

## 5. 지역개관과 엘리뜨 구조: 전남지역

金 光 洙

(전남대 사회대 교수)

<차례>

- |                      |                   |
|----------------------|-------------------|
| 가. 地域의 概觀            | 1. 豫備名單 作成        |
| 1. 光州市               | 2. Informants의 選定 |
| 2. 務安郡               | 3. 調査對象 엘리뜨의 確定   |
| 나. 地域 엘리뜨의 選定基準 및 方法 | 다. 地域 엘리뜨 構造의 特徵  |

### 가. 地域의 概觀

#### 1. 光州市

光州는 政治的으로 매우 敏感한 湖南 第一의 都市이다. 그러나 光주는 8.15 解放과 더불어 急成長을 한 都市이고, 歷史的으로는 湖南地域 内에서도 全州, 羅州 등이 훨씬 빨리 成長하였다. 光주가 이 地方의 中心都市로 登場한 것은 1895년(高宗 32年) 地方行政制度의 改革으로 종래의 牧使行政制度를 폐지하고 그 이듬해에 全國을 13個 道로 나눌 때 光주를 全羅南道의 首都로 指定하면서부터였다. 그렇지만 그 후 日帝殖民地時代의 全期間을 통하여서도 光주의 市勢는 木浦의 그것에 미치지 못하였으나 8.15 解放이 되고 나서부터 光주는 이 地方 行政·Education·交通의 中心地로서 活力を 찾기 시작하였으며, 특히 6.25 戰爭 中에 밀려내려 온 많은 避難民 중의 상당수가 계속 光주에 놀러 살게 되었고, 尚武台의 設置로 많은 軍部隊가 駐屯함으로써 都市人口가 急增하였던 것이다.

그러나 光주가 湖南 第一의 都市라고 하는 것은 人口가 가장 많다는 意味에서일 뿐이요, 많은 人口를 수용할 수 있는 都市基盤은 매우 취약하다. 물론 많은 사람이 모여 살면 社會的 關係의 擴大를 隨伴하고, 擴大된 社會的 關係는 生業을 위한 機會를 提供하기도 하지만 그와 같은 社會關係는 어느 程度의 物質的 生產關係에 의하여 지탱되지 않으면 안된다. 光州市는 늘어난 社會的 關係를 지탱해 줄 生產的 產業基盤이 매우 弱한데서 오는 問題를 어려움으로 안고 있는 바, 二次產業의 基盤을 缺하고 있는 狀態에서 三次產

業의 比重이 異狀의으로 높은 產業構造를 이루고 있다. 光州의 이러한 異狀의 產業構造가 빚어 낸 都市의 生態를 “光州 사람들은 이웃 農民들을 벗겨 먹고 산다”고 地方新聞의 한 記者는 實感있게 表現하고 있다.

全南大學校의 文石南 教授가 最近 調查한 바에 의하면 全南人們은 그들의 고장에 대해서 큰 愛着心을 가지고 있으면서도 그들 地域의 經濟的 落後性에 대하여 큰 不滿을 表示하고 있다.<sup>(1)</sup> 特히 注目되는 것은 그러한 落後性이 政策的 疏外에서 비롯되었다고 믿는 사람이 가장 많다(45.5%)는 事實이다. 이는 傳統的으로 政治權力에 대하여 저항적이고 批判的이었던 이들 住民의 社會的 性格의 한 단면일 수도 있다.

全羅道人의 政治權力에 대한 저항적 태도에 대하여 어떤 이들은 옛 百濟의 敗亡에까지 거슬러 올라가 說明하는 歷史性을 지닌다. 그들은 統一新羅의 百濟遺民에 대한 철저한 경제정책과 高麗 및 朝鮮時代에 있어서 이 地方民에 대한 人才登用上의 差別의 史實들을 열거한다.<sup>(2)</sup> 모든 社會的 價值가 政治權力에 의하여 專斷되었던 王朝政治社會下에서 政治權力으로부터의 排除는 社會的 價值에 대한接近을 극도로 制限시킬 수 밖에 없으며, 따라서 社會的 性格에 重要하게 作用하였으리라는 것은 쉽게 納得할 수 있는 일이다.

差別에 대한 이들 住民의 對應方式은 直接 權力에 맞섰던 積極的인 抵抗과 諦念의이고 現實逃避의 消極的 對應方式을 겸하였다.

中央에서 任命되어 내려 온 대개 他地方 出身인 地方首領들은 地方民의 同調를 얻기가 어려웠고, 더구나 君王이 있는 漢陽으로부터 너무 먼 거리에 있었기 때문에 中央으로부터의 行政的 統制가 매우 어려운 僕地에서 地方官員들의 酷甚한 摧取와 收奪이 地方民의抵抗을 促發시켰던 것이다, 代表의 으로는 韓國近代史研究에서 여러 각도로 再照明되어지고 있는 東學義學도 이러한 背景에서 發生하였던 것이다. 藝術世界에 精進함으로써 補償을 求하던 消極的 對應 또한 남도 관소리의 구성진 가락에 실은 諧謔과 隱喻로서 現實을 날카롭게 鏡刺하였으며 南原을 舞台로 展開되는 成春香의 이야기는 耽官污吏의 駁倒를 念願하는 民衆의 카타르시스 文學의 白眉였다.

그러나 屢代를 찌들린 가난과 虐政 속에서 살아오면서도 安樂을 追求하는

(1) 文石南, 『全南人の 意識構造』, 大旺社(1984), pp. 237-245.

(2) 宋正炫, “湖南地方의 歷史的 落後原因”, 『地域開發研究』, 6輯(1971), 全南大學校 地域開發研究所, pp. 23-40.

民衆의 어쩔 수 없는 現實的 欲求를 極히 制約되어 있는 社會的 窓口를 통하여 成就, 發散하려고 할 때 그들의 社會的 性格에 있어서의 屈折現象이 不可避의으로 結果되기도 하였으며,<sup>(3)</sup> 이러한 性格은 이들의 藝術的 資質과 結付하여 곧잘 風前細柳라는 아리송한 表現으로 묘사되기도 한다.

