

시군구 통합 이후의 주민참여형 자치운영의 장애요인 분석

- 통합시 주민참여 운영의 주요 이슈에 대한 SNA 적용 -

Analysis of Disabling Factors of Resident Participatory
Self-governing Operation After Integration of City, County, and
District

- Application of SNA on Major Issues of Resident Participatory
Operation in Case of Integration -

이 동 진 (건양대학교 국방경찰행정학부 교수 - 주저자)
정 원 희 (건양대학교 국방경찰행정학부 조교수 - 교신저자)

Abstract

Dongjin Lee / Wonhee Chung

This study aimed to identify various problems caused in the course of operating after the integration of city, county, and district and provide implications for integrated city, county, and district self-governance models based on this reason.

Results revealed a couple of implications. First, the autonomous operation in case of integrated administration should grant the direct election system and the right of autonomy. Unilateral decision by the metropolitan government or province could trigger conflicts with residents in the actual operation under the circumstance that the right of autonomy is inadequately guaranteed. Second, resident suit, resident audit system, resident participatory budgeting system, resident recall system, resident proposal system, and resident voting system as institutions for resident participatory self-governing models are important and they can be considered in the resident participatory model. Third, the correlation showed that resident participatory models were frequently mentioned. As discussed earlier, it was found that a variety of institutions of resident participation were actually applied in real life.

Keywords: Resident participatory self-governing operation, SNA, and Analysis of keyword network

I. 문제 제기

우리나라의 지방행정체제는 급격한 도시화와 고령화, 교통 통신의 발달, 세계 대도시권 경쟁 심화 등 급격한 환경변화를 반영하지 못하는 경직적, 분절적인 행정체제로 자치단체의 자립기반과 경쟁력이 저해되고 있다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다(이현우 외, 2010). 이에 지방행정체제 개편에 대한 논의는 1990년대 이래 행정구역의 통합과 분절이 중앙-지방, 지방-지방간의 주요한 정책의제가 되어 왔다. 이 결과, 2009년 '지방행정체제 개편에 관한 특별법'의 통과와 '지방행정체제 개편추진위원회'의 구성은 지방 시군구의 통합개편을 촉진한 바 있다. 많은 지자체들은 장기적인 지역 효과를 기대하며, 시군구 통합을 추진한 것이다.

시군구 통합은 또 다른 이슈를 담아내고 있는데 자치적 운영을 수행하기 위한 방안이라는 것이다. 2000년대 이후 지방자치의 핵심 중 한 가지는 주민자치 및 주민참여의 강화이다. 중앙정부의 지방에 대한 정책이 실효성을 담보하지 못하면서 지역 자체적인 문제해결, 더 나아가 지역민 스스로가 지역의 문제를 고려하고 답안을 살펴보는 주민자치가 중요해진 것이다. 주민자치의 중요성이 강조되면서 많은 지자체들은 앞 다투어 주민참여예산제, 주민공청회 등 다양한 주민참여 제도를 시행하고 운영 중에 있다. 이러한 추세는 거버넌스로 일컬어지는 학문적·실무적 변화와 무관하지 않다. 지역 및 국가의 문제를 바라보는 관점이 시장주의에서 정부체중제로 또다시 시장주의로 나타나는 과정에서 그에 상응하는 정책을 적용했던 실무자들은 실효성에 상당한 의문을 제기하여 왔다. 지역민 또는 시민간 빈부격차는 커졌으며, 지역의 경제상황, 사회문제, 시민들의 수요 등 다양한 요소에서 문제가 더욱 부각되는 상황이다.

이러한 과거의 학술적·실무적 대안들의 적실성이 낮아지면서 거버넌스와 같은 학술적 흐름, 그리고 이에 부합하는 주민자치제도가 실무적 대안으로 대두되었다. 환경의 복잡성, 수요의 다양성 등에 환경변화는 정책문제의 직접적인 대상자들이 참여하여 결정할 때 정책의 실효성이 높다는 것을 강화시켰다. 이러한 경향성은 실무자들 보다는 학계를 중심으로 그 관심도가 더 높았다. 2000년대 이후 급격하게 강조된 뉴거버넌스의 담론은 학문영역을 넘어서는 패러다임으로 인식되었고, 지방자치 및 지방분권의 한국적 상황과 맞물려 정부부처의 대응과제로 투입되었다. 많은 지자체 단체장 및 의원들 역시 이러한 사회적 변화에 이끌려 주민참여와 관련된 많은 지방조례를 제정하고 실시하게 되었다.

그렇지만, 학술적 흐름에서 정부부처의 정책 및 제도로 구현되는 과정에서 실제 당사자인 '주민'은 얼마나 고려된 것일까? 급속한 제도화의 흐름 속에서 지방의 주민들은 이것을 충분히 이해하고 필요하다고 인식하였을까? 주민자치의 근간인 근린자치를 위한 지역의 커뮤니티가 어느 정도 활성화되었을까? 과연 정부를 중심으로 이루어진 사회변화 속에서 시민 또는 주민이 중심적인 행위자로 역할을 담당할 수 있을까? 현재 상황에서 조금 더 냉정하게 돌아볼 필요가 있을 것 같다. 지역문제의 자치해결은 결국 근린차지, 지역주민의 적극적 참여가 필수임은 모

두가 동의하는 바이다. 문제는 지역주민이 중심이 되는 거버넌스가 이루어기 위한 노력이라기 보다는 정부가 서둘러 시행한 정책 및 제도의 양산이 실제 참여과정과 다른 결과를 내놓았을지도 모른다는 생각에 있다. 특히, 지방자치의 맥락에서 형성된 시군구 운영에 있어 주민자치의 이상이 잘 발현되지 않는다면 이를 찾아내고 해소해 나갈 필요가 있다. 다양하고 많은 주민자치 모형이 제시되고 제안되어 왔음에도 여전히 실효성에 의문이 나타나고 있는 건 지역의 맥락에서 또는 시군구 통합의 맥락에서 고려해야 할 더 중요한 주민자치의 장애요인이 있을지도 모르기 때문이다.

이에 본 연구는 네이버 트렌드의 빅데이터 자료를 통해 상관관계 분석을 수행하고, 그에 따른 장애요인과 이를 해소하기 위한 주민참여 자치모형의 핵심사항을 제시하는데 그 목적이 있다.

II. 이론 및 제도적 검토

1. 주민참여 및 주민자치에 대한 이론적 검토

1) 주민참여와 주민자치

주민참여와 주민자치는 불가분의 관계에 있다. 따라서 이 둘의 개념을 명확하게 구분지어 해석하기 보다는 작은형태의 주민참여가 모이게 되면 그것이 의미 있는 주민자치의 형태로 바라보게 된다. 즉, 동네단위의 적극적인 주민참여의 모습과 연계해 주민자치를 해석(신원부, 2016)한다는 의미이며 자치의 근원은 주민참여를 통해 실현된다는 점을 알 수 있다. 주민참여에 대해서 일반적으로 행정집행 과정상에 주민이 직간접적으로 참여하는 일련의 모든 행동이라고 정의할 수 있지만 학자에 따라서 다르게 정의되고, 시대적 상황, 제도적 기반 등에 따라서 다양하게 정의 내릴 수 있다.

먼저 주민참여에 대한 학자들의 정의를 살펴보면 다음과 같다. 정준금(2013)은 주민참여를 “정책 전 과정에 주민들이 직·간접적으로 참여하여 그 지역사회의 구성원들에게 영향을 미치는 사항에 대하여 지역주민들의 요구를 반영시키기도 하고 지역주민들이 활발한 협조와 감시활동 등을 통해 지역의 문제를 정부와 함께 처리해 나가는 과정”이라고 정의하고 있다. 하정봉(2016)은 주민참여에 대해 “지방자치단체가 지역 사회의 문제를 해결하려고 하는 정책과정에 주민이 참여하는 것”으로 파악하고 있다. 또한 커닝햄(Cunningham, 1972)은 주민참여를 지역사회 일반주민들이 그 지역사회 일반적 사항에 관련된 결정에 대해 권력을 행사하는 과정으로 정의하고 있다. 이외에도 주민참여에 대한 학자들의 다양한 개념정의를 있는데 이 속에서 다음과 같은 공통적인 핵심 요인들이 있다. 첫째, 주민참여의 중심행위자는 그 지역에 거주하고 있는

주민이다. 둘째, 주민참여의 중심행위자는 개인이 될 수도 있으며 집단이 될 수도 있다. 셋째, 행정 및 정책과정의 어떤 단계에서도 참여할 수 있다. 넷째, 공식적인 권한을 지닌 사람들에게 영향력을 행사할 수 있다는 점이다. 따라서 주민참여란 공식적인 권한을 지니지 않은 지역사회의 일반주민이 거주 지역에 발생하는 행정 및 정책의 문제 사항을 해결하기 위하여 공식적인 권한을 지닌 사람에게 직간접적으로 영향력을 행사하는 일련의 활동이라고 정의할 수 있다.

