

연구논문

지방정치에서의 시민과 정부

성남시 사례

박종민

이 논문은 한 도시 시민들의 정치적 및 사회적 삶의 모습을 통해 지방정치과정에서 나타나는 시민과 정부 간 관계를 추론한다. 이를 위해 면접조사결과에 근거하여 근대화론, 시민문화론 및 사회자본론에 제시된 민주정치제도의 작동을 위한 시민사회의 조건을 평가한다. 분석결과 시민 관여의 네트워크와 단체적 삶의 활력성을 발견하기 어렵고 저조한 사회참여로 시민문화의 형성이 더디며 시민들은 정치에 대해 무관심하고 정치적으로 무지하며 자신감도 많지 않다. 시민들은 중간집단을 통해 정치와 연계되지도 않으며 개인적 연고를 동원한 개별접촉이 지방정부와의 중요한 연결고리가 된다. 지방선거에서 투표하는 것이 이들의 거의 유일한 정치참여일 정도로 정치활동이 빈약하며 시민의 선호에 대한 정부의 반응성은 낮게 인식되고 지방정부에 대한 신뢰도 낮다. 전체적으로 분석결과는 시민사회가 정부에 비해 상대적으로 무력함을 시사한다.

1. 머리말

1995년에 이어 1998년 지방선거를 통해 단체장과 의회의원들을 시민들이 직접 선출하게 되면서 지방정치 시대가 본격적으로 전개되고 있다. 아직도 정부간 권력관계의 중앙집권적 구조로 지방의 자율성이 제한적이고 따라서 지방정치의 공간이 한정적이어서 지방차원에서 시민과 정부간 관계를 논하는 것 자체가 시기 상조로 보일 수 있지만 그럼에도 현 단계에서 지방정치과정의 초기적 특징을 기술하는 것은 지방정치의 민주화를 위한 제도적 조건을 모색하는 학술적 및 정책적 노력의 출발점이 될 수 있다. 이러한 인식에서 이 논문은 한 도시의 시민들이 보여주는 정치적 및 사회적 삶의 모습을 통해 지방차원에서 나타나는 시민과 정부간 관계를 추론하고 이를 통해 지방정치의 민주화의 전망을 평가하고자 한다.

박종민은

미국 캘리포니아 (버클리) 대학에서 정치학 박사학위를 받고 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직중이다.

cmpark@mail.korea.ac.kr

이 논문은 수도권에 위치한 성남 시민들의 정치적 및 사회적 삶을 다룬다.¹⁾ 1973년 시로 승격된 성남은 서울의 도시빈민을 위한 정착촌으로 출발하였으나 최근 서울의 중산층을 위한 신도시개발로 인구 100만에 육박하는 광역시에 버금가는 도시로 성장하였다. 짧은 도시 역사에도 불구하고 두 차례의 대단위 택지개발을 통해 급속히 팽창한 성남시는 중하층의 '못사는' 구시가지와 중상층의 '잘사는' 신시가지가 병존하는 전형적인 수도권 개발도시의 성격을 갖고 있다. 개발과정의 상이성을 반영하는 신·구시가지 주민들의 사회경제적 배경의 차이로 성남시는 근대도시의 다양성과 복잡성을 나타내고 있다. 한 도시조사를 통해 지방수준에서의 시민과 정부간 관계의 성격을 추론하고 이를 일반화시키는 것은 방법론적으로 문제가 있다. 그러나 사례도시의 성격을 고려하면 이 논문의 실증적 결과는 비록 제한적이지만 우리의 도시정치의 현실을 이론화하는 데 도움이 되는 주요한 단서를 제공할 지도 모른다.

이러한 기대에서 이 논문은 지방차원에서의 시민과 정부간 관계를 추론하는 데 도움이 되는 시민들의 정치적 및 사회적 삶의 다양한 측면을 기술하고 이를 통해 지방정치의 민주화에 대한 함의를 발견하고자 한다. 따라서 이 논문은 설명적(*explanatory*)이기보다 탐사적(*exploratory*)이고 서술적(*descriptive*)이다. 여기서는 주요 변인들간의 관계에 대한 인과적 분석보다는 이들 변인들의 서술적 분석에 치중하여 전체적인 그림을 그리고 이를 통해 시민과 정부간 관계를 추론하려고 한 것이다. 이 논문은 세 부분으로 구성되어 있다. 첫째, 대의민주제도에 반영된 시민과 정부간의 관계를 논의하고 민주정치제도의 안정적인 작동을 위한 시민사회의 조건을 개관하여 연구의 분석틀을 제시한다. 둘째, 설문조사자료에 기초하여 지방정부에 대한 시민들의 인식과 태도 및 그들의 정치활동을 분석한 후 이를 통해 사례도시에서 발견된 시민과 정부간 관계의 특징을 추론한다. 셋째, 동일 설문조사자료에 기초하여 민주정치과정의 작동을 위한 정치문화적 조건으로서의 시민능력과 사회문화적 조건으로서의 시민관여의 수준을 분석한다.

그리고 이러한 서술적 분석을 통해 나타난 다양한 경험적 증거를 종합하여 지방정치의 민주화를 위한 시민사회의 조건이 우리의 경우 아직 성숙해 있지 않음을 지적하고자 한다.

2. 민주적 지방정치의 조건

1) 시민과 정부간 일치성

민주주의의 핵심적 특징은 시민들의 선호(*preferences*)에 대한 정부의 지속적인 반응성(*responsiveness*)이라 할 수 있다. 그리고 정부가 시민들의 선호에 지속적으로 반응적이라면 시민들은 자신들의 선호를 형성할 기회, 개별 및 집단행동을 통해 동료 시민들과 정부에 자신들의 선호를 표명할 기회 및 이들 선호들이 통치과정에서 평등하게 고려될 기회를 가져야 한다. 이러한 시민권의 확보를 위해 조직결성 및 가입의 자유, 표현의 자유, 투표권, 공직피선거권, 정치지도자의 경쟁권, 대안적 정보근원, 자유 및 공정선거, 정부정책이 투표 및 기타 선호표출에 의존하게 만드는 제도가 필요하다(Dahl, 1971). 이러한 제도적 장치는 바로 시민들의 선호에 대한 정부의 반응성을 담보하는 것이다.

지방정치의 민주성도 바로 이러한 제도적 장치가 어느 정도 갖추어져 있는가에 따라 달라진다. 시민적 자유와 권리가 헌법상 보장된다 하여도 지방정부가 민주적 선거에 의해 구성되지 않고, 지방정부정책이 투표 및 기타 선호표출에 의해 통제되지 않는다면 시민들의 선호에 대한 지방정부의 반응성은 낮고 지방정치과정은 민주적일 수 없다. 지방선거의 실시는 지방정치의 민주화를 위한 최소한의 제도적 조건인 것이다.

대의민주주의에서 시민과 정부간의 관계는 과정적 및 구조적 차원에서 분석될 수 있다(Klingermann and Fuchs, 1995). 과정상 시민과 정부간의 일치성(*congruence*)은 정치과정의 전문행위자인 정부, 정당, 정치가들이 시민들이 원하는 것을 들어 줄 수 있을 때 일어난다. 이는 반응성이라는 민주적 기준을 충족시키는 것이다. 반응성을 보이는 행

위자들은 시민들로부터 그에 상응하는 정치적 지지를 받게 되며 이는 민주적 정치과정의 작동을 위한 하나의 조건이 된다. 구조상 시민과 정부간의 일치성은 시민들이 통치구조를 정당하다고 인식할 때 일어난다. 평화적 정권교체의 가능성을 보장하는 정부-야당(*government-opposition*) 기제가 효과적으로 작동하면 정치과정에서 발생하는 불만을 제한하고 그것이 정치구조에 대한 불만으로 확대되는 것을 막는다 (Easton, 1975). 대의민주주의에서 과정상 시민과 정부간의 일치성은 시민들의 선호에 대해 정부가 반응적이지 못할 때 깨지며 이러한 대의 문제가 기존의 제도적 기제에 의해 해결될 수 없을 때 구조상 시민과 정부간의 일치성도 무너져 정치체제의 위기를 가져올 수 있다.

이러한 논의를 지방차원에 적용하면 지방정치의 민주성은 지방정부가 지역주민들의 요구에 대해 얼마나 반응적이며 주민들은 이러한 반응성을 어느 정도 통제하고 있는가에 따라 달라진다. 지방정부가 지역주민들의 요구를 제대로 충족시키지 못하면 정치과정상의 대의 문제는 심각해진다. 이러한 정치과정상의 대의 문제가 기존의 지방정치 구조에 의해 해결될 수 없다면 지방자치제도에 대한 근본적인 불만이 야기되어 지방자치의 위기가 초래될 수 있다.

