

반환공여구역(캠프마켓) 활용을 위한 네트워크 거버넌스 모형 연구

윤 미*

A Study on the Network Governance Model Using the Returned Area(Camp Market)

Yoon, mi

Abstract : Based on the theory of network governance, this study aims to establish a network governance model and present strategic measures for the use of return donor zones. In a network society, it is difficult for the government to handle complex problems alone, so close cooperation between related agencies has become important. After the return of the USFK base, most of the policies established by the government have not been carried out smoothly, so it is necessary to introduce cooperative network governance. Accordingly, technical statistics were analyzed for camp market business institutions to examine the centrality and structure of network relations (information sharing relationship, idea exchange relationship, civil complaint sharing relationship). As a result of the analysis, the Camp Market Division of Incheon City had the most central role and great influence in the camp market, which was maintained even when the time changed. Currently, it is in the form of a vertical network centered on local governments, but in the future, a horizontal network is suitable to strengthen cooperative relations and must be systematically managed around managers.

키 워 드 : 주한미군 반환공여구역, 네트워크 거버넌스, 캠프마켓, 사회 네트워크 분석, 거버넌스 모형

Key Word : U.S. Forces Korea Returned Honor Zone, Network Governance, Camp Market, Social Network Analysis, Governance Model

1. 서론

현대사회는 네트워크 사회로서 과거 전통적인 계층제(공공부문)와 시장(민간부문)의 경계가 모호해지면서 목표 달성을 위한 네트워크 기반의 협력 체계가 더욱 중요해지게 되었다. 정부 단독으로는 복잡하고 다양한 문제의 해결이 불가능하므로 관계기관 간의 긴밀한 협조체계의 구축이 필요하며, 국가적·사회적인 문제를 해결하고 정부, 시민사회, 시장이 상호작용하는 관계구조를 이루어야 한다(Pierre and Peters, 2000).

이러한 상호관계에 있는 네트워크 참여자들의 공동 목표를 이루기 위해서는 협력 관계의 네트워크가 설계되고 효과적으로 관리되어야 하나 이에 관한 논의는 부족하며, 주로 네트워크의 구조나 특성에만 초점이 맞춰져 있다. 따라서 어떠한 네트워크를 설계하고 관리할 것인지, 전략적 측면에서 어떤 네트워크가 효과적인지에 관한 연구가 필요하다(박치성, 2011).

2002년 한미 연합토지관리계획에 따른 미군기지의 이전으로 인한 지역 침체를 탈피하기 위해 중앙정부는 반환공여구역에 대한 공공정책을 수립하고 있으나 실제로는 원활하게 추진되지 못하는 실정이다. 또한 지금까지의 논의는 반환공여구역의 개발 방향이나 국가의 재정지원, 법·

제도 개선 등에 초점이 맞춰져 있다. 따라서 20년 가까이 해결되지 못하는 반환공여구역과 관련된 문제를 조기에 해결하고 효율적으로 활용하기 위한 대안으로 네트워크 관점에서의 논의와 새로운 네트워크 관리시스템 도입이 시급하다.

캠프마켓 사례에서 반환공여구역의 업무 추진 체계를 살펴보면 중앙정부와 지방정부, 민간 영역 등 다양한 이해관계자들이 복잡한 네트워크를 형성하고 있으나, 이는 체계적으로 설계되지 않은 네트워크로써 유기적인 협력 관계보다는 단편적으로 소통하는 관계에 그치고 있다.

따라서 반환공여구역의 효율적인 활용이라는 정책목표를 성공적으로 달성하기 위해서는 내외부적 환경이나 여건 변화에 대응할 수 있도록 체계적으로 설계된 네트워크의 도입이 시급하다.

이러한 네트워크의 형태나 관리 등을 분석하는 연구는 공공정책 수립과 집행에 관한 효율성을 높이는 수단이 될 수 있다. 최근 반환공여구역의 문제점이 지역사회 전반의 문제로 확대되고 있으나 이를 해결하기 위하여 네트워크 관점에서 해결하고자 하는 논의는 부족한 실정이다. 또한 선행연구들은 주로 단일 네트워크 내 행위자(nodes)와 행위자들 간 관계(ties)의 속성이나 관계구조에서 나타나는 특징들을 밝히는 데에

* 인천대학교 도시과학대학 도시계획·정책학과 박사

만 집중되었다(Ahuja et al., 2012).

따라서 네트워크 관점에서 과거부터 지금까지의 관계기관 간 네트워크 현황을 진단하고 네트워크의 변화와 성과, 효과를 고려한 앞으로의 실행될 네트워크 거버넌스 모형에 관한 연구가 필요한 시점이다.

이에 본 연구에서는 네트워크에 대한 논의를 토대로 2022년 캠프마켓 업무 관계기관을 대상으로 시행한 설문조사 결과와 사회 네트워크 분석 방법을 활용하여 현재까지의 네트워크 구조와 변화를 파악하고, 앞으로 반환공여구역 활용에 관한 네트워크 거버넌스 모형 개발과 함께 네트워크 역할과 책임에 대하여 논의하고자 한다.

2. 이론적 고찰

2.1 거버넌스 이론

2.1.1 협력적 거버넌스

거버넌스는 정부나 행정과 같이 전통적인 개념이 갖는 관료적이고 부정적인 이미지를 대신하여 무엇인가 새롭고 개혁적인 의미를 대표하는 개념으로 사용되고 있다(이명석, 2002).

Pierre & Peters(2000)는 다양한 거버넌스의 개념을 계층, 시장, 네트워크, 공동체라는 제도적 관점에서 정부가 주도하는 구 거버넌스와 파트너십 또는 네트워크가 주도적인 역할을 하는 신 거버넌스로 구분하였다. 특히 신 거버넌스가 네트워크 거버넌스와 공동체 거버넌스의 문제를 해결하는 역할로 가장 역동적인 과정과 조정이라는 점에 주목하였다.

협력적 거버넌스는 널리 네트워크와 같은 개념으로 제3의 사회적 조정 양식으로 사용되기도 하며, 거버넌스, 신 거버넌스, 네트워크 거버넌스 등과 같이 다양한 개념으로 혼용되기도 한다.

Agranoff(2007)는 협력적 거버넌스를 “공공관리 네트워크”라고 부르며, “공공관리 네트워크는 계층체와는 뚜렷하게 구분되지만, 우연히 발생하는 것이 아니라 의도적으로 형성되어 자치적으로 운영되고, 비계층체적인 권위구조에 의존하고, 의사소통 체계를 가진다는 점에서 구조를 갖는 사회문제 해결방식”이라고 한다.

Ansell and Gash(2007)은 협력적 거버넌스를 “하나 혹은 그 이상의 공공기관이 공식적이고, 의견일치를 추구하고, 의도적으로 이루어지는 집합적인 의사결정과 집행과정에서 민간 부문의 이해관계자와의 직접적인 상호작용으로 공공의 문제를 해결하는 것”이라고 정의한다.

또한 거버넌스의 개념은 학문이나 관심 영역에 따라 정책 네트워크, 협력적 거버넌스 등으로 다양하게 불린다. 행정학에서는 새로운 국가 통

치행위나 방식의 국정 관리로 정의되며(김석준, 2000). 정치학에서는 다원적 주체 간의 협력적 통치방식을 의미하고(김정렬, 2000), 사회학에서는 국가나 시장과 구별되는 자연스러운 사회 조정 양식의 원형으로 정의된다(Rodoes, 1996).

Agranoff & McGuire(2001)는 “단일 조직이 해결하기 어려운 공공문제를 해결하기 위해 관련 조직 간 발생하는 조정”으로 정의한다. Goldsmith & Eggers(2004)는 “행위자들이 협력 없이 성취할 수 있는 이상의 공공가치를 생산하는 것”으로 정의한다. Provan & Kenis(2008)는 “세 개 이상의 조직들이 자신의 목적이나 집단적 목적을 달성하기 위해 서로 협력하는 것”으로 정의한다.

네트워크 거버넌스는 행위자 간의 상호관계를 관리하는 것으로 이해할 수 있으며, 상호관계는 시장의 자율적인 조정 능력과 계층체의 목표 추구 활동의 결합으로 효과를 발휘할 수 있다(하명희, 2018).

네트워크 거버넌스는 법적 구속력에 의한 것이 아니라 상호 간 필요에 따라 사회적 계약 형태로 이루어진다(Jones, Hesterly & Bogartti, 1997). 이러한 자율적이며 상호의존적인 관계에 의한 네트워크 거버넌스가 지속성을 유지하면 결과적으로 민주주의와 네트워크 거버넌스는 정당성을 확보하게 된다(Pierre, 2009).

2.1.2 거버넌스 구조의 변화

네트워크 거버넌스는 구조적인 형태와 과정적인 의미를 모두 포괄하기 때문에(Peters, 2000; Pierre, 2000) 두 가지 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 먼저 거버넌스의 구조적인 측면에서는 지역사회 내 행위자들 간 협력관계 체계가 어떻게 구성되는지에 주목하고 있다(Wasserman & Faust, 1999).

Provan & Kenis(2008)는 거버넌스에서 누가 네트워크 관리자 역할을 하는지, 누가 의사결정이나 집행에 대한 책임을 지는지에 초점을 두었다. 그는 네트워크 관리자로서 조직 내 중개자의 존재 유·무 또는 중개자의 위치 등에 따라 네트워크 거버넌스의 형태를 다음과 같이 세 가지 유형(자기관리 네트워크, 주도조직 관리, 네트워크 관리조직)으로 분류하였다.