政治的 不義에 대한 과감한 抵抗精神과 더불어 또 다른 性格上의 特徵으로 지적되는 것은 傳統志向의 保守性이다. 이들의抵抗精神이 政治的 定向의 所產이라고 한다면 保守的 性格은 地理的 環境與件에서 비롯된 것으로 본다.

이 地方은 韓國의 代表의 水稻作 農業地帶이며 동시에 긴 海岸線을 끼고 있는 優秀한 水產業地帶이기도 하다. 水稻作 農業에 必須의 灌溉排水를 위한 集中的인 勞動力需要는 이 地方의 密集한 人口가 相扶相助하며 살아가는 典型的인 水利社會의 特徵을 갖게 하였고, 水利社會의 村落共同體의 集團生活은 共同體成員의 視野를 小宇宙的 部落 生活圈에 限定시키므로써 開放的이고 進取의 性格의 形成을 阻害할 뿐 아니라 水稻作 農業의 自然에 대한 높은 依存性 때문에 水稻作 農民들은 田作地帶의 農民들보다 훨씬 宿命論의이고 迷信的 傳統에 窮매인다고 한다.<sup>(4)</sup>

代表의 水產業地帶로서의 西南海岸과 多島海 漁民들의 氣質 또한 그들의 保守的 性格의 原因으로 지적된다. 大自然의 猛威에 挑戰하며 生業을 영위해 오면서 이들 漁民의 氣質은 豊漁와 生命의 安全을 빌기 위하여 다분히 迷信的 風習이 오랫 동안 지켜 내려오고 있는가 하면, 生死를 거는 그들의 日常的 作業環境은 하루하루의 延命에 큰 意味를 부여하는 生活이 될 수 밖에 없으며, 烫날을 對備하는 計劃性 있는 生活보다는 刹那的 享樂主義에 빠지기 쉬운 漁民氣質<sup>(5)</sup> 또한 地方民의 藝術的 資質과도 無關하지는 않을 것이다.

水稻作 農民들과 漁民들의 傳統志向의 保守性과 漁民들의 享樂主義의 氣質은 近代的 企業家 精神이 찍힐 수 있는 土壤이 되지 못하였으며, 이점 또한 政策的 疏外에 못지 않게 重要한 經濟的 落後性의 要因으로 지적되어야 할 것이다.

이와 같은 地域의 特性을 綜合的으로 가장 잘 代表하고 있는 곳이 光州라

(3) 崔在律, “湖南地方의 社會構造의 特質”, 앞의 책 p.99.

(4) 崔在律, 앞의 책, p.100.

(5) 崔在律, 앞의 책, p.101.

는 都市이다. 事情에 밝은 新聞·放送의 記者들이 곧잘 光州를 代表的인 野黨의 都市로 꼽고 있음은 政治權力에 批判的인 傳統이 계승되어 오고 있음을 증거하는 것이며, 光州市內의 웬만한 茶房이면 거의 年中無休로 書畫가 展示되고 있고, 市中의 이발소에서도 손님과 主人間의 對話 가운데 地方作家들이 登場하는 것을 쉽게 들을 수 있는 것은 普遍化되어 있는 이들의 藝術에 대한 취향을 설명해 준다. 이들은 光州를 藝鄉으로 부르기를 좋아하며, 그런데서 큰 眇持를 느낀다.

光州는 주위의 農村地域은 물론 인접 中小都市의 與論을 主導해 가는 것으로 생각된다. 郡廳 所在地의 웬만한 有志들은 적어도 一週日에 한 번은 光州 나들이를 한다. 농번기가 아닌 보통때의 週末에 그들을 自己집에서 만나는 것이 쉽지 않은 것을 筆者は 이번 務安에서의 엘리뜨 調査에서 實感할 수 있었다. 그들은 光州의 茶房街에 모여 들어 親知를 만나 世上物情을 살피고 각종 生活情報 to 얻어간다. 특히 선거철이 되면 光州의 茶房街는 이들로 해서 더욱 끌린다. 光州의 選舉 雾圍氣는 이들을 통해서 쉽게 農村地域으로傳해지고, 그렇게 해서 道 全體의 雾圍氣를 主導해 가는 것이다.

平常時 이들의 關心을 끄는 興味있는 話題는 地方出身 人士들의 中央舞台에서의 活躍과 地方의 經濟問題가 된다. 中央政界에서의 地方人士들의 浮沈에 敏感하게 反應하며 中央에서 活動하는 地域人士들의 層이 얹어질 때 이들은 함께 疏外를 느낀다.

地方經濟의 落後性에 대하여 이야기 할 때 茶房街는 쉽게 荒分한다. 落後性的 原因이 政策的 疏外에서 비롯되었다는 類의 이들 나름의 結論이 荒분의 原因이 되기도 한다. 이들의 結論에는 각종 重要 經濟指標가 근거로서 提示되기도 한다. 全國人口의 9.7%에 該當하는 386萬의 人口와 全國土의 12.3 %에 해당하는 面積을 갖고 있는 全南의 一人當 個人所得은 1,472弗로서 全國平均 1,671弗의 88.1%에 불과하며, 上水道 보급율 65.8%(全國平均 80.1 %), 人口 100人當 電話保有 대수 8.8대(全國 12.3대) 등의 指標는 地方住民의 生活水準이 전국수준에 훨씬 미치지 못하고 있다는 것이다.