이처럼 지방차원의 시민과 정부간 관계는 정치과정의 반응성과 정치구조의 정당성의 차원에서 분석될 수 있다. 이러한 구분을 염두에 두고 여기서는 주로 정치과정의 반응성, 즉 시정부나 시의회가 지역주민의 요구에 대해 얼마나 반응적인지 그리고 시민들은 이러한 반응성을 얼마나 통제하고 있는지에 초점을 두어 지방정치과정의 민주성을 평가하고자 한다.

2) 시민사회의 조건

민주적 정치과정의 작동을 위한 시민사회의 조건은 다차원적이다. 여기서는 사회경제적 조건을 강조한 근대화론, 정치문화적 조건을 강조한 시민문화론, 사회문화적 조건을 강조한 사회자본론을 중심으로 민주적 지방정치과정의 작동을 위한 시민사회의 조건을 살피고자 한다.

첫째, 근대화론은 민주적 정치발전의 조건으로 사회경제적 '근대성', 특히 사회경제적 발전을 강조한다(Dahl, 1971; Lipset, 1960). 사회경제적 근대화의 지표인 소득수준 향상과 중산층 확대, 대중매체 확산, 교육기회 확대와 문맹률 감소, 교통 및 통신발전과 지리적 이동성 증가는 다원적 사회질서를 조성하고 극단적인 불평등을 방지하며 인지적 동원(*cognitive mobilization*)과 참여적 정치문화를 가져와 직·간접적으로 민주적 정치체도의 안정적 작동에 기여한다는 것이다(Inglehart, 1990). 근대화과정 자체가 정치참여의 조건을 산출하는데, 특히 경제발전은 중간계급의 규모와 이차집단의 결성을 확대시키며 이는 다시 정치활동의 증대에 기여한다. 경제발전은 교육기회를 늘리고 이는 시민의 정치지식과 기술을 발전시키며 민주적 태도와 가치를 배양시킨다. 뿐만 아니라 대중매체의 발달로 시민들이 접촉하는 정치정보의 근원이 다양해지고 정치정보의 양이 늘어난다. 시민의 정치참여를 활성화시키는 이러한 요인들은 바로 사회경제적 발전을 통해 오기 때문에 산업화와 도시화는 민주적 정치체도의 안정적 작동에 긴요한 체제차원의 조건이 되는 것이다.

둘째, 시민문화론은 민주적 정치발전의 조건으로 정치문화적 조건을 강조한다(Almond and Verba, 1963; Eckstein, 1966). 이 주장은 전술한 근대화론과 관련된다. 사회경제적 근대화가 개인차원의 태도, 신념 및 가치관의 변화를 가져오고 이것이 체제차원에서 시민문화를 재형성한다면 시민문화론은 근대화론과 유사하다. 그러나 두 이론의 강조점이 서로 다르고 사회구조와 정치문화간 인과관계의 성격도 논쟁적일 수 있기 때문에 여기서는 이들을 구분한다. 시민문화론의 핵심적 주장은 참여형 시민문화(*civic culture*)가 민주적 정치체도의 안정적 작동에 필요하다는 것이다(Almond and Verba, 1964; 1989). 정치문화의 유형은 체제, 투입, 산출, 자아에 대한 인지적, 정서적 및 평가적 정향에 따라 향리형(*parochial*), 신민형(*subject*), 참여형(*participant*) 문화로 구분된다. 시민문화는 혼합문화이지만 시민역량을 반영하는 참여형이 지배적이다. 참여형 문화의 사회 구성원들은 전(全) 정치체

제, 정치 및 행정구조와 과정, 정치공동체에서의 자신의 적극적 역할에 대해 분명한 정향을 갖고 있다. 시민문화론자들은 바로 이러한 참여형 시민문화의 존재가 민주적 정치제도의 안정적 작동에 긴요하다고 본다. 한편, 이러한 시민능력의 근원에 대해 시민문화론자들은 정치사회화 과정에 초점을 두는데, 특히 시민협동, 조직가입 및 시민능력간의 관계에 대한 그들의 논의는 후술할 사회자본론자의 사회문화적조건과 유사하다(Verba, Schlozman and Brady, 1995). 즉, 시민협동(*civic cooperation*)의 성향은 기본적으로 사람에 대한 신뢰에서 나오며 사회신뢰는 시민협동을 조장하고 이는 자발적 사회단체(*voluntary associations*) 형성과 가입을 촉진한다. 이들 단체는 개인과 정부를 연결시키는 매개기능을 수행하며 단체가입은 회원들에게 정치자원과 기술을 제공하고 따라서 시민능력이 고양되고 참여형 문화가 조성된다는 것이다.

셋째, 사회자본론은 민주적 정치발전의 조건으로 사회문화적 조건을 강조한다(Putnam, 1993).²⁾ 이 주장은 시민관여(*civic involvement*)의 사회경제적 조건을 강조한 근대화론이나 문화적 요소를 강조한 시민문화론과 관련된다. 그러나 시민관여와 사회경제적 발전간의 인과관계의 성격이 논쟁적이고 사회문화가 정치문화보다 선행하는 더 광범하고 포괄적인 개념이라는 점에서 사회자본론은 근대화론이나 시민문화론과 구분될 수 있다. 이 이론은 사회경제적 발전의 조건일 수도 있는 시민연결망(*civic networks*) 혹은 시민관여의 사회문화적 요소인 사회자본(*social capital*)이 민주적 정치제도의 안정적 작동에 핵심적이라는 것이다(Linz and Stepan, 1997). 이탈리아의 지방민주주의의 작동을 위한 조건을 탐색한 최근의 한 연구는 사회경제적 발전이나 혹은 정치문화적 특징보다 사회신뢰의 중요성을 강조하였다(Putnam, 1993). 민주제도와 시장제도의 발전 토대로서 사회신뢰의 중요성에 주목한 후쿠야마의 주장도 사회자본론과 일치한다(Fukuyama, 1995). 사회신뢰는 공공목적을 위한 시민들간의 자발적인 협력행동을 가능하게 하여 시민의 정치능력(*political capacity*)을 증대시킨다(Banfield,

1958). 그리고 사회적 협동구조인 시민단체(*civic associations*)는 내부적으로 구성원들에게 협동습관, 연대성 및 공공정신을 심어주고 외부적으로 촘촘한 이차집단의 연결망을 통해 이익표명과 집약을 효과적으로 추구한다. 사회자본은 신뢰, 규범, 연결망 등 조정된 행동을 촉진하여 사회의 능률성을 증진시킬 수 있는 사회조직의 특징이다. 복잡한 근대적 상황에서 사회신뢰는 상호성의 규범(*norm of reciprocity*)과 시민관여의 연결망에서 나타날 수 있다. 사회신뢰의 기초가 되는 상호성의 규범은 거래비용을 낮추고 협동을 촉진시킨다. 균형적인 상호성보다 일반화된 상호성의 규범이 사회자본의 가장 생산적인 구성요소이며 이는 밀집된 사회적 교환망과 연결될 가능성이 높다는 것이다. 결사체주의(*associationism*)는 효과적인 민주정부의 필수조건인 것이다(Schmitter, 1997).

전술한 근대화론, 시민문화론 및 사회자본론이 지방정치에 적용된다면 민주적 지방정치를 위한 시민사회의 조건은 첫째, 지역사회의 사회경제적 근대화 수준을 나타내는 주민소득, 문맹률, 사회단체수, 중산층규모, 신문구독률 등을 통해³⁾ 둘째, 지역사회의 시민문화적 수준을 나타내는 정치관여, 정치효능감, 시민의무감, 정당소속의식, 정치신뢰 등을 통해 셋째, 지역사회의 사회문화적 수준을 나타내는 사회신뢰, 공공정신, 협동습관, 단체가입 및 활동, 시민연결망 혹은 시민관여 등을 통해 평가될 수 있다.

전체적으로 보면 민주적 정치과정의 작동을 위한 이들 시민사회의 조건은 시민의 사회참여 및 정치참여의 활성화를 반영한다. 시민의 사회참여는 정치참여를 가져오고, 시민의 정치참여는 시민들의 선호에 대한 정부의 반응성을 제고하여 시민과 정부간 일치성을 가져온다. 이러한 이론적 배경에서 다음은 사례도시 주민들의 사회적 및 정치적 삶의 모습을 통해 이들의 사회 및 정치참여의 수준을 분석하고 이를 통해 지방차원에서의 시민과 정부간의 관계를 추론하며 민주적 지방정치과정의 작동을 위한 시민사회의 조건이 얼마나 성숙해 있는지를 평가하고자 한다.

