거버넌스로서 정부위원회 위원 간 네트워크 구조 및 변화에 대한 탐색적 연구

- 인천시 지방정부위원회를 중심으로 - *

An Exploratory Study on Governance Structures of Local Government Committees Networks

박 치 성 (중앙대학교 공공인재학부 교수 - 주저자)
채 은 경 (인천발전연구원 연구위원 - 공동저자)
오 재 록 (전주대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Chi-Sung Park / Jae-Rok Oh / Eun-Kyong Chai

The study aims to explore governance structures of local government committees using the face to face communication relations among committee members. The government committee is known as a horizontal, network governance mode, which plays a complementary role to vertical or hierarchy governance. Thus, mix of the two modes of governance can be seen as a metagovernance. Based on this theoretical concept, this study collected data of Incheon Metropolitan City government committees from 2013 to 2015. Applying social network analysis, this study analyzed the inter-government committee networks by three years, which enables us to compare governance structures between conservative mayor era(2015) and progressive mayor era(2013). As expected, the inter-committees governance structure turned out to be metagovernance. Although public officers and mayors played a policy broker role in the inter-committee network, committee members from the various backgrounds such as civil society, university, and business also played a policy broker role between committees (members). However, during the progressive mayor year, the public officer was one third of all policy brokers, whereas more than half of policy brokers were the public officers under the conservative mayor era. A lesson drawn from the analysis is that establishing a metagovernance mode for iner-committee network depends on how to balance the policy broker roles between public officers and other policy stakeholders rather than simply providing a chance for stakeholders to participate in a government committee.

주제어: 메타거버넌스; 정부위원회; 네트워크분석; 위원(회)간 네트워크 구조

Key Words: Metagoverance; Government Committee; Network Analysis; Inter-committee Network Structure

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2055108)

www.kci.go.kr

I. 들어가는 말

민주적인 정부운영을 위한 정부개혁의 일환으로 정부위원회는 지난 20여 년 동안 양적, 질적 변화와 발전을 거두어왔다. 정부의 일방적인 하향식 정책결정 제도에 대한 보완책으로서 합의제적인 위원회 제도는 그 중요성이 널리 인식되고 있으나(최무현, 조창현, 2008), 그 중요성에 비하여 정부위원회에 대한 연구는 그리 많지 않은 실정이다.

지금까지 정부위원회에 대한 연구들은 시민참여라는 가치를 중심으로 하는 정부위원회의 의의 및 가치, 정부위원회의 현황 및 운영(단일 위원회 내 조정 메커니즘), 인원구성에 있어 문제점 지적(및 개선방안 제시) 등에 한정되어 왔다(김병섭, 김철, 2002; 최무현, 조창현 2008). 정부위원회, 특히 지방정부위원회는 개별 위원회에서 이루어지는 정부위원회의 의사결정도 중요하다. 그러나 전체 정부 거버넌스 측면에서 다양한 위원회의 의사결정들에 대한 조정이 어떻게 이루어지고 있는지에 대한 연구가 부재하였다.

이러한 측면에서 본 연구는 인천시 지방정부위원회를 대상으로 정부위원회의 위원간 의사소통 관계 네트워크가 어떠한 특성을 보이는지에 대하여 탐색적으로 분석하는 것이 목적이다. 이러한 분석은 위원회에 속하는 위원들의 네트워크 분석을 통하여 이루어진다. 같은 위원회에 소속되는 위원들은 대면관계(회의)를 통하여 특정 정책에 대한 정보교환, 토론 등 의사소통을 하며, 이러한 과정을 통하여 정책에 대한 합의에 이르게 된다. 이러한 위원들 중 특정인들은 1개의 위원회에만 소속되지 않고 복수의 위원회에 소속된다. 이러한 복수의 위원회에 소속되는 위원들은 복수의 위원회에서 서로 다른 위원들과 서로 다른 정책과 관련된 의사소통을 하면서 자신이 속한 위원회들의 정책들에 있어 조율을 할 수 있는 위치에 있을 수 있는 것이다. 이러한 측면에서 위원회의 위원간 의사소통 관계는 위원회 간 의사소통 또는 정책업무 조정 관계로 파악될 수 있는 것이다.

위와 같은 연구목적에 대한 구체적인 세부 연구목적은 다음과 같다. 첫째, 지방정부위원회 간 정책업무조정 네트워크에 있어 구조적 특성(조정 역할을 하는 행위자 유무 및 이들의 특징) 파악한다. 다양한 위원들 중 어떤 위원이 모든 위원회에 걸쳐 중요한 역할을 하고 있는지를 파악하고자 한다. 여기서 중요한 역할이라 함은 특정 위원회에 대한 다른 위원회의 구조적 의존성을 의미하는 것으로서 다른 위원회들 사이에서 조정역할을 하는 위원회, 그리고 다른 위원회들로부터 매우 많은 연결을 가지게 되는 허브의 역할을 하는 위원회 등을 파악하고자 한다.

둘째, 지방정부위원회 간 정책업무조정이라는 거버넌스 구조에 있어 정부위원회의 위원 간 네트워크에서 얼마나 다양한 행위자들에 의하여 정책업무조정이 이루어지는가를 파악하고자 한다. 셋째, 시간의 변화, 특히 단체장의 변화(민주당→새누리당)라

www.kci.go.kr

는 정치적 영향력에 따라 정부위원회 위원 네트워크에서 주요 행위자의 변화가 있는가를 파악하고자 한다. 이는 지방정부위원회 간 정책업무조정에 있어 정치적 영향(자치단체장의 변경)이 어떠한 영향을 미치는가에 대한 탐색적 접근이다.

이러한 연구목적을 달성하기 위해서 본 연구는 다음 장에서 네트워크 거버넌스 측면에서 위원회(위원회 간 네트워크)에 대하여 논의하고, 연구에 이용된 자료 및 분석과 관련된 연구설계가 제시된다. 이후 위원들의 위원회 소속에 의한 위원회의 위원 간 네트워크 분석을 실시하고, 분석결과에 대하여 논의한다.

II. 이론적 논의

1. 거버넌스의 측면에서 정부위원회

거버넌스는 정부가 공공문제를 해결하는데 있어 기존의 정부중심의 수직적/위계적 의사결정 체계를 지양하고, 상호의존적인 정부-시장-시민사회가 동등한 입장에서 자율적인 수평적 네트워크를 구축하고, 이러한 수평적인 관계아래에서 상호작용 및 협력을 통하여 정책문제를 조정 및 결정하는 것으로 정의될 수 있다(김인, 2006: 54).

이러한 거시적인 측면에서의 거버넌스 정의는 정책과정에 따라 다양한 해석이 가능하다. 예를 들어 정책집행, 즉 공공서비스 전달에 초점을 맞추는 경우 효율성과 효과성을 동시에 추구하는 전략적 공공협력 네트워크(Goldsmith & Eggers, 2004; Agranoff & McGuire, 2003) 측면으로 볼 수 있는 반면, 정책형성 및 정책결정과정에 있어 정책이해관계자를 포함한 시민들의 참여 및 숙의민주주의에 초점을 맞추는 측면에서의 거버넌스(정책네트워크 논의)가 있을 수 있다(Fischer, 2012). 이 중 본 연구는 후자의 거버넌스의 측면에서 거버넌스의 핵심이라고 할 수 있는 지방정부위원회가 연구대상이다.

정부위원회는 다양한 정책이해관계자들의 참여 증대를 통한 정책결정에 이들의 적극적인 참여가 요구되는 거버넌스의 목적 – 민주적 의사결정 및 정책에 대한 책임성 담보 – 을 실현하는데 적당한 정부조직구조라고 볼 수 있다(이종수 외, 2003). 왜냐하면 첫째, 정부위원회는 기존의 주요 정부-주민 연계 또는 참여 양식이었던 공청회가 가졌던 정부의 일방적인 홍보수단(정홍익, 김호섭, 1991)이라는 비판을 보완할 수 있기 때문이다. 특정 공공문제에 대한 다양한 이해관계 및 전문적 지식을 가지는 민간 이해관계자들이 자율적으로 정책과정에 참여함으로써 전문성을 높일 수 있으며, 동시에 위원들 간 토론을 통한 합의라는 정책의사결정을 도모하기 때문에 숙의민주주

www.kci.go.kr

의의 측면에서의 거버넌스에 적합하다고 할 수 있다(김병섭, 김철, 2002).

둘째, 정부위원회는 정부와 시민간의 지속적인 의사소통 및 정보의 공유가 가능하게 함으로써 다수결이 아닌 구성원 간의 합의에 의한 의사결정을 가능하게 하는 제도이다. 따라서 정부위원회라는 거버넌스 구조를 통하여 정부의 책임성(accountability)이 더 높아질 수 있는 것이다.

셋째, 위원회를 통한 정부정책의 정당성 확보의 측면이다. 거버넌스는 자원의 권위적 배분을 함에 있어 소수 엘리트에 의한 결정이 아닌, 자율적이며 수평적인 네트워크를 통하여 정책을 조정하고 정책에 대한 책임성을 제고하는 것이 목적이다. 이러한 정책조정 및 정책에 대한 책임성은 네트워크에 참여하는 행위자들이 자율적으로 게임의 규칙을 만들고, 적용하는 과정을 통하여 정책의 정당성이 담보됨으로써 달성될 수 있다(Kjaer, 2004). 정책의 정당성은 투입지향 또는 절차적(input/procedural), 산출지향 또는 실질적(output/substantive), 그리고 정치적 이행 가능성(feasibility) 측면에서의 정당성으로 나누어 살펴볼 수 있다(Park, Lee & Chung, 2015). 여기서 정부위원회의 경우 위원회에 다양한 민간 이해관계자들이 참여하여 정책에 대하여 토의할 수 있기 때문에 절차적 정당성을 담보할 수 있고, 정치적으로 민감한 사안의 경우 이러한 참여자들이 정치인을 포함한 정책결정자들의 정책 선호에 대하여 타협을 이끌어냄으로서 정치적 이행 가능성의 측면에서 정당성을 높일 수 있다[1].

