

# 지역기반산업의 위기에 대한 지역엘리트의 대응양식 - 통영시를 사례로 -

이 승 옥\*

## The Coping Mode of Local Elites in the Crisis of the Local Basic Industry - A Case Study of Tong-young City -

Seung-Ook Lee

요약: 1980년대 이후 경제의 세계화에 따른 산업구조의 개편으로 전통적 지역기반산업이 쇠퇴하고 있으며, 이에 따라 지역경제의 침체, 인구유출 등 지역은 커다란 위기를 겪고 있다. 이 연구는 경상남도 통영시를 사례로 이와 같은 지역기반산업의 위기에 대한 지역엘리트의 대응양식에 대하여 분석하였다. 구체적으로 첫째, 지역엘리트의 특성과 지역사회 권력구조에 대하여 밝히고, 둘째, 지역엘리트의 지역과 지역기반산업에 대한 인식을 고찰함으로써, 셋째, 이들 바탕으로 중앙정부의 정책결정이나 국책사업 등에 따른 지역기반산업의 위기에 대한 지역엘리트의 인식과 대응을 분석하여, 넷째, 향후 지역발전을 위한 지역 주체들의 역할에 대하여 시사점을 주고자 하였다. 연구 결과, 공식엘리트와 비공식엘리트 간의 원활한 협력·교류 관계가 형성되지 않았으며 권한과 자원의 분배는 실질적 지방민주주의가 정착되지 않았기 때문에, 중앙정부의 정책결정이나 국책사업 등에 따른 지역기반산업의 위기에 대하여 적절한 대응이 이루어질 수 없었다. 이에 지역기반산업은 계속하여 쇠퇴하고 있으며, 지역은 경제의 침체와 인구의 유출이라는 위기에 봉착해 있다. 이러한 지역의 현실을 극복하기 위해서는 우선 중앙정부로부터 실질적 권한과 자원의 분배가 이루어져, 지방자치단체가 지역의 이익을 적극적으로 대변하고 다양한 지역주체들의 이해관계를 조정하여 지역현안에 있어 이들의 적극적인 역할을 이끌어내야 할 것이다. 또한 지역의 다양한 비공식엘리트들과 지역주민들을 포함시키는 실질적인 민관협력기구로서의 지방자치체제가 구축되어야 할 것이다. 즉 공식엘리트가 독점하는 폐타직 통치체제에서 지역의 다양한 주체들을 포괄하는 개방적 통치체제로의 전환을 통하여 지역현안의 해결과 지역발전을 꾀하여야 할 것이다.

주요어: 지역엘리트, 지역기반산업, 지역사회 권력구조, 대응양식, 지방자치체제

Abstract : Since the 1980s, as the reorganization of industrial structure, the traditional local basic industry has declined. And with this, the region has experienced critical situation, such as the stagnation of the regional economy and the outflow of population. This study investigates the coping mode of local elites in the crisis of the local basic industry by using the case study of Tong-young City in Kyeongsangnam-do. More concretely, first, the characteristics of local elites and the community power structure, second,

\*사운대학교 대학원 지리학과 박사과정

recognition of local elites about the region and the local basic industry, third, on the basis of the above results, the understanding and response of local elites in the crisis of local basic industry caused by policy-making of the central government and national project, and fourth, through these processes, suggestion about the role of local subjects for the development of the region are examined.

From the results of this research, since the substantial cooperation and interchange between official and unofficial elites coping with the crisis of the local basic industry isn't formed and local democracy as the distribution of power and resource isn't settled, there can't be any proper coping with the crisis of the local basic industry. So, the local basic industry has fallen into a decline continuously, and the region has faced critical moments. First of all, in order to get over this situation, the distribution of power and resources from the central government must be made, and local government should speak for local interests, control the interests of various local subjects and enhance their role in regional issues. Local governance system including various unofficial elites and residents must be constructed. In other words, through the transition from exclusive governance system to inclusive governance system, the solution of regional issues and regional development should be obtained.

**Key Words** : local elite, local basic industry, community power structure, coping mode, local governance system

## 1. 서론

### 1) 연구배경 및 목적

1980년대 이후 경제의 세계화 과정에서 지역의 산업구조는 급속하게 재편되고 있다. 특히 전통적으로 지역 내 고용과 소득을 창출하면서 지역경제 성장을 주도하였던 지역기반산업이 쇠퇴함에 따라 지역경기의 침체, 인구 유출 등 지역은 커다란 위기를 겪고 있다. 이러한 지역의 현실은 한국 자본주의 발전의 구조적 산물로서 해석될 수도 있지만, 이를 지역 내적으로 어떻게 수용 또는 대응하는가에 따라서 동시에적으로 규정된다고 볼 수 있다 (임호, 1995: 75).

즉 이러한 지역의 위기에 대한 지역 주체들의 대응은 향후 지역의 미래를 결정하는 중요한 변

수로 볼 수 있다. 특히 지역의 다양한 주체들 가운데서 지역엘리트의 역할은 더욱 중요하다고 할 수 있다. 지금까지 지역엘리트에 관한 연구는 주로 지역의 엘리트구조에 대한 분석을 통하여 지역 사회에서 지역엘리트의 영향력을 밝히는 것이 대부분이었다. 그리고 지역경제위기에 대한 지역사회의 대응과 관련해서는 계급적 분석, 지방통치체제, 지역주민운동 등의 관점 하에서 연구가 이루어졌다.

이에 이 연구는 지역기반산업의 위기와 관련하여, 지역문제의 제가 또는 지역정책결정에서 공식 또는 비공식적으로 영향력을 행사하는 지역엘리트의 대응양식을 분석하고자 한다. 보다 구체적으로, 지역과 지역기반산업에 대한 지역엘리트의 인식을 토대로, 중앙정부의 정책결정이나 국책사업 등에 따른 지역기반산업의 위기에 대하여 지역엘

리드들이 어떻게 대응하였으며, 이러한 대응양식이 나타나게 되는 원인을 밝히고자 한다.

현재의 도시정치를 이해하는데 있어 지방 외부로부터 지방에 가해지는 정치적, 경제적 힘의 작용은 매우 중요한 분석적 함의를 가지기 때문에, 이에 대한 지역주체들의 대응을 살펴보는 것은 유의미하다고 판단된다.

또한 이를 통해 지방자치제도 실시 이후 중앙과 지방간의 관계와 함께 지역 사회의 주요 주체들 간의 관계에 대하여 살펴볼 수 있을 것이다. 따라서 이 논문은 통영시에 대한 사례연구를 통하여, 첫째, 지역엘리트의 특성과 지역사회 권력구조에 대하여 밝히고, 둘째, 지역엘리트의 지역과 지역기반산업에 대한 인식을 고찰함으로써, 셋째, 이를 바탕으로 중앙정부의 정책결정이나 국책사업 등에 따른 지역기반산업의 위기에 대한 지역엘리트의 인식과 대응을 분석하고자 한다. 넷째, 이를 통하여 향후 지역발전을 위한 지역 주체들의 역할에 대하여 시사점을 주고자 한다.

## 2) 연구지역 개관 및 선정이유

사례 지역으로 경상남도 통영시를 선정한 이유는, 첫째, 통영시는 한국 수산업의 전진기지라고 불릴 정도로 수산업이 지역기반산업으로 발달하여, 지역경제에서 커다란 비중을 차지하고 있다.

그러나 최근 한일/한중어업협정의 체결 이후 수산업이 급격하게 쇠퇴하면서, 지역경제의 침체·인구 유출 등의 문제가 나타나고 있다. 이러한 지역기반산업의 쇠퇴가 비교적 최근에 일어났기 때문에, 이에 대한 지역엘리트의 대응을 파악하기에 비교적 용이하다고 할 수 있다. 또한 수산업이 지역 경제의 대부분을 차지하면서 관련 산업의 성장

을 이끄는 지역기반산업이기 때문에, 지역 주민의 대부분은 수산업과 직·간접적으로 연관을 가지고 있다. 따라서 수산업의 위기는 수산업에 종사하는 사람뿐만 아니라 지역의 다른 주체들과도 중요한 이해관계를 가질 것이라 판단된다.

둘째, 통영시 수산업이 위기에 처하게 된 데에는 한일/한중어업협정의 체결, 속지모래채취 문제 등과 같이 지역 외부의 사안이나 정책결정이 중요한 영향을 미쳤다. 이러한 지역 외부의 사안은 지역사회 내에서 큰 논란을 야기하기 때문에, 이에 대한 지역엘리트의 행태나 역할에 대하여 구체적으로 파악할 수 있다.

셋째, 통영시는 주변의 대도시로부터 원격하여 지역엘리트 계층의 구분 및 그 역할의 추적이 명확하게 나타난다. 즉 주변 대도시들의 영향력으로부터 어느 정도 자유롭기 때문에, 지역엘리트에 대한 분석을 하기에 용이한 편이라 할 수 있다.

## 3) 연구방법

연구방법으로는 문헌연구, 자료 분석, 지역엘리트의 심층인터뷰 및 설문조사 등을 이용하였다. 우선 문헌연구를 통해서 지역기반산업, 지역사회 권력구조, 지역엘리트의 개념을 규정하고, 관련된 논의를 살펴보았다. 그리고 연구의 주제에 부합한다고 판단한 경상남도 통영시를 사례지역으로 선정하여, 2차 자료 분석을 통해 통영시 지역기반산업인 수산업의 성장 과정과 지역사회의 변화를 고찰하였다.

다음으로 지역엘리트를 선정하기 위하여 통영시지, 지역신문(한산신문, 통영연합신문), 중앙일간지 및 주간지 등을 검토하였으며, 이후 사례지역에 대한 현지조사를 수행하였다. 현지조사 초기에

는 통영시 지역사회에 정통하다고 판단된 전 통영 시청 총무국장, 상공회의소 사무국장, 문화원장, 한산대첩 기념제전 부위원장, 한산신문 편집국장의 협조를 받아 지역엘리트를 선정하고 우편설문 조사와 심층인터뷰를 진행하였다. 다음으로 통영시 수산업 위기에 대한 사례로 욱지모래채취 문제와 한인/한중어업협정의 체결을 선정하였는데, 이에 대한 조사를 위하여 2차 자료 분석과 관련 인사 인터뷰를 진행하였다. 두 가지 사례와 관련하여 고동주 전 시장, 정동배 시의회위원장, 한산신문 수산담당 김상현 기자, 통영환경운동연합 윤미숙 사무국장, 해사채취 어업피해 대책위원회 김광수 전 위원장, 기선권현망수협 정세원 조합장, 장희래 과장, 근해통발수협 구팔근 전무, 서흥터 제장 등과 인터뷰를 진행하였다.

## 2. 문헌연구

### 1) 지역기반산업

지역기반산업은 지역의 경제구조를 규명하는 분석기법인 경제기반모형에서 나온 개념이다. 이 모형에 따르면 기반산업은 일정한 지역경제권을 벗어난 외부의 수송에 의하여 재화와 용역, 자본을 생산하고 분배하는 활동으로서, 타지역으로부터 화폐를 유입시켜 당해지역의 경제력을 증진시키는데 기여하는 산업이다.

그리고 비기반산업은 일정한 지역경제권의 내부에서 소비되는 재화와 용역을 생산, 분배하는 산업으로서, 당해지역내의 경제활동에 국한되므로 보조 산업 또는 지역서비스산업이라 한다. 경제기반 모형에 따르면, 이 때의 기반산업은 지역의 정제기

반이 되며, 경제기반의 강화는 보조 산업의 성장을 유도하고 나아가 지역의 전 경제활동을 촉진시키면서 지역경제성장을 가져온다는 것이다(김태보, 1984: 337~338; 박종화 외, 1994; 국토연구원, 2004: 98). 지역기반산업과 관련된 기존의 논의들은 지역엘리트를 연구대상으로 하지 않았으며 주로 2차 산업을 지역기반산업으로 하는 지역에 대한 연구가 주를 이루었지만, 지역 내 다양한 주체들의 지역기반산업 위기에 대한 대응을 분석하고 있다는 점에서 이 연구에 주는 시사점은 크다고 할 수 있다.

