

기획논문

진주시의 권력구조 : 시장중심의 분산적 엘리트 연합

배 병 통

진주시 권력구조에 초점을 둔 이 논문은 시장이 정책 분야별로 학연, 지연, 혈연 등 각종 연계 고리와 지역구 예산, 사업 인허가 등 각종 기제를 이용하여 자신의 지지세력을 규합하며, 보수층에 속하는 아들 지지세력과 시장은 하나의 응집력 있는 집단으로 작용하기보다는 정책사안을 둘러싼 이해관계에 따라 이합집산하고 있음을 보여준다. 여기서는 이러한 권력구조유형을 시장 중심의 분산적 엘리트 연합으로 부른다. 이러한 지역사회 권력구조는 지방자치의 실시와 시민 사회의 성장이 기존의 국가조합주의의 국가권력을 미마하게나마 이완시킨 결과로 보인다.

1. 서론

1) 연구목적

미국에서는 이미 1950년대부터 지역사회 권력구조연구가 시작되어 1960~70년대를 거쳐 오늘에 이르는 동안 다양한 이론들이 개발되었고, 보다 정교화되어 왔다. 1980년대 중반까지 엘리트론과 다원론이 경쟁하는 가운데 각 이론내에 새로운 시각들이 첨가되었으며, 1980년대 중반에는 엘리트론 및 다원론과 구별되는 도시레짐론(*urban regime theory*) 이 부각되었다(Judge, Stoker and Wolman, 1995).

이와 같이 미국에서는 수십 년간 지역사회 권력구조 연구가 활발히 이루어져 왔으나 우리나라에서는 최근에서야 소수의 학자들이 연구를 시작하였기 때문에 경험적 연구나 이론개발이 일천한 실정이다. 그리하여 우리나라의 지역사회 권력구조를 연구할 경우 미국 등에서 발전된 이론들을 참조하여 이론적 틀을 구성하고 우리 현실을 심층적으로 관찰하여 기존 이론의 수정이나 보완 혹은 새로운 이론개발을 추구해

배병통은
고려대 행정학과에서
행정학 박사학위를
받고 현재 경상대
행정학과 교수로
재직중이다.

brbae@gshp.gsnu.ac.kr

야 할 것이다.

우리나라 중·대도시를 연구한 기존의 문헌 중 1993년 문민정부 출범 이전을 연구한 것들이 약간 존재한다(민경희 외, 1996; 홍덕률, 1997). 이들 문헌에서는 일반적으로 각 지역의 권력구조를 엘리트들—중앙의 권력자들, 지역의 정치·행정엘리트들 및 경제·사회엘리트들—이 지배하는 구조라고 결론짓고, 그 구조는 학연이나 사적 모임에 의해 지탱되고 있다고 설명하였다. 한편 문민정부 출범과 지방자치의 실시—1991부터 지방의회 구성, 1995년부터 자치단체장 직선—이후 지방분권이 점차 이루어지고, 지역여론에 대한 엘리트들의 민감도가 증대되며, 시민적 리더십과 시민참여가 증가함으로써 기존의 권력구조가 어느 정도 변하고 있다는 주장이 대두되고 있다(강명구, 1997; 홍덕률, 1997). 이 논문의 연구대상인 진주시의 권력구조를 체계적으로 다룬 문헌은 아직 존재하지 않는다.¹⁾ 따라서 이 연구에서는 미국 등에서 개발된 기존의 이론들을 참조하고 한국의 도시를 연구한 기존의 문헌들로부터 시사를 받아 분석의 시각과 조사결과의 해석에 응용할 필요성을 느낀다.

질문형식을 통하여 연구목적 설정해 보면 다음과 같다. 1995년 민선자치단체장 출범 이후 누가 진주시의 주요 정책결정에 영향을 미치고 있는가? 어느 개인 혹은 집단이 진주시의 권력자인가? 지방정부의 각 정책부서가 아닌 사회의 해당분야 조직이나 집단의 리더들이 그 분야의 정책을 결정하는가? 아직도 중앙국가기관의 정치·행정엘리트들이 지역의 의사결정에 큰 영향을 미치고 있는가? 지역의 정치·행정엘리트들과 경제·사회엘리트들이 유착되어 지역사회를 지배하고 있는가? 시민 또는 시민단체의 영향력은 어느 정도인가? 권력자들이 발견될 경우 그들은 어떠한 자원과 영향력 기제를 가지고 권력구조를 형성하고 유지하는가?

이러한 연구질문에 답하는 이외에 이 연구에서는 다음과 같은 추가적 연구목적도 가지고 있다. 민선자치단체장 출범 이후 지역의 의사결정에서 중앙정부의 정치·행정엘리트들의 권력, 지방의 정치·행정

엘리트들 및 경제·사회엘리트들의 권력, 그리고 시민사회의 영향력에서 변화가 발생했는가? 변화가 있었다면 그 이유는 무엇인가? 권력구조와 그 작용이 지방정치의 민주주의에 역행한다면 민주화를 촉진시키기 위한 방안은 무엇인가?

2) 연구범위 및 방법

이 연구의 시간적 범위는 1995년 6월 27일 지방선거 직후부터 1998년 6·4 지방선거까지로 한다. 그러나 이 기간에 전개된 특정의 의사결정 사례가 이 기간 이전 또는 이후로 연장될 수 있기 때문에 그러한 사례는 이 시간적 범위를 어느 정도 벗어난다. 이 연구에서 다루는 사례는 다양한 정책분야에 걸쳐 있고, 다양한 이해관계자들이 관여하였으며, 공공성이 짙고 논쟁적이었던 것들이다. 이들 사례는 신시청사 부지 선정 및 시청사 부지 재선정(재개발분야), 시내버스노선 및 요금결정(교통분야), 논개영정폐출(역사·문화분야), 옛금성초등교매각(교육 및 재개발분야), 산청둔철골프장건설 반대결의(환경분야) 등이다. 이들 가운데 시청사 부지 선정, 시내버스노선 및 요금결정, 옛금성초등교 매각문제는 일정한 방향으로 결정이 난 것이고, 논개영정폐출 및 산청둔철골프장 건설반대 결의문제는 의제화되었으나 폐출 및 반대결의 입장이 의회에서 부결되었다. 그리고 시청사 부지 재선정 문제는 자치단체나 의회에서 의제화조차 되지 않았다.

지역사회 권력구조의 분석에 필요한 범위선정에는 두 가지 요소가 추가되는데 그 하나는 행위자의 범위이고, 다른 하나는 문제(사무)의 범위이다.²⁾ 그리고 문제의 범위는 그 문제의 결정에 관한 권한의 범위와도 관계된다. 이 연구에서는 권력을 행사하는 행위자를 그 지역의 실제 거주자로 한정하지 않고 외부인도 행위자의 범위에 포함시켰다—외부인이 실제 권력자이면 그의 권력을 지역에서 행사하는 자가 있는데, 그 대리인을 대리권력자로 부를 수 있을 것이다. 그리고 문제의 범위, 즉 권력이 행사되는 대상들(정책들)은 국가사무, 국가위임사무, 자치단체 고유사무로 구별되는데, 이 연구에서는 특정사무가

국가사무이건 — 예를 들면 핵폐기물처분장 설치나 변전소 설치 — 다른 사무이건간에, 그리고 다른 지역의 정책 — 예를 들면 낙동강 물을 식수로 하는 경남 주민들에게 영향을 주는 위천공단 건설이나 진양호를 식수로 하는 진주 등 인근 시·군 주민들에게 영향을 주는 산청 둔철골프장 건설 — 에 대한 시의회 및 자치단체의 반대 결의도 연구의 범위에 포함시킨다. 따라서 이 연구에서는 지역의 실제 거주자에 물질적, 정신적 영향을 미치는 모든 사무(정책)와 행위자를 지역사회 권력구조 연구의 범위에 포함시킨다.

지금까지 개발된 지역사회 권력구조 분석을 위한 방법은 지위법(*positional approach*), 평판법(*reputational approach*), 의사결정법(*decisional approach*)으로 대별된다(Mills, 1956; Hunter, 1953; Dahl, 1961). 이들 접근법 중에서 이 연구는 주로 의사결정법을 사용한다. 이와 함께 이 연구에서는 사례연구방법을 사용한다. 사례 수가 보다 많을수록 사회의 다양한 사람들과 집단들간의 권력분포를 파악하고 결과를 일반화하는 데 유용하다. 그러나 사례 수가 너무 많으면 시간과 비용이 지나치게 소요되어 자칫 연구가 불가능해질 수도 있으므로, 이 연구에서는 지역의 중요한 공공문제로 등장한 다양한 정책분야에 걸친 사례들 중에서 논쟁적인 것 6개를 선택하였다. 논쟁적 사례는 권력과정에 참여하는 행위자들간의 힘 겨루기와 승패를 분명하게 나타내기 때문에 행위자의 권력기초와 크기를 분명히 파악하는 데 유용하다.

이 연구에서는 지역의 각종 신문과 TV 방송, 시의회 의사록 및 시자치단체의 업무추진 사항들을 수집하였고, 시장 및 고위 지방관료와의 면접, 시의회의원과의 면접, 의사결정에 참여한 인사들과 지역의 명망가 및 지위 점유자와 면접을 하였다.³⁾ 끝으로 이 연구에서는 수집된 자료를 질적으로 분석하였다.⁴⁾

2. 기존 이론의 검토와 가설적 논의

1) 기존 이론의 적실성 검토

지역사회 권력구조에 대한 기존 이론들은 상당히 많다. 이 이론들은 크게 엘리트론과 다원론으로 구별되기도 하나 다원론, 신다원론, 엘리트론, 신엘리트론, 조합주의론으로 세분될 수도 있다(Waste, 1986; Gray, 1994:94~119).⁵⁾

다원론은 미국의 지역사회와 전체사회의 권력구조를 가장 잘 묘사하는 것으로 알려진 이론이다. 그러나 다원론을 국가권력이 크게 작용하고 시민사회의 힘이 취약한 한국 전체 사회나 지역사회의 권력구조 분석에 적용하는 것은 적합하지 않다. 한국의 지역사회 권력구조를 분석하고자 할 경우 공식권력과 금력이 우리 사회에 큰 작용을 한다는 주장을 참조하여 국가 권력엘리트나 경제엘리트가 권력을 행사한다는 이론들을 참조할 필요가 있을지 모른다.