GNP上의 產業別 生產構造에 있어서도 產業化의 進展에 따라 1次產業의 比重은 71年の 27% 水準에서 82年에는 16.9%로 급속히 낮아지고 있으며, 全南의 경우에도 71年の 51.8%에서 82年에는 37%로 많이 낮아졌다. 그러나 아직도 全南의 產業別 生產構造에 있어서는 1次產業이 가장 비중이 높은

產業일뿐 아니라 道 全體人口의 절반에 가까운 45%가 1次產業 從事者임을考慮할 때 產業의 高度化에 따라 점차 빛을 잃어가는 1次產業에 매달리고 있는 이들의 疏外感은 오히려 當然한 것이며, 더구나 政府의 價格安定政策이 非現實的인 農產物 價格에 의함으로써 1次產業 依存度가 높은 이 地方의 經濟에 매우 不利하게 作用할 수 밖에 없었다는 사실은 이 地方이 政府의 產業立地의 選定過程에서 밀려났던 것과 더불어 地域經濟의 落後性의 原因을 政策의 疏外에서 찾으려고 하는 것은 나름대로의 說得力を 갖는다.

그나마 貧弱한 全南經濟의 반 가량을 光州가 담당하고 있다. 貯蓄率을 例로 든다면 84年 7月末 現在 全南의 金融貯蓄은 全國值의 2.9%에 해당하는 1조 1천 5백 51억원인데 그 중 光州가 그 절반을 차지하는 5천 1백 61억원을 記錄하고 있다. 그러나 光州의 經濟構造도 貧弱하기 이를 데 없으며, 光州 商工會議所는 光州의 經濟가 獨自性을 잃고 서울의 企業들에 寄生하는 代理店 經濟화 되어가고 있음을 크게 걱정하고 있었다. 代理店이 急激히 늘어나고 있는 반면에 製造業體의 數와 製造業體 從業員 數가 모두 絶對的으로 즐고 있는 실정이다. 即 70年 315個의 製造業體에서 11,654名의 從業員이 就業하고 있었던 光州의 製造業은 75년까지 541個 業體와 從業員 數 21,848名으로 增加하였으나 그 後로는 계속 위축되어 82年에는 453個 業體와 從業員 18,825名으로 75년에 비해서 業體 數 16.3%, 從業員 數에 있어서는 13.9%가 감소하는 現象을 빚어 내고 있다. 이는 光州市 財政에 그대로 反映되어 市의 財政自立度를 78年の 76.9%에서 82年에는 62.7%로 떨어뜨렸던 것이다.

全南道의 人口는 68年の 4,138,366名을 最高로 70年代에는 年度別로 다소의 浮沈이 있었지만 계속 감소되어 82年에는 3,861,565名으로 근 7%의 감소율을 나타냈다. 이와 같은 人口의 감소현상은 農村人口의 大都市 移動의 結果이며 그간 全國 人口 평균 增加率을 1.5%로만 보더라도 근 배만에 가까운 人口가 他道로 移住해 간 計算이 된다. 이 期間中 光州市의 人口 增加率은 平均 4.5% 水準을 유지하였으며 全南道 全體의 都市·農村 間의 人口 比率도 70年度의 22.4% 對 78.6%에서 82年度에는 36.5% 對 63.5%로 都市 人口의 比率이 크게 높아졌다. 그러나 82年度의 住民登錄에 의한 人口移動 狀況을 볼 때 한 해 동안 光州市의 轉入人口 230,637명의 86.9%에 해당하는 200,367名이 道內 轉入者이고 불과 30,249名(13.1%) 만이 道外 轉入者였다

는 事實에서 光州市의 人口增加는 주로 道內 農村人口의 轉入 結果였음을 알 수 있다. 따라서 光州라는 都市는 80萬을 넘는 人口數에도 불구하고 匿名性이 그렇게 높지 못한 것이 特徵이다. 첫 對面 이후 몇 마디 전네고 나면 相對方의 집안 내력까지도 대강은 알게 되는 故鄉 사람들끼리의 情에 이끌리는 人間關係는 光州의 弱點이면서 동시에 強點이기도 하다. 그러나 이들이 진정으로 걱정하며 不滿을 吐露하는 地域의 經濟的 落後性을 면하기 위해서는 이들의 情誼的 思考方式은 傳統을 앞세우는 保守性, 消費的 享樂主義와 더불어 克服되어야 할 課題인 것이다.

## 2. 務安郡

務安郡은 韓半島의 西南端에 位置하고 三面이 바다에 接하여 水產資源이 풍부할 뿐 아니라 주위에 큰 山이 없는 野山地帶로서 고구마, 양파, 木花 등 的栽培가 活發한 田作地帶이다.

歷史的으로 務安郡은 일찌기 統一新羅 景德王 16年에 設郡되어 朝鮮王朝末까지 務安郡, 務安縣 또는 務安府로 改稱되면서 存續해 오다가 1910年 日帝時에는 한때 木浦府로 改稱되었으나 1914年 木浦府에서 分離 務安郡으로 獨立하였다. 1916年 11個의 島嶼面들이 新安郡으로 分郡해 가고 陸地의 8個面만이 務安郡으로 남았었으나 1983年 望雲面에서 雲南面이 分面함으로써 現在는 務安邑 一老邑등 2個 邑과 7個의 面이 務安郡에 屬해 있다.

