

## 요약과 결론

金 璞 東 · 安 淸 市

(서울대 사회대 교수)

례>

가. 한국지방자치제도의 특징 과 문제점	다. 지방정치체계에 대한 국 민인식
나. 지방 엘리뜨의 특성	라. 맷는말

이 연구는 사실 생각보다는 많은 복합적인 내용을 다루게 되었기 때문에, 여기 보고한 것들은 하나하나 부분적으로 뜯어 살펴 볼 것 같으면 모두가 미흡한 상태로 제시하고 있다는 인상을 갖게 될 수도 있다. 이에 참여한 공동연구자들도 모두 그렇게 느낄 줄 알고, 특히 주된 기획·진행·종결의 책임을 맡은 필자들로서는 더군다나 아쉬움을 금할 길이 없다. 좀 더 재정적 뒷받침이 충분하고 시간적 여유를 가진 상황에서 추진했더라면, 각 부분을 모두 더욱 더 충실하게 조직하여 내어 놓을 수 있었을 것으로 확신하기 때문이다.

그러나, 제한된 여건 아래서나마 이제 일단계 작업을 마무리 할 수 있게 된 것은 우선 반가운 일이며, 지금의 모습대로는 크게 부족하다 할지라도, 그 나름의 가치가 있는 내용이 되리라는 자부심과 보람을 버릴 수는 없다. 적어도 ‘지방자치’라는 매우 현실적으로 민감한 주제를 그나마 학문적 인식과 객관적 접근으로써 다룰 수 있었다는 것 자체만으로도 의의는 있다. 다만, 이것이 앞으로의 이 방면의 연구에서 하나의 밑거름이 되고 터발이되어 한층 더 의미있는 연구가 짹트고 꽂될 수 있다면 그 보람은 더할 것이라 믿는다.

여기서, 이 보고에 다룬 내용을 간추려 되돌아보고 그 학문적·실천적 의의를 찾는 일을 하고자 하거니와, 그에 앞서서 한두 가지 이 연구의 특징을 지적해 두려고 한다. 첫째로, 비록 완벽하지는 못하다 해도 이 연구는 주제를 둘러싼 이론적 제도적 접근, 지역공동체의 성격과 엘리뜨 구조에 대한 서

술적 개관, 그리고 표본조사에 의한 행동과 의식의 탐구와 같은 여러 가지 접근으로 다양한 자료와 내용을 포괄적으로 담고자 하였다.

둘째로는, 사회학, 정치학, 행정학이라는 세 가지 사회과학 분야에 속하는 학자들이 공동으로 참여하여 연구를 처음부터 끝까지 수행하였다는 특색을 들 수 있다. 이 경우 비록 보고서의 작성은 분담했으나 각자가 전문적인 주제를 별도로 논술·보고하는 단순한 집단적 작업의 형식이 아니라 빈번한 공동토론과 연구과정에 대한 공동참여를 통하여 이를 추진하였다.

세째, 이와 관련해서, 한 대학의 교수들만이 아니고 여러 대학에서 연구자들이 참여하였다는 점도 들어야겠다. 처음부터 이 연구는 지방자치 문제라는 사실상 정치적 이념의 성질을 띠는 주제를 다루게 된 만큼, 연구활동 자체도 지방분권적 참여의 모본을 보인다는 의지를 조금이나마 실현하고자 하였다. 그리하여 표본추출 지역을 중심으로 각 지역의 대표적인 국립종합대학에서 해당 분야 학자를 초빙, 공동연구자로 참여케 한 것이다. 아직은 여러 가지 제약 때문에 이론바 완벽한 공동참여의 수준에까지 미치지는 못하였지만, 이것이 대학간 학문교류의 중요한 하나의 보기가 될 수 있다면 그 위에 더 바랄 것이 없겠다.

그리고, 이 보고에서는 전혀 다루지 않고 있으나, 원래 이 연구는 하나의 국제비교연구로서 시작한 것이다. 사실 그것은 비록 재정지원이 일부 미국에서 왔고 방법론적 자문도 미국교수에게서 구하긴 했어도, 연구의 기획·조직·진행 일체를 한국을 주축으로 하는 동남아 제국의 학자들이 스스로 운영해 오고 있다는 특징을 지닌다.

이제부터는 본 연구에서 얻은 주요한 결과를 바탕으로 기본적인 경험적 일반화들을 제시하고, 이어 그것들이 지니는 이론적, 실제적 함의들을 살펴보기로 하겠다. 먼저, 이 연구를 이끌어 온 이론적 지향을 간략히 되풀이하면 이러하다. 지방자치라는 지역공동체 중심의 정치행정적 제도는 각 지역 단위의 사회경제적 발전을 도모하는 길로서 중요성을 갖는다. 그러나 그것은 더 나아가 사회 전체의 발전을 촉진하는 기제가 되는 동시에 사회적 발전을 가늠하는 척도로서도 큰 의의를 띤다. 그것은 우선 정치적 민주화의 관점으로서 사회전체의 권력의 공정한 배분을 보장하는 길이며, 그로써 각 지역공동체는 그나름의 시민의 복지와 욕구충족에 필요한 건설적 행정을 베풀어나갈 유인과 동기지움을 얻는다. 이러한 지방자치단체의 만족스런 업무

수행에는 주민의 자발적 참여가 필수적일 뿐더러 또 성공적인 정치행정체계는 참여를 더욱 자극하는 상호성을 갖는다. 여기에 지방의 지도자층의 성격과 기능을 좌우하는 요인들이 있다.

이와 같은 일반적인 이론적 가정들을 배경삼아 역사적·제도적 접근, 현지조사, 면접조사의 방법을 활용하여 얻은 주요 경험적 일반화들은 다음과 같다.