3. 시민과 정부간 일치성

1) 지방정부의 반응성

지방정부가 시민들의 요구와 선호에 반응적인가는 지방정부의 산출에 대한 자각이 전제되어야 한다. <표 1>에 제시된 것처럼 시청이나 시의회가 일상생활에 미치는 영향에 대해 응답자의 46.0%가 거의 혹은 전혀 미치지 못한다고 응답하였고, 이와 거의 동일한 비율인 응답자의 44.3%가 많이 혹은 약간 미친다고 응답하였다. 4) 물론 정부산출에 대한 자각이 곧 지방정부의 반응성을 반영하는 것은 아니다. 시청이나 시의회 활동으로 지역의 형편이 나아진다고 생각하는 응답자가 17.4%로 못해진다고 생각하는 응답자 6.6%보다 더 많은 것으로 나타났다. 그리고 과반수가 넘는 56.9%가 나아지는 것도 못해지는 것도 없다고 응답하여 다수 성남 시민들은 지방정부의 존재 가치에 대해 그다지 긍정적이지 않았다.

<표 2>에 보고된 것처럼 시 관료제로부터 기대되는 대우와 관련하여 30.9%가 평등한 대우를, 28.0%가 차별대우를 받을 것이라고 응답하였다. 행정과정에서의 시민의 의견투입에 대한 시 관료제의 반응과 관련하여 35.1%가 잘 듣지 않을 것이라고 응답한 반면 11.1%가 진지하게 들을 것이라고 응답하여 행정과정의 반응성이 낮게 평가되

표 1
지방정부의 산출에 대한 인식 (N=350)

시청이나 시의회의 활동이 귀하의 생활에 어느 정도 영향을 준다고 생각합니까?	
많이	7.7%
약간	36.6
거의 안 준다	29.4
전혀 안 준다	16.6
모르겠다	9.4
시청이나 시의회의 활동으로 이 지역의 형편이 어떠해진다고 생각합니까?	
나아진다	17.4%
나아지는 것도 못해지는 것도 없다	56.9
못해진다	6.6
모르겠다	19.1

표 2
지방관료제의 반응성에
대한 인식 (N=350)

세금이나 건축인허가 같은 문제로 시에 찾아가면 어떤 대우를 받을 것이라고 생각합니까?	
평등한 대우를 받을 것이다	30.9%
불평등한 대우를 받을 것이다	28.0
상황에 따라 다를 것이다	36.0
모르겠다	5.1
정당한 일로 시에 찾아가 의견을 말하면 공무원들은 어떻게 행동할 것 같습니까?	
진지하게 들을 것이다	11.1%
약간 관심을 보일 것이다	44.9
잘 듣지 않을 것이다	35.1
모르겠다	8.9

는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 일상적인 지방정치과정에서의 시민과 정부간의 일치성이 낮음을 시사한다.⁵⁾

정치과정상 시민과 정부간 일치성의 결여는 정치불신을 야기한다. 신뢰하는 시민들은 정부활동이 상황을 개선시키고 정치는 더러운 것이 아니며 공직자들은 시민의 복지를 위해 일한다고 믿는다. 반면 불신하는 시민들은 정치가들이 종종 사람들을 조정하며 리더십은 부패하고 자기 이득을 추구하며 특수이익들이 권력을 장악하여 행사한다고 믿는다. 불신자들은 정부가 시민의 기대에 따라 작동하지 않고 산출을 생산하지 못한다고 믿는다. 단기적인 정부불신이 선거과정을 통해 해소될 수 있지만 장기간 지속되는 정부불신은 정치구조에 대한 불만으로 이어질 수 있다. <표 3>에 나타난 분석결과는 지방정부에 대한 신뢰가 비교적 낮음을 보여준다. 정직성 및 능력성에 대한 평가를 보면 첫째, 시정운영의 신뢰성과 관련하여 8.0%는 대부분의 경우 시를 믿는다고 응답한 반면 31.4%는 거의 믿지 않는다고 응답하였다. 둘째, 시정운영의 공평성과 관련하여 36.6%는 시가 주민 다수의 이익을 위해 일한다고 응답한 반면 49.7%는 힘있는 소수의 이익을 위해 일한다고 응답하였다. 셋째, 시정운영의 효율성과 관련하여 47.1%는 시가 주민이 낸 세금을 많이 낭비한다고 응답한 반면 1.4%는 거의 낭비하지 않는다고 응답하였다. 넷째, 공무원의 정직성과 관

표 3
지방정부에 대한
신뢰 (N=350)

시가 해야 할 일을 하고 있다고 얼마나 자주 믿는 편입니까?	
대부분	8.0%
이따금	50.3
거의 않는다	31.4
모르겠다	10.3
시가 실제로 누구의 이익을 이해 일한다고 생각합니까?	
주민 다수의 이익	36.6%
힘있는 소수의 이익	49.7
모르겠다	13.4
무응답	0.3
시가 주민이 낸 세금을 어느 정도 낭비한다고 생각합니까?	
많이	47.1%
일부	39.4
거의 않는다	1.4
모르겠다	12.0
시 공무원들 가운데 얼마나 많은 사람들이 부패한다고 생각합니까?	
많이	32.0%
일부	56.6
거의 않는다	1.1
모르겠다	0.3
시 공무원들이 어떤 사람들이라고 생각합니까?	
대부분 하는 일을 잘 아는 사람들이다	41.7%
대부분 하는 일을 잘 모르는 사람들이다	38.6
모르겠다	19.7

련하여 32.0%는 많은 공무원이 부패하다고 응답한 반면 1.1%는 부패한 공무원이 거의 없다고 응답하였다. 끝으로 시 공무원의 능력과 관련하여 41.7%는 대부분 자신이 하는 일을 잘 아는 사람들이라고 응답한 반면 38.6%는 상당수가 자신이 하는 일을 잘 모르는 사람들이라고 응답하였다.

전술한 분석결과는 전반적으로 사제도시에서 시민들의 선호에 대한 지방정부의 반응성이 높지 않음을 보여준다. 이처럼 낮은 반응성은 지방자치제도에 대한 근본적인 불만과 불신으로 변질 수 있다. <표

4)는 주요한 지방정치제도에 대한 불신을 보여준다. 첫째, 시의회의 필요성에 대해 39.7%는 필요하다고 한 반면 32.6%는 있으나 없으나 마찬가지라고 하였고 17.1%가 없는 편이 낫다고 하였다. 시의회의 기능을 긍정적으로 평가하지 않는 응답자 비율이 거의 과반수에 이르러 지방대의기구에 대한 광범한 불신과 불만을 엿볼 수 있다. 둘째, 시장선출방식 관련하여 84.6%가 주민이 직접 선출하는 방식을 절대적으로 선호하였다. 과거처럼 중앙정부에서 직접 임명하는 방식은 4.9%만이 선호하여 시장선거를 통해 과정상의 반응성을 통제할 필요성을 인식하고 있었다. 셋째, 그러나 시장후보자의 정당공천제도에 대해서 56.0%가 반대하였고 단지 20.6%만이 찬성하여 지역정당 중심의 시장선거에 대해 부정적인 것으로 나타났다. 넷째, 이러한 반

표 4
지방자치제도에 대한
태도 (N=350)

지방자치를 위해 시의회가 필요하다고 생각합니까, 없는 편이 더 낫다고 생각합니까?	
필요하다	39.7%
있으나 없으나 마찬가지다	32.6
없는 편이 더 낫다	17.1
모르겠다/무응답	10.6
시장을 어떻게 선택하는 것이 더 낫다고 생각합니까?	
주민이 직접 선출하는 방식	84.6%
시의회에서 간접 선출하는 방식	1.7
중앙정부에서 직접 임명하는 방식	4.9
모르겠다/무응답	8.9
정당이 시장 후보자를 공천하도록 하는 것이 좋습니까, 혹은 못하도록 하는 것이 좋습니까?	
공천하도록 하는 것이 좋다	20.6%
공천하지 못하도록 하는 것이 좋다	56.0
모르겠다	23.4
정당이 시의원 후보자를 공천하도록 하는 것이 좋습니까, 혹은 못하도록 하는 것이 좋습니까?	
공천하도록 하는 것이 좋다	18.6%
공천하지 못하도록 하는 것이 좋다	55.7
모르겠다	25.7

정당성향은 시의원 후보자의 정당공천제도와 관련해서도 나타났는데 55.7%가 반대하였고 단지 18.6%만이 찬성하였다. 이러한 분석결과는 시장민선제도에 대해서는 거의 이견은 없지만 시의회제도와 정당공천제도에 대해서는 부정적임을 보여준다. 이는 특히 지방정치의 이익대변과정에서 시민과 정부간 관계를 매개해주는 정당의 역할에 대해 성남시민들이 부정적임을 시사한다.

