
地方自治와 住民參與：
地域社會 權力構造와의 關係를 中心으로

Local Autonomy and Citizen Participation:
With a Special Emphasis on the Relations of Community Power Structure

金 益 植

(韓國地方行政研究院 首席研究員)

〈目 次〉

- | | |
|----------------------|-----------------------------|
| I. 序 言 | IV. 地方自治制發展을 위한 住民參與
戰 略 |
| II. 地方自治制와 住民參與 | |
| III. 住民參與와 地域社會 權力構造 | V. 結 語：2000年代의 住民參與展望 |

〈ABSTRACT〉

This article reviews and analyzes critically the previous studies regarding the relationships between local autonomy and citizen participation. They seem to have dealt with each of these two important concepts merely as either independent or dependent variable. This paper takes such a perspective that the community power structure in each locality needs to be considered as an intervening variable in explaining the influence of local autonomy on citizen participation and vice versa. In other words, both the impacts of local autonomy on citizen participation and the results of citizen participation to local autonomy may be depended upon the power structure in a community.

I. 序 言

지방자치제의 본격 실시를 앞둔 우리에게 있어 당면한 과제는 수없이 많으나 이를 크게 대별해 본다면, 하나는 理論定立(theory building)의 문제이고, 다른 하나는 制度化(institutionalization)의 문제이다. 그동안 학계나 연구기관등을 통해 後者の 問題, 즉 “지방자치의 이념과 원리를 어떻게(how) 구현시킬 것인가?”하는 문제는 상당히 연구되어 왔으나, 前者의 問題인 사회현상으로서 지방자치의 본질 및 원인과 결과를 규명하고자 하는 노력은 상대적으로 미흡한 실정이었다.

뿐만 아니라, 自治의 兩軸이라 할 수 있는 地方分權과 住民參與의 문제와 관련해서도 주로 중앙정부와 지방정부간의 권한배분으로서의 地方分權化에 주안점이 두어졌을 뿐, 지방행정 수행에 있어 住民參與의 의미를 통찰하고자 하는 노력은 비교적 미미하였다. 특히, 주민참여와 지방자치간의 관계를 단순한 獨立↔從屬變數關係로서 파악하는 시각이 적지않았던 바, 본고에서는 양자간의 관계를 규명함에 있어 일종의 媒介變數(intervening variable)로서 地域社會의 權力構造(community power structure)를 고려해야 한다는 시각을 취하고 있다. 즉, 지방자치제가 주민참여에 미치는 영향이나, 주민참여가 지방자치체에 초래하는 결과의 양자는 모두 한 지역사회에 있어서의 권력구조가 어떻게 형성되어 있는가에 의해 좌우될 수 있다는 것이다. 본고에서는 이같은 시각을 바탕으로 먼저 지방자치와 주민참여와의 관계를 고찰해 본 후, 주민참여에 미치는 권력구조의 원인과 효과 및 형태를 식별하고 있다. 나아가, 이같은 이론적 연구에 입각하여 지방자치제 발전을 위한 주민참여의 전략과 함께 향후 2000년대에 있어 주민참여에 대한 전망도 아울러 시도하고 있다.

II. 地方自治制와 住民參與

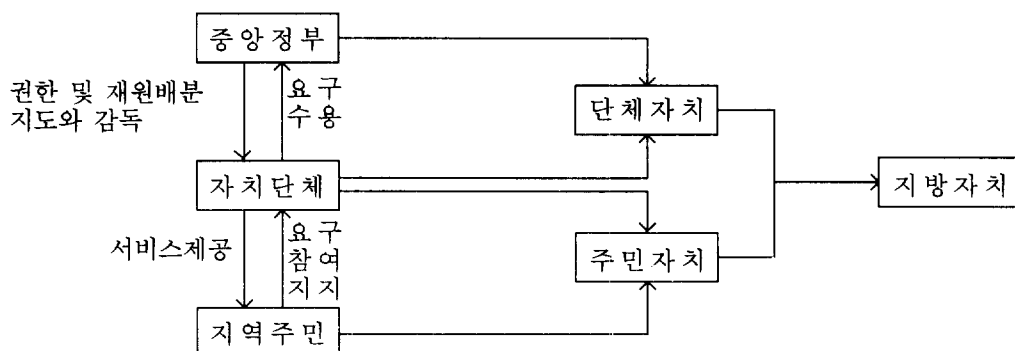
1. 地方自治의 構造와 課題

“지방자치”란 ‘일정지역의 주민들이 해당지역내의 공공사무를 스스로의 의사와 책임하에 처리하는 제도’를 의미한다.¹⁾ 즉, 일정한 지역을 토대로 한 지방자치단체가 중앙정부로부터 상대적으로 독립하여 해당 지역주민의 자율적인 의사와 책임하에 해당 지역내의 공공사무를 독자적으로 처리하는 제도를 지방자치라 하는 바, 이같은 지방자치개념은 다음과 같은 기본구

1) 최창호, 「지방자치제도론」(서울:삼영사, 1990), p. 49.

조를 갖는다.²⁾

〈지방자치의 기본구조〉



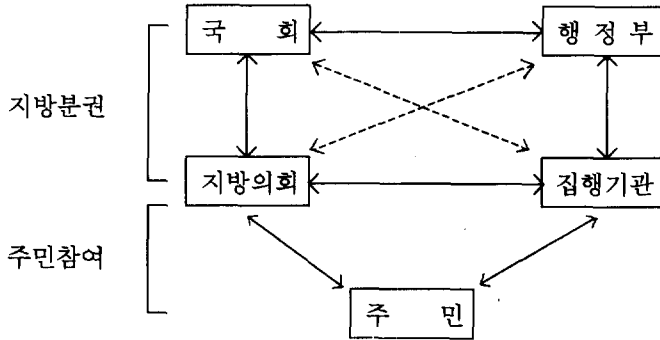
이같은 지방자치구조에는 團體自治와 住民自治라는 2가지 차원이 있는 바, 前者는 중앙정부와 지방자치단체와의 관계라는 측면이며, 後者는 지방자치단체와 지역주민과의 관계라는 측면이다. 지방자치제도와 주민참여와의 관계는 주로 후자인 주민자치의 차원에서 이해될 수 있는 바, 이는 지역주민의 의사와는 다른 별도의 국가(중앙정부)에 의한 지방행정이란 존재할 수 없다는 英·美계통의 지방자치사상에 토대를 두고 있으며, “아래로부터의 민주주의”를 구현하려는 지방자치원리를 강조하고 있다.

Mackenzie는 보다 민주적이고 효과적인 지방행정의 수행을 위한 개념모형을 제시하는 가운데 국가, 자치단체 및 주민이라는 3가지 주요한 요소를 식별한 뒤, 지방자치의 성패는 결국 국가의 전반적 통치체계와 자치단체 구성원들의 업무수행능력 및 주민의 여론환경에 달려있다고 보고 있다.³⁾

2) 최봉기, “지방자치와 민주주의”, 관악행정학회(편), 「한국의 지방자치와 행정」(서울:대영문화사, 1989), p. 13.

3) Dilys M. Hill, *Democratic Theory and Local Government* (London:George Allen & Unwin, 1974), p. 76.

〈지방행정의 모형〉



이같은 지방행정모형에 따르면 지방자치제도는 지방분권수준의 적정화와 주민참여의 활성화라는 양대 과제에 직면하게 되며, 보다 구체적으로는 지역주민의 태도, 지방의원의 역량, 집행기관 구성원의 자질, 지방의회와 집행기관간의 관계 및 지방자치단체와 중앙정부와의 관계라는 5가지 요인에 의해 결정된다고 할 수 있다.

2. 住民參與와 地方自治의 關係

1) 住民參與의 意義

지방자치제에 있어 住民參與가 왜 중요한가? 이 물음에 대한 대답은 그동안 여러 학자들에 의해 다양한 방법으로 이루어져 왔다. 일찌기 Rousseau는 주민참여에 내포된 3가지 기능으로서 교육기능, 수용기능 및 통합기능의 3가지를 들고, 이 가운데에서도 교육기능이 참여의 가장 중요한 역할이라고 주장하고 있다. 즉, 지방자치제도는 주민참여의 기회를 확대하는 바, 참여에 내재된 교육기능을 통해 주민의 정치의식 수준을 제고시킴으로써 궁극적으로는 민주주의를 촉진하게 된다는 것이다. 지방자치제를 가리켜 ‘民主主義의 學校’라 하는 것은 참여를 통해 민주주의 원리를 체험하고, 학습과 실천에 의해 민주의식을 내면화하는 소위 行爲學習 (learning by doing)이 가능하다는 데 있다.⁴⁾ 이같은 참여가 갖는 교육기능을 보다 강조한 사람은 J. S. Mill이다. 그는 특히 지방행정예의 참여가 이룩되지 않은 중앙정치예의 참여는

4) Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge:Cambridge Univ. Press, 1970), pp. 22-27.

무의미하다고 보고 있는 바, 그것은 바로 지역주민이 ‘자기 스스로를 다스리는 방법’(how to govern himself)을 배우는 장소가 바로 지방자치 무대이기 때문이라고 주장하고 있다.

