

시민참여 활성화 영향요인 연구: 지역복지 분야를 중심으로*

류영아

국문요약

본 연구는 시민참여를 활성화하기 위해서 필요한 영향요인을 점검하는 목적으로 수행되었다. 먼저, 시민참여와 관련된 기존의 연구를 기초로 변수를 도출하고 설문으로 구성하여 현재 복지 분야에서 참여하고 있는 시민과 지방자치단체 공무원의 인식을 조사하였다. 설문조사 결과, 시민참여에 영향을 미치는 요인으로 '제도 요인', '시민 요인', '정부 요인', '상호작용 요인'을 도출하였고, 시민의 경우에는 '시민 요인'을 가장 중시한 반면 공무원의 경우에는 '시민 요인'과 '상호작용 요인'을 강조하였다. 이러한 분석 결과는 시민의 리더십, 시민의식, 시민역량이 뒷받침되어야 하고, 시민과 정부 간의 신뢰, 평등관계, 협력, 네트워크 구축이 시민참여에 중요한 역할을 한다는 점을 제시하고 있다.

주제어: 시민참여, 시민역량, 지역복지

1. 서론

참여민주주의에서 시민의 참여는 민주주의를 유지하는 불가결한 요소라고 할 수 있다. 시민은 복지·의료·환경·교육 등 일상생활과 지역사회에 관심을 가지는 경향이 많다는 점에서 지방자치는 시민에게 참여의 공간을 제공하고, 시민은 참여를 통해 관용과 시민적 덕성(civic virtue)을 배울 수 있다.

우리나라의 경우, 1987년 6월 민주항쟁 이후부터 반독재에 대한 투쟁보다는 소수자, 장애인, 외국인 노동자, 환경오염 등 다양한 이슈들에 대해 시민들이 관심을 가지게 되었다. 또한, 민주화, 경제발전, 금융위기 등 급격한 사회 변동을 겪으면서 시민의식, 시민역량, 시민참여, 자원봉사, 공동체 등에 대한 요구가 커지고 있는 상황이다.¹⁾

선진 복지국가들의 경험을 보면 시민 삶의 질 문제는 시민들이 적극적으로 참여하고 요구할 때 해결된다는 점을 확인할 수 있고(이인재, 2004: 44), 시민참여 활성화는 지역사회 발전과 국가 경쟁

* 본 논문은 한국지방행정연구원 2013년 중점정책과제 수행 중에 작성한 논문입니다. 한국지방행정연구원 규정에 의거하여, 중점정책과제 수행 중에 과제의 일부를 발췌·수정하여 학술논문으로 작성하였습니다.

1) 우리 사회는 절대빈곤이라는 가장 기초적인 문제를 해소하지 못한 채, 환경문제, 교통문제, 보건의료문제 등 다양한 사회적 문제가 새롭게 대두되고 있다. 삶의 질 문제가 이제는 일부 저소득층 차원의 문제가 아니라 대다수 국민의 문제로 인식되고 있다(이인재, 2004: 44).

력 강화로 승화시킬 수 있으며(심익섭, 2012: 62), 최근에는 공공문제 해결에 시민이 봉사하는 것을 정부가 의도적으로 설계하는 시민서비스(Civic Service) 제도가 미국을 중심으로 등장하고 있는(Perry&Thompson, 2004; Etzioni, 2007) 등 시민참여에 대한 관심은 계속되고 있다.

정부의 여러 정책 분야 중에서 복지 분야는 민간복지관·민간센터·비영리민간조직 등 민간 영역에서 복지서비스를 제공해 오고 있다는 점에서 시민참여가 활발한 분야라고 할 수 있다. 그동안, 불완전한 관료와 정치가에 의해 주도되는 복지국가는 사회 구성원들이 자발적으로 주도하는 호혜적 생계조직화 방식을 약화시킬 수 있다는 비판이 있어 왔고(김원중외, 2000: 19), 시민들의 복지욕구가 일반화됨에 따라 다양한 사회복지시설이 증가하였고(서울시 복지재단, 2009: 9; 김희연, 2012: 114), 민간자원 활용을 강화하고 공공과 민간 간의 협력체계를 구축하는 방안을 강조하는(사회보장실무위원회, 2013: 4-6) 등 시민참여를 확대해야 한다는 움직임이 커지고 있다. 또한, 복지업무 폭증에 따른 이른바 ‘복지업무 갈때기’ 현상²⁾이 나타나고 있으며(보건복지부, 2013: 1) 정치권의 복지에 대한 관심 또한 더욱 증가하고 있어서, 복지 분야는 그 어느 때보다도 큰 사회적 이슈가 되고 있는 상황이다.

복지에 대한 전 국민적 관심이 증가하고 있는 현 시점에서, 지역복지에 관심을 가지고 있는 시민과 공무원이 시민참여에 대해 어떻게 인식하고 있는지 조사하여³⁾ 시민참여 활성화 방안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다. 본 연구는 복지 업무를 담당하고 있는 지방자치단체 공무원과 지역사회복지협의체 구성원, 지역의 민간 복지관·센터 근무자, 자원봉사자 등의 인식을 조사하여 시민참여를 활성화할 수 있는 방안을 도출하였다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 시민참여

시민 영역은 국가와 시장이 가진 기능을 비판하고 감시하는 기능뿐만 아니라 정부와 공공부문을 대신하여 공익사업의 기능을 수행하면서 정치, 경제, 사회, 환경 등 우리 사회 전 영역에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 본 연구에서는 참여의 주체로서 ‘시민’을 ‘시민 개인’과 ‘시민단체’를 포함하는 개념으로 보았고,⁴⁾ ‘시민참여’는 ‘정책과정에서 의견을 제시하는 시민의 의사표현에서부터 시민들이 조직화되어 집합적으로 의사전달 하는 활동’으로 보았다⁵⁾.

2) 갈때기 현상이란, 중앙정부에서는 많은 정책이 쏟아지지만 일선에서는 갈때기 모양처럼 담당 직원이 한 두 사람에 불과하여 엄청난 업무 부담이 있는 것을 일컫는다(이광석외, 2009: 121). 2013년 7월 현재 기초자치단체에서 담당하고 있는 복지업무는 16개 부처의 292개 서비스에 달하고 있다(서대문구청, 2013: 7).

3) 시민참여에 대한 규범적 연구는 있으나 경험적 연구는 상대적으로 부족한 실정이다(Irvin & Stansbury, 2004: 55).

4) 시민의 범위는 정치적·사회적 결정에 영향을 미치는 각종 사회단체까지 포함할 수 있다는 지적에 따라(박희봉, 2006: 3), 본 연구에서는 시민을 시민 개인, 시민단체, 비영리민간단체를 포함한 개념으로 보았다.

시민참여와 관련한 학자들의 논의를 보면, 한국사회에서 시민참여는 제도상 미비점으로 인해 많은 한계가 있다는 지적(조택, 2006)처럼, 시민참여를 얼마나 제도화, 공식화하고 있는지를 가지고 주민참여 수준을 측정할 수 있다(Yang & Callahan, 2005). 참여 제도가 충분하지 않을 경우에는 시민참여가 축소될 수 있고 자원을 보유한 일부 계층에 의해 참여가 독점될 수 있기 때문에(이승중, 2003: 163), 참여 환경을 조성하는 제도 및 공무원의 대응이 중요하다고 볼 수 있다. 또한, 시민참여가 저조한 원인에는 시민적 교육이 부족하기 때문이라는(Rimmerman, 1997: 34-35) 지적도 있다.

시민참여는 시민 스스로 시민적 덕성을 향상시키고 내부의 역량을 길러서 적극적인 참여자로서의 자신을 존재하게 한다(Nabatchi, 2010). 시민의 참여에는 리더십, 관심, 역량 등이 상당한 영향력을 미치고 있는데(강인성, 2007), 정보와 지식이 참여에 중요하고(Kaid et al, 2007: 1193-1194) 시민이 참여하는 기술·역량은 정보를 획득하고 가공하는 능력에서 시작된다고 볼 수 있다(Dalton, 2008: 19). 참여자로서 시민이 가지는 시민의식은 구성원이 가져야 할 권리·의무에 관한 의식을 말하는데(Barbalet, 1988: 2), 시민의식은 시민적 덕성 또는 시민적 자질이라는 용어와 같은 의미로 사용되고 있다(김혜정, 2012: 218).

우리나라의 시민참여 제도는 주민에 의해 요구된 제도가 아니라 정부에 의해 만들어진 제도라는 점에서(정명은, 2012: 89) 시민참여와 관련한 정부의 역할을 고찰하는 것이 필요하다. 비영리민간단체지원법을 보면, 정부가 비영리민간단체에게 재정적 지원(법 제5조, 제6조, 제10조, 제11조)과 행정적 지원(법 제5조, 제7조)을 하면서 자율성은 보장한다(법 제5조)라고 규정하고 있다.

