

## IV. 現地調査研究結果(II) : 엘리 뜨 및 一般住民의 意識과 行態

安清市 · 金環東 :

1. 서 론
2. 지역사회 발전의 문제점과 그 전망
3. 정치의식과 정치참여
4. 지역사회의 리더쉽
5. 지방자치 의식과 정향



## 1. 서 론

위에서 제시한 것은 이번 연구의 표본지역의 일반적 특성들과 그 배경 속에서 우리가 발견한 바 지방 엘리트 혹은 지도층의 형성과 구조이다. 그러나 그 자체는 이번 연구의 한 부산물이지 엄격한 의미에서 엘리트구조의 연구를 목표로 한 결과가 아닌만큼, 대체로 개략적인 서술에 그쳤다. 결국 연구의 가장 중심되는 내용은 아무래도 전국표본조사에서 얻은 자료가 담고 있는 것이라 하겠다. 이제부터 그 자료의 일차적인 분석 결과를 대략 서술적으로 보고하는 형식으로 정리하고자 하거니와, 그에 앞서 질문서(면접 조사표)에 포함시켜 응답자들로부터 직접 얻어낸 자료의 종류를 변수별로 간추리기로 한다.

### 1) 지역사회발전의 관점에서 지방엘리트와 일반주민(이하 응답자)이 지니는 의식과 정향

여기에서는,

- 가) 현재 거주하고 있는 지역공동체의 성격에 대한 인지와 평가—장점과 단점;
- 나) 자기 지역공동체에 대한 만족도;
- 다) 지역공동체가 당면하는 문제점과 지역사회발전의 과제들;
- 라) 지방자치단체, 즉 지방행정조직체(시, 구, 군청)의 문제해결능력 평가;
- 마) 지역사회발전의 구조적 장애요인들에 대한 인식 등을 다루었다.

### 2) 지역공동체의 리더쉽과 지도자관

이 범주의 변수에는 지방 엘리트를 중심으로 한 사회구조적 변수와 태도 변수의 두 가지가 들어 있다.

- 가) 지방 엘리트의 정책결정 과정에 대한 영향력 행사 정도;
- 나) 지역공동체 지도층의 사회적 연결망;
- 다) 지역공동체 지도층에 대한 지지·후원세력과 장애·반대세력의 성격;
- 라) 지방 엘리트와 주민의 상호작용 유형과 경로;

- 마) 지방 엘리트의 지도력 발휘에 있어서 장애요인;
- 바) 바람직한 지도자관;
- 사) 지방자치단체장에 대한 인지도.

### 3) 지방자치에 대한 태도

특별히 이번 연구에서는 지방자치제에 관한 응답자의 태도를 점검하는 문항들을 조사표에 포함하였다.

- 가) 지방(시·군) 의회의 필요성 여부에 대한 태도;
- 나) 지방의회의 기능·효능성에 관한 의식;
- 다) 지방자치에 대한 일반적 태도;
- 라) 지방자치 실시시, 지방의회 설치의 지역 단위에 대한 의식;
- 마) 지방자치단체장의 선출방법;

### 4) 정치의식과 사회의식

이상의 변수들은 직접 지방정치행정체계와 관련성이 높은 것들이지만, 그 밖에도 주민의 정치의식이나 정치적 효능, 참여의식 등 역시 지방자치에 관계 있는 변수들과 기타 간접적이지만 유관한 사회의식들도 포함시켰다.

- 가) 관청의 부당한 처우에 대처하는 행동;
- 나) 지역공동체 문제해결에 대한 참여지향;
- 다) 정치적 참여의 용의도와 참여행위 유형;
- 라) 정치참여에 대한 의식;
- 마) 지역공동체 단위의 정책결정 과정의 성격에 대한 태도;
- 바) 지방과 전국적 발전에 대한 지향;
- 사) 전통과 변화에 대한 의식;
- 아) 사회적 갈등과 그 해소방법에 대한 태도;
- 자) 사회적 불평등에 관한 의식;

### 5) 응답자의 사회경제적·인구학적 특성에 관한 배경변수

여기에는 통상 취급하는 性別, 나이, 출생지, 성장지, 혼인상태, 학력, 직업, 사회(조직체) 참여, 소득, 대중매체 접촉도 등이 들어 있다.

위에서 열거한 변수들을 중심으로 자료를 분석·보고하는 데에는 (1) 지역사회 발전의 문제점과 그 전망, (2) 정치의식과 정치참여, (3) 지역사회의 리더쉽, 그리고 (4) 지방자치 의식과 정향의 범주로 다시 조직하여 서술하게 된다.

## 2. 지역사회 발전의 문제점과 그 전망

례>

- |                         |                         |
|-------------------------|-------------------------|
| 가. 지역사회에 대한 만족도와 그 결정요인 | 한 평가                    |
| 나. 지역사회발전의 문제점과 과제들     | 라. 지역사회발전의 구조적 장애 요인들   |
| 다. 지방정부의 문제해결능력에 대한 평가  | 마. 변화에 대한 경향 및 평등화에의 요구 |

### 가. 지역사회에 대한 만족도와 그 결정요인

〈표 IV-1〉은 현재 응답자들이 살고 있는 지역에 대한 만족도를 나타내 주고 있다. 이것은 가장 살기 좋은 고장을 9점, 가장 끓을 고장을 1점이라 했을 때 자기 지역이 해당하는 점수를 물어서 정리한 것이다. 이 결과에 따르면, 전국적으로 우리나라의 주민들이 갖는 자기지역에 대한 평균만족도는 9점 만점에 5.7점, 그리고 엘리뜨는 5.8점 정도에 머물고 있다. 그런데 이 평가는 각 道마다 약간씩 차이가 난다. 강원, 경북, 서울의 주민들이 자기 지역에 대해 전국평균보다 높게 평가하며, 충남과 경남이 가장 낮다. 엘리뜨의 경우는 강원도의 점수가 비교적 높고 전남과 경남이 다른 道에 비해 낮은 만족도를 보이고 있다. 엘리뜨와 주민들 간에 점수의 차이를 많이 보

〈표 IV-1〉 도별 지역사회에 대한 만족도

도 별	응답자구분	주 민		엘 리 뜨	
		점 수	N	점 수	N
서 울		5.9	195	5.7	90
강 원		6.2	200	6.2	123
충 남		5.2	200	5.9	119
전 남		5.7	199	5.6	114
경 북		6.0	199	5.8	127
경 남		5.1	198	5.5	122
전 국		5.7점	1,191명	5.8점	695명
F value		14.5		3.22	
Chi square의 유의도		0.00		0.01	

이고 있는 곳은 충남과 경남인데 이들은 다같이 주민족의 점수가 낮은 경우이다. 또 주민들의 평가는 엘리뜨의 경우보다 각 도별로 더 큰 차이를 보이고 있어 엘리뜨의 인식과 태도가 주민들에 비해 더 동질성이 더 높다는 것을 시사해 주고 있다.

도시화의 정도에 따른 지역 사회의 유형 및 만족도를 보기 위해 <표 IV-2>를 보면, 대도시 지역 사회의 주민들이 비교적 만족하고 있는데 반해 농촌(면) 사회의 주민들은 자기 지역에 대하여 가장 낮은 점수를 보이고 있다. 그러나 엘리뜨들 중에는 군단위에 있는 사람들과 대도시 엘리뜨 간에 별 차이가 없는 대신, 중소도시가 비교적 살기 좋은 곳으로 지적되고 있다. 여기에서도 점수의 차는 엘리뜨 집단보다 주민들의 경우가 더 현저함을 알 수 있다. 여기서 우리는 민간 엘리뜨냐 공직자들이냐에 따라서 만족도에 차이가 있는지를 살펴보았으나 통계적으로 유의하지 않았다. 그리고 주민들의 평가가 교육이나 소득수준, 나이, 또는 성별구분에 따라 달라지는가도 분석해 보았으나 별로 有意味하지 않았다.

지역 사회에 대한 만족도를 앞에서와는 약간 다른 측면에서 측정하기 위하여 지난 4~5년전과 비해 현재 조사대상 지역의 일반적 형편이 더 나아지고 있는지, 아니면 더 못해지고 있는지를 물어 보았다. 그 결과는 <표 IV-3>과 같이 다수의 응답자들은 우리나라 지역 사회의 일반적 형편이 개선되고 있는 것으로 인식하고 있다. 즉 유지율은 72.4%, 주민중에서는 67%가량의 응답자들이 자기네 지역은 “전보다 나아졌다”고 응답하고 있다. 그러나 별로 나아진 것 없이 그저 그대로이거나 오히려 못해졌다는 정도 결코 적다고는 볼 수 없다. 예컨대 엘리뜨 계층 중 26%, 그리고 주민들 중 32%가 자기지

<표 IV-2> 지역 사회 유형별 만족도

응답자구분 지역사회유형	주 민		엘 리 뜨	
	점 수	N	점 수	N
대 도 시	6.0	393	5.7	214
중 소 도 시	5.6	301	6.0	181
군 { 읍 면}	5.7 5.2	289 207	5.7	300
전 국	5.7점	1,190	5.8점	695
F 유 의 도		10.02 0.00		3.19 0.04

〈표 IV-3〉 지역사회의 일반적 형편에 대한 평가

문: 지난 4~5년 전에 비해서 이 고장의 사는 형편은 전반적으로 나아졌습니까?  
아니면 못해졌다니까?

응답	구분	주민(%)	엘리뜨(%)
전보다 나아졌다.		66.6	72.4
그저 그대로이다.		26.6	22.4
오히려 못해졌다.		5.5	3.6
무응답 또는 모르겠다.		1.3	1.6
계(N)		100(1,199)	100(695)

역은 별로 개선된 점이 없거나 오히려 못해졌다고 보고 있다. 또 한가지 여기서 나타나는 현상은 엘리뜨에 비해 보다 많은 주민들이 지역사회의 일반적 형편에 대해 더 부정적 견해를 가지고 있다는 점이다. “전보다 나아졌다”는 응답은 유지층보다 주민층이 약 6%가 낮으며 “그저 그대로”라는 측과 “오히려 못해졌다”는 측은 주민들의 경우가 6% 더 높다. 이런 결과를 보면 우리나라 지역주민들의 4분의 1 이상이 자기가 사는 지역의 일반적 형편이 만족스럽지 못하거나 별로 개선되고 있지 않다는 일종의 부정적 견해를 가지고 있으며, 그 중에서도 유자들보다 주민들이 더 많은 불만을 가질 소지가 크다는 사실이 암시되고 있다.

이번에는 동일한 문항이 지역이나 도시수준별로 큰 차이가 있는지를 알아보기 위해 각 도별 및 지역사회의 유형별로 위의 해답을 정리해 보았다. 각 도별로 나타난 결과를 보면 경남·북지역의 엘리뜨와 주민은 다같이 다른 지역에 비해 만족도가 낮은 것으로 보인다(〈표 IV-4〉 참조). 강원도와 충청남도가 비교적 “전보다 나아졌다”는 응답율이 많고 전라남도는 중간쯤에 위치하고 있다. 각 지역 공히 엘리뜨 보다는 주민들 중에서 “그저 그대로” 또는 “오히려 못해졌다”는 응답이 현저하게 많다. 특히 서울의 경우를 보면 엘리뜨가 느끼는 것과 주민들이 느끼는 것 사이에는 그 간격이 매우 크다. 이 결과에 비추어 볼 때 우리는 지역사회의 일반적 형편에 대한 주민과 엘리뜨의 평가는 지역(道)별로 상당한 차이가 난다는 것을 알 수 있다.

지역사회의 유형별로 보면 〈표 IV-5〉와 같다. 지역사회의 일반적 형편에 대한 부정적 평가는, 대도시 주민의 경우가 가장 부정적 응답자가 많고(36.3%) 엘리뜨 중에서는 중소도시의 경우가 가장 적은 편이다. 그런데 대도시와 중소도시를 보면 유자들의 평가와 주민들이 평가 사이에는 상당한 괴리

〈표 IV-4〉 지역사회의 전반적 형편(도별) (단위 : %)

지역	평가					N
		전 보다 나아졌다	그저 그대로다	오히려 못해졌다		
서울	주민 엘리뜨	66.7 79.5	30.2 18.2	3.1 2.3	192 88	
강원	주민 엘리뜨	76.5 79.8	19.5 18.5	1.0 1.7	200 119	
충남	주민 엘리뜨	73.6 83.5	22.3 16.5	4.1 0.0	197 115	
전남	주민 엘리뜨	67.5 73.7	25.0 22.8	7.5 3.5	200 114	
경북	주민 엘리뜨	56.9 59.1	35.5 31.5	7.6 9.4	197 127	
경남	주민 엘리뜨	64.1 68.6	28.8 27.3	7.1 4.1	198 121	
계	주민	N 800 % 67.6	318 26.9	66 5.6	1,184 100	
	엘리뜨	N 503 % 73.5	156 22.8	25 3.7	684 100	

Chi square의 유의도 { 주민 : 0.003  
엘리뜨 : 0.00 }

〈표 IV-5〉 지역사회의 전반적 형편(지역사회 유형별) (단위 : %)

지역 및 대상구분	평가					N
		전 보다 나아졌다	그저 그대로다	오히려 못해졌다		
대도시	주민 엘리뜨	63.7 72.6	30.4 21.2	5.9 6.1	391 212	
중소도시	주민 엘리뜨	68.2 81.0	26.0 17.2	5.7 1.7	296 174	
군	읍 주민 면 주민 엘리뜨	67.4 74.5 69.8	28.5 18.8 27.2	4.2 6.7 3.0	288 208 298	
계 (주민/엘리뜨)	N 800/503 % 67.6/73.5	317/156 26.8/22.8	66/25 5.6/3.7	1,183/684 100/100		

※ 엘리뜨 중 공직분야의 응답자들은 현 근무지를 기준으로 하였음.

Chi square의 유의도 { 주민 : 0.08  
엘리뜨 : 0.01 }

현상이 나타난다. 대도시 거주자들 중에서 “그저 그대로이다” 또는 “오히려 못해졌다”는 응답은 유지의 27.3%, 주민의 36.4%로 이 두 집단간에는 약 10%의 차이가 난다. 그리고 중소도시의 경우도 비슷하다. 도시지역으로 갈수록 엘리뜨층과 주민들이 보는 견해에 차이가 많이 나는 이유는 분명치 않다. 그러나 도시 주민들일수록 유지들에 비해 지역사회의 전반적 여건을 보

다 부정적으로 본다는 사실은 엘리뜨 집단에 대한 불신이나 지역사회의 정치 및 엘리뜨 구조에 대한 불신과 불만이 도시로 갈수록 크게 나타날 소지가 있음을 암시하고 있다. 지역사회의 변화에 대한 평가는 소득이나 직업별 차이와는 무관하며, 교육수준은 낮은 측에 비해 높은 측이, 그리고 나이는 젊은 측일수록 낙관보다는 비관적 평가에 치우치는 경향이 있다.

이상에 제시된 자료들이 암시하는 바를 요약하면 다음과 같다 : ① 우리나라의 각급 지역사회 생활환경의 질적인 측면에 대하여 주민들이 느끼는 만족도 및 변화에 대한 기대는 도시와 농촌, 대도시와 여타지역, 그리고 각 道別로 상당한 차이를 보이고 있다. 이것은 지역격차의 문제가 주민들의 주관적 수준에서도 어느정도 의식되고 있다는 사실을 암시하고 있다. ② 전반적으로 보아 우리나라 사람들은 자기가 사는 지역에 대하여 상대적으로 긍정적인 방향에서 애착과 만족감을 가지고 있으며, 변화의 가능성에 있어서도 낙관적인 태도가 우세하다. 그러나 국민의 약 25% 이상이 지역사회의 변화추세에 대하여 소외적 定向(더나아진 것이 없거나 오히려 못해지고 있다는 인식)을 가지고 있으며, 대도시주민, 젊은층, 교육수준이 높은 주민들 중에 그런 경향을 지닌 사람들이 더 많다는 사실도 유의해야 할 문제로 지적되어야 할 것이다. ③ 지역사회의 형편이나 변화에 대한 기대에 있어서 엘리뜨와 주민들간에는 큰 차이가 발견되고 있으며, 그 괴리는 도시지역으로 갈수록 심하다. 이것은 장차 도시지역의 정치와 행정 또는 엘리뜨 구조에 대한 주민의 비관적 태도나 긴장요인으로 발전될 소지도 안고 있다는 점에서 주의를 요한다.

우리나라 사람들이 지역사회의 생활조건이 좋고 나쁜점을 평가하는 데 주로 어떤 요건들을 중요하게 간주하고 있는지를 알아보기 위해서 앞에서는 만족도 측정<sup>(1)</sup>에 7점 이상을 부여한 사람과 3점 이하를 든 사람들에게 별도로 각각 그 좋고 나쁜 이유를 주관적 응답방식에 의해 알아 보았다. 그 결과를 취합해 본 바에 의하면 대도시를 포함하여 각종 지역사회에서 현재 만족하고 있는 사람들은 그 이유를 일차적으로 “좋은 인심”과 “협동적 이웃”으로 들고 있다. 그 다음으로는 “쾌적한 자연환경”과 “공해없는 생활환경”이 지역사회에 대한 만족도를 결정하는 주요요인으로 나타났다. 중소도시 이하의 지역사회는 서울 및 대도시권과 연결하는 교통이 편리하기 때문에 살기

(1) 부록 2 및 3의 문항 제 1부 4의 나) 및 다) 참조.

좋은 곳이라는 응답이 세번째로 많이 나와 모든 것이 서울에 집중되어 있는 우리나라 현실에서 다른 지역 사람들이 생활의 질을 판단하는 기준으로 서울과의 근접성 및 교통편의가 중요하게 고려되고 있음이 나타나고 있다. (무안, 의령, 천안, 춘천 등) 그외 관광 및 문화자원이 풍부해서 좋다거나(영월, 공주등) 농산물이 풍부해서 좋다거나(상주), 산업시설이 많아 “경제여건”이 좋아 살기좋다(울산)는 지적들도 있었다. 대도시 주민들이 지역사회에 좋은 점이라고 드는 이유들에는 교육여건이 좋다는 응답도 많았다.

그러면 지역사회에 대한 만족도가 가장 낮은 사람들은 무엇때문에 자기 고장이 살기 나쁘다고 보는가? 중소도시와 군지역은 타지역에 비해 “경제적으로 낙후” 되었거나 생활시설(상하수도 사정, 의료 및 文化시설 부족, 소비 및 퇴폐풍조 만연)이 나쁘다는 지적이 유행으로 퍼지고 있다. 울산의 경우는 예외적으로 공해문제와 인심각박, 교통체증 등이 많이 지적되어 대도시형과 비슷한 양상을 보이고 있으며, 상주의 경우는 행정관료와 공무원의 권위의식, 파벌과 씨족의 횡포 등이 지역사회에 대한 불만요인으로 표출되고 있다.

대도시의 경우 대구와 광주는 “경제적 낙후” 상태를 지역사회 생활조건 향상의 가장 큰 장애요인으로 들고 있다. 그외 소비풍조와 공해, 무질서, 불친절 등도 자주 거론되고 있다. 대구는 기후조건이 좋지 않다는 자연적인 이유도 들어 있다. 서울에서는 공해가 시민생활의 가장 중요한 위협요인으로 인식되고 있으며 그 다음 치안문제, 빈부격차, 소비풍조, 주택환경 악화 등이 자주 지적되고 있다.

이상으로 보아 좋은 인심과 이웃 관계, 쾌적한 생활환경, 지역사회의 경제적 발전과 번영은 우리나라 사람들이 꼽고 있는 지역사회발전의 三大 요건을 이루고 있다.

#### 나. 지역사회 발전의 문제점과 과제들

지역사회가 당면하고 있는 가장 시급하고 중요한 해결과제에 대한 주관적 응답(문 1-3)을 정리해 보면 각 지역마다 특수한 사정과 불만의 소재를 파악할 수 있다. 지역사회 유형별로 “가장 중요한 문제”로 부각된 사항들을 그 빈도가 많은 순서로 정리해 보면 다음과 같다.

## ○ 대도시 지역

## (1) 서울

주 민	엘리뜨
① 교통체증문제	① 교통체증문제
② 공해문제	② 공해문제
③ 식수 및 주택문제	③ 빈부격차와 영세민문제
④ 인구집중	④ 식수사정과 문화시설부족
⑤ 빈부격차 및 영세민문제	⑤ 도시계획문제
⑥ 청소년문제	⑥ 불신풍조·소비풍조 등 의식의 타락
	⑦ 인구집중

## (2) 대구

주 민	엘리뜨
① 교통문제(혼잡, 도로포장미비 등)	① 지역산업부진과 자금난
② 지역경제부진과 자금난	② 공해문제
③ 식수 및 주택문제	③ 시민의식부족(불신 등)
④ 사치, 유행, 무질서	④ 교통 및 도시정비문제
⑤ 청소년문제	⑤ 주택, 상하수도문제
	⑥ 인구집중

## (3) 광주

주 민	엘리뜨
① 상수도해결문제	① 상수도해결문제
② 지역경제 낙후, 고용난	② 도로확장과 교통문제
③ 도로 및 교통문제	③ 산업시설부진
④ 청소년 탈선문제	④ 도시계획 미비 및 공공시설부족
⑤ 빈부격차와 영세민문제	⑤ 소비풍조, 불신풍조 등

## ○ 중소도시 지역

## (1) 울산

주 민	엘리뜨
① 도로 및 교통문제	① 교통문제
② 물가문제	② 공해문제
③ 공해 및 오염문제	③ 문화시설부족
④ 문화 및 여가시설부족	④ 도시계획 미비
⑤ 상수도 문제	⑤ 애향심이 부족하고 인심이 각박

## (2) 춘 천

주 민	엘 리 뜨
① 서울~춘천간 고속도로건설	① 서울~춘천간 고속도로건설
② 사업자문제	② 관광자원개발
③ 지역경제의 낙후성	③ 지역경제의 낙후성
④ 주택문제	④ 도시계획미비
⑤ 도시계획미비	⑤ 오염방지

## (3) 천 안

주 민	엘 리 뜨
① 상수도확충	① 상수도확충
② 도로확장 및 포장	② 도로확장 및 포장
③ 도시계획미비	③ 도시계획미비(하수도 등)
④ 문화시설부족	④ 문화시설부족
⑤ 주택난해소	⑤ 지역민의 불신, 불화
⑥ 청소년문제	

## ○군(읍·면) 지역

## (1) 무안, 의령, 영월

주 민	엘 리 뜨
① 경제여건개선(농산물가격안정, 유통 구조개선, 취업기회확대)	① 도로포장 등 시가문제
② 교육여건개선	② 지역경제여건개선
③ 도시시설(병원, 상하수도 등)부족	③ 도시계획, 시설개선
④ 청소년문제	④ 농촌개발부진
	⑤ 청소년문제

## (2) 공 주

주 민	엘 리 뜨
① 지역경제 발전부진	① 시승격
② 교통문제	② 지역경제 발전부진
③ 상·하수도 시설개선	③ 문화 및 관광개발
④ 농업발전	④ 도로확충
⑤ 교육문제	⑤ 교육기관확충

## (3) 상 주

주 민	엘 리 뜨
① 시승격	① 시승격
② 지역경제부진(공장시설유치)	② 지역경제부진
③ 농업거점도시화	③ 농업도시화
④ 교육시설확충(4년제대학)	④ 교육시설확충
⑤ 도로포장, 교통문제	⑤ 도로포장 및 확장

위의 결과를 보면 지역사회의 당면문제 인식에 있어서 주민과 엘리트사이에는 약간의 우선순위에 차이가 있지만 대체로 일치하는 견해를 가지고 있다. 또한 같은 유형의 지역사회간에는 당면한 문제의 성격도 비슷하다. 그러나 해결의 과제와 우선순위에 대한 인식에서는 각 지역마다 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 추세를 좀더 자세히 관찰하기 위해서 이·조사에서는 지역사회의 행정기관이 수행하는 기능과 직접간접으로 관련된 18개의 문제에 대하여 주민과 엘리트들이 느끼는 심각도 여부를 알아 보았다.

