

地方自治의 效率化를 위한 住民의 自治意識
涵養方案에 관한 研究*

— 濟州道를 中心으로 —

趙文富**· 夫萬根***· 申幸澈****· 梁永哲*****

目 次

I. 序 論 / 8	
1. 研究目的	2. 研究方法
II. 地方自治意識의 意義 및 模型 / 12	
1. 地方自治意識의 意義	
2. 地方自治意識의 模型	
- Community型 意識과 기타 類型 -	
III. 濟州道民의 地方自治意識에 관한 調査分析 / 22	
1. 地方自治에 대한 認知的, 情緒的 態度	
2. 地方自治實施와 公務員에 대한 認識	
3. 地方自治機關 構成에 대한 意識	
4. 深層的 地方自治意識으로서의 커뮤니티型 意識	
IV. 地方自治意識의 涵養方案 / 52	
1. 바람직한 地方自治意識의 內容	
2. 濟州道民 自治意識의 問題點	
3. 地方自治意識의 涵養方案	
V. 結 論 / 62	
要約 및 提言	

* '이 論文은 1986年度 文教部 大學附設研究所 支援 學術研究造成費에 依하여 研究되었음.'

** 法政大學 教授

*** 法政大學 副教授

**** 人文大學 副教授

***** 法政大學 專任講師

I. 序 論

1. 研究目的

1960年代以後 우리나라의 政治狀況은 地方自治를 비롯한 政治的 諸 形態에서 오는 國力浪費를 極少化하고 오로지 經濟發展에 力點을 둔다는 戰略으로 中央集權主義 體制를 構築하여 中央 政府 主導下의 外形的, 物量的 經濟發展을 推進하여 왔던 것이다. 그 結果 經濟의 外形的, 物量的 側面인 2·3次 產業의 擴大 및 輸出의 增大, 國民所得의 增加, 都市規模의 擴大 등을 가져왔지만, 反面에 經濟精神(economic spirit, economic mind)의 側面이나 經濟의 實質的 側面이라고 할 수 있는 經濟的 合理主義는 前近代의 非合理主義의 段階를 벗어나지 못하고 있거나, 物質萬能主義, 頹廢의 虛榮·浪費主義에 빠져버리는 傾向이 나타났고, 이것이 Protestantism의 背景을 無視한 自由主義 및 個人主義와 結付되어 利己主義化함으로써 私利私慾이 充滿한 經濟風土를 造成하는 傾向으로 나타나고 있다.

또한 地方自治를 비롯한 政治風土를 省力化한 中央集權主義體制는 地方이나 下部構造의 實情을 無視한 非現實的 下向式 命令體系를 強化하는 梗塞된 社會體制를 形成함으로써 國家社會의 發展을 위한 產出(out-put)의 非效率性和 試行錯誤的 浪費를 招來하게 했을 뿐만 아니라 이르는 正하는 還流(feed-back)의 體制를 形成하기 困難하게 했다. 말할것도 없이 效率的 產出體制는 分業化, 分權化가 이루어져야 하는 데도 不拘하고, 機能的 分權化가 이루어지지 못한 狀態에서 地方이나 下部構造의 梗塞으로 因한 桎梏을 가져오게 했다. 한편 新中央集權主義는 政治發展과 經濟發展의 土臺위에 오로지 機能分擔이라는 位置에서 必要한 것인데, 오히려 政治發展이라는 土臺를 度外視함으로써 國民과의 關係에서 代表性으로서의 正統性 是非를 극복할 수 있는 政治的 欲求充足을 위한 應答性(responsiveness)마저도 看過해버렸던 것이다. 게다가, 리그스(F.W. Riggs)의 말을 빌릴 것도 없이, 經濟的 發展과 政治的 發展은 無關한 것이 아니고 類似한 有關 概念으로서, 다 같이 財貨, 서비스, 政治的 決定 및 行政的 施策의 增大를 가져오게 하는 諸 變화와 關係를 맺고 있다.¹⁾ 따라서 政治發展이 없는 經濟發展은 그 限界를 드러내게 되는 것이다. 마찬가지로 政府主導下의 誘導發展이 一時的으로 經濟的 發展을 가져오게 할지는 모르지만 政治的 發展을 통한 自律的 發展 없이는 國家社會가 持續적으로 發展할 수 없는 것

1) Fred W. Riggs, Modernization and Political Problems, : The Necessary Condition, Williard A. Beling and George O. Totten, ed., Developing Nations: Quest for a Model, 片岡寬光 監譯, 「政治發展의 모델」, 早稻田大學 出版部, 1975, p.82.

이다.²⁾ 민주主義는 여러가지 短點에도 不拘하고 個個人의 人格形成의 權利가 保障된다는 것, 縱的, 橫的 Communication이 自由롭게 이루어진다는 것, 倫理的 價値에 의한 平和의 政權交替가 이루어진다는 것 등의 長點을 가지고 있기 때문에 政治發展의 窮極的 目標을 民主化에 두는 것임은 말할 것도 없다.

問題는 民主主義의 經驗이 없는 國家에서 어떻게 民主主義를 創出할 것인가, 그래서 土着化시킬 것인가이다. 리그스는 民主主義를 創出하기 위해서는 몇 개의 相互 關聯된 社會變化를 必要로 한다고 하여, 가장 重要한 第1의 要素로 地方分權化를 들고 있다.³⁾ 따라서 地方自治야말로 民主主義를 創出하고 土着化시키는 데 必須不可缺의 第1要素라고 할 수 있다. 그러나 리그스의 理論은 民主的 市民教育이 이루어진 것을 前提로 하는 것이다. 民主的 市民教育이 충분히 이루어졌다고 볼 수 없는 우리의 사정은 좀 다르다. 地方自治는 市民(住民)에 의한 自治이기 때문에 市民의 自治意識과 그에 의한 經驗이 없이는 그 實效를 거둘 수 없고, 中央集權의 傳統的影響으로 인하여 中央依存的, 中央隸屬의 現象이 持續될 可能性이 많다. 그러므로 地方自治의 實效를 거두고 定着化시키기 위해서는 住民의 自治意識을 涵養시키는 것을 先決問題로 하지 않으면 안된다. 그래서 地方自治의 實效를 통하여 地方自治의 經驗을 蓄積함에 있어서 試行錯誤를 可能한 限 最大限度로 縮小시켜 나가야 할 것이다.

一般的으로 發展途上國 地方自治의 土臺는 極히 複雜하다고 일컬어진다.⁴⁾ 傳統의인 部族組織의 殘滓가 아직도 重要한 政治的 社會的 勢力으로 남아 있으며, 舊植民地의 要素가 殘在해 있고, 交通·通信의 未備는 中央統制의 弱화 要因이 되지만, nation-building을 위해서는 指導者의 強

2) 다만 產出(output)을 增大시키는 社會體系의 形成이라는 意味에서의 政治的 發展은 大衆의 支持를 基盤으로 하는 政黨 支配의 權威主義 政府에 있어서도, 그 政治的 機能에 관한 限 民主主義的 政治體制나 構造分化가 이루어진 先進工業國家에 比肩할 만한 경우도 있을 수 있다. 그러나 이러한 意味에서의 政治的 發展은 民主化 그 自體와는 次元을 달리하는 變化를 意味한다.

이러한 意味에서의 政治的 發展에 관한 생각은 1920年代에 孫逸仙에 의해서 提唱된 以來 아세아 諸國의 많은 支配者가 여러가지 呼稱으로 불리어지고 採用되어졌는데, 指導(tutelage)라는 教義에 舍棄된다. 이러한 指導의 理想은 곧바로 民主的 政治體制的 樹立이 不可能하다는 것을 認定하고서, 自治能力을 미처 갖추지 못한 國民으로부터 信託을 받고 있다고 自任하는 政黨 혹은 엘리트에 의한 支配를 擁護하는 것이다. 그러나 이 理想에서 나타나는 實際的인 難點은 새로이 登場하는 「對抗 엘리트」 혹은 革命的 指導者가 나타나 自己 스스로를 現在의 權力者보다 나은 國民의 保護者로 自稱하며, 軍事的 暴力 혹은 群衆에 의한 暴力, 其他 直接的 行動에 의해서 政府를 轉覆하고 權力을 奪取할 可能性을 생각할 수 있다. 이 경우 對立하는 保護者끼리의 優劣을 決定하는 第3者가 存在하지 않고, 서로 다투는 軍人 혹은 demagogy가 終局的 目的으로 하는 民主化를 잊어버린 채 鬭爭하는 경우, 權力 鬭爭으로 인한 社會的 混亂이나 無政府 狀態가 發生하는 것을 防止할 效果의인 手段을 發見할 수 없다. Ibid., pp. 82~83.

3) Ibid., p. 83. 第2의 要素는 強力한 中央政府가 아니라 弱한 政府, 小數의 意見을 尊重하는 政府라고 하고 있으며, 第3의 要素는 國民, 市民, 住民의 歸屬意識이라고 하고 있다. Ibid., pp. 83 ~ 85.

4) 村松岐夫, 「地方自治」, (社會科學大辭典編集委員會, 社會科學大辭典, 鹿島研究所出版會, 13, 1974.), p. 21.

한 中央統制를 必要로 하는 등 地方自治意識의 形成을 困難하게 하는 要因들이 混雜하고 있다. 우리나라의 경우도 이러한 發展途上國의 範疇에서 벗어나지 못할 것이므로 우리나라에서 地方自治意識의 形成 發展을 위해서는 그 基盤이 되는 社會的 背景을 政治·經濟·社會·文化的 側面에서 調査하고, 地方自治意識을 要素別로 모델化하여 形成과 涵養을 위한 方法을 研究하여야 할 것이다. 따라서 本研究의 目的은 濟州道 地域을 中心으로 地域住民의 地方自治意識의 社會的 背景과 自治意識의 實態를 調査하고 自治意識의 涵養方案을 研究·摸索하는 데 있다.

2. 研究方法

(1) 研究의 範圍와 틀의 設定

本研究를 推進함에 있어서는 먼저 地方自治意識의 모형(model)을 文獻에 의하여 設定할 것으로 하였다. 模型으로는 地方自治의 基礎形態를 Community로 想定하고 Community型 意識을 余他 意識과 區別하는 것으로 類型化할 것으로 假定하였다.⁵⁾ 그 理由는 첫째 中央集權的인 縱的體系에 의한 人間關係로 인한 地方自治의 障礙要因을 除去하고, 둘째 傳統的인 地緣, 血緣과 같은 閉鎖社會에 있어서의 情에 弱한 非合理的인 人間關係로 인한 地方自治의 障礙要因을 없애고, 셋째 不均衡의 經濟發展으로 인한 所得隔差와 地域間 不均衡을 是正하며, 넷째 代議制에 의한 間接的 民主主義로 인하여 形骸化, 空洞化된 地方自治의 實際를 補完하며, 다섯째 地域住民에게 實質的 參與의 機會를 擴大시킴으로써 活力을 불어넣고 더불어 責任感을 增大시키기 위해서이며, 여섯째 住民相互間에 對等한 協同關係를 形成하고 住民의 主體意識을 높이며, 對政府 信賴關係를 높임으로써 住民의 地域社會에 대한 歸屬感을 高揚시키기 위해서이다.

다음으로 住民의 自治意識의 實態를 調査하였는데, 自治意識의 實態調査는 위에서 設定한 Community型 意識을 觀察의 視覺으로 하였다. Community型 意識의 形成은 그 社會的 背景과 密接한 關聯을 맺는다. 그래서 政治的으로는 政治的 合理主義, 經濟的으로는 經濟的 合理主義, 社會的으로는 私益과 公共利益이 調和되는 社會, 文化的으로는 愛鄰心과 協同心이 存在하는 社

5) 西尾 勝, 「行政學 I」, 東京大學出版會 教材部, 1984.1., p.48에서는 自治를 個人的 自治, 集團의 自治, Community의 自治로 나누고 있으며, 西尾教授는 「權力和 參加」, 東京大學出版會, 1975, pp.30~37에서는 美國의 Community 活動事業에 대해서 紹介하고 있는데, 여기에서 「貧困地域의 住民이 그 anomie한 狀態를 脫皮하고 自己의 生活과 環境을 改善할 수 있다는 自信을 가질 수 있도록 하기 위해서는 그들의 生活環境에 影響을 미칠 수 있는 決定行爲에 대해서 그들의 意向을 反映시킬 수 있을 정도의 權力的 保有가 必要했다. 이것이 住民의 組織과 運動이며, 이것을 알린스키(Saul D. Alinsky) 戰略이라고 하고 있다. 또한 田中國夫, 都市生活과 Community (神戶都市問題研究所編 「Community 行政의 理論과 實踐」 勁草書房, 1980.), pp.2~5에서는 「橫으로 對等하고 協同的인 生活觀을 갖는 새로운 人間關係의 創造, 即 Community 形成……」이라고 하고 있다.

會이면 그 形成이 容易하다. 따라서 實態調査에 있어서는 自治意識의 背景이 되는 社會意識의 實態를 아울러 調査하였다.

끝으로 實態調査의 分析 結果에 따라 Community型 意識을 指標로 삼아 自治意識을 이에 接近시키도록 하는 涵養方案을 摸索하였다. 民主主義가 實踐的 價値를 隨伴하는 것처럼, 地方自治도 그 實踐에 目標을 두어야 하기 때문에 自治意識도 自治의 實踐에 連結되지 않으면 안된다. 意識이 實踐의 行動에 이르고 經驗을 통하여 確立되는 段階를 보면, 그 첫번째 段階는 模倣의 段階로서 觀念的 知識의 傳授에서 이루어지며, 두번째 段階가 實踐的 刺戟에 의한 動機賦與이고, 세번째 段階가 行動化이며, 네번째 段階가 行動의 反復化를 통한 經驗의 蓄積이며, 마지막 段階로 經驗을 통한 意識의 確立 定着이다. 따라서 地方自治意識의 形成 涵養을 위해서 必要한 方案도 위와 같은 段階가 參考가 될 것이다. 그러므로 敎育的 方法이 摸索되어야 하고 實踐을 위한 制度와 與件 및 場이 마련되어야 할 것이다. 日本의 二年制 自治大學校와 Community Center 같은 것은 그 例가 될 것이다.

(2) 實態 調査

(가) 調査 方法

調査는 豫備調査와 本調査로 나누어 二次에 걸쳐서 實施하였으며, 豫備調査는 面接調査를 主로 하였으며, 本調査는 設問調査를 主로 하고 面接調査로 補完하였다.

(나) 調査 對象

地域住民과 公務員을 對象으로 하였다.

公務員은 2개 市廳(濟州市廳과 西歸浦市廳) 公務員과 2개 郡廳(北濟州郡廳과 南濟州郡廳) 公務員 各各 30名씩 計 120名을 對象으로 하였다. 道廳 公務員과 邑·面·洞 公務員을 除外한 理由는 上級官廳도 아니고 末端 官廳도 아닌 中位 官廳이기 때문이며 특히 市民이나 住民을 直接 相對하여 決定權을 行使하는 官廳은 市廳과 郡廳이기 때문에 조사대상으로 삼았다. 對象地域住民의 選定에 있어서는 政治·經濟·社會·文化·行政의 地域的 特性이 反映되도록 全地域의 分布를 勸案하여 南濟州郡에 東·西 2개 地域(大靜邑 下幕里·表善面 下川里), 北濟州郡에 東·西 2개 地域(翰林邑 翰林里·舊左邑 坪垵里)을 選定하였으며, 都市化 性向에 따라 2개 市(濟州市·西歸浦市), 2개 邑(翰林邑·大靜邑)의 中心街 및 農村地域의 2개 里(舊左邑 坪垵里·表善面 下川里)를 選定하였고, 市에서는 中心街(濟州市 健入洞·西歸浦市 中央洞)와 郊外 地域(濟州市 三陽洞·西歸浦市 中文洞)을 選定하였다.

各 地域에서의 調査對象者의 抽出은 住民登錄簿에 의한 無作爲 標本抽出의 方法에 의하되 連名 10名 單位에 1人씩 抽出하였다.

各 地域別 總標本數와 收集標本數는 다음 表와 같다.

〈表 1〉 地 域 別 標 本 數 1987.9.

지역	지역적 성향	도시적 성향		농촌적 성향		합 계	비 고 (백분율)
		제 주 시 건 입 동	서귀포시 중 앙 동	제 주 시 삼 앙 동	서귀포시 중 문 동		
도 시		제 주 시 건 입 동	서귀포시 중 앙 동	제 주 시 삼 앙 동	서귀포시 중 문 동		
	표 본 수	130	60	50	60	300	46.9 %
농 촌		한 립 읍 한 립 리	대 정 읍 하 모 리	구 좌 읍 평 대 리	포 선 면 하 친 리		
	표 본 수	55	55	55	55	220	34.4 %
공 무 원		제 주 시 제 주 시 청	서귀포시 서귀포시청	북제주군 북제주군청	남제주군 남제주군청		
	표 본 수	30	30	30	30	120	18.7 %
합 계						640	100.1 %

II . 地方自治 意識의 意義 및 模型

1. 地方自治 意識의 意義

地方自治 意識이란 一定한 地域 住民이 主體가 되어 地方自治를 實施하는 데 必要한 住民의 自治意識이라고 할 수 있다. 地方自治를 實施하는 類型에는 住民自治와 團體自治로 나누어지므로 住民自治를 實施하는 自治意識과 團體自治를 實施하는 自治意識은 國權이나 國法과의 關係에 있어서 그 範圍에 差異가 있는 것처럼 보인다. 그러나 住民이 行使하는 自治權의 範圍에 差異가 있을 뿐이지 地方自治의 本質인 自治의 內包的 要素에 있어서는 差異가 없다고 본다. 왜냐하면 團體自治가 國家權力이나 國法에 의하여 制限을 받는 것은 自治權의 範圍이지 自治意識의 內容 그 自體가 아니기 때문이다. 例를 들면 條例의 制定權이 認定된다고 할 때 어느 程度의 範圍까지 條例制定權이 認定되느냐는 問題와 住民이 意慾的으로, 主體的으로 條例를 制定하여 自治를 하느냐, 國家에 依存하느냐는 것과는 다르기 때문이다.

一般的으로 概念의 定立에 있어서는 對象을 客觀的으로 認識하고 說明하기 위한 概念, 즉 認

識 내지는 說明概念과 어떠한 機能을 다할 것을 期待하는 概念, 즉 道具概念의 兩者가 存在하게 된다. 地方自治 意識의 意義를 定立함에 있어서는 앞에서 定義한 形式的 意義를 止揚하고, 內容 있는 實質의 意義를 追求하되, 地方自治의 發達에 寄與할 수 있는 機能을 考慮한 道具概念 定立의 立場에 서야 할 것이다. 따라서 形式的인 法的 制度的 概念이 아니라 實質의 社會心理的 概念이라야 하고, 現實을 土臺로 한 未來志向의 理念的 價値概念이라야 할 것이다.

發展途上國家 社會의 現實을 보면 地方社會를 包含한 全般的인 社會가 傳統的인 要素(家門意識, 有志意識, 家父長的 權威主義意識, 地緣·血緣에 의한 Gemeinschaft的 意識), 植民地的 殘滓 要素(治者と 被治者의 二元的 對立觀, 이로 인한 相互 不信觀 등), 中央集權主義 體制로 인한 要素(中央優越感, 中央依存感 등), 不均衡한 物量的 經濟發展으로 인한 要素(所得隔差, 地域發展의 隔差로 인한 疎外, 私利私慾, 物質萬能主義 등) 등이 混在하여 異質의 現象이 나타나 마치 傳統的 anomie 現象化하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 現實에서는 政治的으로는 讓步와 妥協이 이루어지기 困難하여 政治的 非合理主義가 支配하게 되고, 經濟的으로는 市場經濟의 論理보다는 相對的인 權力·名聲·紐帶·協商技術 등 非合理的 要因에 의하여 支配될 可能性이 많다. 또한 社會的으로도 극히 다른 制度·體系·慣行·見解가 異質重疊의으로 存在하며, 하나의 社會안에 異質的인 共同體가 形成되게 된다. 文化的으로도 傳統文化와 外來文化의 混在, 前近代의 要素와 近代의 要素의 混存속에 價値觀의 混沌, 對立, 葛藤을 가져오게 한다.

이러한 現實을 克服하고, 豫想되는 未來의 變化, 즉 ①交通通信機關의 發達 등에 의한 生活圈의 擴大, ②人口의 都市集中, ③生活樣式 및 生活意識의 都市化, ④機能集團의 增大, ⑤行政機能의 擴大, ⑥家族制度의 變革, ⑦農村에 있어서의 生産構造의 變化 등으로 인한 從來의 地域共同體의 崩壞⁶⁾에 對應하고, 理想的인 未來社會에 適合한 새로운 集團의 形成과 發展을 위한 住民의 意識이 摸索되어야 할 것이다. 그러한 意識은 地域의 共同生活를 營爲하는 마당에서 住民으로서의 自主性과 責任性을 自覺하는 個人 및 家庭을 構成主體로 하고 地域性과 各種의 共通目標을 갖는 集團을 形成 育成하되, 開放的이면서도 同時에 構成員 相互間 또는 住民과 政府間에 相互 信賴感을 갖고, 對立 葛藤關係를 克服하여 對等한 協同關係로 進展시켜 나갈 수 있는 意識이어야 할 것이다. 따라서 이러한 理想的 道具的 概念으로서의 概念定立이 必要하고 妥當하다면, 住民의 地方自治 意識이란 地方自治團體 構成 및 運營의 主體가 되는 地域住民이 主體로서의 自主性과 責任性을 갖고 自治團體의 地域性과 共通目標을 위하여 相互 信賴感을 갖고 共同으로 協同하여 合理的으로 自治團體를 構成 運營하여 協同해 나가는 意識이라고 할 수 있다. 이러한 意識은 한마디로 Community型 意識이라고 할 수 있을 것이다.

6) 田中國夫, 上揭書, p.4.

