

정부관료제의 시민참여 수용성 : 한국 공무원의 인식을 중심으로

박 천 오*

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 시민참여의 유용성과 정부관료제의 시각
- III. 한국에서의 시민참여와 정부관료제
- IV. 정부관료제의 시민참여 수용성에 관한 이론적 배경
- V. 한국 정부관료제의 시민참여 수용성에 관한 실증 조사
- VI. 결어 : 연구결과와 현실적 시사

〈요 약〉

기존의 정부 제도와 관행은 폭넓게 진행되는 21세기 사회환경의 변화를 따라 잡지 못하고 있다. 공공부문의 의사결정에 광범위하고도 효과적인 시민참여가 구되는 시대임에도 불구하고 정부가 이에 제대로 대응하지 못하고 있는 것은 그 대표적인 예이다. 한국의 경우는 정보화 시대의 도래, 지방화 경향의 확대, 공공 분야에 있어서 시민단체 활동의 증대와 같은 최근의 상황변화에 비추어 볼 때, 시민참여가 활성화되어야 할 규범적·현실적 필요성이 절실함에도 불구하고 시민참여가 아직 본 궤도에 오르지 못하고 있다.

본 연구는 한국에서 시민참여가 활성화하려면 정책과정의 실제 주체인 정부관료제의(보다 정확히는 공무원들의) 시민참여에 대한 수용성이 높아야 한다는 전제에서, 공무원들을 대상으로 한 실증조사를 통해 정부관료제의 이러한 수용성이 현재 어떤 수준에 있는지를 진단함으로써, 향후 시민참여의 활성화 가능성을 전망하려는 데 그 목적을 둔다.

450여명의 중앙 및 지방공무원들을 대상으로 한 질문지 조사결과, 공무원들이 시민참여의 당위성과 필요성에 대한 공감대를 어느 정도 형성되기 시작한 것으로 나타났다. 공무원들의 이러한 의식 변화는 아직 한국 사회의 정치사회적 상황 변화 속도에 미치지 못하는 미흡한 수준이지만, 앞으로 공무원들로 인해 내실 있는 시민참여가 장애받는 일은 점차 감소될 것이란 기대를 낳는다.

* 명지대학교 행정학과 교수

I. 서 론

서구의 경우 근래 들어 시민참여는 정치 및 행정의 책임성과 대응성을 높이고 경제사회적 문제의 해결에 있어서 한계를 드러내고 있는 시장과 관료적 메커니즘을 보완할 수 있는 대안이자, 오늘날 팽배해 있는 정부에 대한 시민의 불신 현상을 완화시킬 수 있는 효과적인 방안이라는 인식 하에 이를 적극 활용하려는 움직임이 확산되고 있다(Berman, 1997 : King & Stivers, 2001 : 474). 뿐만 아니라 시민참여는 오늘날 정보통신기술의 발달로 정부 활동에 대한 시민들의 지식과 정보 발달로 증대하고 있고, 시민들이 시간과 비용을 크게 투자하지 않고서도 정치·행정과정에 직접 참여할 수 있는 능력이 급속히 신장되고 있는 데 따른 불가피한 현실로 간주되고 있다(Peterson, 1988 : Thomas, 1995 : 5-6 : White, 1997).¹⁾

한국에 있어서도 정보화 시대의 도래, 지방화 경향의 확대, 공공분야에 있어서 시민단체 활동의 증대와 같은 최근의 상황변화로 시민참여가 활성화되어야 할 규범적·현실적 필요성이 과거 어느 때보다 절실하지만, 시민참여 수준은 아직 시작단계에 불과하다. 한국에서 시민참여가 이제까지 제 기능과 가치를 발휘하지 못하였던 배경에는 참여제도의 미흡, 시민의 참여의식 미성숙과 같은 다양한 원인이 있을 수 있으나, 핵심 원인의 하나는 전통적인 유교문화와 권위주의적 정권의 영향하에서 형성되어온 정부관료제의(보다 정확히는 공무원들의) 시민에 대한 우월 의식과 시민참여에 대한 회의적 시각이었다고 할 수 있다(김규정, 1997 : 866 : 이승종, 1999 : 112).²⁾ 정부관료제는 그 동안 스스로 시민참여과정을 주도하고 결정짓는 현실에서 시민참여에 대한 부정적인 의식과 태도로 시민참여를 사실상 형식화시켜 왔기 때문이다(유재원, 1995 : 12-15). 1980년대 후반이래 정치적 민주화의 진척과 각종 시민단체들의 활동 증대 등의 정치사회적 환경변화로 말미암아 시민참여에 대한 정부관료제의 이러한 종래의 행태와 사고에 어느 정도 변화가 일고 있으리란 추측은 가능하지만, 이에 대한 경험적 연구는 아직 이루어지지 않고 있다.

본 연구는 한국에서 시민참여가 활성화되려면 정책과정의 실제주체인 정부관료

1) 전자민주주의, 원격민주주의, 인터넷 정치와 같은 최근의 신조어는 시민참여 확대의 무한한 가능성을 시사한다(White, 1997 : 오철호, 2001).

2) 정부관료제가 시민의 참여와 투입을 그다지 반기지 않는 것은 현대 행정국가의 보편적인 현상이지만(King, et al., 1998 : 317 : Peters, 1989), 한국 정부관료제는 그 정도가 특히 심하여 그 동안 시민참여를 저해하는 결정적인 변수로 지목 받아 왔다.

제의(보다 정확히는 공무원들의) 시민참여에 대한 수용성이 높아야 한다는 전제에서, 공무원들을 대상으로 한 실증조사를 통해 정부관료제의 이러한 수용성이 현재 어떤 수준인지를 진단함으로써, 향후 시민참여의 활성화 가능성을 전망하려는 데 그 목적을 둔다.

II. 시민참여의 유용성과 정부관료제의 시각

1. 시민참여의 유용성

광의의 시민참여는 정부의 정책과정에 스스로의 이익을 반영시키거나 영향을 미치기 위한 시민의 다양한 활동과 행위를 의미하며, 시민들은 이를 통해 공공문제에 대한 스스로의 견해와 입장을 정책과정에 투입시킬 수 있게 된다(King & Stiver, 2001). 시민참여는 여론조사, 공청회, 시민자문위원회, 이익집단에 의한 로비, 관료들과 정치인들을 상대로 한 개인적 접촉, 집회와 시위 등 다양한 제도적·비제도적 형식을 띠 수 있다. 시민참여는 입법부와 사법부를 포함한 정부 제기관 및 그 구성원의 의사결정에 영향을 미치려는 모든 행위를 포함하지만, 현대 정부의 실질적 중심이라고 할 수 있는 정부관료제의 정책과정에 대한 참여가 보다 큰 현실적 의미를 지닌다고 할 수 있으므로 이하에서는 여기에 논의의 초점을 맞춘다.³⁾

시민참여는 민주주의의 당연한 요청으로서 그 자체가 하나의 목적이 될 수 있다. 뿐만 아니라 시민참여가 활성화되어 정부와 시민간의 원활한 협력을 토대로 정책과정이 진행될 경우에는, 1) 대리인 문제를 내포하고 있는 대의민주주의가 보완됨으로써 정책결정과 집행의 책임성과 대응성이 증대되고, 2) 정책문제와 정책수요를 보다 정확히 진단할 수 있게 됨으로써 정책의 민주성과 합리성이 제고되고, 3) 전문가 위주의 능률 편향적인 정책결정의 경향이 완화되고, 4) 정책결정이 사회의 일부 계층이 아닌 다수 시민의 의사와 이익에 부합되는 방향으로

3) 정부관료제는 대규모의 인력과 장비, 고도의 전문성과 정보처리능력 등으로 무장된 현대국가의 중추기구이다. 때문에 현대사회에서 정부관료제가 말로 정부를 움직이는 실체이며 여타의 모든 정치주체들은 정부관료제에 직·간접적으로 영향을 미치는 방식으로 정책과정에 참여할 뿐이라는 주장이 제기되고 있다(Page, 1985 : 2). 본 연구에서는 정부관료제의 핵심은 결국 공무원이란 관점에서 이들을 중심으로 논의를 전개한다.

이루어짐으로써 정책의 사회적 형평성이 증대되고, 5) 정책갈등의 소지가 사전에 해소되어 시민의 정책 수용성이 높아지고, 6) 정부활동에 대한 시민의 이해와 신뢰가 증진되는 것과 같은 다양한 긍정적 효과와 실익을 거둘 수 있다는 것이 다수 학자들의 견해이다(Ross, 1998 : 397 : Callahan, 1999 : 26 : 권해수, 1997 : 77-78 : 이승중, 1998 : 4 : 정일섭, 1998 : 32 : Kim, 1997 : 278-280 : Thomas, 1993 : 445).

최근 시민참여는 넘비 현상에 따른 입지선정의 교착 문제를 회피할 수 있게 하는 방안으로 특히 더 각광받고 있다. 일례로 미국과 캐나다에서는 유해 폐기물 처리장 입지선장과 관련하여 그간 규제적(regulatory), 시장적(market), 자원적(voluntary)의 세 가지 접근이 이루어져 왔는데, Rabe(1994)의 연구는 이 중 자원적 접근의 성공가능성이 가장 높은 것으로 밝히고 있다(Kim, 1997 : 281-282). 여기서 규제적 접근은 정부기관이 일방적으로 입지결정을 하고 선매와 토지수용권을 동원하여 집행에 임하는 접근방식을, 시장적 접근은 민간 폐기물 관리 회사들이 경제적 고려를 바탕으로 입지를 선정한 뒤 관련 시민들에게 보상을 제공하는 접근방식을, 자원적 접근은 폐기물 처리 시설을 받아들이기로 동의한 공동체만을 입지선정 후보지로 고려함으로써 정책형성의 초기단계에서부터 시민들의 투입을 허용하는 접근방식을 각각 의미한다. 규제적 접근과 시장적 접근이 신속한 업무추진과 경비절감을 목표로 하면서 시민참여를 지양하는데 반해, 자원적 접근은 시민과의 상담과 합의 도출에 초점을 맞추는 것이 특징이다. Rabe의 연구결과는 한국의 1990년 핵폐기물 처리시설 입지 선정 사례와 1994년 중랑구 쓰레기 소각장 입지 선정 사례에서도 입증되었다(Kim, 1997).⁴⁾

하지만 과거 서구의 경험에서 보듯이 시민참여의 활성화는 심각한 부작용을 수반할 수 있다(Mathew, 1984 : Plein et al., 1998).⁵⁾ 상당수 기존 연구들은 시민참여가 1) 시간과 경비 등 각종 비용을 유발시킴으로써 정책과정의 능률성을 저해할 수

4) 1990년 핵폐기물 처리시설 입지 선정 사례의 경우 과학기술처는 입지선정을 기술적인 사안으로 간주하여 시민참여를 배제하고 일방적으로 안면도를 결정함으로써 사회적 소요와 시민의 불신을 불러일으켜 실패하였던 반면, 1994년 중랑구 쓰레기 소각시설 입지 선정의 경우는 시민들이 지방정부와 더불어 의사결정에 참여함으로써 성공을 거두었다. 핵폐기물 처리시설 입지선정의 경우는 규제적 접근을 하였고, 중랑구 쓰레기 소각장의 경우는 자원적 접근을 한 경우라고 할 수 있다(Kim, 1997 : 284-291).

