

# 基礎自治에 대한 住民들의 政治定向과 參與形態 —서울시민의 意識조사 結果를 중심으로—

## Political Attitudes and Participation Behavior of the Seoul Residents in the District Level of the Local Government

金 仁 喆

(韓國外國語大學校 行政學科 助教授)

### <目 次>

- I. 序 論
- II. 自治選舉와 政治定向：基礎自治選舉  
前後比較
  - 1. 政治効能—政治信賴 4結合模型
  - 2. 住民의 疎外的 政治定向
  - 3. 基礎議會議員選舉過程의 歪曲性
  - 4. 住民의 自治參與樣態
- III. 自治定向과 住民參與：區議會와 區廳  
의 比較
  - 1. 區議會 및 區廳에 대한 住民評價
  - 2. 住民參與方式
- IV. 結 語

### I. 序 論

우리나라 중앙정치에 대해 주민들이 가지는 政治不信과 無力感은 부정과 타락으로 표상되는 歪曲된 選舉過程에 연유하는 바 크다. 선거의 왜곡성은 다시 주민으로 하여금 선출된

대표자에 대한 乖離感을 느끼게 하며 정치과정에 대한 參與意志도 弱化시키는 악순환의 요인이 되어왔다. 이와 같은 중앙정치에 대한 국민의 냉소적 태도와 약화된 참여의식을 치유하는 한 방편으로 지방자치제도를 해석하는 학자도 많다. 즉, 자치과정에 주민의 참여를 유도함으로써 상실되었던 정치신뢰와 정치효능감을 회복시킨다는 전략적 의미도 담고 있는 것이다.

한편 과거 統制爲主의 上意下達식 行政體制가 불러 일으켰던 하급행정기관의 경직성을 타파하고, 행정운용에 하의상달식 자율성을 진작시키는데 地方自治의 본래 취지가 존재한다. 즉 상위정부의 통제를 받는 行政機關이나 官僚의 권한을 축소하는 대신 주민이 직접 선출한 地方議會에 보다 큰 權能을 부여함으로써 주민의 의도와 관심에 부합되는 自律的인 地方行政을 유도하는데 제도적 장점이 발견되는 것이다.

이와 같은 관점들에 착안해 보면 중앙정치에 느꼈던 부정적 정치정향이 지난 자치선거

와 그 이후 1년간의 자치운동과정에서 다소 淨化되어 보다 바람직한 방향으로 주민의 자치정향이 형성되어갈 것으로 기대된다. 또한 중앙정부의 통제선상에 있는 현존 행정집행기관보다는 地方議決機構인 自治議會의 기능과 역할을 주민들이 상대적으로 더 높이 평가할 것이며 따라서 이들 주민대표기관에 대한 주민참여가 보다 활성화 되어가고 있어야 마땅하다.

이러한 논점에 기초하여 본 연구는 기초자치선거가 실시되기 전의 시점과 자치시행 1년후의 현재의 시점에서 서울시민들이 자치에 대해 견지하고 있는 政治定向과 參與形態가 어떻게 변화(또는 연속)되고 있는지를 파악하는데 초점을 맞추고 있다. 보다 구체적으로 본 연구는 자치시행 전후 1년간의 시차를 두고 두차례에 걸쳐 실시된 서울시민에 대한 의식조사결과를 바탕으로 다음의 논제를 증명하는데 연구의 목적을 두고 있다.

첫째, 자치과정에서 나타난 시민의 정치정향은 자치실시 前과 어떻게 다른가? 이와 같은 정치정향의 변화를 유발시킨 변인은 무엇인가?

둘째, 기초자치의회선거에 즈음하여 주민들이 느꼈던 선거의 타락수준은 어느정도인가? 이와 관련하여 시민들이 가지는 選舉에 대한 無力感은 어느 수준이며 이것이 향후 자치과정에서 주민참여에 어떠한 영향을 미칠 것인가?

셋째, 자치의결기관인 區議會와 행정기관인 區廳의 기능에 대한 주민평가는 어떻게 나타나는가? 또한 주민들이 자치과정에서 활용하고자 하는 意見表出方式에는 어떠한 것이 있으며 그 의미는 무엇인가?

이러한 물음에 답하기 위하여 본 연구는 서울시민을 대상으로 기초자치선거직전인 91년 3월(228명 조사)과 기초의회 개원 1주년에 즈음한 92년 4월(258명 조사)등 2차례에 걸쳐 유사한 설문내용을 활용, 현지면접조사를 실시하고 분석된 결과를 분석하였다.

