

# 항도 부산의 발전을 설명하는 두 가지 시각

## —경제적 요인 대 정치적 요인—

우양호\* · 이원일\*\*

### | 목 차 |

- I. 머리말
- II. 도시의 발전을 설명하는 두 가지 이론
- III. 연구의 설계와 경험적 분석
- IV. 맺음말

### | 국문초록 |

서구에서는 오래 전부터 도시의 발전과 그 원인을 설명하는 여러 학설들이 제기되어 왔다. 특히 도시경제학과 도시정치학 사이에서 벌어진 경제결정론 대 정치결정론의 논쟁은 여전히 진행 중이다. 이러한 경제 및 정치관점이 서구의 도시들을 대상으로 먼저 발전된 것이긴 하지만, 도시발전의 원인과 동력이라는 문제를 설명하고 있음은 공통점이다. 이에 본 연구의 목적은 항도 부산에 대하여 도시발전을 설명하는 두 학문적 시각인 경제결정론과 정치결정론을 경험적으로 검증해보는 것이다. 이를 위해 최근 50년 동안 부산의 도시통계자료를 통하여 과연 부산의 발전에 어느 시각이 더 타당한가를 실증적으로 분석해 보았다. 연구의 주요 결

\* 제1저자(주저자), 한국해양대학교 인문한국(HK) 부교수 / woo8425@hanmail.net

\*\* 공동저자, 영산대학교 평생교육대학 사회복지학과 교수 / lwi4855@ysu.ac.kr

과와 함의는 다음과 같다. 첫째, 과거 50년의 지역내총생산 현황자료를 토대로 부산의 도시발전이 역사적 등락을 거듭했음을 확인하였다. 최근 부산의 도시 위상은 인천이나 울산 등과 대비되면서 경제적으로 하락하고 있었으며, 지역내총생산의 전국적 비중도 낮아지고 있음이 발견되었다. 부산은 산업적으로 아직 확실한 성장 동력을 찾지 못했고, 산업구조의 성장과 퇴보를 최근까지 거듭하는 것으로 추정되었다. 둘째, 경제적 시각에서 부산의 도시발전을 설명하는 변인은 3차 서비스 산업과 항만물동량 등의 요인으로 나타났다. 셋째, 정치적 시각에서 부산의 도시발전을 설명하는 변인은 지방자치, 선거, 공공투자사업비 등으로 나타났다. 넷째, 도시발전의 인과관계에서는 경제적 시각과 정치적 시각 중에서 어느 한쪽의 현실적 우세를 점칠 수는 없었다. 전반적으로 두 시각은 모두 유의한 영향력이 있었다. 따라서 향후 부산의 발전과 쇠퇴를 경제논리와 정치논리 간의 상호작용 속에서 복합적으로 설명하려는 시도가 필요함을 알 수 있었다. 또한 부산이 미래의 지속 가능한 발전을 위한 의사결정을 할 경우, 보다 다양한 정치·경제적 담론과 후속연구의 파생을 제안하였다.

주제어: 부산, 도시발전, 도시이론, 경제결정요인, 정치결정요인.

## I. 머리말

현대의 도시는 인간에 대한 정주사회의 공간단위 중 하나로 인식되고 있으며, 그 발전의 양상은 다양한 측면을 가진다. 즉 현대 도시를 형성하게 만들고, 발전시키는 각종 메커니즘이나 유·무형적 기제는 복잡하다. 또한 ‘도시’와 ‘발전’이라는 말에 내포되어 있는 의미의 다양성으로 인해 이와 관련된 이론과 이슈, 그리고 정책 등을 다루는 데 있어서 학자들은 상당한 시각차를 보여 주고 있다. 도시발전에 대한 학문적 연구는 그 현상을 보다 잘 이해하고, 나아가 복잡하게 얽혀 있는 도시의 제반 문제를 해결하는데 필수적이다. 궁극적으로 모든 도시발전 연구는

도시의 가치, 경쟁력 제고 및 구성원의 삶의 질의 향상이라는 목적을 반영하고 있다. 하지만 학자들 나름의 독자적인 시각으로 인해 그 이유에 대해서는 여러 학설이 대비되는 경우가 종종 있다.

구체적으로 기성학계에서 도시발전 연구의 당위성은 인정하지만 그 방법론상에 있어 학자간 의견의 일치를 기대하기는 어려웠던 것으로 보인다. 일반적으로 현대 사회에서 개인이나 사회집단에 한정되는 문제들이 있는가 하면, 어떤 사안은 공공문제로서의 정부 개입을 필요로 한다. 특히 도시의 발전과 거대화, 개발과 보전 등의 문제는 더욱 그러하다. 도시민의 일상 거주와 직장생활 등에서 이동이나 정주의 문제는 그 주체나 이유에 따라 큰 변화를 초래한다. 결국 이것은 어느 특정한 도시의 발전 또는 쇠퇴에 지대한 영향을 미치게 된다.

도시발전에 관한 주요 사안을 결정하고 반대로 영향을 받기도 하는 것이 도시에서 과연 외면상 보이는 자연적인 경제 요인인가, 아니면 특정한 다른 요인인가에 대해서 의견이 분분하다. 연구의 결과들도 서로 일치되지 않았고, 실제로도 이 요인들에 따라 도시는 다양한 모습으로 변하게 되는 현상이 관찰되었다. 예컨대 과거부터 현재까지 도시발전을 분석하는 데 있어서, 이른바 경제적 관점 혹은 ‘경제결정론(economic determinism)’은 대단히 중요한 비중을 차지하고 있는 것으로 알려져 있다. 전통적 시각에서 보면 개개인들은 그들을 에워싸고 있는 자본구조와 경제적 제도 내에서 의사결정과 활동의 제한을 받지 않을 수 없기 때문이다. 하지만 근본적으로 경제적 관점은 여타 정치나 정부정책 등이 ‘자본의 논리(logic of capitalism)’에 지나치게 구속되는 인식론에 사로잡혀 있다는 점을 부인할 수 없다. 물론 이러한 경제논리는 시장교환의 논리에 바탕을 두고 있는 다른 도시발전이론에서도 유사하게 나타나고 있다.<sup>1)</sup>

1) Katznelson, I., *City Trenches: Urban Politics and the Patterning of Class in the United*

그러나 현대 민주사회에서 기존 경제적 요인들은 정치적 논리와 정치체제를 통해 중재되어 지고, 그것에 의해 직접적인 영향을 받지 않을 수 없다는 논리로 반박되기도 한다. 즉 도시발전의 전개과정은 국가와 경제의 구조적 실체들을 결속시키는 역할을 하는 개인 또는 기관들이 모여 구조화된 관계를 형성하는 복잡한 과정을 수반한다는 것이다. 이러한 맥락에서 도시발전 과정을 다양한 참여자들간의 상호 활동의 ‘정치적 결집체(political regimentation)’로 보는 입장이 등장한다. 이들은 도시의 발전현상을 정치인과 고위 정책결정자들의 통제를 바탕으로 한 조건들에 의해 형성되는 것으로 보는 시각이다. 환언하면 기존의 경제적 관점이 아닌 정치적 시각에 비중을 두어 도시발전을 이해하고자 하는 경향인 ‘정치결정론(political determinism)’도 큰 설득력을 얻어 왔다.<sup>2)</sup>

차제에 본 연구는 우리나라 제2의 거대도시인 향도 부산의 발전을 바라보는 이러한 두 가지의 상반된 관점과 그 타당성에 대한 의문을 하나씩 풀어나가려 한다. 본 연구의 목적은 도시의 발전을 설명하며 크게는 도시를 바라보는 근본적인 두 가지 주류시각인 경제결정론과 정치결정론을 경험적으로 검증해보는 것이다. 즉 최근 50년 동안의 도시통계자료를 통하여 과연 부산의 발전에 있어서 어느 시각이 더 타당한가에 대해 실증적인 검증을 해보고자 한다. 그리고 이론적으로 두 시각이 갖는 각각의 의의와 장·단점도 비교해 보면서, 이들 시각에 대한 전반적인 평가를 내려보고자 한다. 이는 기성 사회과학의 도시연구 분야에서는 가장 핵심적인 주제 중의 하나로 판단된다. 비록 경제적 관점과 정치적 관점이 서구의 도시들을 대상으로 먼저 발전된 것이긴 하지만, 도시발전의 원인과 동력이라는 동일한 문제를 설명하고 있다는 것은 확실하

*States*. Chicago: The University of Chicago Press, 1981, pp.16~267.

2) Mollenkopf, J. H., *The Contested City*, Princeton University Press, 1983, pp.12~246.

다. 그런 점에서 부산을 대상으로 한 두 시각의 경험적 규명은 상당한 의미가 있을 것으로 보인다.

## II. 도시의 발전을 설명하는 두 가지 이론

### 1. 경제적 관점: “산업과 자본은 도시발전의 핵심이다”

#### 1) 도시발전의 기본가정

도시발전에 관한 경제적 관점은 도시가 국가발전과 마찬가지로 그 지역의 산업 및 생산, 자본 등이 장기적으로 증가해야 한다는 전제를 한다. 도시발전은 한 도시의 경제기반의 요소뿐만 아니라 수요와 공급에 관한 요인들끼리의 상호작용 관계로 파악한다. 즉 도시발전 현상을 도시 자체의 집적경제와 도시간 작용하는 기능관계, 그리고 도시체계상의 공간적 개발과 결과에 의한 것으로 간주한다. 도시발전에 대한 기존 경제결정론자들의 주장은 이러하다.

먼저 국가 혹은 세계시장에서 자본주의 경제의 구성인자로서의 도시는 후기산업화 이전 자신의 경제적 입지를 강화하기 위해 토지이용(land use)을 전제한 발전을 추구했다. 하지만 본질적으로 시장원리와 자유경쟁에 위배되는 결정을 할 수 없는 한계를 갖는다. 즉 경제론자들은 도시가 내포하는 ‘자율성(autonomy)’의 한계를 당연시한다. 그 주된 이유로 도시는 국가와 달리 자본과 노동의 흐름을 통제할 수 있는 권한이나 능력을 크게 가지고 있지 않기 때문이다. 그래서 도시는 스스로의 재정 증대를 위한 ‘성장정책(development policy)’을 적극 추진하지 않을 수 없다. 반대로 재정의 건전성을 위협하는 ‘재분배정책(redistribution policy)’은 가급적 기피하거나 최소화하려는 경향이 있

다. 이는 ‘기업가적 도시론(entrepreneurial cities)’에 해당하는 주장으로 도시발전에 영향을 미치는 결정적인 변수는 정치적 이해관계의 문제가 아니라 경제적 성장의 문제임을 강조하는 이론들이다.<sup>3)</sup>

이러한 경제이론가들의 기본전제는 도시발전이 정책결정자들의 통제범위를 넘어서는 경제환경과 조건들에 의해 좌우된다는 것이다. 이에 경제적 시각은 도시 내 혹은 도시간 경제구조적 맥락을 제공함으로써 과거 도시문제를 이해하는 데 있어서 상당한 진전을 보여주었다. 즉 도시는 더 이상 도시문제에 영향을 미치고 있는 경제적 힘으로부터 벗어난 독립적인 실체로 취급될 수는 없다는 것이다. 특히 Scott(2001) 등은 한 국가의 중심역할을 수행하는 대도시에서 글로벌 체제나 국가경제의 구조적 재편성이 미치는 영향을 간과할 수 없다고 주장한다. 따라서 외부적으로 형성된 경제적 구속력이 도시활동을 통제하고 있어, 도시는 자의적으로 발전을 재조정하기 어렵게 된다.<sup>4)</sup>

한편, 도시발전의 경제적 관점은 자본주의 지배이익에 종속된 도시 정부의 활동이 정치적 산출을 어떻게 조장하는가에 관심을 기울인다. 그럼으로써 도시가 경제적으로 누적되어 온 자본 불평등의 장기적 구조에 관련되지 않을 수 없다는 점을 주장하고 있다. 예를 들면 경제적 시각에서 대표적인 도시 구조주의론(structuralism)은 공통적으로 사회적 공간의 선점과 그 활용을 유지시키거나 변형시킬 수 있는 합리적 구조에 관심을 둔다. 쉽게 말해 도시에서 토지의 개발을 통해 이익을 축적하는 자본세력과 그의 영향을 받는 반대집단 간의 계급적 투쟁(class strife)에 관심을 두고 있다.

