「지방정부연구」 제20권 제4호(2017 겨울): 383-408
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.20 No.4 (2017 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.20.4.17

네트워크 분석을 활용한 지역경제협력 거버넌스의 비교연구: 대구광역시·경상북도를 중심으로*

류 경 원**
박 종 선***

국문요약

본 연구는 지역 경제 협력을 위해 지방정부와 지역 내외의 이해관계자들 간의 협력 거버넌스에 관한 연구이다. 대구광역시와 경상북도의 제도적 협력을 양해각서제도로 설정한 후 네트워크 분석방법을 사용하여 대구·경북 협력 네트워크의 내부의 참여자, 참여자들간의 상호작용, 광역자치단체의 역할로 나뉘어 분석하였다. 분석 결과 경제 협력 거버넌스의 제고방안으로 첫째, 민간부문의 참여자로 협력을 확대하여야 한다. 두 번째, 네트워크 내의 영향력이 높은 대구시청과 경상북도 도청 상호간 협력이 이루어져야한다. 세 번째, 광역자치단체의 역량이 강화되어야 한다. 한편 양해각서(MOU)는 비구속적·비형식적인 단점으로 인해 추후 연구 과제를 통해 종합적인 경제 협력 거버넌스에 대한 연구가 필요할 것으로 판단된다.

주제어: 경제 협력, 지역발전, 협력 거버넌스, 네트워크 분석, 양해각서제도(MOU)

Ⅰ. 서 론

1949년 지방자치법이 제정된 이후 1991년 시·군 의회선거와 시·도 의회 의원선거가 실시되면서 지방자치제도가 부활하였고 1995년 6월 27일 기초의회 의원, 광역시·시·도 의회의원 및 지방자치단체장 선거가 실시되면서 본격적인 지방자치 시대를 맞이하게 되었다. 또한 세계화에 따라 전통적인 국가의 역할이 시민사회나 시장 등 민간부문에서 정부의 역할을 대신 분담하게 되고, 정보화를 통해 국가, 사회, 기업 등 국가 운영주체 간의 관계도 변화해왔다(이명석, 2010: 25). 이와 같은 환경적 변화는 개별 지방자치 단체의 주민 복지 외에 지역단위의 경제개발정책에도 여러 변

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A3A2046715)
** 제1저자
*** 교신저자

화를 가져왔다. 지방의 경제개발이 중앙·지방정부 뿐만이 아닌 지역 내외 이해당사자들의 참여가 수반되고 있다(이인원, 2013: 118). 환경적, 구조적 변화 가운데 최근 지방정부들은 지역 경제 활성화를 위해 행정의 효율화와 비용 절감 및 공공서비스의 질적인 향상을 가져오는 협력적 거버넌스 구축에 대한 수많은 논의가 이루어지고 있다.

협력적 거버넌스는 지역 이해당사자들의 상호간 협력을 통해 지역내외의 문제를 해결할 수 있다. 한편, 일반적으로 지역 경제 개발 측면의 협력적 거버넌스는 지방정부 뿐만이 아니라 지역의 수많은 이해당사자들의 상호작용으로 이루어진다. 이 과정에서 지역 내외의 이해당사자들은 단독 지방정부로는 해결할 수 없는 정책목표를 달성할 수 있고, 다양한 제도적 장치를 발생시켜 이해당사자와 정부, 민간조직단체들의 참여를 가능케 한다(Agranoff and McGuire 2003; 이인원·이영미, 2013: 112). 따라서 지역 경제 개발을 위한 협력 거버넌스 혹은 협력 네트워크를 분석하기 위해서는 지역 이해관계자들이 어떠한 특성을 가지고 어떤 분야에 협력을 집중하는지에 대한 분석이 필요하다.

지역 협력 거버넌스에 대한 선행연구들은 지역의 교통, 복지, 보건, 환경 분야의 협력이 이루어지는 정책과정 및 공공서비스 공급과정을 분석하거나 지역 협력 거버넌스를 구축 요인을 도출하여 분석하는 연구가 대부분이다. 이러한 배경 하에서 이 연구는 지역 협력 거버넌스의 분야 중 지역의 경제 개발 관련 협력 거버넌스의 구조와 특징에 대해 실증적으로 탐색해보고자 하는 부분에서 출발하였다. 특히 지역 단위의 경제개발정책은 지역 지방정부 뿐만 아니라 이해당사자들의 선택 총합에 따라 결정된다는 시각을 바탕으로 하여 어떤 성격을 지닌 이해당사자들이 네트워크 내에 구성되어 있으며 그리고 협력에 중심적인 역할을 하는 참여자의 특징을 분석하여 참여자들이 지닌 한계를 알아보고 성공적인 경제개발을 위한 협력 거버넌스의 제고 방안에 대해 알아보고자 한다.

따라서 대구광역시와 경상북도의 경제 협력 거버넌스를 분석하기 위해 제도적인 장치를 최근 공공분야에서 확산되고 있는 양해각서제도(Memorandum Of Understanding : 이하 MOU)로 설정하여 대구·경북지역 내의 양해각서제도(MOU)의 현황에 따라 지역의 참여자, 참여자들 간의 상호작용, 네트워크 내 광역자치단체의 역할로 구분하여 분석하고자 한다. 양해각서제도(MOU)를 통한 대구·경북지역의 경제 협력 네트워크를 이해하기 위해 사회과학 분야의 사회연결망 이론 중 네트워크 분석기법을 활용하여 연구하였다. 대구광역시와 경상북도 내 경제 협력을 맺은 다양한 참여자 중 대구·경북 지역의 양해각서(MOU)를 맺고 있는 참여자들을 노드로 설정하고 이들을 성격에 대해 분석하였다. 또한 네트워크 구조를 분석하는데 있어 네트워크 분석 지표 중 중심성 지표를 활용하여 네트워크 상호작용의 전반적인 모형과 더불어 중심적 역할을 하는 참여자들을 파악하였다. 이를 토대로 대구·경북 지역 네트워크의 중심적인 역할을 하는 광역자치단체인 대구 시청과 경상북도 도청의 역할에 대해 연구하였다. 이러한 일련의 과정을 거친 후 분석한 자료를 토대로 대구광역시와 경상북도의 지역경제 협력 거버넌스의 특징과 한계점을 분석하여 대구·경북지역의 경제 협력 거버넌스 제고 방안에 대해 설명하는데 연구의 목적을 둔다. 마지막으로 결론을 통해 본 연구의 함의와 추후 연구과제에 대해 알아본다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행 연구 검토

1. 지역 협력 거버넌스

과거 권위주의적 중앙집권체제 하에서 시민사회는 기본적으로 중앙정부 위주의 지시적인 행정에 익숙하였고 주민참여의 형태 또한 관변단체 중심의 동원형 참여에 불과하였다. 그러나 1991년 지방자치제도의 부활, 세계화·지방화·정보화를 통한 환경 변화, 각종 지역개발사업의 추진으로 지역 간 경쟁·갈등이 심화됨에 따라 행정환경의 변화 요구가 증가되었다. 다양한 행정수요 변화는 지시하는 행정에서 행동하는 행정으로 점차 발전하였고 시민들과 인접한 위치에서 정책을 수행하는 지방정부들의 성장을 가져오게 되었다. 위 배경을 충족시키기 위해 나타난 행정학적 개념이 거버넌스이다.

거버넌스는 정부의 발전을 위한 경제적, 사회적 자원의 관리 방식을 의미한다. 이는 관리 방식의 구조뿐만 아니라 구조 안에서 이루어지는 의사결정 과정도 중요하게 생각한다. 특히 법과 제도, 공공·민간조직, 시민사회 등과 같이 의사결정 과정에서 영향을 미치는 광범위한 요인들을 모두 포괄한다(Lynn, Heinrich, & Hill, 2001; 구교준 외 2명, 2013: 26). Ansell and Gash(2007: 548-552)는 거버넌스에 대한 연구들의 정의를 바탕으로 하여 몇가지 특징을 제시하였다. 먼저, 공공조직이나 공공기관이 주를 이루어 주도적인 역할을 한다. 둘째, 민간조직의 참여 또한 활발하게 진행이 된다. 셋째, 의사결정과정에서 참여하는 주체들은 공식적인 절차를 통하여 실질적으로 참여한다. 넷째, 의사결정과정에 참여하는 주체들 간의 충분한 논의를 통해 합의를 이끌어낸다. 다섯째, 합의를 통한 결정의 대상은 정책 문제에서부터 공공관리까지 다양한 스펙트럼을 가진다. 이러한 거버넌스의 특징에서 강조되는 부분은 의사결정에서 가지는 협상, 조정, 협력, 동맹, 합의 등 참여주체들의 관계에 초점을 맞추는 것이다(민병원, 2008: 116). 거버넌스는 의사결정과정에서 참여자들이 맺고 있는 관계에 따라 갈등적 거버넌스와 협력적 거버넌스로 구분된다. 갈등적 거버넌스는 이해관계를 가진 참여자들이 상호배타적인 관계에서 대립, 갈등 상태에 있는 상황을 나타낸다. 이에 반해 협력적 거버넌스는 이해관계를 가진 참여자들의 이해관계가 매우 밀접하게 연결되어 협력이 발생되는 상황을 설명한다(한국지방행정연구원, 2007).

협력적 거버넌스는 다른 거버넌스 개념과 마찬가지로 다양한 의미를 가지고 사용되고 있다. 특히, 거버넌스 정의는 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 신거버넌스 등의 여러 개념들이 혼재한 것과 관련되어 협력적 거버넌스는 사회적 조정 양식인 네트워크와 같은 의미로 사용되기도 한다. 흔히 협력적 거버넌스는 “조직간 협력”이라고 정의된다. Shergold(2008: 16)에 따르면 ‘조정(coordination)’은 참여자와 조직간의 상호적인 의사결정, ‘협동(cooperation)’은 상호이익을 위한 자원의 공유, 그리고 ‘협력(collaboration)’은 행위자와 조직구조들의 상호작용 통해 새로운 공공가치를 창조해나가는 것을 의미한다. 또한 Agranoff(2007)는 협력적 거버넌스를 ‘공공관리 네트워크(Public Management Network)'라고 말한다. 그는 공공관리 네트워크는 계층제와 다르지만 우연적으로 구성되는 것이 아닌 이해관계자들 간의 상호작용으로 인해 의도적으로 형성된다고 설명한

다. 이러한 공공관리 네트워크는 이해관계자 사이에서 자치적으로 운영이 되고 비계층제적인 구조를 띄며 상호간에 의사소통 체계를 특징으로 갖는다(이명석, 2010: 27).

이를 바탕으로 지역 협력 거버넌스란 수평적인 협력관계를 통해 지역의 공공문제를 해결하는 방식으로 정의된다. 단순히 지역이라는 공간을 초월하여 지역문제 해결, 더 나아가 지역 발전을 위해 직·간접적인 이해관계자들의 참여, 협동, 협력 그리고 상호작용을 나타낸다(현근·전영상, 2007: 298). 즉, 지역 협력 거버넌스는 지역이 가지고 있는 이슈와 그와 관련되어 있는 이해관계자들을 연결하여 이들 간의 갈등발생 이전에 조율하여 지역 발전에 기여할 수 있다(서순탁·민보경, 2005: 28-29).