한편 주민자치는 지역주민의 지방행정에 대한 적극적이고 자발적인 참여를 강조하고, 지역주민들이 자기들의 세금으로 관련된 세금으로 관련된 경비를 부담하며, 지역주민들이 선출한 명예직 공무원에 의해 행정을 수행하거나, 지역주민들이 스스로 또는 대표자를 통하여 자신들의 의사와 책임 하에서 지방행정사무를 처리하는 것을 말한다(홍윤숙 외, 2014). 이병렬 외(2015)은 주민자치를 “지역사회 발전을 위하여 자기 지역의 현안과제를 자기부담에 의하여 자주적인 참여를 통하여 자율적으로 해결하는 활동”이라고 보았다.

이러한 주민자치에 대한 개념들을 살펴보면 정의는 학자마다 다르게 내릴 순 있지만 '주민들의 자발적인 활동 및 참여로 거주지역과 관련된 의제를 스스로 해결하는 행위'라는 공통적인 속성을 도출할 수 있다. 이는 주민자치가 주민참여보다 행정 및 정책에 대한 주민의 활동하는 정책참여의 기회에서만 주민들의 의견에 대해 피드백을 하는 수준이 아니라 주민이 의제들을 해결하기 위해 스스로 정부와 파트너십을 만들어가는 형태를 말한다. 다시 말해 주민자치는 주민들의 활동범위를 정부가 제공하는 주민의 활동영역인 초대된 공간(invited space)에서 주민들이 스스로 정부활동에 참여하는 민초의 공간(popular space)까지 모두 포괄한다는 것이다(Cornwall, 2004; Taylor, 2007). 주민의 자발적인 참여로 거주지역의 의제를 해결해가는 과정 속에서 민초의 공간을 형성하고 주민들은 서로 연대를 만들며 그들만의 활동무대를 이어간다. 주민자치가 이루어지는 민초의 공간에서는 주민들이 상호연대를 구성하여 정부정책에 반대하거나 자신들에게 필요한 서비스를 정부와 연관되지 않고 스스로 생산하기도 한다. 정부정책에 반대하기도 하고 지역의제를 적극적으로 해결해가는 주민자치 과정 속에서 주민들은 단순히 초대된 공간에서의 참여형태에 만족하지 않게 된다. 이는 주민을 단순히 정부가 제공하는 서비스, 재원을 소비하는 소비자가 아닌 공적인 무엇인가를 창출해내는 주체로서 인정하고 주민자치가 거버넌스의 기반이 된다는 것을 의미하기도 한다.

2) 주민자치를 위한 주민참여제도

주민참여제도는 주거지역에 발생하는 의제들을 주민이 지방정부와 함께 협조해나가는 주민참여를 위한 방법들을 제도적으로 정착시켜 궁극적으로는 주민자치를 실현하는데 의의를 두고 있다. 만일 주민참여의 수단을 충분히 제도화 하지 못할 경우 주민참여의 기회가 축소될 뿐만 아니라 참여의 비활성화가 전반적으로 야기되는 문제가 발생한다. 이러한 주민참여제도의 필요성은 다음과 같은 주민참여의 기능을 통해 확인할 수 있다.

하혜수(1997)는 주민참여에 대한 순기능을 총 다섯 가지로 정리했다. 첫째, “주민참여는 분권화를 통해 풀뿌리민주주의를 강화”시켜 준다. 권력이 집권적인 형태로 되어있다면 주민들이 참여를 한다고 해도 실질적인 효과를 보기 어렵다. 그러나 권력이 분산되어 있다면 주민들의 참여가 주민자치의 실효성을 높이게 되고 결국 풀뿌리민주주의가 정착될 수 있도록 한다는 것이다. 둘째, “참여는 책임성과 대응성을 제고할 수 있다.” 행정의 전문성과 복잡성, 세계화로 인하여 정책과정에서 입법부의 역할에 한계가 발생하고 있으며 이를 보강해줄 수 있는 해결책이 주민의 참여이다. 또한 관료제는 공무원이 자신의 이익을 위하여 비효율적인 행동과 주민의 요구에 민감하게 반응하지 못하게 될 가능성이 있고 이를 주민의 참여로 보완할 수 있다는 점이다. 셋째, “갈등해소와 사회적 형평성을 구현하는데 기여한다.” 다양한 형태의 갈등 문제에 대해서 주민의 참여는 갈등을 해결하는 물리적, 비물리적인 장을 마련한다. 뿐만 아니라 주민참여제도가 활성화 된다면 소외계층이 정책과정에 참여할 수 있는 기회를 제공하여 형평성을 제고하고 결과적으로는 갈등해소에 기여한다는 것이다. 넷째, “주민참여는 시민의 민주의식을 제고하는 교육기능을 가진다.” 주민이 정책과정에서 직접 참여함으로써 자치에 대한 주체의식을 함양하게 될 뿐만 아니라 그에 걸맞은 역량을 양성할 수 있다는 점이다. 다섯째, “주민참여는 행정에 대한 주민의 이해와 협조를 획득하여 정책추진을 용이하게 하는 기능을 한다.” 정책결정 및 집행 과정에서 주민이 참여가 없는 상황에서는 민관의 갈등 관계가 발생할 가능성이 존재할 뿐만 아니라 정책의 비효율적인 추진을 야기한다. 이는 일방적인 정책 추진은 정당성 확보라는 문제에 직면하여 주민들의 관에 대한 협조적인 태도를 이끌어내기 어렵기 때문이다. 또, 최영오 외(2014)는 주민참여의 기능을 주민 측면에서의 효과와 행정 측면에서의 효과로 나누어 정리했다. 먼저 주민 측면에서의 효과는 지역의 의제에 대한 참여를 통해 지역사회에 대한 소속감과 긍지 등을 느끼고 개인의 정치적 능력을 함양하게 된다. 이로 인해 지역사회의 긍정적인 분위기, 주민 개인의 능력 배양이라는 결과를 가져온다는 점이다. 다음으로 행정 측면에서의 효과로는 주민참여는 지방정부에게 주민의 요구 및 의견을 빠르게 확인하게끔 한다. 이는 정책에 대한 전반적인 효율성과 민주성을 확보할 수 있게 한다는 점이다.

하혜수(1997)와 최영오 외(2014)의 주민참여의 기능으로 알아본 주민참여제도의 필요성은 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 정부의 주도로 실시하는 정책과정에서 발생하는 한계를 주민참여를 통해 보완할 수 있다는 점이다. 둘째, 참여를 통해 주민이 민주주의적인 태도와 능력을 함양할 수 있게 한다는 점이다. 이러한 주민참여제도는 여러 가지 형태로 존재해서 학자마다 주민참여제도에 대한 구체적인 정책사례에 대해 언급할 때마다 조금 더해지거나 빠지게 되는 경우가 발생한다. 정종기(2008)는 주민참여프로그램에 대해 주민소환제도, 주민감사청구제도, 행정서비스현장제도, 시민평가제도, 주민고충처리제도, 공청회, 옴부즈만제도, 모니터링제도, 자문위원회제도, 정책고객관리제도, 주민참여예산제도, 주민제안제도, 자원봉사제도, 설문제도들을 언급했다. 또 오수길(2008)은 주요 주민참여제도를 민원행정 및 온라인참여, 공식적 주민조치, 민

관협력기구, 민간단체, 직접참여제도로 총 다섯 가지로 분류했다. 또한, 정정화 외(2015)는 주민 투표제도, 주민소환제도, 주민감사청구제도, 주민소송제도, 조례 개폐 청구제도, 주민참여예산 제도, 행정절차법에 의한 주민참여제도, 국민신문고제도로 총 여덟 가지를 분류했다.

