

시민참여가 분배적 정의에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구

: 제도적 질의 조절효과를 중심으로

최예나*

본 연구는 시민참여가 사회적 정의로서 분배적 정의에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보고, 이들의 관계에서 제도적 질로서 공정한 행정서비스 제공이 어떠한 조절효과를 나타내는지 알아보고자 한다. 분석결과, 첫째, 정치·사회 현안에 대해 블로그·트위터·페이스북·온라인 게시판 등에 의견 제시, 불매운동 참여, 제도적 질은 복지혜택의 공정성과 경제·사회적 분배구조의 공정성에 정(+)의 영향을 미쳤다. 그리고, 공무원, 정치인에게 민원·의견 전달은 복지혜택의 공정성에, 탄원서·진정서·청원서 등 제출은 경제·사회적 분배구조의 공정성에 정(+)의 영향을 미쳤다. 둘째, 상호작용항의 영향은 탄원서·진정서·청원서 등을 제출하고 제도적 질이 높으면 복지혜택의 공정성과 경제·사회적 분배구조의 공정성에 정(+)의 영향을 미쳤다. 이를 토대로 정책적 함의를 살펴보면 첫째, 공정한 행정서비스를 확인할 수 있도록 정보공개 청구를 활성화하는 것이 필요하다. 둘째, 정부부처들의 공정성 지표를 특화하여 신설하는 것이 필요하다. 셋째, 빅데이터 분석을 기반으로 공론화나 협치위원회의 구성이 필요하다. 넷째, 시민참여를 조직화하는 시민단체, 즉 비영리단체와 정부간 정기적인 소통이 필요하다.

주제어: 분배적 정의, 공정성, 시민참여, 제도적 질, 공정한 행정서비스

* 주저자, 충북대학교 행정학과 부교수(luckpink@cbnu.ac.kr)

I. 서론

최근 부동산 가격이 급등하고 코로나 19로 인한 소득격차가 증가하면서 사회적 양극화가 심화되고 이러한 문제들에 대한 국민들의 불만과 해결책에 대한 요구가 증가하고 있다. 언론에 발표된 한국사회 공정성 관련 여론조사 결과에 의하면(문화일보, 2020.11.01일자), 응답자의 71.3%는 ‘한국 사회가 공정하지 않다’고 응답하였고, ‘공정하다’고 답한 비율은 28.7%였으며, 공정성을 측정하는 요소인 ‘기회의 평등’에 대해서도 응답자의 68.1%가 ‘그렇지 않다’고 응답한 것으로 나타났다.

이는 우리 사회문제의 해결책으로 공정성 또는 분배적 정의가 중요하다는 점을 시사한다. 분배적 정의는 사회의 재생과 건전한 발전을 위한 사회적 가치 중 사회적 약자에 대한 기회 제공과 사회 통합의 근간이라고 할 수 있다. 이러한 분배적 정의는 사회적 경제의 취지와 일정 부분 유사하다(김학만·권정만, 2019). 사회적 경제의 개념은 시민들의 참여, 협력과 자조를 바탕으로 국가-시장의 경계에서 사회적 가치를 추구하는 경제활동으로 고용창출·고용안정·유휴인력 활용, 소득양극화 해소·사회안전망 강화·공동체 복원 등의 사회적 기능을 수행한다(일자리위원회 관계부처 합동, 2017). 사회적 경제의 기능에는 분배적 정의를 실현하는 기능도 포함되는데, 이는 사회적 경제가 저출산, 고령화, 저성장 시대에 취약계층 일자리 제공을 통한 소득창출 기반을 마련하여 계층간 빈부격차를 완화함으로써 사회적 공정성 또는 분배적 정의를 구현하는 목적을 일부 포함하고 있기 때문이다(오승재 외, 2019; 노영숙·장지현, 2018).

이러한 상황에서 사회적 경제의 취지를 일부 실현하고, 사회적 정의를 구현하기 위한 목적으로 시민들의 참여와 분배적 정의의 관계에 대한 문제를 제기할 수 있다. Lee(2015)와 Lee, McQuarrie & Walker(2015)에 의하면, 불공정한 정치·경제 구조에서 시민들의 참여기회를 설계하여 불공정한 사회적 구조를 개선하지 못한다면 시민참여는 추상적인 선이 되고 오히려 불공정성

을 심화시킬 수 있다. 이와 연계하여 분배적 정의(distributive justice)는 불공정한 상태를 유지하는 현재 시스템을 정의롭게 변화시키려는 시도라고 할 수 있다. 사회적 정의로서 배분적 정의 또는 복지정책의 공정성을 제고하려는 시민들의 참여활동은 ‘기본소득한국네트워크’나, ‘복지국가소사이어티’, ‘복지세상을 열어가는 시민모임’ 등 다양한 형태로 표출되고 있다. 또한, 최근 코로나 19로 인한 피해에서 시민들을 구제하기 위해 기본소득과 재난지원금의 수혜대상을 선정하는 과정과 논쟁에 나타나듯이, 정부의 공정한 서비스 제공은 사회적 정의로서 분배적 정의를 인식하는데 중요한 요인이 된다. 일부 사회적 정의에 관한 연구들은 분배적 정의가 사회구성원들의 사회적 행위에 영향을 미친다는 점을 강조하는데, 이에 비해 사회적 정의로서 분배적 정의와 시민참여를 다룬 연구는 거의 존재하지 않는다(Mühleck, 2009; Poulos, 2012).

이에 본 연구는 시민참여가 사회적 정의로서 분배적 정의에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 정부제도의 질이 이들의 관계에 어떤 효과(조절효과)를 보이는지를 탐색적으로 분석하고자 한다. 또한, 이러한 분석결과를 통해 이론적으로는 시민참여와 사회적 정의로서 분배적 정의를 둘러싼 이론적 논의를 심화시키고, 정책적으로는 분배적 정의를 제고하기 위한 시민참여관리에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 시민참여의 개념과 유형

시민참여는 공동체 구성원의 이익(interests), 수요(needs), 가치(values), 관심(concerns)이 정책결정 및 정책행위로 통합되는 방식을 의미한다(Nabatchi & Leighninger, 2015:14). 즉, 시민참여는 시민들이 정책이나 정책결정과정에 적극 참여할 수 있는 절차(Webler & Tuler, 2001:30)나 행위들

(Pateman, 1970)로 정의된다(김이수, 2014). 이러한 시민참여는 시민들이 가장 직접적으로 참여가 가능한 지역단위 차원에서 점점 더 증가하고 있다(Nabatchi & Amsler, 2014). 그리고 시민참여에는 시민들의 기술(커뮤니케이션 및 조직 관리능력), 정치적 지식, 시민 교육 및 정치 사회화(Almond & Verba, 2015), 개인적인 관심 부족이나 정치적 효능 부족(Eliasoph, 1997), 사회·경제적 지위와 참여(Brady et al., 2012) 등 다양한 요인들이 영향을 미친다.

또한, 시민참여의 유형은 학자별로 다양한데, 이승중·김혜정(2018)에 의하면, 시민참여는 ㉠ 정부에 대한 요구나 반대, ㉡ 정치적 참여(사회적 참여 포함), ㉢ 정부에 대한 지지 및 동원된 활동, ㉣ 공격적·폭력적 행위, ㉤ 의식 측면(애국심, 효능감, 정치이슈 등에 대한 관심), ㉦ 정부 영역 외의 시민 활동 등으로 구분될 수 있다.

〈표 1〉 참여의 개념적 관점 및 범위

구분	최협의	협의	광의	최광의
1. 정부에 대한 요구, 반대	○	○	○	○
2. 정치적 참여(사회적 참여 포함)	○	○	○	○
3. 정부에 대한 지지, 동원된 활동	X	○	○	○
4. 공격적, 폭력적 행위	X	X	○	○
5. 의식적 측면(애국심, 효능감, 정치이슈에 대한 관심)	X	X	X	○
6. 정부 영역 외의 시민활동	X	X	X	○

출처: 이승중·김혜정(2018) 재인용

Lyons & Lowery(1986)는 시민참여를 ① 적극적 참여, ② 중도적 참여, ③ 소극적 참여, ④ 참여거부(무시) 등으로, Zimmerman(1986)은 ① 수동적 참여, ② 능동적 참여로, Milbrath(1965)은 ① 무관심형(참여안함), ② 관객형 활동(정치관련 스티커 또는 배지 부착, 투표 관련 대화 시도, 정치적 담화, 투표, 정치적 문제에 접촉), ③ 과도형 활동(정치적 집회 참가, 정치헌금, 공직자(관료·의원) 접촉, ④ 투사형 활동(공직, 정당직의 점유, 선거 입후보, 청원과 증언, 정치기금 모집, 정당 가입, 정당 활동, 정치운동 참여) 등으로

