국정관리연구

Journal of Governance Studies

제16권 제3호(통권42호)
2021년 9월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈일반논문〉

근린환경과 주관적 정신건강의 관계에서 사회적 자본의 매개효과
/ JIN YINHUA·전희정 ····· 1

재난관리 연구에서 회복탄력성(Resilience)의 개념과 측정에 관한 연구: 선행연구 검토를 중심으로
/ 이대웅 ····· 23

성인지예산 사업의 성과 결정요인에 관한 연구: 성별영향평가와 여성예산요인을 중심으로
/ 박지민·오영민 ····· 55

사회자본 형성의 영향요인에 관한 국가 간 비교연구: 사회, 경제, 정부역량을 중심으로
/ 최선미·우하린 ····· 83

신경제지리학적 관점을 적용한 쇠퇴도시의 잠금현상(locking-in)과 경제성장 격차 간 관계: 산업 특화 및 다양성의 조절효과를 중심으로
/ 천지은·김민곤 ····· 115

지역환경과 신체활동이 고령자의 주관적 건강에 미치는 영향
김지영·남궁미 ····· 165

일본 방사능 오염수 해양 방류 결정의 환경오염에 대한 함의: WTO 한일 수산물 분쟁과 한국의 대응을 중심으로
/ 서혜빈·한정현·구민교 ····· 197

법인기업 대표자 연대보증 폐지에 관한 정책 변동 연구: 정책 내러티브의 활용 양상을 중심으로
/ 임효진·주지예 ····· 225

여성결혼이민가구의 부의 대물림: 부모 교육수준과 가구소득이 자녀교육과 소득에 미치는 영향
/ 최천근·김복태 ····· 257

거버넌스 신드롬?: 한국 거버넌스 연구의 경향과 한계
/ 이명석 ····· 279

「국정관리연구」 제16권 제3호(2021. 09): *1-22*

근린환경과 주관적 정신건강의 관계에서 사회적 자본의 매개효과

JIN YINHUA·전희정

본 연구는 근린환경이 주관적 정신건강에 미치는 영향에서 사회적 자본의 매개효과를 분석하였다. 해당 연구를 수행하기 위해 「2019년 지역사회건강조사」자료를 이용하였고 구조방정식 모형을 활용하였다. 독립변수인 근린환경은 쾌적성과 접근성으로 구분하고 종속변수는 주관적 정신건강으로서 설정하였다. 매개변수는 사회적 자본으로 설정하였다. 분석의 결과 사회적 자본은 근린환경과 주관적 정신건강 간의 관계에서 부분 매개역할을 하는 것으로 나타났다. 근린환경의 쾌적성은 사회적 자본과 연계하여 주관적 정신건강에 증진 효과를 갖고 있으며 근린환경의 접근성과 연계하여 주관적 정신건강을 감소하는 것으로 나타났다. 또한, 사회적 자본의 주관적 정신건강에 대한 영향은 근린환경 요인보다 큰 것으로 파악되었다. 해당 연구결과는 커뮤니티 수준의 정신건강을 향상하기 위한 도시정책 수립에 있어 사회적 자본과 근린환경의 쾌적성이 연계가 필요하며 국민의 전반적인 정신건강 수준을 제고시키기 위해 사회적 자본의 역할을 보다 중요하게 고려하여야 함을 시사한다.

[주제어: 주관적 정신건강, 사회적 자본, 근린환경, 매개효과]

Ⅰ. 서론

정신건강은 우리의 건강한 삶을 구성하는 중요한 요인이다. 개인의 정신건강 수준이 높으면 정서를 안정시켜 행복감과 긍정적인 사고에 영향을 주며 궁극적으로는 삶의 질도 높아진다(이주은·신원섭, 2019). 하지만, 2019년 한국의 10만 명당 자살률은 26.9명에 이르러 세계 자살률 1위로, OECD 국가의 평균 11.3명에 비해 훨씬 많은 수치를 기록하고 있다(통계청, 2020). 자살원인 통계에 따르면 1위가 정신적·정신과적 이유(34.7%)로 높은 수치를 기록했다(부산광역자살예방센터, 2021).

이 논문은 정부(과학기술정보통신부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (No.NRF2020R1A2C1005381).
논문 접수일: 2021.07.08, 심사기간(1차~2차): 2021.09.08~09.28, 게재확정일: 2021.09.28

특히 2020년 전 세계를 강타한 COVID-19에 따른 감염병의 확산 방지를 위해 자가격리, 사회적 거리 두기와 같은 사회적 고립 정책을 시행함에 따라 사람들의 활동이 제한되면서 심리적, 정신건강은 더욱 취약해지고 있어 시민들의 정신건강 증진을 위한 국가와 사회적인 노력이 시급하다.

건강한 정신은 개인의 능력을 인식하고 발휘하며 행복한 삶을 만끽하기 위해 아주 중요한 부분으로 (문하늬 외, 2018) 사회적인 안정과 개인의 건강한 삶을 위해 반드시 고려되어야 할 부분이다. 주관적 건강은 개인이 스스로 느끼고 평가하는 개인의 건강 수준을 말하며 (김준홍, 2010) 의학적인 수단으로 파악할 수 없더라도 개인이 감지하는 정신상의 미세한 변화와 잠재적인 문제를 반영할 수 있으며 종합적인 건강상태를 나타내고 있어 유용한 지표로 활용되고 있다(이유진·김의준, 2015). 특히 정신건강은 자기인식이 중요한 판단기준으로 되기에 많은 연구에서 주관적인 정신건강을 측정지표로 삼고 있다(Latham and Peek, 2013; 신화경·조인숙, 2018; Lim & Nakazato, 2020; Begolli, 2021).

최근 사람들이 정신건강에 관한 관심이 증가하고, 지역사회의 근린환경이 스트레스와 우울 간의 영향 관계가 밝혀지면서, 근린환경이 정신건강에 대한 유의성을 검증하는 연구가 꾸준히 진행되었다. 특히 많은 연구에서는 근린환경의 쾌적성이 정신건강에 미치는 영향을 분석하였다. White et al.(2013)은 근린에 녹지공간이 많을수록, 정신질환을 가질 확률이 낮아지고 쾌적한 근린환경은 사람들의 웰빙지수를 높이며, Astell-Burt et al.(2014)은 미국 사회의 근린환경이 정신건강에 대한 영향을 분석한 결과, 높은 수준의 녹지공간은 사람들의 우울, 불안과 스트레스 해소에 효과적인 작용을 한다고 밝혔다. 또한, 안전하고 미적인 근린환경 특성은 정신건강에 긍정적인 효과를 주는 것으로 나타났다(Leslie & Cerin, 2008). 근린환경의 대중교통, 구매시설 등에 대한 우수한 접근성은 노인의 우울감 심화에 부의 영향을 미치는 것으로 나타났다(이새름·박인권, 2020). 즉 우수한 근린환경은 사람들의 부정적 감정에 대한 조절 효과를 통해 긍정적인 사고, 정신적 안정을 회복하고 정신질환을 예방하는 효과적이다. 따라서 국민의 정신건강을 높이기 위해 근린환경의 효과를 적용하는 것은 건강 도시와 행복사회로 나아가기 위해 중요한 것으로 보인다.

또한, 사람들의 사회적 관계 속에 존재하는 무형의 자원인 사회적 자본은 타인에 대한 신뢰, 서로에 대한 호혜성, 네트워크 등을 구성요소로 하며 각종 사회문제를 해결함에 있어 효과성을 갖고 있다. 선행연구들에 따르면 사회적 자본의 축적은 노인의 자살사고와 우울감을 우울감을 감소시킬 뿐만 아니라(김은아 외, 2018), 상호호혜성이 높은 사람들은 시간의 흐름에 따라 정신적인 안정 효과를 보였다(김진현,

2015). 또한, 지역 주민과의 신뢰 강화, 네트워크 형성은 주관적인 정신건강에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(이홍직, 2009).

한편, 근린공간 속에서 형성되는 사회적 자본은 근린환경 특성의 영향을 받는다. 선행연구에 의하면 쾌적하고 안전한 근린환경은 사회적 자본의 축적에 유리하지만, 열악한 근린환경은 개인의 우울 수준을 높이는 동시 사회적 자본의 감소를 유발하게 된다고 분석되었다(조혜민·이수기, 2017; 민소영·김미호, 2019). 이는 근린환경의 질이 양호할수록 사회적 상호작용을 증가시켜 사회적 자본의 축적에 긍정적인 효과를 가진다는 것을 의미한다. 따라서 우수한 근린환경은 지역사회 주민들의 상호교류를 증가시킴으로 사회적 자본의 형성과 함께 개인의 주관적 정신건강에 긍정적인 영향을 미칠 것이라 예측할 수 있다.

선행연구들은 주로 근린환경이 정신건강에 미치는 영향과 근린환경이 사회적 자본에 미치는 영향, 또한 사회적 자본이 정신건강에 미치는 영향에 대해 분리하여 연구를 각각 진행하였다(이홍직, 2009; 장유미·염동문, 2014; 김진현, 2015; 조혜민·이수기, 2017; 신화경·조인숙, 2018; 전경구, 2019; 정현·전희정, 2019). 그러나 더 나아가 양질의 근린환경은 사회적 자본형성에 긍정적 영향을 발휘하고 이를 통해 정신건강까지도 영향을 미칠 수 있다. 때문에, 이들 간 관계에 대하여 통합적으로 분석한 연구가 필요하다. 즉, 사회적 자본을 매개로 하여 근린환경이 주관적 정신건강에 대한 영향을 분석하는 것은 정신건강이 어느 때보다도 중요한 이 시점에서 커뮤니티 수준의 정신건강을 향상하는데 보다 구체적이고 종합적인 정책적 함의를 제공할 수 있다. 이러한 배경하에 본 연구는 다음의 연구 질문을 제시하고자 한다.

연구질문: 근린환경은 사회적 자본을 매개하여 주관적 정신건강에 영향을 미치는가?

본 연구는 근린환경이 사회자본을 매개로 주관적 건강 인식에 대한 영향을 실증적으로 분석함으로써 정신건강을 증진시킬 수 있는 근린환경을 구축하고 이러한 관계 속에서 사회적 자본의 중요성을 분석하는 데 그 목적이 있다. 이를 바탕으로 거주민들의 정신적 건강을 높이기 위한 근린환경의 구축과 사회적 자본, 정신건강 간의 인과관계를 종합적으로 분석하여 도시정책 방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 근린환경과 주관적 정신건강

개인의 주관적 정신건강에 영향을 주는 중요한 요인으로서 근린은 우리가 사는 도시를 구성하는 가장 기본적인 공간 단위이며 다양한 물리적, 사회경제적 환경을 포함하고 있다. 근린에 대한 범위는 사람마다 차이가 있으며 연구에 따라 다차원적인 의미가 있을 수 있는데, 근린의 정의에 대해서 Davis et al.(1993)은 거주지의 인접성을 기준으로 한 비공식적 주민 간의 상호작용, 소통이 가능한 주변 지역으로 이해하였으며, Diez-Roux & Mair(2010)는 물리적 근린환경의 질, 편의시설 등 자연적, 물리적인 시각에서 전통적인 요인과 근린의 범죄, 안전 등의 사회적인 요인까지 포함했다. 즉 근린은 사람들의 삶과 밀접한 관계를 갖고 있는 공간으로 도시 발전 있어서 중요한 역할을 한다. 근린환경의 구성요소는 연구자들에 따라 다소 차이가 존재하지만, 대체로 주거환경, 자연환경, 안전에 의한 쾌적성, 근린생활시설, 대중교통, 등에 대한 접근성, 범죄나 사고 등으로의 안전성으로 구분되고 있다. (조혜민·이수기, 2016; 이경영, 2019; 전준형·박진아, 2020).

근린환경의 수준은 정신건강에 있어 차이를 유발한다. 열악하고 무질서한 근린환경은 주민들의 스트레스와 우울감을 유발하는 반면 우수한 근린환경은 정신적 안정 효과로 이어진다. 신화경·조인숙(2018)은 근린을 포함한 주거지역을 쓰레기, 낙서, 폐가 등 물리적인 무질서와 치안, 말썽 등을 사회적 무질서로 구분하여 주관적인 정신건강에 관한 연구를 진행한 결과, 지역의 무질서는 거주자들의 무력감에 영향을 주어 정신건강에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 고정은·이선혜(2012)의 연구에서는 열악한 근린환경이 스트레스와 우울감을 증가시켜 노인의 우울증에 영향을 미친다고 하였다.

반면, 양호한 근린환경의 주관적 정신건강에 대한 긍정 효과도 실증적으로 분석이 되어왔다. 문하늬 외.(2018)는 사람들이 환경의 안전성과 쾌적성에 대한 만족도가 높을수록 정신건강이 증진되며, 최병숙·박정아(2012)의 연구에서는 양호한 주거환경 요인이 우울감을 낮추고 자존감을 높이는 영향력을 갖고 있어 정신건강과의 관련성을 분석하였다. 강신우(2020)의 녹지와 주관적 정신건강의 연관성에 관한 연구에서 녹지 수준의 증가는 주관적 스트레스, 우울감 경험률, 수면 박탈률에 음(-)의 연관성을, 행복 인지율과 정(+)의 관계가 있으며 65세 미만의 인구와 도시에서 더욱 뚜렷한 효과를 나타내는 것으로 밝히고 있다. 전형준 외.(2019)는 동네의 주관

적 특성에서 동네의 안전, 생활환경, 의료서비스 등에 대한 만족도가 가벼운 우울에서 우울장애까지 모두 영향을 미치는 요인임을 밝혔다. 이는 근린환경이 쾌적하고 안전하며 접근성이 우수할수록 사람들의 불안이나 우울, 스트레스 등 소극적인 감정을 완화하면서 주관적 정신건강에 긍정적인 작용을 하며 반대로 열악한 환경은 사람들의 스트레스, 우울감 등 소극적인 감정을 유발해 정신건강에 해롭다는 것을 알 수 있다. 이에 본 연구는 다음과 같이 연구가설을 설정하였다.

