

The Expansion Factors of Citizen Participation in Regional Public Corporations

Sungmin Roh^{1#}, Yong Woon Kim²⁺, Young Ho Eom³

¹ Department of Research and Evaluation, Evaluation Institute of Regional Public Corporation, 12-6 Banpo-daero, Seocho-gu, Seoul, Korea

² Department of Interdisciplinary Studies, Konkuk University, 120 Neungdong-ro, Gwangjin-gu, Seoul, Korea

³ Department of Public Administration, Yonsei University, 50 Yonsei-ro, Seodaemun-gu, Seoul, Korea

Abstract

The research question for this study was to explore why the residents' participation in resolving various problems and addressing crisis situations in local community has been limited, despite their critical roles. Focusing on regional public corporations which take a key role in community development and welfare, we analyze the impact of various influential factors on the degree of citizen participation and then suggest policy solutions to enhance citizen participation in the corporations. The survey data from local residents were analyzed by multiple regression analyses. The results of our analysis suggest that the level of citizen participation increases when regional public corporations make efforts to build intensive cooperative partnership with residents by providing them with a checking and monitoring role and motivating the public and citizen participation system.

Key words: regional public corporations, citizen participation, collaborative governance, local community

1. 서론

본 연구는 지역사회 주민들의 지방공기업에 대한 효과적인 주민참여 방안을 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 오늘날 정부는 더 이상 전통적인 역할과 정책도구로는 복잡한 사회문제에 적절하게 대응하기 어렵게 되었으며, 특히 지역사회 문제의 해결 및 각종 위기대응 과정에서 시민사회의 중요성이 급속도로 증가하고 있다(Lee, *et. al.*, 2009). 한국에서는 상당히 오랜 기간 동안 공공부문에 신공공관리적 접근법

을 적극적으로 적용해 오며 따라 그 어떤 국가보다도 더 효율적이고 시장중심적인 관리주의가 공공부문을 지배해 왔을 뿐만 아니라 가장 적극적인 정부개혁을 추진해 왔다(Oh, *et. al.*, 2014: 43). 하지만 최근 문재인 정부가 공공부문의 사회적 가치를 적극 강조하면서 이러한 접근법의 변화가 나타나고 있다. 즉 지방자치와 지방분권을 강조하면서 궁극적으로 지역 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해 중앙정부와 지방정부가 지역사회의 다양한 이해관계자 등과의 상호작용을 통해 주민의 삶의 질 향상을 추진하도록 유도하는 상황

[#] The 1st author: Sungmin Roh, Tel. +82-2-3489-2745, Fax. +82-2-3489-2709, e-mail. noddoong@gmail.com

⁺ Corresponding author: Yong Woon Kim, Tel. +82-2-450-3797, e-mail. yongwoonk@gmail.com

이다. 지역주민이 지역사회 문제에 관심을 가지고 해결과정에 능동적으로 참여할 때 해당 지역사회는 더욱 발전할 수 있고, 이러한 지역사회 발전은 결국 지역주민의 삶의 질 향상으로 이어질 수 있다고 보기 때문이다. 이러한 현상은 최근 더욱 활발해져, 사회적 가치 실현을 강조하면서 이를 위한 방안으로 주민참여 및 소통 확대를 위해 중앙과 지방이 함께 노력하고 있다. 사실 이러한 현상은 공공조직에만 국한되는 것은 아니어서, 최근에는 민간기업 역시 사회적 가치를 강조하면서 사회적 책임이 민간기업의 전략적 목표의 하나로 활용되는 현상도 나타나고 있는 상황이다(Jang & Cho, 2013; Son, et. al., 2018).

한편 이처럼 조직이 지향해야 할 주된 목적적 가치로서 새로운 가치가 강조되는 것은 조직의 관리 및 운영에 있어서 복잡성과 불확실성이 증대되고 이에 대응하기 위한 제도적 기반 및 관리 역량이 필요해짐을 의미한다. 일반적으로 조직 환경의 복잡성과 불확실성 증대는 조직이 목표를 달성하는 데 있어 중대한 위기 요인이 된다. 특히, 최근처럼 민간과 공공의 경계가 불명확해지고 조직이 지향해야 할 가치가 다양해지면 특정 가치에 초점을 맞춘 접근법이나 기존의 단일한 관리 양태는 조직의 경쟁력을 낮추고 생존을 어렵게 만들 수 있다(Kim & Eom, 2018). 특히 민간기업과 달리 공공기관은 기본적으로 기업으로서의 효율성 이외에도 공공조직으로서의 책임성을 동시에 추구해야 하는 조직이지만, 최근 들어 문재인 정부의 사회적 가치 강조 흐름에 따라 공공기관이 지향해야 할 가치가 실질적으로 다변화되면서 경영 관리의 어려움이 가중되고 있고 이를 위한 관리역량 및 제도적 기반의 확보가 더욱 중요해지고 있다.

지방공기업의 경영 역시 최근의 이러한 흐름과 맥락을 같이한다. 지방공기업의 궁극적인 설립 및 운영 목적은 기업 본연의 목적 달성과 더불어 지역 주민의 복리 증진에 있다. 즉 지방공기업에게는 기업으로서 효율적인 경영 관리도 중요하지만, 공공성 및 지역성의 실현과 사회적 가치 창출 또한 중요하다. 지역주민

의 참여 활성화는 지역 니즈의 반영과 외부통제 기능을 통해 지방공기업의 공공서비스 품질을 높이고, 경영의 투명화로 이어질 수 있어 지역 주민에 대한 책임성 강화에도 기여하며, 이를 통한 지역사회에의 기여는 지방공기업의 존재의미 및 정당성을 높여준다.

아울러 주민참여에 기반한 경영혁신을 통해 궁극적으로 주민친화적인 지방공기업으로서의 역할과 이미지를 제고할 수도 있다. 따라서 지방공기업에 있어서 주민참여의 확대를 통해 공공서비스의 질을 제고하고 주민만족도 및 체감만족도를 향상시켜, 궁극적으로 주민복리 및 지역사회 발전에 기여하는 것은 매우 중요한 문제가 된다. 이러한 차원에서 행정안전부도 전국의 지방공기업에 대한 경영평가지 복수의 주민참여 관련지표를 포함시키는 정책 등을 통해 주민참여의 중요성을 실질적으로 강조하고 있다. 이처럼 규범적, 현실적 측면 모두에 있어서 지방공기업은 목표 달성을 위해 지역 주민의 참여에 기반한 노력이 요구되고 있는 상황이지만, 중앙정부나 지방정부에 비하여 조직역량이 부족한 지방공기업의 경우 현실적으로 지역주민의 참여를 확보하기 위한 제도적 기반과 현실적 역량이 상대적으로 미흡하고 결과적으로 지역사회 문제해결이나 주민 복리증진에 중요한 역할을 하는 지방공기업에 대한 주민의 참여는 제한적인 수준에 머물고 있다. 더구나 아직까지 지방공기업의 주민참여 확대를 위한 학술적 연구 역시 양적·질적으로 매우 부족하며, 지방공기업들이 주민참여의 확보를 통해 업무프로세스의 혁신을 추구하는 데 큰 도움을 주지 못하고 있는 것이 현실이다.

이러한 측면에서 본 연구는 지방공기업의 공공성 및 사회적 가치 실현을 확보하고 궁극적으로 지역공동체가 당면한 문제를 해결하는 데 필수적인 주민참여를 증대시키기 위한 대안을 모색하고자 한다. 보다 구체적으로는 주민들이 지역사회 문제 해결을 위한 실질적인 공동의 파트너로서 기능하게 해야 한다는 인식에 기반하여, 실행가능한 수준의 주민참여에 영향을 미치는 요인을 도출하고 그 결과를 바탕으로 지

방공기업 경영과정에 주민참여를 확산할 수 있는 합리적 대안을 제시하고자 한다.

