지방행정연구 제30권 제2호(통권 105호) 2016. 6. 199~224

시민참여와 지방공무원의 도구적 합리성*

Citizen Participation and Instrumental Rationality of Bureaucracy

김 종 욱**
Kim, Jong Ouck

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 선행연구에 대한 문제제기
Ⅲ. 공무원의 상반된 태도와 도구적 합리성
Ⅳ. 공무원의 상반된 태도에 대한 영향요인과 분석결과
Ⅴ. 연구결과의 시사점 및 결론

본 연구에서는 행정조직의 도구적 합리성에 기초해서 시민참여에 대한 공무원의 상반된 태도를 가치합리적 지향과 목적합리적 지향으로 설명하고 그에 대한 영향요인을 분석하였다. 분석결과에 따르면 가치합리적 지향에는 사회적 신뢰와 시민참여형 사업의 편익평가가 가장 큰 영향요인으로 확인되었고 목적합리적 지향에서는 시민에 대한 신뢰와 시민참여형 사업의 편익평가가 주요한 영향요인으로 분석되었다. 이러한 결과는 시민참여에 대한 공무원의 상반된 태도가 시민참여 관련한 행정적 편익으로부터 크게 영향을 받고 있으며 이것의 배경에는 관료제의 도구적 합리성이 존재하고 있음을 시사한다. 한편 일선 공무원이 시민참여를 통해서 얻고자 하는 도구적 편익으로서의 효과는 단순히 시민의 요구를 파악하거나 행정에 대한 관심을 높이 것에 머물지 않고 자신들의 행정적 전문지식과 다른 시각인 일상생활에서 얻는 시민들의 아이디어와 그를 통해 정책의 효과를 높이는 것이라 할 수 있다.

* 본 연구는 일본 문부과학성 과학연구비보조금 기반연구C(과제명: 성공적인 시민참여의 제도적 요건에 관한 한일 비교분석, 2014년-2016년)의 지원으로 연구되었음.
** 가가와대학 법학부 준교수
논문 접수일: 2016. 5. 9, 심사기간(1, 2, 3차): 2016. 5. 9~2016. 6. 27, 게재확정일: 2016. 6. 27

□ 주제어: 시민참여, 관료제, 도구적 합리성

This study explained an ambivalent attitude of local officials toward citizen participation from the value-rationality oriened and purpose-rationality oriented focusing on instrumental rationality of bureaucracy, and analyzed the factors to affect it. According to the results, social trust and benefits related to citizen participation are significant factors on the value-rationality oriented, while trust in citizens and the benefits are significant factors on the purpose-rationality oriented. The results show that the ambivalent attitude of local officials is influenced by administrative benefits based on instrumental rationality of bureaucracy. The study also shows that local officials want to obtain not only citizen' needs but also citizen's ordinary idea through the citizen participation.

□ Keywords: Citizen Participation, Bureaucracy, Instrumental Rationality.

Ⅰ. 서론

시민참여[1]는 일반적으로 정부의 투명성 제고와 더불어 관료제의 책임성 강화 수단으로 인식되어 왔다(King and Stivers, 1998). 게다가 최근 거버넌스의 심화와 함께 정책과정에서의 시민참여 확대는 정부운영의 필수적 요소로 자리매김하고 있다. 한편 이러한 현실적 요청과 별개로 시민참여는 민주주의의 유지 및 증진을 위한 민주정부의 당위적 책무라 할 수 있다. 즉 'good processes produce good people'(Hart, 1971: 613)과 같이 시민참여는 시민적 능력을 향상시키고 적극적인 공공지향성을 촉진시키므로 정부는 참여지향의 정책과정을 장려해야 한다는 규범적 측면이 강조되어 왔다. 이렇듯 현실적, 당위적 요청을 배경으로 시민참여는 모든 정부단위에서 권장되어 왔으며 이에 대한 다양한 제도적 고안과 제도화가 시도되어 왔다.

1) 시민참여에 관해서는 '공직에 있지 않는 시민이 실질적 결정권한을 공직자와 공유하면서 커뮤니티에 관련된 행위를 취하는 것'(Roberts, 2008: 6-7), '정부 의사결정과 서비스 공급에 대한 시민의 자발적 관여'(Langton, 1978: 13-24) 등 광의에서 협의에 이르기까지 다양하게 정의되고 있으나 본 연구에서는 시민참여에 대한 행정조직의 태도에 초점을 두고 있으므로 '정부관료제의 정책과정에 대한 참여'(박천오, 2002: 3), 혹은 '시민의 행정참여'(유희정·이숙종, 2015: 30)의 개념으로 시민참여를 사용하고자 한다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 많은 공무원들은 시민참여에 대하여 그다지 긍정적이라 말할 수 없는 것이 현실이다. 예를 들어 지방자치단체와 중앙부처 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과에 따르면 시민참여의 수준에 대한 공무원의 평가는 높지 않고(박천오, 2002: 15; 곽현근, 2010: 200) 시민의식과 시민역량에 대한 평가에서도 공무원은 참여시민과 비교해 상대적으로 부정적인 시각을 보여주고 있다(류영아, 2013: 72). 그에 비해 시민참여의 필요성에 대해서는 대부분의 공무원들이 동의하고 있어 시민참여에 대하여 이중적이고 상반된 태도(ambivalent attitude), 즉 '규범 찬성·현실 반대' 또는 '조건부 찬성'의 태도를 엿볼 수 있다[2].

이러한 현상에는 어떠한 요인들이 작용하고 있는 것일까? 일반적으로 시민참여를 행정과정에 도입할 때, 제도설계와 더불어 추진 및 집행, 평가 등 일련의 모든 과정에서 공무원의 역할이 매우 크기 때문에 제도의 효과성을 높이기 위해서는 공무원의 의지가 뒷받침되어야 한다(박천오, 2002: 10; 유희정·이숙종, 2015: 30). 이러한 현실을 고려했을 때 행정조직 안에서 시민참여의 규범적 가치가 인정된다하더라도 시민참여에 대한 공무원의 회의적 시각은 시민참여의 형식화를 초래할 수밖에 없다(Kweit and Kweit, 1980: 650; King etc., 1998: 322; Yang, 2005: 274).

이에 본 연구에서는 시민참여에 대한 공무원이 갖는 이중적이고 상반된 태도에 주목하여 그에 관련된 배경요인을 분석하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 아산시와 논산시 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사기간은 2015년 8월3일~9월4일이며 각 부서별로 총 358부(아산시 200부, 논산시 158)의 설문지를 배포하여 총 350부(아산시 192부(96.0%), 논산시 158부(100.0%))가 회수되었다[3].

---

2) 박천오(2002: 18-19)의 연구에 따르면 시민참여가 초래할 수 있는 긍정적, 부정적 효과에 대해 공무원의 동의수준에는 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 시민참여에 대한 공무원의 이중적이고 복합적인 인식을 보여주는 것으로 그 배경에는 시민참여에 대한 시대적 흐름에 심리적으로 승복하면서도 종래의 시민참여에 대한 부정적 시각을 떨쳐버리지 못한 데서 비롯된 것으로 해석된다.

3) 각 시의 부서별 배포부수와 회수부수는 아래와 같다.

아산시			논산시		
부서	부수	회수	부서	부수	회수
기획예산담당관	10	10	전략기획실	5	5
정책담당관	10	9	예산담담관	5	5
안전총괄담당관	10	10	홍보담당관	5	5
자치행정국	50	50	친절행정국	63	63
교육복지국	40	34	행복도시국	70	70
경제환경국	40	39	희망논산지원단	10	10
건설도시국	40	40			
총계	200	192	총계	158	158

Ⅱ. 선행연구에 대한 문제제기

1. 시민참여에 대한 공무원의 태도

시민참여에 대한 공무원 태도에 관한 기존 연구는 공무원 태도의 유형화를 통한 분석(이숙종, 1993; 윤주명, 1998)에 더하여 최근에는 시민참여에 대한 정부관료제의 수용성 개념이 주로 이용되어 있다. 시민참여에 대한 정부관료제의 수용성이란 시민참여의 당위성과 가치를 인정하고 정책과정에 시민의 선호와 아이디어를 받아들이려는 관료의 인식과 태도를 의미하며(박천오 2002: 11) 시민을 행정에 관여시키려는 의지로 측정된다(유희정·이숙종, 2015: 35).