務安郡은 인접 木浦市의 壓到的인 영향권에 있기 때문에 郡의 獨自의 인發展이 많은 制約를 받아왔다. 68년까지도 務安郡廳舍가 木浦市에 있었으며 務安邑은 全南道內 郡廳 所在地 가운데 가장 늦게 1979年에야 邑昇格이 可能하였지만 그 후에도 獨立的인 生活圈을 形成하지 못하고 木浦市의 外郭으로 木浦의 生活圈에 묶여있는 實情이다. 그러나 한편으로는 木浦市에 인접해 있는 市場의 利點 때문에 일찍부터 고등소재의 栽培가 盛行하였으며 商品의 價值가 높은 經濟作物 위주의 營農이 비교적 빨리 定着할 수 있었고 現在는 湖南高速道路와 鐵道를 利用하여 그 市場을 全國的으로 擴大하고 있다. 이들의 商業的 營農方式은 田作農民들의 開放的이고 進取的 性格의一面을 實證하는 것으로 보아지며, 이는 務安人們의 活發한 都市 進出에서도 찾아 볼 수 있다. 서울 등 大都市에 進出하여 크게 成功한 이 地方出身의 人士들이 특히 많을 뿐 아니라 統計的으로도 82年 한 해 동안 務安郡의 人口

移動狀況을 보면 轉入 9,155명 轉出 13,496명으로 全體 郡人口의 19.7%가 移動하였으며, 轉出人口가 轉入人口를 4,341名이나 더 많아서 住民登錄簿上으로만도 3.8%의 人口減少를 가져왔다. 이와 같은 人口減少現象은 60年代後半부부터 계속되어 왔으며 69年 新安과의 分郡 당시의 人口 144,086名이 82年 115,107名으로 20%가 넘는 人口의 減少를 보인다. 이 比率은 全南道全體의 期間中 人口 平均 減少率 7%의 3倍에 해당하는 것으로서 이 地方 사람들의 活發한 都市進出을 가능할 수 있게 한다. 이는 地理的 利點에 의한 빈번한 都市와의 交流를 통해서 都市生活에 비교적 친숙할 수 있었을 뿐 아니라 田作地帶 住民들의開放的이고 進取的 氣質이 都市移住를 보다 쉽게 決行할 수 있게 하였을 것으로 생각된다.

面單位 標本地域으로 選定된 望雲面은 긴 海岸線을 끼 海岸面으로써 해태 등 해조류의 양식과 연안어업이 主要한 所得源이 되어 왔었으나 83年 海岸地域이 雲南面으로 分離하므로써 水產業은 크게 축소되었고 郡內에서 가장 작은 面으로 남게 되었다. 그러나 주위의 野山地帶에 좋은 牧草地가 많아서 옛부터 소의 養育이 盛行하였으며, 望雲의 牛市場은 옛부터 道內에서는 잘 알려져 있었다. 대개의 農村地域에서 이미 폐쇄되어 버리고 없는 五日場이 現在도 望雲에서는 牛市場을 中心으로 계속되고 있다. 장터를 中心으로 一層 商街建物이 준비한 面所在地 목동 1리는 奧地의 面 같지 않게 活氣가 있어 보이고, 다른 마을들도 外見上으로는 잘 정돈되어 있으며 곳곳에서 T.V. 안테나를 쉽게 볼 수 있고 面內에 200回線의 電話가 가설되어 있어 새로운 모습의 農村으로 보여졌다. 그러나 이들自身은 옛날보다 훨씬 強力하게自身들의 가난함을 主張하였으며 이들의 貧困에 대한 觀念은 傳統的 그것과는 性質이 따른 一種의 相對的 剝奪感으로 받아 들여졌다. 貧困에 대한 우리 社會의 傳統的 態度가 宿命論의 諦念이었다면 이들은 外部的 여건이 自己들에게 差別的으로 不利하게 作用한 때문이라는 被害意識에 연결되어 있는 것이다.

많은 農民들이 感覺的으로나마 農業政策에 대한 認識을 갖고 있으며, 그것은 대개가 批判的인 것으로 비쳐졌다. 이와 같이 分明한 農民의 自己主張에 接하게 될 때 政治體制의 統合機能에 대한 再檢討가 고려되지 않는다면 이들 農民을 하나의 社會的 抗議集團으로 成長・固定시키게 될 可能性이 없지 않는 것으로 보였다.

## 나. 地域 엘리뜨의 選定基準 및 方法

本調查에 있어서 地域 엘리뜨라 함은 調查指針書에서 提示한 定義에 따라  
標本調查 地域(光州市 및 務安郡)에 居住하고 있는 사람으로써 組織上의 機能 및 代表性, 地域社會의 각종 資源配分 能力, 政策決定에 대한 參與權, 社會的 威光 또는 尊敬을 基盤으로 하여 公式 또는 非公式의으로 地域社會와 關聯된 問題의 提起와 그 解決, 公共政策의 決定 및 資源配分 過程에서 重大한 影響力 또는 權力を 行使하는 사람 또는 組織의 實力者를 指稱하였으며, 이들 엘리뜨가 行使하는 權力 또는 影響力의 根據를 基準으로 하여, 權力·影響力이 公式 組織上의 地位에 부여된 機能에 根據하고 있는 制度의 엘리뜨, 社會的 威光 또는 尊敬을 根據로 하는 社會的 엘리뜨, 그리고 經濟的 및 資源管理上의 實質的 能力에 의한 機能에 根據하는 經濟的 엘리뜨의 세 種類로 區分하여 使用하였다.

엘리뜨를 確認·選定하는 方法으로는 통상 地位分析法(positional analysis), 評判分析法(reputational analysis), 政策決定 分析法(decisional analysis) 등 の 方法이 사용되지만 여기에서는 政策決定 分析法은 사용하지 않았고 地位分析法과 評判分析法을 결충 混用하는 方法을 使用하여 엘리뜨를 確認하고, 다음 節次에 의하여 調査對象 엘리뜨를 選定하였다.

### 1.豫備名單 作成

주요 公職 및 각종 社會團體의 代表 또는 幹部職에 있는 엘리뜨를 確認하기 위하여 公共機關 및 비고적 活發하게 움직이고 있는 社會, 經濟, 宗教, 文化團體의 幹부名單을 수집, 자료로 活用하였으며 活用된 자료명단은 다음과 같다.

