

2022 인재양성 프로그램  
연구자 최종 결과보고서

# 다중스케일적 관점에서 바라본 도시권 참여투쟁:

## 멕시코시티 BRT 7호선 사례

A Multi-scalar Approach to Contested Participation for Right  
to the City:

the Case of BRT Project in Mexico City

2023. 03. 20

심은지



# 제 출 문

재단법인 숲과나눔 이사장 귀하

본 보고서를 “다중스케일적 관점에서 바라본 도시권 참여투쟁: 멕시코 시티 BRT 7호선 사례”의 최종 연구 결과보고서로 제출합니다.

2023년 3월 20일

연구 원 : 심은지(특정주제연구자)

※ 본 보고서의 내용은 연구자의 의견이며, (재)숲과나눔의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.

## 결과보고서 초록

연구원	심은지	구분	특정주제연구자
연구제목	한글	다중스케일적 관점에서 바라본 도시권 참여 투쟁: 멕시코시티 BRT 7호선 사례	
	영문	A Multi-scalar Approach to Contested Participation for Right to the City: the Case of BRT Project in Mexico City	
연구기간	2022. 3. 1. ~ 2023. 3. 1.		
색인어	한글	도시권, 르페브르, 도시 사회 운동, 멕시코시티, 간선급행버스	
	영문	Right to the City, Participation, Urban Social Movement, Mexico City, BRT	

지난 수십 년 동안 멕시코 시티는 역동적인 도시화 과정을 경험해 왔다. 이 과정에서 도시의 사회 공간적 분리가 심화하며 주택, 교통, 사회 서비스의 편중된 분배가 초래되었다. 이러한 도시문제를 해결하기 위해 국내 및 국제 정책 입안자들은 소외된 주민들을 도시로 통합하기 위해 도시 정책을 시행해왔다. 이와 관련하여 도시권을 위한 멕시코 시티 헌장 (La Carta de la Ciudad de Mexico por el Derecho a la Ciudad)은 도시 관리 및 공공 정책의 모든 분야에 시민참여를 보장하기 위해 2010년 마련되었다. 하지만 이러한 노력에도 1990년대 신자유주의적 도시재개발사업부터 최근의 “도시재생”, “지속가능한 도시개발” 등의 도시 정책에 이르기까지 시민들의 도시권 투쟁 운동은 지속해서 이어지고 있다.

이러한 배경에서 본 연구는 도시권 보장을 위한 정책적 제언과 실행에도 불구하고 왜 사회적 갈등이 발생하는지에 대해 의문을 제기한다. 이에 답하기 위해, 본 연구는 도시권 참여에 관한 두 가지 이론적 논의로 자유주의적 요구와 급진적 요구를 살펴본다. 자유주의적 요구는 의사결정 과정에 여러 이해관계자를 포함하려는 도시 정책의 제도화에 중점을 두는 반면, 급진적 요구는 도시 공간의 사용가치에 근거한 도덕적 요구에 초점을 맞추고 있으며, 더욱 변혁적인 도시 정책을 주장한다.

이러한 이론적 접근을 바탕으로 본 연구는 2018년 메트로버스 7호선 건설 과정에서 멕시코 시티의 BRT 정책과 이와 관련된 도시갈등 사례연구를 진행하였다. 멕시코 시티의 메트로버스 프로젝트는 Habitat III의 논의와 일치하는 명목상의 목표와 거버넌스에도 불구하고 시행단계에서 한계를 보인다. 이와 관련하여 메트로버스 7호선을 둘러싼 도시의 권리를 위한 사회운동의 원인을 분석하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 멕시코 시티의 메트로버스 7호선 건설에 대한 다양한 입장을 지닌 행위자들의 자료를 수집하고, 도시에 대한 권리 개념을 통해 BRT 프로젝트를 둘러싼 사회 집단들의 다른 입장을 살펴보고자 한다. 결론적으로 본 연구는 좁은 의미에서 도시권에 대한 시민의 참여를 보장하는 도시 정책은 도시공간의 이용가치에 대한 변혁적 요구를 저해하고 도시사회운동을 초래할 가능성이 크다고 주장한다.

In the past few decades, Mexico City has experienced dynamic urbanization process. In this process, the city's socio-spatial segregation has intensified, which led to a biased distribution of housing, transportation, and social services. In order to deal with this problem, both national and international policy-makers have implemented urban policies in order to integrate marginalized inhabitants into formal city. In this regard, the Mexico City Charter for the Right to the City (La Carta de la Ciudad de Mexico por el Derecho a la Ciudad) was signed in 2010 with an aim to promote citizen participation in all areas of urban management and public policies. These efforts, however, do not seem to match up to citizens' demands for right to the city. From the neoliberal urban redevelopment project in the 1990s to the recent urban policies such as "urban regeneration" and "sustainable urban development", they demand and struggle for de facto right to the city.

Against this backdrop, this thesis questions why there are social struggles despite policy suggestions and implementation for guaranteeing 'the right to the city'. The right to the city is a concept first proposed by Henry Lefebvre and has been discussed and adopted by UN-Habitat III. To answer this, the thesis adopts two theoretical discussions on participation for the right to the city: liberal and radical claim. Liberal claim focuses on the institutionalization of urban policies, which intends to ensure the inclusion of multiple stakeholders in the decision-making process. On the other hand, radical claims focus on moral claims based on the use value of urban space, supported by those are in defence of transformative urban politics.

Based on this theoretical approach, the thesis conducts a case study of Mexico City's BRT policy and its related urban conflicts in the construction process of Metrobús Line 7 in 2018. Despite its nominal goals and governance, which is in line with the idea of Habitat III, it shows imitations in implementation stage. In this regard, I attempt to analyze the causes of the social movements for the right to the city surrounding Metrobús Line 7.

For this purpose, this thesis attempts to examine differing positions of social groups surrounding the BRT project by collecting data from groups with diverse perspectives on the construction of Metrobús Line 7 in MexicoCity and diverging concepts of the right to the city. The thesis argues when urban policies guarantee citizens' participation in a narrow sense of the right to the city, it is highly likely to hinder transformative demands for use value of urban space and cause urban struggles.

# 요약문

## 1. 제목

다중스케일적 관점에서 바라본 도시권 참여 투쟁: 멕시코시티 BRT 7호선 사례

## 2. 연구의 목적 및 필요성

본 연구는 본 연구는 멕시코시티의 간선급행버스(Bus Rapid Transit, BRT) 시스템인 메트로버스(Metrobus) 7호선 시행과정에서 발생한 갈등을 국제, 국내, 지역적 차원에서 분석함으로써 갈등의 행위자들을 지형화하고, 이들의 다양한 도시권에 대한 이해를 규명하여 좁은 관점에서 고안된 최근 주류 도시권 논의의 한계를 규명하고 도시권에 대한 전환적 논의를 마련하는 데 목적이 있다.

## 3. 연구 방법

연구방법으로는 삼각망 분석법을 활용하여 하나의 공통 현상에 대한 다양한 이해관계자의 관점을 조사함으로써 복잡한 지역적 맥락, 이해 및 가치를 분석하고자 한다. 데이터 수집을 위해서는 학술 논문, 국제기구에서 발표한 보고서, 정부 기관 연구, 보도 자료, 청원서, 성명, 미디어 웹 사이트 등을 활용하였다.

## 4. 연구 결과

메트로버스 7호선 프로젝트는 거버넌스 측면에서 다양한 이해관계자의 참여, 민간-공공 파트너십의 구축이라는 점에서 최근 제도화에 초점을 맞춘 국제적 도시권 논의에 부합하는 모범적인 도시개발 거버넌스 모델이라는 것을 확인할 수 있었다. 또한, 법적·행정적 측면에서도 시민참여법(LPC)과 같은 민주주의 메커니즘을 수립하였으나 실제 이행단계에서 발생한 갈등은 이와 같은 법적 절차 내에서 다루어지지 않고, 그 결과 시민들의 요구는 시위, 탄원서, 헌법소원 등 다양한 절차를 통해 표출되었다. 이와 같은 한계는 다양한 이해관계자의 참여가 일부 전문가들의 참여와 동질적인 것으로 간주되었으며, 이들 간의 권력 관계는 참여 과정에서 고려되지 않아 실제 주민보다는 전문가와 같은 권력 집단의 가치관과 이해관계가 주로 반영되는 결과를 낳았다. 또한, 메트로버스의 “모범적인 민관협력” 시스템은 도시문제의 시장지향적 해결 방식과 도시개발 과정에서 발생하는 반생태적인 경제활동에 대한 시민들의 저항을 정당화하는 근거로 이용되는 것을 볼 수 있었다. 시민들은 도시 공간을 변화시키고 훼손하는 기존의 경제-정치 관계가 형성해 온 의존의 공간에 대해 문제를 제기하였지만 이러한 문제에 대한 시민들의 요구는 법적 틀에서 받아들여지지 않았음을 확인할 수 있었고, 심지어 국제적 네트워크가 국지화되며 정당성을 얻게 되면서 이러한 부정의에 대한 문제는 더욱 모호해지는 한계를 보였다.

## 5. 연구의 시사점 및 제언

본 연구는 멕시코시티 사례연구를 통해 도시권의 법적 보장에 초점을 맞춘 최근 주류 도시권 정책이 도시의 사용가치와 환경정의에 기반한 도시권에 대한 시민사회의 다양한 요구를 반영하지 못하는 한계를 확인함에 따라 제도권 내에서의 법적인 주장뿐만 아니라 제도권 밖에서의 사회운동을 통한 도덕적인 요구를 제도권 내에서의 법적인 주장과 연계할 수 있는 전환적 도시권 논의의 필요성을 확인할 수 있었다는 점에서 의의가 있다.

## 6. 연구결과의 활용 계획

- 도시공간 생산 메커니즘에 대한 이론적 논의를 보완하여 정치·경제 엘리트들이 메트로버스 프로젝트의 정당성을 어떻게 활용하는지 구체화
- 현지 조사를 통해 시민사회단체의 가치와 이익을 보다 구체적으로 분석하여 연구 결과를 보완, 수정하여 논문으로 발전

# 목차

## I. 서론

1. 연구 배경 및 목적
2. 연구 질문 및 방법
3. 연구 구성

## II. 도시권에 대한 이론적 관점

1. 도시권 : 사용가치와 교환가치
2. 도시권 이론의 제도화와 한계
3. 사회·공간적 관점에서의 도시권

## III. 멕시코시티 BRT 7호선 갈등의 맥락화

1. 멕시코시티 도시 공간정책의 역사적 맥락 : 레포르마 거리와 차폴테펙 숲
2. 멕시코시티의 정치 경제적 맥락에서 도시개발 거버넌스의 변화
3. 멕시코시티의 정치 경제적 맥락에서 BRT 시스템의 구축

## IV. 사례 연구 : 다중스케일적 관점에서 바라본 멕시코시티 메트로버스 7호선 갈등 분석

1. 메트로버스 시스템의 시행
2. 멕시코시티 7호선 갈등 행위자 및 담론 분석
3. 메트로버스 7호선 프로젝트의 한계와 사회-공간적 결과

## V. 결론

## 참고문헌

# I. 서론

## 1. 연구 배경 및 목적

프랑스의 철학자 앙리 르페브르 (Henri Lefebvre)의 도시권 (Right to the City) 개념은 학계뿐만 아니라 정책 입안자, 사회 운동가 등 다양한 행위자들의 주목을 받아왔다. 대표적으로 UN 해비타트 (United Nation Human Settlements Programme, UN-HABITAT)<sup>1)</sup>와 같은 국제기구들은 도시권을 더 넓은 인권 일부로 개념화하는 노력을 주도하며 더욱 공정하고 포용적이며 지속 가능한 도시 정책을 장려해왔다 (Purcell, 2014 : 141). 이러한 국제적인 주도과 함께 국가 차원에서 도시권을 보장하기 위한 활발한 움직임을 보여왔다. 국제기구와 국가의 노력과 더불어 각 지역의 사회운동가와 도시민들 또한 자신들의 도시권을 보장하기 위한 도시사회운동을 전개해왔다. 특히 신자유주의의 한계로 인한 갈등이 가장 심화한 세계의 주요 도시에서 도시에 대한 권리 담론을 내세우는 도시사회운동들이 활발히 일어나고 있다.

라틴아메리카는 이러한 국제적, 국가적, 지역적 차원의 도시권 논의가 가장 두드러지는 지역이다. 라틴아메리카의 브라질, 에콰도르와 같은 국가들의 경우 각각 2001년, 2008년에 도시권 개념을 헌법에 명시하기도 하였고, 멕시코시티의 경우 2010년 도시권을 도시 헌장에 반영하는 등 민주적이고 평등한 도시에 대한 참여 권리를 보장하려는 노력을 이어왔다. 라틴아메리카의 각 도시에서도 브라질의 무주택 도시 빈민운동 (Movimiento dos Trabalhadores Sem Teto, MTST), 멕시코의 도시 대중 운동 (Movimiento Urbano Popular, MUP) 등 도시권 투쟁이 활발히 이어져 왔다 (최금좌, 2010). 이처럼 도시권을 위한 다양한 차원의 행위자들의 정치적 활동의 결과로 라틴아메리카의 많은 국가가 도시권을 보장하기 위한 법적 체도를 마련해왔지만, 여전히 도시권을 둘러싼 가치충돌이 존재하며 더욱 다양한 모습으로 심화하고 있다.

라틴아메리카 지역의 BRT 프로젝트는 이러한 문제점을 가장 잘 보여주는 사례 중 하나이다. 많은 라틴아메리카 도시들은 라틴아메리카의 가장 주요한 도시 문제인 사회-공간적 분화 (Socio-spatial segregation)<sup>2)</sup>를 해결하기 위한 수단으로 BRT

---

1) 급속한 도시화와 관련 문제를 다루기 위해, 유엔 해비타트는 1976년 캐나다 밴쿠버에서 UN 인간 정주회의를 개최한 이후, 20년 단위로 회의를 진행하며 도시 개발 의제를 발전시켜왔다. 1996년 터키 이스탄불에서 열린 해비타트 II 회의에서는 ‘모두를 위한 적절한 주거 제공’을 핵심의제로 주거권 보장과, 지방 정부와 시민참여의 중요성을 강조하였고, 이후 가장 최근인, 2016년 에콰도르 키토에서 개최된 UN 해비타트 III 회의는 주거권 뿐만 아니라 사회 통합, 도시 생태, 형평성 등을 강조하는 ‘도시권’을 보장하기 위한 새로운 거버넌스와 시민참여 모델 마련과 이행을 강조했다.

2) 라틴아메리카 카리브해 지역의 도시화율은 81%로 이는 세계 평균인 55%와 비교했을 때 매우 높은 수치이다(United Nations, 2018). 이러한 높은 도시화율과 함께 대다수의 라틴아메리카 도시들은 빠른 도시화 과정에서 도시 계획, 불평등, 범죄, 고용, 이동성, 대기 오염 등 다양한 도시 문제를 경험해 왔다 (Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio S.L., 2015). 이와 관련하여, 많은

시스템을 장려해왔다. 대중교통 시스템을 통해 도시민의 접근성을 개선함으로써 도시 공간의 불평등을 해소하고 공간의 균형적 발전을 가능하게 할 수 있다는 점에서 저비용 고효율의 투자 수단으로 주목 받았기 때문이다 (Sabatini, 2003; Pardo, 2009). 이러한 맥락에서 라틴아메리카에서 BRT 시스템은 단순히 교통문제를 해결하기 위한 공급 측면의 대중교통 정책을 넘어 도시민들의 삶의 질, 안전, 건강을 보장하는 저비용, 고효율의 친환경적 대중교통 정책이자 모든 시민이 도시의 서비스, 활동 기회에 접근할 권리를 보장할 수 있는 도시권 정책으로 평가받았다 (Carrigan *et al.*, 2013; Morales, 2010).

이와 같은 이유로 국제 사회 또한 지속가능한 도시 개발의 수단으로서 BRT 시스템을 적극적으로 장려해왔다. 유엔 환경 계획-지구환경기금 프로젝트 (UN Environment-GEF Project)의 “BRT와 무동력 교통을 통한 온실가스 배출 감축 (Reducing Greenhouse Gas Emissions with Bus Rapid Transit and Non-Motorized Transport)”와 세계은행 (World Bank)의 “기후 친화적 교통수단의 도입 프로젝트 (Introduction of Climate Friendly Measures in Transport Project)”와 같은 일련의 프로그램들을 통해 각 국가 정부들이 BRT 시스템을 장려하도록 지원해왔다 (Wong, 2018). 이러한 국제적 지원을 받아 라틴아메리카 지역은 1990년대부터 “BRT 붐 (BRT boom)”을 경험했다. 국제기구들은 브라질의 꾸리찌바 (세계은행과 미주개발은행), 페루의 리마 (세계은행과 미주개발은행), 멕시코의 멕시코시티 (세계은행) 등의 도시에서 BRT 시스템을 시행하도록 지원하였으며 그 결과, 현재 55개의 라틴아메리카 도시에서 하루 2천만의 승객이 BRT 서비스를 이용하고 있다.<sup>3)</sup>

이러한 상황에서 라틴아메리카의 BRT 프로그램은 “모범사례”로 평가되며 다른 지역에서 BRT 시스템이 확산하고 재현되는 데 충분한 근거가 되었다. 대표적으로 꾸리찌바, 보고타 (Transmilenio), 멕시코시티 (Metrobus)의 BRT 시스템은 세계적으로 모범적인 BRT 시스템 사례로 평가받고 있다. 특히, 멕시코시티의 BRT 시스템인 메트로버스는 도시환경문제를 해결하기 위해 다양한 이해관계자를 포함하는 지속가능한개발을 위한 도시 환경 거버넌스를 구축한 것으로 평가받으며 2013년 교통개발정책연구소 (Institute for Transportation and Development Policy, ITDP)로부터 지속가능한 교통상을 수상하기도 했다 (Francke *et al.*, 2012; Mejia-Dugand *et al.*, 2013). 실제로 멕시코시티의 메트로버스 프로젝트는 다른 라틴아메리카 도시들과 비교했을 때, 시행 목적과 주요 행위자 측면에서 특히 환경적 측면에 초점을 맞추고 있는 것을 확인할 수 있다. (표 1 참고). 이처럼 환경 문제를 해결하기

---

연구가 라틴아메리카 지역의 주요 도시 문제로 사회 공간적 분화 문제를 지적하고 있다 (CEPAL, 2016; CEPAL, 2018; Brendan McBride and Matthew French, 2011; UN-Habitat, 2016; Lungo and Baires, 2001; Magalhaes *et al.*, 2016; Sabatini, 2003). 사회 공간적 분화 개념은 빈부 격차, 사회 포용/소외 문제가 지리적으로 관찰되는 현상을 말하는데 (Lima, 2001: 494), 라틴아메리카의 도시들은 심화하는 사회 공간적 불평등과 함께 주거 공간, 사회 서비스 부족, 교통 체증, 편향된 토지 사용 등 사회-공간적 문제를 겪고 있다 (Lungo and Baires, 2001: 3).

3) 이는 전 세계 BRT 이용자의 61.44%를 차지하는 높은 수치이다 (Rivas *et al.*, 2019).

