

성장기제 이론을 통한 도시 성장의 정치경제학적 접근*

- 전남도청 이전을 둘러싼 성장연합들의 갈등을 중심으로

Political Economy Approach to Urban Growth Through Growth Machine Theory

- Focused on Conflicts among Various Growth Coalitions in Jeollanam-do and Gwangju Regarding the Relocation of Jeonnam Provincial Office

정필립** · 우명제*** · 남진****
Jeong, Pilrip · Woo, Myungje · Nam, Jin

Abstract

The purpose of this study is to understand the process of city growth from the perspective of the political economy. Growth Machine Theory is applied to analyze a conflicting structure and the characteristics of growth-coalitions focusing on conflicts among various growth-coalitions in Jeollanam-do and Gwangju with respect to the relocation of the Jeonnam provincial office. The results suggest some different views from the traditional Growth Machine Theory. First, each growth-coalition centered by local governments has co-relations or conflicting relations depending on its geographical range. Second, the conflicts among growth coalitions are formed by their political and administrative positions, and they are stretched from local to central government. Third, the type of major stakeholders of each growth coalition is different depending on the characteristics of locality or region.

키 워 드 · 지역발전이론, 성장연합, 성장기제, 정치경제학

Keywords · Regional development theory, Growth coalition, Growth machine, Political economy

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

1976년 발표된 Harvey Molotch의 논문은 도시정치경제학에서 매우 중요한 의미를 갖는다(Cox, 1999). 몰로치는 도시를 자유시장적 경쟁체계 내에서 환경에 적응해 가는 인간 공생서식지로 바라

보는 '인간생태학적' 도시모델의 한계에서 벗어나, 도시 내 각 행위자의 자발적인 의지, 특정 커뮤니티의 문화, 그들의 사회적 연대에 의해 구조화 되는 정치경제적 공간으로 파악한다. 그리고 그 중심에 지역 경제를 지원하는 사업 이해들 간의 강력한 연합 개념인 '성장기제(Growth Machine)'를 제시한다. 이런 시각은 이동자본(mobile capital)과 개인들의 부에 의지하는 지방정부들(local governments)

* 이 논문은 2015년도 정부(미래창조과학부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 기초연구사업임 (No.2015R1A2A2A01007793).

** Department of Urban Planning & Design, University of Seoul (First author: kkk0219@uos.ac.kr)

*** Department of Urban Planning & Design, University of Seoul (Corresponding author: mwoo@uos.ac.kr)

**** Department of Urban Planning & Design, University of Seoul (jnam@uos.ac.kr)

사이의 불균형이 확대되는 포스트포디즘(post-Fordism) 시대의 도시정치경제 연구에 유용하게 작용한다(Molotch, 1976; Peterson, 1981; Logan and Molotch, 1987; Schneider, 1989).

그러나 성장기제 이론이 포스트포디즘 시대의 도시정치경제 연구에 새로운 시각을 제시하였음에도 불구하고, 한 지역(local) 내의 도시정치권력 구조에만 집중하고 있어, 상위정부의 정책결정과 지방정부의 성장연합 간의 관계를 파악하는 데는 한계를 갖는다. 이와 같은 맥락에서, Cox and Mair (1988, 1989, 1991)는 도시의 성장 정치를 분석함에 있어 “정치 규모(scale of politics)”를 고려해야 하며, 한 지역의 도시정치구조는 지리적인 범위뿐만 아니라 거버넌스의 형태-지방, 광역, 다국적-와 인종, 민족, 계층, 공공서비스의 범위 등과 같이 특정 척도에 따라 다양한 패턴으로 구성될 수 있다고 주장한다(Cox, 1998).

국내 도시들도 1995년 지방자치제 실시와 1998년 IMF를 경험함으로써 사실상 ‘지역경쟁력강화’의 슬로건 아래 ‘지역생존권’ 차원에서 도시 성장정치가 진행되어왔다(백두주, 2003). 따라서 지역마다 자신들의 이익을 위한 다양한 성장연합과 반성장연합이 존재하고 활동 중이다(박재욱, 1997, 1998; 백두주, 2003; 이성호, 2008). 특히, 도시 쇠퇴를 경험하고 있는 지역의 엘리트들과 시민들 사이에 깊숙이 내재된 성장 욕구는 지역(자치권역)을 넘어선 광역적 성장연합을 구성하는 주요 동기가 된다(이성호, 2008). 이에 따라 국내에서도 성장기제 이론을 바탕으로 성장연합과 반성장연합에 관한 연구가 다수 진행되었으나, 초기 Molotch(1976)의 연구처럼 지역 내의 성장연합과 반성장연합의 갈등에만 집중하고 있어, 정치의 규모와 지역의 특성에 따라 다양한 입장을 취하는 성장연합들의 갈등 구조를 밝히는 데는 한계를 가지고 있다.

따라서 본 연구의 목적은 도시의 성장을 두고 정

치의 규모와 지역 특성에 따라 다양한 입장을 취하는 성장연합들의 갈등 구조와 특징을 분석함으로써, 도시의 성장과정을 정치경제학적으로 이해하는데 목적이 있다. 특히, 전남도청 이전을 둘러싸고 전라남도와 광주광역시 사이에서 일어난 다양한 성장연합들의 갈등과 특징을 Molotch의 성장기제 이론을 통해 분석함으로써, 국내 지방도시의 성장 과정을 정치경제학적 입장에서 설명하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 1993년 5월 13일 대통령 특별담화발표로 전남도청의 관내이전 방침이 결정된 시점부터 2005년 10월 무안군 남악신도시로 전남도청이 이전해간 시점까지를 시간적 범위로 하며, 전라남도과 광주광역시 안에서 일어난 다양한 성장연합들 사이의 갈등을 Molotch의 성장기제 이론의 성장연합 주요 행위자들(지역 기업인, 정치인, 언론, 대학, 시민단체 등)의 발언과 활동 및 이들을 지원한 도시 정책들을 문헌연구를 통해 분석한다. 연구의 진행은 다음과 같다. 첫째, 성장기제 이론 정리 및 선행연구. 둘째, 전남도청 이전 개요 및 광주 광역시의 지역 특성을 분석(도심공동화 진행). 셋째, 전라남도 내의 다양한 성장연합들의 갈등 관계 분석 넷째, 갈등관계에서 나타난 성장연합들의 특성과 역할을 Molotch의 성장기제 이론과 비교 분석한다.

II. 이론 고찰 및 선행 연구

1. 성장기제 이론의 개념 및 한계

1970년대 경기침체와 재정위기를 극복하는 과정에서 서구 도시정부의 주요 역할은 집합적 소비재를 공급하는 주체에서 자본유치와 다양한 개발 전략을 통한 도시 성장을 이끄는 기업가적인 역할로 변화

하였다. 이러한 도시 정부의 역할 변화에 따라 도시정치권력 구조 또한 변화함으로써, 변화된 도시정치권력 구조를 해석할 새로운 시각이 요구되었다. 이에 Molotch는 1976년 발표한 “The city as growth machine: toward a political economy of place” 논문에서 새롭게 변화된 도시정치권력 구조는 Dahl의 다원론¹⁾과 Mills의 엘리트론²⁾으로는 해석하는데 한계가 있다고 지적하며, 조합주의 이론인 성장기제이론을 제시하였다.

성장기제이론에서는 외부 자본 유치를 위한 지역 간 경쟁이 활발한 포스트 포디즘 시대에 도시의 성장지향성을 추동하는 지역사회의 내부동력을 성장기제(the growth machine)라고 개념화 하고 이를 이끄는 주체를 성장연합(growth coalition)이라 지칭한다(Molotch, 1976; Logan and Molotch, 1987). 이러한 성장연합은 토지를 기반으로 한 ‘개인’들의 이해관계가 강하게 반응하여 광범위하게 구성된 연합체³⁾를 말하며, 이들의 주요 추구가치는 도시의 성장을 통한 ‘교환가치’⁴⁾의 상승을 통한 이익 실현으로, 도시정치권력 구조에 직·간접적으로 참여를 추구한다.

그러나 이러한 성장 연합의 활동과 도시의 성장은 한편으로는 성장 부작용을 가져온다. Feagin(1988)은 휴스턴을 사례로 한 연구에서 성장은 교통 정체와 공기와 물의 오염, 범죄율 증가, 사회적 불만족, 주거비 증가, 삶의 질 하락 등 다양한 도시문제를 수반할 수 있음을 지적하고, Molotch(1976)는 인구 증가를 통한 도시의 성장과 실업률을 비교한 연구에서 도시 성장과 취업 기회의 확대는 항상 비례하는 것은 아니며, 도시의 성장에 따른 혜택이 성장연합의 주장처럼 도시 구성원 모두에게 돌아가지는 않는다고 주장한다. 이러한 성장 부작용으로 인해 지역사회에서는 ‘성장 기제의 해체’를 목적으로 하는 반성장연합(anti-growth coalition)이 등장한다. 반성장연합은 도시의 성장 정책과 성장 연합에 대

항하는 ‘도시사회운동’을 이끌어 내는 중심 세력으로 청년활동가, 중간계급의 전문가, 노동자 등으로 구성되며, 지역에 따라서는 지방자치단체의 직원과 환경전문가 등이 중요한 역할을 담당하기도 한다. 이들은 성장연합정치에 의해 침해당하는 지역사회 자원, 환경문제 등과 같은 ‘사용가치’에 대한 보존을 강조하며, 지역주민의 전체적인 이해관계와 관련되는 지역개발사업 등에 지역운동이나 시민운동을 통해 조직적으로 참여한다(박재욱, 1997).