마지막으로 위원회는 정책과 관련된 다양한 이해관계자들이 정책과정에서 정책조언 및 결정의 권한을 가지게 함으로써 전통적인 계층제의 단점인 권한집중 방지기능을 하며, 동시에 정부정책업무의 상호정책 및 협력을 원활하게 하는 기능을 한다. 이러한 위원회의 순기능은 전통적인 계층제 거버넌스를 보완하는 역할을 한다(이종수 외, 2003). 즉 거버넌스의 측면에서 보면, 전통적인 계층제 거버넌스에 네트워크 거버넌스(정부위원회)를 보완적으로 사용하는 것이라고 볼 수 있다.

2. 네트워크 거버넌스로서 정부위원회 간 네트워크

거버넌스에 대한 이해 및 논의는 다양하지만, 다양한 이해관계자 간 사회조정 체제로서 권위에 기반한 계층제적 거버넌스, 경쟁에 기반한 시장 거버넌스, 그리고 수평적이며 자율적인 관계 및 신뢰에 기반한 네트워크 거버넌스, 이상 세 가지 유형으로 구분될 수 있다 (Meuleman, 2010). 이상의 세 가지 거버넌스 유형 중 위원회 거버넌스에 가장 적합한 유형은 네트워크 거버넌스이다. 왜냐하면 위원회에 참여하는 위원들은 모두 동등한

1) 대부분의 지방정부위원회는 행정기능보다는 자문 또는 의결 기능에 초점을 맞추는 위원회이기 때문에 정책집행 결과에 따르는 산출지향 정당성은 논의에서 제외한다.

www.kci.go.kr

(수평적인) 위치에서 토론을 통하여 정책에 대한 합의를 이루는 방식이기 때문이다.

개별 정부위원회는 특정 정책에만 국한되어 있지만 전체 정부 수준의 시각에서는 개별 위원회들의 정책들이 상호 조율되는 수평적 네트워크 거버넌스 구조가 필요하다. 왜냐하면 다양한 위원회가 유기적으로 정책 조정 또는 협조를 하는 경우 특정 정부 내의 다양한 정책업무 활동에 있어 서로 다른 정책영역과 유기적으로 연결되어 특정 정책부문에 편협적으로 치중된 정책결정을 피할 수 있기 때문이다(김철, 2003). 이러한 거버넌스 구조를 통하여 다양한 정책 간 정책 조율 및 전체 정부의 수준에서 정책의 책임성이 담보될 수 있다.

민주적인 거버넌스 제도로서 위원회가 그 기능을 충실히 수행하기 위해서는 위원회 위원 구성에 있어 다양성 및 균형성이 담보되어야 한다(이종수 외, 2003; 최무현, 조창현, 2008). 이는 위원의 전문성과 대표성 두 가지 측면에서의 균형으로 볼 수 있다(조성한, 김정해, 2006). 본 연구는 다양한 이해관계의 참여가 거버넌스에 있어 중요하다는 측면에서 대표성에 초점을 맞추고자 한다. 위원회 위원의 대표성 중 수탁자 대표(trustee representation)의 측면에서 논의하자면, 특정영역의 행위자가 과대 대표로 나서게 되는 경우 위원회의 결정에 있어 그 행위자가 속한 집단에 유리한 정책결정이 이루어지기 때문에 이를 방지하기 위해서는 다양한 이해관계를 반영할 수 있는 다양한 분야의 위원이 위원회에 참여하는 것이 바람직하다(Mitchell, 1997; 김철, 2003). 이와 같은 맥락으로 위원회 간 조정을 하는 행위자 역시 특정 영역의 행위자가 독점하는 것보다는 다양한 영역 출신의 행위자가 같이 조정 역할을 하는 것이 더 바람직하다고 볼 수 있는 것이다.

또한 상호 연계되는 정책사업들, 예를 들어 복지관련 정책에 관련된 위원회들 간 사업 연계조정이 필요할 것이며, 반면 상이한 정책지향성을 가지는 위원회 간 갈등이 발생할 가능성이 있다. 예를 들어 경제발전을 위한 산업단지 개발, 경제적 사업 육성 또는 건설산업활성화 등에 대한 위원회와 정부가 시행하는 정책사업의 환경적 영향에 대하여 심의하는 환경정책위원회 간 정책에 대한 이견이 있을 수 있는 것이다.

이러한 수평적, 네트워크로서의 조정을 위하여 중요한 것으로서 거버넌스는 정책합의에 이르는 게임의 규칙을 정하고, 이에 따라 게임을 진행시켜야 한다. 위원회 간 네트워크에 있어 게임의 규칙을 정하기 위해서는 무엇보다도 위원회 간 의사소통에 있어 중심역할을 하는 행위자가 있어야 한다. 이러한 핵심 행위자를 통하여 위원회 간 원활한 의사소통이 가능해질 것이며, 이의 결과로 민주적 거버넌스를 위한 게임의 규칙이 만들어질 수 있고 위원회 간 민주적 거버넌스 구조가 있어야만 개별 위원회의 정책업무들이 전체수준에서 조정이 되는 거버넌스 구조가 만들어 지고, 비로소 전체 정부 수준(본 연구에서는 인천시 정부)의 전체적 정책목표 달성이 원활해진다.

www.kci.go.kr

의사소통의 원활을 가져와 전체 네트워크에서 위원회 간 정책조정을 가능하게 하는 네트워크에서 핵심역할을 하는 행위자는 정책중재자(policy broker)라고 볼 수 있다(Sabatier, 1998). 정책중재자는 1) 다양한 정책에 대한 다양한 이해관계자들로 구성된 정부위원회 위원 간 네트워크에서 필요한 정보를 빠르게 전파함으로써 네트워크의 행위자 간 정보의 불일치에 따른 혼란을 방지하는 허브(hub) 또는 연결자(connector) 역할, 그리고 2) 서로 다른 위원(또는 위원회) 간 이견 또는 갈등이 발생하였을 때, 중간에서 이를 조정하며, 동시에 서로 다른 위원들 간 정책학습을 촉진하는 기능을 하는 조정역할을 한다. 이 두 역할을 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 허브는 네트워크에서 다양한 종류 또는 특성을 가지는 행위자와 관계를 맺고 있다. 대게 같은 특성을 가지는 행위자는 자신들끼리 하위집단을 형성하여, 자신들 간에는 활발한 교류가 있지만, 다른 하위집단과는 교류가 적다. 허브는 이러한 다양한 종류의 하위집단의 행위자들과 관계를 가지기 때문에 이들 간 연결자라고 불릴 수 있는 것이다(Gladwell, 2000). 이러한 허브는 다른 행위자와 비교하여 관계가 상당히 많기 때문에 단기간에 정보의 전파를 상당히 빠르게 할 수 있는 장점이 있다(Barabasi, 2002). 즉 특정 정책에만 국한되지 않고, 정부의 전반적인 정책에 영향을 미칠 정보가 생겼을 때, 허브 역할의 행위자는 정보가 빠르게 전파될 수 있게 한다. 이와 같은 허브 역할이 중요시 되는 네트워크 거버넌스는 주도조직관리형 네트워크(lead organization-governed network) 형태이다(Provan & Kenis, 2008). 허브 위치를 파악하기 위하여 네트워크 분석에 있어 연결중심성(degree centrality)이 이용된다. 연결중심성은 네트워크에 속한 행위자 중 얼마나 많은 관계를 가지고 있는지를 수치화하여 점수로 산출해내는 지표이다(Wasserman & Faust, 1994).

둘째, 조정역할은 다른 행위자들 사이에서 다리 위치에 있는 행위자가 가질 수 있는 구조적 특성을 나타낸다. 예를 들어 A라는 행위자가 B,C,D 간 중간에 위치하여 이들과 연계되고 B,C,D는 상호 직접적인 관계를 가지지 못한 경우, A라는 행위자는 다른 세 명의 행위자가 서로 소통하기 위해서 반드시 거쳐야 하는 다리가 된다. A는 이러한 위치에 있기 때문에 다른 행위자들 간에 이견이 있을 때 조정을 할 수 있는 위치가 될 수 있다. 즉 B,C,D로부터 오는 다양하고 비중복적인 정보를 가짐으로써 이들의 입장을 이해하고 상호조율 될 수 있도록 중재를 할 수 있는 것이다. 실제 네트워크 분석에 있어서 다른 행위자 사이의 다리역할에 대한 측정은 네트워크에서 다리 역할을 하는 정도에 따라 점수를 부여하는 측정방법인 사이중심성(betweenness centrality, Wasserman & Faust, 1994)을 이용한다.