대표적인 학자인 Harvey(1987)의 관점에서 보면, 이러한 계급적 투

3) Richardson, H. W., "National Urban Development Strategies in Developing Countries", *Urban Studies*, 18(3), 1981, pp.267~283.

4) Scott, A. J., "Capitalism, Cities, and the Production of Symbolic Forms", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26(1), 2001, pp.11~23.

쟁과정에서 부동산업자나 금융업자와 같은 도시 자본가들은 도시발전의 중요한 행위자이다. 이들은 지역사회에 있어 도시구조물이나 부동산을 소비 및 재생산의 수단으로 이용하여 노동자의 이익에 반하는 발전적 이익을 추구한다. 특히 현대의 대도시는 도로, 항만, 하수 및 상수, 공공기관 등의 하부구조를 형성한 공공자본의 위에 공장, 사무실, 쇼핑센터 등을 짓기 위한 민간자본이 함께 어우러져 있다. 이러한 민간의 자본은 다양한 지위와 계급집단들의 노동력에 의해 그 개발의 효과성이 나타난다.<sup>5)</sup>

이러한 의미에서 Harvey(1989)는 도시를 자본의 순환과정 내에서 노동에 의해 형성된 생산적인 세력들의 ‘군(group)’으로 형성되어 지는 것으로 본다. 즉 도시발전의 경제적 시각에 따르면 자본주의 발전단계와 자본의 흐름이 도시의 공간구조와 심지어는 도시민의 의식구조까지도 결정짓게 된다. 그렇게 함으로써 도시정부의 활동은 자본의 힘에 종속되는 수단적 장치로 전락하게 되며, 심지어 정치적 경쟁과 정책결정 등은 자본가의 필요성에 따라 좌우된다. 오직 투자유치에 이끌려 자본가에게 체계적인 편익이 부여되는 자본가는 소위 도시에서 계속적인 권력 재생산 체제를 유지할 가능성이 높다는 것이다.<sup>6)</sup>

이렇게 도시발전을 바라보는 경제적 시각은 도시가 지역산업과 기업의 번영에 좌우되고 있어, 지배적이고 기업적인 참여자들은 도시정책의 장에서 일정한 경계구역을 설정하고 있다. 물론 자본이 보다 유동적이고 특정지역에 묶여있지 않을 때는 기업의 정치적 개입의 필요성이 약화될 수 있다.

5) Harvey, D., “The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization”, *Science and Society*, 51(1), 1987, pp.121~125.

6) Harvey, D., *The Urban Experience*, JHU Press, 1989, pp.10-125; Harvey, D., “Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution”, *Journal of Urban Affairs*, 36(5), 2014, pp.35~96.

하지만 부동산 업자, 건축개발업자 및 지역언론사 등과 같이 그들의 자본이 일정한 장소에 고정된 자본가 계급들은 그렇지 않다. 그들은 매몰비용을 통해 도시정부로 하여금 새로운 투자유치를 증대시키도록 하기 위하여 정치에 개입하거나 지배하려고 하는 강력한 동기를 부여받고 있다. Katznelson(1981)에 의하면 경제구조론자들은 이들 자본가 집단의 연합(coalition)을 통해 도시공간의 교환가치의 증진이라는 경제논리에 도시의 발전을 연계시키고자 했다. 이는 미국 등 서구사회에서 도시발전의 지배적인 논리로 장기간 인정되었다.<sup>7)</sup>

같은 맥락에서, 저명한 도시학자인 Peterson(1981) 역시도 그의 저서인 'City Limits'를 통해 '도시한계론'을 설파한다. 그는 경제적 시각을 크게 견지하고, 도시발전에서 지배와 갈등을 경시하면서 정치나 다른 논리의 존재를 거의 부인하고 있다. 도시는 국가와 달리 자본과 노동의 흐름을 통제할 수 없으므로 지역경제의 성장 없이는 재정약화, 공공서비스 저하, 실업률 증가와 같은 문제에 봉착한다. 그래서 도시는 경제성장에 도움이 되는 정책에는 적극적인 태도를 나타내지만, 반대로 그렇지 않은 정책은 회피하려는 경향을 보인다. 즉 기업이나 투자를 지역에 유치하는 등 도시경제에 긍정적인 영향을 미치는 개발정책의 추구에는 적극적이다. 반면에 저소득층과 도시빈민에 각종 복지나 혜택을 제공하는 재분배정책은 기피하는 성향이 강하다고 본다.<sup>8)</sup>

이런 이유로 도시의 경제발전론자들은 도시의 발전에 있어서 승자와 패자에 대해 언급하기를 회피한다. 그 대신에 도시의 모든 구성원들을 위한 발전정책의 보편적 편익을 지적한다. 도시의 발전정책에 대한 지원은 폭넓게 지속적으로 진행될 것이며, 그 상황에서는 힘(power)의 논

7) Katznelson, I., *City Trenches: Urban Politics and the Patterning of Class in the United States*. Chicago: The University of Chicago Press, 1981, pp.16~267.

8) Peterson, P. E., *City Limits*, University of Chicago Press, 1981, pp.15~245.



리가 작용하는 ‘제로섬 게임(Zero sum game)’이 아니라고 한다. 오히려 그 힘은 지역사회의 발전목표를 달성하는 데 필요한 능력으로 묘사되고 있다. 더구나 도시한계론에 의하면 도시발전의 편익은 지역사회 전체에 돌아가므로 특별한 수혜자도 피해자도 없다. 발전이 구체화 될수록 그 편익은 도시전체에 더욱 확실시된다는 것이다. 다만 도시발전에 민간자본과 기업의 개입은 정치적인 것이 아니라 개발의 노하우를 제공하는 데 있다. 그러나 이러한 경제결정론의 견해와는 달리 도시발전과정에 있어 승자와 패자는 반드시 정해지기 마련이다. 발전의 공간적 효과는 기업가적 정치가나 관료들의 정치적 입지와 권력창출을 위해 조작될 수도 있다. 이러한 점에 대해서 이후 도시정치학자들은 경제학자들의 견해를 크게 반박할 수 있었다.

결론적으로 보면, 도시가 자본축적을 우선시하는 활동에 구속되어 있다는 주장은 도시에 관한 경제적 이론이 일부를 간과하고 있다는 사실을 암시해 준다. 도시발전의 경제적 접근은 연못 속에 동전을 던져 넣는 격이다. 즉 경제결정론의 구조 속에 단순히 정치나 다른 요인의 정당성을 대입시키는 일방통행의 접근방법이 될 수 있다는 한계를 보인다. 즉 도시 스스로의 주체적 활동가능성과 정치적 부분이 단지 자본주의 생산방법 및 계급간의 구조적 갈등의 산물로 비춰지는 것은 문제시된다. 정치와 정부가 종속변수 또는 외생변수 정도로 취급되고 있는 것은 분명 이것이 타당성에 있어 거의 완전한 설명이론은 아님을 시사한다. 경제결정론에서는 분명 설명되지 않는 도시발전 사례들이 많이 있다는 것도 설명되지 않는다. 도시 스스로가 선호하는 개발을 할 수 있는 여력이 어느 정도인지 명확하지 않은 것도 문제점으로 지적된다. 그러나 경제적 시각은 현대 자본주의 사회에서 도시발전의 가장 강력한 이론적 토대가 되었다는 점에는 큰 이견이 없다.

## 2) 도시발전의 경제적 요인

도시발전의 경제적 시각은 그 요인에 관하여 주로 ‘산업(industry)’과 ‘노동력(labor)’ 변인을 제시한다. 경제적 관점에서 우선 도시가 발전하기 위해서 중요한 것은 경제활동의 핵심적 지표로서의 ‘고용창출’이다. 이는 도시의 생산, 자본, 인구가 장기적으로 증가되어야 한다는 의미이다. 현대 도시는 모두 주요 산업을 기반으로 하고 있다. 경제적 시각은 도시발전에서 초기 산업화과정에 나타나는 고용시장의 새로운 창출을 중요한 요인으로 본다.

즉 2차 제조업의 발달과 3차 서비스업의 증가가 도시의 발전을 초래한다는 점을 강조한다. 경제발전 이론이 체계화된 이후 도시경제학자들은 경제적 요인이 도시의 확장과 발전에 가장 중요한 요인임을 강조하면서, 이른바 ‘수요와 공급의 논리(the logic of supply and demand)’로 이를 설명하고 있다. 공급은 주로 도시의 바깥으로 재화와 용역을 생산하는 경제활동이다. 수요는 주로 도시 내부에서 판매되는 재화와 용역을 소비하는 경제활동이다. 도시발전은 주로 수출을 대상으로 하는 공급에서 발생하며, 도시 내에서 자체적인 소비와 수요의 관계에 따라 가속화된다는 점이다. 즉 발전은 도시의 경제활동이 갖는 규모에 따라 결정되며, 경제규모의 크기는 도시간 재화와 용역의 이동에 기본적으로 의존한다는 주장이다.<sup>9)</sup>

현대 자본주의적 도시발전에서 경제적 메커니즘(economic basic theory)의 핵심은 사람의 고용과 산업의 구조적 문제들이다. 현대국가의 산업화는 대도시 형성에 일조하였으며, 이 도시들은 최근에 다시 제조업보다는 서비스 산업을 기반으로 더욱 성장을 가속화하고 있기 때문이다. 세계적으로 많은 도시들이 경제적 시각에 기초하여 발전이 설명

9) 경제적 지표의 선정에 관해서는 앞에 소개된 문헌들을 종합적으로 참조, 재구성하였다.

