

도시발전정책에 있어서 국가와 시장의 역할에 관한 비교연구

- 미국과 일본을 중심으로* -

정 원 식 (경남대학교 행정학과)

본 연구는 도시발전과정에서 참여자들간의 이해관계를 원활하게 해주기 위하여, 중재적으로 취할 수 있는 도시발전 메커니즘을 국가와 시장의 논리에서 분석한다. 도시발전정책과정에서 참여자들간의 관계적 맥락에서 국가-자본(state-capital) 및 국가-사회적(state-societal) 관계가 어떻게 형성되는지를 탐구하고 있다. 미국과 일본의 도시발전정책을 사례로 하여 시장기제의 미국과 국가기제의 일본에 대한 도시발전의 이론적 체계를 비교설명하고 그 문제점을 제시한다. 양 국가간의 비교론적 논점은 시장기제의 할여 의존한 정부의 발전정책(성장연합)과 정부의 힘에 의한 지역이익대표체제(코푸라티즘)의 차이점이다. 그러다; 정부의 시장기제의 어느 누구도 다른 한 쪽의 자원의 지원 없이는 도시공간에서 자신들의 목표인 자본축적을 이룩할 수는 없다. 성장과 발전이라는 정부의 기업의 동질적 목표의식하에서는 그것이 국가주의나 시장기제나 하는 것은 딱 부러진 양자택일적 선택이 아니라 양자간 상이한 조합상의 선택이거나 또는 서로 다른 정도의 도시자원의 배분적 호파성의 선택이라 할 수 있다. 명백한 것은 도시라는 공간지역은 경제성장과 중차적 통합이라는 두 파제가 동시에 추구될 수 있는 중요한 현상이라는 점이다.

I. 서론

도시(city)와 도회지(urban)의 형성과 발전은 각각 인적 중심의 건설과 물적 중심의 건설을 지칭하는 것으로 볼 때,¹⁾ 도시는 다양한 목적 아래 建造環境²⁾을 형성하도록 인적으로 할의가 이루어짐으로써 성장해 가는 것이다. 중요한 것은 어떻게 도시의 건조물 건설에 대한 할의를 이루어 내느냐가 문제이다. 오늘날 신도시 건설이나 기존도시의 재개발에 있어서 질급간이나 지역간의 심각한 이해대립에서 보여지듯이 사람들간의 할의를 얻어내기란 그리 간단치 않다. 그것은 자유 민주주의 국가에서 도시성장은 다수의 개인과 사회집단 그리고 정부와 민간 기업이 특별한 장소에 모여 군집을 형성하기 위하여 각각 독립적으로 행동함으로써 이루어진 결정물이기 때문이다.

* 이 글은 부산경남·울산제주 행정학회의 동계학술대회(1998. 2) 발표논문을 수정·보완한 것임. 토론과 논문심사에서 유익한 논평을 해주신 백승기 교수님과 익명의 세 심사위원님께 감사드린다.

1) 어의적으로 영어 city의 어원인 civitas는 종교적·정치적 단체인 도시를, 그리고 urban의 어원에 해당하는 urbs는 건축물 등의 집합 또는 집적으로서의 도회지를 의미한다.

2) 건조환경이란 인간생활과 관련된 물리적 구조의 전체를 뜻하는 것으로 주택, 도로, 공원, 공장, 사무실, 상·하수시설 문화교육시설 등을 포함하는 가시적인 환경구조의 총체를 의미한다.

이러한 문제시각에서 본 연구는 도시발전과정에 있어서 이러한 참여자들간의 이해관계를 원활하게 해주기 위하여 정책적으로 취할 수 있는 도시발전 메카니즘을 국가와 시장의 논리를 가지고 분석하고자 한다. 보다 구체적으로 본 논문은 미국과 일본의 도시발전과정에서 공·사적 도시개발 주체들이 도시 건조물 개발을 주도하기 위하여 다양한 참여자들과 상호작용 하는 관계적 맥락을 이해하는데 있다. 즉 도시발전정책과정에서 국가-자본(state-capital) 및 국가-사회적(state-societal) 관계가 어떻게 형성되는지를 밝히고, 궁극적으로는 공익과 사익추구 원리간의 대립적 관계를 규명하는 데 있다.

역사적으로 도시는 국가의 지역경제의 중심지로서 지역발전은 바로 그 지역 내 중심도시의 구조적 기능과 밀접한 관계에 있다. 또한 도시는 국가 및 지역경제의 하위체계를 형성하고 있으며 한 국가의 경제는 도시로 집중되어 있어 도시경제의 안정성은 주변지역은 물론 한 국가의 경제활동 및 성장방향에 지대한 영향을 미치게 된다. 현대 자본주의 사회에서 이러한 도시의 증대성을 감안할 때 한 도시의 성장과 쇠퇴를 결정짓는 요인으로서 도시자원을 직·간접적으로 생산하고 분배하는 방법과 수단은 도시정부는 물론 주민과 사익단체에게는 증대한 관심사가 아닐 수 없다. 따라서 본 연구는 도시자원의 분배적 수단이 누구이며 그 수단이 도시발전정책에 어떻게 영향을 미치고 있는지를 미국과 일본의 국가간 비교연구를 통해 시험한다. 사회과학에서 비교연구의 중요성을 새삼 강조할 필요는 없다. 대부분의 연구가 비교에서부터 출발하여 비교로서 끝을 맺듯이 비교연구는 가치판단이 강한 사회현상의 연구에서 과학적 설명을 가능케 하는 중요한 수단이다. 본 연구에서는 미국과 일본의 도시발전에 관한 기존의 연구를 기초로 하여 이들 국가에서 도시를 형성·발전시키는 방법과 전략들을 상호 비교하는 데 초점을 맞춘다. 즉 시장기제를 중심으로 한 미국의 도시발전정책과 국가기제의 일본의 도시발전에 대한 각각의 이론적 체계를 비교·설명하고 그 문제점을 제시한다. 이 두 국가는 고도의 선진 자본주의 국가이지만 공공정책을 개발하고 집행하는 과정에서의 정치 및 사회경제적 환경은 확연한 차이를 보여주고 있다. 특히 일본의 경우는 관료정치의 오랜 전통을 가지고 있으며,³⁾ 관료는 전후 일본의 경제정책을 주도한 세력으로서 국가권력의 핵심적인 위치에서 자본주의를 고도로 발전시킴으로써 강성(強性) 자본주의 국가의 표본이라 할 수 있다.

국가간 비교연구를 위해 미국의 도시발전정책에 관해서는 Harvey (1976), Logan (1987), Molotch (1976) 및 Peterson (1987) 등의 구조주의 도시정치학들의 시장기제 도시발전정책 모델에 기초한 경험적 연구가 제시되었다. 일본의 경우는 Broadbent (1983, 1987)의 오이타縣의 신산업도시 개발정책에 관한 사례를 중심으로 Samuels (1986)의 일본의 지역 및 도시정책의 경험적 연구와 Kitajima (1998)의 전후 일본의 지역산업구조 개편에 관한 공·사 파트너십 연구를 참조하였다. 따라서 연구방법도 이러한 기존의 연구를 중심으로 관련된 문헌을 조사하는 방법에 한정하였다.

3) 일본의 관료는 전전(戰前)에 이미 중요한 정치세력으로 성장하였다. 전후 미국의 지도하에서 강력한 개혁의 바람이 있었지만 간접통치의 형국에서 미국의 점령정책의 집행을 위해 일본 관료의 절대적 도움이 필요하게 되면서 관료주도의 정책결정은(특히 경제 분야에서) 물론할 만한 힘을 행사하게 되었다. 자세한 것은 이시원·김찬등 역 (1995), 36-45 참조.

II. 국가와 시장기제 관계의 개념적 틀

도시발전정책의 개념은 도시공간에서 토지 및 자본을 효율적으로 활용하여 보다 나은 지역 사회를 형성하고 발전시키는 데 목적을 둔 공동정책 (Stone, 1987; Peterson, 1981)으로 규정할 수 있다. 도시발전정책은 도시개발 자원의 권위적인 배분으로서 그 성격상 정치적이지만 않을 수 없는 것이다. Swanstrom (1988: 99)의 주장과 같이 발전은 “所在性 善品 (locational good)”으로서 본질적으로 위치의 각각 발전 대상자간에 이익과 불이익이 동시에 이중적으로 나타나게 하는 갈등을 수반하게 된다. 이는 발전이라는 개념이 과거와는 다른, 혹은 과거보다는 개선되었다는 단순한 서술 이전에 개발이 토지이용이나 물리적 구조의 개선을 재가하는 인간의 존재론적 차원에 개입하게 될 근본적 성격을 전제하고 있는 것으로 의미하고 있다 (장경순, 1995: 504). 따라서 도시개발정책은 개발 그 자체의 목적과 함께 ‘정치적 통합, 지역공동체 형성 및 지역사회(주민) 복지증진’이라는 목적을 달성하기 위한 각종의 정부실천들로서 정의될 수 있을 것이다. 이러한 점에서 도시발전정책과정에는 정치경제적인 논리가 지배하지 않을 수 없는 것이다.

