

지방공기업의 신뢰향상 방안에 관한 연구*

- 주민참여의 매개효과를 중심으로 -

A Study on the Improvement of Trust in Local Public Enterprises
- Focusing on the mediating effect of residents' participation -

김 주 경 (제주대학교 행정학과 조교수 - 주저자)

김 명 상 (제주대학교 행정학과 박사수료 - 공동저자)

강 영 훈 (제주대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Jukyong Kim / Myungsang Kim / Younghoon Kang

This study is an empirical analysis of the factors influencing the trust in local public enterprises, conducted to ensure trust and to promote more community-friendly local public enterprises. For the empirical analysis of this study, communication factors and socio-economic benefits were set as independent variables, and residents' participation factors were used as mediators. To verify the hypothesis of this study, a survey was conducted targeting residents over the age of 20 living in 16 cities, and 488 questionnaires were collected and used for empirical analysis.

The empirical analysis results showed that communication factors, socio-economic benefits, and residents' participation factors all significantly affect the trust in local public enterprises. Based on the empirical analysis results, there are a few steps that local public enterprises need to take in order to secure the trust of the residents. First, they need to establish a 'citizen shareholder group' where local residents can participate and provide opinions. Second, they need to prepare measures for co-prosperity cooperation with local residents for creating shared value (CSV). Lastly, not only should they prepare regular communication venues for communication with residents and development of co-prosperity cooperation, which are indicators of local public enterprise management evaluation, but also executives and members should make efforts for active co-prosperity activities and establishment of systems.

Keywords: Local Public Enterprises, Trust, Communication, Socio-Economic Benefits, Residents' Participation

* 이 논문은 2022년도 제주대학교 교원성과지원사업에 의하여 연구되었음

I. 서론

최근 공공기관에서는 기관의 신뢰도를 높이기 위하여 지역 상생협력 또는 주민참여 프로그램을 운영하고 있다. 이는 최근 우리 사회가 민주화가 됨에 따라 시민들의 참여가 보편적인 문화가 되었고, 사회문제에 대하여 공공기관의 책임성이 강조되고 있는 현실과 관련이 있다고 할 수 있다. 공공기관이 신뢰를 강조하는 것은 신뢰를 통하여 시민들이 기관에 대해 긍정적인 생각을 갖게 되는 효과뿐만 아니라 신뢰를 통하여 기관이 정책을 수행할 때 시민들의 협조를 보다 쉽게 얻을 수 있기 때문이다(김명상·김주경, 2022).

지방자치의 확대는 공기업 운영에 있어 자율성과 책임성을 확대시켰다. OECD에서는 2005년 「OECD 공기업 거버넌스 가이드라인」을 제정하였으며, 많은 나라에서는 이 가이드라인을 채택하고 있다. 우리나라도 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하며 공기업의 자율성과 책임성을 구축하기 위해 노력하고 있다. 우리나라의 지방공기업 정책은 자치와 분권을 강조하는 방향으로 변화해 왔다. 중앙정부에서는 1990년대 후반 중앙정부가 가지고 있던 지방공기업에 대한 주요 권한을 지방정부로 이양하였고, 지방공기업에 대한 관리도 사전적 통제에서 사후적 통제로 전환을 시도하였다(강나은·김찬동, 2022).

과거 공기업은 우리나라의 민간 부문 역량이 부족했던 시절에 정부 주도의 경제발전을 이루기 위하여 정부의 막대한 권한과 자금을 바탕으로 경제발전의 도우미 역할을 해왔었다. 하지만, 시간이 흐르며 최근 공기업은 필요 이상으로 비대한 조직이 되었으며, 시장 논리가 적용되지 않는다는 특징으로 인하여 방만한 경영의 상징으로 여겨지며 시민들의 신뢰를 잃어갔다.

공기업 운영에 있어 지역에서의 이해관계가 결여된다면 공기업과 주민 사이에는 갈등이 발생하게 된다. 이러한 갈등은 단순히 기업과 주민사이의 문제가 아닌 정치적인 문제로 확대되어 사회 내 이슈가 되기도 한다(송재복, 2009).

따라서 지방공기업에서는 최근 지역주민들과의 유대관계 강화를 통하여 신뢰를 확보하고자 노력하고 있다. 이러한 지방공기업의 노력은 단순히 지역주민들의 요구(needs)를 반영하기 위한 노력에 그치는 것이 아니라, 최근 발생하고 있는 공공기관과 지역주민 간의 갈등을 예방하고 해결하기 위한 노력이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 지방공기업이 지역주민들로부터 신뢰를 확보하기 위해 노력해야 할 요인이 무엇인지를 살펴보기 위해 지역주민과의 커뮤니케이션 노력과 편익 인식, 주민참여가 미치는 영향을 실증분석 하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 이론적 논의를 통해 지방공기업과 신뢰, 신뢰 향상 요인 그리고 선행연구를 검토한다. 3장은 연구의 설계로 분석모형 설정과 조사 대상 및 표본의 특성, 측정 항목을 제시한다. 4장은 실증분석으로 가설을 검증하고 구조모형 분석 결과를 제시한다. 마지막으로 5장에서는 연구의 결론과 정책적 시사점을 제시하고 본 연구의 한계와 향후 연구의 방향을 제시한다.

II. 이론적 논의

1. 지방공기업에 대한 이해

지방공기업은 「지방자치법」 제163조에 설치 근거를 두고 있다. 이를 바탕으로 1969년 1월 29일 「지방공기업법」이 제정되었고, 1969년 7월 30일 시행되었다. 「지방공기업법」이 마련되면서부터 본격적으로 지방공기업의 역사가 시작되었다고 할 수 있으며, 그 역사는 이제 50년이 넘었다. 지방공기업의 개념을 알아보기 위해서는 「지방공기업법」을 살펴볼 필요가 있다. 「지방공기업법」 제1조에서는 “이 법은 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 필요한 사항을 정하여 그 경영을 합리화함으로써 지방자치의 발전과 주민 복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다. 이를 바탕으로 지방공기업의 개념을 정의하면, 지방공기업은 지역주민의 복리를 증진시키고, 지방자치를 발전시키기 위하여 지방자치단체가 법인을 설립하여 경영하거나, 직접 설치하여 경영하는 기업이라고 할 수 있다(윤중배, 2013).

일반적으로 지방공기업은 사기업과는 다른 몇 가지 특징을 가지고 있다. 우선 경영 주체가 일반 사기업과는 다르게 지방자치단체이다. 그리고 지방공기업의 운영목적은 이윤추구가 아니라 지방자치의 발전과 주민 복리의 증진이라는 점도 차이라고 할 수 있다. 다만, 운영방식에 있어 지방공기업은 일반 사기업과 유사한 방식을 취하고 있다. 지방공기업의 운영방식은 주민 복리 증진을 위하여 주민 생활에 필요한 서비스를 제공함과 동시에 일반 사기업과 같이 서비스 제공에 대한 대가로 요금을 받는 방식으로 운영된다.

지방공기업의 설립과 운영은 지방행정의 영역에 기업의 경영원리가 도입되었다고 평가할 수 있으나, 지방공기업은 기업의 이윤이 되는 서비스를 추구하기보다는 주민 복리의 증진을 위한 서비스를 제공하기 때문에 일반 사기업에 비하여 비효율적인 경영방식이 존재할 수밖에 없다. 또한 조직 운영상 관료제적인 운영방식이 남아있어 이러한 운영방식은 지방공기업의 설립 취지에 부합하지 않는다는 지적도 받고 있다.