우리는 쓰거나 읽기 또는 수영이나 자전거타기 등을 단지 그 방법을 들어서 배우는 것이 아니라 실제 행동을 통해 배우는 것이다. 이와 마찬가지로, 주민들이 국가차원에서 민주정치를 실행하는 방법을 배우는 것은 보다 작은 지역수준에서 (참여를 통해) 이를 실천함으로써 비로소 가능해 지는 것이다.⁵⁾

Cole은 현대 산업사회에 있어 참여의 중요성을 설파하면서 모든 사회조직의 목표는 단순한 물질적 효율추구가 아닌 모든 구성원들의 완전한 자기표현(self-expression)에 있으며, 이같은 자기표현은 자가지배(self-government)를 포함하는 바, 이를 위해서는 지역사회 문제해결에 있어 지역주민의 완전한 참여가 요청된다고 주장하고 있다.⁶⁾

Herson과 Bolland는 참여의 의의를 중앙정치와 지방정치로 구분하여 설명하고 있다. 즉, 중앙정치에의 참여는 주로 철학적이거나 도덕적인 쟁점들(예컨대, 무기소지나 환경문제, 국방비나 핵무기감축등)에 대한 의견표출적 성격(expressive nature)을 지니고 있는 데 반해, 지방정치에의 참여는 일상생활과 관련된 보다 실제적인 쟁점들(예컨대, 도시계획변경이나 교차로개선, 도로나 공원설치등)에 대한 개인적 관심(personal concerns)을 반영하고 있다는 것이다. 즉, 주민들은 자신들의 가치관을 표명하는 진술을 통해 중앙정치에 참여하지만, 지방정치에 있어서는 문제해결을 직접 요청하거나 자신들의 불만을 공개함으로써 참여를 행동에 옮기게 된다는 것이다.⁷⁾

한편, Gyford는 지방자치제의 중요한 주제 가운데 하나로서 보다 대응적인 지방정부의 형성이라는 관점에서 주민참여의 의의를 찾고 있다. 즉, 지방정부가 보다 대응적(responsive)이기 위해서는 지방의회나 집행기관에 의한 정책결정시에 외부적 이해(external interests)가 반드시 고려되어야 한다는 것이다. 왜냐하면, 집행부 공무원들의 전문식견이나 지방의원들의 선거에 의한 신임 모두는 정책결정에 필요한 모든 관련 정보를 제공해 주지 못하며, 관료제와

5) Ibid., p. 31.

6) Ibid., p. 36.

7) Lawrence J. R. Herson and J. M. Bolland, *Urban Web: Politics, Policy and Theory*(Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1990), p.138.

대의민주제도에 의한 공식경로(formal channels)를 보완해 주는 보충장치로서 주민참여가 반드시 필요하다고 보고 있다.⁸⁾

2) 住民參與의 視覺

지방자치제와 관련하여 주민참여를 바라보는 시각은 크게 3가지가 있는 바, 이는 代議民主主義 代替論, 代議民主主義 補完論 및 政策決定補助論으로 나뉘어 진다.⁹⁾

(1) 代議民主主義 代替論

이는 대의민주주의제도가 갖는 근본적 결함때문에 이를 대체하는 참된(authentic) 민주제도로써 參與民主主義(participatory democracy)를 주장하는 입장이다. 즉, 대의민주제하에서의 시민권(citizenship)이란 주로 선거과정을 통한 공직자 선출에 주기적으로 개입하는 데 그칠 뿐인 바, 이처럼 간헐적인 투표기회를 갖는다는 것은 시민의 정치과정에서의 완전한 참여와는 거리가 먼 단지 참여의 모방에 지나지 않을 뿐이다. 따라서, 진정한 민주제도는 시민들에 의한 보다 적극적이고 능동적인 참여를 요구하며, 참여를 통해 시민들은 공공문제를 학습하고, 지역사회에 기여하며, 참된 의미의 민주시민이 되어 질 수 있다는 것이다.

이같은 관점에 의하면, 주민참여의 제고는 공공사무의 수행에 긴요할 뿐 아니라 개개시민의 자질향상을 위해서도 매우 중요하다. Pateman은 참여민주주의 모형이 갖는 특징으로서 최대 투입(참여)이 이루어질 경우 그 결과로서의 산출에는 정책결정의 개선뿐 아니라 시민의 사회정치적 능력발전이 포함되며, 이같은 투입(참여)과 산출(정책 및 시민발전) 사이에는 환류작용이 있다고 주장하고 있다.¹⁰⁾

이들은 또한 참여민주주의하에서의 진정한 행정의 모습에는 시민참여를 육성하고 배양하는 책무도 포함된다고 보고 있으며, 매일매일의 복잡미묘한 공공정책 결정과정 속에서 통치예술(art of government)은 오직 행정관리기술(craft of management)에 의해서만 회복될 수 있고 또 되어야 한다고 주장하고 있다.¹¹⁾

8) John Gyford, *Citizens, Consumers and Councils* (London:Macmillan, 1991), p. 54.

9) Elaine B. Sharp, *Urban Politics and Administration* (NY:Longman, 1990), pp. 75-78; 최호준, 「시민행정학」(서울:거목사, 1987), pp. 147-152.

10) Carole Pateman, op. cit., p. 43.

11) Louis Gawthrop, "Civis, Civitas and Civilitas," *Public Administration Review*, Vol. 44(March 1984), p. 104.

(2) 代議民主主義 補完論

이는 대의민주제가 지닌 결점과 편견을 보완하는 기능을 주민참여에서 찾는 견해이다. 대의제하의 지방정치과정은 낮은 투표율로 표현되는 주민의 무관심과 냉담이라는 문제를 안고 있으며, 지방정부 역시 모든 주민들의 이해를 골고루 반영하고 있지 않을 뿐 아니라, 더 나아가 저소득층 주민보다는 상류계층이나 기업의 이해에 더욱 더 민감하다는 것이다.¹²⁾

아울러, 도시정부의 관료제는 지역주민의 일반적 관심사로부터 너무 멀리 떨어져 있을 뿐 아니라 비대응적인 바, 이는 증대되는 관료제의 규모와 복잡성뿐 아니라 전문화에도 기인한다는 것이다. 즉, 도시정부의 관료들은 그들의 의사결정을 보다 전문적이고 기술적인 기준들로 이루어진 관료제적 의사결정 규칙에 의거함으로써 주민들의 관심사에 비대응적이 된다. 따라서, 다양한 주민참여 프로그램들로 하여금 전문적이고 기술적인 도시관료제 속으로 주민들의 관심사를 투입시키는 일종의 연계장치(liaison devices) 역할을 부여할 필요가 있다는 것이다.

(3) 政策決定 補助論

이는 주민참여제도를 통하여 지방정부의 계획이나 정책결정 및 집행을 보조한다는 입장이다. 즉, 주민참여를 위한 추가적이고도 혁신적인 통로의 마련은 지방정부 공무원들에게 도움을 줄 수 있는 바, 주민들의 선호와 수요 및 정보의 제공을 통해 공공서비스 제공을 위한 정책결정을 지원할 수 있다는 것이다.

주민참여를 통해 주민들간의 갈등이나 협박을 해소시킬 수 있으며, 공공서비스 제공비용을 낮출 수 있을 뿐 아니라, 도시정부의 사업을 지원하는 강력한 동맹자(ally)가 형성될 수도 있다.¹³⁾

더 나아가, 주민들에 의한 투입은 비용·효과 분석 등과 같은 정책분석기법의 중요한 요소가 될 수 있다. 이들 기법이 갖고 있는 주요 결함은 바로 포괄적 정보(comprehensive information)가 부족하다는 것인 바, 특히 각 대안의 對주민효과 등에 관한 정보는 주민참여를 통해 제공되어질 수 있다.¹⁴⁾

12) Clarence Stone, "Systemic Power in Community Decision Making," *APSR*, Vol. 74(December 1980), pp.978-990.

13) John C. Thomas, *Between Citizen and City* (Lawrence:Univ. Press of Kansas, 1986), pp. 16-17.

14) Mary G. Kweit and R. W. Kweit, "The Politics of Policy Analysis," in J. Desario and S. Langton (eds.), *Citizen Participation in Public Decision Making*(NY:Greenwood Press, 1987), pp. 19-37.

3. 住民參與의 對地方自治效果

1) 住民參與의 決定要因

Milbrath는 주민참여와 관련하여 주민의 성향을 4가지 부류로 구분하고 있는 바, 냉담형(apatheatics), 방관형(spectators), 변이형(transitionals) 및 열중형(gladiators)이 그것이다. '냉담형'의 주민은 어떠한 정치적 활동에도 개입하지 않으며 정치적 사건에 관심을 전혀 갖지 않는다. '방관형'은 정치적 대화에만 때때로 참여하고 선거때 투표나 하는 타입이며, '변이형'은 특정 후보나 쟁점에 관하여만 참여행위를 수행한다. 끝으로, '열중형'은 많은 시간과 비용을 들여 참여할 뿐 아니라 그들 스스로 공직을 추구하기도 하고 지역사회가 필요로 하는 리더쉽을 제공하기도 한다.¹⁵⁾ 주민참여가 지방자치제에 미치는 영향은 참여주체인 주민들의 성향에 따라 영향을 받기 마련이다. 참여의욕이나 정도가 강한 열중형의 주민들이 많을수록 주민참여는 활성화될 것이며, 참여에 따른 효과도 증대될 수 있다. 문제는 이같은 주민들의 성향이 고정적인 것이 아니라 쟁점에 따라 달라질 수 있다는 것인 바, 지역사회 주민 가운데 대다수(majority)의 성향을 파악하고, 냉담형 또는 방관형의 주민을 보다 적극적인 참여유형으로 전환시키는 일이 중요하다.

