

## 市民행태의 연구

- 필요성과 의미 -

박 홍 식\*

행정학 분야에서는 왜 시민행태에 관한 본격적 연구가 나오지 않고 있는 것일까? 이 연구는 이러한 의문으로부터 출발한다. 시민은 행정의 존재 근거이자 그 대상이다. 또 누구도 행정이 근본적으로 시민인 고객 또는 소비자 중심적인 것이 되어야 한다는 주장을 거부하지 못한다. 현실적 요구 또한 강력하다. 그러나 이러한 논리적 근거나 현실적 요구에도 불구하고 행정학은 그 동안 시민이 누구이고 그들이 왜, 어떠한 행태를 보이는가에 관한 이해에 거의 아무런 관심과 노력도 기울여 오지 않았다. 그럴 만한 정당한 이유가 있는 것일까? 만일 그렇지 못하다면, 이것은 행정을 연구하는 사람들의 지적 태만이나 소홀에 지나지 않는다. 또 다른 의미에서 이것은 학계의 직무 유기이기도 하다. 따라서 이 연구에서는 그 동안의 학계의 이러한 주제에 대한 태도를 먼저 검토한 다음, 이를 바탕으로 이제까지의 행정 연구에 대한 비판과 더불어 시민행태의 연구에 대한 필요성과 논리적 근거뿐만 아니라 그 내용과 범위 및 함축적 의미 등에 대해 논의해 보고자 하였다.

### I. 문제의 제기

미국 업무평가위원회(National Performance Review)의 보고서나 오스본과 게블러(Osborne & Gaebler, 1993)의 「정부재창조론」(Reinventing Government)은 기업가형 정부와 고객중심적 행정을 강조한다.<sup>1)</sup> 행정에 있어서도 기업의 그것과 같은 수준의 고객 서비스가 추구되어야 한다는 주장이다(Gore, 1993: 44). 미국은 이미 고객 지향적 정부(customer-driven government)를 국가 차원의 중심적 정책으로 삼고 있다(Pegnato, 1997: 3; Clinton & Gore, 1994). 일본도 「정부 행정은 서비스

\* 중앙대학교 사회과학대학 부교수

1) 「업무평가위원회 보고서」 제2장의 제목은 “Putting customers first”이고, 「정부재창조론」 제6장의 제목은 “Customer-driven government: Meeting the needs of the customer, not the bureaucracy”이다(Gore, 1993: 43-64; Osborne & Gaebler, 1993: 166-194 참조).

산업'이고, 고객만족은 행정의 가장 중요한 목표라는 시각과 접근이 지배적이다(이와쿠니 테스도, 1994). 사실 오늘날 거의 모든 나라들은 행정이 근본적으로 시민인 고객 또는 소비자 중심적이 것이 되어야 한다는 주장을 부인하지 않는다. 우리 나라도 결코 이와 다르지 않다(예: 박세정 외, 1996; 이종범, 1996 등 참조).

市民을 행정의 존재 근거이자 대상으로 보고, 또 행정을 그런 시민에게 봉사를 하는 하나의 서비스 분야라고 한다면, 바로 그 시민들이 누구인가에 대한 이해는 필수적이다. 정부가 자신들의 고객인 시민들이 누구인지 또 이들이 무엇을 진정으로 원하는지 잘 모른다면 이들을 위한 적절한 서비스의 제공이란 불가능할 수밖에 없다. 기업은 누구보다도 고객에 민감하다. 그래서 경영학에서는 일찍부터 소비자 행태에 대해 집중적인 연구를 해 오고 있다. 그러나 행정학에서는 시민의 행태에 대한 앞서와 같은 웅변적 주장이나 정책적 표방에도 불구하고 아직도 여전히 이에 대한 별다른 체계적 관심이나 이해의 노력을 찾아 볼 수 없다. 행정학 분야에서는 왜 시민행태에 대한 본격적 연구가 나오지 않고 있는 것일까? 연구자들이 그 실천적 수요를 무시하거나 소홀히 하고 있는 것은 아닐까? 그것도 아니라면 다른 또 어떤 이유가 있는 것일까? 이것이 이 논의의 지적 화두이다.

정부의 고객 자향적 행정은 시민에 대한 지식을 기초로 할 때 가능하다. 그렇다면 市民, 그들은 진정 누구인가? 정책에 대하여 이들은 무엇을 원하고 있고, 왜 어떤 반응이나 행동을 보이는 것일까? 무엇이 여기에 어떻게 영향을 미치고 있는가? 행정학이 이것에 대한 지식과 정보를 만족스러운 수준으로 생산하고 제공해 내지 못한다면 그것은 부분적인 학문의 지적 파산이 아닐 수 없다. 당장 공무원들이 이들의 행태에 관한 지식을 절실히 필요로 한다. 따라서 이 연구에서는 그 동안의 학계의 이러한 주제에 대한 관심과 태도를 먼저 검토한 다음, 이를 바탕으로 이제까지의 행정 연구에 대한 비판과 더불어 시민행태의 연구에 대한 필요성과 논리적 근거뿐만 아니라 그 범위와 성격 및 함축적 의미 등에 대해 논의해 보고자 하였다.

행정학 분야에서도 1960년대 이후 많은 연구들은 시민참여와 공동생산(coproduction) 등의 문제를 다루었다. 이들은 정치적 또는 관리적 시각에 입각해 시민의 역할에 대해 논의했다. 그러나 비록 이들이 행정학 연구에 시민을 논의의 대상으로 끌어 드리는데는 성공적이었는지 모르나 그렇다고 이러한 노력들이 시민들이 무엇을 원하고 있고, 그들이 자신들의 요구를 투입하기 위해 어떻게 행동하는가 등의 행태에 대한 직접적 연구로까지는 나가지 못했다. 본격적인 시민행태에 관한 이해의 필요성이나 인식은 이러한 논의에서 거의 찾아 볼 수 없었다는 뜻이다. 컴퓨터 문헌 검색에서도 시민행태(citizen behavior)는 여전히 나타나지 않는다. 이러한 점에서 보면 이 연구는 하나의 문제 제기이다. 그러나 이러한 노력은 행정학이 과거에 소홀히 다루어 왔던 많은 부분들을 다시 한 번 되돌아 볼 수 있는 중요한 기회가 될 수 있을 것이라고 생각한다. 또 행정학의 지적 영역의 개척이나 검토의 의미도 될 것이다.