2. 선행연구 검토

지방자치와 분권에 대한 관심이 높아지게 되면서 자연스럽게 주민참여 및 주민자치에 관한 연구들이 활발하게 이루어지고 있다. 이러한 선행 연구의 전반적인 주제는 주민참여 활성화에 대한 것으로 주민참여 활성화에 대한 초점이 학자마다 어느 정도 차이가 있으나 연구방법에는 공통적으로 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 주민참여 활성화에 대한 영향요인 분석, 정책사례분석, 우선순위 선정이 그것이다.

먼저 주민참여 활성화의 영향요인 분석에 대한 연구들로는 송용훈 외(2017), 김은경 외(2015), 하정봉 외(2013), 정명은(2012)가 있다. 자세히 살펴보면 송용훈 외(2017)은 주민참여가 활발히 이루어지는 장수마을과 그렇지 않은 산새마을의 주민을 대상으로 설문조사를 실시한 후 통계분석을 통해 주민참여에 영향을 주는 요인들을 확인한다. 김은경 외(2015)는 주민참여에 영향을 주는 변인과 그 사이에 존재하는 매개요인들의 구조적 관계를 확인하여 주민참여 활성화에 미치는 요인들을 파악하고자 한다. 하정봉 외(2013)은 전라남도 동부지역에 위치한 3개 기초단체를 대상으로 설문조사를 실시한 후 다중회귀분석을 통해 '제도이해', '이익', '이념', '신뢰'라는 요인과 주민참여에 미치는 영향을 분석한다. 정명은(2012)은 주민참여제도 집행에 미치는 영향을 내·외적 변수를 조직론 관점에서 분석하여 주민참여제도의 효과성을 높이는 방안을 제시한다.

둘째로, 정책사례분석에 대한 연구들로 김명수(2015), 김찬동 외(2014), 정준금 외(2013), 이정석(2009), 민현정(2008) 등이 있다. 김명수(2015)는 다양한 주민참여제도 중 주민참여예산제도를 선정하여 주민참여예산제도를 집행하는 외국이 사례와 국내의 진행 모습들을 비교하여 주민의 참여를 제고하는 방법들을 제시한다. 김찬동 외(2014)는 서울시가 추진하는 주민참여제도들의 추진배경, 개요, 현황, 문제점 등을 파악한 후 이를 바탕으로 주민참여 활성화를 위한 방안을 제시한다. 정준금 외(2013)는 울산광역시 북구 지역에서 실시하는 주민참여제도의 실태 및 평가를 통해 주민참여 활성화에 관한 시사점을 제공한다. 이정석(2009)은 경남지역 내에 주민참여제도에 대한 주민의 실제 활용실태와 제도별 운영현황을 분석하여 주민참여제도의 개선점을 언급한다. 민현정(2008)은 일본이 주민참여 실태와 우리나라 주민참여 상황과의 비교를 통해 주민참여 활성화에 대한 정책적 제안을 시도한다.

셋째로, 우선순위 선정에 관련된 연구에는 최영오 외(2014), 고경훈 외(2012) 등이 있다. 최영오 외(2014)는 주민 센터에 근무하거나 해당 분야에 관련된 교수 및 학자들을 대상으로 심층면접과 설문조사를 실시한 후 AHP 분석을 통해 주민참여 활성화를 위한 우선순위 요인을 선정한다.

다. 고경훈 외(2012)는 전문가와의 설문조사 및 집단심층면접으로 인해 제시된 주민참여 활성화에 관한 요인들을 AHP 분석을 통해 중요도 및 우선순위를 파악한다.

주민참여의 활성화에 대한 접근을 하기 위해서는 먼저 지역 내부의 실질적인 관심사가 어떻게 흘러가고 있는지 파악하는 것과 자치운영에 있어서 장애요인이 무엇인지 확인하는 것이 중요하다. 이는 지방정부가 개개인의 주민 및 주민연대의 관심사를 인지하는 수준에 따라 지방정부의 전반적인 방향이 달라지고 자치운영의 장애요인이 무엇인지 파악하는 정도에 따라 구체적인 계획이 달라지기 때문이다. 실질적으로 어떠한 요인이 원활한 진행을 방해하는지에 대한 파악이 이루어지지 않은 상태에서 주민참여 활성화에 대한 고민은 효율적이지 못하다. 그러나 지역사회 내부의 사회적 맥락들을 기반 자료로 하여 주민자치 활성화에 대한 정책적 제언을 실시하는 연구가 많지 않다. 이에 본 연구는 지역의 전반적인 관심사와 자치운영에 관한 장애요인들이 무엇인지 파악하기 위해 신문기사 자료를 사용했으며 이를 기반으로 네트워크 분석을 실시하여 통합행정시 자치운영에 있어서의 실질적인 장애요인을 파악하고자 한다. 즉 자치운영에 있어서 지역 내부의 사회적 맥락에서 발생하는 장애요인을 확인하여 주민참여, 주민자치의 본질적인 의미를 실현하고 이를 활성화하는 것이 본 연구의 의의라고 할 수 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구질문

본 연구는 자치운영의 장애요인 또는 중요 이슈를 선별하는 작업을 통해서 몇 가지 중심이 되는 궁극증을 확인해보려고 한다. 사실 무엇보다 자치운영의 장애요인은 실제 운영과정에서 나타나는 다양한 문제들을 다루어야 한다. 지역의 주민자치는 지방분권의 경향에 맞추어 지속적으로 확대·운영될 것이기 때문이다. 하지만, 과거부터 정부중심으로 다루어져 온 지방분권과 주민자치임을 고려할 때 각 제도의 '부분'에 관심을 갖기 보다는 지자체 또는 중앙정부로부터 제안된 '제도'의 성공과 실패에 더 많은 관심을 기울일 수 있다. 대다수의 언론 및 대중매체는 그와 같은 정부의 성공과 실패에 초점이 맞춰져 있다. 주민자치는 주민의 자치운영이 핵심인 만큼 소소하나 운영의 문제에 초점을 뒀야 한다. 결국 지금까지의 시군구 통합으로 인해 발생한 주민참여의 이슈는 추가적으로 파생되는 '제도'들의 성패를 중심으로 논의가 이루어졌을 가능성이 높다. 이는 주요 키워드가 다양한 제도들일 수 있음을 의미한다. 한편, 주민참여 운영의 핵심이 되는 주요 키워드가 제도들일 경우 각 제도의 관련성이 낮으므로 논의가 이루어진 시점에서 키워드 간 상관성은 낮을 수 있다. 이러한 논점에서 본 연구는 2가지의 연구질문을 던져보고자 한다.

연구질문 1 : 주민참여형 자치운영의 장애요인 이슈는 제도를 중심으로 제시되었을 것이다.

연구질문 2 : 자치운영의 장애요인은 제도 각각에 대한 것이기에 각 이슈 간 관련성이 낮을 것이다.

2. 연구방법: 주제어 네트워크 분석과 핵심 주제어 간 상관성 분석

통합이후 자치운영 및 활성화를 위해서는 통합 사례가 많은 만큼 이전 사례들의 문제점을 검토하는 작업이 유용할 수 있다. 특히, 사회내부의 관심은 어느 정도인지 정말 크게 관심을 가지고 있는지에 대해서 확인해볼 필요가 있다. 통합운영에 있어 장애요인은 무엇인지, 어떤 방안이 제시되고 있는지를 파악해 볼 필요가 있다. 사회내부의 인식 또는 흐름은 지역민 전체를 대상으로 해야 하나, 현실적으로는 어려운 부분이다. 이에 지역사회 전체의 관심사를 유추하고 이해해볼 수 있는 기사를 통해 살펴보고자 한다. 신문기사는 사회가 가진 문제 또는 다양한 담론을 함축하고 있다고 판단되기 때문이다.

