

산업도시의 재구조화와 거버넌스

- 피츠버그와 디트로이트의 비교 -

Urban Restructuring and Governance:
A Comparative Study of Pittsburgh and Detroit

주요 단어 : 거버넌스, 도시재구조화, 인종, 정치 공간, 중심 산업

조형제(울산대 교수, 사회학)

- I. 머리말
- II. 비교연구의 분석틀
- III. 산업과 인종, 그리고 정치 공간
 - 1. 경제·사회적 조건
 - 2. 사회·문화적 조건
- IV. 거버넌스와 도시재구조화
 - 1. 피츠버그 : 조합주의적 거버넌스
 - 2. 디트로이트 : 고객주의적 거버넌스
- V. 도시재구조화의 사회적 결과
- VI. 맺음말

산업도시의 재구조화와 거버넌스

- 피츠버그와 디트로이트의 비교 -

I. 머리말

역사적으로 특정 산업도시의 성쇠는 그 도시에 입지한 중심 산업의 경쟁력과 밀접히 연관되어 있다. 국내외의 산업都市는 중심 산업의 번영과 더불어 성장했고, 중심 산업의 쇠퇴와 더불어 쇠락의 길을 걸어왔다. 중심 산업이 위기에 직면할 때, 산업都市는 스스로를 지속적으로 발전시키기 위해 재구조화를 추진하게 된다. 여기서 ‘도시재구조화’(urban restructuring)란 환경 변화에 대응하여 도시를 지속적으로 발전시키기 위해 산업, 복지, 기반시설 등을 정비하는 것을 포괄적으로 지칭한다. 산업화의 역사가 오래된 선진국의 산업都市들은 환경 변화에 대응하여 지속적으로 재구조화를 추진해 왔는데, 경제 주체들이 어떻게 대응하는가에 따라 도시의 활력을 되살리는 데 성공한 경우도 있고, 돌이킬 수 없을 정도로 몰락한 경우도 있다.

국내의 산업都市들도 한국 경제의 산업화가 정점에 도달한 1990년대 중반을 전후하여 재구조화를 추진하기 시작하고 있다. 대구, 부산 등 특정 도시들은 이미 중심 산업이 몰락하면서 심각한 위기에 직면한 경우도 있다. 그러나 국내 산업都市들의 재구조화는 이제 막 시작되고 있기 때문에, 경제적 위기에 어떻게 대응해야 할 것인지에 대한 정책적 대응능력이 크게 부족한 편이다. 이런 점에서 재구조화를 먼저 경험한 선진국 산업都市들에 대한 연구는 이론적으로나 실천적으로 다양한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

이 논문은 미국의 대표적 산업都市인 피츠버그와 디트로이트의 재구조화를 비교하고자 한다. 주지하다시피, 피츠버그와 디트로이트는 각기 철강산업과 자동차산업을 중심으로 발전하면서 미국 경제 전체의 산업화를 이끌어 온 대표적 산업都市이다. 그러나 1970년대 이후 미국 경제 전체의 탈산업화 추세 속에서 이 두 도시는 중심 산업의 경쟁력이 쇠퇴하는 가운데 지속적으로 재구조화를 추진해 왔다.

여기서 주목할 것은 두 도시의 재구조화 양상이 뚜렷한 차이를 보인다는 사실이다. 피츠버그의 경우에는 도심뿐 아니라 주민 거주지를 포함한 도시 전체가 활력을 회복하는 가운데 성공적으로 재구조화를 추진하고 있다. 이에 비해 디트로이트의 경우에는 도시가 활력을 회복하지 못한 채 재구조화를 추진하기 위한 자원 확보에서도 한계에 직면하고 있다.

두 도시는 소득 수준과 빈곤 정도로 확인할 수 있는 재구조화의 사회적 결과에서도 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 두 도시의 가족 평균소득 수준은 디트로이트가 피츠버그에 비해 높았지만 1980년을 전후로 하여 역전되었고 그 후 피츠버그의 소득 수준이 높은 가운데 두 도시 간의 소득 격차가 계속 확대되고 있다. 실업률과

빈곤 가구의 비율에서는 1970년대 이후 디트로이트가 피츠버그에 비해 지속적으로 높은 수치를 보이는 가운데 최근까지 두 도시 간의 격차가 계속 유지되고 있다 (U.S. Bureau of Census, 1970-2000). 이처럼 두 도시의 재구조화의 양상과 결과가 뚜렷한 차이를 나타내는 이유는 무엇인가?

피츠버그와 디트로이트의 도시재구조화를 다룬 연구는 미국의 도시사회학, 경제지리학 등의 분야에서 상당 정도로 진행되어 왔다. 두 도시는 모두 미국을 대표하는 산업도시들로서 중심 산업의 존재가 뚜렷한 상태에서 극적으로 성장과 쇠퇴의 경로를 걸어왔기 때문에 다른 도시들에 비해 많은 관심을 끌어왔다. 그러나 기존 연구들은 특정 측면에만 초점을 맞춘 나머지, 도시재구조화의 양상을 종합적으로 균형 있게 조명하는 데 부족했던 것이 사실이다.

이 논문은 구조적 변수와 행위적 변수의 결합을 통해 두 도시의 재구조화에서 나타나는 차이를 종합적으로 설명하고자 한다. 이 논문은 다음과 같은 점에서 기존의 연구들과 구분된다. 첫째, 이 논문은 도시재구조화에 영향을 미치는 구조적 변수로서 경제적 조건뿐 아니라 사회적 조건, 제도·문화적 조건까지 고려하고자 한다. 즉, 중심 산업의 상태와 같은 경제적 조건 만이 아니라, 인종 구성과 같은 사회적 조건, 정치 공간의 성격으로 나타나는 제도·문화적 조건 등의 구조적 변수들이 도시재구조화에 함께 작용하는 것을 보여주고자 한다.

둘째, 이 논문은 구조적 변수의 제약 속에서도 거버넌스의 성격으로 구체화되는 행위적 변수가 도시재구조화에 영향을 미치는 중심적 요인임을 보여주고자 한다. 즉, 구조적 변수가 마련하는 제약 아래 행위자들이 어떻게 대응하는가에 따라 도시재구조화의 양상과 결과가 구체화되는 것이다.

이 논문은 다음과 같이 구성된다. 첫째, 두 도시에 관한 기존의 연구들을 검토한 후, 이 논문의 분석틀을 마련한다. 구조적 변수와 행위적 변수가 어떻게 연결되어 두 도시의 재구조화 양상과 사회적 결과에 영향을 미치는가를 설명할 수 있는 분석틀을 마련한다(2절).

둘째, 두 도시를 둘러싼 구조적 조건이 어떤 차이를 보이는지를 구체적으로 살펴본다. 경제·사회적 조건과 제도·문화적 조건이 도시재구조화에 어떻게 영향을 미치는지를 따져본다. 그중에서도 행위자들 간의 협력과 갈등을 촉진하는 정치 공간의 성격에 중점을 둔다(3절).

셋째, 두 도시의 재구조화 양상에 영향을 미치는 행위적 변수인 거버넌스의 형성과 변화를 구체적으로 살펴본다. 특히 도시재구조화의 과정에서 주민 조직의 거버넌스 참여 여부가 도시재구조화의 양상에 어떻게 영향을 미치는가에 초점을 맞춘다(4절).

넷째, 앞에서 논의한 두 도시의 구조적 조건과 거버넌스의 유형이 재구조화의 사회적 결과에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴본다. 특히 도시재구조화의 성격이 두 도시 구성원들의 소득, 실업, 빈곤 등에 어느 만큼 상이한 영향을 미쳤는지를 살펴본다(5절).

II. 비교연구의 분석틀

흥미로운 것은 국내외의 기존 연구 중에서 피츠버그와 디트로이트, 두 도시의 재구조화를 함께 다룬 비교연구가 거의 없다는 것이다. 비교연구는 두 도시가 지닌 특징을 객관적으로 잘 파악할 수 있게 할 뿐 아니라, 그를 통해 재구조화를 성공적으로 추진하는 정책대안을 마련할 수 있게 한다.

두 도시에 대한 유일한 비교연구로는 일본 경제학자 시게모리 아키라(重森曉, 1993)의 연구가 있다. 시게모리는 미국의 대표적 산업도시인 피츠버그와 디트로이트가 기반산업의 쇠퇴와 도시재생의 과정에서 극도로 대조적인 특징을 보인다고 문제제기를 한 후 산업구조조정, 빈곤의 집적, 도시재정 등에서 두 도시의 재구조화를 비교하고 있다. 두 도시의 재구조화를 비교하는 문제의식이 우리와 동일한 셈이다. 시게모리는 행위 주체에도 관심을 보여 피츠버그에서는 민관 파트너십(partnership)이, 디트로이트에서는 민간대기업이 도시재구조화를 주도하는 것으로 설명하고 있다. 그러나 시게모리의 연구는 두 도시에 관한 최초의 비교연구라는 의의에도 불구하고, 도시재구조화의 과정을 체계적으로 설명하지 못한 채 주요 변수들을 항목별로 기술하는 이론적 수준에서 벗어나지 못하고 있다. 특히 구조적 변수와 행위적 변수 간의 관계에 대한 정교한 분석틀을 마련하지 못하고, 역사적 서술 방식에 머물고 있다.

