기획논문

성장과 안정의 정치경제

평택시의 레짐정치

최 승 범

이 논문의 목적은 1995년 지방자치제 실시 이후 평택시의 김선기 시장이 3개 시군의 통합에 따른 주민간의 갈등에도 불구하고 신흥 성장도시로서의 면모와 주민화합을 통한 정치적 안정이라는 두 가지의 상충되기 쉬운 목표를 어떻게 동시에 수행하고 있는가를 파악하는 것이다. 도시정치경제학적 접근방법의 하나인 레짐이론의 시각에서 평택시의 역사적 과제, 도시레짐의 형성 및 결과, 그리고 IMF 관리체제하에서의 개발레짐의 강화 가능성 등을 분석한다. 분석의 결과는 시·군 통합에 따른 지역간의 갈등과 선거에서 얻은 낮은 득표율이 시장으로 하여금 성장을 기본으로 한 정치적 안정화를 모색하게 한다는 것이다. 성장은 각종 공단, 주택단지 및 도시 인프라 구축과 기업유치를 통하여 이루어지며 이 과정에 시장을 중심으로, 기업체, 상위정부 및 시·도·국회의원 간의 연계망이 형성된다. 한편 정치적 안정은 역시 시장을 중심으로 시민·사회단체·시의원·정당·관료 사이의 협의와 선택적 유인을 통하여 이루어진다.

1. 서 론

과거 일선행정기관의 역할을 수행하던 지방자치단체는 1995년 지방자치제 실시 이후 어떻게 변화하고 있을까? 이 연구는 과거 농촌지역에 위치하였던 평택시의 정책결정과정과 지역권력구조를 분석하여 이제 막 태동한 지방정치의 모습을 파악하는 것을 목적으로 한다.

지자제 이후 평택시는 각종 공단의 개발, 기업의 유치, 택지개발, 대규모 평택항개발, 구송탄시의 관광특구지정 등 신흥성장도시로서의 면모를 유지하여 왔다. 한편 1994년부터 구평택군수로 취임하였던 김선기 군수는 1995년 지방선거에서 구송탄시, 구평택군, 그리고 구평택시를 통합한 현 평택시의 시장이 되었다. 김 시장체제는 3개 시·군의 통합에 의한 지역간의 갈등에도 불구하고 신흥성장도시로서의 면

최승범은
미국 남가주
대학(USC)에서
행정학 박사학위를
받고 현재 한경대
행정학과 교수로
재직중이다.

cmchoi@chollian.net

모와 주민화합을 통한 정치적 안정이라는 두 가지 목표를 충실히 수행하여 오고 있다. 이러한 것은 어떻게 가능하게 되었을까?

이상의 연구질문에 답하기 위하여 본 논문은 다음과 같은 구성으로 논의를 전개한다. 첫째, 지방정치 혹은 도시정치와 관련하여 평택시를 볼 수 있는 이론적 시각을 제시한다. 둘째, 1995년 도농통합형 도시로 탄생한 평택시의 역사적 당면과제는 무엇인가를 파악한다. 셋째, 당면과제를 해결하기 위하여 평택시가 동원하는 제도적 장치는 무엇이고, 그 성과는 어떠한지를 분석한다. 넷째, IMF체제를 이후 국내경기의 변동이 평택시의 지방정치에 미칠 수 있는 영향을 살펴본다. 그리고 다섯째, 정책적 함의를 도출한다.

연구의 범위로서 시기적으로는 1995년부터 1998년까지를 살펴보며, 공간적으로는 평택시로 한정하여 살펴본다. 연구의 대상은 평택시의 현안문제들을 중심으로 한 정치적 행위자들로서 시장, 시의원, 도의원, 국회의원, 공무원, 시민단체, 경제단체, 시정부 간에 구축되어 있는 공식적·비공식적 제도적 협력장치이다. 연구 방법은 문헌고찰 — 신문, 각종 시발행 간행물, 통계에 관한 간행물 등 — 과 인터뷰 — 공무원, 기자, 상공회의소직원, 시의회직원 등 — 를 활용하였다.

이 논문에서 기존의 연구들과의 차이점은 다음과 같다. 첫째, 도시정치 분야에서 1980년대 중반 이후 개발된 레짐이론의 한국적 적용 가능성을 시도한다. 기존의 한국 지방정치 및 권력구조를 분석하는 연구들이 엘리트이론(민경희 외, 1996)이나 다원주의에 입각한 집단이론(유팔무 외, 1996)을 적용하였다면 이 논문은 레짐이론을 적용하였다. 둘째, 기존의 권력관계에 대한 연구가 행위자의 특성 및 소유자원에 대한 분석이었다면(강희경 외, 1998), 여기서는 이를 포함하여 행위자간에 조직되는 제도적 협력장치까지 분석의 대상을 확대한다. 셋째, 도시생태학이나 도시사회학을 기반으로 쓰여진 연구들이 도시공간의 구조적 변화를 주요 분석대상으로 하였던 반면에(정대연, 1996; 조명래, 1998) 여기서는 경제구조의 변화와 권력관계의 변화를 주요 분석대상으로 한다.

2. 이론적 배경

도시의 정치나 권력구조에 관한 기존의 논의는 권력관계에 영향을 미치는 지역사회의 내부적 또는 자율적 및 외부적 요인들이 무엇인가에 관한 것이 그 핵심을 이룬다. 도시의 자율적 권력구조에 대한 기존의 시각은 1950~60년대의 엘리트론과 다원론 사이의 논쟁으로부터 시작된다. 이 두 이론들의 최대 관심은 "과연 누가 도시를 통치하는가"하는 행위자들의 자율성이었다(Hunter, 1953; Bachrach & Baratz, 1962; 1963; Domhoff, 1983).

도시내부적 행위자들의 자율성을 강조하는 엘리트론과 다원론은 평택의 정치과정을 어느 정도 설명할 수 있을까? 미국과 같이 개인의 재력이 철저히 보호되고 사유재산의 규모에 따라 정치적 영향력을 크게 발휘할 수 있는 나라에서는 모든 도시가 그러한 것은 아니겠지만 일부 도시들에서 소수의 권력엘리트가 존재할 수 있다. 그러나 그것의 전제조건은 그 도시를 좌지우지할 수 있는 금력이나 사회적 명성을 가진 엘리트들의 존재이다. 평택시에는 대기업의 생산공장, 이들의 하청업체 및 다수의 중소기업 등이 존재하며 시의 입장에서 이들은 지역경제의 성장을 이끄는 주요한 재원의 소유자들이다. 이러한 의미에서 이들은 어느 정도 '구조적 권력'(*systemic power*)[1]을 가졌다고 볼 수 있다. 그러나 이들이 비경제집단의 이해를 무시하면서까지 자신들의 이해를 시정에 반영시킬 만큼 권력을 가진 지배엘리트는 아니다. 따라서 비록 개발이 사업가, 시청 및 대다수 시민들이 원하는 바이지만, 평택에 경제엘리트를 중심으로 한 성장연합이 존재하고 있다고 보기는 힘들다.

오히려 많은 주민들이 자발적으로 경제성장을 원하고 있으며, 그것이 지역적 균형의 한계 내에서 추진되기만 하면 큰 불만이 없는 실정이다. 최근 송탄 관광특구지정이나 통복동 시장개발에서 상인이나 부동산 소유자들을 중심으로 성장을 원하는 세력이 존재하기는 하지만 이들의 요구에 시청이 끌려다니지는 않고 있으며 이러한 개발의 요구

가 상인들이나 부동산 소유자들만의 것이라기보다는 지역주민의 숙원이라고 할 수 있다. 또한 평택시가 가장 필요로 하는 자본투자의 원천은 기업, 상인, 부동산 소유자들이라기보다는 아직은 기간시설투자를 하여야 할 중앙정부나 광역자치단체이다. 따라서 이들 정부들과 교섭하여야 할 시장이나 관료 혹은 의원들의 역할비중이 더 크다고 할 수 있다.

지역사회를 지배하는 경제엘리트가 없는 상태에서 평택시청과 시장의 역할은 이 도시의 미래를 좌우할 수 있는 권한을 가지고 있다고 할 수 있다. 또한 개발, 경제활성화, 복지, 문화, 환경 등의 각 정책영역에서 각각 다른 행위자들이 영향을 미치고 있다. 이러한 사실들은 다원론이 평택의 권력관계를 어느 정도 설명한다고 볼 수 있다. 그러나 평택시가 개발지향적인 성향을 강하게 띠고 있고, 일부 정책에서 기업활동을 보장하는 정책과 유치정책을 적극적으로 펴고 있으며, 또한 지역개발에 투자되는 사업비에 비하여 주민들의 복지나 문화생활 향상에 지출되는 예산이 너무 적은 점 등은 다원론만으로 평택시정의 민주성이나 권력구조를 논하기에는 어느 정도 한계가 있다고 할 수 있다. 그렇다면 어떤 시각이 평택의 권력관계를 설명해 줄 수 있을까?

자율적 권력관계에 대한 관심은 1980년대 중반 이후 정치경제학적 접근방법의 하나인 레짐이론에 의하여 도시외적 요인들을 강조하는 네오맑스 계열의 도시이론들을 수용함으로써 권력동인에 대한 분석이 확장되게 되었다(Stone, 1989; Fainstein, 1995; Lauria, 1997). 네오맑스 계열의 구조주의자들(*structuralists*)은 1970~80년대의 세계산업구조의 변화와 더불어 세계 및 도시의 생산과 소비의 구조적 변화가 도시권력구조나 도시정책에 어떻게 영향을 미쳤는가를 연구하였다(Castells, 1977; Friedland et al., 1984; Harvey, 1989). 레짐이론은 이러한 구조적 시각의 일부를 수용하여 자율적 시각과 통합시키게 된다(Elkin, 1987; Stone, 1989; Fainstein, 1995; Lauria, 1997).[2] 이 절에서는 이러한 레짐이론을 살펴보고, 평택의 권력구조 분석에 적용시킬 수 있는 모델을 제시하기로 한다.

1) 레짐이론

(1) 경제구조의 변화

레짐이론은 자본주의 경제의 흐름과 관련하여 도시의 구조적인 변화 및 그에 따른 권력관계에 관한 시각을 네오맑스 계열의 구조주의자들의 이론에서 끌어온다. 구조주의자들에 따르면 세계의 도시들은 체계적인 그물망으로 연결되어 있으며, 경쟁적으로 서비스업과 제조업에 투자되는 자본을 유치하기 위하여 경쟁을 벌인다고 한다. 특히 선진국들은 1970년대의 오일쇼크로 대변되는 불황을 맞이하여 경제구조를 재구성하기 시작하였는데 그 결과 도시간의 분업현상이 발생하게 되며 도시들은 투자의 기회를 모색하고 있는 자본을 잡기 위하여 개발위주의 정책을 추구하게 된다고 한다(Fainstein, 1995). 하베이(Harvey, 1985)는 도시내에서 자본축적이 원활하게 되기 위해서는 시간과 공간의 격차로 인하여 생기는 비효율성이 제거되어야 하며, 이의 한 형태를 개발로 보고 있다. 도시의 공간이용은 이러한 요구에 반응하게 되며, 만일 도시에 구축된 과거의 건조환경(*built environment*)이 새로운 자본축적의 형태를 만족시키지 못할 경우 그 도시는 경제적 위기 및 이에 수반되는 재정적 위기를 맞게 된다. 따라서 도시에서는 항시 개발이나 재개발이 어떤 다른 정책보다도 우선하게 된다고 한다.

