

# 제1편 정치

# 1

제1장 지방자치시대의 전개

제2장 정치조직

제3장 선거

## 제1장 지방자치시대의 전개

1990년대에 지방자치제도가 전면적으로 실시됨에 따라 한국에서도 본격적인 의미에서의 지방자치시대가 도래하였다. 지난 10년 동안 지방 및 지역은 중앙정부 통제하의 획일화된 행정에서 벗어나 다양성을 추구하게 된 것이다. 지방자치시대의 도래는 풀뿌리 민주주의의 실현, 지방자치단체의 자율성 증대, 사회경제적 다원화 등 지방자치가 불가능했던 시대에는 경험하지 못했던 지역정치의 전례 없는 활성화를 가져 왔다.

한국에서 지역정치 및 지방자치에 관한 문제가 정치적으로나 사회적으로 중요한 논점으로 부각된 것은 1990년대 이후의 일이다. 1995년 6월 27일 기초단체장 및 광역의원선거가 전면 실시되면서 지방자치제는 1961년 5·16쿠데타로 중단된 지 34년 만에 부활하였다. 이로 인해 지방 수준의 정치에 대한 관심이 폭발적으로 증가했다. 중앙권력의 하청이나 대리인 정도로만 간주되었던 지방 및 지역이 선거과정을 통해 자신의 지역정부를 구성하여 지방 수준의 정치행위를 실질적으로 행사함으로써 정치에 대한 관심이 증가하게 된 것이다. 이는 수십 년간의 중앙집권적 정치구도를 감안한다면, 비록 맹아적인 것에 지나지 않겠지만 한국의 정치지형에서 일종의 지각변동과 같은 매우 새로운 정치적 규칙이 형성되는 과정이라고 할 수 있다.

한국에서 지역정치 혹은 지방정치로 대표되는 지방자치는 사실상 근대적인 정치양식이 공식화된 제1공화국 이래로 중앙정치의 '일방적인 통치대상'이거나 아니면 '중앙정치의 수단'으로 여겨져 왔다. 우선 과도하게 중앙화된 정치구조로 인하여 중앙과 지방이 불균등하게 발전했으며, 이에 따라 지방사회가 피폐화되고 식민화되었다. 특히 1960년대부터 중앙집중적인 개발이 본격화되었으며, 이로 인해 중앙집중과 지방의 저발전이라는 악순환 구조가 지속되어 왔다. 이것은 한국에서 지역사회의 정치사회적 지원이 중앙정치에 의해 일방적으로 좌

우되는 지방의 중앙에 대한 '식민지화'를 유발했으며 '지방의 소외'를 가져 왔다.

그러나 최근 중앙정치가 국가 전반의 민주주의와 삶의 행복을 추구하는 데 한계를 노출하면서 이에 대한 문제제기가 끊임없이 이루어지고 있다. 1990년대에 들어와 중앙정치의 한계를 지역정치와의 상호관계 속에서 진단하게 되었고 지방자치가 실시됨에 따라 '지역사회'가 근대적 정치공간으로 등장하면서 '지역정치' 및 '지역자치'가 새로운 정치영역으로 대두되었다.

특히 1991년에 지방의회가 부활되고 1995년에는 민선자치단체장이 선출되는 등 지방자치제의 실시는 비록 제도적인 측면이 앞서기는 하지만 지방정치 환경에 새롭고도 급격한 변화를 가져 왔다. 지역사회 내부에 주민이 주체가 되는 근대적인 정치공간이 일정 정도 형성되기 시작한 것이다. 지역주민들의 직접적인 선거를 통한 지방정부의 구성이 그동안 중앙권력으로 향했던 지방정부의 책임과 대응을 지역과 주민으로 향하도록 하는 계기가 되었다. 그럼에도 불구하고 현단계 한국의 지방자치는 풀뿌리 민주주의나 새로운 정치단위로서의 지방정치라는 관점보다는 행정의 자치단체라는 지방행정의 자치화 차원에서 규정되고 제도화되어 있는 상태이다.

근대 정치이념으로서 지방자치의 궁극적인 과제는 지방 및 지역사회를 민주적인 정치경제 공동체로 만들 수 있느냐의 여부에 달려 있다. 지방분권화가 곧바로 지역사회의 민주화와 번영을 보장하지는 않지만, 지역정치가 민주적으로 이루어지지 못한다면 지방자치는 또 하나의 비민주적인 과두체제에 불과할 수 있다. 이것은 현실에서도 나타나고 있는 문제인데, 지방정치가 주민 참여에 의해 이루어지기 보다는 몇몇 지역유지가 주도하는 정치가 되기 쉬우며 지방의 기득권체제를 제도화시키는 결과를 초래하기도 했다. 결국 이러한 현실적인 문제가 제기하는 궁극적인 해결책은 지방자치가 단순히 지방정부를 넘어서 총체적 지역공동체 질서를 어떻게 구축할 것인가 하는 차원에서 접근해야 한다는 것을 의미한다.

이하에서는 이른바 '지역정치시대' 혹은 '지방자치시대'에 부천시가 나아가야 할 바람직한 전망과 미래를 위하여 다음과 같은 순서로 논의를 전개한다. 먼저 한국 및 부천시의 지방자치의 역사적 배경을 살펴본다. 둘째, 부천시민들의 정치의식과 정치활동 수준을 분석한다. 이를 통해서 향후 부천시 지방자치의 미래에 대한 문제제기와 전망을 제시하고자 한다. 셋째, 지방자치시대를 맞는 부천시의 전망과 과제를 검토한다. 다양한 과제를 제출할 수 있겠지만 특히 부천시민들의 정치 참여와 직접민주주의에 대해서 전망한다.

## 제1절 역사적 배경

### 1. 일제강점기 지방자치제도의 변천

1910년 일본제국주의는 우리 나라를 강제로 병합한 이후 중앙집권적 식민통치체제를 강제했다. 사실 조선시기에는 유향소(留鄕所)→향청(鄕廳)→향회(鄕會)로 이어지는 지방자치의 전통을 지니고 있었다.<sup>1)</sup> 이러한 지방자치 전통이 식민지 통치에 장애가 된다고 생각했던 일제는 행정·입법·사법 3권을 장악한 조선총독을 정점으로 한 강력한 중앙집권적 통치체제를 구축해 나갔다.

1910년 10월 1일 한성(漢城)을 경성부(京城府)로 개편하여 경기도에 소속시키는 것을 필두로 하여 1910년대에 지방행정제도 개편이 시작되었다. 첫 번째 조치는 <면에 관한 규정>에 의하여 조선의 전통적인 자치문화의 중심이 되었던 군(郡)의 기저를 흔들고 면(面)의 기능을 강화하는 방향으로 이루어졌다. 두 번째 조치는 1914년 3~4월에 실시된 대대적인 지방행정구역 통폐합 조치였다. 당시 조선의 지방행정 단위는 12개 부·317개 군·4322개 면이었는데 12개 부·220개 군·2522개 면으로 통폐합되었다.<sup>2)</sup> 경기도는 종래 2부·36개 군이 2부·20개 군으로 통폐합되었다. 1914년의 이 조치로 인해 부천군은 독자적으로 발전해 오던 부평(조선시기에는 부평도호부로 불리다가 대한제국시기에는 부평군으로 불림)과 인천부 관할이던 제물포를 제외한 인천, 경기도 남양군의 영흥면·대부면, 강화도의 시도·모도·신도·장보도 등을 하나의 군으로 묶어 20개 군 중의 하나로 재편되었다. 이전에 31개 면·160개 동리에서 15개 면·84개 동리로 축소 조정되어 15개 면·84개 동리로 이루어졌다.

1910년대에는 전체적으로 중앙집권적 정치체제가 강화되었지만 일본인 거주자들을 위해서 부분적으로 '지방자치제'가 실시되기도 했다. 1914년에 부협의회(府協議會)를 설치하여 부의 조례 제정 및 개정과 폐지, 예산·부채(府債)에 관한 사항, 부민에게 새로운 의무를 부과하는 일 등의 권한을 부여하였다. 그 결과 경기도에는 경성부와 인천부에 부협의회가 구성되었다. 그러나 전체적으로 1910년대는 강력한 중앙집권적 무단통치를 통해 조선의 지방자치 전통을 기저에서부터 붕괴시켰던 시기였다.

1919년 3·1운동이 일어나자 일제는 조선인에게 제한적인 참정권을 부여하는 한편 지방자치에 대한 기존의 방침에 변화를 가했다. 1920년 7월 29일 관계 법령이 개정되어 지방제도 개

1) 이상찬, 1991, 「한말 지방자치 실시 논의와 그 성격」, 『역사비평』13, 역사비평사

2) 朝鮮總督府, 1940, 『施政三十年史』, 73쪽

정에 착수했다. 기존에는 부에만 설치되어 있던 자문기구를 면에도 확대 실시하여 도평의회와 면협의회를 두고, 종래 임명제였던 부협의회원 선출방식을 선거제로 개정하며, 보통면의 협의회원은 군수 또는 도사가 임명하도록 했다. 면장 자문기관인 면협의회는 경우도 면장이 당연히 의장이 되었다. 그리고 협의회원은 지정면<sup>3)</sup>의 경우 선거권과 피선거권이 면 부과금 연액 5원 이상인 자로 제안했다. 보통면의 경우 군수와 도사가 지방유지의 의견을 참작하여 협의회원을 임명했기 때문에 친일지주가 다수 임명되었다.<sup>4)</sup> 1920년대에 개정되어 실시된 제반 방침들은 당초 지방자치제의 실시를 선언했던 일제 총독부의 공언과는 반대로 기만적이고 민족차별적인 자문기구의 구성으로 귀결되었다.<sup>5)</sup>

1930년대에 들어와서 조선총독부는 한반도에서 노동운동과 민족운동이 고양되어 가자 안정적인 지배를 위해 자치의회를 설립할 필요성을 느꼈지만 자치의회가 조선 독립운동의 발판이 될 수 있다고 하여 허용하지 않았다.<sup>6)</sup> 그리하여 조선총독부는 그 대안으로 지방자치제도를 확장하기로 하고 1930년 관련 법령을 개정한 후 부와 읍·면에 대해서는 1931년 4월 1일부터, 도는 1934년 4월 1일부터 시행했다.

우선 종래 자문기관이었던 도평의회와 부협의회·지정면협의회를 각각 도회(道會)·부회(府會)·읍회(邑會)로 개편하여 의결기관으로 하고 대의원의 명칭도 도회의원·부회의원·읍회의원으로 했다. 한편 임명제였던 면협의회원을 주민직선제로 하였다. 1930년대에 들어 1920년대에 비해 지방의회는 구성방법이나 기능면에서 크게 신장되었음을 부인할 수 없지만 여전히 선거권을 부세 5원 이상 납세자로 제한하는 등 경제적으로 열악한 조선인들을 정치과정으로부터 배제하였고, 재조선 일본인들의 참정권 확대에 더욱 초점을 맞추었다. 결국 1930년대 조선의 지방의회는 불완전하고 기형적인 의회였으며, 이는 식민지하 지방의회로서는 당연한 모습이라고 할 수 있다.

1940년대 지방의회제도도 태평양전쟁으로 급격한 변화를 경험했다. 1943년부터 선거는 추천선거제로 변했다. 추천선거제는 부윤 및 읍면장이 경찰·검찰·지방유력자의 의견을 들어 이들이 추천하는 인사로 의원 후보자 추천모체(推薦母體)를 구성하고, 여기서 의원 정수와 동수의 의원 후보자를 추천하면 이들이 출마하여 모두 당선되게 하는 제도이다. 따라서 1940년대에 들어서면서 지방자치선거는 요식행위가 되고 말았다.<sup>7)</sup> 한마디로 말하면 식민지하에 의

3) 경기도의 경우 수원군 수원면·개성군 송도면·시흥군 영등포면 등 3개 면이 지정면이었다. 지정면은 일본인이 다수 거주하는 지역을 중심으로 했다.

4) 강동진, 1980, 『일제의 한국지배정책사』, 한길사, 329쪽

5) 박찬승, 1991, 『일제하 '지방자치제도'의 실상』, 『역사비평』13, 역사비평사, 33쪽

6) 박찬승, 위의 논문, 36~37쪽

7) 손정목, 1992, 『1940년대 태평양전쟁기의 희한한 지방자치』, 『한국지방제도·자치사연구』상, 일지사, 308~309쪽

회에 진출한 조선인들은 기본적으로 친일파인 것이다. 따라서 일제강점기에 구성된 의회의 가장 큰 기능은 친일파를 회유하여 조선통치를 수월하게 하는 것이었다.

## 2. 해방 이후 지방자치제도

8·15해방 이후 지방자치제도는 건국 이후부터 1961년 5·16쿠데타 이전의 지방자치 발전기, 5·16쿠데타 이후 10월유신 이전의 제3공화국에서 지방자치 침체기, 10월유신 이후 제5공화국 수립 이전까지의 지방자치 중단기 그리고 1987년 민주화운동 이후 지방자치법 개정시기부터는 지방자치 부활기로 간략하게 단계를 구분할 수 있다.

