

지방정치참여와 시민교육*

이 승 종**

<目 次>

- | | |
|-----------------------|---------------|
| I. 서론 | 조화: 지방자치의 민주화 |
| II. 지방자치, 시민참여, 시민교육 | IV. 결론 |
| III. 시민교육을 위한 지방자치의 구 | |

<요 약>

지방자치제의 시행에 따라 시민참여기회가 확대되면서 지방정치과정에서의 시민의 영향력이 강화되고 있다. 그런데 이와 같이 지방정치에서 차지하는 시민의 영향력이 증대된 상황하에서는 그에 상응하는 성숙한 시민의식 또한 요구된다. 본 논문은 이와 관련한 두가지 질문에 답하는 것을 연구목적으로 한다. 첫째, 많은 참여론자들이 주장하는 바와 같이 과연 시민의 지방정치참여가 시민성을 계발하는 효과 즉, 시민교육효과를 갖는가 하는 것이다. 둘째, 만일 시민의 지방자치참여가 시민교육을 위한 도구로 작용한다면 그 효과의 담보를 위하여 지방정치는 어떠한 방향으로 구조화되어야 하겠는가 하는 것이다. 본 논문은 전자와 관련하여 지방자치참여가 시민교육에 대하여 긍정적 효과를 갖는다는 점을 제시하였으며, 후자와 관련하여는 참여제도의 확충, 지방정부의 대응성 증대와 같은 지방정치의 민주화조치가 필요함을 논하였다.

I. 서론

군사정권의 등장과 함께 중단되었다가 1995년 지방의회 및 단체장의 민선을 통

*본 연구는 1997년도 한국학술진흥재단 인문사회과학분야 중점영역 연구비지원에 의한 것임

**서울대학교 사회교육과 교수

하여 재개된 지방자치는 우리사회 전반에 걸친 민주화 추세와 맞물려 들어가기 어려운 시대적 조류의 하나가 되었다. 이같은 지방자치 실시에 따른 중요한 변화 중의 하나는 과거 중앙에서 배타적으로 이루어졌던 정책결정권한이 지방으로 분산됨에 따라 지방의 참여자에 의한 지방정치가 태동하기 시작하였다는 점이다. 물론 아직도 미흡한 분권화 및 참여제도의 미비로 인하여 그같은 변화의 폭은 기대에 못미치는 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 이미 지방자치는 자체적으로 관심을 얻은 상태이며 따라서 향후 중앙과 지방과의 역학관계의 변화에 따라 현재와 같은 극심한 중앙과 지방간의 권력 불균형은 점차 완화될 것으로 전망되는 바, 이에 따라 지방정치 역시 보다 활성화될 수 있을 것으로 전망된다.

지방정치란 지방의 자원배분에 대한 정책결정을 둘러싼 지방의 행위자간의 교호작용이라고 한다면(Lasswell, 1953), 지방정치의 활성화란 이들 행위자간의 교호작용의 증대라 하겠는 바, 이에에는 당연히 시민의 지방정치과정에서의 참여가 포함된다.¹⁾ 기대하기는 민주사회의 이념에 따라, 지방정치과정에서 시민의 참여가 확대되고 이에 따라 지방의 정책에 대하여 시민들이 상당한 영향력을 행사할 수 있게 되는 것이다. 다행한 것은 지방자치제 하에서 이러한 기대의 가능성이 없지 않다는 점이다. 즉, 지방자치 실시에 따라 지방의 자원배분에 대하여 지방정부가 갖는 결정권의 크기가 커지면서 지방정치에 대한 시민의 관심이 커지게 되고, 지방자치제 시행에 따라 지방선거 등 시민참여를 위한 제도적 장치가 새로이 마련되고 있으며, 선거기제에 의하여 시민의사에 대한 지방정부의 감수성이 증대되고 있는 바, 이에 따라 과거 집권적 통치체제하에서 지방의 정책결정과정에서 소외되어 객체로서만 존재하였던 시민이 이제에는 보다 많은 직·간접의 참여기회를 통하여 지방정치과정에서 상당한 영향력을 행사할 수 있게 되었다는 것이다.

1) 지방정치에서의 행위자는 단체장, 지방의원, 행정관료 등 공식적 참여자와 주민, 엘리트(기업인, 지역유지), 이익단체, 정당, 언론 등 비공식적 참여자를 포괄한다. 이와 유사하게 참여자의 분류와 관련하여 Schumaker(1993)는 권력구조에 관한 기존의 이론을 참고하여 단체장, 의원, 행정관료, 시민, 사회경제적 엘리트, 집단지도자, 개인활동가 등으로 구분하고 있다. 이러한 구분은 중앙정부와 다른 지방정부를 행위자의 목록에서 배제하는 것으로서 일용 한계가 있다. 그러나 지방정치란 일차적으로 지방에 거점을 둔 참여자간의 상호작용으로서 지방정치에서의 행위자와 중앙정치에서의 행위자를 구분할 필요성, 및 중앙정부는 지방정치에 있어서 일차적 행위자가 아니라는 점 등을 고려할 때 이러한 구분의 적용의 타당성이 인정된다. 그러나 기본적으로 지방외부의 행위자를 지방정치의 행위자 목록에 포함시킬 것인가의 여부는 관점의 문제라 하겠다.

물론 지방정치과정에서의 행위자가 시민만을 포함하는 것은 아니며, 따라서 지방자치 시행 이후의 지방정치과정이 반드시 시민에게 유리한 방향으로 전개된다고 단정할 수는 없다. 시민을 제외한 지방정치의 활성화도 얼마든지 가능한 것이며 이에 따라 지방정치과정에서의 지속적인 시민의 소외 가능성도 있는 것이다. 이러한 가능성은 이른바, 엘리트론(Bachrach & Baratz, 1962), 도시성장연합론(Logan & Molotch, 1987), 도시한계론(Peterson, 1981) 등에서도 설득력있게 지적되어 온 것이다.

그럼에도 불구하고 지방정치가 시민참여에 대하여 갖는 효과에 특별히 주목하는 것은 참여기회의 증대효과의 상대적 크기에 있어 다른 행위자에 대한 효과가 시민의 그것에 미치지 못할 것이라는 판단 때문이다. 생각건대, 다른 행위자 특히 지배집단의 경우 지방자치제 실시 이전에도 공식적 지위 또는 보유자원에 기초하여 지방의 정책과정에 어느 정도 참여가 가능하였을 것이다. 그러나 이와는 달리 지방정책과정에서의 시민의 소외는 매우 심하였을 것인 바, 소외가 심했던 만큼 지방정치 활성화에 따른 참여기회의 증대 효과가 상대적으로 더 클 것이라고 판단되는 것이다.

