

• 연구노트

레짐이론의 발전과 과제

이 종 원

1. 들어가는 말

지방정부의 성격과 정부운영 방식에 관하여 레짐이론의 틀 속에서 설명해 보려는 노력들이 최근 미국과 영국의 도시정치학 분야에서 많이 전개되고 있다. 굳이 시기를 따지자면 1980년대 중반이후부터 미국의 몇 개 개별도시들의 연구에서 시작하여 1990년대에 거치면서 유럽대륙에서도 레짐이론의 연구성과가 나타나고 있고, 국내에서도 레짐이론에 의거한 연구가 간헐적으로 표출되면서 비교연구가 진척되고 있다.

그간에 행정학에서는 네트워크이론, 거버넌스(*governance*) 이론, 정책공동체, 인식공동체 등등 새로운 개념들이 폭주하여 왔고, 도시 및 지방의 정치와 행정의 영역에서도 1970년대 후반에 제시된 성장기구론(*growth machine*), 도시한계론(*city limits*), 성장연합론, 통치연합론, 도시레짐론 등이 중첩적으로 때로는 무분별하게 사용됨으로써 식자들 간에 개념적 혼동으로 말미암아 학문적 의사소통이 매우 어렵게 진행되고 있다. 따라서 이 글은 그러한 행정학 연구공동체내에 존재하는 개념적 혼란을 불식하고, 이론들의 줄기를 잡아야 한다는 필요성을 인지하면서 레짐이론을 소개하고, 그 주요개념을 관련이론들과의 관계 속에서 조명해보며, 레짐이론의 전개과정을 중심으로 해서 이론의 향후 과제와 한국적 적용가능성을 간략하나마 살펴보고자 한다. 레짐이론과 거버넌스 등의 개념들이 아직 형성 및 진화되어 가고 있기 때문에 이 글은 잠정적인 평가로 볼 수 있다.

이종원은

미국 노스웨스턴 대학교에서 정치학 박사학위를 받고 현재 방송통신대학교 행정학과 교수로 재직중이다.

jongwon@mail.knou.ac.kr

2. 레짐이론의 배경적 이론

많은 다른 이론들과 마찬가지로 레짐이론도 진공 속에서 생성된 것은 아니다. 레짐이론이 지방정부의 정부운영방식의 변화, 정치와 행정 간, 정치와 경제영역간 상호작용의 증대, 여러 부문의 엘리트간 협력의 필요성 증대, 공사협력관계의 진전 등 지방정치의 새로운 전개를 담아낼 수 있는 새로운 이론의 등장을 회구하는 학문공동체의 내적 필요에서 생성되었다고 보는 것은 틀림이 없다. 하지만 이 이론에 담겨져 있는 많은 새로운 내용들은 변화하는 도시정치경제 환경에 조응하기 위하여 등장한 국가와 시장의 관계에 대한 정치경제이론, 국제정치학의 레짐이론, 신제도주의 비교정치학적 연구성과를 1950~1960년대의 도시권력구조이론과 접목함으로써 달성되었다. 이와 같이 레짐이론이 등장하게 되는 학문적 토대를 살펴보는 것은 레짐이론의 계보적 전통과 그 궤적을 이해하는 데 도움을 줄 것이다.

1) 국제정치경제의 영향

먼저 도시정치학자들에 의한 도시레짐은 국제관계론 분야의 국제기구에 관한 연구의 한 영향으로 보인다(Bole & McFarland, 1993). 국제정치경제학자들에 의한 국제레짐에 관한 연구는 정치, 행정학에서 주 변화되어 있던 제도에 관한 관심을 부활시켰고, 단순히 제도 그 자체에 대한 관심만이 아니라 제도의 속성, 형성과 유지, 그리고 변동과정에 대한 이론적 맹아들을 제공해 주었다. 국제정치학과 비교정치경제 연구는 국제정치경제체제라는 거시적 맥락의 형성과 변형과정에 대한 관심들이 많았으나 그 속에는 방법론적 개체주의에 기반한 합리적 선택이론(*rational choice theory*)이 설명에 활용되고 있고, 비교역사체제에 기반한 역사적 제도주의(*historical institutionalism*)의 이론이 배태되어 있다.

국제정치경제이론에서 우리가 주목하는 것은 바로 상이한 국가간의 협력(*cooperation*)이 어떻게 달성되는가를 논리적으로 풀이하는 측면에

있다. 액셀로드(Axelrod, 1985)나 코헤인(Keohane, 1984;1985) 그리고 크래즈너(Krasner, 1991)는 합리적 선택과 집합행동(*collective action*)에 관한 문헌에서 국가간의 협력, 체제간의 협력의 형성과 유지에 관한 설명을 개발하였다. 크래즈너가 편집한 국제레짐론(1991)은 국제적 정책조정을 하나의 '전략적'(strategic) 문제로 간주하고 있다. 독립적인 국제기관이나 주권국가는 복잡한 세계체제 속에서 불확실성을 줄이면서 상호이익(*mutual interests*)을 담보하기 위하여 협력해야만 하는 처지에 놓여 있으며, 그리하여 공동의 이해를 반영하는 국제기구를 구성함으로써 서로간에 자율규제를 강화하여 궁극적으로 체제의 안정과 그 체제 안에서의 개별 주권국가의 발전을 도모할 수 있다고 분석한다.

이들 국제정치경제학자들의 문헌 속에서 레짐과 관련된 중요한 개념들이 개발되었다. 예를 들어 코헤인과 나이(Keohane & Nye, 1977:19)는 레짐을 "규칙, 규범, 절차의 네트워크를 포함하는 일련의 통치적(혹은 정부운영의) 배열(*set of governing arrangements*)"이라고 정의한 바 있으며, 1991년에는 크래즈너가 레짐 개념을 더 정치화하여 "주어진 국제관계의 영역 내에서 행위자들의 기대가 수렴하는 일련의 암묵적 혹은 명시적 원칙, 규범, 규칙 및 의사결정절차(*sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures*)"라고 정의한 바 있다. 도시레짐에 관한 이론들은 크래즈너 등이 정의한 이러한 공식적, 비공식적인 배열(*arrangements*)을 도시정부의 통치와 운영에도 적용하고 있는 것이다.

