

거버넌스 참여주체별 인식차이 및 영향요인에 관한 연구

- 강원도 폐광지역을 대상으로*

A Study on The Influential Factors in Forming Governance and The Difference of Perception among Participants about Governance

- Focused on Coalmine Region in Gangwon

양미란** · 강희용*** · 이명훈****

Yang, Mi Ran · Kang, Hee Yong · Lee, Myeong Hun

Abstract

This study aims to offer policy Implications that can improve effectiveness of regional development policies by proposing the governance as an alternative to activation of underdeveloped areas. In order to forming an effective governance targeting coal mine region in the Gangwondo which is one of the underdeveloped areas, we compared the difference of perception among participants about governance, and analyzed the influential factors in forming governance. First, we examined the current status of the coalmine regions, and derived influential factors in forming governance by reviewing the previous studies. Second, we conducted FGI to investigate the suitability of the evaluation factors derived at former phase, and conducted the T-test. Third, we conducted a survey as targeting regional development officials and NGOs, residents in the research object region. Fourth, the factor analysis and reliability analysis were undertake to categorize the common factors and to validate the survey results, and we selected the final factors for using in the analysis. Finally, we made the One-way ANOVA to compare the differences of perception among participants about governance, and made the Canonical Correlation Analysis to analyze the influential factors in forming governance.

키 워 드 · 지역균형발전, 거버넌스, 주민참여, 폐광지역

Keywords · Balanced Regional Development, Governance, Citizen Participation, Coalmine Region

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 국가가 국토의 균형 있는 개발과 이

용, 지역 간의 균형 있는 발전을 실현할 의무가 있음을 헌법으로 규정하고 있다. 1980년대부터 정부 주도의 균형발전 정책들이 추진되었고, 노무현 정부에서는 지역균형발전을 국정과제로까지 격상시켰다. 최근 취임한 박근혜 대통령 역시 10대 대선공약의

* 본 논문은 주저자의 2013년 대한국토·도시계획학회 추계학술발표대회 논문과 석사학위논문을 수정·보완한 것임.

** Hanyang University, (first author: namilan@nate.com)

*** Hanyang University, (dseoulb@naver.com)

**** Hanyang University, (corresponding author: mhlee99@hanyang.ac.kr)

하나로 지역균형발전을 제시한 바 있다. 이는 국가 지속발전의 선결 과제로서 지역균형발전의 중대한 역할을 시사하는 것이기도 하지만, 동시에 여전히 심각한 지역 간 불균형을 말해주고 있다고 할 수 있다(강현수 외 8인 저, 2013).

기존의 지역개발정책은 전체적인 국민경제의 총량성장의 극대화에만 치중하여 보다 작은 공간단위인 시·도나 시·군과 같은 국가의 하부구조는 고려하지 않았다(이호영, 2006). 다시 말해 지역 활성화를 위한 각종 지원 사업이 중앙의 소관부처에서 운영되었기에, 자치단체와 지역주민의 특성을 살리고 지역주민의 관심과 참여를 적극적으로 이끌어내기에는 한계가 있었다. 이러한 방식은 민주화·세계화·정보화 등으로 인해 시민사회로부터 효율성과 민주성, 투명성 그리고 경쟁성을 비판받게 되었다. 동시에 공공의 문제 혹은 사회의 문제는 정부가 혼자서 해결해야 하는 대상이 아니라, 사회의 모든 구성원들이 함께 해결해야 하는 대상이라는 인식이 확산되고 있다.

지역정책이 성공하려면 기획에서 집행단계에 이르기까지 이해당사자들의 적극적인 참여가 필수적이라 할 수 있다. 특히 지역개발정책은 토지이용, 자원과 환경의 이용·보전, 그리고 사회간접자본시설 등과 공공시설의 입지·건설·관리 등 광범위한 분야에 걸쳐서 추진되기 때문에 여러 이해당사자들의 이익이 상충될 수 있다. 따라서 다양한 의견을 조정하고 종합하는 것이 지역개발정책에 있어 관건이라 할 수 있다(이미홍 외, 2007). 이에 참여와 소통, 협력과 조정을 위한 방안으로 ‘거버넌스(Governance)’가 주목받고 있으며, 실제로 서울, 인천 등과 같은 대도시의 경우에는 지자체에서 제도 구축 및 전문가 파견, 전문가 양성을 위한 교육 등 거버넌스 형성을 위한 노력들이 비교적 잘 이뤄지고 있다. 그러나 그 외 대부분의 지자체는 지역의 특성과 환경적 요소를 고려하지 않은 채 대도시가

정해놓은 획일적 기준에 의해 운영하고 있으며, 공람·공고 및 공청회를 형식적으로 운영하고 있는 실정이다.

이러한 배경 하에서 본 연구는 낙후지역의 지역의 특성과 그 지역의 거버넌스 참여주체의 특성을 반영하여 거버넌스 형성에 영향을 미치는 요인을 분석하고자 한다. 또한 거버넌스 형성 영향요인에 대한 참여주체별 인식차이를 알아보고자 한다. 이를 통해 낙후지역 거버넌스의 활성화 방안을 모색하고, 나아가서는 지역개발정책의 실효성을 높이기 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

본 연구는 낙후지역인 폐광지역 7개 시·군 중 같은 행정구역인 강원도 4개 시·군(태백시, 삼척시, 정선군, 영월군)을 대상으로 연구하였으며, 대상지의 현황 분석을 위하여 2000년과 2005년, 2010년의 통계자료를 활용하였다. 또한, 거버넌스 참여 주체별 거버넌스에 대한 인식차이와 거버넌스 형성에 미치는 영향 요인을 분석하기 위하여 참여 주체 구성원을 대상으로 2013년 9월 23일부터 30일까지 설문조사를 실시하였다.

2) 연구의 방법

본 연구는 다음과 같이 진행하였다.

첫째, 대상지역인 폐광지역의 현황을 조사하고, 선행연구 고찰을 통해 거버넌스 형성 영향요소를 도출한다.

둘째, 앞서 도출된 평가요소의 적합성을 살펴보기 위하여 전문가 예비 설문조사(FGI)를 실시하고, 일 표본 t-검정을 사용하여 최종 평가지표를 도출한다.

셋째, 최종 평가요인을 토대로 설문지를 구성하

여 연구 대상지인 강원도 폐광지역 4개 시·군의 폐광지역 개발사업 담당 공무원, 시민단체, 지역주민을 대상으로 설문조사를 실시한다.

넷째, 설문조사 결과의 타당성을 검정하고, 공통요인을 추출하기 위하여 요인분석과 신뢰도 분석을 실시한 후 분석에 사용할 최종 지표를 선정한다.

다섯째, 거버넌스 형성 수준과 이에 영향을 주는 변수들의 수준을 집단별로 비교해 보기 위해 일원배치 분산분석(One-way ANOVA)을 실시하고, 거버넌스 형성 영향요인 분석을 위해 정준상관분석을 실시한다.

II. 이론적 고찰

1. 거버넌스의 개념

거버넌스(Governance)는 1990년 후반부터 본격적으로 논의가 되기 시작하였으며, 학자·적용분야·범위 등에 의해 ‘국정관리’·‘네트워크 통치’·‘공치(共治)’·‘협치(協治)’ 등 다양한 의미로 해석되고 있다(서삼석, 2012).

오늘날 주로 논의되고 있는 거버넌스의 개념을 살펴보면, ‘국가’와 ‘시장’, ‘시민사회’ 등의 다양한 주체들의 경계 영역을 가로질러 참여와 연대, 소통의 과정을 통해 서로의 경험과 지식을 공유하고 신뢰를 형성함으로써, 공공부문과 민간부문의 협력을 통해 사회문제를 해결하고자 협력과 협동의 개념을 포괄하는 의미로 사용되고 있다. 거버넌스의 개념 변화과정을 정리하면 다음과 같다(표 1 참조).