시민참여란, 지역 차원에서 정부, 기업, 시민단체가 공과 사의 구분 없이 ‘협력’과 ‘참여’를 통하여 지역의 정책문제를 해결하는 체제를 의미한다(Stoker, 2000: 93-94). Putnam(1993)은 자발적 결사체에서의 신뢰가 시민적 덕성을 위한 기능을 하고 있다고 보면서, 면대면 상호작용 경험을 통해 다른 사람을 신뢰하는 법을 배운다는 점에서 시민참여의 중요한 원천을 결사체라고 보았다. Letki(2004)는 신뢰와 참여 사이의 관계를 설명함에 있어서 사회적 신뢰와 시민참여는 강한 상호연관성을 가진다고 지적하고 있다. 시민과 정부의 수평적인 네트워크는 긍정적인 사회적 자본을 창출하고 협력적 행동을 야기할 가능성을 높이고 커뮤니케이션 기회를 증대시켜서 상호작용을 촉진시킨다는 점에서, 시민은 참여를 통해 더 많은 사회적 연결망을 획득할 수 있는 정보와 기회를 얻게 된다(Putnam, 1993; Newton 1997). Fukuyama(1999)는 결사체의 네트워크가 다른 사람들과의 신뢰 및 상호작용을 만들어낸다고 제시하였고 Pierre & Peters(2003)도 정부와 시민 사이의 파트너십과 네트워크가 주도적 역할을 수행하는 새로운 형태의 협력을 강조하고 있으며 Rhodes(1996: 658)는 네트워크 관리를 통해서 행정의 효율성과 효과성을 향상시킬 수 있다고 지적하였다.

5) 주성수(2006)는 시민참여를 ‘사회생활에서 사람들과 상호작용을 하기 위해 시민단체를 구성하는 결사체 및 조직에 참여하는 것’으로 정의하고 있고, 이승중외(2011)는 시민참여를 ‘주권자인 시민이 정치공동체에 대한 권리와 의무를 행사하는 것’으로 정의하고 있다.

2. 선행연구 검토

본 연구에서 참여의 주체로서 시민을 시민 개인과 시민단체를 포함하는 개념으로 보았기 때문에 시민참여, 시민단체, 시민사회를 대상으로 한 기존의 연구들을 검토하였다. 우선, ‘시민참여’에 관한 선행연구를 살펴보면, 시민참여의 유형 연구(박희봉, 2006; 한형서, 2007), 시민참여 활성화를 위한 제언적 연구(유재원, 2003; 사재명, 2006; 이승중, 2006; 김혜정, 2012), 제도적 차원에서 시민참여를 분석한 연구(조택, 2006; 안경섭·김안나, 2009; 오수길·남승하, 2010; 정명은 외, 2013) 등으로 구분할 수 있다.

‘시민단체’에 관한 선행연구는 조직화된 단체의 시민행동을 연구대상으로 삼고 있는데, 시민단체의 정의 및 법적 특성을 고려한 연구(강재규, 2012), 시민단체의 조직적 특성을 분석한 연구(염재호, 2002; 김미·민현정, 2004; 김희송·오재일, 2010), 시민단체가 지방자치에서 가지는 역할에 관한 연구(권해수, 1999; 김동환·김영래, 2004; 이동윤, 2007; 임승호 외, 2008; 차진구, 2010), 다양한 분야와 접목한 연구(이원희, 2002; 최창현, 2003; 김태룡·권해수, 2007) 등을 언급할 수 있다.

‘시민사회’에 대한 선행연구는 시민사회의 나아갈 방향을 제시하는 제언적 성격을 띠는 연구가 대다수이다(김태룡, 2003; 조대엽, 2004; 김석수, 2005; 정용준, 2006; 박해광, 2010; 김태룡, 2010).

이면 관계상, 선행연구는 표에 정리하였다. 본 연구는 실제로 참여하고 있는 시민과 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사하여 인식의 차이를 측정하고 실증적인 연구 결과를 도출하고자 하였다.

〈표 1〉 선행연구 검토

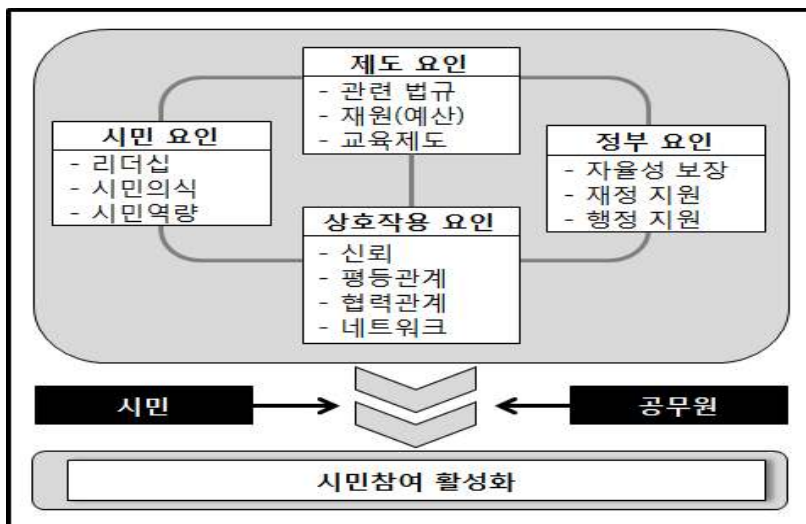
구분	주제	연구자	연구대상	시민참여 영향요인
시민 참여	시민 참여 유형	박희봉(2006)	시민참여 유형	신뢰, 평등한 관계
		한형서(2007)	독일 시민참여 분석	시민참여의 유형 구분
	제언적 연구	유재원(2003)	시민참여 비활성화 이유 제시	참여보장 법제도, 신뢰, 자주 만남
		사재명(2006)	다양한 시민참여 행위 구분	참여보장 법제도
		이승중(2006)	거버넌스 형성에 시민참여 방향 제시	참여보장 법제도, 교육제도, 시민의식, 시민역량, 신뢰
		김혜정(2012)	서울시 4개 자치구 시민 (출구조사)	교육제도, 시민의식, 시민역량
	제도적 관점	조택(2006)	새만금, 청계천, 동강댐 등 사례분석	참여보장 법제도
		강인성(2007)	시민참여 역량, 과정, 성과	리더십, 정보, 파트너십
		안경섭외(2009)	한국과 덴마크의 합의회외의 비교	시민 의견반영 제도
		오수길외(2010)	민선4기 매니페스토 운동 분석	상호 협력
정명은외(2013)		246개 지방자치단체 시민참여제도	참여보장 법제도	
시민 단체	법적 특성	강재규(2012)	시민단체의 공법적 지위를 법제도 분석	참여보장 법제도
	조직적 특성	염재호(2002)	동강댐, 소액주주 운동 등 사례분석	재원(예산)보장 법제도
		김미 외(2004)	보건의료분야 시민단체 특성분석	재원(예산)보장 법제도

	김희송외(2010)	시민단체 재정수입 구성비율 분석	재원보장 법제도, 정부 재정지원, 시민의식, 자율성	
시민 단체 역할	권해수(1999)	시기를 구분하여 시민단체역할 분석	재원보장 법제도	
	김동환외(2004)	국민기초생활보장법 및 의약분업 분석	평가에의 참여 제도	
	이동윤(2007)	참여연대 활동 사례분석	시민단체 역량	
	임승호외(2008)	전국 245개 지자체 의정비 분석	재정지원	
	차진구(2010)	부산시의회의에의 시민단체 역할	상호작용, 신뢰, 평등관계, 협력, 네트워크	
다양 분야 접목	이원희(2002)	미국 예산감시활동 시민단체 분석	재정지원, 시민단체 역량	
	최창현(2003)	강원도 15개 시민 단체 연결망 분석	공동 책임, 아이디어 교류	
	김태룡외(2007)	경실련 사례 분석	재원보장 법제도, 교육제도,	
시민 사회	제언적 연구	김태룡(2003)	지역사회 NGO 실태 분석	리더십, 상호 협력
		조대엽(2004)	역사적으로 시민단체 특성 분석	시민단체 역량, 참여의식, 리더십
		김석수(2005)	근대이후 국가와 시민단체 분리 연구	정부의 지원
		정용준(2006)	전통적 지배세력과 시민단체 관계 분석	시민단체 리더십, 참여의식, 역량
		박해광(2010)	87년 민주화 항쟁 이후 변화 분석	시민의 참여의식, 역량
		김태룡(2010)	87년 이후 한국 시민단체 진단	정보공개, 네트워크
본 연구		시민-공무원 인식	제도요인, 시민요인, 정부요인, 상호작용요인	

3. 연구설계

이상의 문헌에서 사용된 각 지표들을 유사한 성격으로 묶어서 분석의 틀을 구성하였다. 즉, 시민참여와 관련한 제도 요인, 시민 요인, 정부 요인, 상호작용 요인으로 크게 구분하여 이러한 요인들이 시민참여 활성화에 영향을 미치는 것으로 보고, 시민 및 공무원을 대상으로 인식조사를 하였기 때문에 이를 도식화하여 분석의 틀을 구성하였다.