시민참여에 대한 공무원의 수용성 수준에 관해서 박천오(2002)는 중앙부처와 자치단체 공무원을 대상으로 조사한 결과, 과거의 배타적 인식과 태도에서 어느 정도 벗어나 시민참여의 당위성과 필요성에 대한 공감대를 형성하기 시작하였다고 평가하였다. 이에 반해 여전히 시민참여가 갖는 실효성에 대해서는 공무원의 부정적 시각이 많다는 조사결과도 존재한다(오정석·김행종, 2006; 곽현근, 2010).

시민참여에 대한 공무원 태도에 관한 선행연구의 대부분은 시민참여에 대한 '찬성 Vs. 반대'의 일차원적인 하나의 축으로 설정하는 동시에 시민참여에 대한 수용성을 '~하는 것이 바람직하다'(박천오, 2002: 21), '~시민을 관여시킬 것이다'(유희정·이숙종, 2015: 42) 등의 규범적 태도에 관한 내용으로 종속변수를 조작하여 이용하고 있다. 물론 이러한 시민참여에 대한 규범적 태도 혹은 가치에 대한 동의는 시민참여에 대한 행정조직의 수용성을 의미하며 이를 통한 분석결과는 행정조직에서의 시민참여 확대에 기여한다고 평가할 수 있다. 그러나 앞서 언급했듯이 시민참여에 대한 공무원의 태도는 이중적이고 복합적이다. 즉 시민참여가 갖는 가치와 필요성에 대하여 동의함에도 불구하고 현실의 업무에서는 회의적 시각을 갖고 있기 때문에 시민참여에 대하여 서로 상반된 태도가 동시에 혼재되어 나타난다고 볼 수 있다. 따라서 시민참여에 대한 규범적 태도(수용성)와 더불어 현실의 행정과정이라는 제약환경 속에서 공무원의 태도는 어떠하고 그것에 영향을 주는 요인을 검토하는 것이 더 유용하다고 판단된다. 이와 관련해서 Yang(2005)이 제시한 설문항목은 참고할 만하다. 그는 시민참여에 대한 공무원의 규범적 태도와 더불어서 현실적 제약을 전제로 한 태도를 조사하였다. 그러나 최종 분석모델에서는 규범적 태도에 관련한 항목은 제외된 상태에서 분석되었다. 이에 대해 본 연구에서는 Yang의 연구에서 사용된 설문항목에 기초해서 공무원의 상반된 두개의 태도를 추출하여 실증분석을 시도하고자 한다.

2. 시민참여에 대한 공무원 태도의 영향요인

시민참여에 대한 공무원 태도에 영향을 미치는 요인에 관해서 선행연구에서는 시민적 자원과 행정환경(Kweit and Kweit 1980; 김관보·이선영 2011), 혁신지원적 조직문화(김찬곤·노승용, 2008), 시민참여에 따른 위험감수(유희정·이숙종, 2015), 시민에 대한 신뢰(Yang, 2005; 유희정·이숙종, 2015) 등이 주된 영향요인으로 분석되고 있다. 이러한 영향요인 중에서 가장 높은 설명력을 보여주는 것이 시민에 대한 신뢰요인이다. 그러나 시민에 대한 공무원의 신뢰가 공무원 개인의 사회적 신뢰, 일상 업무를 포함한 대(對)시민 관련사업에서의 경험 등에 의해 영향을 받는 점(Yang 2005)을 고려한다면 이러한 배경요인을 통제한 후, 시민에 대한 공무원의 신뢰가 미치는 영향력을 검토하는 것이 필요하다.

또 시민에 대한 신뢰를 단순히 시민에 대한 공무원 개인의 평가에 국한해서 시민참여에 대한 공무원 태도를 설명하는 시각은 경계되어야 할 것이다. 왜냐하면 시민참여에서 발생하는 제반의 문제를 시민 또는 공무원 개인차원의 것으로 치환시킬 소지가 있으며 각종 참여기제에 대한 제도개선의 문제의식을 축소시킬 수 있기 때문이다. 따라서 시민에 대한 공무원의 신뢰에 추가하여 시민참여제도에 대한 공무원의 평가와 연동된 종합적인 분석이 필요하다. 시민참여제도에 대한 공무원의 평가는 시민참여에 대한 공무원의 현실적 동기부여가 규범적 동의 혹은 온정적 동의보다도 도구적 편익으로부터 크게 영향을 받는다는 점(Moynihan, 2003: 172; Yang and Callahan, 2007: 251)에서 중요한 설명요인이 된다. 이는 관료제가 갖는 도구적 합리성과 밀접한 관련을 갖으며 앞서 언급한 시민참여에 대한 공무원의 상반된 태도를 설명하는 실마리를 제공하리라 생각된다.

이상의 선행연구에 대한 문제제기를 토대로 본 연구에서는 Ⅲ절에서 관료제의 도구적 합리성에 주목하여 시민참여에 대한 공무원의 이중적이고 상반된 태도를 추출하고자 한다. 다음 Ⅳ절에서는 이러한 상반된 태도에 영향을 주는 요인으로서 시민에 대한 신뢰와 시민참여제도에 대한 평가를 분석모형에 투입하여 분석할 것이다. 그리고 마지막으로 Ⅴ절에서는 분석결과에 대한 보충설명과 더불어 시사점에 관해 논하고자 한다.

Ⅲ. 공무원의 상반된 태도와 도구적 합리성

많은 연구자들은 정책과정에서의 시민참여가 규범적으로 바람직하고 시민과 공동체에 중요한 교육적 효과를 갖는다고 주장한다(Neshkova and Guo, 2012: 269). 따라서 시민참

여는 민주주의의 유지 및 증진을 위한 민주정부의 당위적 책무라고 주장된다(King, Feltey, and Susel 1998; Nabatchi 2010).

그러나 정책과정에서의 권력분배와 공유를 강조한 Arnstein(1969)의 시민참여 유형에 비추어 본다면 현실의 시민참여 대부분은 상징적 혹은 형식적인 수준에 머물고 있다고 말할 수밖에 없을 것이다. 그 배경에는 시민이 갖는 능력적 한계(Kathlene and Martin, 1991: 47-48), 시민참여에 대한 행정조직의 의문과 불신, 참여기제의 한계 등이 있을 수 있으나 각종 참여제도의 모든 과정을 행정조직이 주도하고 있는 현실을 고려하면 행정조직의 태도가 정책과정에서의 시민참여의 실효성을 크게 좌우한다고 할 수 있다. 그러나 시민참여와 행정조직은 본질적으로 친화적 관계에 위치하지 않는다. 왜냐하면 관료제적 속성을 갖는 행정조직은 참여지향의 민주주의와 다른 궤도로 작동하기 때문이다(Gawthrop, 1997: 205; Nabatchi, 2010: 377). 즉 참여지향의 민주적 과정은 행정의 효율성을 희생시키면서 달성되는 측면을 갖고 있는 반면, 관료제는 행정목표를 달성하기 위한 가장 효율적인 수단과 방법을 추구하는 이른바 막스 베버가 말하는 도구적 합리성에 의해서 고안된 제도이기 때문이다.

도구적 합리성은 본래 목적합리성의 개념으로 베버(ウェーバー, 1971: 115-118)가 사회적 행위의 한 유형으로 논한 것이다. 베버는 사회적 행위에는 행위의 동기에 따라 감성적, 전통적, 가치합리적, 목적합리적 등의 4가지 유형이 존재하다고 지적하였다. 그 중 합리적 행위에 해당하는 것이 가치합리적 행위와 목적합리적 행위인데 윤리, 규범, 신앙 등의 고유가치나 신념에 의해 규정되는 가치합리적 행위에 비해 목적합리적 행위는 외적 환경이나 타인의 기대에 의해서 규정되며 그 기대를 합리적으로 추구된 목적을 달성하기 위한 조건이나 수단으로 이용하는 행위로 정의된다. 따라서 목적합리적 행위는 목적과 수단 그리고 그에 수반된 결과에 의해서 결정되며 이러한 행위가 전형적으로 나타나는 것이 관료제(행정조직)이라 할 수 있다.

행정조직에서의 의사결정은 그 자체의 가치나 의의를 중시하는 가치합리적이라기보다는 절차적 정당성과 함께 목적달성도에 따라서 그 타당성이 확인되며 비용과 효과의 계산에 의해서 선택행위가 이루지는 수단으로서의 목적합리적이다. 그렇기 때문에 행정조직의 도구적 합리성은 참여지향의 행정과정과 긴장관계를 갖게 되며 경우에 따라서는 실효적인 시민참여를 저해할 수 있는 가능성을 내포하고 있다.