이처럼 Logan & Molotch(1987)는 포스트 포디즘 시대의 도시정치를 ‘교환가치’를 추구하는 성장연합과 ‘사용가치’의 보존을 추구하는 반성장연합 간의 투쟁의 장으로 파악하고, 도시정치구조 연구에 새로운 이론적 틀을 제공하였다. 그러나 한 지방(local) 안에서의 도시정치권력 구조에만 집중하고 있어, 상위 정부의 정책결정과 지방의 성장연합간의 관계를 파악 하는 데는 한계를 갖는다. Cox & Mair(1988, 1989)는 이러한 성장기제이론의 한계를 특정영역의 이해(interests)를 중심으로 이루어진 연합은 ‘개인적’인 차원에서의 ‘교환가치’나 ‘사용가치’를 중심으로 이루어지는 것이 아니라, 장소(places) 또는 공간(spaces)과 같은 지방의존성(local dependence)을 중심으로 연합되어진 이해들이라 주장한다. 또한, 이들의 갈등은 지리적인 범위뿐만 아니라 행정 권역, 거버넌스의 형태와 인종, 민족, 계층, 공공서비스의 범위 등과 같이 특정 척도에 따라 다양한 패턴으로 구성될 수 있다고 주장한다(Cox, 1998).

2. 성장기제 이론의 국내외 연구 흐름

도시의 성장을 정치경제학적으로 분석한 국내외의 연구들에서 Molotch의 성장기제 이론은 유용한 분석틀로서 사용되어 왔다. 국내의 성장기제 이론을 적용한 도시성장정치 연구들은 사례분석 연구들이 주를 이루고, 해외의 연구에서는 성장기제 이론의

한계를 지적하는 이론연구와 사례연구들이 진행되고 있다.

Molotch의 성장기제 이론을 적용하여 도시성장정치를 분석한 국내연구들은 한 지역 내의 성장연합과 반성장연합의 존재를 확인하는 사례연구들이 주를 이루고 있다. 이 연구들은 기업활동, 대규모 개발사업, 대규모 이벤트 프로젝트를 둘러싼 성장연합과 반성장연합과의 관계 등 크게 3가지 분류로 정리될 수 있다(박재욱, 1997, 1998; 염미경, 2001; 백두주, 2003; 이성호, 2008; 김은혜, 2011).

첫째, 기업도시에서의 성장연합과 반성장연합에 대한 연구로 박재욱(1997, 1998)은 대기업도시인 울산과 포항에서의 성장연합 형성구조와 성장연합과 성장 이데올로기의 관계 및 반성장연합의 활동을 분석하였다. 이 연구에서 대기업 도시에서의 성장연합은 중앙권력과 직접적인 연계성을 가지고 성장 이데올로기 형성에 주요한 역할을 수행하는 반면, 반성장연합은 상대적으로 정치력이나 경제력이 취약한 지역시민사회를 기반으로 하기 때문에 도시 정치 안에서 그 영향력에 한계가 있음을 지적한다. 염미경(2001)은 일본 기타큐슈 지역의 도시활성화 전략과 기업행동과의 관계를 분석한 연구에서 기타큐슈 도시활성화 전략의 선택과 실행에 기업권력이 중요하게 작용하고 있으며, 대기업과 도시정부 관계로만 존재하던 민관협력형태는 다양한 조직으로 확대되지만 주민의 이익보다 기업의 이익이 부각되어진다고 주장한다.

둘째, 대규모 개발 사업을 둘러싼 성장연합과 반성장연합에 대한 연구로 백두주(2003)는 명지대교 건설문제를 둘러싼 지역 성장정치를 분석한 연구에서, 경기침체를 경험하는 지역에서의 경제성장 논리는 환경논리를 압도하며, 이를 이끄는 부산지역의 성장연합세력은 권력 형성 및 행사를 위한 자원을 독점함으로써 반성장연합의 적극적인 대응에도 불구하고 성장연합의 성장전략이 의도대로 관철될 수

있었다고 평가한다. 이성호(2008)는 새만금사업을 통한 전북지역 성장정치의 전개과정을 살펴본 연구에서, 지역의 성장전략은 지역사회에 광범위하게 확산된 성장담론을 기반으로 추진되어지며, 성장연합은 성장담론의 생산과 유포에 직접 개입하는 것으로 나타난다. 이를 기반으로 지역 성장전략의 정당성을 강화해 나가며, 반성장연합이 만들어낸 친환경담론을 성장전략에 선점, 활용한다고 주장한다.

세 번째는 도시성장을 위한 대규모 이벤트 유치 과정에서 나타나는 성장연합과 반성장연합에 대한 연구다. 김은혜(2011)는 도시의 정치경제적 관점에서 2016년 도쿄올림픽의 유치활동이 좌절되는 과정을 비판적으로 분석하였다. 도쿄도를 중심으로 도시 경쟁력과 23구 도심회귀만을 주장하며 공간적 양극화를 주장한 '성장연합'과 저성장시대 생활정치를 요구하는 국제적인 '이벤트연합'의 갈등을 통해 저성장시대 일본사회에 만연한 도시성장담론과 이에 대응하는 시민사회의 대항담론을 밝혀냈다.

한편, Molotch의 성장기제 이론을 적용하여 도시성장정치를 분석한 해외 연구들은 성장기제이론의 한계를 지적하고 발전시킨 이론연구(Cox & Mair, 1988, 1989, 1991; Boyle, 1997)와 지역의 특성에 따른 성장정치의 차이를 분석한 연구들로 분류될 수 있다.

지역의 특성에 따른 성장정치를 분석한 연구에는 Vogel & Swanson(1989)과 Gill(2000), Knapp & Vojnovic(2013), Zhang(2014)의 연구가 있다. Vogel & Swanson(1989)은 성장을 원하지 않는 지역에서의 성장관리 정책이 가지는 효과를 분석한 연구에서, 성장관리 정책이 성장연합과 반성장연합의 갈등 완화 효과는 있으나 결국 성장관리 정책 또한 성장을 위한 정책으로 공공의 이해보다는 성장연합의 이해가 더 많이 반영된다고 지적한다. Gill(2000)은 휴양지인 휘슬러에서의 '성장기제'가 시대가 변함에 따라 '성장관리'로 변화하는 과정을 분석한다. 그는 휴양지라는 특성과 환경 보존에 대

한 인식의 증가가 도시 성장 정책의 변화를 가지고 왔다고 분석하며, 이러한 변화의 주요 행위자는 관료들이 아닌 시민들이었다고 주장한다. 그러나 이것은 환경이 중요한 휴양지라는 특수성이 존재하기에 일반화시키기에는 한계가 있다고 설명한다. Knapp & Vojnovic(2013)은 휴스턴의 도심에서 차이나타운이 외곽으로 밀려난 현상을 20세기 후반 휴스턴의 인종 다양성을 추구하는 성장정책(아시아계의 성장억제 및 히스패닉계 확대)에 따른 중국인 기업가들과 구차이나타운의 불이익⁶⁾에 의한 것으로 분석하였으며, 그 이면에는 인종 다양성을 위한 특정 인종에 대한 장벽이 있음을 확인하였다. 또한 휴스턴지역에서는 공공 보조금과 성장 정책을 위한 인종 커뮤니티 중심의 성장연합이 존재함을 밝혔다. Zhang(2014)은 경제 탈중심화와 토지 기반 도시개발사업을 중심으로 도시성장 정책을 시행중인 최근 중국의 도시 성장 주요행위자들은 중앙정부와 지역 부동산 개발업자, 지방정부이며, 중앙정부와 지방정부는 정치적으로, 지방정부와 지역 부동산 개발업자는 경제적으로 연계되어 있음을 쑤저우(Suzhou)시와 선전(Shenzhen)시의 2011년 토지이용권리(Land Use Right;LUR)거래 자료를 통해 확인하였다. 또한 중국과 같은 포스트-사회주의(post-socialist)국가에서는 정치 엘리트의 경제 엘리트로의 전환에 따라 보다 강력한 성장 연합이 구성된다고 주장한다. 하지만 이러한 성장연합은 지방정부의 위계와 역사, 시행정책들에 따라 영향력에서는 차이가 있을 수 있음을 지적한다.