위한 다양한 행위자의 포섭은 BRT 프로젝트, 특히 멕시코시티 메트로버스의 가장 큰 특징으로 평가되며 각계각층의 이해와 가치를 대변할 수 있을 것이라는 기대를 받았다.

[표 1] 라틴아메리카 주요 도시들의 BRT 시스템

	꾸리찌바 (1972)	보고타 (2000)	상파울루 (2003)	산티아고 (2007)
시행 목적	도시 구조 개발	도시 교통 문제 해결	대중교통 개선	대중교통 시스템 현대화
주요 시행 행위자	지방 정부 꾸리찌바도시 계획연구소(IP PUC)  대중교통공사( URBS)	지방 정부	중앙 정부 지방 정부	중앙정부
	멕시코시티 (2005)	리마 (2010)	부에노스 아이레스 (2011)	리우 데 자네이루 (2012)
시행 목적	대기 오염 배출가스 감축	대중교통 정책 관련 사회적 비용 감축	대중교통 확대 및 통합	도시 공간의 사회 공간적 불평등 개선
주요 시행 행위자	멕시코시티 환경부	지방 정부	중앙 정부 지방 정부	중앙 정부 지방 정부

출처: Bel & Holst (2018); Boisjoly *et al.* (2020); Flores & Diaz (2019); Jackson (2019); Jauregui-Fung *et al.* (2019); Lindau *et al.* (2007); Nevo *et al.* (2017); Olavarria-Gambi (2015); Ortiz & Spirtu (2013); Pereira (2019); Scholl *et al.* (2016); Varela (2015)을 바탕으로 저자 재구성

하지만, 멕시코시티의 메트로버스는 처음 시행되었던 2005년부터 지속해서 시민사회와의 갈등을 빚어왔다.<sup>4)</sup> 특히 최근에 개통된 메트로버스 7호선의 경우 건설 과정에서 주민단체, 환경단체, 역사/문화단체의 반발을 겪었다. 갈등의 주된 이유로는 메트로버스 7호선 건설이 차플테펙 숲 (Bosque de Chapultepec)과 레포르마 거리 (Paseo de la Reforma)의 환경과 역사, 문화 유적 등을 훼손한다는 것이었다. 인근 주민들과 환경단체, 역사·문화보존단체들은 메트로버스 7호선 건설이 차플테펙 숲과 레포르마 거리의 녹지와 역사·문화공간을 훼손한다고 지적했다. 특히, 주민단

4) 2005년에는 1호선 건설을 놓고 산림 훼손을 지적하는 환경단체와 갈등을 빚었으며, 2009년 2호선 건설의 영향을 받은 주민들은 건설로 인한 피해에 대해 투쟁했다. 2010년과 2011년에는 각각 3호선과 6호선 건설을 둘러싼 주민들의 반대가 있었다.

체와 환경단체들은 메트로버스 7호선 건설 과정에서 발생하는 과도한 벌목과 차폴테펙 숲의 나무종 훼손과 같은 반생태적 행위를 지적하였다. 더불어 메트로버스 7호선 건설이 역사·문화보존단체들은 레포르마 거리의 역사·문화 유산과 도시 상징성을 훼손한다고 주장하였다. 갈등이 심화하자 주민단체와 시민단체는 이 두 도시 지역을 보호하기 위해 헌법소원을 제기했으며, 그 결과 멕시코시티 연방 법원의 판결로 7호선 건설은 잠정적으로 중단되었다.

이는 모든 이해관계자의 도시에 대한 참여권을 보장하는 메트로버스 프로젝트의 도시권 논의와 환경친화적이며 사회·문화적 다양성을 보장하는 도시권 논의 사이의 간극을 보여준다. 즉, 멕시코시티의 메트로버스 7호선 건설의 반대 집단과 찬성 집단 모두 “지속가능한개발”, “도시권 보장”이라는 공동의 목표를 설정하고 있지만, “도시권”에 대한 다른 이해와 가치에 따라 시행단계에서의 갈등이 유발되었다. 이는 도시권 개념이 이론적으로 복잡하고 논쟁적이기 때문에 행위자들의 이해 가치에 따라 도시권을 이해하는 관점이 다양하기 때문이다 (Marcuse, 2009 : 189). 멕시코시티의 메트로버스 7호선 건설을 둘러싼 갈등은 현재 도시권 정책이 도시권에 대한 다양한 이해관계와 가치를 반영하지 못하는 한계를 보여준다. 따라서 본 연구는 멕시코시티의 간선급행버스(Bus Rapid Transit, BRT) 시스템인 메트로버스(Metrobus) 7호선 사례를 통해 좁은 관점에서 고안된 주류 도시권 논의의 한계를 규명하고 도시권에 대한 전환적 논의를 마련하는 데 목적이 있다.

## 2. 연구 질문 및 방법

이러한 연구 배경에서, 본 연구는 다음의 연구 질문의 답을 구하고자 한다.

- (1) “지속가능한개발”, “도시권”을 보장하는 도시 정책이 마련되었음에도, 시행 단계에서 지속적인 갈등이 발생하는 이유는 무엇인가?
- (2) 멕시코시티의 메트로버스 프로젝트는 2005년부터 지속해서 시민사회와의 갈등을 빚어왔지만 7호선을 둘러싼 갈등만이 헌법소원을 통해 표출되었을까?

이러한 질문에 답하기 위해서 도시권에 대한 다양한 이해 가치를 지역적 차원에서 분석함으로써 멕시코시티의 BRT 7호선 갈등의 행위자를 규명하고 이들의 이해 가치가 어떻게 상이한지 르페브르의 도시권 이론을 바탕으로 해석하고자 한다. 도시권을 이해하는 다양한 이해와 가치를 분석하기 위해 본 연구는 삼각망 연구 방법 (triangulation method)을 활용한다. 삼각망 분석 방법은 두 가지 이상의 관점을 사용하는 것을 말한다 (Heale and Forbes, 2013 : 98). 두 가지 이상의 접근 방식을 함께 사용할 경우, 둘 중 하나의 접근 방식이 단독으로 수행할 수 있는 것보다 더 포괄적 결과를 얻을 수 있다는 장점이 있다(*ibid.*). 일반적으로 정책분석 연구에서는 합리적인 의사결정 (rational decision-making)이 연구 방향을 이끄는 주류 패러다임으로 자리 잡고 있다 (심준섭,

2019 : 144). 즉, 다양한 이해관계자들의 합의를 통해 가장 합리적인 결과가 도출될 수 있다는 관점이다. 이러한 접근방식에서는 정책 입안자가 정책의 예상 결과를 명확하게 제시할 수 있고 맥락적 이해를 거의 고려하지 않기 때문에 정책 참여자 간의 인식 또는 해석의 충돌이 없다는 것을 전제한다 (*ibid.*:147). 이러한 합리적 의사결정에는 여러 이해관계자의 참여의 산물인 정책은 일단 수립되면 실행 과정에 문제가 없을 것이라는 믿음을 바탕으로 한다 (Frasen, 2012; Sachs et al., 2010). 그러나 지역적 차원의 접근 방식은 정책이나 프로그램의 영향을 받는 사람들의 경험에 대한 심층적이고 상황에 맞는 해석을 가능하게 한다 (심준섭, 2019: 152).

이와 관련하여 본 연구는 삼각망 분석법을 활용하여 배제된 이해관계자와 정책 결정 과정에 참여하는 이해관계자에 대한 맥락적 해석을 제공하고자 한다. 또한 이론적 삼각망 분석법 (theoretical triangulation)을 활용하여 하나의 공통 현상에 대한 다양한 이해관계자의 관점을 조사함으로써 다양하고 복잡한 지역적 맥락, 이해 및 가치를 분석하고자 한다(O'Brien, 1993).<sup>5)</sup> 데이터 수집을 위해서 학술 논문, 국제기구에서 발표한 보고서, 정부 기관 연구, 보도 자료, 청원서, 성명, 미디어 웹 사이트 등을 활용하였다.

### 3. 연구 구성

이와 같은 연구문제를 바탕으로 제2장에서는 도시권에 대한 이론을 고찰하고 이를 사회 공간적 관점에서 살펴본다. 3장에서는 멕시코시티의 도시공간의 전반적인 역사적 맥락을 레포르마 거리와 차폴테펙 숲을 중심으로 살펴보고, 멕시코시티에서의 BRT 시스템의 구현 맥락을 설명한다. 4장은 멕시코시티 BRT사업에 대한 사례연구를 통해 행위자를 규명하고 이들의 담론을 통해 상이한 이해 가치를 분석한 결과를 정리한다. 마지막으로 5장에서는 연구의 전반적인 내용을 요약하고 연구의 시사점과 한계를 논한다.

---

5) 이론적 삼각망 분석법은 정보를 해석하기 위해 두가지 이상의 이론적 접근을 취하는 방식이다 (Carter et al., 2014: 545).

## II. 도시권에 대한 이론적 관점

이 장에서는 도시권에 대한 이론적 고찰을 통해 도시권을 이해하는 다양한 관점에서 발생하는 참여 의미의 간극을 설명하기 위한 이론적 개념을 도출한다. 이를 위해 르페브르의 급진적 관점에서 도시권 개념과 유엔의 자유주의적 관점에서의 도시권 개념의 차이를 살펴보았다. 따라서 도시권 이론을 제도적·정치적 체계로 전환하는 데 있어 발생하는 한계점을 살펴보기 위한 유용한 이론적 개념으로의 “재생산적 참여 (Reproductive participation)”와 “변혁적 참여 (Transformative participation)” 개념을 설명한다. 특히 이 두 가지 이론적 관점에서 멕시코시티의 메트로버스 프로젝트 정책 결정 과정에 참여한 이해관계자와 배제된 이해관계자가 도시권을 이해하는 방식이 어떻게 다른지 분석하고자 한다. 마지막으로 본 논문에서는 이러한 한계점을 분석하기 위해 사회 공간적 관점에서 도시권을 이해하는 다중스케일적 도시권 분석 틀을 설명한다.

### 1. 도시권 : 사용가치와 교환가치

르페브르의 도시권 개념은 학계뿐만 아니라 정책 입안자, 사회 운동가 등 다양한 행위자들의 주목을 받았지만, 이론적으로 복잡하고 논쟁적이기 때문에 도시권을 이해하는 다양한 관점이 존재한다 (Marcuse, 2009; Kipfer et al., 2013). 이 장에서는 도시권에 대한 이론적 논의를 탐구하고 이러한 논의를 자유주의와 급진주의라는 두 가지 광범위한 방법으로 구성하려고 시도한다. 르페브르는 도시에 대한 권리는 외침과 요구와 같다고 표현한다 (Lefebvre, 1996). 이는 전통적인 도시의 중심부로의 회귀가 아닌 도시 생활을 변혁하는 권리로 이해해야 한다고 설명한다 (*ibid*). 이처럼 르페브르가 말한 “외침”과 “요구”는 기존의 법체계와의 통합뿐만 아니라 이를 넘어서는 통합을 의미한다. 즉, 이러한 권리 주장을 단순히 기존의 민주주의 정치체제에 추가하는 것이 아니라, 자유주의적 관점과 중앙집권적이고 관료화된 사회주의를 넘어 사회변혁의 넓은 틀 안에서 이해되어야 한다 (Belda-Miquel, Peris Blanes and Frediani, 2016:323). 르페브르가 말하는 도시권에 대한 보다 넓은 틀이 무엇인지 이해하기 위해 도시권에 대한 르페브르의 주장을 간단히 살펴보려고 한다.

르페브르(1996) 작품(*oeuvre*)에 대한 권리, 참여에 대한 권리, 전유에 대한 권리가 도시권에 내포되어있다고 말한다. 작품에 대한 권리는 도시가 본래 제품(*product*)이 아닌 예술작품(*oeuvre*)이라는 것을 함축하고 있으며, 이는 공공성을 바탕으로 한 시민의 참여 장으로서, 상품이 교환되는 시장보다는 이용가치가 중요한 곳이라는 것을 함의한다(황진태, 2010: 39-40). 자본주의 도시가 형성되면서 사용가치보다 교환가치가 중시되고, 공공성과 참여 사라지고 있다. 르페브르의 작품에 대한 권리는 이들의 가치를 회복할 수 있는 권리를 말한다. 같은 선상에서 전유

에 대한 권리는 교환가치보다 사용가치를 회복하기 위한 사적 소유권에 반하는 개념을 말한다. 참여권은 이러한 도시공간의 생산 과정에서 시민들이 집단적이고 적극적으로 참여할 수 있는 권리를 의미하며, 결과적으로 이와 같은 도시권을 이행하는 과정에서, 주민들이 도시를 적절하게 사용함에 따라, 사용가치는 도시 공간의 교환가치를 대체하게 된다 (Purcell, 2003 : 577-78).

르페브르는 자본주의 사회에서 가장 중요한 모순은 도시 공간을 "사용"하는 도시 거주자가 소외되는 반면 도시를 "교환"하려는 권력 집단이 혜택을 받는 사용가치와 교환가치 사이의 갈등이라고 주장한다 (Kuymulu, 2014 : 929). 이와 관련하여 르페브르의 도시권에 대한 급진적인 주장은 사용가치와 교환가치, 거주 되는 도시와 축적의 장으로서의 도시 사이의 투쟁에 중점을 둔다 (Purcell, 2014 : 149). 이를 바탕으로 르페브르의 도시권 개념에서 요구되는 '넓은 틀'을 이해할 수 있다. 즉, 르페브르에 따르면 도시권은 “자본주의와 국가사회주의를 극복하기 위한 요구”로서 사용가치보다 교환가치를 강조하는 것이다(Belda-Miquel et al., 2016: 322). 다시 말해, 도시권은 교환가치의 지배에 대항하는 사용가치와 이 과정에 참여할 수 있는 권리로서 도시 전체에 대한 요구이다.

오늘날 도시공간에서 교환가치의 물질적·이념적 헤게모니와 권력 관계를 고려할 때 도시권, 특히 교환가치에 대항하는 사용가치에 대한 논의는 매우 중요하다. 아래에서는 이러한 사용가치와 교환가치 개념을 바탕으로 최근 도시권 이론 제도화의 한계점을 살펴보고자 한다.

## 2. 도시권 이론의 제도화와 한계

최근 도시권 개념을 실천하기 위해 도시에 적용하려는 다양한 시도가 있었다. 특히 국제기구를 비롯한 국제기구들은 국제 및 국내 정책 입안자, NGO와 함께 르페브르의 도시권 개념을 공공 도시 정책에 반영하는 도시 현장 및 민주적 틀을 마련하기 위해 노력하고 있다 (Kuymulu, 2014; Mayer, 2009). 그중 유엔 해비타트 III는 “도시권, 모두를 위한 도시 (Right to the city and Cities for all)”라는 슬로건 아래 도시권 개념과 실천적 계획을 수립하고자 하였다. 특히 유엔 해비타트 III가 이러한 의제를 실행하기 위해 강조한 첫 번째 메커니즘은 도시 정책의 거버넌스 체계의 수립이다. 유엔 해비타트(2016)는 거버넌스 구조는 도시를 만드는 가장 공식적인 공간으로 여기며, 거버넌스 운영을 시작하면 모든 이해관계자, 특히 시민사회의 효과적이고 평등한 참여를 보장할 수 있다고 주장한다.

하지만 참여에 대한 르페브르의 급진적인 도시권 개념과 최근 유엔 해비타트의 도시권 계획의 차이를 관찰할 수 있다. 유엔 해비타트의 도시권 거버넌스 구조는 자유주의적 관점에서 “자유민주주의 국가에 의해 개별 시민에게 부여되는 법적 보호”를 강조하고 있다(Purcell, 2014 : 142). 이러한 법적 제도의 확립은 도시민의 권리를 보장하는 유용한 지침을 제공할 수 있지만, 권력에 대한 사회적 투쟁의 의미

가 축소하고, 이러한 권력 관계가 반영되지 않은 채 단순히 “도시권에 대한 도시민의 참여 권리를 기존의 자유 민주주의 법적 틀에 추가”하는 정도의 의미로 제한될 수 있다 (Mayer, 2009 : 12-3).

또 다른 의문점은 참여적 거버넌스의 보장이 실제 이행단계에서 잘 작동할 것인가 하는 점이다. 참여의 개념은 이해관계자의 이해관계, 가치, 이데올로기, 지역 수준의 정치적, 경제적, 사회적 맥락에 따라 다양하게 해석될 수 있다(Bixler et al., 2015). 또한 참여는 이론적, 개념적 모호성을 가지고 있기 때문에 실제 실행과정을 지역적 차원에서 분석할 필요가 있다(*ibid*). 이와 관련하여 유엔 해비타트는 도시에 대한 권리를 반영하지만, 권력 관계의 비대칭성을 설명하지 않는 한계를 보이며 이는 실천적 이행단계에서 갈등으로 이어질 수 있다 (Kuymulu, 2014 : 117-8).

그렇다면, 급진적 관점에서 고려되는 참여는 무엇인가? 도시권에 대한 르페브르의 급진적인 주장은 참여와 전유 사이의 유대에 중점을 둔다 (Purcell, 2014 : 150). 도시 거주자가 도시 공간을 관리하는 데 자율적으로 될 때, 도시민이 도시와 그 생산을 전유할 수 있다는 것이다. 이와 관련하여 Kuymulu(2014)는 유엔 해비타트와 르페브르의 급진적 도시권 개념 사이의 주요한 차이점은 "사용가치를 교환가치로 환산하는 것"에 있다고 주장한다. 즉, 유엔 해비타트 관점에서 세계화된 도시문제를 해결하기 위해 가장 효율적인 방법을 시장친화적인 투자 형태이다. 르페브르의 도시권은 신자유주의적 도시공간으로 재편되는 상황에 맞서 도시민의 필요에 따라 도시의 사회적, 정치적, 경제적 관계를 근본적으로 재편해야 한다는 적극적인 요구이다 (황진태, 2010 : 40). 그러나 유엔기구가 적극적으로 추진하고 있는 “비즈니스 친화적인 도시권”은 르페브르가 강조한 사용가치를 시장이 중재하는 교환가치의 관점으로 바꾼다(Kuymulu, 2014: 124). 이 경우 도시는 도시 거주자가 공동으로 생산하는 사용가치 관점에서의 “작품”이 아니라 “제품”이 된다 (표 2 참고).

[표 2] 도시권을 위한 재생산적 참여(Reproductive Participation)와 변혁적 참여 (Transformative Participation) 비교

	재생산적 참여 (Reproductive Participation)	변혁적 참여 (Transformative Participation)
요구의 성격	- 자유주의적 요구 (Liberal Claim) - 법적 요구 (Legal Claim)	- 급진적 요구(Radical Claim) - 사용가치 (Use value)에 기반한 도덕적 요구 (Moral Claim)
문제 인식	- 법적 절차의 부재 - 투자의 부재 - 합의의 부재	- 신자유주의적 사회 관계의 모순 - 교환 가치 (exchange value)의 헤게모니
도시 개념	- 생산물 (Product)	- 작품 (Oeuvre)
참여 형태	- 자유 민주주의 법적 제도 틀	- 권력 관계에 대한 투쟁

출처: Kyumulu(2014)를 바탕으로 저자 재구성

유엔의 도시권은 모든 시민의 참여를 보장하는 민주적 정치체제의 확립과 모든 도시 거주자를 위한 도시 접근의 법적 보장 측면에서 확실한 개선점을 제공한다. 그러나 도시에 대한 르페브르의 급진적인 주장과 비교할 때, 도시 공간 생산에 대한 권력 관계와 이에 따른 부정의를 다루지 않고 도시의 사용가치보다는 투자와 시장 자본을 통한 문제 해결이라는 교환가치에 중점을 두고 있는 한계를 보인다. 따라서 아래에서는 이러한 한계점 분석하기 위한 다중스케일적 관점에서의 도시권을 분석하는 틀을 마련하고자 한다.