지역 협력 거버넌스의 구축 요인에 대한 선행연구로는 김선기·한표환(2003: 253), 서순탁·민보경(2005: 25), 문채·김광구(2006: 177), 박재욱(2009: 73), 김진수·서순탁(2012: 93) 등의 연구가 있다. 김선기·한표환(2003: 253)은 인적자원 구축과 제도적 장치가 지역 협력 거버넌스 형성에 영향을 미친다고 설명하였다. 서순탁·민보경(2005: 25)은 협력 거버넌스의 활성화를 위해 네트워크(참여자, 상호작용), 파트너십(의사소통), 지역성, 제도적 장치 등이 주요한 요인으로 작용한다고 이야기하였다. 문채·김광구(2006: 177)는 지역의 협력을 위해 지역간의 상호작용과 제도적 기반, 지역의 리더십에 대해 연구하였고 박재욱(2009: 73)은 지방정부간 다양한 형태의 협의체를 구축하는 것이 지역간 협력 거버넌스를 구축하는데 영향을 미친다고 제시하였다. 김진수·서순탁(2012: 95)은 지역 간의 협력 네트워크를 구성하는데 있어 참여자들의 상호작용과 이를 위한 환경적 요인에 대해 설명하고 있다. 선행연구를 분석한 결과, 거버넌스를 구축하기 위해 네트워크 내부를 구성하고 있는 참여자, 참여자들의 상호작용과 더불어 네트워크를 구축할 수 있는 제도적 기반으로 이루어져있음을 알 수 있다.

지역 협력 거버넌스를 구축하는 다양한 제도 중 정책 네트워크가 있다. 정책 네트워크란 참여자들의 자율성을 최대한 존중하면서 이해당사자들 간 협력을 통해 나타나는 집단 간의 편익을 얻을 수 있는 방안이다(김진수·서순탁, 2012: 96). 약한 관계에서 나타나는 협력은 이해당사자들 간 이해관계가 달라질 경우 지속되지 않을 수 있지만 정책네트워크로 연결된 참여자들은 협력 관계를 관리하고 조율하는 과정에서 협력에 있어 신뢰가 생기고 그로 인한 협력이익을 얻을 수 있다. 즉, 정책 네트워크를 통해 참여자들은 상호간의 비구속적인 특징을 가지고 상호간의 협력을 강제하기보다는 자발적인 교류, 대응, 공유 등을 통해 효율적인 지역 협력 거버넌스를 구축할 수 있다(Ostrom, 1998; Feiock et al., 2009; 이영미, 2016: 48-50).

2. 지역경제 활성화를 위한 지역 협력 거버넌스의 필요성

경제 협력을 바탕으로 한 연구에 있어서 많은 학자들은 지역 협력 거버넌스에 대한 필요성을 제시하였다. 지역 협력 거버넌스와 지역 경제의 상관관계를 분석한 김은정(2009: 73-74) 연구에 따르면 지역 협력 거버넌스가 활발하게 발달되었을수록 지역경제에 있어 긍정적인 영향을 가진다. 지역의 협력성이 높게 발달되었을수록 시민 사회 활동성은 높아지고 이에 대해 지역 경제 또한 정

의 효과를 가지게 된다. 또한 지방정부와 시민사회의 이해관계자 간의 관계가 상호간에 협력적일수록 지역의 경제 개발에 있어 정의 효과를 가진다. 지방정부가 시행하고 있는 사업 시행이나 활동에 있어 시민사회가 협력함으로써 사업이 활동성을 가지게 된다. 즉, 지역의 네트워크 내의 다양한 참여자로 이루어진 거버넌스에 있어 활발히 협력이 이루어질수록 지역 경제 협력 또한 긍정적인 영향을 나타내었다.

지역 협력 거버넌스를 통해 광역행정체제의 혁신에 연구한 강인성(2009: 197-201)은 지역 협력 거버넌스를 통해 광역행정체제를 구축할 수 있음을 설명하였다. 광역행정체제란 법령 등에 의해 고정시켜 놓은 일반적인 자치단체를 초월하여 보다 넓은 지역에 걸쳐 일정한 행정사무를 종합적으로 처리하는 방식을 말한다. 광역행정체제 하에서 지역 경제 협력 거버넌스는 경제 개발의 능률성 및 효과성 증대, 지역 경쟁력 및 형평성 향상 및 정책참여거버넌스의 활성화의 특성을 가진다. 첫째, 생활권, 경제권 중심의 경제 개발은 중복투자로 인한 낭비를 줄이고 규모불경제 문제를 극복함으로써 지방정부가 가진 한정된 자원을 효율적으로 활용할 수 있다. 지역 협력을 통해 공간적인 외부성을 가지는 사회간접시설의 중복 설치와 개발 정책에 대한 중복 투자를 방지할 수 있으며, 지방정부가 단독으로 처리하기 힘든 경제 개발을 효과적으로 처리할 수 있다. 둘째, 지방정부들 간 협력은 도시와 농촌, 대도시와 중소도시의 재정적 격차를 완화하고 공동의 이익을 추구할 수 있다. 과거 중앙정부의 획일적이고 하향적인 지방 경제 발전 전략은 경제 개발 정책으로 이익을 받는 도시와 그 이익을 받지 못하는 도시로 나뉘어 격차가 심화되었다. 하지만 지방정부간의 경제 협력을 통해 각자 비교우위를 가지는 분야를 최대한 활용하고 상호 보완함으로써 지방정부간 공동이익을 지향할 수 있다. 셋째, 지역 경제 협력 거버넌스를 통한 광역지방행정체제의 구축은 중앙정부의 활동에 영향력을 미칠 수 있으며 중앙정부입장에서도 지방정부와 사전에 의견을 조율함으로써 이후 갈등을 방지할 수 있다. 지방정부의 조율된 의견은 정책 결정과정에서 지역 의견을 충분히 반영할 수 있다는 점에서 정책참여거버넌스의 활성화를 고려할 수 있다.

지역 협력 거버넌스가 지역 경제에 미치는 영향에 대해 종합하면 지역 협력 거버넌스의 주체들은 지역주민을 비롯하여 지방정부, 지역의 민간·공공조직, 지역시민사회 전반을 아우르는 것이므로 결국 지역 사회의 모든 주체들이 참여, 협동, 협력 통해 지역 경제 발전을 이룰 수 있기에 지역 경제 협력 거버넌스의 형성으로 이어진다. 또한 지역 경제 협력 거버넌스를 통해 광역행정체제를 구축함으로써 지방정부들이 경제 분야의 공공이익을 제고하고 지역 내외의 이해당사자들의 경제적, 정치적 이익에 근거한 사적이익 또한 증대시킬 수 있다.

3. 협력 제도로서 양해각서제도(MOU)

기존의 지방정부들이 다른 이해관계자와 협력을 체결하기 위하여 활용하던 제도는 먼저 지방자치단체 또는 그 장의 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 장에 위탁하여 처리할 수 있게 하는 사무위탁제도가 있다(지방자치법 제 141조 제1항 제1문). 사무위탁제도는 소관사무의 전부를 위탁할 경우 해당 지방정부의 존재의미를 부정하게 되기에 소관사무의 일부만 가능하다. 또한

2개 이상의 지방정부가 관련 사무의 일부를 공동으로 처리할 수 있는 지방정부 간 행정협의회 구성이 있다. 행정협의회의 경우 제한된 사무만을 처리하는 행정 공동체이며 법인격은 갖지 못한다. 이와 반대로 지방자치단체조합은 법인체의 성격을 띄며 지방자치단체가 하나 또는 둘이상의 사무를 공동으로 처리할 수 있는 협력제도이다. 하지만 지방자치단체조합과 같은 협력제도는 모든 사무를 공동 처리하는 것이 아닌 일부사무만을 처리한다. 마지막으로 장(長)등의 협의체가 있다. 지방자치법 제 154조 2항에 따르면 "지방자치단체의 장 또는 지방의회의장은 상호간의 교류와 증진하고 공동의 문제를 협의하기 위하여 시·도지사, 시·도의회의 의장, 시장·군수·자치구의 구청장, 시·군·자치구의회의 의장의 구분에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있다."라고 명시되었다. 장(長)등의 협의체는 내부적으로 구성원들 간 행정경험을 교환하여 자치행정의 단일화를 도모하며, 외부적으로는 중앙정부에 대해 지방정부들 간의 공동의 이익을 대변할 수 있다. 이와 더불어 2000년대 중반 이후 지방정부들이 지역의 문제를 해결하기 위한 새로운 협력의 방법으로 양해각서제도(MOU)가 지방정부의 협력 거버넌스를 구축하기 위해 실시하고 있다.

양해각서제도(MOU)는 지방정부간 양자합의를 의미하기도 하며, 사법적으로는 계약 체결전까지 둘 이상의 관계자들 간의 협동, 협력이나 합의 내용의 전반적인 내용을 작성하는 문서를 의미한다. 즉, 양해각서제도(MOU)는 뜻이 합치하는 주체들이 의도하는 정책·행위·노선을 명확하게 하기 위한 비구속적인 법적 문서를 말한다. 이러한 양해각서제도(MOU)는 법적인 의무가 부과되어 있는 다른 협력제도와 달리 참여주체들의 자율성을 존중하여 지방자치 및 분권화의 원리에 부담스러운 경우 흔히 사용된다. 양해각서는 다른 협력 방안과 같은 절차를 거칠 필요 없이 즉시 효과를 발휘할 수 있으며 비교적 긴 협상이 요구되는 협의체 등의 협력 방안에 비해 쉽게 채택하거나 그 내용을 변경, 문서내용을 비밀로 할 수 있다(류병운, 2007: 178-182).

초기 양해각서제도(MOU)는 주로 대학과 민간기업에서 주로 사용되던 하나의 산학 협력의 방식으로 사용되었다. 양해각서(MOU)를 통해 대학에서는 기업으로부터 연구지원과 일자리를 제공받았고 기업에서는 대학의 연구 성과와 우수한 인력을 보장 받을 수 있었다. 이렇듯 초기에는 민간영역에서 주로 협력을 맺을 때 사용되던 방식이었다. 1990년대 중반 이후 지방자치가 본격화 됨에 따라 지방정부들이 중심이 되어 공공부문에서 양해각서(MOU)를 도입하기 시작하였다. 지방정부 단독으로 처리할 수 없는 경제 개발 정책에 대해 지역 공공·민간조직, 타지역 정부·기업, 중앙정부 등의 협력을 통해 성공적으로 정책 목표를 해결하기 위해 사용되었다. 또한 경제 개발 정책 뿐만 아니라 주민들의 복지, 교육, 문화, 환경 등의 광범위한 지역 현안들에 관련하여 양해각서제도(MOU)가 도입되었다(이영미, 2016: 51).

양해각서제도(MOU)의 비구속적·비형식적 장점을 활용하여 계약이 체결되기 전까지 상호간의 의견을 미리 조율할 수 있을 뿐만 아니라 의견을 확인하는 상징적인 의미에서 이루어진다. 이렇게 상호간의 상황을 탐색하고 의견을 조율할 수 있는 양해각서제도(MOU)는 상대를 구속하지 않는 약한 관계를 설정하는 것이다. 약한 관계 설정 방식은 기존 수직적 관계에 위치한 중앙정부·기관들과 신뢰를 쌓아 정보와 자원을 공유할 수 있도록 도와주며, 수평적 관계에 있는 지방 정부·기관 및 민간조직들에게 대등한 협력관계를 맺을 수 있도록 한다(Agranoff & McGuire, 2003). 하지만

양해각서제도(MOU)는 지방정부 및 참여자들이 상호신뢰에 입각하여 자율성을 보장하는 제도이지만 다른 협력 제도들과는 달리 아직 별도의 법률에 협력의 방식이나 세부적인 사항이 규정되어 있지 않다(강인성, 2009: 205-206). 이는 협력 과정 및 전체에 있어 협력 참여자간의 합의에 의존하기 때문에 실제적인 협약을 체결하기까지 수많은 문제점이 나타나기도 한다. 따라서 양해각서제도(MOU)를 통해 성공적인 정책목표를 달성하기 위해서는 몇 가지 요건들이 필요하다. 첫째, 양해각서제도(MOU)를 맺은 이해당사자들의 성격이 다양하여야 한다. 협력을 통한 효과적인 자원·정보의 교환을 통해 발생되는 편익을 위해서 지역의 다양한 성격을 가진 이해당사자들의 참여가 필요하다. 둘째, 협력을 이끌어가는 주체가 필요하다. 약한 수준의 관계에서 실제적인 사업으로 진행되기 위해 의견 교환 과정에 있어 협력 관계를 감시하고 강제할 수 있는 협력 주체가 필요하다. 셋째, 양해각서제도(MOU)를 맺은 당사자들뿐만 아니라 영향을 받는 외부자들에 대한 고려가 필요하다. 공공부문에서 양해각서(MOU)를 통해 경제 사업을 실시할 경우 지방정부 뿐만 아니라 지방의회 및 지역주민들과의 협의를 해야 되는 특징을 가진다. 이러한 특징을 고려하지 않는다면 이차적인 이해당사자들과의 갈등으로 사업이 지연되는 경우가 발생할 수 있다.