된다는 점에서 그 중요성은 여전히 인정되고 있다. 특히 경제적 관점에서 2차 제조업과 3차 서비스업은 더욱 중요하다. 주로 다루어지는 도시발전의 경제적 관점에서 중요한 변인으로는 전체 산업 종사자, 제조업 종사자, 제조업 매출액, 서비스업 종사자, 서비스업 매출액 등이 있다. 도시발전의 경제기반이론이 추가적으로 주장하는 요인으로서 고용자, 생산소득, 부가가치, 소득가치, 고용기회와 구조, 특화된 산업구조의 수준 등이 있다.<sup>10)</sup>

또한 역사적으로 바다를 낀 항도(港都), 즉 항구도시(seaport city)의 경우 무역과 수출산업의 성장이 발전의 주된 요인이 되어 왔다는 점도 간과될 수 없다. 바다를 낀 연안에서 항구의 역할과 도시의 경제적 발전의 관계는 매우 밀접하다. 역사적으로 부산과 같은 거대 항도(港都)는 수출산업의 성장이 도시발전의 요인이었음을 부인할 수 없다. 세계적으로도 큰 항구는 대부분 경제자유구역(free economic zone)이 항구와 인접하다. 거대한 항구를 통한 항만경제(port economy)는 국가경제뿐만 아니라 지역경제의 일부분을 이루고 있어, 도시와 불가분의 관계를 유지하면서 끊임없는 상호작용을 해나간다. 따라서 뉴욕, 런던, 상하이, 싱가포르 등 대부분의 글로벌 도시사례에서 항구나 항만이 도시의 발전에 미치는 효과는 상당한 수준으로 나타난다. 항만에 관한 발전의 지표는 입·출항 선박, 항만물동량(TEU), 항만의 규모 등이 거론되고 있다. 이는 항만과 도시발전의 관계를 객관적으로 나타내는 증거로 간주되고 있다.<sup>11)</sup>

특히 부산과 같은 항도(港都)에서는 항만이 중요한 경제적 환경이다. 바다에 인접한 연안도시는 내륙도시에는 없는 항구, 항만을 추가로 가

10) Wilson, D., *The Urban Growth Machine*(Sunny Series in Urban Public Policy), SUNY Press, 2007, pp.15~89.

11) Sassen, S. J., *Cities in a World Economy*(Sociology for a New Century Series). SAGE Publications, 2011, pp.35~90.

지고 있기 때문이다. 항구나 항만을 통한 수출과 수입은 도시에 여러 형태의 수익과 부가가치를 원활하게 공급하게 되고, 궁극적으로 도시는 발전하게 된다. 또한 항구나 항만은 도시에 대해 원자재 수입 및 완제품 수출을 위한 관문기능도 담당하고, 소득과 세수창출의 역할도 하며, 결과적으로 도시발전에 많은 경제적 유인을 만든다. 따라서 배후지역과 교통망이 연계된 항만시설의 규모는 경제적으로 도시발전을 좌우할 수 있는 요소로 볼 수 있다.<sup>12)</sup>

## 2. 정치적 관점: “도시의 발전을 좌우하는 것은 정치다”

### 1) 도시발전의 기본가정

1970년대까지 경제적 시각의 도시발전 이론은 도시학의 주류학설로 중요하게 다루어져 왔다. 그러나 그 발전의 원인과 메커니즘을 지나치게 단순화시킨 논리였기 때문에, 완전한 의미의 설명이 아니라는 지적을 받기 시작했다. 현대사회의 거대한 도시가 오로지 순수한 경제적 집단이나 단순한 산업의 집합은 아니기 때문이다.

그래서 학자들은 경제와 같이 하나의 관점에서는 완전한 의미의 도시발전을 논리적으로 설명할 수 없다는 결론을 내리게 되었다. 때마침 도시발전의 양상은 1990년대 이후에 탈산업사회와 정보지식 사회로 급격히 변화했으며, 경제적 관점의 설명력을 더욱 약화시켰다. 도시는 인간과 집단이 모인 사회유기체로 구성되어 있으므로, 현대 도시의 발전 과정은 경제적 요인 외에 다른 관점들에 의해서도 설명될 필요성이 제기되었다.

그러면서 도시학자들은 다음과 같은 의문들을 다시 품게 되었다. 그

12) 우양호, 『우리나라 항만도시의 성장 영향요인 분석』, 『한국행정논집』 21(3), 2009, 915~939쪽.

것은 “도시의 발전을 가장 잘 설명하는 현대적 이론은 어떤 것인가?”, “앞서 논의된 경제결정론이 가장 이상적인 이론이라고 말할 수 있는가?”, “아니면 다른 중요한 요인, 예를 들어 경제(economy)와 가장 크게 대비되는 정치(politics)는 간과되고 있지 않은가?”, “기존의 경제결정론에 비해 도시 정치현상이나 정치권력, 혹은 여타 정치적 요인에 관해서도 연구할 가치가 크지 않을까?” 등이다. 서구의 저명한 도시정치학자인 Mollenkopf(1983)는 이러한 새로운 의문점들에 대해서 ‘충분히 그렇다(Absolutely Yes)’라고 대답했다. 먼저 그는 정치적 시각의 중요한 전제로 도시발전에 관한 경제적 논리를 완전히 부인하고자 하는 것은 아닌 것으로 말한다. 즉 정치적 시각과 경제적 시각 사이의 상충이 아닌 상호 보완적인 관계에서 이해할 것을 제안하고 있다. 그런 가운데 도시발전에 있어 오히려 정치논리가 경제논리를 지배하고 있다는 것이 논의의 핵심이다. 쉽게 말해, 도시발전 과정에서 경제적인 요인이나 이에 따른 구조적인 문제는 존재하지만 그것들은 모두 정치적 의미로 해석될 수 있다.<sup>13)</sup>

구체적으로 정치적 시각은 먼저 도시라는 곳이 경제적 축적(economic accumulation)과 지역공동체형성(community formation)이라는 상관관계적 체계 속에서 형성되어 있음을 강조한다. 그 가운데에 도시정부는 외부의 구조적 힘과 참여자의 일련의 선택행위 사이의 상호작용을 중재하게 된다는 논리를 펴는다. 이것은 도시발전의 이론적 분석에 있어서의 지배적 두 주류, 즉 경제결정론과 이에 대한 정치적 반론의 두 접근법을 상호 보완하는 관점을 도출한다. 나아가 Mollenkopf(1983)는 단적으로 기존의 경제결정론과 다르게 정치(politics)와 정부(government)를 경제적 이해관계와 이익집단의 힘을 차단시킬 수 있는 이른바 하나의 ‘독립적인 추진세력(independent driving forces)’으로 간주한다. 도시발전의

13) Mollenkopf, J. H., *The Contested City*, Princeton University Press, 1983, pp.12~246.

힘은 특정 경제엘리트 집단으로부터 나오는 것이 아니다. 바로 ‘정치적 기업가(political entrepreneurs)’와 ‘공공관료(bureaucrat)’들이 도시발전의 모든 정책에 있어 주도적인 창도력(leading power)을 행사하고 있다고 본다.<sup>14)</sup>

현실적으로 도시의 유력한 정치가(politician)와 선출직 고급관료(high-ranking official)를 포함한 정치적 기업가는 선거자금의 기여도를 고려할 때 사기업들에게 의존하는 경우도 있다. 하지만 현실에서는 종종 사기업 엘리트들의 이익과 입장에 반하는 활동도 하고 있다. 이러한 정치중심적(polity-centered) 사고는 과거 경제중심의 도시발전 논리를 부정하고 대신하는(replace) 것은 아니다. 오히려 그 개념을 한층 확대(augment)시킴으로써, 일방적인 정치지배논리를 다소 완화시킨다. 과거 정치와 자본의 관계는 단편적(fractional)이었지만, 도시발전에 대한 정치적 지향은 규범적 정당성의 확보와 자본축적의 조장이라는 두 이슈를 경쟁하게 되는 장소(arena)를 제공한다.

물론 정치적 단면을 들여다보면 도시가 자본축적과정에서 갈등의 원천이며 경쟁의 장으로서, 시장적 가치와는 불균형 관계(asymmetry)를 형성하고 있다. 그러나 그들 간의 상호 대립적인 영향력을 행사하는 과정에서 도시의 독립적인 힘, 특히 정치체제와 집단은 의외로 중요한 역할을 수행한다. 이런 맥락에서 정치적 시각은 선거, 정치인, 공공재정 등의 정치적 요소들이 단순히 중립적인 위치의 심판자 또는 자본주의 구조에 지배되는 상징적인 도구로서의 소극적 역할만 하는 것은 아니라고 본다. 정치는 도시의 발전에 보다 능동적이고 적극적으로 개입하는 독립적인 실체로서의 기능을 수행한다. 정치적 역할은 도시의 지역공동체에서 그 뿌리를 내렸기 때문에 자본축적이나 계급갈등의 형태보다 정

---

14) Mollenkopf, J. H. and Castells, M., *Dual City: Restructuring New York*, Russell Sage Foundation, 1991, pp.25~420.

치적 참여의 형태로 나타날 가능성이 높은 것이다.<sup>15)</sup>

한편, Mollenkopf(1983)는 정치가와 관료를 스스로 통제하고 관리하는 도시의 자원을 통해 이익을 추구하려는 기업과 비슷한 존재라고 본다. 이들은 외부의 제약으로부터 자유롭게 행사할 수 있는 토지이용(land use)에 관한 공적 권한을 적극 이용한다. 그래서 현대 도시의 상당수 정책은 시기적으로 불가피해서 추진되는 것이 아니다. 그것은 곧 성장연합 구축(coalition building)을 통한 정치기업가(political entrepreneurs)가 중심이 된다고 본다. 예컨대 미국의 ‘뉴딜(New Deal)’과 ‘페어딜(Fair Deal)’, ‘위대한 사회(Great Society)’ 등에서 실시한 도시발전 프로그램은 모두 도시 노동자와 유권자의 출현으로 인한 정치권력의 창출이 가장 큰 원동력이었다.<sup>16)</sup>

결국 오늘날 정치적 요인에 의한 인위적 도시발전 정책은 기존의 순수한 경제적 요인에 의한 분석보다 상대적 타당성이 높다고 주장된다. 많은 사례에서 정치가 도시의 운명을 좌우하는 결정적 역할을 했다고 보기 때문이다. 특히 국가나 중앙정부에 의해 임명되는 관선체제에서 주민선거에 의해 직접 선출되는 민선체제로의 변화는 민주주의로 가는 첫 단계라고 할 수 있다. 정치인과 최고위 관료의 직선제 하에서 각 도시들은 서로 정치적인 요소들을 동원하고 조직화할 가능성이 농후하다. 그렇기 때문에 도시정치학자에 의한 도시의 권력구조와 정치적 시각은

15) 신봉수, 『경제결정론에 대한 비판과 정치자율성에 관한 시론』, 『국제정치논총』53(3), 2013, 397~426쪽.