2) 지역사회 권력구조에 대한 재해석

이처럼 레짐관점은 국제정치분야에서는 별로 새로운 것은 아니다. 사실상 국제레짐의 문헌은 합리적 선택이론의 영향을 대단히 많이 받았다. 합리적 선택이론이 가진 이론적 정교성과 강고함(*robustness*)은 제도주의적 시각의 입장에서는 꼭 필요한 이론적 자원이었다. 도시정치분야에서의 레짐, 정부운영기제 그리고 제도적 배열에 관한 관심은 1980년대 후반에 국제레짐의 영향하에 도시권력을 재해석함으로써 생

겨났다.

1960년대의 전성기 이후의 도시정치는 3단계를 거쳐서 발전되어 왔다. 다원주의의 운명처럼 지역사회 권력구조(*community power structure*) 논쟁(Dahl, 1961; Polsby, 1980; Hunter, 1953; Domhoff, 1978)은 1970년대 후반이후로 도시-지방정부에서의 공공정책에 대한 관심의 증대와 정치경제적 환경변화에 따라 도시정치학의 영역에서 중심적 지위를 잃게 되었다. 권력구조 논쟁의 뒤를 이은 것은 정치사회학적 도시이론과 비교정치경제의 도입이었다. 대표적으로 커크번(Cockburn, 1977), 선더스(Saunders, 1980; 1982; 1986), 던칸과 굿윈(Duncan & Goodwin, 1987), 거어와 킹(Gurr & King, 1987) 등은 지방정부 차원에서도 '국가성'(*stateness*)을 인지하고, 새로 지방국가론(*a theory of the local state*)을 창출하였다. 또 다른 일련의 도시정치경제론자들은 국가와 시장 간의 분업이 어떻게 도시구조와 과정을 형성하는지에 대하여 관심을 가지게 되었다(Hill, 1984; Elkin, 1987). 이러한 도시정치경제론에서는 처음부터 지방권력구조론이 결여되어 있었다. 이들은 단지 도시정치를 전국적, 국제적인 경제사회적 변화의 부산물로서만 인식하였다(Fainstein, 1990; Gottdiener & Feagin, 1988; Smith, 1984; Smith & Feagin, 1987).

3) 성장기구론 및 성장연합론

로간과 몰로치(Logan & Molotch, 1987)의 성장기구론은 도시개발 과정에서 토지소유자(*rentier*)를 중심으로 개발업자, 금융자본가, 건설업자, 전문기술자와 같이 개발과정에 직접적으로 참여하여 경제적 이득을 보는 이익집단과 간접적으로 이득을 보는 지방언론, 공기업과 기타 핵심그룹과 부분적으로 참여하는 대학, 문화기관, 스포츠클럽, 노조, 자영업자, 소매업자 등 지방의 토착적 이익집단들이 성장연합(*growth coalition*)을 형성하여 개발정책을 주도한다고 주장하였다. 이들의 주장은 고전적인 엘리트이론을 더 구체화한 수준을 넘어서 장소의 물리적 재구조화에 대한 영향력에 관심은 가지고 있었다. 하지만

성장기구론의 입장은 여전히 네오맑스적 경제결정론의 연장선 속에 있었고, 지방정부와 지방정부 지도자의 역할 자체가 매우 모호하게 그려져 있었다. 또한 여러 환경적 변화에 따라 레짐이 다양화될 수 있으며, 레짐이라는 것이 변동할 수 있다는 측면을 간과하고 있었다.

4) 레짐이론의 출현

이러한 네오맑스적 경제우월주의적 전통의 도시사회학자 틴바구니에서 소수의 도시정치학자들이 국제레짐의 논의를 수용하여 레짐이론을 개발하고, 도시권력구조론에 재차 관심을 쏟아 부었다(Elkin, 1985; 1987; Stone & Sanders, 1987; Stone, 1989). 도시레짐이론은 도시개발의 유형을 형성하는 데에서 지방통치연합(*local governing coalitions*)의 중요성에 주목하고 있다. 레짐이론을 개발하는데 있어서는 엘킨(Elkin)의 작품들이 도시정부에서의 통치레짐 개념을 수립하는 데 선구자적 역할을 하였지만, 레짐이론을 이론적으로 가장 활성화시킨 것은 다름 아닌 스톤(Stone, 1987; 1989)이었다. 레짐이론이 답하고자 했던 것은 바로 다른 사회영역(정부와 기업, 국가와 시장, 정치와 경제)이 정책결정에서 왜, 어떻게 협력에 도달하는가라는 점이며, 이것을 이론적으로 어떻게 설명할 수 있을까 하는 점이었다. 이들의 시각은 1980년대 초반에 흥미하였던 도시정부의 구조적 한계성과 경제적 결정론은 주장한 피터슨(Peterson)의 도시한계론을 극복하고, 지방정부에 대한 설명에서 정치를 복원시켜, 정부와 비정부 부문간의 관계를 중심으로 도시정부체제 이론을 재확립하는 것이었다.

3. 레짐이론의 발전

1) 개념구분의 문제

레짐이론에서 의미하는 레짐은 단순히 정권적 차원의 레짐은 아니다. 그것은 도시정치이론으로서 개발된 것이다. 따라서 개념의 정확한 파악을 위해 지방정부 이론으로서 유사하게 사용되고 있는 개념을 <표

1)과 같이 개략적으로 정리해 보았다. 레짐이론은 성장연합이론의 한 형태로서의 성장기구론을 극복하고 나왔기 때문에 양자의 차이를 식별해 둘 필요가 있다. 성장기구론은 토지소유자를 중심으로 한 성장지향적 도시체제이긴 하지만 보다 넓은 경제적, 사회적, 정치적 환경