## II. 市民행태 연구의 필요: 패러다임의 전환

### 1. 정부서비스 시각의 변화

정부 기관들의 입장에서 볼 때 고객은 자신들이 공급, 생산해 내는 재화나 서비스를 구매하거나 이용 또는 기타의 방법으로 소비하는 전체 또는 일부의 시민들이다(Wagenheim & Reurink, 1991: 263-270 참조). 그러나 고객중심적(customer-focused) 행정에 관한 관심은 극히 최근의 일이다. 민간 기업의 경우, 고객의 중요성에 대한 인식은 이미 1982년부터 광범위하게 확산되었으나, 정부 부문에서는 1990년대에야 들어서 비로소 그 모습을 보인다. 민간 부문과 비교해 볼 때 무려 10년 이상이나 뒤쳐진 것이다(Pegnato, 1997: 1).

정부의 고객 지향적 행정은 과거에도 그 대상은 고객(clients)이었으나 이제 고객과 함께 하고, 고객이 어떤 서비스를 바라는지, 그것이 어떻게 공급되기를 원하는지 등에 관한 고객의 입장과 판단을 바탕으로 공공 서비스를 제공하는 것이다(Walsh, 1989: 6). 정부 행정에 나타난 경영적 시각에서의 고객주권(consumer sovereignty)의 반영이라고 할만 하다. 고객주권은 경쟁과 효율 그리고 고객을 본격적으로 강조한다. 정부가 근래 관심의 집중을 보이고 있는 고객 지향적, 수요자 중심적 행정이 그 구체적 모습이다.

국민 주권은 시민 존중을 전제한다. 정부 행정에 대한 전통적 요구이다. 정치적 시각에서 볼 때의 민주적 행정의 실현이 그것이다. 행정은 그 동안 이것을 정책결정과 시민참여의 확대 등의 형태로 반영해 왔고, 그로써 정치적 정당성의 충족에 보다 큰 관심을 쏟아 왔던 것에 비추어 보면 오늘날 경영적 시각의 등장은 행정에 있어 하나의 큰 패러다임적 전환을 의미한다고 까지 볼 수 있을 것이다.

정부 부문에 있어서의 이와 같은 시각의 도입은 새로운 것이다. 따라서 이것에 대한 개념적 의문과 더불어 그 내용에 대한 혼란이 일고 있다. 예컨대, 고객 지향적 행정의 내용과 의미가 무엇인가, 우리가 그것을 어떻게 규정하고 파악해야 할 것인가 등에 대한 입장들의 차이가 그것이다(박천오, 1997: 1-19 참조).

### 2. 지적 수요

공공행정에서 나타나는 시민행태의 이해에 대한 지적 필요성은 다음과 같이 몇 가닥으로 나누어 볼 수 있다.

1) 정부 혁신과 고객 서비스 관련 노력들이다. 정부서비스 개혁에 관한 최근의 일련의 논의들은 행정서비스가 얼마나 고객만족을 이루어 낼 수 있는가 하는 것에 관심을 기울여 왔다(예:

Wagenheim & Reurink, 1991; Poister & Henry, 1994 등). 이러한 노력들은 자연스럽게 시민들의 욕구와 관심, 그리고 이들의 표출 과정 및 행태 등에 관한 보다 많은 정보를 요구한다 (Wagenheim & Reurink, 1991: 266-268).

행정기관의 고객에 관한 관심은 몇 가지 형태로 나타난다. 하나는 기업형 정부의 구축에 관한 논의들을 통해서이다. 기업형 정부의 핵심적 내용이 바로 고객의 욕구를 충족시키는 것이다. 경영은 경쟁과 효율을 바탕으로 고객의 욕구를 찾아내고 이것을 가장 효율적으로 추구함으로써 고객의 만족을 극대화한다. 기업형 정부란 행정도 이처럼 해야 한다는 것이다. 또 다른 하나는 소비자 중심주의(consumerism)의 성장이다(Potter, 1993: 255). 정부 기관간의 소비자 중심주의는 시민들이 왜 어떻게 어떤 서비스를 원하는가에 관한 관심의 증가와 확산이다. 그리고 끝으로 공공행정을 서비스로 보는 인식의 확산이다. 행정을 서비스로 보는 이상 서비스 내용의 결정을 지배하는 것은 공급자의 관심(producer interests)이 아니라 고객, 소비자, 또는 시민들의 요구이다. 정부기관은 그래서 서비스 내용을 구성할 때 시민들의 욕구를 바탕으로 해야 되는 것이다.

예컨대, 품질행정(TQM)은 고객 지향적 행정 가운데 하나의 중요한 기법으로, 공공서비스의 질을 강조한다. 그러나 서비스란 절대적으로 고객 욕구에 종속적이다. 고객이 원하지 않는 서비스는 이미 서비스가 아니다. 또 서비스에서 중요한 것은 그 질이다. 그러나 관료제에 관한 연구만으로 서비스의 질을 어떻게 구성할 것인가에 대한 답을 우리는 얻어낼 수 없다. 그것은 시민들로부터 얻어질 수 있다(Marson, 1993: 38-39 참조). 따라서 시민들의 행태에 대한 이해가 요청되는 것이다.

2) 정책결정자들의 시민행태에 관한 관심이다. 정책결정, 공공재원의 효율적 배분 등은 모두 시민행태에 관한 정보를 필수적으로 요구한다. 공공서비스의 보다 효과적 공급과 관련해 시민행태에 관한 지식과 정보의 역할은 중요하다.

