



일선공무원의 시민신뢰가 시민참여 수용성에 미치는 영향 - 정책과정 및 유형별 시민참여 필요성의 조절효과를 중심으로

저자 (Authors)	유희정, 이숙중
출처 (Source)	한국행정학보 49(1) , 2015.03, 29-57 (29 pages) Korean Public Administration Review 49(1) , 2015.03, 29-57 (29 pages)
발행처 (Publisher)	한국행정학회 The Korean Association For Public Administration
URL	http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE06697813
APA Style	유희정, 이숙중 (2015). 일선공무원의 시민신뢰가 시민참여 수용성에 미치는 영향. 한국행정학보, 49(1), 29-57.
이용정보 (Accessed)	대구대학교 203.244.***.232 2018/05/24 05:42 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

일선공무원의 시민신뢰가 시민참여 수용성에 미치는 영향: 정책과정 및 유형별 시민참여 필요성의 조절효과를 중심으로*

유 희 정

이 숙 종**

본 연구는 인식조사를 통해 일선공무원의 시민신뢰와 시민참여 수용성을 측정하고, 두 변수들 간의 영향관계에 있어서 정책과정 및 유형별 시민참여 필요성의 조절효과를 분석하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 공무원의 시민신뢰를 시민참여에 따른 위험감수, 시민의견에 대한 순응, 시민협조에 대한 믿음의 개념구성 요소 별로 측정하였는데, 그 결과 대부분 '보통'에 근접하는 것으로 나타났다. 둘째, 독립변수들 중에서는 시민참여에 따른 위험감수와 시민협조에 대한 믿음이 시민참여 수용성과 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향관계를 형성하는 것으로 발견되었다. 셋째, 시민참여 수용성에 대한 조절변수의 주효과를 분석한 결과, 정책결정 및 평가단계에의 시민참여 필요성을 높게 인식할수록 그리고 분배정책과 재분배정책에의 시민참여 필요성을 높게 인식할수록, 시민을 행정에 관여시키려는 의지가 강한 것으로 확인되었다. 다음으로 공무원이 정책과정 및 유형별로 인식하는 시민참여의 필요성은 위험감수와 순응이 시민참여 수용성에 미치는 정(+)의 영향을 조절하는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 정책과정별로 시민과의 상호작용을 통해 형성되는 공무원의 인식이 참여행정 구현에 있어서 중요하고, 시민참여를 꾀하도록 명시하는 제도적 내용이 정책유형별로 개선 및 보완되어야 할 필요가 있음을 시사한다.

[주제어: 일선공무원의 시민신뢰, 시민참여 수용성, 정책과정 및 유형별 시민참여]

I. 서론

우리나라 지방정부는 주민참여예산제도, 주민투표제도, 주민소송제도 등의 시행과 함께 공청회, 설명회, 인터넷 토론방 등의 온·오프라인 통로를 활용하여 시민들이 행정에 직접 참여할 수 있는 다양한 제도적 환경을 구축하고 있다.¹⁾ 이와 관련한 대표적인 사례로는 대전광역시

* 이 논문은 2013년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었고(NRF-2013S1A3A2055042), 제 2장 이론적 논의는 주저자의 박사학위 논문 중 이론적·제도적 배경 일부를 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

** 교신저자

1) 광의의 시민참여(citizen participation)는 정부의 정책과정에 스스로의 이익을 반영시키거나 영향을 미치기 위한 시민의 다양한 활동과 행위를 의미하며, 이를 통해 시민들은 공공문제에 대한 견해와 입장을 정책과정에 투입

2013년 2월에 제정된 ‘사회적 자본 확충조례’에 근거하여 ‘사회적 자본 지원센터’를 설립하고, 시민참여 활성화 촉진 사업을 추진해온 것이 있다. 대전광역시는 민선 5기 후반기에 정책이념 슬로건 선정을 위해 시민들을 대상으로 온라인 투표 조사를 실시하였고, 주요 정책이념 중 하나로 제시되었던 ‘사회적 자본’의 슬로건으로 ‘참여와 소통으로 서로를 믿고 배려하는 시민공동체’를 최종 선정하였다. 이 사례는 다음의 몇 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 지방정부가 정책이념을 설정하는 과정에 시민을 관여시켰다는 점 둘째, 참여와 공동체 형성에 대한 시민들의 공감대가 확산되고 있다는 점 셋째, 정부가 시민들과의 소통을 필요로 하고 있다는 점이다.

참여와 소통에 대한 사회적 관심이 높아지고 시민이 행정에 참여할 수 있는 기회가 확대되면서, 협력적 거버넌스 또는 사회자본 연구에서 신뢰와 참여의 효과는 대부분 시민을 분석대상으로 논의되어 왔다. 이는 시장실패와 정부실패로 인해 정부·시장·시민사회의 네트워크 또는 협력이 사회문제의 해결기제로 대두되면서, 그 주체인 시민사회 구성원들의 역할에 우선적으로 주목했기 때문이다. 그러나 시민참여의 기회가 제도 도입 및 개선을 통해 확대되더라도 이를 주도 및 통제하는 권한은 정부에게 있기 때문에, 제도의 효과성을 높이기 위해서는 현실에서 시민들과 직접 소통하는 일선공무원들의 의지가 함께 뒷받침되어야 한다.²⁾

일반적으로 시민을 행정에 관여시키는 것에 대해 공무원은 부정적인 반응을 보이는 것으로 설명된다(King et al., 1998). 한국의 경우, 전통적인 유교문화와 권위주의적 정권 아래 형성되어 온 공무원의 우월 의식이 시민의 행정참여에 대한 인식과 태도에 부정적인 영향을 미쳐왔다(한국행정연구원, 1995; 이승중, 1999). 이러한 공무원의 권위적인 자세는 참여제도의 형식적인 운영을 통해 시민참여의 긍정적 효과를 감소시킬 뿐만 아니라, 제도에 대한 시민의 무관심과 냉소적 태도를 야기 할 수 있다. 비록 좋은 시민참여 제도가 마련된다고 할지라도 이를 운영하는 관리자의 자세가 고압적이고 조직 분위기가 경직되어 있다면, 그 제도는 시민으로부터 소외될 수밖에 없기 때문이다(차경은, 2012).

한국 정부는 1997년 경제위기 이후 신공공관리(new public management)를 도입하면서, 정부 성과의 책임성과 투명성 제고를 위한 시민참여 활성화를 강조하고 공무원과 시민간의 협력적 관계를 도모하고 있다. 지식정보화사회의 도래와 사회문제 해결에 대한 시민단체의 역할 증대 또한 시민참여 필요성에 대한 공무원의 관심을 높이게 되었다. 이러한 정치사회적 환경의 변화에도 불구하고, 시민참여에 대한 공무원의 태도를 경험적으로 분석하고 있는 연구는 많지 않은

시킬 수 있다(King & Stivers, 1998). 시민참여는 시민조사, 공청회, 자문위원회, 로비, 정당, 자원봉사 활동, 시위 등의 제도적·비제도적 형식을 띠며, 입법부·사법부·행정부의 의사결정에 영향을 미치려는 모든 행위를 포함한다(박천오, 2002). 본 연구는 명확한 개념 구분을 위해, 행정상의 목적과 관련한 참여 활동만을 포함하는 시민참여(citizen involvement)에 초점을 맞추고자 한다. 따라서 본 논문의 설명과정에서는 개념의 혼동을 방지하기 위해 시민이 행정에 참여하는 것을 ‘시민참여’ 또는 ‘시민의 행정참여’로 표현하고, 이를 주도 및 통제할 수 있는 공무원이 주어가 되는 경우에는 ‘시민을 행정에 관여시킨다’ 식의 표현을 사용하였다.

2) 일선공무원은 시민들의 요구를 직접 수렴하고 서비스를 전달하는 정부조직의 구성원으로, 단순한 집행자의 단계를 벗어나 독자적 판단과 의사결정을 통해 업무를 수행하는 상당한 독립성을 보유하고 있다(김순양, 2002).

실정이다. 본 연구는 시민참여제도의 효과성을 향상시키기 위해서는 공무원의 노력과 의지가 함께 수반될 필요가 있다는 가정 아래, 일선공무원의 시민참여 수용성과 시민신뢰 수준을 측정하고 두 변수들 간의 영향관계를 분석하고자 한다.

일반적으로 신뢰는 사회자본, 협력적 거버넌스, 조직성과, 네트워크 관리 등에 있어서 협력을 가능하게 하는 기제로서 논의되어 왔다. 사회문제 해결을 목적으로 구축되는 협력적 관계가 개인주의 문화와 자원배분 등의 상황적 요인들에 의해 지속되기 어려워지면서, 참여 주체들 간의 다양한 상호작용을 발생시키는 신뢰의 중요성이 더욱 커지고 있다(Gray, 1989). 그동안 정부와 시민 간 신뢰 연구의 대부분은 시민의 정부신뢰에 중점을 두어왔다. 신뢰는 본질적으로 상호적이면서도 대응적인 속성을 갖기 때문에, 정부와 시민간의 신뢰를 논의하는데 있어서 시민에 대한 공무원의 신뢰 역시 중요하다고 볼 수 있다(이승중·김혜정, 2011). 공무원의 시민신뢰는 “시민에 대해 갖는 긍정적인 기대”로, ‘위험 또는 불확실성 내에서 취약해지고자 하는 의지’의 심리적 상태를 수반한다(유윤정, 2001; Yang, 2005; 2006). 이러한 개념적 속성과 함께 공무원이 시민을 행정에 관여시키는 것에 대한 결정이 위험을 감수하려는 자유재량에 상당부분 속한다는 점을 고려해보면, 시민참여 과정에서의 공무원의 태도는 시민신뢰 수준에 따라 달라질 것이다.

본 연구는 공무원의 시민에 대한 불신 또는 부정적인 태도가 시민의견을 수용하는데 장애가 될 수 있다는 전제 아래, 이론적 논의를 통해 공무원의 시민신뢰가 시민참여 수용성의 원인이 되는 이유를 설명하고 영향관계를 실증적으로 연구하고자 한다. 이에 더하여 공무원이 정책과정 및 유형별로 인식하는 시민참여 필요성 정도가 시민신뢰와 시민참여 수용성 간의 영향관계를 어떻게 조절하는지를 살펴본다. 이와 같은 분석은 시민참여의 활성화 방안을 일선공무원의 시민에 대한 인식을 바탕으로 모색하는데 도움이 될 것이다. 더욱이 한국 공무원의 경우 시민참여 제도 운영을 경험한 기간이 길지 않다는 점에서, 관리자의 인식과 태도 조사는 참여제도의 효과성 제고를 위한 환경을 조성하는데 유용한 정보를 제공할 수 있을 것이다.

II. 이론적 논의

1. 시민참여 개념 및 활동

시민참여(citizen involvement)는 정부의 통제 아래 시민이 자발적으로 행정 의사결정 및 관리 과정에 참여하는 형태로, 이때 정부의 목적은 프로그램·서비스·정책에 대한 다수의 지지를 확보하는데 있다(Langton, 1978).³⁾ 시민참여가 발생할 때, ‘누구를, 언제, 어디에, 어떤 기제를 통해

3) 일반적으로 행정은 “정부가 공공목적 달성과 사회의 공공가치를 실현하기 위하여 인적, 물적 자원을 확보하고 관리하여 국민에게 재화와 서비스를 제공하는 활동”으로 정의된다(유민봉, 2005; 이종수·윤영진, 2014). 행정의 기능은 공공문제의 해결과 관련된 모든 활동으로, 단순히 정책집행 뿐만 아니라 정책형성 및 결정까지

관여시킬 것 인가'에 대한 정부의 관리는 시민참여의 목적을 달성하는데 핵심이 된다. 시민참여의 주체는 사회적 약자부터 시민대표까지 모든 사회계층의 시민이 될 수 있고, 이때 공무원의 역할은 재량권을 가진 전문가가 아닌 시민의 선호와 의사를 적극적으로 파악하는 협력적 파트너이다(King & Stivers, 1998; Kweit & Kweit, 1981).

시민참여는 대부분 정부의 의사결정과 관련해 발생하며, 구체적으로 정부는 입장을 명확히 밝혀야 할 때, 목표 달성을 위한 전략을 발전시켜야 할 때, 프로그램 또는 정책대안을 개발해야 할 때 시민을 행정에 관여시킨다(Koontz, 1999; Yang, 2006; Yang & Callahan, 2005; 2007). 정부의 의사결정이 공공문제를 해결하기 위한 대안을 모색하는 모든 과정을 포괄한다는 점에서, 시민참여가 발생하는 정부의 업무영역은 크게 관리 및 공공서비스 그리고 정책과정으로 구분된다(Wang, 2001). 먼저 관리영역에의 시민참여는 예산, 인사, 정부조달과 관련하여 이루어지고, 공공서비스 영역은 경제발전, 환경, 교육, 교통, 보건복지 등을 포함한다(O' Toole & Marshall, 1988).⁴⁾

정부의 관리 및 공공서비스 영역에의 시민참여 정도를 측정, 분석하고 있는 국내·외 선행연구는 많지 않다. 국외의 일부 연구 결과를 살펴보면, 관리영역 중에서는 정부의 예산 부문이 공공서비스 영역 중에서는 도시개발 부문에의 시민참여가 가장 활발한 것으로 조사되었다(Wang, 2001; Yang & Callahan, 2005). 국내에서는 행정자치부(2006)가 조사한 “중앙정부의 참여제도 운영 현황”을 통해, 공공서비스 영역별로 정부가 시민을 관여시키고자 하는 정도에 차이가 있음을 확인해 볼 수 있다. 구체적으로 살펴보면 노동부, 교육인적자원부, 보건복지부에서는 시민참여 제도가 활발히 운영되고 있었던 것에 비해, 문화관광부, 건설교통부, 과학기술부에서는 활용수준이 미비한 것으로 나타났다. 즉 정부는 서비스 수혜 또는 제재를 받는 대상 집단의 범위가 제한적인 정책에 대한 시민참여의 필요성을 더 높게 평가했던 것으로 해석할 수 있다.