따라서 실제 행정조직에서는 정책과정에서의 시민참여가 그 자체로 바람직하기 때문에 실행한다는 '가치합리적'인 태도와 정책(행정)목표 달성에서 시민참여가 어느 정도 효율적인 수단이 될 수 있는가라는 '목적합리적'인 태도가 혼재되어 나타난다고 볼 수 있다. 예를 들어 정책과정에 대한 일반시민의 적극적 관여에는 관련 절차와 규정의 설계를 포함해서 정보

제공과 교육이 필요하기 때문에 행정적 비용이 증가하게 된다. 그에 비해 시민참여를 통해서 얻을 수 있는 정책적 효과는 불확실하다. 또한 시민참여에 따른 의사결정의 지연, 저조한 참여, 참여자의 불균형 등도 시민참여에 대한 행정조직의 회의적 태도를 부추기에 된다. 그 결과, 시민참여에 대한 행정공무원은 그 규범적 가치를 인정하더라도 실제 행정업무에서는 도구적 합리성에 따라 시민참여에 따른 비용과 편익을 고려하는 행동을 취하는 경향이 강하게 나타나게 된다.

이러한 이중적이고 상반된 태도는 본 연구의 조사데이터에서도 확인할 수 있다. 〈표 1〉은 일반적 시민참여에 대한 공무원의 태도를 집계한 결과이다. 응답결과에 따르면 '시민참여는 가능한 많은 정책분야와 행정부서에서 도입되어야 한다'는 의견에 66.8%의 공무원이 찬성하여 시민참여에 대한 긍정적 태도를 보여주고 있다. 또한 시민참여의 확대를 위해서 자신의 업무시간에 투자하고 싶다고 응답한 공무원도 43.7% 존재한다. 이에 반해 업무상 현실적 제약을 고려한 설문항목에서는 시민참여에 대하여 그다지 적극적이지 않는 모습을 엿볼 수 있다. 예를 들어 정책집행에 국한되어야 한다는 의견이 52.1%이며 시민참여가 형식적일 수밖에 없다는 의견과 특정집단을 중심으로 시민참여가 바람직하다는 의견도 각각 52.3%와 47.0%에 이른다. 특히 '시민참여는 행정업무의 효율성을 저해하지 않는 범위에서 실시되어야 한다'는 의견에 86.2%의 공무원이 찬성하여 상반된 태도를 보여주고 있다.

<표 1> 시민참여에 대한 공무원의 태도[4](%)

항목	찬성	어느쪽도 아니다	반대	N
시민참여는가능한많은정책분야와행정부서에서도입되어야한다	66.8	14.3	19.0	351
보다많은시민을행정에참여시키기위해서자신의업무시간을투자하고싶다	43.7	28.4	27.9	351
정책형성및결정에는전문적지식이요구되기때문에시민참여는정책집행에국한되어야한다	52.1	18.2	29.7	351
행정업무의특성상시민참여는형식적일수밖에없다	52.3	18.7	28.9	351
시간,노력,비용등의제약을고려하면직접적인이해관계가있는특정집단을중심으로한시민참여가바람직하다	47.0	14.8	38.2	351
시민참여는행정업무의효율성을저해하지않는범위에서실시되어야한다	86.2	6.5	7.3	351

4) 각 설문항목은 5점 척도로 측정하였고 〈표 1〉에서의 찬성과 반대는 '그렇다'와 '약간 그렇다', '그다지 그렇지 않다'와 '그렇지 않다'의 합계 결과이다.

더욱이 모든 정책분야와 부서에서 '가능한 시민참여 확대'에 찬성한 응답자 중 '효율성 범위에서 실시'해야 한다는 의견에 찬성하는 공무원이 88.5%로 거의 대부분이 시민참여의 가치를 인정하면서도 현실 업무상에서는 효율성이란 전제를 고려하고 있음을 알 수 있다[5](〈표 2〉).

<표 2> '시민참여 확대'와 '효율성 범위에서 실시'의 교차분석

항목	N(%)	시민참여는가능한많은정책분야와행정부서에서 도입되어야한다		
		찬성	어느 쪽도 아니다	반대
시민참여는 행정업무의 효율성을 저해하지 않는 범위에서 실시되어야 한다	찬성	200(88.5)	43(87.8)	49(76.6)
	어느쪽도 아니다	15(6.6)	4(8.2)	3(4.7)
	반대	11(4.9)	2(4.1)	12(18.8)
합계		49(100.0)	64(100.0)	

이와 같이 시민참여에 대한 공무원의 일반적 태도는 일차원적이라기보다는 이차원적 혹은 이중적이라 할 수 있다. 이는 주성분분석 결과를 통해서도 확인할 수 있다. 〈표 3〉는 위의 응답결과를 이용한 주성분분석 결과이다.

<표 3> 시민참여에 대한 공무원 태도(주성분분석, varimax회전)

항목	제1주성분	제2주성분
	목적합리적지향	가치합리적지향
시민참여는가능한많은정책분야와행정부서에서도입되어야한다	.030	.797
보다많은시민을행정에참여시키기위해서자신의업무시간을투자하고싶다	-.013	.816
정책형성및결정에는전문적지식이요구되기때문에시민참여는정책집행에 국한되어야한다	.750	-.150
행정업무의특성상시민참여는형식적일수밖에없다	.644	-.340
이해관계가있는특정집단을중심으로한시민참여가바람직하다	.598	.330
행정업무의효율성을저해하지않는범위에서실시되어야한다	.534	.173
기여율 (%)	27.0	26.0

주성분분석 결과에 따르면 제1주성분에는 현실적 제약에 비추어 봤을 때 시민참여는 정책집행이나 특정집단에 국한하거나 행정업무의 효율성을 저해하지 않는 범위에서 실시되어

5) 이와 반대로 '효율성 범위에서 실시'에 찬성하는 공무원 중 68.5%가 '가능한 시민참여 확대'에 찬성하고 있다.

야 한다는 의견들이 관계하는 것으로 측정되었다. 따라서 본 연구에서는 베버의 논의를 참고로 제1주성분을 도구적 합리성으로부터 강하게 영향을 받는 '목적합리적 지향'으로 명명한다. 목적합리적 지향이 강한 공무원은 행정적 비용에 비교해서 그 효과에 대한 의문을 갖고 있기 때문에 시민참여에 대하여 조건부 찬성의 태도를 보여준다. 이에 반해 제2주성분에는 가능한 시민참여를 확대해야 하고 자신의 업무시간을 할애하여 시민을 행정에 참여 시키고 싶다는 의견이 관계한다. 이는 시민참여 그 자체를 중시한다는 태도라 볼 수 있기 때문에 제2주성분을 '가치합리적 지향'으로 명명하고 각각의 태도에 어떠한 요인이 영향을 주는지를 검토하고자 한다[6].

Ⅳ. 공무원의 상반된 태도에 대한 영향요인과 분석결과

시민참여에 대한 공무원의 상반된 태도(가치합리적 지향과 목적합리적 지향)에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 본 연구에서는 시민에 대한 신뢰와 시민참여형 사업에 대한 평가와 더불어 공무원의 기본속성, 시민참여형 사업의 경험, 자치단체 규모 등의 통제변수를 설명변수로 설정하여 분석모델에 투입하고자 한다.

1. 설명변수

1) 시민에 대한 공무원의 신뢰

대부분의 행정관계자는 시민참여를 통해서 행정에 대한 신뢰도를 높이고자 한다. 그러나 신뢰의 호혜적인 특징을 고려하면 행정에 대한 시민의 신뢰는 단순히 정책적 성과만으로 확보할 수 없고 시민에 대한 행정의 신뢰도 중요하게 작용한다. 즉 양자 간의 상호신뢰는 불가분의 관계에 있다고 볼 수 있다(Yang, 2005: 273). 따라서 최근 행정과 시민 간의 협동사업에서도 양자 간의 공통이해에 기초한 신뢰구축이 매우 중요한 과제로 제출되고 있는 것도 자연스러운 현상이라 할 수 있다.

기존 연구에서는 시민참여에 대한 공무원의 태도를 규정하는 주요한 요인으로서 시민에

6) 해석의 편의상 각 성분의 요인 값은 반대 부호로 사용한다. 다시 말하면 '가치합리적 지향'의 요인 값이 크면 시민참여에 대한 규범적 동의가 강한 것을 의미하며 '목적합리적 지향'의 요인 값이 크면 현실업무상 제약을 고려하여 시민참여는 제한적으로 실시되어야 한다는 태도가 강하다.