〈그림 1〉 분석 틀



‘제도 요인’은 시민의 참여를 보장하는 법제도가 만들어진 것이고, ‘시민 요인’은 시민이 참여하는데 필요한 부분을 시민 측면에서 고찰한 것이다. ‘정부 요인’은 정부가 시민참여를 촉진하기 위하여 행동하는 것이고, ‘상호작용 요인’은 시민과 정부 간 교류 등의 상호작용을 분석하였다.⁶⁾

첫째, ‘제도 요인’ 중에서 ‘관련 법규’는 시민참여를 보장하는 법제도가 필요하다는 연구(유재원, 2003; 조택, 2006; 강재규, 2012)를 기초로, ‘시민, 시민단체의 활동을 보장하는 제도가 만들어져 있는지’를 질문하였다. ‘재원(예산)’은 시민단체의 참여를 높이기 위해서는 예산을 보장하는 것이 필요하다는 연구(권해수, 1999; 염태호, 2002; 김태룡, 2006; 김미·민현정, 2004; 김희송·오재일, 2010)를 바탕으로, ‘시민, 시민단체의 재원(예산)을 제도로 보장하고 있는지’를 질문하였다. ‘교육 제도’는 시민참여를 활성화하기 위해서 시민, 시민단체를 대상으로 하는 교육이 필요하다는 연구(김태룡, 2006; 이승중, 2006; 김혜정, 2012)에 착안하여, ‘시민, 시민단체를 대상으로 참여를 위한 교육을 하는 제도가 있는지’를 질문하였다.

둘째, ‘시민 요인’ 중에서 ‘리더십’은 시민이 참여하기 위해서 리더십이 필요하다는 연구(김태룡, 2006; 강인성, 2007)를 참고하여 ‘참여하고 있는⁷⁾ 시민 개인의 리더십이 강한지’, ‘참여하고 있는 시민단체 리더의 리더십이 강한지’를 질문하였다. ‘시민의식’은 시민참여를 활성화하기 위해서 시민의식이 있어야 한다는 연구(이승중, 2005; 김희송·오재일, 2010)를 기초로 ‘참여하고 있는 시민 개인이 시민의식을 가지고 있는지’, ‘참여하고 있는 시민단체가 적극적인 참여의식을 가지고 있는지’를 질문하였다. ‘시민역량’은 기존의 연구(이승중, 2005; 김혜정·이승중, 2006)를 바탕으로 ‘참여하고 있는 시민 개인이 역량을 가지고 있는지’, ‘참여하고 있는 시민단체가 역량을 가지고 있는지’를 질문하였다.

셋째, ‘정부 요인’ 중에서 ‘자율성 보장’은 시민참여를 활성화하기 위해서 시민단체의 자율성을 보장해야 한다는 기존의 연구(임승빈, 2009; 김희송·오재일, 2010)에 착안하여 ‘정부가 시민단체에게 자율성을 보장하고 있는지’를 질문하였다. ‘재정적 지원’은 ‘정부가 시민·시민단체에게 보조금 등의 금전적 지원을 실제로 하고 있는지’를, ‘행정적 지원’은 ‘정부가 시민·시민단체에게 금전 이외의 지원을 실제로 하고 있는지’를 질문하였다.

넷째, ‘상호작용 요인’ 중에서 ‘신뢰’는 기존의 연구(Bourdieu, 1980; Coleman, 1988; Putnam, 1993; Knack, 2002; 장수찬, 2002; 유재원, 2003; Letki, 2004; 박희봉, 2005; 이승중, 2006)를 참고하여, ‘시민·시민단체·정부가 상호 신뢰하고 있는지⁸⁾’, ‘시민·시민단체·정부가 서로에 대해 좋은 감정

6) ‘제도 요인’과 ‘정부 요인’은 유사해 보일 수 있으나, ‘제도 요인’은 이미 법제도로 만들어져 있는 내용이고 ‘정부 요인’은 법제도와 무관하게 실제로 정부에서 행하고 있는 내용을 의미한다. 심층면접 결과, 일부 민간 센터의 경우, 정부가 재정지원을 하는 규정이 있지만 실제로는 정부의 지원이 거의 없다고 응답하였고, 규정에서 정한 인건비 금액과 실제로 정부가 인건비 명목으로 지원하는 금액이 다르다는 응답도 들을 수 있었다. 이렇게 제도와 현실 간의 차이를 구분하기 위하여 제도 요인과 정부 요인을 따로 구성하였다.

7) 설문지 상단에 ‘본 설문에서의 참여란, 내가 관여하고 있는 지역사회복지협의체에 참여, 내가 일하고 있는(공무원 설문지: 내가 관여하고 있는) 민간 복지기관 및 센터에 참여, 내가 일하고 있는(공무원 설문지: 내가 관여하고 있는) 기관에서 자원봉사하고 있는 시민 또는 시민단체의 활동을 의미함’, ‘시민이란, 참여하고 있는 개인임. 시민단체란, 참여하고 있는 비영리민간단체 및 비영리조직을 의미함’이라고 기술하였고, 연구자가 설문지를 직접 배포하면서 이에 대해 설명하였다.

을 가지고 있는지를 질문하였다. ‘평등관계’는 기존의 연구(Putnam, 1993; Newton, 1997; 박희봉, 2005; 유재원, 2000; 강인성, 2007; 강영훈, 2008)를 기초로, ‘시민·시민단체·정부의 관계가 서로 대등하고 평등한지’, ‘시민·시민단체·정부가 업무와 관련하여 자주 만나고 있는지’를 질문하였다. ‘협력관계’는 기존의 연구(Stoker, 2000; 최창현, 2003; 김태룡·권해수, 2007; 강영훈, 2008; 오수길·남승하, 2010)를 바탕으로, ‘시민·시민단체·정부가 서로 협력하고 있는지’, ‘시민·시민단체·정부가 공동으로 의사결정하는 경우에는 공동으로 책임지고 있는지’를 질문하였다. ‘네트워크’는 기존의 연구(Rhodes, 1996; 배웅환, 2002; 최창현, 2003; 조택, 2006; 강인성, 2007; 김태룡·권해수, 2007; 이숙중 외, 2008)에 착안하여, ‘시민·시민단체·정부가 서로 아이디어를 교류하고 있는지’, ‘시민·시민단체·정부가 필요한 정보를 공개하고 있는지’를 질문하였다.

다섯째, ‘시민참여 활성화’를 측정하기 위하여 ‘해당 지역의 시민이 활발하게 참여하고 있는지’, ‘해당 지역의 시민단체가 활발하게 참여하고 있는지’로 구분하여 질문하였고 두 질문을 각각 종속 변수로 하여 분석하였다.

〈표 2〉 분석요소의 정의

요인	변수	설문문항	선행연구
제도 요인	관련 법규	우리 지역에 시민의 참여를 보장하는 법제도가 있다	유재원(2003), 이승중(2003), Yang&Callahan(2005), 조택(2006), 강재규(2012)
	재원(예산)	우리 지역에 시민단체 재원(예산)을 보장하는 법제도가 있다	권해수(1999), 염재호(2002), 김태룡(2006), 김미외(2004), 김희승·오재일(2010)
	교육 제도	시민을 대상으로 하는 교육을 제도적으로 보장하고 있다	Rimmerman(1997), 김태룡(2006), 이승중(2006), 김혜정(2012)
시민 요인	리더십	우리 지역에 참여하고 있는 시민개인이 리더십을 가지고 있다	강인성(2007)
		우리 지역에 참여하고 있는 시민단체 리더가 리더십을 가지고 있다	김태룡(2006), 강인성(2007)
	시민의식	우리 지역에 참여하고 있는 시민개인이 시민의식을 가지고 있다	Barbalet(1988), 이승중(2005), 김혜정·이승중(2006), Nabatchi(2010)
		우리 지역에 참여하고 있는 시민단체가 참여의식을 가지고 있다	김희승·오재일(2010)
시민역량	우리 지역에 참여하고 있는 시민개인이 역량을 가지고 있다	이승중(2005), 김혜정·이승중(2006), Dalton(2008)	
	우리 지역에 참여하고 있는 시민단체가 역량을 가지고 있다	Kaid et al(2007)	
정부 요인	자율성	우리 지방정부가 시민단체에 대하여 자율성을 보장하고 있다	임승빈(2009), 김희승·오재일(2010)
	재정 지원	우리 지방정부가 시민이나 시민단체에게 보조금 등의 금전적인 지원을 하고 있다	김희승·오재일(2010)
	행정 지원	우리 지방정부가 시민이나 시민단체에게 금전 이외의 지원을 하고 있다	
상호 작용 요인	신뢰	우리 지역의 시민-시민단체-공무원 간에는 서로 신뢰하고 있다	Bourdieu(1980), Coleman(1988), Putnam(1993), Fukuyama(1999), Knack(2002), 장수찬(2002), 박희봉(2005), 유재원(2003), Letki(2004), 이승중(2006)

8) 신뢰에 대해서는 시민, 시민단체에게는 ‘우리 지역 지방정부를 신뢰하는가’를 질문하였고, 공무원에게는 ‘우리 지역의 시민, 시민단체를 신뢰하는가’를 질문하였다.

