

기획논문

선거정치와 지방통치

성남시 사례

박종민

이 논문은 지난 1995~98년의 성남시 의회 혹은 지역사회에서 논란거리가 되었던 정책사안의 결정과정을 분석하여 한국의 지방권력구조를 발견하고자 한다. 한 사례연구를 통해 지방정치의 특성을 도출하는 것이 모험적이지만 연구결과는 엘리트론, 다원론, 성장기구론, 도시한계론, 도시통치체제론 등 서구이론이 우리의 지방정치를 설명하는 데 한계가 있음을 보여준다. 우리의 지방권력구조는 시장지배적이며, 이는 지방수준에서 정치권력이 지방정부의 공식제도와 상응함을 시사한다. 지방정부에 대항할 수 있는 유력 집단들이 거의 없는 상황에서 공식정부를 대표하는 시장은 지방권력을 독점하며 교환정치를 통해 특수한 후견인-고객관계를 구축하여 지역사회를 통치하는 것이다. 시집행부는 지방권력의 핵심이고 시장은 그 중심에 있는 것이다.

1. 머리말

지방의회의 구성과 더불어 1995년 단체장의 직선으로 본격적인 지방정치시대가 개막되었다. 아직은 지방정치공간이 제한되어 있고 또 지방정치역사가 일천하기 때문에 지방정치(local politics)를 논하는 것 자체가 시기적으로 이른 감이 들지만 1995~98년의 짧은 경험을 통해서라도 이제 막 태동하기 시작한 지방정치의 특징을 발견하려는 시도는 우리의 지방정치의 민주화를 위한 사회적, 경제적 및 문화적 조건을 탐색하는 출발점이 될 수 있다. 이러한 배경에서 이 논문은 한 도시정부의 정책결정과정을 분석하여 지방권력구조를 파악하고 지방정치의 초기적 특징을 식별하여 거의 불모지나 다름없는 한국지방정치연구의 본격화를 자극하고자 한다.

박종민은 미국 캘리포니아 대학에서 정치학 박사학위를 받고 현재 고려대 행정학과 교수로 재직중이다.

시로 승격한 성남은 서울의 도시빈민을 위한 정착촌으로 출발하였으나 최근 서울의 중산층을 위한 신도시 개발로 급속히 성장하였다(성남 시사편찬위원회, 1993). 짧은 도시역사에도 불구하고 이러한 대단위 택지개발을 통해 성장한 성남시는 “못 사는” 구시가지와 “잘 사는” 신시가지의 병존이라는 수도권 계획도시의 전형적 성격을 나타내고 있다(한상진, 1992). 각 도시의 지리적, 역사적, 사회적, 경제적 조건이 다르기 때문에 한 사례를 통하여 도시정치의 일반적 특징을 확인하는 시도는 모험적이지만 성남의 도시적 성격을 고려하면 이제 막 태동하기 시작한 한국도시정치를 이해하는 열쇠를 여기서 발견할 수 있을지도 모른다.

이러한 기대를 갖고 이 논문은 기본적으로 다음과 같은 연구질문을 던진다. 지방정치를 주도하는 개인과 집단이 존재하는가? 만일 존재한다면 그들은 누구인가? 이 질문에 접근하는 연구방법으로 의사결정법(*decisional analysis*)을 사용하였다(Hunter, 1953; Mills, 1956; Dahl, 1963). 이 방법은 공식직위나 평판의 겉모습이 아닌 정책결정과정에서 초점을 둔다. 권력자원보다 권력행사에 초점을 둔다면 일련의 구체적 결정을 심층적으로 관찰해야 권력구조를 제대로 분석할 수 있기 때문이다. 따라서 여기서는 지난 3년간 성남시의회에서 다루어졌던 혹은 지역사회에서 논란거리가 되었던 일련의 정책사안을 중심으로 ‘과연 성남시를 누가 통치하는가’의 질문에 접근하고자 한다.

2. 엘리트론적 설명의 한계

(1) 지방자치 실시로 토착세력에 의한 개발정치가 활성화된다고 보는 시각은 외견상 엘리트론, 특히 성장기구론의 적용가능성을 시사한다(Molotch and Vicari, 1988; Harding, 1994). Logan과 Molotch(1987)는 성장기구의 핵심세력인 임대부동산 소유자(*rentiers*)의 권력에 주목한다. 맑스주의의 사용가치(*use value*)와 교환가치(*exchange value*)의 개념적 구분을 이용하여 이들은 임대부동산 소유자들 및 그들의 이익을

공유하는 집단들이 교환가치만을 추구하기 때문에 도시의 개발정책이 다른 정책들에 비해 우선적으로 추구된다고 주장한다.¹⁾

대다수 주민들은 토지 혹은 건물의 일상적 사용과 관련하여 부동산의 가치를 평가하지만 임대부동산 소유자는 부동산의 임대에서 오는 재정적 이득에 관심이 있다. 이들은 자신들이 소유한 부동산 임대소득의 극대화를 위해 토지이용의 효율화와 고도화를 추구한다. 이들은 이동성이 없는 토지와 건물을 소유한 '향리형 자본'(parochial capital)으로 부동산의 교환가치를 상승시키는 성장정책을 적극 추진할 수밖에 없으며, 이 과정에서 외부투자가와 직접 협상하거나 혹은 투자분위기 조성에 노력한다(Harding, 1995). 도시개발과정의 중심에 바로 이들 대지주 집단이 있다는 것이다.

성장기구(growth machine)는 도시개발을 주요목표로 삼고 정책을 추진하는 연합세력이다. 여기에는 도시성장을 적극 추구하는 세력뿐만 아니라 부차적인 동맹세력까지 포함한다. 동맹세력은 자신들에 돌아올 이익 때문에 성장기구의 일원을 구성하여 도시성장을 지지한다. 동맹세력의 첫째 부류는 개발과정에서 직접 이득을 얻는 개발업자, 금융업자, 건설시공업자, 건축업자 및 부동산관련 전문직 종사자 등이다. 둘째는 도시성장으로 자신들이 생산하는 산물에 대한 수요가 늘어나기 때문에 간접적으로 이득을 보는 지방언론과 지방전기가스사업자 등이다. 셋째는 지방적 연고가 있으며, 성장형태로부터 일부 이득을 얻는 지방대학, 문화단체, 스포츠클럽, 자영업자 및 소상공인 등이다. 지방정치가들은 자신의 명성유지와 경력관리가 지역의 경제성장과 밀접히 관련되기 때문에 성장기구의 요구에 반응하며 기업엘리트의 성장전략을 지지한다. 사용가치를 선호하는 근린주민조직과 같은 반성장연합의 저항은 성공적이지 못하다. 지방정치는 성장연합, 특히 그 중심에 위치하는 대지주집단이 지배하며 지방정부는 이들 엘리트에 종속된다는 것이다.

(2) 첫째, 성장기구론은 토지이용의 정치(politics of land use)를 강

조한다. 따라서 지방정부의 토지이용권이 크게 제한되어 도시성장정책을 자유롭게 추구하지 못한다면 이 이론을 온전히 적용하기는 어렵다. 때문에 토지이용과 관련한 주요한 권한이 중앙정부에 있고 부동산투기에 대한 조세정책이 강화되어 있는 우리의 경우 강력한 성장기구의 형성을 기대하기는 어렵다. 아무리 지방정부나 기업이 이익이 지방경제활성화에 관심을 갖는다 하여도 지방정부가 토지이용권을 갖고 있지 못하다면 지방정부나 지주가 부동산의 교환가치를 제고하기 위해 추진할 수 있는 성장정책은 제한될 수밖에 없기 때문이다. 이러한 제약은 전국적이지만, 특히 수도권에 위치한 성남시의 경우 더욱 심하다. 성남시는 수도권정비계획법상 과밀억제권역에 속해 인구집중유발시설의 신설 혹은 증설 및 공업지역지정 등이 억제되고 있다.²⁾ 성남시가 개발제한지역인 여수동 일대에 광역시 종합행정센터를 건립하려는 야심적인 도시성장계획이 중앙정부의 지속적인 반대로 좌절되는 것도 이러한 제도적 이유에 기인한다.

둘째, 성장기구론은 임대부동산 소유자 집단의 존재를 전제한다. 이들이 바로 이동할 수 없는 자신들의 재산의 교환가치를 높이기 위해 도시성장을 주도하기 때문이다. 도시빈민을 위한 정착촌으로 입주 당시 가구당 20평씩 분양한 구시가지의 도시개발사는 성남에서 임대소득을 추구하는 대지주집단의 형성을 어렵게 하였다(성남시사편찬위원회, 1993). 뿐만 아니라 원주민 혹은 외지인 소유의 임야나 농지는 중앙정부가 설정한 그린벨트에 묶여 교환가치를 상승시키는 도시성장을 지방차원에서 추진하기도 어려웠다.³⁾ 후술하지만 낙후된 구시가지 중심지역 재개발 사업을 통해 제한적으로 도시성장이 추진되나 이것도 임대부동산 소유자가 이끄는 성장기구가 아니라 지방정부가 중심이 되어 있다. 또한 도시성장의 압력은 조직화된 성장기구가 아니라 역시 소유부동산의 가치상승을 기대하는 조직화되지 않은 자택소유자들(homeowners)로부터 온다는 것이다.

셋째, 성장기구론자의 사용가치와 교환가치의 구분은 우리의 경우 적실성이 떨어진다. 이러한 구분의 효과성은 대규모 임대부동산 소유

자 집단의 존재를 전제로 한다. 토지나 건물의 실사용자가 아닌 이들은 임대료의 상승을 가져올 성장정책을 추구하기 위해 지방정치를 장악하려고 한다. 그러나 임대소득을 추구하는 대지주집단의 형성이 미미하다는 것은 이러한 구분의 실익을 감소시킨다. 교환가치든 사용가치든 소유부동산의 가격상승을 원하기 때문에 심지어 중산층이 거주하는 분당에서조차 적극적인 반성장연합을 발견하기 어렵다. 과거 우리 사회에서 부동산가격의 상승이 부를 축적할 수 있는 가장 효과적이고 신속한 방법이었기 때문에 기동적인(*mobile*) 중산층 거주자들은 소유부동산의 가격상승을 가져올 도시개발을 지지하는 것이다. 개발이 쾌적한 삶을 파괴할 가능성보다는 소유부동산의 가격상승으로 인한 경제적 이득을 예상하고 성장정책의 추진을 요구하는 것이다.

(3) 이러한 한계에도 불구하고 토지이용의 정치는 성남의 지방정치를 이해하는 데 부분적으로 도움이 된다. 시정부는 두 가지 방식으로 도시성장을 추구하고 있다. 첫째는 제한된 범위내에서 토지의 교환가치를 떨어뜨리지 않는 산업을 유치하는 것이다. 야탑동에 구시가지의 영세업체를 위한 아파트형공장을 건축하고 판교동 일대에 첨단산업단지를 조정하려는 것은 그러한 예이다. 둘째는 수도권에 위치한 입지조건을 활용하여 택지개발을 통한 도시성장을 추구하는 것이다. 최근 성남시는 판교동 일대의 개발사업에 산업단지보다 규모가 훨씬 큰 대단위 택지개발사업계획을 발표하였다. 개발제한을 받아 온 지주의 반대가 예상되지만 개발재원문제로 분당신도시와 같은 공영개발방식으로 도시성장을 추진할 것으로 보인다. 이처럼 성남시의 성장기구가 있다면 그것은 도시성장을 추구하는 대지주나 그의 동맹세력이 중심이 되는 것이 아니라 지방정부가 그 중심이 되어 도시개발에 발벗고 나서고 있다.