### 2) 지역사회 권력구조 (Community Power Structure)

지역사회 권력구조에 관한 서구이론으로는 엘리트론, 다원론, 레짐 이론 등 다양한 논의가 이루어졌는데, 이를 우리의 현실에 그대로 적용시키는 것은 어렵다고 볼 수 있다. 그 이유는 첫째, 지방자치가 오랜 기간 발달하였던 서구와는 달리, 한국사회는 중앙집권적 국가 권력이 오랫동안 전 사회를 지배하였으며 지방자치제도가 실시된 지 얼마 되지 않았기 때문이다. 둘째, 다양한 서구이론들은 직업이나 계급에 기초한 집합적 행위자에 초점을 둔 집합이론에 기초하고 있지만, 한국 지역사회는 그와 같은 자발적 범주집단이 제대로 형성되어 있지 못하다. 오히려 한국 지역사회 권력구조는 사적 교환에 기초한 후견주의로 해석될 수 있다(박종민, 2000). 따라서 우리나라의 지역사회 권력구조를 연구할 경우에는 서구의 이론을 그대로 한국 지역사회 현실에 적용시키는 것보다는, 이들의 이론을 참조하여 이론적 틀을 구성하고 우리 현실을 경험적으로 연구하여 기존 이론을 보완하거나 새로운

형태의 논의를 발전시켜야 할 것이다.

국내에서 지역사회 권력구조에 대한 연구는 주로 정치학, 사회학, 행정학에서 이루어져 왔다. 1990년대 이전까지는 농업을 기반으로 한 전통사회에 관한 연구와 중소도시 지역사회에 관한 연구들이 주를 이루었으나, 1990년대 중반 이후 지역사회 권력구조에 관한 다양하고 활발한 연구가 이루어졌다. 이는 지방자치제도의 재실시에 따른 해당 연구 분야에 대한 관심이 커졌기 때문이라 볼 수 있다. 지방자치제도 실시 이후 지역사회 권력구조의 변화, 지방통치과정의 특징 등에 관한 활발한 연구가 이루어지고 있다.

### 3) 지역엘리트(Local Elite)

이 연구는 최근 대부분의 엘리트 연구가 채택하고 있는 김경동·안청시의 지역엘리트 개념을 수용하되<sup>1)</sup>, 지역사회에서 일정기간 이상 지속적으로 영향력을 행사해야 함을 강조하고자 한다. 따라서 이 연구에서는 지역엘리트를 공식 또는 비공식적으로 지역사회와 관련된 문제의 제기과 그 해결, 공공정책의 결정 및 자원배분과정에서 중대한 영향력이나 권력을 지속적으로 행사하는 사람 또는 조직의 실력자로 정의하겠다.

지역엘리트에 관한 기존의 연구는 주로 행정학, 정치학, 사회학 등에서 이루어졌으며, 지리학에서 지역엘리트에 관한 연구는 유우익·이정환(1985)과 문순철(1990) 등의 연구를 들 수 있다.

기존의 논의들을 살펴보면, 우선 행정학, 정치학

등에서의 지역엘리트에 관한 연구는 주로 지역사회의 엘리트구조를 밝히는 것에 초점을 두고 있기 때문에, 지역의 변화에 대한 지역엘리트의 구체적인 대응이나 행태, 역할 등에 대한 논의는 부족한 실정이다. 또한 지리학에서 이루어진 연구는 지역엘리트라는 정확한 개념에 근거하지 못한 한계가 있다.

따라서 이 연구는 앞에서 규정한 지역엘리트 개념에 근거하여 기존의 연구에서 사용된 엘리트 선정방법을 통해 지역엘리트를 선정한 후, 지역기반산업의 위기라는 지역의 변화에 대한 지역엘리트의 대응양식을 분석하고자 한다.

## 3. 통영시 지역기반산업의 성쇠와 지역사회의 변화

### 1) 통영시 수산업의 발달여건과 과정

통영시의 연근해는 쿠로시오 난류의 영향으로 연중 표면수온이 13℃ 이상으로 높으며, 외해에 면해 있어 해수유동이 원활하다. 또한 수심이 비교적 얇고 많은 섬과 굴뚝이 심한 해안선을 가지고 있어, 해양생물의 산란, 월동 및 성숙장으로서 적합한 환경을 가지고 있다.

따라서 통영시는 예로부터 우리나라 연안어업과 양식업의 중심지였으며, 이와 함께 다양한 수산가공업과 유통업이 집중되어 우리나라 수산업의 중심지로 발달하였다<sup>2)</sup>.

1) 이 연구에서는 지역기반산업의 위기에 대한 지역엘리트의 대응양식을 분석하고자 하기 때문에, 지역사회에서 재화나 사회적 명성에 의해 상위 계층에 있는 사람들을 지칭하는 지역엘리트 개념보다는, 지역정책 결정과정에서 영향력을 발휘하는 사람들을 의미하는 지역엘리트 개념을 채택하였다.

2) 염말구, 1999; 통영시사편찬위원회, 1999, 통영시지(상), 한산신문 2001.6.2

(표 1) 통영시 수산업의 현황

구분		통영시(A)	경상남도(B)	A/B(%)
해안선(km)		617	2,024	30.5
어업가구		3,693	14,393	25.7
어업인구(명)		11,844	45,423	26.1
어선(척)		5,514	20,683	26.7
어촌계		109	378	28.8
어항	168	국가어항 6	563	29.8
		지방어항 16		
		소규모어항 146		
지정해역(ha)		10,580	20,509	51.5
수산물생산(M/T)		243천	356천	68.3
수협		8 (지구별 수협 : 3, 업종별수협 : 5)	19	42.1
어업면허(건)		830	2,022	41.0
어업허가(건)		6,344	26,446	24.0
어획물운반업(건)		33	51	64.7
양식어장	건	H2 (굴 110, 우렁쉥이 1, 진주조개 1)	426	26.3
	ha	460.71	2,320.78	20.7
수산물가공업		업체수	165	32.7
① 냉동·냉장업		계	153,070.22	20.4
수산물가공업		업체수	337	12.5
② 식품		계	597	20.5

자료 : 2004년도 해양수산업현황, 경상남도(2004); 통영시청 홈페이지

## 2) 통영시 지역기반산업으로서 수산업

통영시의 수산업종사자 입지계수는 16.5로 상당히 높은 편이다. 즉 전국과 대비하여 통영시의 수산업종사자의 비율이 매우 높은 편이며, 이는 통영시에서 수산업이 기반활동으로서 매우 특화되어 있음을 보여준다고 할 수 있다. 또한 지역 내 타 산업부문의 입지계수와의 비교에서도 수산업이 매우 특화되어 있음을 알 수 있다.

다음으로 아래의 <표 3>을 통해 통영시 지역내 총생산에서 어업이 차지하는 비중이 가장 크다는 것을 알 수 있다. 비록 2001년에는 그 비중이 줄었지만 여전히 지역 내에서 가장 높은 비중을 차지

하고 있으며, 여기에는 특히 수산물관련산업(조선업, 선박부품수리업, 제망업, 식품제조가공업 등)은 제외된 것이기 때문에, 이를 반영한 경우 통영시에서 수산업이 차지하는 비중은 상당히 크다고 할 수 있다.

이와 같이 통영시 수산업은 다른 산업분야와 상호유기적인 관계를 맺으면서 생산 활동을 영위하고 있을 뿐만 아니라, 국내의 다른 지역과도 분업화된 관련을 맺으면서 지역경제를 특화시키고 있다(박구병 외, ibid).

그리고 이를 통해 지역 내 고용과 소득을 창출하고 지역경제의 성장을 이끄는 지역기반산업으로서 위상을 가지게 되었다.

〈표 2〉 통영시 주요산업 인구대비 입지계수

산업부문	LO(인구대비)
농업 및 임업	1.386365
어업	16.50685
제조업	0.605653
전기, 가스 및 수도사업	0.477586
건설업	0.631521
도매 및 소매업	0.987265
숙박 및 음식점업	1.135797
운수업	0.634903
통신업	0.836416
금융 및 보험업	1.138643
부동산 및 임대업	0.467972
사업서비스부문	0.336973
공공행정 및 사회보장행정	1.453151
교육서비스업	0.890645
보건 및 사회복지사업	0.787415
오락문화 및 유흥관련사업	0.724666
기타공공, 수리 및 개인 서비스업	1.051975

자료 : 통계청, 2002, 2000 어업/농업총조사보고서; 통영시, 2003 통계연보; 통영시, 2003, 사업체기초통계조사보고서

〈표 3〉 통영시 산업별 지역내총생산 구성비

산업/연도	1998(%)	2001(%)
농림업	3.98	2.88
어업	17.58	16.37
광업	0.30	0.11
제조업	12.73	13.87
전기·가스·수도사업	0.39	0.72
건설업	16.28	14.18
도소매업	11.58	12.78
음식숙박업	3.35	3.54
운수창고업	4.46	4.71
통신업	2.63	2.62
금융 및 보험업	6.97	8.18
부동산임대사업 서비스업	7.38	10.99
사회 및 개인서비스업	4.55	6.21
정부서비스 생산자	10.94	6.94
인간서비스 생산자	1.44	1.35
금융·귀속서비스	-5.06	-5.46
지역 내 총생산	100.0	100.0

자료 : 경상남도청 홈페이지; 경상남도청 내부 자료

3) 통영시 수산업의 위기와 지역사회의 변화

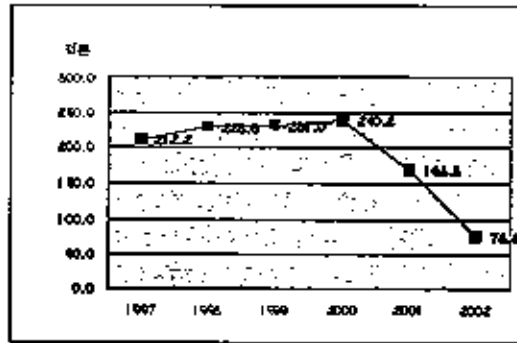
(1) 통영시 수산업의 위기

통영시 수산업의 쇠퇴를 단적으로 보여주는 것은 어획판매고의 감소 추세이다. 2000년을 정점으로 어획판매고는 급격하게 감소하고 있는데, 이는 한일/한중어업협정의 발효 시점과 대략 일치한다고 할 수 있다.

이로 인하여 통영시 수산업의 상당부분을 차지하고 있는 근해통발어업이 직접적인 타격을 입었

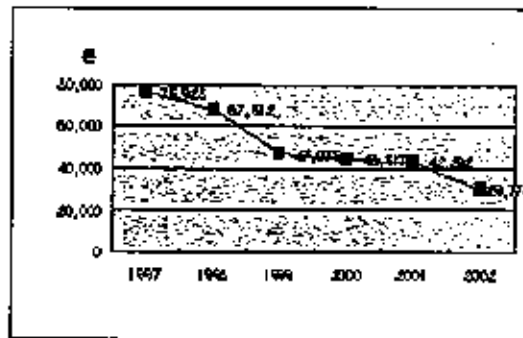
고, 다른 어선어업 역시 조업구역 축소에 따른 경쟁의 심화로 간접적인 영향을 받음에 따라 어획고가 급감하였다. 2002년 어획고는 2000년과 비교할 때, 1/3 이하 수준으로 감소하였다. 그리고 수산물을 원재료로 하는 수산물가공업의 생산고 역시 지속적으로 감소하고 있는 추세이다.

이와 같이 통영시 수산업은 1990년대 중반 이후 급격하게 쇠퇴하면서 위기를 맞이하고 있다. 수산업이 위기에 처하게 된 주된 원인을 정리해 보면, 한일/한중어업협정 체결, 수산물 남획, 육지모래



〈그림 1〉 통영시 어획고 연도별 추이

출처: 통영시, 2003, 통영통계연보



〈그림 2〉 통영시 수산물가공업 연도별 생산 추이

출처: 통영시, 2003, 통영통계연보



채취, 바다오염, 수산물 수입 자유화 조치, 격조/태풍 등이라 할 수 있다.

(2) 수산업의 위기에 따른 지역사회의 변화

① 지역경제의 침체

통영시의 1997년도 지역내총생산은 1,406,550백만원으로 진해시(1,163,301백만원), 사천시(1,227,566백만원)보다 약간 큰 규모였다. 그러나 2001년도 지역내총생산은 926,799백만원으로 진해시(1,041,380백만원)와 사천시(1,122,388 백만원)에 비해 훨씬 작아졌다.

또한 2001년도 1인당 지역내총생산이 679만원으로, 경상남도 20개 시, 군 중에서 19위로 지역경제의 침체가 매우 심각하다. 통영시 지방재정자립도는 1999년에 30.6%까지 증가하였다가, 2004년에는 18.3%로, 전국 평균 57.2%, 경상남도 평균 34.1%에도 못 미치고 있다.

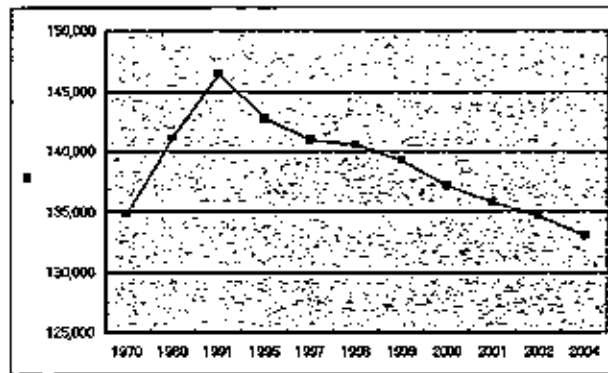
즉 지역경제가 침체되면서 지방재정의 자립도가 악화되었다고 할 수 있는데, 이는 지역의 자립적 발전 전망이 점점 어두워지고 있는 것을 의미

한다.