- 光州市內 각종 機關長 名單
- 地域對策協議會, 朝餐會 및 新年交禮會 名單
- 각종 道 및 市 諮問委員 名單
- 藝總 및 番하 文化團體 幹부 名單
- 醫師會, 辯護士會 勞動組合 기타 중요 社會團體 幹부 名單
- 宗教團體 幹부 名單

- 商工會議所 간부 委員 名單
- 地域開發協議會 委員 名單
- 美國 獨立記念日 招請者 名單(美國文化院)
- 政黨의 地區黨 幹部名單
- 選舉管理委員 名單
- 國會議員 立候補者 名單
- 平和統一政策會議 諮問委員 名單
- 社會淨化委員 名單
- 女性團體 幹部 名單

資料에 나타난 連人員 總數는 1,642名에 달하였으며, 그중 資料名單에 2回 重複收錄되어 있는 者가 123名, 3回 重複者 93名, 4回 重複者 120名, 5回 以上重複者가 67名으로 實在 人員數는 580名이었다. 3回 以上 重複者 280名을 보다 活動的인 地域 엘리뜨로 判斷하고, 制度的 엘리뜨, 經濟的 엘리뜨 및 社會的 엘리뜨가 同一한 比率로 代表될 수 있도록 留意하면서, 저마다의 基準에 의하여 각 分野를 總綱羅해서 構成 또는 作成한 全南 地域開發 協議會 幹부·委員 名單과 美國 文化院의 美國 獨立 記念日 招請者 名單을 參考하여 200名을 選定한豫備名單을 作成하였다.

## 2. Informants의 選定

豫備名單의 200名 중에서 調查對象 엘리뜨 100名과 調查豫備者 20名을 確定하기 위하여 地域社會의 事情에 정통한 50名의 地域人士를 Informant로 선정 活用하였으며 선정된 Informant는 각계 社會階層의 對民接觸이 많은 公務員 10名, 증견 新聞·放送 記者 10名, 각 經濟團體의 實務責任者 10名, 기타 土着 地域人士 20名 등 都合 50名으로 構成하였다.

## 3. 調查對象 엘리뜨의 確定

豫備名單을 다음 設問과 함께 각 Informant에게 郵送하고 時間의 여유를 두어 調査員이 直接 방문하여 수거하였다. 물론 郵送에 앞서 協助를 부탁하는 電話 연락을 가졌다.

設問의 內容은 다음과 같다.

① 別紙에 가나다…, 順으로 열거되어 있는 地域人士들을 地域社會를 움

직임에 있어(公共問題의 決定 또는 여론의 形成) 그들이 하는役割의 重要性에 따라, 먼저 각각 10씩 20個의 group으로 나누고, 다시 区分된 20個의 group을 그 重要度에 따라 1~20까지의 順序를 번호로 表示해 주십시오.

② 위의 順位를 定함에 있어서 貴下께서는 다음 중 어느 것을 가장 重要視하였습니까?

- 學歷 및 識見
- 經濟力
- 決定參與 權限
- 社會的 名聲・知名度

收合하여 使用이 可能하였던 應答紙는 32個였으며, 이들이 定한 順位에 의하여 上位 100名을 調查對象 엘리뜨로 確定하고 다음 順位 20名을 調查豫備 엘리뜨로 選定하였다. 그러나 制度的, 社會的, 經濟的 엘리뜨 間의 比率을 지키기 위하여 順位를 嚴格하게 지키지는 못했음을 밝힌다.

務安郡의 調查對象地域 엘리뜨의 選定作業도 原則의 으로 光州市에서와 同一한 方法과 節次를 적용하였으나 地域의 狹小性 때문에 많은 制約이 따랐었으며, 특히 經濟的 엘리뜨와 社會的 엘리뜨의 区分이 매우 어려웠으므로 制度의 엘리뜨와 非制度의 엘리뜨로만 区分하는 融通性을 갖도록 했다.

地域 엘리뜨의 發見 및 調查對象 엘리뜨의 確定을 위하여 活用된 資料名單은 다음과 같다.

- 郡單位 機關長 名單
- 各級 社會團體長 名單
- 平和統一政策會議 諮問委員 名單
- 社會淨化推進協議會 名單
- 郡政 諮問委員 名單
- 새마을運動協議會 名單
- 務安郡 選舉管理委員 名單
- 國會議員 立候補者 名單
- 地區黨 幹部 名單

資料名單에 수록된 연인원 總數는 273名에 달하였으며, 그 중 郡單位 機關長과 地域區 國會議員 및 各 政黨의 地域區 代表 또는 管理責任者 등 28名의 制度의 엘리뜨와 各級 社會團體長과 셋 以上的 資料名單에 수록된 자

로 구성된 49名의 非制度的 엘리뜨, 都合 77名을 調査對象 地域 엘리뜨로 確定하였다.

#### 다. 地域 엘리뜨 構造의 特徵

地域 엘리뜨 構造의 가장 큰 特徵은 制度的 엘리뜨의 壓度의 重要性에 있다. 光州市의 調査對象 엘리뜨 選定過程에서豫備名單 수록자 200名에 대한 Informant들의 評定結果는 制度的 엘리뜨, 社會的 엘리뜨, 經濟的 엘리뜨의 數를 同一하게 選定하도록 한 調査指針書의 指針이 實際로 作用하고 있는 엘리뜨 構造와는 큰 차이가 있는 것임을 알 수 있었다.

Informant들에 의한 順位에 의하면 上位 10%에 해당하는 20名은 制度的 엘리뜨가 12名(60%), 社會的 엘리뜨 5名(25%), 그리고 經濟的 3名(15%)의 分布로 나타났으며, 12名의 制度的 엘리뜨는 道單位 機關長級 公務員 8名과 地域區 國會議員 4名이었으며, 社會的 엘리뜨 5名은 3個 地方言論機關의 代表, 大學總長 그리고 1名의 宗教指導者를 包含하고 있었고, 2名의 經濟的 엘리뜨는 地方 商工會議所長과 地域 唯一의 全國的 規模의 大企業 代表가 上位 20名中 中位圈에 들어 있었으며 地方銀行의 行長이 마지막 順位로 20名 중에 끼었다. 對照的으로 下順位 10% 20名 가운데는 群少政黨의 國會議員 立候補者와 社會團體 代表 및 地域問題와 關聯이 적은 軍部隊長이 각각 1名씩 包含되어 있을 뿐, 나머지 全員이 商議委員級의 企業人們이 차지하고 있었다. 이러한 現象은 이 地方企業의 零細性을 實證해 주었으며 이들은 대개가 從業員 50名 內外의 中小企業人們로서 自身이 地域社會의 엘리뜨라는 意識을 전혀 갖고 있지 않았으며, 自身이 엘리뜨豫備名單에 올라있다는 事實에 당황하는 反應을 보이기도 했다.