## II. 自治選舉와 政治定向：基礎自治選舉 前後比較

### 1. 政治效能－政治信賴 4結合模型

주민들의 정치정향 즉 정치태도에 관한 연구는 G. Almond와 S. Verba(1972)를 비롯하여 많은 학자들에 의해 수행되어 왔지만 가장 널리 사용되는 분석틀은 J. Paige(1971 : 811~813)가 제시한 정치효능－정치신뢰 4 결합모형이다. J. Paige에 따르면 첫째, 정치효능감이 높고 정치신뢰도 높은 경우 개인은 忠誠(allegiant)의 定向을 가지는 바 이러한 자는 정부가 그들의 이익을 위해서 활동한다고 생각하며 필요한 경우 스스로 정부에 대해 영향력을 행사할 수 있다고 믿는다. 따라서 이들은 정부에 대해 능동적인 지지자가 된다. 둘째, 順從的(subordinate)定向은 효능감이 낮은 반면 신뢰도가 높은 경우이다. 이러한 태도를 가진자들은 정부가 주민의 이익을 위해 노력한다고 믿으나 스스로는 정부에 별 영향을 미치지 못한다고 믿는 유형이다. 셋째, 異議的(dissident)定向은 효능이 높은 반면 신뢰가 낮은 경우를 말한다. 정부나 정치가를 믿지 못하고 무엇인가 변화되어야 하고 또 그러한 변화가 자신의 영향력에 의해 가능하리

라고 믿는 태도이다. 마지막으로 疎外的(alienated)定向은 정치효능과 신뢰도가 동시에 낮은 경우를 말한다. 여기에 속하는 자들은 정부를 믿지 못하는 동시에 정부에 대한 관심이나 지식수준이 낮아 영향력행사를 위한 구체적인 행위를 나타내지 못하는 정치적인 유형이다.<sup>1)</sup>

J. Paige모형을 활용하여 지방의회선거당시 서울시민들의 지방자치에 대한 정향을 알아보고 이와 대비하여 자치시행 1년후인 현시점의 자치정향을 파악하기 위해 설문항목을 작성하였다.<sup>2)</sup> 정치효능항목의 경우 개인의 정치행위가 자치과정에 영향을 줄 수 있으며 꼭 준다고 믿는가를 파악하였으며 설문항목은 다음과 같다.

\* 나같은 사람은 지방의회에 대해 좋은 의견을 얘기해도 누구하나 옹기 들어주는 사람이 없다(2차 조사 설문내용 : 내가 구의회에 대해 얘기해도 소용없다).- 個人影響感

\* 지방자치니 지방의회니 하는 것은 하도 복잡해서 나는 어떻게 돌아가는지 모르겠다(구의회에서 하는 일은 나같은 사람은 어떻게 돌아가는지 잘 모르겠다).- 自治理解感

\* 地方自治는 낱새와 같아서 주민들의 힘으로는 어떻게 할 수 없다(구의회 의사결정방향은 지역주민의 능력으로는 어떻게 할 도리

가 없다).- 住民無力感

한편, 정치신뢰란 정부, 정치인 혹은 정치체에 대한 개인의 믿음정도를 뜻하는 바 다음 항목들을 통하여 측정하였다.

\* 지방의원들은 시민의 고충을 잘 이해하지 못하고 자기 실속만 차릴 것이다(2차 조사 설문내용 : 사람은 겉과 속이 달라 구의원도 자기실속만 차린다).- 自治議員에 대한 믿음

\* 지방의회도 주민들이 무엇을 원하고 있는지를 잘 모를 것이다(구의회는 지역사정을 잘 모르고 의사결정을 한다).- 地方議會에 대한 믿음

\* 지방의회사람들은 우리주민을 잘살게 해줄 능력이 없을 것이다.(구의회사람은 주민복지를 실현할 능력이 없다).- 自治議員能力信賴

각 항목에 대하여 매우 높은 신뢰감이나 효능감을 보일 때에는 5점, 아주 낮은 신뢰감이나 효능감을 보일 때에는 각 1점을 부여하는 등 상대적 등급화가 가능한 Likert 척도(K. Bailey, 1982 : 364~365)를 사용하였다. 제시된 6개 항목이 두개의 요인이 되어 각각 정치효능과 신뢰라는 개념으로 분류되는지를 알아보기 위하여 要因分析(factor analysis)을 실시하였고 그 결과는 <도표 2-1>에 나타난 바와 같다.

요인 1로서 나타나는 정치효능은 자치에 대한 理解感, 자치에 대한 개인의 影響力, 주민 집단의 無力感으로 구성되며 요인 2인 정치신뢰는 지방정치가(議員)에 대한 믿음, 자치정부(議會)에 대한 믿음 및 議員能力에 대한 信賴 등의 개념으로 구성되고 있다.

1) J. Paige의 정치정향에 대한 모형은 本稿 (그림 2-1)을 참고할 것

2) 정치효능과 정치신뢰를 측정하기 위한 문항은 원칙적으로 IRS(Institute for Social Research)에서 설정한 것(J. Robinson, 1968)과 D. Easton과 J. Dennis(1967 : 28~29)가 제시한 측정항목등을 참고하여 우리나라의 자치실정을 감안하여 작성하였다.