해방 직후 지방자치는 미군정의 과도기적인 성격과 혼란한 국내정세로 인해 시행되지 못하였다. 따라서 이 시기의 지방자치를 일반적으로 '제도로서의 지방자치'<sup>8)</sup> 혹은 '서류상의 지방자치'<sup>9)</sup>라고 언급하기도 한다.

제1공화국시기에 들어와서 지방자치에 관한 법제를 마련하고 1948년 8월 15일 제헌국회가 제정한 헌법과 정부조직법 등에 의해 대한민국 정부가 정식으로 발족되었다. 바로 그 헌법 제8장에 지방자치 조항(제96·97조)을 두어 지방자치단체를 설치하되 지방자치단체의 종류와 의회의 조직과 권한 및 선거에 관해서는 법률로 정하도록 규정하였다.<sup>10)</sup> 이 조항에 근거하여 8월 20일 제1회 국회 제45차 회의에서 지방자치 조직과 지방행정권의 조직, 그리고 특별법으로서의 공무원법 입안이 시급하므로 이를 내무·치안, 법제·사법 양 위원회가 맡아 조속한 시일 내에 기초 완료할 것을 결의하였다.<sup>11)</sup> 이리하여 11월 17일 법률 제8호로 내무부가 마련한 <지방행정에 관한 임시조치법>이 공포되었다. 그러나 이승만 정권은 지방자치법을 시행도 해 보기 전에 개정하여 지방자치제를 실질적으로 무의미하게 만드는 한편 지방의회선거를 실시하지 않고 시장은 대통령이, 읍·면장은 도지사가 임명하게 함으로써 지방행정을 중앙에서 일방적으로 장악할 수 있도록 개정(제1차 개정)하였다.<sup>12)</sup> 그리고 한국전쟁의 발발로 지방자치의 꿈은 현실적으로 무산되었다.

그런데 지방자치를 고의적으로 미루어 오던 이승만 정권이 한국전쟁의 와중에 피난 수도 부산에서 1952년 2월 6일 대통령령 제605호로 최초의 시·읍·면의원선거를 4월 25일 실시

8) 손정목, 위의 논문, 96~122쪽

9) 한국지방자치학회, 1995, 『한국지방자치론』, 삼영사, 58~59쪽

10) 『관보』 제1호, 1945. 9. 1

11) 『제헌국회 제1회 정기회의 제45차 회의 속기록』, 『제헌국회 속기록』1권, 여강출판사, 843~846쪽

12) 구로역사연구소, 1990, 『우리나라 지방자치제의 역사』, 거름, 107~110쪽

하겠다고 공포하였다.<sup>13)</sup> 전선(戰線)과 인접한 서울과 경기·강원을 제외한 각 도의 도의원선거 실시를 발표한 것이다.<sup>14)</sup> 1949년에 제정·공포된 지방자치제의 실시를 뚜렷한 명분 없이 미룬 것이 대중적 기반이 없는 이승만의 정치적 입지 때문이었다면, 한국전쟁의 와중에서 지방자치제를 강행하게 된 것 또한 이승만의 정치적 필요성 때문이었다.<sup>15)</sup> 전쟁 중에 정부의 치밀한 선거준비 속에서 치러진 최초의 지방의회선거는 자유당 및 친여권계의 압도적 승리로 끝났다. 따라서 정부수립 이후 최초의 지방선거는 1952년 5월에 전쟁의 소용돌이 속에서 이승만의 재집권 시나리오 가운데 하나로서 이루어졌던 것이다.

최초의 지방자치가 실시된 지 불과 1년 남짓한 1953년 8월, 내무부 지방국에 의해 지방자치법 개정안이 마련되기 시작하여 무려 2년 5개월이 지난 1955년 12월이 되어서야 국회에 제출되었다(제2차 개정).<sup>16)</sup> 법 개정에 대한 반대여론이 들끓는 속에서 국회는 1956년 1월에 법안을 심의하였으며, 2월 10일 개정법률로 통과, 2월 13일 법률 제385호를 공포하였다. 이는 1952년의 지방의회선거와 대통령선거, 1954년의 민의원선거와 사사오입 개헌안 때 친여적 활동을 보여 주었던 지방의원들의 임기가 5월 초 이전에 끝나게 되자 지방의회선거를 다가올 대통령선거 이후로 연기시키려는 발상에서 비롯된 것이었다.<sup>17)</sup>

그러나 1956년 5월 15일 정·부통령선거에서 대통령 후보 신익희의 사망에도 불구하고 조봉암의 선전으로 이승만은 55.6%밖에 득표하지 못하였고 부통령 후보 이기붕은 민주당의 장면에게 패배했다. 이러한 민심이반을 목격한 정부는 다가올 지방선거에 대비하여 두 가지 대응책을 전개했다. 첫째, 선거 직후 일제강점기 때 경찰서장이었던 이익흥을 내무부 장관에, 거창양민학살사건 조사 때 가짜공비 연출로 국회조사단을 막은 것이 탄로나 징역 3년을 선고 받았다가 전라남도 경국장에 발탁되었던 김종원을 치안국장에 임명하여 선거에 대비한 것이다.<sup>18)</sup> 둘째, 지방자치법을 다시 한 번 개정하는 것이었다. 그리하여 1956년 7월 8일 제3차 개정에 해당하는 지방자치법이 통과되었다. 제3차 개정에서 가장 문제가 되었던 것은 지방의회 의원과 시·읍·면장의 임기에 관해 기득권을 인정한 것이었다. 제3차 개정안에 의해서 8월 8일에는 시·읍·면장과 의회의원선거가, 8월 13일에는 서울시와 각 도의회 의원선거가 실시되었다. 선거 결과 총 580명의 당선자 중 10명(읍장 1명·면장 9명)만이 민주당이었고, 나머지 570명은 여당 또는 범여권이었다.<sup>19)</sup>

13) 『관보』 제595호(1952. 2. 6)

14) 『관보』 제605호(1952. 2. 20)

15) 손봉숙, 1995, 「1950년대 지방자치의 정치적 배경」, 『1950년대 지방자치』, 서울대출판부, 53쪽

16) 손정목, 앞의 논문, 244~255쪽

17) 서중석, 1995, 「정부수립 후 반공체제 확립과정에 대한 연구」, 『한국사연구』, 한국사연구회, 49쪽

18) 서중석, 위의 논문, 50쪽

19) 내무부 지방국, 1958, 『지방행정 10년사』, 119~127쪽

지방자치법 제3차 개정으로 기득권이 보장된 결과 1956년 8월의 지방선거가 끝난 이후에도 임기가 만료되는 지방의회 의원과 단체장에 대한 선거가 수시로 이루어지게 되었다. 많은 지역에서 민주당이 승리하였고, 특히 1958년 10월 2일에 있었던 대구시장선거에서는 민주당이 압도적으로 승리하였다.<sup>20)</sup> 이어 1959년에는 부산과 마산을 비롯한 상당수의 읍·면장선거가 예정되어 있어 자유당으로서는 다시 한 번 돌파구를 마련하지 않을 수 없었다. 특히 시·읍·면장 직선제와 동리제를 임명제로 전환하고 동리의 하부조직으로 방(坊)을 신설하며, 각급 지방의회 의원의 임기를 1년 연장하도록 하는 제4차 개정안을 1958년 12월 국회에 제출하였다. 1958년 12월 24일 '지방자치조직이 아니라 군대조직, 경찰조직과 다를 것이 없다'고 비판하는 야당의원들을 끌어내고 국가보안법 개정안과 함께 날치기 통과시켰다(이른바 보안법 파동). 1959년 2월 3일자 대통령령 제1436호와 제1437호 <지방자치법 시행령 중 개정의 진>과 <지방공무원령 중 개정의 진>을 공포하였다.<sup>21)</sup> 결국 이승만 정권은 지방자치를 행정을 위한 중앙행정기구 차원의 문제로 전락시켰다. 그 대표적인 예가 '국민반(國民班)'<sup>22)</sup>의 설치였다. 이것은 지방자치 및 지역정치를 말살시키고 중앙행정 방침의 일방적 하달과 실행 감시기구 설치를 통한 대국민통제책이었던 것이다.<sup>23)</sup>

12년간의 이승만 정권은 1960년 3·15부정선거에 대한 전 국민적 저항인 4·19혁명에 의해 무너지고 말았다. 6월 15일 내각책임제와 함께 지방자치에 대한 조항을 삽입한 개정헌법이 공포되었다. 이 헌법은 '지방자치단체장의 선임방법을 법률로써 정하되 적어도 시·읍·면의 장은 그 주민이 이를 직접 선출한다'고 규정하여 기초자치단체장의 선임원칙을 헌법에 보장하였다. 이에 따라 지방자치법에 대한 개정작업도 병행되어 같은 해 11월 1일 법률 제563호로 공포되었다(제5차 개정). 이에 따라 12월 12일에 서울시와 도의회 의원선거, 19일에는 시·읍·면의회 의원선거, 26일에 시·읍·면장선거, 29일에 도지사와 서울시장을 선거하는 제3차 지방선거가 전국적으로 실시되었다.

그러나 이렇게 해서 새롭게 시작한 지방자치법이었지만 그 수명은 너무나 짧았다. 반년 뒤인 1961년 5월 16일 5·16쿠데타가 발생했기 때문이다. 쿠데타 세력은 5월 16일 포고령 제4호를 통해 지방의회를 해산시켜 지방자치는 즉각 중단되었다. 곧이어 9월 1일 지방자치에 관한 임시조치법이 제정되어 '혁명과업의 조속한 성취를 위해서, 자치사무를 수행할 행정능력이

20) 이경용, 1997, 「해방 이후의 지방자치제도」, 『경기도의회사』, 경기도의회, 85쪽

21) 『관보』 제2235호(1959. 2. 3)

22) 내무부는 「국민반운영요강」과 「국민반운영지침」을 마련하여 이를 전국적으로 하달하였는데, 이 제도는 “국민의 여론·요망 등을 행정시책에 반영케 하는 동시에 정부 중요시책을 널리 국민에게 이해 침투시켜 민주행정의 건전한 발전에 기여함”을 목적으로 한다고 하였다.

23) 이경용, 앞의 논문, 86쪽



없으며 재정적 자립능력도 없는 기초자치단체를 없앴다고 하여 자치권은 말살되고 말았다. 지방자치단체장은 정부가 임명하였고 지방의회는 구성되지 않아 지방자치제는 형식적이고 명목적인 것에 불과하게 되었다. 이후 한국의 지방자치제는 5·16쿠데타 이후 약 30년에 걸친 장기간의 동면기에 들어가지 않을 수 없게 되었다. 1972년 유신헌법은 지방의회의 구성을 조국통일시까지 유예한다는 규정을 부칙에 두었다. 1980년 헌법도 지방의회의 구성을 지방자치단체의 재정 자립도를 감안하여 순차적으로 하되 그 구성시기는 법률로 정한다는 부칙규정을 두었다.<sup>24)</sup>

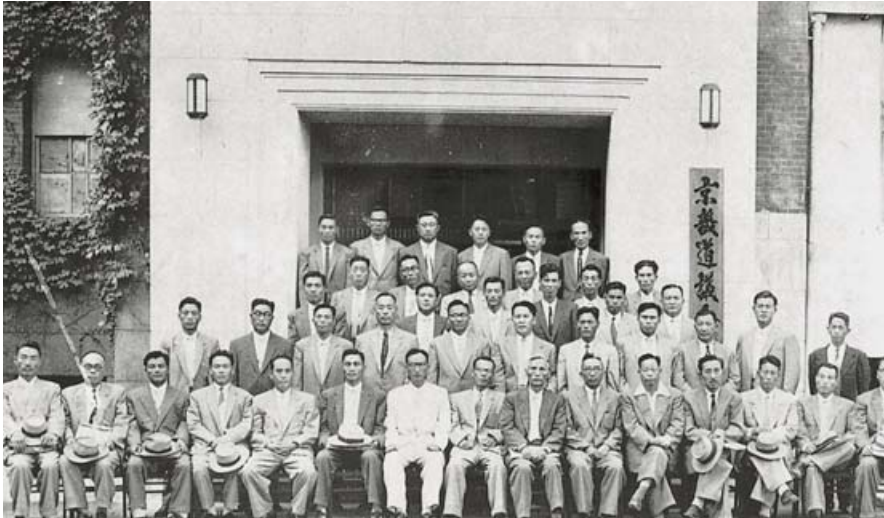
1961년의 5·16쿠데타로 근대화의 불모가 되었던 지방자치는 1987년 6월 전국적인 민주화 쟁의 성과물로 다시 역사의 전면에 나타나게 되었다. 1987년 6·29선언 가운데 지방자치 조기사실 약속이 포함되었는데 이에 따른 제도 마련과 시행을 둘러싸고 집권당과의 오랜 줄다리기에 드디어 1991년 3월 26일 시·군·자치구의회의 의원선거가 실시되었으며, 같은 해 6월 20일 서울특별시·직할시·도의회 의원선거가 실시되었다.

1995년 6월 27일에는 기초단체장 및 광역의원선거가 전면 실시되어, 시·도지사 15명을 비롯해 시장·군수·구청장 230명, 시·도의원 875명(지역구), 시·읍·구의원 4514명을 선출하였다. 이로써 지방자치제는 제1기 민선 지방자치시대로 접어들면서 실로 34년 만에 부활되었다. 그리고 1998년 6월 4일에는 제2회 전국동시지방선거가 실시되었다. 외환위기로 인한 경제위기 이후 실시된 이 선거로 한국의 지방자치제는 제2기 민선 지방자치시대로 접어들게 되었다.