Ⅲ. 연구 설계

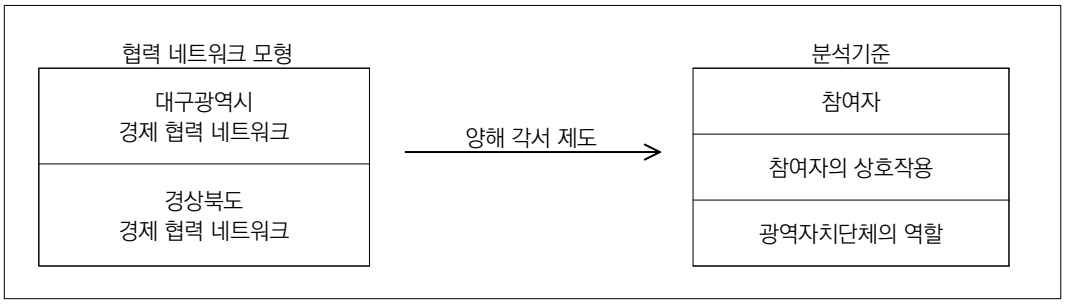
1. 연구의 분석기준

본 연구에서 대구광역시와 경상북도의 경제 협력 거버넌스를 분석하기 위해 최근 협력 거버넌스를 구축하고 유지·관리하는 제도 중 하나인 정책네트워크를 사용하여 분석기준을 설정하였다. 정책네트워크란 여러 정책의 이해관계자들 사이에 형성되는 상호작용의 관계를 나타내기 위해 고안된 개념이며 정책 형성과정에서 나타나는 이해관계자들이 계약, 동의서, 협력 등의 방식을 통해 상호의존하고 있는 관계를 의미한다. 정책네트워크는 기본적으로 당사자, 상호작용, 연결구조 이 세 가지 요소로 구성되어 있다(Warden, 1992; 김영종, 2009: 246-248). 당사자는 정책 결정 과정에서 자신의 이해와 영향력을 나타내는 개인 혹은 조직을 말하며 이러한 당사자 간에 정보 및 자원이 교환되는 과정을 상호작용이라 의미한다. 정책네트워크의 연결구조는 당사자들의 상호작용이 어떠한 집합적인 구조로 형성되어 있는지를 나타내는 것이다.

이를 바탕으로 이 연구에서는 정책네트워크의 구성요소인 상호작용을 위한 제도적 장치를 양해각서제도(MOU)로 설정하였을 때 네트워크를 형성하는 내부의 참여자와 협력에 참여하는 조직들 간의 관계에 초점을 두어 분석하였다. 양해각서제도(MOU)는 다른 협력 방안에 비해 비구속적·비형식적인 장점을 가지고 있다. 이는 자발적인 참여자들의 협동을 나타 이는 자발적인 참여자들의 협동에 편익을 얻는 정책 네트워크 형성을 가능하게 한다. 따라서 정책네트워크의 분석기준으로써 참여자, 참여자들의 관계에 초점을 맞춘 상호작용에 대해 분석한다. 또한 정책네트워크 상 협력 와해의 문제를 조정할 수 있으며 감시기제, 관리기제의 역할을 할 수 있는 광역자치단체를

분석기준으로 두어 연구하고자 한다. 즉, 〈그림 1〉과 같이 대구광역시와 경상북도의 지역 경제 협력 거버넌스를 분석하기 위해 분석 기준으로 참여자, 참여자의 상호작용, 광역자치단체의 역할로 분석기준을 제시하였다.

〈그림 1〉 분석 기준의 틀



기존 연구에서는 주로 지역 협력 거버넌스를 분석하기 위해 주로 참여자들의 상호작용과 더불어 상호작용을 둘러쌓고 있는 제도 및 환경에 대한 연구가 많이 분석되었다. 하지만 본 연구에서는 협력 거버넌스를 형성할 수 있는 제도를 정책네트워크의 한 형태인 양해각서제도(MOU)로 고정하였을 때, 그 안에서 나타나는 참여자들의 특성과 상호작용을 통한 관계를 분석하고 협력을 이끌어 나가는 주체인 광역자치단체의 역할에 대해 연구함으로써 광역행정체제를 실증적으로 분석하였다는 데 의의를 둘 수 있다.

2. 연구의 자료수집 및 측정

이 연구는 2015년 1월 1일부터 12월 31일까지 1년 동안 대구광역시 및 경상북도 지방에서 맺어진 지역경제개발 분야의 양해각서제도에 초점을 맞추고 지역 내외의 참여자들에 대한 정보를 수집하였다. 대구광역시와 경상북도의 지리적 범주를 초월하여 대구·경북지역의 지방정부 이외에 민간·공공조직, 시민사회단체 등 양해각서제도(MOU)를 맺고 있는 조직들을 참여자로 보고 연구의 대상에 포함하여 분석을 실시하였다. 각 지역 경제 협력 네트워크를 분석하기 위해서 지리적인 경계를 뛰어넘어 얼마나 다양한 참여자들과 협동을 이루고 있는지에 대해 분석을 실시하였기 때문이다.

따라서 본 연구를 분석하기 위하여 2015년 1월 1일부터 동년 12월 31일까지 1년 동안 경상북도와 대구광역시가 참여한 양해각서(MOU)에 초점을 맞추어 지방의회록, 정부공개자료, 신문에 나타난 협력 사업에 대한 기사 등을 참조하여 연구 자료를 수집하였다. 구체적으로 지방의회회의록과 정부공개자료는 대구광역시의 경우 광역자치단체를 포함하여 7개구, 1개군의 홈페이지에 공시된 자료를 수집하였다. 경상북도의 경우 기초자치단체 10개시, 13개군, 2구의 홈페이지 등록된 공시자료를 조사하였다. 또한 신문 자료의 경우, 전국종합일간지는 한국언론 진흥재단의 언론정보서

비스(www.kinds.or.kr)을 통해 자료를 수집하고 지역일간지의 경우 대구광역시와 경상북도에서 제공하는 일간지(대구뉴스, 프라이드I뉴스)를 토대로 지역의 협력 사업에 대한 자료를 수집하였다.

이렇게 수집된 자료는 대구·경북 지역의 지역경제의 협력적 거버넌스를 구성하고 있는 현상을 나타내는데 초점을 맞추었다. 지역 경제 협력 거버넌스에 대해 주요한 변수로 지방의 산업별 양해각서(MOU)를 이루고 있는 참여자와 그들이 맺고 있는 관계이다. 대구광역시와 경상북도의 지역경제 협력 거버넌스를 이루고 있는 참여자들의 성격을 파악하기 위해 중앙·지방정부, 정부 산하기관 및 공공기관, 민간기업, 비영리단체, 국외 중앙·지방·정부 및 공공조직, 외국기업, 중앙정부기관 등으로 나뉘어 설정하였다. 또한 이들 간의 관계는 각각의 참여자들이 맺고 있는 양해각서제도(MOU)로 선정하였다. 이렇게 주체 간에 맺고 있는 양해각서제도를 양해각서제도의 내용에 따라 1차 산업, 2차 산업, 3차 산업, 4차 산업으로 한국표준산업분류를 이용하여 분류하였다. 산업별 분류의 이유는 우선 경제 분야의 경우 광범위한 영역으로 이루어져 있다. 이는 종합적인 경제 분야로 협력을 측정하게 된다면 한 분야의 높은 측정값으로 인해 참여자가 갖는 성격을 파악하기 어렵고 각 산업별로 협력에 대한 편익이 다르게 나타난다. 또한 지역별 기반 산업의 차이가 존재하기 때문이다. 대구광역시와 경상북도의 경우 각 지역별 주요 산업이 나뉘어져있다. 따라서 각 지역성을 고려하기 위해 산업별 분류를 실시하였다.

세부적으로 참여자는 2015년 대구·경북 지역에서 이루어지고 있는 경제 산업에 관한 양해각서를 맺은 주체들이다. 대구광역시의 경우 총 94개의 참여자가 대구광역시의 경제개발을 위한 주체로 참여하였다. 2015년 대구광역시의 양해각서제도(MOU)를 맺고 있는 주체들은 1차 산업 분야에 총 4개의 참여자로 이루어졌다. 또한 2차 산업의 경우 21개, 3차 산업 51개, 4차 산업의 분야에 51개의 참여자로 네트워크를 이루고 있다. 경상북도의 경우 총 136개의 주체가 양해각서(MOU)를 맺고 있었다. 이 중 1차 산업 분야 맺고 있는 주체는 총 14개의 주체, 2차 산업 57개, 3차 산업 51개, 4차 산업 34개로 이루어져 있었다. 또한 관계는 대구·경북 지역 내외의 다양한 참여자들이 양해각서(MOU)로 맺어진 관계를 의미한다. 이러한 관계는 대구광역시는 1차 산업 2건, 2차 산업 12건, 3차 산업 17건, 4차 산업 30건으로 총 61건의 양해각서(MOU)가 맺어진 관계를 가지고 있었다. 경상북도의 경우 1차 산업에 해당하는 양해각서(MOU) 7건, 2차 산업 27건, 3차 산업 27건, 4차 산업 19건으로 총 79건의 양해각서(MOU)가 이루어졌음을 나타내었다.

3. 연구의 분석 방법

본 연구는 분석 기준을 토대로 대구·경북 지역의 협력 거버넌스에 초점을 맞추어 진행하였다. 먼저 양해각서제도(MOU)로 구성된 대구·경북 지역의 협력적 네트워크의 참여자를 분석하기 위해 대구광역시 모형과 경상북도 모형 각각의 참여자들을 중앙·지방정부, 정부 산하기관 및 공공기관, 민간기업, 비영리단체, 국외 중앙·지방·정부 및 공공조직, 외국기업, 중앙정부기관 등으로 나누어 측정하였으며, 양해각서제도(MOU)의 현황을 산업별로 분류하여 참여자들이 어떠한 지역적

경향성을 가지는지 분석하였다. 이 후 협력네트워크 내에서 구성된 참여자들간의 상호관계를 일련의 시각화를 통해 나타내고 이후 네트워크 내부 참여자들의 상호관계를 분석함으로써 협력 네트워크 각각의 특징을 연구하고자 한다. 마지막으로 대구·경북지역의 광역자치단체인 대구시청과 경북도청이 실제적으로 광역행정체제 형성에 중심적인 역할을 하고 있는지 및 어떠한 중심적인 역할을 하고 있는 지에 대해 분석하였다. 네트워크의 경향 파악을 위한 시각화와 네트워크 내부 분석을 위해 UCINET 6.0 프로그램을 이용하여 대구·경북지역 전체 및 산업을 대상으로 네트워크 분석을 실시하였다.