〈도표 2-1〉 정치효능 및 정치신뢰의 요인화

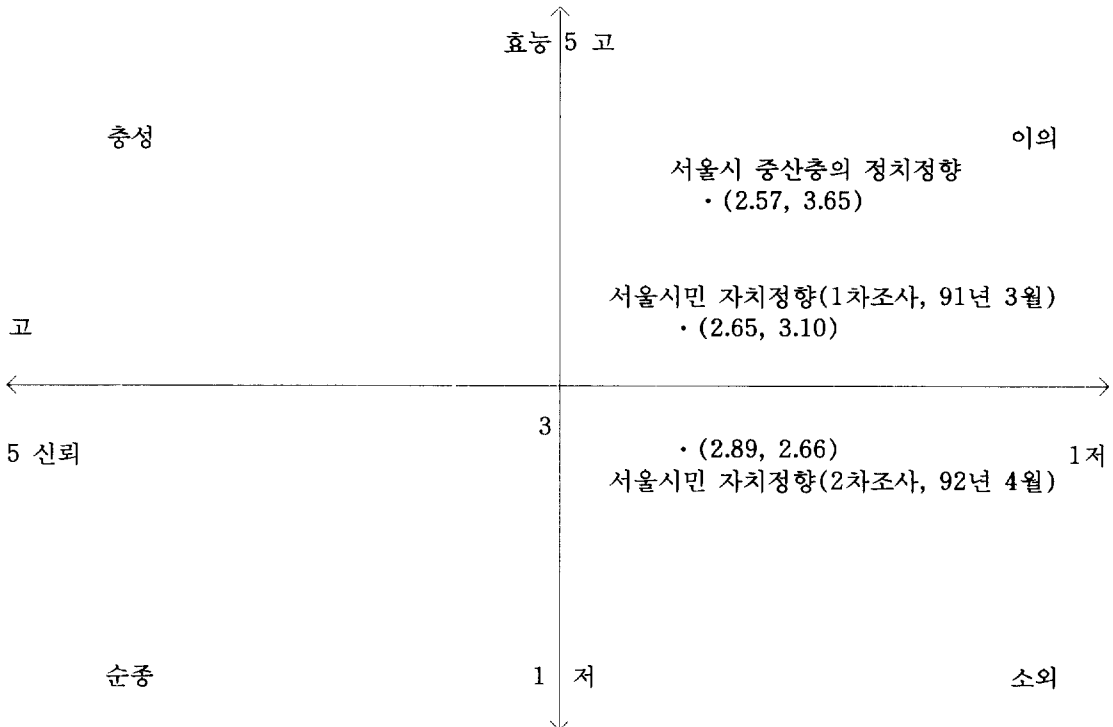
항 목	회전해석(Rotated Solution)			
	1차조사		2차조사	
	요인1(효능)	요인2(신뢰)	요인1(효능)	요인2(신뢰)
개인 영향감	.41	.29	.77	.18
자치 이해감	.72	.03	.78	-.00
주민 무력감	.71	-.15	.67	.26
지방자치가(의원)믿음	.05	.83	.09	.81
자치정부(의회)믿음	.30	.69	.13	.78
의원능력 신뢰	.10	.86	.17	.70

2. 주민의 疎外的 政治定向

기초자치의회(구의회)의원선거에 즈음하여 서울시민이 보여준 정치적 태도는 뚜렷한 異議的 定向이었다. 즉 기초자치단체인 區의 자치과정에 대한 주민의 기대치는 낮은 신뢰도

(2.65)와 높은 효능감(3.10)을 그 특징으로 하고 있었다(그림 2-1 참조). 이와 같은 서울시민의 이의적 정향은 서울시 中産層을 대상으로 하여 중앙정치에 대한 정치태도(2.57, 3.65)를 조사한 한 연구결과(김정훈, 1989, p42)와 유사한 양상을 나타내고 있다. 본 연구의 1차조사 당시에는 이와 같은 중앙정치에

〈그림2-1〉 서울시민의 정치정향과 자치정향



대한 태도가 지방자치에 대한 주민의 인식에 크게 반영된 것으로 판단된다. 즉 정치자치는 믿을 것이 못되지만 주민들의 노력으로 변화시킬 수 있다는 믿음이 공존하였던 것이다.

그러나 지방자치가 시행된 이후 1년이 지난 시점에서 조사된 基礎自治에 대한 政治定向은 疎外的 性向을 강하게 나타내고 있다. 즉 신뢰도가 1년전에 비해 약간 개선된 2.89수준에 이르고 있는데 반해 효능도는 2.66의 상태로 급격히 약화된 것이다. 주민들은 구의회의 능력이나 구의회위원들의 역량을 믿지 못할(낮은 신뢰)뿐 아니라 동시에 구의회가 주민 개인의 의견이나 지역주민집단의 관심영역을 수용하지 못하고 주민도 그들의 영향력을 행사할 능력이 없다(낮은 효능)는 부정적 시각을 뚜렷이 나타내고 있는 것이다.

