「지방정부연구」 제5권 제3호(2001 가을) : 87~105

기초자치단체의 시민 정치참여 연구
- 부천시를 중심으로 -

A Study of Political Participation in the Korean City
- Evidences from Buchon -

최 홍 석(고려대학교 행정학과 부교수)

지방자치단체의 시민 정치참여에 관한 경험적 연구는 별로 축적되지 않은 실정이다. 따라서 본 연구는 기초자치단체의 맥락에서 시민 정치참여가 실제 어떠한 모습으로 이루어지고 있는 지를 파악하는 데에 우선적 초점을 두었다. 이 연구는 경기도 부천시민에 대한 설문결과를 사용하여 시민 정치참여의 형태를 추출하고, 정치참여자를 유형화하였다. 또한 각 유형별로 정치참여자들이 지닌 태도적 및 행태적 특성을 분석하였다. 요인분석 결과, 시민 정치참여의 형태로는 붕당적 참여, 공공기관접촉, 투표, 시민운동적 참여의 존재가 확인되었다. 그리고 군집분석을 통해서는 부천시민을 그의 정치참여형태에 따라 붕당형, 공공기관 접촉형, 투표형, 시민운동형, 그리고 정치무관심형으로 구분할 수 있었다. 각 정치참여 유형에 속하는 시민들은 인구학적 및 사회경제학적 특성, 정치에 대한 심리적 간여, 정치 정보의 보유수준, 그리고 정치적 효능성의 측면에서 서로 다른 특성을 보이고 있었다. 지방정부의 권한을 강화하고, 그들의 행·재정 능력을 확충하기 위한 정책적 노력이 증대되고 있다. 그러나 이렇듯 지방정부의 '수행 능력'을 제고하는 일이란 바람직한 지방자치 발전의 한 축일뿐이다. 지방정부의 수행 능력이 제아무리 강화된다고 한들, 정책결정과정에서 시민의 선호가 적절히 취합되지 못한다면 민주적 지방자치의 이상을 구현할 수 없다. 한국 지방자치의 발전을 위해서 '정부간 관계'의 조정을 통해 지방정부의 능력이 개선되어야함은 물론이다. 그러나 이에 더하여 정책결정과정에 시민의 선호를 적절히 투영하기 위해서 '지방정부와 시민간 관계'에 있어서도 많은 변화가 있어야 한다.

주제어: 정치참여, 주민참여, 지방정부, 기초자치단체, 지방자치

I. 서 론

민주적 자치행정을 구현하는 일은 정부와 시민사회 공동의 몫이다. 1990년대 이전과 같이 지방정부에 대한 선거환류가 부재한 상태에서 민주적 자치행정을 구현하기 어려울 것이다. 그러나 반면에 아무리 대표민주주의적 특성을 지닌 지방정부를 구성한다고 하여도 시민사회가 직접참여의 미덕을 전혀 발휘하지 못하는 상태에서는 민주적 자치행정을 기대하기 어렵다 (Held, 1987)[1].

1991년과 1995년에 지방의원선거와 자치단체장선거가 각각 재개되면서 한국의 지방정부는

1) Held(1987)는 한 사회의 민주주의가 정부와 시민사회에 대한 이중적 민주화(double democratization) 과정을 통해 비로소 성숙할 수 있다고 주장한다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

대표민주주의적 환류과정을 지닌 정치행정체제로서의 면모를 갖추게 되었다. 그리고 중앙 행정권한의 지방이양도 지속적으로 추진되어서, 지방정부 조직구조의 변경, 공사와 공단의 설립 등과 같이 과거에는 내무부 등 '중앙부처의 도장을 받아야 가능하던 일'이 점점 더 지방정부의 규칙과 조례에 의해 결정되고 있다. 또한 대단히 점진적이기는 하지만 지방교부세 비율의 확대, 일부 국세 세목의 지방세 전환 등의 방식을 통한 지방정부의 재정력 확충도 추진되고 있다.

지난 1990년대를 거치면서, 한국의 지방정부는 보다 대표민주적인 제도적 특성을 지니게 되었고, 지방적 공공업무의 수행에 필요한 행·재정적 능력도 보강되었다. 그렇다면 지방자치단체에 있어 민주적 자치행정 구현의 또 다른 축인 지방 시민사회는 과연 어떠한 상태에 있을까? 이 연구의 목적은 이러한 큰 의문에 답하기 위한 기초적 논의로서, 정치참여의 측면에서 한국의 지방 시민사회를 분석하는 데에 있다.

지방 정치행정의 맥락에 있어서 시민참여에 관한 경험적 연구는 주로 선거적 참여행태에 초점을 맞추어왔다.[2] 그리고 비선거적 참여를 함께 다룬 기존의 연구들-예를 들어, 배성동 외(1975), 박종민(1994), 한배호·어수영(1987) 등-은 주로 중앙 정치행정의 맥락에서 이루어졌다. 결국, 강명구(1996), 김인철(1992) 등의 연구이외에, 지방 정치행정의 맥락에서 시민참여를 다룬 경험적 연구는 찾아보기 어렵다. 이러한 상황에서 본 연구는 지방 정치행정의 맥락에서 시민참여가 실제 어떠한 모습으로 이루어지고 있는 지를 파악하는 데에 우선적 초점을 둔다. 보다 구체적으로 이 연구는 경기도 부천시민에 대한 설문결과를 사용하여 첫째, 무슨 형태의 시민 정치참여가 이루어지고 있는 지를 추출하고, 둘째, 참여형태에 기초하여 정치참여자를 유형화하며, 그리고 셋째, 이렇게 유형화된 정치참여자들이 지닌 태도적 및 행태적 특성을 분석한다.

한국 지방도시의 시민 정치참여에 대한 고찰로서 이 연구는 여러 한계를 지닌다. 그 중에서도 우선, 시민의 정치참여 유형과 특성을 분석함에 있어 이 연구가 주로 개인 수준의 태도 및 행태 변수에 의존하고 있다는 점을 들 지 않을 수 없다. 시민 정치참여는 개인적 과정인 동시에 집단적 과정이다. 즉, 시민의 정치참여에는 개인적 특성뿐만이 아니라 각종의 사회적, 법제도적, 정치문화적 변수들이 영향을 미친다. 실제로 한국의 기초도시에는 많은 수의 시민조직들이 존재하여 시민의 정치참여를 매개하고 있다 (강명구, 1996; 송호근외, 1991). 그리고 둘째, 분석대상 시민이 거주하는 지리적 범위가 수도권의 한 도시인 부천시에 국한된다는 점이다. 따라서 이 연구의 결과를 한국의 여타 지방자치단체들에 일반화시키는 데에는 한계가 있다. 다만, 부천시민의 정치참여적 특성이 여타 시민의 그것과 크게 다르리라는 선험적 증거가 강하다고는 보기 어렵다. 부천시가 인구 79만의 대규모 신흥도시이기 때문에 여러 지역으로부터 유입된 다양한 배경의 시민들이 거주하고 있다는 점, 시민 정치참여와 관련한 제도적 맥락이 한국의 기초자치단체간에 대동소이하다는 점 등은 부천시 연구결과의 일반화가능성을 오히려 높여주는 것들이기도 하다.

2) 지방선거 행태에 관한 연구의 예로 김광수(1991), 안병만 외(1995), 안성호(1991) 등을 들 수 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Ⅱ. 자료수집과 표본의 특성

이 연구를 위한 자료는 1999년 8월 19일부터 8월 31일까지 부천시의 20세 이상 주민 350명에 대한 면접조사를 통해 수집되었다.[3] 표본은 부천시의 행정구별 인구분포를 고려한 다단계 무작위 방식으로 추출되었다. 즉, 부천시의 3개 구 35개 동으로부터 3개 구 18개 동을 우선 추출한 후, 각 동의 2통 1반과 2반에서 각각 10개의 가구를 계통 추출하였다. 그리고 각 가구에서 생일의 날짜가 가장 빠른 20세 이상 거주자를 응답자로 선정하였다. 설문지의 회수율은 99.7%(349부)이다.