2) 정치참여 : 반응성을 위한 시민통제

정치참여는 시민들의 선호에 대한 정부의 반응성을 통제하는 기제이다. 시민참여의 유형은 크게 네 가지로 구분될 수 있다(Verba and Nie, 1972; Verba, Nie, and Kim, 1978; Kweit and Kweit, 1981). 첫째는 선거참여로, 이것의 가장 기초적인 형태는 투표행위이다. 정부를 구성하는 인사의 선택을 통해 간접적으로 정부정책에 영향을 주는 것이다. 보통선거권이 보편화되어 있기 때문에 현재는 시민통제의 대상이 되는 공직범위를 확대하여 시민참여의 기회를 확대하는 것이 중요하다. 이 점에서 시장과 시의원의 민선제도는 정부의 반응성에 대한 시민통제를 확대시키는 조치이다. 둘째는 집단참여이다. 시민단체 혹은 정치단체 가입 및 활동을 통한 참여뿐만 아니라 이익의 조직화 활동도 여기에 포함된다. 이것은 개별적 참여보다는 집단적 혹은 조직적 참여의 성격을 갖는다는 점에서 다른 참여유형과 구별된다. 셋째는 시민-정부간 개별적 접촉이다. 개별 시민과 정부간의 의사전달을 위한 절차와 구조는 다양하다. 개인들이 정부접촉을 하기 위해 사용하는 방법들은 편지, 전화 혹은 개별면담을 포함한다. 여기서는 주로 개별접촉을 통한 의사전달이 강조된다. 넷째는 직접적인 시민의 정부참여이다. 이것은 가장 급진적 참여유형으로 시민대표자들을 정책결정위원회에 선발하고 정책사업을 고객이 직접 통제하며 시민집단이 일정권한을 갖고 정책결정에 직접 참여하는 것을 포함한다.

〈표 5〉에 보고된 것처럼 시민참여는 투표참여를 제외하고는 전반적으로 매우 낮은 것으로 나타났다. 지난 지방선거에서 투표하였다고

표 5
 시민의 정치참여
 (N=350)

경험이 있다고 응답한 %	
지방선거 투표	78.3
후보지지설득	15.7
선거운동	7.4
선거후원금기부	1.7
지역문제해결활동	14.9
시 공무원, 시의원 접촉	9.7
시청, 시의회 진정 및 청원	8.9
도청, 중앙부처 호소	4.0
정당 호소	2.3
종교 혹은 시민단체 호소	3.4
언론기관 전화 및 투고	6.3
항의집회 참석 및 집단행동	15.1

응답한 비율은 78.3%로 나타나, 6) 지방정부의 핵심 정책결정자를 선택하는 일에 관심을 갖고 있을 뿐만 아니라 투표를 시민의무(*civic duty*)로 간주하는 규범이 광범하게 수용되고 있는 것으로 보인다. 7) 그러나 투표참여와는 달리 다른 유형의 정치참여 수준은 전반적으로 낮은 것으로 드러났다. 선거 때 특정 정당이나 후보자를 지지하도록 다른 사람을 설득한 적이 있다는 응답자가 15.7%, 선거 때 특정 정당이나 후보자의 선거운동을 직접 도운 적이 있다는 응답자가 7.4%, 선거 때 특정 정당이나 후보자를 위해 선거후원금을 기부한 적이 있다는 응답자가 1.7%로 나타났다. 선거캠페인활동에 돈보다는 시간으로 기여하며 그것도 사적으로 할 뿐이다. 그러나 지역사회의 문제를 해결하기 위해 다른 주민들과 함께 일한 적이 있다는 응답자가 14.9%로 나타나 공동사회활동(*communal activities*)이 투표행위를 제외한 다른 정치활동보다 활발한 것으로 보인다. 개인연고를 동원하여 시 공무원이나 시의원을 개별 접촉한 적이 있다는 응답자는 9.7%, 보다 공식적으로 시청이나 시의회에 진정하거나 청원한 적이 있다는 응답자는 8.9%, 도청이나 중앙정부기관에 탄원한 적이 있다는 응답자는 4.0%로 나타났다. 한편 정당, 종교·사회단체, 언론기관 등에

호소하고 탄원한 적이 있다는 응답자는 2~6%로 나타나 중간단체를 통한 정치참여가 활성화되어 있지 않은 것으로 보인다. 그러나 다소 놀랍게도 향의집회에 참석하거나 집단행동을 한 경험이 있다는 응답자는 15.1%로 비관습적(*unconventional*) 참여유형⁸⁾이 관습적 참여유형보다 활발함을 보여주고 있어 시민들이 중간단체를 통한 간접행동보다 직접행동을 더 선호하는 것으로 보인다.

분석결과는 대부분의 성남시민들에게 있어 투표행위가 거의 유일한 정치참여인 것으로 보인다.⁹⁾ 불연속적으로 이루어지는 투표행위를 통해 연속적으로 이루어지는 정책결정을 통제하는 것이 한계가 있음을 고려한다면 이러한 발견은 정부의 반응성에 대한 시민의 통제력이 낮음을 시사한다. 한편, 일부는 공동사회활동이나 집단·시위행동에 참여한 경험이 있는 것으로 나타나 전통적인 선거활동이나 접촉활동보다 협동활동이나 비관습적 정치행동이 오히려 더 활발한 것으로 보인다. 이는 투표행위를 통해 지방정부의 정책결정을 간접 통제하면서 간헐적으로 협동활동이나 집단·시위행동으로 지방정부를 직접 압박함을 보여주어 참여방식이 다양하지 못하고 양극화되어 있음을 시사한다.

4. 정치문화적 조건 : 시민능력

1) 정치관여

심리적 관여(*psychological involvement*)는 시민이 정치에 관심과 염려를 갖고 있는 정도를 가리킨다. 정치에 전적으로 몰입되어 있는 개인들이 한 극단에 있다면 또 다른 극단에는 사생활에 전적으로 몰입되어 있고 정치에는 전혀 무관심한 개인들이 있다. 기존의 경험적 연구는 심리적 관여가 정치참여와 관련된 핵심 변수의 하나임을 보여준다(Milbrath and Goel, 1977). 정치유형에 따라 차이는 있지만 일반적으로 정치에 관심을 가진 사람들은 정치에 보다 적극적으로 참여한다는 것이다.

〈표 6〉에 보고된 것처럼 성남시민의 지방정치에 대한 심리적 관여는 낮은 것으로 보인다. 이 지역에서 일어나는 지방정치에 대해 4.9%가 매우 관심이 있다고 한 반면 27.7%는 전혀 관심이 없다고 하여 지방정치에 대한 관심이 비교적 낮은 것으로 나타났다.¹⁰⁾ 보통 이상의 관심이 있다고 한 응답자가 30%에도 미치지 못하여 대부분은 지방정치가 지방적 삶의 주요한 측면이 되지 못하고 있었다. 이러한 무관심은 다른 주민들과 지역의 정치에 대해 대화를 나누는지를 묻는 질문에서도 드러났다. 그런 이야기를 전혀 나누지 않는다는 응답자가 44.6%, 보통 이상 나눈다는 응답자는 18.3%로 나타났다.¹¹⁾ 이러한 지방정치에 대한 무관심과 심리적 불(不) 관여는 지역시민이 지방정치과정에서 단순한 구경꾼 혹은 방관자로 주변에 머물러 있음을 시사한다.