Hunter (1953)는 평판법을 통해 미국의 Atlanta 시를 분석한 결과 코카콜라 회사 등 소수의 비즈니스 엘리트가 Atlanta 시를 지배하고 있다고 주장하였다. 한국의 경우 Hunter의 비즈니스 엘리트론은 울산시, 포항시, 거제시, 광양시 등의 권력구조 분석에 적용될 수 있을지 모른다. 그러나 상공업이 크게 미발달한 진주시 등 다른 많은 지역사회를 연구할 때 비즈니스 엘리트론은 적실성이 약화된다. 1970년대부터 발전하기 시작한 성장기구론(Logan and Moloch, 1987)은 한국의 지역사회 권력구조 분석에 부분적으로 의미가 있다. 즉 국가 전체적으로나 지역적으로 경제성장을 지속하고자 하는 한국 사회의 분위기 속에서 지역사회의 '가진자 집단'에 속하는 부동산업자, 금융업자, 건설업자가 재산의 교환가치를 증대시키고자 개발사업을 적극 추진하고 그 사업을 지방정부가 정책으로 채택해 줄 것을 강력히 요구하는 점에서 성장기구론에 부합하는 측면이 있다. 그러나 재벌기업이 지배하는 특정지역을 제외하고는 지방정부의 개발정책은 이들 가진자 집단이 결정하는 것은 아니며, 여전히 지방정부의 영향력이 더 크게 작용

하는 듯하다. Mills의 엘리트론은 대의민주주의에서의 선출직 공직자들의 권력이 오히려 비선출직 고위공직자들(고위직 행정 및 군엘리트)의 권력에 비하여 약하고 이들 비선출직 고위공직자들과 이해를 같이 하는 핵심 산업체들이 결합하여 권력엘리트 구조를 형성한다고 주장한다. 그러나 최근 우리나라 지역차원에서 선출직 시장이나 시의회가 지역의 핵심 권력엘리트로 작용하고 있고, 비즈니스 엘리트들이 사안에 따라 그들과 제휴하는 점으로 미루어 Mills의 엘리트론은 우리나라 지역사회 권력구조 분석에 어느 정도 한계가 있다.

영국의 지역사회 권력구조와 정책결정구조를 연구한 문헌에 의하면 영국의 지역사회 권력구조는 신조합주의 모형에 의해 상당부분 설명된다(Gray, 1994). 남미와 한국은 국가 전체 수준에서 국가조합주의에 의해 분석되어 왔으나, 아직 지역사회에 적용된 예가 없다(Collier and Collier, 1979; 김영래, 1986; 배병룡, 1995). 이 연구에서는 다음의 논의를 통해 과거 한국 지역사회가 국가조합주의의 하부구조 형태로 작용하였다고 추론하고 이 구조형태가 변모하고 있다고 가정한다.

2) 변화하는 국가조합주의?

우리나라는 1960년대 이후부터 군부세력이 국가주도의 경제성장을 추진하면서 재벌로 하여금 경제성장의 견인차 역할을 하도록 하였다. 경제발전 과정에서 대기업조직과 그 정상조직으로서의 전경련은 국가의 경제정책 집행의 대리역할을 하면서 많은 이익을 추구해 온 반면 노조의 정상조직인 한국노총은 1980년대까지 국가의 노동억압 정책을 대리집행하거나 노동자의 요구를 무마시키는 어용역할을 하였다(김영래, 1986). 이와 유사하게 중소기업 및 농어민의 정상조직인 중소기업연합회, 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회 등은 국가의 일방적 지시에 따르고 국가정책을 집행하는 가운데 자신의 생존과 발전에는 큰 관심을 두었으나 회원들이나 회원조직의 이익을 대표하지는 못하였다(배병룡, 1995). 반면 전문가조직(의사협회, 약사협회, 변호사협회 등)은 기업들과 유사하게 자신들의 이익을 추구해 오면서 국가정

책의 결정과 집행에 어느 정도 참여하였다(김영래, 1986). 결국 국가는 경제정책의 추진을 위하여 대기업 또는 재벌에 더 많이 의존하고 전문가집단의 요구에 어느 정도 부응하는 가운데 이들의 의견을 정책 결정에 어느 정도 반영하고 이들로 하여금 집행을 대리하도록 하였으나 나머지 부문의 조직이나 정상조직의 의견을 정책결정에 거의 반영하지 않는 국가조합주의 구조를 구축하였던 것이다.

이와 같은 특징을 지닌 국가조합주의는 지방수준에서 어떤 양상으로 전개되었을까? 집권적인 중앙국가는 소수의 국가 엘리트들이 권력을 독점한 가운데 국가와 지방의 거의 모든 정책을 결정하였고, 지방 국가와 중앙국가의 지방소재 기관들을 통해 이들 정책을 집행하도록 하였다(강명구, 1997; 홍덕률, 1997; 민경희 외, 1996). 이러한 구조하에서 지방정부는 정책결정에서 자율성을 누릴 수 없었고 다만 관할지역에서 집행권한만을 누리는 국가엘리트의 대리권력자 역할을 하였다. 한편 당시는 지역의 공익을 추구하는 시민집단이 존재하지 않는 가운데 지역의 토착 경제·사회엘리트들로 구성된 소수 집단만이 지방정부의 권력엘리트들과 지역출신 중앙엘리트들에게 접근하여 이익을 추구해 왔다. 이른바 지역유지로 불리어 온 이들은 관변단체장, 지역의 대규모 금융 및 토지소유자 및 기타 자본가들, 교육 및 문화계의 보수적 인사들로 구성된다. 그리고 이들은 친정부적인 다양한 단체들 — 라이온스, 로터리, 청년회의소 등 — 에 가입하여 상호연계를 맺고 묵시적으로 지역의 주요이익을 상호추구하는 정상집단이라는 의식을 가졌다. 그리고 이들 지역수준의 단체들은 전국적 수준의 하부단위의 역할을 수행하였다.

한편 농어촌부문의 정상조직의 하부조직들 — 지역의 농업협동조합 및 수산업협동조합 등 — 은 국가가 결정한 정책을 지역에서 충실히 집행하는 역할을 하였으나 회원들의 이익대변에는 소홀히 하였다(배병룡, 1992). 그러나 노동부문의 하부조직은 중소도시에는 존재하지 않았으며 오히려 국가의 지방노동사무소가 노동을 통제하는 상황이었다. 그리고 지역의 공단유치는 주로 국가가 주도하는 가운데 공단에

대기업의 계열사가 입주하거나 지방의 군소업체들이 입주하였는데 대기업 계열사들이 중앙국가의 엘리트 및 지방정부의 엘리트들과 유착하여 혜택을 누려 왔다. 결국 전국적 수준뿐만 아니라 지역수준에서도 우리나라의 권력구조는 국가조합주의적 특성을 나타내 보였던 것이다.

이와 같이 1960년대 이후 1990년대 초 노태우 정부까지 우리나라의 전국적 또는 지방적 수준의 권력구조가 국가조합주의적 현상을 나타냈으나 1993년 문민정부가 들어서면서부터 새로운 변수들의 발생으로 인하여 전국적 및 지방적 수준의 권력구조를 더 이상 국가조합주의의 현상으로 설명하기가 곤란한 부분들이 생겨났다(김영래, 1997). 1987년 말부터 시작된 전국 수준의 민주화운동이 문민정부의 출범과 함께 더욱 활기를 띠었으며, 1991년의 지방의회의 개원과 함께 1995년의 자치단체장 선거는 지방국가의 자율성을 확보하고 지역 시민사회의 목소리를 높이는 계기가 되었다. 물론 아직까지 지방의회나 자치단체의 권한—조직권, 재정권, 정책결정권 등—이 법적, 제도적으로 완전히 지방에 이양되지는 않았으며,⁶⁾ 시민사회가 발달되지 못한 상태이다.

기초·광역의회 의원과 자치단체장이 주민에 의해 선출됨에 따라 국회의원 및 중앙정부의 엘리트들의 지역에 대한 영향이 어느 정도 약화되어 가는 추세이고, 중소도시에도 발달하기 시작한 개혁적·진보적 시민단체들이 시의회 및 자치단체의 결정과정에 참여하는 경향을 보이고 지역의 경제·사회엘리트들에 대한 비판을 증대시켜 나가고 있다. 그리하여 국가 및 지방 정치엘리트들은 시민단체들의 주장을 완전히 무시할 수 없어 과거처럼 지역의 정책결정을 독단적으로 처리할 수 없게 되었고 소수에 의한 밀실 결정을 하기가 곤란하게 되었다. 한편 문민정부 출범 직후 중앙정부에서부터 관변단체의 폐해가 지적되고 지원이 점차 축소됨으로써 지역사회에서 관변단체의 역할이 상당히 축소되었다.

3. 영향력 관계와 권력구조형태

1) 행위자들간 협조-갈등관계와 영향력 관계

각 사례에 나타난 행위자들은 그 유형과 범위가 약간 다르기는 하지만 중복되는 행위자들이 많다. 여기서는 여섯 개 사례⁷⁾에 나타난 행위자들을 정부기관 엘리트, 경제엘리트, 보수적 시민단체 및 개혁적·진보적 시민단체 등 네 개의 행위자 유형으로 분류하고, 이들간의 상호관계 유형과 영향력 관계를 종합적으로 분석해 보기로 한다. 관계유형은 협조-갈등 차원에 입각하여 긴밀한 협조에서부터 극단적 갈등으로 나타날 수 있다. 영향력 관계는 특정의 행위자가 자신의 주장—결정에 관련된 내용 및 절차—을 다른 행위자에 대하여 관철시키는 것으로부터 다른 행위자에 의해 변경되거나 철회되는 것에까지 이른다.

(1) 정부기관 엘리트들간의 상호관계

분석사례에는 중앙, 광역 및 기초 정부기관과 엘리트들, 즉 국회의원, 경상남도 광역자치단체 및 도지사, 경상남도의원, 경상남도교육위원회 및 교육감, 진주교육청, 진주시의회 및 의원, 진주시 자치단체 및 시장, 그리고 검찰이 행위자로 나타나 있다. 사례분석결과 이들 행위자들간에는 갈등을 겪은 것으로 나타나 있지 않아 협조관계가 형성되어 있는 것으로 보인다.

각 사례에 영향을 미칠 수 있었던 국회의원은 세 명이었으며, 모두 신한국당 소속이었다. 그러나 이들 국회의원은 신시청사 부지의 재선정⁸⁾뿐 아니라 나머지 다섯 개 사례에서 영향력 행사를 위한 특별한 행동을 취하지 않은 것으로 나타났다. 결국 국회의원들은 여섯 개 사례가 자신들의 관할권이 아니라는 등의 이유로 공식적 결정권자인 시의회, 시장 및 자치단체, 진주교육청 및 경상남도 교육위원회의 결정권을 침해하지 않음으로써 이들에 묵시적인 협조를 했다고 볼 수 있다.