2. 地方自治 意識의 模型

- Community型 意識과 其他 類型 -

(1) Community의 理論傾向

同一地域內에 함께 居住하는 사람들이 그 生活로 인하여 스스로 그들 生活의 모든 分野에 걸쳐서 共同하고, 그 居住地域을 媒介로 한 共通의 意識, 價値感, 言語, 行動規範, 生活樣式 등을 形成하게 되는데, 이와 같은 地域의 生活共同體를 Community라고 한다.⁷⁾ 이러한 居住地域上에 成立하는 生活機能의 全面的인 共同體는 人類에 있어서 家族集團과 더불어 가장 오래된 것이면서도 普遍的인 生活樣式인 것이다. 이와 같은 地域의 共同生活의 範圍는 地域의 廣狹에 따라서 重層的으로 限定할 수가 있는 것인데, 좁은 村落이나 보다 넓은 地方이나 또한 이들을 包含하는 國土도 그들 各各이 廣狹에 따라 여러가지 Community를 形成케 하는 基盤이라고 할 수 있다. 이와 같은 Community는 대개 다음과 같은 3가지 構造를 이룬다고 볼 수 있다.⁸⁾ 첫째로 基底의 構造로서 所謂 生態學的 組織을 갖는다. 이는 그 地域의 自然的 環境이나 物質的 條件에 의해서 直接的으로 規定되는 것으로서, 말하자면 그들에게 直接的으로 適應되는 結果로서의 共同生活의 側面인 것이다. 이에겐 이를테면 都市社會의 地域構造라고 일컬어지는 것과 같은 것이 생각되지만, 一般的으로는 人口의 量, 그 性別的, 年齡的, 職業的 構成이라든가, 그들의 地域의 分布와 같은 것이 그 主要한 側面이 될 것이다. 둘째는 社會的 組織이라고도 할 수 있는 構造로서 生態學的 組織에 基礎를 두고 그 위에 成立하는 各種의 社會階層들과 社會團, 團體, 結社 등의 相互 關聯的인 複合的 構造인 것이다. 셋째는 意識構造라고도 할 수 있는 것인데, 이 共通地域에 대한 愛着心이나 歸屬意識을 中心으로 해서 成立하는 住民間의 共通의 意識이나 心情的 樣式인 것이다. 또한 Community는 同一水準에 있고 隣接하는 同一한 種類의 Community들間的 橫的 關聯이나, 上下位 Community間的 關聯에서 본다면 첫째의 生態學的 組織을 中心으로 해서 그 地域이 開放性 構造나, 封鎖性의 構造나가 생각되는 것이며, 주로 둘째의 社會的 組織의 側面에서 그 依存性, 自立性의 構造가 다루어지게 되고, 셋째의 意識構造面에서 共通性, 特殊性의 問題가 다루어지게 된다.

Community論의 系譜는 다음과 같이 分類된다.

1) 社會學的 接近

社會의 變動, 交通-情報體系 등의 發達は 傳統的인 地域共同體를 崩壞시키고, 人間의 生活空

7) 橫山充一, Community, (社會科學大學辭典編集委員會, 「社會科學大辭典」, 鹿島研究所出版會, 1974), p.19.

8) Ibid., p.19.

間을 넓히게 되었는데, 이러한 地域性和 共同性이라고 하는 Community의 要素가 弱화될수록 逆으로 人間の 定住生活を 이루는 Community를 人工的, 操作的으로 形成하지 않으면 안되겠다는 要望이 強하게 되었다고 볼 수 있다. 歐美나 日本에서 Community의 問題가 取扱되게 된 것은 農業人口가 3割程度로 減少한 時期라는 指摘도 있다. 다른 分野에 있어서와 마찬가지로 社會學에 있어서도 Community는 現實을 說明하는 存在概念이라기보다는 이러한 것이 되었으면 하는 當爲概念으로 다루어져 왔다.⁹⁾ Community의 概念은 1917년에 發表한 Community에서 社會學者 막키바 (R.M. Maciver)가 「共同生活이 營爲되는 모든 地域, 또는 地域的 基礎를 갖는 共同生活」¹⁰⁾이라고 하여 Association과 對比해서 定義한 것이 Community의 概念이 學問的으로 다루어진 最初라고 한다. 日本에서는 1955年代 後半 以後 日本의 都市化의 進展에 의한 地域의 再編成과 住民의 對應에 焦點을 맞춰, 주로 都市社會學을 中心으로 해서 都市政策의 一環으로 Community論이 論議되었었는데, Community의 分析을 軸으로 하여 從來의 農村社會 研究와 都市社會研究가 地域社會學으로 綜合化되는 傾向도 있다.¹¹⁾ 또한 農村 Community의 方向으로서 從來의 農村社會의 單位였던 村落의 解體期에 當하여 都鄙의 합쳐진 Community로서 的 RURBAN (RURAL + URBAN) Community가 發展되기를 期待하는 面도 있다.¹²⁾

생각컨대, 이와같은 Community論은 傳統的 農村의 都市化로 解體 變化하는 段階에서 提起된 理論들이나, 傳統的 農村을 近代的 農村으로 變化시키는 데 있어서나, 傳統性和 近代性이 混合되어 있는 社會에 있어서도 同質性을 確立하는 데 必要한 理論이 될 것이다. 왜냐하면 Community 理論은 當爲概念이라는 點, 社會的 組織이라는 側面과 意識構造의 側面에서 볼 때 人工的 造作的으로 形成이 可能하기 때문이다.

2) 政治的·行政學的 接近

現代社會에 있어서 都市化 社會의 急激한 進展이나 大衆社會現象 혹은 管理社會狀況이라 일컬어지는 社會現象의 展開과 더불어 統治構造에 있어서의 行政權의 比重 增大가 代表制 民主主義의 機能低下를 招來시킬 위험성이 있다는 危懼感에서 出發하고 있는 것이 政治學이나 行政學에서의 接近方法이다. 即 多様な 價值觀과 利益集團이 群立하는 現代社會를 統合化할 수 있는 새로운 政治體制를 構築하기 위한 基盤으로서 local community와 거기에서의 住民의 參加·活動을 重視하고 再評價하는 것이다. 이러한 立場에서 住民參加 體制의 形成을 中心으로 하는 地方自治의 存在樣式에 이 Community論의 大部分이 集約되는 것이다.¹³⁾

9) 永田尙久, 間島正秀, 「自治行政講座」 16, 第一法規, 1986, p.741.

10) R. M. Maciver, Community: A Sociological Study (4th ed., 1970).

11) 永田尙久, 間島正秀, op. cit., pp.741~742.

12) Ibid., p.742.

13) Ibid., p.742.

1960年代의 美國 聯邦政府가 主導的 役割을 한 Community Action Program 및 Model City Program (都市의 貧困追放政策의 一環으로서의 都市再開發事業) 등과 關聯해서 都市計劃이나 Community事業에 住民參加의 方法이 論議되었고, 또한 管理의 民主化의 一環으로서 參加民主主義(participatory democracy)의 思想이 Community論과 關聯해서 부상되었으며, 린제市長時 New York市에서 人口 20萬 單位의 近隣政府(Neighbourhood Government) 制度를 構想했던 것과 같은 市政에 있어서의 地區分權化의 施策도 새로운 基礎的인 行政單位를 Community에 求하려는 行政學의 움직임이라고 할 수 있다.¹⁴⁾

또한 日本 神戶市の master-plan 樹立時에 隨伴된 住區構想과 住區를 單位로 하는 Community 갈래 作成의 움직임 등은 眞正한 民主主義가 成立될 수 있는 適正한 單位規模의 評定이 必要하다는 點에서, 특히 大都市에 있어서 適切히 分割된 基層自治單位가 必要하다고 보는 住區의 自治構想 思想의 흐름이라고 볼 수 있다. 더욱이 Community와 Civil minimum과 住民參加라는 3개의 課題를 同時에 充足시킬 수 있는 政治體制를 構築함으로써 日本의 統治構造를 分權化, 分節化하고, 또한 地域社會建設의 主體로서의 市民을 育成하려고 하고 있다.¹⁵⁾ 또한 住民參加論과 關聯시켜서 住民參加(一定事業의 計劃, 實施過程에의 特定地域 住民의 參加)와 市民參加(自治의 主權者인 市民이 그 市의 政治·行政에 能動的으로 參加하는 形態)와는 別途로, Community 參加(基礎自治團體보다도 좁은 地域範圍의 基層自治單位로 認定된 Community의 住民이 Community 施設의 處理, 計劃等 狹域自治體의 經營에 參加하는 形態)를 區別해서 分析하려는 傾向도 있다.

3) 이 외에 19世紀末에서부터 20世紀 初頭に 걸쳐서 英國의 田園都市 運動에서 그 淵源을 볼 수 있는 것으로 住生活 環境의 設計·計劃을 中心으로 하는 Community planning과 같이 都市計劃의 觀點에서 接近하는 方法도 있으나 여기에서는 省略하기로 한다.

(2) 地方自治 意識의 模型

地方自治 意識은 적어도 그 土臺를 Community意識에 求한다면, 地方自治 意識의 基礎的 模型은 Community型 意識이 될 것이다. Community型 意識에 관한 接近은 演繹的 方法과 歸納的 方法으로 二大別할 수 있을 것이다. 後者는 주로 實態의 調查 分析에 쓰여지고, 前者는 理論的 模型으로 提示된다. Community型 意識의 概念을 存在的 概念이 아닌 當爲的 概念으로 보는 입장에서는 歸納的 方法이 아닌 演繹的 方法으로 接近하여야 할 것이다.

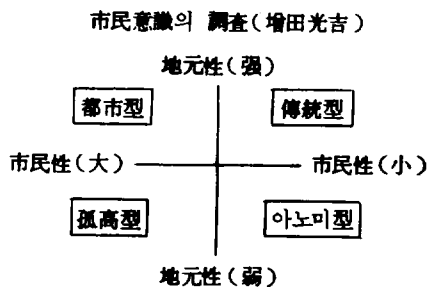
14) Ibid., pp.742~743.

15) Ibid., p.743.

Community意識에 관한 우리나라의 研究는 全無한 狀態이고, 日本에 있어서의 演繹的 研究의 代表的인 것으로는 地元性和 市民性이라는 二次元을 座標軸으로 하는 增田光吉의 研究¹⁶⁾와 意識體系의 特殊化 — 普遍化 및 行動體系의 客體化 — 主體化를 軸으로 하는 奥田道大의 研究¹⁷⁾가 있는데, 여기에서는 주로 後者에 입각하여 論하기로 한다. 그 理由는 Community 意識의 形成과 行動化를 통한 地方自治 意識의 土臺를 確立하는 데 있어서 이 模型이 보다 適合하기 때문이다.

意識體系의 特殊化 — 普遍化란 近代市民으로서 얼마만큼 「열려있는」, 「public한」 人間이 되어 있는가의 程度를 보는 軸이며, 住民들이 스스로를 自由롭고 平等한 存在로 보아 市民的, 公共的 權利를 가진 主體로서의 位置를 確保함으로써 自己들의 地域的 利害를 普遍主義的인 市民的 利害로 取扱하고 있는가, 그렇지 않으면 特殊主義的인 地元的 利害觀으로 對應하고 있는가를 測定하는 軸이다.¹⁸⁾ 또한 行動體系의 客體化—主體化란 地域에서 生活하는 人間의 主體化의 程度, 즉 地域社會를 自己들이 造成해내는 것으로 하여, 主體的으로 이에 當하여 스스로 組織하는 方向으로 보고 있는지, 그렇지 않으면 自己가 단지 그 一員으로 그속에 包含되어 있는 것에 不過하다고 보아, 地域社會에 客體的으로 適應하고 있는 것인지를 測定하는 軸인 것이다.¹⁹⁾ 이 두 개의 軸을 組合해서 만들어진 4개 類型의 意識 模型을 보면, ① 地域共同體型 意識(特殊主義的 利害意識, 地域主體의 態度), ② 傳統的 anomie型 意識(特殊主義的 利害意識, 地域客體의 態度), ③ 近代主義的 個我型 意識(普遍主義的 利害意識, 地域客體의 態度), ④ Community型 意識(普遍主義的 利害意識, 地域客體의 態度)인 것이다.

이를 그림으로 表示하면 다음과 같다.



16) 增田光吉, 「神戸市에서의 生活調査 : 市民意識의 調査」, (『市政調査』 14號, 1970年 3月號).

17) 奥田道大, 「Community 形成의 論理와 住民意識」, (現代 에스프리, 커뮤니티, No.68, 至文堂, 1973年).

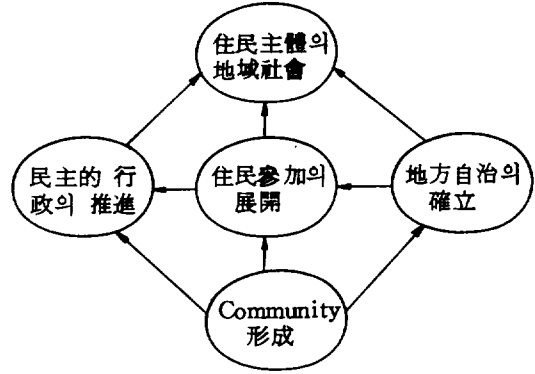
18) 田中國夫, op.cit., p.11.

19) Ibid., pp.11~12.

그림 1. 意識 模型圖²⁰⁾



그림 2. Community의 地方自治에 대한 關係



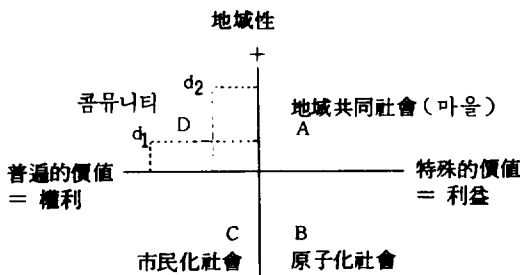
以上과 같이 圖式化되는 4개 類型의 意識을 要約해서 說明하면 다음과 같다.²¹⁾

1) 「地域共同體」型 意識

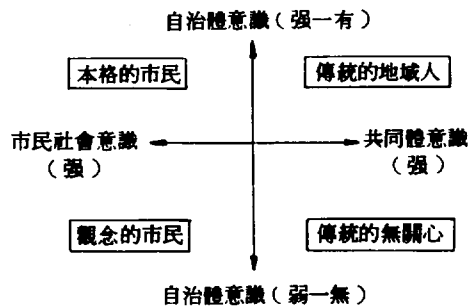
「地域共同體」型이란 主體의 行動과 特殊의 價値를 志向하는 傳統型 地域社會로서 傳統的인 共同體의 規制에 의하여 支配되는 옛 部落과 같은 것인데, 여기에서의 住民組織은 親睦, 祭禮, 勞力奉仕, 相互扶助 등의 相互關係를 紐帶로 하는 것이며, 地域指導者는 傳統的인 共同體

20) 松原治郎, 『커뮤니티의 今日的 意味』, (現代의 에스프리 커뮤니티, No.68, 1973), p.8, 奥田道大, op. cit., 宮崎辰雄, 『커뮤니티 行政의 課題와 展望』, (神戸都市問題研究所, 「커뮤니티 行政의 理論과 實踐」), (勤草書房, 1980年), p.20에 의함.

地域社會의 分布(篠原一)



自治意識의 構造(松原治郎)



21) 奥田道大에 의하여 說明함.

中村五郎, 『地域住民組織의 政治·行政的 機能』, (神戸都市問題研究所編, Ibid.,) pp.64~66.

的 規制(慣習, 地緣·血緣 등 一次集團의 情的 關係를 重視하는 社會規範)에 따라 推仰되는 「名望有力者型 leader」가 된다. 이러한 地域社會에 있어서는 그 内部에 纖細한 人間關係나 日常生活에 있어서의 協力과 連帶關係를 包含하고 있으면서 一般的 性格으로서는 共同體의 屬性인 閉鎖性, 權威主義, 人間關係에 있어서의 縱的 支配, 機能의 未分化, 行政關係에 있어서의 受動性과 이로 인한 公的 官僚主義와의 連結, 그래서 이루어지는 國家의 權威의 階統制의 末端 形成 등의 特徵을 갖는다.²²⁾ 이러한 社會에 있어서의 意識은 政治的으로 對等한 利害關係에서 이루어지는 讓步와 妥協, 흥정 등이 이루어지지 못하고, 中央이나 leader의 情實의 情緒의 基準이나 傳統的 價値觀에 의하여 決定이 이루어지고 住民은 情緒的으로 이에 同化되어 따르게 된다. 또한 經濟的으로도 price mechanism이 形成되지 못하여, 消費와 生産의 合理化가 이루어지지 못하기 때문에 市場經濟의 合理的 論理에서가 아니라, 相對的으로 優劣關係가 決定되는 權力·名聲·紐帶·協商技術 등 非合理的인 要因이 支配하게 된다. 이 類型에 있어서의 社會的 意識을 생각함에 있어서는 파슨스(Talcott Parsons)에 好意的인 밀첼(William C. Mitchell)의 다음과 같은 말이 參考가 될 것이다. 즉 「低開發國家가 產業秩序를 形成시키고 運營해 나가기 위해서는 人格의 水準은 且置하고라도 적어도 價値나 社會構造의 水準에 있어서 그 排他的, 未分化的, 生得的, 感情的 志向을 放棄하지 않으면 안될 것이다.²³⁾ 라는 것이다. 이러한 類型에 있어서는 社會構造나 價値에 있어서 變化가 없이 傳統性이 強하고, 感情的인 面이 強하게 作用하며, 社會의 問題를 決定함에 있어서는 마을의 有志가 重要한 役割을 한다. 이러한 現象은 傳統的인 文化가 作用하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

2) 「傳統的 anomie」型 意識

地域社會를 客體的으로 보아 行動하고 特殊의 價値를 志向하는 形態로서, 急速히 sprawl化 하는 大都市 近郊農村地帶나 農村 혹은 都市에서 흔히 볼 수 있는 傳統的 「地域共同體」의 解體化 地域의 模型이 여기에 屬한다. 여기에서는 地域住民 相互間의 結合도 弱화되고 그 地域에 固有한 共同作業의 連帶化를 이루게 했던 마을의 傳統的 規範도 잃어버려져 가는 現象을 나타낸다. 部落內의 傳統的 組織은 包括的 地緣의 團體로부터 行政의 特殊 專門化에 對應하는 多元的 機能團體로 分化되어 나가기 容易하며, 地域指導者는 行政과 關係된 組織(委員會, 團體 등)의 任員職을 複數로 委託받은 「任員有力者型 leader」가 된다.²⁴⁾ 이러한 地域社會의 意識은 傳統的 意識構造를 中央集權의 體制에 의하여 變化시키는 過程에서 나타나는 것으로서 傳統的

22) 中村五郎, *ibid.*, p.64.

23) William C. Mitchell, Sociological Analysis and Politics: The Theories of Talcott Parsons (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1967), p.161.

24) 中村五郎, *op. cit.*, p.65.

意識과 近代主義的 個我型 意識이 複合的으로 混沌되어 있는 狀態라고 할 수 있으며, 리그스 (Fred W. Riggs)가 分類하는 轉移社會의 意識에 該當한다고 볼 수 있다.

3) 「近代主義的 個我」型 意識

客體의 行動과 普遍的 價値 志向에 의해서 構成된다. 大規模團地社會나 郊外住宅地域社會가 여기에 該當하는 地域社會의 例가 되는데, 여기에서는 傳統的인 共同體의 價値 秩序가 崩壞되고 解體되어 있거나 처음부터 그러한 價値秩序가 存在하지 않은 社會의 類型이다. 住民層이 新中間層, 外來來住者, 高學歷層, 젊은 年齡層, 革新系 政黨支持者 등이 큰 比重을 차지하게 되므로, 都市化 過程에서 나타나는 生活環境條件의 相對的 貧困化로 인한 問題에 대한 關心과 解決을 위한 行動을 일으키기 쉽다. 權利意識에 媒介된 「個我」의 自覺化라고 말할 수 있지만, 問題가 解決되면 再次 my-home的인 私의 關心에만 埋沒하게 된다. 住民組織을 住民自體의 生活要求를 實現하기 위한 組織的 루트로만 생각하며, 行政에의 要求가 強하기 때문에 行政政府의 立場에서는 一種의 壓力團體로 받아들여지고 行政政府를 위한 補助組織으로 받아들여지게 된다. 地域指導者는 組織指導力과 對外的 折衝에 뛰어난 「組織活動家型 leader」가 되는데, 組織活動을 위하여 特定한 政黨을 支持하는 黨派的 政黨的 行動은 排除된다.²⁵⁾

4) 「Community」型 意識

地域社會에 대해서 主體的으로 行動하며 普遍的 價値를 志向해 나가는 것으로서, 이 地域社會에 있어서는 住民이 그 生活基盤인 地域社會를 主體的으로 選擇하고 創造해 나갈 것으로 位置지 워진다. 그래서 住民이 거기에서 生活을 營爲해 나가는 過程에서 住民 相互間의 連帶關係가 깊어지고 行政過程에 대해서도 主體的으로 參加할 것으로 알고 對應해 나간다. 住民組織은 行政過程에의 主體的 對應뿐만 아니라 生活의 多元化와 高次化의 傾向으로 인하여 多元化 機能化해 간다.²⁶⁾

Community의 意識에 관해서는 이를 보다 具體的으로 살펴볼 必要가 있다. 日本 神戶市の「新神戶市の 總合 基本計劃」(1976年 10月)에서 다음과 같이 定義하고 있다.

- ① 同一地域에 居住하고 있는 친구라고 하는 共屬意識
- ② 서로 協力하면서 生活하고 있다는 相互 依存意識
- ③ 協力하는 가운데 各者가 무엇을 할 것인가라는 役割意識이라고 했다.²⁷⁾

이러한 意識을 前提로 할 때, Community란 ① 住民相互間의 信賴를 增進시키고, ②人間性 回復을 시켜주며, ③人間이 自己스스로의 生活을 통하여 地域의 問題를 다루고, 살기 좋은 生活環

25) Ibid., p.65.