制度的 엘리뜨 中心의 엘리뜨 觀念은 Informant들이 順位決定에서 가장 重要視하였던 根據를 제시한 〈表 III-36〉에서도 잘 읽을 수 있다. 그들은 決定參與權限을 壓度의 으로 重要視(44.5%)하면서, 經濟力은 過少評價(12.6%) 하는가 하면, 오히려 社會的 名聲·知名度를 重視(26.1%)하고 있음은 住民

〈表 III-36〉 엘리뜨 順位決定의 根據

學歷 및 識見	16.8%	經濟力	12.6%
決定參與 權限	44.5%	社會的 名聲·知名度	26.1%

들의 保守的 氣質의一面을 잘 나타내 준다. 엘리프에 대한 觀念이 實質的인 公共問題의 決定過程과의 關聯下에서 形成되어지는 現實의이고 實際의인 感覺을 가지면서도 또 다른一面에서는 經濟力を 過少評價하므로써 “돈이란 必要한 것이지만 너무 가까이 할 것은 못된다”는 儒教的 倫理가, 아직도 拘束力을 갖는 規範으로 作用하고 있음을 立證하는 것이다. 그렇지만 經濟的 價值가 결코 過少評價되지 못하고 오히려 그러한 傳統的 規範이 無力하게 되는 實際生活에 接할 때 심한 아노미의 갈등을 낳게 할 것이다.

制度의 엘리프가 높은 順位로 評定되는 것은 그들이 地域社會의 公共問題를 決定함에 있어서 가장 強力한 決定力を 行使한다고 믿기 때문일 것이다. 그러나 地方自治를 위한 法的 裝置를 갖추어 놓고 있으면서도 地方議會의 構成 등 그 核心的 部分에 대한 施行을 留保해 놓고 地方固有의 問題에 대해 서까지도 重要한 決定은 대부분 中央政府가 담당하고, 地方自治團體를 中央政府가 決定한 事項 또는 그 承認을 받은 事項을 執行하는 下部 執行機關에 불과한 現實下에서는 制度의 地域 엘리프의 決定力이란 매우 制限의인 것일 수 밖에 없다.

地方自治란 본래 地方 住民들이 日常生活에서 發生하는 地方固有의 共同關心事를 中央政府의 간섭을 받지 않고 그들 自身의 地緣의 共同體意識에 根據하여 自身들의 責任下에 自己負擔으로 問題를 解決하는 住民自治를 本質的 要素로 하고 있으며, 그것은 共同의 關心事에 대한 利害關係 當事者인 住民들의 意思를 統合・調整하여 共同體의 意思를 決定・政策化하므로써 問題의 解決을 피하고 結果에 대하여 責任을 지는 地方政治의 過程의 意味를 살리지 않으면 안된다. 이 점에서 地方自治는 單純한 地方行政과는 그 次元을 달리하는 것이다.

그 뿐리가 地方住民의 지지에 있기보다는 中央政府의 信任에 基盤을 두고 政府의 人事發令에 의하여 수시로 移動하는 官僚들이 中心이 된 制度의 엘리프의 主導下에 地方固有의 問題에 대한 解決이 모색되어 질 때 그것은 地方行政의 次元을 벗어날 수 없게 되며 問題의 正確한 發見은 물론 解決方案의 妥當性에 대한 是非非와 結果에 대한 責任問題를 따져 나가는 地方政治의 局面은 현저하게 弱化되고, 대신에 中央統制下의 行政의 局面만이 異狀의으로 肥大해 지는 것이다. 이와 같은 現象은 地方의 固有事務를 취급함에 있어서도 中央의 行政指導에 의한 方式이 아무 저항없이 適用되고 있

는데서 잘 나타난다. 그러나 最大의 利害關係 當事者인 住民意思의 綜合·調整과 結果에 대한 責任關係가 分明할 수 없는 行政指導에 의한 地方의 固有問題에 대한 處理結果가 住民들의 期待에 부응하기 어려운 것은 그 節次上 당연한 일이다.

물론 이들 制度的 엘리프는 住民과의 常設 對話窗口를 마련하여 班常會, 市政報告會 등을 통하여 住民들의 意思를 듣는데 큰 關心을 보이고 있다고도 할 수 있겠지만, 住民들에게 直接 責任을 지는 制度的 裝置가 없는 대신에 中央의 信任에 의하여 自身의 進退가 좌우되는 狀況下에서의 住民接觸은 住民의 要求를 傾聽하는 側面 보다는 中央의 決定에 대하여 住民들을 說得시키는 데 더 큰 關心을 갖지 않을 수 없다.

地域問題를 處理하는 過程에서 住民參與를 實現하는 方案으로서 各種의 諮問委員會가 活用되고 있다. 急速한 產業化, 都市化와 더불어 날로 複雜性을 더해가는 公共問題에 效果的으로 對處하는 데 必要한 專門的 知識과 助言을 諮問機構를 통하여 얻게 되는 것은 물론, 各己 다른 集團을 代表하는 사람들에 의하여 構成되는 諮問委員會는 各界 住民들의 意思에 接할 수 있는 輿論 聽取所로 뿐만 아니라 各界의 意見를 綜合하는 意思調整機構의 役割까지도 期待할 수 있기 때문이다.

