

주민자치센터 행위자 네트워크거버넌스의 협력요인 분석*

: 2009년 우수 주민자치센터를 중심으로

A Study of Factors Influencing Actors' Collaboration
in Network Governance in Community Service Center

윤 은 식** · 정 규 진*** · 정 문 기***

Yoon, Eun-Sik · Jung, Gyu-Jin · Jeong, Moon-Gi

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- IV. 분석틀 및 분석방법
- V. 분석결과 및 해석
- VI. 결 론

지역 차원에서 협력적 거버넌스의 대표적인 사례인 주민자치센터는 주민 스스로 지역문제를 해결하는 주민자치기능의 구심체 역할을 수행하고 있지만, 민간주도로의 단계별 전환 과정에서 주민자치위원들과 자치단체 사이의 협력과 관련된 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 이러한 문제의식에 기반 하여 본 연구는 주민과 지자체의 행위자가 구성하는 주민자치센터의 행위자 네트워크의 특성에 대해 기술적 분석을 실시하고, 행위자들 간의 협력의 요인을 다중회귀분석을 통해 분석했다. 분석 결과, 협력적 거버넌스로서의 주민자치센터는 주민자치위원장을 중심으로 주민자치위원들 뿐만 아니라 공무원과 주민의 인식 전환을 위한 교육이 수반될 경우 협력의 수준이 제고되고, 주민자치 본연의 역할을 보다 높은 수준에서 수행할 수 있는 것으로 나타났다. 또한, 행위자들의 협력 수준 제고에 있어 제도의 역할 및 합리적 보상체계의 구축이 중요하게 지적되었다.

* 본 논문은 윤은식의 석사학위논문을 수정·발전시킨 것임. 이 논문은 2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2010-330-B00250).

** 경기개발연구원 연구원(제1저자)

*** University of North Texas 박사과정(제2저자)

**** 성균관대학교 행정학과 및 국정관리대학원 부교수(교신저자)

논문 접수일: 2011. 11. 10, 심사기간(1,2차): 2011. 11. 11 ~ 2011. 12. 29, 게재확정일: 2011. 12. 29

□ 주제어: 주민자치센터, 사회네트워크 협력요인, 협력적 거버넌스

This study examines factors influencing actors' collaboration in network in community service center. Community center played important role for solving local problems by local citizens, but some gaps between members and local government exist in sharing power and eliciting collaboration among them. Using award winning community service centers in 2009, this study first delineates network characteristics of key actors and then empirically tests those factors for better understanding of collaboration among actors in community center. In doing so, the regression analysis testing factors follows descriptive analysis regarding network features. The findings show that chief in community service center can play important role by enhancing education to promote cooperation among members and local officials. Furthermore, the results show that training of actors, institutional factors, and reasonable compensation play crucial roles for increasing collaboration among actors.

□ Keywords: Community Service Center, Collaboration Factors, Collaborative Governance

I. 서론

지방자치의 확대와 더불어 주민의 참여와 협력을 강조하는 대표적 사례로 주민자치센터를 들 수 있다. 주민자치센터의 설립은 1999년부터 시작된 정부의 읍·면·동 기능전환정책에 의해 시행되었다. 현재 도시지역의 동은 주민자치센터의 설치가 거의 완료되었고, 농어촌 지역의 읍·면을 중심으로 해당 지자체의 신청에 의하여 연차적·자율적으로 주민자치센터가 설치·운영되고 있다. 주민 자치센터의 설치 목적은 주민복리의 증진과 주민자치 기능의 강화이다. 즉, 주민 스스로 지역문제를 풀어가는 주민자치기능의 구심체 역할의 수행을 통해 지방자치(주민자치)를 강화하는 것이다. 행정안전부의 기본구상에 따르면, 초기에는 행정주도하에 운영하고, 향후 민간주도로 전환하여 장기적으로는 주민자율조직으로 육성한다는 계획이다.

하지만 초기 행정주도하에서 주민자율조직으로의 단계적 이동은 기존 기초자치단체와 주민자치위원회 사이에서 역할의 중복이 발생할 우려가 존재한다. 실제로, 이미 많은 선행연구

에서 주민자치센터와 관련된 주요 문제점 중 주민자치위원회의 주민자치센터장의 자문 기구적 성격으로 인한 적극적 기능 수행의 한계, 주민자치위원회와 주민자치센터 행정 간의 업무 한계의 불분명으로 인한 역할의 모호성 발생, 주민자치센터장의 인식 및 역량 부족 등을 지적하고 있다(전원보, 2000; 김필두, 2002; 최근열, 2002; 김환철, 2004). 하지만, 이러한 선행연구들도 역할과 기능의 중복 및 주민자치센터의 한계 등에 대한 사례연구에 그치고 있어 주민과 지자체의 행위자들 간의 협력 관계 및 구조에 대한 보다 심층적인 논의 및 분석은 제한적으로 진행되었다. 지역사회 문제의 복잡성과 주민의 공공서비스 요구의 다양성이라는 환경적 변화와 협력과 참여의 사회적 인식의 확산은 가장 근거리에서 실질적으로 주민들의 복지에 지대한 영향을 미치는 주민자치센터의 연구에 대한 높은 관심을 요구한다.

이러한 배경 하에, 본 연구는 주민자치센터를 중심으로 주민과 지자체의 행위자가 구성하는 네트워크의 구조적 특성을 고찰하고, 행위자 간의 협력 및 협력요인의 관계를 분석한다. 구체적으로, 첫째, 주민자치센터와 주민자치위원회를 구성하는 주요 행위자, 예를 들어 주민자치센터장¹⁾, 담당공무원, 주민자치위원장, 주민자치위원이 어떠한 관계적 속성 및 역동성을 가지는지 분석한다. 둘째, 주민자치센터가 본연의 목적인 주민자치기능 강화 및 복지증진을 위한 협력적 관계로 발전하기 위해서는 어떠한 협력요인이 고려되어야 하는지 분석한다. 주민자치위원회는 독립된 기관이지만 집행기관이 아닌 심의 기구로서 담당공무원의 성향 또는 인식에 따라 단순 보고를 받는 위치에 있는가 하면 적극적으로 활동할 수 있는 위상을 부여받기도 한다. 반면 주민들은 주민자치위원회와 행정기관의 공동 운영으로서 인식하고 있다(조석주, 2004). 결국, 이와 같은 배경 하에서 주민자치센터의 운영을 둘러싼 주요 행위자의 협력에 대한 인식과 이러한 협력에 영향을 미치는 요인들에 대한 협력요인의 분석은 지역사회의 문제해결을 위한 협력의 중요성과 관련 한국적 맥락의 적실성에 대한 담론을 확대하며(Rosenau, 1992; Jessop, 2000, Peter, 2000) 지방자치(주민자치)의 증대에 중요한 함의를 제공하리라 판단된다(박치성, 2010 참조).

앞서 제시한 논의를 바탕으로 2장에서는 이론적 검토를 통한 주민자치센터의 개념과 선행 연구를 살펴본 후 행위자 네트워크의 고찰을 통한 협력의 요인을 도출한다. 이론적 배경을 바탕으로 3장에서는 분석틀 및 분석방법에 대해 논의하고, 4장에서는 주민자치센터 내 행위자들을 중심으로 행위자 네트워크를 실증적으로 분석한다. 마지막으로 5장에서는 본 연구가 가지는 이론적·정책적 함의를 도출하고 향후 연구 과제를 제시한다.

1) 지방자치단체의 주민자치센터 설치 및 운영에 관한 조례에 의하면 주민자치센터 관할 구역(읍면동)의 장이 관련 업무를 심의·조정할 수 있다고 명시하고 있는 바, 본 연구는 주민자치센터의 업무를 대표하는 행위자와 담당 공무원과의 차별성을 감안하여 관할 구역의 장을 주민자치센터장으로 표기하였음.

II. 이론적 배경

1. 주민자치센터

주민자치센터에 관한 연구는 읍·면·동 기능의 주민자치센터 전환 정책이 시행된 1999년부터 계속되어왔다. 주민자치센터에 대한 연구 경향은 대체로 주민자치센터의 운영 실태를 분석한 후 바람직한 운영방안을 제시하는데 초점을 두었다(안성수, 하종근, 2006; 김종성, 신원득, 2004; 조석주, 박기관, 2002; 최근열, 2006; 한상우, 2005; 강은숙, 2002). 즉, 주민자치센터가 동 기능으로 부서의 전환 후 주민자치센터의 운영 실태를 시설 및 프로그램, 주민 참여 현황, 만족도, 인식 등을 설문지 방법으로 조사하여 문제점을 파악한 후 그에 맞는 대안을 제시하는 전반적인 운영에 관한 연구 논문들이다. 유사한 맥락에서 주민자치센터 활성화 방안에 관한 연구는 본래 주민자치센터의 기능에 관한, 또는 목적에 관한 사항들에 관해 살펴보며 이러한 기능과 목적을 활성화 시킬 수 있는 방안에 대한 연구가 대다수를 차지하였다(김필두, 2002; 최근열, 2002; 전원보, 2000; 김환철, 2004).

또한 주민자치위원회에 관한 연구는 대체로 주민자치위원회의 역할의 한계, 구성과 관련하여 책임성과 전문성을 고려한 인선 기준의 부재, 자치 마인드 부족, 네트워크 기능 약화 등을 제시하고 있다(김미옥, 2005; 조석주, 2004; 배운수, 2001).