한편, 정부는 정책과정별로 구체적인 목적을 갖고 다양한 참여기제를 활용하여 시민을 관여시킨다(강인성, 2008; 김상묵 외, 2004).⁵⁾ 일반적으로 정책과정은 정책의제 설정, 정책결정, 정책집

를 포함한다고 볼 수 있다(이종수, 2009). 이러한 개념적 특성을 고려하여 본 연구는 행정 의사결정을 정부 또는 행정 관료가 공공의 문제를 해결하기 위한 방안을 모색하는 과정으로 정의하고자 한다.

- 4) 정부의 관리영역인 예산, 인사, 정부조달 부문에 대한 시민참여는 주민참여예산제도, 주민소환제도, 주민감시단제도 시행을 통해 이루어지고 있다. 공공서비스 영역에의 시민참여 역시 다양한 참여기제를 통해 이루어지고 있으며, 이들 통로는 공식적·비공식적 속성을 기준으로 범주화된다. 먼저, 공식적 참여 기제에는 반사회·공청회·설명회·자문위원회·주민투표 등이 포함되는데, 정부가 정확한 일시 및 장소를 공지하고 형식적인 절차와 방법에 따라 시민의견을 수렴한다. 다음으로, 비공식적 시민참여 기제에는 설문조사·민간자원봉사·인터넷토론포럼 등이 있고, 정부와 시민 간에는 비공식적 대화와 토론이 진행되는 특징이 있다.
- 5) 김상묵 외(2004)와 강인성(2008)은 중앙정부와 지방정부의 정책과정별 시민참여 유형을 OECD(2001)의 분류와 유사하게, 정보제공, 협의, 참여 또는 적극적 참여로 구분하고 있다. 정보제공은 정부가 자발적으로 또는 시민의 요구로 인해 백서, 소식지, 정부 웹사이트를 활용하여 정보를 제공 및 공개하는 것이다. 협의는 시민의견이 정부로 환류 하는 관계와 정부와 시민의 양방향적 관계를 모두 포함한다. 다음으로 적극적 시민참여 형태는 정부와의 협력에 능동적으로 관여하는 것을 의미한다. 본 연구는 선행연구의 내용을 참조하여 정책과정별 시민참여의 특징을 요약하였다.

행, 정책평가 단계로 구분된다. 첫째, 정책의제 설정은 사회문제가 쟁점화를 통해 정책이슈 또는 정책문제로 전환되는 단계이다. 정부는 새로운 사회문제 발생 또는 환경변화로 인한 정책방향의 혼란을 방지하기 위해, 시민들에게 의제 항목을 직접 검토 및 결정할 수 있는 기회를 제공한다. 정책포럼 또는 인터넷을 통해 정보공개가 이루어지고, 시민의견은 온라인 투표, 정책포럼, 주민 제안제도 등을 통해 수렴된다. 둘째, 정책결정은 정부가 정책목표를 설정하고 대안을 개발 및 선택하는 단계로, 시민·정책전문가·다양한 이해당사자들의 참여를 통해 의견과 정보를 수집하고 대안을 탐색 및 분석한다. 정부입장은 설명회를 통해 시민에게 전달되고, 시민은 심의·의결 기능을 가진 위원회, 협의회, 공청회 등에 자발적으로 참여할 수 있다. 셋째, 정책집행은 정책수단을 동원하여 결정내용을 실행에 옮기는 단계로, 정부는 시민의 정책지지와 수혜집단의 요구에 민감하게 반응한다. 정책추진 과정에서의 문제점을 발견하고 대응방안을 모색하기 위해 자문위원회가 개최되고, 시민의 자발적인 봉사활동을 통한 민간과의 상호협력이 추진된다. 끝으로, 정책평가는 집행 이후 정책목표의 달성여부를 평가하고, 이에 대한 피드백이 발생하는 단계이다. 정부는 민원인, 고객, 정책수혜자를 대상으로 만족도 조사를 실시하고, 시민은 여론조사, 자체평가위원회, 정책모니터링 참여를 통해 제도 개선 및 시정을 요구할 수 있다.

행정자치부(2006)의 최종보고서에 따르면 38개의 중앙정부부처가 정책과정에서 활용하고 있는 참여제도는 총 715개로, 단계별로 시행되고 있는 참여제도 수는 집행(265개), 형성(231개), 평가(129개), 의제설정(92개) 순을 보이고 있다. 그러나 공무원을 대상으로 ‘일반 국민들이 정부에서 시행하고 있는 각종 참여제도에 대해서 잘 알고 있다고 생각 하는가?’라는 질문을 한 결과, ‘잘 모르고 있다’고 판단하는 응답자(31.6%)가 상당수인 것으로 조사되었다. 한국지방행정연구원(2006)이 16개 시도의 공무원을 대상으로 실시한 설문조사 결과에서는, 다수의 공무원들이 정책과정 중에서 정책형성 즉 결정 단계에의 시민참여가 가장 적합한 것으로 인식하고 있었다(54.6%). 이러한 결과는 시민참여제도에 대한 홍보 및 교육이 공무원은 물론 시민들을 대상으로도 이루어져야 하고, 정책과정별로 시민참여의 필요성을 다르게 인식하는 공무원의 수요를 반영한 프로그램이 필요하다는 것을 시사한다.

2. 공무원의 시민참여 수용성

Lipsky(1980)의 일선관료제 이론에 따르면, 시민들과 직접적으로 대면하는 일선 공무원의 역할은 크게 서비스 배분자, 정책결정자, 정부와 시민간의 접촉점, 사회통제자로 나뉘고, 시민은 행정서비스 고객임과 동시에 정부와의 공적 상호작용(public interaction)에 참여하는 주체로 정의된다.⁶⁾ 이러한 역할과 지위 구분은 일선공무원과 시민의 권력적 관계의 불균형을 내포하고 있

6) “일선공무원들은 일반적으로 하급직 공무원으로 간주되지만, 실제 정부가 전달하는 서비스를 실제로 구성 및 결정하는데 상당한 영향력을 행사한다. 즉 일선관료들은 대부분 정책집행단계에서 활동하는 것으로 보여 지지만, 공적 상호작용에 참여하는 시민들의 삶과 직결되는 정책의 내용을 결정 및 변화시키는데 실질적인 영향을

다. 공무원은 법과 규칙에 따라 업무를 처리하고 시민은 행정서비스에 대한 권리를 갖고 있지만, 공무원의 자의적 해석과 재량적 영역의 범위가 확대되면서 시민의 일선관료제에 대한 중속성은 더 심화되었다. 한국의 경우, 관료조직의 기득권화에 더하여 유교적 전통에서 비롯된 가부장적 행정문화가 관료중심의 행정편의주의식 서비스 제공을 더욱 부추겨 왔다(정우일, 1998).

중앙집권 시대에서 지방자치 시대로의 전환과 함께 등장한 “참여행정”과 “고객 지향적 행정”의 이념은 시민들의 역할 및 지위에 대한 일선공무원들의 인식을 서서히 변화시켰다. 지방자치 제도는 시민들의 참여를 제도적으로 보장하고 그들의 의사를 행정에 적극 반영하는 것을 기본 취지로 삼고 있다. 다시 말해 시민참여는 정부의 결정을 정당화하는 수단이 아니라, 지역시민들이 자신의 삶에 영향을 미치는 중요한 결정을 스스로 내리는 기회가 되어야 한다(김호정, 1994). 이러한 제도적 환경은 일선공무원들로 하여금 시민들을 공동생산(co-production)의 협력적 파트너로 인식하도록 만들고, 제화 또는 서비스 생산과 관련된 의사결정에 시민들이 직접 참여하는 프로그램의 다양화를 가져왔다(경기개발연구원, 1997; Vigoda, 2002).

신공공관리기법 도입에 따라 그 중요성이 더욱 강조되고 있는 고객 지향적 행정은 수동적 서비스 고객을 대상으로 하는 행정이 아닌 고객을 위한, 고객과 함께 하는 행정으로, 고객이 어떤 서비스를 필요로 하며, 이를 어떻게 공급할지를 시민들의 견해와 판단을 통해 결정하는 것이다(박천오, 1997). 고객 지향적 행정의 실천적 의미는 시민들의 선호와 권리를 보장하는 행정의 민주성 구현과 시민과의 관계 개선에 있다(정우일, 1998). 이와 같이 정부와 시민간의 상호작용 유형이 다양해지고 시민의 역할과 영향력이 점차 확대되고 있는 만큼, 정부가 시민참여의 성공적인 효과를 거두기 위해서는 시민투입의 당위성과 가치를 인정하는 공무원의 태도가 함께 수반되어야 한다(이승중, 2005).

시민참여의 당위성이란, 시민참여는 정보제공 또는 지지확보 등의 기대효과와 상관없이 그 자체로서 중요한 것이기 때문에, 다수의 권익 향상을 위해 마땅히 실현되어야 한다는 것을 뜻한다(이승중, 2005). 정부는 다수의 권리와 형평성 보장을 위해 다양한 계층의 시민이 직접 행정에 참여할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 그러나 현실에서는 소수의 시민 대표자들만이 행정에 참여하여 다수의 의견과 선호를 전달하기 때문에, 공무원이 시민의견을 수렴하기 위해 접촉할 수 있는 시민의 범주는 다소 제한적이다(Verba & Nie, 1972). 이러한 한계를 보완하기 위해 정부는 성별, 연령, 소득, 지역 등을 기준으로 시민참여자들의 대표성이 확보될 수 있도록, 시민설문조사 또는 인터넷 토론방 등의 비공식적 참여기제를 통해서도 시민들의 의견을 수렴하고 있다.

시민참여의 가치는 정부가 기대하는 시민참여의 긍정적 효과와 연관되는 것으로, 기존의 선행연구에서 논의되어 왔던 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 시민참여는 정부가 시민의 요구에 효과적으로 대응하고, 이익집단이 영향력을 행사할 때 공무원으로 하여금 균형을 유지하게 한다(Creighton, 1981). 둘째, 정부가 지속적으로 수행해야 하는 과업 중 하나는 시민의 요구와 관

미친다. 이처럼 정부를 대표하는 일선공무원들은 시민들이 사회경제제도의 정당성을 받아들이도록 하고 갈등을 규제하는 역할을 한다.”(윤주명, 1992)

리실태(management reality) 사이에서 발생하는 갈등을 조정하는 것이다(Desario & Langton, 1987). 정부는 시민참여를 통해 자원의 가용성, 관리의 복잡성, 효과의 불확실성, 정치적 갈등의 상황을 시민에게 알리고, 정부 능력의 한계를 이해시킬 수 있다. 셋째, 정부는 의사결정에 시민을 관여시킴으로써 합법성과 정당성을 부여하고, 정부의 목표와 성과기준에 대해 반대 입장을 가진 이해당사자들을 설득할 수 있다(Wang, 2001). 마지막으로, 정부는 시민참여를 통해 의사결정 과정을 공개함으로써, 시민의 냉소주의를 완화시키고 정부에 대한 이해와 신뢰수준을 증가시킬 수 있다(Irvin & Stansbury, 2004).

시민참여는 정부가 책임 있는 서비스를 제공하고 시민의 요구에 효과적으로 대응하는데 도움이 되지만, 업무처리 지연, 불필요한 자원 소모, 갈등악화에 따른 비용 증가 등의 문제를 야기할 수도 있다(Koontz, 1999). 시민참여 발생 시 일선공무원이 예측하는 시민참여의 역효과는 직무조건에 대한 인식을 일부 반영하고 있다. 왜냐하면 시민들과의 접촉이 상대적으로 빈번한 일선공무원들은 문제의 복잡성, 결정의 신속성, 성과의 불확실성하에서 직무를 수행하고, 그 과정에서 대부분 업무처리 시간과 인적자원의 부족을 경험하기 때문이다(Lipsky, 1980). 일선기관 공무원들의 시민참여에 대한 태도를 조사한 국내 선행연구들을 살펴보면, 공무원들이 시민참여의 가치를 인정하면서도 그 실효성에 대해서는 다소 회의적인 반응을 보이는 공통된 결과를 확인해볼 수 있다(곽현근, 2010; 오정석·김행중, 2006; 박천오, 2002; 전영평·최준호, 2002; 한국지방행정연구원, 2006).