유형화하였다. 그리고, Arnstein(1969)는 시민참여를 ① 치료, ② 조작, ③ 정보제공, ④ 회유, ⑤ 상담, ⑥ 파트너십, ⑦ 시민통제, ⑧ 권한이양 등으로, Connor(1988)는 ① 자문, ② 정보 환류, ③ 교육, ④ 협력적 기획, ⑤ 소송, ⑥ 중재, ⑦ 해결/예방 등으로, Creighton(2005)는 ① 절차적 참여, ② 정보 제공, ③ 협의 및 집합적 문제해결, ④ 합의 형성 등으로 설명하였다. 또한, OECD(2001)는 시민참여를 ① 협의, ② 정보제공, ③ 적극적 참여 등으로, Kumar(2002)는 ① 정보제공, ② 수동적 참여, ③ 자문, ④ 물질적 보상을 위한 참여, ⑤ 기능적 참여, ⑥ 자기동기화, ⑦ 상호작용 참여 등으로, Lunde(1996)는 ① 협의, ② 정보제공, ③ 파트너십, ④ 통제, ⑤ 위임 등으로 세분화하였다. 그 외 Muller(1977)는 비합법적 참여(① 폭력, ② 불법종), 합법적 참여(③ 비관습적 참여, ④ 관습적 참여) 등으로, Sabucedo & Arce(1991)는 ① 선거관련 참여, ② 합법적·비합법적 참여, ③ 비폭력적 항의, ④ 폭력적 항의 등으로, Seligson(1980)는 ① 비순응적 참여, ② 실용적·비제도적 참여, ③ 순응적 참여, ④ 정치적 철회 등으로 다양하게 나타내었다.

〈표 2〉 시민참여의 유형 논의들

구분	참여활동의 유형
Arnstein(1969)	① 치료, ② 조작, ③ 정보제공, ④ 회유, ⑤ 상담, ⑥ 파트너십, ⑦ 시민통제, ⑧ 권한이양
Connor(1988)	① 자문, ② 정보 환류, ③ 교육, ④ 협력적 기획, ⑤ 소송, ⑥ 중재, ⑦ 해결/예방
Creighton(2005)	① 절차적 참여, ② 정보제공, ③ 협의 및 집합적 문제해결, ④ 합의형성
OECD(2001)	① 협의, ② 정보제공, ③ 적극적 참여
Kumar(2002)	① 수동적 참여, ② 정보제공, ③ 자문, ④ 물질적 보상을 위한 참여, ⑤ 기능적 참여, ⑥ 상호작용 참여, ⑦ 자기동기화
Lunde(1996)	① 협의, ② 정보제공, ③ 파트너십, ④ 통제, ⑤ 위임
Muller(1977)	비합법적 참여(① 불법종, ② 폭력), 합법적 참여(③ 관습적 참여, ④ 비관습적 참여)
Sabucedo&Arce(1991)	① 선거관련 참여, ② 합법적·비합법적 참여, ③ 비폭력적 항의, ④ 폭력적 항의
Seligson(1980)	① 비순응적 참여, ② 실용적·비제도적 참여, ③ 순응적 참여, ④ 정치적 철회
Hirschman(1978)	① 이탈, ② 주장, ③ 충성
Lyons&Lowery(1986)	① 적극적 참여, ② 중도적 참여, ③ 소극적 참여, ④ 참여거부(무시)

Zimmerman(1986)	① 수동적 참여, ② 능동적 참여
Milbrath(1965)	① 무관심형, ② 관객형 활동, ③ 과도형 활동, ④ 투사형 활동

출처: 이승중·김혜정(2018); 최예나·김이수(2019) 재인용

2. 시민참여와 사회적 정의로서 분배적 정의의 관계

전통적인 형태의 참여가 가장 일반적이지만, 새로운 거버넌스 프로그램이 증가하면서 협치 등 새로운 참여형태가 등장하고 있다(Bingham, Nabatchi & O’Leary, 2005; Liu, 2017). Boyte(2005)에 의하면, 새로운 거버넌스를 형성하여 시민들은 권력을 분담하고, 자문 패널, 교육 포럼, 공동 작업 등에 참여하며, 문제 해결사 및 지도자의 역할 등을 수행한다. 시민들은 이러한 활동을 통해 공동체 내에서 전체 목표, 분권 수준, 모집 대상, 양식 등을 설계·결정하고(Bryson et al., 2013; Fung, 2003), 사회적 형평성과 같은 공공가치의 실현가능성에 영향을 미친다(Nabatchi, 2012).

Schlozman, Verba & Brady(1999)에 의하면, 시민들의 1인 1표 원칙은 공익을 보호하는 방법이지만 공무원에게 영향력을 미치거나 항의하는 등의 시민참여 형태는 시민들의 자원(시간이나 부 등)상 불균등한 배분상태의 영향을 받는다. 또한 시민, 공동체의 개념이 명확하게 정의되지 않아 관료들은 자신의 경험을 토대로 공동체의 대표와 의제 등을 구성하고(Holley, 2016; Schlozman et al., 1999; Uslaner, 2003), 시민참여 기회를 설계하는 과정에서 사회적 불평등을 유발할 수 있다. 예를 들어, 지역 사회에서 소외된 계층의 삶과 관련 있는 안건이 소외되며, 전문 용어와 기술 언어로 회의가 진행될 수 있다(Holley, 2016).

정책 과정에서 시민참여 또는 정치참여의 효능감은 정치시스템이 시민의 요구를 어떻게 반영하는지에 대한 인식과 관련이 있다(Nabatchi, 2010). 시민참여는 참여의 효능성과 분배적 정의(공정성)를 기준으로 4가지 행위자 유형(수동적인 문지기, 잠재적 동인, 잠재적 파트너, 분리된 사람)으로 구분

된다(Nabatchi, 2010). 각 유형은 분배적 정의(공정성) 인지에 차이를 보이는데 수동적인 문지기는 분배적 정의에 대한 인지도가 낮고, 잠재적 동인은 분배적 정의에 대한 인지도가 높으며, 잠재적 파트너는 시민참여의 효능감과 분배적 정의를 다소 인식하고, 분리된 사람은 시민참여의 효능감을 낮게 평가하면서 분배적 정의를 다소 인식한다.

각 설계자 유형을 살펴보면, 수동적 문지기(passive gatekeepers)는 개인의 경험과 환경에서 참여효능과 분배적 정의를 인식하지 못하고, 모든 사람들의 공공 의사결정 참여와 그 영향력이 동등하다고 간주한다. 이 유형은 적극적으로 공공 의사결정 과정에 참여하지 않고, 문지기 역할을 하지 않으며, 불평등을 인식하지 못하여 공평한 결과를 얻지 못하는 형태이다. 잠재적 동인(potential drivers)은 참여효능감이 낮지만 참여과정에 자신의 경험과 환경을 반영하여 수동적 문지기보다 사회적 불평등을 더 많이 인식하고, 불공정의 근원을 이해하며, 잠재적으로 더 많은 시민들의 의사 결정과정 참여를 요구한다.

잠재적 파트너(potential partners)는 개인의 경험과 환경에서 자신의 참여역량을 이해하고, 공공 참여 분야에서 자신의 능력이 효과적이라고 생각하며, 모든 사람이 동일한 정치적 효능을 갖지 못한다고 인식한다. 이들은 불평등을 인식하기 때문에 보다 공평한 시민참여 기회를 창출할 가능성이 있다. 분리된 사람(disengaged)은 공공 참여의 능력이 개인의 경험과 환경에 기인하지 않고, 자신의 참여 능력의 효과가 낮다고 인식하는 사람들로 시민참여 활동에 동참할 가능성이 낮다.

사회적 정의의 개념과 유형은 연구자들마다 다양한데, 가장 일반적으로 논의되는 정의론은 Rawls(1971)의 사회적 정의로서 공정성이다. Rawls(1971)는 사회적 정의의 원칙으로 다음 두 가지를 제시하였다(김항규, 1994; 김이수, 2016). 첫째, 정의의 제1원칙으로서 국민의 기본적 자유에 관련된 ‘평등한 자유의 원칙(principle of equal liberty)’이다. 이는 모든 사람은 다른 사람의 자유와 상충되지 않는 한도 내에서 기본적 자유를 평등하게 동등한 권리로 지닌다는 원칙이다. 둘째, 정의의 제2원칙으로서 사회적 가치

및 경제적 가치들의 분배와 관련된 ‘차등의 원칙(difference principle)’과 ‘기회균등(equality of opportunity)의 원칙’이다. 여기서 차등의 원칙은 불평등이 최소수혜자에게 최대한의 이익이 되도록 이루어져야 한다는 원칙이고, 기회균등의 원칙은 모든 사람에게 불평등의 원인이 되는 직무와 직위를 균등하게 공개해야 한다는 원칙을 의미한다.