지역사회발전의 18가지 과제에 대하여 주민과 지도자들이 가지고 있는 느낌과 생각을 정리한 결과는 <표 IV-6>과 같다. 전국기준에서 볼 때, 우리나라 지역사회발전에 가장 심각한 문제로 제기되는 경책영역을 보면 ① 여가 및 문화시설부족, ② 지역경제발전의 부진, ③ 청소년문제, ④ 복지시설부족, ⑤ 도로 및 교통사정 불편, ⑥ 실업자와 영세민 구제문제 등으로 나타났다. 이에 비하여 공해문제, 치안, 상하수도 및 관의 부패나 폐단등은 비교적 나은 형편으로 인식되는 편이다. 한편 문제의 심각도를 평가하는 데 있어서 엘리트보다 주민들 중에서 “매우 심각하다”는 응답자가 더 많다. 특히 실업, 영세민, 보건, 주택문제 등 서민생활과 직결된 사회문제나 경제문제에 대하여는 주민들이 엘리트보다 훨씬 심각하게 보고 있다. 그러나, 도로, 교통, 상하수도, 전기 등 공공시설개선, 여가 및 문화시설 확충의 필요성, 수질오염방지, 지역경제발전문제등 공공문제 및 서비스분야에서는 주민보다 엘리트들이 그 심각성을 더 높이 인식하고 있는 편이다. 지역사회에서의 사회적 지위와 기능에 따라 관심이 다르다는 것이 여기서 드러난다.

그런데 지역사회의 발전과제를 전국적 수준에서 보는 것은 각 지역의 특수성을 간과할 우려가 있다. 앞의 자료를 지역사회 유형별로 나누어 보기 위하여 “매우 심각하다”와 “심각하다”는 응답을 합하여 <표 IV-7>와 같이

〈표IV-6〉 지역사회발전파제에 대한 심각도 인식 (단위 : %)

문제	심각도	매우 심각하다	심각하다	별문제가 안된다	모르겠다	무응답
1. 교육문제	주민 [엘리뜨]	17.9 16.7	34.1 32.7	41.5 48.6	6.1 1.6	0.3 0.4
2. 실업자문제	주민 [엘리뜨]	29.0 17.4	31.8 40.0	30.6 34.7	8.4 7.3	0.2 0.6
3. 영세민문제	주민 [엘리뜨]	23.2 17.0	37.6 38.1	30.0 38.0	8.8 6.5	0.3 0.4
4. 청소년문제	주민 [엘리뜨]	27.7 28.5	34.4 49.1	33.4 20.0	4.2 2.2	0.3 0.3
5. 보건 및 의료시설	주민 [엘리뜨]	16.3 7.2	32.7 34.7	47.6 56.3	3.2 1.3	0.3 0.6
6. 주택사정	주민 [엘리뜨]	15.7 11.4	30.3 35.8	50.4 50.1	3.3 2.3	0.3 0.4
7. 교통·도로사정	주민 [엘리뜨]	24.8 29.5	24.0 31.2	50.2 38.6	0.7 0.3	0.3 0.4
8. 상하수도 및 전기	주민 시설 [엘리뜨]	12.0 16.3	21.4 31.5	65.2 51.5	1.2 0.4	0.3 0.3
9. 여가 및 문화시설 (공원, 극장, 도서관 등)	주민 [엘리뜨]	34.5 41.2	30.8 38.6	29.6 18.3	4.8 1.3	0.3 0.7
10. 복지시설(양로원, 탁아소, 고아원 등)	주민 [엘리뜨]	26.9 23.2	31.7 42.6	28.4 27.9	12.6 5.6	0.4 0.7
11. 치안문제	주민 [엘리뜨]	7.8 4.7	22.9 20.6	63.9 72.5	5.0 1.6	0.5 0.6
12. 공기오염	주민 [엘리뜨]	12.2 13.7	16.8 14.4	69.8 70.6	0.8 0.9	0.3 0.4
13. 물오염	주민 [엘리뜨]	12.5 17.0	18.8 27.2	66.3 54.1	2.1 1.3	0.3 0.4
14. 소음공해	주민 [엘리뜨]	13.1 10.5	19.0 27.2	66.1 61.4	1.2 0.4	0.7 0.4
15. 지역의 경제발전	주민 [엘리뜨]	30.0 33.5	38.0 42.2	23.6 22.0	8.1 1.9	0.3 0.4
16. 관료제의 폐단	주민 [엘리뜨]	6.8 7.8	21.2 28.3	56.4 58.8	15.0 4.5	0.6 0.6
17. 공무원의 부정부패	주민 [엘리뜨]	6.2 4.3	19.0 20.3	52.5 66.5	22.0 8.3	0.3 0.6
18. 주민의 참여부족	주민 [엘리뜨]	10.3 10.4	29.3 41.4	53.8 44.5	6.0 2.9	0.7 0.9

지역별로 정리해 보았다.

대도시지역에서 심각한 문제로 인식되는 것들은 실업자문제, 영세민문제, 청소년문제, 주택문제, 여가 및 문화시설부족, 복지시설부족, 각종 오염문제, 지역경제의 부진, 주민의 참여부족등이 대표적으로 꼽히고 있다. 그리고 이들 제문제들에 대하여 “심각하다”고 느끼는 사람들은 주민보다 엘리뜨 층에 더 많다. 중소도시지역에서는 청소년문제, 주택문제, 도로·교통사정 불만, 여가 및 문화시설부족, 복지시설부족, 지역경제부진, 주민의 참여부

〈표 IV-7〉 “심각하다”는 응답자의 지역별 분포(단위 : %)

문제	지역	대도시	중소도시	군·읍면	계	chi square	의 유의도	N
1. 교육문제	주민	44.9	*53.6	— *63.5 *66.4	*55.5	0.00	1,120	
	엘리트	46.1	40.3	*59.1 — —	*50.3	0.00	681	
2. 설업자문제	주민	*75.0	*69.3	— *70.2 41.9	*66.4	0.00	1,095	
	엘리트	*80.6	44.7	*59.7 — —	*62.3	0.00	640	
3. 영세민문제	주민	*69.6	*67.4	— *65.1 *63.5	*66.9	0.47	1,088	
	엘리트	*75.9	41.6	*57.5 — —	*59.2	0.00	647	
4. 청소년문제	주민	*75.2	*77.3	— *58.5 36.6	*64.9	0.00	1,144	
	엘리트	*87.9	*73.0	*77.4 — —	*79.5	0.00	678	
5. 보건 및 의료시설	주민	40.9	48.5	— *55.8 *65.0	*50.7	0.00	1,157	
	엘리트	38.1	34.3	*50.9 — —	42.6	0.00	682	
6. 주택사정	주민	*57.1	*62.8	— 33.8 27.3	47.6	0.00	1,154	
	엘리트	*68.5	*52.5	32.4 — —	48.5	0.00	676	
7. 교통·도로	주민	47.3	*64.1	— 44.1 38.5	49.1	0.00	1,186	
	엘리트	*68.8	*81.6	43.5 — —	*61.1	0.00	690	
8. 상하수도 및 전기시설	주민	39.2	41.8	— 27.0 21.8	33.9	0.00	1,181	
	엘리트	*62.1	*59.8	31.3 — —	48.1	0.00	690	
9. 여가 및 문화시설	주민	*54.4	*78.2	— *77.9 *69.3	*68.8	0.00	1,137	
	엘리트	*71.3	*84.5	*86.6 — —	*81.4	0.00	681	
10. 복지시설	주민	*69.8	*67.9	— *69.9 *59.0	*67.3	0.00	1,043	
	엘리트	*74.1	*75.0	*65.0 — —	*70.2	0.12	651	
11. 치안문제	주민	46.7	43.3	— 19.9 7.5	32.1	0.00	1,132	
	엘리트	43.5	25.6	13.8 — —	25.9	0.00	680	
12. 공기오염	주민	49.8	44.2	— 6.3 2.0	29.4	0.00	1,184	
	엘리트	*54.1	38.7	4.4 — —	28.4	0.00	686	
13. 물오염	주민	*50.4	49.8	— 10.4 3.9	32.1	0.00	1,169	
	엘리트	*64.2	*53.4	26.5 — —	45.0	0.00	683	
14. 소음공해	주민	*54.0	48.2	— 9.7 2.4	32.6	0.00	1,176	
	엘리트	*62.4	45.0	16.7 — —	38.0	0.00	689	
15. 지역의 경제발전	주민	*67.9	*70.2	— *82.0 *79.9	*74.2	0.00	1,098	
	엘리트	*82.1	*54.0	*88.3 — —	*77.5	0.00	679	
16. 관료제의 폐단	주민	42.8	33.2	— 25.7 24.8	33.0	0.00	1,012	
	엘리트	*50.7	32.7	32.3 — —	38.0	0.00	660	
17. 공무원의 부정부패	주민	48.0	35.5	— 24.3 12.6	32.2	0.00	930	
	엘리트	39.4	23.2	20.7 — —	27.0	0.00	633	
18. 주민의 참여부족	주민	*54.1	*55.2	— 28.7 22.1	42.3	0.00	1,119	
	엘리트	*64.5	*56.5	44.7 — —	*53.8	0.00	669	

\* “심각하다”는 응답자가 50% 이상인 것.

즉 등이 “심각한” 문제의 대표적 예로 등장하고 있다. 청소년, 주택, 지역경제부진 등에 대해서는 엘리트 보다 주민들이 더 심각하게 느끼고 있는데 비해, 도로, 교통, 상하수도, 전기, 여가 및 문화, 복지시설 등에 대해서는 엘리트 중에서 심각하게 느끼는 사람들이 더 많다. 우리나라 소도시(읍)와 농촌사회에 특히 심각한 문제들로는 교육, 설업 및 빈곤, 보건 및 의료시설과 여가, 문화시설부족, 지역경제부진 등으로 나타나고 있다. 여기에서도

엘리트와 주민 간에는 문제를 보는 각도가 약간씩 다르다. 또 지역사회유형별 응답분포의 차이가 갖는 통계적 유의도를 보면 대부분의 문제는 지역사회의 유형에 따라서 주민과 엘리트들이 심각하게 느끼는 점도 다르다. 그러나 영세민문제는 도시농촌의 차이에 불구하고 주민들이 골고루 중요하게 느끼며, 복지시설이 부족하다는 인식은 우리나라 지역사회의 모든 엘리트들이 공통적으로 느끼는 문제로 나타나고 있다.

50%이상의 주민 또는 엘리트들이 심각하게 여기고 있는 문제들의 분포를 살펴보면 지역사회 유형의 차이를 분포하고 전국적으로 “심각하다”는 문제에는 여가, 문화, 복지시설의 부족과 자기지역의 경제가 낙후되어 있다는 것이며 (이것은 주로 서울을 기준으로 보아 자기지역이 낙후되어 있다는 의미로 해석됨), 그의 고용 및 빈곤문제, 청소년 문제등도 각급 지역의 공통된 문제꺼리로 인식되고 있다. 대도시지역에 특수한 문제에는 각종 공해가 대표적으로 꼽히고 있으며, 주택, 교통 및 도로, 상하수도, 주민참여의 제한등은 대도시와 중소도시가 공유하고 있는 문제들이다. 이에 반해서 교육문제, 보건 및 의료체계빈약 등은 읍, 면등 소도시 및 농촌 지역의 개발정책에서 우선적으로 해결해 가야할 문제로 나타나고 있다.

지역사회가 주민들의 소망에 맞추어 발전하려면 그 지역사회의 특성과 여전에 따라서 다양한 문제에 대응할 수 있는 행정체제를 갖추어 가야 한다. 우리나라의 지역사회가 당면한 문제는 도시와 농촌 및 각급 행정관서에 따라 그 성격과 우선순위가 각기 다르게 나타나고 있다. 또 지금까지 분석된 결과에 비추어 볼 때 우리나라의 각급 지역주민들이 가지고 있는 정부와 행정기관에 대한 요구는 매우 다양하며, 그것은 중앙집중식 행정체제나 획일적 계획으로 민족시키기는 점점 어려워 질 것이라는 사실이 암시된다. 지방자치의 실시는 이와같은 지역사회 주민들의 다양한 요구에 지역별로 적절히 대처할 수 있는 장점을 지니고 있다.

#### 다. 지방정부의 문제해결 능력에 대한 평가

이상에 살펴본 여러가지 문제들에 대하여 지방정부(시·군청)가 이를 해결하는 데 필요한 권한과 자율성을 충분히 가지고 있는가? <표IV-8>은 응답자의 시 또는 군청이 문제해결에 필요한 권한과 자율성을 가지고 있다고

〈표 IV-8〉 지방정부의 문제해결 능력에 대한 평가

문 제	문 향	문제가 심각하다는 응답자(%)	지방관청(시군)이 해결에
			필요한 권한과 자율성을 가지고 있다(%)
1. 교육문제	{ 주 민 엘리뜨	*55.5 *50.3	43.3 25.6
2. 실업자문제	{ 주 민 엘리뜨	*66.4 *62.3	35.3 27.8
3. 영세민문제	{ 주 민 엘리뜨	*66.9 *59.2	*61.4 *50.9
4. 청소년문제	{ 주 민 엘리뜨	*64.9 *79.5	*59.7 49.2
5. 보건 및 의료시설	{ 주 민 엘리뜨	*50.7 42.6	*61.8 *54.0
6. 주택사정	{ 주 민 엘리뜨	47.6 48.5	*55.1 *52.7
7. 교통도로사정	{ 주 민 엘리뜨	49.1 *61.1	*62.4 49.1
8. 상하수도 및 전기	{ 주 민 엘리뜨	33.9 48.1	*76.8 *68.6
9. 여가 및 문화시설	{ 주 민 엘리뜨	*68.8 *81.4	48.8 43.0
10. 복지시설	{ 주 민 엘리뜨	*67.3 *70.2	*53.9 48.8
11. 치안문제	{ 주 민 엘리뜨	32.1 25.9	*69.1 *67.8
12. 공기오염	{ 주 민 엘리뜨	29.4 28.4	*59.6 *60.2
13. 물오염	{ 주 민 엘리뜨	32.1 45.0	*65.3 *61.6
14. 소음공해	{ 주 민 엘리뜨	32.6 38.6	*62.2 *60.8
15. 지역경제발전	{ 주 민 엘리뜨	*74.2 *77.5	44.2 29.1
16. 관료제의 폐단	{ 주 민 엘리뜨	33.0 38.0	*64.1 *61.7
17. 공무원부정부패	{ 주 민 엘리뜨	32.2 27.0	*63.6 *66.9
18. 주민의 참여부족	{ 주 민 엘리뜨	42.3 *53.8	*69.7 *69.9

\* 50% 이상의 응답자들이 문제가 “심각하다”고 보는 경우 및 지방정부가 그 해결에 필요한 권한과 자율성을 “가지고 있다”고 보는 경우들임.

보는 응답자들의 비율을 보여주고 있다. 이를 보면 총 18개의 문제영역 중에서 주민과 엘리뜨의 50% 이상이 “가지고 있다”고 답한 문항은 14개로(78%) 비교적 높다. 그러나 엘리뜨들 중에는 자기 고장의 지방행정부가 충분한 권한과 자율성을 가지고 있다고 보는 응답율이 주민측에 비하여 훨씬 낮다. 한편 교육, 실업문제, 여가 및 문화시설, 지역경제발전 문제등은 대부분

〈표 IV-9〉 거주지별로 본 지방정부의 권한과 자율성에 대한 평가(지방정부에 문제 해결에 필요한 권한과 자율성이 “없다”는 응답자(주민)의 %)

문제	지역				전체	N	Chi square의 유의도
	대도시	중소도시	읍	면			
1. 교육문제	53.8	51.9	66.2	55.4	*56.6	1,153	0.00
2. 실업자문제	64.9	58.1	73.4	62.1	*64.8	1,153	0.00
3. 영세민문제	41.9	38.0	37.7	34.5	38.6	1,168	0.34
4. 청소년문제	46.2	33.7	44.8	32.8	40.5	1,164	0.00
5. 보건 및 의료시설	33.3	39.2	43.1	38.8	38.1	1,165	0.07
6. 주택사정	52.3	38.3	43.2	42.5	44.9	1,158	0.00
7. 교통 및 도로사정	31.1	44.8	38.3	39.1	37.7	1,173	0.00
8. 상하수도 및 전기	20.9	21.6	23.4	29.5	23.2	1,166	0.11
9. 여가 및 문화시설	37.9	44.7	67.3	64.5	*51.3	1,156	0.00
10. 북지 시설	42.1	36.1	55.1	56.0	46.2	1,158	0.00
11. 치안문제	35.3	22.6	30.7	34.2	30.9	1,160	0.00
12. 공기오염	44.1	43.9	35.7	33.5	40.2	1,156	0.02
13. 물오염	36.9	35.4	33.5	31.5	34.8	1,159	0.57
14. 소유공해	41.5	40.5	32.7	33.8	37.8	1,153	0.06
15. 지역경제 발전	50.8	56.9	60.4	56.2	*55.6	1,150	0.09
16. 관료제의 폐단	44.7	27.6	30.1	37.6	35.8	1,121	0.00
17. 공무원의 부정부패	47.9	28.6	30.7	31.4	36.2	1,128	0.00
18. 주민의 참여부족	36.2	24.6	32.6	22.4	30.1	1,140	0.00

\*50% 이상의 응답자가 “없다”고 보는 경우. N = 1,199.

의 주민과 엘리트들이 심각하게 느끼고 있는 발전과제이긴 하지만—지방 정부수준에서 그 해결책을 기대하기는 어려운 문제로 인식되고 있다. 〈표IV-9〉를 보면 주민들의 50%이상이 이러한 문제를 해결하는데 있어서 지방정부는 권한과 자율성이 “없다”고 응답하고 있으며 대도시나 중소도시 주민들 보다 읍·면주민들 중에 지방정부가 이들 문제에 무력하다는 인식이 더 높다. 이 표를 보면 지역에 따라서 지방정부의 권한과 자율성에 대한 주민들의 평가는 약간씩 차이를 보이고 있다. 예컨대 청소년문제, 주택문제, 각종 오염문제 등 대도시 지역에 특수한 문제들이나 관료의 폐단, 부정부패, 참여부재 등에는 대도시 주민들 중에 “없다”는 사람들이 더 받은데 비하여, 보건 및 의료, 도로 및 교통, 공공시설과 서비스 문제 등 중소도시형 문제에 대해서는 중소도시와 군의 주민들 중에서 “없다”는 응답이 더 많이 나오고 있다. 이것을 보면 주민들이 보다 심각하게 느끼는 문제들일수록 자기 지역의 지방정부가 이것들을 해결하는 데 필요한 권한과 자율성이 부족하다고

생각하고 있다. 즉 그런 문제들에 대해서는 중앙정부에 보다 많은 권한과 책임이 있다는식의 태도와 인식을 가지기 쉽다는 것이다. 이 문제와 관련하여 교육, 소득, 직업, 나이등은 별로 중요한 상관관계를 갖지 않는 것으로 보인다.

이상에서 볼 때 주민들 중에는 지역사회가 당면한 각종 문제를 지방정부가 독자적으로 해결할 수 있는 권한과 능력을 가지고 있다고 보는 측이 비교적 많다. 그러나 이에도 불구하고 많은 사람들이 자기 지역의 여러가지 발전과 문제가 해결되지 않은 채 심각한 문제로 남아있다고 보고 있다. 이와 같이 지방관청이 문제를 해결할 수 있는 힘과 능력은 어느정도 가지고 있다고 믿지만 그 지역사회의 발전이 아직 주민들의 기대에 미치지 못하고 있다는 인식은 정부나 공공기관에 대한 지방 주민들의 비판적 자세나 불만 요소로 전환될 수 있는 소지를 낳고 있다. 지방자치단체가 행사하는 권한과 자율성이 많으냐 적으냐는 곧 지방자치단체를 움직이는 엘리트들의 영향력이 어느 정도나 되는가 하는 문제와도 직결된다. 지방정부의 권한과 자율성이 높다는 것은 곧 지방자치단체와 그 주변에서 일하는 엘리트의 권한과 자율성이 그만큼 높다는 것을 시사해 줄 수도 있기 때문이다. 그런데 우리나라와 같이 행정권이 독주하는 곳에서는 많은 주민들이 지방관청이나 엘리트의 영향력을 실제보다 과대평가하기 쉬운데 반하여, 실제로 지방관청이나 엘리트가 하는 일은 대부분 중앙의 지시나 위임을 받아 수행하는 수가 많다. 이 때문에 실제로 지역사회에서 일하는 엘리트들은 시·군청의 권한이 주민들이 믿는 것보다 훨씬 더 약하고, 지방관청이나 지역사회 엘리트의 재량권과 자율성도 제한되어 있다고 평가하고 있다.

엘리트들이 스스로 얼마만큼 영향력을 가지고 있다고 인식하는지를 좀더 자세히 알아보기 위해서 이들이 봉사하고 있는 시·군의 발전에 대한 14가지의 주요사항에 대해 스스로 어느 정도 영향을 미치고 있다고 생각하는지를 알아본 결과가 <표 IV-10>에 나타나 있다. 이를 보면 거의 대부분의 문제에 대하여 엘리트들의 과반수 이상이 자신은 “영향력이 없다”고 답하고 있다. 행정서비스 개선, 교육문제, 지역사회의 복지문제를 제외하면 스스로 “커다란 영향력을 발휘할 수 있다”는 응답은 10% 미만에 이르고 있다. 엘리트들이 “약간의 영향력을 발휘한다”는 분야는 행정서비스 향상, 복지활동이 주를 이루고 있고 경제발전, 고용증대, 교육 및 文化활동이 그 다음으로 꼽히고

〈표 IV-10〉 지역사회 문제에 대한 엘리뜨의 영향력(엘리뜨 자신의 평가)

문 : ( ) (시·군)의 발전에 대한 다음 사항들에 귀하는 어느정도 영향력을 미칠 수 있다고 생각하십니까?

(단위 : %)

문제	영향력 정도		약간의 영향력을 발휘한다	커다란 영향력을 발휘한다	N
	영향력이 없다	다			
1. 경제 발전	48.2	45.0	6.8	693	
2. 농업 문제	66.2*	27.1	6.6	542	
3. 주택 문제	73.5*	22.6	3.9	691	
4. 행정 서비스	31.4	53.1	15.6	688	
5. 공공시설(상하수도, 전기, 가스, 도로, 교통)	56.5*	35.5	8.0	688	
6. 보건 문제	56.4*	34.8	8.8	683	
7. 여가 및 문화시설(공원, 도서관, 극장, 음악당, 체육관 등)	52.0*	41.9	6.1	687	
8. 교육 문제	45.9*	41.3	12.8	690	
9. 정세	64.1*	27.4	8.5	686	
10. 치안	54.1*	38.2	7.7	689	
11. 사회복지	30.4	58.3	11.3	690	
12. 정치 활동	69.0*	25.1	5.8	688	
13. 교육 문제	52.0*	40.8	7.1	688	
19. 노사관계	53.6*	37.4	9.0	688	

\* 과반수 이상의 엘리뜨가 자기는 “영향력이 없다”고 보는 분야.

있다. 공공시설 개선, 보건, 치안, 노사문제 등에도 지역 엘리뜨가 어느정도 영향력을 발휘하고 있다. 그러나 전반적으로 볼때 지역사회 문제에 대하여 엘리뜨들은 별로 큰 영향력을 발휘할 수 없다는 견해가 지배한다.

행정권이 비대한 현실에도 불구하고 지역엘리뜨들이 스스로의 권한과 자율성, 영향력이 매우 제한되어 있다고 느끼는 것은 곧 지역사회의 정치와 행정이 중앙에 과도하게 의존하고 있어 실체로는 침체되어 있다는 현실을 암시해 주고 있다.

#### 라. 지역사회발전의 구조적 장애요인들

지역사회의 갈등요인들이 많거나 첨예화할수록 주민의 화합에 균열에 생기고 지역사회의 정책결정과 발전프로그램이 지연되기 쉽다. 도시화와 근대화가 급속히 이루어지고 지역공동체의 전통적 규범과 질서가 새로운 것들로 대체되는 과정에서 이와같은 갈등요인은 더욱 첨예화되고 있다. 우리나라의

〈표 IV-11〉 지역사회발전의 장애요소에 대한 태도

문 : \_\_\_\_\_시(군)가 안고 있는 문제들을 협동적으로 해결하고자 할 때 다음과 같은 요소들이 어느 정도로 장애가 된다고 생각하십니까?

