

지방자치단체 경제개발 네트워크 역량의 결정요인

Determinants of Economic Development Network Capability of Local Governments

하 현 상* · 김 종 범** · 조 경 호***

Ha, Hyun-Sang · Kim, Jong-Bum · Cho, Kyung-Ho

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 선행연구 검토
- III. 연구설계
- IV. 분석결과 및 해석
- V. 결론 및 시사점

이 연구는 오늘날 그 중요성이 부각되고 있음에도 불구하고 간과되었던 자치단체의 경제개발 네트워크 역량에 대한 외생적 요인의 영향을 경험적 연구를 통하여 체계적으로 분석하고 네트워크 역량을 제고시키기 위한 정책적 함의를 제시하는데 그 목적이 있다. 분석 결과에 따르면, 자치단체의 지역개발 네트워크 역량에 대한 영향요인은 네트워크 역량의 유형에 따라 뚜렷하게 차이점을 보였다. 내적네트워크 역량은 업무 효율성과 목표지향적인 정책/전략의 구체화가 중요하기 때문에 자치단체들의 정책·전략의 구체성과 체계화, 효율적 업무추진과 절차 같은 제도적 요인들이 중요하게 영향을 미친다는 것을 알 수 있었다. 그리고 수직-외적네트워크 역량에서는 지역경제상황이나 지역개발사업 활성화 같은 경제적 특성이 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이것은 기초자치단체의 지역개발이 중앙정부나 광역자치단체에 재정적·정책적으로 의존적인 현실을 반영한 것으로 판단된다. 마지막으로, 수평-외적네트워크 역량은 인근자치단체, 기업, 비영리조직과 관계에서 나타나는 갈등과 협력, 이해관계문제 해결 등이 중요하기 때문에 지역주민조직과 지방의

* 국민대학교 사회과학대학 행정정책학부 행정학 전공 조교수(주저자)

** 국민대학교 사회과학대학 행정정책학부 행정학 전공 교수(공동저자)

*** 국민대학교 사회과학대학 행정정책학부 행정학 전공 교수(교신저자)

논문 접수일: 2014. 2. 17, 심사기간(1, 2차): 2014. 2. 17 ~ 2014. 3. 25, 게재확정일: 2014. 3. 25

회의 지지 같은 정치적 특성이 중요하다는 것을 알 수 있었다. 자치단체의 정책결정자와 실무자들은 네트워크 역량의 중요성에 대한 인지가 미흡했을 뿐만 아니라 섬세한 고려없이 포괄적·무차별적으로 고려했던 것이 현실이다. 그러나 이 연구는 네트워크 역량을 일괄적으로 접근할 것이 아니라 유형에 따라 영향요인들을 전략적·차별적으로 고려하는 미시적 접근의 필요성과 이러한 접근을 통하여 네트워크 역량을 효율적으로 개발하고 관리할 것을 제언한다.

□ 주제어: 지역경제발전, 네트워크 역량, 전략적·차별적 관리

This study explores how external factors of local governments influence their network capabilities, and suggests policy implications to facilitate network capabilities, which have been significant but overlooked in existing studies. According to analytical results, influential factors on network capabilities are different depending on types of network capabilities. Internal network capability is dominantly influenced from institutional factors such as systematization of policy·strategy and efficient processes and implementation. In addition, vertical-external network capability is impacted from economic factors such as economic condition and local development project activation which are likely to be dependent on financial·policy support of the central government and metropolitan governments. For horizontal-external capability, political factors are statistically significant because of cooperation and conflict among several interest groups and interests bargaining. Decision makers in fact have considered network capabilities uniformly without careful analyses, and even have not recognized the significance of network capabilities. This results suggests that systematically considering these distinctions and commonalities of influential factors on network capabilities, local decision makers need to strategically manage and develop network capabilities.

□ Keywords: Local Economic Development, Network Capabilities, Strategic Management

I. 서론

오늘날 주목받고 있는 “지방정부 3.0”이나 “지역공동체 활성화”와 같은 지역발전 기조들의 본질을 들여다보면 지방자치단체의 혁신의지가 강하게 내재되어 있다 (오영균, 2013). 정부의 이러한 선언적 의지표명도 중요하지만 지역혁신과 발전을 실질적으로 구현하고 지속가능성을 확보하기 위해서는 지방자치단체들의 내재된 역량을 견고하게 개발·향상시키는 노력이 선행되어야 할 것이다. 다시 말해서, 기존연구들이 많은 관심을 가지고 분석한 혁신이나 혁신체제의 결과적 산물에 대한 영향요인을 분석하는 것도 중요하지만 (김혜정·이승중, 2006; 소순창, 2012; 김대건, 2006; 박국흠, 2008; 유평준 외, 2006; 이종수, 2004; 왕재선 외, 2009; 홍형득, 1997; 배응환, 2008; Cooke et al., 1997; Hajkova et al., 2010; Choi, 2006; Norris et al., 2008), 지역혁신의 본질적 기반이 되는 자치단체들의 역량과 이러한 역량을 유발시키는 요인들 간의 관계를 체계적으로 분석하여 이들의 역량을 극대화시키는 전략과 발전계획을 수립하는 것이 먼저 선행되어야 할 것이다 (이승중·윤두섭, 2005; Peek, 2008; Lawson et al., 2001). 즉, 지방자치단체의 발전역량을 제고시키기 위한 요인들을 체계적으로 확인하는 작업이 중요할 것이다. 이것은 자치단체들이 보유하고 있는 다양한 여건들이 그들의 지역발전 역량에 어떻게 영향을 미치는지 분석함으로써 확인이 가능하다. 이러한 시각에서 이 연구는 자치단체들의 지역발전 역량에 영향을 미치는 요인들을 이론적 논의를 통하여 도출하고, 기존연구들이 간과하고 있는 지역경제개발을 위한 지방자치단체의 네트워크 역량에 이들 요인들이 어떻게 영향을 미치는지를 경험적 연구를 통하여 체계적으로 분석하고자 한다.

지방자치단체의 역량과 관련된 연구는 이미 수없이 많이 진행되었다. 연구의 핵심 내용을 중심으로 관련 문헌들을 살펴보면, 첫째, 자치단체의 조직 효과성 차원에서 내부 역량에 초점을 둔 연구가 상당한 수준에 이르렀다 (김병준·조경호, 1999; 박희봉·강제상, 1999; 김병국·권오철, 1999). 또한, 지역혁신이 지방행정의 키워드가 되면서 자치단체의 혁신역량을 체계적으로 개념화하거나 역량을 측정하기 위한 지표개발 노력이 활발하게 이루어졌다 (문태훈, 2003; 이승중·윤두섭, 2005; 이승중, 2008; 강철구·소순창, 2004; 이재성·임승빈, 2004; 최상욱, 2012). 이외에도 자치단체의 역량과 정책 및 성과관리 혁신의 관계를 분석한 연구도 진행되어왔다 (김혜정·이승중, 2006; 이종수, 2004; 소순창, 2012). 그러나 이들 연구의 공통점은 자치단체 및 조직의 역량이 결과지향적인 혁신의 산물에 미치는 영향을 분석하고 있다는 점이다. 즉, 혁신에 자치단체의 역량이 어떻게 영향을 미치는지를 분석하는데 초점을 맞추고 있으며, 자치단체의 역량에 대하여 지역사회가 포괄하고 있는 조건

과 환경의 영향을 분석하는 연구는 미미하다 (이승중·윤두섭, 2005; 이승중, 2008). 특히, 기존연구들은 개인이나 조직 차원의 인적·물적 역량에는 주목하고 있지만, 오늘날 중요성이 부각되고 있는 네트워크 역량에 대한 연구는 좀처럼 고려하지 않고 있으며 (최상욱, 2012), 조직이나 정부의 네트워크 역량의 결정요인에 대한 경험적 연구는 전혀 이루어지지 않고 있는 실정이다.

오늘날 다차원적 의사결정요인과 복잡한 이해관계자들 간의 갈등으로 인하여 집합적 딜레마(collective action dilemma)가 비일비재하게 발생하면서 조직이나 자치단체 역량의 중요한 축으로 네트워크 역량이 부각되고 있다. 특히, 주민들의 삶의 질과 지속가능한 환경의 중요성이 부각되면서 지역경제개발이 중요한 이슈가 되고 있다. 주민들의 삶의 질이 지속가능하게 보장되는 지역사회를 구현하기 위해서는 선행적으로 자치단체의 경제개발 역량이 견고하게 개발·축적되어야 할 것이다. 따라서 사회적·경제적 조건, 제도적·정치적 조건, 사회적·문화적 조건들이 자치단체의 경제개발 역량에 어떻게 영향을 미치는지를 체계적·심층적으로 연구할 필요가 있으며 (이승중·윤두섭, 2005), 중요성이 부각되고 있는 네트워크 역량에 대한 영향요인들을 실증적 연구를 통하여 체계적으로 검증해보는 것은 더욱 중요한 의의가 있을 것이다 (최상욱, 2012). 이러한 시각에서 이 연구는 자치단체의 경제개발 네트워크 역량에 대한 자치단체들의 외생적 조건의 영향을 체계적으로 분석하여 중요한 영향요인들을 모색해보고자 한다.

이러한 연구를 위해서 첫째, 자치단체의 역량과 경제개발 네트워크 역량에 대한 개념을 정의하고 자치단체의 경제개발 네트워크 역량에 긴밀한 영향관계를 맺고 있는 정치적·제도적, 물리적·경제적, 사회적·문화적 요인들을 체계적으로 설명하는 분석틀을 설계한다. 다음으로, 이들 간의 영향관계를 심층적으로 분석하여 자치단체의 경제개발 네트워크 역량을 결정하는 요인들을 도출하고 그 네트워크 역량을 효율적으로 개발하고 관리하기 위한 정책적 함의를 제안하고자 한다.

II. 자치단체 역량관련 문헌검토

1. 자치단체의 역량

역량(Capability)은 학자에 따라 너무나 다양하게 정의되고 있기 때문에 통일된 개념정의 내리는 것이 쉽지 않다. 비록 일부 학자들은 역량을 개인이나 조직의 단편적 내적 특성

에 초점을 맞추면서 직무수행능력과 의지로 정의하였지만(Deci, 1980; Lassey, 1998; Prahalad & Hamel, 1990; 이재경, 2002; 박우성 외, 2002), 대부분의 많은 학자들은 보다 구체적으로 세분화하여 개인, 조직, 네트워크 등의 다차원적으로 역량을 접근하고 있다(Bolton, 1993; Boyatzis, 1982; 최봉기 외, 1993; 이승중, 1998; 김병국 외, 1999; 이동기, 2000; 류지성 외, 2001; Sparrow, 1996; 최상옥, 2012; 이승중·윤두섭, 2005; UNFPA, 2003; 최영출, 2003; 이종수, 2004).

자치단체의 역량을 연구하는 국내의 많은 학자들은 일반적으로 자치단체의 역량이 지방자치단체의 혁신 역량 수준에 의해 결정된다는 점에 초점을 두고 진행하였으며(윤두섭·이승중, 2004; 최미옥·임석준, 2004; 김정홍, 2004; 이재성·임승빈, 2004; 강철구·소순창, 2004), 자치단체에 한정했을 때에는 개인차원보다는 조직차원에서 접근하는 경향이 있다(최영출, 2003; 최봉기 외, 1993; 김병국·권오철, 1999). 그러나 이러한 정의에 대하여, 이승중·윤두섭(2005)은 개인 및 조직 역량을 동시에 고려할 것과 외생적 요인과 상호작용이 자치단체의 역량에 중요한 영향을 미친다는 점을 강조한다. 자치단체의 역량은 시민사회나 사회경제적 조건을 포괄하는 지방역량의 부분에 해당되며, 개인의 능력과 태도, 의지를 포괄하는 인적역량과 조직의 물적자원과 재정능력을 포괄하는 물적역량으로 구분하여 정의하고 있다(이승중·윤두섭, 2005; 이승중, 2008). 일부 연구들이 구조적·환경적 역량을 또 다른 차원의 역량으로 고려하였는데(이종수, 2004; UNFPA, 2003; 김병국·권오철, 1999; Bolton, 1993; 류지성 외, 2001), 이 연구들이 언급하는 지역경제의 상태, 정치구조, 인구규모, 이념기반, 시민사회의 성숙도, 도시규모 등과 같은 구조적·환경적 요인들은 자치단체의 상태나 현실을 나타내는 것이지 이러한 특성들을 자치단체의 역량 그 자체로 보기에는 논란의 여지가 있다(이승중·윤두섭, 2005). 이들 요인은 자치단체 역량의 기반이 되는 외생적 요인에 더 가까운 것으로 볼 수 있다. 따라서 이 연구는 구조적·환경적 요인들을 자치단체의 역량이 아니라, 자치단체의 역량에 영향을 미치는 외생적 요인으로 고려하고자 한다.