거버넌스의 개념과 관련해서 많은 학자들이 정의했는데, 최진학 외 2인(2006)은 정부의 역할, 정부 운영의 체제, 그리고 사회문제의 해결방식에 새로운 변화를 의미한다고 하였으며, 김광구(2009)는 정부와 시민단체, 이해당사자들이 참여하는 ‘구조화된

표 1. 거버넌스 개념의 변화 과정

Table 1. Changes in the process of governance concept

연도 Years	개념 Concept
1970 년대	-정부와 같은 의미로서 거버넌스를 이해 Understanding governance as synonymous with government
	-국가적 수준에서의 관리능력에 대한 관심 Interest in the management capacity at the national level
	-경제적, 사회적 발전의 동력으로서의 공공서비스 공급체계에 대한 관심 Interest in public service as a driving force of Economic and social development
1980 년대	-거버넌스에 대한 국제사회의 관심 증대 Increased interest of the international community on governance
	-국가차원의 사회통합과 발전을 관리하는 능력에 초점 Focus on the ability to manage the social integration and the development of national
	-지역경제의 활성화를 위한 민관파트너십 강조 Emphasize public-private partnership for the activation of the local economy
1990 년대	-시민사회를 포함한 참여, 합의형성 등 거버넌스의 민주주의적 특성 강조 Emphasizing the democratic nature of governance such as participation that includes civil society and consensus-building
	-NGO와 CBO의 역할에 대한 인식 Awareness about the role of NGO and CBO
	-새로운 제도와 기능의 개발 필요성 강조 Emphasizes the need to develop new systems and capabilities and processes
2000 년대	-새로운 문제 유형에 대한 대안적인 해결 기제로 주목 Attention as an alternative to the new question types
	-다양한 주체들의 참여와 협력을 통한 문제 해결 강조 Emphasizes that to solve the problem by the participation and cooperation of various entities

협력시스템을 뜻한다고 하였다. 또한 박재욱 외 2인(2000)은 단순한 시민참여 개념보다 급진적으로 적극적인 개념으로 행정기관, 시민들 간에 공사 구분 없이 협력과 참여를 통해 공공문제를 해결하는 방식이라 하였고, 염일열(2008)은 사회의 다양한 행

위자들과 문제를 공유하고 수평적 관계 속에서 함께 문제를 해결하는 것이라 하였다. 서순탁·김보영(2005)은 지역발전을 위해서 지역수준에서 중앙정부, 지방정부, 지역주민을 포함하는 각 행위주체들의 참여와 파트너십을 강조해서 그들 간의 자발적이며 수평적으로 형성되는 상호협력에 바탕을 둔 문제해결 방식이라고 하고 있다.

즉 오늘날 주로 논의되고 있는 거버넌스의 개념을 종합하여 살펴보면 ‘국가’와 ‘시장’, ‘시민사회’ 등의 다양한 주체들의 경계 영역을 가로질러 참여와 연대, 소통의 과정을 통해 서로의 경험과 지식을 공유하고 신뢰를 형성함으로써, 공공부문과 민간부문의 협력을 통해 사회문제를 해결하고자 협력과 협동의 개념을 포괄하는 의미로 사용되고 있다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 거버넌스를 지역의 다양한 이해관계자들이 보다 민주적이고 효과적인 지역사회를 만들기 위해 행위주체가 되어 참여를 기반으로 상호 협력하는 체제라고 정의하고자 한다.

2. 낙후지역의 거버넌스

낙후지역은 일반적으로 발전(개발)지역에 대한 상반된 개념으로 저개발지역이나 성장 침체지역의 의미를 담고 있다. 즉, 지역개발수준이 상대적으로 취약하여 정부의 지원이 없이는 자족적으로 지역주민의 복지증진 및 지역개발이 곤란한 지역으로 이해할 수 있다.

90년대 들어 정부의 규제완화조치와 함께 지방자치제도가 부활하고, 「지방공기업법」의 개정, 「사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법」, 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법」 등을 신설하면서 민관협력방식을 통해 지역경제를 활성화하고 공공서비스의 양과 질을 확대시키려는 노력을

하였다. 최근엔 지역사회의 지속가능한 발전을 목표로 지방정부와 시민사회단체, 민간기업, 전문가 등이 함께 참여하여 공동으로 정책을 개발하고 시행하는 차원의 거버넌스를 강조하고 있다. 이에 각 지방자치단체에서는 거버넌스에 대한 다양한 정책실험들을 시도하기 시작하였고, 이러한 정책의 성공여부는 충분한 재정의 지원과 이를 활용할 지방정부와 주민이 기술과 역량을 갖추고 있으나, 없느냐에 달려있다고 할 수 있다(염미경·한석지, 2004).

거버넌스는 구성과 운영에서 다양한 요소들이 결합되어 있기 때문에 보편적으로 적용 가능한 일반 모델을 만드는 것은 적절하지도 가능하지도 않다. 결국 사회적 조건과 특성에 맞게 거버넌스 체제를 창조적으로 구성하고 운영하는 노력이 필요하다고 할 수 있으며, 이러한 관점에서 거버넌스는 지역별 여건과 특성에 맞게 구성될 필요가 있다.

거버넌스에 대한 시도를 살펴보면 대도시 지역의 경우 충분한 재정의 지원과 이를 활용할 기술과 역량을 갖추고 있으며, 피드백을 통해 제도의 개선 및 지원의 확대 등이 이뤄지고 있다. 그러나 낙후지역의 경우 예산의 부족과 지속적인 인구유출, 노령화 등으로 인해 재정적 지원은 물론이고, 기술과 역량 또한 부족하여 대도시에서 시도된 거버넌스 결과물을 모방하고 있는 실정이다.

3. 대상지의 이해

법률상에서의 폐광지역은 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」 제2조제1항에 근거하여 ‘탄광이 있거나 있었던 지역과 그 인접 지역으로서 폐광되거나 석탄생산이 감축됨에 따라 지역경제가 현저히 위축되어 있는 지역’을 말한다. 현재 우리나라 폐광지역은 강원도 태백시, 삼척시, 영월군, 정선군, 충청남도 보령시, 전라

남도 화순군, 경상북도 문경시 총 7개 시·군이다.

우리나라 석탄 산업은 1970년대를 전후로 지역 경제의 동력으로 크게 작용하기 시작하였으나, 석유 산업의 발달과 함께 1988년 정부의 석탄산업 합리화 정책을 발표함으로써 탄광지역 경제가 급격히 위축되었다.

이에 따라 정부는 1995년 「폐광지역개발지원에 관한 특별법」을 제정하고, 경제 활성화를 위하여 대체산업 육성 사업, 기반시설 사업, 생활환경 개선 사업, 관광개발 관련 사업 및 지역특화 산업 등 다양한 방면으로 총 1조 5,502억 원을 지원하였다(한국광해관리공단, 2012). 그러나 이러한 지원에도 불구하고 지속적인 인구유출과 낮은 재정자립도 등 지역경제가 활성화되지 못하여 낙후지역으로 분류되고 있는 실정이다.

대상지인 폐광지역의 이해를 위해 현황을 분석하였으며, 국토교통부(2009)의 낙후지역 설정기준 지표에 따라 실시하였다(표 2 참조).

강원도 폐광지역은 현재 전체 인구는 지속적으로

감소하고 있는 반면 65세 이상의 고령 인구는 증가하고 있다. 특히 젊은 층의 인구 유출이 두드러지게 나타나고 있다. 또한 노령화 지수가 타 지역에 비해 높으며 그 증가가 더욱 뚜렷해지고 있다. 이는 폐광지역을 살리고 이끌어아할 젊은이들이 외부로 유출되고 고령인구만 남아 근근이 경제활동을 이어가고 있는 구조라고 볼 수 있다.

산업구조는 대부분 영세 및 소규모 사업체 위주의 3차 산업이 주를 이루고 있으며, 2차 산업의 경우 태백시와 삼척시가 양호한 것으로 나타났다. 실업률은 전반적으로 높은 편은 아니지만 노령화 현상이 지속될 것을 대비하여 대안마련이 필요할 것으로 판단된다.

경제적 부분을 살펴보면 대부분 폐광지역의 재정자립도와 1인당 GRDP가 전국 평균보다 매우 낮게 나타났다. 이는 대부분의 폐광지역들은 중앙정부의 재정에 의존하고 있음을 알 수 있다.

또한 기반시설이나 생활복지 시설이 증가하고 있는 추세이나 수도권과의 삶의 질 수준의 차이는 여전히 지속되고 있다. 이는 폐광지역 진흥사업 투자 비율이 주민의 삶의 질 향상보다는 주로 인프라 구축에 초점을 두고 있기 때문인 것으로 판단된다. 타 지역에 비해 여전히 삶의 질이 낮은 폐광지역은 앞으로 폐광지역 진흥사업을 통해 폐광지역 내 주민들의 삶의 질 향상을 위한 방향으로 진행되어야 할 필요가 있다.