주민참여는 지방공기업의 공공성을 확보할 수 있다는 측면에서도 중요하지만, 무엇보다 사회과학 분야 전반에 걸쳐 사회문제 해결을 위한 기제 및 수단(tools)로서 강조되고 있다. 따라서 주민참여를 통해 실질적으로는 지방공기업의 거버넌스 확대와 지역 사회의 기여까지 연결시키고자 한다. 따라서 본 연구는 사회과학 분야 전반에서 공공부문, 민간부문, 시민사회 등 다양한 사회구성원들 간의 자발적 협력과 네트워크 구축을 통한 사회문제 해결 기제로서 강조되고 있는 ‘협력적 거버넌스(collaborative governance)’에 초점을 맞추어(Lee, 2010), 주민 참여를 강화할 수 있는 거버넌스 구축 및 주민참여 제고 방안을 모색한다. 이를 위해 전국 주민들의 설문조사를 바탕으로 한 실증분석을 통해 실제로 주민들이 인식하고 있는 참여 요인, 지방공기업의 특성, 거버넌스 요인이 궁극적으로 지방공기업의 정책 및 사업에 대한 주민들의 자발적인 참여 수준에 어떠한 영향을 미치는지 확인하고, 이를 토대로 제도적 및 정책적 대안을 도출하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 거버넌스의 이해

거버넌스(governance)가 등장하게 된 배경은 세계화와 신자유주의의 확산, 정보화와 민주주의의 심화, 그리고 국민국가 기능과 행정수요의 팽창 등으로 요약될 수 있다. 1980년대 이후, 신자유주의가 빠르게 확산되면서 국가의 기능이 약화되고 시민사회와 시장이

국가의 역할을 분담하게 되었다(Park, 2007; Ha & Chun, 2007). 이와 더불어 정보화로 인해 시민사회의 역할이 증대되고 네트워크와 가상공간을 통해 직접 민주주의적 국민 참여의 기회와 욕구가 증가하고 있다. 또한 지방화로 인해 지역에 기초한 참여와 분권화의 요구 역시 높아졌다.

이처럼 세계화, 정보화, 지방화 현상은 행정수요를 양적·질적으로 팽창시킨 반면, 국가의 통치 역량을 약화시켰고 급변하는 환경에 대응하지 못하는 기존의 운영체제가 한계에 도달하게 하였고, 결국 이러한 문제는 새로운 행정관리체제 또는 통치체제의 도입 필요성을 제기하게 되었다.

거버넌스는 공동의 문제를 함께 해결하고 발전방향을 모색해 나가는 대안적인 통치체제 또는 관리체제를 의미하는 것으로서, 국가와 시장, 시민사회의 경제영역을 가로질러 다양한 주체들이 참여와 연대, 소통의 과정을 통해 서로의 경험과 지식을 공유하고 신뢰를 형성하는 기제로 이해된다(Kang, 2014). 이러한 거버넌스 개념 정의는 아래의 <Table 1>과 같이 크게 협의의 거버넌스와 광의의 거버넌스의 두 차원으로 정의될 수 있다(Ji & Yook, 2011).

거버넌스는 일반적으로 다양한 행위자 간의 상호의존에 기반하여 공동의 목표를 달성하기 위한 조정과 협력의 과정이다(Ji & Yook, 2011). 이러한 거버넌스의 형성은 정부가 독점적으로 생산·공급해 온 공공서비스와 같은 공동체 유지활동을 정부·기업·시민사회가 서로 역할 분담과 협력을 통해 제공하도록 하는 운영방식의 변화로부터 시작되었다(Ha & Chun, 2007). 그러나 기존의 거버넌스의 경우 참여에 초점을 맞추고 절차적 정당성에 초점을 두면서, 시민사회 같

Table 1. Common definition of governance

	Definition
UNDP	The exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels, which comprises mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences.
USAID	The capacity of the state, the commitment to the public good, the rule of law, the degree of transparency and accountability, the level of popular participation, and the stock of social capital.

※ Source: Good governance and its relationship to democracy & economic development(Abdellatif, 2003).

은 주요 이해관계자들의 참여를 통해 정책의 정당화나 홍보 기제로 주로 활용되었다는 한계가 있었다. 이에 최근에는 정부와 민간의 협력을 바탕으로 한 양자간의 긴밀한 의사소통과 네트워크를 통한 조직운동을 강조하는 협력적 거버넌스의 중요성이 대두되고 있다(Kang, 2014).

협력적 거버넌스는 정부를 비롯한 공공부문의 정책결정 및 집행 과정에서 민간부문, 시민사회의 이해관계자와의 직접적인 상호작용을 통하여 공공의 문제를 해결하려 하는 것으로(Ansell & Gash, 2007), 공공부문 혼자서 혹은 단일 조직에 의해 쉽게 해결할 수 없는 공공정책 문제에 대해서 여러 조직들이 협의하여 감독, 운영, 촉진, 조정 등을 실시하는 과정으로 이해할 수 있다. 이는 기존의 '고객으로서의 시민' 개념의 변화와도 관련되는 것으로서, 과거처럼 고객 요구시 정부가 대응해야 하는 수동적 존재가 아니라 이제는 정부와의 협력 및 파트너십을 적극적으로 유지하는 시민의 개념으로 이해해야 한다는 것이다(Vigoda, 2002).

한편 협력적 거버넌스는 정부를 비롯한 공공부문 운영에 있어서 협업(collaboration)과 네트워킹 능력(networking capacity)을 강조하는데, 이는 정부의 전통적인 역할과 접근법을 통해서 복잡한 사회문제 해결이 곤란해져 공공부문과 민간부문, 시민사회 등 다양한 사회구성원들 간의 자발적 협력과 네트워크 구축에 의한 사회문제 해결이 필요해졌기 때문이다(Lee, 2010; Eom, et. al., 2018). 또한 협력적 거버넌스는 공공문제 해결의 전체 과정에서 다양한 행위자들의 자발적 참여와 더불어 참여자 간의 상호협력을 강조한다는 점에서 전통적인 거버넌스와는 구별되는 특징을 가진다. 아울러 협력적 거버넌스의 구조는 문제해결 중심으로 구조화되기 때문에 전통적 관료제의 구조와 달리 무형적이고 비정형적이라는 특성을 지닌다. 수직적 권위보다는 수평적 관계, 조직내부 지향적이기 보다는 외부 지향적이며, 환경과의 소통에 있어 폐쇄적이기 보다는 개방적이라고 이해된다. 책임구조에 있어서도 사후적 통제보다는 대화와 소통을 근간으로

하는 과정적 통제를 지향함으로써 궁극적으로 성과 중심적 책임구조를 지향하게 된다. 나아가 경쟁보다는 협력의 원리, 갈등보다는 공동의 비전, 기회주의적인 계산보다는 신뢰에 기초한 장기적인 거래관계와 공동체적 관계를 중시한다. 협력적 거버넌스의 경우, 각 참여자들이 본연의 기능을 유지하거나 기존의 조직형태를 유지하면서 사회문제 해결에 참여하게 되는 유연성 내지 안전성으로 인해 그 활용이 증가하고 있다(Agranoff, 2007). 또한, 그 목적인 사회문제 해결에 초점을 맞추고 있을 뿐, 활용분야도 다양화되고 주체와 방식 등도 다양화되고 있는 추세이다(Jung & Ha, 2019: 33). 즉, 협력적 거버넌스는 사회적 난제를 해결하기 위한 방안이자, 협력을 통해 작게는 지역사회와 공동체의 위기를 극복할 수 있는 대안이라는 점에서 중요하다. 다양한 행위자 중 지방공기업에서 그동안 주목하지 못했던 대표적 행위자는 지역주민이라고 할 수 있다. 지역사회와 공동체의 공동의 문제해결이라는 거버넌스의 취지에 맞는 주민참여에 대한 관심과 이해가 수반되어야 할 필요성이 존재한다.