정부가 시민참여의 부정적 효과를 줄이고 정부개혁의 실질적 효과를 가져 오기 위해서는, 시민참여를 주도 및 구조화하는 권한을 갖고 있는 공무원의 의지가 뒷받침되어야 한다. 공무원이 시민들의 의견을 수용하려는 긍정적인 태도는 참여제도의 본연의 기능을 강화하고 시민의 자발적인 참여를 촉진시키는데 도움이 되기 때문이다(Walters et al., 2000). 이러한 맥락에서 기존의 선행연구들은 공무원이 시민을 행정에 관여시키려는 의지를 측정하고, 이에 대한 영향요인을 시민참여 제도에 대한 인식과 참여주체인 시민에 대한 신뢰 중심으로 분석하고 있다(김관보·이선영, 2011; 김찬곤·노승용, 2008; 김하나, 2009; Koontz, 1999; Yang, 2005, 2006; Yang & Callahan, 2007).

시민참여 제도에 대한 공무원의 인식은 참여기제의 유용성과 의사결정 과정 및 결과로 구분하여 살펴볼 수 있다. 참여기제의 유용성은 시민의견을 수렴하는데 활용되는 공청회, 자문위원회, 설명회, 시민조사 등의 시행 목적의 달성 여부와 관련된다(행정자치부, 2007; King et al., 1998; Langton, 1978; Yang & Callahan, 2007). 즉 시민의견이 정책에 반영되는데 있어서 참여제도가 상호작용 프로세스로서의 기능을 얼마나 충실히 하고 있는가를 나타낸다. 한편, 일부 연구자들은 시민참여의 영향력 수준이 낮은 이유를 시민들과 정보 및 권한을 공유하려는 공무원의 의지가 부족하다는데서 찾는다(김하나, 2009; 박천오, 2002; Arnstein, 1969; Thomas, 1993). 이에 대한 근본적인 원인은 의사결정 과정에서의 시민참여 제도 시행에 따른 불필요한 자원 소모와 결과적 측면에서의 제한된 효과에 있다(Irvin & Stansbury, 2004; Konisky & Beierle, 2001). 다시

말해 의사결정 과정에서 요구되는 자원투입에 대한 부담과 잘못된 결정으로 인한 정책변화의 제한된 효과가 공무원으로 하여금 시민들과 문제를 공유하고 시민의견을 반영하려는 의지를 약화시키는 것으로 추론해볼 수 있다.

3. 공무원의 시민신뢰

신뢰에 대한 개념적 정의는 다양하지만, 다수의 이론가들은 신뢰가 심리적 상태로서 ‘미래에 대한 기대’, ‘위험 또는 불확실성 내에서 취약해지고자 하는 의지’의 심리적 요소를 포함한다는데 대부분 동의한다(Rousseau et al., 1998; Mayer et al., 1995). 기존의 정부와 시민 사이의 신뢰 논의는 정부신뢰 즉 시민이 정부에 대해 갖는 일방향의 신뢰에 중점을 두어왔다.⁷⁾ 정부 또는 공무원의 시민신뢰에 대한 연구는 미비한 수준으로, 이를 연구한 대표적인 학자는 Yang(2005, 2006)이다. 그는 공무원의 시민신뢰를 “행정에 참여하는 시민이 공무원의 목표달성 즉 성과에 도움이 되는 방식으로 행동할 것이라는 믿음”으로 정의한다. 정부의 권한은 시민에 의해 시민을 위해 일임되었고 공무원과 시민간의 교환관계는 민주적·정치적 속성을 갖기 때문에, 공무원의 시민신뢰는 반복적인 교환관계에서의 타인 또는 불특정 다수에 대한 신뢰와는 다르다고 볼 수 있다(Yang, 2005).⁸⁾

신뢰의 개념구성 요소들은 신뢰 판단의 근거가 무엇인지에 따라 다양한데, 크게 신뢰대상자의 능력, 호의, 청렴성으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 이들은 신뢰가 형성되는 조건으로, 능력이 개인의 영향력을 행사하는데 활용되는 역량 또는 기술과 관련이 있다면 호의와 청렴성은 신뢰대상자의 성격(character)을 나타낸다. 구체적으로 호의는 신뢰대상자가 신뢰자에게 유익한 행동을 할 것이라는 믿음을 청렴성은 신뢰대상자가 도덕적·윤리적 원리를 충실히 지킬 것이라는 믿음을 뜻 한다(Mayer et al., 1995). 이러한 개념적 차이를 기준으로 호의와 청렴성은 서로 다른 이유에서 신뢰 결정의 근거가 된다. 신뢰대상자의 청렴성은 능력과 마찬가지로 신뢰자가 불확실한 상황에 대처 할 수 있는 예측가능성을 제공해주는 반면, 신뢰대상자의 호의는 신뢰자의 배려와 관심과 같은 감정적 애착을 불러일으킨다(Colquitt et al., 2007).

시민들의 능력, 호의, 청렴성에 대한 공무원들의 인식은 행정 의사결정에 참여하는 시민들과

7) 정부신뢰는 “국민 혹은 시민들이 정부에 대해 가지는 정치적 태도의 일종”으로, “정부가 시민의 뜻에 보다 일치하며 공익에 충실하도록, 공공정책을 결정 및 집행한다는 믿음”을 뜻한다(손호중·채원호, 2005: 87; 이숙중, 2006: 143). 이러한 개념적 속성에 따라, 정부신뢰는 정책집행의 정통성 확보 및 효율성과 효과성 증대, 정치체제의 안정성 확보, 정부와 시민사회 간 협력을 위해 중요한 것으로 설명된다.

8) 신뢰에 대한 기본적인 이론적 접근은 경제적 접근과 윤리적 접근으로 나뉜다(Yang, 2005; Kramer, 1999). 경제적 접근은 방법론적 개체주의에 근거하며, 결과성의 논리(logic of consequences)관점에서 신뢰가 대안검색 및 비용·이익·최적해의 계산을 통해 결정되는 것으로 설명한다(Hardin, 2002; Williamson, 1996). 한편, 윤리적 접근은 신뢰가 본인의 역할·기대·상황에 적용되는 규칙을 고려한 적합성의 논리(logic of appropriateness)를 따른다고 본다. 공무원은 사익이 아닌 공익이 우선시 되는 환경에서 특별한 사명감과 책임감을 갖고 업무를 수행한다는 점을 고려했을 때, 시민에 대한 신뢰는 결과성의 논리가 아닌 적합성의 논리 측면에서 접근해야 한다(Yang, 2005)

의 상호작용을 통해 형성된다. King & Stivers(1998)의 연구 결과에 따르면, 공무원들은 시민들이 공중의제에 대해 명백한 의견을 갖고 있지 않을 뿐만 아니라 실제 참여에 대해서도 무관심한 것으로 인식하고 있다. 또한 과학적·전문적 지식을 선호하는 관료제적 속성은 일반시민의 지식에 대한 공무원의 태도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 태도가 시민에 대한 공무원의 불신을 의미하는 것은 아니다. 공무원이 시민의 능력 또는 지식에 대해서는 부정적인 태도를 보일지라도, 호의와 정직함 또는 청렴성과 같은 규범적 측면에 대해서는 긍정적으로 평가할 수 있기 때문이다(Yang, 2005).

공무원의 시민신뢰는 시민에 대한 적대감을 해소시켜 협력적 상호작용에의 몰입을 촉진시키고, 시민들과 정보 및 자원을 공유하려는 의지에 긍정적인 영향을 미친다는 점에서 그 중요성이 강조되어 왔다. 구체적으로 공무원의 시민신뢰 수준에 따라 시민참여 수용성 정도가 달라지는 이유를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 공무원이 정책결정 및 집행과정에서 자유재량으로 처리 가능한 업무들이 일정부분 존재한다는 점에서, 공무원의 시민신뢰 수준에 따라 시민을 행정에 참여시키는 노력정도가 달라질 수 있다(Yang, 2005). 예를 들어 공무원은 공청회 주최 결정에 대한 법적 권한을 가지고 있으며, 그 시행 효과는 정부가 시민참여 제도를 어떻게 운영하느냐에 달려 있다. 따라서 시민참여가 정책의 효과성과 성과 향상에 도움이 될 것이라는 공무원의 기대가 긍정적일수록, 시민참여 프로그램을 적극적으로 활용하려고 할 것이다. 이때 공무원이 갖는 기대는 시민에 대한 긍정적인 인식 즉 신뢰와 연관된다고 볼 수 있다.

둘째, 시민신뢰는 시민들이 행정에 참여하는 과정에서 권한을 공유하려는 공무원의 의지와 연관된다. 신뢰자와 신뢰대상자 간의 권한공유는 장기적인 신뢰관계에서 효과적이고 지속되는 속성이 있다. 따라서 공무원의 시민신뢰 수준이 높을수록 시민과의 권한공유에 대한 의지가 강할 것이고, 신뢰수준이 낮을수록 관여시키는 시민을 선별하고 통제하려는 태도를 보일 것이다. Yang(2005)의 실증연구 결과를 살펴보면, 시민참여 발생 시 공무원의 시민신뢰 수준이 낮을수록 업무의 효율성을 고려해 권한공유보다는 통제의 필요성을 높게 인식하고 있다.

셋째, 공무원은 시민을 행정에 관여시키는 과정에서 위험과 불확실성을 감수해야만 한다. 공무원은 시민참여제도 시행에 필요한 자원과 비용의 투입, 혼돈상태 및 비생산적인 결과의 위험을 예상하게 되는데, 이를 감수하려는 정도는 시민신뢰 수준에 따라 달라질 수 있다(Yang, 2006). 신뢰는 신뢰대상자와의 관계에서 위험을 감수하려는 의지에 영향을 미치고, 신뢰자가 불확실성에 따른 취약함을 수용하도록 만든다(Mayer et al., 1995). 이러한 속성을 고려해보면, 공무원의 시민에 대한 신뢰수준이 높을수록 시민참여에 따른 위험을 감수하고 시민을 행정에 관여시키려는 의지 또한 강할 것이다.

이상에서의 논의를 종합해보면, 공무원의 시민신뢰 수준에 따라 공무원이 시민의견을 수용하려는 의지 정도가 달라질 것으로 가정해볼 수 있다. 기존 선행연구들의 분석결과에서도, 시민의 능력 또는 청렴성에 대한 공무원의 인식은 시민참여 수용성에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있다(김하나, 2009; Yang, 2006). 이러한 논의들을 바탕으로 본 연구는 시민신뢰를 시민

참여에 따른 위험감수, 시민의견에 대한 순응, 시민협조에 대한 믿음의 요소로 구분하여 측정하고, 시민참여 수용성에 미치는 영향정도를 분석하였다.

앞서 설명한바와 같이, 시민참여가 발생하는 정부의 업무영역은 관리 및 공공서비스 그리고 정책과정으로 구분되는데, 시민의견을 수렴하기 위한 참여기제가 다양하게 활용되는 영역은 정책과정 및 공공서비스 영역이다. 이들 영역별로 활용되는 참여 기제의 유형과 운영 횟수가 다르다는 점을 고려해보면, 공무원의 시민신뢰가 시민참여 수용성에 미치는 영향정도는 ‘언제 그리고 어디에 시민을 관여시켜야 하는가?’에 대한 필요에 따라 달라질 것이다. 이에 본 연구는 일선공무원을 대상으로 정책과정 및 정책유형별 시민참여 필요성에 대한 인식을 측정하고, 시민신뢰와 시민참여 수용성의 영향관계에 대한 조절효과를 함께 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석모형

본 연구의 목적은 일선공무원의 시민신뢰와 시민참여 수용성의 수준을 측정하고, 시민신뢰가 시민참여 수용성에 미치는 영향을 분석하는 것이다. 시민참여 수용성은 공무원이 시민의견을 수렴하기 위해 행정에 시민을 관여시키려는 자발적 의지로서, ‘누구’를 ‘왜’ 관여시킬 것인가의 내용으로 구성된다(박천오, 2002; 전영평·최준호, 2002; Wang, 2001; Yang & Callahan, 2005). 먼저 본 연구는 시민참여의 대표성 제고 측면에서, 다양한 사회계층의 사람들에게 참여를 권장하고 더 많은 시민들을 행정에 관여시키기 위해 사적인 시간을 소비할 의향이 있는지를 측정하였다. 다음으로 시민을 행정에 관여시키고자 하는 목적을 시민의 정책선호 파악, 발생 가능한 갈등 차단, 정책에 대한 승인과 지지 확보로 구분하여 측정하였다.

시민신뢰는 공무원이 불확실한 상황에서 시민의 행동에 대해 취하는 긍정적인 기대 또는 심리적 지지를 뜻한다. 본 연구는 시민신뢰의 개념을 구성하는 요소를 시민참여에 따른 위험감수, 시민의견에 대한 순응, 시민협조에 대한 믿음으로 구분하였다. 먼저 위험감수는 신뢰가 내포하는 ‘위험 또는 불확실성 내에서 취약해지고자 하는 의지’의 심리적 요소에 해당한다(Mayer et al., 1995). 다음으로 시민의견에 대한 순응은 정부의 의사결정에 영향을 미치는 시민의 능력에 대한 신뢰를 의미하는 반면, 시민협조에 대한 믿음은 시민이 공무원의 목표달성에 도움이 되는 방식으로 행동할 것이라는 호의에 대한 신뢰를 뜻한다(Yang, 2005; 2006). 각각의 요소들에 대한 공무원의 인식은 i) 시민의 행정참여 때문에 업무에 차질이 생겨도, 그것을 어느 정도 감수할 수 있는지, ii) 시민의견을 의사결정에 참고 및 반영하려는 정도, iii) 시민이 정부의 요구에 관심을 갖고 협조적이라는 믿음이 어느 정도인지의 문항을 통해 측정되었다.

