「지방정부연구」 제24권 제1호(2020 봄): 269-289
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.24 No.1 (2020 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.24.1.12

인천광역시 민관협력 네트워크 분석: 비영리민간단체를 중심으로*

김 정 욱**
송 영 현***
여 관 현****

국문요약

본 연구는 인천광역시 비영리민간단체의 민관협력 네트워크 구조를 분석하였다. 민관협력 네트워크에 대한 이론적 고찰과 인천광역시 비영리민간단체에 대한 설문조사 등을 바탕으로 인천광역시 민관협력 네트워크의 구조와 목적 등을 분석하였다. 인천광역시 비영리민간단체 간의 민관협력 네트워크 분석결과는 다음과 같이 3가지로 요약된다. 첫째, 인천시청과 자치군·구청의 네트워크 중심성이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 인천시청과 자치군·구청은 공익활동 지원사업을 매개로 비영리민간단체와 협력과 소통을 유지하고 있다. 둘째, 인천광역시 비영리민간단체 네트워크 형태는 서비스 제공 네트워크에 가장 가깝게 나타났다. 설문조사에 참여한 비영리민간단체의 50% 이상이 공익활동 보조금 지원사업을 통해 지방자치단체와 협력하고 있다. 셋째, 지방자치단체와 비영리민간단체의 의사소통 및 정보공유 등이 낮게 나타났다. 그리고 비영리민간단체 간 소통과 협력은 활발하지 않았다.

주제어: 민관협력, 비영리민간단체, 네트워크 분석, 지방자치단체, 인천광역시

Ⅰ. 서론

지방자치단체와 시민사회[1)]를 포함한 다양한 행위자 간의 민관협력은 지방자치와 시민참여가 활발해 지면서 더욱 중요해지고 있다. 정부가 홀로 해결할 수 없는 난제(Wicked Problem)를 해결

* 이 논문은 인천발전연구원(2017) “인천시 공익활동 지원방안 연구”, 인천연구원(2018) “인천시 비영리민간단체의 공익활동 지원을 위한 기초조사”, 인천연구원(2019) “평화도시 인천 비전 및 전략연구” 등의 연구 보고서, 경인행정학회 동계학술대회(2017) “지방자치단체의 비영리공익활동 지원에 관한 연구”의 내용 중 일부를 기초로 수정·보완한 것이다.

** 주저자
*** 공동저자
**** 교신저자

1) 시민사회(Civil Society)는 개인, 가족, 시장, 그리고 국가의 중간에 위치하여 활동하는 행위자를 설명한다. 특히, 공동의 목적(Common Interest)을 실현하기 위해 조직되어 운영하고 있는 조직을 의미한다(Anheier, 2006).

하거나 주요의제를 발견하기 위해 정부는 비정부조직(Non-Governmental Organization), 비영리조직(Nonprofit Organization), 주민조직(Community Organization) 등 시민사회의 다양한 조직과 협력하고 있다. 예를 들어, 돌봄 등의 사회복지와 관련된 문제를 해결하기 위해 중앙 및 지방정부는 사회복지기관, 비영리조직 등을 통해 서비스를 제공하고(Haddad, 2011; Jang, Valero, Kim, & Cramb, 2015), 재난대응을 위해 자원봉사단체, 비영리조직, 지방자치단체와 중앙정부 등이 협력을 한다(Eikenberry, Arroyave, & Cooper, 2007; Kim & Jung, 2016; Weber, E. P., & Khademian, 2008).

지역사회의 공익활동 실천이나 의제의 발굴, 공동의 문제를 해결하기 위해 우리나라의 비영리민간단체가 양적으로 급증하고 있다. 인천광역시(이하 인천시)의 경우 비영리민간단체 등록제가 처음 시행된 2000년은 142개소에 불과하였지만, 2018년 2월 현재 674개소의 비영리민간단체가 인천시청에 등록하여 활동하고 있다. 2018년 말 현재, 인천시청은 약 15억 원의 예산을 투입하여 154개의 공익활동사업을 추진하고 있다(김정욱 · 진성만, 2018). 비영리민간단체의 공익활동 활성화와 민관협력에 대한 관심이 증가되고 있지만, 인천시청은 문화공연, 복지서비스, 환경교육 등 공익사업을 위한 보조금 지원에만 그치고 있다. 보조금지원과 같은 비영리조직에 대한 정부의 직접지원 방식은 비영리조직의 자율적인 활동에 제한을 주는 등 한계점을 갖고 있다(Saidel, 1991; 박영선, 2015b).

「비영리민간단체 지원법」에 근거한 인천시청의 비영리민간단체 지원정책을 살펴보면, 비영리민간단체의 활동을 위해서 무엇보다 필요한 민관협력, 상호소통, 네트워크 형성 등이 부족한 상황이다. 비영리민간단체를 통한 지역사회의 문제해결 및 사회서비스 제공 등 민관협력의 필요성이 증대되는 사회변화에 발맞추어, 지방자치단체와 비영리민간단체 간의 민관협력 네트워크 체계를 구축하는 것이 필요하다. 이러한 배경에서, 본 연구는 인천시의 비영리민간단체의 네트워크 구조와 협력의 목적 등을 살펴보고, 지역단위의 민관협력 네트워크 형성에 대한 시사점을 제시하고자 한다. 본 연구 결과는 향후 인천시를 비롯한 지방자치단체의 비영리민간단체 공익활동 활성화와 민관협력 등에 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 본 연구는 비영리민간단체의 개념과 지원제도, 민관협력 네트워크 등의 이론적 고찰과 선행연구를 검토한다. 둘째, 인천시 비영리민간단체의 주요현황을 분석하고 문제점을 도출한다. 셋째, 인천시 비영리민간단체의 네트워크 구조를 분석하고, 지방자치단체와 비영리민간단체의 협력적 관계 형성을 위한 시사점을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 고찰

1. 비영리민간단체의 개념 및 제도

시민사회에 대한 용어는 학자나 국가마다 다르다. 그러나 일반적으로 시민단체(Civil Organization), 시민사회단체(Civil Society Organization), 비정부조직(Non-Governmental Organization), 비영리조직

(Nonprofit Organization), 자원조직(Voluntary Organization), 그리고 제3섹터(Third Sector) 등으로 통용된다(Anheier, 2006; 김준기, 2006; 조권중, 2012). 한국의 시민사회는 「민법」, 「공익 법인의 설립과 운영에 관한 법률」, 「비영리민간단체 지원법」을 비롯하여 각종 특별법에 근거하여 설립된 비정부조직, 비영리법인, 공익법인, 비영리민간단체 등 다양하게 구성되어 있다(박영선, 2015a; 조흥식·염태산·김희정·정의진·조상욱, 2011). 본 연구에서는 비정부기구, 비영리조직, 공익법인, 제3섹터, 시민사회단체 등 시민사회의 조직형태를 '비영리민간단체'로 통일한다.

정부가 비영리민간단체와 협력하는 이유는 사회문제가 복잡하고 다양하기 때문이다. 재난관리, 사회복지, 육아와 교육, 환경문제 등의 문제는 여러 분야의 자원이나 전문지식, 지역사회에 대한 접근성 등으로 인해 정부가 독립적으로 문제를 해결하지 못하고 비영리민간단체의 협력을 통해서 해결하고 있다(Graddy & Chen, 2009; Weber & Khademian, 2008). 예를 들면, 정부의 사회복지서비스는 사회복지법인이나 사단법인 등 비영리민간단체를 통해서 제공된다(Haddad, 2011). 또한, 재난대응이나 관련 교육 등은 적십자나 재난·안전 관련 비영리민간단체가 수행하며, 녹지나 습지 등의 보전 및 관련 캠페인 등은 환경단체라 불리는 비영리민간단체가 담당하고 있다(Eikenberry et al., 2007). 즉, 비영리민간단체는 사회복지, 재난관리, 공중보건, 문화서비스 등 공공의 문제나 수요를 해결하기 위해 공공기관과 협력하고 있다.

비영리민간단체와 중앙정부 또는 지방자치단체 간의 협력에 대한 내용을 다루고 있는 제도는 「비영리민간단체 지원법」, 「지방재정법」, 「보조금 관리에 관한 법률」, 공익활동 지원조례 등이 있다. 「비영리민간단체 지원법」에서 비영리민간단체를 공동의 이익을 추구하고 공익활동에 공헌하는 조직으로 정의한다. 「비영리민간단체 지원법」은 특수목적을 위한 비영리·비정부·공익법인 외에 일반 비영리민간단체의 공익활동을 지원하고 공익활동을 촉진하기 위해 중앙정부나 지방자치단체의 행·재정적 지원을 받도록 하고 있다(박영선, 2015b). 「비영리민간단체 지원법」 제6조는 행정안전부장관 및 시·도지사만이 비영리민간단체를 재정적으로 지원하는 주체로 한정하고 있다.