이상의 두 가지 네트워크 거버넌스에 있어 주요한 역할은 개별적으로 분석되어 해석될 수도 있지만, 이 둘을 동시에 취합하여 네트워크에 소속되는 개별 행위자들의

www.kci.go.kr

사이중심성과 연결중심성이 높고 낮음에 따라 파악하면 4개의 다양한 역할로 재분류될 수 있다(Shim, Park & Wilding, 2015: 60). 첫째, 두 중심성이 모두 매우 높은 행위자들은 전체 네트워크에서 매우 많은 연결관계를 가지는 동시에 이 행위자를 통하여야만 연결이 되는 다른 행위자들이 상당히 많다는 것을 의미하기 때문에 허브 및 조정 역할을 모두 담당한다고 볼 수 있다. 반대로 이 둘이 모두 낮은 행위자들은 네트워크의 주변부에 위치하는 행위자들로서 다른 행위자와 의사소통을 하기 위해서는 주요역할을 하는 행위자들에게 의존을 하게 되는 행위자이다. 반면 연결중심성은 높으나 사이중심성은 낮은 행위자의 경우 전체 네트워크라기보다는 소수의 하위집단 수준에서 허브역할을 하는 행위자로 파악될 수 있고, 반대의 경우인 사이중심성은 높으나 연결중심성은 낮은 경우의 행위자는 네트워크의 일정영역에서 소수의 하위집단 간 다리 또는 조정역할을 하는 행위자로 파악될 수 있는 것이다.

본 연구는 이상의 기존연구에서 제시한 네 가지 역할을 조금 더 세분하여 아래와 같은 기준을 제시한다. 이는 중심성 정도를 높고 낮음, 이상 두 가지로만 구분하기보다, 중간정도의 역할, 즉 전체 네트워크 수준에서보다는 하위집단 수준에서 구조적 역할이 중요한 행위자들을 파악하기 위함이다.

<표 1> 연결/사이중심성에 따른 구조적 역할

		사이중심성		
		높음	중간	낮음
연결중심성	높음	전체 네트워크 허브/조정 역할	전체허브~로컬조정	허브
	중간	로컬허브~전체조정	로컬허브~로컬조정	로컬허브 역할
	낮음	전체조정	로컬조정(하위집단 간 다리) 역할	주변부 역할

이와 같은 분류는 이론적인 분류로서 이를 실제 분석결과에 적용하는데 있어 명확한 기준이 존재하는 것은 아니다. 즉 어느 정도의 순위가 상위인지에 대한 명확한 기준이 존재하지 않는 것이다. 이에 따라 본 연구는 경험적 기준, 즉 본 연구의 분석 결과 제시된 자료를 바탕으로 분류기준을 제시한다[2].

마지막으로 네트워크 분석을 이용하여 네트워크 거버넌스를 분석하였던 기존 연구를 살펴보면, 첫째, 방법론으로서 네트워크 분석의 장점, 거버넌스에 참여하는 행위자 간 관계가 핵심이 되는 거버넌스에 있어 실제 행위자 간 관계를 분석함으로써 거버넌스의 구조적 특성을 파악하였다는 장점이 있었다. 둘째, 정책과정의 측면에서 볼 때, 기존 연구들은 대게 정책결정 이후 과정에 대한 연구들이 주를 이루었다. 예를 들면,

2) 자세한 분류 기준은 연구설계 2.분석에서 제시됨.

www.kci.go.kr

사회간접자본을 둘러싼 갈등조정에 대한 거버넌스 연구(배귀희, 임승후, 2010; 박치성, 정창호, 2015), 정책집행에의 측면에서 정부-민간 간 네트워크 거버넌스로서 사회서비스 전달체계를 분석한 연구(강창현, 2002; 이주헌, 박치성, 2010) 등이 있다. 이러한 연구들은 정책형성 및 결정 과정에 있어 네트워크 거버넌스를 파악하였다기보다 정책결정 이후 정책과정(사업결정 후 갈등관계) 또는 정책집행과정(서비스전달체계)에 초점을 맞춘 연구들이었다.

본 연구는 네트워크 분석을 통한 거버넌스의 구조 파악이라는 점에서는 기존연구의 연장선에 있지만, 정책과정 중 정책형성 및 결정의 측면, 그리고 정부조직 중 주민참여 등을 통하여 민주적인 거버넌스 체제를 담보할 수 있는 주요 기제인 정부위원(회) 간 네트워크를 분석한다는 측면에서 기여점이 있다.

III. 연구설계

1. 자료

본 연구의 연구대상은 인천시 지방정부위원(회) 간 네트워크 거버넌스이다. 이러한 분석대상에 대한 자료로써 2013년부터 2015까지 인천시 지방정부위원회의 소속 위원들의 명단과 그들의 원소속(직업)[3]에 대한 자료를 수집하였다[4]. 연구의 시기를 2013~15년 3년으로 선정한 이유는 다음과 같다. 2013년은 민주당 소속 송영길 시장이 재직하던 시기이고, 2015년은 새로 당선된 새누리당 소속 유정복 시장이 재직하던 시기이다. 2014년의 경우 지방선거에 의하여 시장이 바뀌는 시기이기 때문에 공무원들의 상대적으로 시장의 영향력이 크지 않고, 오히려 공무원의 영향력이 더 큰 시기라고 볼 수 있다. 따라서 2013년은 상대적으로 진보적인 정권, 2014년은 공무원 영향력, 2015년은 보수적인 정권이라는 서로 다른 특성을 나타내는 시기라는 측면에서 분석결과에 대한 해석을 시도하고자 한다.

위원들의 위원회 소속은 2-mode 네트워크로 재코딩되어 네트워크 분석에 사용되고, 위원들의 원소속 자료는 네트워크 분석결과 나타나는 네트워크에서 주요한 역할을 행위자들의 소속별 분석에 사용된다.

먼저 네트워크 자료에 대한 설명은 다음과 같다. 본 연구에서 사용하는 네트워크

3) 본 연구는 네트워크 거버넌스에 있어 위원회의 대표성의 측면에서 분석을 하는 것이 목적이기 때문에 네트워크에서 중요한 위치에 속하는 위원들이 소속에 따른 분석을 실시한다.

4) 동명이인을 구분하기 위하여 2번 이상 출현한 위원들의 경우 위원의 소속기관을 중심으로 동명이인 여부를 확인하였다. 즉 같은 이름이지만 소속기관이 다른 경우 동명이인이라고 코딩하였고, 이 경우에는 이름 뒤에 A, B 등을 덧붙여 구분하였다.

www.kci.go.kr

분석은 위원의 위원회 소속을 네트워크의 연결의 정의로 사용하는 소속(affiliation) 네트워크를 이용하는 분석이다. 즉 2-mode 네트워크(첫 번째 모드는 위원, 두 번째 모드는 위원회)를 1-mode 위원 네트워크로 재배열하여 네트워크 분석을 실시한다. 이에 따라 위원이 네트워크의 행위자이며, 네트워크의 행위자 간 관계는 특정 A라는 위원이 B라는 위원과 Z라는 위원회에 소속되어 있을 경우 상호 관계가 있다고 정의된다. 이에 따라 관계의 방향성은 없는 것이 소속 네트워크의 특징이다. 위원들이 같은 위원회에 소속되어 있다는 것은 무엇보다 서로가 서로를 알게 된다는 점, 그리고 정책적인 측면에서는 위원회에서 서로 같은 정책에 대하여 회의 및 토론을 하면서, 상호 정보교환 및 이해를 공유하는 것을 의미한다. 이에 따라 같은 위원회에 소속된 위원들은 인천시 정책 이해도 및 정책지향성에 대한 의미공유를 하고 있는 관계라고 볼 수 있다. 반면 같은 위원회에 소속되어 있지 않는 위원들 간에는 서로 일면식도 없을 수 있으며, 만약 있다고 하더라도 같은 공간에서의 회의나 정책토론 등의 기회가 없기에 인천시의 정책에 대하여 이해를 공유하는 관계라고 보기 힘들다. 구체적으로 소속(affiliation) 네트워크는 n(위원수)*m(위원회수)인 직사각형 행렬(rectangular matrix)로 구성되기에, 이를 위원별(n*n) 정방 행렬로 전환하여 분석한다.

둘째, 아래는 인천시 지방정부위원회에 참여하였던 위원들의 원소속별 현황이다.

<표 2> 위원들의 원소속별 현황

	2013	%	2014	%	2015	%
사기업	194	12.7%	206	13.2%	293	15.1%
공무원*	77	5.0%	77	4.9%	88	4.5%
인천시공무원	138	9.0%	160	10.3%	175	9.0%
공사	94	6.1%	91	5.8%	108	5.6%
중고교교사	13	0.8%	11	0.7%	9	0.5%
군인	11	0.7%	11	0.7%	12	0.6%
금융	16	1.0%	20	1.3%	15	0.8%
대학	347	22.6%	376	24.1%	468	24.1%
문화예술	46	3.0%	39	2.5%	42	2.2%
시민단체	293	19.1%	283	18.2%	338	17.4%
일반시민	70	4.6%	30	1.9%	62	3.2%
법조인	30	2.0%	35	2.2%	69	3.5%
시의회	38	2.5%	47	3.0%	40	2.1%
언론	15	1.0%	15	1.0%	16	0.8%
연구원	71	4.6%	76	4.9%	116	6.0%
의료	23	1.5%	21	1.3%	26	1.3%
전문직	32	2.1%	34	2.2%	42	2.2%
정치인	4	0.3%	0	0.0%	2	0.1%
종교인	4	0.3%	3	0.2%	3	0.2%
출연기관	17	1.1%	22	1.4%	21	1.1%
계	1533	100.0%	1557	100.0%	1945	100.0%