26) Ibid., pp.65~66.

27) 新 神戶市の 總合基本計劃, 1976年, p.61.

宮崎辰雄, op. cit., pp.18~19.

境을 創造하고 地域社會生活의 새로운 秩序를 形成하며, ④ 住民을 起點으로 한 發想에 의해서 地域社會의 問題를 解決하고 地方自治의 基盤을 確立하도록 하는 것인데,²⁸⁾ 이 외에 ⑤ 人間의 情緒를 醇化시키고, 人間疎外를 防止하는 情緒的 Communication을 形成하는 場이 되도록 함으로써 個人的 力量과 集團의 力量을 蓄積·涵養시키는 곳이 될 것이다.

松原治郎教授에 의하면, Community가 되기 위한 條件으로 다음과 같은 5가지를 들고 있다.

① 「人間의 環境適應 行動」이 效率的으로 目標을 達成할 수 있을 것, 즉 經濟·社會·消費生活에 있어서 活動의 效率성을 얻을 수 있는 條件이 整備되어 있을 것,

② 人間의 「目標達成行動의 效率化, 즉 自己와 가까운 周邊에서의 政治·行政 mechanism의 民主的 高度化,

③ 人間의 「社會的 統合에의 行動」의 密度가 높은 社會, 즉 여러가지 生活要求를 充足시키기 위하여 여러가지 組織을 形成할 수 있는 集團의 活動이 可能的한 施設이나 情報이 있는 地域社會,

④ 人間의 「內面的·文化的 水準」이 確保되어 있는 社會,

⑤ 「리크레이션 行動」 즉 餘暇善用을 充足할 수 있는 社會일 것이다.²⁹⁾

以上에서 볼 때, Community는 地方自治의 基礎가 된다는 것, 따라서 住民의 自治意識은 Community 意識을 土臺로 한다는 것, Community 意識은 前近代的인 意識에서 近代的인 意識으로 發展시키는 模型이 된다는 것, 나아가서 現代社會의 諸問題를 解決하고 治癒할 수 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 問題는 어떻게 Community 意識을 形成시킬 것이냐이다.

28) 新 神戸市 總合基本計劃, 1976年, p.62.

宮崎辰雄, Ibid., p.19.

29) 松原治郎, op. cit., p.8.

宮崎辰雄, Ibid., p.20.

Ⅲ. 濟州道民의 地方自治意識에 관한 調查分析

社會意識은 “한 集團成員 대부분의 性格構造의 本質的 核心이며 그 集團 共通의 기본적 經驗과 生活樣式의 結果로써 形成된” 사회적 성격 (social character)³⁰⁾의 한 측면으로서 그 社會成員의 一般적 觀念의 形態이며 信念의 組織이라고 할 수 있을 것이다. 그 要素로는 첫째 옳고 그름, 좋고 나쁨, 바람직한지의 여부 등 確信의 程度로 나타나는 認知的 (cognitive) 要素, 둘째 대상에 대한 嗜好度를 말하는 情緒的 要素, 셋째 行動으로 옮겨질 가능성이 있는 先有傾向을 말하는 行動的 要素를 들게 된다.³¹⁾

地方自治意識이란 것도 이러한 社會意識의 概念 틀 속에서 이해될 수 있을 것이다. 盧隆熙는 地方自治意識을 ‘自治政에 대한 住民이 지니고 있는 政治意識’으로 把握하는 것이 타당하다고 보았는데³²⁾ Almond와 Verba에 있어서 보면 政治意識은 ‘政治的 定向’ (Political Orientation)에 걸맞는다고 할 수 있다. Almond와 Verba는 政治定向을 政治的 對象에 대해 內面化된 信念과 態度로서, 政治體制와 體制의 役割, 그 役割遂行者, 政治體制의 投入과 產出 등에 대한 認知的 定向, 感情的 定向, 評價的 定向 등으로 分類한 바 있다.³³⁾

社會意識이나 政治意識에 대한 이상의 概念定義에 따라서 地方自治意識은 (1) 地方自治에 대한 認知的 性向, (2) 地方自治에 대한 情緒的 性向, (3) 地方自治에 대한 行動的 傾向性 등 세 개의 次元으로 나누어 살펴볼 수 있을 것이다. 그런데 이 글에서 行動的 傾向性은 커뮤니티 (Community)형 意識의 論議에 포함하여 다루고, 認知的, 情緒的 次元에서는 地方自治의 理念的, 制度的, 實踐的 諸側面에 대한 意識을 다루려 한다. 前者 즉, 커뮤니티 (Community)형 意識은 이 研究 모델의 中心概念으로서 地方自治의 深層的 意識의 水準이 될 것이고, 後者 즉, 認知的, 情緒的 次元의 意識은 表層的 意識水準이 될 것이다.

論議의 展開에 앞서 이 研究의 調查對象이 되었던 應答者의 特性을 그들 背景要因을 통하여 살펴보면 다음과 같다.

- 1) 性別: 남자 70.3%, 여자 29.7%
- 2) 年齡: 20대 30.1%, 30대 32.1%, 40대 21.0%, 50대 11.8%, 60대 이상 5.0%
- 3) 成長地: 거주지와 같은 시·군 80.0%, 제주도 내의 다른 시·군 11.9%, 다른 시·

30) E. Fromm, *Escape from Freedom*, Avon Books, 1965, p. 305.

31) 全炳締, *社會心理學*, 經文社, 1978, p. 322

32) 盧隆熙, “地方自治意識의 啓發方向,” *韓國地方行政研究院*, 地方行政研究 創刊號, 1986, p. 28.

33) G. A. Almond & S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in the Five Nations*, Princeton Univ. Pr., 1963, pp. 14 - 15.

도 8.1%

4) 학력: 국졸 이하 11.3%, 중졸 13.7%, 고졸 52.8%, 대졸 이상 22.2%.

5) 職業: 農·漁業 30.9%, 商工業 19.7%, 회사원 8.2%, 노동 1.4%, 공무원 16.3%, 기타 23.6%.

6) 월수입: 20만원 미만 26.8%, 20만원 대 31.9%, 30만원 대 17.5%, 40만원 대 12.0%, 50만원 이상 11.8%.

1. 地方自治에 대한 認知的·情緒的 態度

1985년의 한 調查報告³⁴⁾에 따르면 濟州道民들은 地方自治의 조속한 실시를 강력히 願하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 지방자치체 실시는 지역발전을 위해 하루 빨리 이루어져야 한다'는 데 대하여 응답자의 86.7%가 '그렇다'고 應答하고 있다. 이것은 全羅南道의 비슷한 調查³⁵⁾에서 나타난 결과 74.9% 보다 더욱 강력한 道民的 反應인 것이다. 이는 아마도 濟州道가 觀光開發 등 그 特有的 地域的 利害關心이 있음에도 불구하고 中央集權的 體制 때문에 그 關心이 충족되지 못하는 경향이 있음으로 해서 나타나는 현상일 것으로 생각한다.

그러면 이제 지방자치 실시에 즈음하여 地方自治에 대한 생각은 어떠한가?

意識은 사람들의 社會的 經驗의 所産이기에 먼저 地方自治에 대한 경험에 관련하여 어떤 태도를 갖고 있는지부터 살펴보기로 한다. <표 1>에서 보는 바와 같이 應答者의 과반수인 50.9%는 50년대의 지방자치에 대해 '잘 모르겠다'는 태도를 보이고 있다. 이들 과반수의 應答者들은 거의 40代 초반 이하의 年齡層으로서 地方自治의 經驗이 없었던 世代가 되므로³⁶⁾ 그

<표 1> 1950년대의 지방자치에 대한 인식

답항	① 잘 되었다	② 그저 그렇다	③ 잘 안되었다	④ 모르겠다	합 계	비 고
도 수	29	94	151	284	558	
백분율	5.2	16.8	27.1	50.9	100.0	

* missing values : 8

문항 : 1950년대에 우리나라에서 지방자치체가 실시된 바 있습니다. 그 당시의 지방자치에 대하여 어떻게 생각하십니까?

34) 申幸激·金珍英, 濟州人的 意識構造, 濟州大社會發展研究所, 1985.. (프린트판 調查研究報告書).

35) 文石南, 全南人的 意識構造, 大旺社, 1984, p. 16.

36) 우리나라의 地方自治가 1949년 地方自治法이 제정된 후 1952년부터 9년간 실시되었다가 중단되어 오늘에 이르고 있다.

수치에 큰 의미가 없다. 그런데 自身の 見解를 나타내고 있는 應答者들을 보면 ‘잘 되었다’는 見解(5.2%)보다 ‘잘 안되었다’는 見解(27.1%)가 훨씬 높은 비율을 차지하고 있는 것으로 보아서 1950 년대의 地方自治에 대해서는 否定的 視覺에서 보는 것 같다. 性別로는 남자가 여자보다 더욱 부정적인 견해를 보이고 있고(< 표 2 > 참조), 年齡別로는 5·60代 이상의 年齡層에서 보다 긍정적이다(< 표 3 > 참조), 職業에 관해서 보면 公務員集團이 一般市民集團보다 더 긍정적인 반응을 보이고 있다(< 표 4 > 참조).

< 표 2 > 성별로 본 1950 년대의 지방자치에 대한 인식

답항 \ 성별	여	남	계
①	6 (3.6)	23 (5.9)	29 (5.2)
②	20 (12.0)	74 (18.9)	94 (16.8)
③	23 (13.8)	128 (32.7)	151 (27.1)
④	118 (70.7)	166 (42.5)	284 (50.9)
계	167 (100.0)	391 (100.0)	558 (100.0)

$\chi^2 = 38.376$ $df = 3$ $p < 0.001$

< 표 3 > 연령별 1950 년대의 지방자치에 대한 인식

답항 \ 연령	20 대	30 대	40 대	50 대	60 대 이상	계
①	6 (3.6)	7 (3.9)	4 (3.4)	7 (10.8)	5 (19.2)	29 (5.2)
②	25 (15.0)	18 (10.1)	27 (23.1)	17 (26.1)	7 (25.9)	94 (16.9)
③	37 (22.2)	46 (25.7)	40 (34.2)	20 (30.8)	7 (25.9)	150 (27.0)
④	99 (59.3)	108 (60.3)	46 (39.3)	21 (32.3)	8 (30.8)	282 (50.8)
계	167 (100.0)	179 (100.0)	117 (100.0)	65 (100.0)	27 (100.0)	555 (100.0)

$\chi^2 = 50.560$ $df = 15$ $p < 0.001$

< 표 4 > 직업별 1950 년대의 지방자치에 대한 인식

답항 \ 직업	농·어업	상공업·제조업	회사원	노동	공무원	기타	계
①	10 (5.8)	6 (5.4)	2 (4.4)	1 (12.5)	1 (1.1)	9 (6.8)	29 (5.2)
②	35 (20.5)	18 (16.2)	9 (20.6)	2 (25.0)	14 (15.6)	16 (12.1)	94 (16.9)
③	54 (31.6)	34 (30.6)	6 (13.3)	0 (0.0)	31 (34.4)	26 (19.7)	151 (27.1)
④	72 (42.1)	53 (47.7)	28 (62.2)	5 (62.5)	44 (48.9)	81 (61.4)	283 (50.8)
계	171 (100.0)	111 (100.0)	45 (100.0)	8 (100.0)	90 (100.0)	132 (100.0)	557 (100.0)

$\chi^2 = 26.970$ $df = 15$ $p = 0.0290$

오늘날 지방자치가 실시되는 것에 대해서는 應答者の 80% 이상이 그 實施에 贊成하고 있다 (< 표 5 > 참조). 이를 成長地別로 보면 現居住地와 같은 市·郡 地域에서 成長한 사람들이 成長地가 他市郡이거나 他道인 사람보다 훨씬 自治制의 實施를 더욱 선호하고 있는데 (< 표 6 > 참조) 이는 故鄕에 대한 愛着心이 地自制를 贊成하는 태도와 연결되고 있음을 나타내주는 것으로 볼 수 있을 것 같다. 그리고 學歷別로 보면 (< 표 7 > 참조) 學歷水準이 中間인 中·高卒인 경우 상대적으로 地自制에 대해 消極的인 입장을 보이고 있는데 대해서 學歷水準이 낮은 國卒인 경우나 높은 水準의 學歷 즉, 大卒인 경우에 地自制 贊成率이 높게 나타나고 있다. 특히 大卒 이상의 사람들은 90%를 초과하는 찬성율을 보이고 있는데, 이런 점에서 미루

< 표 5 > 지방자치 실시에 대한 태도

답항	① 찬성한다	② 실시해도 좋고 안해도 좋다	③ 반대한다	합 계	비 고
도 수	444	83	25	552	
백분율	(80.4)	(15.0)	(4.5)	(100.0)	

* missing values : 14

문항 : 선생님은 우리나라에서 지방자치를 실시하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

< 표 6 > 성장지별 지방자치 실시에 대한 태도

답항	성장지 동일 시·군	제주도내 타시·군	타시·도	계
①	374 (83.3)	39 (67.2)	31 (68.9)	444 (80.4)
②	57 (12.7)	16 (27.6)	10 (22.2)	83 (15.0)
③	18 (4.0)	3 (5.2)	4 (8.9)	25 (4.5)
계	449 (100.0)	58 (100.0)	45 (100.0)	552 (100.0)

$\chi^2 = 13.925$ $df = 4$ $p < 0.01$

< 표 7 > 학력별 지방자치 실시에 대한 태도

답항	학력 국졸 이하	중 졸	고 졸	대졸 이상	계
①	49 (83.1)	55 (72.6)	219 (77.4)	109 (90.1)	430 (80.2)
②	8 (13.5)	18 (24.7)	47 (16.6)	9 (7.4)	82 (15.3)
③	2 (3.4)	2 (2.7)	17 (6.0)	3 (2.5)	24 (4.5)
계	59 (100.0)	73 (100.0)	283 (100.0)	121 (100.0)	536 (100.0)

$\chi^2 = 15.043$ $df = 6$ $p = 0.0199$

어 보건대 앞으로 대중교육의 시대로 접어들어 大學學歷者가 많아지면 더욱 地方自治에 대한 열망은 높아질 것이라고 할 수 있을 것이다. 自治制 實施 贊成이유를 보면 (1) 住民 스스로 地域問題를 解決할 수 있으므로 (42.7%), (2) 地域發展을 앞당기게 되므로 (33.9%) (3) 中央政府의 獨斷을 막을 수 있으므로 (14.0%), (4) 政治發展을 앞당기게 되므로 (9.4%) 등으로 나타나고 있다(〈표 8〉 참조). 이렇게 보면 濟州道民들은 民主政治의 發展이라는 理念

〈표 8〉 지방자치 실시 찬성 이유

답항	① 정치발전을 앞당기게 되므로	② 지역발전을 앞당기게 되므로	③ 주민 스스로 지역문제를 해결할 수 있으므로	④ 중앙정부의 독단을 막을 수 있으므로	합 계	비 고
도 수	48	174	219	72	513	
백 분 율	9.4	33.9	42.7	14.0	100.0	

* missing values : 53 (이 숫자는 전체응답자 중 반대자와 무응답자 수임)

문항: 찬성하신다면 가장 중요한 이유는 무엇입니까?

〈표 9〉 지방자치 실시 반대 이유

답항	① 부족한 지방재정	② 낮은 주민 자치의식	③ 지방자치 경험 부족	④ 선거에 따른 부작용	합 계	비 고
도 수	29	23	15	19	86	
백 분 율	33.7	26.7	17.4	22.1	100.0	

* missing values : 480 (이 숫자는 전체응답자 중 찬성자와 무응답자 수임)

문항: 반대하신다면 가장 큰 이유는 무엇입니까?

의 次元에서가 아니라 地域發展이라는 現實的 次元에서 地方自治를 願하고 있다고 하겠다. 사실상 이것은 地自制 實施의 目的에 부합되는 것이라고 하겠다. 한편 反對하는 理由를 보면 不足한 地方財政을 들고 있는 사람들이 제일 많고 (33.7%), 그 다음으로 낮은 住民 自治意識 (26.7%), 選舉에 따른 不作用 (22.1%), 地方自治 經驗의 不足 (17.4%) 순으로 나타나고 있다. 따라서 地方自治를 反對하는 사람들도 地方財政이 充足되고 住民 自治意識이 高揚된다면 地方自治를 反對할 理由가 없게 된다고 할 수 있다. 經驗不足이라는 理由는 地方自治 實施 이후 經驗을 쌓으면 해결될 것이고 選舉不作用은 民主市民意識 高揚을 통하여 해결될 수 있을 것이다. 우리가 이 研究를 통하여 地方自治意識 涵養方案을 고찰하고자 하는 所以가 여기에 있다.

地方財政에 關係해서 살펴보면, 地方自治制를 원활히 실시하기 위하여 더 많은 稅金이 부담

되더라도 地自制를 실시하는 것이 좋다는 견해를 보이고 있다. 즉, 보다 많은 稅金을 부과해야 된다면 地自制를 실시하지 않는 것이 좋다(7.2%)거나 地方財政이 튼튼해질 때까지 연기하는 것이 좋다(19.1%)는 견해보다 그래도 실시해야 한다(14.5%)거나 地自制를 實施하면서 稅源을 開發해 나간다(56.5%)는 태도가 강하게 나타나고 있음을 알 수 있다 (< 표 10 > 참조). 그러나 不足한 地方財政을 충당하는 방법에 있어서 보면 國稅를 地方稅로 환원하여 充당한다는 태도가 과반수 이상(54.5%)을 차지하고 있고 中央政府의 補助에 의해서 充당한다(21.7%)거나 富裕層으로부터 充당한다(17.5%)는 것이 바람직스럽다는 태도를 보임으로써 地域住民 스스로가 地方財政의 不足을 充당하려는 意志는 부족한 것으로 보인다 (< 표 11 > 참조). 이런 현상은 地方自治制 下的의 主權者로서의 納稅義務에 대한 認識이 不足한 一面을 보여주는 것으로 볼 수 있고 이 문제 역시 地方自治意識의 高揚을 통하여 크게 해결할 수 있지 않을까 생각한다.

< 표 10 > 지방재정 充당 방안으로서 주민부담에 대한 태도

답항	① 그래도 지방 자치는 실시해야 한다	② 지방자치를 실시하면서 세원을 개발해 나간다	③ 지방재정이 튼튼할 때까지 지방자치를 연기하는 게 좋다	④ 지방자치를 실시하지 않는 것이 좋다	⑤기타	합 계	비고
도 수	81	316	107	40	15	559	
백분율	14.5	56.5	19.1	7.2	2.7	100.0	

* missing values : 7

문항: 지방자치가 원활히 시행될 수 있으려면 지방재정 상태가 튼튼해야 합니다. 만약에 지방자치를 훌륭하게 실시하기 위하여 주민들에게 더 많은 세금을 부과한다면 어떻게 하시겠습니까?

< 표 11 > 지방재정 充당 방안

답항	① 주민들에 의해서 充당한다	② 중앙정부의 보조에 의해서 充당한다	③ 국세를 지방세로 환원하여 充당한다	④ 부자나 기업으로부터 더 많은 세금을 거두어 充당한다	합 계	비고
도 수	34	119	299	97	549	
백분율	6.2	21.7	54.5	17.5	100.0	

* missing values : 17

문항: 지방자치를 위해서 필요하다면 지방재정이 부족한 경우 어떻게 充당하는 것이 바람직하다고 보십니까?

그러면 1950 년대에 우리나라에서 地方自治制가 잘 안된 理由는 무엇으로 보고 있는가? 그것은 (1) 불안정한 정치상황 (28.8%), (2) 낮은 주민자치 의식 (27.9%), (3) 빈약한 지방 재정 (24.1%), (4) 정치지도자의 자질부족 (14.6%) 등으로 나타나고 있다 (< 표 12 > 참조). 여기서 濟州道民들은 經濟的 與件보다 政治的 條件에 대하여 政治指導者보다는 住民自身에 대하여 더욱 地方自治가 잘 안된 責任을 돌리는 경향이 있음을 감지할 수 있을 것 같다. 學歷別로 보면 學歷이 높을수록 住民의 自治意識 水準이 낮은 데서 自治制가 잘 안된 原因을 찾으려는 것 같고 반면에 學歷이 낮은 경우에는 불안한 정치상황이라든가 정치지도자의 자질부족 등 政治的 要因에서 그 原因을 찾는 경향이 있는 듯 하다.

1960 년대 地自治가 實施되지 못한 理由는 政府與黨의 政治的 意圖가 가장 많고 (29.7%), 다음으로 不安定한 政治狀況 (25.9%), 빈약한 地方財政 (22.8%) 순으로 나타나고 있고 낮은 住民自治意識으로 보는 견해 (14.0%)는 적게 나타나고 있다. 결국 1960 년대 우리나라의 政治狀況은 住民의 政治意識에서 그 수준이 향상되었지만 集權勢力의 政治的 立場이 이를 수용하지 않았다는 데 문제가 있었다고 볼 수 있다.