5) 미국의 경우 1960년대와 1970년대 시민참여를 의무화하는 법이 상당수 등장하여 시민참여가 증폭될 수 있는 토대와 계기를 마련하였지만, 시민참여의 실제 결과는 대부분 부정적이었다(Thomas, 1995).

있고, 2) 다수 시민이 무관심하거나 참여 능력이 부족한 상황에서 일부 계층이나 집단이 참여를 독점하여 이른바 행정기관 포로(agency capture) 현상을 유발시킴으로써 정책과정의 중립성과 일반시민의 보편적 이익을 해칠 수 있고, 3) 선동가들이 등장하여 공공이슈를 둘러싼 시민의 갈등을 증폭시킴으로써 정치·행정적 안정을 저해할 수 있고, 4) 정보와 전문성으로 무장된 공직자들이 일반시민을 압도함으로써 시민을 조작의 대상으로 전락시킬 수 있고, 5) 정보와 자질이 부족한 일반인들에 의해 의사결정의 합리성이 침해받을 수 있고, 6) 경제적 보상만을 노린 맹목적인 집단적 이기주의로 정책결정과 집행이 방해받을 수 있는 등 다양한 부작용을 빚을 위험이 있다고 지적한다(Ross, 1998 : 397 : Callahan, 1999 : 25 : Peters, 2000 : 14 : Riedel, 1972 : 이승중, 1997 : 4-7 : 권해수, 1997 : 78 : Kim, 1997 : 280).

시민참여의 부작용은 시민참여가 현실여건과 부합되지 않는 상황 속에서 빚어지는 경우가 많은 까닭에 근래 들어 시민참여의 무조건적 확대·강화보다는 상황적응적인 시민참여의 소망성을 강조하는 학자들이 늘고 있지만(Thomas, 1990 : 435 : Callahan, 1999 : 27), 실제로 정부가 어떤 이슈들에 대해, 누구를, 어떤 목적에서, 언제 어떤 형식으로 정책과정에 연루시키는 것이 적절한지를 일목요연하게 밝히는 이론은 아직 제시되어 있지 않으며 이에 관한 사례 소개도 드물다(King & Stivers, 1998 : 55).⁶⁾ 다만 시민참여의 특정 측면을 중심으로 효과적인 시민참여 방안을 모색하는 일부 연구들이 있는 바, 이를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 이슈의 성격을 강조하는 연구들이 있다. Mitroff & Sagasti(1973), Dunn(1994) 등은 1) 당해 이슈를 둘러싼 갈등의 수위, 2) 이해당사자의 수와 조직화 정도, 3) 이슈에 관한 정보를 신뢰할 수 있는 수준, 4) 대안의 수, 5) 결과(outcomes)에 관한 지식, 6) 결과 발생의 가능성 등 관련 이슈의 속성을 파악하여야만 효과적인 시민참여 방안을 알 수 있다고 주장한다. 예컨대 갈등의 수위가 높은 이슈의 경우는 정책과정의 초기 단계에서부터 워크숍 등 합의 도출에 유리한 시민참여 방식을 적극 활용하여야 한다는 것이다.⁷⁾ 또한 이해당사자들이 소수 집단들로 조

6) 시민참여에 대한 평가는 일반적으로 과정(process)과 결과(outcome)의 두 차원에서 이루어질 수 있다. 전자의 경우는 시민참여의 과정이 얼마나 원만하였느냐에 관한 것으로서, 1) 정부에 대한 시민의 적대감 수준, 2) 과정의 진행 기간, 3) 합의에 도달한 정도 등의 변수를 중심으로 파악될 수 있다. 후자는 의사결정이 얼마나 잘 이루어졌느냐에 관한 것으로서, 1) 의사결정의 질적 측면, 2) 집행의 성공여부, 3) 의사결정에 대한 시민의 만족도, 4) 의사결정에 대한 관리적 측면에서의 만족도, 5) 의도된 결과 달성 등의 변수를 중심으로 진단될 수 있다(Thomas, 1993, 449-450).

7) 워크숍은 상이한 이해당사자들 간에 대화의 기회를 제공하는데 반해, 공청회는 각기

직화되어 있다면 이들 집단의 리더들을 중심으로 한 인터뷰, 워크샵, 자문위원회 등이 효과적인 참여 방식이 될 수 있고, 반대로 이해당사자들이 조직화되어 있지 않고 광범위하게 분산된 경우라면 여론조사나 공청회와 같이 이해당사자들과 보다 직접적으로 접촉하는 참여 방식이 채택되어야 한다고 한다.

둘째, 참여자의 범위 내지 참여주체에 초점을 맞추는 연구들이 있다. Kweit & Kweit(1981), Rosner(1975) 등은 참여자의 대표성을 강조하면서 광범위한 참여를 주창한다. 반면에 Thomas(1993 : 446-447)는 정책과정에 있어서 시민의 수용성과 정통성이 크게 요구될 때는 광범위한 시민참여가 필요하지만, 정책과정상 의사결정의 질과 기술적 적합성(혹은 집행의 능률성)이 특히 요구될 때는 시민참여의 수준을 어느 정도 제한하는 것이 오히려 바람직하다고 주장한다.⁸⁾

셋째, 시민참여의 목적을 중시하는 연구들이 있다. 시민참여는 정책과정의 개방하고 시민정신을 함양시키는 본래적 가치를 지니지만, 정부 입장에서 시민참여에 정책대안의 발굴과 같은 보다 구체적인 기능을 기대한다면 그에 부합되는 참여를 유도하여야 한다는 것이다(Rosener, 1978 : Walters, et al. 2000 : Creighton, 1981 : 29). 넷째, 정부와 시민이 어떤 유형과 방식으로 상호작용하는 것이 바람직한가에 관한 연구들이 있다. 이들 연구에서는 공청회, 자문위원회, 시민설문조사 등 상이한 장·단점을 지닌 다양한 참여 방식을 어떤 상황에서 어떻게 얼마나 활용할 것인가가 관심사이다(Thomas, 1995 : 13).

다섯째, 시민의 영향력이 어느 정도여야 하는가의 문제를 다루는 연구들이 있다. 예컨대 Timney(1996)는 시민들이 정책과정의 주도권을 가지며 정부는 상담자로 봉사하는 적극적(active) 참여, 정부가 정책과정의 주도권을 가지며 시민참여는 형식에 그치는 소극적(passive) 참여, 시민이 정부와 정책과정의 영향력을 공유하지만 영향력이 상대적으로 약한 자문적(advisory)역할을 수행하는 전환적(transitional) 참여 등의 세 가지 모델을 제시하면서 이 가운데 적극적 참여 모델을 주창한다(Callahan, 1999 : 23-24).⁹⁾

견고하게 구축된 집단들의 상이한 관점이 더욱 공고화되고 극단화되는 포럼을 제공하는 결과가 되기 쉽다(Walters, et al. 2000 : 354).

8) 그에 의하면 교도소나 소방서를 설치하기 위한 입지 선정 시에는 시민참여가 권장되어야 할 것이나, 어떤 경고장이나 소방자동차를 구입할 것인지를 결정할 시에는 시민참여가 바람직하지 않게 된다(Thomas, 1993 : 446-447).

9) Smith & Huntsman(1997) 역시 고객중심적 행정모델, 시민-소유자 모델, 가치모델 등 시민참여의 세 가지 모델을 제시하면서 시민들이 보다 강한 영향력을 행사할 수 있는 가치모델이 바람직하다고 주장한다. 이들은 최근의 고객중심적인 행정모델은 행정서

향후 시민참여의 특정 측면에 초점을 맞추어 효과적인 참여 방안을 강구하는 위에서도 같은 연구들 누적되어 시민참여의 역기능적 측면을 최소화시킬 수 있는 상황적용적인 시민참여에 관한 이론이 정립되게 되면, 시민참여의 현실적 가치는 한층 더 빛을 발하게 될 것이다.

2. 정부관료제의 시각

정부관료제는 일반적으로 시민참여를 환영하지 않는 정향을 지니는데, 이는 시민 참여의 여러 속성이 상례화(routinization), 계층적 권위, 전문성과 몰인격성(impersonality) 등에 기초한 정부관료제의 전통적인 행정기능 수행과 모순되기 때문이다(Callahan, 1999 : 24). Wilson을 비롯한 초기 행정학자들이 정치의 영역에서는 시민참여가 바람직하지만, 전문성과 중립성이 중시되어야 할 행정의 영역에서는 그렇지 못하다는 주장을 펼친 것은 이런 연유에서이다(Callahan, 1999 : 24).¹⁰⁾

실제로 정부관료제는 시민참여에 대해 다음과 같은 부정적인 관점을 유지해온 것으로 파악되어 왔다. 첫째, 오늘날의 많은 문제들은 대중이 이해하기에 너무 복잡하다. 둘째, 시민을 포함한 관련자들과의 타협을 중시하는 점증주의적 의사결정은 비합리적이다. 셋째, 대부분의 시민은 정책문제에 무관심하며, 간혹 정책문제에 흥미를 가지고 정책과정에 개입할 때에는 공익보다 편협한 사익을 앞세운다. 넷째, 합리적 의사결정과 민주적 의사결정은 성격상 상치되며, 정부관료제의 정책

비스에 고객만족이라는 사고를 부각시키는 데 공헌하였지만, 기본적으로 정부관료제를 생산자 내지 행정서비스의 공급자로 가정함으로써 고객을 행정서비스에 불만을 제기하거나 만족감을 표하는 소극적인 입장에 머물게 하고, 시민 개인이 자기 이익에 의해서만 동기부여를 받는 것으로 가정하는 한계를 지닌다고 지적한다. 시민-소유자 모델은 Schachter(1995)가 제시한 것으로서 시민이 정부의 소유자(owner of government)로서 공익에 의해 동기부여를 받고 정부 일을 결정하고 감동해야 할 책임과 의무를 가지게 되나, 대다수 시민들의 실제 능력 및 영향력과 일치되지 않는다는 한계를 지닌다고 지적한다. 반면에 자신들이 제시하는 가치모델(value model)에서는 시민과 정부가 다 같이 정책과정에 적극 관여하며, 시민은 공동체의 주주들이 되고 정부관료제는 수탁자로서 투자자들인 시민에게 가치를 전달해 해주는 기업자산, 프로그램, 서비스의 관리자가 된다고 한다. 주주로서 시민은 그들이 전문성을 가진 영역이나 특히 중요하다고 인식하는 영역에만 직접 간여를 하게 된다고 한다.