### 가. 한국지방자치제도의 특징과 문제점

첫째 한국의 지방정치제도와 통치구조는 고도의 중앙집중화로 인한 문제점을 안고 있다. 오랜 전통의 중앙통제와 일제 36년의 유산은 한국의 정치과정과 행정운용의 관행속에 아직도 상당히 뿌리깊게 침투되어 있다. 남북분단과 6·25로 인한 정치적 불안, 경제적 혼란, 실패한 리더쉽 등으로 말미암아 1950년대 지방자치제에 대한 실험은 분권화계획을 제도화하고 지방자치능력을 배양하는데 아무런 열매를 맺지 못한 채 막을 내리고 말았다. 1960년대 이후 군사정부도 급속한 경제성장과 산업화의 필요성에 밀려 민주주의와 분권화계획에는 손을 쓰지 못하고 말았다. 그 결과 지역사회가 스스로 자기책임하에서 정치적 및 행정적 기능을 담당할 수 있는 자치능력을 배양하고, 자주적인 개발기능을 수행할 수 있는 재정능력을 구비하는 과정은 오늘날까지 미루어져 왔다.

인구의 도시집중과 농촌사회의 낙후, 지역사회의 경제적 취약성, 행정업무의 관료화와 주민복지 및 주민참여의 부재현상 등은 모두 직접, 간접 중앙집권화의 문제점으로 거론되고 있는 것들이다. 그러나 무엇보다도 중앙집권화로 인한 폐해는 이른바 행정국가화의 경향이다. 1970년대 중반이후—특히 유신이후—한국정치에서는 국가적 또는 정당차원의 이해관계가 점차 정치과정을 우회하여 행정과정에 의해 확인되고 운용되어 왔다. 행정국가화에서는 정치에 대한 의욕이나 참여의 요구가 종종 국가발전과 경제안정에 장애가 되는 요소로 인식되는 경향이 있으며, 여러 가지 이익집단이나 지역의 요구에 바탕을 둔 이익표출기능—즉 투입과정—이 중요성을 잃는 대신 그 기능이 행정에 의해 주도된다. 국가발전의 초기단계에서는 행정국가는 행정의 능률성과 통일성을 보장하고 자원의 효율적 운용을 가능케 해 주는

등 그나마의 장점을 가지고 있다. 그러나 사회가 다원화되어 갈수록 행정국가체제하의 중앙정부는 과중한 부담으로 인해 능률성에 한계를 노정시키고, 획일적인 행정기준의 적용에 따르는 경직성과 번잡화를 초래하게 된다. 또 행정국가하의 지방통치단위는 날이 갈수록 자활능력과 정체성(正體性)을 잃고 모든 것을 중앙에 의지하려든다. 우리나라와 같이 사회경제적 변화가 급속하게 이루어지고 그에 따라 기능분화가 급속도로 촉진되는 곳에서는 행정국가는 조만간 그 한계를 드러내기 마련이다. 효율성과 민주성을 상실한 행정국가는 이념분열과 가치갈등 앞에 무방비 상태로 놓여지며 이런 상황속에서 일어나는 정치는 곧잘 과열화될 우려를 안고 있다. 행정국가의 폐해에 대한 해결책은 요컨대 정치적인 분권화에서 찾을 수 밖에 없다. 이는 곧 중앙정부의 지나친 비대화를 방지하고 민간분야, 지역사회, 그리고 하부행정 단위로 그 권한과 업무를 분산시켜가야 함을 뜻하고 있다.

둘째 이상과 같은 맥락에서 볼 때 우리나라의 중앙정부는 아직까지 권한과 자원을 지방정부로 이관시키려는 정치적 의도가 약하고, 그 조직과 통치구조상 중앙집권화를 오히려 조장하는 각종 문제점들을 안고 있다. 이 때문에 빠른 시일안에 한국의 지방정치체제가 분권화와 주민참여를 중대하는 방향으로 움직여 갈 것이라는 조짐은 매우 약해 보인다. 지방자치단체의 사업, 인사, 예산 등에 대한 권한은 모두 중앙에 집중되어 있다. 행정사무가 양적으로 팽대하고 교통과 통신이 발달함에 따라 집권화의 요인은 계속 강화될 조짐을 안고 있다. 현재와 같은 재정여건과 조세제도하에서는 지방주민들은 획일화되고 집권화된 행정의 피해를 입으면서도 중앙정부로부터 보다 많은 지원을 받는 것이 그 지방에 이익이 된다고 믿는 경향이 있다. 이것은 결국 중앙정부에 대한 지방의 의존도를 더욱 높이고 중앙의 권한을 더 확대시키는 효과를 가져온다. 우리나라의 내무행정제도와 정책결정의 방식도 중앙집권화를 조장하는 요인이 되고 있다. 지방행정의 각 단위들은 조정과 통제의 필요성 때문에 중앙정부와 내무부를 정점으로 해서 고도로 계서적인 체제를 이루고 있으며, 종합행정의 이름하에 지방의 거의 모든 업무가 국가의 위임과 통제에 의해 내무관료의 손을 거쳐 처리되고 있다. 그 결과 지역 사회의 의사결정과 자원배분 기능은—입법과정이 사실상 없는 상태에서—관료적·행정적 통치체제에 의하여 장악되고 있다. 또 지역社会의 발전을 위한 계획수립과 실행은 지역주민의 요구나 지방적 특수성보다 국가적 차원

에서 일차적으로 조정되며 획일화된 기준과 원리에 입각하여 이루어지기 쉽다. 각급 지방자치단체는 그 권한과 예산을 상부기관을 거쳐 중앙에 의존해야 하는 만큼 지방주민의 이해관계보다 행정적 편의와 상부의 지시에 맞추어 가려 한다. 그럴수록 지방주민들을 행정과정에 참여시키거나 행정업무가 주민에게 책임지는 방향으로 이루어지기를 기대하기는 어려울 것이다.