16) Mollenkopf(2005)에 의하면, 미국의 역사에서 도시발전의 독자적인 정치역할자로 나타난 사례로 유명한 것은 루즈벨트 대통령의 뉴딜(New Deal), 트루먼 대통령의 페어딜(Fair Deal), 존슨 대통령의 위대한 사회(Great Society), 케네디 대통령의 뉴 프론티어(New Frontier) 등이다. 이는 모두 도시의 갈등과 불균형에 대해 정치가 적극적으로 개입한 경우이다. 특히 뉴딜과 위대한 사회 정책은 정치적 정파, 즉 보수와 진보간에 대승적 합의가 이루어졌다. 일부 도시의 이익에 반하는 정책에 대해서는 기득권의 반대와 추진과정의 장애도 있었다. 하지만 그 때마다 정치인과 관료는 이를 극복하는 방안을 잘 알고 있었던 것으로 평가된다.

이론적으로 충분한 타당성이 인정되고 있다.<sup>17)</sup>

## 2) 도시발전의 정치적 요인

현대 사회는 일부 사회주의 국가를 제외하면, 대체로 민주주의 체제가 근간이 되고 있다. 그래서 정치제도나 정치체제는 그 차제만으로 도시발전에 차지하는 비중이 적지 않다. 우리나라는 오랜 기간동안 정부주도형으로 도시개발이 이루어진 사례가 많기 때문에, 정치적 요인은 도시발전과 더 밀접한 연관을 가질 개연성이 있다. 그래서 도시정치학자들에 의해 등장한 정치적 요인(political factors)은 대부분의 우리나라의 도시발전 현상에 대해서도 충분한 설명력을 가질 개연성이 있다. 그러면 여기서는 과연 어떤 정치적 요소들이 도시발전과 관계가 있는지 구체적으로 살펴보고자 한다.<sup>18)</sup>

첫째, 정치적 경기순환이론에 근거한 ‘선거(election)’와 도시발전 사이의 인과성이다. 이는 선거가 도시의 경제를 왜곡시키고 경기변동의 원인이 된다는 논리에 관한 것이다. 이른바 ‘정치적 경기변동이론(political business cycle)’, ‘정치적 예산순환이론(political budget cycle)’이라고도 불리는 이 이론은 서구의 대도시 사례에서 여러 차례 확인된 것이다. 정치가는 선거의 승리를 위해 흔히 경기부양 및 재정확장 정책을 공약으로 사용한다. 그런데 선거가 끝난 후에는 경기와 물가상승을 억제하기 위해 긴축과 절감을 시책으로 사용하는 ‘이율배반적(antinomic)’ 현상이 종종 나타난다. 이것이 바로 정치적 경기순환이론의 핵심적 가설이다.<sup>19)</sup>

17) Mollenkopf, J. H., *Contentious City: The Politics of Recovery in New York City*, Russell Sage Foundation, 2005, pp.21~223.

18) 정치적 지표의 선정에 관해서는 앞에 소개된 문헌들을 종합적으로 참조, 재구성하였다.

19) Lineberry, R. L. and Sharkansky, I., *Urban Politics and Public Policy*, New York:



우리나라에서도 선거철에 도시 정치인들은 오직 승리를 위해 각종 개발공약과 경기부양책을 자주 사용한다. 반면에 선거가 끝난 후에는 종종 경기와 물가상승을 억제하고 재정자립도 등을 안정시키기 위해 노력한다. 물론 그 반대인 경우도 있다. 중요한 것은 도시가 선거를 통한 보다 큰 변화를 모색하려 하면 도시는 많은 발전의 동력을 얻게 된다는 점이다. 그래서 선거와 도시발전은 인과성이 있다는 주장이 설득력을 얻는다.<sup>20)</sup>

둘째, 민주적 지방자치(local autonomy)와 도시발전의 인과관계이다. 이 점에 대해 도시학자들 사이에서는 대체로 일관된 합의를 하고 있다. 구체적으로 민주주의적 정치요소가 도시발전에 미치는 영향에 대한 관심은 서구에서 오래 전부터 연구되어 왔다. 민주적 정치제도가 도시발전에 미치는 영향에 관한 주장은 대체로 정치체제와 도시발전의 상호관계에 대한 관심으로 나타나고 있다. 예컨대 Sharp(1990)나 Hatry 등(2006)은 도시의 정치 및 통치체제와 발전 사이에 긍정적인 관계가 있다는 결과를 내놓고 있다. 즉 정치제도나 체제는 도시발전의 ‘투입요소(input factor)’라는 쪽에 의의가 모아졌다. 도시발전의 초기에는 중앙집권적 정치제도나 권력집중체제가 효과적일지 모르나, 어느 정도 도시가 커지면 자치나 분권이 지속적인 발전에는 더 유리하다는 주장이다. 우리나라에서도 지방자치제도는 지역발전에 중요한 정치적 요인으로 규명된 바 있다.<sup>21)</sup>

그런데 민주정치와 거버넌스(governance)를 추구하면서 도시가 발전하려면 시민의식이 성숙되어 도시의 혼란을 스스로 방지하고 수습하는

---

Harper & Row, Publishers, 1971, pp.41~78.

20) Dye, T. R., *Politics, Economics and the Public: Policy Outcomes in the States*, Chicago: RandMcNally, 1966, pp.1~78.

21) Hatry, H. P., Fisk, D. M., Hall Jr., J. R. and Schaenman, P. S. and Snyder, L., *How Effective are Your Community Services?*, Washington D. C: The Urban Institute and the International City Management Association, 2006, pp.1~45.

현상이 필요해진다. 즉 발전과정에서 나타나는 무질서와 혼란을 다스리는 데는 권위주의와 통제보다는 민주주의와 자치가 효과적이라는 점이 핵심이다. 또한 1990년대 이후 우리나라는 민선정치의 부활과 지방자치제 실시라는 정치체제상의 큰 변화를 경험했다. 이러한 변화는 도시 발전에 많은 영향을 미쳤을 것으로 보이며, 민선자치 직선제는 정치인과 관료가 시민의 요구에 보다 능동적으로 대응하도록 만든다. 그리고 재선을 위한 도시개발에 관심을 두도록 만들 수도 있다.<sup>22)</sup>

셋째, 공무원(bureaucrat)과 재정(public finance)의 규모 및 지출이 도시 발전에 미치는 영향이다. 현대의 도시 발전에 공공부문(public sector)의 정책(public policy)이나 행위(public action)가 차지하는 비중은 적지 않다. 그런데 도시 발전에 관한 이론들이 상당부분 순수한 민간경제의 관점에 의해 정립되어져 온 관계로, 공공의 영향력이 상대적으로 저평가되었던 점도 사실이다. 그래서 도시 발전의 정치적 관점에서는 이러한 공공의 존재와 역할에 더욱 주목하고 있다. 일단 도시에서 공적 부문을 대표하는 지표는 ‘관료의 숫자’이다. 공무원(관료)은 도시에 대한 정책이나 공공활동을 결정하고 집행하는 사람들이다. 이러한 공무원의 존재와 그 행위는 도시 발전에 중요한 요인이 된다. 또한 도시의 규모가 커서 세금이 장 건히고 공공재정이 원활하게 확충될수록 도시는 발전한다. 이는 자연히 도시 발전에 대한 양질의 재정지출을 담보한다. 최근 아시아의 신흥 대도시 사례에서 인위적인 공적 지원과 정책으로 육성된 경우가 많았다는 사실도 이러한 점을 지지한다. 도시가 풍부한 재정으로 지역개발이나 공공투자사업비를 마련하여 개발을 적극적으로 추진할수록 발전에는 긍정적이라는 주장과도 다르지 않다. 결국 도시의 재정

22) 강명구, 「지방자치와 도시정치」 『한국정치학회보』31(3), 1997, 109~128쪽; 강문희, 「한국 도시정치의 지배구조: 국내 사례연구를 통한 조각그림 맞추기」, 『한국지방자치학회보』22(4), 2010, 5~28쪽.

과 지출, 그리고 공공투자는 그 도시의 발전을 위한 잠재력을 나타내는 정치적 대리지표가 되는 것이다.<sup>23)</sup>

### 3. 통제변수: “도시를 둘러싼 환경”

통제변수라 함은 도시발전에 있어서 경제와 정치 외에 추가로 고려될 수 있는 도시의 ‘환경(environment)’이다. 여기에는 물리적 요인으로서 자연적 환경과 인공적 환경이 포함된다. 도시를 둘러싼 환경으로서 는 우선 도시의 ‘지리적 규모(size)’가 중요하다. 지리적 조건으로서의 도시의 공간적 규모는 발전에 중요한 영향을 미친다. 도시의 시설이나 서비스는 공간규모, 밀도, 거주지 유형에 따라 차이를 보일 수 있기 때문이다. 공간이 작지만 구조물이 많고 밀집된 대도시는 그렇지 않은 도시보다 지속 가능한 발전의 환경이 나쁠 수 있다. 반대로 토지의 면적이 넓고 공간이 큰 도시는 발전의 여백이 많아 때문에 지속 가능한 환경이 좋을 수 있다.<sup>24)</sup>

같은 환경적 맥락에서 도시의 발전에는 물리적 기반시설이나 사회간접자본(SOC)도 기본적으로 중요하다. 이는 환경적으로 사람이 도시에 서 삶을 영위하기 위한 기본 조건이기 때문이다. 시민들이 일상적으로 이용하는 도시의 주택, 교통, 통신 등에 관한 기반시설은 도시발전의 기초 요소가 된다. 기존의 도시발전 관련 문헌에서는 도로, 주택, 상/하수도, 전화/통신시설 등을 주요 지표로 다루고 있다.<sup>25)</sup>

23) Sharp, E. B., *Urban Politics and Administration: From Service Delivery to Economic Development*, New York & London: Longman, 1990, pp.1~21.

24) Bish, R. L. and Ostrom, V.(1979). *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*, Washington. D. C.: American Enterprise Institute For Public Policy Research, 1979, pp.1~34.

25) McDonald, J. F., *Urban America: Growth, Crisis, and Rebirth*, M. E. Sharpe, 2007, pp.112~187.

### Ⅲ. 연구의 설계와 경험적 분석

#### 1. 연구모델과 자료

지금까지 도시발전에 관한 두 가지 이론적 시각을 경제적 관점과 정치적 관점으로 나누어 소개하였다. 그러면 이제는 이런 질문이 가능해진다. “향도 부산의 발전을 설명하는 가장 타당한 시각은 과연 어떤 것일까?”. 그 해답은 본 연구의 목적과 다르지 않다. 지금까지는 부산을 대상으로 도시발전을 설명하는 요소에 관한 분석을 하기 위한 선행과정으로서 이론을 상세히 고찰하였다. 여기서는 실제적으로 사용될 도시발전 모델과 변수를 도출해 볼 것이다. 앞선 이론적 논증에 따라 부산의 도시발전에 관한 경제적 요인과 정치적 요인은 확실히 범주화할 수 있다. 정치와 경제 이외에 부산을 둘러싼 물리적 환경도 그 요인을 이론적으로 추출할 수 있다. 이에 근거하여 본 연구가 사용할 세부적인 분석지표를 선정하기로 한다. 또한 이러한 지표들은 부산이 가진 장기간 도시패널자료를 통해 수집이 가능한 것들이다. 여러 변수들로 구성된 부산의 도시발전 모델은 최소자승법(Ordinary Least Squares)을 적용한 인과적 산식을 통해 규명한다. 그것은 다음의 식(1)과 같이 표현된다.

$$Y(D: \text{부산 발전}) = a(\text{상수}) + bX1(E: \text{경제적 요인}) + cX2(P: \text{정치적 요인}) + dX3(E: \text{환경}) \dots \text{식(1)}$$

이 모형에서 Y는 종속변수로써 부산의 연도별 도시발전을 뜻한다. 여기에는 지역내총생산(GRDP: Gross Regional Domestic Product)에 관한 지표가 이용된다. bX1은 Y에 영향을 미치는 독립변수로서 경제적 관점(Economy)의 요인들이다. 반대로 cX2는 정치적 관점(Politics)의

요인들이다. dX3은 통제변수로서 환경(Environment)을 의미한다. 이는 앞서 논의된 바와 같이 도시발전에 관한 기존 도시경제학자와 도시정치학자 논쟁 및 기타 문헌에 의해 합당하게 추론된 변수들이다. 또한 이러한 지표들은 부산에서 50년 이상의 장기간 통계자료의 존재 여부, 도시발전과 인과관계를 가진 대표성 등을 함께 반영했다. 전체적으로는 시계열적인 공식통계자료를 사용함으로써 주관성을 최소화할 필요도 있다. 따라서 조작적으로 정의되는 변수의 해설은 다음과 같다.