10) 관료들은 자신들의 독립성, 전문성, 계층제, 동료의식을 가장 중시하고, 국가와 소속 기관을 그 다음으로 중시하며, 시민에 대한 관심은 기껏해야 세 번째라고 한다(Sciver, 1993 : Forester, 1989).

과정에서는 전자가 우선시되어야 한다. 다섯째, 시민참여는 공직자의 권력을 위협하고 축소시키는 결과를 가져온다. 여섯째, 시민참여는 업무처리를 지연시키고 자원의 낭비를 초래한다. 일곱째, 시민참여는 법에 규정되어 있거나 지지세력을 확보해야 하는 부득이한 상황에서 어쩔 수 없이 치러야 하는 일종의 행정비용이다 (Walters, et al. 2000 : 349-350 : Callahan, 1999 : 25 : King & Stivers, 1998).

이렇듯 정부관료제는 시민참여의 부작용에 편중된 시각을 지닌 탓에, 시민참여에 무관심하거나 시민참여를 제한·통제하려는 경향을 보여왔다(Callahan, 1999 : 25). 현대 정부가 당면한 정책문제들의 복잡성과 지난날 시민참여가 보여주었던 실망스러운 결과에 비추어 볼 때, 또한 현대의 정보화 사회에서도 여전히 많은 시민들이 특정 이슈에 대해 충분한 지식과 정보를 지니지 못하고 있거나 사적인 이익추구에 집착하여 소모적인 갈등을 빚는 경우가 적지 않다는 점을 감안할 때, 시민참여에 대한 정부관료제의 이 같은 회의적 시각을 무조건 비난할 수만은 없다(White, 1997).

하지만 시민참여는 민주주의의 본질적인 요청이며, 정부관료제의 정책과정에서도 능률성이나 합리성보다도 시민의 정책과정에 대한 접근성과 시민에 대한 정책의 대응성(responsiveness)이 오히려 더 중시되어야 할 경우가 적지 않다. 뿐만 아니라 정책의 효과성 제고를 위해서도 오늘날 자질과 역량이 크게 향상된 시민의 경험과 선호를 정책과정에 투입시켜야 할 당위성과 필요성이 있다. 따라서 시민참여는 적극 활용되어야 마땅하다(Callahan, 1999 : 23-25 : Cole & Caputo, 1984 : 414; Walters, et al. 2000 : 350).¹¹⁾

III. 한국에서의 시민참여와 정부관료제

한국의 경우 행정국가화의 일반적 추세 외에도 정부 주도의 산업화와 같은 역사적 유산에 힘입어 그 동안 정부관료제는 정책과정 전반에 걸쳐 막강한 영향력을 행사해 온 반면, 이에 대한 시민참여는 극히 미미하였다(박천오·박경효, 2001 : 213-229). 이는 시민참여가 활성화될 수 여건과 기반이 제대로 갖추어져 있지 못하였기 때문이다.

먼저 시민참여가 활성화되려면 시민의 정책·행정과정에 대한 시민의 참여 기회가 공식적이고도 광범위하게 보장되어야 할 것이나(이규환, 1999 : 198 : 이승중,

11) 진정한 해결이 어렵고 단기적인 조치만이 가능한 이른바 사악한 문제들(wicked problems) 이 날로 증대되고 있는 21세기의 현실에서 특히 더 그렇다(Kings, et al., 1998 : 319).

1999b : 110),¹²⁾ 한국의 경우 시민참여의 제도화 수준이 매우 낮아 이를 법적으로 의무화한 것은 도시계획법 등 소수 법에서 정책채택 전에 공청회를 개최해야 한다고 규정한 것이 거의 전부이다.¹³⁾ 그나마 공청회는 홍보 부족, 참여자 선정의 형식성과 인위성, 토론 문화의 부재 등으로 말미암아 효율적으로 운영되지 못하고 있다(이승중, 1999). 다만 최근 넘비 현상이 '문제됨에 따라 정부기관들이 공공 시설의 입지선정 등의 의사결정과정에서 시민참여를 공식적으로 포함시키려는 추세를 보이기 시작하고 있다. 주민발안, 주민소환, 주민투표와 같은 직접민주제적 요소가 전혀 결여된 것도 주민참여의 근본적인 한계라고 할 수 있다(이승중, 1999 : 254).

공청회 외에 공식적인 제도라고 할 수 있는 것으로는 반사회, 위원회, 간담회 등이 있지만,¹⁴⁾ 이들은 국민다수의 여론을 행정과정에 효과적으로 전달하는 기제가 되지 못하고 있다. 예컨대 공청회는 시민의 의견을 수렴하기보다 행정기관의 정책 안을 정당화시키기 위한 기회로 주로 활용되고 있다. 반사회에는 제한된 인원만(주로 여성 주부)이 참여하고 있고, 주민의 정책건의는 거의 없으며 간혹 제기되는 민원관련업무마저도 행정기관이 제대로 수렴하지 않아 시민들의 불만을 사고 있다. 위원회 또한 대표성이 의문시되는 소수의 사람들을 중심으로 구성되어 행정편의적으로 운영되며 의사결정도 중립적이지 못하다(이승중, 1997 : 권해

-
- 12) 참여통로는 간헐적이고 비공식적인 방법보다 공식적이고도 제도화된 형식(*institutionalized forms*)에 의하는 것이 효과적이고 바람직하다. 비제도적 방법은 비용이 많이 들뿐만 아니라 사회적 안정을 해쳐 공익을 저해할 수 있는데 반해, 공식적 참여방법은 비용이 저렴하면서도 안정적이고 지속적이며 소외층의 참여를 진작시키는 효과를 거둘 수 있기 때문이다(이규환, 1999 : 198 ; 이승중, 1997 : 6 ; 이승중, 1999b : 110).
- 13) 법령에 의하여 주민참여를 규정하고 있는 경우는 광역개발사업계획수립(지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률시행령 제5조), 공업단지·농공단지 지정(사업입지및개발에관한법률 제10조, 동 법시행령 제 11, 12조) 등 15가지이며, 의견 수렴방법으로는 공람, 공청회, 위원회, 주민등의 등을 규정하고 있다(유재원, 1995 : 35-36).
- 14) 각종 시책에 대한 공청회는 정부의 시책에 대하여 주민들이 참석 또는 발언할 수 있는 참여의 장으로서 의의를 지닌 것이다. 반사회는 정부시책의 홍보 및 주민의 여론 수렴을 목적으로 1976년 5월에 조직된 전국적으로 주민조직으로서 매월 25일에 정례적으로 개최하도록 되어 있는 반 단위의 주민총회의 성격의 모임이다. 그 구성은 세대주 또는 주부로 되어 있으며 비교적 높은 참석률을 보이는 가장 보편화된 주민참여제도라 할 수 있다. 위원회는 주민으로부터 시책에 대한 자문협조를 받기 위한 공식적 참여제도이다. 간담회는 기관장과의 대화, 행정에 관한 설명회, 각종 초청대화 등을 말한다(이승중 1999).

수, 1997 : 김병준, 1995 : 452-459).

비공식적인 성격의 참여 유형으로는 행정모니터 제도, 설문조사 등이 있으나 이들 역시 실효성을 의심받고 있다.¹⁵⁾ 행정모니터는 정부에 협조적인 인사가 과다 대표되는 문제를 드러내고 있고, 설문조사는 주로 행정 측이 제안한 문제에 국한된 찬반 의견을 묻은 것으로서, 전문성이 결여되거나 정부시책을 합리화하기 위한 수단으로 전락하는 경우가 적지 않다(이규환, 1999 : 189 ; 임도빈, 1997 : 179).

한편 근래 들어 대부분의 중앙부처와 지방자치단체들이 인터넷 홈페이지를 구축·운영하고 있으나 공무원들의 정보공유마인드 부족 등으로 인터넷을 통한 시민참여는 기대하기 어려운 것으로 알려지고 있다. 또한 아직은 인터넷 사용자들이 교육수준과 학력이 높거나 연령이 젊은 층이 대다수인 실정에서 인터넷이 각 계 각층을 대변하는 참여도구가 되지 못한다는 지적이 제기되고 있다(김윤기, 1997 : 김보흠, 2001). 1980년대 후반이래 정치적 민주화가 진척되면서 정책과 관련하여 시민들이 데모 등 대결적인 성격의 집단행동을 취하는 사태가 증폭되어 온 것은 시민투입기계의 이러한 비실효성과 무관하지 않다고 할 수 있다(권해수, 1997 : 74 ; Timney, 1996).

다음, 시민들의 참여의식이 낮은 것도 시민참여의 활성화에 걸림돌이 되고 있다. 설사 시민참여가 제도적으로 충분히 보장되어 있더라도 시민의 의식과 행태가 참여에 옹할 수준이 못된다면 참여는 실효를 거두기 어렵다. 한국의 경우 그간 경제성장과 정치적 민주화가 상당히 진척되었다지만 아직도 많은 시민이 시민참여에 무관심한 반면, 일부 이해당사자들은 참여과정에서 독선적이거나 극히 이기적인 모습을 보이는 것으로 알려지고 있다(이승종, 1999 : 255 ; 이규환, 1999 : 196 ; 권해수, 1997 : 78-80).