* 인천시 소속 공무원을 제외한 중앙부처 공무원, 다른 지방자치단체 공무원

www.kci.go.kr

인천시 위원회에 참여하는 위원은 총 20가지의 다른 원소속을 가지는 것으로 나타났다. 그 중 대학에 소속된 교수가 모든 년도에 걸쳐 가장 많은 비중을 차지하였고, 다음으로 시민단체, 사기업 순인 것으로 나타났다. 시민단체의 경우 지속적으로 감소하는 추세를 보인 반면 사기업은 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 인천시 공무원의 경우 2014년에 10%, 다른 두 해에는 9%로 네 번째로 많은 비중을 차지하는 집단으로 나타났다. 이외 공사, 중앙부처나 인천시가 아닌 다른 지방자치단체 공무원, 공사, 연구원 소속의 위원이 약 5% 정도를 차지하고 있다. 일반시민의 경우 2013년에는 상대적으로 높은 비중(4.6%)을 차지하였으나 2014년에는 이의 절반도 안 되는 수준인 1.9%, 그리고 15년에는 3.2%로 낮아지는 추세를 보이고 있다. 지방자치단체장 선거가 있던 2014년에는 다른 해와 비교하여 인천시 공무원의 비중이 높아지고, 일반시민, 시민단체 등의 비중의 낮아지며, 정치인이 하나도 없다. 이에 대한 해석은 두 가지로 가능하다. 지방자치단체장의 교체시기에 공무원들이 자치단체장의 공백을 메우기 위해 더 많은 비중으로 위원회에 참여하였거나, 또는 정치적 영향력이 최소화된 시기에 관료이익의 극대화(Niskanen, 1971) 행태로 나타난 것으로 보인다.

2. 분석

위원회 간 네트워크 거버넌스의 구조를 파악하기 위하여 첫째, 네트워크 분석을 통한 전반적인 네트워크의 구조적 특성에 대하여 살펴보고, 둘째, 두 가지 중심성(연결 및 사이) 분석결과를 위원들의 소속에 따라 재구성하여 위원회 간 네트워크 거버넌스에 있어 주요한 역할을 하는 행위자들이 어떤 행위자들이며(행위자들의 소속별 다양성 포함), 년도에 따른 변화에 대하여 살펴본다. 본 연구의 분석 대상 기간은 2013년부터 2015년까지이기 때문에 민주당 소속 시장 재직시절과 새누리당 소속 시장 재직시절 간의 비교가 가능하다. 이러한 비교를 실시하는 이유는 이 두 시장은 소위 진보정당과 보수정당을 대표하는 시장들로써 이러한 집권 정당의 차이에 따라 위원회 간 정책조정 거버넌스 구조의 변화가 있을 수 있기 때문이다.

본 연구의 두 번째 분석을 위하여 네트워크 거버넌스에 있어 정책중재 역할인 허브와 조정역할과 이 두 역할을 동시에 합하여 볼 때 이론적으로 가능한 아홉 가지 역할이 제시되었었다. 제시되었던 행위자간 역할이 다른 행위자들과 비교하여 어느 정도 더 영향력있는 역할인지에 대한 구분이 필요하다. 이를 위하여 본 연구는 다음과 같은 기준을 제시한다.

첫째, 통계적 검증을 하는데 있어 가장 보수적인 기준으로 사용되는 1% 유의수준을 적용하면 임계치는 평균에서 약 2.33 표준편차(단측검정 기준)만큼 떨어진 위치이

www.kci.go.kr

다. 이를 통하여 통계적으로 유의미한 기준으로 가장 널리 사용되는 1% 유의수준에 해당하는 순위 지점을 찾고, 이보다 더 높은 점수를 가지는 행위자들에 대하여 상위에 속한 행위자라고 정의하고자 한다. 이런 기준을 적용한 경우 년도에 따라 17위~38위 정도[5]가 상위 1%에 속하는 행위자로 파악되었다. 동시에 전체 행위자의 숫자가 1,533명에서 1,945명 사이이기 때문에 이의 약 1%에 해당하는 정도가 약 20위 정도로 볼 수 있다. 따라서 년도별 같은 수준으로 파악하기 위해서 본 연구는 이러한 순위의 보수적인 지점인 20위를 상위권으로 파악하고자 한다. 둘째, 개별 행위자들의 중심성 점수를 살펴보았을 때, 최상위 1~5위 정도에 속하는 행위자와 20위권에 있는 행위자간 점수가 연결중심성의 경우 약 2배가 조금 못되고 사이중심성의 경우 약 2배가 넘게 차이가 난다.[6] 즉 상위 5위 정도에 속하는 행위자는 그 밑의 순위에 속하는 행위자와 비교하여 상대적으로 큰 점수차이를 보이는 것이다. 이러한 분석결과에 따른 점수의 고려에 따라 상위 5위정도일 때 중심성이 높다고 볼 것이며, 중간의 경우 20위권 정도까지 그리고 낮은 경우는 20위보다 낮은 경우이다.

이러한 기준에 따라 본 연구에서는 행위자의 구조적 역할에 대한 구분을 실시한다. 예를 들어 연결, 사이 중심성이 모두 5위 정도인 행위자를 전체 네트워크 허브/조정 역할의 행위자로 볼 것이며, 사이중심성은 5위 정도에 위치하지만 연결중심성이 20위 밖에 있는 경우는 전체조정만을 하는 역할 등으로 구분한다[7].

IV. 분석결과

1. 네트워크 특성

3년간 적어도 1개의 위원회에 1번 이상 참여하였던 총 위원의 수는 2,588명이며, 이를 연도에 따라 구분해보면, 2013년에는 1,533명, 2014년에는 1,577명, 2015년에는 1,945명으로 년도별로 위원의 수가 증가하고 있는 추세를 보이고 있으나 한 명의 위원당 관계 수[8]는 큰 차이를 보이고 있지는 않음을 알 수 있다.

---

5) 연결중심성의 경우 2013년 24위, 2014년 32위, 2015년 38위, 사이중심성의 경우 2013, 2014는 17위 2015는 31위 이상이 상위 1%임

6) 반면 연결 중심성의 경우 20위의 점수와 100위의 점수 간 차이가 크지 않다(2013년의 경우 1.279 대 1.11, 14년의 경우 1.472대 0.84, 15년의 경우 0.985 대 0.673 등).

7) 이러한 분석결과는 통계분석에서와 같이 명확한 임계점에 의하여 분류되는 것이 아니고 경험적인 기준에 의하여 임의적으로 분류되는 것이기 때문에 분석결과를 일반론으로까지 해석을 확장시키기는 어렵고, 다만 거버넌스 네트워크의 구조적 패턴을 탐색적으로 파악하는데 그 목적이 있다.

8) 한 명의 위원당 관계수란 평균적으로 한명의 위원이 자신이 속한 위원회의 다른 위원들과의

www.kci.go.kr

<표 3> 위원 네트워크의 구조적 특성

구 분	2013	2014	2015
위원 수	1533	1557	1945
관계 수	79018	73172	103,628
1 위원당 관계 수*	52.788(57.315)	59.083(78.459)	55.055(59.573)
네트워크 밀도	3.4%	3.8%	2.8%
컴포넌트 수	4	5	3
연결중심성 네트워크 집중도 지수	4.28%	3.39%	2.64%
사이중심성 네트워크 집중도 지수	25.85%	25.14%	15.39%

* 괄호안은 표준편차.

네트워크 밀도는 네트워크에 얼마나 많은 관계가 있는가를 알아보는 지표로서 100%이면 네트워크 내 모든 행위자들 간 서로서로 모두 관계를 가지는 경우이며, 0%인 경우에는 관계가 전혀 존재하지 않는 것을 의미한다. 이러한 밀도의 의미에 근거하여 3년 간 네트워크 밀도를 살펴보면, 위원 네트워크의 밀도는 상대적으로 낮은 편으로 나타났다.

네트워크 집중도란 하나의 네트워크 내에 속해있는 행위자들이 특정 행위자에 얼마나 구조적으로 의존하는가를 나타내는 것이다. 먼저 연결중심성 네트워크 집중도란 네트워크에서 허브 역할을 하는 위원(회)에 다른 행위자들이 얼마나 의존하는가 정도를 나타내는 것으로서 100%인 경우는 한 명의 위원(회)에게 다른 모든 행위자들의 관계가 의존적이라는 것이며, 0%인 경우는 특정한 위원(회)에게 관계가 의존적이지 않고 모든 행위자들 간 관계가 같다는 것을 의미한다. 사이중심성 네트워크 집중도 역시 이와 비슷한 개념이나 네트워크 내에서 구조적 역할의 차이만 다르다는 차이점이 있을 뿐이다. 즉 다른 행위자들 간 중간에서 다리 역할, 즉 정책조정역할을 하는 행위자가 단 한명인지(100%) 아니면 이러한 조정역할이 모든 행위자들에게 고르게 분포되어 있는지(0%)를 의미한다.

먼저 연결중심성 네트워크 집중도의 경우 상대적으로 그 수치가 크지는 않지만(아래의 사이중심성 집중도와 비교하여), 2013년에 가장 높고 이후 작아지고 있는 경향을 보이고 있다. 즉 특정 위원에 대한 전체 위원들의 직접적인 관계(정책 정보공유, 의견교환 등등)의 의존성이 해가 지날수록 낮아지고 있다는 것을 의미한다.

