

# 동주민센터 일선공무원과 지역주민 간 관계성에 대한 상호지향성 분석

: 서울시 성북구 20개 동을 사례로

An Analysis on Co-Orientation for Relationship between Public Official  
at Community Service Center and Local Resident

: Focusing on Cases of 20 Districts at Seongbuk-gu, Seoul

주 경 일\*

Joo, Kyung-II

## ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 기존연구 검토
- III. 이론적 배경 고찰
- IV. 연구방법론
- V. 분석결과에 대한 논의
- VI. 종합적 논의 및 결론

본 연구는 서울시 성북구 20개 동의 일선공무원과 지역주민을 대상으로 두 집단 간 상호이해와 협력관계의 현주소를 고찰하였다. 이를 위해 두 집단 간 관계성에 대한 상호지향 상태를 체계적으로 분석해 주민자치의 조건을 효과적인 민관 관계성 관리 및 공공관계 전략의 발굴을 통해 탐색하였다. 그 결과, 두 집단 간 상호지향 상태는 주민의 경우 모든 요소에 대한 객관적 일치도가 낮지만 관의 생각을 비교적 정확히 예측해 의견불일치 상태인 반면 일선공무원은 객관적 일치도와 정확도 모두 저조하여 허위합의 상태임이 드러났다. 따라서 주민들의 의견이 주민자치활동에 미치는 영향력을 대폭 확대할 필요가 있으며, 이를 위해 각종 자치프로그램 선정이나 집행과정에서 주민에 대한 과감한 권한이양과 동행정의 어려움을 가감 없이 토로하여 주민들의 이해를 구

\* 고려대학교 정부학연구소 선임연구원

논문 접수일: 2020. 02. 24, 심사기간: 2020. 02. 24 ~ 2020. 03. 13, 게재확정일: 2020. 03. 13

하는 보다 적극적인 커뮤니케이션 전략이 요구된다. 이러한 정책적 함의에도 불구하고 본 연구는 주민자치의 제도적 환경이 지역마다 각기 다른 상황에서 서울시 일부 지역을 연구대상으로 설정함으로써 연구결과의 일반화에 일정한 한계가 존재하고 심층적인 인터뷰 등 질적 방법론의 보완을 통해 보다 구체적인 대안을 제시할 필요가 있다.

□ 주제어: 동주민센터, 상호지향성 모델, 주민자치, 근린자치

This study targeted public officials and local residents of 20 districts in Seongbuk-gu, Seoul and explored the mutual understanding and cooperative relationship between the two groups. For the research, this study systematically analyzed the state of co-orientation on the relationship between the two groups to examine the resident autonomy's conditions through effective private-public relationship management and discovery of public relations strategy. The results were as follows. In the co-orientation between two groups, while agreement for all elements were low, the thoughts toward public were predicted relatively accurately showing dissensus. On the other hand, public officers showed low agreement and accuracy indicating false consensus state. Thus, it is necessary to largely expand the local residents' influence on resident autonomy activities. To expand influence, there should be active communication strategy which asks for understanding to local residents by discussing difficulties of bold empowerment and district administration. Regardless of such political implications, this study targeted the partial region of Seoul as the research subject while the resident autonomy's institutional environment differs by each region. As a result, this study result is limited in generalization and it needs to suggest specific alternatives by supplementing qualitative methods such as in-depth interview.

□ Keywords: Community Service Center, Co-Orientation Model, Resident Autonomy, Neighborhood Autonomy

## I. 서론

현재 문재인 정부에서는 개헌을 통한 자치분권 강화와 중앙정부 권한의 지방정부로의 이양을 통해 제약적 대통령제도로 인한 각종 부작용을 완화하기 위한 논의들이 이루어지고 있다. 그러나 논의의 초점이 자치행정의 실제 현장인 읍면동에서의 주민 또는 근린자치(neighborhood autonomy) 구축 방안이나 지역 중심의 풀뿌리민주주의 실현 전략에 맞추어지기보다 개헌의 내용과 이에 따른 정치적 이해득실에 모아지는 경향이 있어 아쉬움을 더한다<sup>1)</sup>. 기존의 단체자치에서 주민자치로의 지방행정체제 대전환을 위해서는 개헌 성사여부보다 읍면동 단위에서 지역의 일선공무원과 주민자치조직 및 지역주민 간 생활자치 정착과 효과적인 협치 체제 구축을 위한 조건을 찾는 것이 보다 시급한 과제이기 때문이다.

특히, 읍면동은 비교적 한정된 지역공간을 생활기반으로 하는 자연적 근린단위로서 지역주민들과 가장 가까이에서 대민업무를 맡고 있으면서 주민의사를 반영하고 이를 국정과제의 기반으로 삼아 지방자치의 기초적 역할을 수행하는 최 일선의 행정 및 공간적 영역이다(경상북도 연구단, 1998). 따라서 주민자치가 지방시정(施政)에 대한 직접적인 관심과 이해관계가 있는 해당 지역주민으로 하여금 스스로 다스리게 하는데 있어 풀뿌리민주주의를 그 이념적 배경으로 한다고 할 때 주민자치는 주민과의 최 접점에 위치한 (읍면)동주민센터와 주민 간 관계를 중시하는 정치적 의미의 자치로서 주민의 동정참여와 통제를 통한 자치가 핵심과제가 될 수 있다. 이러한 관점에서 주민자치는 최하위 대민 접점기관으로서 읍면동<sup>2)</sup>과 지역주민과의 관계에서 성립되는 민주적인 장치와 전통을 기반으로 한다. 이어 지역주민과의 직접적인 소통과 대화를 위해서는 현재의 시군구 등 기초지자체보다는 일선행정조직으로서 읍면동이 주민자치의 기본단위로 보다 적합하다고 본다. 행정서비스가 수요자 중심의 맞춤형 서비스로 전환되는 과정에서 우리나라 시군구는 인구와 면적에서 그 규모가 과대하기 때문이다(국가균형발전위원회, 2018: 21).

그러나 과거 읍면동사무소 기능전환 기본계획에 따라 동사무소의 기능축소로 인한 여유 공

1) 이러한 상황에서 국회는 2013년 읍면동 단위에서의 주민자치회 규정을 포함한 “지방분권및지방행정체제개편에관한특별법”을 제정하여 주민자치회가 읍면동 고유의 행정기능을 제외한 사전협의, 위탁업무 및 주민자치업무를 수행하도록 하고 있으며, 현 정부에서도 2018년 11월 주민자치회의 세부적 운영지침이 포함된 “지방자치법” 전부개정(안)을 입법예고한 상태이다(전용태, 2019: 22).

2) 실제로 읍면동은 지자체의 기본적 행정작용이 이루어지는 시작점으로 행정의사와 주민의사가 접촉하는 교차점이며, 상호연결과 조화를 이루는 시발점으로서의 의미를 가진다. 따라서 읍면동은 주민단위이면서 하향적 추진력과 상향적 추진력을 동시에 가진 자치행정의 기반이 되는 기초 조직체라고 하겠다(김필두, 2013: 13).

간을 1999년부터 주민자치센터로 새롭게 단장하고 주민참여와 자치의 장으로 제도화한 이후 20년이 지난 오늘날에도 주민자치(위원)회 등 주민자치조직의 주체적인 역할과 운영 및 주민참여의 정도는 기대에 미치지 못하고 있다. 또한, 동주민자치위원과 공무원에 대한 설문조사 결과(김필두, 2013: 99-100)에서도 응답자의 과반수 이상이 주민자치조직이 주도해 공무원과 대화 및 소통하기보다 일방적으로 공무원이 도와주기를 바라는 경우가 대다수로서 주민자치조직과 일선공무원의 관계는 민관 파트너의 수평적 관계가 아닌 수직적 지도와 추종관계로 고착화 되어 가고 있는 것이 현실이다. 따라서 현재 주민 또는 근린자치의 실질적 행위자는 주민자치조직과 지역주민이기보다 동주민센터 일선공무원과 참여의식이 강한 일부 지역주민이라고 할 수 있으며, 이들 간 민관 파트너십 형성 여부가 주민자치의 성패를 가름하는 주요 근거일 것으로 사료된다. 이에 본 연구에서는 현실적 관점에서 주민자치 실현의 기본 전제로서 상기 두 집단 간 상호이해와 협력관계의 현주소를 고찰하고자 한다. 이를 위해 조직과 공중의 관계성 차원에서 두 집단의 의사소통상 왜곡 정도와 이로 인해 나타나는 두 집단 상호 간 관계성에 대한 상호지향(co-orientation) 상태를 체계적으로 분석함으로써 지방자치의 본질인 주민 또는 근린자치의 조건을 효과적인 민관 관계성 관리(relationship management) 및 공공관계(public relations) 전략의 발골을 통해 탐색하고자 한다. 다만, 이를 위해 전국 최초의 주민자치회 시범동으로서 민관 협치 모범으로 알려진 종암동이 포함되어 있고 서울시의 주민자치회 운영평가에서도 좋은 평가를 받고 있는 서울시 성북구 전체 20개 동주민센터 일선공무원과 지역주민을 대상으로 설문 및 면접조사를 실시해 심층적 자료를 획득, 분석하고자 한다.

## II. 기존연구 검토

이하에서는 본 연구와 관련된 기존문헌들로서 첫째, 주민자치센터<sup>3)</sup> 등 주민자치조직에 대한 연구 둘째, 조직공중관계성 연구 셋째, 상호지향성 연구를 고찰할 것이다. 우선, “주민자치센터에 대한 연구”로서 문항진(2017)은 제도분석틀(IAD)을 통해 주민자치센터가 참여, 조정,

3) 기존의 읍면동사무소 축소 및 기능전환으로 여유가 생긴 공간에 주민자치센터가 설치되어 각종 프로그램들을 운영하는바 2002년 3월 제시된 행자부의 “주민자치센터설치및운영조례준칙중개정준칙”에 따라 지역주민의 문화, 복지, 편익 및 주민자치기능을 수행하도록 하고 있다. 다만, 프로그램 운영에 있어 담당 공무원의 도움은 필수적이며 이들은 동주민센터 소속으로 동장의 지시를 받아 업무를 처리하므로 동의 일선공무원 개입은 불가피한 상황이다.

연결 등 거버넌스 체제의 특성이 부족함을 지적하고 근린결사체 육성과 주민자치위원 구성방식 변화를 대안으로 제시하고 있으며, 송지현(2014)은 서울시 동작구를 사례로 주민자치위원회에 대한 설문조사를 통해 각급 단체의 추천비율을 높여 자치위원의 전문성을 강화하고 현 주민자치센터에 준행정기관적 성격을 부여해 그 위상을 제고할 필요가 있음을 강조하고 있다. 한편, 주민자치센터 구성원 간 인식 및 태도를 비교 분석한 김수경(2017)은 주민센터 기능에 대한 지역주민과 공무원의 인식조사를 바탕으로 민관 협치를 위해 두 집단 간 공통적 인식의 범위를 확대하되, 이를 위해 행정업무를 수행하는 일선공무원 뿐 아니라 지역주민에게도 주민자치에 대한 상향식 정책홍보가 필요하다고 주장한다.

그리고 “조직공중관계성 연구”는 그 초점이나 주요 적용이론을 기준으로 다음의 5가지 유형으로 구분 가능하다(Cheng, 2018: 122). 첫째, 조직공중관계성 후행변수에 대한 연구로 Kazoleas & Wright(2001)은 조직과 그 구성원의 우호적 관계는 위기상황에서 구성원의 불안감을 감소시켜 직무만족에 긍정적 영향을 미친다고 하며, Huang(2012)은 좋은 관계성은 갈등발생의 경우 비용감소와 이익증대 효과를 가져 온다고 하였다. 둘째, 조직공중관계성 선행변수에 관한 연구로 Huang & Zhang(2013)은 위기에 대한 반응 전략, 온라인을 활용한 상호작용과 투명성이 공중관계성에 미치는 영향을 실증하였다. 셋째, 공중관계성 매개효과에 대한 연구로 Brown & White(2011)은 위기상황의 의사소통 전략이 공중의 책임귀인 의식에 미치는 영향에 대한 공중관계성의 매개적 효과를 검증하였다. 넷째, 갈등상황에서 조직과 공중 간 정보흐름에 관심을 두는 연구(Dougall, 2006)가 실행되었다. 다섯째, 조직과 공중의 관계성 구조에 관심을 둔 경우로서 조직 중심의 사회적 연계구조에서 사회적 자본과 배태성(embeddedness) 및 중심성과 상이한 공중들 간 관계성 분석에 초점을 두고 있다.