	우리 지역 시민-시민단체-공무원 간에 서로가 좋은 감정을 가지고 있다	이명석(2002), 김태룡(2004)
평등관계	우리 지역의 시민-시민단체-공무원은 평등한 관계이다	Putnam(1993), Newton(1997), 박희봉(2005), 강영훈(2008)
	우리 지역 시민-시민단체-공무원 간에 자주 만나고 있다	유재원(2000), 강인성(2007)
협력관계	우리 지역 시민-시민단체-공무원 간에 협력하고 도와준다	Stoker(2000), 김태룡·권해수(2007), 강영훈(2008), 오수길·남승하(2010)
	우리 지역에서 시민-시민단체-공무원이 함께 결정한 일에 대해서는 공동으로 책임진다	최창현(2003)
네트워크	우리 지역의 시민-시민단체-공무원 간에 필요한 아이디어를 서로 교류하고 있다	최창현(2003)
	우리 지역의 시민-시민단체-공무원 간에 정보를 공개하고 있다	배응환(2002), 조택(2006), 강인성(2007)
		Rhodes(1996), 김태룡·권해수(2007), 이숙종외(2008)

본 연구의 실증분석을 위한 자료는 연구자가 시군구 지역에 전화 연락하여 협조가 가능한 지역으로 선정하였다. 협조가 가능한 충북 청주시, 전남 장성군, 부산 부산남구, 서울 강동구를 대상으로 2013년 6월 20일부터 7월 8일까지 연구자가 직접 해당 지역을 방문하여 설문지를 배포하고 우편으로 수거하였다. 설문대상은 해당 지역에서 복지업무를 담당하는 시군구 공무원, 해당 지역의 지역사회복지협의체 민간위원⁹⁾ 및 상근간사, 해당 지역의 민간 복지관·센터 근무자·자원봉사자 등으로, 소속 기관마다 30부씩 배포하여 총 400부를 배포하였다. 수거된 설문지 중에서 총 272부가 본 연구에 활용되었는데, 272부는 시 92부, 군 69부, 구 121부이고, 시민 171부, 공무원 101부이다¹⁰⁾. 설문지는 5점 척도로 구성하여 전혀 아니다(1점)부터 매우 그렇다(5점)까지 응답자가 체크하도록 하였다. 이렇게 수집된 자료들을 비교하기 위해 SPSS 14.0 for Window 통계프로그램으로 차이분석, 요인분석, 신뢰도분석, 상관분석, 회귀분석을 실시하였다. 또한, 설문조사를 보완하는 수준에서 심층면접을 실시하였다. 분석에 앞서 설문응답자들의 인구통계학적 특성을 점검하면 다음의 표와 같다.

9) 지역사회복지협의체 민간위원은 시의원, 군의원, 구의원, 시민연대 대표, 민간 복지관(종합사회복지관, 단종복지관, 재활원 등) 관장, 의료재단 이사, 복지재단 이사, YWCA 사무총장, 자원봉사센터 센터장, 병의원 원장, 지역 대학의 교수 등이 해당된다.

10) 청주시의 경우, 시민 54부(청주복지재단, 지역사회복지협의체, **종합사회복지관 등), 공무원 28부(복지정책과, 여성가족과), 장성군의 경우, 시민 40부(지역사회복지협의체, **다문화가족지원센터, **청소년상담복지센터 등), 공무원 29부(주민복지과), 부산남구의 경우, 시민 38부(지역사회복지협의체, **종합사회복지관, **노인복지관 등), 공무원 28부(주민지원과, 주민복지과), 강동구의 경우, 시민 39부(**장애인종합복지관, **종합사회복지관 등), 공무원 16부(주민생활지원과, 사회복지과)가 분석에 사용되었다. 연구자가 심층면접하면서 정부와 시민단체 간의 관계를 묻는 질문에, 많은 시민단체 응답자가 갑-을 관계라고 대답하면서 소속 기관을 밝히지 말아 줄 것을 요청하였다. 이에 따라, 본 연구에서는 심층면접 대상을 별표(*)로 처리하였다.

〈표 3〉 설문응답자의 인구통계학적 특성

변수	구분	시민		공무원		변수	구분	시민		공무원	
		빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)			빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
성별	남성	49	28.7	23	22.8	지역	시	54	31.6	28	27.7
	여성	122	71.3	78	77.2		군	40	23.4	29	28.7
							구	77	45.0	44	43.6
연령	20대	66	38.6	4	4.0	담당 (소속)	지역사회복지 협의체	39	22.8	21	20.8
	30대	52	30.4	30	29.7		민간 복지기관 (센터)	90	52.6	12	11.9
	40대	35	20.5	49	48.5		자원봉사	28	16.4	2	2.3
	50대	15	8.8	18	17.8		기타	14	8.2	66	65.3
	60대 이상	3	1.8	0	0.0		고졸이하	11	6.4	1	1.0
근무 (활동) 년수	3년 미만	86	50.3	8	7.9	학력	대졸이하	119	69.6	87	86.1
	3-6년	43	25.1	18	17.8		석사	39	22.8	13	12.9
	6-9년	23	13.5	5	5.0		박사	2	1.2	0	0.0
	9-12년	11	6.4	10	9.9		-	-	-	-	-
	12년 이상	8	4.7	60	59.4						

III. 시민참여에 대한 설문분석

1. 차이분석

분석의 틀에서 제시한 각 변수들과 시민참여 활성화에 대한 인식에 있어서 시민과 공무원 응답자 간에 유의미한 평균 차이가 존재하는지 비교하는 차이분석을 실시하였다. 다음의 표와 같이 시민과 공무원 응답자 간에는 시민참여가 활성화되는데 필요한 대부분의 항목에 대해 통계적으로 유의미한 인식의 차이를 가지고 있음을 알 수 있다.

특이하게도, 시민·시민단체의 재원(예산)을 제도로 보장하고 있는지에 대해서는 인식의 차이를 보이지 않고 있으나, 현재 정부가 보조금 등의 금전적 지원을 실제로 하고 있는지에 대해서는 시민과 공무원이 인식의 차이를 보이고 있고 공무원의 평균값(4.269)이 시민의 평균값(3.802)보다 높아 정부의 재원 지원 현황에 대해서는 공무원이 좀 더 긍정적으로 인식하는 것을 알 수 있다.¹¹⁾

11) 어느 지역, 어느 기관이건, 시민참여와 관련하여서는 정부의 재정 지원에 대한 지적·건의가 가장 많았다. 시민단체 구성원에 대한 심층면접 결과, '규정과 현실이 다르다', '기관 운영 규정에는 예산이 책정되어 있으나, 경상보조금 명목으로 운영비와 인건비가 함께 지급되다보니 인건비 상승이 반영되지 않고 시간의 수당은 고사하고 최하한선의 인건비를 지급할 수 밖에 없다', '정부가 총액 기준으로 사업비를 주는데 사업비 안에 인건비가 포함되어 있다 보니 인건비 보전이 되지 않는다', '규정대로만 집행해 봤으면 좋겠다', '정부의 재정 지원은 70-80%에 불과하고 나머지는 기관에서 해결하라고 한다', '처우 문제 때문에 이직이 많다'는 설명이 많았다. 이에 대해 공무원 입장에서는, '최대한 지급하려고 노력하고 있다', '보조금을 지급하고 있는데 이에 대한 관리가 어려운 상황이다', '시민단체의 자생력이 필요하다'는 설명을 들을 수 있었다(2013. 6. 25, 6. 26, 6. 27, 7. 3 청주시, 장성군, 강동구, 부산남구 시민 및 공무원 인터뷰 결과).

〈표 4〉 시민참여에 대한 인식 비교

변 수	시민	공무원	P-value(t-test)
관련 법규	3.604	4.053	0.000***
재원 보장	3.861	3.988	0.241
교육 제도	3.382	4.064	0.028*
시민 리더십	3.012	2.901	0.293
시민단체 리더십	3.433	3.327	0.299
공무원 리더십	3.059	3.584	0.000***
시민 의식	3.409	3.248	0.122
시민단체 의식	3.708	3.505	0.044*
지역문제에 적극 참여	3.684	3.663	0.848
시민 역량	3.433	3.109	0.001**
시민단체 역량	3.678	3.367	0.001**
자율성 보장	3.693	3.994	0.002**
정부 지원	3.811	4.199	0.000***
재정 지원	3.802	4.269	0.000***
행정 지원	3.832	4.310	0.000***
상호 신뢰	3.363	3.455	0.366
좋은 감정	3.357	3.663	0.002**
평등 관계	2.936	3.614	0.000***
자주 만남	3.292	3.574	0.009**
상호 협력	3.392	3.723	0.002**
공동 책임	3.175	3.416	0.027*
정보 교류	3.199	3.426	0.037*
정보 공개	3.216	3.495	0.009**
시민 참여 활성화	3.076	2.951	0.286
시민단체 참여 활성화	3.643	3.366	0.015*

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

평균값을 비교해 보면, 제도적 보장(관련 법규, 교육제도), 정부의 지원(자율성 보장, 정부의 지원, 재정적 지원, 행정적 지원), 공무원 리더십에 대해서는 ‘공무원’의 평균값이 더 높았고, 시민에 대한 인식(시민단체 참여의식, 시민역량), 시민참여에 대한 인식(시민단체 역량, 시민참여 활성화, 시민단체 참여 활성화)은 ‘시민’의 평균값이 더 높았다. 현재 상호작용하고 있는 것과 관련한 인식(좋은 감정, 평등관계, 자주 만남, 상호 협력, 공동 책임, 정보 교류, 정보 공개)에서는 오히려 공무원의 평균값이 더 높게 나타나, 시민과 공무원 간의 상호작용 현황에 대해서 공무원이 더 긍정적으로 보고 있는 것을 알 수 있다. 또한, 시민참여 활성화와 시민단체 참여 활성화를 비교해 보면, 시민이 참여하는 것(3.076, 2.851)보다 시민단체가 참여하는 것(3.643, 3.366)의 평균값이 더 높아서,

지역사회에서 시민 개인의 참여보다도 시민이 조직을 형성하여 참여하는 것이 좀 더 활성화되어 있음을 알 수 있다.