한편, 참여란 곧 정부의 정책결정에 대한 영향력 행사라 하겠는 바, 시민은 참여기회의 증대에 따라 지방정치과정에서 보다 많은 영향력을 행사할 수 있게 된다. 이때 시민의 지방정치참여는 단순히 영향력 행사에 그치지 않고 선거기제를 통한 지방정부의 감수성 증대에 따라 실제 영향력의 제고로 이어질 수 있을 것이므로 중요하다. 물론 선거기제를 통한 정책결정자에 대한 시민의 간접참여에 대하여는 “유권자는 선거일에만 자유롭다”는 금언이 나타내듯이 그 효과성에 대한 비판이, 직접참여를 통한 영향력 행사에 대하여는 시민적 자질에 대한 회의 또는 참여통로의 부재 등을 이유로 하여 그 실효성에 대한 비판이 제기되고 있다. 이러한 지적은 일용 타당하다. 그럼에도 불구하고 최소한 지방자치제 시행 이전의 상황과 비교하였을 때, 지방자치제 시행 이후 시민참여기회가 확대되면서 지방정치과정에서 차지하는 시민의 영향력 증대 가능성 역시 상대적으로 확대될 것임은 부인하기 어렵다 하겠다.²⁾

강조할 것은 이와 같이 지방정치에 대한 시민의 참여기회가 확대되고 이에 따라 지방정치에서 차지하는 시민의 잠재적 영향력 비중이 증대된 상황하에서는 그

2) 이와 같이 지방정치에서 차지하는 시민의 영향력 비중의 증대는 지방의 정책결정이 일부 계층에 편파적으로 이루어지는 것을 방지하는 안전핀으로 작용할 수 있다는 점에서 중시되어야 한다.

에 상응하는 시민의식이 요구된다는 점이다. 즉, 참여를 함에 있어서 시민이 보다 성숙한 의식수준을 가지는 것이 바람직하다는 것이다.³⁾ 이는 시민의식수준이 참여를 통하여 책임있게 영향력을 행사하기에 미흡할 경우, 이로 인하여 지방정치의 성과가 왜곡될 것이라는 점을 고려할 때 당연한 일이다. 이러한 점에서 본다면 지방자치 시행을 전후하여 일부에서 시민의식을 불모로 하여 지방자치 시행을 저지하려 하기까지 하였던 사실은 일용 타당한 측면마저 없지 않다. 이러한 논의는 결국, 지방정치에 대한 시민참여와 관련하여 “여하히 시민의 시민적 자질을 함양할 것인가”라는 문제 즉, 시민교육이 중요한 과제라는 점을 제시하여 준다.

이와 관련하여 본 논문은 다음 두가지 질문에 답하는 것을 연구목적으로 한다. 첫째, 지방정치과정에서의 시민참여가 고양된 시민의식을 요구하는 것과 관련하여 과연 시민의 지방정치참여가 시민성을 계발하는 효과 즉, 시민교육효과를 갖는가 하는 것이다. 이러한 질문은 Rousseau나 Mill 이래 지방정치에서의 참여가 시민적 자질을 훈련시키는 훌륭한 도구로 기능할 것이라고 지속적으로 제기되어 온 점에서 중요하다.

둘째, 만일 시민의 지방정치참여가 시민교육을 위한 도구로 작용한다면 그 효과의 담보를 위하여는 참여의 장으로서의 지방정치는 어떠한 방향으로 구조화되어야 하겠는가 하는 것이다. 이러한 질문은 지방정치(또는 지방정치의 장으로서의 지방)가 시민참여의 기본적 토대로서 인식되어왔기 때문에 중요한 문제가 된다. 다만, 이러한 문제는 지방정치에서의 시민참여가 시민교육을 위한 기능을 한다는 점을 전제로 함은 물론이다.

이러한 문제는 지방자치에 관한 논의에 있어서도 중요한 의의를 갖는다. 그것은 지방정치과정에서의 참여를 통한 시민교육효과가 많은 논자들에 의하여 지방

3) 간접민주제하에서 이와 같은 시민의식에 대한 요구는 직접민주제가 반드시 최선은 아니라는 판단에서도 비롯된다. 즉, 간접민주제를 지양한 시민참여의 확장은 소수보호를 무시한 다수의 횡포, 장기적 이익에 우선하는 단기적 이익의 요구, 전체이익에 대한 지역이익의 우선시, 엘리트조작 위험을 대치하는 직접참여에 따른 비용 등의 우려가 있는 바, 이러한 상황에서 시민은 직접참여에 대한 요구와 함께 그로 인한 피해를 아울러 걱정하는 성숙된 시민의식을 보유했어야 할 것이기 때문이다(Cronin, 1989: x). 이와 관련하여 Lowndes(1995: 165)는 민주주의는 시민적 자질에 대한 믿음과 엘리트 및 대중에 대한 회의간의 건강한 혼합에 기초하여 간접민주제와 시민참여가 결합될 때 가능해진다고 지적함으로써 시민성의 중요성을 강조하고 있다.

자치를 정당화하는 중요 가치의 하나로서 지적되어 왔기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 연구는 국내외를 막론하고 활성화되어있지 않다.⁴⁾ 특히, 우리의 경우 이 분야에 대한 연구는 거의 전무한 실정이라 해도 과언이 아니다. 이는 아마도 지방정치에 대한 시민참여는 정치학의 분야이고, 시민교육은 교육학의 분야라는 암묵적 전제하에, 교육학도는 지방정치참여에 대하여, 정치학도는 시민교육에 대하여 각각 무관심하였던 데서 비롯된 것으로 생각된다.

본 연구는 이러한 연구관심의 사각지대를 메우는 노력의 일환으로 수행된다. 그렇게 함에 있어서, 일차적으로는 시민의 지방정치참여가 갖는 잠재적 교육효과를 부각시키는 한편, 나아가서 지방정치참여의 잠재적 교육효과에 대한 선언에서 그치고 교육효과의 발현 또는 확산을 위한 구체적 실현방안의 제시에는 미치지 못하고 있는 관련 논의의 진전을 기하고자 한다. 논의의 전개에 있어서 첫째 질문에 대한 논의는 제 2 장에서 둘째 질문에 대한 논의는 제 3 장에서 다룬다.

Ⅱ. 지방정치, 시민참여, 시민교육

1. 시민참여와 시민교육

시민참여란 정부의 정책결정에 영향을 미치기 위한 시민의 행위라 하겠는 바 (이승중, 1995), 일찍부터 여러 논자들은 시민의 정치참여가 시민성(시민의식, 시민적 자질)을 고양시키는 효과 즉, 시민교육효과를 갖는다는 점을 제시하여 왔다.⁵⁾ 이와 같이 참여가 시민교육의 도구라는 착상의 연원은 멀리는 Aristotle에서

4) 대부분의 연구는 참여자체의 결정요인 또는 시민교육이 참여에 미치는 영향을 다루어 왔으며, 참여에 따른 태도변화에 관한 연구는 부분적으로 이루어졌는데 그나마도 대개는 전국 수준의 참여를 대상으로 하는 경향을 보여왔다(예, Finkel, 1985; Parry et al., 1995).

5) 시민교육에 대하여 일컫는 정의는 없으나 일반적으로 정치체제의 유지·발전을 위하여 바람직한 시민성의 배양을 위한 의도적 활동으로 이해되어 무방할 것이다(차경수, 1996). 이와 같이 시민교육을 통하여 전수하는 교육내용요소는 일반적으로 지식, 기술 및 가치관이라는 세가지 요소를 포함하는 것으로 인식되고 있다(Heater, 1990: 336). 만일 시민교육의 목적이 지식만의 교육이라면 시민참여가 불필요할 수도 있을 것이다. 그러나 지식이상의 요소에 대한 교육을 위하여는 참여가 필수적일 것이다.