국가가 지역을 발전시키기 위하여 막대한 공적자금을 투입하고 다양한 정책을 펴는데도 소기의 효과가 나타나지 않는다는 것은, 정책이 적절하지 않다는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 폐광지역은 지역개발정책의 전면적인 검토와 방향전환이 필요하다고 할 수 있으며, 지역 진흥사업의 효율성을 높일 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

지역정책이 추구하는 목표를 '삶의 질 향상'과 '지역 경쟁력'으로 본다면, 지역개발과 투자방식을

표 2. 낙후지역 설정 지표
Table 2. Indicators for classifying the underdeveloped areas

구분 Classification	지표 Indicators
인구부문 Population sector	인구 증가율(Rate of population growth), 인구 순이동(Net migration), 연령별 인구 분포(Distribution of population by age group), 고령인구 변화(The elderly population change), 학력비율(Academic background rate)
경제부문 Economic sector	사업체 종사자수(Number of employees of the business), 실업률(Unemployment), 재정자립도(Fiscal self-reliance ratio), 지역내 총생산(GRDP)
생활환경부문 Living environment sector	도로 보급률(Road supply rate), 상수도 보급률(Water and sewage supply rate), 사회복지 시설(Social welfare facilities), 문화 및 교육시설(Cultural and educational facilities)

넘어서 인간중심 사회로의 전환과 지역 공동체의 특성을 살린 새로운 지역 활성화의 대안이 필요하다. 지역 활성화 정책의 기본방향을 양적 성장에서 질적 성장으로의 전환을 요구받고 있는 상황에서, 거버넌스의 활성화를 통해 기존의 정책에서 나타나는 자립성·지속가능성 등의 한계를 극복하고 지역별 특성에 맞는 개성 있는 지역 활성화를 유도할 필요가 있다. 이에 폐광지역을 대상으로 원활한 거버넌스 형성을 위해서 지역 구성원들이 거버넌스에 대해 어떻게 생각하고 있는지, 거버넌스 형성에 어떠한 요인들이 영향을 미치는지 알아보고, 참여 주체 간의 인식차이를 좁힐 수 있는 방안과 효율적으로 거버넌스를 형성하기 위한 방안을 모색하고자 한다.

4. 관련연구 검토

본 연구와 관련된 선행연구로는 첫째, 거버넌스를 구성하는 주체를 대상으로 한 연구이다. 지역개발 측면에서 거버넌스 형성의 목적은 지역의 현안을 다양한 이해당사자 간에 대화와 협력을 통해 해결함으로써 갈등을 예방하는 것이라 할 수 있다. 이를 위해서는 다양한 거버넌스 참여 주체들의 특성과 차이를 파악하는 것이 무엇보다 중요하다 할 수 있다. 그러나 선행연구에서는 하나의 주체만을 대상으로 하였다는 한계가 있으며, 다양한 주체를 대상으로 한 연구는 부족한 실정이다. 둘째, 도시개발 사례를 통해 거버넌스 형성 영향요인을 분석한 연구이다. 이러한 연구는 사업이 진행되는 지역의 특성을 반영하였으나, 사업을 진행하는 과정에서 분쟁을 예방하기 위한 방편으로 한정되어 진행되어 왔다(표 3 참조).

이에 본 연구는 지역의 특성을 고려하여 거버넌스 영향 요인을 분석하고, 거버넌스 참여 주체별 인식차이를 분석함으로써, 거버넌스를 구축할 때 보다 다양한 특성이 고려되어야 한다는 필요성을 제

표 3. 선행연구 검토
Table 3. Previous studies review

연구자 Researchers	연구내용 Research
민보경 (2004)	분당-죽전 연결도로사업 추진과정의 사례를 대상으로 거버넌스의 영향요인에 대해 분석 Analysis about the influential factors in forming governance as targeting the road construction project aimed at connecting the 분당 and 죽전
전영상 (2005)	거버넌스의 주요 행위주체 중 공무원을 대상으로 거버넌스에 관한 공무원 태도의 결정요인에 대해 분석함 Determinants of the attitude of officials were analyzed by targeting officials of the main actors of governance
김형향 (2006)	16개 광역자치단체의 교통, 환경, 복지, 여성분야에서의 거버넌스 형성 요인 분석 Analysis about the influential factors in forming governance in the field of the transport, environment, welfare, women of 16 local governments
김성주 (2009)	순천만 보전과정을 사례로 거버넌스 형성 요인을 분석 Analysis about the influential factors in forming governance as targeting the preservation policy of Suncheon Bay
김진수·서순탁 (2012)	수도권 대중교통체계 개편 사례를 통해 갈등 극복과 협력 방법에 대해 연구 Research on how to overcome conflict and cooperation as targeting the metropolitan public transport system reorganization cases
서삼석 (2012)	기업도시의 성공적 거버넌스 구축을 위해 이에 영향을 미치는 제반요인에 대해 실증분석 Empirical analysis about the influential factors for the successful formation of the governance of the company city

시하고자 하였다는 점에서 의의가 있으며, 선행연구와 차별성을 가진다.

III. 평가지표의 선정

거버넌스의 참여주체별 인식차이 분석과 영향 요인 분석을 위하여 설문조사를 위한 평가항목을 선정하였다. 선행연구 검토를 통해 선행 연구자들이

1. 설문조사 평가항목 선정

표 4. 선행연구 검토를 통한 평가요소 도출

Table 4. Factors were derived by reviewing previous studies

요인 Factors	서삼석 Suh,Sa mseok (2012)	신춘수 Shin,C hunsu (2009)	정다혜 Jung,D ahye (2012)	강병준 Kang, Byeon gjun (2011)	김형량 Kim,Hy eongh yang (2006)	김환철 Kim,H wanch eol (2007)	최영출 Choi,Y oungc hul (2004)	정규식 Jung,G yusik (2012)	서순탁 Suh,Su ntak (2005)	김성주 Kim,Se ongju (2009)	김홍섭 Keum, Hong seop (2013)	서광덕 Suh,G wangd eok (2010)	김병현 Kim,M yeong hyeon (2010)	염일열 Yum,I yeol (2008)
의사소통 Communication	○	○	○	○	○	○			○	○		○		○
역량 Competency			○	○	○		○		○	○			○	
신뢰 Reliance		○		○	○	○	○	○		○			○	○
정보공유 Information sharing			○	○	○	○	○			○				○
참여 Participation	○		○	○	○	○	○	○		○	○			
상호의존 Interdependence	○	○	○	○			○		○			○		
협력 Cooperation							○	○	○	○		○	○	○
수평적 관계 Horizontal relationship							○				○			
합의, 협의 Agreement, Negotiation	○		○											○
전문성 Expertise						○	○						○	○
재정적 지원 Financial support					○		○		○			○		○
제도적 지원 Institutional support	○	○		○					○			○		○
행정적 지원 Administrative support	○						○		○					
지역 특성 Regional characteristics						○	○		○					
책임감 Responsibility	○													
거버넌스 인식 Recognition of governance								○		○	○		○	
의견 반영 Reflect opinions			○		○						○		○	○
공동생산 경험 Experience of co-production					○			○						○
자율성 Autonomy					○	○					○			
운영체제 Operating System							○							
공동목표의식 Recognition of common goals								○	○	○				○
공동체의식 Recognition of Community								○	○	○				○

중복으로 지적하고 있는 요소를 도출하고(표 4 참조), 대상지인 폐광지역의 특성을 반영할 수 있는 요소를 현황분석 및 문헌검토, 브레인스토밍을 통해 선정하였다.

선행연구 검토 결과 종속변수는 거버넌스 형성 수준을 나타낼 수 있는 변수로 토론회 및 공청회 참여 여부, 자발적 행정참여 정도, 상호 신뢰정도, 공동목표 인식 정도, 상호 동반자적 인식 정도, 합의 도출 노력 정도, 공동결정에 대한 책임감 요소가 도출되었다. 독립변수는 거버넌스 형성에 영향을 미치는 변수로, 거버넌스 개념의 이해, 거버넌스에 대한 교육·학습의 여부, 거버넌스의 필요성 및 효율성 인지, 거버넌스 참여 경험, 참여주체 간 상호 도움 여부, 역량(전문성), 원활한 의사소통, 정보공유(투명성) 및 접근성 수준, 정부의 지원 만족도, 공동체 의식, 협력의 여부, 동일한 목표의식 함량 정도, 의견수렴 정도, 참여주체 간 이해 정도 요소가 도출되었다.