도시성장이 손실보다는 이득을 가져온다는 인식이 지역사회에 광범하게 퍼져 있어 효과적인 반성장연합이 형성될 가능성은 낮다. 주민 대다수는 반성장보다는 친성장정책을 지지하여 성장과 개발을 통한

부동산가치의 상승을 추구한다. 주민들은 자신들이 소유한 부동산의 매매가치의 상승에 관심을 갖고, 이를 위한 주변지역개발을 적극 지지하는 것이다. 아파트주민대표자협의회와 같은 근린주민조직도 아파트 가격을 상승시키는 편의시설유치에 대해 적극적이거나 이를 하락시키는 혐오시설 설치에 대해서는 결사적으로 반대한다. 저유소 설치나 하수종말처리장 설치에 극력 반대하나 전철역사 신설은 강력하게 요구한다. 산림훼손의 우려에도 불구하고 학교라도 유치해서 인근지역이 개발되기를 기대하는 주민들은 학교녹지이전에 대해 호의적이다. 따라서 엘리트론이 주장하는 것처럼 대지주가 중심이 된 성장기구가 도시성장을 주도하기보다는 지방정부, 특히 시장이 주도하고 시의원이 동원된 "성장기구"가 제한된 범위에서 토지이용의 효율화 및 고도화를 통해 도시성장을 도모하는 것으로 보인다.

시정부는 도심상권과 택지개발을 통하여 구시가지의 성장을 강력히 추진하고 시의회는 이를 지원하고 있다. 송유관공사가 구시가지의 금토동과 갈현동 지역에 저유소를 설치하려는 계획을 시의회를 앞세워 강력히 반대하여 중단시키고, 개발제한구역인 여수동 일대에 대규모 행정타운조성을 시의회와 더불어 적극 추진하는가 하면, 토지구획정리사업을 통한 복정동 택지개발을 세입자의 반대에도 불구하고 시행 중이며, 상인회, 소상공인 및 노점상의 반대에도 불구하고 모란시장이전 및 성호시장 현대화사업 등을 밀어붙이기 식으로 추진하여 낙후된 도심상권의 개발에 적극 나서고 있다. 이들 사업은 오성수시장의 선거공약으로 특히, 구시가지 시의원들의 적극적인 지원을 받고 있다.

중앙정부의 승인을 전제로 하지만 지방정부의 도시기본계획과 용도지정에 대한 결정은 토지의 교환가치와 사용가치의 지리적 배분을 결정한다. 따라서 이러한 토지이용과 관련하여 정책결정의 주요 참여자들간의 경쟁과 갈등이 있다. 결정결과는 시설물 설치지역 주민들의 정치적 영향력에 의해 영향을 받는다. 송유관 공사의 저유소 설치를 둘러싸고 일어난 일련의 갈등도 바로 교환가치와 사용가치의 증감과 관련된다. 구시가지의 금토동과 갈현동이 설치예정지로 부상하였을

때와 비교하여 분당구 대장동의 경우 시와 의회로부터 적극적인 반대 지지를 얻어내지 못하였다. 금토동과 갈현동은 개발제한구역으로 이 지역에 주민기피시설을 설치하려면 송유관공사는 지역주민의 동의를 받도록 법으로 규정되어 있다. 이러한 법적 제한 속에서 시집행부, 시의회 및 주민들의 일치된 반대에 직면한 송유관공사는 금토동과 갈현동을 고집하기 어려웠다. 한편, 대장동 일대는 보존녹지지역이었고, 따라서 중앙정부가 도시계획법을 개정하여 보존녹지지역에 저유시설의 설치를 가능하게 하여 주민의 동의 없이도 들어올 수 있게 된 점은 있으나 대장동 추진안에 대한 시와 의회의 반대는 금토동이나 갈현동과 비교하여 약하였다. 주유소설치반대 수도권공동대책위가 결성되기도 하였으나 사실상 이곳은 주민 수가 적어 지방선거에서의 투표력(voting power)이 약한 지역이었다. 대전시 유성구의 경우 시와 의원이 시재정을 위해 중부저유소를 적극 유치하였던 것처럼 성남시의 경우도 저유소설치 및 송유관공사의 본사 이전으로 지방재정확충, 지역사회의 고용증대, 상주인력 및 협력업체이전에 따른 상권활성화 등 지역경제에 도움이 될 수 있다는 점을 생각하면 비록 시정부가 저유소 설치를 경쟁적으로 유치한 것은 아니지만 어차피 들어오는 것이라면 가장 정치적으로 덜 민감한 지역선정을 양해한 것으로 보인다.

이처럼 지방정부가 주도하는 제한적 토지이용의 정치는 편익시설 혹은 혐오시설이 들어설 지역선정을 중심으로 이루어진다. 토지 혹은 주택을 소유한 주민들은 부동산의 가치를 하락시키는 산업시설 혹은 혐오시설의 유치보다는 이를 높이는 편익시설의 유치를 지지하며, 지방정부는 제한된 토지이용권을 통해 외부효과(externalities)를 조작하여 재선을 추구하는 시장 및 친시장파 지방정치가들의 정치적 지지를 증대시키려고 한다.

(4) 이처럼 도시계획수립과 토지용도지정을 중심으로 제한되지만 토지이용의 정치가 부분적으로 발견된다. 시정부는 도시성장을 위한 토지이용권과 기업유치를 위한 정책수단이 제한되어 있기 때문에 택

지개발을 통한 도시성장을 추구한다. 이는 결국 침상도시로의 성장을 지향하는 것이다. 특히 수도권외의 중산층을 겨냥한 고급택지개발추진 은 지역내 주택보급률의 제고보다는, 서울의 중산층 — 지방정부의 복지서비스의 대상자가 아닌 — 인구유입을 통한 도시성장의 기틀을 마련하겠다는 것이다. 지주이익에 결정적 영향을 주는 개발방식의 선택 은 지주의 영향력을 평가할 수 있는 단서를 제공하겠지만 대규모 택지개발이 주로 공영개발의 형태를 취하고 있다는 것은 대규모 택지개발을 통한 도시성장이 대지주가 이끄는 성장기구에 의해 추진되는 것은 아니라는 함의를 준다.

그러나 지방정부가 주도하는 기존 도심지의 재개발을 통한 도시성장은 때로는 지주나 건물주의 반대도 있지만 전반적으로 이들의 찬성과 세입자의 반대로 특징 지을 수 있다. 토지이용의 효율화를 위한 도심지 재개발은 토지나 건물의 가치를 증대시켜 지주와 시정부에 모두 이익이 되고 상대적으로 세입자는 불이익을 받기 때문이다. 분당 신도시개발로 재정력을 갖추게 된 시정부는 지금이 구시가지를 개발할 수 있는 절호의 기회로 보고 낙후된 기존 도심을 중심으로 개발정책을 추구하고 있다. 특히 구시가지의 중심에 위치한 성호시장의 현대화는 토지활용도를 높여 지가와 임대료상승을 가져올 것으로 보는데, 시정부는 시의회와 지주의 지지 속에 이를 적극 추진하고 있다. 그러나 세입자와 노점상 등 영세상인은 임대료 인상에 대한 대책을 요구하며 시정부의 사업 강행에 항의하고 이에 민주사회실천성남시민연합이 가세하고 있다. 단대천 북개지역에 위치한 모란 5일장이 도시환경을 악화시키는 주범으로 판단한 시정부는 이를 직접 관리할 뿐만 아니라 다른 장소로의 이전을 추진하는데, 이러한 방침과 관련하여 반시장파가 장악한 모란상인회와 상인회에서 인정한 세입자와 노점상, 그리고 주변상가는 이를 반대하나 상인회에서 인정하지 않은 노점상은 시의 점포분양 약속으로 이를 지지하고 있다.

북정동 택지개발은 토지구획정리 사업방식에 따라 개발이익이 지주에게 귀속된다. 이 사업은 지가상승을 초래하여 대부분이 소지주인

주민들에게 이득이 되나 사업지구내 공장, 화훼단지 및 세입자는 공장 및 화훼단지 이주대책지와 세입자대책을 요구하며, 생존권 차원에서 이에 반대하고 있다. 지주도 환지요구와 감보율축소를 요구하나 전반적인 분위기는 개발을 원하고 있다. 시의회는 주민과의 대화를 촉구하고 조례제정을 연기하였으며, 시정부는 지주와의 대화를 통해 여론을 수렴하였으나 세입자와의 대화는 제대로 이루어지지 않은 상태에서 사업이 추진되고 있다.

한편, 대지주가 없어도 부동산의 사용가치에 영향을 주는 시설물 설치에 대해 반대가 제기되는데, 시정부가 도심내 주차난 해소를 위해 적극 추진하는 공영주차장 건설과 관련하여 대부분의 주민들은 찬성하나 인근주민들은 주차장 설치로 주변이 혼잡해질 것을 우려해 반대하고 있다. 야탑동 도축장은 인근 주민들의 민원제기로 시정부가 판교동 이전을 추진하였으나 설치예정지 주민들과 그 지역출신 중앙정치가의 반대에 직면하여 추진되지 못하였다.

전술한 예들은 지방정부가 주도하는 토지이용의 정치가 부분적으로 존재함을 보여준다. 그러나 이를 지방정부가 지주이익을 추구하는 것으로 해석하는 것은 문제가 있다. 성남동의 일부 지역을 일반주거지역에서 준주거지역으로 변경하고, 5종 미관지구를 신설하여 토지이용의 효율성을 제고하고 도시미관을 유지하려는 시정부의 시가지재정비 계획이 영세지주의 부담을 우려한 시의회의 반대의결로 제동이 걸린 예는 대지주이익과 결탁되어 시정부가 도시성장을 추구한다는 주장이 호도적일 수 있음을 시사한다.

(5) 성남의 지방정치를 성장정치로만 설명하기 어려운 것은 성남시의 구성과도 관련된다. 성남은 구시가지와 분당이라는 신시가지로 구성되어 있다. 도시빈민의 정착촌으로 출발한 구시가지는 개발이 안되어 성장지향적이지만 신도시로 이미 공영개발된 분당은 반드시 그렇지 않은 않다. 이 두 상반된 시가지의 형성으로 성남은 '있는 사람'과 '없는 사람' 간의 갈등과 대립이 존재한다. 구시가지의 중산층이 분당

신도시로 이주하고, 구시가지 소재 공단의 중소기업들도 충북 진천과 음성 등으로 공장을 이전하는 상황에서 신시가지와 비교하여 상대적으로 빈곤감을 느끼는 구시가지에 남은 영세업체와 소상공인 및 저소득층은 시정부의 구시가지 개발을 적극 지지하며 구시가지 시의원들도에 동조한다. 구시가지의 지방정치가들은 구시가지의 재개발을 위하여 분당 신도시건설로 늘어난 재정수입의 사용을 당연하게 여긴다.

한편, 분당주민들은 저소득층 주민유입과 산업유치에 저항적이다. 이들은 주민편익시설의 확충을 통하여 쾌적한 삶을 누릴 수 있는 보존과 개발이 혼합된 신시가를 지지한다. 이를 위해 분당에서 걷어들인 세금을 분당의 도시편익시설의 확충을 위해 사용할 것을 요구하면서 최근 분당독립시를 선거공약으로 내세운 오세용 의원을 지지하고 있다.

일련의 경험적 관찰은 성남에 안정적이고 응집적인 경제엘리트나 임대부동산 소유자집단이 통치과정을 주도한다는 엘리트론적 기술과 설명에 한계가 있음을 명백히 보여준다. 성남에 도시성장을 적극 추진하는 세력이 있다면 구시가지에 정치적 기반을 둔 시장이 주도하고 구시가지 친시장과 시의원들이 가세한 정치연합이 있을 뿐이다.