표 1
주요 유사개념

유사개념	특징	주요 저자
성장기구 (<i>growth machine</i>)	<ul style="list-style-type: none"> 지역성장에 따른 지대 상승을 기대하는 이해당사자들의 토지소유자중심의 성장연합 결성 개발과 성장위주의 통치연합 	Molotch (1976;1990) Logan & Molotch (1987) Harding (1991)
통치연합 (<i>governing coalition</i>)	<ul style="list-style-type: none"> 통치목적에 의거 이해집단이 연합을 형성 성장연합, 선거연합 등 연합의 형태가 다양하나 통치연합은 지방정부 차원에서 통치목적의 연합이며, 성장기구처럼 주도적 그룹이 명확화된 개념은 아님. 	Horan (1991)
네트워크 관리 (<i>management by network</i>)	<ul style="list-style-type: none"> 사회공학적 네트워크이론에서 유래된 개념으로 조직적 수준에서의 관리기능에 주안점이 있으며, 정치적 개념은 탈색되어 있음. 	Laumann & Knoke (1987) O'Toole (1997)
레짐 (<i>regime</i>)	<ul style="list-style-type: none"> 목적지향적, 혹은 정부운영적 차원에서 지방정부가 주도적으로 비정부 부분과 긴밀한 연대를 형성하는 체제로 공유된 이해에 기반하여 지속성과 안정성을 가져야 함. 	Elkin (1987) Stone & Sanders (1987) Stone (1989) Jones & Bachelor (1986) Stoker & Mossberger (1994)
거버넌스 (<i>governance</i>)	<ul style="list-style-type: none"> 네트워크적 관리와 유사, 정부행정 뿐만 아니라 민간부문 및 제3섹터까지 포괄 보다 넓은 행정운영, 국정운영을 의미하는 것으로 이해되고 있으나 경영조직내에서 운영 혹은 금융체제의 운영 등에서도 사용되고 있음. 	Kooiman (1993) Peters (1998) Lynn, Heinrich & Hill (1999)

주) 현상적으로 드러나는 주요 특징만을 언급하였음.

변화를 반영하는 여러 형태의 레짐의 존재가능성을 인정하지 않고, 정부와 비정부간의 비공식적, 공식적 협력의 필요성을 주요하게 인식하지 못하는 점에서 레짐이론과 차이점이 있다. 네트워크 관리(*management by network*)는 레짐분석에서와 마찬가지로 상이한 이해와 조직간에 협력적 노력을 통해서 효과적인 행동이 산출된다고 본다. 유대(*solidarity*), 충성(*loyalty*), 신뢰(*trust*)와 상호지원(*mutual support*)에 기초하여 관계를 확립함으로써, 관련자간의 협력(*cooperation*)은 유지되고 지속화된다. 네트워크모델에서는 조직들이 서로 상호의존성(*mutual dependency*)을 인정함으로써 협력을 배우게 된다고 한다.

지방레짐은 지방정부 차원에서의 거버넌스의 한 형태로서 형성된다고 주장할 수는 있으나 거버넌스가 레짐은 아니다. 거버넌스는 레짐보다는 더 큰 개념으로 현대 정부관리의 불확실성을 해소하고, 정부와 민간간의 상호협력을 통한 문제대응력을 높이고자 네트워크에 기반하여 효율적으로 국정관리를 해나가는 기술(*art*)이며, 행정(*administration*)이며 체제이다.¹⁾ 네트워크 관리와 거버넌스는 상당한 공통점이 있는 개념이라고 생각되나, 네트워크 관리는 관리적 측면이 강한 개념이고, 거버넌스 개념에는 관리적 측면 이외에 체제적 속성, 구성분자간의 관계를 강화해나가는 측면이 강하게 들어가 있다고 생각된다. 린 주니어, 하인리치 및 힐(Lynn, Jr., Heinrich & Hill, 1999)은 거버넌스를 다음과 같이 정의한다. “거버넌스는 구조적 요소들의 배열(*configurations*)이며, 그 속에는 법령(*statutes*), 정책명령(*policy mandates*), 조직적, 재정적 및 프로그램적 구조, 행정규정과 지침, 제도화된 규정과 규범 등과 같이 분리할 수는 있으나 상호연관되어 있으며, 전체로서 결합하여 정부활동의 목표와 수단을 이루는 것들의 배열이다”라고 정의하고 있다.

2) 엘킨과 스톤의 레짐이론

엘킨(Elkin)은 달라스(Dallas)시의 경제발전사태에 대한 분석을 통하여 지방적, 지역적 정책결정에서 지방기업엘리트의 권력을 확인하였

다. 행정가가 경제개발 정책을 원활히 수행해 나가기 위해서는 바로 이러한 기업부문과 하나의 통치연합(*governing coalition*)을 형성할 필요가 있다고 주장하는데, 그 까닭은 생산적 자산의 소유권(*ownership*)은 기업가들에게 있고, 대중통제의 대상이 되는 정부는 시민복리를 증진해야하는 공적책임권(*public authority*)을 가지고 있기 때문에 서로 다른 자원을 가지고 있는 양자는 연합해야 한다고 보았다. 여기서 공무원들은 민간부문에 경제적 성과를 명령할 수 없고, 다만 유인해낼 수는 있다.

엘킨은 이러한 정부와 기업부문간의 연합에 의하여 발전하고 있는 달라스의 정치체제를 염두에 두면서, 국가정치경제의 영향을 받는 도시레짐의 유형을 3가지로 구분해내고 있는데, 먼저 1950~60년대의 미국동부 및 중서부 도시에서 발견되는 도심재개발과 관련하여 여러 이해집단간의 연합으로 특징지워지는 다원적 정치경제(*pluralist political economy*)가 있고, 둘째, 1960년대 중후반의 연방정부의 재정지원에 의하여 근린주민조직과 노동조합의 연대에 의하여 수립된 연방주의적 정치경제(*federalist political economy*)를 식별해내었으며, 셋째로 전후 미국 남부도시들에서 발전되어온 형태로서 달라스에서 발견되는 기업가적 정치경제(*entrepreneurial political economy*)로서 3대별하고 있다.