② 인구의 감소

통영시의 인구는 1991년을 정점으로 계속 감소하는 추세이다. 특히 1990년대 말, 2000년 초에 감소폭이 큰 이유는 한일/한중어업협정의 체결 이후 수산업계의 연쇄도산으로 인한 어업실업자 발생이 주요한 원인으로 작용하였기 때문이다. 이와 함께 수산업과 연관된 기타 산업들도 큰 타격을 받아 실업자를 양산하였다.

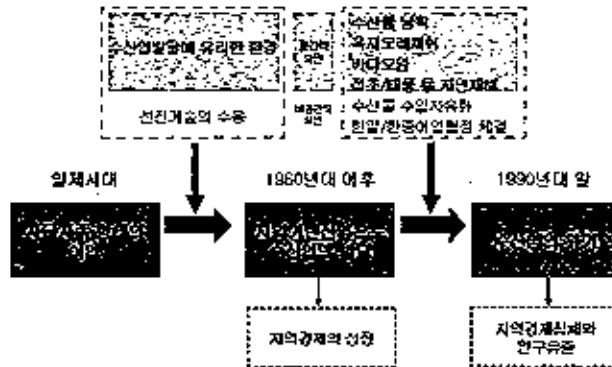
게다가 수산업 외에 다른 대체산업이 발달하지 못한 지역 여건 때문에, 지역기반산업인 수산업의 침체가 지속되면서 지역 인구의 유출이 계속되고 있다.



(그림 3) 통영시 연도별 인구추이

자료: 통영시, 2003; 송두시, 1991; 농림부, 1965; 통계연보, 통영시 홈페이지

**통영시 지역기반산업으로서 수산업의 발전과 위기**



〈그림 4〉 통영시 지역기반산업으로서 수산업의 발전과 위기

**4. 통영시 지역엘리트의 특성과 권력구조**

1) 지역엘리트의 선정

지역엘리트를 선정하기 위해서 일반적으로 직위법(positional method), 평판법(reputational method), 의사결정법(decisional method), 사회적 활동법(social activity method) 등의 방법이 이용된다(Freeman et al., 1974). 엘리트 선정방법에 따라 지역사회 권력구조의 분석결과가 다르게 도출되기 때문에, 어떤 방법을 선택하여 분석할 것인가는 매우 중요한 문제로 제기된다. 이 연구의 경

우 지역엘리트를 선정하기 위하여 기존 연구에서 가장 많이 사용되는 직위법과 평판법을 함께 이용하였다. 우선 1차적으로 지역엘리트를 선정하기 위하여 직위법을 사용하였다. 직위법을 이용하기 위하여 우선 지역사회에 대한 면밀한 조사 및 지역 주요 인사들과의 인터뷰를 통하여<sup>3)</sup> 지역사회에서 영향력 있는 지위를 확인하였다. 그 결과 아래 〈표 4〉와 같이 통영시 지역사회의 정치/경제/사회/문화 분야의 주요단체와 소속 인사 명단을 파악하였다.<sup>4)</sup>

지역엘리트의 선정에 있어서 시간적 범위는 2000년 이후부터 현재까지로 잡았다. 그 이유는 첫째, 이 연구에서 지역기반산업의 위기를 대표하는

3) 이를 위해 두 가지 형태로 조사를 진행하였다. 첫째, 시청 공무원, 상공회의소 사무국장, 문화원장, 각 사회봉사단체 회장 또는 사무국장, 지역 신문사 편집국장 등을 만나서 지역사회에서 영향력 있는 주요 인사에 관한 인터뷰를 진행하였다. 둘째, 주요 기관 및 단체 명단을 파악하기 위하여 통영상공회의소 신년교례회 명단, 통영시청 각급 기관 단체 명단, 각 사회봉사단체 회원 명단, 민주평화통일 자문회의 위원 명단, 동영경관서 철폐여방위원회 위원 명단, 동영지검 행정발전위원회 위원 명단 등을 확보하였다.  
4) 명단이 중복되는 인사가 다수 있었는데, 이 경우에는 해당 인사가 가장 주력을 두어 활동하는 분야를 우선적으로 고려하였다. 예를 들어 상공회의소 위원과 사회봉사단체장에 동시에 소속되어 있는 경우에는 사회봉사단체장이 활동의 중심이라 판단하여 사회엘리트로 분류하였고, 진직 시의원과 향토사학회 회장이 중복되는 경우에는 현재 주력하는 부문이 향토사학회 회장직이므로 문화엘리트로 분류하였다.

사례인 옥지모래채취 문제가 논란이 된 시점과 한 일/한중어업협정의 발효 시점을 대략 2000년 전후로 볼 수 있으며, 둘째, 주요 사회봉사단체나 관련 단체의 경우 회장이 1-2년 단위로 교체되기 때문에, 단기간의 직위 파악으로는 지역엘리트를 전반적으로 파악하기 어렵다고 판단했기 때문이다. 그

리고 지역엘리트의 선정에 있어 공간적 범위는 기본적으로 통영시에 거주하면서 지역정책결정에 참여한 경험을 가지고 있거나, 지역 내 다양한 기관단체 및 조직에서 직위를 가지고 있는 사람을 대상으로 하였다. 그러나 지역에서 상주하지는 않지만, 지역사회에서 중요한 직위를 가지고 있거나 또

〈표 4〉 동영시 지역엘리트 직위분석

분야	직위	비고
정치분야	시장	시장 및 각종 국장
	시의회의원	
	국회의원	
	경상남도 의회의원	
	주요 선거 출마자	시장, 도의치, 국회의원 선거
	정당 관계자	
경제분야	상공회의소 회장단 및 주요 임원	
	수산업 협동조합장	동영수협, 옥지수협, 사당수협, 근해통발수협, 기선권함양수협, 굴수하식양식수협, 우명영어수협, 해수어류양식수협, 경남정지망수협 동영분소, 잠수기수협 동영지소
	동영시 수산업경영인 연합회 회장	
	기타 수산 관련 단체장	굴가공협회, 견주양식협회
	농협/축협/산림조합장	
사회분야	관련단체장	민주평화동일 동영시협의회, 동영시생합계선회, 새마을운동 동영시지회, 자유총연맹 동영시지부, 동영시 마르게산기운동협의회, 동영시 새해군인회, 민족봉일 동영시협의회, 대한노인회 동영시지회, 새마을운동 동영시지회, 자연보호 동영시협의회, 새마을지도자 동영시협의회, 동영시 4-H 후원회, 환경보호국민운동본부 동영시협의회, 바다살리기환경 국민운동본부 동영시지부, 새마을금고연합회 동영시지회
	검찰·경찰 관련 민간단체	범죄예방위원 동영지역협의회 위원, 동영경찰서 행정발전위원회 위원
	사회봉사 단체장	동영말각회, 동영라이온스클럽, 중무라이온스클럽, 옥지라이온스클럽, 동영로타리클럽, 여성말각회, 송무로타리클럽, 등대로타리클럽, 옥자로타리클럽, 사랑로타리클럽, 동영청년회의소, 동영청상회, 동영JC특우회, 한려로타리클럽
	시민단체	동영 YMCA, 동영 YWCA, 동영환경운동연합, 3.1 동지회 동영지회
	언론기관	한산신문, 동영연합신문, 동영프레스센터
문화분야	문화계 인사	동영문화원장, 동영문화재단 이사, 한국예술문화단체총연합회 동영지부 소속인사
	체육계 인사	동영시 체육회 이사, 국민생활체육협의회 이사
	교육계 인사	경상대학교 해양과학대학장, 동영시 학교운영위원회의 협의회 회장
	종교계 인사	기독교/천주교/불교/향교 관련 인사

는 공식적인 활동을 펼친 사람의 경우에 대해서는 포함시키기로 하였다. 반면에 앞서 2장에서 규정한 지역엘리트의 개념에 근거하여 무시장, 지청장 등 기관단체장의 경우 지역사회에서 영향력은 행사하지만 지속적인 영향력이 없고, 지역에 머무르는 기간이 단기간이며 실제 지역에 근거를 두지 않는 경우가 많기 때문에 대상명단에서 제외하였다.

다음으로 위의 과정을 통해 작성한 500명의 1차 지역엘리트 예비명단을 토대로, 평판법을 이용하여 재선정 작업을 하였다. 이는 직위는 가지고 있지만 실질적인 영향력은 없는 인사는 제외하고, 직위는 없지만 실질적인 영향력을 가지고 있는 인사를 포함시키기 위한 목적을 가지고 있다. 이를 위해 문화원장, 지역신문 편집국장, 통영시 전 총무국장, 상공회의소 사무국장, 관광기획단 단장 등 지역사회에 정통한 인사들을 관정관으로 선정하여, 이들과 지역엘리트 선정 작업을 진행하였다.

이 과정에서 1차 지역엘리트 예비명단 가운데 5명의 관정관 중에서 4명 이상의 지명을 받은 경우만 지역엘리트 명단에 포함시켰으며, 이와는 별도로 관정관들이 새롭게 지목한 인사에 대해서는, 다른 관정관들과의 협의를 거쳐 명단 포함 여부를 결정하였다.

이상의 두 가지 방법을 통해 선정한 통영시 지역

엘리트는 총 342명이었다. 이 중에서 정치 분야는 67명, 경제 분야는 52명, 사회 분야는 163명, 문화 분야는 60명이었다. 사회 분야의 엘리트가 다른 분야에 비해 특별히 많이 선정된 이유는, 첫째, 통영시에서 활동 중인 사회봉사단체의 수가 많을 뿐만 아니라, 대체로 각 단체 회장의 임기가 대체로 1~2년이기 때문에 지난 4년간의 단체 회장들을 모두 포함시키면서 수가 늘어났다. 둘째, 관련단체인 민주평화통일 통영시 협의회, 통영경찰서 행정발전 위원회, 범죄예방위원 통영지역협의회 등은 지역사회에서 중요한 지역엘리트가 결집되어 있는 단체라는 관정관들의 판단에 따라 위원 모두를 포함시켰다.

이렇게 선정된 지역엘리트를 대상으로 두 가지 방법을 통하여 조사를 진행하였다. 첫째, 선정된 지역엘리트를 대상으로 우편설문조사를 하였으며, 둘째, 지역사회에서 핵심적인 지위에 있다고 판단되는 지역엘리트에 대해서는 심층인터뷰와 설문조사를 함께 병행하였다.

## 2) 지역엘리트의 특성

우편설문조사와 직접설문조사를 통해 총 342명의 지역엘리트 중에서 89명으로부터 응답을 받아,

〈표 5〉 응답 지역엘리트의 세부부문별 분포 및 설문회수율

엘리트부문	정치엘리트(26/67)					경제엘리트(15/52)				
세부부문	시장/국장	시의회	도의원	국회의원	기타정치인	상공회의소	수업	수산단체	농/축협	
응답자 수/ 발송자 수	3/6	18/47	1/4	1/2	3/8	5/28	7/15	2/2	1/7	
엘리트 부문	사회엘리트(35/83)					문화엘리트(13/60)				
세부부문	관련단체	사회봉사단체	시민단체	기타단체	연륜기관	문화부문	체육부문	종교부문	교육부문	
응답자 수/ 발송자 수	14/88	13/57	3/8	3/3	2/7	6/31	5/20	2/5	0/4	

전체 설문 회수율은 약 26%이다. 위의 <표 5>는 응답한 지역엘리트의 세부부문별 분포와 설문회수율에 관한 것이다.

(1) 지역엘리트의 사회경제적 배경

통영시 지역엘리트의 사회경제적 배경은 첫째, 남성의 비율이 94.4%로 압도적으로 높았다. 이는 우리의 정치 현실에서 일반적인 양상으로, 아직까지 남성이 지역사회의 정책결정이나 현안사업에서 주도적임을 나타내는 것이다. 둘째, 통영시 지역엘리트는 50대가 39.5%, 40대가 32.6%로 40, 50대가 대부분을 차지하고 있다. 이는 대체로 20~30대에는 청년회의소 등의 활동을 하면서 경험을 쌓은 이후에, 40~50대에 지역엘리트로서 본격적으로 활동을 하는 것이 통영시 지역사회에서 일반적인 경향으로 나타났기 때문이다. 셋째, 통영시를 본적으로 한 지역엘리트는 82.9%로, 외지인 출신의 비율이 낮고 지역토착인사의 비율이 높았다. 넷째, 학력은 대부분 고졸 이상(77.7%)으로, 고졸이 39.5%, 대졸이 37.2%였다. 마지막으로 직업 분포에 있어서 전문직과 수산업이 각각 23.3%로 가장 많았다. 이는 전문직의 경우 다양한 사회활동을 할 수 있는 시간적 여유가 많고 전문 지식을 갖추고 있기 때문이며, 수산업은 지역기반산업으로서의 지위를 가지기 때문이다.