한편, 기초자치가 도입될 당시에는 주민들이 비록 이의적인 자치정향을 보여주고 있음에도 불구하고 地方自治制度 자체에 대한 必要性和 그 效果는 매우 긍정적으로 평가하고 있었다. <도표 2-2>에 나타난 바와 같이 지방자치가 주민의 '일상생활과 밀접히 관련'이 있다고 응답한 주민이 92%에 이르고 있고 지방자치가 주민이 직접 참여하여 간섭하기가 쉽다는 '참여의 용이성'에 긍정적인 응답을 한 사람이 81%(전체응답자 228명중 183명)에 이르고 있다. 자치의 효과면에서도 높은 기대감을 보여 '생활이 향상'될 것으로 평가한 응답자가 84%, 지역의 '특수성과 지방여건을 충족'시킬 수 있는 제도적 장치라는 응답이 91%에 이르렀던 것이다.

<도표 2-2> 지자제의 필요성과 그 효과에 대한 기대(1차조사)

(( )는 응답자수, 단위 : %)

인식	필요성		효과	
	주민참여용이	실생활관련자치	지역특수성제고	생활향상
강한 긍정	43.8(99)	62.3(140)	67.6(152)	29.2(66)
약한 긍정	37.2(84)	30.2(68)	24.0(54)	55.3(125)
부정	19.0(43)	7.6(17)	8.4(19)	15.5(35)
계	100(226)	100(226)	100(226)	100(226)

여기에서 제기된 의문은 이의적인 정향을 가졌으며 자치제도자체의 의미와 효과를 높이 기대했던 서울시민들의 정향이 왜 그리고 무엇에 의해 소외의 나락으로 전락되었는가 하는 것이다. 사실 지난 1년동안의 기초자치활동이 주민들의 자치정향변화에 크게 영향을 주었을 것으로 그 상관성을 기대해서는 안된다. 주민들은 아직 구의회의 역할이나 실질적인 활동내역을 이해하지 못하는 경우가 많고 나아가 주민일동

이 기초자치과정에 어떠한 방식과 절차로 참여해야 하는지를 모르고 있는 경우가 많기 때문이다. 그렇다면 서울시민에게서 발견되는 자치정향의 변화는 자치정부구성의 기본절차인 基礎議會 議員選舉過程의 歪曲性에 연유하는 바가 더 클 것으로 추론해 볼 수 있다. 이와 같은 추론의 논거는 '잘못된 選舉慣行이 유권자의 疎外意識을 조장했다'는 우리나라 중앙정치과정에서도 지적되었던 바 있다.

### 3. 基礎議會 議員選舉過程의 歪曲性

과거 우리나라의 중앙정치과정에서 나타난 선거형태를 분석해보면 官權選舉, 金權選舉 등의 용어에 의해 설명되는 관행이 많았다(길승홍 외, 1987 : 25~67). 행정기관을 활용하거나 통반장 등 주민대표들을 앞세워 소위 動員投票, 혹은 준봉투표의 방식으로 政府黨候補나 親與人士의 당선을 유도하여 왔던 것이

사실이다. 이러한 과정에 입각하여 기초자치선거가 어느정도 공정하게 진행되고 있는지를 선거직전 주민들의 인식을 통해 파악해 보았다. 그 분석결과가 <도표 2-3>에 정리되어 있다.

우선 區廳을 비롯한 行政機關이 기초자치선거에서 공정한 입장을 견지하고 있다고 보는 응답자는 서울시민의 24.4%(표본 228명중 54명)에 불과한 것으로 밝혀졌다. 洞班長의 개입이 중립적이고 공정하다고 보는 주민이

<도표 2-3> 기초의회의원선거의 공정성에 대한 인식(1차조사)

(총응답자수 228명, 단위 : %)

인식 \ 구분	행정기관 (구청)	통·반장	관제	경찰·정보기관	정당
타락	19.0	26.3	28.0	27.6	38.8
중간	56.6	48.0	48.0	52.5	48.4
공정	24.4	25.8	24.0	19.9	12.8

26.3%에 미친 반면 정부의 입김이 작용하는 官制團體가 선거과정에서 초연한 입장을 보인다고 믿는 유권자도 24.0%에 불과하다. 또한 警察이나 情報機關의 介入이 공정수준을 유지한다고 응답한 시민은 20%에도 미치지 못하는 실정이다. 더욱이, 政黨이야말로 기초선거의 타락을 촉진한 주요 요인이라는 응답이 있어 주목된다. 정당개입이 불공정한 선거를 유도하고 있다는 응답이 전체유권자의 38.8%

에 이르고 있는 것이다. 이와 같은 정당개입의 역기능을 인식한 유권자들은 자치선거에 관한 한 기초이든 광역이든 정당이 관여할 수 없는 제도적 장치를 만들어야 한다(응답자의 50%)는데 의견을 모으고 있다.