「지방재정법」과 「보조금 관리에 관한 법률」은 지방자치단체의 비영리민간단체에 대한 보조금 지원을 명시하고 있다. 「지방재정법」은 제4호를 통해 지방자치단체의 보조금 지원을 지방자치단체의 조례에 규정하고 있는 경우로 한정한다. 「보조금 관리에 관한 법률」은 사업 추진을 위해 지방자치단체, 법인, 단체, 또는 개인에게 보조금을 지급할 수 있도록 규정한다.[2)]

2013년 이후, 각 지방자치단체는 시민사회의 활성화 그리고 공익활동 지원을 위해 조례를 제정하였다. 공익활동 지원조례는 공익활동을 통해 지역사회의 지속가능한 발전을 도모하기 위해 제정되었다. 조례 제정을 통해 공익활동을 장려하고, 공익활동을 시행하는 행위자들을 지원하고자 하였다.

지방자치단체의 공익활동 지원은 법률과 조례에 근거하여 직접지원과 간접지원의 방식으로 제공되고 있다(박영선, 2015b). 지방자치단체는 공익활동을 지원하기 위해 주로 재정적인 방식(조세혜택·보조금 지급·보조금성 경비지원)을 택하고 있다. 직접지원방식으로는 비영리민간단체가 수행하는 지방자치단체의 공익활동사업에 대한 보조금을 지원하고 있으며, 보조금은 사회복지, 사

2) 「보조금 관리에 관한 법률」 제2조, 제16조를 참조하였다.

회통합, 교육, 문화, 환경 등과 관련된 사업비에 한정하여 제공되고 있다.[3] 지방자치단체의 직접지원방식이 사업비로 한정하여 제공하고 있다. 따라서 지방자치단체의 간섭에 의한 비영리민간단체의 자율성 침해, 정부에 대한 비판기능의 한계, 비영리민간단체가 추구하는 본래의 목적이 상실(Mission Drift)되는 등의 부작용이 발생할 수 있다(Brooks, 2000; 박영선, 2015b).

「비영리민간단체 지원법」에 따라서 지방자치단체는 비영리민간단체에 대해서 조세감면 및 세금공제, 우편·통신요금 지원, 업무수행을 위한 행정지원 및 협력 등의 간접지원을 하도록 규정하고 있다. 그러나 조세감면·세금공제, 우편·통신요금, 행정지원 등의 현재의 간접지원방식이 비영리민간단체의 공익활동에 주는 혜택과 효과는 매우 작은 것으로 판단되고 있다(박영선, 2015b; 조권중, 2012). 최근 들어, 각 지방자치단체는 공익활동 지원 관련 조례를 제정하여 공익활동을 지원하기 위한 중간지원조직을 설치·운영하고 있다(김정욱 · 진성만 · 여관현, 2019). 중간지원조직은 비영리민간단체의 공익활동에 대한 네트워킹 지원, 역량강화 프로그램, 멘토링과 교육, 그리고 공유공간 등을 제공함으로써 지역사회의 공익활동을 지원한다.

2. 민관협력 네트워크 관련 이론

전통적으로 거버넌스(Governance)는 조직을 운영하거나 관리하는 행위를 설명하기 위한 용어로 사용되었다(Provan & Kenis, 2007). 최근에는 사회문제를 해결하기 위한 조직 간의 협력을 설명하기 위해 '거버넌스'라는 용어가 사용된다(Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2012). 민간부문과 공공부문 간의 협력은 거버넌스의 가장 대표적인 유형으로 민간부문과 공공부문 간 협력의 형태는 네트워크의 형태로 구현된다(Peters & Pierre, 1998). 일반적으로 자치권을 갖는 복수의 조직들로 구성된 네트워크의 형태로 나타난다(Provan & Kenis, 2007). 본 연구에서는 사회문제의 해결이나 지역사회의 의제발견 등 공동의 목표를 달성하기 위해 공공기관과 민간단체가 협력하는 형태를 민관협력 네트워크라고 정의하고자 한다.

중앙정부나 지방정부 등 정부조직이 홀로 다루거나 해결하기 힘든 문제들(Wicked Problems)에 대응하기 위해 민관협력 네트워크를 구성한다(Milward & Provan, 2006). Provan과 Kenis(2007)는 민관협력 네트워크를 세 가지 형태로 나누어 설명한다. Provan & Kenis가 제시하는 네트워크의 세 가지 형태는 참여기관 운영 네트워크(Participant-Governed Network), 주도조직이 운영하는 네트워크(Lead Organization-Governed Network), 네트워크 지원조직(Network Administrative Organization)이다.

먼저, '참여기관이 운영하는 네트워크'는 수평적이고 분권화된 형태를 가진다. 네트워크에 참여하는 조직들이 상대적으로 평등한 구조로 상호작용한다. 네트워크에 참여하는 조직들은 네트워크와 관련한 의사결정, 네트워크 내부 운영, 그리고 네트워크 외부 이해관계자와의 관계에 대한 책

3) 행정안전부는 비영리민간단체 공익활동 지원사업을 홈페이지(https://www.mois.go.kr)에 공지하고 있다. 2017년도 비영리민간단체 공익활동 지원사업 지원내역을 살펴보면, 문화공연, 복지서비스, 환경교육 및 활동 등 서비스를 제공하고 있으며, 비영리민간단체의 역량개발이나 네트워킹을 조성하는 사업에 대한 보조금 지원사업은 없는 것으로 나타났다.

임 등을 공유한다. 조직들은 네트워크 활동에 적극적이며 헌신적으로 참여하는 것을 전제로 한다. 일반적으로 사회서비스를 제공하거나 지역공동체의 역량을 개발하기 위한 조직 간 협력 과정에서 나타난다.

둘째, '주도조직이 운영하는 네트워크'는 민관협력 네트워크를 구성하는 조직 중 하나의 기관이 네트워크의 활동과 의사결정을 주도적으로 조정한다. 따라서 네트워크의 힘과 권한이 비대칭적으로 배분되고, 주도조직을 중심으로 집권화되는 경향성을 갖는다. 네트워크의 목표는 주도조직의 목표와 밀접한 연관성을 갖는다. 예를 들어, 공익활동을 도모하기 위한 정부의 비영리민간단체 지원정책은 정부의 목적과 관련하여 네트워크가 형성될 개연성이 높다. 네트워크의 공동목표를 달성하기 위해 네트워크에 참여하는 조직의 협력과 지원을 받는다. 다만, 주도조직이 행정적인 업무와 비용에 책임을 지고, 협력과 조정 등을 위해 네트워크 내에서 촉진하는 역할을 맡는다.

셋째, '네트워크 지원조직'은 네트워크를 운영하고 활동을 조정 및 지원하는 별도의 조직을 설치하여 네트워크를 운영하는 형태를 말한다. 네트워크 지원조직이 조정자 또는 촉진자의 역할을 맡게 된다. 그러나 네트워크에 속하여 활동하지는 않는다. 공익활동, 사회적경제, 마을공동체 등을 지원하기 위해 중간지원조직 설치하거나 위탁하는 것이 대표적인 사례이다. 민관협력 네트워크의 형성 및 활동이 초기 단계일 경우 공동목표를 달성 및 네트워크의 성장을 위해 네트워크 지원조직 형태의 네트워크가 구성된다.

한편, Milward와 Provan(2006)은 민관협력 네트워크를 목적에 따라 네 가지 유형으로 나누어 설명한다. 네 가지 유형은 정보공유 네트워크(Information Diffusion Networks), 문제해결 네트워크(Problem Solving Networks), 서비스 제공 네트워크(Service Implementation Networks), 역량 강화 네트워크(Community Capacity Building Networks)이다.

정보공유 네트워크는 가장 일반적인 형태이다. 다양한 조직들이 특정 사안을 논의하기 위해 또는 공동의 문제해결을 위해 정보를 공유하는 네트워크를 말한다. 정보공유 네트워크는 공동의 문제해결이나 서비스 제공을 지원하기 위해 적절한 정보를 원활하게 공유하는 것을 목표로 하고 있다. 네트워크는 주요 의제나 사안을 발견하고, 문제에 신속하고 정확하게 대응하기 위해 조직 간에 정보를 공유하는 수단으로 작동한다. 정보공유 네트워크는 불확실성을 낮추기 위해 정보의 수집 및 공유를 목적으로 구성된다.

둘째, 문제해결 네트워크는 정책의제를 설정하기 위해 형성된다. 네트워크는 공동의 문제를 확인하고, 해결하기 위하여 구성된다. 문제해결 네트워크는 문제해결을 위한 새로운 정책의 설계하고 집행하기 위해 구성되어 작동한다. 문제가 발견되었을 때, 정보공유 네트워크에서 문제해결 네트워크로 변형된다. 공중보건, 재난관리 등 긴급하게 문제를 확인하고 대응하여야 할 때 구성되어 작동한다.