(2) 지역엘리트로서의 인식과 활동

본인을 지역사회의 지도층으로 인식하는가에 대한 질문에서, 대부분의 지역엘리트들은 긍정적으로 답변하였다. 그리고 통영시 지역정책결정 또는

지역현안사업에 대한 참여 경험을 묻는 질문에서, 지역엘리트의 79.8%가 참여 경험이 있는 것으로 답하였다. 지역정책결정이나 현안사업에 참여 경험이 있다고 응답한 69명의 지역엘리트를 대상으로, 지역정책결정 또는 현안사업에서의 영향력에 관하여 질문을 하였는데, 83.3%의 지역엘리트들이 지역정책결정이나 현안사업에 있어 보통 이상의 영향력을 행사하였다고 답하였다.

지역엘리트들의 협력, 교류 정보교환 단체나 기관을 묻는 질문에서, 1순위로는 시청 41명, 사회봉사단체 14명, 시의회·문화/예술단체 각각 9명 순으로 나타났으며, 2순위로는 사회봉사단체 17명, 시의회 14명, 시민단체 12명으로 나타났다. 이를 통해 볼 때, 시청이 통영시 지역사회의 주요한 정보교환이나 현안사업에 있어서 중심적인 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

특히 시청은 정치, 경제, 사회, 문화엘리트로부터 고르게 선정됨으로써, 통영시 지역사회 전반에 걸쳐 협력, 교류관계를 형성하고 있었다. 경제엘리트는 시청과 함께 상공회의소와 수협을 주된 협력, 정보교류 상대로 선택하였다. 그러나 다른 부문의 지역엘리트들은 이 경제단체들을 거의 선택하지 않은 것으로 볼 때 지역사회에서 이 단체들의 역할은 제한적이라 할 수 있다.<sup>5)</sup> 이는 우리나라 지역사회에서 경제엘리트의 역할이 수동적이며 주변적이라는 것과 연관된다.

사회봉사단체는 2순위에서 가장 많이 선택되었는데, 이는 지역엘리트들의 주요한 활동공간이 사회봉사단체임을 나타낸다. 지역엘리트들의 사회봉사단체 활동의 주된 목적은 지역사회에서의 인

5) 강희경(1997)의 연구에서도 관리자들의 연결망구조에서 경제단체는 관변단체와의 관계를 제외하고 다른 단체와는 상관관계가 낮거나 부력(-)관계를 보이고 있다.

적 네트워크 형성과 함께 지역사회에서 명망을 얻기 위한 것이라 볼 수 있다. 시민단체는 2순위에서 많이 선택된 단체인데, 통영시에서 시민단체가 부족한 지 얼마 되지 않은 것을 고려하면 지역사회에서 시민단체의 역할이 빠른 속도로 성장하였음을 의미한다.

이는 통영시 지역사회에서 커다란 논쟁이 되었던 마복산 케이말카 문제에서 시민단체가 주도적으로 문제제기를 하는 등 적극적인 역할을 하였기 때문이라 판단된다.

### 3) 지역사회 권력구조 분석

지역엘리트들 간의 권력관계를 유형화한 통영시 지역사회 권력구조를 분석하기 위하여, 지역엘리트들에게 통영시 지역현안 또는 지역개발에 관한 정책에 있어 영향력이 큰 인사를 순위대로 5명을 선택할 것을 요청하였다. 그리고 답변에 대하여 1순위에 5점, 2순위에 4점, 3순위에 3점, 4순위에 2점, 5순위에 1점을 부여하고 지역엘리트의 순위를 계산하였다.<sup>6)</sup> 이에 대한 결과는 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 통영시 지역엘리트의 권력순위

영단구	평균	총점	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위
시장	1	258	43	10	1		
시의회의장	2	179	3	30	10	6	2
전 지역구 국회의원	3	105	9	6	10	2	2
통영시 상공회의소회장	4	50		4	5	8	3
시의원	5	42	1	2	5	5	4
문화원장	6	23	1	1	4		2
도의원	7	21		1	3	4	
개발국장	8	18			4	2	2
총무국장	9	16			3	2	3
수협조합장	10	15		1	2	1	3
문화원 부원장	10	15	1	2		1	
전 국회의원 후보	12	14	2		1		1
부시장	13	12		3			
전 지역구국회의원	14	11	1		1	1	1
통영시 민주평동위원장	15	9	1	1			
전 시장	15	9	1	1			
시민단체	15	9	1			2	
통영시 환경운동연합 의장	18	8			2		2
기획감사실장	18	8			1	2	1
종교계	20	7	1				2
통영발전시민협의회 회장	20	7	1				2

6) 손준영(1996)은 평관법을 통하여 심판관들로부터의 관정횟수를 기준으로 지역사회 권력구조를 파악하였는데, 이 연구에서는 다양한 부문의 지역엘리트들로부터의 지명횟수를 기준으로 삼아 서열화하였다.

이를 토대로 통영시 지역사회 권력구조의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 市長 주도적 권력구조라는 것이다. 중앙과 지방간의 권한분배 체계는 아직까지 중앙 편중적이고, 지방자치단체의 기능이나 권한은 중앙에 비해 상당히 미약하다 (유재원, ibid: 105). 그럼에도 불구하고 지역사회 권력구조에서 시장은 지배적인 지위를 점유하고 있는데, 이는 정책결정과정에서 시장이 가지는 법적·제도적 권한이 중요한 권력자원으로 작용하였기 때문이다. 따라서 이러한 법적·제도적 권한을 소유하고 있는 시의원, 도의원, 각종 국장 등도 지역사회 권력구조에서 상위를 차지하고 있다. 둘째, 경제엘리트의 영향력이 미약하게 나타나는 반면에, 문화엘리트는 상당한 영향력을 발휘하고 있다. 이는 경제엘리트들은 조작화되어 있지 못한 반면에, 문화엘리트들은 문화예술이 발달한 지역의 특성에 근거하여 사회적 명망이 높게 나타나기 때문이다. 셋째, 사회봉사단체나 관변단체에서의 활동은 사회적 인지도를 높이는 중요한 수단이 되기 때문에, 지역엘리트들의 활동이 활발한 편이다. 그러나 지역사회에서 영향력을 확대하는 가장 효과적인 방법은 지방 선거 등의 출마를 통한 공식직위의 획득이다. 넷째, 지역사회 권력구조에서 상위에 위치한 시의회회장, 상공회의소 회장, 문화원장 등은 직위를 5년 이상 장기간 점유하고 있다. 이는 통영시 지역사회 권력구조가 유동적이기보다는 어느 정도 고착성을 띄고 있다는 것이다. 반면에 시민단체 등의 영향력이 빠르게 높아지는 것은 엘리트 집단의 총원과 이동의 가능성을 동시에 내포하고 있음을 보여준다. 마지막으로 마륙산 케이블카 문제, 청마우체국 개명 문제 등 지역문제를 둘러싸고 대립적인 구도가 형성되고 갈등이 증폭되고 있다. 이는 지역사회 권력구조가 시장 주도적인

권력 형태임에도 불구하고, 기존의 관 주도적인 통치방식이 지배적이지 않고, 다양한 주민집단들이 정책에 영향력을 행사하고 있음을 보여주는 것이다.

#### 4) 지역엘리트의 유형 분류

##### (1) 지역엘리트의 유형 분류

통영시 지역사회 권력구조에 대한 분석과 지역사회 주요인사와의 인터뷰를 토대로, 지역기반산업의 위기에 대한 지역엘리트의 대응양식을 분석하기 위해 틀로써 지역엘리트의 유형을 분류하였다. 이 연구에서는 엘리트 유형 분류를 위하여 사회지리학에서 일반적으로 사용되는 지표법을 이용하였다. 우선 통영시 지역사회 권력구조 분석에 따르면, 정책결정과정에서 법적·제도적 권한의 소유 여부는 지역사회 권력구조에서의 지위를 결정하는 중요한 요인인 것으로 나타났다. 이에 따라 정책과정에서의 역할과 대응역량, 영향력 등이 달라지기 때문이다. 따라서 정책결정과정에서 법적, 제도적 권한을 첫 번째 기준지표로 설정하여, 정책결정과정에서 법적·제도적 권한을 가지고 공식적으로 참여할 수 있는 공식엘리트와 정책과정에 공식적으로 참여할 수 있는 권한은 갖고 있지 않으나 특정 정책과 관련하여 여론의 형성, 압력 행사 등의 역할을 하는 비공식엘리트로 분류하였다.

정책결정과정에 공식적으로 참여할 수 있는 집단은 다시 법적·제도적 권한의 폭에 따라 두 집단으로 분류할 수 있다. 첫 번째 집단은 지역정책 전반에 걸쳐 상당한 영향력을 행사하며, 지역사회 권력구조에서 상위에 있는 정치엘리트들을 중심으로 구성되어 있다. 두 번째 집단은 이 연구의 주제와 관련된 수산정책결정 과정에만 공식적으로 참

여, 결정할 수 있는 권한을 지니는 이들을 중심으로 구성되어 있다. 이들은 지역정책 전반에 걸쳐 영향력을 행사하지는 못하지만, 수산관련업계를 대표하며 수산정책결정에 상당한 영향력을 행사한다.

그리고 정책결정과정에 비공식적으로 참여하는 엘리트 집단은 새로운 기준지표인 수산관련산업 종사 경험 여부에 따라 다시 2개의 집단으로 분류하였다. 이를 기준지표로 설정한 이유는 지역엘리트의 이해관계와 사안에 대한 인식수준과 관련되어 있기 때문이다. 수산관련산업에 종사하고 있으면, 수산업의 위기와 직접적인 이해관계를 가질 것이며, 또한 수산관련산업에서 종사한 경험을 통해 사안의 중요성이나 영향에 대하여 보다 적극적으로 인식할 수 있기 때문이다.

(2) 집단별 특성

① 정치엘리트집단: 주요구성원은 시장, 시의원, 도의원, 국회의원 등 통영시 지역사회 권력구조 외 상층에 위치한 정치엘리트들로, 이들은 지역정책 전반에 걸쳐 광범위한 영향력을 행사하며 지역 내

외의 정보획득에 있어 유리한 지위를 가진 공식엘리트이다. 또한 이들 중에서 국회의원, 도의원은 상위 기관에서 일정한 지위를 가지며, 시장과 각급 국장은 지방자치단체에 소속되어 상위 정부와 일정한 협력관계를 형성하고 있다.

② 수산업대표 엘리트집단: 업종별·지역별 수협조합장, 통영시 수산경영인 연합회장 등이 주요 구성원으로, 이들은 지역 수산업계를 대표하면서, 시 수산조정위원회나 해양수산부장관, 시장 등과의 간담회를 통하여 통영시 수산정책결정과정에 공식적으로 참여하는 공식엘리트이다.

③ 비공식엘리트집단 I: 수산관련업종에 종사한 경험을 갖고 있으며, 지역사회의 다양한 부문에 속해 있는 비공식엘리트로서 정책결정과정에 공식적으로 참여하지는 않지만, 지역여론을 형성하거나 지역현안사안에 적극적으로 참여한다.

④ 비공식엘리트집단 II: 수산관련업종에 종사한 경험이 없고, 정책결정과정에 비공식적으로 참여하는 지역엘리트로 구성되어 있다. 주요 구성원

〈표 7〉 지역엘리트 유형 분류

엘리트구분	주요구성원	기준지표	구성원수
정치엘리트집단	시장, 시의원, 도의원, 국회의원등	공식엘리트	지역정책 전반 법적·제도적 권한 행사
수산업대표 엘리트집단	수협조합장, 수산경영인 연합회장 등		수산관련정책 법적·제도적 권한 행사
비공식엘리트집단 I	수산업 종사 경험이 있는 기타 엘리트	비공식엘리트	수산관련업종 종사경험 有
비공식엘리트집단 II	수산업 종사 경험이 없는 기타 엘리트		수산관련업종 종사경험 無

7) 수산업대표 엘리트집단은 모집단 15명 중에서 8명의 응답을 받은 것으로, 전체 회수율과 비교할 때 높은 편이다. 또한 이 집단은 지역정책 전반에서는 커다란 영향을 미치지 못하지만 수산정책 결정에 있어 상당한 영향력을 행사하는 중요한 집단이다. 따라서 구성원 수가 작더라도 따로 분류하여 분석할 충분한 가치가 있다고 판단하였다.