2. 주민참여의 이해

주민참여는 일반적으로 그 지역의 정책과정에 주민들이 참여하여 자신들의 의사를 반영하는 것으로, 지방정부에 영향을 미치기 위한 지역주민의 행위로 이해할 수 있다. 주민참여의 정의는 학자마다 다양한데, 대표적인 학자들의 주장은 다음과 같다(Ko & Kim, 2012). 우선, Cunningham(1972)은 지역사회 구성원이 그 지역사회 문제와 관련된 결정에 대하여 권력을 행사하는 과정이라고 정의하면서, 주민참여의 본질적 요소로 구성원, 권력, 결정을 제시하였다. Verba(1967)는 주민참여를 공권력을 부여받지 않은 시민들이 정책결정과정에 영향을 미칠 의도로 참여하는 것이라고 정의하였다. 국내에서 정의되는 주민참여 역시 유사하다. Back(2007)는 주민참여를 특정지역 주민들이 자기들에게 영향을 준다고 생각되는 정책의 결정, 집행, 평가 과정에 참여하는 행위라고 정의하였고, Park(2003)는 주민들의 의견이 정

책에 반영되지 않거나 그러한 우려가 있을 때 주민들의 요구를 관철시키는 수단이라고 보았다.

이러한 정의들을 종합하면 주민참여는 지방정부 등에 속하지 아니하고 공식적인 권한을 가지지 않은 주민이 그 결정 및 집행에 직접 또는 간접적으로 영향력을 미치거나 행사하기 위하여 행하는 일련의 행동으로 정의할 수 있다.

기본적으로 주민참여는 공동체적 의식과 정치참여 의지를 고양하고 지역주민들의 정치적 소외를 줄여준다는 점에서 풀뿌리 민주주의의 기초가 된다. 이러한 주민참여제도는 여러 긍정적인 장점을 가지고 있는데, 먼저 민주주의 차원에서 대의민주주의제도를 보완할 수 있다는 점을 지적할 수 있다. 현대의 간접 민주주의 방식은 행정기관과 주민간의 직접적인 소통 및 의사 반영이 어렵기 때문에, 주민들이 직접 행정에 참여함으로써 지역행정에 대한 민주성 및 책임성을 확보할 수 있다. 또한 주민참여는 주민들 간의 이해관계 조정 및 협력을 증진시킬 수 있다. 직접적인 관련 사안에 이해당사자인 지역주민들이 함께 참여하여 상호 이점을 조정하고 문제를 해결함으로써 주민간의 협동을 증진하고 공동체 의식을 함양할 수 있다(Ko & Kim, 2012). 아울러, 정책에 대한 수용성과 정책의 질을 향상시킬 수 있다. 일반적으로 전문가들이 자신들의 전문지식을 정책에 투영함에 있어 지역주민들의 고충이나 문제점을 이해하는 데는 한계가 있기 때문에, 지역주민들의 정책참여를 통해 공공정책의 수용성과 질을 향상시킬 수 있다. 한편, 과학기술 및 정보통신의 발달로 인하여 주민참여가 보다 용이해졌다. 다양한 참여 방법과 기회 확대로 인해 주민들의 권리 의식이 강해지고 직접 참여욕구가 증대되고 있는 상황에서 지역행정에 주민을 직접 참여시킴으로서 그들의 욕구를 충족시키면서 협력과 지지를 확보하기가 용이해진 것이다.

이러한 주민참여의 많은 장점에도 불구하고 주민참여제도가 가지는 문제점도 존재한다. 우선 주민참여로 인한 실질적인 효과가 긍정적일지 불확실하다는

비판이 있을 수 있다. 일례로 주민참여가 지역주민들의 이기주의 등으로 오히려 잘못된 결정에 이르게 할 수도 있다. 또한, 주민참여는 정책결정과 집행상의 효율성을 저해할 수 있다. 이해관계가 다양한 지역주민들을 대상으로 하나의 합의된 의견을 도출하는 것은 매우 어려운 경우가 많고, 특히 따라서 주민들 간에 이해관계가 첨예하게 대립하는 정책의 경우 주민참여 과정에서 막대한 시간과 비용이 소모될 수 있다. 또한 이러한 경우 주민참여가 오히려 지역주민들 간에 갈등을 유발시키는 수단으로 작용할 수도 있다. 이처럼 주민참여가 항상 긍정적인 측면을 나타내는 것은 아니지만, 주민참여를 통해서 정책결정의 민주성과 책임성을 향상시킬 수 있고, 주민들 간의 협동을 증진시키며 공동체 의식을 고취할 수 있다는 점에서 그 필요성과 존재 의의를 찾을 수 있다.

3. 지방공기업의 협력적 파트너십

주민참여는 지방정부에만 국한되는 것은 아니어서, 지방정부의 공공서비스 공급 의무와 책임을 분담하는 지방공기업에 있어서도 주민참여는 중요하다. 앞서 살펴본 주민참여의 개념을 지방공기업에 확장하면, 공식적 권한을 보유하지 않은 지방공기업 비(非)구성원으로서의 주민이 지방공기업의 결정 및 집행에 직접 또는 간접적으로 영향력을 미치거나 행사할 목적으로 행하는 일련의 행동으로 이해할 수 있다.

주민참여의 패러다임은 지방정부뿐만 아니라 지방공기업 영역에서도 협력적 파트너십 패러다임이 이루어지고 있다고 본다. 실제로 행정안전부는 2018년 12월, 전국 지방공사·공단들을 대상으로 지방공기업 경영과정에서 주민참여예산제 등을 통해 지역사회 주민이 참여할 수 있도록 독려하는 보도 자료를 배포하였다. 즉 실무적으로 지방공기업법 개정을 통해 주민참여 보장·확대를 위한 지방공기업의 계획수립을 의무화하려는 정부방안이 제시되었으나, 국회의 논의를 거쳐 개정되는지 못한 상황이다.

지방공기업의 운영 및 사업 추진 등에 주민참여를

확대하는 것에는 명확한 필요성이 존재한다. 무엇보다 공공서비스를 제공함에 있어서 근본적으로 기업성과 더불어 공공성, 지역성을 확보해야 하는 지방공기업에 있어서, 지역사회 주민들의 복리 증진을 위해 주민들이 만족할 수 있는 공공서비스를 제공해야 한다는 점은 명백하다.

협력적 파트너십이 형성되기 위해서는 상이한 이해관계를 결합시킬 수 있는 토대, 즉 주민참여를 통한 정보교환 및 결합의 장이 실질적인 차원에서 운영되어야 한다(Cho, et. al., 2007). 또한 정보교환 및 결합의 장이 효과적으로 유지되기 위해서는 공정성·중립성을 매개하는 중재자의 역할이 매우 중요하다고 지적하고 있다. 이처럼 공공서비스에 대한 지역 주민들의 니즈(needs)를 정확하게 파악하고, 자신들이 현재 제공하는 서비스에 대한 만족도를 확인하며, 나아가 지역주민들로부터 개별 지방공기업이 가진 역량 한계를 극복하기 위한 아이디어를 수집하고 협력을 이끌어내는 것이 중요하다.