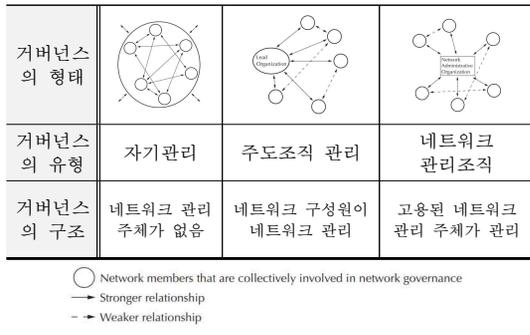


Figure 1. 네트워크 거버넌스 유형과 특징

자료: Provan & Kenis(2008)

네트워크 거버넌스의 세 가지 유형별 특징을 살펴보면 첫 번째, 자기관리 네트워크는 별도의 관리자가 없이 네트워크 참여자들에 의해 자발적으로 운영되는 형태이다. 따라서 참여자 간에 동등한 상태에서 상호작용을 하게 되며, 네트워크의 성공 여부는 참여자들의 참여와 헌신에 따라 좌우된다. 상호 간 신뢰 형성을 바탕으로 목표에 대한 상호 간 합의가 높을 때 네트워크가 효과적이다(하명희, 2018).

두 번째, 주도조직 관리 네트워크는 별도의 리더 조직이 존재하면서 네트워크의 조정 또는 촉진자 역할을 하고, 이들 관리자는 이해당사자 간 공동의 목표 달성을 위해 중요한 역할과 촉진자로서 역할을 한다. 여기서 중개자는 네트워크 내 참여조직들을 연계·조정하므로 중개자 중심의 높은 집중도가 형성된다(하명희, 2018).

세 번째, 네트워크 관리조직은 별도로 고용된 조직이 네트워크 이해당사자들을 조정하고 촉진하는 역할을 한다. 여기서는 참여자들 사이에서 목표에 대한 합의가 상대적으로 높고 신뢰도는 중간 정도 이상으로 형성되었을 때 네트워크가 더 효과적이다. 중개자는 네트워크 외부에 위치하거나 새로 고용되어 네트워크에 편입되는데 이들은 직접 서비스 전달에 참여하기보다는 조정하는 역할에 중점을 둔다(하명희, 2018).

거버넌스의 구조적 측면으로 네트워크 형태에 집중하는 논의들은 네트워크의 형태에 따라 성과가 크게 달라진다고 본다(김준기·이민호, 2006; Provan & Milward, 1995; Johnston & Romzek, 2008).

네트워크 협력의 성과는 밀도, 관계구조에 따라 달라지며, 한번 선택한 거버넌스 구조라 하더라도 이를 유지할 때 성과나 목표 달성이 가능한지를 살펴볼 필요가 있다(박경숙 외, 2022). 네트워크는 구성원의 교체가 빈번하며, 유동적인 속성을 지니고 있어(Rodes, 1997; Newman, 2001)

거버넌스 구조 또한 네트워크에 따라 변화할 것이기 때문이다.

네트워크 거버넌스를 협치, 협력적 거버넌스, 협력적 네트워크 등의 다양한 용어로 사용하고 있지만, 공통적으로는 다양한 기관이나 조직, 이해당사자들이 사회나 공공문제 해결에 참여하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 네트워크의 구조는 환경 및 조직의 운영단계 등 다양한 내외부적인 요인으로 변화 또는 진화하게 된다.

외형적으로는 적절한 네트워크 구조 변화의 필요성을 인지하고 어떤 구조가 적절한지 결정 및 관리해야 하고, 내부적으로는 구조 변화에 따른 관리자와 참여자 역할에 대해서도 고민해야 한다. 네트워크 관리자는 구조의 변화에 따라 관리자 스스로 역할을 조정해야 하는데 참여자와 긴밀한 관계를 유지하면서 관리 강도를 어떻게 유지할지 고려해야 한다.

네트워크 거버넌스의 변화(진화) 이론에서는 자원의존이론, 사회적 교환이론 등을 바탕으로 현재의 행위자 간 관계를 나타내는 요인과 네트워크 구조가 행위자로서 조직의 행위나 결과에 어떤 영향을 미치는지를 분석한다. 2000년대에 들어 네트워크의 효과를 이해하기 위해서는 네트워크 구조와 역동을 이해할 필요성이 논의되기 시작하였다(Ahuja et al., 2012). 네트워크의 행위자, 관계, 구조 등에서 미시적인 변화가 발생하면 전체적인 네트워크 구조가 형성되고 진화하는 과정으로 연결된다(김영춘, 2017).

네트워크의 구조적 속성 변화에 대해서도 알아볼 필요가 있는데 네트워크 진화이론에서는 변화의 방향도 중요하다고 강조한다. 네트워크의 구조에 영향을 미치는 사건으로 네트워크 내 협력이나 권력관계의 변화로 기존 네트워크 관계를 더욱 견고히 하거나 반대로 기존 관계를 거꾸로 거스르는 방향으로 작용할 수 있기 때문이다.

네트워크의 관리는 서로 다른 목표를 가진 행위자들의 전략을 조정하기 위한 것이며, 네트워크 내 상호작용 관리는 네트워크의 활성화, 상호작용의 조정·중개, 상호작용 촉진으로 가능하다.

2.1.3 네트워크 거버넌스에 대한 선행연구

1980년대 이후 수평적 네트워크 내 다수 조직의 상호관계에 관한 연구가 증가하고, 정부에서도 행정부처 간 통합서비스를 위한 협력 프로그램이나 합동 정부 형태로 발전하고 있다(Goldsmith & Eggers, 2004). 국내에서도 정책 수립과정에서 정책 조정이나 새로운 정책 도입 과정으로 네트워크 거버넌스가 논의되기 시작하였다.

이창길(2007)은 중앙부처 상호 간 수평적 네트워크 구조와 특성에 관한 진단을 통해 중앙부처 상호 간 정책 협의와 조정, 새로운 정책 도입과 확산 과정을 분석하였다. 이를 통해 정부 전체 네트워크의 통합적 성과 향상을 기하고 협력과 경쟁, 그리고 권위가 조화로운 균형을 이루는 정부 내부 시스템을 모색하였다.

박경숙 외(2022)는 남양주시 사회복지서비스 조직 간 네트워크 거버넌스의 구조와 변화를 살펴보고 있다. 중앙과 지방의 복지서비스 정책은 지역 사회 중심의 사례관리가 강화되는 환경에 따라 남양주시 공공과 민간 서비스 조직을 대상으로 네트워크를 분석하였다. 이 연구는 네트워크 외부에서 발생한 민관협력과 사례관리 강화로의 정책변화에 순응하는 결과로 Madhavan et al.(1998)의 네트워크 진화이론을 뒷받침하며, 이 연구를 통해 네트워크 연구에서 단순히 구조의 파악보다는 다양한 외부 요인에 따른 네트워크 변화나 진화 과정을 살펴볼 필요성이 제기되었다.

최근 들어 네트워크 거버넌스 모형 구축에 관한 연구가 시작되었다. 김홍렬(2018)은 용산공원 조성에 관계된 거버넌스 구성원을 파악하고 연결망 분석 및 FGI를 통해 네트워크 거버넌스 모형을 구축하고 적용 가능한 대안을 제시하였다. 이 연구는 반환공여구역을 대상으로 사회 네트워크 방법을 활용한 초기 연구 사례로서, 반환공여구역 운영체계에 대한 구체적인 문제점을 도출하고, 대안을 모색하는 방법으로 네트워크 거버넌스를 적용하며 기존 연구의 방향성을 전환하는 계기가 되었다.

이창길(2016)은 네트워크 관점에서 공공기관 거버넌스 모형을 탐색하고, 연구 대상과 분석 단위, 연구 방향 및 분석변수를 제시하였다. 즉 공공기관 관리와 연구가 조직 간 네트워크 관점에서 개별행위자의 성과보다는 네트워크 전체의 성과 향상에 중점을 두며, 정부와 공공기관 또는 공공기관 상호 간의 관계에서 수평적인 접근을 강조하면서 기존 공공기관 관리방식의 전면적이고 개혁적인 변화를 요구하였다. 네트워크 관리자 또는 조정자로서 정부의 역할과 기능의 변화가 필요하며 공공기관 상호 간의 협력 네트워크를 강화해야 한다고 강조하였다.

3. 대상지 현황 및 주요 이슈

3.1 주한미군 반환공여구역 현황

주한미군 공여구역이란 해방 이후 1953년에 체결된 한·미 상호방위조약에 따라 한국 정부가 주한미군에 제공한 기지와 시설, 군사훈련 등을 포함한 미군이 사용권을 가지는 부지를 말한다.

2002년 한·미 양측은 한·미 연합토지관리계획(LPP) 협정을 체결하고, 국토의 균형발전과 주한미군의 안정적인 주둔 여건을 보장 등을 위해 전국에 산재한 미군 기지를 통폐합 및 재배치하기로 합의한다. 서울·부산·인천·춘천 등의 도심 한가운데 위치한 미군기지의 이전은 도시발전의 장애 요소 제거와 재산권 제약 등에 따른 오랜 국민 불만을 해소하는 계기가 되었다.

전국 반환공여구역 80개소 중에서 68개소는 반환이 완료되었고, 12개소는 아직 반환되지 않고 있다. 33개소는 국방부가 자체 활용하거나 원 소유자에 반환되고 실제로 지방자치단체에서 활용할 수 있는 곳은 26개소이다. 그중에서 정상적으로 추진 완료된 곳은 캠프 하야리아(부산)와 캠프 시어즈(의정부), 캠프 캐슬(의정부) 등이며, 대부분은 미개발되고 있어 당초 목적대로의 활용이 지연되고 있다(행정안전부, 2020).