### 3. 사회·공간적 관점에서의 도시권

이러한 맥락에서 다중스케일 관점에서 각자의 도시권에 대한 해석을 기반으로 형성한 사회-공간을 이해하는 것은 해당 사례를 설명하는 데 유용하다. 다중스케일 관점에서 특정한 공간의 규모는 주어진 것이 아닌, 국가와 지역 등 다양한 스케일에서 형성된 사회 행위자들의 정치적 전략의 경합 공간이자 결과물이다 (박인옥, 2020; 이상헌 외, 2014). 르페브르 또한 공간을 사회적으로 조직되고 생산되는 ‘사회적 생산물’로 바라보고 있다. 즉, 공간은 사회에 따라 각기 다르게 생산되고, 이것이 다시 사회적 관계의 조직화에 영향을 미친다는 것이다. 이 경우, 공간은 다중스케일에서 이루어지는 여러 행위자의 행위, 전략의 ‘생산물’로서 이해할 수 있으며, 르페브르가 제시한 것처럼 공간을 “생산”의 문제로 파악하게 되면, 결과로서 존재하는 공간 보다, 그 “과정”에 초점을 맞출 수 있다. 즉, 공간 생산의 과정에서 다층위의 행위자들을 분석함으로써 도시 공간을 이해할 수 있게 된다. 따라서 도시권 담론 또한 도시 스케일을 뛰어넘는 국제적, 국가적, 지역적 스케일의 행위자들 사이의 권력 관계를 통해 분석되어야 할 필요가 있다.<sup>6)</sup>

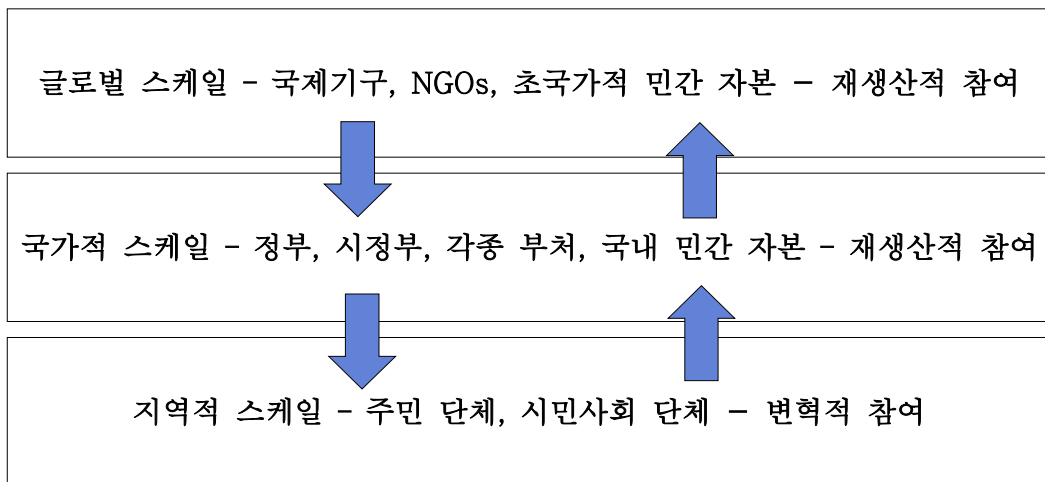
이와 같은 관점에서 다양한 정치, 경제, 사회적 행위자들은 자신의 이익을 확보하기 위한 기반을 유지하기 위해 특정 공간에 국지화된 네트워크에 의존하게 되는데, 이때 이 네트워크의 공간적 범위를 “의존의 공간(space of dependence)”이라고 하

6) 지속가능성 전환(Sustainability Transition) 연구자들은(Sengers and Raven, 2015; Truffer et al., 2015) 지속가능한개발 네트워크가 국지화되는 공간을 주목한다. 즉, 오늘날 지속가능성 전환의 가능성은 점점 더 초국가적 관계와 주권 국가와 다른 규모에 있는 행위자·세력에 의해 지배되며, 이러한 행위자와 규모에는 무엇보다도 다국적 기업, 다자간 및 양자간 기부자, 금융 및 소비자 시장, 국내 또는 국외에 있는 비정부 기구들이 포함된다는 것이다 (Truffer et al., 2015, 64). 따라서 이러한 다양한 행위자들의 이해, 가치와 권력 관계에 대한 분석을 강조한다. 왜냐하면, 이와 같은 지속가능한발전을 위한 네트워크가 글로벌 차원에서 확산될 때, 이는 단순히 탈정치화되어 한 지역에 영역화되는 것이 아니기 때문이다 (Sengers and Raven, 2015, 170). 즉, 이러한 글로벌 네트워크는 경제, 지배구조, 제도적 규칙과 규범, 초국가적 엘리트, 이데올로기 등에 의해 구성되고 구조화된 초국가적 공간 내에서의 담론적인 틀을 둘러싼 행위자들 사이의 투쟁으로 가득 차 있는 정치적 현상인 것이다 (*ibid.*). 따라서 지역적 스케일과 관련을 맺고 있는 다양한 지리적 스케일의 정치, 사회, 경제적 과정을 통해 물질적 혹은 담론적으로 구성되는 공간적 스케일을 다중스케일적 속성을 분석해야 할 필요가 있으며 (박배균, 2012: 41-42) 도시권을 둘러싼 담론 또한 이러한 상호작용 속에서 분석되어야 한다.

며, 이러한 의존의 공간을 보호하기 위한 정치적 전략 중 하나가 “연대의 공간 (space of engagement)”을 형성하는 것이다 (Cox, 1998; 박배균, 2012). 즉, 의존의 공간의 행위자들은 자신들의 이해와 가치를 보호하고 정치적 정당성을 확보하기 위해 자신들의 장소에 더욱 광범위한 사회적 관계를 구축하고자 하며, 이러한 “스케일 점프 (jumping scales)”를 통해 구축된 네트워크와 정책적 연대가 형성되는 연대의 공간을 구축하는 “스케일의 정치 (politics of scale)”가 발생한다 (박배균, 2012; 장덕수 외, 2017; Cox, 1998, Hwang et al., 2017).

따라서 본 연구는 정치, 사회, 경제적으로 다양성을 가진 멕시코시티의 사례를 통해 도시권을 이해하는 다양한 행위자들의 이해와 가치를 분석하고 지역적 맥락에서 해석하며, 각각 어떠한 담론과 전략을 활용하였는지 살펴보고자 한다. 이를 통해 공간과 사회의 유기적인 관계를 파악하고, 이를 바탕으로 도시 공간과 사회의 관계를 고려한 도시 정책과 담론을 마련하는 데 해당 연구의 목적이 있다. 이처럼 다양한 층위의 행위자들을 지형화하고, 각 행위자의 도시권에 대한 이해·가치를 파악하여 이에 기반한 교환 메커니즘과 권력 관계를 분석하기 위해 다음과 같은 분석틀을 활용하고자 한다.

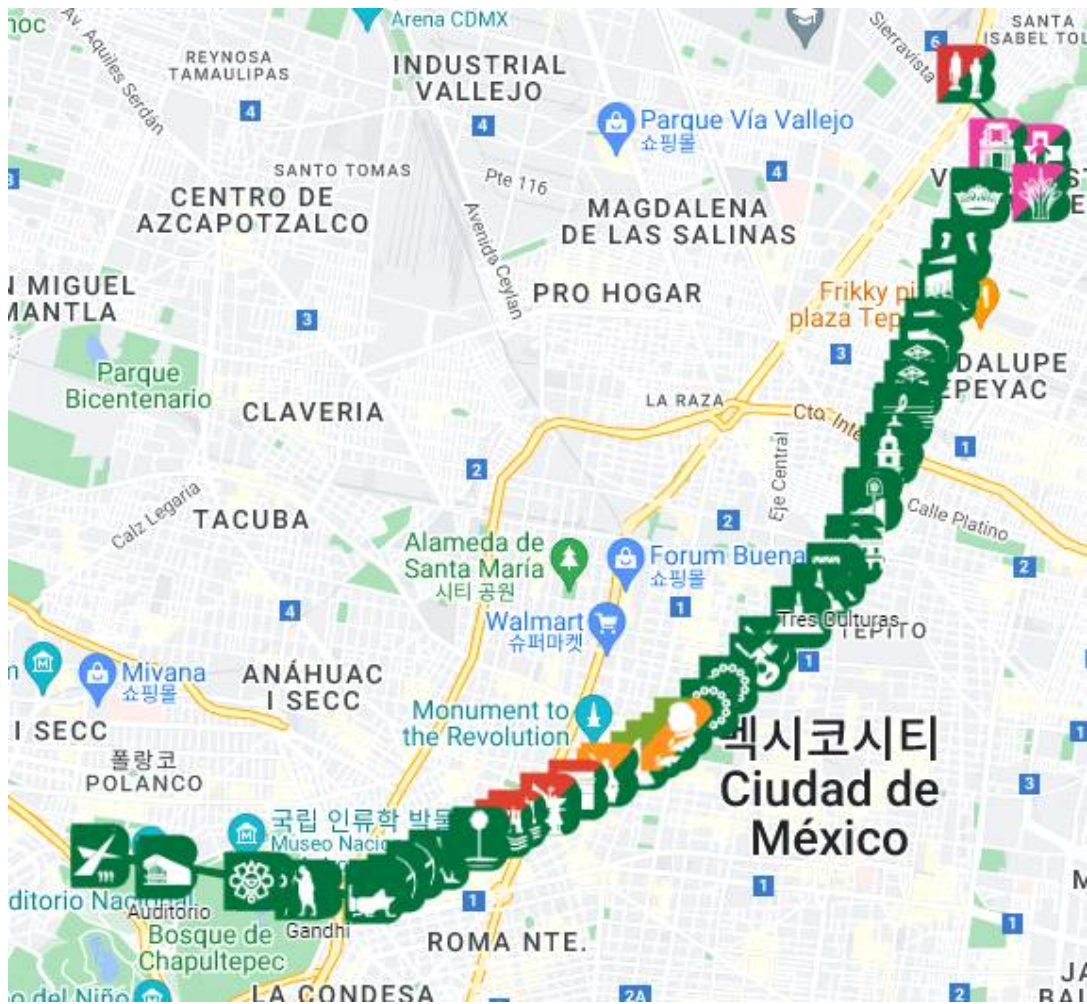
[그림 1] 도시권의 다중 스케일 분석틀



### III. 멕시코시티 BRT 7호선 갈등의 맥락화

메트로버스 7호선이 지나는 노선은 레포르마 거리와 차폴테펙 공원의 교차점에 있는 역사 지구 (Centrop historico)에 위치하고 있다 (아래 그림 2 참조). 이 두 도시 공간의 사용가치를 둘러싼 다른 이해 집단은 메트로버스 7호선 건설을 시행하는 동안 갈등을 일으켰다. 갈등의 공간적 배경을 이해하기 위해 이 두 도시공간의 가치를 간략하게 설명한다.

[그림 2] 메트로버스 7호선 노선



출처: <https://www.metrobus.cdmx.gob.mx/mapas-de-sistema/mapa-linea-7>  
(2022.10.22.)

1866년 레포르마 거리가 설립된 이래로 해당 거리는 멕시코시티의 사회 문화적 측면에서 중요한 공간이 되었다. 레포르마 거리는 역사 지구와 멕시코 시티의 가장 중요한 상징 중 하나인 차플테펙 숲을 연결한다. 가로수를 따라 문화·역사적 기념물이 위치한 레포르마 거리는 독립기념비 (Monumento a la Independencia)<sup>7)</sup>를 포함한 정원과 기념물을 둘러싸고 있는 원형 교차로를 통과하는 지점으로 멕시코시티의 상징적인 장소로 여러 시위의 장소로 종종 활용된다 (Gerlofs, 2018 : 993). 국립 인류학 박물관, 현대미술관, 국립공연예술센터, 동물원 등 레포르마 거리부터 차플테펙 숲까지는 지역적으로 중요한 공공문화 및 엔터테인먼트 시설이 많아 시민들의 공동 문화 활동이 활발하다. 또한 노점상들에게 레포르마 거리는 생계를 유지하기 위한 경제적 기반이었으며 동시에 어린 시절부터 성장한 공간이었다 (Crossa, 2009: 10). 차플테펙 숲은 멕시코시티의 최대 녹지 지역 중 하나로 멕시코시티 시민들이 가장 많은 여가 시간을 보내는 도시공원으로 연간 7백만 명이 이곳을 방문한다. 차플테펙 공원은 현재 박물관, 극장, 대규모 음악 공연장 등과 같은 멕시코 문화 자원의 대부분을 차지하고 있다.

레포르마 거리와 차플테펙 숲은 이와 같은 생태적, 역사적, 문화적 가치를 가지고 있다. 하지만 이 두 공간은 멕시코시티의 도시 정책을 통해 지속적인 변화를 겪으며 사용가치가 종종 훼손되었으며, 시민들은 두 공간의 사용가치를 보호하기 위해 노력해왔다. 따라서 메트로버스 7호선 건설과 관련한 갈등의 근본적인 원인을 이해하기 위해서는 멕시코시티의 도시 정책의 역사적 배경과 이에 따른 레포르마 거리와 차플테펙 숲에 대한 사회-공간적 영향을 살펴볼 필요가 있다. 특히 이 장에서는 두 공간의 이용가치에 가장 큰 영향을 미친 신자유주의 시대의 시장 지향적 도시 정책에 주목한다. 또한, 이러한 도시 공간정책의 흐름 속에서 BRT에 대한 논의가 어떻게 전개되었는지 그 배경을 살펴보고자 한다.

---

7) 1910년 포르피리오 디아스 (Porfirio Díaz) 정권 당시 멕시코 독립 전쟁 100주년을 기념하기 위해 건설되었다.

## 1. 멕시코시티 도시 공간정책의 역사적 맥락 : 레포르마 거리와 차폴테펙 숲

먼저 멕시코시티의 도시 공간정책의 역사적 맥락과 레포르마 거리와 차폴테펙 숲, 두 도시 공간에 미친 영향을 살펴보고자 한다. 멕시코시티는 스페인 식민 통치 때부터 수도로서 멕시코에서 가장 중요한 지역으로 멕시코와 유럽 간의 상업 무역로로서 중요한 역할을 담당했다. 스페인으로부터 독립한 후, 포르피리오 디아즈(1876~1911)의 통치하에 멕시코시티의 중심성은 더욱 강화되었다(Davis, 1998 : 4). 특히 1910년 멕시코 혁명은 멕시코시티의 경제와 정치에서의 지배력을 강화하는 데 가장 중요한 역사적 계기가 되었다(*ibid.*). 이와 동시에 혁명 이후 도시 공간의 공공성을 강화하기 위한 정책들이 시행되었다. 특히 엘리트 계급만 사용할 수 있던 차폴테펙 공원에 대한 시민들의 동등한 접근성 보장은 상징적인 의미를 가지게 되었고, 혁명 이후 해당 공간은 대중적 계급이 통합된 공간이 되었다(Schenker, 2002; Moerer, 2013:7).

이처럼 혁명 이후 도시 공공공간의 대중화 흐름이 이어졌지만, 멕시코시티의 전례 없는 도시화가 시작되며 도시 공간정책 또한 흐름이 바뀌게 된다. 1940년에서 1970년까지 멕시코시티의 연간 인구 증가율이 5%를 넘어 10년마다 인구가 거의 두 배에 달하게 되었고, 30년 동안 620만 명의 사람들이 시골 지역이나 작은 마을에서 대도시로 이주했으며 그중 절반이 멕시코시티로 향했다(Schteingart, 1989 : 41). 이러한 급속한 도시화 과정에 직면하여 연방 지구는 근대화 초점을 맞춘 도시 규제 계획을 시행했고, 도시 중심부 개발에 초점을 맞춘 도시 정책은 멕시코시티의 사회 공간적 분리 구조를 강화했다(Mendes Rodrigues, 1985 : 96). 이러한 상황에서 도시 빈민층은 도시 근대화를 위해 “제거”되어야 하는 대상으로 여겨졌고 도시 공공정책은 이들을 “포용”하거나 “퇴거”하는 정책을 반복해왔다(Delgadillo Polanco, 2012 : 126). 1970년대와 1980년대 들어서 이러한 도시 공간 정책은 도시 빈민을 도시로 “통합”하는 도시 관리 메커니즘으로 변화했다(*ibid.*). 하지만 이들을 도시로 통합하는 과정은 신자유주의화와 함께 시장 경제와 개인 사유 재산 체제 하에서 이루어지며, 1980년대의 경제위기와 일련의 도시재개발사업의 시행 이후 다른 형태의 젠트리피케이션(*gentrification*)으로 변모하였다.

한편 정치적으로 1990년대 중반 멕시코의 제도혁명당(Partido Revolucionario Institucional, PRI)은 멕시코시티에 시장 선출권을 부여하는 지방 분권화 및 민주화 정책을 발표했다(Crossa, 2009 : 7). 따라서 이러한 재개발사업은 정치적 분권화와 민주화로 더욱 활성화되었다. 이러한 정치적 맥락에서 PRI는 “희망의 도시(La Ciudad de la Esperanza)”라는 새로운 슬로건과 함께 도시 재개발 정책을 시행하기 시작했다. 이러한 맥락에서 멕시코시티 정부는 도시 구조와 분리를 강화한 일련의 도시 메가 프로젝트를 시행했다(Delgadillo, 2016 : 10). 또한 1980-90년대의 경제 위기로 인해 일련의 도시 재개발 사업을 시행하기 위해 재정적 지속가능성을 구축하기 위해 민간 자본이 적극적으로 활용되었고 이러한 비즈니스 친화적인 도시

재개발 사업은 역사 지구의 상당한 젠트리피케이션을 초래했다.<sup>8)</sup>

차플테펙 숲 역시 도시 공간 정책의 변화로 레포르마 거리와 같은 영향을 받았다. 2012년, Trepí (멕시코의 부동산·건설회사)는 공원의 일부 소유주가 되었다. Trepí는 공원의 일부 지역을 즉시 사유화하며 일반 시민의 접근을 차단했다 (Alvarez, 2012 : 104). Trepí는 차플테펙 공원이 보이는 고급 주택 단지를 조성하기 위해 환경 가치가 높다고 평가되는 차플테펙 공원의 상당히 넓은 지역을 시민들로부터 빼앗아갔고, 이에 따라 시민 사회는 멕시코시티와 Trepí에 대항하여 도시 녹지 공간에 대한 권리를 주장하며 항의했다. 다니엘 게르센소(Daniel Gershenso)<sup>9)</sup>는 "이 사건은 받아들일 수 없는 환경적 부당성"이라고 주장했고, 에두아르도 파라(Eduardo Farah)<sup>10)</sup>는 "해당 사유화는 도시가 아니라 부패한 관료들과 탐욕스러운 외국 기업들을 위해 돈을 축적하는 단 하나의 목적만을 가지고 있다"고 주장했다 (*ibid.*).