〈표 1〉 조직공중관계성에 대한 기존 연구 정리

연구의 유형	연구의 초점	주요 학자	적용이론	조사방법
관계성의 후행요인 연구	조직공중관계성이 공중의 태도나 행태에 미치는 영향	Ledingham, Bruning, Huang, Ki & Hon, Shen	우수이론, 관계성관리이론	서베이 조사
관계성의 선행요인 연구	관계유지전략, 갈등전략, 위기반응, 온라인 상호작용, 투명성이 관계성에 미치는 영향	Bortree, Huang & Zhang, Jo & Kim, Sweetser & Tedesco, Hon	위기커뮤니케이션이론, 관계성관리이론	서베이 조사 인터뷰
관계성의 매개효과 연구	선행 및 후행변인 사이에서 관계성의 조절(매개) 효과	Brown & White, Kang & Yang	귀인이론, 관계성관리이론	서베이 조사

연구의 유형	연구의 초점	주요 학자	적용이론	조사방법
관계성의 상호과정 연구	조직과 공중 간 정보의 동태적 흐름	Dougall et al.	조직 간 관계이론, 갈등이론	내용분석
관계성의 구조 연구	조직중심 네트워크와 다양한 공중 간 생태학적 관계	Taylor & Doerfel, Yang & Taylor	생태학적인 접근 이론	사회적 네트워크 분석

자료: Cheng(2018) 참고 재정리

또한, “상호지향성 모델 연구”로서 김봉철 외(2015)는 기존 모델을 확장해 원자력 위험특성에 대한 일반국민, 원전지역주민, 원전직원 간 인식비교를 통해 일반국민과 원전지역주민보다 원전직원과의 관계에서 더 큰 인식차이가 나타남을 실증해 일반국민의 정서를 읽을 수 있는 원전직원에 대한 교육프로그램의 필요성을 촉구하였고, Biedron(2014)은 생태계 중심의 어장관리에 대한 애틀랜타와 뉴잉글랜드 지역의 어장관리위원회와 과학위원회, 일반 이해관계자 집단 간 신념과 인식차이를 확장된 상호지향 모델을 통해 규명함으로써 어장관리 정책집행의 저해요인을 새로운 시각으로 발굴하였다. 한편, 조직공중관계성과 상호지향 모델을 결합한 연구로 Graham(2014)은 상호통제성, 신뢰성, 헌신과 만족에 대한 도시정부 공무원과 시민들 간 인식차이를 분석해 시민들과의 관계성 개선을 위한 공공관계 전략을 도출하는데 일조한 바 있고, 김봉철 외(2014)도 공중관계성 제 요소에 대한 전남도청과 전남도민 간 상호지향성 분석을 통해 도민들과의 관계형성과 행정PR 전략에 대한 유용한 지침들을 제시하고 있다. 여기에 류쩌하오(2019)는 중국의 도시 관리조직과 상인들을 대상으로 신뢰성과 친숙성, 정책동의도에 대한 두 집단 간 상호지향성을 살펴봄으로써 공동협조일 캠페인의 주기적 개최 등 갈등관계에 놓인 양 집단 간 상호이해를 증진시킬 수 있는 방안들을 모색하고 있다<sup>4)</sup>. 이러한 기존연구에 기초해 본 연구는 주민자치가 동주민센터 일선공무원과 지역주민 간 상호성(mutuality)을 전제로 한다는 점에 착안해 상호지향 모델을 조직공중관계성 이론과 접목시켜 주민자치 관련 관계성에 대한 어느 한 쪽의 인식보다는 두 집단의 인식과 태도를 종합적으로 비교 분석한다. 현재 주민자치 현장에서 실질적 파트너로서 민관 두 집단 간 신뢰와 헌신, 만족 등에 대한 인식차이가 크게 나타나 상호오해와 착각 상태가 지속된다면 주민 또는 근린자치의 효과적 안착을 기대하기 어렵기 때문이다.

4) 그러나 상호통제성, 상호공존적관계성, 헌신성 등 민관 파트너십 형성에 필수적인 조직공중관계성에 대한 일선공무원과 지역주민 간 상호지향성 분석을 통해 근린자치의 선행조건으로서 두 집단 간 태도와 인식의 일치 정도를 파악하고 이를 바탕으로 관계성 관리 및 의사소통의 효과성 제고 차원에서 주민자치 활성화 전략을 제시한 연구는 희소한 편이다.

### Ⅲ. 이론적 배경 고찰

#### 1. 주민자치센터와 민관 협력관계

우리나라는 국민의정부에서 작고 효율적인 정부가 국정개혁과제로 채택되고 그 중 하나로 기존 읍면동 기능전환정책이 추진된 바 있으며, 주민자치센터는 지방자치법 시행령에 의해 ‘읍면동사무소의주민자치센터설치운영및지원’을 각급 지자체 사무로 지정해 동 조항에 의거 자치법규인 조례를 제정해 설치, 운영되고 있다. 2019년 현재 주민자치센터는 주민들의 자치센터 운영의 미숙함과 참여 부족 등 주민자치 주체로서의 다양한 문제점을 노정하여 서울시의 경우 과거 주민자치위원회를 대신해 주민의 권한을 대폭 강화한 주민자치회를 구성, 작년 1월부터 시범운영 중에 있다<sup>5)</sup>(김자현, 2019: 60). 이러한 주민자치회를 포함한 주민자치센터는 읍면동 단위로 주민의 삶의 질 제고를 위해 설치된 문화·복지·교육·편익시설 및 프로그램을 총칭하는 개념으로 지역주민의 능동적 참여를 통해 주민자치 활동과 지역공동체의 구심체 역할을 수행하고 있다(김수경, 2017: 8). 따라서 주민자치센터는 기존 동사무소의 기능축소로 발생한 여유 공간의 활용 차원을 넘어 지방자치 이념에 기초한 주민참여의 자치시설로서 지역공동체 형성을 이루려는 주민에게 제공된 의사소통의 장(arenas)으로 개념화할 수 있다(최진학 외, 2006: 3). 그러나 이러한 상황에서도 동주민센터는 주민과 접촉이 가능한 최 일선의 행정적, 공간적 영역으로 현장 위주의 종합행정을 담당하는 대민 행정기관의 성격을 가지고 있어 기초, 광역지자체보다도 지역주민과의 관계성 형성 여지가 높은 조직이며, 이러한 민관 관계성의 건전성 여부는 주민 또는 근린자치<sup>6)</sup> 활성화에 적지 않은 영향을 미친다고 하겠다. 이렇게 주민자치위원회와 주민자치회가 공존하는 상황에서 주민자치회는 기존의 자치위원회와 큰 차별성이 없고 주민자치센터 프로그램 심의위원회였던 자치위원회의 인적자원을 승계하는 수준에 그쳐 주민자치센터의 실질적 운영주체는 동행정과 일선공무원이라고 볼 수 있다.

결국, 지방정부와 지역공동체가 연결되는 접점이자 주민자치의 구체화된 실체 및 교차로 역할은 여전히 동장을 포함한 동주민센터 일선공무원들이 수행하고 있으며, 따라서 현실적인

5) 주민자치회는 ‘지방분권및지방행정체제개편에관한특별법’ 제27조-제29조에 따라 2018년 서울형 주민자치회 시범사업 확대시행 계획(서울시 자치행정과-20201(2017.9.21.))을 근거로 성북구 종암동 등 총 5개 동에서 운영되고 있다(전용태, 2019: 23-24).

6) 주민자치가 지방자치의 주체적 측면에 초점을 둔 개념이라면 근린자치는 지방자치의 장소적 측면에 초점을 둔 개념인바 “근린자치”는 근린의 공간단위를 통해 지역주민 등 다양한 주체가 자율성을 가지고 집합적 의사결정이나 필요한 서비스 생산에 참여하는 것을 뜻한다(곽현근, 2012).

측면에서 주민자치의 주요 행위자는 자치위원을 포함해 동네일에 관심이 많은 지역주민과 일선공무원이라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 동행정과 지역주민 간 협력체계 형성은 그 속성상 양방향 의사소통(two-way communication)의 원활성과 민관 관계성의 질적 우수성 여부에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 민관 협력체계 구축과 질 좋은 관계성이야말로 행정과 지역주민을 가깝게 만들면서 지역사회의 민주화를 성숙하게 만들 수 있는 단초가 되기 때문이다.

## 2. 조직공중관계성의 개념 및 구성요소

“조직공중관계성(organization-public relationship)”은 조직과 공중 간 긍정적 관계를 형성하고 유지하며 향상시키기 위해 노력하는 조직에 대해 공중들이 가지는 인식으로 정의되어 왔다<sup>7)</sup>(Kim, 2001). 조직공중관계성 연구는 관계성의 개념 도출에 대한 연구와 관계성 구성요소에 대한 연구, 그리고 관계성의 역할에 대한 연구로 세분화되며(김형석·이현우, 2008), 이 중 공중관계성 구성요소에 대한 연구가 양적 측면에서 다수를 차지한다(김봉철 외, 2014: 6). 대표적으로 Hon & Grunig(1999)은 영리, 비영리조직을 대상으로 한 연구에서 상호통제와 신뢰, 헌신, 만족, 공존적관계성 및 교환적관계성 등 6개 요인을 제시한 바 있으며, 국내의 경우 우리나라의 문화적 특징을 고려해 유대감과 커뮤니케이션 균형성, 그리고 공동체 관여와 같은 3가지 요소를 활용한 바 있다(김형석·이현우, 2008). 이외에도 연구자에 따라 다소 상이한 구성요소들을 제시하고 있으며 이를 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 2〉 조직공중관계성의 구성요소 및 차원 연구

연구자	관계성 구성요소
Ferguson(1984)	동적vs정적, 개방vs폐쇄, 상호만족, 힘의 분배, 상호이해도, 상호동의
Ledingham & Bruning(1998)	신뢰성, 관계적 헌신성, 상호통제성, 관계적 만족성
Hon & Grunig(1999)	신뢰성, 상호통제, 헌신성, 만족성, 상호공존적관계성, 상호교환적관계성
한정호(2000)	신뢰성, 만족성, 헌신성, 상호공존적관계성, 상호교환적관계성, 상호통제성,

7) 그러나 이러한 정의는 어의 그대로 조직과 공중이 서로의 관계에 대한 상호인식을 평가해야 한다는 측면에서 편향된 관계성 측정이라는 비판이 제기되고 있다. 즉, “관계”라는 것 자체가 그 속성상 쌍방향으로 만들어지기 때문에 공중의 인식에 대한 측정만으로 조직과 공중 양측의 온전한 관계성을 파악하기 어렵다는 것이다. 이에 본 연구는 상호지향성 접근을 통해 이러한 약점을 극복하려 한다.

연구자	관계성 구성요소
	친밀/친숙성, 사회적기여성
Huang(2001)	신뢰성, 상호통제성, 헌신성, 만족성, 체면과 호혜(face and favor)
김영욱(2001)	신뢰성, 헌신성, 지역사회 관여도, 평판
김효숙(2007)	신뢰성, 상호통제성, 헌신성, 만족성, 공동체적 관계성
박현순(2009)	상호통제성, 커뮤니케이션 균형성, 신뢰성, 만족성, 헌신성, 친숙성, 상호이해도, 정책동의도
박진영·최양호(2014)	신뢰성, 헌신성, 만족성, 상호교환성, 사회적기여, 소통성, 전문성, 공정성

자료: 이수범(2006: 23), 류찌하오(2019: 11) 참조 재구성

본 연구는 이상의 다양한 관계성 구성요소 가운데 Hon & Grunig(1999)의 관계성 구성요소인 상호통제성, 신뢰성, 만족성, 헌신성, 상호공존적관계성을 관계성 측정요소로 설정한다. 사전 조사 및 인터뷰 과정에서 주민 또는 근린자치 활성화를 위해 지역주민과 일선공무원 간 관계성 요인으로서 동 요소가 중요한 가치를 가진다고 판단했기 때문이다. 또한 상호 간 입장 차이를 얼마나 잘 이해하고 있는지 여부가 두 집단 간 협력체계 형성에 밀거름이 될 수 있다는 생각에서 박현순(2009) 등에 의해 정부기관과 정책공중 간 관계성 구성요소로 검증된 바 있는 상호이해도를 추가해 총 6가지 요인을 관계성 척도로 활용하고자 하며, 다음은 이들 요소의 특징을 정리한 것이다.

첫째, “상호통제성(control mutuality)”은 상호호혜성이나 상호정당성과 유사한 개념으로 공중과의 관계성 형성에 있어 가장 큰 영향요인이며, 신뢰성과 만족성 등 타 요인에도 영향을 미친다. 따라서 상호통제성은 관계유지에 필요한 통제력의 균형정도로 정책결정이나 집행과정에서 공중이 얼마나 영향력을 행사할 수 있다고 생각하는지를 통해 파악 가능하다(Hon & Grunig, 1999; 박현순, 2009). 둘째, “신뢰성(trust)”은 순수성, 공언이행성, 그리고 능력성의 차원으로 구분되는바 순수한 신뢰성은 조직의 공정성 내지 정당성의 인식정도를 의미하며, 공언이행 신뢰성은 행동과 말의 일치정도를, 능력적 신뢰는 조직의 말을 실제 현실화시킬 수 있는 능력의 정도로 개념화 된다(Hon & Grunig, 1999). 셋째, “만족성(satisfaction)”은 조직과 공중의 협력관계 형성에 긍정적 영향을 미치는 요인으로 공중이 조직과의 관계에서 얼마나 만족스러운 감정을 가지는가를 의미한다. 넷째, “헌신성(commitment)”은 충실성, 유대감, 몰입 등 다양하게 명명되며, 조직과 공중이 이미 만들어진 관계를 계속 유지하고자 하는 정도를 의미한다(Ledingham & Bruning, 1998). 다섯째, “상호공존적관계성(communal relationship)”은 조직과 공중이 상대방에 대해 특별히 바라는 것 없이 순수하게 상대의 복리를 위해 혜택을 주려는 정도를 의미한다(Hon & Grunig, 1999) 여섯째, “상호이해도(mutual understanding)”는 조직과 공중이 서로의 입장과 처지를 얼마나 잘 이해하는가를

의미하며, 조직이 위기상황에 놓이더라도 공중의 이해도가 크다면 조직의 위기관리에 긍정적 영향을 미친다고 한다(박현순, 2009: 157).