낙후지역의 지역 특성을 반영할 수 있는 요소로는 지역 주민 개인특성과 지역의 특성을 나타낼 수 있는 지역 주민의 삶의 질 만족도, 경제적 안정 만족도, 지역 애착심 정도, 지역의 발전 가능성 여부, 지역의 활성화 정도 여부 요소를 선정하였다.

다음으로 앞서 도출된 평가요소의 적합성 및 추가로 고려될 필요가 있는 요소의 유무를 검토하기 위하여 거버넌스 관련 전문가를 대상으로 FGI(Focus Group Interview)를 실시하였다.

FGI는 거버넌스 관련 업무 경험이 있는 도시계획 분야 공무원 및 실무자를 대상으로 2013년 9월 2일~10일까지 면접조사를 실시하였으며, 응답의 정량화를 위하여 10점 리커드 척도(1=매우 부적합~10=매우 적합)로 구성하였다. 척도 6이상의 등급이 다소적합 부터 매우 적합을 나타내기 때문에 임계등급은 척도 6의 값을 기준으로 정하였다.

FGI 설문결과를 통해 도출된 요소가 유의미한지

알아보기 위하여 일 표본 t-검정 분석을 실시하였다(표 5 참조). 결정기준은 95% 신뢰수준에서 유의수준(p-value)을 기준으로 하였다.

표 5. 일표본 t-검정 결과
Table 5. T-test results

조사항목 The survey items		평균 Average	표준편차 Standard Deviation	p-value	유의 Significance
거버넌스 인식 Recognition of governance	거버넌스 개념의 이해 Understanding the concept of governance	7.33	2.26	.000*	o
	거버넌스에 대한 교육·학습 Education and learning for governance	6.33	3.45	.043*	o
	거버넌스 참여 경험 Experience participating in governance	5.10	3.26	.075	x
상호 의존 Interdependence	거버넌스의 필요성 인지 Recognition of the need for governance	7.33	1.92	.000*	o
	거버넌스의 효율성 인지 Recognition of governance effectiveness	6.93	2.07	.000*	o
	주체간 상호 도움 여부 Mutual assistance among the participating institutions	6.63	2.39	.000*	o
의사소통 Communication	역량(전문성) Expertise of the participating institutions	6.00	1.76	.000*	o
	원활한 의사소통 Good communication	6.23	2.50	.000*	o
	정보공유(투명성) Information sharing	6.20	2.28	.000*	o
정부 지원 Government Assistance	정보접근성 Access to information	5.43	2.78	.008*	o
	행정적 지원의 충분성 정도 Sufficiency of administrative support	6.00	2.32	.000*	o
	재정적 지원의 충분성 정도 Sufficiency of financial support	6.07	2.45	.000*	o
상호 협력 Cooperation	제도적 지원의 충분성 정도 Sufficiency of institutional support	5.87	2.61	.001*	o
	의견수렴 정도 Convergence of opinion	5.67	2.58	.167	x

조사항목 The survey items		평균 Average	표준편차 Standard Deviation	p-value	유의성 Significance
참여주체간 이해도 정도 Understanding among the participating institutions	참여주체간 이해도 정도	5.07	2.29	.056	x
	주체 간 공동체 의식 Sense of Community of the participating institutions	6.40	2.04	.000*	o
	협력의 여부 Whether of cooperation	6.57	2.13	.000*	o
	동일한 목표의식 The same objective consciousness	6.73	1.78	.000*	o
개인 특성 Personal Characteristics	삶의 질 만족도 The life satisfaction	5.93	2.23	.000*	o
	경제적안정(소득수준) 만족도 Satisfaction level of income	6.30	2.18	.003*	o
지역 특성 Regional characteristics	애착심 Aechaksim	7.03	2.27	.000*	o
	지역의 활성화 정도 Level of city development	5.27	2.42	.051	x
	지역의미래성 (발전가능성) Potential for regional development	7.00	2.13	.000*	o
자발적 참여 voluntary participation	토론회 및 공청회 참여 Participate in the debate or hearing	5.43	2.97	.013*	o
	자발적 행정참여 정도 Voluntarily participate in administrative activities	5.57	2.93	.007*	o
협력 정도 Level of cooperation	상호 신뢰정도 Mutual trust level	5.87	2.61	.000*	o
	공동목표 인식 정도 Levels to recognize a common goal	5.70	2.55	.001*	o
	상호동반자적인식 Recognizing that mutual partnership	5.80	2.51	.000*	o
공동의사결정 Co-decision	합의 도출 노력 정도 An effort to reach a consensus	6.63	2.36	.000*	o
	공동결정에 대한 책임감 정도 Responsible for the co-decision	7.07	2.00	.000*	o

2. 대상지 설문조사

일표본 t-검정 결과에서 무의미하다고 나타난 요소를 제외하고 유의미한 요소를 토대로 5점 리커드 척도(1=매우 그렇지 않다 ~ 5=매우 그렇다)를 사용하여 설문 조사지를 구성하였다. 설문조사는 연구대상지인 강원도 폐광지역 4개 시·군의 폐광지역 개발사업 관련 공무원과 지역 발전 관련 시민단체, 지역주민을 대상으로 2013년 9월 23일부터 30일까지 실시하였다.

설문조사 분석 결과 총 표본수 104개로 응답자 특성은 표 6와 같다.

표 6. 응답자 특성
Table 6. Respondent characteristics

구분 Classification		빈도 Frequency	퍼센트 Percent
성별 Sex	남자 man	80	76.9
	여자 woman	24	23.1
연령 Age	29세 이하 Below 29 years	12	11.5
	30~39세 30~39 years	24	23.1
	40~49세 40~49 years	36	34.6
	50~59세 50~59 years	24	23.1
학력 Achievement	60세 이상 Above 60 years	8	7.7
	중학교 졸업 이하 Below junior high school graduation	12	11.5
	고등학교 졸업 High school graduate	28	26.9
	대학교 졸업 All college graduates	60	57.7
주체 participation subject	대학원 졸업 이상 Above graduating from university	4	3.8
	공무원 Official	39	37.5
	시민단체 NGOs	23	22.1
	지역주민 Residents	42	40.4

3. 설문조사 결과

1) 요인분석

거버넌스 형성에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해서는 먼저 요인들 간의 상관관계를 설명하고 공통요인의 관계에 의해서 각 요인의 성질을 간결한 형태로 기술할 필요가 있으므로 요인분석을 실시하였다. 요인추출방법으로는 주성분 분석을 사용하였으며, 요인 적재치의 단순화를 위하여 직교회전 방식(varimax)을 채택하였다. 문항의 선택기준은 고유값(eigen value) 1.0 이상, 요인적재치는 0.6이상을 기준으로 하였다.

요인분석 결과 요인 적재값의 절대값이 0.6이상 이면서 가장 높은 요인 적재값을 기준으로 범주화 하였다. 독립변수의 총 분산은 81.90%로 나타났으며, 이론 구조에 맞지 않게 적재된 요인을 제거하고 총 6개의 요인이 추출되었다(표 7 참조).

표 7. 독립변수의 요인분석 결과
Table 7. Results of independent variable's factor analysis

측정 항목 Measuring variables	성분 Component					
	1	2	3	4	5	6
재정적 지원 Financial support	.910	-.008	.157	.111	.066	.046
행정적 지원 Administrative support	.873	.006	.248	.068	.136	.160
제도적 지원 Institutional support	.847	.064	.211	.141	.038	-.017
협력의 여부 Whether of cooperation	.076	.830	-.107	.260	.104	.135
동일한 목표의식 The same objective consciousness	-.224	.826	.196	.015	.011	-.016

측정 항목 Measuring variables	성분 Component					
	1	2	3	4	5	6
공동체 의식 Sense of community	.099	.779	.357	-.064	.171	-.134
정보공유 투명도 Information sharing	.492	.658	-.135	-.094	.003	.089
필요성 인지정도 The need for governance	.135	.116	.844	.254	.082	.102
효율성 인지정도 Effectiveness of governance	.261	.023	.820	.295	.066	-.045
상호 도움 여부 Mutual assistance	.456	.168	.682	-.181	.183	-.135
삶의 질 만족도 Life satisfaction	.163	.043	.212	.868	.117	-.160
경제적 안정도 Economic satisfaction	.087	.085	.163	.825	.276	-.256
지역 애착심 Local aechaksim	-.008	.051	.055	.143	.909	-.142
지역의 미래성 Potential for regional development	.247	.167	.172	.193	.851	-.015
거버넌스 개념이해 Understanding the concept of governance	.005	-.014	-.097	-.093	-.192	.861
거버넌스 교육여부 Education and learning for governance	.148	.070	.095	-.245	.035	.819
Eigen-value	3.03	2.50	2.30	1.86	1.79	1.63
분산(%) variance	18.92	15.36	14.36	11.65	11.18	10.17
누적(%) Cumulative	18.92	34.55	48.91	60.56	71.73	81.90

종속변수의 설명된 총 분산은 84.95%로 나타났으며, 총 3개의 요인이 추출되었다.(표 8 참조).