위에서 살펴본 바와 같이, 레포르마 거리와 차플테펙 숲은 멕시코시티의 도시 정책에 따라 공공공간으로서 개방되기도 하고 사유화되기도 하며 이에 따른 도시민의 도시권 투쟁이 있어왔다. 특히 신자유주의화와 함께 두 공간의 사회적, 환경적, 문화적 사용 가치가 교환 가치로서 사적 자본의 축적 대상으로 활용되기도 하였으며 이후 “도시 개발”, “현대화”라는 도시 공공정책에 따라 또 다른 젠트리피케이션 현상을 초래했음을 알 수 있다. 즉, 시장체제의 하향식 도시개발정책은 도시관리와 관련된 배제, 부정, 불평등 등의 한계를 초래하고 있으며, 이에 대항하는 시민사회의 상향식 움직임은 지속적으로 존재해 왔음을 알 수 있다. 아래에서는 이러한 도시 공간 정책이 어떠한 정치 경제적 맥락속에서 진행되었는지, 또 도시개발 거버넌스는 어떻게 변화하였는지 살펴봄으로서 BRT 시행 배경 및 거버넌스 구축의 배경을 알아보려고 한다.

---

8) 이러한 대규모 재개발 프로젝트 중 하나는 레포르마 거리의 역사 지구를 통과하는 메트로버스 4호선의 건설이다. “역사지구재건프로그램 2007-2012”가 시행되었고, 이 프로그램의 일환으로 메트로버스 4호선이 시행되었다. 해당 프로젝트의 시행 과정에서 15,000 개의 노점상이 철거되고 이주되는 결과를 초래했다 (Delgadillo, 2016 : 14-5).

9) Trepí의 차플테펙 공원 민영화에 반대하는 시민 단체 중 하나인 Alarbo의 회장.

10) 멕시코의 환경운동가로, 환경운동가로서의 메트로버스 7호선 건설 갈등에서의 활동은 4장에서 다루어진다.

## 2. 멕시코시티의 정치 경제적 맥락에서 도시개발 거버넌스의 변화

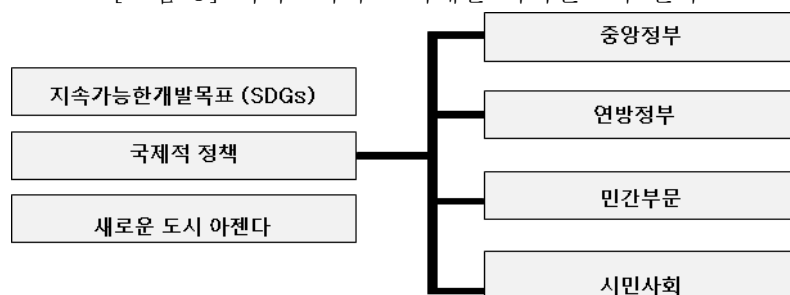
먼저 멕시코시티의 도시개발 거버넌스의 변화를 살펴보기 위해 정치·경제적 맥락을 살펴보고자 한다. 1982년 부채 위기 이후 멕시코는 기존 수입대체산업화(Import Substitution Industrialization, ISI) 경제 성장 전략에서 신자유주의 정책 기조로 전환하였다. 멕시코 경제의 중심부 역할을 수행하던 멕시코시티 또한 기존 제조업 부문에서 금융, 부동산 관련 서비스와 같은 3차 산업으로의 전환을 경험했다. 이 과정에서 1990년대 중반, 제도혁명당(PRI)은 분권화와 민주화 정책을 공표하며 멕시코시티는 민주주의 체제로의 이행을 경험했다. 이처럼 중앙권력을 도시와 지방으로 분권하는 정책은 정치, 경제적으로 효율적인 대안으로 여겨지며 1990년대에는 지방 분권화를 위한 전반적인 개혁이 이뤄졌다(서지현, 2021 : 13). 이러한 배경에서 1980년대와 1990년대 신자유주의화와 민주화 과정에서 민-관 파트너십과 전문가의 참여가 강조되는 “관리형 모델”과 “성장형 모델”이 주류 도시 거버넌스 모델로 자리 잡게 되었다(*ibid.*).

이처럼 멕시코는 1982년 부채 위기에 이어 신자유주의적 궤도에 올랐지만 1997년부터는 멕시코시티의 좌파와 중도좌파 우파 성향의 신자유주의 정책에서 벗어나기 시작했다(Dosh and Smith, 2014: 1). 1990년대 후반, 지나친 구조조정정책과 신자유주의의 피로로 인해 국민들은 새로운 정권에 표를 던졌고 2000년부터 2018년까지 중도좌파 당인 민주혁명당(Partido de Revolución Democrática, PRD)의 의원들이 멕시코시티의 시장으로 선출되며 신자유주의 정책과 반하는 정치적 정체성을 내세웠다.<sup>11)</sup> 하지만, 선출된 세 시장 모두 초기에는 자신들의 좌파적 성향을 내세우며 민간투자자에 대한 중립적인 태도를 보였지만, 곧 도시 개발 의제를 진전시키기 위해 민간투자 또는 민간-공공 파트너십을 적극적으로 활용했다. 즉, (중도)좌파 정권에 대한 시민들의 기대와 달리 멕시코시티 정부는 다시 신자유주의적이고 기업친화적 통치 방식의 도시 거버넌스를 바탕으로 도시 구조와 분화를 강화시키는 일련의 프로젝트들을 시행했다(Becker and Müller, 2013; Delgadillo, 2016). 이러한 역설적인 상황을 이해하기 위해서는, 멕시코시티에서 민주혁명당(PRD)이 집권한 이래로 계속해서 멕시코시티 연방 행정부는 반대 정치 성향의 정당인 제도혁명당(PRI)과 국가행동당(Partido de Acción Nacional, PAN)의 대통령과 대면했다는 국가적 차원을 고려해야 한다(Becker and Müller, 2013 : 80). 멕시코 연방 시스템에 따라 도시의 지출 우선순위와 연방 재정 이전은 국가 차원에서 결정되기 때문에, 멕시코시티의 민주화는 도시의 정치적 자율성을 강화했지만 동시에 지방 정부는 자체 수익 창출 능력에 더욱 의존하게 되었다(*ibid.*). 즉, 2000년부터 2018년까지 계속해서 멕시코시티를 집권했던 중도좌파 시장들의 경우, 자신의 성향

11) 집권 시기는 다음과 같다. 안드레스 마누엘 로페스 오브라도르(Andrés Manuel López Obrador) (2000-05), 마르셀로 에브라드(Marcelo Ebrard) (2006-12), 미겔 앙헬 만세라(Miguel Ángel Mancera) (2012-18).

과 반대되는 정부 수반, 제한된 도시 자금의 상황을 고려하여 자신들의 정치적 정체성과 지지기반을 지키면서 동시에 수익을 창출할 수 있는 전략으로서 민간투자 또는 공공-민간 파트너십을 적극적으로 활용할 수 밖에 없었다 (Dosh and smith, 2014). 이와 같은 상황에서 국제사회 의제, 대표적으로 “지속가능한개발 목표 (Sustainable Development Goals, SDGs)” 또는 시민사회를 대표하는 NGO들의 참여는 새로운 도시개발 거버넌스에 정당성을 부여하는 역할을 수행했다. 이러한 신자유주의화 과정에서 세계화를 경험하며 멕시코시티의 도시개발 거버넌스는 다음 [그림 3]과 같이 변화했다.

[그림 3] 멕시코시티 도시개발 거버넌스의 변화



Vazquez, and Flores (2022)를 바탕으로 저자 재구성

이러한 민관협력 전략 틀 내에서, 카를로스 슬림 (Carlos Slim)<sup>12)</sup>은 멕시코시티 도심 재개발을 촉진하는 데 중심이 되었다 (Becker and Müller, 2013 : 82). 슬림의 경우 멕시코에서 신자유주의 정책이 본격적으로 시작된 1980년대부터 중요한 경제력으로 부상하기 시작했다. 특히, 이후 멕시코시티 중심부인 역사 지구 (Centro Historico)의 도시 재개발 프로젝트들에 주요한 민간 자본 행위자로서 역할을 수행했다. 이와 같은 멕시코시티 도심의 재개발 사업은 민간 투자자들에게 엄청난 수익을 가져다주는 사업이 되었다 (Alvarez, 2015: 85). 즉, 2000년부터 2018년까지 멕시코시티의 좌파 시정부들은 자신들과 반대되는 중앙 정부의 정치 기조와 의존적인 도시 재정 시스템으로부터 자신들의 정체성과 생존, 재생산을 유지하기 위해서 민관협력, 그 중에서도 카를로스 슬림이라는 민간 자본 투자자와의 국지화된 사회적 관계에 의존하는 ‘의존의 공간’을 형성하고 있었음을 볼 수 있다.

이처럼 멕시코시티의 도시 공간 정책은 멕시코시티라는 특정 장소를 중심으로 연결된 관계를 건설해온 행위자들의 정치적 전략을 통해 자신들의 정체성과 이해, 가치를 유지하고, 민간-공공 파트너십에 기반한 도시개발 거버넌스를 통해 공고화된 것을 확인할 수 있다. 멕시코시티의 BRT 시스템 역시 이러한 도시개발 거버넌스와 궤를 같이하고 있음을 아래에서 살펴보도록 한다.

12) 멕시코의 가장 부유한 자본가 중 한명으로, 멕시코의 전 국영 전화 회사인 TELMEX, Sanborns 레스토랑, Mix-up 음악 스토어의 체인과 멕시코의 가장 큰 영화관 등의 사업으로 잘 알려져 있다 (Crossa, 2009 : 2).

### 3. 멕시코시티의 정치 경제적 맥락에서 BRT 시스템의 구축

멕시코시티의 BRT 시스템인 메트로버스 거버넌스 또한 이러한 도시개발 거버넌스의 틀에서 형성되었다. 당시 안드레스 마누엘 로페스 오브라도르 (Andres Manuel Lopez Obrador, AMLO) 시정은 BRT 프로젝트가 아닌 고속도로 개발 프로젝트 수행에 전념하고 있었다. 하지만 고속도로 개발 프로젝트의 정당성과 재정에 대한 시민들의 압력에 직면하게 되었고 이러한 대중의 반대와 재정 압박에 부딪혀 시정부는 원래의 계획을 변경하고 메트로버스 프로젝트로 시선을 돌렸다 (Varela, 2015, 10-1). 즉, 기존에 시행하던 도시 사업이 철회될 위험에 처하게 되자 AMLO 시정은 도시 교통 문제에 대한 진단을 기존의 교통 혼잡이라는 문제에서 환경오염 문제로 전환하고, 국제사회의 정책과 부합하여 재정 및 정책적 지원을 받을 뿐만 아니라 시민사회를 대표하는 다수의 NGO가 참여하는 메트로버스 프로젝트의 정당성과 재정 지원을 활용하고자 한 것이다 (*ibid.*).

당시 국제기구는 온실가스 감축을 위한 노력을 시작하고 있었으며 이를 위해 멕시코와 같은 개발도상국 정부들 지원하기 시작했다. 이러한 국제적 흐름 속에서, 2002년 멕시코시티 연방 환경사무국 (Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal: SMA)과 세계은행은 “교통 프로젝트에서 친환경수단의 도입 (Introduction of climate Friendly Measures in Transport Project, PIMAAT)”이라는 프로그램을 구상했다 (Verela, 2015: 10). 실제로, 1990년대 중반부터 세계은행과 SMA는 멕시코시티의 온실가스를 줄이기 위한 공동의 노력을 시작했으며 (Flores Dewey, 2013: 130), 이러한 노력의 결과로 멕시코시티의 BRT 시스템인 메트로버스 시스템이 멕시코시티의 온실가스 감축을 위해 개발되었다 (Francke *et al.*, 2012: 19). 이처럼 메트로버스 프로젝트는 멕시코시티의 대기질 개선을 위한 국제, 국내 차원의 공동 협력을 통해 개발되었으며, 세계은행의 참여로 저탄소 기후 친화적 프로젝트로 발전하였다 (*ibid.*: 19).

[표 3]과 같이 메트로버스 거버넌스 또한 멕시코시티 도시개발 거버넌스와 같은 틀에서 마련되었다. 공공, 민간, 시민사회 등 도시 공간 정책에 참여하는 행위자가 다양화되었지만, 위에서 확인한 바와 같이 행위자들 간의 권력관계, 기존 시장 주 의적 해결 방식에 대한 성찰 없이 공고화된 거버넌스 구조의 한계는 메트로버스 7호선 건설을 둘러싼 갈등 과정에서 가시화된다. 4장에서는 사례연구를 통해 이러한 한계를 규명하고자 한다.

[표 3] 멕시코시티 BRT 거버넌스 형성

정부	멕시코시티 연방 정부 (Government of the Federal District of Mexico City)
	교통 및 도로 사무국 (Secretary of Transport and Roadways)
	멕시코시티 연방 환경 사무국 (Secretary of Environment of the Government of the Federal District)
국제기구	세계은행 (World Bank)
	지구 환경 기금 (Global Environment Facility)
공공부문	멕시코시티 연방 여객 운송 네트워크 (Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal: RTP)
	메트로버스 (Metrobus)
민간부문	Ruta 2
	CISA
시민사회	세계자원연구소 교통환경센터 (EMBARQ/WRI)
	CTS-Mexico

Bell (2011, 37-8) and Francke et al. (2012, 22-5)를 바탕으로 저자 재구성

## IV. 사례 연구 : 다중스케일적 관점에서 바라본 멕시코시티 메트로버스 7호선 갈등 분석

2장에서는 르페브르의 도시권 개념과 이를 제도화하기 위한 국제적 움직임과 한계에 대해 살펴보았다. 멕시코 시티의 BRT 시스템은 유엔 해비타트 III의 도시개발 의제와 궤를 함께하고 있다. 유엔 해비타트 III는 르페브르의 도시권을 제도에 편입시키는 데 중점을 두며 시민사회를 포함한 다양한 행위자들의 도시권에 대한 이해와 가치를 보장하고 평등한 참여를 보장하는 것을 목표로 하고 있다. 하지만 사례를 들여다보았을 때 시행단계에서 발생한 갈등은 사전에 합의된 경로를 통해 표출되는 것이 아니라 거리 시위, 청원, 헌법소원 등의 임시절차를 통해 표출되는 한계를 관찰할 수 있다. 이와 관련하여 멕시코시티의 메트로버스 7호선을 둘러싼 도시권 운동의 원인을 분석하고자 한다. 특히 2장의 이론적 개념을 사용하여 멕시코시티에서 메트로버스 정책이 갖는 이러한 한계를 “재생산적 참여”와 “변혁적 참여”의 개념을 바탕으로 살펴본다. 구체적으로 “변혁적 참여”로서 시민단체의 저항을 분석하고, “재생산적 참여”의 관점에서 메트로버스 건설 이해관계자의 대응을 분석하며 행위자를 지형화 하고 이들 사이의 권력 관계를 규명한다. 마지막으로, 재생산 참여 관점에서 시행된 메트로버스 정책의 한계와 그 결과를 설명한다.

### 1. 메트로버스 시스템의 시행

앞장에서 살펴본 것과 같이 멕시코시티의 메트로버스 시스템은 “굿 거버넌스(good governance)”를 구축한 것으로 평가되어왔다 (Mejía-Dugand *et al.*, 2013). 이는 이러한 거버넌스 구조와 시스템이 사전에 수립된 거버넌스에 포함되지 않은 참여자들의 저항을 관리하거나 이미 다루어진 것으로 정당화할 수 있는 역할을 한다는 점에서 중요하다. 메트로버스 거버넌스는 도시문제를 해결하기 위한 국제적 규모에서부터 지역적 규모까지의 다수의 이해관계자 간의 합의와 시장 시스템에 대한 신뢰에 대한 분명한 경향을 보인다. 이와 같은 특징은 메트로버스 거버넌스가 모범적인 민주적 틀로서 평가받는 데 가장 주요한 근거이다. 먼저, 다중 이해관계자 (multi-stakeholder)의 관점에서 Rogat (2015)는 BRT 시스템의 기본 요소 중 하나가 초기부터 국제기구, 정부, 공공 부문, 민간 부문, 시민사회 등 모든 이해관계자를 포함하는 관리 모델에 있다고 언급하고 있으며 이러한 특성이 메트로버스의 성공 요인이라고 평가한다. 또한, 동등한 참여를 보장한다는 점에서 도시권을 위한 민주적 제도로 바라본다. 특히 여러 연구에서 메트로버스 프로젝트가 시민사회의 가치를 반영하고 참여한다는 근거로 NGO의 역할을 강조한다(López and Montero, 2018; Francke *et al.*, 2012; Rogat *et al.*, 2015). 실제로 거버넌스 형성 초기부터 다양한 시민사회 기구들이 멕시코시티의 메트로버스를 위해 멕시코 연방 환경사무

국과 협력해왔다. 특히 CTS와 ECOPARQ/WRI의 참여는 그동안 도시개발 과정에서 초래된 부작용 (규제 부족, 부패 등)을 근절하는 더 넓은 의미의 민관협력을 마련할 수 있는 주요 요인으로 여겨졌다 (Rogat *et al.*, 2015). 동시에 이러한 시민사회 기구는 프로젝트 실행을 위한 기술적 조언을 제공하는 주요 전문가로서의 역할을 수행한다 (Francke *et al.*, 2012: 23). 특히 전문가로서 시민사회 기구는 보행자와 주민들에게 교육을 담당하며 프로젝트의 실행을 가속화 했다 (*ibid.*). 하지만 메트로버스 프로그램과 관련된 정보가 주민들에게 하향식으로 제공되었고, 실제 주민들의 의견은 충분히 수렴되지 않았다. 즉, 도시 거버넌스는 시민사회를 포함한 모든 이해관계자의 참여를 위한 민주적인 기반으로 보이지만 주요 참여자는 국제기구, 중앙 및 지방 정부, 대규모 민간기업, NGO 및 도시개발 전문가 그룹과 같은 정치 및 경제 권력 그룹이며 시민사회로 대표되는 참여자들은 대부분 NGO, 전문가 등 엘리트들로 구성되어 있다는 점에서 한계를 보인다 (Kuymulu, 2014 : 20). 즉, 다양한 시민사회의 권리 요구는 NGO로 대표되는 시민사회 기구의 의견과 동질적 범주로 간주되었으며, 특히 이들 간의 권력 관계는 참여 과정에서 고려되지 않아 실제 주민보다는 시민단체나 전문가 등 권력 집단의 가치관과 이해관계가 주로 반영되는 결과를 낳았다.

“굿 거버넌스”로서 메트로버스 프로젝트의 두 번째 특징은, 민간-공공 파트너십의 모범적인 사례라는 것이다 (Francke *et al.*, 2012; López and Montero, 2018; Varela, 2015; Vilchis *et al.*, 2010). 실제로, 세계은행의 공공-민간 파트너십 인프라 자원 센터(World Bank’s Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Center)는 “공공-민간 파트너십은 효과적인 BRT 비즈니스 모델의 핵심 원칙”이라고 명시하고 있다(Wright & Hook, 2007).<sup>13)</sup> 이는 도시 문제를 해결하기 위한 민간 자본에 대한 신뢰를 기반으로 하는 기업주의 도시의 가장 큰 특징 중 하나이다 (Kuymulu, 2014: 22). 시장에 대한 이러한 믿음은 BRT 계획 가이드에 다음과 같이 명시되어있다.

