

# 민선자치시대 지역주민의 정치적 태도에 대한 실증적 분석\*

- 시(市)지역 정치문화를 중심으로 -

The Analysis of Political Attitudes among Wonju Residents toward the  
Age of Autonomy's Popular

- Focusing on the Political Culture in Wonju City -

박 기 관\*\*

Park, Ki-Gwan

## < 목 차 >

- I. 서 론
- II. 이론적 논의와 선행연구 검토
- III. 조사설계 및 측정방법
- IV. 지역주민의 정치적 태도에 대한 실증적 분석
- V. 결론 및 정책 제언

본 연구는 지역주민을 대상으로 정치적 효능감과 신뢰감을 실증적으로 분석해 본 것이다. 정치적 효능감과 정치적 신뢰감의 결합모형을 통해 지역주민의 정치적 정향과 정치문화를 분석해 보았다. 분석결과, 지역주민의 정치적 효능감과 신뢰감이 모두 낮아 “소외”의 정치정향을 띠고 있으며, “향리형” 정치문화가 자리하고 있는 것으로 나타났다. 이에 의하면 지역주민들은 지방정치나 지방정부가 하는 일에 대한 이해나 관심이 적고, 자신의 영향력을 행사할 수 없다는 인식이 지배적이다. 또한 정치·행정체제의 대응력은 물론 지방정부 정책에도 신뢰감이 낮은 것으로 나타나고 있다. 한편, 가장 “소외”의 정치정향을

논문 접수일: 2007년 2월 10일

\* 이 연구는 2005년도 상지대학교 교내연구비 지원에 의하여 수행되었음.

\*\* 상지대학교 행정학부 교수

갖는 집단은 50대 이상, 높은 학력수준, 농축산업 및 가정주부로 나타났다. 특히 효능감의 경우 도시지역의 여자 집단이, 신뢰감의 경우 농촌지역의 남자집단이 낮았다. 따라서 향후 바람직한 지방 정치문화 형성을 위한 정책적 대안으로서 지방주민의 자치의식 함양, 주민 참여의 유도, 주민 여론의 효율적 수렴, 행정정보공개 및 홍보기능의 강화, 자치권한의 보장 등을 제시하였다.

□ 주제어: 정치적 태도, 효능감, 신뢰감, 정치정향, 정치문화

The purpose of this study is to analyze political attitudes among residents in Wonju City and to provide political suggestions. Especially, this study intends to examine the political orientation and the political culture on the basis of the political efficacy-political trust model. The results of the study showed that the political attitudes among the residents appeared to be rather negative and to show the political orientations of "alienation" and "parochial culture", which may be due to a lack of political efficacy and a lack of the political trust. In this study, it was found that the residents appears to be indifferent in local government and to show low interests in local politics. This can be explained by the residents' doubt of their own power in implementing policies and their distrust toward the local government policies and political-administration system. The political orientation group of "alienation" appears to be fifty years of age, high level educated citizens, farming and the livestock industry, the mistress. particularly, The male citizen of rural community has the lowest trust toward the political efficacy. The women citizen of urban has the lowest political trust. Therefore, this study attempts to present the five alternative suggestions for establishing the desirable local political culture.

□ Keywords: political attitude, political efficacy, political trust, political orientation, political culture

## I. 서 론

30년 만에 재구성된 1991년의 지방의회가 지방자치 부활의 계기를 마련해 주었다면, 1995년 민선자치의 출범은 지방자치 본궤도의 진입과 함께 민주정치의 새로운 장을 열어주

었다. 지방자치 실시는 오랜 중앙집권적 정치체제하에 중앙에 예속 내지 종속되어온 지방의 재발견과 함께 다원적 민주주의의 실현을 촉진시켰다. 그러나 지방자치의 일천한 역사성과 함께 분권화의 미흡한 수준으로 인해 지방정부의 자치권과 자율성이 완전한 수준으로 도달했다고 보기에는 어려운 실정이다. 더욱이 정부권력구조면에서 볼 때 중앙집권적 잔재가 남아 있어 지방정치 공간의 제한성은 여전히 존속하고 있다고 보아야 할 듯하다.

사실 지방자치 실시이후 관주도적 행정방식을 탈피하고, 하향적 지역개발을 벗어나 상향적 지역개발의 추진노력은 실로 큰 변화라 할 수 있다. 그리고 관료적이고 권위적인 행정서비스 체제를 탈피하고, 주민의 참여와 통제를 기반으로 한 대응적인 정치 및 행정의 구현은 지방자치의 큰 성과라 할 수 있다. 그러나 과연 지방정부가 자치능력을 충분히 갖추고 있으며 지역주민을 위한 정치와 행정을 수행하고 있는가에 대해서는 의문이다. 이는 집행기관의 비능률과 낭비적 예산의 관행은 물론 각종 부정 및 부패사태<sup>1)</sup>, 그리고 지방의회의 소극적 기능수행, 지방의원의 도덕성과 전문성 부족 등과 같은 부정적 측면에 기인한다(김순은, 2001: 13). 여기에 중앙정치의 파행적 운영과 지역주의에 따른 실종된 정당정치는 지역주민에게 지방정치의 무관심과 냉소적인 반응은 물론 '지방자치'에 대한 회의감을 불러일으키는 결과를 초래하고 있다.

그나마 중앙정치의 그늘에 놓여 있는 지방정치는 막강한 권한을 지니고 있는 시장에게 지역사회의 권력이 집중됨으로써 지방정치체제의 분화를 더욱 어렵게 하고 있다.<sup>2)</sup> 특히 2006년 5·31일 정당공천이 전면 허용된 지방선거에서는 지방정당의 부재 속에서 중앙권력의 지지 기반을 지방에서 찾으려는 혼탁한 정치양상을 보여줌으로써 지방자치의 가치를 훼손시키는 것은 물론 지방정치의 불신을 심화시키는 일면을 보여주었다. 지방정치의 발전은 중앙정치로부터의 상대적 자율성을 확보하고, 건전한 지방정당의 존재 하에 지역일꾼이 선출되어야 한다. 특히 시민통치의 민주정부 하에서 시민의 적극적 정치참여는 지방정치의 초석이 되어 결국 한 국가의 민주주의를 더욱 공고화 시킬 수 있다.<sup>3)</sup> 시민의 정치참여를 증대시키기 위해서는

- 1) 최근 법무부의 '부정부패 관련 지방자치단체장 수사현황(2006년 2월 현재)'에 따르면, 2000년 1월 이후 부정부패와 관련해 재판중이거나 판결이 확정된 사건은 모두 68건이었고, 현직단체장도 16명이 포함되어 있는 것으로 나타나고 있다(시민의 신문, 2006.3.27).
- 2) 우리나라 지방정치의 권력구조 측면을 다룬 연구에서는 일반적으로 권력이 시장에 집중되고 있음을 보고하고 있다(박종민 외: 123-139). 특히 본 연구의 사례지역인 W시 약 10년간 표류해온 시청사건립 정책을 둘러싼 행위자들의 영향을 분석한 연구에서 보면, 시장이 권력의 정점에서 주변 관료들의 지원체제를 바탕으로 막강한 영향력을 행사하는 것으로 나타나고 있다(박기관, 2004: 29-51 참조).
- 3) 정치참여 및 정치적 충원을 논의할 때 가장 일반적인 메커니즘으로 생각되는 것이 선거이다. 특히 선거는 집단성원의 자유의사를 표현함으로써 기본적인 정책결정에 참여하는 행위이며, 정치적 자유 또는 주권행사를 실현하는 중요한 수단이다. 그러나 역대 지방선거의 선거투표율이 점

시민의 정치적 관심은 물론 효능감과 신뢰감을 높여야 한다. 이는 정치적 효능감과 신뢰감이 '참여형'문화의 핵심요소임과 동시에 안정된 민주주의체제의 바람직한 정치문화의 조건이 되기 때문이다(Almond & Verba, 1980).

따라서 본 연구는 지방자치 15년에 즈음한 현시점에서 지역주민의 정치적 효능감과 신뢰감을 통해 정치적 태도를 분석해 보고자 한다. 이는 지방자치의 제도적 당위성 차원을 넘어 실제 지방자치가 어느 정도 착근되고 있으며, 그 성과를 간접적으로 가늠할 수 있기 때문에 중요하다. 또한 지역주민들의 자치의식이나 정치의식이 변화하였다면, 실제 어느 정도 변화하였는지에 대한 실증적인 분석이 필요하다. 이에 따라 본 연구의 구체적인 목적은 1) 지역주민들의 정치적 태도는 어떠한 정향성을 갖고 있는가를 밝히는 것이 일차적인 목적이며, 2) 지역주민의 정치적 태도는 어떠한 변인들에 따라 다르게 나타나고, 이러한 정향성 분석을 바탕으로 정치적 효능감과 신뢰감을 높일 수 있는 바람직한 지방정치문화의 방안을 제시하는 것이 이차적인 목적이다.