연구가설1: 근린환경은 주관적 정신건강에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

2. 근린환경과 정신건강 간 매개체로서의 사회적 자본

사회적 자본은 다양한 정치적, 사회적, 경제적 성과에 대한 긍정적 효과를 가져오는 것으로 알려져 있고(이숙종·유희정, 2010; 기영화, 2013; 신명호·이아름, 2013), 이와 더불어 개인 및 커뮤니티 수준의 건강에 있어 사회적 자본의 유용성에 관한 관심이 높아지고 있다(유치선·이수기, 2015; 정유진·이세규, 2015; 김지영·이숙종, 2021). Coleman(1990)에 따르면 사회적 자본을 가치를 창출하고 사회적인 구조 내 개인의 행위, 활동을 활성화하는 도구라 정의하였고 사람들 간의 관계를 변화시키는 작용을 한다고 하였다. Bourdieu(1986)는 친밀감 또는 서로의 인지적 관계가 제도화되거나, 지속적인 연결망의 유지로 개인 혹은 집단이 얻게 되는 이로운 점을 사회적 자본이라 하였다. 즉 사회적 자본은 서로의 교류 속에서 생성되는 관계로 인해 파생되는 긍정적인 힘이라 볼 수 있다. 우리가 일상에 의존하는 자원으로서의 사회적 자본은 대표적으로 Putnam(1993)이 제기한 “네트워크, 규범, 신뢰”와 같은 구성원들 간의 협력을 가능하게 하는 요소가 있으며 이들은 상호작용을 통해 사회집단에 효과적인 작용을 미친다. Putnam의 사회적 자본에 대한 정의는 사회적 관계 속에 존재하는 사회적 자본의 주요 구성원을 규범화함으로써 우리가 연구에서 이러한 자원에 대한 측정을 가능하게 만들었다. Stone(2001)은 사회적 관계의 질, 문제해결 능력을 향상하는 사회적 자본의 힘을 설명하면서 신뢰와 호혜성을 강조했다. 이상의 내용을 토대로 하여 본 연구에서는 신뢰, 네트워크, 호혜성에 초점을 두어 사회적 자본을 구성하였다.

근린환경은 사회적 자본에 긍정적인 영향을 준다. 앞서 언급했듯이 근린환경은 도시민의 삶의 질에 직접적인 영향을 주는 일차적인 공간이고 사회적 교류를 유도하며 근린을 중심으로 형성된 사회적인 통제기능은 도시문제 해결과 주거환경의

개선에 이바지할 수 있다(최열·유숙향, 2005). 인지된 근린환경의 질이 좋을수록 사회적 자본이 향상되는 것으로 나타났으며 (유치선·이수기, 2015) 주거공간과 사회적 자본의 연관성에 관한 연구에서는 가로의 교차로, 막다른 길이나 꺾인 길 등 근린환경에서 사회적 자본이 비교적 쉽게 형성됨으로 도시공간 계획 디자인에 활용이 필요함을 강조하였다(서현보, 2017). 또한, 주거지로부터 근린생활시설이나, 대중교통시설 등에까지의 접근성을 높이는 것은 사회적 자본의 형성을 증진하는 것으로 나타났으며(조혜민·이수기. 2016) 주거환경의 주택성능 설비의 개선 및 주택내부설계는 공공임대주택 거주민의 신뢰 향상에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다(Won & Lee, 2020). 근린지역 특성이 사회적 자본에 대한 영향을 다룬 연구에서는 근린지역의 소음, 범죄 등 무질서는 주민들의 신뢰를 낮추는 것으로 나타나 근린환경의 질서유지에 대한 개입의 중요성을 강조하였다(박선희·박병현, 2012). 이로부터 사회적 자본은 근린환경 특성의 영향을 받으며 우수한 근린환경의 질은 사회적 자본의 형성에 긍정적인 작용을 하고 있음을 알 수 있다.

한편, 사회적 자본은 정신건강과 밀접한 관계가 있다. 선행연구에 따르면 정신건강 점수가 높은 집단은 점수가 낮은 집단에 비해 사회적 자본이 높은 주민들의 수가 더 많은 것으로 나타났으며(장유미·염동문, 2014) 사회적 자본의 수준이 높으면 정서적 반응과 사회활동에 영향을 주어 긍정적인 정신건강을 제공하여 노인의 정신건강 문제는 적게, 삶의 질 수준은 높이는 것으로 나타났다(김은아 외, 2018). 또한, 사회적 자본이 개인의 정신건강에 대한 선행연구를 살펴보면 치유성을 발견할 수 있다. 김진현(2015)은 노년기의 사회적 자본의 차이가 우울에 대한 영향을 분석함으로써, 신뢰와 호혜성과 같은 사회적 자본의 축적이 우울한 감정에 대한 감소작용을 실증하였다. Lim & Nakazato(2020)는 재난 후 사회회복을 위해, 주관적 정신건강 상태가 저하된 사람들을 상대로 사회적 자본을 도입한 후, 수난자들의 정신건강 회복에 효과적인 것으로 나타났다. 즉 사회적 자본이 우울증과 같은 정신적 질환이나 정서의 불안정에 치료와 진정 효과를 가지며 정신건강의 증진에도 도움이 될 것임을 나타낸다. 때문에, 사회적 자본은 시민들의 전체적인 정신건강 향상을 위해 중요한 역할을 할 수 있다. 이상과 같이 국내외 연구를 바탕으로 사회적 자본의 역할과 관련하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설2: 근린환경은 사회적 자본에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설3: 사회적 자본은 주관적 정신건강에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

선행연구들에서 제시하였듯이 사회적 자본은 주거환경, 근린환경의 영향을 받는 요소이며 사람들의 직, 간접적인 정신건강에 연관성을 갖고 있다. 이 시점에서 사회적 교류와 이로 생성된 사회관계 속에 내재하는 자원의 중요성을 간과할 수 없다. 인간은 특정 주거지역을 주위로 사람들과 관계를 맺으며 살아가며 개인이나 집단이 사회적 관계 속에서 파생되는 자원인 사회적 자본(Kawachi, 2010)을 증진하는 것은 근린환경과 동시 시민들의 주관적 정신건강에 영향을 주는 요인으로 이 관계 속에서 긍정적인 역할을 할 수 있을 것이다.

그뿐만 아니라, 선행연구에서 나타난 세 변수 간의 상관관계를 통합적으로 살펴보면, 쾌적하고 안전하며 접근성이 좋은 근린환경은 사람들의 활동 적극성을 높여 사회적 자본의 축적을 유발하고, 이러한 과정은 개인의 스트레스 감소, 우울과 불안감에 대해 해소작용을 함으로써 주관적 정신건강에 긍정적인 효과를 줄 수 있다(김진영, 2018; 정현·전희정, 2019; 이새롬·박인권, 2020) 따라서 근린환경과 사회적 자본의 통합적인 효과가 주관적 정신적 건강에 대한 효과를 종합적으로 연구할 필요가 있다.

앞선 선행연구를 통해 근린환경과 사회적 자본, 그리고 주관적 정신건강이 종합적으로 고려되어야 함을 알 수 있었다. 보다 세부적으로, 본 연구는 사회적 자본이 근린환경과 주관적 건강 사이의 매개 효과를 가질 것으로 판단하였다. 즉 쾌적하고 편리한 근린환경은 시민들의 사회적 활동에 대한 적극성을 유발하며, 그 속에서 생성되는 신뢰, 호혜성과 네트워크는 개인의 주관적 정신건강에 긍정적인 역할을 하여 우울감을 줄이고 스트레스를 해소하는 작용을 할 것으로 판단된다. 이에 본 연구에서 다음과 같은 연구가설을 설정하였다.

연구가설4: 근린환경과 주관적 정신건강에서 사회적 자본은 매개역할을 할 것이다.

3. 선행연구와의 차별성

근린환경이 주관적 건강에 대한 분석은 오래전부터 많은 연구가 이루어져 왔고(김욱진·김태연, 2013; 이유진·김의준. 2015; 신화경·조인숙, 2018; 김재희·김희연, 2020)사회적 자본이 정신건강과의 관계(이홍직, 2009; 이진향 외, 2011; 장유미·염동문, 2014; 김진현, 2015)외에도 근린환경이 보행활동/신체활동과 함께 사회적 자본에 미치는 영향에 관한 연구(조혜민·이수기, 2017; 박근덕·이수기, 2018; 정현·전희정, 2019)도 입증되었다. 또한, 기존 선행연구에서는 노인을 대상으로 근

린의 환경이 주관적 정신건강에 미치는 영향에 대해 활발하게 이루어져 왔다(김용진·안건혁, 2011; 정유진·이세규, 2015; 이정훈·이희연, 2016; 김재희·김희연, 2020). 노인은 은퇴 후 지역 활동이 증가함과 함께 근린환경에 접하는 시간이 오래다는 특성으로 여러 연구의 연구대상으로 되었다. 김재희·김희연(2020)은 노인이 지역 환경에 대한 인식을 물리적 환경과 사회적 환경 만족도로 구분하여 주관적인 신체 건강과 정신건강과의 관계에 대한 영향을 가구 유형별로 분석하였다. 결과 사회적 관계망이 줄어드는 노년 시기에 이웃들과의 긍정적인 관계를 맺는 것이 노인의 정신건강에 중요한 작용을 하며, 지역사회 내 인적 네트워크의 구축과 관리가 필요함을 시사했다. 선행연구를 통해 근린환경과 사회적 자본, 그리고 주관적 정신건강이 상호 인과관계를 맺고 있음을 알 수 있다(정현·전희정, 2019; 강신우, 2020; 김재희·김의연, 2020). 또한, 우수한 근린환경은 사회적 자본의 증진에 유리하며, 이는 주민들의 정신적인 만족감, 소속감 등을 높여준다고 하였다(유치선 외, 2015). 이는 사회적 자본이 지역환경과 주관적 정신건강의 관계에서 매개역할을 할 것을 예측할 수 있음과 동시 사회적 자본의 축적이 주관적인 정신건강에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 예측할 수 있다.

이상과 같이 기존의 선행연구를 고찰한 결과, 근린환경, 사회적 자본이 주관적 정신건강에 대한 영향을 탐구할 경우, 주로 각각의 영향에 대해 논의를 하였거나 보행/신체활동과 같이 다른 매개와의 작용을 다루었다. 특히 연구대상은 주로 취약계층인 노인을 치중한 분석을 수행하여 왔다. 하지만 노인은 신체적으로나 정신적으로 처한 상태가 다름으로 영향요인의 효과도 다르게 나타날 수 있다. 때문에 특정 연령의 제한을 두지 않고 한국 사회 모두가 필요로 하는 정신건강 증진을 위한 사회적 자본의 매개효과를 검증할 필요가 있다.

이에 본 연구는 시민의 양호한 정신건강의 구축을 위해 한국 전 지역의 주민을 대상으로 근린환경이 사회적 자본을 매개하여 주관적 정신건강에 대한 영향에 대해 실증적으로 분석한다는 점에서 선행연구들의 한계점을 보완한다고 할 수 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구자료 및 변수

본 연구에서 사회적 자본의 매개 작용을 분석하기 위한 질문과 자료수집은 질병

관리본부에서 실시한 '2019 지역사회건강조사'를 활용하였다. 해당 자료는 지역 보건의료계획을 수립 및 평가하기 위해, 전국의 주민을 대상으로 2008년부터 매년 실시된 것으로, 주민들의 건강 수준, 건강행태, 안전인식, 의료이용, 사회·물리적 환경 등에 관한 통계자료로 객관성을 갖고 있으며, 지역 주민이 지각하는 사회·물리적 환경과 개인이 인지한 주관적 건강상태에 미치는 영향을 검증하기에 적합한 자료라 판단하였다. 본 연구에 쓰인 통계자료는 2019년 전국의 시·도별각시·군·구의 255개 보건소에서 약 229,000여명의 주민들을 대상으로 일대일 설문 조사를 진행하여 전반적인 건강자료를 수집하였다. 설문자료를 이용하여 분석을 진행하는 경우 일반적으로 자기보고에 의한 응답자의 편의가 발생할 수 있기에 본 연구에서는 동일방법편의의[1] 존재 여부를 검사하기 위해 단일요인검정을 수행하였고(Podsakoff et al., 2012), 약 229,000개의 표본에서 이상치와 결측치를 제외하여 최종적으로 204,430개의 표본을 분석에 활용하였다.

주관적 정신건강인 경우 선행연구를 기반으로 스트레스와 우울/불안감에 대해 느끼는 정도를 변수로 사용하였으며(Gramstad et al., 2013; 신화용·조인식, 2018; 전경구, 2019), 스트레스는 '1. 대단히 많이 느낀다.', '2. 많이 느끼는 편이다.', '3. 조금 느끼는 편이다.', '4. 거의 느끼지 않는다.'로 리커트 4점 척도, 불안/우울은 '1. 나는 불안하거나 우울하지 않다.', '2. 나는 다소 불안하거나 우울하다.', '나는 매우 심하게 불안하거나 우울하다.'의 리커트 3점 척도로 구성되었다. 독립변수는 앞서 언급했듯이 근린환경의 주요 구성 부분인 안전, 자연환경, 생활환경, 대중교통, 의료서비스 수준으로 구성하였다. 독립변수의 설문항은 근린환경에 대한 만족도 '아니오.', '예'로 되어 있어 더미 변수로 재구성하여 활용하였다. 매개변수 사회적 자본은 신뢰, 호혜성과 네트워크의 세가지를 구성요인을 활용하였다. 신뢰와 호혜성은 '아니오.', '예'의 더미변수, 네트워크는 "가장 많이 접촉하는 이웃과 얼마나 자주 보거나 연락합니까?"에 대한 문항 '1. 한달에 1번 미만', '2. 한달에 1번', '한달에 2-3번', '일주일에 1번', '일주일에 2-3번', '일주일에 4번 이상'으로, 리커트 6점 척도를 사용하였다.