찾을 수 있으나, 이에 대한 본격적인 논의는 근대에 이르러 Rousseau나 Mill 등의 의하여 제시된 것으로 인식되고 있다(Parry et al., 1992: 286). 먼저, Rousseau(1968)는 시민들은 오직 참여를 통하여서만 공동체에 속해 있다는 의식을 갖게 되고 이에 따라 공적영역과 사적영역간의 갈등을 느끼지 않게 된다고 하였다. Mill(1910)은 시민적 자질이 대중적이고 참여적인 제도 및 기구를 통하여 이루어진다고 함으로써 참여를 통하여서만 시민적 자질이 고양될 수 있다고 강조하였다. 이러한 초기 민주론자의 입장은 현대의 직접민주론자들에게로 이어지고 있는 바, 예컨대, Barber(1984)는 시민은 저절로 태어나는 것이 아니며 자유로운 정치체에서의 정치적 참여를 통하여 태어나는 것이라고 함으로써 시민교육도구로서의 참여의 중요성을 제시하였으며, 시민참여의 외연을 산업분야에서의 참여로 넓히려 한 Cole(1920) 역시 시민의식은 결사체에서의 참여를 통하여서만 가능하다고 강조한 바 있다. 이들 외에도 Tocqueville(1969), Pateman(1970), Marquand(1988) 등 여러 논자들이 참여가 시민의 민주적 자질을 배양하는 기본적인 도구가 됨을 지속적으로 제시하여 왔다.

이와 같이 참여에 따른 시민교육효과를 강조하는 직접민주론자들과는 달리 Schumpeter(1943), Dahl(1961), Sartori(1962), Berelson 외(1954) 등 간접민주론자들은 선거를 제외한 직접참여 자체에 대하여 찬성하지 않는 입장을 취한다. 즉, 이들은 선거외의 직접참여는 특수이익을 옹호하기 때문에 바람직하지도 않으며, 또한 가능하지도 않다는 입장을 취하고 있는 것이다. 그러나 강조할 것은 참여에 대한 기본적인 회의적 시각에도 불구하고 간접민주론자들이 참여의 시민교육효과에 대하여도 명시적인 반대입장에 서는 것은 아니라는 점이다. 첫째, 이들은 기본적으로 참여에 따른 부작용 내지는 참여의 비현실성을 부각시키고 있을 뿐, 참여에 따른 시민교육효과라는 순기능에 대하여는 대체로 함구하고 있다. 둘째, 이들은 직접참여에는 반대하면서도 선거라는 간접참여방식을 필수불가결한 참여방식으로 인정하고 있을 뿐 아니라, 선거참여에 따른 시민교육효과를 부정하지는 않는다(Hill, 1974: 37). 요컨대, 간접민주론자들은 직접참여에 반대하고 있을 뿐, 기본적으로 참여에 의하여 시민성 고양의 이루어질 수 있음을 부인하는 것은 아닌 것이다. 더욱이 그 당위성에 대한 논란과는 별도로 제한적이거나 직접참여가 이루어지고 있으며 따라서 이에 따른 시민교육효과 역시 실재한다고 보는 것이 타당할 것이다.

2. 직접참여와 간접참여의 상대적 교육효과

시민참여는 직접참여(청원, 반상회, 항의 등)와 간접참여(선거)를 포괄하는 것이므로 시민참여가 시민교육효과를 갖는다는 말은 직접참여나 간접참여를 막론하고 시민교육효과를 갖는다는 것을 의미하는 것이다. 한가지 의문은 시민교육효과에 있어서 어느 참여방식의 효과가 상대적으로 중요한가하는 것이다. 이러한 질문은 상대적 효과에 대한 지식이 있을 경우, 시민교육효과와 제고를 위한 보다 효과적인 대책수립이 가능하여 질 것이기 때문에 의의가 있다.

아직까지 합치된 결론은 없지만 대체로 보건대, 직접참여의 효과가 크다는 주장이 우월한 것으로 보인다. 이러한 주장은 물론 직접민주자론들에 의한 것이다. 일반적으로 이들은 간접참여의 한계를 지적하는 한편, 직접참여를 통한 시민성 제고효과에 주목한다. 예컨대, Hill(1974: 37)은 대의제유지를 위한 선거의 교육적 효과는 개인의 의식개선보다는 정치체제의 운영과 절차에 관한 것으로서 한계가 있다고 비판하면서 직접참여야 말로 개인의 성격, 행복, 잠재성을 계발하는 효과를 갖는다고 함으로써 직접참여효과의 상대적 중요성을 강조한 바 있다. 직접참여의 상대적 효과를 가장 강력하게 주장하는 자는 Barber(1984)이다. 즉, 그는 선거를 통한 간접민주주의는 약한 민주주의이며, 시민성은 강한 민주주의로서의 직접참여를 통하여만 향상될 수 있는 것임을 주장하였다.

이와는 달리 간접참여에 의한 시민교육효과가 직접참여에 의한 교육효과를 능가할 것이라는 주장은 찾기 힘들다. 그러나 최근 Parry 등(1992)의 조사는 그같은 가능성을 엿보게 하여 준다. 이들은 서베이를 통하여 시민참여가 응답자의 정치 지식 및 정치에 대한 태도에 미치는 영향을 조사하였는 바, 조사결과에 의하면 선거참여에 따른 시민의 정치지식 증대효과는 직접참여에 따른 정치지식 증대효과와 큰 차이가 없었으나, 선거참여에 따른 시민의 정치적 태도변화는 직접참여에 따른 시민의 정치적 태도변화보다 높게 나타났던 것이다. 즉, 일부이긴 하지만 선거참여의 시민교육효과가 직접참여의 시민교육효과보다 높을 수 있음을 보여주고 있는 것이다.

물론 이들의 연구는 양 효과를 직접적으로 비교할 목적으로 수행되지 않았고 따라서 일대일의 비교가 그리 명확한 것은 아니지만 그럼에도 불구하고 이들의 연구결과는 직접참여의 시민교육효과에 대한 기존의 믿음이 수정받아야하거나 수정받을 수 있음을 제시하여 주는 동시에, 선거참여를 통하여 시민이 정치체제 유지에 필요한 시민성을 획득할 수 있다고 생각하는 간접민주론자의 입장을 일부

지지하여 주는 것으로서 주목된다.