한편 스톤(Stone, 1989:227)은 도시권력론을 재해석하여 다원론자들의 권력개념이란 '사회적 통제'(*social control*)를 위한 권력일 뿐이고 결코 '사회적 생산'(*social production*)을 가져오는 권력은 못된다고 주장하였다. 또 도시정부가 문제해결을 위한 '행동 역량'(*a capacity to act*)을 형성하기 위해서는 권력개념이 지배에서 문제해결을 지향하는(스톤의 표현으로는 "*power to, not power over*") 레짐 형성이 필요하다고 하였다.²⁾ 바로 이 점에서 스톤은 도시권력론의 초점을 지배와 갈등으로부터 협력과 생산으로 재정향시켜 놓았다고 볼 수 있다. 하지만 스톤 자신은 미국의 지방정부가 헌법에 의하여 제한된 권한을 부여받고 있는 제약들이 레짐역량의 한계로서 작용하고 있음을 직시하여, 지방정부에서의 당사자간에 협력을 증진하기 위해서는 '비공식적 배열'(*informal*

arrangements)을 활용하라고 권고하고 있다. 또한 스톤은 엘킨의 국가와 시장간의 2분법적 분업론이 헌법에 반영되어 있기 때문에 지방정부의 거버넌스는 운영상 제약을 받게 마련이므로 지방정부는 레짐을 형성하여 양자간의 분절을 극복해나가야 한다고 보고 있다. 바로 여기서 레짐은 스톤에게 있어서 거버넌스의 한 형태로서 등장하여 분절적 사회의 구성원들에게 힘을 실어주고 역량을 강화해주는 것인 (*empowering*) 반면에, '레짐없는 정부운영'(엘킨의 표현으로는 *non-governance*)은 무권력(*powerlessness*) 상태로 간주된다.³⁾

여기서 복잡다기한 스톤의 레짐이론을 다음과 같이 요약할 수 있겠다. 첫째, 도시레짐은 행동하기 위한, 정책목적을 달성하기 위한, 집단간 알력을 관리하기 위한, 외생적 사회변동과정에 적응하기 위한 배열(*arrangements*)이다. 둘째, 도시레짐은 하나의 비공식적 정부운영(*governing*)의 제도적 배열이다. 셋째, 도시레짐은 공공이익과 사적이익간의 연합이다. 넷째, 그 배열은 비공식적이고, 명령(*command*) 형태는 아니다. 다섯째, 그 배열은 자원의 동원과 협력증진 노력의 노력을 촉진한다. 여섯째, 공식적 정부권위가 부적절하므로 도시레짐의 형성의 토대가 마련되고, 시민협력(*civic cooperation*)을 가져올 비공식적 배열의 개발이 필요해진다.

3) 레짐이론의 이론적 차별성

레짐이론은 도시정치이론에 여러가지 새로운 요소를 첨가하였다. 그것은 첫째, 과거 1950~60년대 미국정치와 행정에서 중요한 이슈 중의 하나였던 권력구조의 문제를 다시 재활성화시켜 놓았고, 둘째, 새로운 정치체제이론으로서 도시정치에서 인과관계와 행태적 측면의 연구에 이론성을 강화해주고 있으며, 셋째 경제적, 사회적 환경변화에 대응하여 정부와 비정부적 요소의 상호의존성을 인식하여 양자간의 협력(*cooperation*)과 조정(*coordination*)에 초점을 두는 데서 레짐의 성격을 찾을 수 있다.

그러면 레짐이론은 다른 도시정치경제이론과 어떻게 상이할까? 레

짐이론은 정부기구들이 어느 정도의 대중통제와 사적투자에 종속된 경제에 의하여 제약받고 있다는 것을 인정한다. 스톤과 엘킨이 인식하는 바의 레짐은 바로 이와 같은 국가와 시장, 공적 권한과 사적 통제를 매개하는(bridge) 일련의 기제(a set of arrangements)이다. 바로 이 점에서 레짐이론가들은 과거의 맑시스트 정치경제(Castells, Harvey, O'Connor)에서 주장한 대로 기업들이 그들의 투자결정이 가지는 영향력 때문에 정부정책의 결정에서 유리한 위치를 점한다는 주장을 일면 받아들인다. 스톤(Stone, 1980)은 이러한 맥락적 힘(contextual forces)을 '체제적 권력'(systemic power)으로 명명한 바 있다.

하지만 레짐이론가들은 단순히 경제결정론을 수용하지는 않는다. 오히려 '정치가 중요하고 문제된다'(politics matters)고 인식한다. 피터슨(Peterson, 1981)의 도시한계론이나 네오맑시스트의 구조주의적 경제결정론과 달리 레짐이론은 의사결정자들의 '상대적 자율성'(relative autonomy)을 인정한다. 결국 체제적 권력이 제약 속에서도 정치의 영향은 여전히 존재할 수 있다고 보며, 체제내 권력자원의 불균형에 기반하여 도시정치의 특징이었던 편향가능성도 포착하고 있다.

바로 이 점에서 레짐이론은 고전적 다원주의와는 틀리지만 다알(Dahl)이나 린드블롬(Lindblom)과 같은 신다원주의자(neo-pluralists)들이 바라본 ① 기업의 특권적 위치, ② 민주정치의 불완전 효과성, ③ 정부정책결정의 단편성과 복잡성을 받아들인다(Stoker, 1995). 하지만 극단적인 다원주의인 초다원주의(hyper-pluralism)처럼 이익집단의 수가 너무 많고, 정부의 힘이 약화되었고, 사회경제적 복잡성이 높아서 고도의 정책불안정성이 일어나므로 정책결정과정은 고도의 단편화로 귀결된다고 보는 시각에는 절대 반대한다. 오히려 다양성과 복잡성의 세계에서 스톤이 말하는 '통치역량'(a capacity to govern)이 생겨난다는 것이다.