1) 동일밥법편의는 동일한 측정도구와 응답원에 의해 독립변수와 종속변수를 측정하였을 경우, 변수 간의 상관관계가 과대측정되거나 진실성이 왜곡될 수 있는 오류를 의미한다. 본 연구에서는 Harman의 단일요인 검정(single factor test)을 수행한 결과, 제1요인인 사회적 자본의 분산은 19.62%, 누적분산은 65.71%로 나타나 지배적인 하나의 일반적 요인이 발견되지 않았다. 따라서 본 연구에서는 사용된 분석자료가 동일방법편의로 인한 왜곡현상이 크지 않음을 판단할 수 있다(Podsakoff et al., 2003; 박원우 외, 2007).

2. 분석방법

본 연구에서는 근린환경이 주관적 정신건강과의 관계에서 사회적 자본이 매개효과를 가지는지 분석하고자 구조방정식 모형을 통해 확인하였다. 구조모형을 분석하기 앞서 본 연구에 사용된 변수들 간의 상관관계와 강도를 살펴보기 위해 피어슨 상관분석을 실행하였다. 〈부록 1〉에서와 같이 근린환경, 사회적 자본, 주관적 정신건강 간의 변수들은 정(+)적인 상관관계를 보였고 결정계수(r)는 0.6이하로 변수들 간의 강한 상관관계는 존재하지 않기에 본 연구구성에 적합한 것으로 판단하였다. 구조방정식 모형은 매개효과를 검증함에 있어 회귀분석에 비해 절차를 간략화할 수 있다는 점에서 현재 사회과학 분야에서도 많이 사용되고 있으며(강현철, 2014) 여러 개의 측정변수로 측정된 공통변량을 이론변수로 사용할 수 있어 측정오류를 통제할 수 있다는 점, 이론 모형에 대한 통계적인 평가가 가능하다는 점에서 장점을 갖고 있다(홍세희, 2000). 사회적 자본의 매개효과를 분석하기 전에 독립변수인 근린환경의 측정모형에 대해 측정도구와 구성타당도의 확인 및 적합도 검증을 위하여 확인적 요인분석과 신뢰도 검증을 실시하였다. 그리고 확인적 요인분석의 결과를 토대로 구조방정식 모델을 통해 근린환경이 사회적 자본을 매개로 한 주관적 정신건강에 대한 영향을 분석하였다.

앞서 설정했던 종속·독립·매개변수들을 토대로 기술통계를 실시하였고, 그에 대한 결과는 다음의 〈표 1〉에 나타나 있다. 응답자의 다수는 스트레스를 조금 느끼는 편이고, 불안이나 우울감이 적은 것으로 나타났다. 독립변수인 근린환경은 주민들이 동네의 근린환경에 대해 대체적으로 만족하고 있음을 알 수 있다. 매개변수의 사회적 자본은 지역 주민이 대한 신뢰와 호혜성은 높은 편이나, 이웃과의 접촉은 약 일주일에 1번으로 나타났다. 한편, 인구학적 특성의 성별은 남자가 조금 많았고, 연령의 평균은 약 56세이다. 주택유형은 아파트에 사는 인구가 훨씬 많았으며, 거주인원은 한 가구당 평균 3명 정도로 나타났다. 거주기간은 평균적으로 15-20년 정도이며, 교육수준의 경우 고등학교 졸업이 평균임을 확인하였다.

〈표 1〉 기술통계

변수	측정변수	평균	표준편차	최소값	최대값
주관적 정신건강	스트레스	3.00	0.743	1	4
	불안/우울	2.85	0.381	1	3
근린환경	안전	1.86	0.349	1	2
	자연환경	1.82	0.381	1	2
	생활환경	1.85	0.359	1	2
	대중교통	1.73	0.445	1	2
	의료서비스	1.74	0.441	1	2
사회적 자본	신뢰	1.71	0.456	1	2
	호혜성	1.54	0.498	1	2
	네트워크	3.74	2.121	1	6
인구학적 특성	성별	1.56	0.497	1	2
	연령	55.60	17.520	19	108
	주택 유형	1.40	0.490	1	2
	가구원 수	2.65	1.257	1	11
	거주기간	4.03	1.478	1	5
	교육수준	4.87	1.768	1	8

Ⅳ. 분석결과

1. 확인적 요인분석 결과

본 연구에서는 측정변수로 사용된 안전, 생활환경, 자연환경, 대중교통, 의료서비스가 잠재변수인 근린환경의 하위요인인지 여부를 판단하기 위하여 확인적 요인분석을 실시하였다. 연구가설을 요인분석은 측정모형에 대한 분석 완료 시, 요인 개수를 확인하는 탐색적 요인분석(EFA)과 분석 전부터 요인 개수를 알고 진행하는 확인적 요인분석(CFA)이 있다. 요인분석은 연구모델의 타당성 파악을 위해 많이 사용되는 방법으로 본 연구에서 먼저 근린환경의 다섯 개 요인을 하나로 구성하여 확인적 요인분석을 실행하였는데 결과가 이상적이지 않았다. 수정 뒤 '안전', '자연환경', '생활환경'이 하나의 요인으로, '대중교통'과 '의료서비스'를 다른 요인으로 구성하였다. 확인적 요인분석을 토대로, 독립변수인 근린환경의 경우 5개의 문항이 2개의 독립변수로 분류되어 '자연환경", "생활환경", "안전"이 하나의 요인으로 구분되었고, '대중교통'과 '의료서비스'는 다른 요인으로 구분되었다.[2] 다음 분석의 타

당성을 확보하기 위해, 확인적 요인분석을 통해 도출된 각 요인들에 대해 집중타당성 분석을 실시하였다.[3] 본 연구에서는 검증결과를 바탕으로 선행연구들을 검토한 뒤(김동하, 2016; 조혜민·이수기, 2016; 정현·전희정, 2019; 심혜민 외, 2020) 근린환경의 쾌적성과 접근성으로 구분지었다.

2. 구조방정식 모형 결과

본 연구는 근린환경이 사회적 자본을 매기로 하여 주관적 정신건강에 미치는 영향을 검증하고자 구조모형을 실시하였다. 모델의 적합도를 판정하기 위하여 현재 가장 많이 사용되는 적합도 선정기준 RMSEA, NFI, NNFI(TLI), CFI, GFI, AGFI접합도 지수를 고려하였다(홍세희, 2000).[4] 〈표2〉는 구조모형의 적합도 검증결과를 보여준다. NFI, TLI, CFI, GFI와 AGFI값은 모두 0.9이상, RMSEA값은 0.6으로 모델이 적합하고 판단하였다. 변수간의 관계는 유의수준 1%에서 모두 유의미하며 근린환경은 사회적 자본을 매개로 주관적 정신건강에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 측정모형의 적합도 검증

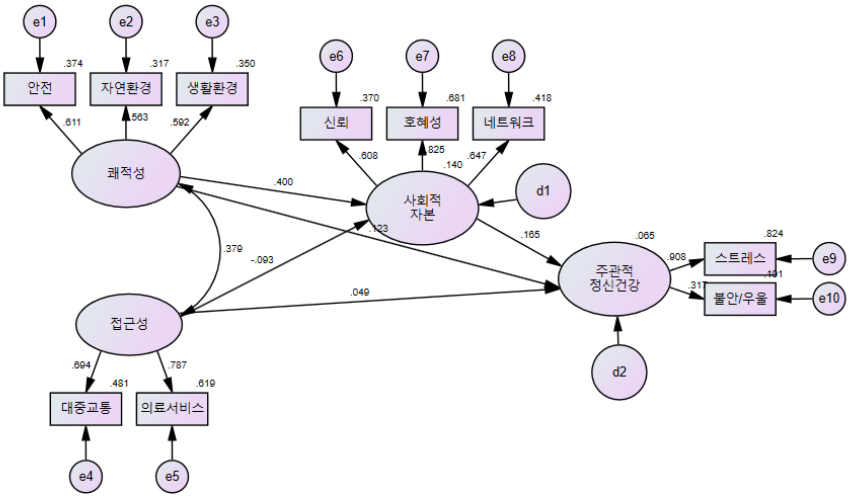
	NFI	TLI	CFI	GFI	AGFI	RMSRA
측정모형	.939	.905	.980	.980	.962	.060
기준	≥.90	≥.90	≥.90	≥.90	≥.90	≤.08
판정결과	적합	적합	적합	적합	적합	적합

2) 확인적 요인분석 후 측정모형에 대한 적합도 지수는 GFI(0.988), AGFI(0.955) NFI(0.962), TLI(0.906), CFI(0.962)로 적합한 것으로 판단되었다.

3) 집중타당성의 판단기준은 표준화계수 0.50이상, 평균분산추출(AVE) 0.5이상, 개념신뢰도 지수 0.70이상이다(노경섭, 2019). 본 연구의 타당성 검증 결과 요인 간 상관계수는 $p<0.01$ 수준에서 모두 0.000으로 나타났다. 표준화계수는 1이상, AVE지수는 0.79에서 0.86사이, 개념신뢰도 지수 0.090 이상으로 나타나 집중타당성을 확보한 것으로 나타났다.

4) 절대적합지수 RMSEA는 표본 크기가 상당히 큰 제안모델을 기각하는 Chi-squeare의 한계를 극복하여 개발된 적합지수로, 0.05이하는 모델의 적합도가 좋은 것으로 판단하고, 0.05-0.08의 범위내에서 수용할 수 있는 것으로 간주한다. GFI는 예측된 모델에 의해 설명되는 관측모델의 상대적 분산과 공분산의 양을 측정하는 척도이며, AGFI는 GFI를 확장한 것으로 추정모수가 많아질 때 GFI값을 하향 조정하여 모델 내의 자유도를 이용하여 조정한 값이다. 절대적합지수는 0.90이상의 값을 가지면 적합하다고 판단할 수 있다. 증분적합지수 NFI, CFI. TLI는 기초모델과 비교하여 제안모델이 얼마나 향상되었는가를 나타내며 0.90이상이면 좋은 적합도를 갖춘 것으로 본다.

〈그림 1〉 구조방정식 모형



〈그림 1〉은 구조모형의 결과를 나타내고 있으며 모든 값은 표준화된 계수를 기준으로 작성하였다. 변수간의 관계를 살펴보면, 근린환경의 쾌적성이 주관적 정신건강(0.123)에 정(+)의 영향을, 근린환경의 접근성이 주관적 정신건강(0.049)에 정(+)의 영향을 미쳤다. 근린환경의 쾌적성은 사회적 자본(0.400)에 정(+)의 영향을, 근린환경의 접근성은 사회적 자본(0.093)에 음(-)의 영향으로 나타났으며, 매개변수인 사회적 자본은 주관적 정신건강(0.165)에 정(+)의 영향으로 분석되었다. 따라서 본 연구의 가설1과 3은 지지되었으며 가설2는 부분적으로 채택할 수 있었다.

다음으로 가설4의 사회적 자본의 매개효과를 검증하고자 요인들 간 직접효과와 간접효과를 도출한 결과, 본 연구의 가설4를 채택할 수 있었다. 〈표3〉은 그에 따른 분석결과이다. 우선 근린환경과 주관적 정신건강의 관계에서 사회적 자본의 매개효과는 모두 통계적으로 유의했다. 이는 근린환경과 주관적 정신건강 사이 사회적 자본이라는 매개변수가 부분매개 역할을 한다는 것을 나타낸다. 근린환경의 접근성 외, 근린환경의 쾌적성은 사회적 자본과 주관적 정신건강에 모두 정(+)의 영향을 주고 있으며, 사회적 자본 역시 주관적 정신건강에 정(+)의 영향을 주고 있음을 확인할 수 있었다. 즉 우수한 근린환경은 주관적 정신건강의 증진에 유리하며 사회적 자본의 축적 또한 주관적인 정신건강에 긍정적인 효과를 갖고 있음을 알 수 있다. 간접효과 계수의 확인을 통해, 근린환경의 쾌적성은 주관적 정신건강(0.066)에 정의 간접효과를 가지고 근린환경의 접근성은 주관적 정신건강(-0.015)에 음의 간접효과를 가지는 것으로 나타나 근린의 대중교통, 의료서비스 등 시설의 접근성이 좋

은 환경은 오히려 사회적 자본의 형성에 불리한 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있다. 선행연구에서 알 수 있듯이, 한국은 1980년대 이후 급속한 도시화로 인한 도시인구 급증으로 공동주택이 다수 비중을 차지하게 되었고, 이러한 물리적 밀도로 인해 이웃과의 대화가 단절되고 익명성이 더욱 심해졌으며(이경환, 2009; 신화경 외, 2012), 높은 지리적인 이동성으로 서로의 연속성 유지를 어렵게 하였다(이영호·김행신, 1995). 즉 이러한 고밀도 환경은 사람들의 사회적 자본의 형성에 저애작용을 한다는 것을 알 수 있다. 즉 근린환경의 접근성이 우월할수록 사회적 자본의 축적에 불리하며, 양자의 연계는 주관적 정신건강의 저하를 유발할 수 있음을 예측할 수 있다. 반면, 사회적 자본은 근린환경의 쾌적성과 주관적 정신건강의 관계에서 상대적으로 강한 정의 매개효과를 보였다. 이러한 결과는 주관적 정신건강의 증진을 위해서는 근린환경의 쾌적성과 사회적 자본의 연계가 필요하며, 이로 주관적인 정신건강에 긍정적인 효과를 창출할 수 있음을 예상할 수 있었다. 안전한 자연·생활환경을 갖춘 근린은 지역사회 주민들의 신뢰, 호혜성과 네트워크의 형성에 촉진작용을 하며, 이러한 관계 속에서 스트레스와 불안/우울감을 감소할 수 있다.