한편, Lineberry와 Sharkansky는 주민참여의 결정요인을 크게 거시적 요인과 미시적 요인으로 구분하고 있는 바, 前者는 지역사회의 제반 특성을 가리키는 반면, 後者는 주민 개개인의 다양한 특징을 가리킨다. 즉, 특정 지역사회내의 전반적인 주민참여 수준은 주민 개개인의 특징과 지역사회의 특성이라는 兩 요소의 결과물로서, 주민참여율은 주민 개개인에 따라 또는 지역사회에 따라 달라질 수 있다는 것이다.¹⁶⁾

거시적 요인으로서의 지역사회 특성들로는 지방정부의 형태, 선거방법, 선거구 획정방식, 정당체제, 지역사회의 안정성 및 지역사회내의 갈등정도라는 6가지 변수들을 제시하고 있다. 즉, 특정지역사회에 있어서의 참여수준은 시장-시의회(또는 위원회)형의 지방정부일수록, 정당참여의 선거방법과 소선거구제 방식을 택할수록, 정당체제가 강력하고 지역사회가 안정적이며 지역내 갈등정도가 심할수록 높아진다는 것이다.¹⁷⁾ 미시적요인으로서의 주민특징들로는 사회계층, 정책에 걸린 이해, 인종 및 이동성이라는 4가지 변수들을 제시하고 있는 바, 지역

15) Lester Milbrath, *Political Participation*(Skokie, III:Rand McNally, 1965), pp. 16-18.

16) Robert L. Lineberry and I. Sharkansky, *Urban Politics and Public Policy*(NY:Harper & Row, 1974), p. 51.

17) Robert L. Lineberry and I. Sharkansky, op. cit., pp. 51-54.

주민 가운데 사회계층이 높을수록, 정책에 걸린 이해가 클수록, 이주민일수록, 이동성이 낮을수록 주민참여의 수준은 높아진다고 보고 있다.¹⁸⁾

2) 住民參與의 期待效果

Zimmerman은 주민참여로부터 기대할 수 있는 효과를 긍정적인 측면과 부정적인 측면으로 나누어 고찰하고 있다.¹⁹⁾

(1) 肯定的 期待效果

주민참여로부터는 여러가지 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 물론 이같은 효과는 자동적으로 발생하는 것이 아니라 몇가지 전제조건이 충족되어야만 한다. 즉, 참여는 지속적으로 이루어져야 하며, 지방정부가 수행하는 새로운 사업이나 계획의 기획단계에서부터 시작되어 사업집행 이후까지 계속되어야만 한다는 것이다. 뿐만 아니라, 가능한 한 모든 주민에게는 동등한 참여기회가 부여되어야 하는 바, 이에는 공청회장예의 접근가능성, 정보의 가용성 및 의견표명 기회의 제공 등이 포함되어 진다.

이같은 전제조건이 충족된 진정한 주민참여제도로부터 기대할 수 있는 긍정적 효과에는 다음의 몇가지가 있다.

첫째, 지방정부의 문제식별 및 해결능력이 향상된다는 것이다. 주민참여를 통하여 기존의 지방정부가 식별해 내지 못하던 문제를 새롭게 인식하게 될 뿐 아니라, 문제해결을 위한 또다른 대안제시도 가능해 질 수 있다.

둘째, 지방정부의 의사결정과정의 개선된다는 점이다. 주민들이 갖고 있는 지역사정에 대한 상세한 지식과 많은 경험은 지방정부의 의사결정과 집행에 투입될 경우 매우 귀중한 정보가 될 수 있다.

셋째, 지방정부 사업의 효과적 집행이 가능해진다는 것이다. 참여를 통하여 주민들은 지방정부와 책임을 공유하게 될 뿐 아니라, 사업집행 이유를 보다 잘 이해하게 됨으로써 사업의 성공적 완수를 위해 기꺼이 협조하게 된다.

넷째, 지역주민의 평가능력이 제고된다는 점이다. 참여과정 속에서 많은 정보를 제공받은 주민들은 지방정부의 활동과 성과를 보다 잘 판단할 수 있게 되며, 따라서 지방정부 공무원들의 책임성을 보다 강화하게 된다.

18) Ibid., pp. 55-57.

19) Joseph F. Zimmerman, *Participatory Democracy*(NY:Praeger, 1986), pp. 2-4.

(2) 否定的 期待效果

주민참여에는 긍정적 측면만 있는 것이 아니라, 역기능 또한 예상할 수 있다. 물론, 주민참여를 통한 건강한 지방자치제도로부터 기대할 수 있는 많은 혜택(benefits)들을 고려할 때, 주민참여의 이같은 문제들은 치뤄야 할 작은 비용(costs)에 지나지 않는다고 할 수 있다. 이와쿠니(岩國)市長의 지적과 같이, 민주제도에 내포된 낭비란 실은 非效率의 效率인 것이다.²⁰⁾

주민참여로부터 예상되는 부정적 효과에는 다음과 같은 몇가지를 들 수 있다.

첫째, 행정비용이 증가될 수 있다는 점이다. 주민참여를 위한 대주민 정보의 제공이나 공청회의 개최 또는 주민투표의 실시 등에는 추가적 비용이 소요되기 마련이다.

둘째, 계획입안 및 집행상의 지연가능성이 있다는 것이다. 주민들에 의한 추가요구 및 조사에 따라 계획이 지연될 수도 있으며, 일반주민들은 계획과 사업의 전문적 측면을 적절히 판단할 수 있는 능력이 결여되어 있으므로 지방공무원들이 이를 설명하는 데 시간이 소요된다.

셋째, 주민들간에 갈등이 유발될 가능성이 있다는 점이다. 주민들의 시각은 편협하고 국지적일 경우가 많아, 자신들이 살고 있는 근린지역의 이해와 보다 광범위한 지역사회의 이해간에 충돌이 일어날 수 있다.

넷째, 참여자들의 대표성 문제가 제기될 수 있다는 점이다. 住民參與에 능동적인 사람들의 숫자나 성분 또는 선호가 해당 지역주민 전체의 의사를 반영하는지의 여부가 문제될 수 있다.

III. 住民參與와 地域社會 權力構造

1. 意 義

지역사회의 '權力構造'(power structure)란 지역사회내의 권력의 배분양태를 가리키는 말로서, 일회적인 權力行使(exercise of power)와 다른 것은 그것이 組織化(regularized)되어 있어 오랜 시간에 걸쳐 되풀이하여 발생될 뿐 아니라, 규칙적으로 상호관계를 갖는 一群의 行爲者(a set of actors)를 포함하고 있다는 점이다.²¹⁾

권력구조와 관련된 논점은 크게 3가지이나, 누가 지역사회를 지배하는가?(Who governs)

20) 細川護熙, 岩國哲人, 「地方的 論理」(서울:민지사, 1992), p. 50.

21) Bryan D. Jones, *Governing Urban America*(Boston:Little,Brown and Co., 1983), p. 176.

하는 權力構造의 形態와 관련된 연구가 주종을 이루고 있는 반면, 그 밖에, 특정한 권력구조는 왜(Why) 발생하는가? 하는 權力構造의 原因 및 특정권력구조로부터는 어떤 결과(What consequences)가 유발되는가? 하는 權力構造의 效果에 관한 연구는 비교적 최근에 시작되어 매우 드문 편이다.

2. 權力構造의 形態

1) 두가지 視覺

지역사회내에 있어 권력이 구조적으로 어떻게 배분되어 있는가? 하는 의문에 대해 두가지의 상반된 視覺(perspectives)이 있어 왔는 바, 하나는 지역사회의 권력구조는 單一體的(monolithic)이자 權力集中的(centralized)으로 형성되어 있다고 보는 소위 “엘리트論”(Elitism)이고, 다른 하나는 지역사회는 多元的(pluralistic)이고 權力分散的(decentralized)인 권력구조를 형성하고 있다고 보는 소위 “多元論”(pluralism)을 말한다.

(1) 엘리트論(Elitism)

1953년, Floyd Hunter는 미국 조지아州的 Atlanta市の 권력구조를 분석한 후, 시의 모든 주요 결정들은 계층제 권력(hierarchical power)의 정상에 위치한 소수의 엘리트에 의해 내려지고 있다고 결론지었다. 즉, 소수의 기업가들로 이뤄진 이들 엘리트가 지역사회의 정책결정에 막강한 영향력을 행사하고 있다는 것이다.²²⁾

엘리트론자들은 지역사회의 실제 권력구조는 민주이론과는 상당한 차이를 나타내고 있는 바, 선출된 공직자들에 의해 정책결정이 이뤄지는 것이 아니라, 선거구민의 통제를 받지 않으며 또한 주민들에게 상대적으로 비가시적인 경제계 주요인사(economic dominants)들에 의해 권력이 행사되고 있다고 보고 있다. 즉, 정치권력은 주민들간에 폭넓게 배분되고 있는 것이 아니라 극히 소수의 상류계층(upper class)에 의해 장악되어 있다는 것이다.²³⁾

엘리트론의 요체는 첫째, 단일한 권력엘리트가 지역사회를 지배하고 있다는 것; 둘째, 상류계층이 지역사회를 좌우한다는 것; 셋째, 정치지도자나 시민지도자들은 상류계층에 종속되어 있다는 것; 넷째, 상류계층의 권력엘리트는 자신들의 私利를 위해 행동한다는 것; 다섯째, 상류계층과 하류계층간에는 사회적 갈등이 발생한다는 것이다.²⁴⁾

22) Floyd Hunter, *Community Power Structure*(Chapel Hill: Univ. of North Carolina Press), 1953

23) Robert L. Lineberry and I. Sharkansky, op. cit., p. 143.

24) Bryan D. Jones, op. cit., p. 177.