대한 공무원의 신뢰가 강조되어 왔다. 즉 시민에 대한 공무원의 신뢰는 협력적 상호작용에의 몰입을 촉진시키고 시민들과 정보 및 자원을 공유하려는 의지에 긍정적인 영향을 주기 때문에(유희정·이숙종, 2015: 37) 시민에 대한 신뢰가 높은 공무원일수록 시민참여에 대해 적극적이다. 시민에 대한 공무원의 신뢰에 관해 Yang(2005: 276)은 시민이 행정 목표 또는 성과에 기여하는 행동을 할 것이라는 믿음이라고 정의하고 있다. 이러한 믿음은 시민의 행위에서 발휘되는 능력, 성실성, 자발성 등을 기반으로 형성된다. 한편 시민에 대한 신뢰는 신뢰의 일반적 특성상 사회적 신뢰감을 배경으로 형성된다. 즉 사회 일반적 신뢰감이 높은 공무원일수록 시민참여에서의 시민의 성실성, 협조성 등을 높게 평가하는 경향이 있다(Yang, 2005). 따라서 시민참여에 대한 공무원 태도에 대한 시민에 대한 신뢰가 갖는 영향력을 검증하기 위해서 이러한 배경요인을 통제할 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 사회적 자본 연구에서 이용되는 사회적 신뢰[7]를 통제변수로 분석모델에 투입함으로서 시민에 대한 신뢰의 영향을 파악하고자 한다. 〈표 4〉는 시민에 대한 신뢰와 사회적 신뢰에 관련된 조사항목의 집계결과이다.

<표 4> 시민에 대한 신뢰와 사회적 신뢰(%)

항목	그렇다	약간 그렇다	어느쪽도 아니다	그다지 그렇지 않다	그렇지 않다	N
일반 주민은 당신이 담당하고 있는 업무를 이해하지 못한다	7.4	45.1	17.7	20.4	9.4	339
행정업무에 관련한 규칙 등이 모호할 경우, 주민은 자신에 유리하게 해석한다	50.4	39.1	5.0	3.8	1.7	343
주민은 반드시 정직하지만은 않다	44.4	40.2	10.4	3.8	1.2	338
대부분의 사람들은 신뢰할 만하다	8.4	38.0	35.4	13.3	4.9	345
대부분의 사람들은 타인에게 도움을 주려고 한다	9.0	37.0	34.1	16.9	3.5	

우선 시민에 대한 신뢰에 관련된 의견을 살펴보면 '일반 주민은 당신이 담당하고 있는 업무를 이해하지 못한다 '는 의견에는 52.5%('그렇다' + '약간 그렇다')의 응답자가 동의하고 있어 행정업무에 대한 시민의 이해도가 낮다고 평가하고 있다. 또 '행정업무에 관련한 규칙 등이 모호할 경우, 주민은 자신에 유리하게 해석한다'와 '주민은 반드시 정직하지만은 않다'는 의견에서 80%이상('그렇다' + '약간 그렇다')의 응답자가 동의하고 있어 시민에 대

7) 사회적 신뢰에 관해서는 Putnam(2010)을 참조.

한 신뢰가 매우 낮음을 알 수 있다.

다음으로 사회적 신뢰에 관련해서 '대부분의 사람들은 신뢰할 만하다'와 '대부분의 사람들은 타인에게 도움을 주려고 한다'에서는 각각 45%이상('그렇다' + '약간 그렇다')의 공무원이 동의하고 있는 것으로 집계되었다.

2) 시민참여형 사업에 대한 평가: 행정적 비용과 편익

시민참여제도에 대한 공무원의 평가는 시민참여에 대한 공무원의 현실적 동기부여가 규범적 혹은 온정적 동의보다 도구적 편익으로부터 크게 영향을 받는다는 점에서 간과해서는 안 되는 설명요인이다. 이는 앞서 언급한 도구적 합리성과 깊은 관련성을 갖으며 행정조직의 도구적 합리성의 기준인 법(정책) 집행상의 효율성과 능률성 측면에서 본다면 시민참여형 사업에 소요된 행정적 비용과 그로부터 얻을 수 있는 편익이 기본적인 판단 근거로 작용할 것이다.

실제 시민참여형 사업을 추진하기 위해서 행정조직은 적지 않은 비용을 지불해야 한다. Moynihan(2003: 173)은 행정적 비용에 관해서 시민참여와 관계된 제도설계와 안내 및 촉진비용(Direct administrative costs), 정책결정과정의 지연비용(Decision process costs), 정책결정의 질에 관련된 비용(Decision outcome costs)으로 설명하고 있다. 이러한 비용은 결과적으로 담당공무원이 부담하게 되나 그에 비해 얻을 수 있는 정책적 효과는 불확실한 것이 대부분이다. 그러므로 시민참여의 규범적 측면에 대해 찬성하더라도 행정적 비용과 편익의 계산에 비추어 봤을 때 행정조직은 가능한 시민참여에 의해서 발생하는 기회비용을 억제하려고 하는 경향을 보이게 된다.

그렇다면 시민참여를 통해서 얻을 수 있는 편익은 무엇인가? 이것은 시민참여의 효과와 관련된 것으로 Nabatchi(2010)는 시민참여 그 자체가 갖는 규범적 편익이외에 시민, 커뮤니티, 공공정책에서의 도구적 편익이 존재한다고 지적하였다. 그 중 공공정책(행정)에 관해서는 시민의 시각이 반영됨으로서 정책의 정당성과 성과를 향상시킬 수 있으며(Irvin and Stansbury, 2004), 이를 통해 시민만족, 합의형성, 정부신뢰 등의 제고(Wang, 2001: 323-324)가 도구적 편익이 될 수 있다. 단 이러한 편익이 현실화되기 위해서는 참여과정의 접근성과 토론의 질이 일정 수준으로 확보되어야 한다(Halvorsen, 2003).

<표 5> 시민참여형 사업에 대한 평가(%)

항목	그렇다	약간 그렇다	어느쪽도 아니다	그다지 그렇지 않다	그렇지 않다	N
시민참여형 사업을 실시하기 위한 시간, 노력 등 투자비용이 많이 소요된다	39.9	50.1	5.6	4.1	0.3	341
시민참여형 사업의 경우, 의사결정이 지연되는 경우가 많다	36.5	51.2	9.1	2.4	0.9	340
시민참여형 사업에 소요된 시간과 노력을 고려하면 해당 정책(사업)의 효과는 미미하다	10.4	43.2	25.7	16.9	3.8	338
시민참여형 사업에서 행정과 시민, 시민 간의 토론은 현실적으로 거의 이루어지지 않는다	7.0	37.4	22.5	26.0	7.0	342
시민참여형 사업 참가자는 항상 소수에 한정되어 있으며 일부 시민에 치우쳐 있다	27.7	52.5	11.1	6.1	2.6	343

그렇다면 시민참여형 사업에 대해 실제 공무원의 평가는 어떠한가? 〈표 5〉는 시민참여형 사업에 관한 비용과 효과에 대한 평가를 집계한 결과이다. 먼저 시민참여형 사업에 따른 비용에 대한 평가의 경우, 시간과 노력 등의 투자비용과 함께 의사결정 지연비용에 대해 약 90%('그렇다' + '약간 그렇다')의 공무원이 동의하고 있어 행정적 비용에 대한 부담을 느끼고 있음을 알 수 있다. 이에 반해 '시민참여형 사업에 소요된 시간과 노력을 고려한면 정책(사업)의 효과는 미미하다'는 의견에 53.6%('그렇다' + '약간 그렇다')의 응답자가 동의하였다. 반면 부동의('그다지 그렇지 않다' + '그렇지 않다')는 20.7%에 머물고 있다. 또 시민참여형 사업에서의 제한적 참여에서는 80.2%가 동의하고 있어 참여자의 포괄성과 참여과정에 대한 접근성을 부정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 이에 반해 참여과정에서의 행정과 시민, 시민 간의 토론에 대해서는 33.3%가 긍정적으로 평가하고 있다.

3) 지방자치단체의 규모

마지막으로 통제변수 중 지방자치단체의 규모에 관해서 간단하게 언급하고자 한다. 일반적으로 시민참여는 중앙정부보다 자치단체, 광역자치단체보다는 규모가 작은 자치단체에서 효과적으로 기능한다고 알려져 있다(Peter, 1996: 58). 이에 반해 규모가 큰 자치단체일수록 시민참여가 활발하다는 연구결과도 있다. 이는 정부로부터의 거리감이 클수록 시민이 정

책과정에 참여하려는 경향이 강하다는 주장에 근거한다(Wang, 2001). 이렇듯 자치단체 규모와 시민참여의 관계는 명확하지 않다.