표 8. 종속변수의 요인분석 결과

Table 8. Results of dependent variable's factor analysis

측정항목 Measuring variables	성분 Component		
	1	2	3
수평적 관계 Horizontal relationship	.836	.364	.094
상호 신뢰정도 Mutual trust level	.796	.104	.344
공동목표 인식 Levels to recognize a common goal	.775	.538	.027
자발적 참여 Voluntarily participate in administrative activities	.249	.873	.210
공청회 참여 Participate in the debate or hearing	.320	.835	.255
합의도출 노력정도 An effort to reach a consensus	.105	.182	.941
공동결정에 대한 책임감 정도 Responsible for the co-decision	.493	.424	.607
Eigen-value	2.24	2.17	2.13
분산(%) variance	33.59	30.06	21.29
누적(%) Cumulative	33.59	63.66	84.95

2) 신뢰도분석

요인분석을 통해 서로 묶여진 요인을 검증하기 위해 신뢰도 검증을 실시하였으며, 검증의 기준은 Cronbach's alpha 값을 기준으로 하였다. Cronbach's alpha값은 일반적으로 0.6이상이면 신뢰도가 있다고 할 수 있으며(송지준, 통계분석방법), 신뢰도 분석 결과 모든 항목의 Cronbach's alpha값이 0.6이상으로 나타났다(표 9 참조).

표 9. 신뢰도분석 결과

Table 9. Results of reliability analysis

측정항목 Measuring variables		요인 값 Factor values	Cronbach α	
거버넌스 인식 Recognition of governance	거버넌스 개념이해 Understanding the concept of governance	.796	.690	
	거버넌스 교육여부 Education for governance	.767		
상호의존 Interdependence	필요성 인지정도 Recognition of the need for governance	.826	.822	
	효율성 인지정도 Recognition of governance effectiveness	.834		
	상호 도움 여부 Mutual assistance among the participating institutions	.786		
독립변수 Independent variable	상호협력 Cooperation	정보공유 투명도 Information sharing	.709	.795
		공동체 의식 Sense of Community	.795	
		협력의 여부 Whether of cooperation	.802	
		동일한 목표의식 The same objective consciousness	.772	
정부지원 Government Assistance	행정적 지원 Administrative support	.872	.921	
	재정적 지원 Financial support	.871		
	제도적 지원 Institutional support	.788		
개인특성 Personal Characteristics	삶의 질 만족도 The life satisfaction	.866	.882	
	경제적 안정도 Satisfaction level of income	.864		

측정항목 Measuring variables		요인 값 Factor values	Cronbach α
지역특성 Regional characteristics	지역 애착심 Aechaksim	.873	.832
	지역의 미래성 Potential for regional development	.881	
행정참여 Participate in administrative activities	공청회 참여 Participate in the hearing	.865	.869
	자발적 참여 Voluntarily participate	.868	
협력정도 cooperation	상호 신뢰정도 Mutual trust	.763	.865
	공동목표 인식 Common goal	.890	
	수평적 관계 Horizontal relationship	.840	
공동의사 결정 Co-decision	합의도출 노력정도 An effort to reach a consensus	.929	.760
	의사결정 책임감 Responsible for the co-decision	.791	

IV. 거버넌스 주체별 인식차이 및 거버넌스 형성 영향요인 분석

1. 거버넌스 주체별 인식차이 분석

거버넌스 형성 수준과 이에 영향을 주는 변수들에 있어서의 전반적 수준을 측정하고, 그 수준을 집단별로 비교해 보기 위하여 일원배치 분산분석을 실시하였으며, 신뢰도 95% 수준에서 분석 하였다.

거버넌스 인식 요인은 거버넌스 개념의 이해도와 거버넌스에 대한 교육 경험 여부 요소로 구성되어 있으며, 두 요소 모두 집단 간의 차이가 유의한 것으로 분석되었다. 거버넌스 개념의 이해 정도 요소의 집단 간 평균을 살펴보면 공무원(3.41)과 시민

단체(3.57)는 거버넌스의 개념을 비교적 잘 이해하고 있는 것으로 나타났으나, 지역주민(2.48)은 다른 두 집단에 비해 상대적으로 부족한 것으로 나타났다. 거버넌스 교육여부 요소를 살펴보면 전체표본평균값이 2.28로 세 집단의 거버넌스 교육 경험이 적다는 것을 알 수 있으며, 특히 지역주민(1.79)은 심각한 것으로 나타나 거버넌스에 대한 교육 및 프로그램에 대한 지원이 부족한 것을 알 수 있다.

상호의존 요인은 거버넌스의 필요성 인지정도, 효율성 인지정도, 주체 간 상호 도움여부 요소로 구성되어 있으며, 이 중 거버넌스의 필요성과 효율성 인지정도 요소에서 집단 간의 차이가 유의한 것으로 나타났다. 두 항목의 전체표본평균값이 각각 3.92, 3.75로 나타나 거버넌스의 필요성과 효율성에 대해 긍정적으로 인지하고 있다는 것을 알 수 있다. 집단별 평균값을 살펴보면 필요성 요소는 공무원(3.85)과 지역주민(3.79)에 비해 시민단체(4.30)가 긍정적으로 인지하고 있었으며, 효율성 요소에서도 공무원(3.54), 지역주민(3.76)에 비해 시민단체(4.09)가 긍정적으로 인지하고 있는 것으로 나타났다.

상호협력 요인은 정보공유의 투명성 정도, 공동체 의식 정도, 협력의 여부, 동일한 목표의식 요소로 구성되어 있으며, 4항목 모두 집단 간 차이가 유의하지 않은 것으로 나타났다.

정부의 지원 요인은 행정적·재정적·제도적 지원 만족도에 대한 요소로 구성되어 있으며, 이 중 행정적 지원 만족도 요소만 집단 간의 차이가 유의하게 나타났다. 행정적 지원 요소의 전체표본평균값은 2.96으로 다소 높게 나타났으며, 집단별 평균값은 공무원이 3.33, 시민단체가 2.74, 지역주민이 2.74로 공무원이 다른 두 집단에 비해 행정적인 지원이 많이 이루어진다고 평가하는 것으로 나타났다.

개인특성 요인은 삶의 질 정도와 경제적 안정 만족도 요소로 구성되어 있으며, 두 항목 모두 집단 간 차이가 유의하지 않은 것으로 나타났다.

지역특성 요인은 지역 애착심, 지역의 미래성(발전가능성) 요소로 구성되어 있으며, 이 중 지역 애착심 요소에서 집단 간 차이가 유의하게 나타났다. 지역 애착심 요소의 전체표본평균값이 4.01로 세 집단 모두 지역에 대한 애착심이 상당히 많은 것을 알 수 있다. 집단 간 평균값을 비교하여 보면 공무원(4.03)과 지역주민(4.26)에 비해 시민단체(3.52)가 낮게 나타났다.

행정 참여 요인은 공청회 등에 참석 여부와 자발적 참여 정도 요소로 구성되어 있으며, 이 중 자발적 참여 요소에서 집단 간 차이가 유의하게 나타났다. 집단 간 평균을 살펴보면, 공무원이 3.85, 시민단체가 2.70, 지역주민이 2.67로 공무원이 다른 두 집단에 비해 공청회 등에 자발적으로 참여하는 것으로 나타났다.

협력정도 요인은 집단 간 상호 신뢰경도와 공동 목표 인식 여부, 수평적 관계 정도 요소로 구성되어 있으며, 이 중 공동목표 인식 요소에서 집단 간 차이가 유의하게 나타났다. 집단 간 평균을 비교하여 보면 시민단체(2.91)와 지역주민(2.55)에 비해 공무원(3.54)의 공동목표 인식이 높게 나타났다.