여기서는 두 도시의 재구조화를 종합적으로 설명할 수 있는 분석틀을 마련하기로 하자. 도시재구조화의 차이를 초래하는 가장 큰 변수로는 그 도시가 처한 경제적 조건을, 중심 산업의 경쟁력에 초점을 맞춰 우선적으로 고려하지 않을 수 없다. 중심 산업이 어느 만큼 경쟁력을 유지하는가에 따라 도시재구조화 자체가 커다란 영향을 받기 때문이다.

그러나 도시의 경제적 조건이 재구조화의 양상과 결과에 일방적으로 영향을 미치는 것은 아니다. 피츠버그에서는 철강산업을 비롯한 제조업이 거의 몰락한 데 비해, 디트로이트에서는 자동차산업을 비롯한 제조업이 중심적 산업으로서의 지위를 계속 유지하고 있다.¹⁾ 이는 중심 산업의 경쟁력이 산업도시의 성쇠를 좌우한다는 명제와 일견 상치되는 것처럼 보인다. 중심 산업의 경쟁력이라는 측면에서는 피츠버그에 비해 디트로이트가 유리한 조건에 있음에도 불구하고 디트로이트가 도시재구조화의 효율성과 결과에서 피츠버그에 비해 뒤쳐지는 것으로 나타나기 때문이다. 이처럼 두 도시의 재구조화가 중심 산업의 경쟁력만으로는 설명하기 어려운 차이를 보이는 이유는 무엇인가?

첫째로, 도시재구조화에 영향을 미치는 구조적 변수로는 경제적 조건만이 아니

1) 2000년 현재 피츠버그 시의 전체 고용에서 제조업이 차지하는 비율은 6%에 불과한 데 비해, 디트로이트 시의 전체 고용에서 제조업이 차지하는 비율은 19%에 달한다(<표 1>).

라 사회적 조건을 함께 고려할 필요가 있다. 여기서는 특히 두 도시의 인종 구성상의 특징을 살펴보고자 한다. 미국의 도시재구조화에서는 백인과 흑인의 구성 비율과 지리적 분포가 행위자들의 대응에 중요한 변수로 작용하게 된다. 예컨대, 특정 인종의 지리적 집중이나 분산은 민관 파트너십을 형성하는 조건으로서 민감한 영향을 미치게 된다.

둘째로, 도시재구조화를 설명하기 위해서는 경제·사회적 조건 외에도 제도·문화적 조건을 중요하게 고려할 필요가 있다. 인간의 행위는 경제적 조건뿐 아니라 제도나 관습, 사고방식의 영향을 크게 받기 때문이다. 예컨대, 선거 제도와 같은 제도적 조건은 인간의 정치 참여의 기회를 촉진하거나 제약한다는 점에서 중요한 역할을 수행한다. 또한 정치 문화는 정부나 정치제도에 대한 인간의 기대나 참여에 영향을 미친다(Ferman, 1996: xi).

휘만(Ferman, 1996)은 이런 관점에서 제도·문화적 요인의 중요성을 강조하고 있다. 휘만은 미국 도시들의 제도적 조건과 정치 문화를 비교하면서, 지배적인 정치 공간의 유형으로 시민 영역(civic arena)과 선거 영역(electoral arena)을 구분한다. 시민 영역이란 자원을 집합적으로 배분하고 협력의 문화를 장려하는 민간, 비영리 기관들이 주도하는 정치 공간의 유형이다. 선거 영역이란 자원을 교환의 원리에 의해 배분하고 경쟁의 문화를 장려하는 당파적 기관들이 주도하는 정치 공간의 유형이다.

제도·문화적 요인들은 특정 도시에서 경제적 조건과 상호작용하는 가운데 상이한 정치 공간의 유형을 지배적인 것으로 만들고 그 공간에서 활동하는 행위자들의 지향에 영향을 미친다. 즉, 시민 영역의 공간이 지배적일 경우에는 정부와 민간 부문 간의 협력이 원활하게 이루어지고 다양한 요구를 포용할 수 있는 여유가 존재한다. 이에 비해 선거 영역의 공간이 지배적일 경우에는 개별 집단 간의 이해관계가 충돌하는 가운데 상대 집단에 대한 통제를 목적으로 하는 행동이 이루어진다(Ferman, 1996: 4-10). 특정 도시의 제도·문화적 조건이 지닌 특징은 행위자들의 대응이 누적되어 피드백(feedback)될수록 더욱 강화되는 경향이 있다.

이 논문에서 도시재구조화 비교분석의 대상으로 선택한 피츠버그와 디트로이트는 지배적인 정치 공간의 유형이 각기 시민 영역과 선거 영역에 속하는 것으로 판단된다. 피츠버그는 도시재구조화의 과정에서 일찍부터 민간 기관들이 주도하는 가운데 행위자들의 협력을 이끌어내는 정치문화가 형성, 발전해 왔다. 이에 비해 디트로이트는 도시재구조화의 과정에서 당파적 이해관계가 우선적으로 작용하는 가운데 선거 승리만을 위해 경쟁하는 정치문화가 형성, 발전해 왔다. 이와 같은 상이한 정치 공간의 유형은 구조적 조건과 정부, 민간 부문의 행위 유형을 유기적으로 연결시켜줌으로써 도시재구조화의 양상과 사회적 결과를 균형 있게 설명하는 데 기여할 것으로 생각된다. 특히 정치 공간의 유형은 두 도시가 주민 참여에 대한 포용성의 정도에서 차이를 보이는 것을 잘 설명해 준다.

이 논문은 이상의 경제·사회적 조건과 제도·문화적 조건 등의 구조적 제약 아래

이루어지는 행위자들의 대응을 통해 형성되는 거버넌스(governance)의 성격에 초점을 맞춰 두 도시의 재구조화 양상과 결과에서 나타나는 차이를 설명하고자 한다. 여기서 거버넌스란 정부의 일방적 주도가 더 이상 불가능하게 된 조건에서 새롭게 등장하는 통치방식을 지칭한다(Rhodes, 1997). 달리 말해서 도시 거버넌스란 “도시 정책의 결정에 있어서 정부 주도의 통제와 관리방식에서 벗어나, 도시 내의 이해당사자가 주체적인 참여자로서 협의과정을 통해 정책을 결정하고 집행해 나가는 사회적 통치시스템”(김용웅, 2001)이다.

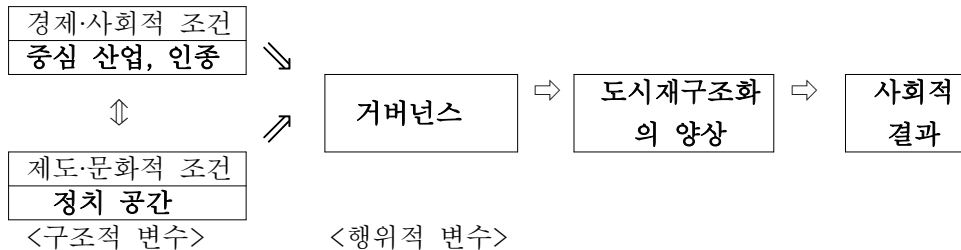
이 논문에서는 행위자는 구조적 조건에 수동적으로 반응하는 것만이 아니라 그것에 적극적으로 대응하는 능동적 존재라고 본다. 즉, “행위자는 제도적 규칙의 한계를 파악하는 사회화된 개인이다. 제도는 행위의 한계로만 이해되는 것이 아니라 행위를 위한 자원으로 기여할 수 있다”(Bogason, 2000: 62). 이러한 관점에서 볼 때, 도시재구조화의 양상과 결과는 구조적 조건에 따라 일방적으로 결정되는 것이 아니라 그러한 조건에 행위자들이 어떻게 대응하는가, 즉 거버넌스의 성격에 따라 크게 영향을 받게 된다. 극단적으로 말하면, 구조적 차원에서의 위기가 오히려 행위자들의 적극적 협력과 대응을 촉진하여 도시재구조화를 성공적으로 추진할 가능성도 존재한다.