은 상공회의소 위원 등의 경제엘리트, 사회복지단체·시민단체·관련단체·언론기관 등에 소속된 사회엘리트, 문화엘리트 등이다.

## 5. 통영시 지역기반산업의 위기에 대한 지역엘리트의 인식과 대응

### 1) 지역엘리트의 지역 인식

지역엘리트와의 심층인터뷰와 설문조사를 통하여 통영시의 현상과 발전전망에 대한 인식을 알아 보았다. 통영시 지역엘리트들은 대체로 지역경제의 침체가 심각하며, 이것이 장기화되고 있는 것에 대하여 인식을 같이 하고 있었다. 또한 이러한 지역경제의 침체로 인한 지속적인 인구의 유출 등에 대하여 우려를 나타내었다. 그러나 이러한 지역의 위기 극복에 대해서는 회의적인 반응이 많았으며, 더 이상 수산업만을 지역기반산업으로 하여서는 지역이 발전할 수 없다는 인식을 가지고 있었다.

한편 지역엘리트의 약 67.4%가 향후 통영시의 중점발전방향으로 관광산업을 발전시켜야 된다는 인식을 갖고 있었다. 특히 현재 수산업에 종사하고 있는 지역엘리트들도 수산업을 통해서 향후 지역이 성장할 수 있는 가능성은 거의 없는 것으로 판단하고 있었다.

### 2) 지역엘리트의 수산업에 대한 인식

대부분의 지역엘리트들은 이제까지 통영시 지역경제의 성장을 주도한 산업이 수산업이며, 통영시 수산업이 위기에 처해 있다는 것에 대해서 인식을 같이 하고 있다. 지역엘리트의 97.8%가 통영시 수

산업이 현재 위기에 처해 있다고 답하였다.

또한 통영시 수산업 위기의 주요한 원인을 묻는 질문에서는 지역엘리트의 37.7%가 한일/한중어업협정의 체결을 꼽았으며, 바다오염, 수산물 남획, 수산물 수입 자유화, 육지모래채취가 뒤를 이었다.

### 3) 수산업 위기에 대한 지역엘리트의 인식과 대응 : 육지모래채취 문제와 한일/한중어업협정 체결을 사례로

#### (1) 수산업의 위기에 관한 구체적 사례 선정

앞서 3장에서 살펴보았듯이 통영시 수산업이 위기를 맞이하게 된 데에는 복합적인 요인들이 작용하였다. 그러나 이 연구에서는 통영시 수산업에 영향을 미친 다양한 요인들 중에서, 지역 외부에서 이루어진 정책결정이나 사안을 구체적 사례로 선정하였다.

그 이유는 지역 내부의 정책결정 또는 사안의 경우 지역사회의 대응을 구체적으로 포착하기 어려울 뿐만 아니라, 대부분 법적·제도적 권한을 가진 공식엘리트에 의해서만 추진되는 경향이 있기 때문이다. 그러나 지역 외부의 정책결정이나 사안의 경우에는 그 대응과정이 구체적으로 나타나는 경우가 많으며 공식엘리트 이외에 비공식엘리트가 다양한 방법을 통하여 정책결정과정에 영향을 미칠 수 있기 때문에, 다양한 지역엘리트의 대응양상을 분석하기에 적합하다고 판단하였다(조용상 외, ibid). 이에 이 연구에서는 육지모래채취 문제와 한일/한중어업협정의 체결을 사례로 선정하였다.

#### ① 사례 1: 육지모래채취 문제

「부산신항만 건설공사용 바다모래채취 어업피해

〈표 8〉 육지모래채취 일반현황

채취위치	경상남도 통영시 육지면(도) 남방 50km 저점 (BEZ내 수역)
피해가자	부산신항만(주)
사용목적	부산신항만건설 매립 성토용
채취면적	3km × 3km (9km <sup>2</sup> )
총채취예정량	4,000만㎥
현재까지 모래 채취량	2,472만㎥ (시험채취 300만㎥, 1차 950만㎥, 2차 1,172만㎥)
기타 피해가자 채취량	(주) 다도해운, 50만㎥

출처: 통영시청 내부자료

조사용역 보고서」에 따르면, 생물의 생산량 감소에 영향을 미치는 5ppm 수준의 부유사 확산 범위가 6km에 불과하여 어업에 미치는 영향이 미미하다고 밝혔다.<sup>8)</sup> 그러나 최재선(2004)에 따르면 부분적으로 시행된 연구결과와 지방자치단체의 현지조사 결과 바다모래채취는 해양환경에 상당한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 실제 경기도와 전라도의 경우 모래채취 이후 수산물 수확량이 급격히 감소한 것으로 나타났다. 그리고 지역엘리트에 대한 설문에서 약 77%의 지역엘리트들이 육지모래채취가 통영시 수산업에 미친 영향이 크거나 매우 크다고 답하였으며, 통영시청의 해양수산부에 대한 「모래채취계획에 따른 동향 보고」에 따르면 지역주민의 여론도 모래채취에 대한 우려의 목소리가 높은 실정이다.

㉔ 사례 2: 한일/한중어업협정의 체결

한일/한중어업협정의 체결로 인하여 가장 심각한 피해를 입은 것은 근해 통발업제였다. 한일어업협정 체결로 주요 어장인 서일본해 어장을 상실하

게 되어, 1999년 한 해에만 장어통발어선 43척, 기타통발어선 54척을 감축하였으며, 어업협정 이전에 한 척당 어획고는 연간 12억 원 정도에서 6000-7000만 원대로 급감하였다. 한중어업협정의 체결은 근해통발업제 중에서도 기타통발업제에 커다란 타격을 주었다. 협정 결과에 따라 2003년부터 우리 어선의 양쯔강 수역 조업이 금지되었는데, 이 해역은 100여척의 통발어선이 연간 1300만 톤의 꽃게를 어획해 380억원의 소득을 올리던 주 어장이었다.

그러나 한중어업협정의 체결로 장어통발어선 19척, 기타통발어선 25척을 감축하였으며, 이에 따라 생산량도 급감하게 되었다. 그 결과 한일/한중어업협정 이전 장어 생산량은 연간 49,000톤, 꽃게는 15,000톤에 이르렀으나, 어업협정 발효 이후 2003년도를 기준으로 하여 계산할 때, 어업협정 이전 대비 장어 생산량은 14.3%, 꽃게는 2.5% 생산수준에 그치고 있다. 또한 한일/한중어업협정 체결 이전에는 240여척의 규모이던 근해통발업제는 현재 통발어선 61척, 기타 통발어선 63척이 조업 중이다.

8) 기선권현량 수협 장회래 회장에 따르면, 모래채취에 따라 해양생태계 교란이 일어나 멸종의 최유 노선을 변경시켜서 어장 형성을 방해하는 등 수산업에 상당한 영향을 끼쳤다고 한다.

〈표 9〉 옥지모래채취 주요 경과 정리

일시	내용
1998년	부산신항만(주)는 산항만 건설용 모래채취지역은 경상남도 동영시 한산면 대물도 해역으로 계획
1999.8.12	대물도 앞바다 모래채취반대 추진모임 건설(위원장: 김영재)
1999년 말	부산신항만(주)는 지역주민의 강력한 반발에 옥지도 남방 50km 해역(BEZ내 수역)으로 해양수산부에 공유 면점사용허가 신청
1999.12.11	해양수산부는 부산신항만(주)의 변경신청에 대해 동영시에 의견조회, 동영시 절대불가 방침 밝힘.
2000.3.31	해양수산부의 요청에 따라, 동영시청의 추천을 받은 인사들로 구성된 「부산신항만 건설 바다모래 채취 협의회」구성
2000.6.24	「모래채취 어업피해 대책위원회(위원장: 김영재)」로 명칭을 변경함
2000.7.13	모래채취에 따른 어업피해 영향조사 용역체결 (300만㎡ 시험채취)
2000.10.6	동영시장 공식적으로 반대 표명
2000.10.24	용역계약에 책임을 지고 대책위원회 해체
2000.11.5	지역구 국회의원 김동욱, 대정부질문에서 절대불가 표명
2000.12.5	경남도의회에서 반대 표명
2000.12.21	동영시의회 모래채취 반대 결의안 가결
2001년 초	김광수 동영시 관광기획단장을 위원장으로 대책위원회 재구성
2001.2.8	모래채취 반대 칼기대회
2001.3.26	경남도의회 특별위원회 행정사무조사
2001.12.1	부산신항만(주) 시험채취 시작
2001.12.19	옥지주민 모래채취 반대 해상시위
2002.1.12	모래채취 반대 범시민집기대회(동영시의회 등 1,300여명 참가)
2002.3.26	어업피해 영향조사 용역 최종보고회
2002.4.30	해양수산부 모래채취 허가
2002.7.31	모래채취 반대서명부 청와대에 제출
2002.8.21	동영지원에 모래채취 공사금지 가처분 신청
2003.1.28	모래채취 공사금지 가처분 기각
2003.2.15	사상고법에 모래채취 공사금지 가처분 항소
2003.8.20	모래채취 공사금지 가처분 항소 기각
2004.9.2	부산신항만(주), 동영해역에서 모래채취에 대한 대가로 400억원대의 사용료 제안
2004.11.17	동영시 만원조정위원회에서 각 수협과 반대위원회의 여론수렴하여 동영해역 내 모래채취에 대하여 불허

자료: 한산신문, 김광수 변호사 사무실 변론 자료 등을 참조하여 작성

이와 함께 어업협정의 체결에 따라 조업구역의 대 폭 축소로 드물어선, 생깁이어선 등 대형 어선들이 연안으로 들어옴으로써, 연안에서의 조업 경쟁이 심해졌다. 이에 따라 전통적인 업종간, 어종간 구분이 사라지고 '무조건 잡고 보자' 식의 어획현상이 연근해 어장의 현상이 되면서, 소형선박을 운영하는 어민들의 피해와 함께 어자원 고갈이라는 심각한

문제가 야기되었다. 또한 어구, 어망, 어선기관 제조업, 가공업, 유통업 등 수산관련산업의 손실로 이어져 지역경제가 전반적으로 침체하게 되었다.

(2) 수산업의 위기에 대한 지역엘리트의 대응양식  
위의 두 가지 사례를 통해 동영시 수산업 위기에

대한 지역엘리트의 대응양식을 분석하기 위하여, 앞서 4장의 지역엘리트 유형분류에 따라서 각 집단의 대응양식에 대하여 분석하도록 하겠다. 각 집단의 대응양식은 사안에 대한 대응양태, 지역사회의 대응과정에 대한 평가, 향후 해결방향에 대한 인식 등을 중심으로 살펴보겠다.

① 육지모래채취 문제에 대한 지역엘리트의 대응 양식

(가) 육지모래채취 문제에 대한 지역엘리트의 인식

육지모래채취 문제가 통영시 수산업에 미친 영향에 대하여 대부분의 지역엘리트들은 영향이 크다고 인식하고 있었으나, 집단에 따라 다소 인식의 차이가 나타났다. 육지모래채취 문제가 통영시 수산업에 미친 영향을 묻는 질문에서 정치엘리트 집단의 85%와 수산업대표 엘리트집단의 100%가 '크다'와 '매우 크다'에 답하여, 육지모래채취 문제의 심각성에 대한 인식이 높음을 알 수 있었다.

그러나 비공식엘리트집단 I과 II에서는 각각 65%와 73.2%가 '크다'와 '매우 크다'에 답변하였다. 이는 수산업에 직접 종사하지 않아도 관련 정책결정과정에 공식적으로 참여하면서 정보를 공유할 수 있는 정치엘리트집단과 수산관련 정책결정과정에 공식적으로 참여하는 수산업대표 엘리트집단의 구성원들은 문제의 심각성에 대한 인식이 높은 반면에, 정책결정과정에 직접 참여하지 못해 사안에 대한 정보 공유가 낮은 비공식엘리트 집단 I과 비공식엘리트집단 II의 구성원들은 문제의 심각성에 대한 인식이 낮기 때문이라 볼 수 있다.

즉 지역정책결정을 주도하는 공식엘리트들이 사안의 심각성에 대하여 지역사회 여론으로 확산시

키지 못하였으며, 지역엘리트들 간에도 의사소통이 원활하게 이루어지지 못하고 있다는 것이다.