< 표 12 > 1950 년대 지방자치제가 잘 안된 이유

답항	① 불안정한 정치상황	② 낮은 주민 자치의식	③ 빈약한 지방재정	④ 정치지도자의 자질부족	⑤ 기 타	합 계	비고
도 수	130	126	109	66	21	452	
백분율	28.8	27.9	24.1	14.6	4.6	100.0	

* missing values : 114 (이 숫자는 전체응답자 중 잘 되었다는 수와 무응답자 수를 말함)

문항 : 잘 안되었다면 가장 중요한 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

< 표 13 > 학력별 1950 년대 지방자치 미흡에 대한 태도

답항	학력	국졸 이하	중 출	고 출	대졸 이상	계
①		29 (56.9)	20 (30.8)	54 (23.2)	24 (25.8)	130 (28.8)
②		7 (13.7)	16 (24.6)	65 (27.9)	36 (38.7)	126 (27.9)
③		6 (18.8)	13 (20.0)	69 (29.6)	19 (20.4)	109 (24.1)
④		8 (15.7)	15 (23.1)	29 (12.4)	11 (11.8)	66 (14.6)
⑤		1 (2.0)	1 (1.5)	16 (6.9)	3 (3.2)	21 (4.6)
계		51 (100.0)	65 (100.0)	233 (100.0)	93 (100.0)	442 (100.0)

$\chi^2 = 41.230$

$df = 12$

$p < 0.001$

2. 地方自治制의 實施와 公務員에 대한 認識

中央集權的 官僚秩序 속에서 公務員이 차지하는 비중은 실로 막대한 것이다. 地方自治制 下에서도 그 사정은 마찬가지다.

官僚制(Bureaucracy)는 M. Weber가 能率을 極大化할 수 있는 合法的·合理的 支配의 가장 典型的인 組織原理로 論議한³⁷⁾ 이래 合理的 組織運營의 制度的 裝置로 널리 認識되어 오고 있는 터이지만 그것은 公務員의 公務遂行 機能의 能率성에 起因하는 것이고 그 能率性的 要諦는 公務員의 資質이 어떠한가에 있다고 하겠다. 그러나 흔히 지적되는 바와 같이 官僚制를 不定的 側面에서 보면 官僚(公務員)들의 獨善可能性이 있고 이렇게 되면 住民疎外の 傾向이 나타남으로써 地方自治時代의 住民中心의 政治秩序가 成立되기 어렵다.

따라서 우리는 地方自治意識에 관련해서 住民들이 公務員에 대한 態度를 가늠해 볼 필요성이 있는 것이다. 이에 우리의 調查에서는 다음과 같은 事項들에 관심을 가져보았다. 中央集權體制의 現實 속에서 道民들이 갖는 公務員에 대한 생각은 어떠한가? 地自制가 實施되면 公務員들의 對 民間態度는 어떻게 달라지리라고 보며, 住民과 公務員간의 관계는 어떻게 될 것이며 그 理由는 무엇이라고 보고 있는가? 그리고 公務員들의 士氣는 어떻게 될 것이며 그 理由는 무엇인가?

먼저 濟州道民의 平素 公務員들을 어떤 사람으로 생각하고 있는지를 보면 ‘能力있는 社會發展의 役軍’으로 보는 사람이 적고(16.3%), ‘우리의 意見을 받아들여서 行政에 反映하는 사람’이라거나(33.9%), ‘우리가 낸 稅金으로 奉급을 받고 있는 사람’으로 보는 경우(29.4%)가 대부분이다 (<표 14> 참조). 이것은 住民들의 擔稅者로서의 意識을 갖고 있고 公務

< 표 14 > 공무원에 대한 태도

답항	① 우리가 낸 세금으로 奉급 받는 사람이다	② 우리의 의견을 받아들여서 行政에 반영하는 사람이다	③ 능력있는 사회발전의 役軍이다	④ 매우 권위적이고 이기적인 사람이다	⑤ 기타	합 계	비고
도 수	164	189	91	88	16	558	
백분율	29.4	33.9	16.3	17.6	2.9	100.0	

* missing values : 8

문항 : 선생님은 평소 공무원들을 어떤 사람으로 생각하십니까?

37) Max Weber, *Economy and Society*, ed. by G.Roth & C.Wittich, Bedminster Press, 1968, pp.217~226. (특히 p.223 참조); 이에 대한 解説로는 trans. by A.M.Henderson & Talcott Parsons; ed. by Talcott Parsons, Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, Free Press, 1947. 에 실린 Parsons의 ‘Introduction’ 부분 특히 pp.57~60을 참조함이 좋을 것이다.

員에 대한 國民公僕意識이 깊음을 나타내어 주는 것으로 볼 수 있을 것이다. 여기서 公務員을 '매우 권위적이고 '이기적인 사람'으로 지적하는 사람들도 17.6%나 되고 있음을 유의할 필요가 있을 것이다.

앞으로 地方自治가 실시된다면 공무원들의 住民에 대한 태도는 < 표 15 >에서 보는 것처럼 '지금보다 더 친절할 것'으로 보는 사람들이 과반수 이상(59.7%)을 차지하고 있는 반면 '더 불친절할 것'이라는 사람들은 4.3%에 불과해서 地自制의 實施에 따라 住民의 對 公務員 立地가 호전될 것으로 보고 있는 것 같다. 또한 地自制가 실시되었을 때 住民과 公務員 間에는 協助가 잘될 것으로 보는 경향이 지배적이다.(65.5%). 현재와 마찬가지로 보는 사람들은 30%를 하회하고 있으며 더욱 나빠질 것이라는 부정적 견해는 10% 이하의 水準에 머무르고 있다. 이러한 현상에서 우리는 地自制가 實施되었을 때 公務員의 權威主義의 태도는 약화되고 對 民間關係가 보다 원만해지리라는 濟州道民들의 期待를 읽을 수 있을 것이다. 公務員과 住民 사이에 協助가 잘 안될 것이라는 否定的인 見解를 갖게되는 理由로 드는 것을 보면(< 표 16 > 참조) 住民 自治意識의 不足(18.5%), 行政에 대한 住民들의 理解不足(24.7%) 등 住民集團 自體의 內在的 原因보다 公務員의 權威主義(43.8%), 公務員의 消極的 태도(13.0%) 등 公務員의 姿勢에서 그 原因을 찾는 경향이 짙다. 특히 公務員의 權

< 표 15 > 지방자치 실시와 공무원 태도 변화와의 관계

답항	① 지금보다 더 친절할 것이다	② 마찬가지로일 것이다	④ 더욱 불친절 할 것이다	④ 모르겠다	합 계	비고
도 수	336	143	24	60	563	
백 분 율	59.7	25.4	4.3	10.7	100.0	

* missing values : 3

문항 : 앞으로 지방자치가 실시된다면 공무원들이 주민을 대하는 태도는 어떻게 달라지리라고 생각하십니까?

< 표 16 > 지방자치 실시시 공무원과 주민 불협조의 이유

답항	① 주민의 자치 의식 부족	② 공무원의 권 위적 태도	③ 공무원의 소 극적 태도	④ 행정에 대한 주민들의 이해부족	합 계	비고
도 수	30	71	21	40	162	
백 분 율	18.5	43.8	13.0	24.7	100.0	

* missing values : 404 (이 숫자는 공무원과 주민간에는 협조가 잘될 것이라고 응답한 수임)

문항 : 만약에 잘 안될 것이라고 본다면 가장 중요한 이유는 무엇 때문이라고 생각하십니까?

威主義的 態度는 住民과의 協助에 가장 큰 障礙要因인 것으로 지적되고 있다. 中央集權的 權威主義 官僚秩序가 非民主的 分團氣를 조장하고 이것은 住民中心의 自治制의 實現을 어렵게 할 것이라는 점은 論理的 推論의 結論과 다름이 없다고 하겠다.

그러나 地方自治制 下에서도 國家機構의 官僚體制는 유지될 수 밖에 없을 것이고 官僚(公務員)의 役制은 역시 중요한 의미를 계속 갖게 될 것이다. 이때 공무원들이 公務를 잘 遂行할 수 있으려면 公務員의 士氣는 진작되어야 할 것이다. 이렇게 되었을 때 國家의 對民的 機能이 보다 能率的으로 수행될 수 있을 것이다. 이에 우리는 調查에서 “만약 지방자치제가 실시된다면 공무원들의 士氣는 지금보다 어떻게 변할 것 같습니까?”라는 設問을 하였다. 이에 대한 應答을 分析해 보면 (<표 17> 참조) 지금보다 士氣가 높아질 것이다 42.2%, 마찬가지로 일 것이다. 27.3%, 사기가 더욱 低下될 것이다 15.9% 등으로 나타나고 있다. 결국 地自制의 實施는 公務員의 士氣를 振作시킬 것이라는 여론인 것이다. 士氣가 振作될 것으로 보는 이유는 <표 18>에서 보는 바와 같이 ‘地域發展을 위해 일한다는 자부심 때문에’가 37.5%로서 제일 큰 비중을 차지하고 있고 그 다음으로 ‘中央行政機關의 간섭을 덜 받을 것이기 때문에’(29.4%), ‘地域住民들과 協力이 더욱 잘 이루어질 것이므로’(25.8%) 등으로 나타나고 있다. 이러한 意見들을 모아 정리해 보면, 地自制가 실시됨으로써 中央의 간섭을 덜 받는 가

<표 17> 지방자치 실시와 공무원 사기와와의 관계

답항	① 지금보다 사기가 높아질 것이다	② 마찬가지로 일 것이다	③ 지금보다 사기가 더욱 저하될 것이다	④ 모르겠다	합 계	비 고
도 수	234	151	88	81	554	
백 분 율	42.2	27.3	15.9	14.6	100.0	

* missing values : 12

문항 : 만약 지방자치제가 실시된다면 공무원들의 사기는 지금보다 어떻게 변할 것 같습니까?

<표 18> 지방자치 실시시 공무원 사기양양 요인

답항	① 지역발전을 위해 일한다는 자부심 때문에	② 승진·보수 등의 인사형편이 더욱 좋아질 것이므로	③ 중앙행정기관 등의 간섭을 덜 받을 것이기 때문에	④ 지역주민들과의 협력이 더욱 이루어질 것이므로	합 계	비 고
도 수	157	31	123	108	419	
백 분 율	37.5	7.4	29.4	25.8	100.0	

* missing values : 147 (이 숫자는 무응답과 사기저하 예상자 숫자를 합한 것임)

문항 : 지금보다 사기가 높아진다고 한다면 가장 타당한 이유는 무엇 때문이라고 보십니까?

운데 地域發展을 위해 일함으로써 住民과의 協力이 보다 원활하게 이루어지며 公務員들의 士氣가 더욱 올라가게 될 것이라는 점을 지적할 수 있을 것 같다.

그러나 地方自治制의 實施와 더불어 公務員들의 士氣가 더욱 低下될 것으로 보는 사람들도 15.9%가 되고 있는데, 그 이유로는 住民들의 增大된 要求와 批判(28.7%), 地方議會議員들의 公務 關與 등 公務員集團 外的 要因을 주로 들고 있다. 여기서 우리는 地方自治制 實施後 豫見되는 住民들의 要求와 批判, 地方議會 議員들의 干涉 要因을 肯定的으로 受容토록 하는 社會的 分團氣의 造成과 住民의 權利行使에 지나침이 없도록 하는 制度的 裝置가 마련되어야만 혹시 豫見되는 公務員들의 士氣低下를 막을 수 있을 것으로 볼 수 있다.

3. 地方自治機構 構成에 대한 意識

地方自治制의 實施는 구체적으로 그 機構의 構成으로 나타난다. 地方自治團體의 機構는 크게 地方議會와 地方自治團體의 長으로 나누게 되는데 그 構成過程 즉, 選舉는 地方自治의 成敗를 가름하는 중대한 民主的 過程이다. 그리하여 우리의 論議에서는 우선 地方自治團體의 階層單位에 대한 見解를 살펴보고 나서 그 階層(tier) 마다의 長을 選出하는 방식에 대한 見解, 長과 議會사이의 權限 配分의 問題에 대한 意識, 選舉參與 行態에 대한 態度(意見) 등에 대하여 分析해 보기로 한다.

앞으로 地方自治가 실시되었을 때 地方議會의 設置에 대한 見解를 分析해 보면 (<표 19> 참조) 現行 行政單位인 道·市·郡, 邑·面單位 모두에 地方議會를 두는 것이 좋겠다는 意見이 제일 많고(27.6%), 道와 市·郡에 두는 것을 選好하는 사람들이 24.5%, 市·郡과 邑·面에 두는 것을 選好하는 사람들이 10.3%의 比重을 차지하고 있다. 이런 현상은 濟州道民들이 下位自治團體보다 上位自治團體에서의 自治制 實施를 더 選好하고 있다는 것이 된다.

學歷과의 관계에서 보면(<표 20> 참조), 學歷이 높을수록 地方議會의 모든 行政單位에서의 設置나 道, 市·郡 등 上位自治團體에서의 設置를 選好하고 있는데 반해서 國卒 이하의 낮은 學歷層에서 市·郡이나 邑·面 등 下位團體에서만 自治制 實施를 선호하고 있다. 이것은 아

<표 19> 지방의회 설치 지역에 대한 태도

담당	① 도, 시·군, 읍·면	② 도, 시·군	③ 시·군, 읍·면	④ 도	⑤ 시·군	⑥ 읍·면	합 계	비고
도 수	153	191	57	43	56	54	554	
백분율	27.6	24.5	10.3	7.8	10.1	9.7	100.0	

* missing values: 12

문항: 앞으로 지방자치가 실시되었을 때 지방의회는 다음 어떤 지역에 두는 것이 좋겠습니까?

마도 學歷이 낮을수록 그 生活上의 관심의 地域範圍가 限定的일 가능성이 많고 따라서 그 政治的 關心의 地域範圍도 좁아지게 되기 때문이 아닌가 생각한다. 다음 <표 21>에서 보는 바와 같이 이러한 생각은 職業과의 관계에서 地方議會 設置 地域 選好傾向의 分析에서도 뒷받침된다. 즉, 學歷水準이 높으리라고 推測되는 公務員集團에서 道, 市·郡 등 上位團體에 地方議會를 두는 것을 지지하는 경향이 높게 나타나고 있는 것이다(57.8%). 이는 政府案을 지지하는 입장이기도 하다. 반면에 一般市民集團 특히 會社員이나 商工業人들은 道, 市·郡, 邑·面 등 모든 行政 地域單位에, 그리고 農·漁民들은 邑·面에 地方議會를 두는 것에 상대적으로 많이 찬성하고 있다. 所得과의 관계에서 보면 (<표 22> 참조) 월수입 3·40만원 대의 中間所得層인 경우 모든 地方行政機關 階層單位에, 50만원대 이상의 高所得層에서는 道, 市·郡 등 上

<표 20> 학력별 지방의회 설치지역에 대한 태도

학력	국졸 이하	중, 졸	고, 졸	대졸 이상	계
①	9 (15.0)	20 (27.4)	81 (28.2)	38 (31.9)	148 (27.5)
②	13 (21.7)	22 (30.1)	100 (34.8)	51 (42.9)	186 (34.5)
③	2 (3.3)	9 (12.3)	34 (11.8)	11 (9.2)	56 (10.4)
④	7 (11.7)	6 (8.2)	25 (8.7)	3 (2.5)	41 (7.6)
⑤	10 (16.9)	6 (8.2)	27 (9.4)	13 (10.9)	54 (10.4)
⑥	19 (31.7)	10 (13.7)	20 (7.0)	3 (2.5)	52 (9.6)
계	60 (100.0)	73 (100.0)	287 (100.0)	119 (100.0)	539 (100.0)

$x^2 = 62.424$

$df = 15$

$p < 0.001$

<표 21> 직업별 지방의회 설치장소에 대한 태도

직업	농·어업	상공업·제조업	회사원	노동	공무원	기타	계
①	44 (25.3)	37 (33.9)	19 (43.2)	0 (0.0)	15 (16.7)	38 (29.5)	153 (27.7)
②	50 (28.7)	40 (36.7)	13 (29.5)	4 (57.1)	52 (57.8)	32 (24.8)	191 (34.5)
③	10 (5.7)	9 (8.3)	6 (13.6)	0 (0.0)	9 (10.0)	23 (17.8)	57 (10.3)
④	17 (9.8)	6 (5.5)	2 (4.5)	1 (14.3)	3 (3.3)	14 (10.9)	43 (7.8)
⑤	14 (8.0)	9 (8.3)	3 (6.8)	2 (28.6)	10 (11.1)	17 (13.2)	55 (9.9)
⑥	39 (22.4)	8 (7.3)	1 (2.3)	0 (0.0)	1 (1.1)	5 (3.9)	54 (9.8)
계	174 (100.0)	109 (100.0)	44 (100.0)	7 (100.0)	90 (100.0)	129 (100.0)	553 (100.0)

$x^2 = 100.404$

$df = 25$

$p < 0.001$

〈표 22〉 수입별 지방의회 설치지역에 대한 태도

수입 답항	20 만원대	30 만원대	40 만원대	50 만원대	60 만원 이상	계
①	18 (15.0)	39 (27.7)	31 (40.8)	23 (42.6)	13(24.5)	124 (27.9)
②	41 (34.2)	47 (33.3)	22 (28.9)	16 (29.6)	26(49.0)	152 (34.2)
③	3 (2.5)	18 (12.8)	7 (9.2)	7 (13.0)	4 (7.5)	39 (8.8)
④	14 (11.7)	11 (7.8)	5 (6.6)	3 (5.6)	3(5.3)	36 (8.1)
⑤	17 (14.2)	17 (12.1)	4 (5.3)	3 (5.6)	7(13.7)	48.(10.8)
⑥	27 (22.5)	9 (6.4)	7 (9.2)	2 (3.7)	0(0.0)	45 (10.1)
계	120 (100.0)	141 (100.0)	76 (100.0)	54 (100.0)	53 (100.0)	444(100.0)

$\chi^2 = 73.100$

$df = 25$

$p < 0.001$

位地域團體에, 20 만원 이하의 低所得層에서는 일선행정기관인 邑·面에 地方議會를 두는 것에 찬성하고 있다.

道知事, 市長·郡守, 邑·面長 등 地方自治團體의 長을 選出하는 방식에 대한 態度들을 살펴 보면 다음과 같다.

1) 道知事の 경우는 住民의 直接選舉의 방식을 擇하여 選出하는 것이 좋다는 사람들이 62.3%로 대다수를 차지하고 있고, 地方議會에 의한 間接選舉의 방식(15.5%)이나 上部機關에 의한 任命方式(13.7%), 上部機關에서 任命하고 地方議會에서 認準하는 방식(8.4%) 순으로 그 選好度가 점점 낮아지고 있다 (〈표 23〉 참조). 이것은 地方自治團體의 長을 選出하는 방식으로 直選制를 願하고 있다는 증거이며 大統領 直選制의 採擇과 일맥 相通하는 현상이라고 하겠다.

〈표 23〉 自治團體長 選出方式에 대한 態度

자치단체장 도수 및 백분율 선출방식	도 지 사		시 장·군 수		읍·면 장	
	도 수	백 분 율	도 수	백 분 율	도 수	백 분 율
① 상부기관에 의한 임명	75	13.7	13	2.4	25	4.6
② 주민의 직접선거	341	62.3	378	69.9	394	73.1
③ 지방의회에 의한 간접선거	85	15.5	119	22.0	83	15.4
④ 상부임명 후 지방의회 인준	46	8.4	31	5.7	37	6.9
합 계	547	100.00	541	100.00	539	100.00
missing values	19		25		27	

문항: 自治團體長은 각각 어떻게 선출하는 것이 좋습니까?

學歷層別로 살펴보면 (〈표 24〉 참조) 모든 學歷層에서 다 같이 直選制를 절대 다수 찬성하고 있으나, 상대적인 의미에서 低學歷層일수록 任命制를 選好하고 間接選舉의 方式은 高卒 이상의 비교적 높은 學歷層에서 選好하고 있다. 所得層別로는 〈표 25〉에서 보는 바와 같이 20만원 미만의 低所得層이 上部機關에 의해 道知事가 任命되는 것이 좋다고 보고 있다. 그러고 보면 우리는 學歷水準이 높아지고 所得이 많아지면 民主制의 原理를 더 選好하게 되리라는 판단을 할 수 있을 것이다.

〈표 24〉 학력별 지방자치단체장 선출에 관한 태도

학력	국졸 이하	중졸	고졸	대졸 이상	계
①	20 (32.8)	12 (16.4)	29 (10.5)	10 (8.3)	71 (13.4)
②	37 (60.7)	48 (65.8)	172 (62.1)	73 (60.8)	330 (62.1)
③	3 (4.9)	5 (6.8)	53 (19.1)	23 (19.2)	84 (15.8)
④	1 (1.6)	8 (11.0)	23 (8.3)	14 (11.7)	46 (8.7)
계	61 (100.0)	73 (100.0)	277 (100.0)	120 (100.0)	531 (100.0)

$\chi^2 = 38.219$ $df = 9$ $p < 0.001$

〈표 25〉 수입별 지방자치단체장 선출에 관한 태도

수입	20만원대	30만원대	40만원대	50만원대	60만원 이상	계
①	34(29.1)	17(12.2)	5(6.6)	4 (7.4)	4 (7.8)	64 (14.6)
②	59(50.4)	83(59.7)	54(71.1)	35(64.8)	33(63.7)	263 (60.2)
③	15(12.8)	28(20.1)	10(13.2)	11(20.4)	6(11.3)	70 (16.0)
④	9(7.7)	11(7.9)	7(9.2)	4 (7.4)	9(17.2)	40 (9.2)
계	117(100.0)	139(100.0)	76(100.0)	54 (100.0)	51 (100.0)	437 (100.0)

$\chi^2 = 37.942$ $df = 15$ $p < 0.001$

2) 市長·郡守 및 邑·面長의 경우도 대체로 道知事의 경우와 비슷한 傾向을 보이고 있다. 다만 直接選舉에의 熱望은 下位地方自治團體長의 選出의 경우에 더욱 두드러지게 나타나고 있어서 市長·郡守의 경우는 69.9%, 邑·面長의 경우는 73.1%의 응답자가 直選方式을 選好하고 있다. 이런 現象은 아마도 住民들이 삶의 世界 속에서 下位自治團體의 長에 대한 關係性을 더욱 意識하고 있는 所致가 아닌가 생각한다.