3) 시민권한 강화(citizen empowerment)에 관한 노력의 대두이다(Percy-Smith, 1996: 144; Rich et al., 1995 등). 그 이유는 여러 가지이다. 하나는 정부가 단독으로 할 수 없는 시민 의존적 정책이나 사업의 증가이다(Benest, 1996: A9-A10). 행정서비스의 많은 것들은 이미 지역사회 내의 집단과 시민들의 적극적 협력 없이는 성공적으로 수행할 수 없는 것들이다. 또 시민들의 자신들의 역할에 대한 기대의 변화와 자각의 증가 등을 들 수 있다. 민주국가의 초기 시민들의 요구는 단지 자신들의 대표를 의회에 보내는 최소한의 것에 불과했다(Kweit & Kweit, 1997: 2). 그러나 시민들은 이제 행정에 소극적 참여를 넘어 직접 그 일부를 맡아 가는 것으로 방향이 전환되고 있다는 점이다.

그 밖에, 시민행태에 관한 지적 수요는 많은 행정기관들이 시민들로부터의 신뢰(citizen trust)나 좋은 평판을 얻고자 직접 다양한 전략의 구사에 나서고 있다는 점에서도 찾아 볼 수 있다 (Berman, 1997: 107).

메이(May, 1981)는 행정에 대한 시민들의 좌절과 실망을 크게 두 가지로 지적한다. 무반응(unresponsiveness)과 비능률(inefficiency)이 그것이다. 정부 관료들은 시민들이 원하는 것을 해주지도 못할 뿐만 아니라 해 주는 경우도 만족스럽지 못하고, 또 비용이 적게 들지도 않다는 것이다. 그는 그 이유를 크게 두 가지로 들었다. 하나는 관료들이 시민들이 무엇을 얼마나 원하는가에 대하여 충분한 정보가 없고, 또 다른 하나는 그들이 그렇게 할 인센티브도 갖지 못하고 있다는 것이다. 후자는 관리적 차원의 문제이나 전자는 분명 시민행태에 관한 지식 또는 정보의 실패에 대한 지적이다. 메이의 행정의 실패에 대한 이러한 주장은 시민행태의 연구에 대한 필요성과 적실성을 적절히 대변하는 것이라고 볼만하다.

행정학은 그 동안 시민행태 또는 이들의 욕구에 관한 일반 이론이나 확인 방법 등을 개발해 오지 못했다(Percy-Smith, 1996: 144). 시민행태의 연구는 행정학이 안고 있는 이와 같은 문제들에 대하여 어떤 형태이든 답을 줄 수 있을 것이다.

### 3. 시 민

공공부문의 고객에 대한 관심은 최근의 일이다. 행정학은 그 동안 시민참여나 공동생산과 같은 논의에서 제외하고는 시민에 대하여 거의 주의를 기울여 온 바 없다. 그러나 '공공'(the public in public administration)이라는 또 다른 표현에 대한 논의는 드물지만 발전을 보여 왔다(Frederickson, 1991: 395). 다음과 같은 몇 단계를 통한 논의의 발전이 그것이다. 제1기는 무관심의 시기이다. 국가 또는 행정에 있어서 시민에 관한 관심이란 이들의 권력적, 법적, 정치적 지위 및 역할에 관한 것뿐이었던 시기이다. 국가는 전통적으로 시민을 권력적 지배나 정치적 지지의 대상으로, 또 피동적이고 주어진 것으로 보았다. 행정학은 이 때 시민을 연구의 대상으로 보는 것 자체를 부정했다. 이러한 시각은 1960년대까지도 거의 그대로 그 모습을 유지한다.

제2기는 행정학이 그 대상에 눈뜨는 시기이다. 고객 또는 수익자 중심적 행정에 관한 논의의 등장에서 그와 같은 변화를 읽을 수 있다. 신행정론이 처음이다. 미노우브룩크(Minnowbrook) 회의 참가자들 중 몇몇 연구자들은 정부 관료제와 고객간의 관계에 대해 언급한다(Marini, 1971). '정부 관료제는 고객, 수익자 지향적이어야 한다. 고객, 수익자의 참여가 고려되어야 한다'는 등의 주장이 이때 비로소 나온다(Marini, 1971: 352). 당시 이들의 관심은 주로 '고객과 조직간 상호작용(client-organization)'에 관한 것이었다. 정부조직이 만들어진 것은 고객을 위한 역할(client-oriented functions)임에도 불구하고 오히려 조직 자체의 이익에 집착하는 목표대치 현상 등이 문제라고 보았다. 그러나 행정에 있어서의 '시민의 떠오르는 역할(the emerging role of citizens)'을 발견해 냈던 이들의 관찰은 높은 평가를 받을 만한 것이었다.<sup>2)</sup>

당시 이러한 고객 지향적 행정의 강조는 상당한 지지를 받는다(Marini, 1971: 352). 그러나 미노우브룩크의 이러한 시각은 행정 연구에 시민을 비록 논의의 대상에 밀어 올리는데는 성공했으나

2) *Public Administration Review*, 44(Special Issue), pp.190-195 참조.

그 목적이나 시각에 있어서는 오늘날과는 다른 것이었다. 첫째, 권력적, 정치적 시각으로 시민을 보았다. 연구자들이 시민의 민주행정의 주권적 지위를 강조하고 이것을 행정에 구현해 보고자 한 결과로 나타났던 것뿐이었다. 오늘날처럼 시민을 고객으로 보아야 한다는 등의 경영적 시각과는 패러다임 자체가 전혀 다른 것이었다. 둘째, 이들의 관심은 여전히 정부 관료제 밖이 아닌 내부를 지향하고 있었다는 점이다. 셋째, 집합적 시민(citizenship)에서 아직 관심을 더 이상 확장하지 못하고 있었다는 사실이다. 기업과 같이 시민을 고객으로 보는 단계로까지 나가는데는 실패하고 있었다는 뜻이다. 결국 당시 행정학 연구자들의 시민에 대한 입장은 아직 정치적인 그것을 벗어나지 못한 것이었다고 할 수 있다.