본 연구는 시민신뢰가 시민참여 수용성에 미치는 영향 정도가 상황요인에 따라 상이할 것으

로 가정하고, 정책과정 및 유형별 시민참여의 필요성을 조절변수로 설정하였다. 정책영역에의 시민참여는 공무원이 시민들의 요구를 파악하여 정책목표와 정책수단을 명확히 하는데 도움이 되지만, 정책과정에서의 정부 예산 손실과 이해집단간의 갈등이 심화되는 역효과를 낳는다 (Irvin & Stansbury, 2004). 이에 본 연구는 공무원이 정책과정 및 정책유형별로 시민참여의 필요성을 다르게 인식할 것으로 가정하고, 먼저 정책의제 설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가 단계별로 공무원이 인식하는 시민참여의 필요성을 측정하였다. 다음으로 지방정부의 업무영역 별로 시민을 어느 정도 관여시킬 필요가 있는지를 측정한 후, 지역경제·도시개발·교통을 분배정책으로 교육·보건복지를 재분배정책으로 정책유형을 분류하였다.⁹⁾

끝으로, 본 연구는 명백한 인과관계 분석을 위해 인구통계학적 요소인 성별, 학력, 재직연수, 업무영역 이외에 선행연구에서 공무원의 시민참여 수용성에 영향을 미치는 요인으로 논의되고 있는 시민참여의 부정적 효과, 시민참여제도의 기능을 통제하였다.¹⁰⁾ 재직연수는 ‘15일 이상은 1개월로 기입하고, 공무원으로 근무한 모든 기간을 합산하되 정직 및 휴직기간은 제외’하도록 했다. 업무영역은 본 연구자가 지방정부 기관의 조직도를 참고하여 총 12개의 영역으로 구분하였다.¹¹⁾ 이후 분석과정에서는 업무영역을 시민과의 상호작용 발생 빈도를 기준으로 관리와 주민자치 및 정책의 두 영역으로 범주화하였다. 한편, 시민참여의 부정적 효과는 의사결정 과정 및 결과에 대한 공무원의 부정적 인식을 뜻한다. 구체적인 내용에는 시민을 행정에 관여시키는 과정에서 필요한 자원의 부족, 중점 의제의 맥락에서 벗어난 잘못된 결정, 시민참여 만족도 저하로 인한 시민의 적대감 상승이 포함된다. 시민참여제도의 기능은 공청회, 설명회, 자문위원회, 시민설문조사, 민간자원봉사, 인터넷 토론포방을 통해 수렴된 시민의견이 정책에 반영되는 정도를 뜻한다.

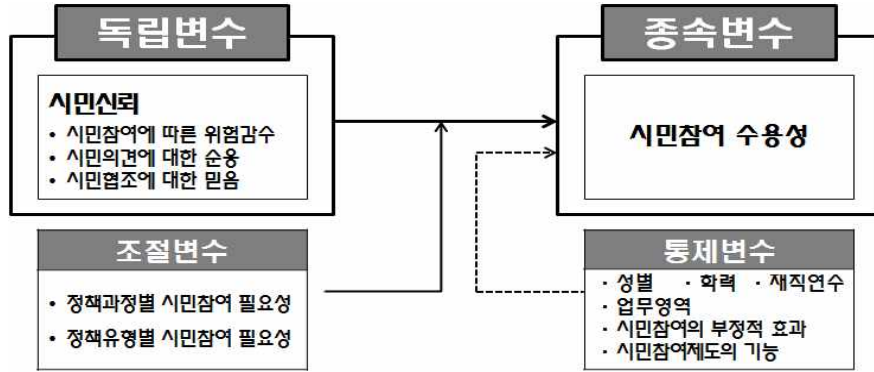
이상을 고려한 본 연구의 분석모형은 다음 <그림 1>과 같다.

9) 실제 분배정책과 재분배정책으로 분류되는 정책내용이 상호 배타적이지 않은 경우, 정책유형을 명확히 분류하는데 한계가 있다. 예를 들어 모든 시민들에게 서비스나 권리가 부여되는 내용을 지닌 정책이더라도 저소득층에게 혜택을 더 주기로 의도하는 것이면 재분배정책이 되고, 특정계층에 대한 언급 없이 일반시민에게 혜택을 더 주는 경우 분배정책이 된다(정정길 외, 2005). 본 연구는 고양시의 정책추진 내용을 바탕으로 정책유형을 범주화 하였다. 고양시는 무상급식 이외에 저소득층자녀 학비 지원, 다문화 가정의 자녀 교육 지원 그리고 무상 의료 서비스 확대를 실시하고 있다.

10) 인구통계학적 요소들 중에서 연령은 재직연수와 상관관계(0.843)가 매우 높은 것으로 발견되어 통제변수에서 제외하였다.

11) 업무영역의 측정지표는 예산, 인사관리, 정부조달, 지역경제, 주민자치, 도시개발, 교통, 환경, 교육, 보건·복지, 문화예술, 기타로 구성되었다.

〈그림 1〉 분석모형



2. 자료수집 및 분석방법

본 연구는 일선공무원의 시민신뢰 수준과 시민참여 수용성을 측정, 분석하기 위해 고양시 공무원을 대상으로 인식조사를 실시하였다.¹²⁾ 실증분석을 위한 자료 수집을 위해 고양시청 부서(관, 과) 31곳, 직속기관 5곳, 사업소 2곳으로 총 902부의 설문지를 배포하여 704부를 수거하였다. 회수된 설문지 가운데 응답과정이 1개 번호로 집중화되고 설문문항에 대한 무응답이 많은 24부와, 업무영역을 기타로 체크하여 확인이 불분명한 107부를 제외한 573부만을 최종분석에 활용하였다.

설문조사를 위한 자기기입식 설문지는 2012년 7월 17일부터 8월 22일까지 약 1개월에 걸쳐 우편을 통해 수집되었다. 표본은 모집단의 특성을 잘 대표할 수 있도록 할당표본추출방식을 적용하여 공무원의 업무영역별로 표본수를 배정한 다음, 할당된 표본수의 구성 비율에 따라 실무자에게 설문조사를 요청하는 방식으로 진행하였다.¹³⁾

12) 본 연구에서 고양시 공무원을 표본으로 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 우리나라는 지방자치 역사가 짧기 때문에 지방공무원의 업무 환경이 대부분 유사할 것으로 가정하였고, 둘째, 민선 5기 지방자치 단체장 취임 이후 주민의 시정 참여를 제도로 보장할 수 있도록 ‘고양시 주민참여 예산제 운영 조례’와 ‘고양시 주민참여 조례’를 제정하였고, ‘시민소통담당관’과 ‘일자리 창출과’와 같은 ‘서민 밀착형 조직 혁신’을 추진해왔다는 점에서, 시민의 행정 참여를 독려하는 제도적 기반을 구축하고 있는 여러 지방자치단체를 대표할 가능성이 크다고 판단하였다. 또한 연구자가 거주하는 지역으로 자료와 정보의 접근이 용이하고 시간과 비용이 절약되는 점을 장점으로 고려하였다.

13) 업무영역별 표본 수 배정과 구성비율의 층화 결과를 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 먼저, 연구자가 고양시 본청 조직도를 참조하여 공무원의 업무영역을 기획행정(시민소통·정책기획·홍보·인사관리), 행정지원(정부조달·정보통신·회계세무·주민자치), 지역경제(일자리창출·지역경제·국제통상), 교육문화(교육지원·문화예술), 교통안전(교통·재난안전), 보건복지(시민복지·보건), 환경, 도시개발로 분류하였다. 다음으로 조직별 구성원 수를 고려하여 할당 표본 수를 기획행정 50부, 그 외 영역 150부씩으로 배정하였고, 실무자에게 전화로 설문조사를 요청하였다. 기획행정 업무를 보는 시장 또는 부시장 직속 담당관으로 총 50부의 설문지가 배포되었고, 지역경제, 교통안전, 도시개발 업무조직에는 123부의 설문지가 배포되었다. 이밖에 행정지원과 보건복지 업무 조직에는 각각 130부 가량의 설문지가, 환경 업무 조직에는 165부의 설문지가 배포되었다. 설문지 회수율은 기획행정(37부), 도시개발(73부) 영역이 약 73~74%, 지역경제(77부)와 교통안전(78부) 영역이 약 77~78%, 그리고 교육문화(100부)와 환경(132부) 영역이 약 80% 이상이었다. 끝으로 보건복지(121부) 영역에

설문응답자의 인구통계학적 특성인 성별, 연령, 학력, 재직연수, 업무영역의 구체적인 분포 상황은 <표 1>과 같다. 먼저 응답자들의 성별 분포를 살펴보면 남성이(65.6%) 여성(34.0%)보다 약 2배 가까이 많았으며, 연령 분포는 40대가 가장 큰 비율(45.5%)을 차지하고 있다. 다음으로 학력은 대졸 이상자(72.7%)가 고졸자(8.1%)보다 훨씬 많은 것으로 확인되었다. 한편, 직급은 대체로 공공조직의 일선에서 시민들과 직접적으로 상호작용하는 일반직 또는 기능직(9급~6급)이 93.5%이고, 재직연수의 경우 15년 이상에서 25년 미만(48.0%)이 가장 큰 비율을 차지하고 있다. 한편 응답자들의 업무영역 분포는 예산, 인사관리, 정부조달의 관리영역이 11.5%, 주민자치 및 정책영역이 88.5%의 비율을 보이고 있다.

자료 분석방법으로는 SPSS 프로그램의 탐색적 요인분석, Cronbach's Coefficient Alpha, 기술편 분석, 상관분석, 위계적 회귀분석을 사용하였다.¹⁴⁾

<표 1> 응답자의 인구통계학적 특성

변수	구분	빈도 (명)	비율 (%)	변수	구분	빈도 (명)	비율 (%)		
성별	남자	376	65.6	재직연수	5년 미만	68	11.9		
	여자	195	34.0		5년~15년 미만	160	27.9		
	무응답	2	0.3		15년~25년 미만	274	48.0		
			25년 이상		59	10.0			
연령	20대	14	2.4	무응답	12	2.2			
	30대	174	30.4	예산	47	8.2			
	40대	261	45.5	인사관리	10	1.7			
	50대	119	20.8	정부조달	9	1.6			
학력	무응답	5	0.9	업무영역	지역경제	44	7.7		
	고졸	46	8.1		주민자치	46	8.0		
	전문대 재학	2	0.3		도시개발	84	14.7		
	전문대 중퇴	2	0.3		교통	63	11.0		
	전문대 졸업	80	14.0		환경	70	12.2		
	대학교 재학	3	0.5		교육	15	2.6		
	대학교 중퇴	16	2.8		보건·복지	60	21.8		
	대학교 졸업	375	65.4		문화예술	60	10.5		
	대학원 재학	11	1.9						
	대학원 수료 이상	31	5.4						
	무응답	7	1.2						
	직급	5급 이상	14		2.4	총계		573	100
		6급	157		27.4				
7급		191	33.3						
8급		137	23.9						
9급		51	8.9						
연구직·전문계약직		23	4.0						

서는 약 90% 이상, 행정지원(86부) 영역에서는 약 66%의 설문지가 회수 되었다.

14) 본 연구는 공무원의 시민신뢰와 시민참여 수용성간의 영향관계에 대한 정책과정 및 정책유형별 시민참여 필요성의 조절효과를 검증하기 위해 위계적 회귀분석을 수행하였다. 조절회귀분석에는 독립변수와 조절변수를 곱한 상호작용항이 포함되므로 다중공선성의 문제가 발생한다. 이를 완화시키기 위해 Aiken & West(1991)의 제안대로 독립변수와 조절변수의 응답치에서 각각의 평균값(mean)을 차감한 값을 적용하여 위계적 회귀분석을 실시하였다.

3. 변수구성

본 연구에서 설문지의 측정문항은 내용타당성을 확보하기 위해 선행연구를 바탕으로 구성되었으며, 분석에 포함되는 변수들은 총 6개로 범주화된다.¹⁵⁾ 척도는 태도의 방향과 정도를 나타내는 응답지를 주고 수치를 부여하는 서열 측정 방식이 활용되었으며, 응답자 관련 문항을 제외한 모든 질문은 ‘전혀 그렇지 않다’에서 ‘매우 그렇다’까지 7점 척도로 측정되었다.

측정도구의 타당도를 분석하기 위해 탐색적 요인분석을 수행한 결과는 <표 3>과 같다. 시민참여 수용성의 하위 차원인 시민참여의 대표성을 제고시키려는 의지와 시민을 행정에 관여시키고자 하는 목적을 측정하는 문항들이 하나의 요인으로 묶였다. 따라서 시민참여 수용성은 단일변수로 처리하였고, 내적 일관성 확인을 위해 Cronbach's Coefficient Alpha를 분석한 결과 0.896으로 신뢰도가 높은 것을 확인하였다. 통제변수인 시민참여의 부정적 효과 역시 세 개의 측정 문항이 하나의 요인으로 추출되었다. 크롬바하 알파값은 .675로 내적일관성의 수용 기준인 .60 이상을 충족시키는 것으로 발견되었다.