지방정치에 대한 무지는 지방정치에 대한 무관심을 반영한다고 볼 수 있다. 기존 연구는 정치지식이 많은 사람들이 적은 사람들보다 정치적 관심과 효능성이 더 높고 정치에 더 적극적으로 참여함을 보여준다(Milbrath and Goel, 1977). 〈표 7〉은 시장, 도지사, 국회의원, 시의원 등 4명의 이름을 성남 시민들이 어느 정도 기억하고 있는지 보여준다. 이들 정치인 이름을 하나도 기억하지 못하는 응답자가 27.1%, 한 명의 정치인 이름만 기억하는 응답자가 29.7%로 과반수 이상이 지방정치인에 대해 거의 무지한 것으로 나타났다.¹²⁾ 지방자

표 6
지방정치에 대한 관심
(N=350)

이 지역에서 일어나는 지방정치에 대해 얼마나 관심이 있는 편입니까?	
매우	4.9%
보통	22.9
조금	44.6
전혀 없다	27.7
다른 주민들과 이 지역의 지방정치에 대해 얼마나 자주 이야기를 나누는 편입니까?	
매우	4.0%
보통	14.3
조금	37.1
전혀 없다	44.6

표 7
지방정치가 및 지방자치
제도 인지도
(N=350)

정답 수	지방정치가	지방정치제도
0	27.1	38.3
1	29.7	46.9
2	19.7	14.9
3	19.1	-
4	4.3	-

치제도에 대해서도 상당히 무지한 것으로 보인다. 지난 5년 동안 지방선거가 두 차례 있었지만 시의원 및 시장 정당공천제도 여부에 대해 모두 정확히 알고 있는 응답자는 14.9%인 반면 둘 다 모르는 응답자는 38.3%로 나타나 지방정치와 관련된 정보 수준이 낮음을 보여주었다. 이러한 성남시민의 지방정치에 대한 무관심과 무지는 이들의 정치적 관여의 수준이 낮음을 반영한다.

2) 정치적 효능성

기존 연구들은 시민의 정치적 적극성이 정치적 효능성과 관련되어 있음을 보여준다(Campbell et al., 1960; Almond and Verba, 1963). 정치적 효능성은 정책결정과정에 영향을 줄 수 있다는 느낌이다. 한 개인이 정치인이나 공직자 혹은 공공정책에 영향을 줄 수 있다고 믿을 때 주관적으로 능력이 있다고 말한다. 이처럼 자신의 정치행동이 정치과정에 영향을 주거나 혹은 줄 수 있다고 느끼는 개인들은 정치과정에 압도되어 있는 개인들보다 정치적으로 더 적극적인 것이다. 따라서 정치적 효능성은 참여형 정치문화의 핵심으로 간주된다.

정치적 효능성은 개념적으로 두 차원으로 나누어진다(Lane, 1959; Abramson, 1983).¹³⁾ 첫째 차원은 자신의 정치적 효과성 혹은 자신감을 반영하는 내재적 효능성(*internal efficacy*)으로 이는 정치적 행위자인 자신에 대한 평가이다. 둘째 차원은 정치체제의 반응성을 반영하는 외재적 효능성(*external efficacy*)으로 이는 정치체제 혹은 정부의 반응성에 대한 평가이다. 자신의 정치적 이해력과 영향력에 대한 자신감은 정치 참여의 수준을 높이고 방관자가 아니라 적극적 참여자로 만든다. 때문

에 정치적 효능성 특히 내부적 효능성은 시민문화의 조건 가운데 하나로 지적된다. 내부적 및 외부적 효능성간에는 일반적으로 정의 상관관계가 있는 것으로 지적되지만 민주전통이 오래되지 않고 정치체제의 변동을 겪는 정체에서는 반드시 그렇지 않을 수 있다(Coleman and Davis, 1976). 둘 간의 경험적 관계가 어떠한 정치적 효능성은 민주적 정치과정을 위한 주요한 시민사회의 조건의 하나로 볼 수 있다.

〈표 8〉은 성남시민의 정치적 효능성을 보여준다. 첫째, “정치가 너무 복잡해서 우리 같은 사람들은 무슨 일이 일어나는지 잘 알 수가 없다”는 언명에 대해 54.6%, “투표는 우리 같은 사람들이 정부가 하는 일에 대해 의사를 밝힐 수 있는 유일한 방법이다”는 언명에 대해 68.5%가 그렇다고 동의하는 것으로 나타나 내부적인 정치적 효능성, 즉 자신의 정치적 자신감이 낮게 평가되고 있음을 보여준다. 둘째, “정치가나 공직자는 우리 같은 사람들이 생각하는 것에는 관심이 없다”는 언명에 대해 60.0%가, “우리 같은 사람들이 정부가 하는 일에 이러쿵저러쿵 해봐야 소용이 없다”는 언명에 대해 70.0%가 그렇다고 동의하고 있는 것으로 나타나 외부적인 정치적 효능성, 즉 시민의 선호에 대한 정부의 반응성이 낮게 평가되고 있음을 보여준다. 이러한 분석결과는 성남시민의 정치적 자신감이 비교적 낮음을 보여준다. 광범한 시민의 정치적 무기력함은 정치적 영향력의 행사를 위한 시민사회의 조직화를 막고 이는 결국 지방정치를 시장 주도적 혹은 정부 주도적으로 만드는 데 기여하고 있다(박종민, 2000).

5. 사회문화적 조건 : 시민관여

1) 사회참여

정치참여의 시민자발주의(*civic voluntarism*) 모형은 시민의 정치적 비활동성의 원인을 제시한다(Verba, Scholzman and Brady, 1995). 그에 따르면 시민이 정치적으로 활발하지 못한 이유는 첫째 시간, 돈, 시민기술(*civic skills*) 등 자원이 없기 때문이고, 둘째 심리적 정치관여,

표 8
정치적효능성
(N=350)

정치는 너무 복잡해서 우리 같은 사람들은 무슨 일이 일어나는지 잘 알 수가 없다	
전적으로 그렇다	11.7%
그렇다	42.9
그저 그렇다	17.7
그렇지 않다	22.0
전적으로 그렇지 않다	2.9
모르겠다/무응답	2.9
투표는 우리가 정부가 하는 일에 대해 의사를 밝힐 수 있는 유일한 방법이다	
전적으로 그렇다	19.1%
그렇다	49.4
그저 그렇다	7.7
그렇지 않다	16.9
전적으로 그렇지 않다	2.0
모르겠다/무응답	4.9
정치가나 공직자는 우리 같은 사람들이 생각하는 것에는 관심이 없다	
전적으로 그렇다	16.9%
그렇다	43.1
그저 그렇다	23.1
그렇지 않다	12.3
전적으로 그렇지 않다	1.4
모르겠다/무응답	3.2
우리 같은 사람들이 정부가 하는 일에 대해 이러쿵저러쿵 해봐야 소용이 없다	
전적으로 그렇다	20.0%
그렇다	50.0
그저 그렇다	12.3
그렇지 않다	13.1
전적으로 그렇지 않다	2.6
모르겠다/무응답	2.0

즉 정치적 관심이나 효능성이 낮기 때문이며, 셋째 정치로 유도하는 동원네트워크 밖에 위치하기 때문이다. 그리고 정치활동을 위한 주요한 자원은 사회참여에서 온다는 것이다. 사회제도에의 개인관여, 즉 가족, 학교, 직장에서의 경험과 비정치적 및 종교적 단체에의 자발적 가입이 그것이다. 사회참여가 정치참여에 영향을 준다는 것이다.

〈표 9〉에 제시된 것처럼 성남 시민의 사회단체 가입은 매우 저조한

표 9
사회단체 및 계 가입
(N=350)

	단체 가입 (%)	계 가입 (%)
0개	78.0	65.7
1개	17.6	16.3
2개	4.0	11.4
3개	1.4	3.7
4개 이상	0.0	2.9

것으로 보인다. 현재 어떤 단체에도 가입하고 있지 않다는 응답자가 78.0%, 1~3개 단체에 가입하고 있다는 응답자가 23.0%이며, 그나마 이들이 가입하고 있는 단체는 주로 정치적 성격이 없는 친목회, 동창회, 사업·직업관련단체인 것으로 드러났다. 소위 경실련이나 참여연대와 같은 시민단체에 가입한 응답자는 전혀 없었다. 한편, 종교를 갖고 있는 응답자는 54.6%로 나타났지만 종교관련 봉사단체에 가입한 응답자도 거의 없는 것으로 나타났다. 이러한 낮은 시민자발주의는 다수의 시민들이 정치참여의 자원과 기회를 제공하는 중간단체 네트워크 밖에 존재함을 시사한다. 전체적으로 개인은 중간집단을 통해 정치와 연결되어 있지 않고 또 조직화되어 있지도 않아 정치적으로 원자화되어 있는 것으로 보인다(Henderson, 1968). 서로 결합하려고 하지 않는 성향은 계 가입과 관련해서도 드러나는데 친목계나 낙찰계 등 어떤 계에도 가입하고 있지 않다는 응답자가 65.7%로 나타났다. 이처럼 원자화된 개인들로 구성된 시민사회는 정부와 비교하여 무력할 수밖에 없으며 이는 지방정치과정에서 시장 독주를 가능하게 하는 주요한 요인으로 보인다.