(단위 : %)

갈등요인	응답	크게 장애된다		다소장애가된다	별로장애되지 않는다	모르겠다	무응답
		주민	엘리뜨				
교육수준의 차이	{ 주민	17.3	35.5	41.6	4.8	0.8	
	{ 엘리뜨	13.2	38.8	46.0	0.7	1.2	
소득수준의 차이	{ 주민	23.3	40.5	31.8	4.1	0.4	
	{ 엘리뜨	23.2	49.2	25.3	1.2	1.2	
종교의 차이	{ 주민	4.2	15.5	70.3	9.3	0.7	
	{ 엘리뜨	3.9	19.6	71.1	4.0	1.4	
노사간의 대립	{ 주민	8.8	25.6	45.9	18.5	1.2	
	{ 엘리뜨	5.9	24.9	63.0	4.6	1.6	
세대간의 갈등	{ 주민	10.8	36.2	45.7	6.7	0.7	
	{ 엘리뜨	8.2	44.3	43.0	3.0	1.4	
출신지역, 혈연, 학교간의 알력	{ 주민	8.8	26.6	53.2	10.8	0.6	
	{ 엘리뜨	9.1	32.2	55.1	2.6	1.0	
정치적 견해 및 시국관의 차이	{ 주민	8.8	24.5	42.0	23.5	1.2	
	{ 엘리뜨	8.6	39.4	45.3	5.2	1.4	

N: 주민=1,199; 엘리뜨=695

지역사회 발전에 대한 장애요소들로 인식되고 있는 제사항들에 대한 주민과 엘리뜨의 태도를 취합한 결과는 다음 〈표 IV-11〉과 같았다.

이를 보면 우리나라의 지역발전에 크게 장애가 되는 구조적 요인으로는 소득과 교육의 불평등 현상이 대표적으로 꼽히고 있으며, 그 다음으로는 세대간의 갈등, 정치적·견해의 차이, 출신지역이나 혈연, 학연등을 둘러싼 문제, 노사갈등 등이 열거되고 있다. 엘리뜨는 주민들에 비해 소득격차, 세대갈등, 정치적 분열을 지역사회 발전의 주요장애요소로 보는 경향이 있는데 비해, 주민들은 노사대립에 대하여 엘리뜨보다 민감한 반응을 보이는 경향이 있는듯 하다. 전반적으로 보면 우리나라 지역사회 발전에 대한 대표적인 장애요소나 갈등요인들은 경제발전과 사회변동의 과정에서 파생된 문제들 및 그로 인한 정치적 혼란이라고 할 수 있겠다. 반면에 비슷한 발전수준에 처한 다른 나라들이 겪는 인종분류나 종교적 갈등은 거의 문제가 되지 않으며 전통적으로 중요한 장애거리로 여겨졌던 지역주의, 혈연주의, 학벌주의 등 귀속적인 요소들은 그 중요성이 점차 낮아지고 있는 것으로 보인다.

〈표 IV-12〉는 앞의 문항에 대하여 “크게” 또는 “다소” 장애가 된다는 응답자들을 지역별로 묶어본 것이다. 이 결과를 보면 주민들은 도시지역으로

〈표 IV-12〉 갈등요인에 대한 지역사회 유형별 분류 (단위 : %)

지역별	갈등요인	교육수준의 차		소득수준의 차		종교의 차이		노사대립	
		N	이	N	이	N	이	N	이
대 도 시	주민	58.6	384	76.7	382	28.3	364	65.2	239
	엘리뜨	52.7	207	83.6	208	33.9	203	53.3	199
중 소 도 시	주민	59.9	282	70.7	287	22.9	270	47.9	240
	엘리뜨	45.5	178	68.2	176	18.4	169	35.6	171
읍	주민	49.4	273	59.0	278	21.7	258	24.0	225
면	주민	53.6	192	51.8	197	8.1	186	14.0	158
군	엘리뜨	57.9	297	70.8	295	22.1	285	16.6	282
계	주민	55.9	1,131	66.6	1,144	21.9	1,078	42.8	962
	엘리뜨	53.1	682	74.1	679	24.8	657	32.8	652
지역간 차이에 대한 Chi square의 유의도	주민	0.04		0.00		0.00		0.00	
	엘리뜨	0.10		0.00		0.00		0.00	

  

지역별	갈등요인	세대 갈등		지역, 혈연, 학연간의 알력		정치적 견해와 시국관의 차이	
		N	이	N	이	N	이
대 도 시	주민	63.3	365	51.4	360	65.9	308
	엘리뜨	64.4	202	51.2	203	73.6	197
중 소 도 시	주민	49.1	285	48.7	259	44.2	215
	엘리뜨	42.7	171	42.8	173	39.7	166
읍	주민	45.5	259	26.4	253	26.0	211
면	주민	36.9	201	24.7	190	27.6	167
군	엘리뜨	55.7	291	37.1	294	43.0	286
계	주민	50.7	1,110	40.0	1,062	44.3	901
	엘리뜨	55.0	664	42.8	670	51.4	649
지역간 차이에 대한 Chi square의 유의도	주민	0.00		0.00		0.00	
	엘리뜨	0.00		0.02		0.00	

갈수록, 그리고 대도시일수록 모든 분야에 대하여 갈등인식에 대한 정도가 높다. 이것은 곧 도시주민들이 지역사회 문제를 보는 태도가 더 갈등지향적이라는 것을 말하며, 도시지역이 그만큼 더 사회변동의 혼란과 후유증을 심하게 앓고 있다는 사실을 암시한다. 한편 엘리뜨의 경우를 보면 각종 문제들이 사회발전에 장애가 되고 있다는 인식은 대도시 엘리뜨, 군의 엘리뜨, 중소도시 엘리뜨의 순서로 높다. 또 군의 엘리뜨들은 해당지역의 주민들보다 “장애가 되고 있다”는 응답의 비율에 있어서도 훨씬 높다. 이것은 엘리뜨와 주민들간에 보는 관점에 대한 차이가 군단위 지역으로 갈수록 더 크다는 것으로도 이해될 수 있다. 어쨌든 위의 결과는 대체로 우리사회에서 문제가 되고 있는 갈등요인들은 지역에 따라 그 비중에 차이가 나며, 도시로 갈수록

그러한 갈등과 긴장요인은 첨예화하는 경향이 있다는 것을 말해준다.

같은 자료를 각종 배경변수와 관련시켜서 보면 <표 IV-13, 14, 15, 16, 17>과 같다. 이 표들에 의하면 지역의 차이를 통제한 경우 각종 갈등요인이 지역사회 발전에 장애가 되고 있다는 응답은 ① 학력수준이 높은 집단일수록, ② 소득이 중간정도의 사회계층에서, ③ 사회적 위신도가 높은 직종일수록, ④ 연령은 낮은 집단일수록, 그리고 ⑤ 남자보다는 여자들 중에서 더 많은 경향을 뚜렷하게 보이고 있다. 도시화와 경제 발전은 고학력, 고소득화, 직업의 전문화 현상을 촉진시킨다. 이들이 지역사회발전에 대한 갈등요인을 더

<표 IV-13> 갈등인식과 학력 (단위 : %)

학력 \ 갈등	교육수준의 차	소득수준의 차	노사간의 대립	세대간의 갈등	지역, 혈연, 학연	정치적 견해와 시국관
무학	45.0	46.5	19.3	22.9	20.7	19.7
국민학교	57.8	59.6	33.5	45.8	26.4	34.1
중학교	52.6	63.1	35.9	50.4	35.1	37.3
고등학교	59.1	71.8	53.8	53.1	46.6	48.7
전문대학	54.7	72.3	48.8	60.0	51.8	59.3
대학교	57.6	81.8	51.3	65.1	57.8	61.7
대학원	50.0	63.7	55.5	54.6	63.6	70.0
전체	55.9	66.6	42.9	50.7	39.9	44.4
N	1,131	1,144	963	1,110	1,062	901
Chi square의 유의도	0.20	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

<표 IV-14> 갈등인식과 소득 (단위 : %)

월소득 \ 갈등	교육수준의 차	소득수준의 차	노사간의 대립	세대간의 갈등	지역, 혈연, 학연	정치적 견해와 시국관
20만 원 이하	51.7	58.0	28.8	37.6	26.1	27.9
20~30 만원	55.7	59.6	36.6	51.5	35.7	37.9
30~40 만원	63.6	77.6	52.9	51.9	42.8	53.1
40~50 만원	57.0	74.4	56.4	61.7	51.0	58.2
50~70 만원	57.0	72.4	46.9	65.3	57.7	56.1
70~100 만원	53.8	76.0	53.5	52.1	59.5	65.9
100~150 만원	37.5	62.6	48.1	50.0	41.4	38.4
150만 원 이상	42.9	42.9	40.0	71.5	14.3	28.6
전체	55.8	66.7	42.9	51.0	40.1	44.4
N	1,119	1,131	954	1,098	1,051	891
Chi square의 유의도	0.28	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

〈표 IV-15〉 갈등인식과 직업 (단위 : %)

직업 \ 갈등	교육수준의 차	소득수준의 차	노사간의 대립	세대간의 갈등	지연, 혈연, 학연	정치적 견해와 시국관
농·임·어·수산업	52.5	53.7	12.1	26.4	18.9	23.2
판매 및 서비스직	58.6	71.2	52.1	44.5	40.6	53.7
생산직	55.1	65.9	43.5	42.1	40.5	41.6
기술 및 사무직	57.9	70.0	46.1	54.2	51.9	48.7
전문직 및 관리직	53.6	70.0	52.6	67.1	45.6	55.9
전체	55.6	64.5	38.0	45.7	36.3	41.3
N*	700	704	589	679	663	563
Chi square의 유의도	0.56	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00

\* 무직, 주부 등은 직업분류에서 제외하였음.

〈표 IV-16〉 갈등인식과 연령 (단위 : %)

연령 \ 갈등	교육수준의 차	소득수준의 차	노사간의 대립	세대간의 갈등	지연, 혈연, 학연	정치적 견해와 시국관
20~24세	48.8	70.5	52.2	62.1	50.0	53.9
25~29세	62.5	68.3	47.0	57.9	45.6	52.5
30~34세	67.0	74.7	57.2	54.5	54.4	50.7
35~39세	61.3	68.2	43.8	48.3	40.7	47.4
40~44세	60.3	69.4	44.6	50.0	40.1	35.7
45~49세	51.2	64.5	31.3	43.3	26.1	38.0
50~54세	47.5	63.4	30.0	43.9	29.3	31.6
55~59세	58.1	63.2	34.9	50.0	40.0	45.4
60세 이상	51.0	46.0	20.5	35.7	17.2	29.9
전체	56.0	66.7	42.9	50.7	40.0	44.4
N	1,131	1,144	962	1,110	1,062	901
Chi square의 유의도	0.36	0.01	0.00	0.01	0.00	0.01

〈표 IV-17〉 갈등인식과 성별 (단위 : %)

성별 \ 갈등	교육수준의 차	소득수준의 차	노사간의 대립	세대간의 갈등	지연, 혈연, 학연	정치적 견해와 시국관
남자	52.4	65.1	38.6	47.4	38.3	42.2
여자	61.2	68.8	49.7	55.7	42.8	48.1
전체	55.9	66.6	42.9	50.6	40.0	44.4
N	1,131	1,144	962	1,110	1,062	901
Chi square의 유의도	0.01	0.18	0.00	0.03	0.16	0.07

심각하게 인식하고 있다는 사실은 우리나라 지역 사회의 발전 과제가 구조적 으로 점점 더 복합적인 양상을 띠어가고 있다는 것을 암시해 준다.

### 마. 변화에 대한 정향 및 평등화에의 요구

지역 사회의 각종 문제 및 장애 요인을 해결하는데 필요한 변화의 전략에 대해서 주민과 엘리트가 어떤定向을 가지고 있는가? 이 문제에 대해서 우리는 진보성-보수성에 대한定向 및 平等에 대한 태도를 중심으로 고찰하려고 한다.

〈표IV-18〉은變化에 대한 일반적定向을 나타내는 문항들을 정리한 것이다. 이 결과를 보면 엘리트와 주민간에 큰 차이가 없이 우리나라 사람들은 모두 변화에 대해서 긍정적인 태도를 견지하고 있다. 즉 문항 a~d에 대하여 80% 이상의 응답자들이 찬성 쪽에 기울고 있다. “늘 해오던 방법에 어긋나는 일은 가능한 한 삼가야 한다”는 주장과 “자신이 없으면 새로운 일을 시작하지 말자”는 데에는 과반수 이상이 긍정적인 태도를 가지고 있다. 이것은 사람들이變化를 희망하고 긍정적인變動觀을 갖되 과격한變化, 무모한

〈표 IV-18〉 변화에 대한 정향 (단위 : %)

문 항	척 도	매우찬성 찬성 반대 매우반대 모르겠다 무응답				
		매우찬성	찬성	반대	매우반대	모르겠다 무응답
a. 문제에 대한 세로운 해결방법을 찾지 못하면 사회가 발전할 수 없다.	주민	25.6	67.8	5.4	0.3	0.9
	엘리트	30.6	64.9	3.5	0.1	0.9
b. 옛날 것이라고 반드시 더 낫다는 법은 없다.	주민	14.8	75.1	8.5	1.3	0.4
	엘리트	12.1	76.4	10.5	0.3	0.7
c. 우리 고장 사람들은 현재에 만족하지 말고 새로운 문제 해결 방법을 찾도록 계속 노력해야 한다.	주민	41.4	55.1	2.8	0.3	0.5
	엘리트	46.3	51.7	1.6	0.0	0.4
d. 세상이 달라진다고 꼭 좋아지라는 법은 없지만 그래도 변하는 것이 낫다.	주민	8.8	67.3	20.7	1.6	1.6
	엘리트	6.8	69.5	19.7	1.4	2.6
*e. 늘 해오던 방법에 어긋나는 일은 하지 말아야 한다.	주민	9.0	52.1	34.6	3.2	1.1
	엘리트	9.1	41.2	44.9	3.6	1.3
*f. 꼭 바라는 대로 될 자신이 없으면 새로운 일을 시작하지 말아야 한다.	주민	6.1	49.5	40.3	3.2	1.0
	엘리트	5.3	49.8	41.2	2.3	1.4

\* 척도의 방향이 a~d와는 반대임에 유의

〈표 IV-19〉 변화의 정향에 대한 요인분석 결과 (factor pattern matrix)

문항	주 민		엘리뜨	
	Factor 1	Factor 2	Factor 1	Factor 2
a.	0.71	0.13	0.72	-0.00
b.	0.58	0.08	0.61	0.09
c.	0.74	-0.05	0.76	0.03
d.	0.47	-0.12	0.39	-0.06
e.	0.05	0.75	0.02	0.77
f.	-0.05	0.79	-0.02	0.77
eigen value	1.64	1.20	1.69	1.13
% of variance	27.4	20.0	28.2	18.8

變化는 별로 원치 않는다는 사실을 입증해 주고 있다. 變化的定向에 대한 이 문항들의 동질성을 검증하여 보다 간편한 복합지수를 만들기 위하여 위 6개의 문항을 요인분석한 결과는 〈표 IV-19〉와 같다. 이 결과를 보면 두개의 샘플 모두에게 문항 a~d의 4문항은 하나의 차원을 이를만큼 동질성이 있는 것으로 나타났다. 이것은 곧 앞의 문항들을 한개의 복합지수로 단순화하여 사용하여도 무방하다는 것을 말해주고 있다. 이 결과에 따라서 a~d의 점수를 합한 후 그 평균치를 내어 변화의定向에 대한 단일척도를 만들었다. 이때의 점수는 “매우 반대”가 4점, “반대”가 3점, “찬성”이 2점, “매우 찬성”이 1점으로서 낮은 점수일수록 찬성(긍정적)응답이다.

이 단일척도의 평균치는 주민과 엘리뜨가 각각 4점 만점에 1.88점과 1.86점으로 나와 매우 근사함을 보였다. 변화의定向에 있어서 주민의 교육정도, 소득, 직업, 나이, 성별 등은 모두 무관한 변수로 나타났다. 그러나 〈표 IV-20〉에서 나타나는 바와 같이 주민의 경우 중소도시와 면단위의 주민들은 대도시와 읍의 주민들 보다 變化에 대한定向이 높은 것으로 나타났다. 그러나 엘리뜨의 경우에는 이와같은 차이가 별로 나타나지 않았다.

앞에서 우리는 소득격차등 불평등문제가 지역사회 발전에 으뜸가는 장애요소로 등장하고 있음을 관찰하였다. 이번에는 이와같은 불평등현상과 관련하여 우리나라 사람들이 어떤 해결책을 원하고 있는지에 관하여 알아보고자 〈표 IV-21〉과 같은 문항을 실시해 보았다. 이 결과에 의하면 우리나라 사람들의 평등화에 대한 경향과 요구는 대체로 꽤 높은 것으로 나타나고 있다. 85% 이상이 각종 지역사회의 사업에 잘사는 사람들이 더 많은 부담을 하는

〈표 IV-20〉 변화의 정향과 지역사회의 유형\*

지역	구분		주 민		엘리뜨	
	평균	N	평균	N	평균	N
대도시	1.90	387	1.84	206		
중소도시	1.85	294	1.89	175		
군 읍 면	1.91	286	1.84	289		
	1.84	202				
전국	1.88	1,169	1.86	670		
F value		2.69			1.44	
유의도		0.05			0.24	

\* 점수가 낮은 쪽이 보다 긍정적인 變動觀을 의미함.

〈표 IV-21〉 평등화에 대한 정향

문항	척도	매우찬성 찬성 반대 매우반대 모르겠다				
		주민	엘리뜨	주민	엘리뜨	주민
a. 지역사회의 사업을 위해서는 돈 많은 사람이 더 많이 부담해야 한다.	주민	35.9	50.8	12.6	0.5	0.2
	엘리뜨	39.7	52.8	6.8	0.3	0.4
b. 주위에 어려운 사람들 이 많은데 혼자만 잘 사는 사람이 없도록 하 는 것이 정부의 책임이다.	주민	22.0	51.5	23.9	2.1	0.5
	엘리뜨	31.1	56.5	9.5	1.7	1.2
c. 어떤 경우든지, 잘사는 사람들을 보다는 못사는 사람들에게 더 많은 기회를 주어야 한다.	주민	26.6	57.0	15.1	0.8	0.6
	엘리뜨	22.3	58.8	16.7	0.9	1.3
d. 봉급의 차이가 적어지도록 계속 노력해야 한다.	주민	25.5	54.0	17.3	2.3	0.8
	엘리뜨	19.4	67.3	10.6	1.3	1.3
e. 누구든지 얼마 이상은 돈을 벌지 못하도록 해야 한다.	주민	3.9	16.0	55.3	24.3	0.6
	엘리뜨	4.7	12.7	62.3	19.7	0.5
* f. 어려운 사람들(저소득층)이라고 특별대우를 할 필요는 없다.	주민	5.4	49.5	37.8	6.1	1.2
	엘리뜨	6.0	50.2	38.3	2.7	2.7

\* 척도의 방향이 a~e와는 반대임에 유의.

것이 당연하다고 느끼고 있다. 또 정부가 부의 분배를 보다 공평히 하기 위해 좀더 적극적으로 개입해야 한다는 데에도 70~80%가 찬성하고 있다. 또 사회제도나 각종 시책은 언제나 못사는 사람들이 더 유리하도록 운영되어야 하고 봉급의 격차를 줄여야 한다는 응답도 80%나 된다. 이런 요구는 그만큼 주민들이 우리 사회의 각종 불평등이 심각하다고 인식하고 있는 한편, 이

것을 고쳐 나가기 위해서 정부나 사회제도가 한층 더 힘써 나가야 한다는 개혁에 대한 욕구를 대변해 주고 있다. 그러나 한편 그와같은 개혁이 현행 자본주의 체제를 수정해야 한다거나 사회주의 제도로의 개혁을 의미하는 것으로는 해석되지 않는다. 앞에서 우리나라 사람들이 과격한 變化나 무모한 시책을 원치 않는다는 사실이 이미 입증되었지만 여기에서도 “얼마이상의 돈을 벌지 못하도록 해야 한다”는 데 대해서는 80% 이상이 반대하고 있다. “저 소득층에 특별대우를 할 필요가 없다”는 데 대해서도 반수 이상이 긍정적인 태도를 보이고 있다. 이것을 보면 우리는 우리나라 사람들이 매우 높은 평등지향성을 가지고 있는 것은 사실이나 그에도 불구하고 자본주의의 윤리를 부인하거나 사회주의 체제를 보다 우월한 것이라고 보지는 않는다는 것을 알 수 있다.

〈표 IV-22〉 평등화 문항의 요인분석 결과 (factor pattern matrix)

문 항	주 민		엘 리 뜨	
	Factor 1	Factor 2	Factor 1	Factor 2
a.	0.70	0.07	0.64	-0.12
b.	0.59	-0.30	0.66	-0.04
c.	0.65	0.03	0.72	-0.06
d.	0.62	0.07	0.64	0.38
e.	-0.02	-0.81	0.24	-0.44
f.	0.01	0.57	0.12	0.87
eigen value	1.72	1.02	1.84	1.10
% of variance	28.6	17.0	30.7	18.4

〈표 IV-23〉 평등화의 척도와 지역사회\*

지 역	주 민		엘 리 뜨	
	평 균	N	평 균	N
대 도 시	1.88	395	1.76	211
중 소 도 시	1.89	299	1.90	174
읍	2.00	286	1.87	295
면	1.94	204		
전 국	1.92	1,184	1.85	680
F	4.55		5.96	
유 의 도	0.004		0.003	

\* 접수가 낮을수록 평등지향성이 강함.

〈표 IV-24〉 평등화의 척도와 직업(주민)

직업	평균	N
농·임·수산업	1.96	240
판매·서비스업	1.86	199
생산직	1.98	83
사무기술직	1.95	137
전문·관리직	1.82	69
전국	1.92	728
F	2.96	
유의도	0.02	

〈표 IV-25〉 평등화의 척도와 연령(주민)

연령	평균	N
20~24세	2.05	129
25~29	1.99	189
30~34	1.85	195
35~39	1.89	135
40~44	1.91	144
45~49	1.90	126
50~54	1.91	105
55~59	1.86	59
60세 이상	1.90	102
전국	1.92	1,184
F	2.85	
유의도	0.004	

〈표 IV-22〉는 같은 문항들을 요인분석한 결과이다. 이 결과에 의거하여 문항 a~d를 앞에서와 같은 요령으로 복합척도로 만들었다. 이 평등지향 척도에 대한 주민과 엘리트의 평균은 각각 1.92와 1.85로 나타나 주민보다 엘리트의平等지향성이 약간 더 강한 경향을 보였다. 이 척도는 교육수준, 소득, 성별등의 차이와는 관계가 없는 것으로 판명되었다. 그러나 지역별로 보면 대도시 주민과 엘리트의平等定向이 가장 강한 것으로 나타났다(〈표 IV-23〉 참조). 직업별로 보면 전문관리직과 판매·서비스직종에 종사하는 주민들이 비교적 강한平等지향성을 나타냈다(〈표 IV-24〉 참조). 연령별로 보면 30代의 주민들이 특히平等지향성이 강한 것으로 보인다(〈표 IV-25〉 참

조). 이러한 결과에 비추어 볼 때 불평등이 심하기 때문에 보다 적극적인 평등화의 전략과 정책이 요구된다는 인식은 우리 사회의 대도시와 중산층에서, 그리고 30대 연령층에서 가장 현저하게 나타나는 경향을 보이고 있다.

### 3. 정치의식과 정치참여

<차례>	
가. 이웃, 지역사회 및 국가중심적 정향	한 해결방법
심적 경향	다. 정치참여의 의욕과 행동
나. 관청의 부당한 대우에 대한	

#### 가. 이웃, 지역사회 및 국가중심적 정향

이웃과 동네일에 얼마나 적극적인 관심을 가지고 있는가를 알아보기 위해서 주민들에게 “동네에 무슨일이 생기면 보통 어떻게 하십니까”라는 것을 물어 보았다. <표 IV-26>에 나타난 바와 같이 “적극적”인 관심을 가지고 앞장선다는 응답은 28%, 다른 사람이 하는 대로 따른다는 “소극적” 관심을 가진 사람들은 45%로 나타났으며, 나머지 중 26%는 관심이 없는 측에 속한다.

이웃과 동네일에 전혀 관심이 없다는 측이 5% 이하인 것을 보면 우리나라 주민들은 아직까지 동네와 이웃 일에 많은 관심을 가지고 있는 것으로 보인다. 그러나 자기 삶에 바쁘거나 다른 이유 때문에 일이 생겼을 때 앞장서거나 적극적으로 나서는 사람은 그리 많지 않은 것으로 해석된다. 즉 66%의 주민은 관심은 있지만 남들이 하는 대로 따르거나 자신의 일 때문에 이웃에 별로 신경 쓸 여유가 없다는 태도를 가지고 있다.