생각건대, 아직까지 참여방식에 따른 상대적 교육효과에 대하여는 이론 및 실증적 연구가 충분히 이루어지지 않고 있고 따라서 보다 확실한 결론의 도출을 위하여는 향후 추가적인 조사연구가 필요한 실정이라 하겠다. 다만, 현재의 시점에서 제시할 수 있는 것은 양 참여방식의 상대적 교육효과는 위에서의 Parry등(1982)의 연구가 시사하여 주듯이 시민성의 내용요소에 따라 차별적으로 나타날 수 있다는 것이다. 아울러 양 참여방식의 기본성격의 차이 — 간접참여가 일회적이고 참여에 소요되는 비용이 적은데 비하여, 직접참여는 상대적으로 오랜 기간에 걸쳐 이루어지며 참여에 소요되는 비용이 큼 — 에 따라 시민교육효과의 지속성이나 강도에 있어서도 차이가 있을 것이라는 점도 제시할 수 있을 것이다.⁶⁾

양 참여방식에 따른 시민교육효과의 상대적 중요성과는 별도로 지방정치차원의 시민참여에 따른 시민교육효과를 다루는 본 연구는 특히 직접참여의 시민교육효과에 주목하고자 한다. 이는 일반적으로 지방에서의 선거참여는 중앙차원의 선거참여에 비하여 저조한 형편이고, 직접참여는 현실적으로 지방수준에서만 가능하다는 특이성이 있으며, 지방에서의 간접참여의 상대적 저조에 따른 교육효과격차는 직접참여의 상대적 우위를 통하여 완화될 수 있을 것이라는 점을 고려한 것이다. 즉, 중앙과 지방을 막론하고 보편화된 선거는 기본적 장치로 전제하고 직접참여에 의한 추가적인 시민교육효과에 논의의 초점을 두고자 하는 것이다.

3. 지방정치참여와 시민교육

위에서 참여의 시민교육효과에 대하여 제시하였거니와 지방정치는 참여의 장으로서 중요한 의미를 갖는다. 그 이유는 시민의 정치참여가 중앙보다는 시민과 근접하여 있는 지방차원에서 보다 용이하고 따라서 지방에서 보다 확실한 시민교육효과가 기대되기 때문이다.⁷⁾ 이와 같이 시민참여는 지방차원에서야 효과적으로

6) 직접참여와 간접참여의 시민교육효과의 상대적 중요성에 더하여 직접참여방식에는 공직자접촉, 시민집단참여, 향의활동, 선거운동 등 다양한 활동유형이 포함되는 바, 이들간의 상대적 교육효과도 연구주제가 될 수 있을 것이다. 단, 이에 대한 논의는 별도의 연구로 미룬다.

7) 물론 이러한 기대는 기본적으로 직접참여에 관한 것이다. 선거참여에 관한 한 중앙과 지방간에 근본적인 차이는 없으며, 오히려 선거참여율은 지방보다 중앙에서 더 크게 나타나는 것이 일반적이기 때문이다. 그러나 참여를 직접참여 뿐 아니라 간접참여까지 포괄하여 보더라도 중앙에서의 직접참여가 매우 제한적으

이루어질 것이라는 인식에 기초하여 많은 논자들은 지방정치가 시민교육에 대하여 갖는 의미를 강조하여 왔다. 예컨대, Rousseau(1968)는 참여를 통한 시민교육 효과는 사실상 지방에서 가능한 것이며 지방정치는 시민교육을 위한 교실이라고 하였다. 지방은 시민에게 상호접촉을 통하여 집단적 담론 및 의사결정의 체험을 할 수 있는 기회를 부여하는 효과적인 공공학습의 영역이며, 각 시민이 정치공동체 안에서의 생활에 관한 이슈들을 민주적으로 공동해결하는 대표적인 “공공영역”이라고 한 Arendt(1963) 역시 같은 입장에 선다. 지역보다는 결사체에의 참여를 중시한 Cole(1920) 역시 시민의식은 지방수준에서의 결사체 참여를 통하여서만 가능하다고 함으로서 지방의 의미를 인정하고 있다. 또한 지방이 의미하는 바와 관련하여, Lowndes(1995)는 지방은 시민교육의 장으로서 실천적 측면에서는 참여와 토론의 기술습득을 용이하게 하고, 도덕적 측면에서는 시민적 자유의 습득과 시민성의 습득을 가능하게 하는 중요한 기능을 한다고 설명하고 있다. 요컨대, 이들의 주장의 요체는 지방정치가 시민에게 직접 경험을 통하여 다양한 시민적 자질을 제발할 수 있는 중요한 기회를 제공한다는데 있음을 알 수 있다.

그러나 일각에서는 지방정치가 시민에게 유효한 참여기회를 제공한다는 주장에 대하여 반론을 제기하기도 한다. 이들은 지방은 전통적으로 시민성 성장을 위한 좋은 장으로 인식되어왔음에도 불구하고, 현대에 있어서는 지방이 더 이상 그러한 기능을 수행할 수 없게 변화되었음을 강조한다. 예컨대, Peterson(1981)은 현대의 지방정부는 조직화되지 아니한 시민이 직접 참여하여 정책과정에서 영향력을 행사하기에는 일반적으로 지나치게 규모가 크고, 정책문제 역시 간단하지 않다고 지적하고 있다. 생각건대, 이같은 회의적인 입장은 일응 타당하다. 직접참여의 가능성은 지방의 규모, 인구, 면적과 같은 환경조건에 크게 제약되기 때문이다. 이같은 환경요인의 중요성은 직접참여를 주창하는 Mill이나 Tocquville과 같은 논자들조차 참여를 제약하는 환경요인 때문에 직접참여의 가능성이 밝지 않다고 전망하였다는 사실에서도 확인할 수 있다(Lowndes, 1995). 그러나 역설적으로 이러한 논의는 최소한 중앙에 비하여 그같은 환경적 여건의 제약이 적은 지방에서의 참여가 상대적으로 용이할 것이라는 점을 가르쳐주는 것이며, 그러한 이유에서 시민교육과 관련하여 지방정치가 갖는 의미에 대하여 주목하게 되는 것이다.

강조할 것은 지방 또는 지방정치가 시민교육에 대한 잠재성을 갖는 것은 분명

로 이루어진다는 점을 고려한다면 기본적으로 지방에서의 참여가 중앙에서의 참여보다 용이한 것으로 규정하여도 무리가 없다 하겠다.

하지만, 그 자체로서 시민성 교육효과를 갖는 것은 아니라는 점이다. 즉, 지방정치가 시민적자질에 대하여 갖는 효과는 지방정치 자체에서 비롯되는 것이 아니라 앞에서 언급한 바와 같이 지방정치에 대한 시민의 참여를 통하여만 획득되어지는 것이다. 그러므로 만일 참여기회가 주어지지 않으면 지방의 시민교육에 대한 잠재력은 발현되지 않게 될 것이다. 즉, 지방정치가 과두화되어 있어 참여기회가 제한되는 상황하에서는 시민교육효과를 기대하기 힘들게 된다는 것이다. 지방정치가 일부에 의하여 과점되고 있는 상황하에서 다수 시민은 지방정치의 장에서 소외될 수 밖에 없을 것이기 때문이다.

이상의 논의는 시민성의 양양을 위하여는 지방정치에 대한 시민참여의 활성화가 필요함을 가르쳐 준다. 문제는 시민교육과 관련하여 지방정치과정에서의 시민참여를 여하히 활성화시킬 수 있겠는가 하는 것이다.

Ⅲ. 시민교육을 위한 지방정치의 구조화: 지방정치의 민주화

위에서 지방정치차원에서의 시민참여는 유효한 시민교육효과를 갖는다 하였는 바, 이러한 효과는 지방정치과정에 있어서의 시민의 영향력을 강화하는 동시에, 시민으로 하여금 강화된 영향력을 보다 책임있게 행사하도록 함으로써 지방정치의 편향을 제어하는 기능을 할 것이므로 중시되어야 한다. 문제는 이와 같은 효과를 갖는 시민의 지방정치참여를 증진시키기 위하여는 지방정치가 어떻게 구조화되어야 하겠는가 하는 것인 바, 결론부터 제시한다면 지방정치가 민주화되어야 한다. 지방정치가 비민주적일 경우, 시민의 참여는 이루어질 수 없고 따라서 참여를 통한 시민교육은 이루어지기 어려울 것이므로 이같은 결론은 자명한 것이다.