디게타노와 로리스(DiGaetano and Lawless, 1999)는 영국과 미국의 산업도시들을 비교하는 연구에서 거버넌스의 유형을 관리주의(managerial), 조합주의(corporatist), 고객주의(clientelist), 다원주의(pluralist)의 4가지로 구분한 바 있다. 관리주의가 정부가 주도하는 가운데 공식적이고 관료적으로 거버넌스의 효율성을 높여가는 유형이라고 한다면, 다원주의는 이와는 대조적으로 정부가 소극적 중재자의 입장에서 사적 이익들 간의 갈등을 조정하는 유형이라고 할 수 있다. 한편, 조합주의와 고객주의는 모두 정부와 민간 간의 긴밀한 협력을 전제로 한다는 점에서 관리주의와 다원주의라는 양 극단의 중간에 위치한다. 조합주의는 정부와 민간 엘리트 간의 협력을 제도화한 거버넌스 유형이다. 이는 진정한 의미의 민관 파트너십(public-private partnership)을 형성하게 되지만, 파트너십에 참여하지 않는 부분에 대해서는 배타적 이해집단으로 기능하게 된다. 고객주의는 정치인과 민간 고객 간의 개인적이고 특수한 호혜 관계를 내용으로 하는 거버넌스 유형이다. 이는 정치적 후원과 특혜를 교환하는 전통적 유착을 특징으로 한다((DiGaetano and Lawless, 1999: 548-550).

이 논문에서 도시재구조화의 연구 대상으로 선택한 피츠버그와 디트로이트에 디게타노와 로리스의 거버넌스 유형을 적용하면 각기 조합주의와 고객주의에 속하는 것으로 판단된다. 피츠버그에서는 일찍부터 지방정부와 민간 부문 간에 조합주의적 성격의 협력이 이루어져 온 것에 비해, 디트로이트에서는 민관 파트너십이 형성되지 못한 채 시장 개인과 민간 기업가들 간에 고객주의적 성격의 유착이 이루어져 왔다. 이와 같은 거버넌스의 유형은 이 논문에서 두 도시의 지방정부와 민간 부문 간의 공식적, 비공식적 관계가 지닌 성격을 조명하는 데 크게 기여할 것으로 예

상된다.

<그림 1> 분석틀



기존의 거버넌스 이론은 행위자들의 주체적 활동을 지나치게 중요시한 나머지 거꾸로 구조적 맥락을 무시하는 경우가 많았다(Kantor, Savitch, and Haddock, 1997). 도시재구조화를 설명할 때에도 구조결정론과는 반대로 행위자들의 능동적 측면을 지나치게 강조하면서 주관주의(voluntarism)에 빠질 가능성이 있는 것이다. 이 논문은 도시재구조화의 구조적 변수인 경제·사회적 조건과 제도·문화적 조건, 그리고 이에 대응하는 행위적 변수인 거버넌스를 함께 균형 있게 고려함으로써, 두 도시의 재구조화 양상과 결과의 차이를 비교하고자 한다. <그림 1>은 이상의 논의를 정리한 것이다.

이 논문을 쓰기 위해 필자는 피츠버그와 디트로이트에 대한 여러 차례의 현지 방문과 관계자 면담을 진행하였다. 피츠버그 및 디트로이트의 현지 방문 및 관계자 면담은 1999년 4월 19일에서 28일에 걸쳐 이루어졌다. 또한 필자는 2001년 9월에서 2002년 8월까지 1년간 미시간 대학의 방문연구원으로 머물면서 후속 조사를 진행하였다. 이러한 방문과 면담의 성과는 이 논문의 작업에 생동감을 더해줄 것으로 예상된다.

III. 산업과 인종, 그리고 정치 공간

1. 경제·사회적 조건

피츠버그와 디트로이트의 산업 구성을 비교하면 두 도시가 지닌 차이점이 분명하게 드러난다. 두 도시 모두에서 제조업의 비중이 감소하면서 탈산업화가 진행되는 것은 공통적이다. 그러나 탈산업화의 정도에서는 분명한 차이를 보이고 있다. <표 1>을 보면, 2000년 현재 피츠버그에서는 제조업의 비율이 전체의 6.1%에 불과한 데 비해, 디트로이트에서는 제조업의 비율이 아직도 전체의 18.8%를 차지하

고 있어, 미국 전체의 제조업 평균인 14.1%를 상회하고 있다. 이는 두 도시 중심 산업의 상태와 밀접히 연관된 것으로 추측된다. 즉, 피츠버그의 철강산업은 완전히 몰락한 것에 비해, 디트로이트의 자동차산업은 아직 경쟁력을 유지하고 있음을 보여주는 것이다. 이는 두 도시의 직업 구성에서 보다 뚜렷하게 확인된다. 즉, 피츠버그의 생산직은 전체의 9.3%에 불과한 데 비해, 디트로이트의 생산직은 전체의 20.9%에 달하고 있는 것이다. 이는 미국 전체의 생산직 평균 14.6%를 크게 상회하는 것이다.

<표 1> 피츠버그와 디트로이트의 경제·사회적 조건

	피츠버그	디트로이트	미 국 (전체)
경제활동인구 (취업자)	144,768명 (100.0%)	331,441명 (100.0%)	129,721,512명 (100.0%)
산업 구성			
제조업	6.1%	18.8%	14.1%
도·소매업	12.5%	11.8%	15.3%
전문서비스	11.1%	9.0%	9.3%
사회서비스	29.9%	20.9%	19.9%
직업 구성			
경영·전문직	36.9%	21.6%	33.6%
서비스직	19.9%	21.6%	14.9%
판매·관리직	27.5%	26.8%	26.7%
생산(·운수직)	9.3%	22.5%	14.6%
인 구	334,563명(100%)	951,270명(100%)	(100.0%)
백인	226,258명(67.6%)	116,599명(12.3%)	(75.1%)
흑인	90,750명(27.1%)	775,772명(81.6%)	(12.3%)
아시안	9,195명 (2.7%)	9,268명 (1.0%)	(3.6%)

자료 : U.S. Bureau of the Census, 2000.

철강산업이라는 단일 중심 산업에 대한 의존이 컸던 피츠버그는 1970년대 이후 철강산업의 경쟁력이 약화됨에 따라 심각한 경제적 위기에 직면하게 된다. 2000년 현재 피츠버그의 전산업 중 철강산업의 고용이 차지하는 비율은 4% 미만으로 감소했다. 이는 1960년에 동일 비율이 20% 정도였던 것을 감안하면 실로 급격한 감소라고 할 수 있다. 이제 철강산업의 경쟁력이 회복되는 것은 거의 불가능한 것처럼

보인다(Beeson and Giarratani, 1998). 이에 따라 많은 철강 기업들이 재구조화를 위한 사업에 적극적으로 참여할 수 있는 관심과 권한을 상실하게 되었다.

피츠버그는 제조업의 일자리를 잃는 대신 서비스와 하이테크 부문의 일자리를 유치하기 위한 노력을 지속했다. 1985년에 피츠버그의 민간 기업, 시정부, 대학 등이 함께 참여하여 발표한 '전략 21'의 보고서를 보면, 철강산업의 쇠퇴를 공식적으로 인정하면서 다각화에 입각한 새로운 발전 비전을 제시하고 있다. 이 보고서에서는 피츠버그를 세계적인 기업 본사 및 금융, 보건의료 및 교육, 첨단 연구개발 등의 중심지로 발전시켜야 한다고 주장하고 있다(Beauregard, Lawless, and Deitrick, 1992: 423).

이에 비해 디트로이트는 탈산업화의 추세에도 불구하고 피츠버그와는 달리 중심 산업인 자동차산업의 경쟁력이 일정하게 유지되고 있다. 주로 자동차산업으로 구성되는 수송장비산업의 고용이 전체에서 차지하는 비율을 보면, 1990년대 이후에도 10% 전후를 유지하고 있다. 이는 서비스업이 계속 증가하고 있음에도 불구하고 자동차산업이 중심 산업으로서의 지위를 계속 유지하고 있음을 보여준다. 2000년 현재 수송장비산업의 고용은 제조업 부문 전체의 40% 정도를 차지한다(U.S. Bureau of the Census, 2000). 더욱이 자동차산업과 연관된 서비스업, 즉 정비, 엔지니어링, 금융 부문까지 감안하면 자동차산업의 중요성은 더욱 클 것으로 추론된다.

디트로이트의 도시재구조화는 다각화, 즉 서비스 부문의 발전을 추구하는 것과 동시에 자동차산업을 고도화하기 위한 노력이 동시에 이루어지고 있다. 서비스 부문의 발전은 도심의 상권을 활성화하기 위한 도심 재개발 사업으로 추진되고 있고, 자동차산업을 고도화하기 위한 노력은 지엠의 폴 타운 공장, 크라이슬러의 제퍼슨 공장 등의 건설 프로젝트가 추진되고 있다.