<표 IV-26> 동네와 이웃일에 대한 관심

문: 동네에 무슨일이 생기면 보통 어떻게 하십니까?

응답	응답율(%)
① 적극적으로 앞장서는 편이다	28.3
② 다른사람들이 앞장서면 따른다	44.6
③ 내일이 바빠서 별로 협조하지 못한다	21.9
④ 전혀 관심이 없다	4.7
기타(모르겠다, 무응답)	0.5
계	100.0(1,199명)

〈표 IV-27〉 거주지별 이웃에 대한 관심도 (단위 : %)

응답 거주지	앞장서는편 이다	다른사람이 앞서면 따르 는편이다	내일이 바빠 서별로 협조 하지 못한다	전혀 관심이 없다	N
대 도 시	21.5	43.7	28.3	6.6	396
중 소 도 시	27.4	43.1	25.1	4.3	299
읍	33.4	44.5	19.3	2.8	290
면	36.2	49.8	10.1	3.9	207
전 체	28.4	44.8	22.1	4.6	1,192

Chi square의 유의도=0.00

〈표 IV-27〉는 같은 문항을 거주지 별로 나누어 본 것이다. 이것을 보면 이웃과 동네에 대한 주민들의 관심은 지역 사회의 크기와 유형(즉, 도시화)에 따라 큰 차이가 있다. 도시주민들 중에는 자기일이 바빠 관심을 여유가 없거나 전혀 관심이 없다는 응답자가 비교적 많다. 그러나 읍과 면의 주민들 중에는 적극적으로 앞장서거나 이웃에 따른다는 응답율이 많다. 이것은 지역 사회의 크기가 작고 이웃들이 서로 잘 아는 농촌이나 소도시 지역에는 상부상조의 전통이 비교적 많이 남아 있는데 비해서 도시사회는 개인 중심의 生活 패턴이 굳어지고 이웃에 대한 관심이 보다 낮아진다는 것을 의미한다. 도시주민들은 교육소득수준이 농촌보다 높고 정치적 인지도도 통상 읍·면 주민보다 훨씬 높다. 그럼에도 불구하고 이웃에 대한 관심이 더 약하다는 사실은 정치적인 인지도가 높다고 해서 반드시 이들이 이웃과의 협조나 지역 사회에 대한 관심도 높다고는 볼 수 없다는 것을 시사해 주고 있다.

학력, 소득, 직업 및 연령별로 보면 고학력, 고소득, 전문직종으로 갈수

〈표 IV-28〉 학력별 이웃에 대한 관심도 (단위 : %)

응답 학력	앞장서는편 이다	뒤따르는편 이다	별로 관심 없다	전혀 관심 없다	N
무 학	14.3	72.5	8.8	4.4	91
국 민 학 교	31.3	49.6	16.4	2.6	268
중 학 교	33.5	45.6	17.3	3.6	248
고 등 학 교	28.2	41.6	25.8	4.4	341
전 문 대 학	28.4	30.5	36.8	4.2	95
대 학 교	25.9	33.1	31.7	9.4	139
대 학 원	0	45.5	18.2	36.4	11
전 체	28.4	44.8	22.1	4.7	1,193

Chi square의 유의도=0.00

〈표 IV-29〉 소득별 이웃에 대한 관심도 (단위 : %)

응답 월소득	앞장서는편	뒤따르는편	별로 없다	관심 없다	관심 있다	N
20 만원 미만	29.6	52.2	14.3	4.0	301	
20~30 만원	29.0	45.9	22.1	3.1	290	
30~40 만원	28.3	43.5	24.3	3.9	230	
40~50 만원	26.9	41.9	24.6	6.6	167	
50~70 만원	30.0	37.0	24.0	9.0	100	
70~100 만원	17.3	38.5	36.5	7.7	52	
100~150 만원	34.4	31.3	31.3	3.1	32	
150 만원 이상	28.6	42.9	14.3	14.3	7	
전체	28.4	45.0	21.9	4.7	1,179	

Chi square의 유의도=0.00

〈표 IV-30〉 직업별 이웃에 대한 관심도 (단위 : %)

응답 직업	앞장서는편	뒤따르는편	별로 없다	관심 없다	관심 있다	N
농업·축산업	45.5	44.3	9.8	0.4	246	
판매·서비스업	29.7	42.1	26.2	2.0	202	
생산직	15.7	45.8	32.5	6.0	83	
사무 및 기술직	23.9	39.6	32.6	3.6	138	
전문·관리직	40.6	24.6	30.4	4.3	69	
전체	33.3	41.2	23.0	2.4	738	

Chi square의 유의도=0.00

〈표 IV-31〉 연령별 이웃에 대한 관심도 (단위 : %)

응답 연령	앞장서는편	뒤따르는편	별로 없다	관심 없다	관심 있다	N
20 ~ 24 세	21.7	32.6	34.9	10.9	129	
25 ~ 29 세	16.8	49.5	28.4	5.3	190	
30 ~ 34 세	20.8	41.6	29.4	8.1	197	
35 ~ 39 세	39.0	37.5	20.6	2.9	136	
40 ~ 44 세	29.4	49.0	20.3	1.4	143	
45 ~ 49 세	38.5	47.7	12.3	1.5	130	
50 ~ 54 세	30.5	51.4	17.1	1.0	105	
55 ~ 59 세	37.9	46.6	15.5	0.0	58	
60 세 이상	36.5	50.0	6.7	6.7	104	
전체	28.4	44.8	22.1	4.7	1,192	

Chi square의 유의도=0.00

〈표 IV-32〉 성별 이웃에 대한 관심도

(단위 : %)

성별 \ 응답	앞장서는편	뒤따르는편	별관심없다	전혀 없다	관심	N
남자	33.8	39.6	22.8	3.9	720	
여자	20.1	52.8	21.2	5.9	472	
전체	28.4	44.8	22.1	4.7	1,192	

Chi square의 유의도=0.00

록 이웃에 대한 관심은 높아지지 않고 오히려 소극적이거나 약해지는 경향을 보이고 있다. 그러나 연령이 많은 층에서 이웃에 대해 보다 적극적인 관심을 가지고 있다. 또 남자보다는 여자들이 더 소극적인 관심과 태도를 보이고 있다(〈표 IV-28, 29, 30, 31, 32〉 참조). 이런 결과에 비추어 볼 때 사회변화가 지속되고 근대화, 도시화, 교육수준이 높아질수록 주민들의 정치에 대한 지식과 認知度는 높아진다. 그러나 이웃과 동네에 대한 관심과 상부상조하는 정신은 오히려 약해지고 있다. 지역사회를 활성화하고 지방자치를 부활하는 것은 이와같이 점차 고양되는 정치적 지식을 애향심과 이웃정신을 함양하는 방향으로 동원화하는 방법이 될 수 있을 것이다.

〈표 IV-33〉은 우리 나라 사람들이 지역사회중심적 정향을 가지고 있는지 국가중심적 정향이 더 강한지를 알아보기 위한 문항들이다. 이를 보면 주민

〈표 IV-33〉 지역정향 및 국가정향

문항	반응척도	반대					무응답
		매우 찬성	찬성	반대	매우 반대	모르겠다	
a. 나라일도 중요하지만 우선 자기 고장문제를 생각해야 한다	주민 엘리뜨	8.0 7.2	48.9 49.9	38.0 39.6	4.2 2.3	0.1 0.3	0.8 0.7
b. 나라일만 앞세우면 지역사회가 발전할수 없다	주민 엘리뜨	6.4 5.5	53.7 59.9	36.4 31.9	2.3 1.3	0.5 0.6	0.7 0.9
c. 우리 고장 문제가 너무 많은데 나라일만 걱정하고 있을수는 없다	주민 엘리뜨	3.1 3.0	46.2 41.6	45.1 49.6	4.2 3.3	1.0 0.6	0.4 1.9
d. 나라가 잘되라고 지역사회를 희생해서는 안된다	주민 엘리뜨	11.8 13.4	41.0 47.3	41.8 33.8	4.8 4.7	0.1 0.1	0.6 0.6
e. 다른고장이 잘 되도록 하기 위해서는 우리 고장발전은 희생해야 한다	주민 엘리뜨	1.4 1.4	15.1 11.7	66.6 71.4	15.8 14.0	0.5 —	0.6 1.6

\* 척도의 방향이 문항 a~d와는 반대임에 유의.

〈표 IV-34〉 지역정향 문항의 요인분석 (factor pattern matrix)

	엘리뜨		주민	
	Factor 1	Factor 2	Factor 1	Factor 2
a	0.74	-0.14	0.67	0.03
b	0.71	-0.02	0.69	-0.18
c	0.74	0.15	0.73	0.18
d	0.29	-0.61	0.33	-0.43
e	0.20	0.84	0.17	0.90
eigen value	1.77	1.08	1.63	1.03
% of var.	35.4	21.6	32.5	20.6

주 : 문항 d는 두개의 factor에 흘어져 있고 Factor 2와의 상관관계가 더 높다. 그러나 d,e는 척도의 방향이 다른 점 및 실질적인 의미를 감안하여 a~c群에 같이 포함시켜 복합척도를 만들었다.

들과 엘리뜨들은 다같이 지역중심적 성향을 약간 더 강하게 가지고 있는 것으로 보인다. 그리고 엘리뜨와 주민사이에는 응답의 패턴에 있어서도 별로 중요한 차이가 보이지 않는다. 문항 a~d는 응답패턴이 비슷하고 서로 높은 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났으며 요인분석을 한 결과 동질성이 높은 척도임이 확인되었다(〈표 IV-34〉 참조). 따라서 우리는 a~d의 문항을 하나의 복합지표(composite indicator)로 만들어 지역지향-국가중심지향의 척도를 삼기로 하였다. 즉 매우 찬성(1)에서 매우반대(4)에 이르는 응답의 값을 서로 합한 후 다시 문항수 4로 나누어 1~4에 이르는 단일척도를 마련했다.

〈표 IV-35〉는 이와같이 해서 만든 척도의 평균치를 엘리뜨의 종류별로 비교한 것이다. 이 표를 보면 공공분야의 엘리뜨들보다는 경제엘리뜨와 사회·문화 분야의 지도자들이 더 높은 지역중심적(즉 보다 낮은 국가 중심적) 가

〈표 IV-35〉 엘리뜨의 기능별 지역정향 비교\*

종류	값	평균치	N
제도	엘리뜨	2.48	214
경제	엘리뜨	2.38	192
사회·문화	엘리뜨	2.37	266
전국		2.41	672
F value		3.48	
유의도		0.03	

\* 값이 적을수록 지역중심적 경향을 더 많이 가지고 있음.

〈표 IV-36〉 지역 및 국가중심적 성향의 지역별 비교

지역	구분	주민	N	엘리뜨	N
대 도 시 평 균		2.44	384	2.37	202
중 소 도 시 평 균		2.38	297	2.45	176
군 { 읍		2.38	287	2.41	294
	면	2.47	202		
전 국 평 균		2.42	1,170	2.41	672
F value			2.21		
유 의 도			0.09		

치관) 정향을 가지고 있다. 대도시나 중소도시, 읍·면등 지역사회의 유형과 지역-국가중심적 척도와는 별 상관관계가 발견되지 않으며 주민들의 직업, 소득수준, 나이등과도 무관하다. 그러나 엘리뜨와 주민을 지역별로 비교해 보면 (〈표 IV-36〉 참조) 대도시의 엘리뜨는 주민들에 비해 지역사회중심적 성향을 더 강하게 갖는 테 반하여 중소도시와 읍 단위의 지역사회에서는 주민들이 보다 강한 지역중심적 태도를 보이고 있다. 주민들 사이에서는 중소도시와 읍의 경우가 대도시보다 약간더 지역사회 중심적인 정향을 보이고 있다.

이것으로 보아 우리는 엘리뜨는 대체로 국가중심적定向을 보이고 있는데 비해 주민은 지역사회의 발전을 국가발전보다 우선시하는 경향이 있음을 알 수 있다. 그리고 엘리뜨 중에서도 공공분야를 대표하는 이들은 민간분야를 대표하는 이들에 비하여 지역보다 국가적 고려를 앞세우는 경향이 있다. 또한 대도시 중심으로 모든 것이 집중되고 있는 현실에 비추어 볼 때 중소도시와 읍의 주민들이 지역사회의 발전을 보다 우선해야 한다는 정향을 보이고 있는 것도 당연하다고 하겠다. 요컨대 근대화와 도시화의 물결은 사람들로 하여금 이웃과 동네로부터 점점 보다 넓은 수준의 정치단위로 지향하도록 만든다. 그러나 이것이 지역사회의 단위를 초월하여 국가중심주의로 발전하고 있다는 증거는 희박하다. 지방자치는 이와같은 정치적 정향을 활성화하여 지역사회발전을 도모하고 나아가 민주역량으로 수렴해 가도록 하는 방향으로 모색되어야 할 것이다.

### 나. 관청의 부당한 대우에 대한 해결방법

주민들이 관청으로부터 부당한 대우나 억울한 일을 당했을 때 어떻게 대처하느냐 하는 문제는 주민과 관의 접촉 및 그 관계를 알아보는 데 중요한 실마리를 제공할 수 있다. 아래 <표 IV-37>에서 나타난 바로 보면 지난 몇 년 사이 부당한 대우나 억울한 일을 당했다는 주민은 14%에 달하고 있다. 이 숫자는 개인적으로 관과의 관계에서 박탈감정을 갖거나 좌절을 경험한 주민들이 그만큼 많다는 것을 말한다. 지역사회의 유형, 교육, 연령, 소득 수준 및 직업등과 이와 같은 경우를 당한 빈도에는 별로 관계가 없는 것으로 나타났다.

이상과 같은 박탈이나 좌절감을 주로 어떻게 해결하는가? 위의 14% 주민들이 이 문제를 우선 어떤 경로를 통해 해결하고 있는가를 알아본 결과는 <표 IV-38>와 같다. 이들 중 55%는 그런 경우 손해나 억울함에도 불구하고 어쩔 수 없다고 느꼈거나 해봐야 소용없기 때문에 참고 넘겼다고 답하고 있

<표 IV-37> 부당한 대우나 억울한 일의 경험

문: 지난 몇 해 사이에 관청으로부터 부당한 대우나 억울한 일을 당한 적이 있습니까?

응답	응답율(%)	N
① 있었다	13.8	166
② 없었다	85.8	1,029
③ 무응답	0.4	4
계	100	1,199

<표 IV-38> 부당한 대우에 대한 해결방법

문: (관으로부터 부당한 대우나 억울한 일을 당했을 때) 어떻게 하셨습니까?

응답	응답율(%)	N
① 어쩔 수 없어서 가만 있었다	55.1	87
② 주로 혼자서 해결책을 강구했다	27.8	44
③ 주로 다른 사람과 협력하여 해결책을 강구했다	17.1	27
계	100	158

다. 그리고 45%는 무슨 방법이든 강구하려고 했는데 그 중 28%는 주로 자기 스스로 문제를 해결하는 방법을 강구하였으며, 17%는 남과 상의하거나 협력하여 해결방도를 찾고자 했다. 지역사회와 유형이나 나이, 직업, 소득에 따라서 어느 채널을 특별히 선호한다는 뚜렷한 경향은 발견되지 않았다. 그러나 교육수준이 낮은 주민들 중에는 가만히 있었다는 응답자가 많은데 비해 고등교육을 받은 주민들 중에는 적극적으로 해결책을 강구했다는 응답이 비교적 많았다(〈표 IV-39〉 참조). 즉 주민의 교육수준이 높아질수록 지방관청이나 공공기관으로부터 입은 손해나 억울한 일이 생기면 이를 적극적으로 시정하려는 시민들이 많아진다는 것을 알 수 있다. 그러나 이와같이 관에 대하여 적극적인 권리청구를 하는 주민은 아직까지 그런 일을 당한 경

〈표 IV-39〉 교육수준별 해결방법 (단위 : %)

응답 교육	어쩔 수 없어 가만 있었다	혼자서 해결책을 강구했다	다른 사람들과 협력 하여 대책 강구했다	N
무 학	66.7	33.3	0.0	6
국민학교	74.1	14.8	11.1	27
중 학 교	58.6	27.6	13.8	29
고등학교	61.4	15.9	22.7	44
전문대	31.8	50.0	18.2	22
대학교	33.3	45.8	20.8	24
대학원	66.7	16.7	16.7	6
전체	55.1	27.8	17.1	158

Chi square의 유의 도=0.00

〈표 IV-40〉 부당한 대우에 대한 개인적인 해결방안

문 : (혼자서 대책을 강구한 경우) 어떤 방법으로 대책을 강구했습니까?

응답	응답율(%)	N
① 직접 해당관청에 찾아가 항의하였다	81.0	34
② 연줄이나 안면 있는 사람에게 부탁했다	9.5	4
③ 신문에 투고하거나 언론기관에 신고했다	4.8	2
④ 변호사에 의뢰하였다	2.4	1
⑤ 상부관청에 호소하였다	0.0	
⑥ 국회의원이나 정당에 부탁하였다	0.0	
⑦ 기타	2.4	1
계	100	42

〈표 IV-41〉 부당한 대우에 대한 협력적인 해결방안

문 : (다른 사람과 협력하여 대책을 강구한 경우) 어떤 방법을 택했습니까?

응	답	응답율(%)	N
① 내가 속한 단체(회사, 노조, 협회, 교회 등) 의 도움을 청했다		29.6	8
② 이웃의 도움을 청했다		29.6	8
③ 친구의 도움을 청했다		22.2	6
④ 기타의 방법		18.5	5
계		100	27

힘을 가진 사람들 중에서 소수에 불과한 것으로 나타났다. 앞에서 “혼자서 해결책을 강구했다”는 사람들 중에는 42명 중 대다수를 차지하는 81%가 직접 관련된 기관에 찾아가서 항의하거나 해결하고자 하였다(〈표 IV-40〉 참조). 그다음으로는 연줄이나 안면 또는 언론기관을 통해 간접적인 해결책을 구하는 방식이 간혹 이용되고 있으며, 국회나 정당 등 정치적 채널을 이용한 사람은 하나도 없었다.

또 “다른 사람과 협력하여 대책을 강구하였다”는 사람들은 자기가 속한 단체의 도움, 이웃과 친구의 도움에 의존하는 경향이 비슷한 것으로 나타났다(〈표 IV-41〉 참조).

이상과 같이 우리나라의 주민들중에 14%는 과거에 공공기관이나 정부와의 관계에서 개인적으로 부당한 대우를 받았거나 박탈감을 경험했던 것으로 나타났다. 이들 중에서 반수 이상은—무력감 또는 해봐야 소용없다는 생각 때문에—그러한 손해나 박탈감을 시정하기 위해 아무런 행동도 취하지 않았다. 그리고 이러한 손해에 대하여 해결책을 강구한 경험이 있는 사람들 중에는 고등교육 이상의 학력층에서 많으며, 이들은 대부분 스스로 해당기관에 가서 항의하거나 연줄이나 안면을 이용하는 경향이 있으며, 사회적인 갈등해결 장치나 중재조직 및 정치적 채널을 이용하는 경우는 극히 드문 것으로 나타났다. 집단의 도움에 호소하여 관에 대응한 사람들 중에는 개인이 속한 회사, 노조 등 적능단체에 호소하는 경우보다 이웃이나 친구 등 일차집단에 의존하는 경우가 더 많았다. 주민들이 지역사회의 각종 갈등 요인에 대해서는 높은 인지도를 나타내면서도 스스로 부당한 경우를 당했다는 응답은 비교적 적다. 또 그런 경험이 있는 이들도 대부분은 가만히 있는 경우가

많고, 해결책을 찾는 방식도 개인적인 수준에서 주로 이루어지고 있다. 이것은 우리나라 주민들이 그만큼 소극적인 정치의식과 참여성향을 가지고 있다는 사실과도 일맥 상통하는 현상같아 보인다.

#### 다. 정치참여의 의욕과 행동

지방자치가 유보되어 지역사회의 지도자에 대한 선거가 없고 주민의 정치적 참여가 제도적으로 제한되어 있는 우리나라에서 주민의 정치참여 행위는 전국수준의 정치활동을 통하여 관찰할 수 밖에 없다. 그러나 지역사회의 제 문제에 대한 참여의 성향을 유추할 수 있는 몇 가지 문항을 원용하여 주민들의 참여의욕 혹은 참여에 대한 협신몰입도(commitment)를 참여행위와 아울러 비교고찰하고자 하였다.

〈표 IV-42〉는 주민과 엘리뜨의 참여에 대한 일반적定向과 의욕을 측정하기 위해 사용한 문항들에 대한 응답분포를 보여준다. 이를 보면 주민과 엘리뜨간에 그定向에 대한 뚜렷한 차이는 별로 없는 것으로 보인다. 투표권의 행사(d항)와 의사표시(e항)에 의한 참여방법에 대하여는 주민과 엘리뜨가 다같이 적극적인 반응을 나타내고 있다. 그러나 나머지 문항에 대한 반

〈표 IV-42〉 참여적 정향

문 항	응답		매우 찬성 (1)	찬성 (2)	반대 (3)	매우 반대 (4)	모르겠다	무응답	찬성 반대	
	주 민	엘리뜨								
a 오늘이 문제는 너무 복잡하므로 간단한 문제들만 여론에 불여 겨우 정하는 것이 좋다.	주 민 5.3 제들만 여론에 불여 겨우 정하는 것이 좋다.	엘리뜨 5.3	52.3	35.9	5.8	0.5	0.2	57.6	41.7	43.6 53.6
b 너무 많은 사람들이 참여하게 되면 불필요한 충돌이 생긴다	주 민 8.3 여론에 불필요한 충돌이 생긴다	엘리뜨 9.2	67.6	21.3	2.0	0.3	0.5	75.9	23.3	75.5 24.1
c 대부분의 결정은 전문가에게 맡기는 것이 좋다	주 민 9.8 전문가에게 맡기는 것이 좋다	엘리뜨 11.4	50.5	34.7	4.2	0.3	0.4	60.3	38.9	70.5 29.2
d 투표는 해당사항에 대해서 잘 아는 사람들만 해야 한다	주 민 3.9 해당사항에 대해서 잘 아는 사람들만 해야 한다	엘리뜨 3.7	19.2	57.0	19.3	0.4	0.3	23.1	76.3	25.9 72.7
e* 시간이 더 걸리더라도 여러 사람이 발언할 기회를 주는 것이 좋다	주 민 25.4 여러 사람이 발언할 기회를 주는 것이 좋다	엘리뜨 26.9	66.9	6.8	0.3	0.3	0.3	92.3*	7.1*	95.0* 4.0*

N<sub>주 민</sub>=1,199  
<sub>엘리뜨</sub>= 695

\* 다른 문항과 척도의 방향이 반대임에 주의

대는 모두 50%에 채 못미치고 있다. 이것으로 유추해 볼 때 우리나라 사람들의 공공문제에 대한 참여의 의욕은 대체로 높지 않다는 결론이 나온다.

참여의욕에 대한 위의 5개 문항들이 서로 얼마나 동질성을 가지고 있는가를 알아보기 위해 주민과 엘리뜨들에 각각 요인분석방법을 적용해 보았다. 그 결과 양쪽에서 다 같이 문항 a~c는 서로 높은 동질성을 가지고 같은 현상(dimension)을 측정하는 변수들임이 입증되었다(〈표 IV-43〉 참조). 이 결과에 의거하여 문항 a~c를 합한 후 그 평균치를 참여의욕에 대한 복합변수로 설정하여 여러가지 배경변수와 상관관계를 알아보기로 하였다.