III. 사례분석

1. 전남도청 이전과 광주 도심공동화

사례분석에서는 전남도청 이전을 중심으로 전라남도과 광주광역시 안에서 지리적 범위와 행정적

위계에 따른 다수의 성장연합들 간 갈등을 분석하며 다음과 같이 진행되어진다. 첫째, 전라남도 지역 내의 성장연합들의 활동계기가 된 전남도청 이전 배경과 추진과정을 정리한다. 둘째, 전남도청 이전 반대를 주장하는 광주시민 중심 성장연합의 활동계기가 된 광주 도심공동화 현상을 정리한다. 셋째, 전남도청 이전을 중심으로 전라남도과 광주광역시 안에서 나타나는 성장연합들 간의 갈등을 시기별로 분석한다. 마지막으로 전남도청 이전을 중심으로 전라남도과 광주광역시 안에서 나타나는 성장연합들의 특징과 역할을 Molotch의 성장기제 이론을 통해 분석하고자 한다.

1) 전남도청 이전 개요

전남도청 이전에 관한 논의는 1986년 광주시의 직할시 승격과 함께 전라남도의 재정력과 구심점의 약화가 예상됨에 따라 지역의 균형발전 차원에서 시작되었다. 이후 1993년 5월 13일 김영삼 대통령의 ‘5·18광주민주화운동’과 관련한 특별담화에서 전남도청의 관내이전 방침이 결정됨에 따라 도청이전 문제는 지역의 최대 현안사업으로 떠오른다. 하지만 전라남도의 균형 발전을 위한 도청이전은 각 지자체들의 과도한 유치 경쟁에 의해 심각한 대립과 정치적 갈등에 의해 순조롭게 진행되지 못한다.

도청 이전 추진과정은 다음과 같이 세 단계로 나누어 설명될 수 있다. 첫째는 중앙정부의 결정에 의해 도청이전이 추진되던 시동기(1993. 5-1995. 6)이다. 이 시기는 대통령 담화 후 1993년 12월 전남발전연구원의 연구결과에 따라 도청이전 후보지가 무안군 일로면과 삼향면 일대로 지정되었으나, 전라남도 집행부와 도의회 간의 지방자치법 관련 조문해석을 둘러싼 입장 차이로 동의절차 이행에 실패하고, 도청이전 논의가 중단된 시기이다. 둘째는 도지사 주도 하에 시·도 통합이 추진되어 도청이전 계획이 잠시 중단된 중단기(1996. 7-1998.

12)이다. 이 시기는 1995년 허경만 전 전남도지사가 자신의 선거 공약인 광주·전남 통합을 추진하면서 전남도청 이전 계획은 잠시 중단됨과 동시에, 광주시의회와 전남도의회가 시·도 통합에 대한 입장 차이로 상호 팽팽히 맞선 시기이다. 셋째는 시·도 통합이 포기되고 도청 이전이 다시 추진되어 이전 완료되는 재추진기(1999. 1- 2005)이다(노영길, 2005, p46). 재추진기는 시·도 통합을 포기하고 다시 도청이전을 추진하여 도청이전 조례가 도의회에서 의결되고, 광주도심 공동화 문제가 지역사회의 최대현안으로 떠오름으로써 도청이전 반대와 광주·전남 통합을 위한 시민운동이 전개된 시기이다. 이처럼 전남도청은 시동기와 중단기 그리고 재추진기를 거쳐 2005년 11월 남악 신도시로 이주 완료하게 된다.

Table 1. Population trend in Gwangju and Dong-gu(person)

Year	Gwangju	Dong-gu	Distribution ratio(%)
1990	1,144,695	191,802	16.8%
1995	1,287,134	152,963	11.9%
2000	1,371,909	123,647	9.0%
2005	1,401,745	114,480	8.1%
2010	1,454,636	104,449	7.2%
2013	1,473,689	103,246	7.0%

출처: 통계청, 2013. 시군별 주민등록인구 통계

2) 광주 도심(동구) 공동화 현황⁶⁾

광주광역시의 인구가 연평균 1%이하의 자연 증가율을 벗어나지 못하고 있는 것과 동시에, 광주도심의 대부분을 이루고 있는 동구의 인구는 1975년 35만 명을 정점으로 2013년 현재 약1/3 수준인 10만 3천여 명 수준으로 격감하였다. 표1에서 나타나듯이 최근 20년간의 동구 인구는 지속적으로 유출되고 있으며, 이에 따라 광주시에서 동구가 분담하는 인구분담을 또한 1990년부터 현재까지 지속적으로 감소 중이다.

이와 더불어 표2 와 같이 도심의 활력이라 할 수 있는 주간인구와 통근 유입 인구도 지속적으로 감소하였다. 특히 통근 유입인구는 2005년과 2010년 사이 약 35%의 급격한 감소를 보인다. 이러한 통근 유입인구의 급격한 감소는 전남도청이전에 따른 공공서비스 연관 사업체들의 감소와 연관이 있을 것으로 예상된다.

Table 2. Trend of Settled population and daytime population(person)

Year	Settled Population	Incoming Population		Daytime Population
		Commute	Commute to school	
1995	123,085	50,892	29,846	174,225
2000	113,844	39,239	19,514	159,995
2005	118,048	44,899	27,206	165,247
2010	103,008	29,396	17,367	133,063

출처: 광주광역시 통계연보(2012), p72-73

또한 표3과 같이 광주시의 전체산업 사업체수가 2000년 87,584개, 2011년에는 102,386개로 16.9% 증가하고 전체산업 종사자수가 2011년 499,802명으로 2000년 대비 31.2% 증가한데 비해, 동구의 전체산업 사업체수는 2000년 16,564개에서 2011년 15,456개로 6.6% 감소하고, 전체산업 종사자 수도 2011년 62,834명으로 동기간 15.4% 감소를 보인다. 특히 동구의 제조업 종사자수는 2000년과 2011년 사이 40.5%의 급격한 감소를 보인다.

같은 기간 동안의 광주시와 동구의 주요 서비스업의 종사자수를 살펴보면, 표4와 같이 광주시는 도매 및 소매업을 비롯한 주요 서비스업에서 종사자수가 증가한 반면, 동구는 교육 서비스업을 제외한 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 금융 및 보험업에서 20% 이상의 감소를 보인다. 이와 같은 동구의 주요 서비스업 종사자수의 급격한 감소는 그동안의 광주시의 부도심개발과 인접 시·군지역의 대규모 택지개발 등으로 인한 기능과 인구의 분산⁷⁾, 그리고 전남도청 이전에 따른 연관 산업 사업

Table 3. Trend of industry and industry employee in Gwangju and Dong-gu(2000-2011) (person, %)

Classification		All Industries		Manufacturing Industry	
		Establishments (Unit)	Employee(Person)	Establishments (Unit)	Employee(Person)
Gwangju	2000	87,584	380,831	6,915	59,520
	2011	102,386	499,802	7,478	76,270
	Variation	14,802(+16.9)	118,971(+31.2)	563(8.1)	16,750((28.1)
Dong-gu	2000	16,564	74,273	1,558	3,923
	2011	15,456	62,834	1,227	2,331
	Variation	-1,108(-6.6)	-11,439(-15.4)	-331((-21.2)	-1,592(-40.5)

출처: 광주광역시기본통계, 2013. 산업별 구별 산업체수 및 종사자수

Table 4. Major service industry employees in Gwangju and Dong-gu(2000-2011)(person, %)

Classification		Wholesale & Retail	Lodging & Restaurant	Finance & Insurance	Education
Gwangju	2000	73,960	42,737	23,001	31,583
	2011	79,403	48,019	25,902	483,38
	Variation	5,443(7.3)	5282(12.3)	2,901(12.6)	16,755(53)
Dong-gu	2000	15,267	9,938	9,952	4,773
	2011	11,134	7,242	7,591	5,576
	Variation	-4,133(-27)	-2,696(-27.1)	-2,361(-23.7)	803(16.8)

출처: 광주광역시 기본통계, 2013. 산업별 구별 산업체수 및 종사자수

체들의 이전과 연관이 있다⁸⁾.