3) 한편 上位自治團體의 長인 道知事의 上部機關에 의한 任命은 13.7%로 下位團體의 長에 대한 任命(市長·郡守 2.4%, 邑·面長 4.6%)의 경우보다 더 選好하는 傾向이며, 地方議會에 의한 間接選舉方式에 있어서는 이를 市長·郡守에 대해 적용하는 것을 選好하는 태도

(22.0%) 가 상대적으로 높게 나타나고 있다 (道知事 15.5%, 邑·面長 15.4%).

地方自治團體의 長과 地方議會의 權限行使의 比重에 대한 態度를 살펴보면 地方自治團體의 長보다 地方議會에 더 많은 權限을 부여하는 것이 좋다는 態度가 가장 많이 나타나고 있고 (36.1%) 그외에도 적어도 同等하게 權限이 부여되는 것이 좋다는 생각도 다수로 (35.9%) 나타나고 있다 (< 표 26 > 참조). 오늘날 民主政治는 代議政治이고 牽制와 均衡의 原理에 의해서 運營된다. 行政府 絶對權力の 支配와 議會의 權限 弱化的 政治狀況을 經驗하고 있는 地方住民들에게 있어서는 地方自治團體의 長보다 地方議會에 더 많은 權限을 부여해야 한다는 생각을 갖는다는 것은 일리가 있는 것이라 하겠다. 代議政治의 要諦는 議會이고 議會가 보다 많은 權限을 갖는다는 것은 行政府의 權力濫用을 막는다는 의미가 될 것이며, 두 기관에 同等한 權限을 부여한다는 것은 牽制와 均衡의 原理에 따라 權力均衡을 유지한다는 의미를 갖는다고 볼 때 濟州道民들은 民主的 政治意識을 갖고 있다고 볼 수 있다. < 표 27 >에서 보는 바와 같이 地方議會에 地方自治團體의 長에 대한 不信任權을 부여하는 것 (48.1%) 을 住民에 의한 不信任 (37.8%) 보다 더 選好하는 경향도 代議政治에 대한 期待의 一面을 나타내주는 것으로 이해할 수 있겠다.

地方議會와 地方自治團體의 長 어느 쪽에 더 많은 權限을 부여하는 것이 좋은가에 대한 態度에 있어서, 이를 性別로 보면 男子가 女子보다 地方議會에 더 많은 權限을 부여하는 데 찬

< 표 26 > 지방의회와 지방자치단체 장의 권한 비중에 관한 태도

답항	① 지방의회	② 자치단체장	③ 동등하게	④ 모르겠다	합 계	비 고
도 수	204	107	203	51	565	
백 분 율	36.1	18.9	35.9	9.0	100.0	

* missing values : 1

문항 : 지방자치가 실시되었을 때 지방의회와 지방자치단체장 중 어디에 더 많은 권한을 부여하는 것이 좋겠습니까?

< 표 27 > 지방자치단체장 불신임에 대한 태도

답항	① 지방의회의 불신임	② 주민의 불신임	③ 임기내 불신임 불가	④ 기 타	합 계	비 고
도 수	266	209	53	25	553	
백 분 율	48.1	37.8	9.6	4.5	100.0	

* missing values : 13

문항 : 지방자치단체장이 잘못했을 때 어떻게 하는 것이 가장 좋다고 생각하십니까?

성하고 있고 (< 표 28 > 참조), 成長地와의 관련 속에서 보면 成長地가 居住地와 같은 市·郡인 사람들이 더욱 그러하며 他道出身의 사람들은 長과 議會 양쪽에 同等한 權限을 부여하는 것이 좋다는 견해를 보다 많이 나타내고 있다 (< 표 29 > 참조). 이것은 自身の 故郷인 地域인 경우 地方議會에 대한 期待를 더욱 많이 하게 된다는 점을 시사해 주는 것이 아닌가 생각한다. 學歷과의 관련 속에서 보면 (< 표 30 > 참조) 中卒層을 제외한 모든 學歷層에서 地方議會에

< 표 28 > 성별 지방의회와 지방자치단체장의 권한 비중에 관한 태도

성별 답항	여	남	계
①	46 (27.4)	158 (39.8)	204 (36.1)
②	31 (18.5)	76 (19.1)	107 (18.9)
③	70 (41.7)	133 (33.5)	203 (35.9)
④	21 (12.5)	30 (7.6)	51 (9.0)
계	168 (29.7)	397 (70.3)	565 (100.0)

$x^2 = 10.457$ $df = 3$ $p = 0.0151$

< 표 29 > 성장지별 지방의회와 지방자치단체장의 권한 비중에 관한 태도

성장지 답항	동일 시·군	제주도내 타 시·군	타 도	계
①	172(38.1)	20(29.9)	12 (26.1)	204 (36.1)
②	84(18.6)	16(23.9)	7 (15.2)	107 (18.9)
③	154 (34.1)	22(32.8)	27 (58.7)	203 (35.9)
④	42 (9.3)	9 (13.4)	0 (0.0)	51 (9.0)
계	452 (80.0)	67 (11.9)	46 (8.1)	565(100.0)

$x^2 = 16.587$ $df = 6$ $p = 0.0109$

< 표 30 > 학력별 지방의회와 지방자치단체장의 권한 비중에 관한 태도

학력 답항	국졸 이하	중 졸	고 졸	대졸 이상	계
①	26 (41.9)	26 (34.7)	98 (33.8)	50 (41.0)	200 (36.4)
②	7 (11.3)	8 (10.7)	66 (22.8)	25 (20.5)	106 (19.3)
③	24 (38.7)	28 (37.3)	97 (33.4)	43 (35.2)	192 (35.0)
④	5 (8.1)	13(17.3)	29 (10.0)	4 (3.3)	51 (9.3)
계	62 (11.3)	75 (13.7)	290 (52.8)	122 (22.2)	549 (100.0)

$x^2 = 19.458$ $df = 9$ $p = 0.0216$

〈 표 31 〉 직업별 지방의회와 지방자치 단체장의 권한 비중에 관한 태도

직업 답항	농·어업	상 공 업· 제 조 업	회 사 원	노 동	공 무 원	기 타	계
①	70(40.2)	44(39.6)	12(26.1)	1(12.5)	31(33.7)	46(34.6)	204(36.2)
②	21(12.1)	17(15.3)	10(21.7)	1(12.5)	32(34.8)	26(19.5)	107(19.0)
③	66(37.9)	40(36.0)	17(37.0)	5(62.5)	24(26.1)	51(38.3)	203(36.0)
④	17(9.8)	10(9.0)	7(15.2)	1(12.5)	5(5.4)	10(7.5)	50(8.9)
계	174(30.9)	111(19.7)	46(8.2)	8(1.4)	92(16.3)	133(23.6)	564(100.0)

$\chi^2 = 29.940$ $df = 15$ $p = 0.0121$

권限을 많이 주는 것을 제일 많이 찬성하고 있으면서도 상대적인 면에서 보아 高卒 이상의 높은 學歷層은 地方自治團體의 長에게 權限을 많이 주는 데 찬성하고 있다. 이것은 學歷 그 자체의 要因이기 보다는 職業 要因 때문이 아닌가 생각된다. 왜냐하면 다음 〈 표 31 〉에서 보는 바와 같이 職業別로 보아 公務員들은 다른 職業集團의 사람들보다 훨씬 더 地方自治團體의 長에게 많은 權限을 주어야 한다는 의견을 나타내고 있는데 그들은 또한 學歷水準이 상대적으로 높은 集團일 것이기 때문이다. 한편 農漁業이나 商工業에 종사하는 사람들은 地方議會에 보다 많은 權限을 부여하는 것에 찬성하고 있다. 이러한 現象은 아마도 公務員集團은 다른 職業集團에 비하여 行政府權力 肥大의 政治文化에 젖어있기 때문이 아닌가 생각할 수 있을 것이고 그러한 政治文化 속에서 農漁民과 中小商工人들은 相對的 剝奪感을 갖고 있었기 때문에 行政府에의 權力集中을 보다 否定的으로 보고 있는 것이라고 할 수 있겠다.

이제 地方自治의 機構構成을 위해 가장 중요한 過程인 選舉에 대한 濟州道民의 意識에 대하여 살펴보기로 한다.

住民의 選舉參與는 被選舉權의 行使와 選舉權의 行使로 나타난다. 前者는 立候補者가 되는 것이고 後者는 投票權의 行使로 나타난다.

被選舉權의 行使에 대한 태도를 알아보기 위하여 우리의 調査에서는 “機會와 能力이 주어 진다면 地方議會議員이나 自治團體의 長 選舉에 立候補할 생각이 있으십니까?”라는 問項을 설정하였다. 調査結果 〈 표 32 〉에서 보는 바와 같이 입후보할 생각이 없다는 사람들이 53.8%로서 그럴 생각이 있다는 사람들(31.9%)보다 더 많은 것으로 나타나고 있다. 年齡層別로 보면 〈 표 33 〉 참조) 年齡이 많을수록, 學歷層別로 보면 〈 표 34 〉 참조) 學歷이 낮을수록 立候補할 생각이 적은 것으로 나타나고 있다. 그리하여 年齡層이 20代의 경우, 學歷이 大卒 이상인 경우, 立候補할 생각을 가진 사람들의 비중이 그런 생각이 없는 사람들보다 높고 30代 年齡層의 경우도 立候補할 생각을 가진 사람들의 비중이 비교적 높다. 여기서 우리는 앞으로 地方自治 實施에 따른 選舉時에 2·30代의 大卒 이상의 學歷을 가진 사람들이 立候補할

가능성이 큼을 알 수 있을 것 같고 이런 현상은 결국 地方政治活動의 양상이 보다 進就的이고 水準 높게 나타날 가능성이 있음을 예견할 수 있을 것 같다. 職業別로 보면 公務員과 商工業人層에 立候補 의향을 가진 사람들이 비교적 많고, 農漁業에 종사하는 사람들 중에는 그

〈 표 32 〉 지방자치 단체의 피선거권에 대한 관심도

답항	① 정말 그렇다	② 대체로 그렇다	③ 그저 그렇다	④ 별로 그렇지 않다	⑤ 전혀 그렇지 않다	합 계	비고
도 수	74	105	81	120	182	562	
백 분 율	13.2	18.7	14.4	21.4	32.4	100.0	

* missing values: 4

문항: 선생님께서는 기회와 능력이 주어진다면 지방의회 의원이나 자치단체장 선거에 입후보할 생각이 있으십니까?

〈 표 33 〉 연령별 지방자치 단체의 피선거권에 대한 관심도

답항	연령	20 대	30 대	40 대	50 대	60 대 이상	계
①		26 (15.5)	29 (16.2)	12(10.3)	4 (6.1)	2 (7.4)	73 (13.1)
②		46 (27.4)	34 (19.0)	15(12.8)	9 (13.6)	1 (3.7)	105 (18.8)
③		27 (16.1)	30 (16.8)	9 (7.7)	13 (19.7)	2 (7.4)	81 (14.5)
④		34 (20.2)	37 (20.7)	34 (29.1)	9 (13.6)	5 (18.5)	119 (21.3)
⑤		35 (20.8)	49 (27.4)	47 (40.2)	31 (47.0)	18 (63.2)	180 (32.3)
계		168 (30.1)	179 (32.1)	117 (21.0)	66 (11.8)	28 (5.0)	558(100.0)

$\chi^2 = 55.954$

$df = 20$

$p < 0.001$

〈 표 34 〉 학력별 지방자치 단체의 피선거권에 대한 관심도

답항	학력	국졸 이하	중 졸	고 졸	대졸 이상	계
①		5 (8.1)	6 (8.1)	38 (13.2)	22 (18.0)	71 (13.0)
②		3 (4.8)	11 (14.9)	50 (17.4)	39 (32.0)	103 (18.9)
③		5 (8.1)	9 (12.2)	50 (17.4)	16 (13.1)	80 (14.7)
④		13 (21.0)	18 (24.3)	67 (23.3)	18 (14.8)	116 (21.2)
⑤		36 (58.1)	30 (40.5)	83 (28.8)	27 (22.1)	176 (32.2)
계		62 (11.4)	74 (13.6)	288 (52.7)	122 (22.3)	558 (100.0)

$\chi^2 = 49.864$

$df = 12$

$p < 0.001$

〈 표 35 〉 직업별 지방자치단체의 피선거권에 대한 관심도

직업 답항	농·어업	상공업· 제조업	회사원	노동	공무원	기타	계
①	17 (9.8)	19 (17.1)	4 (8.7)	0 (0.0)	15 (16.3)	19 (14.4)	74 (13.2)
②	21 (12.1)	23 (20.7)	9 (19.6)	1 (12.5)	21 (22.8)	30 (22.7)	105 (18.7)
③	20 (11.6)	20 (18.0)	11 (23.9)	0 (0.0)	14 (15.2)	16 (12.1)	81 (14.4)
④	34 (19.7)	20 (18.0)	11 (23.9)	5 (62.5)	20 (21.7)	30 (22.7)	120 (21.4)
⑤	81 (46.8)	29 (26.1)	11 (23.9)	2 (25.0)	22 (23.9)	37 (28.0)	182 (32.4)
계	173 (30.8)	111 (19.8)	46 (8.2)	8 (1.4)	92 (16.4)	132 (23.5)	562 (100.0)

$\chi^2 = 42.162$ $df = 20$ $p < 0.005$

런 의향을 가진 사람들이 적으며, 會社員集團은 비교적 中立的인 태도를 보이는 사람들이 많다 (〈 표 35 〉 참조). 이것은 公務員이나 商工業人들이 상대적인 의미에서 보다 더 政治인 자리에 指向되어 있음을 시사해 주는 것이라고 볼 수 있을 것이다.

그러면 地方自治制의 代表로서 가장 必要한 要素는 무엇인 것으로 보고 있는가? 그 要素로서 能力을 택하는 사람들이 43.2%로 가장 많고 다음으로 濟州道出身(33.7%), 인품(12.8%), 學歷과 經歷(9.7%), 돈과 權力(0.7%)의 순으로 나타나고 있다 (〈 표 36 〉 참조). 能力이라는 要素를 가장 많이 擇하고 있는 것은 合理的 選擇이라 할 수 있으나 濟州出身이라는 地緣的 要素를 擇하고 있는 사람들도 상당한 비중을 차지하고 있어서 地方政治活動을 위해서는 이런 地域的 緣故가 重要한 것임을 시사해 주고 있다. 所得層別로 보면 모든 所得層에서 能力의 要素를 가장 많이 택하고 있으나 상대적인 의미에서 보면 5·60만원 이상 所得層의 경우 그런 성향이 더욱 두드러지고, 30만원 미만의 所得層에서는 濟州出身이라는 要素를 3·40만원 대의 所得層에서는 人品이라는 要素를 각각 많이 선택하고 있다.

選舉權의 行使 즉, 投票에 대한 濟州道民의 意識을 알아보기 위하여 “地方議會議員이나 地

〈 표 36 〉 피선거권자의 자격요건에 대한 견해

답항	① 제주도 출신	② 학력과 경력	③ 능력	④ 돈과 권력	⑤ 인품	합계	비고
도수	185	53	237	4	70	549	
백분율	33.7	9.7	43.2	0.7	12.8	100.0	

* missing values : 17

문항: 제주도의 지방자치단체장이나 지방의원이 되기 위해서 가장 필요하다고 생각되는 것은 무엇입니까?

< 표 37 > 수입별 피선거권자의 요건에 대한 견해

수입 답항	20 만원대	30 만원대	40 만원대	50 만원대	60 만원 이상	계
①	42 (36,2)	46 (32,4)	20 (25,6)	12 (22,6)	17 (34,0)	137 (31,3)
②	10 (8,6)	16 (11,3)	11 (14,1)	5 (9,4)	4 (8,0)	46 (10,5)
③	49 (42,2)	63 (44,4)	28 (35,9)	26 (49,1)	18 (36,0)	194 (44,3)
④	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (1,3)	1 (1,9)	0 (0,0)	2 (0,5)
⑤	15 (12,9)	17 (12,0)	18 (23,1)	9 (17,0)	0 (0,0)	59 (13,5)
계	116 (26,5)	142 (32,4)	78 (17,8)	53 (12,1)	49 (11,2)	438(100,0)

$\chi^2 = 33,991$ $df = 20$ $p = 0,0262$

方自治團體長의 選舉時에 投票에 참여하시겠습니까? 라는 問項을 설정하였는데 이에 대한 應答을 分析해 보면, ‘꼭 참여하겠다’는 가장 적극적인 態度 53.5%를 포함하여 투표에 參與 하겠다는 태도를 보이는 사람들이 84.8%에 이르고 있고 參與하고 싶은 생각이 없는 사람들은 2.3%에 불과하다 (< 표 38 > 참조). 이는 속 13代 國會議員 總選 濟州地域 投票率 82.6% (全國 投票率은 72.6%)³⁸⁾를 上廻하는 것으로서 앞으로 地自治가 실시될 경우 그 熱氣가 高調될 可能性을 예고해 주는 것으로 볼 수 있을 것이다. 投票參與 意思를 가진 사람들의 比重을 性別로 보면 男子가 그 比重이 높고, 職業別로는 公務員(93.4%), 會社員(89.1%), 農漁業人(88.5%) 순으로 그 比重이 나타나고 있고 商工業人들은 다른 職業層에 비하여 ‘형편에 따라 참여하겠다’는 태도를 많이 나타내고 있다 (< 표 39 > 참조).

投票에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 보는 要因으로는 ‘평소 그 사람의 활동이나 경력’을 지적하는 사람들이 대부분이고(70.3%), 血緣, 學緣, 地緣 등 연줄망(13.5%), 政見發表

< 표 38 > 투표에 대한 태도

답항	① 꼭 참여하겠다	② 참여하겠다	③ 형편에 따라 참여하겠다	④ 참여하고 싶은 생각이 없다	합 계	비고
도 수	301	176	73	13	563	
백분율	53.5	31.3	13.0	2.3	100.0	

* missing values : 3

問項: 선생님은 지방의회 의원이나 지방자치단체장의 선거시에 투표에 참여하시겠습니까?

38) 1988년 4월 26일 하오 6시 현재 中央選舉管理委員會의 暫定集計(1988년 4월 27일字 濟州新聞 1면 참조)

〈 표 39 〉 직업별 투표에 대한 태도

직업 답항	농·어업	상공업· 제조업	회사원	노동	공무원	기타	계
①	98 (56.3)	59 (53.2)	19 (41.3)	3 (37.5)	59 (64.8)	63 (47.4)	301 (53.5)
②	56 (32.2)	31 (27.9)	22 (47.8)	1 (12.5)	26 (28.6)	40 (30.1)	176 (31.3)
③	16 (9.2)	20 (18.0)	5 (10.9)	4 (50.0)	5 (5.5)	23 (17.3)	73 (13.0)
④	4 (2.3)	1 (0.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (1.1)	7 (5.3)	13 (2.3)
계	174 (30.9)	111 (19.7)	46 (8.2)	8 (1.4)	91 (16.2)	133 (23.6)	563(100.0)

$\chi^2 = 37.050$ $df = 15$ $p < 0.005$

(11.2%)나 매스컴의 영향을 지적하는 사람들(3.0%)은 많지 않다. 그러나 뚜렷한 人物이 없을 경우 自身에게 가장 큰 영향을 미치게 될 것으로 보는 要因은 매스컴(36.9%)과 동네 有志나 親知들의 권유(30.0%) 등을 지적하는 사람들이 대부분이고 다음으로 選舉運動員의 설득 9.9%, 公務員의 설득 6.7%, 선물공세 2.9% 순이고 기타 要因 13.6%로 나타나고 있다.

이러한 投票에 대한 意識을 통해서 보면, 우리는 地方政治家의 資格要件으로 個人的 成就水準이 重視되는 경향이 있음을 알 수 있고, 效果的인 選舉運動에 있어서는 매스컴의 役割도 중요하지만 그에 못지않게 人間的 紐帶關係에 의한 영향도 크게 作用할 것이라고 말할 수 있을 것 같다. 公務員의 選舉運動이나 物量功勢 등 權力과 金力의 作用은 크지 못하리라는 생각을 하는 것 같다. 이러한 意識狀態는 아마도 연줄망을 강조해 오던 傳統的 生活意識의 表現일 것이며 金權과 官權의 選舉介入을 不正視하는 社會的 分團氣의 반영일 것으로 본다. 만일 이러한 意識을 신뢰한다고 하면 앞으로 地自治가 實施되는 경우 金權·官權이 횡행하는 선거의 타락상은 현저히 감소되리라는 期待를 해 볼 수 있다.

4. 深層的 地方自治意識으로서의 커뮤니티(Community)型 意識

이 研究에 있어서 우리는 앞서 살펴본 社會調查 分析에 따른 意識을 地方自治에 대한 表層的 意識領域으로 보고자 하는 바이며 이런 意識의 토대가 되는 下部構造의 意識領域으로 커뮤니티(Community)型 意識을 상정해 보고자 한다.³⁹⁾

원래 이 研究는 地方自治의 基礎가 되는 커뮤니티型 意識을 여타의 意識과 區別하여 類型化할 수 있을 것으로 가정하고 있다.

39) 共同體意識을 自治意識의 부분요소로 보고, “일반적 共同體意識에 個人主義的 倫理意識이 좀더 강하게 반영된 概念”이 自治意識이라는 論議가 있으나(盧蔭熙, 앞의 글, p. 28) 우리의 커뮤니티型意識의 概念은 그 共屬性이라는 要因이 강조됨으로써 個人主義的 意識과는 결부되기 어려운 것이며 그 自體가 地方自治意識의 土臺가 되는 概念이다.

커뮤니티型 意識은 이미 言及한 대로 政治的·經濟的·社會的 合理性이 存在하는 社會, 문화적 으로 愛郷心과 協同心이 存在하는 社會에서 그 形成이 용이하리라고 볼 수 있다. 따라서 우리의 社會調査에서는 커뮤니티型 意識을 몇 가지 生活領域과 관련된 意識으로 환원하고 이를 設問으로 操作化하여 分析해 보고자 하였다.