우리나라에서 분배의 정의에 관한 개념은 분배적 정의, 배분적 정의, 분배 정의 등 다양하게 사용되고 있다. 분배의 정의 원칙은 본질적으로 추상적 개념(Rawls, 1971)인데, 그 원칙으로는 Rawls의 차등의 원칙이 가장 우선시된다(이해영, 2008). 따라서 분배의 정의는 전통적인 공리주의에 기반을 둔 자원의 최적할당이 아니라 사회 정의로서 상호간에 인정하고 조화를 이룰 수 있는 수준의 자원 분배와 재분배로서 공정성을 의미한다(이해영, 2008).

이러한 사회적 정의와 관련하여 시민참여는 분배적 정의에 다양한 영향을 미칠 수 있다. 즉 시민참여는 사회적 정의의 맥락에서 시민들의 삶을 지배하는 결정에 시민들을 포함시키는 수단이 된다. 시민참여는 정책결정에 대한 참여뿐만 아니라 정치적·문화적 삶의 영역에 대한 참여도 포함한다. 이러한 시민참여는 더 좋은 배분적 결과를 달성하고 민주주의를 강화하는 등 긍정적인 효과를 유발할 수 있다. 시민참여는 분배적 정의와 관련하여 사회적 형평성(social equity)을 증가시키는 과정에서 사회적 정의(justice), 정당성(legitimacy), 효과성(effectiveness) 등을 제고할 수 있다(Bryson et al., 2013; Fung 2015). 또한, 시민참여는 복지측면에서 사회복지(Wandersman & Florin, 2000), 개인복지(Cantor & Sanderson, 1999), 삶의 질 증가(Nussbaum, 1999) 등의 긍정적인 효과가 있고, 공동체 측면에서 공동체 권한 부여(Chavis & Wandersman, 1990), 사회적 자본의 강화(Putnam, 2000) 등에 기여할 수 있다(김이수, 2014).

한편에서는 시민들의 불평등한 참여가 사회적 정의로서 분배적 정의 또는 민주주의에 미치는 영향에 대해 우려가 제기되었다(Schlozman et al., 1999). 예를 들어, 소외된 계층이 재분배를 더욱 촉진하기 위하여 다양한 채널로 참여하고, 경제적 불평등이 정치적 이동의 원천이 된다는 관점(Solt, 2008)과

많은 자원을 보유한 계층이 상대적으로 자원이 부족한 계층보다 더 많이 정치적으로 참여한다는 주장(Schlozman et al., 2012)이 존재한다. 이처럼, 시민참여는 불평등을 악화시킬 수 있는데(Holley, 2016; Lee, McQuarrie & Walker, 2015), 이는 시민참여가 긍정적인 동기로 시작되지만 참여제도가 종종 시민에게 권한을 부여하기보다 운영상 효율성을 강조하면서 사회·경제적으로 불리한 위치의 주민들의 영향력을 감소시킬 수 있기 때문이다(Holley, 2016; Nabatchi & Amsler, 2014).

3. 선행연구 분석 및 본 연구의 차별성

본 연구는 시민참여 유형이 사회적 정의로서 분배적 정의에 미치는 영향과 이들의 관계에서 제도적 질의 조절효과를 분석하고자 다음 선행연구들을 살펴보았다. 첫째, 시민참여 유형에 관한 연구이다. 이러한 연구로는 주창범(2010)의 인지적 정당성, 정책과정 시민참여 유형, 롱테일 정치에 관한 연구, 윤성이(2006)의 정책과정에서 온라인 시민참여의 제도화 방안 연구, 김창진·홍성우(2017)의 시민참여 유형에 따른 재난예방활동의 특성과 정책적 함의에 관한 연구, 한주희·주창범(2015)의 전자공청회의의 시민참여 유형과 민주성 연구, 김보흠(2005)의 홈페이지를 통한 주민참여 유형 분석, 옥일남(2017)의 16개 광역자치단체의 시민성 교육을 위한 참여 유형 탐색, 송경재(2013)의 사회적 자본과 한국의 시민참여(관습적·비관습적 참여) 연구, 김혜정(2012)의 지역사회 시민의 참여활동 및 영향요인 연구, 한상익(2019)의 박근혜 탄핵 촛불집회의 정치 참여 유형 연구, 최태현(2014)의 참여가치 인식과 정책이해도를 통한 시민참여 유형화 연구, 조희정·신경식(2014)의 제6회 지방선거의 온라인 참여유형과 참여효과에 관한 연구 등을 들 수 있다.

둘째, 사회적 정의, 분배적 정의 또는 공정성에 관한 연구들이다. 전통적인 공공 참여 연구에서는 참여의 구조적 장벽과 불평등에 대한 관심이 크지 않았다(Burns & Schlozman, 2001; Uslander, 2003). 사회적 정의, 분배적 정

의, 공정성에 관한 연구는 상대적으로 적은 상황이며, 관련 연구들로는 유민봉·고성철(2001)의 정책결정 기준으로 공익과 사회적 형평 연구, 양형일·이태영(1993)의 사회적 형평, 국가통합을 위한 대표관료제의 연구, 이민호(2010)의 규제개혁을 위한 형평성 기준 제고 방안 연구, 이영미(2018)의 사회정의 인식과 사회적 박탈감이 정부신뢰에 미치는 영향 연구, 김이수(2016)의 지방자치단체 주민들의 공정성을 결정하는 요인 연구, 정원섭(2011)의 정의론과 공정성의 조건 연구 등이 있다.

이와 같이 선행연구들을 살펴본 결과, 기존 연구들은 정책과정에서 다양한 시민참여 유형을 탐구하거나, 시민참여 결정요인들을 분석하는 경우가 많았으며, 시민참여의 효과 연구는 특정분야에 한정하는 등 다소 제한적이였다. 또한 시민참여와 분배적 정의 또는 공정성을 함께 분석한 경우는 상당히 부족한 경향을 보였다. 이에 비해 현대사회는 민주주의의 발달과 재난 등 사회적 위기의 등장으로 시민참여 뿐만 아니라 분배적 정의에 대한 사회적 요구가 더욱 커지는 상황이다. 그리고 정부의 주요 역할인 공공서비스 공급활동은 정부정책의 실현방법이자 시민들에 대한 분배적 정의를 결정하는 가장 중요한 요소이다. 즉, 정부정책을 통한 분배적 정의(공정성)는 공공서비스 공급방식인 제도를 기반으로 형성될 것이다. 본 연구는 이러한 시대적 상황을 반영하여 시민참여 유형이 분배적 정의에 미치는 영향과 이들의 관계에서 제도의 질이 미치는 영향 등을 분석하여 기존 선행연구들과 차별 및 이들을 보완하고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

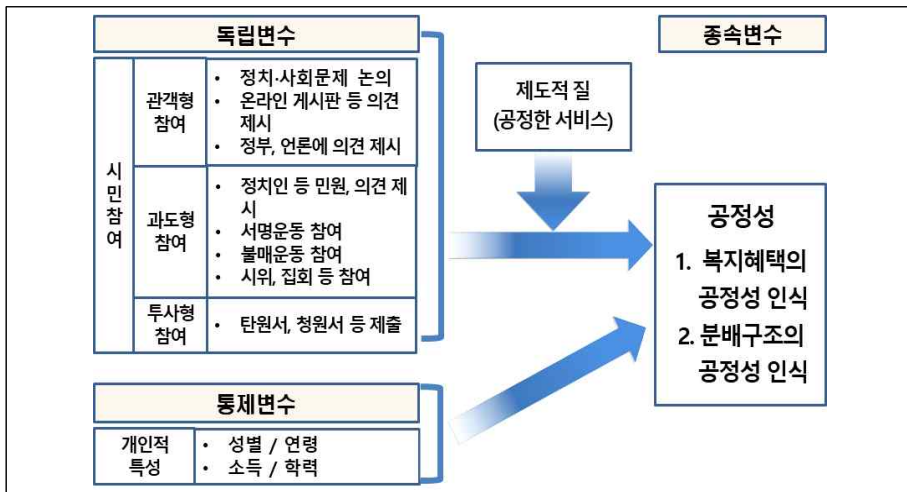
1. 분석 틀

시민들은 최근 다양한 시민참여를 통해 정부의 공정한 정책추진을 요구하고 있다. 특히, 사회적 양극화가 심화되는 불평등한 사회에서 재분배에 대한

시민들의 집단적 압력이 증가하고 있다(Meltzer & Richard, 1981). 이에 따라 본 연구는 시민참여가 사회적 정의로서 분배적 정의에 미치는 영향과 이들의 관계에서 제도적 질의 영향을 분석하고자 한다. 그리고 이를 위하여 종속변수는 분배적 정의로 설정하고, 이를 Rawls(1971)의 공정성(fairness) 개념인 정의의 원칙에 기반하여 복지혜택의 공정성과 배분구조의 공정성으로 구성하였다.