(나) 육지모래채취 문제에 대한 집단별 대응

(a) 정치엘리트집단

이 집단은 지역정책결정을 주도하는 지역엘리트로 구성되어 있기 때문에, 이들이 지역문제에 대하여 어떻게 대응하느냐는 문제 해결에 있어 매우 중요하다. 이 집단은 육지모래채취 문제가 통영시 수산업에 상당한 영향을 미친다는 인식을 가지고, 지역사회 전체에서 문제제기를 하는 등 적극적으로 대응하였다고 답하였다. 또한 사안에 대한 평가에서 국회의원, 도의원 등의 대응이 적절하지 못했다는 응답(43.8%)과 수협조합장 등 수산관련종사자들의 대응이 적절하지 못했다는 응답(37.5%)이 대부분을 차지하였다. 향후 모래채취문제에 대한 입장에서는 수산업 피해, 해양환경 파괴 등의 이유로 반대한다는 입장이 60%에 이르렀다. 그러나 지역사회에서의 이들의 대응에 대한 평가는 상당히 부정적으로 나타났다.

실제 육지모래채취 문제는 2000년 초반부터 지역사회에서 논란이 되기 시작함에도 불구하고, 시장, 시의회, 국회의원 등의 공식적 입장 표명이나 성명서 발표는 지역여론의 추이를 살펴보다가 같은 해 10월 이후부터 나오기 시작하였다. 이 시점은 환경영향평가를 통한 시험채취가 이미 합의된 상황이었기 때문에, 이미 사안을 적극적으로 막기에는 늦은 시기였다. 정치엘리트집단은 문제의 심각성을 인지하고 있었지만, 지역의 반대여론에 따라서 뒤늦게 반대의 입장을 표명하였다. 때문에 사안에 대한 대처가 뒤늦었을 뿐만 아니라, 실제 대응 역시 중앙정부와의 관계 등의 이유로 소극적·형식적 대응에 그치고 말았다.

(b) 수산업대표 엘리트집단

주요 구성원들은 수협조합장, 통영시 수산업경영인연합회 회장 등으로, 이들은 대부분 옥지모래채취 문제에 대한 심각성을 인식하고, 이에 대하여 대부분 수협조합장 등 수산관련종사자들과 함께 대응을 하였다고 답변하였다. 또한 향후 모래채취문제에 대한 입장에 있어 대체로 이업인 피해보상으로 문제 해결을 기대하였다. 그러나 인터뷰, 신문기사 등에 따르면 수협조합장들은 이 사안에 대하여 적극적으로 대응을 하지 않았다. 이는 수협이 해양수산부 산하 기관으로 해양수산부와 예산 배정, 감사 등의 여러 가지 이해관계 때문에, 조합장이 적극적으로 나서지 못한 것이었다.

또한 어선어업 측의 조합장들은 대체로 사안에 대한 반대의 입장이 명확하였으나, 양식업 측의 조합장들은 심층인터뷰에서 국책사업으로서 부산신항만 건설의 중요성을 인정하였다. 즉 이들은 보상금을 이유로 초기 대책위에는 함께 참여하고 반대를 하였지만, 이해관계에 따라 사안에 대한 근본적 인식에는 차이가 존재하였다. 이와 같이 수산업대표 엘리트집단은 사안에 대한 이해관계에 따라 대응이 조직적으로 이루어지지 못했으며, 해양수산부 등 상위 기관과의 관계 때문에 적극적인 대응을 하지 못하였다.

(c) 비공식엘리트집단 I

이들은 옥지모래채취 문제에 대하여 지역사회 전체에서 문제를 적극적으로 제기하고 대응했다는 답변이 비율이 55%로 네 집단 가운데 가장 높았다. 이러한 답변에는 지역엘리트로서 자신의 역할을 높게 평가하는 측면도 반영되어 있지만, 이들이 수산업에 직·간접적인 이해관계를 가지고 있을 뿐만 아니라 수협조합장과는 달리 상위 기관

과의 관계에서도 자유롭기 때문에, 직접 대응이 용이하였다고 판단된다. 실제로 이 집단의 일부 인사들은 옥지모래채취 대책위원회를 주도적으로 이끄는 등 적극적으로 사안에 대응하였다. 그리고 향후 옥지모래채취 문제에 대한 입장을 묻는 질문에서 이 집단은 '모래채취는 해양환경을 파괴하므로 반대한다'는 답변이 가장 많아 「통영-바다」라는 인식이 높은 것으로 나타났다.

(d) 비공식엘리트집단 II

이들은 수산관련업종에 종사한 경험이 없고, 지역정책결정과정에도 공식적으로 참여하지 않은 지역엘리트들로, 옥지모래채취 문제에 대한 대응을 묻는 질문에서 '지역사회 전체에서 적극적으로 문제해결을 시도했다'는 응답과 '달라진 대응을 하지 않았다'라는 응답이 주를 이루는 양극화된 양상으로 나타났다. 이는 비공식엘리트집단 I과 같이 지역엘리트로서 자신의 활동에 대하여 적극적으로 평가를 하는 경향을 가지는 반면에, 비공식엘리트로서 지역정책결정 과정에 직접 참여할 수 없는 한계를 가지고 있기 때문이다. 특히 이들은 수산업과 직접적인 이해관계를 가지지 않기 때문에 사안에 대한 관심이 낮았다고 판단된다. 향후 옥지모래채취 문제에 대한 입장에서 지방세 확충 등 지역발전과 관련된 보상을 받아야 한다는 답변 비율이 36.6%로 가장 많았으며, 이는 네 집단 중에서도 가장 높은 비율이었다. 지역 주요인사와의 인터뷰를 통해 파악한 바로는 정치엘리트 중에서도 모래채취 점·사용료를 자원조성사업비로 지방자치단체에 지원해야 한다는 의견이 적지 않았다. 그러나 이를 공공연히 말하거나 정책제안을 하는 것은 주민들의 반대여론 때문에 불가능하였다. 즉 이 집단의 경우, 수산업에 종사하지 않기 때문에 다른

방향으로의 지역발전방향을 모색하고자 하는 경향을 가지고 있으며, 지역의 여론에 큰 영향을 받지 않는 비공식엘리트이기 때문에 공식엘리트에 비해 지역발전 관련 보상을 받자는 의견이 많은 것이라 판단된다. 그러나 이들의 견해는 사안에 대한 대안으로서 논의되지는 않았다.

② 한일/한중어업협정 체결에 대한 지역엘리트의 대응양식

(가) 한일/한중어업협정 체결에 대한 지역엘리트의 인식

한일/한중어업협정 체결에 대한 지역엘리트의 인지 시점을 묻는 질문에서 네 집단 모두 '언론의 보도 등을 통해 접했으며 이를 통해 심각성을 인지하였다'는 답변이 가장 많았다. 그러나 정치엘리트집단의 40%, 수산업대표 엘리트집단의 37.5%는 '언론 보도 이전에 협정 체결에 대하여 인지하고 있었다'는 답변의 비율이 높는데 비해, 비공식엘리트집단 I 과 비공식엘리트집단 II는 각각 15.9%, 9.8%에 그쳤으며, 특히 비공식엘리트집단 II는 '언론 보도 등을 통해 접했으나 사태의 심각성에 대해서는 뒤늦게 알았다'는 답변이 24.4%로 네 집단 중에서 가장 많았다.

이는 정책결정영역의 공식적인 참여여부에 따라 협정 체결에 대한 정보의 획득 시점에 차이는 있다는 것을 의미한다. 그러나 한일/한중어업협정 체결이 통영시 수산업에 미친 영향을 묻는 질문에서는, 모든 집단에서 '크다' 또는 '매우 크다' 라는 답변이 압도적이었다.

(나) 한일/한중어업협정 체결에 대한 지역엘리트의 대응

(a) 정치엘리트집단

당시 시장, 시의회의장 등은 인터뷰에서 한일/한중어업협정 체결과정에 대한 정보가 전혀 없었기 때문에 손을 쓸 수 있는 여지가 없었다고 답하였다. 또한 사안에 대한 대응에 있어 어업협정 체결은 국가간 문제이므로, 대응이 불가능했다는 대답이 52.6%로 가장 많았으며, 네 집단 중에서 가장 높았다. 이는 자신의 정책결정권한의 한계에 대한 인식이 명확하기 때문이다. 당시 국회의원은 협상과정에 대한 정보를 획득하지 못하였고, 상황을 알았을 때는 재협상을 요구하는 등 반대투쟁에 최선을 다하였지만 이미 협정이 체결된 후였기 때문에 대응이 불가능하였다고 답변하였다.

(b) 수산업대표 엘리트집단

이 집단은 직접적인 피해를 입은 근해통발수협을 제외하고는 사안에 대하여 적극적으로 대응하지 않았다. 그러나 근해통발수협 조합장 역시 해양수산부의 산하기관이라는 이유로 공식적인 석상에 나서거나 적극적으로 대응하지는 못하였다. 사안에 대한 평가에 있어서는 수협 등 수산관련종사자들의 대응이 미흡하였다는 답변이 50%로 가장 많았으며, 다음으로 국가 간 문제이므로 지역차원에서 대응할 수 없었다는 응답은 37.5%였다. 이들은 한일어업협정에 임한 중앙정부의 대비 부족에 대하여 강하게 비판하였고, 또한 현산신문에서 주최한 「한일어업협정 이후 수산업 실상과 통영경제 활성화방안 좌담회」에서 "시민대표와 수산업계가 연대하여 대책위원회를 만들자", "앞으로 이런 피해를 당하지 않기 위해 어선어업과 양식어업 구분하지 말고 수산인으로서 목소리를 높이자" 등의 논의를 하였다. 그러나 이들이 실제로 대응한 바는 거의 없으며, 좌담회에서의 제안 역시 이후에 실현

되지 않았다. 이는 수협조합장이라는 직위로 인하여 해양수산부와와의 관계를 고려한 수밖에 없었을 뿐만 아니라, 양식업종 등의 경우에는 어업협정의 직접 피해자가 아니었기 때문에 사안에 있어 적극적으로 나서지 않은 것이다. 또한 수협 간의 협력 관계가 형성되지 않은 것은 업종 간 반목과 갈등이 심하기 때문이다.

(c) 비공식엘리트집단 I

이 집단은 어업협정 체결에 대하여 대체로 적극적으로 대응하였다고 답변하였는데, 지역사회 전체에서 문제해결을 시도하였다는 응답과 수협조합장 등 수산관련종사자들과 문제해결을 시도하였다는 응답이 각각 35%로 가장 많았다. 이 역시 앞서 육지모래채취 문제에서의와 같이 스스로의 역할을 높이 평가하는 한편, 수산업에 이해관계를 가지고 있으면서 직위상의 제약이 없기 때문이라 볼 수 있다. 그러나 이들은 다른 집단과 마찬가지로 국가 간의 사안이므로 지역차원에서 대응이 불가능하다는 견해가 31.6%로 가장 많았다.

(d) 비공식엘리트집단 II

이 집단은 한일/한중어업협정 체결에 대한 대응을 묻는 질문에서 별다른 대응을 하지 않았다는 대답이 52.5%로 가장 많았다. 별다른 대응을 하지 않았다는 지역엘리트들 중에는 특히 사회봉사단체와 관련단체 인사가 많았는데, 이는 어업협정에 대한 대응이 시청이나 시의회 등에서 조직적으로 이루어지지 않았기 때문에, 이들의 대응 역시 적극적으로 이루어지지 않은 것으로 보인다. 또한 이 집단의 대부분은 어업협정에 대하여 직접적인 이해관계를 가지지 않았기 때문에 적극적인 인식과 대응이 부족하였다고 판단된다. 한편 어업협정에 대

한 지역사회의 대응에 대해서는 국가간 문제이므로 지역차원에서 대응이 불가능하였다는 답변이 38.5%로 가장 많았다.

(3) 소결

이상 육지모래채취 문제와 한일/한중어업협정 체결이라는 두 가지 사례를 통하여 지역기반산업인 수산업의 위기에 대한 동영시 지역엘리트의 대응양식에 대하여 분석하였다. 이에 대한 결과는 다음과 같다. 우선 두 가지 사례는 모두 국책사업 또는 중앙정부의 정책결정에 따른 지역기반산업의 위기와 관련이 있었지만, 사례의 성격에 따라 지역에서 대응할 수 있는 여지는 달랐다. 따라서 육지모래채취 문제에 대한 대응과정에서는 각 지역엘리트 집단의 대응양식의 특징이 구체적으로 드러났으며, 한일/한중어업협정의 체결에 대한 대응과정에서는 중앙과 지방간의 관계라는 구조적 측면의 문제를 살펴볼 수 있었다.