커뮤니티型 意識의 模型은 主體性和 普遍主義的 價値觀이 결부되면서 나타나는 意識 領域이다. 主體性은 正體意識과 地域社會 問題에 대한 利害關心의 次元에서 살펴볼 수 있을 것이고 普遍主義的 價値觀은 合理的 生活態도의 次元에서 살펴볼 수 있을 것이다. 이를 몇 개의 領域으로 範疇化해 보면 (1) 共屬意識 (2) 役割意識 (3) 生活合理的 意識으로 나누어 볼 수 있을 것이다.

共屬意識은 平素 生活 속에서 “濟州道民의 한 사람으로 소속해 있다는 것을 자랑스럽게 생각”하는지, 그리고 다른 地方에 가서 같은 정도의 형편으로 “살 수 있는 機會가 있다면 그 地方으로 옮기는 것에 대하여 어떻게 생각”하는지라는 質問으로 操作化하였으며, 役割意識은 地域發展을 위한 事業推進에 參與할 意思와 그 推進 中心勢力에 대한 遇好度 그리고 이때 發生할지도 모를 個人的 利害關係와의 相衝時 취할 行動의 傾向性 등으로 操作化하였고, 生活合理的 意識은 다시 두 개의 次元 즉, 社會的 合理性和 經濟的 合理性으로 나누어서 操作化하여 살펴보았다.

共屬意識에 관한 設問, 濟州道民임을 자랑스럽게 생각하는지에 대하여 ‘그렇다’는 것은 공속의식이 강한 것으로, ‘그렇지 않다’는 대답은 약한 것으로 볼 수 있을 것이다. 調査資料를 分析해 보면 ‘그렇다’는 應答의 比重이 77.9%로 ‘그렇지 않다’는 應答(6.7%)에 비해 훨씬 높게 나타나고 있다. 다른 地方으로 옮기고 싶은지에 대한 設問에 있어서도 ‘그럴 마음이 없다’는 강한 공속의식을 가진 사람들(66.9%)이 ‘그럴 마음이 있다’는 약한 공속의식을 가진 사람들(21.1%)보다 훨씬 많다. 이는 濟州道民의 愛郷心 혹은 共屬意識이 強하다는 것, 나아가서 결국 道民의 地方自治에 대한 基層의 意識이 바람직스럽게 형성될 가능성이 있음을 나타내 주는 것이 아닌가 생각한다. 중요한 것은 共屬意識이 強하면 그만큼 住民의 主體力量도 強하리라고 期待할 수 있을 것이라는 점이다.

役割意識은 行動의 先有傾向에 해당하는 意識의 한 要素로서 이 글에서는 地域發展에의 參與意識, 地域問題 解決方式에 대한 意識, 地域의 利益과 自身の 利益이 相衝될 때의 態度 등을 통하여 살펴보고자 하였다.

地域發展에의 參與意識에서 보면 (< 표 40 > 참조) ‘적극 참여하겠다’는 態度를 대부분의 應答자가 지니고 있고(84.8%), 參與에 否定的인 사람들은 극히 적다(2.7%). 이를 性別로 보면 男子가 (< 표 41 > 참조), 成長地와의 關係에서 보면 居住地가 곧 成長地인 사람들이 보다 參與意識이 높고(< 표 42 > 참조), 職業別로는 公務員들이 가장 높은 參與意識을 나타내고 있으며(95.7%) 다음으로는 農漁業(88.5%)이고, 商工業과 被雇傭職은 80% 전후로 비슷한 수준을 나타내고 있다(< 표 43 > 참조).

< 표 40 > 지역발전 사업 참여에 대한 태도

답항	① 적극 참여하겠다	② 그저 그렇다	③ 참여할 생각이 없다	합 계	비고
도 수	479	71	15	565	
백 분 율	84.8	12.6	2.7	100.0	

* missing values : 1

문항 : 지역발전을 위한 사업을 추진할 경우 선생님은 적극적으로 참여하시겠습니까?

< 표 41 > 성별 지역발전 사업 참여에 대한 태도

성별	여	남	계
①	128 (76.2)	351 (88.4)	479 (84.8)
②	31 (18.5)	40 (10.1)	71 (12.6)
③	9 (5.4)	6 (1.5)	15 (2.7)
계	168 (100.0)	397 (100.0)	565 (100.0)

$x^2 = 15.248$ $df = 2$ $p < 0.001$

< 표 42 > 성장지별 지역발전 사업 참여에 대한 태도

성장지	동일 시·군	제주도내 타시·군	타 도	계
①	392 (86.7)	52 (77.6)	35 (76.1)	479 (84.8)
②	47 (10.4)	13 (19.4)	11 (23.9)	71 (12.6)
③	13 (2.9)	2 (3.0)	0 (0.0)	15 (2.7)
계	452 (100.0)	67 (100.0)	46 (100.0)	565 (100.0)

$x^2 = 11.246$ $df = 4$ $p = 0.0240$

< 표 43 > 직업별 지역발전 사업 참여에 대한 태도

직업	농·어업	상 공업· 제조업	회 사 원	노 동	공무원	기 타	계
①	154 (88.5)	87 (80.4)	37 (80.4)	6 (75.0)	88 (95.7)	106 (79.7)	478 (84.8)
②	18 (10.3)	16 (14.4)	8 (17.4)	1 (12.5)	4 (4.3)	21 (15.8)	71 (12.6)
③	2 (1.1)	8 (5.2)	1 (2.2)	1 (12.5)	0 (0.0)	6 (4.5)	15 (2.7)
계	174 (100.0)	111 (100.0)	46 (100.0)	8 (100.0)	92 (100.0)	133 (100.0)	564 (100.0)

$x^2 = 22.123$ $df = 10$ $p = 0.0145$

女子보다 男子가 參與에 적극적인 意識을 보이는 것은 男性 中心의 文化 속에서 불가피한 現象일 것이며 居住地가 故郷인 사람들은 自身的 地域에 보다 큰 愛着心을 가지게 될 것이므로 參與意識도 높으리라는 점 이해할 만하다. 公務員들은 地域發展에 있어서 상대적으로 主導的 位置에 있기 때문에 그에 대한 參與意識이 높은 것이라 할 수 있고 商工業이나 被雇傭職 종사자보다 農漁業 종사자가 더 參與意識이 높은 것은 地域發展에 대한 期待가 그만큼 크기 때문이 아닌가 생각한다.

地域問題의 解決方式에 대해서는 '地方議會의 처리'라는 方式을 가장 많이 選好하고 있고 (53.4%), 그 다음으로 選好하는 方式이 '地域有志의 活動'으로서 (18.0%), 問題解決의 中心體로서는 行政當局이나 政治家보다 地域住民의 代表機構가 좋다는 생각들을 하고 있는 것 같다 (<표 44>참조). 이는 住民主體의 態度라고 할 수 있을 것인데 이를 學歷別로 보면 (<표 45>참조) 모든 學歷層에서 '地方議會의 처리'라는 方式을 가장 많이 選好하고 있으나 大卒 이상의 學歷層에서 이런 경향은 더욱 두드러지게 나타나고 있고 國卒 이하의 낮은 學歷層에서는 相對的으로 '地域有志의 活動'이라는 方式을 많이 選好하고 있다.

<표 44> 지역문제 해결 방법에 대한 견해

답항	①지방의회의 처리	②자치단체 장의 결정	③행정기관의 결정	④정치가의 활동	⑤지역유지의 활동	⑥기 타	합 계	비고
도 수	300	58	75	10	101	18	562	
백 분 율	53.4	10.3	13.3	1.8	18.0	3.2	100.0	

* missing values : 4

문항: 앞으로 지역의 문제가 발생할 경우 어떤 방법으로 해결하는 것이 좋겠습니까?

<표 45> 학력별 지역문제 해결 방법에 대한 견해

답항	학력	국졸 이하	중 졸	고 졸	대졸 이상	계
①		33 (53.2)	39 (52.0)	142 (49.3)	79 (65.3)	293 (53.7)
②		1 (1.6)	10 (13.3)	30 (10.4)	16 (13.2)	57 (10.4)
③		9 (14.5)	10 (13.3)	48 (16.7)	8 (6.6)	75 (13.7)
④		1 (1.6)	4 (5.3)	4 (1.4)	1 (0.8)	10 (1.8)
⑤		17 (17.4)	10 (13.3)	56 (19.4)	11 (9.1)	94 (17.2)
⑥		1 (1.6)	2 (2.7)	8 (2.8)	6 (5.0)	17 (3.1)
계		62 (100.0)	75 (100.0)	288 (100.0)	121 (100.0)	546 (100.0)

$\chi^2 = 26.548$

$df = 8$

$p < 0.005$

住民主體的 態度는 濟州地域開發事業의 推進主體로는 누구가 좋은가의 設問分析에서도 나타나고 있는데 (< 표 46 > 참조), 地域住民이 좋다는 사람들이 應答者의 53.0%를 차지하고 있어서 제일 많고, 그 다음은 地方議會로서 25.9%가 된다. 특히 中央政府나 大資本家가 中心이 되어 推進하는 것이 좋다는 見解는 극히 낮은 비중을 차지하고 있다. 이는 그 동안의 中央政府나 大資本家 등 外發的 開發에 따른 剝奪感의 표현인 것으로 볼 수 있을 것이다.

< 표 46 > 제주지역 개발사업 주체에 대한 견해

답항	① 중앙정부	② 지방자치 단체의 장	③ 지방의회	④ 지역주민	⑤ 대사업가 나 자본가	합 계	비고
도 수	24	72	145	296	22	559	
백 분 율	4.3	12.9	25.9	53.0	3.9	100.0	

* missing values : 7

문항: 앞으로 제주지역의 개발사업은 누가 중심이 되어 추진하는 것이 가장 좋다고 생각하십니까?

地域의 利益과 自身の 利益이 相衡될 때 어떤 行動的 先有傾向을 갖고 있는지를 알아보기 위하여 “地域發展과 自身の 利益이 相衡될 때 어떻게 하시겠습니까?” 라는 設問을 하였는데 이에 대한 應答을 分析해 보면 < 표 47, 48, 49, 50 > 과 같다.

< 표 47 > 지역개발과 자신의 이익이 충돌시 태도

답항	① 전적으로 지역 발전을 우선 한다	② 어느 정도 지역 발전을 우선 한다	③ 어느 정도 자신의 이익을 우선 생각한다	④ 전적으로 자신의 이익을 우선 생각한다	합 계	비고
도 수	99	295	158	12	564	
백 분 율	17.6	52.3	28.0	2.1	100.0	

* missing values : 2

문항: 지역개발 과정에서 지역발전과 자신의 이익이 상충될 때는 어떻게 하시겠습니까?

< 표 48 > 성별로 본 지역개발과 자신의 이익이 충돌시 태도

성별	여	남	계
①	19 (11.3)	80 (20.2)	99 (17.6)
②	77 (45.8)	218 (55.1)	295 (52.3)
③	68 (40.5)	90 (22.7)	158 (28.0)
④	4 (2.4)	8 (2.0)	12 (2.1)
계	168 (100.0)	396 (100.0)	564 (100.0)

$x^2 = 20.566$

$df = 3$

$p < 0.001$

〈표 49〉 학력별 지역개발과 자신의 이익이 충돌시 태도

학력 답항	국졸 이하	중 졸	고 졸	대졸 이상	계
①	7 (11.3)	16 (21.6)	57 (19.7)	16 (16.7)	96 (17.5)
②	24 (38.7)	33 (44.6)	161 (55.5)	71 (58.2)	289 (52.7)
③	29 (46.8)	24 (32.4)	65 (22.4)	33 (27.0)	151 (27.6)
④	2 (3.2)	1 (1.4)	7 (2.4)	2 (1.6)	12 (2.2)
계	62 (100.0)	74 (100.0)	290 (100.0)	122 (100.0)	548 (100.0)

$\chi^2 = 21.068$ $df = 9$ $p = 0.0123$

〈표 50〉 직업별 지역개발과 자신의 이익이 충돌시 태도

직업 답항	농·어업	상공업· 제조업	회사원	노동	공무원	기타	계
①	35 (20.2)	16 (14.4)	10 (21.7)	0 (0.0)	14 (15.2)	24 (18.0)	99 (17.6)
②	74 (42.8)	60 (54.1)	24 (52.2)	4 (50.0)	65 (70.7)	67 (50.4)	294 (52.2)
③	57 (32.9)	33 (29.7)	12 (26.1)	4 (50.0)	12 (13.0)	40 (30.1)	158 (28.1)
④	7 (4.0)	2 (1.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (1.1)	2 (1.5)	12 (2.1)
계	173 (100.0)	111 (100.0)	46 (100.0)	8 (100.0)	92 (100.0)	133 (100.0)	563 (100.0)

$\chi^2 = 28.102$ $df = 15$ $p = 0.0209$

〈표 47〉에서 보면 自身の利益보다 地域發展을 優先하겠다는 意識이 70%에 이르고 있음을 알 수 있다. 여기서 우리는 共同體 中心的 行動의 可能性이 큼을 엿볼 수 있다. 性別로 보면 男子가, 學歷別로 보면 高卒 이상 비교적 높은 學歷層이, 職業別로 보면 公務員層이 다른 層에 비하여 더욱 地域發展 優先의 意識을 나타내고 있다. 男性 優先의 文化 속에서 學歷水準이 계속 向上되리라고 보면 地自治가 實施되었을 때 共同體 中心的 行爲 패턴이 더욱 증가할 가능성이 높다고 할 수 있을 것이다. 職業別로 볼 때 公務員들이 共同體 中心的인 것은 公僕意識의 발로라고 할 수 있을 것이다. 農漁民들의 경우 商工業人들보다 상대적으로 自身の利益을 優先하는 경향이 보이는 것은 앞에서 살펴본 地域發展에의 參與意識이 商工業人들보다 더 높게 나타나는 것과 일응 모순되는 것처럼 보이고 있으나 이는 職業 自體의 問題이기보다 所得要因이 作用하고 있기 때문인 것으로 볼 수 있을 것이다. 農漁民의 所得水準은 상대적으로 낮은 것이고 이에 따른 生活上의 위협은 自身の利益에 沾착할 수 밖에 없게 만드나고 볼 수 있을 것이다. 이 점은 소득 수준이 낮은 노동 계층의 경우 50%에 해당하는 사람들이 自身の利益 優先의 태도를 보이는 데서도 類推해 볼 수 있다. 〈표 51〉에서 보는 바와 같이 所得水準이 높아질수록 地域發展을 우선시키고 있음도 음미해 볼 필요가 있을 것이다. 사람들은

〈 표 51 〉 수입별 지역개발과 자신의 이익이 충돌시 태도

수입	20 만원대	30 만원대	40 만원대	50 만원대	60 만원 이상	계
①	20 (16.7)	18 (12.5)	22 (27.8)	9 (16.9)	11 (20.8)	80 (17.8)
②	57 (47.5)	79 (54.9)	32 (40.5)	29 (53.7)	34 (64.1)	231 (51.3)
③	42 (35.0)	41 (28.5)	21 (26.6)	15 (27.8)	8 (15.1)	127 (28.2)
④	1 (0.8)	6 (4.2)	4 (5.1)	1 (1.9)	0 (0.0)	12 (2.7)
계	120 (26.7)	144 (32.0)	79 (17.8)	54 (12.0)	53 (11.5)	450(100.0)

$\chi^2 = 26.631$ $df = 15$ $p = 0.0319$

生活水準이 어느 수준 이상으로 상승했을 때 自身の 利益에 대한 손해를 감수할 수 있을 것이다.

이상에서 論議한 役割意識에 관련하여 綜合的으로 말하면 濟州道民들은 地域社會 中心的 利害關心을 갖는 傾向이 짙다고 할 수 있을 것인데, 이는 地域社會에 客體的으로 관여·적응하는 것이 아니라 主體的으로 地域社會를 設計·組織化하려는 行動的 先有傾向이 짙음을 시사해주는 것이다. 바꾸어 말하면 濟州道民들에게는 地方自治의 基層意識이 크게 形成되어 있다고 할 수 있다. 다만 個人的 利害가 관련되었을 때는 地域의 發展에 우선하여 自身の 利益을 먼저 생각하는 傾向이 30.1%로 큰 비중을 차지하고 있음은 地方自治意識의 否定的 側面으로 남게 된다.

이제 커뮤니티型 意識의 또 하나의 次元으로 生活合理的 態度를 살펴보자.

이 研究의 地方自治意識의 模型에서 보는 바와 같이 地方自治意識의 基盤은 커뮤니티型 意識이다. 그런데 政治的 後進性을 면치 못하고 있는 低發展 國家에서 보면 地方 單位地域圈의 社會가 權威主義的 官僚秩序 속에서 中央政府에 예속되어 있어서 그 民主的 에토스(ethos)가 결핍되어 있을 뿐 아니라, 이는 傳統的 文化要因에 결부되면서 政治·經濟·社會 등 여러 측면에 非合理的 要素가 지배적일 가능성이 많게 된다. 만약 이러한 非合理性이 是正되지 못한다면 地方自治의 基盤이 잘 造成되어 있지 못하다는 가정을 해 볼 수 있을 것이다.

生活合理的 意識은 얼마나 普遍主義的·市民的 利害關心 속에서 生活하고 있는지 다시 말하면 생활태도상 傳統性에서 얼마나 탈피하고 있는지를 가늠해 봄으로써 살펴볼 수 있을 것이다. 이 연구에 있어서 社會的 合理性의 경우는 傳統的 生活意識에 환원하여 살펴보았는데 그런 意識이 강하면 그만큼 合理的이지 못한 것으로 推論하였다. 그리하여 社會的 合理性을 男女平等에 대한 設問과 사주·관상에 대한 設問으로 操作化하여 측정하였다. 이들 設問에 대한 應答을 分析해 보면 男女를 平等하게 대우해 주어야 한다는 見解가 73.4%로 그렇지 않다는 見

解(17.4%)보다 훨씬 높은 비중을 나타내고 있고 (< 표 52 > 참조)⁴⁰⁾ 四柱나 觀相을 믿을 만하다는 肯定的 대답은 13.2%로 그렇지 않다는 否定的 대답(64.5%)보다 훨씬 낮게 나타나고 있다 (< 표 53 > 참조). 그리하여 전반적으로 볼 때 濟州道民들은 대부분이 社會的 合理性을 지니고 있다고 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 非合理的 혹은 合理性이 결여된 사람들의 비중도 작지않다는 점을 유의할 필요가 있다.

< 표 52 > 남녀 대우에 대한 태도

답항	① 정말 그렇다	② 대체로 그렇다	③ 그저 그렇다	④ 별로 그렇지 않다	⑤ 전혀 그렇지 않다	합 계	비고
도 수	257	157	52	74	24	564	
백 분 율	45.6	27.8	9.8	13.1	4.3	100.0	

* missing values : 2

문항: 선생님은 남자와 여자가 학력이나 능력이 같다면 직장에서 똑같은 대우를 해 주어야 한다고 생각하십니까?

< 표 53 > 사주와 관상에 대한 태도

답항	① 정말 그렇다	② 대체로 그렇다	③ 그저 그렇다	④ 별로 그렇지 않다	⑤ 전혀 그렇지 않다	합 계	비고
도 수	22	52	125	171	191	561	
백 분 율	3.9	9.3	22.3	30.5	34.0	100.0	

* missing values : 5

문항: 선생님은 사주나 관상이 믿을만하다고 생각하십니까?

經濟的 측면의 合理性은 資本主義社會에서 가장 合理性이 支配한다고 보는 영역인 市場原理에 환원하여 살펴보았다. 市場原理에 맞으면 그럴수록 合理的인 것으로 보게 된다. 그리하여 우리는 물건을 팔 때와 살 때를 구분하여 사람들이 어떤 태도를 보일 것인지를 질문함으로써 經濟的 合理性을 측정코자 하였다.

調查資料를 分析해 보면 물건을 살 경우 단골이라는 人間的 關係(7.5%)나 거리가 가깝다는 空間的 要因(16.5%)보다 品質과 價格을 고려하여 산다는 사람들(73.0%)이 훨씬 많다 (< 표 54 > 참조). 農産物 등 팔 물건이 있을 때는 '단골 商人에게 팔겠다'(9.8%)거

40) 1985 년도의 다른 조사에서는 같은 設問에 대하여 應答者의 81%가 男女의 平等待遇를 찬성하고 있다. 대체로 濟州道民들에게는 男女平等의 價値觀이 더 많은 것으로 나타나고 있다 (申幸澈·金珍英, 앞의 글).

나 ‘農協에 委託販賣 要請하겠다’ (13.1%)는 사람들보다 ‘價格을 잘 주는 사람에게 팔겠다’ (45.9%)거나 ‘生産者끼리 協同하여 共同出荷하겠다’ (31.2%)는 사람들이 훨씬 많은 비중을 차지하고 있다 (< 표 55 > 참조). 이와 같이 濟州道民들은 商品의 買賣에 있어서 合理的 行動의 先有傾向性을 보여주고 있다. 그러나 應答者의 약 4분의 1 정도의 사람들은 合理性이 缺如된 입장을 취하고 있음을 유의할 필요가 있다.

< 표 54 > 물품 구입시의 태도

답항	① 물건이 좋고 가격이 싼 곳을 찾아다니며 산다	② 품질과 가격 에 관계없이 단골집을 찾 아간다	③ 가까운 곳에 서 산다	④ 기 타	합 계	비고
도 수	411	42	93	17	563	
백 분 율	73.0	7.5	16.5	3.0	100.0	

* missing values : 3

문항 : 선생님은 물건을 살 때 대체로 어떻게 하시는 편입니까?

< 표 55 > 농산물 매매시의 태도

답항	① 가격을 가장 잘 주는 사람 에게 팔겠다	② 단골상인에게 팔겠다	③ 생산자끼리 협 동하여 공동출 하 하겠다	④ 농협에 위탁 판매 요청하 겠다	합 계	비고
도 수	253	54	172	72	551	
백 분 율	45.9	9.8	31.2	13.1	100.0	

* missing values : 15

문항 : 선생님이 팔아야 할 농산물이 있다면 어떻게 하시겠습니까?