한편, 이같은 선거과정의 불공정성은 자치선거의 효용성을 부인하거나 당선된 자치의회 의원의 대표성에 대한 부정적 시각을 조장하는 요인이 될 수 있다(<도표 2-4> 참조).

<도표 2-4> 자치선거 효용성 및 투표 효능감(1차조사)

(총응답자수 228명, 단위 : %)

인식 \ 구분	투표 효능감	선거결과의 영향감	자치의원의 대표성
높음	41.4	13.7	20.7
중간	19.4	34.4	56.9
낮음	39.2	52.0	22.5

자치선거에서 유권자 개인의 투표여부가 선거결과에 별다른 영향을 미치지 못할 것으로 생각하는 투표효능감이 낮은 주민이 전체응답자의 39.2%(228명중 89명)에 이르고 있다는 점이 이러한 관점을 설명한다. 또한 기초자치의회선거가 앞으로 우리나라 정치판도나 선거관행을 별다르게 개선시키지 못할 것으로 보는 ‘選舉結果의 無影響感’에 젖어 있는 응답자가 과반수(52.0%)에 이르며 특히 잘못된 선거에서 당선된 기초자치의회의원이 지역주민의 이익을 제대로 보호할 것으로 믿는 시민은 20.7%에 불과하게 나타났다.

이와같은 분석결과를 요약하면, 기초자치선거가 실시되기 직전, 서울시민의 자치에 대한 期待定向이 異議的이었다면 선거과정에서 그리고 그 이후 자치과정에서 시민의 實質定向은 疎外的으로 바뀌고 있다는 것이다. 이와같은 자치에 관한 태도상의 퇴행은 선거과정에서 나타난 金權, 官權 및 政黨關與에서 비

롯된 不公正樣相이 그 주요요인이라 할 것이며 그와같은 선거관행을 인지한 상태에서 自治選舉의 效用性 즉 투표효능감이나 선거결과의 영향력, 그리고 당선된 의원의 대표성 등에 懷疑를 느끼고 있는 것으로 판단된다.

#### 4. 住民의 自治參與樣態

왜곡된 선거과정에 대한 인식과 더불어 소외적 자치정향에 젖은 유권자들은 자치에 적극 동참하기를 주저할 것이라는 가정은 타당하다. 즉 올바른 자치의 필수조건인 투표참여나 주민협조 등의 측면에서 주민의 부정적 시각이 표출될 것이라는 점이다.

우선 기초자치단체장선거 즉 구청장의 선거가 곧바로 실시될 경우 투표를 하겠는가? 라는 질문에 대하여 신뢰감과 효능감이 낮은 주민일수록 투표하러 가지 않겠다는 소극적 반응을 내보이고 있다((도표 2-5) 참조).

〈도표 2-5〉 자치정향과 주민참여와의 상관성(2차조사)

(총응답자수 258명, 단위: %, ( )는 응답자 수)

참 여	정 향	신뢰			X <sup>2</sup> 유의도	효능			X <sup>2</sup> 유의도	전체평균
		고	중	저		고	중	저		
단체장 선거	투표	81.9 (77)	78.0 (99)	56.8 (21)	14.2 p<.01	73.7 (70)	83.5 (96)	63.2 (32)	9.9 p<.05	76.4 (197)
	기관	18.1 (17)	22.0 (28)	43.2 (16)		26.3 (25)	16.5 (19)	36.8 (17)		
구의회 협조	순응	76.9 (70)	74.6 (91)	69.5 (25)	9.4 p<.05	84.9 (62)	72.3 (81)	69.2 (45)	10.8 p<.05	75.2 (118)
	불응	23.1 (21)	25.4 (31)	30.5 (11)		14.1 (11)	27.7 (31)	30.8 (20)		
계		100	100	100		100	100	100		100

신뢰도가 높은 시민은 區廳長選舉에 투표하러 가지 않겠다는 投票棄權意思의 비율이 낮

은(18.1%)에 반해 신뢰도가 낮은 응답자의 43.2%가 단체장선거 참여포기의사를 밝히고

있다. 또한 높은 효능감을 가진 시민은 26.3%가 낮은 효능감을 가진 사람은 36.8%가 자기 투표하지 않겠다고 응답함으로써 효능감과 투표참여의 상관성이 뚜렷이 나타난다. 즉 향후 자치선거에 있어 낮은 신뢰와 낮은 효능감이 각각 투표기권의 주요요인이 될 것으로 예상된다.