〈표 1〉 표본의 인구학적 및 사회경제적 특성

단위: 명(%)

성별	남 자	여 자
	170(48.7)	179(51.3)

연령	20대	30대	40대	50대	60대	70대
	84(24.1)	111(31.8)	86(24.6)	34(9.7)	25(7.2)	9(2.6)

학력	무학	초등학교	중학교	고등학교	전문대	대학교	대학원이상
	9(2.6)	18(5.2)	36(10.3)	179(51.3)	34(9.7)	68(19.5)	4(1.1)

직업	전문직	관리직	사무직	판매직	서비스직	생산직	농어업직	학생	주부	무직	정년퇴직
	18(5.2)	5(1.4)	41(11.7)	54(15.5)	26(7.4)	28(8.0)	1(0.3)	20(5.7)	119(34.1)	25(7.2)	11(3.2)

소득	100만 미만	100 - 199만	200 - 299만원	300 - 399만원	400 - 499만원	500 - 599만원	600만원 이상	응답거절	모름
	54(15.5)	133(38.1)	73(20.9)	24(6.9)	11(3.2)	1(0.3)	4(1.1)	33(9.5)	15(4.3)

표본의 인구학적 및 사회경제적 특성은 〈표 1〉에 요약된 바와 같다. 표본의 남녀 구성비는 49:51이고, 평균 연령은 약 40세이다.[4] 학력에 있어서는 고등학교 졸업자가 179명(51.3%)로 가장 많고, 대학 졸업자는 68명(19.5%)이다. 소득별 분포는 월수입 100 - 199만원대가 가장 많은 133명(38.1%)이고, 그 다음에는 200 - 299만원대 73명(20.9%), 100만원 미만 54명(15.5%)의 순서이다.

Ⅲ. 시민 정치참여의 형태

정치참여란 다차원적인 개념이다. 즉, 정치참여는 서로 특성을 달리하는 여러 유형의 행위를 포괄하는 개념이다. 이 때문에 한가지 형태의 정치참여 - 예를 들어, 개별적 접촉(particulaized contacts) - 에 적극적인 자가 다른 형태의 정치참여 - 예를 들어, 투표 -에도 적극적이리라는 보장은 없다. 그리고 정치참여의 범주에 무슨 행위를 포함시킬 지에 대해서도 서로 다른 견

3) 이 조사는 5개 기초자치단체(성남, 부천, 평택, 청주, 진주)를 대상으로 한 「지방자치에 관한 지역주민 의식조사」의 일부로 수행되었다.

4) 1998년도 부천시 인구통계에 따르면 20대가 부천시 인구의 25.5%를 차지한다. 그리고 30대가 34.0%, 40대가 21.2%, 50대가 9.9%, 60대가 6.3%, 그리고 70대가 3.0%를 각각 점유하고 있다. 따라서 본 연구 표본의 인구학적 특성이 모집단의 특성을 다분히 대표하고 있다고 볼 수 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

해가 존재한다. Verba와 Nie(1972)는 정치참여의 형태를 투표, 선거유세 행위, 공동체적 행위(communal activity), 그리고 개별적 접촉으로 구분하고, 단순한 정치의례적 행위와 지지 행위 그리고 불법적 행위를 그들의 연구에서 제외하였다. 반면에 이러한 범주의 행위를 정치참여의 일부로 간주하는 연구도 존재한다 (Milbrath & Goel, 1977).

정치참여는 시간과 공간 제약적 현상이다. 정치참여의 정도는 물론이고, 그의 형태도 때와 장소에 따라서 어느 정도 달라진다. 정치참여란 개인적 정치동원과정(individual-based process of political mobilization)인 만큼이나, 집단적 혹은 제도적 정치동원과정이다 (Verba, Nie & Kim, 1978). 예를 들어, 지방자치단체에 지사를 파견하는 국가나 일당독재의 국가에서 지역주민의 지방선거유세참여를 기대할 수는 없는 일이다. 그리고 사업수행에 있어 강제적 정치참여(manadated participation) 규정에 의하여 특정한 형태의 정치참여-예를 들어, 주민공청회, 주민토론회 등-가 새로이 생성될 수도 있다.

Verba와 Nie(1972)는 설문조사자료에 대한 요인분석을 통해서 선거유세, 투표, 공동체적 행위, 그리고 개별적 접촉이라는 형태의 정치참여의 존재를 확인한 바 있다. 이들이 추출해낸 정치참여의 형태들은 오스트리아, 인도, 일본, 네덜란드, 나이지리아, 미국, 그리고 유고슬라비아를 대상으로 한 비교연구에서도 재확인되어, 이러한 정치참여 유형론에 상당한 타당성이 있음을 입증하고 있다 (Verba, Nie & Kim, 1978). 그럼에도 불구하고, Verba와 Nie가 정치참여의 형태를 규명함에 있어 요인분석을 사용해야만 했고, 그 과정에서 그들이 최초에 지녔던 개념틀에 약간의 변화가 필요했던 만큼이나,[5] 선험적으로 보편 타당한 정치참여의 유형론이 존재한다고 보기는 어렵다.

그렇다면 한국 지방자치단체에 있어서의 시민 정치참여는 어떠한 형태로 나타나고 있는가? 다음의 〈표 2〉는 부천시민 표본의 정치참여 형태에 관한 요인분석 결과를 요약한다. 이 요인분석의 요인추출 방식으로는 주성분분석(principal component analysis)을 사용하였고, 추출된 요인들은 베리맥스 방법으로 회전되었다.

이 요인분석에 투입된 설문문항은 대부분 Verba, Nie, 그리고 Kim(1978)이 7개국의 정치참여 비교연구에서 사용한 것과 같다. 다만, 시민 정치참여의 한국적 현실을 고려하여 개별적 접촉의 대상을 시공무원 혹은 시의원, 시청 및 시의회, 도청 혹은 중앙정부기관, 정당, 종교 혹은 시민단체, 그리고 언론기관으로 구분하였고(Q7 - Q12), 항의집회 참석이나 집단행동(Q13)을 정치참여의 한 유형으로 추가하였다.

5) 요인분석에 앞서 Verba와 Nie는 정치참여의 형태로 선거유세, 투표, 협력적 행동, 그리고 시민접촉(citizen-initiated contacts)을 상정했었다. 그러나 요인분석의 결과, 시민접촉 중에서도 사회적 이슈와 관련한 접촉은, 개인적 이유의 접촉보다는, 협력적 행위와 더욱 연관성이 높은 것으로 나타났다 (Verba & Nie, 1972).

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈표 2〉 부천시민의 정치참여 형태에 관한 요인분석 결과 (N=346)

	요인 1 (붕당적 참여)	요인 2 (공공기관 접촉)	요인 3 (투표)	요인 4 (시민운동적 참여)	커뮤날리티
Q1. 지난 대통령선거 때 투표했는지 여부	-4.46E-02	7.29E-02	0.871	3.40E-02	0.766
Q2. 지난 지방선거 때 투표했는지 여부	0.139	1.32E-02	0.855	-1.28E-02	0.750
Q3. 선거 때 특정 정당 혹은 후보자를 지지하도록 다른 사람을 설득했는지 여부	0.586	0.139	0.177	1.12E-02	0.393
Q4. 홍보전단 배포, 어깨띠 착용 등 선거운동을 도운 경험이 있는지 여부	0.557	9.11E-02	-0.167	0.181	0.380
Q5. 선거 때 정당 혹은 후보자를 위해 선거후원금을 기부한 적이 있는 지 여부	0.602	-0.223	0.101	0.319	0.524
Q6. 지역사회 문제의 해결을 위해 다른 주민과 함께 일한 경험이 있는지 여부	0.632	0.210	0.111	-1.40E-02	0.456
Q7. 개인적 연고를 동원하여 시공무원이나 시의원을 접촉한 경험이 있는지 여부	0.633	0.344	-9.64E-02	-5.08E-02	0.531
Q8. 시청이나 시의회에 진정하거나 청원한 적이 있는지 여부	0.243	0.767	4.55E-02	-2.08E-02	0.649
Q9. 도청이나 중앙정부기관에 호소한 적이 있는지 여부	0.233	0.725	6.47E-02	0.233	0.639
Q10. 정당(지구당, 중앙당)에 호소한 적이 있는지 여부	0.532	0.223	8.98E-05	0.471	0.554
Q11. 종교 혹은 시민단체에 호소한 적이 있는 지 여부	-8.56E-02	0.252	0.161	0.776	0.700
Q12. 언론기관에 전화하거나 투고한 적이 있는 지 여부	2.68E-02	0.616	1.57E-02	0.392	0.534
Q13. 항의집회에 참석하거나 집단행동을 한적이 있는 지 여부	0.281	6.16E-02	-0.144	0.665	0.546
아이겐 값	2.320	1.856	1.632	1.615	

Verba와 Nie는 요인분석을 통해 시민 정치참여의 형태로 선거유세, 투표, 공동체적 행위, 그리고 개별적 접촉을 추출한 바 있다 (Verba & Nie, 1972; Verba, Nie & Kim, 1978). 그러나 거의 유사한 설문에 기초하여 부천시민의 정치참여 형태를 분석한 결과는 Verba와 Nie의 연구결과에 비해 사뭇 다른 모습을 보인다.