엘리트론자들의 주요 주장을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.²⁵⁾

- 가. 지역사회의 통치구조는 기업인(business people)들에 의해 지배되는 폐쇄체제(closed system)를 이루고 있다. 이들 기업인 엘리트들은 정치적 의사결정에 있어 막강한 영향력을 행사하는 바, 그것은 이들이 경제적 자원(economic resources)을 장악하고 있기 때문이다. 정치권력은 곧 경제력(자원)으로부터 흘러 나오게 되어 있다.
- 나. 권력관계(power relationship)는 시간의 경과에도 불구하고 지속된다. 경제 엘리트는 항상 권력이 막강할 뿐 아니라, 다른 집단과 결코 권력을 공유하지 않는다. 상황과 조건이 변할지라도 경제엘리트들의 권력장악력은 결코 느슨해지지 않으며, 한 세대로부터 다음 세대로 아무런 지장없이 권력은 승계되어 진다.
- 다. 기업엘리트들은 주요 쟁점이나 가치문제에 관해 합의(consensus)를 이루고 있다. 이들은 일종의 연합전선(united front)을 이루고 있으며, 때때로 의견 일치가 이뤄지지 않더라도 자신들의 계속되는 지배에 위협을 가하는 그런 쟁점에 관해서는 언제나 일치단결한다. 이같은 합의야말로 이들이 갖고 있는 권력의 원천으로서, 현상을 계속 유지하는데 기여하고 있다.
- 라. 선출된 지역의 공직자들은 단순한 심부름꾼(errand boys)에 불과하다. 기업 엘리트들은 주요한 정치적 결정을 행한 뒤, 단지 집행을 위해 이를 선출공직자들에게 넘겨준다. 공직자들은 독립적인 권력주체를 형성하지 못한다.
- 마. 일반주민들도 중요한 의사결정에 대해서는 미미한 영향력(negligible influence)을 행사할 뿐이다. 주민들은 무지하고, 냉담하며, 정보가 주어지지 않을 뿐 아니라 개의치도 않는다. 주민들은 정치과정에 참여하기보다는 삶을 영위하거나 레저활동을 즐기는 데 더 관심이 있다. 그 결과로서, 엘리트들은 주민여론을 무시해도 아무런 위협부담을 지지 않는다. 선거는 현상유지에 아무런 영향을 미치지 못한다. 설사 주민들이 참여하려해도 이들은 권력의 원천으로서의 경제적 자원을 보유하고 있지 않기 때문에 권력행사로부터 배제될 수 밖에 없다.
- 바. 경제엘리트들은 그들의 행태나 정치활동에 있어 독재적(dictatorial)이지 않다. 이들은 일종의 ‘자비로운 독재자’(benevolent dictator)로서, 주민의 선호를 정책결정에 반영코자 노력한다. 하지만, 이같은 자비심에는 한계가 있는 바, 오직 자신들의 주요 이해에 해를 미치지 않는 범위내에서 주민들의 선호에 따르게 된다.

25) Kim Quaile Hill and K. R. Mladenka, *Democratic Governance in American States and Cities*(Pacific Grove, Calif.:Brooks and Cole, 1992), pp. 336-337.

(2) 多元論(Pluralism)

1961년, Robert Dahl은 미국 코네티컷州的 New Haven市の 권력구조를 분석한 후 시의 권력구조는 분산되어 있으며 서로 다른 엘리트들이 다양한 쟁점분야에서 지배적 권력을 행사하고 있다고 결론지었다. 즉, 지역사회내의 주요문제에 대한 영향력은 다양한 역할을 수행하는 다수의 사람들에 의해 행사되는 바, 각자는 단지 제한된 범주 안에서 특정한 문제에 관해서만 영향력이 있다는 것이다.²⁶⁾

다원론자들은 한가지 쟁점분야에서 영향력을 행사하는 지도자가 다른 분야에서도 그럴 수는 없으며, 다양한 쟁점분야에서의 지도자들은 지역사회내의 단일한 동질적 계층으로부터 배출되는 것이 아니라는 것이다. 경제계 명사들로 구성되는 응집력있는 엘리트란 존재하지 않으며, 지역의 권력구조는 다수의 권력중심(power centers)을 갖고 있다는 것이다. 즉, 경제 엘리트들은 정부의 결정에 직접적인 영향을 미치지 못하며, 공직자들은 주요한 권력의 중개자 역할을 수행할 뿐 아니라, 정책결정에는 상당한 정도의 주민통제가 가해진다는 것이다.²⁷⁾

다원론의 요체는 첫째, 사회적 갈등은 집단(groups) 위주로 조직화되며, 집단가운데 오직 일부만이 계층(class)에 토대를 두고 있다는 것; 둘째, 권력은 권력자원(power resources)과 구별되어야 하며, 모든 자원이 다 공공정책에 영향을 미치는 데 사용되는 것은 아니라는 것; 셋째, 권력자원은 불평등하게 배분되어 있어 어떤 집단은 다른 집단보다 많은 자원을 보유하고 있다는 것; 넷째, 그럼에도 불구하고, 모든 집단은 특정자원에 대한 접근이 가능하다는 것; 다섯째, 선출직 공직자들은 독립적 행위자들로서 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 권력자원을 보유하고 있다는 것; 여섯째, 주민들은 선거를 통해 정치가들로 하여금 그들에게 주목하게 만들으로써 간접적으로나마 정책에 영향력을 행사할 수 있다는 것이다.²⁸⁾

다원론자들의 주요 주장을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.²⁹⁾

가. 지역의 통치구조에 있어 경제엘리트는 다수의 권력집단(multiple power groups) 가운데 단지 하나일 뿐이다. 경제엘리트들은 선출직 공직자, 노동조합, 시민단체 및 관료집단 등과 다양한 정책분야에서 투쟁해야만 한다. 정치란 집단간의 갈등(group conflict)으로서, 집단들끼리는 서로 경쟁, 타협, 협상을 수용하게 되며 어떤 집단도 완전 승리할 수는 없다. 어떤 집단이 특정 쟁점분야에서 승리하면, 다른 집단은 다른 분

26) Robert Dahl, *Who governs?*(New Haven: Yale Univ. Press, 1961).

27) Robert L. Lineberry and I. Sharkansky, op. cit., p. 144.

28) Bryan D. Jones, op. cit., p. 178.

29) Kim Quaile Hill and K. R. Mladenka, op. cit., pp. 337-340.

야에서 성공하게 되어 있다. 권력은 공유될 뿐 아니라 이동한다.

- 나. 권력관계는 항상 변화한다. 권력관계는 특정한 쟁점에 관해 형성되고 발전하게 되며, 일단 분쟁이 해소되면 권력관계도 소멸한다. 새로운 쟁점이 다시 제기되면 또다른 一群의 행위자들에 의한 새로운 권력관계가 형성된다. 권력 관계는 불안정한 유동상태(state of flux)에 있는 것이다. 경제엘리트가 어떤 상황하에서도 항상 모든 쟁점에 관해 정책결정을 좌우한다고 믿는 것은 순진할 뿐 아니라 부정확한 것이다.
- 다. 기업엘리트들은 주요 쟁점에 관해 빈번히 합의를 이루지 못한다. 이들은 다양하게 구성되어 있으며 때로는 상충된 목표를 추구하기도 하는 바, 합의와 통일을 이룩될 수가 없다.
- 라. 정치권력은 경제력으로부터만 흘러 나오는 것이 아니다. 비록 경제적 자원(economic resources)이 중요하기는 하나 정치권력의 필요·충분조건은 아니며, 다른 요소들도 권력자와 비권력자를 구분하는데 있어 중요한 역할을 한다. 이같은 요소들로서는 개인적 특성(personality traits), 지도력(leader-ship skills), 전문성(expertise) 및 조직(organization) 등을 들 수 있다.
- 마. 선출된 공직자들은 독립적인 정치권력의 원천이다. 이들은 다양한 쟁점들에 관해 가장 강력한 의사결정자 역할을 수행한다. 공직자들은 경제엘리트의 하인이 아니며, 정책결정에 있어 이들의 역할을 과소평가하는 것은 정치과정을 근본적으로 잘못 이해하고 있는 것이다.
- 바. 일반 주민들은 중요한 정치적 의사결정에 대해 영향력을 행사한다. 선거와 여론은 의사결정자들이 넘을 수 없는 한계를 설정하며, 특히 선거는 공직을 담당하고 그에 따른 권력을 행사할 인물을 결정한다. 비록 주민들은 정책결정에 직접적으로 참여하지 않더라도 상당한 영향을 미칠 수 있다. 아울러, 정치과정의 주요 행위자들은 여론과 주민의 선호에 민감하다.

2) 兩視覺의 比較

	엘리트론	다원론
권력구조	단일체적, 권력집중적, 계층제	다원적, 권력분산적, 다중심체제
권력소유자	소수의 경제엘리트	다수의 집단(선출공직자, 노조, 시민단체, 관료등)
권력체제	폐쇄체제	개방체제
권력원천	경제적 자원	복수요소(경제력, 개인특성, 지도력, 전문성, 조직등)
권력관계	항상상대, 독점	유동상대, 공유
기업엘리트	합의, 연합	의견불일치, 분열
선출공직자	심부름꾼	독자적 의사결정자
일반주민	미미한 영향력	간접적 영향력
선 거	권력구조의 현상유지	권력구조의 개편

3) 兩視覺의 問題點

엘리트論과 多元論은 地域社會의 權力구조 配分에 關係 매우 상반된 시각과 結論을 제시하고 있으나, “누가 실제로 地域社會를 지배하는가?” 하는 의문에 關係 양자 모두는 解答를 제시하고 있지 못하다. 물론, Hunter와 Dahl의 연구 이후에도 많은 후속 연구가 행해져 왔으나, 地域社會의 權力구조가 실제로 어떻게 形成되어 있는지에 關係 아직까지도 一般화된 이론을 證立하지는 못하고 있는 실정이다.³⁰⁾

양시각은 權力의 概念정의와 研究방법론에 있어 각각의 問題점을 안고 있다. 먼저, ‘정치권력’을 어떻게 규정하는가? 하는 問題에 있어 양자는 근본적인 차이를 보이고 있다. 엘리트론자들이 經濟력(자원)이야말로 權力의 源천이자 이를 결정하는 根本요소라고 당연히 간주(self-evident)하는 데 반해, 다원론자들은 누가 權力을 갖고 있는가?는 經驗적 의문(empirical question)으로서, 실제적인 의사결정 사례의 연구를 통한 의사결정 참여자들의 관찰과 분석에 의해서만 權力의 실제 장악자를 파악할 수 있다고 주장한다.