그러나 규모가 큰 자치단체일수록 많은 시민적 자원을 보유하고 있는 경향을 고려한다면 자치단체 규모는 시민적 자원을 경유하여 공무원의 태도에 영향을 미친다고 볼 수 있다. Kweit and Kweit(1980)는 시민적 자원에 관해 풍부한 시민적 자원이 시민참여에 대한 관료의 수용성을 높인다고 지적한다. 즉 시민참여 제도를 도입할 때 행정관료는 시민참여의 효과성 측면에서 시민적 자원이라는 환경을 고려하여 도입 여부를 판단하는 경우가 많다는 것이다.

본 연구대상인 아산시와 논산시의 경우[8], 인구규모에서 본다면 아산시가 307,336명, 논산시가 127,579명으로 큰 차이를 보여주고 있다. 이에 비해 환경보전 등과 관련된 자원봉사 참여의 연간 평균횟수에서는 아산시가 4.60회, 논산시가 4.15회로 약간 아산시가 많은 편이나 크게 차이나 나지는 않는다. 그러나 불우이웃돕기에 관련된 연간 자원봉사 평균횟수에서는 아산시가 6.29회, 논산시가 5.33회로 아산시가 약 1회 정도 많은 것으로 집계되었다. 이러한 시민적 환경은 두시의 공무원 의식에 적지 않게 영향을 미칠 것으로 추론할 수 있다.

4) 각 설명변수의 조작

먼저 시민에 대한 공무원의 신뢰와 시민참여형 사업에 대한 평가는 각각의 설문항목에 대한 주성분분석을 통해서 〈표6〉과 같이 작성하였다.

주성분분석 결과에 의하면 제1주성분에 정책(사업)의 효과, 시민참여에서의 토론, 참여자의 범위에 관련한 평가가 관계하고 있는 점을 고려해 제1주성분을 '시민참여형 사업에 대한 편익평가'로 명명한다. 다음으로 제3주성분에는 시민참여에 투자한 비용과 의사결정 지연에 대한 평가임을 고려하여 '시민참여형 사업에 대한 비용평가'로 한다. 한편 제2주성분에는 사회적 자본의 신뢰에 관련된 항목들이 묶여 있으므로 '사회적 신뢰'로, 제4주성분에는 시민에 대한 평가가 관계하기 때문에 '시민에 대한 신뢰'로 명명하고자 한다.

8) 충정남도(2014). 「2014년 충남사회지표」. 충청남도.

<표 6> 설명변수에 대한 주성분분석 결과(varimax회전)

항목	제1주성분	제3주성분	제2주성분	제4주성분
	시민참여형 사업에 대한편익평가	시민참여형 사업에 대한비용평가	사회적신뢰	시민에 대한 신뢰
시민참여형사업을실시하기위한 시간,노력등투자비용이많이소요된다	.141	.852	.071	.176
시민참여형사업의경우,의사결정이지연되는 경우가많다	.134	.863	-.025	.123
시민참여형사업에소요된시간과노력을고려하 면해당정책(사업)의효과는미비하다	.695	.295	-.165	.038
시민참여형사업에서행정과시민,시민간의토 론은현실적으로거의이루어지지않는다	.875	.001	.014	-.021
시민참여형사업참가자는항상소수에한정되어 있으며일부시민에치우쳐있다	.743	.139	-.136	.207
일반주민은당신이담당하고있는업무를이해하 지못한다	.372	-.042	.199	.476
행정업무에관련한규칙등이모호할경우,주민 은자신에유리하게해석한다	-.047	.169	-.049	.833
주민은반드시정직하지만은않다	.117	.190	-.198	.766
대부분의사람들은신뢰할만하다	-.138	.058	.905	-.052
대부분의사람들은타인에게도움을주려고한다	-.040	-.020	.890	-.062
기여율 (%)	20.1	16.5	17.4	16.1

<표 7> 통제변수

통제변수	내용	N	%
성별	남	218	63.7
	여	124	36.3
재직년수	5년이하	77	22.5
	6-10년	78	22.8
	10-15년	45	13.2
	16-20년	32	9.4
	21-25년	65	19.0
	26년이상	45	13.1
직급	9급	30	8.8
	8급	84	24.6
	7급	117	34.3
	6급	104	30.5
		6	1.8

통제변수	내용	N	%
연령	29세이하	20	5.8
	30-34세	51	14.9
	35-39세	71	20.7
	40-44세	62	18.1
	45-49세	67	19.5
	50-54세	51	14.9
	55-59세	21	6.1
자치단체규모	아산시=1, 논산시=0		
시민참여형 사업경험	과거5년간관여했던시민참여형사업수		

다음으로 〈표 7〉는 분석모형에 투입될 통제변수를 정리한 것이다. 조사 응답자의 성별은 남자가 63.7%, 여자가 36.3%이며 연령에서는 30대와 40대가 많은 분포를 차지하고 있다. 또 재직년수는 5년 이하가 22.5%, 6-10년이 22.8%, 10-15년이 13.2%, 16-20년이 9.4%, 21-25년이 19.0%, 26년 이상이 13.1%이다. 직급별로는 5급 이상 1.8%로 가장 적고 9급이 8.8%, 8급이 24.6%, 7급이 34.3%, 6급이 30.5%이다.

한편 자치단체규모는 아산시 공무원을 1로 하여 더미변수를 투입하고자 한다. 그리고 시민참여형 사업경험의 경우, 응답자가 과거 5년간 자치단체가 실시하고 있는 시민참여형 사업[9]에 관여했던 사업수를 이용한다.

2. 회귀분석 결과

〈표 8〉은 시민참여에 대한 공무원의 태도를 종속변수로 하여 회귀분석을 실시한 결과이다. 회귀분석은 공무원의 각 태도에 대해 통제변수만 투입한 model Ⅰ과 통제변수에 본 연구에서의 설명변수를 추가하여 종합적 분석을 실시한 model Ⅱ로 구성된다.

먼저 '가치합리적 지향'에 대한 분석결과를 살펴보면 model Ⅰ에서는 시민참여형 사업 경험과 사회적 신뢰가 유의하게 영향을 미치는 것으로 분석되었으며 model Ⅱ에서는 model Ⅰ의 두 변수에 추가하여 시민참여형 사업의 편익평가가 유의한 결과를 보여주었다. 즉 시민참여 관련 사업의 경험이 많고 사회적 신뢰가 높은 공무원일수록 시민참여에 대한 가치규범적 동의가 강한 것으로 나타났다. 그리고 시민참여형 사업의 편익에 대해서 긍정적으로 평가하는 공무원일수록 가치규범적 동의가 강한 것으로 나타났다.

9) 응답에 이용된 시민참여형 사업의 예시는 다음과 같다. ①주민의 의견, 요구, 만족도 등에 대한 설문조사 ②편지, 엽서, 팩스, 전자메일 등에 의한 의견 및 아이디어 공모 ③시민에 의한 시정모니터 ④주민의견청취를 위한 공청회 및 주민설명회 ⑤주민과의 의견교환을 위한 지역, 지구별 간담회 ⑥정책자문을 위한 전문가 및 이해관계자의 심의회 및 위원회 ⑦지역 문제해결을 위해 공모된 시민으로 구성된 시민회의 및 시민위원회 ⑧주민자치위원회와의 협동사업(지원사업 포함) ⑨지역 사회단체 및 시민단체와의 협동사업(지원사업 포함) ⑩기타

<표 8> 회귀분석 결과

	가치합리적 지향				목적합리적 지향			
	model Ⅰ		model Ⅱ		model Ⅰ		model Ⅱ	
설명변수	β	t	β	t	β	t	β	t
성별	-.041	-.727	-.046	-.828	-.134	-2.174*	-.141	-2.493*
연령	.163	1.714	.149	1.581	.039	.382	.005	.054
재직년수	-.117	-1.126	-.126	-1.213	.045	.398	.149	1.413
직급	-.053	-.583	-.027	-.296	-.078	-.792	-.168	-1.832
자치단체규모	-.023	-.418	.008	.149	-.021	-.346	-.076	-1.340
시민참여형사업경험(사업수)	.185	3.335***	.141	2.539*	-.171	-2.850**	-.105	-1.864
사회적신뢰	.351	6.721***	.355	6.939***	.001	.020	-.003	-.050
시민에대한신뢰			.044	.857			-.237	-4.531**
시민참여형사업의편익평가			.183	3.461***			-.345	-6.423***
시민참여형사업의비용평가			.081	1.587			.079	1.509
R^2	.184		.225		.043		.203	
조정R^2	.166		.199		.021		.177	
N	313		313		313		313	

* p< 0.05 ** p< 0.01 *** p< 0.001

다음으로 '목적합리적 지향'에 대해서는 model Ⅰ에서 성별과 시민참여형 사업 경험이 유의한 변수로 확인되었고 model Ⅱ에서는 성별, 시민에 대한 신뢰, 시민참여형 사업의 편익평가가 유의하게 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 즉 여성 공무원보다 남성 공무원이 현실업무상에서는 제한적 시민참여가 바람직하다는 인식을 갖고 있으며, 시민에 대한 신뢰와 시민참여형 사업의 편익에 대한 평가가 낮은 공무원일수록 목적합리적 지향이 강하다.