피츠버그와 디트로이트는 인구 및 인종 구성에서도 상당한 차이를 보인다. 먼저, 피츠버그와 디트로이트는 인구 규모 상으로 상당한 차이를 보이고 있다. <표 1>을 다시 보면 교외 지역을 제외한 도시 만의 인구 규모를 비교하면 2000년 현재 피츠버그는 디트로이트의 1/3 정도에 불과하다.

흥미로운 것은 피츠버그 시의 인구 구성에서 흑인이 차지하는 비율이 전체의 27.1%에 불과하다는 것이다. 이는 미국 전체의 평균(12.3%)에 비해서는 높지만, 대부분의 미국 대도시들에서 흑인의 비율이 압도적인 것을 감안하면 무척 특이하다고 할 수 있다. 피츠버그의 작은 인구 규모와 낮은 흑인 비율은 도시 내에서 백인들 간의 동질성을 유지함으로써 교외로의 이주를 억제하고 도시재구조화를 위해 행위 주체들이 서로 협조하는 데 유리하게 작용하게 된다.

디트로이트 시에서는 무려 전체 인구 구성의 81.6%를 흑인이 차지하고 있다. 디트로이트 시의 흑인 비율은 2차 대전 후 교외화가 진행되면서 점차 높아지다가 1967년의 흑인 폭동 이후 백인들이 대거 빠져나가면서 급속히 높아졌다. 이는 흑인

들이 디트로이트의 정치권력을 배타적으로 소유하는 구조적 조건으로 작용함으로써 백인 기업가들과의 협력을 어렵게 만드는 요인으로 작용하게 된다.

2. 제도·문화적 조건

이상에서 논의한 바와 같이 중심 산업의 상태와 인종 구성 등 경제·사회적 조건이 재구조화의 양상에 커다란 영향을 미치는 것을 부정할 수 없다. 그러나 이와 함께 두 도시의 제도·문화적 조건 또한 일정한 유형의 정치 공간에서 행위자들의 사고와 행동양식에 긴밀한 영향을 미침으로써 재구조화에 중요한 구조적 변수로 작용하고 있다.

피츠버그는 철강 산업이 몰락하기 오래 전인 1940년대부터 지역사회의 문제에 공동으로 대응하기 위해 공공 부문과 민간 부문이 서로 협력해 온 오랜 전통을 가지고 있다. 피츠버그 최초의 민관 파트너십은 도심의 홍수와 공해 문제를 해결하고 기업 활동의 기반시설을 정비하기 위해 설립된 르네상스 I(1945-1969년)이었다. 르네상스 I은 1943년에 설립된 민간 기업들의 협의체인 알레게니 컨퍼런스(Allegheny Conference on Community Development)가 주도적 역할을 하면서도 공공 부문의 지원을 받는 가운데 성공적으로 추진되었다. 즉, 르네상스 I은 민간 기업가 킹 멜론(King Mellon)의 리더십으로 만들어졌지만, 데이비드 로렌스(David Lawrence) 시장을 중심으로 한 공공 부문과 긴밀하게 협력하는 조합주의적 거버넌스를 형성했고, 이러한 민관 파트너십의 전통은 1970년대 이후 도시재구조화의 과정에서도 행위 주체들 간의 협력을 용이하게 만드는 중요한 자산으로 작용하고 있다(Stewman and Tarr, 1982).

피츠버그 시의 선거제도는 1987년에 소선거구 제도로 변화되기 전까지는 시 전체를 하나의 선거구로 하는 광역선거제도로써 시의회 의원들이 시 전체의 문제를 다루는 과정에서 시장에 의존할 수밖에 없었다. 따라서 시장이 개인적으로 어떤 지향을 갖는가에 따라 도시재구조화의 양상이 크게 영향을 받았다(Jeziarski, 1990). 특히 로렌스 시장(1945-1959년)에서 카리거리 시장(1977-1988년)에 이르기까지 시장 4명의 평균 임기가 10년을 상회할 정도로 시장들이 안정적 리더십을 발휘했기 때문에, 시정부가 선거의 압력에서 벗어나 도시재구조화를 추진하는 것이 비교적 용이했다고 할 수 있다.

1970년대 이후 철강산업의 몰락과 경제 위기는 시민적 정치 공간인 ‘시민영역’을 확대하면서 주민들이 보다 집단적으로 경제발전과 고용 문제에 관심을 갖도록 작용했다. 이러한 경향은 주민들에 대한 선거 정치의 영향력을 축소시키고 갈등보다 협력을 강조하게 만들었다. 이에 따라 피츠버그에서는 전형적인 파트너십의 영역이 영향력을 미칠 여지가 확대되고 있다. 이처럼 피츠버그의 시민정신과 협동을 증진시키는 정치 문화는 엘리트들이 포용성을 갖도록 만드는 데 기여했다. 시민 영역의 확대는 일반 주민들에게 좀더 많은 자원을 배분할 수 있는 여지를 크게 한다.

즉, 피츠버그에서 자원은 집단적 결사체, 시민적 참여, 공동체적 결속을 촉진하는 방식으로 배분된다.

이에 비해 디트로이트에서는 구성원들의 참여와 협력이 이루어지는 정치 공간인 시민 영역의 발전이 위축된 상태에서, 엘리트들이 '선거 영역'을 개인적 차원에서 동지들에게 보상을 하고 정적들을 응징하는 정치 공간으로 사용하고 있다. 디트로이트도 1987년 이전의 피츠버그처럼 시 전체를 하나의 선거구로 하는 광역선거제도임에도 불구하고 선거를 둘러싼 엘리트들 간의 경쟁이 치열하다. 시의원들 간의 치열한 경쟁은 상대적으로 시장의 독자적 권한을 강화시켰다(Katznelson, 1981).

디트로이트의 정치 공간이 지닌 특징을 이해하기 위해서는 인종 문제를 우선적으로 고려할 필요가 있다. 2차 대전 이후 급속히 진전된 교외화, 그리고 1967년의 흑인 폭동은 대규모의 백인 유출을 초래하여 디트로이트 시의 빈곤 흑인의 비율을 압도적으로 높임으로써 인종 간의 공존과 협력을 어렵게 만들었다. 디트로이트의 위기는 근본적으로 인종 간 갈등의 누적 속에서 한정된 자원을 둘러싼 불평등의 심화에 기인한다는 분석이 설득력이 있다(Sugrue, 1996). 이러한 선거 영역은 처음에는 백인 집단, 나중에는 흑인 집단의 배타적 이익을 수호하기 위한 정치 공간으로 활용됨으로써 지속적으로 갈등을 증폭시키게 된다.

1973년 디트로이트 최초의 흑인 시장으로 당선된 콜만 영(Coleman Young)은 초기의 공식적이고 조합주의적인 통치가 실패로 돌아가게 되자, 정치권력에 위협이 될 수 있는 공식적 절차를 기피하고 직접 협상을 통해 중요한 일을 처리해 나가는 방식을 선호했다. 이에 따라 디트로이트에서는 의사결정 과정의 시민적 참여가 일상적으로 무시되고 정보 접근에 대한 거부는 의사결정 과정의 갈등을 유발하게 된다(Rich, 1989).

이처럼 의사결정이 비공식적으로 이루어짐에 따라 디트로이트에서는 정치를 물물 교환과 동일시하고 정부를 노골적 정실 자체와 동일시하는 냉소와 불신이 증가해 왔다. 디트로이트에서는 개혁조차 종종 친구에게 보답하고 새로운 정적을 응징하는 수단으로 이해되고 있다. 이처럼 정치화된 분위기에서는 어떤 움직임도 정치를 초월하여 도시 전체의 집합적 이해에 봉사할 수 없게 된다. 지배 엘리트는 이러한 시도를 자신의 권력에 대한 직접적 도전으로 받아들이면서 잠재적 경쟁자로 간주하게 된다. 이런 정치 문화에서 지방 정부는 주민 조직과도 적대적 관계를 형성하기 때문에 주민들의 요구를 받아들이기 어렵다. 적대적 관계를 둘러싼 깊은 불신과 냉소는 선거 영역으로 확대되면서 더욱 악화된다(Ferman, 1996: 20-43).

IV. 거버넌스와 도시재구조화

이상에서 살펴본 것처럼, 두 도시의 사회·문화적 조건과 제도·문화적 조건 등 구

조직 변수는 행위자들로 구성되는 거버넌스의 성격에 일정한 영향을 미치게 된다. 그러나 두 도시의 재구조화는 구조적 조건에 따라 일방적으로 결정되기보다는 행위자들이 구체적으로 어떻게 대응하는가에 따라 중요한 차이를 보이게 된다. 즉, 두 도시의 거버넌스에 지방정부와 민간 부문의 다양한 행위자들이 어떻게 참여하는가에 따라 재구조화의 양상은 상당한 차이를 보이게 된다. 예컨대, 도심재개발에 이해관계를 지닌 대기업이 거버넌스를 주도하는 경우와 주택, 교육, 의료 등 삶의 질에 관심을 갖는 주민(neighborhood) 조직이 거버넌스에 참여하는 경우 도시재구조화의 양상은 서로 달라질 수밖에 없다.