독립변수인 시민참여 유형은 Milbrath(1965)와 Zimmerman(1986)의 논의 등을 기반으로 관객형 참여, 과도형 참여, 투사형 참여, 3개 그룹으로 구분하고, 현대 행정에서 대표적인 시민참여 유형을 그룹별로 세분화하였다. 또한, 분배적 정의에 대한 시민들의 요구는 시민참여를 통해 정부에 전달되고 이는 각종 정책으로 형상화 및 공공서비스 형태로 시민들에게 공급될 것이다. 본 연구는 이러한 점을 반영하여 두 변수의 관계를 조절하는 변수로 제도적 질을 설정하고, 이를 공정한 행정서비스 제공으로 구성하며, 그 외 통제변수로 개인적 특성 등을 고려하였다. 이러한 내용을 반영한 본 연구의 분석 틀은 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 분석 틀



2. 변수 설정, 자료 수집 및 분석 방법

본 연구는 시민참여와 사회적 정의로서 분배적 정의, 제도적 질의 관계를 분석하기 위하여 다음 변수와 측정지표들을 설정하였다. 본 연구의 종속변수는 사회적 정의로서 분배적 정의이며, 사회적 가치 및 경제적 가치의 분배 문제에서 불평등은 최소 수혜자에게 최대 이익이 되어야 한다는 Rawls(1971)의 차등의 원칙에 근거를 두고 있다(김이수, 2016). 본 연구는 이러한 관점에서 분배적 정의를 사회적 가치 및 경제적 가치의 분배와 관련된 ‘복지혜택의 공정성’과 ‘분배구조의 공정성’으로 설정한다. 그리고 분배적 정의의 측정방법으로 4점 척도를 사용하여 ‘1=전혀 공정하지 않다’에서 ‘4=매우 공정하다’까지 측정한다.

독립변수인 시민참여 유형은 Milbrath(1965)의 정치적 참여 유형인 ① 관객형 활동(정치관련 스티커 또는 배지 부착, 투표 관련 대화 시도, 정치적 담화, 투표, 정치적 문제에 접촉), ② 과도형 활동(정치적 집회 참가, 정치헌금, 공직자(관료·의원) 접촉), ③ 투사형 활동(공직, 정당직의 점유, 선거입후보, 청원과 증언, 정치기금 모집, 정당 가입, 정당 활동, 정치운동 참여) 유형을 기반으로 하고, Lyons & Lowery(1986)의 ① 적극적 참여, ② 소극적 참여, Zimmerman(1986)의 ① 능동적 참여, ② 수동적 참여, Zukin et al.(2006)의 ① 선거과정에 참여하는 선거적 행태(electoral behaviour), ② 자원봉사 및 공동체 발전과 관련된 시민적 행태(civic behaviour), ③ 항의 등을 포함한 광범위한 표현적 행위와 관련된 공공의견 활동(public voice’ activities) 등을 참고하여 관객형 참여, 과도형 참여, 투사형 참여 3가지 유형으로 그룹화한다.

각 유형의 세부내용으로는 첫째, 관객형의 시민참여로 ① 정치·사회 이슈에 대해 이웃과 대화, ② 정치·사회 이슈에 대해 온라인상 의견 표현, ③ 정부 및 언론에 의견 제시 등을, 둘째, 과도형 시민참여로 ④ 공무원·정치인에 민원전달, ⑤ 서명운동 참여, ⑥ 불매운동 참여, ⑦ 시위·집회 참여를,

셋째 투사형 시민참여로는⑧ 탄원서·진정서·청원서 제출을 설정한다. 측정방법은 4점 척도를 사용하여 ‘1=활동한 적이 전혀 없으며 향후에도 활동할 의향이 없다’에서 ‘4=지난 1년 동안 활동한 적이 있다’로 측정한다.

조절변수는 제도적 질(quality of institution)이며, 이는 제도가 분배적 정의 및 공정성 판단 기준 중 하나인 불평등에 영향을 미친다는 주장(Hoff & Stiglitz, 2004; Alesina & George-Marios Angeletos, 2005)을 반영한 것이다. 또한 최근 코로나 19로 인한 피해를 완화하기 위하여 정부 재난지원금 수혜대상을 선정하는 과정에서 사회구성원들간 갈등이 나타나고 있는데, 이는 정부의 공정한 서비스 제공이 시민들의 공정성 인식에 중요한 영향을 미침을 보여준다. 이러한 제도적 질의 측정지표로 공공기관의 공정한 서비스 제공수준을 설정하며, 4점 척도를 사용하여 측정한다. 그 외 통제변수는 개인적 특성으로 성별(1=남자)은 더미변수, 연령은 5점 척도(1=19-29세, 5=60대 이상), 가구소득은 7점 척도(1=100만원 미만, 7=600만원 이상), 학력은 4점 척도(1=초졸 이하, 4=대졸 이상)로 측정한다.

〈표 3〉 주요 변수와 측정지표

구분	변수		측정지표	측정방법
종속 변수	공정성		복지혜택의 공정성	1= 전혀 공정하지 않다 4= 매우 공정하다
			배분구조의 공정성	
독립 변수	시민 참여	관객형 참여	정치·사회 이슈에 대해 주변인과 대화	1= 활동한 적은 전혀 없으며 향후에도 할 의향이 없다 2= 활동한 적은 전혀 없지만 향후 해볼 의향이 있다 3= 지난 1년은 아니지만 그보다 오래 전에 한 적이 있다 4=지난 1년 동안 한 적이 있다
			정치·사회 이슈에 대해 온라인상 의견 표현	
			정부 및 언론에 의견 제시	
		과도형 참여	공무원·정치인에게 민원·의견 전달	
			서명운동 참여	
			불매운동 등 참여	
			시위·집회 참여	
		투사형 참여	진정서·탄원서·청원서 제출	
조절	제도적 질		행정기관의 공정한 행정서비스 제공	1=전혀 그렇지 않다

변수			4=매우 그렇다
통제 변수	개인적 특성	성별	1= 남성, 0=여성
		연령	1= 19-29세 ~ 5=60대 이상
		가구소득	1= 100만원 미만 ~ 7= 600만원 이상
		학력	1= 초졸 이하 ~ 4= 대졸 이상

본 연구는 한국행정연구원에서 생산한 ‘사회통합실태조사(2018)의 원자료(raw data)’를 한국행정연구원 연구자료관리규칙에 의거 ‘사용허가’를 받아 활용하였다. 동 자료는 만 19세 이상 69세 이하 전국 성인 남녀 시민 8,000명을 대상으로 공정성, 사회갈등, 정치 참여 등을 비롯한 다양한 사회통합실태를 조사한 것이다. 따라서 본 자료는 전국수준의 공정성 등 사회인식을 객관적으로 분석하기에 적합하며, 본 연구의 목적에 부합하는 자료로 판단된다. 본 연구는 이러한 자료를 분석하기 위해 IBM SPSS Statics 22.0 통계프로그램을 이용하며, 회귀분석과 조절효과 분석방법을 사용한다. 즉 다중회귀분석을 통해 시민참여가 사회적 정의로서 공정성에 미치는 영향을 살펴보고, 제도적 질이 두 변수의 관계에 어떠한 역할을 하는지 조절효과를 분석한다.

IV. 분석결과

1. 시민참여와 분배적 정의(복지혜택의 공정성)의 관계에서 제도적 질의 조절효과 분석

시민참여와 분배적 정의(복지혜택의 공정성)의 관계에서 제도적 질(행정기관이 공정한 행정서비스 제공)이 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 결과는 <표 4>와 같다. 먼저 모형 1은 통제변수인 개인적 특성(성별, 연령, 소득, 학력)과 독립변수인 참여유형(정치·사회문제 논의, 온라인 게시판 등 의견제시, 정부 및 언론에 의견제시, 서명운동 참여, 탄원서·청원서 등 제출,

시위, 집회 등 참여, 정치인 등에게 민원·의견전달, 불매운동 참여) 및 조절 변수인 제도적 질이 복지혜택의 공정성에 미치는 영향을 회귀분석한 것이다. 이 경우, 통제변수 중 성별($t=2.18$, $P<.05$), 연령($t=2.255$, $P<.05$), 학력($t=2.113$, $P<.05$)이 복지혜택의 공정성에 정(+)의 영향을 미쳤고, 독립변수에서는 온라인 게시판 등 의견제시($t=2.86$, $P<.01$), 정치인 등에게 민원·의견전달($t=2.68$, $P<.01$), 불매운동 참여($t=2.94$, $P<.01$)가 복지혜택의 공정성에 정(+)의 영향을 미쳤다. 또한, 독립변수 중 정치·사회문제 논의($t=-5.53$, $P<.001$), 시위, 집회 등 참여($t=-4.98$, $P<.001$), 탄원서, 청원서 등 제출($t=-4.76$, $P<.001$)은 복지혜택의 공정성에 부(-)의 영향을, 조절변수인 제도적 질($t=18.6$, $P<.001$)은 복지혜택의 공정성에 정(+)의 영향을 미쳤다.