반환공여구역 활용 주체와 추진 절차는 우선 공여구역이 반환되면 토지는 국방부로 귀속되어 국유재산으로 관리되다가 토양정화 이후 매각 등 활용이 가능하다.

반환공여구역의 활용은 사전 준비단계와 개발 단계 등으로 구분할 수 있는데 사전 준비단계(환경조사, 환경정화)에는 국방부, 환경부 등 중앙정부가 중심 역할을 하고, 활용방안 수립 등 개발 단계(활용방안, 개발)에는 지방자치단체가 중심 역할을 한다. 따라서 반환공여구역 활용에서 가장 핵심 주체는 토지소유자·토양정화 책임자인 국방부와 토지매입·활용 주체인 지방자치단체라고 할 수 있다(행정안전부, 2020).

3.2 캠프마켓(Camp Market)

캠프마켓에는 1945년 미군의 주둔이 시작되었으며 2002년 미군기지 이전계획에 의해 2019년 12월경 기지 일부가 반환되었다. 나머지는 국방부와 주한미군 간 환경기초조사를 마치고 토양 오염 정화에 대한 상호 간 합의가 원만히 이루어져야 반환이 성사된다.

인천시 부평구에 주한미군이 대규모로 주둔하던 당시에 대규모로 형성되었던 에스컴시티가 해체(1973년)된 이후 반환되는 미군기지는 우리 정부의 주택 정책에 따라서 대부분 주거 용지로 활용되었다. 캠프마켓은 국내 유일의 미군 제빵공장이 계속 운영(2021년 9월까지)되면서 보안과 통신부대, 소방서 등이 함께 잔류하였기 때문에 가장 마지막까지 미군이 주둔하였다.

현재 캠프마켓을 둘러싸고 미군기지 반환, 토양오염 조사 및 토양정화작업, 토지매입, 발전종합계획 및 도시관리계획 변경, 공원기본계획 등 다양한 업무가 활발히 추진되고 있다.

인천시와 시민들은 전체 면적 60만4,938㎡에 시민들이 원하는 대규모 공원과 문화시설 등을 조성하여 주민들을 위해 공공목적으로 활용하기로 하였다. 구체적인 활용계획은 다양한 공론화 과정을 거쳐 시대적 요구에 부합되도록 기능 확충과 효율적인 활용방안을 모색하고 있다. 2021년 인천시가 발표한 ‘캠프마켓 미래 10년 로드맵’에 따르면 캠프마켓이 완전히 반환되면 행정절차 등을 거쳐 2030년경 공원 조성을 완료하는 계획이다.

3.2 시기별 이슈와 갈등

3.2.1 시기별 이슈

캠프마켓 내에는 주한미군기지 반환지연, 토양오염 문제, 역사·문화의 보존, 반환토지 활용방안 등 다양한 이슈가 공존한다. 주요 사건이나 이슈가 발생할 때마다 시민들과 시민단체, 지역 정치인, 지방자치단체 등을 중심으로 네트워크가 유기적으로 작동하면서 사회문제에 적절히 대응해 왔다고 평가된다.

캠프마켓 네트워크의 변천 과정을 시기별로 살펴보면, 반환 운동기(1980년대~2000년 초반)에는 시민단체들이 주체가 되어 반환 운동이 전개되면서 반환에 대한 명분을 찾아 반환 시기를 앞당기는 데 큰 역할을 하였다. 반환 추진기와 환경 치유기에는 환경부, 국방부 등의 중앙부처를 중심으로 반환 협상과 환경정화 업무가 추진되었다.

앞으로 본격적인 공원 조성 기본방향을 설정하고 구체적인 도입시설 등에 대한 논의를 위하여 시민과 전문가들로 구성된 네트워크가 활발히 작동되어야 할 시기가 도래하고 있다. 캠프마켓 반환·활용 과정과 시기별 이슈를 정리하면 다음과 같다.

Table 1. 캠프마켓 시기별 이슈

I. 애스컴 시티 해체 및 캠프마켓 잔존기(1971~2021)
<ul style="list-style-type: none"> - 1971~1973 애스컴시티 해체(기지 대폭 축소) (대부분 폐쇄 이후 자산처리소, 55헌병 중대, 제빵공장 유지) - 2021. 9. 캠프마켓 제빵공장 운영 중단 및 팅택 기지로 이전 - 2021. 10. 캠프마켓 미군 철수 및 기지 완전 폐쇄
II. 반환 운동기(1980~2000년 초반)
<ul style="list-style-type: none"> - 1980년대 미군 감축 및 환경오염 이슈 기반하여 미군 철수 주장 - 1996. 9. 우리땅 되찾기 및 시민공원 조성 인천시민회의 발족 - 1997. 3. 부평미군부대 공원화추진시민협의회 발족 - 1999. 5. 클린턴, 김대중 대통령에 편지보내기, 경기대회 (기지 반환, 쓰러기장 폐쇄 요구 등) - 2000. 5. 부평 미군기지 되찾기 인천시민회의 릴레이 농성 - 2000년 SOFA 개정 및 부평 미군부대 이전을 위한 인간띠 잇기 대회 추진본부 결성 - 2001. 5. 부평권리선언 운동본부, 미군기지시민감시사업

III. 반환 추진기(2002~2023)
<ul style="list-style-type: none"> - 2002. 3. 한미 연합토지관리계획 협정(한미 양측) - 2006. 6. 미군공여구역법 제정(행정안전부) - 2007~2008 부지 활용방안에 대한 주민 여론조사(부평구) - 2008. 발전종합계획 수립(인천시) - 2009. 2. 발전종합계획 확정(행안부) - 2012. 2. 캠프마켓 시민참여위원회 발족(인천시) - 2019. 12. 캠프마켓 부분 반환(A, B구역)

IV. 환경 치유기(2016~2024)
<ul style="list-style-type: none"> - 2016.~2017 환경기초조사(환경부) - 2017. 국내 다이옥신 정화기준 마련 착수(환경부) - 2017. 환경조사 결과에 대한 주민설명회 개최(환경부) - 2018. 주민 공청회(다이옥신 정화기준 발표) - 2019. 6. D구역 환경정화 착수(국방부) - 2020. 10. B구역 환경정화 착수(국방부) - 2021. 11. A구역 다이옥신 정화 완료(국방부) - 2022. 2. D구역 환경기초조사 착수(환경부)

V. 활용 준비기(2017~2024)
<ul style="list-style-type: none"> - 2017.~2023: 캠프마켓 시민생각 찾기 - 2020. 10. 캠프마켓 야구장부지 시민개방 - 2021. 11. 시민 소통 공간(캠프마켓 오늘&내일) 개소 - 2022. 3. 인천시민 대토론회 개최 - 2022. 4. 발전종합계획 공청회 및 마스터플랜 용역 착수

3.2.2 토양오염 및 환경정화

2002년 미군 측은 기지 이전하기 전까지 토양오염을 해소하기로 약속했으나, 제대로 이행되지 않았으며 당시에는 환경오염 기준도 모호하고, 치유책임도 명확하지 않았다. 한국 정부의 오염조사 요구를 미군 측이 거부하면서 장기간 반환이 지연되자 오염 치유 비용을 한국 정부가 우선 부담하고 향후 정산하는 방법을 택했다.

2017년 환경부 조사 결과, 캠프마켓 내 다량의 다이옥신이 발견되었고, 토양 오염도가 우려기준을 초과했다. 이에 많은 시민·사회단체들은 기자회견을 열고 토양정화를 촉구하였다.

환경부 발표 이후 다이옥신 정화기준에 대한 논란이 불거지자 국방부는 2018년 민·관 협의회를 출범시키고 합리적인 논의를 거쳐 정화 목표와 정화 방법, 과학적인 검증 절차 등 기준을 마련하였다. 국방부는 2019년 정화작업에 착수해 30개월에 걸쳐 다이옥신류 오염토를 목표치보다 낮은 농도로 정화하는 데 성공하였다.

이는 민·관 협력을 통해 토양오염을 완전히 제거 정화한 국내 최초의 성공사례로 손꼽힌다.

3.2.3 역사 보존과 환경정화 간 갈등

용산미군기지, 부산 하야리아, 캠프마켓 등의 역사는 일제 강점기로부터 시작된다. 캠프마켓 주변 일대는 1910년대 육군연습장으로 쓰이다가

한국전쟁 이후에는 미군이 사용하면서 약 80년간 외국군대 주둔과 근대 역사의 흔적이 남아 있게 되었다. 문화재청은 역사 보존을 위하여 일제 강점기에 축조된 다수의 근대건축물 존치를 권고하였으나 국방부는 완전한 토양정화를 위해서는 반드시 오염된 건축물의 철거가 필요하다는 입장이다. 이 문제는 역사 보존과 완전한 토양정화를 두고 입장을 달리하는 시민, 시민단체 간의 갈등으로 번지게 되었다.

제도적으로 역사적 보존 가치가 있다라도 이에 적용할 수 있는 정화공법이나 보존방안, 비용 부담 주체 등에 대하여 법적으로 명확한 기준이 마련되지 않아 중앙부처와 중앙부처 간, 중앙부처와 인천시 간 그리고 시민과 시민단체 간 갈등이 갈수록 심화되었다. 오랜 갈등과 논란 끝에 국방부는 오염된 건축물에 대한 철거 결정을 내렸고, 인천시는 기록화 등을 통해 역사적 가치를 보존하는 방안을 택했으나 시민단체의 강력한 항의와 반대에 따라 철거작업이 중단되기를 여러 번 반복되면서 학계까지 나서서 해결방안을 모색하고 있다.