3. 다원론적 설명의 한계

(1) 다원론자들은 지방권력이 분산되어 있다고 주장하면서 도시정치가 단일엘리트에 의해 지배된다는 엘리트론자의 결론을 반박한다. 대표적 다원론자인 Dahl은 뉴 헤이븐시의 권력구조에 대한 분석에서 정치적 영향력의 불평등이 존재하지만 이슈영역별로 권력이 산재되어 있는 분산된 불평등(*dispersed inequality*)의 특징을 발견하였다(Dahl, 1961). 이슈영역에 따라 상이한 개인과 집단들이 선출된 정치지도자와 함께 정책결정과정에 참여하여 영향력을 행사한다는 것이다. 다만, 시장이 각 영역 모두에서 영향력을 발휘하는 시장 중심적 정치연합(*executive-centered political coalitions*)이 있다고 주장한다. Polsby도 엘

리트론자의 계층이론을 비판하고, 어느 한 집단이 모든 이슈영역을 지배하지 않으며 각 영역마다 상이한 이익연합이 존재한다고 지적하면서 다원적 엘리트지배, 즉 다두체제(*polyarchy*)를 주장하였다(Polsby, 1980). 지방정부가 매우 취약하고 이익집단 수가 너무 많아 효과적인 지방통치가 어렵다는 초다원론의 통치불능(*ungovernability*)도 엘리트론의 기업공동체지배적 통치구조를 반박하였다(Yates, 1977). 하지만 정치를 집단간의 경쟁으로, 정책을 집단경쟁의 결과로 파악한 다원론은 엘리트론과 유사하게 공식정부의 자율성을 간과하였다.

강(強) 시장 정부형태를 유지하는 우리의 경우 공식정부의 자율성에 주목하는 도시통치체제론(*urban regime theory*)의 적용가능성이 있다. 이 이론은 초기 다원론과 달리 구조적 시각을 나타내지만 기본적으로 다원론적 시각을 반영하고 있다(Stoker, 1995). Stone(1980;1989)은 “사회통제” 모형 대신 “사회생산” 모형에 기초한 권력개념을 강조하면서 도시통치를 위해 “공공기관과 사익(*private interests*) 이 통치결정(*governing decision*)을 내리고 이를 수행할 수 있도록 함께 기능하는 비공식적인 제도적 장치(*informal arrangements*),” 즉 통치체제(*regime*)가 존재한다고 주장하였다. 통치체제의 형성은 정부의 공식제도만으로는 통치하기에 충분한 자원과 권한이 확보되기 어렵고, 따라서 공공기관과 필요자원을 가진 민간부문간의 비공식적인 연합이 통치역량을 향상시킬 수 있기 때문이라는 것이다. 이처럼 통치체제론은 정부 행위자와 비정부행위자 간의 협력과 조정의 문제에 관심을 두고 이들 간의 상호의존성을 강조한다. 도시정부가 사익을 통해서 혹은 그들과 함께 일한다는 사실에 주목하여 정부(*government*)보다는 통치(*governance*)에 관심을 두면서 공공의 목적을 달성하기 위해 효과적인 장기적 연합이 나타나는 조건이 무엇인지에 관심을 두는 것이다(Stoker, 1998).

통치체제의 성격에 따라 공식정부가 연합하는 사익은 다르지만 통치체제론자들이 주목하는 것은 기업이익과 연합한 “개발형 통치체제”(*developmental regime*)이다(Stone, 1993). 투자유치를 위한 도시간의 경

쟁과 정책결정에서의 기업이익의 역할에 주목하는 통치체제론은 국가와 시장(*market*)의 분업체제를 분석의 출발점으로 삼고 있다. 시민복지에 책임을 진 선출직 공직자는 생산수단의 소유자를 강제할 수 없고, 따라서 이들을 유인하여 시민복지를 제고하려고 한다. 물론 선출직 공직자들이 그렇게 하는 것은 선거정치 때문이다. 정부기관은 시민통제(*popular control*)를 받고, 경제는 주로 사적 통제하에 있는 투자결정에 의존한다. 바로 이러한 분업을 이어주는 일단의 장치가 통치체제인 것이다. 지역사회 전체의 복지에 핵심적인 투자결정과 자원을 통제하는 기업은 정부의 정책결정에서 특권적 위치(*privileged position*)를 가지며, 따라서 기업공동체는 구조적 권력(*systemic power*)을 행사한다(Lindblom, 1976). 기업결정이 공공복지에 중요하고 선거직 공직자들은 공공복지에 관심이 있기 때문에 지방정부는 기업결정에 대해 무관할 수 없고 전반적인 기업성과를 증대시키려는 갖가지 방안을 강구하여 기업이익을 대변하려고 노력한다. 통치체제론은 엘리트론이나 초기 다윈론, Peterson(1981)의 도시한계론(*city limits*)과 달리 공식정부의 자율성을 부여하고 있다. 이와 유사하게 Elkin(1987)도 정치체도가 시민참여와 관여를 효과적으로 제공하지 못하고, 따라서 시민통제가 취약하기 때문에 지방정부는 사회경제적으로 열등한 계층에 덜 반응적이 되고 공직자와 기업이익 간의 연합이 가능하다는 것이다. 따라서 사회정보(*social intelligence*)의 실패와 체계적 편견으로 도시정치는 고통을 받게 된다는 것이다. 공공정책의제나 결과에 영향을 주는 기업이익의 특권을 강조한 통치체제론은 지방정부의 역할과 더불어 기업이익의 영향력을 강조한다는 점에서 초기 다윈론과는 다르다.

(2) 성남의 도시정치는 이러한 다윈론적 시각에 의해 기술될 수 있을까? 성남은 과연 영역별로 별개의 엘리트가 존재하며, 이들은 시장을 중심으로 정치연합을 형성하여 통치를 하는 것일까? 혹은 신다윈론자 혹은 통치체제론자의 주장처럼 기업이 특권적 위치를 갖는 통치연합이 있어 도시성장을 추구하는 것일까?

다원론적 설명이 적용되기 위해서는 이익집단이 지방정부에 접근하는 것이 보장되어야 할 뿐만 아니라 우선 다양한 이익집단들이 조직되어 있어야 한다. 신다원론적 시각 역시 국가와 시장 간의 분업과 기업이익의 조직화 및 시민통제를 전제한다. 우리의 지역사회의 정치적, 사회적 및 경제적 구조가 아직 이러한 조건을 충족시키지 못한다는 사실은 다원론적 혹은 신다원론적 시각이 우리의 지방정치의 현실을 이해하는 데 한계가 있음을 시사한다.

다른 지역사회와 동일하게 성남에도 많은 관변단체나 직능단체가 있다. 특히 시로부터 보조금을 받는 관변단체는 단체출신 시의원을 통하여 시정에 간접적으로 연결될 수는 있으나 정책결정과 관련하여 그 영향력은 매우 제한적이며, 오히려 시정부의 정책지지에 동원되는 것으로 보인다. 그리고 시장과 관변단체의 유력자간에는, 만일 있다면 불평등한 교환관계가 형성되어 있는 것으로 보인다. 한편, 도시생성의 과정이 인위적이고 생활 및 주거환경 등이 열악하며 전국에서 모여든 인적구성 요소가 특이한 성남시에는 유달리 사회단체가 많이 결성되어 있다(성남시사편찬위원회, 1993; 한상진, 1994). 특히 영호남을 비롯한 향우회가 하부조직(각동 지회)까지 결성되어 지방선거과정에서 적지 않은 힘을 발휘하는 것으로 보인다. 또한 빈민운동과 노동운동의 중심지라는 역사적 유산으로 성남에는 시민운동의 전통이 강하여 최근 결성된 성남시민모임은 업무상 배임혐의로 시장을 고발할 정도로 시정부를 견제하며, 분당환경시민모임은 송림고녹지이전을 반대하여 시정부의 독주에 제동을 걸고, 민주사회실천성남시민연합은 세입자와 노점상을 위협하는 시정부의 도시재개발사업을 반대하고 있다. 이러한 시민단체의 목소리가 점차 커져 감에도 불구하고 아직 그 영향력은 제한적이다.

(3) 다원론이나 신다원론이 적용되려면 직능단체나 이익단체가 조직되어 있고 이들이 지방정부에 제한없이 접근할 수 있어야 한다. 특히 기업이익의 조직화는 중요한 잣대이다. 그러나 성남에 지방정부와

통치연합을 이룰 기업공동체가 조직되어 있다고 보기 어렵다. 우선 중앙차원에서 기업이익은 상공회의소, 전경련, 무역협회, 중소기업협동조합, 업종별협회 등으로 분절화되어 기업공동체의 이익의 조직화가 미약하며, 이는 지방차원에서 그대로 아니 오히려 더 심화되어 나타난다. 회원사의 업종이 다양하고 또 업종별 협회가 조직되어 있어 지방상의를 통해 민원을 제기하기보다는 중앙의 업종별 협회를 통해 제기하는 실정이다. 따라서 지방상공회의소가 발휘할 수 있는 힘은 매우 약하다. 설상가상으로 성남상공회의소는 최근 하남 및 광주상와 분리된 후 회원업체수가 줄어 조직력은 더욱 취약하게 되었다. 지방정부와 관련하여 상공회의소의 위상을 알려주는 한 에피소드는 성남상공회의소가 의뢰하여 완성한 '성남시 산업구조 조정방향과 경제활동기반 강화방안' 보고서가 판교동 일대를 벤처기업신도시로 개발할 것을 제한하자 베드타운 신도시를 추진하려는 시는 상공회의소와 연구자를 경고하고 이에 따라 상공회의소와 연구자가 곤혹스러운 입장에 처하게 된 것이다. 이 에피소드는 기업이익을 대표하는 지방상공회의소도 시정부의 눈치를 보아야 할 정도로 매우 약하다는 점을 극적으로 예증한다. 3개 공단을 관리하는 성남공업단지 관리공단도 공단조성과 단기간 기반시설확충 및 기업육성을 목적으로 하지만, 공단 관련 권한이 경기도에 있어 공단에 대한 시정부의 특별한 관심을 기대하기 어렵고 따라서 관리공단의 영향력도 전무한 편이다.

따라서 시장(市長)이 강력히 지배하는 통치구조 속에서 기업이익을 대변하는 세력이 지방정부와 통치연합을 형성할 가능성은 희박하다. 만일 있다면 불평등한 관계에서 지방정부의 정책추진을 위해 동원되는 상공단체나 혹은 시정부와의 연계를 모색하는 개별기업 차원의 접근을 발견할 수 있을 뿐이다. 시장(市場)이 약한 우리의 경우 통치체제론이 기술하는 사회생산을 위한 시장(市場)과 국가 간의 결합, 즉 통치연합의 형성 가능성이 아직은 낮다고 볼 수 있다. 따라서 만일 통치연합이 있다면 이는 안정적인 비공식적 통치체제라기보다는 시장(市長)이 지배하고 관변단체와 직능단체의 유력자들이 동원되어 가세

한 비공식적 집단으로 볼 수 있다.

(4) 초기 다원론과는 달리 신다원론은 지방정부의 상대적 자율성을 전제한다. 따라서 통치체제론과 같은 신다원론의 시각을 적용하려면 사익과 연합을 이루어 생산정치를 추구할 지방정부가 있어야 한다. 지방정부가 중앙정부의 정책결정구조에 통합되어 있고, 지방정부의 기능이 행정서비스의 전달이라는 전통이 강하게 남아 있는 현실에서 지방정치가 생산정치보다는 소비정치에 치우칠 가능성이 오히려 높다.⁴⁾ 지방자치단체간의 재정균형화정책은 이러한 가능성을 강화한다. 수도권에 위치하여 토지이용의 정치를 충분히 활용할 수 없기 때문에 기업이익이나 지주이익을 위한 도시성장정책을 추구하기 어렵다. 이러한 구조에서 지방정치는 정치적 지지를 획득하기 위해 할당정책이나 재분배정책을 추구하고 이에 따라 세출예산을 활용하는 소비정치가 두드러진다는 것이다.