평택의 분석에 있어서 구조주의자들의 시각은 개발지향성이 경제구조의 변화에 적응하는 과정으로 이해할 수 있는 근거를 제공해 주고 있다. 서울과 인근 도시들이 2차산업의 생산지로부터 오피스나 주거지로 변화하고 공업지가 서울로부터 멀어져가는 현재의 추세는 평택이 농업지로부터 점차로 공업지나 공업시설에 근무하는 노동인력의 주거지로 변화하고 있는지를 보여준다. 이러한 경제적 동인은 평택이 강한 개발성향을 갖는 이유의 하나가 된다.

(2) 도시의 역사

그러나 레짐이론은 구조주의자들의 경제적 결정주의(*economic determinism*)의 논리를 대체로 수긍하지만 전적으로 수용하지는 않는다. 비록 경제개발이 대부분의 도시에서 최우선의 과제이기는 하지만 환경보존이나 소득재분배와 같은 정책들이 우선하는 도시들도 있고 (Clavel, 1986; Stone, 1993), 정책적 추구성향이나 형태는 그 도시의 역사적 맥락에 따라 달라진다고 한다(Tilly, 1984; Stone, 1989).

평택의 경우 공업지와 주거지의 개발이나 경제활성화 등이 주요 정책적 목표지만, 이 일들이 구조주의자들의 주장처럼 도시의 분업체계나 경제구조만으로 설명될 수는 없다. 1995년 3개 시·군으로 나뉘어 있었던 평택지역이 평택시로 통합되면서 기존의 3개 시군지역의 갈등을 무마하기 위한 균형적 발전이라는 정치적 목적도 개재되어 있었다. 이러한 정치적 목적은 평택시의 역사성을 파악해야만 이해될 수 있는 것이다.

또한 1997년 말에 발생한 한국경제의 위기는 평택시에 정치·경제·재정적으로 위기의 가능성을 가져왔다. 경제활동의 위축, 재정수입의 저하, 공단 및 택지분양의 저조, 지역감정에 편승한 지역분할 움직임, 그리고 신청사 설립을 둘러싼 지역간 마찰은 시정부에 새로운 부담을 가져왔으며, 시장은 앞으로 이 문제들을 해결해야 하는 정치적 과제를 안게 되었다. 이러한 문제의 해결방식으로 경제개발을 더욱 추구할지 혹은 사회복지향상이나 환경개선 등 진보적인 정책을 취할지는 미지수이지만, 이미 투자된 자원의 규모나 지역성장의 가능성을 고려하면 적극적인 개발정책일 가능성이 크다.

(3) 사적 소유권, 대중통제 및 선택적 유인체계

한편으로 정치적 자율성을 강조하는 입장에서 레짐이론은 정치행위자들의 권력(*power*)을 개념화함에 있어 '사회적 생산'(*social production*) 모형을 채택하여, 소위 권력의 '사회적 통제'(*social control*) 모형을 채택한 다원론이나 엘리트론과는 차이가 있다(Stone, 1989;1993). 사회적

통제모형에서의 권력의 개념은 다른 사람을 내 뜻대로 움직이게 하는 것(*power over*)이 주요내용이었지만, '사회적 생산'(*social production*) 모형인 레짐이론에서의 권력의 개념은 무엇인가 주어진 목표를 이루기 위해(*power to*) 다양한 구성요소를 서로 모으는 능력을 의미한다 (Stone, 1989;1993).

레짐이론에서는 도시의 정치나 정책을 형성시키는 사회적 힘의 원천을 두 가지에서 찾는다. 하나는 생산자본에 바탕을 둔 사적 소유권(*property ownership*)이고, 다른 하나는 투표로 선출되는 공무원들을 통한 대중통제(*popular control*) 메커니즘이다. 전자는 토지, 건물 또는 생산시설의 소유자나 개발업자를 중심으로 한 자본의 소유자들이 행사하는 권력의 원천을 말하며, 후자는 일반시민, 사회단체, 시민단체 등이 투표를 통하여 시장이나 시의원에게 투사할 수 있는 정치적 영향력을 말한다.

이러한 두 힘이 모여서 이른바 주어진 목적 또는 정책을 수행하는 도시레짐을 구성한다. 도시레짐을 형성하는 이유는 도시정부는 공식적 제도만으로는 통치하기에 충분한 자원과 권위를 확보하기 어렵기 때문이다. 도시정부는 필요한 자원을 가진 민간부문과 공식·비공식적인 연합을 통하여 주어진 목적을 달성하는 통치능력(*governing capacity*)을 향상시킬 수 있다(Stone, 1989; DiGaetano & Klemanski, 1993).

평택의 경우 사적 소유권을 가진 집단으로는 대기업체의 생산공장, 그들의 하청업체, 중소기업, 건설업자, 지역경제유지 등이 있으며, 이들은 항만개발, 공단개발, 택지개발, 시장개발, 관광특구개발 등으로부터 이득을 보는 집단이다. 이들은 평택시 개발정책에 적극적으로 호응을 하며 평택시도 이들로부터 생산되는 일자리, 경제활동 및 세수에 큰 관심을 가지고 있고, 이들의 요구를 무시하지 못하고 있다. 한편 대중통제 메커니즘을 통해 시민이나 시민단체의 뜻과 지역정서 등이 선출직 공무원들에게 전달된다. 평택에서 주민숙원사업으로서 지역균형개발, 환경사업, 문화정책, 사회복지사업 등의 지역적 서비스에 대한 수요가 중시되는 것은 대중통제의 중요성을 대변해 준다.

Stone은 개발레짐이 유지되기 위해서는 개발에 참여하는 주체들 사이의 제도적 장치도 중요하지만 대중통제와 관련하여 불만세력이나 개발의 혜택을 향유하지 못하는 집단 및 일반시민에 대한 회유도 고려해야 한다고 한다(Stone, 1989). 잠재적 위협이 될 수 있는 집단에 대하여 이른바 '선택적 유인'(*selective incentives*)을 제공하여야 한다는 것이다. 레짐이론에서 선택적 유인이란 잠재적 불만을 종식시킬 물질적 심리적 보상을 말한다. 예를 들어 불만세력, 영세상인, 또는 소수계 인종이나 민족 등에게 제공되는 소규모의 자금지원, 직업의 기회, 활동의 보장 등이 여기에 해당한다. 또한 선택적 유인은 상징적인 의미를 갖는 경우가 많으며, 이의 중요한 기능은 정치적 안정성을 확보해 주는 것이다. 실제로 평택시의 정책성향도 개발이나 기간시설확보를 주요목표로 하지만 사회복지나 문화분야에서의 수요도 무시할 수 없는 것이다. 또한 공단개발이나 택지개발 등에서 피해를 보는 토지소유자들에의 적절한 보상도 불만을 무마시키는 역할을 하고 있다.

(4) 상위정부의 지원

내부적 자원이나 이의 동원을 위한 연합 이외에도 도시레짐이 형성되기 위해서는 도시외적 요인으로서 상위정부의 역할이 중요하다. 파인슈타인(Fainstein, 1995)은 뉴욕이나 런던의 1980년대와 1990년대 초 도시재개발 과정에서 중앙정부나 주정부의 역할을 강조하고 있다. 상위정부는 지방정부가 재개발을 원활하게 할 수 있도록 기업세를 감면하거나 각종 규제를 완화하며 재개발보조금을 수여하는 등의 지원활동을 벌일 수 있는 것이다.

이 논문에서는 개발에 필요한 자원을 도시내부의 경제세력에서 구할 수 있는 Stone(1989)의 도시레짐을 '내부자원지향적 개발레짐'이라고 명명하고, 평택시처럼 상위정부로부터의 지원이 개발의 기초가 되는 도시레짐을 '외부자원지향적 개발레짐'이라고 부르기로 한다. 우리나라에서 도시가 동원할 수 있는 외부자원의 형태는 여러 가지가 있다. 중앙정부나 광역정부로부터 각종 사업에 대한 재정적 지원이 그

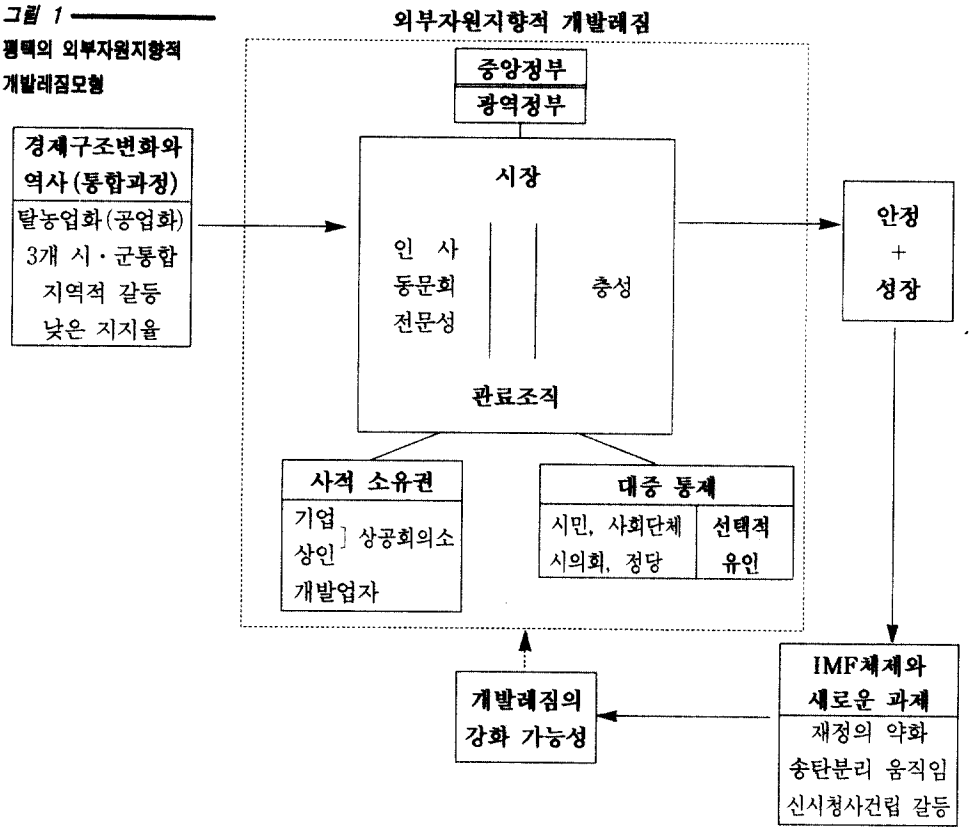
하나이며, 다른 형태는 이들로부터 토지사용이나 행정업무에 가해지는 각종 규제나 허가가 그것이다. 재정적 지원이나 규제의 완화 또는 허가의 경우 대부분의 지방자치단체는 상위의 정부에 의존하는 외부자원지향적 성격을 갖는다. 그러나 실제로 이러한 자원을 획득할 수 있는지는 자치단체장, 시의원, 그 지역출신 국회의원이나 도의원 또는 정치적 연계를 갖는 유력인사들의 상위정부와의 공식적·비공식적 고리에 의하는 경우가 많다. 최홍석(1998)의 부천에 대한 연구는 시장의 연계고리 동원능력의 한계로 말미암아 정책을 추진할 수 있는 자원을 제대로 획득하지 못하는 예를 보여주고 있다. 이에 비하면 평택은 8개의 국가 및 지방공단의 개발, 택지개발, 공장의 증설허가 취득 및 각종 기간재 개발에 대한 지원획득 등 외부자원동원에 있어서 탁월한 능력을 보여주고 있다.

2) 외부자원지향적 개발레짐모형

이러한 정치행위자의 권력관계와 구조주의자들의 관점을 수용한 레짐이론은 정부, 시민, 그리고 개발세력간의 제도적 네트워크를 파악하거나 도시의 분업체계 및 경기의 변동과 관련된 정책의 변화나 갈등의 가능성을 제시하는 장점을 가지고 있다. 특히 도농통합시로서 평택과 같이 성장과 안정이라는 목표를 동시에 추구하여야 하는 도시에서의 내부권력관계에 대한 분석과 경기변동과 관련한 도시정치의 변화에 대한 분석을 가능케 하고 있다.