네트워크 분석은 사람들의 사회적 행위를 설명하기 위해 특정한 연결망의 특성으로 설명하는 시도로 정의한다. 즉, 네트워크안의 작용인자들의 상호작용으로 분석함으로써 연결망의 안에서 작용인자들의 행위나 효용, 가치 등을 파악하는 것이다. 이러한 분석 기법을 활용하여 대구·경북지역 네트워크 연결망 안의 참여자로는 대구·경북 지역 중앙정부기관, 지방정부, 영리 민간기업, 정부 산하기관 및 공공기관, 비영리민간단체, 외국의 중앙·지방정부, 외국기업 등으로 설정하여 대구·경북지역 내의 참여자의 상호작용을 분석한다.

참여자 중심 네트워크 분석을 위해 대구·경북 지역의 양해각서제도(MOU)를 맺고 있는 참여자를 토대로 중심성(Centrality)을 파악한다. 중심성 분석을 사용하는 것은 네트워크 안의 참여자들의 지위 혹은 권력을 발견하여 참여자들의 구조적인 위치를 파악하기 위해서이다(이인원, 2013: 127). 이러한 중심성을 세분화하여 본 연구에서는 연결정도중심성(degree centrality), 근접중심성(closeness centrality) 그리고 매개중심성(betweenness centrality)으로 세 부분으로 나뉘어서 설명한다.

먼저, 연결정도중심성(degree centrality)란 직접적인 참여자들의 관계를 나타내는 지표로써 많은 참여자들과 상호작용을 하는 참여자가 그렇지 못한 참여자보다 큰 영향력을 네트워크 내부에서 행사할 것이고 정보 및 자원의 교류에 있어 유리한 위치를 나타낸다는 생각에 기반한 지표이다. 연결정도중심성의 측정은 특정 참여자와 다른 참여자들과 직접적으로 연결되어 있는 관계를 모두 합한 것으로 나타낸다(Freeman, 1979; Wasserman & Faust, 1994; Scott, 2000; 이인원, 2013: 120). 두 번째로 근접중심성은 네트워크 연결망에 있어서 독립성이나 효율성을 나타내는 지표로 사용된다. 연결정도중심성이 높은 참여자라 하더라도 직접적으로 모든 참여자를 연결할 수 없다. 따라서 다른 참여자들과 직접적인 연결뿐만 아니라 연결이 되지 않은 참여자라 할지라도 어떻게 쉽게 이들과 연결될 수 있는지를 나타내는 것이다. 즉, 근접중심성이 높은 행위자는 네트워크 내 모든 참여자들에게 가장 최단거리를 통하여 연결할 수 있기 때문에 네트워크 내의 전체적인 영향력이 높다고 할 수 있다. 세 번째로 매개중심성은 네트워크 연결망 안에서 각 참여자들을 조율할 수 있는 잠재력으로서 두 참여자들의 관계를 연결해주는 자리에 위치한 정도를 의미한다. 즉, 매개중심성이 높은 참여자는 네트워크 연결망 내에서 다른 참여자들과 연결되기 위해 반드시 거쳐야만 하기 때문에 이에 대한 중요성이 높다고 볼 수 있다(이인원, 2013: 120).

따라서 본 연구에서 연결정도 중심성은 대구·경북지역에서 양해각서제도(MOU)를 맺고 있는 참여자들의 합을 토대로 중심성이 높은 참여자를 나타낸다. 직접적인 연결이 많은 참여자를 분석

하여 각 네트워크와 산업별로 어떤 차이가 나타나는 지를 파악한다. 또한 대구·경북 지방정부와 더불어 민간·공공조직, 시민사회조직 등 지역 내외의 참여자들을 근접중심성을 이용해 분석하여 대구광역시와 경상북도 네트워크 전체에 효율적으로 협력 네트워크에 영향력을 미치는 참여자를 발견한다. 마지막으로 매개중심성이 높은 참여자를 분석하여 대구·경북지역 각각의 네트워크 연결망 내에서 실질적으로 각 참여자들 간에 중재자로써의 역할을 하는지를 연구한다. 이러한 세가지 중심성 분석을 토대로 직접적인 영향력 큰 참여자, 전체적으로 영향을 미치는 참여자 그리고 네트워크 내부의 정보 및 자원 교환을 위한 중재자적인 역할을 하는 참여자를 분석하여 대구·경북 지역의 경제 협력 네트워크에 대해 파악한다.

Ⅳ. 분석 결과

1. 대구광역시 경제 협력 네트워크

1) 대구광역시 경제 협력 네트워크 참여자 분석

수집된 자료를 바탕으로 대구광역시의 경제 협력에 관한 네트워크를 분석하기 위해 양해각서 제도(MOU)에 참여하고 있는 참여자를 분석하였다. 대구광역시의 경제 협력 네트워크 내의 참여자는 2015년 동안 대구광역시 지역에서 맺어진 경제 분야의 양해각서(MOU)를 맺은 단체들을 대상으로 선정하였다. 또한 단체들은 공공기관·조직, 광역·지방정부, 민간기업, 국외기업, 국외정부, 비영리단체 총 6 조직으로 나뉘어 분석을 하였다.

〈표 1〉은 대구광역시의 산업별 네트워크 참여자를 정리한 것이다. 대구광역시의 전체 산업에 대한 협력 네트워크를 구성하고 있는 단체는 총 94개의 단체이다. 이 중 공공기관·조직은 45개의 단체가 협력네트워크에 참여하고 있으며, 광역·지방정부의 경우 15개, 민간기업 17개, 국외기업 7개, 국외정부 9개, 비영리단체 1개의 단체로 각각 구성되어 있다. 대구광역시 협력 네트워크 참여자의 비중으로 보면 공공기관·조직이 약 48%에 해당하는 비중을 차지하고 있다. 이는 대구지역의 협력 네트워크는 주로 다수의 공공기관 및 공공조직과 연결되어 있음을 알 수 있다. 각 산업별 네트워크 구조 3차 산업 네트워크를 제외하면 공공기관·조직이 참여자들 중 가장 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 3차 산업 네트워크의 경우 광역·지방자치단체 간의 관광업, 지방정부와 민간단체와의 유통업 등과 같은 서비스업에 대한 협력이 이루어지고 있기 때문이다. 한편, 4차 산업 네트워크의 경우 공공기관·조직이 4차 산업 네트워크 전체의 약 64%가량 차지하고 있음을 알 수 있다. 이는 4차 산업의 협력이 공공부문에 확산이 되어 있음을 나타낸다.

〈표 1〉 대구광역시 산업별 네트워크 참여자 분석

구분	공공기관·조직	광역·지방정부	민간기업	국외기업	국외정부	비영리단체	합계
대구광역시 전체 산업 네트워크	45 (48%)	15 (16%)	17 (18%)	7 (7%)	9 (10%)	1 (1%)	94 (100%)
대구광역시 1차 산업 네트워크	4 (100%)	-	-	-	-	-	4 (100%)
대구광역시 2차 산업 네트워크	8 (38%)	4 (19%)	3 (15%)	4 (19%)	2 (9%)	-	21 (100%)
대구광역시 3차 산업 네트워크	10 (28%)	12 (34%)	9 (26%)	1 (3%)	2 (6%)	1 (3%)	35 (100%)
대구광역시 4차 산업 네트워크	31 (64%)	3 (6%)	8 (16%)	2 (4%)	5 (10%)	-	49 (100%)

2) 대구광역시 경제 협력 네트워크 참여자 간 상호작용 분석

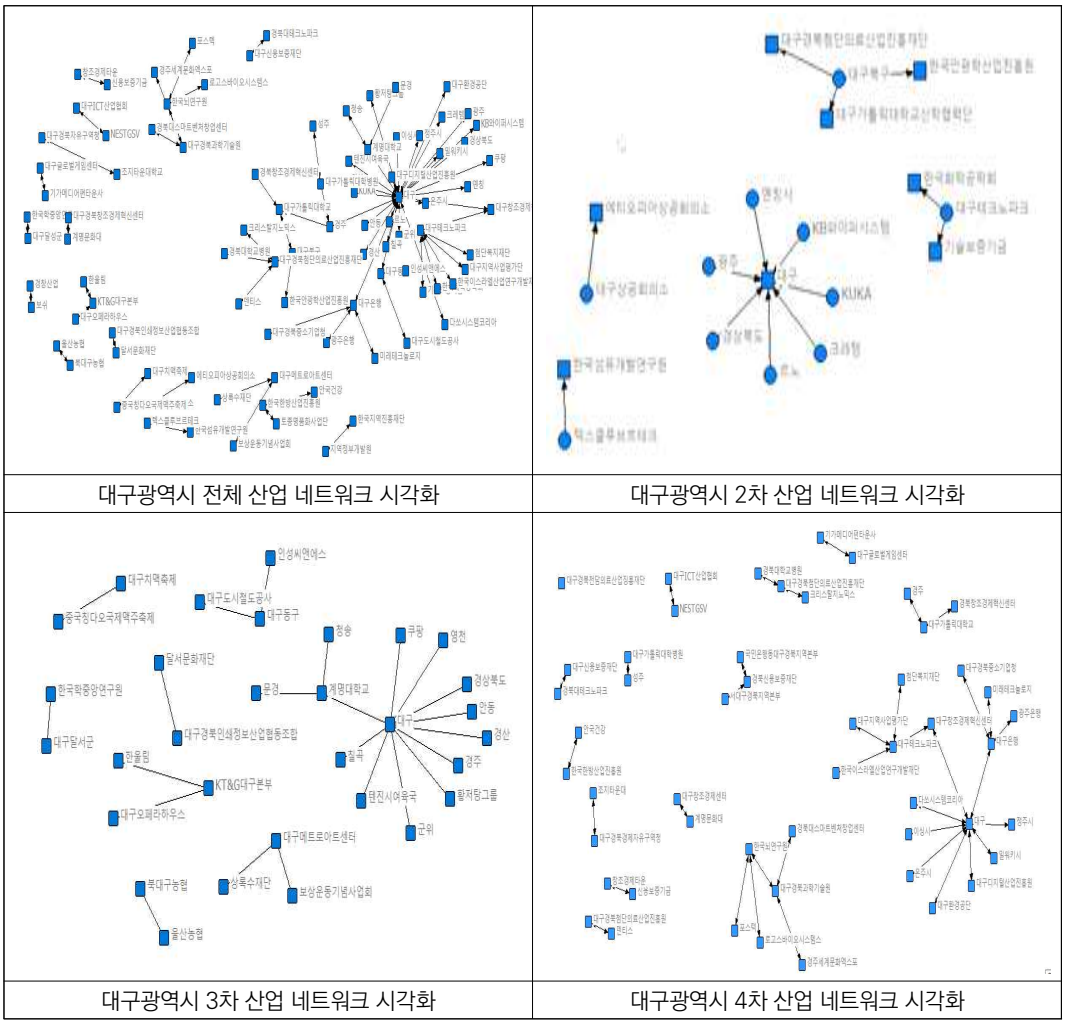
참여자들 간의 상호작용을 분석하기 위해 대구광역시의 양해각서(MOU)의 현황에 대해 〈표 2〉를 토대로 살펴보면 총 61건의 양해각서(MOU)협약을 체결하였다. 총 61건의 양해각서(MOU) 중, 지역특산물 개발 및 농식품산업 활성화와 관련된 1차 산업의 경우 2건이 체결되었다. 또한 자동차, 섬유산업, 로봇산업, 기계산업, 안광학산업 등 제조업 분야인 2차 산업과 관련된 양해각서(MOU)는 총 12건을 체결하였다. 팔공산둘레길 사업, 대구지역의료관관 사업, 디지털 달성 문화대전 편찬과 같은 대구광역시의 3차 산업은 총 17건의 체결이 나타났다. 마지막으로 의료 산업, 금융, 환경 산업, 창조 경제 산업과 관련된 4차 산업의 경우 대구광역시는 총 30건의 양해각서(MOU)를 체결하였다. 이는 대구광역시 협력 네트워크의 상황이 제조업과 같은 전통적인 경제 부문보다 창조경제, 의료산업과 같은 고차원 산업에서 활성화로 인한 변화이다.