참여의욕을 측정하는 복합지수는 엘리뜨와 주민의 평균이 다같이 2.31(4점이 최고한도)로 나와 차이가 없는 것으로 나타났다. 이것은 우리나라 전체로 보아 엘리뜨보다 주민의 참여의욕이 더 낮다는 주장이 옳지 않다는 사실을 입증하고 있다. 한편 엘리뜨의 기능적 분류에 따라 그 정도를 보면 〈표 IV-44〉와 같이 경제엘리뜨의 참여의욕 점수가 가장 낮고 제도엘리뜨, 사회·문화엘리뜨의 순서로 높은 경향을 보이는 것으로 나타났다. 대도시, 중소

〈표 IV-43〉 참여적 정향 : 요인분석결과  
(factor pattern matrix)

	주 민		엘 리 뜨	
	Factor 1	Factor 2	Factor 1	Factor 2
a	0.75	0.08	<u>0.66</u>	-0.18
b	0.48	-0.13	<u>0.62</u>	0.14
c	<u>0.76</u>	0.06	<u>0.69</u>	0.02
d	0.18	<u>-0.63</u>	0.30	<u>-0.65</u>
e	0.16	<u>0.83</u>	0.24	<u>0.81</u>
eigen value	1.44	1.07	1.47	1.10
% of variance	28.9	21.4	29.5	22.1

〈표 IV-44〉 엘리뜨의 종류와 참여의욕

분류	평균치 및 N		평균	N
	제 도	엘 리 뜨		
제 도 엘 리 뜨			2.39	217
경 제 엘 리 뜨			2.24	198
사 회 · 문 화 엘 리 뜨			2.31	274
전 체			2.31	689
F value			5.93	
유의도			0.003	

도시, 군 등 지역 사회의 도시화와 참여의욕과는 관계가 없는 것으로 나타나 지역 사회의 차이에 따른 참여의욕의 변화는 별로 없는 것 같았다. 기타 사회적 배경 변수와의 관계를 살펴보면 (〈표 IV-45, 46, 47, 48, 49〉 참조) 다음과 같은 경향이 발견된다.

- ① 연령이 젊은 계층으로 갈수록 참여의 의욕과 지향성이 강하다.
- ② 전문·관리직이나 기술·사무직 등의 직종에 종사하는 사람들이 농림업이나 판매·서비스 직종에 종사하는 사람들에 비해 참여의욕이 더 높다.
- ③ 교육수준이 높은 계층일수록 참여에 대한 의욕과 욕구가 높다.
- ④ 여자보다도 남자쪽이 참여의욕이 높다.

〈표 IV-45〉 연령과 참여의욕

년 령	평 균	N
20 ~ 24세	2.55	129
25 ~ 29	2.43	188
30 ~ 34	3.39	196
35 ~ 39	2.31	134
40 ~ 44	2.25	143
45 ~ 49	2.20	126
50 ~ 54	2.13	102
55 ~ 59	2.10	58
60 세 이 상	2.13	100
전 국	2.31	1,176
F	14.89	
유의도	0.00	

〈표 IV-46〉 직업과 참여의욕

직 업	평 균	N
농·임·수 산 업	2.29	238
판 매·서 비 스 직	2.26	198
생 산 직	2.31	82
기 술·사 무 직	2.42	137
전 문·관 리 직	2.34	67
전 국	2.31	722
F	2.52	
유의도	0.04	

〈표 IV-47〉 학력과 참여의욕

학	력	평	균	N
무	학	2.13		87
국	민 학 교	2.18		260
중	학 교	2.25		246
고	등 학 교	2.36		341
초	급 대 학	2.50		95
4	년 제 대 학	2.48		136
대	학 원	2.48		11
전	국	2.31		1,176
	F		14.47	
	유의도		0.00	

〈표 IV-48〉 성별 참여의욕

성	별	평	균	N
	남	2.35		710
	여	2.25		466
전	국	2.31		1,176
	F		12.85	
	유의도		0.00	

〈표 IV-49〉 소득별 참여의욕

소	득	평	균	N
20	만 원 미 만	2.23		292
20	~ 30만원	2.35		287
30	~ 40만원	2.32		228
40	~ 50만원	2.38		168
50	~ 70만원	2.32		101
70	~ 100만원	2.26		49
100	~ 150만원	2.35		32
150	만 원 이 상	2.24		7
전	국	2.31		1,164
	F		2.39	
	유의도		0.02	

⑤ 중간 및 고소득층의 참여의욕이 저소득층에 비해 높다. 그러나 최고소득층의 참여의욕은 오히려 중간소득층보다 낮아지는 경향을 보이고 있다.

이상의 결과에서 추론해 보면 참여의 욕구와 의욕은 어느 지역사회를 막론하고 세대, 교육, 직업, 소득 등의 중산층화와 밀접한 관련을 갖는다. 즉 보다 높은 교육을 받고 안정된 직업과 소득을 누리게 될수록 사람들은 공공 문제에 더 의욕적인 관심을 가지고 적극적으로 참여하고자 한다. 그런데 이러한 참여의 욕구가 과연 얼마나 현실적으로 충족되느냐 하는 것은 여려가지 체제 및 환경적 요인의 지배를 받게 마련이다. 따라서 참여의욕이 많다고 해서 반드시 참여행위도 동시에 높아진다고 보기是很 어렵다. 이 문제는 우선 참여행위에 대한 자료를 분석한 후에 다시 좀 더 살펴보기로 하자.

〈표 IV-50〉은 현재 우리나라에서 허용되거나 흔히 있을 수 있는 정치참여의 제 행동유형에 대하여 주민들이 어느 정도로 참여해 있는가를 알아본 결과이다. 예상했던 대로 우리나라 사람들이 가장 일상적으로 경험하는 참여행위는 투표로서 88%가 투표권을 행사해 본 경험을 가지고 있다. 남에게 투표를 권유하였거나 선거 유세 등에 참여해 본 사람들도 각각 50%와 41%에 달하고 있다. 정치적 토론이나 비판을 공개적으로 하는 일, 대표로 파견되어 관청에 가 본 일, 선거운동원이 되어 본 경험이 있는 사람들은 10~20%에 이르고 있다. 그러나 항의형 참여에 해당하는 진정, 매스콤에 의한 고발이나 호소, 테모 등은 별로 두드러지지 않았다. 전반적으로 보아 우리나라 주민들이 국가적 수준에서 경험하고 있는 정치참여 행위 중 가장 일상적인

〈표 IV-50〉 참여 행위(주민들에 한함) (단위 : %)

문	항	“있다”	“없다”	무응답 또는 모르겠다
지난 몇 해 동안;				
a	선거때 투표한 적이	87.7	11.9	0.4
b	가족이외의 사람에게 투표하려 가자고 권유해 본 적이	49.8	50.0	0.3
c	정치적 모임이나 집회(선거유세, 공청회)에 참석해 본 적이	41.0	58.7	0.3
d	사람들이 모인 자리에서 정치나 시국이야기를 먼저 시작해 본 적이	28.6	70.7	0.7
e	주민이나 단체의 대표로 관청에 가 본 적이	15.4	84.2	0.3
f	정당원이 되거나 입후보자를 위한 선거운동을 해 본 적이	12.5	87.2	0.3
g	공적인 일로 정치인이나 관청에 전경해 본 적이	9.6	90.4	0.4
h	신문이나 방송국에 글을 써서 보내거나 찾아가 호소한 적이	6.7	92.9	0.4
i	호소할 일이 있어서 사람들을 모으거나 테모한 적이	3.3	95.2	1.4

N=1,199명

것은 투표행위로 나타나고 있다. 그러나 그 이외의 행위유형에는 저조한 참여율을 보이고 있다. 집단상황과 조직의 一員으로 참여하는 집회참석, 시국토록, 대표로 파견, 선거운동 등은 약간 있는 편이나, 개인이 스스로 적극적인 효능감을 가지고 참여하는 진정행위, 언론매체를 통한 참여, 압력수단을 동원하거나 조직화하는 등의 행위는—우리나라 정치체제의 특징상 많은 제약을 받고 있기 때문이기도 하지만—특히 저조한 것으로 나타났다.

참여행위에 대한 유형별 응답율을 검토해 보면 (a)항의 투표행위로 부터 (i)항의 압력동원方法에 이르는 제 행위는 가장 손쉽고 일반적인 것으로부터 어렵고 특수한 행동에 이르기까지 하나의 척도를 이루고 있다. 이 경우에 우리는 복잡한 9개의 문항을 서로 합하여 보다 단순화된 참여의 척도를 만들 수 있다. 이러한 원칙에 따라서 우리는 위 (a)~(i)의 제 유형에 참여한 적이 있다는 응답의 빈도를 계산하여 그 범위가 0~9에 이르는 단일척도를 만들어 분석에 사용하기로 하였다. 예컨대 이 아홉 가지의 행위 중 한 가지도 해 본 적이 없는 사람은 “0”점이며, 아홉 가지 참여유형을 모두 경험해 본 사람은 가장 높은 참여도에 해당하는 “9”점을 얻게 되는 것이다. 이와같은 척도의 분포는 <표 IV-51>과 같이 나타났다. 이 자료에서도 우리나라 사람들의 약 55%는 평균 2종류 이하의 참여행동에 해당하는 경험을 가진 데 불과한 것으로 나타나 국민의 참여수준이 낮은 것으로 판명되고 있다. 위의 참여행위에 대한 복합척도(composite scale)를 몇 개의 독립변수에 대비하여 살펴보자. 먼저

<표 IV-51> 참여지수의 분포

참여의 강도	빈도수	%	합
0	52	4.4	4.4
1	291	24.8	29.2
2	307	26.1	55.3
3	231	19.7	75.0
4	153	13.0	88.0
5	76	6.5	94.5
6	42	3.6	98.0
7	20	1.7	99.7
8	3	0.3	100.0
9	0	0.0	
계	1,175	100.0%	100.0%

평균치 : 2.56      중위수 : 2.30      최빈수 : 2

지역사회의 유형과 도시화 등의 변수에 따른 참여척도의 차이는 통계적으로 별 의미가 없었다. 이것은 앞의 참여의욕 척도에서도 마찬가지로 나타났다. 그 외의 결과를 보면,

- ① 연령은—참여의욕과는 정반대로—젊은 계층으로 갈수록 참여도가 낮다.
- ② 직업별로 보면 농·임·축산업과 전문·관리직은 참여도가 높은 편 반하여 판매직, 서비스직과 사무 및 관리직종은 대체로 낮다. 농·임·축산업의 참여정도가 높은 이유는 이들이 주로 투표와 관련된 참여행위에 많이 참여하거나 동원되는 경험과 어느 정도 관계가 있는 것으로 보인다.
- ③ 교육수준과 정치참여도(행동)와는 무관하다.
- ④ 여자보다 남자쪽의 참여도가 높다. 이것은 참여의욕의 경우와 일치한다.
- ⑤ 소득이 높은 계층으로 갈수록 참여도도 높아지는 경향이 뚜렷하다.

〈표 IV-52〉 연령과 정치참여도

연 령		평 균	N
20	~	24세	2.27
25	~	29세	2.27
30	~	34세	2.58
35	~	39세	2.80
40	~	44세	2.83
45	~	49세	2.91
50	~	54세	3.04
55	~	59세	3.00
60	세 이 상	2.80	102
전 체	국 도	2.56	1,174
F value		16.81	
유 의 도		0.00	

〈표 IV-53〉 성별 정치참여도

성 별		평 균	N
남		2.85	707
여		2.11	467
전 체	국 도	2.56	1,174
F value		66.19	
유 의 도		0.00	

〈표 IV-54〉 소득과 정치참여

소 득	평 균	N
20 만 원 이 하	2.42	298
20 ~ 30 만 원	2.41	285
30 ~ 40 만 원	2.61	224
40 ~ 50 만 원	2.61	163
50 ~ 70 만 원	2.92	100
70 ~ 100 만 원	2.77	52
100 ~ 150 만 원	2.91	32
150 만 원 이 상	3.14	7
전 국	2.56	1,161
F value	2.00	
유 의 도	0.05	

〈표 IV-55〉 직업과 정치참여도

직 업	평 균	N
농·임·수 산 업	2.98	239
판 매·서 비 스 업	2.71	197
생 산 직	2.36	83
사 무 및 기 술 직	2.44	136
전 문·관 리 직	3.60	68
전 국	2.79	723
F value	8.48	
유 의 도	0.00	

정치참여의 의욕과 행동에 대한 분석에서 나타난 결과에 비추어 우리나라 사람들의 특징을 요약해 보자.

첫째로 정치참여에 대한 의욕과 행동의 양면에 있어서 우리나라 사람들의 정치적 경향은 일반적으로 약한 것으로 나타났다. 우리나라 사람들에게 정치참여란 투표권의 행사나 일반적 의사표시의 수준과 범위를 크게 벗어나는 것으로 생각되지 않는다. 그리고 엘리뜨와 주민들을 비교해 보아도 주민들 보다 엘리뜨의 참여의식이 더 높다는 확증은 없는 것으로 나타났다.

둘째로 참여의 욕구와 행동패턴은 도시화 또는 지역사회의 환경적 여건과는 별 관계가 없는 것으로 나타났다. 이것은 지방마다 특이한 정치제도가 허용되지 않고 지방자치가 실시되지 않기 때문에 정치활동과 정치참여란 단지 전국적인 차원에서만 고려되는 우리나라의 현실을 어느 정도 잘 반영해 주

고 있는 것이 아닌가 한다. 즉 지역사회 수준의 정치활동과 참여가 제도적으로 보장되지 않는 상태에서 참여의 의욕이나 행동이 지역에 따라서 차이가 나리라는 것은 기대하기가 어렵다는 것이다.

셋째로 참여의 의욕과 행동유형에 대한 선택은 개인적 특성과 사회적 계층변수와 어느 정도 깊은 관계가 있다. 또 이 경향은 정치참여에 대한 다른 연구 및 일반이론과도 상당히 부응하는 바가 많다. 참여에 대한 욕구와 참여의 정도는 교육수준과 소득, 직업 등에서 위신도가 높은 계층일수록 강하게 나타나며 여자보다 남자쪽이 좀 더 참여지향적이다. 그러나 연령별로 보면 젊은 층은 욕구는 높은 테 비하여 행동으로 본 참여도는 가장 낮은 계층으로 나타났다. 그 이유야 여러가지가 있겠지만 욕구가 높은 테 비하여 이를 만족시켜줄 참여의 채널을 찾지 못하거나 이것이 막혀 있다고 느끼게 되면 그럴수록 정치적 좌절도 더 커질 가능성이 많다. 우리나라의 경우 이러한 좌절은 특히 젊은 세대에서 크다는 사실에 주의를 요한다.

## 4. 지역사회의 리더쉽

### <차례>

- |                         |                           |
|-------------------------|---------------------------|
| 가. 지역사회 지도자에 대한<br>認知   | 다. 지역사회 리더쉽의 사회적<br>연결망   |
| 나. 바람직한 지역사회 지도<br>자의 像 | 라. 리더쉽에 대한 지지세력과<br>장애요인들 |

### 가. 지역사회 지도자에 대한 認知

〈표 IV-56〉은 주민들에게 자기들이 사는 지역의 시장 또는 군수가 바뀔 때마다 그 사실을 알고 있는가를 알아본 결과이다. 자기 지역의 행정長이 교체되는 것을 잘 알고 있다고 답한 사람들은 40%정도인데 비하여 모르는 때가 많거나 전혀 몰랐다는 응답이 60%에 가깝다. 이것은 우리 나라의 주민들이 지역사회의 정치 사정에 대하여는 잘 모르고 있거나 알려고 하지 않는다는 것을 암시해 준다. 〈표 IV-57〉은 위의 응답을 거주지 별로 비교해 본 것이다. 이를 보면 도시화의 정도에 비례하여 지역 사회에 대한 정치적 認知는 높아지는 경향을 보이고 있다. 계속하여 〈표 IV-58, 59, 60, 61, 62〉에 의하면 정치적 인지도는 학력, 소득수준, 연령 및 직업상의 전문성과 긍정적 상관관계를 보이며, 여자보다 남자의 경우가 더 높게 나타나고 있다.

〈표 IV-56〉 지역사회 지도자에 대한 認知

문: 이곳 시장(또는 군수)이 바뀔 때마다 그 사실을 아셨습니까?

응	답	응답율(%)
① 대부분 알고 있었다.		39.9
② 모르는 때가 많았다.		37.9
③ 전혀 몰랐다.		21.7
모르겠다, 무응답 등		0.4
전체(1199명)		100

〈표 IV-57〉 거주지별 지역사회 지도자에 대한 인지도

문 : 시장(또는 군수 : 군의 경우)이 바뀔 때마다 그 사실을 아셨습니까?

(단위 : %)

지역사회구분	응답	대부분 알고 있었다	모르는 때가 많았다	전혀 몰랐다	N
대도시 주민		42.9	40.2	16.9	396
중소도시 주민		41.4	38.4	20.2	297
읍 주민		38.4	41.1	20.5	292
면 주민		36.5	28.4	35.1	208
전체		40.3	37.9	21.8	1,193

Chi square의 유의도=0.00

〈표 IV-58〉 학력별 지도자에 대한 인지도

(단위 : %)

학력	응답	대부분 알고 있었다	모르는 때가 많았다	전혀 몰랐다	N
무학		14.1	34.8	51.1	92
국민학교		35.2	34.8	30.0	270
중학교		37.1	42.3	20.6	248
고등학교		50.6	36.5	12.9	340
전문대학		43.2	45.3	11.6	95
대학교		46.4	38.4	15.2	138
대학원		36.4	18.2	45.5	11
전체		40.3%	37.9%	21.8%	1,194

Chi square의 유의도=0.00

〈표 IV-59〉 소득별 지도자에 대한 인지도

(단위 : %)

월 소득	응답	대부분 알고 있었다	모르는 때가 많았다	전혀 몰랐다	N
20만원 미만		31.3	37.2	31.6	304
20~30만 원		39.3	39.0	21.7	290
30~40만 원		41.5	41.5	17.0	229
40~50만 원		46.1	35.3	18.6	167
50~70만 원		50.0	36.0	14.0	100
70~100만 원		47.1	35.3	17.6	51
100~150만 원		56.3	40.6	3.1	32
150만 원 이상		57.1	28.6	14.3	7
전체		40.4	38.1	21.5	1,180

Chi square의 유의도=0.00

〈표 IV-60〉 연령별 지도자에 대한 인지도 (단위 : %)

연령	응답	대부분 알고 있었다	모르는 때가 많았다	전혀 몰랐다	N
20~24세		35.9	46.1	18.0	128
25~29세		34.2	43.2	22.6	190
30~34세		33.5	43.1	23.4	197
35~39세		42.3	35.0	22.6	137
40~44세		50.0	34.0	16.0	144
45~49세		46.5	33.3	20.2	129
50~54세		42.3	31.7	26.0	104
55~59세		50.0	28.3	21.7	60
60세 이상		37.5	35.6	26.9	104
전체		40.2	38.0	21.8	1,193

Chi square의 유의도=0.05

〈표 IV-61〉 직업별 지도자에 대한 인지도 (단위 : %)

직업	응답	대부분 알고 있었다	모르는 때가 많았다	전혀 몰랐다	N
농업 축산업		34.4	38.1	27.5	247
판매 서비스업		41.6	43.1	15.3	202
생산직		43.4	33.7	22.9	83
사무 및 기술직		54.3	37.0	8.7	138
전문 관리직		58.8	29.4	11.8	68
전체		43.4	37.9	18.7	738*

Chi square의 유의도=0.00

\* 무적, 주부 등은 제외되었음.

〈표 IV-62〉 성별 지도자에 대한 인지도 (단위 : %)

성별	응답	대부분 알고 있었다	모르는 때가 많았다	전혀 몰랐다	N
남자		42.3	40.2	17.5	721
여자		37.1	34.5	28.4	472
전체		40.2	38.0	21.8	1,193

Chi square의 유의도=0.00

## 나. 바람직한 지역사회 지도자의 像

시장이나 군수가 어떤 사람이 좋은가 하는 문항에 대한 주민들의 반응은 〈표 IV-63〉과 같았다. 가능한한 자기고장 출신이 지역사회의 長이 되는 것이 좋다는 응답은 41.3%이며, 능력이 문제이지 출신고장은 상관없다는 응답

〈표 IV-63〉 지역 사회 지도자 선호도

응답	응답율(%)
전체	100(1,199명)
① 가능한 한 본 고장 사람이 좋다	41.3
② 능력이 있다면 출신 고장은 상관 없다	57.2
③ 모르겠다 또는 무응답	1.5

은 57%로 나타났다. 그리고 이러한 응답 패턴은 지역사회의 유형이나 개인적 특성 등의 배경변수와는 무관한 것으로 판명되었다.

이것을 볼때 우리나라의 주민들이 교육, 소득, 직업 등의 차이에도 불구하고 다같이 지역사회의 지도자로서 자기 고장 출신등 귀속적인 특성을 어느 정도 중요한 요소로 들고 있다는 것을 뜻한다. 그러나 귀속적인 기준이 능력보다 중요하다고 생각하는 주민들이 더 많지는 않다. 즉 57% 이상의 사람들은 두 개의 기준 중에서 출신보다는 아무래도 능력이 더 중요하다는 태도를 가지고 있다. 만약 연고와 능력을 동시에 갖춘 지도자가 지역사회의 행정책임자가 된다면 주민들의 입장에서는 가장 이상적인 것이 될 것이다.

지역사회의 지도자로서 갖추어야 할 바람직한 요건을 좀더 자세히 알아보기 위해서 주민과 엘리트에게 다같이 “어떤 사람들이 지역사회의 지도자가 되어야 한다고 생각”하는지 물어 보았다. 이 문항은 주관적으로 중요하다고 생각하는 요건을 모두 열거하도록 하였는데 그 결과는 매우 다양한 반응으로 나타났다. 이러한 반응을 예의 분석한 결과 일반적定向에 대해서는 ① 지역사회에 대한 봉사와 헌신이 중요하다는 사람들은 “지역 사정을 잘 아는 사람”, “애향심이 많은 사람”, “이 지역 출신”, “지역사회에 공헌도”가 크고 “주민의 이익을 대표하는 사람” 등을 요건으로 들었다. 이와는 대조적으로 ② 국가지향적 지도자를 원하는 사람들은 “국가관이 투철하고”, “애국심이 강한 사람”, “국민적 지도자” 등의 요건을 강조하고 있다. 한편, ① 능률성-민주성의 차원에서는, 능률과 활동성(activeness)을 강조하는 응답자들은 주로 “능동성”, “추진력”, “진취성”, “활동적”이고 “의욕적”인 성격을 주요한 요건으로 들었다. 반대로 ② 주민의 화합이나 민주화를 선호하는 사람들은 “참여”, “민주적”, “융통성”, “포용력”, “설득력”, “화합적”인 요건을 지적하였다. 지도자의 자질이나 특성면에서는 ① 인격중심의 특성(“인격” “덕망”, “성실”, “정직”, “근면”, “신의”, “청렴결백”, “공익정신”, “이타

심”등), ② 능력 중심의 특성(“학식”, “전문성”, “경험과 경륜”, “행정능력” 등), ③ 지도력 중심 (“솔선수범”, “모범”, “소신”, “결단성”, “책임감”, “현신”, “창의성”, “통찰력”, “리더쉽” 등), ④ 신분적 특성(“경제력”, “좋은 신분”, “보통 사람”, “서민적” 등)등이 자주 거론되었다.

〈표 IV-64〉는 이러한 특성과 요건들이 상대적으로 얼마나 중요하게 평가되고 있는가를 보여준다. 지역사회의 지도자는 지역사회 주민들의 이익에 일차적으로 봉사하는 사람이어야 한다는 지적이 주민 중에는 84% 그리고 엘리뜨 중에는 73%로 각각 국가관과 애국심에 투철해야 한다는 주장보다 많다. 또한 주민은 민주적인 지도자를 능률형 지도자보다 약간 더 중요하게 보고 있는데 반하여 엘리뜨는 거의 반반으로 갈리고 있다. 이것은 곧 지역사회의 지도자는 능률적이어야 함과 동시에 민주적인 인사이기도 해야 한다는 것을 단적으로 말해주고 있다. 자질과 특성면에서 지역사회의 지도자들은 인격, 능력, 지도력을 동시에 갖추어야 할 것이 요청되고 있으며 귀속적인 기준인 신분적 특성은 별로 중요하게 생각되지 않고 있다. 다만 주민은 능력을 좀 더 중시하는 경향을 보이는데 비하여 엘리뜨중에는 인격을 일차적으로 중요한 자질로 꼽고 있는 듯하다.