## II. 이론적 논의와 선행연구 검토

### 1. 정치문화와 정치적 태도의 논의

오랫동안 정치학 분야에서는 민주주의의 발전을 위한 바람직한 정치문화에 관심을 가져왔다. 정치문화는 구성원들의 태도와 밀접한 관계를 갖는데, '정치적으로 의미가 있는 상징물(symbol)에 대한 심리적 정향'으로 간주될 수 있다. 정치문화는 한 정치체계 구성원들의 정치행위를 이해할 수 있을 뿐만 아니라 구성원 다수가 공유하는 정치적 정향 및 행동유형을 파악하는 개념으로 사용된다(김기우외 2003: 125). 즉 정치문화는 국민이 지닌 정치적 성향 혹은 정치적 태도(political attitudes)라고 할 수 있는 것이다. 따라서 특정한 사회의 현재 또는 미래의 정치가 어떻게 전개될 것인가를 이해하기 위해서는 그 구성원들이 갖는 정치적인 태도의 분포를 아는 것이 중요하다.

한편 인간의 '태도'에 대한 개념적 정의는 매우 다양성을 갖는데, 이는 학문적 분야와 연구

---

차 하락하고 있는 부정적인 양상을 보여주고 있다. 예컨대 동시지방선거 투표율을 보면 95년 68.4%, 98년 52.7%, 2002년 48.9%로 하락하다가 2006년에는 단지 2.7% 올라간 51.6%를 보였다. W시의 경우는 95년 68.4%, 98년 52.7%, 2002년 47.8%로 하락했으며, 2006년 역시 50%를 밑도는 49.6%의 투표율을 기록했다.

하는 학자의 관점에 연유한다.<sup>4)</sup> 역사적으로 ‘태도’는 어떠한 대상 또는 대상들의 집합에 대해 일관성 있게 호의적 또는 비호의적으로 반응하려는 학습된 선유 경향(predisposition)으로 간주되어 왔다(Allport, 1935; Gerhart, 1987; 이창원·최창현, 1997: 147) 즉 ‘태도’란 특정대상에 대한 것으로 태어날 때부터 지닌 것이 아니라, 학습된 것으로써 신념의 조직체라는 의미를 내포하고 있다고 볼 수 있다(Back, 1997; McGuire, 1977). 이러한 태도는 다음과 같은 중요한 속성을 갖고 있는데, ‘영속성(permanence)’과 ‘학습’ 그리고 ‘신념의 체계’라 할 수 있을 것이다. 여기서 ‘영속성’은 특정한 상황에서 형성되었다가 없어지는 것이 아닌 비교적 지속적으로 특정인의 행동에 영향을 미친다는 것을 의미하며, ‘학습’은 태도가 선천적으로 형성되는 결과라기보다는 학습을 통하여 습득된 후천적인 결과를 말한다. 또한 태도는 상호 관련된 요소들의 집합체로 구성되어 있는데, 상호 관련된 요소가 바로 신념이며, 이 다양한 신념들의 체계가 하나의 태도로 나타난다는 것이다(소순창, 1999: 412-413). 따라서 태도란 어떤 대상에 대하여 지속적으로 호의적 또는 비호의적으로 반응하는 학습된 개인의 심리적 성향이라고 할 수 있다.

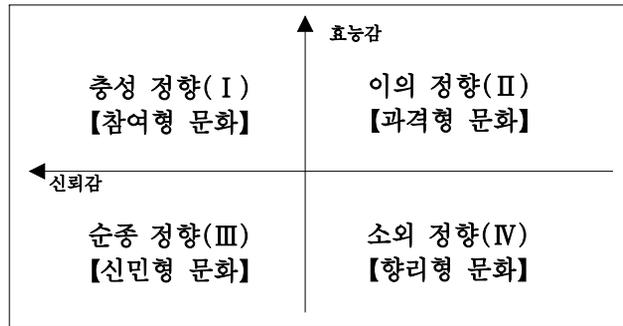
정치적 태도에 대한 연구는 정치학 분야에서 정치적 정향(political orientation)을 측정하는 방식으로 진행되었다. Almond & Verba는 정치적 정향을 “정치체제 자체와 그 체제 속의 여러 대상에 대한 태도와 주민자신의 역할에 대한 태도”로 정의함으로써 정치정향이 곧 정치체제에 대한 개인의 태도라고 보고 있다(Almond & Verba, 1972: 13-15). 이러한 정치적 정향에 대한 실제적 연구는 Paige에 의해 개발되어 더욱 발전하여 왔는데, 그는 정치적 정향을 정치적 효능과 정치적 신뢰라는 양 개념을 구성요소로 하여 정치적 태도를 분석하였다. 정치적 효능이란 개인의 정치적 행위가 정치과정에 영향을 미치거나 미칠 수 있다는 믿음의 정도이며, 정치적 신뢰는 개인이 정부, 정치인 또는 정치체제에 느끼는 신임의 정도를 뜻한다. Paige는 정치적 효능과 정치적 신뢰라는 두 개념을 조합하여 충성(allegiant), 이의(dissident), 순종(subordinate), 소외(alienated)로 구성된 정치정향 분석모형을 제시하였다. 그리고 알몬드와 버바(Almond & Verba)의 정치문화의 유형<sup>5)</sup>을 기초로 캡슨

4) 태도에 관한 연구는 사회심리학의 중심적인 연구대상으로 활발한 논의가 이루어졌다. Allport (1935)는 태도를 외적인 반응을 하게 하는 준비성(readiness)으로 보았지만, Doob(1947)는 태도를 사회적 의의를 갖는 내적 반응(implicit response)으로 포착하고 있다. 즉 태도대상에 의해 불러 일으켜진 동기적인 성질을 띤 내부의 반응이라는 것이다.

5) 알몬드와 버바는 정치대상에 대한 인지적·감정적·평가적 태도를 기준으로 향리형, 신민형, 참여형 정치문화로 구분하였다. 그리고 민주주의 체제의 확립과 안정성을 담보해 줄 정치 문화적 조건으로 참여형 문화가 중심이 됨을 강조하고 있다(Almond & Verba, 1963). 특히 이들은 민주주의의 성공적인 확립을 위해 시민문화(civic culture)의 필요성을 역설하며 시민문화의 특징적인 측면을 규명하는데 앞장선 대표적인 학자들로서 정치적 태도를 기초로 한 정치정향 및

(Gamson, 1968)을 비롯한 여러 학자들(Fraser, 1970; Schwartz, 1973; Abravenel & Busch, 1975; 유재원: 259-260)은 두 개념을 조합하여 만들어진 4가지 영역에 대한 각각의 정치문화가 자리하고 있음을 제시하고 있다. <그림 1>은 효능감과 신뢰감이 높고 낮음의 결합에 따라 네 가지 정치정향 및 정치문화가 존재하고 있음을 보여 주고 있다.

<그림 1> 정치적 정향과 정치문화의 분석모형



첫째, 충성의 정치정향(I)은 정치효능감과 정치신뢰감이 모두 높은 상태라 할 수 있다. 이러한 정치정향을 갖는 체제는 개인들이 자신의 이익을 위해서 활동하고 있으며, 필요한 경우에는 개인 자신들이 정부 또는 그 체제에 영향력을 끼칠 수 있다고 믿고 있는 것이다. 또한 정부는 대응적이고 비강압적이기 때문에 이러한 정치적 정향을 가진 정치체제에서는 민주적 체제가 형성된다. 그리고 이러한 특징을 보이는 문화는 시민적 이상이라 할 수 있는 참여형 문화로서, 성원들의 정치적 높은 관심과 적극적인 정치적 참여 및 활동의 성향에 따른 바람직한 정치문화가 자리한다.

둘째, 이의적 정치정향(II)은 정치효능은 높으나 정치신뢰는 낮은 상태이다. 여기에 속하는 개인들은 정부나 정치체제를 신뢰하지 못하기 때문에 현재 상태로는 안 되고 무엇인가 변화를 하여야 한다고 생각하며, 또 그것이 가능하다고 믿는다. 따라서 이러한 분위기속의 정치체제는 불안정한 상태이고, 성원들은 정치체제를 위협하는 과격성향과 체제의 불만을 비통상적 참여방식으로 해소하려는 과격형 문화이다.

셋째, 순종의 정치정향(III)은 정치적 효능감은 낮으나 신뢰도가 높은 상태이다. 여기에 속하는 개인들은 정부나 정치체제가 근본적으로 자신의 이익을 위하여 활동하고 있다고 믿는다. 그러나 자신들의 요구나 이익을 위하여 어떤 활동을 하여도 정부에 영향을 미치지 못한

정치문화의 모형을 파악시켰는바(안명만, 2002: 475; 유재원, 2003: 248), 본 연구에서는 이들의 정치정향 및 정치문화에 기초한 Paige의 '신뢰-효능결합모형'을 분석모형으로 삼았다.

다고 생각하고 있다. 이러한 현상은 전통적 정치체제에서 나타나기 쉬운 신민형 문화의 특징을 지닌다.

넷째, 소외의 정치정향(IV)은 정치효능과 정치신뢰가 모두 낮은 경우이다. 여기에 속하는 개인들은 현존하는 정치체제나 정부를 믿지 못한 상태일 뿐 아니라 자신들이 영향력을 행사할 수 있는 행위를 표시하지 못하는 특성을 지닌다. 따라서 개인들은 정부나 정치에 매우 냉담하고 냉소적이며 무관심한 태도를 보이는 향리형 문화에 해당한다고 볼 수 있다.