2. 경제개발 네트워크 역량

오늘날 자치단체들의 다양한 경제개발 이슈를 보면, 개인이나 조직의 역할이 복잡화·다원화되고 집합적 행동 딜레마에 빈번히 봉착되면서 독자적으로 해결할 수 없는 문제들이 많이 발생하고 있다. 그래서 지역경제개발을 위한 많은 정책결정과 업무추진은 이해관계를 둘러싼 갈등과 협력의 연속에서 나오는 협상의 산물이며(Feiock, 2004), 이러한 문제점을 해결하기 위한 역량으로서 거버넌스의 실체적 기반이 되는 네트워크 역량이 새롭게 부각되고 있다(최상옥, 2012; Ritter & Gemunden, 2006; 이승중, 1998; 이종수, 2004). 그러

므로 지역경제개발에서 네트워크 역량은 개인이나 조직차원의 역량과 더불어 오늘날 핵심적 역량으로 고려될 필요가 있을 것이다. 네트워크 역량이 기존의 개인 및 조직차원의 역량과 구분되는 점은 다른 개인 또는 조직이 가지고 있는 다양한 자원들의 접근 및 활용을 위해서 조직 및 개인 간의 관계를 발전시키고 활용하는 능력에 초점을 둔다는 것이다. 다시 말해서 네트워크를 형성하고 활성화하는 역량으로, 개인이나 조직이 보유하고 있는 내적 특성이 아니라, 타인과의 관계적 특성에 초점을 맞춘다(최상욱, 2012). 이러한 측면에서, 이 연구는 지역경제발전을 기대하는 자치단체들이 다른 개인이나 조직이 가지고 있는 자원과 역량에 접근하고 활용하기 위해서 이들과의 관계를 발전시키고 활용하는 능력으로 네트워크 역량을 정의한다. 그리고 이 연구는 자치단체의 조직 구성원 간의 내적 네트워크 역량과 외부 조직 및 개인과의 관계에 초점을 둔 외적 네트워크 역량을 경제발전 네트워크 역량의 중요한 차원으로 고려한다. 자치단체의 경제발전 네트워크 역량은 인적·물적 역량과 마찬가지로 지역사회의 경제적, 정치·제도적, 문화적 여건을 포괄하는 외생적 요인들과 긴밀하게 상호작용하며, 이러한 관계에 의해서 제약을 받기도 하고, 반대로 더욱 증가하기도 한다(최영출, 2003; 이승중·윤두섭, 2005).¹⁾ 이러한 시각에서 이들 외생적 요인은 자치단체의 경제발전 네트워크 역량의 토대라고 볼 수 있다. 따라서 외생적 요인이 자치단체의 경제발전 네트워크 역량 개발 및 제고에 어떻게 영향을 미치는지를 분석함으로써 자치단체의 외생적 요인과 네트워크 역량 간의 관계에 대한 일정한 메커니즘과 결정요인들을 확인하고 자치단체 역량 개발 및 제고를 위한 전략들을 개발하는데 중요한 정보를 제공하고자 한다.

그러나 추상적인 역량개념을 단일변수만을 가지고 측정하는 것은 신뢰성과 타당성 높은 결론과 정책적 함의를 도출하기에 합리적인 접근이 아닐 것이다. 따라서 이 연구는 기존연구들이 인적역량과 물적역량²⁾을 다차원적으로 세분화하여 접근하였듯이 네트워크 역량을 세

1) 일부 기존연구는 구조적 역량을 언급하면서 외생적 요인들을 부분적으로 언급하였다. 언급했듯이, 요인들의 세부 변수를 보면, 자치단체의 역량에 영향을 미치는 환경적 변수들과 맥을 같이한다. 따라서 이 연구는 이러한 구조적 요인을 자치단체의 역량에 영향을 미치는 외생적 요인의 일부로 포괄하여 고려한다.

2) 인적역량은 대부분 지방자치단체의 인적자원이 갖는 능력이나, 태도 및 의지 등을 의미한다. 기존연구들이 보여주듯이 직무능력, 지식, 기술 등은 자치단체의 구성원들이 업무성적을 달성하기 위해서 반드시 갖추어야할 역량이며(Boyatzis, 1982; 최봉기 외, 1993; 이재경, 2002), 자치단체의 비전과 목표에 대한 각 구성원들의 태도와 의지는 성과달성을 위한 심리적·행동적 특성이라고 볼 수 있다(이동기, 2000; 이승중·윤두섭, 2005; 최상욱, 2012; Sparrow, 1996). 물적역량은 자치단체 성과의 기반이 되는 재정력이나 지역사회의 자원 및 기반시설을 토대로 한 지역경제 활성화 정책의 다양성과 실효성 등이 될 수 있을 것이다. 기존연구에 따르면, 물적역량은 자치단체에 기본적으로 요구되는 과업이나 개발사업을 위한 재정적 역량과 지역경제의 산업기반이 되는 자치단체의 정책적·물리적 기반 등을 중요한 요소로 고려한다(이승중·윤두섭, 2005; 김병국·권오철, 1999;

분화하여 접근하고자 한다. 네트워크 역량은 지방자치단체가 미흡한 다양한 자원들의 접근 및 활용을 위해서 내·외부적으로 상호관계를 발전시키고 활용하는 능력을 의미하는 것으로서, 자치단체의 외부로부터 자원과 정보를 확보하고 활용하는 외적네트워크 역량(external network capability)과 조직 내부적으로 원활한 상호작용을 통해서 자원과 기술을 개발하고 확보하여 활용하는 내적네트워크 역량(internal network capability)으로 구분할 수 있다 (Chung & Jackson, 2013).

내적네트워크와 외적네트워크 차원에서 네트워크역량의 구분은 상호작용하는 구성원의 특성, 공유하는 정보와 목적, 상호작용의 강도에서 다른 특징들을 보이기 때문에 자치단체들의 역량을 분석하기에 유용한 구분이라고 할 수 있다. 내적 네트워크는 보다 비공식적이고 공유하는 업무적 친밀도와 신뢰 기반형 상호작용이 높은 반면에 외적 네트워크는 보다 공식적이고 목적 지향적이며 상호작용의 빈도가 낮은 경향이 있다 (Sparrowe, et al., 2001; Balkundi & Harrison, 2006; Cascioaro & Lobo, 2008). 따라서 내적네트워크 역량은 지방자치단체가 자치행정의 전문성과 효율성을 제고시키기 위해서 내부 직원들 간에 의사소통이 원활한 정도와 사무분장 및 업무배분이 얼마나 잘 조직화되어 있는지를 연계시켜서 측정할 수 있다.

외적네트워크 역량은 네트워크 역량의 특성에서 뚜렷한 차이가 존재하기 때문에 세분화시켜서 접근할 필요가 있다. 이 연구에서는 중앙정부 및 광역자치단체와의 상호작용에 초점을 맞춘 수직-외적네트워크 역량과 이웃하는 자치단체, 주민조직, 지방의회, 환경단체 등과 상호작용에 초점을 맞춘 수평-외적네트워크 역량으로 구분한다. 상위정부 및 기관과의 수직-외적네트워크 역량은 주로 재정적·제도적 지원요청에 편중된 반면에, 인근 자치단체, 주민조직, 지방의회, 환경단체 등에 대한 수평-외적네트워크 역량은 일방적 지원뿐만 아니라 협력과 갈등이 혼재하는 상호작용인 경우가 많다. 자치단체의 상위정부에 대한 수직-외적네트워크 역량은 자치행정을 위한 전문성과 효율성 측면에서 중앙부서 및 기관과의 소통이 얼마나 원활하고 업무혼선이나 중복없이 명확하게 구분되어 있는지를 연계시켜서 측정가능하다. 그리고 이웃자치단체, 지역주민조직, 지방의회 등에 대한 수평-외적네트워크 역량은 한 지방자치단체의 지역경제활성화를 위한 다양한 정책 및 재정적 지원과 협력에 대한 이들 조직의 지지정도 및 네트워크 빈도를 연계시켜서 측정할 수 있다. 이러한 네트워크 역량에 대한 영향요인의 분석은 기존의 구조적 접근과 다르게 네트워크 행위에 초점을 맞추면서 자치단체의 네트워크 자체의 역량을 체계적으로 분석해 본다는 점에서 중요한 의의를 갖는다 (최상욱, 2012; Walter et al., 2006).

Ⅲ. 분석모델

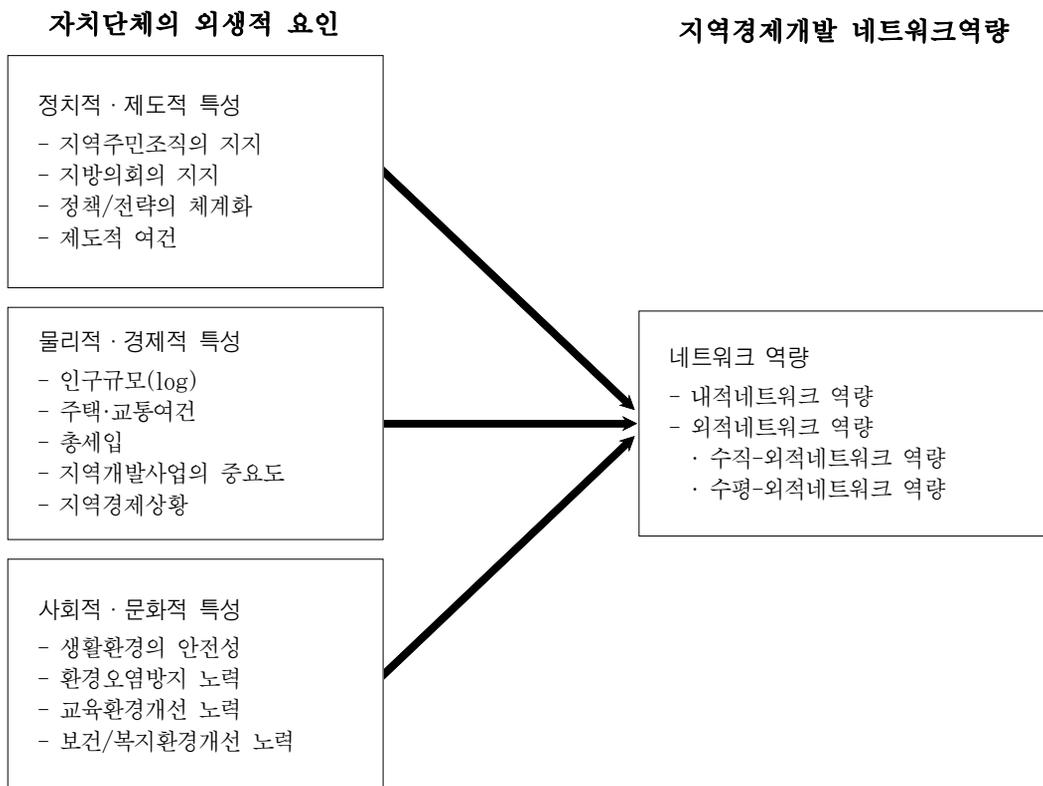
1. 연구모델 모색

지역경제개발은 정책결정자를 포함한 다양한 이해관계집단들의 집합적 결정의 산물이며 (Feiock, 2005), 이들 이해관계자들은 정보의 비대칭에서 집합적 행동 딜레마에 봉착하기도 한다 (Ostrom, 2005). 이러한 문제를 해결하기 위해서 오늘날 많은 정책결정자들과 전문가들은 네트워크 역량을 강조하고 있으며, 네트워크 역량의 형성과 개발에 많은 관심을 갖는다. 그런데, 지역경제개발 네트워크 역량은 언급했듯이 지역사회의 물리적·경제적, 정치적·제도적, 사회적·문화적 여건을 포괄하는 외생적 요인들에 의해서 많은 영향을 받는다 (이승중·윤두섭, 2005). 지역사회의 외생적 요인들이 경제발전 네트워크 역량에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 이들 외생적 요인을 체계적으로 도출해야 할 것이다. 유사한 시각에서 Ostrom(2005; 1999)은 집합적 행동 딜레마가 존재하는 공공재나 공공사업의 많은 사례에서 외생적 요인이 정책이나 제도적 산물에 어떻게 영향을 미치는지를 분석하였으며, 제도분석과 개발을 위한 모델(Institutional Analysis and Development: IAD)을 제시하였다. 오스트롬(Ostrom, E.)의 연구모델을 구성하고 있는 외생적 변수들을 보면 자치단체의 경제개발 역량에 영향을 미치는 환경적 요인들을 체계적으로 구성하고 있다. 이 분석틀은 외생적 변수인 재화나 서비스를 포함한 사회경제적 여건을 구성하고 있는 다양한 물리적 특성(physical and material attributes), 문화와 공동체 의식과 같은 지역 공동체의 특성(community characteristics), 규칙과 법, 정치구조 등을 포괄하는 제도적 특성(rules in use)이 집합적 행동의 장(collective action arena)에 있는 행위자들에게 영향을 주어서 정책이나 제도적 산물이 발생한다고 보았다. 이러한 세 가지 차원의 영향요인에 의해서 제도나 정책의 채택 및 변화가 발생하는 것은 선행적으로 집합적 행동의 장에 있는 개인이나 조직 및 네트워크 역량이 실제로 구현된 결과인 것이다(Horn, 1995). 역량이 결과적 산물로 직결되는 것은 아니지만, 집합적 행동의 장에서 행동하는 주체들의 핵심적 원동력인 것은 분명하며, 다차원적 역량의 유기적 조합이 결국 결과적 산물을 결정할 것이다(Chavez, 2012; Heidenreich, 1997). 현재 우리나라의 많은 지역개발정책은 집합적 행동의 딜레마(Collective action dilemmas)에서 중앙정부를 포함한 자치단체 및 이해관계자들 간의 정치·경제적 경쟁의 산물인 경우가 많다. 따라서 지역경제개발 네트워크 역량에 대한 영향요인도 오스트롬이 언급한 정치적·제도적 특성, 물리적·경제적 특성, 사회적·문화적 특성과 같은 환경적 조건들을 종합적으로 고려할 필요가 있을 것이다.

2. 지방자치단체의 외생적 요인과 네트워크 역량의 영향관계

오스트롬(E. Ostrom)은 제도에 대한 외생적 요인들의 영향을 고려하면서 현재의 유용한 규칙(rule-in-use)을 가장 중요한 영향요인으로 고려하고 있으며, 더불어 상품과 서비스의 특성을 포괄하는 물리적 요인(physical and material attributes)과 지역사회의 사회문화적 속성(community attributes)으로 구분하고 있다. 그러나 이 연구에서는 이러한 세차원의 속성들을 충분히 반영하면서 우리나라 지방자치단체의 속성을 보다 체계적으로 반영한 모델로 수정·보완하여 정치적·제도적 특성 (political-institutional characteristics), 물리적·경제적 특성 (physical-economic characteristics), 사회적·문화적 특성 (social-cultural characteristics)으로 구분하였으며, 아래 <그림 1>과 같이 연구모형을 설계하였다. 구체적인 요인의 적합성은 가설을 도출하면서 설명하고자 한다.