이상의 회귀분석 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 자치단체 규모에 따른 공무원의 태도에서는 유의한 차이가 없다. 앞서 지적했듯이 자치단체의 규모는 각 자치단체가 보유한 시민적 자원을 통해서 시민참여에 대한 공무원의 태도와 의식에 영향을 미칠 것으로 추론되었으나 본 연구의 분석에서는 그 영향력이 검출되지 않았다. 이에 대해서는 시민적 자원에 관계된 집계데이터를 투입한다면 또 다른 결과가 도출될 수도 있다고 볼 수 있겠지만 본 연구의 결과에서 본다면 자치단체 규모는 공무원의 의식과 태도에 영향을 주지 않았다.

둘째, 시민에 대한 신뢰는 사회적 신뢰에 의해 통제된 경우, 규범적 동의('가치합리적 지향')보다 '목적합리적 지향'에서 유의한 영향을 보여주었다. 이는 사회적 신뢰를 배경으로 한 시민에 대한 신뢰는 시민참여의 가치규범적 필요성에 대한 공무원의 의식을 높이는 효과는 있으나 현실업무상에서는 사회적 신뢰와 별개로 시민의 능력과 협조성 등에 대한 평가를 통

해서 시민참여에 공무원의 태도가 규정되고 있음을 의미한다.

셋째, 시민참여형 사업에 대한 편익평가(이하 '편익평가')에 따라 시민참여에 대한 공무원의 태도에 차이가 있다. 시민참여형 사업에 대한 비용평가(이하 '비용평가')의 경우, 유의한 결과를 얻을 수 없었으나 편익평가는 '가치합리적 지향'와 '목적합리적 지향' 두 태도에서 영향력이 가장 큰 변수로 확인되었다. 시민참여형 사업에서 행정조직이 얻고자 하는 효과를 얻었을 경우, 환언하면 행정조직의 편익이 많을수록 시민참여에 대한 규범적 동의를 갖으며 현실업무상적 제약에도 불구하고 시민참여의 확대에 적극적인 것으로 나타났다.

마지막으로 공무원의 태도에 대한 시민참여형 사업에 관련한 경험이 갖는 영향력이 명확하지 않다는 점이다. 선행연구에서는 시민참여에 관계된 각종의 경험이 시민참여에 대한 공무원의 의식을 긍정적으로 변화시킨다고 지적되었다(Kathleen 2003). 그러나 이러한 지적은 '가치합리적 지향'에서는 확인할 수 있었으나 '목적합리적 지향'에서는 그렇지 못하였다. 특히 model Ⅰ에서는 시민참여 관련 사업의 경험이 많은 공무원일수록 현실업무상의 제약 때문에 제한적 시민참여가 바람직하다는 의견에 반대하고 있는 것으로 분석되었으나 model Ⅱ에서는 그 영향력이 검출되지 않았다. 이는 시민참여나 그와 관련된 제 업무를 접하는 기회가 많다하더라도 그것이 직접적으로 공무원의 의식과 태도와 연계되지 않고 시민참여를 둘러싼 시민에 대한 평가와 해당 사업으로부터 얻을 수 있는 편익에 대한 평가에 의해서 다르게 나타날 수 있음을 의미한다.

이상과 같이 시민참여에 대한 공무원의 이중적이고 상반된 태도는 시민참여에 관련된 사업에 대한 평가 특히 편익평가로부터 크게 영향을 받고 있으며 이는 관료제의 도구적 합리성을 배경으로 하고 있다.

이러한 결과가 시사하는 것은 무엇인가? 이와 관련해서 다음 절에서는 보완적 분석과 함께 분석결과에 대한 논점과 시사점을 논하고자 한다.

Ⅴ. 연구결과의 시사점 및 결론

1. 도구적 합리성은 억제되어야 하는가?

관료제의 도구적 합리성의 기준은 법의 집행 및 수행에 요구되는 능률성 또는 효과성이라 할 수 있다(박희봉, 1998: 126-125). 그리고 관료제의 능률성은 베버의 이념형 관료제에서 볼 수 있듯이 일반규칙에 의한 예측가능성과 비인격화를 통해서 확보된다. 그러나 이러한

관료제의 도구적 합리성에 대한 현실의 시선은 비판적이다. 그 배경에는 대표적으로 Merton(1968)의 관료제 역기능과 같이 규칙에 대한 과도한 집착으로 인하여 규칙자체가 목적이 되는 목표의 대치 현상에 대한 비판이 자리하고 있다. 또한 관료조직의 기술적 우위성을 바탕으로 한 도구적 합리성이 가치판단의 역할까지 담당하는 이른바 형식적 합리성이 실질적 합리성을 위협하는 문제도 존재한다(박희봉, 1998: 130). 따라서 관료조직은 형식적 합리성에 대한 과도한 몰입을 방지하기 위해 국민의 자유와 후생복리와 같은 실질적 합리성을 추구하는 의회나 정당 등의 정치기관에 의해서 민주적 통제를 받게 된다. 그리고 관료조직에서의 실질적 합리성 확보를 위해 공식적인 정치기관만으로 부족하기 때문에 이익집단이나 전문가집단 외에도 일반시민의 여론을 수렴할 수 있는 제도적 장치가 요구된다. 이는 행정조직에서의 시민참여가 갖는 의의이기도 하다.

과거 관료조직의 기술적 우위성을 내세워 행정활동의 비약적 팽창을 용인하였던 행정국가 시대의 초기에는 비전문적인 일반시민이 정책과정에 직접적으로 관여할 수 있는 여지가 적었다(Fischer, 1993; King etc., 1998). 그러나 행정환경의 불확실성 증대와 시민 요구의 다양성이 진행되고 있는 현재에는 행정시스템만으로 그에 대해 충분히 대응할 수 없기 때문에 시민의 시점과 협력이 필수적이다. 또 이를 통해서 정책결정 및 집행의 정당성을 확보하는 것이 정책의 성패를 좌우하고 있다. 이러한 변화는 근대민주주의 이후, 정치 및 행정 분야에서 끊임없이 시도되어 왔던 시민참여라는 '사회적 실험'(Roberts, 2008: 4)이 거버넌스의 심화와 연동되어 다시금 주목받는 배경이 되고 있다.

이러한 최근의 변화를 고려하면 시민참여가 항상 행정조직의 도구적 합리성과 모순적 또는 대립적 관계를 갖는다는 고정관념에 변화를 줄 필요가 있다. 구체적으로는 시민참여에 대한 행정조직의 도구적 합리성을 부정 또는 억제의 문제로 접근할 것이 아니라 시민참여의 도입에 관련된 행정조직의 비용이 무엇이며 또 시민참여를 통해서 얻을 수 있는 행정조직의 편익은 무엇인가에 대한 관심과 분석을 통해 양자 간의 양립가능성을 탐색하는 시각으로 접근할 필요가 있다. 환언하면 도구적 합리성에 의한 계산에서 정(+)의 결과는 어떻게 얻어지는가라는 시민참여에 대한 도구적 접근이 요구되는 것이다. 본 연구의 분석결과에 의하면 '목적합리적 지향'은 시민참여에 대한 편익평가에 따라 그 방향성이 변화하고 있음을 알 수 있다. 그러나 시민참여에 관한 종래의 연구에서는 규범적 시점에 기초한 시민참여의 본질이나 추진과정 등이 주된 관심이었으며 공공행정의 기능(효율적, 효과적 행정서비스의 제공)에 관련된 시민참여의 효과에 대해서 그다지 관심을 두지 않았다(Neshkova and Guo, 2012: 268). 따라서 규범적 관점과 더불어 실제 행정조직이 시민참여 수법을 검토할 때, 무엇을 요구하며 그것을 통해서 얻고자 하는 효과는 무엇인가에 대한 도구적 관점에 기초한 검토가 필요하다.