〈도표 2-5〉는 구의회의 자치과정에서 요구되는 住民協調를 獲得하는데 있어 주민의 소외적 정향이 장애요인이 될 것이라는 관점도 증명하고 있다. 기초자치가 시행되고 있는 현시점에서 구의회가 원활한 자치를 위해 주민의 협조를 요구하는 경우에 협조를 유보하겠다는 응답이 24.8%로 나타났다. 보다 구체적으로 낮은 신뢰도를 가진 주민들은 구의회의 협조요구에 보다 소극적(30.5%)인 반면 높은 신뢰를 가진 주민은 적극적(76.9%)인 참여의사를 내보이고 있다. 또한 효능의 경우도 상관성이 유사하게 나타나 낮은 효능감을 보인 응답자는 30.8%가 협조를 거부하겠다는 반응을 보인 반면 높은 효능감을 가진 응답자는 단지 14.1%만이 요구에 불응하겠다는 응답을 보여주고 있으며 위의 모든 상관성은 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

요컨대, 자치선거이후 도래한 서울시민들의 疎外的 定向은 자치의 주요구성요건인 選舉

(區廳長選舉)에 대한 參與拋棄意思를 조장하는 변인이 되고 있으며, 나아가 보다 적극적인 주민협조를 가로막는 요인이 될 수 있다는 것이다. 특히 住民의 參與와 順應을 도모하기 위해서는 낮은 신뢰와 낮은 효능감의 개선이 선결과제로 파악하고 있다.

### Ⅲ. 自治定向과 住民參與：區議會와 區廳의 比較

#### 1. 區議會 및 區廳에 대한 住民評價

자치선거에 의해 구의회가 구성된 주요이유는 관할행정관청인 구청에 대한 주민대표의 牽制效果를 기하는데 있을 것이다. 다시말해, 區의 行政에 대해 區民은 대표기관인 區議會를 통하여 그들의 관심과 의견을 전달할 수 있다는 것이다. 이와같은 도식적 논거에 착안할 경우, 行政機關인 區廳보다는 自治의 代議機關인 區議會에 대한 住民의 評價가 보다 肯定的이어야 할 것으로 판단된다. 그러나 현실적으로 서울시민은 구청에 비해 구의회를 결코 더 긍정적으로 평가하고 있지 않다는 결과가 〈도표 3-1〉에 제시되고 있다.

Paige의 4결합모형상에 분포되어 있는 서

〈도표 3-1〉 구의회 및 구청에 대한 주민의 인식분포(2차조사)

(총응답자수 258명, 단위 : %)

정향 구분	민 주	순 종	이 의	소 외	계	평 균 신뢰도	평 균 효능도
구의회	23.6	26.0	25.6	24.8	100	2.89	2.66
구 청	25.8	23.8	24.6	25.8	100	2.97	2.85



울시민의 구의회 및 구청에 대한 태도는 자못 다양한 양상을 보이고 있다. 자치의회에 대한 시각은 忠誠(23%), 順從(26%), 異議(25%), 疎外(24%)的 定向이 고루 분포되어 있고 구청에 대한 평가도 각각 25%, 23%, 24%, 25% 등으로 유사한 분포를 보여주고 있다. 특히 신뢰와 효능평균치의 경우 對議會觀은 2.89, 2.66인데 반해 對區廳觀은 2.97, 2.85로 오히려 구청쪽에 약간 더 긍정적인 평점을 주고 있는 것이다.

자치의 구심체인 구의회나 행정기구인 구청에 대한 시각이 통계적으로 유의한 구분을 지을 수 없는 양상을 보여주고 있다함은 우선 자치의회가 개원된지 얼마되지 않아 주민들이 그들의 대표기관인 구의회에서 행하는 기능과 역할을 제대로 이해하지 못하고 있는데서 비롯된 것으로 판단된다. 그러나 다른 한편, 구의회에 대한 신뢰와 효능감이 구청과 다를 바 없다-오히려 구청에 대한 평점이 다소 높다

는 점은 구의회의 권능과 역할이 자치실시 초기단계에서 주민에게 만족한 수준에 이르지 못하고 있다는 사실도 반증하고 있다할 것이다. 이같은 기초의회에 대한 부정적 평가는 주민들이 의존하는 意見表出手段의 선택모습에서도 뚜렷이 발견된다.

## 2. 住民參與方式

주지하였던 바와 같이 자치의회는 구성은 곧 주민개인의 관여능력(accessibility)을 제고 시킬 것으로 기대된 바 있다. 이와같은 효과는 물론 기초의회는 意見收斂機能이나 利益集結機能이 순조롭게 진행되는 전제조건위에서 달성가능한 것이다. 그러나 이미 지적된 바 있는 구의회에 대한 주민평가는 곧 서울시민이 활용하는 기초자치참여방식이 정상적이지 못할 것을 예상하게 만든다(〈도표 3-2〉 참조).