셋째 지난 20여년간의 중앙과 지방관계의 변화는 지방의 정치와 정부가 국유화된 과정이라 해도 과언이 아니다. 제한된 의미에서나마 주민참여의 체널 구실을 하고 있던 지방의회제도가 정지된 이후 지방단위에서 이루어지던 정치는 행정으로 대체되었다. 지역사회는 주민들의 자치능력을 배양하고 의사결정에 대한 참여동기를 유발시키기에 가장 적합한 통치단위를 이룬다. 지역사회는 또한 경제발전을 촉진하고 사회복지를 증진시키는 과업에 필요한 주민들의 지원과 노력을 동원해 내기에 가장 적합한 사회조직과 제도체를 제공할 수 있는 생활단위를 이루고 있다. 따라서 국가발전의 기회와 정책은 지역사회를 통해 아래에서 위로 향하여 이루어져 가야 하는 것이 당연하다. 그러나 지방정치가 국유화된 상황에서는 이와 같은 발전이 이루어지기가 어려울 수밖에 없다.

#### 나. 지방 엘리뜨의 특성

초보적이나마 이번 연구에서 도시·농촌 각 수준의 지역공동체 내에서 주요지위를 차지하고 지방문제에 영향력을 미치고 있는 지방 엘리뜨층에 관한 분석을 시도하였다. 지역의 여건과 각 지방 연구담당자의 관심에 따라서 약간의 차이가 보이긴 하지만 대체로 일반적인 접근과 분석의 틀을 공통으로 가지고 이에 임하였다.

주로 제도적, 공식 조직적 테두리에서 주요한 지위를 점하는 인사들의 명단을 시발로 하여, 각 지방에서 이들 엘리뜨의 구성과 동태에 밝은 사람들과의 면접을 통해 일차적으로 지방 엘리뜨층을 확인하는 평판적 접근을 위주로 자료를 수집하였다. 그밖에도 중요한 집회·행사·회의 등에 참여하는 엘리뜨의 명단을 파악하고, 또 이른바 지방 유지로 지목받는 인물들의 이름도 얻었다. 다시 말해서, 간접적이나마 결정행사 과정에 영향을 미치는 엘

리뜨의 확인방법도 결들인 셈이다. 그 결과 얻은 몇 가지 짐정적 결론을 경험적 일반화의 형식으로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방에 따라, 농촌과 도시지역에 따라, 그리고 도시규모에 따라 변화가 있기는 하나, 핵심적인 특성에서 근본적인 차이는 없는 것 같다.

둘째, 모든 지역공동체 단위에 있어서 공공부문(정부, 행정)의 공식적 지위를 점하는 제도적 엘리뜨의 상대적 위계서열적 위치, 중요성, 사회적 위광, 영향력 등이 가장 크다.

세째, 동시에 이들은 중앙의 공공부문과의 연계 아래서 그들의 지위와 권한이 크다는 것을 자타가 공히 인정한다. 바꾸어 말하면, 지방의 엘리뜨구조는 중앙의 정치행정체계를 지향해서야 비로소 그 의미를 갖게 된다. 이 관계는 쌍방상호적인 것으로서, 지방 엘리뜨가 ‘출세’하기 위해서는 상대적으로 지방의 정치행정·경제사회적 역학(力學)보다는 중앙의 그것에 연결해야 하는 한편, 지방의 주요 결정들은 중앙의 결정에 크게 좌우된다.

네째, 제도적 엘리뜨 다음으로는 준공공부문의 민간엘리뜨층의 중요성과 비중이 크다. 이들은 각종 정책자문위원회 회원들이 주축을 이루며, 이들은 사실상 다시 경제·사회·문화부문의 공식·비공식 대표들이 된다.

다섯째, 위와 관련, 공식적 제도적 엘리뜨층을 벗어나, 민간 엘리뜨층으로 오면 이들은 여러 부문에 걸쳐 개개인이 중첩하는 성향이, 지방에 따른 변화에도 불구하고, 뚜렷하다. 각종 위원회, 클럽, 기관, 단체의 대표, 임원, 간부들의 이름에 중복이 많다.

여섯째, 준공공부문 엘리뜨 다음의 민간부문에 있어서 엘리뜨층의 위계서열은 경제부문 엘리뜨가 차지하고, 그밖의 종교, 교육, 의료, 복지, 씨족, 동창, 친목, 체육, 예술, 언론 등 부문과 기능적 단체들의 엘리뜨가 엘리뜨층의 가장 외곽에 자리한다.

이상의 모습을 간추려 도식화하면 <그림 V-1>과 같고, 그 특징을 한 마디로 집약하면, 우리나라 지방 엘리뜨의 구조는同心圓的 扇型 모형으로 풀이 할 수 있다. 우선 중앙지향적이고, 중앙집권적인데다, 엘리뜨층이 그 중앙을 핵으로 동심원적 위계서열로 나열하고 있으며, 각 부문이 중복을 나타내는 게 특징이다. 이러한 특징은 이제 곧이어 요약하는 표본조사에서도 거의 같은 모습으로 드러난다. 요컨대 앞부분에서 지적한 우리나라 지방자치제도의 구조적 특성으로 지목한 집권화, 경직화, 불균형이 이 경우에 여실히 그



〈그림 V-1〉. 지역공동체 엘리뜨 구조의 모형 :同心圓的扇型

모습을 드러내는 셈이다.

#### 다. 지방정치행정체계에 대한 국민의식

이 연구의 근간이자 핵심적인 내용을 이루는 것은 무엇보다도 전국표본조사에서 얻은 일반주민과 지방 엘리뜨들의 의식과 행태이다. 그것을 이번 보고에서는 기본적인 골격만 잡고 서술적으로 제시할 수 밖에 없었다. 앞으로 더 자세하고 체계적인 분석을 할 예정이다. 지금 단계에서나마, 몇 가지 측면에서 경험적 일반화에 해당하는 일반진술들을 결론으로 얻을 수 있었기에 여기에서는 그것들을 되풀이 요약 제시한다.

##### 1. 지역사회 발전의 문제점과 그 전망

###### 1) 지역사회에 대한 만족도와 그 결정요인

- ① 우리 나라의 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 어느 정도 의식되고 있다는 사실을 시사한다.