〈표 2〉에서 투표는 부천시민에 있어서도 정치참여의 한 형태로 존재함을 확인할 수 있다. 반면에 부천시에 있어서의 시민접촉(citizen-initiated contact)은 '종교 및 시민단체에의 호소 그리고 항의집회 참석이나 집단행동으로 구성되는 묶음'과 '시청, 시의회, 도청, 중앙정부 그리고 언론기관에 대한 접촉'의 두 가지 형태로 구분되고 있다. 그리고 시민접촉의 일종인 '개인적 연고를 동원한 시공무원 및 시의원 접촉'과 '정당에의 호소'는 선거유세적 정치참여와 함께 한 요인을 구성하였다. 게다가 부천시 자료분석결과에서 특이한 점은, Verba와

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Nie(1972)가 협력적 행동 혹은 공동체적 행동으로 구분하고 있는 참여행태 - 즉, 지역사회 문제의 해결을 위해 다른 주민과 함께 일하는 행위 -가 선거유세적 정치참여와 같이 묶이고 있다는 것이다.

앞서 논의하였듯이, 시민 정치참여는 개인적 과정이자 집단적 과정이다. 즉, 시민의 정치참여 행태에는 개인수준의 변수들은 물론이고, 집합수준(collective level)의 변수들이 영향을 미친다. 따라서 부천시(혹은 더 나아가 한국이나 한국의 도시)의 정치참여 여건이 다른 국가의 그것과 다른 만큼이나, 시민 정치참여의 형태도 사뭇 상이할 수 있다. 이러한 맥락에서 〈표 2〉에 요약된 분석결과를 놓고 부천시민의 정치참여 형태에 대하여 다음과 같은 해석이 가능할 것이다. 우선, 부천시에 있어, 시민운동적 참여는 다른 방식의 정치참여와는 구별되는 형태로 존재한다는 것이다.[6] 비록 시민접촉의 한 부류이기는 하지만, 시민운동적 참여란 정부의 결정에 영향을 미치기 위해 정부기관을 개별적으로 접촉하기보다는, 정부기관에 영향을 미칠 수 있는 준거시민집단인 종교 및 시민단체에 호소하거나, 항의집회 참석 등의 집단행동을 선택한다는 점을 특징으로 한다. 시민운동적 참여가 부천시에 있어 독립적인 정치참여의 형태로 존재하는 이유에 대해서는 여러 갈래의 추론이 가능할 것이다. 그러나 그 중에서도, 첫째, 정책결정의 폐쇄성이 강하고 정부의 능동적인 시민의사 수렴기능이 취약한 가운데, 시민들은 집단민원 제출, 집단시위 등의 집단행동을 통해 목소리를 내는 경향이 있었고, 이러한 정치참여의 현실에서 특히 1990년대에 들어 각종 시민단체활동이 대폭적으로 강화되어왔다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 그리고 둘째, 부천YMCA 등 5개 시민단체의 청원으로 「담배자판기설치금지에 관한조례」(1992년 7월)가 전국의 지방자치단체 중에서 최초로 설치되고, 1995년 민선시장 선거에서 '시민후보'로 부천YMCA의 총무를 추대하였던 사실 등에서도 나타나듯이, 부천시는 지방도시 중에서도 시민단체활동이 대단히 활발한 편에 속한다는 점을 들 수 있다 (최흥석, 1999).

둘째로, 요인 1에서 볼 수 있듯이, 선거유세 참여, 지역사회를 위한 협력적 행동, 그리고 개인적 연고에 기초한 공무원 및 시의원 접촉이 '같이 가는' 경향을 보인다는 것이다.[7] 이러한 발견은 순수한 선거유세, 공동체적 행동, 그리고 개별적 접촉을 서로 다른 형태의 정치참여로 확인한 Verba와 Nie(1972)의 연구결과와는 일치하지 않는다. 종종 선거에 임박하여 정당이 급조되는 등 한국 정당의 시민참여적 토대가 취약하다는 점은 주지의 사실이다. 이러한 정치현실에서 한국의 정당들은 일반시민들의 광범한 정치참여의 통로가 되기보다는 일단의 지역유지 혹은 '정치관심자'들에 의한 정치참여의 장이 되는 경향이 있다. 선거유세 참여와 연고를 동원한 개별적 접촉이 같이 묶이는 것은 지방의 정당정치가 소수 관련자 중심으로 작동되고 있는 우리의 정치참여 현실과도 깊은 연관성을 지닌다.

---

6) 김인철(1992)은 필요할 경우 농성 및 시위의 방식으로 참여하겠다는 서울 자치구민의 수가 13.9%에 달해서, 구청에 대한 진정(17.3%) 그리고 구의회에 대한 청원(15.%)에 근접하고 있음을 보고하고 있다. 이러한 설문결과는 정치참여의 한 형태로서 '시민운동적 참여'의 존재를 뒷받침한다.

7) 요인 1(붕당적 참여)에 포함된 개별적 접촉은 요인 2(공공기관 접촉)에서의 개별적 접촉과 그 성격을 달리한다. 즉, 요인 1에서의 시공무원 및 시의원 접촉은 개인적 연고에 기초한 것인 반면에, 요인 2에서의 접촉은 진정, 청원, 투고 등 보다 공식적인 통로를 활용하여 이루어진다. 요인 1과 요인 2의 차별성은 이들에 기초하여 구성된 군집들-즉, 붕당형 시민군집과 공공기관 접촉형 시민군집-이 보이는 정치참여 행태의 차이에 의해서도 간접적으로 확인된다. 예를 들어, 붕당형 군집에 속하는 시민들의 공공기관 접촉 수준은 평균이하이다. 또한 공공기관 접촉형 군집에 속하는 시민들은 평균을 약간 상회하는 수준에서 붕당적 참여의 행태를 보이고, 시민운동적 참여에 대해서는 붕당형 시민에 비해 대단히 소극적이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

'지역사회 문제의 해결을 위해 다른 주민과 함께 일하는 행위'와 선거유세 참여가 함께 묶이는 현상도 '협소한 시민 정당참여의 폭'과 무관하지 않다.[8] 즉, 선거유세에 적극적으로 참여하는 일단의 사람들은 공동체적 사안에 적극적인 그들의 개인적 특성 때문에 혹은 지역공동체에서의 정치적 영향력 확대를 위한 장기적 고려 때문에 지역사회 문제의 해결을 위한 협력에도 적극성을 보인다는 추론이 가능하다. 게다가, 교육, 복지, 소방 등 지역사회 문제의 해결을 위한 비정치적 사회참여의 기재가 그리 발달하지 않은 우리의 현실에서, 지역사회문제 해결을 위한 협동적 행위는 대체로 선거유세 참여에도 적극적인 '정치관심자'에 의해 주도될 가능성이 높다하겠다.