## 2. 선행연구의 검토

정치적 정향을 분석하기 위한 사회구성원들의 정치적 태도는 연구대상에 따라 상이한 연구 결과를 도출하고 있다. 이는 조사시점의 상황을 비롯한 여러 가지 이유가 있을 수 있으나 무엇보다 연구대상 집단들의 차이에 기인한다. 기존 정치적 태도에 대한 연구는 조사 대상자에 대한 정치적 인식을 기초로 하고 있는데, 일반적으로 대상 집단의 정치적 태도와 인구사회학적 변수들간의 인과관계를 중심으로 논의하고 있는 경향을 보인다. 이는 조사 대상자들의 개인적 특성변수인 성별, 연령, 교육정도 또는 개인의 사회경제적 변수인 생활수준, 소득수준 그리고 지역적 특성들을 선정하여 정치적 태도와의 관계를 분석하고 논의한 연구들이다.

이와 관련된 외국의 대표적인 연구를 살펴보면, Paige(1971: 815-817)는 연령이 많아지고, 교육수준이 높아질수록, 정치적 효능감은 높아지나 정치적 신뢰감은 감소한다고 지적하고 있다. 또한 Almond & Verba(1963: 212-213)는 여자보다는 남자가 정치적 효능감이 높고, Lee(1983)는 교육수준이 높을수록, 여자보다는 남자가, 연령이 적을수록 정치적 효능을 포함한 정치정향은 민주적 정향이 나타난다고 한다. 그리고 Jakckson(1973: 868-880)은 경제적으로 불리한 입장에 있는 흑인 또는 소수 인종들은 백인에 비해 낮은 정치효능감과 정치신뢰감을 보이고 있다고 지적하고 있고, Luvy et al.(1977: 696)은 전문적인 직업을 가진 자일수록 정치적 효능감이 높아지고, 도시화된 지역출신일수록 정치효능감은 높아진대 비해 정치신뢰는 낮아진다고 보고하고 있다.

한편 국내의 연구를 살펴보면, 정세구(1974)는 초·중학생의 정치적 태도를 분석한 결과, 초등학생은 정치효능감이 낮는데 비해 정치신뢰감은 높은 순종의 정치정향, 중학생은 정치효능감과 정치신뢰감이 모두 높은 충성의 정치정향을 보인다고 지적하고 있다. 또한 학력이 높을수록 정치효능은 높아지나, 정치신뢰는 낮아지며, 남학생보다 여학생이 정부와 정치인들을 더 불신하는 태도를 보인다고 한다. 최충규(1982)는 대학생들은 정치적 효능감은 높으나 정치적 신뢰감이 낮은 이의의 정치정향, 안병만(1983)은 농촌주민의 경우 정치 효능감과 정치신뢰감이 모두 낮은 소외의 정치정향을 보인다고 지적하고 있다. 그 후, 안병만 외(1991,

1996)는 30년 만에 부활된 지방의회 구성 무렵과 민선단체장 출범전후를 시점으로 주민들의 정치태도를 분석한 결과, 모두 '이의'적 정치정향을 보인다고 하였다. 소순창(1999)은 광역의회의원을 대상으로 분석한 결과, 역시 이의의 정치정향을 보이며, 직업에 있어서 정치인 출신들이, 연령에 있어서는 30대의 젊은 의원들이 대체로 정치적 신뢰감과 효능감이 낮다는 결론에 이르고 있다.

이상과 같은 연구들을 종합해 볼 때, 연구대상 집단에 따라 상이한 정치적 정향을 띠고 있음을 알 수 있다. 또한 상이한 정치적 정향 속에서 연구대상 집단의 개인적인 특성이나 사회경제적 지위에 따라 정치적 태도가 다르게 나타나고 있다는 사실을 인식할 수 있다. 그러나 그동안의 자치경험과 함께 지역의 특수성을 고려하고, 한 지역을 주 대상으로 하여 주민들의 정치적 태도를 분석한 후 이에 대한 대처 방안을 제시한 논문은 드물다.<sup>6)</sup> 특히 지방자치의 궁극적인 목적은 지역주민의 복지증진에 있는 만큼 지방정부의 핵심주체인 지역주민의 의식과 태도에 기초한 일정한 평가는 필수적이다. 이는 그 지방의 공공사무를 그 지방주민들이 자율적으로 처리하는, 이른바 주민자치에 있어서는 정부와 주민의 밀접성, 특히 자치운영에 대한 주민의 참여와 통제는 지방자치의 본질적 요소가 되기 때문이다. 아울러 행정을 고객인 주민의 입장에서 수행함으로써 생활의 질을 제고하려는 고객지향적 행정의 시대에 있어서 지방정부는 고객인 지역주민을 정치행정의 최고 가치로 삼아 지역주민이 만족할 만한 수준의 행정서비스를 제공하기 위한 각종 방안을 모색해야 할 필요성이 있다.

### Ⅲ. 조사설계 및 측정방법

#### 1. 표본의 구성과 자료의 수집

본 연구에서는 주민의 정치적 태도를 측정하기 위해 기초자치단체 중 W시에 거주하고 있는 지역주민을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사대상자는 현 1개읍 및 8개면과 16개동에 거주하는 자 중 만19세 이상의 성인을 대상으로 하였다. W시를 대상으로 한 이유는 도·농 통합이 도시와 농촌 균형개발과 상호 공생의 도모를 통해 지역발전의 효과는 물론 지

6) 최근 주민을 대상으로 한 연구가 이루어지고 있으나 지역의 특수성을 고려하여 지역주민의 태도를 분석한 후, 그 대처방안까지 이르는 논문은 드물다. 특히 주민의 의식을 기초로 한 주관적 평가의 성격을 갖는 연구는 조사비용 및 시간의 소요 그리고 조사방법상 등의 문제로 인해 보다 객관적이고 심층적인 연구가 어렵다.

역주민의 효능감과 신뢰감에 적지 않게 영향을 미쳤을 것이라는 점이 고려되었다. 특히 도·농 통합 후 같은 시에 주거하면서도 도시민과 동등한 혜택을 받지 못하고 차별을 받고 있다는 소외감이 작용해 상대적으로 많은 갈등의 잔존과 도시주민과의 이질감이 증가하고 있는 특징을 보이고 있는 도·농통합 지역의 특수성도 고려되었다.<sup>7)</sup>

조사기간은 2006년 2월 3일에서 2월 28일까지 총 25일이 소요되었고, 폐쇄형(closed-ended question) 설문지를 이용하여 각 지역의 특성과 인구비중에 따라 표본을 할당한 후 총 400부를 배부하고 293부를 회수(회수율: 73.0%)하여 분석에 사용하였다. 조사방법은 각 조사대상 지역의 한 가구당 성인 1인씩 작성토록 하는 자기기입(self-report)방식을 이용하였다.

조사대상자의 인구사회학적 특징을 살펴보면 <표 1>와 같다.<sup>8)</sup> 먼저 성별분포도는 남성 62.1%, 여성 37.9%의 분포를 보이고 있다. 연령은 50대 이상이 전체의 43.3%로 가장 많이 차지하였고, 그 다음으로 40대 35.4%, 30대 17.5%, 20대 이하 3.8%의 순으로 나타나고 있다. 학력별로 보면 대졸이상이 45.5%로 가장 많이 차지하고 있고, 그 다음이 고졸이 40.4%로 나타났다. 직업별로는 상업 및 회사원 26.1%, 가정주부와 농축산업 각각 20.6%, 전문직 19.1%, 학생 13.6%의 순으로 보이고 있다. 지역별로 보면, 시내 도시지역의 경우는 66.6%, 시외곽 지역의 읍·면에 해당하는 농촌지역은 21.2%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

7) W시는 통합전 시가 군의 중앙에 위치한 군중심형의 유형에 속하고, 군지역이 시지역에 의존하는 정도가 비교적 강한 형태에 속한다. 특히 최근 혁신도시와 기업도시가 전국 유일하게 모두 선정되어 첨단산업을 기반으로 한 역동적인 성장거점도시로 발돋움 하는 과정에서 도시와 농촌 간 갈등과 이질감이 발생하고 지역 정치행정에서 농촌주민들의 소외감이 심화되고 있는 면을 볼 수 있다.

8) 회수율 73.0%(293부)과 실제 활용율이 다른 것은 각 배경변수에 대한 무응답을 의미함. 즉 성별 16명, 연령 30명, 학력 38명, 직업 21명, 지역 34명이 무응답을 함.

〈표 1〉 조사응답자의 인구사회학적 특성

변 수	항 목	빈 도(명)	비 율(%)	변 수	항 목	빈 도(명)	비 율(%)
성별	남성	172	62.1	학력	중졸이하	36	14.1
	여성	105	37.9		고졸	103	40.4
	N	277	100.0		대졸이상	116	45.5
연령	20대	10	3.8		N	255	100.0
	30대	46	17.5	직업	농축산업	56	20.6
	40대	93	35.4		상업, 회사원	71	26.1
	50대이상	114	43.3		전문직	52	19.1
	N	263	100.0		학생	37	13.6
지역	도시	195	66.6		가정주부	56	20.6
	농촌	62	21.2	N	272	100.0	
	N	259	100.0				

## 2. 변수의 개념적 정의와 측정방법

본 연구의 주요 목적은 지역주민의 정치적 태도를 측정하기 위한 것이며, 아울러 정치적 태도와 주민의 인구사회학적 변수와의 관계를 분석하는데 있다. 이에 따라 분석에 사용되는 변수들의 개념적 규정이 선행되어야 하며, 이에 대한 자료의 측정 방법이 구체적으로 제시되어야 할 필요성 있다.