### 3. 상호지향성 모델 이해

현재의 동행정은 행정서비스의 최 접점이기도 하거니와 국가정책이 구현되는 통로로서 유기적인 민관협력을 통한 주민자치 실현을 위해서는 두 집단의 관계성 개선과 함께 이에 대한 인식과 태도의 차이를 상호이해하고 그 간극을 좁히기 위한 효과적 커뮤니케이션 전략이 요구된다. 이러한 관점에서 “상호지향성 모델(co-orientation model)”은 조직공중관계성 요인을 포함해 특정 대상에 대해 관련 행위자들 간 인식과 이해도의 일치 정도 및 정확성을 분석해 상호 커뮤니케이션 활성화와 관계성의 질을 개선할 수 있는 유용한 도구로서 의미를 가진다. Chaffee & McLeod(1973)에 의하면 특정 대상에 대한 인간의 인식과 태도는 동일한 사회체제 안에서 다른 구성원의 인식이나 태도, 가치에 의해 영향을 받는다고 한다. 다시 말해, 인간의 대상 인식과정은 자신의 생각 뿐 아니라 타인의 생각과 판단도 추측하게 되며, 이러한 과정에서 자신의 인식과 판단에도 영향을 받는다는 것이다. 그러므로 인간의 인식을 보다 깊이 있게 파악하기 위해서는 특정 개인의 인식과 더불어 이와 관계를 맺고 있는 타인의 인식에 대한 추정내용도 동시에 파악할 필요가 있다(Newcomb, 1953). 예로서, 동주민센터 공무원과 지역주민의 관계에서 두 집단 간 관계성이 형성되려면 공무원의 행위가 지역주민들의 경험과 삶에 영향을 미치는 동시에 지역주민의 행위도 공무원들의 경험과 발전에 영향을 미친다는 점을 서로가 인지해야 한다는 것이다(김봉철 외, 2017: 47). 따라서 단체자치에서 주민자치로 이어지는 현 상황에서 민관 협력관계 구축과 효과적인 커뮤니케이션 전략 마련을 위해서는 서로 상대방의 관계성 인식에 대한 정확한 이해와 소통이 전제되어야 할 것이다.

한편, Connelly & Knuth(2002)는 조직공중관계성에 대한 상호지향성 모델 구현의 구체적인 분석 변수로 객관적 일치도(agreement), 주관적 일치도(congruence) 및 정확도(accuracy)를 제시하고 있다. “객관적 일치도”란 관계성에 대한 두 집단의 인식이 일치하는 정도로 동행정에 대한 신뢰성에 대해 공무원과 주민 사이에 인식이 일치한다면 객관적 일치도가 높고 신뢰성에 대한 두 집단의 상호지향이 일부 이루어졌다고 할 수 있다. “주관적 일치도”는 관계성에 대한 자기 스스로의 인식과 상대방의 인식에 대한 자신의 인식이 일치하는 정도로 동행정의 신뢰에 대한 공무원의 인식과 주민의 인식에 대한 공무원의 인식이 일치할 때 주관적 일치도가 높은 것으로 판단한다(주민의 입장에서도 동일한 논리가 적용된다). “정확

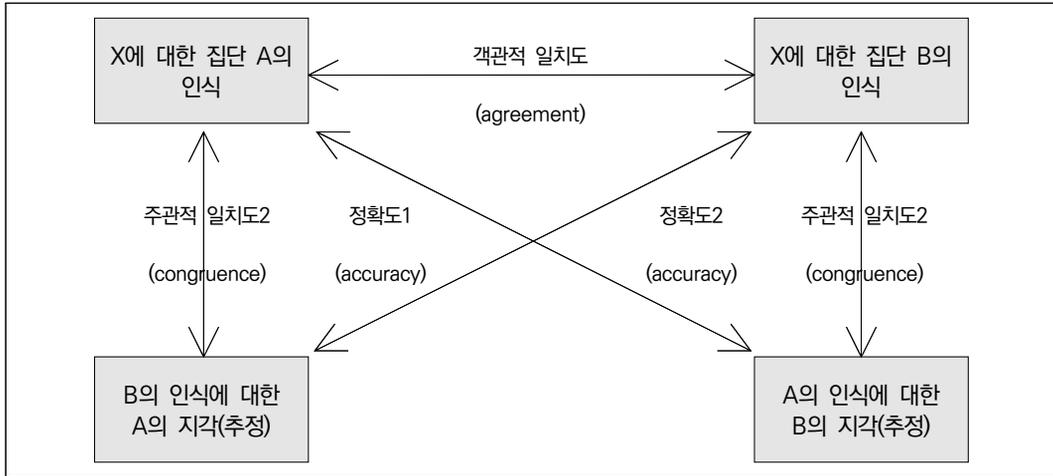
도”란 상대방의 인식에 대한 자신의 추정이 실제 상대방의 인식과 일치하는 정도를 의미하며, 동행정의 신뢰성에 대한 주민의 실제 인식과 공무원의 추정이 일치할 때 정확도<sup>8)</sup>가 높아지게 된다. 또한, Broom & Dozier(1990)는 상호지향 상태의 4가지 유형이 존재한다고 한다. 첫째, “의견일치(consensus)”는 객관적 일치도와 정확도가 높은 경우 나타나며 둘째, “의견불일치(dissensus)”는 객관적 일치도가 낮고 정확도가 높을 때 나타난다. 즉, 조직과 공중이 관계성에 대한 의견은 다르지만 이러한 불일치를 서로 인식하고 있는 상태를 의미한다. 셋째, “허위합의(false consensus)”는 객관적 일치도와 정확도가 모두 낮아 두 집단의 인식이 일치한다고 조직과 공중이 잘못 인식할 때 발생하며 넷째, “허위갈등(false conflict)”은 객관적 일치도는 높지만 정확도가 낮을 때 나타나며 조직과 공중이 실제 관계성에 대한 의견이 일치하지만 상대방이 다른 생각을 하고 있다고 잘못 인식하는 상태를 말한다. 특히, 허위갈등과 허위합의는 대표적인 소통 왜곡 상태로 조직공중 간 관계성 관리에 있어 심각한 장애요인이 될 수 있다(Carrozzino-Lyon, 2012: 11).

이렇게 관계성에 대한 상호지향 모델의 적용은 동행정 일선공무원과 지역주민 간 오해와 착각의 요소가 어디에 있는지 알 수 있게 하고 관계를 맺고 있는 두 집단 간 인식차이를 체계적으로 검토할 수 있게 함으로써 민관 협력관계 배양을 위한 관계관리 전략 발굴에 매우 효과적인 역할을 할 수 있다(Seltzer & Mitrook, 2009). 이러한 관점에서 본 연구는 다음의 분석틀에 따라 동주민센터 일선공무원과 지역주민 간 상호지향성을 파악하고 이로부터 두 집단의 상호이해와 민관 커뮤니케이션 활동이 활성화될 수 있는 정책적 논거를 도출해 민관 협력체계 강화를 위한 새로운 대안들을 찾아보고자 한다<sup>9)</sup>. 이러한 대안들이 민관 협력의 기초가 될 뿐 아니라 주민자치로 나아가기 위한 과도기적 상황에서 민관 관계성 관리의 방향을 제시해 줄 수 있기 때문이다.

8) 정확도는 가장 효과적으로 집단 간 상호지향 여부를 나타내는 변수로 이에 따라 행위자 간 판단 상 오류나 오해와 착각에 의한 관계성 악화가 나타날 수 있다(이태준, 2016: 42).

9) 국내의 경우 광역지자체와 주민 간 관계성을 상호지향성 모델을 통해 접근한 연구(김봉철 외, 2014)가 존재하나 주민자치의 관점에서 관계성 인식에 대한 상호지향 상태 평가를 통한 이론적, 실제적 논거를 도출하지는 못하고 있다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀로서 상호지향성 모델



자료: Chaffee & McLeod(1973: 469) 재구성

주) X: 조직공중관계성 구성요인 A: 동주민센터 일선공무원 B: 지역주민

본 연구는 상기 분석틀과 전술한 이론적 배경을 바탕으로 다음의 연구문제를 제시한다.

〈표 3〉 연구문제 수립

연구문제1	동주민센터 일선공무원과 지역주민이 인식하는 조직공중관계성 각 요인들에 대한 객관적 일치도는 어떠한가?
연구문제2	동주민센터 일선공무원과 지역주민이 인식하는 조직공중관계성 각 요인들에 대한 주관적 일치도는 각각 어떠한가?
연구문제3	동주민센터 일선공무원과 지역주민이 인식하는 조직공중관계성 각 요인들에 대한 정확도는 각각 어떠한가?
연구문제4	조직공중관계성에 대한 인식과 태도에 있어 동주민센터 일선공무원과 지역주민 간 상호지향의 상태는 어떠한가?

## IV. 연구방법론

### 1. 표본추출과 자료수집

본 연구는 동주민센터 일선공무원과 지역주민 간 관계성 및 이에 대한 상호지향 분석을 위해 서울시 성북구 20개 동을 대상으로 두 집단에 대한 설문조사와 인터뷰를 병행 실시하였다. 성북구는 종암동과 장위동 등 총 20개 동으로 구성된 기초지자체로 민선 5, 6기를 통해 ‘마을민주주의’를 표방하고 2017년 소통하는 민주시민을 지향하고 있고(성북구 주요업무계획, 2017) 서울시 자치회관 운영평가에서도 2015년과 2016년 우수구, 2017년과 2018년 장려구, 그리고 2019년 우수구로 평가받는 등 주민자치 우수지역으로 손꼽히고 있다(성북구 주민자치팀원 인터뷰, 2019.11.4.). 특히, 종암동은 2018년 행안부 주관 주민자치회 우수사례 공모전에서 장관상을 획득하는 등 주민자치 우수 동네가 많이 포진해 있는 모범지역으로 종암동 등 성북구 관내 여러 지역이 민관 협치 롤 모델로 평가받고 있다(김자현, 2019: 60). 따라서 전국 주민자치 시범지역으로 성북구 전체 20개 동을 대상으로 한 설문조사를 통해 민관 관계성 및 이에 대한 인식차이를 알아보고자 하며, 각 요인에 대한 상호지향 상태가 매우 양호할 것으로 추측된다. 이어 자료수집은 20개 주민센터를 직접 방문해 행정, 복지 등 담당업무를 고려하여 동장을 포함 평균 5명에 대한 면대면 설문조사를 통해 102부를 분석자료로 수집하였으며, 각 동의 지역주민은 동행정과의 접촉도와 참여도가 높은 주민을 선별하기 위해 주민자치위원이거나 주민센터 프로그램 참여자 및 자원봉사 경험 여부를 사전 질문하여 이에 해당하는 주민들을 대상으로 면대면 조사를 실시해 각 동별 평균 7-8부씩 152부를 수집하여 총 254부를 분석에 활용하였다. 그리고 필요한 경우 추후 주민센터를 재방문해 공무원과 주민들에 대한 추가 인터뷰를 병행하였다.

### 2. 측정도구 개요 및 분석방법

본 설문의 구성과 각 관계성 요소의 조작적 정의 및 신뢰도는 다음과 같다<sup>10)</sup>.

10) 설문지 문항은 likert 5점 척도로서 공무원과 주민용 설문지는 일반적 특성 항목 7개를 포함해 각각 53개 항목으로 구성되었고 신뢰성 검증을 위해 cronbach's  $\alpha$  값을 구한 결과 구성요인 모두 .60을 상회하여 구성문항의 내적 일관성은 확인되었다. Van & Ferry(1980)는 조직과 집단단위 분석수준에서 일반적으로 요구되는 cronbach's  $\alpha$  값은 .60 이상이면 측정도구의 신뢰도에 문제가 없는 것으로 간주한 바 있다.

〈표 4〉 설문지 구성과 각 요인의 정의 및 신뢰도

구성 요소 및 신뢰도	조작적 정의	문항 수	설문문항	관련 선행연구
상호통제성 (cronbach' $\alpha=.761$ )	조직과 공중 각자가 상대방에 대한 통제성과 지배력을 가지고 있음을 인정하는 것	4	- 동주민센터(공무원)는 주민들이 하는 말에 경청하는 편이다 - 주민센터와 접촉하면 주민의 주장이 반영될 것이라 생각한다 - 주민센터는 의사결정시 주민들의 의견을 고려한다 - 주민은 동주민센터가 하는 말에 경청하는 편이다	Hon & Grunig (1999) Huang (2001) 김효숙 (2007)
신뢰성 (cronbach' $\alpha=.685$ )	조직에 대한 공정성과 정보에 대한 믿음, 그리고 조직의 투명성 및 이행능력	5	- 주민센터는 주민을 공정하고 적절하게 대한다 - 주민센터의 약속은 믿을만하다 - 주민센터는 솔직하고 투명하다 - 미래를 위한 계획에 열려있고 이를 공유하고 있다 - 주민센터는 하고자 말한 것을 잘 이룬다고 본다	Hon & Grunig (1999) 한정호 (2000) Graham (2014)
만족성 (cronbach' $\alpha=.601$ )	조직공중 간 어느 정도 호의를 가지고 장기적 관계를 유지하려 하는가의 정도	3	- 주민센터는 주민과 관계를 맺는 것을 좋아하는 것 같다 - 주민과 관계된 일에 대해 만족한다는 생각이 든다 - 주민센터는 주민들의 필요를 충족시키는 것 같다	Hon & Grunig (1999) Huang (2001) 김봉철 외(2014)
현신성 (cronbach' $\alpha=.709$ )	조직과 공중 쌍방이 지속적 관계 유지를 위해 노력한다고 믿는 정도	4	- 주민센터는 주민과 장기적으로 현신하는 관계 유지에 노력한다 - 주민들은 다른 조직보다 주민센터와 같이 일하고 싶어 한다 - 주민은 주민센터와 장기적 인연을 맺고 싶은 욕구가 있다 - 주민은 주민센터와 지속적으로 좋은 인연을 가지고 싶어 한다	Hon & Grunig (1999) 김영옥 (2001) 박진영·최양호 (2014)
상호공존적 관계성 (cronbach' $\alpha=.601$ )	조직과 공중이 이익을 기대하지 않고 상대방의 복지를 위해 혜택을 주려고 하는 정도	4	- 주민센터는 주민의 복지와 행복에 늘 관심을 가진다 - 주민센터는 어떠한 보상에 대한 기대 없이 주민들을 돕는다 - 주민센터와 주민은 서로 도움이 필요하다는 것을 서로 인정한다 - 주민센터는 주민들이 조건 없이 잘 되는 것을 바란다	Hon & Grunig (1999) 한정호 (2000) 김정현 (2005)