② 전반적으로, 우리 나라 사람들은 자기가 사는 지역에 대하여 비교적 높은 애착과 만족감을 가지고 있으며, 변화의 가능성에 있어서도 낙관적인 태도가 우세하다. 그러나 국민의 약 25% 이상이 지역사회의 변화추세에 대하여 소외적 定向(더 나아진 것이 없거나 오히려 못해지고 있다는 인식)을 가지고 있으며, 대도시주민, 젊은층, 교육수준이 높은 주민들 중에 그런 경향을 가진 사람들이 더 많다는 사실도 유의해야 할 문제로 지적할 만하다.

③ 지역사회의 형편이나 변화에 대한 기대에 있어서 엘리트와 주민들간에 큰 차이가 발견되고 있으며, 그 간격은 도시지역으로 갈수록 심하다. 이것은 장차 도시지역의 정치와 행정, 또는 엘리트구조에 대한 주민의 비판적 태도나 긴장요인으로 발전할 소지도 안고 있다는 점에서 주의를 요한다.

④ 지역사회 생활조건에 대한 만족·불만족의 주관적 응답에 따르면 좋은 인심과 이웃관계, 폐적한 생활환경, 지역사회의 경제적 발전과 번영은 우리나라 사람들이 꼽고 있는 지역사회발전의 3대요건을 이루고 있다.

## 2) 지역사회발전의 문제점과 과제들

① 지역사회의 당면문제의 인식에는 엘리트와 주민간에 우선순위의 차이가 보이지만 일반적인 의식의 유사성이 보인다. 또한 같은 유형의 지역사회간에는 당면한 문제의 성격도 비슷하다. 그러나 해결의 과제와 우선순위에 대한 인식에서는 각 지역마다 큰 차이가 난다.

② 전국 기준으로 보아 우리나라 지역사회에서 가장 심각한 문제로 제기되는 것들은, (i) 여가 및 문화시설 부족, (ii) 지역경제발전의 부진, (iii) 청소년문제, (iv) 복지시설 부족, (v) 도로 및 교통사정 불편 등이다. 대도시지역에서는 각종 공해문제가 대표적이고 대도시·중소도시 공통으로 주택, 교통 및 도로, 상하수도, 주민참여 제한 문제 등을 지적한다. 소도시·농촌에서는 교육문제, 보건 및 의료체계 빈약이 우선적으로 지적되는 문제들이다.

③ 문제의 심각성에 대한 평가에 있어서는, 실업·영세민·보건·주택 등 서민생활과 직결된 문제에서 주민들이 엘리트보다 “매우 심각하다”고 평가 한다. 반면 도로, 교통, 상하수도, 전기 등 공공시설 개선, 여가 및 문화시설 확충의 필요성, 수질오염 방지, 지역경제발전 문제 등 공공문제 및 서비-

스분야에서는 주민들보다 엘리뜨들이 그 심각성을 더 높이 인식하고 있다.

### 3) 지방정부의 문제해결 능력에 대한 평가

① 주민들이 더욱 심각하게 느끼는 문제들일수록 자기 지역의 지방정부가 이것들을 해결하는 데 필요한 권한과 자율성이 부족하다고 생각하고 있다. 대도시 주민들은 청소년 문제, 주택문제, 각종 오염문제 등이다 관료의 폐단, 부정부패, 참여부재 등에 대해 지방정부의 권한·자율성이 부족하다고 인식하는 반면에 중소도시 주민들은 보건·의료, 도로·교통, 공공시설과 서비스 문제 등에 대해 지방정부의 권한·자율성이 부족하다고 인식하며, 이 점에서는 교육, 소득, 직업, 나이 등은 별로 중요한 상관관계가 없다.

② 지방정부가 지역의 여러 가지 문제들에 대해 권한과 자율성이 충분하다고 보는 비율은 비교적 높다. 그러나 엘리뜨들의 경우 그러한 비율이 주민들보다 훨씬 낮다. 대부분의 주민과 엘리뜨들이 심각하게 느끼고 있는 문제들—교육·실업문제, 여가 및 문화시설, 지역 경제발전 문제 등—에 있어서 지방정부 수준에서 그 해결책을 기대하기 어렵다고 인식하고 있으며, 도시나 중소도시 주민들보다 읍·면 주민들 가운데서 지방정부가 이들 문제에 무력하다는 인식이 더 높다.

③ 지방 엘리뜨들의 자신들의 영향력에 대한 평가도를 보면, 자신들이 지역사회문제에 대하여 별로 큰 영향력을 발휘할 수 없다는 견해가 지배적이다.

### 4) 지역사회발전의 구조적 장애요인들

① 우리 나라 지역사회 발전에 있어서 대표적인 장애 요소나 갈등 요인들은 경제성장과 사회변동과정에서 발생된 문제들 및 그로 인한 정치적 혼란이라 할 수 있다. 소득과 교육의 불평등 현상이 대표적으로 꼽히고, 다음으로 세대간의 갈등, 정치적 견해의 차이, 출신지역이나 혈연·학연 등을 둘러싼 문제, 노사갈등 등이 열거된다.

엘리뜨는 주민들에 비해 소득격차, 세대갈등, 정치적 분열이 지역사회 발전의 주요 장애요소라고 보는 경향이 있는 반면 주민들은 노사대립에 있어서 엘리뜨보다 민감한 반응을 보이는 경향이 있다.

② 지역적으로는 일반 주민들의 경우 도시지역에 거주할수록 모든 분야의 갈등 인식이 더 높다. 엘리뜨의 경우는 대도시-군-중소도시의 순서로 인식도가 높다. 한편 군지역 엘리뜨들은 해당지역 주민들보다 “장애가 되고 있다”는 응답의 비율이 훨씬 높다.

③ 지역의 차이를 통제한 경우, 각종 갈등 요인이 지역사회 발전에 장애가 되고 있다는 응답은 (i) 학력 수준이 높은 집단일수록, (ii) 소득이 중간 정도의 사회계층에서, (iii) 사회적 위신도가 높은 직종에서, (iv) 연령이 낮은 집단에서, (v) 남자들 보다는 여자들 가운데서 더 많은 경향이 나타난다.

#### 5) 변화에 대한 정향 및 평등화에의 요구

① 엘리트와 주민 사이에 큰 차이 없이 우리 나라 사람들은 대체로 변화에 대해서 긍정적 태도를 가지고 있다. 그러나 과격한 변화, 급격한 변화는 원치 않고 있다.