셋째, 서비스 제공 네트워크는 공공서비스를 제공하기 위한 목적으로 구성된다. 복잡하고 다양한 문제나 시민들의 요구는 단일 조직이 해결할 수 없고, 대응하기 어렵다. 복잡하고 다양한 문제나 요구에 대응하기 위해 다양한 자원이나 역량을 갖는 조직들이 네트워크를 구성하여 서비스를 제공한다. 가장 대표적인 예로서 돌봄서비스를 제공하기 위해 공공기관, 사회복지기관, 비영리조

직 등이 민관협력 네트워크를 구성하여 사회복지서비스를 제공하는 것이다.

넷째, 역량강화 네트워크는 다양한 문제들에 대처할 수 있는 역량을 강화하기 위해 구성된다. 역량강화 네트워크는 사회적자본이론에 기초하여 설명된다. 사회적자본이론은 다양한 행위자 간의 지속적인 상호작용은 신뢰의 형성, 규범과 문화의 공유, 상호호혜성, 그리고 정보의 공유 등 관계망 속의 자본을 작동시켜 지역사회의 문제해결에 영향을 준다고 설명한다. 즉, 역량강화 네트워크는 지역사회 구성원 간의 상호작용을 통해 지역사회의 주요쟁점을 발견하고, 문제해결을 위한 정보와 자원을 공유하고 동원하게 하는 등 다양한 조직과 개인의 연결망을 구축하는데 기여한다.

3. 비영리민간단체 관련 선행연구 검토

최근 들어 비영리민간단체 지원정책, 공익활동 지원을 위한 중간지원조직, 또는 민관협력 에 관한 연구가 활발하게 진행되고 있다. 국내에서도 비영리민간단체의 활동을 주제로 다루는 연구들이 꾸준히 진행되었다. 구체적으로 살펴보면, 지방자치단체와 비영리민간단체의 협력을 위한 중간지원조직에 대한 연구가 진행되었다(김정욱·진성만·여관현, 2019; 장수찬·박영선·김제선, 2015; 조권중, 2012).

조권중(2012)은 비영리민간단체 지원정책을 중심으로 서울시의 제3섹터 지원정책에 대한 연구를 진행하였다. 다양한 형태의 민관협력 지원정책을 구체화하기 위한 전 단계로서 서울시의 제3섹터 지원정책을 검토하여 향후 나아가야 할 방향을 제시하였다. 장수찬·박영선·김제선(2015)은 대전시의 공익활동 지원전략과 시스템에 대해 연구하였다. 공익활동 지원을 위한 기제로서 중간지원조직의 유형화 및 문제점 분석하였고, 대전시 지원시스템 분석, 공익활동 지원의 목표 등을 제시하고 있다. 김정욱·진성만·여관현(2019)은 비영리민간단체의 공익활동을 지원하기 위한 중간지원조직설치 및 운영에 대해 분석하였다. 중간지원조직을 통해 지방자치단체가 비영리민간단체의 공익활동을 지원하고 있는 사례를 분석하여 설립과 운영에 초점을 맞추어 시사점을 제공하고 있다.

인천시의 민관협력 또는 거버넌스에 대한 연구로는 이용식(2011)과 박치성·채은경·오재록(2016)이 수행한 연구가 있다. 이용식(2011)은 인천시의 주요 민관협력 거버넌스의 형태인 인천의제21에 대해 분석하였다. 인천의제21을 중심으로 분석하여 인천시의 거버넌스 활성화 방안을 제안하였다. 박치성 외(2016)는 인천시의 지방정부위원회에 대한 거버넌스 구조를 분석하였다.

한편, 네트워크 분석방법을 활용하여 비영리민간단체의 활동을 분석하는 연구들은 정책네트워크 모형 및 사회네트워크 모형, 협력네트워크 모형 등을 적용한 연구가 주로 선행되었다. 먼저, 정책네트워크 모형을 적용한 연구에서는 네트워크를 각각의 동기와 목적을 갖는 개인과 조직이 상호작용한다고 간주한다. 중앙 및 지방정부, 기업, 공공기관 및 다른 사회단체 등 정책과정의 주요 행위자들과 협력이나 갈등의 맥락에서 비영리민간단체의 활동들을 규명하고 있다. 또한, 지역사회의 공공문제 해결을 위한 추진과정에서 정보 및 자원 등의 공유와 의사결정의 합리적 제고를 위한 방안으로 중앙 및 지방정부와 지역사회의 다른 기관들과의 수평적 네트워크 구조

를 강조한다(박재창, 2007; 배응환, 2004; 유재원·홍성만, 2005; 장인봉·고종욱, 2004; 정순관·하정봉·길종백, 2008; 강동준·박근식, 2017).

사회네트워크 모형(Social Network Model)을 적용한 연구들을 살펴보면, 사회연결망 이론과 분석방법을 통해 정책과정과 공공서비스 공급에 대하 분석하였다. 정책과정과 지역사회의 공공서비스 공급과정을 분석하거나 네트워크 구조의 형성 메커니즘이 정책과정 또는 공공서비스의 공급과정에 어떠한 영향을 미치는지 탐구하는 연구가 진행되고 있다(강창현, 2002; 김준현, 2009; 박형준·장현주, 2009; 정규진·정문기, 2010).

협력네트워크 모형을 적용한 연구들을 살펴보면, 비영리민간단체와 정부의 효율적인 파트너쉽 구축을 주제로 한 연구가 주를 이룬다(김지영·이선희, 2013; 이관률·도묘연, 2012; 이인원, 2013; 최병대·김상구, 2004; 허철행·문유석·김상구, 2008).

선행연구는 비영리민간단체의 협력 활동에 대한 중요성을 경험적 또는 규범적인 차원에서 제시하고 있다. 다만, 비영리민간단체의 네트워크 구조의 메커니즘을 구체적으로 분석하고 협력적 관계 형성을 위한 함의를 도출하지는 못하고 있다. 다양하고 복잡한 문제해결을 위해 다양한 조직의 협력이 중요해 지고 있다(하경환, 2020). 따라서 다양한 조직 간의 네트워크의 특성 및 목적 등을 밝히는 것은 민관협력 및 조직 간 협력에 대한 주요한 시사점을 제공할 것으로 생각한다. 본 연구는 민관협력 네트워크 분석을 통해 인천시의 비영리민간단체 네트워크의 구조 및 목적 등을 밝히고자 한다.

Ⅲ. 연구방법 및 자료수집

본 연구는 지방자치단체와 비영리민간단체의 네트워크 형성 구조를 분석하고 시사점을 제시하는 것을 목적으로 한다. 연구목적을 달성하기 위하여, 본 연구에서는 네트워크 분석기법을 적용하였다. 네트워크 분석기법의 다음과 같은 특성 때문이다. 네트워크 분석기법은 기관이나 개인 등을 각각의 노드(node)로 보고, 이들 사이의 특정한 성질로부터 형성되는 관계망이 노드(node)를 연결하면서 생성되는 네트워크 구조를 분석하는 방식이다. 즉, 의사소통 집단 내에서 각 주요행위자들의 상호작용에 관심을 두고 각 주체들 간 연결 상태 및 연결구조 등의 특성을 파악하여 시각적으로 표현하게 된다(함명인·이재원, 2013).

네트워크 구조의 분석은 밀도(density), 중심성(centrality) 등으로 설명될 수 있다. 밀도는 주요행위자 간 네트워크의 상호관계 속에서 개인이나 기관 등의 노드(node)가 연결된 정도를 의미한다. 중심성은 각 노드(node)가 네트워크의 중심에 근접한 정도를 평가하는 수단으로서, 연결정도 중심성(degree centrality), 근접 중심성(closeness centrality), 매개 중심성(betweenness centrality), 위세 중심성(eigenvector centrality) 등이 가장 보편적으로 사용된다.

한편, 위에서 언급한 각 중심성이 의미하는 바는 다음과 같다. 연결강도 중심성은 연결된 노드의 수를 의미하는 것으로, 한 노드가 얼마나 많은 다른 노드와 연결되는 가를 의미한다. 근접 중심

성은 노드를 서로 연결하는 최단 거리, 즉 경로거리가 가장 짧은 노드가 중앙에 위치함을 의미하는 지표이다. 매개 중심성은 한 노드가 다른 노드 사이의 최단경로를 연결하는 위치에 있다면, 그 노드의 중심성이 높음을 의미한다. 마지막으로 위세 중심성은 연결된 상대 노드에 가중치를 두고 중심성을 측정하는 것이다. 한 노드가 위세가 강한(특정 부문에 가중치를 둔) 노드와 연결되어 있을 경우, 중앙성이 높아지는 것을 의미한다(김용학, 2011)

개별 네트워크가 지니는 성질에 따라 위에서 살펴본 밀도, 중심성을 선별하여 분석하게 된다. 본 논문은 인천지역의 개별 비영리민간단체가 중앙정부, 인천시청, 시 산하 자치군·구청, 타 비영리민간단체 등과 얼마나, 어떻게 연계되어 있는지를 살펴보는 것이다. 즉, 네트워크의 방향성이 특정 노드들에 맞춰 일정한 형태로 나타나는 네트워크이다. 이 경우, '한 노드가 얼마나 많은 다른 노드와 연결되는가'를 의미하는 연결강도 중심성을 통해 네트워크의 성질을 살펴보는 것이 바람직하다. 따라서 본 논문에서는 연결강도 중심성을 통해 네트워크 구조를 살펴보았다.[4)]

밀도 분석의 경우, 연결강도 중심성과 의미하는 바가 상당부분 겹치므로 별도로 분석을 실시하지 않는다. 위 분석을 기초로 하여 네트워크의 기본구조를 살펴보고, 네트워크 주체들의 협력방식, 소통의 정도, 협력과 연대의 목적을 분석함으로써 네트워크의 견고성을 판단해보고자 한다.