그러나 한국에 있어서 시민참여 활성화의 최대 걸림돌은 시민참여의 운영주체인 정부관료제의 부정적인 인식과 태도라고 할 수 있다. 정부관료제는 이제까지 시민의 요구와 입장을 이해하고 존중하기보다 행정편의적인 입장에서 일반적으로 기능하거나 시민을 단지 설득의 대상으로 간주함으로써 시민참여가 이루어질 수

15) 행정모니터제도는 지방행정에 관한 여론을 수집하기 위하여 일정 수의 주민을 모니터로 위촉하여 여론을 수집하는 제도로서 최근 시군 단위에까지 많이 확산되어 있다. 설문조사는 정부가 주민들의 일반 사항 또는 특정시책에 관한 여론의 파악수단으로 활용되는 것이다. 최근 들어 우리나라에서도 중앙과 지방에서 현저하게 설문조사가 증가하고 있는 추세에 놓여 있다(이승종, 1999).

있는 공간을 제약하고 시민들의 무력감과 소외감을 증폭시켜 왔기 때문이다(정일섭, 1998). 기존 참여제도의 형식화 현상도 제도 자체의 결합보다는 제도를 합리적으로 운영하려는 정부관료제의 의지가 부족한 데서 야기되는 측면이 더 강하다고 할 수 있다(이승중, 1999a : 256-257 ; 이규환, 1999 : 197).¹⁶⁾

한국 정부관료제의 비민주성은 유교문화에서 유래된 관료들의 관우월적 사고방식, 권위주의적 정치현실, 동원·규제·지시·감독 위주의 행정기능과 같은 요인들이 복합적으로 작용한 결과로 형성·유지되어 왔다(박재희, 1996 : 62-63 ; 장달중, 1988 : 239 ; 박천오·박경효, 2001 : 213-219). 근래의 정치·사회적인 환경 변화에도 불구하고 여전히 많은 공무원들이 시민의 의견을 듣고 수렴하기보다 선례와 법규에 입각하여 기계적·정형적으로 일을 처리하는 행태를 보인다는 비판이 끊이지 않고 있다.

정치적 민주화로 정부관료제가 이제껏 향유하였던 정책과정상의 독점적 지위와 영향력이 다소 감퇴되었다지만, 국가의 사회에 대한 우월성과 정부 내 관료제 역할의 핵심성이 본질적으로 바뀌지 않았고, 시민참여가 대부분 정부관료제의 발의에 의해 이루어지고 정부관료제 스스로 시민의견의 반영 여부를 결정짓는 현실에서, 시민참여의 활성화를 위한 선결 과제는 정부관료제가 시민참여에 대한 의식과 관행을 전환시키는 일이라고 할 수 있다. 본 연구가 시민참여의 장래를 전망함에 있어서 정부관료제의 의식과 태도에 주목하는 것은 바로 이 때문이다.

IV. 정부관료제의 시민참여 수용성에 관한 이론적 배경

본 연구에서 시민참여의 장래와 관련하여 실증적으로 파악하려는 것은 구체적으로 정부관료제의 시민참여 수용성이다. 정부관료제의 시민참여 수용성은 시민투입의 당위성과 가치를 인정하고 정책과정에 시민의 선호와 아이디어를 받아들여려는 정부관료제(보다 정확히는 관료들)의 인식과 태도를 의미하는 것으로서, 그 수준은 시민참여에 대한 정부관료제의 기본적 시각을 반영한다(King & Stivers,

16) 형식적으로는 일반시민의 참여를 보장하고 실질적으로는 행정기관의 일방적인 의사결정을 하는 식의 의사결정이 빈번히 이루어지는 것은 정보공개에 제한 등 공무원들이 설치하는 보이지 않는 장벽 때문인 경우가 많다. 예를 들면 군포시 쓰레기 소각장 입지선정과정에서는 관료들이 구독률이 낮은 지방지에 광고를 낸 후 입주자도 없는 상태에서 기존 동사무소에 주민공람을 비치하고 '주민의견 없음'이란 결론을 내리는 편법을 사용하였다(임도빈, 1997 : 179).

2001). 시민들은 정부 활동에 무관심해서가 아니라 정부관료제와의 접촉에서 자신들이 환영받지 못한다는 인상을 받거나 무력감을 느껴 참여를 꺼리는 경우가 적지 않은 관계로(Kettering Foundation 1991), 정부관료제의 이러한 시민참여 수용성은 시민참여의 장래를 진단할 수 있는 주요 변수가 될 수 있다. 시민참여의 활성화 여부는 정부관료제가 시민참여를 얼마나 용인 또는 장려하느냐에 따라 크게 좌우되기 때문이다. 본 연구의 실증 조사에 이론적 배경이 된 것은 다음 몇 가지 연구이다.

먼저 McNair et al.(1983)은 정부와 시민간의 상호성(reciprocity) 수준을 나타내는 지표로서 1) 역할 기대(intended role for citizens), 2) 자원 배정, 3) 독립적 멤버십의 선정(selection of an independent membership), 4) 의사결정 과정에의 연루, 5) 정기적 만남의 빈도, 6) 고위층에의 접근 등 여섯 가지를 개발·제시하고, 이를 근거로 시민과 더불어 정책과정을 진행시키려는 정부관료제의 의지를 파악할 수 있다고 주장한다.

첫째, 역할 기대란 정부관료제가 시민에 대해 어떤 역할과 기능을 기대하느냐 하는 것이다. 시민의 역할은 정책결정에 실질적으로 참여하는 매우 적극적인 것에서부터 이미 결정된 정책을 단순히 지지해 주는 극히 소극적인 것에 이르기까지 그 범위가 다양할 수 있다. 정부관료제가 시민에게 적극적인 역할을 기대할수록 상호성의 수준은 높다는 것이다.

둘째, 자원 배정이란 정부관료제가 효과적인 시민참여에 소요되는 자원을 얼마나 충실히 지원하느냐에 관한 것이다. 여기에는 시민들이 관련 정보를 충분히 확보할 수 있도록 다양한 수단들을 제공하고, 관련 예산을 충분히 배정하고, 시민들과 직접 함께 일할 수 있는 기구를 따로 설치하는 것 등이 포함된다. 이러한 지원 자원이 클수록 상호성의 수준이 높다는 것이다.

셋째, 독립적인 멤버십의 선정이란 정부관료제가 접촉 대상인 시민들을 어떤 식으로 구성하느냐와 관련된 것이다. 접촉대상인 시민들의 범위가 넓게 설정할수록 시민과 파트너십을 구축하려는 행정기관의 의지가 강하다고 할 수 있고 시민의 대표성도 증대될 것이므로 상호성의 수준이 높다는 것이다.

넷째, 의사결정에의 연루란 정부관료제가 시민들을 정책 수요조사, 정책목표의 형성, 정책목표의 결정, 정책대안의 모색과 선정, 정책대안의 최종 승인, 정책집행의 계획 협조 등에 어느 정도 연루시키느냐에 관한 것이다. 정부관료제가 시민을 연루시키는 정책 단계가 많을수록 상호성의 수준이 높다는 것이다.

다섯째, 정기적 접촉 빈도란 정부관료제가 시민들과 얼마나 자주 접촉하느냐에

관한 것이다. 시민참여의 에너지와 활력의 한 지표는 양자간의 접촉 횟수이므로, 양자간의 접촉 빈도가 높을수록 상호성의 수준이 높다는 것이다. 여섯째, 고위층에의 접근은 정책과정에 참여한 시민들이 정책과 관련된 사항을 정부관료제의 최고위층에 직접 토로하거나 전달할 수 있느냐에 관한 것이다. 이것이 가능할 경우 시민의 영향력이 강해지므로, 상호성의 수준이 높다는 것이다. McNair 등이 말하는 이상과 같은 상호성은 정부관료제의 시민참여 수용성과 거의 같은 의미로 받아들일 수 있다.

한편 Koontz(1999b)는 시민참여를 권장하고 유도하려는 정부관료제의 노력을 공청회(public meetings), 실무집단(working groups), 우편물 발송, 기타의 네 가지 지표로 파악한다. 공청회는 시민들 상호간에 그리고 시민과 관료간에 대면적 의사소통을 할 수 있는 기회를 제공하므로 개최 횟수가 많을수록 시민참여에 대한 정부관료제의 노력을 높이 평가할 수 있다는 것이다. 실무집단은 시민을 구성원에 포함하는 실무추진 집단으로서, 이를 구성하여 광범위하게 활용할수록 시민참여에 대한 정부관료제의 노력은 높이 평가된다는 것이다. 우편물 발송은 특정 정책이나 프로그램의 이해관계 당사자들에게 정책관련 정보와 참여를 권장하는 내용을 담은 편지 등을 발송하는 것을 말한다. 양적인 측면에서 우편물의 발송이 관련자들에게 광범위하게 발송될수록, 질적인 측면에서 우편물의 정책관련 내용이 상세하고 참여를 적극 권장하는 것일수록, 시민참여에 대한 정부관료제의 노력은 높이 평가될 수 있다는 것이다. Koontz가 말하는 시민참여를 유도하려는 정부관료제의 노력도 정부관료제의 시민참여 수용성과 같은 맥락으로 받아들일 수 있다.

이 밖에 Arnstein(1969)과 Thomas(1993)의 연구도 각기 정부관료제와 시민간의 권력의 공유 정도를 파악할 수 있게 하는 모델을 제시한다. Arnstein은 시민참여에 있어서의 시민의 영향력을 8단계로 분류한다. 조작(manipulation)과 심리적 치유(therapy)로 구성된 하위 두 단계는 실질적인 비참여(nonparticipation)를, 정보제공(informing)·상담(consultation)·회유(placation)를 포함하는 가운데 세 단계는 상징적인 참여의 상이한 수준(degree of tokenism)을, 동업자 관계(partnership)·권력위임(delegated power)·시민통제(citizen control)로 이어지는 상위 세 단계는 시민이 참여를 통해 행사할 수 있는 실제 영향력 정도를 각각 나타낸다(Ross, 1998 : 395).

Thomas(1993) 역시 시민의 영향력 행사에 대한 정부관료제의 입장을 몇 가지로 차별화하여 제시한다. 첫째, 독자적인 관리적 결정(autonomous managerial decision)으로서, 정부관료제가 시민의 영향을 받지 않고 독자적으로 의사결정을 하는 것이다. 둘째, 수정된 독자적인 관리적 결정(modified autonomous managerial decision)으

로서, 정부관료제가 시민들부터 정보(아이디어와 제안 등)를 얻은 뒤 독자적으로 의사결정을 하는 것이다. 이때 결정은 시민의 영향력을 반영할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 셋째, 분절된 공중상담(segmented public consultation)으로서, 정부관료제가 시민들 각계 각층(segments)과 별도로 문제를 공유하고 그들에게서 얻은 정보를 의사결정에 반영하는 것이다. 넷째, 단일적 공중상담(unitary public consultation)으로서, 정부관료제가 단일 집합적인 집단(a single assembled group)으로서의 시민과 문제를 공유하고 그들로부터 정보를 얻어 이를 반영하는 의사결정을 내리는 것이다. 다섯째, 공중 결정(public decision)은 정부관료제가 집합적 공중(the assembled public)과 문제를 공유하고, 그들과 함께 해결책에 대한 합의에 도달하는 것이다.