셋째로, 시민접촉의 대상 기관이 시청·시의회·도청·중앙정부기관·언론기관, 정당, 그리고 종교 및 시민단체로 구분되는 모습을 보인다는 것이다. 전술했듯이, 선거유세 참여는 정당접촉과 서로 관련되고, 집단행동은 종교 및 시민단체 접촉과 하나의 요인으로 묶이는 경향이 있었다. 한편 특이한 점은 언론기관에의 접촉이 시·도정부, 중앙정부 등 공공기관에 대한 호소와 함께 묶이고 있다는 것이다. 이는 시민들이 언론기관에 대해, 종교단체, 시민단체 등의 비정부단체와는 다른 각도에서, 공적기관의 성격을 부여하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

Ⅳ. 시민 정치참여자의 유형

위에서의 요인분석결과는 부천시민의 정치참여 형태를 크게 붕당적 참여, 공공기관 접촉, 투표, 그리고 시민운동적 참여로 구분할 수 있음을 보여주었다. 그렇다면 과연 이러한 형태의 정치참여는 부천시민 중 누구에 의해 어떠한 정도로 이루어지고 있는가?

본 소절에서는 정치참여의 형태에 기초하여 부천시민을 유형화하고, 각 유형에 속한 시민들이 보이는 정치참여적 특성을 논의한다. 이러한 유형화 작업에 적합한 통계기법으로 군집분석을 들 수 있다. 요인분석이 변수간의 공변관계에 기초하여 다수의 변수들에 내재된 소수의 요인을 파악할 수 있도록 하는 데 반하여, 군집분석은 표본의 특성(여기서는 표본의 정치참여 형태적 특성)에 기초하여 표본을 소수의 그룹으로 유형화하는 데에 도움이 되는 통계기법이다.

〈표 4〉와 〈표 5〉는 부천시민 표본에 대한 군집분석 결과를 요약한다.[9] 이러한 군집의 형성을 위해서 요인분석으로부터 추출된 4개의 정치참여형태의 요인값(factor scores)을 변수로 투입하였다.[10] 〈표 3〉은 군집분석에 사용된 표준화된 4개 요인값에 대한 기술적 통계치를 요약한다.

8) '지역사회 문제의 해결을 위해 다른 주민과 함께 일하는 행위'는 요인의 수와는 무관하게 선거유세 참여와 함께 하나의 요인을 형성하였다.

9) 표본의 수가 349개로 많은 까닭에 군집분석에는 SPSS의 K-평균 군집분석 방식을 사용하였다. 그리고 군집의 수를 5개로 하였을 때, 가장 해석가능한 결과를 얻을 수 있었다.

10) 군집분석의 계산편의성과 요인값간의 비교편의성을 도모하기 위해서, 각 요인값의 Z값을 계산하고, 이렇게 계산된 Z값에 100을 곱한 수치를 변수로 투입하였다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈표 3〉 표준화된 요인값의 기술 통계치

	N	최저값	최고값	평균	표준편차
붕당적 참여(요인 1)	346	0.00	97.72	54.24	23.41
공공기관 접촉 (요인 2)	346	0.00	99.60	54.08	22.93
투표 (요인 3)	346	0.01	99.95	48.10	23.18
시민운동적 참여 (요인 4)	346	0.00	94.02	54.05	21.53

정치참여의 행태와 관련하여 부천시민은 크게 5가지 유형으로 구분될 수 있다. '붕당형' 시민들은 선거유세, 지역사회문제의 해결을 위한 협력행위, 개인적 연고를 동원한 시공무원 및 시의원 접촉, 관심 사안과 관련한 정당에의 호소 등 붕당적 정치참여 행태(요인 1)를 보인다는 점이 가장 큰 특징이다.[11] '붕당형'의 시민들은 선거에도 적극적으로 참여하는 경향을 보인다. '붕당형' 시민은 표본의 약 20% 정도를 차지하고 있다.

〈표 4〉 부천시의 정치참여자 유형별 요인값 평균

	군집 1 붕당형	군집 2 공공기관 접촉형	군집 3 투표형	군집 4 시민운동형	군집 5 정치무관심형
붕당적 참여의 요인값 평균치	22.13	39.87	66.70	77.30	63.25
공공기관 접촉의 요인값 평균치	65.05	11.00	64.93	40.85	57.29
투표의 요인값 평균치	36.90	43.39	35.70	38.10	86.09
시민운동적 참여의 요인값 평균치	58.13	73.89	55.83	9.77	49.30

〈표 5〉 정치참여자 유형별 분포

정치참여자 유형	빈도	백분율
붕당적 참여형	68	19.7
공공기관 접촉형	48	13.9
투표형	130	37.6
시민운동형	25	7.2
정치무관심형	75	21.7
전체	346	100

'공공기관 접촉형' 시민들은 다른 4개 유형의 시민들보다 시청, 도청, 중앙정부, 그리고 언론기관과의 접촉에 훨씬 적극적인 면모를 보인다. 이들의 붕당적 정치참여 수준은 붕당형 이외의 시민들에 비해서는 높은 편이다. 그러나 이들의 붕당형 참여수준은 단지 평균을 약간 상회하는

11) 〈표 4〉에서 평균치가 낮을수록, 해당되는 형태의 정치참여에 더욱 적극적인 것이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

정도에 그친다. '공공기관 접촉형' 시민들의 또 다른 큰 특징은 다른 군집의 시민들에 비해서 시민운동적 정치참여에 대단히 소극적이라는 점이다. '공공기관 접촉형' 시민의 비율은 약 14%로 '시민운동형' 다음으로 적다.

'투표형' 시민들은 붕당적 정치참여와 공공기관 접촉의 측면에서 평균 이하의 적극성을 보인다. 이들이 가장 열심히 수행하는 정치참여 형태는 투표이다. 이들은 시민운동적 정치참여에도 단지 평균 수준의 적극성을 보인다. '투표형' 시민의 비율은 표본의 약 38%로서 다른 어떠한 유형보다도 많다.

'시민운동형' 시민들은 관심사안과 관련한 공공기관 접촉 그리고 투표에 있어서도 평균 이상의 적극성을 가진다. 그러나 이들이 가장 적극성을 보이는 정치참여의 형태는 역시 종교 및 시민단체에의 호소, 항의집회, 집단행동 등과 같은 시민운동적 참여이다. '시민운동형' 시민들은 붕당적 정치참여에 가장 소극적인 면모를 보인다. '시민운동형' 시민은 표본의 7% 정도만을 차지하여 다른 유형의 시민들에 비하여 그 수가 가장 적다.

'정치무관심형' 시민들은 붕당적 정치참여는 물론이고 투표에도 대단히 소극적인 특징을 지닌다. 이들은 관심사안과 관련한 공공기관 접촉의 측면에 있어서도 평균을 밑도는 정도의 적극성만을 지닌다. '정치무관심형' 시민들이 약간이나마 적극적인 것은 시민운동적 정치참여이다. 그러나 이 경우에도 이들의 정치참여는 평균수준을 약간 상회하는 수준에 그친다. '정치무관심형' 시민이 표본에서 차지하는 비율은 약 22%로서 '투표형' 시민다음으로 많다.

군집분석을 통해 확인된 정치참여자의 유형은 대체로 요인분석에서 나타난 정치참여의 형태와 대체로 일치하는 경향이 있다. 다시 말해, 요인분석을 통해 확인된 붕당적 정치참여 형태와 관련하여서는, 다른 형태보다도 붕당적 정치참여에 적극적인 무리의 시민이 존재한다는 사실이 군집분석을 통해 확인되었다. 그리고 이러한 점은 공공기관 접촉, 투표, 그리고 시민운동적 참여의 경우에도 마찬가지였다. 이러한 두 가지 분석결과의 일치성은 본 연구에서 수행된 요인분석과 군집분석의 타당성을 입증하는 한 증거로 치부될 수 있을 것이다. 게다가 〈표 6〉에 요약된 바와 같이, 각 요인 평균치의 군집별 차이는 모두 통계적으로 유의미하게 나타나 본 연구에서 수행된 군집분석의 타당성을 확인해주고 있다.