단 시민참여에 관련된 행정적 비용은 민주주의의 비용으로서 불가피한 측면을 갖고 있으며 또한 본 연구결과에서 보았듯이 비용평가의 영향력이 없다는 것은 지방공무원이 시민참여에 의한 비용부담보다 그것에 의한 정책적 효과에 관심을 갖고 그에 대한 평가에 따라 시민참여 사업에 대한 태도를 결정한다고 볼 수 있다. 따라서 시민참여에 대한 행정조직의 주된 관심대상은 편익평가에 관계되는 시민참여의 현실적 효과가 될 것이다.

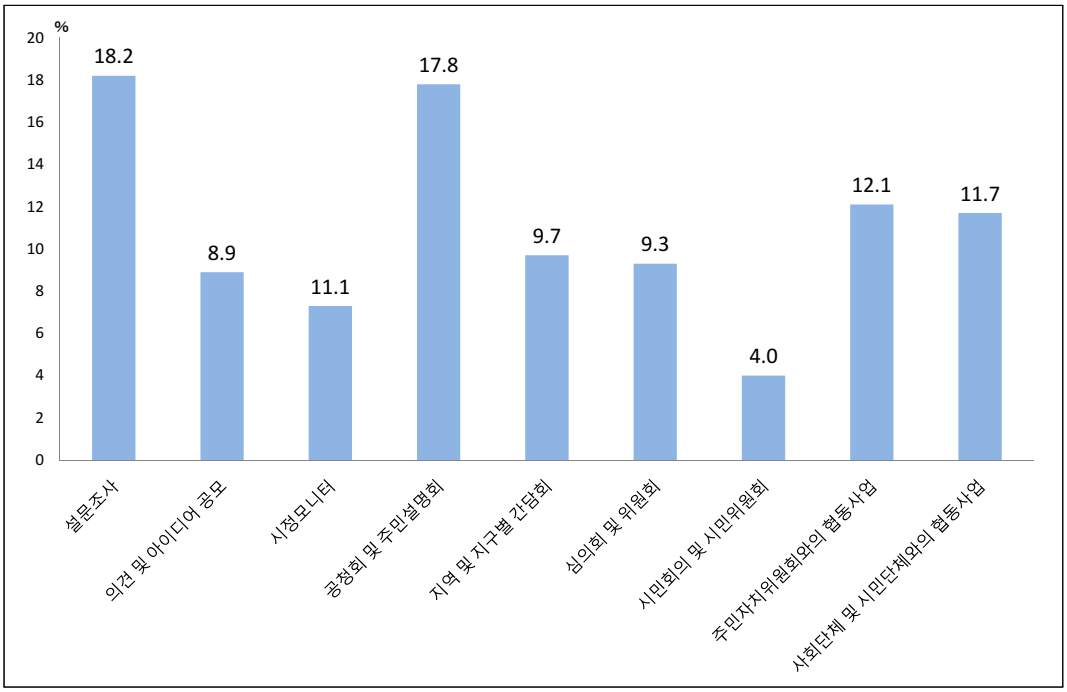
2. 성공적인 시민참여와 그 평가항목

시민참여에 대해서 공무원이 기대하는 도구적 편익으로서의 현실적 효과는 무엇일까? 시민참여의 효과에 관해서는 앞서 '목적합리적 지향'에 대한 분석에서 논하였으나 여기에서는 현재의 시민참여가 갖는 효과에 대해서 일선 공무원들이 어떻게 생각하고 있는가를 중심으로 검토하고자 한다.

Nabatchi(2010)의 주장에 의하면 시민참여의 편익에는 규범적인 것 외에도 시민, 커뮤니티, 공공정책(행정)에서의 도구적 편익이 존재하고 공공정책에서는 정책효과(outcome)가 대표적이다. 또 Moynihan(2003: 173)은 시민선호의 반영, 민주적 정통성 강화, 정책결정의 수용성, 협동에 의한 공공서비스의 공급, 시민에 대한 권한이양 등으로 설명하였다. 그 외 이해관계자에 대한 설득을 통한 정책의 정당성 확보, 행정에 대한 관심 및 신뢰 향상 등을 꼽을 수 있다(Wang, 2001; Irvin and Stansbury, 2004).

이러한 선행연구의 논의에 기초해서 시민참여의 현실적 효과에 대한 공무원의 평가를 파악하기 위해서 본 연구에서는 '과거 5년간 관여했던 시민참여형 사업 중 가장 성공적이었다고 평가할 만한 사업은 무엇인가'라는 설문항목을 제시하고 어떠한 측면을 고려하여 높게 평가하는지를 조사하였다.

<그림 1> 가장 성공적이었다고 평가할 수 있는 시민참여(N=247)



<표 9> 성공적 시민참여 평가의 고려요인

평가항목	%
시민교육	16.2
시민관심	39.3
행정신뢰	33.2
시민간의신뢰	19.8
정책의정당성	32.0
정책적효과	21.5
혁신적인아이디어	7.3
일상적생활경험과특수지식	16.2
협동사업	21.9
커뮤니티형성	26.3
N	247

〈그림 1〉에서 아산시와 논산시의 공무원이 가장 성공적이었다고 평가하는 시민참여형 사업을 살펴보면 주민 의견청취를 위한 주민의 의견, 요구, 만족도 등에 대한 '설문조

사'(18.2%), '공청회 및 주민설명회'(17.8%)가 가장 높은 응답률을 보여 주었다. 그 뒤를 이어 '주민자치위원회와의 협동사업'(12.1%), '사회단체 및 시민단체와의 협동사업'(11.7%), 지역의 주민과의 의견교환을 위한 '지역 및 지구별 간담회'(9.7%), 정책자문을 위한 전문가 및 이해관계자의 '심의회 및 위워회'(9.3%), 편지, 엽서, FAX, 전자메일 등에 의한 '의견 및 아이디어 공모'(8.9%) 등이 성공적이었다고 평가되었다[10].

그에 반해 지역 문제해결을 위해 공모된 시민으로 구성된 '시민회의 및 시민위원회'는 응답자의 약 4%에 그치고 있다.

다음으로 각 사업이 어떠한 측면에서 성공적이었다고 평가하는지를 조사한 결과가 〈표 9〉이다. 가장 많은 응답자수를 보여 준 것은 '시민관심'(39.3%)과 '행정신뢰'(33.2%), '정책의 정당성'(32.0%)이었다. 즉, 많은 공무원들이 시민참여 사업을 통해 행정에 대한 신뢰와 관심이 향상된 점과 정책의 정당성이 높아졌다는 점에서 성공적 사업으로 평가하고 있다. 한편 일선 공무원들이 '커뮤니티 형성'(26.3%), '협동사업'(21.9%), '정책적 효과'(21.5%) 등도 시민참여형 사업 평가에 대한 주요 고려요인으로 간주하는 것으로 나타났다.

3. 성공적 시민참여의 평가 고려요인과 도구적 편익

위에서 집계된 성공적인 시민참여 평가의 고려요인은 본 연구결과에서의 시민참여에 대한 편익평가와 어떠한 관계를 갖고 있을까? 다시 말하면 시민참여형 사업을 통해서 얻을 수 있는 도구적 편익을 구성하는 주된 시민참여의 현실적 효과는 무엇일까? 이를 위해 본 연구에서는 상관분석을 통해서 탐색적으로 고찰하고자 한다.

<표 10> 가장 성공적이었다고 평가할 수 있는 시민참여

	시민참여형사업의 편익평가
시민교육	.224***
시민관심	.252**
행정신뢰	.088†
시민간의신뢰	.116†
정책의정당성	.106†

10) 이와 관련해서 아산시와 논산시의 차이는 거의 없었다. 전체 집계결과와 같이'공청회 및 주민설명회', '설문조자', '심의회 및 위원회', '사회단체 및 시민단체와의 협동사업' 등이 각 시의 공무원로부터 성공적인 사업으로 평가되었다.

	시민참여형사업의 편익평가
정책적효과	.256***
혁신적인아이디어	.139*
일상적생활경험과특수지식	.045
협동사업	.075
커뮤니티형성	.066

※Pearson상관계수 † p< 0.1 * p< 0.05 ** p< 0.01 *** p< 0.001

〈표 10〉의 분석결과에 따르면 '시민교육', '시민관심', '정책적 효과', '혁신적인 아이디어' 등이 유의하게 시민참여형 사업의 편익평가와 정(+)의 상관관계를 갖고 있는 것으로 나타났다. 또 유의수준(p<0.05)을 충족하지는 못하였지만 '행정신뢰', '시민 간의 신뢰', '정책의 정당성'등이 공무원의 편익평가와 관계를 갖고 있는 것을 알 수 있다.