〈표 3〉 직접효과 및 간접효과

변수		직접효과	간접효과	총효과
쾌적성	주관적 정신건강	.123***	.066***	.190***
접근성	주관적 정신건강	.049***	-.015***	.033***
쾌적성	사회적 자본	.400***		.400***
접근성	사회적 자본	-.093***		-.093***
사회적 자본	주관적 정신건강	.165***		.165***

*p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01 수준에서 유의함

또한, 본 연구결과는 앞서 제기된 선행연구들에서 분석된 바와 같이 근린환경과 사회적 자본 간의 유의한 결과를 확인할 수 있었다. 특히 쾌적한 근린환경은 사회적 자본의 형성(0.400)에 큰 영향을 미치고 있었다. 동네의 전반적인 안전수준, 자연환경과 생활환경에 대한 만족은 사람들과의 신뢰, 네트워크, 호혜성 등을 적극적으로 증가시킬 수 있을 것으로 보인다.

한편, 사회적 자본과 주관적 정신건강에 미치는 영향도 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 사회적 자본이 주관적 정신건강에 대한 영향(0.165)는 근린환경의 쾌적성이 주관적 정신건강에 대한 영향의 약 1.3배, 근린환경의 접근성이 주관적 정신건강에 대한 영향의 약 3배로 나타나 사회적 구조 내 개인의 행위와 활동을 활성

화하는 도구로서의 사회적 자본이 주관적 정신건강의 향상에 대한 이로운 효과를 검증할 수 있었다.

V. 결론

본 연구는 지역사회건강조사 2019년 데이터를 이용하여 주관적 정신건강, 사회적 자본과 근린환경 간의 영향관계를 파악하고, 사회적 자본을 매개로 도입하여 근린환경이 주관적 정신건강에 주는 영향에 대해 분석을 수행하였다. 이를 위해 조사에 참여한 전국 국민을 표본으로 구성하여 주관적 정신건강에 미치는 영향력을 실증 분석하였다. 따라서 국민의 우울, 불안, 스트레스 등의 부정적 정신적 정서를 완화하여 정신건강을 증진하는데 중요한 함의를 가지고 있다.

본 연구로부터 도출된 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 근린환경은 주관적 정신건강에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 지역사회의 공원, 녹화, 거주환경의 개선, 안전한 동네 조성 및 주변시설에 대한 접근성을 높이는 것은 주민들의 정신건강 증진에 도움이 된다. 둘째, 쾌적한 근린환경은 사회적 자본의 증진에 효과적인 작용을 하는 것으로 확인되었다. 즉 근린에 대한 쾌적도가 높게 인지될수록 사람들이 네트워크 형성, 상호신뢰에 유리하며 서로 도움을 더 많이 주고받게 된다. 셋째, 사회적 자본의 증가는 주관적 정신건강에 긍정적인 영향을 미치며, 근린환경에 비해 주관적 정신건강에 대한 영향이 더 크다. 사회적 자본이 주관적 정신건강에 대한 작용은 근린환경 쾌적성의 약 1.3배, 근린환경 접근성의 약 3배의 효과를 갖고 있음으로 나타났다. 즉 사회적 자본은 주관적인 정신건강의 증진에 있어 효과적이고 중요한 요인임을 확인할 수 있다. 넷째, 근린환경과 주관적 정신건강에서 사회적 자본은 매개역할을 하는 것으로 파악되었다. 근린환경의 쾌적성은 사회적 자본과 연계하여 개인의 주관적 정신건강에 증진효과를 갖고 있다. 구체적으로 지역 주민들이 동네의 전반적인 안전수준, 자연환경과 생활환경 등 근린환경의 요인에 대한 만족감은 사람들이 서로에 대한 신뢰, 호혜성을 증가하고 네트워크 형성을 촉진함으로써 스트레스를 감소하고 불안과 우울한 감정을 약화한다. 해당 연구결과는 앞서 살펴본 Astell-Burt et al.(2014), 조혜민·이수기(2017)등 선행연구들과 유사한 결과를 보이고 있다. 안전하고 쾌적한 근린환경은 사람들의 접촉과 교류를 촉진하며, 이러한 사회적 관계 속에서 정신적으로 치유효과를 가질 수 있다.

이와 같은 본 연구의 분석결과를 다음과 같은 정책적 시사점을 제공한다. 첫째,

국민의 커뮤니티 수준의 정신건강을 향상시키기 위한 정책 수립에 있어 근린환경의 쾌적성과 사회적 자본의 결합이 필요하다. 사회적 자본은 근린환경과 주관적 정신건강의 관계에서 매개역할을 하기에, 근린의 녹지환경을 양을 높이는 동시에(White et al., 2013) 사회적 자본의 축적에 유리한 안전하고 쾌적한 근린환경을 조성하는 것이 더욱 바람직한 것으로 판단된다. 동네에 잘 갖춰진 스포츠시설, 쾌적하고 안전한 산책공간, 공원 내 만남의 광장 등은 자연스럽게 사람들 간의 접촉을 늘려 신뢰, 호혜성, 네트워크 등 사회적 자본을 증진함으로써 주관적 정신건강에 대한 긍정효과를 확대할 수 있을 것이라 본다.

둘째, 국민의 전반적인 정신건강을 향상시키는 사업에 있어 사회적 자본의 힘을 더욱 중요하게 고려하여 활용하여야 한다. 많은 선행연구에서 정신건강을 위해 근린환경의 효과를 강조하였지만(김용진·안건혁, 2011; 문하늬 외, 2018; 신화경·조인숙, 2018; 강신우, 2020) 본 연구의 결과를 통해, 사회적 자본의 효과는 주관적 정신건강의 증진에 있어 더욱 큰 역할을 하고 있음을 알 수 있었다. 따라서 주거지역 주변에 주민들 간의 교류를 늘릴 수 있는 학생교류센터, 청년모임, 학부모 모임, 경로당 등의 적절한 공급은 서로의 신뢰, 호혜성, 네트워크 등을 형성하여 사회적 자본의 축적뿐만 아니라 지역 주민의 주관적 정신건강의 향상에 적극적인 작용을 할 것이라 본다.

본 연구는 전국의 국민을 대상으로 사회적 자본과 근린환경, 주관적 정신건강 간의 관계를 구조방정식 모형을 사용하여 인과관계를 통합적으로 분석하고 나아가 근린환경과 주관적 정신건강 사이에서 사회적 자본의 직접 및 간접적인 영향을 실증분석하였다. 위와 같은 결과와 정책적 시사점을 제공하였음에도 불구하고 본 연구에서는 19세 이상의 개인을 대상으로 한 점에서 각 세대별에 대한 고려가 부족하였다. 이를 보완하여 아동, 청년, 중년, 노년의 생애주기에 따른 사회적 자본의 매개효과 차이를 비교하여 각 지역의 밀집 집단을 기반으로 도시정책을 수립한다면 더욱 효과적이고 명확한 결과를 도출할 수 있을 것이라 판단된다. 향후 각 세대별 집단비교를 반영한 연구를 통해 전 국민의 정신건강 정책에 유의미한 정책적 함의를 제시할 수 있을 것이라 기대된다.

참고문헌

강신우. (2020).녹지와 주관적 정신건강의 연관성(Doctoral dissertation, 석사학위논

문, 서울대학교대학원.
강현철. (2014). 구조방정식모형에서 매개효과 검정을 위한 간접효과의 추정과 검정. *Journal of the Korean Data Analysis Society*, 16(1), 105-114.
고정은·이선혜. (2012). 노인 우울에 영향을 미치는 요인에 대한 다층분석.「정신건강과 사회복지」, 40(1), 322-351.
기영화. (2013). 지방정부 노인일자리사업의 사회적 자본 효과 탐색: 근거이론.「지방정부연구」, 17(1), 265-295.
김동하·강혜리·진현영·유승현. (2017). 건조환경과 건강에 대한 국내 연구의 체계적 문헌고찰.「보건교육건강증진학회지」, 34(3), 1-19.
김은아·최윤정·이미경. (2018). 노인의 우울, 자살사고와 삶의 질의 관계.「정신건강과 사회복지」, 46(2), 179-208.
김용진·안건혁. (2011). 근린의 물리적 환경이 노인의 건강 및 정신건강에 미치는 영향.「한국도시설계학회지 도시설계」, 12(6), 89-99.
김욱진·김태연. (2013). 지역의 물리적·사회적 환경과 개인의 건강에 관한 연구.「한국지역사회복지학」, 46(), 23-47.
김준홍. (2010). 사회적 자본, 신체활동 그리고 주관적 건강: 구조방정식 모형 검증을 통한 정책의 근거 모색.「보건과 사회과학」, 28(1), 61-90.
김지영·이숙종. (2021). 공공임대주택 거주민과 일반아파트 거주민의 주관적 건강인식에 관한 연구-주거요인과 사회적 자본의 영향을 중심으로.「한국정책학회보」, 30(1), 261-288.
김진영. (2018). 개인이 인지한 지역특성과 주관적 건강 및 우울의 관계: 사회인구학적 변인과의 상호작용 효과.「보건사회연구」, 38(2), 290-315.
김진현. (2015). 노년기 사회자본의 차이가 우울궤적에 미치는 영향.「한국사회복지학」, 67(3), 181-201.
김재희·김희연. (2020). 노인의 지역환경에 대한 인식이 주관적 건강에 미치는 영향: 노인가구유형별 비교를 중심으로. GRI연구논총, 22(2), 423-452.
노경섭. (2019). 제대로 알고 쓰는 논문 통계분석: SPSS & AMOS. 서울: 한빛아카데미
문하늬·채철균 ·송나경. (2018). 지역사회 물리적 환경에 대한 주관적 인식이 정신건강에 미치는 영향.「서울도시연구」, 19(2), 87-103.
민소영·김미호. (2019). 지역환경이 주거취약계층 매입임대입주자의 우울에 어떠한 영향을 미치는가?. 한국정신건강사회복지학회 학술발표논문집, 209-229.
박근덕·이수기. (2018). 근린환경특성과 일상보행활동 그리고 주관적 건강수준의 구

조적 관계 분석: 경로모형의 적용. 「국토계획」, 53(1).
박선희·박병헌. (2012). 근린지역 특성이 사회적 자본에 미치는 영향. 「사회복지정책」, 39(2), 85-123.
박원우·김미숙·정상명·허규만. (2007), “동일방법편의의 원인과 해결방안”, 「인사·조직연구」, 제15권, 제1호, 89-133
보건복지부. (2019). 지역사회건강조사
부산광역자살예방센터. (2021). ‘자살통계 ‘2019 전국 자살원인별 자살자수/백분율’
서현보. (2017). 사회적 자본과 공간의 연관성에 대한 탐색적 연구. 「한국주거학회논문집」, 28(1), 1-8.
신명호·이아름. (2013). 원주 지역 협동조합의 생성과 지속가능성에 영향을 미치는 요인. 「한국학(구 정신문화연구)」, 36(4), 31-58.
신화경·김영주·이수진. (2012). 공동주택단지 내 주민공동시설의 기준개선을 통한 커뮤니티 활성화방안에 대한 전문가 의견조사. 가정과 삶의질연구, 30(1), 29-40.
신화경·조인숙. (2018). 주거환경 무질서 인식과 주관적 정신건강과의 관계. 「한국주거학회논문집」, 29(2), 91-99.
심혜민·김지영·김은정. (2020). 대구광역시 지역특화거리의 보행환경 평가. 「한국도시지리학회지」, 23(1), 29-44.
유치선·이수기. (2015). 근린환경, 사회적 자본, 그리고 커뮤니티의 사회적 지속가능성. 「국토계획」, 50(7), 5-23.
이경영. (2019). 지역애착도의 영향요인에 관한 연구: 사회적 자본의 조절효과를 중심으로. 「도시행정학보」, 32(4), 1-20.
이경환. (2009)“근린의 보행 환경이 지역 주민의 커뮤니티 의식 형성에 미치는 영향”, 「대한건축학회논문집-계획계」, 25권, 7호, .203-210.
이숙종·유희정. (2010). 개인의 사회자본이 정치참여에 미치는 영향. 「한국정치학회보」, 44(4), 287-313.
이새롬·박인권. (2020). 정주환경 포용성이 고령층의 정신건강에 미치는 효과. 「지역연구」, 36(4), 3-23.
이영호·김행신. (1995). 주거환경요소와 환경 아이덴티티에 관한 연구 - 아파트 단지의 외부환경을 중심으로 (A Study on the Factors of the External Environment and Environmental Identity in Apartments). 「대한건축학회 논문집」, 11(8), 63-73.

이유진·김의준. (2015). 의료시설 접근성과 대중교통 접근성이 농촌 및 도시 지역 거주 노인의 주관적 건강상태에 미치는 영향 분석. 「한국지역개발학회지」, 27(1), 65-87.

이홍직. (2009). 노인의 정신건강에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 「사회과학연구」, 25(3), 25-42.

이정훈·이희연. (2016). 도시-농촌 노인의 주관적 건강수준에 영향을 미치는 요인에 대한 비교. 「한국지역지리학회지」, 22(3), 553-565.

이주은·신원섭. (2019). 산림치유 프로그램이 대학생의 정서안정과 긍정적 사고에 미치는 영향. 「한국환경생태학회」, 33(6), 748-757

이진향·박기수·김록범·김봉조·전진호. (2011). 개인수준의 사회적 자본이 우울증에 미치는 영향. 「농촌의학·지역보건」, 36(2), 73-86.

장유미·염동문. (2014). 지역 주민의 사회적 자본과 정신건강과의 관계: 경상남도를 중심으로. 「한국콘텐츠학회논문지」, 14(12), 764-774.

전경구. (2019). 대도시의 주거환경이 주민건강에 미치는 영향분석 - 서울시를 중심으로 - . 「집합건물법학」, 29, 169-207.

전형준·김한양·전경구. (2019). 지역사회의 객관적 특성과 주관적 인지특성이 성인의 우울에 미치는 영향 - 서울시를 중심으로 -. 「한국지역사회복지학」, 71(), 1-39.

전준형·박진아. (2020). 보행환경이 근린환경 만족도에 미치는 조절효과 분석: 서울시 주거실태조사2017자료를 중심으로. 「국토계획」, 55(3), 29-42.

정유진·이세규. (2015). 도시의 물리적 · 사회적 환경이 노인의 건강에 미치는 영향 연구. 「한국지역개발학회지」, 27(2), 75-94.