4. 캠프마켓 공원조성 네트워크 분석

4.1 분석 틀

본 연구의 목적은 다양한 사회 구성원 간 체계적인 네트워크 거버넌스를 구축하여 반환공여구역 활용에서 나타나는 사회문제를 해소하고 지역발전을 위한 자원으로 잘 활용될 수 있도록 뒷받침하는 것이다. 따라서 각 사회 구성원이나 관계기관으로 이루어진 네트워크의 구조와 상호관계를 정확히 진단할 필요가 있으므로 다음과 같이 분석의 틀을 설정하였다.

특히 정부를 중심으로 한 반환공여구역의 활용은 중앙정부, 지방정부, 시민단체 등의 민간 영역이 동등한 지위로 참여하면서 공동으로 문제 해결을 위한 합의에 도달할 수 있는 수평적인 형태의 네트워크 거버넌스 모형이 채택되도록 하였다.

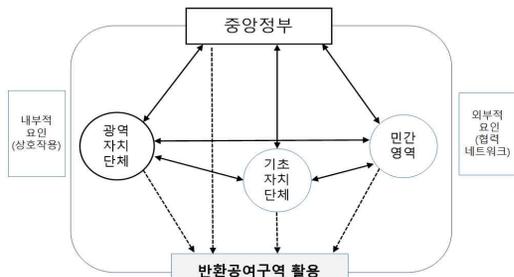


Figure 3. 분석의 틀

4.2 자료수집과 분석 방법

4.2.1 자료수집

네트워크 관계 데이터를 수집하기 위한 설문 설계는 네트워크 구조와 변화를 시기별로 파악하기 위하여 연구목적에 부합되도록 사업 초기와 중기단계로 나누어 설계하였다.

반환공여구역 관계기관의 책임자(담당자)를 대상으로 근무지, 근무 경력 및 업무영역 등을 설문 문항에 포함하고 사회 연결망 조사를 위한 문항은 3가지 차원(정보 공유 관계, 아이디어 교환 관계, 민원 공유 관계)으로 구성하였다.

네트워크 분석에 사용하는 관계 데이터 측정의 신뢰성과 타당성을 최대한 확보하기 위하여 혼합조사 방법을 이용하였다. 또한 설문조사 시에는 관계기관 리스트를 사전에 제시하여 주요한 기관을 누락시키는 오류를 줄이고자 하였다. 또한 대표성있는 응답자를 가려내기 위해 업무 경력 등을 기준으로 사전 데이터 처리를 하였다.

4.2.2 네트워크 분석 방법

정량적 기법인 네트워크 분석을 위하여 설문 조사를 통하여 노드의 기본 속성 데이터를 수집·분석하였다. 사회 네트워크 분석 도구인 소프트웨어 Netminer 4.0을 활용하여 다양한 유형의 관계 및 비 관계성 데이터에 관한 식별 표현, 통계, 시각화 등을 실시하였다.

주요 네트워크 분석은 3가지 관계(정보 공유 관계, 아이디어 교환 관계, 민원 공유 관계) 차원에서 네트워크 내 중심성을 파악하였다. 그리고 복잡한 네트워크 행위자를 그룹화하여 블록 모델링 기법을 활용한 네트워크 관계구조의 변화과정을 살펴보고, 시기별로 네트워크의 구조가 어떻게 변화하는지 알아보기 위하여 QAP 상관관계(상관성) 분석을 수행하였다.

4.3 분석 결과

4.3.1 네트워크의 기초분석

캠프마켓 공원조성 네트워크 관계가 ‘지금까지(as-is)’와 ‘앞으로는(to-be)’ 어떻게 달라지는지 변화를 살펴보기 위해 사업 초기 단계(주한미군기지 반환 시기)와 사업 중기단계(공원조성 준비시기) 네트워크의 구조를 비교하였다.

본 연구에서 네트워크의 측정 관계로 설정한 정보 공유 관계, 아이디어 교환 관계, 민원 공유 관계간 연결 링크 수(Links), 평균 연결 정도, 상호성, 군집 계수, 평균 거리, 직경, 고립된 노드의 수 등의 기술적 통계량을 분석하였다.

Table 2. 네트워크 기본 속성의 기술 통계량

구분	링크수	평균 연결정도	상호성	근접화 계수	평균거리	
사업 초기	정보 공유	63	3.222	0.300	0.653	1.971
	아이디어	54	2.722	0.366	0.642	2.413
	민원 공유	31	1.722	0.192	0.467	2.182
사업 중기	정보 공유	61	3.111	0.235	0.591	2.088
	아이디어	56	2.833	0.234	0.518	2.010
	민원 공유	27	1.389	0.217	0.345	2.160

분석 결과, 사업 초기에 연결 링크 수는 정보 공유 관계에서 가장 높아 소통이 활발하게 일어남을 알 수 있으며, 민원 공유 관계는 상대적으로 낮으므로 소통이 덜 되는 것으로 나타났다. 평균 거리를 통해 살펴본 상호작용의 발달은 초기에는 정보 공유 > 민원 공유 > 아이디어 교환 순이며, 중기에는 아이디어 교환 > 정보 공유 > 민원 공유 순이다.

네트워크 기초분석을 통해 나타난 캠프마켓 공원조성 네트워크 거버넌스의 구조는 단일한 중개자가 네트워크 내에 존재하면서 다수의 참여조직을 연계·조정하는 형태를 보이므로 Provan & Kenis(2008)의 주도조직 관리 네트워크(lead organization network)에 가까우며, 소수의 중개자 역할은 인천시(캠프마켓과)와 국방부 등으로 볼 수 있다. 네트워크 기본 속성 분석에서는 사업 중기로 이동할수록 아이디어 교환 관계에 있어 더 활발한 소통이 필요한 것으로 나타났다. 캠프마켓 공원조성 네트워크 구조의 기본 속성을 시각화한 내용은 다음과 같다.

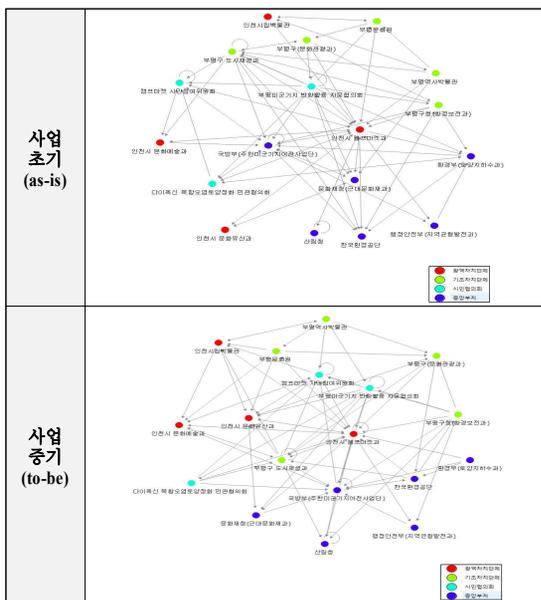


Figure 3. 네트워크 기본 속성의 시각화

4.3.2 네트워크의 중심성 분석

중심성은 사회 네트워크에서의 개인이 가지는 권력과 영향력이라는 개념으로 개발되었으며, 사회 네트워크 분석에서 가장 많이 사용된다. 사회 네트워크 내 행위자(노드)의 중심성은 “한 행위자가 전체 네트워크에서 중심에 위치하는 정도를 표현하는 지표”로 간단히 정의할 수 있다. 즉 사회 네트워크에서 핵심 인물이 누구인지를 확인하는 데 사용된다(이수상, 2012).

네트워크 내에서 어떤 중심적인 역할을 하는지는 중심성 유형에 따라 다르게 나타나며, 본 연구에서는 연결정도 중심성(Degree Centrality), 근접 중심성(Closeness Centrality), 매개 중심성(Betweenness Centrality), 페이지랭크 중심성(Pagerank Centrality)을 분석하였다.

분석 결과를 종합해 볼 때, 사업 초기와 중기 단계 모두 인천시 캠프마켓과가 중심 조직으로 나타났는데 이는 전담 조직으로서 토지매입, 공원 조성계획, 도시계획, 예산 확보, 공사 등 업무를 직접 수행하면서 다른 관계기관들과 협력 관계에 있기 때문이다. 또한 중기단계는 기지 반환과 환경정화가 완료되고 본격적인 개발을 준비하는 시기로 정책결정권자인 인천시 캠프마켓과의 역할은 더욱 커지는 것으로 풀이된다.

중심성 분석을 통해 나타난 캠프마켓 공원조성 네트워크 거버넌스의 형태(구조)도 사업 초기와 중기단계에서 모두 단일(소수)한 중개자에 의한 주도조직 관리 네트워크(lead organization network) 유형에 가깝다.

1) 정보 공유 관계

정보 공유 관계에서의 중심성 분석 결과, 인천시 캠프마켓과는 시기와 상관없이 가장 중심적인 역할을 하며, 사업이 본격화되는 중기단계로 이동할수록 중심 역할이 강화되고 영향력도 더욱 커지는 것으로 나타났다.

반면, 하위조직들의 중심성은 시기에 따라 많은 변화가 생기는 것으로 보아 시기별 네트워크의 구조에 많은 변화가 발생됨을 알 수 있다.

초기 단계 정보 공유 관계의 중심성은 인천시 캠프마켓과와 국방부가 연결정도·근접·페이지랭크 중심성에서 각각 1순위, 2순위를 차지하며 중심적인 역할을 하는 것으로 나타났다. 유형별로는 연결 정도 중심성은 캠프마켓과가 가장 큰 값(0.941)으로 1순위, 국방부가 큰 값(0.647)으로 2순위를 차지했는데 연결정도 중심성이 높다는 것은 네트워크 내 직접 연결되는 노드 수가 많다는 것으로 영향력이 큰 노드이다.