정치권력이 항상 經濟력으로부터 창출된다는 엘리트론자들의 가정에 대해 다원론자들은 經濟력을 과대평가하고 있으며, 經濟력이 權力을 形成하는 실제적인 정도는 經驗적으로 잘 규명되어 있지 않다고 비판하고 있다. 반면에, 서로 다른 행위자들이 상이한 상황과 쟁점에 대해

30) William A. Schultze, *Urban Politics*(NJ:Prentice-Hall, 1985), pp. 188-196.

행사하는 권력의 크기가 서로 같지 않다는 다윈론자들의 관찰에 대해, 엘리트론자들은 상이한 행위자들이 상이한 상황에서 상이한 권력을 행사한다는 것은 권력구조 논의와는 직접적 관련이 없는 바, 그 이유는 경제엘리트들이 관여하지 않는 많은 상황이 있을 수 있으며 이들은 문제가 되는 쟁점이 그들의 중요한 이해에 영향을 미치는 상황에 대해서만 의사결정에 영향력을 행사하기 때문이라고 반박하고 있다.³¹⁾

두번째로, 양시각이 채택하고 있는 방법론상의 문제가 지적되고 있다. 엘리트론자들의 연구 방법론은 소위 ‘評判的 接近法’(reputational approach)으로서 실제로 권력을 행사하는 사람들이 아닌 권력에 대한 名聲(reputation)을 지닌 사람들에 대한 정보와 의견을 수집하는 것이다. 반면에, 다윈론자들은 소위 ‘決定的 接近法’(decisional approach)을 채택하여 실제 의사결정이 이뤄진 사례를 통해 경험적 분석을 수행하는 것이다.

엘리트론자들의 평판적 접근방법에 내재된 문제점에 관해서는,³²⁾

첫째, 단일한(single) 권력엘리트의 존재를 선형적으로 가정함으로써 권력구조에 대한 발견(findings)을 사전에 결정하고 있다는 것이다. 즉, 설문에서 “누가 이 지역에서 최고 지도자들인가?”하고 묻는 것은 특정집단이 최고 지도자 위치를 장악하고 있음을 전제하고 있는 물음이라는 것이다.

둘째, 각 정책영역에 따라 권력이 달라질 수 있는 가능성을 무시함으로써 식별된 권력구조가 모든 주요쟁점에 다 적용된다고 잘못 가정하고 있다는 것이다.

셋째, 권력 그 자체가 아니라 권력의 명성을 측정하고 있다는 것이다.

넷째, 권력구조의 한계를 설정(Hunter의 경우는 40명의 지도자를 선정)함에 있어 恣意性이 불가피하게 개재된다는 점이다.

다섯째, 행태적이거나 경험적이 아닌 주관적인 연구방법이라는 것이다.

한편, 다윈론자들의 결정적 접근방법이 갖는 문제점에 대해서는,³³⁾

첫째, 평판적 접근방법과 마찬가지로 응답자의 기억이나 인지상의 왜곡에 따른 평가상의 결함을 갖고 있다.

둘째, 분석대상으로서의 쟁점의 선정에 있어 恣意性이 개재되고 있으며, 주로 가장 논란이 많았던 쟁점을 선정하는 경향이 있다.

셋째, 통상적(routine) 의사결정이 갖는 누적적인 의미의 중요성을 간과하고 있다.

31) Kim Quaile Hill and K. R. Mladenka, op. cit., pp. 340-341.

32) Rober L. Lineberry and I. Sharkansky, op. cit., p. 143.

33) Ibid., p. 145.

넷째, 실제로 많은 중요한 의사결정들이 공공부문이 아닌 사부문에서 이뤄지고 있다는 사실을 무시함으로써, 권력의 실체를 간과하고 있다.

다섯째, 경제엘리트들은 비밀리에(behind closed doors) 의사결정을 행한다는 사실을 무시하고 사소한 의사결정에 주목함으로써 분석결과가 오도되고 있다.

여섯째, 리더쉽 이데올로기를 간과하고 있으며, 선거가 공공정책의 성격을 좌우한다는 것을 암시하고 있으나 입증하지는 못하고 있다.

위와 같은 문제점 외에도 양 방법론 모두에 관련된 것으로서 자기실현적 예언의 문제, 사례연구가 갖는 일반화에의 제약, 시계열적 분석의 결여, 지역사회 권력구조에 대한 외부 제약요인의 분석결핍 등의 문제가 지적되고 있다. Walton은 정치학자들은 주로 결정적 접근방법을 이용하고, 사회학자들은 대부분 평판적 접근방법을 채택하고 있는 바, 각자에 의해 식별된 권력구조의 형태는 사용된 연구방법과 밀접한 관련을 맺고 있다고 지적하고 있다. 즉, 연구자의 학문적 배경이 연구방법의 선택을 결정하고, 이는 다시 연구로부터 식별되는 권력구조의 유형을 결정짓는 소위 ‘自己實現的 豫言(self-fulfilling prophecy)’의 문제를 안고 있다고 비판하고 있다.³⁴⁾

Bachrach와 Baratz는 권력에는 2가지 측면(two faces)이 있는 바, 엘리트론자들은 양쪽을 다 보지 못하고 있는 반면에, 다원론자들은 오직 한면만을 보고 있다고 주장하고 있다. 즉, 엘리트론자들이 채택한 평판적 접근방법은 잠재권력을 실제권력과 혼동하고 있으나, 다원론자들에 의한 결정적 접근방법은 권력이란 것이 의사결정 범위를 상대적으로 안전한(safe) 쟁점에만 국한시킴으로써 행사되기도 한다는 사실을 전혀 고려치 않고 있다는 것이다. 이들은 이같은 현상을 非意思決定(nondecisions)의 문제로 보고 있는 바, 다원론자들은 관찰가능한 의사결정에만 주목함으로써 비의사결정(결정하지 않기로 결정하는 것)을 간과하고 있다. 정책안건(policy agenda)에 대한 통제를 통한 이같은 비의사결정은 실은 매우 강력한 형태의 권력으로서, 이는 정책결정이 실제로 행해지기 이전에 행사된다. 아울러, 엘리트론자들이 주장하는 권력엘리트가 만약 있다면 이들은 바로 비의사결정과정의 통제를 통하여 권력을 행사할 것이라는 것이다.³⁵⁾

한걸음 더 나아가 Schumaker는 권력에는 3가지 측면이 있는 바, 첫번째 측면(first face)

34) John Walton, "Discipline, Method and Community Power," *American Sociological Review*, Vol. 31 (Oct. 1966), p. 688.

35) Peter Bachrach and M. Baratz, "Two Faces of Power," *American Political Science Review*, Vol. 61 (Dec. 1962), pp. 948-949.

은 정책결정에 자신의 선호가 반영되도록 하는 능력이고, 두번째 측면(second face)은 정책 결정과정에 이르지 않도록 쟁점을 억제시키는 능력이며, 세번째 측면(third face)은 정책결정 과정에의 참여자들의 선호를 형성하는 능력을 말한다는 것이다. 이처럼 다른 행위자들의 선호에 영향을 미침으로써 간접적으로 권력을 행사하는 권력의 세번째 측면이 엘리트론이나 다윈론 양자에 결여되어 있다는 것이다.³⁶⁾

Stone은 권력구조 논의에는 소위 體制的 權力(systemic power)의 개념이 빠져 있어 설명이 불완전하다고 주장하고 있다. 즉, '체제적 권력'이란 권력의 또다른 한 차원으로서, 지역사회의 정치·경제·사회적인 체제상의 지속적 특징(durable features)들이 공직자들로 하여금 다른 집단의 희생하에 특정집단에게 혜택이 가도록 만드는 성향을 말한다. 공직자들이 장기적으로 볼 때 하류계층의 이해보다는 상류계층의 이해에 더 호의를 보이는 이유는 체제적 권력 개념에 의해서만 설명이 가능하다는 것이다. 엘리트론에 의하면, 경제엘리트들이 특정한 쟁점(예컨대, 도시재개발)에 있어서는 영향력이 강하나 다른 쟁점에 있어서는 그렇지 못한 이유가 설명되지 않으나, 체제적 권력의 개념에 따를 경우 지역사회의 근본적인 사회·경제적 조건들이 경제엘리트들의 이해를 뒷받침하도록 만들기 때문에 특정 쟁점분야에 있어 이들의 영향력이 강해진다는 것이다.³⁷⁾

3. 權力構造의 原因과 效果

1) 權力構造의 原因

단일체제이든 아니면 다원체제이든 간에 권력구조의 형태를 결정하는 요인은 무엇인가? 하는 물음에 대한 기존연구는 그리 많지 않다. Rossi에 의한 “한 지역사회의 경제적 토대가 덜 다양할수록 그 지역사회는 보다 집중화된 권력구조를 갖는다”는 결론³⁸⁾이 모든 지역사회로 일반화되기 위해서는 보다 많은 검증이 필요하다.