<그림 1> 자치단체의 네트워크 역량에 대한 외생적 요인의 영향관계 모델



1) 정치적·제도적 특성(Political-Institutional Characteristics)

지역경제발전을 위한 효율적 정책집행과 행정 서비스 제공은 자치단체의 제도적·정치적 지지와 여건이 중요한 역할을 한다. 따라서 오스트롬은 제도(rules in use 또는 working rules)가 집합적 결정에 가장 중요한 영향을 미친다고 말한다. 여기서 제도는 요구, 금지, 허락이 필요한 행위(또는 실제)들 사이에 공유된 이해로서 포괄적 개념으로 정의되고 있다(Crawford & Ostrom, 1995). 따라서 이것은 문서화된 법만을 의미하는 것이 아니라 개인 또는 조직이 채택한 전략과 정치적 행위, 절차, 정책이나, 기능, 역할, 권한, 정보획득, 진 입장벽 등에 대한 규정과 규칙도 포함하는 포괄적 개념이다(Ostrom, 1999). 자치단체의 역량 측면에서 보면, 자치단체들의 이러한 포괄적인 정치적·제도적 특성(Political-institutional characteristics)이 그들의 네트워크 역량에 영향을 미쳐서 결과적 산물이 나온다고 볼 수 있다.

지역주민조직의 지지. 지역주민조직들은 주민들의 편익에 직접적으로 영향을 미치는 지역개발정책을 감시하면서 영향력을 행사할 뿐만 아니라 지역특성에 대한 중요한 정보를 제공하기도 한다(Weber, 2003; Rydin and Pennington, 2000). 이들 조직은 지역경제개발정책을 적극적으로 지지하거나 반대활동을 통하여 자치단체들의 지역개발 네트워크 역량에 중요한 영향을 미친다. 지역주민조직들의 정보제공과 지지는 자치단체의 특성에 보다 최적화된 정책선택과 정책결정 과정의 정치적 지지를 통하여 중앙정부에 대한 정책대응 및 업무소통의 효율성과 정당성을 동시에 제고시킬 것이다(Turner, 1999; 윤정길·허석, 1996). 또한 주민조직들의 이러한 지지를 통하여 자치단체는 지방의회, 비영리단체, 인근 자치단체, 기업 등의 지지를 보다 쉽게 확보할 수 있고 다양한 정책적 이슈를 해결하기 위해서 이들 조직과 보다 활발한 협력적 활동을 할 것이다. 그리고 주민조직들의 지지는 정책의 정당성을 높이고 공무원들의 정책집행에 활력소가 되며 책무성을 제고시키기 때문에 내부 직원들 간의 상호관계 및 업무처리에도 긍정적 영향을 미쳐서 보다 신속한 정책집행을 유도할 것이다(Portney, 2005; Portney & Cuttler, 2010). 이러한 측면에서 지역주민조직의 지지는 내적네트워크 역량, 수직-외적네트워크 역량, 수직-외적네트워크 역량을 모두 제고시킬 것이다.

H1_1: 지방자치단체의 지역경제개발정책에 대한 지역주민조직의 지지가 강할수록 자치단체의 내적네트워크 역량과 수직-외적네트워크 역량, 수평-외적네트워크 역량이 모두 높을 것이다.

지방의회의 지지. 지방의회는 지역주민들의 정치적·입법적 대표기관이다. 지방의회는 자치단체가 추진하는 지역경제발전정책을 견제하고 감시하지만, 다른 한편으로는 입법적 기능을 통하여 주민들의 의사를 반영한 건설적인 정책이나 대안을 제안하기도 한다(Hood&Dixon, 2010, 송광태, 2012). 이러한 지방의회가 지역경제개발정책을 적극적으로 지지하면 자치단체는 원활한 예산지원 뿐만 아니라 정책적 정당성을 용이하게 확보할 수 있기 때문에 효율적 정책 추진이 가능하다(이상일, 2013). 이러한 지지는 자치단체들이 보다 신속하고 일관성 있게 정책을 추진할 수 있는 환경을 조성시켜줄 것이다. 따라서 자치단체의 공무원들은 내부적으로 신속한 정책추진을 위해서 활발하게 의사소통을 하고 사무배분도 명확하게 할 필요가 있다. 지방의회가 지역개발정책들을 지지하는 경우, 지방의원들은 일반적으로 자치단체의 정책추진 과정에서 중앙정부 및 기관과의 정치적 네트워크의 중개자로서 역할 뿐만 아니라 협상자로서 역할을 함으로써 효율적 의사소통과 업무처리에 기여한다(Miller, 1992). 또한, 지방의회 의원들은 지역개발정책에 대한 지방의회의 지지가 높을수록 직·간접적으로 기업이나 환경단체, 인근자치단체들의 지지와 이들과의 상호작용을 지원해 줌으로서 안정적이고 신속한 정책추진이 가능하도록 지원한다(O'Toole, 1985). 따라서 지방의회가 일반적으로 자치단체의 지역개발정책을 더 강하게 지지할수록 내적네트워크 역량과 수평-외적네트워크 역량, 수직-외적네트워크 역량은 모두 높을 것이다.

H1_2: 지방자치단체의 지역경제개발정책에 대한 지방의회의 지지가 강할수록 자치단체의 내적네트워크 역량과 수평-외적네트워크 역량, 수직-외적네트워크 역량이 모두 높을 것이다.

정책/전략의 체계화. 자치단체들의 지역발전 목표와 이러한 목표를 추진하기 위한 전략과 정책의 체계적 구성은 자치단체의 발전역량에 중요한 영향을 미친다(Meier et al., 2007). 자치단체의 목표가 미흡하다면 전략이나 정책 결정이 좌충우돌할 수 있으며, 전략이나 정책이 미흡하다면 집행과정과 평가에서 많은 행정비용과 시간비용이 발생할 수 있다. 반면에 자치단체가 지역발전 목표를 체계적으로 설정하고 목표달성을 위한 효율적이고 합리적인 정책과 전략을 갖추었다면 해당 자치단체는 주민들에게 보다 질 높은 행정서비스를 제공할 수 있을 것이다(Walker & Andrews, 2013). 자치단체들의 체계적인 목표와 정책설계는 일반적으로 이러한 목표 및 정책/전략을 효율적으로 추진하기 위한 정책수단(Policy tools)이나 업무분장을 체계화시키는데 긍정적 영향을 미친다(Nielsen, 2013). 따라서 자치단체의 지역발전 목표, 전략과 정책이 체계적으로 잘 구축되어 있을수록, 이러한 자치단체는 효율적 정책집행을 위해서 관련된 업무를 보다 체계적으로 배분하고 내부 공무원들 간의

더욱 원활한 소통메커니즘을 구축하려고 노력할 것이다. 또한, 재정적·제도적 지원과 이해관계자들의 적극적 협력을 이끌어 내기 위해서 자치단체들은 중앙부처나 인근자치단체를 비롯한 기업, 환경단체들의 적극적 협력을 유도하려고 노력할 것이다. 그러므로 지역발전을 위해서 목표와 전략 및 정책을 더욱 체계화시킨 자치단체일수록 내적네트워크 역량과 수평-외적네트워크 역량, 수직-외적네트워크 역량은 모두 높을 것이다.

H1_3: 지방자치단체의 지역경제개발정책에 대한 목표와 정책 및 전략이 체계적으로 잘 구축되어 있을수록 자치단체의 내적네트워크 역량과 수평-외적네트워크 역량, 수직-외적네트워크 역량이 모두 높을 것이다.

제도적 여건. 지나치게 엄격한 개발규제나 복잡한 절차는 정책지연을 발생시켜서 지역개발의 장벽으로 작용하는 경우가 많다 (Yackee & Yackee, 2009; Feiock & Jeong, 2002). 따라서 오늘날 많은 자치단체들은 기업들이 활동하기 좋은 여건을 만들어 주기 위해서 개발규제를 완화하거나 다양한 인센티브를 제공한다 (Sullivan, 2002; Sullivan & Green, 1999). 우리나라도 지역특구제도 등과 같이 지역의 특성을 고려한 다양한 규제완화 제도를 도입하고 있다 (여차민 외, 2013). 규제완화를 통한 행정절차의 간소화, 법적 지원, 세금감면 등의 제도적 여건을 잘 갖춘 자치단체는 기업들에게 더 좋은 기업환경을 제공함으로써 기존기업의 확대와 새로운 기업유치, 인구유입 등으로 지역경제는 더욱 활성화 될 것이다 (Reese, 1993; Wolman & Spitzley, 1996). 이처럼 활성화된 지역경제활동은 이들의 행정서비스를 지원해야하는 내부 공무원들 간의 커뮤니케이션을 더욱 활발하게 만들고 업무분장도 명확하게 구축하도록 영향을 줄 것이다. 그리고 중앙부처나 기관과의 소통 및 업무체계를 명확하게 구축하고 원활한 소통과 업무처리를 할 수 있도록 만들 것이다. 또한, 지역경제발전을 위한 다양한 정책결정 시스템과 원활한 업무처리를 위해서 관련기업뿐만 아니라 인근 자치단체, 지역주민, 비영리단체들과도 활발한 커뮤니케이션을 할 것이다. 따라서 지역경제발전을 위한 제도적 여건을 잘 갖춘 자치단체일수록 내적네트워크 역량, 수평-외적네트워크 역량, 수직-외적네트워크 역량은 모두 높을 것이다.

H1_4: 지방자치단체의 지역경제개발을 위한 제도적 여건을 잘 구축하고 있는 자치단체일수록 내적네트워크 역량과 수평-외적네트워크 역량, 수직-외적네트워크 역량이 모두 높을 것이다.

2) 물리적·경제적 특성(Physical-Economic Characteristics)

물리적·경제적 특성(physical-economic attributes)은 인간의 행위나 정책이 생산 메커니즘을 통하여 상품이나 서비스와 같은 결과적 산물로 나타난다는 기본적인 논리에 기반한다(Ostrom, 1999). 즉, 지역사회의 물리적 특성과 경제적 여건이 긴밀한 관계를 형성하고 있다는 것이다. 그래서 많은 학자들은 상품과 서비스의 배제성(excludability)과 경합성(subtractability)을 분석하여 상품이나 서비스의 특성을 확인하려고 한다. 그렇지만, 오스트롬(Ostrom)이 말하는 물리적 특성이 자치단체의 역량에 영향을 미치는 물리적·경제적 특성을 적절하게 포괄하기에는 한계가 있다. 따라서 자치단체의 역량에 대한 외생적 요인들을 적절하게 포괄하기 위해서는 자치단체가 보유하고 있는 인적·물적 자원과 경제적 여건을 포함하는 광의의 개념으로 정의할 필요가 있다.

인구규모. 일반적으로 인구규모는 지역경제의 규모를 설명하는 중요한 변수로 사용된다(Wolman & Spitzley, 1996). 활발한 경제활동을 통하여 규모의 경제를 발생시키기 위해서는 인구규모가 필수조건으로 요구된다. 소비와 생산이 자생적으로 일어나기 위해서는 일정수준 이상의 인구규모를 가질 필요가 있는 반면에, 도로문제, 환경오염, 주택문제, 직업창출, 복지문제 등의 많은 문제들이 발생할 수 있다(Kahn, 2006). 인구규모가 많은 대도시들은 많은 경우에 가난율이 높아지고 경제성장이 둔화되는 경향이 있기 때문에 이러한 문제점을 극복하기 위해서 다양한 정책을 개발하고 행정서비스를 제공할 필요가 있다(Birdsall, 1994; Klasen & Lawson, 2007). 그러므로 인구가 많은 자치단체는 일반적으로 보다 체계적인 행정체제를 구축하여 복잡한 이해관계를 조정하면서 체계적인 사무배분과 제도화 노력을 추진할 필요가 있다(O'Donnell, 2012; Al-Khouri, 2012). 따라서 내부직원들 간의 상호작용과 제도개선 노력이 활발하며 풍부한 인력을 기반으로 보다 높은 행정인력과 능력을 보유하는 경향이 있을 것이다. 특히, 주민들의 요구가 다양하기 때문에 보다 많은 정책적 수요와 재정적 지원을 확보해야한다. 따라서 중앙정부와 자치단체간의 활발한 협상과 요구로 중앙부처나 기관과 상호작용이 활발하고 업무처리 능력도 향상될 것이다. 그리고 인구규모가 많은 대도시들의 경우, 기업이나 비영리단체의 활동도 더욱 활발하며 도시확산(Urban Sprawl)에 따른 협력적 교통정책추진, 주거지와 상업지역의 협력적 개선 등 인근 자치단체와 협력적으로 정책을 추진해야하는 경우도 많이 발생한다(Benton, 2013). 따라서 인근자치단체, NGOs, 관련기업과 네트워킹도 더욱 활발하게 할 것이다. 이러한 맥락에서 인구규모가 큰 자치단체일수록 내적네트워크 역량, 수평-외적네트워크 역량, 수직-외적네트워크 역량은 모두 높을 것이다.

H2_1: 지방자치단체의 인구규모가 클수록 자치단체의 내적네트워크 역량과 수평-외적 네트워크 역량, 수직-외적네트워크 역량이 모두 높을 것이다.

주택·교통 여건. 주택공급과 교통문제는 주민들의 생활에 가장 직접적으로 영향을 미치기 때문에 지방자치단체들은 신속하게 행정서비스를 제공해야하며 정책적 책임을 가져야만 한다 (하현상, 2012). 집값, 출퇴근 편리성, 원활한 도로 등은 주민들의 생활여건을 설명하는 중요한 요소들이기 때문에 이들 여건이 잘 갖추어진 지역은 인구유입이 증가하고 기업들도 인력과 물류조달이 용이하기 때문에 입지를 원하는 경향이 있다 (Ullman, 1941; North, 1955). 따라서 주택공급이 원활하고 교통이 편리한 지역은 다양한 사업과 많은 관련된 새로운 정책적 이슈들이 발생하는 경향이 있으며 재정적·정책적 지원과 제도적 문제 해결을 위해서 중앙부처 및 기관과 친밀하게 소통하면서 지원을 얻으려고 노력한다 (O'Toole, 1985). 그리고 인근 자치단체, 기업, 비영리단체, 주민조직과도 관련된 이해관계를 협상하고 효율적 사업추진을 위해서 소통채널을 체계화시켜서 역량을 높이려고 할 것이다. 내부 직원들 간에도 신속한 정책집행과 행정서비스 제공을 위해서 체계적 업무분장과 활발한 소통을 통하여 업무추진의 효율성을 제고시키려고 노력할 것이다. 따라서 주택이나 교통여건이 좋은 자치단체일수록 내적 네트워크 역량과 외적 네트워크 역량이 모두 높을 것이다.