구성 요소 및 신뢰도	조작적 정의	문항 수	설문문항	관련 선행연구
상호이해도 (cronbach' $\alpha=.600$ )	조직과 공중 상호 간 서로의 입장과 처지를 얼마나 잘 이해해 주는가의 정도	3	- 주민센터는 여러 가지 면에서 주요 정책 실행에 어려움이 많다 - 주민센터는 정책결정 과정에서 의견수렴에 어려움이 많다 - 지역의 현안문제들을 주민센터의 책임으로만 돌릴 수는 없다	Ferguson (1984) 박현순 (2009) 류찌하오 (2019)

설문조사는 2019년 11월 11일부터 12월 2일까지 진행되었으며, 일선공무원용과 지역주민용을 구분, 작성하였고 일선공무원과의 관계 형성이 어느 정도 이루어진 주민들을 선별하기 위해 주민설문에는 주민자치위원과 프로그램 참여 여부, 자원봉사 경험 유무 및 행정 참여 의도 등을 사전질문 형식으로 가미하였다. 또한, 각 설문지는 문항에 대한 자신의 의견과 상대방의 생각을 추정해 답변할 수 있도록 동일 문항을 문장의 주어를 바꾸어 작성하였다. 수집된 설문자료는 SPSS 통계프로그램을 통해 다음과 같이 분석하였다. 첫째, 설문응답자의 인구통계학적 특성을 파악하기 위해 빈도분석을 시행하였다. 둘째, 측정도구의 신뢰성을 알아보기 위해 각 요인별로 cronbach'  $\alpha$ 값을 구해 내적 일관성을 확인하였다. 셋째, 일선공무원과 지역주민 두 집단 간 객관적 일치도와 정확도 분석을 위해 독립표본 t-test, 주관적 일치도 분석을 위해 대응표본 t-test를 실시하였다.

## V. 분석결과에 대한 논의

### 1. 응답자의 일반적 특성

#### 1) 동주민센터 일선공무원

일선공무원(102명)의 경우 성별은 남자 41.2%(42명), 여자 58.8%(60명)로 여자가 더 많았으며, 연령은 30대 39.2%(40명), 50대 이상 28.4%(29명), 40대 25.5%(26명), 20대 6.9%(7명) 순이었다. 학력은 대졸이 77.5%(79명)로 가장 많았으며, 대학원 졸 11.8%(12명), 고졸 5.9%(6명), 전문대졸 3.9%(4명) 순이었다. 담당분야는 행정이 55.9%(57명), 복지가 39.2%(40명)로 대체로 균형을 이룬 가운데 기타(동장)가 4.9%(5명)이었다. 월 소득은 200-299만원

43.1%(44명), 300-399만원 31.4%(32명), 400만원 이상 14.7%(15명), 100-199만원 9.8%(10명) 순이었고, 근무기간은 3년 미만 27.5%(28명), 3-5년 미만 22.5%(23명), 5-10년 미만과 15년 이상 각 17.6%(각 18명), 10-15년 미만 14.7%(15명) 순이었으며, 평균 7.72년이 었다. 이어 직급은 7급 42.2%(43명), 6급과 8급 각 17.6%(각 18명), 9급 12.7%(13명), 5급과 기타 각 4.9%(각 5명) 순이었다.

## 2) 지역주민

한편, 전체 152명 지역주민은 성별의 경우 남자 38.2%(58명), 여자 61.8%(94명)이며, 연령은 50대 33.6%(51명), 40대 28.9%(44명), 60대 이상 18.4%(28명), 30대 15.1%(23명), 20대 3.9%(6명) 순이었다. 학력은 대졸 44.1%(67명), 고졸 35.5%(54명), 전문대졸 11.8%(18명), 대학원 졸 7.2%(11명) 순이었다. 직업은 자영업이 32.2%(49명)로 가장 많았으며, 주부 21.7%(33명), 사무직 11.8%(18명), 판매/서비스 9.9%(15명), 기술직과 공무원 각 4.6%(각 7명), 학생 3.9%(6명), 전문직 2.6%(4명) 순이었다. 이어 월 소득은 300-399만원 32.2%(49명), 200-299만원 30.9%(47명), 100만원 미만 18.4%(28명), 100-199만원 15.1%(23명), 400만원 이상 3.3%(5명) 순이었으며, 거주기간은 11-15년 34.2%(52명), 16-20년 30.3%(46명), 6-10년 17.1%(26명), 3-5년 11.2%(17명), 21년 이상 5.3%(8명) 순이었다.

## 2. 일선공무원과 지역주민 간 객관적 일치도 분석(연구문제1)

상기 두 집단 간 객관적 일치도에 대한 독립표본 t-test 결과는 다음과 같다.

〈표 5〉 일선공무원과 지역주민 간 객관적 일치도

관계성 구성요소 및 인식주체		평균	표준편차	평균차이	t
상호통제성	일선공무원	3.85	.38	1.14	23.895***
	지역주민	2.71	.35		
신뢰성	일선공무원	3.83	.44	1.06	22.225***
	지역주민	2.77	.25		
만족성	일선공무원	3.50	.61	.71	10.496***
	지역주민	2.79	.39		
헌신성	일선공무원	3.64	.61	.76	11.374***
	지역주민	2.88	.35		

관계성 구성요소 및 인식주체		평균	표준편차	평균차이	t
상호공존적 관계성	일선공무원	4.02	.55	.54	9.238***
	지역주민	3.48	.25		
상호이해도	일선공무원	4.04	.60	1.63	24.655***
	지역주민	2.40	.36		

\*\*\* p<.001

이처럼, 동주민센터 공무원과 주민자치 및 동행정에 관심이 있는 지역주민 간 공중관계성에 대한 인식과 태도는 상호통제성을 비롯한 모든 요소에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 일선공무원의 경우 상호이해도(M=4.04)와 상호공존적관계성(M=4.02)에 대한 인식이 매우 호의적인 반면 만족성(M=3.50)을 가장 부정적으로 인식하였다. 이는 지역주민들에게 어떠한 보상도 바라지 않고 복지와 행정서비스를 제공하려는 공복의식을 스스로 인정하면서 이러한 과정에서 초래되는 각종 어려움을 주민들도 충분히 이해하고 있을 것으로 생각하였다. 반면 주민들과의 의견충돌이나 마찰 등으로 상호관계의 원만성 측면에서 전반적인 관계적 만족도는 저조한 것으로 나타났다. 이에 비해 주민들은 상호공존적관계성을 제외한 나머지 요인들 모두 보통 이하를 나타내 일선공무원과의 관계성과 의사소통 측면에서 심각한 문제점을 드러냈다. 이 중 상호이해도에 대해 가장 부정적 태도를 보여(M=2.40) 일선공무원의 업무수행 상 어려움을 전혀 이해하지 못했다<sup>11)</sup>.

두 집단 간 관계성에 대한 상호지향 관점에서 볼 때 특히 일선공무원이 모든 요소에서 매우 긍정적 인식을 보인 것<sup>12)</sup>은 타인과의 비교에서 자신을 긍정적으로 생각해 스스로의 이미지를 상대적으로 제고하려는 심리적 편견이 발현된 결과로 풀이된다(White & Dillon, 2000; 김봉철 외, 2014: 21 재인용). 이는 주민과의 상호작용에 있어서도 의사소통의 회피나 상대에 대한 이해부족 등 대인 관계성을 악화시킬 수 있어 이에 대한 인식전환이 요구된다. 이러한 가운데 상호통제성, 신뢰성, 상호이해도는 민관 간 객관적 일치도가 타 요소에 비해 현저히 떨어지는바 상호통제성의 경우 일선공무원들은 대민 커뮤니케이션 측면에서 언제나 양방향 소통이 가능하고 상호통제의 균형성이 확보되어 있다고 믿고 있지만 주민들은 상호 간 소통이 어려울 뿐 아니라 동주민센터에 대한 정책적 효능감도 매우 저조한 것으로 나타나고 있

11) “운동 때문에 자주 방문하는 편인데 오가다 보면 열심히 하는 것 같지 않았다. 폰 보거나 잠담하거나(이하 중략) 식사 시간 함참 전인데 자리를 비우는 경우도 많고(E동 주민 인터뷰, 2019.12.5).”

12) 공무원과 주민 간 관계성에 대한 다수의 연구에서 이와 동일한 경향이 나타나지만(김봉철 외, 2014; Graham, 2014 등) 이는 광역지자체와 주민과의 관계성 측정 연구로서 주민과의 접촉이 활발한 가운데 나타난 본 연구와는 성격을 달리한다. 즉, 일선현장에서의 상호관계에 대한 연구결과는 상대방에 대한 상상이 아닌 체험을 기반으로 한 것이므로 관계성에 대한 보다 정확한 판단을 내릴 수 있다고 본다.

다. 특히, 문항별 비교에서 ‘동주민센터는 주민의견을 의사결정시 고려한다’에서 가장 큰 인식차이를 보여( $t=18.53$ ,  $p<.001$ ,  $M(\text{관})=4.04$ ,  $M(\text{민})=2.64$ ) 민관 사이의 커뮤니케이션 균형성 제고와 협력관계 형성에 장애요인으로 작용할 가능성이 크다.

“공무원들은 항상 우리들의 의견을 듣는다고 하지만 그건 오해다. 주민 프로그램도 미리 다 만들어 오는 경우가 많지 우리가 제안한 것을 바탕으로 만들지 않는다(D동 주민 인터뷰, 2019.12.6.)”

“주민들 제안 중에는 현실적으로 실행이 어려운 게 많다. 유관기관과 협조가 안 되는 경우도 있고 재정 문제로 실행이 안 되는 것도 있다. 우리는 법규의 테두리 내에서 최대한 주민의견을 존중하고 있다(D동 공무원 인터뷰, 2019.12.6.)”

한편, 신뢰성의 경우도 두 집단 간 커다란 인식의 간극이 있었다. 특히, ‘동주민센터와 공무원이 한 약속은 비교적 믿을 만 하다’에서 다른 신뢰성 항목에 비해 더욱 큰 차이를 보이고 있는데( $t=14.76$ ,  $p<.001$ ,  $M(\text{관})=4.03$ ,  $M(\text{민})=2.84$ ) 이는 Hon & Grunig(1999)이 언급한 세 가지 신뢰성 차원 중 “공언이행 신뢰성”을 의미하며, 기업과 공중 간 관계와 달리 공공조직과 공중 간 관계에서는 본 신뢰성이 가장 중요하게 평가되어야 한다는 의견(박현순, 2009: 154)을 감안할 때 평소 일선공무원은 주민자치위원 및 일반주민과 다양한 자치활동을 수행하면서 지키기 어려운 내용은 보다 신중히 접근하는 등 언행일치를 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 또 공언한 내용과 다른 사실이 드러났을 때 이를 솔직히 시인하는 모습을 보여 동행정에 대한 신뢰성을 회복하는 것이 주민과의 관계성 질 제고를 위한 전제조건이 될 것이다.

“주민센터를 자주 방문하는 편으로 동네일을 논의할 때 공정한 일처리도 중요하지만 실수를 인정할 줄 알아야 한다. 나 같은 경우 공무원들이 자꾸 변명을 늘어놓을 때 가장 실망스럽고 믿음이 가지 않았다(H동 주민 인터뷰, 2019.11.27.)”

마지막으로 상호이해도는 평균차이 1.63점으로 모든 요소 중 객관적 일치도가 가장 낮게 나타난바 업무수행과 협력활동 등에서 민관 간 상대방의 입장과 처지에 대한 태도와 인식이 매우 상이하다는 것은 그만큼 상호 커뮤니케이션의 질이 떨어진다는 의미로 특히, 일선공무원의 상호이해도에 대한 과대평가는 주민과의 협력관계 구축에 있어 지나친 낙관주의를 초래해 각종 자치업무 수행에 대한 과신으로 연결될 경우 주민들의 이해도를 더욱 악화시킬 뿐 아니라 주민자치 정착을 위해 반드시 필요한 신뢰나 관계적 만족 및 헌신 등 기타 관계성 요소들에도 부정적 영향을 미칠 것이 자명하다. 이에 일선공무원들은 주민들의 공무원에 대한 불신과 몰이해의 심각성 파악을 전제로 주민들과의 상호이해도 증진을 위한 PR커뮤니케이션 전략 마련이 시급하다<sup>13)</sup>. 결국, 관계성 요인 모두에 대해 객관적 일치도가 현저히 떨어진다는

13) 항목별 분석에서도 ‘동주민센터 공무원들은 주요 정책을 실행하는데 있어 다양한 면에서 어려움이

것은 주민자치 강화를 위한 주민자치센터 체제 도입 이후에도 두 집단 간 커뮤니케이션 접점을 확대할 수 있는 제도적 기반이 아직도 효과적으로 구비되지 못해 추후 민관 상호관계의 제 측면에서 오해와 갈등, 그리고 불화의 잠재요인이 항상 잠복해 있다는 것을 의미한다. 이에 특히 상호이해도 및 통제성 등에 대해 지나친 낙관주의에 빠져있는 일선공무원들은 대민 접촉에 있어 항상 주민들의 생각과 신념을 수시로 모니터링하면서 상대방의 마음을 헤아리고 공감하려는 기본적인 태도전환이 요구된다.