특히 주민참여는 지방공기업의 공공서비스 품질을 향상시키고, 지역주민들과 지방공기업 간의 신뢰를 구축하는 데 기여할 수 있고, 지방공기업에 대한 인식 개선과 같은 지역사회 구성원으로써 지역주민들과의 상호 유대관계를 형성하는 데도 도움이 된다.

또한 지방공기업의 서비스 제공 및 평가 과정에서 적극적인 시민참여는 조직구성원들과 시민들로 하여금 지방공기업의 활동에 대한 책임성을 담보할 수 있게 하고 운영상의 개선점을 발굴하며 궁극적으로는 지방공기업의 성과향상에 기여할 수 있다(Nam, 2014).

한편, 지역사회 중심의 사회복지실천을 위해 설립된 지역사회복지협의체의 경우, 협력적 의사소통 및 결정과정에서 구체적인 지침이 부재하다는 지적이 있다(Kim & Kim, 2015). 지역사회의 복지기능을 실제로 총괄적으로 담당하고 있는 지방공기업은 파트너십의 맥락에서 주민참여자의 역할분담과 책임성 확보가 보다 중요하다고 판단된다.

III. 연구설계

1. 가설 및 모형 설정

협력적 거버넌스의 중요성에도 불구하고, 다양한 이해관계자들의 적극적 참여를 통해 협력적 거버넌스가 실제로 잘 구축될 수 있느냐는 별개의 문제이다. 즉 이해관계자간의 적극적인 협력이 자동적으로 확보되는 것은 아니다. 이러한 측면에서 본 연구는 협력적 거버넌스 관점에서, 주민참여제도 그 자체에 대한 주민들의 기본적 인식과 더불어, 주민참여제도 활성화를 위한 지방공기업의 노력 및 성과가 주민참여에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 하였다.

기본적으로 거버넌스는 공통의 목표와 이해관계를 가진 이해관계자들간의 자발적 연대이기 때문에(Kim, 2006), 실제로 개인의 자발적 참여를 유도하기 위해서는 주민참여제도의 필요성에 대한 규범적 믿음과 더불어 실제로 그러한 제도에 자신이 참여해 영향을 미칠 수 있다는 현실적 믿음이 요구된다. 즉 공통의 문제 해결을 위해 주민참여 제도가 필요하다는 기본적 인식이 있어야 하고, 그런 다음에는 그러한 제도 속에서 ‘자신이 의견을 표출할 수 있다’는 스스로에 대한 믿음이 존재해야 한다. 이러한 논의에 기반하여 가설 1, 가설 2를 각각 설정하면 다음과 같다.

가설 1. 지방공기업 주민참여제도 필요성에 대한 인식이 높을수록 주민참여 수준은 높을 것이다.

가설 2. 지방공기업 주민참여제도 실행가능성에 대한 인식이 높을수록 주민참여 수준은 높을 것이다.

다음으로 협력적 거버넌스 구축을 위해서는, 적극적 협력 확보를 위한 지방공기업의 주민참여제도 형성 노력이 필요하다. 즉 이해관계자들이 공공부문 운영에 단순 참여하는 것이 아니라 적극적으로 참여하게 하기 위해서는, 지방공기업의 주민참여제도 활성화 노력과 더불어 지속적인 교류와 소통 노력에 기반한 원만한 관계 형성 노력이 요구된다(Lee, et. al., 2013; Kim &

Kim, 2003). 이러한 차원에서, 주민참여를 위한 제도 활성화 노력과 더불어, 지속적인 교류와 소통에 기반한 긴밀한 관계 형성 노력은 주민들의 적극적인 참여에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 이러한 논의에 기반하여 가설 3과 가설 4를 각각 설정하면 다음과 같다.

가설 3. 지방공기업의 주민참여 활성화 수준이 높을수록 주민참여 수준은 높을 것이다.

가설 4. 지방공기업의 지역사회 관계노력 수준이 높을수록 주민참여 수준은 높을 것이다.

또한 협력적 거버넌스 형성을 위한 주민참여가 지속되기 위해서는 주민참여의 실효성 확보 노력이 중요하다. 앞서 이론적 논의에서 살펴본 바와 같이 협력적 거버넌스의 경우 대화와 소통을 근간으로 하는 과정적 통제를 통한 성과 중심적 책임을 강조한다. 따라서 주민참여제도의 실효성 확보 노력 차원에서, 주민과의 약속에 대한 이행이 지방공기업에서 이루어질 것이고, 또한 이러한 이행 노력과 결과에 대해 감시하고 평가할 수 있는 수단 및 장치가 확보되었다고 주민들이 믿는다면 주민참여는 더욱 활성화될 것이다. 이와 관련하여 가설 5, 6, 7을 각각 설정하였다.

가설 5. 주민과의 약속이행을 위한 지방공기업의 노력 수준이 높을수록 주민참여 수준은 높을 것이다.

가설 6. 지방공기업 주민참여에 대한 모니터링이 활발할수록 주민참여 수준은 높을 것이다.

가설 7. 지방공기업 주민참여에 대한 성과책임성이 높을수록 주민참여 수준은 높을 것이다.

끝으로 지방공기업 주민참여에 대한 주민이 체감하는 만족도가 높을수록, 주민참여제도에 대한 수용성이 높은 것으로 이해할 수 있다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 8. 지방공기업 주민참여에 대한 체감만족도가 높을수록 주민참여 수준은 높을 것이다.

2. 조사의 대상 및 방법

본 연구는 지역주민들을 대상으로 주민참여와 관련된 지방공기업에 대한 기본적 인식, 주민참여 의사 등에 대한 설문조사를 실시하여 효과적인 주민참여 방안을 모색해 보고자 하였다. 즉 설문조사 결과를 바탕으로, 지방공기업과 지역주민이 협력적 거버넌스 체제를 구축하기 위한 실행가능한 정책적 대안을 도출하는 데 초점을 맞추었다.

구체적으로 본 연구는 주민참여방안에 대한 인식 조사로서 전국 16개 시·도의 20세 이상의 주민을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사 기간은 2018년 4월 30일부터 2018년 5월 31일까지 진행하였으며, 설문조사 방법으로는 직접방문조사와 인터넷조사를 병행하여 실시하였다. 설문조사는 총 600부의 설문지를 배포하였고 이 중 488부를 회수하여 설문분석에 활용하였다.

3. 변수의 측정 및 분석

본 연구는 지방공기업의 정책 및 사업, 조직관리, 업무프로세스 혁신 등에 관한 지역 주민들의 자발적 참여를 높이는 방안을 분석하고자 한다. 따라서 종속 변수는 자발적 주민참여 수준으로 설정하였다. 설문 문항 중 “지역주민들은 자발적으로 주민참여제도에 참여하고 있다”를 활용하였으며, 본 문항은 5점 척도로 구성되어 있다.

자발적 주민참여의 확보를 위한 주요한 설명요인으로 ① 주민참여제도 자체에 대한 기본적 인식, ② 지방공기업의 주민참여제도 형성 노력, ③ 지방공기업의 주민참여 실효성 확보 노력, ④ 주민참여제도 만족도 등 4개 항목을 설정하였다. 이를 통해 주민참여제도에 대한 주민들의 기본적 인식과 더불어, 협력적 거버넌스 구축을 위해 필요한 지방공기업들이 추진하는 주민참여제도 활성화 노력, 그리고 주민참여제도 만족도 등이 주민참여에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 하였다.