〈도표 3-2〉 자치에 대한 주민참여방식(2차조사)

(총응답자수 258명, 단위 : %)

방식 정도	구의회에 진정	구청에 청원	지방 마스크 투고·진정	농성 및 시위
활 용	15.6	17.3	20.3	13.9
중 간	19.8	21.8	17.1	18.1
비활용	64.9	59.9	62.7	67.9
계	100	100	100	100

〈도표 3-2〉에 지적된 4가지의 區自治에 대한 주민참여방식에 대해 공히 20%내외의 저조한 관여의지를 내보이고 있다. 구의회에 청원이나 진정을 해보겠다는 응답이 15.6%에 미친 반면 구청에 자신의 요구와 의견을 호소하고 진정하겠다는 의견이 오히려 구의회

의 청원도보다 높은 17.3%에 이르고 있다. 그리고 L. Milbraith(1965, p.18)나 H. Nie & S. Verba(1975 : 45~48)등이 지적했던 '노력이 필요한 어려운 참여방식'인 지방마스크에 투고하거나 진정하겠다는 응답이 구의회나 구청에 진정하겠다는 관여도를 상회하는

20.3%에 달한다. 특히 非傳統的 參與形態로서 M. Weiner(1971, 164)가 體制抵抗의 인성을 지적했던 集團籠域이나 示威의 방식을 택하겠다고 응답한 사람이 13.9%(응답자 263명 36명)에 이르고 있다. 구청이나 구의회에 의한 소원처리나 이익수렴에 좌절을 겪을 경우 사회적 안정을 저해할 가능성이 있는 체제저항적 농성이나 시위수단을 택하겠다는 응답자가 적지 않음에 주목하게 된다.

한편 구청과 구의회에 대한 주민의 소극적 평가에도 불구하고 이들 기관에서 주민에게 협조를 요청할 경우에는 적극적으로 지원하겠다는 것이 주민들의 다수의견이다. <도표 3-3>에 의하면 구청에서 협조를 요청할 경우 응답자의 79.3%인 203명의 시민이 지원하겠다는 응답을 보이고 있으며 구의회의 결정에도

순응하고 협조하겠다는 응답이 74.9%에 이르고 있기 때문이다.

요컨대 주민들은 낮은 비율이기는 하나 그들의 청원이나 진정을 접수할 기관으로 구의회는 물론 구청을 지적하고 있다. 그러나 이에 못지않게 매스컴이나 집단시위 등과 같은 어려운 참여방식도 택하겠다는 의지를 보여줌으로써 구의회나 구청의 역할에만 의존하지 않겠다는 점을 분명히 하고 있다. 즉 자치기관의 利益集結機能이나 請願收斂能力에 만족하지 못하는 유권자들은 그들의 참여방식을 보다 多面化시킬 가능성이 크다는 점이 지적된다. 다만 서울시민들은 구청이나 구의회에서 요구하는 주민협조와 지원에 대해서는 순응의 미덕을 발휘할 것으로 관찰되었다.

<도표 3-3> 구의회 및 구청에 대한 협조

(총응답자수 258명, 단위 : %)

구분		구의회 요구	구청의 요구
협조	순응	74.9	79.3
	중간	16.7	14.9
	불응	9.4	5.9
	계	100	100

#### IV. 結 語

본 연구는 서울특별시민을 대상으로 하여 기초자치선거가 실시되기 전의 시점과 기초의회개원 1주년의 시점에 각기 주민의 자치정향과 참여양상을 조사한 바 있다. 특히 1차조사에서는 자치제도의 필요성과 의미, 자치선거의 공정성, 선거의 효과 등에 대한 주민의

태도를 구체적으로 조사하였다. 2차조사의 경우, 지난 1년간의 자치경험에서 인식된 區議會와 區廳觀을 상호비교하며 주민의 참여방식을 판별하는데 초점을 두었다. 양대조사에서는 공히 J. Paige의 信賴效能 4結合模型에 착안하여 자치정향에 관한 질문을 던짐으로써 자치를 전후하여 시민의 자치정향에 어떠한 변화가 도래되었고 그 이유는 무엇인지를 밝혀보았다. 주요한 분석결과를 요약하면 다음

과 같다.

첫째, 자치선거에 즈음하여 서울시민이 견지한 異議的 自治定向은 그들이 중앙정치에 대해 가지는 이의적 정향이 반영된 것으로 보여진다. 향후 시행될 자치에 대해 거는 서울시민의 기대는 낮은 신뢰와 높은 효능감을 그 특징으로 하는 이의적 정향에 머물고 있으나 지방자치제도 자체가 가지는 필요성과 의미는 매우 높게 평가하고 있어 좋은 대조를 이루었다.