광주시의 도심지역내 주거지는 1960년대 고도성장기에 팽창하기 시작하였으나, 1980년대 신시가지 개발과 교외화에 따라 도심공동화를 경험한다. 이러한 도심공동화 현상은 90년대와 2000년대에 가속화되어진다. 표5에서 나타나듯이 동구의 전체 건축허가 연면적은 1995년 이후 지속적으로 감소중이며, 광주시 전체에서 차지하는 비율 또한 급격히 감소한다. 여기서 주목할 점은 교외화에 따른 도심의 주거용 건축허가 연면적 감소뿐만 아니라, 도심의 주요 기능인 상업용 건축허가 연면적 또한 2000년 이후 급격히 감소하고 있다는 것이다. 이는 주거뿐만 아니라 상업 기능도 외곽지역으로 이전하고 있음을 나타낸다. 또한 이와 같은 전체적인 건축허가 연면적의 지속적인 감소는 건물 노후에도 영향을 미치며, 도심 주거환경의 악화를 가져와 도시전체 도심공간으로서의 역할 상실과 도심기능의

압축요인으로 작용한다.⁹⁾

이와 같이 80년대를 정점으로 광주 도심은 90년대 광주시의 부도심개발과 인접 시·군지역의 대규모 택지개발에 따라 사회, 경제, 물리적으로 쇠퇴되어지고 있다. 이러한 상황에서 전남도청이전은 도심지역 주민들에게 그들의 삶의 질에 직접적으로 영향을 미치는 주요한 정치적 사안이 되며, 그들의 삶의 질 하락을 막기 위한 시민중심의 성장연합이 구성되는 주요 동기가 된다.

2. 성장연합들 간의 갈등과 특징

1) 시기별 성장연합들 간의 갈등

(1) 시동기(1993. 5-1995. 6)

광역성장연합

1993년 5월 13일「5.18관련 민주화 운동과 관련한

Table 5. Building floor areas of newly permitted buildings by Gu in Gwangju(1995-2011)(m², %)

Each Local	Land Use	1995	2000	2005	2011
Gwangju	Total	4,266,391 (100)	2,482,048 (100)	2,673,099 (100)	3,581,664 (100)
	Housing	2,948,571	1,044,740	1,208,380	1,743,430
	Office	831,413	852,512	712,693	782,868
Dong-gu	Total	408,865 (9.5)	241,981 (9.7)	174,219 (6.5)	139,613 (3.9)
	Housing	100,492	18,490	95,812	56,433
	Office	183,581	183,008	41,192	40,803
Seo-gu	Total	910,315 (21.3)	602,441 (24.2)	583,689 (21.8)	1,540,233 (43)
	Housing	740,443	215,091	223,252	997,327
	Office	162,020	292,514	204,195	247,141
Nam-gu	Total	179,958 (4.2)	76,162 (3.0)	611,694 (21.8)	234,293 (6.5)
	Housing	77,513	23,934	417,005	84,134
	Office	81,621	34,583	83,957	71,974
Buk-gu	Total	1,325,920 (31.0)	740,179 (29.8)	412,808 (15.4)	501,339 (14.0)
	Housing	983,227	370,861	140,586	167,353
	Office	260,954	226,483	162,647	154,934
Gwangsan-gu	Total	1,441,333 (33.8)	821,285 (33.0)	890,689 (33.3)	1,166,186 (32.6)
	Housing	1,046,896	416,364	331,725	438,183
	Office	143,237	115,924	220,702	268,016

출처: 광주광역시기본통계, 2013.

특별 담화」를 통한 전남도청의 전라남도 관내 이전 방침 발표는 이전의 도청 이전에 대한 부분적인 논의를 실제적인 추진단계로 이끌어 가는 계기가 된다. 이후 전라남도는 도청이전 추진위원회, 도청이전 실무위원회, 후보지 선정 용역 소위원회, 도청이전 사업본부, 도청이전 연구 자문 위원회, 도청이전 준비실무단, 후보지 선정 연구단 등 다양한 위원회와 추진기구를 설립하고 도청이전 작업을 본격적으로 추진한다(도청이전백서, 2002). 위와 같은 위원

회와 추진기구들은 도지사를 비롯한 지역의 주요 엘리트들로 구성이 되며, Molotch가 주장한 성장연합으로 활동한다.

전라남도 중심의 광역적 성장연합은 정치인과 지방정부 관료 및 기업인으로 구성된 정치조직과 교수 및 지방 공무원들로 구성된 실무조직으로 나뉜다. 도청이전을 추진하는 정치조직에는 도지사를 위원장으로 하는 「도청이전추진위원회」, 부지사를 위원장으로 하는 「도청이전실무위원회」, 도의원 13명

으로 구성된 「도청이전특별위원회」가 있으며, 이들은 광역차원의 성장담론을 확산시키는데 주력한다. 이렇게 확산된 광역적 성장담론은 전남발전 연구원이 실시한 2차례의 설문조사에서도 확인된다.¹⁰⁾

이와 더불어 도청이전을 추진하는 실무조직에는 내무부에 의해 기구 설치가 승인된 「도청이전사업본부」와 전남도청 이전 입지선정 용역을 맡은 전남발전연구원 중심의 연구진이 있다. 1993년 8월 17일 1과 3계 16명으로 출발한 「도청이전사업본부」는 도청이전 종합계획 수립, 국토 이용 계획 입안 및 결정·변경, 도시계획 사업 변경, 보상관련 기본계획 수립 및 시행, 토지수용 및 용지매수, 공공시설 설치 계획 및 조성 등 도청이전을 위한 총괄적인 업무를 수행하고, 중앙과 지역의 전문가 및 전남발전연구원의 연구원 등 총 30명으로 구성된 입지 선정 연구진은 지역개발 잠재력 구현의 극대화에 초점을 맞추어 도청 입지 연구를 수행한다.(도청이전백서, 2002)

지역성장연합

도청이전을 통한 전라남도의 균형성장을 추진하는 광역성장연합과 더불어 도청이전을 통해 지역의 성장을 추구하는 시·군 중심의 지역성장연합들이 동시에 존재한다. 전남발전연구원의 “도청 이전 관련 시군 유치 위원회 현황”에 따르면, 1993년 8월 당시 목포, 순천, 화순, 담양, 영암, 장흥, 강진, 나주 등 10여 곳의 지방 의원, 번영회, 주민들이 도청 유치 추진 위원회를 결성하고 활동을 본격화 하는 것으로 조사되었다. 또한 순천은 5월부터 여수, 여천, 광양, 승주, 보성 등 전남 동부 지역의 7개 시·군 의회 등과 연계하여 전남 동부권 연합을 구성한다(도청이전백서, 2002). 이와 같은 각 지자체 중심의 성장연합들은 도청이전을 두고 경쟁하는 경쟁자들이지만, 때에 따라서는 지리적 위치에 따라 블록화된 연합 형태를 취한다.

이러한 현상은 도청 이전 입지가 전라남도와 전남발전연구원에 의해 1993년 12월 23일 무안군과 목포시 일대로 발표된 직후 탈락된 지역들을 중심으로 집단적 반발로 나타난다.¹¹⁾ 이들의 집단적 반발은 1994년에 들어서면서 보다 본격적으로 시작된다. 1994년 1월 3일 전라남도의회 중·동부권 출신 도의원 20명이 가칭 「도청이전대책위원회」 모임을 갖고 전남발전연구원의 용역결과를 전면 부정하고, 도청이전과 관련된 조례안 처리에 적극 반대하기로 하였으며, 10일에는 나주·여수·영암 등 중·동부권 지역 19개 시·군의회 의장단이 도청 입지 재선정을 촉구하는 건의서를 도의회에 제출한다(노영길, 2005). 또한 2월22일에는 중·동부권 출신 도의원들을 중심으로 「신도청입지선정대책위원회」를 구성하고 도의원 40여명으로부터 반대서명을 받는 등 탈락된 지역들을 중심으로 조직적인 반발이 거세지면서 지역 간의 갈등이 심화된다(도청이전백서, 2002).

전라남도는 이러한 지역 간의 갈등을 완화하고 도청 이전을 계획대로 추진하기 위하여, 각 시·군 의회장 및 언론, 기관장, 사회진흥단체장들을 대상으로 설명회와 간담회를 개최하고, 부지사를 팀장으로 하는 「도청이전사업대책반」을 중심으로 반대 지역 도의원과 지역 주민들을 설득하고자 하였으나 지역 간의 갈등의 골을 좁히는데 실패한다. 결국 신도청소재지 선정 동의안은 탈락 지역의원들의 반대와 내무부의 미온적 태도로 도의회에서 통과하지 못하며, 도청이전 계획은 중단된다(노영길, 2005).

(2) 중단기(1996. 7-1998. 12)

광역성장연합

도청이전에 대한 지역 간의 갈등이 심화되고 광주·전남지역의 공동발전을 위한 시·도 통합이 필요하다는 지역 여론이 조성됨에 따라 민선 1기 하경

만 지사는 도청이전을 중단 하고 광주와 전남의 동일한 역사성과 광주지할시 승격 이후 전라남도의 사회·경제적 열세, 광역개발의 필요성 등을 들어 시·도 통합을 위한 구체적인 계획을 시행한다. 이에 따라 전라남도는 1996년 1월 24일 통합추진 실무를 담당할 「도정발전기획단 통합이전사업부」를 발족하고, 「도청이전사업본부」는 「도정발전기획단」의 하부 부서형태인 「통합이전사업부」로 개편된다. 동시에 시·도 통합 담론의 확산을 위한 민간주도의 광역정치조직인 「광주전남통합추진위원회」를 양 시·도의 대표성을 가진 각계 인사들로 구성한다(노영길, 2005). 통합추진위원회의 주요 역할은 시·도민들 대상으로 하는 공청회·토론회, 의견조사와 통합이전사업부의 업무자문 및 협의조정, 시·도 통합 당위성논리 정립 및 홍보 등을 통해 통합추진에 따른 지역계층, 개인 간 갈등과 문제점을 최소화하고, 시·도민의 이해증진과 공감대 형성을 도모하는 것이었다(도청이전백서, 2002).