먼저 종속변수로서 도시발전의 대리지표는 자연로그(natural logarithm: LN) 값으로 변환한 부산의 지역내총생산(GRDP)을 이용하였다. 금액으로 표시되는 이 변수는 물가상승률을 통제한 2000년도 불변가격(통계청 공식기준연도)을 사용했다. 지역내총생산 지표의 근거는 현대 도시의 발전이 경제발전과 가장 밀접한 연관이 있기 때문이다. 이는 도시의 산업과 자본의 집적에 따른 경제활동의 증가가 곧 도시발전을 대리한다는 것이다. 지역내총생산은 곧 산업체와 조세증가로 이어지고, 공공재정 확충과 도시민에 대한 삶의 질에 관한 각종 정책의 선순환으로 이어진다는 논리가 설득력을 얻어 왔다.<sup>26)</sup>

독립변수에서 경제적 요인은 1차 산업(수산업) 종사자 수, 2차 산업(제조업) 종사자 수, 3차 산업(서비스업) 종사자 수 등의 산업적 요인과 함께 항만노동자, 항만의 입·출항 선박, 항만물동량, 항만시설규모에 관한 요인을 선정했다. 정치적 요인은 지방자치와 선거의 실시, 공무원과 재정자립도, 공공투자사업비 등을 설정했다. 환경적 요인으로는 부산의 도시행정구역, 도로포장율, 주택보급률, 상하수도보급률, 전화통신보급률 등을 선정했다. 분석을 위해 최종 선정한 변수유형과 그 의미는 <표 1>과 같다.<sup>27)</sup>

26) 우양호·김상구, 「해항도시(海港都市)의 해양산업 실태와 지속가능한 발전방안: 부산의 해양일자리 창출을 중심으로」, 『한국거버넌스학회보』 23(1), 2016, 1~25쪽.

&lt;표 1&gt; 부산의 도시발전에 관한 분석변수와 사용된 통계지표

분석변수		단위	연도별 통계지표 해설(1967년~2016년)
도시발전 (Y)	지역 총생산	십억원	부산 지역내총생산(GRDP), 2000년 기준 불변가격
경제적 요인 (X1)	1차 산업 종사자	명	부산지역 1차 수산업 총 종사자 수
	2차 산업 종사자	명	부산지역 2차 제조업 총 종사자 수
	3차 산업 종사자	명	부산지역 3차 서비스업 총 종사자 수 (해양/항만 제외)
	해양/항만노동자	명	해운/물류, 조선/기자재, 기타 해양 부두노동자 합계
	입·출항선박	척	부산항 입항, 출항 선박 수의 연간 합계
	항만물동량	톤	부산항 수출·수입 물동량 연간 합계
	항만시설규모	m <sup>2</sup>	항만점안시설, 항만보관시설 면적 합계
정치적 요인 (X2)	지방자치	-	1967년~1994년(=0), 1995년~2016년(=1)
	선거	-	대선/총선/지방선거 실시연도(=1), 아니면(=0)
	공무원 수	명	부산시 지방공무원 수
	재정자립도	%	부산시 지방재정에서 지방세, 세외수입의 준비율
	공공투자사업비	원	지역개발과 기타재정사업비, 2000년 기준 불변가격
환경 (X3)	도시행정구역	km <sup>2</sup>	부산 행정구역경제 상의 토지 총 면적
	도로포장율	%	부산 도시 행정구역 내 도로포장율
	주택보급률	%	부산 도시 행정구역 내 주택보급률
	상하수도보급률	%	부산 도시 행정구역 내 상수도, 하수보급률 합계 평균
	전화통신보급률	%	부산 도시 행정구역 내 전화통신보급률

부산의 도시발전에 관해 분석하는 자료는 지난 50년의 종단적 장기 시계열자료(time-series panel data)로 정의된다. 일단 이 자료는 국가통계와 지방통계로 구분된다. 전국 단위로는 행정안전부(구 안전행정부

27) 본 연구의 변수는 그 단위가 인원이나 화폐단위로 표시되며, 독립변수도 대부분 도량형 값이다. 그래서 자연로그를 취하는 방식이 통계적으로 안정적이다. 비선형값에 대한 자연로그(Ln)는 회귀모형의 설명력과 결정계수의 결과치를 높이기 때문이다.

← 행정자치부 ← 지방자치부 ← 내무부), 통계청(부산/울산지방통계청), 한국은행, 한국지방재정공제회 등을 통해서 구했다. 지역통계는 부산이 지난 1963년에 직할시로 최초 승격이 된 이후에 생산된 1967년도부터 2016년까지의 자료이다. 이는 부산광역시청(구 부산직할시), 부산광역시사편찬위원회, 부산상공회의소, 부산광역시선거관리위원회, 부산지방해양항만청, 부산일보사, 부산발전연구원, 부산항만공사의 공시자료 및 내부자료이며, 선별적으로 정리하여 사용했다.<sup>28)</sup>

물론 50년 동안 생산된 통계자료의 특성상 불가피하게 주어지는 한계는 있으며, 분석에 앞서 나름의 보완책을 마련했다. 예컨대 전국자료와 지역자료는 동일한 원칙에 따라 가장 최근의 수정치를 채택했다. 전반적으로는 지역자료를 우선적으로 고려했는데, 그 이유는 부산의 상황에 최적화된 상태로 조사되어 있으므로, 부산의 지역사정을 구체적으로 살펴볼 수 있었기 때문이다. 반대로 변수 자료가 존재하지 않거나, 존재하더라도 당해연도만 발표되고 있는 경우는 전국자료를 이용했다. 전국과 지역의 다른 케이스에서는 가급적 지역의 자료를 우선했다. 무엇보다 분석에 앞서 장기간의 자료를 취합하고, 정제하는 과정에 많은 시간

28) 분석에 이용된 자료의 개요는 다음과 같다. 오프라인 자료는 부산광역시(구 부산직할시), 『시정백서』각 연도(1989~2016); 부산직할시, 『직할시 30년: 부산의 어제, 오늘 그리고 내일』1993; 부산직할시, 『부산시정(1966-1982)』1983; 부산광역시사편찬위원회, 『부산시사(제1권-3권)』1991; 부산광역시선거관리위원회, 『의회의원선거총람』각 연도(1991~2016); 부산광역시의회, 『부산의정20년사』2014; 부산상공회의소, 『부산경제지표』각 연도(1980~2016); 부산울산지방통계청, 『지역산업총조사』각 연도(1982~2016); 부산지방해양항만청, 『부산항사』1996; 부산일보사, 『부일연감』1998; 부산발전연구원, 『부산발전론』1993; 『부산경제론』1995; 『부산도시론』1996; 통계청, 『경제활동인구조사』각 연도(1989~2016); 한국은행, 『경제통계연보』각 연도(1968~2016); 한국지방재정공제회, 『지방재정편람』각 연도(1989~2016); 행정안전부(구 행정자치부/지방자치부/내무부), 『한국도시연감』각 연도(1989~2016); 행정안전부(구 행정자치부/지방자치부/내무부), 『지방재정연감』각 연도(1989~2016) 등이 이용되었다. 온라인상으로는 부산경제진흥원(www.bepa.kr); 부산경제포털(www.becos.kr); 국가통계포털(www.kosis.kr); 부산광역시사편찬위원회(www.bssisa.com)의 자료가 이용되었다.

이 할애되었다. 그런 과정에서 부산의 발전 흐름과 지역경제의 현황에 대한 일련의 경향성도 발견할 수 있었다.<sup>29)</sup>

## 2. 부산의 도시발전과 지역경제

본 연구가 조작적으로 정의한 도시발전은 곧 부산의 지역경제가 성장해온 길과 그 맥을 같이 한다. <그림 1>과 같이 과거 50년 간 부산의 경제성장은 역사적으로 오르막과 내리막을 경험하였다. 2014년까지 부산광역시 지역내총생산(경상)은 우리나라 전국 광역시 중에는 서울특별시에 이어 2위를 유지했다. 그러나 2014년부터는 인천광역시에 2위 자리를 내주었다. 2016년 부산의 지역내총생산(경상수지)은 70조 4천억 원 정도이지만, 최근 3년 동안은 인천과 비슷한 수치를 반복하고 있다. 게다가 부산의 1인당 지역내총생산(GRDP)은 전국 광역시 중 5위권이며, 16개 시·도 중에서는 12위권 밖이다. 부산의 경제가 차지하는 전국적 비중은 점점 하락하고 있는 것이다. 이는 2000년대 이후부터 현재까지 부산경제가 우리나라 국가경제의 발전 속도와는 다소 격리되어 상대적으로 후퇴하고 있음을 시사해 주고 있다. 부산의 도시 위상이 장기적으로 내리막길을 걷는 이유는 지역경제의 토대인 제조업이나 해운·물류업 등이 장기적으로 부침이 있었던 것으로 추정되고 있다. 장기간을 고려한 역사적 측면에서 부산의 발전이 등락을 거듭한 원인을 살펴보면 다음과 같다.

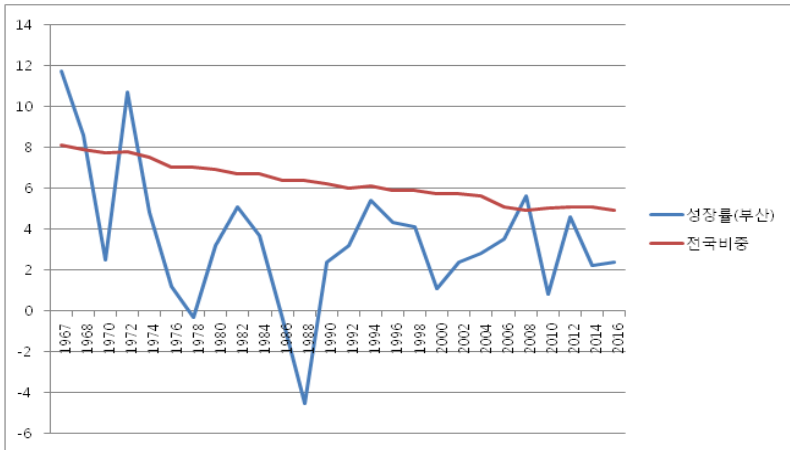
우선 태평양과 동북아시아 사이의 관문에 입지한 함도 부산은 국가의 수출장려정책을 통해 가장 먼저 주요 제조업 도시로 발전하게 된다. 이미 1960년대부터 경공업인 합판과 신발산업이 부흥했었던 부산의 도

29) 박영구·김대래 외, 『부산 경제통계의 추계와 해석, 1945~2000 -통계정비와 방법에 국한하여-』, 『지역사회연구』11(1), 2003, 137~165쪽.