기업이익이 조직화되어 있지도 않고, 또 지방정부도 이들을 통해 도시성장을 추구하기 어렵기 때문에 지방정부와 기업이익간의 통치연합이 구성될 가능성은 희박하며 따라서 기업이익의 구조적 권력을 강조하는 것은 맥락을 제대로 고려하지 못한 주장이다. 신다원론이 시사하는 것처럼 — 이 점에서는 엘리트론 혹은 성장기구론에도 마찬가지로 — 적어도 성남시의 경우 기업이 지역사회의 복지에 중요한 투자결정과 자원통제를 하기 때문에 지방의 정책결정에서 특권적 위치에 있다고 선형적으로 가정하는 것은 지나친 비약이다.

선거정치의 공고화로 지방정부에 대한 시민통제가 확대되고, 따라서 지방정치자들이 시민복지에 관심을 갖고 도시성장을 추구할 가능성은 있다. 그러나 우리의 경우 통치체제론이 적용된 미국처럼 국가와 시장(市場)간의 분업이 아직 제대로 이루어지지 않고 있다는 점을 간과할 수 없다. 지방수준에서 기업의 상대적 자율성이 제한되어 있고 기업공동체의 조직화가 이루어지지 않아 체계적 권력을 가지고 있지 못한 현실에서 시장과 국가 간의 분업을 이어주는 통치연합의 형

성을 기대하기는 어렵다. 오히려 후술하지만 시민통제의 확대로 선거 정치를 의식하는 지방정치가들이 시예산의 지리적 배분을 통해 정치적 지지를 획득하기 위해 생산정치보다는 소비정치를 더 추구할 가능성이 있다. 이처럼 지방정치가 생산보다는 소비에 더 치중되어 있다는 것은 사회적 생산모형에 의한 권력개념의 적용에 한계가 있음을 시사한다. 통치체제론자들은 공직자들이 기업 주도적 발전전략을 지지하고 자신들의 개발목적을 위해 일부 경제계와 협약을 맺으며 예산, 조세 및 서비스 수준과 같은 쟁점에서 기업의 견해를 신중히 고려한다고 한다. 그러나 우리의 경우 도시개발의 문제에 있어 '선거의 표가 중요하나 재원이 결정한다'는 미국과는 달리 우리의 경우 '표'가 중요할 뿐만 아니라 '표'를 얻기 위해 정책과 예산배정의 우선순위가 바뀌는 것이다.

4. 지방정치의 주요 행위자

1) 시정부

시 정부, 즉 시집행부는 선출직 시장(市長)과 임명직 행정관료로 구성된 행정기구를 모두 포함한다. 지방정부는 중앙집권적 통치구조로 인해 그 권한과 정책수단이 제한되어 있다(임도빈, 1997). 그럼에도 불구하고 지방정치에서 공식정부의 역할은 주목할 만하다. 특히 민선시장의 영향력은 압도적이다. 대부분의 주요한 정책결정과정에서 시장은 그 중심에 있으며 시장이 반대하거나 지지하지 않는 정책은 추진되기 어려운 실정이다. 이는 Dahl(1961)이 관찰한 뉴 헤이븐 시장의 영향력보다 훨씬 더 강력한 것이다. 민선시장의 주 관심사는 재선(reelection)이다. 따라서 시장이 주도하는 정책결정은 기존 지지자의 관리나 새로운 지지자의 확대와 무관하지 않다. 이것이 바로 지역차원에서 개발정책보다는 할당정책이 강조되고 생산정치보다 소비정치가 활성화되는 이유이다. 개발정책을 추진하기에는 지방정부의 권한이 제한되어 있고, 보다 광범한 정치적 지지를 창출할 수 있는 것은

다수의 지역주민이 직접 혜택을 받을 수 있는 할당 혹은 소비정치를 추구하는 것이 합리적이기 때문이다.

정치적 자원의 통제권을 보면 우선 시장은 대표성의 기반이 넓기 때문에 다른 지방정치를 지배하려는 행태를 보일 뿐만 아니라 심지어 중앙정치가들에 대해서도 우월적 태도를 보인다. 시장은 행정을 통해 시의원의 지역구사업을 도와줄 수 있는 자원과 권한을 갖고 있기 때문에 시의원들은 시장에 대해 협조적일 뿐만 아니라 공손하기까지 한다. 또한 관선시대 시정, 구정 및 동정자문위원이나 혹은 관변단체인사로 이미 시장(市長)과 지면이 있었던 시의원들은 개인적인 유대관계를 유지하는데, 그 강도는 정당입당과 탈당을 시장과 함께 할 정도이다. 이러한 전반적인 여건에서 시장과 시의원 간에는 지방정부와 지방의회간의 제도적 관계에서 기대할 수 없는 비공식 관계가 나타난다. 시장의 영향력은 지방의회의 의장단 구성에 있어서도 발휘된다. 의장단은 시장의 주도로 친시장파 의원들간의 조정을 거쳐 사전에 내정되는 것으로 보인다. 시장이 시의회를 지배한다고 하여도 과언이 아닌 것이다.

시장의 독주에 대해 이를 견제하고 제동을 걸 수 있는 집단은 행정기구를 구성하는 직업관료이다. 행정기구의 정당성은 선거가 아니라 실적에 의존한다. 따라서 이들 직업관료는 행정전문성에 기초한 권한으로 시장을 견제하기도 한다. 또한 직업관료는 단체정신(*esprit de corps*)을 가지며, 이를 통해 지방의 경계를 벗어난 전국적인 동료의식을 발전시킨다. 부시장과 같은 지방정부의 고위공직자는 이러한 단체정신을 대변하기도 한다. 따라서 시장의 인사권 행사의 위협에도 불구하고 직업관료들은 중앙정부나 광역정부의 행정지침에 어긋나거나 혹은 직업관료 전체의 공통사고나 관행에 어긋나는 시장의 정책추진에 대해 주로 소극적으로 때로는 적극적으로 반기를 들기도 한다. 이와 관련하여 중앙정부에서 시달되는 정책집행과 행정사무에 관한 방대한 지침의 존재는 주목할 만하다. 지방정부에 재량권이 주어져도 실무관료들은 중앙정부에서 내려보낸 지침에 의존하려고 한다. 이는

중앙정부에 의한 통제가 상당한 수준이며, 관료기구가 시장의 영향력에 저항할 수 있는 유력한 집단임을 시사한다.

성남시 장학금사업과 관련한 시장과 부시장간의 갈등은 이를 예증한다. 이미 조성된 100억 원 외에 200억 원을 추가로 조성하려는 시장의 장학금사업에 대해 광역정부의 지원사격을 받은 부시장은 지방재정의 효율적 운영을 이유로 장학금지급을 반대하고 나섰다. 이에 대해 처음 예산편성권 침해라고 반발하던 성남시는 경기도지사의 시정권고와 성남선거구 경기도의원의 반대성명을 수용해 장학금지급 재검토를 선언하고 장학금 전달식을 무기 연기한 후 결국 부시장전출과 장학금사업의 축소로 결말이 났다. 이 에피소드는 시장의 독주에 그나마 제한적으로 제동을 걸 수 있는 것은 관료기구—중앙정부에 의해 조정되는—일 수 있음을 예증한다.

그러나 분명한 것은 시장이 마음만 먹으면 전횡할 수 있을 정도의 막강한 권력을 갖고 있으며, 시장이 주도하지 않는 정책이나 사업은 제대로 추진되기 어렵다는 것이다. 시장의 인사권은 막강하여 행정관료의 저항과 견제가 제대로 효과를 발휘하기 힘들다. 영남출신인 오 시장은 당선 후 경기지역 영남출신 공무원을 성남으로 차출하고 광주와 성남출신 공무원 모임인 광성회를 영남출신의 시장 측근을 통해 장악하여 관료집단을 친시장파로 만들려고 하였다. 선거 후 시장당선에 비우호적이거나 반대하는 행정관료는 인사상의 불이익을 감수해야 하기 때문에 사실상 지방정부내에서 시장의 권력은 막강하다고 볼 수 있다.

이러한 시장의 권력이 공식 지위에서 온다는 것은 시장으로 재직하는 동안 비리의혹에 대한 감사원 감사와 시민단체의 고발에 의한 검찰조사에서 그가 생존할 수 있었다는 사실에서도 간접적으로 엿볼 수 있다. 한편, 구여권의 뿌리를 갖고 있는 오 시장도 1998년 선거낙선으로 '근 떨어진 잣'이 된 후 검찰조사를 받고 뇌물수수 혐의로 구속되었다는 사실은 이러한 시장의 권력기반이 중앙정치와도 무관하지 않음을 시사한다.

2) 시의회

현행의 자치조직은 기관분립형을 채택하여 단체장과 지방의회 상호간의 균형과 견제를 유도하고 있다. 그러나 실질적으로 지방의회의 운영과정을 보면 집행부의 수장인 시장이 우월적 지위와 권한으로 지방의회보다 더 강력하고 이를 압도하는 것으로 보인다. 시장의 선거구는 시의원의 선거구보다 월등히 크기 때문에 시장은 시의원에 비해 대표성의 차원에서 우월적 위치를 견지하고 있다. 따라서 시장이 시의원을 대하는 태도는 일방적이다. 시장에게 “배우는 자세”로 때로는 공손하게 접근하는 것이 대부분 시의원의 행태이다. 또한 시의회의 전문성수준이 시집행부와 비교하여 너무 낮고 시간부족과 업무내용에 대한 무지로 시의회의 행정감사와 예산심의가 형식적이다.

이보다 더 주목해야 하는 것은 시장과 친시장파 의원들이 독특한 교환관계를 형성한다는 것이다. 이들 지방정치가들은 재선을 위해 노력하며, 이를 위해 시장과 시의원은 교환관계를 발전시킨다. 시장은 시의원의 지지를 획득하여 효과적인 시정운영을 모색하고 시의원은 시장과의 협력관계를 유지하여 선거구민의 요구를 해결하려고 한다. 이러한 관계는 원칙적으로 소속정당에 관계없이 발전될 수 있으나 부분적으로 정당관계나 개인적 친소관계에 따라 친시장파와 반시장파로 갈라지는 양상을 띠기도 한다. 오성수 시장이 무소속이기는 하지만 국민회의와는 거리가 있어 여권에 가까운 의원이나 혹은 관선시대 시절, 구정 및 동정자문위원이나 관변단체에서 활동한 경험이 있는 시의원들이 친시장파를 구성한다. 이들은 시장과의 사적 유대에 기초하여 이를 교환관계로 발전시켜 왔다. 시장은 이들 시의원들에 호의적이고 이들의 현안사업에 예산배정을 통해 이들을 지원하며, 이들은 시장이 추진하는 정책을 지지하고, 이를 위해 기꺼이 동원되기도 한다. 예를 들면 주차난이 심각한 성남시는 사실상 전국에서 공영주차장이 가장 많은 기초단체가 될 정도로 공영주차장 건설을 적극적으로 추진하였다. 이러한 상황에서 시의원은 자신의 선거구에 공영주차장 설치를 관철시켜 주차장 인근주민을 제외하고는 대다수 선거구민의

지지를 획득할 수 있다. 시의원들은 전국에서 가장 저렴한 주차료가 되도록 요금인하를 결의하여 시재정보다는 주차장 이용주민을 더 염두에 둘 정도이다. 할당정치 성격의 갖는 공영주차장 설치에서 시장과 시의원 간의 특수고객주의의 교환관계를 기대할 수 있다. 시장과 시의원간의 관계는 개별적 차원에서 형성되는 특수한 것으로 정당 입당과 탈당을 시장과 함께 할 정도로 끈끈한 것이다.