다음 모형 2는 모형 1에 독립변수인 참여유형과 조절변수인 제도적 질이 서로 상호작용하는 변수를 추가하여 이들이 복지혜택의 공정성에 미치는 영향을 분석한 결과이다. 이 때, 통제변수 중 성별($t=2.613$, $P<.01$), 연령($t=2.077$, $P<.05$), 학력($t=2.231$, $P<.05$)과 독립변수에서 정치·사회문제 논의($t=-5.8$, $P<.001$), 온라인 게시판 등 의견제시($t=2.76$, $P<.01$), 정치인 등에게 민원·의견전달($t=2.66$, $P<.01$), 불매운동 참여($t=2.53$, $P<.05$), 시위, 집회 등 참여($t=-5.16$, $P<.001$), 탄원서, 청원서 등 제출($t=-3.67$, $P<.001$) 및 조절변수인 제도적 질($t=17.1$, $P<.001$)은 모두 복지혜택의 공정성에 대해 모형 1과 동일한 방향으로 영향을 미쳤다. 그리고 상호작용항에서 탄원서, 청원서 등 제출이 제도적 질 변수와 결합($t=3.9$, $P<.001$)하여 복지혜택의 공정성에 정(+)의 영향을 미쳤고, 정치·사회문제 논의가 제도적 질 변수와 결합($t=-5.8$, $P<.001$)하여 복지혜택의 공정성에 부(-)의 영향을 미쳤다.

〈표 4〉 시민참여와 복지혜택의 공정성의 관계에서 제도적 질의 조절효과 분석

변수			모형1		모형2	
			B	t	B	t
통제 변수	개인적 특성	성별	0.052	2.180*	0.062	2.613**
		연령	0.014	2.255*	0.013	2.077*

			소득	0.009	1.878	0.008	1.731
			학력	0.028	2.113*	0.030	2.231*
독립 변수	시민 참여	관객형 참여	정치·사회문제 논의(A)	-0.043	-5.53***	-0.045	-5.8***
			온라인 게시판 등 의견제시(B)	0.032	2.86**	0.031	2.76**
			정부와 언론에 의견제시(C)	0.019	1.204	0.016	1.007
		과도형 참여	정치인 등에게 민원·의견전달(D)	0.039	2.68**	0.039	2.66**
			서명운동 참여(E)	-0.017	-1.621	-0.016	-1.510
			불매운동 참여(F)	0.036	2.94**	0.031	2.53*
			시위, 집회 등 참여(G)	-0.061	-4.98***	-0.063	-5.16***
		투사형 참여	탄원서, 청원서 등 제출(H)	-0.078	-4.76***	-0.061	-3.67***
조절 변수	제도적 질(P) : 공정한 행정서비스 제공			0.245	18.6***	0.228	17.1***
상호 작용항	참여유형 X 제도의 질	(A) * (P)				-0.071	-5.8***
		(B) * (P)				-0.019	-0.983
		(C) * (P)				-0.011	-0.397
		(D) * (P)				0.032	1.190
		(E) * (P)				-0.021	-1.209
		(F) * (P)				0.020	1.005
		(G) * (P)				-0.035	-1.662
		(H) * (P)				0.095	3.9***
상수				1.537***		0.818***	
R ²				0.058		0.067	
adj-R ²				0.057		0.064	
F값 변화량(유의확률)				38.069***		9.025***	

주1: p<0.05*, p<0.01**, p<0.001***

2. 시민참여와 분배적 정의(분배구조의 공정성) 관계에서 제도적 질의 조절효과 분석

시민참여와 분배적 정의(분배구조의 공정성)의 관계에서 제도적 질이 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 결과는 <표 5>와 같다. 먼저 모형 1은 통제변수인 개인적 특성과 독립변수인 참여유형 및 조절변수인 제도적 질이 분배구조의 공정성에 미치는 영향을 회귀분석으로 알아본 것이다. 이 경우, 통제변수에서는 분배구조의 공정성에 유의한 영향을 미치는 요인이 없었고,

독립변수에서는 온라인 게시판 등 의견제시($t=4.66$, $P<.001$), 불매운동 참여($t=6.75$, $P<.001$)가 분배구조의 공정성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 독립변수인 정치·사회문제 논의($t=-5.97$, $P<.001$), 정부와 언론에 의견제시($t=-2.87$, $P<.01$), 서명운동 참여($t=-3.72$, $P<.001$), 시위, 집회 등 참여($t=-8.02$, $P<.001$)는 분배구조의 공정성에 부(-)의 영향을, 조절변수인 제도적 질($t=20.2$, $P<.001$)은 분배구조의 공정성에 정(+)의 영향을 미쳤다.

다음 모형 2는 모형 1에 독립변수인 참여유형과 조절변수인 제도적 질이 서로 상호작용하는 변수를 추가하여 이들이 분배구조의 공정성에 미치는 영향을 분석한 결과이다. 이 때, 독립변수에서 정치·사회문제 논의($t=-6.3$, $P<.001$), 온라인 게시판 등 의견제시($t=4.6$, $P<.001$), 정부와 언론에 의견제시($t=-2.97$, $P<.01$), 서명운동에 참여($t=-3.31$, $P<.01$), 불매운동 참여($t=6.18$, $P<.001$), 시위, 집회 등 참여($t=-7.8$, $P<.001$) 및 조절변수인 제도적 질($t=18.5$, $P<.001$)은 분배구조의 공정성에 대해 모형 1과 동일한 방향으로 영향을 미쳤다. 그리고 독립변수 중 탄원서, 청원서 등 제출($t=2.423$, $P<.05$)은 새로이 분배구조의 공정성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 상호작용항에서는 정치인 등에게 민원·의견전달($t=3.26$, $P<.01$), 불매운동 참여($t=4.42$, $P<.001$), 탄원서, 청원서 등 제출($t=4.84$, $P<.001$)이 제도적 질 변수와 결합하여 분배구조의 공정성에 정(+)의 영향을 미쳤다. 그 외 정치·사회문제 논의($t=-5.1$, $P<.001$), 서명운동에 참여($t=-3.01$, $P<.01$), 시위, 집회 등 참여($t=-6.5$, $P<.001$)는 제도적 질 변수와 결합하여 분배구조의 공정성에 부(-)의 영향을 미쳤다.

〈표 5〉 시민참여와 분배구조의 공정성 관계에서 제도적 질의 조절효과 분석

변수				모형1		모형2		
				B	t	B	t	
통제 변수	개인적 특성			성별	0.008	0.356	0.019	0.842
				연령	-0.005	-0.807	-0.007	-1.203
				소득	-0.004	-0.958	-0.004	-0.920
				학력	0.013	0.991	0.011	0.855
독립	시민	관객형 참여	정치·사회문제 논의(A)	-0.045	-5.97***	-0.047	-6.3***	

변수	참여	과도형 참여	온라인 게시판 등 의견제시(B)	0.050	4.66***	0.049	4.6***
			정부와 언론에 의견제시(C)	-0.044	-2.87**	-0.045	-2.97**
			정치인 등에게 민원·의견전달(D)	-0.018	-1.297	-0.023	-1.656
			서명운동 참여(E)	-0.037	-3.72***	-0.033	-3.31**
			불매운동 참여(F)	0.081	6.75***	0.074	6.18***
			시위, 집회 등 참여(G)	-0.095	-8.02***	-0.092	-7.8***
		투사형 참여	탄원서, 청원서 등 제출(H)	0.019	1.23	0.039	2.423*
조절 변수	제도적 질(P): 공정한 행정서비스 제공			0.258	20.2***	0.239	18.5***
상호 작용항	참여유형 X 제도의 질	(A) * (P)				-0.060	-5.1***
		(B) * (P)				-0.013	-0.715
		(C) * (P)				-0.033	-1.254
		(D) * (P)				0.084	3.26**
		(E) * (P)				-0.051	-3.01**
		(F) * (P)				0.085	4.42***
		(G) * (P)				-0.133	-6.5***
		(H) * (P)				0.113	4.84***
상수				1.435***		0.785***	
R ²				0.070		0.086	
adj-R ²				0.068		0.083	
F값 변화량(유의확률)				46.048***		17.607***	

주1: p<0.05*, p<0.01**, p<0.001***

3. 분석적 함의

위의 분석결과에 기반하여 시민참여가 사회적 정의로서 분배적 정의에 미치는 영향을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 관객형 참여 중 주변 사람과 논의의 영향이다. 시민들이 정치·사회 문제에 대해 주변 사람과 자주 논의할수록 복지혜택의 공정성과 경제·사회적 분배구조의 공정성이 작아진다. 이는 시민들이 주변 사람들과 함께 주요 정치·사회문제를 논의하는 것은 수동적인 참여로 한정되어 관련 정책들에 실질적인 영향이 크지 않기 때문으로 판단된다.