### 3. 일선공무원과 지역주민의 주관적 일치도 분석(연구문제2)

#### 1) 일선공무원의 주관적 일치도

관계성 요소에 대한 공무원인식과 공무원이 추정한 주민인식에 대한 주관적 일치도 1을 대응표본 t-test를 통해 살펴본 결과 모든 요소에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다.

〈표 6〉 일선공무원의 주관적 일치도 1

관계성 구성요소 및 인식주체		평균	표준편차	평균차이	t
상호통제성	일선공무원	3.85	.38	.35	7.453***
	공무원 추정 주민인식	3.50	.54		
신뢰성	일선공무원	3.83	.44	.47	8.431***
	공무원 추정 주민인식	3.36	.64		
만족성	일선공무원	3.50	.61	.25	4.690***
	공무원 추정 주민인식	3.25	.64		
현신성	일선공무원	3.64	.61	.12	3.532**
	공무원 추정 주민인식	3.52	.61		
상호공존적 관계성	일선공무원	4.02	.55	.43	7.588***
	공무원 추정 주민인식	3.59	.60		
상호이해도	일선공무원	4.04	.60	.74	7.507***
	공무원 추정 주민인식	3.33	.71		

\*\* p<.01, \*\*\* p<.001

많다' 항목에 가장 큰 인식차이를 보여(t=20.24, p<.001, M(관)=4.00, M(민)=2.30) 주민과의 파트너십 구축에 있어 일선공무원들은 상대방의 사회 심리적 상태를 어떻게 관계성 관리 차원에서 수렴할 것인가에 대한 근본적 고민이 필요하다.

이렇게 일선공무원의 관계성 인식과 주민인식에 대한 추정치 간 차이가 크다는 것은 상대방에 대한 지각적 편향이 존재한다는 것으로 이는 생각이 다른 상대방과의 커뮤니케이션 노력을 감소시키고 대화의 회피현상까지 나타날 수 있기에 관계성 관리 측면에서 중요한 의미를 가진다. 위의 표처럼 공무원들은 모든 요소에 대해 주민들의 인식을 자신보다 과소추정했 가운데 그나마 헌신성과 만족성에서는 그 차이가 상대적으로 작게 나타나 공무원들은 주민들이 동주민센터에 대해 자신만큼은 아니지만 지속적 관계를 유지하고 싶어 하고 정서적인 유대감도 일부 느낄 것이라고 추정하였다( $M=3.52$ ). 이어 공무원 본인의 대민관계 만족도는 크지 않지만 주민들은 동행정의 결정사항이나 대민태도, 그리고 활동 등에 대해 전반적으로 만족할 것이라고 추정하였다( $M=3.25$ ). 구체적으로 보면, 헌신성에서는 ‘주민들은 동주민센터와 지속적으로 좋은 인연을 가지고 싶어 한다’에서 주민들에 대한 과소추정 경향이 적게 나타났으며( $t=1.00$ ,  $M(\text{관})=3.71$ ,  $M(\text{관추정})=3.66$ ), 만족도에서도 ‘주민들은 주민센터와 관계된 일에 대해 만족할 것이다’에서 공무원과 그 추정 간 유사한 인식을 보였다( $t=0.13$ ,  $M(\text{관})=3.25$ ,  $M(\text{관추정})=3.24$ ). 이러한 사실은 일선공무원 자신이 대민관계에 대한 본인들의 노력으로 주민들이 동행정 전반에 대해 만족하고 공무원들의 헌신적 태도를 인정할 것이라고 추정하고 있음을 의미한다. 이러한 기대감은 주민과의 소통의도를 양양하는데 기여할 수 있으나 추정과는 다른 주민 반응을 접했을 때 오히려 관계성의 질이 악화될 소지도 있다는 측면에서 세심한 해석을 요한다.

그러나 전체적으로는 민관 상호관계에 있어 공무원의 일방적인 오해의 상태로서 상호통제성과 신뢰성, 상호이해도 등에서 주민들의 생각에 대한 공무원의 추정과 본인 스스로의 생각 간 유의미한 차이가 나타나 주민들의 관계성 인식이 부정적일 것임을 어느 정도 짐작하고 있었다. 따라서 이러한 주관적 인식의 불균형이 지속된다면 민관 관계성 악화를 초래해 민관 협력체제 형성에도 심각한 장애요인으로 작용할 가능성이 크다(Leahy & Anderson, 2008). 따라서 일선공무원들은 관계성 측면에서 주민들의 생각을 재인식해 주민프로그램 개설이나 지역 내 단체와 주민자치(위원)회 간 연계 지원 등 주민자치지원 기능을 수행할 때 주민들과의 양방향 의사소통 노력을 더욱 강화할 필요가 있다<sup>14)</sup>.

## 2) 지역주민의 주관적 일치도

관계성 요소에 대한 주민들의 인식과 주민들이 추정한 일선공무원의 인식에 대한 주관적

<sup>14)</sup> 특히 주민자치지원을 위한 네트워크 구축 등 다양한 행위자가 관련된 복잡한 이슈에 대해서는 단순한 정보제공보다는 오픈 하우스나 공동체 이벤트(community events) 등 주민들과 면대면 접촉을 강화할 수 있는 보다 적극적 소통방식의 활용이 요구된다(Carrozzino-Lyon, 2012: 101).

일치도 2를 살펴본 결과 6가지 요소 모두에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다.

〈표 7〉 지역주민의 주관적 일치도 2

관계성 구성요소 및 인식주체		평균	표준편차	평균차이	t
상호통제성	지역주민	2.71	.35	-.57	-22.439***
	주민 추정 공무원인식	3.28	.20		
신뢰성	지역주민	2.77	.25	-.97	-38.512***
	주민 추정 공무원인식	3.74	.26		
만족성	지역주민	2.79	.39	-.76	-24.734***
	주민 추정 공무원인식	3.55	.21		
현신성	지역주민	2.88	.35	-.80	-29.671***
	주민 추정 공무원인식	3.68	.19		
상호공존적 관계성	지역주민	3.48	.25	-.57	-23.125***
	주민 추정 공무원인식	4.05	.22		
상호이해도	지역주민	2.40	.36	-1.36	-39.959***
	주민 추정 공무원인식	3.77	.26		

\*\*\* p<.001

본 표와 같이 지역주민들 역시 일선공무원들처럼 모든 요소에서 주관적 일치도가 매우 낮게 나타났다. 다만, “주관적 일치도(congruence or perceived agreement)”를 관계를 맺고 있는 다른 편 당사자의 인식과 태도에 대한 추정이 자신의 인식과 유사한 정도라고 정의할 때 (Leong et al., 2008) 주민들은 공무원들의 인식을 자신보다 과대 또는 상향추정하는 경향이 있다는 점이 공무원들의 추정 경향과 상이했다. 그러나 과대 및 과소추정 여부와 관계없이 주관적 일치도는 한 당사자가 다른 편 당사자를 관계적 측면에서 어떻게 대할지를 결정하는데 적지 않은 영향을 미치며, 나아가 갈등관계 표출시 순순히 협상에 임할지를 결정하는 등 커뮤니케이션 방식의 선택에도 영향을 미친다(Broom & Dozier, 1990; Christen, 2005). 이에 주관적 일치도가 높은 경우 상대방과의 관계적 신뢰 역시 강화되어 특정 이슈에 대한 책임소재가 불거졌을 때 이를 분담하려는 태도가 형성되기도 한다(Vaske et al., 2007). 반면 이러한 일치도가 낮으면 주민자치의 핵심요인으로서 동네일에 대한 주민들의 협력적 참여와 민관 파트너십 형성은 어려울 수 있다.

“솔직히 말하면 주민자치회법이 통과되느니 마느니 하는 이 마당에도 동장을 비롯한 공무원들은 좀처럼 권한을 나누려하지 않는다. 주민과 힘겨루기 하는 모양새다. 그러다보니 자기들이 크게 양보하는 것처럼 대할 때가 있다. 수직적이고 권위적 사고다. 그들과 같이 일해 보

면 알 것이다. 여기서 파트너십 운운은 맞지 않는 말이다(K동 주민 인터뷰, 2019.11.26.)”

이와 같은 맥락에서 지역주민들의 관계성 인식은 매우 낮은 것으로 나타난 반면 공무원들의 인식에 대한 추정은 상대적으로 높게 나타나 심리적 거리감이 존재함을 실증하고 있다. 대표적으로 공무원 인식에 대한 추정에서 상호공존적관계성에 대한 추정치가 월등히 높게 나타나(M=4.05) 공무원들 스스로가 아무 조건 없이 주민들의 행복을 위해 일하는 자신들을 매우 긍정적으로 평가할 것으로 예측해 공무원들의 생각을 제대로 읽고 있었다. 이어 상호이해도 는 6가지 요소 가운데 두 집단 간 가장 큰 차이를 보여(평균차이=-1.36) 동행정의 어려움과 애로사항에 대해 상호 신뢰에 기반한 주민들의 이해와 통찰은 찾아볼 수 없었다. 다만, 상호 통제성에 대한 주관적 인식차이는 상호공존적관계성과 함께 상대적으로 가장 적은 것으로 나타나(평균차이=-.57) 주민과 일선공무원 간 관계유지에 필요한 통제력의 균형을 맞추기 위한 제도적 장치가 구비된다면 주민들과의 관계성 관리가 보다 수월해질 수 있다. 이렇게 지역주민은 관계성 평가에서 상대방의 생각이 자신과 다르다고 인식하면서 일선공무원의 인식을 상대적으로 상향평가하는 일관된 태도를 보여 이러한 심리적 편견을 완화하고 상호 협력관계를 공고히 하기 위한 현실적 대안이 필요해 보인다<sup>15)</sup>.

#### 4. 일선공무원과 지역주민의 정확도 분석(연구문제3)

##### 1) 일선공무원 인식에 대한 지역주민 인식의 정확도

주민들이 일선공무원의 인식과 태도를 얼마나 정확히 알고 있는지에 대한 정확도 1을 살펴 보면 다음과 같다.

〈표 8〉 공무원과 주민 추정 공무원 인식 간 정확도 1

관계성 구성요소 및 인식주체		평균	표준편차	평균차이	t
상호통제성	일선공무원	3.85	.38	.57	13.780***
	주민 추정 공무원인식	3.28	.20		

15) 이를테면 지역주민과 공무원에게 실제로 상대의 업무를 수행케 함으로써 상대방 입장을 이해하도록 하는 역할연기(role playing)나 두 집단의 구성원으로 10명 내외를 선발해 허심탄회하게 상호감정과 생각을 청취하도록 하는 감수성훈련(sensitivity training)을 생각해 볼 수 있다. 전자는 서로 간 인식차이를 발견함으로써 상대에 대한 이해와 관용을 키울 수 있고, 후자는 상대에 대한 편견을 줄이고 보다 개방적 태도를 취하는 효과를 가져와 민관 협력관계 구축에 도움이 될 것이기 때문이다(유민봉·임도빈, 2007: 273).

관계성 구성요소 및 인식주체		평균	표준편차	평균차이	t
신뢰성	일선공무원	3.83	.44	.09	1.830
	주민 추정 공무원인식	3.74	.26		
만족성	일선공무원	3.50	.61	-.05	-.718
	주민 추정 공무원인식	3.55	.21		
현신성	일선공무원	3.64	.61	-.04	-.729
	주민 추정 공무원인식	3.68	.19		
상호공존적 관계성	일선공무원	4.02	.55	-.03	-.518
	주민 추정 공무원인식	4.05	.22		
상호이해도	일선공무원	4.04	.60	.27	4.249***
	주민 추정 공무원인식	3.77	.26		

\*\*\* p<.001

정확도 1에서는 관계성 요소인 상호통제성(p<.001)과 상호이해도(p<.001)에 대해 통계적으로 유의미한 차이를 보였고 만족성, 신뢰성, 현신성, 상호공존적관계성은 유의미한 차이를 보이지 않았다. 이는 상호통제성과 이해도를 제외한 나머지 관계성 요소에 대해 지역주민들이 일선공무원의 생각을 정확히 읽고 있다는 의미로 상호공존적관계성 하나의 요인에 대한 추정치가 실제와 일치한 공무원의 정확도 인식과 대비된다. 따라서 신뢰성을 포함한 4가지 요소의 공무원 생각에 대해 주민들의 인식이 정확하게 형성되어 있다는 점에서 본 요소에 대한 일선공무원의 개선 노력 여부에 따라 전반적으로 저조한 주민들의 객관적 평가와 관계성 인식도 개선될 수 있을 것이다. 또한 가장 높은 정확도를 보인(평균차이 -.03) 상호공존적관계성이 어떠한 호의나 혜택을 얻지 못할지라도 상호 간 순수하게 복지 혜택을 주려는 정도이므로(Hon & Grunig, 1999) 이러한 부분에서 두 집단 간 신념과 생각이 일치한다는 것<sup>16)</sup>은 추후 공무원집단이 대민관계에서 마치 친구나 가족과 같은 마음으로 주민들과의 상호작용에 임한다면 특히 낮은 평가를 보인 주민들의 상호이해도를 제고할 수 있음은 물론 신뢰를 비롯한 다른 관계성 요인에도 긍정적 영향을 미칠 수 있다고 본다<sup>17)</sup>. 이어 공무원들의 생각을 정확히 읽어낸 만족성과 현신성에 대해서도 일선공무원들이 주민들과 우호적이고 장기적인 관계유지를 위해 노력하는 모습을 보여줌으로써 주민들에게 새로운 호감을 불러일으킨다면 동주민센터에 대해 부정적 인식이 강했던 주민들도 적극적인 동행정 참여를 통해 주민자치가 활성화되는 계기가 될 것으로 사료된다<sup>18)</sup>.

16) 동 관계성에 대한 객관적 평가에서도 두 집단 모두 보통 이상의 인식을 보였다(M=4.02(관), M=3.48(민)).