도시발전정책을 이해할 때 국가와 시장기제의 관계는 도시정책의 개발과 집행과정에서 이론적으로는 대립적인 경쟁관계에 있지만 자본주의 국가에서 자본축적이라는 공통적 목적을 추구하기 위하여 협력관계를 유지하게 된다. 여기서 분석의 초점은 국가와 시장기제 중 누가 키를 잡고 있는가 하는 것이다. 비능률적인 정부기제의 대안으로서 협력관계를 설정하는 신다원주의 (neopluralism) 분석, 국가 중심 도시발전정책의 코orporatism 분석 그리고 지방의 성장의제 (growth agenda)를 달성하기 위한 장치로서의 성장연합 (growth coalition)의 이론들이 이러한 관점에 적절하게 대응하고 있다. 하나의 공통점이 있다면 선진 자본주의 도시사회에서 국가개입의 목적이 단순히 복지과 도시 서비스 제공을 지향하던 도시관리주의 (urban managerialism)⁴⁾에서 도시의 경제발전에 목적을 둔 도시기업주의 (urban entrepreneurialism)로의 변천이라 할 수 있다.⁵⁾ 도시기업주의의 핵심은 자본주의 국가와 시장기제가 도시발전정책에 있어서 기업주의적 개입을 위한 전략적 장치로 역할하고 있다는 것이다 (Harvey 1989). 기업주의적 개입과 전략의 궁극적인 목적은 도시발전을 통한 자본축적과 정치적 정통성 확보에 있다 (Elkin, 1985; Mollenkopf, 1984; Fainstein and Fainstein, 1983; Staheli 1989). 이러한 도시발전정책과정의 핵심 참여자는 국가⁶⁾(중앙

4) 관리주의는 Weber의 관료제 이념에서 비롯된 것으로서 정부관리들은 자신들의 지위 및 조직의 장기적 생존을 보장하는 의사결정을 최우선으로 한다고 본다. 따라서 관리주의 이론은 국가기관의 생존전략을 서비스 제공을 통한 사회적 갈등의 중재에 두고 있다.

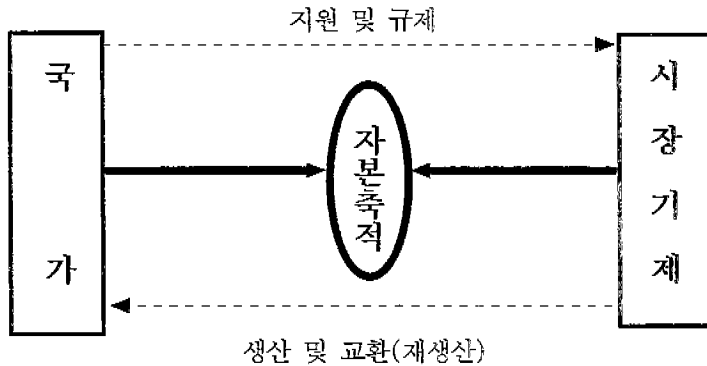
5) 이러한 변화는 특히 1970년대 석유파동 이후 세계경제의 구조개편에 따른 정부정책의 변화로서 이후 선진 산업사회의 도시발전과정에서 도시 및 지역정책을 집행하기 위한 바람직한 제도적 장치로서 국가와 시장기제(자본)간의 협력관계는 중대한 관심사로 발전하게 되었다.

6) 국가라는 용어는 일상적 용어나 학문상 용어로서도 다의적으로 사용되고 있다. 1950년대 말 행정주의의 등장과 함께 한 동안 동한시되었던 국가연구는 1980년대 이후 ‘국가 체자리 찾기’의 측면에서 사회과학의 여러 분과학문에서 활발히 진행되어 왔으나 (Evans and et al 1985; Jessop 1989) 아직 국가의 개념정의에 관한 학자들의 일치된 의견은 없는 것 같다. Giddens (1985: 17)에 따르면, 국가는 정부 또는 권력의 제도적 장치를 의미하며 국가적 장치를 정부의 행정적인 기관으로 묘사하고 있다. 따라서 국가는 공동정책의 형성과 집행에 대해 직접적으로 책임지는 선거적 또는 임명적 관리로 구성된 정치적 제도 및 기관으로 해석된다. 이러한 정의는 중적인 권위 또는 권력의 활용을 강조하고 있다. 정치적으로는

및 지방국가)와 자본가 집단인데, 다음의 <그림>은 이들의 관계를 단순 도식화한 것이다.

여기서 국가는 단순히 자본가 집단의 대리인으로서의 국가 관리자(state managers)가 아닌 어느 정도의 자율성을 유지하고 있는 것으로 가정한다. "정치기업가(political entrepreneurs)" (Mollenkopf, 1984)로 불리는 이들 공공관리들은 도시의 대규모 개발사업을 수행하기 위하여 연방정치기업가들의 지원과 도시정부 수준에서 지역개발업자들을 참여시키는 정치적 기술(지원과 규제)을 최대한 활용하게 된다. 이들의 보다 중요한 특성은 생산자산(productive assets)을 통제하는 사람들로부터 경제적 성과를 유도하는 데 있으며, "경제적 성과는 기업 및 상업활동을 촉진하고 보다 나은 지역사회를 위한 개발을 고무시키기 위해 토지이용을 재배치"(Elkin, 1985:12)하는 형태를 취하게 된다.

<그림> 도시발전정책과정에 있어서 국가와 시장기제의 관계



다른 한편, 지역 자본가 집단을 중심으로 하는 시장기제는 도시의 물리적 하부시설과 구조를 창출하는데 필수적인 요소인 생산과 교환의 주체이다.⁷⁾ 나아가서는 생산과 교환을 통한 도시 구조를 형성은 노동력 재생산을 위한 수단으로 작용한다. 이는 자본주의가 생존하는 본질이며, 중요한 것은 노동력 재생산이 국가개입에 의존한다는 점이다 (Castells, 1977; Harvey, 1987). 주택개발 및 산업공단건설과 같은 도시개발정책은 현 세대는 물론 다음 세대의 건강한 노동력을 창출하는 핵심적 역할을 한다. 이런 방식으로 시장기제는 국가로부터 효과적이고 합법적인 자본축적을 위한 기능을 보장받고 있다. 자본주의 발전과 도시형성이 불가분의 관계에 있다면 자본이라는 것은 정치적 의사결정자와 여타의 집단을 비교할 때 특권적인 위치에 존재하기 마련이며, 이러한 특권은 대부분 구조적으로 형성되어 있다 (Saunders, 1980:

공적인 권위를 바탕으로 공공기관은 권위적 자원을 조정하는 능력에 관심을 갖게 된다. 이를 Giddens는 '행정권력'(administrative power)으로, 그리고 Benjamin과 Duvall은 '공공관료제 또는 행정장치'(public bureaucracy or administrative apparatus)로 표현하고 있다.

7) 자본주의 사회에서의 경제적 생산, 교환 및 배분의 체제를 의미하는 시장은 자연법과 유사한 기능을 갖고 있으며 시장의 활동은 과학적으로 볼 때는 지극히 공평한 체제라고 할 수 있다. 만약 어떤 갈등상황에서 시장이 중재역할을 담당한다면 시장은 능력과 성장이라는 필요성(necessity)을 제일의 기준으로 선택할 것이다 (Pfaff, 1981). 국가가 시장기제를 선호하는 것은 이러한 이유에서이다.

Friedland, 1982; Dunleavy, 1981). Friedland (1982)의 주장과 같이 자본의 힘을 통해 사기업자들은 반드시 자신들의 활동을 의부로 나타내지 않아도 자신들의 이익을 창출할 수 있는 능력, 즉 '무언의 힘 (voiceless, silent power)'을 소유하게 된다는 것이다. 이러한 자본의 특권은 오히려 국가의 정치 및 행정기관에 의해 형성됨으로써 그 정당성을 확보하게 되는 데, 그 것은 자본주의 국가가 구조적으로 자본축적에 구속되지 않을 수 없기 때문이다. 비록 이러한 관점이 마르크스주의자들에 의해 주도되었던 것은 사실이지만 자본가 계급의 영향을 파악하기 위하여 반드시 마르크스주의 이론에 동의할 필요는 없는 것이다. 자본주의 국가에 있어서 기업의 특권적 지위에 대한 Lindblom의 연구서 *Politics and Markets* (1977)는 미국의 정책연구에서 지배적으로 팽배해 있는 다원주의적 가정에 도전하면서 동시에 *비마르크스주의* 연구로서 훌륭한 예라 할 수 있다. Lindblom의 핵심적 논점은 사회의 주요 생산적이면서 분배적인 능력을 통제하고 있는 기업경영가의 특권에 관한 것이다. 기업가는 돌절적 조건들을 선호적으로 발전시키고 이를 유지시키기 위하여 투자와 생산활동을 한다는 사실을 정부는 인정하고 이를 제도적으로 뒷받침해 주어야 한다는 것이다. 이러한 관점은 국가와 시장기제의 관계를 대립과 갈등이 아닌 상호 보강하는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 본 고에서 논의하고 있는 도시의 성장과 발전에 있어서 시장의 힘과 메카니즘 또는 시장논리라는 것이 반드시 친/반 국가개입 또는 정부실패와 시장성공이라는 이분법적인 논리를 반영하는 것은 아니다.

Ⅲ. 성장연합의 도시발전정책: 미국

미국의 도시발전과정에서 성장연합(growth coalition)의 용어는 1940년대 당시 쇠퇴해 있었던 Pittsburg의 도시회복을 위하여 1943년 이 지역의 몇몇 소수 기업가들이 개최한 Allegheny Conference에서 처음으로 등장하였다.⁸⁾ 이후 1951년에 이 도시에서 대규모적인 전략의 항로관문 건설공사가 착공되었는데 정책사업의 특징은 활발적인 민간투자와 공공재정에 의해 용인된 민간부문의 실행적 참여가 이루어짐으로써 성장연합이 가시화 되기 시작하였다 (Barnekov et al., 1989).