이 논문에서는 도시레짐을 "민간부문과 상위정부를 포함한 도시공공부문 사이의 정책을 형성하고 집행할 목적으로 설정된 공식적 혹은 비공식적 제도적 장치"라고 정의한다. 이러한 정의 및 앞 절의 내용에 따라 평택의 외부자원지향적 개발레짐의 형성, 성과 및 강화에 대한 모형을 도식으로 제시하면 〈그림 1〉과 같다.

그림 1
평택의 외부자원지향적 개발레짐모형



3. 외부자원지향적 개발레짐의 형성

1) 경제구조변화와 통합과정

(1) 경제구조변화

평택시는 경기도 서남부에 위치한 면적 451.55㎢의 도농복합형태의 도시이다. 지형은 산지가 거의 없는 평야지대로서 과거부터 벼농사, 낙농, 과수업이 잘 발달되어 있다. 특히 농업은 경기미의 약 15.6%를 생산해 내고 있다. 1980년대 중반 이후 각종 국가 및 지방공단과

택지개발 등이 추진되어 1997년 현재 10개 지역 424만평에 이르는 산업단지와 12개 지역 269만평에 이르는 택지가 개발되고 있다. 공단지역에만 약 500여 개의 공장이 생산활동을 진행중이다.

평택시는 과거 농업지역으로서의 이미지에서 현재는 수도권 남부의 교통 및 산업요충지로서 그 이미지가 변해가고 있으며, 현재 개발중인 평택항을 중심으로 중국 및 동남아국가들을 상대로 한 교역의 전초기지로 떠오르고 있다. 또한 현재 인구는 약 34만 명이고, 2016년에 항만 및 공단의 배후지로서 인구 100만의 광역도시로 성장하기 위한 노력이 진행되고 있다.

이러한 변화는 서울이나 인근도시로부터 공장 및 산업시설을 외곽지로 이전시키려는 국가의 정책과 지리적으로 해안지역으로서 중국과 우리나라 내륙을 잇는 요충지로서의 역할이 어울려 나타나는 것으로 볼 수 있다. 외적 유인으로서의 국가정책과 중국 및 동남아의 경제발전에 따른 무역규모의 변화 등은 도시분업체계에서 평택시의 역할을 농업도시에서 상공업도시 및 주거지로 전환하게 하고 있으며, 이 전환과정은 평택시가 개발지향적인 정책을 추구하도록 하고 있다.

(2) **행정구역의 통합과정**

1980년대 도농분리형 행정구역조정정책이 1990년대 중반에 들어서면서 변화를 맞게 된다. 1994년 제166회 임시국회에서 지방자치법이 개정되어 도농복합형태의 시를 설치할 수 있는 근거규정이 생기게 되었다. 이에 따라 1994년 3월 16일 내무부에서 시·군 통합지침이 시달되자 지역적으로 협소하였던 평택시와 송탄시는 도시발전의 한계를 인식하여 배후지역인 평택군에서 일부지역을 취합하여 각각 통합도시화를 추진하였다. 이들이 내세운 논거는 해당지역들이 역사적 동질성과 생활권이 같은 지역이며, 초·중·고교학생들이 시지역 소재 학교들에 다니고 있으며, 은행·시장·교회 등 대부분의 경제 및 문화 생활권이 동일지역내에서 이루어지고 있다는 점이었다.

그러나 평택군에서는 평택군의회 의원들을 중심으로 통합반대운동

이 전개되었다. 이들의 주장은 다음과 같았다.[3] 첫째, 평택군은 재정자립도가 51.8%로 군재정자립도 전국 평균인 25%를 훨씬 상회하고 있으며, 이는 전국에서도 상위권에 속하는 재정력이다. 둘째, 평택군은 통합대상인 송탄이나 평택시보다도 세수 및 재정자립도가 높을 뿐만 아니라 이 지역내에 평택항개발, 대규모 국가공단조성사업실시, 공단배후신도시의 건설 등 대단위 국책사업이 시행되고 있는 등 성장잠재력이 크다. 셋째, 두 시들과의 통합은 오히려 농촌지역의 급격한 낙후현상을 가져올 것이며, 지역개발사업이 도시지역으로 편중될 가능성이 높다. 넷째, 군이 시로 승격되면 각종 세금부담이 늘며, 쓰레기장 등 각종 혐오시설이 위치하게 되고, 군지도층 및 공무원들의 위상이 하락하게 된다.

행정구역의 통합에 대한 주민들의 의견조사는 그 통합이 결코 순탄하지 않았음을 보여준다. 행정구역통합에 대한 1차 주민의견조사 결과를 보면, 송탄시민들(96%)과 평택시민들(92.1%)은 높은 찬성률을 보인 반면, 진위·서탄면 주민들(66.5%)과 평택군 주민들(80.9%)은 반대하였다. 그 결과 시·군 통합은 무산되었다.

1994년 8월부터 WTO체제하에서 평택지역이 경제력을 갖고 발전하기 위해서는 3개 시·군이 통합되어야 한다는 의견이 제기되기 시작하였다. 이러한 논의는 1차 통합논의에서 분할통합론이 통합실패를 가져온 원인으로 지목되었다. 같은 해 9월 지역내 집권당 국회의원들이 중심이 되어 3개 시·군 통합추진위원회가 결성되었고, 3개 지역 추진대표자를 선임하여 가가호호마다 적극적으로 홍보활동을 벌였다.

그러나 여당과 입장을 달리하는 야당인사들과 지자제선거를 목전에 둔 단체장이나 의회진출을 희망하는 인사들은 통합반대 여론을 형성해 나가기 시작하였다. 평택시지역은 1차 통합추진시와 마찬가지로 통합에 절대적으로 찬성하는 편이었고, 평택군은 시지역과 밀접한 일부지역을 제외하고는 통합에 반대하였으며 송탄지역은 1차 때와는 달리 반대하는 분위기가 주류를 이루었다.

송탄시가 갑자기 통합을 반대하게 된 이유에는 그만한 역사적 배경

이 있었다. 송탄은 1981년 인구가 5만을 넘자 읍에서 시로 승격되었는데 이 당시 송탄은 대표적 기지촌 지역으로 주변의 유흥업소를 중심으로 환락과 소비가 중심인 낙후도시였으며, 주민의 구성도 주로 외지유입인구들로 이루어져서 지역에 대한 애착심이나 발전에 대한 의식이 거의 없었다. 그러나 시승격 이후 송탄시는 변하기 시작하였다. 시민들은 기지촌의 이미지를 탈피하기 위하여 신시가지개발, 공단조성, 상가지역활성화 등의 사업을 적극적으로 벌여 시승격 15년만에 인구가 배로 증가하는 성과를 가져왔으며, 시에 대한 자긍심을 높이게 되었다.

따라서 송탄시민들은 평택군의 일부를 편입하여 송탄시를 확대시키는 통합안에는 높은 찬성을 보였지만, 3개 시·군이 하나가 되는 통합안에는 송탄의 위상이 과거 기지촌으로서의 송탄으로 되돌아 갈 것을 두려워하여 반대하는 분위기가 무르익었다. 한편 일부지역에서 기지촌 주민과 통합할 수 없다는 현수막이 붙어 송탄시민들의 감정과 자존심에 상처를 입히자 송탄시민들은 통합반대추진위원회를 만들어 1994년 11월 제30회 송탄시의회 임시회 제2차 본회의를 열어 3개 시군통합반대 결의안을 채택하기에 이르렀다.[4]

1995년 3월 내무부는 6·27 지방선거를 앞두고 정치권에서 행정구역개편을 해옴에 따라 전국 8개 지역 19개시군(평택시-송탄시-평택군 포함)을 대상으로 1995년 4월 30일까지 통합을 추진할 것을 지침으로 시달하였다.[5] 이에 따라 3개 시군은 지역별 정서를 감안한 홍보활동을 전개하였으며, 특히 통합 후의 평택시 발전비전을 알리는 데 주력하였다. 한편 시·군 공무원들도 통합 후 개편될 조직편제와 인력감축에 대하여 불안감을 감추지 않자 경기도는 통합 후 공무원들의 인사상 불이익이 없도록 기구개편을 할 것이라는 약속을 하였다.

1995년 3월 21일 경기도가 주관이 되어 투표구별로 3인1조(공무원 2명과 통장 혹은 부녀회장 1명)가 주민의견조사를 실시하였다. 그 결과 송탄시(51.6%), 평택시(93.0%), 그리고 평택군(54.8%)의 찬성이 과반수를 각각 넘어 각 시군은 시군의회에 의견요청을 하였다. 그러나

평택시를 제외한 송탄시와 평택군은 통합안을 부결시켰다.[6] 그러나 비록 일부 시의회에서 통합안에 대하여 반대의사를 표명하였어도 주민의견조사 결과 과반수가 찬성하였으므로 3개 시·군은 경기도에 통합결정기본계획을 건의하였다. 1995년 3월 31일 경기도의회에서 통합 찬성의결을 얻어 내무부에 건의하여 1995년 5월 10일 통합 평택시가 발족하게 되었다.

(3) 정치경제적 과제 : 경제개발과 정치적 안정화

이상과 같은 경제구조의 변화와 시군통합과정을 겪은 평택시는 여러 가지 해결해야 할 정치·경제적 과제들을 안고 출발하게 되었다. 그들 중 대표적인 것들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째는 신흥공업지 및 교역항으로서의 위상을 높이기 위한 개발추진 및 통합시로서의 균형적 경제발전과 지역간 불균형 해소가 중요한 과제였다. 이를 위하여 평택항, 포승공단, 8개의 지방공단, 택지개발 및 이에 따르는 인프라의 구축에 필요한 자원의 배분이 최우선적으로 필요하였다. 또한 도농통합 도시로서의 평택시는 지역에 따라 개발현황이 심한 편차를 보이고 있다. 평택항이나 포승국가공단처럼 개발이 활발하게 진행되고 있는 지역이 있는 반면 20년 전부터 도시계획지역으로 고시되고도 재원부족으로 아직까지도 개발이 이루어지지 않거나 제한되고 있는 지역이 병존하고 있다. 따라서 대단위 국가사업과 연계하여 지방경제를 살리려는 노력이 지방공단이나 택지개발사업과 연계되어 추진되고 있으며, 이를 위한 재원마련이 평택시의 주요목표가 되었다. 그러나 이러한 노력은 3개 시·군에 골고루 안배되어야 한다는 것이 주민들의 요구이며, 지역에 따라 김 시장에 대한 지지도의 차이가 크게 나타나는 점을 감안하면 경제개발은 지역간의 불균형 해소의 차원에서 이루어져야만 하는 것이 당면과제였다. 더구나 구송탄시 지역의 경우 송탄이라는 지명이 사라지는 사실에 의해 이 지역의 인지도가 떨어지고 경제가 침체될 가능성에 대한 우려가 높았다. 이미 1994년부터 구송탄시가 정부에 신청한 송탄관광특구지정은 이 지역주민들의 숙원사

업으로서 지역경제 침체를 우려하는 통합 후의 시점에서 김 시장에게 강력하게 건의되고 있었다. 이외에도 평택시가 갖는 지리적 이점으로 부각되는 서해안시대의 경기도의 핵심이라는 인식은 송탄지역에 경부고속도로 IC 설치, 평택항 연결 철도부설, 수도권복복선 전철역 확보 등 수많은 사업들을 새 시장에게 요구하고 있다.

