 보통교부세 기준세율의 정치경제학적 의미. 《한국행정학보》 31(1):23~37.
- 이승종·김홍식, 1992. 지방자치와 지방정부의 정책성향 — 복지서비스 기능을 중심으로. 《한국행정학보》 26(2):573~89.
- 홍덕률, 1997. 지역사회의 지배구조에 대한 실증연구: 대구·광주·인천을 중심으로. 《경제와 사회》 34(여름호):137~168. 한울.
- 행정자치부, 1998. 《지방채의 이론과 실제》(지방채담당공무원 실무교재).

- Bachrach, Peter and Morton S. Baratz. 1962. Two Faces of Power. *American Political Science Review* 57:947~52.
- Bachrach, Peter and Morton S. Baratz. 1970. *Power and Poverty*. New York: Oxford University Press.
- Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1985. *A Preface To Economic Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- Domhoff, William. 1978. *Who Really Rules? : New Haven and Community Power Reexamined*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Elkin, Stephen L. 1987. *City and Regime in the American Republic*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fesler, James. 1965. Approaches to the Understanding of Decentralization. *Journal of Politics* 27:536~566.
- Hunter, Floyd. 1953. *Community Power Structure : A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Irving, Kristol. 1968. Decentralization for What? *Public Interest* (Spring):17~25.
- Keating, Michael. 1991. *Comparative Urban Politics*. Brookfield : Edward Elgar.
- Langrod, George. 1953. Local Government and Democracy. *Public Administration* 31:1. 26~31
- Lindblom, Charles. E. 1977. *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Logan, John and Harvey Molotch. 1987. *Urban Fortunes*. Berkeley: University of California Press.
- Molotch, Harvey. 1976. The City as a Growth Machine. *American Journal of Sociology* 82(September):309~330.
- Peterson, Paul. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Polsby, Nelson W. 1980. *Community Power and Political Theory*. New Haven: Yale University Press.
- Pressman, Jeffrey. 1975. *Federal Programs and City Politics : The Dynamics of the Aid Process*. Berkeley: University of California Press.
- Smith, B. C. 1985. *Decentralization : The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.
- Stone, Clarence. 1989. *Regime Politics : Governing Urban Atlanta, 1946~1988*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Stone, Clarence. 1980. Systemic Power in Community Decision Making. *American Political Science Review* 74(December):978~990.
- Yates, Douglas. 1977. *The Ungovernable City : The Politics of Urban Problems and Policymaking*. Cambridge: MIT Press.