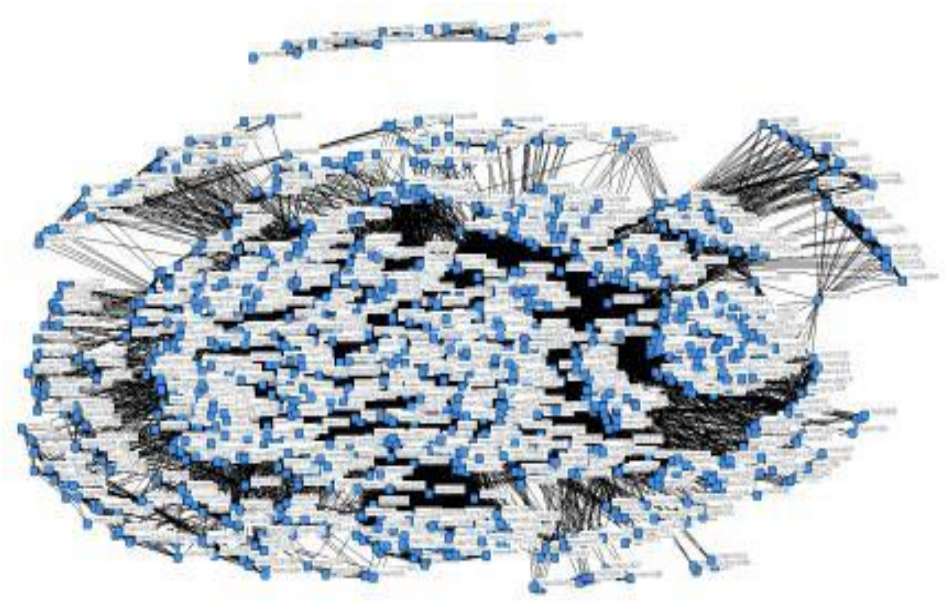
사이중심성 집중도의 경우 그 수치가 상당히 크다고 볼 수 있다. 예를 들어 2013년의 경우 1명 또는 소수의 사이중심성 최상위권 위원들이 약 26%의 다른 위원들 간 의견교환이나 정보교환에 있어 다리역할을 하는 것이다. 즉 네트워크 내의 모든 의견, 정보 중 약 4분의 1이 넘는 의견, 정보가 소수 몇몇 의원을 거쳐야만 된다는 것을 의

관계를 포함하여 얼마나 많은 위원들과 관계를 가지고 있는가를 나타내준다.

www.kci.go.kr

미한다. 이러한 다리 역할을 하는 위원들의 경우 다른 위원들 사이에서 만약 정책의견 충돌이 있는 경우 조정 역할을 하기에 가장 적합한 구조적 위치에 있다고 볼 수 있다. 이러한 구조적 조정역할의 집중도가 2015년에는 상대적으로 하락하는 것을 알 수 있다. 즉 2013, 2014년도의 사이중심성 1위를 하고 있는 위원과 비교하여 2015년 사이중심성 1위를 하고 있는 위원 간에는 조정역할을 할 수 있는 구조적 능력의 차이가 어느 정도 존재하고 있다는 것을 의미한다.

아래의 그림은 2013년 인천시 위원들 간 위원회 소속연결 관계를 통해 나타나는 네트워크를 시각화한 것이다. 그림에서 네트워크의 중앙 쪽에 위치할수록 전체 네트워크에서 주요한 역할(허브, 조정)을 하는 위원을 의미한다.

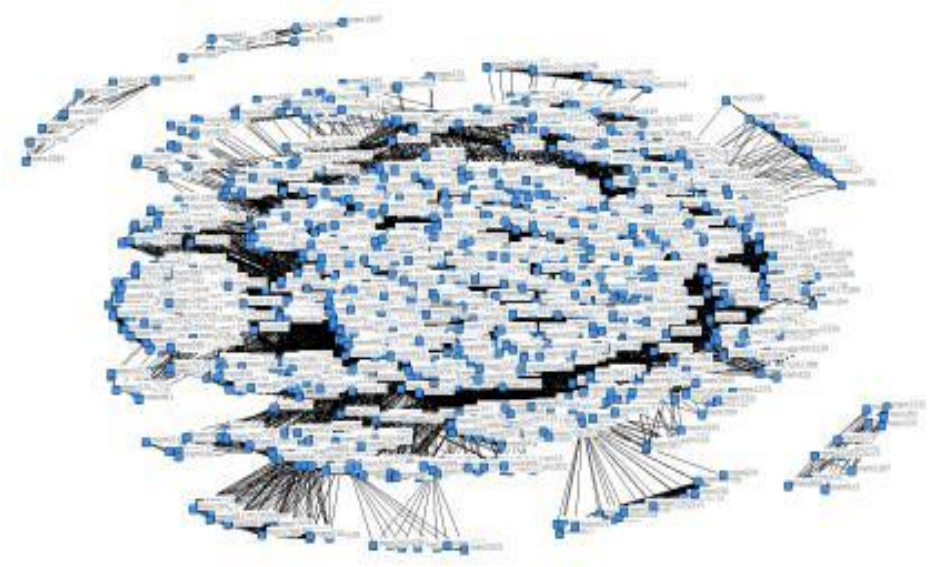


<그림 1> 2013년 인천시 위원 소시오그램

2013년 위원 네트워크를 살펴보면, 총 네 개의 컴포넌트로 구성되어 있다. 즉 가장 큰 주요 네트워크(주요 컴포넌트)에 거의 모든 위원들이 포함되어 서로간 연결되어 있음을 알 수 있고, 윗부분에 소규모의 세 개의 위원회(주변 컴포넌트)가 다른 위원회들과의 관계가 없이 자신의 위원회의 위원끼리만 관계를 가지는 것으로 나타났다.

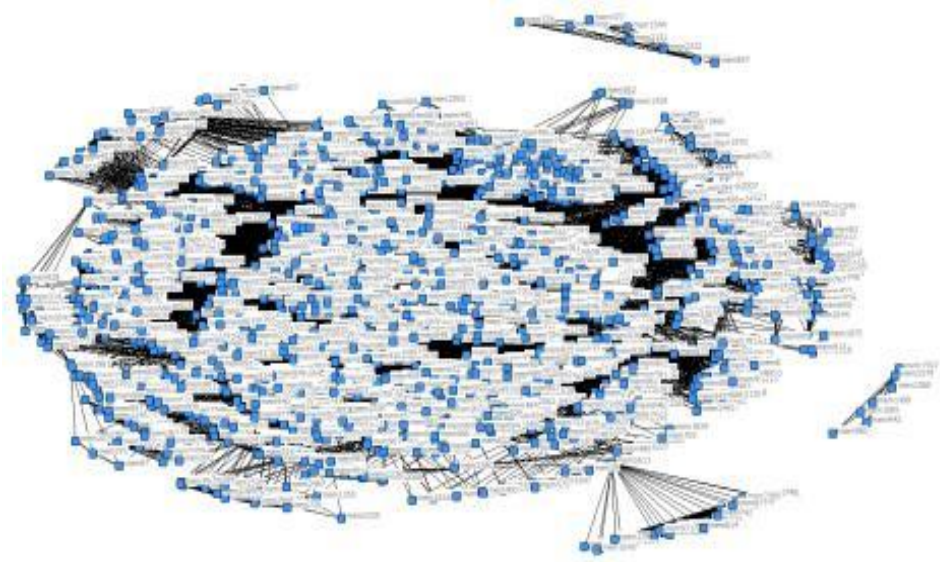
2013년과 비슷하게 2014년의 경우에는 4개의 위원회가 주요 네트워크뿐만 아니라 서로 간에도 관계가 없이 자신들의 위원회 위원 간에만 관계를 가지는 것으로 나타났다.

www.kci.go.kr



<그림 2> 2014년 인천시 위원 소시오그램

마지막으로 2015년의 경우 주요 네트워크에 연결되지 않고, 즉 다른 위원들과 정보 공유, 의견교환 통로가 없는 위원회가 2개인 것을 알 수 있다.



<그림 3> 2015년 인천시 위원 소시오그램

요약하면 인천시 위원 네트워크는 위원의 절대 다수가 다른 의원들과 정보 공유를 할 수 있는 관계로 연결되어 있는 네트워크 구조라고 볼 수 있다.

www.kci.go.kr

2. 역할분석

1) 허브(hub) 역할

아래의 표는 인천시 지방정부위원회 위원 간 네트워크에서 연결정도가 가장 높은 상위 20위를 정리한 것이다.