둘째는 주민통합을 통한 정치적 안정과 지지의 확보였다. 1994년 하반기에 평택군에 부임한 김선기 군수는 1995년 6월 27일 구평택시, 평택군, 송탄시가 14년 만에 다시 하나가 된 평택시의 초대 민선시장으로 당선되었다. 8명의 시장후보들이 각축을 벌인 결과 당선된 평택시장의 득표율은 〈표 1〉과 같다. 김 시장은 전체득표율이 28.0%로서 17.8%를 획득한 2위 후보와는 10% 이상의 차이가 있지만, 김 시장이 아닌 후보에게 던진 표가 72.0%나 되는 정치적 부담을 안고 시정을 펼쳐야 했다. 그 내용을 자세히 보면 자신이 군수였던 평택군 지역의 득표율(29.4%)이 오히려 평택시지역에서 획득한 득표율(38.0)보다 낮았으며, 특히 송탄시지역에서의 득표율은 17.5%에 머무르고 있다. 이 결과는 이미 제2차 통합추진과정에서 노정되었던 3개 시·군간의 이해관계가 첨예하게 대립되었음을 잘 보여주고 있다.

이러한 지역간의 갈등양상은 통합시청사 배치문제에서 지역간 이기주의의 양상을 띠며 전개되기도 하였다. 각 지역의 시의원들과 주민들이 새로운 청사의 위치에 대하여 상반된 주장을 펴며 각기 자신들의 지역으로 유치하기 위하여 '통합시설설치준비단'에 압력을 넣었다. 그 결과 각 시·군의 청사에 대한 기능배분이 다음과 같이 결정되었

표 1
1995년 민선평택시장의 지역별 득표율
(단위 : 개, %)

시·군별 투표지역	투표구 수	평균득표율	최저득표투표구 득표율	최고득표투표구 득표율	전체 득표율
구송탄시	8	17.5	12.8	20.5	28.0
구평택시	5	38.0	32.9	42.3	
구평택군	10	29.4	17.2	47.4	

출처 : 시청 총무과 보관자료

다. 평택군 청사는 본청이 되며 여기에는 시장실, 부시장실, 총무국을 두기로 하였고, 평택시 청사에는 재정경제국, 도시계획국, 건설교통국이 배치되었고, 송탄시 청사에는 의회사무국, 기획실, 사회환경국, 송탄출장소 등이 설치되었다. 이러한 청사 배분은 공무원 및 시민들로 하여금 결재나 인허가시 송탄과 평택시 사이를 오가며 시간을 낭비하게 하는 부작용을 낳았다(《경기일보》 1995.4.27).

또한 통합 후 도농복합시 변두리 농촌지역의 동들은 시지역이라는 이유로 세금부담이 가중되고 있는 반면 농촌지역 고유의 각종혜택이 없어지고 있다는 불만이 고조되었다. 변두리 동지역의 시민들은 지방양여금사업인 농어촌 주거환경 개선사업비가 내무부 지침상 읍·면 지역에 국한되어 자신들이 배제되었다며 불만을 토로하였다. 한편 이들 주민들은 균등할 주민세의 경우 읍·면 지역의 1천 원보다 많은 1천 8백 원을 부담해야 하며, 읍·면 지역에서 누리는 중학교 학비면제와 대학입학 특전 등의 혜택도 받지 못하게 되었다는 점 등이 불만의 대상이었다(《경기일보》 1996.4.13). 따라서 김 시장은 무엇보다도 주민통합을 통하여 정치적 안정과 지지기반을 확보하는 것이 주요한 목표였다.

셋째는 공무원간의 갈등해소 및 인화단결이 시급한 과제였다. 1995년 5월 10일 시·군 통합 후 대폭적인 기구개편 및 인력의 대이동이 있었다. 이러한 변화는 급격히 이루어진 통합과정에서 인사나 조직개편에 충분한 시간을 확보하지 못한 채 진행되었다. 따라서 능력이나 전문성을 고려한 인사배치보다는 각부서 실, 과, 계의 업무의 중요도와 선호도만을 고려한 상태에서 3개 시·군의 공무원 전체의 직급별 연공서열만을 중심으로 순서대로 분산배치하는 방식으로 인력을 재배치하였다. 이는 3개 시·군이 급격히 통합된 상태에서 개인의 능력을 평가할 수 있는 현실적 방안이 마련되기 어려웠고, 자칫하면 시·군간 편파인사 또는 정실인사라는 불만으로 비화될 소지를 불식시키기 위하여 취해진 조치였다. 이러한 상태에서 3개 시군공무원들은 상이한 행정문화를 가지고 어색한 분위기에서 업무를 처리하였다. 때로는

결재가 지연되기도 하였고, 소속 부서의 직원간에 의사소통보다는 출신지역별로 의견을 교환하여 문제를 해결하는 비공식적 모임이 생기기도 하였다. 이러한 문제들은 집약된 행정력을 이용하여 지역현안인 경제개발과 주민갈등해소를 추진하기 위하여 김 시장이 시급하게 해결해야 할 과제들이었다.

그리고 넷째는 평택시의 새로운 미래상을 제시하는 것이었다. 지역갈등, 균형경제개발, 그리고 공무원간의 갈등해소 외에도 평택시에서는 균형복지 및 미래문화도시 건설 등의 요구가 증대되고 있었다. 노령인구의 증대, 여성활동의 증가, 저소득계층에 대한 관심 등이 각종의 사회단체 및 시민단체들에 의해서 제기되었으며, 김 시장 또한 주민들의 지지율을 높이기 위하여 복지문제에 직접 관심을 가지고 시예산을 확보하는 노력이 필요하게 되었다. 또한 과거 농촌형 도시의 모습에서 탈피하고 주민들의 자긍심을 위하여 21세기형 첨단문화도시를 가꾸는 데 대한 노력이 또한 필요하였다. 이를 위하여 주거환경개선, 도로확대, 상하수도시설 확충 등의 사업이 우선 고려되어야 할 과제들이었다. 또한 향토문화의 발굴과 평택호를 중심으로 한 관광지 개발의 필요성이 증대되었다. 이러한 사업에 대한 지원과 예산확보는 민의를 통합하고 주민의 지지도를 높이기 위하여 새로운 민선시장이 취하여야 할 우선과제들 가운데 하나였다.

2) 사적소유권과 개발지향체계

Stone(1989)이 말하는 사적 소유권은 지역의 자본축적이나 성장에 필수적 요소이다. 비록 평택에 지역사회를 지배하는 경제엘리트는 없다고 하더라도 다수의 국가 및 지방공단이 있어 상당히 많은 수의 기업들이 존재하고 있다.[7] 이들은 평택경제에 없어서는 안될 중요한 존재들이며, 시청은 이들을 위한 지원정책을 꾸준히 펼치고 있다. 최근 경제단체의 이익이 시정부에 전달되는 몇 개의 메커니즘이 개발되고 있다. 첫째는 최근 정례화된 '신년하례식'에 모여서 각 기관장들과 기업대표들이 인사 및 인명부를 교환하는 일이나 시장이 참석한 가운데

정기적으로 이루어지는 지역간담회 등으로 인하여 경제인간의 단결력이 형성되기 시작하였다.

둘째는 평택시에는 많은 대기업들이 본사가 아닌 공장만 위치하고 있어 실제로 중요한 결정은 김 시장과 본사, 그리고 중앙이나 도의 주무부서 간 협의에 의하여 이루어지는 것이다. 특히 시장은 기업의 이해와 상위정부를 잇는 핵심적 연결고리의 역할을 한다. 이러한 협의가 이루어졌던 한 예로서 평택시 진위면 청호리에 위치하고 있는 LG전자 평택공장이 용도변경신청을 하였던 경우가 있었다. LG전자는 1990년대 중반 국가경쟁력 강화와 기업의 생존을 위하여 상대적 저부가가치 업종인 VCR공장을 중국이나 인도네시아 등 해외로 이전하고 이전된 공장건물을 첨단업종 — Digital Video, 직접위성수신기, Audio, 사무기기 등 — 으로 대체하고자 하였으나 '국토이용관리법' 상 준농림지역인 현 위치의 용도지역에서는 대기오염이 염려되어 업종변경이 불가하여 이 용도지역을 준도시지역내 농어촌산업지구로 변경코자 하였다. 그러나 '수도권정비계획법'과 '공업배치 및 공장설립에 관한 법률'에 의거 규제대상 여부를 확인하여야만 하였다. 이에 평택시는 경기도에 지구변경이 두 법령에 저촉되는지의 여부를 문의하였고 경기도는 LG전자가 '수도권정비계획법' 제정(1982. 12. 31) 이전에 공장설립신고를 하여 정상영업을 해 왔고, 동법 개정(1994. 1. 7) 이전 구법 제3조 3항에서는 공장 신증설 관련사항은 '공업배치 및 공장설립에 관한 법률'을 적용토록 되어 있어 '수도권정비계획법'에 의한 저촉을 받지 않는다는 회신을 받았다. 또한 '공업배치 및 공장설립에 관한 법률'의 시행령 부칙(1994. 7. 4) 제5조 2항의 규정인 성장관리지역 및 자연보전지역내에서의 공장 신·증설에 관한 특례조항에 의거 수도권정비기본계획고시(1984. 7. 11) 이전에 산림훼손, 농지전용 기타 토지형질변경에 관한 허가를 받은 경우에는 신증설이 가능토록 되어 있다는 회신을 받았다. 그리하여 1997년 9월 경기도 건설종합계획심의회를 개최하여 심의하였고, 10월 국토이용계획변경결정고시(경고 제1997-359호)에 의거 준농림지역 0.5㎢를 준도시지역 산업촉진지구로 변경

하였다. 이 과정에서 경기도 기획담당관을 역임하였던 시장의 역할은 실무자들 및 이해당사자인 기업의 노력과 더불어 지대하였던 것으로 평가되며, 이들간의 협력이 용도변경을 가능케 한 것으로 분석된다.

셋째는 이미 시의회, 시청, 그리고 시민들 사이에는 기업에 대한 지원이 지역경제의 활성화 및 생존기반으로서 얼마나 중요한지에 대한 인식적 공감대가 형성되어 있다. 평택시는 매년 '중소기업애로타개위원회'의 적극 운영 등과 같은 활동으로 수백억 원의 '중소기업운영자금'을 지원하고 있지만 이에 대하여 반대하는 세력은 거의 없다. 또한 시청이 중심이 되어 우리 고장 회사키우기 운동을 벌여 기업체를 지원하고 있다(평택시, 1997). 이러한 사실들은 경제단체들이 평택에서 보이지 않는 영향력을 발휘하고 있음을 보여주고 있으며, 앞서 말한 체계적 권력이 본격적은 아닐지라도 서서히 나타나고 있음을 보여준다. 이것은 또한 평택이 왜 개발레짐의 하나로 보아야 하는지를 예시해 준다.

3) 대중통제와 선택적 유인을 통한 안정추구

(1) 시장의 능력과 개인적 네트워크

시장의 역할은 사적 소유권에 기반한 시의 경제력 축적에서뿐만 아니라 대중들의 요구를 정책에 수렴하는 과정인 대중통제에 있어서도 중요한 위치에 있다. 김선기 시장은 1995년 지방선거 당시 28% 득표라는 정치적 부담을 줄이기 위하여 지역의 고른 개발을 통하여 주민소득 증대 및 세수의 확대를 통한 공약사업 실시에 역점을 두고 시정을 펼쳐 나갔으며 각종 복지사업 및 문화사업을 통한 주민만족과 화합을 이끌려고 노력하였다.