〈표 6〉 각 요인 평균치의 군집별 차이에 관한 분산분석 결과

		Sum of Squares	d.f.	Mean Square	F	Sig
요인 1 (붕당)	Between Groups	119617.23	4	29904.31	146.81	0.000
	Within Groups	69457.81	341	203.69		
	Total	189075.04	345			
요인 2 (공공기관)	Between Groups	117748.28	4	29437.07	157.89	0.000
	Within Groups	63577.01	341	186.44		
	Total	181325.29	345			
요인 3 (투표)	Between Groups	140324.33	4	35081.08	265.16	0.000
	Within Groups	45120.82	341	132.32		
	Total	185445.15	345			
요인 4 (시민운동)	Between Groups	71155.94	4	17788.98	68.36	0.000
	Within Groups	88743.12	341	260.24		
	Total	159899.06	345			

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

V. 시민 정치참여자의 유형과 개인적 특성

부천시의 정치참여자 유형을 붕당형, 공공기관 접촉형, 투표형, 시민운동형, 그리고 정치무관심형으로 구분할 수 있음은 위에서 논의한 바와 같다. 그렇다면, 과연 누가 이러한 정치참여자 유형에 속하는가? 이하에서는 부천시의 정치참여자 유형과 그들이 지닌 개인적 특성간의 관계를 서술적으로 논의한다.

1. 부천시의 정치참여자 유형과 인구학적 및 사회경제적 특성

성별, 인종, 나이, 종교, 교육, 직업, 소득수준 등의 인구학적 및 사회경제적 변수가 정치참여의 정도에 영향을 미친다는 점은 이미 다수의 경험적 연구를 통해 밝혀진 바 있다.[12] 〈표 7〉은 정치참여자 유형별 남녀 및 연령분포를 요약한다. 이 표에서 두드러지게 나타나는 점을 요약하면, 첫째, 붕당형, 공공기관접촉형, 그리고 시민운동형과 같은 적극적인 정치참여자들 중에는 남자의 비율이 여자의 비율보다 상대적으로 높은 경향을 보인다는 것이다. 반면에 정치무관심형과 투표형 참여자들 중에는 여자의 비율이 더욱 높다는 것을 알 수 있다. 이러한 연구결과는 일찍이 Verba와 Nie가 경험적 연구를 통해 얻었던 결과와도 일치한다 (Verba & Nie, 1972; Verba, Nie & Kim, 1978). 한편 정치참여자 유형과 연령간의 관계와 관련해서는, 붕당형 참여자의 평균연령이 가장 높고 공공기관 접촉형 참여자들이 그 뒤를 잇고 있음을 알 수 있다. 그리고 시민운동형과 정치무관심형의 평균연령이 가장 낮다는 점도 〈표 7〉에 나타나는 두드러진 사실이다. 〈표 8〉에서 정치참여자 유형과 학력간에 두드러지게 체계적인 관계를 발견하기는 어렵다.[13] 다만, 시민운동형 참여자들 중에는 고학력자가 많다는 점을 지적할 수 있다.

〈표 7〉 정치참여자 유형별 인구학적 특성

		붕당형	공공기관 접촉형	투표형	시민운동형	정치무관심형
성별	남자	40명 (58.8%)	26 (54.2)	59 (45.4)	17 (68.0)	27 (36.0)
	여자	28명 (41.4%)	22 (45.8)	71 (54.6)	8 (32.0)	48 (64.0)
평균연령 (표준편차)		43.9세 (10.8)	42.0 (10.8)	40.8 (13.5)	35.3 (12.1)	33.7 (11.4)

12) 인구학적 및 사회경제적 변수와 정치참여간의 관계에 관한 연구들을 체계적으로 정리한 대표적인 저술로 Milbrath와 Goel(1977)을 들 수 있다.

13) 다만, 카이스퀘어 검정의 결과는 99% 수준에서 유의미한 것으로 나타나서, 학력의 변화에 따라 정치참여의 유형에도 변화가 있다는 추론을 가능케 한다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈표 8 〉 정치참여자의 유형과 학력

		붕당형	공공기관접촉형	투표형	시민운동형	무관심형
학력	무학	1명 (1.5%)	2 (4.2)	5 (3.8)	0 (0.0)	1 (1.3)
	초등학교	4명 (6.0%)	2 (4.2)	7 (5.4)	0 (0.0)	5 (6.7)
	중학교	6명 (9.0%)	8 (16.7)	19 (14.6)	1 (4.0)	2 (2.7)
	고등학교	43명 (64.2%)	21 (43.8)	64 (49.2)	10 (40.0)	39 (52.0)
	전문대학	5명 (7.5%)	3 (6.3)	12 (9.2)	3 (12.0)	10 (13.3)
	대학교	8명 (11.9%)	9 (18.8)	23 (17.7)	11 (44.0)	17 (22.7)
	대학원	0명 (0.0%)	3 (6.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (1.3)
합계		68명 (100%)	48 (100)	130 (100)	25 (100)	75 (100)

2. 부천시의 정치참여자 유형과 심리적 간여

심리적 간여(psychological involvement)란 시민이 정치적 사안에 대하여 지니는 관심과 우려의 정도를 의미한다. 기존의 연구들은 대체로 정치에 대한 심리적 간여의 정도가 높을수록 정치참여에 보다 적극적인 경향이 있다는 점을 지적한다 (Milbrath & Goel, 1977).

〈표 9〉는 부천시민의 정치에 대한 심리적 간여의 정도를 요약한다. 부천시민의 지방정치에 대한 심리적 간여의 정도는 낮다. 전체 응답자의 66%가 자신의 지방정치에 대한 관심의 정도가 보통수준에 못 미친다고 여기고 있다. 그리고 전혀 관심이 없다고 응답한 사람의 비율도 전체의 26.1%에 이르고 있다. 이렇듯 낮은 관심도는 지방정치가 얼마나 자주 대화의 화제 거리가 되는 지에 대한 설문에도 그대로 반영되어, 전체 응답자의 36.1%에 달하는 사람들이 지방정치에 대해 대화를 나누는 적이 전혀 없다고 답하고 있다. 반면에 부천시민의 중앙정치에 대한 심리적 간여의 정도는 지방정치의 경우보다는 상대적으로 높게 나타나고 있다. 특히 중앙정치에 대해 전혀 관심이 없거나 대화를 나누는 적이 없다고 응답한 사람의 비율은 지방정치의 경우와 비교하여 거의 절반으로 줄어들고 있음을 알 수 있다. 지방정치에 대한 심리적 간여가 대단히 낮다는 사실은, 지방정치가 아직도 다수의 시민들에 있어 생활의 일부로 자리잡고 있지 못하다는 점을 시사한다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈표 9〉 부천시민의 정치에 대한 심리적 간여 정도

문 항	응답카테고리별 백분율	평균 / 표준편차
중앙에서 일어나는 정치에 대해 얼마나 관심이 있는 편입니까? (N=346)	1 = 매우 (12.6%) 2 = 보통 (38.2%) 3 = 조금 (31.3%) 4 = 전혀 없다 (17.8%)	2.54 / 0.93
다른 사람들과 중앙의 정치 문제에 대해 얼마나 자주 이야기를 나누는 편입니까? (N=346)	1 = 매우 (14.0%) 2 = 보통 (31.2%) 3 = 조금 (37.8%) 4 = 전혀 없다 (16.9%)	2.58 / 0.93
이 지역에서 일어나는 지방정치에 대해 얼마나 관심이 있는 편입니까? (N=346)	1 = 매우 (8.3%) 2 = 보통 (25.6%) 3 = 조금 (39.9%) 4 = 전혀 없다 (26.1%)	2.84 / 0.91
다른 주민들과 이 지역의 지방정치에 대해 얼마나 자주 이야기를 나누는 편입니까? (N=346)	1 = 매우 (9.2%) 2 = 보통 (15.2%) 3 = 조금 (39.5%) 4 = 전혀 없다 (36.1%)	3.03 / 0.94

〈표 10〉은 정치참여자 유형에 따라 정치에 대한 심리적 간여정도가 어떻게 분포하고 있는지를 요약한다. 중앙정치에 대한 관심정도와 중앙정치에 관한 대화의 정도는 시민운동형, 공공기관 접촉형, 붕당형, 투표형, 그리고 무관심형의 순서로 높다. 그리고 지방정치에 대한 관심정도와 지방정치에 대한 대화의 정도는 공공기관 접촉형이 가장 높고, 붕당형, 시민운동형, 투표형, 그리고 무관심형이 그 뒤를 잇고 있다. 여기서 흥미로운 점은 왜 중앙정치에 대한 심리적 간여의 정도는 시민운동형이 가장 높은 반면에, 지방정치에 대한 심리적 간여의 정도는 공공기관 접촉형과 붕당형이 시민운동형 정치참여자보다 높은가이다.