지도자의 요건으로 국가志向과 지역사회 중심적인志向, 주민의 의사 및 자기소신 중 어느쪽이 보다 더 중요시되고 있는가를 좀더 명확하게 알아

〈표 IV-64〉 지도자의 요건

지도자의 요건	구 분	주 민		엘 리 뜨	
		%	빈 도	%	빈 도
定 向	지 역 사 회 지 향	83.9	371	72.8	225
	국 가 중 심 지 향	16.1	71	27.2	84
	계	100.0	442	100.0	309
能 力 對 民 主 性	변 동, 능 률 지 향	45.7	58	50.8	31
	민 주 성 지 향	54.3	69	49.2	30
	계	100.0	127	100.0	61
자 질 과 특 성	인 격	29.3	283	52.0	304
	능 력	42.0	406	20.0	117
	지 도 력	24.5	237	22.0	129
	신 분	4.2	40	6.0	35
	계	100.0	966	100.0	585

〈표 IV-65〉 지도자의定向과 임무에 대한 태도 (단위 : %)

문 항	응 답 척 도	매우 찬성	찬성	반대	매우 반대	모르 겠다 부응답	
						주민	엘리뜨
a. 자기 고장에는 불리하더라도 지역 사회의 지도자들은 나라의 방침에 따라야 한다. (국가중심 $\rightarrow$ 지역사회중심)	주민	6.2	43.4	44.9	4.6	1.0	
	엘리뜨	6.9	56.7	32.1	2.4	1.9	
b. 지역 사회의 지도자는 오직 주민들의 의사를 따라야지 자기 마음대로 일을 해서는 안된다. (민주성 $\rightarrow$ 주민의 의사)	주민	24.9	60.6	13.4	0.5	0.6	
	엘리뜨	15.8	58.6	23.5	1.0	1.2	
c. 아무리 중요한 시책이라도 주민들을 갈라 놓는 일을 제안하는 사람은 훌륭한 자도자라 할 수 없다(민주성 $\rightarrow$ 주민의 화합)	주민	19.2	67.9	10.8	0.5	0.3	
	엘리뜨	11.8	60.7	25.2	1.4	0.8	
d. 주민들의 인심을 잃더라도 지도자는 일이 되도록 해야 한다 (능률성 $\rightarrow$ 주민의 인심)	주민	8.5	56.0	30.0	4.6	0.8	
	엘리뜨	7.8	59.0	28.9	3.0	1.2	
e. 지역 사회의 지도자는 주민들이 반대하면 아무리 좋은 시책이라도 그만두는 것이 낫다 (능률성 $\rightarrow$ 주민의 반대)	주민	13.9	46.1	34.7	4.8	0.5	
	엘리뜨	8.3	30.2	52.4	8.6	0.4	

N : 주민=1,199 엘리뜨=695

보기 위해서 만약 지역 사회와 나라의 이익이 상충되거나 주민의 의사와 자기소신 중 지도자는 어떤것을 따라야 하느냐는 문항을 조사해 보았는데 그 반응은 〈표 IV-65〉와 같이 나타났다. 이 결과 중 국가중심  $\rightarrow$  지역지향에 대한 것을 보면 주민의 반응은 거의 반반으로 나뉘어 둘 중 어느 것을 더 중시해야 하는가를 가려내기 어렵다. 그러나 엘리뜨는 지역사회보다 나라의 방침에 따라야 한다는 측이 약 64%로 훨씬 높게 나타나 앞의 결과와 비슷한 응답유형을 보여주고 있다. 주민의 의사를 따라야 하느냐 자기 소신대로 밀고 나가야 하느냐 및 아무리 좋은 시책이라 하더라도 주민들의 화합을 해쳐서는 안 된다는 주장에 대해서는 양쪽다 압도적으로 주민들의 의사를 따르고 화합을 더 중요시해야 한다고 응답하고 있어 민주성이 능률성보다 더 강조되고 있는 것을 알 수 있다.

그리고 엘리뜨보다 주민들 중에 그렇게 해야 한다는 응답이 훨씬 더 많

〈표 IV-66〉 지도자의 행동규범 (단위 : %)

문 항	응 답 척 도					
		매우 찬성	찬성	반대	매우 반대	모르 겠다 무응답
a. 출세에 지장이 있을 것 같으면 지도자는 자기 입장을 분명히 하지 않아도 좋다.	주민	1.8	12.2	51.2	33.3	1.5
	엘리뜨	1.7	3.7	58.0	36.0	0.6
b. 주민들의 생각이 틀렸다고 여겨 지더라도 지도자는 그들이 하자는 대로 해야 한다.	주민	2.8	14.3	64.5	17.7	0.7
	엘리뜨	1.0	5.0	71.7	21.4	0.8
c. 자기소신이 확고하면 지도자는 주민들을 옥박질러서라도 일을 추진해야 한다.	주민	3.3	16.9	57.5	20.9	1.4
	엘리뜨	3.5	15.7	64.7	14.7	1.4
d. 지도자는 자리에 미련을 두지 말고 맡은 바 일이나 잘해야 한다.	주민	52.4	45.9	1.6	0	0.2
	엘리뜨	59.0	39.4	1.3	0.1	0.2

N : 주민=1,199      엘리뜨=695

다는 것도 주목된다. 인심을 잃는 한이 있더라도 일이 되도록 해야 한다는 능률지향에 대한 견해에도 찬성쪽이 많기는 하나 앞의 문항 (b)와 (c)에 비하면 훨씬 약하다. 이것은 민주성을 능률성보다 그만큼 더 중요시 하고 있다는 것을 시사해주고 있다. 한편 주민이 반대하면 아무리 좋더라도 그런 시책은 밀고 나가지 않아야 한다는 주장에는 주민은 60%로 찬성하는 편이 많으나 엘리트 중에는 오히려 반대하는 사람이 많아 주민보다는 엘리뜨측이 능률성을 좀더 중요시하고 있음이 재확인되었다.

〈표 IV-66〉은 지도자의 일반적 행동규범에 대한定向을 정리한 것이다. 이를 보면 지도자가 맡은 바 책무를 다해야 한다는 점에는 거의 의문의 여지가 없이 높은 찬성율을 보인다. 지도자들은 항상 자기의 입장과 소신을 주민들에게 분명히 밝혀야 한다는 행동규범도 매우 강조되고 있다. 자기의 견이 옳다는 이유로 주민들을 옥박질러서 물고 가서는 안 된다는 것이 다수의 주민과 엘리뜨가 공통으로 바라는 바이다. 그러나 주민들의 생각이 틀렸다고 확신하면 지도자는 이것을 바로 이끌어 갈 수 있는 리더쉽을 갖추고 있어야 한다는 것이 지배적인 의견으로 나오고 있다.

위의 자료들을 종합해 볼 때 우리나라의 각급 지역사회의 이상적인 지도자상은 ① 지역사회의 사정에 밝고 지역사회의 주민들 이익에 일차적으로 공헌해야 하며, ② 능률성도 중요하지만 특히 민주적 역량이 있는 사람이어야

하며, ③ 인격, 능력, 지도력을 고루 갖춘 사람, ④ 자기 책무에 충실했고, ⑤ 소신과 입장을 분명히 하여 공익성과 함께 공개성을 존중하되, ⑥ 주민들을 올바르게 이끌어갈 리더쉽을 지닌 사람으로 그려지고 있다.

#### 다. 지역사회리더쉽의 사회적 연결망

엘리뜨들은 지역사회의 일을 추진하거나 맡은 임무를 수행하는 과정에서 많은 사람들을 만나거나 그들의 지지 및 동의를 구한다. 지역사회 엘리뜨들이 그들의 역할과 기능에 관련하여 주로 접촉하는 사람들이 누구인가를 자유로운 해답 방식에 의하여 물어 보았다. 695명 중 423명은 자기가 자주 접촉하는 사람이나 단체를 두 개씩 응답해 주었고 209명은 하나씩 응답하였다. 총 1,055개의 응답을 분야별로 분류해 본 결과는 〈표IV-67〉과 같이 나타났다.

이 자료를 보면 일반적으로 예상되는 바와 같이 엘리뜨들이 가장 빈번하게 접촉하는 사회관계는 공공분야의 지도자들이다. 지역사회 엘리뜨들이 그들의 역할이나 임무와 관련하여 접촉하는 사회관계의 총수를 100이라 한다면 그 중 45%는 공공분야에 종사하는 사람들로 이루어진다. 이것은 아마도 우리나라 지역사회에 대한 권한과 자원의 배분이 주로 행정분야나 공공분야의 결정에 그만큼 많이 의존하여 이루어지기 때문일 것이다. 그 다음 엘리

〈표 IV-67〉 지역사회 리더쉽의 사회적 연결망

문 : 공직자 또는 지역사회의 지도자로서 맡은 일을 수행하기 위해 다른 사람의 도움이 필요할 때 주로 어떤 사람들과 상의합니까?

응	답	응답 수	비율(%)
① 공공기관 및 준공공기관 인사들(정치인, 행정관리, 시장, 군수, 경찰서 등)		473	44.8
② 지역유지들		134	12.7
③ 사회단체 및 봉사단체(문화, 종교단체 등 각종 민간 단체)		122	11.6
④ 동료, 친구, 선후배 등 비공식접촉이나 신분관계		122	11.6
⑤ 전문가(전문가, 자문위원, 학계, 교수, 연구기관등)		71	6.7
⑥ 직능 및 경제단체(각종 조합, 농협, 약사회, 의사회등)		61	5.8
⑦ 주민, 시민, 이해당사자(육성회, 진흥회 등포함)		49	4.6
⑧ 언론기관 및 여론(신문, 방송, 언론기관 등)		22	2.1
⑨ 기타		1	0.1
전체		1,055	100

뜨들이 자주 맺는 사회관계는 지역유지(13%) 및 각종 민간 사회단체 관련 인사들(12%) 사이에서 이루어 진다. 이를 지역유지나 사회단체는 주로 엘리뜨들의 지지세력이나 조력자(자원동원, 인력동원 등)들이라고 볼 수 있다. 한편 동료, 친구, 선후배 등 비공식 접촉이 상당한 비중을 차지하고 있는 것(12%)을 보면 우리나라 지역 사회의 권력이 아직까지 비공식 연결망(network)에 상당히 의존하고 있다는 것을 알 수 있다. 다음 순서로 엘리뜨가 자주 만나거나 상의하는 사람들은 각종 전문가 집단과 직능 및 직업 단체 관계 인사들이다. 주민, 시민, 이해당사자 등과 만나는 빈도는 가장 낮은 측에 속한다. 이것을 보면 ① 우리나라 지역 사회의 권력구조는 상당히 계층화되어 엘리뜨 중심으로 이루어져 있으며, ② 공공 분야나 행정기관의 엘리뜨가 정책결정에 압도적인 영향력을 행사하고, ③ 권력구조와 정책결정의 상당한 부분이 아직 동료관계, 친분관계, 선후배 등 귀속적 네트워크에 의해 이루어지는 한편, ④ 주민이나 이해당사자가 직접 자원의 배분과 정책 결정에 참여하는 정도와 그 기회는 매우 제한되어 있다는 결론이 나온다.

〈표 IV-68〉과 〈표 IV-69〉는 앞의 자료를 지역별 및 엘리뜨의 기능적 유형

〈표 IV-68〉 엘리뜨의 종류별 리더쉽 구조 (단위: 접촉빈도 및 %)

엘리뜨 구분	접촉대상											계
	공 기	공 관	사 회 봉 제 단 체	직 능 제 체	지 유 지 지	인 기 관	론	전 문 가	주 민 통 로	친 구 조	기 타	
제도 엘리뜨	155 47.3	34 10.4	13 4.0	48 14.6	6 1.8	24 7.3	13 4.0	35 10.7	0 0	328 100		
경제 엘리뜨	128 45.4	28 9.9	29 10.3	34 12.1	2 0.7	14 5.0	13 4.6	34 12.1	0 0	282 100		
사회 엘리뜨	190 42.7	60 13.5	19 4.3	52 11.7	14 3.1	33 7.4	23 5.2	53 11.9	1 0.2	445 100		
전 국	473 44.8	122 11.6	61 5.8	134 12.7	22 2.1	71 6.7	49 4.6	122 11.6	1 0.1	1,055 100		

〈표 IV-69〉 지역 사회의 유형과 리더쉽 구조 (단위: 접촉빈도 및 %)

지 역	접촉대상											계
	공 기	공 관	사 회 봉 제 단 체	직 능 제 체	지 유 지 지	인 기 관	론	전 문 가	주 민 친 동 로 등	구 조	기 타	
대 도 시	116 37.1	29 9.3	25 8.0	35 11.2	11 3.5	28 8.9	16 5.1	53 16.9	0 0	313 100		
중 소 도 시	132 47.3	33 11.8	17 6.1	27 9.7	7 2.5	20 7.2	14 5.0	29 10.4	0 0	279 100		
군	225 48.6	60 13.0	19 4.1	72 15.6	4 0.9	23 5.0	19 4.1	40 8.6	1 0.2	463 100		
전 국	473 44.8	122 11.6	61 5.8	134 12.7	22 2.1	71 6.7	49 4.6	122 11.6	1 0.1	1,055 100		

별로 물어 본 것이다. 유형별로 보면 엘리트들이 갖는 사회적 연결망에 큰 차이가 보이지 않는다. 그러나 지역별로는 매우 다양한 차이를 보이고 있어 우리나라의 엘리트 구조는 지역사회의 도시화 정도에 따라 상당히 다르다는 것을 알 수 있다. 대도시, 중소도시, 군 등의 엘리트들은 모두 공공기관 인사들과 가장 자주 접촉한다. 그러나 중소도시나 군으로 갈수록 공공기관인사들과의 접촉빈도가 상대적으로 높다. 이것은 하급 지방자치단체로 갈수록 행정 조직의 영향력이 그만큼 강하게 작용한다는 사실을 암시해 준다. 사회봉사 단체의 기능도 하급 지방사회 단체로 갈수록 약간 더 두드러지는 것 같아 보인다. 전문가와의 접촉은 대도시 엘리트들이 더 많다. 지역유지의 경우는 군단위 지역에서 가장 빈번하게 접촉하는 집단이다. 대도시의 엘리트들은 친구나 동료 등 비공식 연결망에 상대적으로 더 많이 의존하는 것으로 나타나고 있다. 대도시 엘리트들의 사회관계는 공직자(행정기관 장이나 관리 등), 비공식 관계, 지역사회 유지 등의 순서로 이루어지고, 중소도시 경우는 공직자, 각종사회단체 인사들, 비공식 관계 등에 크게 의존한다. 그러나 군의 경우는 공직자, 유지, 각종 사회단체 책임자 등이 네트워크의 핵심그룹을 이루고 있다. 어느지역에서나 시민과 엘리트간의 접촉은 가장 낮은 편이다. 이것은 우리나라 지역사회의 사회적 권력관계에서 주민들이 그만큼 소외되어 있으며, 정책결정 과정이 엘리트 위주로 이루어지고 있다는 사실을 말해주고 있다.

#### 라. 리더쉽에 대한 지지세력과 장애요인들

지역사회의 리더쉽과 주민과의 접촉이 매우 제한되어 있다는 것은 리더쉽이 그 기능을 수행함에 있어서 주민들의 지지여부에 크게 의존하지 않는다는 것을 암시하기도 한다. 그렇다면 지역사회의 제 문제에 대한 정책결정에서 가장 영향력을 미치는 집단이나 사람들은 누구일까? 본 연구에서는 6개의 정책영역에 대하여 각각 지역사회에서 가장 강력한 후원세력과 반대세력이 각각 누구인가를 알아봄으로써 이 문제에 접근해 보기로 하였다.

〈표Ⅳ-70〉은 우선 지역문제 전반에 대한 결정에 가장 적극적으로 나서서 후원하거나 반대하는 단체 및 사람들이 누구인가를 응답별로 정리한 것이다. 지역문제 전반에 대한 정책결정에 후원 및 지지세력은 지방행정기관 및 각종 지역개발 협의회, 준공공단체, 사회단체, 정치인 등인데 이들은 대부분

〈표 IV-70〉 지역 문제 전반에 관한 결정에 대한 지지 및 반대 세력

가장 강력한 후원자		
단체 및 사람	빈도	비율(%)
① 지방 행정기관 요원(단체장, 공무원, 관리 등)	130	32.2
② 지역 개발 단체 및 각종 협의회	73	18.1
③ 준공공단체장 또는 인사들(각종 준공공단체, 새마을, 반공단체, 평통자문 위원 등)	65	16.0
④ 각종 사회단체장 및 임원들(종교, 언론단체, 노인회 등 포함)	43	10.6
⑤ 정치인(여당, 야당 등)	30	7.4
⑥ 중앙정부 각 기관(중앙정부 각부처)	17	4.2
⑦ 경제단체 및 경제인(대기업, 중소기업, 상공단체, 금융업 등)	17	4.1
⑧ 지방유지	12	3.0
⑨ 주민	9	2.2
⑩ 전문가(교수, 자문위원 등)	4	1.0
⑪ 기타(군, 정보기관 등)	3	0.7
전체	403	100

  

가장 영향력 있는 장애 또는 반대세력		
단체 및 사람	빈도	비율(%)
① 주민 및 이해 당사자(지주, 건물주, 사체업자, 영세민, 주민 등)	11	34.3
② 중앙정부(각부처의 간섭, 지시 등)	6	18.8
③ 각종 사회단체(특히 종교계)	5	15.6
④ 지방유지	4	12.5
⑤ 정치인	2	6.2
⑥ 지방행정기관 및 長	2	6.3
⑦ 기타(지역개발 단체, 준공공단체)	2	6.2
전체	32	100

공공기관 및 준공공기관적 성격을 지닌 기관 또는 인사들이며 한결같이 지역 사회의 각종 엘리트들이다. 민간분야의 유지나 주민, 전문가 등은 순위가 낮고, 각종 경제분야의 후원 기능도 중간급의 순위에 해당한다. 영향력 있는 반대세력으로 꼽히는 사람들을 보면 각종정책에 이해 관계가 걸린 주민이나 단체, 유지들과 중앙정부의 행정 간섭이나 압력 등이다.

도시발전 및 계획에 대한 가장 강력한 지지세력은 당연하게 각종 지역개발단체로 꼽히고 있다. 그 다음은 역시 지방 행정기관, 정치인, 준공공기관 등으로 나타나고 각종사회단체 및 경제분야는 중간쯤의 위치에 있다. 유지

〈표 IV-71〉 도시발전 및 도시계획에 대한 지지 및 반대세력

가장 강력한 후원자		빈도	비율(%)
단체 및 사람	전체		
① 각종 지역개발 단체 및 협의회	135	30.6	
② 지방행정 관서장 및 관리	84	18.5	
③ 정치인(여·야당 포함)	46	10.5	
④ 준공공단체(세마을 등)	38	8.6	
⑤ 각종 사회단체(종교, 언론 노인회 등 포함)	37	8.4	
⑥ 각종 경제단체 및 경제인(기업가, 상공단체, 동업조합 등)	35	8.0	
⑦ 중앙정부 각부처(건설부, 문교부 등)	18	4.1	
⑧ 자문위원, 교수 등	18	4.1	
⑨ 지역유지	16	3.6	
⑩ 시민·주민	12	2.7	
⑪ 기타(군 등)	2	0.4	
전체	441	100	

  

가장 영향력 있는 장애 또는 반대세력		빈도	비율(%)
단체 및 사람	전체		
① 이해 당사주민(기업인, 상인, 지주, 전물주, 공해업소, 영세민 등)	48	46.8	
② 시민	24	23.5	
③ 유지	8	7.8	
④ 지방행정기관 및 관리	5	5.0	
⑤ 지역개발단체, 협의회	5	5.0	
⑥ 중앙정부 각부처 및 관리	4	4.0	
⑦ 야당	4	4.0	
⑧ 기타(학생, 노인회 등)	4	4.0	
전체	102	100	

와 주민들의 후원자적 역할은 별로 자주 언급되지 않는 것으로 보아 크게 중요시되지 않고 있는 것을 알 수 있다. 도시 계획에 대한 장애 세력들로는 이해 당사 주민들이 꼽히고 있다. 그러나 시민이나 유지들이 주요한 반대그룹으로 꼽히고 있는 것을 보면 “民”은 관과 엘리트의 주요고객이거나 지지자로서가 아니라 오히려 장애 세력으로 간주되고 있는 듯 하다. 도시계획은 지역사회 주민들의 생활과 복지에 가장 중요한 영향을 미치는 정책분야이다. 그런데 이 중요한 결정에서 주민이나 지역 유지들이 오히려 장애요인으로 간주되고 있음을 매우 주목할 만한 현상이다.

교육문제에 대해서는 교육 행정기관이 가장 강력한 영향력을 미치는 기

관으로 꽂히고 있다. 그 다음으로는 각종 교육관계 민간 단체나 교사들도 교육에 상당한 영향력을 발휘하고 있어 교육의 특수성이 반영되고 있다. 그러나 이 분야 역시 전반적으로 보면 행정권력이 정책결정에 결정적인 영향력을 행사하는 것으로 인식되고 있다. 각종 사회 단체는 교육분야에 영향력을 행사하는 지지세력이기도 하지만 동시에 경우에 따라서는 지역사회와 교육발전에 방해가 되는 집단으로도 첫번째로 꽂히고 있다. 상류층이나 유통업소 등도 장애세력으로 꽂히고 있으며, 중앙정부의 간섭과 교사들의 무

〈표 IV-72〉 교육문제 해결에 대한 지지 및 반대세력

가장 강력한 후원자		빈도	비율(%)
단체 및 사람			
① 교육관계 행정기관 및 인사		139	36.7
② 각종 사회단체			
a. 장학회, 육성회, 학부모등		63	15.7
b. 기타 사회단체		36	9.5
③ 교사, 교수, 전문가 등		24	6.3
④ 지방행정관서		21	5.6
⑤ 중앙행정관서(문교부 포함)		16	4.2
⑥ 지역개발단체		15	4.0
⑦ 지방유지		15	4.0
⑧ 정치인(여·야당)		14	3.7
⑨ 준공공단체		13	3.5
⑩ 시민		11	3.0
⑪ 각종 경제단체 및 경제인		9	2.5
⑫ 기타		2	0.6
전	체	378	100.0
가장 영향력 있는 장애 또는 반대 세력		빈도	비율(%)
단체 및 사람			
① 각종 사회단체(장학회, 육성회, 학부모 등)		7	20.5
② 상류층, 지주, 영세민		5	14.6
③ 중앙행정관서(문교부 포함)		5	14.6
④ 교사, 전문가		4	11.7
⑤ 유통업소		4	11.7
⑥ 교육행정기관(교련 포함)		3	8.8
⑦ 지방행정기관 및 준공공단체		3	8.8
⑧ 기타(각종 단체 및 개인)		3	8.8
전	체	34	100

〈표 IV-73〉 주택문제 해결에 대한 지지 및 반대세력

가장 강력한 후원자		
단체 및 사람	빈도	비율(%)
① 지방행정기관 및 관리	105	36.7
② 준공공기관		
a. 주택공사, 토개공, 주택은행	60	21.0
b. 기타 준공공단체	8	2.7
③ 중앙정부 및 각부처	23	8.0
④ 건축관계자 및 주택업자	23	8.0
⑤ 정치인(여·야당 포함)	18	6.2
⑥ 각종 지역개발단체	17	5.9
⑦ 각종 사회단체	11	3.7
⑧ 전문가 및 자문위원(교수등)	9	3.1
⑨ 각종 경제단체 및 경제인	5	1.6
⑩ 시민	5	1.7
⑪ 유지	2	0.7
전체	286	100

  

가장 영향력 있는 장애 또는 반대세력		
단체 및 사람	빈도	비율(%)
① 지주	14	28.0
② 기타 이해당사자(투기업자, 전물주, 상인, 재벌, 주택업자 등)	15	30.0
③ 시민(주민, 영세민 등)	8	16.0
④ 지방행정관서 및 준공공단체	7	14.0
⑤ 중앙관서 및 각 부처	3	6.0
⑥ 자치단체(언론기관, 노인회 등)	2	4.0
⑦ 유지	1	2.0
전체	50	100

책임 등도 장애요인으로 인식되는 경우가 많다.

주택문제와 관련된 지방정부의 정책과정에 가장 많은 영향력을 행사하는 지지세력은 지방행정관서 및 주택공사, 토개공, 주택은행 등 정부투자기관과 기타 준공공단체, 중앙정부 등이며, 민간 분야에서는 건축 및 주택업자들이 어느 정도 지지세력으로 영향력을 미친다. 민간분야의 각종 단체나 시민은 후원자로서는 가장 우선순위가 낮은 대신 오히려 반대세력과 장애집단으로 인식되고 있는 경우가 많다. 가장 영향을 많이 미치는 장애 세력은 지주나 투기업자 등 주택정책을 둘러싼 이권 당사자이다.