둘째, 관객형 참여 중 온라인상 의견제시의 영향이다. 시민들이 정치·사회 문제와 관련하여 자신의 블로그·트위터·페이스북·온라인 게시판 등에 의견을 자주 올릴수록 복지혜택의 공정성과 경제·사회적 분배구조의 공정성은 증가한다. 이는 시민들이 비록 개인차원의 공간에서 사회에 대한 의견을 제

시할지라도 온라인 공간의 특성상 다수의 사람들과 쉽게 정보가 공유되어 사회의 관심을 증대시키고 관련 정책들을 마련하는데 도움이 될 수 있음을 보여준다.

셋째, 관객형 활동 중 정부나 언론에 의견 제시의 영향이다. 시민들이 정부나 언론에 자신들의 의견을 자주 제시할수록 경제·사회적 분배구조의 공정성이 작아진다. 이는 시민들이 정부와 언론에게 자신들의 의견을 제시할지라도 진보언론과 보수언론 간 갈등이 심화된 상황에서 언론들이 정책의 분배적 정의(공정성)를 제고하는 역할을 하기보다는 자신들이 대변하는 세력들 간 정치적, 정책적 갈등을 조장함으로써 불공정성을 심화시키기 때문으로 판단된다.

넷째, 과도형 활동 중 민원 등 의견전달의 영향이다. 시민들이 경제·사회 등 관심사안에 대하여 공무원, 정치인에게 직접 민원이나 의견을 전달하는 횟수가 많을수록 복지혜택의 공정성이 커진다. 이는 시민들이 정책실행자인 공무원이나 국회를 통해 정책결정과정에 참여할 수 있는 정치인에게 의견을 전달하는 경우 상대적으로 분배적 정의 제고대책을 마련하는데 효과가 있음을 보여준다. 특히 복지혜택의 경우 시민이 일선공무원과 직접 접촉할 가능성이 크고 국회의 관심 역시 큰 사안으로 분배적 정의의 제고가능성이 높음을 알 수 있다.

다섯째, 과도형 활동 중 서명운동 참여의 영향이다. 시민들이 온라인 또는 오프라인 상으로 서명활동에 자주 참여할수록 경제·사회적 분배구조의 공정성이 작아진다. 무상복지나 기초소득 논쟁에서 드러나듯이, 공공정책의 분배적 정의(공정성)에 대해 시민들의 서명활동을 주도하는 단체는 이념과 가치를 중심으로 정파적 성향을 지닌 경우가 많다. 이들은 분배적 정의 제고를 위한 합의나 협력보다는 해당정책에 대한 자기 진영의 신념이나 가치를 과도하게 주장하고 이를 정치세력에게 요구하는 경향을 보인다. 따라서 이 분석결과는 서명활동을 주도하는 이들이 정치적 권력관계에 따라 경제·사회적 분배구조의 양극화를 심화시키는 경향을 보여주는 것으로 판단된다.

여섯째, 과도형 활동 중 불매운동 참여의 영향이다. 시민들이 관심있는 경

제·사회분야 사안에 대하여 불매운동에 참여하는 횟수가 증가할수록 복지혜택의 공정성과 경제·사회적 분배구조의 공정성이 증가한다. 이는 불매운동이 특정 목적과 상품에 집중된 사회참여 활동으로 상대적으로 사회내 파급효과가 크고 집단내 결속력과 행동력이 강함을 보여준다. 그 결과 정부차원의 문제 해결의지 및 대책 마련에 효과가 있으며, 이러한 경향은 최근 일본제품 불매운동에서도 나타났다.

일곱째, 과도형 활동 중 시위, 집회 등 참여의 영향이다. 시민들이 경제·사회 등 관심사안에 대하여 시위·집회 등에 자주 참여할수록 복지혜택의 공정성과 경제·사회적 분배구조의 공정성이 감소한다. 시위, 집회 등은 강하게 정치적 의사를 표명하는 참여유형인데 공공정책의 분배적 정의(공정성)를 둘러싼 시민들의 시위와 집회를 주도하는 주체들은 이념과 가치를 중심으로 정파적 성향을 지닌 경우가 많다. 이들은 유사한 신념이나 가치를 지닌 정치세력들에게 협력하고 이들의 정치적 권력관계에 따라 경제·사회적 분배구조의 양극화를 심화시키는 경향을 보이기 때문에 판단된다.

여덟째, 투사형 활동 중 탄원서 등 제출의 영향이다. 시민들이 경제·사회 부분의 관심사안에 대하여 탄원서·진정서·청원서 등을 직접 제출하는 횟수가 증가할수록 복지혜택의 공정성은 감소하고 경제·사회적 분배구조의 공정성은 증가한다. 이는 관련 공공기관에 탄원서를 제출하면 공식적인 제도와 절차를 거칠 가능성이 높아지면서 관련 대책 마련 및 전체 경제·사회적 분배구조의 공정성이 개선될 가능성이 커지지만, 복지혜택의 경우 관련 수혜자들을 중심으로 이들에 대한 편향적 정책을 추진함으로써 전반적인 복지혜택의 공정성은 감소할 수 있음을 보여준다.

아홉째, 조절변수인 제도적 질의 영향이다. 행정기관이 공정한 행정서비스를 제공할수록 복지혜택의 공정성과 경제·사회적 분배구조의 공정성이 증가한다. 이는 다양한 정책을 결정·실행하는 행정기관이 공정하게 공공서비스를 제공한다면 복지혜택, 경제·사회적 분배구조를 포함한 각종 분배적 정의(공정성)가 전반적으로 제고될 수 있음을 보여준다.

조절변수인 제도의 질과 시민참여의 상호작용항의 영향을 살펴보면, 첫째

시민들이 정치·사회 문제에 대해 주변 사람과 자주 논의할 때, 행정기관이 공정한 행정서비스를 제공할지라도 복지혜택의 공정성과 경제·사회적 분배구조의 공정성이 더욱 약화된다. 이는 시민들이 정치·사회 문제에 관심이 높은 상황에서 공공서비스의 공정성이 높을지라도 이러한 분배적 정의(공정성)가 시민들의 관심수준이나 기대에 미치지 못할 경우 시민들은 분배적 정의(공정성)가 훼손되었다고 인식하기 때문으로 판단된다. 둘째, 행정기관이 공정한 행정서비스를 제공할 때, 시민들이 공무원, 정치인에게 직접 민원이나 의견을 전달한다면 경제·사회의 분배구조의 공정성은 더욱 촉진된다. 이는 시민들이 정책결정 및 수행과정에 직접 참여하는 공무원이나 정치인에게 의견을 제시하는 것이 관련 정책 마련에 도움을 주며, 정책수행기관이 공정하게 새로운 정책을 수행함으로써 분배적 정의가 제고될 수 있기 때문이다.

셋째, 행정기관이 공정한 행정서비스를 제공할 때, 시민들이 서명운동 또는 시위·집회 등에 참여한다면 경제·사회적 분배구조의 공정성은 더욱 축소된다. 이는 서비스 전달체계인 행정기관이 공공서비스를 공정하게 제공함에도 불구하고 시민들이 서명운동이나 시위, 집회 등을 통해 행정기관에 압력을 넣음으로써 행정서비스의 분배적 정의(공정성)가 훼손되거나 정책취지가 왜곡될 가능성이 높기 때문으로 판단된다. 넷째, 행정기관이 공정한 행정서비스를 제공할 때, 시민들이 불매운동에 참여한다면 경제·사회적 분배구조의 공정성은 더욱 확대된다. 이는 시민의 권익을 보호하는 역할을 담당하는 정부기관들이 시민들의 불매운동을 계기로 행정서비스의 분배적 정의(공정성)를 제고하고자 노력하기 때문으로 판단된다. 다섯째, 행정기관이 공정한 행정서비스를 제공할 때, 시민들이 직접 탄원서·진정서·청원서 등을 제출한다면 복지혜택의 공정성은 감소되지 않고 오히려 확대되며, 경제·사회적 분배구조의 공정성은 더욱 증가한다. 이는 시민들의 탄원이나 진정, 청원 등이 행정기관의 행정서비스의 분배적 정의(공정성)를 제고하는 방향으로 작용할 수 있기 때문으로 판단된다. 이를 통해 시민들의 탄원, 진정, 청원 등이나 불매운동이 행정기관의 공정한 행정서비스 제공과 상호작용할 때 분배적 정의가 더욱 제고된다는 점을 알 수 있다.