캠프마켓과는 반환부지 활용 전담기관으로서 관계기관들로부터 정보를 얻기 유리한 위치에

있고, 보유한 많은 정보를 다른 기관과 공유하면서 연결정도 중심성이 더욱 높아짐은 물론 영향력이 가장 큰 것으로 해석된다. 다음으로 국방부는 미군기지 반환과 환경정화 책임자이자 국유재산의 관리 주체로서 네트워크 내 주도적인 위치에 있다. 이들 기관은 다양한 업무 과정에서 많은 정보를 보유하게 되므로 정보 공유 관계에서 영향력이 가장 크다.

근접 중심성은 부평미군기지 활용자문협의회(1순위)와 부평구 도시재생과(2순위)가 큰 값을 나타냈는데 이들은 기초자치단체에 소속된 노드로서 지역사회 이슈나 사건을 신속하게 접할 수 있기 때문으로 해석된다.

매개 중심성은 정보 전달을 매개하거나 통제할 수 있는 영향력을 가지며, 네트워크 내에서 소통을 중개할 수 있는 위치에 있는 노드이며, 매개 중심성은 한 노드가 네트워크 내 노드들 사이에 위치하는 정도를 측정하는 데 이 위치에 있는 사람(기관)은 정보 흐름을 통제하는 데 큰 영향력을 가질 수 있다. 따라서 매개 중심성이 높으면 중개자나 문지기의 역할을 한다고 볼 수 있다(이수상, 2012).

매개 중심성 분석에서 인천시 캠프마켓과(1순위)와 국방부(2순위), 문화재청(3순위)이 큰 값을 나타냈는데 이들은 사업관련 정보 전달이나 확산을 통제하는 기능과 중개자로서 역할이 가능한 중요한 위치로 보아야 하며, 캠프마켓 공원 조성 네트워크 간 활발한 정보 공유가 이루어지면 이들 기관의 중개자 역할이 중요하다.

사업 중기단계 정보 공유 관계의 중심성 분석 결과, 인천시 캠프마켓과는 연결 정도·근접·매개·페이지랭크 중심성에서 가장 큰 값을 나타냈다. 연결 정도 중심성은 인천시 캠프마켓과가 가장 월등히 큰 값으로 1순위를 차지하고 2순위, 3순위는 국방부, 캠프마켓 시민참여위원회 순이다.

사업 초기에는 두각을 보이지 않던 부평구 도시재생과(4순위)와 인천시 문화유산과(5순위)의 연결 노드 수가 증가하면서 연결 정도 중심성이 크게 상향되었다. 문화유산과의 경우 다수의 기존 근대건축물을 어떻게 활용할지 논의하는 과정에서 정보 공유가 활발해지면서 관련 기관들의 영향력도 커졌다.

매개 중심성은 인천시 캠프마켓과가 가장 큰 값(1순위)을 나타내며, 중기단계에도 정보 전달을 매개하고 통제할 수 있는 중개자 역할을 하는 것으로 나타난다. 초기에 국방부나 문화재청, 한국환경공단 등 중앙부처의 매개 중심성이 높았다면, 중기단계에는 부평문화원, 시민참여위원회, 인천시립박물관 등 지방자치단체나 지역 내에서 활동 기관을 중심으로 변화하는 양상을 포

착하였다.

Table 3. 네트워크 중심성 분석 결과(정보 공유 관계)

순위	연결 중심성		근접 중심성(의향)		매개 중심성		
	기관명	중심값	기관명	중심값	기관명	중심값	
사업 초기	1	인천시 캠프마켓과	0.941	부평미군기지 활용자문협의회	0.501	인천시 캠프마켓과	0.327
	2	국방부	0.647	부평구 도시재생과	0.452	국방부	0.122
	3	한국환경공단	0.294	인천시 캠프마켓과	0.42	문화재청	0.066
	4	캠프마켓 시민참여위원회	0.294	부평역사박물관	0.401	한국환경공단	0.05
	5	문화재청	0.235	부평문화원	0.384	다이옥신 복합오염토정화 민간협의회	0.043
	6	다이옥신 복합오염토정화 민간협의회	0.176	부평구 문화관광과	0.382	부평구 문화관광과	0.029
	7	환경부	0.118	인천시립박물관	0.376	부평구 도시재생과	0.028
	8	부평구 도시재생과	0.118	국방부	0.346	부평문화원	0.024
	9	부평구 환경보건과	0.118	인천시 문화예술과	0.324	부평역사박물관	0.018
	10	부평구 문화관광과	0.118	문화재청	0.31	행정안전부	0.0
사업 중기	1	인천시 캠프마켓과	0.824	인천시 캠프마켓과	0.497	인천시 캠프마켓과	0.482
	2	국방부	0.412	부평미군기지 활용자문협의회	0.49	부평문화원	0.108
	3	캠프마켓 시민참여위원회	0.353	부평구 도시재생과	0.414	캠프마켓 시민참여위원회	0.089
	4	부평구 도시재생과	0.294	부평문화원	0.414	인천시립박물관	0.08
	5	인천시 문화유산과	0.235	다이옥신 복합오염토정화 민간협의회	0.412	국방부	0.054
	6	한국환경공단	0.176	인천시 문화예술과	0.398	부평구 도시재생과	0.035
	7	인천시 문화예술과	0.176	환경부	0.396	인천시 문화예술과	0.023
	8	인천시립박물관	0.176	부평구 문화관광과	0.382	행정안전부	0.017
	9	문화재청	0.118	인천시립박물관	0.368	인천시 문화유산과	0.015
	10	행정안전부	0.118	문화재청	0.368	문화재청	0.014

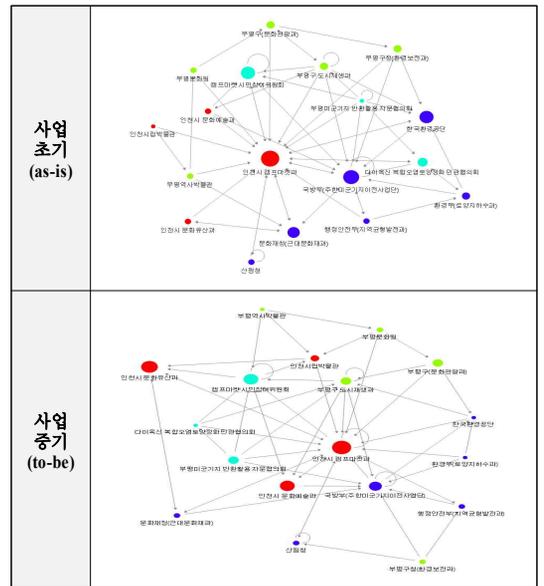


Figure 4. 네트워크 중심성의 시각화(정보 공유 관계)

2) 아이디어 교환 관계

사업초기 단계 아이디어 교환관계에 대한 중심성 분석 결과, 인천시 캠프마켓과가 연결 정도 중심성, 근접 중심성, 매개 중심성, 페이지랭크 중심성에서 1순위로 가장 중심조직으로 확인되었다. 연결정도 중심성은 인천시 캠프마켓과가 가장 큰 값(0.824)으로 1순위를 차지하고, 2순위는 국방부(0.353), 3순위(0.294)는 캠프마켓 시민참여위원회가 차지한다.

연결 중심성이 높다는 것은 직접 연결되는 노드 수가 많고 영향력이 크다는 것을 의미하는데 인천시는 시민참여를 통한 활용방안 마련을 위해 시민참여위원회 이외에도 다양한 기관들과 아이디어를 교환하고 정책에 반영코자 하였다. 한편 국방부는 기지 반환과 토양정화 업무를 총괄하면서 다양한 기관들과 아이디어를 교환하면서 네트워크 내 영향력을 키웠다.

근접 중심성은 인천시 캠프마켓과(1순위), 부평구 문화관광과(2순위)로 나타났는데 이들 기관은 공원 조성, 문화시설 건립 등의 업무를 직접 수행하면서 새로운 아이디어를 가장 신속하게 전달받거나 접근 가능한 위치에 있기 때문이다.

매개 중심성은 인천시 캠프마켓과(1순위), 국방부(2순위), 인천시립박물관(3순위) 순으로 나타났는데 매개 중심성이 높은 경우 다른 노드와 네트워크의 구축에 있어 중개자 역할을 하므로 정보의 흐름을 통제하는 영향력을 발휘하며 소통을 매개하는데 중요한 위치에 있는 것으로 확인되었다.

사업 중기 아이디어 교환 관계의 중심성 분석 결과, 인천시 캠프마켓과가 연결 정도 중심성, 근접 중심성, 매개 중심성, 페이지랭크 중심성에서 가장 큰 값을 나타냈다. 중기단계에도 인천시 캠프마켓과가 네트워크 내 강한 영향력을 발휘하면서 중심 역할로 나타났다.

정부 공유 관계와 마찬가지로 아이디어 교환 관계의 네트워크 구조에서도 인천시 캠프마켓과를 제외한 하위조직들의 순위에 변화가 생겼다. 초기에는 두각을 보이지 않던 인천시 문화유산과 및 문화예술과, 부평구 문화관광과 등의 공원에 대한 이들 기관들의 아이디어가 주목받으면서 영향력도 커지게 된다.

주목할 만한 변화는 모든 중심성에서 상위권을 유지해온 국방부가 아이디어 교환 관계에서는 5순위로 낮아졌으며, 이는 추진 단계상 미군기지 반환이나 환경정화 작업이 완료됨에 따라 국방부와 아이디어 교환 관계가 축소됨을 알 수 있다. 여기서 네트워크의 구조가 변화하거나 진화하고 있음을 확인할 수 있다.