엘리트이론과 달리 레짐이론은 어떠한 집단이 복잡한 세상에서 포괄적인 통제력을 누릴 것이라고 보지 않는다. 다원주의자처럼 정부가 특정 집단이 선거에서 갖는 힘이나 선호의 강도에 따라 반응하지도

표 2
개별 도시에 대한
레짐연구

연구자	대상 도시	레짐 유형	특 징
Swanstrom (1985)	Cleveland	진보적 레짐	쿠시니치(Kucinich)의 진보적 시정부와 경제계의 충돌을 묘사
Jones (1986)	Detroit	레짐유형보다는 레짐이론을 특정 도시에 적용하여 이론설명력을 검토	정부와 자동차업계 상호의존성 파악, 그리고 레짐은 정책 의제에 대하여 새로운 문제해결조합(<i>solution-sets</i>)을 제시.
Elkin (1985, 1987)	Dallas	① 다원주의적 정치경제 ② 연방주의적 정치경제 ③ 기업가적 정치경제	기업가적 레짐에 초점, 거시정치경제에 기반하여 레짐유형화
Reed (1987)	Atlanta	신진보주의 레짐	잭슨(Jackson)의 레짐을 비판적 재해석
Stone (1987, 1989)	Atlanta	① 회사형(<i>corporate</i>) 도시레짐 ② 과도기형(<i>caretaker</i>) 도시레짐 ③ 행동가형(<i>activist</i>) 도시레짐	스톤의 레짐이론의 토대를 이루는 잭슨시장의 통치연합을 레짐으로 묘사
DeLeon (1991, 1992)	San Francisco	반레짐(<i>anti-regime</i>)	좌파 진보주의 레짐형성을 반레짐으로 묘사
Whelan (1987) Whelan, et al. (1994)	New Orleans	① 사적 레짐(1945~70) ② 다원주의적 레짐(1970~78) ③ 연방주의적 레짐(1978~86) ④ 후기연방주의적 레짐(1986~)	엘킨의 정치경제모형을 약간 수정(다원주의적 정치경제-사적 레짐으로 명명하고, 후기연방주의 레짐을 추가)
Sites (1997)	New York	정권별 레짐	뉴욕시의 카치(Koch), 던킨스(Dinkins), 줄리아니(Giuliani) 시정부의 정국운영 특성을 비교

표 3
비교 도시레짐 연구

연구자	대상 도시	레짐 유형	특 징
Harding (1991)	특정도시 연구 아님	도시성장연합	성장기구론의 영국 적용 가능성 탐색
Stone (1993)	① 비레짐 (non-regime) ② New Haven ③ New York, San Francisco ④ Baltimore, 1993년의 Chicago	① 현상유지레짐 ② 개발레짐 ③ 중산층 진보레짐 ④ 하층민 기회확장레짐	뉴헤븐의 리(Lee) 시정부를 개발레짐으로, 뉴욕의 린제이(Lindsay) 및 와그너(Wagner) 시정부의 주택정책을 중산층진보레짐으로, 시카고의 워싱턴(Washington) 시정부를 하층민 기회확장 레짐으로 묘사
DiGaetano and Klemanski (1993)	Birmingham, Detroit	① 성장지향레짐 ② 성장관리레짐 ③ 사회개혁레짐 ④ 과도형 (caretaker) 레짐	미국, 영국의 두 도시를 대상으로 지도력의 융집성과 레짐역량으로서의 조직적 자원을 비교
DiGaetano and Klemanski (1993)	Birmingham, Bristol	상호조화적 레짐 vs. 상호충돌적, 경쟁적 레짐	영국의 두 도시 비교
Harding (1994)	특정도시 연구 아님	① 진보레짐 (도시좌파) ② 기업가적 (회사형/행동가형) 레짐 (보수당하의 적대적 중앙-지방관계 시기)	미국의 레짐이론을 다국가 교차분석에 적용하는 방법론 고찰, 영국의 도시정치경험을 비교론적으로 제시
Stoker and Mossberger (1994)	특정도시 연구 아님	① 유기적 (organic) 레짐 ② 도구적 레짐 ③ 상징적 레짐	선택적 유인보다는 문화적, 상징적 요인에 보다 중점을 둠
DiGaetano (1997)	Boston, Bristol	1980년대 보스톤의 두 개의 통치연합(사회개혁+성장관리), 브리스톨의 상호충돌하는 두 개의 경제적 통치연합(성장관리 vs. 성장지향)	보스톤(Boston)의 플린(Flynn) 시장의 통치연합, 영국 브리스톨(Bristol)시의 보수당 정권의 개발정책에 반대하는 시의회 묘사

표 3
계속

연구자	대상 도시	레짐 유형	특징
John and Cole (1998)	Leeds, Lille	리드-레짐형성은 초기에 시장이 주도하나, 후기는 시의회 주도하에 기업계와 연합을 형성 릴리-80년대 중반의 경제 위기에 의하여 시정부와 업계간에 연합을 형성하였으나, 아직은 레짐으로의 발전은 아님	트리켓(Trickett:1989~1996) 시장하의 영국의 리드(Leeds) 시, 모로이(Mauroy) 시장하의 프랑스의 릴리(Lille) 시의 레짐형성을 비교

않는다고 본다. 레짐이론이 모든 이해집단들이 동등한 기여를 한다고는 생각지 않으며, 여러 레짐참여자들간에 불균등한 자원분포가 있기 때문에 결과적으로 레짐형성에 불균등한(*unequal*) 기여를 인정한다. 하지만 이것은 나중에 레짐이 불안정하게 되는 원인이 되기도 한다.

레짐이론은 다원주의자와 달리 정치라는 것을 선호의 집합(*aggregation of preferences*)으로 보지 않는다. 다원주의자들은 선호형성(*preference formation*)의 문제를 중요하게 취급하지 않지만 레짐이론가들은 복잡하고 다기화된 사회에서 선호라는 것이 정치과정상의 행동과 사회관계, 그리고 경험을 통하여 형성되는 것이라고 보기 때문에 집합적 선호형성의 개념과 이론이 매우 중요한 기능을 한다. 레짐이론은 결국 도시라는 정치환경 속에서 정책선택의 모형(*a model of policy choice*)이 되며, 정책레짐(*policy regime*)은 지역사회내 통치연합의 구성, 통치연합 구성원간 관계의 성격, 구성원의 자원이라는 세가지 요소에 의하여 창출된다.

4) 레짐연구의 현황분석

그간에 지방레짐의 연구는 계속적으로 확장되어 오고 있는데, 그 동안 발표된 저작들 가운데에는 하나의 도시를 중심으로 레짐을 연구한 것도 있고, 두 개 이상의 도시를 비교한 연구도 있었다. 물론 레짐이

론 자체가 하나의 도시를 심층분석한 결과로서 만들어졌기 때문에 비교연구가 많이 이루어지지 않는다고, 아시아권에서는 비교연구가 아직 나타나지 않고 있다. <표 2>는 개별도시에 대한 레짐연구에 관한 것이고, <표 3>은 비교도시레짐에 관한 연구를 요약한 표이다.⁴⁾ 우리나라에서는 최근에 지방정치에 관한 연구 중 일부로서 레짐이론이 분석된 경우가 있다(고려대학교 정부학연구소 편, 1999).