지역성장연합

전라남도의 적극적인 홍보와 노력에도 불구하고 시·도 통합에 대한 각 지자체와 지역주민들의 의견은 매우 달랐다. 통합 주체인 광주시와 도청이전을 통한 지역의 성장을 기대했던 목표를 중심으로 하는 서남권은 시·도 통합을 강력히 반대하는 입장을 취한 반면 나주, 순천을 비롯한 중·동부권은 관망하는 입장을 취하였다. 특히 광주시는 시장, 시의회, 구청장, 시민 모두가 통합에 반대하는 단결된 모습을 보이고¹²⁾, 이들의 주장은 1996년 5월 광주시가 발표한 '통합 10대 불가론'¹³⁾을 통해 공론화 된다. 또한 목표를 중심으로 하는 서남권에서는 목포 선거구 출신인 전라남도 도의회 배광언 의장과, 지역구 도의원들, 목포시 시의원 및 지역주민들, 전남서남권발전연구회 등이 시·도 통합의 낮은 실현 가능

성과 지역 경쟁력 약화를 주장하며 통합반대 입장이 표출된다. 결국 전라남도의 시·도 통합 시도는 지역간의 갈등과 더불어 중앙정부를 비롯한 고장 중앙정치인들의 회의적인 반대입장 그리고 도의회에서의 의견 불일치에 의해 1999년 1월 18일 도청이전사업으로 전환되었다.

(3) 재추진기(1999. 1- 2005)

광역성장연합

민선 1기 허경만 도지사의 시·도 통합 노력에 의해 중지되었던 도청이전 계획은 시·도 통합 논의 무산과 민선 2기 허경만 도지사의 재선 공약에 따라 다시 추진된다. 공식적인 정책전환을 선언한 허경만 도지사는 1999년 1월 전라남도 자치행정과 내부에 통합이전 담당부서를 신설하고, 3월에는 시·도 통합 추진시 「도정발전기획단」의 하부 조직인 「통합이전사업부」로 개편되었던 「도청이전사업본부」를 재출범시킨다. 새롭게 출범된 「도청이전사업본부」는 확대 개편을 통해 기존의 기획조정, 보상지원, 청사건축, 도시개발 업무 이외에 재정과 기반시설, 택지관리 등의 업무를 추가함으로써 도청이전과 신도시개발에 필요한 전반적인 사업들을 관리 할 수 있게 되었다(노영길, 2005). 또한 전라남도는 도청이전을 위한 실무조직의 재출범과 함께, 도청이전에 관한 주요 의제와 계획들을 논의할 「도청이전실무위원회」¹⁴⁾와 「남약신도시건설업무협의회」를 구성함으로써 도청이전 사업을 적극적으로 추진한다.

이후 전라남도는 1999년 7월 13일 '도청이전사업 기본계획'을 확정하고, 8월 20일 남약신도시 마스터플랜 현상공모계획을 공고하였다. 남약신도시 마스터플랜은 2000년 1월 25일 심사를 거쳐, 1월 28일 당선작이 발표된다. 당선작은 도의원, 지방단체장, 상공인, 지역주민들을 대상으로 설명회를 거쳐, 2000년 3월 30일 마스터플랜으로 확정된다. 이에

맞추어 무안군은 도청이전과 신도시건설사업을 지원할 「남악신도시건설지원사업소」를 설치하고, 도청이전과 신도시개발에 따른 토지보상 협의체인 「도청신청사건립보상심의위원회」를 구성한다. 또한 목포시와 목포대학, 목포MBC, 서남권 발전연구회 등은 학술세미나와 토론회를 열어 목포권 성장 전략에 대한 의견 수렴을 하는 동시에 서남권 중심의 성장 담론을 확산시킨다¹⁵⁾.

지역성장연합

전라남도와 목포, 무안을 중심으로 하는 서남권의 도청이전 계획에 대한 적극적 참여 및 지지와는 달리 광주시와 광주시에 인접한 나주, 장성, 화순, 담양, 곡성의 시·군의회와 주민들은 도청이전에 대한 반대운동을 시작한다. 특히 광주시에서는 전남도청이전의 본격적인 추진과 함께 광주도심공동화 문제가 주요 현안으로 대두되고, 4·13 총선을 앞둔 야당인 한나라당의 지역주민 생활과 밀접한 도청이전 문제를 선거 쟁점화 시키는 전략에 의해 도청이전 이후의 대책 마련을 요구하는 목소리가 커진다. 이러한 여론은 2000년 9월 22일 개최된 광주권발전연구소 이사회에서도 나타난다. 이 자리에서 광주발전연구소 소장인 이영일 전 의원은 도청이전 공백에 대한 중앙정부의 대책마련 성의가 보이지 않을 경우 여론 조사결과를 토대로 도청이전 반대 서명운동을 진행하겠다고 주장한다(도청이전백서, 2002).

이후 도청이전과 도심공동화 문제는 광주 지역의 시민단체와 종교계, 광주지역 원로들을 중심으로 시·도 통합정책과 연계되어 활발히 거론된다. 2000년 12월 22일 광주지역 시민사회단체 중심으로 「전남도청이전 반대 및 광주·전남통합추진준비위원회」가 발족됨으로써, 그 동안 시민들 사이에서 산발적으로 전개되던 도청이전 반대운동이 시민운동 형식의 시·도 통합 운동으로 전환되어진다¹⁶⁾.

통합추진위원회는 2001년 1월 ‘100만 시·도민 서명운동 기자회견’과 ‘100만 시·도민 서명운동’을 추진하고, 2월 창립총회 개최와 도청이전중단에 대한 대통령의 결단을 촉구하는 건의문을 발송한다. 3월과 4월에는 종교계의 참여와 함께 도청이전 백지화를 주장하는 성명 발표와 광주, 화순, 담양, 서울 지역에서 시·도민 쫓기대회와 가두행진을 진행한다(도청이전백서, 2002). 이러한 광주권 중심의 도청이전 반대 시민운동은 도청이전예정지인 목포·무안을 중심으로 하는 서남권의 강력한 반발을 가져온다¹⁷⁾.

통합추진위원회의 활동은 지방선거와 대선이 치러지는 2002년 더욱 활발해진다. 통합추진위원회는 자신들과 뜻을 같이 하는 후보들의 당선운동과 도청이전을 찬성하는 후보들의 낙선운동을 동시에 진행할 것임을 표명하고, 「대구·경북 통합추진 준비위원회」와 연합하여 자신들의 세력을 확장한다. 이와 함께 광주시도 같은 해 1월 고재유 시장과 김양균 변호사를 공동위원장으로 하고 광주지역 출신 국회의원, 지역원로, 시민사회단체 대표, 도청 주변상가 대표 등 40명이 참여하는 「광주지역도심활성화대책추진위원회」를 구성하여 광주 도심활성화 대책을 구체적으로 수립하기 시작한다. 8월에는 박광태 광주시장을 비롯한 주요 통합추진위원회 위원들이 참석한 가운데 도청이전 반대 공동기자 회견을 열고, 통합추진위원회의 「도청이전반대 범시민추진위원회」로의 개칭과 함께, 도청이전 반대를 우선 순위로 내세울 것을 발표하였다. 또한 10월 23일에는 광주지역 의원과 광주시장이 도청이전 저지 간담회를 열고, 도청이전에 대한 반대 입장을 공식적으로 표명하였다(도청이전백서, 2006).

이에 「도청이전반대 저지를 위한 HCKS 모임」의 공동대표 4인¹⁸⁾과 목포, 신안, 영암 직장협의회 대표가 참석한 공무원직장협의회는 10월 24일 공동 기자회견을 통해 도청이전 반대운동을 즉각 중단할

것을 요구한다. 이러한 전남도청 이전을 두고 벌어진 각 지역의 성장연합간의 갈등은 2005년 전남도청 이전과 함께 종식된다.

끝으로 시기별 성장연합과 반성장연합의 주체들을 정리하면 표 6와 같이 정리되며, 각 지역의 성장연합은 시기에 따라 광역차원의 반성장연합으로 활동 한다.