매개 중심성에서도 인천시 캠프마켓과가 가장 중요한 중개자로 나타났으며 전담 조직을 제외

한 하위조직들의 중심성에는 변화를 보인다. 사업 초기에는 국방부, 한국환경공단 등 환경관련 기관의 중심성이 높은 반면, 중기에는 인천시 문화유산과(2순위), 부평미군기지 반환활용자문협의회(3순위), 시민참여위원회 등 지역을 기반으로 활동하는 기관들의 중심성 향상이 눈에 띈다.

아이디어 교환 관계에서 눈에 띄는 기관은 인천시 문화유산과로 초기 중심성이 높지 않다가 중기로 갈수록 점차 높아지는데 기존 건축물에 대한 역사적 가치가 논의되면서 역할이 중요해지는 것으로 풀이된다.

전체적으로는 인천시가 활용방안에 대한 시민과의 소통을 강화하면서 부평미군기지 반환·활용 자문협의회, 시민참여위원회 등의 중심성이 초기보다 높아졌다.

Table 4. 네트워크 중심성 분석 결과(아이디어 교환)

순위	연결 중심성		근접 중심성(의향)		매개 중심성		
	기관명	중심값	기관명	중심값	기관명	중심값	
사업 초기	1	인천시 캠프마켓과	0.824	인천시 캠프마켓과	0.461	인천시 캠프마켓과	0.569
	2	국방부	0.353	부평구 문화관광과	0.407	국방부	0.190
	3	캠프마켓 시민참여위원회	0.294	부평미군기지 활용 자문협의회	0.389	인천시립박물관	0.154
	4	부평구 도시재생과	0.176	국방부	0.384	한국환경공단	0.126
	5	인천시 문화예술과	0.176	한국환경공단	0.384	부평구 환경보전과	0.059
	6	인천시립박물관	0.176	인천시립박물관	0.36	인천시 문화유산과	0.055
	7	부평문화원	0.176	문화재청	0.36	부평역사박물관	0.048
	8	인천시 문화유산과	0.118	다이옥신 복합오염토 정화 민간협의회	0.349	부평구 도시재생과	0.023
	9	한국환경공단	0.118	부평구 도시재생과	0.339	부평문화원	0.015
	10	다이옥신 복합오염토 정화 민간협의회	0.118	부평문화원	0.339	문화재	0.0
사업 중기	1	인천시 캠프마켓과	0.882	인천시 캠프마켓과	0.446	인천시 캠프마켓과	0.425
	2	인천시 문화유산과	0.353	부평미군기지 활용 자문협의회	0.403	인천시 문화유산과	0.088
	3	캠프마켓 시민참여위원회	0.294	한국환경공단	0.398	부평미군기지 활용 자문협의회	0.064
	4	인천시 문화예술과	0.294	부평구 환경보전과	0.398	캠프마켓 시민참여위원회	0.048
	5	국방부	0.235	부평구 문화관광과	0.385	문화재청	0.034
	6	부평구 도시재생과	0.176	문화재청	0.385	부평구 문화관광과	0.031
	7	부평미군기지 활용 자문협의회	0.176	부평구 도시재생과	0.385	부평구 도시재생과	0.025
	8	부평구 문화관광과	0.176	인천시 문화유산과	0.385	행정안전부	0.022
	9	인천시립박물관	0.118	다이옥신 복합오염토 정화 민간협의회	0.382	부평문화원	0.012
	10	부평문화원	0.059	인천시립박물관	0.368	국방부	0.011

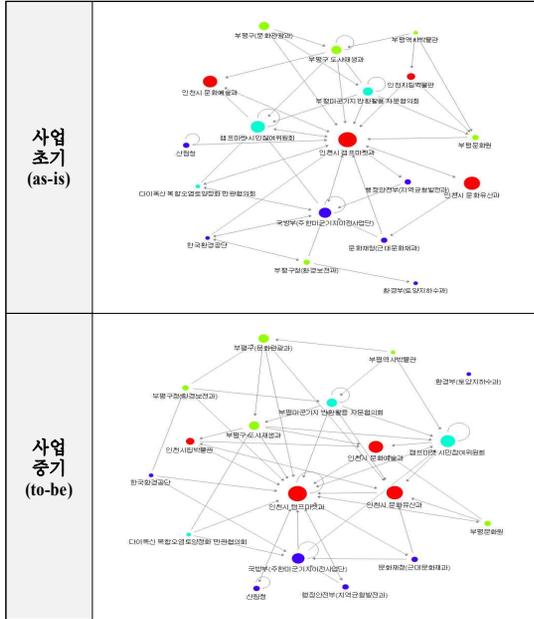


Figure 5. 네트워크 중심성의 시각화(아이디어 교환 관계)

3) 민원 공유 관계

사업초기 단계 민원 공유 관계에 대한 중심성 분석 결과, 인천시 캠프마켓과와 국방부가 모든 중심성에서 가장 높은 순위를 차지하면서 중심 조직으로 확인되었다. 캠프마켓과는 연결 중심성과 매개 중심성 1순위, 근접 중심성과 페이지랭크 중심성 2순위로 큰 값을 나타냈다.

국방부는 페이지랭크 중심성(1순위)이 가장 높고, 연결 중심성과 매개 중심성은 2순위로 높다. 사업 초반에는 기지 반환과 토양 정화가 중점적으로 추진되면서 국방부, 환경부 등이 민원 공유 네트워크를 형성한 것으로 볼 수 있다.

사업 중기단계 민원 공유 관계에 대한 중심성 분석 결과, 인천시 캠프마켓과가 연결 정도 중심성, 매개 중심성, 페이지랭크 중심성에서 가장 큰 값(1순위)으로 강한 영향력을 나타냈다.

사업 초기 가장 중심 조직이던 인천시 캠프마켓과는 중기단계에도 다양한 민원을 종합적으로 관리하면서 여전히 중심적이고 영향력이 큰 것으로 나타났다.

반면, 사업 중기에는 환경정화 관련 기관들의 중심성이 눈에 띄게 약해지고, 부평구 도시재생과, 부평미군부대 반환·활용자문협의회의 등 지역 기반 기관들의 영향력이 강화되었는데 이를 통해 하위조직들의 네트워크 구조가 크게 변화하는 양상을 살펴볼 수 있다.

Table 5. 네트워크 중심성 분석 결과(민원 공유 관계)

순위	연결 중심성		근접 중심성(의향)		매개 중심성		
	기관명	중심 값	기관명	중심 값	기관명	중심 값	
사업 초기	1	인천시 캠프마켓과	0.412	부평미군기지 활용자문협의회	0.392	인천시 캠프마켓과	0.173
	2	국방부	0.294	인천시 캠프마켓과	0.314	국방부	0.077
	3	문화재청	0.294	부평구 환경보전과	0.269	한국환경공단	0.067
	4	부평구 도시재생과	0.176	부평구 도시재생과	0.269	부평구 환경보전과	0.046
	5	한국환경공단	0.176	국방부	0.251	캠프마켓 시민참여위원회	0.043
	6	캠프마켓 시민참여위원회	0.118	캠프마켓 시민참여위원회	0.235	부평구 도시재생과	0.041
	7	부평구 환경보전과	0.118	다이옥신 복합오염토정화 민관협의회	0.227	문화재청	0.031
	8	환경부	0.118	산림청	0.227	다이옥신 복합오염토정화 민관협의회	0.001
	9	인천시 문화예술과	0.059	한국환경공단	0.209	인천시 문화유산과	0
	10	다이옥신 복합오염토정화 민관협의회	0.059	인천시 문화예술과	0.209	부평미군기지 활용자문협의회	0
사업 중기	1	인천시 캠프마켓과	0.471	부평미군기지 활용자문협의회	0.318	인천시 캠프마켓과	0.197
	2	캠프마켓 시민참여위원회	0.235	인천시 캠프마켓과	0.314	부평구 도시재생과	0.088
	3	국방부	0.176	부평구 환경보전과	0.28	캠프마켓 시민참여위원회	0.077
	4	문화재청	0.176	부평구 도시재생과	0.251	국방부	0.026
	5	부평구 도시재생과	0.118	캠프마켓 시민참여위원회	0.251	문화재청	0.026
	6	인천시 문화유산과	0.118	국방부	0.235	인천시 문화예술과	0.006
	7	인천시 문화예술과	0.059	다이옥신 복합오염토정화 민관협의회	0.227	인천시 문화유산과	0.004
	8	인천시립박물관	0.059	부평구 문화관광과	0.227	산림청	0.004
	9	산림청	0.059	문화재청	0.198	한국환경공단	0
	10	한국환경공단	0	인천시 문화예술과	0.188	부평구 환경보전과	0

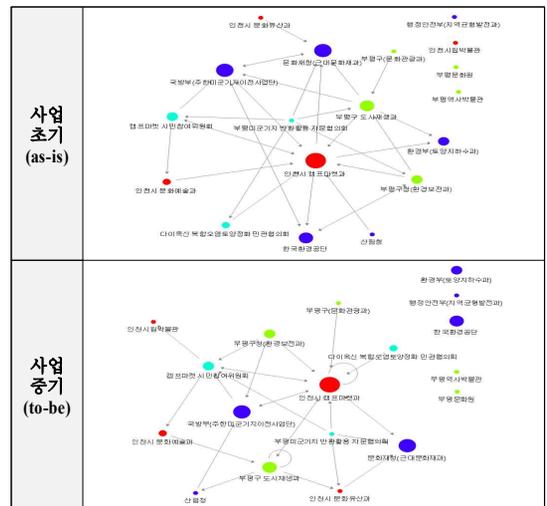


Figure 6. 네트워크 중심성의 시각화(민원 공유 관계)

4.3.3 그룹 간 관계구조의 분석(블록 모델링)

네트워크 행위자 그룹(군집) 간 관계구조가 시기에 따라 어떻게 달라지는지 변화과정을 살펴

보았다. 관계기관을 유형별로 그룹화하고 블록 모델링 기법으로 분석한 결과, 사업 초기에는 중앙부처와 직접적인 연결 관계가 많다가 사업 중기에는 인천시와 직접 연결되는 관계로 전환되는 양상을 확인할 수 있었다.