Arnstein의 연구와 Thomas의 연구에서 다루어진 정부관료제와 시민간의 권력관계에 있어서는 정부관료제가 시민과 권력을 공유하려는 경향이 강할수록 정부관료제의 수용성이 높다고 볼 수 있다.

V. 한국 정부관료제의 시민참여 수용성에 관한 실증 조사

1. 조사방법

본 연구의 실증 조사에서는 한국 공무원들을 대상으로 한 설문조사를 통해 정부관료제의 시민참여 수용성을 진단하였다. 설문지의 질문은 크게 세 범주로 구성되었다. 첫째, 시민참여의 현황에 관한 질문들로서, 현 시점에서의 시민참여의 수준, 시민참여 유형의 활용도, 시민참여가 이루어지는 정책과정상의 단계 등을 파악하기 위한 것이다. 이러한 질문에 대한 응답결과는 한국의 시민참여에 관한 기존의 주장과 지적을 확인하고, 정부관료제의 시민참여 수용성을 간접적으로 알려줄 수 있다. 시민참여 현황에 관한 질문은 한국에서의 시민참여에 관한 본 연구의 제3절의 논의를 기초로 작성되었다. 이들 질문에 대한 응답결과의 일부는 다음의 <표 1>·<표 2>·<표 3>에 제시되어 있다.

둘째, 시민참여에 대한 공무원들의 기본적 시각에 관한 질문들로서, 시민참여의 순기능적 측면과 역기능적 측면 각각에 대한 공무원의 동의 수준을 묻는 것이다. 양 측면에 관한 공무원들의 시각은 정부관료제의 시민참여 수용성을 다른 각도에서 보여줄 수 있다. 즉 시민참여의 순기능에 대한 공무원들의 공감도가 높을수록

정부관료제의 시민참여 수용성은 높다고 할 수 있고, 그 반대의 논리도 성립된다. 시민참여에 대한 기본적 시각과 관련된 질문들은 시민참여의 유용성에 관한 앞서 논의에 토대를 두고 작성되었다. 이들 질문에 대한 응답결과는 <표 4>와 <표 5>에 제시되어 있다.

셋째, 공무원들의 시민참여 수용성을 직접적으로 묻는 질문들로서, 정부관료제의 시민참여 수용성에 관한 앞서 논의에 토대를 둔 것이다. 이들 질문은 구체적으로 McNair et al.(1983)가 개발한 정부와 시민간의 상호성 측정 지표, Koontz(1999b)가 설정한 시민참여를 유도하기 위한 정부관료제의 노력에 관한 지표, Thomas(1993)가 제시한 정부관료제와 시민간의 권력공유에 관한 모델 등을 바탕으로 구성되었다. 이들 질문에 대한 응답결과는 <표 6>·<표 7>·<표 8>·<표 9>에 제시되어 있다.

설문조사는 2001년 11월과 12월에 걸쳐 실시되었으며, 기초자치단체(서울시 서초구청), 광역자치단체(경기도), 중앙부처(행정자치부, 해양수산부)의 일부 공무원을 조사대상으로 삼았다. 총 600여부의 질문지가 배부되어 이 가운데 452부가 회수되었으며, 이를 SPSS 패키지 프로그램으로 분석하였다. 측정은 빈도분석 또는 Likert 5점 척도에 의해 주로 이루어졌다.

설문조사에 응한 응답자의 배경적 특성은 다음과 같다. 먼저 소속별로는 기초자치단체 167명(36.9%), 광역자치단체 177명(39.2%), 중앙부처 108명(13.9%)이다. 직급은 9-8급 110명(24.3%), 7-6급 248명(54.8%), 5급 이상 94명(20.7%)으로 분포되어 있다. 성별은 남성이 348명(77%), 여성이 104명(23%)으로 구성되어 있으며, 연령은 30세-40세가 87%로 절대 다수를 차지하고 있다.

2. 분석결과

1) 시민참여의 현황

먼저 시민참여의 현황에 관한 응답자의 인식은 다음과 같다. 첫째, 공무원들은 현재의 시민참여 수준은 상당히 낮은 편이지만 앞으로 개선될 것이란 인식을 가진 것으로 파악되었다. 현재의 시민참여 수준을 묻는 질문에 대해 전체적으로 50%가 아주 낮거나 낮다고 응답하였고 높은 수준이라는 응답은 14.4%에 불과하였다. 이 같은 응답패턴은 기초, 광역, 중앙에서 비슷하게 나타났다. 향후 시민 참여가 활성화될 가능성을 묻는 질문에 대해서는 전체적으로 55%가 긍정적으로 응답하였고, 부정적인 응답은 17%이었다. 여기서도 역시 기초, 광역, 중앙에서의 응

답결과가 비슷하였다.

둘째, <표 1>에서 보듯이 현재 가장 많이 활용되고 있는 시민참여 유형으로는 공청회(42%), 시민설문조사(19%), 각종 위원회(15%) 등인 것으로 나타났으며,¹⁷⁾ 중앙에서는 공청회의 비중이 압도적인 반면 기초와 광역에서는 시민설문조사도 상당한 비중을 차지하는 것이 차이라고 할 수 있다. 이는 중앙부처는 직접적인 대민 접촉이 적고 많은 시민을 대상으로 한 시민참여 방식보다 전문가나 영향력 있는 관계자들을 선별하여 초청하는 방식의 공청회를 주로 활용하는 경향을 보이는 데 반해,¹⁸⁾ 지방정부는 지방선거 등과 관련하여 각종 정책이나 프로그램에 대한 개별 주민의 평가나 선호도를 설문조사를 통해 수시로 점검해야 필요성이 크기 때문인 것으로 여겨진다. 시민참여제도의 운영 등에 있어서 정부관료제가 이니셔티브를 가지고 있는 현실을 감안할 때, 시민참여의 유형별 활용도는 상당 부분 그에 대한 공무원들의 선호를 반영한다고 할 수 있다.

<표 1> 시민참여 방식의 활용도

측 정 문 항	기 초		광 역		중 앙		전 체	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
① 공청회	54	32.3	73	41.2	63	58.3	190	42.0
② 각종 위원회	32	19.2	24	13.6	13	12.0	69	15.3
③ 시민설문조사	31	18.6	43	24.3	12	11.1	86	19.0
④ 워크숍	3	1.8	7	4.0	-	-	10	2.2
⑤ 행정모니터제	7	4.2	3	1.7	5	4.6	15	3.3
⑥ 반사회	18	10.8	5	2.8	3	2.8	26	5.8
⑦ 간담회(또는 설명회)	22	13.2	22	12.4	12	11.1	56	12.4
합 계	167	100.0	177	100.0	108	100.0	452	100.0

$\chi^2 = 38.637, p = 0.000$

<표 1>과 관련하여 앞으로 어떤 참여유형을 더욱 활성화시키기를 원하는지를 별도로 질문해 본 결과, 공청회(29%), 행정모니터제(20%), 시민설문조사(14%), 위

17) 중앙과 지방에서 공히 시민참여가 주로 국이나 과 수준에서 이루어지고 있고, 행정 부처나 지방정부 전체 차원에서는 물론 시민참여가 주로 이루어지는 국이나 과 수준에서도 참여 유형별 활용 수준에 관한 객관적 통계가 정리되어 있지 않아 부득이 설문조사를 통해 이를 파악하였다.

18) 공청회는 모든 주민을 공개 초청하는 형태와 일정한 기준에 따라 참석대상자를 선정하여 초청하는 형태로 구분된다(정세욱 2000: 350).

위원회(6%)의 순서로 선호도가 나타났다. 위원회제도에 대한 선호비율이 매우 낮은 것은 기존 연구들의 지적대로 이 제도가 유명무실하기 때문이고(이승중, 1997 : 권해수, 1997), 행정모니터제도에 대한 선호비율이 높은 것은 공무원들이 실질적·적극적 주민참여보다 수동적인 주민참여를 선호하는 탓일 것으로 추측된다.

<표 2> 시민참여의 단계

측 정 문 항	기 초		광 역		중 앙		전 체	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
① 정책수요조사 단계	62	37.1	55	31.1	48	44.4	165	36.5
② 정책목표의 설정 단계	25	15.0	34	19.2	13	12.0	72	15.9
③ 정책대안 모색과 선정 단계	32	19.2	33	18.6	19	17.6	84	18.6
④ 정책의 최종 결정 단계	17	10.2	21	11.9	11	10.2	49	10.8
⑤ 정책집행 단계	17	10.2	13	7.3	11	10.2	41	9.1
⑥ 정책평가 단계	14	8.4	21	11.9	6	5.6	41	9.1
합 계	167	100.0	177	100.0	108	100.0	452	100.0

$\chi^2 = 27.859, p = 0.002$

<표 3> 시민참여의 활성화 필요성

측 정 문 항	빈도(명)	비 율
① 특정 이슈와 관련된 보다 구체적인 정보를 확보하기 위해	56	12.4
② 특정 이슈와 관련된 시민의 정책 선호를 알기 위해	63	13.9
③ 앞으로 발생할 수 있는 갈등을 사전에 차단하기 위해	170	37.6
④ 정책에 대한 시민들의 승인과 지지를 끌어내기 위해	155	34.3
⑤ 시민에 대한 도덕적 의무이기에	8	1.8
합 계	452	100.0

셋째, <표 2>는 현재 시민참여가 정책수요조사, 정책목표 설정, 정책대안 모색 등 주로 정책과정의 초기 단계에서 이루어지고 있음을 보여준다. 하지만 공무원의 입장에서 행정기관의 정책과정에 시민참여를 활성화시켜야 할 가장 큰 이유를 묻는 질문에 대한 <표 3>의 응답결과는 공무원들이 시민참여를 통해 시민으로부터 정책선호나 정책대안을 얻고자 진정으로 노력한다기보다 정책집행단계에서 발생할 수 있는 시민들의 반발 등을 우려한 소극적 차원에서의 예방수단으로서 활용한다는 해석을 가능케 한다. 이러한 해석은 다음의 <표 4>에서 공무원들이 시민참여의 긍정적인 효과로서 갈등 소지의 사전 해소를 가장 높이 평가한 응답결

과와도 부합되며, 공청회 등이 대부분 시책의 정당성 확보수단으로 이용된다는 기존의 지적과도 일치되는 것이다(이승중, 1997). 정부관료제가 시민참여를 바라보는 이러한 소극적인 시각은 기존의 공식적·비공식 참여방식들이 내포한 잠재적 유용성을 사장시키는 주요 원인으로 작용해 왔을 것으로 여겨진다.