정당을 통한 정치연계도 매우 낮은 것으로 보인다. 지지하는 정당이 없다고 한 응답자가 74.3%로 시민 대다수가 정당과 무관한 무당파임을 나타내고 있다. 뿐만 아니라 당파심(*partisanship*)을 보이는 응답자 가운데서 3명 중 1명만이 강하고 나머지는 약한 것으로 나타나 많은 시민들은 정당과의 심리적 연계를 형성하지 않고 있음을 보여준다. 선거과정에서 나타나는 지역주의 투표행위는 귀속적 차원의 연계를 의미할 뿐 근대적 당파심과는 다르다고 볼 수 있다. 사회단체뿐만

표 10
정치참여유형의 효과성
(N=350)

	효과적 (매우 + 약간)	거의 효과 없다	모르겠다 /무응답
시 공무원, 시의원 접촉	61.8%	28.6	9.7
시청, 시의회 진정 및 청원	38.6	51.4	10.0
도청, 중앙부처 호소	28.8	55.4	15.7
정당 호소	19.7	63.7	16.5
종교 혹은 시민단체 호소	45.7	41.7	12.6

아니라 심지어 정당조차 지방차원에서 시민과 정부간의 관계를 연결시켜주지 못하는 것으로 보인다.

이러한 해석은 지방정부에 시민의 요구를 전달하는 통로의 효과성에 대한 평가결과와 일치한다. <표 10>에 보고된 것처럼 개인적 연고를 동원하여 시공무원이나 시의원을 접촉하는 것이 효과적일 것이라는 응답자는 61.8%, 시청이나 시의회에 진정이나 청원하는 것이 효과적일 것이라는 응답자는 38.6%, 도청이나 중앙부처 등 상위정부에 호소하는 것이 효과적일 것이라는 응답자는 28.8%, 정당에 호소하는 것이 효과적일 것이라는 응답자는 19.7%, 종교 혹은 시민단체에 호소하는 것이 효과적일 것이라는 응답자는 45.7%로 나타났다. 이처럼 정당이나 종교·시민단체를 통해 호소하는 것이 개인연고를 동원하여 공직자를 직접 접촉하는 것보다 덜 효과적일 것이라 생각한다면 지연이나 학연 등 개인연고를 구축하려고 할 것이며 이는 정치적 성격의 사회단체보다는 비정치적 성격의 동창회나 친목회에 가입하려고 할 것이다.

2) 사회신뢰, 운명주의 및 온정주의

사회자본은 협력행동을 촉진하여 사회의 능률성을 증진시킬 수 있는 신뢰, 규범, 네트워크와 같은 사회조직의 특징들이다(Putnam, 1993). 이러한 사회자본은 자발적 협력을 수월하게 한다. 신뢰는 사회자본의 본질적 요소이다. 근대적 상황에서 사회신뢰는 상호성의 규범과 시민관여의 네트워크로부터 생겨난다. 일반화된 상호성의 규범은 거래비

용을 낮추고 협동을 촉진시키며 촘촘한 사회교환의 네트워크와 연결된다. 시민관여의 네트워크는 사회자본의 기본 형태로 지역사회에서 그러한 네트워크의 밀도가 높으면 시민들은 상호이득을 위해 협력할 수 있다. 시민단체는 사회적 협동구조로 지역사회에서의 단체적 삶(*associational life*)의 활력성은 시민친목성(*civic sociability*)의 주요한 지표로 볼 수 있다(Putnam, 1993; 1995).

성남시민들의 단체적 삶은 그다지 활발하지 못하다. 앞서 언급한 바와 같이 4명 중 3명은 어떤 단체에도 가입하고 있지 않으며 4개 이상 단체에 가입한 응답자는 전무한 것으로 나타났다. 협동단체의 하나인 제조직 가입도 매우 저조한 것으로 보인다. 1개 이상의 친목계나 낙찰계 등을 들고 있다고 한 응답자는 34.3%, 어떤 계도 전혀 들고 있지 않다고 한 응답자는 65.7%로 나타났고 계를 들고 있다고 한 응답자들 가운데서 80.8%가 2개 이하의 계를 들고 있는 것으로 나타났다. 단체적 삶의 결핍은 집합행동(*collection action*)의 딜레마를 극복하게 하는 시민관여의 네트워크가 빈약함을 시사한다.

지역신문을 포함하는 지역언론매체는 협력을 위한 자발적 결합을 촉구하여 시민 활력성을 가져온다(Tocqueville, 1969). 지역언론매체는 지역사회문제에 대한 관심을 조장하고 지역여론을 환기시켜 집단행동을 위한 자발적 협력을 호소하여 사회자본을 구축한다. 따라서 지역신문구독률이나 지역방송청취율은 지역공동체에 대한 시민관심을 반영하는 표시이다. 현재 성남에는 4개 지역지, 경기도의 10개 지방지 및 2개 지역방송이 있지만 엄격한 의미의 지역언론은 부재하다고 할 수 있다. 이 설문조사에서 중앙일간지(전국지)를 거의 매일 읽고 있다는 응답자가 60.9%이지만, 지방일간신문(지방지)을 전혀 안 본다는 응답자는 72.6%, 지역소식지를 전혀 안 본다는 응답자는 53.4%로 나타나 경기도 지방지는 거의 구독되지 않고 주로 서울에서 발생되는 전국지가 구독되고 있으며 지역소식지도 광범하게 구독되는 것으로 보이지 않는다. 한편, 일반 TV 뉴스를 거의 매일 시청한다는 응답자가 79.1%인 반면 케이블이나 유선 TV의 지역뉴스를 거의 매일

시청한다는 응답자는 23.6%로 나타나 시민 활력성을 불러일으키는 다른 언론매체의 역할이 제한적임을 시사한다.

사회신뢰는 사회자본의 본질적 요소이다. 사회신뢰는 공공목적을 위한 시민들간의 자발적인 협력행동, 자발적 단체의 형성을 용이하게 하여 시민의 정치능력을 증대시킨다. 그러나 정치무능(*political incapacity*)은 공동이익을 위한 집합행동을 어렵게 한다. 자신과 가족에 대한 과도한 관심과 공익에 대한 무관심을 반영하는 비도덕적 가족주의(*amoral familism*)는 사회신뢰의 결핍을 나타낸다(Banfield, 1958). <표 11>은 성남시민의 사회신뢰의 수준을 보여준다. “사람들은 대부분 믿을 만하다”는 주장에 대해 30.9%가 동의한 반면 36.6%가 동의하지 않았고 “세상 살아가는 데 여간 조심하지 않으면 남에게 이용당한다”는 주장에 대해 70.9%가 동의한 반면 단지 2.6%만이 동의하지 않았다. 그러나 “인간은 천성이 서로 돕고 사는 편이다”라는 주장에 대해 68.9%가 동의한 반면 10.5%가 동의하지 않았고 “내게 무슨 일이 일어났는지 염려하는 사람은 아무도 없다”는 주장에 대해서도 19.1%가 동의한 반면 72.9%가 동의하지 않았다.¹⁴⁾ 끝으로 “이 세상에서 믿을 사람은 자기 가족밖에 없다”는 주장에 대해 26.3%가 동의한 반면 59.7%가 동의하지 않은 것으로 나타났다.¹⁵⁾ 전체적으로 보면 이러한 분석결과는 사회불신과 신뢰가 뒤섞여 있음을 시사한다.

운명주의(*fatalism*) 문화는 공동의 목적을 위한 주민들간의 협력적 행동의 결성을 어렵게 하며 사회자본의 형성을 더디게 한다(Banfield, 1958). <표 12>에 제시된 것처럼 “사람의 미래는 자신의 선택에 의해 결정된다”는 주장에 대해 69.4%가 동의한 반면 13.4%만이 동의하지 않았고, “인생은 팔자소판이다”라는 주장에 대해 20.8%가 동의한 반면 65.7%가 동의하지 않아 전통적인 운명주의 사고가 광범하게 수용되지 않는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 시민사회의 정치적 무력함이 적어도 운명주의적 사고에서 오는 것이 아님을 시사한다.