제3기는 '공공'에 관한 연구가 본격적으로 이루어지는 시기이다. 매튜(Mathews, 1984)는 '공공'을 행정의 대상으로 규정하고, '관념적 또는 실제적으로 공공(the public)이 과연 존재하는가, 그렇지 않을 때 정부는 무엇을 할 수 있는가'에 관한 논의를 전개한다.<sup>3)</sup> 그는 정부의 입장에서 볼 때 '공공'은 실제적으로 존재하지 않는 단지 추상적 존재일 뿐, 정부가 유형적으로 그것을 감지할 수 있는 존재는 아니라고 주장한다. 그는 다음과 같은 것들을 그 이유로 든다. 첫째, 공통의 목적을 찾을 수 없다. 목적은 다양하며 갈등적이고 또 무수하다. 결국 분파의 집합일 뿐이다. 따라서 관료들은 이들의 의사를 파악할 방법이 없다는 것이다. 둘째, 능력이 없고, 교육도 받지 않았으며, 정보도 갖고 있지 않다. 무능력과 문자 해독력 등이 모두 문제이다. 행정은 과학적, 기술적 전문지식을 요구한다. 법률은 국민의 참여를 규정하나, 시민은 정부 결정의 이해를 위한 이러한 지식이나 정보 또는 능력을 갖고 있지 못하다는 것이다. 관념적으로도 그는 '공공'을 모호한 개념 정도로 규정해 버린다. '공공'은 대중, 민중, 평민 등 애매하고, 집단적(collective)이며 획일적, 합의의 개념 정도일 뿐이라는 것이다.

매튜의 이러한 논의는 행정의 대상에 대한 본격적인 관심과 시각의 등장이자 또 그것을 정면으로 논의해 보고자 했던 연구라는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 그러나 그의 시각은 '공공'이 어디까지나 정치적 존재이자 주권자로서 그렇다는 것일 뿐 경영적 시각의 고객은 여전히 아니었다. 행정의 대상을 정치적 단위로서의 시민 정도로 보았을 뿐 기업의 고객과 같은 것까지로 생각을 발전시키지는 못했던 것이다. 그는 '공공'을 민주행정의 참여 주체 정도로 보는데서 자신의 생각의 전개를 끝내 버린다. 또 정부 관료제 중심적 사고도 탈피하지 못한다. 이것이 당시의 이러한 논의를, 행정을 서비스로 그리고 그 대상을 고객으로 보는 오늘날의 그것과는 전혀 다른 차원의 것으로 볼 수밖에 없는 이유이다.

제4기는 행정의 대상에 대한 관심이 높아지는 시기이다. 공공의 의미에 대한 구체적 분석과 더불어 고객과 시민간의 차이 등에 관한 이해의 갈등이 나타난다. 프레드릭슨(Frederickson)은 '행정

3) 국내 영어사전은 the public을 '공중' 또는 '국민'이라고 번역하고 있으나 그 뜻을 정확히 담아 낼 수 있는 표현은 없는 듯하다. 매튜의 말대로 public administration과 public policy가 각각 the public을 대상으로 한 administration과 policy를 뜻하는 것이고, 이들이 또 각각 공공행정과 공공정책이라면 the public은 일단 '공공'이라고 볼 수 있을 것이다. 국어사전은 '공공'을 '일반 사회', '공중'으로 정의한다. public interest가 '공공'의 이익, 즉 공익이라면 the public은 일단 '공공'이라고 번역해도 큰 무리는 없을 것이라고 생각한다.

의 대상인 공공에 대한 어떤 일반적 이론이나 합의는 비록 없지만 행정 학자나 실무자들은 실제 그것이 무엇을 의미하는가에 관한 개념을 갖고 있다. 그러나 문제는 이들간의 이러한 개념의 이해에 상충이 일어나고 있는 것'이라고 보고, '공공은 무엇인가(what is the public)'란 의문 하에 다섯 가지 갈등적 시각에 대한 분석을 시도한다(Frederickson, 1991). 첫째, 다원론적 시각은 공공을 이익집단들(the public as interest groups)로 정의한다. 다원주의 사회에서 이익집단의 출현은 자연스러운 것이고 공공은 이러한 이익집단들간의 상호작용 속에서 그 모습이 드러난다는 해석이다. 둘째, 공공선택적 시각은 공공을 소비자(the public as consumer)로 본다. 공공 분야에 대한 시장경제학(market economics)의 응용은 바로 이러한 입장에 바탕을 둔 것이다. 셋째, 입법적 시각은 공공을 대표되어지는 것(the public as represented)으로 규정한다. 대의적 방식의 민주제 하에서 국민들은 자신들의 의사를 의회에 위탁하고, 공무원들은 그 의회가 통과시킨 법률을 집행하는데, 공공은 이때 의회에 의해 대표되는 존재라는 것이다. 넷째, 고객적 시각은 공공을 고객(the public as client)으로 보는 입장이다. 관료들이 현장에서 만나는 개인 또는 집단이 바로 고객이라는 것이다. 그리고 다섯째, 시민적 시각은 공공을 시민(the public as citizen)으로 정의한다. 행정학 초기의 입장은 바로 공공을 이러한 입장으로 바라 본 것이었다.<sup>4)</sup>

정부의 고객 지향적 행정의 표방과 더불어 행정학 분야에서 고객과 시민에 관한 논의가 늘고 있다. 많은 연구자들의 행정에 고객 개념의 도입에 대한 태도는 일단 유보적이거나 조심스러운 것으로 나타나고 있다(예: Kweit & Kweit, 1997; Pegnato, 1997, Swiss, 1992 등). 공공 환경 하에서 고객의 개념은 매우 제한적으로 볼 수밖에 없다는 것이다. 극단적으로 '시민은 고객이 아니다. 그들은 소유주(owners)다'라는 주장도 보인다(Moe, 1994; Frederickson, 1992). 민간 부문의 고객 서비스 모델을 공공 부문에 그대로 이전하는 것에 대한 부분적인 거부나 한계도 이와 같은 주장에 그 뿌리를 둔 것이다(Pegnato, 1997: 14).