그 이후 1960년대에 들어서 미국의 비교적 큰 산업도시 대부분이 이와 유사한 형태의 도시발전정책을 수행하였는데 가장 대표적인 도시가 Baltimore이다. 당시 이 도시는 항구의 일부가 너무 협소하여 큰배의 진입이 어려웠으며 컨테이너 하적장도 항구에서 먼 곳에 위치해 있었다. 1960년대 초 이 지역 50여명의 영향력 있는 기업가들은 Baltimore 市長과 협상하여 집단적으로 이 지역 도시개발사업에 투자할 뜻을 밝혔다. 특히 New York, Washington D.C. 및 Philadelphia 등의 도시와 경쟁적 위치에 있는 판계트 Baltimore의 공항과 항구의 개발과 확장은 지역기업가들의 우선적 과제가 아닐 수 없었다. 이렇듯 특정 도시개발 프로젝트

8) 성장연합의 도시정책이 도시정부와 민간개발업자의 파트너십의 한 형태로 볼 때는 그 기원은 미국의 도시계획운동이 활발하게 확산되었던 1900년대 초까지 거슬러 올라갈 수 있다. 당시 도시계획운동은 도시건설과정이 지역사회의 장기적인 이익에 기초한 공공정책에 의해서라기보다는 부동산투기에 의해 결정되고 있다는 믿음에서 출발하였던 것이다. 즉 도시계획운동가와 진보주의자들은 민간개발업자들의 무기적 남용으로부터 공공이익을 보호하기 위하여 도시정부의 적극적인 개입을 요구하였던 것이다. 그러나 민간 주도적 도시개발 이념을 완전히 저지시키지는 못하였다. 도시정부는 그 대안으로서 민간개발업들이 도시생활에서 공공이익을 보다 가시적으로 수용해 줄 것을 제안하는 자본주의적 도시발전정책 전략을 지향하게 되었던 것이다. 보다 자세한 것은 Levine(1989)과 Jezierski(1990)를 참조.

젝트들의 실행은 대부분의 경우 시 정부가 직접 수행하기보다는 공식화된 연합조직을 통해 수행되었는데, 이러한 도시 개발기관은 기업 엘리트와 정치가 및 행정가들의 집합적 행위를 위한 장소로서 역할 하였다. 대표적인 사례로서 1970년대 Baltimore 시장 Shaefer가 경제개발 프로그램 수행에서이용한 24개의 준공공개발공사의 네트워크를 들 수 있다. 당시 개발기관은 공공자원의 이용을 규정하는 시조례 제약 밖에서 자원을 할당하였기 때문에 사람들이 “Shaefer의 그림자 정부(Shadow government)”라고 부르던만큼 강고한 폐쇄체제로 구성 운영되었다 (Barnekov et al., 1989b). 당시 대표적인 개발기관으로서 재개발 프로젝트에 민간 투자를 보증하는 핵심기관인 Baltimore 개발은행을 들 수 있는데, 이 은행은 민관협력을 촉진한다는 미명 아래 거대한 공공자원을 할당할 수 있는 능력을 갖고 있었던 것이다. 따라서 지역 기업 엘리트들은 가장 우월한 이해당사자로서 다양한 파트너를 선택할 수 있을 뿐 아니라 공동정책의제부터 자신들의 이익과 관심을 보호할 수 있는 ‘체계적 권력(systematic power)’(Stone, 1989)을 갖고 있었던 것이다 (Keating, 1993).

1980년대 초 이후, 정확히는 레이건 행정부의 시장경제에 의한 도시발전 전략과 함께 미국에서의 지배적인 정치적 수사는 ‘극가를 후퇴시키고, 시장의 힘을 풀어둔다는 것’이었다. 이는 미국의 도시권 지역들을 Castells (1975, 1977, 1978)와 Harvey (1976)와 같은 도시학자들에게는 자본을 신속하게 순환시키기 위한 도구로 비취지도록 해주었는지 모른다. 이러한 맥락에서 교통, 토지 및 주택개발과 같은 도시정책들이 상당한 비관의 대상이 되었는데, 문제는 교통의 수단이나 주택의 형상들이 기업 및 금융기관들이 자본의 신속한 순환과 함께 자신들의 이익을 추구하기 위하여 구축되고 있다는 것이다. 이러한 자본주의적 도시발전의 양상은 미국의 도시정책결정 구조와 무관하지 않다. 미국의 도시체제가 정치적으로 상당히 분절되어 (fragmentation) 있어 도시재산(urban properties) 개발에 대한 규제의 정드가 상당히 미약하고 분권화 되어 있다는 것은 주지의 사실이다 (Downs, 1994; Yates, 1977).

상업 및 부동산 자본가들은 자신의 발등 앞에 지하철 정유소가 설립되도록 르티하고 있으며, 어떤 부동산 투자연합은 地價上昇을 목적으로 질적인 구획확보에 매진할 것이다. 심지어는 어떤 투자자들은 생산 및 대출증대를 위해 자신의 능력에 의존하기보다는 그 도시지역의 공간구조를 변경하는 데 초점을 맞추기도 하고 정치적으로 역량이 있는 세력가의 능력에 기대는 질 단도 있을 것이다. 미국에서 이와 같은 현상을 Molotch and Logan (1984)은 ‘구조적 투기’(structural speculation)현상으로 규정하고 지방정치와 도시개발정책의 비판적인 원동력이 되어왔다는 것이다. 단순히 하나의 원동력이 아니라 가장 적극적이고 핵심적인 원동력으로서 역할하고 있다는 것이다. 사기업과 사기업 조직들은 도시발전의 자원을 동원화시킬 수 있는 유일한 집단이라는 점에서, 특히 발전의 측면에서 시장경제의 발전적 특포들이 성공을 거두느냐 하는 것은 이들 사기업들의 지원에 달려 있다 (Wolman and Goldsmith, 1992; Elkin 1987; Stone, 1989).

1980년대 초 이후 도시수준에서 ‘경제발전’은 지방 정책결정자들의 전문적 유행어가 되었던 것은 주지의 사실이다. 당시 지방수준에서, 특히 대도시의 재정위기에 대한 레이건 행정부의 대응은 자유로운 통치와 사적 투자의 유동성을 촉진시키는 방향으로 집중되었다. 따라서 도시발전 정책결정의 양상은 도시성장을 촉진하고자 하는 욕구에 사로잡힌 지방 관료들이 사적 투자유치에서 경쟁을 하거나 발전정책에 관해 협상을 할 때 상대적으로 두터운 위치에 있는 이들 도시정부의 구조 결정론적인 도를을 연상하게 된다 (Goetz, 1994).

한 도시의 개발업자가 도시지역내 성장자원의 배분에 다소 위태되는 목표를 갖고 있다 할지라도 자신들의 지역이 보다 강력한 활용대상으로 선정되면 공동의 수익을 위해 노력하게 된다. 자신의 지역을 위한 성장은 지방의 민간업자들에게는 임대료나 사용자 등을 통해 보다 큰 부수적인 수익을 생성할 수 있기 때문이다. 이러한 공동적 수익은 개별 도시의 지역 엘리트들을 다른 도시지역의 엘리트들과 경쟁을 유도하게 된다. 어느 도시지역을 다룬다고 자본주의적 성장 지향적 엘리트들은 지방의 시민 및 정치기관들을 실제적으로 동원화시키는 데 노력을 기울이고 있다. 그들은 자신의 도시가 성장기계⁹⁾(growth machines)에 의해 지배되고 있다는 것을 인식하고, 그들의 목표에 반대하는 지역공동체 이익 또는 여론에 직면하더라도 그러한 노력은 지속되고 있다는 것이다 (Logan and Molotch, 1987: 216-223; Harding, 1995). 성장기계의 의하면 도시의 물리적 건조환경을 통한 자본축적이 자본주의 도시발전의 핵심적인 요소로서 특히 자본축적을 위한 투자가 발생하는 방식에 관심을 두게 되었던 것이다.

이 분야의 대표적인 도시학자인 Logan과 Molotch (1987)는 도시정치에 있어서 지역경제 발전을 위한 지방의 정치적 규제와 개입이 매우 중요하다고 주장한다. 이는 미국에서 도시발전 정치의 지배적인 모델이 되어온 시장기계의 성장연합모델을 의미하는 것으로 성장연합은 어떤 비용이 들더라도 지방의 성장을 추구하는 영향력 있는 행위자들의 집단으로 규정된다. 성장연합정책 이론은 발전으로부터의 수혜(benefits)를 강조하고 있으며 특히 그 수혜 범위의 확장을 가정하고 있다. 도시의 전반적 성장연합기제는 부동산 소유자, 채광자, 부동산업자, 건설 및 건축업자, 부동산 전문 변호사 그리고 회계사 등 광범위한 구성원들로 형성되어 있다. 성장연합의 핵심은 도시의 지속적인 성장과 발전적 도시정치는 성장연합 구성원들의 이익으로 귀착된다는 것이다. 이러한 이익을 기반으로 형성되어 있기에 성장연합의 구성원들은 지방의 정치적 활동에 적극적인 자세를 보이고 있으며, 지방정부를 중심으로 한 정치체제도 일반적으로 성장연합에 호의적으로 작용한다. Logan과 Molotch의 논의에서 지방정부가 성장기계의 실질적인 구성원인지 명백하게 나타나 있지는 않지만 지방정부는 “성장을 증대시키는 데 최우선의 관심” (Logan and Mooloch, 1987: 53)을 보이고 있기 때문에 시장기계의 강력한 지원자일 때는 확실하다.