둘째, 두 가지 사례에서 공통적으로 나타난 특징은 공식엘리트와 비공식엘리트 간의 의사소통(협력·교류관계)의 부재였다. 즉 공식엘리트는 육지모래채취 문제의 심각성에 대한 인식이 높았으며, 한일/한중어업협정 체결에 대한 정보 획득에 있어서 유리한 위치에 있었다. 그러나 비공식엘리트는 육지모래채취 문제의 심각성에 대한 인식이 상대적으로 낮았으며, 한일/한중어업협정 체결에 대한 정보획득에 있어서도 대체로 뒤늦은 것으로 나타났다. 우선 이는 공식엘리트가 사안에 대하여 적극적으로 지역여론을 형성·결집하지 않았으며, 사안에 관련된 정보를 비공식엘리트들과 제대로 공유하지 않았기 때문이다. 특히 육지모래채취 문제에 있어서 공식엘리트는 사안에 관한 정보를 공유

하고 협력관계를 주도적으로 형성했어야 함에도 불구하고, 상위기관의 지시에 따라 지역인사들로 대책위원회를 구성하고 동향보고를 하는 것 외에는 별다른 역할을 하지 않았다. 따라서 비공식엘리트는 공식엘리트와 정확한 정보를 공유하지 못하였고, 이해관계에 따른 대응과 관심의 차이로 인하여 조직적인 대응이 이루어질 수 없었다. 그리고 이는 동시에 지역 내에 지역 외부의 정치, 경제적 영향력에 대응할 수 있는 협의·협력체제가 구축되어 있지 않다는 것을 의미한다. 현대사회에서 지역이 당면한 복잡한 문제들에 효과적으로 대응하기 위하여, 서구에서는 새로운 지방통치체제로써 공공과 민간을 포함한 다양한 주체들 간의 협력체제(local governance)가 구축되고 있다. 두 사례는 모두 국책사업 또는 국가간 협정 등 지역 외부의 사안이므로 이에 효과적으로 대응하기 위해서는 공식엘리트와 비공식엘리트 간의 긴밀한 협력, 교류관계의 구축이 요구되었다. 그러나 우리나라의 지방에서는 두 사례에 대한 분석을 통해 보았을 때, 아직까지 지역의 위기에 대응하여 이와 같은 통치체제가 실질적으로 구축되지 않았다고 볼 수 있다. 최근에 통영시는 지역의 발전을 도모하고 지역현안의 원만한 해결을 위하여 관과 협력하기 위한 민간 기구로써 동영발전시민협의회를 구성하였으나, 시의 입장을 대변하는 관변단체에 불과하다는 비판이 제기되는 등 실질적 민관협력체로서 기능하고 있지 못하는 실정이다.

셋째, 지방자치제도가 본격적으로 실시된 지 10여 년이 지났지만, 중앙정부가 지방정부에 행사하는 영향력은 여전히 큰 것으로 나타났다. 즉 대의제적 기제를 통한 형식적 지방민주주의는 정착되었지만, 이에 상응하는 권력과 자원의 민주주의가 수반되지 않고 있는 것이다. 지방이 정치의 실행에

필요한 자원의 결핍에 직면하여 흔히 취하는 경로는 중앙의 지원에 의존하는 것이고, 반대로 중앙이 지방의 자율성 추구나 도전을 억누르는 주된 수단인 자원이라는 점에서 이는 지방정치에 적지 않은 구조적 딜레마가 되는 것이다(김영순, 1998).

육지모래채취 문제에 있어서 시장은 중앙정부로부터 예산 등의 문제로 인하여 지역의 입장을 적극적으로 대변하지 못하였다. 지방재정이 열악한 시의 형편상 지역의 개발을 위해서는 대규모 국책사업이나 중앙정부의 재정지원에 의존할 수밖에 없었으며, 시장은 지방선거에서의 재선을 위하여 지역개발 등에서 일정 정도의 성과를 내어야 한다. 따라서 중앙정부의 관계에 있어서 지방자치단체장의 예측성은 더욱 심화될 수밖에 없는 것이다. 그러나 이는 비단 지방자치단체장인 시장에게만 해당하는 것이 아니다. 지역기반산업인 수산업의 이해관계를 대변하는 각 업종별·지역별 수협조합장들 역시 해양수산부의 지휘, 감독을 받고 있기 때문에, 사안에 대하여 직·간접적인 이해관계를 가지고 있음에도 불구하고 적극적인 대응을 하지 못하였다. 이 때문에 육지모래채취 문제에 있어서 공식엘리트는 소극적, 형식적인 대응에 그쳤고, 소수의 비공식엘리트들과 옥주주민들을 중심으로 대책위원회 활동이 이루어졌다. 따라서 한정된 역량으로 사안에 대응한 결과 대응은 실패할 수밖에 없었다. 또한 한일/한중어업협정의 체결에 있어서 중앙과 지방 간의 관계는 보다 구조적인 문제로 나타났다. 즉 한일/한중어업협정의 체결로 수산업에 기반을 두고 있는 지역경제가 커다란 타격을 입었음에도 불구하고, 협정체결과정에서 지역의 의사가 반영될 수 있는 경로는 존재하지 않았고 관련 정보를 조기에 획득할 수도 없었다. 이는 한일/한중어업협정의 체결에 대하여 국가 간 문제이므로



지역 차원에서 대응할 수 없었다는 응답이 정치엘리트집단과 비공식엘리트집단 I, II에서 가장 큰 비중을 차지하였으며, 수산업대표 엘리트집단에서 역시 상당한 비중을 차지하였다는 점에서 확인할 수 있다. 또한 대부분의 지역엘리트들은 한일/한중어업협정의 체결과 관련한 지역 수산업의 피해에 대한 정보를 언론을 통해서 접할 만큼 중앙정부에서 일방적으로 정책집행이 이루어졌고, 지방은 이로부터 배제되었다.

넷째, 수산업에 대한 이해관계에 따라 각 집단의 대응양상에서 차이가 나타났다. 육지모래채취 문제에서 비공식엘리트들은 수산업 종사 경험여부에 따라서 사안에 대한 인식과 대응 정도에서 큰 차이가 나타났다. 또한 수협조합장들로 구성된 수산업대표 엘리트집단은 어업피해보상이라는 방안에는 합의를 하였지만, 업종에 따라 사안에 대한 인식과 대응 정도에서 차이가 나타났다. 해당 사안이 지역기반산업인 수산업에 심각한 영향을 미침에도 불구하고, 직접적인 이해관계를 가지지 않는 한 적극적인 대응이 이루어지지 않은 것이다. 따라서 이러한 이해관계에 따른 사안에 대한 인식의 차이로 공동의 조직적 대응이 이루어지지 않고 분산적으로 대응이 이루어질 수밖에 없었다. 또한 이러한 이해관계에 따라서 사안의 성격에 대한 이해가 달랐다. 수산업에 종사경험이 있는 집단들에서는 문제를 지역에서 해결하고 대응해야 된다는 절박성이 있는 반면에, 수산업 경험이 없는 집단에서는 중앙정부와 관련이 되어 있으므로 사안처리가 힘들다는 인식이 지배적이었다.

다섯째, 지방자치단체장은 지역 내 현안이나 정책에서는 가장 큰 영향력을 행사하였지만, 중앙정부와 관련된 사안에 있어서는 제한된 역할만을 하였다. 육지모래채취 문제의 대응에 대한 평가

에서 네 집단 모두 국회의원, 도의원 등의 대응이 미흡하다는 의견이 가장 많았다. 반면에 해당 사안에 대하여 시청과 논의하였다는 응답은 거의 없었다.

즉 지역엘리트들은 국책사업 또는 중앙정부와 관련된 사안에 있어서 지역을 대표하여 중앙정부를 상대하는 국회의원의 역할이 크다고 인식하고 있었다. 반면에 시장은 지역사회 권력구조의 분석 결과 지역현안 또는 지역개발에 관한 정책에 있어 가장 큰 영향력을 행사하며 시장은 지역사회의 현안이나 정보교환에서 중심에 있었지만, 이는 지역 내의 사안으로 한정되었다. 실제 중앙정부의 정책 결정이나 국책사업 등의 외부적 정치, 경제적 영향력에 대해서 시장의 역할은 미미한 것으로 나타났다.

## 6. 요약 및 결론

이 연구는 지역엘리트의 특성과 권력구조를 살펴보고, 이를 바탕으로 지역기반산업의 위기에 대한 지역엘리트의 대응양식에 대하여 분석하였다. 이에 대한 결과는 다음과 같다.

첫째, 지위분석법과 평판분석법을 통하여 선정된 지역엘리트는 스스로를 지역엘리트로 인식하는 경향이 강하였으며, 대다수가 지역정책결정 또는 지역현안사업에 참여경험이 있는 것으로 나타났다. 또한 지역엘리트들은 주로 지방자치단체를 중심으로 지역사회 업무협력과 정보교류 관계가 형성되어 있었으며, 사회봉사단체 역시 이들의 주요한 활동공간이었다.

둘째, 사례지역의 지역사회 권력구조는 우리나라의 대부분 지역과 마찬가지로 지방자치단체장

이 주도하는 형태의 권력구조를 나타내고 있다. 지방자치제도가 실시된 이후에는 법적·제도적 권한이 지역사회에서 영향력을 행사하는데 가장 중요한 권력자원이 되었으며, 이에 따라 자치단체장을 비롯하여 의회의원 등의 정치엘리트들이 지역 사회 권력구조의 최상위에 위치하고 있다. 이와 함께 사회봉사단체 등에서의 활발한 활동을 통하여 사회적 인지도를 높이는 것 역시 지역사회에서 영향력을 확대하는 중요한 방식이었다.

셋째, 사안에 대한 이해관계, 중앙정부와의 관계, 정보의 획득 여부, 주민의 여론 등에 따라서 각 지역엘리트 집단의 대응양식이 상이하게 나타났다. 공식엘리트는 중앙정부와의 관계 또는 주민의 여론이 중요한 변수로 작용하였으며, 비공식엘리트의 경우에는 사안에 대한 이해관계와 정보의 획득 여부가 중요한 변수로 작용하였다.

넷째, 지역기반산업의 위기에 대하여 공식엘리트와 비공식엘리트 간에는 실질적인 협력·교류 관계가 형성되어 있지 않았다. 이는 공식엘리트를 중심으로 독점적 정보공유가 이루어지는 배타적 의사결정구조가 형성되어 있으며, 지역현안에 대응할 수 있는 지방통치체계가 부재하기 때문이다.

즉 지방정치는 공식엘리트에 의해 주도되고 있으며, 여기서 비공식엘리트는 실질적 협력·교류의 주체이기보다는 관 주도의 사업에 형식적 참여자 정도에 지나지 않았다.

다섯째, 지방자치제도의 실시 이후 형식적 지방민주주의는 정착되었지만, 이에 상응하는 권력과 자원의 배분이 실질적으로 수반되지 않았다. 우선 중앙정부의 정책결정이나 국책사업 등에 따른 지역기반산업의 위기와 관련하여, 중앙정부의 일방적인 정책결정과 사업집행으로 지역엘리트들이 대응할 수 없는 경우가 나타났다. 또한 관련 정보

의 획득에서부터 지역은 배제되었고 정책결정과 정에도 개입할 수 없었기 때문에, 지역기반산업이 상당한 타격을 입었음에도 불구하고 지역엘리트들이 대응할 수 없었다. 그리고 지방자치단체장 등은 중앙정부의 관계에서 예산 문제 등의 구조적 딜레마를 겪으면서 지역의 입장을 적극적으로 대변하지 못하였다.

여섯째, 지역 내 업무협력과 정보교류는 지방자치단체를 중심으로 이루어지고 있지만, 중앙정부의 정책결정이나 국책사업 등에 따른 지역기반산업의 위기에 대해서 지방자치단체장의 역할은 제한적이었다. 지방자치제도 실시 이후 지역사회에서 민선 자치단체장의 권한과 영향력은 확대되었지만, 이는 지역 내 힘안으로 한정되었다. 앞서 설명하였듯이 중앙정부와의 관계로 인하여 지역에 영향을 미치는 중앙정부의 정책결정이나 국책사업 등에 대하여 지방자치단체장이 대응할 수 있는 여지는 협소하였으며, 따라서 사안에 대한 대응이 효과적으로 이루어지지 못하였다.