3) 정당

한국의 선거정치에서 투표선택의 지역성은 일반적으로 관찰되는 현상이다. 지역의 패권정당으로부터 공천을 받아 출마하는 것이 당선된 주요 요인이기 때문에 시장 후보자는 모든 수단을 사용해서라도 정당 공천을 받아내려고 한다. 정당공천이 금지된 시의원선거에서도 시의원들은 내천을 추구하고 지구당부위원장 등 정당경력을 사용하여 정당과의 연대성을 과시한다. 이는 적어도 지방선거과정에서 정당의 영향력이 막강함을 보여준다. 또한 단체장이 정당소속인 경우 의장단 구성에서도 정당의 영향력을 발견할 수 있다. 그러나 이와는 달리 통치과정에서 정당의 정책영향력은 보다 제한적인 것으로 보인다. 시장의 선거구가 국회의원의 선거구보다 넓어 대표지역의 범위에서 큰 차이를 보이고, 따라서 이러한 대표성의 차이는 통치과정에서 시장과 지구당위원장인 국회의원 간의 무게중심을 시장 쪽으로 기울도록 한다. 성남 시장은 1명이지만 국회의원은 2명이라는 사실이 시장의 권력을 강화하는 것이다. 무소속 시장이기 때문에 정당의 정책통제가 어려웠던 성남시의 특수성도 있지만 정당공천에 의해 당선된 시장에 대한 정당의 정책통제도 약하다고 볼 수 있다. 이익갈등이 때로는 동일 정당내 분열과 대립을 가져올 정도로 지방차원에서 정당의 정책조정 기능은 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

전술한 바와 같이 정당소속은 후보자의 정치자원이며, 따라서 입당과 탈당은 당선을 위한 선거전략으로 사용된다. 1995년 지방선거에서 당시 집권당인 민자당의 공천에 탈락한 후 무소속으로 출마하여 당선

된 오성수 시장은 무소속으로 재임하다가 1998년 대통령선거 직전 한나라당에 입당하였다. 그러나 국회의원선거가 집권여당이 된 후 오 시장은 연합후보공천을 기대하고 한나라당을 탈당하고 자민련에 입당하였으나 공천에 탈락하자 자민련을 탈당하여 다시 무소속으로 선거에 출마하였고, 정권교체와 연합공천으로 인한 구여권의 위축으로 이번에는 낙선하였다. 그와 동반탈당과 입당을 반복한 시의원들에게도 정당소속은 재선을 위한 정치자원이었다.

한편, 지방정부의 정책결정과정에서 정당, 특히 지구당의 영향력은 제한적이나 정책사업의 추진과 관련하여 집권당 입당을 통하여 중앙정부 및 중앙당의 지원을 모색하기도 한다. 이는 통치전략의 일환으로도 정당입당 혹은 탈당이 이용됨을 시사한다. 재임기간 내내 무소속을 유지한 성남시장도 장학금사업과 관련하여 이인제 지사의 경기도청과 대립하였다. 특히 집권당 중진인 오세웅 분당구 국회의원과 의갈등은 잘 알려져 있다. 분당독립시를 선거공약으로 내건 오 의원과 성남광역시를 선거공약으로 내건 오 시장은 주요한 정책사안에서 서로 다른 입장을 취하면서 재임기간 내내 대립하였다. 시장과 정당 간의 관계는 시장의 정당소속뿐만 아니라 선거과정과 통치과정에 따라 서로 다른 것으로 보인다.

4) 기업이익

지방정치에서 기업이익의 영향력은 생각보다는 제한되어 있는 것으로 보인다. 기업공동체가 지방정치에 영향력을 행사할 수 있는 자원은 제한되어 있다. 정당이 선거정치에서 강력한 힘을 발휘하는 상황에서 기업공동체가 후보자 선정에 강한 목소리를 내기는 어렵다. 시장은 선거자금을 사적으로 의존하지만 공천후보자에 대한 중앙당의 지원이 크고, 따라서 기업이익이 후보자 선정에 미치는 영향은 거의 없다고 할 수 있다. 또한 기업이 후보자선정에 영향을 주는 지구당조직을 통제하지도 못한 상황이다. 이러한 상황에서 지방정치에서 기업의 목소리가 클 수 있는 데는 한계가 있다. 물론 무소속 후보의 경우 상대적

으로 정당으로부터 자율적이며 사적으로 선거자금을 제공한 기업가에 대해 특혜를 제공할 가능성이 있다. 황송근린공원 조성부지와 야탑동 문화예술회관 건립부지에 시장선거를 도왔던 기업인의 토지가 대량 포함되어 정치적 후원자에 특혜를 주었다는 의혹을 받은 것도 기껏해야 개별적인 차원의 교환으로서 기업공동체나 조직화된 기업이이익과는 거리가 멀다. 미국의 경우 기업집단은 지방행정의 탈정치화와 보스 정치인의 정실권력을 제한하려는 개혁노력에서 영향력을 보여 왔지만 아직 우리의 경우 기업집단의 무력성은 이를 어렵게 한다. 이와는 달리 오히려 개별적 차원에서 후견인-고객 (*patron-client*) 관계를 통해 지지와 특혜가 교환되는 기구정치 (*machine politics*)의 단면을 보여준다.

상공회의소의 영향력은 상당히 제한적이다. 지방차원에서 기업이이익의 조직화 수준은 낮다. 상공회의소는 지방차원에도 조직되어 있으나 대부분의 업종은 지방조직 없이 전국조직만을 갖고 또 이를 통해 업계의 애로사항을 전달하고 민원을 제기한다. 이는 상대적으로 지방상공회의소의 영향력을 크게 제한하는 결과를 가져왔다. 성남상공회의소가 주장하는 판교동 벤처산업단지개발안도 시의 눈치를 보고 발표할 정도로 지방정부와 비교하여 힘이 매우 약하다. 상공회의소의장이거나 사무국장의 시 위원회 참여도 형식적이며, 시의회와의 접촉창구도 전무한 편이다. 이에 따라 지방정부와 기업공동체 간의 파트너십 부족이 지적될 정도로 둘 사이의 관계는 일방적이다.

시장후보에 대한 기업지원은 거의 무시할 정도이다. 따라서 지방정치전략에 대한 기업의 통제라는 것은 발견되지 않는다. 한편, 기업가의 시의회 진출은 눈에 띄는데, 특히 부동산개발, 용역회사대표, 지주, 마을금고대표 등의 진출은 주목된다. 그러나 이를 기업이이익의 지방정책에 대한 영향력 증대로 해석하는 것은 지나친 비약이다. 시가 발주하는 사업을 따내기 위해 혹은 사업의 방패막이 수단으로 출마하는 시의원들은 주로 개별적 차원의 교환관계를 추구하는 것일 뿐 경제엘리트가 시정을 독주한다는 것은 구조적으로 발견되지 않는다. 자본의 중앙집권성으로 지방자본이 별로 없고 유력한 기업들의 사회연

결망도 구축되어 있지도 않아 '있는 자'의 지방의회진출은 주로 개별적 차원의 로비를 지향할 뿐이다.

은행집단의 영향력도 미미하다. 지역은행이 발전되어 있지도 않은 데 성남시의 경우 경기은행이 지방은행이라고 하지만 시금고는 농협이 활용되고 있다.⁵⁾ 시의원으로 당선된 마을금고 이사장은 시가 마을금고를 이용해 줄 것을 시에 오히려 부탁할 정도이다. 시중은행도 특별히 지역적 연고를 갖지 못하며, 시의회는 시의 장학기금을 지방은행이 아니라 고금리 은행에 예치할 것을 요구한다. 지방정부가 은행에 의존하기보다는 오히려 은행이 시기금을 유치하려고 애쓴다. 지방정부가 지역은행에 거의 의존하지 않는 상황에서 지방은행들은 정치적 목적과 행동에서 단합을 보일 수 없고 시가 주도하는 가운데 은행이 끌려가는 관계가 형성되어 있다. 이처럼 지방정부의 사금고에 대한 의존도는 낮고, 오히려 사금고가 지방정부에 대한 의존도가 높은 상황에서 금융엘리트가 정책결정에 영향을 주는 사례를 발견하기는 어렵다. 따라서 지방성장으로부터 이득을 챙기기 위해 지방은행가 집단이 지방정부의 배후에서 정책결정에 영향을 준다는 것은 현실과 거리가 먼 주장이다.

5) 사회단체와 근린주민조직

경실련과 환경연합의 지부가 아직 결성되어 있지 않을 정도로 성남시는 역사적으로 빈민운동과 노동운동 등 재야운동이 활발히 전개된 지역으로 다른 지역에 비해 시민단체의 활동이 기대되는 곳이다. 이러한 역사적 유산으로 지방정치에서의 영향력이 아직은 제한적이나 시민단체의 조직화와 활동이 점차 증대되는 것으로 보인다.

특히 일부 시민운동단체의 활동은 주목할 만하다. 송림중고 녹지이전사업의 경우 분당환경시민모임은 반대운동을 조직하여 이를 확산하는데 성공적이었다. 분당신도시 개발당시 학교이전을 거부하였던 운속학원의 송림중고는 분당개발이 완료된 후 현 위치에서의 교육여건 악화를 이유로 야탑동 맹산 일대로의 이전을 추진하는데, 천연기념물

서식지인 맹산을 훼손한다는 주민과 환경단체의 강력한 반대에도 불구하고 시는 이를 적극 추진하였다. 부동산투기로 교세를 확대한다는 의혹을 받고 있는 학원 측은 이전 및 건축비용으로 현 부지를 고층아파트가 건축될 수 있는 택지로의 용도변경을 요구하였고, 이에 대해 환경단체는 특혜시비를 제기하였다. 환경단체의 반대에도 불구하고 학교이전이 추진되고 있지만 부지의 용도변경은 건폐율을 상향시키려는 학원 측의 의도와는 다르게 저밀도 택지로 용도변경이 되었다.⁶⁾

성남시민연합도 주요한 시민단체로 시정에 영향력을 미치고 있다. 재야시민단체와 분리된 시민운동으로 출발한 성남시민모임은 문예회관 건립부지에 시장의 선거후원자의 토지가 대량 포함되어 있어 특혜 의혹을 제기하고 업무상 배임으로 시장을 고발하기도 하였다. 일단 무혐의로 처리가 되긴 하였지만 시민모임은 이 문제를 계속 제기하고 있다. 또한 복정동 택지개발사업의 경우 시민모임은 공영개발을 주장하여 개발이익의 공유화를 주장하였는데 시민모임은 시정부가 개발방식을 변경하기보다는 이주비와 임대아파트입주와 같은 제안을 통해 세입자문제를 처리한다고 비판하였다. 복정동 택지개발, 모란시장이전, 성호시장개발 등 시가지 정비사업과 관련하여 세입자와 노점상의 생존권 보장을 요구하는 민주사회실천성남시민연합의 활동도 시민단체의 목소리가 커져 가고 있음을 예증한다.

자발적인 시민단체와는 달리 정부의 보조금을 받는 관변단체나 봉사단체는 전반적으로 지방정부의 정책지지와 홍보에 동원된다. 이들 관변단체의 유력자들은 오히려 단체가입과 활동을 통해 지방정부에 접근하여 특혜를 받거나 혹은 지방의회에 진출하기 위한 교두보로 삼는다. 따라서 관변단체가 정책결정에 영향을 미친다면 그것은 개별적 차원에서 이루어진 교환관계에서 온다.