대중통제에 대한 대응이라는 김 시장의 이러한 노력은 시정추진목표에 반영되며 개인적 네트워크를 통하여 실현된다. 주민과의 정기적 대화, 시의원, 시민 및 시민단체, 관료, 그리고 상위정부와의 개인적 네트워크를 통하여 자신의 시정목표를 달성해 가고 있으며, 이 목표

에는 주민화합을 통한 정치적 안정이 포함되어 있다. 김 시장은 이런 의미에서 과거 내무부 공무원과 경기도 기획담당관의 경력에서 형성된 개인적 네트워크로부터 많은 도움을 받고 있는 것으로 판단된다. 시장을 통한 대중통제의 메커니즘이 실현되는 과정은 아래에서 다른 변수들과의 관계에서 구체적으로 서술될 것이다.

한편으로 대중통제장치는 시장으로 하여금 상대적으로 시정의 혜택을 적게 받을 수 있는 개인이나 집단의 이해를 증진시키는 역할을 하기도 한다. 이것은 Stone이 말하는 선택적 유인에 해당한다고 할 수 있다. 선택적 유인이 나타날 수 있는 분야는 개발과 관련된 개인적 보상, 상대적으로 적게 지출되는 복지 및 문화사업, 환경시설의 설치에 따른 집단보상 등이며, 자세한 내용은 역시 아래에서 구체적으로 서술될 것이다.

(2) 시의원의 이해선택체계

시의원들은 선거시 공식적으로 정당의 추천을 받지는 않지만 대부분은 정당에 소속되어 있다. 그러나 정당 소속감은 지속적이지 않으며 시장이나 자신들의 이해에 따라서 소속을 수시로 옮기고 있다. 특히 많은 수의 의원들이 1995년 시의원 선거 때 시장을 따라 신한국당에서 자민련으로 당적을 바꾸었다. 시장의 시의회에 대한 영향력은 시의회 의장은 시장과 협력적인 의원 중에서 나오는 것을 보면 쉽게 파악할 수 있다. 따라서 시청과의 권력관계는 대체로 시장을 중심으로 한 시청의 우위의 관계이다. 경제개발의 문제에서 시의회는 대체로 시청의 편을 들고 있다.

그러나 시의원들은 환경문제나 보상문제와 같이 자신의 출신지역의 이해가 걸린 문제에는 대체로 시민의 편에 서고 있다. 그러한 행위를 통하여 개인의 업적을 홍보할 수 있게 되고 시로부터 최대한의 양보를 받아낼 수 있게 된다. 예를 들면 마을에서 분뇨처리장을 유치하는 대신에 시는 농로를 포장해 준 일도 있는데, 이러한 양보는 일종의 선택적 유인체계라고 볼 수 있다.

시와 시의회는 이러한 거래관계 이외에도 기획담당관실을 중심으로 주례회동을 통하여 시의원들과 각종 시정에 대한 대화를 나누고 있으며 이를 통하여 협조체계를 구축해 나가고 있다.

(3) 시민 및 시민단체의 정책참여

평택주민이 지방정치에서 힘을 행사할 수 있는 부분은 두 가지이다. 하나는 시민 개인으로서이며, 다른 하나는 시민단체를 통한 힘의 행사이다. 시민 개인으로서 정치의 장에 나설 수 있는 기회는 많지 않다. 이런 기회는 주로 보상과 관련되어 있다. 예를 들어 공영개발사업소에서 하는 택지개발사업은 평택시가 임의로 면적과 위치를 선정하고 결정할 수 있다. 이러한 사업에서 가장 큰 문제점인 주민의 불만은 대체로 보상과 관련된 것이며, 처음에는 환경의 문제를 제기하다가도 보상조건만 만족스러우면 환경문제는 철회되는 경향이 많다. 이는 개인에게 수여되는 선택적 유인이 작용하는 경우로 해석될 수 있는데, 과거 토지보상과 관련된 민원은 주로 저가의 보상과 관련된 것임을 감안하여 최근에는 공무원들이 업무의 신속한 추진을 위하여 지가감정에 법률이 인정하는 한도내에서 보상가를 높이 산정하도록 묵시적 압력을 가하여 시민을 만족시키는 경우가 늘고 있다.

한편 평택에서 단체로서 시민이 지역정치에 나서는 경우는 1980년대 말 이후 꾸준히 늘고 있다. 1987년 대선 이후 평택국민운동본부(상임대표 전진규, 유성열 등)와 용산미군기지 평택이전반대 대책위원회(대책위원장 김용환)의 활동을 출발점으로 1990년대에 들어서서 평택환경운동연합(사무국장 박환우), 시민아카데미(회장 황우갑) 및 평택사랑시민연합(사무국장 이은우) 등이 활발하게 활동을 벌이고 있다. 그러나 이러한 단체들의 대표들은 1998년 시의회 의원선거에 출마하여 세 명 모두 낙선되고 말았다. 이 여파로 이들에 대한 시민들의 여론은 시민단체를 이용하여 사적인 정치적 목적에 이용하였다는 비판이 커지게 되었다. 그 사건을 계기로 이들 시민단체들의 영향력은 줄어들 것으로 보인다.

그러나 평택시는 이러한 시민단체들의 활동여부와 관계없이 다른 시민단체들과 협조하여 시민복리를 증진시키고 있는 분야도 있다. 시민단체가 참여하는 사업영역의 하나인 여성복지의 경우, 많은 사업들이 시비로 추진되며 주로 여성들의 교육사업에 투자되는 것이 특징이다. 시비가 많이 들어가는 만큼 시장이 아이디어를 내서 추진하는 사업이 많으며, 실무자들이나 시민단체의 요구에 응해서 실시되는 사업도 있다. 예를 들어 전자의 경우 평택대학교와 계약을 맺어 '여성대학원'이라는 프로그램을 실시하고 있으며, 후자의 경우 이미 교육을 이수한 부모들의 요구에 의해서 자녀와의 대화기법, 심부름시키는 방법, 성격변화 등을 교육시키는 부모교육훈련(PET) 프로그램을 운영중이다. 이러한 프로그램 이외에도 학교장이 신청하고 시는 전문강사를 초빙하는 초·중·고교생 성폭력 예방교육, 도비지원을 50% 받아서 실시하는 딸들의 캠프, 여성단체 — 한국주부회, 고향을 생각하는 모임, 주부교실 등 — 가 시와 함께 주최하는 알뜰시장 등이 있다.

청소년 교육환경 개선 및 육성사업은 시민단체, 시의원, 시장 등이 결정과정에 영향을 미치는 경우가 많다. 청소년을 위한 프로그램 중 청소년 선도를 위한 단속, 지도업무에 대하여는 한국청소년지도위원회 평택지부나 청소년보호위원회 등이 참여하여 공무원들과 협조하고 있는 것으로 나타났다.

전통문화 계승 및 지역문화예술지원 사업의 경우는 시장의 지원이 사업시행의 주요한 역할을 하고 있으며, 지역의 예술인들이 시와 협조하여 사업을 끌어가는 주체가 되고 있다. 예술단체로는 한국문화예술단체총연합회(예총) 평택지부가 시로부터 정액보조를 받는 관변단체이나 이 단체의 활동이 두드러지고 있다. 예총평택지부는 산하에 한국화, 서양화, 도자기, 공예, 사진, 국악 등의 전문분야에 걸쳐 예술학교를 운영하여 지역문화사업에 앞장서고 있다. 농촌지역에서는 개최하기 힘든 오케스트라도 시장의 지원에 힘입어 1년에 수 차례 운영하여 지역주민들의 자긍심 향상 및 평택시선전에도 기여하고 있다. 이러한 사업들은 시자체의 지원을 받기도 하지만 많은 경우 자비부담

으로도 이루어진다. 그리고 이러한 행사에는 시민단체나 문화예술단체의 협조가 없으면 시행 자체가 거의 이루어지지 않는다.

시비의 지원을 받는 문화, 복지 및 청소년 지원사업의 경우 주민의 복리증진을 목적으로 하기도 하지만 시의 홍보차원이나 주민의 화합차원에서 이루어지기도 한다. 또한 이러한 분야에서 시의 사업을 도·시의원, 직능단체장, 지역원로, 소외계층, 부녀회 등에 알려주는 '시정보고회' 및 '간담회'를 정기적으로 개최하고 있다. 이러한 사업들은 대중들에 대한 선택적 유인이 작용하는 분야들이며, 평택시의 안정이라는 목표가 이러한 사업에 대한 지원과 주민과의 협조를 통하여 이루어지는 것으로 파악된다.

(4) 정당체계

평택시에서 정당의 활동은 평상시 지속적으로 일어나지 않지만 일시적으로 선거철이나 지역적으로 중요한 이해가 걸린 사항에는 영향력을 행사하고 있다.[8] 정당의 영향력은 국회의원과 도의원 선거에서 나타난다. 현재의 집권당인 국민회의는 평택에서는 전통적으로 야당에 속하였으며 자민련이 강세를 보여왔다. 선거구는 송탄을 중심으로 한 갑구와 평택시 및 안중지역을 중심으로 한 을구로 나뉘어 있다. 현재 갑구의 국회의원은 초선의 원유철 의원(국민회의)이며, 을구는 과거 환경부장관과 자민련 정책위원장을 역임한 초선의 허남준 의원(자민련)이다.

갑구의 원유철 의원은, 1995년 3개 시·군 통합 당시 송탄지역의 국회의원이던 김영광(당시 민정당) 씨가 시군통합에 적극적으로 찬성하였던 것 때문에 송탄주민들로부터 지지를 잃게 되자, 이를 기회로 1996년 당선되었다. 원 의원은 1997년 당시 문화체육부와 빈번한 접촉을 통하여 자신의 출신구인 송탄을 관광특구로 만드는 데 영향력을 행사한 것으로 알려지고 있다. 그런데 한나라당 소속 도의원이던 원유철 의원은 무소속으로 출마하여 당선되었고, 이후 한나라당 재입당, 신한국당 당적변경, 한나라당 재입당 등을 거쳐 현재는 국민회의

소속으로 있으며, 잦은 당적의 변경은 주민들로부터 비판적인 여론을 불러일으키고 있다.

울구의 허남훈 의원은 정통관료출신으로서 이자헌 3선의원(민자당)으로부터 자리를 넘겨받았다. 김선기 시장과는 유대가 없었으나 1998년 지방선거를 앞두고 김 시장이 자민련에 입당하면서 관계가 가까워지기 시작하였다. 그 이유는 자민련과 국민회의의 연합공천권을 허남훈 의원이 가지고 있었기 때문으로 보인다. 연합공천권을 자민련이 가진 이유는 국민회의에 대한 지역주민들의 정서가 과거로부터 배타적이기 때문인 것으로 보인다.

자민련이 허남훈 의원과 김 시장이 속한 지역 정당이기는 하여도 지역정치에서 활동적이지는 않는 것으로 보인다. 김 시장이 자민련에 입당한 것을 두고 지역적 해석은 두 가지로 나뉜다. 하나는 자민련이 집권당이기 때문에 중앙의 지원을 얻을 수 있다는 것이며, 다른 하나는 최근 지역문제 중의 하나인 에바다 농아원 사태의 해결에 미온적 태도를 보이고 있는 김선기 시장이 에바다 농아원과 관계가 있다는 비판적 여론을 피하기 위하여 집권당의 하나인 자민련에 입당하였다는 것이다.[9] 그러나 자민련은 평택시에 적극적인 사업지원을 할 수 있는 역량은 없는 것으로 보인다.

따라서 평택시의 입장에서는 송탄관광특구의 지정이나 정치적 보호와 같은 특별한 경우를 제외하고는 정당이나 국회의원을 통한 중앙으로부터의 지원보다는 시장의 과거 중앙관료로서의 경력과 개인적 네트워크가 각종 보조금이나 사업허가 등 지방사업에 더 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다.