그러나 光州市는 現在 市政諮詢委員會, 都市計劃委員會, 새마을 協議會 등 23個의 諮問委員會를 構成 運營하고 있지만 그 중 純粹한 民間 中心의 諮問委員會는 市政諮詢委員會와 새마을 協議會의 2個 뿐이고 대개가 住民代表와 市幹部를 中心으로 해서 設置된 官民合同委員會와 內部的인 實務調整委員會이다.

이들 23個 諮問委員會의 設置 根據는 法令에 의한 것이 4個(17.4%), 行政命令에 依한 것이 9個(39.1%)이고 나머지 10個(43.5%)만이 市 條例에 근거하여 設置되었다. 이와 같이 專門的인 助言 또는 輿論의 聽取를 위한 市自體의 積極的인 意圖에서보다는 法律 또는 行政命令에 의하여 획일적, 機械的으로 設置된 것이 대부분(56.5%)이기 때문에 그 運營이 實效를 거두지 못하고 形式에 그치고 있음을 이 方面에 대한 研究結果로 밝혀진 바 있다.<sup>(6)</sup> 即 83年度의 경우 1年 내내 單一回도 召集되지 않았던 委員會가 6個(26.1%)

(6) 崔鶴基, “都市行政에 있어서 住民參與의 研究”, 碩士學位論文, 全南大學校 大學院(1983), p.59.

에 달하며 이 중 4개의 委員會는 前年度인 82年에도 全然 召集되지 않았다고 한다. 뿐만 아니라 委員會의 組織·運營에 絶對的으로 必要한 豫算이 전히 策定되지 않았다는 事實은 諮問委員會 設置의 形式性을 가장 잘 說明해 준다.

務安郡에도 郡政諮詢委員會 등 15개의 諮問機構가 組織되어 있었지만 地域內에서 郡 行政公務員의 水準에 필적 또는 능가하는 專門家들을 諮問委員으로 위촉하는 것이 現實의으로 매우 어려운 實情이었다. 따라서 決定 以前의 段階에서 專門的으로 助言하며 住民의 意思를 決定過程에 반영시키는 등의 調整機能 보다는 關係機關의 決定에 正當性을 부여하며 住民弘報를 위한 한 날 便宜機構로 運用될 所地가 컸다.

그러나 制度的 엘리트의 住民參與에 대한 消極的 態度는 시급히 是正되어야 할 것이다. 產業化에 의한 社會的 機能의 分化·專門化는 利害關係의 多元化를 가져왔으며, 보다 效果的인 利益實現을 위하여 分化된 利害關係를 中心으로 自生的인 利益集團의 形成이 促進되는바, 體系論者들에 의하면 政治過程이란 利益集團의 要求 또는 利益表出이 政策의 代案으로 統合되고 公式的 決定機構에 의한 調整過程을 거쳐 政策化되며 다시 피아드백에 의한 再調整을 통하여 끊임없이 要求의 實現에 接近해 가는 循環過程으로 묘사된다. 社會問題의 根本의 解決이란 現實의으로 不可能한 것이며—아무리 合理的인 決定도 不利益을 當하는 個人 또는 集團이 存在함—다면 利害關係에서 係當事者들의 妥協을 基礎로 하는 狀況의 對處가 可能할 뿐이라는 現實認識 불 때 妥協의 過程에 철저하지 못한 公共問題의 決定은 不利益集團의 承服을 主張할 수 있는 名分을 갖지 못하여 이러한 高壓的 決定이 常例화할 때 不利益集團이 그들의 利益實現을 體制外의인 方法에 의존하려고 하는 위험성을 招來한다.

地方의 制度적 엘리트 集團은 그들의 制限的 決定力으로서는 對處할 수 없는 復雜多樣한 住民의 要求에 接하게 되는바, 地域內 重要 機關의 代表들은 地域對策協議會를 構成, 道知事의 主管下에 定期的으로 모임을 가지면서 地域의 懸案問題로 綜合되는 地域住民들의 要求事項에 대한 機關間의 緊密한 協助를 통하여 共同으로 對處하는 동시에 中央政府에 建議하는 通路를 單一化 또는 共同步調를 取하므로써 決定力의 制約에서 오는 弱點을 最少化하는 裝置로서 活用한다. 그러나 構成員 모두가 合理性·效率性을 最善의

價值로 追求하는 職業公務員들이라는 점에서 住民들 間의 利害關係의 對立을 調整하며 妥協을 유도해 낼 수 있는 融通性을 갖기 어려운 것이다.

住民과 制度의 엘리트 集團 間의 架橋로서 全南地域開發協議會의 結成은 注目할 만한 事件이 있다. 開發協議會는 地域住民第一의 共同 關心事가 되고 있는 地域經濟의 落後性 克服을 위한 研究를 위하여 80年부터 活躍해 온 大學教授들 中心의 民間 엘리트들에 의한 全南開發研究院이 擴大·發展한 것으로서 地域經濟에 대한 研究에 局限하지 않고, 地域發展을 위한 壓力團體의 役割은 물론 地域住民의 和合과 意識의 近代化를 위한 精神運動을 包含하는 綜合的인 民間運動 組織이다. 이는 開發研究院의 民間 엘리트들에 의하여 發議 結成되었고 道知事を 비롯한 地域對策協議會 メンバー들의 後援을 얻고 있다. 大規模의 自生的 道民運動의 推進體로서의 開發協議會는 莫大한 資金이 所要되었으며 必要한 資金 確保를 위해서는 民間 經濟規模가 貧弱한 全南地域의 與件下에서는 이들 機關의 後援이 絶對的으로 必要하였던 것이다. 協議會는 83年 15億, 84年 20億, 85年 25億, 總 60億圓의 基金造成을 目標로 하고 있으며 在京 全南出身 財界人士들이 모금운동에 적극 참여 하므로서 順調롭게 진행되고 있다.