### 3. 부천시 지방자치의 역사

부천시 지방자치의 역사는 한국의 근대사와 호흡을 같이 한다. 이승만 정권, 박정희 정권, 1980년대의 군부 독재정권과 1990년대의 문민정부 및 국민정부시기의 한국 지방자치의 흥망 성쇠와 그 궤를 같이하고 있는 것이다. 여기서는 부천시 지방자치의 역사를 크게 두 시기로 나누어 고찰한다. 첫 번째 시기는 해방 이후부터 1961년 5·16쿠데타까지의 시기로 '지방자치의 암흑기'라고 할 수 있다. 두 번째 시기는 1980년대의 민주화운동과 시민사회의 성장에 따라 1991년부터 지방자치제도에 대한 여론의 압력이 거세어지면서 한국에서 최초의 민주적인 지방자치제의 실행이 이루어지는 시기로 '민주적인 지방자치시대'라고 할 수 있다.

24) 김범식, 1999, 「지방선거제도의 변천과정과 발전방향」, 『지방행정』 7월호, 46쪽



초대 경기도의회 개원 기념

### 1) 지방자치의 암흑기(해방 이후~1961년 5·16쿠데타)

한국전쟁이 한창이던 1952년 4월 25일 대통령령에 의해 제1대 시·읍·면의회 의원선거가 전국적으로 실시되었다. 같은 해 5월 10일에는 전국 7개 도·360개 선거구에서 지방의회의원 총선거가 실시되었으나 경기도의회선거는 한국전쟁으로 인해 강원도·서울시 등과 함께 실시되지 못하였다. 그리하여 한국전쟁이 끝난 후인 1956년 지방의회의원 총선거를 통해 비로소 도의회가 구성되었다.

어쨌든 1952년 4월 25일의 제1대 지방의회 의원선거에서는 부천군에서도 초대 읍·면의회 의원선거가 실시되어 당시 1개 읍(소사읍 15명)과 9개 면(소래면 13명·오정면 12명·계양면 11명·영종면 12명·북도면 10명·용유면 10명·덕적면 11명·영흥면 11명·대부면 11명)의 총 10개 선거구에서 총 116명의 의원이 선출되었다. 10개 선거구의 의장은 유일한 읍의회인 소사읍에서는 김순호 의장이 민주당 소속이었으며, 그 외에 자유당이 6명(오정면·계양면·용유면·덕적면·대부면), 무소속이 3명(소래면·영종면·북도면)으로 자유당이 절반을 넘었다.

부천군의 제1대 지방의회선거에서 뚜렷이 나타나는 특징은 면의회의 정치적 성향의 차이가 지역별로 매우 뚜렷하게 구별되었다는 점이다. 당시의 집권여당이 자유당임에도 불구하고 자유당이 의장을 포함해 다수를 차지한 지역은 5개 지역(50%)이고, 소래면·영종면의 경우에는 의장 및 의원 모두(100%)가 무소속 출신이었으며, 영흥면의 경우도 무소속이 압도적(72%)

## 제1대 부천군 읍·면의회 의원 소속정당

정당 \ 지역	소사읍	소래면	오정면	계양면	영종면	북도면	용유면	덕적면	영흥면	대부면	계
자유당	8	0	11	11	0	5	10	9	2	10	66
민주당	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
무소속	4	13	1	0	12	5	0	2	8	1	46
기 타	불명(2)	-	-	-	-	-	-	-	국민회(1)	-	3
의장 소속	민주당	무소속	자유당	자유당	무소속	무소속	자유당	자유당	자유당	자유당	-

자료 : 경기도의회, 1997, 『경기도의회사』

## 제2대 부천군 면의회 의원 소속정당

정당 \ 지역	소사면	소래면	오정면	계양면	영종면	북도면	용유면	덕적면	영흥면	대부면	계
자유당	2	9	8	5	5	10	7	11	7	11	75
민주당	2	0	0	1	0	0	0	0	1	0	4
무소속	8	3	4	4	7	1	4	0	3	0	34
기타	농민회(1)	-	국민회(1)	-	-	-	-	-	-	-	2

자료 : 경기도의회, 1997, 『경기도의회사』

이었다. 그리고 전체 의원의 비율에 있어서 자유당이 약 57%, 무소속이 약 40%의 비율을 보여 주고 있다. 이는 경기도의회 정당별 의석 비율(자유당 64% · 민주당 31% · 무소속 4%)과는 매우 다른 비율을 보여 주는 것이다. 그리고 부천군 내 지역별로 정치적 성향이 매우 다르다는 것을 보여 주고 있으며, 당시의 전국적인 분위기(자유당 일색의 의회)를 감안할 때도 부천군의 특수한 성향을 보여 주고 있다.

한편 1956년 8월 8일에 제2대 읍·면의회 의원선거가 실시되어 부천군에서는 모두 10개 면(소사면·소래면·오정면·계양면·영종면·북도면·용유면·덕적면·영흥면·대부면)에서 제2대 의원으로 115명의 의원이 선출되었다. 그리고 8월 13일에는 초대 경기도의원선거가 실시되면서 부천군에서는 제1선거구에서 4명이 등록(이후 2명이 사퇴, 등록 취소)하였고, 제2선거구에서는 5명이 등록하였다. 선거 결과 제1선거구에서는 민주당의 송석홍, 제2선거구에서는 자유당의 이창흠이 당선되었다.

부천군의 제2대 지방의회선거에서는 전체 의원의 비율에서 자유당이 약 65%, 무소속이 약 30%로 제1대 지방의회선거 결과보다 자유당이 증가했다. 북도면·덕적면·대부면의 경우는 거의 압도적으로 자유당 일색이지만 자유당이 제1대 지방의회선거 결과보다 단연 압도하는 면은 적어졌다. 반면 제1대 지방의회에서 민주당은 전체 10개 선거구를 통틀어 1명이 당선되었으나, 제2대 의회에서는 총 4명이 당선되었고 도의원 2석 중 1석(송석홍)을 차지함으로써



제2대 경기도의회 개원 기념

전체적으로 약진한 것으로 보인다.

1960년 11월 1일 새로이 공포된 법률 제563호 <지방자치법>에 의하여 제3대 읍·면의회 의원선거는 동년 12월 26일에 실시되었다. 부천군에서는 제2대와 마찬가지로 115명의 의원이 선출되었다. 12월 12일에는 제2대 도의원선거가 실시되었는데 부천군 제1선거구에서는 민주당 1명·신민당 1명·무소속 3명이 출마했고, 제2선거구에서는 민주당 1명·무소속 3명이 출마했다. 선거 결과 제1선거구에서는 민주당의 우성환이 당선되었고, 제2선거구에서는 무소속의 추석민이 당선되었다.<sup>25)</sup>

이번 읍면의회 의원선거는 선거연령이 종전의 21세에서 20세로 낮아졌으며, 1960~1964년까지 임기가 4년이었으나 이듬해인 1961년 5월 16일에 쿠데타가 발생하여 지방의회가 해산되었고, 한국의 지방자치제도 또한 억압적인 군사정권하에 막을 내리게 되었다. 결국 부천군은 1980년대 중반 민주화 항쟁 이후 1991년 의원선거가 실시되기까지 3대에 걸친 의회의 경험을 가졌다.

## 2) 지방자치제의 민주화시대(1990년대 이후)

1980년대 중반 이후 사회의 지속적인 민주화에 따라 1987년 헌법에 와서야 지방의회의 구성에 관한 유예규정이 철폐되고, 1988년에는 지방자치법의 전면 개정과 지방의회의원선거법이 제정되었다. 1961년 지방의회가 해산되고 난 뒤 30년 만에 지방의회가 개원되었고 부천시

25) 경기도의정회, 앞의 책

역시 예외는 아니었다.

1991년 3월 26일 시·군·자치구의회의 의원선거가 실시되면서 부천시에서도 제1대 부천시의회 의원선거가 실시되어 45명의 의원이 선출되었다. 투표율은 전국 평균 투표율이 55%였는데 반해 부천시는 42.5%를 기록하여 전체적으로 낮은 편이었다.<sup>26)</sup> 이 선거를 통해서 1991년 4월 15일에는 제1대 부천시의회가 개원되었다(1991. 4. 15~1995. 6. 30). 시의회 구성 당시 야당과 운동진영이 후보단일화를 합의한 끝에 출마한 후보 모두가 당선되었다. 제1대 부천시의회 전반기(1991. 4. 15~1993. 4. 14) 의장으로는 송철흠이 선출되었고, 후반기(1993. 4. 15~1995. 6. 30) 의장으로는 이강진과 양오석이 각각 선출되어 부천시의회를 이끌었다.

1995년 6월 27일에 제1회 전국동시지방선거가 실시되면서 제1기 민선 지방자치시대로 들어섰다. 우선 기초단체장선거에서는 여당인 민자당 김길홍, 야당인 민주당의 이해선, 자민련의 김홍식, 무소속 5명이 출마했으나 민주당의 이해선 후보가 득표율 37.3%로 부천시 기초단체장으로 선출되었다. 동시에 제2대 부천시의회 의원선거도 실시되어 50명의 의원이 선출되었다. 시의회선거에서는 운동진영 출신 7명이 진출하였다. 특히 광역의원선거에서는 한동진 등 민주당 소속의 후보들이 모두 당선되었다.<sup>27)</sup> 하지만 당시 경기도 전체 투표율이 63.2%이었음에 반해 부천시의 투표율은 원미구 58.0%·소사구 57.8%·오정구 56.7%, 전체 투표율은 57.1%로 경기도 기초단체 중에서 가장 낮은 투표 참가율을 보여 주었다.<sup>28)</sup>

6월 27일의 전국동시지방선거에서 선출된 50명의 의원으로 1995년 7월 19일에 제2대 부천시의회가 개원하였다(1995. 7. 1~1998. 6. 30). 제2대 부천시의회 전반기(1995. 7. 19~1997. 1. 18)는 박노운이 의장으로 선출되어 의회를 이끌었고, 제2대 후반기(1997. 1. 19~1998. 6. 30)는 이강진이 의장으로 선출되어 의회를 이끌었다.

한편 1998년 6월 4일 제2회 전국동시지방선거가 실시됨으로써 제2기 민선 지방자치시대가 출범하였다. 기초단체장선거에서는 야당인 한나라당의 이해선, 여당인 새정치국민회의의 원혜영, 국민신당의 장명진, 무소속 2명이 출마했으나 운동권 출신인 새정치국민회의의 원혜영 후보가 득표율 54.3%로 민선 2기 기초단체장으로 선출되었다. 운동권 출신 시장이 선출됨으로써 공식적인 정부제도권과 운동진영이 연계구조를 형성하게 되는 계기가 되었다. 이 선거에서 총 35명의 의원이 선출되어 이들을 중심으로 1998년 7월 8일에 제3대 부천시의회가 개원되었다(1998. 7. 1~2002. 6. 30). 한편 시의회 내부에서도 시민후보 그룹이 양적으로 증가

26) 부천시, 『의정백서 : 초대 부천시의회』

27) 중앙선거관리위원회 홈페이지([http://www.nec.go.kr/sinfo/sinfo\\_him](http://www.nec.go.kr/sinfo/sinfo_him))

28) 중앙선거관리위원회 홈페이지



부천시의회 개원 7주년 기념

되어 영향력 있는 그룹으로 자리하게 되었다. 제3대 부천시의회는 전반기(1998. 7. 8~2000. 7. 7)는 안익순이 의장으로 선출되었다.

그리고 광역의회선거에서도 한동진 등 새정치국민회의 소속의 후보들이 모두 당선되었다. 제1회 전국동시지방선거에서와 마찬가지로 경기도 전체 투표율이 50.0%이었음에 반해서 부천시는 투표율 44.9%(원미갑·을이 각각 42.8%와 46.3%, 소사구 45.7%, 오정구 44.3%)로 안산시와 함께 경기도에서 가장 낮은 투표율을 기록했다.<sup>29)</sup> 이는 부천시의회 1995년 지방선거 투표율보다 10~12% 낮은 투표율이다.

사실 부천시 지방자치의 역사는 현단계 지방자치시대 부천시의 현재와 미래를 기늠하는 중요한 역사적 사실이 되고 있다. 즉 부천시의 전통적인 투표 및 선거 행태가 다른 지역과는 사뭇 다른 경향을 보여 주고 있는 데다가 투표율 자체도 여러 가지 정치적 함의를 보여 줄 만큼 낮은 수준을 보여 주고 있다. 이는 향후 부천시가 풀어야 할 과제가 무엇인지를 매우 적나라하게 보여 주는 것이다. 이하에서는 이러한 부천시 지방자치제도의 역사를 통해서 부천시민들의 정치의식을 살펴보고 이에 대한 문제점과 과제를 도출할 수 있는 기회로 삼고자 한다.