지역주민의 정치적 태도는 해당 지역주민들이 지방정부나 지방정치에 대해 가지고 있는 우호적, 비우호적 감정에서 나타나는 정치적 의식과 성향을 의미한다. 이 정치적 태도를 측정하기 위해 지방의 정치·행정에 대해 갖는 정치효능감과 정치신뢰감을 기준으로 측정하였다(Balch, 1974: 24-26; 안병만·김인철·서진완, 1996: 374-392; 안병만, 2000: 469-496).<sup>9)</sup> 여기서 정치적 효능감(political efficacy)이란 개인의 행위가 지역의 정치·행정과정에 영향을 줄 수 있으며, 꼭 준다고 믿는 느낌이다. 즉 정치적 효능감은 개인의 정치적 자신감이며(Easton & Dennis, 1967: 1228), 특히 정치투입과정에 영향을 미칠 수 있다는 느낌이다(안병만, 2000: 471). 이를 측정하기 위한 대표적인 설문은 다음과 같다.

설문 1 : 나 같은 사람은 공공기관(시청, 시의회)이나 공직자(공무원, 시의원)들이 수행하는 일이 너무 복잡하여 이해할 수 없다는 생각이 가끔 든다.

9) 본 설문은 선행연구에 이용된 설문항목을 현 지방자치 현실에 부합하게 그리고 사례대상 지역주민들의 예비조사를 통해 검증한 후, 조사 대상자들이 쉽게 이해하고 답할 수 있도록 수정되었다.

설문 2 : 나 같은 사람은 공공기관(시청, 시의회)이나 공직자(공무원, 시의원)들이 수행하는 일에 대하여 아무런 발언권이 없다.

다음으로 정치적 신뢰감이란 지방정부, 정치인 혹은 정치체제에 대한 개인의 믿음정도를 뜻한다. 정치적 효능감이 개인의 지방정치 투입에 대한 자신감을 의미한다면, 정치적 신뢰감은 지방정치의 산출에 대한 개인적 평가를 의미한다(Aberbach and Walker 1970: 1201-1203). 이 정치적 신뢰감은 다음과 같은 3개의 대표적인 설문으로 측정하였다.

설문 1 : 이곳 공공기관(시청, 시의회)이나 공직자(공무원, 시의원)들은 지역주민을 잘 살게 해줄 충분한 능력이 있다.

설문 2 : 이곳 공공기관들(시청, 시의회)이나 공직자들(공무원, 시의원)은 지역주민들이 무엇을 원하고 있는지 잘 알고 적절히 대응하고 있다.

설문 3 : 이곳 시청은 지역과 주민의 실정을 잘 파악하고 일관성 있게 시책을 세워 추진하고 있다고 생각한다.

위의 정치적 효능감과 정치적 신뢰감은 각 설문항목을 5점 척도로 측정하였다. 그리고 이와 같은 정치적 태도에 관련된 5개의 개별항목에 대해 '전혀 그렇지 않다(1점)' 또는 '그렇지 않다(2점)'라고 응답하면 '낮은 효능감과 신뢰감'으로, '그저 그렇다(3점)'라고 응답하면 '중간 효능감과 신뢰감', '그렇다(4점)' 또는 '정말 그렇다(5점)'라고 응답하면 '높은 효능감과 신뢰감'으로 평가하였다. 그러나 이 정치적 태도를 측정하기 위한 설문항목들이 개념적으로는 정치효능과 정치신뢰의 정도를 설명하고 있을지 몰라도 통계적으로 하나의 변수군으로 설명하고 있는지는 의문이다. 이에 따라 정치적 태도변수로 제시된 개별 5개의 항목들이 두개의 요인이 되어 각각 정치효능감과 정치신뢰감을 측정하고 있는지를 알아보기 위하여 요인분석(factor analysis)을 실시해 보았다.

본 분석에서 요인의 구분기준은 고유값 1이상인 경우를 대상으로 이루어졌다. 요인분석 결과 정치태도에 관련한 총 5개항목이 2개 요인으로 축약되고 있는데, 요인1로서 나타나는 정치적 효능감은 지방정치 이해감, 개인의 정치영향력이, 요인2인 정치신뢰감은 지방정부의 능력, 지방정부 정책의 신뢰, 지방정부 대응력으로 일관성 있게 묶여 타당성이 인정된다. 그리고 이들 요인에 대한 총분산은 69.6%의 비교적 높은 설명력을 지니고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 정치적 효능감과 신뢰감에 각각 해당하는 설문의 척도를 합하여 점수를 산정한 후, 이 척도의 점수를 다시 설문항목의 수로 나누어 그 값을 리코드(Recode)하여 '낮음', '중간', '높음'의 3단계화하여 분석하였다.

〈표 2〉 정치적 효능감과 신뢰감의 요인분석(Varimax Rotation)

항목	요인1	요인2	공통성(Communality)
	정치적 효능감	정치적 신뢰감	
지방정치이해감	.84719	.07101	.72278
개인의 정치영향력	.77126	.21273	.64010
지방정부능력	.12132	.85070	.73841
지방정부정책신뢰	.08805	.84048	.71416
지방정부 대응력	.22752	.78306	.66495
고유값(Eigenvalues)	1.061136	2.41904	
전체변량(%)	21.2	48.4	
누적(%)	21.2	69.6	

## IV. 지역주민의 정치적 태도에 대한 실증적 분석

### 1. 정치적 효능감과 신뢰감 분석에 따른 정치적 정향

지역주민의 정치적 태도를 정치적 효능감과 정치적 신뢰감으로 나누어 분석해 본 결과는 다음과 같다. 〈표 3〉은 지역주민들의 정치적 효능감에 대한 2개의 설문인 지방정부 또는 지방정치의 이해감과 정치영향력의 항목과 정치신뢰감에 관한 3개의 설문인 지방정부 능력, 지방정부 대응력, 지방정부 정책신뢰의 항목을 각각 합산한 후, 이를 다시 낮음, 보통, 높음의 3단계의 점수로 환산하여 처리한 것이다.

〈표 3〉 정치적 효능감과 신뢰감

구 분	정치적 효능감	평균	정치적 신뢰감	평균
낮음(低)	124( 43.5%)	2.84	73( 26.0%)	2.90
보통(中)	128( 44.9%)		159( 56.6%)	
높음(高)	33( 11.6%)		49( 17.4%)	
N	285(100 %)		281(100 %)	

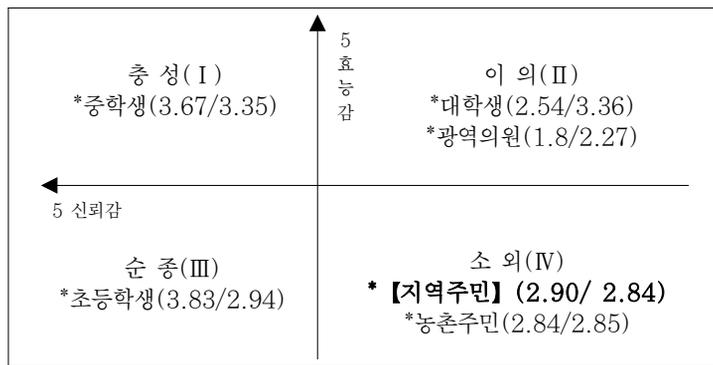
정치적 효능감은 '낮은 정도가' 43.5%, 중간 정도가 44.9%, 높은 정도가 11.6%로 나타났으며, 평균점수에 있어서도 보통(3)점에 미치지 못하는 2.84점을 보여주고 있다. 이에 따

르면 응답자들은 자신의 정치 이해감이 높다고 보는 경우보다 낮다고 보는 경우가 지배적이며, 응답자 자신들이 정치에 영향을 미칠 수 있다는 생각에 대해 다소 부정적인 반응을 보여주고 있다.

정치신뢰감은 ‘낮은 정도’가 26.0%, ‘중간 정도’가 56.6%, ‘높은 정도’가 17.4%로 나타났고, 평균점수에 있어서도 역시 보통(3점)에 미치지 못하는 2.90점을 보여주고 있다. 따라서 응답자들의 대정부 능력에 대한 신뢰의 면이 떨어지고 있다고 볼 수 있으며, 정부의 대응력과 정부의 정책에 대한 신뢰도 역시 낮은 상태에 있음을 알 수 있다.

이와 같은 정치효능과 정치신뢰의 정도를 기초로 지역주민들의 정치적 정향을 측정할 수 있는데, 앞서 언급한 Pagie의 정치정향 분석모형을 적용해 보면 다음과 같다. <그림 2>에서 보는 바와 같이 효능과 신뢰의 결합 중 W시 지역주민들은 소외(alienated)의 정치정향(Ⅳ)을 보이고 있다. 이에 따르면, 지역주민들은 정치적 관심이나 이해감이 적고, 정부나 정치체제에 대한 영향력을 행사할 수 있다는 확신감도 떨어지고 있다. 그리고 지방정치인 및 행정직인들의 주민들에 대한 대응성이나 정부가 산출하는 정책에 대한 신뢰감이 다소 낮기 때문에 이들의 정치적 정향은 정부나 정치에 대해 무관심이나 냉소적인 태도를 보일 수 있는 경향이 짙다고 보여 진다. 따라서 조사대상지역은 정치적 전문화가 매우 적게 발달한 전통적 체계에서 나타나는 향리형 문화가 자리하고 있다고 할 수 있다.