연구의 방법 핵심주제어 도출과 핵심 주제어 간 상관성 분석을 수행하고자 한다. 핵심주제어 분석은 주제어 간 네트워크 중심성 분석을 통해 핵심 '용어'를 확인하는 것이다. 특히, 통합시군구 운영의 장애요인과 관련된 기사를 다루면서 이들 중 중심적이었던 '용어'를 찾아내어 이에 대한 방안을 제시해야 한다. 이를 위해서 본 연구는 주제어 네트워크 분석을 활용하고자 한다. 네트워크 분석을 위한 관계자료 측정의 범위를 정하는 방법은 크게 두 가지, 즉 자아중심 네트워크(ego-centric network)를 이용한 측정방법과 전체 네트워크(full network design)를 이용하는 방법이 있다(박치성, 2006). 전체 네트워크측정은 관계가 있는 모든 상대방을 조사하는 것이기에 전체 기관의 완벽한 상호관계를 측정할 수 있는 장점이 있으나, 언어네트워크의 특성상 연결된 텍스트의 수가 거의 무한하다는 점에서 전체측정이 어렵다. 반면, 자아중심 네트워크는 텍스트의 연결된 관계성만을 그 대상으로 하기 때문에 텍스트 네트워크와 같이 관계가 무한한 연구대상에게는 적합하고 유용한 방법이다(이동규·서인석·양기근, 2010: 8; Lee·Seo·Jang, 2012: 294-295). 이에 본 연구에서도 자아중심 네트워크의 자료측정방식을 기초로 통합자치구 주민참여 자치모델의 장애요인과 관계를 맺고 있는 주요영역들을 연관검색어로 하여 확인해보고자 하였다¹⁾. 연구대상의 경우 2010년 이상의 자료를 대상으로 하였으며, 총 대상용어는 37개로 확인되었다.

다음으로, 도출된 핵심 주제어 10개를 중심으로 이들간 관련성 높은 주제들을 확인해보고자 한다. 도출된 주제어 중에서 상관성이 높은 주제들은 묶어서 정책적 시사점을 제공해야 할 것이기 때문이다. 이를 위해서는 네이버 트렌드 소셜 빅데이터 자료를 활용한다. 네이버 트렌드는 네이버 제공 검색 통계 서비스로서 기간별 검색 추이 및 키워드 관련 뉴스, 그래프 등을 제공해주고 있다. 제공되는 그래프는 네이버에서 해당검색어가 검색 및 클릭된 횟수를 일별/주별/월별 각각 합산하여 조회기간 내 최대 검색량을 100으로 표현하여 상대적인 변화를 나타내

1) 주제어 검색은 '통합행정시 자치운영'으로 하였다. 검색 관련 기사 147건을 대상으로 하였다.

며, 이 자료는 해당 텍스트의 낱자별로 자료화할 수 있다.

〈표 1〉 연구대상 텍스트

대상(수)	대상용어
전체 (37)	행정시장 직선제, 관학협력모형, 지역기업 홍보, 자치권 부여, 준지방자치단체, 참여형 건강증진 모형, 준 자치시로 개편, 행정시 개편방향, 주민복지박람회, 통합체제에 맞는 집행-대의기관 검토, 행정시 기능강화, 로컬거버넌스, 시-구간 기능 분리 모형, 광역시 모형, 통합창원시, 주민참여, 제주 2개 행정시, 주민자치회, 제주형 자치모형, 참여자치실현, 맞춤형 통합건강관리서비스, 통합사천시, 제주도, 임명직 행정시장 체제, 주민소송제, 주민감사청구제, 주민참여예산제, 주민소환제, 주민발안제, 주민투표제, 의회구성 직선제, 행정체제개편위원회 설치운영조례, 행정서비스의 질 저하, 생활민원처리의 지연, 행정시장 권한의 한계, 민의전달 불편함, 통합행정시 자치운영

3. 자료분석 및 연결망(지표)의 측정: 연결중심성

본 연구에서 자료분석을 위한 연구방법은 연결중심성(degree centrality)를 통해서 이루어졌다. 연결중심성이란 하나의 행위자에 직접적으로 연결되어 있는 다른 행위자들의 연결관계들의 합으로 측정된다(손동원, 2005: 97). 이는 한 행위자가 다른 행위자들과 직접적인 관계를 많이 가지고 있을수록 연결중심성은 더욱 높아진다는 것을 뜻한다(박치성·원구환, 2009: 22). 연결중심성의 측정은 다음과 같다.

$$C(n_i) = \frac{\sum_{j=1} x_{ij}}{g-1}$$

g= 네트워크내 행위자의 수 x_{ij} =행위자 i로부터 j로의 관계

자료: Wasserman & Faust(1994: 178-179), 박치성 외(2009: 22)

이러한 연결중심성 중 내향연결중심성은 각 단어 간 네트워크에서 가장 주민자치와 관련되어 가장 많이 언급된 용어를 중심으로 나타내는 것이다. 따라서, 통합시 자치운영과 관련되어 나타난 용어들 중 핵심적으로 대두된 키워드를 분석할 수 있게 해주는 것이다.

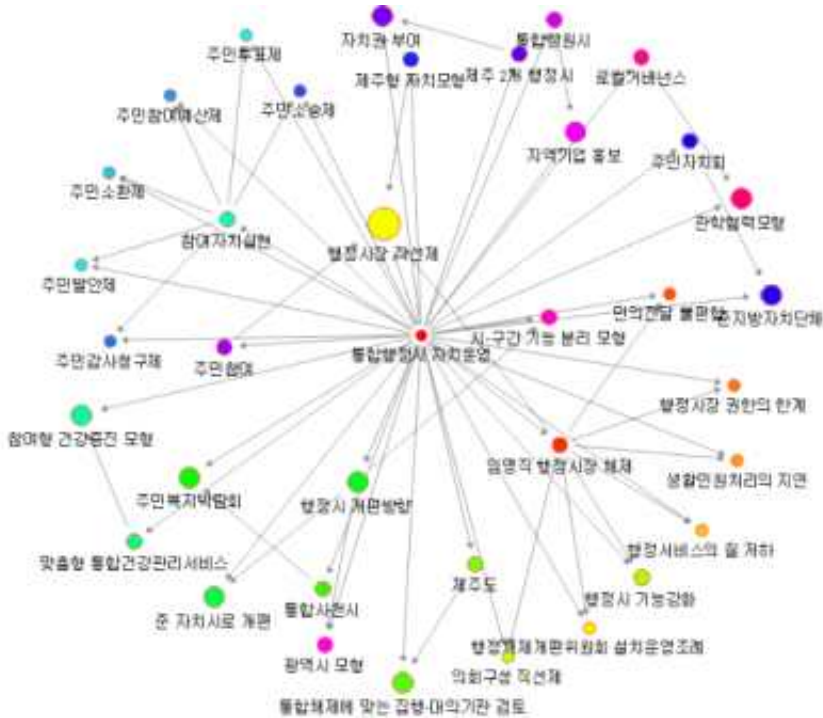
IV. 분석결과 논의

1. 통합시 자치운영의 주요 장애요인 중심성 분석

1) 네트워크 기술통계

〈그림 1〉 주제어 네트워크의 분석결과이다. ‘통합행정시 자치운영’ 텍스트를 중심으로 대다수의 관련용어들이 모두 연결된 전형적인 자아네트워크를 형성하고 있다. 통합행정시 자치운영을 중심으로 행정시장 직선제, 주민참여, 행정시 개편방향, 임명직 행정시장 체제, 시-구간 기능 분리 모형 등이 열거된 형태를 보여주고 있다.

〈그림 1〉 통합시 자치운영 연관어 네트워크 결과



〈표 2〉는 자아네트워크 기술통계량을 나타낸 것이다. 네트워크의 규모는 평균 3.351이고, 밀도는 0.907이다. 네트워크의 최소 연결 빈도는 2회, 최대는 36회였다. 밀도는 최소 0.041에서 최대 1의 수준까지로 확인되었다.

