

지역기반산업의 위기에 대한 지역엘리트의 대응양식

: 통영시를 사례로

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

이승욱(서울대학교 지리학과 대학원, solari97@snu.ac.kr)

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, 이를 바탕으로 중앙정부의 정책결정이나 국책사업 등에 따른 지역기반산업의 위기에 대한 지역엘리트의 인식과 대응을 분석하여, 넷째, 향후 지역발전을 위한 지역 주체들의 관계와 역할에 대하여 시사점을 주고자 하였다.

연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지역엘리트는 스스로를 지역엘리트로서 인식하는 경향이 강하였으며, 대다수가 지역정책결정 또는 지역현안사업에 참여경험이 있는 것으로 나타났다. 또한 사례지역의 지역사회 권력구조는 우리나라 대부분의 지역과 마찬가지로 지방자치단체장이 주도하는 형태의 권력구조를 나타내고 있다. 특히 지방자치제도가 실시된 이후에는 법적·제도적 권한이 지역사회에서 영향을 행사하는데 가장 중요한 권력자원이 되었다.

둘째, 지역기반산업의 위기에 대하여 사안에 대한 이해관계, 중앙정부와의 관계, 정보의 획득 여부, 주민의 여론 등에 따라서 각 지역엘리트 집단의 대응양식이 상이하게 나타났다. 공식엘리트는 중앙정부와의 관계가 중요한 변수로 작용하였으며, 비공식엘리트의 경우에는 사안에 대한 이해관계와 정보의 획득 여부가 중요한 변수로 작용하였다.

셋째, 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 지방통치체제가 부재하기 때문이다.

넷째, 지방자치제도의 실시 이후 형식적 지방민주주의는 정착되었지만, 이에 상응하는 권력과 자원의 배분이 실질적으로 수반되지 않았다. 따라서 중앙정부의 정책결정이나 국책사업 등에 따른 지역기반산업의 위기와 관련하여 정보의 획득에서부터 지역은 배제되었고 정책결정과정에도 개입할 수 없었기 때문에, 지역기반산업에 상당한 타격을 주는 사안에 대하여 지역엘리트들이 제대로 대응할 수 없었다.

다섯째, 지역 내 업무협력과 정보교류는 지방자치단체장을 중심으로 이루어지고 있지만, 중앙정부의 정책결정이나 국책사업 등에 따른 지역기반산업의 위기에 대해서 지방자치단체장의 역할은 제한적이었다. 지방자치단체장은 중앙정부의 관계에서 예산 문제 등의 구조적 딜레마를 겪으면서 지역의 입장을 적극적으로 대변하지 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 계속 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 포괄하는 실질적인 민관협력기구로서의 지방통치체제가 구축되어야 할 것이다. 즉 공식엘리트가 정보와 권한을 독점하는 배타적 통치체제에서 지역의 다양한 주체들을 포괄하는 개방적 통치체제로의 전환을 통하여 지역현안의 해결과 지역발전을 꾀하여야 할 것이다.