<그림 2> 지역주민의 정치적 정향



본 연구와 기존 연구들을 비교해 보면, <그림 2>에서 보는 바와 같이 초등학생의 경우 정치적 효능감은 2.94, 정치적 신뢰감은 3.83으로 나타나 정치적 태도는 순종으로 나타나고 있다. 중학생의 정치적 효능감은 초등학생보다 정치효능감은 높아지고(3.35) 정치적 신뢰감은 약간 낮아지는 3.67을 보여 정치적 태도는 ‘충성’에 속하고 있다. 대학생의 경우는 중학생의 정치적 효능감과 비슷하나 정치적 신뢰감이 더 낮게 나타나 ‘이의’의 범주에 해당된다. 농

촌주민은 정치적 효능감(2.84)과 정치적 신뢰감(2.85)이 모두 낮아 '소외'의 정치적 태도를 보이고 있는바, 지역주민을 대상으로 하는 본 연구의 정치적 태도와 동일한 정향성을 보이고 있다. 그러나 본 연구 결과인 지역주민의 경우는 안병만이 연구한 '농촌주민'과 비슷한 분포를 보이는 가운데, 정치적 신뢰감은 약간 높는데(2.90) 비해 정치적 효능감(2.84)은 동일한 수준으로 나타나고 있어 '소외'의 범주에 속하고 있다.

## 2. 지역주민의 인구·사회적 특성과 정치적 태도 분석

### 1) 지역주민의 성별과 정치적 태도

지역주민의 성별에 따른 정치적 태도를 살펴보면 <표 4>와 같다. 전체적으로 볼 때, 정치적 효능감과 정치적 신뢰감은 남자와 여자 모두 낮은 상태에 있음을 알 수 있고, 남자(42.4%)보다 여자(44.2%)가 더 낮게 나타나고 있다. 평균점수의 상대적인 비교에서 보면, 정치적 효능감은 남자가 2.88, 여자가 2.77을 보여 남자가 여자보다 높으나, 정치적 신뢰감은 남자가 2.88, 여자가 2.94를 보여 여자가 더 신뢰감이 높게 나타나고 있다. 이러한 결과는 다소 제한적이기는 하지만 남자가 여자 보다 정치적 효능이 더 높다고 하는 Almond & Verba(1963: 212-213)의 연구나 신회권(1998: 205-221)의 연구<sup>10)</sup>와 동일하다. 그러나 지방정부 및 정책의 산출측면의 신뢰감에서 남자보다 여자가 더 높게 나타난 점은 현재 여성인력의 사회참여의 기회가 확대되고 있는 가운데 각종 여성의 시정참여의 기회 및 정보제공과 각종 여성 복지정책들이 지방정부나 지방정치의 신뢰도에 어느 정도 영향을 미치고 있지 않나 생각된다.

<표 4> 주민의 성별과 정치적 태도

구분	정치적 효능감			정치적 신뢰감		
	남자	여자	N	남자	여자	N
낮음	72(42.4)	46(44.2)	118(43.1)	43(25.9)	26(35.0)	69(25.6)
보통	78(45.9)	45(43.3)	123(43.9)	97(58.4)	55(52.9)	152(56.3)
높음	20(11.8)	13(12.5)	33(12.0)	26(15.7)	23(22.1)	49(18.1)
평균	2.88	2.77	2.84	2.88	2.94	2.90
N	170(62.0)	104(38.0)	274(100.0)	166(61.5)	104(38.5)	270(100.0)

10) 신회권(1998)의 연구는 대구·경북지역 주민을 대상으로 정치적 효능감을 원용하여 내적 효능감(자치효능도)과 외적 효능감(자치신뢰도)로 나누어 분석하였는데, 남자보다 여자가 내·외적 효능감이 낮아짐을 지적하고 있다.

## 2) 지역주민의 연령과 정치적 태도

지역주민의 연령에 따른 정치적 태도를 살펴보면 다음 <표 5>와 같다. 전체적으로 볼 때 20대(효능 30.0%, 신뢰 33.3%)를 제외하고는 전반적으로 정치적 효능감과 신뢰감이 낮게 나타나고 있다.

평균점수의 상대적인 비교에서 보면, 정치적 효능감의 경우에는 20대 이하가 가장 높은 3.25를 나타냈고, 이어 30대(2.87), 40대(2.86), 50대(2.73)의 순으로 나타나고 있다. 특히 50대이상의 경우 전체평균(2.84)에 미치지 못하고 있다. 역시 정치적 신뢰의 경우도 20대 이하가 가장 높은 3.33점으로 나타났고, 이어 40대(2.93), 30대(2.89), 50대(2.88)의 순으로 나타나고 있다. 그리고 30대와 50대 집단은 전체평균(2.90)에 미치지 못하고 있다. 연령에 따른 정치적 효능감과 신뢰감의 차이는 연구마다 각기 다르게 나타나고 있으나, 본 연구에서는 연령이 낮은 20대 이하의 젊은 층은 정치적 효능감과 신뢰감이 높은 '충성'의 정치 정향을 보이고 있다.<sup>11)</sup> 특히 제한적이나 연령이 높을수록 정치적 정향이 부정적인데 비해 연령층이 낮아질수록 긍정적 정치정향을 보이고 있다.<sup>12)</sup> 이러한 현상은 제한적이지만 젊은 계층이 노년층에 비해 지방정부 및 지방정치에 대한 관심이 상대적으로 높고 자신의 영향력이 충분히 미칠 수 있다고 믿는 반면 노년층들은 지방정부나 지방정치의 이해도가 다소 낮은 상태에서 자신들의 영향력의 협소함과 함께 지방정부나 정책에 대한 불신이 잔존하고 있지 않나 생각된다. 특히 50대 이상의 노년층의 경우 정치적 효능감과 정치적 신뢰감이 가장 낮은 소외의 정치정향을 보이고 있는데, 이에 대한 좀 더 구체적이고 실증적인 분석이 필요하다고 보여진다.

11) 20대의 경우, 사례수가 적어 정치적 정향을 해석하는데 일정한 한계를 지니고 있으나, 이러한 한계를 감안하고 추출되어 분류된 비율에 의미를 부여한 제한성을 갖고 있다.

12) Paige(1971)의 연구에 따르면 연령이 많을수록 정치적 효능은 높아지나 정치적 신뢰는 낮게 나타났다. 소순창(1999)의 연구는 연령이 많을수록 정치적 효능감이 높게 나타났으며, 안병만(1995)의 연구에 있어서는 자치신뢰도가 청장년층(2.70)과 신세대(2.63)보다 장년층(2.85)과 노년층(2.83)이 더 높은 것으로 나타났다. 그러나 신희권(1998)의 연구에서는 연령층이 높아질수록 외적효능감(자치신뢰도)이 낮아지고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 5〉 지역주민의 연령과 정치적 태도

구분	정치적 효능감					정치적 신뢰감				
	20대	30대	40대	50이상	N	20대	30대	40대	50이상	N
낮음	2(20.0)	23(51.1)	38(40.9)	54(46.2)	117(44.8)	0( 0.0)	13(28.3)	19(21.1)	32(28.8)	64(25.0)
보통	5(50.0)	17(37.8)	42(45.2)	49(43.4)	113(43.3)	6(66.7)	23(50.0)	58(64.4)	57(51.4)	114(56.3)
높음	3(30.0)	5(11.1)	13(14.0)	10(11.0)	31( 8.8)	3(33.3)	10(21.7)	13(14.4)	22(19.8)	48(18.8)
평균	3.250	2.877	2.865	2.734	2.84	3.333	2.898	2.937	2.885	2.90
N	10(3.8)	45(17.2)	93(35.6)	113(43.3)	261(100)	9(3.5)	46(18.0)	90(35.2)	111(43.4)	256(100)

### 3) 지역주민의 학력과 정치적 태도

학력과 정치적 태도에 대한 기존 연구들에 있어서도 일관성을 찾아볼 수 없으나<sup>13)</sup>, 일반적으로 학력이 높은 사람일수록 정치적 효능감과 신뢰감이 높다고 볼 수 있다. 이는 교육을 많이 받은 사람일수록 정치에 대한 보다 큰 관심과 정치과정에 대한 지식도 더욱 많고, 그들 생활에 미치는 정부정책의 영향을 보다 더 잘 알고 있기 때문이다. 그러나 학력이 높으면 높을수록 정치적 효능감이 낮아지는 반면 정치적 신뢰감은 높아지는 순종의 정치정향도 보고되고 있다(소순창, 1999: 421).

본 연구에 있어서 지역주민의 학력에 따른 정치적 효능감은 뚜렷한 차이 없이 전체적으로 낮게 나타나고 있으나, 소순창의 연구와 동일하게 학력이 높을수록 정치적 효능감이 낮아지고, 신뢰감은 높아지는 순종의 정치정향을 보이고 있다. 효능감의 학력별 평균점수를 비교해 보면 고등학교 졸업자들이 2.90로 가장 높고, 이어 중학교 졸업이 2.82, 대졸 2.80의 순으로 보이고 있으며, 특히 이들은 전체 평균점수(2.84점)에 미치지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다(〈표 6〉 참조). 정치적 신뢰감의 경우도 전체적으로 학력에 차이 없이 정치적 신뢰감이 낮게 나타나고 있다. 평균점수의 상대적인 비교에서 보면 역시 고등학교 졸업자들이 2.93으로 가장 높은 가운데 평균점수(2.90)를 상회하는 고른 분포를 보이고 있다. 중졸이하의 학력이 낮은 집단보다 고졸이상의 학력이 높은 집단이 정치적 효능감과 신뢰감이 높게 나타나고 있다.