공동의사 결정 요인은 합의도출 노력경도와 의사 결정에 대한 책임감 정도 요소로 구성되어 있으며, 이 중 합의도출 노력정도 요소에서 집단 간 차이가 유의하게 나타났다. 전체표본평균값이 3.66으로 나타나 의견의 합의를 위해 노력하는 것으로 판단할 수 있다. 집단 간 평균을 비교하여 보면 공무원(3.79)과 지역주민(3.81)에 비해 시민단체(3.17)가 낮게 나타났다(표 10 참조).

분석결과를 종합적으로 살펴보면 거버넌스에 대한 인식차이는 거버넌스와 관련된 업무를 하거나 상대적으로 거버넌스에 접할 기회가 많은 공무원, 지역발전을 위해 자발적으로 형성되었으며 지역정책에 관심이 높은 시민단체, 그리고 상대적으로 거버넌스에 접할 기회가 적은 지역주민은 각각 집단의 활동과 성격, 특성에 따라 다르게 나타났다.

표 10. 일원배치 분산분석 결과
Table 10. Results of one-way ANOVA

측정변수 Measuring variables	주체 Participating subjects	평균 Average	표준 편차 Standard deviation	F	유의 확률 significance probability		
거버넌스 인식 Recognition of governance	거버넌스 개념이해 Understanding the concept of governance	1	3.41	0.99	8.318	.000	o
	2	3.57	1.27				
	3	2.48	1.38				
	합계 Total	3.07	1.31				
거버넌스 교육여부 Education for governance	거버넌스 교육여부	1	2.46	1.35	6.271	.003	o
	2	2.87	1.39				
	3	1.79	1.05				
	합계 Total	2.28	1.31				
상호의 존 Interdependence	필요성 인지정도 Recognition of the need for governance	1	3.85	0.87	3.499	.034	o
	2	4.30	0.70				
	3	3.79	0.75				
	합계 Total	3.92	0.81				
상호의 존 Interdependence	효율성 인지정도 Recognition of governance effectiveness	1	3.54	0.85	3.725	.027	o
	2	4.09	0.73				
	3	3.76	0.69				
	합계 Total	3.75	0.79				
상호의 존 Interdependence	상호 도움 여부 Mutual assistance among the participating institutions	1	3.41	0.99	1.401	.251	x
	2	3.83	1.03				
	3	3.48	0.94				
	합계 Total	3.53	0.98				
상호협력 Cooperation	정보공유 투명도 Information sharing	1	3.08	0.87	.489	.614	x
	2	2.96	1.11				
	3	2.86	1.05				
	합계 Total	2.96	0.99				
상호협력 Cooperation	공동체 의식 Sense of Community	1	3.36	0.90	1.665	.194	x
	2	3.70	1.11				
	3	3.21	1.07				
	합계 Total	3.38	1.03				
상호협력 Cooperation	협력의 여부 Whether of cooperation	1	3.51	0.88	1.857	.161	x
	2	3.17	0.78				
	3	3.19	0.83				
	합계 Total	3.31	0.85				

측정변수 Measuring variables		주체 Participating subjects	평균 Average	표준편차 Standard deviation	F	유의확률 significance probability			
동일한 목표의식 The same objective consciousness	1	3.69	0.86	.315	.731	x			
	2	3.70	0.93						
	3	3.55	0.97						
	합계 Total	3.63	0.91						
정부지원 Government Assistance	행정적 지원 Administrative support	1	3.33	1.08	3.535	.033	o		
		2	2.74	1.01					
		3	2.74	1.17					
		합계 Total	2.96	1.13					
	재정적 지원 Financial support	1	2.90	0.91	.099	.906	x		
		2	2.83	1.37					
		3	2.95	1.10					
		합계 Total	2.90	1.09					
	제도적 지원 Institutional support	1	2.90	0.94	.716	.491	x		
		2	2.57	1.12					
		3	2.76	1.12					
		합계 Total	2.77	1.05					
개인특성 Personal Characteristics	삶의 질 만족도 The life satisfaction	1	3.41	0.99	.211	.810	x		
		2	3.26	1.18					
		3	3.45	1.27					
		합계 Total	3.39	1.14					
	경제적 안정도 Satisfaction level of income	1	3.33	0.90	3.048	.052	x		
		2	2.65	1.11					
		3	3.24	1.25					
		합계 Total	3.14	1.12					
지역특성 Regional characteristics	지역 애착심 Aeachsism	1	4.03	0.84	5.362	.006	o		
		2	3.52	1.20					
		3	4.26	0.66					
		합계 Total	4.01	0.91					
	지역의 미래성 Potential for regional development	1	3.95	0.97	1.529	.222	x		
		2	3.70	0.93					
3		4.10	0.76						
합계 Total	3.95	0.89							
행정참여 Participate in administrative	공청회 참여 Participate in the hearing	1	3.38	0.88	2.550	.083	x		
		2	2.83	1.56					
		3	2.88	1.11					
		합계 Total	3.06	1.16					
자발적 참여	1	3.85	0.84	15.128	.000	o			

측정변수 Measuring variables		주체 Participating subjects	평균 Average	표준편차 Standard deviation	F	유의확률 significance probability			
e activities	Voluntarily participate	2	2.70	1.43					
		3	2.67	0.98					
		합계 Total	3.12	1.18					
상호 신뢰정도 Mutual trust	협력정도 Cooperation	1	3.41	0.72	1.514	.225	x		
		2	2.96	1.36					
		3	3.14	1.07					
		합계 Total	3.20	1.04					
공동목표 인식 Common goal	수평적 관계 Horizontal relationship	1	3.54	0.94	8.316	.000	o		
		2	2.91	1.41					
		3	2.55	1.04					
		합계 Total	3.00	1.17					
합의도출 노력정도 An effort to reach a consensus	의사결정 책임감 Responsible for the co-decision	1	3.49	0.85	1.775	.175	x		
		2	3.09	1.47					
		3	3.02	1.22					
		합계 Total	3.21	1.17					
공동의사 결정 Co-decision	합의도출 노력정도 An effort to reach a consensus	1	3.79	0.61	4.577	.013	o		
		2	3.17	1.23					
		3	3.81	0.86					
		합계 Total	3.66	0.91					
의사결정 책임감 Responsible for the co-decision	합의도출 노력정도 An effort to reach a consensus	1	4.05	0.60	.650	.524	x		
		2	3.78	1.24					
		3	3.90	0.96					
		합계 Total	3.93	0.92					

※ 1=공무원(Officials), 2=시민단체(NGOs), 3=지역주민(Residents)

지역의 발전 및 거버넌스와 관련된 업무를 수행하는 공무원의 경우 다른 두 집단에 비해 거버넌스에 대해 접할 수 있는 경우가 많으며, 따라서 거버넌스에 대한 인식과 정부의 지원, 지역발전이 주체의 공동목표로 생각하는 것, 공청회 및 토론회 참여 여부 항목이 높게 나타난 것으로 판단된다.

공무원과는 다르게 자발적으로 지역의 문제를 해결하고자 행정에 참여하는 시민단체는 다른 두 집단에 비해 거버넌스의 필요성과 효율성에 대하여 긍정적으로 평가하고 있었으나, 지역의 애착심이 낮고 합의를 도출하려는 노력이 부족한 것으로 나타

났다. 시민단체는 정책에 관심이 높기 때문에 공공에서 제공하는 정보에 대한 습득이 빨라 지역주민에 비해 거버넌스에 대해 접할 기회가 많았을 것이며, 이를 경험하는 과정에서 합의 도출에 대한 불만 등으로 합의 도출 노력 항목이 낮게 나타난 것으로 판단된다.

지역주민의 경우 거버넌스에 대해 접할 수 있는 경우가 다른 두 집단보다 적기 때문에 거버넌스에 대한 이해가 낮고, 거버넌스 교육에 대한 경험이 없는 것으로 판단된다. 이는 주민에게 교육의 기회를 확대 제공하여 거버넌스에 대한 이해를 도와 참여를 유도하여야 할 필요성을 시사한다.

5. 거버넌스 형성 영향 요인 분석

거버넌스 형성에 영향을 미치는 요인을 분석하기

표 11. 상관관계 분석 결과표
Table 11. Results of correlation analysis

종속변수 (Dependent variable) 독립변수 (Independent variable)	행정참여 Participate in administrative activities	협력정도 Cooperation	공동의사 결정 Co-decision
거버넌스 인식 Recognition of governance	.1359	-.0958	-.1771
상호의존 Interdependence	.1349	.3296	.1209
상호협력 Cooperation	.4182	.4816	.2633
정부지원 Government assistance	.1277	.3229	.0537
개인특성 Personal characteristics	.1176	.2638	.4055
지역특성 Regional characteristics	.2903	.4895	.2724

위해서 정준상관분석(Canonical correlation analysis)을 실시하였으며, SPSS 통계 프로그램을 사용하였다.