17) 또한 주민설득이나 대화 시 주민들의 평가가 높고 서로 인식이 일치하는 공존적관계성을 강조한다면 대화를 원만히 진행하는데 큰 도움이 될 것이다.

반면, 상호통제성과 상호이해도는 주민과 일선공무원 공히 상대의 생각을 정확히 읽어내지 못해 민관관계 회복 차원에서 주의를 요한다. 상호지향 모델에서 정확도가 낮다는 것은 양 당사자 간 의사소통이 효과적이지 않다는 신호이므로 이에 대한 태도변화가 없다면 주민자치를 위한 다양한 상호작용 과정에서 심각한 대인 갈등이 발생할 가능성이 높다(Carrozzino-Lyon, 2012: 12). 분석결과를 보면, 상호통제성( $t=13.78$ ,  $p<.001$ ,  $M(\text{관})=3.85$ ,  $M(\text{민추정})=3.28$ )과 이해도( $t=14.24$ ,  $p<.001$ ,  $M(\text{관})=4.04$ ,  $M(\text{민추정})=3.77$ )는 요인별 분석에서 주민의 추정과 실제 공무원 인식 간 차이가 있는 것으로 나타난 가운데 문항별로는 상호통제의 경우 ‘동주민센터는 주민이 하는 말을 경청한다’에 대한 정확도가 가장 떨어졌고( $t=11.85$ ,  $p<.001$ ,  $M(\text{관})=4.11$ ,  $M(\text{민추정})=3.32$ ), 상호이해는 ‘동주민센터는 주요 정책을 실행하는데 어려움이 많다’에 대한 정확도가 가장 낮았다( $t=5.81$ ,  $p<.001$ ,  $M(\text{관})=4.00$ ,  $M(\text{민추정})=3.55$ ).

“공무원들은 생각이 다르겠지만 자원봉사로 동네 청소하는데 비가 많이 오고 날이 안 좋았다. 그래서 담당에게 다른 날 하자고 했더니 안 된다는 거다. 알고 보니 시에서 누가 나오니까 그런 모양인데 동장에게 얘기 했더니 담당이 바로 날짜를 바꾼 적이 있다(F동 주민 인터뷰, 2019.12.10.).”

“요즘은 일하기 참 어렵다. 광고전단 때문에 민원이 들어왔는데 마침 담당이 출장이었다. 그런데 바로 SNS에 글 올라오고 항의전화 오고 그랬다. 이전 동사무소 시절보다 지금은 주민이 상전인 시대다(L동 공무원 인터뷰, 2019.11.28.).”

“지침이 모호해 업무를 행할 때 복지부나 행복e-음 센터에 전화해서 문의해도 자체 판단에 따라 행하라는 답변뿐이다(김순양, 2016: 37).”

이러한 맥락에서 주민들은 상호통제성과 이해도에 대해 자신의 생각보다 공무원의 생각을 상향평가하였으나 실제 공무원의 인식은 이보다 더 긍정적이어서 주민의 예측이 빗나가는 결과를 초래했다. 더구나 상기 두 요소는 주민의 생각에 대한 공무원의 추정에서도 통계적으로 유의미한 차이를 보여 상호 간 이해수준을 향상시키는 것이 커뮤니케이션의 질적 개선을 통해 주민자치와 관련된 각종 사안에 대한 오해와 착각을 줄일 수 있는 최선의 대안이 될 것이다. 이에 일선공무원은 주민들을 정책집행의 파트너로 인식하면서 주민들이 이를 공무원들과의 의사소통과정 속에서 몸소 체험할 수 있도록 제도적 환경이 조성되어야 민관 간 상대방의

18) 특히 상호공존적관계성에 대한 주민들의 인식은 모든 문항에서 보통 이상을 보여 다른 요인에 비해 가장 긍정적이었고 문항 간 비교에서는 ‘동주민센터는 늘 주민의 복지와 행복에 관심을 가진다’에 대한 주민 추정이 공무원의 실제 인식과 가장 일치도가 높아( $t=-.629$ ,  $M(\text{관})=4.06$ ,  $M(\text{민추정})=4.11$ ) 주민들의 복지 향상을 위한 적극적 태도를 바탕으로 민관 간 상호공존의 필요성을 부각시킨다면 민관 협력관계 구축도 보다 수월해질 것이다. 이어 정확도 2에서도 공존적관계성이 유일하게 정확도가 높고 민관 간 이해수준이 일치하는 등 단기간에 개선 효과를 볼 수 있는 관계관리의 핵심요인으로 파악된다.

생각을 보다 잘 읽어낼 수 있을 것이다.

## 2) 지역주민 인식에 대한 일선공무원 인식의 정확도

다음은 일선공무원들이 지역주민의 인식과 생각을 얼마나 정확히 알고 있는지에 대한 정확도 2를 보여준다.

〈표 9〉 주민과 공무원 추정 주민 인식 간 정확도 2

관계성 구성요소 및 인식주체		평균	표준편차	평균차이	t
상호통제성	지역주민	2.71	.35	-.78	-12.920***
	공무원 추정 주민인식	3.50	.54		
신뢰성	지역주민	2.77	.25	-.58	-8.783***
	공무원 추정 주민인식	3.36	.64		
만족성	지역주민	2.79	.39	-.46	-6.560***
	공무원 추정 주민인식	3.25	.64		
현신성	지역주민	2.88	.35	-.64	-9.616***
	공무원 추정 주민인식	3.52	.61		
상호공존적관계성	지역주민	3.48	.25	-.11	-1.801
	공무원 추정 주민인식	3.59	.60		
상호이해도	지역주민	2.40	.36	-.92	-11.627***
	공무원 추정 주민인식	3.33	.75		

\*\*\* p<.001

관계성 구성요인에 대한 주민들 자신의 인식과 공무원이 추정한 주민인식의 정확도를 살펴본 결과 상호공존적관계성을 제외한 나머지 요소에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 즉, 일선공무원들은 전반적으로 민관 상호 간 관계성에 대한 주민인식을 정확히 이해하지 못해 주민과의 커뮤니케이션 효과성이 떨어질 뿐 아니라 민관협력 차원에서도 오해와 불신으로 정서적 괴리감이 존재할 가능성이 그만큼 높다. 구체적으로 보면, 상호공존적관계성에 대해서만 상호이해의 상태를 보였고, 나머지 요소에 대해 공무원의 추정이 실제 주민인식과 상당한 격차를 보인 가운데 특히 신뢰성과 만족성, 그리고 현신성은 실제 주민인식에 대해 정확도가 떨어지는 경향을 보였다. 먼저 “신뢰성”은 논자에 따라 개념정의가 다르지만 조직의 투명성과 정보에 대한 믿음을 강조하거나(Hon & Grunig, 1999) 대상에 대한 교환관계에서의 믿음과 성실성에 초점을 두기도 한다(Morgan & Hunt, 1994). 이러한 신뢰관계에 대한 주민평가는 보통 이하(M=2.77)를 보였고, 항목별로는 ‘주민센터는 미래를 위한 계획에 열려있고 이를 공

유한다'에 가장 낮은 평가를 하여(M=2.66) 동행정의 투명성과 정보공유의 측면에서 강한 불신이 자리하고 있음을 알 수 있다. 이러한 사실은 중앙정부 뿐만 아니라 일선행정 현장에서조차 주민불신이 크다는 것을 새롭게 알려주는 한편 이에 대한 개선방향에 대해 의미하는 바가 크다. 즉, 주민신뢰를 개선하기 위해서는 먼저 주민자치정책의 집행과정은 물론 정책의제설정 단계부터 지역주민과의 협의와 심의적 공론화가 필요하며, 주민들 누구나 관련 정보에 접할 수 있도록 정보공개 수위를 높일 필요도 있다. 더불어 주민 서베이나 포럼 등 다양한 수단을 통해 동정 관련 정보를 수집해 수시로 주민의 생각과 요구사항을 반영하고 이에 대한 주민만족도를 평가하는 등 주민밀착형 공공관계 구축도 필요할 것이다.

또한, 주민 “만족성”에 대한 공무원의 추정도 정확성이 떨어지는바 특히 주민들이 필요로 하는 사항이 무엇인지 정기적으로 조사하고 이를 실행함으로써 만족도 개선에 힘을 기울일 필요가 있다. 관계적 만족성은 사회적 교환관계의 제 측면에서 투자한 시간과 비용에 비해 월등히 높은 혜택을 가져다준다는 Stafford & Canary(1991: 225)의 주장처럼 관계성 요인들 중 투입 대비 효과가 가장 큰 관계성 차원이기 때문이다. 이에 민관 모두 상호 커뮤니케이션 활동에 보다 적극적으로 임함으로써 상호이해의 폭을 넓혀나가야 할 것이다. 그리고 공무원들이 주민들의 생각을 읽어내지 못한 또 하나의 요소로서 “헌신성”은 주민들로부터 보통 이하의 평가를 받은 가운데 ‘주민들은 동주민센터와 지속적으로 좋은 인연을 가지고 싶어한다’에서 관의 추정과 실제 주민인식 간 가장 큰 차이를 보인바( $t=9.40$ ,  $p<.001$ ,  $M(\text{민})=2.76$ ,  $M(\text{관 추정})=3.66$ ) 헌신성을 상대방과의 지속적 관계유지에 많은 가치를 부여하는지의 여부를 의미한다고 할 때(Morgan & Hunt, 1994) 지역주민들이 이에 대해 부정적 태도를 보인다는 것은 근린공동체 형성에 커다란 장애요인이 될 수 있다. 이에 일선공무원들은 새로운 뉴미디어를 적극 활용해 주민들이 세세한 일상생활 정보를 충분히 제공받을 수 있도록 하고 주민들이 다양한 자치활동 프로그램 참여를 통해 삶의 질이 개선될 수 있다는 것을 경험할 수 있는 기회를 자주 제공해야 할 것이다. 이를 통해 주민자치의 바탕이 되는 공동체의식 함양과 민관 파트너십이 강화될 것이기 때문이다.

“동네 앞 버스 정류장을 사람들이 봄비는 곳에서 한적한 곳으로 옮긴 경험이 있다. 그때는 공무원과 주민이 하나가 돼 아이디어 내고 시청, 구청 다니면서 같이 했었다. 내가 동네일에 관심을 가진 계기다. 내가 참여해서 무언가 도움이 되는 일을 해보니 이분들(일선공무원)과는 대화가 될 것 같았다(M동 주민 인터뷰, 2019.12.16).”

### 5. 일선공무원과 지역주민 간 상호지향 상태 분석(연구문제4)

이상과 같이 동주민센터 일선공무원과 지역주민 간 관계성에 대한 인식은 민관 간 객관적 일치도와 민관 각각의 주관적 일치도 모두가 불일치하는 가운데 정확도에서는 일선공무원의 주민인식에 대한 정확도가 현저히 떨어지는 것으로 나타났다. 이를 전체적인 상호지향 상태 측면에서 분석해 보면, 두 집단은 6가지 관계성 요소에 대해 의견불일치(dissensus)를 보인 가운데 상대의 생각을 추정하는 부분, 즉 정확도에서 차이를 나타내고 있다. 지역주민이 6가지 관계성 요소 중 4가지를 정확히 예측한 반면 일선공무원들은 상호공존적관계성을 제외한 나머지 요소에 대해 상대의 생각을 읽어내지 못하였다. 따라서 전체적으로 보면 주민은 공무원의 생각에 대해 자신보다 상향평가를, 공무원은 주민의 생각에 대해 하향평가를 내리면서 객관적 인식의 불일치를 보인 가운데 정확도에서는 평가가 엇갈려 주민 입장에서 의견불일치<sup>19)</sup>, 공무원 입장에서는 허위합의(false consensus)의 상호지향 상태를 보였으며, 이를 관계성 요소별로 정리하면 다음과 같다.

〈표 10〉 관계성 요소 및 기준별 상호지향 상태 평가

관계성 요소 및 평가 기준	지역주민		일선공무원	
	객관적 일치도 (agreement)	정확도 1 (accuracy 1)	객관적 일치도 (agreement)	정확도 2 (accuracy 2)
상호통제성	▽	▽	▽	▽
신뢰성	▽	▲	▽	▽
만족성	▽	▲	▽	▽
현신성	▽	▲	▽	▽
상호공존적 관계성	▽	▲	▽	▲
상호이해도	▽	▽	▽	▽
기준별 평가	낮음	높음	낮음	낮음
상호지향 상태	의견불일치(dissensus)		허위합의(false consensus)	

주a) ▽두 집단 간 평균차이가 통계적으로 유의미함 ▲두 집단 간 평균차이가 유의미하지 않음

주b) 정확도 평가 기준은 전체 요소 중 절반 이상 정확히 예측 여부

위와 같이 지역주민은 각 관계성 요소에 대해 일선공무원에 비해 보통 이하의 낮은 평가를 내리면서도 상대방이 주민과의 관계성을 긍정적으로 인식할 것임을 비교적 정확히 예측해 객

19) 따라서 주민들은 민관 관계성 인식에서 공무원과 상이한 시각을 보이면서도 전반적으로 상호 간 인식에 서는 차이가 있다는 것을 알고 있는 상태라고 하겠다(Dozier & Ehling, 1992).