피츠버그는 전통적으로 지역사회 주체들이 서로 협력하는 정치 공간 속에서 지방정부와 민간 부문이 재구조화 과정에 공동으로 대응하고 있다. 1943년에 결성된 민간기업들의 조직인 ACCD는 지방정부와 더불어 피츠버그의 재구조화를 주도해 오고 있다. 이에 비해 디트로이트는 전통적으로 이익집단들 간의 이해갈등이 첨예하게 대립하는 정치 공간 속에서 지방정부와 민간 부문이 안정적 파트너십을 형성하는 데 실패한 것처럼 보인다. 여기서는 피츠버그와 디트로이트에서 형성된 거버넌스의 성격을 구체적으로 살펴보기로 하자.

1. 피츠버그 : 조합주의적 거버넌스

피츠버그의 도시재구조화는 알레게니 컨퍼런스로 대표되는 민간 기업 집단의 리더십에 의해 주도되지만, 그에 상응하는 지방정부의 적극적 협력과 주민조직 등 비영리집단의 폭넓은 참여가 이루어진다(Jeziarski, 1996: 162)는 점에서 조합주의적 거버넌스의 유형에 속한다고 할 수 있다. 즉, 도시재구조화의 목표가 정당성을 획득하고 효율적으로 실행되기 위해서는 행위자들의 대등한 참여와 합의를 전제 조건으로 하는 것이다. 조합주의적 거버넌스는 초기에는 민간 기업과 지방정부 간의 파트너십으로 출발했지만, 점차 주민 조직의 참여를 확대하는 방향으로 발전하게 된다.

피츠버그에서 철강산업의 몰락에 대응하기 위한 본격적인 거버넌스의 형성은 르네상스 II(1978-1987년)라고 불리는 민관 파트너십의 형성을 통해 이루어졌다.²⁾ 개혁적 성향을 지녔던 피터 플래허티(Peter Flaherty) 시장이 주민 참여를 주장하면서 알레게니 컨퍼런스와의 협력을 중단했던 과도기(1969-1977년)를 보낸 후, 1977년에 리처드 카리귀리(Richard Caliguiri)가 시장에 당선되면서 민관 협력을 통한 도시재구조화를 다시 추진하기 시작했다. 카리귀리 시장은 경제발전의 새

2) 정확하게 말하자면, 르네상스 II가 철강산업의 몰락에 대응하기 위해 이루어진 것은 아니다. 르네상스 II는 르네상스 I이 추진했던 도심 재개발 사업을 연속적으로 계승하기 위한 것이었고, 철강산업의 중심 소재지는 피츠버그 교외인 몬 밸리(Mon Valley)였기 때문에 피츠버그 도심이 철강 산업 몰락의 직접적 영향을 받은 것도 아니었다(Sbragia, 1990). 그러나 피츠버그 경제발전의 원동력이라고 할 수 있는 철강산업의 몰락이 르네상스 II라고 하는 민관 파트너십을 촉진하는 위기감으로 작용한 것은 부인하기 어렵다.

로운 파트너로서 주민들의 참여를 권장했다. 이러한 변화는 피츠버그의 재구조화가 도심 재개발에만 중점을 두고 주택이나 교통 등의 문제에는 무관심했던 것에 대한 주민들의 반발이 컸기 때문이다. 주민들의 반발은 민관 파트너십에의 참여 요구로 구체화되었다(Jeziarski, 1996: 168).

이전까지의 민관 파트너십이 주로 민간기업과 지방정부로 구성됐던 것을 감안할 때, 주민 참여의 확대는 거버넌스의 성격에 중요한 변화가 있는 것을 의미한다. 르네상스 II는 도심 재개발에 집중했던 르네상스 I과는 달리, 도심 재개발과 주민 생활 향상이라는 두 가지 목표를 추진했다. 시정부는 연방정부의 재정 지원을 도심 재개발과 주민 생활 향상에 각기 1 : 3의 비율로 배분했다(Stewman and Tarr, 1982: 89-99).

도시재구조화를 추진하는 과정에서 재계 내부의 경제적 이해갈등이 전혀 없었던 것은 아니다. 1970년대 이후 탈산업화가 진행됨에 따라 재계 내부에서는 산업구조조정 방향과 관련하여 새롭게 성장하는 서비스 부문과 쇠퇴하는 제조업 부문 간에 견해 차이가 발생하기 시작했다. ‘새로운 피츠버그’의 건설을 주장하는 전자의 집단은 주로 서비스 및 첨단 산업을 기반으로 하면서 이 분야의 기업뿐 아니라 대학, 병원 등 비영리조직들의 지원을 받았다. ‘전통적 피츠버그’의 보존을 주장하는 후자의 집단은 전통적 제조업을 기반으로 하면서 이 분야의 기업뿐 아니라 노조, 교회, 주민 단체들의 지지를 받았다(Sbragia, 1990). 그러나 1980년대를 경과하면서 철강산업의 몰락이 확실해짐에 따라 후자는 주변화되고 새로운 피츠버그를 주장하는 전자의 승리는 명확해지게 된다. 철강산업의 보존을 주장했던 기업, 노조, 교회, 주민 단체 간의 연합은 해체되고, 상당수의 기업, 시민 지도자, 비영리 조직들은 새로운 피츠버그를 주장하는 집단에 합류하였다. 이 과정에서 대부분의 단체들은 서비스업 중심의 도시재구조화를 불가피한 것으로 받아들여지게 됐다.³⁾

르네상스 II의 새로운 민관 파트너십은 주민조직인 ‘지역발전공사’(community development corporations: CDC)가 주민 생활의 향상을 위해 시정부와 함께 일하게 됨에 따라 더욱 발전하게 된다. 1988년에 설립된 최대의 CDC인 ‘주민발전 피츠버그 파트너십’(Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development: PPND)은 기업측의 ACCD에 비견할 만한 주민 조직(community-based organization)의 연합체로서 조합주의적 거버넌스의 중요한 부분으로 참여했다. PPND의 거버넌스 참여는 피츠버그의 도시재구조화가 도심 재개발에만 한정되지 않고 주민 생활의 개선을 포용하도록 하는 데 기여했다. 경제 위기 속에서 살아남아야 한다는 위기감 속에서도 이 단체는 도시재구조화가 도심재개발에만 치우치지 않고 주택, 교육, 의료 등 주민 생활의 문제에 대해서도 투자할 것을 요구했다(Jeziarski, 1996 ; Metzger,

3) 철강산업의 회복을 위해 노력하던 대표적 시민 단체인 SVA(Steel Valley Authority)는 1986년에 결성된 이후 지방정부의 보조금을 받아 민간 투자자뿐 아니라 노동자들과 주민이 참여하는 대안적 기업의 모델을 만들어내면서 현재까지도 활동하고 있다. 지금까지 SVA는 피츠버그 지역에서 도합 500-600개의 일자리를 유지 또는 창출한 것으로 평가된다(Beauregard, Lawless, and Deitrick, 1992: 425).

1998: 21-22).

1982년에 시작하여 현재까지 진행되고 있는 르네상스 III은 알레게니 컨퍼런스 외에도 중소기업, 대학, 지방정부 등이 함께 참여하여 첨단 기술 산업을 발전시키고 있다. 첨단 기술 산업의 성격 상 파트너십 내에서 대학이 차지하는 역할이 점차 커져가고 있다. 르네상스 III에서도 주민 생활의 개선이 중요한 내용으로 고려되고 있다. 즉, 실업자들을 위한 일자리 창출 및 재훈련, 노동시장의 향상, 그리고 주민 주택 및 복지 문제 등이 중요한 고려사항이다(Jeziarski, 1996: 174-175).

이상에서 살펴본 것처럼, 피츠버그의 도시재구조화는 민간 기업이 주도하는 안정적 민관 파트너십을 기반으로 하여 도심재개발을 추진하면서도 주택, 복지 등 주민 조직의 요구를 상당 부분 수용하고 있다. 피츠버그에서 흑인이나 노동자 집단이 자기 목소리를 내지 못한 채 주민 조직이 전면에 나서게 된 데에는, 피츠버그 주민들의 지리적 분포가 중요하게 작용했다. 즉, 흑인이나 노동자 집단이 지리적으로 분산된 상태에서 투표를 통해 자신들의 의사를 집중적으로 표현할 수 없었기 때문에 정치적으로 의미 있는 변수가 되기 어려웠던 것이다. 특히 흑인 노동자들은 심각한 실업과 교육·숙련의 부재, 낮은 참여율 등으로 인해 적극적 역할을 하지 못했다(Sbragia, 1989). 따라서 피츠버그에서는 주민 조직이 노동자 집단의 이익을 우회적으로 대변했다고 볼 수 있다.