29) 중앙선거관리위원회 홈페이지

## 제2절 부천시민의 정치의식 및 정치활동 수준 분석

부천시민들의 정치의식 및 정치참여(정치활동) 수준은 다양한 방식을 통해서 분석할 수 있으나 무엇보다도 부천시민들에 대한 설문조사 등의 실증연구가 가장 바람직하다. 그러나 본문에서는 부천시민들에 대한 설문조사를 별도로 실시하지 않고, 최근 10년간에 걸쳐서 이루어진 부천시민들에 대한 다양한 설문조사를 바탕으로 정치의식과 정치참여의 성격을 검토하고자 했다.

이하에서는 주로 다음과 같은 기존의 설문조사를 참고로 하여 기술하였다. 1990년에 이루어진 「인간도시 부천, 21세기를 향한 새로운 전망」(이하 「1990년 조사」), 1991년에 실시한 「부천시 시민여론조사」(이하 「1991년 조사」), 부천YMCA에서 1995년에 실시한 「시민의식조사」(이하 「1995년 조사」), 그리고 1996년 6월에 실시한 「부천시 시민의 삶의 질에 대한 조사」(이하 「1996년 조사」) 등을 토대로 기술했다.

### 1. 부천시 지역사회의 정치경제적 구조와 성격

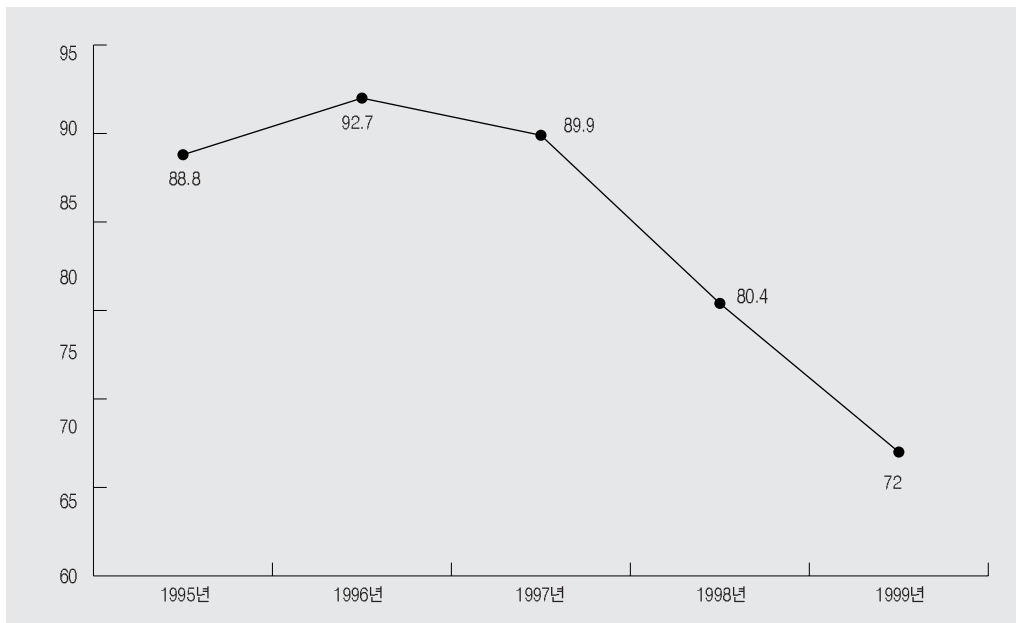
부천시민의 정치의식 및 정치활동 수준을 평가하기 위해서는 부천시 지역사회가 어떤 성격을 지닌 사회인지를 살펴볼 필요가 있다. 시민들의 정치의식은 부천시 지역사회의 구조적인 성격을 고스란히 반영하고 있기 때문이다. 이하에서는 부천시민들의 정치의식 및 정치활동에 영향을 미치는 변수들을 중심으로 부천시의 구조적인 측면들을 검토하려고 한다.

지리적으로 부천시는 서울과 인천 두 개의 거대도시 사이에 위치하고 있다. 어떻게 보면 입지조건상 ‘주변성’이라는 특징을 갖고 있다고 할 수 있다. 즉 이는 부천시가 한국의 대다수 중소도시들이 갖고 있는 구조적 취약점뿐 아니라 서울 및 인천과 인접해 있다는 지리적 성격을 표현하고 있는 것이다.

부천시의 인구는 1999년 현재 77만 5815명으로 경기도의 8.4%를 차지하고 있으며, 인구 밀도는 1만 4517명으로 전국 2위이다. 부천시의 인구는 급속하게 증가하였다. 1980~1985년에 연평균 15.7%, 1986~1990년에는 연평균 7.9%로 증가하여 수도권 전체 인구증가 평균치보다 훨씬 높은 수치를 보였다. 그리고 1973년 부천시로 승격되기 이전부터 부천지역에 살고 있는 사람이 3.7%에 지나지 않는다는 점에서 부천의 도시화가 급속히 이루어졌음을 알 수 있다. 게다가 부천시민이 전국에서 유입해 온 사람들로 구성되어 있는 점은 인구 유동성

1995년 이후 부천시 재정 자립도 추이

(단위 : %)



자료 : 부천시, 『부천통계연보』, 각 연도

이 높다는 것을 의미한다. 이는 결국 부천시민들의 정주의식과 정치적 귀속감에 특히 부정적인 요인으로 작용하고 있으며, 향후 지방자치시대의 부천시에 걸맞는 정책대안의 필요성을 제기하고 있다.

한편 연령별 인구를 보면 1999년 현재 30대 이하가 약 70%를 차지하고 있는 ‘청년도시’라고 할 수 있다. 다음 절에서 살펴보겠지만 이러한 높은 청년층 비율은 전국적으로 청년층들의 정치참여율이 낮다는 점을 감안할 때 부천시의 낮은 정치참여율을 반영하는 인구통계학적 요인이 되고 있다.

부천시민들의 직장 소재지를 보면 부천 약 40% · 서울 30% · 인천 9% · 경기도 및 기타 약 18%로 부천 외의 지역에 직장을 두고 통근하는 시민들의 비율이 전체 약 57%로 절반 이상이다. 이는 부천시민들의 부천시에 대한 정치적 귀속감 및 정체감 형성에 매우 커다란 영향을 미치고 있다. 하지만 부천시 지역사회의 이러한 성격은 비록 한편으로는 서울 및 인천이라는 거대도시에 비해 부천 자체의 정치경제적 · 사회문화적 수요를 충족시킬 수 있는 능력의 상대적 결여로 인해 종속성을 가져올 수도 있지만, 다른 한편으로는 이들 거대도시에 직접적으로 인접함으로써 거대도시가 가진 다양한 수준을 추격하고 추월할 수 있는 지리적 이점도 동시에 가지고 있다.



한편 부천시의 재정 자립도는 결산기준으로 1995년 88.8%, 1996년 92.7%, 1997년 89.9%로 매우 높은 수준을 보여 주었다. 그러나 다른 지방자치체들도 마찬가지로겠지만, 특히 부천시는 1997년의 외환위기 이후 재정 자립도가 급격히 감소하여 1999년 현재 72.0%로 경기도 내 31개 시·군 중 9위를 차지하고 있다.

부천시민들이 자신의 삶을 영위하고 있는 지역사회 혹은 거주지로서의 부천시에 대한 판단을 보면, 1996년 시민의식 조사 대상의 77.8%가 부천을 살기 좋은 곳이라고 생각하고 있으며, 그렇지 않다는 부정적인 대답은 22%에 지나지 않았다.<sup>30)</sup> 이러한 응답 결과는 「1990년 조사」에서 나타난 결과보다 긍정적인 결과였는데, 1990년에는 부천시에 대하여 70.4%가 친밀감을 가지고 있었으며, 살기 나쁜 도시라고 응답한 시민은 15.8%였다. 이는 이전까지 부천시민들의 높은 유동성을 상대적으로 완화시켜 '지역공동체에 대한 정체성'을 형성할 수 있는 긍정적인 요인으로 작용할 것이다.

위에서 언급한 부천시 지역사회에 대한 다양한 구조적 변수들을 토대로 판단해 보면, 인근의 서울과 인천 등의 대도시와 경계함으로써 나타나는 지정학적 불이익과 기회, 높은 인구유동성에 따른 정치적 정체감의 문제, 30대 이하 청년층의 높은 비율, 학력수준이 높음으로써 나타날 수 있는 정치참여에 있어서의 장단점 등이 부천시 지역사회의 총체적인 대안에 깊숙이 영향을 미치는 변수라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 적어도 부천시민들의 부천시에 대한 평가는 점차 높아지고 있어 지방자치시대에 부천시의 긍정적인 미래와 전망을 품을 수 있는 토대가 되고 있다.

## 2. 선거를 통해 본 부천시민들의 정치참여 의식

부천시민의 정치참여 의식은 다양한 방식으로 분석할 수 있으나, 여기서는 우선 대통령선거·국회의원선거·지방자치제선거 등 각종 선거와 투표에 참가하는 비율을 통해서 부천시민들의 정치참여 의식을 살펴보고자 한다. 투표율이야말로 정치참여 의식과 수준을 가늠하는 기본적인 자료가 되기 때문이다.

이하에서는 부천시민들의 투표율을 전국 비율과 부천시가 속해 있는 경기도 비율을 비교·고찰함으로써 부천시민들의 절대적인 정치참여 수준뿐 아니라 상대적인 정치참여 수준을 평가하려고 한다.

30) 가톨릭대학교, 1996, 「부천시 시민의 삶의 질에 대한 조사」

역대 대통령선거(제2~15대)의 전국·경기도·부천시 투표율

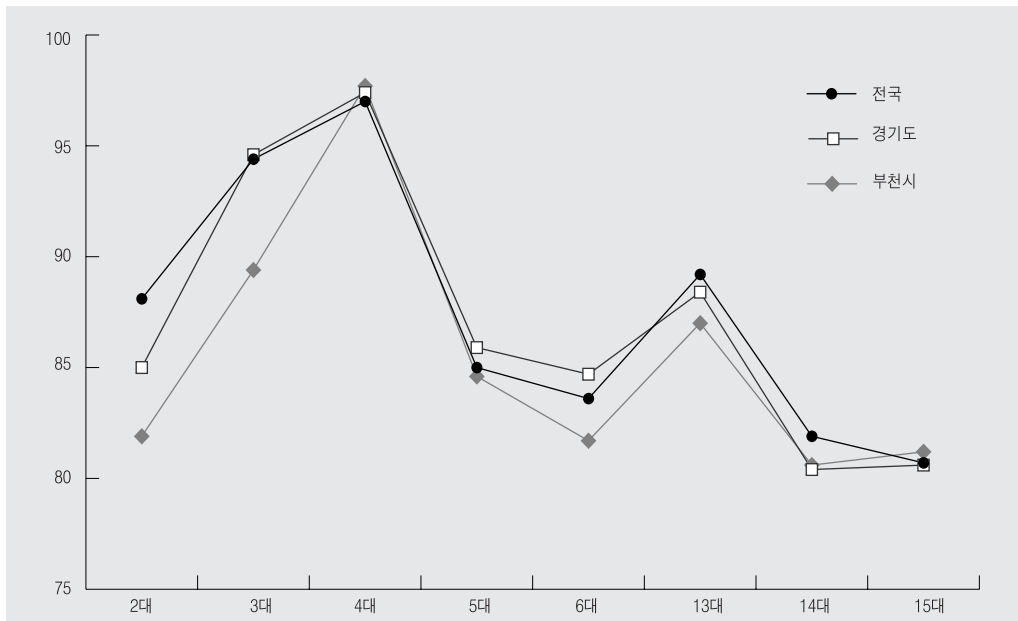
(단위 : %)

역대 지역	2대 (1952.8.5)	3대 (1956.5.15)	4대 (1960.3.15)	5대 (1963.10.15)	6대 (1967.5.3)	13대 (1987.12.16)	14대 (1992.12.18)	15대 (1997.12.18)
전국	88.1	94.4	97.0	85.0	83.6	89.2	81.9	80.7
경기도	85.0	94.6	97.4	85.9	84.7	88.4	80.4	80.6
부천시	81.9	89.4	97.7	84.6	81.7	87.0	80.6	81.2

자료 : 중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://www.nec.go.kr/sinfo/sinfo.htm>)

역대 대통령선거 투표율 추이

(단위 : %)



먼저 제2대부터 제15대에 걸친 역대 대통령선거에서 부천시는 대부분의 선거에서 전국 또는 경기도의 평균 투표율보다 아래에 위치하고 있다. 그러나 1990년대에 들어와서는 전국 평균 투표율·경기도 평균 투표율과 유사한 비율을 보여 주고 있어, 적어도 대통령선거에는 정치참여율이 상대적으로 높아졌다고 할 수 있다. 특히 1997년의 제15대 대통령선거에서 부천시의 투표율은 81.2%로 전국 평균 투표율(80.7%)과 경기도 평균 투표율(80.6%)보다 높은 투표율을 보여 주고 있다. 이는 1960년의 제4대 대통령선거 이후 약 37년 만이다.