<표 4> 연결 중심성 상위 20위 위원 (년도별)

순위	2013			2014			2015		
	위원	소속	점수	위원	소속	점수	위원	소속	점수
1	mem2218	인천시공무원	4.615	mem2218	인천시공무원	3.676	mem2218	인천시공무원	2.853
2	mem31	인천시공무원	2.298	mem259	인천시공무원	2.218	mem1827	인천시공무원	2.164
3	mem839	대학교수	2.115	mem2446	인천시공무원	2.07	mem1824	인천시공무원	2.069
4	mem1112	사기업	2.004	mem963	대학교수	1.986	mem1175	인천시공무원	1.733
5	mem1662	대학교수	1.919	mem894	시의회의원	1.838	mem1439	대학교수	1.563
6	mem1155	인천시장	1.795	mem1640	시민단체	1.828	mem1019	인천시공무원	1.33
7	mem834	인천시공무원	1.749	mem31	인천시공무원	1.793	mem1619	인천시공무원	1.294
8	mem2460	사기업	1.625	mem1112	사기업	1.749	mem260	사기업	1.239
9	mem1313	대학교수	1.612	mem787	사기업	1.685	mem370	시민단체	1.203
10	mem370	시민단체	1.612	mem1439	대학교수	1.685	mem2460	사기업	1.183
11	mem1647	사기업	1.495	mem2026	시의회의원	1.63	mem167	대학교수	1.155
12	mem1297	대학교수	1.495	mem2251	시의회의원	1.566	mem191	사기업	1.124
13	mem162	사기업	1.436	mem2196	문화예술인	1.566	mem1741	인천시공무원	1.124
14	mem192	인천시공무원	1.319	mem2612	시의회의원	1.536	mem222	대학교수	1.124
15	mem1083	대학교수	1.312	mem334	문화예술인	1.517	mem931	사기업	1.124
16	mem2278	대학교수	1.299	mem796	대학교수	1.472	mem2244	대학교수	1.124
17	mem1040	대학교수	1.292	mem2190	대학교수	1.472	mem1415	인천시장	1.116
18	mem2411	사기업	1.279	mem1742	문화예술인	1.472	mem684	대학교수	1.045
19	mem1811	공사	1.279	mem833	문화예술인	1.472	mem564	시민단체	1.041
20	mem1255	공사	1.279	mem884	문화예술인	1.472	mem2062	대학교수	0.985

* 위원의 이름은 무기명으로 처리하였음

위의 표에 나타난 바와 같이 3개년도에 걸쳐 동일 위원(mem2218, 인천시 공무원)이 모든 위원들 사이에서 가장 많은 연결관계를 가지는 위원으로 나타났다. 이렇게 3개년도 모두에 걸쳐 매우 지배적인 영향력을 가지는 위원은 이 위원이외에 없는 것으로 나타났다. 이 위원의 경우 3개년에 걸쳐 총 127번의 위원회 참여로 다른 위원들과 비교하여 압도적으로 많이 위원회에 참여하였다.

그러나 대부분의 위원들은 평균 2.87개의 위원회에 참여한 것으로 나타났다. 즉 소수의 위원들이 상당히 많은 위원회에 참여하고(예를 들어 20개 이상의 위원회에 참여하였던 위원은 23명으로 총 2,612명 중 0.88%에 지나지 않음) 대부분의 위원들은 3개 이하의 위원회에 참여하는 것을 의미한다.

2년에 걸쳐 상당히 높은 연결관계를 유지하는 위원이 상당수 있었다. 예를 들어 mem31(인천시 공무원, 3년에 걸쳐 40개 위원회에 소속)의 경우 2013년에는 2위,

www.kci.go.kr

2014년에는 7위로 다른 위원들로부터 상당히 많은 관계를 가지는 위원이었으나 2015년에는 순위권에 없는 것으로 나타났다. 이 위원은 아래의 조정역할에서도 같은 패턴을 보이고 있다. 공무원 이외 2년 이상 연결 중심성 상위에 속하는 행위자로 mem1112(사기업)와 mem2460(사기업), mem370(시민단체) 등이 있는 것으로 나타났다. 즉 위에서 언급된 소수의 위원을 제외하고는 다수의 위원회에 참여하는 위원의 면면은 매년 변화하는 것을 알 수 있다.

2) 조정(coordinator) 역할

연결중심성에서 가장 지배적인 위치를 차지하고 있던 mem2218 위원은 사이중심성에 있어서도 3개년에 걸쳐 가장 지배적인 위치에 있음을 알 수 있다(<표 5> 참조).

<표 5> 사이 중심성 상위 20위 위원 (년도별)

순위	2013			2014			2015		
	위원	소속	점수	위원	소속	점수	위원	소속	점수
1	mem2218	인천시공무원	25.943	mem2218	인천시공무원	25.23	mem2218	인천시공무원	15.466
2	mem31	인천시공무원	7.429	mem31	인천시공무원	7.929	mem1827	인천시공무원	7.593
3	mem1155	인천시장	5.884	mem2446	인천시공무원	6.006	mem1175	인천시공무원	5.403
4	mem370	시민단체	4.693	mem1319	인천시공무원	4.557	mem1824	인천시공무원	5.063
5	mem2480	인천시공무원	4.474	mem1439	대학교수	4.052	mem1019	인천시공무원	4.763
6	mem839	대학교수	4.469	mem2246	인천시공무원	3.889	mem1415	인천시장	4.235
7	mem1319	인천시공무원	3.876	mem67	인천시공무원	2.916	mem370	시민단체	4.09
8	mem834	인천시공무원	2.956	mem259	인천시공무원	2.833	mem1619	인천시공무원	3.481
9	mem1015	인천시공무원	2.954	mem321	인천시공무원	2.819	mem278	인천시공무원	3.373
10	mem1662	대학교수	2.706	mem1415	인천시공무원	2.787	mem1741	인천시공무원	2.999
11	mem1112	사기업	2.699	mem1774	인천시공무원	2.461	mem259	인천시공무원	2.868
12	mem1313	대학교수	2.212	mem531	인천시공무원	2.365	mem1439	대학교수	2.688
13	mem192	인천시공무원	2.129	mem963	대학교수	2.365	mem38	인천시공무원	2.379
14	mem1408	인천시공무원	2.077	mem894	시의회의원	2.27	mem1392	인천시공무원	2.268
15	mem2509	인천시공무원	2.041	mem1582	시민단체	1.996	mem481	인천시공무원	2.244
16	mem1333	대학교수	1.969	mem2250	인천시공무원	1.946	mem1172	시민단체	2.185
17	mem2220	인천시공무원	1.937	mem1155	인천시공무원	1.906	mem578	시의회의원	2.171
18	mem450	연구원	1.814	mem2094	인천시공무원	1.749	mem2250	인천시공무원	2.117
19	mem2251	시의회의원	1.814	mem162	시민단체	1.701	mem584	인천시공무원	2.011
20	mem1405	시민단체	1.736	mem511	문화예술인	1.685	mem1611	인천시공무원	1.922

앞서 사이중심성 네트워크 집중도 지수에서 언급한 바와 같이 사이중심성 1위에 위치하는 이 위원은 전체 위원 네트워크 전반에 걸쳐 매우 영향력이 큰, 특히 중재 및 조정역할로써의 영향력이 큰 행위자로 나타났다. 1명의 공무원이 지속적으로 매우 강력한 조정 영향력을 미친다는 것은 긍정적, 부정적 측면이 모두 존재한다. 긍정적 측면으로서 정치적 영향력(민주당에서 새누리당 소속으로 시장교체)에도 불구하고 인천시 정책의 지속성을 가져올 수 있다는 점이다. 반면 1명의 공무원이 지속적으로 강력한 영향력을 가지고 있는 경우, 자칫 위원회 간 거버넌스가 다른 다양한 이해관계자

www.kci.go.kr

의 의견의 반영보다는 공무원 위주로 진행될 수 있다는 점이 부정적 측면이라고 볼 수 있다. 이러한 우려는 허브와 조정, 두 가지 주요 역할 모두에 있어 공무원이 전반적으로 최상위권에 위치한다는 점에서 더 크다고 볼 수 있다.

마지막으로 시장의 역할은 다른 위원들 사이에서 의견, 정보 교환 등에 있어 정책의견 조율을 하는 역할이 주요 역할로 나타났다. mem1155(시장)의 경우 2013년에 있어 연결중심성에 있어서는 6위, 사이중심성에 있어서는 3위 등 상당히 중요한 위치를 차지하고 있다. mem1415(시장)의 경우에도 2015년 연결중심성에서는 17위, 사이중심성에 있어서는 6위에 있는 등 정책중재 역할을 하고 있는 것으로 나타났다[9]. 두 시장의 경우 정도의 차이는 있지만 시장이 직접 전체 위원(회)간 정책조정에 있어 상당히 중요한 역할을 하고 있는 것을 알 수 있다.

3) 위원들의 네트워크 거버넌스 구조적 역할

위원회 간 네트워크의 구조적 주요역할을 하는 행위자의 소속별로 재정리하면 아래의 <표 6>과 같다.

<표 6> 2013년 위원 간 네트워크에서 주요 행위자들의 유형(소속)별 분류

	공무원	대학교수	시장	시민단체	사기업	시의회	연구원	공사	계
전체허브/조정	2	1	1						4
전체조정-로컬허브				1					1
전체조정									0
전체허브-로컬조정		1			1				2
로컬허브-로컬조정	2	1							3
로컬조정	6	1		1		1	1		10
로컬허브		4			4			2	10
계	10	8	1	2	5	1	1	2	30

2013년의 경우 위원회 간 네트워크에서 공무원은 전반적인 허브 및 조정 역할(2명), 로컬허브-로컬조정(2명), 로컬조정(6명) 등 주로 조정 역할을 하는 것으로 파악되었다. 반면 대학교수는 전체허브 및 조정, 전체허브-로컬조정, 로컬허브-조정, 로컬조정, 로컬허브 등 다양한 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 시민단체는 전체조정-로컬허브와 로컬조정 등 조정역할을 하고 있으며, 이외 사기업도 전체허브-로컬조정, 로컬허브 등의 역할, 시의회와 연구원은 로컬조정을, 그리고 공사는 로컬허브 역할을

9) 선거가 있었던 2014년에는 신임시장이 사이중심성에 있어서만 10위에 나타났는데, 이 이유는 집권 초기 조직장악력이 떨어지면서 일시적으로 정책중재 역할이 낮아진 것으로 보인다.

www.kci.go.kr

하고 있음을 알 수 있다. 네트워크 거버넌스에서 주요 역할을 하는 행위자중 공무원이 차지하는 비중은 약 1/3(33.3%) 정도이며, 이외 대학교수가 26.7%(8명)을 차지하고 있는 등, 2013년 위원회 간 네트워크에 있어 정책조정은 다양한 유형의 행위자들에 의해 이루어지고 있음을 알 수 있다.