〈표 2〉 대구광역시 양해각서 체결 현황

산업분류	양해각서(MOU) 세부내용	개수
1차산업	지역특산물 홍보사업, 지역전략식품산업육성사업활성화	2
2차산업	기술기반지역강소기업 육성지원, 전기자동차 산업육성, 대구로봇산업육성지원, 섬유기술 협력사업, 약국자동조제기 산업육성, 기계자동차 관련 업무협약, 국가산업단지 공장유치, 안광학산업 확장업무협약, 와이퍼 제조공장 설립, 한중산업단지 유치 업무협약, 섬유 및 농기계 분야 아프리카 진출 사업	12
3차산업	안심창조밸리 특성화 사업 업무협약, 대구-경북-안동 관광사업 업무협약, 축제간 상호협력 협약(대구치맥축제, 중국칭다오국제맥주축제), 대구-안동 관광관련 상생협력, 대구팔공산둘레길 사업추진, 직매장 운영 업무협약, 뮤지컬 '기적소리'문화컨텐츠 개발, 지역문화예술사업 개발, 대구지역 연극문화사업 업무협약, '힐링체험'관광 사업 업무협약, 양질의 일자리 발전 사업, '디지털 달성 문화대전'편찬사업, 대구의료관광 업무협약, 텐진시 문화교류 협약, 국채보상운동 유네스코 세계기록유산 등재추진 협약, 대구지역 클래식문화저변 확대 협력	17
4차산업	의료기기 및 임상시험지원 협약, 의료사업 연구개발, 메디시티 금융지원, 보증상품 관련 업무협약, 환경분야 협력 협약, 물산업 상호협력 업무협약, 물산업클러스터 활성화 협약, 뇌분야연구 상호협력, 대구·광주 달빛동맹 교류업무협약, 헬스케어사업 업무협약, 핀테크 활성화 협약, 창조경제 성과창출체계 구축 협약, 수출유망 중소기업 금융 우대협약, 우수 아이디어 사업화지원 활성화 협약, 대만시장 게임산업 진출, 뇌분야 연구개발 협력, 첨단임상 시험분야 업무협력, 지역 ICT기업활성화, 의료복지증진 사업 활성화, 뇌연구분야 연구시설 활성화 협력, 미래전략사업 발전 협력, 창조경제 활성화 협력, 창조경제 활성화 성공모델 착충 협력, 웰니스휴먼케어사업 수행 협력, 대구 통합의학대학원 설립 협력, 창의 과학기술 융합 협력, 창조경제활성화 협력, 신약 연구 및 생산 협력, 창조적 신라문화 컨텐츠 디자인 업무협약, 경상도 소상공인 육성자금 융자지원 업무협약	30

위의 〈표 2〉와 같이 수집된 자료를 바탕으로 UCINET 6.0 프로그램을 활용하여 대구광역시의 양해각서(MOU)로 나타낸 산업별 협력 네트워크를 〈그림 2〉와 같이 시각화하였다. 〈그림 2〉에서 점으로 표시된 것은 대구광역시 내외의 지역 협력 네트워크에 참여하고 있는 참여자이며, 선은 이들 간에 맺고 있는 양해각서제도(MOU)를 나타낸다. 〈그림 2〉에 따르면 네트워크 연결망의 우측에 위치할수록 다른 참여자들과 연결정도가 높아짐을 의미하며, 가장자리에서 멀어질수록 다른 참여자들과의 연결정도가 낮아진다는 것을 의미한다. 시각화된 자료를 통해 우측 가장자리에 있는 참여자들은 다차적인 네트워크를 구성함으로써 협력을 통한 편익이 증대될 가능성이 높음을 알 수 있지만 외부의 일차적인 연결을 한 참여자들의 경우 협력으로 인한 편익 자체가 낮을 수 있다. 특히, 대구광역시 2차 산업의 경우 참여자들 간의 협력이 모두 일차원적임으로 협력이 효율적으로 이루어지지 않음을 알 수 있다.

〈그림 2〉 대구광역시 산업별 경제 협력 네트워크 시각화



대구광역시 전체 산업 네트워크 시각화 | 대구광역시 2차 산업 네트워크 시각화

대구광역시 3차 산업 네트워크 시각화 | 대구광역시 4차 산업 네트워크 시각화

한편, 〈표 3〉은 대구지역 경제 협력 네트워크의 산업별 연결정도중심성, 근접중심성, 매개중심성이 높은 참여자를 나열한 것이다. 2차 산업의 경우 연결값이 부족하여 중심성 값을 책정하지 못하였다. 산업별로 대구시청이 가장 높은 값을 가지며 전체산업에서 대구가톨릭대학교가 매개중심성 값에서 가장 높은 값을 나타냄을 알 수 있다. 또한 중심성의 성격에 따라 차이가 나타난다. 먼저, 연결정도중심성은 대구시청에 비해 다른 참여자들은 3배이상의 차이가 나타난다. 이는 대구시청이 가장 활발히 직접적인 연결을 하고 있음을 의미하며 또한 상위권의 위치한 참여자들이 주로 공공기관·조직으로 형성되어 있다. 즉, 대구광역시 협력네트워크의 직접적인 연결은 공공부문에 치우쳐있지만 그 중 대구시청이 가장 높은 연결값을 가진다. 두 번째, 네트워크 내부의 연결정도중심성 값과 근접중심성 값의 순위 차이이다. 그 중 연결정도 중심성에서 높은 값을 나타낸 대구동구청, 대구북구청은 근접중심성은 낮은 값을 차지한다. 이는 관련 참여자들은 네트워크 내부 가장자리가 아닌 외곽에 위치하여 일차원적인 협력관계를 맺고 있음을 나타낸다. 마지막으로 매개중심성 관련 분석이다. 매개중심성의 값이 높은 참여자들이 3차, 4차 산업에서는 낮은 값을 가진다. 매개중심성은 협력 네트워크 내에 반드시 지나야 되는 중재자적인 의미를 가지는데, 이러한 차이는 3차, 4차 산업에서 높은 매개중심성 값을 가지는 참여자들이 특정 산업에서만 협력을 이루고 있고 전체적으로 다른 산업에는 참여하지 않음 알 수 있다.

〈표 3〉 대구광역시 전체 협력 네트워크 참여자들의 중심성 분석

산업별	순위	참여자	연결정도 중심성 (Degree)	참여자	근접중심성 (nBetweeness)	참여자	매개중심성 (nCloseness)
전체산업	1	대구시청	27.00	대구시청	21.564	대구가톨릭대학교	2.214
	2	대구테크노파크	6.00	대구창조경제혁신센터	5.4	대구북구청	2.194
	3	대구은행	4.00	대구테크노파크	4.85	대구첨단의료산업진흥재단	2.172
	4	대구동구청	3.00	경주시청	4.371	한국안광학산업진흥원	2.169
	5	대구북구청	3.00	대구가톨릭대학교	3.086	경북대테크노파크	2.147
3차산업	1	대구시청	11.00	대구시청	17.241	대구시청	5.535
	2	계명대학교	3.00	계명대학교	5.287	계명대학교	5.455
	3	대구동구청	2.00	KT&G대구본부	0.230	영천시청	5.415
	4	대구메트로아트센터	2.00	대구동구청	0.230	경산시청	5.415
	5	KT&G대구본부	2.00	대구메트로아트센터	0.230	경주시청	5.415
4차산업	1	대구시청	9.00	대구시청	6.694	대구시청	2.841
	2	대구은행	4.00	대구은행	2.293	대구창조경제혁신센터	2.830
	3	대구테크노파크	4.00	대구창조경제혁신센터	1.959	대구은행	2.826
	4	한국뇌연구원	3.00	대구테크노파크	1.837	대구디지털산업진흥원	2.546
	5	대구경북과학기술원	3.00	한국뇌연구원	0.571	대구환경공단	2.546

3) 대구광역시 경제 협력 네트워크 내부 광역자치단체의 역할 분석

대구광역시의 경제협력 네트워크 내에서 광역자치단체인 대구시청의 역할을 분석을 위해 대구시청이 맺고 있는 양해각서(MOU)의 성격과 네트워크 내부의 중심성에 대해 측정하였다. 먼저 대구 시청이 맺고 있는 경제 분야의 양해각서(MOU)의 현황 파악이다. 대구 시청이 맺고 있는 양해각서(MOU)는 총 27건이며 2차 산업에서는 총 7건의 양해각서를 체결하였고, 3차, 4차 산업에서 각각 11건, 9건의 양해각서를 채결하였다. 이는 절대적 수치로써 산업별 차이는 미미하지만 참여자들간의 총 건수의 합계로 보았을 때 2차, 3차 산업은 약 60%에 가까운 비중이며, 4차 산업 분야에서 대구 시청이 참여한 양해각서(MOU)의 비중은 30%로 큰 차이를 나타낸다. 두 번째, 대구 시청이 맺고 있는 양해각서(MOU)의 성격 분석이다. 대구 시청은 2차 산업 분야 7건의 양해각서(MOU)는 전기자동차산업 육성투자협약, 약국제조기계 사업협약, 기계자동차 관련 양해각서, 와이퍼 제조공장 유치 업무, 섬유 및 농기계 제조기업 해외 진출 사업 협약 등 다양한 분야로 양해각서제도(MOU)를 체결하였다. 또한 양해각서(MOU)를 맺은 주체들은 지방정부, 민간기업, 국외정부, 국외민간기업 등으로 다양한 성격의 참여자들과 협력을 맺고 있다. 대구 시청의 3차 산업 분야 협력 성격은 주로 지리적으로 대구광역시 외부에 위치한 참여자와 관광사업에 대한 협약을 체결하였고, 민간기업과 물류센터 조성에 대한 협약을 체결하였다. 즉, 대구시청은 3차 산업 네트워크 내에서 주로 관광산업에 치중하여 협력을 맺고 있으며 협력관계를 맺은 참여자들은 지리적으로 대구광역시에 외부에 위치한 주체들이였다. 4차 산업 네트워크 내에서 대구시청은 총 9건의 협력 가운데 메디시티 협약, 물산업 관련 협력, 창조경제분야 등의 사업에 양해각서(MOU)를 체결하였다. 양해각서(MOU)를 맺은 참여자로 공공기관·조직, 민간기업, 국외정부 등으로 다양한 참여자들과 협력하였다. 세 번째, 대구광역시 경제 협력 네트워크 내 대구 시청의 영향력 분석이다. 〈표 4〉는 각 산업 별로 대구 시청의 중심성을 나타낸 것이다. 대구 시청의 경우 전체, 3차, 4차 네트워크 하에서 연결정도 중심성과 근접중심성이 다른 참여자에 비해 가장 크게 나타난다. 이는 네트워크 내부에서 대구 시청이 직·간접적인 영향을 미치고 있음을 의미한다. 매개중심성의 경우 전체 네트워크를 제외한 3차, 4차 산업에 있어서 대구시청이 가장 큰 값을 가지고 있다.