관적 의견의 불일치 상태인 반면 공무원들은 각 요소에 대해 상당히 높은 평가를 하면서도 주민인식이 본인들에 비해 부정적일 것으로 예측하는 등 상대의 생각을 정확히 잘 읽고 있다는 착각에 빠져 있어 대민관계에서 의사소통 구조상 상당한 왜곡(mis-communication)을 초래할 가능성이 높다. 특히, 요소별로 볼 때 상호통제성과 이해도에서 주민자치의 주요 행위자 집단 간 객관적 인식의 차이가 너무 크고 상대의 태도와 인식에 대해서도 상당한 오해를 하고 있어 커뮤니케이션 균형성 회복을 통한 의견일치(true consensus)가 무엇보다 필요한 상황이다. 이에 더하여 공무원들은 신뢰와 헌신, 만족성에 대해서도 주민들의 실제 인식을 올바르게 파악하고 이에 대한 개선 노력을 하지 않으면 민관 협력관계 형성을 통한 주민자치의 안착은 기대하기 어려울 것이다<sup>20)</sup>.

같은 맥락에서 민관이 상호지향이 되지 않은 상태에서 현실적으로 주민자치지원을 충실히 이행해야 할 일선공무원과 동행정이 허위합의 상태에 놓여 있다면 민관 협력관계 형성에 커다란 장애요인이 될 수 있다. 예로서, 서울시 각 동에 파견된 자치지원관의 경우 관의 생각과는 달리 주민들에 대한 불신의 정책적 표현으로 주민들은 고통받고 있으며, 이에 지원관이 주민들에게 제공하는 정보나 행정적 지원에 대해서도 정보공개에 따른 동정의 투명성과 신뢰성 제고로 인식하는 것이 아니라 주민관치를 넘어 단체가 주민자치를 지배하려는 행동으로 인식하는 등 민관 신뢰에 대한 잘못된 신념이 주민들의 자치의식을 저해하고 있다. 이에 상대방의 생각을 서로 이해할 수 있도록 주민자치에 대한 지역 공론화 과정을 보다 강화해 신뢰를 포함한 상호 관계성의 질이 개선될 수 있도록 해야 한다. 또한 대민관계 시 일선공무원들은 전문 용어 사용을 줄일 필요가 있다. 가뜰이나 정보의 비대칭성이 존재하는 상황에서 일방적인 설득이나 어려운 전문용어 활용을 지속한다면<sup>21)</sup> 양방향 소통과 주민들의 협력적 참여 가능성은 그만큼 줄어들기 때문이다(Booher & Innes, 2002).

“겨울에 추워서 정류장 앞에 공간하나 만드는 게 뭐가 그리 힘든지 유보니 부관이니 부작위가 어떻고(이하 중략) 쉬운 말 놔두고 그런 말하면 좀 유식해 보일지 모르나 그만큼 거리감이 느껴진다(B동 주민 인터뷰, 2019.11.12.).”

20) 각종 토론회에 나타난 자치활동 주민들의 불만은 민관 관계성의 현주소를 잘 말해준다. “현장에 가보면 지금 하시는 이야기와 거리가 멀다. 회의수당(주민자치회)을 주민센터에 주지 말고 우리에게 달라고 하는데 잘 안 되고 있다. 관이 우리를 올바르게 보게 해야 한다. 관과 친해지면 주민자치는 발전하지 못한다.” “우리는 관과 시민단체와 싸운다. 그들은 낮에 교육을 받아야 한다고 하는데 이걸 주민들은 하지 말라는 소리다. 관이나 주변 단체들이 알력과 구조를 만들어내고 있는 것이 현실이다(하경환 외, 2018: 41-44).”

21) 이러한 경우 주민들은 상대에 대한 이해의 의지가 감소됨은 물론 상호통제성 인식에도 악영향을 미치므로 공무원들은 민관 간 소통의 흐름을 원활히 하고 주민들의 욕구와 기대에 반응적 태도를 보임으로써 대민 관계성 개선과 관에 대한 이미지 제고 효과도 동시에 달성할 수 있을 것이다(Lafon et al., 2004).

위의 표처럼 각 관계성을 중심으로 한 상호지향 상태<sup>22)</sup>를 살펴보면 우선 “상호공존적관계성”에 대해 두 집단 모두 의견불일치를 보이는바 이는 객관적으로 상이한 시각을 가지고 있더라도 최소한 상대의 마음은 정확히 읽고 있다는 의미로서 허위 상태에 놓인 경우보다 상호지향으로의 인식개선이 수월한 측면이 있다. 더구나 본 관계성은 주민들로부터 가장 우호적 평가를 받은 가운데(M=3.48) 특히 ‘동주민센터는 주민들이 조건 없이 잘 되는 것을 바란다’에 주민들이 가장 긍정적으로 평가하고 있어(M=3.57) 공무원들이 주민복지와 행복 달성이라는 주민과의 공동 목표를 강조하고 실제로 이러한 시각에서 각종 자치활동을 지원한다면 주민자치에서 필수적인 민관 공동체의식 함양이 보다 효과적으로 이루어질 수 있을 것이다(Kruckeberg & Starck, 1998).

한편, “상호통제성과 이해도”는 두 집단 간 허위합의 상태로서 객관적 시각의 대립 뿐 아니라 상대의 인식도 제대로 파악하지 못해 공존적관계성보다는 좀 더 중장기적 시각에서 접근할 필요가 있으며, 전자의 경우 상호이해도와 더불어 주민들로부터 가장 부정적 평가를 받은 가운데(M=2.71) 주민센터에 대한 주민들의 주장이 제대로 반영되지 않는다는 불만(M=2.57)이 가장 큰 만큼 예를 들면, ‘우리 동네 함께 걷기’ 등 각종 주민자치프로그램의 선정 및 집행 과정에서 주민에게 과감한 권한이양을 하거나 정책결정과정에서 주민참여와 의견개진 기회를 늘리는 등 관 중심의 제도적 환경에서 속히 벗어날 것을 제안한다. 이어 후자에 대해서는 6가지 요인 중 주민들로부터 가장 낮은 평가를 받은바(M=2.40) 먼저 공무원들은 본인의 예측(M=3.33)이 크게 빗나가고 있다는 점을 직시하고 업무수행 상 어려운 점들을 솔직하게 고백하여 주민들의 이해를 구하는 한편 관련 인력 보강 등 제도적 보완책도 강구되어야 할 것이다. 결국, 민관 두 집단의 관계성의 질에 대한 객관적 인식의 간극을 줄이고 상호통제성을 비롯한 주민들의 관계성 제 요소에 대한 인식을 이해하려는 공무원들의 개인적 노력과 제도적 장치들이 구비될 때 관의 정확도 인식이 개선되고 현재 가장 큰 인식차이를 보이고 있는 민관 상호 간 이해의 정도가 보정되어 주민자치를 위한 보다 건전한 민관 협력관계 구축이 가능하게 될 것이다(Laing, 1969).

22) 신뢰성, 만족성, 헌신성은 두 집단 간 정확도에서 차이를 보여 전체적인 상호지향 상태 평가가 쉽지 않다. 다만, 공통적으로 객관적 일치도가 크게 떨어지므로 주민들의 관계성 인식을 개선하려는 노력과 함께 주민입장에서의 관계성 관리 전략 구축을 통해 민관 협력체제 강화의 전기를 마련할 필요가 있다.

## VI. 종합적 논의 및 결론

본 연구는 주민자치에 있어 그 중심에 서야 할 지역주민들과 이를 지근거리에서 지원해야 할 일선기관 간 관계성의 질과 상호지향 상태 여부가 주민자치를 지역주민이 이끌고 갈 것인가 아니면 기존처럼 끌려 올 것인가를 결정한다는 생각 아래 일선 현장의 주민자치 현상을 두 집단의 관계성 인식의 측면에서 보다 근본적으로 재검토해야 할 시점이라고 보았다. 이에 서울시 성북구 20개 동<sup>23)</sup>을 대상으로 동주민센터 일선공무원과 지역주민의 조직공중관계성에 대한 인식과 태도의 차이를 상호지향성 모델을 통해 분석함으로써 조직과 공중 모두의 입장에서 공중관계성에 대한 상호지향 상태를 탐색해 보았다. 이를 통해 일선현장에서의 주민자치의 현주소를 파악하고 민관 관계성 관리 및 공공관계 전략을 새로이 발굴해 민관 협력체계 구축을 위한 조건을 규명하고 우리나라 주민자치정책의 발전방안을 찾고자 하였다. 연구문제에 대한 분석결과와 이를 바탕으로 한 정책적 제안은 다음과 같다. 첫째, 일선공무원과 지역주민의 관계성에 대한 객관적 시각은 모든 요소에서 상당한 차이를 보였다. 특히, 일선공무원은 전체 요소에 대해 매우 긍정적 평가를 보여 자칫 이러한 심리적 과신이 주민 등 상대방에 대한 이해를 가로막는 원인으로 작용할 수 있어 보다 객관적 관점에서 지역주민과 양방향 소통을 강화할 필요가 있다. 이어 커뮤니케이션 균형성과 공언이행 신뢰에 대한 객관적 인식차이가 커서 관의 언행일치 노력과 더불어 주민들이 공무원과의 커뮤니케이션 과정에서 자신감과 효능감을 느낄 수 있도록 주민들이 제기한 정책제안을 적극 수용하는 관의 유연하고 반응적 자세가 요구된다. 둘째, 일선공무원의 주관적 일치도는 매우 낮은 것으로 드러나 주민과의 상호관계 시 지각적 편향의 작용으로 대화 회피 등 소극적 커뮤니케이션으로 일관할 가능성이 높다. 또 이러한 주관적 인식의 불균형은 상대방에 대한 신뢰에도 악영향을 미쳐(vaske et al., 2007) 원활한 의사소통을 저해하여 민관 협력관계 구축에 장애요인이 될 수 있다. 이에 관계성 요소 중 주관적 일치도가 상대적으로 높은 헌신과 만족성 제고를 위해 면대면 소통 강화로 주민들과의 정서적 유대감을 공고히 하는데 관계성 관리의 초점을 둔다면 주관적 일치도 개선은 물론 상대의 마음도 제대로 읽을 수 있어 민관 파트너십 구축에도 기여할 수 있다. 셋째, 지역주민들 역시 관계성 요소에 대해 상향평가 경향이 두드러져 주관적 일치도가 매우 낮았으며, 특히 상호이해도에 대한 불일치 정도가 가장 커서 동행정의 어려움을 전혀 이해하지 못하고 있었다. 이에 주민센터에 대한 기본적 정보제공을 늘리면서 주민들에게 유용한 정

23) 성북구는 주민자치 우수 시범지역으로 평가받아 민관 관계성 인식에서도 일치도나 정확도가 높을 것으로 예상하였으나 연구결과 민관의 상호이해 수준은 높지 않았다. 따라서 타 지역의 민관 관계성 및 상호이해도는 이보다 더 부정적일 수 있다고 조심스럽게 예측해 본다.

보들을 다양한 경로로 제공해 민관 간 상호이해를 위한 제도적 환경을 조성하고(Ledingham, 2003) 역할연기나 감수성훈련을 병행함으로써 주민들의 심리적 거리감과 편견을 완화시킬 수 있다. 넷째, 관의 생각과 주민들의 추정 간 일치도인 정확도 1은 6가지 관계성 요인 중 4가지에 대한 추정이 실제 관의 생각과 일치해 상대의 생각을 비교적 잘 읽고 있었으며, 특히 상호공존적관계성은 가장 높은 정확도를 보여 동 관계성이 신뢰나 헌신 등 타 요소에 적지 않은 영향을 미친다는 의견에 비추어(Hon & Grunig, 1999) 집중적 관리대상으로 설정할 필요가 있다. 이에 일선공무원들이 평소 어떠한 보상도 없이 주민의 행복과 복지를 위해 많은 노력을 하고 있고 민관이 상호 도움을 주고받는 공존공생의 관계에 놓여 있다는 것을 주민들이 몸소 느낄 수 있도록 하는 1일 동장 제도 등 현장 체험 프로그램을 다수 실시하는 것도 효과적일 것이다. 다섯째, 주민의 생각과 관의 추정 간 일치도에서는 공존적관계성 이외에 나머지 요소에 대해 모두 불일치를 보여 일선공무원들은 주민들의 마음을 읽는데 미숙함을 보였다. 특히 동행정의 투명성과 공유도에서 주민인식이 매우 저조해(M=2.66) 이에 대한 관계성 관리가 절실한 상황이며, 이에 주민자치정책의 의제발굴과 선정단계부터 주민참여를 독려하고 이를 위한 행정정보는 과감히 공개, 공유하여 관 중심의 자치에서 주민 중심 체제로의 근본적 변화가 필요해 보인다. 여섯째, 두 집단 간 상호지향 상태는 주민의 경우 모든 요소에 대한 객관적 일치도가 낮지만 관의 생각을 비교적 정확히 예측하여 의견불일치(dissensus) 상태인 반면 일선공무원은 객관적 일치도와 정확도 모두 저조해 허위합의(false consensus) 상태임이 드러났다. 이러한 사실은 상호 의사소통과 협력관계 형성에서 주민보다 일선공무원의 태도와 관계성 인식이 보다 큰 장애요인으로 작용할 수 있음을 뜻한다. 관계성에 대한 객관적 인식차이 속에서 상대의 생각을 잘못 파악한 상태에서의 소통이 더 큰 오해와 착각을 초래할 수 있기 때문이다<sup>24)</sup>. 특히 요소별로 보았을 때 상호통제성과 상호이해도는 민관 공히 허위합의 상태에 빠져 있어 이에 대한 대응 여부가 공동체의식 함양과 주민자치 활성화를 가늠하는 주된 척도가 될 수 있다. 이러한 시각에서 상호통제성 개선을 위해서는 먼저 주민의견이 자치활동에 미치는 영향력을 대폭 확대할 필요가 있다. 이를 위해 각종 자치프로그램 선정이나 집행과정에서 주민에 대한 과감한 권한이양<sup>25)</sup>과 주민참여를 독려할 필요가 있으며, 투명한 정보제공과 공유를 통한 신뢰를 바탕으로 동행정의 어려움을 가감 없이 토로해 주민들의 이해를 구하는 보다 적극적 커뮤니케이션 전략도 요구된다. 이를 통해 서로의 고충을 이해

24) 이에 일선 공무원들이 주민들의 생각과 정서를 정확히 읽을 수 있도록 하는 민관 공동의 교육프로그램 개발과 실시가 필요한 상황이다.