이와 같은 결과는 공무원이 도구적 편익으로서 고려하고 있는 시민참여의 효과는 일반적으로 알려진 규범적 측면에서의 시민적 교육, 행정에 대한 관심 증가와 더불어서 정책적 효과, 행정조직 안에서 착안하기 힘든 혁신적인 아이디어 등임을 보여준다. 행정조직에서의 이러한 효과는 도구적 합리성에 의한 계산을 정(+)으로 변환시켜 시민참여에 대한 '목적합리적 지향'을 긍정적으로 변화시킨다고 말 할 수 있다.

4. 결론

본 연구에서는 지방자치단체 공무원을 분석대상으로 시민참여에 대한 공무원의 이중적이고 상반된 태도를 행정조직의 도구적 합리성에 기초해서 분석하였다. 특히 도구적 합리성에 의한 '목적합리적 지향'에서는 시민참여에 관련한 행정적 비용과 편익 가운데 편익에 대한 평가가 높을수록 시민참여에 대한 긍정적인 태도를 보여주는 것으로 확인되었다. 그리고 이러한 분석결과를 토대로 시민참여제도에 대한 도구적 접근의 필요성을 제기하였다.

많은 행정관계자가 시민참여에 관해 수많은 시행착오를 겪으면서 지속적인 관심과 노력을 기울여왔으나 그 효과에 대해서는 여전히 의문형임을 부정할 수 없다. 이와 관련해서 본 연구의 분석결과에 따르면 일선 공무원이 시민참여를 통해서 얻고자 하는 도구적 편익으로서의 효과는 단순히 시민의 요구를 파악하거나 행정에 대한 관심을 높이 것에 머물지 않고 자신들의 행정적 전문지식과 다른 시점인 일상생활에서 얻는 시민들의 아이디어이며 그를 통해 정책의 효과(outcome)를 높이는 것이라 할 수 있다. 단, 이러한 도구적 편익은 각 참여제도의 목적과 과정에 따라 구체적인 내용과 수준이 매우 상이하기 때문에 일괄적으로 논하기 어렵

다. 그리고 시민참여에 대한 규범적 논의에서 흔히 볼 수 있듯이 의사결정에 대한 시민 의견의 반영과 실질적 영향력은 매우 중요하지만 그것이 모든 참여에서 가능하다는 환상을 시민과 행정에 심어주지 않기 위해서는 각 참여제도의 목적과 기대되는 효과를 명확히 하고 양자가 공유하는 것이 필요하다(Bryson etc., 2013: 27). 따라서 각 참여제도의 목적과 효과에 대해 앞으로 보다 체계적인 검토가 요구된다.

【참고문헌】

곽현근. (2010). 대전시 거버넌스의 진단과 과제: 거버넌스 참여주체들의 인식을 중심으로. 「한국공공관리학보」, 24(4): 185-210.

김관보·이선영. (2011). 지방정부 예산과정 시민참여의 목표와 성과에 대한 영향요인 연구: 수원시 구조방정식모형을 중심으로. 「한국행정학보」, 45(3): 279-303.

김찬곤·노승용. (2008). 공무원의 전자민주주의 수용 영향 요인: 온라인 정책토론방 이용을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 15(2): 21-47.

류영아. (2013). 「시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할」. 지방행정연구원.

박희봉. (1998). 관료제의 도구적 합리성과 실제적 합리성: 관료제 문제 극복을 위한 대안 모색. 「한국정치학회보」, 32(2): 125-145.

박천오. (2002). 정부관료제의 시민참여 수용성: 한국 공무원의 인식을 중심으로. 「행정논총」, 40(2): 1-28.

오정석·김행종. (2006). 고객지향성 확보를 위한 지적행정서비스의 인식차이에 관한 연구: 지적직 공무원과 주민을 중심으로. 「한국지적학회지」, 22(2): 37-55.

이숙종. (1993). 「민주정치와 시민참여」. 서울: 삼영.

유희정·이숙종. (2015). 일선공무원의 시민신뢰가 시민참여 수용성에 미치는 영향: 정책과정 및 유형별 시민참여 필요성의 조절효과를 중심으로. 「한국행정학보」, 49(1): 29-57.

윤주명. (1998). 시민참여에 대한 지방관료의 태도: 아산시와 천안시 사례를 중심으로. 「지방자치학회보」, 10(2): 91-112.

충정남도(2014). 「2014년 충남사회지표」. 충청남도.

Arnstein, S. (1969). "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of the American Institute of Planners,* 35: 216-224.

Brewer, Gene A. (2003). "Building Social Capital: Civic Attitudes and Behavior of Public Servants." Journal of Public Administration Research and Theory, 13(1): 5-26.

Bryson, John M., Kathryn S. Quick, Carissa Schively Slotterback, and Barbara C. Crosby. (2013). "Designing Public Participation Processes." *Public Administration Review,* 73(1): 23-34.

Fischer, D. J. (1993). "Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Case." *Policy Sciences,* 26(3): 165-187.

Gains, Francesca and Peter John. (2010). "What Do Bureaucrats Like Doing? Bureaucratic Preferences in Response to Institutional Reform." *Public Administration Review,* 70(3): 455-463.

Gawthrop, L. C. (1997). "Democracy, Bureaucracy, and Hypocrisy Redux: A Search for Sympathy and Compassion." *Public Administration Review,* 57: 205-210.

Halvorsen, K. E. (2003). "Assessing the Effects of Public Participation." *Public Administration Review,* 63(5): 535-543.

Hart, David K. (1972). "Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation." *Public Administration Review,* 32: 603-621

Irvin, R. A. and J. Stansbury. (2004). "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?" *Public Administration Review,* 64: 55-65.

Kathlene, L. and John A. Martin. (1991). "Enhancing Citizen Participation: Panel Degigns, Perspectives, and Policy Formation." *Journal of Policy Analysis and Management,* 10(1): 46-63.

King, Cheryl S., Kathryn M. Feltey, and Bridget O'Neill Susel. (1998). "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration." *Public Administration Review,* 58(4): 317-326.

Koontz, Tomas M. (1999). "Administrations and Citizens: Measuring Agency Officials' Efforts to Foster and Use Public Input in Forest Policy." *Journal of Public Administration Research and Theory,* 9(2): 251-280.

Kweit, Robert W. and Mary G. Kweit. (1980). "Bureaucratic Decision-Making: Impediments to Citizen Participation." *Polity,* 12(4): 647-666.

Langton, S. (1978). "D What is Citizen Participation?" In S. Langton(ed.), *Citizen Participation in America. Lexington,* MA: Lexington Books: 13-24.

Merton, Robert K. (1968). *Social Theory and Social Structure,* NY: Free Press.

Moynihan, Donald P. (2003). "Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation: Citizen Summits in Washington, D.C." *American Review of Public Administration,* 33(2): 164-188.

Nabatchi, Tina. (2010). "Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration." *American Review of Public Administration,* 40(4): 376-399.

Neshkova, M. I. and Hai(David) Guo. (2012). "Public Participation and

Organizational Performance: Evidence from State Agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory,* 22(2): 267-288.

Peters, B. G. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models,* Lawrence: University of Kansas Press.

Putnam, R. D. (2000). Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community, New York: Simon & Schuster.

Roberts, N. C. (2008). *The Age of Direct Citizen Participation. Armonk,* New York: M. E. Sharpe.

Wang, Xiaohu. (2001). "Assessing Public Participation in U.S. Cities." *Public Performance and Management Review,* 24(4): 322-336.

Yang, K. (2005). "Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts." *Public Administration Review,* 65(3): 273-285.

Yang, K. and K. Callahan. (2007). "Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality." *Public Administration Review,* 67(2): 249-264.

ウェーバー,M.濱島朗･德永恂譯. 1971)『現代社會學体系第5卷社會學論集－方法･宗教･政治』青木書店.

김 종 욱: 2008년 일본 게이오대학(慶應義塾大學)에서 법학 박사학위를 수여하였다. 학위논문은 "自治体における政策バリエーションと官僚の組織行動"이다. 동 대학에서 연구교수를 역임하였고, 현재 일본 가가와대학(香川大學) 법학부 준교수(准教授)로 재직중이다. 주요 관심영역은 지방자치, 시민참여, 조직이론 등이다. 저서로는 『地方分權時代の自治体官僚』(2009 단저) 등이 있으며, 주요 논문은 "ネットワーク分析によるローカル･ガバナンス構造の分析"(2011), "로컬 거버넌스에서의 시민참여와 정치적 평등성, 정치적 효능감: 일본의 사례를 중심으로"(2012), "自治体における行財政改革の日韓比較"(2014), 등이 있다.
(89jokim@hanmail.net)