한편, 본 연구에서는 네트워크의 구축이 긍정적인 기능을 수행한다는 이론적 논의를 전제로 한다. 일반적으로 비영리민간단체가 수행하는 공익차원의 활동들은 동일한 목표를 공유하는 시민, 주민조직, 민간단체 등과의 연대활동을 통해서 이루어진다. 사회복지 서비스를 제공하는 활동이나 재난대응을 위한 공공서비스 또한 중앙정부, 지방자치단체, 공사와 공단, 민간기업, 주민조직, 일반시민 등과의 협력을 통해서 수행될 수 있다.

김시영·노인만(2004)과 이관률·도묘연(2009)에 따르면, 일반적으로 비영리민간단체와 다른 기관의 네트워크 구축의 장점은 자원의존, 시스템적 상호의존, 거래비용 감소 등 세 가지 측면으로 구분된다. 첫째, 네트워크는 자원의존이론의 관점에서 보았을 때, 한정된 자원을 극대화하는 장점을 가지고 있다. 즉, 특정한 비영리민간단체는 단체의 경쟁력 제고를 위해 특정한 분야에 한정하여 자원을 집중하게 되는데, 이러한 상황에서는 비영리민간단체가 다른 기관들과의 상호작용 관계 속에서 해당 조직의 부족한 자원을 증대시키는 것이 가능하다. 둘째, 네트워크를 상호작용 관점에서 보았을 때, 네트워크의 구축은 다양한 정보의 소통과 공유를 가능하도록 작용한다. 즉, 해당 지역의 문제를 해결하거나 공공서비스를 제공할 때, 비영리민간단체는 다른 기관들과의 정보공유를 통해 중복된 활동을 줄이거나 필요한 정보를 획득하여 효율성 및 효과성을 극대화할 수 있다. 셋째, 네트워크를 거래비용 관점에서 보았을 때, 비영리민간단체와의 협력은 거래비용을 감소시키는 효과를 갖는다(Chen & Graddy, 2010). 즉, 비영리민간단체와 다른 기관들의 대면접촉을 통한 협력은 오랜기간 형성된 관계, 협력의 공식화, 공동의 목표 등을 통해 신뢰관계를 형성하기 때문에 이러한 상호관계는 거래비용 감소와 주체들 간 미래의 상호관계를 구축한다.

---

4) 연구질문과의 관련성이 낮음으로 인해 본 연구는 네트워크의 대부분을 구성하는 개별 비영리민간단체 간의 양방형적 상호관계를 측정하고 있지 않다. 개별 비영리민간단체 간의 상호관계를 측정할 경우, 매개, 근접, 위세 중심성 등의 분석이 유의미할 수 있다.

또한, 본 연구는 비영리민간단체의 상호 간 또는 지방자치단체와와 비영리민간단체 간의 네트워크 형성은 그들이 추구하는 목적을 달성하는데 효과성 및 효율성을 증대시킨다는 네트워크의 긍정적 측면에 주목하였다. 즉, 상호 간 협력적 네트워크는 비영리민간단체 활동의 결과이기도 하지만, 비영리민간단체가 추가적인 활동을 수행하는데 제약조건으로 작용하는 것이다(이관률·도묘연, 2012). 따라서 비영리민간단체가 지역사회의 다양한 기관들과 협력적 관계를 형성하는 것은 현재 활동의 효과성과 효율성을 담보할 뿐만 아니라, 미래 활동의 효과성과 효율성이 보장된다. 본 연구에서는 비영리민간단체의 네트워크 구조를 확인 및 분석하고, 향후 비영리민간단체의 네트워크 및 민과 관의 협력적 네트워크 구축을 위한 시사점을 제공한다.

인천시 비영리민간단체에 대한 기초분석은 인천시 자치행정과에서 제공하는 비영리민간단체 등록현황 자료를 사용하였다. 비영리민간단체의 네트워크의 형태와 목적에 대한 분석을 위해 인천연구원에서 시행한 설문조사인 "인천시 공익활동 지원을 위한 기초조사"의 항목들을 활용한다. 설문조사는 인천시의 공익활동을 효과적으로 지원하기 위한 기초조사로서 비영리민간단체의 조직 및 일반현황, 활동 및 운영 현황, 거버넌스 및 네트워크, 그리고 공익활동 지원정책 등에 대한 내용을 포함하고 있다. 설문조사의 모집단은 인천시에 등록되어 활동한 지 1년 이상(2018년 3월 기준)인 비영리민간단체이며, 모집단의 규모는 인천시에 등록되어 활동하고 있는 655개 비영리민간단체이다.[4)]

설문조사 결과의 정확성과 일반화를 확보하고, 오차를 줄이기 위하여 층화추출방법을 활용하여 표본추출을 하였다(Singleton & Straits, 2010). 층화추출방법은 인천시 등록일을 기준으로 하였고, 최종 설문조사의 규모는 인천시에 등록된 150개의 비영리민간단체이다.[5)] 구조화된 설문지를 활용하여 기관방문 면접조사를 통해 설문조사를 실시하였다.[6)] 설문조사에 응답한 비영리민간단체는 150개, 거절한 비영리민간단체는 114개로 최종 응답률은 56.8%이다.[7)] 설문조사는 2018년 4월 9일부터 5월 10일까지 "코리아 데이터 월드"를 통해 수행되었다.

본 연구에서 인천시 공익활동을 위한 설문조사를 활용한 이유는 비영리민간단체가 협력하고 있는 기관 또는 단체, 타 기관과의 협력의 목적 등에 대해 조사하고 있기 때문이다. 본 연구에서

---

4) 행정안전부의 "비영리민간단체 공익활동 지원 사업 관리정보시스템"에서 제공하는 비영리민간단체 자료를 바탕으로 모집단을 설정하였다(http://npas.mois.go.kr).
분석단위는 비영리민간단체이며, 설문조사는 조직의 활동내용이나 운영방식 등을 가장 잘 이해하고 있는 대표나 또는 사무국장 등을 통해 진행되었다.

5) 표본추출을 위해 모집단을 등록일 기준으로 4개의 작은 집단으로 나누었다. 첫 번째 집단의 비영리민간단체에서 설문조사를 거절하거나 부재중·결번·법인형태 변경 등으로 조사를 진행할 수 없는 경우에는 두 번째 집단에서 기존에 계획되었던 비영리민간단체의 인천시 등록일과 동일하거나 가장 근접한 비영리민간단체에 연락하여 설문조사를 실시하였다. 두 번째 집단에서도 설문조사가 불가능한 경우에는 세 번째, 그리고 네 번째 집단에 속한 비영리민간단체를 대상으로 설문조사를 진행하였다.

6) 기관방문 면접조사가 불가능하거나 우편으로 대체하기를 원하는 비영리민간단체에 대해서는 전자우편으로 설문지를 발송한 후, 설문조사를 완료하고 FAX나 전자우편을 통해 조사를 실시하였다.

7) 설문조사를 수행하기 위해 총 507개의 비영리민간단체에 연락을 시도하였다. 설문조사에 응하거나 거절한 비영리민간단체는 264개이며, 폐업(6개 단체), 다른 형태의 법인으로는 변경(30개 단체), 결번(123개 단체), 부재중(84개) 등이 해당된다.

활용한 설문조사의 항목은 “2017년 한 해 동안 귀 단체가 가장 많이 협력한 비영리민간단체 세 곳을 적어주십시오.”, “2017년 한 해 동안 귀 단체가 타 비영리민간단체와의 협력하는 주된 방식은 무엇인가?”, “2017년 한 해 동안 귀 단체의 중앙정부, 인천시 및 인천시 자치군·구과의 주된 협력의 방식은 무엇인가” 등이다.