한편, 조절변수인 정책유형별 시민참여 필요성과 통제변수인 시민참여 제도의 기능은 개념적 공통차원을 분석할 필요가 없으므로 요인분석에서 제외하였고, 측정문항들의 평균 점수를 요인 값으로 사용하였다.

〈표 3〉 측정변수의 탐색적 요인분석 결과

구문	측정변수	요인 부하량	
		요인1	요인2
시민참여 수용성	D2: 발생 가능한 갈등을 차단하기 위해 시민을 관여시킬 것이다.	.873	-.029
	D3: 정책에 대한 승인과 지지를 확보하기 위해 시민을 관여시킬 것이다.	.867	-.086
	D1: 시민의 정책선호를 파악하기 위해 시민을 관여시킬 것이다.	.840	-.090
	D4: 다양한 사회계층의 사람들에게 참여를 권장할 것이다.	.830	-.043
	D5: 더 많은 시민들을 관여시키기 위해 사적인 시간을 소비할 의향이 있다.	.762	-.145
시민참여의 부정적 효과	C1: 시민의 적대감이 상승된다.	-.128	.887
	C2: 정부가 잘못된 결정을 할 가능성이 높다.	.099	.769
	C3: 비용과 시간 등 정부의 자원 소모가 많다.	.211	.671

15) 설문구성의 관련 선행연구를 정리하면, 다음 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 측정변수 구성의 출처

변수 구분	관련 선행연구
시민참여 수용성	김하나(2009), 박천오(2002), Thomas(1993), Yang(2005; 2006)
시민신뢰	김하나(2009), 유윤정(2001), Yang(2005; 2006).
정책과정별 시민참여 필요성	강인성(2008), 김상목 외(2004), Yang & Callahan(2005)
정책유형별 시민참여 필요성	임승후·김병섭(2010), Wang(2001)
시민참여의 부정적 효과	박천오(2002), 행정자치부(2006)
시민참여제도의 기능	행정자치부(2007), 한국지방행정연구원(2006), Langton(1978)

IV. 분석결과

1. 시민신뢰와 시민참여 수용성의 평균 및 상관관계

공무원의 시민신뢰는 시민참여에 따른 위험감수, 시민의견에 대한 순응, 시민협조에 대한 믿음의 개념구성 요소 별로 세 개의 문항을 통해 측정되었다. 기술 분석 결과, 시민의 의견에 대한 순응의 평균이 4.97로 가장 높았고, 시민참여에 따른 위험감수의 평균은 4.25로 확인되었다. 한편 시민협조에 대한 믿음은 4.18로 상대적으로 낮은 평균치를 보여, 공무원이 시민의 능력에 대해서는 긍정적으로 평가하는 반면 시민이 정부에 대해 호의적일 것이라는 기대는 작은 것으로 해석할 수 있다. 이처럼 개념구성 요소를 달리했을 때는 근소한 차이가 발견되지만, 시민신뢰의 총 평균값은 ‘보통(4점)’에 근접하고 있었다. 이는 선행연구에서의 측정과 유사한 결과로, 공무원이 시민에 대해 중립적인 태도를 보이는 공통점이 발견되었다(유윤정, 2001; Yang, 2005).

공무원이 시민의견을 수용하고자 행정에 시민을 관여시키려는 의지를 나타내는 시민참여 수용성의 전체 평균은 4.60으로 중간인 4점보다 높았다. 구체적으로 시민을 행정에 관여시키고자 하는 목적의 평균값은 발생 가능한 갈등차단(M=4.65), 시민의 정책선호 파악(M=4.56), 정책에 대한 승인과 지지 확보(M=4.55) 순으로 나타났다. 이와 같은 결과는 공무원이 시민을 행정에 관여시키려는 목적이 궁극적으로 정책갈등 방지와 정책성공에 있다는 것을 암시한다. 시민참여의 대표성을 제고 시키려는 의지의 경우, 다양한 사회계층의 사람들에게 참여를 권장하려는 의지(M=4.90)가 더 많은 시민들을 행정에 관여시키기 위해 사적인 시간을 소비하려는 의지(M=4.35)보다 강한 것으로 발견되었다. 공무원이 다수의 시민들이 행정에 참여해야 한다는 당위성의 가치를 수용하는 정도에 비해, 시민들의 대표성 확보를 위해 참여를 직접 유도하려는 의지는 약한 것으로 해석할 수 있다.

정책과정별 시민참여 필요성은 정책평가 단계(M=5.08)가 가장 높은 것으로 나타났다. 다음으로 정책의제 설정 단계(M=4.86)와 정책결정 단계(M=4.74)의 순으로 시민을 관여시킬 필요성이 큰 것으로 인식하고 있었다. 이와 달리 정책집행 단계(M=4.33)에의 시민참여 필요성은 상대적으로 낮은 점수를 보이고 있다. 이러한 결과는 공무원들이 정책과정에 시민을 관여시키려는 이유가 정책수요와 만족도 조사 그리고 정책대안 개발에 있다는 것을 보여준다.

정책유형의 경우, 교육(M=5.25), 보건·복지(M=5.26)의 재분배정책에의 시민참여 필요성을 지역경제(M=5.40), 교통(M=5.25), 도시개발(M=4.85)의 분배정책에의 시민참여 필요성 보다 높게 인식하고 있었다. 즉 공무원은 분배자원이 불특정 다수에게 돌아가는 정책보다는 비용을 부담하는 집단과 수혜 집단 간의 대립이 심한 재분배정책에 시민을 관여시켜야하는 필요성을 크게 느끼고 있었다.

시민참여의 부정적 효과에 대한 인식을 측정한 결과, 비용과 시간 등 정부의 자원소모에 대한 부담(M=4.51)이 정부의 잘못된 결정(M=3.72)과 시민의 적대감 상승(M=3.37)에 대한 부담보다

큰 것으로 밝혀졌다. 즉 공무원은 의사결정 결과보다는 과정에 있어서 시민참여의 부정적 효과에 더욱 민감해하는 것으로 나타났다. 또 다른 통제변수인 시민참여 제도 기능의 평균 점수는 4.58로, 공무원은 참여 기제를 통해 수렴된 시민의견이 정책에 반영되는 정도를 ‘보통(4점)’ 이상으로 인식하고 있었다. 세부적으로 살펴보면, 자문위원회(M=4.98), 설명회(M=4.65), 공청회(M=4.62)와 같은 공식적인 기제의 기능을 설문조사(M=4.62), 민간자원 봉사(M=4.41), 인터넷 토론방(M=4.21) 등의 비공식적인 기제의 기능보다 긍정적으로 평가하고 있다. 이는 시민의견을 수렴하는 절차가 공식적이고 시민들이 공무원과의 면대면 상호작용을 통해 행정에 참여할 경우, 그 결과가 정책에 반영될 가능성이 높다는 것을 암시한다.

다음으로 상관관계 분석결과에 따르면, 시민참여에 따른 위험감수, 시민의견에 대한 순응, 그리고 시민협조에 대한 믿음은 시민참여 수용성과 유의수준 0.01에서 .406, .404, .312의 강한 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 조절변수인 정책과정 및 유형별 시민참여 필요성에 대한 인식과 시민참여 수용성 간의 상관계수 역시 .334~.475로 통계적으로 유의한 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 발견되었다($p < 0.01$). 이밖에 독립변수 항에 포함되는 변수들 간의 상관계수는 0.7 미만으로, 회귀분석 실행 시 다중공선성이 문제가 되지 않는 것을 확인하였다.

2. 시민신뢰와 시민참여 수용성간의 영향관계

본 연구는 공무원의 시민신뢰가 시민참여 수용성에 미치는 영향을 분석하고, 이에 대한 정책과정 및 유형별 시민참여 필요성의 조절효과를 검증하기 위해 위계적 회귀분석을 2회 실시하였다. 조절회귀분석은 각각 4단계 과정을 거쳤으며, 단계별 모형들의 F값이 모두 통계적으로 유의한 것으로 발견되었다. 공차한계는 0.1 이상의 수치를 보여 다중공선성에 문제가 없었고, Durbin-Watson 검증 결과도 기준 값인 2에 근접해 잔차들 간에 상관관계가 없는 것을 확인하였다.

1) 정책과정별 시민참여 필요성의 조절효과를 중심으로

공무원의 시민신뢰와 시민참여 수용성간의 영향관계에 있어서 정책과정별 시민참여 필요성의 조절효과를 분석한 결과는 <표 4>와 같다.

모형 1에 투입된 변수는 성별, 학력, 재직연수, 업무영역, 시민참여의 부정적 효과, 시민참여 제도의 기능이다. 모형 2, 3에는 공무원의 시민신뢰의 개념구성 요소와 조절변수인 정책과정별 시민참여의 필요성이 추가로 투입되었다. 모형 4는 독립변수와 조절변수의 상호작용항이 추가 투입되어 시민참여 수용성을 37.5% 설명하고 있다. 단계별로 새로운 변수들이 추가될 때마다, 통계적으로 유의미한 설명력 증가에 따른 모형개선이 확인되었다. 따라서 모형 4를 기준으로 종속변수에 대한 독립변수와 조절변수들의 주효과 및 조절효과를 분석하였다.

독립변수들 중에서는 시민참여에 따른 위험감수($t=4.251$, $B=.152$)와 시민협조에 대한 믿음

〈표 4〉 1차 조절회귀분석 결과

	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
	B	B	B	B
통제변수				
성별	.154*	.118	.108	.122
학력	.234*	.299**	.267**	.289**
재직연수	.003	.004	.005	.006
업무영역	.025	.018	.032	.007
시민참여의 부정적 효과	-.122***	-.065*	-.042	-.036
시민참여제도의 기능	.353***	.261***	.165***	.166***
독립변수				
시민참여에 따른 위험감수(I1)		.155***	.138***	.152***
시민의견에 대한 순응(I2)		.111**	.024	.014
시민협조에 대한 믿음(I3)		.058	.067*	.068*
조절변수				
의제설정에서의 시민참여 필요성(M1)			.079**	.058
정책결정에서의 시민참여 필요성(M2)			.150***	.147***
정책집행에서의 시민참여 필요성(M3)			-.019	-.007
정책평가에서의 시민참여 필요성(M4)			.100**	.105**
독립변수*조절변수				
I1*M1				.057*
I2*M1				-.007
I3*M1				-.017
I1*M2				.048
I2*M2				-.075
I3*M2				-.046
I1*M3				.075***
I2*M3				-.042
I3*M3				.008
I1*M4				-.082**
I2*M4				.095**
I3*M4				.059
R ² (수정 R ²)	.183(.173)	.284(.271)	.356(.338)	.408(.375)
△R ² /△F		.101/22.310***	.072/13.092***	.052/3.327***
Durbin-Watson	1.934			

a) 계수는 비표준화임.
 b) 성별: 1=남자, 0=여자
 c) 학력: 1=대졸이상, 0=고졸이하
 d) 업무영역: 1=주민자치 및 정책영역, 0=관리영역
 *p<0.10, **p<0.05, ***p<0.01

($t=1.917$, $B=.068$)이 시민참여 수용성에 통계적으로 유의미한 정(+)¹⁶의 영향을 미치고 있다. 표준화 계수 값을 비교해보면, 시민참여에 따른 위험감수($\beta=.209$)가 믿음($\beta=.085$) 보다 종속변수에 상대적으로 더 큰 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 조절변수 중에서는 정책결정에의 시민참여 필요성($t=3.453$, $B=.147$)과 정책평가에의 시민참여 필요성($t=2.588$, $B=.105$)이 시민참여 수용성과 정(+)¹⁶의 영향 관계를 형성하고 있다. 상대적 영향력 크기를 비교해보면, 정책평가($\beta=.129$) 보다는 정책결정($\beta=.183$)에 대한 시민참여의 필요성 인식이 행정에 시민을 관여시키려는 의지에 더 큰 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다.