2) 성장연합의 특징

전남도청 이전 사례에서 나타난 성장연합들의 특징은 다음과 같다. 첫째, 성장연합은 지역의 성장이데올로기 확산을 주도하는 행위자이다. 둘째, 지역의 특성에 따라 성장연합은 반성장연합 주요행위자들에 의해 구성된다. 셋째, 성장연합간의 갈등은 지리적 범위뿐만 아니라, 정치적 입장, 행정적 위계에 따라 달라진다. 이러한 성장연합의 특징은 Molotch의 주장과는 차이가 있다.

첫째, 전남도청 이전 사례에서 나타난 성장연합의 추구가치는 Molotch가 주장한 ‘교환가치’의 증대가 아닌 지역의 생존이다. 전남도청 이전을 두고 전라남도 내에서 나타난 성장연합들은 지자체의 주요 엘리트들과 지역시민들로 구성되며, 강력한 성장이데올로기를 공유한다. 이는 전남도청 입지 선정을 두고 나타난 각 지역에서의 유치운동과 입지 선정 결과에 반발하는 시민들의 움직임을 통해 확인 할 수 있다. 또한 이들은 언론과 설명회, 공청회 등을 통해 자신들의 정당성과 성장이데올로기를 지역에 확산시키는데 주력한다. 그러나 이들의 성장을 위한 정당성 확보와 성장이데올로기의 확산을 위한 노력은 ‘교환가치’를 추구하는 소수 엘리트들의 자발적인 행위라기보다는 정체되고 쇠퇴를 경험하는 도시들에서 생존을 위해 나타나는 필연적인 행위라 할 수 있다. Cox & Mair(1989)는 이러한 성장연합의 이데올로기를 이동이 자유롭지 못한 지역의 부동성(immobility)자본에 의해 나타나는 시민들의 생존 욕구라고 분석하였으며, 이를 지방 의존성(local

dependence)이라고 개념화 하였다.

둘째, 성장연합은 때로는 지역의 특성에 따라 반성장연합의 주요행위자들에 의해 구성된다. 앞서 살펴본 성장연합간의 갈등 분석에서 나타나듯이 도심공동화를 직면한 광주광역시에서 나타난 ‘도청이전 반대 시·도통합’ 시민운동은 지역의 주요 엘리트들이 아닌, 반성장연합을 구성하는 주요행위자들에 의해 시작되어 역으로 성장연합 구성원들의 참여를 가져온다. 또한 이 성장연합은 ‘교환가치’의 상승과 삶의 질과 같은 ‘사용가치’ 증대를 동시에 주장한다. Molotch의 이론에 따르면 도시의 인구 감소는 공기오염과 교통체증의 감소, 임대료 하락 등 ‘사용가치’의 상승을 가져와야 하지만, 실제 인구 감소를 경험하는 도시들에서는 삶의 질 저하와 같은 성장하는 도시가 가지는 부작용이 똑같이 나타난다. 따라서 성장연합은 도시가 처한 상황에 따라 반성장연합 주요행위자들에 의해 구성될 수 있으며, 삶의 질과 같은 ‘사용가치’를 추구할 수 있다.

셋째, 성장연합들 간의 갈등은 지리적 범위뿐만 아니라, 정치적 입장, 행정적 위계에 따라 달라진다. 지역의 성장을 둘러싸고 나타나는 갈등은 한 지역 내에서 성장연합과 반성장연합의 갈등만 있는 것이 아니라, 지리적 범위를 중심으로 구성된 성장연합간의 갈등과 지역 커뮤니티의 특수성(업종, 계층, 정치성향, 행정적 위치 등)을 중심으로 구성된 성장연합간의 갈등이 존재한다. Cox(1999)는 이러한 갈등이 영토적 이데올로기(Territorial Ideologies)¹⁹⁾와 지역 커뮤니티 이데올로기(Ideologies of local community)²⁰⁾의한 것이라 주장한다. 전남도청 이전을 두고 나타난 성장연합들의 갈등에서도 위의 두 가지 이데올로기가 동시에 존재한다. 예를 들면, 전남 서남권과 중·동부권의 갈등, 광주권과 서남권의 갈등, 여당과 야당, 중앙정부와 지방정부, 광역정부 간의 갈등이 존재한다. 이와 같이 전남도청 입지 선정과 관련된 중앙정부와 각 시·군 간

Table 6. Main actors of growth coalition and anti-growth coalition by policy enforcement period

		Started period	Ceased period	Restarted period
Region	Growth coalition	Governor and Vice-governor of the Jeon-nam, The head of local bank, Local Chamber of Commerce etc.	Existing Growth coalition, Judicial circles, Religious circles, Local media, The research institute of region, Local Universities etc.	Growth coalition of ceased period, The ruling party(Democratic Party) etc.
	Anti-growth coalition	-	The mayor of the Gwangju, Gwangju city council, The head of the Gu, Gwangju citizens, The provincial member of the southwest area, The city council of the southwest area, citizens of southwest area(Mok-po, Mu-an etc.)	The mayor of the Gwangju, Gwangju city council, The head of the Gu, citizens, Senior politicians, The opposition party(Conservative party), The mayor, city council, and citizens of Gwnagju area(Dam-yang,Na-ju etc), Anti growth civic group of Dae-qu and Gyeong-buk etc.
Local	Growth coaliton	The mayor, city council, Co-op of shopkeepers and citizens of the each city in the Jeon-nam province	The mayor, city council, Co-op of shopkeepers and citizens of the each city in the Jeon-nam province	The mayor, city council, Co-op of shopkeepers and citizens of each city in the Jeonn-nam province
	Anti-growth coalition	-	-	-

의 입장차이와, 시·도 통합 정책에 대한 도지사와 중앙정부의 의견차이, 전남도청 이전계획에 대한 한 나라당과 민주당의 갈등과, 한 행정구역울 넘어 지리적 범위에 따라 여러 행정구역으로 연합된 성장연합간의 갈등을 한 지역 안에서의 성장연합과 반 성장연합 갈등 구조로만 분석하기에는 한계가 있다. 따라서 광역적 차원에서 도시의 성장을 둘러싸고 나타나는 갈등 구조를 보다 효과적으로 분석하기 위해서는, 지리적 범위와 지역 커뮤니티의 특수성을 동시에 고려해야할 필요성이 있다.

IV. 결론

본 연구는 전남도청 이전을 둘러싸고 전라남도과 광주광역시 사이에서 일어난 다양한 성장연합들 사이의 갈등 구조와 특징을 분석함으로써, 기존 지역 발전 이론의 하나인 Molotch의 성장기제 이론을

통한 도시 및 지역성장 과정을 정치경제학적 입장에서 설명하고자 하였다. 연구 결과에 따르면 국내의 지방도시의 성장과정에 있어 성장연합들의 갈등 구조와과 특징은 다음과 같다.

첫째, 각 지방자치단체를 중심으로 형성된 성장연합들은 지리적 범위에 따라 갈등 또는 협력 관계가 된다. 경쟁관계에 있는 지역 성장연합들은 도청 이전이라는 성장 정책에 대하여 전라남도라는 지리적 범위 따라 광역성장연합을 형성하고 협력적 관계를 유지하지만, 도청 입지 선정과정에서는 다시 경쟁관계로 돌아서는 모습을 보인다. 또한 도청 입지가 선정된 이후에는 이전지(무안), 반출지(광주), 탈락지(순천, 여수)를 중심으로서 지리적 범위에 따라 서남권, 광주권, 중·동부권의 성장연합을 형성하고 갈등 관계를 갖는다. 이러한 갈등 관계 원인에는 지방도시들의 쇠퇴와 도청 이전에 따른 경제적 스펀오버(spillover) 효과에 지리적 범위가 주요 요소

이기 때문이다.

둘째, 정치·행정적 위치에 따라 성장연합들의 갈등 관계가 형성된다. 전남도청 이전을 통한 광역적 차원의 도시성장정책에서 비롯된 성장연합들의 갈등은 군소 시·군들 사이의 갈등부터 중앙정부의 여당과 야당의 갈등으로까지 확대된다. 특히 2000년 4·13 총선을 앞두고 야당인 한나라당이 광주광역시에서의 선거 전략으로 도청이전과 도심쇠퇴현상을 정치적 쟁점으로 등장시킴으로써, 광역정부 차원의 갈등을 중앙정부 차원의 갈등으로까지 확대시킨다. 이러한 야당의 선거 전략은 광주광역시의 성장연합이 인접 시·군(나주, 장성, 화순, 담양, 곡성)의 주민들과 대구·경북지역의 성장연합과 연합하는 주요 계기가 되며, 이와 함께 광역시라는 행정적 위계는 전라남도와의 갈등 속에서 보다 큰 영향력을 형성하는데 주요 역할을 한다.