시의회와 시장 간의 관계는 시장이 시의회에 상당한 영향력을 행사

하는 것으로 나타났다. 시청의 고위관료의 인사권을 장악하고 그들로부터 지원을 받는 시장은 신시청사를 구진양군청 부지로 내정한 다음 시의회의 결정에 앞서 시자치단체의 자원 — 시의원과 연고가 있는 고위 공무원 — 을 동원하여 의원들을 설득하고 자신의 안을 관철시켰다.⁹⁾ 이러한 방법에 의해 시의회의 신청사부지 재선정¹⁰⁾을 위한 시의회 행정감사특별위원회 구성의 비결정¹¹⁾에서도 시장은 시의원들을 설득하는 등 영향력을 행사함으로써 기존의 결정을 고수하였다. 그리고 논개영정 폐출 사례에서도 시장은 뜨거운 감자로 표현되었던 이 문제를 시의회에 넘긴 다음 시의회를 통하여 자신의 안을 관철시켰다.¹²⁾

시내버스 노선 및 요금결정에서 시장은 최종적 결정권한을 갖고 있었다. 시의회가 어느 정도 관여하였으나 자신의 안을 전혀 관철시키지 못하였다.¹³⁾ 옛금성초등학교 매각의 경우¹⁴⁾ 낙찰받고자 하는 기업이 시장으로부터 진주백화점 건설허가를 받지 못할 것으로 예상했다면,¹⁵⁾ 그 기업은 옛금성초등학교 입찰에 참여하지 않았을 것이며, 최종적 결정권한을 가진 교육감 역시 다른 응찰업체가 없었기 때문에 부지매각을 시도하지 못하였을 것이다. 이 점에서 시장은 진주교육청과 경상남도 교육위원회에 협조하고 영향을 미쳤다. 검찰이 낙찰받은 기업주를 기소유예로 처분한 것은 매각권을 가진 교육감 및 진주교육청에 대해 간접적인 협조를 해준 것으로 볼 수 있다. 한편, 산청둔철골프장 건설¹⁶⁾과 관련하여 시장은 거의 침묵으로 일관하였는데, 이러한 시장의 행동은 시장이 도지사와 동일한 정당(신한국당)에 소속하고 있었기 때문에 공천관계를 감안하여 도지사의 공약사업 이행을 방해하지 않겠다는 의도를 견지한 것으로 보인다. 그리고 골프장건설 반대결의와 관련하여 두 차례 보사위의 부결을 이끌어낸 시의회 역시 도지사와 시장에 협조하는 결과를 낳았다. 이 사례에 개입한 서부경남지역 도의원들은 골프장 건설을 반대하는 결의를 하였으나 이를 중지시키지 못했을 뿐더러 진주시장 및 시의회의 반대결의에 전혀 영향을 미치지도 못하였다.

(2) 정부기관 엘리트들과 경제엘리트들 간의 관계

시내버스 노선조정 및 요금결정 등 세 가지 사례에 기업과 경제엘리트가 관여하였다. 시내버스 노선조정 및 요금결정에서 시자치단체는 매번 자신의 안을 관철시키는 가운데 시의 노선 조정안을 부산교통이 따르지 않자 행정처분으로 대응한 반면, 기존업체인 삼성 및 신일교통의 기득권을 크게 박탈하지는 않았다. 시장이 기존업체의 기득권을 크게 박탈할 수 없었던 이유는 모든 기득권을 단번에 박탈할 수 없었기 때문이거나 혹은 삼성 및 신일교통의 소유주가 시의회 의장(1991~1995)을 지낸 K 씨였고, 신일교통 사장은 시의원 C 씨였던 점으로 추측된다.¹⁷⁾ 운수업체들이 시민단체와 함께 시자치단체에 영향을 미친 경로는 교통발전위원회 및 요금실사위원회 구성 및 그것의 운영을 통해서이다.

옛금성초등교 매각결정 사례는 정부기관과 기업간의 관계가 밀접함을 시사한다. 즉 진주교육청과 경상남도 교육위원회는 낙찰 후 검찰 조차 사전담합으로 인정한 3차 입찰을 하자 없는 입찰로 인정함으로써 낙찰 받은 기업과 상당히 밀접히 연관되어 있다는 인상을 남겼다. 그리고 시민단체가 사전담합을 혐의로 낙찰받은 기업을 검찰에 고소하였으나 검찰 역시 사전담합을 인정한 후에도 기소유예 결정을 하여 의문의 여지를 남겼다. 앞서 언급하였듯이 시자치단체의 경우 낙찰 받고자 하는 기업이 시장으로부터 진주백화점 건설허가를 받을 것으로 예상하여 입찰에 응하게 했다는 의혹을 배제하기 어렵다. 경상남도는 10여 가지 보완 조건을 전제로 교통영향평가를 인정해 줌으로 이 업체를 비호하였다는 인상을 주었다. 시민단체가 3차 입찰의 유찰 및 사전담합 가능성과 관련하여 재정경제원과 감사원에 진정하였으나 이 두 기관은 상세한 내용을 모르는 가운데 결론을 내림으로써 업체에 협조해 준 결과를 낳았다.

산청둔철골프장건설 반대결의 사례에서도 정부기관과 기업간의 연계관계가 엿보인다. 진주시 소재의 건설업체 한보종합건설이 골프장 건설을 담당하기 이전에 산청군과 경상남도가 대기업을 통한 민자유

치 노력을 꾸준히 해왔다. 대기업이 참여를 꺼려 왔던 차에 한보종합건설이 나서자 산청군과 경상남도가 한보종합건설을 크게 환영하였다. 골프장 건설과 관련하여 서부 경남출신 도의원들이 건설을 반대하였을 뿐 나머지 관련 정부기관은 반대하지 않았다. 시자치단체는 묵인하는 태도를 보였고 시의회는 다가운 여론¹⁸⁾을 의식하여 보사위를 두 차례 개최하였으나 모두 건설반대 결의안을 부결시킴으로써 반대결의 문제가 본회의에서조차 논의되지 못하였다.¹⁹⁾

한편 정부기관 엘리트들과 상공회의소와의 관계는 어떠한가? 과거 우리나라에서 대규모 농기계생산업체로 알려진 대동공업이 1980년대 초 진주에서 달성공단으로 이전하기 전까지는 상공분야가 시자치단체에 어느 정도 영향력을 행사하였다. 그러나 대동공업이 이전한 후부터 현재까지 진주에는 종업원 100명 이상의 큰 기업이 다섯 개에 지나지 않고 이들 기업도 대부분 재벌 계열사이며 나머지 대부분은 중소기업체들이다. 그리고 진주시의 제조업 인구중사자는 1997년 말 11.3%에 지나지 않는다.²⁰⁾ 그리하여 진주시 소재 기업과 진주상공회의소는 전적으로 시자치단체로부터 영향을 받는 입장에 놓여 있다. 그러한 영향관계를 나타내는 대표적인 사례가 사봉공단 조성이다. 시자치단체가 추진하고 있는 사봉공단 조성에 대하여 불만을 가진 진주상공회의소는 비공식적으로 부정적 의사를 표시할 뿐 시자치단체에 공식적으로 저항하지 못하였다. 어쨌든 현재 기업과 진주상공회의소는 공권력에 저항할 만한 힘이 없으며 시자치단체로부터 어떤 특별한 혜택을 받는 것도 아니지만 행여 불이익이나 당할까 우려하여 저항하지 못하고 있다.

(3) 정부기관 엘리트들과 보수적 사회단체들간의 관계

보수적 인사나 사회단체 및 조직들은 신청사 재결정, 시내버스 노선조정 및 요금결정을 제외한 나머지 네 개 사례에 참여하였다.²¹⁾ 신청사부지 결정과 관련하여 시자치단체가 관계를 맺은 기관은 경상대 생산기술연구소, 신축자문위원회, 공청회 참석자들 중 교수들과 KBS

진주방송국 및 진주상공회의소 관계자들이다. 신축자문위원들은 주요 읍면동 대표들과 학계, 언론계, 경제계, 시의회, 사회단체 인사들로서 우리가 보통 말하는 보수적 인사들이다. 이들은 자신의 이익을 주장하기도 하였지만 시자치단체의 의견에 큰 거부 반응을 보이지 않음으로써 결국 시자치단체에 협조하는 경향을 보였다.

옛금성초등교 매각 결정에서 각 시장 상인들과 시장 번영회는 교통환경보다는 자신들의 상권 보호에 더 많은 관심을 가지고 있었다. 상인들이 개인적 이해로 매각반대를 한 것과 유사하게 옛금성초등교 바로 맞은 편에 위치하여 학교부지에 백화점이 신축될 경우 반사적 이익을 고려하였을 수도 있는 진주 MBC는 매각반대 주장을 비판하는 내용의 방송을 한 적이 있다. 논개영정폐출 사례에 참여한 보수적 인사와 단체로는 향토사학자 두 명과 진주문화원, 진주민족보존예술회, 신안주씨 종친회, 여성단체협의회, 신경남일보 등이다. 이들 보수적 인사와 단체들 중 대부분은 시자치단체와 마찬가지로 우회적인 발언을 통하여 폐출에 반대하였다. 한편 보수적 단체로 알려진 대한광복회 진주지회가 폐출을 찬성한 것은 일제에 대한 일종의 저항 표시로 해석된다. 산청둔철골프장 건설과 관련하여 환경영향평가를 수행한 경상대 환경보전연구소가 엄격한 평가를 실시하지 않은 점과 진주시의 재력가로 알려진 K씨 소유의 신경남일보²²⁾가 한보종합건설에 대하여 우호적인 기사(건설수주 환영 및 긍정적 환경영향평가 기사)를 게재한 점에서 이들은 정부기관 엘리트들과 맥락을 같이한 것으로 해석된다.

이상과 같이 각 사례에 나타난 정부기관 엘리트들과 보수적 사회단체간의 관계를 몇 가지로 요약할 수 있다. 그 하나는 보수적 인사들, 단체들 및 조직들은 대체적으로 정부기관 엘리트들과 이해를 같이하는 것으로 보인다. 그러나 이들 보수적 인사, 단체 및 조직의 대부분은 이들 정부기관 엘리트들을 지원하는 역할을 담당하였을 뿐 그들이 시자치단체나 시의회에 대해 어떤 새로운 안을 제시하고 관철시키려 하지는 않았다. 그리고 대한광복회 진주지회와 같은 보수적 단체가

정부기관 엘리트들과 이해를 달리하기도 하였으나 이를 포함하여 모든 보수적 인사와 단체들은 일반적으로 공익문제보다는 자신의 구체적인 이익문제에 더 민감한 것으로 드러났다. 한편 새마을협의회와 같은 보수적 관변사회단체들과 준관변단체인 라이온스, 로터리클럽 및 청년회의소 역시 공익적 현안 문제 — 전형적인 예로서 산청 둔철 골프장 건설 반대 — 에 개입하지 않으며, 각 사례에 참여한 다른 사회단체들과 마찬가지로 개혁적·진보적 단체들과 접촉하기를 꺼려하였다. 그러나 이들 보수적 사회단체 및 조직은 진주시민의 전반적 성향으로 볼 때 개혁적·진보적 단체들 보다 훨씬 더 넓은 시민적 기반을 보유하고 있다.