우리나라 지방공기업의 설립과 운영에 대한 특징은 크게 6가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 설립 주체이다. 지방공기업은 「지방공기업법」 제1조에 명시된 바와 같이 지방자치단체가 법인을 설립하거나, 직접 설치하므로 지방자치단체가 설립의 주체가 된다. 두 번째는 사업영역이다. 일반 행정기관은 비경쟁성과 비배제성을 바탕으로 국민들에게 서비스를 제공하고 있다. 지방공기업 또한 지역주민의 복리를 증진시키기 위한 공익사업이라는 영역을 바탕으로 사업을 수행하고 있지만, 이와 함께 수익성도 갖추고 있어야 한다는 특징을 지니고 있다. 세 번째는 경영원칙이다. 공기업이란 측면에서 보면, 국가공기업과 지방공기업은 국민이나 주민들에게 꼭 필요한 서비스를 안정적이고 연속적으로 공급해야 한다는 취지로 설립되었다는 공통점이 있으나, 국가공기업은 국가의 경제개발을 촉진하고, 국민 경제적 요인을 고려하여 설치되어 운영되는 반면에, 지방공기업은 지방자

치단체에 의하여 지방자치단체의 행정구역 범위 내에서 지역주민의 복리 증진을 위하여, 지역의 개발을 위해 설립되어 서비스를 제공하는 방식으로 운영된다는 차이점이 있다. 지방공기업이 제공하는 서비스는 지역에서 공동으로 소비되는 특징을 갖는 것으로 대표적으로 지역주민들의 생활과 밀접한 관련이 있는 상·하수도, 지하철 등이 있다. 이 서비스들은 수익자부담원칙에 따라 이용자들에게 서비스에 대한 이용료를 받는다. 다만, 지방자치단체는 지방공기업이 제공하는 서비스에 공공성을 유지하기 위하여 일부 제한사항을 두고 있다. 이렇듯 지방공기업은 공익성과 수익성을 동시에 실현해야 하는 모순된 구조 속에서 수입에 대한 독자적인 관리를 통한 독립채산제의 실현을 경영원칙으로 한다. 네 번째는 예산·회계이다. 지방공기업도 기업의 종류 중 하나이므로 기업 회계기준에 따라 복식부기 예산관리 및 회계 운영을 해야 한다. 다섯 번째는 자원 조달이다. 지방공기업은 수익자부담원칙에 따라 제공하는 서비스에 대한 요금을 부과하여 기업의 재원을 조달해야 하는 것이다. 마지막은 관리책임이다. 지방공기업의 관리책임은 그 설립 형태에 따라 다르다. 지방직영기업은 관리자를 직접 지정하여 관리책임을 지도록 하고 있으며, 지방공사는 사장이 관리책임을 지며, 지방공단은 이사장이 관리책임을 가지고 있다(윤태범·곽채기, 2017).

지방공기업의 설립 주체는 지방자치단체이다. 물론 그 특성상 법인격적인 성격을 갖추고 있지만, 지방공기업의 주인은 엄연히 지역주민이라고 할 수 있다. 따라서 지역주민이 지방공기업의 경영에 참여하는 것은 당연하다고 할 수 있지만, 현실적으로 지역의 모든 주민이 직접 지방공기업의 경영에 참여할 수는 없다. 이러한 현실을 고려하여 지방공기업에서는 지역주민이 경영에 직·간접적으로 참여할 수 있는 기회를 제공해야 하며, 그 방안을 강구해야 할 것이다. 또한 운영 방식에 있어서도 지역주민의 관점을 적극적으로 반영하는 모습을 보여야 할 것이다(원구환, 2019).

2. 신뢰에 대한 이해

신뢰의 개념은 상대적이고 역동적이며, 다차원적인 특징을 가지고 있어 학자마다 다양하게 정의하고 있으나, 일반적으로 신뢰는 상대방의 의지나 행동에 대하여 긍정적인 믿음을 바탕으로 상대방이 호의적인 행동을 보일 것이라고 기대하는 것이라고 정의할 수 있다. 현대사회는 불확실성을 둘러싸고 다양한 사회문제들이 발생하고 있다(정주용·김서용, 2014). 이를 해결하기 위해서는 우리 사회 내에 신뢰 구축이 필요한 것으로 인식되고 있으며(홍재우, 2005), 특히 정부나 공공기관에 대한 일반 국민의 신뢰는 더욱 중요한 요인으로 인식되고 있다(고혜영·김주경, 2020).

신뢰는 3가지 요소로 구성된다. 첫 번째는 상호의존관계이다. 일반적으로 신뢰는 신뢰를 주는 자와 신뢰를 받는 자 사이의 상호의존관계를 가정하여 시작된다. 두 번째는 교환관계이다. 신뢰는 상대방의 의도를 완전히 파악하지 못한 상황을 대처하기 위하여 상호 간의 교환관계 속에서 형성된다. 세 번째는 기대이다. 상대방의 의도를 파악하지 못한 불확실한 상황 속에서도 위험을 감수하고 상대방이 내가 불확실한 상태임을 이용하지 않을 것이라는 기대를 바탕으로 교환이 이루어지므로 기대는 신뢰의 구성요소라고 할 수 있다(한준, 2001).

Zucker(1986)는 신뢰를 신뢰의 발생 과정에 기초한 신뢰, 특성에 기초한 신뢰, 제도에 기초한 신뢰로 구분하였다. 과정에 기초한 신뢰는 상대방과의 지속적인 교류를 통하여 해당 경험과 지식이 축적되면서 만들어지는 신뢰를 말한다. 사회에서의 평판이나 브랜드 등이 과정에 기초한 신뢰에 해당된다고 할 수 있다. 특성에 기초한 신뢰는 사회적 유사성이나 문화적 동질성과 같이 의도적으로 만들기 어려운 특징에 기초하여 만들어지는 신뢰를 말한다. 제도에 기초한 신뢰는 특성에 기초한 신뢰와 반대로 의도적으로 만들어질 수 있는 신뢰를 말한다. 제도에 기초한 신뢰는 서로 간의 친밀감에 의존하지 않는 비인격적인 형태의 신뢰로 제도적 메커니즘을 통하여 만들어지는 신뢰를 말하며, 전문가 자격증이나 협회 회원증 등이 이 신뢰에 속한다(한준, 2001; 윤민재, 2004).

신뢰는 만들어지기까지 많은 시간과 노력이 필요하며, 그 과정도 매우 어렵다. 하지만, 신뢰가 무너뜨리는 것은 상대적으로 쉽다. 그리고 순식간에 이루어진다. 한번 무너진 신뢰를 회복하는 것은 처음 신뢰를 만들었던 것보다 더 어렵다는 특징을 가지고 있다(Le Porte, T. & D. Metlay., 1996). 한편, 올바르게 형성된 신뢰는 우리 사회에서 서로 감시하고 상대방의 정보를 얻는데 발생하였던 비용을 줄여주고, 문제가 발생하기 전에 이를 미리 예상하여 계산하고 측정하는 절차를 간소하게 만들어준다는 장점이 있다(홍재우, 2005). 이렇듯 우리 사회에서 올바른 신뢰를 형성시키고 이를 관리하는 것은 불신을 둘러싸고 발생할 수 있는 위험을 효율적으로 관리하고 정책 등에 대한 우리 사회의 수용성을 높이기 위해 매우 중요한 요소로 자리 잡고 있다.

3. 신뢰향상 요인

1) 커뮤니케이션

커뮤니케이션은 우리가 정보 또는 감정 등을 전달하거나 교환하는 과정으로서 일상생활을 유지하기 위한 상호작용의 기본적인 수단이다. 이러한 커뮤니케이션은 우리가 조직, 집단, 사회 속에서 본연의 기능을 수행하기 위한 중요한 과정이라고 할 수 있으며, 사회의 체계나 집단을 이해하는 데에도 필요한 것으로(Katz & Kahn, 1966), 우리말로 '의사소통'이라고 해석할 수 있다.

커뮤니케이션은 이해당사자 간의 합의를 이끌고 서로 협력하는 상황을 만드는 데 중요한 역할을 한다. 특히, 두터운 커뮤니케이션(Thick Communication)의 한 종류인 면대면 대화의 경우 커뮤니케이션을 통하여 서로 이해하고, 서로가 추구하는 바를 이끌어내어 보다 수월하게 결론에 도달하도록 만들어 협력 과정에서 필수적이라고 할 수 있다(Ansell & Gash, 2008).

의미 있는 커뮤니케이션은 서로 간의 협력을 증진시키는데 도움을 준다(Anderson & Narus, 1990). 의미 있는 커뮤니케이션을 기반으로 형성된 관계는 중요한 이슈를 만들어 내고 결과도 창출해 낸다(Golden, 1993). 따라서, 사전 의견 교환이나 조정 등 의미 있고 충분한 커뮤니케이션이 확보된 상황에서는 갈등을 예방할 수 있을 뿐만 아니라(김주경·임은옥, 2019), 기업의 변화 속도와 방향도 유연하게 결정할 수 있게 만드는 역할을 한다.