그럼에도 온정주의(*paternalism*) 문화는 광범하게 수용되어 있다. “정부와 국민간의 바람직한 관계는 부모와 자식간의 관계와 같아야

표 11
사회신평 (N=350)

사람들은 대부분 믿을 만하다	
전적으로 그렇다	2.6%
그렇다	28.3
그저 그렇다	30.0
그렇지 않다	28.3
전적으로 그렇지 않다	8.3
모르겠다/무응답	2.6
인간은 천성이 서로 돕고 사는 편이다	
전적으로 그렇다	10.6%
그렇다	58.3
그저 그렇다	18.6
그렇지 않다	9.1
전적으로 그렇지 않다	1.4
모르겠다/무응답	2.0
세상 살아가는데 여간 조심하지 않으면 남에게 이용당한다	
전적으로 그렇다	18.9%
그렇다	52.0
그저 그렇다	11.7
그렇지 않다	14.0
전적으로 그렇지 않다	2.0
모르겠다/무응답	1.5
내게 무슨 일이 일어났는지 염려하는 사람은 아무도 없다	
전적으로 그렇다	3.7%
그렇다	15.4
그저 그렇다	7.1
그렇지 않다	54.9
전적으로 그렇지 않다	18.0
모르겠다/무응답	0.9
이 세상에서 믿을 만한 사람은 자기 가족밖에 없다	
전적으로 그렇다	8.0%
그렇다	18.3
그저 그렇다	13.1
그렇지 않다	52.3
전적으로 그렇지 않다	7.4
모르겠다/무응답	0.9

표 12
 운명주의와 운정주의
 (N=350)

사람의 미래는 자신의 선택에 의해 결정된다	
전적으로 그렇다	18.3%
그렇다	51.1
그저 그렇다	14.9
그렇지 않다	11.4
전적으로 그렇지 않다	2.0
모르겠다/무응답	2.3
인생은 팔자소관이다	
전적으로 그렇다	3.1%
그렇다	17.7
그저 그렇다	10.3
그렇지 않다	47.4
전적으로 그렇지 않다	18.3
모르겠다/무응답	3.2
정부와 국민간의 바람직한 관계는 부모와 자식간의 관계와 같아야 한다	
전적으로 그렇다	21.1%
그렇다	49.7
그저 그렇다	8.0
그렇지 않다	14.0
전적으로 그렇지 않다	2.9
모르겠다/무응답	4.3

한다”는 주장에 대해 70.8%가 동의한 반면 단지 16.9%만이 동의하지 않은 것으로 나타나 대다수가 가족을 이상적인 통치모형으로 간주하는 것으로 보인다(한배호·어수영, 1987; Helgesen, 1998). 이러한 정부관이 반영하는 치자와 피치자간 관계의 성격은 대의민주주의의 기본원리에 반영된 그것과 근본적으로 다르다. 대의제도의 근본은 시민권의 평등과 치자에 대한 피치자의 민주적 통제가 중요하다. 그러나 부모와 자식간의 관계가 시사하는 권위의 계층관계는 시민과 정부간 관계의 민주적 성격과 충돌한다(박종민, 1996). 운정주의, 즉 가족적 정부관의 정당성에 대한 신념의 광범한 수용은 정부로의 권력집중과 시민사회에 대한 정부주도를 자연스러운 것으로 만들어 시장 지배적 권력구조를 위협하는 다원적 대항세력을 구성할 집단형성을 어렵

게 만들 수 있다.

6. 맺음말

정책결정과정을 통해 본 성남의 권력구조에 대한 한 연구는 시장 독주의 통치구조를 보여준다(박종민, 1999). 지방정부에 대항할 수 있는 유력한 조직화된 세력이나 집단이 거의 없는 상황에서 공식정부를 대표하는 시장의 독주가 자연스럽게 나타나고 있는 것이다. 시 집행부의 정점에 있는 시장은 시의원, 관료 및 지역유지들과 후견인 - 피후견인 (*patron-client*) 이라는 개인간 (*interpersonal*) 교환관계 혹은 유대관계를 형성하여 독주체제를 구축하고 지역사회를 통치해 가는 것이다. 이처럼 지방차원에서 공식정부가 시민사회 혹은 시장을 압도하는 통치구조는 무엇보다도 바로 시민사회의 상대적 무력성 때문이다(박종민 외, 1999).

그런데 앞서 분석되고 기술된 성남 시민들의 사회적 및 정치적 삶의 모습은 왜 시민사회가 정부에 비해 상대적으로 무력한가를 보여준다. 시민들은 운명주의를 부정하지만 온정주의적 정부관을 전폭적으로 수용하여 정부로의 권력집중의 정당성을 지지하고 있다. 인간에 대한 신뢰가 낮지 않지만 시민관여의 네트워크와 단체적 삶의 활력성은 발견하기 어렵다. 낮은 사회참여의 결과로 시민문화의 형성이 더디고 시민들은 정치에 대해 무관심하고 정치적으로 무지하며 자신감도 많지 않다. 시민들이 중간집단을 통해 정치와 연계되지도 않으며 개인적 연고를 동원한 개별접촉이 지방정부와의 중요한 연결고리가 된다. 시위나 집단행동이 정치활동의 주요 레퍼토리가 되어 있지만 지방선거에서 투표하는 것이 이들의 거의 유일한 정치참여일 정도로 정치활동이 빈약하다. 정치과정에서의 시민의 소리는 크지도 명료하지도 않다. 이러한 모습은 정부의 반응성에 대한 시민의 통제를 어렵게 한다. 따라서 시민의 선호에 대한 정부의 반응성이 낮게 평가되고 지방정부에 대한 불신이 높아도 시민의 소리가 정치과정에 효과적으

로 투입되지 못하고 있다.

지방자치의 실시는 지방차원에서 시민과 정부간의 공식적 관계를 변화시켰다. 관선시대와는 달리 민선시대 지방정치가들은 주기적으로 시민들로부터 정치적 책임을 지지 않을 수 없게 되었다. 지방선거는 적어도 제도적으로 지방정부에 대한 시민통제(*popular control*)를 강화시킨 것이다. 그러나 사례도시에서 나타난 결과는 민주적 지방정치를 위한 시민사회의 조건이 아직은 성숙하지 않음을 보여준다. 물론 다른 도시들도 다 그렇다고 단정지을 수는 없지만 사례도시가 시민의 참여자원과 기술이 비교적 풍부한 수도권 개발도시라는 점을 고려하면 그러한 결론이 그렇게 무리한 것은 아닐 수 있다. 아직 지방도에 참여형 시민문화가 광범하게 형성되어 있지 못하고 사회자본이 제대로 축적되어 있지 못하다면 자치제도의 변화에도 불구하고 지방정치의 민주화에 대한 단기적 전망은 그다지 밝지 못하다. 설사가상으로 지방정치의 민주화를 열망하는 이들을 더욱 당혹스럽게 만드는 것은 이들 정치문화적 및 사회문화적 조건이 지방자치제도의 도입처럼 입법으로 하루아침에 가져올 수 있는 것이 아니라는 점이다.

■ 주

- * 이 논문을 위한 연구는 학술진흥재단의 1998~1999년도 인문사회과학분야 중점영역연구지원에 의해 수행되었다. 이 논문은 1999년 한국행정학회 동계학술대회에서 발표된 논문의 수정본이다. 당시 토론에 참가하였던 이화여대 한인숙, 아주대 강명구, 서울대 이승종, 대전대 박희봉 교수, 지방행정연구원 황아란 박사 및 논문심사과정에서 유익한 조언을 주신 심사위원께 감사드린다. 그리고 자료수집과 분석을 도와 준 고려대학교 박사과정의 신수경 양에게 감사한다.

- 1) 이 논문에서 분석된 자료는 5개 도시(성남, 부천, 평택, 청주 및 진주)의 지역주민을 대상으로 1999년 8월 고려대학교 정부학연구소 서베이리서치센터에 의해 실시된 "지방자치에 관한 지역주민 의식조사"의 일부이다. 전체 표본의 크기는 총 1,482명으로 각 도시의 지역적 특성을 고려한 다단계 집락표집(*cluster sampling*) 방식에 의해 선정된 20세 이상의 성인으로 구성되었다. 성남 표본의 크기는 350명으로 거주지별로 수정구 100명, 중원구 109명, 분당구 141명이다. 표본구성을 보면

남자 51.4%, 여자 48.6%이고 20대 17.7%, 30대 32.3%, 40대 25.1%, 50대 12.7%, 60대 이상 12.3%이다.