아파트대표자협의회와 같은 근린주민조직(*neighborhood organizations*)도 사안에 따라 정부정책에 영향력을 행사하기도 한다. 이매동 지하철역사 건립은 지역주민의 숙원사업으로, 아파트입주자들의 압력과 언론매체의 보도 및 이에 대한 시장후보자의 선거공약으로 추진되었

다.⁷⁾ 지역이해가 첨예하게 걸린 사안에 대하여는 이해관계 주민들이 동원되고 이는 시장과 시의원들에게 압력을 주게 되는데, 선거에서 표를 의식하는 시장과 시의원들은 이에 영합하여 적극 지원하게 된다. 이러한 근린주민조직도 통반조직에서 볼 수 있는 것처럼 아직은 자발적 결사체(*voluntary associations*)보다는 관제조직의 성격이 크며 일반 주민들은 직접적인 이해관계가 있어야 동원되는 것이 현실이다.

시장출마설이 나도는 전임시장이 승인한 서현동 골프연습장설치에 대해 이를 혐오시설로 간주한 성남시는 설치허가를 취소하고, 이에 상급관청인 경기도가 경고하자 반대여론을 조직하여 경기도와의 대립을 확산하였다. 사유재산권의 침해 가능성과 골프장 사업자의 인맥동원을 통한 압력에 대해 시정부는 상황을 유리하게 전개하기 위해 새마을지도자, 아파트부녀회, 입주자대표회의, 통장회의 등 관련단체와 인근 주민들을 동원하고 반대궐기대회가 개최되도록 하였다. 송림고 녹지이전문제도 시와 대립한 환경단체에 대해서도 이 궐기대회에 참석을 재촉할 정도였다. 이러한 예는 근린주민의 목소리가 점차 증대되는 것을 의미하지만, 또 한편으로는 자발적인 결사체의 형성과 집단행동보다는 아직도 시정부에 의한 관변단체나 근린주민조직의 동원을 엿볼 수 있으며 이는 관의 주도성을 시사한다.

이밖에 지방정치와 관련하여 주목되는 사회단체로는 향우회조직을 들 수 있다. 성남은 인위적인 신도시로 토박이가 없고 전국에서 몰려든 유입인구로 다른 수도권 도시들에 비해 향우회의 활동이 활발하다(성남시사편찬위원회, 1993). 특히 영남, 호남 및 충청향우회가 동단위까지 조직되어 있고, 이것이 정당의 지역적 기반과 선거정치의 지역성으로 지방정치과정에서 중요한 영향을 미친다. 일부 시의원들은 향우회 임원을 역임한 것으로 나타나 향우회가 지방정치가의 주요한 충원고리임을 시사한다. 향우회는 사회적 연결망을 유지하여 선거정치의 지역성이 계속되는 한 지방정치과정에서 다른 어떠한 사회단체보다도 강력한 영향력을 행사할 것으로 보인다. 그러나 다른 오래된 도시와는 달리 지역 명문고와 대성(大性)이 없어 학연에 기초한 동창회

와 혈연에 기초한 종친회의 비공식적인 정치적 영향력은 매우 미약한 편이다.

5. 생산정치, 소비정치 및 정치적 기회주의

(1) 중앙정부 의존적인 지방정부는 기업이익에 부합하는 성장정치를 추구하기 위한 수단과 유인을 갖고 있지 못하다. 우선 지방정부가 조세정책을 통해 재정수입을 확대하는 것이 가능하지 않다. 세율이 중앙정부에 의해 일률적으로 규정되어 있어 기업유치를 위한 차별적 세율 적용의 여지가 없다. 또한 탄력세율이 허용되는 경우도 정치적이유로 다른 지방정부와 차별적인 세율정책을 추진하려고 시도도 하지 않는다. 자치단체간 재정평준화 전통으로 중앙정부의 교부금이 지방예산에 미치는 기여도는 매우 큰데 교부금이 징세 실적에 따라 오히려 감소되기 때문에 지방정부의 세입증대동기는 상대적으로 낮다(유재원, 1997). 또한 채권시장의 저발전으로 지방채 발행을 통한 자본재원 획득도 제한적이고, 따라서 사적 여신시장 의존도가 낮다.

이러한 상황에서 시정부가 택지개발을 통해 인구증대, 특히 소득수준이 높은 서울 중산층 인구 유입이나 지가상승을 가져오는 토지이용정치를 추구하는 것은 당연하다. 분당신도시 규모와 맞먹는 판교동 택지개발 계획과 현재 진행중인 구시가지내 택지조성 및 도심상권 개발사업은 이를 예증한다. 그러나 이러한 개발정책의 추구도 한계가 있다. 도시기본계획에 대한 승인권이 중앙정부에 있는 상황에서 지방정부의 토지이용정치는 제한될 수밖에 없기 때문이다. 또한 구시가지 택지개발과 상권개발도 분양이 불투명하기 때문에 적극 추진하는 데 어려움이 있다.

Peterson(1981)에 따르면 지방재정을 증가시켜 주는 투자가나 거주자를 유인하는 개발정책은 도시의 이익에 기여하는 반면 지방정부의 서비스를 더 소비하는 거주자를 유인하는 재분배정책은 도시의 이익에 반한다. 따라서 도시가 자신의 이익에 따라 움직이면 결코 후자와

같은 정책을 추구하지 않는다는 것이다. 개발정책의 경우 시장(市場) 압력이 정치적 재량의 행사를 허용하지 않으며 정책은 소규모의 기업 엘리트에 의해 지배되며 그들이 경제활성화를 위한 전문성을 갖고 있다는 근거에서 이들의 지배는 정당화된다. 한편, 부유계층에서 빈곤계층으로 혜택을 재분배하는 정책은 도시이익에 반하기 때문에 지방정책의제에서 누락되어 지방정부가 아니라 중앙정부 차원에서 추구될 수밖에 없다. 할당정책(*allocational policies*)은 치안, 소방, 상하수도, 쓰레기처리와 같은 지방정부의 기초적 서비스의 제공과 관련된 것으로 개발적이지도 재분배적이지도 않다. 여기서는 정치적 재량의 여지가 있고, 따라서 이러한 정책은 다원론자의 주장처럼 다원적인 이익 집단간의 경쟁에 의해 영향을 받는다.

전술한 바와 같이 수도권외의 도시정부가 지역경제의 활성화를 위해 공원용지나 거주지역의 희생하에 공단조성이나 상가건설을 하는 것이 제한되어 있기 때문에 아무리 지방경제를 강화하고 지방재정을 확충하고 싶어도 개발정책을 효과적으로 추진하는 것은 어렵다. 기업이익이 조직화되어 있지도 않지만 설사 조직되어 있어도 유효한 정책수단을 갖지 못하는 지방정부가 기업공동체의 전문성에 따라 개발정책을 추진하기는 힘들다. 그러나 전술한 바와 같이 이러한 제한된 여건에서도 우리는 부분적으로 개발정치를 엿볼 수 있다. 수도권의 경우 택지개발을 통하여 “있는” 주민, 소득수준이 높은 중산층을 이주하도록 유인하는 정책은 부분적으로 가능하다. 성남 분당신도시 개발은 중산층의 유입을 통해 막대한 지방세입의 증대를 가져왔으나 분명히 지적되어야 하는 것은 분당개발도 결국 중앙정부 차원에서 추진된 사업으로 지방정부나 기업이익에 의한 성장정책은 아니었다는 것이다.

지방 차원에서 관찰되는 것은 개발정책보다는 정치적 재량을 사용할 수 있는 할당정책과 ‘표’를 의식한 선심성의 재분배정책의 추진이다. 성남의 경우 분당신도시 개발에 따른 지방재정의 급격한 증대로 할당정책이나 소비정책의 추진이 보다 용이해진 것으로 보인다. 이것은 유권자의 표를 의식하게 하는 선거정치로 인해 더욱 그렇게 된 것

이다. 민선시장 이전의 지방행정은 사실상 생산보다는 소비에 관심이 많았고, 이러한 전통도 지방정부가 개발정책보다는 재분배정책과 할당정책에 더 관심을 갖는 또다른 중요한 이유이다. 지역경제활성화를 위한 중소기업육성예산보다 사회복지를 위한 근로자스포츠센터 건립 예산이 더 클 정도이다. 이러한 상황에서 오히려 저소득층을 겨냥한 선심성 인기위주의 기회주의적 민중주의(*populism*)의 주기적 출현 가능성을 엿볼 수 있다.

임대주택건설사업과 장학기금조성사업은 이러한 재분배 혹은 소비 정치의 예로 볼 수 있다. 이 두 정책의 추진은 무엇보다도 성남시의 역사적 산물이다. 서울 철거민의 정착촌으로 저소득층 밀집주거지로 출발한 성남시는 사회경제적 문제가 심각하였고, 따라서 노동운동이나 빈민운동이 활발하였다. 민선시장으로 당선되기 전 이미 관선시장으로 임대주택사업과 장학기금조성사업을 시작하였는데 이는 성남의 특수성을 감안한 저소득층을 위한 정책사업이었다. 관선시장으로서 임대주택과 장학금사업의 추진은 선거정치와는 무관한 것으로 인식되었고, 따라서 당시에는 별로 문제가 되지 않았다. 그러나 시장선거가 시작되면서 이 두 사업은 선거정치에서 효과적으로 사용되었다. 복지 지출을 강조한 정책공약은 저소득층 밀집 주거지역에서의 정치적 지지를 계산한 것이었다. 1995년 지방선거에서 오성수 시장은 분양을 앞둔 임대주택의 분양가를 조성 당시의 가격으로 하겠다고 공약하였다. 이는 임대주택분양자에게 엄청난 특혜가 된다. 그는 또한 기존의 100억 원 규모의 장학금사업을 확대하여 200억 원을 추가조성하여 시 일반회계의 9%에 달하는 총 300억 원 규모의 장학금사업을 추진할 것을 공약하였다. 이러한 공약은 특히 주 수혜대상자인 저소득층 밀집지역인 구시가지에서 오 시장의 정치적 지지를 높였다. 1995년 시장선거에서 오 시장은 임대주택이 위치한 선거구에서 압도적인 지지를 받아 분당선거구에서의 열세를 극복하고 시장에 당선되었다.⁸⁾ 장학금지급이 선발장학생들의 선거구 시의원들이 참석한 가운데 시장이 직접 전달하는 방식으로 이루어져 장학금사업이 시장과 시의원의

정치적 지지를 위해 은밀히 활용되고 있다는 의혹을 불러일으켰다.

이러한 관찰은 생산정치보다는 소비정치 혹은 개발정치보다는 할당 정치가 성남의 지방정치의 독특한 유형임을 시사한다. 주거지역간 갈등과 지방정치가의 협소한 지역이해로 지방정치는 시장에 의해 주도 되는 지리적 세출배분(*geographic distribution of expenditures*)을 반영하고 있다. 지방정치는 생산목적보다는 소비목적을 위한 것이고 나눠먹기식 정치가 지배적이다. 나눠주는 것은 시장(市長)이고, 따라서 시장중심의 나눠먹기 연합이 존재한다고 할 수 있다. 시장 주도로 시의원이나 개별기업체 혹은 관변단체나 직능단체의 유력인사들에게 자원 배분상의 이득을 주는 형태이다. 임대주택건설이나 장학금조성사업과 같은 재배분정책이나 공영주차장설치, 노인정건축, 시민공원건설, 전철역사 건립과 같은 할당정책이 보다 활발하게 추진된다. 할당정책과 재분배정책을 통해 정책혜택의 지리적 배분을 결정하고 이를 통해 정치적 지지기반을 유지하거나 확대하는 것이다. 성남시는 구시가지 주차난 해소를 목적으로 공영주차장 건설을 적극 추진하였는바 현재 전국에서 가장 많은 공영주차장을 갖게 되었다.⁹⁾ 인근 주민의 반대가 있지만 주차요금은 가장 저렴하게 책정되어서 구시가지 시의원들이 높은 관심을 갖고 있는 인기 있는 지역구 현안사업이다. 시장은 공영주차장의 지역적 배분을 조정하여 친시장파 의원들에 보상하여 시장 중심적 통치연합을 유지하는 것이다. 개발적이거나 재분배적이지도 않지만 할당정책은 정치적 재량을 사용할 수 있는 영역이고, 따라서 다원론자의 협상이 기대되는 정책영역이지만 성남과 같은 시장독주체제에서는 재분배정책과 같이 시장의 정치적 이해가 결정적인 영향을 줄 수밖에 없다.