시발전은 1970년대까지 번영의 시대를 향유하였다. 부산은 항구도시로서의 지정학적 입지 조건과 주변 농촌 지역으로부터 유입된 풍부한 노동력을 가졌다. 이를 바탕으로 섬유, 신발, 합판 등과 같은 노동집약적 경공업을 발전시켰고, 수출 주도형 경제정책으로 급속한 성장을 경험하였다. 1970년대 초반까지 부산은 한국 수출의 엔진역할을 담당하였다. 부산의 수출이 전국에서 접하는 비율은 1972년에는 최고 29%까지 올라갔다. 부산은 비록 1973년 국가의 중화학 공업화정책에 의해 추진된 공업구조의 고도화 흐름에 그 발전이 다소 주춤하면서도, 최소한 1970년대까지는 제1의 수출도시, 산업도시로서의 위상을 유지했다.<sup>30)</sup>

<그림 1> 항도 부산의 경제성장률과 전국적 비중(1967~2016)



그러나 1980년대에 들어서 부산은 기존 제조업종들의 구조조정에 실패함에 따라 도시의 발전속도가 더디게 되었다는 것이 현재의 일반적인 시각이다. 1982년부터 정부의 제2차 국토개발계획에 따라 부산은 서울

30) 강대민, 『부산역사의 산책』, 경성대학교출판부, 1997, 51~121쪽.

과 함께 성장억제 및 관리도시로 지정되었다. 특히 부산은 대도시의 기능을 활용할 수 있도록 기술 집약적 산업으로 구조를 전환하도록 요구 받았다. 용도지역 위반 공장 및 부적격 공업은 역외 이전을 촉진하고, 재개발을 통하여 도시환경을 개선하도록 조치되었다. 이 때부터 부산에는 공장이 들어서기 어렵게 되었으며 인접한 창원, 장림, 김해, 양산, 밀양 등에 지방공단이 조성되었다. 정부와 정치권은 부산의 제조업을 외곽지역으로 흡수하도록 조치하였다. 불행하게도 부산은 당시 이러한 상황에 대한 준비가 잘 되어 있지 못했다.<sup>31)</sup>

1990년대 이후 부산은 대규모 기업체들의 역외이전으로 인해 도시의 발전동력과 경쟁력을 크게 상실하였다는 것이 정설이다. 부산을 대도시로 키우기 위한 목적과 의도는 좋은 것이었지만, 부산의 도시발전에 업종의 구조조정 실패와 정치권의 안일한 대응은 발전을 한계에 부딪히게 했다. 1970년대 말부터 1980년대까지 주로 부산을 떠난 기업들은 거의 대부분 제조업이었으며 규모가 큰 기업들도 많았다. 제조업체들이 비교적 단기간에 집중적으로 떠나게 되면서 도시발전을 급격히 저해하는 요인이 된 것이다. 역설적이게도 과거 부산의 합판산업, 신발산업, 섬유산업의 부흥은 지역경제 침체의 심각성에 대한 인식을 늦춤으로써, 도시가 선제적인 대응방안을 마련하는 것을 방해하였다.<sup>32)</sup>

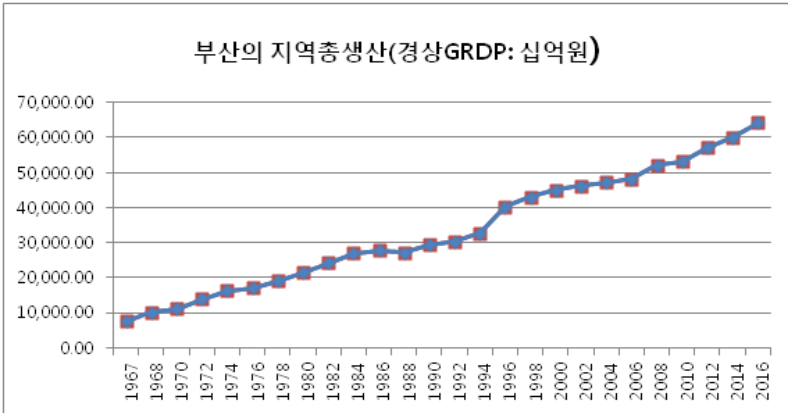
이런 이유로 부산은 제조업 이후 미래 먹거리를 책임질 성장동력을 찾지 못하고 있는 ‘우리나라 경제의 축소판’이라는 해석도 있다. 부산의 도시 위상이 하락하는 이유는 근본적으로 도시의 산업구조 변화가 더뎠기 때문이다. 최근 50년 간 부산의 도시발전에 대한 대표적인 연구성과

31) 보다 구체적인 내용은 김대래, 「1980~90년대 부산 기업의 역외이전」, 『향도부산』 32, 2016, 1~46쪽을 참조.

32) 이에 관해서는 김대래, 「고도성장기 부산 합판산업의 성장과 쇠퇴(1960~1980년대)」, 『향도부산』 31, 2015, 35~75쪽. 장지용, 「1980~90년대 부산 신발산업의 해체와 재생」, 『향도부산』 32, 2016, 75~112쪽을 각각 참조.

인 ‘부산경제사’, ‘부산경제론’ 뿐만 아니라, 지역연구자들의 대다수 연구들이 이와 비슷한 인식에 기반하고 있다. 2000년대부터 부산은 10대 전략산업의 선정과 자동차 대기업 유치로 지역경기 침체를 반전시키려 노력했다. 그러나 부산의 도시발전과 경쟁력의 핵심요소로 지적되어온 산업구조의 성장과 퇴보에 관한 일련의 논의들은 대체로 과거의 정치권의 안일함과 정부의 실책을 지적하고 있다.<sup>33)</sup>

<그림 2> 항도 부산의 지역내총생산 변화 양상(1967~2016)



그럼에도 불구하고 경험적으로는 아직 부산의 도시발전을 설명하는 요인에 대한 장기적이고 구체적인 논의가 전제되기에는 그 증거가 충분치 않다. 부산이라는 도시의 과거 장기 발전에 대한 이론과 처방은 비교적 단기간의 통계와 경기동향에 근거했으며, 지역경제 연구자들의 선험적 통찰과 직관에 의한 것도 많았다. 본 연구는 이러한 배경에 근거하여 부산의 발전을 설명하는 두 이론적 시각, 즉 경제와 정치에 관한 보다 장기적인 통계자료를 이용해서 실증적 분석을 해보고자 한다.

33) 임정덕, 『부산지역 제조업구조의 변화』, 부산대학교출판부, 1997, 14~96쪽.

### 3. 부산의 도시발전을 설명하는 요인

지난 50년 동안 부산의 도시발전을 이끈 요인은 민간의 경제와 산업인가, 아니면 공공의 정치와 제도인가? 이러한 연구질문에 대한 경험적 분석을 함에 있어, 앞의 연구모델에서 제시하였던 계산식을 이용하고자 한다. 우선 본 연구는 부산의 지역내총생산(Y) 지표를 도시발전의 종속 변수로 설정하였다. 여기에 영향을 주고 있는 독립변수는 경제, 정치, 환경으로 구성된 총 17개의 변수를 설정하고, 각 지표를 회귀방정식에 투입하였다. 그 결과, 본 연구에서 가정한 회귀식에서 부산의 도시발전을 설명하는 요인은 잠정적으로 약 61.4%의 설명력( $R^2$ )을 가지고 있었다. 종속변수별 회귀모형의 다공선성을 사전 검증한 상관계수는 모두 0.7 미만으로 나타나 별 문제가 없었다. 또한 Durbin-Watson의 값은 2.045로 기준치 2.0에 근접함으로써 무리가 없었다.

부산의 도시발전을 설명하는 데 있어서는 가정된 총 17개의 요인 중에서 6개 요인이 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 부산의 도시발전을 경험적으로 설명하는 경제적 요인은 총 2가지로 나타났으며, 그것은 각각 3차 산업 종사자와 항만물동량 변인이었다. 정치적 요인은 총 3가지로 나타났으며, 그것은 각각 지방자치, 선거, 공공투자사업비 변인이었다. 통제변수로서 환경에서는 도시행정구역 1개 변인이 유의하였다. 따라서 과거 50년 동안 부산의 도시발전을 경험적으로 설명할 수 있는 요인의 분석결과를 <표 2>와 같이 제시할 수 있다. 그러면 부산의 도시발전에 대해서 경제와 정치에 관한 이들 유의미한 요인들은 각각 어떠한 의미를 갖는가? 그 구체적인 논의와 해석은 다음과 같다.

첫째, 경제적으로 3차 산업 종사자가 부산의 도시발전에 대해 갖는 통계적 유의성은 매우 크다. 3차 서비스업 종사자의 유의미성은 부산의 도시발전에 대한 산업구조의 영향을 종합적으로 따져볼 필요가 있다.

<표 2> 부산의 도시발전을 설명하는 요인

항목		비표준화 계수		표준화계수	t	유의 확률	상관계수 (r)
		B	표준오차	$\beta$			
(상수)		.536	.524		1.022	.309	
경제적 요인 (X1)	1차 산업 종사자	3.661E-02	.088	.013	.412	.683	.217
	2차 산업 종사자	.203	.094	.074	2.121	.066	.289
	3차 산업 종사자	.794	.032	.810	24.869	.000	.492
	해양/항만노동자	4.900E-02	.141	.021	.348	.728	.433
	입·출항선박	8.867E-02	.074	.039	1.191	.236	.510
	항만물동량	.126	.027	.141	4.393	.000	.348
	항만시설규모	3.621E-02	.110	.014	.328	.741	.238
정치적 요인 (X2)	지방자치	.131	.063	.065	2.081	.040	.397
	선거	.409	.157	.189	2.798	.011	.463
	공무원 수	8.867E-02	.074	.039	1.191	.236	.589
	재정자립도	.174	.103	.064	1.699	.093	.321
	공공투자사업비	.367	.178	.142	2.051	.043	.432
환경 (X3)	도시행정구역	.128	.028	.147	4.620	.000	.573
	도로포장율	3.104E-02	.112	.015	.284	.783	.515
	주택보급률	6.165E-02	.095	.024	.641	.525	.432
	상하수도보급률	8.867E-02	.074	.039	1.191	.236	.203
	전화통신보급률	.471	.862	.079	.546	.588	.128
		R <sup>2</sup> =.614	F=134.825	Durbin-Watson의 d=2.045			

즉 부산에서 과거 50년 동안 전개된 제조업과 서비스업의 관계를 생각해 봐야 한다. 부산에서 제조업과 서비스 산업의 구조적 변화는 적지 않기 때문이다. 부산은 3차 서비스 산업의 비중이 1990년대 중반까지는 약 50% 수준이었으나, 2000년 이후에는 70% 이상으로 높아져 산업구조가 고도화되었다. 이는 최근 20년 동안 2차 제조업 도시에서 3차 산업 도시로 구조가 재편되었음을 시사한다. 이런 이유로 서비스 산업은 최근까지 부산의 도시발전에 큰 영향을 미치고 있다. 또한 3차 산업이 도시발전의 동력이 되어 왔음이 증명된 점은 원래 부가가치가 종사자 비중보다 높은 서비스 산업 자체 특성상의 이유도 확실히 있을 것이다.