정현·전희정. (2017). 서울시 마을공동체 사업 인식의 결정요인에 관한 연구. 「도시행정학보」, 30(1), 141-161.

_____. (2019). 근린환경과 지역주민의 신체활동이 사회적 자본에 미치는 영향. 「한국도시설계학회지 도시설계」, 20(1), 91-110.

조혜민·이수기. (2016). 근린환경특성과 주민의 보행활동이 사회적 자본의 형성에 미치는 영향 분석. 「국토계획」, 51(6), 59-77.

_____. (2017). 근린환경특성이 사회적 자본의 수준에 미치는 영향 연구. 「국토계획」, 52(4), 111-134.

최열·유숙향. (2005). 대도시 주변 소도읍의 근린범위 인식에 관한 연구. 「국토계획」, 40(7), 185-196.

통계청. (2020). 사망원인통계

홍세희. (2000). 구조방정식 모형의 적합도 지수 선정기준과 그 근거. *Korean Journal of Clinical Psychology*, 19(1), 161-177.

Astell-Burt T., Mitchell R., & Hartig T. (2014). The association between green space and mental health varies across the lifecourse. A longitudinal study. J Epidemiol Community Health, 68 : 578-583.

Begolli, F. (2021). Examining Subjective Mental Health during the COVID-19 Pandemic in Canada.

Bourdieu, P. (1986). "The Forms of Capital" in John G Richardson(ed.).(1986). Handbook of Theory and Research for Sociology of Education, New York, Greenwood, 241-258.

Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology*, *94*, S95-S120.

Davies, W. K. D., & Herbert, D. T. (1993). Communities within cities: An urban social geography(p. 13). London: Belhaven Press.

Gramstad, T. O., Gjestad, R., & Haver, B. (2013). Personality traits predict job stress, depression and anxiety among junior physicians. BMC medical education, 13(1), 1-9.

Kawachi I. (2010). The Relationship Between Health Assets, Social Capital and Cohesive Communities. In: Morgan A., Davies M., Ziglio E. (eds) Health Assets in a Global Context. 167-179

Kenzie Latham, Chuck W. Peek, & Self-Rated. (2013). Health and Morbidity Onset Among Late Midlife U.S. Adults, The Journals of Gerontology: Series B, Volume 68, Issue 1, January, Pages 107–116

Latham, K., & Peek, C. W. (2013). Self-rated health and morbidity onset among late midlife US adults. *Journals of Gerontology Series B:Psychological Sciences and Social Sciences*, 68(1), 107-116.

Leslie, Eva, & Cerin Ester. (2008). Are perceptions of the local environment related to neiborhood satisfaction and mental health in adults? 47(3): 273-278

Lim, S., & Nakazato, H. (2020). The emergence of risk communication networks and the development of citizen health-related behaviors during the COVID-19 pandemic: Social selection and contagion processes.

International Journal of Environmental Research and Public Health, 17(11), 4148.

Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Lee, J-Y and Podsakoff, N. P.(2003). "Common Method Biases in Behavioral Research: A critical review of the literature and recommended remedies, *Journal of Applied Psychology*, Vol.88, No.5, 879-903.

Podsakoff, Philip M., Scott B. MacKenzie, andNathan P. & Podsakof. (2012). "Sources of Method Bias in Social Science Researchand Recommendations on How to ControlIt," Annual Review of Psychology, 63(4), 539-569.

Putnam R. D. (1993). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press.

White, M. P., Alcock, I., Wheeler, B. W., & Depledge, M. H. (2013). Would You Be Happier Living in a Greener Urban Area? A Fixed-Effects Analysis of Panel Data. Psychological Science, 24(6), 920–928.

Won, J., & Lee, J. (2020). Impact of residential environments on social capital and health outcomes among public rental housing residents in Seoul, South Korea, Volume 203, 103882.

Stone, W. (2001). Measuring social capital: towards a theoretically informed measurement framework for researching social capital in family and community life. Research Paper No.24, Australian Institute of Family Studies.

JIN YINHUA(金銀花): 주저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 석사과정에 재학 중이며, 주요 관심분야는 건강도시, 환경정책, 주택정책 등이다(yh3419@g.skku.edu).

전희정(全熙貞): 교신저자. 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원에서 부교수로 재직 중이다.주요 관심 분야는 도시정책, 주거복지정책, 건강도시, 사회적 자본, 이주민 등이다. 최근 논문으로는 Housing Studies에서 출판된 "Spillover Effects in Neighborhood Housing Value Change: A Spatial Analysis"(2021)과 Habitat International에서 출판된 "Globalization and Slums: How Do Economic, Political, and Social Globalization Affect Slum Prevalence?"(2020) 논문이다.

The mediating effect of social capital on the relationship between neighborhood environment and subjective mental health

JIN YINHUA & Jun Hee-Jung

This study analyzed the mediating effect of social capital on the relationship between neighborhood environment and subjective mental health. This study used '2019 Community Health Survey' and employed structural equation modeling. Neighborhood environment, the independent variable, was divided into pleasantness and accessibility and the dependent variable is subjective mental health. The mediating variable is social capital. The empirical analysis shows that social capital plays a partial mediating role in the relationship between neighborhood environment and subjective mental health. The pleasantness variable has an enhancing effect on subjective mental health in connection with social capital. Accessibility to neighborhood facilities was found to reduce subjective mental health in connection with social capital. The results of this study indicate that social capital and neighborhood pleasantness need to be linked for urban policies to improve mental health at the community level. Moreover, the study suggests that the role of social capital should be considered more important to improve the general mental health level.

[Key words: subjective mental health, social capital, neighborhood environment, mediating effect]

「국정관리연구」 제16권 제3호(2021. 09): *23-54*

재난관리 연구에서 회복탄력성(Resilience)의 개념과 측정에 관한 연구: 선행연구 검토를 중심으로

이대웅

최근 우리 사회에서 재난은 삶의 일부로서 완전하게 예방하고 피하는 것은 불가능하다는 사고 하에, '어떻게 하면 재난을 효과적으로 겪을 수 있을까?'라는 인식의 변화가 이루어지고 있다. 이에 '재난 회복탄력성(resilience)'이 새롭게 강조되며, 국내에서 관련 연구가 지속적으로 증가하고 있다. 다만 재난 회복탄력성의 개념과 측정 방법에 대한 심도 깊은 이론 및 선행연구 검토는 상대적으로 미흡한 편이다.

따라서 본 연구는 재난 회복탄력성의 개념 및 측정에 관하여 문헌조사를 수행하였다. 첫째, 회복탄력성의 용어적 기원과 개념을 검토하였다. 둘째, 재난 회복탄력성의 개념, 범위 그리고 속성을 고찰하였다. 셋째, 재난 회복탄력성의 측정 방법을 검토하였다. 특히 구조적 평가 접근법과 성과주의적 접근법에 대한 소개와 각각의 활용 사례를 제시하였다. 마지막으로 국내 재난 회복탄력성 연구의 한계를 밝히고 향후 방향성을 제시하였다.

[주제어: 재난관리, 회복탄력성, 회복탄력성 비용, UNDRR]

I. 서론

인류는 역사 속에서 재난으로 인해 문명의 후퇴를 경험하였으며, 생명과 재산 나아가 삶의 터전을 잃어버리기도 하였다. 그러나 수많은 재난 속에서도 인류는 지속적인 문명의 발전을 이룩해왔다. '재난을 경험 삼아 다시 한번 회복하고 더 발전할 수 있을 것이다'라는 인류의 안녕과 지속가능한 생존에 대한 믿음을 가지고 발전해왔다. 하지만 최근 우리가 직면하고 있는 재난의 규모와 빈도 그리고 새로운 유형의 재난은 우리의 믿음에 의심을 주고 균열을 일으키고 있다.

이에 최근 우리 사회에서 재난은 인간의 통제 대상이 아니라 삶의 일부로서 재난

본 논문은 저자의 박사학위논문에서 일부를 발췌하여 수정·보완하였음을 밝힙니다.
논문 접수일: 2021.07.25, 심사기간(1차~2차): 2021.09.08~09.29, 게재확정일: 2021.09.29

을 완전하게 예방하고 피하는 것은 불가능하다는 사고하에, '어떻게 하면 재난을 효과적으로 겪을 수 있을까?'라는 인식의 전환이 이루어지고 있다. 재난으로부터 피해를 최소화하고 최대한의 복구 역량을 가지는 지속가능한 사회를 구축하는 것이 재난관리 정책의 핵심 목표로 변화하였다. 이에 강조되는 개념이 '재난 회복탄력성(resilience)'이다. 특히 재난 회복탄력성이란 "재난으로 인한 시스템의 피해영향을 최소화하고 손상된 시스템을 복구하는데 드는 노력을 최소화하는 역량(Vugrin et al., 2011)"을 의미한다. 즉 재난관리의 패러다임이 재난의 충격을 최소화함과 동시에 피해로부터 빠르게 복구하고 나아가 더 나은 사회로 나가는 '회복탄력성' 개념을 중심으로 전환되고 있다.[1)]

이에 재난 회복탄력성에 관한 국내외 연구가 지속적으로 증가하고 있다. 특히 국내의 경우, 국외 연구에서 활용한 개념과 측정 방법을 활용하며 연구가 이루어지고 있다. 다만 재난 회복탄력성의 개념과 측정 방법에 대한 깊이 있는 이론 및 선행연구 고찰은 상대적으로 부족한 편이다. 따라서 본 연구는 재난관리 부문의 국내외 선행연구에서 적용되고 있는 '재난 회복탄력성'에 대하여 종합적으로 검토한다. 구체적으로 재난 회복탄력성의 개념과 측정 방법에 대해 논의하고, 선행연구를 통해 최근의 연구동향을 검토한다. 이를 토대로 현재 국내 재난관리 부문에서 적용되고 있는 회복탄력성 개념과 측정의 한계를 밝힌다. 또한 향후 국내 재난관리 부문에서 회복탄력성 연구의 외연적 확장을 위한 제언을 실시한다.

Ⅱ. 회복탄력성의 기원과 개념

1. 회복탄력성 용어의 기원

회복탄력성이라는 용어는 "다시 뛰어오른다(To jump back)"라는 의미의 라틴어

1) 국제적으로도 UNDRR(The United Nations Office for Disaster Risk Reduction)은 2005년 '효고행동강령(hyogo framework for action 2005-2015): 재난에 대응하기 위한 국가와 커뮤니티의 회복탄력성 구축(building the resilience of nations and communities)'을 채택하며, 회복탄력성 형성과 향상을 재난위험감소(disaster risk reduction)의 주요한 목표로 설정하였다(UNDRR, 2005). 이후 UNDRR은 '센다이 재난위험경감강령 2015-2030(sendai framework for disaster risk reduction)'을 발표하였다. 특히 '회복탄력성 구축을 위한 재난위험경감 투자(investing in disaster risk reduction for resilience)'와 '효과적 대응과 복구·재활·재건축에 있어 더 나은 재건(Built Back Better)을 위한 재난대비 강화'를 행동 우선순위로 합의하였다(UNDRR, 2015).

'resilio'에 어원을 두고 있다(Klein, 2003: 35; 이대웅, 2019: 254). D. E. Alexander(2013)는 「Resilience and disaster risk reduction: an etymological journey」에서 재난위험 분야에서 회복탄력성이라는 용어가 사용된 역사적 어원(etymology)을 분석했다. 회복탄력성의 의미와 사용에 대한 발전과정을 과학과 인문학, 법학 그리고 정치학 등의 영역에서 추적 조사했다. 특히 초기 생태학과 물리학에서 사용되는 용어가 어떠한 과정을 통해 사회과학연구에 접목됐는지 분석했다.

Alexander(2013)에 따르면, 회복탄력성이라는 용어는 고대 로마제국 시대 Seneca the Elder, Pliny the Elder, Ovid, Cicero, Levy 등의 작품에서 'leaping', 'jumping', 'rebounding'을 묘사하기 위해 사용되기 시작했다(Alexander, 2013: 2708; 이대웅, 2019: 255). 이후 중세 프랑스에서 'to retract' 또는 'to cancel'을 의미하는 'resiler'로 나타났으며, 1592년 영국의 Henry VIII의 정부 문서에서 'resile'로 사용됐다. 'resilience'라는 영어 단어가 과학적 사용되기 시작한 것은 영국의 법무장관(attorney general)이었던 Francis Bacon(1626)에 의해서이며(Glinert, 2012: 359), Thomas Blount의 'Glossographia' 단어사전에 처음으로 등재됐다.

이후 1858년 스코틀랜드의 엔지니어인 J. M. Rankie 의해 기계학에서 'resilience' 용어가 처음으로 중요하게 논의되기 시작했다(Alexander, 2013: 2710: 이대웅, 2019: 255). 1950년대에서 1970년대 사이 기계학, 의학 등의 영역에서 사회과학 영역 특히 심리학과 인류학을 중심으로 회복탄력성이라는 용어가 본격적으로 대두되기 시작했다(Clark et al., 1958). 구체적으로 미국의 정신의학자인 Garmezy는 아동의 발달정신병리학에서 회복탄력성 용어를 사용하였으며, 1940년대부터 관련 연구를 시작하여 1980년대 주요 논문을 출판하였다(Garmezy et al., 1984). 또한 1970년대에는 회복탄력성 개념을 과학적으로 정립한 생태학자 C. S. Holling(1973)의 연구가 등장하였다.

이후 Timmerman(1981: 20)은 회복탄력성을 재난 충격에 저항하기 위한 사회의 'buffering capacity'로 이해했으며, 1990년대 후반 회복탄력성은 자연생태학에서 인류생태학으로 경제학자인 Batabyal(1998), 지질학자 Adger(2000) 등에 의해 나타나기 시작했다. 특히 인류생태학에서는 회복탄력성과 관련해서 시스템의 안정성에 대한 지속적 강조가 이루어졌다. 이는 결국 재난 위험 감소의 차원으로 연결되어 현재까지 지속되고 있다.[2] 이처럼 회복탄력성이라는 용어는 오랫동안 다양한 학제에서 상호연계하여 등장하고 발전했다.