우리가 지방공기업을 통해 지역에 필요한 서비스를 공급하는 이유는 지역주민들에게 꼭 필요한 서비스를 지속적이고 안정적으로 공급하고, 그 비용도 저렴하게 유지하기 위해서다. 이를 통해 지역주민의 삶의 질을 더욱 향상시킬 수 있기 때문이다. 하지만, 낮은 비용으로 안정적이고 지속적으로 서비스의 질을 유지하여 공급하는 것에는 항상 어려움이 따르고 있는 것도 현실이다(서혁준·함요상, 2009).

이러한 어려움을 극복하기 위하여 커뮤니케이션이 필요하다. 커뮤니케이션을 통하여 우리는 정보를 공유하고 이를 기반으로 상호 간의 협력도 이룰 수 있다. 따라서 시간이 지날수록 증가하고 있는 지역주민들의 복리 증진에 대한 기대와 요구를 해결하기 위하여 지방공기업은 커뮤니케이션의 활성화를 통해 지방공기업 내에서 발생될 수 있는 문제들을 극복하여 지역주민들의 요구를 충족시킬 필요가 있다.

2) 편익

편익이란 소비자가 재화나 서비스를 사용함을 통해서 얻을 수 있는 주관적인 만족도를 말한다. 서비스나 제품의 구매를 통해 욕구를 채우는 행위 또한 편익이라고 정의하고 있다(Assael, 1998). 이러한 편익에 대하여 학자들은 각자 다양하게 그 개념을 분류하고 있다.

Peter & Olson(1987)은 편익을 기능적 편익, 심리적 편익, 사회적 편익으로 3가지로 분류하였다. 기능적 편익이란 제품이나 서비스를 사용하거나 소비함을 통해 얻은 주관적인 만족도로 얻어지는 편익을 말한다. 심리적 편익은 표면적으로 잘 드러나지 않으며 간접적으로 얻어지는 편익을 의미한다. 마지막으로 사회적 편익은 타인의 반응에 따라 간접적으로 얻어지는 편익을 의미한다(박성민 외, 2017; 최일환 외, 2019). 편익을 기능적 편익과 심리적 편익으로 나누어 본 견해도 있다(Aaker, 1992). Aaker에게 있어서 기능적 편익이란 제품이나 서비스를 이용하는 상황 속에서 제품이나 서비스의 구체적이고 객관적인 특성으로 인하여 얻어지는 편익을 의미한다. 이와 반대로 심리적 편익은 제품이나 서비스를 이용하는 과정 속에서 구체적이지 않고 주관적인 관점으로 인하여 나타나는 편익을 의미한다(박성민 외, 2017).

Clark & Wilson(1961)은 편익을 개인적 편익과 사회적·공동체적 편익으로 나누었다. 개인적 편익 안에는 직접적인 편익과 간접적인 편익이 있다. 직접적인 편익은 금전적 가치를 기준으로 하는 물질적 편익을 말하며, 간접적인 편익은 개인 활동을 통해 얻은 지식이나 발전을 통해 이룬 무형의 편익을 말한다. 따라서 개인적 편익은 그 범위가 광범위한 편이라고 할 수 있다. 사회적·공동체적 편익은 공동체 참여를 통해 얻을 수 있는 지역에 대한 소속감이나 책임감 등 인간 관계적인 측면을 통해 얻어지는 편익을 말하며, 지역사회의 이익과 같이 사회에 대한 순응에 따른 편익이라 할 수 있다(곽현근·김익렬, 2006; 최일환 외, 2019).

Assael(1998)은 편익을 기능적 편익과 쾌락적 편익으로 분류하였다. Assael의 기능적 편익은 앞서 Peter & Olson(1987)과 Aaker(1992)가 분류하였던 기능적 편익과 유사하다고 볼 수 있다. 다만,

Assael의 쾌락적 편익은 즐거운 감정을 제품이나 서비스의 이용을 통해서 얻으려는 편익이라고 정의하고 있다는 점에서 Peter & Olson(1987)과 Aaker(1992)의 분류와 차이가 있다(박성민 외, 2017).

우리는 합리적인 선택을 통하여 편익을 극대화하고 비용을 최소화하고자 한다. 현대사회에서는 주민참여를 유도하기 위하여 개인의 편익뿐만 아니라 조직의 편익도 극대화 시키기 위하여 노력하고 있으며, 그 비용도 최소화하고자 노력하고 있다. 지방자치의 발전과 주민 복리의 증진을 통해 지역사회를 유지하고 지방공기업의 설립목적을 달성하기 위하여 주민참여의 필요성을 강조하는 것은 어찌 보면 당연한 일이다. 이를 위해서 지방공기업에서는 지역사회 또는 지역주민에게 그들이 필요로 하는 충분한 편익을 제공하여야 할 것이다.

3) 주민참여

현대사회에서 민주적인 정부는 국민의 복잡하고 다양한 의견을 수용하고 이를 정책에 반영하기 위해 노력한다. 정부가 국민의 요구에 민감하게 반응하기 위해서는 정부는 정부의 정책 과정에 국민이 적극적으로 참여할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 따라서, 주민참여는 민주적인 정부의 핵심 요소라고 할 수 있다(고정훈·김보은, 2012). 일반적으로 주민참여는 지역의 주민들이 그 지역의 정책 과정에 능동적으로 참여하고, 확고한 주체가 되어 그들의 의사를 반영하도록 하기 위한 행위라고 할 수 있다(노성민, 2018).

주민참여에 대하여 박연호(2003)는 주민들의 뜻이 정책에 반영되지 않거나 반영되지 않을 우려가 있을 때, 주민들이 참여의 방법을 통하여 그들의 요구를 달성하려고 하는 수단이라고 정의하였으며, 백완기(2007)는 주민참여란 특정 지역의 주민들이 그들에게 영향을 준다고 생각하는 정책 결정 과정, 정책 집행과정 그리고 정책평가과정에 참여하는 행위라고 정의하였다. Arnstein(1969)은 주민참여는 정보와 자원의 배분, 목표와 정책의 형성, 사업의 집행 등과 관련이 깊다고 보았다. 그는 이들을 어떻게 진행할 것인지 결정하는 과정에서 참여하지 못한 주민들에 의한 전략을 주민참여라고 정의하며, 정책 과정에서 정책의 형성과 집행에 주민참여가 필요함을 강조하였다. Cunningham(1972)은 주민참여란 지역의 구성원이 권력을 행사하여 그 지역사회의 문제와 관련된 결정에 관여하는 과정이라고 정의하였다. 그에 따르면 구성원, 권력, 결정이라는 3가지 요소가 주민참여의 본질적인 요소라고 하였다. Verba(1967)는 주민참여에 있어서 정치과정에 초점을 맞추고 있다. 그는 주민참여란 정책 결정 과정에 영향을 미칠 의도로 공권력을 부여받지 않은 시민들이 정책 결정 과정에 참여하는 것이라고 정의하였다.

주민참여에 대한 학자들의 정의를 종합하면, 주민참여는 지역개발사업이나 공공기관 운영에서 많이 나타나고 있는 것으로, 공식적인 권한을 갖고 있지 않은 주민이 지역사회의 정책 결정 및 집행 과정에 직·간접적으로 영향력을 행사하기 위해 하는 행동이라고 볼 수 있다(노성민 외, 2020).

한국에서의 주민참여는 지방행정에서 민주성과 책임성을 보완하는 수단으로 활용되고 있으므로

이에 대한 제도적인 정비 방안을 모색할 필요성도 제기되고 있다. 주민참여제도는 대의민주주의를 보완하는 수단으로 필요하다. 지방자치단체, 지방공기업 등은 지역주민이 주인이고 그들을 위해 존재하고 있지만, 지역주민의 의사를 충분히 반영한 정책 결정 및 집행을 하기는 어려운 것이 현실이다. 이러한 현실적인 거리감을 조절하기 위하여 지역주민이 자기결정권을 가지고 지역의 문제에 대해 책임감을 가지고 참여하게 된다면 지방행정의 민주성과 책임성을 보완할 수 있는 것이다.