좀 더 근래에 이르러 부천시민의 정치참여율을 알아보기 위해서 최근 10년간의 전국·경기도·부천시의 투표율을 비교해 보았다. 비교분석 결과, 앞에서 언급했듯이 1997년의 제15대 대통령선거를 제외하고는 최근 10년 동안 부천시의 투표율은 전국 및 경기도 평균 투표율

최근 10년간 전국·경기도·부천시 투표율 비교

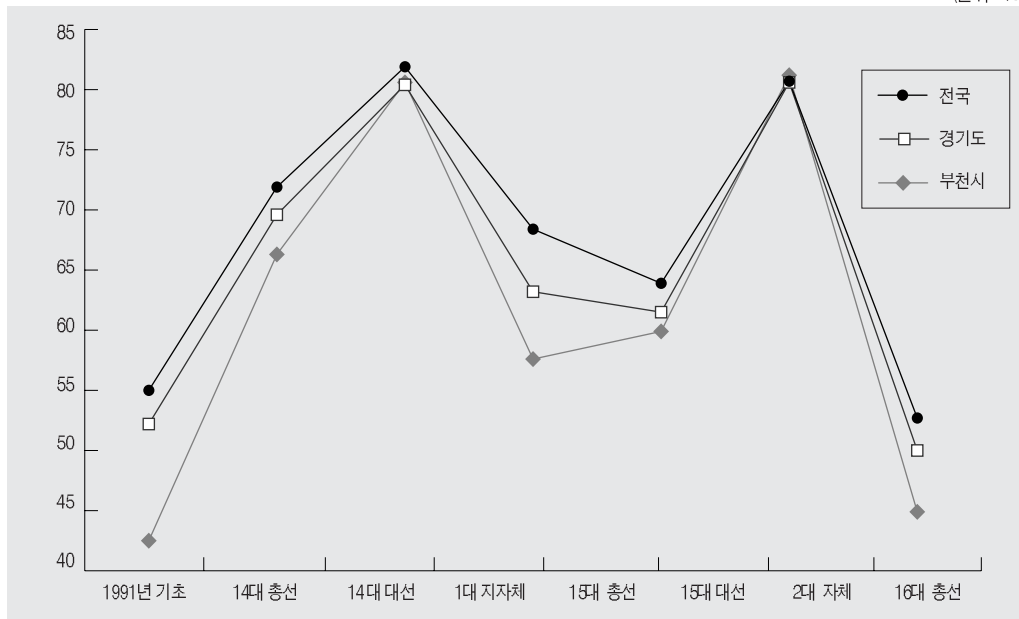
(단위 : %)

선거 지역	1991년 기초의원선거	14대 총선 (1992.3.24)	14대 대선 (1992.12.18)	제1대 지자체 (1995.6.27)	15대 총선 (1996.4.11)	15대 대선 (1997.12.18)	제2대 지자체 (1998.6.4)
전국	55	71.9	81.9	68.4	63.9	80.7	52.7
경기도	52.2	69.6	80.4	63.2	61.5	80.6	50.0
부천시	42.5	66.3	80.6	57.6	59.9	81.2	44.9

자료 : 중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://www.nec.go.kr/sinfo/sinfo.htm>)

최근 10년간 투표율 추이

(단위 : %)



보다 낮은 수준에 있음을 알 수 있다.

이러한 성향들은 1990년대에 실시된 제1·2회 전국동시지방선거의 결과만을 보았을 때 더욱 뚜렷이 나타나고 있다. 제1회 전국동시지방선거의 경우 전국 평균 투표율보다 무려 약 11% 낮았으며, 제2회 선거에서는 그 격차가 좁아지기는 했으나 여전히 약 4%라는 커다란 격차가 나타나고 있다.

한편 부천시 자체의 투표율 추이를 비교해 보면, 선거구가 중구와 남구로 분류되었던 1991~1992년에는 중구보다 남구가 높은 투표율을 보여 주고 있다. 그리고 원미구·소사구·오정구로 선거구가 나뉘어졌던 1995년 이후에는 원미구(특히 원마을)가 높은 투표율을 보이고 있으며, 오정구가 상대적으로 낮은 투표율을 보여 주었다. 그러나 원미갑선거구의 경우는 오정

## 부천시 내 지역별 투표율

(단위 : %)

선거 지역	1991년 기초의원선거	14대 총선 (1992.3.24)	14대 대선 (1992.12.18)	제1대 지자체 (1995.6.27)	15대 총선 (1996.4.11)	15대 대선 (1997.12.18)	제2대 지자체 (1998.6.4)
부천시	총구 41.2 남구 43.9	중구갑 65.4 중구을 64.0 남 구 67.9	중구갑 80.6 중구을 79.6 남 구 81.1	원미구 58.0 소사구 57.8 오정구 56.7	원미갑 57.2 원미을 62.6 소사구 61.5 오정구 57.5	원미갑 79.6 원미을 83.5 소사구 80.9 오정구 80.2	원미갑 42.8 원미을 46.3 소사구 45.7 오정구 44.3
	전체 42.5	전체 66.3	전체 80.6	전체 57.6	전체 59.9	전체 81.2	전체 44.9

자료 : 중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://www.nec.go.kr/sinfo/sinfo.htm>)

구보다 상대적으로 낮은 투표율을 보여 주고 있어서 원미구 내의 투표율의 차이는 매우 큰 것으로 나타났다.

요컨대 부천시 내 지역별 정치참여율을 투표율을 통해 분석해 보면 원미읍선거구가 가장 높은 정치참여율을 보이고 있는 반면, 원미갑선거구가 가장 낮은 정치참여율을 보여 주었다. 이는 부천시민의 정치참여율이 시내의 거주지별로 뚜렷하게 격차가 나고 있다는 것을 보여주는 것이다.

위에서 살펴보았듯이 최근 10년간 부천시민들의 투표율은 전국 및 경기도 평균 투표율보다 낮은 것이 특징이었다. 이러한 경향은 지방자치시대라 일컫는 최근의 지방자치선거에서 더욱 현저히 나타나고 있다. 즉 지자체선거에서 부천시는 전국 및 경기도 평균 투표율보다 더욱 낮은 투표율을 보여 주고 있다. 대통령선거·국회의원선거와는 달리 지방선거에서의 투표율이 전국 및 경기도 평균 투표율보다 상대적으로 크게 낮은 원인은 어디에 있는가. 총체적으로 지적할 수 있는 원인은 바로 '부천시에 대한 정체성'의 부족이라고 할 수 있다.

가장 먼저 지적해야 할 것은 부천시민들의 정치참여를 결정하는 정치심리학적 요인인 정치적 정체성 문제이다. 부천시민들은 부천시 지역사회의 특성에서 살펴본 바와 같이 직장 소재지 비율에서 부천지역이 절반 이하(43.4%)인 데다가 인구유동성이 심하여 아직까지는 '부천시에 대한 정체성' 보다는 이른바 '국가에 대한 정체성'이 앞서고 있다고 볼 수 있다. 따라서 전국적인 수준의 선거에서는 전국 평균과 비슷한 투표율을 보이고 있지만, 지방선거에서는 낮은 비율을 보이게 되는 것이다.

다음으로 지적할 수 있는 것은 현재의 부천시민들이 부천시에서 장기간 거주하는 인구의 비율이 낮다는 것이다. 다른 경기도 내 지자체들(특히 농업을 위주로 하는 군 단위의 지자체)보다 농업비율이 현저히 낮고 공업 부문의 비율이 높기 때문에 타 지자체에서 볼 수 있는 장기 거주자들의 지역적 정체감과 지역사회에 대한 정치적 관심이 부천지역에서는 구조적으로

지자체선거의 전국·경기도·부천시 투표율 비교

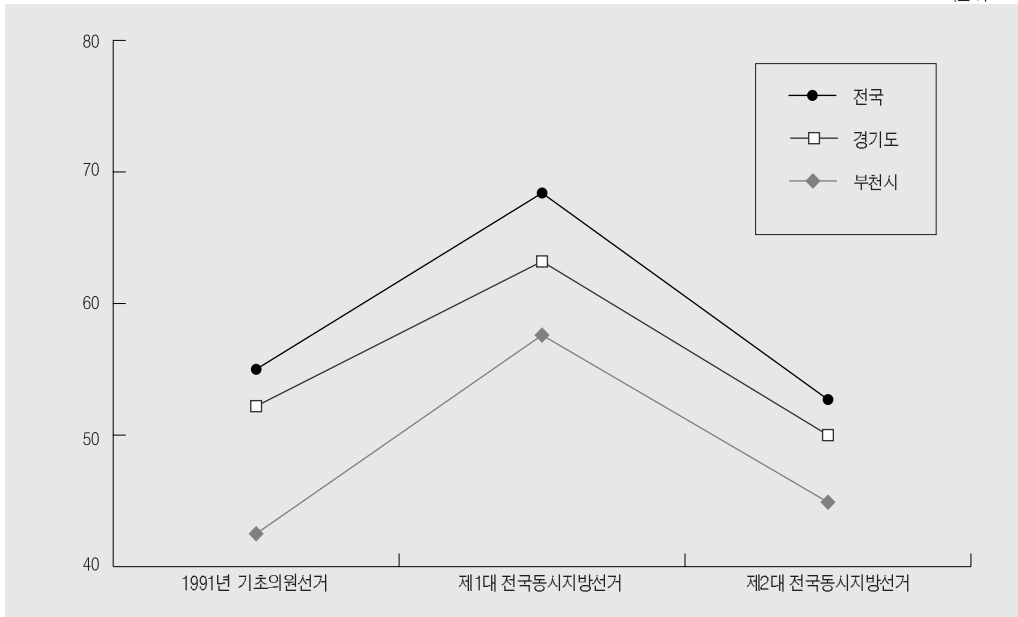
(단위 : %)

지역 \ 선거	1991년 기초의원선거	제1대 전국동시지방선거 (1995.6.27)	제2대 전국동시지방선거 (1998.6.4)
전국	55	68.4	52.7
경기도	52.2	63.2	50.0
부천시	42.5	57.6	44.9

자료 : 중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://www.nec.go.kr/sinfo/sinfo.htm>)

지자체선거 투표율 추이

(단위 : %)



낮게 나타나고 있는 것이다. 이것은 ‘청년도시’ 로서의 성격이 결부됨으로써 더욱 심각한 문제로 되고 있다.

마지막으로 한국의 급속한 근대화 과정의 사회적 결과로 볼 수 있는 인구유동성이 부천시에서는 특히 높게 나타났으며, 이로 인하여 부천시에 대한 정치적 귀속감을 약화시키고 오히려 향우회 등 자신의 출신지역에 대한 정체감을 지속시키려는 경향이 나타났다는 것이다.

부천시에 거주하는 시민들 가운데 부천이 출생지인 사람은 6.7%에 지나지 않으며, 나머지 93%는 각종 출신지별로 조직된 향우회에 소속하고 있는데, 출신지별로 보면 서울 22%·충청도 20%·전라도 16%·경상도 12% 등으로 구성되어 있다.<sup>31)</sup> 이들 향우회 조직들은 자신의 출신지에 대한 귀속감을 끊임없이 강화시키고자 노력하고 있으며, 이러한 향우회 조직의 성격

들이 지역공동체로서의 부천에 대한 정체감 및 귀속감을 약화시키고 있다.<sup>32)</sup>

결국 부천시민들의 정치참여를 제약하는 여러 가지 요인들을 살펴봄으로써 명확해지는 것은 부천시민들의 부천에 대한 정치적 정체감을 형성할 수 있는 프로그램의 개발과 정책의지가 시급하다는 것이다. 이러한 프로그램을 통해서 부천시민의 정치적 정체감이 형성되어 시민들의 정치참여를 높일 수 있으며, 이것이야말로 지방자치시대를 맞는 부천시의 '지역정치'의 전제가 될 것이다.

### 3. 부천시의 지방·지역정치와 시민의식

지방자치시대는 그야말로 풀뿌리 민주주의를 실천하고 경험하는 직접민주정치의 장이라고 할 수 있다. 이러한 지역공동체는 일종의 '지역국가(local state)'<sup>33)</sup>라고 불릴 정도로 자기 완결적인 구도를 갖출 수 있는 공간이다. 따라서 지역공동체의 민주주의는 지역시민들의 활발하고 진지한 정치참여와 활동을 통해서만 가능하다. 부천시가 이른바 직접민주주의를 실천하는 하나의 지역정치적 공동체로 거듭나기 위해서는 근본적인 문제제기와 이를 통한 합리적인 정책프로그램의 개발이 필요할 것이다. 이하에서는 이러한 문제의식하에서 부천시민들의 지역 및 공동체에 대한 관심과 활동들, 그리고 지방자치시대의 시정에 대한 시민들의 의견과 문제제기들에 대해서 검토하고자 한다.

지방자치는 시민들의 시정에 대한 관심과 참여를 전제로 한다. 지방자치제 실시 이후 부천 시민들은 시정에 대해서 과연 어떻게 생각하고 있으며 관심도는 어느 정도인가. 「1996년 조사」에 따르면 부천시민들의 시정에 대한 관심도는 53.7% 정도였다. 즉 '큰 관심'이 11.2%·'약간의 관심'이 42.5%였으며, '별로 관심이 없다'와 '전혀 관심이 없다'의 비율은 46.6%였다. 연령별로 보면 40대 이상이 관심도가 높았으며, 여성보다는 남성이 높게 나타났다. 계층별로는 상층과 중상층, 직업별로는 자영업이 관심도가 높게 나타났으며, 거주기간별로 보았을 때는 10년 이상 부천시에서 거주한 시민들이 관심이 높았다. 그리고 지역별로는 소사구와 원미구 주민들이 상대적으로 높았고 오정구 주민들은 상대적으로 낮게 나타났다.