〈표 2〉 자아네트워크 기술통계량

구분	네트워크 수준	
	규모	밀도
평균	3.351	0.907
표준오차	5.624	0.245
최소	2	0.041
최대	36	1

〈표 3〉 연결중심성(degree centrality)에 대한 분석결과 얻어진 측정치를 종합한 것이다. 내향

연결중심성 평균은 0.03이고, 표준편차는 0.023으로 나타났다. 평균이 표준편차 보다 높아 연결중심성인 높은 용어와 낮은 용어 간 차이가 비교적 작다는 것을 판단해볼 수 있다. 최소는 0, 최대는 0.118로 확인되었다. 이때 네트워크 연결중심성 총 지수는 9.315%로 나타났다. 이러한 종합 측정치는 내향 중심의 네트워크는 거의 형성되지 못한 것을 의미한다. 외향 연결중심성 평균은 0.03이고, 표준편차는 0.12로 나타났다. 평균보다 표준편차가 크다는 점에서 각 대상 용어 간 연결중심성의 차이가 매우 크다는 것을 판단해볼 수 있다. 최소는 0, 최대는 0.747로 확인되었다. 이때 네트워크 연결중심성 총 지수는 75.754%로 나타났다. 이러한 종합 측정치는 ‘통합행정시 자치운영’ 용어를 중심으로 상당히 밀접한 관련성을 지니는 네트워크임을 의미한다. 즉 관계성이 ‘주고-받는’ 것을 의미할 때 ‘주는’ 형태의 일방향적 네트워크로 형성된 것이다. 자아네트워크인 만큼 외향연결성이 높은 것은 일반적이다. 본 연구는 ‘통합행정시 자치운영’가 어떤 용어들과 맥락성을 지니고 있는지 확인하기 위한 것이기에 내향 연결중심성을 중심으로 논의를 진행하였다.

〈표 3〉 연결중심성 기초통계

구분	연결중심성 구분	
	내향 연결중심성	외향 연결중심성
평균	0.03	0.03
표준오차	0.023	0.12
최소	0	0
최대	0.118	0.747
네트워크 연결중심성 지수	9.315%	75.754%

2) 내향 연결중심성 분석결과

내향 연결중심성 개별 측정치 결과 ‘행정시장 직선제’가 가장 높은 수준을 보여주었다(〈표 4〉참조). 통합행정시 자치운영과 관련된 많은 용어 중 가장 중심적인 텍스트가 행정시장 직선제였다. 이는 통합행정시 자치운영의 문제가 어떤 부분에 초점이 되어 있으며 어떤 방식이 가장 중점적으로 고려되는지를 유추할 수 있게 도와준다. 이를 제외하고 0.05이상을 나타낸 용어는 관학협력모형, 지역기업 홍보, 자치권 부여, 준지방자치단체, 참여형 건강증진 모형, 준 자치시로 개편, 행정시 개편방향, 주민복지박람회, 통합체제에 맞는 집행·대의기관검토로 확인되었다. 0.01보다 높은 값을 지닌 나머지 용어들은 행정시 기능강화, 로컬거버넌스, 시-구간기능 분리모형, 광역시 모형, 통합창원시, 주민참여, 제주2개행정시, 주민자치회, 제주형 자치모형, 참여자치실현, 맞춤형 통합건강관리서비스, 통합사천시, 제주도, 임명직 행정시장 체제로 나타났다.

이러한 결과는 통합행정시 자치운영과 관련해 어떤 주제가 중심이었는지를 살펴보는 데 기여

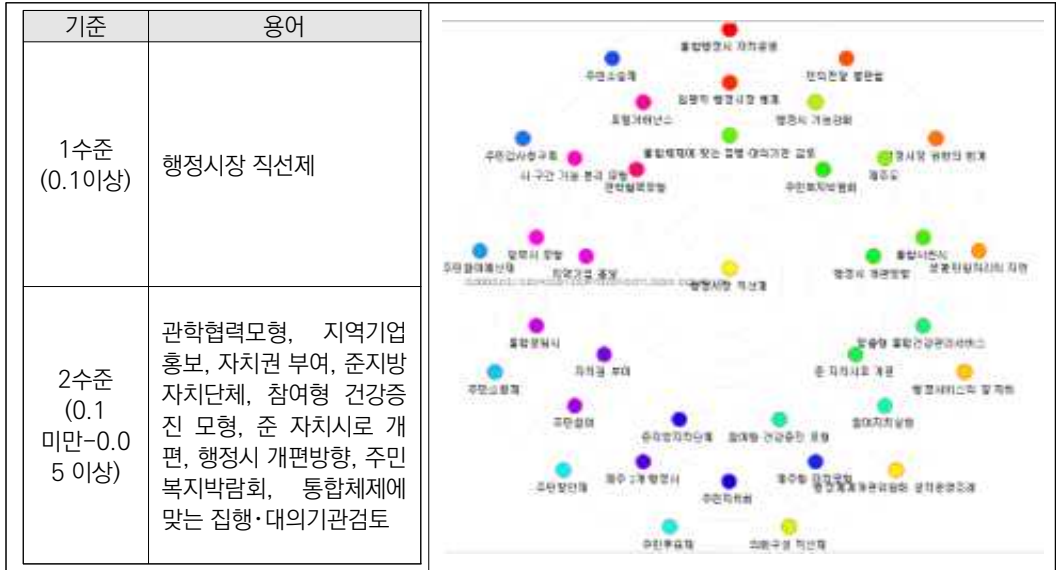
할 수 있다. 통합행정시 자치운영은 자치구로써의 성격을 지니고 직선제로 자치권을 부여해야 한다는 점이다. 자치권이 충실히 확보되지 않은 상황에서 부산시의 일방적 결정은 실제 운영상황에서 주민과의 갈등을 야기할 소지가 있다. 행정시장 직선제, 자치권 부여, 준지방자치단체 모두 그와 같은 논의를 뒷받침하는 주제어라고 판단된다. 또한, 통합체제에 맞는 집행 및 대의기관 검토 역시 자치권에 따른 운영의 합리적 제도화의 밑거름이 될 수 있다.

〈표 4〉 내향 연결중심성 개별 측정치

연관어	내향	순위	연관어	내향	순위
행정시장 직선제	0.118056	1	참여자치실현	0.027778	12
관학협력모형	0.055556	2	맞춤형 통합건강관리서비스	0.027778	12
지역기업 홍보	0.055556	2	통합사천시	0.027778	12
자치권 부여	0.055556	2	제주도	0.027778	12
준지방자치단체	0.055556	2	임명직 행정시장 체제	0.027778	12
참여형 건강증진 모형	0.055556	2	주민소송제	0.009259	25
준 자치시로 개편	0.055556	2	주민감사청구제	0.009259	25
행정시 개편방향	0.055556	2	주민참여예산제	0.009259	25
주민복지박람회	0.055556	2	주민소환제	0.009259	25
통합체제에 맞는 집행·대의기관검토	0.055556	2	주민발안제	0.009259	25
행정시 기능강화	0.03125	11	주민투표제	0.009259	25
로컬거버넌스	0.027778	12	의회구성 직선제	0.006944	31
시-구간기능분리모형	0.027778	12	행정체제개편위원회 설치운영조례	0.006944	31
광역시 모형	0.027778	12	행정서비스의 질 저하	0.006944	31
통합창원시	0.027778	12	생활민원처리의 지연	0.006944	31
주민참여	0.027778	12	행정시장 권한의 한계	0.006944	31
제주2개행정시	0.027778	12	민의원달 불편함	0.006944	31
주민자치회	0.027778	12	통합행정시 자치운영	0	32
제주형 자치모형	0.027778	12	-	-	

한편, 내향 연결정도가 낮은 수준이었지만, 주민참여의 자치모형을 위한 제도로써 주민소송제, 주민감사청구제, 주민참여예산제, 주민소환제, 주민발안제, 주민투표제는 중요한 제도로 활용될 수 있다. 이를 위해서는 행정체제개편을 위한 운영조례가 필요할 것이라 생각된다.

〈그림 2〉 내향 연결중심성 용어 분류 및 도식도



2. 주제어 간 상관성 분석

관련 용어 간 상관성 분석을 수행해보고자 하였다. 상관관계 분석을 수행하는 이유는 관련 용어들이 1년 간 다루어진 것들이나 각 시점별로 다른 사회적 맥락에서 부각되었을 가능성이 있어 시간적 차이를 고려하기 위함이다. 관련 용어 간 관심이 높아진 시간 및 일자를 동일하게 확인함으로써 실제적인 관련성을 확인해볼 수 있다.

‘통합 행정시 자치운영’을 기본으로 하여 행정시장 직선제, 관학협력모형, 자치권 부여, 준지방자치단체, 참여형 건강증진 모형, 준 자치시로 개편, 행정시 개편방향, 주민복지박람회, 통합체제에 맞는 집행·대의기관검토 등을 관련성이 있었는지에 대해 네이버 트렌드 자료를 수집하였다. 그렇지만, 조사 대상기간인 2016년 6월 29일부터 2017년 6월 29일까지의 자료에서는 행정시장 직선제를 제외하고는 검색어의 트렌드가 확인되지 않았다.