2. 요인분석

각 설문문항들이 공통된 요인으로 구분되는지 파악하기 위해 탐색적 요인분석과 신뢰도분석을 실시하였다. 요인분석은 주성분분석(principal component analysis)과 직교회전방식인 varimax법을 사용하였다. 요인분석에서 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 측도는 변수들 간의 상관관계가 다른 변수에 의해 설명되는 정도를 나타내는데, 각 설문문항에 대한 요인분석에서 KMO 측도 값이 0.866(시민), 0.842(공무원)으로 적당하다고 판단할 수 있다. 또한, Bartlett 구형성 검정(test of sphericity)의 근사 카이제곱 값이 2,056.850(시민), 1,383.319(공무원)이고 유의수준이 0.000(시민, 공무원)으로 나타나 이 연구에 사용된 설문들이 요인분석 사용에 적합하다는 것을 알 수 있다. 요인 추출방법은 각 요인이 기존 변수의 정보를 어느 정도 설명하는지 나타내는 고유값(eigen-value)을 이용하여 고유값이 1.00이상인 요인에 한하였는데, 고유값의 누적은 63.981%(시민), 66.206%(공무원) 이었다.

신뢰도가 높을수록 자료가 안정적이고 예측가능한 결과를 기대할 수 있다는 점에서(Cronbach, 1951: 297-334) 본 연구에서는 Cronbach's α 계수를 이용하여 신뢰도 분석을 실시하였는데, 일반적으로 Cronbach's α 계수가 0.60이상이면 신뢰도가 높다고 할 수 있어서 본 연구에 사용된 변수들은 모두 신뢰도가 높다고 판단할 수 있다.

요인분석 결과 요인 적재값(factor loading)이 낮거나 응집력이 떨어지는 '해당 지역 공무원의 리더십', '해당 지역 사회문제에 적극적으로 참여 여부' 등의 설문을 제외하였다.¹²⁾ 측정도구를 재구성하여 시민참여에 영향을 미치는 각 변수들을 요인 분석한 결과, 분석의 틀에서 구상한 것처럼 네 개의 요인으로 구분되었고 각각을 '제도 요인', '시민 요인', '정부 요인', '상호작용 요인' 이라고 정의하였다. 이를 표로 정리한 것이 <표 5>이다.

12) 이 외에도 연구자가 질문한 설문문항이 있는데(정부의 재정지원 방식, 정부의 행정지원 방식, 정부의 관리시스템, 참여 활성화 필요요소 등), 분석 결과가 유의미하지 않아서 본 연구에서는 제외하였다.

〈표 5〉 요인분석 및 신뢰도분석 결과

설문 내용	시민				Cronba ch's a	평균값	공무원				Cronba ch's a	평균값
	요인1 제도	요인2 시민	요인3 정부	요인4 상호 작용			요인1 제도	요인2 시민	요인3 정부	요인4 상호 작용		
관련규 법규	0.755	0.186	0.303	0.092	0.805	4.035	0.581	0.420	0.423	-0.087	0.796	3.766
재원 보장	0.841	0.055	0.116	0.199			0.877	0.165	0.197	0.119		
교육 제도	0.713	0.176	0.299	0.108			0.829	-0.143	0.282	0.177		
시민 리더십	0.186	0.690	-0.150	0.212	0.809	3.445	0.110	0.713	-0.039	0.114	0.884	3.243
사회 리더십	0.304	0.585	0.009	0.188			0.009	0.614	-0.127	0.447		
시민 의식	0.135	0.670	-0.034	0.370			0.002	0.698	0.180	0.436		
사회 의식	0.150	0.620	0.309	0.236			0.144	0.664	0.120	0.501		
시민 역량	-0.114	0.637	0.255	0.264			-0.015	0.725	0.188	0.433		
사회 역량	-0.004	0.653	0.368	0.217	-0.054	0.562	0.332	0.506				
자율성	0.031	0.132	0.545	0.145	0.846	4.193	0.161	-0.001	0.499	0.262	0.860	3.785
정부 지원	0.178	-0.005	0.896	-0.038			0.154	0.113	0.870	0.047		
재정 지원	0.251	0.055	0.883	0.066			0.149	0.098	0.897	0.092		
행정 지원	0.217	0.083	0.833	0.031			0.179	0.017	0.887	0.087		
상호 신뢰	0.160	0.313	0.063	0.651	0.910	3.241	-0.043	0.170	0.306	0.618	0.893	3.546
좋은 감정	0.029	0.346	0.092	0.738			0.108	0.138	0.140	0.774		
평등 관계	0.011	0.347	-0.017	0.691			0.034	0.179	0.078	0.742		
자주 만남	0.102	0.069	0.084	0.773			0.116	0.234	0.103	0.722		
상호 협력	0.283	0.430	0.004	0.621			0.106	0.348	0.126	0.637		
공동 책임	0.123	0.297	-0.064	0.668			-0.061	0.247	0.100	0.622		
정보 교류	0.098	0.135	0.116	0.842			0.153	0.419	0.074	0.686		
정보 공개	0.063	0.117	0.178	0.856			0.137	0.163	-0.095	0.797		
KMO 측도: 0.866, Bartlett 구형성 검정: 2,056.850, p=0.000***							KMO 측도: 0.842, Bartlett 구형성 검정: 1,383.319, p=0.000***					

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

3. 상관분석

시민참여에 영향을 미치는 요인과 시민참여 활성화, 시민단체 참여 활성화 간의 상관관계를 고찰하기 위해 상관분석을 실시하였다. 첫째, 시민 응답을 보면, ‘시민참여 활성화 여부’와 상관관계가 있는 요인은 ‘시민 요인($r=0.476, p=0.000$)’ 이었고, ‘시민단체 참여 활성화 여부’와 상관관계가 있는 요인은 ‘시민 요인($r=0.391, p=0.000$)’, ‘제도 요인($r=0.277, p=0.000$)’, ‘정부 요인($r=0.241, p=0.001$)’ 이었다. 시민에게 상호작용 요인은 두 종속변수 모두와 아무런 상관관계가 없는 것으로 나타났다.

둘째, 공무원 응답을 보면, ‘시민참여 활성화 여부’와 상관관계가 있는 요인은 ‘시민 요인($r=0.437, p=0.000$)’, ‘상호작용 요인($r=0.265, p=0.008$)’, ‘정부 요인($r=0.241, p=0.015$)’ 이었고, ‘시민단체 참여 활성화 여부’와 상관관계가 있는 요인은 ‘상호작용 요인($r=0.465, p=0.000$)’, ‘시민 요인($r=0.226, p=0.023$)’ 이었다. 공무원에게 제도 요인은 두 종속변수 모두와 아무런 상관관계가 없는 것으로 나타났다.

셋째, ‘시민 요인’이 모든 응답자 및 모든 종속변수와 유의미한 상관관계를 나타낸다는 점에서, ‘시민·시민단체의 리더십’, ‘시민·시민단체의 의식’, ‘시민·시민단체의 역량’이 ‘시민·시민단체의 참여 활성화’와 정(+)의 상관관계가 있다는 점을 추론할 수 있다.

넷째, 시민 응답자는 ‘상호작용 요인’을 중시하지 않았는데 비해 공무원 응답자는 ‘상호작용 요인’이 ‘시민참여 활성화’, ‘시민단체 참여 활성화’와 관계가 있다고 응답하였다. 또한, 공무원 응답자는 ‘제도 요인’을 중시하지 않았는데 비해 시민 응답자는 ‘시민단체 참여 활성화’와 ‘제도 요인’ 간에는 상관관계가 있다고 응답하여 차이를 보이고 있다.

〈표 6〉 시민참여 영향 요인과 시민참여 활성화 간의 상관관계 분석

구 분		제도 요인	시민 요인	정부 요인	상호작용 요인
시민참여 활성화	시민	0.124	0.476***	0.062	0.143
	공무원	0.153	0.437***	0.241*	0.265**
시민단체참여 활성화	시민	0.277***	0.391***	0.241**	0.099
	공무원	0.161	0.226*	0.118	0.465***

주: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

4. 회귀분석

시민참여에 영향을 미치는 각 요인들과 종속변수 각각에 대하여 회귀분석하였는데, 시민 응답자와 공무원 응답자를 구분하여 분석한 본 연구의 회귀모형은 공차한계와 분산팽창요인 검토 결과 다중공선성 문제가 없는 것으로 나타났다. 시민 응답자의 회귀모형은 24.9%의 설명력을($p=0.000$), 공무원의 회귀모형은 31.6%의 설명력을($p=0.000$) 가지고 있다.