변화의 정향에 있어서 주민의 교육정도, 소득, 직업, 연령, 성별 등은 무관한 변수로 나타났다. 그렇지만 중소도시와 면 단위 주민들은 대도시와 읍의 주민들보다 변화에 대한 정향이 강하게 나타났다. 엘리트의 경우는 이러한 차이가 별로 나타나지 않는다.

② 우리 나라 사람들의 평등화에 대한 요구는 매우 높은 것으로 나타난다. 평등지향적도로 볼 때 평등화 경향은 교육수준, 소득, 성별 등과는 관계가 없으나, 대도시지역 주민, 전문관리직과 판매서비스 직종에 종사하는 주민들, 그리고 30대의 주민들에서 특히 강한 평등지향성이 나타난다.

## 2. 정치의식과 정치참여

### 1) 이웃, 지역사회 對 국가중심적 정향

① 주민들은 대체로 이웃일에 관심을 많이 가지고 있는 것으로 보이나 지역일에 적극적으로 앞장서는 비율은 적다.

도시주민들은 이웃에의 관심이 비교적 적고, 읍·면의 주민들 중에는 적극적이거나 이웃에 따르는 응답율이 비교적 높다. 그리고, 고학력, 고소득, 전문직종으로 갈수록 이웃에 대한 관심은 소극적이다. 남자보다 여자들이 소극적인 관심을 가진다.

② 지역중심 대 국가중심 성향을 보면, 엘리트는 대체로 국가중심적 정향을 보이고 있는데 비해 주민들은 지역사회의 발전을 국가발전보다 우선시하는 경향을 보인다. 엘리트 중에서는 공공분야의 엘리트들보다는 경제엘리트와 사회·문화분야의 엘리트들이 더 지역중심적 지향을 보인다. 주민들 사이에서는 중소도시와 읍에서 대도시보다 약간 더 지역사회 중심적 성향을 보인다.

### 2) 관청의 부당한 대우에 대한 해결방법

① 우리 나라 주민들의 14%정도가 과거 공공기관이나 정부와의 관계에서 개인적으로 부당한 대우를 받았거나 박탈감을 경험했던 것으로 나타난다. 이들 중에서 반수 이상은—무력감 또는 해 봐야 소용없다는 생각때문에—그러한 손해나 박탈감을 시정하기 위한 아무런 행동도 취하지 않았다. 이러한 손해에 대해 해결책을 강구한 경험이 있는 사람들은 고등교육이상의 학력층에서 많으며, 이들은 대부분 스스로 해당기관에 가서 항의하거나 연줄이나 안면을 이용하는 경향이 많고 사회적 갈등해결장치나 중재조직 및 정치적 채널을 이용하는 경우는 극히 드물다. 집단의 도움에 호소하여 관에 대응한 사람들 중에서는 자신이 속한 회사·노조 등 직능단체에 호소하는 경우보다 이웃이나 친구 등 1차집단에 의존하는 경우가 더 많이 나타난다.

### 3) 정치참여의 의욕과 행동

① 정치참여에 대한 의욕과 행동의 양면에 있어서 우리나라 사람들의 정치적 정향은 일반적으로 약한 것으로 나타났다. 우리나라 사람들에게 정치 참여 행동이란 투표권의 행사나 일반적 의사표시의 범위를 크게 벗어나지 않는다. 그리고 엘리뜨와 주민들을 비교해 보아도 주민들보다 엘리뜨의 참여의식이 더 높다는 확증은 없다.

② 참여의 욕구와 행동유형은 도시화 또는 지역사회의 환경적 여건과는 별 관계가 없다. 이는 지방마다 특이한 정치제도가 허용되지 않고 지방자치가 실시되지 않기 때문에 정치활동과 정치참여란 단지 전국적 차원에서만 고려되는 우리의 현실을 어느 정도 반영하는 것 같다.

③ 참여의 의욕과 행동유형에 대한 선택은 개인적 특성과 사회적 계층변수와 어느 정도 깊은 관계가 있다. 참여에 대한 요구와 참여의 정도는 교육 수준과 소득, 직업 등에서 위신도가 높은 계층일수록 강하게 나타나며 여자 보다 남자쪽이 더 참여지향적이다. 그러나 연령별로 보면, 젊은 층은 욕구는 높은데 비하여 행동으로 본 참여도는 가장 낮다. 그 이유는 여러 가지가 있겠지만 욕구가 높은데 비하여 이를 만족시켜 줄 참여의 채널을 찾지 못하거나 이것이 막혀 있다고 느끼게 되면 그럴수록 정치적 좌절도도 커질 가능성 이 높다.

### 3. 지역사회의 리더쉽

#### 1) 지역사회 지도자에 대한 인지도

① 우리 나라의 주민들은 지역사회의 정치사정에 대하여는 잘 모르고 있거나 알려고 하지 않는다.

정치적 인지도는 도시화의 정도에 비례하여 높아지는 경향이 나타나며, 학력, 소득수준, 연령 및 직업의 전문성과 긍정적 상관관계를 보이며 여자보다 남자의 경우가 더 높다.

#### 2) 바람직한 지역사회 지도자의 像

우리 나라 각급 지역사회의 바람직한 지도자상은 (i) 지역사회의 사정에 밝고 지역사회의 주민들의 이익에 일차적으로 공헌해야 하며, (ii) 능률성과 함께 민주적 역량을 동시에 지닌 사람이어야 하며, (iii) 인격, 능력, 지도력을 고루 갖춘 사람, (iv) 자기 직무에 충실하고, (v) 소신과 입장을 분명히 하여 공익성과 함께 공개성을 존중하되, (vi) 주민들을 올바르게 이끌어갈 리더쉽을 지닌 사람으로 그려지고 있다.