- 2) 사회자본론은 시민공동체(*civic community*) 이론이라고도 할 수 있다.
- 3) 여기서는 지역사회의 사회경제적 수준을 직접 분석하지 못하였다. 단지, 사회경제적 발전과 민주적 정치발전간의 관계를 매개하는 시민관여와 시민능력에 대한 분석을 통해 간접적으로 추론하고자 하였다.
- 4) 한편, 정부나 국회의 활동이 일상생활에 미치는 영향에 대해서는 47.1%가 많이 혹은 약간 준다고 응답하였고, 45.2%가 거의 혹은 전혀 주지 못한다고 응답하여 중앙정부의 산출에 대한 인식이 다소 높은 것으로 나타났다.
- 5) 이 결과는 성남의 지방정치문화가 참여형보다 신민형에 가깝다는 것을 함축하는 것으로 볼 수 있다.
- 6) 한편, 지난 대통령선거에서 투표하였다고 응답한 비율은 91.1%로 나타나 지방정치보다 중앙정치에 대한 높은 관심을 보여주고 있다.
- 7) 시민의무감은 정치참여와 관련된 중요한 태도로 지적된다(Almond and Verba, 1963). 이 시민의무감은 주로 투표참여와 관련되는데 우리의 경우도 투표참여율이 높은 이유 중 하나는 아마도 시민의무감과 관련되는 것으로 보인다. 투표가 의무라는 규범은 민주제도의 경험이 비교적 짧은 정치체제에서도 확립되어 있는 것으로 지적되고 있다. 이 조사에서도 “자신이 지지하는 후보가 당선될 가능성이 없을 때 투표하는 것은 별로 의미가 없다”는 언명에 대해 74.3%가, “투표결과가 어떻게 되든 상관하지 않는 사람은 투표에 참여하지 않는 것이 더 낫다”는 언명에 대해 57.1%가 반대의견을 밝혀 시민의무감이 비교적 높은 것으로 나타났다.
- 8) 비판습적 정치행동에 대한 이론적 및 경험적 논의는 반즈와 카세(Barnes, Kaase et al., 1979) 참조.
- 9) 투표행위를 제외한 11개 정치활동 가운데서 어느 하나도 경험한 적이 없는 응답자가 56.3%, 2개 이하의 정치활동을 경험한 적이 있는 응답자가 31.1%로 나타나 투표행위를 제외한 정치참여는 매우 저조한 것으로 보인다.
- 10) 전반적인 정치적 냉소주의에도 불구하고 지방정치보다 중앙정치에 대한 관심이 다소 높은 것으로 보인다. 중앙정치에 대해 전혀 관심이 없다는 응답자가 19.7%이나 보통 이상의 관심이 있다는 응답자는 46.3%로 나타났다.
- 11) 다른 사람들과 중앙정치에 대해 대화를 전혀 나누지 않는다는 응답자는 24.6%, 보통 이상 나눈다는 응답자는 32.3%로 나타나 지방정치보다 중앙정치에 대한 관심이 더 높은 것으로 보인다.
- 12) 이 조사가 실시되기 바로 전 부패사건으로 경기도 지사 부부가 구속되면서 도지사 이름이 모든 언론매체에 자주 등장하였기 때문에 이러한 상황적 여건에 의해 도지사 인지도가 다소 높게 나타났을 가능성이 있다. 이러한 추측과 일치하게 도지사와 시장의 이름을 정확히 대는 응답자는 각각 64.0%와 45.1%이었다.
- 13) 그러나 이 연구의 경우 정치적 효능성의 4개 문항에 대한 요인분석은 두 요인이 아니라 하나의 요인을 산출하고 있다.
- 14) 이 문항에 대한 부정적 반응은 사회신뢰를 나타낼 수도 있지만 염려해 주는 사람으로 식구들을 염두에 두고 부정적으로 응답했을 경우 반드시 그렇게 해석할 수는 없다.
- 15) 이 문항은 비도덕적 가족주의를 측정하기 위해 포함되었으나 개인면접조사과정에서 일부 응답자들

은 가족도 믿을 수 없다는 반응을 보였기 때문에 이 문항의 의미를 해석하는데 주의가 필요하다. 이 문항에 대한 부정적인 반응은 가족 이외에 믿을 수 있는 다른 집단이 있다는 사회신뢰를 나타낸 것으로 볼 수도 있지만 전술한 바와 같이 가족조차도 믿을 수 없다는 사회불신을 나타낼 수도 있다. 사회신뢰 5개 문항에 대한 요인분석은 이 문항이 "세상 살아가는 데 여간 조심하지 않으면 남에게 이용당한다"는 문항과 같은 요인에 일차부하를 나타내고 있다는 것은 이러한 해석을 뒷받침하고 있다.

■ 참고문헌

- 박종민. 1996. "온정주의 정치문화와 권위주의 통치의 정당성." 《한국정치학회보》 30(3) : 105~122.
- 박종민. 1999. "선거정치와 지방통치 : 성남시 사례." 《정부학연구》 5(1) : 147~184.
- 박종민 편. 2000. 《한국의 지방정치와 도시권력구조》. 서울 : 나남.
- 박종민 · 배병룡 · 유재원 · 최승범 · 최홍석. 1999. "한국 지방정치의 특징." 《한국행정학보》 33(2) : 123~139.
- 한배호 · 어수영. 1987. 《한국정치문화》. 서울 : 법문사.
- Abramson, Paul R. 1983. *Political Attitudes in America*. San Francisco: Freeman.
- Almond, Gabriel A., and Sidney Verba, eds. 1963. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Almond, Gabriel A., and Sidney Verba, eds. 1989. *The Civic Culture Revisited*. Newbury Park: Sage.
- Banfield, Edward C. 1958. *The Moral Basis of a Backward Society*. Chicago: Free Press.
- Barnes, Samuel H., and Max Kaase et al. 1979. *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage.
- Campbell, Augus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes. 1960. *The American Voter*. New York: Wiley.
- Coleman, Kenneth M., and Charles L. Davis. 1976. "The Structural Context of Politics and Dimensions of Regime Performance." *Comparative Political Studies* 9: 189~206.
- Easton, David. 1975. "A Reassessment of the Concept of Political Support." *British Journal of Political Science* 5: 435~457.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Eckstein, Harry. 1966. *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway*. Princeton: Princeton University Press.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.

- Helgesen, Geir. 1998. *Democracy and Authority in Korea: The Cultural Dimension in Korean Politics*. Curzon Press.
- Henderson, Gregory. 1968. *Korea: The Politics of the Vortex*. Cambridge: Harvard University Press.
- Inglehart, Ronald. 1990. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Kweit, Mary Grisez, and Robert W. Kweit. 1981. *Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society*. New York: Praeger.
- Klingermann, Hans-Dieter, and Dieter Fuchs. 1995. *Citizens and the State*. New York: Oxford University Press.
- Lane, Robert E. 1959. *Political Life*. New York: Free Press.
- Lipset, Seymour M. 1960. *Political Man*. New York: Doubleday.
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan. 1997. "Toward Consolidated Democracies." In Larry Diamond et al., eds. *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Milbrath, Lester W., and M. L. Goel. 1977. *Political Participation*. Chicago: Rand McNally.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* 6: 65~78.
- Schmitter, Philippe. 1997. "Civil Society East and West." In Larry Diamond et al., eds. *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tocqueville, Alexis de. 1969. *Democracy in America*. Garden City, N.Y.: Anchor Books.
- Verba Sidney, and Norman H. Nie. 1972. *Participation in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Verba Sidney, Norman H. Nie, and J. O. Kim. 1978. *Participation and Political Equality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Verba Sidney, Kay Lehman Schlozman, and Henry E. Brady. 1995. *Voice and Equality*. Cambridge: Harvard University Press.

to investigate the process of establishing the presidential leadership.

As a result of this analysis, the presidential election which decides the presidential succession in Korea showed the great expansion of democracy because the competitiveness and fairness in the presidential election had gradually increased from 1987 to 1997. It was not, however, quite clear whether the democratic consolidation had been well under way in the case of establishing the presidential leadership because the tendency of delegative democracy was strong for the president's relationship to the legislature during the same period.

8. Citizens and the State in Local Politics : The Case of Sunnam

Chong-Min Park

This paper attempts to explore the relationship between citizens and the state in local politics by examining the political involvement and civic engagement of citizens in a city. On the basis of survey data it tries to assess whether there exist political cultural or sociocultural conditions for the functioning of local democratic political institutions. The analysis shows a lack of dense networks of civic engagement and vitality of associational life. Low levels of social participation appear to result in underdevelopment of civic culture. It is revealed that citizens are not interested in local politics, uninformed about local affairs and feeling politically incompetent. It is also discovered that citizens are not linked to politics through intermediary groups including

political parties. It seems that particularized contacting through personal connections is one of the major channels of access to local government. Voting seems to be the only form of local political participation for them. Furthermore, perceptions of citizens toward local governmental responsiveness were largely negative and their levels of trust in local government were considerably low. Overall, the analysis suggests that local civil society appears to be powerless in democratically controlling the state at local level.