〈표 4〉 대구광역시 경제 협력 네트워크의 광역자치단체 역할 분석

구분	연결정도중심성 (Degree)	근접중심성 (nBetweeness)	매개중심성 (nCloseness)
전체산업	27.00	21.564	2.147
3차산업	11.00	17.241	5.535
4차산업	9.00	6.694	2.841

종합적으로 대구광역시 경제협력 네트워크 내에서 대구시청은 다양한 성격을 가진 참여자들과 다양한 분야에서 협력을 이루고 있음을 알 수 있다. 하지만 네트워크 내 관리·감독 기제 역할을 할 수 있는 광역자치단체로써 전체산업 매개중심성 값이 다른 참여자에 비해 낮고 절대적인 협력 수

가 3차 산업의 관광업에 주로 연결되어 있다. 이는 네트워크 전체적으로 보았을 때 관광업을 제외한 다른 산업의 협력에 영향력을 가지기에는 대구시청의 역할이 부족함을 알 수 있다.

2. 경상북도 경제 협력 네트워크

1) 경상북도 경제 협력 네트워크 참여자 분석

〈표 5〉는 경상북도의 산업별 네트워크 참여자를 나타낸 것이다. 우선 경상북도의 경우 총 135개의 참여자들이 경제 협력 분야 네트워크 내에서 참여하고 있다. 이중 공공기관·조직은 39개, 광역·지방정부 34개, 민간기업 45개, 국외기업 14개, 국외정부 3개의 참여자가 네트워크를 구성하고 있다. 전체적으로 산업별 2차 산업과 3차 산업 네트워크가 참여자 가운데 가장 큰 비중을 나타내며 2차 산업 네트워크의 참여자는 민간기업 비중이 다른 조직에 비해 높은 비중을 가지고 있으며 3차 산업 네트워크의 경우 광역·지방정부의 비율이 높은 값을 가진다. 또한 4차 산업 네트워크는 공공기관·조직이 4차 산업 전체에 약 62%를 차지하고 있다. 경상북도 전체 산업 네트워크로 볼 때 민간기업이 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타난다. 하지만 이는 2차 산업 네트워크에 해당하는 성격의 참여자가 다수를 이루고 있다. 3차, 4차 산업 네트워크의 경우에도 2차 산업 네트워크와 마찬가지로 각 참여자가 높은 범주에 한해 그 내부에서는 높은 값을 가지지만 다른 산업 네트워크에서는 해당 조직이 낮은 값을 가진다.

〈표 5〉 경상북도 산업별 네트워크 참여자 분석

구분	공공기관·조직	광역·지방정부	민간기업	국외기업	국외정부	비영리단체	합계
경상북도 전체 산업 네트워크	39 (29%)	34 (25%)	45 (34%)	14 (10%)	3 (2%)	-	135 (100%)
경상북도 1차 산업 네트워크	6 (40%)	6 (40%)	3 (20%)	-	-	-	15 (100%)
경상북도 2차 산업 네트워크	4 (7%)	12 (21%)	30 (53%)	11 (19%)	-	-	57 (100%)
경상북도 3차 산업 네트워크	14 (27%)	22 (43%)	9 (18%)	3 (6%)	3 (6%)	-	51 (100%)
경상북도 4차 산업 네트워크	21 (62%)	6 (18%)	7 (20%)	-	-	-	34 (100%)

2) 경상북도 경제 협력 네트워크 참여자 간 상호작용 분석

경상북도 경제 협력 네트워크 참여자들의 상호작용인 양해각서(MOU)의 현황을 〈표 6〉를 참조

하여 살펴보면 총 80건의 양해각서(MOU)협약을 체결하였다. 총 80건의 양해각서(MOU) 중, 경상북도 하위 시·군의 지역 특산물에 관한 업무협약과 우수품종에 대한 생산에 관련된 1차 산업의 경우 7건이 체결되었다. 또한 부품소재산업, 자동차 부품산업 등의 제조업과 관련된 2차 산업과 관련된 양해각서(MOU)는 총 27건의 체결상황을 나타내었다. 관광 산업과 더불어 유통업에 관한 경상북도의 3차 산업 양해각서(MOU)의 체결은 총 27건을 이루고 있음을 알 수 있다. 마지막으로 창조경제사업 부분과 환경사업과 같은 4차 산업의 경우 경상북도는 총 19건의 업무협력을 나타내었다. 즉, 경상북도의 경제 협력 네트워크는 이는 경상북도의 경우 포항, 구미, 영천 등으로 나타낼 수 있는 제조업 부문의 활성화와 경북 북부의 유교문화권과 관련된 관광사업의 협력이 활발하게 진행되고 있음을 알 수 있다.

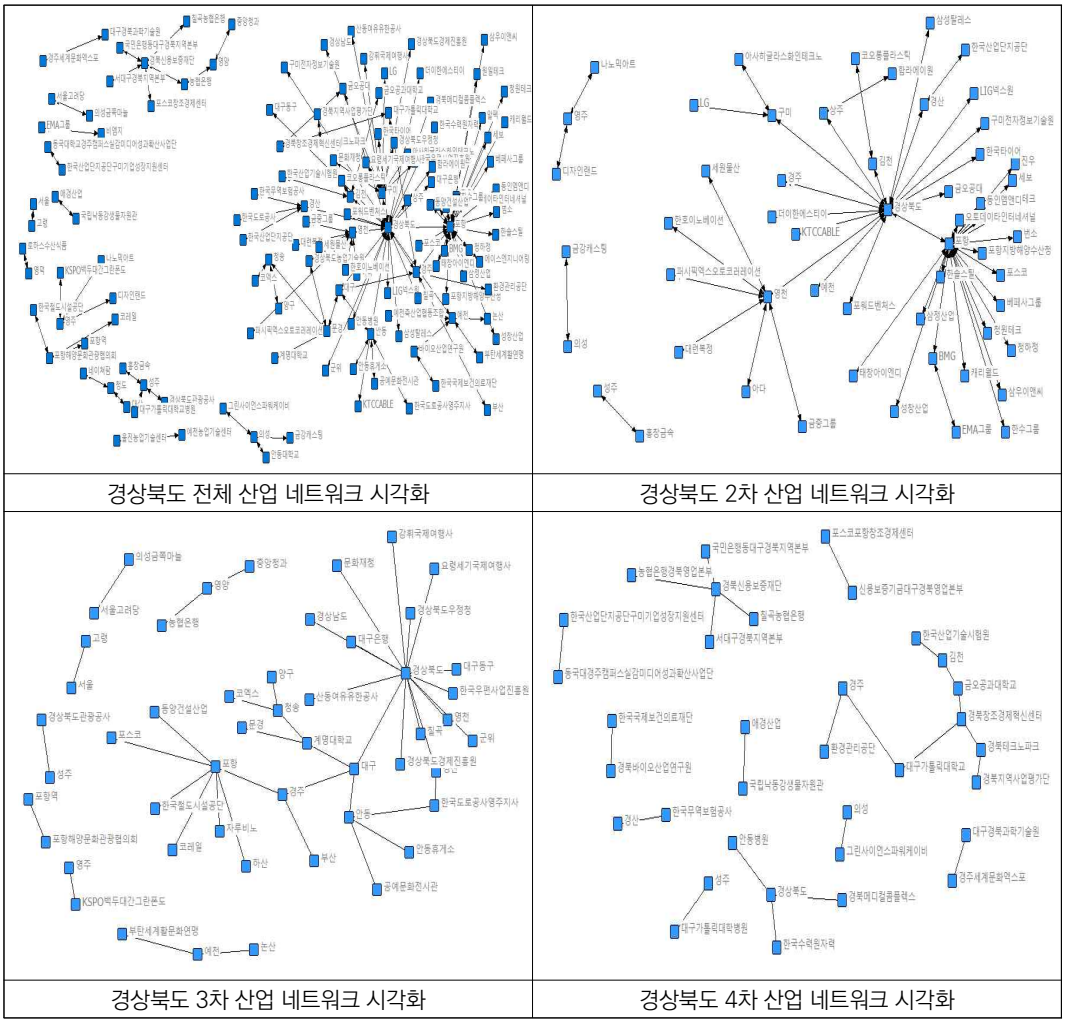
〈표 6〉 경상북도 양해각서 체결 현황

산업분류	양해각서(MOU) 세부내용	개수
1차산업	미생물활용 농업활성화 상호협력, 참우명품화 산업협력, 청도반시 소비촉진 협력, 농산업 발전 상호교류 업무협약, 특화작목 연구 협력, 오미자 우수품종개발 사업, 수산식품거점 활성화 협력	7
2차산업	정제아연생산업체 유치, 포항공단 투자양해각서, 금속분야 투자양해각서, 전기자동차 사업 협력, 포항공단 공장건립 협력, 영천첨단부품소재산업지구 투자양해각서, 물류단지 협력, 구미투자구역 입주관련 투자양해각서, 자동차 부품 공장 업무협력, 자동차 부품 업무협력, 전기자동차사업단지구성 협력, 선재 보관창고 건립 협력, 첨단부품소재산업지구 투자양해각서, 공검일반산업단지 투자양해각서, 캐스팅사업 투자협력, 영일항만 자유무역지구 협력, 반구농공단지 공장 설립 투자협력, 케이블 산업 협력, 중소형유기발광다이오드 양산체제 구축 협력, 자동차 부품 공장 설립 협력, 자동차 휠 사업 투자양해각서, 경산4일반산업단지 개발사업, 국방산업 발전 양해각서, 지붕채건립 공장설립, 석재공장 설립 협약, 플라스틱사업 협약, 합금제조공장 설립 협약,	27
3차산업	유교문화관광클러스터 구축, MICE 산업 업무협약, 팔공산 둘레길 조성사업, 백자산업 협약, 활문화 산업 협약, 물류 관광교류, 영일만항-자루비노항 항로개설, 경륜대회 업무협약, 우수농특산물 판로지원, 대구·경북방문의 해 업무협약, 영일대 KTX여행상품 협약, 용궁순대-강경젓갈축재 업무협약, 안동문화체험관 활성화 업무협약, 옛 포항역 철도부지 복합개발 양해각서제도, 한성백제-대가야 박물관 상호교류, 제1차 마리나 항만 협약, 지역상생발전 업무협약, 식재료 유통을 위한 업무협약, 상호협력체계 구축 업무협약, 지역농산물 직거래 판매장설치 업무협약, 의료관광업무협약, 할매할배의 날 공동협약, 감포항-울릉항 항로개설, 관광사업 업무협약, '힐링체험' 사업 협약	27
4차산업	지역기업 창의적 아이디어 사업 협약, 보증부여 신운용 업무협약, 신재생에너지 발전소 건립 위한 투자유치 양해각서, 중소기업 수출 보험료 지원 상호협약, 친환경에너지타운 업무협약, 창조국방 기술 국산화 환경 협약, '햇살 에너지 농사' 사업 협약, 소상공인 지원 협약, 실감미디어산업 협약, 물자원 실용화 협약, 백신바이오산업 협약, 포항창조경제성장동력 협약, 신라문화컨텐츠 업무협약, 경북 창조경제 확산 협약, 경북 소상공인 육성자금 융자지원 협약, 지역 의료사업 협약, 의료복지 및 문화사업 협약, 창조경제 협약, 새로운문화컨텐츠개발 협약	19

위의 〈표 6〉를 바탕으로 〈그림 3〉와 같이 경상북도의 양해각서(MOU)의 체결현황을 시각화하여 나타내었다. 〈그림 3〉은 우측 네트워크 연결망을 중심으로 형성되어 있으며 중심과 멀어질수록 네트워크 하에서 연결정도가 낮아짐을 의미한다. 시각화된 자료를 통해 경상북도의 2차 산업의 경우 경북도청과 포항시청, 영천시청을 중심으로 다차원적인 네트워크가 형성되어 있음을 알 수 있다. 3차 산업 네트워크는 대구시청이 경북도청과 경주시청을 연결하여 네트워크를 형성하고 있고,

4차 산업 네트워크의 경우 2차 산업과 3차 산업에 비해 협력 네트워크가 일차원적인 부분에 머무르고 있음을 시각화된 자료를 통해 알 수 있다. 즉, 경상북도의 경제 협력 네트워크는 2차, 3차 산업에 비해 4차 산업의 발달이 부족하다.