결론적으로 중앙정부의 정책결정이나 국책사업 등에 따른 지역기반산업의 위기에 대하여 공식엘리트와 비공식엘리트 간의 원활한 협력·교류 관계가 형성되지 않았으며, 권한과 자원의 분배라는 실질적 지방민주주의가 정착되지 않았기 때문에 적절한 대응이 이루어질 수 없었다. 이에 지역기반산업은 쇠퇴를 거듭하고 있으며 지역은 경제의 침체와 인구의 유출이라는 위기에 봉착해 있다. 그러나 이러한 지역의 위기는 동시에 지역 활성화를 꾀할 수 있는 새로운 기회이다. 따라서 지역의 위기를 극복하고 지역발전을 위한 성공적인 계기로 삼기 위해서는, 우선 중앙정부로부터 실질적 권한과 자원의 분배가 이루어져 지방자치단체가 지역의 이익을 적극적으로 대변할 수 있어야 하며 지역사

회의 실질적인 중심으로 거듭나야 할 것이다. 또한 지방자치단체는 지역 현안사업에 대한 협력과 정보교환을 주도하는 동시에 다양한 지역주체들의 이해관계를 조정하고 지역현안에 있어 이들의 적극적인 역할을 이끌어내야 할 것이다. 그러나 현대 사회에서 지역이 당면하는 문제는 매우 복잡하고 어렵기 때문에 지방자치단체의 역할만으로는 역부족이다. 따라서 지역의 다양한 비공식엘리트들과 지역주민들을 포함시키는 실질적인 만권협력기구로서의 지방통치체계가 구축되어야 할 것이다. 과거 지역사회에서 지역엘리트는 중앙권력에 복종하고 지역의 이익을 독점하는 부정적인 이미지가 강하였다. 그러나 지방자치제도가 실시된 이후 다양한 부문의 새로운 지역엘리트가 많이 나타났으며, 이는 지역사회의 새로운 변화를 보여주는 것이다. 이러한 변화에 발맞추어 공식엘리트가 독점하는 패타적 통치체제에서 지역의 다양한 주체들을 포괄하는 개방적 통치체제로의 전환을 통하여 지역현안의 해결과 지역발전을 꾀하여야 할 것이다.

이 연구가 가지고 있는 한계는 우선 지역사회의 다양한 주체들 중에서 지역엘리트로 대상을 한정하였다는 것이다. 지방선거 등의 실시로 지역주민의 지역정책에 대한 영향력이 높아지고 있기 때문에, 지역기반산업의 위기에 있어서 지역주민의 인식과 대응에 대해서 살펴보는 것은 매우 중요한 부분이 되고 있다. 그러나 이 연구에서는 시간과 역량의 한계로 지역주민으로까지 연구 범위를 확대하지 못하였다. 또한 이 연구에 있어 사례 지역의 지역기반산업은 1차 산업인 수산업이기 때문에, 2차 산업이 지역기반산업인 지역과 비교할 때 결과에 있어 다소 차이가 나타날 수도 있다는 점을 감안해야 할 것이다. 이 연구의 결과를 보다 일반화

하고 풍부하게 하기 위해서는 이상의 두 가지 점이 고려되어야 할 것이다.

### 참고 문헌

김명구, 1997, 지방자치와 도시정차 행위자 중심적 해석을 위한 시론적 연구, 한국정치학회보, 31(3).

김병근, 1964, 한국지역사회의 정치적 분석-예산군에 있어서의 Pilot-study, 행정논총, 2(1).

강용진, 1999, 기업엘리트의 리더십과 지역발전, 대한정치학회보, 7(1).

강화경, 1997, 지역사회 권력자의 연줄망구조와 특성, 성경문편, 지방자치와 지역발전, 민용사.

강희경·민경희, 1998, 지역사회 권력자의 권력자원에 관한 연구, 한국사회학, 32.

경상남도, 2001, 3차 경상남도 종합계획.

경상남도, 2004, 2004년도 해양수산현황.

고동주, 2002, 그래도 외롭지 않았다, 한국문화사.

국토연구원, 2004, 공간분석기법, 한울아카데미.

권태초, 1988, 도시기반산업 활성화방안, 경북대학교 석사학위논문.

김경동·인청시, 1965, 한국의 지방자치와 지역사회발전, 서울대학교 출판부.

김광주, 2002, 모래채취 공사금지 가져온 신청 관련 법률자료.

김석준, 1992, 경제변동에 대한 지역사회의 계급적 대응, 서울대학교 박사학위 논문.

김영순, 1998, 현대 지방 정치 이론의 최고와 전망, 공간환경, 60.

김왕배, 1984, 한국지역사회의 권력구조에 관한 연구: 유력자 집단을 중심으로, 연세대학교 석사학위 논문.

김재원, 1990, 지역사회 엘리트의 구조 및 역할연구, 서울대학교 석사학위 논문.

김태보, 1984, 제주지역경제의 구조적 특성과 산업개발전략에 대한 연구, 제주대학교 논문집, 18(2).

나경식, 1995, 지역사회 권력구조에 관한 이론전개, 경남지역연구 창간호.

지역기반산업의 위기에 대한 지역엘리트의 대응양식

- 노대영, 1998, IMF 시대의 지방자치, 지방권력 그리고 노동, 정치비평, 4.
- 노동일, 1989, 현대한국사회의 권력구조, 서울대학교 박사학위 논문.
- 문순철, 1990, 농촌주민의 존재양상과 농촌개발의 리더에 관한 연구: 연기군의 한 촌락을 사례로, 서울대학교 석사학위 논문.
- 민경희·강희경·배영목·최영출, 1996, 청주 지역사회의 권력구조에 관한 연구, 한국사회학, 30.
- 박구병·이승래·유동운·전택수·강세훈, 1989, 수산관련 산업의 부산지역경제 미치는 효과분석, 부산수산대학 논문집, 42.
- 박영한, 1970, 한국도시의 경제적 구조분석, 낙산지리, 1.
- 박은경, 1984, 안동지역사회의 권력구조에 관한 분석, 이화여대 석사학위 논문.
- 박재욱, 1996, 대기업 주도형 도시정치와 특징: 대기업의 지역해게모니에 관한 사례연구, 연세대학교 박사학위 논문.
- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석, 1999, 한국 지방정치와 특징, 한국행정학보, 33(2).
- 박종민, 2000, 집단이론, 후견주의 및 도시의 리더십, 한국행정학보, 34(3).
- 박종화·윤대식·이종열, 1994, 도시행정론, 대영문화사.
- 박창재, 1985, 한국중소도시 엘리트구조의 성격에 관한 연구, 서울대학교 석사학위 논문.
- 서병만, 1993, 석탄산업합리화 정책에 따른 탄광촌 주민의 적응양식, 서울대학교 석사학위 논문.
- 손준영, 1997, 한국지방사회 엘리트구조의 유형과 응집성, 경북대학교 박사학위 논문.
- 신종대, 1997, 한국 지역사회의 권력구조 연구방법 모색, 동북아 연구, 3.
- 신형철, 1978, 지역사회와 리더십-지역사회의 권력구조에 관한 이론체계, 지역사회개발연구, 3(1).
- 신형철, 1986, 제주농촌지역사회의 권력구조에 관한 연구, 연세대학교 박사학위 논문.
- 신희권, 1995, 지방자치와 지방정부-기업관계의 변화, 한국행정학보, 29(3).
- 염말규, 1999, 동영·거제 지역의 수산업 활성화 방안, 동영·거제지역연구, 4.
- 유봉수, 1975, 지역사회개발과 지역사회 권력구조간의 관계에 대한 연구, 고려대학교 석사학위 논문.
- 유우익·이정환, 1985, 지방도시지도층의 지역외식에 관한 연구, 지리학논총, 12.
- 유재원, 2003, 한국지방정치론: 이론과 실제, 박영사.
- 윤주영, 1990, 한국의 지방자치와 지역사회 권력구조, 지역사회개발논총, 1(1).
- 이달곤·강은숙, 2001, 한국 지방정치와 실증연구에 관한 비판적 고찰, 행정논총, 39(2).
- 이달곤, 2004, 지방정부론, 박영사.
- 이선화, 1997, 폐광에 따른 지역위기와 지역운동 성격 연구: 태백 시민주식회사를 중심으로, 서울대학교 석사학위 논문.
- 이영환, 1997, 지역사회 권력구조에 대한 연구: 지방자치제의 정착과 관련하여, 강원대학교 논문집, 16.
- 이우권, 1997, 지방정부 정책과정의 권력관계 분석: 연결망 분석을 중심으로, 연세대학교 박사학위 논문.
- 이운진, 2000, 성장연합이나 후견인 정치인가? 개별화된 개발이익과 지역정치, 경남대 사회연구, 13.
- 이현성, 2001, 지방재정과 지역엘리트, 경기논단, 3(4).
- 임석희, 1988, 공업단지 주변농촌의 주민구조와 특성에 관한 사회지리학적 연구, 서울대학교 석사학위 논문.
- 양초, 1995, 지역의 위기극복과 시민사회적 과제, 사회조사연구, 10(1).
- 장두현, 1974, 지역사회 권력구조 및 일선행정과 지역발전에 관한 연구, 서울대학교 석사학위 논문.
- 장세진, 1985, 한국지역사회의 엘리트와 지방적 결사체에 관한 일연구, 연세대학교 석사학위 논문.
- 장병순, 2000, 지역경제체계의 위기에 대응하는 지방동치체제의 작동양식에 관한 연구: 밀라노프로젝트와 테크노파크를 중심으로, 서울대학교 박사학위 논문.
- 정석근, 2000, 지방자치제 실시 후의 지역사회 권력구조 변화, 서울시립대학교 석사학위 논문.
- 정창익, 1983, 한국의 엘리트구조와 근대화의 특성에 관한 연구, 서울대학교 석사학위 논문.
- 조동우·장학봉, 2003, 바다모래 수급실태 및 관리방안 연구, 한국해양수산개발원.
- 조용상·최봉기·김옥준, 2000, 지역사회 엘리트의 행태에 관한 연구, 계명대학교 사회과학논총, 19(1).
- 주동식, 1999, 지역엘리트의 지방정부에 대한 영향력 분석, 서울대학교 석사학위 논문.
- 진덕규(陳), 1972, 엘리트와 사회, 새 글사 (Boltmore, T.B., 1964, Elite and Society.

- C.A. Wattao & Co, London).
- 진덕규, 1974, 한국중소도시의 권력구조의 유동화와 지역주민의 정치의식에 관한 연구, 상곡논총, 5.
- 진덕규, 1975, 산업화가 지역사회의 권력구조와 주민의 의식상황에 미치는 영향의 분석, 한국정치학회보, 9.
- 최승범, 2000, 팽택시 사례, 박종민 편, 한국의 지방자치와 도시권력구조, 나남 출판.
- 최영근, 1993, 지역 경제성장을 위한 경제기반 강화방안에 관한 연구: 제주도를 중심으로, 제주대학교 석사학위 논문.
- 최재선, 1994, 지역경제론, 법문사.
- 최재선, 2004, 비닷모래채취의 실태와 정책 대응방향, 「해양환경보전과 지속가능한 골재수급정책의 모색, 비닷모래채취문제 토론회 자료집.
- 동영상공회외소, 2001, 동영상공회외소 66년사.
- 동영사(충주시, 동영군 포함), 각 년도, 동영동계연보.
- 동영시사편찬위원회, 1999, 동영시지 (상).
- 한국은행, 2001, 1998년 산업연관표 연장편.
- 한국해양연구원·경상대학교, 2001, 부산신항만 건설공사용 바다모래채취 어업피해조사용역 보고서.
- 해양수산부, 2003, 해양수산동계연보.
- 해양수산부, 2004, 2003 해양수산백서.
- 현대해양사, 2004, 「현대해양」, 400.
- 홍덕률, 1997, 지역사회의 지배구조에 관한 실증연구-대구, 광주, 인천을 중심으로, 경제와 사회, 34.
- 홍천주, 1997, 지역사회의 권력구조에 관한 연구: 서울시 Y구의 사례를 중심으로, 연세대학교 석사학위 논문.
- Clark, Terry, N., 1974, "The concept of power: Some overemphasized and underrecognized dimensions-an examination with special reference to the local community", in Bonjean, Charles M(ed.), 1974, *Community politics: A behavioral approach*, The Free Press.
- Freeman, Linton C., Fararo, Thomas J., Bloomberg, Jr., Warner. and Sunshino, Morris H., 1974, "Locating Leaders in Local Communities: A Comparison of Alternative Approaches", in Hawley, Willis D. and Wirt, Frederick M(eds.), 1974, *The Search for Community Power*, Prentice-Hall Inc, 239-249.
- Park, Chong-Min, 2000, Local politics and urban power structure in South Korea, *Korea Social Science Journal*, 27(2).
- Stoker, G., 1995, "Regime theory and Urban Politics", in Judge, D., Stoker, G. and Wolman, H(eds.), 1995, *Theories of urban politics*, Sage Publications, 54-71.
- Waste, Roberts J., 1986, "Community Power Research: Future Directions", in Waste, Roberts J(ed.), 1986, *Community power*, Sage Publications, 199-205.
- Weber, M., 1947, *The Theory of social and economic organization*, trans. by T. Parsons(ed.), The Free Press.
- Wolfinger, Raymond E., 1960, Reputation and reality in the study of community power, *American sociological review*, 25.