이와 관련하여 Pateman(1970: 105)이 남의 지시만을 묵종하여 온 사람은 공공의사결정에 효과적으로 참여하도록 배양될 수 없으며 오직 민주화된 사회를 경험한 자만이 정치에 효과적으로 참여하는 법을 배우게 된다고 지적한 것은 참고가 된다.

그렇다면 지방정치의 민주화란 무엇인가? 이에 대하여는 민주화의 의미가 다양한 만큼 입장에 따라 다양한 해석이 가능할 것이다. 좁게는 다원론자와 같이 참여만을 지방정치의 민주화 요소로 보는 경우가 있을 것이며, 넓게는 시민참여 외에, 참여에 대한 지방정부의 대응, 지배이익에 대한 지방정부의 중립, 중앙정부에 대한 지방정부의 자율성 등을 포함하여 지방정치의 민주화를 파악하는 경우도

있을 것이다.⁸⁾ 그러나 지방정치의 민주화를 참여에 한정하여 이해하는 것은 지나치게 좁은 것으로 생각된다. 정부의 대응없는 참여는 무의미할 것이기 때문이다. 반면, 중앙정부에 대한 지방의 자율성까지 포괄하여 지방정치의 민주화를 이해하는 것 역시 일용 타당한 측면이 있음에도 불구하고, 지방과 중앙관계는 기본적으로 정부간 관계차원의 문제이며 시민-정부관계 차원의 문제가 아니므로 다른 차원의 문제로 구분되는 것이 보다 타당한 것으로 생각된다. 따라서 여기에서는 중간적 입장에서 시민의 참여기회와 참여에 대한 지방정부의 대응성이라는 두가지 요소로서 지방정치의 민주화를 규정하고자 한다(단, 지배이익에 대한 지방정부의 중립문제는 지방정부의 대응성에 포함시킬 것이다.). 이러한 규정은 기본적으로 민주화를 정치과정에서 힘없는 다수 시민의 실제적 영향력 확보라는 관점에서 출발하는 것인 바(Rueschemeyer et al., 1992: 41), 이를 위하여 시민참여와 정부의 대응성 두가지는 필수불가결의 최소요건으로서 인식되어야 한다.⁹⁾

이러한 논의에 입각하여 이하에서는 시민교육효과 증대를 위한 지방정치 민주화의 두가지 요소 즉, 시민참여기회의 확대 및 참여에 대한 정부의 대응성 증대에 대하여 각각 논의한다.

1. 시민참여기회의 확대

시민참여를 통한 시민교육효과를 확보하기 위하여는 일차적으로 지방정치의 장에서의 시민참여기회가 확대되어야 한다. 물론 참여기회의 확대가 실제 참여로 이루어지는 것은 아니며 따라서 시민의 실제적인 참여증대를 위하여는 참여기회의 확대 이외의 추가적인 조치가 수반되어야 한다.¹⁰⁾ 그러나 시민참여기회의 확

8) 이와 관련하여 Gurr와 King(1987)은 지배이익에 대한 지방정부의 중립을 제1유형의 자율성, 지방정부의 중앙정부에 대한 자율성은 제2유형의 자율성으로 구분하고 있다.

9) 이와 관련하여 예컨대, Hill(1974: 18)은 민주주의의 두가지 측면은 참여와 열린 정부라고 함으로써, Schmitter와 Karl(1993)은 시민에 대한 정부의 책임성으로 규정되는 현대민주정치체제에는 시민의 직접참여를 보완적으로 결합되어야 한다고 함으로써 유사한 견해를 피력하고 있다. 아울러 시민의 참여와 정부의 대응성을 통하여 지방정부의 책임성이 확보될 수 있을 것이다(Jones & Stewart, 1974).

10) 추가적인 조치에는 후술하는 바와 같이, 참여에 대한 정부의 대응성 증대 외에 지방의 자율권 증대, 학교 및 사회에서의 시민교육의 강화 등이 필요할 것이다.

대는 참여활성화를 위한 필요조건으로서 우선적으로 강조되어야 한다. 참여기회가 확충되지 않은 상황하에서는 참여에 따른 기회비용 때문에 참여가 원활하게 이루어질 수 없을 것이기 때문이다. 그러나 불행히도 현재의 지방정치구조는 시민참여기회를 조장하기 보다는 억제하는 방향으로 구조화되어 있다. 물론 서두에서 언급한 바와 같이 지방자치 시행 이후 지방정치에 대한 시민참여기회는 과거에 비하여 확대된 것으로 판단된다. 그러나 그것은 지방자치제 시행 이전과 비교하여 그렇다는 것일 뿐, 절대적인 기준에서 볼 때 여전히 시민참여기회는 공식선거라는 간접참여 위주로 되어 있고 직접참여통로는 여전히 봉쇄되어 있다. 반상회, 여론모니터, 간담회, 공청회 등 참여제도가 제한적으로 운영되고, 주민발안, 주민소환, 주민투표 등 직접민주제의 어느 것도 도입되지 않고 있다는 것이 그 증거이다.¹¹⁾ 아울러 참여기회의 확대가 단순히 시민의 정치과정 진입(civic involvement)기회의 확대만을 의미하는 것은 아니며, 시민통제(civic control)기회의 확대까지 아울러 포함하는 것임을 지적해 둔다.

참여기회의 확대를 위하여는 참여제도화가 필수적이다. 참여의 제도화는 일반적으로 참여에 수반되는 비용을 줄임으로써 참여를 제고시키는 효과를 가질 것으로 기대되는 동시에 특히, 기득권층에 비하여 참여에 필요한 비용부담 능력이 상대적으로 작은 소외층의 참여를 진작시키는 잠재성을 가지고 있기 때문이다. 물론 실제에 있어 모든 참여제도가 이와 같이 계층간 형평화 효과를 갖는 것은 아니다. 자칫하면 오히려 참여제도 밖에서 비공식적 통로를 통하여 의견투입의 기회를 가졌던 기득권층이 참여제도를 통하여 추가적인 참여기회를 누리게 할 가능성도 있는 바, 이러한 가능성은 예컨대, 영국 Tower Hamlet의 Stepney지역주민포럼에서 소외층의 소외 즉, 지배층의 추가적 참여기회 확보를 보고하고 있는 Burns et al.(1994: 193)의 연구에서 확인된 바 있다.¹²⁾ 이러한 지적은 참여의 제도화는 소외층의 참여를 염두에 두고 이루어지거나 또는 불특정 다수의 실질적 참여가 이루어지도록 수행되어야 함을 가르쳐준다.¹³⁾