〈그림 3〉 경상북도 산업별 경제 협력 네트워크 시각화



〈표 7〉은 경상북도의 양해각서(MOU)를 통해 나타난 협력 네트워크를 연결정도 중심성, 근접중심성, 매개중심성의 값이 높은 참여자를 분류한 표이다. 중심성 분석을 통해 나타난 경상북도 경제협력 네트워크의 특징으로 먼저 연결정도 중심성 값 분석이다. 경상북도의 경제 협력 네트워크는 4차 산업을 제외한 2차 산업과 3차 산업에서 경북도청과 포항시청이 높은 값을 보이고 있다. 포항시청의 경우 2차 산업 분야에서 연결정도 중심성값의 대부분을 차지하고 있으며 경북도청은 2차 산업과 3차 산업에 고르게 연결정도 중심성 값을 가진다. 이는 경상북도 협력 네트워크의 경

우 각 산업별로 협력이 다른 참여자들이 중심이 되어 이루어지고 있음을 나타낸다. 두 번째, 근접중심성 값과 연결정도 중심성의 차이이다. 경상북도 경제협력 네트워크의 경우 연결정도 중심성 값이 높은 참여자가 근접중심성 또한 높은 값을 가진다. 이는 각 산업 네트워크를 형성하고 있는 중심 주체가 직접적인 연결과 더불어 네트워크 전반에 간접적인 영향력을 미치고 있음을 알 수 있다. 세 번째, 매개중심성 값 분석이다. 전체 산업 매개중심성 값의 순위가 2차 산업 네트워크와 3차 산업 네트워크의 높은 순위 값을 갖는 참여자로 구성되어 있다. 이러한 점은 경상북도 전체 산업 네트워크에서 4차 산업 네트워크 내 참여자들은 전체 산업 참여자들에게 매개적인 영향력을 가지지 못하는 것을 의미한다. 즉, 경상북도 경제 협력 네트워크의 매개중심성의 순위를 통해 2차 산업 네트워크의 성격을 가진 협력이 가장 큰 영향력을 미치고 있으며 이후 3차 산업, 4차 산업 네트워크 성격의 상호작용이 영향력을 가진다.

〈표 7〉 경상북도 전체 협력 네트워크 참여자들의 중심성 분석

산업별	순위	참여자	연결정도 중심성 (Degree)	참여자	근접중심성 (nBetweeness)	참여자	매개중심성 (nCloseness)
전체산업	1	포항시청	36.00	경북도청	37.446	경북도청	2.242
	2	경북도청	34.00	포항시청	21.095	포항시청	2.227
	3	구미시청	11.00	구미시청	9.563	경주시청	2.225
	4	영천시청	8.00	대구시청	8.695	대구시청	2.217
	5	경주시청	6.00	영천시청	6.274	구미시청	2.216
2차산업	1	포항시청	22.00	경북도청	56.688	경북도청	10.428
	2	경북도청	16.00	포항시청	52.792	포항시청	10.370
	3	영천시청	7.00	영천시청	17.532	영천시청	9.790
	4	김천시청	2.00	구미시청	4.610	구미시청	9.622
	5	구미시청	2.00	BMG	3.084	김천시청	9.622
3차산업	1	경북도청	15.00	대구시청	22.922	대구시청	4.055
	2	포항시청	7.00	경북도청	22.922	경북도청	4.046
	3	대구시청	4.00	경주시청	13.442	경주시청	4.009
	4	안동시청	4.00	포항시청	11.494	계명대학교	3.986
	5	경주시청	3.00	계명대학교	7.727	안동시청	3.983
4차산업	1	경북신용보증재단	4.00	경북창조경제혁신센터	1.364	경북창조경제혁신센터	2.036
	2	경북창조경제혁신센터	3.00	금오공과대학교	0.779	금오공과대학교	2.033
	3	경북도청	3.00	대구가톨릭대학교	0.779	대구가톨릭대학교	2.033
	4	경주시청	2.00	경북테크노파크	0.455	경북테크노파크	2.032
	5	김천시청	2.00	김천시청	0.455	김천시청	2.030

3) 경상북도 경제 협력 네트워크 내부 광역자치단체의 역할 분석

경상북도의 경제 협력 네트워크 내부의 광역자치단체인 경상북도 도청을 분석하기 위해 경상북도 도청이 맺고 있는 양해각서(MOU)의 성격과 산업별 네트워크 내부에서 측정된 중심성 값을 분석하였다. 첫째, 경상북도 도청이 맺고 있는 양해각서(MOU)의 개수를 통한 분석이다. 경상북도 도청이 맺고 있는 양해각서(MOU)는 총 34건의 경제 협력과 관련된 양해각서(MOU)를 체결하였으며 이 중 2차 산업 총 16건, 3차 산업 15건, 4차 산업 총 3건을 체결하였다. 즉, 경상북도 도청은 2차 산업과 3차 산업 분야의 양해각서(MOU)를 주로 채결하고 있다. 둘째, 경북 도청이 맺고 있는 양해각서(MOU)의 성격이다. 경상북도 도청은 2차 산업 분야의 협력은 경상북도 지역의 제조업 기반 산업단지의 공장 증설 및 투자에 대한 내용을 가지고 경상북도 내 지방정부 및 민간기업을 중심으로 이루어져 있다. 3차 산업의 경우 팔공산 둘레길 사업, 국외 관광업 관련 협력, 문화유산 협력 등과 같은 관광업에 중점적으로 협력하고 있다. 이를 위해 경상북도의 지방정부와 대구시청, 국외정부와 양해각서(MOU)를 맺고 있다. 하지만 태양광 발전 사업, 의료 산업 분야에 양해각서(MOU)를 체결한 4차 산업 분야에서는 공공기관·조직과 협력하고 있다. 셋째, 경북 도청이 경상북도 지역 협력 네트워크 내의 중심성 분석 값이다. 〈표 8〉은 경북 도청의 중심성을 나타낸 값이다. 경북 도청은 2차, 3차 산업에서 높은 연결정도 중심성, 근접중심성, 매개중심성 값을 가진다. 2차, 3차 산업에 있어 직·간접적인 영향력에 높은 값을 가짐을 알 수 있다. 하지만 4차 산업 네트워크에 있어 경상북도 도청은 연결정도중심성에서 다른 참여자와 비교하여 비교적 높은 값을 가짐에도 불구하고 근접중심성 및 매개중심성에서는 낮은 값을 가진다. 이는 4차 산업 네트워크에서는 경북 도청이 다른 참여자들에게 효율적으로 영향력을 미치지 못함을 의미한다.

〈표 8〉 경상북도 경제 협력 네트워크 내부의 광역자치단체 역할 분석

구분	연결정도 중심성 (Degree)	근접중심성 (nBetweeness)	매개중심성 (nCloseness)
전체산업	34.00	37.446	2.242
2차산업	16.00	56.688	10.428
3차산업	15.00	22.922	4.046
4차산업	3.00	0.455	2.030

종합적으로 경상북도 경제 협력 네트워크에서 경북도청은 4차 산업을 제외한 2차, 3차 산업에서 직·간접적인 영향력 모두 높게 형성하며 경제 협력 네트워크 내부에 광역자치단체로써 협력을 이끌어 나가는 역할을 가진다. 하지만 경북도청과 협력을 맺고 있는 참여자의 성격이 관광업을 제외하면 지역 내의 민간·공공조직들로만 이루어져 있어 다른 지역의 참가자들과 협력 관계를 맺는데 있어 한계점을 가진다. 또한 2차 산업의 제조업과 3차 산업의 관광업에 협력이 집중되어 있기 때문에 다른 산업에 대해 높은 영향력을 가진다고 보기 어렵다.

3. 종합비교 및 지역경제협력 거버넌스 제고 방안

대구·경북 지역 경제 협력 거버넌스를 참여자, 참여자의 상호작용, 광역자치단체로서 역할로 분석하여 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 대구광역시와 경상북도 지역의 경제 협력 참여자를 민간부분으로 확산시켜야 한다. 대구광역시의 경제 협력 네트워크의 경우 공공기관·조직이 차지하는 비중은 산업별로 30%이상은 모두 차지하고 있으며, 4차 산업의 경우 비중이 60%까지 높아진다. 경상북도의 경제 협력 네트워크 내에 공공기관·조직이 참여자로 차지하는 비중은 2차 산업 네트워크를 제외하면 약 30%에 가까운 값을 가진다. 단순히 공공기관·조직을 벗어나 광역·지방정부, 국외정부의 범주까지 포함한 공공부문의 참여자는 두 지역 모두 산업별로 절반 이상의 높은 값을 가진다. 이는 참여자들을 통해 나타나는 편익을 단순히 공공분야에서만 나타나며 민간분야까지 충분히 확산되지 못하였다는 것을 의미한다. 공공부문에서 시행하고 있는 사업이나 활동이 성공적인 경제 협력으로 전환되기 위해서는 지방정부, 지역의 민간·공공조직 등 지역시민사회 전반을 아우르는 주체가 참여하여야 한다. 하지만 현재 대구광역시와 경상북도의 경우 경제 협력 참여자가 공공부문의 범주로 몰려있기 때문에 협력으로 인한 효율성과 규모의 경제를 이끌어내기 힘들다. 그러므로 공공부문 참여자들이 지역의 경제개발과 관련된 정책목표를 설정하고 사업을 진행할 때 민간부문의 이해당사자들이 경제협력을 이끌어 낼 수 있게끔 경제협력 관련 유인책이 필요하다. 지역경제 활성화를 위한 사업을 실시할 경우 공공 기관보다는 민간 기업을 위주로 사업을 실시할 수 있어야 하며 각종 사업에 대해 협력 관계를 맺고 실제적인 투자로까지 연결되는 민간 조직을 상대로 보조금 및 규제의 완화가 요구된다. 이를 통해 지역 편익 증대와 경제적인 파급력 향상을 기대하여야 한다.

둘째, 대구·경북지역 네트워크 내 영향력이 높은 참여자들의 상호 작용이 이루어져야 한다. 대구광역시 경제협력 네트워크와 경상북도 경제협력 네트워크에서 타 지역의 공공·민간조직의 상위 중심성 분석 순위에 든 경우는 관광업으로 높은 순위가 책정된 3차 산업 네트워크를 제외하면 전무한 상태이다. 또한 앞서 시각화한 자료를 토대로 보았을 때 대구광역시의 2차 산업네트워크는 경상북도에 비해 발달정도가 낮으며, 경상북도의 4차 산업네트워크는 대구광역시에 비해 발달이 미비하다. 따라서 대구광역시와 경상북도 각 지역별 경제 협력이 이루어질 수 있는 영남권 광역 경제 협력 네트워크를 구성하여야 한다. 예를 들어 대구광역시의 2차 산업 중 자동차 부품 산업의 발전을 위해서는 포항시청과 같은 자동차 부품 산업 관련 높은 2차 산업 중심성 값을 가지는 참여자와 경제 협력을 이룰 수 있어야 하고, 경상북도의 4차 산업 중 창조경제 산업 관련 경제 협력을 위해서는 4차 산업의 중심성 값이 높은 대구시청과 대구창조혁신센터와의 협력이 필요하다. 즉, 대구·경북지역을 통합하여 직·간접적인 영향력이 강한 참여자들과 다양한 산업 분야에 대해 경제협력이 이루어진다면 직접적인 협력을 이루고 있지 않더라도 간접적으로 네트워크 전역의 파급효과가 광범위하게 영향을 미칠 수 있을 것이다. 이러한 협력을 통한 파급효과는 경제 협력 부분에 있어 능률성 및 효과성이 증대될 뿐 아니라 두 지역의 경쟁력 제고에 긍정적인 영향을 끼칠 것이다.