〈표 10〉 정치참여자의 유형과 정치에 대한 심리적 간여

		붕당형	공공기관 접촉형	투표형	시민운동형	무관심형
중앙정치에 대한 관심정도	평균	2.40	2.38	2.75	1.92	2.65
	ANOVA 분석 결과	F = 5.74 / Sig. = 0.000 (N=345)				
중앙정치에 관한 대화의 정도	평균	2.40	2.21	2.77	2.04	2.80
	ANOVA 분석 결과	F = 7.60 / Sig. = 0.000 (N=345)				
지방정치에 대한 관심 정도	평균	2.46	2.40	2.98	2.72	3.25
	ANOVA 분석 결과	F = 11.95 / Sig. = 0.000 (N=345)				
지방정치에 대한 대화의 정도	평균	2.66	2.54	3.29	2.72	3.31
	ANOVA 분석 결과	F = 11.81 / Sig. = 0.000 (N=345)				

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

지방정치는 시민생활에 직접적인 영향을 미치는 자원배분이 많이 발생하는 곳이다. 또한 지방정치는 중앙정치에 비해 접근성의 측면에서도 유리하다. 따라서 정치참여를 통해 개별적 이익을 추구하거나, 정치판에서의 영향력 확대 혹은 정치에의 입문을 원하는 사람들에게 있어 지방정치는 중요한 관심의 대상이 아닐 수 없을 것이다. 이러한 까닭에 지방 정치참여를 통해 개별적, 실리적 이익을 추구하는 공공기관 접촉형 그리고 붕당형 정치참여자들의 지방정치에 대한 심리적 간여의 정도가 시민운동형 참여자들보다도 높게 나타났을 것이라는 추론이 가능하다.

3. 부천시의 정치참여자 유형과 정치 정보(political information)의 보유

지방정치에 대한 지식 혹은 정보보유의 정도가 높은 사람일수록, 정치참여에 보다 적극적일 가능성이 높다 (Verba & Nie, 1972). 〈표 11〉은 부천시민의 정치 정보 보유 수준을 나타낸다.

〈표 11〉 부천시민의 정치정보 보유 수준

문 항	응답카테고리별 백분율
시장의 이름	1 = 옳음 (41.5%) 2 = 틀림 혹은 모름 (58.5%)
지역구 시의원의 이름	1 = 옳음 (16.3%) 2 = 틀림 혹은 모름 (83.7%)
지역구 국회의원의 이름	1 = 옳음 (34.7%) 2 = 틀림 혹은 모름 (65.3%)
도지사 이름	1 = 옳음 (59.6%) 2 = 틀림 혹은 모름 (40.4%)
현재 정당은 시의원 후보를 공천할 수 있습니까?	1 = 옳음 (25.9%) 2 = 틀림 혹은 모름 (74.1%)
현재 정당은 시장 후보를 공천할 수 있습니까?	1 = 옳음 (50.0%) 2 = 틀림 혹은 모름 (50.0%)

시장의 이름, 지역구 국회의원의 이름, 그리고 도지사의 이름을 바르게 기억한 사람의 비율은 각각 41.5%, 34.7%, 그리고 59.6%여서, 공교롭게도 지역구의 크기가 큰 정치인일수록 시민들에게 지명도가 높은 것으로 나타났다. 그리고 지역구 시의원의 이름을 옳게 기억한 사람은 전체 표본의 16.3%에 불과하였다. 또한 현재 정당이 시의원 후보와 시장후보를 공천할 수 있는 지 여부에 대해 옳게 대답한 사람의 비율도 각각 25.9%와 50%에 불과하여, 시민의 대체적인 정치 정보 보유수준이 상당히 낮음을 확인할 수 있다.

부천시의 정치참여자 유형별 정치정보 보유 수준은 〈표 12〉에 요약된 바와 같다. 시장을 제외한 지역정치인의 이름에 대해서는 대체로 시민운동형의 정치참여자들이 가장 높은 정답률을 보였음을 알 수 있다. 그러나 붕당형과 공공기관 접촉형 정치참여자들도 비교적 높은 정답률을 보이고 있다. 특히 이들은 정당의 시장후보 공천여부에 대해서는 가장 높은 정답률을 보여 지방정당정치 관련 정보에 비교적 밝음을 알 수 있다. 카이스퀘어검정 결과는 대체로 정치 정보 보유의 수준이 정치참여자 집단간에 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있음을 뒷받침하고 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈표 12〉 정치참여자의 유형별 정치정보 보유 수준

		붕당형	공공기관 접촉형	투표형	시민운동형	무관심형
시장 이름	옳은 응답율	57.4	54.2	38.5	56.0	21.3
	틀린 응답율	47.6	45.7	61.5	44.0	78.7
	카이스퀘어 분석결과	Sig. = 0.000				
지역구 시의원 이름	옳은 응답율	25.0	27.1	12.3	32.0	4.0
	틀린 응답율	75.0	72.9	87.7	68.0	96.0
	카이스퀘어 분석결과	Sig. = 0.000				
지역구 국회의원 이름	옳은 응답율	45.6	41.7	32.3	56.0	18.7
	틀린 응답율	54.4	58.3	67.7	44.0	81.3
	카이스퀘어 분석결과	Sig. = 0.001				
도지사 이름	옳은 응답율	66.2	68.8	56.9	80.0	45.3
	틀린 응답율	33.8	31.3	43.1	20.0	54.7
	카이스퀘어 분석결과	Sig. = 0.008				
정당의 시의원 후보 공천여부	옳은 응답율	25.0	35.4	26.2	12.0	24.3
	틀린 응답율	75.0	64.6	73.8	88.0	75.7
	카이스퀘어 분석결과	Sig. = 0.295				
정당의 시장 후보 공천여부	옳은 응답율	61.8	64.6	41.5	52.0	43.2
	틀린 응답율	38.2	35.4	58.5	48.0	56.8
	카이스퀘어 분석결과	Sig. = 0.011				

4. 부천시의 정치참여자 유형과 정치적 효능성

정치적 효능성(political efficacy)이란 '공공 의사결정과정에 영향을 미칠 수 있다는 느낌'을 의미한다 (Milbrath & Goel, 1977). 정치적 효능성은 개인의 정치참여 수준과 正의 상관관계를 맺는 변수로 간주된다 (Verba et al., 1995; Verba & Nie, 1972; Almond & Verba, 1963).

정치적 효능성은 여러 연구에서 다양한 방식으로 조작화된 바 있다. 예를 들어, Campbell 등(1963)은 정부의 반응성에 대한 시민의 인식 측면에서 정치적 효능성을 조작화하였다. 반면에 Almond와 Verba(1963), 그리고 Verba와 Nie(1972)는 정부의 의사결정과정에 영향력을 미칠 수 있는 정도에 대한 응답자의 믿음으로 정치적 효능감을 측정한 바 있다. '정부의 반응성에 대한 느낌'과 '정부에 영향을 미칠 수 있는 자신의 능력에 대한 믿음'은 모두 정치적 효능성의 측정방식으로서 나름의 타당성을 지닌다. 따라서 본 연구에서는 정치적 효능성의 측정을 위해 Campbell 등(1954)의 4개 문항을 활용하되, Verba와 Nie(1972)가 개발한 3개 문항 중에 1개(자신의 호소에 대한 공무원의 관심표명 수준)를 수정하여 추가로 투입하였다. 다음의 〈표 13〉은 부천시민의 정치적 효능성 측정 결과를 요약한다.

부천시민의 정치적 효능성은 대체로 상당히 낮다. 정부의 對시민 반응성의 측면에서 정치적

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

효능성을 묻는 4개 문항에 대해, 약 62-75%의 부천시민들은 대단히 부정적 혹은 부정적인 느낌을 표시하고 있다. 그리고 자신이 의견을 말할 때 공무원이 진지하게 들을 것이라고 응답한 시민은 16%에 불과하다.