生活合理的 意識을 綜合的으로 살펴볼 때 그런 意識을 지닌 사람들이 많다고 할 수 있으나 반면 적지않은 사람들이 非合理的 혹은 合理性이 결여된 意識을 지니고 있음도 사실인 것 같다. 따라서 건전한 커뮤니티型 意識을 高揚하기 위해서는 좀더 普遍主義的 利害關心이 확대될 필요가 있다고 하겠다.

以上の 커뮤니티(Community)型 意識에 관한 論議를 이 研究의 모델에 따라 다시 整理하여 보면 ‘地域主體의 態度—地域客觀的 態度’의 측에서 보아 地域主體의 態度가 크다고 할 수 있을 것인즉, 이는 役割意識의 分析에서 地域事業 推進에 참여하려는 태도가 약 85%, 地域

開發事業 推進의 主體는 住民이나 地方議會가 좋다는 立場이 약 79%, 自身の 利益이 地域社會의 利益과 相衡될 때 地域社會를 優先하겠다는 立場이 약 70% 등으로 높게 나타나고 있는데서 推論해 볼 수 있는 것이다. 이런 意識은 강한 共屬意識에 의해 뒷받침되고 있다고 하겠다.

한편 ‘普通主義的 利害關心 — 特殊主義的 利害關心’의 軸에서 보아 普通主義的 利害關心이 높다고 할 수 있을 것인즉, 이는 社會的 合理性의 태도가 65~73%로 나타나고 있어서 非合理的 態度 38.5~13.2%보다 높고, 經濟的 合理性의 태도는 73.0%~77.1%로 非合理的 태도의 비중(24.0%~22.9%)보다 크다는 데서 추론된다. 따라서 濟州道民들은 普通主義的 利害關心의 性向을 보다 많이 지니고 있다고 할 수 있다.

綜合적으로 살펴볼 때 共同體型 意識의 두 개의 軸 中에서 ‘普通主義 — 特殊主義’軸은 ‘地域主體性 — 地域客觀性’의 軸보다 相對적으로 취약한 상태이고 특히 社會合理性의 측면에서 그러하다. 여기에 우리는 커뮤니티型 意識을 強化시키려면 사람들로 하여금 普通主義的 利害關心을 갖도록 하는 方案을 강구해야 되리라고 본다. 그렇게 된다면 地方自治의 基本 土臺로서의 深層部 意識을 보다 확고히 形成하는 계기가 될 것이고, 이렇게 하여 形成된 共同體型 意識을 바탕으로 하여 地方自治 單位地域에서 民主的 行政이 실현되고, 住民 參加의 分團氣가 造成되며 地方自治가 確立됨으로써 住民主體의 福祉 地域社會의 建設을 내다보게 될 것이다.

IV. 地方自治意識의 涵養方案

1. 바람직한 地方自治意識의 內容

이미 지적한 바와 같이 地方自治意識이란 「地方自治團體 構成 및 運營의 主體가 되는 地域住民이 主體로서의 自主성과 責任성을 갖고 자치단체의 地域성과 共通目標을 위하여 相互 信賴感을 갖고 協同하여 合理的으로 자치단체를 構成·運營하여 나가는 意識」이라고 할 수 있다. 지방자치의식을 이렇게 定義할 때 지방자치의식의 屬性에는 地域共同體 구성원으로서의 意識, 市民社會 구성원으로서의 意識, 地域社會에 대한 共屬意識, 지방자치단체 住民으로서의 參與意識, 선거권 등 일정한 權利·義務를 가진 公民으로서의 意識 등을 내포하고 있다고 하겠다.⁴¹⁾

지방자치를 自由民主主義의 具現과 現地適合인 지역개발을 실현하기 위한 主要手段으로 볼 때 地方自治意識은 自主意思, 自治能力, 自治參與라는 3대 要素로 구성되는데, 이는 行爲의 自己主體性, 行爲의 自己決定性, 行爲결과에 대한 自己責任성을 의미하는 것이다.⁴²⁾ 따라서 지방자치의 水準, 體質 등은 주민의 自治意識에 의하여 결정된다고 볼 수 있으며 지방자치의 成敗는 住民이 얼마나 성숙된 自治를 수행할 수 있는 能力을 갖추고 있느냐에 달려 있다고 하겠다.

그렇다면 地方自治의 合理的 수행을 위해 住民들이 가져야 할 바람직한 自治意識은 어떤 內容의 것인가. 우리는 序論에서 自治意識을 意識體系와 行動體系의 두 가지 측면이 결합되어 있다는 前提아래 意識體系의 特殊化—普遍化 및 行動體系의 主體化—客體化라는 두 개의 軸을 組合해서 4개의 自治意識類型을 圖式化한 바 있다. 그 內容을 보면, 첫째는 地域共同體意識으로서 地域主體的 태도는 강하나 普遍主意的 利害意識은 약한 유형이다. 이러한 의식의 住民은 傳統型住民이다. 둘째는, 傳統的 아노미型 意識으로서 지역주체적 態도와 보편주의적 利害意識이 모두 약한 類型이다. 이러한 의식의 주민은 地域無關心型 住民이다.

셋째는 근대주의적 個我型意識으로서 보편주의적 利害意識은 강하나 지역주체적 태도는 약한 유형이다. 이런 意識의 주민은 權利要求型 住民이다. 넷째는 Community型意識으로서 地域主體的 태도와 普遍主義的 利害意識이 모두 강한 類型이다. 이런 의식의 住民은 自治型 住民이다. 이같은 4개의 類型중 지방자치를 위해서 가장 바람직한 意識類型이 Community型意識임은 재론의 여지가 없다.

41) 松村直道, 住民の自治意識と行政參加, 松原治郎(編), 住民參加と自治の革新(東京:學陽書房), 1976, P. 85.

42) 盧隆熙, 地方自治意識의 啓發方向, 地方行政研究, 創刊號, 韓國地方行政研究院, 1986, P. 28.

Community 型意識은 지역사회와 個人을 함께 위하고 個人의 自律을 통하여 지역사회의 公共領域에 관한 自律을 조정하고 公益을 위한 課題를 해결하려는 의식이다.⁴³⁾ Community 型意識에 있어서 지역주체적 태도는 건전한 共屬意識과 責任性, 協同性, 參與意識이 그 바탕이 되고 있으며 보편주의적 利害意識은 公益性, 實用性, 妥協性, 信賴性을 그 토대로 하는 것이다.

주민들이 Community 型意識에 투철하게 될 때 자기 자신이 自治團體의 主體라는 自覺과 함께 스스로 參與의 이니셔티브를 취하려는 적극적 자세를 갖게 된다. 이들은 자기 자신이 自治團體의 구성원으로서 團體의 조직과 운영에 참여할 權利가 있다고 생각하고 있으며, 또한 그러한 權利를 行使하기 위해서는 自治團體의 活動에 적극적으로 協助하려는 생각과 함께 經濟的 負擔을 비롯한 義務를 다하려고 한다. 또 自治型住民은 自治政을 스스로가 기대하는 방향으로 움직이게 하려고 여러 角度로 영향력을 행사하며, 自治團體의 政策提起를 기다리지 않고 능동적으로 政策代案을 제시하고자 한다. 따라서 이들은 自治政의 서어비스의 範圍 및 水準, 事業의 우선순위 등에 관한 政策原理의 변경, 政治·行政過程에 관한 制度의 개혁을 적극적으로 제기하려는 行動指向을 갖게 된다.⁴⁴⁾

뿐만 아니라 Community 型意識의 自治型住民들은 地域共同體에 대한 강한 連帶意識을 갖고 자기와 반대되는 意見도 존중하며, 個人의 利益과 地域社會의 이익이 相衝될 때 자기의 利益만을 고집함이 없이 서로 양보하고 妥協하면서 調整을 이루어 나가려고 한다. 이렇게 볼 때 바람직한 地方自治意識을 함양하는 길은 바로 住民들로 하여금 Community 型意識에 투철한 自治型住民이 되도록 하는 데 있다고 하겠다.

2. 濟州道民들의 自治意識의 問題點

조사결과에 의하면 濟州道民의 자치의식은 비교적 높은 것으로 나타나고 있다. 주민의 行動體系에 있어서는 地域主體的 태도가 매우 높으며 意識體系에 있어서도 보편주의적 利害關心의 성향을 보다 많이 지니고 있다. 先行調査가 없기 때문에 종전과의 비교는 불가능하지만, 이러한 調查結果는 그 자체가 앞으로의 地方自治制 실시에 있어서 매우 고무적인 現象이라고 하지 않을 수 없다. 그러나 구체적으로 볼 때 道民의 의식 속에는 權限과 責任에 대한 共有意識이 약하고, 개인적 利己主義를 가진 사람도 적지 않으며, 전통적 地緣性이 강하게 남아 있어 道民들이 Community 型意識에 투철한 自治型住民의 단계에는 아직 이르지 못하고 있음을 보여 주고 있다.

43) 趙文富, 地方自治制와 社會發展, 現代法學의 諸課題, 東山金斗熙博士回甲紀念論文集 刊行委員會, 1987, P. 611.

44) 姜堃基, 地方行政에 있어서 市民參與의 決定要因에 관한 研究, 建國大學校大學院 博士學位請求論文, 1983, P. 125.

첫째의 문제는 市民社會意識인 權利와 責任의 共有意識이 약하다는 것이다.

대부분의 道民들은 自治政에의 참여와 權利를 주장하면서도 그에 따른 責任을 회피하거나 자신들이 해야 할 일을 政府를 비롯한 제 3자가 解決해 주기를 바라는 강한 依存意識을 갖고 있다. 道民들은 地域開發事業에 있어서 그 主體는 바로 자신들이 되어야 하고 또 事業推進에 參與하겠다는 意志를 보이면서도 地方自治의 실시에 所要될 不足財源의 해결방법에 대해서는 住民負擔으로 充當해야 한다는 사람이 6.2%에 불과하며, 나머지는 中央政府의 보조(21.7%), 國稅와 地方稅의 調整(54.5%), 地域內 高所得層이나 企業의 더 많은 租稅負擔(17.5%)으로 충당해야 한다고 생각하고 있다.

이러한 사실은 참여의 참뜻인 權利와 義務는 표리관계에 있다는 單一體兩面性을 이해하지 못한 데서 나온 것이라고 볼 수 밖에 없으며, 地域內的 行政事務를 지역주민의 意思에 따라 주민들이 선출한 機關을 통하여 「住民의 負擔」으로 처리한다는 地方自治의 原理에도 어긋나는 것이다.

둘째의 문제는 公益意識이 투철하지 못하다는 점이다.

조사결과에서 道民중 30.1%가 個人的 이익과 地域利益이 상충되었을 때 地域利益보다도 개인의 이익을 우선하겠다고 밝힌 것은 아직도 적지 않은 道民들이 Community型意識인 보편주의적 利害意識보다는 特殊主義의 利害意識인 개인적 利己主義에 머물고 있음을 보여주는 것이라고 하겠다. 사람들이 모여 사는 社會에 있어서는 個人과 組織, 集團과 組織간에 利害關係의 상충에 따른 마찰과 갈등이 있게 마련이며 共同善의 실현을 위해 결정되는 政策에 있어서도 利害關係가 다를 수가 있다.

그러나 個人과 共同體의 調和, 그리고 발전을 위해서 이러한 갈등은 적절하게 調整되지 않으면 안 되며, 이 과정에서 公益을 위해서는 個人的 이익이 어느 정도 制限받을 수도 있다. 그런데도 적지 않은 道民들이 이 같이 合理主義와는 거리가 먼 個人中心的 의식인 個人利益의 추구를 주장하고 있는 것은 건전한 地方自治를 저해시키는 要因이라고 하지 않을 수 없다. 이러한 利己主義는 個人主義에 대한 歪曲과 物質萬能風潮에서 나온 것이라고 볼 수 있는데 利己主義가 강하면 자기의 利害關係에는 지극히 민감한 反應을 나타내지만 公益觀念은 매우 희박해 진다.⁴⁵⁾

세째는, 傳統的 共同體意識인 地緣意識이 아직도 강하다는 점이다.

共同體意識은 主體的 成員이 集團에서 찾는 自己同一성과 共同體 감정에 근거한 集團意識으로서⁴⁶⁾ 共同體는 주민들의 이같은 의식에 의하여 응집성과 團結을 공고히 할 수 있게 된다.

오늘날 全國的으로 都市化·産業化의 급속한 진전에 따라 주민의 地域에의 定着性 저하, 주

45) 金海東, 官僚의 不正의 原因에 관한 理念的 理論構成, 行政論叢, 제4권 제2호, 서울大行政大學院, 1966, P. 110.

46) 朴淳英, 共同體意識과 共同體倫理, 韓國人の 倫理觀II, 韓國精神文化研究院, 1984, P. 81.

민의 日常生活圈域의 확대, 自治團體規模의 大型化에 의한 자치단체와 住民과의 괴리현상 등의 社會基盤 변화는 地域共同體意識을 크게 약화시키고 지역에 대한 주민의 愛着心을 희박하게 만들고 있다.

그러나 조사결과 濟州道民들의 경우는 濟州道를 자랑스럽게 생각하고 있고(77.9%), 같은 條件이라면 계속해서 濟州道에 살겠다(66.9%)는 강한 定住意識을 보이고 있다는 사실은 地方自治가 共同體意識을 바탕으로 이루어져야 한다는 점에서 바람직한 현상이라고 아니할 수 없다. 그러나 문제는 이러한 공동체 의식 속에는 一次集團中心의 地緣意識이 강하게 내포하고 있다는 점이다. 이는 「각급 地方議員이 되기 위한 가장 필요한 要素가 무엇이나」라는 물음에 「濟州道 출신이어야 한다」는 應答이 33.7%에 이르고 있다는 사실로 推論할 수 있다.

물론 이러한 應答 속에는 지방의회의원은 住民의 대표자로서 住民意思를 自治政에 反映해야 한다는 점에서 地域實情을 누구보다도 잘 알아야 한다는 道民들의 생각이 보태졌을지도 모른다. 또 지금까지 濟州道開發을 추진해 나가는 過程에서 대부분의 開發事業이 外地人에 의하여 이루어져 많은 道民들이 事業수행이나 利益配分에 參與하지 못한 데서 오는 疎外感이나 被害意識에 따른 반발이 보태졌을지도 모른다. 이러한 점을 감안하더라도 강한 共同體意識이 外部集團에 대하여 강력한 반발 내지 排斥을 가져오는 경우가 많다⁴⁷⁾는 점을 留意한다면 이 조사 결과는 道民들의 강한 地緣意識을 나타내고 있는 것이라고 하겠다.

이같은 강한 地緣意識은 共同體意識이 原初的 유대를 기초로 하는 機械的 連帶意識에 머물고 있으며 有機的 연대의식에는 이르고 있지 못하고 있음을 보여 주는 것이다. 이러한 排他的 의식은 地域單位에서 주민 모두가 共同으로 참여하여 共同의 문제를 해결해 나간다는 地方自治의 原理에서 볼 때 결코 바람직한 現象이라고는 할 수 없을 것이다.

네째로 지적할 수 있는 것은 조사결과에 나타난 意識과 態度가 그대로 실제의 行動으로 연결될 수 있느냐 하는 문제이다.

지방자치가 住民의 自治意識을 바탕으로 하고 있으며, 地方自治의 본질은 바로 住民自治에 있으므로 주민의 參與意識이야말로 지방자치의 定着化를 위한 가장 중요한 前提條件이라고 할 수 있다.⁴⁸⁾ 이번의 조사결과로 볼 때 濟州道民들은 地方自治에 대한 認知度, 關心度가 매우 높고 參與意識 역시 그러한 것으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 意識과 態度가 실제의 參與行動으로 연결되고 있는지에 대해서는 의문이 크다.

意識과 行動의 관계를 조사한 여러 研究들은 意識이 行動의 전적인 原因이라고 보기에는 여러가지로 不充分한 점이 많고 의식과 行動이 一致하지 않은 점이 있음을 지적하고 있다.⁴⁹⁾ 또

47) 崔昌浩, 韓國地方行政의 再認識, 三英社, 1983, P.454.

48) 金東勲, 地方自治와 住民參與의 活性化 方案, 地方自治의 發展戰略, 韓國地方行政研究院, 1986, P.330.

49) J. L. Freedman, D. O. Seass and J. M. Carlomith, Social Psychology (3rd ed.), Prentice Hall, 1978, p.299 參照.

Krech 와 Crutchfield 등은 行爲는 單一態度에 의해서만 決定되는 것이 아니라 여러가지 態度들, 欲求, 그리고 狀況的 條件들이 복합적 작용에 의해서 결정되는 것이라고 하고 있다.⁵⁰⁾ 經驗的 입장에서 볼 때 현재 住民들의 參與意識은 실제의 參與行動에 그대로 연결되지 못하고 있는데 이는 意識과 行動이 배반되어 나타나기 쉬운 우리의 文化的 屬性때문이기도 하지만 가장 근본적인 이유는 狀況的 條件으로써 參與效果에 대해 信賴感을 갖지 못하고 있기 때문으로 보인다.

이러한 現象은 바로 行政不信에서 연유하는 政治的 效能感의 문제와 관련되고 있다. 政治적 效能感은 內的 效能感和 外的 效能感으로 구분된다.⁵¹⁾ 內的 效能感은 政府가 구성원 각자에게 부여하는 機會를 活用하는 데 필요한 知識, 情報, 技術을 그 자신이 갖고 있다고 하는 참여자로서의 自信感이며, 外的 效能感은 자신의 參與活動이 政府로부터 응분의 報償을 얻어낼 수 있게 되리라는 行政의 感應性에 대한 信賴感이다.

內的 效能感이 높고, 또 참여활동에 대한 政府의 感應性을 신뢰하는 外的 效能感도 높을 때 당연히 참여활동은 활발해 진다. 그러나 내적 효능감은 높은데도 외적 효능감이 낮아 兩者가 일치되지 않는다면 參與活動의 의의를 부여하기 어려운 狀況이 되기 때문에 실제의 參與가 소극적이 되거나 기피적 태도를 갖게 되는 것이다.⁵²⁾ 이러한 사실은 參與意識이 參與行動으로 연결되어 건전한 地方自治에 기여하기 위해서는 行政이 주민들에게 參與行動의 효과에 대한 信賴感을 심어주도록 노력해야 한다는 점을 示唆해 주는 것이기도 하다.

3. 地方自治意識의 涵養方案

1) 自治意識 涵養을 위한 住民의 姿勢

自治意識은 自主行政, 自主財政과 함께 지방자치의 건전하고 합리적 운영을 위한 基本要素이기 때문에 주민의 자치의식을 어떻게 함양시키느냐 하는 문제는 바로 地方自治의 成敗를 결정짓는 관건이 된다고 하겠다. W.Robson도 지방자치의 成敗는 궁극적으로 住民의 資質에 달려 있다고 말하고 있다. 이미 지적한 바와 같이 자치의식은 곧 Community型意識이라는 점에서 자치의식을 함양시키는 길은 바로 주민의 마음 속에 Community型意識을 内面化시킴으로써 自治型住民이 되도록 하는 데 있다.

다시 말해서 Community型意識인 地域主體의 태도와 보편주의적 利害意識이 상호 調和를 이루어 주민의 마음 속에 뿌리를 내리고 生活理念으로 定着될 때 자치의식은 함양되는 것이다.

50) 金光雄, 官療와 發展, 평민사, 1986, p. 373.

51) G.Balch, Multi-Indicators in Survey Research: The Concept of Political Efficacy, Political Methodology, 1974, p. 40 參照.

52) 金光洙, 地方自治意識의 向上을 위한 行政的 對應, 2000年代를 向한 地方行政發展方向, 韓國地方行政研究院, 1986, p. 141.

그런데 조사결과에 의하면 濟州道民의 자치의식은 보편적으로 높은 것이 사실이나 地域主體의 태도에 비해 보편주의적 利害意識은 상대적으로 약하며 적지 않은 문제점을 가지고 있는 것으로 밝혀지고 있다. 따라서 住民의 自治意識이 함양되기 위해서는 이러한 문제점을 是正함과 함께 보편주의적 利害關心, 즉 근대적 市民社會意識을 양양시키는 데 노력해야 할 것이다. 이런 점에서 住民들이 중점을 두어야 할 價値로는 公益精神, 妥協精神, 公共負擔精神이라고 본다.

첫째, 주민들은 公益精神을 提高시켜야 한다.

公益精神은 個人的 이익보다도 社會와 公共利益을 먼저 생각하는 정신이다. 公益概念은 그 包括性, 伸縮性, 相對性으로 인해 모호성을 특징으로 하지만⁵³⁾ 「일반적인 不特定多數人의 配分的 利益」이라고 定義하는 것이 타당할 것 같다. 다시 말해서 公益이란 不特定多數인의 이익이어야 함은 물론이고 一般性을 가진 이익이어야 하며 또 配分的 이익이라는 뜻이다.⁵⁴⁾ 公益이 같이 추상적인 내용이면서도 住民들에게 필요한 이유는 그들의 自治活動에 있어서 規範的인 基準을 제공해 주고, 그들에게 良心과 慎重을 촉구하며 社會生活에 있어서 非合理的 또는 利己的인 個人利益을 능가하는 일련의 目的과 活動이 있음을 깨우쳐 주기 때문이다.

人間이 集團을 이루고 生活해 나가는 한 그 社會의 發展과 多數住民의 번영을 위해서는 個人的 欲求를 어느 정도 自制하지 않으면 안 된다. 바로 여기에서 住民들이 公益精神을 지니고 自治政에 참여할 필요성이 제기되는 것이다. 公益이란 먼 곳에 있는 것이 아니라 社會構成員의 自由를 존중하고 公共질서를 지키며 社會道德을 유지하는 등 日常生活의 주변에 있는 것으로서 住民들의 강한 公益精神은 地域共同體에서 모든 勢力들이 共存할 수 있는 계기를 마련하여 준다고 하겠다.