Ⅳ. 인천광역시 민관협력 네트워크 분석 결과

1. 비영리민간단체의 현황 및 일반특성

인천시의 비영리민간단체 등록 현황(2018년 2월 기준)을 살펴보면, 단체의 수는 674개이고, 인구 1,000명 대비 인천시청에 등록하여 활동하고 있는 비영리민간단체의 수는 0.228개소이다(1개소 당 인구수는 4,379명). 자치군·구별로는 남동구가 183개로 가장 많았으며, 미추홀구(122개), 부평구(98개) 등의 순으로 나타났다. 강화군은 29개, 동구는 18개, 옹진군은 2개의 비영리민간단체가 등록되어 활동하고 있는 것으로 조사되었다(〈표 1〉, 참조).

인구 1,000명당 비영리민간단체의 개소는 중구가 0.431개로 가장 많았으며, 강화군(0.422개), 남동구(0.340개), 미추홀구(0.292개), 동구(0.262개) 등의 순으로 나타났다. 또한, 계양구(0.125개), 서구(0.115개), 옹진군(0.093개) 등은 인구 1,000명당 비영리민간단체의 수가 적은 것으로 나타났다.

〈표 1〉 인천시 군·구별 비영리민간단체의 개소

자치구	비영리민간단체 수	인구수	인구 1,000명당 개소
인천시	674개	2,951,629명	0.228개
중구	51개	118,263명	0.431개
동구	18개	68,689명	0.262개
미추홀구	122개	418,229명	0.292개
연수구	71개	338,832명	0.210개
남동구	183개	537,496명	0.340개
부평구	98개	536,077명	0.183개
계양구	40개	320,872명	0.125개
서구	60개	523,049명	0.115개
강화군	29개	68,716명	0.422개
옹진군	2개	21,406명	0.093개

주: 행정안전부 자료에 주소가 확인되지 않을 경우, 해당 단체의 홈페이지를 참고하였으며, 비영리민간단체 1개소 당 인구수는 소수 첫째 자리에서 반올림 한 것이다.
자료:행정안전부 (2018)

인천시청에 등록된 비영리민간단체의 활동 분야별 주요현황은 다음의 〈표 2〉와 같다. 비영리민

간단체의 주요사업 및 활동내용은 문화·예술·체육, 복지·보건, 생태·환경 분야 등 총 20개로 구분된다. 각 분야별 주요현황은 문화·예술·체육 분야가 105개(15.6%)로 가장 높았으며, 다음으로 복지·보건(13.0%), 생태·환경(12.5%), 아동·청소년(10.5%) 순으로 나타났다.

〈표 2〉 인천시 비영리민간단체 활동분야별 수

분야	단체(개)	비율(%)	분야	단체(개)	비율(%)
문화·예술·체육	105	15.6	봉사활동	16	2.4
복지·보건	88	13.1	재난·안전	14	2.1
생태환경	84	12.5	교육	13	1.9
아동·청소년	71	10.5	다문화·국제·인권	13	1.9
역사·문화재	53	7.9	교통	12	1.8
특별	46	6.8	평화·통일	11	1.6
산업·경제	38	5.6	농·축산	7	1.0
안보	30	4.5	권력감시	6	0.9
자치·행정	21	3.1	가정	6	0.9
여성	19	2.8	기타	21	3.1
소계				674	100.0

주: '특별'분야는 바르게살기운동조직·새마을운동조직·한국자유총연맹 등 특별법에 근거해 설립된 단체를 의미한다.
자료: 행정안전부(2018)

인천시청에 등록되어 활동하고 있는 비영리민간단체 중 150개의 단체가 설문조사에 참여하였다. 설문조사에 참여한 비영리민간단체를 설립시기로 살펴보면, 2001~2010년에 설립하여 활동 중인 비영리민간단체가 58개로 가장 많았으며, 1991~2000년이 23.0%, 1981~1990년이 18.2% 순으로 나타났다. 등록시기로는 2006~2010년과 2011년 이후가 29.3%로 가장 많았으며, 2000년 이전이 22.0%, 2001~2005년이 19.3%로 나타났다. 지역별로 살펴보면, 남동구가 42개로 가장 많았으며, 미추홀구가 34개, 부평구가 20개, 서구가 15개, 중구가 14개 순으로 나타났다(〈표 3〉, 참조).

〈표 3〉 설문응답 비영리민간단체 일반현황

단위: 빈도는 개, 비율은 %

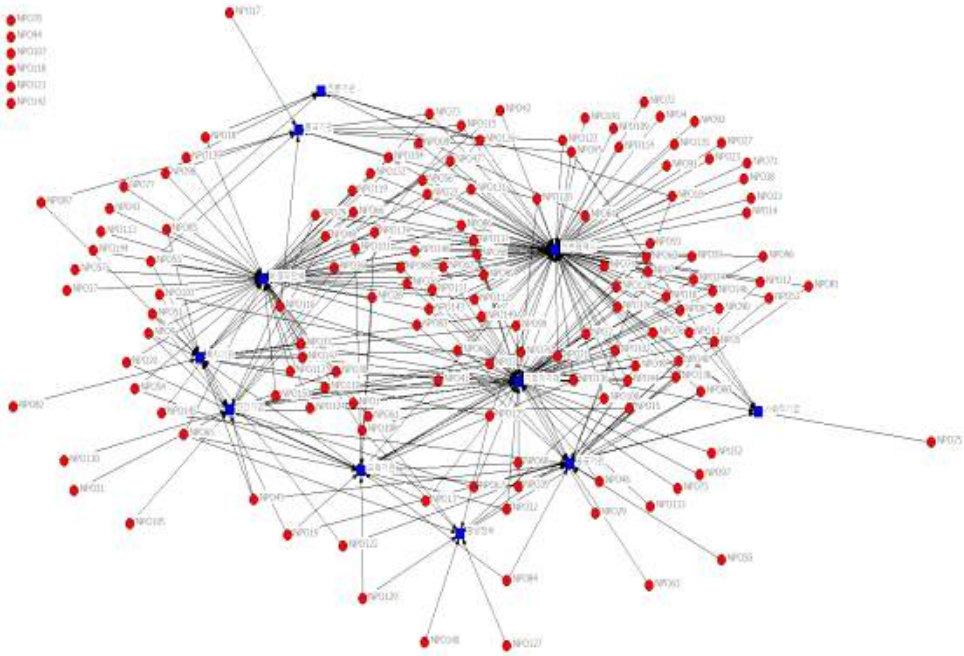
구분		빈도	비율	구분		빈도	비율
설립시기	1980년 이전	12	8.1	소재지역	동구	6	4.0
	1981~1990년	27	18.2		미추홀구	34	22.7
	1991~2000년	34	23.0		중구	14	9.3
	2001~2010년	58	39.2		남동구	42	28.0
	2011년 이후	17	11.5		서구	15	10.0
	계	148	100.0		계양구	5	3.3
등록시기	2000년 이전	33	22.0		부평구	20	13.3
	2001~2005년	29	19.3		연수구	8	5.3
	2006~2010년	44	29.3		강화군	6	4.0
	2011년 이후	44	29.3		옹진군	-	-
	계	150	100.0		계	150	100.0

주: 설립시기 항목에 대해서는 비영리민간단체 2곳이 무응답 하였다.

2. 민관협력 네트워크 분석 결과

본 연구에서는 서로 다른 두 개의 집단('개별 비영리민간단체'와 '각 비영리민간단체가 협력하는 조직')에서의 네트워크를 분석하기 위하여 투-모드 네트워크(two-mode network) 분석방법을 활용하였다[8]. 인천시 비영리민간단체의 네트워크 구조분석 결과, 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 설문조사에 참여한 비영리민간단체는 인천광역시청과 자치군·구청과의 연결정도가 높은 것으로 나타났다. 그리고 설문조사에 참여한 비영리민간단체 중 6개 단체는 어떤 조직과도 상호협력이나 연대 또는 소통 등의 관계가 형성되어 있지 않는 것으로 나타났다.

〈그림 1〉 인천시 비영리민간단체의 민관협력 네트워크 구조



인천시 비영리민간단체의 네트워크 중심성 분석결과는 다음의 〈표 4〉와 같다. 즉, 인천시청은 설문조사에 참여한 비영리민간단체들과 상대적으로 많은 협력관계(연결정도중심성(Degree)=0.580)를 형성하고 있다. 다음으로는 인천시 자치군·구청(연결정도 중심성=0.413), 타 비영리민간단체(연결정도 중심성=0.373)와의 협력관계가 높게 나타났다. 분석결과를 보면, 인천시 비영리민간단체는 인천시청과 인천시 기초자치단체 및 타 비영리민간단체와 활발한 상호작용을 하고 있는 것으로 보인다. 그러나 외적인 측면에서 볼 때 네트워크의 연결강도가 강하다는 것만으로 네트워크 안에서 실질적인 상호작용이 일어나고 있는지, 그 실효성은 어떠한지를 판단하기 어렵다. 따라

8) 네트워크 분석방법 및 분석결과의 해석은 강동준 · 박근식(2017), 곽기영(2014), 이인원(2013)의 연구를 참조 하였다.