최근 향상된 주민 의식으로 인하여 주민참여의 필요성이 증가하고 있다. 주민참여는 참여를 통하여 주민들 사이의 이해관계 조정을 용이하게 만들고, 주민 간의 협동도 증진시켜 공동체 의식을 함양시키는 데 도움을 주고 있다. 우리는 주민참여를 통해 그동안 전문가들에 의하여 이루어지고 있던 행정의 한계를 극복할 수 있으며, 지역주민들에게 실질적으로 도움이 될 수 있도록 공공정책의 질을 향상시킬 수 있다(고경훈·김보은, 2012).

이러한 특징을 가진 주민참여에도 장점과 단점은 있다(노성민, 2018). 주민참여는 대의민주주의의 단점을 보완하는 수단으로 주민들의 협력과 참여를 통해 민주주의의 이념을 실현할 수 있으며, 직접적인 참여를 통해 주민들의 이해관계 조정을 용이하게 만든다. 또한 공동체 의식도 함양할 수 있으며, 주민들의 의식 향상에도 도움을 준다는 장점이 있다. 반면에, 주민들의 적극적인 참여가 지역이기주의와 같은 잘못된 결정을 야기시켜 주민들의 참여 효과에 대한 부정적인 인식을 심어주기도 한다. 또한 일반적으로 다양한 이해관계를 가지고 있는 지역주민들 사이에서는 합의된 하나의 의견을 도출하기가 매우 어렵다. 주민 사이에 의견이 일치하지 않을 경우, 원활한 정책 결정 및 집행이 이루어지지 않아 많은 시간과 비용의 낭비를 초래하여 정책의 효율성이 떨어지게 된다.

지역의 발전을 추진하는 과정에서 주민참여는 주민들에게 부여된 기본적인 권리이자 책임이다. 지역사회에 있는 자원을 활용하는 방법은 외부인보다는 현지 주민들이 잘 알고 있다. 그러한 주민이 정책 결정과 집행과정에 참여하는 것은 지역사업에 대한 정당성과 합법성을 부여하는 것이며, 사업의 우선순위를 결정하는 일에도 도움을 준다. 이제 정부가 일방적으로 정책을 결정하고 집행 하였던 시대는 지났다. 현대사회는 주민참여를 통하여 정부와 시민 간의 다양한 정보 교류 및 의견 교환을 이루고 협력적 거버넌스 체제를 구축하고 있다. 주민참여는 이러한 시대적 흐름에 따르는 주민의 요구(needs)에 속한다고 할 수 있다(최일환 외, 2019).

4. 선행연구 검토

현대 우리 사회의 국민 의식 수준은 과거보다 크게 향상되어 지방공기업을 향한 주민들의 공공 서비스 수요 또한 크게 증가하였다. 정부는 지방자치를 강조하며, 주민이 속한 지역과의 상호작용을 통한 삶의 질 향상을 위해 노력하고 있다(노성민, 2018).

곽현근(2005)은 편익과 비용이 지역사회에서 주민조직 참여에 어떠한 영향을 미치는지 연구하였다. 이 연구에서 개인은 사회적·규범적 편익이 높을수록 참여도가 높아지는 것으로 나타났으며, 개인적 비용이 높아질수록 참여의 정도가 낮아지는 것으로 확인되었다. 곽현근·김익렬(2006)은

주민자치센터에의 참여에 대하여 참여에 따른 편익과 비용이 어떠한 영향을 미치는지 연구하였다. 그 결과 참여 편익과 참여 비용 모두 주민자치센터 참여에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 참여 비용이 높을수록 참여의 정도는 낮은 것으로 나타나 높은 비용은 주민들이 주민자치센터에 참여하는 것을 어렵게 하는 요인으로 확인할 수 있었다. 참여 편익은 주민자치센터의 참여에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

지방자치단체와 지방공기업 간 신뢰 구축에 커뮤니케이션, 공유된 가치와 자율성이 긍정적인 영향을 미치는 요인임을 보여 준 연구도 있다(서혁준·함요상, 2009). 이 연구는 두 조직 간의 신뢰에는 공유된 가치가 중요한 요인으로 작용한다고 보았으며, 지방자치단체와 지방공기업은 비전과 미션에 대하여 원활하게 의사소통하고 그들의 정책적 지향점을 공유함을 통해 주민들에게 양질의 공공서비스를 효율적으로 제공할 수 있다고 보았다. 이어 함요상·서혁준(2010)의 연구에서는 지방자치단체와 지방공기업 간의 관계를 통해서 지방공기업의 평가에 영향을 미치는 요인을 확인하고자 하였다. 이 연구에서는 자율성, 임파워먼트, 커뮤니케이션과 신뢰를 기준으로 확인하였으며, 이를 통해 지방자치단체로부터 지방공기업이 자율성과 권한을 위임받아 이를 확보하고, 두 기관 간의 커뮤니케이션이 원활히 이루어지고 신뢰가 쌓인다면, 지방공기업이 좋은 평가를 받을 수 있는 것으로 나타났다.

남승하(2014)는 지방공기업 구성원의 신뢰, 시민참여, 법적·윤리적 책임 의식이 조직에 미치는 영향을 연구하였다. 조직신뢰, 상사신뢰, 시민신뢰, 시민참여 및 법적·윤리적 책임의식에 대한 인식들이 지방공기업에 대한 조직몰입, 직무만족도와 조직성과에 미치는 영향을 확인하였다. 그 결과 시민신뢰와 시민참여는 지방공기업에 부정적인 영향을 미쳤다고 보았는데, 이는 지방공기업의 업무적인 특성상 시설에 대한 관리와 민원 업무 처리가 매우 중요한 업무에 해당하여 나타난 반응으로 해석하였다.

노성민·김용운·엄영호(2020)는 지방공기업에 주민들을 효과적으로 참여시키기 위한 방안을 연구하였다. 이를 위하여 인구 구성학적 변수, 주민참여제도 필요성, 주민참여제도에의 현실적 실행가능성, 주민참여제도 활성화 노력, 주민과의 교류·협력, 약속이행정도, 견제 및 감시수단 확보 수준, 성과평가수단 구비수준, 주민참여정책 만족도를 독립변수로 설정하여 연구를 진행하였다. 그 결과 독립변수들이 모두 주민참여에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 주민참여제도의 필요성과 참여 가능성에 대한 긍정적인 인식과 지방공기업이 주민참여제도를 정착시키기 위한 노력이 높을수록, 지방공기업의 주민참여제도에 대한 만족도가 높을수록, 주민들도 자발적으로 참여할 수 있다고 보았다. 즉, 지방공기업은 주민들이 체감할 정도로 적극적으로 노력을 하여야 주민참여 수준이 높아진다는 결론을 보였다.

손지은(2020)의 연구에서는 지방공기업의 사회적 가치실현 성과를 알아보기 위하여 일자리 확대(일자리 창출, 일자리 질 개선, 지방공기업의 사회적 가치 실현), 사회적 책임(주민참여, 윤리경영, 노사상생, 재난·안전관리, 지역사회공헌, 사회적 약자배려, 친환경 경영)을 기준으로 확인하였

다. 모든 변수들이 지방공기업의 사회적 가치 실현에 기여하고 있다고 나타났다. 지역적으로 보았을 때, 고객 및 주민참여에 대하여 수도권이 비수도권보다 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다