2. 디트로이트 : 고객주의적 거버넌스

디트로이트의 도시재구조화를 추진한 거버넌스의 성격은 어떤 것인가? 1970년대 이후 디트로이트는 자동차산업의 세계적 경쟁이 격화됨에 따라 탈산업화가 진행되면서 심각한 경제 위기를 경험하고 있다. 그러나 경제적 위기에 대응하는 과정에서 개별 경제주체들이 참여하는 민관 파트너십이 효율적으로 가동됐다고 보기는 어렵다.

민관 파트너십이 제대로 형성되지 않은 근본적 이유는 도시 내 경제 주체들 간의 이해 상충에서 발견할 수 있다. 자동차업체들이 구조조정 과정에서 자신의 산업기반의 중심을 디트로이트 외부로 이동시키게 됨에 따라 도시 발전에 대한 이해관계가 감소하는 것은 당연하다. 앞의 <표 2>에서 본 바와 같이 자동차 공장과 연관 산업이 도시 전체의 고용에서 중요한 비중을 차지하고 있음에도 불구하고, 자동차업체들은 도시재구조화 과정에 적극적으로 참여하지 않고 있다. 경제 주체들의 상이한 이해관계는 도시재구조화의 방향에 대한 합의를 어렵게 만든다. 1967년에 흑인 폭동이 일어난 이후 '디트로이트 르네상스'(Detroit Renaissance) 등 도시재구조화를 위한 여러 프로젝트들이 시도되었지만, 자동차업체를 비롯한 경제 주체들이 통일적으로 참여한 경우는 거의 없었다. 거대 프로젝트인 르네상스 센터 건설 사업의 경우에는 포드 2세가 적극적으로 참여했지만, 개인적으로 참여한 것에 불과했다.

1970년대 이후 디트로이트의 도시재구조화는 도심 재개발에 중점을 두고 있다. 탈산업화의 추세에 대응하여 도시 경제를 지속적으로 발전시키기 위해 도심 지역 서비스 부문의 활성화를 도모하는 것이다. 도심 재개발은 타 지역으로 이동하기가 어렵기 때문에 도시 기능의 부활에 밀접한 이해관계를 지닌 은행, 유틸리티(utilities), 부동산개발 등 서비스 부문의 업체들이 주도적으로 참여하고 있다(Rich, 1991: 70). 이들은 도심의 서비스 기능을 활성화시키기 위해 르네상스 센터를 비롯하여 호텔, 컨벤션 센터, 스타디움 등을 건설하는 프로젝트를 계속 추진했지만, 도시 외부로 빠져나가는 자본 이동의 흐름을 되돌리지 못한 채 대부분 실패로 끝나고 말았다.

디트로이트의 도시재구조화에는 자동차산업을 고도화하기 위한 노력도 포함되어 있다. 이는 폐허가 되는 부지를 재정비하여 공장을 건설함으로써 도시를 재개발하고 고용을 유지하려는 의도에서 이루어졌다. 시정부는 1980년에 지엠의 기존 공장 부지를 재정비하여 최신 공장을 건설하는 폴 타운(Pole town) 프로젝트를 추진했고, 1986년에는 마찬가지로 크라이슬러의 공장을 재정비하기 위한 제퍼슨 공장 프로젝트를 추진했다(Thomas, 1989). 시정부는 자동차 공장들을 도시 내부에 붙잡아 두기 위해 엄청난 세금 감면과 연방정부의 보조금 지원 등의 특혜를 제공했는데, 이는 자동차업체의 고용을 일정 규모로 유지하는 효과를 가져왔음에도 불구하고 인근 주민들을 다른 지역으로 이주시키는 등의 희생을 수반했을 뿐 아니라, 시정부의 한정된 자원을 주민 생활의 향상을 위해 지원할 수 없게 만들었다(Jones and Bachelor, 1984).

요컨대, 디트로이트의 도시재구조화는 탈산업화의 과정에서 경제 주체들의 이해가 상충되는 가운데 이루어졌다. 도시재구조화는 자동차업체들의 비중이 감소하는 가운데 서비스 부문 업체들을 중심으로 추진됐기 때문에, 도시의 상권을 활성화하는 도심 재개발에 중점을 두면서도 이와 동시에 자동차산업의 고도화를 위해 공장을 재건설하는 방식으로 이루어졌다. 즉, 경제 주체들의 이질성으로 인해 도시재구조화의 방향에 대한 통일된 합의를 형성하지 못했던 것이다.

1973년부터 1993년까지 20년간 디트로이트 시장을 역임한 콜만 영은 당선 초기에는 흑인, 노조활동가, 진보적 백인들의 강력한 지지를 바탕으로 서비스 부문의 백인 기업가들과 협력하면서 도시재구조화를 주도하는 것처럼 보였지만, 도시재구조화를 통일적으로 주도할 수 있는 강력한 리더십을 보여주지는 못했다(Hill, 1986). 콜만 영 시장은 디트로이트의 규정 상 상대적으로 강력한 권한을 갖고 있었음에도 불구하고, 정부와 민간 엘리트 간의 협력을 제도화하지 않고 민간 기업가들과의 개인적이고 특수한 호혜에 기반한 유착관계를 형성했다. 이는 비공식적이고 개인적 인간관계에 의존한다는 점에서 디게타노와 로리스의 분류에 의하면, 고객주의적(clientelist) 거버넌스의 유형에 속한다고 할 수 있다. 영 시장은 도심 재개발의 부진, 개인 비리 등으로 지역 언론의 공격을 받는 가운데 점차 자신과 가까운 소수의 정치가, 기업가들과의 유착을 폐쇄적으로 강화해 갔다. 영 시장은 자신과 가까운 기

업가들에게 도심의 상업지구 프로젝트에 투자하는 대가로 막대한 보조금의 혜택을 베풀었다. 디트로이트의 흑인 비율이 높아지면서 선거를 통한 콜만 영의 권력기반은 확고한 것이 되었지만, 이러한 권력기반은 시정부를 인종적으로 고립시킴으로써 백인 기업 간의 파트너십을 발전시키는 데 중요한 장애요인으로 작용한 것처럼 보인다. 이런 고객주의적 거버넌스의 유형은 영 시장의 집권 후기로 갈수록 더욱 강화됐다(Rich, 1991).

다음 시장으로 선출된 데니스 아처는 백인 기업가들과의 공식적 협력관계를 회복하면서 도심을 재개발하는 데는 일정한 성과를 보였지만, 그 역시 인종적 균열의 장애물을 넘어서는 데는 성공하지 못했다(DiGaetano and Lawless, 1999: 559-563).

이상의 맥락에서 디트로이트의 도시재구조화를 담당하는 경제단체들은 서로 간에도 협소한 이해관계에 따라 프로젝트별로 협력과 갈등을 반복하는 가운데 통일적 리더십을 형성하지 못하고 있다. 경제단체들 중 ‘디트로이트 르네상스’는 주로 미국 완성차업체들 및 그와 유사한 전통적 대기업들의 영향력 아래에 있다. 반면에 ‘디트로이트 지역상공회의소’는 은행, 유틸리티 등 성장하는 서비스관련 업체들의 영향력 아래에 있다. ‘뉴 디트로이트’(New Detroit) ‘디트로이트 경제발전법인’(Detroit Economic Development Corporation)은 주로 흑인 엘리트들의 영향력 아래에 있다(Orr and Stoker, 1994: 56-64). 그러나 이들 어느 단체도 자신들의 직접적 이해를 넘어 디트로이트의 장기적 발전을 위한 거버넌스를 형성하는 데 리더십을 행사하지 못하고 있다.

도시재구조화가 도심 재개발을 위한 사업에만 집중된 데에는 주민조직의 활동이 미약한 것도 작용했다. 디트로이트의 주민운동은 다른 지역에 비해 상대적으로 미약한 것으로 평가되고 있다(DiGaetano, 1989: 273). 1970년대 이후 경제 위기가 진행되는 과정에서도 시민단체들은 경제적 위기의 심각성과 콜만 영 시장의 대중적 인기로 압도되어 자기 목소리를 제대로 내지 못했다. ‘이성적 경제를 위한 디트로이트 연합’(Detroit Alliance for a Rational Economy)와 같은 주민단체들은 주택정책, 서민생활 등 개별 이슈들에 대해 간헐적으로 비판적 의견을 제출했음에도 불구하고 도시 전체의 재구조화에 대해서는 현실적 대안을 결여하고 있었다(Hill, 1986: 112-113). ‘자동차산업노련’(United Automobile Workers: UAW)을 비롯한 노동조합들은 백인 노동자들을 중심으로 강력한 조직력을 갖고 있었음에도 불구하고, 지역적으로 분산된 상태에서 디트로이트의 경제 위기에 대응할 수 있는 리더십을 능동적으로 발휘하기 보다는 자신의 집단적 이해에만 관심을 갖고 있었다(Thomas, 1989: 148-149).