(5) 관료에 대한 통제체계

우리나라 대부분의 지방자치단체와 마찬가지로 평택시에서도 관료들이 차지하는 비중이 높다. 그 이유는 관료들이 집행하는 사업들이 이미 집행되어 오던 계속사업이나 단순집행사업인 경우가 많고 이러한 사업들은 정해진 기준에 따라 시행되기 때문이다. 또한 관료들은

행정지식을 독점하는 계층이기 때문에 주민들과의 관계에서 우위에 서게 된다. 특히 낙후지 개발사업, 주거환경개선사업, 기반시설확충사업 등은 특히 관료들의 영향력이 큰 분야이다. 그럼에도 불구하고 이러한 사업들은 한편으로 시장의 공약사업인 경우도 있기 때문에 시민들의 시장에 대한 지지를 얻기 위해서는 공무원들의 시장에 대한 협력과 충성심이 필요하다.

예를 들면 낙후·소외지역 개발사업은 도비와 시비를 각각 50%씩 들여 하는 사업으로 도시저소득 주거환경 개선을 위한 임시조치법에 의거 1987년에 실시되고, 1999년에 종료되는 한시법적 성격을 가진 사업이다. 이 사업은 시장, 실무자, 주민의 영향력이 골고루 행사되는 영역이고, 실제로 영세부락의 개선효과가 많았다고 하며, 이러한 효과는 시장의 정치적 안정화에 기여를 하고 있다.

따라서 시장의 공약 및 주민들의 지지와 관련이 있는 사업수행의 경우, 관료들에 대한 통제는 시장의 입장에서는 시장의 지지기반을 확보할 수 있는 중요한 수단이 된다. 그 이유는 대부분의 업무에서 관료들은 전문성에 입각한 우위를 점하고 있어서 시민 및 시민단체와 비교하였을 때 평택의 관료들은 상대적 힘의 우위에 있는 것으로 보인다. 따라서 관료들에 대한 통제는 시장의 입장에서 시민 및 시민단체들의 지지와 직결될 수 있다.

평택시에서 시장의 관료들로부터 협력과 충성심을 얻기 위한 통제의 메커니즘 중에서 중요한 요소는 고교 동문이라는 연고의 이용, 인사의 상징적 공정성 및 시장의 업무장악능력으로 파악된다.

표 2
평택시의 계장급 이상 관료들의 출신고별 분포 (1998년 말 기준)
(단위 : 명)

구분	평택고	안중고	한광고	효명고	기타	계
4급	6				4	10
5급	20	3	3	4	39	69
6급	46	25	18	13	134	236
계	72	28	21	17	177	315

출처 : 인터뷰자료

관료들의 출신고별 분포와 관련된 권력관계의 가능성은 〈표 2〉에서 볼 수 있다. 〈표 2〉는 평택시의 계장급 이상 관료들의 출신고별 분포로서 평택고가 평택의 관료사회에서 권력의 비교우위를 점하는 위치에 있음을 보여주고 있는데, 특히 4급으로 갈수록 평택고 출신 관료의 비율이 높아지고 있는 점은 이러한 가능성을 높여주고 있다. 또한 평택고 출신의 시장에게 평택고 출신의 관료가 많은 것이 시장의 정책수행에 도움이 되리라는 것을 시사하고 있다.

그러나 〈표 3〉은 평택고 출신의 김 시장이 인사문제에 있어서 이미 앞에서 밝혔듯이 3개 시·군의 통합에 따른 공무원들의 심리적 후유증을 최소화하기 위하여, 비록 승진자의 수는 소규모이며, 상징성을 갖지만, 공평한 승진인사를 실시하였음을 보여주고 있다. 인사관리의 공평성은 시장의 출신고인 평택고 출신의 공무원이 수적으로는 가장 우세하여도 1996년 인사발령이 있었을 때 평택고 출신 공무원들에게

표 3
평택시 승진공무원의 출신고별 현황
(1996년 승진 기준)
(단위 : 명)

	5급		6급		7급	
	현원	4급승진	현원	5급승진	현원	6급승진
계	85	2	280	6	384	10
평택고	20		60	2	92	1
효명고	3		17		21	
안중고	3		29		20	2
한광고	3		19		30	
신한고			5		11	
안일상고	3	1	3		3	
안법고	3					
수원고	2					
안성고	2					
평택여고			13		12	
한광여고			9		4	1
평택공고			8		22	
태광고			2		2	1
기타	46	1	115	4	158	5

출처 : 인터뷰자료

일방적인 혜택이 돌아가지 않게 승진시킨 것을 보면 짐작할 수 있다.

비록 4급 이상의 실·국장에 대한 자료는 없었지만 5급 이하의 공무원들이 과장, 계장 및 주요 실무자들로 구성되어 실제 지방행정을 이끌어 가는 주역들임을 감안하면 통합 직후 시장의 인사방침이 지역적 안배의 차원에서 공정을 기하여 공무원들의 일탈을 통제하였음을 알 수 있다. 한편 이것도 김 시장 체제가 유지되기 위한 선택적 유인의 하나로 해석된다.

한편, 평택시장은 이미 밝힌 바와 같이 5급 행정고시를 합격하고 내무부 관료와 경기도 기획관을 역임하였으며, 미국 유학까지 한 경력을 가지고 있다. 따라서 업무 전반에 관하여 상세한 지식과 창의적인 아이디어 제안능력까지 겸비하고 있다고 보여지며, 이러한 업무장악 능력은 공무원들을 통제하는 주요한 원천이 된다고 보여진다.

4) 상위정부의 지원

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 3개 시·군의 통합시로서 평택시의 각종 사업을 분석해 보면 많은 영역에서 김 시장이 시정 전반에 걸쳐서 영향력을 발휘하며, 이러한 배경 중 하나는 중앙정부나 도정부와의 관계를 원활하게 가졌다는 것이다. 평택항개발에 있어서 각종 부대사업의 유치, 고속도로 IC의 관내설치, 공장부지용도변경 등 사업은 김 시장이 상위정부와의 원활한 관계 속에서 이룩한 성과라 할 것이다.

상위정부의 지원과 관계된 업무를 추진할 수 있었던 것에는 몇 가지 원인이 있지만 가장 특징적인 것은 그의 과거 경력일 것이다. 김 시장의 약력을 보면 평택중·고교를 졸업, 성균관대 경영학과 졸업, 행정고등고시 합격, 내무부 재정과 행정사무관, 내무부 공기업과 행정사무관, 내무부 교부세과 행정사무관, 내무부 행정과 행정사무관, 경기도 기획담당관, 평택군수의 경력을 거쳐 현재의 평택시 민선시장이 되었음을 알 수 있다. 이러한 경력은 평택시가 중앙정부 및 도정부와 원활한 관계를 가지고 업무를 추진할 수 있는 밑받침이 되었을 것으로 해석된다.

4. 외부자원지향적 개발레짐의 성과 및 강화

1) 정치경제적 성과

지방자치제 실시 이후의 평택시의 도시정치를 외부자원지향적 개발레짐이라고 파악했을 때 김 시장을 중심으로 한 도시레짐의 성과는 두 차원에서 나타나고 있다. 하나는 경제적 성과이며 다른 하나는 정치적 안정이라는 성과이다.

경제적 성과는 1997년말 한국경제가 IMF 관리체제에의 돌입으로 분석하기가 어려우나 몇 가지 주요한 변화들을 살펴보면 다음과 같다. 1994년부터 1996년까지 2년 사이에 공장용지가 약 200,000 ㎡가 늘어났으며, 인구는 313,000명에서 337,000명으로 약 25,000명이 늘어났으며 1994년부터 1997년까지 3년 사이에 사업체 수와 종사자 수는 각각 464업체 32,946명에서 784업체 45,711명으로 늘어났다. 이러한 경제적 성과는 김 시장 체제에 대한 신뢰와 지지를 유도하는 데 공헌하였다.

김 시장은 1995년 시장선거 당시 낮았던 지지율을 1998년 선거에서는 대폭 끌어올려 정치적 안정의 기반을 이룩하였다. 정치적 안정을 이룩한 가장 중요한 이유는 이미 제3절에서 밝혔듯이 통합 직후의 평택시의 당면과제를 잘 이해하고 있었다는 점이다. 주민화합, 경제개발, 복지대책, 문화수요충족, 공무원화합 등의 목표를 성취하기 위하여 지역중립적인 개발, 주민숙원사업 해소, 복지시설의 설치, 문화시설의 배치, 공무원인사 등을 꾸준히 추구하여 왔다. 이를 위하여 주기적으로 시민들과 만나고 권역별 협의회에 참석하여 지역유지들의 요구에 반응하는 대응적 자세를 가졌다. 지역중립적인 대응적 정책의 예는 구송탄 지역에 북부노인회관과 구평택시지역에 남부노인회관을 건립하였고, 구평택군 지역에는 서부노인회관을 건립예정 중이다. 이외에도 이들 지역에 위치하는 문예회관을 중심으로 각종 문화행사를 펼침으로써 주민화합에 대한 시정부의 의지를 보여주고 있다.

이러한 노력에 힘입어 김 시장은 1998년 6월 4일 치러진 지방자치

표 4
1998년 민선평택시장의 지역별 득표율
(단위 : 개, %)

시·군별 투표지역	투표구 수	평균득표율	최저득표투표구 득표율	최고득표투표구 득표율	전체 득표율
구송탄시	7	67.1	64.6	75.8	72.0
구평택시	5	74.7	72.2	76.8	
구평택군	10	74.1	70.6	77.3	

출처 : 시청 총무과 보관자료

단체장 선거에서 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 압도적 지지로 당선이 되었다. 이번 선거의 결과를 보면 구 시군지역에서 고른 득표를 하였으며 1995년의 28%와 비교하면 정치적으로 얼마만큼의 안정을 이룩하였는지 알 수 있다. 특히 구송탄시 지역에서의 득표율을 〈표 1〉의 1995년의 선거결과와 비교하면 김 시장이 얼마나 지역적 안배에 관심을 기울였는지 알 수 있다. 단 구송탄시 지역에서의 지지율이 아직도 다른 지역보다 약 7% 가량 떨어진다는 점은 이 지역에 대한 배려가 아직도 필요함을 암시하고 있다.

2) 개발레짐의 강화

(1) IMF 관리체제와 갈등의 가능성

지방자치제 실시 후 평택의 제1기 민선시장의 시대를 정치적 안정과 경제적 성장으로 특징지을 수 있다면, IMF체제 이후 제2기 민선시장의 시대는 경제적 침체로 말미암아 정치적 갈등이 야기될 가능성이 있다고 볼 수 있다. 이러한 갈등의 가능성은 김 시장의 외부자원지향적 개발레짐이 변화하였다거나 붕괴되기 시작하였다는 것이 아니라 앞으로 이에 대한 적극적인 대처가 필요하다는 의미를 가지고 있다.

갈등의 가능성은 몇 가지 사례에서 발견될 수 있다. 첫째, 과거로부터 계속 지속되어 온 지방공단 및 택지개발에 투자된 자금을 상환할 수 없는 정도의 분양실적과 이에 따른 채무 및 이자부담은 평택시의 지방재정을 어렵게 만들고 있다. 1999년도의 평택시 예산안은

1998년도와 비교하여 36%가 삭감된 3천2백64억 원 정도의 규모로 편성되었다(《평택시민신문》 1998.11.30). 예산축소의 가장 큰 원인은 IMF체제하의 경기침체로 인한 지방세의 감소, 국가 및 도의 지원축소, 그리고 그간 계속 진행되어 온 산업단지와 택지개발의 보상과 사업종료 등이다. 평택시는 줄어 든 세원을 보충하기 위하여 200억 원의 지방채를 발행하기로 하였는데 이는 1998년도보다 70억 원이 증가한 규모이며, 1999년도 일반회계 대비 10.2%에 달하는 액수이다. 한편 1998년도 2/4분기 현재 평택시의 총부채액은 이자를 포함하여 2,405억 원이며, 수익사업의 일환으로 추진해 왔던 공영개발사업의 공영부채가 원금만 1,281억 원이다.[10] 평택시의 재정적자와 부채원금 및 이자부담은 향후 정상적인 재정운영을 방해할 가능성도 있으며, 이러한 재정적 부담은 통합 이후 사업의 지역적 균등배분을 통한 안정화 전략에 차질을 가져올 가능성도 있다.