〈표 1〉 선행연구 요약

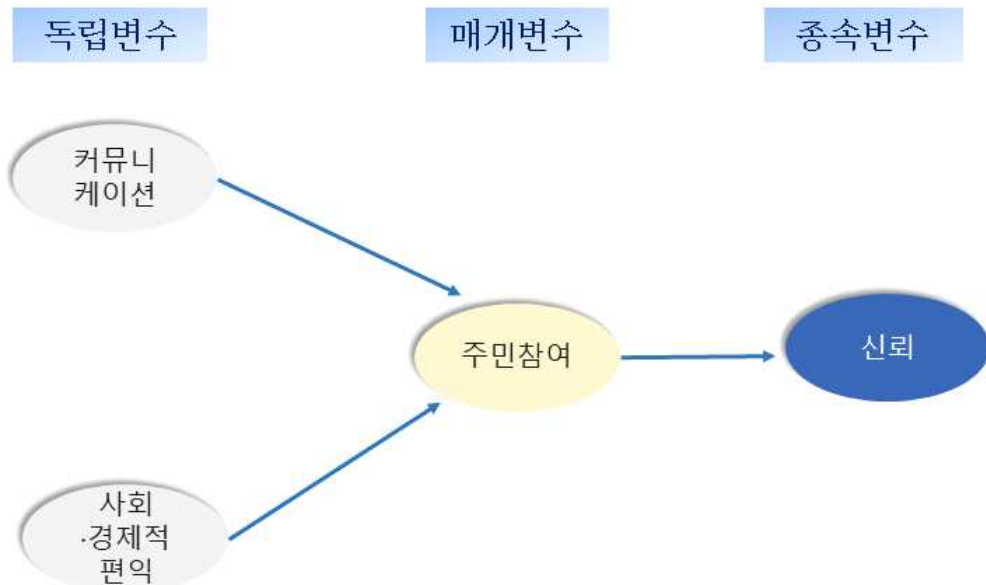
연구자	연구내용		연구대상	연구방법
	독립변수 /매개변수	종속변수		
곽현근(2005)	인구사회학적 배경, 주거관련 요인, 편익, 비용	주민조직의 참여	충북 청원군민 617명	다중회귀분석
곽현근·김익렬 (2006)	인구사회학적 배경, 주거관련 요인, 참여 편익, 참여 비용	주민자치센터 참여	대전광역시 동구 및 중구 주민 814명	다중회귀분석
서혁준·함요상 (2009)	커뮤니케이션, 공유된 가치, 자율성	정부조직간 신뢰	서울특별시 내 시설관리공단 직원 413명	다중회귀분석, 구조방정식
함요상·서혁준 (2010)	자율성, 임파워먼트, 커뮤니케이션, 신뢰	지방공기업 평가	서울특별시 내 시설관리공단 직원 220명	다중회귀분석
남승하(2014)	조직신뢰, 상사신뢰, 시민신뢰, 시민참여, 법적·윤리적 책임의식	조직몰입, 직무만족도, 조직성과	경기도 내 시설관리공단과 기타공사 및 시설관리형 공사직원 337명	다중회귀분석
노성민·김용운·엄영호(2020)	인구구성학적 변수, 주민참여제도 필요성, 주민참여제도에의 현실적 실행가능성, 주민참여제도 활성화 노력, 주민과의 교류·협력, 약속이행정도, 견제 및 감시수단 확보수준, 성과평가수단	주민참여	전국의 성인 488명	다중회귀분석
손지은(2020)	일자리 확대(일자리 창출, 일자리 질 개선), 사회적 책임(주민참여, 윤리경영, 노사상생, 재난·안전관리, 지역사회공헌, 사회적 약자배려, 친환경 경영)	지방공기업의 사회적 가치실현 성과	지방공기업 시설·서비스 이용 고객 111,479명	다중회귀분석

Ⅲ. 연구모형의 설정

1. 연구모형 및 가설설정

본 연구는 지방공기업에 대한 신뢰에 미치는 영향요인이 무엇인지를 도출하기 위한 연구로서, 지방공기업이 활성화되고, 발전하기 위해서는 무엇보다 신뢰를 확보하는 것이 매우 중요하다. 따라서 선행연구를 통해 지방공기업 신뢰에 미치는 영향요인으로 커뮤니케이션 요인과 사회·경제적 요인을 도출하였으며, 매개요인으로는 주민참여 요인을 설정하였다. 독립변수인 커뮤니케이션 요인과 사회·경제적 요인이 직접적으로 주민참여 및 신뢰요인에 미치는 영향을 살펴볼 뿐만 아니라, 주민참여 요인이 신뢰에 미치는 영향관계를 분석함으로써 주민참여요인이 매개변수로서의 역할을 수행하고 있는지를 검증할 뿐만 아니라, 직·간접적인 효과까지도 분석할 수 있다. 따라서 앞에서 제시한 독립변수와, 매개변수, 종속변수를 구조방정식 모형을 활용하여 종합적으로 분석하였다. 이상의 내용을 도식화하면 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 연구분석 모형



연구분석 모형을 통해 독립변수와 매개변수와의 관계, 독립변수와 종속변수와의 관계, 매개변수와 종속변수와의 관계를 5가지 가설로 요약하면 다음과 같다.

가설 1: 커뮤니케이션 요인은 지방공기업의 주민참여에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 2: 사회·경제적 편익 요인은 지방공기업의 주민참여에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 3: 주민참여는 지방공기업의 신뢰에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 4: 커뮤니케이션 요인은 지방공기업의 신뢰에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설 5: 사회·경제적 편익 요인은 지방공기업의 신뢰에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

2. 표본의 특성

본 연구는 가설검증과 실증분석을 실시하기 위하여 전국 16개 도시에 거주하는 20세 이상의 주민을 대상으로 2018년 4월 30일부터 2018년 5월 31일까지(약 31일간) 설문조사를 실시하였다. 설문조사 방법은 직접 방문조사 및 인터넷 조사를 병행하여 실시하였으며, 총 600부의 설문지를 배포하였으며, 488부의 설문지를 회수하여, 회수율은 81.3%였다. 회수된 설문지 중 불성실한 응답 7부를 제외하고 481부의 설문지를 본 연구에 활용하였다.

본 연구에 활용한 응답자의 성별은 여자 229명(47.6%), 남자 252명(52.4%)이었으며, 학력은 초등학교 졸업 1명(0.2%), 중학교 졸업 2명(0.4%), 고등학교 졸업 34명(7.1%), 대학교 재학 311명(64.7%), 대학교 졸업 90명(18.7%), 대학원 졸업 41명(8.5%), 기타 2명(0.4%)이었다. 거주기간을 묻는 질문에 대하여 5년 미만이라고 응답한 사람은 93명(19.3%), 5년 이상 10년 미만 47명(9.8%), 10년 이상 20년 미만 154명(32.0%), 20년 이상 187명(38.9%)이었다. 이상을 정리하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 표본의 특성

(N=481)

구분		명 (%)	구분		명 (%)
성별	여자	229(47.6)	학력	대학원 졸업	41(8.5)
	남자	252(52.4)		기타	2(0.4)
학력	초등학교 졸업	1(0.2)	거주기간	5년 미만	93(19.3)
	중학교 졸업	2(0.4)		5-10년 미만	47(9.8)
	고등학교 졸업	34(7.1)		10-20년 미만	154(32.0)
	대학교 재학	311(64.7)		20년 이상	187(38.9)
	대학교 졸업	90(18.7)			

3. 변수의 측정 및 분석

본 연구를 수행하기 위해 설문조사 문항을 만들 때, 신뢰도와 타당도가 검증된 선행연구들을 분석하여 설문에 활용하였을 뿐만 아니라 일부 문항의 경우 연구목적에 맞게 설문 문항을 수정하여 활용하였다. 구체적인 측정항목으로서 독립변수로 활용한 커뮤니케이션 요인은 Oshita(2017)의 문항을 참고하여 5문항으로 구성하였으며, 사회·경제적 요인 Tanaka(2004), 심준섭(2009)의 문항을 참고하여 4개 문항으로 구성하였다. 매개변수인 주민참여요인은 최문형·정문기(2015), 고경훈·김보은(2012)의 내용을 참고하여 4개 문항으로 구성하였다. 마지막으로 신뢰요인은 송하중 외

(2011), 정주용·김서용(2014), 김근식·김서용(2017)의 문항을 참고하여 4개 문항으로 구성하였다. 설문지의 측정방식은 리커트(Likert scale) 5점 척도로 구성하였다. 리커트 5점 척도의 경우 ①은 매우 부정을 나타내고 ⑤은 매우 긍정을 표시하였다. 구체적인 설문측정항목은 아래 <표 3>과 같다.