이와 같은 선행 연구를 통해 주민자치센터와 주민자치위원회와 관련 공통적으로 언급되는 문제점을 구체적으로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 관 주도적, 소극적 운영체제, 공간부족의 문제를 지적하였다. 이는 공무원과 시민들 간의 유기적 업무 협조체제가 구축되지 못하고 있음을 지적해주고 있다. 특히나 주민자치센터 행위주체들 간의 명확한 역할과 기능분담 및 협력체계가 구축되지 않아 주민자치위원회의 소극적 관리만 행해지고 있음을 지적하고 있다. 둘째로, 비효율적인 주민자치위원회의 구성 및 운영에 관한 문제점을 지적하고 있다. 셋째로, 열악한 주민자치센터 운영재원(독립성의 문제, 회계 관리 문제 등)과 소극적인 자원봉사자 현황에 대해 지적하고 있다. 이 외에도 주민자치센터를 자치활동의 장보다 문화 센터로 인식하고 있는 주민의 이해부족을 지적하면서 정부의 지침에 따른 사무이양과 동시에 성급한 인력감축이 가져온 시행착오 반복현상을 제시하기도 한다. 이로 인해 대민 서비스의 공백과 혼란문제를 자초하게 되었으며 이는 주민자치센터에 대한 자치단체장의 소극적인 자세와 낮은 관심도로 이어지는 것으로 분석되고 있다(권순복, 2002).

다양한 선행연구에도 불구하고 주민자치센터의 다양한 이해관계자간의 관계 및 역할에 관한 연구는 미흡한 실정이다. 주민자치센터는 지방자치단체와 동장, 공무원, 주민자치위원회,

주민 등 다양한 이해관계자가 참여한다. 또한 주민자치위원회는 주민들의 의견을 모으고 지역의 공동사안에 대해 지역특성을 반영하여 지역주민 스스로의 힘과 지혜로 문제를 해결해 가는 주민자치운동의 중심이다. 본 연구는 주민자치센터의 다양한 이해관계자의 협력에 미치는 영향요인을 실증적으로 분석한다. 또한 주민자치위원회는 주민들의 의견을 모으고 지역의 공동사안에 대해 지역특성을 반영하여 지역주민 스스로의 힘과 지혜로 문제를 해결해 가는 주민자치운동의 중심이다. 본 연구는 주민자치센터의 다양한 이해관계자의 협력에 미치는 영향요인을 실증적으로 분석한다.

2. 행위자 네트워크 협력요인

네트워크란, 일반적으로 사람, 대상, 사건들이 연결되어 있는 관계망 또는 특정 유형의 관계라고 정의할 수 있다(Miles and Snow, 1986/1992; Powell, 1990; Larson, 1992; Alter and Hage, 1993; Kreiner and Scvhultz, 1993; Sorensen and Torfing, 2005). 특히, 다양한 이해당사자들간 형성된 네트워크상에는 상호의존의 연결이 비교적 안정적이고 수평적인 연결이지만 거래, 논의, 격렬한 권한 투쟁을 포함하는 협상을 통해 상호 작용하는 자율적인(operationaly autonomous) 행위자들이 존재한다. 특히 협력적 행위자들 간 관계에서 네트워크는 단중심적(mono-centric)인 정부통제 체제나 다중심적(polycentric)인 시장경제체제와는 다른 다수 중심적²⁾(poly-centric)의 거버넌스 체제이다(Sorensen and Torfing, 2005).

행위자 네트워크란 다양한 행위자(개인, 협동, 관료, 조직)간 상호 작용을 통해 형성된 행위자 주체들 간의 구조화된 관계라고 볼 수 있다(강은숙, 2002). 이러한 행위자 네트워크 분석을 위해서는 일반적으로 사회 네트워크 분석(social network analysis)이 사용된다. 사회네트워크 분석의 기본 두 요인은 '구조(structure)'와 '행위(action)'이며, 이 두 요인의 상호역동성을 설명하는 방법이다. 사회네트워크 구조 측면에서 밀도(density), 구조적 틈새(structural hole), 집중도(centralization) 등을 파악할 수 있다. 밀도란 한 네트워크에서 행위자들 사이의 연결된 정도를 의미한다. 밀도는 포괄성(inclusiveness)과 연결정도(degree)를 토대로 측정된다. 구조적 틈새란 한 사람이 다른 사람들과의 연계에서 중복되지 않고 그 행위자를 통해서만 다른 사람들이 연계되는 위치를 말한다. 구조적 틈새에 자리 잡은 행위자의 이익은 정보 확보의 우월성과 정보 통제 효과이다. 구조적 틈새와 관련하여 구

2) 다수 중심적의 거버넌스는 규칙에 의해 통치되는 단중심적인 정부통제체제와 시장경쟁에 의해 통치되는 다중심적인 거버넌스와 다른 합리적인 협상과 조정에 기초한 거버넌스이다.

조의 자율성, 네트워크 제약 및 공개성을 측정 할 수 있다. 중심성 분석은 각 행위자가 '중심'에 근접한 정도를 평가하는 작업이다. 중심성은 행위자들 간의 관계의 방향이 존재할 경우 내향중심성(in-centrality)과 외향중심성(out-centrality)로 구분된다. 집중도는 한 네트워크 전체가 한 가지 '중심'으로 집중되는 정도를 표현하는 지표이다.

행위자 네트워크의 성공적인 협력 요인을 도출하기 위하여 협력의 성공 조건에 관한 선행 연구를 살펴보면, 협력의 조건에 대한 다양한 의견들을 확인할 수 있다. Law(1999)은 협력을 위해서는 정책이나 제도가 필요하다고 주장하며 사람들의 행태를 조정하고 변화하여 협력에 이르기 위해서는 다음과 같은 기제를 제시하였다. 첫째, 적절한 인센티브와 벌칙을 만드는 것이다. 즉 보상과 처벌 또는 유인과 제재 등의 유인기제(inducement)를 통하여 행태를 조정하고 변화시키는 것이다. 둘째, 규칙(rules)을 만드는 것이다. 규칙은 어떤 방식으로 행동하고 어떤 방식으로는 행동하는 것을 금지하는 명령과 같으며 어떤 행위의 허용과 자격을 정하는 것이다. 셋째, 권리(rights) 관계를 통하여 행태를 조정하고 변화시키는 것이다. 이것은 정부의 권력을 이용할 수 있는 권리를 변화시킴으로써 사람들의 행태를 조정하고 변화시킬 수 있다. 넷째, 권력(power)을 이용하는 것이다. 권력을 통하여 의사결정과정을 변화시킴으로서 분쟁의 내용을 변화시키려는 전략이다. Rabe(1990)의 경우 협력의 조건으로서 규칙과 절차의 명확화를 제시한다. 그는 합의에 이르게 하는 과정에서 또 다른 중요한 조건으로 죄수의 딜레마에 대한 분석가들처럼 규칙과 절차의 명확성을 강조하였다. 이러한 명확화는 협상 과정에 대한 신뢰와 선택대안에 대한 정확한 계산을 가능하게 하여 상호 신뢰분위기를 조성하는 데 도움이 된다. 또한, Gray(2004)에 따르면, 개인의 인식과 태도가 사회적 구조와 관련이 있음을 알 수 있다. 개인의 인식과 태도가 다른 행위자에게 공격적이거나 위협을 준다면 사회적 구조는 갈등 상황에 이르게 된다. 하지만, 공감을 형성하고 있거나, 동등한 입장에서 능력을 발휘 하게 되면 협력의 상황에 이르게 된다.

뿐만 아니라 행위자 네트워크의 대표적인 협력 성공 요인으로서 제도적 지원, 보상체계, 교육·훈련, 그리고 역할의 명확성을 들 수 있다. 이는 자치단체간의 협력에 관한 주요 성공 조건과 관련된 기존 연구들을 통하여 알 수 있다. 자치 단체간 협력의 조건으로는 제도적 장치나 협력기구의 운영(Davis, 1998; 이종열·권해수, 1998; 주재복, 2001; Agranoff, 2001), 경제적 이익발생이나 보상기대(Spapper, 1999; 김인철·최진식, 1999) 등이 있다. 이와 유사하게 광역정부와 자치단체 간의 협력에서 요구되는 공통적 성공조건은 행위자들의 적극적인 의지와 가치관, 능력(Mock, 1979; 이원일, 1998; 최창수, 2001; Gray, 2004)을 나타내고 있음을 알 수 있다. 상술한 내용을 정리하면 아래의 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 행위자 네트워크의 성공적인 협력 요인에 대한 선행연구

연구자	협력의 주체	협력 요인
Law(1997)	네트워크 내 행위자	유인기제, 규칙, 권리, 권력
Rabe(1990)	네트워크 내 행위자	규칙과 절차의 명확화
Gray(2004)	네트워크 내 행위자	개인의 인식과 태도
Davis(1998) 이종열·권혜수(1998) 주재복(2001) Agranoff(2001)	네트워크 관리자	제도적 장치
Spaper(1999) 김인철·최진식(1999)	네트워크 관리자	보상체계
Mock(1979) 이원일(1998) 최창수(2001) Gray(2004)	네트워크 내 행위자	행위자의 역할 및 능력