셋째, 각 지자체의 지역적 특성에 따라 성장연합의 주체가 달라질 수 있다. 광주·전남 지역의 갈등 사례에서도 성장이데올로기는 지배적이었다. 하지만 이러한 갈등을 이끈 성장연합의 주체는 기존 연구들과 Molotch의 성장기제 이론과는 약간의 차이가 존재하였다. Molotch의 이론에 따르면, 각 도시의 성장연합은 ‘개인적’ 차원에서 ‘교환가치’ 증대를 위한 집단으로 기업 엘리트, 정치인, 언론 등과 같은 성장연합 주요 구성원들로 구성되며, 이들이 만들어 내는 성장이데올로기에 따라 지역주민들이 참여하는 모습을 보인다고 주장한다. 그러나 광주광역시의 성장연합의 경우는 소상공인, 시민단체, 교수, 중간계급 전문가 등 반성장연합의 주요행위자들에 의해 구성되며, 이들이 만들어 내는 “도심쇠퇴” 위기의식이 중앙정치인들의 선거 전략과 맞물려, 지역에 성장이데올로기를 확산시키고, 지역정치인과 기업가들의 참여를 가져온다. 이는 기존 성장기제 이론에서 주장하는 성장 이데올로기 확산 과정과는 반대되는 현상이다. 또한 이들의 목표는 생존과 ‘사용가

치’의 증대라는 점에서 기존 이론과는 차이를 보인다.

끝으로, 국내의 도시 및 지역성장 과정을 정치경제학적 입장에서 해석하는데 있어 Molotch의 성장연합개념과 성장기제이론은 유용한 분석틀로 활용되었다. 그러나 도시의 성장과정에서 나타난 갈등을 한 지역 안에서의 성장연합과 반성장연합의 ‘교환가치’와 ‘사용가치’의 충돌로만 판단하는 데는 한계가 있으며, 보다 현실적인 분석을 위해서는 지리적 범위와 정치·행정적 위치, 지역의 특성을 고려한 연구가 필요함을 본 연구를 통해 확인하였다. 하지만 본 연구 또한 성장연합들 간의 갈등을 공식적인 추진기구와 위원회 등의 활동을 기존 문헌연구를 통해 분석하였기에, 비공식적으로 이루어지는 성장연합의 활동과 그들의 이데올로기를 정확히 분석하는 데는 한계를 갖는다.

- 주1. 다알(Robert A. Dahl)은 다두정치(polyachry)라는 용어를 사용하여 사회 내 권력이 분산되어 있어 어떤 한 집단이 정책결정을 완전히 지배하지 못한다고 주장하였다(Dahl, 1961). 그는 미국의 뉴헤븐(New Haven)시의 분석을 통해 어떤 한 개인이나 집단이 뉴헤븐시를 지배하는 것이 아니라 이슈에 따라 각기 상이한 집단이 정책에 영향을 미친다고 주장하였다(이종열, 1998).
- 주2. 엘리트론은 도시 내 정치적 영향력이 일반 대중에게 분산되어 있지 않고 일군의 응집력 있는 지배 집단에 집중되어 있다는 관점에서 출발하며, 소수 엘리트들은 수동적인 관찰자나 간헐적인 참여자인 일반대중과는 달리 그들의 가치를 구현하고자 정책과정에 지속적인 영향을 미친다고 주장한다(이종열, 1998).
- 주3. Molotch and Logan은 「Urban Fortune」에서 성장연합은 기업엘리트, 정치인, 지역 언론, 기반시설 회사와 같은 주요행위자들과 대학들, 금융기업, 프로스포츠팀, 노동조합과 같은 보조행위자들에 의해 구성된다고 주장한다(Logan and Molotch, 1987) p66-84
- 주4. 교환가치(exchange value)란 그 재화로부터 직접 효용을 얻을 수는 없지만 사용가치가 있는 다른 재화와 교환할 수 있기에 생기는 가치를 말한다. Molotch & Logan은 「Urban Fortune」에서 상품으로서의 장소라는 개념을 제시하고, 도시의 장소는 누군가에게는 생산과 거주를 위한 사용가치의 공간인 반면, 또 다른 이에게는 사거나 팔거나 남에

게 세를 주기 위한 사용가치의 상품이라고 언급한다. 그러나 도시의 특정장소에 대한 교환가치를 극대화하는 것이 반드시 그 장소의 사용가치를 증가시키지 않는다는 것을 지적하며, 오히려 사용가치와 교환가치를 동시에 추구하는 것은 매우 모순이라는 점을 상기시킨다(장원호, 2000).

주5. 휴스턴의 인종 다양성 정책에 의해 중국인 기업가들은 경쟁입찰 프로젝트에서 공공 보조금 지원에서 배제되었으며, 구차이나타운에서는 상수도확장 제한 등 기반시설공급이 제한됨에 따라 신개발이 순조롭게 일어나지 못한다(Knapp and Vojnovic, 2013).

주6. 송상열, 2007, 노승철 외, 2010, 이범현, 2012 연구에서 고려된 구시가지 쇠퇴지표들 중 사회, 경제, 물리적으로 공통된 지표들을 참조 하였다.

주7. 엄일열(2003)은 광주광역시 도심공동화 현상을 상주인구 감소, 주택수 감소, 공공시설 이전적지의 발생, 제조업 및 서비스업의 감소, 도심지역 산업 침체, 지가하락 등으로 정리하고, 이러한 양상의 직접적인 원인을 광주시의 부도심개발과 인접 시군지역의 대규모 택지개발 등으로 인한 기능 및 인구의 분산으로 분석하였다.

주8. 광주 동구의 공공행정국방 및 사회보장행정업 종사자수는 2000년 5,971명에서 2011년 2,781명으로 약 54.3% 감소하였고, 공공행정국방 및 사회보장행정업의 지역내총생산은 2005년 2,081억 6,400만원에서 2010년 1,267억 5,700만원(2005년 기준가격)으로 39.1%, 금융 및 보험업은 2005년 4,042억 8600만원에서 2010년 3,438억 7,000만원(2005년 기준가격)으로 14.9%, 부동산 및 임대업은 2005년 2,282억 3000만원에서 2010년 1,937억 5,200만원(2005년 기준가격)으로 15.1% 감소하였다.

주9. 엄일열(2011)은 광주 구도심의 전체 주거용 건물 중 37.23%가 20-30년 경과 되었고 30년 이상 경과한 건물도 6.44%를 차지한다고 분석하고, 이러한 노후한 도심 거주환경은 도시 외곽의 주택들의 상품가치를 높여, 도심 공동화를 가속화 시킨다고 지적한다. p226

주10. 전남발전 연구원이1993년 8월부터 11월 사이 도민 13,400명을 대상으로 도청 이전에 대한 견해를 묻는 2차례의 설문조사에서 도청이전 찬성 응답률이 92%로 나타났다(도청이전백서(상). p83).

주11. 전라남도 27개 시군 가운데 목포권의 9개 시군을 제외한 순천·여수 등 18개 시군의회의 의장단이 나서서 주민서명운동과 1993년 12월 24일 지방일간지에 전라남도와 전남발전연구원을 상대로 항의성 공개질의 광고를 신는 등 집단적 반발이 일어난다(도청이전백서. p146-147).

주12. 민선 1기 송중언 시장은 1995년 10월 20일 '광주-전남 통합반대'를 선언하고, 시의회는 1996년 12월 16일 시의회 본회의에서 사도 통합에 대한 반대입장 결의안을 만장일치로 채택한다. 구청장 일동은 1996년 12월 23일 합동기자회견을 통해 전라남도의 사도통합 주장을 철저히 할 것을 촉구한다(도청이

전백서(상) p268, p275 ; 이윤석(2005). p108) .

주13. 광주-전남통합에 대한 광주시의 반대 입장은 다음과 같다. 1.광주시민이 낸 세금을 다른 지역에 빼앗길 수 없다. 2.중앙으로부터 지원금이 축소된다. 3.도시개발이 정체되어 심각한 도시문제가 초래된다. 4.지역의 경쟁력이 떨어져 낙후된다. 5.지역경제 발전에 도움이 되지 않는다. 6.지역의 정치사회적 영향력이 감소된다. 7.광주시민의 의사가 제대로 정책에 반영되기 어렵다. 8.통합시 규모가 커져 행정서비스 수준이 저하된다. 9.행정계층은 늘어나고 인건비는 절감되지 않는다. 10. 대도시 행정의 특수성도 살릴 수 없고 결국에는 광역시 체제로 돌아갈 수 밖에 없다(도청이전백서(상) p278).

주14. 「도청이전실무위원회」는 부지사, 유관기관 공무원, 정치인, 연구원, 상공회의소회장, 금융기관장으로 구성된다(노영길(2005) p88).

주15. 도청이전백서(상). p330-344

주16. 이윤석(2005). p125-126

주17. 전남 서남권 발전 연구회, 목포시의회 의장, 전남도의회 의장, 전남도민협의회 등에서 광주*전남 통합 반대 의견을 공식적으로 표명한다(도청이전백서(상). p383-389).