반면에 부산의 제조업 기반은 대부분 1970년대 이전에 형성되었고, 본 연구의 자료가 1967년 이후부터 반영된 점을 고려할 때 분명 중요하게 생각되어질 변수이긴 하다. 하지만 부산에서 제조업과 도시발전의 직접적인 관련성은 본 연구의 통계적 수치에서 확인되지 않고 있다. 특히 1980년대부터 2000년대 초반까지 제조업의 침체로 2차 산업 종사자가 감소한 약 20년의 기간에서도 부산의 지역내총생산(GRDP)의 비중은 별로 낮아지지 않은 점이 발견되었다. 이는 경공업에서 중화학공업으로의 구조변화를 착실히 이루지 못한 부산이 서비스 산업으로 곧장 직행하였을 개연성을 시사한다. 도시발전에 대한 제조업의 영향이 뚜렷하지 못한 결과에서 부산 산업의 한계상황이 기존 연구의 주장보다 더 일찍 시작되었음을 암시하기 때문이다. 게다가 이미 1970년대 말부터 제조업체의 대규모 역외이전이 있었고, 최근까지 부산 지역제조업의 역외탈출은 꾸준히 자극 받아 왔음은 주지의 사실이다. 부산은 신발, 섬유 등 전통적인 지역특화공업에 더욱 집착하여 침체가 장기화되었다는 지역학계의 주장들도 이를 뒷받침한다.

둘째, 경제적으로 항만물동량이 부산의 도시발전에 많은 기여를 한 것은 경험적으로 입증되고 있다. 즉 항만을 통한 물류가 양적으로 늘어날수록 부산은 발전의 가속도를 내 온 것이다. 그리고 이는 부산이 전국 최대 규모의 국제무역항인 부산북항 및 신항만 등을 소유했기 때문일 것이다. 최근에도 연간 컨테이너 1천만 개(TEU)를 넘게 처리하는 항만물동량은 최근까지 부산 경제에 상당한 비중을 차지하고 있다. 또한 부산은 경우 지난 50년 동안 국가와 지역 수출산업의 성장이 도시발전의 밑거름이 되어 왔다. 항도 부산은 항만물류에 의해 도시발전이 상당한 영향을 받고 있음을 의미하는 것이다. 나아가 이는 부산과 비슷한 처지에 놓인 인천이나 울산 등 다른 항구도시의 발전 문제에도 일반화시키기 좋은 요인이 된다. 국가적으로는 큰 항만을 가진 도시에 대해서 정

부의 전략적 지원과 발전정책이 필요하다는 것을 말해준다.

셋째, 정치적으로 지방자치와 선거 변수가 부산의 도시발전에 많은 영향을 미치고 있음이 입증되었다. 이는 정치제도의 변화와 시민에 의한 선거가 부산의 발전과 연관성이 있음을 시사한다. 지방자치의 실시가 부산의 발전에 긍정적인 영향을 주었다는 사실은 부산의 직선제 시장 및 민선의회 등장 때문으로 추정된다. 지방자치의 가장 큰 변화는 종래의 국가와 공급자 중심에서 지역과 수요자 중심으로 모든 정책과 행정이 변화된 것이다. 주민밀착형 서비스가 확대되고, 시민이 지방자치 과정에 실질적으로 참여하고 감시활동을 함으로써 민주주의가 발전된 점도 중요하다. 즉 지방자치를 통해 지역경제 활성화와 도시발전을 위한 역량이 결집되어 경쟁력이 강화되었다는 해석이 가능하다. 같은 맥락에서 부산의 발전 초기에는 중앙집권화 정치제도나 행정체제가 유리할 수 있지만, 어느 정도 발전이 이루어진 이후는 지방자치가 지속적인 촉진제 역할을 한다는 논리도 입증되었다. 시민의 대표자를 직접 뽑는 선거의 유의성도 이와 같은 의미로 해석될 수 있다. 특히 도시정치학에서 강력하게 주장하는 정치적 경기순환이론이 부산의 자료에서 재입증된 점도 고무적이다. 선거가 도시발전에 많은 영향을 준 것은 1995년 민선단체장의 출현 이후부터로 볼 수 있다. 최근 20년 동안 민주정치와 직접선거제도의 안정은 부산의 도시체제에도 안정을 가져왔고, 궁극적으로 도시발전에 영향을 미쳤을 것으로 생각된다.

넷째, 정치적으로 공공투자사업비는 부산의 도시발전에 유의한 영향을 미치고 있었다. 공적 예산으로 편성되는 공공투자사업비 혹은 지역개발비가 도시발전에 영향을 준 것은 부산이 인공적인 정책이나 의도된 요인에 의해 성장된 것을 추정할 수 있다. 이는 정치에 의한 자본의 배분이나 고의적인 힘이 있었다는 이론적 가설을 지지한다. 또한 도시발전에 대한 자생적 의미라기보다는 ‘공권력(governmental authority)’에 의

한 재정적 개입을 뜻하기도 한다. 흔히 선출직은 임명직보다 ‘정치적 자율성(political autonomy)’과 지역주민에 대한 ‘정치적 대응성(political response)’이 상대적으로 크다. 무엇보다 재선(reelection)을 위한 시민의 지지를 얻으려 공공투자와 개발정책을 재정적으로 강화할 개연성이 크다. 이는 선거철에 정치적으로 나온 각종 개발공약과 경기부양책도 부산의 발전에 영향을 주었을 것이라는 추측이다. 그래서 공공투자사업비와 지역개발비의 통계적 유의성은 현실적으로 충분한 일리가 있다.

다섯째, 환경적으로 부산의 도시행정구역은 도시의 발전과 많은 인과성이 있는 것으로 나타났다. 이 역시도 도시공간의 관점에서 충분히 납득이 되는 결과이다. 공간적으로 도시가 가진 구역이 넓은 도시가 발전의 물리적 여백이 많다는 논리는 자연스럽다. 즉 구역의 광역화는 도시가 발전하는 환경의 질을 유지할 수 있도록 한다. 도시 과밀화를 억제하기 위해서는 보통 인접구역과의 통합이 이용되고 있다. 역사적으로 부산의 행정구역통합 및 개편은 1963년 직할시 승격 이후부터 2017년까지 총 7차례에 걸쳐 이루어졌다. 1973년에 남구가, 1978년에 북구가, 1980년에 해운대구가, 1983년에 사하구가, 1988년에 금정구가, 1989년에 강서구가, 1995년 기장군 외 4개의 구가 확대되어 현재의 15개 자치구 및 1군의 규모에 이르고 있다. 부산의 공간적 확대는 인구집중을 완화시키고 주민의 삶의 질을 높인다는 점에서도 도시발전의 중요한 요인이 되어 왔음이 입증되었다.

#### IV. 맺음말

서구에서는 이미 오래 전부터 도시의 발전을 설명하는 다양한 학설이 제기되었다. 특히 도시경제학자와 도시정치학자 사이에서 벌어진 경



체요인 대 정치요인의 논쟁은 여전히 진행 중이다. 과거에는 상당기간 동안 도시경제이론과 경제결정론이 득세하였으나, 근래에 들어 도시권력이론과 도시정치학자의 반론도 만만치 않은 상황이다. 우리나라도 과거 권위주의와 성장주도시대에는 경제적 도시발전론에 별다른 의구심을 품지 않았다. 하지만 1995년의 민선자치 실시와 1997년 IMF 외환위기 이후 도시를 발전시키는 새로운 요인에 대한 학계의 관심이 뜨거워졌다. 특히 지방 민주주의와 자치권이 확대되면서 도시발전의 학설도 많은 변화를 경험하고 있다. 큰 흐름상으로는 기존의 경제논리에 맞서 현재까지 정치논리의 외연이 확대되고 있는 상황으로 보인다. 이에 우리는 적어도 부산에서 도시발전에 영향을 미치는 중요한 두 가지 시각, 즉 경제와 정치 중에 어느 쪽이 더 영향력이 높은지에 대해서 한번쯤 생각해 볼 수 있는 문제라고 본다. 본 연구는 항도 부산을 사례로 도시발전의 특성과 그에 영향을 주는 원인들을 경험적으로 밝히고자 했다. 본 연구의 결과는 부산과 비슷한 상황에 놓여 있는 다른 대도시들에게도 중요한 참고가 될 수 있을 것이다. 결론적으로 연구의 주요 결과와 그 함의는 다음과 같이 요약된다.

첫째, 과거 50년 간 지역내총생산 현황자료로 보면 부산의 도시발전의 역사는 등락을 거듭하였음을 확인하였다. 부산은 국가의 수출주도형 경제성장정책과 함께 대표적인 제조업 도시로 발전하였다. 적어도 1970년대까지는 섬유, 신발, 합판 등과 같은 노동집약적 경공업 위주의 수출 주도형 경제로 급속한 발전을 이루었다. 그러나 국가의 중화학 공업화정책에 의해 추진된 공업구조의 고도화 흐름에 그 발전은 주춤하였다. 1980년대에 들어서 기존 제조업종들의 구조조정에 실패함에 따라 도시의 발전도 더디게 되었다. 1982년부터 부산은 서울과 함께 성장억제 및 관리도시로 지정되었고, 공장과 기업의 역외이전은 1970년대 말부터 이미 가속화되었다. 그 이후 부산은 제조업 이후 확실한 성장동력

을 찾지 못하고, 산업구조의 성장과 퇴보를 최근까지 거듭하였다. 또한 현재 부산의 도시 위상은 인천이나 울산 등과 대비되면서 경제적으로 조금씩 하락하고 있으며, 지역내총생산의 전국 비중도 낮아지고 있음이 발견되었다.

둘째, 경제적 시각에서 부산의 도시발전을 설명하는 변인은 3차 서비스 산업과 항만물동량으로 나타났다. 이는 부산이 이제 2차 산업에서 3차 산업도시로 구조가 변화했음을 시사하였다. 제조업의 영향력은 유의하지 않았으나, 현재 부산은 자동차와 조선 등 제조업 기반이 여전히 강하다. 과거 50년 동안 제조업의 긍정적 영향도 분명히 있었을 것이다. 그러나 부산에서 과거 제조업의 영광은 이제 도시의 쇠퇴와 장기 침체를 야기하는 강력한 원인이 될 수도 있다는 함의가 발견된다. 즉 도시발전의 측면에서 제조업의 구조조정과 서비스산업의 강화는 이제 필연적인 수순이 되었음을 시사 받을 수 있다. 특히 함도 부산이 가진 강점으로서 국내 최대인 항만을 적극적으로 활용하여 물동량을 늘리고, 이를 도시발전에 연계시키는 전략이 필요할 것이다. 게다가 도시 자체적인 항만개발과 신산업에 대한 투자를 지속해야 한다는 당위성도 암시해 주었다.