도시성장에 대한 가치의 함의는 지방정부에 의해서만이 아니라 모든 지방주민들에 의해 공유된다. 예컨대 지방신문사는 지역사회의 성장은 많은 사람에게 이익이 되는 것이라고 하면서 지역주민들을 설득하려고 한다. 이것은 결국 신문판매를 늘리게 하는 물질적 동기가 되기 때문이다. 심지어는 Molotch도 지적하고 있듯이 노조원들과 노동자들은 실업률과 도시규모의 성장 비율이 상호 직접적인 인과관계가 없음에도 불구하고 성장이 고용을 증대시킨다는 것이 설득 당하곤 한다. 신중 개발지역으로서 발전 일로에 있는 미국의 남부 Sunbelt 지역이 북동부의 구 제조업 도시만큼이나 실업이 존재한다는 것이다. Harvey의 설명처럼 이는 ‘영역(territorial)의 균형적 개발이 아니라 장소(place)의 투기적 개발에도 불구하고 도시 전체의 이익을 창출하는 것처럼 보이도록 한다’ (Harvey, 1989).

이러한 시각에서 도시정부의 최우선 정책과제로서 경제성장의 촉진에 두고 있다는 것을 미국의 많은 도시 이론가들에 의해 공통적으로 주장되었는 데, 이론적으로는 공공 선택론의 가정

9) 성장기계(growth machines)라는 용어는 1976년 Molotch에 의해 처음 사용되었는 데, 성장기계는 도시 내에서 경제발전을 극대화시킴으로써 결국에는 토지 임대료를 상승시키고자 하는 목적에서 행동을 주위로 집중된 연합체류를 의미하였다.

에 기초하고 있다 (Tiebout, 1956; Bish and Ostrom, 1973; Oates, 1972; Ostrom et al., 1961; Peterson, 1981). 이론의 핵심은 시장체계가 정책을 지배한다는 것으로서 Peterson (1981)은 미국의 자본주의 도시는 두 가지 이유로 인해 한계에 직면해 있다고 한다. 그 첫 번째는 정치적인 이유로서 지방정치는 당해 지역의 성장에 최우선적으로 관심을 두고 있는 동원화된 엘리트 집단들에 의해 주도되고 있다는 것이다. 두 번째는 가장 근본적인 이유로서 도시의 사회복지에 지나친 관심이 도시자치체를 철폐와 쇠퇴의 운명으로 빠져게 한다는 것이다. 따라서 Peterson (1981)에 따르면 도시는 도시 상호간 치열한 경제적 경쟁에 구속되어 있어 경제성장을 촉진시키는 정책에 최우선을 두어야 한다고 강조한다. 만약 지방정치가들이 자신들 지역의 경제를 활성화하지 못하면 그 지역 주민들은 투표시 이들 정치가들을 외면할 수밖에 없다. 이러한 점에서 Peterson은 도시를 많은 부분 사기업과 유사한 활동을 하게 된다고 언급한다. 즉 경제적 생산을 높이는 데에 유일한 관심을 두는 쪽으로 도시정부의 조직을 극대화시키는 것이다.¹⁰⁾

IV. 국가 코포라티즘¹¹⁾과 도시발전정책: 일본

일본에서의 토지나 도시 건조물이 시장성이 높은 상품으로 취급되고 있다는 점에서는 미국과 별다른 차이가 없다. 일본의 도시지역에 있어서 부동산의 대규모적 거래와 높은 토지가격은 사기업자들로 하여금 도시의 공간적 이슈에 커다란 관심들을 갖도록 해주고 있다. 일본의 부동산 투자자들은 이러한 관심들을 더욱 부추기기 위하여 택지와 주택 및 교통개발과 같은 도시 개발에서의 변화를 적극적으로 추구하고자 한다. 이러한 관점에서 Hanayama (1986)는 도시 계획을 효과적으로 진전시키기 위하여 지주들의 관심을 유도하고 미래의 수익에 대한 지주들의 기대에 부응시켜 나가는 것이 중요하다고 언급한다.

일본의 도시발전의 제도적 장치는 본질적으로 코푸라티즘¹²⁾적 성격을 띠고 있다. 일본의 코푸라티즘의 뿌리는 일본의 역사, 전통 그리고 정책결정의 제도적 장치에서 발견되고 있다. 무

10) 비교론적인 관점에서 이러한 주장들은 논쟁의 대상이 되고 있다. 그 하나는 도시간 경쟁이 지방정책의 방향을 유도한다고 할지라도, 그 경쟁의 범위와 강도는 국가정치체제, 정부간 정책, 지방의 압력세력 및 내재해 있는 정치행태 등에 의해 결정된다는 것이다. 서구 유럽국가들은 미국과는 다른 방법에서 도시간 경쟁을 규제하고 있다. 이러한 상황에서 미국의 도시성장에 관한 Peterson의 결론이 시장의 힘에 기인하는지 또는 연방주의의 산물인지에 대한 새로운 의문이 야기될 수도 있다.

11) 영어 corporatism을 번역할 때 우리 나라에서는 '조합주의'로 번역하는 것이 일반화되어 있으나 도시개발을 위한 정책의 개발과 집행과정상에서 국가와 이익대표체간의 힘의 불균형적 연대가 이루어지고 있다는 점에서 조합주의를 쓰는 대신 코푸라티즘의 영어를 그대로 사용하고자 한다. 한국에서도 1983년 한국국제정치학회에서 코푸라티즘의 원어 자체를 그대로 사용하자는데 잠정적인 합의를 하였다.

12) 코푸라티즘은 그 개념정의의 명확하게 내리지 않은 채 연구분야와 학자들에 따라 다양한 의미로 사용되어 왔다. 본 교에서는 일본의 도시발전과정에 있어 코푸라티즘의 개념을 서술적으로 정의하는 대신 그 개념에 내포되어 있는 구성요소의 특성을 살펴보는 것으로 대신하고 있다. 도시발전정책에 있어 국가의 역할에 비증을 두는 차원에서 먼저 국가의 강성적 자율적 힘은 가장 중요한 분석단위이자 핵심적인 특성으로 고려한다. 두 번째로 국가로부터 합법적으로 인정된 이익대표체의 존재이다. 이익대표체제에서의 개념정의는 Schmitter (1982)의 관점으로서 이익대표집단의 수적 제한성, 집단의 위계질서, 집단의 기능적 분화, 국가에 의한 대표성의 인허가 및 국가의 통제 등의 운영 및 관리상의 특성을 들 수 있다. 이 외에 코푸라티즘의 개념정의에 대한 자세한 논의는 Savitch (1988), Phal and Winkler (1977), Williamson (1985), Gawson (1979), 최경구 (1993), 양동안 (1988), 장원석 (1986), 김주원 (1996) 등을 참조.

엇보다도 일본의 정치적 골격을 형성해 온 강력한 중앙집권적인 정부형태를 언급할 수 있다. 일본은 선진 민주주의 국가들 중에서 프랑스와 함께 가장 중앙집권적이면서 관료주의화된 나라에 속한다. 중앙정부는 공공문제에 대해 전적인 통제를 행사하고 있으며, 기초 지방정부는 마치 동경의 식민지인 양 중앙에 의해 직접적인 영향을 받고 있다. 대표적인 것이 중앙정부가 대한 지방정부의 재정적 종속이다. 예컨대, 지방정부에 '30% 자율성'이나 '10% 자율성' (Shindo, 1984: 109) 등의 냉소적 표현들이 이를 잘 반영하고 있다. 공식적인 행정적 권위와 재정적 책임이 市와 町에 부여되어 있어도 지배와 감독의 체계하에 있는 이들 지방정부는 재정지원을 받기 위해서는 상급 부서로 달려가야만 한다. 이러한 정부간 관계는 보다 높은 권위에 대한 일본의 전통적 태도와 일본 교유의 통치방식에서 비롯되었던 것이다¹³⁾ (최낙별, 1992; Broadbent, 1988; Samuels, 1988).

일본의 국가 코포라티즘적 도시개발은 제국주의 시대의 토지구획정리사업과 신도시개발사업¹⁴⁾으로 거슬러 올라간다. 이러한 개발수단으로 중앙부서는 개발구역을 확정하는 일과 농토의 보전이나 도시용으로의 형질변경과 같은 농토와 관련된 정책을 선포하는 일에 깊숙이 개입하였다 (McKean, 1981; Minerbi et al., 1986). 국가토지이용계획법은 전 국토에 걸쳐 적용되었다. 미국과는 달리 일본의 이러한 역동적인 국가중심의 도시 성장기제는 지방정부에 개입하고자 하는 국가적 권위에 전적으로 기인하고 있다.

고도의 중앙집권적인 일본의 도시발전정책의 성격은 Broadbent (1987, 1988)의 오이타市 (오이타의 縣廳 소재지) 사례연구에서 잘 묘사되어 있다. 오이타市는 1960년대까지만 해도 밀리 동경과 오오사카에 농산물을 제공하는 시골의 한 낙후지역이었다. 오늘날 오이타市는 강철과 석유화학을 핵심산업으로 하는 산업공단지역으로 발전하여 현재 인구 40만의 신흥공업도시로 일본에서의 신흥공업도시 중 가장 성공적인 도시로 손꼽히고 있다 (Broadbent, 1987: 9). 한편의 드라마를 보는 듯한 오이타市의 급속한 발전에 대한 연구에서 Broadbent는 일본의 낙후지역의 발전사례로서 부분적이지만 미국의 성장연합 모델에서 보여준 성장 제일의 논리가 지배하고 있다고 한다. 그러나 성장연합의 주체가 오이타 縣정부라는 점에서 차이점을 보여주고 있다.