앞서 실시한 요인분석의 결과에서 종속변수는 거버넌스 형성 수준을 측정할 수 있는 요인인 행정참여, 협력정도, 공동의사 결정 요인으로 추출되었으며, 독립변수는 거버넌스 형성에 영향을 미치는 요인인 거버넌스 인식, 상호의존, 상호협력, 정부의 지원, 개인특성, 지역특성요인으로 추출되었다.

독립변수와 종속변수 간의 상관관계를 분석한 결과 행정참여요인은 상호협력요인과 상관관계가 가장 높게 나타났으며, 협력정도요인은 상호협력요인 및 지역특성요인과 상관관계가 높게 나타났다. 공동의사 결정요인은 개인특성요인과 상관관계가 가장 높게 나타났다(표 11 참조).

정준상관분석은 두 개 이상의 종속변수와 두 개 이상의 독립변수 사이의 상호관계 구조를 분석하기 위한 다변량 분석기법으로써, 복수의 상호 독립적인 정준함수들을 도출시켜준다. 각 정준함수는 각 종속변수군과 독립변수군을 대표하는 한 쌍의 변량들로 구성되어 있다. 도출 가능한 최대 정준함수의 수는 두 변수군 중에서 변수 수가 적은 변수군의 변수 수에 의해 결정된다. 한 변수 군의 변수 수가 p 이고 다른 변수 군의 변수 수가 q 이면 정준 상관 계수의 수는 $\min(p,q)$ 이다. 도출된 여러 개의 정준상관함수들 중에서 몇 번째의 정준함수를 결과 해석에 포함시키느냐의 문제는 일반적으로 (1) 유의도 수준, (2) 정준상관의 크기, (3) 공유분산의 중복지수 값들을 상호 고려하여 결정한다.

정준상관분석 결과 3개의 정준함수가 도출되었으며, 정준함수에 대한 검증 결과 함수 1과 함수 2가 유의수준 $p<0.001$ 에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났으나, 함수 1의 정준상관계수가 .642로 가장 높게 나타나 3개의 정준함수 중 가장 의미 있는 것으로 분석되어 함수 1을 채택하여 분석을 하였다(표 12 참조).

정준상관분석을 해석함에 있어 일반적으로 정준 계수가 .30 또는 .40 이상이 되는 변수를 중요한 변수로 판단하는데, 본 연구에서는 .30 이상이 되는 정준계수의 변수를 중요변수로 고려하였다. 또한 대부분의 경우에 있어서 정준 부하량보다 정준교차 부하량이 우선적으로 사용되기 때문에 정준교차 부하량을 분석하였다.

표 12. 정준상관함수의 계수 및 유의수준
Table 12. Coefficient and significance level of Canonical correlation

정준상관 함수 Canonical correlation function	정준상관 계수 Canonical correlation coefficient	Wilk's	Chi-SQ	DF	Sig.
함수1 Function1	.642	.406	88.385	18.000	.000
함수2 Function2	.473	.690	36.312	10.000	.000
함수3 Function3	.333	.889	11.489	4.000	.022

함수 1의 정준교차 부하량을 분석한 결과 독립 변수인 상호의존, 상호협력, 정부의 지원, 개인특성, 지역특성 요인이 정준교차 부하량 .30 이상으로 나타나 거버넌스를 형성할 때 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 중 상호협력요인이 .484, 지역특성이 .485로 가장 크게 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 정부의 지원 요인 .337, 상호의존요인 .334, 개인특성 요인 .317 순으로 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 종속변수에서는 행정참여, 협력정도, 공동의사결정 요인 모두 정준부하량 .30 이상으로 나타나 3개의 변수 모두 영향을 받고 있는 것으로 나타났다. 그 중 협력 정도 요인이 .637로 가장 크게 영향을 받고 있는 것으로 나타났으며, 자발적 참여 .419, 공동의사결정 .320 순으로 영향을 받는 것으로 나타났다(표 13 참조).

분석 결과를 종합적으로 살펴보면 상호의존, 상

표 13. 정준 부하량 및 정준교차 부하량
Table 13. Canonical load and canonical cross-loadings

구분 Classification		정준 부하량 Canonical load	정준 교차 부하량 Canonical cross-loadings
독립변수 (거버넌스 형성 영향요인) Independent variable (Factors affecting the formation of governance)	거버넌스인식 Recognition of governance	-.102	-.065
	상호의존 Interdependence	.520	.334
	상호협력 Cooperation	.754	.484
	정부지원 Government assistance	.525	.337
	개인특성 Personal characteristics	.438	.317
	지역특성 Regional characteristics	.755	.485
종속변수 (거버넌스 형성 수준) Dependent variable (Formation-level of governance)	행정참여 Participate in administrative activities	.652	.419
	협력정도 Cooperation	.922	.637
	공동의사 결정 Co-decision	.463	.320

호협력, 정부의 지원, 개인특성, 지역특성 요인이 거버넌스 형성에 영향을 미치는 요인이며, 이에 해당하는 하위 요소들의 수준이 증가할수록 거버넌스 형성 수준이 높아지는 것을 의미한다. 즉 지역개발 사업 추진 시 참여할 수 있는 기회가 많을수록, 정보에 대한 공개가 투명할수록, 공동체 의식이 높을수록, 지역발전에 대한 동일한 목표의식을 함양할수록, 지역에 대한 애착심과 지역의 발전가능성에 대한 인식이 높아질수록, 상호 신뢰도와 공동목표 인식, 수평적 관계, 행정에 자발적인 참여와 합의도출 노력정도, 의사결정에 대한 책임감이 높아진다는 것을 의미한다. 또한 정부의 지원이 많을수록, 거버넌

스에 대한 필요성과 효율성을 높게 인지할수록, 삶의 질과 경제적 상황에 만족할수록 거버넌스 형성의 수준이 높아지는 것을 의미한다.

V. 결론

본 연구에서는 폐광지역을 대상으로 거버넌스에 대해 참여주체별 인식차이를 살펴보고, 거버넌스 형성에 미치는 영향요인을 알아보려고 하였다.

분석결과 참여주체별 인식차이는 거버넌스 접근에 대한 집단의 활동과 성격에 따라 다르게 나타났는데, 공무원은 행정적 지원, 자발적 행정참여, 공동 목표 인식 항목이 다른 두 집단에 비해 높게 나타났다. 시민단체는 거버넌스의 필요성과 효율성 항목이 높게, 지역애착심과 합의도출 노력정도 항목은 낮게 나타났고, 지역주민은 거버넌스의 이해와 거버넌스 교육 경험 항목에서 낮게 나타났다. 이는 거버넌스와 관련된 업무를 하거나 상대적으로 거버넌스에 접할 기회가 많은 공무원, 지역발전을 위해 자발적으로 형성되었으며 지역정책에 관심이 높은 시민단체, 그리고 상대적으로 거버넌스에 접할 기회가 적은 지역주민의 각각 집단의 활동과 성격, 특성에 따라 다르게 나타났다고 분석할 수 있다.

거버넌스 형성 영향요인 분석을 위하여 정준상관 분석을 실시하였는데 그 결과 독립변수인 상호의존, 상호협력, 정부의 지원, 개인특성, 지역특성 변수가 영향 요인으로 분석되었다. 종속변수에서는 자발적 참여, 협력정도, 공동의사결정 변수 모두 독립변수에 영향을 받고 있는 것으로 나타났다. 이는 상호의존, 상호협력, 정부의 지원, 개인특성, 지역특성 요인의 수준이 증가할수록 거버넌스의 형성 수준이 높아지는 것을 의미한다.

거버넌스는 지역구성원들이 지역의 문제를 해결하거나 정책을 결정하는데 수평적 관계에서 함께

참여하고, 함께 해결하며 함께 책임지는 공동의사결정 방식이다. 이러한 거버넌스는 지역의 현안을 대상으로 하기 때문에 지역에 대한 이해와 참여주체의 특성을 파악하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 또한 거버넌스의 효과적인 구성과 운영을 위해 세밀한 계획을 수립하고, 참여주체들의 거버넌스 능력 함양을 통해 거버넌스의 기반을 조성하여야 할 것이며, 이러한 과정에서의 거버넌스 체계에 대한 총체적인 전략과 이를 수행할 방안이 도출되어야 할 것이다.