둘째, 자치가 시행된 뒤 1년의 기간동안 서울시민의 자치정향은 효능감마저 감퇴된 疎外의 定向으로 뚜렷이 변화되고 있는 것이 관찰되었다. 基礎自治選舉過程에서 나타난 금권, 관권 및 정당관여에 의한 不法墮落性에서 주민들은 자치의 관건인 선거의 효능감과 선거 결과의 영향감을 상실해 버린점, 그리고 왜곡된 선거를 거쳐 당선된 지방의원이 주민의 대표역할을 올바로 수행하기 힘들다는 회의감에 젖어있다는 점 등에서 이와같은 자치정향상의 퇴행이유를 추적할 수 있다.

셋째, 지방자치회의의 기능이 주민의 참여와 협조속에서 활성화된다는 점을 인정하고 있음에도 불구하고 현실적으로 구의회에 대한 주민평가와 호의적인 수준에 이르지 못하고 있다. 더욱이 청원이나 진정은 구청이나 구의회를 이용하겠다고 응답한 시민의 비율이 낮은 반면 매스컴에 진정하거나 심지어 비제도적인 시위나 대모 등의 참여방식을 택하겠다는 응답도 주목을 받을 만한 수준이었다. 이는 곧 구의회의 의견수렴기능과 이익집결기능의 활성화가 요구되는 논거가 되기도 한다.

끝으로, 자치선거과정의 왜곡과 자치운동에 대한 불만은 다음 선거인 자치단체장(구청

장)선거에서 유권자들로 하여금 투표를 기권하도록 조장하는 것으로 밝혀졌다. 또한 자치에 대해 부정적 시각을 가진 주민일수록 구의회의 협조를 거절할 가능성이 그만큼 크지만 이같은 부정적 자치정향에도 불구하고 구청과 구의회에서 요구하는 협조와 지원에 대해서는 순응하겠다는 바람직한 동참의지를 보이고 있다.

본 연구는 選舉의 歪曲性이 주민에게 否定的인 自治定向을 가지도록 하고 이는 곧 자치과정에서 消極的 住民參與를 유도할 가능성이 있다는 상관성을 추적하고 있다. 그러나 서울시민만을 대상으로 조사된 본 연구결과를 적용하여 전국의 기초자치과정을 총괄적으로 해석할 수는 없는 일이다. 따라서 전국주민을 대상으로 보다 정교한 분석기법을 택해 추가적인 연구를 진행하는 것이 본 연구자가 수행해야 할 다음 과제라 할 것이다.

### 〈 參 考 文 獻 〉

- 길승흠·김광웅·안병만(1987), 「한국선거론」, 서울:다산출판사.
- 김정훈(1989), 「우리나라 도시중산층의 정치적 태도와 정치참여:서울시 중산층을 중심으로」, 석사학위논문, 한국외국어대학교 대학원.
- 배성동·길명환·김종림(1975), 한국인의 '정치참여행태와 그 특성' 한국정치학회, 제북미한국인 정치학회편, 「제1회 합동학술대회논문집」, pp316~330.
- 안병만·김광웅·김인철(1992), 「1991년 지방의회선거에 있어서의 지방주민의 정치의식과 투표행태」, 서울:아시아재단 연구보

고서(출간예정).

이종익(1989), 「한국지방자치론」, 서울 : 박영사.

Almond, G. & Verba. S. (1972). The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations. N. J. : Princeton Univ. Press.

Abramson, P.(1983). Political Attitudes in America, San Francisco : W. H. Freeman and Company.

Bailey, K.(1982), Methods of Social Research. 2nd ed., New York : The Free Press.

Berman, D.(1984), State and Local Politics . 4th ed., Boston : Allyn & Bacon Inc.

Easton, D. & Dennis, J.(1967), “The Childs Acquisition of Regime Norms : Political Efficacy”, The American Political Science Review, 61 (1) : 25~38.

Huntington, S. & Nelson.(1976), No Easy Choice : Participation in Developing Counties. Cambridge : Harvard Univ.

Press.

Kim, In Chul.(1990), Political Alienation in Rural Korea. Seoul : Gukgil Press.

Milbraith, L.(1965), Political Participation. Chicago : Rand McNally.

Paige, J.(1971), “Political Orientation and Riot Participation”, American Sociological Review. 36(5) : 810~820

Nie, H. & Verba, S.(1975), “Political Participation,” in Fred I. Greenstein & N. Polsby(eds.) Nongovernmental Politics (Handbook of Political Sciences Vol. 4), 1~74

Robinson, J. Rusk, J. & Head, K.(1968), Measures of Political Attitudes. An Arbor : Institute for Social Research, Univ. of Michigan.

Weiner, Myron.(1971), “Political Participation,” Leonard Binder, et. al., Crisis and Sequence in Political Development. N. J. : Princeton Univ. Press.