全南地域開發協議會는 會長 1人, 副會長 4人, 事務局長 1人の 執行部署와 87名의 道內 元老 및 在京 全南出身人士들이 고문으로 추대되었고 300名의 各界 重鎮들이 奬學, 資源開發, 文藝進興, 體育, 福祉, 法律相談, 弘報 등 七個 分科의 委員으로 參與하고 있다. 各 分科는 分科所管의 地域 懸案 問題에 대하여 輿論의 所在를 把握, 委員會의 意見을 整理하여 關係機關에 建議·壓力活動을 할 뿐 아니라 長期的으로 地域發展을 위한 分科의 研究를 計劃·推進한다. 具體的으로 奬學分科는 優秀한 人才를 發掘·養成하기 위하여 碩士 및 博士課程을 위한 奬學金支給, 奬學生을 선발, 海外에 留學시키는 사업을 83年부터 施行하고 있으며, 大學生을 위한 副職 알선기구를 設置하여 副職을 찾는 大學生들에게 實質的인 도움을 주고 있고, 그 惠擇을 늘릴 수 있는 方法을 研究하고 있다. 福祉分科에서는 農村의 生活環境 改善 問題를 長期的인 研究課題로 삼고 있으며 青少年 善導와 老人福祉 및 不遇 零細民을 위한 生活對策 樹立을 懸案 問題로 하여 이들 문제解決을 위한 意見을 광범위하게 求하며, 青少年善導教室을 設置·運營하면서 青少年 會館 建立支援을 關係機關에 건의하였다.

특히 住民들의 가장 큰 關心事를 所管으로 하고 있는 資源開發分科는 湖南高速道路의 4車線 擴張을 建議하여 實現을 보았으며 住民의 所得增大를 위한 優秀 民藝品을 開發·育成하기 위하여 常設 民藝品 展示場의 設置를 計劃하고 있는 중이며 고용효과가 큰 工場을 유치할 수 있는 工業團地의 建設擴大를 건의하는 등 활발한 壓力活動을 展開하고 있다.

그러나 開發協議會가 分科別로 推進하고 있는 具體的인 研究 및 壓力活動과 그 成功的인 結實에 못지 않게 重要한 것은 各己 年齡層과 所屬을 달리하는 委員들을 通해서 制限的인 意味에서나마 住民參與의 實效를 얻을 수 있게 되었다는 점이다.

開發協議會에 의해서 地域의 懸案問題 또는 長期的 地域發展을 위한 方案이 제시되고 地域對策協議會와의 絡충 調整을 通해서 하나의 綜合對策이 地域內에서樹立되는 경우에도 그 實現을 위한 最終 決定은 地域對策 協議會의 制度 엘리뜨들이 決定할 수 있는 범위를 넘어 있는 경우가 많으며 中央의 承認이라는 段階가 남게 된다. 이때 地域對策協議會의 制度의 엘리뜨集團과 開發協議會의 民間 엘리뜨들은 開發協議會의 고문으로 추대되어 있는 在京 全南出身 前·現職高官 또는 財界人士들의 支援下에 中央政府에 對해 說得·壓力活動을 展開하므로써 보다 용이하게 承認을 얻을 수 있는 方法을 강구한다.

이들 在京人士들은 地域事業을 經濟的으로 支援할 뿐 아니라 地域問題의 解決을 돋기 위하여 中央의 最終 決定權者에게 接近하는 通路를 提供함으로써 地域에 공헌함은 물론 地域에 대하여 큰 영향력을 行使한다. 이러한 巨物級 在京人士들이 落鄉하여 道內에서 居住한다면 地域의 엘리뜨 構造는 다른 樣狀을 띠게 될 것이다.

制度의 엘리뜨 集團과 住民들을 架橋하는 自生的 民間團體로서의 地域開發協議會는 地方政治의 過程이 無視되어지고 있는 韓國政治의 現實에서 地方固有問題를 處理함에 있어 住民의 意思를 반영시키는 最少限의 役割을 할 수 있다는 데 큰 意味를 둔다. 그러나 期待하는 役割을 다하기 위해서는 充分한 運營基金을 獨自의으로 確保함으로써 豊算上의 獨立性을 계속 維持하며 事務局의 機能을 줄이고 民間 엘리뜨의 自發的인 參與에 의한 分科委員會 中心의 運營體制를 갖추어야 할 것이며 問題 中心으로 住民의 意思를 반영하는 데 큰 關心을 기울여야 할 것이다. 이러한 要件들이 갖추어지지 못할

때 協議會 또한 制度的 엘리프를 위한 한낱 便宜機構로 轉落될 可能性이 크다.

住民參與에 消極的인 制度의 엘리프가 壓倒的으로 重要한 영향력을 行使하고 있는데 反하여 특히 矮小한 經濟 엘리프의 存在가 地域 엘리프 構造의 가장 큰 特徵이다.

그러나 制度 엘리프 또한 늘어나는 住民의 要求에 效果的으로 對處할 수 있는 充分한 決定力を 부여받지 못하고 있다. 制約된 決定力を 보다 效果的으로 活用하기 위하여 代表的인 制度 엘리프 集團에 의한 地域對策協議會라는 機構가 構成·運營되고 있지만 構成員 모두가 職業 公務員들로서 官僚集團의 限界를 넘어서지 못한다. 合理性·效率性을 固執하는 官僚機構에서妥協·調整에서 要求되는 融通性을 期待하는 것이 어렵기 때문이다.

住民과 制度 엘리프 集團을 架橋하기 위한 自生的 民間組織으로서의 全南地域開發協議會의 結成은 地方政治的 過程이 度外視되고 있는 現在의 狀況에서 制限의이지만 住民參與의 實效를 살릴 수 있게 되었다는 뜻에서 그 意義가 크다. 그러나 協議會가 期待되는 役割을 다하기 위해서는 豫算上의 獨立性과 民間 엘리프의 自發的인 協助를 계속 確保하지 않으면 안 될 것이다.