권력구조의 원인에 관해 Lineberry와 Sharkansky는 10가지의 가설을 제시하고 있는 바, 지역규모(주민수), 경제체제의 성격, 산업화의 정도, 노조활동수준, 부채자 소유기업의 비율,

36) Paul Schumaker, "Estimating The First and Third Faces of Community Power," *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 28(Mar. 1993), pp. 441-447.

37) Clarence Stone, "Systemic Power in Community Decision Making," *American Political Science Review*, Vol. 74(Dec. 1980), p. 984.

38) Peter H. Rossi, "Community Decision Making," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21(Mar. 1957), p. 440.

주민의 사회적 이질성 정도, 지역엘리트층의 태도, 제2차 집단의 비중, 정당정치의 성격 및 지방정치체제의 형태 등을 지역사회의 권력구조를 결정짓는 선행요인(antecedents)들로 보고 있다.

다시 말해, 한 지역사회내의 주민의 수가 많을수록, 경제체제가 보다 다양화될수록, 산업화가 보다 진전될수록, 노조활동이 활발할수록, 부채자 소유기업의 비율이 높을수록, 주민의 사회적 성분이 이질적일수록, 지역엘리트층이 참여와 정치적 평등을 강조하는 태도를 취할수록, 제2차 집단의 숫자가 많을수록, 그 지역사회의 권력구조는 보다 다원적인 형태를 지니게 된다는 것이다. 이와 아울러, 지역내 정당정치가 보다 경쟁적일수록 다원적인 권력구조를 지니게 되는 반면에, 지방정치체도가 개혁적 성향(예컨데, 정당관여금지, 시지배인제도의 도입등)을 띠수록 권력구조는 엘리트론자들이 주장하는 단일체제(monolithic)의 형태를 지니게 된다는 것이다.³⁹⁾

2) 權力構造의 效果

지역사회의 권력구조가 주민참여에 미치는 영향에 관해 Lineberry와 Sharkansky는 보다 다원적인 권력구조에서 상이한 집단들간의 경쟁은 보다 광범위한 주민참여를 위한 일종의 필요조건이라고 보고 있다. 아울러, 이들은 권력구조의 對정책결과(policy outcomes)에 대한 영향에 관해 한가지 가설을 제시하고 있는 바, 단일체적 권력구조를 지닌 지역사회는 가난한 동네에 보다 적은 공공서비스를 제공하게 될 것이며, 사회복지 정책보다는 지역경제발전 정책에 더욱 중점을 두게 되고, 과세 및 공공지출 수준도 평균보다 낮은 경향을 나타낼 것이라는 것이다.⁴⁰⁾

Clark는 권력구조의 정책산출(policy outputs)에 대한 효과를 재화의 성질에 따라 私的財(分割財)와 集合財(非分割財)로 구분하여 설명하고 있다. 즉, 私的財(private goods)의 경우(예컨데, 공공주택), 보다 분권화(다원화)된 권력구조일수록 정책산출 수준이 높아지는 반면, 集合財(collective goods)의 경우(예컨데, 수도물의 불소화)는 보다 분권화된 권력구조일수록 정책산출 수준이 낮아진다는 것이다. 私的財는 分割財(separable goods)로서 지역사회에 다양한 권력집단들간에 경쟁이 심할수록 보다 많은 정책의 산출(outputs)이 이룩되는 반면에, 集合財는 非分割財(nonseparable goods)이기 때문에 경쟁이 없어 분권화는 정책산출을 저해하므로 오히려 집권적인 권력구조가 보다 높은 수준의 정책산출을 가져올 수 있다는 것이다.⁴¹⁾

39) Robert L. Lineberry and I. Sharkansky, op. cit., pp. 147-150.

40) Robert L. Lineberry and I. Sharkansky, op. cit., p. 151.

41) T.N. Clark, *Community Power and Policy Outputs* (Beverly Hills, CA: Sage, 1973).

Aiken과 Alford는 보다 분권화된 권력구조를 지닌 지역사회일수록 주민참여가 제고될 뿐 아니라 정책산출 수준도 증대된다고 주장하고 있다. 즉, 지역사회내의 권력중심(power centers)이 증가되고 이들 간의 공유영역(interfaces)이 확대되면 될수록, 특정 쟁점분야에 있어서 혁신(innovation)이 이룩될 가능성이 높아진다는 것이다. 권력중심들간의 상호관계의 증가는 정책프로그램들에 대한 수요와 동원(mobilization)을 증대시키게 되며, 이는 다시 보다 높은 수준의 참여를 유발시켜 결국은 정책산출을 제고시키게 된다는 것이다.⁴²⁾

Lyon과 Bonjean은 모든 정책산출이 다 지역사회 권력구조와 연관되는 것은 아니며, 통상적(routine)인 정책결정에 따른 정책산출은 권력구조와 아무런 관련이 없는 반면에, 비교적 통상적(moderately routine)인 정책산출과 권력구조는 약한 상관관계를 맺고 있으며, 비통상적(nonroutine)인 정책결정에 따른 정책산출은 권력구조에 의한 영향을 매우 강하게 받는다고 보고 있다. 즉, 정책결정의 통상성(routineness)이 약하면 약할수록 정책산출과 권력구조와의 상관관계는 증대된다는 것이다. 규칙적이고 반복되는 통상적 정책결정의 경우, 의사결정자들에게 요구되는 재량권은 축소되는 바, 결정권한은 조직의 하위단계로 위임될 뿐 아니라 결정과정도 의사결정 규칙이나 규정에 의거한다. 반면에, 비통상적인 정책결정의 경우엔, 의사결정자들의 재량권이 보다 요구될 뿐 아니라, 지역사회 지도자(community leaders)들이 결정에 참여하여 규정이나 규칙이 아닌 타협과 협상 등에 의존하게 된다는 것이다.⁴³⁾

4. 權力構造와 住民參與

앞에서 우리는 지역사회의 권력구조 형태를 엘리트론과 다원론의 두가지 시각에 의거하여 살펴본 후, 이와 같은 권력구조를 결정짓는 선행요인들과 아울러 특정 권력구조가 미치는 영향 내지 효과에 관해 알아 보았다. 특히, 권력구조의 효과를 볼 때, 권력구조의 형태에 따라 주민참여 수준 뿐만 아니라 나아가 정책산출의 결과마저도 달라질 수 있음을 알 수 있다. 물론, 재화의 성질(사적재 또는 집합재)이나 정책결정의 성격(통상적 또는 비통상적 결정)에 따른 제약은 있으나, 일반적으로 보다 다원적이고 분권적인 권력구조일수록 주민참여가 제고될 뿐 아니라 정책산출 수준도 증대된다고 할 수 있다.⁴⁴⁾ 이같은 관점에서 볼 때, 다원론

42) M. Aiken and R. Alford, "Community Structure and Innovation," *American Sociological Review*, Vol. 35(Aug. 1970), pp. 650-665.

43) Larry Lyon and C. M. Bonjean, "Community Power and Policy Outputs," *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 17(Sept. 1981), pp. 10-17.

44) Lineberry and Sharkansky, 1974; Clark, 1973; Aiken and Alford, 1970; Lyon and Bonjean, 1981.

(pluralism)은 “지역사회의 권력구조가 어떠한가?”(what it is)에 관한 경험적 이론(empirical theory)이자 “지역사회 권력구조는 어떠해야 한다”(what it should be)는 규범적 요청(normative demands)이기도 한 것이다.⁴⁵⁾ 그렇다면 다원적인 권력구조는 자동적으로 주민참여를 증대시키는가? 그 대답은 아니다라는 것이다. 비록 지역사회의 권력구조가 다원화 되더라도 주민의 정책결정에의 참여에는 여전히 많은 문제와 제약이 있다. Bollens와 Schmandt는 다원화된 대도시(metropolis)의 정책결정구조를 분석한 후, 실제로 시민들 가운데 오직 극소수만이 능동적인 참여자(active participants)였을 뿐이며, 주민참여의 관점에서 본다면 엘리트론이란 권력의 獨占(monopoly)인데 반해, 다원론이란 단지 권력의 寡占(oligopoly)일 뿐이라고 주장하고 있다.⁴⁶⁾

다원적 권력구조에 내재된 문제점은 4가지로 요약되는 바, 3가지는 다원주의가 충분히 민주적이지 않다(not democratic enough)는 것이고, 나머지 1가지는 다원주의가 지나치게 민주적(too democratic)이라는 것이다.⁴⁷⁾

첫째, 주민의 수동성을 들 수 있다. 다원주의는 일반시민들로 하여금 극히 수동적인 역할(passive role) 밖에는 할 수 없도록 지위를 약화시켰다는 것이다. 선거라든가 이익집단 또는 전문적인 정치인들의 기능을 강조함으로써, 다원주의는 개개시민에게는 선거 때 투표권이나 행사하는 것으로 그치고 마는 역할 밖에는 부여하지 않고 있다.

둘째, 선거의 왜곡가능성이다. 다원주의하에서 선거란 주민의 이해를 표출하는 도구가 아니라, 정책쟁점보다는 이미지를 이용한 후보자들간의 일종의 인기시험(popularity contests)이 되고 있다는 것이다.

셋째, 조직의 편향성의 문제이다. 시민의 이해가 정책과정에 반영되기 위해서는 조직을 구성해야 하나, 이같은 조직화에는 내재된 편향성(built-in-bias)이 존재하고 있다. 즉, 조직의 시민의 정치적 선호에 대한 의미부여는 선호의 정도(intensity of preference)와 조직구성자들의 계층적 배경(class background)에 따라 이뤄지는 바, 조직구성 기술은 중류 및 상류계층이 불균형하게 소유하고 있어 이들의 선호가 보다 강하게 반영되기 마련이라는 것이다.