제도 요인은 협력 동기를 제공하는데 제도적 장치가 영향을 미치며, 지방정부에 의해 추진 되는 정책이나 사업에 의해 생기는 갈등을 해결하고 협력 동기를 제공하는데 제도적 장치가 유용하게 활용될 수 있다는 입장이다(강성철 외, 2006:94-95). 제도를 통한 규칙 설정을 통하여 협력을 위한 게임규칙의 합의, 공정한 게임규칙의 설정 등이 강조된다(김천영, 1991). 보상 요인은 경제학 이론 중 교환이론에 따르면 협력관계는 행위자의 자기 이해에 따라 협력 관계가 운영됨을 전제하여 상호이익이나 공동이익 혹은 보상을 얻을 수 있다고 판단할 때 협력관계가 형성된다고 본다(김선기 외, 2003). 역할요인은 협력에 참여하는 행위주체들 간의 책임과 신뢰와 관련된 요인이다. 역할(role)은 조직에서 기대되는 지위에 대한 역할 또는 행동 유형이다. 자신의 역할에 관한 정체성을 인식하고 행동의 결과에 대한 인식과 책임이 뒷받침 될 때 적극적인 실천으로 이어진다(김병섭 외, 2003). 주어진 역할에 대해 가치를 부여하는 것과 행동의 결과에 대한 긍정적인 인식은 조직구성원의 역할 수행에 긍정적인 영향을 미친다(하미승외, 2007). 선행연구에 따르면 중앙정부와 지방자치단체 간, 기초 자치단체와 광역자치단체 간, 지방의회와 집행부 간, 그리고 지방의회와 집행부 간 권한배분이나 역할관계의 명확성 등에 따라 집행기관과 의회 간의 갈등, 협력관계는 다양하게 표출된다(정채용, 1999:42). 따라서 협력의 행위주체인 공무원과 주민 등의 행위자의 자기 역할에 대한 올바른 인식은 협력의 성공적인 구축을 위해 갖추어져야할 요소이다. 교육요인은 개인의 학습과정을 통하여 행동과 태도를 변화시킴으로서 사회적 가치 창조에 기여한다는 입장이다(천대운, 2003:112). 즉 교육을 통하여 개인의 가치관, 신념, 태도를 형성할 수 있으며, 이는 협력을 위한 기본 조건으로서 인정하는 입장이다(유기현, 2003).

IV. 분석틀 및 분석방법

1. 연구모형 및 측정방법

본 연구의 목적과 관련하여 분석은 두 단계로 나누어 실시된다. 첫째 단계로, 주민자치센터 행위자 네트워크의 협력의 특성(수준) 분석은 주민자치센터의 행위자인 주민자치센터장, 담당공무원, 주민자치위원장, 주민자치위원 간의 상호작용 및 이들이 형성하는 구조를 분석한다. 이는 정보 교환 네트워크에 대한 질문을 통해 네트워크의 밀도와 중심성 측정을 통하여 분석된다.³⁾ 즉, 주민자치센터의 행위자들을 대상으로 실시한 자치센터 운영과 관련된 정보 교류에 관한 질문을 통하여 데이터를 수집하고, 이를 바탕으로 사회연결망 분석 프로그램을 이용하여 밀도와 중심성 측정을 통하여 협력의 특성을 분석한다. 밀도 분석을 통하여 네트워크 전체의 협력정도를 측정하고, 중심성 분석을 통하여 네트워크의 주요 행위자들의 특징을 분석한다. 중심성은 측정방법에 따라 연결정도(degree) 중심성, 근접(closeness) 중심성, 매개(betweenness) 중심성으로 분류할 수 있다. 연결정도 중심성 분석을 통하여 네트워크의 활동성을 측정할 수 있으며, 근접 중심성 분석을 통하여 전체적인 네트워크 행위자들의 관계와 주요 행위자를 살펴본다.⁴⁾ 더불어 본 연구에서는 주도적 역할을 하고 있는 행위자 측정을 위하여 매개 중심성을 측정한다.⁵⁾

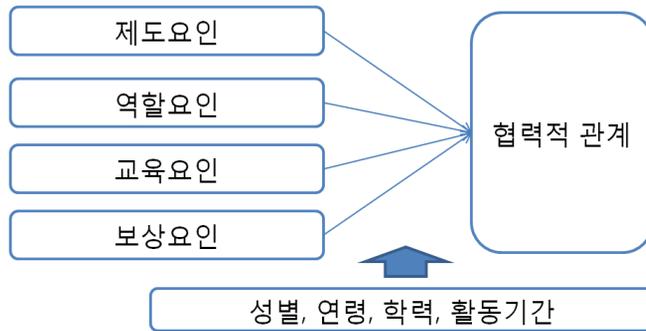
3) 사회 네트워크 분석에 있어서 중심성(centrality)은 네트워크 내의 특정 행위자가 매력적이거나, 다른 사람과의 관계의 정도가 높거나, 정보 흐름의 중심에 있거나, 중개자 역할의 위치에 있는 사람으로서 권력 또는 의사결정과정에서의 영향력이 높은 사람이라고 해석할 수 있다(Brass, 1984; Friedkin, 1993; 손도문, 2002). 본 연구에서 내향중심성은 관계의 방향이 외부에서 내부로 들어오는 경우이며 이는 다른 행위자들이 관계를 맺고 싶어 하는 매력적인 대상이라고 볼 수 있다. 외향 중심성은 자신으로부터 나가는 관계로서, 이는 네트워크의 범위를 확장시키는 활동이라고 분석할 수 있다. 이는 주민자치센터의 행위자들이 자신들의 집단에 머물지 않고 다른 집단과의 협력 시도를 얼마만큼 했는지에 대해 표현할 수 있으며, 또한 어느 행위자가 정보와 권한을 집중적으로 가지고 있는지를 나타내 줄 수 있다.

4) 근접 중심성은 '모든 다른 점들에 대한 최단거리의 합으로 분석되며(손도문, 2002), 주민자치센터의 행위자들 사이의 근접 중심성을 분석하여 어느 행위자가 네트워크의 중심 위치에 있는지 분석하여 이러한 행위자에 따른 네트워크의 협력의 정도를 분석한다.

5) 주민자치센터는 권력, 영향력 등의 효과 외에도 의사소통이 활발한, 즉 많은 정보를 가지고 있는 행위자를 분석할 필요가 있다. 이들은 의사소통의 중심에 있으리라 예상되며, 의사소통의 중심에 있는 행위자의 여부에 따라 협력의 정도가 달라진다는 가정을 생각할 수 있다. 이를 측정하기 위한 중심성은 매개 중심성으로서, 네트워크 내에서의 매개자 또는 중재자 역할이라고 해석할 수 있다(손도문, 2002). 매개 중심성은 행위자 X와 Z 사이에 존재하는 Y 행위자와의 최단 경로(geodesics)의 비율

둘째 단계로, 다중회귀분석을 이용하여 주민자치센터의 협력과 협력에 영향을 미치는 요인들 간의 관계를 분석한다.6) 협력에 영향을 미치는 요소로는 선행연구를 통해 추출한 제도적 요인, 역할 요인, 교육 요인, 보상 요인을 중심으로 살펴본다. 본 연구에서 협력7)이란 공무원과 주민들이 자발적이고 적극적인 참여를 통하여 서로 자유롭게 의견을 교환하며 주민자치센터를 운영하고 있다고 생각하는 정도를 의미한다.8) 이는 주민자치센터 운영과 관련된 상황들이 협력적 관계에 영향을 미칠 것이라는 전제를 바탕으로 한다. 주민자치센터의 협력적 관계는 Likert 7점 척도로 측정하였다. 이를 그림으로 정리하면 아래 <그림 4-1>과 같다.

<그림 4-1> 분석의 틀



협력 이론과 주민자치센터 선행연구를 바탕으로 도출한 요인들(제도, 보상, 교육, 역할)에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 제도적 요인은 주민자치센터 운영에 관하여 제도가 알기 쉽고, 본래의 취지에 맞게 주민들의 참여에 장애물이 없는지, 또한 조례를 잘 이

로 측정된다. 즉, 행위자 X와 Z사이에 존재하는 수많은 경로 중에서 Y 행위자를 통과하는 경로 숫자의 비율을 고려한다.

- 6) 동시에 서울, 인천, 광주 3지역의 주민자치센터의 인지된 협력에 대하여 집단 간 검정을 실시한다. 이는 인지된 협력뿐만 아니라 협력 요인들 또한 집단 간 검정을 통하여 각각의 지역별로 어떠한 차이가 있는지 분석하여, 앞서 시행한 네트워크 분석의 결과를 검증하기 위함이다.
- 7) 본 연구에서는 행위자 네트워크의 협력은 협력적 거버넌스로 정의할 수 있다. 협력적 거버넌스는 Ansell and Gash(2008)의 정의에 따르면 공공정책 집행, 공공프로그램 운영, 또는 공공자산 관리를 목적으로 하는 집단적 의사결정과정에 비정부적 이해관계자들을 직접적으로 개입시키는 통치장치(governing arrangement)로 정의(조만형 외, 2009, p.218)한다. 행위자 네트워크를 통해 정책 집행과정에 참여함으로써 거버넌스의 일종으로 볼 수 있으며 이 과정에서 협력이 요구됨으로 협력적 거버넌스로 볼 수 있다. 따라서 비정부적 이해관계자들의 참여를 적극적 의견교환으로서 측정하고자 한다.
- 8) 인지된 협력은 3개의 문항 (자발적인 참여로 운영되는가? 의견제시와 교환이 자유로운가? 공무원, 주민자치위원의 적극적 참여로 이루어지는가?)으로 측정하여 탐색적 요인분석을 실시하였다.