시민과 공무원 응답자 모두 ‘시민 요인’과 ‘상호작용 요인’이 ‘시민참여 활성화’에 유의미하게 영향을 미친다고 응답하였는데, t값이 클수록 종속변수에 더 큰 영향을 미친다고 볼 때(노형진, 2002: 327), 시민과 공무원 모두 ‘시민 요인’이 ‘시민참여 활성화’에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 보고 있다. 공무원 응답자는 ‘정부 요인’도 ‘시민참여 활성화’에 영향을 미친다고 보고 있으나 시민 응답자는 시민참여에 정부 요인이 영향을 미치지 않는다고 보았는데, 이는 앞의 차이분석에서 공무원 응답자가 ‘정부 요인’에 대해 더 높은 점수를 준 것과 일치하는 결과이다. 즉, 시민보다 공무원 응답자가 ‘정부 요인’에 대하여 더 긍정적으로 인식하고 있고 시민참여를 활성화하기 위해서는 정부의 역할이 필요하다고 판단한다고 해석할 수 있다.

〈표 7〉 시민참여 활성화 회귀분석

구분	종속변수: 시민참여 활성화									
	시민 응답자					공무원 응답자				
	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률 (p)	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률 (p)
	B	표준 오차	베타			B	표준 오차	베타		
상수	3.076	0.064	-	47.844	0.000***	2.950	0.072	-	40.914	0.000***
제도 요인	0.120	0.064	0.124	1.863	0.064	0.134	0.072	0.153	1.851	0.067
시민 요인	0.462	0.064	0.476	7.167	0.000***	0.383	0.072	0.437	5.288	0.000***
정부 요인	0.060	0.064	0.062	0.936	0.351	0.211	0.072	0.241	2.916	0.004**
상호 작용 요인	0.139	0.064	0.143	2.158	0.032*	0.265	0.072	0.265	3.198	0.002**
모형 적합성	R 제곱=0.267, 수정된 R 제곱=0.249, F 15.093, Sig=0.000***, D-W 통계량=1.556					R 제곱=0.343, 수정된 R 제곱=0.316, F=12.531, Sig=0.000***, D-W 통계량=2.236				

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

시민 응답자와 지방자치단체 공무원을 구분하여 종속변수 ‘시민단체 참여 활성화’에 영향을 미치는 요인으로 회귀분석하였다. 시민 응답자의 회귀모형은 28.0%의 설명력(p=0.000), 공무원의 회귀모형은 27.8%의 설명력(p=0.000)을 가지고 있어서 양 집단 회귀모형의 설명력이 유사하다고 할 수 있다.

시민과 공무원 응답자 모두 ‘시민 요인’이 ‘시민단체 참여 활성화’에 유의미하게 영향을 미친다고 응답하였다. 그러나, ‘시민 요인’을 제외하고는 두 응답자 간에 인식의 차이가 나타났다. 우선, 시민 응답자의 경우, ‘시민 요인’과 함께 ‘제도 요인’, ‘정부 요인’도 ‘시민단체 참여 활성화’에 영향을 미친다고 응답하였지만, 공무원 응답자의 경우에는 ‘시민 요인’과 함께 ‘상호작용 요인’이 ‘시민단체 참여 활성화’에 영향을 미친다고 응답하여, 양 집단의 회귀모형이 차이를 보이고 있다. t값까지 고려해 보면, 시민 응답자는 ‘시민 요인’이 가장 중요하다고 응답한 반면에 공무원 응답자는 ‘상호작용

용 요인'이 가장 중요하다고 응답하였는데, 공무원 응답자가 '시민단체 참여 활성화'와 관련하여 '상호작용 요인'을 가장 중시하는 결과는 앞의 상관분석 결과와 일치한다.

<표 8> 시민단체 참여 활성화 회귀분석

구분	종속변수: 시민단체 참여 활성화									
	시민 응답자					공무원 응답자				
	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률 (p)	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률 (p)
	B	표준 오차	베타			B	표준 오차	베타		
상수	3.643	0.060	-	60.347	0.000***	3.366	0.072	-	46.457	0.000***
제도 요인	0.258	0.061	0.277	4.254	0.000***	0.138	0.073	0.161	1.898	0.061
시민 요인	0.364	0.061	0.391	6.008	0.000***	0.193	0.073	0.226	2.656	0.009***
정부 요인	0.224	0.061	0.241	3.707	0.000***	0.101	0.073	0.118	1.392	0.167
상호 작용 요인	0.092	0.061	0.099	1.521	0.130	0.398	0.073	0.465	5.468	0.000***
모형 적합성	R 제곱=0.297, 수정된 R 제곱=0.280, F 17.561, Sig=0.000***, D-W 통계량=1.801					R 제곱=0.307, 수정된 R 제곱=0.278, F=10.623, Sig=0.000***, D-W 통계량=1.824				

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

5. 분석 결과에 대한 논의

차이분석에서 현황에 대한 평균값을 비교해 보면, 시민은 '시민 요인'에 해당되는 각 변수들을 더 긍정적으로 인식하고 있고, 공무원은 '제도 요인', '정부 요인', '상호작용 요인'에 해당되는 변수들을 더 긍정적으로 인식하고 있다. 즉, 시민은 현재 지역사회에서 활동하고 있는 시민단체의 의식, 시민·시민단체의 역량이 높아야 시민참여가 활성화된다고 판단하고 있고, 정부는 시민참여와 관련한 제도·교육 제도, 정부가 자율성 보장·재정 및 행정적 지원, 정부와 시민 간의 신뢰·평등 관계·협력 관계·네트워크 구축 등이 갖추어져야 시민참여가 활성화된다고 판단하고 있다. 특히, 양 집단 모두 '시민의 참여' 보다 '시민단체의 참여'에 대한 평균값이 더 높아서 시민 개인의 참여보다 시민단체의 참여가 더 활발하다고 인식하는 것을 알 수 있다.

상관분석에서 통계적으로 유의미한 상관관계가 있다고 나타난 요인과 회귀분석에서 종속변수에 영향을 미친다고 나타난 요인을 응답자 별로 구분하여 <표 10>에 제시하였다. 시민과 공무원 응답자 모두 '시민 요인'을 통계적으로 유의미하게 강조하고 있어서 시민참여에는 시민 스스로의 리더십, 시민의식, 시민역량이 필요하다고 확인할 수 있다.

'시민참여 활성화'에 대해서는 시민과 공무원 모두 '시민 요인'을 가장 강조하고 있고, 시민의 경

우에는 ‘상호작용 요인’도 중요하다고 보고 있는 반면에 공무원의 경우에는 ‘정부 요인’과 ‘상호작용 요인’도 중요하다고 보고 있다. 시민이 인식하기에는 시민 스스로의 의식 및 역량이 있어야 시민참여가 활성화된다고 보고 있고, 공무원이 인식하기에는 시민 스스로의 요인 이외에 정부의 지원 및 정부와 시민 간의 상호작용이 활발해야 시민이 참여할 수 있다고 보고 있다.

‘시민단체 참여 활성화’에 대해서는 공무원 응답자가 ‘시민·시민단체·정부 간의 상호작용’이 가장 중요하다고 보고 있음을 확인할 수 있는데, 공무원 시각에서는 시민·시민단체의 리더십, 시민·시민단체의 의식, 시민·시민단체의 역량이 클수록 ‘시민참여’가 잘 이루어지고, 시민·시민단체·정부 간의 신뢰가 깊고, 평등한 관계가 될수록, 협력관계가 될수록, 네트워크를 구축하여 관련된 정보의 교류가 활발할수록 ‘시민단체의 참여’가 잘 이루어진다고 보는 것으로 해석할 수 있다. 즉, 시민 개인의 참여를 활성화하기 위해서는 시민의 리더십, 의식, 역량 등 시민 요인이 갖추어져 있어야 하지만, 시민단체의 참여를 활성화하기 위해서는 시민과 공무원 간의 상호작용이 필요하다고 보고 있다. ‘시민단체의 참여 활성화’에 대한 시민의 응답 결과를 보면, ‘시민 요인’을 가장 강조하고 있지만, 이 외에 ‘제도 요인’, ‘정부 요인’을 강조하고 있어서 공무원의 응답 결과와는 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 즉, 시민이 인식하기에, 시민단체가 활발하게 참여하기 위해서는 시민의 리더십·의식·역량이 가장 중요하지만, 이 외에 참여할 수 있는 제도적인 뒷받침과 정부의 재정·행정적인 지원이 필요하다고 보는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 10〉 상관분석 및 회귀분석 결과 종합

구 분	시민 응답자		공무원 응답자	
	상관분석	회귀분석	상관분석	회귀분석
시민참여 활성화	시민 요인***	시민 요인*** 상호작용 요인*	시민 요인***, 정부 요인* 상호작용 요인**	시민 요인***, 정부 요인** 상호작용 요인**
시민단체 참여 활성화	제도 요인***, 시민 요인***, 정부 요인**	제도 요인***, 시민 요인***, 정부 요인***	시민 요인* 상호작용 요인***	시민 요인*** 상호작용 요인***

주 1: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001
 주 2: 굵은 글씨는 계수값이 가장 큰 요인임