4. 레짐이론의 과제

앞에서 살펴보았지만 레짐이론은 1990년대 들어 비교연구 등을 통하여 적용범위를 많이 확대하여 왔다. 먼저 발전적(*developmental*) 이론으로서의 레짐이론과 개념적 요소들은 앞으로도 계속 다듬어지고, 정치화해나가야 한다. 아직도 레짐과 거버넌스, 공사협력관계 등에 대한 개념구분이 잘 되지 않고 있다. 물론 앞으로 개념적 정치화(精緻化)가 이루어질 것이라고 보지만, 이러한 노력들을 가로막는 장애요인은 아직도 연구집단들 내부에서 개념혼동을 계속 만들고 있다는 점이다. 따라서 첫째, 레짐이론이 앞으로도 계속적으로 발전되어가기 위해서는 우선 연구자들간에 개념적 혼란이 계속되어서는 안된다고 본다. 즉 스토키(Stoker, 1995)가 간파하였듯이 레짐이란 용어를 지나치게 가볍게(*loose*) 사용함으로써 혼란이 가중되고 있다. 예를 들어 미국의 도시행정에 관한 저널들(*Urban Affairs Review*, *Journal of Urban Affairs* 등)을 살펴보면 1990년대 중반이후로 레짐이란 단어는 매우 빈번히 사용되어 오고 있는데 그것들이 반드시 스톤, 엘킨, 디게타노(DiGaetano)와 같이 레짐이론의 발전을 지향하는 것은 아니고, 다만 특정도시정권의 특색을 기술하기 위해서 사용된 경우가 많다는 것이다. 현재 우리나라의 경우도 도시행정이나 지방자치를 연구하는 사람들에게 도시레짐의 개념자체가 명확히 이해되고 있는 것은 아니다. 어떠한 글에서 특정 도시정권을 묘사하고 표현상 '레짐'을 언급한다고 해서 무조건 레짐이론의 범주에 든다고 말하기는 무척 힘들다. 왜냐

하면 레짐이론이 신다윈주의나 엘리트, 성장기구론의 이론적 결합들을 직시하면서 포괄적인 해법을 제시하고자 한 종합적 이론의 측면이 있기 때문에 왜 특정 집단이 힘이 강하고 다른 집단이 힘이 약한지, 정부와 비정부적 지도자간에 형성되는 동반자관계의 성격이 무엇인지, 사회통제적 권력과 사회생산적 권력이 어떻게 구별되는지, 레짐이 장기간의 안정적인 정부-비정부간 동반자관계로서 이해되고 있는지, 특정 참여자의 전략적 지위를 인정하고 있는지 등에 관한 논의가 포함되어 있느냐를 살펴보는 것이 전제되지 않으면 안된다.

레짐분석은 스톤의 1946~1988년간의 아틀란타(Atlanta)시의 정치 분석에 전형적으로 드러나듯이 특수한 분석틀과 개념화방식을 가지고 있다. 다소간의 변화는 있지만 하나의 안정적인 정책지향 레짐의 출현, 지속적인 협력수단의 존재 및 공동의 목적 추구, 주요 레짐구성자간에(시내중심상가 기업가군과 흑인시장, 흑인중산층) 상이하면서도 공동의 목적에 대하여 상호의존적일 수 있는 자원, 일련의 공유된 시민기구(*civic institution*)와 비공식적 교류에 의하여 시민협력(*civic cooperation*) 강화, 네트워크를 통한 양쪽 자원의 동원 등의 특성을 가지고 있다. 스톤(Stone, 1993)은 1989년의 아틀란타의 레짐형태에서 나아가 도시간의 비교를 가능하게 레짐의 유형을 레짐의 과업, 참여자의 개입정도, 갈등의 수준, 레짐의 자원을 기준으로 현상유지(*maintenance*) 레짐, 개발(*development*) 레짐, 중산층진보(*middle class progressive*) 레짐, 하층민 기회확장(*lower class opportunity expansion*) 레짐으로 구분한 바 있다. 마찬가지로 디게타노와 클레만스키(Digaetano & Klemanski, 1993)도 레짐이론의 발전을 위하여 유형론을 제시하였다. 그들의 레짐이란 스톤처럼 협력에 기초한 암묵적 동의나 유인체계에 의해서가 아니라 일차적으로 정치적 합의나 이데올로기적 지향에 의하여 형성된다고 보면서, 각 레짐은 각각에 요구되는 과업과 전략을 기준으로 성장지향, 성장관리, 사회개혁, 보수지향레짐으로 구분된다고 보았다. 따라서 향후의 과제는 이러한 레짐의 유형을 현실에서 검증해 보면서 유형을 세련화시키고, 유형론을 더 풍부히 만드는 것이다.⁵⁾ 물론 새로

운 기준에 의거한 유형론의 개발도 필요할 것이다.

둘째, 레짐이론은 국지적 이론경향에서 벗어나야 한다. 스톡커(Stocker)나 하딩(Harding)의 표현을 빌리자면 '지방주의적 함정'(localist trap)을 극복해야 한다. 레짐이론이 미국의 몇몇 도시정체에 대한 연구에서 개발된 이론이긴 하지만, 그동안에 비교연구를 위한 노력들이 많이 확대되어 왔고, 이것은 비교지방정부론이나 비교지방행정의 연구의 과학화, 이론화를 위하여 대단히 고무적인 것도 사실이다. 각 국의 도시가 처한 상이한 역사적, 정치적, 경제사회적 환경 속에서 여러 비정부적 부분들간의 정책적, 운영적 협력관계의 구축을 비교할 수 있어야 한다. 현재로서는 미국내 도시간 비교나, 미국, 영국을 중심으로 비교연구가 진행되고 있고, 프랑스까지 확대되고는 있으나 도시정부의 상대적 자율성의 차이도 있고, 그 문화적 토양도 틀리기 때문에 비교레짐연구가 그리 활성화되어 있지는 못하다. 비교연구를 통해서 우리는 비로소 태생적으로 지방주의적인 레짐이론의 일반이론화를 증진시킬 수 있다고 보는 것이다.