행하고 있는지의 여부가 제도적 환경을 나타낸다고 할 수 있다. 보상요인의 경우, 주민자치센터의 공무원을 제외한 주민들의 참여는 대부분이 봉사활동의 개념이기에 시민의 참여나 협력으로의 유인 요인 중 하나가 보상이다. 보상은 금전적 보상뿐만 아니라 사회적 보상, 심리적 보상 등 다양한 보상 체계로 이루어져있다. 주민자치센터 운영에 참여함으로써 받게 되는 다양한 보상들로 한정하여 측정한다.

주민자치센터 운영에 참여하는 사람들은 경험을 통하여 주민자치센터 운영에 대해 학습하기도 하며, 정부에서 제공하는 교육을 통하여 운영 방식 또는 자신들의 권한과 역할에 관한 교육을 받기도 한다. 이러한 교육과 학습의 효과는 협력에 영향을 미친다. 따라서 교육이 제공되고 있는지, 적절한 수준에서 이루어지고 누구에게나 교육의 기회가 주어지는지에 대해 측정한다. 주민자치센터의 행위자들 중 주민자치위원장과 주민자치위원들의 역할과 업무가 명확히 정의되어 있지 않은 경우가 많다. 이들의 역할과 업무는 중복되거나 몇몇의 위원에게 집중되어 있는 경향이 있다. 역할과 업무가 명확하며, 그에 따른 책임이 주어진다면 이를 바탕으로 한 협력의 가능성은 높아진다. 주민자치센터 행위자들의 역할과 업무가 명확히 나누어져 있는지, 각기 그 역할에 맞게 활동하고 있는지 그리고 역할과 업무를 이행하지 않았을 시 제재 조치가 있는지에 대해 측정한다.

2. 자료수집

본 연구는 설문조사를 기반으로 주민자치센터의 행위자 네트워크와 협력에 영향을 미치는 요인 관한 자료를 얻고자한다. 설문대상은 주민자치센터를 구성하고 있는 행위자로 주민자치센터장, 담당 공무원, 주민자치위원장 그리고 주민자치위원들을 대상으로 한다. 설문지는 자기입식 설문지법을 사용하였으며, 동시에 주민자치센터 내 행위자 네트워크를 측정하기 위하여 전체 네트워크 조사방법(full network method)을 별도로 구성하였다. 각 응답자에게 주민자치위원회 명단과 주민자치센터장, 담당 공무원의 명단을 제공하여, 응답자가 제시된 행위자와 정보공유를 하고 있는지를 답하게 하였다. 주민자치센터라는 특정한 환경을 반영하여 필요시 정보를 공유하면 1, 아니면 0으로 측정하였다. 협력과 관련된 설문의 구성은 협력요인과 협력을 측정하는 항목으로 구성된다. '매우 그렇지 않다'를 '1'로 '매우 그렇다'를 '7'로 설정하여 측정하고자 한다.

분석 대상은 전국 2600여개 주민자치센터를 모집단으로 하여, 행정안전부의 주민자치센터 평가 자료와 매년 개최되는 전국주민자치박람회 자료를 활용하여 우수주민자치센터를 선정하였다⁹⁾. 전국주민자치박람회는 열린사회시민연합이 주관하고 행정안전부의 후원으로 추진된다. 2001년부터 박람회가 시작되었으며 매년 우수사례 공모를 통해 주민자치센터 모범

운영 사례를 선정한다. 수상 분야는 주민자치분야, 센터활성화분야, 지역활성화분야, 평생학습분야, 제도정책분야로 나누어 각각 최우수상과 우수상, 장려상이 수여된다. 서울의 상계8동 주민센터, 인천의 갈산2동 주민센터, 광주의 첨단2동 주민센터 모두 2009년 전국주민자치박람회에서 우수주민자치센터에 선정되었다. 본 연구의 주제인 행위자간 협력네트워크의 특성과 협력요인 분석을 위해 주민자치분야의 최우수상을 수상한 광주 주민자치센터와 우수상을 수상한 서울 주민자치센터, 장려상을 수상한 인천 주민자치센터를 선정하였다. 본 연구의 행위자 네트워크 분석을 위한 사례의 선정은 두 가지의 측면에서 논의할 수 있다. 우선, 상대적으로 주요 행위자간 협력이 활성화된 주민자치센터의 실증 분석을 통해 협력네트워크의 특성 및 보다 나은 협력관계를 유도하기 위한 협력요인들의 고찰에 주요한 시사점 및 교훈을 제공할 수 있으리라 판단되었다. 둘째, 지역별 안배를 가급적 고려하여 서울과 수도권, 그리고 지방에서 각각 주민자치센터 사례를 할당하여 분석하고자 하였다. 마지막으로 행위자 네트워크 분석을 위한 자료가 충분히 구축되지 않았지만, 시론적 연구로서 우수한 주민자치센터의 협력을 위한 행위자 네트워크 분석의 결과는 충분한 의의를 가진다고 판단된다. 본 연구의 자료는 직접 방문과 개별 면접을 통하여 설문을 진행하고, 추가적으로 우편을 통하여 설문을 회수하였다. 수집된 자료는 Netminer 3.0과 PSAW SPSS 18.0을 이용하여 분석하였다.

V. 분석결과 및 해석

1. 기술통계분석: 응답자 및 주민자치센터별 특성

주민자치센터의 행위자 네트워크에 대한 설문 응답자의 특성은 다음 <표 5-1>과 같다. 전체 응답자의 성별은 남자 50.8%, 여자 49.2%로 유사하였다. 연령은 30세 미만 연령대가 1.6%로 가장 적었고 50대의 연령대가 42.6%로 가장 많았고 그 다음으로 30대가 34.4%로 조사되었다. 학력은 고졸학력이 39.3%, 대졸이 41%로 유사하게 조사되었다. 3개 주민자치센터를 대상으로 조사되었기에 조사된 지위는 각 주민자치센터장(읍·면·동장)과 주민자

9) 이론적·제도적 검토에서 언급한 바와 같이 주민자치센터의 성공적인 협력을 위한 조건들을 충족하고 있는 사례를 선별하는데 어려움이 존재하여, 상이한 지방자치단체의 조례에 의한 오류를 최소화하기 위해 본 연구는 2009년 전국주민자치박람회 우수주민자치센터를 행위자 네트워크 분석을 위한 대상으로 한정하였다.

치위원장이 각각 3명, 담당공무원 5명, 주민자치위원이 50명이 조사되었다.¹⁰⁾ 이들의 경력은 3-4년이 29.5%로 가장 많았으며, 1-2년 미만이 21.3%로 그 다음으로 조사되었다.

<표 5-1> 전체 설문 응답자의 인구통계학적 특성

구분		빈도(%)	구분		빈도(%)
성별	남	31(50.8)	지위	주민자치센터장	3(5.0)
	여	30(49.2)		담당공무원	5(8.3)
연령	30세미만	1(1.6)		주민자치위원장	3(5.0)
	30-39세	2(3.3)	주민자치위원	50(81.6)	
	40-49세	21(34.4)	활동기간	1년미만	8(13.1)
	50-59세	26(42.6)		1-2년미만	13(21.3)
	60세이상	8(13.1)		2-3년미만	12(19.7)
학력	고졸이하	24(39.3)		3-4년미만	18(29.5)
	대졸	25(41)		4년이상	7(11.5)
	대학원이상	8(13.1)			

주민자치위원회의 협력과 협력 요인에 관한 15개의 문항에서 평균적으로 모두 4점 이상의 긍정적인 인지정도가 나타났다. 특히 주민자치위원회의 회의 및 의사결정 과정이 공정하게 진행되고 있음에 가장 긍정적인 인지정도가 나타났다. 그 다음으로는 주민자치센터 운영에 관련된 교육이 적절한 수준에서 제공되고 있음에 긍정적인 인지정도가 나타났다. 대부분의 인지정도가 긍정적으로 나온 것은 설문의 대상이 우수한 주민자치센터를 대상으로 이루어졌기 때문이라고 볼 수 있다.

서울시의 주민자치센터는 2001년 개소하여 자원봉사자와 주민자치를 연계시키는 전략이 특징인 주민자치센터이다. 주민자치위원회의 구성은 남자위원이 더 많으며, 주로 50대의 연령으로 구성되어 있다. 고졸이하의 학력이 대부분이며 주민자치위원들의 활동기간이 길지 않은 편이다. 인천의 경우 2001년 개소하여 소식지 발간을 통하여 주민들에게 주민자치위원회 활동과 운영에 관한 소식을 홍보하며, 주민자치위원회 업무 전담 공무원을 배치하여 운영하고 있는 것이 특징이다. 남자 주민자치위원들의 활동이 대부분이며, 주 활동 연령은 50대이다. 고졸 이하의 학력이 대부분이며 주민자치위원들의 활동 기간이 긴 편이다. 광주의 경우 2003년 개소하였으며, 주민자치위원회의 절반이 30-40대의 젊은 층으로 이루어져 있다. 또

10) 주민자치센터의 업무를 맡고 있는 담당공무원을 대상으로 설문조사를 시행했으며, 주민자치위원은 현재 활동 중인 주민자치위원을 대상으로 조사하였다.