Broadbent (1987)에 따르면 도시정책은 제한적이거나 협동적 르네상스를 통해 형성된다고 한다. 오이타의 신산업도시 건설의 정책결정은 전통적 계층제적 구조 속에서 상의하달식으로 이루어졌으며 정책적 협상이라는 것도 일상적으로 정치적 기술관료들과 선택된 대기업 대표들 간에 폐쇄적으로 이루어질 수밖에 없었다. 국가는 민간조직을 국가 정치기구 또는 공공권력기관의 품속으로 끌어들이 통제를 가함으로써 당시 오이타縣의 자민당 정치가와 기술관료들은

13) 중앙정부와 지방자치단체의 관계가 아직도 지배·복종의 관계로 보여주고 있는 것은 戰前の 국가위일사부, 보조금제도, 지방채허가제도 등의 중앙집권적 요소가 戰後 지방자치제도 운용에 계승되어 활용되고 있다는 데 있다. 여기에 관한 자세한 내용은 최낙별 (1991), 참조.

14) 신도시개발은 주로 대도시 인근의 농촌지역을 토지구획정리사업이라는 공공토지개발의 수단에 의해 이루어졌다는 점에서 이 두 개의 도시개발 방법은 밀접한 관계를 가진다. 특히 토지구획정리사업은 아시아권의 일본, 태국, 대만, 한국을 비롯하여 하와이와 캐나다 일부에서 채택되고 있는 제도로서 국가의 정책적 정당성과 자본축적을 동시에 추구할 수 있는 가장 효과적인 경영개발 중의 하나라고 할 수 있다. 우리 나라에서도 일제시대 조선 총독부의 통치하에서 실시된 이후 현재까지 널리 이용되고 있는데, 우리 나라 대부분의 도시가 이 방법에 의해 도시화가 이루어 졌다고 할 수 있다. 토지구획정리사업의 논리에 대한 자세한 것은 Doebele, William(1982). *Land Readjustment Project*. Lexington, Mass.: Lexington Books 참조.

자신들을 위한 권위의 범위를 확대시켰던 것이다. 단지 이들 사조직들은 주요 의사결정이 이루어진 후 이러한 권력집단으로 흡수된다. 그들의 기능은 핵심사안들을 결정하는 것이 아니라 특표를 수행하는 일에 전념한다. Savitch (1988)는 이러한 구조를 '동원적 코orporatism'(mobilizing corporatism)'으로 명명한다. 동원적 코orporatism은 사적인 조직을 적절히 이용하고 있는 응집력 있는 공공 관리들의 이념적 사상에서 비롯되었다. 의사결정은 공공부문에 의해 주도되며 계층적인 공동 협력체의 사슬과 유사한 형태를 띠고 있다. 시장기제가 도시발전의 재정적 추진력으로서 그 힘을 행사해 왔지만 실질적으로는 사적 기업과 공조체제를 구축해 온 정부의 역할이 이를 가능하게 만들었던 것이다. 잘 알려진 바르, 일본은 사적 부문과 밀접하게 혼합되어 있는 발전계획의 강력한 전통을 갖고 있다.

오이타市에서 지역유지와 기업가들과 같은 지방엘리트들은 피극의 경우보다는 덜 개입적이고 보다 유순한 역할을 수행하고 있었다. 오히려 변화의 주도세력은 縣정부라고 할 수 있는데, 1969년 당시 縣정부는 담당 중앙부서가 오이타市를 신산업도시로 지정하는데 있어서 결정적인 역할을 수행하였다. 중요한 것은 縣정부의 이러한 적극적인 활동이 지방 엘리트들의 이익을 위한 것이 아니었다는 데 있다. 오히려 당시 지방엘리트들은 신산업도시 건설사업에 무관심하였고 한편에서는 심각한 반대가 있었다는 것이다. 이 정책사업의 핵심적 행위자는 정부였으며 간접적으로는 국가 공기업이 지원하였던 것이다. 본 사업에서 지방 민간기업들의 활동은 세 단계에서 엿볼 수 있다.

첫째, 정책사업의 계획단계에서는 지방 민간업자들은 별다른 관심과 열의를 갖지 않았었다. 이러한 열정의 부족은 일본 고유의 도시발전 방법에 있어 일종의 운명론에 기인한다고 볼 수 있다 (Broadbent, 1987; Minerbi et al., 1986). 즉 일본의 도시발전과정에서 지방의 민간기업가들은 국가 힘과 국가 공기업의 영향이 고착되어 있는 주어진 것으로 인식하고 있어 자신들이 개입하기에는 너무나 미약한 존재로 여기고 있었다는 것이다. 중앙정부는 신산업도시 건설 정책에 굳건한 의지를 표명하였으며, 이 과정에서 몇몇 대기업들은 투자비용에 있어 전혀 장애를 받지 않고 편협적인 지방적 관심에는 아랑곳하지 않는 擬似公共機關 (quasi-public agencies)으로 활동하도록 인정되었다. 중요한 것은 이 사업으로부터의 부정적인 정책영향보다 정치적 정당성과 도시간접자본의 확충이라는 명목에서 시간과 자본의 공공 및 민간투자가 활발하게 진행되었다.

두 번째로, 신산업도시의 건설사업의 집행단계에 들어가서는 지방 중소기업들의 적극적인 참여 행태를 보이게 된다. 기업가들은 본 사업과 함께 예상되는 각종 소매업과 서비스업, 민간주택업, 산업부품 공급사업 등과 같은 지역적 중소기업의 수용확대의 기회를 포착하기 위하여 '열광적인 건설 붐'(feverish building boom)에 적극 동참하기 시작하였다. 그러나 성장거점(growth pole)으로 지정된 오이타市의 대규모 산업공간 건설사업은 단기적으로는 많은 수익의 고용을 창출하지도 못했으며 주변지역 민간기업을 위한 파생적 편익을 제공하지도 못하였다.¹⁵⁾ 물론 지역 민간기업들은 자신들이 투자한 것에 대한 손실을 최소화하기 위해서라도 성

15) 정부간 관계와 관련하여 縣정부에 대한 중앙정부의 통제 그리고 市·町·村의 기초자치 정부에 대한 縣정부의 통제가 가능하도록 실제적으로 강력한 권력집중이 중앙정부와 縣정부에게 귀속되어 있다 (최낙필, 1991; Fukutake, 1982).

16) 성장거점 지역개발 전략은 저개발 낙후지역에서 성장 잠재력이 강한 지역, 즉 성장거점 또는 성장극(growth pole)을 선정하여 집중 개발함으로써 그 효과를 주변지역으로 파급시켜 지역전체의 발전을 도모하는 방법으로서 집중화된 분권화전략이라고도 한다. 이 전략의 핵심은 성장거점지역에 으이타시 경우

중중심의 개발전략을 지원하지 않을 수 없음을 따라 상가, 은행, 및 각종 건설회사 등의 지역 사기업들은 개발을 가속화시키기 위한 열정적인 추진세력으로 변해갔다.

다지락 단계는 지역 사기업들이 성장중심의 개발전략에 대해 반대를 제기하는 등 분열의 단계라 할 수 있다. 이곳의 도시화와 산업화의 결과는 심각한 환경오염으로 이어짐으로써 이 지역의 생활의 질을 저하시켰으며 산업화 이전에 이 지역경제를 위한 주요산업 중의 하나였던 어업이 심각한 타격을 안겨주었다 (McKean, 1981: 83-87). 여러 가지의 문제점 지역주민들은 중앙정부에 대한 신뢰와 경의를 저하되게 되었고 심지어는 지역주민들의 이익을 위해 활동할 것으로 생각되었던 자민당 정치가들에게도 항의가 맞닥처게 되었다. 환경단체와 이와 뜻을 같이한 여러 시민연합 단체들은 더 이상의 산업개발에 대해 강력하게 저항하였다.

주민과 시민단체의 강력한 저항에도 불구하고 縣정부는 산업단지 개발을 호의적으로 지속시켰다. 더욱 환경을 파괴시키는 결과를 초래하더라도, 산업공단 개발은 이 지역의 노동경제를 활성화시키는 수단이었던 것이다. 縣정부가 도시간접자본에 막대한 투자를 하고, 그 비용을 상쇄하는 유일한 방법은 지속적인 성장률을 유지하는 길뿐이었다. 심지어는 1970년대 중반에 들어와 縣정부는 공단규모를 두 배로 확장함으로써 국제경쟁력을 높이 나갔다.

오이타현의 산업공단 건설정책에서 또 하나의 중요한 보편타당적인 성격은 지방공기업의 활동에서 엿볼 수 있다. 일반적으로 공공부분의 성장 특히 지방수준에서의 공공지출의 증가는 지방정부의 권력을 증대시켜 주게 된다. 특히 縣정부의 권한 중 많은 부분이 市·町·村으로 위임되었는데 문제는 이러한 권력의 이전이 상당 부분 준공공기관이라 할 수 있는 地域公団 (regional corporations)에 집중되어 있다는 것이다. 1960년대 이후 급속한 도시화에 부응하기 위하여 도시자치체들은 도트, 주택 및 토지관리와 같은 도시하부구조를 제공해야만 했는데, 도시지역에서의 치솟고 있는 지가상승 및 재정적 한계와 같은 어려움을 조정하기 위하여 지역공사의 역할이 증대되었던 것이다.¹⁷⁾ 이들 공사기업들은 토지개발, 주택 및 간접자본의 설비와 같은 책임뿐만 아니라 도시개발공사나 지방드림공사와 같은 공기업들은 도시 및 지역개발의 국경 아래 자신의 사업목적을 위하여 토지수용권 (land expropriation rights)과 강제회수권 (coercive collection rights)이 주어져 있다 ((Samuels, 1985; Kitajima, 1997).