서 위에서 언급된 주체들과의 협력방식과 소통수준, 협력과 연대의 목적 등에 대해 추가적으로 분석해 볼 필요가 있다.

〈표 4〉 인천시 비영리민간단체 네트워크 중심성

구분	중앙 정부	인천 시청	자치 군·구청	공사 공단	민간 기업	비영리 민간 단체	복지 기관	종교 기관	사회적기업·협동 조합	교육·연구 기관	언론사
중심성	0.067	0.580	0.413	0.153	0.140	0.373	0.133	0.073	0.067	0.113	0.040

한편, 인천시청에 등록하여 인천시에서 활동하는 비영리민간단체와 중앙정부, 인천시청 또는 자치군·구청과의 협력방식을 살펴보면 다음의 〈표 5〉와 같다. 비영리민간단체의 중앙정부, 인천시청 또는 자치군·구청과의 협력방식으로는 '공익활동 보조금 지원사업'(59.3%)에 대한 응답이 가장 많은 것으로 나타났다.

다음으로 '사업·프로젝트 공동 진행'(12.7%), '정보·자료이용'(13.3%), 의사소통 및 의사결정에 참여(8.0%) 순으로 조사되었다. 공익활동 지원사업이 복지, 문화, 교육 등의 서비스를 제공하는 사업으로 진행되는 경우가 많은 만큼 서비스 제공을 위한 지방자치단체와 비영리민간단체의 협력이 진행되고 있는 것으로 보인다.

〈표 5〉 공공기관과 비영리민간단체의 협력방식

단위: 단체, ( )안은 %

구분	보조금 지원사업	사업 · 프로젝트 공동진행	의사소통 또는 의사결정 참여	법률 · 행정적 지원	공공 기관이 제공하는 공간 활용	정보 · 자료 이용	기타	계
협력 방식	89 (59.3)	43 (12.7)	12 (8.0)	2 (1.3)	5 (3.3)	14 (9.3)	9 (6.0)	150 (100.0)

민관협력을 위한 소통의 정도를 살펴보면 다음의 〈표 6〉과 같다. 지난 한 해 동안 인천시 또는 인천시 자치구청과의 협력을 위해 비영리민간단체와 공무원 간의 소통의 정도는 '분기별 1회'(34.9%)가 가장 많았으며, '6개월에 1회'(33.6%), '1달에 1회'(21.5%) 순으로 나타났다.

비영리민간단체 간에 소통이 적은 것뿐만 아니라, 비영리민간단체와 인천시청 및 자치군·구청 간의 소통 빈도는 낮게 나타났다. 따라서 인천시에서 지역사회 문제를 해결하기 위한 민관협력이 강조되는 만큼[9] 정기적이거나 좀 더 잦은 소통의 방식이 필요한 것으로 해석할 수 있다.

9) 인천시청은 2018년 민관협치담당관을 신설하였으며, 2019년 인천민관동행위원회를 설치 및 운영하고 있다.

〈표 6〉 공공기관과 비영리민간단체 간 소통의 정도

단위: 단체, ( )안은 %

구분	일주일에 1회 이상	2주일에 1회	1달에 1회	분기별 1회	6개월에 1회	계
소통빈도	6 (4.0)	9 (6.0)	32 (21.5)	52 (34.9)	50 (33.6)	149 (100.0)

인천시 비영리민간단체 간 협력관계를 분석한 결과, 비영리민간단체 간 협력관계는 5점 만점 중 2.38점에서 3.28점으로 높지 않은 것으로 나타났다. 의사소통 및 의사결정을 위한 회의가 가장 3.28점으로 높은 것으로 나타났고, 정보 및 자료의 공유(3.21점), 공동사업 및 프로젝트의 진행(3.02점) 순으로 조사되었다. 협력의 목적에 대한 설문조사 결과는 인천시에서 활동하는 비영리민간단체 간 소통과 협력이 활발하지 않다고 언급하고 있는 기존의 연구(이용식, 2011)의 내용과 일치하고 있다.

〈표 7〉 협력 및 연대의 목적

단위: 점

구분	공동사업 프로젝트 수행	집회·캠페인 ·서명 등 공동행동	의사소통 · 의사결정 위한 회의 참여	공간 공유	정보·자료 공유	사무·IT용품 공유
평균	3.02	2.99	3.28	2.70	3.21	2.38

3. 분석 결과의 시사점

인천시청과 비영리민간단체 간의 민관협력 네트워크의 구조 등을 분석한 결과를 바탕으로, 도출된 본 연구의 시사점은 다음과 같다. 상기의 〈표 4〉의 네트워크 중심성 결과에 따르면, 인천시청을 비롯한 인천시의 자치군·구청, 타 비영리민간단체에 대한 중심성의 수치가 상대적으로 높게 나타나 있다. 그러나 앞서 살펴보았듯이, 타 비영리민간단체와의 소통과 협력이 원활하지 않고 형식적인 협력에 그치고 있음으로 미뤄볼 때, 타 비영리민간단체와의 네트워크 형성수준은 낮은 것으로 보인다.

인천시청과 자치군·구청 인천시의 민관협력 네트워크는 Provan과 Kenis(2007)가 제시한 세 가지 형태 중 '참여기관이 운영하는 네트워크', '네트워크 지원조직'보다 '주도조직이 운영하는 네트워크'의 형태에 가까운 것으로 보인다. 상기의 〈표 5〉의 협력방식에 대한 설문조사 결과에서도 나타나듯이 지방자치단체와 비영리민간단체 간의 네트워크는 지방자치단체의 공익활동 보조금 지원사업(공공기관의 공익활동 지원사업 집행방식)에 의존하고 있는 것으로 나타났다.

즉, 인천시청이나 기초자치단체는 비영리민간단체의 공익활동을 지원하기 위해 보조금 지원만 제공하기 때문에 보조금 지원을 매개로 하여 인천시청은 비영리민간단체와의 협력관계, 영향력, 연결의 중심성 등에서 중심자로서의 역할을 하는 것으로 나타난 것으로 보인다. 독립적인 자치권

을 갖는 비영리민간단체가 수평적으로 참여하는 네트워크 형태나 네트워크 지원조직의 형태로 분석하는 것은 어려워 보인다. 앞서 살펴보았듯이 비영리민간단체 간의 네트워크가 견고히 형성되지 않았기 때문이다. 이는 인천시의 시민사회에 있는 조직 간의 네트워킹과 협력이 부족하다는 이용식(2011)의 연구와도 맥을 같이 한다.

또한, 인천지역에서는 비영리민간단체를 지원하는 중간지원조직이 설치되어 있지 않거나 다수의 비영리민간단체를 포괄적으로 지원하는 중간지원조직으로서 역할을 하는 비영리민간단체가 존재하지는 않다(김정욱 · 진성만, 2017). 따라서 네트워크 지원조직의 형태로 인천시의 민관협력 네트워크로 보기는 어렵다.

인천시의 비영리민간단체와 공공기관 간의 협력방식은 Milward와 Provan(2006)의 '서비스 제공 네트워크'가 가장 비중을 많이 차지하는 것으로 보인다. 민관협력 네트워크 분석결과 인천시의 지방자치단체와 비영리민간단체는 협력은 70%(보조금 지원사업이 59.3%, 프로젝트 및 사업의 공동진행이 12.7%) 이상이 공익활동 보조금 지원사업과 공동 프로젝트 및 사업으로 진행되는 것으로 조사되었다(〈표 5〉, 참조).

정보공유를 위한 민관협력 네트워크는 9.3%를, 의제설정이나 의사결정을 위한 문제해결 네트워크는 8.0%를 차지하는 것으로 나타났다. 설문조사 대상 비영리민간단체의 17.3%만이 정보공유, 의제설정, 의사결정을 위해 인천시의 공공기관과 협력을 하는 것뿐만 아니라 공공기관과 의사소통 정도 또한 분기별 1회 이하가 68% 이상인 것으로 나타나 의사소통 및 정보공유의 밀도 또한 낮은 것으로 보인다.

Milward와 Provan(2006)이 제시하는 네 가지 유형 중 역량강화 네트워크는 설문조사를 통해서는 나타나지 않았다. 이러한 결과는 인천시 광역 및 기초자치단체의 공익활동 지원사업을 집행하는 방식 때문인 것으로 추정된다. 서울시나 부산시 등 광역자치단체는 중간지원조직을 통해 네트워킹 지원 및 역량강화 등의 지원을 하거나 의제설정을 위해 민관협치 위원회 등을 운영하고 있다(김정욱·진성만, 2017). 반면, 인천지역의 광역 및 기초자치단체는 비영리민간단체에게 공익활동 활성화를 목적으로 보조금을 제공하는 것에 그치고 있다(김정욱·진성만, 2017). 즉, 인천시는 민관협력 또는 협치 위원회가 조직되거나 운영되지 않으며, 중간지원조직을 통해 다양한 방식의 민관협력이 형성되지 않았다.