이는 초기 단계에 미군기지의 반환이나 환경정화 작업 등이 주로 중앙부처 중심으로 추진되다가 점차 부지의 활용 주체인 지방자치단체 중심으로 사업의 추진 주체가 변화하는 것으로 나타났다. 분석 결과를 통해서 네트워크 그룹 간 관계의 변화를 직접 확인할 수 있다.

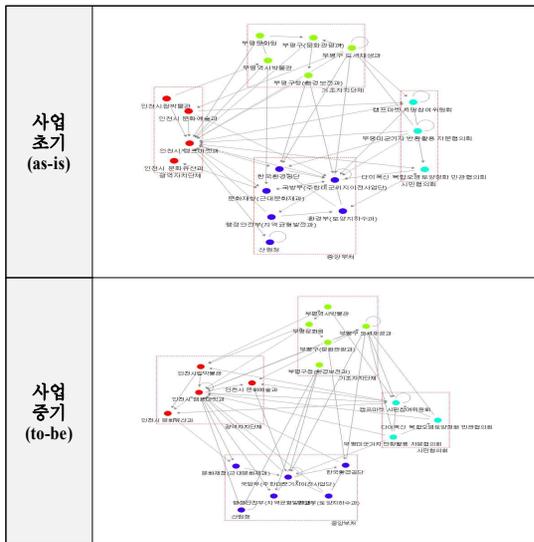


Figure 7. 네트워크 그룹 간 관계구조의 이미지 그래프

4.3.4 네트워크 구조의 상관관계 분석(QAP 상관분석)

시기별 캠프마켓 공원조성 네트워크의 연관성을 알아보기 위하여 QAP 상관분석을 실시하여 네트워크 측정 관계 간 상관성과 시기별 네트워크 구조의 상관성을 각각 확인하였다.

첫 번째, 본 연구에서 설정한 네트워크 간 측정 관계(정보 공유, 아이디어 교환, 민원 공유 관계)를 세 가지로 구분한 것에 대한 타당성이 확보되었다. 즉 세 가지 관계로 구분하여 관계를 측정하는 방법의 타당성이 높다는 것이 이 상관분석을 통해 확인되었다.

두 번째, 가장 중심 조직인 인천시 캠프마켓과가 상관관계 분석 결과에 영향을 미칠 가능성이 크다는 점을 고려하여 전담조직을 포함하는 경우와 이를 제외하는 경우 하위조직의 네트워크 관계의 변화를 살펴보기 위하여 두 차례 분석을 수행하였는데 2차 분석에서 유의미한 변화를 보였다. 정보 공유 관계에서 초기와 중기의

상관계수는 0.508, 아이디어 교환 관계에서 초기와 중기의 상관계수는 0.393, 민원 공유 관계에서의 초기와 중기의 상관계수는 0.209로 나타나 상관관계가 확실히 낮아졌다.

이와 같은 QAP상관관계 분석을 통해서 알 수 있는 사실은 사업 초기와 중기의 네트워크 구조가 상당히 달라진다는 것이다. 즉 네트워크의 구조가 시기에 따라 변화하는 것을 나타낸다. 또한 가지 유의미한 결과는 캠프마켓 공원조성 업무 참여자들도 추진단계나 시기에 따라 네트워크 거버넌스의 구조가 변화되어야 한다는 것을 충분히 인식하고 있다는 점이다.

Table 6. 네트워크 구조의 QAP 상관관계 분석 결과

구분	관계 유형별	정보공유		아이디어 교환		민원공유	
		초기	중기	초기	중기	초기	중기
(1차) 전담 조직 포함	정보공유	초기					
		중기	0.547***				
	아이디어 교환	초기	0.562***	0.577***			
		중기	0.455***	0.514***	0.522***		
민원공유	초기	0.473***	0.289**	0.385***	0.315***		
	중기	0.312**	0.291***	0.325**	0.315**	0.374***	
(2차) 전담 조직 제외	정보공유	초기					
		중기	0.508***				
	아이디어 교환	초기	0.475***	0.494***			
		중기	0.287***	0.338***	0.393***		
민원공유	초기	0.404***	0.289**	0.382***	0.232***		
	중기	0.116**	0.176***	0.208**	0.146**	0.209***	

5. 네트워크 거버넌스 모형 개발 및 적용

5.1 네트워크 모형 설계

5.1.1 모형의 설계 과정

사회 네트워크 분석 결과 지금까지는 부지 활용의 전담 조직(인천시 캠프마켓과)을 중심으로 추진되고 있다. 그러나 본격적인 개발단계에서 지방자치단체 단독으로 해결하기 어려운 한계를 극복하기 위해서는 관계기관 간 협력적 네트워크 구축과 체계적인 네트워크 관리의 필요성이 더욱 커지게 되었다. 이에 대안으로 제시될 네트워크 거버넌스 모형의 설계 과정은 네트워크의 구조적인 측면과 상호작용 관계 측면을 모두 고려하였다.

네트워크 내 행위자 범위를 설정하기 위하여 설문조사에서 나타난 관계기관이나 조직, 그리고 관련 법령에 명시된 공공부문의 관계기관을 빠짐없이 정리하고, 선행연구에서 제시한 네트워크 거버넌스 모형 형성 요소와 성공조건, 각 네트워크의 역할과 관리 방안 등을 검토하여 네트워크 모형을 구체화해 나갔다.

5.1.2 네트워크 모형의 형성 요소

기존 연구에서는 네트워크 모형 구축 시 공통적으로 논의되는 요소인 네트워크 행위자 경계, 상호작용, 네트워크 구조 등이 중점적으로 검토되었다. 이 연구에서는 좀 더 다양한 모형 형성 요소를 검토하기 위해 네트워크 구조화에 관한 연구에서 많은 학자가 거론한 네트워크 관리 주체, 상호 의존성, 참여방식 및 참여 단계 등을 추가로 검토하고 어떤 구조의 네트워크를 구성해야 하는지 살펴보았다(Leach & Percy Smith, 2001; Lasker et al., 2001).

5.2 네트워크 모형의 일반화

이 연구에서 도출된 네트워크 거버넌스 유형에 대한 일반화 가능성을 살펴본 결과, 모든 반환공여구역에 적용하기는 어렵다는 결론이 도출되었다.

전국(26개) 반환공여구역의 현황과 특징을 비교한 결과, 추진 배경이나 형성 시기, 군사적 이용 목적·이용 기간 및 환경정화, 국유재산 매각, 국비 지원 등 관련 행정절차와 관계 법령 등이 같고, 부지의 활용 주체 측면에서도 대부분 지방자치단체라는 공통점이 여럿 있다.

그러나 지역별 현안이나 재정 여건 등에 따라 공원, 도시개발사업, 교육연구시설, 산업단지, 관광단지, 행정타운 등 매우 다양한 사업유형으로 개발사업이 추진되고 있다.

따라서 캠프마켓 사례를 통해 제시된 네트워크 거버넌스 모형을 모두 적용하는 것은 적합하지 않다. 다만 반환공여구역의 특징인 사회적·역사적·물리적·환경적인 요인과 이행해야 하는 행정절차 과정에서 많은 공통점이 있으므로 캠프마켓과 개발 유형이 유사한 경우에는 이 네트워크 모형의 적용이 충분히 가능할 것이다.

5.3 네트워크 거버넌스 모형 구축

앞에서 논의된 거버넌스의 구성요소 및 성공요건들을 검토하여 실천적인 성격의 캠프마켓 공원조성 네트워크 거버넌스 모형을 형성하였다. 현황 분석을 통해 확인된 지금까지의 네트워크는 체계적인 협력 체계가 구축된 것이 아니므로 반환공여구역의 활용을 촉진하고 조기 활성화하기 위한 네트워크 관리 모형을 개발하고자 하였다.

협력적 거버넌스의 성공을 위해서는 이해관계자 간의 자원과 권력 불균형이 해소되어야 한다는 Ansell & Gash(2007)의 조언처럼 우선 다양한 네트워크 행위자들의 실질적인 참여가 보장될 수 있는 장치가 마련되어야 한다.

따라서 반환공여구역 네트워크 거버넌스는 중

양정부와 지방정부 간, 지방자치단체 내 수평적 관계구조가 유연하게 운영되는 형태가 적합하다. 따라서 중앙정부 영역과 지방정부 영역, 민간 영역 간 네트워크를 기반한 협력적 거버넌스 모형을 제시하였으며, 각 모형 형성 요소를 고려한 네트워크 구조와 상호작용 관계는 다음과 같이 표현할 수 있다.