셋째, 레짐이론의 발전과 관련해서 흔히 지적되는 내용이지만 레짐이론은 레짐지속성과 마찬가지로 레짐변동의 역학도 탐구해야 한다. 지역사회의 권력이라는 것도 어느 정도의 안정성은 있겠지만 본질적으로 동적(dynamic)인 것이라는 것을 인정할 필요가 있다. 스톤(Stone, 1989)은 아틀란타에서 레짐의 지속성과 집합행동의 문제에 치중하고 있지만, 어느 하나의 레짐은 일정시간이 경과하면서 변모되기 마련이고, 변화의 요소가 체제의 내외부에서 발생, 성장하여 결국 체제변화를 일으킨다. 딜론(DeLeon, 1992)은 샌프란시스코에서 성장지향(pro-growth) 레짐이 진보적(progressive) 혹은 적어도 지연성장(slow growth) 레짐으로 변화하는 것을 주목하였다. 우리가 레짐의 변화에 관심을 갖는다면 우선 외생적 조건의 변화나 연합형성내의 내부동학의 변화를 다 고려할 필요가 있다. 오르와 스톡커(Orr & Stoker, 1994)도 디트로이트 레짐의 분석에서 연합형성내의 내부동학과 비지방적 요소들의 영향력을 인식한 바 있다. 필자가 보기로는 레짐변동은 결

코 불가능한 것은 아니지만 또한 그리 쉬운 것도 아니고, 대체로 단기간에 일어나는 것도 아니므로 도시레짐변동의 원인을 정치, 경제, 사회적인 측면과 레짐내외적 차원에서 구분할 필요가 있다. 그리고 원인이 대개 단일적인 것은 아니고 복합적으로 작용하므로 복합적 원인이 작용하는 범위를 광범한 변화요인의 집합과 비교적 적은 범위의 원인집합으로 나누어 볼 필요가 있다고 생각한다.

셋째, 이제는 미국과 유럽의 도시정부에만 적용할 것이 아니라 우리나라 지방정부 그리고 상대적으로 유사성이 높은 한국과 일본의 지방자치단체 수준에서도 레짐이론적 비교연구가 활성화되어야 한다고 본다. 물론 그간에 한국내에서도 일부 그러한 노력이 있었으나, 상당 부분이 지방정치에서의 권력구조에 관한 것이고, 지방정체의 성격과 본질을 규명하는 레짐이론의 본령에는 이르지 못하였다. 앞으로 포항, 울산 등을 포함하여 지방도시에 대한 심층적 연구와 레짐이론적 비교연구를 기대해 본다. 물론 '서울과 동경의 정치'와 같은 식의 분석도 가능할 것이다.

■ 주

* 이 글은 1999년도 서울행정학회 하계학술대회에서 발표한 논문을 발전시켜 재정리한 것이다.

- 1) 사실 거버넌스(*governance*)가 아직 기술(*art*)인지, 행정(*administration*)의 대응물인지, 하나의 체제 형태인지 불분명하지만 현재로서는 그 모두를 동시에 의미하는 것으로 생각된다.
- 2) 정치권력에 관하여 스톤(Stone)은 4개의 권력개념, 즉 체계적(*systemic*) 권력, 명령적(*command*) 권력, 타협적(*bargaining*) 권력, 전유적(*preemptive*) 권력으로 구분하고 있는데, 통치연합들(*governing coalitions*)의 특별한 종류로서의 레짐은 정책의제를 형성할 때 바로 이러한 '전유적 권력'을 행사하는 통치적 정렬(*governing alignments*)이라고 이해하고 있다.
- 3) 하지만 바로 이점에서 협력을 지나치게 강조하는 스톤(Stone)의 이론은 갈등이 상존화되어 있는 도시들에는 적용성이 떨어진다는 비판도 있다(DiGaetano, 1997).
- 4) 이 부분은 조금 더 정밀하게 분류할 예정으로 있음.
- 5) 각 유형론에 대한 비교연구도 또 하나의 연구주제가 될 수 있을 것이다.

■ 참고문헌

• Growth Machine, Growth Coalition, Regime

- Bole, Shama P., and Andrew S. McFarland. 1993. "The Concept of Regime : Urban Politics, International Relations, and Policy Studies." Paper presented at the 1993 Annual Meeting of the APSA, Washington, DC (September 2-5).
- Choi, Seungbeom. 1996. *The Formation of Governing Capacity in Local Governments and Its Consequences : Focusing on Developmental and Progressive Policies from a Regime Perspective*. Unpublished Doctoral Dissertation, University of Southern California. USA.
- Clark, G. L. 1988. "Review of Urban Fortunes : the Political Economy of Place." *Political Geography Quarterly* 7 (4) : 374~375.
- Clavel, P. 1986. *The Progressive City*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Cox, K. R., and A. Mair. 1989. "Book Review Essay : Urban Growth Machines and the Politics of Local Economic Development." *International Journal for Urban and Regional Research* 13(1) : 137~146.
- DeLeon, Robert. E. 1991. *Left Coast City : Progressive Politics in San Francisco, 1975~1991*. Lawrence: University Press of Kansas.
- DeLeon, Robert. E. 1992. *Left Coast City : Progressive Politics in San Francisco, 1975~1992*. Lawrence: University Press of Kansas.
- DiGaetano, Alan. 1989. "Urban Political Regime Formation : A Study in Contrast." *Journal of Urban Affairs* 11 (3) : 261~281.
- DiGaetano, Alan. 1997. Urban Governing Alignments and Realignment in Comparative Perspective: Developmental Politics in Boston, Massachusetts, and Bristol, England, 1980~1996. *Urban Affairs Review* 32 (6) : 844~870.
- DiGaetano, Alan, and John S. Klemanski. 1993. "Urban Regime Capacity : A Comparison of Birmingham, England, and Detroit, Michigan." *Journal of Urban Affairs* 15 (4) : 367~384.
- DiGaetano, Alan, and John S. Klemanski. 1993. "Urban Regimes in Comparative Perspective : The Politics of Urban Development in Britain." *Urban Affairs Quarterly* 29 (1) : 54~83.
- Elkin, Stephen L. 1985. "Twentieth Century Urban Regimes." *Journal of Urban Affairs* 7 (2) : 11~28.
- Elkin, Stephen L. 1987. "State and Market in City Politics : Or, The 'Real' Dallas." In Clarence N. Stone, and Heywood T. Sanders, eds. *The Politics of Urban Development*, 25~53. Lawrence: University Press of Kansas.
- Fainstein, Norman, and Susan Fainstein. 1996. "Urban Regimes and Black Citizens : The Economic and Social Impacts of Black Political Incorporation in US Cities." *International Journal of Urban and Regional Research* 20 (1) : 22~37.
- Fainstein, Norman, and Susan Fainstein. 1986. "Regime Strategies, Communal Resistance and Economic Forces." In S. Fainstein, et al., eds. *Restructuring the City : The Political Econ-*