〈표 13〉 부천시민의 정치적 효능성

문 항	응답카테고리별 백분율(%)
정치와 정부는 너무 복잡해서 우리 같은 사람들은 무슨 일이 일어나는지 잘 알수가 없다 (N=349)	1 = 전적으로 그렇다 (14.9) 2 = 그렇다 (49.0) 3 = 그저 그렇다 (16.6) 4 = 그렇지 않다 (14.9) 5 = 전적으로 그렇지 않다 (2.3) 6 = 모르겠다 (2.3)
투표는 우리 같은 사람들이 정부가 하는 일에 대해 의사를 밝힐 수 있는 유일한 방법이다 (N=349)	1 = 전적으로 그렇다 (22.6) 2 = 그렇다 (52.7) 3 = 그저 그렇다 (9.2) 4 = 그렇지 않다 (11.2) 5 = 전적으로 그렇지 않다 (2.0) 6 = 모르겠다 (2.3)
정치가와 공직자들은 우리 같은 사람들이 생각하는 것에 관심이 없다 (N=349)	1 = 전적으로 그렇다 (14.9) 2 = 그렇다 (46.7) 3 = 그저 그렇다 (22.9) 4 = 그렇지 않다 (12.3) 5 = 전적으로 그렇지 않다 (1.4) 6 = 모르겠다 (1.7)
우리 같은 사람들이 정부가 하는 일에 대해 이러쿵저러쿵 해봐야 소용이 없다(N=347)	1 = 전적으로 그렇다 (17.0) 2 = 그렇다 (57.1) 3 = 그저 그렇다 (13.0) 4 = 그렇지 않다 (10.4) 5 = 전적으로 그렇지 않다 (1.4) 6 = 모르겠다 (1.2)
귀하가 정당한 일로 시에 찾아가 귀하의 의견을 말하면 공무원들은 어떻게 행동할 것 같습니까? (N=349)	1 = 진지하게 들을 것이다 (16.0) 2 = 약간 관심을 보일 것이다 (45.8) 3 = 잘 듣지 않을 것이다 (28.7) 4 = 모르겠다 (9.5)

〈표 14〉는 정치적 효능감의 정치참여자 유형별 분포와 분산분석 결과를 요약한다.[14] 정치참여자 유형에 따라 정치적 효능감의 크기가 다르리라는 점에 대한 통계적 증거는 대체로 미약하다. 다만 정치가와 공직자의 시민에 대한 관심 정도를 묻는 문항과 의견개진에 대한 공무원의 관심표명 정도를 묻는 문항에 대해서만이, 각각 95%와 90% 수준에서 통계적으로 유의미한 집단별 차이가 나타났을 뿐이다. 보다 구체적으로, 시민운동형 정치참여자들은, 다른 유형의 참여자들보다도, 정치가와 공직자가 시민에 대해 무관심하다고 생각하고 있다는 것이다. 그리고 공공기관 접촉형의 정치참여자들은 같은 문제에 대해 시민운동형 참여자들과 가장 커다란 생각의 차이를 보이고 있다.

14) 각 문항의 평균값을 계산함에 있어, "모르겠다"는 응답은 제외하였다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈표 14〉 정치참여자의 유형과 정치적 효능성

		붕당형	공공기관 접촉형	투표형	시민운동형	무관심형
정부와 정치는 너무 복잡	평균	2.32	2.57	2.36	2.72	2.27
	ANOVA 분석 결과	F = 1.44 / Sig. = 0.219 (N=337)				
투표는 의사표시의 유일한 방법	평균	2.01	2.19	2.19	2.08	2.22
	ANOVA 분석 결과	F = 0.52 / Sig. = 0.720 (N=337)				
정치가와 공직자는 우리의 생각에 무관심	평균	2.24	2.71	2.42	2.13	2.31
	ANOVA 분석 결과	F = 2.52 / Sig. = 0.041 (N=339)				
정부에 이러쿵저러쿵 해봐야 소용없음	평균	2.15	2.30	2.15	2.60	2.23
	ANOVA 분석 결과	F = 1.52 / Sig. = 0.195 (N=339)				
귀하의 의견개진에 대한 공무원의 관심표명	평균	1.94	2.10	2.20	2.24	2.23
	ANOVA 분석 결과	F = 2.01 / Sig. = 0.093 (N=312)				

한편 공무원이 자신의 의견을 얼마나 진지하게 들어주겠는지를 묻는 질문에 대하여 붕당형 참여자와 공공기관 접촉형 참여자들은 다소 긍정적인 반응을 보인 반면에, 시민운동형과 정치무관심형 참여자들은 상대적으로 부정적인 생각을 가지고 있음이 드러났다. 공무원이 자신의 말을 들어주지도 않을 것이라고 생각하는 사람이 공무원 및 시정부에 대한 개별적 접촉에 나서기를 기대하기란 대단히 어려울 것이다. 따라서 개인적 연고를 동원하여 공무원을 접촉하고, 정부기관에 자신의 이해를 호소하는 사람들이 상대적으로 높은 정치적 효능성을 유지하고 있으리라는 점은 그리 어렵지 않게 짐작할 수 있는 일이다. 또한 선거유세 참여자의 정치적 효능성이 상대적으로 높다는 점과 관련하여, 애당초 그가 높은 수준의 정치적 효능성을 지녔기 때문에 선거유세에 참여했거나, 혹은 선거유세를 통해서 자신이 정부 의사결정에 영향력을 행사할 수 있으리라는 정치적 효능감을 획득하게 되었을 것이라는 추론이 가능하다.

V. 결 론

부천시민 정치참여의 특성을 요약하면, 첫째, 시민의 정치참여가 붕당적 참여, 공공기관 접촉, 투표, 그리고 시민운동적 참여의 형태로 이루어지고 있고, Verba 등(1977)이 국가간 비교연구에서 발견할 수 있었던 공동체적 행위를 통한 참여가 뚜렷한 정치참여의 형태로 존재하지 않는다는 것이다. 그리고 선거유세를 통한 정치참여도, 지방 정당정치가 발전된 국가에서 찾아볼 수 있는 것과 같은 순수한 의미의 선거유세가 아니라, 시의원, 시공무원 등에 대한 개별적 접촉과 연관된 형태로 존재한다는 것이다. 둘째, 제도권내에서의 정치참여와 더불어 시민

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

운동적 정치참여가 뚜렷한 형태로 존재한다는 것이다. 즉, 부천시민의 7.2%에 달하는 사람들은 '목소리'를 내기 위하여 시청, 시의회 등의 정부기관을 찾기보다는 종교 혹은 언론단체에 호소하거나, 항의집회 등의 집단행동을 택했다. 이러한 사실은 지방자치단체의 제도적 정치참여의 기제에 의해 수용되지 못하고 있는 주민의 목소리가 적지 않게 존재하고 있음을 확인해준다. 그리고 셋째, 정치에의 심리적 간여, 정치 정보, 정치적 효능성 등 시민 정치참여의 확대에 대단히 중요한 개인적 특성의 계발수준이 아직도 상당히 낮다는 것이다.

비록 수도권의 한 도시에 국한된 연구이기는 하지만, 본 연구의 결과는 지방정부와 시민간의 관계가 어떠한 방향으로 개선되어야 할 지에 대해 여러 점을 시사한다. 우선, 정치행정에의 심리적 간여, 정치정보, 정치적 효능감 등 시민 정치행정참여에의 개인적 기반을 다지는 노력이 필요하다. 지방정치에 무관심하거나, 투표가 거의 유일한 정치참여의 방식인 시민이 과반수를 넘는 상황에서 민주적 지방정책과정의 발전을 기대하기 어렵다. 지방자치에의 역사적 경험이 많지 않고, 지방정부에 대한 선거환류가 가능하게 된지도 불과 몇 년이 되지 않은 시점에서 정치참여에의 시민 개인적 기반 혹은 속성이 조속히 자리잡기를 기대하기는 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 시민 정치참여의 제도적 기반을 확충함으로써 지방정부의 시민선호 취합 능력을 우선 제고하고, 중장기적으로는 정치행정참여의 활성화를 위한 시민적 정신과 속성을 계발할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 시민 정치참여의 제도적 기반의 예로 행정정보의 공개 및 홍보, 각종 정부사업에 대한 강제적 시민참여 요건의 강화, 선출직 공무원과 시민간 대화기회의 확대, 시민 서베이와 시민 위원회 제도의 활용 확대 등을 들 수 있다.