이들 공기업의 역할은 미국과 여타의 OECD 국가에서 특별한 존성을 갖고 있는데, 일본에서는 이들이 도시정책을 집행하는 핵심적인 주체자로 활동하고 있으며 시장에 대한 정부개입의 직접적인 메카니즘으로 이용되고 있다 (Hill and Fujita, 1998: 498). 공기업의 목적은 지방에서의 정부부문보다 오히려 사적부문과 유사한 방법에서 특별한 업무를 달성하기 위해 존재하고 있다. 특히 도시개발사업의 수행에 적극적인 활동을 하고 있다. 지방공기업들은 도시발전정책의 집행도구로 활용되고 있으면서 정부의 직접적인 통제가 이루어지고 있다는 것이다. 통제방법은 인사제도, 조직구조, 재정 및 사업운영상으로 통제하게 되는데, 특히 공기업의 조직구조를 국가의 조직구조와 유사한 형태로 구성하여 도시정책을 시행하는 도구로 사용하고

의 강철 및 석유화학산업과 같은 주력산업 (master or propulsive industry)을 육성하여 해당지역의 성장에 대한 열의를 고무시킨으로써 규모경제의 효과를 가져오는게 있다. 그러나 대규모적인 주력산업 (제조업이 주종)의 발전과 정작은 장기간의 시간을 필요로 하는 것으로서 주변지역으로 확산되기까지 자본과 노동의 생산요소의 이동이 불확실하다는 점과 주도산업의 지배력이 얼마 동안이나 지속될 것인지 지역 대한 의문이 제기되고 있다.

17) 지역공사는 지역산업개발을 목적으로 지역정책의 효율적인 수행을 위해 1950년대 말에 설립되어 1960년의 그 수가 150개에 불과하던 것이 1964년에 420개, 1977년에 900개, 1996년 현재 약 9,000여 개에 달하고 있다.

있다. 이렇게 함으로써 수직적 정부간 관계의 주드하에서 공공부문과 사적부문간의 제도적인 파더너십이 형성될 수 있었던 것이다 (Kitajima, 1998:33). 구조주의자들이 표현하는 상호관계는 유사성을 많이 가질 때 원활한 교류가 이루어진다고 한다 (Apter, 1977: 379-81).

결론적으로 오이타시의 신산업도시 건설정책의 사례에서 보여준 바와 같이 일본에서의 도시 체제는 대중 또는 환경운동가들과 같은 시민단체들이 갖고 있는 세력의 강약도 아니고 역등적인 성장의 일반적인 양상도 아닌 정부와 기업간의 提携的 協調(concertation)형식의 코푸카티즘적 유대관계에서 형성된다는 것이다.

V. 비교분석과 시사점

어떠한 도시가 어떠한 정치·행정문화에 바탕을 둔 이데올로기와 계급구조를 갖더라도 생산과 재생산을 위한 공간적 장소는 제공되어야 한다. 그러나 위에서 서술적으로 살펴본 미국과 일본의 도시발전정책의 모델에서 보여진 바와 같이 똑 같은 자본주의 국가라 해서 공간적 관계를 형성하는 방법과 결과는 같은 것은 아니다.

우선적으로 양 국가의 도시발전정책을 설명하는데 있어 이 두 국가의 정부간 관계의 차이점이 지적되어야 할 것이다. 흔히들 미국의 도시정부는 '州의 창조물'(creatures of the states)로서 주정부에서 도시자치체(municipalities)에게 위임된 권한만을 소유하게 된다. 이는 딜론의 규칙(Dillon's Rule)으로 일컬고 있는데, Dillon에 따르면 주의 지방정부의 관계는 지배·종속의 관계를 가지면서 도시는 법적으로 주에 종속되어 있다¹⁸⁾(Ross et al., 1991: 80-81). 그러나 이러한 관계는 단지 도시정부가 중요한 법률적 결정에서 최종적인 결정권이 州입법부에 주어진다라는 것에 불과하다. 도시헌장(city charters)이나 Home Rule을 기초로 도시자치체는 자치정부의 구조와 권력에 관한 것을 독자적으로 결정할 수 있다. 여기에 도시수준에서 수많은 정치집단이 존속·유지되고 있음을 반영해 주고 있다. 소위 말하는 초다원주의(hyper pluralism) 정치체제하에서 시장기제의 성장연합이 형성되는 정치적 환경이 조성되어 진다고 할 수 있다. 따라서 도시수준에서 다양한 이익단체와 독립적인 공공기관들의 의사결정의 분절화(fragmentation)는 이들의 관계를 수평적 연합관계로 단들게 하였는데 이는 일본에서의 경우와 큰 차이를 보여주고 있다. 더구나 일본의 縣정부는 市·町·村을 포괄하는 광역단체로 규정하고 국가사무를 위임 처리하는 중앙정부의 기관으로서의 성격이 강하다(최낙범, 1992: 136).

이러한 상이한 정부체제하에서 미국의 경우는 부동산 업자들과 도시정부는 지방의 기업경영의 분위기를 최적으로 조성함으로써 기업의 욕구에 부응하기 위하여 경쟁하며, 도시의 자본축적은 기업가적 연합의 동원화를 통한 재산시장과 정치체제를 통해 형성된다. 반면에 일본의 경우는 개발의 제 조건을 확립하기 위하여 민간기업은 조합주의적 국가세제에 힘입어 도시공간에 대한 자본의 흐름을 인정받게 된다.

어는 국가를 불문하고 지방 민간기업과 지방정부는 공히 정도의 차이는 있겠지만 당해 지역의 경제구조와 경제성장의 정도에 따라 정치적·경제적 영향을 받지 않을 수 없으며 또한 설

18) 연방헌법에서도 사실상 연방정부와 주정부의 권력에 대해서만 명시하고 있으며 도시와 여타의 지방정부의 권한에 대해서는 전혀 언급이 없다.

장이란 용어에 민감하지 않을 수 없다. 그리하여 오늘날 어느 국가를 막론하고 도시개발은 정부의 정책적인 측면에서 적·간접의 지원을 받고 있다. 지원이란 곧 도시발전에 대한 정부의 간섭을 의미하는 것으로 이러한 도시발전정책은 국가정책의 중요한 부분을 이루기 때문에 정부의 기업가적 발전형태를 띠는 경우가 많다. 그러나 미국은 다원주의적 정치환경을 바탕으로 시장기제의 힘이 의한 동반자적 체제가 국가정책을 유도하는 형태라고 한다면 일본은 자본주의 발전자체가 국가의 주도하에서 이루어졌다는 점에서 커다란 차이가 있다.

대체로 일본의 경우 국가 자율성은 자본축적과정에서 국가개입의 증대와 결부되어 나타나기 때문에 그 자율성의 정도는 강하다고 하겠지만 도시발전을 통한 자본축적의 측면에서 자본주의 시장기제의 견제를 받지 않을 수 없다. 그러나 오이타 신산업도시 건설사업의 사례에서 縣 정부는 지방의 기업엘리트들에 비해 보다 자율적인 역할을 수행하고 있는 데 이러한 특징은 미국에서는 쉽게 찾아보기 어려울 것이다. 일본에서의 보다 현저한 특징은 오이타市가 신산업 도시로 변하도록 한 정부의 기업적 도시개발계획의 메카니즘에서 찾을 수 있다. 공간일치의 유연성을 최적화 시키기 위한 메카니즘으로서 도시발전정책개발의 동기부여가 미국에서는 지방 도시간 경쟁 (Peterson, 1987)에서 비롯되었다면 일본은 국가적 도시정책과 세부사업들인 해 토지 및 주택개발이나 도시경제의 하부구조가 형성되었다는 것이다. 따라서 일본의 경우 미국과는 달리 건조환경은 도시정부의 주도로 이루어지는 도시정책이라기보다는 국가의 필요에 의해 형성되는 지역정책(regional policy)의 산물로 비춰진다.

국가는 본질적으로 의사결정의 자율성을 집권화시키고 보호하려고 한다. 다시 말해 국가는 자원을 재분배하려고 하지만 권력을 재분배시키는 것에는 인색하다. 일본의 경우 오이타市 산업공단 건설과정에서 시민의 이익대표체가 구성되었지만 이는 주민의 저항을 최소화시키는 데 활용됨으로써 궁극적으로는 대중적 정통성의 필요성에서 오이타 縣정부의 적극적인 협조 하에서 활동했던 것이다 (Broadbent, 1988). 따라서 오이타市의 시민대표기구는 국가정책을 지원하는 관료주의적 후원자적 (bureaucratic auspices) 역할을 하는 자문위원회에 불과하였다. 이는 Offe (1984)의 지적처럼 정부정책은 국가와 사회구조적 맥락 사이에서 상호작용을 통해 형성되고 변하는 과정에서 사회적 맥락의 가장 중요한 측면은 바로 공중에 대한 정당성 확보라는 논점을 반영하고 있다.