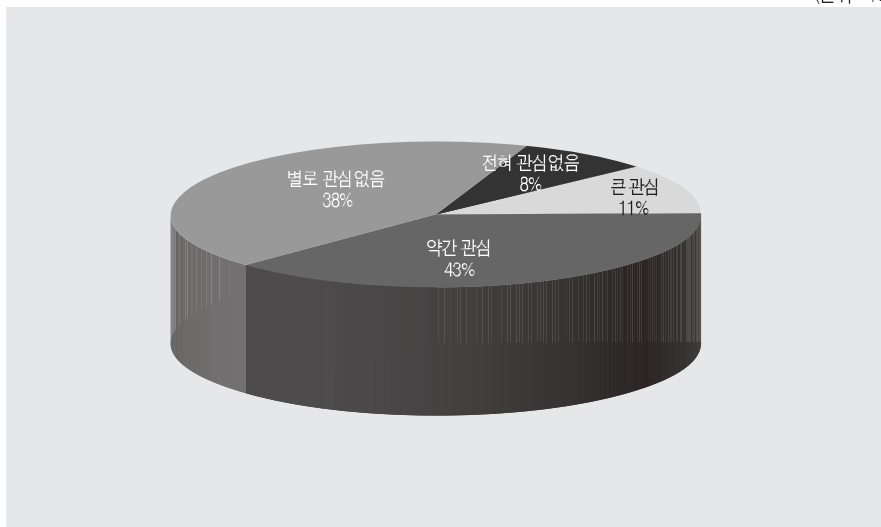
31) 이들은 대체로 토박이 모임 등을 통해서 지역적 정체의식을 형성해 나가고 있다. 대표적인 조직이 라이온스 모임이나 각 학교의 동창회 모임 등이다. 1971년부터 부천라이온스를 필두로 모두 8개의 조직에 400여 명이 활동하고 있다.

32) 1994년 호남향우회에서 발간한 「회지」의 서두에는 '호남찬가'가 나오고 이어서 전라남·북도 그리고 광주·의 노래와 설명이 이어진다. 그런 다음에 부천에 대한 내용들이 나온다. 이것은 다른 향우회 조직들의 경향과 별반 다르지 않다. 이러한 지역적인 성향이 지역공동체에 잔존함으로써 부천시에 대한 귀속감은 제약될 수밖에 없다.

33) C. Cockburn, The Local State(Pluto Press, 1977)

부천시민들의 시정에 대한 관심도(1996)

(단위 : %)



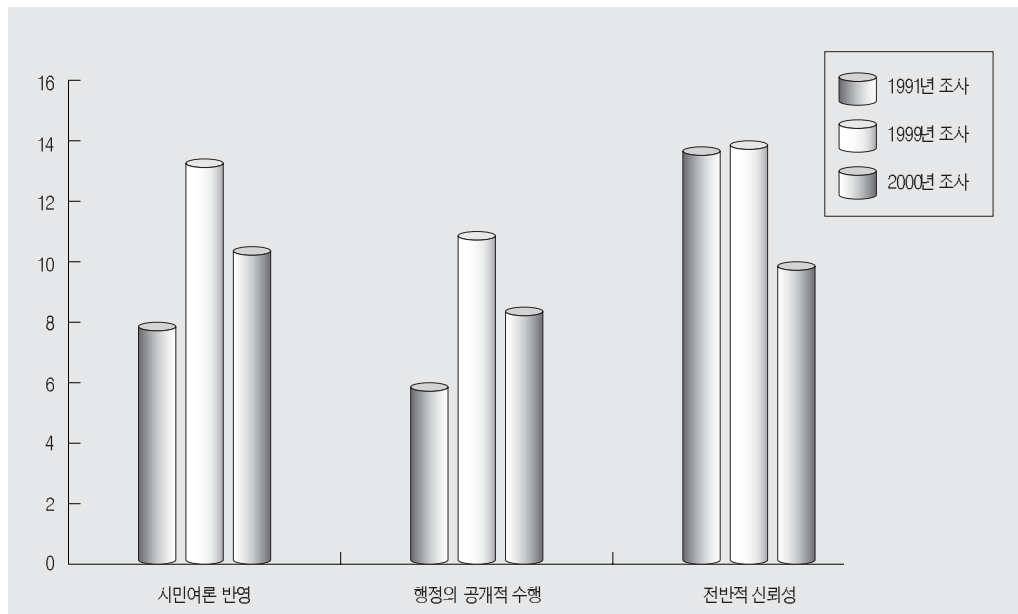
자료 : 가톨릭대학교 1996, 「부천시 시민의 삶의 질에 대한 조사」

하지만 지방자치시대에 이루어지는 지역정치의 규모(국가정치보다 용이한 소규모)와 지역 정치의 직접성(소규모에 따른 직접적인 정치참여)을 감안한다면 이러한 부천시의 시정에 대한 관심도는 여전히 낮은 수준이라고 할 수 있다. 따라서 시민들의 시정에 대한 정치참여와 관심을 제고시킬 수 있는 방안들이 강구될 필요가 있을 것이다. 아마도 이러한 필요성은 부천시민들이 갖고 있는 '시정에 대한 평가'에서 확인할 수 있을 것이다.

첫 번째로 '부천시의 정책결정에 시민여론이 반영되고 있는가'라는 질문에 '반영되고 있다'라고 응답한 비율은 1991년·1996년 각각 7.9%·13.6%였다. 비록 1991년보다는 비율이 높아진 했지만 여전히 낮은 비율을 보여 주고 있으며, 이는 정책결정 과정에 시민들이 배제되고 있다는 의식을 반영한 것이다. 이러한 조사 결과는 두 가지 방식으로 해석될 수 있다. 하나는 시민들의 정치적 무관심의 기계적인 반영이라는 측면과 또 하나는 부천시 당국이 이들을 흡입할 수 있는 정치적 기제를 만들지 못했다는 측면이다. 그렇지만 어느 쪽이든 간에 향후에는 여론을 반영할 수 있는 프로그램을 개발하거나 확충할 필요성을 제기하는 것이다. 두 번째로 직접민주주의의 효율적인 기초가 되는 '시 행정의 공개 수행성 여부'에 대해서도 '그렇다'라는 응답은 각 연도 6.0%·12.0%로 시 행정의 공개가 이루어지지 않아 시민들의 불만이 높은 것으로 나타났다. 세 번째로 '부천시 행정에 대한 신뢰성 여부'에 대해서는 '신뢰한다'는 비율이 각 연도 13.8%·14.3%로 시 행정이 주민들에게 신뢰성을 제고하기 위한 노력이 필요하다는 점을 여실히 보여 주었다. 대체로 이상의 세 가지 사항에 있어서 1996년을 기

## 부천시민들의 시정에 대한 평가 추이

(단위 : %)



주 : 「2000년 조사」는 참고적으로 함의를 주고 있으므로 특별히 인용했다.

자료 : 가톨릭대학교, 1991, 「부천시 시민여론조사」 ; 가톨릭대학교, 1996, 「부천시 시민의 삶의 질에 대한 조사」

점으로 부천시 행정에 대한 시민들의 평가가 높아졌다가 다시 급격하게 하락하는 국면에 있는 것으로 나타났다.

한편 부천시민들이 알고 싶어하는 시의 행정 부문으로는 '시의 시설과 이용법' (46.1%), '도시계획' (44.8%), '주요사업 내용' (44.0%), '문화·예능 등 시행사 정보' (38.2%), '시예산 내역' (31.1%), '부천시 숙원사업' (30.5%), '시 행정 방침' (26.4%), '시의회의 활동' (20.1%) 등의 순으로 꼽았다. 이를 「1991년 조사」와 비교할 경우 '시 행사 정보'와 '시 예산 내역' 그리고 '시의 시설과 이용법'은 각각 18.7%·14.4%·14.0%씩 대폭 증가했으나, '시의회의 활동'에 대해서 알고 싶어하는 비율은 오히려 1.2% 하락한 것이 특징이다. 특히 시의회는 시민들의 직접정치를 창출하는 지역정치의 엔진이라고 할 수 있으며, 지방의회의 효율적인 발전이야말로 민주적인 지방자치의 전제이다. 따라서 부천시에서 '시의회의 활동'에 대한 시민들의 무관심은 지방자치시대를 맞은 부천시로서는 매우 우려할 만한 결과라고 할 수 있다.



#### 4. 부천시 시민사회와 시민단체

##### 1) 시민단체에 대한 인식

1995년에 부천YMCA가 실시한 「1995년 조사」에 따르면 부천시민들이 지역문제의 해결을 위한 방법에 대해 응답한 내용은 매우 특이하였다. 지역문제 해결방법으로 '신문이나 방송 등에 호소해야 한다'는 응답이 가장 많았고(35.8%), 그 다음이 '시민단체에 호소한다'(24.4%)로 나타났다. 반면 행정당국이나 지방의회를 통해서 지역문제를 해결하겠다는 비율은 매우 낮았다. 이는 지방자치시대에 있어서 오히려 역설적인 결과였다.

이러한 조사 결과는 두 가지 방향으로 해석될 수 있는데, 한편으로는 무엇보다도 지방의회나 시 행정의 지역문제뿐 아니라 부천시민들의 욕망이나 불만사항에 적극적으로 대처해야 한다는 사실과, 다른 한편으로는 시민들이 시민단체에 걸고 있는 기대에 부응해서 시민단체의 역할과 기능에 대해 새로운 전환이 이루어져야 한다는 것이다.

특히 부천시민들은 '시민단체의 지역사회 발전에 대한 기여'를 묻는 설문에 대해서 '많이 기여한다'는 응답이 22.7%, '조금 기여한다'는 응답이 58.2%로 전체 응답자의 80.9%가 긍정적인 답변을 하고 있다. 이로 인해 알 수 있듯이 시민단체는 부천시민과 밀접한 공조와 상호작용을 통해서 지역정치를 운용할 수 있는 중요한 행위자 중의 하나라고 할 수 있다.

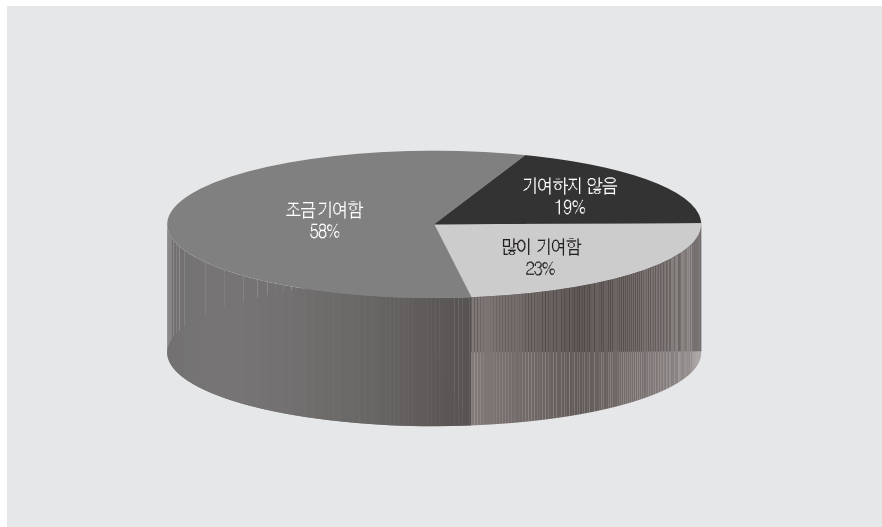
사실 시민단체는 풀뿌리 민주주의와 지역주민의 삶의 질 향상을 위해서 활동한다. 시민단체는 시민의 자발적인 참여와 지원에 의해 구성되어 사회적·공익적 과제의 해결을 위해 자율적으로 활동하는 비권력적인 단체라고 할 수 있다. 최근에는 이러한 시민단체들이 사회의 구석구석에서 활동하고 있으며, 점차 공식적인 국가기구 못지 않은 사회적 활동을 전개하고 있다.

시민단체의 활동은 사회문제에 대한 진지한 문제의식과 해결의지를 바탕으로 하고 있으며, 활동 분야는 정치·행정(민주화·부정부패·인권), 경제(경제정의·공정거래·소비자 보호), 사회(인권·의료·복지·환경·교통·언론·지역사회), 문화(시민윤리·전통문화·도덕성·교육), 국제(국제적 연대와 교류), 평화 등의 분야를 포괄하고 있다. 최근 한국의 다양한 논점들에 대한 시민단체들의 활발하고도 적극적인 대응에서도 알 수 있듯이, 지역적으로 조직되어 있는 시민단체·비정부기구(NGO)·비영리기구(NPO)들의 지난 약 10여 년간의 노력과 성과는 결코 과소평가될 수 없는 광범위한 활동영역을 보여 주며, 또한 지역을 매개로 지역 시민사회에 뿌리를 내리고 있다.