-
- 11) 직접민주적 참여제도 중 주민투표제는 지방자치법에는 규정되어 있으나 주민투표법이 제정되지 않음으로써 사문화되어 있는 실정이다. 이외 우리나라의 지방참여제도의 실태에 대하여는 이승종(1997)을 참조할 것.
 - 12) 지역시민포럼에서의 발언은 지역의 지배층인 백인이 과점하였고, 아시안, 흑인 대표, 방글라데시인 등 소수민족은 대부분 결장하였거나 발언을 하지 못한 것으로 보고되었다.
 - 13) 영국 Sheffield시의회가 자문위원회에 소외층을 포함시킨 것이나 1960년대 미국

그렇다면, 구체적으로 지방정치과정에서 어떠한 참여제도가 적용되어야 하겠는가? 참여제도에는 선거외에, 주민투표 등의 직접민주제 방식, 위원회, 간담회, 공청회, 각종 모니터 제도, 시민회합, 설문조사, 공청회, 청원, 전자매체를 통한 참여제도 등 다양한 참여방식이 포함될 수 있을 것인 바, 문제는 시민교육효과 제고라는 관점에서 볼 때, 어느 방식을 우선적으로 채용할 것이냐 하는 것이다. 이에 대한 대답을 위하여는 두가지 기준이 적용될 수 있을 것이다. 하나는 각 제도가 갖는 시민교육효과의 상대적 크기이다. 그러나 불행히도 앞에서 살펴본 바와 같이 직접참여와 간접참여방식간의 상대적 효과성 여부는 물론, 다양한 직접참여방식간의 상대적 효과성에 대하여도 명확한 정보가 없는 실정이다.¹⁴⁾ 다른 하나는 각 제도가 계층과 무관하게 다수 시민이 보편적으로 참여할 수 있는 제도인가 하는 것이다. 이러한 기준이 추가적으로 필요한 이유는 시민교육의 대상이 모든 시민이라고 할 때, 아무리 시민교육효과가 큰 방법이라 하더라도 일부 집단에만 적용되는 참여제도는 곤란하다는 점에서 당연하다 할 것이다. 이러한 방법의 하나로서 특히 주목할 것은 지방수준에서도 가장 기초적인 지방단위라 할 수 있는 근린지역사회(community)차원에서의 주민회합이다.

근린지역사회에서의 주민회합은 다수 시민의 참여를 유도하기 쉬울 뿐만 아니라, 공동의 문제에 대한 이웃과의 논의와 실제적 행동의 과정을 통하여 보다 확고한 시민의식의 제고효과를 기할 수 있을 것이라는 점에서 그 중요성이 인식되어야 한다. 그럼에도 불구하고, 우리의 경우, 아래로부터의 민주주의를 매개할 만한 주민회합이 활성화되지 못하고 있다. 물론 반상회가 그러한 잠재성을 지닌 것이기는 하나 아직 권위주의적 정부의 파행적 운영에 따른 부정적 인식이 남아 있어 본연의 역할을 담당하기에는 한계가 있다 하겠으며, 따라서 향후 아래로부터의 민주주의를 위한 새로운 주민회합체제의 구축이 필요한 실정이다. 구체적으로, 현재 자치계층별로는 지방의회가 설치되어 있으나 행정계층인 읍면동 단위에는 주민의사를 대표할 수 있는 매개체가 없는 실정임을 감안하여 읍면동 단위로 주민여론을 수렴하고 이를 행정과정에 반영하는 통로로서 읍면동별 주민대

의 경제기획처가 빈곤계층의 “가능한 최대의 참여”를 표방하면서 추진한 근린활동사업(Community Action Program) 등은 전자의 예이며(Gyford 1991: 75), 근린주민회합, 설문조사 등은 후자의 예라 하겠다.

- 14) 예외적으로 Parry 등(1992: 289)이 직접참여방식간의 상대적 효과를 조사하였으나 뚜렷한 차이점을 발견하지 못하고 있어 보다 명확한 결론의 도출을 위하여 후속연구가 요구되는 실정이다.

표의 모임인 '주민자치회'와 주민전체의 모임인 '주민총회'를 활성화할 필요가 있다. 이렇게 하는 경우에도, 주민자치회의 위원선출방식은 상향적·축차적으로 함으로써 상위계층이 주민대표직을 독점하는 폐단을 방지하는 것이 바람직할 것이다.

2. 지방정부의 대응성 증대

시민의 지방자치참여를 증대시키기 위하여는 지방정치에서의 참여기회를 확대시키는 것과 아울러 시민참여에 대한 지방정부의 대응성(responsiveness)이 증대되도록 해야 한다. 만일 참여기회의 확대에 따라 시민참여의 가능성이 증대된다 하더라도 공식적 정책결정권을 보유하고 있는 지방정부가 시민의 참여에 내담할 경우, 시민은 참여의 의의를 잃게 될 것이며 따라서 시민참여기회의 확대는 실제 참여의 증대로 이어지지 못하게 될 것이다. 생각건대, 시민참여기회의 확대가 시민참여를 위한 필요조건이라면 참여에 대한 지방정부의 대응성은 시민참여를 위한 충분조건으로서 상보적인 관계에 있다 하겠는 바, 문제는 어떻게 지방정부의 참여에 대한 대응성을 확보하겠는가 하는 것이다.

다행한 것은 이미 지방자치하에서 선거기제의 작동에 따른 지방정부의 대응성 확보의 가능성이 증대되었다는 것이다. 그러나 서두에서 언급한 바와 같이 선거기제의 작동에는 일정한 한계가 있다. 특히 우리의 경우, 연고주의, 지역주의가 지배하는 등 투표행태의 후진성에 따라 선거기제의 효율성은 외국에 비하여 저조할 것으로 판단되는 만큼 지방정부의 대응성 확보를 위하여는 선거 이외의 추가적인 통제장치가 필요할 것이다. 이러한 조치에는 공직윤리, 감사, 단체장과 지방의회 상호간 견제강화 등의 내부통제장치와 함께 주민감사청구, 주민소송, 정보공개, 각종 참여제도, 언론 등의 외부통제장치의 강화가 동시에 필요할 것이다. 참여의 제도화는 참여기회의 확대수단인 동시에 정부의 대응성 확보를 위한 수단이기도 한 점을 알 수 있다.¹⁵⁾

첨언할 것은 지방정부의 대응성은 계층중립적이어야 한다는 점이다. 즉, 지방정부가 참여자의 계층수준에 따라 편파적인 반응성을 가져서는 아니되며 시민일반에 대하여 대응적이어야 한다는 점이다. 만일 그렇지 않은 경우에는 참여수준

15) 외부통제장치의 목록에 참여제도화가 포함되어 있는 바, 참여제도화는 참여기회의 확대수단인 동시에 정부의 대응성 확보를 위한 수단이기도 한 점을 지적해 둔다.

이 계층에 따라 차별화됨으로써 참여에 따른 시민교육의 효과 역시 계층별로 차별화될 것이기 때문이다. 지방정부의 계층차별은 특히 소외층에 대하여 집중될 우려가 클 것인 바, 그렇게 되면 기왕에 정치적 효능감이 낮은 소외층의 정치에 대한 부정적 시각이 더욱 악화되는 한편, 지방정치 참여자간의 대립의식이 조장됨으로써 결국 참여를 통한 시민교육효과가 저상될 것이므로 지양되어야 한다. 그러나 많은 연구들은 지방정부가 계층중립성에 대하여 회의적인 시각을 피력하여 왔다. 예컨대, Cockburn(1977)의 지방국가론, Stone(1980)의 체계적 권력, Logan과 Molotch(1987)의 성장연합론 등은 그 예이다.