지역경제활성화를 위한 정책으로 간주되는 아파트형 공장 건설도 분당 신도시 공영개발의 보상적 차원에서 구시가지 영세업체 입주목적으로 한 것으로 개발정책의 성격이 약하다. 투자분위기의 조성을 위한 정책수단이 제한되어 있어 공단유치가 어렵기 때문에 지방정부는 지역경제활성화보다는 주민복지사업에 더 초점을 두는 것이다. 도

산한 동양정밀공장부지의 처리와 관련하여 시의회는 시정부가 이를 매입하여 근로자의 체불임금을 지불할 것을 요구하고 시도 유사한 계획을 검토할 정도로 지역경제활성화를 위한 지방재정의 활용에는 관심이 덜 적극적이다.

이러한 관찰은 성남의 지방정치가 생산정치를 위한 기업이익의 지배구조 혹은 기업의 특권적 위치나 재분배정책을 추구할 수 없는 구조적 한계도 시사하지 않는다(이승종 외, 1992). 중앙집권적 통치구조, 지방행정의 전통적 서비스 지향성, 수도권개발의 제한, 지방재정의 중앙정부 의존성, 부동산투기의 규제 등은 지방정치가 생산보다는 소비 지향적인 것으로 만든다. 이러한 제한된 범위에서 성남시는 구시가지의 상권개발과 택지개발을 추진하여 다소간의 성장정치의 단면을 볼 수 있으나, 이것도 시장이 중심이 된 지방정부가 주도하고 소지주가 이에 동조하는 시장 지배적 정치연합을 볼 수 있을 뿐이다.

(2) 지방정치에서 공식정부, 특히 집행부 수장(首長)의 영향력이 압도적이라는 사실은 지방통치가 선거정치와 밀접히 관련되며, 시장의 통치행태가 정치적 기회주의(*political opportunism*)를 반영할 가능성을 시사한다. 지방정부는 도시성장 못지 않게, 아니 그보다 더 복지분배에 관심을 보인다. 시장은 재선을 위하여 표를 의식하게 되며 따라서 생산정치보다는 소비정치 혹은 개발정책보다는 할당 혹은 재분배정책을 추구할 동기를 갖기 때문이다. 이는 특히 도시개발을 위해 지방정부가 협력을 추구할 수 있는 지방자본이 거의 없다는 사실과도 관련된다. 향토기업이 전무하고, 있어도 영세성이 두드러지며 개발역제권으로 지정되어 산업유치도 어려운 성남시의 경우 특히 그러하다. 이러한 상황에서 교환가치의 증대를 위한 대지주를 핵심으로 하는 성장기구나 생산재를 통제하는 사익이 포함된 통치연합의 형성을 기대하기는 어렵다.

기업이 아닌 고객집단에 대한 봉사와 기업이익에 우호적인 분위기 조성간의 선택에서 성남시는 전자에 더 반응적이다. 시의원들도 지방

자치의 본질이 주민에 봉사하는 것으로 인식하고 선거구민이나 고객 집단의 이익에 더 민감하다. 따라서 시정부나 시의회는 지역경제활성화보다는 시민복지에 더 관심을 보이며, 임대주택건설, 복지회관건설, 장학금기금조성, 근로자복지시설건설, 공영주차장확충 등 재배분 및 할당정책을 더 적극적으로 추진한다. 이처럼 지방정치는 생산 지향적이기보다는 소비 지향적이어서 재정수입이나 자본자원을 증대시키는 노력보다는 재정지출의 지역적 혹은 계층적 배분을 통하여 정치적 지지기반의 공고화를 염두에 둔 것으로 보인다.

지방선거에서 득표를 염두에 두고 정책이 설계되기 때문에 이념에 의한 정책통합성은 발견하기 어렵다. 1995년 지방선거에서 오성수 시장은 구시가지에서의 정치적 지지를 의식하고 복지선거전략을 사용하였다. 관선시장 재직시 청백리로 알려져 “한국의 잠룡”으로 불릴 정도로 구시가지의 도시빈민층으로부터 높은 인기를 얻은 그는 구시가지에 건축된 무보증금 임대아파트 — 저소득층과 소년 소녀가장들을 입주시킨 — 의 조성원가 분양 및 300억 원 성남시장학금 추가조성을 공약하여 이들의 지지를 표로 연결시키는 선거전략을 사용하였다. 이러한 공약은 1995년 선거에서 그의 당선을 결정적으로 도왔던 것이다. 그러나 과도한 성남시장학금사업에 대한 비판이 경기도, 행정부시장 및 일부 시의원들로부터 제기되고, 시부채문제와 특혜분양시비로 임대아파트 분양이 연기되며, 도심상권과 택지개발을 둘러싸고 영세상인, 노점상 및 세입자의 반발을 사면서 구시가지에서 그의 정치적 인기는 하락하였다. 선거공약으로 내걸고 추진한 이매역사신설은 철도청과 토개공과의 사전 협의없이 무리하게 추진되다 보니 당초 재원동원계획과는 달리 시가 신설비용을 전부 떠맡게 되었다. 복지쟁점을 중심으로 했던 1995년 선거에서 구시가지 저소득층의 정치적 지지에 의존했던 그가 1998년 선거를 앞두고 분당신시가지를 염두에 둔 선거전략을 가동하기 시작하였다. 그는 골프연습장 설치반대와 대로변 환경립조성을 통하여 도시공간의 쾌적성을 추구하고 토지의 사용가치를 높이는 시장의 환경친화적 이미지를 홍보하였다. 이러한 정책결정과

선거공약은 선거정치에 노출된 지방정치가들의 정치적 기회주의를 보여준다. 정치적 기회주의는 시장으로 하여금 투표력을 가진 다수의 저소득층을 겨냥한 도시민중주의(*urban populism*)를 추구할 가능성을 높이나(Swanstrom, 1981) 때로는 성남과 같이 상이한 두 시가지가 병존하는 곳에서는 선거전략을 주거지역마다 달리하게 된다.

적어도 성남시 사례연구는 수도권에 위치한 도시에서의 지방통치는 주로 선거정치에 의해 영향을 받고 있으며, 이에 따라 할당정책 혹은 재분배정책이 특징적으로 나타나고 세출의 지리적 배분을 통한 시장독주의 정치연합이 지역사회를 지배함을 시사한다. 친시장과 시의원들은 자신의 지역구의 민원사항을 해결하기 위해 시장에 의존하고 시장은 이들의 협조를 통하여 의회를 지배하는 것이다. 선거과정에서 주요한 영향력을 행사하는 정당도 정책기능이 취약하여 정책결정과정에서 미치는 영향력은 제한적이다. 심지어 국회의원도 지역구 현안사업을 위해 시장에 의존하지 않을 수 없다. 여권의 증진 정치가도 지역구의 자전거도로건설을 위해 오 시장과 타협하지 않을 수 없는 실정인 것이다. 이러한 구조에서, 특히 무소속 단체장의 경우 시장이 독주하는 정치연합이 발전할 수 있는 것이다.

6. 맺음말: 한국의 지방정치의 특징

성남시 연구에서 관찰되는 현상을 한국의 지방정치의 유형으로 일반화하기는 어렵지만 적어도 전술한 결과는 서구에서 제시된 기존의 이론적 틀로서 우리의 지방정치 현실을 기술하거나 설명하는 것이 한계가 있음을 보여준다(강명구, 1998).

첫째, 엘리트론자의 주장처럼 한국의 지방정치는 기업엘리트에 의해 주도되는 것으로 보이지 않는다. Hunter의 주장처럼 한국의 도시정치는 경제엘리트에 의해 지배되거나 지방정치가들이나 지방정부가 이들에 의해 조정되는 것으로 보이지 않는다. 상공회의소는 조직화되지 못하였고, 따라서 기업공동체는 지방정치과정에서 거의 무력한 행

위자로 드러났다. 만일 기업의 영향력이 있다면 그것은 개별기업 차원의 것이다. 지방정부와 기업 간의 관계는 후견인-고객관계, 즉 특수한 고객주의의 형태를 보인다.

둘째, 다윈론자의 주장처럼 한국의 지방정치가 다원화된 엘리트에 의해 주도되는 것도 아니다. 정치적 자유화와 민주화로 시의 공식정책과 관련하여 시민단체의 반대와 항의집회가 조직되고, 따라서 사안별로 이들의 목소리가 커지고 있지만 이익집단의 형성이 전체적으로 미약하기 때문에 정책결정에서 이들의 요구가 관철되는 경우는 드물다. 시정부와 시의회의 활동을 감시하는 성남시민모임이나 송림고 녹지이전을 환경파괴로 문제삼은 분당환경모임 활동은 시민사회의 목소리가 커져가고 있음을 시사한다. 그러나 과거 노동운동이나 빈민운동의 온상지임에도 불구하고 시민집단의 조직이나 활동수준은 전반적으로 미미한 편이다. 또한 이익추구를 위한 안정적인 집단형성보다는 구체적 사안과 관련한 이해당사자의 집단행동을 통한 압력행사가 특징적이다. 전술한 바와 같이 기업이익을 대변하는 집단활동도 전반적으로 취약하다. 중앙정치와 유사하게 지방정치에서도 공식정부의 중심성은 유지되고 있다. 이러한 면에서 이익집단간의 경쟁과 지방정부의 개방성이라는 다윈론의 특징을 발견하기 어렵다.

셋째, 지방의 자율성을 전제하는 엘리트론과 다윈론 모두 우리의 지방정치를 설명하는 데 한계가 있다. 미국의 경우에도 다윈론이나 엘리트론 모두 지방의 자율성을 과도하게 전제하는 오류가 있다고 하지만 우리의 경우 지방의 자율성이 매우 제한되어 있어 지역사회의 구성원 가운데서 누가 영향력이 있는가에 초점을 두는 것은 지방권력 구조를 파악하는 데 지나치게 작위적일 수 있다. 권력자가 지역사회에 거주하고 있다는 가정은 생산수단의 비지방적 소유와 더불어 지방정부의 정책결정에 영향을 주는 상위정부의 역량을 간과하고 있다. 시장(市場)이 발달되지 않은 상황에서 국가와 시장 간의 분업이라는 분석틀에서 시장과 국가를 연결하는 통치연합이나 혹은 기업이익의 지배구조를 강조하는 것은 현실에 바탕을 둔 주장이 아니다. 지방정

부의 자원통제와 정책결정의 권한이 제한된 구조는 지방의 자율성에 기초한 엘리트론이나 다원론의 시각이 우리의 지방정치를 기술하는데 한계가 있음을 시사한다.

넷째, 이익집단은 너무 많고, 지방정부는 너무 허약하고, 직면한 사회경제적 문제는 너무 복잡하여 의사결정과정이 분절화되고 정책이 표류하게 되어 결국 지방통치가 불가능해진다는 초다원론도 우리의 지방정치현실과는 거리가 멀다(Yates, 1977). 직능단체와 사회단체는 존재하지만 유력한 이익집단은 없는 편이고, 지방정부는 전통적으로 강하여 다원적인 정책결정의 조건이 발견되지 않는다. 지방정치의 외관적 혼란과 무질서는 이익집단의 수가 너무 많고 지방정부가 상대적으로 약하기 때문에, 다시 말하면 너무 많은 이익집단들간의 이해관계를 약한 지방정부가 조정하지 못하기 때문이 아니다. 이는 오히려 선거정치에 노출된 지방정치인들의 기회주의를 반영하거나 시장의 정치재원의 상실에서 오는 정치교착(*political immobilism*) 때문인 것이다.