2) Alexander(2013: 2714)는 '회복탄력성' 용어의 진화 과정을 〈그림 1〉과 같이 제시하였다.

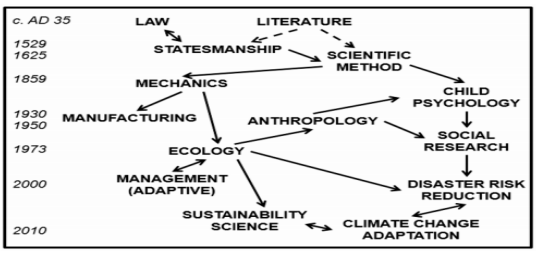
2. 회복탄력성의 개념

C. S. Holling(1973)은 『Resilience and Stability of Ecological Systems』에서 '적응적 재생주기(adaptive renewal cycle)' 이론을 활용하여 회복탄력성이라는 용어를 최초의 과학적 개념으로 채택하여 정립하였다(Alexander, 2013: 2711). 해당 연구에서 Holling(1973: 14)은 회복탄력성을 "시스템의 지속 능력(persistence of systems) 및 외부 변화와 교란(change and disturbance)을 흡수하여(absorb) 현 상태의 동일한 관계를 유지하는 능력"이라 정의하였다.3)

이후 지난 40여 년 동안, 다양한 학술 영역에서 회복탄력성 관련 연구가 지속적으로 나타나고 있다. 특히 회복탄력성은 1940년대에 심리학, 1970년대 생태학, 1990년대 사회과학, 1999년 개발 원조 그리고 최근 10년 동안 경제학, 조직학 등의 연구 영역으로 확장되었다(Manyena, 2006: 433-434). 즉 회복탄력성 용어는 생태학과 자연과학 그리고 심리학과 정신의학, 사회학과 커뮤니티 개발 연구, 공학 등에서 다양하게 사용되고 있다(White & O'Hare, 2014: 936). 따라서 회복탄력성 개념에 대한 정의도 일반 보편적 개념 정의를 시도하는 연구와 구체적인 연구 분야에 한정하여 개념을 정의하는 연구로 구분되고 있다(B. E. Biringer., E. D. Vugrin & D. E. Warren, 2013: 80).

한편 회복탄력성은 적용 영역에 따라 개념적 속성이 구분된다. 먼저 Holling(1973)은 회복탄력성을 공학기술적 회복탄력성(engineering resilience)과 생태학적 회복탄력성(ecological resilience)으로 구분하였다. 경제학과 수학 그리고 물리학 등으로부터 개발된 공학기술적 회복탄력성이란 교란(disturbance) 이후 안전(stability) 또는

〈그림 1〉 '회복탄력성' 용어의 진화 과정



*출처: D. E. Alexander(2013: 2714)

3) 또한 그는 회복탄력성은 "시스템 내 관계의 지속성(persistence)을 결정하고 변화를 흡수(absorb)하기 위한 시스템의 역량(ability)의 척도(measure)"라고 하였다(Holling, 1973: 17).

균형(equilibrium) 상태로 돌아가기 위한 체계의 능력을 의미한다(White & O'Hara, 2014: 936). 다음으로 생태학적 회복탄력성이란 교란의 영향을 흡수하고(absorb), 기능적으로 완전한 형태로 되돌아가며 재조직화(reorganize)하는 환경적이고 생태적인 체계의 능력을 의미한다(Holling, 1973).

이후 Folke(2006)는 회복탄력성 개념을 세 가지로 구분하였다. Folke(2006)는 회복탄력성을 특성, 초점, 맥락을 기준으로 공학적(engineering), 생태적(ecological), 사회-생태적(social-ecological) 회복탄력성으로 구분하였다. 첫째, 공학기술적 회복탄력성이란 외부의 충격이나 변동 이후 기존의 균형 또는 안정된 상태로 되돌아가고자 하는 동적 안정성(dynamical stability)을 의미한다(Drobniak, 2012). 해당 관점에서 회복탄력성의 목적은 안정성을 유지하는 것이기에 기존 상태로 돌아가는데 필요한 시간과 효율성을 중요하게 고려한다(Holling, 1996; 하현상 외, 2014: 415). 둘째, 생태적 회복탄력성은 시간의 흐름에 따른 자연스러운 생태계의 변화로 인해, 완벽하게 기존의 상태로 돌아가는 것은 어렵다고 밝힌다. 이에 새로운 환경에 맞춰 다양한 균형적 상태로 회복하는 것을 의미한다(Gunderson, 2000; 이대웅, 2017: 476). 셋째, 사회-생태학적 회복탄력성은 생태학적 개념이 가지는 사회시스템과의 연관성에 대한 간과를 한계로 지적하며 나타났다. 인간과 자연의 상호의존성과 학습 및 자기조직화를 통해 충격을 흡수할 수 있는 시스템의 능력과 함께 본질적으로 기능, 구조 등을 유지하기 위하여 변화하고 재조직화하는 것을 의미한다(하현상 외, 2014: 416; 고수정 외, 2016: 254; 이대웅, 2017: 477-478).[4]

4) 최근에는 진화론적 관점이 새롭게 추가되어 논의되고 있다(White & O'Hare, 2014: 937). 진화론적 관점에서는 회복탄력성을 기술적 혹은 생태적 영역이 아닌 요소 간 다양한 상호작용과 적응력(adaptability) 그리고 전환성(transformability) 등에 초점을 둔다(Holling & Gunderson, 2002; Folke et al., 2010). 진화적 관점에서 교란(disturbance)은 극심한 충격이 아니라 만성적으로 그리고 서서히 변화하는 것으로 이해되어야 하며, 제도의 역할과 리더십 그리고 사회적 자본과 사회적 학습 등의 영역이 회복력의 범위 내에서 논의되어야 하는 것으로 연결된다(Olsson et al., 2006: 김동현 외, 2015: 15-16).

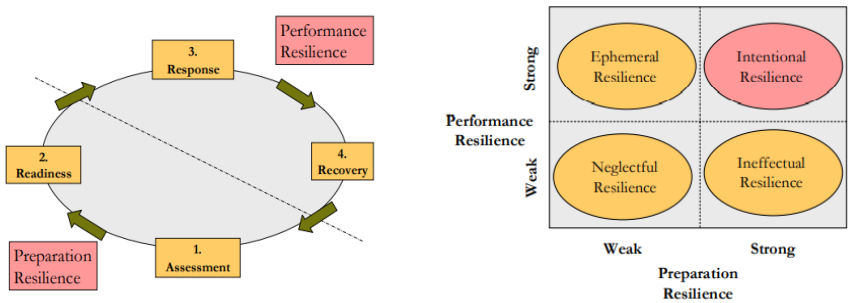
〈표 5〉 회복탄력성의 세 가지 관점

회복탄력성 관점	특성	초점	상황
공학기술적 회복탄력성	복구시간 효율성	복구 불변성	안정적 균형 상태
생태학적 회복탄력성	완충 역량 충격 완화 기능유지	지속성 내구성	복수의 균형 안정성
사회생태학적 회복탄력성	교란과 재조직화의 상호작용 유지 및 발전	적응 역량 다변성 학습, 혁신	통합적 시스템 피드백 역동적 상호작용

*출처: Folke(2006: 259) 수정

한편 Foster(2007)는 회복탄력성을 "장애(disturbance)를 예상, 준비, 대응, 복구하는 지역의 능력"으로 정의하면서, 평가와 준비로 구성된 대비적 회복탄력성(Preparation resilience)과 대응과 복구로 구성된 행동적 회복탄력성(Performance resilience)으로 체계를 제시하였다. 그리고 이를 기준으로 회복탄력성을 네 가지 유형을 제시하였으며 가장 이상적인 회복탄력성은 '내재적 회복탄력성'이라고 밝혔다.

〈그림 2〉 Foster(2007)의 회복탄력성 프레임워크(framework) 및 매트릭스(matrix)



*출처: Foster(2007: 14-16) 수정

Ⅲ. 재난관리 연구에서 회복탄력성의 개념과 속성

1. 재난 회복탄력성의 개념

재난관리 영역에서 회복탄력성 개념은 Timmerman(1981)이 "재난 발생을 흡수하고 복구할 수 있는 능력"으로 정의하며 처음으로 도입했다. 이후 Bruneau et al.(2003), Manyena(2006), Norris et al.(2008), Aldrich(2012) 등을 중심으로 재난관리 영역에서 회복탄력성이 논의의 중심으로 이루기 시작하였다. 특히 연구 영역(domain)과 대상(subject) 그리고 방법(method)에 따라 '회복탄력성'에 대한 정의가 다양하게 나타나고 있다(이대웅, 2019: 255). 구체적으로 재난 영역에서 제시된 회복탄력성에 대한 정의를 살펴보면 〈표 2〉와 같다.

〈표 6〉 선행연구의 재난 회복탄력성 개념 정의

학자	정의
Peter Timmerman (1981: 21)	• 위험한 사건(hazardous event)의 발생을 흡수(absorb)하고 복구(recover)하는 역량
Wildavsky (1988: 77)	• 예상치 못한(unanticipated) 위험에 대처하는 능력
Comfort (1999: 21)	• 새로운 상황과 운영 조건에 기존 자원과 기술을 적응시키는 역량
Mileti (1999: 32-33)	• 큰 손실(losses), 피해(damage), 생산성 감소(diminished productivity)로부터의 고통 없이 그리고 공동체 외부로부터의 상당한 도움 없이 심각한 자연재난을 견뎌낼 수 있는 능력
Adger (2000: 347)	• 사회적 회복탄력성이란(social resilience) 사회, 정치, 환경적 변화의 결과로써 나타나는 외적 충격과 방해에 대응하는 조직 또는 커뮤니티의 능력
Fiksel (2003: 5332)	• 무질서(disorder)에 저항하기 위한 지속가능성(sustainability)과 능력의 본질
Bruneau et al. (2003)	• 사회분열을 최소화하고 재해위험의 영향을 완화하는 사회구성단위의 능력
Allenby & Fink (2005: 1034)	• 내적 그리고 외적 변화(internal and external change)에 직면하여 시스템의 기능과 구조를 유지하기 위한 시스템의 능력
Rose & Liao (2005: 76)	• 지역 경제 회복탄력성이란(regional economy resilience) • 기업과 지역이 잠재적 손실(potential losses)의 최대치를 피할 수 있게 하는 본질적 능력과 적응 반응(adaptive response)

학자	정의
UNDRR(2005: 4)	• 기능과 구조를 유지하기 위해 저항 또는 변화함으로써 위험에 적응하는 시스템, 커뮤니티, 사회의 역량
Folke(2006)	• 혼란이나 교란을 흡수하고 기본적인 기능과 구조를 유지하는 시스템 능력
Berke & Campanella (2006)	• 재난으로 인해 최소한의 영향과 충격으로 대응하고 생존하기 위한 능력
Tierney & Bruneau (2007: 17)	• 환경적 충격과 가동 중단 상황(disruptive events) 후에 유연하며 적응할 수 있는 본질적 내구력(strength)과 능력
Norris et al. (2008: 131)	• 손실로부터 저항하거나 복구하는 능력
Cutter et al. (2008: 599)	• 재난으로부터 반응하고 복구하기 위한 사회적 시스템의 능력과 시스템이 충격을 흡수하고 사건에 대응 가능하게 하는 본질적인 구성요소 • 사건 후 적응과정(adaptive process)
Haimes (2009: 498)	• 허용 가능한(acceptable) 저감(degradation) 수준 내에서 주요한 분절(disruption)을 견뎌내는 시스템의 능력 그리고 허용가능한 시간과 비용 내에서 회복하기 위한 능력
Vugrin et al.(2011)	• 재난으로 인한 시스템의 피해영향을 최소화하고 손상된 시스템을 복구하는데 드는 노력을 최소화하는 지역의 역량
C. G. Burton(2012)	• 고난(adversity) 속에서의 강력한 힘과 우호적이지 않은 상황을 견뎌내기 위한 역량
Mitchell(2013: 1)	• 충격을 흡수하고 그로부터 회복하기 위한 개인, 커뮤니티 그리고 정부 그리고 소속 기관의 역량

*출처: Burton(2012); 강상준 외(2013); 이제연(2015); 박소연(2016) 수정 보완

상기한 선행연구를 종합하여 고찰하여, 이대웅(2019: 255)은 재난 회복탄력성 개념이 크게 네 가지 요소로 구성됨을 제시하고 있다.[5] 이를 토대로 재난관리 영역에서 회복탄력성은 “국가, 지자체 또는 커뮤니티가 재난의 영향을 적시에 효과적으로 저항·흡수·적응하여, 이로부터 회복하고 더 나은 상태로 나아갈 수 있는 역량”으로 정의할 수 있다.

5) 이와 유사하게 여국희 외(2014)에서는 회복탄력성 개념의 주요 속성을 ‘주체’, ‘본질적 내용’, ‘배경적 계기’, ‘결과적 작용’으로 제시하였다.