네트워크의 중심성과 협력의 목적 등의 분석 결과, 인천시의 지방자치단체와 비영리민간단체 간, 비영리민간단체 간 의사소통 및 상호교류는 낮은 것으로 조사되었다(〈표 6〉, 〈표7〉, 참조). 지역사회의 문제해결, 재난관리 및 대응, 복지서비스의 제공, 단체 간 협력으로 인한 사회혁신 등을 위해 정기적이고 지속적인 상호교류, 의사소통, 정보공유 등이 강조되고 있다. 지역의제의 발굴, 지역사회 문제의 해결 등을 위해 비영리민간단체 간에 의사소통 또는 공론화과정이 필요할 것으로 보인다.

한편, 지역사회의 문제해결과 주요쟁점을 다루기 위한 민관협력과 사회적기업 · 협동조합 · 비영리민간단체 간 소통과 협력의 중요성이 높아지고 있다(하경환, 2020). 인천시의 비영리민간단체 지원의 필요성 및 비영리민간단체와의 네트워크의 집중도가 높게 나타나고 있다. 따라서 인천시

와 비영리민간단체 간에 소통, 비영리민간단체 간의 정기적인 교류가 필요해 보인다.

V. 결론

본 연구는 인천시와 비영리민간단체 간의 민관협력 네트워크의 구조 등을 분석하는 것을 목적으로 한다. 민관협력 네트워크에 대한 개념과 Milward와 Provan(2006), Provan과 Kenis(2007)의 이론적 논의와 인천연구원에서 수행한 "인천시 공익활동 지원을 위한 기초조사"설문지를 통해 인천시 비영리민간단체 간의 네트워크를 분석하였다. 지방자치단체와 비영리민간단체 간의 협력적 관계 구조 등의 분석결과는 지역수준에서 민관협력을 위한 상호구조와 목적 등을 이해하는데 의의를 제공하게 될 것이다. 또한, 민관협력을 통한 의제설정, 문제해결, 사회혁신 등이 강조되고 있는 상황을 고려하면, 민관협력의 방식과 내용, 비영리민간단체 활동에 대한 지원방식에 대한 정책적인 시사점을 제공할 것이다. 인천광역시 민관협력 네트워크 구조분석 결과는 다음과 같이 3가지로 요약된다.

첫째, 비영리민간단체의 민관협력 네트워크 분석결과, 인천시청과 인천지역의 자치군·구청의 네트워크 중심성이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 민관협력 네트워크의 목적이 공익활동 보조금 지원사업이라고 응답한 비영리민간단체가 설문조사에 참여한 비영리민간단체의 50% 이상인 것으로 나타났다. 즉, 인천시청과 자치군·구청은 공익활동 지원사업을 매개로 비영리민간단체와 협력과 소통을 하고 있는 것으로 보인다. Milward와 Provan(2006)가 제시하는 네트워크 형태 중 주도조직이 운영하는 네트워크에 가까운 것으로 설명할 수 있다. 인천시청과 자치군·구청이 네트워크의 중심 역할을 하는 것으로 나타났고, 지방자치단체의 공익활동 지원사업이 주요한 협력의 목적으로 나타났기 때문이다. 민관협력을 통한 사회혁신과 서비스 제공, 의제설정과 문제해결이 중요해지고 있고, 지방자치단체가 네트워크의 중심역할을 하고 있는 만큼 보조금 지원사업을 넘어서 다양한 정책도구를 통해 인천시청과 자치군·구청이 네트워킹의 지원, 역량개발, 기금의 조성 등을 통해 비영리민간단체의 공익활동 생태계를 조성하는 역할을 할 수 있을 것이다.

둘째, 비영리민간단체의 민관협력 네트워크 분석결과, 인천시 비영리민간단체 네트워크는 Provan과 Kenis(2007)의 목적에 따른 네트워크의 분류 중 서비스 제공 네트워크에 가장 가까운 것으로 드러났다. 설문조사에 참여한 비영리민간단체의 50% 이상이 공익활동 보조금 지원사업을 통해 지방자치단체와 협력하고 있는 것으로 나타났다. 공익활동 보조금 지원사업이 문화공연, 환경교육, 복지서비스 등을 제공 등에 지방자치단체의 공익활동 보조금이 지원되고 있는 만큼 지방자치단체와 비영리민간단체의 협력은 서비스 제공 네트워크에 가장 가까운 것으로 판단된다. 반면, 역량강화 네트워크는 조사결과에 나타나지 않았다. 공익활동 지원사업을 통해 보조금을 제공하는 것이 가장 핵심적인 민관협력 네트워크의 목적이기 때문이기도 하며, 인천시에서는 비영리민간단체의 역량강화와 네트워킹을 지원하는 중간지원조직이 부재하거나 영향력이 크지 않기 때문인 것으로 보인다.

셋째, 비영리민간단체 설문조사와 네트워크 분석결과, 지방자치단체와 비영리민간단체의 의사소통 및 정보공유 등은 비중이 낮게 나타났으며, 비영리민간단체 간 소통과 협력은 활발하지 않게 조사되었다. 인천시에서 활동하는 비영리민간단체 간의 소통과 협력이 활성화되어 있지 않다는 기존의 연구(이용식, 2011)와 일맥상통한다. 민관협력을 통해 지역사회의 의제를 발견하고, 사회혁신과 문제해결 등이 강조되고 있다. 따라서 지방자치단체는 비영리민간단체와 정기적인 의사소통과 상호작용을 통해 지역사회의 발견되지 않은 욕구를 확인하고, 민관협력을 통해 서비스를 제공하여 지역사회의 욕구에 대응하여야 할 것이다.

본 연구는 특정 지역의 사례에 초점을 두고 연구를 진행하였다는 점에서의 한계가 존재한다. 본 연구는 인천시에서 활동하는 비영리민간단체를 대상으로 분석되었다. 따라서 분석결과를 다른 지역의 지방자치단체와 비영리민간단체 간의 협력구조나 형태에 일반화하기에는 다소 무리가 있다. 또한, 네트워크의 다양한 수준에 대한 설문조사가 진행되지는 못하였으며, 여러 차례에 걸쳐서 설문조사를 진행하면서 다양한 척도의 설문 문항을 통해서 분석되지는 못하였다. 따라서 이러한 한계점을 보완할 수 있는 실증연구 등의 후속연구가 지속적으로 필요하다. 이러한 한계점에도 불구하고, 본 연구는 지방자치단체와 비영리민간단체의 민관협력 네트워크의 구조와 목적 등을 다루었다는 점에서 이론적이고 실질적인 측면에서 함의를 제공하고 있다. 또한, 향후 민관협력과 네트워크 형성을 위한 기초자료로 활용되기를 기대해 본다.

참고문헌

강동준·박근식. (2017). 세계 RTA 네트워크 분석을 통한 한국 FTA 전략에 관한 연구. 「통상정보연구」. 19(3): 3-23.

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

곽기영. (2014). 소셜네트워크분석. 서울: 청람.

김시영·노인만. (2004). 지방정부와 NPO의 협력관계 결정요인에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」. 16(1): 203-227.

김용학. (2011). 사회 연결망 이론, 서울: 박영사.

김정욱·진성만. (2017). 인천시 공익활동 지원방안 연구. 인천발전연구원.

_____. (2018). 인천시 비영리민간단체의 공익활동 지원을 위한 기초조사. 인천연구원.

김정욱·진성만·여관현. (2019). 중간지원조직을 통한 지방자치단체의 공익활동 지원과 정책적 함의, 「한국지방자치학회보」. 31(2): 55-79.

김준기. (2006). 정부와 NGO. 서울: 박영사.

김준현. (2009). 네트워크 효과에 관한 연구: 지역자활센터를 중심으로. 「한국행정학보」. 43(4): 307-333.

김지영·이선희. (2013). 과학기술분야 원문제공서비스의 협력 네트워크 분석. 「한국도서관·정보학회지」. 44(4): 443-463.