셋째, 대구광역시와 경상북도의 경제 협력 거버넌스를 주도하는 광역자치단체들의 역량이 강화하여야 한다. 대구·경북 지역의 광역자치단체인 대구시청과 경북도청은 경제 협력 네트워크 내에서 높은 중심성 값을 가짐으로 참여자들 중 가장 영향력이 높은 참여자로써 경제협력 네트워크가 지속되고 발전하기 위해 중심적인 역할을 한다고 볼 수 있다. 하지만 대구시청의 경우 관광업을 제외하면 다른 산업의 영향력은 미비한 상태이며 경북도청의 경우 협력을 맺는 참가자가 네트워크 내부의 성격을 가진 2차 산업 제조업 분야와 3차 산업 관광업 분야에 집중되어 한계가 있다. 이는 광역자치단체들이 지닌 자치역량이 낮아 경제 개발 분야 중 상대적으로 재원이 손실이 없는 산업에 투자하고 있기 때문이다. 따라서 대구 시청과 경북 도청과 같은 광역자치단체가 대규모의 개발 사업을 주도할 수 있거나 지방사무를 지방세로 해결할 역량이 충분히 확보되어야 한다. 이를 통해 각 경제협력 네트워크 내에서 다른 참가자들이 수평적으로 협력관계를 맺고 약한 단계의 협력 상태가 지속될 수 있도록 관리·감독 역할과 다양한 경제 분야의 네트워크 외부 다른 참여자들과 경제협력을 이끌어낼 수 있는 주도적인 역할을 광역자치단체가 실시할 수 있어야 한다.

V. 결 론

지금까지 대구광역시와 경상북도의 지역 경제 협력 거버넌스 모형에 대한 특징과 협력 거버넌스가 활성화 될 수 있는 제고 방안에 대해 살펴보았다. 대구광역시와 경상북도의 지역 경제 협력 거버넌스를 구축하는 제도적 장치로써 경제 분야 양해각서제도(MOU)로 설정하여 각 지역 네트워크의 참여자, 참여자들 간의 상호작용, 지방자치단체들의 역할로 분석하였다.

분석 결과를 간략하게 요약하면 다음과 같다. 대구광역시의 경제 협력 거버넌스는 공공부문 및 4차 산업 분야에 해당하는 참여자가 많이 협력하였고 산업별로 대구 시청이 가장 대구광역시의 경제 협력 네트워크에서 영향력이 높은 참여자로 나타났다. 또한 광역자치단체로써 대구시청은 여러 산업에 영향력을 미치고 있지만 그 빈도가 낮고 관광 산업분야에 높은 빈도의 협력을 이루고 있다. 경상북도 경제 협력 거버넌스는 2차, 3차 산업 분야의 참여자가 네트워크 내에 주로 협력하고 있으며 전체적으로 공공부문의 참여자가 많은 비중을 차지하였다. 경상북도의 경제 협력 네트워크의 경우 각 산업별로 다양한 참여자가 중심적인 영향력을 가지고 있으며 광역자치단체인 경상북도 도청은 2차 산업과 3차 산업에서 높은 영향력을 가짐을 알 수 있었다.

하지만 대구·경상지역 경제 협력 네트워크는 공공부문의 참여자가 비중이 높고, 중심성 분석을 통해 산업별로 협력이 발전된 산업과 미비한 산업의 큰 격차가 나타나며 경제협력 네트워크를 종합적으로 관리하는 광역자치단체가 그 역할에 있어 한계가 있음을 나타내었다. 따라서 공공부문 중심의 경제협력이 민간부문으로 확산될 수 있는 유인책을 두어 지역의 다양한 참여자들 간의 정보 교환이 이루어져야 하며, 대구광역시와 경상북도의 경제 산업 협력 네트워크 중 산업별 경제협력 네트워크가 발달 정도가 낮은 산업 분야와 더불어 각 산업별 중심성이 높은 참여자와 협력을 통한 영남권 광역 경제협력 네트워크를 구축해 대구·경북 각 지역 간 동반 성장을 도모하여야 한

다. 또한 대구 시청과 경상북도 도청의 자치 역량을 강화해 네트워크 내 중심적인 역할을 하는 광역자치단체가 경제협력 거버넌스의 관리·감독을 실시할 수 있어야 한다.

비록 양해각서(MOU)제도는 비구속적·비형식적이라는 한계와 대구·경북 지역의 경제 협력과 관련된 양해각서제도(MOU)를 단순히 지방자치단체장 개인의 정치적 용도로써 업적 홍보용 및 선거용으로 사용되는 경우가 발생하는 등 협력이 실질적인 협약으로 진행되기까지 수많은 한계점이 나타나고 있다. 또한 이 연구가 2015년도 기간 동안 협력 상황을 전반적으로 나열하고 분석한 것이기 때문에 경제 협력 네트워크 구성에 있어 어떠한 사회적 프로세스를 통해 형성되는지 파악하기 힘들다. 따라서 양해각서제도(MOU) 뿐만 아니라 협의체, 사무위탁 등의 다양한 협력 방안에 대해 검토함과 동시에 경제협력으로 인한 실제 투자 유무, 다년간의 협력 네트워크의 변화 등을 분석하는 연구가 이루어져야 될 것이다. 이러한 과정을 거친 지역 협력 거버넌스를 구축하는 요인과 성공적인 운영방법에 대한 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

강인성. (2009). 협력적 거버넌스를 통한 변화와 혁신의 모색: 광역행정체제 혁신을 중심으로, 「창조와 혁신」, 2(1):195-225.

구교준 외 2명. (2013). 협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석: 대전대도시권 협력사업을 중심으로. 「지방정부연구」, 17(3): 23~46.

김선기·한표환. (2003). 자치단체 간 협력관계의 실태분석과 정책방향. 「한국지방자치학회보」, 15(2): 253-278.

김영종. (2009). 사회정책결정과정의 정책네트워크 비교분석-국민기초생활보장법과 비정규직근로자보호법 제정과정의 비교를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 241-268.

김은정. (2009). 「로컬 거버넌스가 지역개발에 미치는 영향에 대한 실증분석: 16개 지역자치단체의 패널자료를 중심으로」. 석사학위논문. 고려대학교 대학원

김진수·서순탁. (2012). 협력적 거버넌스 관점에서 본 광역행정 사례분석: 수도권 대중교통체계 개편을 중심으로. 「국토연구」, 74: 93-109.

류병운. (2007). 양해각서의 법적 생산: 비즈니스계약 중심으로. 「홍익법학」, 8(1): 175-196.

문채·김광구. (2006). 협력적거버넌스 구축에 관한 연구-기무사 과천 이전사업을 사례로. 「국토계획」, 41(6):177-193.

민병원. (2008). 네트워크국가의 거버넌스 실험 : 유럽연합의 개방형 조정방식(OMC)을 중심으로. 14(3):113-139.

박재욱. (2009). 광역경제권 구현을 위한 지방정부 간 협력체계 구축 방안-지방정부 간 광역거버넌스 구축을 중심으로. 「한국지방자치학회 세미나 자료집」, 73-108. 서울 : 한국지방자치학회

서순탁·민보경(2005) 서순탁·민보경. (2005). 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분

당-죽전도로 연결을 중심으로.「한국지역사회발전학회」, 30(2): 25-44.
이명석. (2010). 협력적 거버넌스와 공공성.「현대사회와행정」, 20(2): 23-53.
이영미. (2016). 경기도 지역발전을 위한 협력 거버넌스: 양해각서(MOU) 제도를 중심으로.「경희대학교 사회과학연구원」, 42(1): 43-66.
이인원. (2013). 지방정부간 협력 네트워크 형성에 영향을 미치는 요인에 대한 탐색적 분석: 네트워크 중심성과 지방정부의 속성변수 간 상관관계를 중심으로.「지방정부연구」, 17(2): 117-139.
이인원·이영미. (2013). 정치·경제·사회적 유사성이 협력 거버넌스 형성에 미치는 영향: ERGM 분석을 중심으로.「정부학연구」, 19(2): 109-142.
지방자치법. (개정 2016. 11. 30, 법률 제 14197호).
한국지방행정연구원. (2007).「지방자치단체 정책네트워크에 관한 연구」. 한국지방행정연구원 보고서.
현근·전영상. (2007). 중앙정부의 지역개발정책에서 기인된 협력적 로컬 거버넌스의 형성사례 비교분석: 광명시 광명역활성화운동 사례와 충주시 공공기관 유치운동 사례를 중심으로.「정책분석평가학회보」, 18(1):293-325.

Agranoff, R. (2007). *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
Agranoff, Robert, and Michael McGuire. (2003). *Collaborative Public Management*. Washington, DC: Georgetown University Press.
Ansell and Gash(2007) Ansell, C. and A. Gash. (2007). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. JPART. 18(4): 543-572.
Freeman, Linton C. (1979). *Centrality in Social Networks Conceptual Clarification Social Networks*. 1(3): 215-39.
Feiock, R., A. Steinacker and H. Park(2009). Institutional Collective Action and Econimic Development Joint Ventures. *Public Administration Review*. 29(2): 47-63.
Lynn, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Washington, D.C.: Georgetwon University Pres.
Ostrom, E. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theroy of Collective Action. *American Political Science Review*. 92(1): 1-22.
Shergold, P. (2008). Getting through Collaboration. in J. O'Flynn and J. Wanna. (eds.). Collaborative Governance A New Era of Public Policy in Australia. *The Australian National University E Press*. Canberra: 13-22.
Waarden, G. (1992). Dimensions and Types of Policy Networks, *European Journal of Political Research.,* 21.

류경원(柳炅沅): 계명대학교 행정학 석사과정에 재학 중이며, 현재 단국대학교-계명대학교 SSK 중형연구사업단 연구보조원으로 활동 중이다. 주요 관심분야로는 지방행정, 정책평가, 정책분석 등이다(tedglenn@kmu.ac.kr).

박종선(朴鍾渲): Florida State Univ.에서 행정학 박사학위(제목: Institutional Choice in Local Economic Development Organizations, 2009)를 취득하고, 현재 계명대학교 행정학(전공)과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 거버넌스, 성과관리 등이다. 최근 논문으로는"The Impact of Different Public Contracting Management Models on the Inputs and Outcomes of Local Public Services"(2017)이 있다(pjs7511@kmu.ac.kr).

〈논문접수일: 2017. 1. 17 / 심사개시일: 2017. 1. 20 / 심사완료일: 2017. 2. 22〉

Abstract

Comparative Study of Regional Economic Collaboration Governance Using Network Analysis: Focusing on Daegu Metropolitan City and Gyeongsangbuk-do

Ryu, Kyung-Won

Park, Jongsun

This research investigates collaborative governance for economic cooperation between local governments and other interested parties around. It analyzed collaborative networks with memorandum of understanding(MOU) on internal participants interacting in the network of Daegu Metropolitan City and Gyeongsangbuk-do, and then explored actual roles of the two metropolitan governments by utilizing Social Network Analysis.

For the better regional economic development, the study suggests extension of involvement of private sectors in the local communities, and direct cooperation between the two metropolitan governments. Additionally, the metropolitan governments need to strengthen their competence in maintaining collaborative governance.

Key Words: Economic Collaboration, Regional Development, Collaborative Governance, Network Analysis, Memorandum Of Understanding