한 서울, 인천과 달리 대부분의 주민자치위원이 여자로 구성되어 있다. 대졸 이상의 학력이 많으며 주민자치위원의 대부분이 3-4년간 활동해오고 있다. 동 홈페이지를 이용하여 운영 및 활동상황을 홍보 하고 있으며, 가장 큰 특징으로는 년 2회 워크숍을 통해 위원들의 임무 및 역할정립을 위한 교육을 진행하며, 주민자치위원들 간의 친목을 도모하고 있다.

2. 주민자치센터별 행위자 네트워크 분석

본 연구는 행위자 간의 자발적이고 자유로운 의견교환을 협력이 이루어지고 있다고 가정 한 것에 따라, 협력 네트워크는 꼭 필요한 정보를 누구에게 요청하였는가라는 질문에 의해 측정되었다. 개별 주민자치센터의 협력 네트워크를 분석하기 위하여 각각의 네트워크의 밀도와 중심성을 분석했다(〈표 5-2〉 참고). 또한, 주민자치센터의 제도적 특성상 기본적으로 서로 알고 있는 점을 감안하여 꼭 필요한 정보를 3회 이상 공유한 경우로 구분하였다. 서울 주민자치센터의 협력 네트워크의 밀도는 0.148이며, 주민자치센터장과 주민자치위원장, 공무원, 회계 등 주요 행위자들과 대부분의 행위자들이 비교적 평등하게 정보를 교류하고 있는 것으로 보이고 있다. 인천 주민자치센터의 협력 네트워크의 밀도는 0.196이며, 주민자치위원장, 담당공무원, 그리고 부녀회장직을 겸하고 있는 행위자를 중심으로 정보를 교류하고 있는 것으로 나타났다. 광주 주민자치센터의 협력 네트워크의 밀도는 0.314로 서울과 인천보다 높은 밀도를 보이고 있다. 주민자치위원장을 중심으로 각각의 행위자들이 평등하게 정보를 교류하고 있는 것으로 나타났으며, 가장 다양한 사람과 활발하게 정보를 교류하고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 5-2〉 주민자치센터 네트워크 특성

특성	서울		인천		광주	
밀도	0.148		0.196		0.314	
연결중심성	52.75(I)	5.5(O)	55.55(I)	73.14(O)	30(I)	24.75(O)
근접중심성	0.998(I)	0.179(O)	0.723(I)	0.968(O)	0.33(I)	0.274(O)
매개중심성	0.108		0.595		0.136	

앞서 언급한 것과 같이 주민자치센터 행위자 네트워크의 연결정도 중심성이 클수록 네트워크가 보다 활동적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있으며 특히, 정보를 공유하는 네트워크는 발신이 활발한 네트워크와 수신이 활발한 네트워크로 구분하여 살펴볼 수 있다. 서울의 수신

연결정도 중심성은 52.75%이고, 인천의 수신 연결정도 중심성은 55.55%, 광주의 수신 연결정도 중심성은 30%로 나타난다. 인천이 수신 네트워크 활동이 가장 활발함을 알 수 있다. 또한 발신 연결정도 중심성은 서울이 5.5%, 인천이 73.14%, 광주가 24.75%로 발신 네트워크 역시 인천이 가장 활발함을 알 수 있다. 종합적으로 인천이 가장 네트워크에 활동적인 기관이라고 볼 수 있다.

각각의 네트워크 내 행위자별로 살펴보면, 서울의 경우 담당 공무원이 정보를 가장 많이 요청받아 연결정도 중심성(수신)이 0.65로 가장 높았다. 인천과 광주의 경우 정보를 요청받는 연결정도 중심성(수신)의 중심에 주민자치위원장이 각각 0.72와 0.6으로 가장 높았다. 반면, 정보를 제공하는 행위자로는 서울은 주민자치위원장과 주민자치위원 2인이 공동으로 0.2로 가장 높았으며, 인천의 경우 담당 공무원이 0.88로 가장 높고, 광주의 경우 부녀회장직을 맡고 있는 위원과 주민자치위원장이 공동으로 0.55로 높게 나타났다. 이는 곧 서울의 경우 주민자치위원장과 그 외 2명의 위원이 정보를 주로 취합하여 그 외의 행위자에게 전달하고 있다고 해석할 수 있다. 담당공무원이 수신에 관한 연결정도가 가장 높은 것에 비해 발신에 관한 연결정도가 낮은 것으로 보아, 담당공무원이 정보를 수집하여 주민자치위원장과 몇몇의 위원들에게 전달하여 정보가 다른 행위자들에게 전달되도록 하고 있다고 해석할 수 있다. 인천의 경우 수신 연결정도가 주민자치위원장이 가장 높은 반면, 발신 연결정도 중심성은 낮았다. 발신의 연결정도는 담당공무원이 가장 높았지만, 수신 연결정도는 낮은 편에 속하였다. 이는 주민자치위원장과 담당공무원의 역할이 나누어져 있다고 볼 수 있다. 즉, 주민자치위원장은 주민자치위원들로부터 정보를 수집하는 역할을 담당하고, 담당공무원은 새로운 정보나 위기상황에서 주민자치위원들에게 정보를 제공하는 역할을 담당하고 있음을 알 수 있다. 연구대상 중 광주의 주민자치센터의 주민자치위원장만이 연결정도 중심성에서 발신과 수신이 높게 나타났다. 이는 주민자치위원장이 여러 행위자에게 적극적으로 정보를 요청하거나, 네트워크를 이루어 정보를 제공받는 것으로 해석할 수 있다. 담당공무원이 중심이 아닌 주민자치위원장이 중심에 위치하여 주민자치센터를 운영하고 있다고 볼 수 있다.

근접 중심성은 네트워크를 전체적인 측면에서 측정하는 것으로 이는 한 행위자에 직접 연결되어 있는 점들의 수로 측정되는 연결중심성과 달리 간접 연결까지 고려하기 때문이다. 이러한 근접 중심성은 네트워크 안에서 누가 가장 빠르게 다른 행위자들에게 접근할 수 있는지를 나타내준다. 근접 중심성이 높은 행위자가 전체 네트워크에 존재하는 정보에 더 빠르게 접근할 수 있다고 볼 수 있다. 서울의 경우 담당 공무원이 근접 중심성(수신)이 0.74로 가장 높았다. 인천과 광주의 경우 근접 중심성(수신)이 주민자치위원장이 각각 0.78과 0.71로 높았다. 반면, 근접 중심성(발신)이 서울은 일반 주민자치위원이 0.34로 가장 높았으며, 인천의 경우 담당 공무원이 0.9로 가장 높고, 광주의 경우 부녀회장이 0.68로 높게 나타났다. 서

울의 일반 주민자치위원이 근접 중심성(발신)이 높게 나타난 이유는 연결중심성에서 발신 측면에서 높게 나타난 주민자치위원장과 근접 중심성(수신)이 높게 나타나는 담당공무원과 주민자치위원 모두에게 정보를 발신하고 있기 때문이다. 이는 간접 연결까지 측정하게 되는 근접 중심성의 구조적 특징이 드러난 것으로 보인다. 또한 정보에 접근하기 쉬운 담당공무원이 근접 중심성(수신)이 높게 나타나는 것은 연결정도 중심성과 맥락을 같이 하여 해석할 수 있다.

인천의 경우 근접 중심성(발신)에 담당 공무원이 근접 중심성(수신)에 주민자치위원장이 가장 높게 나옴으로써 연결중심성과 마찬가지로 두 행위자가 역할을 분담하여 활발히 활동하고 있음을 알 수 있으며, 정보에 대한 접근성이 가장 좋으므로 두 행위자가 공통적으로 권력적 위치에 있음을 알 수 있다. 광주의 경우 근접 중심성(수신) 측면에서 주민자치위원장이 가장 높게 나타났으며, 근접 중심성(발신)측면에서 부녀회장이 가장 높게 나타났다. 이는 주민자치위원장과 부녀회장이 권한을 동등하게 가지면서 네트워크 내에서 활동하고 있음을 알 수 있다. 또한, 주민자치위원회 임을 감안하여 정보 수집 측면에서 주민자치위원장이 중심이 되고, 이러한 정보를 전달하는 역할은 주민자치위원회와 부녀회 활동을 동시에 하는 부녀회장 겸직인 주민자치위원이 담당하게 되는 것을 해석할 수 있다. 부녀회장 겸직을 하는 위원의 경우, 주민들의 의견을 수렴하기 쉽고, 더 다양한 활동과 함께 명확한 역할이 주어졌기에 가능한 것이라고 볼 수 있다.