<표 3> 측정문항

변수	측정항목
커뮤니케이션 요인 (5문항)	1. 지방공기업 운영자는 운영과정에서 주민과 충분한 토론 및 의논을 한다. 2. 지방공기업 운영자는 주변 지역에 대한 지원사업의 결정 과정에서 주민의 의견을 수렴한다. 3. 지방공기업 운영자는 주민을 대등한 대화의 상대방으로 인식한다. 4. 지방공기업 직원들은 지역행사 참여 등 지역사회 유대강화에 노력한다. 5. 지방공기업 직원들은 지역주민들을 위한 사회봉사활동을 위해 노력한다.
사회·경제적 편익요인 (4문항)	1. 내가 하려는 일을 발전시킬 수 있다(경력개발). 2. 의 /식 /주와 관련된 비용을 절약할 수 있다. 3. 개인이나 가족의 문제를 영향력이 있는 사람들로부터 도움받을 수 있다. 4. 다른 사람들로부터 인정과 존경을 받을 수 있다.
주민참여 요인 (4문항)	1. 지방공기업은 주민참여를 위해 노력하고 있다. 2. 지방공기업의 주민참여제도가 활성화 되어 있다. 3. 지방공기업의 주민참여정책에 대해 만족한다. 4. 지역주민들은 자발적으로 주민참여제도에 참여하고 있다.
신뢰 요인 (4문항)	1. 지방공기업 운영자는 지역사회 공동체를 활성화하는데 기여한다. 2. 지방공기업 운영자는 해당 지역의 발전을 위해 투자하는 존재이다. 3. 지방공기업 운영자는 주민과 한 약속을 반드시 이행한다. 4. 지방공기업 운영자는 관리·감독할 능력이 있다.

IV. 실증분석 결과

1. 측정모형의 검증

본 연구를 실증분석하기 위해서는 수집된 설문조사결과를 토대로 연구모형에 대한 신뢰성과 타당성을 확보해야 한다. 따라서 연구모형의 신뢰도와 모형 적합도를 검증하기 위해 내적일관성 분석(internal consistency analysis)을 실시하였다. 내적일관성 분석을 위해 사회과학분야에서는 Cronbach' α 값을 활용하고 있으며, Cronbach' α 값이 0.6 이상일 경우 측정변수의 신뢰성을 가지는 것으로 판단하고 있다. 본 연구에 활용된 변수들에 대한 Cronbach' α 값은 0.7이상으로서 측정도구가 신뢰성을 가지고 있음을 알 수 있다. 또한 연구모형의 타당성 검증을 위해 확인적 요인분석을 실시하였다. 확인적 요인분석 결과 절대적합도 지수, 증분 적합도가 모두 기준치를 충족하여, 연구모형과 측정변수에 대한 타당성은 확보하였다.

〈표 4〉 신뢰도 및 확인적 요인분석, 모형적합도 결과

변수	문항	요인 적재량	표준화 요인 적재량	표준오차 (S.E)	CR(t 값)	Cronbach's α			
커뮤니케이션 요인	커뮤니케이션 5	1	0.829			0.889			
	커뮤니케이션 4	0.952	0.781	0.049	19.408				
	커뮤니케이션 3	0.844	0.752	0.046	18.414				
	커뮤니케이션 2	0.932	0.796	0.047	19.917				
	커뮤니케이션 1	0.909	0.77	0.048	19.016				
사회·경제적 편익 요인	사회경제4	1	0.718			0.767			
	사회경제3	1.134	0.747	0.086	13.13				
	사회경제2	1.046	0.689	0.084	12.511				
	사회경제1	0.735	0.542	0.072	10.213				
주민참여 요인	주민참여 4	1	0.835			0.870			
	주민참여 3	0.98	0.832	0.047	20.951				
	주민참여 2	0.989	0.849	0.046	21.485				
	주민참여 1	0.759	0.650	0.050	15.131				
신뢰 요인	신뢰 4	1	0.669			0.790			
	신뢰 3	1.17	0.737	0.087	13.494				
	신뢰 2	1.047	0.671	0.084	12.514				
	신뢰 1	1.047	0.706	0.08	13.044				
모형	절대적합도					증분 적합도			
	χ^2	GFI	AGFI	RMR	RMSEA	NFI	TLI	IFI	CFI
기본 모형	291.350	0.933	0.910	0.036	0.057	0.930	0.946	0.956	0.956
기준치		>0.9	>0.85	<0.05	<0.08	>0.9	>0.9	>0.9	>0.9

2. 가설검증 결과

본 연구는 지방공기업의 신뢰에 미치는 영향요인을 실증분석 한 연구로서 5가지 가설을 설정하였다. 첫째, 〈가설1〉인 ‘커뮤니케이션 요인은 지방공기업의 주민참여에 정(+)의 영향을 미칠 것이다’의 가설검증결과 경로계수는 0.584($t=10.485$)이고 $p<0.001$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지방공기업의 의사소통 노력이 많을수록 주민참여가 높아진다는 것을 의미하는 것으로 〈가설 1〉은 채택되었다.

둘째, 〈가설 2〉인 ‘사회·경제적 편익요인은 지방공기업의 주민참여에 정(+)의 영향을 미칠 것이다’의 가설검증 경로계수는 0.122($t=2.273$)이고 $p<0.05$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 사회·경제적 요인을 늘려줄수록 주민참여가 높아진다는 것으로서 〈가설 2〉도 채택되었다.

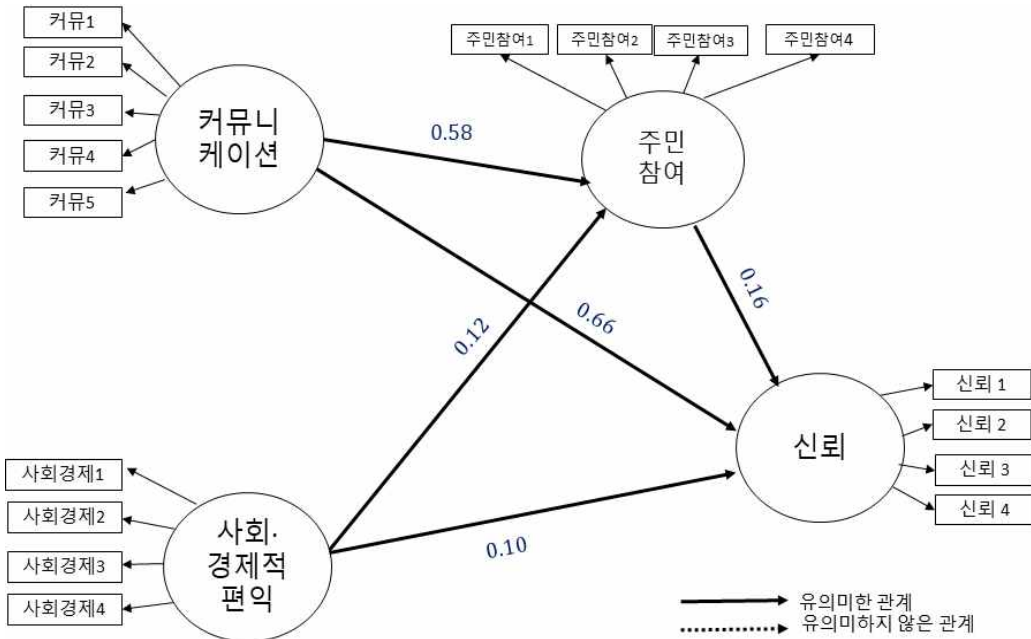
셋째, 〈가설 3〉인 ‘주민참여는 지방공기업의 신뢰에 정(+)의 영향을 미칠 것이다’의 가설검증 경로계수는 0.165($t=2.989$)이고 $p<0.01$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 주민참여

가 많아지면 지방공기업에 대한 신뢰가 높아진다는 것으로서 <가설 3>도 채택되었다.

넷째, <가설 4>인 '커뮤니케이션 요인은 지방공기업의 신뢰에 정(+)'의 영향을 미칠 것이다'의 경로계수는 0.664($t=9.551$)이고 $p<0.001$ 수준에서 통계적으로 유의미하며, 이는 지방공기업의 의사소통 노력이 많을수록 지방공기업에 대한 신뢰가 높아진다는 것을 의미한다. 따라서 <가설 4>도 채택되었다.