H2_2: 주택과 교통여건이 좋은 자치단체일수록 내적 네트워크 역량과 수평-외적네트워크 역량, 수직-외적네트워크 역량이 모두 높을 것이다.

재정적 여건. 자치단체들의 재정적 여건은 다양한 변수들에 의해서 측정될 수 있다. 총세입이 자치단체의 전체 재정력을 평가하는 중요한 기준인 것은 분명하며, 재정적 뒷받침이 필수적인 지역경제개발에서 다양한 정책집행과 공공사업의 추진을 위한 주요한 활동들에 많은 영향을 미칠 것이다. 재정이 풍부할수록 자치단체들은 지역경제발전을 위한 인프라를 보다 체계적으로 구축하고 더 많은 인센티브를 제공할 것이다 (Sethi et al, 2002; 김태은·구교준, 2007). 따라서 많은 기업들의 관심과 유입을 유도할 수 있고 경기 활성화에 긍정적인 역할을 할 것이다. 이러한 상황에서 자치단체는 정책적·행정적 서비스를 적극적으로 제공해야하기 때문에 내부 직원들 간의 상호작용과 소통을 촉진시키며 업무분장을 명확하게 하고 보다 체계적으로 제도화를 시킬 것이다. 따라서 재정적 여건이 좋을수록 자치단체들의 내적 네트워크 역량은 높을 것으로 판단된다. 한편, 재정적 연건이 좋다면, 이들 자치단체들은 중앙정부나 광역자치단체에 상대적으로 더 적게 의존하는 경향이 있을 것이다. 즉, 중앙정부와 광역자치단체의 재정적·정책적 지원은 항상 규제와 평가가 수반되기 때문에 재정적 여건이

좋은 자치단체는 중앙정부나 광역자치단체와 긴밀한 관계유지와 상호작용, 업무추진의 체계화를 위한 기반 마련에 상대적으로 소홀할 수 있다 (Wassmer & Anderson, 2001; O'Toole, 1985). 따라서 재정으로 의존도가 낮을수록 수직-외적네트워크 역량은 낮을 것으로 예측된다. 마지막으로, 수평-외적네트워크 역량을 보면, 재정적 여건이 좋을수록 자치단체는 다양한 사업을 추진할 수 있는 환경이 호전되고 기회도 많아 질 것이다. 그래서 이러한 사업들에 연관된 주민조직, 기업, 관련기관 등 다양한 이해관계자들과 협상, 업무추진 등 빈번한 상호작용을 하게 될 것이며, 자치단체는 더욱 긴밀하고 원활한 관계를 유지하기 위해서 노력할 것이다. 따라서 재정적 여건이 좋을수록 자치단체의 수평-외적 네트워크 역량은 높을 것으로 생각된다.

H2_3: 지방자치단체의 재정적 여건이 좋을수록 자치단체의 내적 네트워크 역량과 수평-외적네트워크 역량은 높고, 반면에 수직-외적네트워크 역량은 낮을 것이다.

지역개발사업의 중요도. 자치단체들은 지역경제발전을 위해서 지역특화산업, 특산물 개발, 지역축제, 도로확장, 부지 무상임대, 세제감면 등의 다양한 경기부양책들을 발굴하여 추진한다 (Bartik, 1995). 그런데 대부분의 기초자치단체들은 재정자립도가 낮기 때문에 중앙정부의 재정지원에 의존하는 경향이 있다. 따라서 지역개발의 중요성을 인식하고 있는 자치단체들은 교부금이나 보조금을 받기 위해서 중앙부처 및 기관과 긴밀한 관계를 유지하려고 노력한다(여차민 외, 2013; Koven & Lyons, 2003). 자치단체들은 중앙부처의 적극적 협력을 유도하고 다양한 정보를 공유하기 위해서 긴밀한 네트워크 채널을 구축하려고 할 것이며 관련된 업무를 효율적으로 추진하기 위해서 다각적으로 업무역량을 키울 것이다. 또한, 지역개발정책의 중요성을 인식하고 다양한 사업을 발굴하여 추진하려는 자치단체는 사업적 협력을 위해서 인근의 자치단체나 비영리조직 및 기업과의 관계도 빈번하게 할 것이며 친밀한 관계 속에 이들 조직의 지지를 얻기 위해서 더욱 활발하게 네트워크를 할 것이다 (Post, 2004). 그리고 지역개발사업의 중요성을 인식하고 다양한 사업을 적극적으로 개발하고 추진하는 자치단체는 효율적 업무처리를 위해서 내부직원 간에 보다 체계적인 업무분장과 원활한 소통채널을 유지하려고 할 것이며 다양한 제도개선과 조직개편을 통하여 내적 네트워크 역량을 키울 것이다.

H2_4: 지역경제개발사업을 중요하게 고려하고 적극적으로 추진하는 자치단체일수록 내적네트워크 역량과 수평-외적네트워크 역량, 수직-외적네트워크 역량이 모두 높을 것이다.

지역경제상황. 자치단체의 경제상황은 주민들의 생활경제에 직접적으로 영향을 미치며 결국 지역주민과 기업들의 세금을 기반으로 한 자치단체의 역량에도 많은 영향을 미친다. 특히, 높은 실업률은 가정경제와 소비를 위축시킴으로써 지역경제 전반에 심각한 영향을 미친다 (Peterson & Estenson, 1996). 우리나라의 경우, 중앙정부의 교부금 및 보조가 있지만 지역경제는 국가경제와 연동되는 경우가 일반적이다. 따라서 지역경제가 위축되면, 지역 내의 다양한 개발사업을 위해서 중앙부처, 인근자치단체 및 기업들과 협력하거나 활발하게 다양한 사업을 추진하는데 많은 한계가 있을 것이다. 반면에 기업유치와 다양한 직업창출이 일어나고, 중앙정부의 많은 재정지원이 있을 경우에는 중앙정부 및 기업, 인근자치단체들과 긴밀한 관계 속에서 활발하게 협력할 것이다(Wright, 1988). 그리고 효율적 사업추진을 위해서 재정지원과 정치적 지지가 활발하고 외적네트워크 역량도 제고될 것이다. 또한, 지역 내의 활발한 경제활동은 다양한 정책적 이슈를 해결하고 기업 및 주민 행정 서비스를 제공해야 하기 때문에 내부직원들 간의 협력과 소통이 활발하고 업무분장도 체계적으로 이루어 질 것이다. 따라서 지역경제의 상황이 좋을수록 내적 네트워크 역량도 높을 것이다.

H2_5: 자치단체의 지역경제 상황이 좋을수록 내적네트워크 역량과 수평-외적네트워크 역량, 수직-외적네트워크 역량이 모두 높을 것이다.

3) 사회적·문화적 특성(Social-Cultural Characteristics)

자치단체의 역량에 대한 외생적 요인의 영향을 분석하기 위해서는 사회구조적 분위기를 결정하는 생활환경 인프라, 지역공동체 문화 등도 중요한 요인으로 고려할 필요가 있다 (이승중·윤두섭, 2005). 즉, 자치단체의 사회문화적 특성은 생활여건을 결정하는 주민들의 생활시설과 같은 공유하는 인프라와 생활문화를 포괄하는 유·무형의 자산(assets)을 의미한다. 지역사회의 생활여건이 좋고 문화나 지역주민들 간의 공동체 의식이 높을수록 그들은 자원을 더 효율적으로 활용하고 건설적인 규칙을 개발하는 역량을 더 많이 가질 것이다 (Taylor, 1987).

생활환경의 안전성. 학교폭력이나 성폭력이 심각한 사회적 이슈가 되면서 4대악을 비롯한 사회안전이 자치단체의 중요한 행정서비스로 자리 잡고 있다 (전대욱, 2013; 안전행정부, 2014). 일반적으로 시민들은 생활안전이 잘 정착된 지역으로 이전을 원하기 때문에 이러한 커뮤니티에는 인구유입이 늘고 소비경제도 더욱 활발하게 일어나는 경향이 있다. 이러한 지역일수록 집값이 상승하기 때문에 고소득자나 고학력자들이 주로 거주한다 (Ihlanfeldt &

Scafidi, 2004). 이들 고학력자나 고소득자들이 상대적으로 행정서비스의 질에 더 많은 관심을 가지며 더 많은 요구를 하는 경향이 있다 (Kahn, 2006). 따라서 자치단체들은 보다 질 높은 행정서비스를 제공하기 위해서 노력해야하기 때문에 내부직원 간의 소통과 업무분장을 보다 체계화시켜서 역량을 키우려고 노력할 것이다. 한편, 중앙정부는 범외율이 높은 지역에 주로 재정적·정책적 지원을 통하여 안전한 생활여건을 만들어주려고 하는 반면에 생활 안전성이 높은 지역은 주민들의 질 높은 서비스 요구로 인하여 일반적으로 중앙부처나 기관에 더욱 다양한 방법으로 많은 재정지원과 정책적 협조를 요구하는 경향이 있다. 따라서 긴밀한 관계와 협력을 위해서 원활한 소통뿐만 아니라 업무처리의 효율성도 제고시키기 위해서 정치적으로뿐만 아니라 다양한 지대추구 노력을 할 것이다. 또한, 생활안전이 잘 정착된 지역일수록 환경단체 뿐만 아니라 다양한 이익단체들의 활동이 더욱 활발하고 주민조직들의 참여도 더 많아질 것이다 (Kahn, 2006). 따라서 자치단체들은 주로 이들의 지지를 확보하기 위해서 더욱 활발하게 지지와 협력을 얻고 원활한 관계를 유지하려고 노력할 것이다. 따라서 안전한 생활환경을 가진 자치단체일수록 내적네트워크 역량과 외적네트워크 역량은 모두 높을 것이다.

H3_1: 생활환경의 안전성이 높은 자치단체일수록 내적네트워크 역량과 수평-외적네트워크 역량, 수직-외적네트워크 역량이 모두 높을 것이다.

환경오염방지 노력. 오늘날 환경오염이 심각해지면서 깨끗한 환경을 갖춘 생활공간을 확보하여 삶의 질을 제고시키고자 하는 다양한 노력들이 지역사회에서 활발하게 추진되고 있다 (Mazmania & Kraft, 2009). 특히, 그린도시 또는 녹색마을 등을 통하여 환경오염을 사전에 방지하거나 오염지역을 새롭게 개선하기 위한 중앙정부의 정책적 지원과 자치단체들의 실천노력이 중요한 행정서비스로 부각되었다 (최인수 외, 2012). 이러한 환경오염 방지를 중요하게 인식하고 다양한 정책적 노력을 적극적으로 추진하는 자치단체들은 중앙부처나 기관으로부터 재정적·정책적 지원을 얻기 위해서 다양한 방법을 통하여 네트워크 역량을 강화시키고 있다. 그리고 환경단체, 주민조직, 기업, 인근 자치단체들과도 활발하게 상호작용하면서 협력과 지지를 얻어내고 이해관계가 다른 이슈들에 대해서는 원활한 협상을 통하여 정책적 합의와 지지를 이끌어 내려고 노력하고 있다. 그러므로 환경오염 방지에 대한 중요성을 인식하고 다양한 정책적 노력을 하는 자치단체는 상대적으로 외적네트워크 역량이 더 높을 것이다 (Weber, 2003). 또한, 이러한 업무수행을 효율적으로 처리하기 위해서 이들 자치단체들은 내부적으로 업무분장과 역할을 체계화시키고 내부직원들 간의 소통과 협력도 더욱 원활하게 추진할 것이다. 특히, 환경오염은 개발과 보호의 상반되는 이슈들이 복합적으로 연관되어 있는 경향이 있기 때문에 내부 직원들 간의 소통이 더욱 원활할 필요가 있다 (Koven

& Lyons, 2003). 이러한 맥락에서 환경오염방지 노력을 많이 하는 자치단체일수록 내적네트워크 역량도 높을 것으로 판단된다.

H3_2: 환경오염방지 노력을 많이 하는 자치단체일수록 내적네트워크 역량과 수평-외적네트워크 역량, 수직-외적네트워크 역량이 모두 높을 것이다.

교육환경개선 노력. 오늘날 우리나라에서 취학 아동이나 청소년이 있는 가정에서 제일 중요한 주거지 결정요인 중의 하나로 교육여건을 고려하는 경향이 있다 (이성현, 2013). 비록 지방교육청에서 많은 실무를 담당하지만 교육환경에 관련된 행정서비스는 대부분 자치단체들이 수행해야한다. 따라서 자치단체의 지역발전과 교육여건을 연계시켜서 다양한 정책적 대안들을 개발한다 (강석진, 2013). 이러한 정책들을 신속하고 효율적으로 처리하기 위해서는 지방교육청 및 내부 직원들 간의 협력과 소통이 원활해야할 것이다. 따라서 교육환경개선을 중요시하는 자치단체들은 지방 교육청 및 내부 직원들 간의 소통과 협력을 보다 활성화시키고 다양한 융합정책을 고안하며 효율적 업무처리를 위해서 업무분장도 보다 체계화시킬 것이다. 뿐만 아니라 중앙부처 및 기관과의 긴밀한 관계를 형성하여 다양한 재정적·제도적 지원을 확보하고 주민조직이나 기업, 교육관련 비영리조직들의 역할과 지원을 확보하기 위해서 다양한 노력들을 할 것이다 (Mintrom, 2000). 이러한 맥락에서 교육환경을 중요시 하고 보다 적극적으로 다양한 정책을 추진하는 자치단체들은 내적네트워크 역량과 외적네트워크 역량을 더욱더 체계적으로 구축하고 제고시키기 위해서 노력할 것이다.

H3_3: 교육환경 개선을 위해서 더 많은 노력을 하는 자치단체일수록 내적네트워크 역량과 수평-외적네트워크 역량, 수직-외적네트워크 역량이 모두 높을 것이다.