넷째, 과도한 다원주의화의 문제이다. 다양한 집단들이 지방정부에 대해 수없이 많은 요구를 하는 경우 지방정부는 서로 상충하는 요구들을 수용할 능력도 거부할 수단도 갖지

45) Bryan D. Jones, op. cit., p. 188.

46) John C. Bollens and H.J. Schmandt, *The Metropolis*(NY:Harper & Row, 1970), p. 133.

47) Bryan D. Jones, op. cit., pp. 189-192.

못하게 되는 超多元主義(hyperpluralism) 내지 길거리 싸움식 다원주의(street-fighting pluralism)의 병폐를 겪게 될 뿐 아니라, 정책결정이 분열되고 불안정해지며 나아가 반동적인 성향을 나타낼 수도 있다는 것이다.

다원주의 권력구조하에서 주민참여가 보다 활성화되기 위한 조건으로서 Warren등은 能動的 市民權(operational citizenship)과 多部門政體(multisectoral polity)의 확립을 요청하고 있다. 먼저, 住民(residents)을 市民(citizens)으로 단지 바꿔 부르는 것은 시민의 역할을 올바르게 규정하지 못하는 바, 수동적인 법적 지위를 뜻하는 전통적인 市民權(citizenship) 개념을 보다 능동적이고 적극적인 의미로 전환할 필요가 있다는 것이다. 예컨대, 수동적인 시민은 단지 법적인 투표권만 보유할 뿐이나, 선거가 왜곡되고 관료들은 정보를 차단하며 소수만이 정책결정에 접근할 수 있는 상황하에서의 주민참여란 무의미하다는 것이다. 따라서 보다 완전한 의미의 민주적 지방정치체제는 모든 주민들이 능동적 시민으로서 참여함으로써만 이룩될 수 있는 바, 이같은 능동적 시민권 확보를 위해선 모든 시민이 계층이나 인종 및 성별에 관계 없이 지방정부의 정책결정에 참여할 수 있는 시간, 정보 및 자원을 보유하고 있을 뿐 아니라, 공직에 봉사할 수 있는 가능성과 지역사회내의 자발조직이나 사회운동에 관여할 수 있는 권리와 공식적 의사전달 통로에 대한 접근가능성이 부여되어야 한다는 것이다.⁴⁸⁾

아울러, 지역사회 권력구조는 多部門(multisectors)간에 상호연계적으로 형성되어야 한다는 것이다. 지역사회에는 정부의 공식적 기관들 뿐만 아니라 시민사회로서의 다양한 조직과 활동들이 혼재되어 있는 바, 이를 공공부문(제1섹타), 사부문(제2섹타) 및 자발부문(제3섹타)으로 나뉘볼 수 있다. 특히, 사부문과 자발부문에 속하는 조직과 활동들은 매우 다양한 바, 근린조직이나 시민단체, 사기업, 박애단체, 종교조직, 사회운동 및 더 나아가 실험적 활동 등이 이에 포함된다.

이들 조직이나 활동들은 지방정부의 공식기관 밖에서 능동적 시민들이 그들의 집합적 요구를 충족시키기 위해 형성하고 발전시키는 일종의 自由空間(free space)이자,⁴⁹⁾ 시민의 사적 생활과 대규모 기관 사이에 공동생활을 위한 거대한 中間地帶(middle ground)로서, 일반 시민들이 그들이 누구인가를 발견하고 그들 자신의 방식으로 민주적인 이니셔티브를 취할 수 있도록 기회를 제공해 주는 것이다.⁵⁰⁾

48) Robert Warren, M. S. Rosentraub and L. F. Weschler, "Building Urban Governance," *Journal of Urban Affairs*, Vol. 14(Mar./Apr. 1992), pp. 399-422.

49) A. Melucci, "Social Movements and the Democratization of Everyday Life," in J. Keene(ed.), *Civil Society and the State*(London:Verso, 1988), p. 259.

50) S. M. Evans and H. C. Boyte, *Free Spaces* (NY:Harper & Row, 1986), p. 202.

따라서, 지역사회를 구성하는 세 부문은 상호연계되어 있는 바, 한 지역사회에 있어 사부문과 자발부문의 밀도(density)와 공공부문과의 상호연계성(connectivity)은 능동적 시민의 육성을 통한 보다 활발한 주민참여를 위한 토대(base)를 형성한다는 것이다. 특히, 자발부문에 속하는 활동들은 일종의 자극제(stimuli)로서, 시민들로 하여금 그들이 속한 지역의 정치 과정에 보다 적극적으로 참여하도록 유도할 뿐 아니라, 공공정책과 쟁점에 관해 시민들의 관심과 이해를 동원하는 고도로 분권화된 네트워크를 형성해 주게 된다. 이들은 또한 시민 개인의 정치적 활동에 있어 碇泊點(anchor points) 역할을 수행함으로써 다양한 쟁점에 관한 시민의 충성(allegiance)도 확보할 수 있게 하여 준다.⁵¹⁾

IV. 地方自治制發展을 위한 住民參與戰略

1. 住民參與의 成功與件

1986년, 영국의 Manchester 市의회는 지방행정 가운데 특히 도시계획 분야의 주민참여가 성공적으로 수행되기 위한 조건들로서 모두 7가지 사항을 제시하였다.⁵²⁾

첫째, 시의회와 주민 양자는 참여의 내용에 대해 처음부터 명백히 할 필요가 있다. 즉, 주민들은 정보제공, 단순협의 또는 의사결정에의 적극적 참여 등 가운데 어느 수준인지를 분명히 알아야 한다.

둘째, 전체주민 가운데 누가 참여하는 지를 사전에 식별할 필요가 있다. 즉, 주민 가운데 특정그룹만 참여하는 지, 이들은 특별한 문제를 갖고 있는 지 등이 가려져야 한다.

셋째, 다양한 참여방식이 활용될 필요가 있다. 주민집회, 공청회, 비공식 집단형성, 주민여론조사 등이 이용되어야 한다.

넷째, 특정집단이 전체 주민을 위한 대변인으로서 참여하는 경우, 처음 단계에서 ‘대표성 시험’(test of representativeness)이 실시될 필요가 있다. 즉, 어떤 요소를 대표성에 포함시킬 것인지 또는 누가 대표성을 인정할 것인지 등에 관해 동의가 있어야 한다.

다섯째, 시의회와 주민 양자는 주민참여는 정책결정 뿐 아니라 집행에 있어 추가시간이 소요된다는 점을 상호 인정할 필요가 있다.

51) John C. Bollens and H.J. Schmandt, op. cit., p. 150.

52) Manchester City Council, *Report of the Consultation and Participation Officers' Working Party*, Neighborhood Services Committee(15 July, 1986).

여섯째, 참여주민들에 대한 보고장치(reporting mechanisms)에 관한 사전합의가 이룩될 필요가 있다.

일곱째, 시의회 종사자들의 역할이 모든 참여관계자들에게 분명히 밝혀질 필요가 있다. 특히, 이들 전문가에게 참여주민들의 의견을 형성하고 제출하는 일을 도와주는 임무가 부여되었을 때는 더욱 더 분명히 해야 한다.

2. 效果的 住民參與方式

Sharp는 크게 4가지 유형의 주민참여 방식을 제시하고 있는 바, 이에에는 개방정부(open government)型, 정보수집(information gleaning)型, 근린정부(neighborhood empowerment)型 및 공동생산(coproduction arrangement)型 住民參與가 있다.⁵³⁾

〈주민참여유형〉

유형 내용	개방정부형	정보수집형	근린정부형	공동생산형
참여주체	정부주도(복합적)	정부주도	주민주도	민·관주도
참여단체	정책결정단계	정책집행단계	정책결정단계	정책집행단계
참여방식	공청회, 회의공개, 유선방송의 이용	주민의견조사, 신청처리센터, 행정옴부즈맨, 유선주민회의	근린의회의 설치	주민-공무원 협동, 자원순찰대, 범죄감시원제도

Langton은 주민참여의 주체가 누구인가? 라는 기준에 입각하여 정부주도(government-initiated)와 주민주도(citizen-initiated)의 참여를 구분하고 있다. 이같은 구분은 누가 주민의 역할을 규정하며, 누가 참여활동을 통제하는가? 하는 물음과 관련이 있다.⁵⁴⁾ Sharp의 유형에서 정보수집형의 참여는 정부주도적인 반면, 근린정부형과 공동생산형의 참여는 주민주도로 이뤄지거나 민·관의 공동노력의 결과로서 수행된다. 반면에, 개방정부형의 주민참여는 복합적인 성격을 지니는 바, 일단 정부주도로 시작된 후에는 집행단계에서는 주민이 주도하게

53) Elaine B. Sharp, op. cit., pp. 78-93.

54) Stuart Langton, *Citizen Participation in America*(Lexington, MA:Heath, 1978), p. 21.

된다.

주민참여 유형간의 또다른 차이는 정책과정상에서 참여가 발생하는 단계와 관련이 있다. 개방정부型和 근린정부型的 주민참여는 대개 정책의 결정단계에서 이뤄지는 반면, 정보수집型和 공동생산型的은 정책의 집행단계에서 참여가 수행되게 된다.