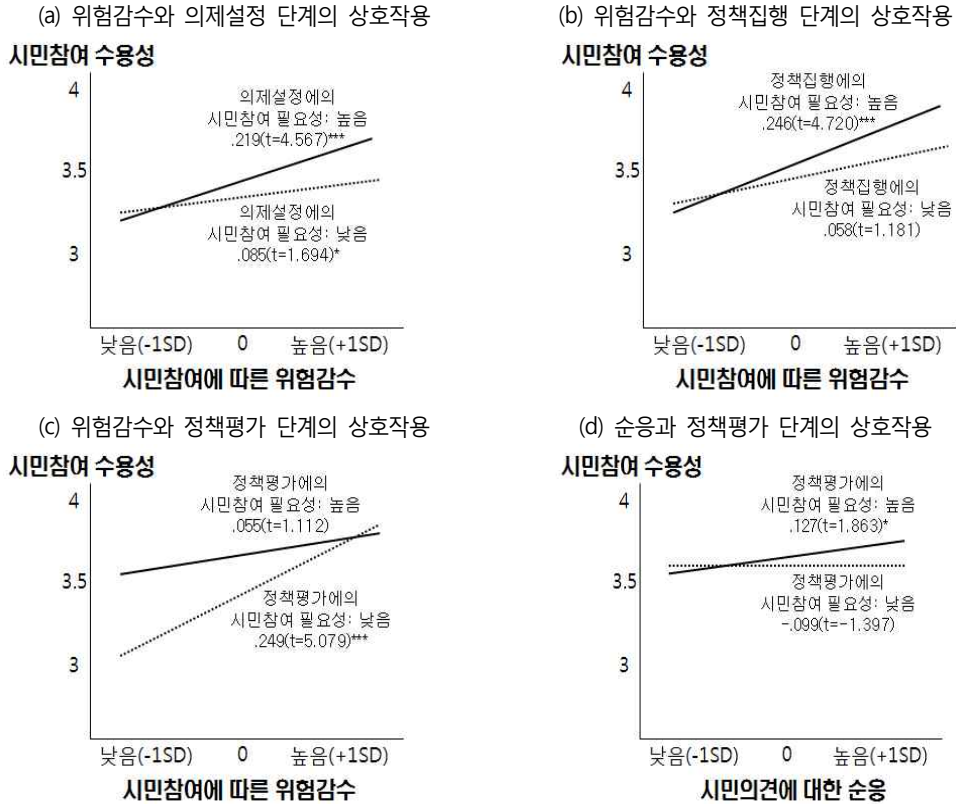
다음으로 조절효과를 종합해보면, 시민참여에 따른 위험감수는 의제설정($\alpha=0.10$), 정책집행($\alpha=0.01$), 정책평가($\alpha=0.05$) 단계에의 시민참여 필요성과의 상호작용을 통해, 시민의견에 대한 순응은 정책평가($\alpha=0.05$) 단계에의 시민참여 필요성과의 상호작용을 통해 시민참여 수용성과 통계적으로 유의미한 영향관계를 형성하고 있다. 본 연구는 심플슬롭분석을 통해 조절효과를 보다 구체적으로 분석하였으며, 그 결과는 <그림 2>와 같다.¹⁶⁾

<그림 2a~2b>를 살펴보면, 먼저 정책의제 설정 및 집행 단계에의 시민참여 필요성을 높다고 인식하는 집단의 경우 시민참여 수용성에 대한 위험감수의 회귀계수는 각각 .219($t=4.567$), .246($t=4.720$)로 시민참여 필요성을 낮다고 인식하는 집단에서의 회귀계수($B=.085$, $t=1.694$; $B=.058$, $t=1.181$)보다 크다. 시민참여에 따른 위험감수와 시민참여 수용성간의 정(+)¹⁶의 영향관계는 정책의제 설정 및 정책집행 단계에의 시민참여 필요성이 증가할수록 강화되는 것을 확인할 수 있다. 다음으로 <그림 2c>에서와 같이, 정책평가 단계에의 시민참여 필요성의 평균값을 중심으로 집단을 나누어 회귀분석을 실시한 결과, 필요성을 낮게 인식하는 집단에서 시민참여에 따른 위험감수 수준이 높아질수록 훨씬 더 높은 수준으로 시민참여 수용성이 증가하고 있다($B=.249$, $t=5.079$). 즉 정책평가 단계의 시민참여 필요성을 높게 인식할수록, 시민참여에 따른 위험감수와 시민참여 수용성간의 정(+)¹⁶의 영향관계는 작아지고 있다.

한편, <그림 2d>는 정책평가 단계에의 시민참여 필요성 인식이 시민의견에 대한 순응과 시민참여 수용성의 영향관계에서 조절작용을 하고 있다는 것을 보여준다. 시민의 의견이 의사결정에 참고 및 반영할 가치가 있다고 인정하는 순응적 태도가 시민을 행정에 관여시키고자 하는 의지에 직접적인 영향을 미치지 않지만(<표 4> 모형 4, $B=.014$), 정책평가 단계에의 시민참여 필요성을 높게 인식하는 경우 독립변수가 종속변수를 통계적으로 유의미하게 설명하는 것으로 밝혀졌다($B=.127$, $t=1.863$).

16) 독립변수와 조절변수간의 상호작용 효과의 회귀방정식은 $Y=(b1+b3Z)X+(b2Z+b0)$ 이며, X는 예측변인, Z는 조절변인, b1, b2, b3에는 각 변인의 비표준화 계수(B)를 투입한다(Aiken & West, 1991). <그림 1>은 조절변인의 고/저 수준에 따라 시민신뢰와 시민참여수용성 간의 관계가 어떠한지를 보여주고 있다. 그림에서의 회귀선은 조절변수의 평균값을 기준으로 1표준편차가 높은(+1SD) 집단과 1표준편차가 낮은(-1SD) 집단으로 나누어 두 개의 회귀방정식을 생성한 후, 독립변수인 시민신뢰의 평균값보다 1SD가 높은 값과 1SD 낮은 값을 각각 대입해 이를 선으로 연결한 것이다. 그림에는 심플슬롭분석을 통한 회귀선의 기울기와 t값을 함께 표시하였다.

〈그림 2〉 시민신뢰와 정책과정별 시민참여 필요성의 상호작용 효과



2) 정책유형별 시민참여 필요성의 조절효과를 중심으로

<표 5>는 시민신뢰가 시민참여 수용성에 미치는 영향에 있어서 정책유형별 시민참여 필요성의 조절효과를 분석한 결과이다. 먼저 모형 1에 공무원의 시민신뢰의 개념구성 요소가 추가로 투입된 모형 2의 설명력은 27%이고, 조절변수까지 추가로 투입된 모형 3의 설명력은 34%를 보이고 있다. 모형 4는 독립변수인 시민신뢰의 개념구성 요소들과 조절변수인 정책유형별 시민참여 필요성의 상호작용항을 투입한 것으로, 추가적인 모형개선을 통해 종속변수를 34.8% 설명하고 있다. 새로운 변수들이 추가될 때마다 설명력 증가에 대한 통계적 유의성이 발견되어, 모형 4를 기준으로 종속변수에 대한 독립변수와 조절변수의 주효과 및 조절효과를 분석하였다.

시민참여 수용성에 대한 시민신뢰의 개념구성 요소의 주효과를 살펴보면, 시민참여에 따른 위험감수($t=4.287, B=.153$)와 시민협조에 대한 믿음($t=2.332, B=.082$)이 종속변수에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있다. 표준화 계수를 기준으로 변수들의 상대적 영향력 크기를 비교해보면, 시민참여에 따른 위험감수($\beta=.210$)가 시민협조에 대한 믿음($\beta=.103$)의 영향보다 큰 것으로 확인되었다. 조절변수의 주효과와 경우, 분배정책과 재분배정책에의 시민참여 필요

〈표 5〉 2차 조절회귀분석 결과

	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
	B	B	B	B
통제변수				
성별	.170*	.134	.164**	.176**
학력	.218*	.294**	.274**	.294**
재직연수	.003	.004	.002	.002
업무영역	.026	.017	.059	.043
시민참여의 부정적 효과	-.120***	-.062	-.052	-.057
시민참여제도의 기능	.353***	.261***	.179***	.177***
독립변수				
시민참여에 따른 위험감수(I1)		.158***	.152***	.153***
시민의견에 대한 순응(I2)		.112**	.019	.002
시민협조에 대한 믿음(I3)		.053	.062*	.082**
조절변수				
분배정책에의 시민참여 필요성(M5)			.197***	.363**
재분배정책에의 시민참여 필요성(M6)			.124**	.160***
독립변수*조절변수				
I1*M5				-.051
I2*M5				.109
I3*M5				-.064
I1*M6				.109***
I2*M6				-.118*
I3*M6				.019
R ² (수정 R ²)	.182(.172)	.283(.270)	.354(.340)	.370(.348)
△R ² /△F		.102/22.667***	.071/26.307***	.016/1.990*
Durbin-Watson	2.003			

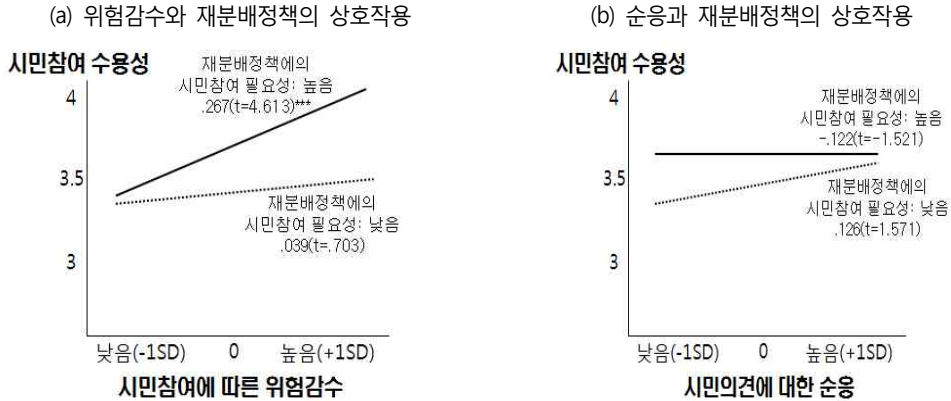
- a) 계수는 비표준화임.
 - b) 성별: 1=남자, 0=여자
 - c) 학력: 1=대졸이상, 0=고졸이하
 - d) 업무영역: 1=주민자치 및 정책영역, 0=관리영역
- *p<0.10, **p<0.05, ***p<0.0

성 모두 시민을 행정에 관여시키고자 하는 의지에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있다(t=2.018, B=.363; t=3.019, B=.160). 상대적 영향력 크기를 비교해보면, 재분배정책(β=.172) 보다는 분배정책(β=.367)에 대한 시민참여의 필요성 인식이 종속변수에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

다음으로 정책유형별 시민참여 필요성의 조절효과를 살펴보면, 재분배정책에의 시민참여 필요성 인식이 시민신뢰의 개념구성 요소 중에서 위험감수(α=0.01)와 순응(α=0.10)과의 상호작용을 통해 시민참여 수용성에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 상호작용 효

과를 더 자세히 살펴보기 위해 심플슬롭 분석을 실시하였으며, 그 결과는 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 시민신뢰와 정책유형별 시민참여 필요성의 상호작용 효과



<그림 3a>를 보면, 재분배정책에 대한 시민참여 필요성을 높게 인식하는 집단의 경우 낮게 인식하는 집단보다 시민참여에 따른 위험감수 수준이 높아질수록 훨씬 더 높은 수준에서 시민참여 수용성이 증가하고 있다($t=4.613$, $B=.267$; $t=.703$, $B=.039$). 한편, 시민의견에 대한 순응은 시민참여 수용성에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다(<표 5> 모형 4, $B=.002$). 조절변수와의 상호작용 효과를 살펴보면, 재분배정책의 시민참여 필요성 수준이 증가함에 따라 시민의견에 대한 순응과 시민참여 수용성간의 정(+)의 영향관계는 약화되고 있다(<표 5> 모형 4, $B=.118$). 이를 세부적으로 알아보려고 재분배정책에의 시민참여 필요성 평균값을 기준으로 집단별 회귀분석을 실시해본 결과, <그림 3b>와 같이 시민참여 필요성을 낮게 인식하는 집단과 높게 인식하는 집단에서 모두 시민의견에 대한 순응적 태도가 시민참여 수용성을 통계적으로 유의미하게 설명하지는 못 하고 있다. 그러나 재분배정책에의 시민참여 필요성을 높게 인식하는 집단에서 시민참여 수용성에 대한 순응의 회귀계수($t=-1.521$, $B=-.122$)가 시민참여 필요성을 낮게 인식하는 집단에서의 회귀계수($t=1.571$, $B=.126$)보다 작은 것으로 확인되었다.

3. 논의

본 연구의 목적은 인식조사를 통해 공무원의 시민신뢰와 시민참여 수용성을 측정, 분석하는데 있다. 공무원의 시민신뢰와 시민참여 수용성 수준은 중간인 ‘4점’보다 약간 높았고, 두 변수들 간에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향관계가 발견되어 기존 연구와 유사한 결과를 확인하였다.

총 2회의 조절회귀 분석 결과를 살펴보면, 시민신뢰의 개념구성 요소들 중에서 위험감수와 시민협조에 대한 믿음이 시민참여 수용성에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있다.

이러한 결과는 다음의 두 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 시민참여에 따른 위험감수는 시민참여 수용성과 정(+)의 관계를 보여주고 있는데, 이는 공무원이 시민참여의 순기능을 역기능보다 크게 인식할수록 시민을 행정에 관여시키려는 의지가 강하다는 것을 보여주는 결과이다. 다시 말해, 공무원이 시민참여의 부정적 효과를 가정하더라도, 시민참여의 이점을 더 크게 인식한다면 위험을 기꺼이 감수하려는 의지를 보일 것으로 추론해볼 수 있다.