다섯째, 성장기구론도 우리의 지방정치 현실을 기술하는 데 한계가 있다. 성장기구론은 사용가치보다 교환가치가 체계적으로 선호되고 따라서 성장기구는 교환가치를 추구하는 대지주가 중심이 된다. 성장추구는 일반대중에서 임대소득을 추구하는 대지주 집단과 그의 동맹세력들로 부를 이전시킨다. 물론 이러한 가능성이 전혀 배제된 것은 아니다. 토지이용의 고도화를 위한 상권개발, 택지개발, 시가지정비 등 일련의 개발정책은 영세하지만 지주와 건물주에게 이득을 주고 세입자인 영세상인과 노점상에게 부담을 준다. 그러나 개발이 추진되는 구시가지에서 성장기구의 핵심인 임대부동산 소유자 집단뿐만 아니라 동맹세력인 유력한 지방건설회사, 지방신문, 지방은행, 지방전기회사 등을 발견하기 어렵다. 시정부의 시가지정비사업은 때로는 영세지주들에 부담이 되기도 한다.

여섯째, 지방정부는 도시이익의 추구를 위하여 개발정책을 강조하고 재분배정책을 간과한다는 도시한계론도 우리의 지방정치를 기술하는데 충분하지 못하다. 정부간 구조는 지방정부의 자율성을 제한시키

고, 특히 수도권에 위치한 지방정부는 새로운 경제활동을 유인하기 위한 경쟁적인 성장전략을 채택하기 어렵다. 개발정치의 조건이 우리의 경우 형성되어 있지 않다. 이는 Peterson의 주장처럼 성장을 위한 도시간의 경쟁 때문에 재분배정책보다는 개발정책에 초점을 둘 것이며, 이는 결국 기업이익과 연합하는 형태를 취할 것이라는 설명과는 차이가 있다. 적어도 도시한계론은 수도권에 위치한 지방정부의 정책결정의 성격을 기술하기에는 부적합하다.

일곱째, 통치체제론도 우리의 지방정치실태를 기술하는 데 한계가 있다. 통치체제론자의 통치연합은 공식정부와 연합할 조직된 사익의 존재를 전제한다. 기업이익 지향적인 체계적 편견을 확인하기 어렵다는 것은 통치체제가 형성될 만한 토대가 아직 없다는 것을 시사한다. 시민통제가 성공적이어서 기업이익 지향적인 체계적 편견이 발전되어 있지 않은 것이 아니라 공식정부가 시민사회나 기업공동체보다는 상대적으로 막강하기 때문이다. Stone(1986)이 지적한 “사회적 정보”(social intelligence)의 한계는 우리의 경우 기업이익 지향적인 구조적 문제보다는 시민사회의 저성장과 더불어 지방정부의 권위주의적 통치행태에서 비롯하는 것으로 보인다.

그렇다면 우리의 경우 지방정치를 어떻게 기술할 수 있을까? 성남시 연구에서 나타난 것은 지방수준에서 정치권력이 지방정부의 공식제도와 상응한다는 것이다. 너무 당연하게 들릴지 모르지만 권력은 시청에 있지 다른 곳에 있는 것이 아니다. 정책결정에 영향을 주는 것은 주로 공식정부이다. 시장(市長)은 공식정부의 정점에 있으며, 따라서 시장지배적인 통치구조를 보여주고 있다.

그러나 여기서 바로 첨언되어야 할 것은 우리의 시장지배구조가 Dahl(1959)이 뉴 헤이븐에서 발견한 시장중심적 정치연합과는 다르다는 것이다. 정책사안마다 영향력을 행사하는 이익집단이 존재하고 시장은 모든 정책사안에서 중심에 위치하며, 정책사안마다 상이한 연합이 형성되어 지역사회를 지배하고 있다는 다원론적 시각은 시장(市長)의 중심성을 강조하지만 그의 독주성을 묘사하는 것은 아니다. 그

러나 우리의 경우 기업공동체를 포함한 조직된 이익집단이 거의 없는 상황에서, 즉 지방정부에 대항할 수 있는 유력집단들이 거의 없는 상황에서 공식정부를 대표하는 시장의 독주는 자연스럽게 기대할 수 있는 결과이다. 시장은 후견인-고객 간의 교환관계를 통하여 혹은 사적 유대관계를 통하여 독주체제를 구축하고 지역사회를 통치하고 있는 것이다.

시집행부는 지방권력의 핵심이고 시장은 그 중심에 있다. 이것을 간과하고 서구식 분석틀에서 강조되는 지방정부의 자율성이나 구조적 한계 혹은 국가(*state*)와 시장(*market*) 간의 상호작용을 그대로 수용하는 것은 우리의 지방정치현실을 이해하는 데 오히려 장애가 될지 모른다.

■ 주

* 이 논문을 위한 연구는 학술진흥재단의 1997~98년도 인문사회과학분야 중점영역연구지원에 의해 수행되었다. 이 논문은 1998년 한국정치학회 추계학술대회에서 발표한 논문의 수정본이다. 유익한 논평을 주신 두 분의 심사위원께 감사드리며, 자료수집을 도와준 고려대학교 박사과정의 고경훈 군에게 감사한다.

- 1) 부동산의 사용가치는 장소가 거주와 생산의 용도로서 갖는 가치를 말하며, 교환가치란 장소가 매매와 임대 용도로서 갖는 가치를 말한다.
- 2) 인구집중유발시설은 학교, 공장, 공공청사, 업무용건축물, 판매용 건축물, 연수시설, 기타 대통령령이 정하는 종류 및 규모 이상의 시설을 가리킨다.
- 3) 1997년 현재 성남시의 토지이용현황을 보면 전체 면적의 82.2%가 녹지지역, 13.5%가 주거지역, 3.0%가 상업지역, 그리고 1.1%가 공업지역이다.
- 4) 여기서 본격적으로 다루지는 못하였지만 IMF 관리체제로 표현되는 최근의 경제위기가 이러한 지방 정치의 특징을 변화시켰을 가능성이 있다.
- 5) 민선시대 이전인 1990년 7월 농협중앙회는 성남시로부터 복지회관을 건립해 줄 것을 요청받았으나 이를 거절하자 성남시는 시금고를 변경할 의사를 비추었고, 이에 농협중앙회는 3억 상당의 복지회관을 기부채납한 사실은 시정부에 대한 기업이익의 무력성을 간접적으로 예증한다.
- 6) 1998년 지방선거에서 오 시장의 낙선 후 윤숙학원은 IMF 여파에 따른 부동산경기 침체로 현 학교부

지의 매각이 순조롭지 않고, 또 주민과 환경단체가 강력히 반대하고 있어 원 부지로의 이전이 불가능하다고 판단하고 다른 부지의 물색을 위해 성남시와 협의하게 되었다. 이러한 변화는 경제적 및 정치적 상황의 변화와 관련되지만 그럼에도 불구하고 시민단체의 영향력을 간접적으로 보여준다.

- 7) 지하철 분당선이 개통될 때 이매동, 매송동 인근지역 주민들은 역사신설을 강력히 요구하였다. 1995년 2월 주민추진위원회가 역사신설을 건의하였고, 관선시장은 1995년 4월 대통령의 경기도 순시 때 이를 건의하였으나 철도청이 이를 거부하였다. 1995년 지방선거에서 오 시장은 역사신설을 공약으로 내걸었고, 선거직후인 1995년 7월 시가 철도청과 토개공에 협조요청을 하면서 역사신설이 분당의 숙원사업으로 재등장하였다.
- 8) 무소속의 오성수 후보는 임대아파트가 위치한 단대동, 금광동 및 상대원동에서 50%를 넘는 높은 득표율로 분당구에서의 열세를 만회하고 민주당 김병량 후보를 8,000표 차이로 간신히 눌렀다.
- 9) 1993~98년의 6년간 주로 공영주차장 설치를 위해 사용된 교통사업특별회계의 본예산 비중이 1994년 0.9% (38.6억 원), 1995년 1.4% (65.9억 원), 1996년 1.7% (98.1억 원), 1997년 3.1% (195.9억 원, 최종예산 367.8억 원), 1998년 6.0% (464.5억 원)로 크게 높아졌다. 특히 1996~98년의 3년간 무려 900억을 넘어서는 예산을 공영주차장 건설에 동원하였다.

■ 참고문헌

- 강명구. 1998. 지방자치와 도시정치: 행위자 중심적 해석을 위한 시론적 연구. 《한국정치학회보》 31: 109~128.
- 성남시사편찬위원회. 1993. 《성남시사》.
- 유재원. 1997. 보통교부세 기준세율의 정치경제학적 의미. 《한국행정학보》 31:23~37.
- 이승중·김홍식. 1992. 지방자치와 지방정부의 정책성향 — 복지서비스 기능을 중심으로. 《한국행정학보》 26:573~589.
- 임도빈. 1997. 《지방조직론》. 박영사.
- 한상진. 1992. 서울대도시권 신도시개발의 성격 — 광주 대단지와 분당 신도시의 비교연구. 한국사회사 연구회 편, 《한국의 지역문제와 노동계급》. 문학과 지성사.
- 한상진. 1994. 지역사회의 권력구조와 지방정치: 성남시 사례를 중심으로. 한국산업사회연구회 편, 《산업사회의 재조명》. 한울.
- 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. 1963. *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Elkin, Stephen L. 1987. *City and Regime in the American Republic*. Chicago: University of Chicago Press.

- Harding, Alan. 1994. Urban Regimes and Growth Machines : Toward a Cross-national Research Agenda. *Urban Affairs Quarterly* 29:356~382.
- Harding, Alan. 1995. Elite Theory and Growth Machines. In David Judge et al., eds. *Theories of Urban Politics*, London: Sage.
- Hunter, Floyd. 1953. *Community Power Structure : A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Judge, David et al. 1995. *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- Logan, John and Harvey Molotch. 1987. *Urban Fortunes*. Berkeley: University of California Press.
- Lindblom, Charles. E. 1977. *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Mills, C. Wright. 1956. *Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Molotch, Harvey. 1976. The City as a Growth Machine. *American Journal of Sociology* 82(September):309~330.
- Molotch, Harvey and Serena Vicari. 1988. Three Ways to Build : The Development Process in the United States, Japan, and Italy. *Urban Affairs Quarterly* 24:188~214.
- Peterson, Paul. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Polsby, Nelson W. 1980. *Community Power and Political Theory*. New Haven: Yale University Press.
- Stoker, Gerry. 1995. Regime Theory and Urban Politics. In David Judge et al., eds. *Theories of Urban Politics*, London: Sage.
- Stoker, Gerry. 1998. Theory and Urban Politics. *International Political Science Review* 19(2):119~129.
- Stone, Clarence. 1989. *Regime Politics : Governing Urban Atlanta, 1946~1988*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Stone, Clarence. 1986. Power and Social Complexity. In Robert Waste, ed. *Community Power : Directions for Future Research*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Stone, Clarence. 1980. Systemic Power in Community Decision Making. *American Political Science Review* 74(December):978~990.
- Swanstrom, Todd. 1985. *The Crisis of Growth Politics*. Philadelphia: Temple University Press.
- Yates, Douglas. 1977. *The Ungovernable City : The Politics of Urban Problems and Policy making*. Cambridge: MIT Press.