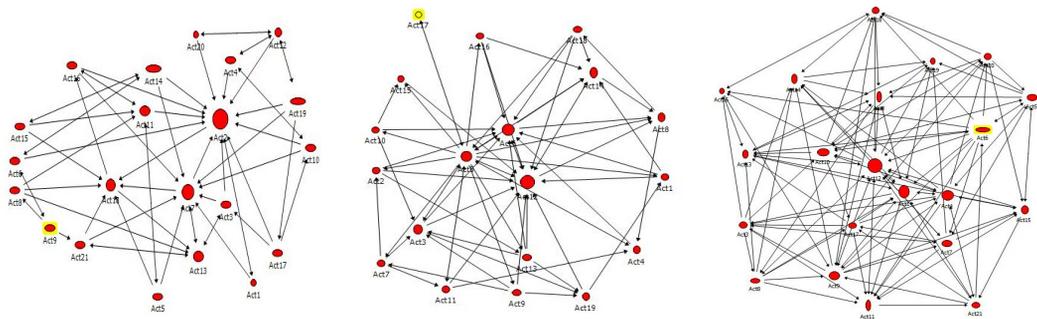
매개 중심성은 한 행위자가 전체 네트워크 내에서 전달되는 정보를 통제할 수 있는 능력을 가지고 있음을 의미한다. 따라서 이러한 행위자는 네트워크 안에서 정보의 중재자 또는 매개자의 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 서울의 매개 중심성이 가장 높은 행위자는 주민자치위원회에서 오래 활동해온 주민자치위원이 0.14로 가장 높고 그 다음으로 담당 공무원이 0.13으로 나왔다. 인천의 경우 담당공무원이 0.64로 가장 높게 나왔다. 광주의 경우 주민자치위원장이 0.17로 가장 높게 나왔다. 서울의 결과를 통하여 주요 행위자 중 하나인 전직 주민자치위원장은 경험이 풍부한 위원의 경우 학습의 효과가 중요함을 지적한다. 다년간의 경험을 통하여 학습한 주민자치센터 운영과 관련한 지식들이 운영에 도움이 되며, 다른 행위자들에게 신뢰를 준다. 따라서 이러한 신뢰를 바탕으로 계속해서 정보를 구하게 되고 의지하게 되며 서로 협력하는 행동을 보인다고 분석 할 수 있다.

인천의 경우 주로 주민자치위원장과 담당공무원이 역할을 분담하여 활동하고 있지만, 특히 정보의 중재나 매개 역할은 담당 공무원이 주도적으로 하고 있음을 알 수 있다. 이는 담당공무원은 주민자치위원장에 비해 업무의 관련성과 담당 비중이 높음을 예상할 수 있다. 주민자치위원장과 주민자치위원들은 생업에 종사하며 봉사 개념으로 주민자치위원회 활동을 하고 있는 상황임으로 이러한 맥락을 고려했을 때, 정보의 흐름을 중재하는 역할을 담당 공무원이 하고 있다고 해석된다. 광주의 경우 네트워크 활동도 활발하고 주민자치위원회의 구성

연령도 다른 두 도시에 비해 낮은 편이다. 담당공무원의 활동보다는 주민자치위원장의 활동이 더 활발함을 알 수 있다. 이는 주민자치위원회가 담당공무원이나 센터장이 아닌 주민자치위원회와 주민자치위원장이 중심이 되어 운영되고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 주민들이 주도하거나, 주민의 참여가 활성화 되어 있는 주민자치센터가 네트워크를 통해 협력이 높게 나타났는데, 광주의 경우 주민자치위원장이 주요 행위자로서 활동을 하며, 그 외에 다수의 위원들이 주요 행위자로서 관찰되었다. 이는 특히, 정보의 전달 역할에서 위원들의 역할이 활발히 나타남을 알 수 있다. 이러한 결과로 광주의 네트워크 연결 정도는 0.314로 서울 0.148과 인천 0.196과 비교하여 현저히 높음을 알 수 있다. 또한, 인천의 경우 주민자치위원장과 담당공무원이 위계적인 관계가 아닌 수평적인 관계에서 역할을 분담하고 활동하는 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 이들의 매개 중심성은 0.595로서 서울 0.108과 광주 0.136에 비하여 현저히 높음을 알 수 있다. 특히 매개 중심성은 직접적인 연결뿐만 아니라 간접적인 연결까지 모두 측정한 것으로서, 네트워크 내의 연결이 얼마나 잘 되어있는지를 알 수 있다. 주민자치위원장의 단독 행동보다 담당 공무원과 연계하여 함께 주민자치센터를 운영하였을 때 더욱 협력이 강하게 나타남을 알 수 있다. 이를 네트워크로 구현하면 아래의 <그림 5-1>과 같다.

<그림 5-1> 서울-인천-광주의 주민자치센터별 행위자 네트워크의 구조



3. 주민자치센터 내 행위자 네트워크의 협력요인 분석

1) 주민자치센터의 협력요인의 요인분석 및 집단 간 차이분석

본 연구의 두 번째 초점인 협력요인의 다중회귀분석에 앞서 협력요인의 요인분석과 집단 간 차이분석을 실시하였다. 우선 설문문항을 통해 측정된 협력요인에 대한 탐색적 요인분석

을 실시했다. 요인분석의 방법은 가능한 많은 정보를 최소 숫자에 집약시킬 수 있는 주성분 방법(principal component analysis)을 채택하였으며, 요인회전은 요인들 간의 상호독립성을 유지하여 회전하는 방법인 직각회전(varimax rotation)방식을 채택했다. 그 결과, 고유값 1.0이상의 4가지 요인인 추출되었다. 변수 쌍들 간의 상관관계가 다른 변수에 의해 설명되는 정도를 나타내주는 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin)값은 .844로 다소 높게 나타났으며, 요인분석의 적합성을 나타내는 Bartlett의 구형성 검정치가 399.545, 유의확률이 .000으로 행위자 네트워크의 협력을 나타내는 항목들에 대한 요인분석의 사용이 적합함을 알 수 있다. 자세한 사항은 아래의 <표 5-3>을 통해 알 수 있다.

<표 5-3> 탐색적 요인분석 결과

요인명		요인1	요인2	요인3	요인4
제도	조례와 규칙	.884	.005	.156	.103
	의사결정과정	.699	.121	.375	.3293
	주민의견반영	.782	.208	.233	.335
보상	성취감과 만족감	.205	.712	.291	.215
	급여 및 상여금	.045	.884	.086	.126
	사회적 영향력	.049	.843	.137	.136
교육	교육의 다양성	.211	.155	.872	.166
	교육의 수준	.194	.180	.834	.232
	교육 제공의 공평성	.380	.252	.667	.281
역할	역할 분담의 명확성	.070	.215	.340	.787
	역할 분담의 적정성	.309	.155	.357	.747
	역할 분담의 책무성	.310	.166	.045	.739
표준형성 적절성의 KMO 측도		.844			
Bartlett의 구형성 검정		399.545(p=.000)			

다음으로 각 주민자치센터별로 협력요인들이 어떠한 차이를 보이고 있는지 살펴보기 위해 서울, 인천, 광주로 분류하여 이들 간의 독립표본 T-검정을 실시했다. 그 결과, 3개의 주민자치센터는 서로 간에 협력 요인의 차이가 존재하였다(<표 5-5> 참고).

〈표 5-4〉 협력요인에 대한 집단 간 차이분석

주민자치센터	요인	Levene의 등분산 검정		평균의 동일성에 대한 t-검정	
		F-Value	p	t-value	p
서울-인천	제도	.342	.563	2.104**	.042
	보상	1.039	.314	.754	.456
	교육	.001	.980	.092	.927
	역할	.560	.459	.831	.411
서울-광주	제도	2.296	.138	2.457***	.019
	보상	.018	.744	2.138**	.039
	교육	2.538	.119	4.411***	.000
	역할	.315	.578	1.148	.258
인천-광주	제도	.916	.345	.213	.832
	보상	1.782	.190	1.581	.122
	교육	3.038	.089	4.447***	.000
	역할	.013	.908	2.063**	.046

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

서울과 인천의 주민자치센터 간에는 4개의 영향요인 중 1개의 요인, 제도적 요인에서 집단 간의 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 서울의 경우 담당 공무원 중심의 행위자 네트워크가 구성되어 있고, 인천의 경우 담당 공무원이 정보의 전달을 담당하고 주민자치위원장이 정보의 수집을 담당하는 이원화된 구조의 행위자 네트워크를 구성하고 있다. 제도적 측면에서 인천과 서울의 차이는 이러한 행위자 네트워크의 주도적 행위자의 차이에 따라 나온 결과라고 볼 수 있다. 제도적으로 주민자치위원회가 주민과 정부가 협력을 통하여 운영한다고 정해져 있지만, 실제로 주도적으로 행동하는 사람이 누구인지에 따라 협력에 영향을 미치는 요인은 다를 것이다.

서울과 광주 주민자치센터 간에는 4개의 요인 중 3개의 요인에서 집단 간 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 세부적으로 살펴보면, 제도적 요인과 보상, 교육 역할에서 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 서울과 광주는 주민자치센터의 행위자 네트워크 구조가 가장 많은 차이를 보이고 있다. 서울은 담당 공무원 중심인 반면, 광주의 경우 주민자치위원장이 중심이 되어 운영된다. 또한 광주의 경우 년 2회 워크숍을 통하여 주민자치관련 교육을 실행하는 동시에 주민자치위원들 간의 단합을 도모한다. 이를 통해 주민들의 참여를 통한 보상이 활발하고 효과적인 활동을 위한 교육이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 이유로 두 집단 간 역할이 명확히 정해져 있고, 그 역할에 맞는 권한을 알고 있음에는 유의미한 집단 간 차이가 없지

만, 그 외에 제도적 측면, 보상적 측면, 교육적 측면에서 유의미한 차이를 보이고 있음을 설명할 수 있다. 인천과 광주 주민자치센터 간에는 4개의 요인 중 2개의 요인에서 집단 간 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 세부적으로 교육과 역할 부분에서 차이가 있음을 알 수 있다. 광주와 인천역시 두 집단 간 차이는 주요 행위자와 네트워크의 활동력이다. 인천의 경우 광주에 비해 매개중심성이 높게 나타났다. 이는 인천의 주민자치센터의 행위자 네트워크가 전체적으로 연결이 잘 되어 있다고 볼 수 있다. 담당공무원과 주민자치위원장으로 이분화 되어 주민자치위원들과 활동한 결과로 해석할 수 있다. 교육의 차이는 앞서 설명한 광주의 워크샵에 활동에 따른 차이로 사료된다.