구체적으로 주민참여제도에 대한 기본적 인식 요인

Table 2. List of variables

Variable		Questionnaire		
DV	Degrees of citizen participation (CP)	How much do citizen participates in regional public corporations (RPCs)?		
IV	Perception of CP policy	CP policy need	How much do you think the policy of citizen participation needs in RPCs?	
		CP policy feasibility	How much do you expect to be able to voice when you participate in RPCs?	
	CP policy implementation by Regional Public Corporations (RPCs)	CP system building efforts	Activating participation system	How much do RPCs activate their participation system?
			Building relationship	How much do RPCs make an effort to build a tight relationship between residents and RPCs?
		CP policy effectiveness securing efforts	Implementing agreements	How much do RPCs implement the agreements between residents and RPCs?
	Allowing residents' check & monitoring		How much do RPCs allow the residents' check and monitoring on themselves?	
	Evaluating participation policy performance	How much do RPCs evaluate their performance of participation policy?		
CP policy performance by RPCs	Participation policy satisfaction	How much do you satisfy with the policy of citizen participation in RPCs?		
CV	Age	① 20s ② 30s ③ 40s ④ 50s ⑤ 60s or more		
	Education	① elementary school diploma ② middle school diploma ③ high school diploma ④ some college ⑤ bachelor's degree ⑥ master's degree or higher		
	Monthly income (ten thousand won)	① less than 100 ② 100 to 199 ③ 200 to 299 ④ 300 to 399 ⑤ 400 to 499 ⑥ 500 or more		

으로는 주민참여제도 필요성과 주민참여제도에의 현실적 실행가능성을 변수로 설정하였다. 지방공기업의 주민참여제도 형성 노력 요인으로는 주민참여제도 활성화 노력과 주민과의 교류·협력 노력을 변수로 설정하였다. 지방공기업의 주민참여 실효성 확보 노력 요인으로는 약속이행정도, 견제 및 감시수단 확보수준, 성과평가수단 구비수준을 변수로 설정하였다. 마지막으로 지방공기업의 주민참여제도 성과 요인으로 주민참여정책 만족도를 변수로 설정하였다. 이상의 변수들은 모두 5점 척도로 구성하였으며, 기타 인구사회학적 특성으로 연령, 최종학력, 소득을 통제하였다. 세부적

인 문항은 <Table 2>에 변수표로 제시하였다.

한편, 실증분석을 위하여 다중회귀분석을 실시하였으며, 분석을 위한 통계패키지는 STATA 14.0을 활용하였다.

IV. 분석결과

1. 기초통계

먼저 변수들의 기초통계량은 <Table 3>과 같다. 종속변수인 주민참여는 평균 2.638로 나타났다. 제도인식 요인의 경우 참여필요성의 평균이 3.899로 가장 높

Table 3. Descriptive statistics

Factors		Number of observations	Mean	Standard deviation	Minimum value	Maximum value	
DV	Degrees of CP	483	2.638	0.904	1	5	
IV	Perception of CP policy	CP policy need	484	3.899	0.899	1	5
		CP policy feasibility	487	3.789	0.867	1	5
	CP system building efforts by RPCs	Activating CP system	486	2.821	0.912	1	5
		Building relationship	485	2.839	0.874	1	5
	CP policy effectiveness securing efforts	Implementing agreements	482	2.894	0.911	1	5
		Allowing residents' check & monitoring	486	2.712	0.861	1	5
		Evaluating CP policy performance	481	2.919	0.880	1	5
CP policy performance	CP policy satisfaction	485	2.802	0.903	1	5	
CV	Age	487	1.493	0.964	1	5	
	Education	486	4.286	0.764	1	6	
	Monthly Income	461	1.907	1.579	1	6	

Table 4. Multicollinearity test results

Variable	VIF	1/VIF
Monthly Income	3.82	0.262
Age	3.08	0.325
CP policy satisfaction	2.8	0.358
Activating CP system	2.76	0.363
Education	2.15	0.464
Building relationship	2.14	0.467
Allowing residents' check & monitoring	2.09	0.478
Evaluating CP policy performance	1.95	0.513
Implementing agreements	1.39	0.719
CP policy feasibility	1.38	0.725
CP policy need	1.17	0.856
Mean	2.25	0.50

게 나타났다. 지방공기업 운영노력의 경우 전반적으로 3점 이하의 값으로 나타났으며, 성과평가수단이 2.919로 가장 높게 나타났다.

또한 독립변수들에 대한 분산팽창계수(Variance

Inflation Factor)를 확인한 결과 모두 4이하로 확인되었다(<Table 4>). 이는 일반적으로 다중공선성의 발생으로 나타나는 회귀모델의 편향성을 고민해야 하는 계수값 10보다 낮은 것으로 다중공선성의 문제는 없는 것으로 나타났다(Lee, 2008).

2. 주민참여 영향 요인 분석결과

지방공기업에의 주민참여에 영향을 미치는 요인을 실증 분석한 결과는 아래의 <Table 5>와 같다. 각 독립변수 요인별 모형과 이를 종합한 통합모형으로 구분하였다. 각각의 독립변수 요인별 모형의 경우, 각 모형에 포함된 독립변수들이 모두 주민참여에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 본 연구의 가설이 모두 채택되는 것으로 나타났다. 즉 주민참여제도에 대한 응답자의 긍정적 인식(주민참여 필요성, 주민참여 가능성)이 높을수록, 공기업의 주민참

Table 5. Regression results of independent variables on the degree of citizen participation

Variables		Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	
IV	Perception of CP policy	Participation policy need	0.100** (0.049)				-0.003 (0.040)
		Participation policy feasibility	0.130** (0.051)				0.080** (0.041)
	CP system building efforts	Activating participation system		0.347*** (0.044)			0.181*** (0.058)
		Building relationship		0.354*** (0.046)			0.238*** (0.055)
	CP policy effectiveness securing efforts	Implementing agreements			0.147*** (0.044)		-0.005 (0.043)
		Allowing residents' check & monitoring			0.394*** (0.054)		0.160*** (0.056)
		Evaluating participation policy performance			0.111** (0.053)		-0.047 (0.053)
	CP policy performance	Participation policy satisfaction				0.552*** (0.039)	0.215*** (0.059)
	CV	Age	-0.055 (0.075)	-0.008 (0.061)	0.024 (0.065)	-0.033 (0.063)	0.020 (0.060)
		Education	-0.062 (0.080)	-0.051 (0.064)	0.012 (0.068)	-0.089 (0.067)	-0.059 (0.064)
Monthly Income		0.022 (0.051)	-0.024 (0.042)	-0.013 (0.045)	0.019 (0.042)	-0.026 (0.041)	
Constant		2.054*** (0.350)	0.921*** (0.264)	0.740** (0.299)	1.487*** (0.262)	0.533** (0.041)	
Obs		452	453	444	453	440	
R-squared		0.0345	0.3644	0.2764	0.3088	0.4043	
Adj R-squared		0.0236	0.3573	0.2665	0.3026	0.3890	

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

여제도 형성 노력(제도활성화 노력, 교류협력 노력)이 높을수록, 공기업의 주민참여제도 실효성 확보 노력(주민과의 약속이행 노력, 주민참여를 통한 견제감시 수단 확보 노력, 주민참여 성과평가 노력)이 높을수록, 그리고 공기업의 주민참여정책에 대한 만족도가 높을수록, 지역주민들의 자발적 주민참여 수준이 높다고 인식하는 것으로 나타났다.