이에 대하여는 두가지 점에서 긍정적인 반론이 있을 수 있다. 첫째, 지방정부의 계층차별성이 중앙정부에 비하여 상대적으로 낮다는 지적이다. 예컨대, Phillips(1996), Sharpe(1970) 등은 지방정부가 중앙정부에 비하여 노인, 여성, 청소년 등 소외층에 비하여 우호적 경향에 있다는 점을 제시하였다. 그러나 이는 중앙정부의 경우와 비교하여 볼 때 그렇다는 것일 뿐 근본적으로 지방정부의 계층차별경향 자체를 부인하는 것은 아니라는 점에서 한계가 있다 하겠다. 어떠한 정치형태에서든 상위층에 대한 편애는 보편화되어 있다는 점이 지적되어야 할 것이다. 둘째, 시민사회의 성장과 중산계층의 대두에 따라 이른바 반성장연합의 활동이 강화되고 이에 따라 지방정부의 계층편향이 완화될 것이라는 지적이다(Abbott, 1987; Christensen, 1995). 그러나 일반적으로 성장연합이 보편화된데 비하여 반성장연합은 실질적이기 보다는 상징적인데 그치고 있다는데서 일정한 한계를 보인다(Logan & Zhou, 1989). 요컨대, 결국 지방정부의 대응성은 계층차별적일 우려가 크다는 것이다. 그러나 그렇기 때문에 지방정부의 대응성이 계층중립적이 되어야 한다는 점이 더욱 강조될 필요가 있다. 그렇지 않은 경우, 시민참여의 증대와 지방정부의 대응성은 결국 기존의 차별적인 지방권력구조를 고착시키는 기제로 기능하게 된다는 점이 인식되어야 한다(Hill, 1994: 249).

이상에서 시민교육을 위한 지방정치의 민주화요소로서 시민참여기회의 확대와 참여에 대한 지방정부의 대응성에 대하여 각각 논의하였는 바, 양자는 별개의 것이 아니라 상호 밀접한 관련하에 있다는 점은 이미 앞에서 지적한 바와 같다.

IV. 결 론

지금까지 본 논문은 시민의 지방정치참여가 유효한 시민교육효과를 가지므로

지방정치에서의 시민참여활성화가 필요하다는 점을 밝히는 한편, 시민의 지방정치참여를 통한 시민교육효과의 담보를 위하여는 지방정치의 민주화가 요구됨을 제시하였다. 생각건대, 전자의 논의는 아직 지방자치에 대한 회의적시각이 상존하는 현실에서 지방자치의 정당성을 뒷받침하는 추가적인 논거를 제시하는 것일 뿐만 아니라, 지방정치에 있어서 미흡한 시민의식을 불모로 시민참여 확대에 반대하는 간접민주론자의 주장에 한계가 있음을 드러내는 한편, 시민교육을 위한 수단이 학교와 같은 직접적인 교육기구에 한정하지 않는다는 점을 제시하는 것이라는 데서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다. 아울러 후자의 논의는 지방정치의 민주적 발전을 위한 구조화방향을 제시함으로써 지금까지 시민적 소외의 문제를 소홀히하면서 단체자치적 측면에 경도되어 추진되고 있는 지방자치의 균형적 발전을 위한 일정한 시사를 제공하는 것이라는 데서 그 의의를 찾아볼 수 있다 하겠다.

이하에서는 본론의 논의와 관련한 몇가지 논점을 결론적으로 제시하고자 한다. 첫째와 둘째는 전자의 논의와 관련한 것이며, 셋째와 넷째는 후자의 논의와 관련한 것이다. 첫째, 시민참여와 시민의식과의 관계는 일방적인 관계에 있지 않고 상호순환적인 관계에 있다는 점이다. 지금까지 본 논문은 시민의식의 참여에 대한 관계에 대한 연구와는 달리 참여의 시민의식에 대한 관계에 대한 연구가 상대적으로 소홀히 취급되고 있음을 감안하여 시민참여가 시민의식에 미치는 효과에 대하여 논의를 집중함으로써 시민참여가 시민의식에 긍정적인 교육효과를 갖는다는 점을 제시하고자 하였다. 그러나 실제로는 그 역의 관계 역시 성립한다. 즉, 고양된 시민적 자질은 다시 시민참여를 증대시키는 효과를 갖는 바, 양자는 일방적인 관계에 있지 않고 상호작용관계에 있으며, 서로가 수단인 동시에 목적관계에 있는 것이다. 그리고 이러한 관계는 어느 한 요소를 강화함으로써 다른 요소의 강화효과를 동시에 기할 수 있다는 점에서 바람직한 성격의 것이라 할 수 있다.

둘째, 지방차원의 정치참여가 시민교육효과를 갖는다는 지적이 지방정치참여만이 시민교육을 위한 유일한 도구임을 의미하는 것은 아니라는 점이다. 지방정치에의 참여가 아니더라도 중앙에서의 정치참여, 조직생활에서의 참여, 직접적인 시민교육활동과 같이 참여를 통하지 않는 활동 등을 통하여도 시민의식이 고양될 수 있음은 물론이다. 실제로 많은 교육활동이 지방이나 참여와 연관없이 시민성 고양을 목표로 이루어지고 있으며, 심지어는 지역사회보다는 직장에서의 시민교육이 더 효과적이라는 주장까지 있다(Hill, 1974: 22). 그러므로, 본 논문이 제시하는 바는 참여가 시민교육효과를 가진다는 점, 그리고 그러한 효과는 중앙정치

에서 보다는 지방정치에서의 참여를 통하여 보다 쉽고 크게 나타날 것이라는 점에 한함을 지적하여 둔다.

셋째, 지방정치참여를 통한 시민교육효과를 도모하기 위하여는 참여기회의 확대가 필요하다 하였으나 문제는 아무리 참여기회가 마련되더라도 시민의식이 미흡하면 그러한 참여기회가 실제 참여의 통로로 사용되지 않고 따라서 시민교육효과도 발생하지 않게 될 우려가 있다는 점이다. 물론 시각을 달리하여 보면 시민의식이 미흡한 경우에는 왜곡된 참여에 따른 지방정치의 편향을 막기 위하여 참여기회가 사용되지 않는 것이 오히려 다행한 현상으로 해석될 수도 있을 것이다(예, McClosky, 1969). 그러나 문제는 그러한 경우에 시민적 자질을 고양시킬 수 있는 중요한 기회를 놓치게 된다는 점이다. 이러한 문제를 해소하기 위하여는 참여기회의 제공과 함께 시민의 참여유인을 위한 조치가 수반되어야 할 것인데, 앞에서 제기한 지방정부의 참여에 대한 대응성 증대는 바로 이를 위한 중요한 조치 중의 하나가 된다. 다행한 것은 일단 시민의 참여가 이루어지게 되면 참여에 따른 교육효과에 따라 시민의식이 고양되고 따라서 참여유인을 위한 추가적인 조치의 필요성이 감소하게 된다는 점이다. 이는 앞에서 지적한 바와 같이 시민성과 시민참여간에는 상승작용이 있기 때문에 그러하다. 아울러 이러한 논의는 시민의식이 미흡함을 이유로 참여기회제공에 대하여 회의적인 시각에 문제가 있음을 드러내 준다.