다섯째, <가설 5>인 '사회·경제적 편익 요인은 지방공기업의 신뢰에 정(+)'의 영향을 미칠 것이다'의 경로계수는 0.103($t=2.075$)이고 $p<0.05$ 수준에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. 이로써 <가설 5>도 채택되었다. 이상의 5가지 가설을 검증한 결과 5가지 가설 모두 채택되었다. 지방공기업의 주민참여와 신뢰확보에 있어 커뮤니케이션 노력과 사회·경제적 편익을 보장하는 것이 지방공기업에 대한 주민참여를 확대할 뿐만 아니라 지방공기업에 대한 신뢰도 높이는 것으로 나타났다. 특히 주민참여와 지방공기업의 신뢰에 있어 커뮤니케이션이 타 변수들보다 표준화 계수가 매우 높게 나타난 것을 알 수 있다. 이는 지방공기업의 의사소통 노력이 매우 중요한 활동이라는 것을 나타내고 있는 것이다. 이상의 내용을 그림으로 도식화하면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 실증분석 결과의 도식화



〈표 5〉 가설검증 결과

구분	가설내용	표준화 계수	비표준화 계수	표준오차	CR (t 값)	p 값	검증 결과
가설 1	주민참여 ← 커뮤니케이션	0.583	0.621	0.059	10.485	***	채택
가설 2	주민 ← 사회경제적 편익	0.122	0.152	0.067	2.273	*	채택
가설 3	신뢰 ← 주민참여	0.165	0.122	0.041	2.989	**	채택
가설 4	신뢰 ← 커뮤니케이션	0.664	0.524	0.055	9.551	***	채택
가설 5	신뢰 ← 사회경제적 편익	0.103	0.095	0.046	2.075	*	채택

실증분석 결과를 토대로 효과를 분해 한 결과, 변수들간에는 직·간접효과가 나타나고 있다. 직접효과와 간접효과를 합산한 총 효과를 살펴보았을 때 커뮤니케이션 요인이 사회·경제적 편익 요인보다 총 효과가 매우 높은 것을 알 수 있다.

〈표 6〉 효과의 분해

구분		커뮤니케이션	사회경제적 편익	주민참여
신뢰	직접효과	0.664	0.103	0.165
	간접효과	0.096	0.020	-
	총효과	0.760	0.123	0.165

V. 결론

본 연구는 지방공기업이 주민들로부터 신뢰를 확보하고 보다 나은 지방공기업으로 발전하기 위해 신뢰에 미치는 영향요인이 무엇인지를 실증분석한 연구이다. 본 연구의 영향요인인 독립변수는 주민들과의 의사소통을 의미하는 커뮤니케이션 요인과 지방공기업 활동에 참여함으로써 얻을 수 있는 사회·경제적 편익을 독립변수로 활용하였으며, 주민참여를 매개변수로 설정하여 실증분석을 실시하였다. 실증분석 결과 커뮤니케이션 요인, 사회·경제적 편익 요인, 주민참여 요인 모두 지방공기업의 신뢰를 확보하는데 정(+의) 영향을 미치는 요인으로 나타났다. 결국 지방공기업이 신뢰를 확보하기 위해서는 앞에서 제시한 요인들이 매우 중요할 뿐만 아니라 특히 커뮤니케이션 요인의 경우 신뢰확보에 매우 큰 영향을 미치는 것을 알 수 있었다.

이상의 연구분석 결과를 바탕으로 지방공기업이 신뢰를 확보하고 보다 발전하기 위한 정책제언을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지역주민들이 직접 참여하여 지방공기업 사업에 의견을 제시하고, 소통할 수 있는 제도적 장치를 만들어야 할 것이다. 나아가 지역주민들의 니즈(needs)를 파악하고 창출하기 위해 함께 노

력하는 협업체계가 갖추어져야 할 것이다. 이러한 예로 서울주택도시공사(SH공사)에서는 ‘시민주주단’을 매년 위촉하여 지역주민들과 전문가가 참여한 100인으로 구성된 시민소통기구인 ‘SH 시민주주단’을 창단하여 운영하고 있다. 이들은 2년간 무보수로 활동하며, SH공사의 경영성과의 사업계획에 대한 의견을 제시할 뿐만 아니라 토의 안전에 대한 의견서를 제출하는 등 적극적으로 주민들과 소통하기 위한 노력을 하고 있다. 따라서 타 지방공기업에서도 이러한 제도적 장치를 활용한 주민소통 노력을 지속적으로 기울여야 할 것이다.

둘째, 사회·경제적 편익이 지방공기업의 신뢰에 영향을 미치고 있는 것을 살펴볼 때, 최근 논의되고 있는 공유가치창출을 위한 노력을 해야 할 것이다. 공유가치창출은(CSV: Creating Shared Value) 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility)을 보완하고, 지역주민들과 공동가치창출을 통해 이익을 공유할 수 있도록 하는 것으로서 지역 클러스터 구축을 통해 지역주민들과 생산과 판매에 있어 함께 노력할 수 있는 방안을 제시해야 할 것이다. 즉, 지역 내 효율적인 생산기반을 구축하여 지역 범위 내의 하청공급업체, 대학, 연구소, 지역주민 등을 포함하는 사회적 자원을 활용하고 이를 통해 공동의 이익을 창출하여, 지방공기업과 지역주민이 상생할 수 있는 방안을 제시하고 있다.

셋째, 지방공기업 경영평가 지표를 살펴보면, 사회적 가치 항목으로 ‘일자리 확대’, ‘소통 및 참여’, ‘지역상생발전’ 항목이 설정되어 있으며, 지표당 많은 배점이 되어 있다. 따라서 지방공기업이 지역주민들에게 신뢰를 확보하고, 상생하기 위해서는 지역주민을 위한 일자리를 창출하고 확대하기 위한 노력을 해야 할 것이다. 나아가 주민들과의 소통과 참여를 독려하기 위해 정기적인 주민과의 소통의 장을 마련해야 할 뿐만 아니라 주민들의 의견을 단순히 청취만 하는 것이 아니라 적극적으로 반영하기 위한 기관장 및 구성원들의 노력이 필요하다.

본 연구는 지방공기업의 신뢰를 확보하기 위해 커뮤니케이션, 사회·경제적 편익, 주민참여의 3가지 변수를 활용하였다. 하지만 지방공기업의 신뢰를 확보하기 위한 다양한 변수들이 있는데 3가지 변수로만 측정된 것은 본 연구의 한계로 지적된다. 따라서 향후 연구에서는 기존 변수 이외에 추가적인 변수들을 활용하여 보다 심도있는 연구를 진행하도록 하겠다.

〈참고문헌〉

- 강나은·김찬동.(2022). 한국 지방공기업의 정책변동 분석. 『한국사회와 행정연구』, 33(1): 33-56.
- 고경훈·김보은.(2012). 지방자치 발전을 위한 주민참여 활성화 연구. 『한국행정논집』, 24(2): 323-342
- 고혜영·김주경.(2020). 정책 리더러시가 신뢰와 수용성에 미치는 영향에 관한 연구: 원자력 에너지 중심적으로. 『한국정책연구』, 20(1): 97-117.
- 곽현근.(2005). 지역사회 주민조직 참여의 편익과 비용에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 17(3):

51-74.