(4) 정부기관 엘리트들과 개혁적·진보적 시민단체들 간의 관계

진주시에는 과거 전교조 및 카톨릭농민회, 그리고 반정부 및 지역 운동에 참여한 각계의 특정한 인사들 — 교수, 교사, 변호사, 목사, 신부, 노동자, 농민 등 — 이 진보적 단체를 결성하여 활동하고 있다. 이들 단체 이외에도 덜 진보적인 YMCA와 YWCA 등의 시민단체가 활동하고 있다. 이들 덜 진보적인 단체들은 개혁적 시민단체로 성격 지을 수 있다.²³⁾ 이들 진보적 시민단체와 개혁적 시민단체들은 최근 지역의 현안문제가 있을 때 연합하여 공동보조를 취하고 있다. 이들 진보적 단체 중 특히 《진주신문》은 신청사 부지 재결정 사례뿐만 아니라 다른 사례에서도 지역의 주요 문제를 발굴하고 주요 문제가 있을 때마다 여론을 선도해 왔다. 그리고 《진주신문》과 함께 지역의 현안 문제에 깊이 개입하는 시민단체로는 진주환경운동연합이 있다. 신청사 부지 선정 사례를 제외하고 나머지 다섯 개 사례에서 《진주신문》을 비롯한 개혁적·진보적 시민단체들이 가장 먼저 문제를 제기하고 끝까지 참여하였다.²⁴⁾

지역신문인 《진주신문》은 진주시의 대표적인 진보적 시민단체의 하나로 다섯 개 사례에 적극적으로 참여하였고, 개혁적·진보적 시민단체의 언론창구 역할과 시민에 대한 홍보역할을 수행하였다. 그리고

《진주신문》은 다섯 개 사례 이외에 평소 시의회와 시자치단체에 대해 비판적인 기사와 논조를 실었다. 예를 들면 시자치단체가 《신경남일보》를 계도용 신문으로 구입하는 것에 대하여 비판하였으며, 시의원들의 소신없는 행동을 비판해 왔다. 진주환경운동연합 역시 사안이 있을 때마다 시민의 편에 서서 가장 먼저 문제를 제기하고 끝까지 활동하였다. 초기 진주환경운동연합의 공동의장으로 변호사, 신부 및 교사가 활동하였으며, 진주시의 중간계층 중 개혁적·진보적 인사가 주로 참여하고 있다.

신시청사 재결정에서 진주시의 지역민주노총 등 개혁적 시민단체 18개로 구성된 민주개혁진주연대회의와 열린사회진주시민의 모임이 연대활동을 전개하는 과정에서 시자치단체와 가장 참여한 대립을 하였고, 시의원들 대부분과 대립하고 저항하였으나 목표를 달성하지는 못하였다. 시내버스 노선조정 및 요금결정에 있어서 진주 YMCA는 시자치단체가 일방적으로 요금을 엄청나게 인상했다고 비판하면서 제일 먼저 문제를 제기하였고, 즉각적으로 진주환경운동연합, 진주청년불교단체연합, 바른지방자치실현을 위한 진주시민모임, 진주기독교윤리실천운동 등의 단체와 함께 시민대책위를 구성하여 활동하였다. 그리고 경상대학교 운동권학생들이 이들 단체와 함께 330원 내기 운동에 참여하였다. 시의회는 시자치단체를 비판하였지만 개혁적·진보적 단체들과 연대하지는 않았다. 시자치단체는 시민단체와 부산교통의 향의로 인하여 시내버스 문제가 비등해져 시민여론을 의식하지 않을 수 없게 되자 시민단체와 업체들이 요구한 교통발전위원회와 요금실사위원회를 구성하여 운영하였다. 그러나 시민대표로 참여한 두 명의 위원은 교통발전위원회에서 시자치단체에 대한 영향력의 한계를 느끼고 탈퇴하였다.

옛금성초등교 매각반대 사례에 있어서는 쟁점과 관계가 있는 진주 문화사랑모임 — 문화예술인 20명으로 구성 — 이 가장 먼저 문제를 제기하였으며, 곧바로 진주환경운동연합과 함께 시민대책위를 구성하고 매각 반대활동을 선도하였다. 한편 이 사례에서 진주시 의회의 K의

장이 매각반대 건의서와 함께 옛금성초등교와 시유지와의 교환건의서를 작성하여 경상남도 교육감에게 전달함으로써 개혁적·진보적 단체²⁵⁾와 의견을 같이 하였으나 연대활동을 전개하지는 않았다. 개혁적·진보적 단체가 진주시 교육청 관계자를 고소하고 검찰에 대해 불만을 표시하고, 사전담합을 고발하는 의미로 감사원에 진정하였고, 이의가 없다는 감사원 답변에 대해 불만을 나타내고 시자치단체의 백화점 건축허가에 대해서도 불만을 표명하였다.

논개영정 폐출 사례의 경우 《진주신문》이 가장 먼저 문제를 제기하였다. 사례의 쟁점과 관계가 있는 한국예총 진주지부, 일부 경상대 국문과 및 역사학과 교수가 폐출을 적극 주장하기 시작하였고, 다수의 개혁적·진보적 시민단체들로 구성된 진주정신지키기모임²⁶⁾이 시민대책위로 활동하였다. 또한 진주의정지기단은 시민대책위에 적극 협조하였다.²⁷⁾ 한편 시가 마련한 1, 2차 토론회에서 진주정신지키기모임 위원장, 미협진주지부장, 망경초등교 교장, 진주문화원 이사 1씨, 경상대 교수 2명과 진주교대 교수 1명은 폐출을 적극 주장하였다. 그리고 경상대와 진주교대 교수 일부와 진주의 일부 교사들이 연대서명하여 폐출의 당위성을 주장하였다. 논개영정폐출과 관련하여 개혁적·진보적 단체들은 시자치단체 및 시의회와 갈등을 겪는 가운데에서도 자치단체로 하여금 토론회를 개최하도록 하였고, 시의회의 공식의제로 만들어 시의회로 하여금 공식결정하도록 하는 데 영향을 미쳤다. 그러나 이들 단체는 폐출이라는 목표를 달성하지 못하였다.

산청둔철골프장 건설 반대에 대한 시자치단체 및 시의회 결의에 있어서도 개혁적·진보적 단체들은 매우 강력한 항의운동을 전개하였고, 그 과정에서 진주시의회 및 경상남도와 대립하였으며, 시자치단체에 대하여 불만을 표시하였다. 진주환경운동연합이 쟁점의 성격상 가장 먼저 문제를 제기하고 반대운동의 주도적인 역할을 수행하였으며 《진주신문》 역시 반대운동과 함께 반대여론창구 역할을 하였다. 한편 환경운동연합 전국사무국장단이 연대하여 반대하였으며, 대책위를 구성한 36개 단체²⁸⁾가 연합하여 건설반대운동을 전개하고 3만 명

으로부터 반대서명을 받음으로써 여섯 개 사례 중 가장 많은 개혁적·진보적 단체들이 참여하였다. 이들 단체들이 진주시장과 시의회가 반대결의할 것을 요구하였으나 시장과 시의회는 이를 회피하였다.

이상과 같이 개혁적·진보적 시민단체들은 문제를 제기하고 활발한 활동을 전개하였으나 그 어느 사례에서도 자신들의 목표를 달성하지는 못하였다.²⁹⁾ 이는 아직도 개혁적·진보적 단체들이 정부기관에 대해 결정적 영향력을 가지고 있지 못하다는 것을 예증한다. 그러나 개혁적·진보적 단체들은 문제해결에 따르는 절차개선에서 어느 정도 성과를 보았고, 정부기관들로 하여금 문제에 관심을 두도록 하였다는 점에서 큰 자극제 역할을 하였다.

(5) 경제엘리트들, 보수적 시민단체 및

개혁적·진보적 시민단체들 간의 관계

일반적으로 진주시의 경제엘리트들은 사회엘리트와 함께 보수주의적이다. 이들 보수적인 경제엘리트들, 보수단체 및 사회엘리트들과 진주시의 개혁적·진보적 인사들 및 단체들은 상호우호적이지 않으며,³⁰⁾ 때에 따라서는 극단적으로 대립하는 경우도 있다. 그 대표적인 예는 1994년 당시 전국과 진주시를 떠들썩하게 했던 《한국사회의 이해》 교과서 시비에서 보수와 진보 간의 극단적 논쟁이 오간 경우다.

신청사 부지선정에서부터 개혁적·진보적 인사와 단체는 재력가의 토지를 포함하는 후보지를 선호하지 않았다. 그러나 상공회의소는 신청사 부지 재선정에 관련하여 어떠한 목소리도 내지 않았다. 한편 신청사 부지 재선정 사례에서 당시 시의회 의장이자 진주시에서 재력가로 알려진 인사(Y씨)와 진보적 시민단체들은 “경제가 어려운데 청사 지을 돈 가지고 회사 살리자”고 같은 목소리를 낸 경우도 있었으나 일반적으로 경제엘리트와 개혁적·진보적 시민단체들은 상호우호적이지 않다.

시내버스 노선선정 및 요금결정 사례에서 경제엘리트들 — 예를 들어 삼성 및 신일교통과 부산교통 — 이 상호 갈등을 빚었으며, 개혁적

· 진보적 단체들은 이들 경제엘리트들에 대해 큰 불만을 표시하였고, 특히 기득권을 고집하는 삼성 및 신일교통을 강력히 비난하였다. 옛 금성초등교 매각 사례에서는 그것을 매각할 만한 지역자본이 부재하여 외부(서울)자본이 유입된 경우인데 보수적인 시장상인들은 상권보호와 외부자본의 유입을 이유로 매각에 반대하였고, 개혁적·진보적 단체들은 역사적 건물보존과 교통환경악화를 우려하여 매각에 반대하였고, 웅찰한 두 회사를 검찰에 고발하였다. 한편 보수조직으로 볼 수 있는 진주 MBC는 매각 반대 주장에 대한 비판을 통해 우회적으로 찬성하였다.

논개영정폐출 사례에서 개혁적·진보적 사회엘리트와 보수적 사회엘리트가 대립하였다. 보수적 사회엘리트인 향토사학자와 진주성지관리사무소, 진주문화원의 대표자들(L이사는 폐출을 주장하기도 하였음)과 개혁적·진보적 사회엘리트가 정면으로 대립하였다. 산청둔철골프장 건설 반대 사례에서 건설회사 한보와 《신경남일보》 및 경상대환경보전연구소³¹⁾가 상호 지지하는 경향을 보임으로써 보수적 단체와 경제엘리트가 결합하였다. 그러나 대책위를 구성하고 건설반대운동을 벌인 개혁적·진보적 단체는 건설회사 및 이들 보수적 단체와 대립하였다. 한편 개혁적·진보적 시민단체들은 최근 몇 년 동안 시자치단체가 《신경남일보》를 더 이상 계도용 신문으로 구입하지 말 것을 촉구해 왔다.