셋째, 정치적 시각에서 부산의 도시발전을 설명하는 변인은 지방자치, 선거, 공공투자사업비로 나타났다. 부산의 발전에서 정치적 요소들이 큰 역할을 했다는 점은 본 연구의 고무적인 발견이었다. 정치제도와 선거가 도시발전과 무관하지 않다는 점은 적어도 부산의 사례에서는 확실히 입증되었다. 그러므로 앞으로 부산의 발전을 위해 정치적 민주주의와 지방자치, 분권의 기반을 더욱 공고하게 만드는 것은 규범적으로 옳은 길이다. 부산은 국가로부터 분권적 자율성을 높이고, 내적으로는 시민과의 거버넌스(governance)를 강화시켜야 할 것이다. 타당성과 합리성이 담보된 공공투자사업과 지역개발의 재정적 비중도 유지 혹은 확

대하는 것도 옳은 방법일 것이다. 이를 위해 재정건전성을 유지하면서 자주적인 재원확보 방안을 마련하고, 국가의 지원과 민간자본과의 균형 관계도 신경을 써야 할 것이다.

넷째, 본 연구가 가정한 도시발전의 인과관계에서는 경제적 시각과 정치적 시각 중 어느 한쪽의 현실적 우세를 점칠 수 없었다. 전반적으로 두 시각은 모두 유의한 영향력이 있었다고 평가된다. 부산의 도시발전에 영향을 미친 경제적 요인은 3차 서비스 산업과 항만물동량 등의 2가지 요소가 유의했던 반면, 정치적 요인은 지방자치, 선거, 공공투자사업비의 3가지 요소가 유의성을 가졌기 때문이다. 다만 연구결과에 따르면, 일반적으로 부산을 발전시킨 것은 대체로 경제와 산업, 자본일 것이라 보는 추측은 잘못된 상식일 가능성도 제기된다. 오히려 본 연구는 학문적 관심이 상대적으로 적었던 정치적 요인이 부산 발전의 설명에 합당치 않다는 증거를 찾아내지 못했다. 앞으로 부산에서의 정치적 변이(variation)가 현실적으로 제한될 가능성 또한 발견하지 못했다. 따라서 본 연구는 정치·경제의 통합적 관점에서 부산의 발전을 설명해 내야 한다는 결론을 얻었다. 이러한 주장은 부산이 향후 도시발전을 위해 정치와 경제가 어떻게 상호 긍정적으로 작용해야 하는가를 함축하고 있는 것으로 생각된다. 나아가 우리는 부산의 발전과 쇠퇴를 정치와 경제논리의 상호작용 속에서 설명하려는 최적화된 시도를 계속 해야만 한다는 당위성도 얻을 수 있다.

끝으로 본 연구의 한계점은 도시발전의 원인으로 다루지 못한 더 많은 변수들이 있을 수 있지만, 오로지 경제와 정치에만 집중하여 경험적 입증이 가능한 주요 변수만을 분석했다는 점을 들 수 있다. 과학적 입증을 위한 지난 50년의 도시패널자료는 그 종류와 정확성에서도 부분적인 한계를 가졌다. 그리고 경제와 정치의 변수가 어떻게 작용하였는지는 알았으나, 변수간 선후관계까지는 파악할 수 없었다는 점도 불가피

한 약점이다. 하지만 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 부산의 도시 발전에 대한 경제적 관점과 정치적 관점을 독자에게 대비시켜 시론적으로 소개하고, 그 경험적 이해를 도왔다는 의의가 있다. 과거 부산 발전의 경제적 요소에 비해 상대적으로 소홀했던 정치적 요소의 중요성을 밝혔다는 점에도 큰 의미가 있다. 따라서 향도 부산이 미래의 지속 가능한 발전을 위한 의사결정을 할 경우, 본 연구를 초석으로 한 다양한 정치·경제 담론과 후속연구가 파생되기를 기대해 본다.

## | 참고문헌 |

- 강대민, 『부산역사의 산책』 경성대학교출판부, 1997.
- 강명구, 「지방자치와 도시정치」, 『한국정치학회보』31(3), 1997.
- 강문희, 「한국 도시정치의 지배구조: 국내 사례연구를 통한 조각그림 맞추기」, 『한국지방자치학회보』22(4), 2010.
- 김대래, 「고도성장기 부산 합판산업의 성장과 쇠퇴(1960~1980년대)」, 『향도부산』31, 2015.
- 김대래, 「1980~90년대 부산 기업의 역외이전」, 『향도부산』32, 2016.
- 박영구·김대래 외, 「부산 경제통계의 추계와 해석, 1945-2000 -통계정비와 방법에 국한하여-」, 『지역사회연구』11(1), 2003.
- 신봉수, 「경제결정론에 대한 비판과 정치자율성에 관한 시론」, 『국제정치논총』53(3), 2013.
- 우양호, 「우리나라 항만도시의 성장 영향요인 분석」, 『한국행정논집』21(3), 2009.
- 우양호·김상구, 「해항도시(海港都市)의 해양산업 실태와 지속가능한 발전방안: 부산의 해양일자리 창출을 중심으로」, 『한국거버넌스학회보』23(1), 2016.
- 임정덕, 『부산지역 제조업구조의 변화』, 부산대학교출판부, 1997.
- 장지용, 「1980~90년대 부산 신발산업의 해체와 재생」, 『향도부산』32, 2016.
- 부산광역시(구 부산직할시), 『시정백서』, 1989~2016.
- 부산직할시, 『직할시 30년: 부산의 어제, 오늘 그리고 내일』, 1993.
- \_\_\_\_\_, 『부산시정(1966~1982)』, 1983.

- 부산광역시사편찬위원회, 『부산시사(제1권~제3권)』, 1991.
- 부산광역시선거관리위원회, 『의회의원선거총람』, 1991~2016.
- 부산광역시의회, 『부산의정20년사』, 2014.
- 부산상공회의소, 『부산경제지표』, 1980~2016.
- 부산울산지방통계청, 『지역산업총조사』, 1982~2016.
- 부산지방해운항만청, 『부산항사』, 1996.
- 부산일보사, 『부일연감』, 1998.
- 부산발전연구원, 『부산발전론』, 1993.
- \_\_\_\_\_, 『부산경제론』, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『부산도시론』, 1996.
- 통계청, 『경제활동인구조사』각 연도(1989~2016).
- 한국은행, 『경제통계연보』각 연도(1968~2016).
- 한국지방재정공제회, 『지방재정편람』각 연도(1989~2016).
- 행정안전부(구 행정자치부/지방자치부/내무부), 『한국도시연감』, 1989~2016.
- 행정안전부(구 행정자치부/지방자치부/내무부), 『지방재정연감』, 1989~2016.
- Bish, R. L. and Ostrom, V.(1979). *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*, Washington. D. C.: American Enterprise Institute For Public Policy Research, 1979.
- Dierwechter, Y., *Urban Growth Management and Its Discontents: Promises, Practices, and Geopolitics in U. S. City-Regions*, Palgrave Macmillan, 2008.
- Dye, T. R., *Politics, Economics and the Public Policy Outcomes in the States*, Chicago: RandMcNally, 1966.
- Mollenkopf, J. H., *The Contested City*, Princeton University Press, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Contentious City: The Politics of Recovery in New York City*, Russell Sage Foundation, 2005.
- Mollenkopf, J. H. and Castells, M., *Dual City: Restructuring New York*, Russell Sage Foundation, 1991.
- Harvey, D., *The Urban Experience*, JHU Press, 1989.
- \_\_\_\_\_, “The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization”, *Science and Society*, 51(1), 1987.

- \_\_\_\_\_., “Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution”,  
*Journal of Urban Affairs*, 36(5), 2014.
- Hatry, H. P., Fisk, D. M., Hall Jr., J. R. and Schaenman, P. S. and Snyder, L., *How Effective are Your Community Services?*, Washington D. C: The Urban Institute and the International City Management Association, 2006.
- Katznelson, I., *City Trenches: Urban Politics and the Patterning of Class in the United States*. Chicago: The University of Chicago Press, 1981.
- Lineberry, R. L. and Sharkansky, I., *Urban Politics and Public Policy*, New York: Harper & Row, Publishers, 1971.
- McDonald, J. F., *Urban America: Growth, Crisis, and Rebirth*, M. E. Sharpe, 2007.
- Peterson, P. E., *City Limits*, University of Chicago Press, 1981.
- Richardsdon, H. W., “National Urban Development Strategies in Developing Countries”, *Urban Studies*, 18(3), 1981.
- Sassen, S. J., *Cities in a World Economy(Sociology for a New Century Series)*, SAGE Publications, 2011.
- Scott, A. J., “Capitalism, Cities, and the Production of Symbolic Forms”, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26(1), 2001.
- Sharp, E. B., *Urban Politics and Administration: From Service Delivery to Economic Development*, New York & London: Longman, 1990.
- Wilson, D., *The Urban Growth Machine(Suny Series in Urban Public Policy)*, SUNY Press, 2007.

투고일 : 2017. 11. 02. 심사완료일 : 2017. 12. 05. 게재확정일 : 2017. 12. 20.
---

| Abstract |

Two Major Perspectives for Understanding Urban  
Development of Busan  
—Economic Determinants VS Political Determinants—

Woo, Yang-Ho · Lee, Won-Il

Theoretical discourse of urban development has often polarized between economic determinism and political determinism with environmental determinism adding another contentious issue of development. The economic determinism of urban theory posits that economic factors such as industry, capital, workers are the foundation upon which all other political and social arrangements in urban spaces are based. The economic determinism stresses that urban societies are divided into competing economic classes whose relative political power is determined by the nature of the economic system. Besides, the economic determinism describes the development phenomenon where economic priorities prevail to facilitate the city's propensity to generate and accumulate wealth. On the other hand, the political determinism of urban theory describes that urban development involves some irreversible spatial investments, massive resource allocations and financial investments by politicians and bureaucrats. So, the purpose of this study was to confirm that the concept of economic determinism and political determinism exists in urban development processes of Busan metropolitan city. In addition, the major objectives of this study were to evaluate, measure, and also recommend solution for solving the problems of two theories in the case of Busan metropolitan city. For the achievement of the purposes, this study was performed to investigate city statistics and

causal relationship between two theories and urban development of Busan metropolitan city. The empirical results showed that a strong evidence for the concept of economic determinism and political determinism for urban development processes in Busan metropolitan city. Based on these significant research findings, theoretical and practical implications were discussed.

**Key Word:** Busan, Urban Development, Urban Theory, Economic Determinants, Political Determinants.