“효과적인 민관 파트너십의 '공공' 측면은 경쟁력 있는 대중교통 환경을 개발하고 유지하는 데 중추적인 역할을 할 것이며, 효율성과 투명성, 분배, 심지어 부패 문제까지 방지할 수 있다.” (Wright and Hook, 2007).

실제로, 멕시코시티의 BRT 프로젝트는 민간기업이 대중교통 서비스 운영을 담당하기 위한 조직구조로 개편하려는 방안으로 제시되었다 (Flores and Diaz, 2019: 15). BRT 프로젝트에 참여한 민간기업에는 노선마다 약간의 차이가 있지만, 이러한 조직구조는 오늘날까지 유지되고 있다 (*ibid.*). 이러한 맥락에서 메트로버스 당국은 BRT 노선에서 민간 운영 버스 서비스를 계획, 관리 및 규제하기 위해 분권화

13) 실제로 BRT의 민관협력적 특성은 세계은행 및 일부 BRT 투자 기구들로부터 가장 주목받는 요인이다 (Finn, 2013; Gilbert, 2008, Paget-Seekins, 2015 : 118 에서 재인용).

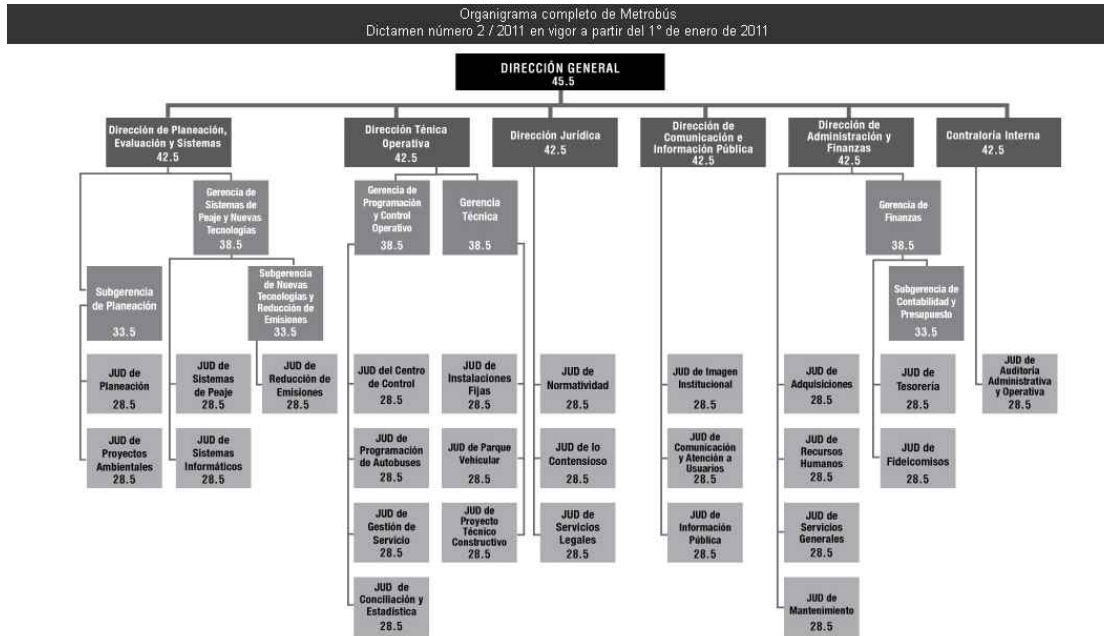
된 국영 기업으로 설립되었으며 이들의 역할은 멕시코시티의 BRT 시스템의 공공 측면을 보장하는 데 효과적인 것으로 평가받는다 (Flores Dewey, 2013; Flores and Diaz, 2019; Varela, 2015). 그러나 신자유주의화 과정에서 도시문제가 심화하였다는 점을 고려하였을 때, 르페브르의 도시권에서 중요한 것은 사용가치를 교환 가치로 전환하는 시장 논리를 극복하는 것이라는 것을 다시 한번 상기해야 할 필요가 있다. 하지만 자유주의 관점에서 설계된 BRT 거버넌스 시스템은 이러한 한계에 대한 논의를 다루지 않고 오히려 시장 메커니즘을 강화하는 역할을 수행한다. 신자유주의 시장체제의 내재적 모순을 고려하지 않은 지배구조와 관련한 한계점은 아래에서 구체적으로 논의될 것이다.

지금까지 거버넌스 측면을 살펴보았다. 아래에서는 도시권의 법적 보장을 위해 필요한 또 다른 중요한 구성 요소인 BRT 프로젝트의 의사결정의 법적·행정적 시스템을 살펴본다. [그림 4]는 메트로버스의 포용적인 의사결정 법적 틀을 보여준다. 이러한 메트로버스의 행정 체계 중 하나는 시민참여법 (Ley de Participación Ciudadana, LPC)이다. LPC는 시민들이 실제로 정부의 결정에 영향을 줄 수 있는 직접적이고 참여적인 민주주의 메커니즘을 수립한다 (Ollinac, 2019.11.20.). 그중 하나는 시민 의사반영(Consulta Ciudadana)으로, 시민의 결정을 정부와 연결하는 역할을 한다(*ibid.*). 전반적으로, 메트로버스의 제도적 구조는 시민들이 의사결정 과정에 참여하고 정보에 대한 접근성을 보장하는 원칙과 절차를 명시하고 있다. 하지만 이러한 의사결정을 위한 법적·행정적 틀을 지역적 차원에서 운영하는 데 한계를 보인다. 특히, 시민사회가 주시하지 않는 경우 대중교통 계획 및 허가법이 준수되지 않는 경우가 많다 (Lámbarry *et al.*, 2013).<sup>14)</sup>

---

14) 이러한 법과 절차가 지켜지지 않을 때, 교통 인프라 건설에 직접적으로 영향을 받는 주민들의 저항은 불가피 하지만, 일반적으로 주민들은 모든 중요한 결정이 내려질 때까지 지역의 프로젝트에 대해 이전에 알지 못하는 경우가 많다(Hidalgo & Connolly, 2015).

[그림 4] 메트로버스의 의사결정 법적 틀



출처: [http://data.metrobus.cdmx.gob.mx/transparencia/art121\\_II\\_b.html](http://data.metrobus.cdmx.gob.mx/transparencia/art121_II_b.html)  
(2022.12.08.)

시민참여를 보장하는 이러한 법적 제도의 확산에도 불구하고, BRT 프로젝트는 명목상 시민의 참여만을 허용하며 합법성을 얻었다 (Gerlofs, 2018 : 988)<sup>15)</sup> 시민들의 정보에 대한 접근성과 참여를 보장하는 원칙과 절차가 존재하지만 메트로버스 7호선 건설에 영향을 받을 주민들은 정보 접근성에 대한 한계와 시행과정에서의 시민 참여에 대해 불만을 토로하였다. 이는 도시권에 대한 법적 절차가 마련되면 시행과정에서 발생하는 문제들이 해결될 것이라는 제도주의적 믿음과의 간극을 보여준다. 분명히 다수의 이해관계자들이 참여하였고, 시민들의 참여를 보장하기 위한 민주주의의 법적 절차가 마련되었지만 이러한 절차가 시행단계에서 실제로 작동했는지는 또 다른 문제이다. 이 장에서는 거버넌스와 제도 측면에서 메트로버스의 한계점을 살펴보았다. 아래에서는 메트로버스의 거버넌스와 법적 절차가 시행단계에서 발생하는 사회적 갈등을 어떻게 정당화 하는지를 살펴보고자 한다.

15) LPC의 주요 목적이 민주화를 약속함으로써 법 제정 단계에서 연방 정부와 정당의 헤게모니를 공고히 하는 것이라는 시각도 있다 (Gerlofs, 2018 참조).

## 2. 멕시코시티 7호선 갈등 행위자 및 담론 분석

멕시코시티의 메트로버스 7호선 건설은 2016년 12월 1일에 시작되었다. 하지만 해당 건설 사업은 시행과정에서부터 사회적 갈등을 유발하는 몇 가지 문제점을 안고 있었다. 건설 초기부터 건설 지역 주민들은 메트로버스 7호선의 건설이 지역의 나무 종과 역사·문화유적을 훼손할 것을 우려했다 (Karina Zatarain, 2017. 06. 13). 또한, 인근 주민들은 도시 녹지 파괴와 불필요한 노선으로 인한 교통 혼잡 등 건설로 인한 부정적인 영향을 이유로 건설을 반대해왔다. 아래 [표 4]는 메트로버스 7호선 건설로 인한 갈등이 어떻게 전개되었는지 간략하게 요약한다. [표 4]에서 주목할 만한 점은 첫째, 시민사회의 불만은 공식적인 제도나 메트로버스의 법적 절차에 명시된 경로를 통해 표출되지 않았다는 점이다. 즉, 시민들의 불만은 시위, 탄원서, 헌법소원의 형태로 나타났다. 위에서 보았듯이, LPC는 시민 의사반영부서 (Consulta Ciudadana)를 통해 시민의 결정이 정부 행위에 영향을 미치도록 한다. 하지만 이러한 절차는 갈등 단계에서 작동하지 않은 것을 발견할 수 있다. 또한, 메트로버스 당국은 건설에 반대하는 주민단체와의 갈등을 해결하기 위해 명시된 절차가 아닌 협상테이블과 같은 임시절차를 진행했다는 점이다. 이는 시민들의 의견을 수렴하고 의사결정 과정에 참여할 권리를 보장하기 위해 미리 구축된 법적 절차가 시행단계에서 제대로 작동하지 않았음을 보여준다. 둘째, 그동안 헌법소원, 협상테이블 등 시정부와 주민 간의 협의 과정이 있었음에도 시민들은 시위나 청원 등을 통해 지속해서 불만을 표출해 왔다. 이는 메트로버스 7호선 갈등 과정에서 시민사회의 의견이 어떻게 다루어졌는지 살펴볼 필요가 있음을 시사한다. 이러한 문제의식을 바탕으로 지하철 7호선 건설을 둘러싼 행위자들을 반대 집단과 찬성 집단으로 구분하고, 이들의 참여 과정을 각각 변혁적 참여와 생식적 참여로 나누어 살펴보았다.

[표 4] 메트로버스 7호선 갈등 전개

날짜	주요 이슈
2016년 12월 1일	메트로버스 7호선 건설 시작
2017년 5월 3일	주민단체 청원서 제출
2017년 6월 12일	제1차 헌법소원 제기
2017년 6월 29일	제2차 헌법소원 제기
2017년 7월 26일	멕시코시티 정부와 주민단체의 협상 테이블
2017년 8월 13일	주민단체의 시위
2018년 2월 2일	주민단체와 시민단체의 청원서 제출
2018년 2월 28일	메트로버스 7호선 운행 시작

메트로버스 7호선 건설이 시작된 이후 폴랑코-차풀테펙 주민위원회(Comité Vecinal Polanco-Chapultepec)<sup>16)</sup>는 메트로버스 7호선의 노선 조정을 요구하였고, 에두아르도 파라 (Eduardo Farah) 폴랑코-차풀테펙 주민위원회 위원장은 노선 변경을 요구하는 탄원서를 당국에 제출했다 (El Universal, 2017.05.18.). 청원서에 명시된 주민들의 건설 반대 근거는 다음과 같다.

- 메트로버스 7호선 건설의 영향을 받는 지역인 레포르마 거리는 역사적인 도시 공간이다.
- 레포르마 거리는 공간의 상징성으로 인해 시민들의 시위 장소로 빈번하게 이용되는 곳이다.
- 레포르마 지역의 녹지 지역을 훼손하는 것은 생태학적 살인이다.
- 불필요한 메트로버스 7호선의 경로로 인해 폴랑코 도로의 출입로가 혼잡하게 될 것이다.

출처 : 2017년 Espejored에 게시된 Polanco-Chapultepec 주민위원회 청원서.

이 청원서의 내용은 지역 거주민들이 레포르마 거리와 차풀테펙 숲의 사용가치에 중점을 두고 있음을 보여준다. “역사적 도시 공간”, “생태학적 살인”, “공간의 상징성” 등의 표현을 통해 주민들의 이 공간의 역사적, 사회적 및 생태학적 가치를 인정하고 있다는 점을 알 수 있다. 이처럼 초기에는 주민들이 건설의 주요 반대 집단으로 나타났지만 이후 다양한 시민단체들이 메트로버스 7호선 건설 반대에 함께 목소리를 내기 시작했다. 대표적으로 멕시코 환경법 단체(Academía Mexicana de Derecho Ambiental, AMDA)<sup>17)</sup>는 국가자산법(National Assets Act)을 근거로 레포르마 거리는 연방 공공 자산이기 때문에 해당 공간에 건설을 승인할 권한이 없다고 주장했다(Felipe Rodea, 2017.05.28.). 마찬가지로, AMDA 또한 도시 공간의 공공성에 입각한 도덕적 주장으로 해석된다. 이러한 급진적인 주장은 제도화에 초점을 맞춘 법적 틀의 측면만을 강조하는 재생산적 참여가 아닌 변혁적 참여 방식으로 이해될 수 있다. 하지만 주민 및 환경단체의 요구에도 메트로버스 7호선 건설을 담당하는 공공서비스부(Secretario de Obras y Servicios, SOBES)는 노선을 수정하거나 건설을 중단하지 않을 것이라고 밝혔다. 시민들은 자신들의 요구가 받아들여지지 않자 2017년 6월 12일 헌법소원(Juicio de Amparo)<sup>18)</sup>을 제기했다.

16) 차풀테펙 인근의 폴랑코 (Polanco) 지역 주민위원회.

17) 1974년에 설립된 시민단체로, 환경과 지속가능개발을 위해 비영리 사업을 개척해 왔다 (AMDA, 2017.12.13).

18) Juicio de Amparo는 멕시코에서 매우 특이한 사법 제도로, 멕시코 미국의 정치 헌법(La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)(김민주, 2020)에 의해 보장된다. 멕시코에서 19세기에 제정된 Amparo가 보장하는 기본권의 범위는 재산권, 공공 자유에 대한 권리, 평등권, 안전에 대한 권리 및 멕시코 국민과 외국인 모두에게 적용되는 삶에 대한 권리를 포함하며 Amparo는 공권력 또는 특정 권력의 행위로부터 개인을 보호한다 (*ibid.*). 따라서 시민사회의 요구는 도시개발사업이라는 이름으로 행해지는 공권력으로부터 자신들의 권리를 보호해 달라는 요구로 해석될 수 있다.

[표 4] 메트로버스 건설 과정에서의 헌법소원 주요 내용

사건 번호	청구인	피청구인	주요 내용
DGCS/NI:41/2017	시민 연합 (Civil Association)	메트로버스 당국	메트로버스 7호선 건설이 파세오 데 라 레포르마와 차폴테펙 숲에 미칠 잠재적인 생태적, 문화적, 역사적 영향에 대한 우려로 건설 작업의 일시적 중단을 판결
DGCS/NI:42/2017	국립인류역사국립기관 (Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH)	메트로버스 당국	메트로버스 당국의 공공권 보장 성격을 인정하며 INAH의 허가권으로 메트로버스 7호선 건설의 재개를 판결

Consejo de la Judicatura Federal (2017)를 바탕으로 저자 재구성

[표 4]는 2017년 6월 12일, 2017년 6월 29일 진행된 헌법소원의 주요 내용을 보여준다. 메트로버스 7호선 건설은 1차 헌법소원의 판결에 따라 일시적으로 건설 작업이 중단되었지만, 2차 헌법소원에서 메트로버스 프로젝트의 공공성과 INAH의 허가권을 근거로 7호선 건설을 재개하게 되었다. 먼저 헌법소원의 판결의 가장 중요한 근거는 국립인류역사국립기관 (Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH)의 승인이었다는 점을 주목할 수 있다. 멕시코시티 연방 법원은 멕시코시티 당국이 INAH로부터 허가를 받아 법적 지위를 얻었기에 건설을 재개할 수 있다고 판결했다. INAH는 건설 작업 중단 명령을 받은 지 10일 후 2차 판결이 있기 전인 2017년 6월 19일, 메트로버스 7호선 건설이 시행될 수 있도록 허가를 내렸다. 다양한 행위자들이 메트로버스 7호선 건설에 대항하여 연대 그룹을 형성함으로써 헌법소원을 제기했지만, 헌법소원 절차에서는 법적 정당성을 지닌 INAH가 “선봉” 역할을 하는 것을 볼 수 있다. Belda-Miquel(2016)가 도시에 대한 권리를 위해 "선봉에 의해 선동되지 않고 동맹을 구축하는 것"이 중요하다고 주장하는 것과 같이, 다양한 행위자들이 함께 도시를 둘러싼 다양한 이해와 가치를 조율할 기회가 주어졌음에도 법적 정당성을 가진 INAH의 의견이 주요한 것으로 인정되며 여러 가치가 하나의 법적 가치로 대표되는 양상을 볼 수 있다.

또한, 법원은 멕시코시티 당국의 경우, “지역사회의 공공의 이익을 위해 대중교통 서비스를 개발하려는 노력을 기울이고 있다며 이는 헌법적으로 보호받는 사회적 권리 보장 행위로 보인다”고 판결했다. 이처럼 법원은 메트로버스 당국이 제시하는 접근성, 도시 서비스 개선, 도로안전, 대중교통 이용촉진, 환경 개선, 공공공간의 효율적 이용 등의 잠재적 이점 등을 미루어 보아 멕시코시티 당국의 공적 권리 보장 성격을 인정한다고 밝혔다. 즉, 시민사회가 요구하는 환경 정의와 도시 공간에 대한 가치 보호가 1차 헌법소원의 판결의 주요한 근거가 되었지만, 2차 헌법에서는 다수의 공공적 이익을 고려했을 때, 시민들의 요구는 어느 정도 “희생될 수 있는 것”으

로 여겨졌다. 이처럼 이 사업의 공공성과 사회적 권리 보장의 성격이 판단 근거 중 하나로 제시되고 있다. 즉, 메트로버스 당국과 시민단체 모두 “도시 공간의 공공성” 보장을 주장하고 있지만, 주민과 환경단체가 요구하는 도시공간의 사용가치 보호와 환경정의에 입각한 도덕적 주장은 제도적으로 명시된 메트로버스 프로젝트의 공공적 성격과 비교하였을 때 사소하거나 이미 다루어진 것으로 받아들여진다. 시민들은 메트로버스의 행정 절차에서 자신들의 의견이 받아들여지지 않자 헌법소원을 제기했지만, 법적 요구에 초점이 맞춰진 헌법소원은 이들의 요구를 제대로 반영하는데 한계가 있었다.