이상과 같은 경제엘리트들, 보수적 시민단체 및 개혁적·진보적 시민단체간의 관계는 몇 가지 특징을 지닌다. 첫째, 일반적으로 보수적 시민단체들은 경제엘리트와 상호 협조하는 반면 개혁적·진보적 시민단체들은 경제엘리트들에 대해 비판적이다. 둘째, 보수적 시민단체들이 경제엘리트와 상호 협조하는 경우 그들은 그 협조로부터 자신의 이익을 추구하는 경향이 크다.³²⁾

2) 권력의 소재와 권력구조형태

지금까지 살펴본 정책결정 참여자들간의 영향력 관계를 살펴볼 때,

대부분의 사례에서 시장은 자신이 의도한 바를 모두 관철시켰다. 즉 시장은 개혁적·진보적 시민단체들의 지속적이고도 강도 있는 항의에도 불구하고 이들의 주장을 한 번도 수용하지 않았으며, 자신의 의도를 관철시켰던 것이다. 한편 옛금성초등교 매각의 경우 교육감이 가장 큰 영향을 미쳤으나 여기서도 시장이 매각을 반대하고 백화점 건축허가를 내주지 않았다면 매각은 쉽지 않았을 것으로 추측된다. 이러한 점에서 시장의 협조는 결정적이라고 볼 수 있다. 몇 가지 최종결정을 하였던 시의회도 집행부의 영향을 크게 받았는데 신청사 부지선정, 신청사 재선정, 논개영정 폐출에서 그러했으며, 산청둔철골프장 건설 경우도 시장이 반대했다라면 시의회도 반대결의를 했을 것으로 추정될 정도이다. 전반적으로 보아 시장은 직·간접으로 가장 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

갈등-협조관계와 영향관계 분석에서 산발적으로 나타나 있듯이 시장은 자신을 중심으로 일정한 집단을 형성하고 있는 것으로 보인다. 이 연구의 여섯 개 사례에서 시장에게 도전한 자치단체내 공무원은 발견되지 않았으며, 고위직을 비롯한 모든 공무원이 평소 시장에 대하여 항의한 경우가 없었다. 이는 공무원들이 시장의 인사권에 압도당하고 공직사회의 상명하복 분위기에 젖어 있기 때문에 나온 것이라고 해석된다. 시장에 대한 이러한 공무원들의 지지와 협조는 시장이 시의회 등 외부압력에 효과적으로 대응하는 데 유리한 원천이 된다. 사례분석 결과 시장을 비롯한 도지사, 시의회, 교육청 및 교육감, 검찰, 경찰, 감사원 등 정부기관과 그 엘리트들은 상호 유기적인 관계 속에서 특정한 사안이 있을 때 서로 협조하는 경향을 보였다. 시장에 대한 다른 정부기관 엘리트들의 협조는 시장의 권력의 중요한 원천이 된다. 한편, 국회의원들은 시장의 권한에 속한 사안에 대해서 관여하지 않는 가운데 시장에 간접적으로 협조한 것으로 나타났다. 이러한 국회의원들의 행태는 그들이 표를 의식하여 시의 첨예한 문제에 개입하기를 꺼려했고, 과거 관선시장 시대와는 달리 민선시장의 권한을 존중하였기 때문에 나온 것으로 해석된다.

시장은 경제엘리트들과 시민단체들(사회엘리트들)과 어떠한 관계를 맺고 있는가? 앞서 산발적으로 제시하였듯이 시장은 기본적으로 보수층에 기반을 두고 있으며, 사안에 따라 보수 엘리트들과 선택적으로 결합하고 있음을 알 수 있었다. 진주시는 일반적으로 보수적 성향이 강하며, 문민정부 이후부터 지역운동가가 활기를 띠기 시작하였고, 이들이 중심이 되어 개혁적·진보적 시민단체의 결성과 운동을 전개해 왔으나 아직까지 대중적 기반이 취약하다. 시민들의 시민단체 참여의식이 저조하고 일반시민과 개혁적·진보적 시민단체의 이념이 서로 상충하여 개혁적·진보적 시민단체는 아직 인적 구성이나 물적 자원에서 취약한 편이다. 한편 이들 진보적 시민단체와 개혁적 시민단체는 대부분의 사례에서 상호 연대하고 응집력을 보이지만 진보적 시민단체 중 특정 인사들이 너무 과격하다는 인식을 받아 일반 시민들로부터 소외될 때가 있다.

그리하여 보수층에 속하는 시장은 진주시의 보수층인 경제엘리트와 보수적 시민단체와 보수적 일반시민에 자신의 지지기반을 두고 있다. 이들 보수층과 시장을 비롯한 국회의원, 도의원 및 시의원들은 모두 과거 신한국당, 현재 한나라당을 지지하고 있다. 한편 시장은 부산교통과 갈등을 빚기도 하였으나 삼성 및 신일교통, 한보건설, 삼진상가와는 갈등을 회피하면서 간접적 연계를 유지한 것으로 보인다. 그리고 시장은 논개영정 사례에서 활동한 보수적 사회엘리트들과 유대 관계를 맺고 있는 것으로 보였다.

결국 이 연구에서 발견되는 진주시의 권력구조는 시장이 정책 분야 별로 여러 가지 연계고리—학연, 지연, 혈연 등—와 기제—지역구 예산, 사업 인허가 등—를 이용하여 자신의 지지세력을 규합하며, 이들 지지세력과 시장은 보수층에 속하지만 하나의 응집력 있는 집단으로 작용한다기보다는 정책을 둘러싼 이해관계에 따라 이합집산하는 시장 중심의 분산적(*dispersed*) 엘리트 연합으로 특징지을 수 있다.

4. 이론적 논의와 검증

다음은 이러한 분석결과를 통하여 다원론, 엘리트론, 도시레짐론, 조합주의론 등에 대한 검증을 실시하고 지방적 수준의 국가조합주의가 어떠한 모습으로 변화하고 있는지를 검토한다.

1) 다원론과 도시레짐론

다원론의 핵심은 정책분야별 이익집단이 존재하고 적극적인 정치적 시민(*active politician*)이 정책에 결정적인 영향을 미친다는 점이다. 앞서 가설적 논의에서처럼 분석사례들과 관련하여 다원론적 요소는 거의 발견할 수 없다. 각 분야별 시민단체가 존재하지만 그의 영향력이 매우 미흡하다. 보수적 시민단체들은 시장에 협조 또는 보조역할을 하고 있고 개혁적·진보적 시민단체는 시장에 저항하지만 자신의 의견을 반영시키지 못한다. 그러나 개혁적·진보적 시민단체는 여러 사례에서 시자치단체와 시의회로 하여금 지역문제를 공식의제로 채택하고 심의·결정하도록 하는 데 결정적인 영향을 미쳤으며, 몇 가지 민주적인 절차—교통발전위원회 구성 등—를 수립하도록 하는 데 영향을 미쳤다.

진주시의 권력과정에는 도시레짐론자들이 주장하는 이른바 사회적 생산권력(*power to*) 혹은 연합권력(*coalition power*)이 나타나 있지 않다(Stone, 1986). 도시레짐론에서 주장하는 이러한 권력 개념은 하나의 도시에서 공식 행위자들과 비공식 행위자들이 도시의 통치불능한 상태를 통치가능한 형태로 변화시키는 과정에서 상호 협조하여 하나의 안정되고 제도화된 통치체제를 형성하는 과정을 설명하기 위해 사용한 개념이다(Stoker, 1995:59). 진주시의 경우 통치불능한 상태로 간 경우라든지 초다원론(*hyper-pluralism*)이었던 경우가 전혀 없다(Waste, 1986:122~124). 다만 진주시 사례의 경우 시장이 자신의 통치기반을 안정시키고 이슈별 저항세력을 저지하기 위해 비공식부문의 지지자들을 자신의 방어막으로 이용하고 있다는 점에서 연합권력을 보유하고

있을 뿐이다. 그리하여 분석사례들을 깊이 검토할 경우 전통적으로 주장되어 온 권력개념, 즉 사회적 통제권력(*power over*)의 시각에서 보아야 할 것이다(Stone, 1986:82). 즉 시장이 지역 의사결정의 중추적 역할을 하며, 그 다음으로 시의회가 또 하나의 의사결정체 역할을 하면서 시민단체와 심각한 갈등을 겪으며, 그 과정에서 이들 의사결정 참여자들은 각종 자원과 기제를 사용하여 상대방의 의사를 저지하고 통제함으로써 자신의 의사를 유지 또는 관철시키려는 행위를 보였다.

2) 엘리트론

앞서 가설적 논의에서 지적한 바와 같이 이 연구에서 발견한 시장중심의 분산적 엘리트 연합은 Hunter의 비즈니스 엘리트론이나 Molotch와 Logan의 성장기구론에도 부합하지 않으며 또한 Mills의 엘리트론에도 거의 부합하지 않는다. 시장 중심의 분산적 엘리트 연합은 지방의 중추 권력기관의 엘리트인 시장이 선택적으로 비즈니스 엘리트와 호혜적으로 제휴하거나 인허가권이나 규제권을 통하여 비즈니스 엘리트를 지배한다. 따라서 자본주의 구조의 체계적 성격 때문에 공공관리들이 자본가들로부터 영향을 받는다고 주장하는 체계적 권력(*systemic power*)은 이 연구결과에 부합하지 않는다(Judge, 1995:29; Harding, 1995:56). 한편 전통적으로 진주 시민들은 진주시를 문화·역사·교육의 도시로 규정해 왔다. 그 동안 진주시는 서부경남의 교육 및 상권의 중심지로 기능을 하는 가운데 경제를 유지해 왔고, 최근 개발과 환경 간의 조화가 이루어지는 범위내에서 개발을 허용하는 분위기이다. 그리하여 시장이나 일반 시민들은 진주상공회의소만큼 공단설립이나 기업유치에 그렇게 적극적이지 않다.³³⁾ 진주시의 경우 시장이 가장 큰 영향을 미치고 시의회가 시장의 영향을 받는 가운데 주요 결정을 하기 때문에 비선출직 고위공직자를 핵심권력자로 규정한 Mills의 엘리트론은 분석결과에 그대로 부합하지 않는다. 그러나 분석결과 권력자로 나타난 시장과 시장에 협조적인 다른 정부기관엘리트와 경제 및 사회엘리트들이 고위직 점유자라는 점에서 분석결과

Mills의 지위접근에 약간 부합하고 있음을 알 수 있다.