국가 또는 정부 기관의 태도는 공공 부문에 고객 개념의 적용을 부담스러워 하는 이와 같은 연구자들의 태도와는 많이 다르다. 미국은 이미 행정서비스의 수혜자를 고객으로 보는 정책을 구체적으로 개발하거나 도입해 가고 있다(Pegnato, 1997: 5-6). 품질행정도 그 중의 하나이다. 품질행정은 고객을 '특정 서비스로부터 이익을 받는 사람들'로 정의한다(Gore, 1993: 6). 다른 나라 정부들도 현재 이와 크게 다르지 않다.

#### 4. 기존 행정학에 대한 비판

국가나 정부 기관 등의 고객이나 시민에 대한 오늘날의 관심과는 달리 전통적 행정학은 관료제

4) 한국에서는 행정의 대상을 국민, 시민, 주민, 고객, 소비자 등의 다양한 개념으로 표현한다. 반면에 북한은 인민이란 표현을 쓴다. 비록 현재는 이들간의 차이에 관한 어떤 논의도 발견되지 않고 있으나, 전통적으로 우리는 행정의 대상을 정치적 시각으로 보아 왔고, 기업의 그것과 같이 개인적 단위의 서비스 대상으로는 보아 오지 못했던 것은 분명한 듯하다. 그러나 오늘날은 경영적, 경제적 시각의 서비스 대상에 대한 표현이 지배적이고, 또 그 의미도 구체적인 서비스 단위로 확장되는 현상이 나타나고 있다.

내부의 관리 및 운영, 즉 조직, 인사, 재무 등을 내용으로 한다. 찬들러와 플라노(Chandler & Plano, 1988: 29)의 「행정학사전」(The Public Administration Dictionary)은 행정을 ‘공공 정책을 공식화, 집행 그리고 관리하기 위해 공공 자원과 인력을 조직하고 조정하는 과정’이라고 정의한다. 전통적 행정학의 관심은 행정에 대한 이러한 정의에서 보다 분명히 드러난다. 전통적 행정학의 시선은 내부의 관리에 조준된 것이었다(오석홍, 1997: 2). ‘대체적으로 행정부 내부에서 일어나는 현상이나 혹은 특정 행정 부처의 활동에 초점을’ 두었다(김정수, 1994: 3).

공공행정을 단순히 권력 또는 관리 현상으로 파악할 때 연구의 소재(locus)는 관료제이다. 그러나 행정을 서비스 제공 활동으로 파악하는 경우 문제는 달라진다. 소비자가 원하지 않는 서비스는 더 이상 서비스조차도 되지 못하는 까닭에 행정의 성공적 수행도 관료제의 이해만으로는 부족하다. 행정 연구도 그렇게 되면 이제 그 영역을 자연스럽게 소비자까지로 넓히지 않을 수 없다. 행정서비스를 고객인 시민들을 위해 존재하는 것으로 보면 전통적 행정학의 관료제나 내부의 관리에 관한 지식은 그만큼 그 효용을 잃게 된다. 행정의 성공적 수행에 정부 기관이나 공무원들에 관한 지식뿐만 아니라 시민들에 관한 지식도 그 만큼 중요하다는 명제를 받아 드릴 수밖에 없게 되는 까닭이다.

그러나 행정학의 시민을 보는 시각은 여전히 정치적인 것으로, 시민참여 정도에 머물고 있다(Henry, 1992: 21). 고객중심적 행정, 시민지향적 행정에 관한 각국 정부들의 절박한 주장이나 요청에도 불구하고, 행정학은 바로 그러한 시민들이 무슨 서비스를, 왜, 그리고 어떻게 요구하고 자신들의 태도를 표현하고 있는가에 관한 지식이나 정보의 제공을 외면하고 있다. 행정학의 지금의 이러한 모습은 분명 지적 아이러니이다.

경영학도 초기에는 이와 크게 다르지 않았다. 행정학처럼 내부의 관리가 이들 관심의 대부분을 차지했다. 경영학의 소비자 행태에 대한 관심의 등장은 내부 관리 중심의 절약과 능률이 더 이상의 환경적 요구를 감당하지 못하게 되면서 나타난다. 기업들간의 경쟁이 치열해 지고 제품이든 서비스가든 소비자가 원하지 않을 때 그 기업은 더 이상 존립할 수 없다는 인식이 팽배해져 가는 가운데 고객은 경영학자들 관심에 있어 하나의 확고한 자리를 획득한다. 경영학자들은 이와 같은 변화에 따라 소비자의 행태에 대한 활발한 지식의 축적과 공급에 참여했다. 바로 오늘날의 소비자행태론의 등장인 것이다.

행정학에서도 정부 관료제 내부의 관리에 집착하는 교과서의 내용 구성과 시각이 행정과 그것을 담당하는 공무원들에게 만족할 만한 도움을 주지 못한다는 비판의 증폭과 더불어 오늘날 전통적 행정학의 논리와 입장은 점차 궁색한 것이 되고 있다. 이러한 점은 시민행태에 관한 연구와 관련해 시사하는 바가 많다고 생각한다.



### Ⅲ. 내용과 성격

#### 1. 내 용

행정학에 시민행태에 대한 연구가 필요하다는 주장을 받아 드릴 때 직면하게 되는 것은, 그렇다면 그 속에서 어떤 내용을 다루어야 하고, 또 어떻게 접근해야 할 것인가 하는 문제이다. 만일 시민행태론의 구성을 고려한다면 이것은 누구도 피할 수 없는 기본적인 핵심적 과제이다. 그러나 이 연구는 앞서 밝혔듯 행정학이 시민행태를 중요한 연구의 주제로 보아야 한다는 문제 제기가 논의의 주요한 목적이라는 점에서 몇 가지 예시적 사례를 통해 그 내용의 윤곽을 언급할 것이다.