Sharp의 참여유형은 개방정부型 → 정보수집型 → 근린정부型 → 공동생산型的의 順으로 참여 정도가 강화되는 경향이 있다. 먼저, 개방정부型은 주민참여의 최저필요조건(minimum necessary requirements)이라 할 수 있는 바, 이같은 유형은 그 자체로서는 지방행정에의 적극적 주민참여를 보장해 주지는 못하지만, 만약 이러한 유형의 참여가 없다면 어떤 상황하에서도 효과적 주민참여를 기대하기란 매우 어려울 것이다. 아울러, 개방정부型的의 주민참여는 연방정부나 주정부보다 지방정부로 하여금 보다 공개적이고 접근가능한 환경을 주민에게 제공할 수 있도록 만들어 주고 있다.

정보수집型的의 주민참여는 약한 참여장치(weak participation devices)들에 의해 이룩되는 바, 주민들은 중요한 쟁점에 관해 진정으로 학습에 몰두할 수 없으며 지방정부의 의사결정에 많은 영향을 미치지도 못한다. 이같은 유형의 참여는 주민의 개입이 매우 제한적일 뿐 아니라, 지방정부에 의해 상당한 통제를 받으며, 참여장치들은 비현실적인 주민의 시간과 노력을 요구하지도 않는다.

근린정부型은 주민참여의 중요한 수단(important vehicles)이다. 근린의회(neighborhood council)제도로 대표되는 이같은 유형의 참여는 지방정부의 정책결정에 주민의 투입을 제도화시키는 채널이 되며, 지역사회에의 계획이나 자원배분에 있어 주민의 적극적인 개입을 가능케 한다.

끝으로, 공동생산型的의 주민참여는 지방정부의 공공서비스 전달과정에 지역주민을 통합시킴으로써 지방정부와 주민간에 긍정적 관계의 토대(foundation for a positive relationship)를 이룩할 수 있게 된다. 이같은 유형의 참여를 통해 주민들은 보다 넓은 시각과 능력을 배양하게 될 뿐 아니라, 자신들이 속한 지역사회가 무엇을 할 수 있고 또 해야 하는지에 대한 비전을 갖게 된다.

V. 結 語：2000年代의 住民參與展望

지방자치제의 성숙에 따른 2000년대 주민참여의 발전추세는 어떻게 될 것인가? 주민참여는 계속 확대될 것인가? 아니면 위축되어 갈 것인가? 향후 주민참여는 어떤 형태로 수행되어

갈 것인가? 이같은 물음에 대해 Hirschman의 잘 알려진 公私循環(private-public cycle)理論에서 그 해답을 찾아 볼 수 있다.⁵⁵⁾

그의 이론의 핵심은 공공사무에 대한 시민의 개입은 시계추와 같은 패턴을 따른다는 것이다. 즉, 공공문제에 대한 관심이 결여된 일정주기의 私的定向(private orientation)기간이 지나면, 참여의 열정이 분출되고 공공문제에 적극적으로 관여하는 公的定向(public orientation)의 기간이 뒤따른다는 것이다. 물론, 공적 정향이 어느 기간 지속된 후에는 다시 사적 정향의 주기가 오게 된다는 것이다.

이같은 公·私的定向이 계속 순환되는 결정적 동기로써 Hirschman은 실망(disappointment)과 좌절(frustration)을 들고 있다. 즉, 私的定向은 궁극적으로는 다양한 소비자들의 실망으로 인해 포기되며, 公的定向 역시 집합적 참여활동에 따른 많은 좌절 때문에 결국 포기된다는 것이다.

Hirschman의 이론은 향후의 주민참여 전망에 관한 한가지 단서를 제공해 주고 있다. 그의 분석에 의하면, 1950년대는 시민들이 개개인의 물질적 개선에 몰두하던 사적 정향의 시대였으며, 1960년대는 ‘참여의 분출’로 이름지워진 공적 정향의 시대였다. 뒤이어, 1970년대는 다시 개인의 사적인 경제적 관심사로 다시 회귀하였으며, 흥미롭게도 이같은 사적 정향은 1980년대에도 계속되어 시민들의 전반적 관심은 소비와 물질적 획득 및 개인적 성공에 집중되었다.

따라서 Hirschman의 이론과 분석이 정확하다면, 1990년대와 다가올 2000년대는 시민들이 공공문제에 관심을 다시 갖기 시작하는 公的定向의 시대가 될 것이며, 이는 참여의 열정과 분출에 따른 높은 수준의 주민참여로 나타나게 될 것이다.

한편, Hirschman과는 달리 참여양상이라는 관점에서 볼 때 1970년대와 1980년대가 주민참여가 잠잠했던 시대가 아니라 단지 주민참여의 형태가 달라졌던 시대라고 보는 사람도 있다.⁵⁶⁾ 다시 말해 1960년대가 보다 가시적인(visible) 참여활동의 시대였다면, 1970년대와 1980년대에 와서는 주민참여가 사라진 것이 아니라 단지 길거리로부터 다양한 이익집단 속으로 이동한 것 뿐이라는 것이다. 실제로 1970년대와 1980년대는 근린정부운동이나 다양한 환경단체의 활동이 활발했던 시기였을 뿐 아니라, 직접 민주주의 도구인 주민투표제나 주민발안제가 주정부나 지방정부 차원에서 빈번히 이용되던 시대였다.

결국, 公·私循環의 시각에서 보거나 아니면 參與形態 관점에서 보거나 향후 주민참여는 계

55) Albert O. Hirschman, *Shifting Improvements*(Princeton, NJ:Princeton Univ. Press, 1982), p. 3.

56) Elaine B. Sharp, op. cit., p. 292.

속 확대되어 나갈 것으로 보인다. Hirschman은 도시의 미래(urban future)를 예측하면서, 향후 시대는 대규모 抗議活動(protest activity)과 적극적인 住民參與(citizen participation)가 혼재하는 變動의 時代(a convulsive era)가 될 것으로 내다 보고 있다.

參 考 文 獻

- 최봉기 (1989), “지방자치와 민주주의”, 관악행정학회(편), 「한국의 지방자치와 행정」, 서울 : 대영문화사.
- 최창호 (1990), 「지방자치제도론」, 서울 : 삼영사.
- 최호준 (1987), 「시민행정학」, 서울 : 거목사.
- 細川護熙, 岩國哲人 (1992), 「地方의 論理」, 서울 : 민지사.
- Aiken, M. and R. Alford (1970), “Community Structure and Innovation,” *American Sociological Review*, Vol. 35.
- Bachrach, Peter and M. Baratz (1962), “Two Faces of Power,” *American Political Science Review*, Vol. 61.
- Bollens, John C. and H. J. Schmandt (1970), *The Metropolis*, New York : Harper & Row.
- Clark, T. N. (1973), *Community Power and Policy Outputs*, Beverly Hills, CA : Sage.
- Dahl, Robert (1961), *Who governs?*, New Haven : Yale University Press.
- Evans, S. M. and H. C. Boyte (1986), *Free Spaces*, New York : Harper & Row.
- Gawthrop, Louis (1984), “Civis, Civitas and Civilitas,” *Public Administration Review*, Vol. 44.
- Gyford, John (1991), *Citizens, Consumers and Councils*, London : Macmillan.
- Herson, Lawrence J. R. and J. M. Bolland (1990), *Urban Web : Politics, Policy and Theory*, Chicago : Nelson—Hall Publishers.
- Hill, Dilys M. (1974), *Democratic Theory and Local Government*, London : George Allen & Unwin.
- Hill, Kim Quaille and K. R. Mladenka (1992), *Democratic Governance in American States and Cities*, Pacific Grove, Calif. : Brooks and Cole.
- Hirschman, Albert O. (1982), *Shifting Improvements*, Princeton, N. J. : Princeton University Press.
- Hunter, Floyd (1953), *Community Power Structure*, Chapel Hill : University of North Carolina Press.

- Jones, Bryan D. (1983), *Governing Urban America*, Boston : Little, Brown and Co.
- Kweit, Mary G. and R. W. Kweit (1987), "The Politics of Policy Analysis," in J. Desario and S. Langton (eds.) (1987), *Citizen Participation in Public Decision Making*, New York : Greenwood Press.
- Langton, Stuart (1978), *Citizen Participation in America*, Lexington, MA : Heath.
- Lineberry, Robert L. and I. Sharkansky (1984), *Urban Politics and Public Policy*, New York : Harper & Row.
- Lyon, Larry and C. M. Bonjean (1981), "Community Power and Policy Outputs," *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 17.
- Manchester City Council (1986), *Report of the Consultation and Participation Officers' Working Party*, Neighborhood Services Committee.
- Melucci, A. (1970), "Social Movements and the Democratization of Everyday Life," in J. Keene (ed.)(1988), *Civil Society and the State*, London : Verso.
- Milbrath, Lester (1965), *Political Participation*, Skokie, Ill : Rand McNally.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Rossi, Peter H. (1957), "Community Decision Making," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21.
- Schultze, William A. (1985), *Urban Politics*, N. J. : Prentice-Hall.
- Schumaker, Paul (1993), "Estimating the First and Third Faces of Community Power," *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 28.
- Sharp, Elaine B. (1990), *Urban Politics and Administration*, New York : Longman.
- Stone, Clarence (1980), "Systemic Power in Community Decision Making," *American Political Science Review*, Vol. 74.
- Thomas, John C. (1986), *Between Citizen and City*, Lawrence : University Press of Kansas.
- Walton, John (1966), "Discipline, Method and Community Power," *American Sociological Review*, Vol. 31.
- Warren, Robert, M. S. Rosentraub and L. F. Weschler (1992), "Building Urban Governance," *Journal of Urban Affairs*, Vol. 14.
- Zimmerman, Joseph F. (1986), *Participatory Democracy*, New York : Praeger.