복지/보건환경개선 노력. 한국사회가 급격하게 고령화되고 정부에 대한 국민들의 복지서비스 요구가 급증하면서 중요한 정책적·재정적 수요가 발생하는 부분이 복지과 보건영역이다 (배인명, 2000; 강운호, 2001). 이들 영역은 자치단체 투입예산의 많은 부분을 차지하고 있고 보다 섬세한 행정서비스가 제공되어야 한다 (하능식·구찬동, 2012; Grundy et al., 2013). 따라서 자치단체들이 더 많은 인력과 예산, 행정비용의 필요성을 느끼고 있다 (남궁근, 1994). 특히 시민들의 삶의 질에 직접적으로 영향을 미치는 부분이기 때문에 단체장들의 관심과 지지가 더욱 높아지고 있다 (김재영 외, 2012; 오철호 외, 2012). 그러므로 복지과 보건 환경개선을 더욱 중요시 하는 자치단체들은 필수적으로 행정서비스를 위한 업무처리를 체계화시키고 내부 직원들 간의 소통과 협력도 지속적으로 활성화 시켜서 내적네트워

크 역량을 강화시켜나갈 것이다. 그리고 관련된 사업들을 추진하기 위한 예산확보와 인력수급을 위해서 중앙부처나 관련기관과도 지속적으로 협력하고 지원을 얻어 내야한다. 따라서 중앙부처 및 기관과의 소통이나 업무체계는 복지와 보건환경개선을 중요시 하지 않은 자치단체들에 비하여 상대적으로 잘 되어있고 네트워크 역량도 높을 것이다. 뿐만 아니라, 주민조직, 비영리조직, 기업들과 지속적으로 협력하면서 부족한 예산을 확보하고 예산 운영의 효율성을 높이려고 할 것이다(Ogden et al., 2013). 그러므로 복지와 보건환경의 개선을 중요시 하고 다양한 정책을 추진하는 자치단체들은 상대적으로 내적네트워크 역량과 외적네트워크 역량이 모두 높을 것이다.

H3_4: 복지/보건 환경개선을 위해서 더 많은 노력을 하는 자치단체일수록 내적 네트워크 역량과 수평-외적네트워크 역량, 수직-외적네트워크 역량이 모두 높을 것이다.

Ⅲ. 데이터 및 분석방법

1. 데이터 수집 및 분석절차

이 연구는 제주특별자치도의 제주시와 서귀포시, 그리고 충청남도의 연기군을 포함한 230개 기초자치단체를 대상으로 2012년에 실시한 설문조사와 통계청 데이터를 사용하였다. 설문조사는 2012년 5월부터 8월까지 2차에 걸쳐서 시행되었으며 179개 자치단체가 응답하여 전체의 77.83%의 높은 응답률을 보였다. 그러나 결측값이 존재하여 내적네트워크 역량은 117개 자치단체를 대상으로 분석하였다. 수직-외적네트워크 역량은 116개 자치단체를 대상으로 분석하였고 수평-외적네트워크 역량은 결측값이 상대적으로 많아서 83개 자치단체만을 가지고 분석하였다. 설문문항은 12 모듈(도시문제, 산업경제문제, 환경문제, 주택문제, 교통문제, 문화문제, 사회문제 등)로 구분하여 설계하였으며 일부 문항을 발췌하여 사용한 것이다. 설문에 대한 응답은 각 자치단체 기획조정실의 도움을 받아서 각 모듈별로 해당 업무를 담당하는 과의 과장들에게 직접 의뢰하도록 하였다. 자치단체의 인구와 총세입은 통계청에서 제공하는 2011년과 2010년의 데이터를 각각 사용하였는데, 이들 변수는 속성상 점진적 변화를 보이기 때문에 심각한 측정오차를 발생시키지는 않을 것으로 판단된다.

이 연구는 먼저 변수들의 특성을 확인하기 위해서 기술적 분석을 실시하였다. 그리고 종속

변수인 내적네트워크 역량과 외적네트워크 역량이 인덱스로 되어있기 때문에 다중회귀분석을 사용하여 각 네트워크 역량에 대한 독립변수들의 영향관계를 분석하였다. 먼저, 다중회귀분석을 적용하기 이전에 데이터들이 다중회귀분석의 기본가정에 부합하는지를 분석해야 할 필요가 있다 (Kohler & Kreuter, 2009). 따라서 그래프를 통하여 가외치(outlier)를 분석해 보았는데 데이터의 분포를 크게 벗어나는 자치단체는 없었다. 선형성(linearity)과 등분산성(homoskedasticity)도 그래프를 통하여 확인해 보았는데 모든 변수들이 뚜렷한 선형성을 보여주지는 않았지만 비선형성을 보이지는 않았으며 등분산성도 명확하게 우편향(right-skewed distribution)이나 좌편향(left-skewed distribution)을 보이지는 않았다. 다음으로 다중공선성(multicollinearity)를 분석하였는데, 내적네트워크 역량의 평균 VIF값이 1.39이고 외적네트워크 역량의 평균 VIF값은 수직-외적네트워크 역량과 수평-외적네트워크 역량이 각각 1.39, 1.51로 양호한 것으로 나타났다. 마지막으로 자기상관관계(autocorrelation)를 확인하기 위해서 독립변수들 간의 편상관관계(partial correlation)를 분석하였는데 종속변수와의 상관관계를 제외하면 물리적/경제적 특성의 총세입과 인구규모의 상관관계가 0.57로 가장 높았으며 나머지 변수들 간의 상관관계는 모두 이 0.5 이하의 낮은 상관관계를 보였다. 구체적인 결과는 부록 2에서 제시하였다.

2. 종속변수

종속변수는 내적네트워크 역량과 외적네트워크 역량으로 구분하였으며, 외적네트워크 역량은 언급한 것과 같이 수직-외적네트워크 역량과 수평-외적네트워크 역량으로 세분화시켰다. 이론적 논의에서 언급했듯이 네트워크 역량은 의사소통의 원활함과 업무수행 능력의 조화가 중요할 것이다.

이러한 시각에서 지역개발을 위한 자치단체의 내적네트워크 역량은 지역경제발전을 위한 업무추진의 효율성과 전문성을 제고시키기 위한 업무분장의 체계화와 자치단체 내부 직원들 간의 소통의 정도를 연계시켜서 측정하였다. 구체적으로 자치단체들이 경제발전 행정서비스의 효율성과 전문성을 제고시키기 위해서 내부직원들이 소통을 얼마나 원활하게 하고 사무배분을 얼마나 체계적으로 잘 하고 있는지에 대한 각 설문문항을 곱하여 인덱스를 만들었다. 각 설문문항은 매우 심각함(1)부터 매우 좋음(5)으로 구성되어 있기 때문에 내적네트워크의 척도는 1~25점으로 구성하였다.

수직-외적네트워크는 지역경제발전을 위한 행정서비스를 위한 전문성과 효율성 측면에서 재정적·정책적 지원을 위해서 중앙부처 및 기관과의 소통이 얼마나 원활하며, 관련된 정책을 집행하는데 있어서 업무혼선이나 중복 없이 체계화가 얼마나 잘 되어 있는지를 연계시켜서

인덱스를 만들었다. 먼저 자치단체 경제발전 행정서비스의 전문성과 효율성측면에서 중앙부처 및 기관, 광역시도와 소통하는 정도는 매우 심각함(1)부터 매우 좋음(5)으로 척도를 설계하였다. 그리고 중앙부처 및 광역시도와 업무혼선과 중복의 정도에 대하여 매우 심각함(1)부터 매우 명확함(5)으로 각각의 설문문항을 구성하고 이들의 점수를 합산하여 업무의 중복 및 혼선의 심각함(2)부터 업무분장의 체계화(10)로 척도를 만들고 네트워크 정도와 업무 체계화 정도를 곱하여 2~50점으로 구성된 인덱스를 만들었다.

다음으로 수평-외적네트워크 역량은 자치단체의 지역경제발전에 중요한 이해관계자로 참여하는 지방의회, 상공회의소, 인근 자치단체, 관련기업, 환경단체, 지역주민, 관련연구기관이 자치단체의 지역개발정책을 지지하는 정도와 이들 조직과 실제로 자치단체가 상호작용하는 정도를 각각 설문문항을 통하여 묻고 이들 설문문항에서 답한 점수를 곱하여 인덱스를 만들었다. 자치단체의 지역경제개발 정책에 대한 이들 조직들의 지지 정도는 강하게 반대(1)부터 강하게 지지(5)로 구성하였으며, 네트워크 정도는 전혀 없음(1), 연간(2), 분기(3), 월(4), 주(5)로 구분하여 5점 척도로 구성하였다. 그리고 지지정도와 네트워크 정도를 곱하여 1~25점으로 지표를 구성하였다. 그리고 각 조직들의 지표 값을 합산한 다음 그룹의 수(7)로 나누어서 수평-외적네트워크 역량을 측정하는 인덱스를 만들었다. 또한, 수평-외적네트워크 역량의 진단을 위해서 7개 조직의 지표 값을 대상으로 요인분석(factor analysis)을 실시하여 동일한 속성의 그룹으로 묶이는지를 확인하였다. 분석결과 이들 7개 조직 간의 상관관계는 평균 0.46이고 크롬바하 알파(Cronbach's Alpha)값은 0.85로 높게 나타났다. 따라서 이들 7개 조직을 대상으로 도출된 지표를 수평-외적네트워크 역량을 측정하기 위한 변수로 사용하였다.

3. 독립변수

독립변수는 정치적·제도적 특성, 물리적·경제적 특성, 사회적·문화적 특성으로 구분하였다. 정치적·제도적 특성을 측정하기 위한 변수로는 먼저 자치단체의 지역개발정책에 대한 지역주민조직들의 지지정도를 측정하였으며, 척도는 강하게 반대(1)부터 강하게 지지(5)로 구성하였다. 다음으로 자치단체의 지역개발정책에 대한 지방의회의 지지정도를 측정하였으며 강하게 반대(1)부터 강하게 지지(5)로 척도를 구성하였다. 또한, 자치단체 행정서비스의 효율성과 전문성 측면에서 정책과 목표/전략의 개발 및 추진의 정도를 묻는 설문문항을 연계시켜서 정책/전략의 구체화 정도를 측정하였다. 설문문항은 각각에 대하여 매우 심각함(1)부터 매우 좋음(5)의 5점 척도로 구성하였으며 두 설문문항의 평균값을 구하여 1~5점으로 구성된 인덱스를 만들었다. 정치적/제도적 특성의 마지막 변수는 자치단체 행정서비스가 전문

성과 효율성 측면에서 얼마나 제도적으로 잘 구축되어 있는지를 묻는 설문문항을 사용하였으며 매우 심각함(1)부터 매우 좋음(5)으로 구성하였다.

물리적·경제적 특성은 먼저 물리적 특성을 나타내는 자치단체의 인구규모와 주택·교통여건을 사용하였다. 인구는 지역적 편차가 크기 때문에 로그를 취하여 보다 합리적인 통계분석이 될 수 있도록 하였다. 주택·교통여건은 자치단체들의 교통문제와 주택문제의 상태를 묻는 각각의 설문문항을 설계하고 매우 심각함(1)부터 매우 좋음(5)으로 구성하였다. 그리고 이들 두 설문문항의 점수를 합산한 평균을 주택·교통문제의 상태를 측정하는 변수로 사용하였다. 다음으로 경제적 특성의 자치단체 재정적 여건을 측정하기 위해서 총세입을 고려하였으며 통계청이 제공하는 2010년 데이터를 사용하였다. 다음으로 지역개발사업의 중요도는 자치단체들이 지역특화산업, 관광단지 개발 등과 같이 지역개발사업추진을 얼마나 중요하게 고려하고 적극적으로 추진하는지를 확인하는 설문문항을 설계하여 측정하였다. 척도는 전혀 중요치 않음(1)부터 매우 중요함(5)로 구성하였다. 다음으로 지역경제상황은 경제적 상태를 반영하는 대표적 변수인 실업을 고려하였다. 현재 우리나라의 통계청은 16개 광역자치단체의 실업률만을 제공하고 있어서 기초자치단체 수준에서 실업률을 확인할 수 없기 때문에 이 연구에서는 실업에 대한 자치단체 담당공무원의 인식을 조사하였으며 매우 심각함(1)부터 매우 우수함(5)으로 구성하였다.

사회적·문화적 특성은 먼저 자치단체 생활환경의 안전성을 측정하였다. 이 변수는 다양한 조작적 정의에 의해서 측정이 가능하지만, 현재 우리나라 통계청이 제공하는 관련된 대부분의 데이터는 16개 광역자치단체의 데이터만을 제공하고 있다. 따라서 불가피하게 기초자치단체 수준에서 설문조사를 실시하였다. 생활환경의 안전성은 자치단체의 범죄안전이 어떤지에 대한 설문문항을 설계하고 매우 심각함(1)부터 매우 좋음(5)로 구성하였다. 또한 자치단체들의 의지와 노력도 지역경제발전 네트워크 역량의 기반이 되는 중요한 사회적·문화적 특성들이다. 이러한 가치반영적 데이터는 통계청의 2차 데이터에서 구하기 쉽지 않을 뿐만 아니라 설문조사를 통하여 인식을 확인하는 것이 가장 합리적일 수 있다. 따라서 주민들의 생활에 가장 직접적인 영향을 미치는 환경, 교육, 복지에 관련된 설문문항을 만들어서 인식을 조사하였다. 환경오염방지 노력은 자치단체들이 환경오염 방지를 얼마나 중요하게 인식하고 적극적으로 정책을 추진하고 있는지에 대한 설문문항을 만들어서 전혀 중요치 않음(1)부터 매우 중요함(5)로 구성하여 측정하였다. 또한, 교육여건개선 노력과 복지/보건환경개선 노력도 각 이슈들에 대하여 자치단체들이 얼마나 중요하게 인식하고 정책을 적극적으로 개발/추진하는지를 조사하였다. 두 설문문항의 척도는 동일하게 전혀 중요치 않음(1)부터 매우 중요함(5)로 구성하였다. 구체적인 변수설명은 부록 1에서 제시하였으며 이상의 설문문항 및 2차 데이터를 가지고 체계적 분석결과를 도출하였다.