시민행태의 연구는 일단 시민들이 공공재 및 서비스의 이용 및 소비 결정은 어떻게 하는가, 정부에 대해 자신들의 욕구는 어떻게 투입하는가, 정책에 대한 평가는 어떻게 하는가, 왜인가, 기타 불만 처리는 어떻게 하는가 등과 같이 행정서비스에 대하여 시민들이 보여 주는 행태에 관한 것이다. 따라서 시민의 본질, 유형, 성격, 범위, 지위 등에 대한 것을 비롯해 시민들의 동기, 인지, 욕구, 판단 등이 구체적으로 어떻게 형성되고 표현되는가를 그 내용으로 연구해 볼 수 있을 것이다. 또 이외에 시민행태에 관한 적절한 연구 방법의 이해와 한계, 그리고 방향 등에 관한 것을 다루어 볼 수도 있을 것이다. 이러한 점들은 시민행태의 연구가 행정학의 한 분야로서 자리잡고자 할 때 경쟁적 입장에 대한 구체적 조정 과정을 통해 자연스럽게 정리될 것이라고 생각한다.

폐기물 재활용 정책을 갖고 예를 들어본다.

무엇보다도 이러한 정책은 시민 의존적이다. 따라서 정부가 정책을 입안하는 경우 개입 전략, 방법의 선택 등에 있어 특히 소비자들의 행태에 대한 지식이 필요하다(Smith et al., 1994). 폐기물 재활용 정책의 예를 놓고 보면 시민행태론의 내용 구성은 대체로 다음과 같은 질문들을 다루는 것이 될 것이다.

- 재활용 행태(recycling behavior)에 영향을 미치는 요인들은 무엇인가?
- 폐기물 재활용에 관한 소비자들의 심리적 반응은 어떤 것일까?
- 재활용자(the recycler)의 특징은 무엇인가?
- 재활용자들은 비용 부담을 어떻게 인지하고 있는가?
- 재활용자의 참여의 형태는 어떤 것인가?
- 폐기물 재활용에 대한 시민의 태도를 바꾸는데 어떠한 방법들이 왜 얼마나 효과적인가?
- 재활용의 동기부여는 어떻게 할 것인가? 또 장애는 무엇인가 등이 그것이다.

시민행태의 연구는 이와 같은 질문들을 분석하고 이해할 수 있는 이론적 토대와 분석 기법 및 구체적 지식의 공급을 통해 행정기관들이 시민들이 원하는 정책의 입안뿐만 아니라 효과적으로 그것을 집행하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

## 2. 범위 및 성격

시민행태에 관한 연구는 경영학, 정치학, 법학, 사회학 등과 같은 인접 사회과학 분야와의 지적 성과뿐만 아니라 연구 방법 등을 공유한다. 그러나 이러한 공유의 기회가 시민행태의 독자적 성격을 해치지 않는 것이다. 시민이나 고객의 예를 보면, 행정학의 시민은 경영학의 고객과는 주권자적 개념을 갖고 있다는 점에서 다르다. 또 시민행태에 관한 연구가 법학의 국적 획득의 문제나 국외에 장기 체류하는 사람들의 권리 행사의 제한을 어디까지 허용할 것인가 등에 관한 것까지 나갈 필요는 없다. 사회학의 관심인 사회계층과 구성의 문제도 마찬가지이다. 따라서 시민행태 연구의 독립성이나 정체성은 이러한 논의의 과정에서 자연스럽게 확보될 수 있을 것이라고 생각한다.

학문적 성격은 크게 두 가지로 정리해 볼 수 있다. 먼저, 학제적이라는 점이다. 다양한 연구 분야들이 인간행태의 이해에 관해 관심을 기울여 왔다. 시민행태 연구는 이러한 행태론(behavioral sciences)의 한 분야이다. 따라서 시민행태의 설명에 기존의 인간행태에 관한 많은 연구들은 이론 구성뿐만 아니라 접근하는 방법에 있어 크게 도움이 될 것이다. 다음은 응용적 성격이다. 시민행태에 관한 지식은 특별히 공공서비스를 시민이 원하는 것으로 만들거나 정부가 서비스 제공 활동을 하는데 비용을 절약할 수 있는 방법 등을 개발해 가는데 구체적으로 기여할 수 있을 것이다.

이러한 점에서 권력, 공익, 정책, 관료 등만을 논의해 온 그 동안의 행정학이 고급행정학(high public administration)이라면 구체적으로 시민들이 무슨 서비스를, 또 어떤 방식에 의한 제공을 왜 원하고 정부는 어떻게 해야 하는지를 다루는 시민행태에 관한 논의는 보통행정학(low public administration)이라고 불러 볼만하다.

## 3. 관련 분야

다양한 분야와의 관련과 중첩은 피하기 어렵다. 예컨대, 폐기물 재활용의 경우 관련 연구들은 환경 분야를 중심으로 한 행태, 심리, 교육 등의 이미 광범위한 분야로부터 나오고 있다(예: De Young, 1989, 1986; Gamba & Oskamp, 1994; Oskamp et al., 1991; Simmons & Widmar, 1991; Vining, Linn & Burdge, 1992 등). 이러한 점에 비추어 보면, 다음 분야들은 시민행태에 관한 연구와 밀접한 관련을 갖을 것이다.

- 1) 경영학의 소비자행태론이다. 분석 방법이나 분석의 깊이에 있어 많은 발전을 보이고 있는 분야이다.
- 2) 경제학도 소비자의 행태 이해에 깊은 진전을 보고 있다.
- 3) 심리학이다. 소비자들의 동기, 인지의 해석에 이들 심리에 대한 이해는 필수적인 까닭이다.
- 4) 정치학의 시민권(citizenship) 분야이다. 국가 주권적 시민의 정치적 역할과 그 의미에 관한 논의는 시민의 본질에 관한 이해에 도움을 줄 것이다.