이상의 응답결과를 종합해 보면 지금의 시민참여 수준은 낮은 편으로서, 공청회나 시민설문조사와 같은 몇 가지 형식에 국한되어 이루어지고 있고, 정부관료제는 이를 정책집행 과정에서 시민의 반발을 완화시키려는 소극적인 시각에서 운영한다고 할 수 있다. 이러한 응답결과는 한국에서의 시민참여의 실태와 문제점에 관한 기존의 지적들을 확인해 주는 동시에, 정부관료제의 시민참여에 대한 수용도가 아직 그다지 높지 않음을 암시한다.

<표 4> 시민참여의 긍정적 효과에 대한 동의 수준

측 정 문 항	기 초 (표준편차)	광 역 (표준편차)	중 앙 (표준편차)	전체응답 (표준편차)
① 행정기관이 국민의 행정수요에 보다 민감하게 반응할 수 있게 된다.	3.5808 (.9776)	3.3955 (.9242)	3.5926 (.9175)	3.5111 (.9452)
② 정책문제와 정책수요를 보다 정확하게 진단 할 수 있게 된다.	3.4970 (.9109)	3.3616 (.9441)	3.4815 (.9714)	3.4403 (.9387)
③ 전문가 위주의 정책결정 경향이 완화될 수 있다.	3.3473 (.9113)	3.3898 (.9173)	3.3611 (.9996)	3.3673 (.9335)
④ 정책이 다수 시민의 의사와 이익에 부합되는 방향으로 결정될 수 있다.	3.4192 (1.0490)	3.4237 (.9747)	3.5556 (1.0170)	3.4535 (1.0121)
⑤ 갈등의 소지를 사전에 해소시킴으로써 정책에 대한 시민의 호응도를 높일 수 있다.	3.5868 (1.0194)	3.5141 (.9834)	3.5185 (.9321)	3.5420 (.9835)
⑥ 정부활동에 대한 시민의 이해와 신뢰가 증진되어 정부에 대한 비판이 줄어든다.	3.3174 (1.0871)	3.2655 (.9550)	3.1296 (1.0686)	3.2522 (1.0330)
전체평균	3.4581 (.9926)	3.3917 (.9498)	3.4398 (.9844)	3.4277 (.9756)

1, 전혀 동의하지 않음 : 5, 전적으로 동의함

2) 시민참여에 대한 정부관료제의 시각

<표 4>와 <표 5>는 국내외의 관련 기존 연구들을 토대로 정책과정에서의 시민참여가 초래할 수 있는 긍정적, 부정적 효과에 대한 공무원들의 동의 수준을 보여주고 있다. 전체적으로 긍정적 효과에 대한 동의 수준이 부정적 효과에 대한 것에

비해 약간 높게 나타나 있지만 양자간에 큰 차이가 없는 것으로 미루어보아 시민 참여에 대해 공무원들이 이중적이고도 복합적인 인식을 지닌 것으로 보인다. 공무원들의 이러한 이중성은 시민참여 확대의 시대적인 흐름에 심리적으로 승복하면서도 아직 시민참여 대한 종래의 부정적 시각을 완전히 떨쳐버리지 못한 데서 비롯되는 현상으로 해석된다. 시민참여의 긍정적 효과로서는 갈등 소지의 사전 해소에 대한 동의 수준이 가장 높고, 부정적 효과로서는 다수 시민의 무관심과 일부 시민의 참여독점에 대한 공감대가 가장 큰 것이 특징이다. 분산분석 결과 <표 4>와 <표 5> 모두에서 기초, 광역, 중앙의 응답간에 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 파악되었다.

<표 5> 시민참여의 부정적 효과에 대한 동의 수준

측 정 문 항	기 초 (표준편차)	광 역 (표준편차)	중 앙 (표준편차)	전체응답 (표준편차)
① 시간과 노력 등 각종 비용율 유발 시킴으로써 정책과정의 능률성을 저하시킨다.	3.4790 (.9746)	3.4802 (1.0174)	3.4352 (1.0437)	3.4690 (1.0062)
② 다수 시민이 무관심하거나 참여 능력이 부족한 상황에서, 일부 계층이나 집단이 참여를 독점하게 된다.	3.9581 (1.0317)	3.6893 (1.0388)	4.0000 (.9171)	3.8628 (1.0159)
③ 선동가들이 등장하여 시민간의 갈등을 증폭시킬 것이다.	3.6108 (1.0229)	3.5311 (.9357)	3.5926 (1.0505)	3.5752 (.9949)
④ 정보와 전문성을 갖춘 공직자들이 시민을 조작의 대상으로 전락시킬 것이다.	2.7126 (1.0477)	3.0452 (.9701)	2.5926 (1.0050)	2.8142 (1.0234)
⑤ 정책결정의 합리성이 침해받을 것이다.	3.2395 (.9392)	3.1017 (1.0229)	2.9259 (1.1249)	3.1106 (1.0235)
⑥ 경제적 보상만을 노린 명목적인 집단적이기주의로 정책결과 집행이 원활하지 못할 것이다.	3.5988 (1.0300)	3.3785 (.9583)	3.4630 (1.1795)	3.4801 (1.0432)
⑦ 정책과정에의 시민참여는 공직자의 권력을 위협하고 축소시키는 결과를 가져올 것이다.	2.8802 (1.0574)	3.2825 (.9590)	2.8148 (1.2163)	3.0221 (1.0797)
⑧ 시민참여는 법에 규정되어 있는 등 부득이한 상황에서 어쩔 수 없이 치러야 하는 일종의 행정비용이다.	2.7186 (1.0231)	3.1977 (1.0715)	2.8333 (1.0457)	2.9336 (1.0676)
전체평균	3.2747 (1.0158)	3.3383 (.9967)	3.2072 (1.0728)	3.2835 (1.0318)

1, 전혀 동의하지 않음 : 5, 전적으로 동의함

<표 6> 시민과의 상호성

측 정 문 항	기 초 (표준편차)	광 역 (표준편차)	중 앙 (표준편차)	전체응답 (표준편차)
① 시민참여에 있어서 시민은 단순히 의견을 개선하는 데 그치지 않고 정책결정에 실질적으로 참여할 수 있어야 한다.	3.1677 (1.1753)	3.3503 (.9894)	3.0556 (1.1425)	3.2124 (1.1019)
② 시민참여를 활성화시키기 위해 관련 정보를 충분히 제공하고, 예산을 충분히 배정하고, 시민들과 함께 일할 수 있는 기구를 따로 설치할 필요가 있다.	3.1557 (1.2073)	3.1751 (1.0487)	3.2778 (1.2292)	3.1925 (1.1517)
③ 광범위한 사람들이 참여할수록 바람직하다.	3.7425 (1.0864)	3.4463 (.9763)	3.6852 (1.0821)	3.6128 (1.0500)
④ 시민들은 정책과정의 여러 단계에 참여하는 것이 바람직하다.	3.2036 (1.0841)	3.4407 (1.0159)	3.2407 (1.0400)	3.3053 (1.0507)
⑤ 정책과정상 공무원은 시민들과 되도록 자주 접촉하여야 한다.	3.5749 (.9532)	3.5593 (.9464)	3.4815 (1.0275)	3.5465 (.9673)
⑥ 시민들은 정책과 관련된 사항을 행정기관의 최고위층에 직접 토로하거나 전달할 수 있어야 한다.	3.4970 (1.0464)	3.4859 (.9541)	3.1574 (1.1931)	3.4115 (1.0566)
⑦ 공청회는 자주 개최할수록 바람직하다	3.0719 (.9542)	3.2599 (.9595)	3.0463 (1.0536)	3.1394 (.9835)
⑧ 바람직한 시민참여의 한 방식은 공무원과 시민으로 구성되는 실무집단을 구성하는 것이다.	3.4012 (1.0300)	3.3955 (1.0289)	3.2870 (1.1278)	3.3717 (1.0525)
⑨ 우편을 통해 특정 정책이나 프로그램과 관련된 정보를 시민들에게 상세히 알리고 참여를 권고할 필요가 있다.	3.3772 (.9977)	3.4633 (.9415)	3.4352 (1.0702)	3.4248 (.9927)
전체평균	3.3546 (1.0594)	3.3974 (0.9845)	3.2963 (1.1073)	3.3574 (1.0504)

1, 전혀 동의하지 않음 : 5, 전적으로 동의함

3) 시민참여에 대한 정부관료제의 수용성

<표 6>에 제시된 측정문항의 진술들은 정부와 시민간의 상호성에 관한 McNair et al.(1983)의 지표(진술①-⑥)와 시민참여를 위한 정부관료제의 노력에 관한 Koontz(1999b)의 지표(진술 ⑦-⑨)에 토대를 둔 것으로서, 이에 대한 공무원들의 동의 수준은 시민참여에 대한 정부관료제의 수용성을 보다 직접적으로 나타낸다고 할 수 있다. 그리고 <표 7>의 진술들은 Thomas(1993)가 제시한 정부관료제와 시민간의 권력공유에 관한 모델을 기초로 재구성된 것으로서 이에 대한 공무원들의 동의 수준 역시 시민참여에 대한 정부관료제의 수용성을 보여준다고 할 수 있다. <표 6>과 <표 7>에서의 수용성은 시민참여에 임하는 공무원들의 앞으로의 자세를 짐치게 하는 것이다.