- omy of Urban Development*. New York: Longman.
- Harding, Alan. 1991. "The Rise of Urban Growth Machine, U.K. style?" *Government and Policy* 9(3): 295~317.
- Harding, Alan. 1994. "Urban Regimes and Growth Machines : Towards A Cross-National Research Agenda." *Urban Affairs Quarterly* 29(3): 356~382.
- Horan, Cynthia. 1991. "Beyond Governing Coalitions : Analyzing Urban Regimes in the 1990s." *Journal of Urban Affairs* 13(2): 119~135.
- John, Peter, and Mistaire Cole. 1998. "Urban Regimes and Local Governance in Britain and France : Policy Adaption and Coordination in Leeds and Lille." *Urban Affairs Review* 33(3): 382~404.
- Jones, Brian D. 1986. "Government and Business : The Automobile Industry and the Public Sector in Michigan." *Political Geography Quarterly* 5: 369~384.
- Jones, Brian D., and Lynn W. Bachelor. 1993. *The Sustaining Hand : Community Leadership and Corporate Power*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Keating, Michael. 1991. *Comparative Urban Politics : Power and the City in the United States, Canada, Britain, and France*. Aldershot: Edward Elgar.
- Keating, Michael. 1993. "The Politics of Economic Development." *Urban Affairs Quarterly* 28: 373~396.
- Lee, Jong Won. 1997. *Parties, Governing Regimes and Local Policymaking*. Unpublished Doctoral Dissertation, Northwestern University, USA.
- Logan, John R., and Rachel Bridges Whaley. 1997. "The Character and Consequences of Growth Regimes : An Assessment of 20 Years of Research." *Urban Affairs Review* 32(5): 603~630.
- Logan, John R., and Harvey Molotch. 1987. *Urban Fortunes : The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Molotch, Harvey. 1976. "The City as a Growth Machine." *American Journal of Sociology* 82(2): 309~355.
- Orr, M. E., 1992. "Urban Regimes and Human Capital Policies." *Journal of Urban Affairs* 14: 173~187.
- Orr, M. E. and Gerry Stoker. 1994. "Urban Regimes and Leadership in Detroit." *Urban Affairs Quarterly* 30(1): 48~73.
- Pierre, Jon. 1999. "Models of Urban Governance : The Institutional Dimension of Urban Politics." *Urban Affairs Review* 34(3): 372~396.
- Reed, Adolph Jr. 1987. "A Critique of Neo-Progressivism in Theorizing about Local Development Policy : A Case from Atlanta." In Clarence N. Stone and Heywood T. Sanders, eds. *The Politics of Urban Development*, 199~215. Lawrence: University Press of Kansas.
- Savitch, H., and J. Thomas. 1991. "Conclusion : End of the Millennium Big City Politics." In H. Savitch, and J. Thomas. *Big City Politics in Transition*, Newsbury Park, CA: Sage.
- Sites, William. 1997. "The Limits of Urban Regime Theory : New York City Under Koch, Dinkins, and Giuliani." *Urban Affairs Review* 32(4): 536~557.
- Stoker, Gerry. 1995. "Regime Theory and Urban Politics." In David Judge, Gerry Stoker, and Harold Wolman, eds. *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.

- Stoker, Gerry, and K. Mossberger. 1994. "Urban Regime Theory in Comparative Perspective." *Government and Policy* 12: 195~212.
- Stone, Clarence N. 1993. "Urban Regimes and The Capacity to Govern : A Political Economy Perspective." *Journal of Urban Affairs* 15(1) : 1~28.
- Swanstrom, Todd. 1985. *The Crisis of Growth Politics : Cleveland, Kucinich, and the Challenge of Urban Populism*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Whelan, R. K., A. Young, and M. Lauria. 1994. "Urban Regimes and Racial Policies in New Orleans." *Journal of Urban Affairs* 16(1) : 1~22.
- Whelan, Robert K. 1987. "New Orleans : Mayoral Politics and Economic Development Policies in the Postwar Years, 1945~86." In Clarence N. Stone and Heywood T. Sanders, eds. *The Politics of Urban Development*, 216~229. Lawrence: University Press of Kansas.
- 고려대학교 정부학연구소(편). 1999. 《정부학연구》 5(1). 서울: 나남.

▪ Network and Governance

- Frederickson, H. George. 1999. Public Administration Conjunction. 서울대학교 행정대학원. 《행정학 교육의 변화와 발전방향》 1999. 4.
- Kooiman, Jan, ed. 1993. *Modern Governance : New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications.
- Laurence E. Lynn, Carolyn Heinrich, and Carolyn J. Hill. 1999. "The Empirical Study of Governance : Theories, Models, Methods." Paper presented at the Workshop on Models and Methods for the Empirical Study of Governance, University of Arizona (April 29~May 1).
- O'Toole, Laurence J. 1997. "Treating Networks Seriously : Practical and Research-Based Agendas in Public Administration." *Public Administration Review* 57: 45~52.
- Peters, B. Guy. 1998. *The Future of Governing : Four Emerging Models*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.