건강하고 강고한 시민사회가 존재한다는 것은 그만큼 민주주의의 공고화에 불가결한 전제가 되는 것이다. 부천시 지역정치의 궁극적인 지향이 부천시민에 의한 민주주의라고 한다면

지역사회 발전에 대한 시민단체의 기여 정도

(단위 : %)



자료 : 부천MCA, 1995, 「시민의식조사」

건강하고 강고한 부천 시민사회의 형성이야말로 지역 민주주의의 토대가 된다. 이는 앞에서 언급한 조사 결과가 보여 주는 것처럼 부천시민들이 자신들의 미래를 위해서 원하고 있는 바이다.

그렇다면 부천시민들은 과연 각종 시민단체의 활동에 어느 정도 참여하고 있는 것일까. 시민단체 및 직업단체와 사회단체 활동에 대한 분석을 통해서 부천시민들의 정치적 활동의 수준을 평가할 수 있다. 「1995년 조사」에 따르면 '사회단체 활동 여부'를 묻는 질문에 조사 응답자의 30.1%가 '참여하고 있다'고 응답했다. 그리고 회비를 납부하면서 적극적으로 참여하는 시민은 전체 응답자의 1.6%였다. 연령대로 보면 60대 이상의 시민이 상대적으로 높게 나타났다(13.7%).

부천시민들이 시의회나 자치단체에 거는 기대보다 시민단체에 거는 기대가 크게 나타났던 앞의 조사결과와는 달리 부천시민들의 사회단체 활동률은 매우 낮다. 이는 역설적인 결과이다. 시의회와 자치단체에 대한 상대적으로 낮은 관심도가 사회 및 시민단체에 대한 높은 기대로 이어진 것으로도 볼 수 있겠으나, 사회단체 활동률이 그에 못 미치는 수준으로 나타난 것은 부천시에 소재하는 '사회 및 시민단체'들의 활동영역이나 활동구조에 시민들을 흡입하여 활발한 정치참여로 유인할 수 있는 기제들을 마련해야 함을 보여 준다. 사실 이러한 기제들을 통해서 부천시민들의 '사회 및 시민단체'에 대한 기대를 충족시키고 나아가 전반적인 지역정치로의 참여를 도모할 수 있을 것이다.



부천YMCA

## 2) 시민단체의 현황과 과제

이제 부천시에서 활동하고 있는 대표적인 시민단체들의 현황에 대해서 살펴보자. 부천시에 존재하는 시민단체들은 대체로 전국적 규모의 지부나 지회의 형식을 갖추고 있어 부천의 고유한 역사적 경험을 통해서 형성된 단체나 활동내용은 거의 존재하지 않는 특징을 갖고 있다.

부천시에 소재하여 활동하는 사회 및 시민단체로는 대표적으로 부천YMCA·경실련 부천지부(이하 부천경실련)·한국노총 부천지역지부·새마을운동중앙회 부천시지회·부천상공회의소 등을 들 수 있다. 이 밖에도 1991년에 설립된 부천주민회와 민주부천자치연구회, 1995년에 설립된 환경을 살리는 사람들의 모임 등이 있다.

먼저 부천시의 대표적인 시민단체 조직으로 부천YMCA가 있다. 부천YMCA는 1982년 3월 16일 지역문제의 심각성에 공감한 '국제와이즈맨 부천클럽'과 각계 인사를 중심으로 한 29명의 부천지역 청년이 직업·교과·연령의 차이를 넘어 창립준비위원회를 구성하여 결성한 조직이다.

이 단체의 공식적인 소개내용에 따르면 창립 이후 유아·어린이·청소년·청년 등 다양한 사회교육의 실현을 통해 바람직한 지역운동의 정착에 노력하고 있다. 특히 지방자치시대에 걸맞는 역할과 위상을 가지고 다양하게 활동영역을 넓히고 있다. 대표적인 활동으로는 1992년 5월부터 담배자판기 철거운동을 펼치면서 <담배자판기 설치에 관한 조례안>을 상정하였으며, 1993년부터는 각 영역별 회원조직운동의 활성화를 통해 '21세기 살맛 나는 인간도시 부천을 건설하자'는 결의를 통해서 여러 활동을 전개하고 있다. '의정지기 활동'과 그 외에

도 부천시의 현안문제에 대한 적극적인 정책 제시와 시민운동으로서 시정과 의회활동에 대한 견제와 대안 제시에 힘을 쏟고 있다.

현재 전체 회원규모가 약 3000명이 넘는 이 단체는 자체적으로 「시민의식조사」를 실시하여 부천시민에 대한 객관적인 데이터 베이스를 갖추려고 노력하기도 했다. 이 단체는 주요사업으로 시민사업·문화청소년사업·사회교육사업·사회체육사업·생활협동운동·노인복지사업 등을 지속적으로 실시하고 있다. 하지만 부천YMCA가 공식적으로 자임한 역할과 기능에도 불구하고 우리의 목소리도 존재하고 있다. 특히 지나치게 배타적이라든지 회원 중심의 생색내기식의 지역활동에 여념이 없다는 비판이 그것이다. 이 단체가 지방자치시대에 거듭나기 위해서는 이러한 비판에 귀를 기울여야 할 것이다.

한편 부천YMCA가 시장적인 활동방식(전문화된 조직관리체계나 운동상품판매·정책대안 제시·여론화·캠페인·공청회·토론회 등의 활동방식)에 가까운 운동단체라고 한다면 부천경실련은 오히려 공동체 지향적인 활동방식에 가깝다. 그러나 부천지역에서의 전반적인 역할과 기능은 양자가 비슷하다고 볼 수 있다. 부천경실련이 공개적으로 내세우고 있는 단체 성격은 “합리적인 대인과 정론을 통해서 부정부패를 척결하고 왜곡된 질서를 바로잡아 성장과 분배가 조화된 지속 가능한 사회, 일한 만큼 대접받는 살맛 나는 사회를 만들고 사회의 정의 실현과 공공선을 추구하는 시민운동단체”이다.

이 단체가 지방자치시대에 내걸고 있는 주요한 사업내용은 시민이 주인되는 사회를 위한 시민운동, 경제정의·사회정의가 꽃피는 지역사회 운동, 지속 가능한 사회를 위한 환경운동, 지방자치운동 등이다. 특히 지방자치와 관련된 이들의 활동은 시민 의정지킴이 활동, 의정활동 평가, 시정활동 평가, 정책대안 생산 등에 초점을 맞추고 있다.

하지만 부천YMCA와 부천경실련 등의 시민단체에 필요한 것은 시민들의 정치참여와 시민 중심적인 대중화의 수준을 높여 실질적인 지역자치에 기여하는 것이다. 이를 위해서는 이들 단체들의 제도정치 영역 개입을 시민운동단체의 정치적 영향력으로 착각해서는 안되며, 부천 시민들의 광범위한 참여를 조직해 내는 등 지역운동 영역의 활성화로 연결시켜야 할 것이다.

지금까지 소개한 부천YMCA와 부천경실련이 대체로 시민사회의 자체 동력으로 조직되거나 자신의 활동을 규정해 왔다면 새마을운동본부는 한국의 산업화 과정과 깊숙이 관련된 단체로 특히 관변단체로서의 성향을 띠어 왔다. 부천에 새마을운동본부 부천지회가 설립된 것은 1974년이며 1984년에 공식적으로 부천시지회라는 명칭을 사용하기 시작했다. 현재 전체 회원이 약 4000여 명으로 장애인 도서 대여·새마을문고·장학사업·자원봉사센터 등의 사회봉사활동을 실시하고 있다.

1990년대에는 관변단체라는 이미지를 벗어나려고 노력해 왔으며, 특히 민간 주도로 운동방

향의 전환이 이루어지면서 의식개혁과 시민의식 함양, 지역개발, 환경보전, 자원봉사 등의 활동을 확립해 나가려고 하고 있다. 그러나 기본적으로 새마을운동중앙회에 대한 인식은 권위주의 정권시기에 가졌던 배타적인 성격과 친정부적인 동원조직이라는 인식이 지배적이었던 사실을 명심해야 할 것이며, 지방자치시대에는 이러한 인식으로부터 탈피하여 아래로부터의 자발적인 정치참여와 민주화를 자극하는 데 주체적으로 나설 것이 요구된다.

### 3) 직업단체의 현황과 과제

부천시는 경기도 내의 다른 지자체보다 특히 산업 부문이 주를 이루고 있는 산업도시라고 할 수 있다. 부천시의 경제활동 참가율은 1999년 현재 61.2%이며<sup>34)</sup> 약 4만 8164개소 사업체에 19만 2057명이 종사하고 있다. 부천시 경제활동인구가 종사하는 산업별 구성을 보면 제조업 종사자가 7만 4502명으로 전체의 약 40%를 차지하고 있다. 다음이 도소매 및 소비자용품 수리업으로 약 16%, 숙박서비스업이 약 9%의 순으로 나타나고 있다.<sup>35)</sup>

이렇듯 산업도시로서의 부천시에는 근대 산업사회에서 나타날 수 있는 다양한 산업 갈등적인 논쟁거리들이 발생하기 마련이다. 1997~1999년에 부천시의 노동조합수는 각각 70개·67개·60개로 비록 감소하고는 있지만, 같은 시기에 노사분규 건수는 각각 9차례에서 15차례로 약 67% 증가하고 있다.<sup>36)</sup>

산업도시 부천에서 산업문제는 노사관계 문제에만 한정되는 것이 아니라 오히려 소득 재분배·다양한 복지문제·인권문제·작업장의 통제문제 등 다양한 민주주의적 과제를 내포하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 문제의 발전적 해결은 지역 민주주의의 매우 중요한 전제이면서도 그 해결과정에서 시민들의 주체적인 정치참여도 유발할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 여기에는 시민운동단체뿐 아니라 직업단체의 역할과 기능도 시민들 간의 연대와 민주주의(구체적으로 산업민주주의)를 성취할 수 있는 미래 전망을 고민하고 제시하는 데 중요하다.

부천시 직업단체로 대표적인 것으로 부천상공회의소와 부천노총(정식명칭은 한국노동조합총연맹 경기도본부 부천지역지부)이 있으며, 1993년에 결성된 부천민주노동청년과 1994년에 결성된 부천노동자회 등이 있다. 여기서는 대표적인 조직인 부천상공회의소와 부천노총을 중심으로 부천시 직업단체의 과제를 언급하도록 하겠다.

먼저 부천상공회의소는 1970년 10월 2일에 소상공회의소로 창립되어 현재에 이르고 있다. 사용자 조직인 부천상공회의소는 부천지역 내의 기업 및 상공업들을 지도 보조하는 주요

34) 부천시, 2000, 『2000년 부천 사회지표』, 157쪽

35) 부천시 기획예산과, 『사업체기초통계조사보고서』

36) 부천시기획예산과, 위의 책, 170쪽

한 기능과 역할을 하고 있기 때문에, 특히 노동자 조직인 노총과 대립하고 보다 일반적으로는 시민과 시민단체의 활동에 대립하고 갈등하는 구도가 형성될 수도 있다.

비록 직·간접적으로 지역의 증대한 현안문제들을 결정하는 데 영향력을 행사하고는 있지만, 적어도 이 단체가 자체적으로 소개하고 있는 사업내용 및 활동에 근거해서 판단할 때 부천상공회의소는 아직까지 지방자치시대에 걸맞는 시민사회 내의 역할과 기능을 제시하거나 활동하지 않고 있는 것이 특징이다. 특히 현 단계 한국의 이익단체들은 기득권을 중심으로 한 조야한 계층이기주의나 집단이기주의에 매몰되어 시민사회의 연대와 민주주의를 왜곡시키고 있는 것이 현실이다. 따라서 부천상공회의소도 기업 및 사용자라는 편협한 조직적 구조에 매몰되지 않고 시민사회의 장기적인 연대와 민주주의라는 슬로건하에 그 기능과 역할을 모색해야 할 것이다.

한편 부천상공회의소와는 달리 노동자를 대변하는 주요한 사업들을 실천하고 있는 부천노총은 현재 회원조합 54개, 노동조합과 회원 조합원 6783명을 두고 있다. 부천노총은 1992년에 「부천노동자 의식조사 연구」라는 자체 사업을 통해서 부천지역 노동자에 대한 전반적인 실태조사를 실시하여 부천지역 내의 노동자들의 현실을 알렸으며, 부천시의 산업민주주의적 전망을 제출하는 데 주력하고 있다. 부천 지역사회가 비록 공업이 주가 되는 산업사회만을 지향하지 않는다 해도 산업 부문의 구성상으로 산업도시이기 때문에 지역정치의 기반에는 산업민주주의가 전제되어야 한다는 것은 부인할 수 없다. 이러한 의미에서 시민단체뿐 아니라 직업단체 또는 지방자치시대에 걸맞는 ‘지역정치의 민주화’에 복무할 수 있는 장기적인 프로그램 속에서 자신의 조직 정체성을 형성해 나가야 한다.

부천시민들이 시민단체에 기대하는 역할이 큰 반면에 시민단체에서의 시민들의 활동률은 최근 5년간 급격히 감소했다는 사실은 결코 간과할 수 없는 문제로 인식해야 한다. 따라서 시민단체와 직업단체가 부천지역 시민사회에 뿌리를 내리고 지역정치의 민주화에 기여하기 위해서는 부천시민·지방정부·시민단체 및 직업단체 등이 연대와 공존을 통해서 지역정치의 운용에 협력해야 한다. 이러한 연대와 협력구조는 기존의 한국 역사에서 볼 수 있듯이 위로부터 관료적으로 구축되는 것이 아니라 아래로부터 지역적으로 구축되어야만 힘을 가질 수 있다.