3) 조합주의론

앞서 우리나라가 1990년대 초까지 국가 전체수준뿐 아니라 지역수준에서 국가조합주의적 권력구조의 양상을 나타내고 있다고 지적하였다. 그리고 이러한 국가조합주의적 구조가 1993년 문민정부의 출범을 계기로 지방자치의 실시와 시민단체의 조직화 등 지역의 민주화를 촉진하는 요인들로 인해 중앙 및 지역 권력구조의 변화 가능성을 언급하였다. 이 연구에서 발견된 권력구조, 즉 시장 중심의 분산적 엘리트 연합은 전국 및 지방수준의 국가조합주의가 어느 정도 완화된 형태이다. 과거 관선시장시대에 시장을 좌지우지하던 국회의원은 자신의 결정적 이해 — 예를 들어 자신의 지지기반이나 시장공천 등 — 가 걸린 문제일 경우는 몰라도 이 연구에서 다룬 사례를 통해 볼 때 이제는 시장과 시의회의 권한에 속하는 지역현안에 거의 개입하지 않는 것으로 보인다. 한편 지방자치단체 및 의회의 구조조정에서 드러났듯이 아직도 중앙정부와 광역정부는 지방정부에 상당한 자율권을 부여하고 있지 않으며, 산청둔철골프장 건설사태에서처럼 시장이 도지사에게 협조하는 모습을 보여주고 있다. 그러나 시장은 시내버스 전환업체가 건설교통부에 진정한 것에 대해 건설교통부가 시장에 대하여 시정조치를 하도록 요구하였음에도 불구하고 시장은 이를 이행하지 않았으며, 1998년 초 기득권업체와 시내버스 전환업체 간의 균형을 맞추기 위해 시내버스 노선교환제라는 새로운 제도를 스스로 고안하여 운영하고 있다. 이러한 시장의 움직임은 자신이 중앙정부에 대하여 약간의 자율성을 누리려는 징후인 것이다. 한편 시장선거 후 도지사는 과거 계층제적 속에서 지방자치단체장을 명령 일변도로 대하는 것과는 달리 지방자치단체장의 협조 아래 행정을 펼쳐 나가기 때문에 시장은 도지사로부터 어느 정도 자율적으로 행정을 펴고 있다.

과거 국가조합주의 시대에는 지역의 경제 및 사회엘리트로 구성된 각종 경제단체, 농촌단체 및 사회단체가 전국수준의 하부단위로 기능

하는 동시에 지방정부기관에 의존 또는 종속하면서 자신의 이익을 추구하고 정부기관의 정책집행에 협조하였다. 그러나 최근 수년 동안 농촌조직의 대표적 사회단체인 새마을관련 단체와 평화통일자문회의, 반공연맹, 바르게살기협의회 등 관변단체의 역할이 미미해졌고,³⁴⁾ 보수층의 경제 및 사회엘리트들이 자율적으로 활동하는 가운데 이해관계에 따라 갈등을 빚기도 하고 결합하기도 하는 이합집산적 상호작용을 보여줌으로써 이 단체들은 더 이상 하나의 응집된 보수집단으로 작용하지 않는다.

한편 국가조합주의 시대에는 전국적 시민단체의 지역 하부단위나 지역의 자생적 시민단체가 존재하지 않았으나, 최근 수년간 민주화 과정에서 자생적 시민단체들이 독자적으로 또는 연합하여 활동하고 있다. 이 시민단체들 중에는 개혁적 인사가 주도하는 단체가 있는가 하면 진보적인 인사가 주도하는 단체가 있다. 이들 개혁적·진보적 단체들의 발생배경은 다음과 같은 역사적 연원이 있다고 해석된다. 진주시는 한반도의 최남단 가운데에 위치하고 인근의 중심지 역할을 해 왔으나, 과거부터 수도에서 멀리 떨어져 이동성이 약하여 지역을 평생 삶의 터전으로 생각하는 사람이 많다. 그리고 진주시는 역사적으로 왜구의 침입에 대항하면서 자신의 지역을 보호하려는 의식이 강하고 외부의 자극에 대하여 민감하게 반응하는 경향이 강하다(진주시, 1998). 그리하여 진주에서 발생한 조선시대의 농민운동(민란)과 백정의 형평운동은 자신의 문제를 지역 내에서 해결하고 외부—자신을 억압하는 타인들—에 대하여 민감하게 작용한 데서 비롯된 것이라고 해석된다(김중섭, 1994; 진주시, 1998). 이와 같은 저항세력의 역사적 배경과 최근의 민주화 추세와 맞물려 진주의 개혁적·진보적 단체가 발달하였다. 1980년대 초부터 활동하기 시작한 가톨릭농민회 인사, 1980년대 중반부터 활동하기 시작한 전교조, 과거 운동권에 속하였던 운동가들, 그리고 규모가 큰 국립대학인 경상대학교 민주화교수협의회가 1990년대 초 우리나라의 민주화 추세에 발맞추어 진주에서 각종 시민단체를 결성하고 활동하면서 진주시의 현안문제를 제기하고

관철시키기 위해 노력해 왔다. 그리고 이들 개혁적·진보적 시민단체는 정부기관엘리트들의 자의적인 정책결정과 권력행사에 대한 견제 역할, 그리고 문제제기, 여론형성 및 대안제시 역할을 수행하여 시민 참여의 활성화 가능성을 닦아 놓았다. 그럼에도 불구하고 이들 개혁적·진보적 시민단체는 아직 대중적 기반이 약한데, 그 이유는 아직도 시민 대부분이 보수성향을 지니고 있고, 정치적 효능감이 낮고 문제제기와 항의에 익숙하지 않기 때문이며, 진보적 시민단체들이 때로는 일반적인 시민여론에 부합하지 않는 과격한 주장을 하기 때문이다.

결국 이 연구에서 발견한 진주시의 권력구조 양태는 최근 수년 동안 우리나라의 민주화 추세와 관련된 지방자치의 실시와 시민사회의 성장이라는 요인이 기존의 국가조합주의의 국가권력을 미미하나마 이완시킨 결과로 해석된다. 즉 진주시에서 관변단체의 쇠퇴, 시민단체의 성장 및 영향, 지역출신 중앙정치엘리트의 영향 감소, 경제 및 사회엘리트들의 경쟁 등의 현상이 나타남으로써 과거 중앙국가 대리의 지방국가조합주의로 구조화된 지역사회 권력구조가 시민단체로부터 어느 정도 견제를 받는 시장 중심의 선택적 엘리트 연합구조로 변모하고 있음을 알 수 있다.

5. 맺음말 : 지방정치의 민주화를 위하여

이 연구에서 발견한 시장중심의 분산적 엘리트 연합은 국가조합주의 권력구조가 어느 정도 이완되고 있고, 그에 따라 그 구조가 지닌 폐해가 어느 정도 완화되고 있다는 점에서 지역민주화의 가능성을 시사해 주고 있다. 그러나 아직도 이러한 권력구조는 지방정치의 민주주의라는 시각에서 볼 때 몇 가지 문제점을 가진다. 결론에서는 이들 몇 가지 문제를 지적하면서 지방정치의 민주화를 위한 방안을 제시한다.³⁵⁾

민주정치는 흔히 여론정치라고 말한다. 지역의 대표자로 선출된 공직자들은 선거운동 당시처럼 항상 여론에 민감해야 한다. 특히 일단의 시민들이 문제를 제기하여 찬반론이 분분할 경우 다양한 시민의

목소리에 깊이 귀기울여야 하고 그것이 불합리하지 않을 경우 정책에 반영하려고 노력해야 한다. 분석사례에서 나타났듯이 산청골프장건설 반대에 대하여 시자치단체가 침묵하고 시의회가 반대결의안을 본회에 서조차 논의하지 않은 것은 시민여론을 무시한 전형적인 사례이다. 그렇다고 지역 이기주의를 조장하려는 것은 아니다. 시자치단체와 시의회가 진주시민의 삶에 영향을 미치는 골프장건설에 대하여 침묵하거나 혹은 사소한 안전으로 치부해 버리고 그냥 넘어갈 문제가 아니다. 시자치단체나 시의회는 골프장 설계가 어떠한지, 건설될 경우 수질에 어떠한 영향을 미칠지에 대해 깊이 관여했어야 했다. 그럴 경우 시민이 갖는 공직자들에 대한 오해의 소지도 해소될 수 있을 것이다.

시의원을 역임한 혹은 시의원의 행태를 주변에서 관찰한 일부 사람들은 시의회를 제도권내 부패의 온상이라고까지 혹평을 한다. 즉 의원들의 전문성 부족, 낮은 도덕성, 권력 지향성으로 시의회가 시민의 대표라기보다는 어떤 이권을 챙기는 제도적 도구로 전락하였다는 것이다. 또한 지방의 사적 이해에 더 민감한 부동산 소유자들이 시의원으로 당선되어 시의회 안에서 자신의 사리사욕을 채운다는 주민들의 비판의 목소리가 터져 나오기도 한다. 이 연구의 사례에서는 이러한 시의회의 부정적 측면을 발견할 수는 없었으나 골프장 건설에 관련하여 두 번에 걸친 진주시의회 보사위의 건설반대 결의 부결처리는 그러한 시의회의 부정적 측면을 시사한다. 면접을 통해 전 진주시의원 중 한 사람은 “비밀투표로 결정하기 전과 후 상당수 시의원들의 의견이 뒤바뀌는 경우가 허다하다”고 주장하고 그러한 현상을 막기 위하여 공개투표제의 실시를 강조하였다.

많은 논자들에 의하면 토착 자본가를 포함하는 한국의 경제엘리트는 아직 천민자본주의 의식과 행동에서 벗어나지 못하고 있는 경우가 대부분이라고 한다. 그들은 이익이 된다고 생각하는 것이 있으면 뇌물을 주고서라도 정부기관 엘리트들에 접근함으로써 인허가 질서를 무너뜨리고 기업윤리를 땅에 떨어뜨린다. 장기적 안목에서 볼 때 기업이 성장하는 길은 경제엘리트들이 기업윤리를 실현하는 것이며, 그

것은 국가와 시민의 성장을 돕는 길이다. 천민자본주의의 폐해를 감소시키고 정경유착을 차단하기 위해서는 강력한 외부통제장치가 요구된다. 선거와 대규모사업 등 정경유착이 가능한 부분에 대해서는 강도 높은 수사가 정기적으로 이루어질 필요가 있다.

아직 시민사회는 자원봉사의식이 저조하고 올바른 정치의식이 부족하기 때문에 진정한 시민단체의 활성화가 잘 이루어지지 않고 있다. 지역의 단체들은 대부분 친목단체이며 관변단체가 일정한 역할을 하고 있는데, 이들 단체들은 시정에 무비판적이거나 협조함으로써 일정한 이익을 획득하려는 경향이 강하다. 반면 개혁적·진보적 시민단체들이 시정에 적극 개입하려 하고 있는 점은 다행스러우나 이념이나 방법이 과격한 사례가 있으며, 그러한 단체일수록 폐쇄적으로 운영되고 있어 일반시민들이 접근하기를 꺼려한다. 그리고 개혁적·진보적 단체들이 하나의 전략으로서 비판을 위한 비판이나 무리한 요구를 하는 사례가 있는데, 이는 불신사회를 조장할 위험성이 있다. 보다 공정하고 객관적으로 행동할 때 각 단체들은 인적·물적 자원의 확보에 유리하고 시민들의 자원봉사 및 참여의식을 제고시킬 수 있을 것이다.