<표 6>과 <표 7>에 나타난 응답결과는 공히 정부관료제의 시민참여에 대한 수용성이 그다지 낮은 편은 아니라는 사실을 알려준다. <표 6>에서 시민참여의 폭을 넓히고 시민과 공무원들간의 접촉 범위를 확대시켜야 한다는 데 대한 공감대가 상당히 높게 나타난 것은 <표 5>에서 나타난 다수 시민의 무관심과 일부 계층의 참여독점, 선동가들의 등장, 맹목적인 집단적 이기주의 등에 대한 공무원들의 높은 우려와 같은 맥락으로서, 시민참여의 활성화가 이들 문제를 극복하는 데 도움이 되리라는 기대에서 비롯된 것이라고 해석할 수 있다. 전체적으로 <표 6>의 응답결과는 시민참여에 대한 공무원들의 의식과 정서가 과거에 비해 다소 긍정적인 방향으로 전환되고 있음을 암시한다. 예를 들면 중앙공무원들을 대상으로 한 1995년의 한 조사에서는 응답자의 71%가 정부업무에 대한 시민들의 개입을 반대하고, 86%가 시민들은 스스로의 장기적 이익을 판단할 수 있는 능력이 없다는 입장을 취한 것으로 나타났었다(박천오·박경효 2001, 78-95).

<표 7> 행정기관의 바람직한 의사결정 방식

측 정 문 항	기 초 (표준편차)	광 역 (표준편차)	중 앙 (표준편차)	전 체 (표준편차)
① 행정기관이 독자적으로 결정하는 것이 바람직하다.	2.3533 (.9637)	2.5085 (1.0613)	2.2685 (.9334)	2.3938 (.9988)
② 행정기관이 시민들부터 얻은 정보(아이디어와 제안 등)를 참고하여 결정하는 것이 바람직하다.	3.7784 (.9719)	3.5085 (1.0397)	3.9907 (.7425)	3.7235 (.9678)
③ 행정기관이 시민들로부터 얻은 정보를 되도록 많이 반영하면서 의사결정을 하는 것이 바람직하다.	3.7425 (.9877)	3.5480 (1.0165)	3.8519 (.8295)	3.6925 (.9699)
④ 행정기관이 시민들과 더불어 의논하고 합의하여 의사결정에 도달하는 것이 바람직하다.	3.6287 (1.1003)	3.7966 (.9555)	3.8796 (.8830)	3.7544 (.9986)

1. 전혀 동의하지 않음 : 5, 전적으로 동의함

<표 7>의 응답결과는 공무원들이 시민과 권력을 공유하고 정책과정에 시민들의 영향력 행사를 나름대로 받아들이겠다는 의사표시라고 할 수 있다. <표 7>의 이러한 응답결과 또한 위의 1995년의 조사결과와 대조적이라고 할 수 있다. 분산 분석을 실시한 결과 <표 6>과 <표 7> 모두에서 기초, 광역, 중앙의 응답간에 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 파악되었다. <표 6>과 <표 7>에서 나타난 시민참여에 대한 공무원들의 의식변화는 1980년대 중반이래 새롭게 조성된 정치행정환경에 영향받았기 때문으로 여겨진다. 즉 새로운 정치행정환경은 행정 및

정부관료제에 대해 경제성장 위주에서 사회발전 및 국민생활의 질 위주로, 관주도에서 민간주도로, 규제·감독·지시 중심에서 탈규제·지지·정보제공·안내·유도·지원·중심으로 그 역할과 기능을 전환할 것을 일관되게 요구해 온 바, 이런 맥락 속에서 공무원들의 민주의식도 부지불식간에 싹트고 성장해 온 것으로 추측된다(서삼영, 1995). 한편 시민참여의 긍정적 측면과 부정적 측면에 관한 응답에 있어서 <표 8>은 시민참여를 직접 경험한 공무원들과 그렇지 못한 공무원들간의 응답 차이를, 그리고 <표 9>는 남성과 여성간의 응답 차이를 각각 보여 준다. <표 8>에서 보듯이 시민참여를 직접 경험한 응답자들이 그렇지 못한 응답자들에 비해 시민참여에 대한 수용성이 상대적으로 낮고, <표 9>에서 보듯이 여성응답자의 수용성이 남성응답자에 비해 상대적으로 높다. t 검증 결과 <표 8>과 <표 9>에서의 응답 차이는 대부분 유의수준 $p < .05$ 에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

<표 8> 시민참여 경험에 따른 시민과의 상호성

측 정 문 항	경험 여부	평균	표준 편차	t	유의 확률
① 시민참여에 있어서 시민은 단순히 의견을 개진하는데 그치지 않고 정책결정에 실질적으로 참여할 수 있어야 한다.	경험	3.1006	1.1376	5.017	.096
	비경험	3.2792	1.0331		
② 시민참여를 활성화시키기 위해 관련 정보를 충분히 제공하고, 예산을 충분히 배정하고, 시민들과 함께 일할 수 있는 기구를 따로 설치할 필요가 있다.	경험	2.9586	1.1514	.259	.001
	비경험	3.3322	1.1311		
③ 광범위한 사람들이 참여할수록 바람직하다.	경험	3.4911	.9393	3.569	.057
	비경험	3.6855	1.1061		
④ 시민들은 정책과정의 여러 단계에 참여하는 것이 바람직하다.	경험	3.2722	.9433	7.941	.605
	비경험	3.3251	1.1110		
⑤ 정책과정상 공무원은 시민들과 되도록 자주 접촉하여야 한다.	경험	3.4024	.8544	5.484	.014
	비경험	3.6325	1.0207		
⑥ 시민들은 정책과 관련된 사항을 행정기관의 최고 위층에 직접 토로하거나 전달할 수 있어야 한다.	경험	3.1953	.9957	1.879	.001
	비경험	3.5406	1.0724		
⑦ 공청회는 자주 개최할수록 바람직하다	경험	3.0769	.9258	5.089	.297
	비경험	3.1767	1.0161		
⑧ 바람직한 시민참여의 한 방식은 공무원과 시민으로 구성되는 실무집단을 구성하는 것이다.	경험	3.2249	1.0043	2.369	.022
	비경험	3.4594	1.0724		
⑨ 우편을 통해 특정 정책이나 프로그램과 관련된 정보를 시민들에게 상세히 알리고 참여를 권고할 필요가 있다.	경험	3.2249	.9681	.173	.001
	비경험	3.5442	.9897		

<표 9> 성별에 따른 시민과의 상호성

측정문항	성별	평균	표준 편차	t	유의 확률
① 시민참여에 있어서 시민은 단순히 의견을 개진하는 데 그치지 않고 정책결정에 실질적으로 참여할 수 있어야 한다.	남성	3.1092	1.1156	1.320	.000
	여성	3.5577	.9836		
② 시민참여를 활성화시키기 위해 관련 정보를 충분히 제공하고, 예산을 충분히 배정하고, 시민들과 함께 일할 수 있는 기구를 따로 설치할 필요가 있다.	남성	3.0833	1.1866	7.800	.000
	여성	3.5577	.9433		
③ 광범위한 사람들이 참여할수록 바람직하다.	남성	3.5374	1.0743	8.420	.005
	여성	3.8654	.9249		
④ 시민들은 정책과정의 여러 단계에 참여하는 것이 바람직하다.	남성	3.2615	1.0753	1.543	.105
	여성	3.4519	.9541		
⑤ 정책과정상 공무원은 시민들과 되도록 자주 접촉하여야 한다.	남성	3.4741	1.0025	12.356	.004
	여성	3.7885	.7965		
⑥ 시민들은 정책과 관련된 사항을 행정기관의 최고위층에 직접 토로하거나 전달할 수 있어야 한다.	남성	3.3103	1.0743	4.961	.000
	여성	3.7500	.9217		
⑦ 공청회는 자주 개최할수록 바람직하다.	남성	3.1034	.9990	.000	.140
	여성	3.2596	.9243		
⑧ 바람직한 시민참여의 한 방식은 공무원과 시민으로 구성되는 실무집단을 구성하는 것이다.	남성	3.3190	1.0785	4.038	.051
	여성	3.5481	.9439		
⑨ 우편을 통해 특정 정책이나 프로그램과 관련된 정보를 시민들에게 상세히 알리고 참여를 권고할 필요가 있다.	남성	3.3448	1.0223	7.496	.002
	여성	3.6923	.8370		

<표 8>에서 시민참여를 실제로 경험한 공무원들의 수용성이 상대적으로 낮은 것은 시민참여의 부작용이 공무원들이 예상했던 것보다 컸거나 시민들의 참여 행태에 실망하였기 때문일 것이란 추측이 가능하다. 만약 후자의 경우라면 시민들의 참여 행태가 보다 성숙될 경우 정부관료제의 시민참여 수용성은 한층 더 빠른 속도로 높아지리라는 기대를 할 수 있다. 한편 <표 9>에서 여성의 수용성이 높게 나타난 응답결과는 여성공무원이 남성공무원에 비해 업무수행에 있어서 민주 원칙에 더 충실하며 시민의 요구를 정책에 상대적으로 더 많이 반영한다는 기존의 연구결과와 일치하는 것으로서(Fox & Schuhmann, 1999), 한국에서 여성공무원의 수가 지속적으로 증대되는 추세임을 감안할 때 앞으로 시민참여가 보다 활성화될 수 있는 토대가 보다 견고해지리란 전망을 낳게 한다.¹⁹⁾

19) 한국 여성공무원은 2000년 현재 여성공무원이 전체공무원의 29.7%를 점하고 있으며, 계속 증대되는 추세에 있다(행정자치부, 2001).

VI. 결어 : 연구결과의 현실적 시사

기존의 정부 제도와 관행은 폭넓게 진행되는 21세기 사회환경의 변화를 따라잡지 못하고 있다. 공공부문의 의사결정에 광범위하고도 효과적인 시민참여가 요구되는 시대임에도 정부가 이에 제대로 대응하지 못하고 있는 것이 그 대표적인 예이다. 오늘날의 정책과정에서는 시민들이 단순히 집행에 순응하는 것 이상으로 적극적인 역할을 수행하여야 한다. 대다수 정부정책은 전문가적 판단에만 의존할 수 없고, 시민의 협력과 변화가 수반되어야만 소기의 성과를 거둘 수 있기 때문이다. 시민참여는 시민의 협력과 변화를 유도할 수 있고, 시민의 집합적 지혜를 모음으로써 일부 집단과 계층이 아닌 다수 시민을 위한 정책결정과 집행을 가능케 한다. 상황적응적인 시민참여이론이 아직 개발되지 못한 상황임에도 불구하고, 선진 여러 나라에서 시민참여의 범위가 꾸준히 확대되고 있는 것은 바로 이런 연유에서이다. 따라서 학자들의 앞으로의 과제는 시민참여가 수반할 수 있는 부작용을 예방 또는 완화시키면서 시민참여의 효과를 극대화시킬 수 있게 하는 이론과 제도적 틀을 개발·제시하는 것이라고 할 수 있다.