기타 법학이나 사회학 분야도 생각해 볼 수 있다. 법학의 경우, 국민의 국적의 취득 또는 상실 및 그 요건 등에 관한 논의를 꾸준히 발전시켜 오고 있다. 이러한 지적 성과는 행정의 대상인 시민의 범위를 결정하고 서비스의 수준과 그 한계를 그어 보는데 요구되는 것들이다.

국민 또는 시민의 행동은 주권자의 그것으로써 단순히 고객이나 소비자로서의 그것과는 다르다. 따라서 시민행태에 관한 연구는 정부 서비스를 보는 시민의 복잡한 개인적 또는 사회적 행태를 합리적으로 이해하고 설명할 수 있는 이론 및 개념의 개발 등에 있어 이러한 독특한 성격을 충분히 반영할 수 있어야 한다. 시민행태에 관한 연구의 하나의 독립적인 영역으로의 발전은 결국 그런 연후에나 가능할 것이다.

#### IV. 함축적 의미

市民행태 연구는 적지 않은 함축적 의미를 갖는다. 공공행정을 다루는 학문의 균형적 발전에 대한 기대도 그 하나이다. 전통적으로 행정학은 관료제 내부의 관리 및 운영에 관한 것을 중심적 내용으로 다루어 왔다. 그러나 행정의 이해는 이제 정부 기관에 관한 것만으로는 불충분한 것이 되고 있다. 행정 현상은 정부와 시민간의 끊임없는 피드백 관계가 규정한다. 따라서 공공서비스의 고객 또는 소비자라고 할 수 있는 시민에 대한 논의를 빠뜨린 행정학은 이제 그 절반의 기능밖에 하지 못할 수도 있다. 행정의 또 다른 반을 차지하는 것이 바로 시민인 까닭이다. 따라서 시민행태에 대한 연구는 행정학의 이와 같은 편중적 지식을 교정하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

다음은 현실적 기여이다. 시민행태 연구는 정책결정자들이 정책결정 및 집행 활동과 관련해 적절한 대안을 디자인하고 무리 없이 이를 실행하는데 기여할 수 있다. 정부 공무원들의 이러한 활동은 모두 시민 개인적 또는 사회적 욕구의 형성, 표출 및 그 과정에 관한 탄탄한 지식에 근거할 때 가능해지는 까닭이다. 기타 정부서비스 생산과 전달에 관한 구체적인 문제의 해결 등에도 유용할 것이다. 예컨대, 행정기관이 주민들의 집단행동에 어떻게 하면 보다 적절히 대처할 수 있을 것인가라는 문제로부터 시민 개인과의 분쟁, 혐오시설의 추진 등에도 시민행태에 관한 지식은 큰 도움이 될 것이다.

기타 정책 담당자들이 시민들의 구체적 욕구의 파악의 노력에 관심을 갖도록 하는 부수적 효과도 기대해 볼 수 있다.

그러나 다음과 같은 우려에 대한 경계도 늦추어서는 안 될 것이다.

첫째, 부적합성의 문제이다. 정부 기관의 서비스 공급은 권력적 강제를 기본으로 한다. 따라서 민간 기업과는 달리 행정에 있어서의 시민행태에 관한 정보는 그 만큼 덜 중요할 수도 있다는 지적이 나올 수 있다. 공공서비스는 실제 시민이 싫어해도 이것을 정부 기관이 강제하는 방식으로 접근할 수밖에 없는 경우가 많기 때문이다.

둘째, 정부가 시민을 조작의 대상으로 보는데 이러한 연구가 오히려 기여할 수도 있다는 우려가 나올 수도 있다.

셋째, 지적 아이덴티티의 문제이다. 경영학의 소비자행태론을 정부 서비스에 도입, 적용할 수도 있는데 굳이 또 시민행태에 관한 연구를 따로 그렇게 또 할 것인가에 관한 의문이 그것이다.

시민행태에 관한 연구는 주권자인 시민의 행태에 관한 연구이다. 따라서 이러한 성격을 전혀 갖고 있지 못한 고객과 소비자의 행태에 대해 연구하는 경영학이나 경제학에서의 그것과는 다르다. 또 주권자적 지위나 권리 관계에만 관심을 집중하는 정치학이나 법학 분야의 시민에 대한 연구와도 차이가 있다. 행정학 분야의 시민행태에 대한 연구는 이러한 노력에서 연구자들이 얼마나 성공적일 수 있는가에 따라 그 만큼 독자적인 하나의 학문 분야로 발전해 나갈 수 있을 것이다.

## V. 결 론

市民은 행정의 존재 근거이자 그 대상이다. 또 누구도 행정이 근본적으로 시민인 고객 또는 소비자 중심적인 것이 되어야 한다는 주장을 거부할 수 없다. 이에 대한 현실적 요구는 사실 점차 더 강력한 것이 되어 가고 있다. 그러나 이러한 논리적 근거나 현실의 웅변적 요구에도 불구하고 행정학 분야에서는 그 동안 시민이 누구이고 이들이 어떤 행태를 보이는가에 관한 이해에 거의 아무런 관심과 노력도 찾아 볼 수 없었다. 행정학의 이러한 태도에 정당한 다른 어떤 이유가 있는 것일까? 만일 그렇지 않다면, 그것은 행정을 연구하는 사람들의 지적 방관이나 소홀 때문이라고 볼 수밖에 없다. 이것은 또 다른 의미에서 학계의 직무 유기이기도 하다. 따라서 이 글에서는 시민행태의 연구에 대한 논리적 근거와 필요성의 지적뿐만 아니라 그 내용과 범위 및 한계 등에 대해 논의를 해 보고자 하였다.