헌법소원에서 주민들의 요구가 제대로 다뤄지지 않자 주민단체들이 거리로 나섰다. 2017년 8월, 폴랑코와 안수레스 (Anzures) 주민들은 리바노 공원(Parque República de Líbano)<sup>19)</sup>에 모여 메트로버스 7호선에 반대하는 시위를 벌였고, 한달 후, 쿠아테목(Cuatémoc), 구스타보(Gustavo), 미겔 이달고(Miguel Hidalgo)의 주민 대표단 약 150명이 레포르마거리에서 리바노 공원까지 메트로버스 7호선 건설에 반대하는 행진 시위를 벌였다. 주민들은 “만세라(Mancera)!<sup>20)</sup> 제발 날 죽이지 마세요! 나는 생명이며 산소이자 전통입니다! 리바노 공원에 더 이상의 생태학살을 멈춰주세요”와 같은 문구를 공원 내의 나무에 전시하며 메트로버스 7호선 건설의 반생태학적 행위를 지적했다(Phenélope Aldaz, 2017.08.14.). (사진 1 참조). 또한, 시위대는 “우리는 생태학살이 아닌 녹지를 원한다”며 메트로버스 7호선 건설이 도시공원을 훼손하지 않길 바란다고 요청했다(Gerardo Suárez, 2017.09.06).

---

19) 레포르마 거리 옆에 위치한 도시 공원으로 차폴테펙 숲의 일부이다.

20) 미겔 앙헬라 만세라 (Miguel Ángel Mancera) 당시 멕시코시티 주지사.

[사진 1] 리바노 공원의 메트로버스 7호선 반대 시위



출처 :

<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2017/08/14/protestan-en-parque-libano-contra-linea-7-del-metrobus> (2022.12.04)

주민들의 거리 시위를 포함하여 메트로버스 7호선 건설에 반대하는 시민들의 목소리를 다양한 방식으로 표출되었다. 2018년, 2월 2일 헌법소원을 제기하였던 주민단체와 멕시코 환경권 단체는 환경사무국 (Comisión para la Cooperación Ambiental, CCA) 다음과 같은 내용의 탄원서를 제출했다.

“지역의 환경적 가치, 아름다운 경관, 역사적 중요성 뿐만 아니라, 메트로버스 7호선 건설은 환경적가치지역(Área de Valor Ambiental, AVA)으로서 보호받고 있는 차플테펙 숲을 훼손하며 환경법을 위반하고 있다는 점이 중요하다.

[...]

메트로버스 7호선 건설 절차는 불투명하고 불법적이며 이와 관련하여 시민들이 접근할 수 있는 정보 또한 부족하다.”

출처 : Academia Mexicana de Derecho Ambiental and La Voz de Polanco, 2018.02.02., 1-5.

이처럼, 헌법소원 이후 주민단체와 AMDA는 도시 공간의 공공 가치에 대한 도덕적 요구뿐만 아니라 법적으로 보장되는 지역의 환경적 가치를 강조하는 모습을 보인다. 이와 마찬가지로 소칠밀코 자치 대학교의 경제문화성찰연구회(Grupo de Reflexión sobre Economía y Cultura)는 “레포르마 거리는 국가적 랜드 마크이며, 그 역사적 중요성을 고려했을 때 보존되어야 하는 도로 기념물”이라고 밝히며 “메트로버스 7호선 프로젝트는 국가자산법에 의해 보호되는 레포르마 무형의 가치를 훼손할 것이라”고 주장했다 (Judith, 2016). 연구회는 메트로버스 7호선 건설로 인한 생태적 영향을 지적하는 시민단체의 “생태살인 (Ecocide)” 담론을 넘어 만세라 시정의 메트로버스 7호선 건설은 국가자산법을 포함한 법적 규정을 위반하는 “도시살인 (Urbanicidio)”이라는 담론을 내세웠다 (*ibid*). 이러한 주민단체와 시민단체의 요구는 법적으로 인정받는 메트로버스 프로젝트의 공공성에 대한 의문을 제기했고, 이는 곧 메트로버스 프로젝트의 경제적 분배문제와 연결되었다.

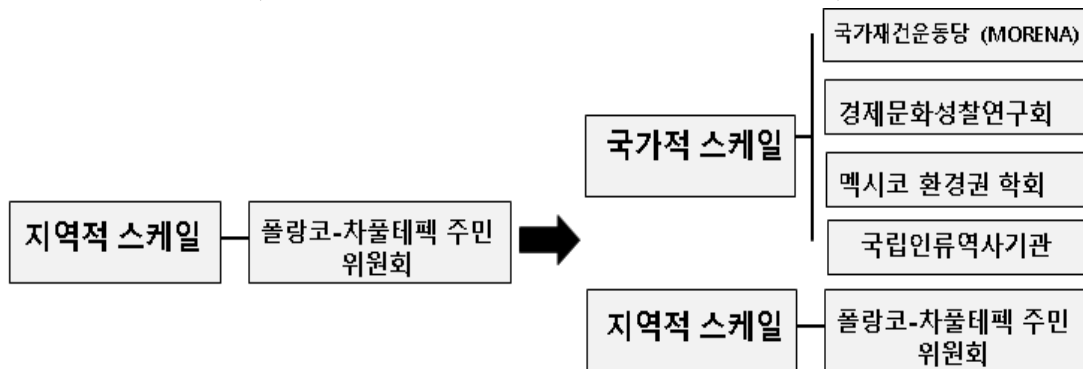
프랑스에 본사를 두고 있는 초국가기업인 JCDecaux는 메트로버스 7호선의 125개 역에서 도로 인프라 설계, 설치, 관리, 유지, 광고 운영 업무를 수행하기 위해 선정되자 이에 대해 주민단체와 환경단체는 무리하게 광고 공간을 설치하기 위해 해당 지역의 녹지 공간을 개발하는 시정부의 행위를 반생태적이라고 지적하며 반대했다. 특히 차폴테펙-폴랑코 주민 단체는 불필요하게 큰 버스 정류장과 광고 공간을 위한 공간의 크기가 레포르마 거리의 도시 환경과 역사적 유산들에 영향을 미치는 점을 지적하며 시위를 이어갔다 (Diana Delgado Cabañez, 2018.07.08). 심지어 2차 헌법소원에서 메트로버스 7호선 건설 허가권을 주었던 INAH 역시 해당 공간의 광고 공간 설치에 대해 반대했다 (OBRAS, 2018.04.20.).

하지만 시민들의 요구에 메트로버스 당국은 JCDecaux와의 협력을 통해, 도시의 주민과 방문객 모두에게 “현대적”이고 “매력적”인 버스 정류장과 역사적 장식에 대한 존중을 제공하면서, 사용자에게 가장 높은 서비스 품질을 보장한다고 주장했다 (JCDecaux, 2017.12.13). 이러한 장소마케팅 전략의 과정에서 도시공간은 교환가치가 지배적인 경향을 보이며, 시민들이 누려야 할 이용가치의 공간은 위축되고 축소되고 있다 (황진태, 2010 : 34-5). 이러한 문제는 도시문제 해결을 위한 민관협력에 대한 지나친 믿음을 바탕으로 한 재생산적 참여 관점의 논의가 한계를 가지고 있으며, 시장 메커니즘에 내재한 모순을 다루지 못하고 있음을 시사한다. 민간 자본은 이러한 메트로버스의 목표와 함께 경제적 가치를 창출하는 데 중요한 행위자로서 역할을 수행했다. 메트로버스 거버넌스의 민간 자본 부문은 국내적 차원에 국한되지 않고 초국적 차원에서 동원되었다. 특히 이러한 과정에서 멕시코시티 정부와 긴밀한 정치-경제 관계를 형성하고 있던 카를로스 슬림(Carlos Slim, 3장 2절 참고)에게 이익을 가져다주었다. JCDecaux Out of Home Mexico는 메트로버스 7호선의 125개 역에 도시 구조물의 설계, 기획, 설치, 관리, 유지 및 광고 운영, 898개의 광고 게재를 위해 시정부가 선정한 카를로스 슬림의 회사 América Móvil과 제휴를 맺고 있다 (Forbes, 2018). 이는 10년 동안 약 1억1400만 페소의 수익을 올

릴 것으로 추산되며, 메트로버스의 광고 공간 대부분을 점유하여 큰 이익을 얻을 것이라고 예상되었다 (*ibid.*).<sup>21)</sup>

호세 수아레스 델 레알 지역 의원(José Suárez del Real) 또한 JCDecaux가 시정부로부터 혜택을 받았다고 말하며 이 회사가 메트로버스 광고의 사실상 전체를 점유하고 있다고 지적했다 (Forbes, 2018). 이에 에두아르도 파라 위원장은 메트로버스 7호선 건설 뒤에는 모든 경제 이해관계망이 숨겨져 있다고 주장하며 이러한 경제 이해관계로부터 공공장소를 수호해야 할 필요성을 역설했다. 그는 "시정부의 구상은 레포르마-칼자다스 미스테리오스와 과달루페 거리(Paseo de la Reforma-calzadas Misterios y de Guadalupe)를 상업적으로 착취하는 것"이라고 강조하며, 경로 전체에 걸쳐 898개의 광고 공간을 상업화, 설치, 전시하는 것이 10년 동안 연간 1,100만 페소의 이익을 얻을 것으로 추정했다 (*ibid.*). 이처럼 메트로버스 7호선 갈등은 도시 공간의 생산과 기존의 시장 메커니즘의 문제를 지적하는 보다 변혁적인 도시권에 대한 요구로 이어지며 메트로버스 7호선 갈등 지형이 [그림 5]와 같이 변화하는 것을 확인할 수 있다.

[그림 5] 메트로버스 7호선 갈등 지형 변화 (반대집단)

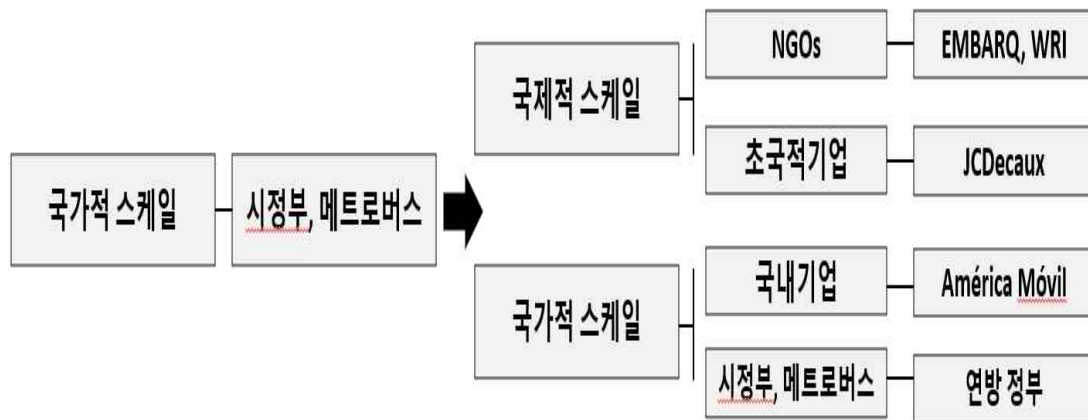


이러한 맥락에서 시민단체의 요구가 도시 공간을 변화시키고 훼손하는 기존의 경제-정치 관계가 형성해 온 의존의 공간에 대해 문제를 제기하고 있음을 생각해 볼 필요가 있다. 앞에서 본 것과 같이 멕시코시티 시정부는 자신들의 이념에 반하지 않으면서 도시 재정을 창출하기 위해 멕시코시티, 특히 레포르마 거리를 포함하는 도시 중심부를 발전의 대상으로 보았다. 이러한 맥락에서 시정부는 국제 기금 및 민간 자본 투자를 통해 메트로버스 프로젝트를 포함하는 일련의 도시 개발 프로젝트를 시행해왔다. 이 과정에서 시 정부는 레포르마 거리와 차폴테펙 숲을 연결하는 이 공간을 적극적인 투자유치를 통해 경제적 가치를 창출할 수 있는 개발 대상으로 간주해 왔다. 하지만 이러한 문제에 대한 시민들의 요구는 헌법소원이라는 법적 틀에서 받아들여지지 않았음을 확인할 수 있었고, 심지어 국제적 네트워크가 국지화

21) JCDecaux는 해당 사업의 60%, 카를로스 슬림의 아메리카 모빌 (América Móvil)이 JCDecaux Out Of Home Mexico의 40%를 가지고 있다. (Capital, 2017)

되며 정당성을 얻게 되면서 이러한 부정의에 대한 문제는 더욱 모호해졌다. 실제로 메트로버스 7호선을 둘러싼 갈등이 심화되자, 메트로버스 프로젝트에 참여한 다양한 국제적 비정부기구<sup>22)</sup>들을 비롯한 시민사회기구들은 메트로버스 7호선의 이점을 지지하고 나섰다. (Wri México, 2017). 메트로버스 7호선 건설을 둘러싼 갈등이 심화되는 상황에서 이들은 효율적이고 양질의 안전성을 보장하는 대중교통에 대한 투자의 중요성을 역설하며 메트로버스 7호선의 건설을 지지했다 (*ibid.*). 이처럼 갈등 심화 단계에서는 메트로버스 7호선 건설을 지지하는 행위자들이 [그림 6]과 같이 다양하게 나타났다.

[그림 6] 메트로버스 7호선 갈등 지형 변화 (찬성집단)



지금까지 메트로버스 7호선 건설의 주요 행위자와 이들의 담론 및 참여 전략을 살펴보았다. [표 5]는 주요 행위자와 각 행위자의 도시에 대한 인식, 도시권 요구의 성격, 도시 문제 해결 수단, 도시권 참여 형태를 요약한다. [표 5]에서 볼 수 있듯이, 각 행위자는 국제적, 국가적, 지역적 스케일에서 다양하게 나타나며 이들은 저마다의 이해 가치에 따라 정치적 활동을 이어간다. 먼저 메트로버스 7호선 건설 찬성집단의 경우, NGO, 초국가기업, 시정부, 메트로버스, 국내 민간자본 등의 행위자로 구성되어 있으며, 이들은 도시를 협의에 따른 생산품으로 인식하고 도시에 대한 문제 또한 각 행위자의 협의를 통한 투자 및 개발로 해결할 수 있을 것이라 간주한다. 따라서 이들의 도시권 요구는 도시에 교환가치에 기반한 법적 요구로 자유주의적 민주주의 법적 틀 내에서 참여를 보장받는다.

22) la Comisión de Movilidad de COPARMEX CDMX, ITDP México, WRI México, El Poder del Consumidor, Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, Greenpeace, IMCO, Bicitekas, y FUNDAR

[표 5] 메트로버스 7호선 갈등의 주요 행위자 및 이해 가치

행위자		도시에 대한 인식	요구의 성격	문제해결 수단	참여 형태	
찬성	국제적 스케일	NGOs (EMBARQ, WRI)	협이에 의한 생산품	교환가치에 기반한 법적요구	투자, 개발	언론보도
		JCDcaux	협이에 의한 생산품	교환가치에 기반한 법적요구	투자, 개발	법적 계약
	국가적 스케일	시정부, 메트로버스	협이에 의한 생산품	교환가치에 기반한 법적요구	투자, 개발	하향식 자유주의적 민주주의 법적 틀
		국내기업 (América Móvil)	협이에 의한 생산품	교환가치에 기반한 법적요구	투자, 개발	법적 계약
중재	국가적 스케일	헌법재판소	협이에 의한 생산품	법적 요구와 도덕적 요구에 기반한 판정	개발과 보존의 균형	법적 틀에 기반한 중재
		국립인류역사기관 (INAH)	협이에 의한 생산품	역사, 문화적 가치를 보호하기 위한 법적 요구와 도덕적 요구	개발과 보존의 균형	법정 행위자들 간의 협의
반대	지역적 스케일	폴랑코-차플테펙 주민 위원회	거주민이 도시 생산에 참여하고 이용가치를 공유하는 작품 (oeuvre)	-사용가치에 기반한 도덕적 요구 -참여 보장을 위한 법적 요구	사용가치 보존	-상향식 도시운동 -헌법소원
		멕시코 환경권 학회 (AMDA)	거주민이 도시 생산에 참여하고 이용가치를 공유하는 작품 (oeuvre)	-사용가치에 기반한 도덕적 요구 -정보접근에 대한 법적요구	사용가치 보존	-상향식 도시운동 -헌법소원
	국가적 스케일	국가재건운동당 (MORENA)	협이에 의한 생산품	참여보장을 위한 법적 요구	개발과 보존의 균형	정치적 담론
		경제문화성찰연구회 (GREC)	거주민이 도시 생산에 참여하고 이용가치를 공유하는 작품 (oeuvre)	사용가치에 기반한 도덕적 요구	사용가치 보존	언론보도

찬성 집단과 반대 집단의 중재 역할을 하는 행위자로는 헌법재판소와 국립인류역사 기관(INAH)이다. 헌법재판소의 경우, 메트로버스 7호선 건설을 둘러싼 헌법소원에서 찬성 집단과 반대 집단을 중재하는 역할을 하며 이 과정에서 INAH는 협상의 가장 주요한 행위자로서 역할을 수행했다. 두 행위자 모두 도시 문제를 개발과 보존의 균형을 통해 해결하고자 하지만 이 두 행위자 모두 법적 요구에 기반한 도시권에 더욱 중점을 맞추고 있다. 마지막으로 찬성 집단의 경우, 폴랑코-차폴테펙 주민위원회, 멕시코환경권학회(AMDA), 국가재건운동당(MORENA), 경제문화성찰연구회(GREC) 등 지역 및 국가적 스케일의 다양한 행위자를 확인할 수 있다. 찬성집단은 도시의 사용가치를 보존함으로써 도시 문제를 해결할 수 있다고 인식하며, 도시의 사용가치에 기반한 도덕적 요구를 주장한다. 하지만 도덕적 요구뿐만 아니라 도시권 참여를 위한 법적 요구를 함께 주장하며 도시 운동뿐만 아니라 헌법소원과 같은 참여 형태를 보인다. 이처럼, 메트로버스 7호선 건설 찬성집단과 중재 집단은 도시권의 재생산적 참여, 반대단체의 경우 변혁적 참여 형태를 보인다. 하지만 찬성 집단의 경우, 완전한 변혁적 참여보다는 일부 법적 요구에 근거한 재생산적 참여 활동을 보이기도 한다. 그럼에도, 반대 집단의 참여 형태는 상향식이며, 사회 투쟁을 통해 사전에 확립된 시스템과 끊임없이 상호 작용하려고 시도한다는 점에서 아래로부터 도시에 대한 권리를 주장할 가능성을 보여준다.