협력요인에 덧붙여 주요 행위자가 인지하는 협력을 간단히 고찰하면 다음과 같다. 협력을 측정하는 설문 문항은 주민들이 자발적이며, 적극적으로 참여하며, 자유로운 의견 교환을 통하여 이루어지고 있는가에 관한 총 3문항으로 측정하였으며, 요인분석을 통하여 하나의 요인으로 묶었다. 이러한 인지된 협력이 서울, 인천, 광주지역의 주민자치센터별로 차이가 있는지 집단 간 분석을 실시하였다. 제시한 <표 5-4>를 통해 서울과 인천의 인지된 협력에 대해 차이와 인천과 광주의 주민자치센터 행위자들이 인지한 협력의 차이, 서울과 광주의 주민자치센터 행위자들의 인지한 협력에 차이가 있음을 알 수 있다. 특히, 서울과 광주의 주민자치센터의 행위자들 간의 인지된 협력이 가장 큰 차이를 보이고 있음을 알 수 있다.

<표 5-5> 인지된 협력에 대한 집단간 차이분석

요인	Levene의 등분산 검정		평균의 동일성에 대한 t-검정	
	F-Value	p	t-value	p
서울-인천	.044	.835	2.024*	.051
인천-광주	.326	.571	3.089**	.004
광주-서울	.193	.663	5.973***	.000

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

2) 주민자치센터 협력요인의 다중회귀분석

협력요인들이 주민자치센터의 행위자들이 인지하고 있는 협력에 미치는 영향관계를 분석하기 위해 다중회귀분석을 실시하였다 (<표 5-6> 참조).

〈표 5-6〉 주민자치센터의 인지된 협력의 다중회귀분석 결과

구 분		주민자치센터의 인지된 협력
		Coefficient(t-value)
독립 변수	제 도	.440(5.083) ^{***}
	보 상	.290(3.354) ^{***}
	교 육	.541(6.254) ^{***}
	역 할	.099(1.139)
통계 변수	성 별	-.086(-.448)
	연 령	-.068(-.586)
	학 력	-.106(-.772)
	활동기간	-.119(-1.541)
상수		.925(1.494)
N		61
Adj. R ²		.535

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

분석결과, 제도, 보상, 교육요인이 긍정적인(+) 영향관계를 형성하고 있는 것으로 나타났다. 변수별로 구체적으로 고찰하면 아래와 같다.

제도적 측면에서 협력을 증대시키기 위해서는 회의 및 간담회 등의 의사결정과정이 조례와 규칙에 일반 주민들이 알기 쉽게 명시되어 있어야 하며, 이러한 의사결정과정은 공정하게 진행될 필요가 있다. 또한 다수의 다양한 주민들의 참여를 통하여 주민들의 의견이 반영되어야 한다.

보상적 측면에서는 주민들이 주민자치센터 운영에 참여함으로써 개인적으로 성취감과 만족감을 느껴야 하며, 이와 함께 급여 및 상여금이 적절하게 지원되어야 한다. 지역사회문제 해결에 동참했음을 다른 구성원에게도 인정받을 수 있을 때 보상에 관한 만족이 높으며 이것이 협력과 연결된다.

교육과 관련해서는 주민자치센터 운영에 관련된 교육이 다양하게 제공되고 누구에게나 공평하게 제공되고 있다면 협력이 증대한다고 볼 수 있다. 반면, 역할요인은 유의미한 관계로 측정되지 않았다. 이는 아직까지 주민자치센터의 역할이 명확히 구분되지 않았으며, 그에 해당하는 활동 및 책임이 확립되지 않았기 때문이다. 또한, 주민자치센터 운영에 참여하는 구성원들이 역할에 충실하지 않았을 경우 제재 수단이 마련되어 있지 않아 협력에 영향을 미치지 못하고 있다고 볼 수 있다. 즉 모호한 역할과 그에 따른 활동의 중복 그리고 책임 소재의 불명확화로 인하여 협력에 영향을 미치지 못하고 있다고 볼 수 있다.

통계변수의 경우, 주민자치센터의 인지된 협력에 대해 모든 변수가 유의미한 영향 관계를 형성하지 않는 것으로 나타났다. 이상의 결과는 적어도 주민자치센터의 협력 증진을 위해서는 개인차원 보다는 제도의 개선, 보상체계의 고려, 교육의 강화 등이 더욱 현실적 설명력이 높음을 보여준다 할 것이다.

VI. 결 론

심화 되어가고 있는 지역사회의 재정 압박 하에서 이전에는 정부가 책임졌던 공공서비스의 역할이 지금은 정부와 시민의 협동 생산으로 변화됨에 따라 협력적 거버넌스가 강조되고 있다. 주민자치센터의 전환과정에서 나타날 수 있는 주민자치위원회와 자치단체 사이의 역할 중복 문제는 기존 선행연구를 통해 역할의 모호성, 인식 및 역량 부족 등의 문제가 구체적으로 제기되어왔다. 이에 본 연구는 기존 연구의 한계를 인식하고, 지역문제 해결에 있어서 주민과 정부의 행위자가 구성하는 네트워크의 특징을 분석하였다. 다음으로, 협력이론과 네트워크이론에 따라 도출된 제도, 보상, 교육, 역할 요인을 중심으로 인지된 협력과의 관계를 다중회귀분석을 통하여 분석하였다.

분석결과, 첫째, 서울의 경우 담당 공무원이 중심이 되어 운영되고 있음을 알 수 있었다. 주민자치센터장과 담당공무원, 주민자치위원장, 회계 등 다양한 행위자들이 비교적 평등한 위치에서 활동하고 있음을 알 수 있다. 주로 담당공무원이 주도적으로 정보를 관리하고 있으며, 이러한 정보는 주민자치위원장과 몇몇의 주민자치위원들을 통해서 다른 위원이나 주민들에게 전달되는 특징을 보이고 있다. 둘째, 인천의 경우 담당공무원과 주민자치위원장이 평등한 지위에 위치하여 상호 협력하여 주민자치센터를 운영하고 있음을 알 수 있다. 주민과 다른 위원으로부터의 정보의 수집은 주민자치위원장이 담당하며, 정보의 전달 및 홍보는 담당공무원이 담당함으로써 효율적으로 주민자치센터를 운영함을 알 수 있다. 또한 매개중심성이 높은 수치로 나타나 직접적인 연결뿐만 아니라 간접적 영향력이 크게 나타날 수 있다고 예측할 수 있다. 셋째, 광주의 경우 주민자치위원장이 중심이 되어 주민자치센터를 운영하고 있음을 알 수 있다. 모든 행위자가 직접적으로 연결이 잘 되어 있으며, 이를 바탕으로 협력이 이루어지고 있다. 특히, 교육을 통하여 주민자치에 관한 인식과 역량을 마련하고 있음을 알 수 있다. 주민자치센터 설치의 궁극적인 목표인 주민자치 조직에 의한 지역문제 해결의 형태라고 볼 수 있다. 마지막으로 주민자치센터의 인지된 협력의 다중회귀분석결과 제도적 요인이 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이는 효율적인 제도적 근간이 행위자 네트워크

크의 협력을 제고할 수 있을 뿐만아니라 합리적인 보상체제와 교육의 강화가 보다 성숙된 협력의 확대로 이어지고, 이는 궁극적으로 주민자치의 토대로 발전할 수 있음을 보여준다.

상술한 분석결과를 기반으로 본 연구는 주민자치센터의 효과적인 협력관계 구축을 위한 두 가지 정책적 함의를 제시하고자 한다. 첫째, 주민자치위원장 중심의 행위자 네트워크 운영이 필요하다. 정부 주도의 네트워크 보다 주민자치위원장이 중심이 된 네트워크가 서로 간의 협력이 잘 되어 있음을 알 수 있다. 또한, 정부 주도의 주민자치센터 운영에서 민간 주도의 지역문제 해결로의 과정에서 담당 공무원과의 상호 협력 또한 중요한 역할임을 알 수 있다. 이처럼 주민자치위원장이 중심이 되는 네트워크를 운영하며, 이를 위한 정부의 지원 또한 중요한 역할이다. 둘째, 주민자치와 협력을 강화하기 위한 제도적 기반 및 보상과 교육의 복합적 설계의 중요성을 인식하는 것이다. 이러한 제도적 기반은 누가 참여할 것인가를 결정할 뿐만 아니라 어떻게 운영할 것인가 등에 대한 실질적인 기준으로써 중요한 역할을 하게 된다 (Ostrom, 1990; Feiock, 2004). 더불어 이들에 대한 지속적 교육과 합리적 보상체제의 개발에 대한 지속적 고려가 있음을 보여 준다.

본 연구는 협력적 거버넌스의 한 사례로서 주민자치센터 행위자 네트워크의 관계적 특성 및 협력요인을 분석함으로써 실증적인 협력 구축 방안을 제시하였다. 하지만, 우수사례에 한정된 대상 선정에 한계점을 갖는다. 주민자치센터의 경우 우수한 사례를 주로 선정하여 홍보하고 다른 주민자치센터의 가이드라인으로서의 역할을 한다. 그렇기 때문에 우수하지 못한 주민자치센터의 선정 기준이 없다. 연구자 임의로 선정하였을 경우 대표성 확보에 어려움이 있으며, 시간과 비용의 한계로 인해 본 연구에서는 우수한 사례를 대상으로 연구를 진행하였다. 또한, 네트워크의 특성과 협력 요인간의 관계를 직접적으로 분석하지 못하였다. 이는 네트워크 분석 상 네트워크의 특성은 조직 수준의 분석이며, 측정된 협력요인은 개인 수준의 분석이다. 따라서 두 요인간의 분석은 분석수준의 차이로 인하여 불가피하게 진행되지 못하고 집단 간 차이를 근거로 예측하여 분석을 진행하였다.