이에 본 연구는 주민참여모형의 여러 형태인 주민소송제, 주민감사청구제, 주민참여예산제, 주민소환제, 주민발안제, 주민투표제 등의 제도를 추가로 조사해보았다. 이때 다양한 형태의 제도를 모두 포함한 주민참여모형의 검색과 개별 제도를 각각을 트렌드 조사를 수행하였다. 이때 확인된 것은 주민소환제만이 자료의 확인이 가능하였고, 다른 제도들은 거의 확인되지 않았다. 따라서, 통합 행정시 자치운영, 행정시장 직선제, 주민참여모형, 주민소환제의 4가지 변수 간 상관관계만을 확인하였다. 분석결과, 통합 행정시 자치운영에는 주민참여모형이 가장 많이 언급되고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 현재까지 통합된 행정구역들이 가장 일반적으로 사용하거나 또는 고려하고 있는 제도라고 추론해볼 수 있다. 행정시장 직선제의 경우 최근 제

주도 통합 행정시를 중심으로 논의가 나오며, 제주도의 통합과정이 가장 이른 시점임을 고려할 때 상관관계 결과가 낮은 이유는 사회적으로 많이 다뤄지지 않았기 때문으로 풀이된다. 제주도의 논의는 통합행정체제개편의 선구적으로 향후 상당한 영향을 미칠 것이다.

〈표 5〉 핵심 주제어 간 상관관계 분석 결과

구분	행정시장 직선제	주민참여모형	주민소환제	통합 행정시 자치운영
행정시장 직선제	1.0000			
주민참여모형	0.0901	1.0000		
주민소환제	0.1039	0.9162	1.0000	
통합 행정시 자치운영	0.0439	0.3027	0.2817	1.0000

3. 연구 질문의 확인 및 시사점

본 연구는 자치운영의 장애요인 또는 중요 이슈를 선별하여 연구질문을 확인해보고자 한다. 분석결과 확인된 주요 이슈는 ‘행정시장 직선제, 관학협력모형, 지역기업 홍보, 자치권 부여, 준지방자치단체, 참여형 건강증진 모형, 준 자치시로 개편, 행정시 개편방향, 주민복지박람회, 통합체제에 맞는 집행·대의기관검토’의 10가지로 확인되었다. 이 중 행정시장 직선제, 관학협력모형, 준지방자치단체, 준 자치시로 개편, 행정시 개편, 통합체제에 맞는 집행·대의기관검토 등 6가지는 제도와 관련된 것들이었다. 이에 반해 지역기업 홍보, 자치권 부여, 참여형 건강증진 모형, 주민복지박람회 4가지는 ‘운영’과 관련된 이슈였다. 10가지 중에서 6가지인 60%만이 제도에 관련된 키워드로 확인되었다. 이는 대다수의 언론 및 대중매체는 그와 같은 정부의 성공과 실패에 초점을 두어 자치 ‘운영’에는 소홀할 것이란 연구 질문을 잘 부합하지 못하는 부분이었다. 그렇지만 4대 6의 수준은 여전히 어느 것이 적합하다 판단하기 어려운 부분이 있다. 따라서 추가적인 연구를 통해 지속적으로 확인될 필요가 있다.

〈표 6〉 핵심 주제어 간 상관관계 분석 결과

연구질문	내용	확인
질문1	주민참여형 자치운영의 장애요인 이슈는 제도를 중심으로 제시되었을 것이다.	추가 확인이 필요
질문2	자치운영의 장애요인은 제도 각각에 대한 것이기에 각 이슈 간 관련성이 낮을 것이다.	추가 확인이 필요

한편, 조사 대상기간인 2016년 6월 29일부터 2017년 6월 29일까지의 자료에서는 행정시장 직선제를 제외하고는 검색어의 트렌드가 확인되지 않았기 때문에 연구질문의 확인은 사실상 다루어지지 않았다. 다만, 추가적인 용어를 확인하고 분석한 상관관계 분석에서 주민참여모

형과 주민소환제의 91%의 상관성을 제외하고는 주민참여모형과 통합 행정시 자치운영의 30% 관련성이 가장 높은 수준이었다. 키워드 네트워크 결과로부터 얻어진 것은 아니지만 자치운영의 주요 키워드 간에 상관성이 높지 않았다는 것을 확인해볼 수 있는 부분이었다. 다만, 본 연구가 설계한 연구과정에서의 결과가 아니기에 기각여부를 논의하기에는 무리가 있었다.

본 연구가 자치운영의 핵심주제어를 도출하고 궁극적으로 '운영'이 중요하다고 지적하는 것은 바로 장기적으로 주민자치가 안정화를 거치기 위해서는 지역주민의 '자발성'과 '자주성'의 확보가 중요하기 때문이다. 결국 지역 주민의 '자발성'과 '자주성' 확보를 위한 방안은 중요한 연구시사점으로 고려되어야 한다. 본 연구는 때 주민자치의 장애요인을 극복하기 위해 3가지 정도를 제시해보고자 한다. 3가지는 참여의 심의성과 대표성 확보, 참여통로의 확보와 활성화, 참여에 대한 지방정부의 대응이다. 많은 연구들이 참여에 대해서 논의를 진행하여왔지만, 실제 심의성과 대표성 확보에 대해서 조금 더 살펴볼 필요가 있다.

우선, 참여통로의 확보와 활성화를 통한 접근성의 개선이다. 참여의 한 부분에 대한 일방향적 접근이 아니라 전체적인 주민참여의 양상을 풍부하게 살펴보기 위해 오프라인 주민참여와 온라인 주민참여 모두를 통합적으로 고려해야 할 필요가 있다(Best & Krueger, 2005). 특히, 향후의 연구는 소통창구 간 효과성 차이를 분석할 필요가 있다. 소수의 연구들은(김종호·김강민, 2004; 민병익, 2006; 윤상오, 2003; 추병주 외, 2007; 문신용, 2009; Scott, 2006) 참여통로 별로 효과성이 차이가 나타난다는 것을 확인하고 있는 만큼 더 많은 연구를 통해 참여통로의 다양화와 그 효과에 대해 규명하는 연구들이 지속되어야 할 것이다.

둘째, 참여의 심의성과 대표성 확보이다. 토론에 참가한 참여자들은 어떤 성향이든 관계없이 토론과정 속에서 합의에 이를 수 있다는 관점을 전제한다(Habermas, 1984; 1989). 이것은 개인의 이익을 넘어 공동체에 도움이 되는 또는 공동체를 대표하는 결과를 제시함으로써 바람직한 정책결정에(Dahlberg, 2001; Dryzek, 2000) 이를 수 있다는 것을 의미한다. 지역주민들이 심의과정 속에서 해당 내용을 숙지하고, 인지하고, 스스로가 어떤 합의점에 도달하는 과정에서 의사소통의 권력을 획득하는 것으로써 합의가 행정적 권력으로 전환되는 것이다(Dryzek, 1990). 주민참여는 참여민주적 측면(democratic part)과 토론과 토의를 통한 의사결정을 중시하는 심의적 측면(deliberative part)을 포함하고 있다고 봐야할 것이다(Elster, 1998).

셋째, 참여에 대한 지방정부의 대응이다. 지방정부가 단순히 참여의 통로만 마련해주기만 하면 할 일을 다했다는 듯한 인상이나 무책임한 태도를 보이지 말아야 한다. 그것은 '가는 민주주의(thin democracy)'를 만드는 길이 된다(Aström, 2001). 지방정부가 마련한 주민참여의 제도나 통로를 통해 투입된 주민참여를 추적해보는 노력을 통해 참여가 수동적 또는 능동적이었는지를 살펴보고, 이를 통해 효과성을 확인하는 구체적인 분석을 수행해야 한다(Rowe & Frewer, 2004).