13) Paige(1997)는 학력과 정치적 태도의 분석결과 중학교, 고등학교, 대학교 출신의 지방의원은 정부나 정책에 대한 태도에 있어서 신뢰감이 낮고, 효능감이 높은 정치적 태도를 보이고 있음을 지적하고 있다. 그러나 소순창(1999)의 광역지방의원을 대상으로 한 연구에서는 학력이 높을수록 정치적 효능감이 낮아지고, 신뢰감은 높아지는 순종의 정치정향을 향하고 있음을 제시하고 있다.

<표 6> 지역주민의 학력과 정치적 태도

구분	정치적 효능감				정치적 신뢰감			
	중졸	고졸	대졸이상	N	중졸	고졸	대졸이상	N
낮음	15(42.9)	42(41.6)	52(44.8)	109(43.3)	11(31.4)	27(27.0)	25(22.1)	63(25.4)
보통	18(51.4)	43(42.6)	50(43.1)	111(44.0)	18(51.4)	51(51.0)	69(61.1)	138(55.6)
높음	2(5.7)	16(15.8)	14(12.1)	32(12.7)	6(17.1)	22(22.0)	19(16.8)	47(19.0)
평균	2.828	2.901	2.806	2.84	2.904	2.930	2.923	2.90
N	10(13.9)	45(40.1)	93(46.0)	252(100)	35(14.1)	100(40.3)	113(45.6)	248(100)

#### 4) 지역주민의 직업과 정치적 태도

지역주민의 직업에 따른 정치적 태도를 분석해 본 결과 다음과 같이 나타났다. 먼저 정치적 효능감의 경우 직업에 차이 없이 전체적으로 낮은 분포를 보이고 있다. 평균점수의 상대적인 비교에서 볼 때, 학생이 가장 높은 3.01점을 보이고 있고, 이어 상업 및 회사원(2.91), 전문직 및 공무원(2.85), 농업 및 축산업(2.77), 가정주부(2.70)의 순으로 나타나고 있다. 그리고 농업 및 축산업직과 가정주부들이 전체평균점수(2.84)보다 낮게 나타나는 특징을 보이고 있다(<표 7> 참조).

<표 7> 주민의 직업과 정치적 효능감

구분	농업 및 축산업	상업 및 회사원	전문직	학생	가정주부	N
낮음	26(47.3)	30(42.3)	22(42.3)	11(30.6)	27(49.1)	116(43.1)
보통	27(49.1)	29(40.8)	22(42.3)	20(55.6)	22(40.0)	120(44.6)
높음	2( 3.6)	12(16.9)	8(15.4)	5(13.9)	6(10.9)	33(12.3)
평균	2.772	2.922	2.855	3.013	2.700	2.84
N	55(20.4)	71(26.4)	52(19.3)	36(13.4)	55(20.4)	269(100.0)

다음은 직업에 따른 정치적 신뢰감을 살펴보면, 역시 정치적 신뢰감도 낮게 나타나고 있다. 평균점수의 상대적 비교에서 볼 때, 학생집단이 3.06으로 가장 높고, 이어 상업 및 회사원(2.97), 전문직(2.93), 가정주부(2.80), 농업 및 축산업(2.75)의 순으로 나타나고 있다. 그리고 정치적 효능감과 같이 농업 및 축산업직과 가정주부들이 전체평균점수에 미치지 못하고 있다. 직업에 따른 정치적 효능감과 신뢰감이 대학생 집단에서 높게 나타나고 있는 층성의 정치정향을 보이고 있다. 이에 따르면 대학생들은 지방정치 및 행정을 이해하는 능력

이 비교적 높은 상태에서 현재의 지방정부나 정책이 자신들의 이익을 위해 존재한다고 생각하고 있으며, 지방정부 또는 정책에 대해서도 자신들의 영향력을 충분히 행사할 수 있다고 믿고 있다. 따라서 이러한 정치적 자신감이나 정치투입과정의 긍정적인 의식이 지방정부나 정책에 대한 신뢰감으로 작용하지 않았나 생각 된다. 특히 농어업 및 축산업이나 가정주부의 경우 정치적 효능감과 신뢰감이 낮게 나타난 현상을 주목해야 할 부문이다.

<표 8> 주민의 직업과 정치적 신뢰감

구분	농업 및 축산업	상업 및 회사원	전문직 및 공무원	학생	가정주부	N
낮음	18(32.7)	16(22.5)	12(23.5)	7(20.6)	18(32.7)	71(26.7)
보통	33(60.0)	43(60.6)	25(49.0)	19(55.9)	28(50.9)	148(55.6)
높음	4( 7.3)	12(16.9)	14(27.5)	8(23.5)	9(16.4)	47(17.7)
평균	2.751	2.971	2.934	3.068	2.806	2.90
N	55(20.7)	71(26.7)	51(19.3)	34(13.4)	55(20.7)	266(100.0)

## 6) 도시화정도와 정치적 태도

도시화 정도에 따른 정치적 태도를 살펴보면 다음 <표 9>과 같다. 먼저 정치적 효능감의 경우 전체적으로 지역에 차이 없이 정치적 효능감이 낮게 나타나고 있다. 상대적인 평균점수의 비교에서 보면 시내지역에 거주하는 도시지역(2.81)보다는 시외곽지역인 읍면에 거주하는 농촌지역(2.86)이 더 높게 나타나고 있다. 정치신뢰감의 경우에 있어서도 역시 도시지역보다는 농촌지역에서 신뢰감이 더 높게 나타나고 있다. 그러나 도시지역의 경우는 정치적 효능감과 신뢰감이 모두 낮으나, 농촌지역의 경우는 정치적 효능감(2.86)은 낮으나 정치적 신뢰감은 비교적 높은 3.05점을 나타내고 있어 '이의'의 범주에 속하는 특징을 보이고 있다. 이와 같은 현상은 아마 도·농복합적인 지역적 특성이 작용한 듯한데, 도시의 경우 민선자치 이후 많은 도시 및 개발정책으로 인해 농촌보다 상대적으로 발전의 변화가 큰 도시지역 주민들은 현 지방정치 및 행정에 대한 기대감이 크게 작용한듯하다.<sup>14)</sup> 그리고 농촌지역의 경우는 현 지방정부나 정치체제가 수행하는 정책과 시책이 자신들에게 이익을 주고 있다는 신념

14) 또한 지방자치제 실시이후 그동안 많은 주민참여의 기회가 확대된데 비하여 자신들의 요구나 의견이 제대로 행정에 수렴되어 반영되지 않았다는 의식이 있을 수 있으며, 시 지방정부가 제공하는 공공서비스의 전달에 대한 만족스럽지 못한 의식 또한 어느 정도 작용하고 있는지도 모른다. 그러나 이와 같은 도시지역주민들의 지방정치 투입에 대한 자신감도 낮고 지방정치의 산출에 대한 개인적 평가가 낮은 현상에 대한 보다 체계적인 후속연구가 필요하다고 하겠다.

은 강하나, 현 지방정치의 이해감이 부족한 상태에 있을 뿐 아니라 자신들의 요구나 이익을 위해 어떤 활동을 해도 정부에 영향을 미칠 수 없다는 인식이 자리하고 있음을 추론해 볼 수 있다.

지금까지 지역주민의 특성 및 사회경제적 변수에 따른 정치적 태도의 성향을 분석해 보았다. 분석결과 W시에 해당하는 지역주민의 정치적 효능감과 신뢰감이 다소 낮은 '소외'의 정치정향을 보이고 있고, 지역주민의 특성 및 사회경제적 변수에 뚜렷한 차이 없이 정치적 신뢰감과 효능감은 대체로 낮은 상태에 있다.<sup>15)</sup> 그러나 기존 연구에서 나타난 낮은 정치적 신뢰감과 정치적 효능감의 소외적 정치정향보다는 W시 지역주민들 정치적 신뢰감과 효능감은 상대적으로 높게 나타나고 있어 보다 긍정적인 정치적 정향으로 향하고 있다고 볼 수 있다. 그렇다면, 가장 소외의 정치적 태도를 보이고 있는 집단들은 어떠한 집단인가를 제고해 볼 필요가 있다. 즉 소외의 정치적 정향이 강한 집단들을 적절히 관리함으로써 앞으로 정치적 신뢰감과 효능감을 높여야 할 필요성이 있기 때문이다.