IV. 분석결과

이 연구는 먼저 변수들의 특성을 확인하기 위해서 기술적 분석을 실시하였다. <표 1>에서 보는 것과 같이 내적네트워크 역량과 외적네트워크 역량의 평균은 모두 중앙값보다 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 자치단체들이 평균적으로 네트워크 역량을 높게 인식하지는 않는 것을 의미할 것이다. 독립변수들을 보면, 정치적·제도적 특성에서는 대부분의 자치단체들에서 지역주민조직의 지지, 지방의회의 지지, 정책/전략의 체계화가 비교적 높은 것으로 나타났으며, 다만 제도적 여건이 상대적으로 좋지 않은 것으로 분석되었다. 물리적·경제적 특성에서는 총세입을 제외한 많은 변수들의 평균이 중앙값보다 높게 나타났다. 특히, 교육환경개선 노력, 지역개발사업의 중요도가 매우 높은 것으로 나타났으며 인구규모도 높은 평균을 보였다. 교육환경과 지역경제개발을 중요시 여기는 우리나라의 현실을 잘 보여주고 있다. 그러나 지역경제상황에 대해서는 상대적으로 좋지 않게 인식하는 것으로 나타났다. 사회적·문화적 특성에서는 교육환경개선 노력, 보건/복지환경개선 노력, 환경오염방지 노력에 많은 노력을 기울이는 것으로 나타났다. 이들 변수의 결과는 현재 우리나라의 자치단체들이 가장 많은 관심과 노력을 보이고 있는 영역이라는 것을 잘 보여주고 있다.

<표 1> 변수의 기술적 설명

변수	표본 수	평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수					
내적네트워크 역량	157	9.975	3.434	3	25
수직-외적네트워크 역량	159	14.258	5.324	2	30
수평-외적네트워크 역량	97	8.424	3.275	2	20
독립변수					
정치적·제도적 특성					
지역주민조직의 지지	137	3.387	0.885	1	5
지방의회의 지지	145	3.621	0.782	2	5
정책/전략의 체계화	157	3.124	0.554	1.5	4.5
제도적 여건	157	2.745	0.688	1	5
물리적·경제적 특성					
인구규모(log)	209	11.720	1.005	9.28	13.9
주택·교통여건	157	2.806	0.693	1.5	4.5
재정적 여건	226	411176.3	239766.7	97893	1941967

변수	표본 수	평균	표준편차	최소값	최대값
지역개발사업의 중요도	163	4.037	0.618	3	5
지역경제상황	159	2.566	0.800	1	5
사회적·문화적 특성					
생활환경의 안전성	157	3.389	0.713	1	5
환경오염방지 노력	164	3.628	0.693	2	5
교육환경개선 노력	165	4.364	0.663	2	5
보건/복지환경개선 노력	163	3.638	0.701	2	5

이러한 데이터를 토대로 지역경제개발 네트워크 역량에 대하여 자치단체의 외생적 요인이 미치는 영향을 분석하여 그 결과를 <표 2>에서 제시하였다. 내적네트워크 역량에 대한 유의미한 영향요인들은 주로 정치적·제도적 특성에서 나타났다. 정치적·제도적 특성에서는 제도적 특성을 대표하는 정책/전략의 체계화와 제도적 여건이 내적네트워크 역량에 통계학적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지역발전을 위한 정책과 전략/목표를 체계화시키고 관련 규제와 법 등을 잘 갖춘 자치단체일수록 조직의 목표가 명확하고 제반의 제도적 환경이 뒷받침되기 때문에 내부 직원들 간의 업무혼선 없이 사무배분이 명확하고 의사소통도 원활하여 내적 네트워크 역량이 높은 것으로 분석된다. 즉, 자치단체들이 목표와 정책을 명확하게 구체화시키고 관련 규제와 법을 지역여건에 맞게 체계화시키는 것이 내적네트워크 역량을 높이기 위해서는 중요하다는 것을 알 수 있다.

물리적·경제적 특성의 주택·교통여건과 사회적·문화적 특성의 생활환경의 안전성이 내적네트워크 역량을 통계학적으로 유의미하게 높이는 것으로 나타났다. 자치단체 내의 주택공급 상황이나 출퇴근 교통여건, 주변의 범죄안전 상태 등의 생활환경에 직접적으로 영향을 미치는 요인들이 내적네트워크 역량을 제고시키는데 중요하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 편리하고 안정적인 생활환경과 직장생활은 불가분의 관계이기 때문에, 편안한 주거공간, 편리한 출퇴근, 안전한 지역사회 등이 자치단체 공무원들의 원활한 상호작용과 사무배분에도 유의미한 영향을 미친다는 것이다. 이러한 결과는 가장 기본적이고 필수적 조건인 지역사회 주택문제, 교통체증 등을 해결하고 안심하고 살 수 있는 안전한 지역사회를 만드는 것이 자치단체의 경제개발 내적네트워크 역량과 무관한 것이 아니라 중요한 영향을 미친다는 것을 의미한다.

한편, 중요한 영향을 미칠 것으로 예측했던 정치적, 경제적, 문화적 특성들은 내적네트워크 역량에 통계학적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 내적네트워크 역량이 공무원들 간의 소통과 대민 행정서비스 역량에 초점을 두고 있기 때문에 행정서비스 제공을 위해서 반드시 필요한 제도적 특성과 주민생활에 직접적으로 연관된 교통,

주택, 안전문제들이 중요하게 영향을 미치는 것으로 판단된다. 그러나 간접적 또는 중장기적으로 영향을 미치는 정치적, 경제적, 문화적 특성들은 유의미하게 영향을 미치지 못하는 것으로 판단된다.

<표 2> 네트워크 역량에 대한 영향요인 분석

변수	내적네트워크 역량	수직-외적네트워크역량	수평-외적네트워크 역량
	Coef. (Std. Err.)	Coef. (Std.Err.)	Coef. (Std.Err.)
정치적·제도적 특성			
지역주민조직의 지지	0.276(0.374)	0.759(0.700)	2.072(0.438)***
지방의회의 지지	-0.316(0.415)	-1.123(0.768)	1.066(0.515)**
정책/전략의 체계화	1.781(0.585)***	0.364(1.097)	-0.208(0.696)
제도적 여건	0.892(0.406)**	1.013(0.753)	0.004(0.437)
물리적·경제적 특성			
인구규모(log)	0.203(0.366)	0.571(0.681)	0.125(0.387)
주택·교통여건	0.811(0.457)**	0.332(0.846)	-0.061(0.536)
재정적 여건	0.000(0.000)	-0.000(0.000)***	0.000(0.000)
지역개발사업의 중요도	0.1107(0.504)	2.165(0.936)**	0.461(0.581)
지역경제상황	0.099(0.364)	1.669(0.686)**	0.831(0.418)*
사회적·문화적 특성			
생활환경의 안전성	0.838(0.455)*	2.037(0.842)**	-0.719(0.549)
환경오염방지 노력	0.032(0.443)	0.243(0.824)	0.017(0.510)
교육환경개선 노력	0.666(0.424)	-0.470(0.783)	0.026(0.519)
보건/복지환경개선 노력	-0.108(0.454)	-1.230(0.840)	-0.469(0.561)
_cons	-9.279(6.027)	-7.225(11.145)	-2.749(6.689)
Mean VIF	1.39	1.39	1.51
N of Obs.	117	116	83
F(13, 103)	3.25***		
F(13, 102)		2.42***	
F(13, 69)			4.30***
R ²	0.291	0.236	0.447

참조: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

주1: 비표준화 결정계수이며 ()에는 표준오차임.

주2: F(13, 103)는 내적네트워크 역량, F(13, 102)는 수직-외적네트워크 역량, F(13, 69)는 수평-외적네트워크 역량임.

주3: 굵게 명암이 들어간 통계치는 가설이 채택된 것임.

수직-외적네트워크 역량에 대해서는 물리적·경제적 특성에서 자치단체의 경제적 여건을 나타내는 재정적 여건, 지역개발사업의 중요도, 지역경제상황이 통계학적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 자치단체의 재정적 여건은 통계학적으로 유의미하지만 그 영향이 -0.00000739 로서 사실상 미미한 것으로 나타났다. 재정적으로 풍부할수록 자치단체들은 중앙정부나 광역자치단체에 의존도가 낮을 것이다. 그러나 사실상 우리나라 정부의 재정구조가 중앙정부에 집중되어 있고 많은 지역개발정책이 상의하달식이기 때문에 이들 속 성장의 상충작용이 이러한 결과를 나타낸 것으로 판단된다. 그러나 지역개발사업의 중요성과 지역경제상황은 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지역개발사업의 중요성을 인식하고 체계적으로 사업을 추진하는 자치단체일수록 수직-외적네트워크 역량이 높았다. 또한, 지역노동시장의 활성화로 실업률이 낮고 지역경제가 활성화되어 있을수록 수직-외적네트워크는 높은 것으로 나타났다. 지역개발사업을 적극적으로 추진하거나 노동시장이 안정되어 지역경제가 활성화된 자치단체들은 중앙정부로부터 가능한 많은 예산을 조달하고 정책적 지원을 얻기 위해서 다각적으로 노력하며, 관련된 업무를 원활하게 추진하기 위해서 업무체계를 효율적으로 구축하려고 노력할 것이다.

사회적·문화적 특성에서는 단지 생활환경의 안전성만이 수직-외적네트워크 역량에 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 일반적으로 범죄가 없고 안전한 지역일수록 대부분 고소득자나 고학력자들이 많다. 일반적으로 이들이 상대적으로 더욱 다양하고 높은 수준의 행정서비스를 요구하는 경향이 있다. 따라서 중앙정부에 대하여 더욱 다양한 요구와 협조, 예산지원을 요청하는 경우가 많을 것이다. 따라서 생활환경의 안전성이 좋은 자치단체일수록 수직-외적네트워크 역량은 높은 것으로 판단된다.

반면에 정치적·제도적 특성의 요인들은 전혀 통계학적으로 유의미한 요인이 발견되지 않았다. 이것은 수직-외적네트워크가 중앙정부나 광역자치단체와의 관계에 초점을 두고 있기 때문에 지역개발에 관련된 이해관계자들과 제도적 특징은 크게 영향을 미치지 않는 것으로 판단된다.

앞에서 본 수직-외적네트워크 역량에서는 정치적·제도적 특성이 중요한 의미를 갖지 않은 반면에, 수평-외적네트워크 역량에서는 특히 정치적 특성을 나타내는 지역주민조직의 지지와 지방의회의 지지 정도가 통계학적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 물리적·경제적 특성의 지역경제상황이 수평-외적네트워크 역량을 높이는데 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 수평-외적 네트워크 역량은 인근자치단체, 환경단체, 관련연구기관, 기업, 지역주민, 지방의회 등과 같이 다양한 이해관계자들과 활발하게 상호작용할 뿐만 아니라 협력적 지지를 얻을 수 있을 때 높일 수 있다. 따라서 지역개발정책에 대한 지역주민 조직과 지방의회의 지지는 자치단체의 지역개발에 매우 중요한 정치적 정당성을 제공하며 다

양한 이해관계자들의 협력을 이끌어 내는 힘이 될 수 있다. 따라서 이러한 정치적 특성이 수평-외적네트워크 역량을 유의미하게 높이는 것으로 판단된다. 또한, 노동시장이 활성화되어서 다양한 사업들이 추진되고 지역경제가 좋을 때는 인근자치단체 뿐만 아니라 다양한 이해관계자들과 정치적·재정적 협력과 지지를 얻기 위한 다양한 노력들이 나타나며 이러한 과정에서 수평-외적네트워크 역량은 증가할 수 있다.

반면에 사회적·문화적 특성은 통계학적으로 유의미한 영향요인이 전혀 없었다. 이러한 결과는 수평-외적네트워크 역량은 사회적·문화적 특성들보다는 주민조직이나 지방의회의 정치적 지지와 지역경제상황이 중요한 영향을 미친다는 것을 보여준다. 이러한 결과는 내적네트워크 역량과 대비되는 결과인 만큼, 정책결정자들의 보다 주의깊은 접근과 전략적 관리가 필요한 부분일 것이다.

종합적으로 보면, 자치단체의 경제개발 네트워크 역량은 유형에 따라 뚜렷한 다른 요인들의 영향을 받는 것을 알 수 있다. 자치단체의 정책결정자와 실무자들은 지역발전 네트워크 역량의 유형에 따라 차별적 영향요인들이 뚜렷이 존재하는 만큼, 자치단체 네트워크 역량을 일괄적으로 접근하는 것을 지양하고 섬세하고 미시적 접근을 통하여 효율적으로 네트워크 역량을 개발하고 관리하도록 해야 할 것이다.

V. 결론 및 함의

지역경제발전에서 복잡한 이해관계자들 간의 집합적 딜레마에 기인한 협력과 갈등이 빈번하게 발생하고 의사결정요인들이 다차원화되면서 자치단체 역량의 중요한 축으로 네트워크 역량이 부각되고 있다. 따라서 이 연구는 현재까지 시도되지 않은 네트워크 역량에 대한 자치단체들의 외생적 요인의 영향을 경험적 연구를 통하여 체계적으로 분석하여 이들 외생적 요인이 각 자치단체의 네트워크 역량에 어떻게 영향을 미치는지를 분석하고 네트워크 역량을 제고시키기 위한 정책적 함의를 제시하는데 그 목적이 있다.

내적네트워크 역량에 대한 영향요인들을 보면, 제도적 특성의 정책/전략의 체계화와 제도적 여건, 물리적 특성의 주택·교통여건, 사회적 특성의 생활환경의 안전성이 통계학적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 자치단체의 내적네트워크 역량이 인구와 재정여건 같은 자치단체의 규모와 경제적 상황 보다는 자치단체가 갖고 있는 제도적 체계화와 정책적 구체화, 생활환경을 결정하는 필수조건인 교통, 주택, 안전 등에 의해서 많은 영향을 받는다는 점을 보여준다. 수직-외적네트워크 역량에 대해서는 경제적 특성의 재정

적 여건, 지역개발사업의 중요도와 지역경제상황 요인, 그리고 사회적 특성의 생활환경의 안전성이 통계학적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면에, 정치적·제도적 특성의 변수들은 전혀 통계학적으로 유의미하지 않았다. 결과적으로 수직-외적네트워크 역량이 경제적 특성에 의해서 지배적으로 영향을 받는다는 것을 의미하며, 이러한 결과는 자치단체들이 지역개발에서 재정적·정책적으로 중앙정부나 광역자치단체에 의존도가 높기 때문인 것으로 판단된다. 한편, 수평-외적네트워크에서는 정치적·제도적 특성의 지역주민조직의 지지와 지방의회의 지지 정도, 경제적 특성의 지역경제상황이 수평-외적네트워크 역량을 높이는 데 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 사회적·문화적 특성은 통계학적으로 유의미한 영향요인이 전혀 발견되지 않았다. 수평-외적네트워크 역량은 지역경제발전을 둘러싼 다양한 이해관계자들 간의 갈등을 해결하고 협력을 제고시키기 위해서 중요한 역할을 한다. 따라서 사회적·문화적 특성들보다는 정치적 특성과 경제적 특성이 중요한 영향을 미치는 것으로 분석된다.