김창수·심진범·남근우·안내영·김수한·김운수·김정욱·조혜정·최영화·최태림·김지선·사경은·

전유정·주필주. (2019). 평화도시 인천 비전 및 전략 연구. 인천연구원.
박영선. (2015a). 정부의 민간공익활동 지원 제도 연구: 시민사회 조직 지원법을 중심으로. 「시민사회와 NGO」. 13(2): 3-40.
_____. (2015b). 비영리 민간단체 지원법을 중심으로 살펴 본 시민사회활성화 정책 방안 연구. 「NGO연구」. 10(1): 139-169.
박재창. (2007). 거버넌스의 구축과 NGO의 정책과정 참여: 참여정부를 중심으로. 「한국정책과학학회보」. 11(2): 221-250.
박치성·채은경·오재록. (2016). 거버넌스로서 정부위원회 위원 간 네트워크 구조 및 변화에 대한 탐색적 연구, 「한국비교정부학보」. 20(2): 23-46.
박형준·장현주. (2009). 지방정부간 수자원서비스 협력연결망에 관한 연구: 서비스의 거래비용적 특성과 네트워크 구조변수를 중심으로. 「한국행정학보」. 43(2): 121-145.
배응환. (2004). 협력적 로컬 거버넌스의 대두: 천안시 환경기초시설 정책사례를 중심으로. 「한국정책학회 하계학술대회 논문집」. 320-345: 한국정책학회.
유재원·홍성만. (2005). 정부의 시대에서 꽃핀 Multi-Level Governance: 대포천 수질개선 사례를 중심으로. 「한국정치학회보」. 39(2): 171-195.
이관률·도묘연. (2009). 충남지역 비영리 민간단체의 활동특성과 네트워크 구조. 충남발전연구원.
_____. (2012). 비영리 민간단체의 협력네트워크 구조분석: 충청남도를 사례로. 「한국지방자치학회보」. 24(4): 135-159.
이용식. (2011). 인천 거버넌스 활성화 방안. 인천발전연구원.
이인원. (2013). 지방정부간 협력 네트워크 형성에 영향을 미치는 요인에 대한 탐색적 분석: 네트워크 중심성과 지방정부의 속성변수 간 상관관계를 중심으로. 「지방정부연구」. 17(2): 117-139.
장수찬·박영선·김제선. (2015). 지방정부의 공익활동 지원시스템에 대한 비교 연구: 대전광역시를 중심으로. 대전발전연구원.
장인봉·고종욱. (2004). 지역 NGO와 지방정부의 파트너십 형성요인에 관한 지방공무원의 인식 분석. 「한국지방자치학회보」. 16(3): 87-110.
정규진·정문기. (2010). 광역경제권 정책을 위한 협력네트워크의 경제적 효과 분석: 동남광역 경제권을 중심으로. 「한국정책학회보」. 19(1): 313-339.
정순관·하정봉·길종백. (2008). 지방자치단체의 파산과 지역거버넌스의 역할. 「한국지방자치학회보」. 21(1): 115-134.
조권중. (2012). 서울시 제3섹터 지원정책 연구: 서울시 비영리 민간단체를 중심으로. 서울연구원.
조흥식·염태산·김희정·정의진·조상욱. (2011). 2010년 정부의 비영리 민간단체 지원백서. 유니세프한국위원회·한국NPO공동의회.
최병대·김상구. (2004). 정책과정에서의 NGO 역할에 관한 실증적 연구: 관련 집단의 인식을 중심으로. 「한국정책학회보」. 13(1): 217-241.
하경환. (2020). 중간이 있어야 행복하다. 서울: 상상출판.
함명인·이재원. (2013). 연구장비 구축 연구기관 네트워크 분석. 「한국콘텐츠학회논문집」. 13(3): 307-317.

행정안전부 홈페이지. (2018..05) 비영리민간단체 등록현황.

허철행·문유석·김상구. (2008). 거버넌스 구축을 위한 시민사회단체 지원방안에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로.「한국정책학회 학술대회 논문집」. 275-294. 한국정책학회.

Anheier, H. K. (2006). *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy*. New York: Routledge.

Brooks, A. C. (2000). Is There a Dark Side to Government Support for Nonprofits? *Public Administration Review*. 60(3): 211-218.

Chen, B., & Graddy, E. A. (2010). The Effectiveness of Nonprofit Lead-Organization Networks for Social Service Delivery, *Nonprofit Leadership & Management*, 20(4): 405-422.

Eikenberry, A. M., Arroyave, V., & Cooper, T. (2007), Administrative Failure and the International NGO Response to Hurricane Katrina, *Public Administration Review*, 67: 160-170.

Frederickson, H. G., Smith, K. B. Larimer, C. W. & Licari, M. J. (2012), *The Public Administration Theory Primer*. 2nd ed. Boulder, CO:Westview Press.

Graddy, E., & Chen, B. (2009). Partner Selection and the Effectiveness of Interorganizational Collaborations. In O. Rosemary & L. N. Bingham (eds.). *The Collaborative Public Manager*. Washington DC: Georgetown University Press: 53-69.

Haddad, M. A. (2011), A State-in-Society Approach to the Nonprofit Sector: Welfare Services in Japan, *VOLUNTAS*, 22: 26-47.

Jang, H. S., Valero, J., Kim, J. W., & Cramb, K. (2015), Understaning Nonprofit Collaborations: A Case Study of Communities Schools of North Texas and its Partner Organizations, *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 1(2), 100-117.

Kim, J. W., & Jung, K. (2016), Does Voluntary Organizations' Preparedness Matter in Enhancing Emergency Management of County Government?, *Journal of Local Self-Government*, 14(1): 1-17.

Milward, H. B., & Provan, K. G. (2006), A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks. In J. S. Ott & L. A. Dicke. (Eds.), *Understanding Nonprofit Organizations* (pp. 219-227). 2nd ed. Boulder, CO:Westview Press.

Peters, B. G., & Pierre, J. (1998), Governance Without Government? Rethinking Public Administration, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.

Provan, K. G., & Kenis, P. (2007), Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.

Saidel, J. R. (1991). Resource Interdependence: The Relationship Between State Agencies and Nonprofit Organizations, *Public Administration Review*. 51(6): 543-553.

Singleton, R. A., & Straits, B C. (2010). *Approaches to Social Research* (5th ed.). New York: Oxford University Press.

Weber, E. P., & Khademian. A. M. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*. 68(2): 334-349.

김정욱(金晶旭): 2017년 미국 University of North Texas에서 행정학 박사학위를 취득하고, 인천연구원에서 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 도시행정, 지방정부, 민관협력, 비영리조직 등이다. 주요 논문으로는 "What are the Factors Encouraging Neighbourhood Associations to Assume Roles in Urban Governance?", "Does Voluntary Organizations' Preparedness Matter in Enhancing Emergency Management of County Government?", "중간지원조직을 통한 지방자치단체의 공익활동 지원과 정책적 함의" 등이 있다(jungwook@ii.re.kr).

송영현(宋映鉉): 2017년 중국 베이징대학교에서 경제학 박사학위를 받았다. 서울시립대학교 도시행정학과 시간강사, 한양대학교 중국문제연구소 연구조교수를 거쳐 충남연구원에서 책임연구원으로 재직 중이다. "중국 지역혁신역량의 공간분포와 특징에 관한 탐색적 연구", "지역차원의 공유경제 정책방향: 충청남도 사례를 중심으로", "중국 수도권의 산업구조 분석-전후방 연계효과를 중심으로-" 등의 논문을 발표하였다. 주요 관심분야는 도시 및 지역경제, 공유경제, 국제산업협력 등이다(pm1032@cni.re.kr).

여관현(呂官鉉): 2012년 서울시립대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 안양대학교 공공행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 도시재생, 도시공동체, 사회적경제, 스마트도시 등이며, 한국도시행정학회 대외협력의원장, 서울시 불광2동 도시재생사업 총괄코디네이터, 안양시지속가능발전협의회 도시의제위원장 등을 겸직하고 있다. 주요 논문으로는 "시스템 다이내믹스를 이용한 스마트도시계획이 도시동태성에 미치는 영향 분석"(한국측량학회지, 2020), "주민학습과 실천과정에서 본 지속가능한 도시재생사업의 실천연구"(서울도시연구, 2020), "지방자치단체의 사회성과보상사업(SIB) 활성화를 위한 정책적 함의"(사회적기업연구, 2019) 등 40여 편의 논문을 발표하였다(motelkh@anyang.ac.kr).

〈논문접수일: 2020. 4. 7 / 심사개시일: 2020. 4. 8 / 심사완료일: 2020. 4. 23〉

Abstract

Network Analysis of the Public and Nonprofit Partnership in Incheon, South Korea

Kim, Jung Wook
Song, Young-Hyun
Yeo, Kwan Hyun

This study aims to analyze the structure and purpose of public-private partnership network among nonprofit organizations in Incheon, South Korea. We reviewed theoretical framework on public and private network and the survey questionnaire on nonprofit organizations of Incheon. The results of the analysis on public-private partnership network are as follows. First, the network centrality of local governments of Incheon is relatively high. The governments have been partnership with nonprofit organizations via government grant for the projects promoting public interest. Second, the form of network for public and private partnership of Incheon might be analyzed into the form of service implement network suggested by Milward and Provan. More than 50% of the nonprofit private organizations participating in the survey are working with local governments through the grant project. Third, the result of survey shows that local governments have not frequently communicated and shared information with nonprofit organizations. Partnerships and interactions among nonprofits in Incheon have not activated, yet.

Key Words: Public-Private Partnership, Nonprofit Organization, Network Analysis, Local Government, Incheon