전문가들이 시정에 참여하는 경우가 간혹 나타나는데, 이들은 시민단체들로부터 오해를 사는 경우가 많았다. 지역의 전문가들은 지역의 지도층이라 해도 과언이 아니다. 그리고 그들은 지역의 상류층이나 중산층에 속한다. 이들이 시정에서 어떤 의혹을 받는다면 지역의 부패가 좀처럼 사라지지 않을 것이다. 반면 지역 전문가들이 공정한 입장에서 시정에 영향을 미치려 할 때 그 영향력은 상상외로 클 것이다.

끝으로 일반주민은 공직자들의 공직수행을 수시로 평가하여 선거에서 반드시 공직자를 평가하도록 해야 하며, 그럴 경우 지역의 민주화가 앞당겨질 수 있다. 현재 시민들이 선거를 공직자 소환제도로 이용할 수 있는 기회는 매우 많다. 국회의원, 시장, 시의원, 도의원, 도지사 등 선거에서 시민들은 기존의 여론을 감안하여 선출직 공직자들을 평가해야 한다. 그러나 아직도 많은 시민들은 평소의 주장 — 예를 들면 부패정치인을 낙선시켜야 한다는 것 등 — 과는 달리 투표 당시

에 가서는 개인의 사적 이해관계에 있는 후보에 투표하고 혈연, 지연 및 학연에 따라 투표하는 경향이 강하다. 이는 지방정치의 민주주의를 가로막는 매우 중대한 요소이므로 이의 극복을 위한 시민들의 각별한 노력이 요구된다.

■ 주

* 이 논문을 위한 연구는 학술진흥재단의 1997~98년도 인문사회과학분야 중점영역연구지원에 의해 수행되었다. 이 논문은 처음 1998년 한국정치학회 추계학술대회에서 발표되었다. 논문을 심사해 준 두 분의 심사위원 및 지난 4월 경상대학교 사회과학연구소에서 발표할 당시 유익한 논평을 해 주신 분들께 감사를 드린다.

- 1) 비결정사례인 '시의버스터미널이전'을 중심으로 진주시의 권력구조를 분석한 연구가 있다(박효종, 1993:261~290). 이 연구에서는 시당국의 '무결정의 정치' 속에서, 이전 반대론자들이 공고한 연합과 이익극대화 전략을 통하여 비협력적인 이전 찬성론자들을 압도하였다는 합리적 선택론을 전개하였다. 그러나 이 연구에서는 시당국의 무결정의 정치가 모든 정책분야에서 이루어지는지, 만일 그렇지 않다면 왜 이 사례에서 이루어졌는지를 분석한 다음 합리적 선택론을 주장했어야 옳다. 이 논문의 분석결과 시당국은 무결정의 정치 속에서 자신의 이익을 반영하는 경우가 허다하고 그 이익을 보호받는 한에서 특정집단과 호혜적 행동을 하는 경우가 많다.
다른 한편 《진주신문》(1995년 1월 1일)이 1994년 12월 주민 617명(여론도조총 58명과 일반 시민 520명)을 대상으로 '누가 진주를 움직이는가?'라는 설문을 통해 조사한 결과 진주시장이 23.5%, 국회의원이 15.1%, 시의원이 13.3%, 경남도지사가 12.4%, 청와대 및 중앙행정부기관이 12.3%로 나타났고, 나머지 각각의 행위자(경남도 의원, 진주상공회의소, 검찰 및 경찰, 사회·시민·재야단체, 기타)는 3.5~5.7% 사이에 분포하였다.
- 2) 1950년대부터 지역사회 권력구조가 진행되어 왔음에도 불구하고 이들 연구범위 문제는 크게 문제시된 바 없다(Harding, 1995:40~41). 그러나 이 문제들은 지역사회 권력 연구에 매우 중요하므로 앞으로 깊은 연구가 이루어질 필요가 있다.
- 3) 면접에서 각 사례에 관련된 문제 제기자, 주요 참여자, 논점, 이해, 의사결정 과정, 영향력 기제, 참여자의 영향력 정도 등에 관한 개방형 질문을 피면접자에게 던지고 면접 도중 필요한 경우 심층 질문을 하였다. 면접에 응한 자들은 총 37명으로서 시장, 지역정치계 6명(前 시의원 3명, 前 시장 후보 2명, 前 국회의원 후보), 지역행정계 6명(前 실장, 국장 2명, 과장 3명), 지역학계 5명(교수 5명), 지역언론계 5명(고위직 2명, 기자 3명), 지역경제계 3명(상공회의소 관계자 1명, 2개 기업 고위관계자 2명), 시민단체 활동가 8명(직업별로는 교사 1명, 목사 1명, YMCA 종사자 1명, 문화단체 2명, 진주환경운동연합 회장 및 관계자 2명), 운동권단체장 3명, 그 이외의 피면접자들로서는

변호사, 치과의원 원장, 중앙시장 번영회장, 항일운동연구가, 진주향토사 연구가 각각 1명이다.

- 4) 권력구조 분석에서 계량적 방법이 사용된 예를 보면 Dahl(1961)이 의사결정 참여자 개인들의 성공 또는 실패 수를 계산하였고, 청주시의 권력구조를 분석한 민경희 외(1996)는 권력자들간의 긴밀도 조사를 위해 네트워크 분석을 실시하였다.
- 5) 전통적으로 지역사회 권력구조의 논의에서 쟁점이 되었던 점들은 권력의 개념, 권력의 소재 및 권력자들간의 관계, 연구방법(권력측정방법) 등이다. 이들 요소들 중 권력의 소재 및 권력자들간의 관계를 좀더 세분해 보면, 권력의 소재(국가나 사회 또는 이들 두 부문), 집단특성(집단의 수, 집단들 사이에서의 권력의 집중 또는 분산, 집단들간의 자원의 평등 또는 불평등, 집단들의 응집성 또는 분산성, 모든 정책분야에 대한 소수의 지배 또는 각기 다른 집단에 의한 각 분야의 지배), 권력행사의 기반(상호작용 방식으로서의 지시, 경쟁 또는 협상), 권력과정에서의 국가의 역할, 그리고 집단의 정책결정에 대한 접근성 등 다섯 가지 요소들이다(Gray, 1994).
- 6) 1998년에 이루어진 지방정부의 조직개편의 범위 역시 행정자치부에 의해 집권적으로 이루어졌다.
- 7) 지면 관계상 사례에 대한 역사적 서술은 생략하되 사례에 관련된 기본사항들을 각주에 제시하였다.
- 8) 신시청사 부지 결정 사례는 구진주시가 이미 특정지역을 부지로 거의 확정해 놓은 상태였으나 1995년 1월 구진주시와 구진양군이 통합되면서 논의가 본격화되었다. 시자치단체가 자문회의와 공청회를 통해 의견을 수렴한 후 구진양군 청사로 내정한 다음 시의회에 제출하였다. 시의회가 비밀투표(찬성 33, 반대 12)로 1996년 7월 신청사를 구진주시내에 위치한 구진양군청 청사로 결정하였다.
- 9) 여섯 개 사례에서 시자치단체의 고위관료가 시장에 저항하는 사례가 전혀 나타나지 않았고, 고위관료를 포함한 일반 공무원들은 전적으로 시장에 충성하였다고 판단된다. 현 P 시장은 1995년 6월 지방선거 직전 진주시의 관선시장으로 재직하다가 선거에 출마하여 당선되었고, 1998년 6월 선거에서도 재선되어 현재까지 진주시장으로 재직하고 있다. 1998년 6월 선거에서 P 시장은 53.7%의 표를 획득하여 당선되었다.
- 10) 신시청사 부지 재선정 사례는 비결정 사례로서 1996년 7월 신청사 결정 직후부터 교통혼잡과 도로정비 비용 및 재원조달의 어려움 등을 이유로 일부 시의원과 지역인사가 문제를 제기하였고, 12월 말 시의회 의장이 정기회의에서 재고할 뜻을 비쳤다. 이때부터 1998년 상반기까지 진주시의 지역민 노총 등 18개의 진보적 시민단체들로 구성된 민주개혁진주연대회의가 건설 유보 또는 다른 부지선정을 시자치단체측에 강력히 건의하였다. 그러나 시장은 1998년 6월 신청사를 착공하여 현재 공사가 진행중에 있다.
- 11) 1998년 6월에 새로 구성된 시의회 의원들 25명이 시공업체에 대한 선급금 지급문제 등 몇 가지 문제를 다룰 행정감사특별위원회 구성안을 1999년 1월 시의회에 제출하였다. 그러나 시의회의 비밀투표 결과 찬성 17, 반대 19로 부결되었다. 이러한 투표결과에 대해 시민들은 일부 시의원이 소신이 없고 시민을 속이는 행동을 하였다고 비난하고 있다.
- 12) 이 사례는 1993년 문민정부의 출범과 함께 전국적으로 제기된 '역사 바로 세우기'와 그 일환인 친일잔재처리 문제와 관련하여 《진주신문》이 7월 처음으로 김은호 화백의 그림 〈금차봉납도〉와 〈화필보국〉 및 행적을 근거로 그를 친일인사로 규정하고 그가 그린 논개영정을 폐출시키자고 주장하면서 시작되었다. 〈금차봉납도〉는 국방헌금조달과 황군원호에 앞장 선 애국금차회 회원들이 금비녀와 패물까지 모아 당시 일본 군용기를 만드는 데 사용해 달라고 헌금하는 광경을 담은 것이다.

시자치단체가 두 차례의 토론회를 주최하고 최종결정을 시의회에 회부하였는데, 시의회는 1997년 5월 간담회를 개최하여 재적의원 45명 중 33명이 참석한 가운데 무기명 비밀투표를 실시, 24 대 9로 폐출을 반대하기로 결정하였다.