한편, 통합 모형의 경우, 요인별 분석모형과 큰 틀에서는 변화가 없으나 일부 독립변수들은 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 즉 주민참여제도에 대한 인식에 있어서, 주민참여를 통해 자신의 목소리를 표출할 수 있다는 인식이 강할수록 주민참여 수준이 높다고 생각하는 것으로 나타난 반면, 지방공기업에 주민참여가 필요하다는 인식은 주민참여 수준에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 가설 1은 기각된 반면 가설 2는 채택된 것으로, 주민참여제도의 일반적 필요성에 대한 인식보다는 주민참여를 통해 자신의 목소리를 반영할 수 있느냐가 주민참여 수준을 향상시키는 데 있어 보다 중요하다고 인식하고 있다는 것을 의미한다.

다음으로 지방공기업의 주민참여제도 형성 및 실효성 확보를 위한 노력과 관련하여, 지방공기업의 주민참여제도를 활성화하려는 노력이 강하다고 인식할수록, 주민들과의 교류협력을 통한 관계형성 노력이 강하다고 인식할수록, 주민참여를 통한 견제 및 감시 수단 확보 노력이 강하다고 인식할수록, 주민참여 수준이 높다고 생각하는 것으로 나타났다. 반면, 지방공기업의 주민들과의 약속 이행에 대한 인식이나 약속 이행을 위한 성과평가수단 운영에 대한 인식은 주민참여 수준에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나, 가설 5와 가설 7은 기각되었다. 종합하면, 흥미롭게도 지방공기업이 궁극적으로 주민들과의 약속을 이행할 것인지, 주민들과의 약속 이행을 위한 성과평가제도를 운영하는지 등의 여부보다는, 지방공기업의 주민들과의 관계형성 노력, 주민참여제도를 활성화시키려는 노력 그 자체가 주민참여 증대

에 있어 보다 중요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 즉 현재 주민참여가 낮은 수준이라고 가정하면, 이는 주민참여를 통해 도출된 주민과의 약속을 이행할 것이라는 믿음이 낮기보다는, 교류협력 혹은 참여채널 확보 노력 등과 같은 지방공기업의 기본적 활동수준이 부족하기 때문이라고 인식하고 있는 것이다.

마지막으로 통합모형에 있어서도 지방공기업 주민참여제도에 대한 만족도는 주민참여 수준에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 가설 8은 지지되었다. 이는 주민참여제도에 대한 만족도가 높아진다면 주민참여 수준에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 점을 시사한다.

한편, 통합모형에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석된 5개 독립변수들 중에서, 지역주민과 교류협력을 통한 지방공기업의 관계형성 노력과 주민참여정책 만족도는 주민참여에 가장 큰 영향력을 가지는 것으로 분석되어, 지방공사·공단들이 향후 주민참여를 증대하기 위해 가장 유의해야 할 부분이 무엇인가를 유추해 볼 수 있다.

이상을 종합하면, 적극적 네트워킹과 공동체적 관계 형성을 통한 협업, 파트너십을 강조하는 협력적 거버넌스 이론이 제안하는 바와 같이(Vigoda, 2002; Lee, 2010; Eom, *et. al.*, 2018), 지방공기업들이 적극적인 주민의견 청취 노력, 주민참여제도 활성화 노력, 주민들과의 지속적 교류와 협력 노력, 주민참여의 견제와 감시 기능 확보 등을 통해 협력적 파트너십 관계 유지를 위해 노력한다면 주민참여 수준이 높아질 수 있고, 지방공기업의 주민참여제도에 대해 긍정적 만족을 느끼게 한다면 이러한 참여 수준은 더욱 높아질 수 있다고 할 수 있다. 다만 주민참여를 통해 지방공기업의 성과 책임을 확보해야 한다는 인식 수준에는 아직 도달하지 못한 것으로 나타났다. 즉 지방공사·공단이 주민참여 수준을 높이기 위한 목표를 달성하기 위한 정책 수단을 단순히 이행하거나, 이에 따른 이행성과를 평가하는 것만으로는 주민참여 증진에 큰 효과가 없다는 것을 의미한다.

V. 결론 및 함의

본 연구는 지역 주민들의 자발적이고 적극적인 참여를 통해 형성되는 협력적 파트너십 관계에 기반하여 주민 친화적이고 공공성이 강화된 지방공기업 경영을 위한 대안을 모색하고자 하였다. 분석결과 지방공기업이 주민이 체감할 수 있도록 적극적으로 주민 의견을 청취하려는 노력, 형식적인 의견수렴 수준을 넘어선 주민참여제도 활성화 노력, 주민들과의 지속적인 교류와 협력을 통한 관계 형성 노력, 주민참여를 실질적인 견제와 감시수단으로 활용하는 노력 등을 추진한다면 주민참여 수준이 높아질 수 있고, 결과적으로 지방공기업의 주민참여제도에 대해 긍정적 만족을 느끼는 경우 주민참여 수준은 더욱 높아지는 것으로 나타났다. 즉 협력적 거버넌스 이론이 강조하는 주민과의 적극적 네트워킹과 공동체적 관계 형성을 통한 협업, 파트너십의 중요성이 확인된 것이다. 즉, 지방공기업, 지방자치단체, 시민사회, 그리고 지역주민의 공동생산을 통해 지속가능한 지방공기업으로 성장하는 것을 확인할 수 있었다.

한편 지방공기업들이 주민 의견수렴 결과를 단순히 이행하거나 이행성적을 평가하는 조치만으로는 주민참여 수준을 증진시키지 못하는 것으로 나타났다. 이는 지방공기업에게 상당히 큰 시사점을 던져준다. 현재 대다수 지방공기업은 경영평가 시 자신들의 주민참여 실적으로, 주민모니터단과 같은 주민의견 수렴채널을 운영하고 있다는 사실 자체를 제시하고 있다. 하지만 본 연구에서 분석된 바와 같이, 이러한 조치로는 주민참여 수준을 양적으로 증대시키는 데 한계가 있을 뿐 아니라, 질적으로 주민참여를 공동체적 파트너십 관계에 기반한 협력적 거버넌스 수준으로 발전시키는 데도 한계가 있다.

이상의 분석결과를 통해 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있다. 기존의 정책결정 및 정책집행이 정부주도형에서 공동협력형으로 변화하고 있고, 이러한 측면에서 시민공동생산(co-production)을 활성화시

키며 행정의 효율성과 책임성 확보에 기여하는 민·관 파트너십이 강조되어 왔다. 하지만 앞으로는 공공서비스의 품질을 향상시키고 지역발전을 위한 협력적 거버넌스를 형성하기 위해서 지방공기업 운영의 방향성이 단순한 공동협력의 개념을 넘어서 주민주도형 협력체제로 변화되어야 한다. 즉 자신들의 사업에 지역주민 및 관계자 등의 의견을 단순히 수렴하거나 반영하는 파트너십 수준을 넘어 상호 수평적 관계 속에서 실질적 의사결정과정에서 주민이 주도적으로 참여할 수 있는 기반이 마련되어야 한다. 특히, 의견 제시 등을 통해 지방공기업이 주도하는 정책이나 사업에 주민이 함께 참여하는 민관 공동협력의 개념을 넘어서, 주민주도형 의사결정 시스템의 도입을 통해 지역사회 문제를 함께 고민해 발굴하고 해결하는 주체로서의 주민에 대한 인식 제고가 필요하다. 이와 같은 공동의 문제해결 주체로서의 주민 인식에 기반하여, 지방공기업은 주민과의 적극적 네트워킹과 수평적 관계 형성을 위한 노력을 적극적으로 기울인다면 주민참여를 질적·양적으로 향상시킬 수 있을 것이다.