분석 결과를 토대로 폐광지역, 나아가서는 낙후 지역의 거버넌스 활성화 방안에 대한 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째 거버넌스가 원활하게 형성되고 그 수준을 높이기 위해서는 지역개발사업에서 협력의 기회를 넓혀야 하고, 사업에 대한 정보를 투명하게 공유하며, 지역발전에 대한 동일한 목표의식과 공동체 의식 함양을 높이는 것이 중요하다. 지역개발사업의 성격에 따라 추진 주체를 중심으로 협력 주체와의 토론, 주체의 역량 보완을 위한 전문가 자문, 협의체 구성, 공동학습 등을 통해 상호 협력을 유도하며 동시에 정보에 대한 접근성과 정보 유통의 상호성을 높이기 위해 노력하여야 할 것이다. 둘째, 협력을 체험함으로써 거버넌스의 필요성과 효율성을 느끼고, 이를 통해 서로가 상호 도움이 된다는 것을 인지하여 상호의존성을 높여야 할 것이다. 이는 제도적이고 형식적인 틀을 넘어 상호 신뢰와 이해를 바탕으로 합의하는 공동결정으로 사업에 대한 책임감을 느끼게 하여 사업의 효율성을 높일 수 있다. 셋째, 정부의 행정적·제도적·재정적 지원의 확대가 필요하다. 또한 거버넌스 형성을 위해 다각도의 지원이 이루어져야 한다. 지역 문제에 대한 시민단체와 지역주민의 활동을 지원하는 법률을 제정하는 등 거버넌스와 관련된 지원의 범위를 넓힐 수 있는 제도적 기반을 마련하여야 할 것이며, 이를 위한 다양한 논의와 시도들이 행해져

야 할 것이다. 넷째, 지역 사회 구성원들로 하여금 지역에 대한 애착심과 지역의 발전 가능성에 대한 인식을 제고할 방안과 구성원의 삶의 질과 경제적 만족도를 높일 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 지역의 활성화 정도를 경제적 수준으로만 판단하는 시대는 지났다. 물론 지역의 경제적 수준을 높이는 것도 중요하지만 동시에 지역 구성원들이 그 지역에 정착하기 위한 삶의 질에 대한 만족도를 충족시키는 것 또한 중요하다. 이를 위해서는 지역 구성원들의 요구를 파악하기 위한 많은 대화와 수단이 필요할 것이며, 적극적으로 참여하려는 협력 주체의 의지와 이를 이끌어 내고 결과를 도출해 내려는 추진 주체의 노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

본 연구는 낙후지역의 거버넌스 활성화를 통해 지역개발정책의 실효성을 높이기 위하여 폐광지역을 대상으로 거버넌스에 대한 참여주체별 인식차이를 살펴보고, 거버넌스 형성 영향요인을 분석하였다. 그러나 거버넌스의 참여주체를 다양하게 고려하지 못하였고, 설문조사의 표본의 수가 적다는 한계를 가지고 있다. 또한 사례조사 및 실증 분석을 통해 영향요인을 검증하지 못한 점 또한 한계로 남아, 추후 이를 보완한 연구의 진행이 필요하다.

주1. 거버넌스는 다양한 분야와 목적을 위해 시도되어지고 있으나, 지역발전 분야에서 살펴본 것을 가장 큰 제약 중 하나로 제정의 부족을 꼽을 수 있다. 그러나 폐광지역은 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」에 의해 꾸준히 지원되고 있다. 따라서 제정의 부족으로 인한 제약이 다른 낙후지역에 비해 적고, 재정적 지원에도 불구하고 지역발전의 효과가 미비하기 때문에 폐광지역을 선정하였다. 또한, 크게는 낙후지역의 거버넌스 활성화를 위한 요인을 분석함과 동시에 비슷한 조건 즉, 지역의 제도와 성격이 비슷한 지역들 간의 차이를 살펴보고자 7개의 폐광지역 중 같은 행정구역에 속해있는 강원도의 4개 시군을 대상으로 선정하였다.

인용문헌

References

1. 강현수·김석현·김현호·변창흠·여형범·이정철·정준호·조기현, 2013. 「지역균형발전론의 재구성」, 서울: 사회평론사.
Kang, Hyun-soo, Kim, Seok-hyeon, Kim, Hyōn-ho, Byeon, Chang-Heum, Yeo, Hyeong-Beom, Lee, Jung-hyup, Jeong, Jun-ho and Cho, Ki-Hyōn, 2013. *Reconstruction of balanced regional development theory*, Seoul: Sapyoung Academy.
2. 국토교통부, 2009. 「낙후지역 성장촉진을 위한 지역계획 개선방안」, 경기.
Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs, 2009. *Improvement of the regional plan for growth promotion in underdeveloped areas*. Gyeonggi.
3. 김성주, 2009. “도시계획의 의사결정과정의 거버넌스 형성 요인에 관한 연구: 순천만 보전사례의 과정 분석을 중심으로”, 서울시립대학교. 박사학위논문.
Kim, Seong-Joo, 2009. “Collaborative Governance in the Urban Planning Process”, Ph.D. Dissertation. University of Seoul
4. 김진수·서순탁, 2012. “협력적 거버넌스 관점에서 본 광역행정 사례 분석”, 「국토연구」 74: 93-109.
Kim, Jin-Su and Suh, Soon-Tak, 2012. “An Analysis of the Case of Mass Transportation System Reform in Seoul Metropolitan Area through a Collaborative Governance Perspective”, *The Korea Spatial Planning Review*, 74: 93-109.
5. 김형향, 2006. “로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구”, 「지방정부연구」 10(1): 181-203.
Kim, Hyung-Yang, 2006. “A study on the influential factor of the formation of local governance”, *The Korean Journal of Local Government Studies*, 10(1): 181-203.
6. 민보경, 2004. “지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분당~죽전 도로 연결을 중심으로”, 서

- 울시립대학교 석사학위논문.
- Min, Bo-Gyeong, 2004. "A Study on collaborative governance building for regional development", Master's Degree Dissertation. University of Seoul
7. 서삼석, 2012. "기업도시 거버넌스 구축방안에 관한 연구: 무안기업도시를 중심으로", 전남대학교 박사학위논문.
- Seo, Sam-Seok, 2012. "A Study on the Establishment of Enterprise City", Ph.D. Dissertation. Chonnam National University.
8. 엄미경·한석지, 2004. "농촌개발과 지역거버넌스", 「지역사회학회지」 5(2): 5-23.
- Yeom, Mi-Gyeong and Han, Seok-Ji, 2004. "Local Governance in Rural Development", *Journal of Korean Regional Sociology*, 5(2): 5-23.
9. 이미홍·김두환, 2007. "지역개발 사업에 있어 거버넌스 구축 방안 연구", 「한국사회와 행정연구」 18(2): 213-237.
- Lee, Mi-Hong and Kim, Do-Hwan, 2007. "A Study on Governance Realization in Regional Development", *Korean society and public administration*, 18(2): 213-237.
10. 이호영, 2006. "지역균형발전정책의 한계와 새로운 정책패러다임의 모색", 「경제연구」 24(3): 167-195.
- Lee, Ho-Young, 2006. "A New Look at the Government's Balanced Regional Growth Policy and Proposals for Alternative Approaches", *Journal of Korean National Economy*, 24(3): 167-195.
11. 전영상, 2005. "협력적 거버넌스에 대한 공무원 태도의 결정요인 분석", 건국대학교 박사학위논문.
- Jeon, Young-Sang, 2005. "A Study on the Determinants of Public Servants' Attitude toward Collaborative Governance", Ph.D. Dissertation. Konkuk University.
12. 조만형·김이수, 2009. "협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구", 「한국사회와 행정연구」 20(2): 215-239.
- Cho, Man-Hyung and Kim, Lee-Soo, 2009. "A Empirical Study on Building Cooperative Governance", *Korean society and public administration*, 20(2): 215-239.
13. 한국광해관리공단, 2012. 「폐광지역개발지원에 관한 특별법 효과분석 및 연장 타당성 검토용역」, 서울.
- Mine Reclamation Corporation, 2012. *Effect of special law on coal mine area development support and Extended feasibility study*, Seoul.

Date Received 2014-09-17
 Reviewed(1st) 2014-11-02
 Date Revised 2015-01-30
 Reviewed(2nd) 2015-03-20
 Date Accepted 2015-03-20
 Final Received 2015-04-14