하지만 시민참여와 관련하여 어떤 이론과 제도적 장치가 개발되는 시민과 정부 관료제 양측에서 성숙된 의식과 자세를 갖추고 있지 못하다면 시민참여가 본래적 가치를 발휘하기 어려울 것인데, 한국의 경우는 그간 시민의식과 정부관료제의 행태가 공히 부정적 평가를 받아왔다. 본 연구는 정부관료제를 구성하는 공무원들의 인식과 태도가 시민참여가 여하히 이루어지고 활용되느냐를 결정짓는 데 특히 큰 몫을 차지한다는 전제에서, 정치적 민주화의 진척과 더불어 시민참여에 대한 정부관료제의 시각과 수용성이 긍정적인 방향으로 전환되고 있는지를 실증적으로 점검해 보았다.

다행히도 본 연구의 조사결과는 공무원들이 과거의 폐쇄적·배타적 인식과 태도에서 어느 정도 벗어나 시민참여의 당위성과 필요성에 대한 공감대를 형성하기 시작하였음을 시사한다. 이는 공무원들이 정치적 민주화의 시대적 환경변화의 추세를 거역하기 어려운 데서 비롯된 의식 변화라고 할 수 있다. 공무원들의 이러한 변화는 아직 한국 사회의 정치사회적 상황변화 속도에 미치지 못하는 미흡한 수준이지만, 앞으로 공무원들로 인해 내실 있는 시민참여가 장애받는 일은 점차 감소될 것이란 기대를 가지게 한다. 또한 향후 행정정보 공개나 인터넷을 통한 여론투입에 대한 공무원들의 태도 역시 바람직한 방향으로 전환되리라는 전망과 함께, 장기적으로는 지방

정부 차원의 주민발의, 주민투표, 시민 옴부즈맨 제도와 같은 시민참여 강화를 위한 새로운 제도들이 도입·실시될 경우 실효를 거둘 것이란 희망을 품게 한다.

참 고 문 헌

- 권해수, “지방자치시대의 시민참여 활성화 방안.” 『도시연구』 3호, 73-88, 1997.
- 김병준, 『한국지방자치론』. 서울 : 법문사, 1995.
- 김보흠, “전자주민자치를 통한 주민참여방안.” 『2001년도 한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집』 437-476. 2001.
- 김윤기, “Internet을 이용한 도시행정에 있어서 주민참여의 활성화 방안.” 청주대학교. 『도시·지역개발연구』 1997.
- 박재희, “중앙행정부처의 정책결정역량 제고 방안,” 『KIPA 보고연구 95-107』 서울 : 한국행정연구원. 1996.
- 박천오·박경효, 『한국관료제의 이해』 서울 : 법문사. 2001.
- 서삼영(1995), “서비스행정 증진을 위한 정보화 정책,” 『한국행정연구』 제 4권 2호, 21-38. 1995.
- 장달중, “제3공화국과 권위주의적 근대화.” 안청시 외. 『현대한국정치론』. 225-248. 서울 : 법문사. 1988.
- 정일섭, “시민참여의 활성화.” 『지방자치』 7월호, 31-34. 1998.
- 오석홍, 『한국행정』 서울 : 경세원, 1995.
- 오철호, “정보통신기술, 사회자본 그리고 전자민주주의 : 하나의 연구설계.” 『2001년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』 127-144, 2001.
- 유재원, “지방자치의 정착을 위한 시민참여의 활성화 방안.” 『한국행정연구원 연구보고서』, 1995.
- 이규환, 『한국지방행정론 : 이론과 실제』 서울 : 법문사, 1999.
- 이승중, “지역주민의 활성화방안.” 『한국지방자치학회보』 제 9권 2호, 1-20. 1997.
- _____, “행정과정에 대한 여론 투입기제 강화방안.” 행정개혁시민연합편, 『시민과 행정개혁』 253-263. 1999a
- _____, “지방정치참여와 시민교육.” 『행정논총』 37권 2호, 99-118. 1999b.
- 임도빈, 『지방조직론』 서울 : 박영사. 1997.
- 정세욱, 『지방자치학』 서울 : 법문사. 2000.

정일섭, “시민참여의 활성화.” 『지방자치』. 7월호, 31-34. 1998.

Arnstein, Sharry., “A Ladder of Citizen Participation,” *Journal of the American Institute of Planners*. vol 35, no.4, 216-224, 1969.

Berman, Evan., “Dealing with Cynical Citizens” *Public Administration Review*. vol. 57, no. 2, 105-112, 1997.

Callahan, Kathe., “The Challenge of Promoting and Sustaining Meaningful Participation.” *International review of Public Administration*. vol, 4, no.2, 23-31, 1999.

Cole, Richard L. & David A. Caputo. “The Public Haering as an Effective Citizen Participation Mechanism : A Case Study of General Revenue Sharing Program.” *American Political Science Review*. vol. 78, no.2, 404-416, 1984.

Dunn, William N., *Public Policy Analysis : An Introduction*. 2nd, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc, 1994.

Foot, Peter., “Citizen's Chart.” in Jay M. Shafritz(eds), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, 389-399. Boulder, Colorado : Westview Press. 1998.

Forester, John., *Planning in the Face of Planning*. Berkerly : University of California Press. 1989.

Fox, Richard L., & Schuhmann, Robert A. Gender and Local Government : A Comparison of Women and Men City Managers, *Public Administration Review*, vol. 59 no. 3 : 231-242, 1999.

Kettering Foundation., *Citizens and Politics(Report prepared for the Kettering Foundation by the Harwood Group)*. Dayton, OH : Kettering Foundation, 1991.

Kim, Hunmin., “The Role of Citizen Participation in Siting Unwanted Public Facilities.” *Korean Review of Public Administration*. vol. 2, no.2, 277-296, 1997.

King, Cheryl Simrell & Camilla Stivers. “Citizen and Administrators : Role and Relationships.” in King, Cheryl Simrell and Camilla Stivers(eds), *Government is Us*, 49-67. Thousand Oaks : Sage Publications, 1998.

King, Cheryl Simrell & Camilla Stivers. “Reforming Public Administration : Including Citizens.” in Kuotsai Tom Liou(eds), *Handbook of Public Management Practice and Reform*, 473-491. New York : Marcel Dekker, Inc, 2001.

King, Cheryl Simrell, et al. 1998. “The Question of Participation : Toward Authetic Public Participation in Public Administration.” *Public Administration Review*. vol. 58, no.4.

- 317-326, 1998.
- Koontz, Tomas M., "Citizen Participation : Conflicting Interests in State and National Agency Policy Making." *The Social Science Journal*. vol. 36, no.3, 441-458, 1999a.
- _____. "Administrators and Citizens : Measuring Agency Officials' Efforts to Foster and Use Public Input in Forest Policy." *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 9, no.2, 251-280, 1999b.
- Kweit, Mary Grisez & Robert W. Kewit. *Implementing Public Participation and in a Bureaucratic Society*. New York : Praeger, 1981.
- MacNair, Ray H. et al. "Citizen Participants in Public Bureaucracies : Foul-weather Friends." *Administration and Society*. vol. 14, no.4, 507-524, 1983.
- Mitroff, Ian I. & Francisco Sagasti. "Epistemology as General Systems Theory : An Approach to the Design of Complex Decision-Making Experiments." *Philosophy of the Social Sciences*. vol. 3, no.1, 117-134, 1973.
- Page, Edward C., *Political Authority and Bureaucratic Power*. Knoxville : Tennessee Press, 1985.
- Peters, B. Guy., *The Politics of Bureaucracy*. 3rd ed, New York : Longman, 1989.
- Peters, B. Guy and Jon Pierre. "Citizens versus the New Public Managers." *Administration and Society*. vol. 32, no.1, 9-28, 2000.
- Peterson, Steven., "Sources of Citizens' bureaucratic Contacts." *Administration and Society*. vol. 2, 152-165, 1986.
- Plein, L. Christopher, et al. "Political Participation : Local Government." *Social Science Journal*. vol. 35, no.4, 509-514, 1998.
- Riedel, James E., "Citizen Participation : Myths and Realities." *Public Administration Review*. vol. 32, no.3, 211-220, 1972.
- Rosener, Judy B., "Citizen Participation : Can We Measure Its Effectiveness?." *Public Administration Review*. vol. 38, no.5, 457-463, 1978.
- Ross, Bernard H., "Citizen Participation." in Jay M. Shafritz(eds.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, 394-397. Boulder, Colorado : Westview Press, 1998.
- Schachter, Hindy Lauer., "Reinventing Government or Reinventing Ourselves. Two Models for Improving Government Performance." *Public Administration Review*. vol. 55, no.6, 530-537, 1995.
- Smith, Gerald E. & Carole A. Huntsman., "Reframing the Metaphor of the

- Citizen-government Relationship : A Value-Centered Perspective.” *Public Administration Review*. vol. 57, no.4, 309-318, 1997.
- Stivers, Camilla., “Gender Images in Public Administration : Legitimacy and the Administrative State.” *Administration and Society*. vol. 22, no.1, 86-105, 1993.
- Thomas, John Clayton., “Public Involvement and Governmental Effectiveness : A Decision-Making Model for Public Managers.” *Administration and Society*. vol. 24, no.4, 444-469, 1993.
- Thomas, John Clayton., *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco : Jossey-Bass, 1995.
- Timney, Mary M. “Overcoming NIMBY : Using Citizen Participation Effectively.” *Paper Presented at the 57th National Conference of the American Society of Public Administration*, Atlanta, GA, 1996. :
- Wagner III, John A. “Participation's Effects on Performance and Satisfaction : A Reconsideration of Research Evidence.” *Academy of Management Review*. vol. 19, no.2, 312-330, 1994.
- Walters, Lawrence C. et al., “Putting More Public in the Policy Analysis.” *Public Administration Review*. vol. 60, no.4, 349-359, 2000.
- Webler, Thomas & Seth Tuler., “Fairness and Competence in Citizen Participation : Theoretical Reflections from a Case Study.” *Administration and Society*. vol. 32, no.5, 566-595, 2000.
- White, Charles S., “Internet(Computer Network) : Social Participation.” *Social Studies*. vol. 88, no.1, 23-29, 1997.