V. 결론

최근 코로나 19로 인한 시민들의 피해를 완화하기 위해 기본소득이나 재난지원금 수혜대상에 대해 논의하는데, 사회구성원들 간 갈등이 심화되고 있다. 이는 시민들이 사회적 정의로서 분배적 정의를 인식하는데 있어, 정책이나 제도를 통한 분배적 정의가 중요함을 보여준다. 이에 본 연구는 시민들의 시민참여가 사회적 정의로서 분배적 정의에 미치는 영향과 이러한 관계에서 제도적 질의 조절효과를 탐색적으로 분석하고자 하였다. 특히 Rawls(1971)의 사회적 정의로서 공정성과 관련된 차등의 원리에 입각하여 분배적 정의를 복지혜택의 공정성과 분배구조의 공정성으로 구분하고 시민참여를 관객형 참여, 과도형 참여, 투사형 참여로 세분화하여 이들의 관계를 살펴보았다. 또한 제도적 질을 행정기관이 공정한 행정서비스를 제공하는 정도로 측정하여 제도적 질이 이들의 관계에 미치는 영향을 알아보았다.

이러한 분석결과를 토대로 사회적 정의로서 분배적 정의를 높이기 위한 정책방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 시민들이 행정기관의 공정한 행정서비스 제공 등 분배적 정의의 실태나 현황, 성과를 확인할 수 있도록 정보공개 청구를 활성화하여 정확한 정보를 제공하는 것이 필요하다. 시민들이 복지혜택의 공정성과 경제·사회 분배구조의 공정성을 직접 확인하고, 부족한 부분에 대한 정보를 추가·획득할 수 있을 때 시민들의 분배적 정의 인식이 제고될 수 있다. 또한 시민들의 시각에서 정부정책을 평가할 수 있도록 정부부처별 시민공정성위원회 신설에 대해 고려하는 것도 필요하다.

둘째, 정부의 국정가치인 사회적 가치는 사회적 정의를 핵심가치로 추구한다는 점에서 보건복지부 등 정부기관들의 기관평가나 경영평가 지표에 분배적 정의 지표를 특화 및 신설하는 것이 필요하다. 정부는 사회적 가치를 추구하기 위하여 정부혁신 추진체계를 완비하고 사회적 가치 중심의 정부운영 기반을 마련하였으나, 국민이 체감하는 성과 창출이 미흡하였다는 비판이 많았다. 이에 국민이 체감할 수 있도록 사회적 가치 측정지표에 분배적

정의 지표를 특화시키는 것이 필요하다. 일반적으로 분배적 정의 관련 정책은 정책을 둘러싼 이해관계자간 갈등과 대립이 많다는 점에서 분배적 정의와 관련된 현장감수성·공감능력을 갖춘 공무원 양성, 공직 전문성 제고, 관련 정책에 대한 사전컨설팅감사 활성화, 적극행정 징계면책요건 완화 등을 강화하는 것도 필요하다.

셋째, 분배적 정의와 관련된 정책들에 대해 빅데이터 분석을 실시하고, 이를 기반으로 분배적 정의(공정성)에 특화된 공론화나 협치위원회의 구성이 필요하다. 특히 복지혜택이나 분배구조에 관한 갈등은 보수나 진보 등 정치세력들이 자신들의 정치적 이익을 극대화하기 위하여 거짓뉴스로 잘못된 사실을 의도적으로 생산, 확산시킴으로써 시민들의 판단을 조작하여 발생하는 경우가 많다. 이런 점에서 공론화 또는 협치위원회에서 정확한 사실과 빅데이터를 제공하여 분배적 정의를 둘러싼 시민들 간 갈등을 해소할 수 있도록 도와주는 것이 필요하다.

넷째, 시민참여가 사회적 정의로서 분배적 정의에 미치는 영향은 다양하므로 시민참여를 조직화할 수 있도록 시민단체와 정부기관 간 소통을 정기적으로 활성화하는 것이 필요하다. 우리나라의 경우 시민참여는 개별적인 참여 외에도 촛불집회처럼 시민들의 자발적인 참여와 시민단체의 조직화 능력이 결합하여 단체참여활동으로 극대화되는 경우가 많았다. 이런 상황에서 복지 불평등이나 분배구조의 공정성 등 시민들의 관심이 큰 정책의제의 경우 시민단체들의 조정능력과 활동이 시민들의 분배적 정의 인식에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 따라서, 정부는 시민단체와 적극적으로 소통협의체 또는 거버넌스를 구성하는 것이 필요하다.

한편, 본 연구는 몇 가지 측면에 한계점이 존재하여 향후 이러한 부분을 보완할 필요가 있을 것이다. 첫째, 보다 다양한 시민참여 유형에 대한 고려이다. 현대 사회는 기술의 발전과 시민의식의 성장 등으로 과거에 비해 시민참여 유형이 더욱 다양해지고 있다. 따라서 새롭게 나타나는 시민참여 유형을 함께 고려하여 향후 분배적 정의에 미치는 영향을 분석하는 등 연구범위를 확대하고 이론적 논의를 활성화할 필요가 있을 것이다. 둘째, 동태적

측면에서 시민참여 유형과 분배적 정의의 관계 분석이다. 본 연구는 단년도 자료(2018년)를 활용하여 분배적 정의의 영향요인을 분석한바, 시간의 흐름에 따라 시민참여가 분배적 정의에 미치는 영향이 변화하는 과정을 분석하는데 미흡하다. 따라서 향후 다년도 자료를 활용하여 동태적 측면에서 두 변수의 관계를 분석하고 이론적 논의를 더욱 심화할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 김보흠(2005). “홈페이지를 통한 주민참여의 유형분석 : 16개 광역자치단체를 중심으로”, 『정책분석평가학회보』, 15(1), pp.87-112.
- 김이수(2016). “지방자치단체 주민들의 공정성 인식의 결정요인에 관한 탐색적 연구 : 국회 공정성의 조절효과를 중심으로”, 『지방정부연구』, 20(2), pp.1-30.
- _____ (2014). “정보화마을정책에서 주민참여의 효과성 연구 : 전라북도 정보화마을을 중심으로”, 『한국자치행정학보』, 28(3), pp.85-107.
- 김창진·홍성우(2017). “시민참여 유형에 따른 재난예방활동의 특성 및 정책적 함의”, 『한국거버넌스학회보』, 24(3), pp.141-170.
- 김학만·권정만(2019). ““사회적” 용어를 중심으로 한 사회적 경제의 개념에 대한 시론”, 『사회적경제와 정책연구』, 9(1), pp.35-56.
- 김항규(1994). 『행정철학』, 서울: 대영문화사.
- 김혜정(2012). “지역사회 시민의 참여활동과 영향요인”, 『한국행정학보』, 46(2), pp.213-240.
- 노영숙·장지현(2018). “지역사회에 기반한 사회적기업의 딜레마: 충북을 사례로”, 『사회적경제와 정책연구』, 8(1), pp.27-52.
- 송경재(2013). “사회적 자본과 한국의 시민참여 : 관습적·비관습적 참여와 사회적 자본”, 『한국정당학회보』, 12(2), pp.221-244.
- 양형일·이태영(1993). “사회적 형평과 국가통합을 향한 대표관료제의 접근”, 『한국행정학보』, 27(2), pp.343-357.
- 오승재·이영광·지은구(2019). “사회적기업의 사회적 성과척도 개발 연구”, 『사회적경제와 정책연구』, 9(4), pp.119-145.
- 옥일남(2017). “시민성 교육을 위한 참여의 유형 탐색”, 『시민교육연구』, 49(2), pp.55-89.
- 유민봉·고성철(2001). “정책결정 기준으로서의 공익과 사회적 형평”, 『사회과학연구』, 52(1), pp.139-161.
- 윤성이(2006). “정책과정에서 온라인 시민참여의 제도화 방안”, 『사회이론』, 30(30),

pp.187-211.

이민호(2010). “규제개혁을 위한 형평성 기준의 제고 방안 : 중소기업 규제영향평가, 한시적 규제유예, 규제형평위원회의 사례를 중심으로”, 『한국행정학보』, 44(3), pp.261-289.

이승중·김혜정(2018). 『시민참여론』, 서울: 박영사.

이영미(2018). “사회정의에 대한 인식과 사회적 박탈감이 정부신뢰에 미치는 영향 : 서울시민을 대상으로”, 『한국행정논집』, 30(1), pp.195-218.

이해영(2008). “분배의 정의와 실천원칙에 관한 논의 : 정책균형에의 함의를 중심으로”, 『행정논총』, 46(3), pp.63-92.

정원섭(2011). “정의론과 공정성의 조건”, 『철학과 현실』, 88, pp.22-34.

조희정·신경식(2014). “제6회 지방선거의 온라인 참여 : 참여유형과 참여효과를 중심으로”, 『시민사회와 NGO』, 12(2), pp.117-149.

주창범(2010). “정책과정 시민참여 유형, 인지적 정당성 그리고 롱테일 정치”, 『한국지방자치학회보』, 22(4), pp.363-379.