미국의 연방정부로부터는 이러한 방법으로 도시의 하부구조 및 건조물 개발을 기대하기 어렵다. 미국에서 도시성장은 부동산의 거래관계가 최대한의 기업가적 자유가 보장되어 있어야 하며 또한 그 기초 위에서 가능할 것이다. 미국의 사례에서 도시발전에 대한 국가권력의 개입은 자본주의 초기 단계나 前자본주의 단계에서 존재한 것이 아니라 자본주의적 확대 재생산을 위한 수단으로 필요한 것으로 비춰지고 있다. 그러나 국가의 역할은 자본에 종속되어 또는 자본가의 사주(使喚)를 받아 자본과 갈등관계에 있는 노동에 대해 억압 또는 강요를 행사하는 도구주의적 국가론 (Miliband, 1969)과는 차이를 보여준다. 이는 도시의 공간체제는 시장의 의해 결정되어야 하며 발전은 사회적 가치에 의해 결정되는 것이 아니라 그 과정은 가치 중립적이어야 한다는 것을 반영하고 있다 (Molotch and Logan, 1984)

그러나 일본에서의 이데올로기는 생산성의 핵심적 가치를 시장의 자유보다 실제적인 국가공포의 달성에 두고 있다. Johnson (1982)의 지적과 같이 일본은 생산성을 위해 지방 및 중앙 정부, 대기업, 지방엘리트를 포함한 모든 참여자들에 대해 호전적인 동원화를 요구하고 있다. 지방정부와 개별 시민들은 중앙정부 관료들의 지시에 따라야 하는 바, 그 이유는 이들 관료들

의 기술이 이러한 복잡한 업무를 가장 잘 관리할 수 있다는 판단에서이다 (Broadbent, 1988: 135-136). 오이타 신산업도시 건설정책은 그 정책의 부정적인 결과에는 두심한 채 국가적 임무완수에만 몰두하였다는 비판을 면하기 어려울 것이다. 반면에 미국에서의 성장 지향적인 도시발전정책으로부터의 이익은 곧 생산성을 지칭하는 것이며, 특히 자본주의 도시는 도시개발을 위한 자본의 투자장소로서 지방적인 재산시장이라는 점에서 이에 따른 자유 시장체제를 고수하고 보존시키는 것은 자연스럽게 응호되고 있다.

이상 두 국가의 상이한 도시발전정책과정의 비교분석으로부터 몇 가지 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 일본의 국가 코푸라티즘적 도시발전정책의 이점은 일본의 정부체제에서 엿볼 수 있다. 縣정부와 기초지방정부 수준에서의 정부체제는 엄격히 분리되는 계층제를 형성하고 있지만 상호 이해를 바탕으로 형성되어 있다. 광역과 기초지방단위는 행정기능에 있어 상호 책임지는 관계를 형성하고 있는데, 이러한 체제가 일관성 있는 도시발전체제를 형성하고 유지해 주면서 도시정책의 집행을 위한 건전한 기초로서 역할하고 있다 (OECD, 1986: 31).

둘째, 코푸라티즘에서의 국가의 역할과 관련하여 일본에서의 국가는 사적부문과 교섭을 하는데 있어서 항상 적극적이었으며 강력한 힘을 발휘해 왔다. 이 과정에서 일본은 국가적 목적을 달성하기 위하여 민간기업에 지도 및 유도하는, 즉 촉진적(facilitative), 지원적(supportive) 및 지시적(directive) 기능을 수행하였던 것이다 (Winkler 1976: 104). 이러한 현상은 일본의 도시발전과정에서 자본이 국가정책과 쉽게 융합할 수 있었던 근거가 되었는데, 이는 또한 자본이 국가의 통제하에 있었다는 점과 그리고 유사 공공기관이 존재할 수 있었다는 점에서 가능하였던 것이다. 이를 통해 국가적 부가 축적되고 아울러 도시발전정책의 원동력이 되었던 것이다. 따라서 미국과는 달리 도시발전은 코푸라티즘적 국가정책계획의 산물이었다. 국가의 주도적 책임하에서만 가능하였던 소위 발전주의 국가(developmentalist state)로서의 특성을 보여 주고 있다¹⁹⁾ (Johnson, 1982, 1995).

셋째, 미국의 경우 환경정치와 성장의 통제에 대한 지속적인 사회운동에도 불구하고 지역개발업자들의 이익을 위해서는 불가피하게 환경의 조작을 인정해 주는 자유주의적 시장논리를 외면하기에는 역부족인 것 같다. 미국의 지방정치에서 홈룰(home rule) 체제는 부동산 시장의 형성과정에 있어 조세제도, 도시 하부구조 건설의 결정 및 구획개발 등을 통해 지방정부를 핵심적인 관할권을 수행하도록 해주는 전형적인 제도적 장치이다 (Peterson 1981). 지방정부의 자율권과 결합되어 있는 성장 지상주의에 대한 미약한 규제장치는 도시의 자본가들을 투기꾼으로서의 활동 가능성을 높이는 계기가 되었다. 중요한 문제는 이들 자본가들의 투자 수익이 지방정부의 의사결정에 힘입고 있다는 것이다.

넷째, 미국식 성장기제의 연합은 금융 또는 부동산 관련 기업가에 한정함으로써 그 개념의 가치는 한계에 직면하고 있다. 따라서 성장기제를 다양한 맥락에서 적용될 수 있도록 도시의 경제발전과정에서 이를 일반화시키기에는 다소의 문제가 내재하고 있다는 것이다 (Cox and Mair 1989). 대신 도시성장연합에 있어서의 참여는 지방경제와 관련하여 지방의 기업체나 상공단체로, 즉 지방적 의존으로 변하고 있다.

19) Gore (1984: 237-49)는 지역발전과 관련하여 발전주의 국가를 1) 물질적 생산중대 위주의 국가체제, 2) 사적 자본축적의 지원, 3) 국영기업의 활용, 4) 발전을 정부권력의 정당화로 이용, 5) 경제발전을 국민적 국가발전으로 고려하는 등의 성격을 가진다고 한다.

끝으로, 성장기계의 도시발전정책의 편익에 대한 문제점이다. Schneider (1992)의 주장과 같이 도시의 경제성장은 지방자치체에 항상 재정적 편익이 되는 것만은 아니다. 성장에 관한 대중적 지지와 성장연합의 일관성에 대한 권력이 점차적으로 상실되고 있으며 미국 도시에서 발생하고 있는 발전의 유형이 중요한 재정적 편익을 창출하지 못하고 있다는 것이다. 발전이라는 것이 지역내 모든 주민들에게 혜택이 돌아가는 것이라는 가정에는 문제가 있다. 한 다디트 Peterson식 성장 지향적 도시발전 모델은 그 한계에 직면하게 되었다는 것이다. 성장연합정책은 비용문제를 간과하며 성장정책의 편익과 비용에 대한 사회적 및 계급에 기초한 배분문제를 도외시한다. 도시 중심부의 상가 재개발이나 불량주택 철거정책 등은 결국 정부의 세입증대, 자산부흥 및 지역경제 활성화의 측면에서 혜택을 생성한다. 그러나 동시에 저소득 계층의 주거지 상실 및 이웃 공동체의 붕괴도 발생하고 있다는 것이다. 승자와 패자를 만드는 발전 또한 그 발전으로부터 손실과 이익의 극상은 계급 및 인종적 편견에서 비롯된다는 사실만으로도 발전의 정책결정이 성장정치모델이 제시하는 것만큼 합리적이지 못한 것도 그 이유라고 할 수 있다.

VI. 결론

도시는 정치, 경제, 사회 등의 다중다양한 권력이 집적하여 자신들의 목적을 달성하는 거점으로서 여러 형태의 도시 건조환경으로 형성되어 있다. 본 연구를 통하여 이러한 건조환경을 개발하는데 있어 다양성의 존재를 이해하게 되었으며, 아울러 이러한 다양성을 통해 오히려 도시발전정책과정에서 공식 및 비공식 참여자의 행태가 어떻게 상이한지를 이해할 수 있었던 것이 하나의 성과라 할 수 있다. 한 다디트 시장기계의 힘에 의존한 정부의 발전정책(성장연합)과 정부의 힘에 의한 지역이익대표체제(코푸타티즘)의 차이점이다. 그러나 정부와 시장기계의 어느 누구도 다른 한 쪽의 자원의 지원 없이는 도시공간에서 자신들의 목표인 자본축적을 이룩할 수는 없다.

미국의 경우처럼 시장기계가 지배하는 자본주의적 도시발전이 국가의 조세제도에 의해서가 아니라 자본 자체의 자율적 활동에 의해서 이루어 질 때, 특히 자본의 순환성이 강한 자본주의 도시체제는 최고의 발전단계에 이르게 될 것이다. 물론 이는 국가활동이 주식회사의 행태를 곧 자본의 활동과 조성 및 개입으로 완전히 대치된다는 의미는 아니다.

그러나 이에 못지 않게 중요한 것은 시장기계를 이용하는 정부의 자세이다. 오이타의 산업공단 건설정책에서 일본 통산성의 활동에서 보여진 바와 같이 국제경제체제에서 생존해야 한다는 절박한 명제하에서 정부는 일방적·강요적인 자세를 취하기보다는 오히려 융통성을 가지고 사기업의 역량을 최대한 반영할 수 있도록 하였다라는 점이다. 성장과 발전이라는 정부와 기업의 동질적 목표의식하에서는 그것이 국가주의나 시장기계냐 하는 것은 딱 부러진 양자택일적 선택이 아니라 양자간 상이한 조합상의 선택이거나 또는 서로 다른 정도의 도시자원의 태분적 효과성의 선택이라 할 수 있다. 그러나 명백한 것은 도시라는 공간지역은 경제성장과 정치적 통합이라는 두 과제가 동시에 추구될 수 있는 중요한 현장이라는 점이다.