〈표 9〉 지역에 따른 정치적 태도

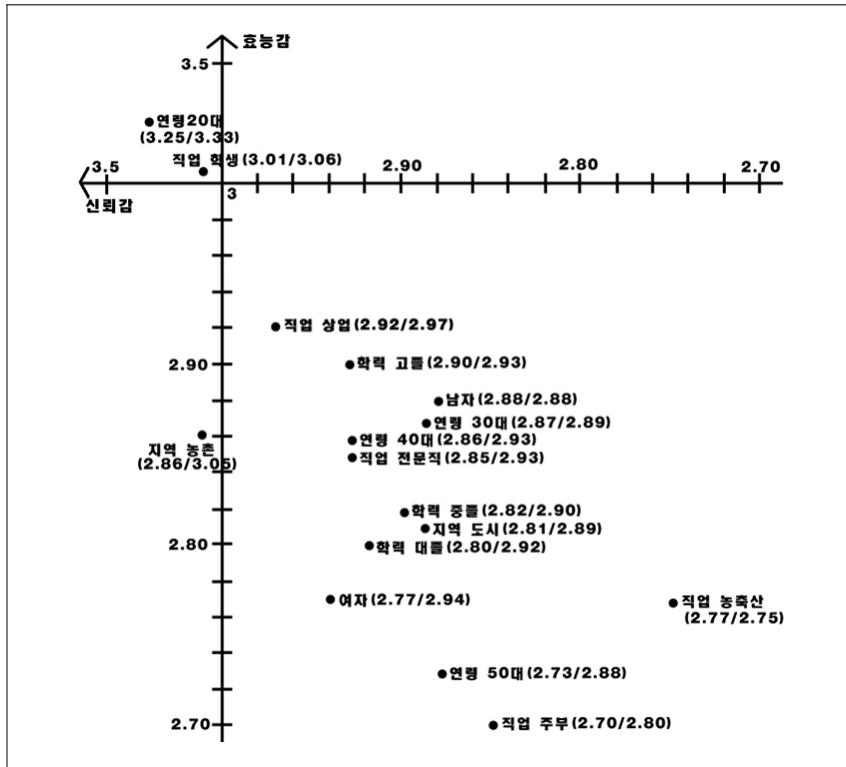
구분	정치적 효능감			정치적 신뢰감		
	도시	농촌	N	도시	농촌	N
낮음	83(43.0)	31(50.8)	114(44.9)	54( 0.4)	8( 1.9)	62( 2.5)
보통	86(44.6)	24(39.3)	110(44.3)	100(66.0)	40(67.2)	140(65.7)
높음	24(14.8)	6(14.9)	30(11.8)	36(14.8)	12(11.7)	48(15.0)
평균	2.81	2.86	2.84	2.89	3.05	2.90
N	193(76.0)	61(24.0)	254(100.0)	190(100.0)	60(100.0)	250(100.0)

〈표 10〉은 정치적 효능감과 신뢰감이 전체 평균점수에 미치지 못하는 집단, 즉 가장 소외의 정치적 정향을 띠고 있는 집단들을 분류해 본 것이다. 그리고 이를 토대로 Paige의 정치정향 모형을 적용해 본 것이 아래쪽의 그림이다. 성별에 있어서는 여자는 효능감이 낮은데 비하여 남자는 신뢰감이 낮고, 연령은 50대 이상의 장년 및 노년층, 그리고 학력은 중학교 졸업자와 대학교 졸업자들, 직업은 하위 직업층이라 할 수 있는 농축산업과 가정주부 그리고 시내인 도시지역에서는 효능감이 낮은데 비해 농촌지역에서는 신뢰감이 낮은 소외의 정치적 태도를 보이고 있음을 알 수 있다.

15) 주민의 의식에 기초한 정치적 태도의 정치정향 분석은 상대적이기 때문에 본 분석대상 지역과 유사한 지역과 비교하는 것이 보다 유용하나, W시 지역과 유사한 도농복합형태의 시를 대상으로 한 연구가 없어 비교하지 못한 한계를 지니고 있다.

<표 10> 정치적 효능감과 신뢰감의 세고집단

구 분	정치적 효능감 (평균= 2.84)	정치적 신뢰감 (평균= 2.90)
성별	여자(2.77)	남자(2.88)
연령	50대이상(2.73)	50대이상(2.88)
학력	중졸(2.82) 대졸(2.80)	-
직업	농축산업(2.77) 가정주부(2.70)	농축산업(2.75) 가정주부(2.80)
지역	도시(2.81)	농촌(2.89)



## V. 결론 및 정책 제언

본 연구는 기초자치단체인 W시 지역주민을 대상으로 정치적 효능감과 정치적 신뢰감 분석을 통해 정치적 정향성은 물론 사례지역의 정치문화를 고찰해 보았다. 분석해 본 결과 지역주민들의 정치적 효능감과 신뢰감이 모두 낮아 소외의 정치적 정향을 띠고 있어 향리형 정치문화가 자리하고 있는 것으로 나타났다. 즉 조사대상 지역주민들은 지방정부나 지방정치가 하는 일에 대한 이해나 관심이 적고, 자신들이 정부나 지방정치에 영향을 미칠 수 없다는 인식이 지배적이다. 아울러 지방정부의 능력 면이나 주민들에 대한 정치·행정체제의 대응력은 물론 정책에 있어서도 신뢰감을 갖지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과로 볼 때 지방자치시대의 해가 거듭되고 있으나 지역주민의 자치의식이나 정치의식이 다소 부족한 상태에 머무르고 있고, 지방정치의 활성화가 이루어지지 못하여 지방자치가 제대로 정착될 수 있는 여건이 아직 충족되지 못하고 있는 것으로 보인다.

지역주민들의 인구사회학적 변수들에 따른 정치적 태도를 분석해 보았는데, 모든 변수에 차이 없이 정치적 효능감과 정치적 신뢰감이 낮게 나타났다. 그러나 평균점수의 상대적인 비교에서는 다소 차이를 보였는데, 남자는 효능감, 여자는 신뢰감이 더 높았고, 연령이 낮을수록, 학력이 높을수록 그리고 농축산업에 종사하는 사람보다는 소득수준이 비교적 좋은 중상위층에 해당하는 계층이 신뢰감과 효능감이 높았다. 그리고 지역에 있어서는 도시지역보다는 농촌지역에 있어서 효능감과 신뢰감이 높게 나타났다. 또한 “정치효능-정치신뢰의 결합모형”을 적용해 본 결과는 남자와 여자 공통적으로 효능감과 신뢰감이 모두 낮아 소외의 정치 정향을 보였고, 연령의 경우 20대는 효능감과 신뢰감이 모두 높아 충성의 정치정향 보인 반면 30대, 40대, 50대는 공통적으로 신뢰감과 효능감이 낮아 소외의 정향을 보였다. 역시 학력에 관계없이 소외의 정치정향을 보인데 반해 직업에 있어서 대학생의 경우에만 효능감과 신뢰감이 높은 충성의 정향을 보였고, 지역에 있어서는 도시지역은 효능감과 신뢰감이 모두 낮은 소외의 정치정향을 보인데 비해 농촌지역에서는 효능감이 낮고 신뢰감이 높은 순종의 정치정향을 보였다. 정치문화 유형 차원에서는 대체로 모든 변수에서 향리형 문화를 보이고 있으나, 20대인 대학생의 경우는 참여형 문화가 그리고 농촌지역에서는 신민형 문화가 각각 존재하고 있음을 알 수 있었다. 따라서 20대인 대학생들의 경우 비교적 정치적 관심이 높은 상태에서 정치참여에 적극적이며 사회적 관심이 허용하는 통상적이고 합법적인 경로를 통해 참여하는 이상적인 정치문화가 자리하고 있다. 이에 비해 농촌지역 주민들은 정부나 정치체제가 자신의 이익을 위해 활동하고 있다고 믿고 있으나, 정부나 정책에 어떠한 영향을 미치지 못한다고 생각하고 있어 자신들의 이익을 위해 적극적 참여와 활동을 보이지 않는 전통적

인 정치문화가 자리하고 있는 특징을 보이고 있다.

한편 정치적 효능감과 신뢰감이 가장 낮은 소외의 정치적 정향을 갖는 집단을 분석한 결과, 50대 이상, 비교적 높은 학력 수준, 농축산업 및 가정주부에 해당하는 집단이 가장 소외적 정향을 갖고 있었으며, 성별 및 지역에 있어서는 효능감의 경우 도시지역과 여자 집단이 그리고 신뢰감에 있어서는 농촌지역과 남자집단이 각각 낮아 이에 대한 적절한 관리 전략이 요구된다. 특히 이들 집단의 경우에는 최소한의 정치활동에만 간여하는 정치적으로 냉담하고 무관심한 방관적 정치문화가 자리하고 있어 이들에 대한 정치적 특별한 관심과 배려 그리고 정치의식 및 참여를 활성화 할 수 있는 정책적 방안이 요구된다.

지방자치 실시 15년에 즈음한 현 시점에서 W시 지역주민들의 정치적 태도는 소외의 정치적 정향을 띠고 있으며, 시민의 정치적 무관심과 냉소가 여전히 존재하고 있어 정치적 참여와 활동이 활성화될 수 있는 정치문화가 아직 정착되지 못하고 있음을 알 수 있었다. 이러한 현상은 앞으로 주민의 자치의식은 물론 지방의 정치과정이나 행정의 참여에 부정적인 영향을 적지 않게 미치지 않을까 우려된다. 특히 민선자치 출범 이후 현재까지 네 번의 동시선거에서 투표율이 점차 떨어지고 있고, 사례지역인 W시 역시 이번 5·31 지방선거에서 50%를 밑도는 투표율은 지역주민들의 지방정치에 대한 무관심과 불신이 어느 정도 내재되어 있음을 알 수 있다.

따라서 이러한 정치의 무관심과 불신 그리고 효능감과 신뢰감이 낮은 소외의 정치정향을 보이고 있는 부정적 정치문화를 극복하기 위해서는 다음과 같은 방안이 마련되어 바람직한 참여형 문화인 시민문화가 정착될 수 있도록 해야 할 필요성 있다. 이는 본 분석사례 지역인 W시 지역주민들의 정치적 효능감과 신뢰감을 보다 높일 수 있는 대안이기도 하다.