#### 3) 지역사회 리더쉽의 사회적 연결망

① 지역사회 엘리트들이 그들의 역할과 기능에 관련하여 주로 접촉하는 사람들을 분류해보면 다음과 같은 사실이 드러난다. 즉 (i) 우리 나라 지역사회의 권력구조는 상당히 계층화되어 엘리트 중심으로 이루어져 있으며, (ii) 공공분야나 행정기관의 엘리트가 정책결정에 압도적인 영향력을 행사하고, (iii) 권력구조와 정책결정의 상당한 부분이 아직 동료관계, 친분관계, 선후배 등 귀속적 네트워크에 의해 이루어지는 한편, (iv) 주민이나 이해당사자가 직접 자원의 배분과 정책결정에 참여하는 정도와 그 기회는 매우 한정되어 있다.

② 이상과 같은 지역사회 리더쉽의 연결망을 엘리트 유형별로 보았을 때는 큰 차이가 보이지 않는다. 그러나 지역별로는 다양한 차이를 보인다. 즉, 대도시·중소도시·군의 엘리트들은 모두 공공기관 인사들과 자주 접촉한다. 그러나 중소도시와 군으로 갈수록 공공기관 인사들과의 접촉빈도가 상대적으로 높다. 사회봉사단체의 기능도 하급 지방자치단체로 갈수록 두드러지는 경향이 있다.

대도시 엘리트들의 사회관계는 공직자, 비공식관계, 지역사회 유지 등의

순서로 이루어지고, 다른 지역에 비해 전문가와의 접촉, 친구·동료 등 비공식 연결망에의 의존도는 대도시지역에서 상대적으로 높다. 중소도시의 경우는 공직자, 각종 사회단체 책임자들, 비공식관계 등에 크게 의존하고 있다.

군의 경우는, 공직자, 유지, 각종 사회단체 책임자들이 연결망의 핵심그룹을 이루고 있으며, 군 지역에서 지역유지와의 접촉의존도가 다른 지역에 비해 상대적으로 제일 높다.

#### 4) 리더쉽에 대한 지지세력과 장애요인들

① 지역문제 전반에 대한 결정에 있어서 후원 및 지지세력은 주로 지방행정기관 및 각종 지역개발협의회, 준공공단체, 사회단체, 정치인들로 대부분 공공기관 및 준공공기관적 성격을 지닌 기관 또는 인사들로 이루어지며, 지역사회의 각종 엘리뜨들이나 민간분야 유지나 주민, 전문가 등은 순위가 낮다. 지역문제 전반에 대한 결정에 있어서 영향력있는 반대세력들은 이해관계가 걸린 주민들, 단체, 유지들과 중앙정부의 행정간섭이나 압력 등이다.

구체적인 문제들의 경우(도시발전 및 계획; 교육문제해결; 주택문제해결; 환경문제해결; 보건시설 및 지원)를 살펴볼 때 하나의 두드러진 현상은, 지방 엘리뜨들이 지역의 제문제를 결정하는 과정에서 한결같이 주민들의 지지와 영향력에 별로 의존하지 않는다는 사실이다. 오히려 도시계획이나 주택문제 등에서는 이해당사자인 주민들이 반대세력으로도 지적되고 있다. 이것은 지방자치가 실시되지 않고 있는 우리나라의 지역사회 정책결정과정의 특징을 잘 나타내 주고 있다.

② 정책결정 과정에 주민 참여의 기회가 제한된 속에서 주민들이 엘리뜨에게 접근하는 경로는, 엘리뜨의 응답에 따르면, 직접 방문·면담(93%), 전화접촉(83%), 주민의 의견을 대표하는 단체의 대표들과 만나는 방법(70%), 비공식적 접촉(53%), 편지(44%)의 순서로 나타나고 데모나 시위 등 집단적 항의 행동은 별로 자주 사용되지 않는다(5.5%).

③ 지방엘리뜨들이 지도자로서 활동하는 데 애로점으로 지적하는 것은, 예산 및 상부지원부족, 시설미비, 정보 및 기술부족 등 물질적 기반의 취약성(35%)이 가장 중요한 것으로 나타나고, 다음으로 주민들의 무관심·인식부족·소극적 태도 등 주민의 의식과 가치관(22%), 이해관계의 마찰·협조 및 단합부족(19%), 행정 및 관료적 폐단(15.5%), 주민의 참여부족(6%)의

순서로 나타난다.

자원 및 예산부족과 행정·관료적 폐단은 리더쉽에 대한 정치·행정적 제약요인으로 볼 수 있고 나머지 항목들은 주민층의 문제들로 볼 수 있다. 이렇게 나누어 볼 때 리더쉽의 장애요인에 대한 책임과 부담은 공공분야와 민간(주민)층의 문제가 각기 약 반반으로 나뉘어지고 있다.

#### 4. 지방자치 의식과 정향

##### 1) 전국수준의 분석

① 각종 지방의회의 필요성에 대한 인식에 있어서, 주민의 82%, 엘리뜨의 77%가 지방의회의 필요성을 인정하고, 구성할 필요성이 없다는 인식은 주민 17%, 엘리뜨 22%로 나타난다. 이로써 보면 엘리뜨보다는 주민들이 지방의회의 필요성에 더 기대와 희망을 갖고 있음을 알 수 있다.

② 지방의회의 효율성에 대한 기대에 있어서, 주민·엘리뜨 모두 별 차이 없이(80% 이상) 이를 긍정적으로 보고 있다.

③ 지방자치제의 실시방법에 대해서는 다수가 한꺼번에 광범위하게 실시하기보다는 실정에 따라 점진적·부분적으로 실시하는 것이 좋다고 생각하고 있다. 특히 점진적·부분적 실시가 낫다는 의견은 주민들보다는 엘리뜨의 경우에서 더 많이 나타난다.

④ 지방의회의 구성단위에 있어서는, 서울과 각 직할시, 각 도 수준의 의회구성에 대해서는 찬성율이 높고, 시·군 수준 의회구성에 대해서는 그 찬성율이 약간 낮으며(주민 73%, 엘리뜨 62%), 읍·면 의회 구성에 대한 찬성율은 주민·엘리뜨 모두 과반수에 못미친다. 그리고, 특별시·직할시 및 도에 의회를 구성해야 한다는 데 대해서는 주민들보다 엘리뜨가 더 관심을 가지고 있는데 반해, 시·군 및 읍·면의 경우에는 엘리뜨보다 주민들이 더 적극적으로 의회구성을 원하는 것으로 나타난다.