<표 7> 2014년 위원 간 네트워크에서 주요 행위자들의 유형(소속)별 분류

	공무원	대학교수	시민단체	사기업	시의회	문화예술	계
전체허브/조정	1						1
전체조정-로컬허브	1	1					2
전체조정	1						1
전체허브-로컬조정	2	1			1		4
로컬허브-로컬조정							
로컬조정	8		2				10
로컬허브		2	1	2	3	4	12
계	13	4	3	2	4	4	30

2014년의 경우 단 1명의 공무원이 전체허브 및 조정이라는 가장 중요한 위치에 있는 것을 알 수 있다. 이외 전체조정을 하는 2명의 공무원이 더 있으며, 2명의 전체허브 및 로컬조정, 그리고 로컬조정에 있어서도 8명의 공무원(로컬조정 중 80%)인 것으로 나타났다. <표 >에 나타나듯이 이러한 공무원들의 영향력(특히 mem2218의 점수)이 다른 해와 비교하여 상당히 낮아졌지만, 전체 네트워크에서 조정역할을 하는 공무원의 수는 늘어났다는 측면에서 공무원들의 위원회 간 네트워크에서의 정책조정 영향력은 늘거나 전년도와 비슷하다고 볼 수 있다. 반면 대부분의 다른 유형의 행위자들은 로컬허브의 역할에만 그치고 있다. 즉 2013년도와 비교하여 네트워크 주요 위치에 공무원들이 위치하는 정도가 상대적으로 커졌고, 다른 유형은 거의 로컬허브의 역할에 그치고 있는 것으로 나타났다.

<표 8> 2015년 위원 간 네트워크에서 주요 행위자들의 유형(소속)별 분류

	공무원	대학교수	시장	시민단체	사기업	시의회	계
전체허브/조정	5						5
전체조정-로컬허브			1				1
전체조정							0
전체허브-로컬조정		1					1
로컬허브-로컬조정	2			1			3
로컬조정	7			1		1	9
로컬허브		5		1	4		10
계	14	6	1	3	4	1	29

www.kci.go.kr

마지막으로 2015년의 경우 전체허브 및 조정을 담당하는 행위자로 공무원이 총 5명, 그리고 로컬조정으로 9명 등 위원회 간 네트워크에서 공무원의 영향력이 조금 더 커졌음을 알 수 있다. 2013~14년에는 전체조정 역할을 하는 대학교수가 적어도 1명은 있었으나 2015년에 대학교수는 전체허브-로컬조정, 그리고 로컬허브의 역할에만 그치고 있는 것으로 나타났다. 시민단체도 전체 네트워크 수준에서 주요 역할을 하는 행위자는 없고 로컬허브, 로컬조정의 역할에만 한정되고 있다. 이외 시의회 의원 1명이 로컬조정 역할을 하고 있고, 4명의 사기업 출신 위원이 로컬허브의 역할을 하고 있는 것으로 나타났다.

결론적으로 공무원이 다른 소속 위원들과 비교하여 과대하게 중요한 위치를 점하고 있음을 알 수 있다. <표 2>에 나타나듯이 인천시공무원들은 전체 위원의 약 9~10% 정도만을 차지하고 있는 반면, 네트워크 거버넌스에 있어 중요 위치에는 적은 경우 33%에서 많은 경우 67%에 이르는 것으로 나타났다. 반면 시민단체의 경우 전체 위원수 대비 17%~19% 정도를 차지하고 있는 반면, 네트워크 정책중재에 있어 주요한 위치에는 6.7%~10.3% 정도만을 차지하여 위원수 대비 전체 위원회 네트워크 거버넌스에 있어 상대적으로 역할이 적은 것으로 나타났다. 즉 정도의 차이는 있지만 3개년도에 걸쳐 공무원들이 위원(회) 간 네트워크의 정책 중재에 있어 상당히 영향력이 컸다는 점이 확인된 것이다.

이상의 3개년도 분석결과를 시기별 변화에 초점을 맞추어 정리하면 다음과 같다.

먼저, 정부위원회 간 조정에 있어 소속 기관 공무원의 입김이 너무 강하다는 비판(김병섭, 김철, 2002)이 세 시기에 있어 어떻게 나타나는지를 살펴보면 다음와 같다. 중재역할을 하는 모든 행위자를 대상으로 보면, 공무원의 위원회 간 정책업무 조정은 민주당 시절인 2013년에는 전체 주요 행위자의 약 1/3에 그치고 있으며 공무원 이외 7개의 서로 다른 소속의 이해관계자들이 정책중재 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 새누리당 소속 시장이 들어온 이후 공무원의 정책중재 역할 비중이 약 절반(48.3%)으로 상당히 늘어났고, 위원의 소속별 다양성도 5개로 줄어든 것을 알 수 있다. 지방자치단체장 선거로 인하여 상대적으로 공무원들의 영향력이 더 컸었던 2014년의 경우 전체 중요 행위자 중 공무원이 약 43%정도, 위원의 소속별 다양성도 5개로 새누리당 소속 시장 시절과 비슷하게 나타났다.

위원의 전반적인 정책중재의 영향력은 로컬수준보다 전체 네트워크수준에서 더 크다고 볼 수 있기 때문에, 이에 한정하여 살펴보면(전체허브 또는 전체조정 중 하나라도 해당되는 경우), 2013년에는 공무원 2명, 대학교수 2명, 시민단체 1명, 시장 1명, 사기업 1명 등 총 7명이며, 이 중 공무원의 비중은 28.5%에 불과함을 알 수 있다. 2014년의 경우 공무원 5명, 대학교수 2명, 시의회 1명 등 총 8명으로, 이중 공무원의

www.kci.go.kr

비중은 62.5%로 나타났다. 마지막으로 2015년은 공무원 5명, 대학교수 1명, 시장 1명으로 총 7명 중 공무원의 비중이 71.4%로 더 높아진 것을 알 수 있다. 2014년의 선거에 의해 시장이 바뀌는 해이기 때문에 시장의 역할이 다른 년도와 비교하여 거의 없어지는 것을 알 수 있다.

요약하면 살펴보았을 때 민주당 시절에 더 다양한 위원들이 위원회 간 정책조정 역할을 하였던 반면, 공무원들의 영향력이 상대적으로 강하였던 2014년에는 거의 공무원들이 조정역할을 독점하였던 것을 알 수 있다. 반면 새누리당 시장 시절에도 로컬 수준에서의 정책중재자의 경우 2014년보다는 완화되었지만, 전체 네트워크 수준에서는 2014년보다 오히려 공무원들의 영향력이 더 강력해진 것으로 나타났다. 이를 해석하자면 공무원의 영향력이 강한 시기와 보수적 정당 소속 단체장이 시장인 경우에는 위원회의 정책조정업무가 거의 공무원들의 손에 달려 있게 되는 반면, 진보적 정당 출신이 집권한 경우에는 다양한 소속의 행위자들에게 위원(회) 간 정책조정 역할을 하게 함으로써, 공무원들의 영향력이 상당히 줄어드는 것으로 해석될 수 있다.

3. 토론: 위원(회) 간 거버넌스 양식으로서 메타거버넌스

위원(회) 간 의사소통 관계에 따른 거버넌스 구조의 분석 결과 정도의 차이는 있지만 공무원들이 위원회 간 정책조정에 있어 중심적인 역할을 하는 것으로 나타났다. 여기서 과연 공무원이 정책중재에 있어 중심이 되는 거버넌스 구조가 무조건 관중심의 정책결정 구조라고 말할 수 있는가에 대한 논의가 필요하다. 이는 수평적 거버넌스 양식인 네트워크 거버넌스와 시장중심의 거버넌스가 전통적인 계층제적, 즉 정부가 주요 역할을 하는 거버넌스 양식을 대체하여야 하는가에 대한 논의에 맞물려 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 이러한 논의를 바탕으로 제시되었던 메타거버넌스의 측면에서 본 연구결과에 대한 논의를 하고자 한다.

실제 거버넌스 유형은 어느 한 가지 형태로만 존재한다기보다 특정 정부가 처한 사회문화적 맥락에 따라 이러한 유형들이 뒤섞여 나타난다고 볼 수 있다(Dixon & Dogan, 2002; Hill & Lynn Jr., 2005; Meulemam, 2010). 이에 따라 정부의 계층제적 거버넌스 양식이 시장양식의 거버넌스와 조합되어 신공공관리가 나타났듯이, 정부의 권위에 의한 자원동원능력, 조정능력에 따른 정책정당성 및 책임성 획득이라는 측면에서 정부의 전통적인 거버넌스 방식과 새로운 거버넌스 방식, 특히 네트워크 거버넌스 방식이 균형을 이루는 메타거버넌스(metagovernance)의 중요성이 제기되고 있다(Bell & Park, 2006).

메타거버넌스는 “정부를 중심으로 하는 거버넌스(government of governance)"로

www.kci.go.kr

정의될 수 있다(Bell & Park, 2006: 63). 메타거버넌스는 다양한 양식의 거버넌스가 동시에 존재하는 가운데, 전통적인 정부의 역할 역시 균형있게 다른 거버넌스 양식과 조화되어야 한다는 입장이다. 정부관료(정치인)가 기업가 정신 등의 새로운 지식과 기술을 습득하여 수평적인 네트워크 거버넌스, 또는 다양한 이해관계자들의 정책과정에 참여를 독려하면서, 최종 정책결정 또는 정책조정에 있어서는 정부가 최종적으로 책임짐으로써 정책에 대한 책임 및 정당성을 담보하는 방식이라고 볼 수 있다.