넷째, 지방정치참여를 통한 시민교육효과의 확대를 위하여는 지방정치의 민주화와 아울러 지방의 자율권 신장이 이루어져야 한다는 점이다(Hill, 1994: 238). 지방정부가 자율권을 갖고 있지 못할 경우, 시민의 지방정부에 대한 관심은 위축되고 따라서 시민의 정치참여 역시 위축되고 이에 따라 시민교육효과가 저감될 것임은 자명하다 하겠다. 실제로, 지방정부의 자율권이 약한 영국에서의 참여수준이 상대적으로 지방의 자율권이 강한 미국의 참여수준에 저조하다는 관찰은 중요한 참고가 된다(Lowndes, 1995). 그러므로, 시민성 향상을 위하여서라도 지방의 자율권 신장이 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고 중앙정부는 여전히 지방에 대한 자율권부여에 소극적이다. 물론 자치제 재개 이후 일부 권한, 사무, 재원의 지방이양이 이루어지고 있으나, 그 속도와 폭에 있어서 한계가 있다는 것이 일반적인 평가이다. 다만, 향후 민주화 추세와 진전, 지방의 자생력 강화, 지방세력의 연합 등의 요인에 따라 그러한 경향은 점차 완화되어 갈 것으로 기대된다.

끝으로, 본 연구는 시민의 지방정치참여와 시민교육과의 개략적 관계에 한하여

논의하였으나 향후의 연구에서는 발전적으로 참여방법에 따른 차별적 교육효과의 문제, 참여에 따른 시민성 요소의 상대적 변화문제 등을 다룸으로써 양자간의 관계에 대하여 보다 상세한 지식을 제공할 수 있을 것이다. 아울러, 시민교육과 관련하여 본 연구가 제시한 지방정치의 민주화문제에 있어서도 향후의 연구는 지방정치의 민주화 실태에 대한 객관적인 조사에 기초하여 지방정치가 얼마만큼 어떠한 방향으로 변화되어야 하는가에 대하여 논의할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 이승종, 「민주정치와 시민참여」, 삼영, 1995.
- 이승종, “지역주민참여의 활성화방안,” 「한국지방자치학회보」 제 9 권 제 2 호, 1-20, 1997.
- 차경수, “세계화와 시민의식,” 서울대학교 사회교육연구소 주최, 세계화, 시민의식, 시민교육 세미나 발표논문, 1996.
- Abbott, Carl. *The new urban America*, Chapel: Univ. of North Carolina Press, 1987.
- Arendt, H. *On revolution*, New York: Penguin, 1963.
- Bachrach, P. and M. Baratz. “Two faces of power,” *American Political Science Review*, pp. 947-952, 1962.
- Berelson, Bernard, Paul Lazarsfeld, & William McPhee et al., *Voting*, Chicago: University of Chicago Press, 1954.
- Burns, Danny, Robin Hambleton and Paul Hoggett. *The politics of decentralization*, Macmillan, 1994.
- Christensen, Terry. *Local politics: Governing at the grassroots*, Belmont, California: Wadworth Publishing Co, 1995.
- Cockburn, C. *The local state*. Pulto Press, 1997.
- Cole, G.D.H. *Social theory*, London: Methuen, 1920.
- Cronin, T. *Direct democracy*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1989.
- Dahl, Robert A. *Who governs?* New Haven: Yale University Press, 1961.
- Finkel, Steven E. (1985) “Reciprocal effects of participation and political efficacy: A panel analysis.” *American Journal of Political Science* 29(4), pp. 891-913, 1985.
- Gurr, Ted R. & Desmond King. *The state and the city*, Chicago: Univ. of Chicago, 1987.

- Gyford, John. *Citizens, consumers, and councils: Local government and the public*, London: Macmillan Education, 1991.
- Heater, Derek. *Citizenship: The civic ideal in world history, politics and education*, London and New York, 1990.
- Hill, Dilys M. *Democratic theory and local government*, Unwin University Books, 1974.
- Hill, Dilys M. *Citizens and cities: Urban policy in the 1990s*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1994.
- Jones, G.W. & J. Stewart. *The case for local government*, London: Allen & Unwin, 1974.
- Judge, David. "Pluralism," in David Judge, Gerry Stoker, and Harold Wolman (eds.), *Theories of urban politics*, London: Sage, 1995, pp. 13-34.
- Keating, Michael. *Comparative urban politics: Power and the city in the United States, Canada, Britain and France*, Vermont: Edward Elgar, 1991.
- Logan, John & Min Zhou. "Do suburban growth controls control growth?" *American Sociological Review*, 1989, pp. 461-471.
- Lowndes, Vivien. "Citizenship and urban politics." in David Judge, Gerry Stoker, and Harold Wolman (eds.), *Theories of urban politics*, London: Sage, 1995, pp. 160-180.
- Lasswell, H. *Politics: Who Gets What, When, and How*, New York: Meridian Books, 1958.
- Logan, J. and H. Molotch. *Urban fortunes: The political economy of place*, Berkeley: University of California Press, 1987.
- Marquand, D. *The unprincipled society: New demands and old politics*, London: Fontana, 1986.
- McClosky, H. "Political participation." *International encyclopedia of the social sciences*, 12, 1969.
- Mellors, Colin and Nigel Copperthwaite. *Local government in the community*, Cambridge: ICSA Publishing Ltd., 1987.
- Mill, J.S. *Considerations on representative government*, New York: Henry Holt & Co, 1910.
- Parry, Geraint, Goerge Moyser, and Neil Day. *Political participation and democracy in Britain*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Pateman, Corole. *Participation and democratic theory*, New York: Cambridge University Press, 1970.
- Peterson, P. *City Limits*, Chicago: University of Chicago Press, 1981.
- Phillips, Anne. "Why does local democracy matter?" in Lawrence Pratchet & David Wilson, *Local democracy and local government*, London: CLD Ltd., 1996.
- Rousseau, J.J. *The social contract*, M. Cranston trans. Penguin Books, 1968.

- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne H. Stephens, and John D. Stephens. *Capitalist development and democracy*, Polity Press, 1968.
- Sartori, G. *Democratic theory*, Detroit: Wayne State University, 1962.
- Schmitter, Philippe C. and Terry L. Karl. "What democracy is and is not," in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *The global resurgence of democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993, pp. 39-52.
- Schumaker, Paul. "Estimating the first and (some of the) third faces of community power," *Urban Affairs Quarterly*, 28(3), 1993, pp.441-461.
- Schumpeter, J.S. *Capitalism, socialism, and democracy*, London: Geo Allen & Unwin, 1943.
- Sharpe, L.J. "Theories and values of local government," *Political studies*, 18(2), 1970.
- Stone, C.N. "Systemic power in community decision-making: a restatement of stratification theory," *American Political Science Review*, 1980, pp. 978-990.
- Tocqueville, Alexis de. *Democracy in America*. trans. George Lawrence, (ed.), New York: Doubleday, Anchor, 1969.