이상에서 살펴본 것처럼, 디트로이트에서는 도시재구조화를 통일적으로 추진할 수 있는 민관 파트너십을 형성하는 데 실패했다. 그럼에도 불구하고 시정부의 한정된 자원의 대부분을 도심 재개발을 추진하는 사업에 집중했기 때문에 주민 생활의 개선을 위한 지원은 주변적인 것으로 밀려날 수밖에 없었다.

요약하자면, 디트로이트에서는 주요 자동차업체들의 도시 내 산업기반이 축소되는 가운데, 서비스 부문의 업체들을 중심으로 도심 재개발이 추진되고 있지만, 도시 재구조화를 통일적으로 주도할 수 있는 민관 파트너십이 형성되지 못하고 있다. 민간 기업들이 자신들의 이해에만 몰두할 뿐 도시재구조화에 적극적으로 관심을 갖지 않고 있으며, 인종적으로 고립된 디트로이트 시정부도 개인적 유착관계에 주로 의존하면서 별다른 리더십을 보여주지 못하고 있다. 시민단체 및 노동조합도 협소한 자기 이해를 넘어 도시재구조화의 대안을 제시하지 못하고 있다. 이는 디게타노와 로리스의 분류에 의하면 고객주의적 거버넌스의 유형에 부합된다.

V. 도시재구조화의 사회적 결과

피츠버그와 디트로이트가 처한 구조적 조건 아래 형성된 거버넌스의 성격은 재구조화의 양상뿐 아니라 사회적 결과에도 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 여기서는 두 도시의 거버넌스의 성격이 재구조화의 사회적 결과에 어떤 영향을 미쳤는가를 살펴보기로 하자.

지역재구조화를 위한 거버넌스의 구성에 기업뿐 아니라 주민 조직이 어느 만큼 참여하는가는 지방정부가 자신의 정책을 통해 한정된 자원을 어떻게 배분하는가에 중요한 영향을 미치게 된다. 앞에서 살펴본 것처럼, 피츠버그에서는 주민 조직이 거버넌스에 지속적으로 참여해 온 데 비해, 디트로이트에서는 주민 조직의 거버넌스 참여가 거의 없었다. 두 도시 거버넌스의 이러한 차이는 소득, 실업, 빈곤 등 두 도시 재구조화의 사회적 결과에 어떠한 영향을 미치게 되는가?

<표 2>에서 두 도시 평균 소득의 변화 추세를 보면, 1970년에는 피츠버그의 가족 당 평균(중위) 소득이 디트로이트에 비해 낮았지만, 1980년을 기점을 역전되어 2000년에는 피츠버그의 가족 당 평균 소득이 38,795달러인데 비해 디트로이트는 33,853달러로 그 격차가 5천여 달러에 달하고 있다.

<표 2> 도시재구조화의 사회적 결과

	피츠버그				디트로이트			
	1970년	1980년	1990년	2000년	1970년	1980년	1990	2000년
평균 소득 (가족)	8,800달러	17,499달러	27,484달러	38,795달러	10,045달러	17,033달러	22,566달러	33,853달러
실업률	5.3%	9.2%	9.1%	8.4%	7.2%	18.5%	19.7%	14.8%
빈곤층 (가족)비율	11.1%	11.9%	16.6%	15.0%	11.3%	18.9%	29.0%	21.7%

자료 : U.S. Bureau of the Census, 1970-2000.

두 도시의 실업률⁴⁾을 보면, 피츠버그의 실업률은 1980년 이후 점차 낮아져서 2000년에는 8.4%를 기록하고 있다. 이에 비해 디트로이트의 실업률은 1990년까지 계속 높아지다가 그 후에는 낮아졌음에도 불구하고 2000년에도 14.8%를 기록하고 있다. 이는 같은 해 피츠버그의 실업률에 비해 2배 가까이 높은 것이다. 빈곤층의 비율에서는 두 도시의 격차가 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다. 빈곤 가족의 비율을 보면, 1970년에는 피츠버그와 디트로이트가 거의 비슷했지만 그 후 격차가 확대되어, 2000년에는 피츠버그의 빈곤 가족 비율이 15.0%인 데 비해, 디트로이트는 21.7%에 달한다.

도시재구조화의 사회적 결과는 두 도시의 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용한 것이기 때문에 어떤 요인에 의해 독립적으로 영향을 받은 것인지를 명확히 구분할 수 없는 것이 사실이다. 그러나 구조적 조건의 제약을 받으면서도 행위자들이 능동적으로 대응하는 가운데 형성된 거버넌스의 성격이 두 도시 간의 차이를 나타내는 데 커다란 영향을 미쳤다고 보지 않을 수 없다. 즉, 1970년대 이후 피츠버그는 철강산업의 붕괴에도 불구하고 민관 파트너십의 오랜 전통 속에 민간 기업과 시정부뿐 아니라 주민조직까지 참여하여 형성된 조합주의적 거버넌스가 도심 재개발에만 치중하지 않고 주민 생활의 향상을 동시에 추진함으로써 도시재구조화를 성공적으로 진행시킬 수 있었다.

이에 비해 디트로이트는 같은 기간동안 자동차산업의 유지에도 불구하고 행위자들 간의 경쟁이 지배적인 분위기 속에서 시정부는 일부 민간 기업과 고객주의적 거버넌스를 형성하면서 도심 재개발에만 전념했고 주민 생활의 향상은 고려하지 않았기 때문에 도시재구조화를 성공적으로 진행시킬 수 없었다.

피츠버그와 디트로이트 재구조화의 이러한 특징은 <표 2>에서 살펴본 도시재구조화의 상이한 사회적 결과와 밀접한 관련이 있는 것으로 추측된다.

Vi. 맺음말

이 논문에서는 피츠버그와 디트로이트의 도시재구조화를 구조적 조건의 제약 아래 형성된 거버넌스 성격에 초점을 맞춰 비교했다. 결론적으로, 피츠버그의 도시재구조화는 주민 조직까지 참여하는 안정적 민관 파트너십을 형성함으로써 디트로이트에 비해 상대적으로 나은 도시재구조화를 실현했다고 할 수 있다. 지금까지의 논의를 정리한 것이 <표 3>이다.

4) 민간 경제활동인구 중에서 실업자가 차지하는 비율

<표 3> 피츠버그와 디트로이트의 도시재구조화

	피츠버그	디트로이트
구조적 변수 경제적 조건 : 중심 산업 상태 인종 구성 제도·문화적 조건 : 정치 공간	철강산업의 붕괴 흑인들의 지리적 분산 시민 영역(협력적)	자동차산업의 재구조화 백인 유출과 흑인 밀집 선거 영역(경쟁적)
행위적 변수 : 거버넌스	조합주의(corporatism) 서비스 부문 중심의 결집 시정부의 적극적 지원 민관 파트너십의 성공 주민 조직의 참여	고객주의(clientelism) 경제 주체들의 이해 상충 시정부의 배타적 고립 민관 파트너십의 실패 주민 조직의 배제
도시재구조화의 양상	도심재개발의 성공, 주민 생활의 향상 평균 소득 향상	도심재개발의 실패, 주민 생활의 방치 평균 소득 향상
도시재구조화의 사회적 결과	실업률 저하 빈곤가족 비율 감소	실업률 저하 빈곤가족 비율 감소

마지막으로, 피츠버그 시의 재구조화 사례가 지닌 한계에 대해서 언급하고자 한다. 피츠버그에서 주민 조직은 민관 파트너십의 정당성을 확보하여 도시재구조화를 성공시키는 데 기여했음에도 불구하고, 민간 대기업과 시정부를 중심으로 한 조합주의적 권력관계를 근본적으로 변화시킬 수는 없었다(Deitrick, 1999). 신자유주의적 세계화가 진전되면서 모든 지역의 재구조화가 수렴되고 있는 추세(Beauregard, Lawless, and Deitrick, 1991)속에서 개별 지역 간의 차이가 크게 나타나기는 어려운 것이 사실이다. 주민 조직이 도시재구조화의 거버넌스에 참여한다고 하더라도 그 관심은 사회서비스, 주거지역의 경제발전에만 한정되기 때문에, 그 이상의 부문에서는 참여가 제한되는 주변적 파트너로 머물 수밖에 없었다. 따라서 주민 조직의 거버넌스 참여는 주민 생활의 향상이라는 점에서는 일정한 성과가 있었지만, 인종, 환경, 자원 및 권력 분배 등 다른 문제에 대한 접근은 오히려 제한될 수밖에 없었던 것이다(Ferman, 1996: 146-148). 또한 주민 조직은 거버넌스에 참여함으로써 받게 되는 일자리 확보와 생활 개선이라는 혜택에도 불구하고, 주민들 간의 유대를 강화할 수 있는 투쟁은 오히려 유보해야 하는 이중적 모순에 빠지게 된다(Jeziarski, 1990).