IV. 결론

본 연구는 시민참여를 활성화 하는데 필요한 정보를 제공하기 위해 시작되었다. 지역사회에서 시민참여를 활성화하기 위해서는 앞에서 고찰한 시민참여에 영향을 미치는 요인들을 관리하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 이상의 분석 결과를 종합해 보면, 첫째, 시민과 공무원 간에는 대부분의 변수들에서 통계적으로 유의미한 인식의 차이를 보이고 있다.¹³⁾ 시민과 공무원을 대상으로 한

13) 시민과 공무원 간의 인식의 차이는 심층면접 과정에서도 드러났다. 시민단체 구성원인 시민들은 ‘해당 지역의 시민단체가 참여에 대한 의식도 가지고 있고 충분한 역량도 가지고 있다’고 설명하였지만, 공무원은 ‘해당

설문조사를 요인 분석한 결과, ‘제도 요인’, ‘시민 요인’, ‘정부 요인’, ‘상호작용 요인’이라는 네 개의 요인으로 구분할 수 있다. 둘째, 상관분석 결과, ‘시민참여 활성화’와 상관관계가 가장 높은 것은 ‘시민 요인’(시민 응답자, 공무원 응답자)이고 ‘시민단체 참여 활성화’와 상관관계가 가장 높은 것은 ‘시민 요인’(시민 응답자)과 ‘상호작용 요인’(공무원 응답자)으로 나타났다. 셋째, 시민과 공무원을 구분하여 회귀분석한 결과, ‘시민참여 활성화’에 미치는 영향력이 가장 큰 요인은 ‘시민 요인’(시민 응답자, 공무원 응답자)이고 ‘시민단체 참여 활성화’에 미치는 영향력이 가장 큰 요인은 ‘시민 요인’(시민 응답자)과 ‘상호작용 요인’(공무원 응답자)으로 나타났다.

이상의 분석 결과가 갖는 함의와 그에 기초한 향후 과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, ‘시민참여 활성화’와 ‘시민단체 참여 활성화’ 모두에서 ‘시민 요인’을 가장 강조하는 시민과 다르게, 공무원 은 ‘시민참여 활성화’에는 ‘시민 요인’이 가장 중요하다고 보고 있으나 ‘시민단체 참여 활성화’에는 ‘상호작용 요인’이 가장 중요하다고 인식하고 있어서 ‘시민의 참여’는 시민 스스로의 의식과 역량에 의해 활성화될 수 있지만, 시민단체는 조직체, 결사체이므로 시민 스스로의 의식과 역량보다는 행위자 간의 상호작용이 적극적이어야 참여가 활성화된다고 인식한다고 판단할 수 있다.¹⁴⁾ 즉, 시민 단체의 참여가 활성화되기 위해서는 시민단체와 정부가 상호 신뢰하고 서로 좋은 감정을 가지며, 시민단체와 정부가 평등한 관계 속에서 자주 만나는 것이 필요하다. 또한, 시민단체와 정부가 서로 협력하면서 공동으로 결정한 일에 대해서는 공동으로 책임지는 것이 필요하고, 시민단체와 정부 간에 네트워크¹⁵⁾를 구축하여 필요한 아이디어를 교류하고 서로의 정보를 공개하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 즉, 시민 개인 수준에서 참여를 활성화하기 위해서는 시민 스스로의 리더십, 의식, 역량 등을 배양하는 것이 필요하고, 시민이 조직화되어 시민단체를 구성한 후에는 정부와 적극적으로 상호작용해야 참여가 활발해질 수 있다는 점에서, 시민이 참여하기 위해서는 단계별 접근이 필요하다고 제안해 볼 수 있다.

둘째, 설문조사 결과, 시민과 공무원 모두 ‘시민 요인’의 중요성을 강조한다는 점에서 시민 스스로의 리더십, 의식, 역량을 강화하는 전략이 중장기적으로 마련되어야 할 것이다. 그동안 시민참여를 활성화하기 위하여 정부가 어떠한 역할을 할 것인가라는 화두로 정부에서 시민참여 제도를 만

지역의 시민단체는 참여의식은 있으나 역량은 아직 부족하다’는 입장을 보였다. 정부의 재정지원에 대해서도 시민은 ‘실질적인 재정지원이 필요하다’고 답하였지만 공무원은 ‘시민단체가 자생력을 갖추어야 한다’고 답하였다. 재정지원에 대한 제도와 현실 간의 질문에 대해서도 시민은 ‘제도상으로는 정부가 지원하도록 되어있으나 실제로는 지원이 없다’고 답하였고, 공무원은 ‘최대한 노력하고 있다’고 답하였다(2013. 6. 25, 6. 26, 6. 27, 7. 3 청주시, 장성군, 강동구, 부산남구 시민 및 공무원 인터뷰 결과).

14) 이는 Putnam(1993), Fukuyama(1999) 등이 결사체의 네트워크, 자발적 결사체, 결사체에 대한 자유로운 참여 등을 강조한 것과 맥락을 같이 한다.

15) 실제로 시민단체와 정부 간에 ‘네트워크’를 구축하는 사례가 현장에서 많이 이루어지고 있다. 청주시의 경우, 민과 관의 통합적인 네트워크를 만들기 위해 복지재단을 설립하고 재단에 ‘직지 call & network 센터’를 구성하여 복지기관 간의 연계와 교류 및 민관 네트워크 구축을 지원하고 있다. 장성군에서는 ‘지역사회청소년 통합지원체계’를 구성하여 군청-교육청-경찰서-청소년상담복지센터 간의 협력 연계망을 운영하고 있다. 강동구의 경우, ‘강동구 민관 복지네트워크’를 구성하여 동에서 해결하지 못한 문제를 구 차원에서 민관협력체계를 구축하고 있고, 부산남구에서는 ‘해군부산기지전대’와 구청이 MOU를 체결하여 군인의 재능기부를 유도하고 있다(2013. 6. 25, 6. 26, 6. 27, 7. 3 청주시, 장성군, 강동구, 부산남구 시민 및 공무원 인터뷰 결과).

들고 지원을 강조해 왔는데, 본 연구의 분석 결과 시민참여를 활성화하기 위해서는 정부가 제도를 만들거나 재정·행정적 지원을 하는 것보다 시민의 역할이 더욱 중요하게 나타났다. 현 정부에서는 ‘지방분권 강화 및 시민단체·지역공동체 활성화’라는 화두를 140개의 국정과제 중에 포함하면서 시민참여 활성화를 위해 정부와 시민단체 간의 민관협력체를 구성하고 비영리민간단체 공익사업 지원을 내실화하며 시민단체의 자생력을 강화시키고 나눔을 활성화하는 방안을 모색하고 있다. 그러나, 정부가 주도하는 시민참여 활성화 전략은 한계가 있을 것으로 판단되며, 시민·시민단체·학자·전문가 등 정부 이외의 행위자가 지속적으로 시민참여에 관심을 갖는 것이 필요하다고 보여진다.

마지막으로, 본 연구의 설문조사에서 ‘시민참여 활성화’에 대한 영향 요인과 ‘시민단체 참여 활성화’에 대한 영향 요인이 다르게 나타났는데, 이는 시민개인의 참여와 시민단체의 참여를 구분하여 연구할 필요성을 제기하고 있다. 본 연구에서는 시민개인의 참여와 시민단체의 참여를 포함하여 ‘시민참여’라는 이름으로 연구를 진행하였는데, 좀 더 정치한 분석을 위해서는 ‘시민 개인’과 ‘시민 단체’를 구분하여 연구하는 것이 필요할 것으로 보인다.

본 연구는 시민참여를 활성화하는데 필요한 정보를 제공하였다는 의의가 있으나, 설문 표본의 수와 설문 문항 수가 비교적 작고 시민참여에 영향을 미치는 요인들을 다양하고 밀도있게 제시하지 못하고 전반적인 인식 조사에 그치고 있다는 한계를 가지고 있다. 후속 연구에서는 시민참여와 관련된 자료가 보완되고 다양한 접근 방법으로 시민참여에 관한 연구가 진행되기를 기대한다.

참고문헌

- 강인성. (2007). “공공정책참여의 활성화를 위한 주민참여 역량, 과정, 성과평가에 관한 연구” 「한국정책학회보」 16(4): 29-55.
- 강재규. (2012). “시민단체의 공법적 지위” 「공법학연구」 13(1): 91-129.
- 권해수. (1999). “시민단체의 조직화과정과 정책변화에 대한 영향력 비교 연구” 「한국사회와 행정연구」 10(1): 145-158.
- 김동환·김영래. (2004). “정책 평가 단계에 있어서 시민단체의 역할에 관한 사례분석” 「한국공공관리학회보」 18(1): 209-229.
- 김미·민현정. (2004). “한국 보건의료 시민단체의 역할과 성격에 관한 경험적 분석” 「한국거버넌스학회보」 11(2): 257-281.
- 김석수. (2005). “국가, 시민사회 그리고 공공영역으로서의 복지: 복지와 국가의 관계에서 본 우리사회” 「사회와 철학」 10: 37-64.
- 김원중·변재관·심재호·이인재·이재원·홍경준. (2000). 「참여형 지역복지 체계론」 서울: 나눔의 집.
- 김태룡. (2003). “한국의 시민사회와 지역 NGO.” 「한국정책과학학회보」 7(3): 5-28.
- 김태룡. (2006). “시민단체가 사회자본의 형성에 미치는 영향에 관한 연구” 「한국행정학보」 40(3): 27-51.
- 김태룡. (2010). “한국의 민주화 과정과 시민사회: 사회자본의 기제로서 시민단체의 역할변화를 중심으로.” 「한국거버넌스학회보」 17(2): 77-94.