둘째, 공무원이 행정에 시민을 관여시키고자 하는 의지 정도는 시민협조에 대한 믿음 즉 시민의 호의를 신뢰하는 수준에 따라 달라지는 것을 확인하였다. 시민의 호의에 대한 공무원의 평가는 커뮤니케이션 또는 태도 관찰을 통해 이루어지고, 불확실하고 상호의존적인 상호작용을 결정 또는 지속하는데 영향을 미친다(Hovland et al., 1953; Jones & George, 1998). 특히 긍정적인 믿음에 기반 한 신뢰는 신뢰대상자와의 상호작용을 통해 관심사와 정보를 공유하고, 다양한 종류의 자원을 교환 가능하게 만드는 효과를 낳는다(Rousseau et al., 1998). 공무원의 경우 시민의견을 수렴하는 과정에서 대면하게 되는 시민이 불특정 다수이고 상호작용의 빈도 또한 일정치 않다는 점에서, 시민의 호의에 대한 평가가 긍정적일수록 시민과의 상호작용에 적극적으로 관여하여 정보를 공유하고 소통하려는 의지를 보일 것으로 추론해 볼 수 있다.

다음으로 조절변수의 주효과를 분석한 결과, 정책과정 중에서는 다양한 이해의 조정과 타협을 통해 정책을 결정하는 단계와 정책효과에 대한 시민의 만족도를 평가하는 단계에의 시민참여 필요성을 높게 인식할수록, 공무원의 시민참여 수용성이 높은 것으로 나타났다. 정책유형의 경우에는, 분배정책과 재분배정책의 모든 영역에 대한 시민참여 필요성을 높게 인식할수록 행정에 시민을 관여시키려는 의지도 강한 것으로 확인되었다. 즉, 공무원이 정책유형별 수혜집단과 희생집단 간의 갈등 심화 정도에 상관없이 시민들의 요구에 부합하는 정책개발의 필요성을 높게 인식할수록, 행정에 시민을 관여시키려는 의지가 강한 것으로 해석할 수 있다.

본 연구는 공무원의 시민신뢰와 시민참여 수용성간의 영향관계가 상황요인에 따라 상이할 것으로 가정하고, 정책과정 및 유형별 시민참여 필요성의 조절효과를 검증하였다. 먼저 시민참여에 따른 위험감수와 시민참여 수용성간의 정(+)의 영향관계는 정책의제 설정과 집행 단계에의 시민참여 필요성을 높게 인식할수록 강화되는 한편, 정책평가에의 시민참여 필요성을 높게 인식할수록 약화되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 공무원이 시민참여에 따른 위험 정도를 정책과정별로 다르게 인식하고 있음을 보여준다.

정책의제 설정은 다양한 공공문제에 대해 정부가 해결의지를 갖고 공식적으로 관여하기 시작하는 단계로, 정책방향이 결정되면 정부환경에는 변화가 발생한다(유민봉, 2005; 한국지방행정연구원, 2006). 이 과정에서 정부는 여론수렴코너, 설문조사, 정책제안 등의 온라인 통로를 통해 시민의견을 수렴하고 정부의견을 전달한다(OECD, 2001). 시민들이 사회문제를 제기하고 쟁점화 하는데 적극적으로 관여한다면, 정부입장에서는 정책결정시 시민반발을 줄이고 정책변동이 발생하더라도 정치적 지지를 확보할 수 있다. 그러나 공식의제와 직접적인 관련이 없는 시민의견에도 대응해야 하고, 새로운 사회문제 발생으로 인한 정책방향의 재설정 등 해결해야 하는

과제도 많아진다(Irvin & Stansbury, 2004). 특히 이 단계는 정책결정 및 집행단계에서보다 시민들이 참여할 수 있는 공식적 통로의 수가 적기 때문에, 공무원이 시민의견을 수렴하기 위해 필요한 자원을 투입하는데 부담이 상대적으로 더 클 수 있다.

정책집행 단계에서 정부는 시민의 정책지지와 정책대상 집단의 순응을 확보하기 위해, 다양한 이해당사자들과의 조정과 타협을 시도한다. 이밖에 정책의 역효과에도 대응해야 하며, 개선 방안 모색을 위해 시민참여를 권장하고 자원봉사를 통해 민간과의 상호협력을 추진한다. 정책집행 단계에서의 시민참여는 대부분 자원봉사를 통해 이루어지고, 봉사자들은 정부와 시민간의 매개자임과 동시에 중립자로서 공공성에 기초해 활동을 한다. 그러나 현실적으로 공공부문의 지원 문제와 봉사자들의 중도 포기로 인해, 정부는 관리상의 어려움과 함께 서비스 전달 중단과 같은 문제에 부딪히곤 한다(김정현, 2010; 이희태, 2011). 따라서 정책집행 단계에서의 시민참여가 활성화 될수록, 공무원은 공공부문의 봉사활동에 참여하는 시민들의 사회적 책임을 확보해야 한다는 부담도 커지게 된다.

정책평가 단계에서 정부는 정책목표 달성 여부와 집행과정에서의 문제점들을 검토하기 위해 시민의견을 수렴하여 정책개선 과정에 반영한다. 정책결정과 집행 단계에서는 정부와 시민간의 상호작용이 공청회, 설명회, 자문위원회, 자원봉사 등의 면대면 형태로 이루어지는 반면, 정책평가단계에서는 업무평가 결과 공개, 행정 정보 공개, 사이버 모니터, 설문조사 등의 일방향의 의사소통이 대부분 발생한다(행정자치부, 2006). 따라서 공무원은 정책평가 단계에서 시민참여로 인해 발생하는 문제에 대한 즉각 대응의 부담을 다른 단계에서보다 작게 인식할 것으로 추론해 볼 수 있다.

한편, 시민의견을 의사결정에 참고 및 반영하려는 공무원의 태도가 시민참여 수용성에 미치는 정(+)의 영향은 정책평가 단계에의 시민참여 필요성을 높게 인식할수록 강화되는 것으로 나타났다. 정책평가 단계에서 공무원은 시민의 평가의견을 정책개선 내용에 반영할 지를 결정한다. 현실에서 정부의 의사결정이 대부분 하의상달 형태로 이루어지고 비용·효과 측면에서 합리성을 지나치게 강조한다는 점을 고려했을 때, 시민의견이 정책개선에 반영되는 과정에는 여러 한계가 존재한다(정정길 외, 2005; 백완기, 2007). 정책평가를 위한 다양한 형태의 조사 및 모니터링이 형식상으로만 운영되지 않기 위해서는, 정부가 정책내용을 유지 및 수정하는데 시민의 만족도와 비판을 반영하려는 능동적인 노력이 함께 수반되어야 할 것이다.

시민참여에 따른 위험감수와 시민의견에 대한 순응이 시민참여 수용성에 미치는 정(+)의 영향은 재분배 정책에의 시민참여 필요성 인식에 의해 정반대 방향으로 조절되고 있다. 먼저 재분배 정책에의 시민참여 필요성을 높게 인식할수록, 위험감수와 시민참여 수용성간의 정(+)의 영향관계는 강화되는 것으로 발견되었다. 이러한 결과는 공무원이 정책유형별로 비용을 부담하는 집단과 수혜집단 간의 대립 가능성을 다르게 인식한다는 것을 암시한다. 정책내용에 대해 이익집단이 감지하는 비용과 편익이 다수를 대상으로 하는지 또는 소수에게 귀속되는지에 따라 이익확보를 위한 집단 간 대립 정도에는 차이가 발생한다(Wilson, 1974). 재분배 정책의 경우 정

책혜택이 소수의 시민에게 돌아가고 재원부담자의 저항이나 비수혜 집단의 반발이 심하기 때문에, 이러한 상황에서 공무원이 위협을 감수하려는 의지 정도는 시민을 행정에 관여시키는데 결정적인 역할을 할 것이다.

다음으로 시민의견에 대한 공무원의 순응적 태도와 시민참여 수용성 간의 정(+)의 영향관계는 재분배정책에의 시민참여 필요성을 높게 인식할수록 약화되는 것으로 확인되었다. 이는 공무원이 재분배 정책에의 시민참여가 필요한 이유를 정부의 결정방향으로 시민을 유인하는데 있다고 인식하기 때문인 것으로 추론해 볼 수 있다. 재분배정책의 경우 비용과 편익이 모두 소수의 동질적 집단에 국한되기 때문에, 정부는 집단 간 대립이 이념 갈등의 문제로까지 확산되지 않도록 시민들과의 공감대를 형성해야 한다. 이러한 과정에서 시민참여 프로그램은 정부와 반대 입장을 갖는 집단을 회유하는 매개체의 역할을 함으로써, 정부의 결정에 대한 지지를 확보하고 정책집행 시 집단 소송의 발생 가능성을 감소시키는데 도움이 된다(Rourke, 1984). 즉 재분배 정책에의 시민참여 필요성을 높게 인식하는 상황에서 공무원이 시민을 행정에 관여시키려는 실제 목적은 시민과의 아이디어 공유뿐만 아니라 정부입장을 설득하는데 있는 것으로 해석할 수 있다.

V. 함의 및 결론

본 연구는 최근 활발하게 논의되고 있는 정부와 시민간의 상호신뢰 형성의 중요성을 바탕으로 인식조사를 통해 공무원의 시민신뢰와 시민참여 수용성 수준을 측정하고 영향관계를 분석하였다. 먼저, 공무원의 시민신뢰의 개념구성 요소들의 평균값은 ‘보통(4점)’에 근접하는 것으로 나타났다. 이는 선행연구에서의 측정과 유사한 값으로, 공무원이 시민에 대해 중립적인 태도를 보이는 공통점이 발견되었다.

공무원의 시민참여 수용성 정도는 ‘보통(4점)’ 이상으로, 공무원이 시민을 행정에 관여시키려는 주목적은 갈등방지와 정책성공에 있었고 참여주체인 시민들의 대표성 확보를 중요하게 인식하는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 지방정부가 시민의견을 단순 수집하는데 그치지 않고 정책에 반영될 수 있도록 내부 관리 기능을 강화하고, 공무원이 다양한 사회계층의 시민들에게 행정참여 방법 및 제도를 홍보할 수 있도록 지원할 필요가 있다는 것을 시사한다. 시민의견이 정책에 반영되는 비율이 높아진다는 것은 시민들이 행정에 참여할 수 있는 통로 즉 참여제도의 영향력이 커진다는 것을 의미한다. 이처럼 제도의 효과성을 향상시키기 위해서는 시민들의 참여율 평가뿐만 아니라 정책반영 정도를 평가하여, 우수한 제도는 계속 유지 및 발전시키고 보완이 필요한 제도는 시민들의 친근감과 접근성을 향상시켜 시민의견이 정책에 반영되는 정도가 높아질 수 있도록 내부관리가 필요할 것이다(지방행정연구원, 2006). 이에 더하여 정부는 다양한 사회계층의 시민들이 지역문제에 보다 많은 관심을 갖고 자발적으로 참여할 수 있도록 하

기 위해, 홍보 매체뿐만 아니라 홍보 내용을 다양화할 필요가 있다. 특히 사회경제적 불평등이 정치과정에서의 참여 불평등으로 이어지지 않도록, 하위 계층의 정보접근을 배려한 홍보를 강화해야 할 것이다(이승중·김혜정, 2011).

본 연구에서는 시민참여에 따른 위험감수와 시민의견에 대한 순응적 태도가 시민을 행정에 관여시키려는 의지에 정(+)¹의 영향을 미치고, 이러한 영향관계는 공무원이 정책과정별로 인식하는 시민참여 필요성에 의해 조절되는 것으로 발견되었다. 이는 정부가 공무원을 대상으로 정책과정별로 이해관계자들의 의견을 수렴하는데 어떤 어려움이 있으며 시민의견의 가치를 어떻게 인식하는지를 조사하여, 그에 상응하는 제도적 환경을 마련할 필요가 있음을 보여주는 결과이다. 즉 시민참여 활성화 방안을 모색하기 위해서는 정책과정별로 운영되고 있는 참여제도에 대한 호응도 조사가 시민뿐만 아니라 공무원들을 대상으로 이루어질 필요가 있다. 이러한 조사는 정책단계별로 편중되어 운영되고 있는 참여제도의 내용을 시정하는데 도움이 될 것이다. 궁극적으로는 한정된 자원이 시민들의 정책선택 및 요구를 파악하는 과정에 효과적으로 투입 및 할당되어 의사결정의 효율성을 제고 시킬 것이다.

한편, 재분배정책에의 시민참여 필요성에 대한 인식 역시 시민신뢰의 개념구성 요소와 시민참여 수용성 간의 영향관계를 조절하는 것으로 발견되었다. 이와 같은 결과는 시민참여를 피하도록 명시하는 제도적 내용이 정책유형에 따라 개선 및 보완되어야 할 필요가 있음을 시사한다. 특히 재원부담자와 정책수혜 집단 간의 대립 가능성이 큰 재분배정책 대한 시민참여의 필요성은 시민참여에 따른 위험과 정부 입장 전달에 대한 관리적 측면과 연관 지어 강조될 필요가 있을 것으로 판단된다. 재분배정책은 비용과 편익이 특정 소수 집단에게 귀속되는 특성이 있기 때문에, 정부는 다양한 이해당사자들의 요구를 수용하는 과정에서 복잡하고 모순된 목표를 설정하기도 한다. 이때 시민참여는 공무원들이 이익집단의 영향력으로부터 균형을 갖추도록 하고 재원부담자들이 정책내용의 정당성을 받아들이는데 도움이 된다(Creighton, 1981). 그럼에도 불구하고 정치적 갈등, 자원의 부족, 정책효과와 불확실성과 같은 환경적 요소들은 시민들의 요구에 대한 정부의 대응을 어렵게 만든다. 이를 효과적으로 관리하기 위해서는 시민참여 관련 교육프로그램이 공무원들로 하여금 의사결정 과정에서 시민들의 반응을 예측하고, 정책변동 시에도 정치적 지지를 확보할 수 있도록 설득수단을 학습하는 기회가 되어야 할 것이다.