〈표 7〉 재난 회복탄력성 개념 구성요소

구성 요소	내용
재난 회복탄력성을 지니는 주체	• 재난 회복탄력성을 지니는 주체로 연구자의 접근에 따라 국제사회(international), 국가(nation), 지역사회(local, regional, community), 조직 및 집단(group) 등으로 구분됨 • 이는 연구자가 분석하는 대상이 누구인가에 따라 각각의 개념 정의에서 회복탄력성의 주체가 다르게 다루어짐
주체에 충격을 주는 원인	• 주체에 부정적인 충격을 주는 원인으로 재난(disaster)을 의미함 • 다만 다수의 선행연구에서는 재난이라고 명시하기보다는 포괄적 개념으로 변화(change), 예상치 못한 위험(unanticipated danger), 환경적 충격(shock), 심각한 복합적 위험(significant multi-hazard), 방해(disturbance), 파괴적 사건(disruptive event) 등으로 제시됨
재난이 주는 충격에 대한 대응	• 재난이 주는 충격에 대한 대응으로 이는 충격을 흡수하고 적응하며, 복구하는 일련의 행동 과정을 의미함 • 재난이 주는 충격을 '견뎌내다', '흡수하다', '유지하다', '대응하다', '적응하다', '저항하다', '복구하다' 등으로 제시됨
충격에 대한 대응의 결과	• 재난에 대한 대응 이후의 결과로써 손실(loss), 피해(damage)를 최소화하는 것을 의미함

*출처: 이대웅(2019: 255)

다음으로 재난 회복탄력성의 범주(영역)를 어디까지 보며 그리고 어떻게 이해하는가에 따라 학자별로 다양한 견해가 나타난다. 재난 회복탄력성 개념의 범주(영역)에 대한 견해는 재난 회복탄력성이 포괄하는 시간적 차원의 문제와 연관된다. 구체적으로 먼저 재난 회복탄력성이 과연 재난의 사후적(post-event) 측면만을 고려한 개념인지 아니면 재난의 사후적 측면과 함께 사전적(pre-event) 측면 양자를 모두 고려한 개념인지에 대한 논의가 있다(하현상 외, 2014: 427). 일반적으로 기존의 재난 회복탄력성은 재난 발생 이후 나타나는 피해와 손실 등의 부정적 문제에 초점을 맞추었다. 이는 재난관리 단계 가운데 대응과 복구 단계에 중심을 둔 것으로, 이에 따른 회복탄력성 개념 정의는 결과적으로 재난발생 후에 손실이나 피해를 최소화하는 대처 능력으로 귀결된다(Berke & Campanella, 2006). 반면에 재난의 사전적·사후적 측면을 모두 고려하는 회복탄력성은 사후적 개념이 포함하는 내용에 더해 재난 발생 이전 충격이나 손실을 피하거나 예방하여 최소한의 사회적 혼란과 손실만이 발생하도록 하기 위한 능력도 포괄한다(Buckle et al., 2000; Manyena, 2006). 즉 재난이 발생하기 전의 예방, 대비, 경감활동 영역을 모두 포괄하는 개념인 것이다(Carlson et al., 2012).

또한 회복탄력성을 단기적 시각으로 접근하는가 아니면 장기적 시각으로 접근하

는가에 따라 달라지고 있다. 장기적 접근은 점진적 재난에 주로 적용되며 주도적 적응력(proactive adaptability)을 중시한다. 주도적 적응력은 재난에 따른 변화의 불가피성으로 인해, 사전적으로 장기적 시각 하에 위험과 취약성을 최소화하여 적응력을 높일 것을 강조한다. 따라서 위험경감(risk mitigation) 노력이 중요하며, 예방 단계에서부터 체계적으로 추진해야 함을 강조한다(하현상 외, 2014: 428). 한편 단기적 시각의 회복탄력성은 예측이 어렵고 급진적으로 진행되는 재난에 주로 적용된다. 따라서 발생한 재난에 대하여 손실을 최소화하기 위한 신속한 조치를 강조하며, 과정보다는 결과지향적 시각(outcome-oriented perspective) 하에 대응 및 복구 단계에서의 반응적 적응력(reactive adaptability) 구현을 중요하게 고려한다(Mayunga, 2007; 하현상 외, 2014: 427-429).

2. 재난 회복탄력성의 속성

Bruneau et al.(2003: 737-738)은 회복탄력성의 속성으로 견고성(Robustness), 중복성(Redundancy), 자원동원성(Resourcefulness), 신속성(Rapidity)을 제시하였다. 견고성이란 외부의 충격을 견디는 시스템 및 요소의 강도를 의미한다. 중복성은 외부충격 발생 시 작동을 위한 시스템 및 요소의 대체 정도를 의미한다. 자원동원성은 문제를 진단하고 우선순위를 수립하여 다양한 자원을 이용할 수 있는 능력을 의미하며, 신속성은 외부충격을 최소화하기 위해 우선순위와 목표 설정을 통해 빠르게 복구할 수 있는 능력을 의미한다(강상준 외, 2013: 15). Maguire & Hagan(2007)은 저항력(Resistance), 회복력(Recovery), 창조력(Creativity)을 회복탄력성의 속성으로 제시하였다. 저항력이란 재난과 그 결과를 견디기 위한 커뮤니티의 노력(community's efforts)을 의미하며, 회복력은 재난으로부터 회복하는 능력(ability to pull through)을 의미한다. 즉 재난 이전의 기능 수준으로 돌아가는 능력을 의미한다. 창조력이란 단순히 초기 균형 상태(equilibrium point)로 돌아가는 것을 의미하는 것에서 나아가, 새로운 환경에 적응하고 재난 경험을 통해 학습함으로써 보다 높은 수준의 기능을 얻는 것을 의미한다(Maguire & Hagan, 2007: 17).[6] 다음으로 Lorenz(2010)는 외부적 충격을 견디기 위한 변화에 대한 능력으로서 적응역량(adaptive capacity), 외부적 충격에 직면하였을 때 체계의 관계를 지속하고 유

6) 이는 Adger(2000), Kimhi & Shawai(2004)가 제시한 외부적 충격에 대한 저항성(resistance to external shock), 외부적 충격으로부터 복원되기 위한 능력(ability to recover from external shock), 새로운 환경에 적응하기 위한 능력(ability to adapt to new circumstance)으로서 창조성 논의와 동일하다(김동현 외, 2015: 43)

지할 수 있는 능력으로서 대응 역량(coping capacity)과 외생적 충격에 맞서기 위해 자기조직화되는 능력으로서 참여적 역량(participative capacity)을 제시하였다.[7)]

한편 국내 연구로 하현상 외(2014)는 지역사회 재난시스템의 회복탄력성의 질을 합리적으로 설명하기 위해 5Rs 즉 내구성(Robustness), 가외성(Redundancy), 자원부존성(Resourcefulness), 신속성(Rapidity), 적응성(Reflection or Adaptation)을 제시하였다. 특히 다수의 연구에서 획일적으로 4Rs만을 고려하지만, 장기적 시각에서 적응성 또한 점진적 재난을 설명하는 5Rs로의 구성이 필요함을 제시하였다. 반면 급진적 재난에서는 적응성을 제외한 4Rs를 지역사회 재난 시스템의 회복탄력성의 구성요소로 제시하였다.

III. 재난관리 연구에서 회복탄력성의 측정과 활용

1. 재난 회복탄력성의 측정 방법

재난 회복탄력성은 개념상 성과(outcome)와 과정(process) 속성을 모두를 지니고 있다. 이에 “어떻게 회복탄력성을 측정할 것인가”에 관한 정량화 문제는 연구자가 재난 회복탄력성의 개념 가운데 어디에 초점을 맞추느냐에 따라 달라진다(Manyena, 2006: 436-439; 이대웅, 2019: 266).

B. E. Biringer & E. D. Vurgirn & D. E. Warren(2013)은 재난 회복탄력성 측정 과정을 세 가지로 구분하였다. 첫째, 구조적 평가 접근법(structural resilience assessment methodologies)은 시스템의 구조와 일반적 행태를 관찰함으로써 시스템의 회복탄력성을 설명한다. 둘째, 성과기반 접근법(performance-based methodologies)은 시스템의 성과를 측정(measuring)함으로써 회복탄력성을 양적으로 설명한다. 셋째, 절충 접근법(hybrid approach)은 구조적 평가 접근법과 성과기반 접근법을 절충한 접근법이다(B. E. Biringer & E. D. Vurgirn & D. E. Warren, 2013: 79; 이대웅, 2019:

7) 이 외에 Norris et al.(2008)은 내구성, 가외성, 신속성을, Howell(2013)은 내구성, 가외성, 자원부존성을 제시하였다. Ainuddin et al.(2012)은 내구성, 가외성, 신속성, 적응성을 제시하였다. Wilding(2011)은 다양성, 모듈화, 피드백의 견고성을 회복탄력성의 구성 요소로 제시하고 있는데, 다양성과 모듈화는 다른 연구들에서 제시한 가외성의 세부 구성요소들에 해당되며 피드백의 견고성은 적응성 개념의 일부를 설명하고 있다. 다음으로 Bhamra et al. (2011)은 다양성, 효율성, 적응성, 응집력을 구성요소로 제시하였다(하현상 외, 2014: 433)

266).

구체적으로 첫째, 구조적 평가 접근법을 살펴보면 다음과 같다. 대표적으로 재난 회복탄력성 지표는 최근에 주로 다루어지는 구조적 평가 접근법 가운데 하나이다(Pettit et al., 2010; Cutter et al., 2008). 재난 회복탄력성 지표의 산출은 크게 3단계로 구성된다. 1단계에서 연구자들은 특정한 연구 영역에서 시스템의 특성에 대한 이해를 위해 종합적인 선행연구 검토를 시행한다. 2단계에서 연구자들은 회복탄력적으로 행동하기 위한 시스템의 구조적 필요 요소에 대한 질적 모델을 개발한다. 3단계에서는 이러한 요인들을 양적으로 측정하기 위한 추가적인 단계를 가진다. 일반적으로 시스템 특징들에는 수리적 점수가 부여된다. 또한 개념적 특징들에 대한 수치(score)는 시스템의 전체적인 회복탄력성을 나타내는 단일지표로 종합된다. 도출된 지표들은 항상 시스템 간 비교가 가능하며, 구조와 시스템의 강점과 약점에 대한 이해를 가능하게 한다는 장점이 있다. 즉 지표의 구축은 항상 시스템의 속성과 특징을 묘사하는 연구에 적합하다. 그러나 이러한 접근은 분열 후에 시스템의 성과를 어떻게 예측할 수 있는가에 대한 명확한 한계를 지닌다(B. E. Biringer & E. D. Vurgirn & D. E. Warren, 2013: 87).

UNDRR의 재난 회복탄력성 스코어카드 지표(Disaster resilience scorecard for cities)는 구조적 평가 접근법을 활용한 사례 가운데 하나이다. UNDRR은 지방자치단체 리더와 정책입안자가 도시재난위험을 경감하고 회복탄력성 구축을 위한 공공정책과 의사결정을 지원하며, 활동들을 집행하는데 도움을 주는 열 가지 필수사항(〈표 4〉 참조)을 제시하였다(UNDRR, 2017b: 8). 그리고 열 가지 필수사항을 근거로 '재난 회복탄력성 스코어카드'를 개발하였다. 해당 스코어카드는 도시의 회복탄력성 관련된 전체 상태에 대한 전망을 제공하고, 계획과 준비상황의 부족한 부분을 파악하기 위해 도시의 상태를 수치적, 시각적으로 평가하는 것이다(UNDRR, 2017b: 41). 이는 센다이강령의 실행에 있어 국가와 지방정부의 진행상황과 문제점에 대한 관찰 및 검토와 지역 재난위험경감 전략(회복탄력성 실행계획)을 수립할 수 있도록 지원하는 역할을 한다(UNDRR, 2017a: 7). 또한 스코어카드의 실행은 도시의 상황을 향상시키기 위한 행동 우선순위들을 결정하는데 도움을 준다. 구체적으로 스코어카드는 예비평가와 상세평가로 구분되어있다. 구체적으로 예비 평가는 하루에서 이틀에 걸친 워크숍에서 사용하는 것으로, 중요한 몇 가지 하위질문을 포함한 주요 센다이강령 목표와 지표에 대하여 평가하고, 각 0~3점으로 이루어진 총 47개의 질문과 지표로 구성되어 있다. 다음으로 상세 평가는 1~4개월이 소요되고 다양한 이해관계자용 평가이다. 이는 도시 회복탄력성 실행계획의 기초가 될 수 있

으며, 0~5점으로 된 총 117개 질문과 지표로 구성되어 있다(UNDRRa, 2017). 따라서 우선 예비 평가를 수행한 후, 순차적으로 상세 평가를 실시하는 것이 적절하다.

〈표 8〉 도시 재난 회복탄력성 필수사항 10가지 항목: 예비평가

필수사항	예비평가
1. 재난 회복탄력성을 위한 조직구성 및 이행준비	1.1. 계획수립
	1.2. 조직, 협업과 참여
	1.3. 통합
	1.4. 데이터 수집, 공개 및 공유
2. 현재와 미래의 위험 시나리오 분석, 이해, 활용	2.1. 위험요인 평가
	2.2. 사회기반시설의 위험도에 대한 이해공유
	2.3. 노출 및 취약성에 대한 지식
	2.4. 연쇄 피해
	2.5. 위험도 정보의 제시 및 업데이트 과정
3. 재난 회복탄력성을 위한 재정적 역량 강화	3.1. 도시에 새로운 투자 유치를 위한 접근방법에 대한 지식
	3.2. 비상기금을 포함한 회복탄력성을 위한 재정계획과 예산
	3.3. 보험
	3.4. 인센티브
4. 회복탄력성에 강한 도시개발과 설계 추구	4.1. 토지이용구역 설정
	4.2. 새로운 도시 개발
	4.3. 건축 법규 및 기준
	4.4. 토지이용구역, 건축법규와 기준 적용
5. 자연생태계가 제공하는 보호기능 강화를 위한 자연 완충재 보존	5.1. 생태계 서비스 기능의 인지와 이해
	5.2. 친환경 사회기반시설의 도시 정책과 프로젝트에 통합
	5.3. 국가 간 환경적 현안
6. 회복탄력성을 위한 기관역량 강화	6.1. 기술과 경험
	6.2. 시민교육 및 인식
	6.3. 데이터 공유
	6.4. 교육 전수
	6.5. 언어
	6.6. 다른 도시로부터 습득하기

필수사항	예비평가
7. 회복탄력성을 위한 사회적 역량 이해 및 강화	7.1. 지역사회 또는 민간조직 네트워크와 교육
	7.2. 사회 네트워크 “뒤에 아무도 남겨두지 마라”
	7.3. 민간 부문/고용주
	7.4. 시민 참여 기술
8. 사회기반시설의 회복탄력성 강화	8.1. 주요 사회기반시설 개요
	8.2. 예방적 사회기반시설
	8.3. 물: 식용 및 위생시설
	8.4. 에너지
	8.5. 교통
	8.6. 통신
	8.7. 의료 서비스
	8.8. 교육 시설
	8.9. 최초 대응자산
9. 효과적인 재난 대비와 대응력 확보	9.1. 조기 경보
	9.2. 재난 대응 계획
	9.3. 인력 / 대응자 수요
	9.4. 정비 및 구호품 공급수요
	9.5. 식량, 피난처, 생필품 및 연료 공급
	9.6. 상호 운용성 및 연동성 작업
	9.7. 훈련
10. 신속한 복원과 더 나은 재건	10.1. 재난이후 복구계획
	10.2. 배운 교육/학습 순환

*출처 : UNDRR(2017a), Disaster resilience scorecard for cities.