- 13) 1995년 1월 구진주시와 구진양군이 통합됨에 따라 노선조정 및 단일요금제 문제가 대두되었으며, 1998년 초까지 수 차례 노선이 조정되고 요금이 인상되었다. 구진주시를 운행하던 기존 업체(삼성 및 신일교통)와 구진양군을 운행하다가 시내버스로 전환한 업체(부산교통) 간에 갈등이 빚어졌으며, 시자치단체는 자신의 조정안을 제시하였고 시민단체는 시자치단체안과 업체들의 이익추구에 항의하였다.
- 14) 옛금성초등학교의 학생 수가 갈수록 감소하자 진주시 교육청과 경상남도 교육위원회는 학교 부지를 매각하여 그 매각 대금으로 학교이전 비용 및 기타 교육재정에 사용하고자 경쟁입찰을 실시하였으나 1994년 12월의 1차 입찰 및 1995년 1월의 2차 입찰 모두 유찰되었다. 2차 유찰 당시 시민단체는 만일 옛금성초등학교가 매각될 경우 대규모 백화점이 건설된다는 소식을 듣고 1995년 초부터 역사적 건물 보존과 교통환경 악화를 이유로 매각 반대운동을 전개하였다. 6월 실시된 3차 입찰에서 사전담합 의혹을 산 두 업체만이 입찰에 참가하였는데 두 업체 가운데 삼진상가로 낙찰되었다. 1996년 9월 시자치단체는 건축심의위원회의 결정을 통해 삼진상가에 진주백화점 건축허가를 해주었다.
- 15) 이러한 추정은 지나친 것으로 비쳐질 수도 있다. 그러나 시장과의 면담에서 시장은 근린시설의 하나인 백화점은 반드시 시내 중심부에 위치해야 한다고 주장하였기 때문에 옛금성초등학교를 매각한 측이 매각 이전에 진주시장에게 허가 가능성을 타진했을 경우 시장은 허가할 수 있다는 입장을 취했을 가능성이 크다.
- 16) 1996년 11월 경상남도와 산청군이 산청군에 둔철골프장 건설 포함하는 둔철지구 위락단지조성계획을 발표하였다. 이때부터 1년여 동안 진주환경운동연합을 비롯한 시민단체가 골프장건설 반대운동과 함께 시자치단체와 시의회가 반대결의를 하도록 촉구하였다. 1998년 초 골프장 건설이 시작될 즈음 건설업체인 한보종합건설의 부도로 현재 건설이 중지된 상태이다.
- 17) C 사장은 당시 진주시 국회의원이었던 C의원과 친척인 것으로 알려져 있다.
- 18) 대책위가 진주시민 1,000명과 산청주민 300명을 대상으로 주민 찬반 조사를 실시한 결과, 시민 81%가 골프장 건설을 반대하였고, 87%가 시장과 시의회가 반대해야 한다고 응답하였다.
- 19) 참고로 한보종합건설 사장과 당시 진주시의회 의장은 모두 고향이 산청군이다.
- 20) 1997년 말 현재 공무원을 포함한 진주시의 총근로자수는 89,518명이고 이중 제조업 종사자수는 10,125명이다.
- 21) 이 연구에서 보수, 개혁 및 진보의 개념은 단순히 지역사회체제의 현상유지(이해관계 및 권력관계)에 대한 정향에 따라 구분한다. 따라서 보수는 현상유지를 원하는 이념이고, 진보는 현상유지를 근본적으로 변화시키려는 이념이며, 개혁은 보수와 진보의 중간적 이념으로 개념화한다. 이 연구에서 보수라고 규정한 단체라도 그 구성원들이 모두 보수적인 성향을 띤 것은 아니다. 젊은 구성원들 중 일부는 개혁적인 성향을 띠기도 한다. 그러나 이들 단체의 발언이나 주장은 거의 모두 보수적인 성향을 띤다.
- 22) 한보종합건설은 신경남일보의 대주주이다.
- 23) 개혁적 시민단체와 진보적 시민단체들이 모두 공익적 활동만을 하는 것은 아니다. 전교조나 노동조

함은 자신의 이익을 추구하는 점에서 이익단체의 성격을 띠고 있다. 개혁적 시민단체와 진보적 시민단체는 상호 구별되는데 후자가 계급운동을 전개하는 반면 전자는 계급운동을 하지 않는다. 그리고 개혁적 시민단체가 진주시와 어느 정도 협조관계를 유지하기도 하지만 — 예를 들어 YWCA는 진주시로부터 위탁을 받아 복지회관을 운영하고 있다 — 진보적 시민단체들은 그러한 관계를 맺지 않고 있다. 그리고 진보적 시민단체들은 진주시가 가장 불편해 하는 신청사 재선정 문제를 제기하고 운동을 전개하였으나, 개혁적 시민단체들은 이 문제에 관여하지 않았다.

- 24) 그러나 진주 YMCA는 옛금성초등학교 매각 반대운동에 참여하지 않았다.
- 25) 이들 개혁적·진보적 단체들은 진주시약사회, 진주시치과의사회, 놀이판 큰들, 동서산업 노동조합, 진주 21, 서부경남연합, 지역택시노동조합협의회 등이다.
- 26) 진주정신치지기 모임에 참여한 단체는 진주환경운동연합, 진주문화원 향토사연구소, 진주문인협회, 형평운동 70주년 기념사업회, 놀이판 큰들, 경상대 민주화교수협의회, 대한광복회 진주시회, 진주 YMCA, 진주 YWCA, 신암노유규선생기념사업회, 남강보전사회단체연합회, 한국예총진주지부, 진주불교청년단체연합회 등이다.
- 27) 진주의정지기단은 진주환경운동연합, 진주기독교윤리실천운동, 진주 YMCA, 진주 YWCA, 진주청년불교단체연합회, 진주홍사단으로 구성되어 있다.
- 28) 대표단을 구성한 36개 단체는 둔철지구골프장건설반대 및 진양호보존을 위한 대책위원회, 진주, 남해, 거제, 울산, 마산, 창원, 부산 지역 각각의 환경운동연합, 천주교진주지역목사협의회, 진주 YMCA, 진주 YWCA, 진주기독교윤리실천운동, 진주청년불교단체, 진주학원연합회, 중앙시장번영회, 한국상록회진주지부, 한국노총진주지부, 진주농민회, 진주사랑청년회와 기타 단체들이다.
- 29) 그런데 시자치단체가 결정한 요금의 수준은 경상남도가 설정한 상한선에 항상 미치지 못하였는데 이는 개혁적·진보적 시민단체들의 압력에서 기인한 바 크며, 따라서 개혁적·진보적 시민단체들은 일정의 목표를 달성하였다고도 해석된다.
- 30) 진주시에는 어느 때부터(1970년대 후반인 듯함) 누가 만든 말인지 모르지만, 그들을 비판하는 말로 진주 재력 5敵 또는 5盜 10敵이라는 말이 나온다(최태룡, 1996).
- 31) 《신경남일보》는 한보에 대한 경상대 환경보존연구소의 환경영향평가를 만족할 만한 것이라고 평가하였고, 대책위가 연구소에 대하여 완전한 평가가 되지 못한다고 비판하자 이에 대해 연구소는 보다 전문적이고 엄격한 영향검토가 더 필요하다고 답변하였다.
- 32) 정부기관엘리트들과 경제·사회엘리트들은 학연, 지연, 혈연 등의 개인적 연계로 친분을 형성하기도 하지만, 라이온스 및 로터리클럽 등 준관변단체에 가입하여 개인적 연계를 형성하고 상호 이익을 도모하는 경향이 크다.
- 33) 최근 수년 동안 진주상공회의소가 광양-진주권 개발계획을 수립하여 건설교통부에 건의해 왔는데, 현 정부가 영호남 화합 차원에서 그 계획을 확정지었다. 이 계획의 수립과 성사를 위해 진주상공회의소와 진주시의회가 노력하였으나 시장은 그에 거의 관여하지 않았다.
- 34) 진주시의 고위 관료를 지낸 퇴직공무원에 의하면, 최근 이들 단체는 시자치단체의 입장에서 볼 때 그 활용도가 20% 정도에 지나지 않는다고 한다.
- 35) 이 연구의 한계를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 이 연구에서 다룬 사례가 여섯 개에 지나지 않을 뿐만 아니라 이들 사례 모두가 시장중심의 분산적 엘리트연합이 시민단체의 저항을 받는 가운데서도

자신이 의도하는 바를 달성하였던 사례들이라는 점이다. 둘째, 이 연구에서 37명의 피면접자를 통해 사실을 수집하였으나, 그보다 더 많은 사람들과 면접을 했더라면 풍부한 사실을 수집하였을 것이라는 아쉬움이 남는다. 셋째, 질적 분석의 한계 문제로서 사실과 사실을 연계시키는 연구자의 추론과 해석이 엄격한 객관성을 띠지 않을 수도 있는 점이다. 이러한 세 가지 이유로 이 연구는 진주시 권력구조의 연구의 출발로서 의미를 가지며 후속 연구에서 이러한 한계를 극복할 필요가 있다.

■ 참고문헌

- 강명구. 1997. 지방자치와 도시정치 : 행위자 중심적 해석을 위한 시론적 연구. 《한국정치학회보》 31(3) : 109~128.
- 김영래. 1997. 《이익집단정치와 이익갈등》. 한울아카데미.
- 김영래. 1986. 《한국의 이익집단》. 대왕사.
- 김중섭. 1994. 《형평운동연구 : 일제 침략기 백정의 사회사》. 민영사.
- 민경희 · 강희경 · 배영목 · 최영출. 1996. 청주 지역사회의 권력구조에 관한 연구. 《한국사회학》 30 : 187~223.
- 박효종. 1993. 지역사회의 힘의 범주에 관한 정치경제학적 연구 : 진주 시외버스터미널 이전문제를 중심으로. 《한국정치학회보》 27(2) : 261~290.
- 배병룡. 1995. 농업정책의 집행에 있어서 제3부문의 역할 : 한국 농협의 농업정책의 집행에 대한 중범위 국가조함주의적 접근. 《한국행정학보》 29(3) : 747~770.
- 배병룡. 1992. 중간조직의 제도화에 관한 연구 : 한국의 농업협동조합을 중심으로. 고려대학교 박사학위논문.
- 진주시. 1998. 《진주의 뿌리》. 1998.
- 진주시사 편찬위원회. 1994. 《진주시사》(상).
- 최태룡. 1996. 진주시의 사회경제적 환경. 《한국사회학 평론》. 한울.
- 홍덕률. 1997. 지역사회의 지배구조에 대한 실증연구 — 대구, 광주, 인천을 중심으로. 《경제와 사회》 34 : 139~172.
- Collier, Ruth B. and David Collier. 1979. Inducements Versus Constraints : Disaggregating 'Corporatism'. *American Political Science Review* 37(4) : 957~985.
- Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Gray, Clive. 1994. *Government Beyond the Center : Sub-National Politics in Britain*. London: Macmillan.
- Harding, Alan. 1995. Elite Theory and Growth Machines. In D. Judge, G. Stoker, and H. Wolman, eds. *Theories of Urban Politics*. London: Sage.

- Hunter, Floyd. 1953. *Community Power Structure*. New York: Doubleday.
- Judge, David. 1995. Pluralism. In D. Judge, G. Stoker, and H. Wolman, eds. *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.
- Judge, David, Gerry Stoker, and Harold Wolman, eds. 1995. *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- Logan, J. and H. Molotch. 1987. *Urban Fortunes : The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Stoker, Gerry. 1995. Regime Theory and Urban Politics. In D. Judge, G. Stoker, and H. Wolman, eds. *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- Stone, Clarence N. 1986. Power and Social Complexity. In R. Waste, ed. *Community Power : Directions for Future Research*. Beverly Hills: Sage.
- Waste, Robert J. 1986. Community Power and Pluralist Theory. In R. Waste, ed. *Community Power : Directions for Future Research*. Beverly Hills: Sage Publications.