⑤ 현재 모두 임명으로 결정되고 있는 지방자치단체장의 선임에 대하여는 임명제, 직선제, 간선제 어느 하나가 특별히 좋은 것으로 선호되지는 않으나 임명제보다는 선거제(직선 또는 간선)를 원하는 응답이 많다. 엘리뜨들은 주민들보다 더 간선제를 지지하고, 주민들은 엘리뜨보다 더 직선제를 지지한다. 한편, 군수, 읍장, 면장 등 기초적인 지방행정단체의 장들의 선임에 있어서는 엘리뜨들은 현재와 같이 임명제로 하는 것이 좋다는 견해가 지

배적인데 반해 주민들은 직선제가 좋다는 견해가 많아, 하급 지방 자치단체로 내려갈수록 그 대표자의 선임방식에 주민들과 엘리트의 견해가 크게 벌어지고 있는 점이 주목할 만하다.

⑥ 엘리트 유형별로 볼 때, 경제엘리트와 사회·문화 엘리트 등 민간분야의 엘리트들이 공공분야 엘리트들에 비해 지방자치 문제에 대한 의식이 훨씬 적극적이다. 이러한 사실에서 드러나는 바는, 우리 나라의 공공분야에 종사하는 엘리트들이 민간 엘리트들보다 훨씬 보수적인 정치적 입장을 가지고 있다는 점이며, 지방자치제 실시에 대한 저항요인이나 신중론은 민간 엘리트나 주민들에게 있다기 보다는 공공분야 자체에도 어느 정도 그 요인이 있다는 점이다.

## 2) 지역사회의 유형별 분석

① 지방의회 구성의 필요성과 그 효율성에 대한 인식은 도시주민들일수록 더 강하고 긍정적인 경향을 보인다. 도시중에서는 대도시보다 중소도시의 주민들이 그 필요성과 효율성에 대한 인식이 더 높다. 그러나 대도시 주민들은 지방자치를—지역사회 발전이란 차원보다 넓은 국가적 수준의—정치발전이란 측면에서 인식하는 경향이 중소도시 주민들보다 높다.

② 도시주민들은 읍이나 면의 거주자들보다 지방자치문제에 대하여 훨씬 분명한 경향을 가지고 있을 뿐만 아니라 그 실시 방법에서도 광범하고 급격한 변화보다는 한국의 실정에 맞추어 현실적이고 점진적인 방안을 선호하고 있다.

③ 도시와 지방간의 견해차는 엘리트의 경우보다 주민들의 경우에서 현저하게 나타난다. 엘리트들간에는 거주지 또는 근무지역의 차이에도 불구하고 의견과 경향의 차이가 주민들의 경우만큼 현저하게 나타나지 않는다.

④ 지방의회의 설치 단위에 대하여, 도시주민과 엘리트들은 읍·면의 경우보다 서울특별시, 각 직할시에 의회를 두어야 한다는 견해에 더 찬성한다. 그리고 도에 의회를 두어야 한다는데 대해서도 중소도시와 대도시의 주민들 가운데 찬성을 더 높다.

그러나, 시·군 및 읍·면의 지방의회 설치에 관해서는 오히려 읍·면 주민들이 훨씬 적극적으로 그 설치를 요구한다. 그리고 읍·면과 중소도시의 엘리트도 시·군에 지방의회가 설치되어야 한다는 견해를 대도시 엘리트 경우보다 훨씬 더 지지한다.

이러한 견해자는 우리 나라 지역사회가 二元的 구조로 구성되어 있음을 시사하며, 도의회, 특별시 및 직할시 의회는 대도시형의 지방자치, 그리고 시·군수준의 의회는 장차 중소도시 또는 농촌적 특성에 맞는 자치체로 발전시켜 나가야 함을 암시한다.

⑤ 지방자치단체장의 선출방식에 대하여, 우리나라 각급 지역사회의 주민과 엘리트는 자기 지역의 행정책임자를 임명제보다는 선거제(직선제 또는 간선제)로 선출하기를 바라고 있다.

그런데, 주민을 직접 다스리기보다는 시·읍·면을 통해서 간접적으로 주민을 상대하는 도지사와 군수의 선출에 대해서는 선거제로 뽑자는 의견이 덜 두드러진다. 도시사의 경우는 현행 임명제를 선호하는 의견이 다수이고, 군수에 대해서는 주민들이 직선제쪽으로 약간 기우는데 반해 엘리트는 임명제를 선호하고 있다. 이를 종합하면, 주민들과 좀더 직접적이고 긴밀한 관계를 갖는 지도자들일수록 그 선출방식은 현행 임명제로부터 점차 선거제로 바꾸어가는 것이 지역사회의 민주화요구와 부합되는 걸임을 알 수 있다.

### 3) 개인적 특성과 지방자치의식

① 연령별 : 지방자치의 필요성과 효율성에 대한 인식은 젊은층일수록 대체로 그 비율이 높다. 지방의회의 설치단위에 대해서는 연령별로 구분이 나타나지 않으나, 시·군과 읍·면까지 지방자치를 확대해야 한다는데 대해서는 오히려 장년 및 노년층의 지지가 더 많다.

② 교육수준별 : 고등교육을 받은 계층에서 지방자치에 대한 의식이 더 높은 경향이 뚜렷하다. 지방의회 설치 수준(단위)에 대해서는 교육수준별로 큰 차이가 없다. 다만, 교육수준이 높은 층에서는 시·군과 읍·면에 지방의회를 두어야 할 필요성에 훨씬 소극적 반응을 나타낸다.