우리나라의 자치단체들은 네트워크 역량을 체계적으로 고려하지 않았으며, 지역경제발전을 둘러싼 많은 이해관계자들 간의 갈등과 협력의 실패로 엄청난 거래비용을 발생시켰다. 수많은 정책결정자들과 전문가들은 네트워크 역량의 중요성마저도 간과했었다. 개인과 조직의 역량으로만 지역경제발전 이슈에서 발생하는 집합적 행동딜레마를 해결하기 쉽지 않기 때문에, 네트워크 역량을 제고시켜서 이해관계자들 간의 관계를 개선하고 협력적으로 비용을 최소화하고 편익을 극대화하는 시너지를 이끌어 내야 할 것이다. 네트워크 역량에 대해서 이 연구가 주는 중요한 함의는 네트워크 역량을 일괄적으로 고려할 것이 아니라, 다양한 유형의 네트워크 역량이 존재하며, 이러한 네트워크 역량을 제고시키는 영향요인도 네트워크 역량의 유형에 따라 다르다는 점이다. 즉, 지역경제발전을 위한 네트워크 역량을 효율적으로 제고시키기 위해서는 네트워크 역량의 유형에 따라 차별적인 영향요인들을 체계적으로 고려하여 네트워크 역량을 제고시키기 위한 전략적·차별적 관리와 제고노력이 되어야 한다는 것이다. 내적네트워크 역량을 개발하고 높이기 위해서는 제도적 특성을 체계적으로 관리하고 촉진시키는 전략적 접근이 필요하며, 수직-외적 네트워크 역량을 키우기 위해서는 무엇보다도 지역사회의 경제적 특성을 중점적으로 촉진시켜서 역량이 높아지도록 해야 할 것이다. 마지막으로, 수평-외적 네트워크 역량을 높이기 위해서는 정치적 특성들을 섬세하게 촉진시켜서 역량을 키우는 것이 효율적일 것이다. 이러한 차별적·전략적 관리와 네트워크 역량 개발 노력은 네트워크 역량을 체계적·효율적으로 높이는데 중요한 역할을 할 것이다. 이러한 결과는 지역경제개발에서 네트워크 역량의 중요성을 강조하고 전략적·차별적 제고노력을 촉진시키기 위한 중요한 계기가 될 수 있을 것이다.

자치단체의 경제개발 네트워크 역량을 측정하기 위한 방법은 다양한 측정도구들을 통해서

시도될 수 있지만 이 연구가 경제개발 네트워크 역량을 보다 합리적으로 확인하기 위한 다양한 경제개발 담당공무원들의 인식을 전반적으로 담지 못한 한계는 피할 수 없을 것이다. 그러나 해당 자치단체의 경제개발 업무를 총괄하는 책임자들의 응답이기 때문에 일정부분 자치단체의 경제개발 네트워크 역량을 대표할 수 있을 것으로 판단된다. 이 연구가 네트워크 역량을 경험적으로 연구한 첫 번째 연구인 것을 감안할 때, 보다 체계적으로 네트워크 역량을 측정할 많은 후속연구들이 나올 수 있기를 기대한다.

【참고문헌】

- 강석진. (2013). 「학교주변 공공영역의 안전환경 조성방안」. (편집) 한국교육개발원 교육시설환경연구센터, 안전한 교육환경 조성을 위한 CPTED 대응전략, 연구자료 RRM 2013-6.
- 강운호. (2001). 지방자치의 실사가 지방정부의 사회복지지출에 미친영향. 『지방정부연구』, 109-126
- 강철구·소순창. (2004). 「지방정부의 혁신역량 강화를 위한 지표개발」. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문(2004.12).
- 김대건. (2006). 지속가능한 정부혁신과 성과 조직을 위한 조직리더십의 역할. 『한국행정학보』, 40(1): 29-49.
- 김병국·권오철. (1999). 지방자치단체 역량평가를 위한 지표개발 연구: 내부조직역량 평가체계 구축을 위한 시론. 『한국지방자치학회보』, 11(4): 53-73.
- 김병준·조경호. (1999). 자치단체의 조직과 인사의 성과평가모형 개발. 『한국지방자치학회보』, 11(3): 5-22.
- 김정홍. (2004). 「지역산업의 혁신역량 강화방안: 지역혁신정책을 중심으로」. 산업연구원 연구보고서 제488호.
- 김재영·주기완. (2012). 지방자치실시이후 지방세 징수율 변화에 대한 영향분석. 『한국지방자치학회보』, 24(1): 26-45.
- 김태은·구교준. (2007). 외국인 직접투자의 결정요인에 관한 연구: 정부규제를 중심으로. 『한국행정학보』, 41(4): 203-228.
- 김혜정·이승중. (2006). 지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신. 『한국행정학보』, 40(4): 101-126.
- 남궁근. (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석. 『한국행정학보』, 28(3): 991-1012.
- 류지성·고석찬·박경원·최유성·김재일. (2001). 지방정부혁신의 역동성 요인에 관한 연구. 『한국행정연구』, 10(1): 209-223.
- 문태훈. (2003). 지방자치단체 환경행정역량 평가모델의 개발과 적용에 관한 연구. 『한국정책학회보』, 12(1): 201-222.
- 박국흠. (2008). 지방공무원의 조직몰입과 혁신정향이 혁신형태에 미치는 영향. 『한국행정학보』, 42(2): 263-282.
- 박우성·전동훈. (2002). 한국경제의 발전과 정부의 역할. 『사회과학연구』, 28: 77-100.
- 박희봉·강제상. (1999). 말콤 볼드리지모델을 이용한 지방자치단체 조직평가: 포천군 공무원의 자체평가를 중심으로. 『한국행정학보』, 33(3): 257-272.

- 배응환. (2008). 지역혁신체제와 중개조직: 대덕밸리의 BI사업과 RIC사업을 중심으로. 『한국정책학회보』, 17(4): 193-222.
- 배인명. (2000). 지방자치와 지방복지재정. 『한국지방재정논집』, 5(1): 161-180.
- 소순창. (2012). 지방정부의 혁신역량과 성과관리에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 24(2): 177-200.
- 송광태. (2012). 광역지방의회의 입법기능 실태분석 : 7·8·9대 경상남도의회의 조례안 내용분석을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 24(2): 123.
- 안전행정부. (2014). 『읍면동 주민자치회 시범실시 컨설팅단 구성·운영 계획』. 안전행정부
- 여차민·이석환·하현상. (2013). 지역특구제도의 선별적 규제완화 효과 분석. 『한국지방자치학회보』, 25(2): 133-158.
- 오영균. (2013). 지방정부 3.0 이론과 과제. 『지방행정연구』, 27(2): 3-26.
- 윤두섭·이승중. (2004). 『지방자치단체의 혁신역량에 관한 연구』. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 윤정길·허석. (1996). 비선호시설 입지와 주민조직의 활용방안. 『사회과학논총』, 창간호: 107-131.
- 오철호·장덕희·신열. (2012). 지방자치제도 시행이후 시·군자치단체의 복지재정 지출규모 변화 분석. 『한국지방재정논집』, 17(2): 31-56.
- 왕재선·김서용. (2009). 조직혁신의 다차원성과 결정요인: 혁신속도, 범위 및 빈도를 중심으로. 『한국행정학보』, 43(3): 73-99.
- 이동기. (2000). 혁신확산의 영향요인에 관한 분석. 『한국행정학보』, 34(3): 317-332.
- 이상일. (2013). 『지방자치단체의 복지재정 결정요인에 관한 연구』. 박사학위논문, 서울시립대학교.
- 이성현. (2013). 주거환경의 지역 간 불균형에 따른 주택가격 영향분석. 『대구경북연구』, 12(2): 93-111.
- 이승중. (1998). 민선자치단체장 리더십의 영향요인. 『한국행정학보』, 32(1): 147-161.
- 이승중. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 『행정논총』, 46(3): 361-390.
- 이승중·윤두섭. (2005). 지방정부의 역량에 관한 개념화 연구. 『한국지방자치학회보』, 17(3): 5-24.
- 이재경. (2002). 여성과학기술인력양성을 위한 프로그램개발연구. 『사회과학연구논총』, 9: 69-81.
- 이재성·임승빈. (2004). 지방정부의 혁신역량 평가의 모델. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문 (2004.12).
- 이종수. (2004). 한국지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책의 행위자 및 영향요인을 중심으로. 『한국행정학보』, 38(5): 241-258.
- 전대욱. (2013). 『지역안전을 위한 행정협업과 지방자치단체의 역할』. 지방행정연구원 안전공동

- 체연구센터.
- 최미옥·임석준. (2004). 「지방정부역량연구와 구조화 이론」. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문 (2004.12).
- 최봉기·조용상·이시경·조병희. (1993). 지방정부의 자치역량 강화방안: 분석들의 구성을 중심으로. 『대구경북행정학회보』, 5: 47-72.
- 최상욱. (2012). 정부의 질 연구: 효과성 제고를 위한 정부역량 개념의 탐색적 고찰. 『정부학연구』, 18(2): 77-97.
- 최영출. (2003). 지방분권에 따른 지방정부의 역량강화. 『지방행정연구』, 17(2): 27-50.
- 최인수·전대욱·박승규·하현상·현승현·이유현 (2012). 「저탄소 녹색마을 조성사업 활성화 방안연구」. 환경부.
- 정용덕·최태현. (1999). 한국 자본주의 국가의 기능과 기구: 1982- 1997. 『행정논총』, 37(1): 21-56.
- 하능식·구찬동. (2012). 사회복지예산 증가의 지방재정영향분석. 『한국지방재정논집』, 17(3): 1-34
- 하현상. (2012). 「자치단체 도시행정의 한계와 지원기능 강화방안: 환경, 주택, 교통, 상하수도, 범죄안전을 중심으로」. 한국지방행정연구원
- 홍형득. (1997). 지방정부의 혁신체제구축을 위한 테크노폴리스 조성전략. 『한국정책학회보』, 6(2): 101-127.
- Al-Khouri, A. M. (2012). Population Growth and Government Modernisation Efforts, *IRACAST-International Journal of Research in Management & Technology*, 2(1): 1-8.
- Bartik, T. J. (1995). Economic Development Strategies. Upjohn Institute Working Paper, 95(33): 1-34
- Benton, J. E. (2013). Local Government Collaboration: Considerations, Issues, and Prospects, *State and Local Government Review*. first published online DOI: 10.1177/0160323X135115683.
- Birdsall, N. (1994). Government, Population, and Poverty: A Win-Win Tale, In Robert Cassen (ed). *Population and Development: Old Debates, New Conclusions*. Washington, D. C.: Overseas Development Council.
- Bolton, M. K. (1993). Organizational Innovation and Substandard Performance: When is Necessity the Mother of Innovation. *Organizational Science*, 4(1): 57-75.
- Boyatzis, R. (1982). *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. NY: John Wiley & Sons.

- Cascioaro, T. and M. S. Lobo. (2008). When Competence is Irrelevant: The Role in Interpersonal Affect in Task-related Ties. *Administrative Science Quarterly*, 53: 655-684.
- Chavez, D. (2012). Institutional Framework for Fostering Innovation Capabilities and Collective Action: The Case of Nuevo Leon, Mexico. Paper to be presented at the Druid Academy 2012, January 19-21.
- Chung, Y. and S. E. Jackson. (2013). The Internal and External Networks of Knowledge-Intensive Teams: The Role of Task Routineness. *Journal of Management*. first published online DOI: 10.1177/0149206310394186.
- Choi, Y. C. (2006). Prioritizing The Critical Factors Associated with The Regional Innovation System in Korea. *International Review of Public Administration*, 10(2): 49-59.
- Cook, P., M. Uranga, and G. Etxebarria. (1997). Regional innovation systems: Institutional and organizational dimensions. *European Planning Studies*, 8: 466-483.
- Crawford, S. E. S., and E. Ostrom. (1995). A Grammar of Institutions. *American Political Science Review*, 89(3): 582-600.
- Deci, E. L. (1980). Intrinsic motivation and personality in E.staub ed, *Personality: Basic Aspects and Current Research*. Englewood Cliff: Prentice Hall.
- Feiock, R. C. (2005). Institutional Collective Action and Local Governance Devoe Moore Center Program in Local Governance Conference, Florida State University.
- Feiock, R. C. (2004). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Feiock, R. C. and M. Jeong (2002). Regulatory Reform and Urban Economic Development, *State and Local Government Review*, 34(3): 153-159.
- Grundy, J., P. Annear, A. M. Chomat, S. Ahmed, and B. Biggs. (2013). Improving average health and persisting health inequities—towards a justice and fairness platform for health policy making in Asia, *Health Policy and Planning*, first published online DOI: 10.1093/heapol/czt068.
- Hajkova, V. and P. Hajek. (2011). Typology of Regional Innovation Systems in Europe: A Neutral Network Approach. *International Journal of Mathematical Models and Methods in Applied Science*, 5(3): 463-471.
- Heidenreich, M. (1997). The Dilemmas of regional innovation systems. In P. Cooke