첫째, 지방주민의 자치의식 및 주체의식의 함양이다. 본디 지방자치는 지방의 자율성의 토대 하에 지방주민들이 참여와 토의를 거쳐 스스로 결정하는 것이다. 그래서 지역주민들과 멀리 있는 중앙정치보다는 가장 가까운 자신의 지역의 문제에 관심을 갖고 지방주체로서의 자치의식과 민주적 비판 및 판단력을 지녀야 한다. 특히 주민의 공동체의식과 유대감을 형성시켜 주민들로 하여금 지역발전에 주체로서의 인식제고가 필요하다. 지역의 모든 생활영역에서 그 지역의 자치의식은 물론 주인정신을 고취시켜 지방사회의 자주적·자율적 발전에 견인차 역할을 할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 주민참여의 적극적 유도이다. 지방정치 및 행정의 발전을 위해서는 주민들의 참여를 적극적으로 유도 및 촉진시켜야 한다. 이는 지방의 정치·행정에 적극적이고 자발적인 참여를 유도함으로써 주민의 요구와 기대를 정치행정체제에 반영하고, 지방정부는 주민들에게 협력과 지지를 받을 수 있게 함으로써 정치행정의 효율화를 가져올 수 있다. 또한 주민의 적극적인 참여를 통해 지방정부를 적절히 통제할 수 있는 기반을 마련하여 지방정치행정의 민주

화를 구현시킬 수 있기 때문이다.

셋째, 주민의 여론의 효율적 수렴이다. 지방자치란 본질적으로 주민의 의사에 의하여 운영되는 주민자치를 본질적 내용으로 한다. 주민의 여론의 수렴 없이 행해지는 지방정치와 행정은 주민의 지지와 협조를 받지 못하여 시정 운영은 물론 각종 정책의 집행의 효율화를 도모할 수 없다. 따라서 지방정치인 이나 행정인은 자발적 여론수렴 활동을 강화하여 지방자치의 궁극적 목적인 주민의 복지증진이 실현될 수 있도록 해야 한다.

넷째, 행정정보공개 강화이다. 행정정보공개는 민주주의 발전과 지방행정의 효율성 증진에 많은 기여를 할뿐만 아니라, 주민참여를 자극하고 지방정부의 투명성을 높이는 효과를 가져다준다. 지역의 각종시책 및 정책의 결정시 계획단계부터 각종 정보의 의무화를 법적으로 제도화해야 할 필요성이 있다. 마지막으로 지방정부의 효율적인 홍보를 들 수 있다. 행정은 다양한 기능을 발휘할 수 있지만, 그 다양한 기능 속에 유도와 선도라는 기능이 중요하다. 즉 행정의 유도성과 선동성은 지방정부 홍보활동에 크게 의존하고, 행정은 홍보활동에 의해 발전할 수 있는 기틀을 마련할 수 있다. 주민의 복지향상이나 지역사회발전은 공공행정으로서의 지방행정의 수행만으로 달성되는 것이 아닌, 주민자신의 활동과 노력에 의해 성취될 수 있다는 인식을 적절한 홍보활동에 의해 상기시키고 정착시키는 것이 필요하다. 특히 지방정치와 행정의 복잡하고 새로운 기능에 대한 무관심과 당혹감을 극복하고 투표소에서 현명한 결정을 취하고자 하는 지역유권자에게 신빙성 있는 정보를 제공하여야 한다. 또한 시민들에게 지방정부의 각종 정책 및 행정서비스에 대한 정보를 제공함으로써 시민의 알권리의 부응은 물론 그 혜택을 받을 수 있도록 해야 할 것이다.

아울러 단체장을 비롯한 지방공무원 및 지방의회 의원 그리고 지역주민들은 서로 신뢰할 만한 정치·행정이 이루어질 수 있도록 서로 노력해야 할 것이다. 이를 위해서는 제도적 측면에서도 중앙에 집중되어 있는 권한과 기능을 지방정부에 대폭 이양함으로써 실제 자치제도를 집행하고 실천하는 지방정부의 자율적인 발전이 가능하도록 적절한 자치권한을 보장해 줌과 동시에 자치역량을 최대한 발휘할 수 있는 제도적 여건도 조성되어야 할 것으로 보인다.

본 연구는 한 지역에 한정하여 조사함으로써 일반화하기는 어려운 한계를 갖고 있다. 또한 지역주민의 의식에 기초한 정치적 정향성의 경향이 반드시 정치적 행동으로 나타나고, 정치적 문화를 직접적으로 형성시키지는 않는다. 따라서 연구자의 자의적 판단과 과장된 해석이 될 수 있어 분석결과에 대한 각별한 주의와 조심스러운 해석이 요구된다. 아울러 정치적 태도를 측정하는 변수선정에 있어 보다 많은 변수를 고려하지 못함으로써 다변적인 태도의 정향과 소외감의 원인을 추적하지 못한 제한성 또한 갖고 있다. 향후 정치적 태도를 보다 객관적으로 측정할 수 있는 변수선정과 방법, 특히 소외정향의 원인분석이 다각적으로 이루어져야 할 것이다.

## 【참고문헌】

- 김순은. (2001). “지방의회 의정활동의 평가와 과제”, 「지방자치부활 10주년기념 학술대회논문집」. 한국행정학회 2001년도 학술대회: 25-45.
- 김인철. (1990). “농촌에 있어서의 정치적 소외와 정책불응”, 「한국행정학보」, 24(3): 1421-1440.
- 김재영. (1982). 「정치사회론」, 서울: 대왕사.
- 박기관. (2004). “지역사회권력구조와 지방정치의 역동성: 원주시 시청사 건립을 둘러싼 행위자들의 영향을 중심으로”, 「지방정부연구」, 8(1): 29-51.
- . (2005). “지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구”, 「한국지방자치학회보」, 17(2): 22-43.
- 박종민 외. (1999). “한국정치의 특징” 「한국행정학보」 33(2): 123-139.
- 박종민 편. (2000). 「한국의 지방정치와 도시권력구조」, 서울: 나남
- 박준영외. (2003). 「정치학」, 서울: 박영사
- 소순창. (1999). “지방의원의 정치적 효능과 신뢰감에 관한 실증적 연구: 광역의원을 중심으로”, 「한국행정학보」, 33(4): 411-432.
- 신희권. (1998). “대구·경북지역 주민의 지방자치 효능감에 대한 분석”, 「한국행정학보」, 32(4), 205-221.
- 안병만. (2000). 「한국정부론」, 서울: 다산출판사.
- .(1983). “농촌주민의 정치적 태도”, 「한국정치학회보」, 17: 135-146.
- .김인철. (1993). “유권자의 정치정향과 투표행태: 14대 대통령선거를 중심으로”, 「한국정치학회보」, 27(2): 99-117
- .김인철·서진완. (1996). “6.27지방선거에 나타난 유권자의 자치정향과 투표행태”, 「한국정치학회보」, 29(4): 99-117.
- .김광웅·김인철. (1992). 「1991년 지방의회선거에 있어서의 지방주민의 정치의식과 투표행태」. 아시아재단 보고서.
- 오세윤. (1998) “군 지역 기초자치단체에서의 주민자치의식과 참여”, 「한국행정연구」, 7(4): 112-129.
- 유재원. (2000). “세계화, 신자유주의 그리고 지방정치”, 「한국행정학보」, 34(4): 155-173.
- . (2003). 「한국지방정치론」, 서울: 박영사.
- 이창원·최창현. (1997). 새조직론, 서울: 대영문화사.
- 정세구. (1974). “초·중학생들의 정치태도의 발달: 정치신뢰와 정치효능”, 「한국교육」, 1(2): 23-24.

- 최충규. (1983). "한국대학생의 정치정향과 정치참여", 한국외국어대학교 대학원 석사학위논문.
- Aberbach, Joel D. and L. Walker. (1970). "Political Trust and Racial Ideology," *The American Political Science Review*, 64(4).
- Abramson. P. R. (1972). "Political Efficacy and Political Trust among Black School-children: Two Explantation," *Journal of Politics*, 34(4).
- Allport, G. W. (1935). Attitudes. In C.A. Murchison(ed.). *A Handbook of Social Psychology*. Worcester, Mass.: Clark University Press.
- Almond, G. A. and S. Verba. (1963). *The Civic Culture*. Prinction, N.J. : Prinction University Press.
- (1980). *The Civic Culture*. Revisited, Boston: Little Brown
- Back, K. W. (1977). *Social Psychology*, John Wiley & Sons, inc.
- Easton, D. and Jack Dennis. (1967). "The Child's Acquisition of Regimes Norms: Political Efficacy", *American Political Science Review*. 61(1).
- Gerhart, B. (1987). "How inportant are dispositional factors as determinants of job satisfaction? Implications for job design and personnel programs," *Journal of Applied Psychology*, 72.
- Jackson. J. S., III. (1973). "Alienation an Black Political Participation," *Journal of Politics*, 35(4).
- Lee. N. Y. (1983). The Structure of Democratic System: An Analysis of Political Culture In Korea. The Korean Political Scientists in Not고 America. Proceedings of the Fifth Joint Conference. Seoul.
- Lucy, W. H., D. Gilbert. and G. S. Birkhead. (1977). "Equity in Local Service Distribution," *Public Administration Review*, 37(6).
- Mcguire, W. J. (1977). "The Nature of Attitudes and Attitude Change," In G. Lindzey & E. Aronson(ed.). *International Encyclopedia of the social Science*, I.
- Paige, J. M. (1971). "Political Orientation and Riot Participation," *American Sociological Review*, 36.