요컨대, 주민참여형 자치운영이 새로운 자치제도에 초점을 두어 왔으며, 문제를 새로운 제도

형성에 두고 있는 것으로 판단된다. 이러한 경향은 지방분권과 주민자치의 흐름 속에서 지속될 것으로 예상된다. 그렇지만 논의한 것처럼 가장 중요한 것은 ‘운영’ 그 자체에 있으며 이를 심도있게 그리고 참여가능한 형태로 지역주민에게 흡수되도록 하는데 초점을 두어야 한다. 중국에 지역문제를 해결해야 하는 역할과 기능은 ‘주민’에게 있기 때문이다.

V. 결론 및 시사점

시군구 통합은 장기적으로 주민주도의 행정운영이 이루어져 본연의 주민자치를 이루어야 한다. 본 연구는 시군구 통합 이후 운영 상 대두된 다양한 문제들을 신문기사를 통해 확인하고 이를 원인으로 향후 통합 시군구의 자치모형을 위한 시사점을 제공하고자 하였다. 즉, 지방자치의 맥락에서 형성된 시군구 운영에 있어 주민자치의 이상이 잘 발현되지 않는다면 이를 찾아내고 해소해 나갈 필요가 있다. 다양하고 많은 주민자치 모형이 제시되고 제안되어 왔음에도 여전히 실효성에 의문이 나타나고 있는 건 지역의 맥락에서 또는 시군구 통합의 맥락에서 고려해야 할 더 중요한 주민자치의 장애요인이 있을지도 모르기 때문이다. 분석을 위해서는 신문기사에 대한 SNA 중심성 분석과 중심성이 높은 장애요인과 시군구 통합운영의 상관성을 검증을 위해 네이버 트렌드의 빅데이터 자료를 상관분석을 하였다.

분석결과, 몇 가지의 시사점을 확인할 수 있었다. 우선, 통합행정시 자치운영은 직선제 및 자치권을 부여해야 한다는 점이다. 자치권이 충실히 확보되지 않은 상황에서 광역시 또는 도의 일방적 결정은 실제 운영상황에서 주민과의 갈등을 야기할 소지가 있다. 연결중심성이 높았던 행정시장 직선제, 자치권 부여, 준지방자치단체, 통합체제에 맞는 집행 및 대의기관 검토 등은 모두 자치권과 관련되었다. 둘째, 주민참여의 자치모형을 위한 제도로써 주민소송제, 주민감사청구제, 주민참여예산제, 주민소환제, 주민발안제, 주민투표제는 중요한 제도로 주민참여 모형에서 고려될 수 있다. 다만, 활성화 측면에서 자발성과 적극성을 확보하기 위한 노력이 수반되어야 한다. 셋째, 상관분석 결과 주민참여모형이 가장 많이 언급되었다. 앞선 논의처럼 실제로 주민참여의 다양한 제도가 현실에서 접목되고 있음을 확인할 수 있었다. 행정시장 직선제는 SNA 분석의 가장 핵심적인 용어였음에도 통합행정시 자치운영과 관련성이 낮았다. 그렇지만, 이 내용은 제주도를 중심으로 나오고 있는 내용으로 아직은 다른 통합 시군구에서 잘 다루어지지 않은 결과로 판단된다. 분명한 점은 행정시장 직선제는 주민자치 모형에 핵심적인 부분으로 다루어질 수 있기에 주목해봐야 할 것이다. 넷째, 주민자치의 자생력 확보는 주민이 중심이 되는 지역의 ‘사회자본’ 형성이 기초가 되어야 한다. 지역의 문제를 스스로 이끌어 갈 수 있는 장기적인 생활교육과 학습, 지속적인 지역내 사회문제의 공론화 작업, 지방공무원들의 지역공동체 일원화 등 놓여진 문제는 많다. 본 연구에서 제시한 세 가지 방안 1) 참여통로의 확보와

활성화, 2) 참여의 심의성과 대표성 확보, 3) 참여에 대한 지방정부의 대응 역시 기본적으로 지역민들의 문제의식과 적극성이 자극되는 상황에서 더 강화될 것이라 생각된다.

〈참고문헌〉

- 고경훈·김보은. (2012). 지방자치 발전을 위한 주민참여 활성화 연구. 「한국행정논집」, 24(2): 323-342.
- 김길수. (2017). 협력적 거버넌스 형성의 실패 사례 연구: 삼성의 새만금 투자 철회를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 31(1): 1-23.
- 김명수. (2015). 주민참여와 지방자치 구현을 위한 주민참여예산제에 관한 논의. 「홍익법학」, 16(3): 205-231.
- 김순은. (2011). 일본의 로컬 거버넌스와 주민참여: 주민투표제도를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 23(2): 187-214.
- 김용민. (2010). 지역사회 의 협력거버넌스 구축 방안에 관한 연구: 정읍시 방사선연구원을 중심으로. 「한국사회」, 11(1): 133-161.
- 김은경·문상호. (2015). 지역의 주민참여요인과 주민참여 활성화 및 정책효과의 관계: 구조방정식을 활용한 주민자치위원회의 매개효과를 중심으로. 「한국지방행정학보」, 12(1): 29-48.
- 김의영. (2008). 굿 거버넌스 연구 분석틀 : 로컬 거버넌스를 중심으로. 「한국정치연구 제20집 제2호 : 209~234
- 김정희. (2014). 주민참여조례를 통해서 본 주민참여와 거버넌스의 특징 연구. 「지방정부연구」, 18(1): 267-290.
- 김종호·김강민. (2004). IT활용을 통한 정책과정의 시민참여 활성화 방안: 경기도 홈페이지 평가를 중심으로. 「한국행정연구」, 13(3): 85-115.
- 김찬동·이정용. (2014). 「지방자치시대 주민참여 제도화방안」. 서울연구원 정책과제연구보고서. pp: 1-119.
- 라미경. (2006). 거버넌스, NGO, 그리고 지역사회: 청주지역 NGO를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 13(3): 227-254.
- 문신용. (2009). e-거버넌스와 시민들의 온라인 정책참여: 광역자치단체 사례를 중심으로. 「한국지역정보화학회지」, 12(2): 59-84.
- 민병익. (2006). 지방자치단체 온라인 주민참여의 행태변화 분석. 「지방정부연구」, 10(3): 257-274.
- 민현정. (2008). 지방자치에의 주민참여 활성화에 관한 연구: 일본에 있어서의 주민참가 전개과정

- 과 제도화를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 15(1): 255-288.
- 박재욱·류재현. (2000). 로컬 거버넌스와 시장의 리더쉽. 「한국행정학회 학술발표논문집」. : 33-47.
- 백형배·김필두. (2011). 주민참여제고 방안에 관한 실증적 연구: 통합창원시를 중심으로. 「지방행정연구」, 25(1): 117-136.
- 송용훈·정문기. (2017). 주민참여 활성화를 위한 정부와 시민단체의 역할에 관한 비교연구: 장수마을과 산새마을의 마을만들기 사업을 중심으로. 「2017 한국정책학회 춘계학술대회」, 33-66.
- 신원부·박상우·백정미. (2016). 주민자치 성과 영향요인에 대한 연구: 수원시 주민과 주민자치위원 인식차이를 중심으로. 「현대사회와 행정」, 26(4): 91-117.
- 오수길. (2008). 주민참여제도의 활용과 효능감 분석: 시민사회단체의 경험과 인식을 중심으로. 「한국행정논집」, 20(4): 1179-1207.
- 윤상오. (2003). 전자정부의 시민참여에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 7(1): 79-104.
- 이병렬·이종수. (2015). 주민자치회 시범실시의 제도적 한계와 발전과제. 「한국자치행정학보」, 29(1)(2015 봄): 157-180.
- 이정석. (2009). 경남지역 주민직접참여제도 활용실태와 정책과제. 「정책포커스 이슈분석」, 1-55.
- 임승후·김병섭. (2010). 주민참여통로의 효과성 연구. 「한국행정학보」, 44(3): 61-86
- 전영상. (2013). 지방자치단체 공무원의 로컬 거버넌스 인식 구조 분석 : 충주시와 홍천군 공무원을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 25(1): 117-143.
- 전영상·백형배. (2012). 거버넌스 체제에서 공무원 노동조합의 역할 가능성 탐색 : 중앙·지방 공무원의 거버넌스 인식 구조분석을 중심으로. 「지방행정연구」, 26(2): 183-216.
- 정명은. (2012). 지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인: 열린 조직으로서의 지방정부. 「한국행정학보」, 46(2): 85-114.
- 정종기. (2008). 지방자치행정기관의 시민참여제도에 기초한 공공도서관의 주민참여프로그램에 관한 연구. 「정보학회지」, 39(2): 333-354.
- 정준금·김도희. (2013). 주민참여 정책사례 분석과 정책점 함의: 울산광역시 북구를 중심으로. 「한국지방정부학회 2013 춘계학술대회 발표논문집」, 51-81.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3): 87-113.
- 최영오·김태훈·정종원. (2014). 지방자치단체 주민참여의 문제점과 활성화방안: AHP 조사기법을 통한 실증분석을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 28(3): 347-373.
- 최진학 외. (2006). 로컬거버넌스 시스템으로 본 주민자치센터의 문제점과 그 원인. 「한국행정학회 춘계세미나 발표논문집」.
- 최진학·김성현·홍준현. (2006). 로컬거버넌스 시스템으로 본 주민자치센터의 문제점과 그 원인:

- 군포시 사례를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 20(1): 1-29.
- 추병주·정상기·정윤수. (2007). 국민참여포털의 운영실태 분석: 참여마당신문고를 바탕으로. 「정보화정책」, 14(3): 81-99.
- 하정봉·길종백. (2013). 주민참여에 영향을 주는 요인에 관한 연구: 이익, 제도, 이념 등을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 20(3): 249-274.
- 하정봉·길종백. (2016). 주민참여 인식분석과 함의: 자치위원과 일반 주민간 비교를 중심으로. 「공공정책연구」, 32(2): 63-87.
- 하혜수·양기용·김용창·하혜형·문상현. (1997). 「경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도 연구」. 연구보고서 97-04. pp: 1-172.
- 현영란. (2015). 지방정부역량이 지방정부와 비영리조직간 협력적 계약관계에 미치는 영향 - 거버넌스 이론을 중심으로-. 「한국거버넌스학회보」, 22(2): 283-306.
- 홍윤숙·전진석. (2014). 주민자치센터의 활성화 방안에 관한 연구 : 서울특별시 양천구를 중심으로. 「정부와 정책」 7(1): 5-38.
- Albrecht, S. (2006). Whose Voice Is Heard in Online Deliberation?: A Study of Participation and Representation in Political Debates on the Internet. *Information, Communication & Society*, 9(1): 62-82.
- Aström, C. F. (2001). Should Democracy Online be Quick, Strong, or Thin?. *Communication of the ACM*, 44(1): 49-51.
- Beck, Ulrich. (1999). *What Is Globalization?*, Publisher: Polity; 1st edition.
- Beetham, David. (1996). *Theorizing Democracy and Local Government. Rethinking Local Democracy*, Desmond King & Gerry Stoker (ed.). London: Macmillan Press Ltd.
- Best, S. J. & Krueger, B. S. (2005). Analyzing the Representativeness of Internet Political Participation. *Political Behavior*, 27(2): 183-216.
- Borgatti, Stephen P., & Martin G. Everett. (1997). Network analysis of 2-mode data. *Social Networks*, 19: 243-269.
- Cornwall, A. (2004). New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation. *Institute of Development Bulletin*, 35(2) : 1-10.
- Cunningham, J.V. (1972). Citizen Participation in Public Affairs. *Public Administration Review*, 32(Special Issue): 589-602.
- Dahlberg, L. (2001). The Internet and Democratic Discourse: Exploring the Prospects of Online Deliberative Forums Extending the Public Sphere. *Information, Communication & Society*, 4(4): 615-633.

- Dryzek, J. S. (1990). *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, New York: Cambridge University Press.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford: Oxford University Press.
- Dubini, P., & Aldrich, H. (1991). Personal and extended networks are central to the entrepreneurial process. *Journal of Business Venturing*, 6: 305-313.
- Elster, J. (1998). Introduction. Elster, J., ed., *Deliberative Democracy*, New York: Cambridge University Press.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action. Vol. 1, Reason and the Rationalization of Society*, Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge: MIT Press.
- Jessop, B. (2000). Governance Failure, in G. Stoker(ed), *The Politics of British Local Governance*, 11-3. St. (Martin Press).
- Kim, C. G. & Holzer, M. (2006). Public Administrators' Acceptance of the Practice of Digital Democracy: A Model Explaining the Utilization of Online Policy Forums in South Korea. *International Journal of Electronic Government Research*, 2(2): 22-48.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London. SAGE Publications.
- Kreiner, K., & Schultz, M. (1993). Informal collaboration in R & D: The formation of networks across organizations. *Organization Studies*, 14: 189-209.
- Liebeskind, J. P., Amalya Lumerman Oliver, Lynne G. Zucker, & Marilynn B. Brewer. (1996). Social Networks, Learning, and Flexibility: Sourcing Scientific Knowledge in New Biotechnology Firms. *NBER Working Paper* No. 5320
- Maloney, W., Smith, G. and Stoker, G. (2000). Social capital and urban governance, *Political Studies*, May.
- OECD. (2005). *Evaluating Public Participation in Policy Making*, Paris: OECD.
- OECD. (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*.
- Parker, R. (2007). Networked Governance or Just Networks? Local Governance of the Knowledge Economy in Limerick (Ireland) and Karlskrona (Sweden). *Political Studies* Vol. 16, No. 55.
- Perry, James & Katula, Michael C. (2001). Does Service Affect Citizenship? *Administration and Society*, 33(3): 330-365.
- Peters, B. G., (1996). *The Future of Governancing: Emerging Models(M)*. Kansas University

- Press, Laerence, KS. pp: 32-68.
- Powell. W. W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. In. Staw & L. L. Cummings (Eds.), *Research in organizational behavior*: 295-336. Greenwich, CT: JAI Press.
- Pretty, J. N. (1994). Alternative Systems of Inquiry for Sustainable Agriculture. *IDS Bulletin*, 25(2) : 37-48.
- Putnam, R. (1993). The Prosperous Community : Social Capital and Public Life *The American Prospect* 13.
- Putnam, R. (2000). Bowling Together. *The American Prospect*. 13(3).
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press Buckingham· Philadelphia
- Rowe, G. & Frewer, L. J. (2004). Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. *Science, Technology, & Human Values*, 29(4): 512-557.
- Scott, J. K. (2006). “E” the People: Do U.S. Municipal Government Web Sites Support Public Involvement?. *Public Administration Review*, 66(3): 341-353.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Society Journal*. 50(1)
- Taylor, M. (2007). Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governance Spaces. *Urban Studies*, 44(2) : 297-317.
- Wang, X. (2001). Assessing Public Participation in U.S. Cities. *Public Performance & Management Review*, 24(4): 322-336.

접수일(2018년 12월 10일)

수정일(2018년 12월 21일)

게재확정일(2018년 12월 24일)

<국문초록>

시군구 통합 이후의 주민참여형 자치운영의 장애요인 분석: 통합시 주민참여 운영의 주요 이슈에 대한 SNA 적용

본 연구는 시군구 통합 이후 운영 상 대두된 다양한 문제들을 신문기사를 통해 확인하고 이를 원인으로 향후 통합 시군구의 자치모형을 위한 시사점을 제공하고자 하였다.

분석결과, 우선, 통합행정시 자치운영은 직선제 및 자치권을 부여해야 한다는 점이다. 자치권이 충실히 확보되지 않은 상황에서 광역시 또는 도의 일방적 결정은 실제 운영상황에서 주민과의 갈등을 야기할 소지가 있다. 연결중심성이 높았던 행정시장 직선제, 자치권 부여, 준지방자치단체, 통합체제에 맞는 집행 및 대의기관 검토 등은 모두 자치권과 관련되었다. 둘째, 주민참여의 자치모형을 위한 제도로써 주민소송제, 주민감사청구제, 주민참여예산제, 주민소환제, 주민발안제, 주민투표제는 중요한 제도로 주민참여 모형에서 고려될 수 있다. 다만, 활성화 측면에서 자발성과 적극성을 확보하기 위한 노력이 수반되어야 한다. 셋째, 상관분석 결과 주민참여모형이 가장 많이 언급되었다. 앞선 논의처럼 실제로 주민참여의 다양한 제도가 현실에서 접목되고 있음을 확인할 수 있었다.

주제어: 주민참여 자치운영, SNA, 키워드 네트워크 분석