둘째, 시민운동적 참여를 제도적으로 수렴하기 위한 노력이 필요하다. 항의집회, 집단행동, 종교 및 시민단체를 통한 호소 등의 시민운동적 참여는, 시민이 지방정책과정에 그들의 목소리를 반영시키는 중요한 통로가 되고 있다. 그럼에도 불구하고 시민이 정책과정에 그들의 선호를 반영키 위해서 항의집회 등의 시민운동적 참여에 기댈 수밖에 없다고 함은 시민 정치참여를 위한 법제도적 장치가 제 기능을 다 하지 못하고 있는 점을 반증한다. 시민운동적 참여를 법제도적으로 수렴하기 위해서는 위에서 지적한 정치참여의 제도적 기반이 확충되어야 할 것이다.

셋째, 한국 지방정부에 있어서 시민 정치참여의 모습이 지나치게 붕당형화하는 것을 경계해야 한다. 그리고 이와 동시에 개별적 이해의 추구와 무관하게 이루어지는 공동체적 참여의 폭을 넓혀가야 한다. 붕당적 참여란 정당후원 등의 선거참여, 지역사회 문제해결을 위한 주민들과의 협력행위, 개인적 연고를 동원한 공무원 및 시의원 접촉 등의 행위가 복합된 정치참여 형태이다. 지역사회 문제해결에 적극적인 사람이 선거활동에도 열심이고, 또 그 사람이 이러한 참여행위를 통해 만들어진 인간관계에 기초하여 자신의 개인적 이해를 도모하려는 경우를 지방정치에서 발견하기란 그리 어려운 일이 아닐 것이다.[15] 붕당적 정치참여가 자칫 이해 배분에 있어서의 정실주의로 연결될 수 있음을 감안할 때, 지역사회 문제해결 참여, 선거활동, 그리고 연고를 동원한 개인적 이해추구가 '함께 가는' 현상을 바람직하다고 보기는 어렵다. 다만 이러한 문제 현상에 대한 해소책은 정치참여 연구의 시각에서 접근되기보다 정치행정문화연구, 부패연구 등의 시각에서 다각적으로 이루어져야 할 것이다.

Stoker(1996)는 바람직한 지방 가버넌스(governance)의 핵심 요소로 정치참여에의 개방성(openness), 숙고(deliberation), 그리고 수행 능력(capacity to act)을 든다. 여기서 '정

15) 정치참여에 소극적인 '정치무관심형'과 '투표형'을 제외할 경우, 부천시에 있어 '붕당형' 참여자의 수(68명)는 '공공기관 접촉형' 참여자(48명)와 '시민운동형' 참여자(25명)의 합에 근접한다 (〈표 5〉 참조).

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

치참여에의 개방성'과 '숙고'란 주로 정책결정과정에 시민의 선호가 얼마나 적절히 반영되는가의 문제이다. 반면에 '수행 능력'이란 정책결정보다는 주로 정책의 집행에 관련된 문제이다.

지방선거가 재개된 이래, 중앙 행정권한의 지방이양 그리고 지방정부의 재정력 강화에 관한 정책적 관심과 노력이 증대되고 있다. 지방정부의 권한을 강화하고, 그들의 행·재정 능력을 확충하는 것은 주로 지방정부의 '수행 능력'을 제고하고자 함이다. 그러나 지방정부의 '수행 능력' 제고란 바람직한 지방자치 발전의 한 축일뿐이라는 점을 염두에 두어야 한다. 지방정부의 수행 능력이 제아무리 강화된다고 한들, 정책결정과정에서 시민의 선호가 적절히 취합되지 못하는 상태에서 바람직한 지방자치의 이상을 구현할 수 없다. 정책결정과정에 시민선호를 투영하는 기제가 발전되지 못한 상태에서 지방정부의 수행 능력만이 강화될 경우, 책무성을 결여한 정책 결정 점유자(decision-taker)들에 의해 지방자치의 가치가 오히려 침해당할 가능성마저 있다. 한국 지방자치의 바람직한 발전을 위해서 '정부간 관계'의 조정 등을 통해 지방정부의 능력이 개선되어야함은 물론이다. 그러나 이에 더하여 정책결정과정에 시민의 선호를 적절히 투영하기 위해서 '지방정부와 시민간 관계'에 있어서도 많은 변화가 있어야 한다.

참 고 문 헌

강명구. (1996). 시민사회와 사회조직. 강명구 외(공저). 「수원지역의 현황과 과제」, 63-92. 서울: 오름.

김인철. (1992). 기초자치에 대한 주민들의 정치정향과 참여형태 - 서울시민의 의식조사 결과를 중심으로. 「지방행정연구」, 7(2): 109-120.

김광수. (1991). 지방의원선거의 종합적 분석과 평가. 「지방자치연구」, 3(2): 2111-2131.

박종민. (1994). 한국에서의 비선거적 정치참여. 「한국정치학회보」, 28(1): 163-182.

배성동·길영환·김종림. (1975). 한국인의 정치참여형태와 그 특성. 한국정치학회 제1회 합동학술대회 논문집, 316-330.

송호근 외(공저). (1991). 「춘천리포트」. 서울: 나남.

안병만·김인철·서진완. (1995). 6.27 지방선거에 나타난 유권자의 자치정향과 투표행태. 「한국정치학회보」, 29(4): 373-392.

안성호. (1991). 지방선거와 지방민주주의. 「지방자치연구」, 3(1): 1087-1110.

최흥석. (1999). 강한 제도하의 많은 정치: 부천시 사례를 중심으로 본 지방정부의 정책형성. 「정부학연구」, 5(1): 80-108.

한배호·어수영. (1987). 「한국의 정치문화」, 서울:법문사.

Almond, Gabriel, & Verba, Sidney. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations.* Princeton: Princeton University Press.

Campbell, Angus, Gurin, Gerald, & Miller, Warren E. (1954). *The Voter Decides.* Evanston: Row, Peterson.

Held, David. (1987). *Models of Democracy.* Stanford: Stanford University Press.

Milbrath, Lester W. & Goel, M. Lal. (1977). *Political Participation: How and*

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Why Do People Get Involved in Politics? 2nd edition. Chicago: Rand McNally.

Stoker, Gerry. (1994). Redefining Local Democracy. In Lawrence Pratchett & David Wilson (eds.), *Local Democracy and Local Government.* 188-209. New York: St. Martin's Press.

Verba, Sidney, & Nie, Norman H. (1972). *Participation In America.* New York: Harper & Row.

Verba, Sidney, Schlozman, Kay Lehman, & Brady, Henry E. (1995). *Voice and Equality: Civic Volultarism in American Politics.* Cambridge: Harvard University Press.

Verba, Sidney, Nie, Norman H., & Kim, Jae-On. (1978). *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison.* Cambridge: Cambridge University Press.

崔興碩: 고려대학교 공과대학 학사. 고려대학교 행정학과 대학원 석사. 퍼듀대학교 정치학 석사. 행정학 박사(1993년 Syracuse University, Administrative Delay in Government: Can Information Technology Help? With a Focus on the U.S. Local Governments). 현재 고려대학교 정경대학 행정학과 부교수. 주요 관심분야: 지방정부, 정보정책 및 정보관리, 공공관리. 주요 논문: "지역정보통신 기반 구축을 위한 제도구성방식에 관한 연구," "미국 연방정부 정보자원관리의 교훈," "Informatizing Korean Localities: Coordination by the Central Leadership," "강한 제도하의 많은 정치: 부천시 사례를 중심으로 본 지방정부의 정책형성," "핵심성공요인에 기초한 중앙정부 정보자원관리모델" 등. 학회 활동: 한국지방자치학회 이사. 인디애나대학교 교환교수('01). 〈E-mail: hschoi@korea.ac.kr〉

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.