최예나·김이수(2019). “시민참여가 정책의제설정에서 문제흐름과 정책흐름에 미치는 영향 연구 : 정부신뢰의 조절효과를 중심으로”, 『한국자치행정학보』, 33(2), pp.277-297.

최태현(2014). “참여가치인식과 정책이해도를 통한 시민참여 유형화 연구”, 『한국정책학회보』, 23(1), pp.231-256.

한상익(2019). “박근혜탄핵 촛불집회의 정치 참여 유형: 혁명인가, 정치적 항의인가?”, 『한국정치연구』, 28(2), pp.117-141.

한주희·주창범(2015). “전자공청회의 시민참여 유형과 민주성”, 『한국사회와 행정연구』, 26(2), pp.303-327.

일자리위원회 관계부처 보도자료(2017.10.18.). “사회적경제 활성화 방안”.

문화일보.(2019.11.01.). “한국 사회 공정하지 않다.”, (<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2019103101070121081001>). (검색일: 2020.10.25.)

Alesina, A. F., & Angeletos, G. M.(2005). “Fairness and Redistribution: US vs. Europe”, *American Economic Review*, 95(3), pp.913-935.

- Almond, G. A. & Verba, S.(2015). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Arnstein, S.(1969). “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35, pp.216 - 224.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T. & O’Leary, R.(2005). “The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government”, *Public Administration Review*, 65(5), pp.547-558.
- Boyte, H. C.(2005). “Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics”, *Public Administration Review*, 65(5), pp. 536-546.
- Brady, H. E., Schlozman, K. L. & Verba, S.(2012). *The Unholy Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S. & Crosby, B. C. (2013). “Designing Public Participation Processes”, *Public Administration Review*, 73(1), pp.23-34.
- Connor, D. M.(1988). “A New Ladder of Citizen Participation”, *National Civic Review*, 77, pp.249-257.
- Creighton, J.(2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement*, San Francisco: Jossey -Bass.
- Eliasoph, N.(1997). “‘Close to Home’: The Work of Avoiding Politics”, *Theory and Society*, 26(5), pp.605-647.
- Fung, A.(2015). “Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future”, *Public Administration Review*, 75(4), pp.513-522.
- _____.(2003). “Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences”, *Journal of Political Philosophy*, 11(3), pp.338-367.

- Hirschman, A. O.(1978). “Exit, Voice, and the State”, *World Politics*, 31(1), pp.90-107.
- Hoff, K. & Stiglitz, J. E.(2004). “After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies”, *The American Economic Review*, 94(3), pp.753-763.
- Holley, K.(2016). *The Principles for Equitable and Inclusive Civic Engagement: A Guide to Transformative Change*, Columbus, Ohio: Kirwan Institute for the Study of Race and Ethnicity, Ohio State University.
- Kumar, S.(2002). *Methods for Community Participation. A Complete Guide for Practitioners*, London: ITDG Publishers.
- Lee, C. W.(2015). “Participatory Practices in Organizations”, *Sociology Compass*, 9(4), pp.272-288.
- Lee, C. W., McQuarrie, M. & Walker, E. T.(2015). *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation*, New York: NYU Press.
- Liu, H. K.(2017). “Crowd Sourcing Government: Lessons from Multiple Disciplines”, *Public Administration Review*, 77(5), pp.656-667.
- Lunde, K. T.(1996). *Client Consultation and Participation: Consumers and Public Services, Responsive Government*, OECD.
- Lyons, W. E., & Lowery, D.(1986). “The Organization of Political Space and Citizen Responses to Dissatisfaction in Urban Communities: An Integrative Model”, *Journal of Politics*, 48(2), pp.321-346.
- Meltzer, A. H. & Richard, S. F.(1981). “A Rational Theory of the Size of Government”, *Journal of Political Economy*, 89(5), pp.914 - 927.
- Milbrath, L. W.(1965). *Political Participation*, Chicago: Rand McNally.
- Mühleck, K.(2009). *Gerechtigkeit und Wahlverhalten: Gerechtigkeitswahrnehmung und Gerechtigkeitseinstellungen als Motive Politischen Handelns*, Nomos: Baden-Baden.
- Muller, E. N.(1977). “Behavioral Correlates of Political Support”, *American Political Science Review*, 71, pp.454-467.

- Nabatchi, T.(2012). “Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Public Participation to Identify and Respond to Public Values”, *Public Administration Review*, 72, pp.699-708.
- _____. (2010). “Addressing The Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration”, *American Review of Public Administration*, 40, pp.376-399.
- Nabatchi, T. & Leighninger, M.(2015). *Public Participation for 21st Century Democracy*, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Nabatchi, T. & Amsler, L. B.(2014). “Direct Public Engagement in Local Government”, *American Review of Public Administration*, 44(4), pp.63-88.
- Nussbaum, M. C.(1999). *Sex and Social Justice*, New York: Oxford University Press.
- OECD.(2001). *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Paris: OECD Publishing.
- Pateman, C.(1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Poulos, J.(2012) *Redistributive Preferences and Political Participation: Evidence from Norway*, Political Science Department Research Paper No.2012-21, MIT.
- Putnam, R. D.(2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster.
- Rawls, J.(1971). *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sabucedo, J. M. & Arce, C.(1991). “Types of Political Participation: A Multidimensional Analysis”, *European Journal of Political Research*, 20(1), pp.93-102.
- Schlozman, K. L., Verba, S., & Brady, H. E.(2013). *The Unheavenly*

- Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____.(1999). “Civic Participation and the Equality Problem”. In Skocpol, T. & Fiorina, Morris P.(eds.), *Civic Engagement in American Democracy*, pp. 427- 459, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Seligson, M. A.(1980). “Trust, Efficacy and Modes of Political Participation: A Study of Costa Rican Peasants”, *British Journal of Political Science*, 10, pp.75-98.
- Solt, F.(2008). “Economic Inequality and Democratic Political Engagement”, *American Journal of Political Science*, 52(1), pp.48-60.
- Uslaner, E. M.(2003). *Civic Engagement in America: Why People Participate in Political and Social Life*, Department of Government and Politics, University of Maryland, College Park, MD.
- Wandersman, A., & Florin, P.(2000). “Citizen Participation and Community Organizations”. In J. Rappaport & E. Seidman(eds.), *Handbook of Community Psychology*, pp. 247-272, New York: Kluwer Academic/Plenum Press.
- Webler, T., & Tuler, S.(2001). “Public Participation in Watershed Management Planning: Views on Process from People in the Field”, *Human Ecology Review*, 8, pp.29-39.
- Zimmerman, M. A.(1986). *Citizen Participation, Perceived Control, and Psychological Empowerment*, Unpublished Doctoral Dissertation, University of Illinois, Urbana-Champaign.
- Zukin, C., Keeter, S., Andolina, M., Jenkins, K., & Carpini, M. X. D.(2006). *A New Engagement?: Political Participation, Civic Life, and the Changing American Citizen*, New York: Oxford University Press.

An Exploratory Study of the Effect of Citizen Participation on Distributive Justice : The Moderating Effect of Institutional Quality

Choi, Yena*

< Abstract >

This study examines the effect of citizen participation on distributive justice as social justice by focusing on the moderating effect of institutional quality. In our analysis, we found that institutional quality and opinions about political and social issues on blogs, tweets, and other online media had positive effects on the fairness of welfare benefits as well as the fairness of the economic and social distribution structure. Furthermore, if petitions and complaints were submitted and the institutional quality was high, the fairness of both welfare benefits and the economic and social distribution structure was amplified. These findings have several policy implications. First, information disclosure requests must be both allowed and encouraged. Second, government departments should establish distributive justice indicators. Third, public debate or cooperation committee based on big data analysis is necessary.

Key words: Distributive Justice, Fairness, Citizen Participation
Institutional Quality, Fair Administrative Services

투고일: 2021.01.10 | 심사완료일: 2021.02.09 | 게재확정일: 2021.02.16.

* First Author, Associate Professor, Department of Public Administration, Chungbuk National University

최예나(崔睿娜) 현재 충북대학교 행정학과 부교수로 재직 중이며, 서울대학교 행정대학원에서 “계약관리요인에 따른 사회서비스 사업의 성과에 관한 연구-보건복지부 노인일자리사업을 중심으로” (2015년)라는 주제를 가지고 행정학박사학위를 취득하였다. 주요 관심분야는 조직관리(민간위탁), 사회서비스정책, 복지정책, 지방행정 등이며, 최근 연구로 ‘사회적 자본이 지방정부 신뢰에 미치는 영향 연구-주민과 선출직 기관들 간 소통의 조절효과를 중심으로(2016)’, ‘계약관리요인에 따른 사회서비스 사업성과에 관한 연구(2014)’ 등이 있다. (luckpink@cbnu.ac.kr).