③ 소득수준별 : 중류계층에서 대체로 지방자치에 대한 의식과 경향이 더 두드러지게 나타난다. 고소득층일수록 특별시와 직할시 지역에 지방의회를 선거에 의해 구성하도록 해야 한다는 의견이 많은 반면, 읍·면의 지방의회 구성에 대해서는 소극적 관심을 나타낸다. 도와 시·군 수준의 지방의회 구성에 대해서는 소득수준의 차이는 별 의미가 없다.

④ 직업별 : 직업별로 지방자치의식의 차이는 별로 나타나지 않는다. 그러나 지방의회 구성수준(단위)에 대하여는 직업별 차이가 설명하다. 화이트칼라 직종 종사자들은 특별시, 직할시, 도에 의회를 두어야 한다는 데 더 많이

찬성하고 있다. 그러나 농·임·수산업 등 농촌에 편중된 직종 종사자들과 판매·서비스직 종사자들은 시·군 및 읍·면까지 선거에 의한 지방의회를 구성해야 한다는 데 상대적으로 더 많이 찬성하고 있다.

⑤ 지역사회의 문제해결이나 정책결정과정에서 소외된 느낌을 많이 가진 주민들일수록 지방자치를 요구하는 정도도 그만큼 높다. 참여의 불만족 정도에 따른 반응은 엘리뜨보다 주민들의 경우에 훨씬 두드러지게 나타난다.

### 라. 맷는 말

지금까지 이론, 제도와 역사, 현지조사에 의한 엘리뜨구조와 국민의 의식에 걸친 광범위한 생각과 자료들을 간추려 보았거니와, 이 모두는 과연 앞으로의 지방정치행정체계를 둘러싼 변화와 발전의 추구에 어떤 합의를 갖는지를 살펴봄으로써 이 보고를 마무리짓고자 한다.

정부는 그동안 기회있을 때마다 지방자치제 실시의 원칙을 천명해 왔다. 지난 11월 하순에야 겨우 국회협상과정에서 정부와 집권당이 87년 상반기로 지방자치제 단계실시의 시발점을 잡은 것이 고작이다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 세부적 사항이나 입법계획에 있어서 별 전전이 없는 것은 현상태에서 갑작스레 광범한 자치제도를 도입할 경우 상당한 혼란과 휴유증이 따를 것을 우려하기 때문이기도 하다. 오랫동안 누적되어 온 중앙집권화의 매듭을 풀어나가는 일은 점진적 방안으로 혼란과 휴유증을 극소화해 가는 한편 지역의 자치능력을 제고시켜 갈 수 있는 방안을 동시에 강구해 가야 할 것이다.

이러한 목표를 달성하기 위해서는 첫째로 지방의 통치 및 행정기구들이 주민들의 자치 및 자주정신을 배양해 갈 수 있도록 재조직되어야 한다. 동시에 관료적 통제 대신에 주민과 행정 당국사이에 커뮤니케이션의 장벽을 헐어버리고 주민의 참여를 촉진시킬 수 있는 리더쉽을 지역수준에서 배양해 가야 한다. 그러자면 우선 주민참여와 代表性이 보장될 수 있도록 지방수준에서 선거가 이루어지고 지방의회가 조속히 구성되어야 할 것이다. 여러 사회조사들을 통해서 나타난 국민의 반응을 보면 압도적인 다수가 지방자치의 부활과 특히 지방의회의 구성을 요구하고 있다.<sup>(1)</sup> 국민들의 생활수준향상과

(1) 이미 발표된 몇 가지 예를 들면 동아일보 조사는 서울시민의 73%가 지자체 실

의식의 발달에 비추어 지방자치제의 실시문제는 시급한 과제로 부각되고 있다.

둘째로 지역사회에 발전의 주도권을 되돌려주고 지방정부가 자주적 능력과 리더쉽을 갖추어 가도록 하려면 중앙정부의 정치적 지원과 재정적 보조가 불가피하다. 그러나 중앙정부의 역할은 과거와 같이 통제하고 지배하는 것이 아니라 협조하고 지원하는 방향으로 전환해 가야 할 것이다. 지방자치 단체의 활동은 그 단체가 사용할 수 있는 자원의 양에 좌우된다. 따라서 지방재정 규모의 영세성과 중앙에 대한 의존도를 줄여가도록 조세제도를 개혁하는 일이나 기타 재정적 자립능력을 길러주는 조치들이 국가수준에서 이루 어져야 할 것이다.

세째로는 중앙과 지방간의 관계가 한층 더 민주적인 방향으로 분권화되어 야 한다. 개발도상국의 발전과정에서 지역사회가 차지하는 위치 및 그 역할의 중요성은 재론의 여지가 없다. 지역수준의 통치단위가 갖는 권능을 증진시키기 위하여 필요한 행정적 조치들에 대해서도 많은 주장이 제시되고 있다. 그러나 이 문제의 관건은 단순히 행정적 차원의 문제가 아니라 정치적인 데 있다. 또 이 문제에 대한 해답은 먼저 중앙과 지방간의 관계에서 지방정치가 차지하는 비중과 위치를 재검토하는 데서 찾아야 한다. 한 국가의 정치과정에서 지방정부가 차지하는 위치를 바로잡고 그 기능을 활성화하려면 무엇보다 먼저 정치권력이 분산되어야 한다. 지방단위의 통치기구들이 주민의 기대와 요구에 부응하려면 먼저 그들에게 권한과 책임이 주어져야 하기 때문이다. 전진한 지방자치단체를 육성하고 이를 통해 점차 다원화해 가는 국민의 정치적 요구에 부응해 가는 일은 민주주의의 요체일 뿐만 아니라 우리 사회의 전반적인 발전추세에 비추어 볼 때 불가피하게 요청되는 일이기도 하다.

---

지를 원하고 있는 것으로 나타났다 (『동아일보』, 1983년 1월 4일). 조선일보의 조사는 전국민의 76.7%가 지방자치제의 조기실시를 희망하고 있다고 한다 (『조선일보』, 1982년 3월 5일). 또 전남대 행정대학원의 조사에 의하면 전남도민의 74.9%가 지역발전을 위해 자자체 실시가 빨리 실현되어야 한다고 보고 있다 (『한국일보』, 1984년 3월 15일).