### 3. 메트로버스 7호선 프로젝트의 한계와 사회-공간적 결과

지금까지 메트로버스의 7호선 건설에 대한 찬반과 행위자들의 참여 전략을 살펴보았다. 그 과정에서 특히 법적 요구라는 제한된 틀 안에서 생식 참여 과정의 한계를 확인할 수 있었다. 따라서 이 장에서는 이러한 한계가 멕시코시티에 어떤 사회-공간적 결과를 가져왔는지를 분석하고자 한다. 두 그룹 간의 주요 차이점 중 하나는 도시문제를 해결하기 위해 도시의 사용가치를 보호할 것인지 아니면 희생할 것인가의 문제이다. 정부와 민간 자본은 도시 공간의 사용가치를 희생시키면서 도시 환경문제를 해결하려고 노력했다. 반면 저항단체의 경우 지자체와 민간자본의 행태를 반생태적 행위로 지적하며 도시공간의 사용가치를 보호하려 했다. 그러나 이러한 시민들의 요구는 법적 테두리 안에서 받아들여지지 않았고, 도시공간의 사용가치, 특히 환경적 가치가 훼손되는 결과를 초래했다. 실제로 Rodríguez Licea & Figueroa Viruega (2017)는 최근 몇 년 동안 멕시코시티의 다양한 도로 공간의 수정과 개발로 인해 숲이 크게 손실되었으며 사회적, 생태적, 도시적 황폐화와 영향 측면에서 가장 중요한 프로젝트가 메트로버스의 건설이라고 주장한다. [표 6]은 메트로버스 건설로 인해 벌목된 나무의 수를 요약한다. 메트로버스 건설을 위해 멕시코시티의 약 6,000그루 이상의 나무가 벌목되었으며, 2호선의 경우 나무 벌목 과정에서 환경법 조항 위반에 대한 조사를 받기도 했다 (Ella Grajeda, 2007.08.25).

[표 6] 메트로버스 건설로 인한 벌목된 나무 수

호선	벌목된 나무 수 (그루)
1호선	466
2호선	1,172
3호선	1,540
4호선	300
5호선	558
6호선	1,386
7호선	600

출처: Angel Bolaños Sanchez (2005.01.10.), Ella Grajeda (2007.08.25.), Johana Robles (2011.07.12.), Johana Robles (2013.05.06.), Diana Villavicencio (2014.11.03.), Dirección de Comunicación Social (019.10.16)를 바탕으로 저자 재구성

도로 건설 과정에서 벌목된 나무 그루의 수는 큰 수치는 아니지만, 건설 과정에서 가장 주요한 갈등의 원인이었다는 점에서 주목해 볼 만 하다. 메트로버스 당국은 시스템 건설 인한 예상 결과로 환경 혜택에 중점을 두는 반면, 주민 및 환경 단체는 건설 과정에서 환경 보호에 중점을 둔다. 이는 메트로버스 명목상의 목표와 실제 시행과정 간의 차이를 보여준다. 이러한 모순은 도시공간의 사용가치에 대한 행위자 간의 관점의 차이와 이러한 차이를 조정할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있음에도 시스템 형성 및 구현 단계에서 조정되지 않았기 때문에 발생한다. 이러한 간극은 도시 프로젝트의 형성단계에서 동질적 권리를 주장하는 것으로 간주하였던 집단의 이해관계와 가치가 시행단계에서는 더욱 다양하고 이질적이라는 것을 보여준다.

또한, 메트로버스 프로젝트는 도시 대기 질 개선 정책을 위한 지속 가능한 공공 파트너십을 적극적으로 권장했다. 이 담론은 멕시코 시티의 환경 문제를 해결하기 위한 거버넌스라는 평가를 받는 한편, 과도한 벌채 및 도시 녹지 공간의 악화와 같은 메트로버스 시스템 시행과 관련된 다른 사회적 및 환경적 영향을 모호하게 하는 결과 또한 초래했다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 BRT 시스템은 투자를 통해 도시 환경 문제를 해결하고 있는 신자유주의의 명분으로 시행되었고 그 결과 투자 및 개발을 통한 문제 해결 방식으로 시장 메커니즘이 강화됨에 따라 도시의 사용가치와 교환가치 간의 이해 상충이 심화하였다. 특히, 도시의 사용가치를 훼손하고 소수의 정치·경제 엘리트만이 도시의 잉여가치를 독점하는 한계를 초래했는데, 이러한 맥락에서 도시공간의 탈취에 의한 축적의 메커니즘과 이에 따른 공간적 영향을 살펴보고자 한다.

유동인구가 많고 관광객이 많은 레포르마 거리-차폴테펙 숲 구간은 수익을 창출하기 좋은 구조를 갖추고 있으며, 광고를 통한 사적 이익 축적이 용이한 입지 조건을 갖추고 있다. 이 때문에 정치·경제 엘리트들은 이 지역을 재개발하기 위해 지속해서 노력해 왔으며, 이러한 의도는 1990년대 이후 더욱 두드러졌다. 이는 신자유주의 시장 메커니즘에 내재한 모순과 권력 관계에서 비롯된 한계를 보여준다. 그러나 메트로버스 프로젝트는 시장의 한계를 반영하지 않고 오히려 이 시장 메커니즘

을 정당화하는 한계를 보여준다. 이러한 맥락에서 David Somellera(2018.01.22)는 메트로버스 프로젝트의 이면에 있는 아이디어는 멕시코시티를 생태적, 사회적 결과와 관계없이 도시를 시장화하고 이용하려는 경제 신자유주의 모델의 과정이라고 지적한다. 메트로버스의 노선을 설정하고 광고 공간을 설치하기 위해 도시 공간을 사용하는 것은 직접적으로 시민의 기존 생활에 영향을 미친다. 예를 들어, 메트로버스 7호선 노선이 지나가는 구간인 레포르마거리-차폴테펙 숲 구간은 이미 Mobility System 1 (Sistema de Movilidad 1, M1)이라는 효과적이고 생태적이며 경제적인 대중교통 시스템을 갖추고 있었으며 따라서 주민들은 새로운 노선이 불필요하다고 주장해왔다 (*ibid.*). M1은 레포르마 구간을 4페소에 운영하며 인디오스 베르데스 (Indios Verdes)에서 산타페 (Santa Fe) 주민들의 이동을 용이하게 하는 대중교통 시스템이었으나 메트로버스 7호선의 시행으로 M1의 운영이 중단되고 경로가 수정되게 되었다 (Salvador Medina, 2017.09.05.). 즉, 메트로버스 7호선의 건설은 시민들이 같은 노선을 더 높은 가격에 이용해야 하는 결과를 초래했다. 멕시코시티 당국은 메트로버스 7호선이 기존 도시 대중교통 시스템의 광범위한 네트워크를 보완하도록 장려했지만, 이를 보완하기보다는 기존 대중교통 시스템을 단순히 대체하는 한계를 보인다.

또한, Sara Pantoja와 Areli Villalobos(2017.7.06.17)는 메트로버스 7호선의 광고 계약 조건에서 멕시코시티 정부가 레포르마-미스테리오스 거리와 과달루페 거리를 상업적으로 탈취하려는 의도를 발견할 수 있다고 지적한다. 또한, 광고건 허가와 관련된 부패 혐의가 적발되어 법적 분쟁이 이어지기도 했다 (Televisa, 2018). 앞 절에서 살펴본 바와 같이 BRT 시스템의 민관협력적 성격은 도시문제를 해결하는 데 있어서 발생하는 경제적 부정의 문제를 방지할 수 있는 방식으로 제안되었다. 하지만 메트로버스 7호선 시행과정에서 발생하는 경제적 이익의 불공정한 분배 문제는 도시권을 위한 민관협력과 다자간 접근을 주장하는 담론이 부패행위를 방지하기보다 특정 정치-경제적 권력에 이익을 가져다줄 수 있다는 한계를 보여준다. 즉, 메트로버스 7호선의 이러한 문제는 공정한 자원 배분과 서로 다른 이해관계의 조화를 바탕으로 하는 BRT라는 민관 파트너십을 통한 도시개발 거버넌스는 실제 이행단계에서 정치적·경제적 권력 관계로 인해 합리적·조정적 개발에 반대하는 부정의 문제가 발생할 수 있다는 것을 보여준다. 그 결과 발생하는 이익은 거버넌스에 참여한 소수의 사람에게만 분배되는 반면, 그로 인한 손실이나 손해(이 경우 도시 공간과 M1의 중지)는 전체 공동체로 이전된다. 결과적으로 좁은 의미에서 도시권에 대한 이해는 의도하지 않은 사회 공간적 결과, 즉 비효율적인 노선 설정과 M1이라는 대중교통의 손실을 초래했다. 특히 이러한 좁은 의미의 도시권 구상은 도시 공간의 생산에 참여할 수 있는 권리는 도시개발 과정에서 발생하는 잉여 배분에 대한 논의를 가로막고, 소수의 정치·경제 엘리트들이 지속해서 이익을 축적하는 결과를 낳는다.

## V. 결론

본 연구는 멕시코시티의 메트로버스 7호선 시행과정에서 발생한 갈등의 원인을 분석함으로써 “지속가능한개발”, “도시권”을 보장하는 도시 정책이 마련되었음에도, 시행 단계에서 지속적인 갈등이 발생하는 이유에 대한 답을 구하고자 했다. 이러한 질문에 답하기 위해 2장에서는 도시권에 대한 다양한 논의를 고찰하고, 도시권을 이해하는 다양한 관점에서 발생하는 참여 의미의 간극을 설명하기 위해 르페브르의 급진적 관점에서 도시권 개념과 유엔의 자유주의적 관점에서의 도시권 개념의 차이를 살펴 보았다. 그 결과 자유주의적 도시권 논의는 법적 권리에 대한 보장을, 급진주의적 주장은 국가와 자본주의를 넘어 도시 공간의 생산 과정에 참여할 권리를 주장하고 있다는 점에서 가장 큰 차이가 있음을 확인하였다. 최근 도시권에 대한 국제적인 정책제언은 주로 전자에 초점이 맞춰져 있고, 그 결과 급진적인 르페브르의 도시권 논의는 반영되지 못하는 한계를 보인다. 따라서 도시권 이론을 제도적·정치적 체계로 전환하는 데 있어 발생하는 한계점을 살펴보기 위해 본 연구는 Kuymulu의 “재생산적 참여”와 “변혁적 참여” 개념을 통해 멕시코시티의 메트로버스 프로젝트 정책 결정 과정에 참여한 이해관계자와 배제된 이해관계자가 도시권을 이해하는 방식이 어떻게 다른지 분석하였다.

3장에서는 갈등의 공간적 배경을 이해하기 위해 멕시코시티 도시 정책의 역사적 배경과 이에 따른 레포르마 거리와 차폴테펙 숲에 대한 사회-공간적 영향을 살펴 보았다. 레포르마 거리와 차폴테펙 숲은 멕시코시티의 도시 정책에 따라 공공공간으로서 개방되기도 하고 사유화되기도 하며 이에 따른 도시민의 도시권 투쟁이 있어왔다. 특히 신자유주의화와 함께 두 공간의 사회적, 환경적, 문화적 사용가치가 교환가치로서 사적 자본의 축적 대상으로 활용되기도 하였으며 이후 “도시개발”, “현대화”라는 도시 공공정책에 따라 또 다른 젠트리피케이션 현상을 초래했음을 확인할 수 있었다. 또한, 멕시코시티의 도시 공간정책이 시행된 정치-경제적 맥락과 이에 따른 도시개발 거버넌스의 변화를 살펴봄으로써 메트로버스 시행 배경 및 거버넌스 구축의 배경을 이해하고자 하였다. 그 결과 멕시코시티의 도시 공간정책은 멕시코시티라는 특정 장소를 중심으로 연결된 관계를 건설해온 행위자들의 정치적 전략을 통해 자신들의 정체성과 이해, 가치를 유지하고, 민간-공공 파트너십에 기반한 도시개발 거버넌스를 통해 공고화된 것을 확인할 수 있다. 멕시코시티의 BRT 시스템 역시 이러한 도시개발 거버넌스와 궤를 같이하며 공공, 민간, 시민사회 등 도시 공간 정책에 참여하는 행위자가 다양화되었지만, 행위자들 간의 권력 관계, 기존 시장주의적 해결 방식에 대한 성찰 없이 공고화된 거버넌스 구조의 한계 또한 확인할 수 있었다.

4장에서는 3장에서 살펴본 한계가 메트로버스 7호선 건설 과정에서 어떻게 관찰 되는지 살펴보고, 이를 둘러싼 갈등을 분석했다. 먼저 메트로버스 7호선 프로젝트는 거버넌스 측면에서 다양한 이해관계자의 참여, 민간-공공 파트너십의 구축이라는

점에서 최근 제도화에 초점을 맞춘 국제적 도시권 논의에 부합하는 모범적인 도시개발 거버넌스 모델이라는 것을 확인할 수 있었다. 하지만 실제 시행 과정을 살펴 보았을 때, 다양한 이해관계자의 참여, 특히 시민단체의 참여 과정에서 NGO와 같은 시민단체와 같은 전문가들의 참여가 도시에 대한 시민사회의 권리를 보장하는 것으로 여겨지는 한계를 보이며, 메트로버스 틀에 반영되지 못한 권리에 대한 시민들의 다양한 요구가 실제 이행 과정에서 갈등으로 분출되는 모습을 확인할 수 있었다. 즉, 다양한 시민사회의 권리 요구는 NGO로 대표되는 시민사회 기구의 의견과 동질적 범주로 간주되었으며, 특히 이들 간의 권력 관계는 참여 과정에서 고려되지 않아 실제 주민보다는 전문가와 같은 권력 집단의 가치관과 이해관계가 주로 반영되는 결과를 낳았다. 이는 이러한 거버넌스 구조와 시스템이 사전에 수립된 거버넌스에 포함되지 않은 참여자들의 요구를 관리하거나 이미 다루어진 것으로 정당화할 수 있는 역할을 한다는 점에서 중요하다.

또한, 메트로버스의 “모범적인 민관협력” 시스템은 도시문제의 시장지향적 해결 방식과 도시개발 과정에서 발생하는 반생태적인 경제활동에 대한 시민들의 저항을 정당화하는 근거로 이용되는 것을 볼 수 있었다. 시민들은 메트로버스 7호선 정류장에 광고 공간을 마련하기 위해 무리하게 도시 공간을 훼손하는 점과 이와 관련된 경제적 이익의 배분에 대한 문제를 제기하였지만, 메트로버스 당국은 JCDecaux와 같은 초국가적 민간기업과의 협력을 통해, “현대적”이고 “매력적”인 도시공간을 마련할 수 있다는 담론을 내세웠다. 이러한 문제는 도시문제 해결을 위한 민관협력에 대한 지나친 믿음을 바탕으로 한 재생산적 참여 관점의 논의가 한계를 가지고 있으며, 시장 메커니즘에 내재한 모순을 다루지 못하고 있음을 보여준다.

이와 더불어 메트로버스 시스템은 법적 행적적 측면에서 시민참여법(LPC)과 같은 민주주의 메커니즘을 수립하였으나 실제 이행단계에서 발생한 갈등은 이와 같은 법적 절차 내에서 다루어지지 않고, 그 결과 시민들의 요구는 시위, 탄원서, 헌법소원 등 다양한 절차를 통해 표출되었다. 하지만 사용가치와 환경 정의에 근거한 시민들의 도덕적 요구는 받아들여지지 않았고, 제도화된 집단의 요구는 메트로버스 7호선 건설을 계속하는 정당성이 되며 헌법소원에서도 다시 메트로버스 7호선 건설을 시행할 수 있는 주요 근거가 되었다. 이 경우 법적 요구라는 좁은 관점에서 설계된 메트로버스 프로젝트의 '재생산적 참여'의 한계를 보여주며 정치적·경제적 권력관계의 편향된 구조를 재생산하는 것을 확인할 수 있다. 즉, 메트로버스 7호선 갈등의 공간인 레포르마 거리와 차폴테펙 숲을 포함하는 도시 중심부는 지속해서 국제 기금 및 민간 자본 투자를 통해 일련의 도시개발 프로젝트를 경험해 왔으며, 이 과정에서 시 정부는 이 공간을 적극적인 투자유치를 통해 경제적 가치를 창출할 수 있는 개발 대상으로 간주해 왔다. 시민단체는 도시 공간을 변화시키고 훼손하는 기존의 경제-정치 관계가 형성해 온 의존의 공간에 대해 문제를 제기하였지만 이러한 문제에 대한 시민들의 요구는 법적 틀에서 받아들여지지 않았음을 확인할 수 있었고, 심지어 국제적 네트워크가 국지화되며 정당성을 얻게 되면서 이러한 부정의에

대한 문제는 더욱 모호해졌다. 이는 르페브르의 도시권 개념에 내재한 기존의 도시공간을 재편성할 수 있는 해방적 잠재력을 감소시키는 좁은 관점에서 고안된 도시권 정책의 한계를 보여준다.

따라서 본 논문은 멕시코시티 사례연구를 통해 제도권 내에서의 법적인 주장뿐만 아니라 제도권 밖에서의 사회운동과 저항을 통한 도덕적인 요구를 제도권 내에서의 법적인 주장과 연계할 수 있는 전환적 도시권 논의의 필요성을 확인할 수 있었다는 점에서 의의가 있다. 그러나 도시공간 생산과 전략에 대한 이론적 논의를 충분히 다루지 못하여 정치·경제 엘리트들이 메트로버스 프로젝트의 정당성을 어떻게 전략적으로 활용하는지를 설명하는 데는 한계가 있다. 향후 연구에서는 현지 조사를 통해 주민단체, 환경 단체 등 시민사회단체의 가치와 이익을 보다 구체적으로 분석하여 본 연구의 한계를 보완하고자 한다.

## 참고문헌

### 국내문헌

- 박배균, 2012, 『한국학 연구에서 사회-공간론적 관점의 필요성에 대한 소고』, 『대한 지리학회지』, 47(1), 37-59.
- 박인옥., 2020, 『갈등의 공간적 전이와 다중스케일적 연구: 한국화약의 시흥·소래 지역 공유수면매립 갈등 사례』, 『도시연구』, 17, 135-170.
- 서지현. (2021). 도시 거버넌스 변화와 사회·공간적 합의: 브라질 리우 데 자네이루 파벨라의 사례. 포르투갈-브라질 연구, 18(2), 7-36.
- 심준섭, 2019, 『정책분석평가의 다각화: 양적 방법과 질적 방법의 결합. 정책분석평가 학회보』, 29(2): 143-166].
- 이상현, 이정필, & 이보아, 2014, 『다중스케일 관점에서 본 밀양 송전탑 갈등 연구』, 『공간과 사회』, 48, 252-286.
- 장덕수, & 황진태. (2017). 한국에서 자연의 신자유주의화의 다중스케일적 과정에 대한 연구: 강원도 양양 케이블카 유치 갈등을 사례로. 공간과 사회, 27(2), 226-256.
- 최금좌. (2010). 브라질의 대안사회운동: MST (무토지 농민운동) 의 자율 (autonomia) 정치. 라틴아메리카연구, 23(1), 133-168.
- 황진태. (2010). 신자유주의 도시에서 ‘도시에 대한 권리’의 실현 해치맨 프로젝트를 사례로. 공간과 사회, (34), 33-59.