이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 협력적 거버넌스의 행위자 네트워크를 통하여 실제 협력 상황과 그들이 추구하고자 하는 인지된 협력과의 차이를 분석하고, 또한 협력적 거버넌스의 성공적 실행을 위한 요인을 분석하고자 노력했던 점에 의미를 두고자 한다. 본 연구를 계기로 협력적 거버넌스 연구에서 간과되었던 행위자 네트워크의 논의가 다양한 사례와 환경적 요인, 협력적 요인 등이 고려된 보다 발전적인 연구가 이루어지길 바란다.

【참고문헌】

- 강성철, 권경득, 강인호, 강문희 외 공저(2006), 지방정부간 갈등과 협력-이론과 실제, 서울: 한국 행정DB센터.
- 강은숙(2002), 주민자치센터의 현황분석과 향후과제-군포시 사례를 중심으로, 한국사회와 행정 연구 12(4): 243-261.
- 권순복(2002), 읍, 면, 동 기능전환과 주민자치센터-문제점과 발전방향, 한국지방자치학회 2001년도 동계학술세미나 자료집 2: 279-309.
- 김미옥(2005), 주민자치센터 조직의 구성과 기능정립에 관한 연구-주민자치위원회를 중심으로, 한국사회복지행정학 7(2): 63-97.
- 김병섭, 박광국, 조경호(2003), 조직의 이해와 관리, 서울: 대영문화사.
- 김선기, 한표환(2003), 자치단체간 협력관계의 실태분석과 정책방향, 한국지방자치학회보 15(2): 107-126.
- 김용학(2003), 사회 연결망 분석, 박영사.
- _____ (2007), 사회 연결망 이론, 박영사.
- 김인철, 최진식(1999), 지방정부간의 갈등과 협상에 관한 연구: 대구 위천공단조성과 부산 낙동강 수질개선 문제를 중심으로, 한국정책학회보 8(3): 99-120.
- 김종성, 신원득(2004), 주민자치센터의 운영체제에 관한 연구, 행정논총 42(2): 195-222.
- 김필두, 류영아(2002), 읍·면·동 중심의 주민자치 강화방안, 한국지방행정연구원보고서.
- 김환철(2004), 주민자치센터 활성화방안에 관한 연구-의정부시를 중심으로-, 지방행정연구 18(3): 79-98.
- 박형준, 장현주(2009), 지방정부간 협력적 수자원서비스 공급 연결망 관한 연구: 서비스의 거래 비용적 특성과 네트워크 구조변수를 중심으로, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집: 321-349.
- 배운수(2001), 도시공동체운동의 성과와 과제 - 주민자치센터 운영에 있어 주민자치위원회의 연결망 특성에 관한 연구, 한국도시연구 7: 137-177.
- 배용환(2003), 거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제, 한국행정학보 37: 67-93.
- _____ (2004), 협력적 로컬거버넌스의 대두3: 천안시 환경기초시설정책사례를 중심으로, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집: 320-345.
- 서순탁, 민보경(2005), 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분당-죽전 도로 연결을 중심으로 30(2): 25-44.
- 손도문(2002), 사회 네트워크 분석, 경문사.

- 안성수, 하종근(2006), 주민자치센터 운영실태분석과 바람직한 운영방안-창원시 사례를 중심으로, 한국도시행정학회 도시행정학보 9(1): 3-30.
- 유기현(2003), 조직행동론, 서울: 무역경영사.
- 이명석(2002), 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스, 한국행정학보 36(4): 321-339.
- 이원일(1998), 광역·기초자치단체간의 갈등에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로, 한국행정학보 32(2): 201-218.
- 이종렬, 권해수(1998), 지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단지정 사례 분석, 한국정책학회보 7(3): 159-188.
- 전원보(2000), 주민자치센터의 성공적 실시를 위한 방안, 21세기정치학회 10(2): 137-156
- 정규진, 정문기(2009), 광역경제권 정책을 위한 협력네트워크의 경제적 효과 분석, 한국정책학회보 19(1): 313-339.
- 정채용(1999), 지방자치단체의 집행기관과 지방의회의 상호관계에 관한 실증적 연구, 경남대학교 행정학박사 학위논문.
- 조만형, 김이수(2009), 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초 시설 빅딜 사례를 중심으로, 한국사회와 행정연구 20(2): 215-239.
- 조영석(2003), 갈등 조정기체로서의 협력적 지역거버넌스에 관한 연구-주민기피시설의 갈등사례를 중심으로-, 서울행정학회 춘계학술대회발표논문집: 322-381.
- 조석주, 박기관. (2002)주민자치센터 운영실태 분석 및 평가에 관한 연구-경기도 군포시 사례를 중심으로. 지방정부연구 6(2): 201-220.
- 조석주(2004), 주민자치위원의 인식분석과 시사점-군포시 주민자치위원을 중심으로. 지방행정연구 18(1): 77-110.
- 주재복(2001), 지방정부간 정책갈등이 조정과정과 협력규칙: 서울시와 경기도의 상수원분쟁을 중심으로, 한국정책학회보 10(1): 141-163.
- _____, 한부영(2006), 갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안, 한국지방행정연구원보고서 389.
- 최근열(2002), 주민자치센터의 활성화 방안-대구광역시 복구를 중심으로-, 행정논총 40(2): 135-165.
- _____(2006), 주민자치센터의 평가와 정책과제-울산광역시를 사례로-, 한국거버넌스학회보 13(3): 335-361.
- 최창수(2001), 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계: 비선호시설 도시계획결정사례를 통해 본 자치단체의 전략과 자원, 한국정치학회 추계 학술발표대회 논문집.
- 하미승, 전영상(2007), 협력적 거버넌스에 대한 공무원 태도의 결정요인 분석, 한국행정연구 16(1): 3-40.

- 한상우(2005), 주민자치의식 함양을 위한 주민자치센터의 운영발전방안. 한국유럽행정학회보 2(1): 60-87.
- 홍성만, 유재원(2004), 협력적 로컬거버넌스의 대두: 대포천 수질개선을 둘러싼 정부-주민간 협력적 로컬거버넌스 분석, 한국행정학회 2004년도 하계학술대회 논문집: 95-118.
- _____(2006), 정책행위자간 동적 네트워크 분석을 통한 정책현상 규명하기, 국토연구 297: 120-127.
- Agranoff, R(2001), Managing Within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist?, The Journal of Federalism 31(2): 31-56.
- Alter and Hage(1993), Organizations working together. Newbury park, CA: sage.
- Brass, D.J(1984), Bding in the right place: A structural analysis of individual influence on an organization. Administrative Science Quartely 29: 518-539.
- Chris, Ansell and Alison, Gash(2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory 18: 543-571.
- Davis, B. M(1998), Ballot Initiatives and Intergovernmental Relations in the United States, The Journal of Federalism, 28(4): 147-163.
- Feiock, Richard C(2004). Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation. Washington D.C.: Gergetown University Press.
- Friedkin, N(1993), Structural bases of interpersonal influence in groups: A longitudinal case study, American Sociological Review 58: 861-872.
- Galaskiewicz. J and Wasserman. S(1993), Social network analysis: concepts, methodology, and direction to the 1990s, Sociological Methods and Research 22(1): 3-22.
- Gray, B(2004), Strong Opposition: Frame-based Resistance to Collaboration. Journal of Community & Applied Psychology 14(3): 166-176.
- Jessop. B(2000), Governance Failure in G. Stoker(ed), The New Politics of British Local Governance, 11-31. St. Martin Press.
- Law, John, and John Hassard(1999). Actor Network Theory and After. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Larson(1992), Network dyads in entrepreneurial settings: A study of the governance of exchange relationship, Administrative Science Quarterly 37: 76-104.
- Mock R.(1979), Intergovernmental Power and Dependence, Public Adnministration Review, 39(6): 556-561.
- Miles and Snow(1986), Organizations: New concepts for new forms, California Management Review 28(3): 62-73.

- _____ (1992), Causes of failures in network organizations, California Management Review 34(4): 53-72.
- Ostrom, E(1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. NewYork: Cambridge University Press.
- Peter, J(2000), Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics, Urban Affairs Review 34(3): 372-396.
- Powell, W.(1990), Neither Market nor Hierarchy: Network forms of Organization.
- RABE, B.G. (1991) Beyond the nimby syndrome in hazardous waste facility siting: the Albertan breakthrough and the prospects for co-operation in Canada and the United States, Governance, 4(2): 184-206
- Rosenau, J(1992), Governance, Order, and Changes in World Politic. Governance without Government: Order and Change in World Politics1-29, Cambridge University Press.
- Sorenson, E and J. Torfing(2005), The Democartic Anchorage of Governance Networks.
- Spaper, M. S.(1999), Myths and Misunderstandings: Health Policy, the Devolution Revolution, and the Push for Privatization, The American Behavioral Scientist 43(1): 138-154.