환경문제에서도 각종 행정 및 준행정기관의 대표들이 후원자로 꼽히고 있다. 그러나 여기에서는 각종 사회 단체들이 비교적 큰 영향력을 발휘하고 있다. 한편 환경문제에 장애가 되는 것은 공해배출업소와 사업체들로 지적되고 있다.

보건문제에 대한 지지세력과 반대세력은 <표 IV-75>와 같다. 의료업계와 보건소 등이 두드러진 후원세력으로 등장한 것 외에는 대체로 다른 분야의 응답결과와 유사하다. 장애세력으로서는 역시 직접 영향력을 행사하는 의료업계이며, 중앙정부의 통제와 간접도 보건문제 해결에 장애 요소로 인식되고 있다.

이상의 결과에서 나타난 하나의 두드러진 현상은 지역사회의 엘리트들이

<표 IV-74> 환경문제(공해방지 등) 해결에 대한 지지 및 반대세력

가장 강력한 후원자		
단체 및 사람	빈도	비율(%)
① 지방 행정 관청 및 관리들	78	23.6
② 각종 사회단체(언론, 예술, 노인회 등 포함)	47	15.0
③ 준공공단체	40	13.6
④ 중앙정부 및 관리(환경청, 보사부 포함)	39	11.7
⑤ 각종 지역개발단체	37	11.2
⑥ 각종 경제단체 및 직능단체(동업조합, 의료계 포함)	28	8.4
⑦ 정치인	23	7.0
⑧ 시민	17	5.2
⑨ 전문가	13	3.9
⑩ 유지	5	1.5
⑪ 기타	3	0.9
전체	330	100

가장 영향력 있는 장애 또는 반대세력

단체 및 사람	빈도	비율(%)
① 각종 업소 및 직능단체(공해업소, 유통업체, 상인, 사업가 등)	62	77.5
② 시민(영세민 포함)	5	6.2
③ 유지	4	5.0
④ 중앙정부	3	3.7
⑤ 사회단체	2	2.5
⑥ 기타(지방행정, 관청, 지역개발단체, 준공공기관 등)	4	5.0
전체	80	100

〈표 IV-75〉 보건시설 및 지원문제에 대한 지지 및 반대세력

가장 강력한 후원자		빈도	비율(%)
단체 및 사람	전체		
① 지방행정기관	97	31.7	
② 의료업계(의료기관, 병원, 의사, 약사)	71	23.3	
③ 보건소	32	10.5	
④ 중앙정부(보사부 포함)	29	9.5	
⑤ 각종 사회단체	23	7.5	
⑥ 각종 지역개발단체	14	4.6	
⑦ 정치인	12	4.0	
⑧ 각종 경제인 및 단체	7	2.2	
⑨ 시민	7	2.2	
⑩ 기타 준공공단체	5	1.6	
⑪ 유지	4	1.3	
⑫ 전문가 교수 등	4	1.3	
전체	305	100	

  

가장 영향력 있는 장애 또는 반대세력		빈도	비율(%)
단체 및 사람	전체		
① 의료업자(병원, 의사, 약사 등)	11	40.7	
② 중앙정부(보사부 포함)	5	18.5	
③ 상인 및 유행업소 등	5	18.5	
④ 지방행정기관 및 관리	2	7.4	
⑤ 기타(사회단체, 준공공기관, 시민 등)	4	14.8	
전체	27	100	

지역의 제 문제를 결정하는 과정에서 한결같이 주민들의 지지와 영향력에 별로 의존하고 있지 않는다는 사실이다. 이것은 지방자치가 실시되고 있지 않는 우리나라의 지역사회 정책결정 과정의 특징을 잘 말해 주고 있기도 하다. 지역사회 엘리트의 주요 임무는 지역주민의 소망과 요구를 정책결정에 반영시키고 주민 복지를 증진시키는 일이다. 그러나 우리나라의 각종 지역사회 문제에 대한 정책결정 과정은 행정관청에 의해 거의 일방적으로 이루어지고 있어 주민의 참여와 감시권이 제도적으로 막혀 있다. 이와 같은 체제 속에서는 주민의 의견은 행정부의 관리나 준공공기관의 성격을 띤 각종 단체를 통해 간접적으로 반영되는 길이 있을 뿐이다. 이와 같이 참여의 기회가 제한된 구조하에서 주민들이 엘리트에게 접근하는 경로는 어떤 것일까?

〈표 IV-76〉 엘리뜨와 주민들 사이의 커뮤니케이션 방법 (단위 : %)  
문 : 이곳 주민들이 선생님과 의논할 일이 있을 때 어떤 방법으로 접촉합니까?

	그렇다	아니다	무응답	N
① 직접 방문 및 면담	92.8	5.5	1.7	695
② 전화	83.3	14.5	2.2	695
③ 단체로 만나거나 대표와 만난다.	69.5	26.5	4.0	695
④ 비공식적 접촉	52.8	43.6	3.6	695
⑤ 편지	43.7	53.1	3.2	695
⑥ 템모나 시위	5.5	88.6	5.9	695

〈표 IV-76〉은 주민들이 엘리뜨와 의논할 일이 있을 때 어떤 커뮤니케이션의 수단을 사용하는가에 대하여 엘리뜨가 응답한 것을 정리한 것이다. 주민들은 일이 있을 때 직접 방문하거나 면담을 청한다는 문항에 93%의 엘리뜨가 그렇게 한다고 응답하고 있어 이 방법이 가장 보편적인 접촉 수단으로 나타났다. 전화로 접촉한다는 데에는 83%가 그렇다고 대답하고 있다. 엘리뜨와 주민간의 접촉이 이루어지는 세번째의 체널로는 주민의 의견을 대표하는 단체의 대표들을 만나는 방법이다. 개인적 친분이나 간접적 알음 등을 통해 주로 이루어지는 “비공식적 접촉”도 비교적 자주 사용되는 방법으로 53%가 “그렇다”고 응답하였다. 편지로 문의하거나 접촉하는 방법에는 44%가 긍정적으로 답하고 있다. 템모나 시위 등 집단적 항의행동은 별로 자주 사용되지 않는 방법임이 판명되었다.

〈표 IV-77〉 리더쉽 활동의 애로점  
문 : 선생님께서 \_\_\_ 시(군)의 지도자 또는 유치로서 활동하는 데 애로점이 있다면 무엇인지요? 가장 큰 애로점을 한두 가지 들어 주십시오.

응	답	예	응답자수	비율(%)
① 자원 및 예산부족(예산, 지원, 시간, 정보, 시설 등의 부족)			265	35.1
② 의식과 가치관의 문제(인식부족, 무관심, 의식구조 부진, 혈연, 지역, 소극적 태도 등)			169	22.4
③ 이해, 협조 및 단합부족(불평불만, 호응부족, 이해관계의 마찰, 합의부족 등)			143	19.0
④ 행정 및 관료적 폐단(규제주의, 부정, 권력회포, 관의 비협조, 감시, 통제, 경직한 제도운용, 행정능력 부족 등)			117	15.5
⑤ 참여 및 관심부족(주민의 참여부족, 무관심, 소외 등)			47	6.2
⑥ 기타			13	1.7
전	체		754	100

끝으로 지역 사회의 엘리트들이 지도자로서 활동하는 데 애로점과 어려움이 무엇인가에 대한 응답을 살펴 보자. 이 문항은 자유로운 응답 형식으로 2개 정도의 예를 들도록 하였는데 여러 가지 응답을 요약해 본 결과는 <표 IV-77>과 같다. 이를 보면 예산과 상부의 지원부족, 시설미비, 정보 및 기술부족 등 물적기반의 취약성이 지역사회 리더쉽의 가장 중요한 애로사항으로 지적되고 있다. 주민의 의식과 가치관이 리더쉽활동의 제약요인이 된다는 지적도 22%로 두번째 높다. 마찰과 갈등은 세번째, 그리고 행정 및 관료적 폐단은 네번째로 자주 지적되고 있다. 주민의 참여부족도 가끔 장애요소로 인식되고 있다. 자원 및 예산부족, 행정 및 관료적 폐단 등은 리더쉽에 대한 정치 및 행정적 제약요인이며, 나머지 세 개 항목은 주민측의 문제를 직접 간접으로 표현하고 있다. 前자의 두 항을 합하면 50.6%가 되며 후자의 세 항을 합하면 47.6%가 된다. 이것으로 보면 리더쉽의 장애요인에 대한 책임과 부담은 공공분야와 민간(주민) 측의 문제가 각기 거의 반반으로 나뉘어지고 있다고 볼 수 있다.

## 5. 지방자치 의식과 정향

〈차례〉

- |              |                                   |
|--------------|-----------------------------------|
| 가. 전국 수준의 분석 | 다. 개인적 특성과 지방자치<br>나. 지역사회 유형별 분석 |
|--------------|-----------------------------------|

우리 나라 주민들의 민도와 지방자치에 대한 의식수준은 지금까지 낮은 것으로 알려져 왔다. 그러나 우리들이 분석한 바에 의하면 이와 같은 전통적 견해는 크게 수정되어야 할 만큼 우리나라 각급 지역사회 주민들의 지방자치에 대한 의식수준은 높아지고 있으며, 그 定向과 특성에 있어서도 선진사회의 유형에 접근해가는 것으로 나타났다. 본 연구에서는 지방자치의식을 ① 각급 지방의회에 대한 필요도 인식, ② 지방의회의 효율성에 대한 기대, ③ 지방자치제의 실시방법에 대한 태도, ④ 지방의회의 구성단위 및 지방자치 단체장의 선임방법에 대한 평가 등을 중심으로 고찰하였다.

### 가. 전국 수준의 분석

〈표 IV-78〉에 나타난 바와 같이 현재 우리나라 사람들의 대다수는 자기가 사는 시 또는 군에 지방의회가 설치되는 것이 바람직하다고 생각하고 있다. 주민은 82%가 그리고 엘리뜨는 77%의 응답자들이 지방의회의 필요성을 인식하고 있다. 아직까지 지방의회를 구성할 필요가 없다는 응답은 주민의 17%, 엘리뜨의 경우는 주민보다 높은 22%를 차지하고 있다. 이것으로 보아 엘리뜨보다는 주민들이 지방의회의 필요성에 대하여 더 높은 기대와 희망을 가지고 있다는 사실을 알 수 있다.

〈표 IV-78〉 지방의회의 필요성

문 ; 지역이 당면한 문제들을 잘 해결하려면 이 지역에 (시·군) 의회가 필요하다고 생각하십니까?

구분	응답	예	아니오	모르겠다	무응답	계	N
주민		81.8	17.1	0.5	0.6	100%	1,199
엘리뜨		77.3	22.2	0.1	0.4	100%	695

응답자들이 사는 시나 군에 “의회가 있다면 여러 가지 문제들을 해결하는데 어느 정도 도움이 되리라고 보느냐”는 문항에 대한 결과는 〈표 IV-79〉와 같이 나타났다. “크게 나아질 것이다”는 견해에는 주민의 26.6%가, 그리고 엘리뜨는 33.2%가 찬동하고 있으며, “다소 나아질 것이라”는 테에는 각각 53.6%와 47.2%가 동의하고 있다. 만약 의회가 있다면 지역문제가 더 효과적으로 해결될 수 있다는 생각은 주민(80.2%)과 엘리뜨(80.4%)간에 그 응답율에 별 차이가 없다. 의회가 있더라도 “별 차이가 없거나”, 오히려 “방해가 될 것이다”는 응답에도 주민과 엘리뜨 사이에 큰 차이를 보이지 않는다. 이것으로 보아 우리 나라 국민의 80% 이상이 지방의회구성을 긍정적으로 보고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 IV-79〉 지방의회의 효율성

문: (시·군)의회가 있다면 이 지방의 여러가지 문제들을 해결하는데 어느 정도 도움이 되리라고 보십니까?

(단위: %)

응답	구분	주민	엘리뜨
크게 나아질 것이다		26.6	33.2
다소 나아질 것이다		53.6	47.2
별 차이가 없을 것이다		14.7	14.1
오히려 방해가 될 것이다		3.8	4.9
모르겠다		0.7	0.1
무응답		0.7	0.4
계		100%	100%
N		1,199	695

지방자치는 단순히 지방의회의 구성뿐만 아니라 지방재정자립, 지역업무의 자치화 등 보다 광범한 내용을 포함한다. 따라서 지방의회의 구성을 포함한 보다 광의의 지방자치에 대한 국민의 의식을 알아보는 것도 필요하다. 그리고 지방자치를 실시하는 방법도 부분적으로 시작하는 방법과 광범위하게 실시하는 방법이 있을 수 있다. 이러한 문제에 대한 태도와 경향을 알아보기 위하여 “정치발전의 한 방안으로 우리 나라도 지방자치를 실시해야 한다”는 의견에 대하여 어떻게 생각하는지를 조사한 결과는 〈표 IV-80〉과 같이 나타났다. 이 결과를 보면 다수의 응답자들은 한꺼번에 광범위하게 실시하는 방법보다는 실정에 따라 점진적·부분적으로 지방자치화를 도모하는 방법을 호선하고 있다. 특히 주민들 보다는 엘리뜨들 중에 부분적·점진적

〈표 IV-80〉 정치발전과 지방자치

문; 정치발전의 한 방안으로 우리 나라도 지방자치를 실시해야 한다는 의견이 있읍니다. 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?

응답	구분	주민	
		주민	엘리뜨
민주정치의 기본요소이므로 광범위하게 실시해야 한다		32.8	29.2
우리 나라 설정에서는 부분적으로 실시하는 것이 좋다		48.0	59.6
국민의 부담만 늘고 행정능률을 저하시킬 위험이 있으므로 실시할 필요가 없다		16.0	9.2
모르겠다		1.3	0.3
무응답		1.9	1.7
계		100%	100%
N		1,199	695

방안이 더 낫다는 응답이 많다. 또 주민들 중에는 16%가 지방자치는 부담만 늘고 능률향상에는 별 도움이 되지 않는다고 보는 것으로 나타났다. 그러나 전반적으로 보면 지방자치실시를 찬성하는 쪽이 주민은 80.8%, 엘리뜨는 88.8%나 되어 국민의 대다수가 지방자치를 정치발전의 중요한 과제로 인식하고 있다는 사실이 입증되고 있다.

우리 나라에는 행정구획상 5개 단위의 지방정치단체가 있다. 이를 각급 수준의 행정기관중 지방의회를 어디어디에 두는 것이 좋은가를 조사한 결과는 〈표 IV-81〉와 같이 나타났다. 서울특별시에 지방의회를 구성해야 한다는 견해에는 주민의 75%와 엘리뜨의 87%가 찬성하는 것으로 나타났다. 또 대부분의 사람들이 각 직할시와 도에도 지방의회가 있어야 한다는 의견을 가지고 있다. 시·군에 의회가 구성되어야 한다는 테에는 주민은 73%가 찬성하

〈표 IV-81〉 행정구역별 지방의회 설치

문; 우리 나라에서 앞으로 지방자치를 실시한다면 주민들이 직접 뽑는 지방의회는 어디어디에 두는 것이 좋겠습니까?

(지방자치를 실시해야 한다는 응답자 중 다음 각 차체단체에 지방의회를 “두는 것이 좋다”는 응답자의 분포) (단위: % 및 명)

단체별	구분	주민		엘리뜨	
		주민	엘리뜨	주민	엘리뜨
서울특별시		74.9	(893)	87.1	(619)
각직할시		78.9	(899)	90.1	(617)
각도		85.8	(931)	87.1	(621)
각시군		73.2	(939)	62.1	(612)
각읍면		48.4	(924)	23.8	(602)

는데 비해 엘리뜨는 62%로 약간 낫다. 읍·면에 의회를 구성해야 한다는 응답자는 주민과 엘리뜨 양쪽에서 모두 과반수에 못 미치고 있다. 특별시·직할시 및 도에 의회를 구성해야 한다는 데 대하여는 주민들보다 엘리뜨가 더 큰 관심을 보이고 있다. 이에 반해서 시·군 및 읍·면의 경우를 보면 엘리뜨보다 주민들이 더 적극적으로 의회구성을 원하는 것으로 나타나고 있다. 이상의 결과에 비추어 보면 우리 나라에서 지방의회를 구성하는 단계는 우선 서울과 각 직할시, 그리고 도의회를 동시에 구성하는 것이 국민여론에 비추어 바람직하다. 각 시·군의 의회는 다음 단계로 시차를 두고 구성해도 큰 문제가 없을 것으로 생각된다. 각 읍·면은 협행 자치법상 지방자치단체가 아니기도 하거니와 국민여론면에서 보아도 당장 의회를 구성할 필요는 별로 없는 것으로 보인다.

지방자치단체장은 현재 모두 임명제에 의하여 선출되고 있다. 지방자치제를 실시하는 문제는 장차 지방자치단체장의 선임방식을 변경하거나 개선하는 것과도 관계가 있다. 우리나라 각급 지방자치단체장을 장차 어떤 방식으로 뽑는 것이 더 좋은가를 알아본 결과는 〈표 IV-82〉와 같다.

〈표 IV-82〉 지방자치단체장의 선임방식

문: 우리나라의 현 지방자치단체장은 도지사, 시장, 군수, 읍·면장 등입니다. 이들 지방자치단체장은 앞으로 어떻게 뽑는 것이 더 좋다고 생각하십니까? (단위: %)

집 행 기 관 별	대 상	선임 방법		상부 기관에 의한 임명제		주민의 직선제		지방 의회에 의한 간선제		상부 임명 및 의회 인준제		모르겠다 및 무응답		전체
		주민	엘리뜨	주민	엘리뜨	주민	엘리뜨	주민	엘리뜨	주민	엘리뜨	주민	엘리뜨	
도 지 사	33.4	28.3	33.9	27.5	14.3	25.8	13.0	15.3	5.2	3.2	100			
특별시 및 직 할 시 장	35.1	24.9	32.4	32.7	11.5	23.5	13.4	15.4	7.6	3.6	100			
시 장	30.3	29.4	39.9	34.7	13.7	21.3	10.3	10.9	6.0	3.7	100			
군 수	28.9	35.3	41.8	29.1	14.3	18.1	9.9	12.8	5.1	4.8	100			
읍 장	21.1	36.8	56.3	33.7	10.3	11.8	6.8	11.7	5.6	6.0	100			
면 장	20.1	37.1	58.9	33.2	9.3	11.4	6.6	11.7	5.2	6.6	100			
평 균	28.2	32.0	43.8	31.8	12.2	18.7	10.0	13.0						

샘플수: 주민=1,199 엘리뜨=695

도지사에서 읍면장에 이르는 행정 책임자들을 협행 제도와 같이 임명제로 뽑는데 대하여는 평균 30% 내외의 지지 밖에 얻지 못하고 있다. 그렇다고 직선제나 간선제 중 어느 하나가 대다수의 지지를 얻을 만큼 좋은 것으로 인

식되는 것도 아니다. 그러나 전반적으로 보면 임명제보다는 선거제(직선 또는 간선)를 원하는 응답이 많다. 엘리뜨와 주민의 응답패턴을 비교해 보면 직선제를 원하는 응답은 엘리뜨보다 주민이 훨씬 높다. 엘리뜨 중에는 간선제를 지지하는 편이 주민들 보다 더 높게 나타나고 있다. 군수, 읍장, 면장 등 기초적인 지방행정 단체의 장에 대해서는 직선제를 채택해야 한다는 응답이 주민들 중에서 특히 많다는 것도 특기할 만한 사실이다. 이것은 주민들과 접촉이 많은 기초자치단체로 내려갈수록 그 장들은 주민들이 적접(선거에 의해) 뽑도록 해야 한다는 점을 시사해 주고 있다. 그러나 엘리뜨들 중에서는 군·읍·면의 책임자를 현재와 같이 임명제로 하는 것이 좋다는 견해가 지배적이다. 하급지방자치단체로 갈수록 그 장의 선임방식에 대하여 주민의 소망과 엘리뜨들의 견해가 크게 벌어지고 있음이 특히 주목된다.

지방의회의 필요성과 효율성에 대한 인식이나 기타 지방자치와 관련된 견해가 엘리뜨의 종류나 기능적 구분에 따라서 어떻게 그리고 얼마나 차이가 나는가를 알아보기 위해서 앞에서 조사된 각 문항을 <표 IV-83>와 같이 엘리뜨의 종류별로 나누어 보았다. 이 결과를 보면 지방자치 문제와 관련된 견해는 엘리뜨의 태도에 따라서 상당한 차이를 보여주고 있다. 경제엘리뜨

<표 IV-83> 엘리뜨의 유형별 지방자치의식 비교 (단위 : %)

유 형	지방자치 의식	지방의회를 구 성하는 것이; 필요하다 N	의회가 있다면 지역문 제 해결에; 별 차이가 *도움될 없거나 오 것이다 히려 방해 된다			정치 발전을 위해 지방자치는; 광범위 부분적 실시 할 하게 으로 필요없 실시 다 N					
			63.3	215	67.5	32.5	215	20.6	67.8	11.7	214
제도 엘리뜨		82.3	198		85.0	15.1	199	28.6	61.2	10.2	196
사회 엘리뜨		85.6	278		88.5	11.5	277	38.0	55.0	7.0	271
전 체		77.7	691		80.9	19.1	691	29.8	60.8	9.4	681
Chi square 의 유의도			0.00		0.00				0.00		

\* <표 IV-79>의 문항 중 “크게 나아질 것이다” 및 “다소 나아질 것이다”를 합한 것임.

와 사회·문화분야의 엘리뜨들은 민간분야를 대표한다고 볼 수 있는데, 이들은 공공분야에 종사하는 엘리뜨들에 비해 지방자치 문제에 대한 견해가 훨씬 적극적이다. 예컨대 제도엘리뜨 중에는 63%가 지방의회의 필요성을 인정하고 있는데 비해서 경제 및 사회 엘리뜨들은 80% 이상이 그 필요성을 느끼고 있다. 또 의회가 있다면 지역문제 해결에 지금보다 더 도움이 될

것이란 점에 대해서도 민간분야의 엘리뜨들이 훨씬 높고 긍정적인 반응을 보이고 있다. 지방자치를 전국적으로 광범하게 실시해야 한다는 견해에도 민간 엘리뜨가 더 진보적인 태도를 보이고 있다.

지방자치를 실시하게 되면 제도엘리뜨의 권한과 영향력은 줄어들고 민간 분야를 대표하는 엘리뜨의 참여와 영향력이 상대적으로 증대될 가능성이 크다. 이 때문에 양자간에 지방자치 실시 문제에 대해 어느 정도 상반되는 견해를 보이는 것은 당연하기도 하다. 한편 위의 자료는 우리 나라의 공공분야에 종사하는 엘리뜨들이 민간엘리뜨들 보다 훨씬 보수적인 정치적 입장을 가지고 있다는 것을 말해 주기도 한다. 즉 지방자치체 실시에 대한 저항 요인과 신중론은 민간 엘리뜨나 주민들에 있다기 보다는 공공분야 자체에도 어느 정도 그 요인이 있다는 것을 시사해 주고 있다. 이와 같은 추론이 옳다면 지방자치의 실시나 지방행정의 민주화에 대한 의식화와 교육은 민간분야 뿐만 아니라 공직분야를 더욱 중요한 대상으로 다루어야 할 것이다.

#### 나. 지역사회 유형별 분석

근무지나 거주지역에 따라서 지방자치에 대한 경향에 어떤 차이가 나는가를 알아보기 위하여 같은 자료를 지역사회의 유형별로 묶어 보았다(〈표 IV-84〉 참조). 의회구성 필요성에 대한 태도를 보면 대도시와 중소도시의 주민과 엘리뜨들이 군의 경우에 비해 지방자치의 필요성을 더 높게 인식하고 있다. 또 의회가 구성되면 보다 효율적으로 지역사회의 발전이 가능하리라는 기대도 도시 주민들과 도시 엘리뜨들이 더 높게 가지고 있다. 그리고 도시와 지방간의 견해차이는 엘리뜨보다 주민의 경우에 훨씬 현저하게 나타나고 있다. 이것은 지역에 따라 주민들의 태도는 통계적으로 유의한 차이를 보이고 있으나 엘리뜨 사이에는 그 차이가 덜한 것에서 알 수 있다. 또 중소도시와 대도시를 비교하면 전자가 대체로 지방의회의 필요성과 효율성에 대해 보다 높고 긍정적이다.