한편 지역주민에 큰 영향을 미치는 지방공기업 사업의 경우, 사업의 집행은 물론 사업의 계획 단계에서부터 주민·이해관계자, 관계기관과의 충분한 소통과 협력이 이루어지는 것이 바람직하다. 현재에는 사업의 집행 과정이나 집행 이후 단계에서 주민의 의견을 청취하는 것이 일반적인데, 공동의 문제 해결을 위한 협력적 거버넌스 형성을 위해서는 사업집행은 물론 사업 계획·설계 단계에서의 협력이 중요하다. 대표적으로, 사업 특성·유형별로 공동협의체 구성, 정보의 공유, 시스템 연계 등을 통해 실질적인 파트너십 관계가 형성된다면 지방공기업 단독으로 해결하기 곤란한 복잡한 현안 과제를 해결하는 데 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 현실적으로 이를 위해서는 지방공기업과 지역주민들과의 협력 관계를 유지하고 강화하는 역할을 하는 중간지원조직의 체계화와 구축, 그리고 관련 역량강화가 필요할 것이다. 결과적으로 지역주민과 지방공기업 간의 신뢰에 기반한 교류와 협력은

복잡·다양한 지역사회의 현안 문제를 공동으로 해결하고 지방공기업이 지역공동체에서 사회적 책임을 다하도록 도와줄 것이다.

이러한 측면에서, 자원배분 과정에서 지역주민들을 협력적 거버넌스의 주요행위자로 부각시키는 것은 공동의 파트너로서 지역주민들과의 실질적 상호교류와 협력을 위한 하나의 구체적인 대안이 될 수 있다. 일례로, 지방정부와 마찬가지로 지방공기업 역시 주민참여예산제를 의무적으로 도입하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 지역주민이 실제로 거버넌스의 주요 행위자가 되기 위해서는 주요 의사결정, 특히 예산의 배분 및 집행 과정에 실질적 참여가 보장되어야 하기 때문이다. 이러한 차원에서 현재 지방정부에서 시행 중인 주민참여예산제도를 벤치마킹하여 예산의 규모, 사업의 특성을 고려하여 광역 지방공기업부터 단계적·의무적으로 도입할 필요가 있다. 물론, 현실적으로 지방공기업의 경우 지방정부와 달리 조직의 유형, 특성, 그리고 사업의 성격이 다양하기 때문에, 각 기관별 도입 가능여부 및 활용방안에 대한 사전적 검토가 이루어져야 할 것이다. 다만, 그 규모는 작더라도 지역주민들이 제안하는 공모사업을 위한 별도예산을 편성하도록 하거나, 지방공기업의 주요 예산사업에 대한 사전정보공개 및 의견제출을 의무화하는 것은 기관별 특성에도 불구하고 도입이 가능할 것으로 판단된다.

단순히 지방공기업 주도의 제도나 사업의 실시로는 지역주민들의 공감과 순응을 확보하기가 매우 어렵다. 지역사회 문제 해결과 지역공동체 발전에 공감하는 지방공기업의 역할 변화와 지역주민들의 실질적 참여는 이러한 문제를 해결하기 위한 열쇠가 될 수 있다. 예를 들면, 단순히 주민이 고객으로서 지방공기업 사업을 경험하면서 얻은 불편사항을 고객모니터단을 유행처럼 도입하기 보다는, 지방공기업 사업의 책임을 공유하고 함께 만들어나가는 지방공기업 서포터즈를 확보하는 것이 오히려 지방공기업에 대한 공감과 만족도를 높이는 데 도움이 될 것이다. 이러한 제도의 도입에 있어 정기적인 서비스 분야 외에 비정기적인

사업 영역에도 주민이 직접 참여하도록 확대·운영한다면 실질적 파트너십 관계 형성 차원에서 더욱 바람직하다. 더불어 국민권익위원회 민원 분석결과 등을 활용함으로써 주민들이 관심을 가지는 정보가 무엇인지를 파악하고, 빅데이터 분석을 기반으로 주민들이 쉽게 이해할 수 있도록 시각화하여 정보를 제공하는 것도 주민참여를 향상시키는 실용적 대안이 될 수 있다. 단순한 주민의견 수렴 차원을 넘어서 주민을 동등한 수준의 협력적 파트너로 인식한다면, 지방공기업은 무엇보다 기관이 보유하고 있는 다양한 공공자원을 공유·활용하고, 지방공기업에 대한 주민의 접근성을 높일 수 있는 방안을 고민해야 할 것이다.

References

- Abdellatif, Adel M. 2003. Good Governance and Its Relationship to Democracy & Economic Development. Global Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity, May 2003, Seoul, Korea. 1-24.
- Agranoff, R. 2007. Intergovernmental Policy Management: Cooperative Practices in Federal Systems. In *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems*. London: Palgrave Macmillan. 248-283.
- Ansell, C. and A. Gash. 2007. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(4): 543-571.
- Arnstein, S. R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35(4): 216-224.
- Baek, Wan Ki. 2007. Public Administration and Publicness in Korea. *Korean Society and Public Administration*. 18(2): 1-22.
- Cho, Soong Hyun, Yoon Chul Kang, and Kyung Mo Kim. 2007. The Study of the Formation Factors of the Cooperative Local Governance: Centering on the Case of the Creation of the Natural Type of the Jeonju River. *Poli Info Res*. 10(1): 257-278.
- Cunningham, James V. 1972. Citizen Participation in Public Affairs. *Public Administration Review*. 32: 589-602.
- Eom, Young Ho, Sun Hwa Son, and Yong Suk Jang. 2018. Social Innovation in Local Governments: Balancing the Social and

- the Economic. *The Korean Journal of Local Government Studies*. 21(4): 369-389.
- Ha, Mee Sung and Young Sang Chun. 2007. A Study on the Determinants of Public Servants' Attitude toward Collaborative Governance. *The Korean Journal of Public Administration*. 16(1): 109-146.
- Jang, Yong Sik and Hee Jin Cho. 2013. The Paradoxical Hybridization of Public-private Management Paradigms: Changing Trends and Organizational Responses. *Korean Journal of Management*. 21(3): 69-104.
- Ji, Mi Young and Don Gil Yook. 2011. A Study on the Improvement of the Citizen Appraisal System for the Improvement of Self-audit Performance of the Education Office. *Social Science Research*. 22(1): 105-132.
- Jung, Yong Chak and Youn Sang Ha. 2019. Dynamic of Managing Citizen-led Collaborative Governance: Focusing on the Governance of Seoul Youth Policy Network. *Korean Public Administration Review*. 53(2): 31-63.
- Kang, Byoung Jun. 2014. A Study on the Structuralization of Collaborative Governance in Korea. KIPA Report.
- Kim, Hyung Yang. 2006. A Study on the Influential Factor of the Formation of Local Governance. *The Korean Journal of Local Government Studies*. 10(1): 181-203.
- Kim, Jin and Hoe Seong Kim. 2015. A Study on Effective Management Strategies for Collaborative Network Governance of Community Welfare Association. *Journal of Critical Social Welfare*. 46: 125-163.
- Kim, Jung Sook and Young Ho Eom. 2018. Analysis of Publicness and Profitability of Public Organizations: Focus on Leadership, Labor Flexibility, and Competitiveness. *The Korean Journal of Local Government Studies*. 22(3): 137-160.
- Kim, Jung Yul and Si Yoon Kim. 2003. Governance and Administrative State. *Korean Journal of Political Science*. 10(3): 23-44.
- Ko, Kyung Hum and Bo Eun Kim. 2012. A Study on the Invigoration of Residents Participation for the Development of Local Autonomy. *Korean Public Administration Quarterly*. 24(2): 323-342.
- Lee, Gun Hee. 2008. *Social Science Research Methodology*. Seoul: Bobmunsa.
- Lee, In Won and Young Mi Lee. 2013. The Effects of Similarity in Political, Socio-economic, and Geographical Aspects on Interlocal Collaborative Networks. *Journal of Governmental Studies*. 19(2): 109-142.
- Lee, Myung Suk, Jae Hyun Bae, and Se Jin Yang. 2009. Government's Role in Collaborative Governance: With Emphasis on the Case of Korean Social Enterprises. *The Korea Association for Policy Studies*. 18(4): 145-172.
- Lee, Myung Suk. 2010. Collaborative Governance and Publicness. *Modern Society and Public Administration*. 20(2): 23-53.
- Nam, Sung Ha. 2014. The Effect of Organizational Trust, Citizen Participation, Legal · Ethical Responsibility on the Local Public Enterprise' Effectiveness. *GRI Review*. 16(3): 211-235.
- Oh, Yeong Min, No Wook Park, and Jong Hak Weon. 2014. Government Reforms and Policy Implication. KIPF Report.
- Park, Jai Chang. 2007. Establishing Collaborative Governance and NGOs' Participation to Policy Process: The Case of Participatory Government. *Korean Policy Sciences Review*. 11(2): 221-250.
- Park, Yeon Ho. 2003. *Organization Behavior Theory*. Seoul: Bakyounsa.
- Sidney, Verba. 1967. Democratic Participation, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 373(1): 53-78.
- Son, Sun Hwa, Young Ho Eom, and Yong Suk Jang. 2018. An Exploratory Study on the Adoption of Business and Human Rights Management in Korea. *The Korean Journal of Local Government Studies*. 22(2): 477-499.
- Vigoda, E. 2002. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*. 62(5): 527-540.