피츠버그의 사례가 이러한 한계를 갖고 있음에도 불구하고, 다른 도시들의 재구조화와 비교하면 상대적으로 성공한 사례임에는 틀림없다. 그럼, 피츠버그의 사례는 다른 지역에서도 재현될 수 있는 것인가? 제지르스키는 피츠버그의 도시재구조화를 성공하게 만든 조건들을 다음과 같이 제시하고 있다(Jeziarski, 1996: 178).

첫째, 킹 멜론의 강력한 리더십이 민간 부문을 조직하는 데 결정적이었다. 둘째, 피츠버그에서 활용할 수 있었던 기업의 자원들은 다른 지역에서는 몇몇 경우를 제외하고는 마련하기 어렵다. 셋째, 민간 부문이 도시계획의 과정을 위임받을 수 있도록 의사결정의 권한을 확대해야 했다.

특정 도시의 거버넌스는 다양한 구조적 변수와 행위적 변수들이 복합적으로 작용하는 가운데 형성될 뿐 아니라, 행위자 간 세력관계의 변화에 따라 거버넌스의 성격도 지속적으로 변화되기 마련이다. 특히 유사한 구조적 조건이 주어진다고 하더라도 주민 조직을 비롯하여 비영리적 민간 행위자들이 어느 만큼 거버넌스에 참여하는가에 따라 도시재구조화의 성공 여부가 결정적으로 영향을 받게 된다.

피츠버그의 사례가 미국 내외의 다른 도시에서 재현될 수 있는가를 살펴보기 위해서는 이와 같은 조건의 동태적 변화에 대한 면밀한 검토가 요구된다. 그중에서도 비영리적 민간 행위자가 어느 만큼 거버넌스에 효율적으로 참여하는가에 따라 특정 도시의 재구조화는 유의미한 차이를 나타낼 것이다.



<참고문헌>

- 김용웅. 2001. "지속가능한 지역발전 과제와 전략." 국토 제236호.
- 重森曉. 1993. "都市再生戰略과 政策主體 - ヒ° ッツパーク° とデトロイトを中心に." 重森曉·遠州尋美 編. 『都心再生の政治經濟學 - 日米都市の比較研究』(東洋經濟新聞社).
- Beeson, Patricia and Frank Giarratani. 1998. "Spatial Aspects of Capacity Change by U.S. Integrated Steel Producers." *Journal of Regional Science* 38(3): pp425-444.
- Beauregard, Robert, Paul Lawless, and Sabina Deitrick. 1991. "Collaborative Strategies for Reindustrialization: Sheffield and Pittsburgh." *Economic Development Quarterly* 6(4): pp418-430.
- Bogason, Peter. 2000. *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society*. Northampton: Edward Elgar.
- Darden, Joe T., Richard Child Hill, June Thomas, and Richard Thomas. 1987. *Detroit: Race and Uneven Development*. Philadelphia: Temple University Press.
- Deitrick, Sabina. 1999. "The Post Industrial Revitalization of Pittsburgh: Myths and Evidence." *Community Development Journal* 34(1): pp4-12.
- DiGaetano, Alan. 1989. "Urban Political Regime Formation: A Study in Contrast." *Journal of Urban Affairs* 11(3): pp261-281.
- DiGaetano, Alan and Paul Lawless. 1999. "Urban Governance and Industrial Decline: Governing Structures and Policy Agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997." *Urban Affairs Review* 34 (4): pp546-577.
- Ferman, Barbara. 1996. *Challenging the Growth Machine: Neighborhood Politics in Chicago and Pittsburgh*. Kansas: University of Kansas.
- Hill, Richard Child. 1986. "Crisis in the Motor City: The Politics of Economic Development in Detroit." in Susan S. Fainstein, Norman I. Fainstein, Richard Child Hill, Dennis R. Judd, and Michael Peter Smith. eds. *Restructuring the City*. New York: Longman.
- Jacobs, James and David Fasensfest. 2000. "Revival and Change in the Automobile Industry of Southeast Michigan." submitted for the Uddevalla Symposium.
- Jeziarski, Louise. 1990. "Neighborhoods and Public-Private Partnerships in Pittsburgh." *Urban Affairs Quarterly* 25(2) pp217-249.
- Jeziarski, Louise. 1996. "Pittsburgh: Partnerships in a Regional City." in H. V. Savitch and Ronald K. Vogel. eds. *Regional Politics*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Jones, Bryan and Lynn Bachelor. 1984. "Local Policy Discretion and the Corporate Surplus." in Richard Bingham and John Blair. eds. *Urban Economic Development*. London: SAGE Publications.

- Katznelson, Ira. 1981. *City Trenches: Urban Politics and the Patterning of Class in the United States*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kantor, Paul, H.V. Savitch, and Serena Vicari Haddock. 1997. "The Political Economy of Urban Regimes: A Comparative Perspective." *Urban Affairs Review* 32(3): pp348-377.
- Metzger, John T. 1998. "Remaking the Growth Coalition: The Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development." *Economic Development Quarterly* 12(1): pp12-29.
- Orr, Marion E. and Gerry Stoker. 1994. "Urban Regimes and Leadership in Detroit." *Urban Affairs Quarterly* 30(1): pp48-73.
- Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rich, Wilbur. 1989. *Coleman Young and Detroit Politics: From Social Activist to Power Broker*. Detroit: Wayne State University Press.
- Rich, Wilbur. 1991. "Detroit: From Motor City to Service Hub." in H. V. Savitch and John Clayton Thomas, eds. *Big City Politics in Transition*. London: SAGE Publication.
- Sbragia, A. 1989. "The Pittsburgh Model of Economic Development: Partnership, Responsiveness, and Indifference." in Gregory D. Squires, ed. *Unequal Partnership: The Political Economy of Urban Redevelopment in Postwar America*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Sbragia, A. 1990. "Pittsburgh's 'Third Way': The Nonprofit Sector as a Key to Urban Regeneration." in Dennis Judd and Michael Parkinson, eds. *Leadership and Urban Regeneration: Cities in North America and Europe*. London: SAGE Publication.
- Stewman, Shelby and Joel A. Tarr. 1982. "Four Decades of Public-Private Partnerships in Pittsburgh." in R. Scott Fosler and Renee A. Berger, ed. *Public-Private Partnership in American Cities: Seven Case Studies*. Lexington: Lexington Books.
- Sugrue, Thomas J. 1996. *The Origins of the Urban Crisis: Race and Inequality in Postwar Detroit*. Princeton: Princeton University Press.
- Thomas, June Manning. 1989. "Detroit: The Centrifugal City," in Gregory D. Squires, ed. *Unequal Partnerships: The Political Economy of Urban Redevelopment in Postwar America*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- U.S. Bureau of the Census. 1960-1980. *Census of Population*.
- U.S. Bureau of the Census. 1990-2000. *Census of Population*.
<http://www.census.gov/>

<Abstract>

Urban Restructuring and Governance:
A Comparative Study of Pittsburgh and Detroit

Hyung Je Jo (Department of Sociology, University of Ulsan)

Key Words: main industry, political arena, race, governance,
urban restructuring,

This paper studies urban restructuring of two American industrial cities, that is, Pittsburgh and Detroit, focused on a concept of governance. This paper tries to explain why Pittsburgh has shown different path and social results of urban restructuring, compared with Detroit.

Since 1970, Pittsburgh has succeeded in regenerating central business district and improving the economic condition of neighborhoods. In contrast to Pittsburgh, Detroit has failed to regenerate central business district, even though major resources of city government has been inputted on it. In addition to this, Pittsburgh has shown better social results in terms of income level, unemployment rate, and poverty ratio, compared to Detroit.

This paper adopts an analytical scheme that combines structural variables with actor variables to explain differences of urban restructuring. This paper is distinguished in considering following variables.

First, this paper considers social factor(= race), and institutional and cultural factor(= political arena) besides economic factor(= strength of main industry) among structural variables.

Second, this paper shows that specific type of governance is a main variable to explain differences of urban restructuring. Governance is composed of various actors who actively responds to the crisis of the cities.

In conclusion, under specific structural conditions, the characteristics of governance that is composed of actors deeply influence a path and social results of urban restructuring. This suggests for Korean cases in that urban restructuring depends upon how governance is formed under specific structural conditions.