- 곽현근·김익렬.(2006). 주민조직 참여의 편익과 비용에 관한 연구: 주민자치센터를 중심으로. 「지방정부연구」, 10(3): 185-210.
- 김근식·김서용.(2017). 다차원적 편익지각이 원자력수용성에 미치는 영향에 대한 실증분석. 「행정논총」, 55(4): 207-245.
- 김명상·김주경.(2022). 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 정부신뢰, 시민단체, 이념대립, 공론조사를 중심으로. 「분쟁해결연구」, 20(2): 67-95.
- 김주경·노성민.(2018). 지방공기업 거버넌스를 통한 시민참여 증대방안. 한국지방공기업학회보 학술대회 자료집, 2018(2): 1-14.
- 김주경·임은옥.(2019). 원전지역 주민의 원전 수용성 결정요인 분석. 「한국정책학회보」, 28(3): 1-26.
- 남승하.(2014). 신뢰, 시민참여, 법적·윤리적 책임의식에 대한 인식이 지방공기업의 조직효과성에 미치는 영향. 「GRI 연구논총」, 16(3): 211-235.
- 노성민·김용운·엄영호.(2020). 지방공기업 주민참여 확산의 영향요인에 관한 분석. 「Crisisonomy」, 16(1): 21-35.
- 박성민·장지상·김채복.(2017). 원자력발전 수용성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 울진군 지역을 중심으로. 「분쟁해결연구」, 15(3): 5-43.
- 박연호.(2003). 「행정학신론」. 서울: 학영사.
- 백완기.(2007). 「행정학」. 서울: 박영사.
- 서혁준·함요상.(2009). 자치단체와 지방공기업간 신뢰구축에 미치는 영향요인 분석: 서울시 전체 시설관리공단을 대상으로. 「한국지방자치학회보」, 21(4): 55-79.
- 손지은.(2020). 지방공기업의 사회적 가치 실현 성과에 관한 연구: 수도권과 비수도권의 지역적 특성을 중심으로. 「한국조직학회보」, 17(1): 123-147.
- 송재복.(2009). 공기업선진화방안과 지역갈등 - 한국토지주택공사 지방이전과 관련된 갈등을 중심으로 -. 「한국자치행정학보」, 23(2): 63-87.
- 송하중·김주경·고대유·황원동.(2011). 우리나라 국민들의 원자력발전 수용성에 미치는 영향요인 분석. 「한국지방행정학보」, 8(2): 87-109.
- 원구환.(2019). 지방공기업 50년의 발자취와 발전방향. 「월간 공공정책」, 164: 11-13.
- 윤민재.(2004). 신뢰와 사회자본에 대한 사회적 이해. 「신뢰연구」, 14(1): 3-35.
- 윤중배.(2013). 「지방공기업의 조직 환경이 성과에 미치는 영향에 관한 연구: 강원도 내 4개 시설관리공단을 중심으로」. 박사학위논문, 강원대학교 대학원.
- 윤태범·곽채기.(2017). 「공기업론」. 서울: 한국방송통신대학교 출판문화원.
- 이경원.(2014). 지역공동체 강화를 위한 사회적 자본의 육성. 「제주발전포럼」, 51: 3-16.
- 정주용·김서용.(2014). 신뢰와 원자력 수용성의 다차원성에 대한 탐색적 분석. 「한국행정학보」,

- 48(4): 51-78.
- 최문형·정문기(2015). 공동체의식이 주민참여에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 49(2): 273-306.
- 최일환·김주경·김영곤.(2019). 원전 주변지역 주민의 참여에 관한 인식이 민·관 협력적 참여행동에 미치는 영향. 「국가정책연구」 33(1): 137-164.
- 한준.(2001). 신뢰와 조직간 연결망. 「신뢰연구」, 11(1): 143-183.
- 함요상·서혁준.(2010). 지방자치단체와 지방공기업간의 관계가 지방공기업의 성과에 미치는 영향: 서울시의 시설관리공단을 중심으로—. 「한국행정연구」, 18(4): 195-225.
- 홍재우.(2005). 민주주의 공고화의 이해: 불확실성과 불신의 제도화. 「신뢰연구」 15(2), 45-65.
- Anderson, J. C. & Narus, J. A.(1990). “A Model of Distributor Firm and Manufacturer Firm Working Partnership.” *Journal of Marketing* 54(1), 42-58.
- Ansell, C. & Gash, A.(2008). “Collaborative Governance in Theory and Practice.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4), 543-571.
- Arnstein, S, R.(1969). “A ladder of Citizen Participation.” *Journal of the American Institute of Planners* 35(4), 216-224.
- Assael, H.(1998). *Customer behavior and marketing action*. Cincinnati: South-Western College Publication.
- Clark, P. B., & Wilson, J. Q.(1961). “Incentive Systems: A Theory of Organizations.” *Administrative Science Quarterly* 6(2), 129-166.
- Cunningham, James V.(1972). “Citizen Participation in Public Affairs” *Public Administration Review* 32 589-602.
- Golden, J. R.(1993). “Economics and National Strategy: Convergence, Global Networks, and Cooperative Competition.” *The Washington Quarterly* 16(3), 91-113.
- Katz, D & Kahn, R. L.(1966). *The social psychology of organizations*. New York: Wiley
- Oshita, T. (2017). “The Effects of Emergency Preparedness Communication on People’s Trust, Emotions, and Acceptance of a Nuclear Power Plant”. *Environmental Communication*, 13(4): 472-490.
- Le Porte, T. & D. Metlay.(1996). “Hazards and Institutional Trustworthiness: Facing a Deficit of Trust.” *Public Administration Review*. 56(4), 341-347.
- Peter, J. P., & Olson, J. C.(1987). *Consumer behavior, Marketing strategy perspectives*. New York: McGraw-Hill
- Sidney Verba. (1967). “Democratic Participation”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 373(1), 53-78.
- Zucker, Lymm G. (1986). “Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure,

74 「한국지방행정학보」 제20권 제2호

1840~1920.” *Research in Organizational Behavior* 8, 53-111.

접수일(2023년 06월 09일)

수정일(2023년 08월 15일)

게재확정일(2023년 08월 23일)

〈국문초록〉

지방공기업의 신뢰향상 방안에 관한 연구

본 연구는 지방공기업의 신뢰를 확보하고 보다 주민친화적인 지방공기업으로 발전하기 위해 지방공기업의 신뢰에 미치는 영향요인이 무엇인지를 실증적으로 분석한 연구이다. 본 연구의 실증분석을 위해 독립변수로는 커뮤니케이션 요인, 사회·경제적 편익요인을 설정하였으며, 매개변수로 주민참여 요인을 활용하였다. 본 연구의 가설검증을 위해 16개도시에 거주하는 20세 이상의 주민을 대상으로 설문조사를 실시하였고, 488부의 설문지를 회수하여 실증분석에 활용하였다.

실증분석 결과 지방공기업의 신뢰에 미치는 영향요인으로는 커뮤니케이션 요인, 사회·경제적 편익요인, 주민참여 요인 모두 신뢰에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 실증분석 결과를 바탕으로 지방공기업이 주민들의 신뢰를 확보하기 위해서 첫째, 지역주민들이 참여하여 의견을 제시할 수 있는 ‘시민주주단’을 설립해야 할 것이며, 둘째, 공유가치창출(CSV)을 위해 지역주민들과 상생협력하기 위한 방안을 마련해야 할 것이다. 마지막으로 지방공기업 경영평가 지표인 주민과의 소통, 상생협력 발전을 위해 정기적인 소통의 장을 마련해야 할 뿐만 아니라 기관장 및 구성원들이 적극적인 상생활동과 제도마련을 위해 노력해야 할 것이다.

주제어: 지방공기업, 신뢰, 커뮤니케이션, 사회·경제적 편익, 주민참여

김주경(金周經: 주저자) 경희대학교 일반대학원 행정학과에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 제주대학교 행정학과 조교수 및 제주대학교 사회과학연구소 부소장으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공갈등관리, 행정철학, 복지행정, 과학기술정책 등이며, 최근 연구로는 Study on the policy literacy of the Republic of Korea regarding nuclear and new-renewable energy(2022), 시민단체의 갈등역량이 정부의 갈등역량에 미치는 영향(2021), 신재생에너지 정책지지에 미치는 영향요인 분석(2020) 등이 있다(agelead@jejunu.ac.kr).

김명상(金明相: 공동저자) 제주대학교 일반대학원 행정학과 박사과정을 수료하였으며, 최근 연구 논문은 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 정부신뢰, 시민단체, 이념대립, 공론조사를 중심으로(2022), 한국의 JDC와 중국의 HDF 이도면세점 사업 비교 연구(2021)이며, 연구분야는 지방자치, 공공갈등관리 등이다(heiskms@jejunu.ac.kr).

강영훈(康榮勳: 교신저자) University of LaVerne에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 제주대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 환경행정, 정보체계이다. 논문으로는 제주 스마트 교통 안전도시 평가지표 구축 방안 연구(2020), 태풍 ‘나리’(2007)와 ‘차바’(2016) 내습 시 제주지역 언론 중심으로 본 자연재난대응 매뉴얼의 비교분석(2019) 등이 있다(4theworld@jejunu.ac.kr).