전통적 행정학은 정부 관료제의 내부 관리 및 운영에 관한 것이었다. 그러나 오늘날 고객 지향적 행정은 관료제뿐만 아니라 이들의 대상인 시민들 행태에 대한 지식을 요구한다. 시민은 행정서비스의 요구, 소비 및 평가의 기본단위이자 구체적 소비자이다. 시민행태에 관한 연구는 이러한 점에서 시민들이 정부가 생산 및 공급하는 공공재 또는 서비스들에 대하여 자신들의 욕구와 시간, 돈, 노력 등을 어떻게 표현하고, 배분하며 또 이용하고자 하는가에 관한 것 등을 분석하는데 필요한 이론과 기법 등을 개발하고 공급하는 역할을 맡아야 할 것이다.

각국 정부들은 행정도 기업처럼 고객 지향적인 것이 되어야 한다고 믿는다. 물론 행정의 고객은 시민이다. 따라서 시민행태에 관한 연구는 행정서비스를 소비하는 시민들의 태도와 인지 과정 등에 관한 연구를 통해 이와 같은 지적 및 현실적 요구를 충족시켜 나가는데 도움을 줄 수 있을 것이라고 생각한다.

## 참 고 문 헌

- 김정수 (1994). 거시행정학의 체계정립을 위한 시론: '개방시스템' 관점에서 그려본 습작. 『한국행정학보』, 28(1): 3-20.
- 박세정 · 박통희 · 유흥립 (1996.7.5). 고객지향적 정부 어떻게 구축할 것인가? 국민고충처리위원회, 『고객지향적 정부구축을 위한 민관합동대토론회』, 45-79. 서울: 저자.
- 박천오 (1997). 고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 한국관료의 시각에 관한 탐색적 연구. 『한국행정학보』, 31(2): 1-19.
- 오석홍 (1997.10). 한국 인사행정학의 현안과 과제. 『인사행정연구회소식』, p.2.
- 이와쿠니 테스도. 김재환 역. (1994). 『행정은 최대의 서비스 산업이다』. 서울: 지방의 시대.
- 이종범 (1996.7.5). 고객지향적 정부의 이념과 가치. 국민고충처리위원회, 『고객지향적 정부구축을 위한 민관합동대토론회』, 21-43. 서울: 저자.
- Benest, F. (1996). Serving Customers or Engaging Citizens. What is the Future of Local Government? *Public Management*. 78: A6-A10.
- Chandler, R.C. & Plano, J.C. (1988). *The Public Administration Dictionary*. 2th Ed. Santa Barbara, CA: ABC-Clio.
- Clinton, B. & Gore, A. (1994). *Putting Customers First: Standards for Serving the American People*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- De Young, R. (1986). Some Psychological Aspects of Recycling: The Structure of Conservation Satisfaction. *Environment and Behavior*. 18: 435-449.
- De Young, R. (1989). Exploring the Difference between Recyclers and Non-recyclers: The Role of Information. *Journal of Environmental Systems*. 18: 341-351.
- Frederickson, H.G. (1991). Toward a Theory of the Public for Public Administration. *Administration & Society*. 22: 395-417.
- Gamba, R.J. & Oskamp, S. (1994). Factors Influencing Community Resident's Participation in Commingled Curbside Recycling Programs. *Environment and Behavior*. 26: 587-612.
- Gore, A. (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Henry, N. (1992). *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Kweit, R.W. & Kweit, M.G. (1997, July). *Ethical Responsibility for Reinvented Bureaucrats: Working for Customer/Citizens*. Paper presented at ASPA's 58th National Conference, Philadelphia Downtown Marriott, Philadelphia.

- Marini, F. (1971). The Minnowbrook Perspective and the Future of Public Administration Education. In F. Marini(ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, 346-367. New York, NY: Chandler Publishing Company.
- Marson, B. (1993). Building Customer-focused Organizations in British Columbia. *Public Administration Quarterly*. 17(1): 30-41.
- Mathews, D. (1984). The Public in Practice and the Theory. *Public Administration Review*. 44(Special Issue): 120-125.
- May, P.J. (1981). Sample Surveys as Feedback Mechanisms for Guiding Municipal-level Decision Making. In M.P. Mokwa & S.E. Permut(ed.), *Government Marketing - Theory and Practice*, 218-232. New York, NY: Praeger Publishers.
- Moe, R.C. (1994). The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review*. 54: 111-122.
- Oglethorpe, J.E. (1995). Infant Feeding as a Social Marketing Issue: A Review. *Journal of Consumer Policy*. 18(2,3): 293-314.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, NY: Plume.
- Oskamp, S., Harrington, M.J., Edwards, T.C., Sherwood, D.L., Okuda, S.M., & Swanson, D.C. (1991). Factors Influencing Household Recycling Behavior. *Environment and Behavior*. 23: 494-519.
- Pegnato, J.A. (1997, July). *Is a Citizen a Customer?* Paper presented at ASPA's 58th National Conference, Philadelphia Downtown Marriott, Philadelphia.
- Percy-Smith, J.(ed.). (1996). *Needs Assessments in Public Policy*. Buckingham: Open University Press.
- Poister, T.H. & Henry, G.T. (1994). Citizens Ratings of Public and Private Services Quality: A Comparative Perspective. *Public Administration Review*. 54: 155-160.
- Potter, J. (1993). Consumerism and the Public Sector: How Well does the Coat Fit? In D. McKeivitt & A. Lawton(eds.), *Public sector management*, 250-264. London: Sage Publications.
- Simmons, D.A. & Widmar, R. (1991). Motivations and Barriers to Recycling: Toward a Strategy for Public Education. *Journal of Environmental Education*. 22: 13-18.
- Smith, S.M., Haugtvedt, C.P., & Petty, R.E. (1994). Attitudes and Recycling: Does the Measurement of Affect Enhance Behavioral Prediction? *Psychology & Marketing*. 11(4): 359-374.
- Swiss, J.E. (1992). Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. *Public*

*Administration Review*. 52: 356-362.

Vining, J., Linn, N., & Burdge, R. (1992). Why Recycle?: A Comparison among Recycling Motivations in Four Communities. *Environmental Management*. 16: 785-797.

Wagenheim, G.D. & Reurink, J.H. (1991). Customer Service in Public Administration. *Public Administration Review*. 51: 263-270.