둘째, 주민들은 妥協精神을 가져야 한다.

都市化·産業化의 급속한 진전, 職業專門化 등에 의해 社會가 多元化됨에 따라 同一地域에 거주하는 住民들간에도 意見이 相衝되고 利害關係를 달리하는 경우가 많다. 따라서 地域發展을 위한 事業의 選定이나 執行에 있어서도 주민들의 利害對立때문에 합리적으로 결정하지 못하는 수가 많으며, 行政機關이 어떠한 施策을 결정했을 때 不利해지는 쪽이 決定事項을 받아들여야 하지 않거나 심지어는 극한 투쟁을 하는 경우도 있다.

이러한 狀況 아래서는 自律的인 住民을 토대로 하는 自治政이 그 기능을 제대로 발휘할 수가 없게 된다. 그러므로 住民들은 地域의 公共問題를 해결해 나가는 데 있어서 자신의 意見과 利害打算만을 고집할 것이 아니라 서로 相對方의 立場을 이해하고 존중하면서 妥協을 통해 문제를 해결해 나가는 자세를 가져야 할 것이다. 妥協한다는 것은 결코 자기의 良心과 所信을 버린다는 뜻이 아니며 社會生活에 있어서 다 같이 더불어 살 수 있도록 意見과 利害關係를 調

53) 崔昌浩·鄭世煜, 行政學, 法文社, 1986, p. 62.

54) D.L. Shills (ed.), International Encyclopedia of the Social Science, Vol. 3, Macmillan Company, 1969, p. 171.

整해 나가는 수단이다.

진정한 의미의 타협은 利害當事者가 서로 조금씩 양보하고, 서로를 說得하여 쌍방의 意見이나 權益을 調和롭게 조정하는 방책을 모색할 수 있는 自律精神을 가질 때 비로소 結實을 보게 되는 것이다. 地方自治가 地域住民간의 合意를 통한 政治·行政이라고 볼 때 妥協은 節制, 中庸의 規範과 함께 民主主義의 본질적인 要素라고 아니할 수 없다.

그런데 이러한 妥協은 자기와 다른 생각이나 意見을 존중하고 자기에 대한 批判을 기꺼이 받아들이는 寬容이 그 基底가 되고 있음은 물론이다.

세째, 住民들은 公共負擔精神에 투철해야 한다.

주민들은 自治政을 통해 그들이 받는 이익에 응해서 그에 所要되는 經費를 주민 모두가 公平하게 負擔해야 한다는 負擔分任의 精神을 키워 나가야 한다. 우리나라는 稅制가 國稅中心主義로 되어 있기 때문에 地方의 自主財源은 취약하기 짝이 없으며 그 결과로 中央政府에의 依存型財政 속에서 주민들은 自己負擔과는 無關한 行政惠澤을 당연한 것으로 보는 受益者意識과 依存心理를 조장하여 왔다. 行政機關이 제공하는 것은 無料이거나, 아니면 市場價格보다 싸야 한다는 住民들의 思考方式은 이러한 사실을 뒷받침해 주고 있다.

自治權은 行政自主權과 財政自主權을 통하여 이룩할 수 있는데 이 중 財政自主權의 확립은 住民負擔을 통하여 뒷받침되지 않으면 안 된다. 주민의 公平負擔을 통해 마련한 財源으로 行政需要에 대응하는 각종 서어비스의 제공과 地域開發을 위한 公共投資가 이루어져야 하기 때문이다. 앞으로 부활되는 地方自治制의 施行過程에서는 지금보다도 훨씬 많은 自主財源을 필요로 할 것이므로 中央政府의 財源이나 기타 제3자의 負擔에 지나치게 依存하는 受益者意識을 탈피하여 自治行政에 필요한 經費는 自治主體인 주민들이 公平하게 負擔하는 것이 당연하다는 意識을 가져야 할 것이다.

이러한 의식은 自治主體로서 주민이 갖고 있는 權利에 相應하는 責任을 共有하는 정신이기도 하며, 自治意識의 함양을 위해서도 매우 필요한 것이다. 주민들은 納稅를 통한 苦痛에 의해서 지방자치에 관한 관심을 誘發하고 참여의식도 높힐 수가 있는데 이는 결과적으로 自治意識을 함양시키는 教育的 效果를 거둘 수 있기 때문이다.

2) 自治意識 涵養을 위한 行政의 役割

우리는 지금까지 주민의 입장에서 자치의식을 함양하기 위한 방안을 고찰했지만 원래 自治意識은 住民 스스로의 노력만으로 高揚되는 것은 결코 아니며 住民과 行政과의 共同努力에 의해서만이 가능한 것이다. 行政은 주민의 自治意識 양양을 助長시킬 뿐만 아니라 주민의 이러한 의식을 실제의 參與行動으로 연결시켜 주는 媒介的 機能을 하게 된다.

이미 지적했지만 어떠한 行動은 單一한 意識이나 態度에 의해서 決定되는 것이 아니며 狀況的 條件들과의 복합적 작용에 의해서 결정되는 것이라고 한다면 주민들의 自治意識이 아무리

강하다고 하더라도 그것이 그대로 行動으로 옮겨지기 위해서는 일정한 狀況的 條件들이 아울러 갖추어져야 할 것이다. 행정은 바로 이러한 條件들을 확보해 주는 기능을 하게 되는 것이다. 이러한 前提아래 自治意識의 함양을 위한 行政의 役割은 情報의 提供, 住民조직의 강화·육성, 參與效果의 立証 등 크게 셋으로 나눌 수 있다.

첫째, 住民에 대한 情報의 提供이다.

오늘날처럼 복잡하고 전문화되어 있는 行政構造 아래서 一般住民들의 公共問題에 대한 理解의 水準이란 매우 제한적인 것이 될 수 밖에 없다. 따라서 주민들이 아무리 參與意識이 높고, 또 參與通路가 制度的으로 보장되어 있다고 할지라도 行政의 내용을 잘 모르기 때문에 參與가 제대로 이루어지지 못 하는 경우가 많다. 行政情報의 공개 필요성은 바로 여기에 있는 바, 이런 점에서 住民에게 공개되고 提供되는 情報의 量과 質은 住民參與의 내용을 결정하는 要因이 된다.

주민에게 필요한 行政情報의 충분한 提供은 주민의 自治意識을 啓發·高揚시키는 데 불가결한 것이며 行政에의 依存·從屬意識을 自主·自律意識으로 바뀌게 하고 參與意識을 실제의 參與行動으로 연결시켜 준다. 이 같은 필요성에도 불구하고 지금까지 行政機關은 주민에 대한 情報의 公開과 提供에 인색해 왔으며, 설령 공개하는 경우에도 事前公開가 아니라 事後公開 위 주였고 政策決定에 관한 情報라기 보다는 執行에 필요한 정보가 대부분이었다.

이에 따라 주민의 큰 關心의 대상이 될 수밖에 없는 地域開發事業이나 住民生活과 직결되는 公共事業의 추진에 있어서 利害關係의 當事者인 지역주민은 오히려 疎外되는 현상을 가져 왔다. 그러나 行政이 주민들에게 필요한 情報를 능동적으로 提供해 주고 그들의 意見을 傾聽하여 決定에 반영되도록 성실하게 노력한다면 주민들의 共同體意識을 새롭게 함은 물론 그들의 政治的 識見을 愛鄰心과 隣保相隣의 정신을 함양하는 방향으로 動員하는 일이 그다지 어렵지 않을 것이다.⁵⁵⁾

그러면 지방자치가 住民들의 직접적인 參與와 協力아래서 운영되기 위해서 공개가 필요한 行政情報란 어떤 것들인가. 물론 이것은 情報公開制度가 가지고 있는 보편적인 原則과 특정 自治團體가 놓여있는 특수성을 감안하여 定立하여야 할 성질의 것이지만 일반적으로 볼 때 ① 行政 Service의 실효성을 높이기 위해 住民에게 철저히 알릴 필요성이 있는 것 ② 社會生活와 經濟生活를 보다 效果的으로 하게 하고 行政의 主體로서 주민이 地域社會의 情況을 정확하게 파악함에 필요한 것 ③ 社會管理者의 입장에서 批判하고 地方行政機關의 意思決定에 참여하는 데 필요한 情報 등을 들 수 있다.⁵⁶⁾

이를 다시 行政過程別로 살펴보면 政策情報로서는 일반행정現況, 장래예측, 政策方針 등을

55) 金光洙, 前掲論文, pp.149 ~ 150.

56) 姜瑩基, 前掲論文, p. 81.

들 수 있고 計劃情報로서는 새로운 條例, 施策, 사업계획 등을 들 수 있다. 한편 執行情報로서는 집행사업에 대해서 執行的 基準 및 방법의 細目을 표시하는 情報, 認·許可, 補助의 기준, 規制의 범위·기준, 行政 Service 提供의 방법 등에 관한 情報가 포함될 것이며 評價情報로서는 行政事業의 進行狀況 및 效果에 대한 정보가 포함된다고 할 것이다.⁵⁷⁾ 그러나 住民에게 公開되고 제공되어야 할 情報의 範圍나 量은 어떤 경우에 있어서도 同一基準으로 확정될 수 있는 성질의 것은 아니며, 이는 어디까지나 주민의 理解와 要求에 부응한다는 것을 基本前提로 해서 확정하여야 할 것이다.

둘째, 住民組織의 育成·強化이다.

住民들이 地方의 政治·行政에 영향을 미치기 위해서는 힘의 源泉이 있어야 하며, 이러한 힘은 組織力을 통하여 얻을 수 있으므로 住民組織은 住民參與 基盤으로서의 역할을 하게 된다. 오늘날에 있어서 住民組織이 가지는 가장 중요한 機能의 하나는 바로 自治團體의 政策決定과 執行過程에 住民參與의 기반이 되고 있다는 점이다. 이것은 주민 個個人이 개별적으로 行政에 대한 要求와 參與를 한다는 것은 制度的으로 通路가 열려 있지도 않을 뿐 아니라, 설사 열려 있다고 해도 그 效果를 크게 期待할 수 없기 때문이다.

이런 점에서 住民組織은 주민의 自主的인 에너지結束의 場이며 住民들의 潛在的 欲求를 顯在化시켜 行政에 提起하는 場⁵⁸⁾이라고 할 수 있다. 우리나라에는 地域別로 많은 住民組織이 설치되어 있다. 自生的 조직과 外生的 조직도 있고, 公式的 組織과 非公式的 조직도 있다. 그러나 이러한 住民組織은 地域社會와 住民의 실질적 必要에 副應하여 설치된 것이라기 보다는 대부분이 法令, 中央政府의 行政命令이나 行政指示, 그리고 自治團體의 사업수행의 필요에 의해 下向的으로 설치된 것들이다.⁵⁹⁾

그렇기 때문에 地域社會의 상당수 住民組織들이 行政機關의 지시에 따르는 非民主的인 運營을 하고 있고 住民意思의 上向的 傳達보다는 行政意思의 下向的 전달을 主機能으로 삼고 있어 效果的인 住民參與의 通路가 되지 못하고 있을 뿐만 아니라 自治意識의 함양에도 이렇다할 기여를 하지 못하고 있다. 한편 職能組織의 경우도 구성원의 所望과는 반대로 그 機能上 행정기관의 下請機關의 성격을 다분히 가지고 있으며, 이들 중 행정기관과 관련을 가지고 있는 組織은 政府로부터 補助金을 받거나 政府의 영향아래 운영되고 있다.

이러한 住民組織의 실태에 비추어 주민들의 參與動機를 자극하고 自治意識을 향상시키기 위해서는 住民組織이 보다 自律的으로 成長하도록 活性化시키는 방안이 行政的 次元에서 강구되어야 한다고 본다. 마을住民總會와 班常會의 운영을 효율화시키고 각종 委員會의 機能을 강

57) 金洪基, 行政國家와 市民參與, 大旺社, 1983, p. 381.

58) 狩野學, 地域住民 自治組織의 課題, 神戸都市問題研究所編, ユニテイ行政の理論と實踐(東京: 勁草書房), 1980, p. 157.

59) 鄭世煜, 地方行政學, 法文社, 1985, p. 298.

화하며 利益團體의 活動도 증진시켜 나가야 한다.

특히 마을單位의 住民總會는 開發事業의 선정과 事業遂行過程 및 利益配분에 행정기관의 간섭을 止揚하고 주민전체의 意見과 要求를 바탕으로 하여 이루어지도록 운영되게 해야 한다.⁶⁰⁾ 한편 班常會는 그 운영을 住民의 自律에 맡기고 住民들이 스스로의 노력과 財源으로 共同關心 事를 해결해 나가는 進就的이고 力動的인 組織으로 育成해야 하며 行政은 班常會에서 나온 주민의 建議事項을 政策立案에 投入物로 활용하려는 자세를 가져야 할 것이다.

세째, 行政은 住民들로 하여금 參與效果가 크다는 사실을 실제로 立証해 주어야 한다.

이러한 效果의 立証은 住民의 건전한 意見이나 行動을 받아들여 行政施策 또는 地域開發事業에 반영하거나, 反映할 수 없는 것은 충분한 說得으로써 주민들이 理解할 수 있도록 만드는 自治團體의 노력에 크게 依存하고 있다. 주민의 要求와 意見이 自治政에 최대한으로 받아들여질 때 參與意識은 높아지는 반면 아무리 合理的이며 보편타당한 요구나 建議를 하더라도 施策에 반영되지 못한다면 參與意識은 低下될 수 밖에 없다. 주민들이 開發事業을 비롯해 參與效果가 입증되는 行政施策에의 參與經驗은 施策의 효과를 증진시키며, 나아가서 주민들의 政治的인 外的 效能感도 높혀 줌으로써 참여의식을 실제의 參與行動으로 연결시키는 데도 기여할 수 있게 된다.

그런데 이러한 參與效果의 立証을 위해서는 地方自治團體가 그 지역내의 事務를 스스로 처리할 수 있는 自主성을 갖지 않으면 안 된다. 우리나라의 地方自治團體는 中央集權化傾向으로 分權化가 이루어지지 못해 行·財政的으로 自主성이 매우 미약하며, 中央政府의 강력한 統制아래 自治團體로서의 특수성보다는 中央政府의 一線機關化되고 있는 실정이다.

따라서 一般行政이나 開發事業에 대해 주민들이 아무리 좋은 意見を 제시하고 要求를 하더라도 이를 독자적으로 받아들여 處理할 수 없는 경우가 적지 않기 때문에 住民의 參與意欲을 저하시키고 있다. 앞으로 地方自治制가 부활되면 中央政府와 자치단체간에 機能再配分이 이루어져 自治團體의 自主성이 현재보다는 크게 提高될 것으로 展望되지만 자치단체로의 行政權限의 대폭 이양과 함께 權力的, 강압적인 과도한 中央統制도 반드시 止揚되어야 할 것이다.

60) 金安濟, 環境과 國土, 博英社, 1979. p. 423.

V. 結論 — 要約 및 提言

地方自治란 일정한 지역사회의 주민이 그 地域社會에서 생기는 共同事務에 관하여 自律的으로 처리하고 統治하는 것을 말한다. 따라서 地域社會에서 地方自治가 성공적으로 이루어지기 위해서는 외부로부터의 統制를 받지 않아야 할 뿐만 아니라 地域社會 内部에서도 자치여건이 갖추어져야만 한다. 그와 같은 여건이란 財政的 與件뿐만이 아니다. 더욱 중요한 요건은 주민의 自治 意識水準이라고 할 수 있다. 즉 地方自治가 잘 이루어지기 위해서는 주민들의 意識이 전통적인 공동체형 의식이나 전통적인 아미노형 의식 또는 近代主義的 個我型 意識이 아니라 Community형 의식이라야만 한다. Community型 意識이란 地域社會를 위하고, 個人을 위하는 것이며 個人의 自律을 통하여 地域社會의 公共的 領域에 관한 事務를 調整하고 公益을 위한 과제를 해결해 나가려는 의식을 말한다. 따라서 Community型 意識은 住民 個個人의 生活의 主臺가 되며 地域社會의 기반이 되는 의식이다.

결론적으로 말해서 地域社會의 住民들은 Community형 의식을 가지고 Community를 형성하여 이를 기반으로 地域社會를 위하여 地域社會의 공공영역을 자율적으로 처리하며 통제할 때 훌륭한 地方自治가 이루어질 것이다. 따라서 本研究도 目前 실시를 앞둔 地方自治를 훌륭히 수행하기 위해서는 제주도민들도 Community형 의식이 정립되어야 한다는 前提下에 현재 제주도민이 지니고 있는 自治意識 水準과 지방자치에 관한 認知度를 진단하고, Community를 형성하는 方案을 제시하고자 하는 것이 그 目的이었다.

調査結果에 의하면 濟州道民의 自治意識은 긍정적인 면과 부정적인면이 혼합적으로 나타났다. 즉 긍정적인 측면으로서는 自治實施에 대한 강한 要求를 보이고 있었으며, 地域問題解決에 관한 즉 地域公共領域에 대한 지역주체적 의식이 매우 높았고, 의식체계에 있어서도 利害關心이 매우 높아 經濟的 合理性이 비교적 높았다. 그러나 權限과 責任關係에서 심한 괴리를 나타내어 自律에 따른 책임의식이 적었고 또한 강한 個人主義的 性向을 보였고 뿐만 아니라 傳統的인 地域性이 매우 강하게 나타나 政治的 合理性이 낮게 나타났다는 것 등이 부정적인 자치의식 요소라고 할 수 있다.

따라서 Community형 意識形成方案은 이와 같은 긍정적인 면은 더욱 체계화와 제발시키고 부정적인 의식은 긍정적 의식으로 전달될 수 있는 방안, 즉 地域主義的 態度와 普遍主義的 利害意識이 상호 조화를 이룰 수 있는 방안이어야만 된다.

Community형 의식을 함양하는 방안으로서 크게 두 가지 측면에서 찾아 볼 수 있다.

그 첫째는 住民에 관한 것으로서 住民들이 公共意識을 지니고, 타협정신과 공공부담정신을 가질 때 Community형 의식 속성인 共屬意識과 相互依存意識, 役割意識이 배양·형성될 것이다.

두번째로서는 지금까지 住民들을 계도해왔고 앞으로도 그 役割이 크게 뒤지지 않을 行政府에서 찾을 수 있다. 즉 行政府가 政策에 관한 情報의 公開와 自律的인 住民組織이 育成될 수 있도록 도와주며, 住民參與로 의한 효과를 입증할 때 住民들이 Community 형 의식을 전성하는 데 큰 일익을 담당하게 될 것이다.

그러나 本研究는 内容에 있어서 많은 限界가 있다. 표본수와 조사방법에서 나타나는 限界는 社會科學方法論에서 나타나는 原論的인 限界라 하더라도 意識이라는 價值問題를 접근하는 데 단일모형인 Community 형 의식을 이상형 모델로 가정함으로써 오는 論理의 單純 限界를 내포할 수도 있다. 뿐만 아니라 의식함양방안으로 제시한 代案도 추상적이라는 점에서는 限界라고 할 수 있다. 하지만 이와 같은 限界는 研究者의 觀點의 限界에서 올 수도 있지만 價值(value)에 대한 操作的 定義의 限界에서, 그리고 價值를 主題로 하는 연구에서의 보편적 限界이기도 하다.

비록 本研究가 上記와 같은 研究限界를 지녔지만 작금 自律과 民主化 바람이 동반된 역사적 인 지방자치 실시를 目前에 둔 상태에서 濟州道民의 의식을 自治意識이라는 단일 주제로 다루어 봄으로써 앞으로 지방자치 운영방향과 정책방향의 기초자료를 제시했다는 점에 연구의의를 두고자 한다.

Summary

A Study on Advancing Autonomy-Consciousness of Inhabitants For Raising the Efficiency of Local Self-Government: Focusing on Cheju-do

Cho, Moon-boo, Boo, Man-keun, Shin, Haeng-chull, Yang, Young-cheal

Local self-government is a vehicle which performs functions which in nearly all cases receives its legal powers from the national government or regional residents, but possesses a considerable degree of autonomous power in the making decisions and which normally has some taxing powers. Local government, namely, do have fairly wide responsibilities and make a quite independent decision about them.

Therefore, in order to successfully performance administration and affairs of local self-government, local government should be not only relative freedom from strict supervision and restriction from central government, but also adequately equipped with autonomous conditions within internal system.

The quality and character a local government are determined by a multiplicity of conditions — for example, national and local traditions, customary deference patterns, political pressures, party influence and discipline, bureaucratic professionalism, economic resource, self-consciousness of inhabitants, and social organization and beliefs.

This paper premises that condition of self-consciousness of inhabitants is the most important factors than any others to successfully performance affairs of local government in Korea, and that self-consciousness of residents should be not traditional and irrational consciousness, but consciousness of community type.

Under these assumption, this paper reviewed conditions of inhabitant's consciousness in Chejudo, and suggested alternatives to prompt consciousness of community type.

According to results of sample survey, the consciousness of inhabitants in Chejudo contains two faces: positive face and negative face.

As positive face of consciousness of community type

- i) intense feeling about execution to practice local self-governing system in Korea.
- ii) strong autonomous will of regional affairs.
- iii) strong sence of economic rationality.

As negative face of consciousness of community type

- i) exposuring more gap between rights and responsibilities; lower a sence of responsibility stronger a sence of self-centred.
- ii) disclosing lower political rationality because of traditional and local factors.

Finally, we propose two alternatives so as to cultivate consciousness of community type in Chejudo.

First, it may be suggested that inhabitants must possesses a spirity public duty, a spirit of an understanding with others, and a self-effort spirit.

Second, finally, central and local government must open informations on policies to the public, forster inhabitant's self-governing organization, and probe effectiveness of resident's participation in public affairs.