지방자치의 실시 방법에 있어서는 도시 주민들은 점진적이고 부분적인 방식을 원하는 경향이 있는데 반하여 읍면의 주민들 중에는 광범하게 실시해야 한다는 의견과(면의 주민들) 부분적으로 실시해야 한다(읍)는 의견이 각기 분립하는 경향을 보이고 있다.

〈표 IV-84〉 지역사회의 유형별 지방자치의식 (단위 : %)

지역사회 유형별 응답자 구분	지방자치의식 필요하다	지방의회를 구 성하는 것이 ;		의회가 있으면 지역문제 해결에 ;		정치발전을 위해 지방자 치는 ;		지방자 치는 ; 광범위 하게 실시 설정 불필요	N	
		도움될 것이다	N	별 차이가 없 거나 오히려 방해될 것인 다.	N	광범위 부분적 으로 설시 설정				
대도시	주민	84.6	395	81.4	18.6	394	32.7	54.7	12.5	391
	엘리뜨	79.1	211	82.9	17.1	210	30.3	61.1	8.5	211
중 도 시	주민	86.2	298	85.5	14.6	296	33.1	51.8	15.1	284
	엘리뜨	81.7	180	83.5	16.5	181	30.3	63.4	6.3	175
군	읍 주민	79.9	288	79.4	20.5	287	30.0	46.8	23.2	280
	면 주민	77.9	204	77.5	22.4	205	42.2	40.7	17.2	204
	군 엘리뜨	74.3	300	78.0	22.0	300	29.2	59.0	11.9	295
전체	주민	82.7	1,185	81.3	18.7	1,182	33.8	49.6	16.6	1,159
	엘리뜨	77.7	691	80.9	19.1	691	29.8	60.8	9.4	681
Chi square	주민	0.04			0.05			0.00		
	엘리뜨	0.15			0.53			0.36		

〈표 IV-85〉를 보면 엘리뜨의 응답에는 도별로 큰 차이를 보이지 않는다. 즉 엘리뜨의 Chi Square 값은 세 문항의 경우 거의 통계적으로 유의하지 않은 차이를 보이고 있는 것이다. 그러나 주민들은 각기 거주하고 있는 도(道)에 따라서 지방의회의 효율성과 지방자치의 실시 방법에 대하여 어느 정도 다른 반응을 나타내고 있다. 특히 서울의 주민들을 보면 지방의회가 설치되면 서울이 당면한 여러가지 문제를 해결하는 데 도움이 될 것이라는 반응이 다른 지역(道)보다 낫다. 그러나 정치발전을 위해 지방자치제가 실시되어야 한다는 데에는 다른 지역의 주민들 못지 않게 높은 찬성을 보인다. 강원도의 경우는 서울과 반대 현상을 보이고 있다. 이것은 짐작컨대 서울 사람들은 지방자치제의 부활은 지역문제 해결이란 측면보다 더 광범한 의미, 즉 정치발전이란 차원에서 찬성하는 경향이 다른 지역에 비하여 높다는 것을 시사해 주는 것이 아닌가 한다. 그렇다면 강원도의 경우는 지방자치를 보다 지역사회 발전이란 측면에서 이해한다고 볼 수 있다. 강원도는 경남과 함께 대도시 주민의 샘플을 포함하지 않은 지역에 속한다.

이러한 결과를 보아 우리는 앞에서 얻은 결론에 다시 다음과 같은 사실을 추가할 수 있을 것이다: ① 지방자치의 필요성과 효율성에 대한 인식은 도시 주민들일수록 더 강하고 긍정적인 경향을 보이고 있는 등 지역사회의 유형에

〈표 IV-85〉 지방자치의식의 도별 분포 (단위 : %)

문항 도별	지방의회 구성이 필요하다	지방의회가 지역문제 해결에 움이 될 것이다*	정치발전을 지방자치제를 실시해야 한다**	위해 실시해야 한다**
서울 주민	82.2	77.2	85.7	
엘리뜨	82.8	87.4	91.9	
강원 주민	79.9	84.8	76.4	
엘리뜨	81.3	84.6	91.0	
충남 주민	86.0	83.8	86.5	
엘리뜨	69.5	74.8	87.5	
전남 주민	83.4	82.0	84.8	
엘리뜨	78.9	79.0	88.6	
경북 주민	82.0	80.8	86.1	
엘리뜨	74.8	77.8	91.2	
경남 주민	82.9	79.4	81.7	
엘리뜨	80.3	83.6	93.4	
전체 주민	82.7	81.3	83.5	
엘리뜨	77.7	80.9	90.6	
Chi square				
주의도	0.73	0.01	0.00	
엘리뜨	0.16	0.14	0.04	

\* 〈표 IV-79〉 중 “크게” 또는 “다소 나아질 것이다”를 합한 것.

\*\* 〈표 IV-80〉 중 “민주정치의 기본요소이므로 광범위하게 실시해야 한다” 및 “우리 나라의 실정에서는 부분적으로 실시하는 것이 좋다”는 응답을 합한 것.

따라서 상당한 차이를 보이고 있다; ② 도시 주민들은 읍이나 면의 거주자들보다 지방자치 문제에 대하여 훨씬 분명한 경향을 가지고 있을 뿐만 아니라 그 실시 방법에서도 광범하고 급격한 변화보다는 한국의 실정에 맞추어 현실적이고 점진적인 방안을 선호하고 있다; ③ 엘리뜨간에는 거주지 또는 근무지역의 차이에도 불구하고 의견과 경향의 차이가 주민들의 경우만큼 현저하게 나타나지 않는다; ④ 지방자치의 필요성과 효율성에 대한 인식은 대도시보다 중소도시 주민들이 더 높게 가지고 있다. 그러나 대도시 주민들은 지방자치를 —지역사회 발전이란 차원보다 넓은 국가적 수준의 — 정치발전이란 측면에서 인식하는 경향이 중소도시 주민들보다 높다.

〈표 IV-86〉은 지방자치를 실시할 경우에 “주민이 직접 뽑는 의회를 어디에 두어야 할 것인가”라는 문항에 대한 응답을 지역별로 정리한 것이다. 서울특별시, 직할시에 의회를 두어야 한다는 견해에는 도시 주민과 엘리뜨들이 다 같이 읍·면의 응답자들보다 더 많은 찬성을 보이고 있다. 도에 의회를

〈표 IV-86〉 지방의회 설치에 대한 지역별 응답

問：앞으로 지방자치를 실시한다면 주민이 직접 뽑은 의회는 어디 어디에 두는 것  
이 좋겠습니까? (두어야 한다는 응답자의 %)

의회구성단위		서울특별시	직할시	도	시·군	읍·면
지역별						
대 도 시	주민	76.4	84.3	88.0	62.7	38.8
	엘리뜨	89.3	92.3	84.1	42.2	22.0
중 소 도 시	주민	87.8	89.7	91.4	72.3	38.7
	엘리뜨	92.8	95.2	89.2	68.1	18.6
읍	주민	67.3	69.1	83.3	83.0	57.5
	엘리뜨	81.6	85.2	88.1	72.5	28.1
면	주민	64.5	66.2	77.3	82.5	67.4
전 체	주민	75.0	79.0	85.9	73.2	48.4
	엘리뜨	87.1	90.1	87.1	62.1	23.8
Chi square의 유의도	주민	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	엘리뜨	0.00	0.00	0.30	0.00	0.07

두어야 한다는 데에도 중소도시와 대도시의 주민들 중에 찬성율이 더 많다. 그러나 시·군 및 읍·면의 지방의회 설치문제로 옮아가면 그 경향은 역전되어 오히려 읍·면 주민들이 훨씬 적극적으로 지방의회를 요구하고 있다. 읍·면과 중소도시의 엘리뜨 중에도 시·군에 의회가 설치되어야 한다는 견해가 대도시에 비해 훨씬 더 높다. 특별시, 직할시, 도는 대도시 성향을 강하게 지닌 지역사회이며, 시·군은 중소도시 및 농촌적 특성을 지닌 지역사회이다. 이것을 볼 때 우리나라의 지역사회는 二元的 구조로 구성되어 있으며 도의회, 특별시 및 직할시 의회는 대도시형 지방자치, 그리고 시·군 수준의 의회는 장차 중소도시 또는 농촌적 특성에 맞는 자치제로 발전시켜 나가야 한다는 사실이 암시되고 있다.

〈표 IV-87〉은 지방자치단체 행정책임자의 선출방식에 대한 견해를 응답자가 거주하는 각급 지역사회 유형별로 정리한 것이다. 이것을 보면 서울과 대구의 주민들은 그 행정책임자를 선출하는 방식으로, ① 주민 직선제, ② 정부 임명제, ③ 정부에서 임명해서 지방의회에서 인준하는 방식의 순서로 선호하고 있다. 이 지역의 엘리뜨 중에는 직선제와 간선제를 임명제나 인준제보다 훨씬 더 바람직한 방안으로 보고 있다. 중소도시의 경우는 주민과 엘리뜨들이 다 같이 시장을 뽑는 방식으로 ① 직선제, ② 임명제, ③ 간선제의 순서로 뽑고 있다. 읍·면장의 경우도 시장과 마찬가지다. 이것을 볼 때

〈표 IV-87〉 지역별 지방자치단체장 선임방식

자치 단체 별 구분	선임 방식		임명제	직선제	간선제	인준제	N
	주 민	엘리뜨					
특별회 시장	주 민	28.7	37.9	15.0	18.4	380	
	엘리뜨	19.5	36.5	28.5	15.5	200	
시장	주 민	31.1	44.3	15.6	9.0	289	
	엘리뜨	25.3	41.0	22.5	11.2	178	
읍장	주 민	23.8	57.8	11.6	6.9	277	
	(군 단위의)	32.8	41.0	12.4	13.8	290	
면장	주 민	20.9	69.7	8.0	1.5	201	
	(군 단위의)	33.3	40.6	12.2	13.9	288	
도지사	중소도시 주 민	36.9	33.0	13.1	17.0	282	
	엘리뜨	29.5	27.8	24.4	18.2	176	
군	군	34.3	24.9	25.9	14.8	297	
	엘리뜨						
읍	주 민	38.9	31.6	14.9	14.5	275	
	면	43.1	37.6	10.7	8.6	197	
군수	읍 주 민	32.9	42.2	12.3	12.6	277	
	면 주 민	40.9	44.4	9.1	5.6	198	
	군 엘리뜨	36.1	31.6	20.1	12.2	294	

우리나라 각급 지역 사회의 주민과 엘리뜨는 자기 지역의 행정책임자를 현행 임명제로부터 선거제로 바꾸기를 희망하고 있다. 행정기관장을 임명하는 현행 제도는 평균 20~30%의 지지율을 얻고 있는데 비해 나머지 70~80%의 국민은 직선제 또는 간선제의 선거제로 변경할 것을 침체적으로 요구하고 있다.

도지사와 군수는 직접 주민을 다스리는 기관이라기 보다는 시, 읍, 면을 통해서 주민과 간접적으로 상대한다. 이 때문에 도지사나 군수를 선거제로 뽑자는 의견은 비교적 덜 두드러지고 있다. 특히 도지사의 경우는 현행 임명제가 좋다는 의견이 다수를 차지하고 있는 것이 주목된다. 군수의 선임 방식에 대해서는 주민측이 직선제 쪽으로 약간 기울고 있는데 반하여 엘리뜨는 임명제를 보다 선호하고 있어 대조적이다. 이상의 결과를 종합해 보면 주민들과 보다 직접적이고 긴밀한 관계를 갖는 지도자들일수록 그 선출 방식은 현행 임명제로부터 점차 선거제로 바꾸어 가는 것이 우리나라 지역 사회의 민주화 요구와 부합되는 길이라는 것을 알 수 있다.

### 다. 개인적 특성과 지방자치 의식

〈표 IV-88〉을 보면 지방자치의식은 나이가 젊은 층일수록 대체로 높다는 것이 입증되고 있다. 지역발전의 제 문제를 해결하려면 자기가 거주하고 있는 시나 군에 의회가 필요하다고 응답하는 사람들은 20~35세의 연령층에 가장 많은데 비하여 50~60代의 연령층에서 가장 낮다. 지방의회가 있다면 지역사회에 여러가지 문제를 해결하는 데 “크게” 또는 “다소” 나아질 것으로 기대하는 사람들도 대체로 젊은 층에서 제일 많다. 마찬가지로 지방자치는 정치발전에 도움된다는 측도 젊은 층일수록 많다.

〈표 IV-88〉 연령과 지방자치의식 (단위 : %)

연령	지방자치 하는 것이 필요 하다	지방의회를 구성 하는 것이 필요 하다	지방의회가 있다면 지역문제해결에 도움이 될 것이다	정치발전을 위해 지방자치를 실시 해야 한다
20~24세	87.4	89.0	86.5	
25~29세	88.3	82.5	92.1	
30~34세	88.3	89.3	86.4	
35~39세	78.7	73.7	82.3	
40~44세	83.2	81.5	82.8	
45~49세	80.2	78.7	80.5	
50~54세	78.1	76.9	81.1	
55~59세	76.3	73.3	79.4	
60세 이상	73.1	86.9	69.6	
전국 Chi square의 유의도	82.8 0.00	81.4 0.01	83.5 0.00	

장차 지방자치를 실시한다면 주민들이 선출하는 지방의회를 어디에 두어야 할 것인가에 대하여는 나이의 영향을 별로 크게 받지 않는다. (〈표 IV-89〉 참조). 그러나 시·군과 읍·면까지 지방자치를 확대해야 한다는 데에 대해서는 연령층에 따라서 반응이 다르다. 앞의 결과와는 대조적으로 시·군이나 읍·면까지 지방의회를 구성해야 한다는 의견은 장년 및 노년층에 더 많다.

한편 교육수준별 응답을 보면 (〈표 IV-90〉 참조) 예상되는 바와 같이 고등교육을 받은 계층에서 지방자치에 대한 의식이 보다 높은 경향이 뚜렷하다. 그러나 어느 수준의 지역에 우선적으로 지방의회를 두어야 할 것인가에

〈표 IV-89〉 연령과 지방의회 구성의 단위

문 : 앞으로 지방자치를 실시한다면 주민들이 직접뽑는 지방의회는 어디 어디에 두는 것이 좋겠습니까? ("두는 것이 좋다"는 응답자의 %) (단위 : %)

연령 \ 의회구성단위	서울특별시	직할시	도	시·군	읍·면
20~24세	72.1	78.8	83.6	67.0	38.5
25~29세	75.6	81.0	88.0	67.5	34.5
30~34세	70.2	78.8	87.1	75.8	43.3
35~39세	68.4	75.0	82.2	67.3	45.5
40~44세	76.2	74.0	82.7	70.4	51.5
45~49세	81.7	84.9	88.2	83.3	61.7
50~54세	78.2	83.5	83.5	72.8	53.8
55~59세	76.9	74.4	83.7	79.1	59.1
60세 이상	81.2	77.1	91.7	86.1	76.1
전체 Chi square의 유의도	74.9 0.36	79.0 0.59	85.8 0.63	73.2 0.01	48.4 0.00

〈표 IV-90〉 학력별 지방자치의식 (단위 : %)

학력 \ 지방자치	지방의회구성이 필요하다	지방의회가 있다면 지역문제해결에 도움이 될 것이다	정치발전을 위해 지방자치를 실시해야 한다
무학	71.1	66.0	60.7
국민학교	80.7	81.0	82.8
중학교	82.2	83.4	79.7
고등학교	85.0	84.4	87.7
전문대학	85.3	79.0	92.6
대학교	88.5	84.2	89.8
대학원	72.7	63.7	72.8
전체 Chi square의 유의도	82.7 0.02	81.3 0.01	83.4 0.00

대한 반응에서는 교육수준이 큰 차이를 유발하지 않는 것으로 보인다(〈표 IV-91〉 참조). 다만 교육수준이 높은 층에서는 시·군과 읍·면에 지방의회를 두어야 할 필요성에 대해서 훨씬 소극적인 반응을 나타내고 있는 것이 특색이다.

소득별 응답도 그 기본 양상에 있어서는 학력의 경우와 비슷하다. 그러나 학력에 비해 중산층의식의 정후가 두드러지게 나타나는 것이 주목되고 있다(〈표 IV-92〉 참조). 즉 지방자치에 대한 의식과 정향이 높은 사람들은 대체로 최저소득과 최고소득 사이의 중류계층에서 더 두드러지는 추세가 나

〈표 IV-91〉 학력과 지방의회 구성의 단위

문 : 지방자치를 실시한다면 주민들이 직접뽑는 지방의회는 어디어디에 두는 것이 좋겠습니까? (“두는 것이 좋다”는 응답자의 %)

지방의회의 수준	서울특별시	직할시	도	시·군	읍·면
학력					
무학	70.6	73.1	84.6	80.0	74.5
국민학교	81.5	79.9	86.8	76.8	60.5
중학교	64.1	71.8	81.6	78.9	50.6
고등학교	72.2	80.8	86.3	71.4	43.8
전문학교	82.5	85.9	86.4	69.2	33.3
대학교	82.9	82.1	89.6	62.1	33.9
대학원	71.4	71.4	83.3	71.4	50.0
전체 Chi square의 유의도	74.9 0.00	79.0 0.11	85.8 0.61	73.2 0.02	48.4 0.00

〈표 IV-92〉 소득과 지방자치의식

(단위 : %)

지방자치 의식	지방의회 구성이 필요하다	지방의회가 있다면 지역문제 해결에 도 움이 될 것이다	정치발전을 위해 지방자치를 실시 해야 한다
소득			
20만원 이하	76.6	75.9	77.4
20~30만원	84.4	83.4	84.4
30~40만원	85.2	84.7	86.2
40~50만원	83.8	82.3	86.3
50~70만원	90.0	86.0	88.2
70~100만원	75.0	73.1	78.8
100~150만원	87.5	90.7	87.5
150만원 이상	85.7	57.2	85.7
전체 Chi square의 유의도	82.7 0.03	81.4 0.04	83.4 0.07

타나고 있다. 한편 〈표 IV-93〉에서는 고소득층일수록 특별시와 직할시 지역에는 지방의회를 선거에 의해 구성하도록 해야 한다는 응답이 많다. 그러나 도와 시·군 수준에 대해서는 소득과 차이없이 나타나고 있으며, 읍·면의 경우는 상류계층에서 의회를 구성하는 데 대해 소극적 관심을 보이고 있다.

직업별로 보면 지방자치의식에는 직업에 따라서 차이가 별로 나타나지 않는다(〈표 IV-94〉 참조). 그러나 지방의회를 어느 수준의 지역사회단위에 구성하는 것이 좋은가에 대한 응답에는 직업별 차이가 보다 선명하게 나타나고 있다(〈표 IV-95〉 참조). 특별시, 직할시, 도에 의회를 두어야 한다는 응

〈표 IV-93〉 소득과 지방의회의 구성 단위

문 : 앞으로 지방자치를 실시한다면 주민들이 직접 뽑는 지방의회는 어디어디에 두는 것이 좋겠습니까? (“두는 것이 좋다”는 응답자의 %)

소득 의회의 구성 단위	서울특별시	직할시	도	시·군	읍·면
20만원 이하	68.4	71.2	80.8	78.0	60.9
20~30 만원	75.2	79.6	88.1	77.0	52.8
30~40 만원	76.6	79.8	88.1	70.7	42.5
40~50 만원	72.1	77.5	86.8	66.9	37.1
50~70 만원	86.0	88.4	85.1	70.1	34.9
70~100만원	68.6	82.4	78.9	67.6	37.8
100~150만원	95.8	92.3	96.3	64.0	42.3
150만원 이상	75.0	100.0	100.0	80.0	60.0
전국 Chi square의 유의도	74.8 0.02	78.8 0.02	85.9 0.14	73.2 0.20	48.0 0.00

〈표 IV-94〉 직업별 지방자치 의식 (단위 : %)

	지방의회를 구성하는 것이 필요하다	지방의회가 있다면 지역 문제 해결에 도움이 될 것이다	정치 발전을 위해 지방자치를 실시해야 한다
농·임·수산업	78.3	79.3	76.3
판매·서비스업	85.0	80.9	84.6
생 산 직	84.3	75.6	88.0
사무·기술직	80.4	80.5	88.9
전문·관리직	81.2	80.9	85.0
전국 Chi square의 유의도	81.5 0.44	79.7 0.40	83.2 0.01

〈표 IV-95〉 직업별 지방의회 구성 단위에 대한 응답

문 : 앞으로 지방자치를 실시한다면 주민들이 직접 뽑는 지방의회는 어디어디에 두는 것이 좋겠습니까? (“두는 것이 좋다”는 응답자의 %)

	서울특별시	직할시	도	시·군	읍·면
농·임·수산업	63.1	65.1	76.6	84.4	67.2
판매·서비스직	75.7	79.2	89.1	75.0	48.4
생 산 직	73.1	80.3	84.5	72.9	35.7
사무·기술직	80.2	82.6	86.2	59.6	24.1
전문·관리직	81.5	87.0	84.2	67.3	46.4
전국 Chi square의 유의도	73.0 0.01	76.5 0.001	83.7 0.03	73.9 0.00	47.8 0.00

답은 화이트 칼라직종에 종사하는 사람들 중에 더 많다. 그러나 市·郡 및 읍·면까지 선거에 의해 뽑는 의회를 구성해야 한다는 데에는 농·임·수산업 등 농촌에 편중되어 있는 직종과 판매 및 서비스 직종 중에서 더 많다. 이것은 아마도 농촌과 도시의 차이가 반영되어 나타난 결과가 아닌가 한다.

이상에서 우리는 개인적 특성이나 배경변수가 지방자치 문제를 둘러싼 定向과 어떤 관계가 있는가를 살펴보았다. 대체로 그 결과는 앞의 지역사회 유형별 분석에서 나타난 결과를 보완해 주고 있다. 도시화의 정도가 높을수록 우리는 지방자치에 대한 의식과 요구수준도 높아진다는 사실을 확인하였다. 도시화는 동시에 보다 많은 교육을 받은 젊은 세대, 보다 높은 생활수준과 전문화된 직종을 발전시킨다. 그런데 이와 같은 배경변수들은 모두가 지방자치에 대한 주민의 요구와 지방화에 대한 의식을 고양시키는 방향으로 작용하고 있다.

도시화는 참여의 욕구를 증대시키는 여러가지 요인들을 임태한다. 이와 같은 참여의 욕구는 조만간 지역사회의 정치에 대한 민주화와 지방자치에 대한 요구로 전환되기 마련이다. 따라서 지역사회의 문제해결이나 정책결정과정에서 소외된 느낌을 많이 가진 주민들일수록 지방자치를 요구하는 정도도 그만큼 높을 것으로 예상된다. <표 IV-96>은 이와 같은 관계를 잘 입증해

<표 IV-96> 주민참여에 대한 만족도와 지방자치의식

주민참여에 대한 반응	지방자치의식	이 지역에는 지방 의회가 필요하다		의회가 있다면 문제 해결에도 움이 될 것이다		정치발전을 위해 지방자치를 실시해야 한다		전체	
		%	N	%	N	%	N		
이 지역에 주민의 참여부족 문제 가서는 주민의 참여부족 문제 가	→ 매우 심각하다	주민	87.0	123	86.2	123	82.5	120	11.1
	→ 다소 심각하다	엘리뜨	84.7	72	88.9	72	87.2	70	10.8
	→ 별 문제 안 된다	주민	85.8	345	86.0	344	89.0	338	31.2
		엘리뜨	78.8	288	81.9	286	90.2	286	43.3
		주민	80.0	639	78.2	637	79.9	627	57.7
		엘리뜨	75.7	305	78.9	307	91.7	301	45.9
전 체		주민	82.6	1,107	81.5	1,104	83.0	1,085	
Chi square의 유의도		엘리뜨	78.0	665	81.2	665	90.6	657	
		주민	0.03		0.002		0.002		
		엘리뜨	0.23		0.02		0.05		

주고 있다. 주민참여의 부족이 “매우” 또는 “다소” 심각하다는 응답은 주민의 경우 각각 11.1%와 31.2%, 그리고 엘리뜨의 경우 각각 10.8%와 43.3%로 나타났다. 그리고 주민참여에 대하여 불만족도가 심할수록 지방의회의 필요성, 효율성이 높고 정치발전을 위해 지방자치제가 실시되어야 한다는

요구도 높다. 또한 그 불만족에 따른 반응의 차이는 엘리뜨보다 주민의 경우에 훨씬 두드러지게 나타나고 있다.