둘째, 송탄시민들은 IMF체제 이후 평택시가 관광특구사업을 적극적으로 지원하여 주지 않는다고 불만을 나타내기 시작하였다. 1998년 4월 제2기 민선시대에 앞서 송탄지역에서는 평택시와 재분리를 추진하려는 움직임이 있었다(《평택시민신문》 1998.4.8). 송탄발전협의회(회장 김용헌 경기도의회 의원)는 4월 7일 시민들에게 홍보물을 통하여 ① 3개 시군의 통합이 지역 전체를 잘 살게 하기보다는 한 지역만 유리하게 된 통합이라는 점, ② 통합 후 송탄지역의 아파트 가격 하락 등 부동산 가격의 하락과 상권침체, ③ 송탄출장소가 상시기구화되고 규모가 축소된 점은 송탄의 이해에 반한다는 점, 그리고 ④ 통합 당시 주민투표의 방법과 절차상의 하자로 인하여 송탄주민의 민의가 제대로 수렴되지 않았다는 점 등을 내세워 지역간 갈등과 불평등 구조를 개선하기 위하여 송탄시를 재분리하여야 한다고 주장하였다. 이러한 정치적 움직임은 지자체 선거를 앞두고 발생하였으며, 앞으로도 각종 선거시 재발할 가능성이 있다고 볼 수 있다. 이미 앞의 〈표 4〉의 1998년의 자치단체장 선거결과에서 김선기 시장의 송탄지역득표율이 타 지역보다 낮은 점은 이러한 정서를 반영하고 있는 것으로 풀이된

다.[11] IMF 이후 경기침체와 송탄의 지역정서가 합하여지면 이러한 움직임이 김선기 시장에게 정치적 갈등의 요인으로 등장할 가능성이 있다고 하겠다.[12]

셋째, 통합 당시 선거공약이던 신시청사 건립을 둘러싼 지역갈등이 있다. 이들을 좀더 구체적으로 살펴보기로 한다. 김선기 시장은 1995년도 3개 시·군이 통합되면서 지역간 균형발전과 시민화합의 차원에서 신시청사를 건립하기로 공약을 하였다. 그러나 신청사 부지결정과정에 주민간의 갈등이 노출되고 있다. 1997년 7월 평택시의회 의원간담회에서 고덕면 여염리 방축지구를 신청사로 확정하고 세부계획을 수립하기로 하였으나 지역별로 주민들의 이해가 대립양상을 나타내기 시작하였다. 송탄 등 북부지역 주민들은 이 지역을 환영하였으나 안중 등 서부지역은 이 지역이 중심지가 아니기 때문에 반대하였다. 한편 신평동을 중심으로 한 남부지역 주민들은 시청 이전이 시재정과 행정력의 낭비라며 현위치를 고수하기를 바라고 있다(《평택시민신문》 1997. 8. 16). 이러한 지역주민간의 신청사 이전을 둘러싼 이해대립은 1998년 IMF체제하에서는 평택시의 경기침체와 재정악화에 대한 공감대의 형성으로 표면화되지는 않았다. 그러나 평택시는 1999년도 상반기에 들어서 시사업의 하나로 구평택군 청사를 철거하여 유료주차장을 만들 예정이며, 장기적으로는 이 부지를 매각하여(시가 180억 상당) 신청사 건립비용으로 충당할 계획을 가지고 이를 추진하기 시작하였다. 이 계획에 대하여 현재 구 군청사에 입주해 있는 평택예총산하 6개 예술인단체들과 평택예술학교 관계자들은 대책마련을 요구하며 철거계획에 반대하고 있다(《평택시민신문》 1999. 1. 20). 한편, 평택사랑 시민연합(공동대표 윤현수·황재순)은 평택시의 공원, 녹지비율이 전국 최하위에 속하고, 급속한 도시화에 따른 사막화를 이유로 구 군청사의 철거를 적극 반대하며 이 부지를 시민공원화할 것을 요구하고 집회까지 열고 있다(《평택시민신문》 1999. 2. 8). 신청사의 건립은 구 3개 시·군 주민들 사이에 중요한 논쟁거리로 잠재하고 있으며, 평택예술단체들 및 평택사랑 시민연합과 같은 시민단체들의 이해가 충돌

하는 갈등의 영역이 되어 가고 있다. 향후 IMF체제 이후 경기침체로 잠재화된 시청사 이전의 문제는 만일 계속 추진될 경우 현재의 철거 계획에 따른 예술단체나 시민단체들의 반발에 더하여 지역주민간의 갈등이 심화될 것으로 예측된다.

(2) 개발레짐의 강화

그렇다면 앞으로 평택시는 이러한 갈등의 가능성을 어떤 방식으로 해결하여 나갈 수 있을까? 기존의 계속해 오던 경제개발 및 경제활성화에 대한 사업은 이미 많은 재원이 투입되었으며, 만일 계속하지 않는다면 함몰비용(*sunk cost*)으로서 자원의 낭비가 발생할 것으로 보인다. 서울로부터의 거리조건도 주거지나 오피스타운으로서 역할하기에는 현실성이 없어 보인다. 만일 이 용도로 개발을 계속한다면 그 목표는 평택항과 공단에서 종사하는 인력들을 겨냥한 것이 될 것이다.

반대로 개발이 아닌 문화, 복지 혹은 환경사업 등 진보정책의 방향을 전환하는 것은 더욱 어려울 것으로 보인다. 이러한 분야에 대한 주민들의 요구도 평택의 경제가 유지되는 한도내에서 가능할 것이며, 특히 IMF체제하에서 재정적 적자를 감수할 여력은 더욱 없을 것이다. 이러한 예상은 1970년대 미국의 대다수 도시들이 개발, 자원배분 및 소득재분배 중 개발을 추구하는 성향을 관찰하고 도시의 한계를 지적한 페터슨(Peterson, 1981)의 견해와 일치한다.

평택의 상황은 전형적으로 1970~80년대 선진국의 산업도시들이 개발정책을 취하였던 상황과 비슷하다. 오히려 선진국의 도시들이 자율성을 가졌던 반면에 평택은 상위정부로부터의 규제 때문에 그만한 자율성이 없는 상태에서 개발정책을 추구하여야 할 것으로 전망된다. 이러한 상황에서 선출직 공무원들이 취하기 쉬운 경향은 실현성이 없거나 개발의 효과가 불분명하지만 자신의 인기를 높이는 사업에 투자할 가능성도 높다(Swanstrom, 1988;1993). 예를 들어 평택호 개발은 평택군 당시 문체부에서 추진하던 사항이며, 김선기 시장의 공약사업이기도 하다. 평택호 개발에 대해서는 환경단체나 주민공청회를 통하

여 반대의사가 강력히 제기되고 있었으며, 특히 평택환경운동연합의 활동이 적극적으로 벌어지고 있었다. 그러나 IMF체제에 돌입하면서 평택호 개발에 대한 논의가 중단되었다. 그런데 1999년 4월 평택시는 평택호를 개발하는 것을 주요시책으로 발표하였다. 이 사업이 성공할지는 알 수 없으나, 평택호개발 추진은 기존의 개발정책의 맥을 잇고 정치적 갈등의 가능성을 불식시키려는 노력으로 해석될 수 있다.

따라서 앞으로 비단 평택호뿐만 아니라 평택항을 중심으로 한 서해안의 개발, 지방공단내에 대기업을 유치하기 위한 법령개정, 관내공장들의 토지용도변경, 중소기업에 대한 각종 지원 등을 이룩하기 위한 노력이 계속 강화될 것으로 보인다.

5. 결론 및 정책적 함의

이상에서 이론적 배경, 평택시의 역사적 환경과 정치경제적 과제, 주요사업영역에서의 영향력행사주체들과 문제해결의 방법, 시장의 역할과 정치적 안정전략의 성과들, 그리고 IMF체제 이후 정치적 갈등의 가능성을 살펴보았다.

이 연구에서 도출된 결론은 다음과 같다. 먼저, 평택시에서는 지방정치가 존재하며 개발, 문화, 복지, 환경 등 여러 분야에서 나타난다. 그 형태는 시장이 중앙에 있고 공무원들이 시장을 주변에서 지원하며 이해당사자나 집단과 합의를 이루는 모양이다. 다음으로 지역의 권력구조는 엘리트에 의하여 좌우되지 않는데, 그 이유는 도시를 지배할 만한 경제적 자원을 가진 기업이나 금력소유자가 없기 때문이다. 그러나 비교적 규모가 큰 기업들이 시장과 연대하여 중앙정부나 도정부와 협의하여 사업부지의 확대 및 용도변경에 정치력을 발휘하고 있으며, 시정부는 기업의 생산활동이 위축되지 않도록 각종 지원을 하고 있다. 도시내부의 생산활동뿐만 아니라 국가나 광역정부의 사업유치도 지역경제에 중요한 역할을 하고 있다. 시장은 이 모든 분야에서 연결고리로서의 중심적 역할을 한다. 정책적으로는 경제활성

화, 균형개발 및 환경개선 사업이 우선시되고 있다. 이러한 사업들 중 주민숙원사업인 경우는 주민의 의견을 반영하여 결정하는 경우가 많으며, 이들은 상위정부의 지원에 의존하는 중·장기 계획에 따라 추진되는 사업들이다. 이에 비하여 문화나 복지사업은 소규모로 운영되고 있으며, 이 사업영역에 시민이나 사회단체들의 참여의 기회가 많이 주어지고 있다. 마지막으로 IMF 관리체제와 1998년 지방선거를 겪으면서 재정악화, 지역분리 움직임 및 신시청사 건립갈등 등의 문제가 노정되고 있으나, 평택시는 개발정책을 강화하여 문제해결을 도모하고 있다는 점이다.

분석된 결과들을 토대로 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 사업비뿐만 아니라 규제완화의 차원에서도 지방자치후 시정의 방향이 성장 또는 개발위주로 시행되고 있음을 보여주고 있다.[13] 이는 거의 모든 지방자치단체에 나타나는 현상이긴 하지만, 평택의 경우 성장을 통해 지역사회가 공유할 수 있는 공공서비스의 창출 및 절대적인 생산량의 확대는 시장이 안고 있는 미약한 정치기반을 강화시키는 유효한 전략으로 채택되고 있으며, 주민화합 및 안정적 정치기반을 구현할 수 있는 역할을 하고 있다.

둘째, 평택시의 사례는 중앙정부와 도정부의 지원을 이끌 수 있는 시장의 리더십이, 기반시설이 일천하고 산업투자가 막 시작된 도시에서 얼마나 큰 역할을 할 수 있는지를 보여주고 있다. 아직 지방재원의 자립도가 낮은 우리나라의 입장에서 개발의 자원은 국비와 도비사업 및 규제의 완화에 의존할 수밖에 없는 실정이다. 이러한 상황에서 중앙이나 광역정부에서 관료경력을 가진 시장이 구축한 개인적 네트워크는 평택에 필요한 자원을 확보하는 역할을 하고 있으며, 자원의 확보 여부는 정치적 안정은 물론이고 선거의 당락에도 크게 영향을 미칠 것으로 보인다.

셋째, 시장의 공무원들에 대한 공정한 인사와 업무장악능력은 관료에 대한 통제를 가능하게 하고 있는 것으로 보이며, 다수의 공무원과의 학연관계는 시장의 정책을 안정적으로 추진할 수 있는 기반을 제

공하고 있는 것으로 보인다.