- et al. (eds). *Regional Innovation Systems*. London: Routledge. 497-538.
- Hood, C. and R. Dixon (2010). The Political Payoff from Performance Target Systems: No-Brainer or No-Gainer? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2): 281-298.
- Horn, M. J. (1995). *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, New York: Cambridge University Press.
- Ihlanfeldt, K. R. and Benjamin Scafidi (2004). Whites' Neighborhood Racial Preferences and Neighborhood racial Composition in the United States: Evidence from the Multi-city Study of Urban Inequality, *Housing Studies*, 19(3): 325-359.
- Kahn, M. E. (2006). *Green Cities: Urban Growth and the Environment*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Klasen, S. and D. Lawson (2007). The Impact of Population Growth on Economic Growth and Poverty Reduction in Uganda, Working Paper.
- Kohler, U and F. Kreuter (2009). *Data Analysis Using Stata*, College Station: Stata Press.
- Koven, S. G. and T. S. Lyons. (2003). *Economic Development: Strategies for State and Local Practice*, Washington D.C.: ICMA Press.
- Lassey, P. (1998). *Developing a learning organization*. London. Kogan Page.
- Lawson, B. and Danny S. (2001). Developing Innovation Capability in Organizations: A Dynamic Capabilities Approach. *International Journal of Innovation Management*, 5(3): 377-400.
- Mazmanian, D. A. and M. E. Kraft. (2009). *Toward Sustainable Communities: Transition and Transformations in Environmental Policy*. Cambridge: The MIT Press.
- Meier, K. J. and L. J. O'Toole Jr. and G. A. Boyne, and R. M. Walker. (2007). Strategic Management and the Performance of Public Organizations: Testing Venerable Ideas against Recent Theories, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3): 357-377.
- Miller, G. J.(1992). *Managerial Dilemmas*, New York: Cambridge University Press.
- Mintrom, M. (2000). *Policy Entrepreneurs and School Choice*, Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Nielsen, P. A. (2013). Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance, *Journal of Public Administration Research and Theory*,

- first published online DOI: 10.1093/jopart/mut025.
- Norris, P. and R. Inglehart. (2008). *Existential security and the gender gap in religious values*. Conference on Religion and International Affairs, New York.
- North, D. (1955). Location Theory and Regional Economic Growth, *The Journal of Political Economy*, 63(3): 243-358.
- Ogden, L., K. Morrison, and K. Hardee. (2013). Social capital to strengthen health policy and health systems, *Health Policy and Planning*, first published online DOI:10.1093/heapol/czt087.
- Ostrom, E. (1999). Coping With Tragedies of The Commons. *Annual Review of Political science*. 2: 493-535.
- _____ (2005). Policies that Crowd Out Reciprocity and Collective Action. *moral sentiments and material interests the foundations of cooperation in economic life*. Cambridge: The MIT Press
- O'Donnell, O. (2012). Strategic Collaboration in Local Government, *Local Government Research Series*, Report No. 2.
- O'Toole, Laurence J. Jr. (1985). *American Intergovernmental Relations*, Washington, D.C.: CQ Press
- Peek, L. (2008). Children and disasters: Understanding vulnerability, developing capacities, and promoting resilience-an introduction. *Children Youth and Environments*, 18(1): 1-29.
- Peterson, W. C. and P. S. Estenson. (1996). *Income, Employment, and Economic Growth*, New York: W. W. Norton & Company.
- Portney, K. E.. (2005). Civic engagement and sustainable cities in the United States. *Public Administration Review*, 65 (5): 579-591
- Portney, Kent E. and Z. Cuttler. (2010). The Local Nonprofit Sector and the Pursuit of Sustainability, *Local Environment*, 15(4): 323-339.
- Post, S. E.(2004). *Metropolitan Area Governance and Institutional Collective Action*, In *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*, (ed) Richard C. Feiock, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Prahalad, C. K. and G. Hamel. (1990). The Core Competence of The Corporation, *Havard Business Review*, May and June: 152-173.
- Reese, Laura A. (1993). Decision Rules in Local Economic Development, Urban

- Affairs Quarterly, 28(3): 501-513.
- Ritter, T. and H. G. Gemunden. (2003). Network Competence: Its impact on innovation success and its antecedents. *Journal of Business Research*, 56: 745-755.
- Rydin, Y. and M. Pennington. (2000). Public Participation and Local Environmental Planning: The collective action problem and the potential of social capital. *The International Journal of Justice and Sustainability*, 5(2): 153-169.
- Sethi, D., S. Guisinger & D. L. Ford & S. E. Phelan. (2002). Seeking Greener Pastures: A Theoretical and Empirical Investigation into the Changing Trend of Foreign Direct Investment Flows in Response to Institutional and Strategic Factors. *International Business Review*, 11: 685 - .705.
- Sparrow, P. R. (1996). Competency Based Pay Too Good to Be True. *People Management*, Dec, 5
- Sparrowe, R.T., R. C. Liden, S. J. Wayne, and M. L. Kraimer. (2001). Social Networks and The Performance of Individuals and Groups. *Academy of Management Journal*, 44: 316-325
- Sullivan, D. M. (2002), Local Governments as Risk Takers and Risk Reducers: An Examination of Business Subsidies and Subsidy Controls, *Economic Development Quarterly*, 16(2): 115-126.
- Sullivan, D. M. and G. P. Green (1999), Business Subsidies and Municipal Controls, *Journal of Urban Affairs*, 21(3): 267-280.
- Turner, R. S. (1999). Entrepreneurial Neighborhood Initiatives: Political Capital in Community Development. *Economic Development Quarterly*, 13(1): 15-22.
- Ullman, E. (1941). A Theory of Location for Cities. *The American Journal of Sociology*, 46(6): 853-864.
- UNFPA. (2003). UNFPA's Support to National Capacity Development Achievements and Challenges. *Evaluation Report*, 20.
- Walker, R. M. and R. Andrews. (2013). Local Government Management and Performance: A Reveiw of Evidence, *Journal of Public Administration Research and Theory*, first published online DOI: 10.1093/jopart/mut038.
- Wassmer, R. W. and J. E. Anderson. (2001). Bidding for Business: New Evidence on the Effect of Locally Offered Economic Development Incentives in a Metropolitan Area. *Economic Development Quarterly*, 15(2): 132-148.

- Walter, A. M. Auer, and T. Ritter. (2006). The Impact of Network Capabilities and Entrepreneurial Orientation on University Spin-Off Performance. *Journal of Business Venturing*, 21: 541-567.
- Weber, E. P. (2003). *Bringing Society Back In*, Cambridge: The MIT Press.
- Wolman, H. and D. Spitzley. (1996). The Politics of Local Economic Development, *Economic Development Quarterly*, 10(2): 115-150.
- Wright, D. S.. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*, Monterey: Brooks/Cole Pub Co.
- Yackee, J. W. and S. W. Yackee. (2010). Administrative Procedures and Bureaucratic Performance: Is Federal Rule-Making "Ossified"?, *Journal of Public Administration Research and Theory*. 20(2): 261-282.

하 현 상: 미국 플로리다 주립대학교에서 행정학 박사(2011)를 취득하였으며, 현재 국민대학교 행정정책학부 행정학전공의 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지속가능한 발전과 커뮤니티 리질리언스이며 최근의 연구는 The Influence of Network Activities on Organizational Learning in the Public Sector(2013, 공저), 지속가능한 환경을 위한 거버넌스 채택에 대한 신뢰와 제도의 영향(2013, 공저) 등이 있다 (hsha@kookmin.ac.kr).

김 종 범: 미국 조지워싱턴 대학교에서 정책학 박사(1989)를 취득하였으며, 현재 국민대학교 행정정책학부 행정학전공의 교수로 재직 중이다. 최근의 관심분야는 과학기술정책과 공공마케팅이며 주요 연구로는 원전사고 위험인식 영향요인에 관한 연구: 휴리스틱의 조절효과 분석을 중심으로(2013, 공저), 마거릿 대처의 보수혁명(2013, 공저) 등이 있다(kpres@kookmin.ac.kr).

조 경 호: 미국 조지아대학교에서 행정학 박사(1992)를 취득하였으며, 현재 국민대학교 행정정책학부 행정학전공의 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 인사행정과 행정조직론이다. 최근 여성 과학기술인 공직 참여 활성화, 고위공무원단체도의 성과평가, 공무원 성과평가의 공정성 연구 등에 관심을 갖고 연구를 수행하였으며, [현대인사행정론](2013, 공저), [공공조직행태론](근간) 등이 있다(khcho@kookmin.ac.kr).

<부록표 1> 변수 설명

종속변수	조작정의 설명	출처 및 년도
내적네트워크 역량	지역경제발전 행정서비스의 효율성과 전문성측면에서 내부직원들의 소통 정도와 사무배분정도를 곱함 산식: 소통정도(5점 척도: 매우 심각함(1) ~ 매우 좋음(5))*행정서비스의 효율성과 전문성측면에서 사무배분 정도(5점 척도: 척도구성: 매우 심각함(1) ~ 매우 좋음(5))	지방자치단체 행정지원의 한계와 개선방안에 관한 설문조사(2012)
수직-외적네트워크 역량	지역경제발전 행정서비스의 효율성과 전문성측면에서 중앙부처 및 기관, 광역자치단체와의 소통정도(5점 척도: 매우 심각함(1) ~ 매우 좋음(5))*[업무혼선 정도(5점 척도: 매우 심각함(1) ~ 매우 명확함(5)) + 업무중복정도(5점 척도: 매우 심각함(1) ~ 매우 명확함(5))]	동일 설문조사(2012)
수평-외적네트워크 역량	지방의회, 상공회의소, 인근 자치단체, 관련기업, 환경단체, 지역주민조직, 관련연구기관의 지역경제개발정책에 대한 지지정도와 네트워크 정도를 곱하여 각각의 값을 구하고 조직 수(7)로 나눔 산식: [지역경제개발정책에 대한 지지 정도 {5점 척도: 강하게 반대(1) ~ 강하게 지지(5)} * 네트워크 정도(5점 척도: 전혀 없음(1) ~ 매우(5))/7]	동일 설문조사(2012)
독립변수		
정치적·제도적 특성		
지역주민조직의 지지	자치단체의 지역경제개발정책에 대한 지지 정도 척도: 강하게 반대(1) ~ 강하게 지지(5)	동일 설문조사(2012)
지방의회의 지지	자치단체의 지역경제개발정책에 대한 지지 정도 척도: 강하게 반대(1) ~ 강하게 지지(5)	동일 설문조사(2012)
정책/전략의 체계화	자치단체의 전략/목표와 정책의 상태 산식: 전략/목표 상태(5점 척도: 매우 심각함(1) ~ 매우 좋음(5))* 정책 상태(5점 척도: 매우 심각함(1) ~ 매우 좋음(5))	동일 설문조사(2012)
제도적 여건	자치단체의 제도미흡(혼선, 엄격한 규제, 법 부재 등) 척도: 매우 심각함(1) ~ 매우 좋음(5)	동일 설문조사(2012)
물리적·경제적 특성		
인구규모(log)	기초자치단체의 인구 수(log)	통계청(2011)
주택·교통여건	자치단체 교통상태와 주택공급상태는 어느정도인가 산식: 교통상태(5점 척도: 매우 심각함(1) ~ 매우 좋음(5))*주택공급상태(5점 척도: 매우 심각함(1) ~ 매우 좋음(5))	동일 설문조사(2012)
재정적 여건	기초자치단체의 총세입	통계청(2010)
지역개발사업의 중요도	자치단체가 지역개발사업 추진(지역특화산업, 관광단지 개발 등)을 얼마나 중요하게 고려하고 추진하는가 척도: 전혀 중요치 않음(1) ~ 매우 중요함(5)	동일 설문조사(2012)
지역경제상황	자치단체의 실업이 어느 정도인가 척도: 매우 심각(1) ~ 매우 우수(5)	동일 설문조사(2012)
사회적·문화적 특성		
생활환경의 안전성	자치단체의 범죄안전상태는 어느 정도인가 척도: 매우 심각함(1) ~ 매우 좋음(5)	동일 설문조사(2012)
환경오염방지 노력	자치단체가 환경오염방지를 얼마나 중요시 고려하고 목표를 추진하는가 척도: 전혀 중요치 않음(1) ~ 매우 중요함(5)	동일 설문조사(2012)
교육환경개선 노력	자치단체가 교육환경을 얼마나 중요시 고려하고 목표를 추진하는가 척도: 전혀 중요치 않음(1) ~ 매우 중요함(5)	동일 설문조사(2012)
보건/복지환경개선 노력	자치단체가 복지/보건환경 개선을 얼마나 중요시 고려하고 목표를 추진하는가 척도: 전혀 중요치 않음(1) ~ 매우 중요함(5)	동일 설문조사(2012)

〈부록표 2〉 변수들 간의 상관관계

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P
내적 네트워크 역량(A)	1.000															
수직-외적 네트워크 역량(B)	0.26***	1.000														
수평-외적 네트워크 역량(C)	-0.07	0.06	1.000													
지역주민 조직의지 지(D)	0.07	0.09	0.62***	1.000												
지방의회 의지지 (E)	-0.00	-0.13	0.42***	0.43***	1.00											
정책/전략의 체계화 (F)	0.46***	0.10	-0.11	-0.07	-0.05	1.00										
제도적 여건(G)	0.31***	0.19**	0.03	0.09	-0.03	0.21***	1.00									
인구규모 (log)(H)	0.06	-0.05	0.01	-0.05	-0.04	0.08	-0.04	1.00								
주택·교통 상태(I)	0.29***	0.19**	0.05	0.05	0.00	0.20**	0.15*	0.05	1.00							
재정적 여건(J)	0.16**	-0.10	-0.04	-0.07	-0.05	0.06	0.08	0.57***	0.12	1.00						
지역개발 사업의 중요도(K)	-0.04	0.10	0.13	0.01	0.09	-0.14*	0.03	0.09	-0.14	0.08	1.00					
지역경제 상황(L)	0.07	0.14*	0.08	-0.08	-0.09	0.09	0.09	-0.09	0.05	0.14	0.00	1.00				
범죄안전 상태(M)	0.26***	0.17**	-0.11	0.03	0.06	0.21**	0.16*	-0.16**	0.40	0.13	-0.18**	0.01	1.00			
환경오염 방지노력 (N)	-0.02	-0.03	-0.03	-0.05	-0.03	0.01	-0.02	0.20**	-0.09	-0.02	0.20	-0.08	-0.09	1.00		
교육환경 개선노력 (O)	-0.00	-0.03	-0.01	-0.03	0.17	-0.10	-0.09	-0.17**	-0.14	0.16**	0.31	-0.07*	0.02	0.17**	1.00	
보건/복지 환경개선 노력(P)	-0.07	-0.04	0.03	0.12	-0.02	-0.02	0.10	0.15*	-0.14*	0.02	0.29	0.09	-0.13	0.38***	0.19**	1.00