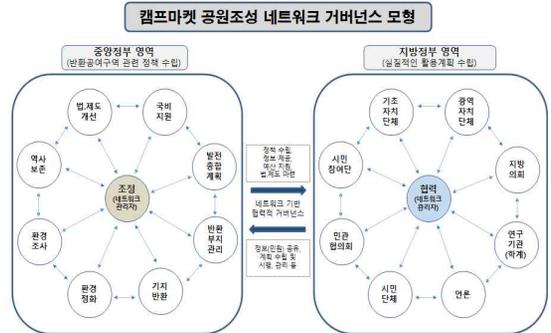


Figure 8. 캠프마켓 공원조성 네트워크 거버넌스 모형

5.4 네트워크 거버넌스의 역할과 책임

5.4.1 중앙정부 영역

중앙정부는 네트워크의 관리 주체로서 반환공여구역 활용을 위한 공공정책을 수립하고 필요한 예산을 지원하며, 법·제도 개선 등을 통해 지방자치단체를 관리·지원하는 데 주도적인 역할을 하여야 한다. 또한 네트워크 관리자로서 반환공여구역에 관계되는 행위자 간 상호작용을 촉진하기 위하여 신뢰와 협력을 바탕으로 네트워크를 형성하고, 실효성 있는 공공정책을 수립·실행될 수 있도록 참여하여야 한다.

5.4.2 지방정부 영역

지방정부는 다양한 관계기관을 네트워크에 참여시키고 정보의 흐름을 원활하게 할 수 있도록 네트워크 상호작용을 촉진하고 네트워크 관계자들과 상호 공유하면서 신뢰와 협력 관계를 형성하여야 한다.

중앙정부와의 관계 및 하위조직 간의 관계 등 현재의 느슨한 연결 관계를 고도로 통합된 네트워크로 발전시키는 역할을 해야 한다. 이를 바탕으로 반환공여구역의 효율적인 활용을 통해 대규모 공원조성이라는 공동 목표를 달성하는데 있어 가장 중심적인 역할을 하여야 한다.

5.4.3 민간 영역

민간 영역은 주민들의 요구를 반영하기 위해

지역주민대표나 다양한 분야의 구성원으로 꾸려진 여러 조직들이 주체적이고 자율적으로 운영되면서 정책결정권을 가진 지방자치단체와의 협력 관계를 유지하여야 한다. 과거 미군기지 이전을 촉구하던 단합된 힘을 보여준 시민연합처럼 지역이기주의를 벗어나 캠프마켓의 발전적인 방향으로 나아가기 위하여 정부나 지방자치단체와 협력하는 관계로 함께 성장해 나가야 한다.

6. 결론 및 함의

이 연구는 반환공여구역 활용을 위한 정부와 민간 영역 등 다양한 이해관계자들이 상호 의존 관계에 있지만 지속적인 협력 관계를 유지하지 못하는 한계를 극복하기 위한 대안을 마련하기 위하여 네트워크 거버넌스의 구조와 변화를 캠프마켓 사례를 대상으로 살펴보고자 하였다.

이를 통해 관계기관 간 정보 공유 관계, 아이디어 교환 관계, 민원 공유관계 등 세 가지 영역에서 현재까지의 네트워크 현황과 구조를 파악하고, 그 구조가 어떻게 변화되었는지 파악함으로써 장래 여건 변화에 대응할 수 있는 네트워크 거버넌스 모형을 구축하고자 하였다.

네트워크 분석 결과, 지금까지의 반환공여구역 네트워크 구조는 정부 중심의 수직적인 네트워크 형태이며, 이해관계기관 간 일방적으로 정보를 전달하는 형태로 약한 관계를 형성하고 있다. 따라서 앞으로의 네트워크 구조는 협력 관계를 강화하기 위하여 주도적인 네트워크 관리자를 통해 효과적으로 네트워크를 관리할 필요성이 제기된다.

네트워크 거버넌스의 형태 및 관리 주도조직은 단일한 모습이 아니라 갈등이 전개되는 양상이라는 시간적 맥락과 문제 해결 기제의 도입이라는 제도적 맥락을 반영하여 각 상황에 적합한 모습으로 변환해야 하므로(배귀희 외, 2010) 반환공여구역 활용을 위한 네트워크의 구조는 내외부의 여건 변화에 대응하기 위하여 계속 진화되고 관리되어야 한다.

이 연구에서는 네트워크의 효과성을 높이고 환경변화에 유연하게 대응할 수 있도록 앞으로 실행될 네트워크 기반의 거버넌스 모형을 개발하고 구체적인 역할과 관리 방안을 제시하였다. 이로써 장기간 해결되지 못하는 반환공여구역의 다양한 문제 해결을 위하여 협력적인 네트워크 거버넌스라는 방법론을 제시하고 한편으로는 네트워크 진화이론을 뒷받침하는 연구라는 점에서 함의를 갖는다.

그러나 이 연구는 다음과 같은 몇 가지 한계점을 갖는다. 첫 번째, 분석 데이터의 수집을 위하여 네트워크 행위자들 간 관계를 설문조사 방

식으로 측정하다 보니 개인적인 경험 등에 의한 오류 등 관계기관에 대한 정확한 측정이 어렵다는 한계가 있다.

두 번째, 네트워크 분석 방법의 특성상 연구자의 주관적 의견이 반영됨에 따라 해석상의 오류가 있을 수 있어 연구 결과에 대한 객관성과 타당성이 다소 떨어질 수 있다. 따라서 향후 연구에서는 관계기관 대표를 대상으로 심층 인터뷰나 FGI와 같은 질적 분석이 병행되어 연구 결과의 객관성 확보와 인과관계가 검증되어야 할 것이다.

세 번째, 거버넌스 형성 요소들을 다양한 측면에서 살펴보았으나 각 파트너의 특징이나 파트너들 간의 관계나 특성, 외부 환경 등 거버넌스를 결정하는 다양한 요인들을 심도 있게 분석하지 못한 아쉬움이 남는다. 따라서 후속 연구에서는 네트워크 거버넌스 모델에 대한 성과와 한계 또는 성공과 실패 요인까지 종합적으로 분석하여 성공적인 거버넌스의 핵심 요소가 무엇인지 분석하는 연구가 진행되기를 바란다.

* 본 연구는 윤미 박사학위 논문(2023)을 수정·보완한 것임

참고문헌

- 김석준 외(2000). 「뉴거버넌스 연구」. 대영문화사.
- 김영춘(2017). 사회적 네트워크조직연구의 동향. 「인사조직연구」, 25(3) : 19-47.
- 김정렬(2000). 정부의 미래와 거버넌스 : 신공공관리와 정책네트워크. 「한국행정학회」, 34(1).
- 김준기·이민호(2006). 한국의 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 사회복지관의 네트워크와 조직효과성. 「행정논총」, 44(1): 91-126.
- 김홍렬(2018). 용산국가공원 조성 추진을 위한 네트워크 거버넌스 구축 모형 연구. 박사학위 논문. 한양대학교 대학원.
- 이명석(2002). 거버넌스의 개념화: “사회적 조정”으로서의 거버넌스. 「한국행정학회」, 36(4): 321-338.
- 최영출·김병식·김보흠·배정환·안성호·엄태석·이정주(2006). 지역경쟁력 강화와 거버넌스. 대영문화사.

박치성(2011). 여성인력 정보 구축을 위한 네트워크 거버넌스 모형에 관한 연구. 「입법과 정책」, 제3권 1호, 97-124.

박경숙, 유란희(2022). 지역사회 사회복지 네트워크 거버넌스 구조 변화 사례연구 : 남양주시의 2012~2017년의 변화를 중심으로. 「지방행정연구」, 36(1) 349-390.

박치성(2011). 여성인력 정보 구축을 위한 네트워크 거버넌스 모형에 관한 연구. 「입법과 정책」, 제3권 1호, 97-124.

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

하명희(2018). 서울시 MICE산업의 네트워크 거버넌스 연결망 모형 개발에 관한 연구: 사회 연결망 분석을 중심으로, 박사학위 논문. 경희대학교 대학원.

이창길(2007). 중앙부처의 수평적 정책 네트워크 구조 분석: 협력과 경쟁 그리고 권위의 관계를 중심으로. 「한국행정학보」, 41(1), 21~47.

행정안전부(2020). 반환공여구역 조기 활성화 방안 마련 정책 연구용역.

이수상(2012). 네트워크 분석 방법론. 논형.

이창길(2016). 공공기관 거버넌스 모형의 탐색적 연구 : 조직간 네트워크 관점에서. 「서울행정학회」, 춘계학술대회 발표논문집.

인천광역시(2022). 캠프마켓 추진 로드맵 2.0.

REFERENCES

Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295-326.

Agranoff, R. (2007). *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Ahuja, G., G. Soda and A. Zaheer. (2012). The Genesis and Dynamics of Organizational Networks. *Organization Science*, 23(2): 434-448.

Goldsmith, S., & W. D. Eggers. (2004). 「Governing by network」. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Jones, C., Hesterly, W.S., & Borgatti, S.P. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanism. *Academy of Management Journal*, 22(4): 911-945.

Lasker, R. D., E. S., Weiss & R. Miller. (2001). Partnership Synergy: A Practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *The Milbank Quarterly*. 79(2).

Leach & Percy-Smith. (2001). *Local Governance in Britain*, Palgrave.

Madhavan, R., B. R. Koka and J. E. Prescott. (1998). Networks in Transition: How Industry Events (Re)shape Interfirm Relationship. *Strategic Management Journal*, 19(5): 439-459.

Newman, J. (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*.

Rodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Bristol, PA: Open University Press.

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

Peters, G., & J. Pierre. (2000). *Debating Governance*. Oxford University Press.

Peters, G., & J. Pierre. (2009). Reinventing Governance, Reinventing Democracy? *Policy & Politics*, 37, 591-609.

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

Provan, Keith G. and H. B. Milward. (1995). A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health System. *Administration Science Quarterly*, 40: 1-33.

Wasserman, S. and K. Faust. (1999). *Social Network Analysis: Methods and Applications (2nd ed.)*, Cambridge: Cambridge University Press.