특히 부천시는 시민사회가 활성화될 수 있도록, 그리고 시민단체와 직업단체들이 시민들의 목소리를 자유롭게 표출하고 활동할 수 있도록 그 공간을 창출하고 확대해야 할 것이다. 또한 불필요하거나 억압적인 규제를 철폐하고 재원조달을 어렵게 하는 제도들을 개선하는 작업에 협력해야 한다. 이른바 민주주의는 불가역적이다. 과거와 같이 권위주의적 강권에 의해서 시민운동과 시민단체를 억압할 수는 없다. 정보의 공개와 제공, 참여민주주의 확대, 상호 관련된 사안에 관한 사전 협의와 역할 분담 등 서로 협력할 수 있는 영역을 확대해야 할 것이다.

### 제3절 지방자치시대 부천시의 전망과 과제

#### 1. 지방자치시대의 보편적인 과제

지난 10년간 한국의 지방자치제도의 경험을 통해서 가장 확실하게 관찰할 수 있었던 것은 역설적이게도 '민주적인 지방자치제의 발전 정체' 와 동시에 '시민사회의 폭발적인 발전' 이 공존했다는 사실이다. 즉 지방자치제도가 실시된 이후에도 여전히 한국의 지역정치는 중앙정부의 통치대상으로서 지방행정 영역으로만 존재해 왔으며, 중앙권력의 시혜에 의존하는 후원자-수혜자 관계로 운영되어 왔다. 이것은 지역사회의 권력구조로 그대로 이어졌는데 지역사회의 기득권층이나 유지들은 중앙권력층과의 연줄관계를 확보해야 했고 그래야만 지역사회에서 권력을 누리거나 유지 행세를 할 수 있었다. 이는 '지방자치의 의상을 걸친' 중앙집권제에 다름 아닌 것이다.

특히 지역을 중앙으로 종속시키는 데 커다란 역할을 했던 한국의 정당정치는 모든 것들을 중앙으로 수렴시키고 집권화하는 데 앞장섰다. 1995년과 1998년의 지자체선거를 비교해 보면 그러한 경향이 집중적으로 나타남을 알 수 있다. 특히 1998년 지자체선거에서는 모든 의회를 1당이 지배하고 있어 그 심각성을 말해 주고 있다. 이는 향후 한국 지역정치의 사활이 정당체제의 구조개혁과 밀접하게 관련되어 있음을 시사해 주는 것이다.

군사정권의 퇴진뿐 아니라 제도적으로 전개된 지방자치에 의해서 시민사회는 지난 10년간 자신의 견해를 표출하고 그것을 사회화시키는 데 있어 폭발적인 발전을 경험했다. 시민사회의 발전은 현 단계에서는 지방자치시대로의 실질적인 전환과 발전을 강요하는 하나의 견인차가 되고 있다고 해도 과언이 아니다.

지방자치 1당 지배 상황

구분	지역	서울	경기	인천	강원	충북	대전	충남	전북	광주	전남	대구	경북	부산	울산	경남	제주
1995	시도지사	★	◆	◆	♣	♣	♣	♣	★	★	★	※	◆	◆		◆	◆
	시도의회	★	★	★	◆	-	♣	♣	★	★	★	※	※	◆		◆	※
	1당 지배	○	×	×	×	×	○	○	○	○	○	△	△	○		○	△
1998	시도지사	★	★	★	◆	♣	♣	♣	★	★	★	◆	◆	◆	◆	◆	★
	시도의회	★	★	★	◆	♣	♣	♣	★	★	★	◆	◆	◆	◆	◆	★
	1당 지배	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

주: 정당 구분(국민회의★, 한나라◆, 자민련♣, 지배정당 없음 무소속※)  
출전: 한원택, 1998, 7·8, 『지방자치 발전을 위한 지방의회의 개혁방향』, 『자치의정』, 35쪽

국민들은 지방자치 실시 이후 커다란 변화를 느낄 수 없고, 지자체로의 권한 이양이 제대로 되지 않았다는 점에 불만을 갖고 있다. 게다가 자치단체장이 지역주민의 의사를 제대로 반영하지 않고 있다고 보고 있으므로 여전히 지역정치의 민주화를 위해서 극복해야 할 과제가 산재해 있음을 알 수 있다.

따라서 당연한 결과가 되겠지만 지방자치가 발전하기 위한 조건으로 우선 ①주민 의견의 반영 ②단체장과 의원의 자질 및 책임감의 제고 ③중앙정부로부터의 독립성과 권한 이양 ④지자체의 재정 독립 등 많은 과제가 해결되어야 할 것이다. 물론 이러한 과제들은 부천시 지방자치의 발전조건이기도 할 것이다.

한국과 같이 근대화 과정에서 오랫동안 군부독재하에 있었던 나라에서는 어찌 보면 지방자치제가 민주화의 일환으로 시도되었던 측면이 크다. 군부독재하의 중앙집중적이고 권위주의적인 정치질서는 지방자치가 전국적으로 실시된다 해도 하루아침에 사라지는 것이 아니다. 지방자치시대에도 여전히 권위주의적 질서의 뿌리는 견고하게 남아 있기 마련이고, 그 부작용이 은폐되어 있지만 지배적인 형태로 잠복되어 있다. 따라서 지방자치 및 지역정치란 '민주화의 추구과정'으로 바라보아야 할 것이다.

중앙정부는 지자체의 과도기적 문제들을 핑계로 자신의 권력을 확장하기 위해서 기초단체장 임명제를 제안하거나, 정부와 여당이 광역의회의 정당공천을 배제하기는커녕 기초의회의 정당공천을 제안하기도 한다. 이는 지자체가 책임감 있게 지역민주주의와 지역자치를 강행하지 않는 한 항상 중앙으로부터 지방자치에 대한 타격이 가해질 수 있다는 것을 보여주는 것이다.

하지만 현재 지방자치의 현실이 아무리 암울한 이미지를 드리우고 있다 해도 그것이 지방자치를 철회하려는 근거가 되어서는 안된다. 그것은 지방자치제의 불완전한 시행 때문에 나타나는 이미지일 뿐이다. 따라서 오히려 지방자치가 갖는 장점을 발전적으로 키워나가야 하는 과도기적인 단계에 있음을 인식해야 한다.

## 2. 지방자치시대 부천시의 전망과 과제

부천시는 그동안 지방자치시대에 걸맞는 지역사회를 창출하기 위해 숨가쁘게 질주해 왔다. 특히 '문화도시 부천'을 건설한다는 구호하에 부천시는 부천국제판타스틱영화제(PiFan) 등 문화적 분야에서는 타 도시의 부러움을 살 정도로 주도력을 보여 주었다. 그리고 높은 선거 참여율 등 참여민주주의의 확대라는 측면에서도 약간의 진전이 있었다. 이렇듯 부천시 지



자체의 발전을 예고하는 소중한 경험들이 존재하지만 이후 나아가야 할 과제와 비교한다면 아직은 매우 미미한 수준이다. 부천시가 나아가야 할 미래의 경로는 현재 부천시민들이 원하는 것을 채우려는 노력 속에서 형성될 수 있다. 여기서는 부천의 참여민주주의와 지역정치의 발전을 위해서 부천시의회와 바람직한 역할 모델을 제시하고자 한다.

과연 부천시에 있어서 지방자치시대에 바람직한 지역의회는 어떻게 모색되어야 하는가. 1991년 지방의회가 구성된 후 지난 10년간 지방의회는 지방행정에 대해 감시와 견제의 역할을 할 것으로 기대되었다. 즉 지방행정에의 시민참여가 활성화되어 지방정부의 정책결정에 변화가 일어날 것으로 기대되었던 것이다. 그러나 지방행정은 변화를 보이지 않았고 지방의회의 역할도 기대에 미치지 못하였다. 외국의 경험을 통해 보면<sup>37)</sup> 지방의회가 구성된 후 항의와 반대는 증가한 것으로 보이지만 이러한 항의들이 지방 차원에서 근본적인 변화를 유발하지 못했다. 시민 대다수가 지방의회 및 지자체에 관심과 기대를 걸고 있지 않은 부천시로서는 이러한 현상이 매우 심각하게 나타났다.

지방자치제하의 지방의회는 지역주민을 위한 대리자·중개자, 혹은 수탁자로서의 의무가 있다.<sup>38)</sup> 그러나 현실에서는 지방의회와 지방의원 모두에 대해 강한 냉소주의가 존재하고 있으며, 이러한 냉소로 인해 지방의회는 때로 지방자치에 강한 회의감을 유발하기도 한다. 부천시의회가 지역의 주체인 시민들로부터 불신을 극복하고 거듭나기 위해서는 몇 가지 구조적으로 추구해야 할 과제가 있다.

첫째, 자치입법권의 확대와 중앙통제의 완화이다. 먼저 자치사무 범위의 확대를 통해 자치입법을 강화해야 한다. 아울러 중앙정부의 과도한 관여 내지는 통제를 완화시켜야 한다. 이를 위해서는 사무 이양을 효과적으로 추진할 수 있는 기구의 구성과 지방의회에 대한 중앙정부의 폭넓은 관여를 규정하고 있는 제반 법률을 전면적으로 개정해야 한다.<sup>39)</sup>

둘째, 주민의 감시자 기능을 강화해야 한다.<sup>40)</sup> 이를 위해서는 의회의 권한 범위에 대한 명확한 기준이 정립되어야 한다. 지방자치단체의 사무에 관한 행정사무감사 및 조사권은 지방의회의 필수적인 권한이다. 결국 집행기관에 대한 위상을 강화시키고 지방행정 전 분야에 걸쳐 지방의회의 견제력이 미치게 하는 방안이 필요하다.

셋째, 시의회는 중앙정치의 탈구조화 기능을 책임지고 수행해야 한다. 지방자치가 본격적으로 출범하여 지역시민을 대표하는 지방의원이 있는 현 시점에도 중앙정치가 지방정치에 과

37) J. Mollenkopt, *The Contested City*(Princeton Univ. Press, 1983), pp.15~17

38) 한원택, 1998. 7·8, 「지방자치 발전을 위한 지방의회의 개혁방향」, 『자치의정』, 28쪽

39) 김병준, 1998. 9, 「근본적 개혁 필요한 지방의회」, 『지방자치』, 12쪽

40) 한원택, 위의 논문, 32~33쪽



부천시의회 본회의 모습

도하게 개입하고 있다. 이러한 중앙집권적인 정치행태는 광역의회와 기초의회 간에, 또는 광역의회와 기초자치단체장 간에도 마찰을 빚는 근본원인이 되고 있다. 따라서 지방의회는 중앙정치를 초월한 새로운 지방정치를 확립하는 데 만반의 노력을 기하지 않을 수 없는 상황에 처해 있다.<sup>41)</sup>

자치(自治)는 스스로를 다스린다는 의미이다. 즉 지방자치는 지방(혹은 지역)이 자율적으로 다스린다는 것이다. 중앙정부로부터 일일이 지시받거나 간섭받는 것이 아니라 자치정부 스스로 정책을 제안하고 결정하고 실행하는 것이다. 이러한 지방자치를 실행하는 데는 시민의 역할이 가장 크다. 시민의 적극적이고 직접적인 참여가 없으면, 지방자치는 여전히 지역 국가에 종속되어 마치 기존의 중앙권력에 대한 종속과 무늬만 다른 종속의 창출이 될 것임에 틀림없다. 따라서 부천시는 부천시민의 정치참여를 자극하고 보장할 수 있는 다양한 수단을 강구해야 한다. 공청회·시민광장·시민투표·시민질의 등 다양한 방법으로 시민들의 참여를 보장하려는 노력이 이루어져야 할 것이다.

현재 부천시를 보면 참여욕구는 폭발하고 있으나 제도가 이를 만족시키지 못하는 실정이다. 한 축에서는 정보공개요구와 시민의지의 반영이 존재하고, 다른 한 축에서는 정치적 무관심이 증폭되고 있는 역설적 현상이 존재하는 것이다. 부천국제판타스틱영화제 같은 문화적 축제와 행사들은 지속적으로 이루어져 대대적인 성공을 거두고 있음에도 불구하고 이러한

41) 한원택, 앞의 논문, 36쪽

문화행사의 성공이 단순히 병렬주의로 그침으로써 이를 참여민주주의로 흡수하는 기제가 없었던 것이다.

부천시는 주민의 일상생활인 도로교통·주택·물가·서민생활·복지 등과 밀접한 관계를 맺고 있는 지역정부로서 시민들에게 지역공동체 의식(부천시민으로서의 정체성)을 부여할 수 있어야 한다. 특히 이러한 '부천 정체성'은 지역정치에 대한 시민들의 참여방법을 다양화하고 원활히 하여 시민들의 참여민주주의를 진작함으로써 얻을 수 있을 것이다. 사실 이것이야말로 지방자치시대 지역정치의 가장 중요하고도 기본적인 과제가 될 것이며, 이후의 발전과 전망은 이것을 토대로 발전할 수밖에 없을 것이다.

차문석 / 성균관대 강사