25) 다만, 민관의 상호관계성 이외에 현 주민자치회의의 전문성 한계와 행정 지원체계 및 권한에 대한 역량의 한계도 존재하는 바 권한이양을 위한 전단계로 주민자치위원의 역량 강화를 위한 다양한 교육 및 학습프로그램의 실시가 병행되어야 할 것이다.

하게 되면 상호이해의 바탕 위에서 민관 협력체계 형성이 훨씬 더 수월해지고 주민 중심의 근린 또는 주민자치 실현도 가능해지기 때문이다.

이러한 정책적 함의 이외에 본 연구는 주민자치 실현의 핵심이 지역주민과 일선공무원의 관계성 인식 및 상호지향 상태에 있다는 공공관계의 관점에서 일선행정조직인 동주민센터와 지역주민 간 조직공중관계성 이론과 상호지향성 모델을 결합해 상호이해의 수준을 면밀히 분석하고 이에 기초하여 주민자치의 주요 행위자 집단 간 인식의 조화가 정교화 되어 있지 못한 현실을 밝혀냈다는 점과 그렇다면 어떤 관계성 요인을 어떻게 개선시킬 것인지에 대한 실천적 대안을 제시하였다는데 그 의의가 있다. 또한 상호통제성과 이해도 등 관계성 요소에 대한 허위합의 상태는 상호 왜곡된 의사소통으로 기존의 민관 관계성의 질을 저하시켜 각종 이슈에 대한 오해를 증폭시키고 민관 협력과 주민참여를 가로막는 주요인이 된다는 사실을 다시 한 번 실증하여 관계성 관리 패러다임의 확대를 통해 상호지향성 모델의 민관 관계 적용 가능성을 제고시킨 점도 의미가 있다고 본다. 그러나 이러한 의의에도 불구하고 주민자치의 제도적 환경이 지역마다 각기 다른 상황에서 서울시 일부 지역을 연구대상으로 설정함으로써 연구결과의 일반화에 일정한 한계가 존재하고 일선현장의 현실은 새롭게 규명하였으나 보다 심층적 인터뷰 등 질적 방법론 보완을 통한 구체적 대안 제시에는 부족한 면이 있다. 이에 추후 연구에서는 연구대상의 폭을 넓혀 연구결과의 일반화를 도모하고 농촌과 도시 등 서로 상이한 제도, 환경적 배경을 가진 지역들을 상호지향성 모델을 통해 비교해 보는 것도 의미 있는 작업이 될 것이다. 이어 보다 정교한 연구 설계를 통해 집단 간 인식의 일치도와 정확도에 영향을 미치는 매개 또는 조절요인 규명에 대한 보다 세심한 접근도 가능할 것이다. 마지막으로 주민자치센터로의 기능전환 이전과 이후를 민관 관계성 관리 차원에서 비교분석해 그 개선 여부를 탐구하는 것도 많은 함의를 줄 수 있으며, 세 집단 이상의 관련 이해집단 간 상호지향성 분석을 가능하게 하는 확장된 상호지향성 모델의 적용도 분석모형의 타당성과 신뢰성 제고를 위해 필요하다.

## 【참고문헌】

- 경상북도 연구단. (1998). 「읍면동사무소의 주민자치센터와 활성화 방안에 관한 연구」. 경상북도. 광현근. (2012). 「읍면동 근린자치의 방향과 과제」. 지방행정체제개편추진위원회 학술세미나 자료집. 국가균형발전위원회. (2018). 「균형발전과 지방분권 및 주민자치 실현을 위한 제도와 거버넌스」. 대통령직속 국가균형발전위원회.
- 김봉철·이민창·안주아. (2017). 원자력 발전소와 지역주민 간 조직공중관계성에 대한 상호 지향성 분석: 한빛 원자력을 중심으로. 「광고PR실학연구」, 10(3): 41-65.
- 김봉철·정운관·김유미. (2015). 원자력위험특성 인식에 관한 상호지향성 분석. 「광고연구」, 통권 제104호: 48-78.
- 김봉철·최명일·배정호. (2014). 지방정부 조직공중관계성에 관한 상호지향성 분석. 「홍보학연구」, 18(4): 1-29.
- 김수경. (2017). 「읍면동 주민센터 기능에 대한 지역주민과 공무원의 인식 연구」. 석사학위논문, 부산대학교 경영대학원.
- 김순양. (2016). 일선 복지공무원의 재량행위 원인에 관한 실증적 연구: 기초생활수급자 선정과정을 사례로. 「한국행정연구」, 25(2): 19-55.
- 김영욱. (2001). 기업평판을 이용한 PR 책임성 모델 연구. 「홍보학연구」, 5(1): 1-28.
- 김자현. (2019). 전국 최초 주민자치회 시범동, 민관협치의 롤 모델: 서울 성북구 종암동 주민자치회. 「지방자치」, 통권 제369호: 60-63.
- 김정현. (2005). 지방정부와 시민 간의 관계성 측정과 자치행정PR전략. 「지방정부연구」, 9(3): 267-289.
- 김필두. (2013). 「읍면동 근린자치기능 강화방안」. 한국지방행정연구원 정책연구보고서.
- 김형석·이현우. (2008). 한국의 문화적 특성을 반영한 공중관계성 측정도구에 관한 연구. 「한국광고홍보학보」, 10(1): 99-139.
- 김효숙. (2007). 조직-사원 관계성의 선행요인으로서의 조직구조와 내부 커뮤니케이션. 「한국광고홍보학보」, 9(2): 61-95.
- 류찌하오. (2019). 「중국 정부조직의 조직공중관계성에 대한 상호지향성 분석」. 석사학위논문, 부산대학교 일반대학원.
- 문향진. (2017). 「근린자치 활성화를 위한 주민자치센터에 관한 연구」. 박사학위논문, 동국대학교 일반대학원.
- 박진영·최양호. (2014). 의사-환자 관계성 측정척도 개발에 관한 연구. 「홍보학연구」, 18(3): 304-333.
- 박현순. (2009). 정부기관과 정책공중과의 공중관계성 척도 검증에 관한 연구. 「한국광고홍보학

- 보], 11(4): 144-170.
- 서울시. (2015). 「서울시 자치회관 운영평가 계획」. 서울시.
- 성북구청. (2017). 「성북구 주요 업무계획」. 서울시 성북구.
- 송지현. (2014). 「주민자치센터 활성화 방안 연구」. 석사학위논문, 중앙대학교 행정대학원.
- 유민봉·임도빈. (2007). 「인사행정론」. 서울: 박영사.
- 이수범. (2006). 공중관계성이 기업이미지에 미치는 영향에 관한 연구. 「POSRI경영연구」, 6(2): 23-45.
- 이태준. (2016). 과학기술 정책 커뮤니케이션에 대한 정책공중 간 상호지향성 분석. 「커뮤니케이션학연구」, 24(3): 33-65.
- 전용태. (2019). 주민자치회 활성화를 위한 기초자치단체의 협력체제 구축 방안. 「자치발전」, 25(4): 22-33.
- 최진학·김성현·홍준현. (2006). 로컬거버넌스 시스템으로 본 주민자치센터의 문제점과 그원인: 군포시 사례를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 20(1): 1-29.
- 하경환·최인수·박승주·박근태. (2018). 서울형 주민자치회에 대한 비판적 고찰. 「주민자치」, 제81호: 33-41.
- 한정호. (2000). 방송사 공중관계성 측정지수 개발 연구. 「홍보학연구」, 4(2): 101-132.
- Biedron, Ingrid. (2014). *Ecosystem-Based Fisheries Management: Perspectives of Fishery Management Councils and Stakeholder in the New England and Mid-Atlantic Regions*. Unpublished Doctoral Dissertation, Cornell University.
- Booher, D. E., & Innes, J. E. (2002). Network Power in Collaborative Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 21: 221-236.
- Broom, G. M., & Dozier, D. M. (1990). *Using Research in Public Relations: Applications to Program Management*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Brown, K., & White, C. (2011). Organization-Public Relationship and Crisis Response Strategies. *Journal of Public Relations Research*, 23: 75-92.
- Carrozzino-Lyon, A. L. (2012). *Characterization and Communicative Analysis of Wildlife Managers and Recreational Users of Virginia's Wildlife Management Areas*. Unpublished Doctoral Dissertation, Virginia Polytechnic and State University.
- Chaffee, S. H., & McLeod, J. M. (1973). Interpersonal Approaches to Communication Research. *American Behavioral Scientist*, 16(4): 469-499.
- Cheng, Yang. (2018). Looking Back, Moving Forward: A Review and Reflection of the Organization-Public Relationship Research. *Public Relations Review*, 44(2): 120-130.

- Christen, C. T. (2005). The Utility of Coorientational Variables as Predictors of Willingness to Negotiate. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 82: 7-24.
- Connelly, N. A., & Knuth, B. A. (2002). Using the Co-orientation Model to Compare Community Leaders' and Local Residents' Views about Hudson River Ecosystem Restoration. *Society and Natural Resource*, 15: 933-948.
- Dougall, E. K. (2006). Tracking Organization-Public Relationships over Time. *Public Relations Review*, 32(2): 174-176.
- Dozier, D. M., & Ehling, W. P. (1992). Evaluation of Public Relations Programs: What the Literature Tells Us about Their Effects. In Grunig, J.(ed.). *Excellence in Public Relations and Communication Management*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Ferguson, M. A. (1984). *Building Theory in Public Relations: Inter-Organizational Relationships*. Paper Presented to the Association for Education in Journalism and Mass Communication. Gainesvill, FL.
- Graham, M. Wooten. (2014). *Local Government-Citizen Relationships: Using the Co-orientation Approach to Analyze Relationship Effectiveness*. Unpublished Doctoral Dissertation, University of Tennessee-Knoxville.
- Hon, L. C., & Grunig, J. E. (1999). *Guidelines for Measuring Relationships in Public Relations*. Gainesville, FL: Institute for Public Relations.
- Huang, Y. (2001). OPRA: Cross-Cultural, Multiple-Item Scale for Measuring Organization-Public Relationships. *Journal of Public Relations Research*, 13(1): 61-91.
- Huang, Y. H. (2012). Gauging an Integrated Model of Public Relations Value. *Journal of Public Relations Research*, 24(3): 782-789.
- Huang, Y. H., & Zhang, Y. (2013). Revisiting Organization-Public Relations Research over the Past Decade. *Public Relations Review*, 39(1): 85-87.
- Kazoleas, D., & Wright, A. (2001). Improving Corporate and Organizational Communication. In Heath, L.(ed.). *Handbook of Public Relations*. California: Sage.
- Kim, Y. (2001). Searching for the Organization-Public Relationship. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 78(4): 799-815.
- Kruckeberg, D., & Starck, K. (1998). *Public Relations and Community: A Reconstructed Theory*. New York, NY: Praeger.
- Lafon, N. W., McMullin, S. L., Steffen, D. E., & R. S. Schulman. (2004). Improving

- Stakeholder Knowledge and Agency Image through Collaborative Planning. *Wildlife Society Bulletin*, 32: 220-231.
- Laing, R. D. (1969). *Self and Others*. London: Tavistock.
- Leahy, J. E., & Anderson, D. H. (2008). Trust Factors in Community-Water Resource Management Agency Relationships. *Landscape and Urban Planning*, 87: 100-107.
- Ledingham, J. A. (2003). Explicating Relationship Management as a General Theory of Public Relations. *Journal of Public Relations Research*, 15(2): 181-198.
- Ledingham, J. A., & Bruning, S. D. (1998). Organizational Public Relations and Consumer Satisfaction. *Communication Research reports*, 15: 198-208.
- Leong, K. M., McComas, K. A., & D. J. Decker. (2008). Formative Co-orientation Research: a Tool to Assist with Environmental Decision Making. *Environmental Communication*, 2: 257-273.
- Morgan, R., & Hunt, S. (1994). The Commitment-Trust Theory of Relationship Marketing. *Journal of Marketing*, 58: 20-38.
- Newcomb, T. M. (1953). Approach to the Study of Communicative Acts. *Psychological Review*, 60: 393-404.
- Seltzer, T., & Mitrook, M. (2009). Two Sides to Every Story: Using Co-orientation to Measure Direct and Meta-Perspectives of Both Parties in Organization-Public Relationships. *Public Relations Journal*, 3: 1-24.
- Stafford, L., & Canary, D. (1991). Maintenance Strategies and Romantic Relationship Type, Gender and Relational Characteristics. *Journal of Social and Personal Relationships*, 8: 217-242.
- Van, D. V., & Ferry, J. (1980). *Measuring and Assessing Organization*. NY: Wiley.
- Vaske, J. J., Absher, J. D., & A. D. Bright. (2007). Salient Value Similarity, Social Trust and Attitudes toward Wildland Fire Management. *Human Ecology Review*, 14: 223-232.

---

**주 경 일:** 2002년 고려대학교에서 행정학박사를 취득하고 현재 고려대학교 정부학연구소 선임연구원으로 있다. 주요 관심분야는 공공갈등관리, 정책분석, 주민자치와 조직커뮤니케이션 등이며, 제도분석틀(IAD)의 적용을 통한 밀양송전탑 입지갈등의 재구성(2017), 서울시 자치구의 이미지 비교분석(2018), 환경단체의 조직공중관계성이 시민들의 기부후원의도에 미치는 영향 연구(2019) 등이 있다. e-mail: jki360@naver.com