주18. 「도청이전반대 저지를 위한 HCKS 모임」의 공동대표는 지역원로, 지역기업인 대표, 목포상공회의소 회장, 시민단체연합 대표로 구성된다(도청이전백서(중). p24).

주19. 영토적 이데올로기(Territorial Ideologies)은 같은 영토적 이해(생활, 일자리, 세금 등)를 공유하는 것을 말하며, 이는 정치의 영역화된 형태와 관계된다. 영토적 이데올로기를 기반하는 연합은 성별, 인종, 계층 등 보다는 지리적 동질성을 기본적으로 한다(Cox, 1999).

주20. 지역 커뮤니티 이데올로기(Ideologies of local community)는 경제적 성장 보다는 지역 커뮤니티가 가지고 있는 삶의 질과 장소의 온전함, 동일 감성 등을 공유하며, 이를 기반하는 연합은 성별, 인종, 계층, 정당 등의 동질성을 기본으로 한다(Cox, 1999).

인용문헌
References

1. 강창현, 2003. "도시정치와 도시레짐이론", 「현대사회와 행정」, 13(2): 171-194.
Kang C.H., 200, "Urban politics and urban regime theory", *Modern Society and Public Administration*, 13(2): 171-194.

2. 김상호, 김재철, 임형섭, 2001. "전남도청 이전이 광주시에 미치는 경제적 파급효과", 「한국지역개발학

- 회지], 13(1): 97-113.
- Kim, S.H., Kim, J.C., Lim, H.S., 2001. "Economic impacts of Chonnam provincial office relocation on Kwangju city", *Journal of The Korean Regional Development Association*, 13(1): 97-113
3. 김용철, 1998. "NIMBY와 PIMFY 현상의 정치적 갈등구조 비교", 「한국정치학회보」, 32(1): 87-109.
 - Kim, Y.C., 1998. "NIMBY and PIMFY phenomena and political conflicts", *The Korean Political Science Review*, 32(1): 87-109.
 4. 김은혜, 2011. "2016년 도쿄올림픽의 좌절과 도시의 정치경제", 「공간과사회」, 21(3): 66-101.
 - Kim, E.H., 2011. "The setback of Tokyo bid for the 2016 summer olympics and the urban political economy", *Space And Environment*, 21(3): 66-101.
 5. 노영길, 2005. "전남도청 이전과정에서의 정책 네트워크에 관한 연구", 목포대학교 대학원 박사학위논문.
 - Noh, Y.G., 2005. "Study on policy network in the moving policy of the Jeonnam provincial hall", Ph.d. Degree Dissertation, Mok-Po University
 6. 백두주, 2003. "지방자치와 환경정치: 명지대교 건설을 둘러싼 부산지역 성장정치", 「지역사회연구」, 11(1): 167-198.
 - Baek, D.J., 2003. "Local autonomy and environmental politics: growth politics of Busan on the building of Myongji bridge", *Journal of Regional Studies*, 11(1): 167-198.
 7. 박재욱, 1997. "대기업도시의 성장연합과 권력엘리트:울산과 포항의 사례를 중심으로", 「한국과 국제정치」, 13(1): 61-88.
 - Park, J.W., 1997. "The growth coalitions and power elites in big corporation-led cities: Ulsan and Ochang", *Korea and World Politics*, 13(1): 61-88
 8. 박재욱, 1998. "지방자치시대 지방권력의 대해부:도시성장정치의 위기와 반성장연합의 등장 - 대기업 도시 울산, 포항의 사례", 「정치비평」, 4: 123-148.
 - Park, J.W., 1998. "Analysis of local power in local government period: crisis of urban development politics and appearance of anti-growth coalitions- Ulsan and Pohang", *Journal of Politics Critique*, 4: 123-148
 9. 송상열, 2006. "지방도시 쇠퇴원인과 활성화 방안 -비성장형 도시를 중심으로", 「주거환경」, 4(2): 105-125.
 - Song, S.Y., 2006. "Cause of local city decline and revitalization: focus on non-growing type City", *Journal of Residential Environment Institute of Korea*, 4(2): 105-125.
 10. 이성호, 2008. "새만금 간척사업과 지역 성장정치: 성장연합의 대응방식 변화를 중심으로", 「지역사회연구」, 16(4): 55-77.
 - Lee, S.H., 2008. "Saemangeum reclamation project and local growth politics: focusing on countermove of local growth coalition", *Journal of Regional Studies*, 16(4): 55-77.
 11. 임동일, 2008. "신도시 개발에 따른 도시구조 변화의 분석", 「한국콘텐츠학회논문지」, 8(10): 317-327.
 - Lim, D.I., 2008, "Analysis on the changes of urban structure by new town development: case study of Go-yang city by GIS", *International Journal of Contents*, 8(10): 317-327.
 12. 임동일, 2010. "도시개발에 의한 강릉시 공간구조 변화의 분석", 「지역발전연구」, 10(1): 99-128.
 - Lim, D.I., 2010, "Analysis of the change of urban structure in Gnaengneung-city by urban development", *Journal of Regional Studies and Development*, 10(1): 99-128.
 13. 염일열, 2003. "광주광역시 도심공동화의 접근시기와 활성화전략", 「도시행정학보」, 16(2): 213-239.
 - Yeom, I.Y., 2003. "A study on the hollowing out phenomenon of downtown Gwangju city approach vision and activation strategy", *Journal of the Korean Urban Management Association*, 16(2): 213-239.
 14. 염미경, 2001. "기업권력, 도시활성화 그리고 도시

- 정치”, 「한국사회학」, 34(1): 175-205.
- Yeom, M.K., 2001. “Enterprise power, urban vitalization and urban politics”, *Korean Journal of Sociology*, 34(1): 175-205.
15. 이윤석, 2005. “전라남도 도청이전 정책결정에 관한 실증연구”. 경남대학교 박사학위논문.
- Lee, Y.S., 2005. “An analysis of policy-making for JeollaNamDo provincial office transfer”, Ph.D. Degree Dissertation, Kyung-Nam University.
16. 장원호, 2000. “성장기제(growth machine)와 상품으로서의 도시:로건과 몰로치의 도시공간이론”, 「국토」, 223: 102-107.
- Jang, W.H., 2000. “Growth Machine and Urban as a commodity”, *Planning and Policy*, 223: 102-107.
17. 전라남도 도청이전사업본부, 2002. 「도청이전백서(상)」, 전라남도.
- Head office of city hall removal project, 2002, *Cityhall Removal Project White Paper(1)*, Jeollanam-do Province.
18. 전라남도 도청이전사업본부, 목포대 도서문화연구소, 2006. 「도청이전백서(중)」, 전라남도.
- Head office of city hall removal project, Mok-Po University, 2006, *Cityhall Removal Project White Paper(2)*, Jeollanam-do Province.
19. Gill, A., 2000. “From growth machine to growth management”, *Environment and Planning A*, 32: 1083-1103.
20. Cox, K.R. and Mair, A.J., 1989, “Urban growth machine and politics of local economic development”, *International Journal of Urban and Regional Research* 13: 137-46.
21. Cox, K.R. and Mair, A., 1988. “Locality and community in the politics of local economic development”, *Annal of the Association of American Geographer*, 78: 307-325.
22. Cox, K.R., 1998. “Space of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: or looking for local politics”, *Political Geography*, 17: 1-23.
23. Harvey, D, 1989. “From managerialism to entrepreneurialism”. *Geografiska Annaler*, 71B: 3-17.
24. Knapp, A. and Vojnovic, I., 2013. “Rethinking the growth machine”, *Urban Geography*, 34(1): 53-85.
25. Schneider, M. & Teske, P., 1993. “Challenging the “Equilibrium” of the growth machine”, *The Journal of Politics*, 55(3): 720-736.
26. Molotch, H., 1976. “The city as growth machine: toward a political economy of place”, *American Journal of Sociology*, 82 (September): 309-322.
27. Vogel, R.K. & Swanson, B.E., 1989. “The growth machine vs. the antigrowth coalition”, *Urban Affairs Quarterly*, 25(1): 63-85
28. Zhang, S., 2014. “Land-centered urban politics in transitional China- Can they be explained by Growth Machine Theory?”, *Cities*, 41:179-186.
29. Feagin, J. R., 1988. *Tallying the social cost of urban growth under capitalism*, in S. Cummings (ed.) *Business Elite and Urban Development. 205-234*, Albany: State University of New York Press.
30. Logan, J.R. & H.L. Molotch., 1987. *Urban Fortune: The Political Economy of Place*, Berkeley: UC Berkeley Press.
31. Peterson, P.E., 1981. *City Limits*, Chicago: The University of Chicago Press
32. Jonas, A.E.G. & Wilson, D., 1999. *The urban growth machine: Critical perspectives two decade later*, Albany: States University of New York.

Date Received 2014-12-26

Date Reviewed 2015-02-26

Date Accepted 2015-02-26

Date Revised 2015-03-24

Final Received 2015-03-24