공무원의 시민신뢰에 대한 연구가 부족한 실정에서, 본 연구는 일선공무원의 시민신뢰 수준을 측정하고 시민신뢰와 시민참여 수용성 간의 영향관계를 분석하였다는데 의의가 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 양적조사 자료에 의존하고 있으며, 연구대상 범위가 지방정부 공무원이라는 점에 한계가 있다. 따라서 향후 연구는 질적 자료 분석 방법을 함께 활용하고, 연구의 경험적 분석의 범위를 중앙-광역자치단체 공무원까지 확대시킬 필요가 있을 것이다. 이는 집단별로 공무원의 시민신뢰 수준의 차이를 분석하고, 시민참여 수용성에 미치는 영향 정도를 비교하는데 도움이 될 것이다.

참고문헌

- 강인성 (2008). 지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석: 16개 광역자치단체를 중심으로. 한국행정학보, 42(3): 215-238.
- 경기개발연구원 (1997). 경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도 연구.
- 곽현근 (2010). 대전시 거버넌스의 진단과 과제: 거버넌스 참여주체들의 인식을 중심으로. 한국공공관리학회보, 24(4): 185-210.
- 김관보·이선영 (2011). 지방정부 예산과정 시민참여의 목표와 성과에 대한 영향요인 연구: 수원시 구조방정식모형을 중심으로. 한국행정학보, 45(3): 279-303.
- 김상목·이창원·한승환 (2004). 중앙정부 정책과정과 시민참여. 한국행정논집, 16(4): 861-885.
- 김순양 (2002). 일선복지행정 전문 관료의 재량행위 분석: 기초생활보장 수급자 선정과정을 중심으로. 한국행정학보, 36(2): 291-312.
- 김정현 (2010). 자원봉사활동의 지속성에 미치는 영향 요인 분석. 지방정부연구, 14(3): 117-138.
- 김찬곤·노승용 (2008). 공무원의 전자민주주의 수용 영향요인: 온라인 정책토론방 이용을 중심으로. 한국거버넌스학회보, 15(2): 21-47.
- 김하나 (2009). 시민참여 수용성의 영향요인: 공무원의 조직정향 및 참여제도 특성에 대한 공무원의 인식을 중심으로. 이화여자대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김호정 (1994). 지방자치 실시 후 지방공무원의 의식변화. 한국행정학보, 28(3): 937-955.
- 박천오 (1997). 고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 한국관료의 시각에 관한 탐색적 연구. 한국행정학보, 31(2): 1-19.
- _____ (2002). 정부 관료제의 시민참여 수용성: 한국 공무원의 인식을 중심으로. 행정논총, 40(2): 1-28.
- 백완기 (2007). 행정학. 서울: 박영사.
- 손호중·채원호 (2005). 정부 신뢰의 영향요인에 관한연구: 부안군 원전수거물 처리장 입지 사례를 중심으로. 한국행정학보, 39(3): 87-113.
- 오정석·김행종 (2006). 고객지향성 확보를 위한 지적행정서비스의 인식차이에 관한 연구: 지적직 공무원과 주민을 중심으로. 한국지적학회지, 22(2): 37-55.
- 유민봉 (2005). 한국 행정학. 서울: 박영사.
- 유윤정 (2001). 민원인에 대한 공무원의 신뢰에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 서울시 구청 세무공무원들을 대상으로. 이화여자대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 윤주명 (1992). 일선관료제와 시민간의 공적 상호작용에 관한 연구: 시민의 관료제 대응을 중심으로. 연세대학교 박사학위 논문.
- 이석환 (2008). 변화·혁신에 대한 긍정적 사고와 영향요인에 대한 경험적 연구: 조직성과 향상을 위한 성과관리 관점에서의 제언. 한국사회와 행정연구, 19(2): 1-23.
- 이숙중 (2006). 정부신뢰와 거버넌스. 국정관리연구, 1(1): 143-172.
- 이승중 (1999). 지방정치참여와 시민교육. 행정논총, 37(2): 99-118.
- _____ (2005). 참여를 통한 정부개혁: 통제적 참여방식을 중심으로. 한국공공관리학회보, 19(1): 19-39.
- 이승중·김혜정 (2011). 시민참여론. 서울: 박영사.
- 이종수 (2009). 행정학 사전. 서울: 대영문화사.

- 이중수·윤영진 (2014). *새 행정학 2.0*. 서울: 대영문화사.
- 이희태 (2011). 공공부문 자원봉사자의 봉사활동 만족도 영향요인 분석. *한국거버넌스학회보*, 18(3): 217-243.
- 임성만·김명연 (2000). 조직에서의 신뢰: 개관. *한국심리학회지*, 13(2): 1-19.
- 임승후·김병섭 (2010). 주민참여 통로의 효과성 연구: 광주광역시 북구청의 주민참여 예산제도를 중심으로. *한국행정학보*, 44(3): 61-86.
- 전영평·최준호 (2002). 지방자치 활성화를 위한 주민차명에 대한 연구: 대구광역시의 시민, 공무원, NGO를 중심으로. 2002년도 하계학술발표 및 제 11회 한·일 지방자치 국제 세미나 발표 논문집, 85-111.
- 정우일 (1998). 일선관료의 직무관행에 관한 연구. *사회과학논총*, 17: 287-317.
- 정정길·최종원·이시원·정준금 (2005). *정책학원론*. 서울: 대명출판사.
- 차경은 (2012). 지역공동체 형성을 위한 주민의 행정참여 개선방안. *정책과학연구*, 21(2): 112-134.
- 최진혁 (2012). 정책결정과정에서의 주민주권의 강화. *지방행정연구*, 88(1): 53-80.
- 한국지방행정연구원 (2006). 지방자치단체의 주민참여수준 진단과 발전방안.
- 한국행정연구원 (1995). 지방자치의 정착을 위한 시민참여의 활성화 방안.
- 행정자치부 (2006). 정책과정별 국민참여 수준의 평가모델 개발을 위한 연구용역 최종 보고서.
- _____ (2007). 주민참여 촉진을 위한 민간참여 현황 분석.
- Aiken, Leona, S., & West, Stephan G. (1991). *Multiple Regression: Testing and Interpreting Interactions*. Newbury Park, CA: Sage Publication.
- Arnstein, Sharry. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224.
- Baier, Annette C. (1994). *Moral Prejudices*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Braithwaite, Valerie., & Levi, Margaret (eds.) (1998). *Trust and Governance*. New York: Sage Publication.
- Colquitt, Jason A., Scott, Brent A., & Lepine, Jeffery A. (2007). Trust, Trustworthiness, and Trust Propensity: A Meta-Analytic Test of Their Unique Relationships With Risk Taking and Job Performance. *Journal of Applied Psychology*, 92(4): 909-927
- Creighton, J. L. (1981). *The public involvement manual*. Cambridge, MA: Abt.
- Dahl, Robert. (1966). Further Reflection on The Elitist Theory of Democracy. *American Political Science Review*, 60(2): 296-305.
- DeSario, J. & Langton, S. (1987) Citizen participation and technocracy. In J. DeSario & S. Langton (eds.), *Citizen participation in public decision making* (pp. 3-17). New York: Greenwood.
- Dunn, John. (1993). Trust. In Robert E. Goodwin & Philip Pettit (eds.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy* (pp. 638-644). Oxford, UK: Basil blackwell.
- Gray, Barbara. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hardin, Russell. (2002). *Trust and Trustworthiness*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hovland, C. CI., Janis, I. L., & Kelley, H. H. (1953). *Communication and Persuasion*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Irvin, Renee A., & Stansbury, John. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1): 55-65.

- Jones, Gareth R., & George, Jennifer M. (1998). The Experience and Evolution of Trust: Implications for Cooperation and Teamwork. *The Academy of Management Review*, 23(3): 531-546.
- King Cheryl S., & Stivers Comilla. (1998). Citizens and Administrator: Roles and Relationship. In Cheryl S. King & Camilla Stivers (eds.) *Government Is Us* (pp. 49-62). Thousand Oaks, CA: Sage Publication.
- King Cheryl S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, 58(4): 317-326.
- Konisky, David M., & Beierle, Thomas C. (2001). Innovations in Public Participation and Environmental Decision Making: Examples from the Great Lakes Region. *Society and Natural Resources*, 14(9): 815-826.
- Koontz, T. M. (1999). Administrators and Citizens: Measuring Agency Officials' Efforts to Foster and Use Public Input in Forest Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(2): 251-280.
- Kramer, Roderick M. (1999). Trust and Distrust in Organization: Emerging Perspectives, Enduring Questions. *Annual Review of Psychology*, 50: 569-598.
- Kweit, Mary D., & Kweit, Robert W. (1981). *Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society: A Contingency Approach*, New York: Praeger.
- Langton, Stuart. (1978). What Is Participation? In Stuart Langton (eds.), *Citizen Participation in America* (pp. 13-24). Lexington, MA: Lexington Books.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. N.Y.: Russell Sage Foundation.
- March, James G. (1994). *A primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- Mayer, Roger C., Davis, James H., & Schoorman, David F. (1995). An Interactive Model of Organizational Trust. *The Academy of Management Review*, 20(3): 709-734.
- OECD. (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*.
- O' Toole, D. E., & Marshall, J. (1988). Citizen Participation through budgeting. *The Bureaucrat*, 17(2), 51-55.
- Rourke, Francis E. (1984). *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Boston: Little, Brown.
- Rousseau, Denise M., Sim B. Sitkin, Ronald S. Burt., & Colin Camerer. (1998). Not So Different All: A Cross-Discipline View of Trust. *Academy of Management Review*, 23(3): 393-404.
- Ruscio, Kenneth P. (1996). Trust, Democracy, and Public Management: A Theoretical Argument. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(3): 461-477.
- Rosenbaum, Walter A. (1978). Public Involvement as Reform and Ritual. In Stuart Langton (eds.), *Citizen Participation in America* (pp. 81-96). Lexington, MA: Lexington Books.
- Schachter, H. L. (1997). *Reinventing Government or Reinvention Ourselves*. NY: SUNY Press.
- Thomas, John Clayton. (1993). Public Involvement and Governmental Effectiveness: A Decision-Making Model for Public Managers. *Administration and Society*, 24(4):444-469.
- Uslaner, Eric M. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. New York: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney., & Nie, Norman H. (1972). *Participation in America: Political Democracy Social Equality*. New York: Harper & Row.
- Vigoda, Eran. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of

- Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5): 527-540.
- Wang, Xiaohu. (2001). Assessing Public Participation in U.S. Cities. *Public Performance Management Review*, 24(4): 322-336.
- Walters, L. C., Aydelotte, J., & Miller, J. (2000). Putting more public in policy analysis. *Public Administration Review*, 60(4): 349-359.
- Williamson, Oliver E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.
- Wilson, James Q. (1974). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.
- Yang, Kaifeng. (2005). Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review*, 65(3): 273-285.
- _____. (2006). Trust and Citizen Involvement Decisions: Trust in Citizens, Trust in Institutions, and Propensity to Trust. *Administration & Society*, 38(5): 572-595.
- Yang, Kaifeng., & Callahan, Kathe. (2005). Assessing Citizen Involvement Efforts By Local Governments. *Public Performance & Management Review*, 29(2): 191-216.
- _____. (2007). Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality. *Public Administration Review*, 67(2): 249-264.

유희정: 성균관대학교 국정관리대학원에서 “지방공무원의 시민신뢰가 시민참여 수용성에 미치는 영향”(2013)으로 박사학위를 취득하였다. 현재 성균관대학교 국정평가연구소 선임연구원으로 재직 중이고, 성균관대학교와 동덕여자대학교에서 강의를 하고 있다. 주요 관심분야는 신뢰, 시민참여, 공공관리 등이며, 최근 주요 논문으로는 “Factors Affecting Public Servants’ Trust in Citizens: A Case Study of South Korean Central Government Officials”(2013), “개인의 사회자본이 정치참여에 미치는 영향”(2010), “사회참여가 정부성과 인식에 미치는 영향: 사회신뢰의 매개를 통해”(2010) 등이 있다.(yhj0221@skku.edu) **이숙종:** 미국 Harvard University에서 “The Limits of the Japanese State: Liberalization and Industrial Reorganization of the 1960s”(1989)으로 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 행정학과/국정관리대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 민주주의, 동아시아 거버넌스, 정치경제 등이며, 최근 주요 논문으로는 “Factors Affecting Public Servants’ Trust in Citizens: A Case Study of South Korean Central Government Officials”(2013), “EU와 중국의 對 아프리카 ODA 문화: 갈등과 협력 논쟁을 중심으로”(2012), “Introduction: South Korea and the Antinomies of Neo-Liberal Globalisation”(2010), 등이 있다.(skjlee@skku.edu)

투 고 일: 2014년 8월 21일
수 정 일: 2014년 12월 17일
계재확정일: 2015년 2월 20일