- 김태룡·권해수. (2007). “시민단체에 대한 행정학자의 참여 평가: 경제정의실천시민연합을 중심으로” 「한국거버넌스학회보」 14(2): 1-25.
- 김혜정. (2012). “지역사회 시민의 참여활동과 영향요인” 「한국행정학보」 46(2): 213-240.
- 김혜정·이승중. (2006). “지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신” 「한국행정학보」 49(4): 101-126
- 김희송·오재일. (2010). “NGO의 제도화에 대한 비판적 고찰” 「한국지방자치학회보」 22(1): 29-50.
- 김희연. (2012). 「한국적 복지의 방향과 지방정부의 역할」 경기: 경기개발연구원.
- 류영아. (2013). 시민사회 활성화를 위한 정부의 지원 방안. 한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문집: 1-20.
- 박해광. (2010). “한국 시민사회의 참여정치 구조: ‘87년 체제’의 시민사회.” 「민주주의와 인권」 10(2): 5-48.
- 박희봉. (2005). “거버넌스 증진의 전제로서의 사회자본과 한국 사회자본 특징” 「국가정책연구」 19(2): 69-103.
- 박희봉. (2006). “시민참여와 로컬 거버넌스” 「한국정책과학학회보」 10(2): 1-23.
- 보건복지부. (2013). 「국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 개편안」 서울: 보건복지부 내부자료.
- 사재명. (2006). “정책과정에서 시민참여 활성화 방안” 「한국행정과 정책연구」 4(1): 69-99.
- 사회보장실무위원회. (2013). 「국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 구축방향」 사회보장실무위원회 자료.
- 서대문구청. (2013). 「복지통장 가이드북」 서대문구청 복지정책과 내부자료.
- 서울시 복지재단. (2009). 「서울시 사회복지관 운영비 지원 방안 연구」 서울: 서울시복지재단
- 심익섭. (2012). “주민자치회의의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구” 「지방행정연구」 26(4): 57-84.
- 안경섭·김안나. (2009). “시민참여의 정책반영에 관한 신제도주의적 분석: 한국과 덴마크의 생명공학분야 합의회의를 중심으로” 「한국정책과학학회보」 13(2): 145-174.
- 안전행정부. (2013). 「비영리민간단체 공익활동지원사업 집행지침」 서울: 안전행정부.
- 염재호. (2002). “한국 시민단체의 성장과 뉴 거버넌스의 가능성” 「아세아연구」 45(3): 113-147.
- 오수길·남승하. (2010). “지방자치단체장의 매니페스토 이행과 시민참여적 성과관리” 「지방정부연구」 14(2): 5-24.
- 유재원. (2003). “시민참여의 확대방안” 「한국정책과학학회보」 7(2): 105-126.
- 이동윤. (2007). “국회의 입법과정과 시민단체의 역할: 참여연대의 활동을 중심으로” 「한국정당학회보」 6(1): 165-192.
- 이승중. (2003). 「지방자치론」 서울: 박영사.
- 이승중. (2005). “참여를 통한 정부개혁: 통제적 참여방식을 중심으로” 「한국공공관리학보」 19(1): 19-41.
- 이승중. (2006). “거버넌스와 시민참여” 「국정관리연구」 1(1): 64-82.
- 이승중·김혜정. (2011). 「시민참여론」 서울: 박영사.
- 이원희. (2002). “미국 예산감시 시민단체의 유형과 활동” 「지방정부연구」 6(4): 145-162.]
- 이인재. (2004). 「한국지역복지실천론」 서울: 나눔의 집.
- 임승빈. (2009). 「정부와 NGO」 서울: 대영문화사.
- 임승호·박성훈·김종술. (2008). “시민단체의 활동이 로컬 거버넌스에 미치는 영향에 관한 연구: 의정비심의 위원회의 활동을 중심으로” 「한국거버넌스학회보」 15(1): 221-253.

- 정명은. (2012). “지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인” 『한국행정학보』 46(2): 85-114.
- 정명은·장용석. (2013). “주민참여 제도화 논리에 대한 탐색” 『한국정책학회보』 22(1): 109-136.
- 정용준. (2006). “시민사회와 국가/시장의 관계 분석: 김대중/노무현 정부의 방송정책갈등을 중심으로.” 『언론과학연구』 6(2): 256-379.
- 조대엽. (2004). “국가·시장·시민사회 관계의 재조명: 공공성의 재구성과 유연적 사회구성의 전망.” 한국 사회학회 2004년 가을 특별심포지움.
- 조택. (2006). “대형 국책사업에서의 시민참여에 관한 연구” 『국정관리연구』 1(1): 173-202.
- 주성수. (2006). 「시민참여와 민주주의」 서울: (도서출판)아르케
- 차진구. (2010). “지방의회의 기능강화와 시민단체와의 관계 정립: 부산시의회에 대한 평가와 과제를 중심으로” 한국지방정부학회 2010 동계학술대회.
- 최창현. (2003). “지방의 협치(Local Governance)와 시민단체의 협치 연결망” 『한국행정과 정책연구』 창간호: 157-180.
- 한형서. (2007). “독일지방행정에 있어서 시민참여와 변화에 관한 연구” 『한독사회과학논총』 17(1): 185-210.
- 행정안전부. (2013). 「2012 행정안전 통계연보」 서울: 행정안전부.
- Barbalet, J. M. (1988). *Citizenship*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bohnstedt, G. W. & D. Knoke. (1994). *Statistics for Social Data Analysis*. Itasca: F.E.Peacock Publishers, Inc.
- Dalton, Russell J. (2008). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington, DC: CQ Press.
- Etzioni, A. (2007). *Civic Service Analysis Has Gone of Age*. In A.M. McBride & M. Sherraden(eds.) *Civic Service Worldwide*. ix-xiii. New York: M.E. Sharpe.
- Fukuyama, F. (1999). *The Great Disruption. Human nature and the reconstitution of social order*. London: Profile Books.
- Irvin, Renee A. & John Stansbury. (2004). *Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort?* *Public Administration Review*. 64(1): 55-65.
- Kaid, Lynda Lee, Mitchell S. McKinney & John C. Tedesco (2007). *Introduction: Political Information Efficacy and Young Voters*. *American Behavioral Scientist*, 50(9): 1093-1111.
- Nabatchi, Tina. (2010). *Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration*. *American Review of Public Administration*. 40(4): 376-399.
- Newton, Kenneth (1997). “Social and Political Trust in Established Democracies”, In Pippa Noris(ed.). *Critical Citizen: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Perry & Thompson. (2004). *Civic Service: What Difference Does It Make?* New York: M.E. Sharpe.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, N. J: Princeton University Press.
- Rimmerman, Craig A. (1997). *The New Citizenship-Unconventional Politics, Activism, and Service*.

Boulder, Colo: Westview Press.

Yang, Kaifeng & Kathe Callahan. (2005). Assessing Citizen Involvement Effort by Local Government. Public Performance and Management Review. 29(2): 191-216.

류영아(柳始我): 성균관대학교에서 행정학 박사학위(지방행정의 효율성 평가에 관한 연구: DEA 기법에 의한 기초자치단체 복지서비스 분석, 2006)를 취득하고 한국지방행정연구원 수석연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 성과평가, 지방행정, 복지정책, 문화정책 등이다. 주요 연구논문으로는 “지방자치단체 합동평가에 대한 지방공무원의 인식 비교연구”(2012), “지방자치단체 외부인재풀 활성화에 관한 연구”(2012), “지방자치단체 합동평가제도의 재설계에 관한 연구”(2013), “지방자치단체 성과관리 영향요인에 관한 연구”(2013) 등이 있다. 주요 경력으로는 안전행정부 지방자치단체 합동평가단(2008-2013), 안전행정부 지방자치단체 행정컨설팅 위원(2011-2013), 한국행정학회 아시아행정포럼 총무위원(2009-2013), 한국정책분석평가학회 편집위원(2012-2013), ‘한국지방자치학회 지방분권포럼 위원(2013) 등이 있다(vitamin@knila.re.kr).

<논문접수일: 2013. 7. 15 / 심사개시일: 2013. 7. 22 / 심사완료일: 2013. 8. 26>

Abstract

A Study on the Impact Factors of the Citizen Participation: Focused on the aspect of the Community Welfare

Ryoo, YoungAa

This paper aims to explore and check the impact factors of the citizen participation vitalization. We analysed literature review about citizen participation, drew the variables, and composed the questionnaires. And we surveyed the local citizens' and local servants' recognitions.

The main findings are 'system factor', 'citizen factor', 'government factor', and 'interaction factor' have positive impact on citizen participation. To put it concretely, 'citizen factor' is most important to local citizen respondents, and 'citizen factor' and 'interaction factor' are most important to local servant respondents. These findings propose that leadership, citizenship and citizen capacity should be backed up, and the trust, equal relations, cooperation, and network construction of citizen and government have a major impact on citizen participation.

Key Words: Citizen Participation, Citizen Capacity, Community Welfare