본 연구의 분석결과를 살펴보면, 2013년의 경우 전체 네트워크에서 가장 영향력있는 위치에 공무원 및 시장이 있지만, 공무원이 네트워크에서 정책중재를 하는 행위자 중 약 1/3(30명 중 10명과 시장 1명) 정도만 차지하고 있으며, 또한 정부이외 6가지 서로 다른 소속의 행위자가 중재역할을 한다는 측면에서 정부와 다른 종류의 위원들 간 상대적으로 균형이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 2013년 위원(회) 간 네트워크는 정부의 역할이 중심에 있는 메타거버넌스에 가까운 거버넌스 구조라고 볼 수 있다. 반면 2014년의 경우 13년과 비교하여 중요역할을 하는 공무원의 비중은 약간 높아졌지만(총 30명 중 13명), 전체 네트워크의 수준에서 정책중재를 하는 행위자 중 절반이 공무원이며, 대부분의 다른 소속의 행위자들은 네트워크의 로컬 수준에서 중재역할을 한다는 측면에서 2013년보다 조금 더 정부중심의 메타거버넌스라고 보인다. 마지막으로 2015년의 경우 전체허브/조정 역할이 공무원 5명에게 집중되어 있고, 공무원(시장 포함) 이외 전체 네트워크에서 중재역할을 하는 행위자는 1명밖에 없는 것으로 나타났다. 또한 중재를 하는 전체 행위자 중 공무원의 비중이 약 절반으로 증가하였고, 공무원을 제외한 중재역할을 하는 위원들의 소속이 4개로 줄어들었음을 알 수 있다. 이러한 측면에서 보았을 때, 2015년의 위원(회) 간 거버넌스 유형은 상대적으로 정부중심의 거버넌스에 더 가깝다고 볼 수 있다.

VI. 결론

본 연구는 인천시 지방정부위원회를 대상으로 위원(회) 간 네트워크 구조를 분석함으로써 위원(회) 간 거버넌스 구조를 탐색하는 것이 목적이었다. 분석결과는 다음과 같이 정리될 수 있다.

대부분 위원(회)는 상호연결되어 있으며, 특정 행위자가 정책중재를 하는 구조임을 알 수 있었다. 위원회는 그 특성상 다양한 영역의 정책 이해관계자들이 참여하는 동시에 정부를 중심으로 이루어질 수밖에 없으나(Hill & Lynn Jr., 2005), 정부 외 영역의 정책이해당사자들 역시 정책조언 등의 역할에만 그치는 것이 아니라 전체 위원

www.kci.go.kr

회 차원에서도 정책중재를 한다는 측면에서 정부의 일방적 정책조정을 견제할 수 있는 메타거버넌스의 구조의 위원(회) 거버넌스의 특징이 나타나고 있음을 알 수 있었다. 이에 따라 정책중재를 하는 주요 행위자는 주로 공무원 및 최종 정책결정자인 시장이 담당하고 있는 것으로 나타났으나, 그 비중은 시기에 따라 차이를 보여주었다.

먼저 소위 진보적 색채를 가지는 정당출신이 단체장을 하는 경우에는 정부와 다른 영역의 위원들이 상대적으로 균형적으로 위원(회) 간 네트워크의 정책중재역할을 하는 것으로 나타난 반면, 보수적 성격의 정당출신 단체장이 있는 경우에는 공무원들의 정책중재 역할이 더욱 커지는 것으로 나타났다.

그러나 정도의 차이는 있지만 위원(회)간 네트워크 거버넌스 정책중재 과정에서 공무원, 특히 시장의 영향력이 상당하다는 것은 과거 계층제적 관료제를 중심으로 시장독주의 정치체제(유재원, 2003)가 아직도 여전히 유효하다는 측면으로도 해석될 수 있다. 즉 진보정당 출신 시장시절에는 상대적으로 다양한 배경의 위원들이 정책중재를 하며, 공무원의 주요정책중재 역할 비율이 상대적으로 낮았으나 시장의 정책중재 영향력이 상당히 컸었고, 보수정당 출신 시장의 경우, 시장의 정책중재 정도는 상대적으로 약했으나, 공무원들의 정책중재 영향력이 상당히 컸었다. 이렇듯 지방정부 위원(회) 간 거버넌스 구조는 계층제와 네트워크 거버넌스가 혼재되어 있는 메타거버넌스의 형태를 보이고 있지만, 실제로는 아직 정책결정자에게 정책결정 권한이 집중되어 있는 정도가 상당하다고 볼 수 있다.

다양한 영역의 정책이해관계자들이 직접적으로 권한부여를 받는 위원회제도가 더 성숙하기 위해서는 다양한 이해관계자들이 단순히 위원회에 참여하는 정도를 넘어 위원(회) 간 네트워크에 있어 정책중재를 할 수 있는 위치에 있도록 권한부여가 더욱 커져야 할 것이다. 그러나 여기서 중요한 점은 단순히 권한을 주는가 마는가의 문제(계층제 거버넌스가 네트워크 거버넌스로 대체되어야 된다는 주장)가 아니라 어느 정도가 정부와 이해관계자 간 균형적인 관계를 유지할 수 있는 적정한 권한부여인가에 대한 논의(메타거버넌스의 측면에서의 주장)가 있어야 할 것이다.

마지막으로 본 연구는 탐색적 연구였기 때문에, 분석결과에서 나타난 거버넌스 구조의 차이가 실제 정책결정 및 집행과정에 있어 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 분석이 없는 한계를 가지고 있다. 이에 따라 후속연구에서는 서로 다른 유형의 거버넌스 구조가 정책에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구가 진행되어야 할 것이다.

www.kci.go.kr

<참고문헌>

강창현. (2002). 지역복지공급 거버넌스연구: 네트워크 접근. 「한국행정학보」, 36(2): 313-332.

김병섭·김철. (2002). 정부위원회 조직의 개혁: 반복되는 답과 잃어버린 질문. 2002년도 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.

김인. (2006). 지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 40(4): 51-75.

김정해·조성한. (2006). 정부위원회의 운영 및 관리상의 문제점과 개선방안. 2006년도 한국조직학회 월례세미나 발표논문.

김철. (2003). 정부위원회 제도 정비의 정치경제학: 정부위원회 조직 개혁의 분석과 평가. 2003년 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문.

박치성·정창호. (2015). 사회간접자본 공공갈등 유형화에 대한 탐색적 연구. 「정책분석평가학회보」, 25(2): 71-104

배귀희·임승후. (2010). 공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조 -한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로. 「행정논총」, 48(4): 107-144.

유재원. (2003). 시민참여의 확대방안. 「한국정책과학학회보」, 7(2): 105-125.

이종수 외. (2003). 「정부위원회의 효율적 운용방안」. 한국행정연구원.

이주헌·박치성. 지역사회서비스 전달 네트워크 거버넌스 유형에 대한 탐색적 연구: 서울시 자치구를 중심으로. 「한국행정학보」, 44(3): 1-35.

정홍익·김호섭. (1991). 위원회제도를 중심으로 한 시민참여의 활성화. 「한국행정학보」, 25(2): 437-464.

최무현·조창현. (2008). 정부위원회 인적 특성과 정책 효과성: 대표성과 전문성에 대한 공무원의 인식을 중심으로. 「행정논총」, 46(2): 25-51.

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Barabasi, A. (2002). *Linked: The New Science of Networks*. Cambridge, MA: Perseus Publishing.

Bell, S. & Park, A. (2006). The Problematic Metagovernance of Networks: Water Reform in New South Wales. *Journal of Public Policy.* 26(1): 63-83.

Dixon, J., & Dogan, R. (2002). Hierarchies, Networks and Markets: Responses to Societial Governance Failure. *Administrative Theory & Praxis.* 24(1): 175-196.

Fischer, F. (2012). Participatory Governance: From Theory to Practice. In D.

www.kci.go.kr

Levi-Faur. (ed.). *The Oxford handbook of governance*, 457-471. New York: Oxford University Press.

Gladwell, M. (2000). *Tipping Point*. Little Brown and Company.

Goldsmith, S. & Eggers, W.D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector.* Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Hill, C.J., & Lynn Jr., L.E. (2005). Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research. *Journal of Public Administration Research and Theory.* 15(2): 173-195.

Kjaer, A. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.

Meuleman, L. (2010). The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail. *Public Organization Review.* 10: 49-70.

Mitchell, J. (1997), Representation in Government Boards and Commissions, *Public Administration Review.* 57(2): 160-167.

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government.* New York: Aldine.

Park, C., Lee, J., & Chung, C. (2015). Is "Legitimized" Policy Always Successful?: Policy Legitimacy and Cultural Policy in Korea. *Policy Sciences.* 48(3): 319-338.

Provan, K.G. & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory.* 18(2): 229-252.

Sabatier, P.A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein. *Policy Sciences.* 21(2-3): 129-168.

Shim, J., Park, C., & Wilding, M. (2015). Identifying Policy Frames through Semantic Network Analysis: An Examination of Nuclear Energy Policy across Six Countries. *Policy Sciences.* 48(1): 51-83.

Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social Network Analysis*. Cambridge University Press.

접수일(2016년 04월 12일)
수정일자(2016년 06월 10일)
게재확정일(2016년 06월 11일)

www.kci.go.kr