넷째, 시민이나 시민단체들의 참여가 개발위주의 정책 이외의 문화·복지·농정분야에서는 관료들과의 협력의 형태로 이루어지고 있다. 시민의 협조 없이 행정을 수행하기가 어렵겠지만 이러한 분야에서 관료들의 영향력이 크게 발휘되고 있으며, 관료에 대한 통제를 통하여 시장이 정치적 지지를 얻어가고 있다. 한편으로 이와 관련하여 레짐이론은 경제개발을 중심으로 이루어지는 평택시의 주요사업과 이에 비하여 소규모로 이루어지는 문화·복지사업의 의미를 제시해 준다. 즉 비록 소규모로 안배되는 문화·복지비지만 이는 선택적 유인으로서 시민들의 상징적 자긍심을 높이고 있음을 알 수 있다. 이는 시장과 평택시의 이미지를 높이는 결과를 가져왔으며, 시장에 대한 정치적 지지율의 향상에 기여했을 것으로 보인다. 이는 또한 과거 농촌지역으로서의 이미지를 탈피하여 살 만한 도시, 발전하는 도시의 분위기를 느끼게 해주고 있으며, 이는 또한 평택이 산업단지만 개발하는 도시가 아니라 문화적 세련미를 갖춘 도시임을 시민들과 외지인들에게 인식시켜 주고 있다.

다섯째, 시장과 행정의 능력이 뛰어난 데 반하여 시의회의 활동이나 문화·복지 혹은 단순한 사업집행 이외의 시민들의 단체활동은 평택에서 활발하지 못하다. 그 이유는 이러한 단체나 모임이 아직 초창기에 있고 이들을 이끄는 리더들이 정치적 이해에 관심을 보임으로써 시민들로부터 적극적 호응을 얻지 못하는 까닭이라고 하겠다.

여섯째, IMF 체제와 경기침체와 같은 외부적 요인은 재정의 악화에 따른 시의 사업능력 약화, 지역정서를 바탕으로 한 지역 재분리 움직임, 혹은 시청사 이전에 따른 시민단체간 또는 지역간 마찰 등의 가능성을 심화시키고 있으며, 정치적 안정의 기반을 해할 수도 있다. 따라서 평택시는 앞으로 갈등의 회피전략으로서 성장 또는 개발을 재추진 또는 강화할 가능성이 크다고 볼 수 있으며, 이러한 과정은 많은 도시들이 개발위주의 정책을 펼치는 이유를 제시할 수 있다.

지방정치의 민주화라는 차원에서 평택시가 앞으로 해결해야 할 과

제는 대규모사업에 주민의 참여를 늘리는 것이다. 효율성이라는 차원에서는 IMF체제하에서 경제개발사업들의 불확실한 효과들과 잠재된 정치적 불안의 가능성을 어떻게 피할 수 있는가 하는 것이 해결하여야 할 당면과제라고 할 수 있다.

■ 주

* 이 논문은 한국학술진흥재단의 인문사회과학 분야 중점영역 연구지원에 의하여 수행되었다. 논문심사 과정에서 자세한 비판과 조언을 해준 익명의 심사위원과 연구 수행중 도움을 준 고려대학교 박사과정의 홍성만 군에게 감사한다.

1) 구조적 권력이란 지속적인 사회경제적 특징이 공무원으로 하여금 다른 집단을 희생시키더라도 일부 집단의 이익을 선호하게 하는 경향을 띠게 하는 권력의 한 차원으로 정의된다(Stone, 1980).
2) 지방정치분야의 권력구조에 관한 논의는 강명구(1997), 최승범(1998)을 참고바람.
3) 제33회 평택군의회임시회회의록(1994), 《경기일보》(1995. 3. 7) 참조.
4) 이 내용은 평택시 공무원, 경기도 공무원, 평택시주재 신문기자 등과의 인터뷰를 중심으로 구성된 것임.
5) 내무부, 95행정구역개편 추진지침(1995. 3. 7).
6) 제38회 평택시의회 임시회회의록(1995. 3), 제35회 송탄시의회 임시회회의록(1995. 3), 제42회 평택군의회임시회회의록(1995. 3).
7) 평택상공회의소의 자료(평택경제현황 1998년도)에 따르면 상공회의소에 등록된 회사수만 784개에 달하며, 이들이 고용하는 종업원 수도 45,711명에 달한다. 그럼에도 불구하고 이들은 상공회의소와 같은 단체를 중심으로 서로 단결된 힘을 보이지 못하고 있다. 그러한 이유의 하나는 상공회의소와 같은 경제단체들의 전문성이 떨어지며, 중소기업홍보나 자체적으로 경제활성화를 위한 노력을 거의 하지 않는 데 있다.
8) 김기수 평택시민신문 편집국장과의 인터뷰내용.
9) 에바다농아원 사태는 1996년 11월 농아원 원장(최실자)이 공금횡령 및 후원금 착복 혐의로 기소된 사건이다. 사태수습책으로 관선이사의 새로운 선임이 요구되고 있으나, 추후 2년이 지나도록 해결되지 않고 있으며 김선기 시장이 최 전원장과 관련이 되어 있다고 추측되고 있다(《평택시민신문》, 1997. 1. 24; 1998. 12. 16; 1999. 1. 4).
10) 이러한 부채상태에 대하여 평택시는 공영개발의 자산가치가 부채보다 많기 때문에 걱정할 수준은 아니라고 하지만 극심한 경기침체가 계속 지속될 경우 재산가치의 하락이 예상되며, 이로 인해 시의 원금 및 이자에 대한 부담이 정상적인 사업까지도 방해할 수 있다. 평택시는 재정적 어려움을 극복하기 위하여 토지분양가를 20%까지 할인판매하고 있으나 그 결과는 불확실하다(《평택시민신문》 1998. 12. 16). 평택시 공영개발과는 수도권정비계획법이 개정되어 지방공단에 대기업을 자유롭

게 유치하기를 바라고 있지만 법개정이 쉽게 이루어질 전망 또한 희박하다.

11) 이 연구자의 인터뷰 결과 평택지역의 신문이나 여론에 의하면 송탄출신 국회의원의 경우 잦은 당적 변경으로 주민들로부터 인기가 감소하게 되자 지역문제를 거론하여 송탄분리 후 지자체장으로 출마할 계획을 가지고 있다는 설이 있다. 이 추측은 두 가지의 논거로 보충될 수 있다. 하나는 송탄 미군기지 중심으로 상권이 연합하여 재분리 운동을 추진한다는 것이고, 다른 하나는 과거 이 지역의 국회의원이었으며 3개 시·군 통합에 견인차 역할을 했던 김영광 씨가 송탄시민들에게 배반감을 안겨 다음 선거에서 패배하였을 정도로 지역감정의 가능성이 있다는 것이다. 그러나 송탄의 신규유입 인구 중 많은 사람들이 평택시에 편입하는 것을 원한다고 한다.

12) 경기개발연구원의 보고서('97-06) '행정수요분석과 기능재조정 방안'에 따르면 평택통합시는 지역별 통합이 완비되지 않은 상태이며, "수습중"이라는 평가를 받았다. 또한 설문조사에 따르면 구평택지역 주민 중 74%가 통합에 긍정적인 반면 송탄지역 주민의 44%가 불만을 나타냈다.

13) 1997년도 〈민선자치 시정목표별 추진실적〉(평택시 발행)에 따르면, 1996년도 이후 완료되거나 계획중인 사업의 총규모(2,626,355백만 원) 중 균형개발과 경제활성화에 투자되는 액수는 약 83% (2,180,508백만 원)에 달한다.

■ 참고문헌

강명구. 1997. 지방자치와 도시정치. 《한국정치학회보》 31(3):109~128.

민경희·강희경·배영목·최영출. 1996. 청주 지역사회의 권력 구조에 관한 연구. 《한국사회학》 봄호: 187~226.

유팔무·성경륭·최태룡·신광영·송호근. 1996. 《지방자치와 지역발전 비교연구》. 한울.

정대연. 1996. 도시 사회생태구조의 변동에 관한 연구. 《한국사회학》 봄호:151~185.

조명래. 1998. 새로운 산업공간과 네트워크이론. 《한국지역개발학회지》 10(2):25~47.

최승범. 1998. 지방정부의 통치능력 형성에 관한 연구 : 레짐(*Regime*) 이론적 관점에서 1980년대 미국도시들을 중심으로. 《한국정책학회보》 7(2):337~366.

최홍석. 1998. 지방정부의 정책형성 : 부천시를 중심으로. 《한국정치학회 추계학술대회 논문집》. 1998년 9월.

Bachrach, Peter and Morton S. Baratz. 1962. Two Faces of Power. *American Political Science Review* 56:947~952.

Bachrach, Peter and Morton S. Baratz. 1963. Decisions and Nondecisions : An Analytical Framework. *American Political Science Review* 57:632~643.

Castells, M. 1977. *The Urban Question : A Marxist Approach*. London: Edward Arnold.

Clavel, Pierre. 1986. *The Progressive Cities*. New Brunswick, NJ: Rutgers University.

Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs?* New Heaven: Yale University Press.

Dahl, Robert A. 1986. Rethinking Who Governs? In J. Waste, ed. *Community Power Directions for Future Research*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

DiGaetano, Alan and John S. Klemanski. 1993. Urban Regime Capacity : A Comparison of Burmingham, England and Detroit, Michigan. *Journal of Urban Affairs* 15(4) :367~384.

Domhoff, G. William. 1983. *Who Rules America Now?* New York: A Touchstone Book.

Elkin, Stephen L. 1987. *City and Regime in the American Republic*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.

Fainstein, Susan S. 1995. *The City Builders*. Cambridge, MA: Blackwell.

Friedland, R. et al. 1984. Political Conflict, Urban Structure, and the Fiscal Crisis. In W. Tabb and L. Sawers, eds. *Marxism and the Metropolis*.

Harvey, David. 1985. *The Urbanization of Capital*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Harvey, David. 1989. *The Urban Experience*. Oxford UK: Basil Blackwell.

Hunter, Floyd. 1953. *Community Power Structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Lauria, Mickey, ed. 1997. *Reconstructing Urban Regime Theory*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Logan, John R. and Harvey L. Molotch. 1987. *Urban Fortunes : The Political Economy of Place*. Berkely, CA: University of California Press.

Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.

Molotch, H. 1976. The City as Growth Machine. *American Journal of Sociology* 82(2) :309~355.

Peterson, Paul. 1981. *City Limits*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.

Polsby, Nelson. 1980. *Community Power and Political Theory*. New Haven, CT: Yale University Press.

Stoker, Gerry. 1995. Regime Theory and Urban Politics. In D. Judge et al., eds. *Theories of Urban Politics*. London: Sage.

Stone, Clarence N. 1980. Systemic Power in Community Decision Making. *American Political Science Review* 74:978~990.

Stone, Clarence N. 1986. Power and Social Complexity. In R. J. Waste, ed. *Community Power : Directions for Future Research*. Beverly Hills, CA: Sage.

Stone, Clarence N. 1989. *Regime Politics : Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

Stone, Clarence N. 1993. Urban Regime and the Capacity to Govern : A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs* 15(1) :1~28.

Swanstrom, Todd. 1988. *Semi-sovereign Cities*. *Polity* 21(1) :83~110.

Swanstrom, Todd. 1993. Beyond Economism : Urban Political Economy and the Postmodern Challenge. *Journal of Urban Affairs* 15(1) :55~78.

Tilly, Charles. 1984. *Big Structures Large Processes Huge Comparisons*. New York: Russell Sage Foundations.

Waste, J., ed. 1986. *Community Power Directions for Future Research*. Newbury Park, CA: Sage.