본 고에서 미국과 일본의 도시발전정책에 대한 경험적 비교연구는 '국가에 대한 시장의 승리'나 '시장실패에 대한 국가의 승리'라는 식의 판점을 명백하게 밝히려고 하는 시도에서 비롯되었

던 것은 아니었다. 국가주의적 코포라티즘 형태의 도시발전정책이 지배적으로 선호되었다고 부족한 도시자원의 경쟁적 배분과정에서 시장기제의 역할은 남게 될 것이다. “시장활동에 다소간의 정부개입의 수단적 요소 (정치적 통합과 공동체 형성)를 가미함으로써 시장실패의 발생을 경감시킬 수 있으며 그 반대도 가능하다”(전상경 역, 1991) 것은 시사하는 바가 크다고 하겠다.

서론에서 언급한 바와 같이 본 연구의 중요성을 국가간 상이한 도시수준에서 상이한 공간체계를 형성하는 구조적 맥락을 이해하기 위한 국가횡단적 비교연구에 두었다. 그러나 비교절근의 방법론적 과학성을 인정하면서도 비교분석에서 보편적으로 발생하게 되는 일반화 수준의 문제, 공통적 개념화 작업의 어려움 및 측정범위의 모호성 (Caiden, 1989; Siegel and Weinberg, 1977; Holt and Turner 1970) 등의 문제점들을 극복하지 못한 한계를 인정하지 않을 수 없다.

참 고 문 헌

- 강 민 외. (1991). 「국가와 공공정책: 한국 국가이론의 재조명」. 서울:법문사.
- 김주원. (1996). 한국농협에 대한 국가 코포라티즘적 분석. 박사학위논문. 상지대학교.
- 양동안. (1988). 코포라티즘의 사상적 연원. 「현대사회」. 제29권.
- 이시원·김찬동. (1995). 「일본의 정책과정」. 서울:대영문화사.
- 장원석. (1986). 농협에 대한 조합주의적 정책 - 분석도구로서의 코포라티즘과 한국에의 적용. 「한국농업경제학회 하계학술발표대회」.
- 전상경 역. (1991). 「시장과 정부: 불완전한 선택대안」. 서울:교문사.
- 정병순. (1995). 지방국가로서 기업가적 정부: 도시개발의 정치경제. 한국공간환경학회편. 「새로운 공간환경론의 모색」. 서울:한울 아카데미.
- 최낙범. (1991). 일본 지방자치기관의 개편과정과 그 특성에 관한 연구. 박사학위논문. 동아대학교.
- Apter, D. E. The Foundations of Structural Analysis. D. E. Apter (ed). *Introduction to Political Analysis*. Cambridge: Winthrop Publishers Inc.
- Barnekov, T., Boyle, R and Rich, D. (1989). *Privatism and and Urban Policy in Britain and the United States*. Oxford: Oxford University Press.
- Barnekov, T., and D. Rich. (1989). Privitism and the Limits of Local Economic Development Policy. *Journal of Urban Affairs*. 25(2).
- Benjamin, R and R. D. Duvall. (1985). The Capitalist State in Context. Benjamin, R and S. L. Elkin (eds). *The Democratic State*. Kansas: University Press of Kansas.
- Bish, R. L., and V. Ostrom. (1973). *Understanding Urban Government*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Broadbent, J. (1988). State as a Process: the Effect of Party and Class on

- Citizen Participation in Japanese Local Government. *Social Problems* 35(April).
- Caiden, G. E. (1989). The Value of Comparative Analysis. *International Journal of Public Administration*, 12(3).
- Cox, K. R and Mair A. J. (1989). Urban Growth Machines and the Politics of Local Economic Development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 13(1).
- Downs, A. (1994). *A New Visions for Metropolitan America*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Dunleavy, P. (1981). *The Politics of Mass Housing in Britain 1945-75*. Oxford: Clarendon Press.
- Evans, P. D. and others (eds). (1985). *Bringing The State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elkin, S. L. (1987). *City and Regime in the American Republic*. Chicago: University Press of Chicago.
- Elkin, S. L. (1985). Twentieth Century Urban regimes. *Journal of Urban Affairs*, 7(Spring).
- Friedland, R. (1982). *Power and Crisis in the City*. London: Macmillan.
- Friedland, R., F. F. Piven, and R. R. Alford.. (1977). Political Conflict, Urban Structure, and the Fiscal Crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1(October).
- Fukutake, T and R. Dore. (1982). *The Japanese Social Structure*. Tokyo: University of Tokyo Press.
- Gawson, A. (1979). Pluralism, Corporatism, and the Role of the State. *Government and Opposition*, 18.
- Giddens, A. (1985). *The Nation-State and Violence*. Berkely: University of California Press.
- Goetz, E. G. (1994). Expanding Possibilities in Local Development Policy: An Examination of U.S. Cities. *Political Research Quarterly*, 47(March).
- Gore, C. (1984). *Regions In Question*. London: Methuen.
- Hanayama, Y. (1986). *Land Markets and Land Policy in Metropolitan Areas*. Boston: Oelgeschlager, Gunn & Hain.
- Harding, A. (1995). Elite Theory and Growth Machines. D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds). *Theories of Urban Politics*. London: SAGE.
- Hill, R. C., and K. Fujita. (1998). Osaka's Asia Linkages Strategy: Regional Integration in East Asia, Local Development in Japan. *Urban Affairs Review*, 33(4).
- Jessop, B. (1989). Putting State in Their Places. A Paper prepared for an international conference, sponsored by the Institute for Far Eastern

- Studies, Kyungnam University, Oct. 25-27, Seoul.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of the Industrial Policy*. Stanford, CA.: Stanford University Press.
- Johnson, C. (1995). *Japan: Who Governs? The Rise of the Developmental State*. New York: W. W. Norton.
- Keating, A. (1993). The Politics of Economic Development. *Urban Affairs Quarterly*. 28.
- Kitajima, S. (1998). Industrial and Regional Restructuring and Changing Form of State Intervention in Postwar Japan. *IJRR*. 22(1).
- Levine, M. V. (1989). The Politics of Partnership: Urban Redevelopment Since 1945. In G. D. Squires (ed). *Unequal Partnerships*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and Markets*. New York: Basic Books Inc.
- Logan, J. and H. Molotch, (1987), *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Minerbi, L. P. N, Nitz and J. Yanai. (1986). *Land Readjustment: The Japanese System* (Lincoln Institute of Land Policy). Boston: Oelgeschlager, GUNN & HAIN.
- Mollenkopf, J. H. (1983). *The Contested City*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Molotch, H. (1976). The City As A Growth Machine: Towards a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology* 82(2).
- Oates, W. E. (1982). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace.
- OECD. (1986). *Urban Policies in Japan*. Paris: Head of Publications Services, OECD.
- Offe, C. (1984). *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, M.A.: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Ostrom .V., C. Tiebout, and R. Warren. (1961). The Oranization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *APSR*. 55.
- Phal, R. E and J. T. Winkler. (1977). The Coming Corporatist. *New Society*. 10(October).
- Peterson, P. (1981), *City Limits..* Chicago: University of Chicago Press.
- Pfaff, W. (1981). *Reflections: Elitists and Egalitarians*. *New Yorker* (September 28).
- Samuels, R. J. (1986). *The Politics of Regional Policy in Japan*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Saunders, P. (1980). *Urban Politics*. Middx: Penguin.
- Schmitter, P. C. (1982). Reflecons on Where the Theory of Neo-corporatism Has Gone and Where the Preaxis of Neo-corporatism May be Going. P.

- Schmitter (ed). *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Beverly Hills: SAGE.
- Schneider, M. (1992). Undermining the Growth Machine: The Missing Link Between Local Economic Development and Fiscal Payoffs. *Journal of Politics*. 54(1).
- Smith, M. P. (1988). *City, State, and Market: The Political Economy of Urban Society*. New York: Basil Blackwell.
- Savitch, H. T. (1991). *Post-Industrial Cities: Politics and Planning in New York, Paris, and London*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Shindo, M. (1984). Relations Between National and Local Government. Kiyokaki Tsuji (ed). *Public Administration in Japan*. Tokyo: University of Tokyo Press.
- Siegel, R. E and L. B. Weinberg. (1977). *Comparing Public Policies*. New York: The Dorsey Press.
- Staheli, L. A. (1989). Accumulation, Legitimation, and the Provision of Public Services in the American Metropolis. *Urban Geography*. 10(3).
- Stone, C. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1986*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Swanstrom, T. (1988). Semisovereign Cities: The Politics of Urban Development. *Polity*. 21(1).
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 64.
- Williamson, P. J. (1985). *Varieties of Corporatism*. London: Cambridge University Press.
- Wilson, Frank L. French Interest Group Politics: Pluralist or Neccorporatist? *American Political Science Review* 77(4).
- Wolman, H. and M. Goldsmith. (1992). *Urban Politics and Policy*. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers.
- Yates, D. (1977). *The Ungovernable City*. Cambridge: MIT Press.

鄭元植: 미국, The City University of New York, 정치학박사, 1995년. 논문: The Role of the State and Urban Development Policy in The Changing Face of Seoul, Korea. 현, 경남대학교 행정학과 전임강사. 관심분야: 도시정치행정, 도시정보, 지역개발. 주요논문: 도시발전정책의 이론적 논쟁: 정치와 경제논리간의 상충과 조화 (1996), 정책집행의 도구적근거법과 중앙-지방정부간 관계분석 (1996), 도시정책개발 및 계획에 있어서 도시정보시스템의 효과성과 집행의 제약요인 분석(1997).