Korean References Translated from the English

- 강병준. 2014. 협력적 거버넌스의 한국적 구조화 방안 연구. KIPA 연구보고서 2014-28.
- 고경훈, 김보은. 2012. 지방자치 발전을 위한 주민참여 활성화 연구. 한국행정논집. 24(2): 323-342.
- 김정숙, 엄영호. 2018. 공공조직의 공공성과 수익성에 미치는 영향요인 분석: 행위자, 제도, 환경을 중심으로. 지방정부

- 연구. 22(3): 137-160.
- 김진, 김희성. 2015. 지역사회복지협의체의 협력적 네트워크 활성화를 위한 효과적 관리방안 연구. 비판사회정책. 46: 125-163.
- 김형양. 2006. 로컬 거버넌스(Local Governance) 형성의 영향요인에 관한 연구. 지방정부연구. 10(1): 181-203.
- 남승하. 2014. 신뢰, 시민참여, 법적·윤리적 책임의식에 대한 인식이 지방공기업의 조직효과성에 미치는 영향. GRI 연구논총. 16(3): 211-235.
- 박연호. 2003. 조직행동론. 서울: 박영사.
- 박재창. 2007. 협력적 거버넌스의 구축과 NGO의 정책과정 참여: 참여 정부를 중심으로. 한국정책과학학회보. 11(2): 221-250.
- 백완기. 2007. 한국행정과 공공성. 한국사회와 행정연구. 18(2): 1-22.
- 손선화, 엄영호, 장용석. 2018. 한국 기업의 인권경영 도입에 관한 탐색적 연구. 지방정부연구. 22(2): 477-499.
- 엄영호, 손선화, 장용석. 2018. 지방정부의 사회혁신 정책 균형 잡기 역할의 모색. 지방정부연구. 21(4): 369-389.
- 오영민, 박노옥, 원중학. 2014. 14-15 신공공관리론의 평가와 정책적 시사점. KIPF보고서.
- 이군희. 2008. 사회과학연구방법론. 서울: 법문사.
- 이명석, 배재현, 양세진. 2009. 협력적 거버넌스와 정부의 역할: 사회적 기업 사례를 중심으로. 한국정책학회보. 18(4): 145-172.
- 이명석. 2010. 협력적 거버넌스와 공공성. 현대사회와 행정. 20(2): 23-53.
- 장용석, 조희진. 2013. 공공-민간 경영 패러다임의 융합적 전환. 인사조직연구. 21(3): 69-104.
- 정용찬, 하윤상. 2019. 시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구: 서울청년정책네트워크 사례를 중심으로. 한국행정학보. 53(1): 31-63.
- 지미영, 육동일. 2011. 교육청 자체감사 성과 제고를 위한 시민감사관제도 개선 방안에 관한 연구. 사회과학연구. 22(1): 105-132.
- 하미승, 전영상. 2007. 협력적 거버넌스에 대한 공무원 태도의 결정요인 분석. 한국행정연구. 16(1): 109-146.

Received: Sep. 20, 2019 / Revised: Nov. 14, 2019 / Accepted: Nov. 18, 2019

지방공기업 주민참여 확산의 영향요인에 관한 분석

국문초록 본 연구는 지역사회 문제 해결 및 각종 위기대응에 있어 필수적임에도 불구하고 그러한 과정에 참여가 제한되어 온 주민들의 기존 역할에 대한 문제의식에서 출발하였다. 구체적으로는 지방정부와 더불어 지역사회 발전 및 주민복지 증진에 핵심적인 역할을 담당하고 있는 지방공기업을 대상으로 주민참여 수준에 대한 영향요인을 분석하고 그 결과에 기반해 주민참여를 확대할 수 있는 합리적 대안을 제시하고자 하였다. 이를 위해 지역주민들을 대상으로 설문조사를 통해 주민참여제도 및 지방공기업의 주민참여 확보노력 등에 대한 인식을 조사해 다중회귀분석을 실시하였다. 분석 결과 지방공기업들이 적극적인 주민의견 청취 노력, 주민참여제도 활성화 노력, 주민들과의 지속적 교류와 협력 노력, 주민참여의 견제와 감시 기능 확보 등을 통해 협력적 파트너십 관계 유지를 위해 노력하는 경우 주민참여 수준이 높아지고, 지방공기업의 주민참여정책에 대해 긍정적 만족을 느낀다면 주민참여 수준은 더욱 높아지는 것으로 나타났다.

주제어 : 지방공기업, 주민참여, 협력적 거버넌스, 지역공동체

Profiles **Sungmin Roh** : He received his Ph.D from Yonsei University, Korea in 2012. He is a senior research fellow in Dept. of Research & Performance Evaluation at the Evaluation Institute of Regional Public Corporation, with expertise in public enterprise performance evaluation. His research focuses on several aspects of public management, including inter-organizational management, organizational behavior, and local governance(noddoong@gmail.com).

Yong Woon Kim : He received his Ph.D from Ohio State University, United States of America in 2010. He is an associate professor in Dept. of Interdisciplinary Studies at Konkuk University. His research examines organizational innovation, human resource management, performance management, and contracting out. He recently co-authored the article 'Autonomy versus control in procurement and contracting: the use of cost-reimbursement contracts in three US federal departments' for International Review of Administrative Sciences(yongwoonk@gmail.com).

Young Ho Eom : He received his M.A, from Yonsei University, Korea in 2014. He is a Ph.D. Candidate of the Department of Public Administration at Yonsei University, His interesting subject and area of research and education is Organization Theory, Organizational Institution Theory, and Local Government Studies. He has recently published "Policy Shaped under Pressure: Internationalization, Decentralization, and Policy Adoption of Local Governments(2019)", "National reputation as an intangible asset: a case study of the King Sejong Institute in Korea(2019)"(eomyoungho@gmail.com).