### 해외문헌

- Álvarez, R. F. (2012). 'Neoliberalism and parks: the urban political ecology of green public space in Mexico City'. *Sociedad Hoy*, (23): 83-115.
- Álvarez, R. F. (2015). *Urban political ecology of green public space in Mexico City: Equity, parks and people*, Ph.D. dissertation, Arizona State University.
- Belda-Miquel, S., Peris Blanes, J., and Frediani, A. (2016). 'Institutionalization and depoliticization of the right to the city: Changing scenarios for radical social movements'. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(2): 321-339.
- Bell, K. M. (2011). *Building Metrobús: Actors and institutions in the transfer of bus rapid transit (BRT) policy to Mexico City*. Master's Degree Thesis, State University of New York College of Environmental Science and Forestry.
- Bixler, R. P., Dell'Angelo, J., Mfunne, O., and Roba, H. (2015). 'The political ecology of participatory conservation: institutions and discourse'. *Journal of Political Ecology*, 22(1): 164-182.
- Boisjoly, G., Serra, B., Oliveira, G., and El-Geneidy, A. (2020). 'Inequity in transit: Evaluating public transport distribution through accessibility measurements in São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba and Recife, Brazil'. *J. Transp. Geogr.*, 82: 1-11.
- Carter, N., et al., "The use of triangulation in qualitative research", *Oncol Nurs Forum*, 2014, 41(5): 545-547.
- Cox, K. R., "Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale,

- or: looking for local politics”, *Political geography* 17(1), 1998, 1–23.
- Crossa, V. (2009). ‘Resisting the entrepreneurial city: street vendors’ struggle in Mexico City’s Historic center’. *International journal of urban and regional research*, 33(1): 43–63.
  - Davis, D. E. (1998). ‘The social construction of Mexico City: political conflict and urban Development, 1950–1966’. *Journal of Urban History*, 24(3): 364–415.
  - Delgadillo Polanco, V. M. (2012). ‘El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿ Una Retórica progresista para una gestión urbana Neoliberal?’. *Andamios*, 9(18): 117–139.
  - Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio S.L. (2015). *The Experience of Latin America and the Caribbean in Urbanization: Knowledge Sharing Forum on Development Experiences: Comparative Experiences of Korea and Latin America and the Caribbean*. Inter–American Development Bank.
  - Francke et al., “Mobilising private investment for bus rapid Transit systems: the case of Metrobus, Mexico City”, *Towards a Green Investment Policy Framework–Case Study Series*, 2012, 1–47
  - Gerlofs, B. A. (2018). ‘Así No (Not Like This): Resisting Postpolitics on Mexico City’s Avenida Chapultepec’. *International Journal of Urban and Regional Research*, 42(6): 986–1007
  - Heale, R. and Forbes D., “Understanding triangulation in research”, *Evidence–based nursing*, 2013, 16(4): 98.
  - Hwang, J. T., Lee, S. H., & Muller&#8208;Mahn, D, “Multi&#8208;scalar practices of the Korean state in global climate politics: The case of the Global Green Growth Institute”, *Antipode*, 49(3), 2017, 657–676.
  - Jauregui–Fung, F. et al. (2019). ‘Anatomy of an informal transit city: mobility analysis of the Metropolitan area of Lima’. *Urban Science*, 3(3): 67.
  - Kipfer, S., Saberi, P. and Wieditz, T. (2013). ‘Henri Lefebvre: Debates and controversies1’. *Progress in Human Geography*, 37(1): 115–134.
  - Kuymulu, M. B., (2014). *Claiming the right to the city: Towards the production of space from below*. Ph.D. dissertation, The City University of New York.
  - Lámbarry, F., Trujillo M. M., and Rivas, L. A. (2013). ‘Planning Models for a Bus Rapid Transit System (BRT): The Case of Metrobus in Mexico City’. *International Journal of Business and Management*, 8(15): 130.
  - Lefebvre, H., Kofman, E., and Lebas, E. (1996). *Writings on cities* (Vol. 63). Oxford: Blackwell.
  - Lima, J. J., ”Socio–spatial segregation and urban form: Belem at the end of the 1990s“, *Geoforum*, 2001, 32(4): 493–507.
  - Lungo, M., and S. Baires., ”Socio–spatial segregation and urban land regulation in Latin American cities“, In *International Seminar on Segregation in the City*. Cambridge, MA, USA, 2001.
  - Marcuse, P, “From critical urban theory to the right to the city’. *City*”, 13(2–3),

2009, 185–197.

- Mayer, M., (2009). ‘The ‘Right to the City’ in the context of shifting mottos of urban social movements’. *City*, 13(2–3): 362–374.
- Mejía–Dugand et al., “Lessons from the spread of bus rapid transit in Latin America”, *Journal of Cleaner Production*, 50, 2013, 82–90.
- Mejía–Dugand, S., Hjelm, L. Baas O., and Ríos R. A. (2013). ‘Lessons from the spread of bus rapid transit in Latin America’. *Journal of Cleaner Production*, 50: 82–90.
- Moerer, A. K., (2013). *Changing Chapultepec: construction, consumption, and cultural politics in a Mexico City Forest, 1934–1944*. Ph.D. dissertation, University of Minnesota.
- Morales, E. B., “Promoting the Right to the City Through a Transport System? The Case of Transmilenio, the BRT of Bogota”, Ph.D. dissertation, University College London, 2010.
- O'Brien, J. P. (1993). *An extension of the concept of triangulation from data collection to data analysis in a qualitative study of successful kindergarten teachers*. Ph.D. dissertation, University of Hawai'i at Manoa.
- Ortíz, F., and Spirtu, N. (2013). ‘El Metrobus en la Avenida 9 de Julio: mejoras vs. soluciones. Otra oportunidad desaprovechada’. *Transporte y Territorio*, (9): 201–206.
- Paget–Seekins, L. (2015). ‘Bus rapid transit as a neoliberal contradiction’. *Journal of Transport Geography*, 48: 115–120.
- Purcell, M. (2003). ‘Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order’. *International journal of urban and regional research*, 27(3): 564–590.
- Purcell, M. (2014). ‘Possible worlds: Henri Lefebvre and the right to the city’. *Journal of urban affairs*, 36(1): 141–154.
- Rodríguez Licea, M., and Figueroa Viruega, A. (2017). ‘El impacto ambiental producido por la pérdida de áreas verdes en la Ciudad de México, una problemática creciente del siglo XXI’. *HistoriAgenda*, 3(36): 98–106.
- Rogat, J., et al. (2015). ‘Sustainable transport: BRT experiences from Mexico and India’. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Energy and Environment*, 4(6): 564–574.
- Sachs, S., Rühli, E. and Meier C. (2010). ‘Stakeholder governance as a response to wicked issues’. *Journal of business ethics*, 96(1): 57–64.
- Schenker, H. (2002). ‘Why urban parks: a matter of equity?’. In *The George Wright Forum George Wright*. *Society.*, 19(2): 39–45
- Schteingart, M. (1989). ‘The environmental problems associated with urban development in Mexico City’. *Environment and Urbanization*, 1(1): 40–50.
- Sengers, F., & Raven, R., “Toward a spatial perspective on niche development: The case of Bus Rapid Transit”, *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 17, 2015, 166–182.
- Truffer, B., Murphy, J. T., & Raven, R., “The geography of sustainability

transitions: Contours of an emerging theme”, Environmental Innovation and Societal Transitions, 17, 2015, 63–72.

- UN–Habitat. (2016). The right to the city and cities for all. Quito: United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development.
- UN–Habitat. ”The right to the city and cities for all. Quito: United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development“, 2016.
- Vilchis, F. L., Tovar L. A. R., and Flores M. M. t. (2010). ‘Institutional aspects on bus rapid transit systems implementation in Mexico City, Estado de Mexico and León Guanajuato’. Journal of Management and Strategy, 1(1): 93–109.
- Wright, L. and Hook, W. (2007). Bus rapid transit planning guide, New York: Institute for Transportation and Development Policy.

## 웹사이트

- Angel Bolaños Sanchez., (2005.01.10). “Traerá el Metrobús beneficios en materia ambiental: ecologistas.” La Jornada. (available at <https://www.jornada.com.mx/2005/01/10/033n1cap.php>, Access Date: 26 Oct 2020).
- Brendan McBride and Matthew French, ”Affordable land and housing in Latin America and The Caribbean“, (Report No. 109/11E), UN–Habitat, 2011, <https://unhabitat.org/affordable-land-and-housing-in-latin-america-and-the-caribbean-2> (2020년 11월 11일).
- Carrigan, A., et al, “Social, environmental, and economic impacts of BRT systems. Bus Rapid Transit Case Studies from Around the World”, EMBARQ. 2013, <https://www.wrirosscities.org/sites/default/files/Social-Environmental-Economic-Impacts-BRT-Bus-Rapid-Transit-EMBARQ.pdf> (2020년 10월 03일).
- CEPAL, N., ”Latin America and the Caribbean: Challenges, dilemmas and commitments of a common urban agenda“, Executive summary. ECLAC, 2016, <https://www.cepal.org/en/publications/40657-latin-america-and-caribbean-challenges-dilemmas-and-commitments-common-urban> (2020년 11월 11일).
- CEPAL. (2018). ”Proposal for the Latin American and Caribbean Urban and Cities Platform“, ECLAC, 2018, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44159/S1800952\\_en.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44159/S1800952_en.pdf?sequence=1) (2020년 11월 11일).
- Consejo de la Judicatura Federal. Inc., DGCS/NI: 41/2017 (Ind. 2017). <https://www.cjf.gob.mx/documentos/notasInformativas/docsNotasInformativas/2017/notaInformativa41.pdf> (Access Date: 29 Sep 2020).
- David Somellera., (2018.01.22). “La línea 7 del metrobús: ¿proyecto de movilidad o privatización del espacio público?” Estado del tiempo. (available at <https://estadodeltiempo.mx/la-linea-7-del-metrobus-proyecto-de-movilidad-o-privatizacion-del-espacio-publico/>, Access Date: 31 Oct 2020).

- Delgadillo, V. (2016). 'Selective modernization of Mexico City and its historic center. Gentrification without displacement?'. *Urban Geography*, 37(8): 1154–1174
- Diana Delgado Cabañez., (2018.07.08). "Vecinos ganan lucha contra anuncios de la L7 del Metrobús." *Chilango*. (available at <https://www.chilango.com/noticias/publicidad-de-la-linea-7-del-metrobus/>, Access Date: 01 Nov 2020).
- Diana Villavicencio., (2014. 11.03). "Por Línea 6 del Metrobús derribaron 1,386 árboles." *El Universal*. (available at <https://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/impreso/por-linea-6-del-metrobus-derribaron-1-386-arboles-127482.html>, Access Date: 26 Oct 2020).
- Dirección de Comunicación Social., (2019.10.16). "La sedema debe informar sobre las compensaciones ambientales por la construcción de la la línea 7 del metrobús." Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de Mexico. (available at <http://www.infocdmx.org.mx/index.php/2-boletines/6272-dcs-201-19.html>, Access Date: 26 Oct 2020).
- El Universal., (2017.05.18). "Vecinos de Polanco amenazan con obstruir obras de la línea 7 del Metrobús." (available at <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2017/05/18/vecinos-de-polanco-amenazan-con-obstruir-obras-de-la-linea-7-del>, Access Date: 01 Oct 2020).
- Ella Grajeda., (2007. 08. 25). "Analizan derribo de mil 172 árboles por nuevo Metrobús" . *El Universal*. (available at <https://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/86278.html>, Access Date: 26 Oct 2020).
- Espejored., (2017). "MBL7: vilegal, contaminante y bloquea Reforma." (available at <https://espejored.com/wp-content/uploads/2019/01/66.pdf>, Access Date: 25 Oct 2019).
- Felipe Rodea., (2017.05.28). "A pesar de oposición, Línea 7 del Metrobús no modificará ruta: Sobse." *El Financiero*. (available at <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/a-pesar-de-oposicion-linea-del-metrobus-no-modificara-ruta-sobse.html>, Access Date: 11 Sep 2020).
- Flores, O., and Diaz R. (2019). Transportation governance in Latin America: BRT as a tool for structural change or as a tweak over existing conditions. VREF. [www.vref.se/mediapublications/researchsynthesisreports/synthesisreports1/governanceofmetropolitantransportasynthesisbymanslonnroth.5.45182a5f16a84e95fac41c65.html](http://www.vref.se/mediapublications/researchsynthesisreports/synthesisreports1/governanceofmetropolitantransportasynthesisbymanslonnroth.5.45182a5f16a84e95fac41c65.html) (Access Date: 12 Oct 2020).
- Gerardo Suárez., (2017.09.06). "Marchan en Reforma contra el Metrobús." *El Universal*. (available at <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/marchan-en-reforma-contra-el-metrobus>, Access Date: 17 Oct 2020).
- Gerardo Suárez., (2017.09.06). "Marchan en Reforma contra el Metrobús." *El Universal*. (available at <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/marchan-en-reforma-contra-el-metrobus>, Access Date: 17 Oct 2020).

- Hidalgo, H. and Connolly, P. (2015, Aug 27–29). Comparative justice (or injustice) of different regimes governing a single metropolitan area: mobility policies across metropolitan Mexico City. RC21 International Conference on The Ideal City: between myth and reality. [https://www.rc21.org/en/wp-content/uploads/2014/11/A2-Hidalgo\\_and\\_Connolly.pdf](https://www.rc21.org/en/wp-content/uploads/2014/11/A2-Hidalgo_and_Connolly.pdf) (Access Date: 22 Dec 2020).
- Jackson E. (2019). 'Do Global Cities Make Green Cities? How Global Governance Impacts Transportation in Bogotá and Medellín'. Honors Thesis. Paper 969. <https://digitalcommons.colby.edu/honorsthesis/969/> (Access Date: 02 Oct 2020).
- JCDecaux., (2017.12.13). "México–Metrobús L7 en Ciudad de México." (available at <https://www.jcdecauxlatam.com/mexico-metrobus-l7-en-ciudad-de-mexico>, Access Date: 04 Nov 2022).
- Johana Robles., (2011.07.12). "Talarán 300 árboles en L4 del metrobús." El Universal. (available at <https://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/online-2011/uni/ciudad/107040.html>, Access Date: 26 Oct 2020).
- Johana Robles., (2013. 05.06). "Derribarán 558 árboles por Metrobús." El Universal. (available at <https://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/116737.html>, Access Date: 26 Oct 2020).
- Karina Zatarain., (2017. 06. 13). "¿Se suspenderá la construcción de la Línea 7 del Metrobus en Ciudad de México?." Plataforma Arquitectura. (available at <https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/873523/suspenden-construccion-de-linea-7-del-metrobus-en-ciudad-de-mexico>, Access Date: 11 Sep 2020).
- Lindau, L. A., Senna, L. A. D. S., Strambi, O., and Martins, W. C. (2007, Jan 1). Developing bus rapid transit systems in Brazil through public private partnerships. International Conference Series on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Hamilton Island, Queensland, Australia. <https://ses.library.usyd.edu.au/handle/2123/6042> (Access Date: 21 Sep 2020).
- López, O. S., and Montero S. (2018). 'Expert-citizens: Producing and contesting sustainable mobility policy in Mexican cities'. *Journal of Transport Geography*, 67: 137–144.
- Magalhaes, F., Acosta Restrepo, P., Lonardoní, F., and Moris R. (2016). Slum upgrading and housing in Latin America. (Report No. IDB-CP-45), IDB. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Slum-Upgrading-and-Housing-in-Latin-America.pdf> (Access Date: 22 Sep 2020).
- Nevo, Miroslava et al. (2017). Evolución de los sistemas de transporte público urbano en América Latina. (Report No. null.) IDB: Washington. <https://publications.iadb.org/en/evolucion-de-los-sistemas-de-transporte-urbano-en-america-latina> (Access Date: 11 Aug 2020).
- OBRAS., (2018.04.20). "El INAH interpone acción legal contra la Línea 7 del Metrobús." (available at <https://obras.expansion.mx/construccion/2018/04/>

- 20/el-inah-interpone-accion-legal-contr-la-linea-7-del-metrobus, Access Date: 01 Nov 2020).
- Olavarría-Gambi, Mauricio. (2015, Jul 1-4). Why do policy fails?: evidence from the case of the public transport system reform of Santiago, Chile. International Conference on Public Policy, Milano, Italy. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1433198758.pdf> (Access Date: 23 Aug 2020).
  - Ollinac., (2019.11.20). “La aplicación del Metrobús: del derecho a la movilidad a la participación ciudadana.” (available at <https://ollinacel-metrobus-del-derecho-a-la-movilidad-y-a-la-participacion-ciudadana/>, Access Date: 04 Dec 2020).
  - Pardo, C. F., “Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades de América Latina”, CEPAL. 2009, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3641/S2009308\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3641/S2009308_es.pdf?sequence=1) (2020년 09월 21일).
  - Pereira, R. H. (2019). ‘Future accessibility impacts of transport policy scenarios: Equity and sensitivity to travel time thresholds for Bus Rapid Transit expansion in Rio de Janeiro’. *Journal of Transport Geography*, 74: 321-332.
  - Phenélope Aldaz., (2017.08.14). “Protestan en Parque Líbano contra Línea 7 del Metrobús.” *El Universal*. (available at <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2017/08/14/protestan-en-parque-libano-contra-linea-7-del-metrobus>, Access Date: 17 Oct 2020).
  - Rivas, M. E., A. Suarez-Aleman, and T. Serebrisky, “Urban Transport Policies in Latin America and the Caribbean: Where We Are, How We Got Here, and What Lies Ahead”, (Report No. IDB-MG-719), IDB, 2019, <https://publications.iadb.org/en/urban-transport-policies-latin-america-and-caribbean-where-we-are-how-we-got-here-and-what-lies> (2020년 8월 10일).
  - Sabatini, F., “The social spatial segregation in the cities of Latin America. Social Development. Strategy Document”, Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2003, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Social-Spatial-Segregation-in-the-Cities-of-Latin-America.pdf> (2020년 9월 11일).
  - Salvador Medina., (2017.09.05). “La línea 7 del Metrobús: ¿Beneficios privados o públicos?” *Nexus*. (available at <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1465>, Access Date: 02 Nov 2020).
  - Sara Pantoja and Areli Villalobos., (2017.06.17). “Línea 7: El Metrobús de las ambiciones. Proceso.” *Proceso*. (available at <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2017/6/17/linea-7-el-metrobus-de-las-ambiciones-186314.html>, Access Date: 03 Nov 2020).
  - Scholl, L., et al. (2016). Urban transport and poverty: Mobility and accessibility effects of IDB-supported BRT systems in Cali and Lima. IDB: Washington. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Urban-Transport-and-Poverty->

Mobility-and-Accessibility-Effects-of-IDB-supported-BRT-Systems-in-Cali-and-Lima.pdf (Access Date: 28 Sep 2020)

- Televisa., (2018, 03.13). “Denuncian irregularidades en permiso de publicidad en Línea 7 del Metrobús.”(available at <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/denuncian-irregularidades-permiso-publicidad-linea-7-metrobus/>, Access Date: 04 Nov 2020).
- Varela, S., (2015, Jul 2-3). Urban and suburban transport in Mexico City: Lessons learned implementing BRTs lines and suburban railways for the first time. Technical Report. International Transport Forum, Organisation for Economic Co-operation and Development. Beijing, China. [https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/varela\\_0.pdf](https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/varela_0.pdf) (Access Date: 11 Sep 2020).
- Wong, R., (2018). Terminal Evaluation of the UN Environment-GEF Project: Reducing Greenhouse Gas Emissions with Bus Rapid Transit and Non-Motorized Transport. (Report No. GEF Project ID 1917). United Nations Environment Programme. [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25448/1917\\_2018\\_te\\_unenvironment\\_gef\\_global\\_cc\\_msp\\_spcc\\_darcart\\_bu\\_s\\_rapid\\_transit.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25448/1917_2018_te_unenvironment_gef_global_cc_msp_spcc_darcart_bu_s_rapid_transit.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (Access Date: 07 Oct 2020).