둘째, 성과기반 접근법은 재난 회복탄력성을 시스템의 성과를 통해 양적으로 측정한다. 실질적으로 재난 후의 시스템 성과를 직접적으로 관찰한다(이대웅, 2019: 266). 구조적 평가 접근법이 '좀 더 전체론적 접근법(a more holistic approach)'인 반면에, 성과기반 접근법은 구체적이며 실증적인 접근법이다.

구체적으로 성과기반 접근법에 기반한 재난 회복탄력성 정량화 논의는 Bruneau et al.(2003)에 의해 대두되었다. Bruneau et al.(2003)은 지진이 지역사회에 미치는 영향을 분석하기 위해 정량화 관점에서 '손실 측정(loss estimation)' 모형을 제시하였다. 해당 모형은 '실패의 가능성 감소', '실패로부터의 부정적 결과 감소' 그리고 '복구 시간 감소'를 목적으로 하고 있다.[8] 구체적으로 성과(performance)는 0%에서 100% 사이의 값을 가지며, 100%란 서비스에 저감(degradation)이 없는 상태이며, 0%란 이용가능한 서비스가 없다는 의미이다. 여기에서 Q(t)는 기반시설의 붕괴 수준, t_0는 재난발생시각, t_1은 복구완료시간이다.

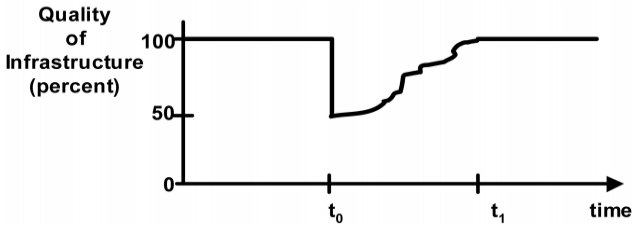
$$R = \int_{t_0}^{t1} [100 - Q(t)]dt \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots \langle 식\ 1 \rangle$$

만약 지진이 t_0에 발생한다면, 이는 〈그림 3〉과 같이 100%에서 50%로 사회기반시설의 질적 측면을 즉시 감소시키는 피해를 일으킬 수 있다. 반면 사회기반시설의 복구는 t_1에 이르는 시간이 지남에 따라 기대할 수 있는 것이다(Bruneau et al., 2003: 736). 이 방법은 현재 성능(system performance, SP)과 시스템 성능의 목표치(target system performance, TSP)의 차이로 회복탄력성을 평가한다. 여기서 커뮤니티 회복탄력성의 손실은 구체적인 지진에 의한 시스템 질적 측면의 저하(실패의 가능성), 복구에 드는 시간 등의 크기로부터 측정 가능하다고 평가하였다. 해당 모형은 커뮤니티 회복탄력성을 측정하기 위한 출발점을 제공하였다는 점에서 의의가 있다.[9]

8) 해당 모형은 광범위한 지리적 데이터베이스와 물리적 손해, 금전적 손실, 인적 및 경제적 피해에 대한 컴퓨터를 사용한 알고리즘을 결합한 모형이다. 특히, 커뮤니티 회복탄력성을 네 가지 차원(기술적, 조직적, 사회적, 경제적)에서 분석하였다.

9) 이후 Chang & Shinozuka(2004)는 미리 설정한 기준치를 만족시킬 확률로 회복탄력성을 측정하였으며, Rose(2007)는 생산량의 변화로 경제 회복탄력성을 측정하였는데, 관측 방법에 따라 정적 회복탄력성(Static resilience)과 동적 회복탄력성(Dynamic resilience)으로 구분하여 평가하였다.

〈그림 3〉 Bruneau et al.(2003)의 지진 회복탄력성의 측정



*출처: Bruneau et al.(2003: 737) 수정

다음으로 Vugrin et al.(2010)이 고안한 회복탄력성 비용(Resilience Cost)이 있다. Vugrin et al.(2010)은 먼저 회복탄력성 구성요소를 외부충격을 견디는 흡수력(absorptive capacity), 피해에 대응하는 적응력(adaptive capacity), 총복구노력을 결정하는 특징은 복구력(restorative capacity)으로 구성하였다(이대웅, 2017: 481).[10] 여기서 흡수력은 내구성을, 적응력은 내부변화로 인한 자력복구력을, 복구력은 복구자원의 양 또는 신속한 조달력으로 설명된다(유순영 외, 2014: 35; 이대웅, 2019: 266). 이상의 회복탄력성의 구성요소를 토대로 Vugrin et al.(2010)은 흡수력과 적응력은 시스템 영향(system impact, SI)으로, 복구노력은 총복구노력(total recovery effort, TRE)으로 제시하였다.[11]

10) 이대웅(2017: 480)에 따르면, “회복탄력성 비용은 흡수력과 적응력을 나타내는 시스템 영향 지표로 총 피해액, 복구력을 의미하는 총복구노력 지표인 총복구액의 합으로 산출되는 것이며, 이는 기존 취약성 연구에서 피해액 중심으로 분석하던 점에서 복구액도 함께 고려하는 방향으로 전환된 것이다”라는 점에서 의의가 있다.

11) 이는 기존 연구와 다르게 회복탄력성을 정의할 때 총복구노력(Total Recovery Effort, TRE)을 고려하고 있다는 차이점이 있다. 기존 연구와 같이(Vugrin et al., 2010) 시스템 성능만 고려한다면 두 시스템의 회복탄력성은 같으나, 복구 노력까지 고려하면 복구 노력이 적은 시스템이 높은 시스템보다 회복탄력성이 더 확보된 경우라 할 수 있다.

〈표 9〉 회복탄력성 정성적 및 정량적 평가요소와 회복탄력성 비용

회복 탄력성	정의	회복탄력성 비용		회복탄력성 기능적 목표
흡수력	외부의 변화압력을 흡수하여 시스템의 변화를 막아내는 정도	시스템 영향	총 피해액	내구성
적응력	내부 변화를 자력 복구하는 정도			대체성
				신속성
복구력	적은 비용으로 신속하게 복구할 수 있는 능력	총복구 노력	총 복구액	자원동원성

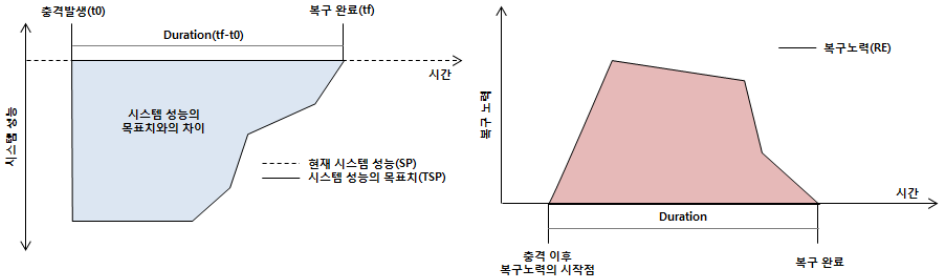
*출처: 김태현 외(2010), Vugrin et al.(2010), 유순영 외(2014) 수정

회복탄력성 비용(Resilience Cost, RC)의 산출은 다음 〈식 2〉와 같다(Vugrin et al., 2010). SI는 시스템 영향, TRE는 총복구노력, α는 가중치부여 및 단위 환산을 위한 계수를 의미한다(이대웅, 2019: 266). 즉 기반시설 시스템은 외부 위협 발생 후에도 기본 기능을 유지하기 위해 외부 위협에 대하여 흡수(absorptive), 적응(adaptive), 복구(restorative) 능력을 발휘하면서 시스템영향(SI)을 표출하고 복구노력(RE)을 요구하는데, 이들 두 요소의 합이 회복탄력성 비용이 되는 것이다(유순영, 2011: 536).

$$RC = SI + \alpha \times TRE \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots \langle 식\ 2 \rangle$$

SI는 〈그림 4〉에서 나타나듯이, TSP와 SP 간의 간격을 통해 측정가능하며, 다음 〈식 3〉과 같다. TRE는 복구기간 동안 투입된 자원의 양 즉 다음 그림에서 복구 노력(RE) 커브 아래에 있는 영역으로부터 표현된다. 이를 산출하는 식은 다음 〈식 4〉와 같다(Vurgin et al, 2011: 282).

〈그림 4〉 회복탄력성의 측정 개념



* 출처: Vugrin et al.(2011: 282) 수정

$$SI = \int_{t0}^{tf} [TSP(t) - SP(t)]dt \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots \langle 식\ 3 \rangle$$

$$TRE = \int_{t0}^{t_f} [RE(t)]dt \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots \langle 식\ 4 \rangle$$

정리하면 재난으로 인해 기존 시스템 성능의 목표치(TSP)에서 현재 시스템 성능(SP) 간의 간격이 크고 오래 지속될수록, 재난으로 인해 새롭게 나타난 총복구노력(TRE)의 면적이 크고 오래 지속될수록 회복탄력성은 낮으며 회복탄력성 비용은 높은 것이다(Vugrin et al., 2011: 281-283; 이대웅, 2017: 481). 충격으로 인해 훼손된 시스템의 상태를 의미하는 면적이 작을수록, 시스템을 복구하는데 드는 노력을 의미하는 면적이 작을수록 지역의 회복탄력성은 강한 것이며 회복탄력성 비용은 적은 것이다(이대웅, 2017: 481).

또한 지역사회의 복구 노력 방법에 따라 시스템 성능의 복구 양상을 다르게 나타날 수 있다. 이에 Vurgin et al.(2010)은 회복탄력성 비용은 특정 복구활동에 의한 회복탄력성 비용(recovery dependent resilience, RDR)과 최적의 회복탄력성 비용(optimal resilience, OR)으로 구분하여 제시하였다(Vugrin et al., 2011).

$$RDR(RE) = \frac{\int_{t_0}^{t_f} |TSP(t) - SP(t)|\,dt + \alpha \int_{t_0}^{t_f} |RE(t)|\,dt}{\int_{t_0}^{t_f} |TSP(t)|\,dt} \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots \langle 식\ 5 \rangle$$

$$OR = \min_{RE} \frac{\int_{t_0}^{t_f} |TSP(t) - SP(t)|\,dt + \alpha \int_{t_0}^{t_f} |RE(t)|\,dt}{\int_{t_0}^{t_f} |TSP(t)|\,dt} \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots \langle 식\ 6 \rangle$$

상기한 내용에 대해 유순영(2011: 536)에 따르면, “t_0는 재난 발생 시점, t_f는 복구 완료 시점이고, TSP는 시스템 성능의 목표치로 재난 전후가 다를 수 있으며 시간에 따라 변할 수도 있다. SP는 시스템의 현재 성능으로, $|TSP(t) - SP(t)|$는 시스템 영향(SI)을 표현하며, RE는 복구노력을 의미한다. 또한 〈식 5〉의 RDR과 〈식 6〉의 OR은 시스템 영향과 복구노력을 시스템 성능의 목표치(TSP)로 나누어 규모가 다른 시스템간의 비교가 가능하도록 하고 있다. 회복탄력성 비용 지수는 복구노력의 함수로, 복구기간(t_f - t_0) 및 회복탄력성 비용 지수는 복구노력에 따라 달라진다. 또한 역으로 복구기간 및 회복탄력성 비용을 최소화시키는 복구노력도 계산할 수 있다”라고 밝혔다.

국내연구로 유순영 외(2014)는 Vugrin et al.(2010)의 회복탄력성 비용지수를 토대로, 국가나 지역사회의 재난 회복탄력성을 분석하기 위해 〈식 7〉과 같이 회복탄력성 비용지수를 개발하였다. 특히 피해액과 복구액을 각각 재난이 지역 사회에 미친 영향과 복구 노력으로 보고 있다. 구체적으로 L(t)은 피해액, R(t)은 복구액, V(t)는 노출인자이며, t_0와 t_f는 각각 분석의 시작과 끝 시각을 의미한다(오정근, 2014: 80). 여기서 노출인자란 지역내총생산, 인구 등의 취약인자로 해석된다. 회복탄력성 비용 지수가 클수록 노출인자 대비 방재 비용이 많이 소모되어, 재난에 취약한 지역 또는 국가라고 할 수 있다(오정근, 2014: 80). 여기서 방재 비용이란 재난으로 인해 소요된 총비용으로 t_0와 t_f 사이에 발생한 피해액과 이를 복구하기 위해 소요된 복구비용의 합을 의미한다(오정근, 2014: 80). 방재 비용을 노출인자로 정규화한 것이 회복탄력성 비용 지수가 되는 것이다(유순영, 2014: 36). 특히 유순영 외(2014: 37)에서는 Vugrin et al.(2010)이 제시한 시스템 영향 즉 TSP와 SP 간의 차이가 지역 사회 또는 국가의 재난 피해액(L(t))을 의미하며, 복구노력(RE)은 복구액(V(t))을 의미한다고 밝히고 있다.

$$\text{회복탄력성 비용 지수} = \frac{\int_{t_0}^{t_f} L(t)dt + \int_{t_0}^{t_f} R(t)dt}{\int_{t_0}^{t_f} V(t)dt} \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\langle\text{식 } 7\rangle$$

2. 재난 회복탄력성의 측정 사례

국내외 선행연구는 재난 회복탄력성에 대한 정량화를 통해 지속적으로 실제 측정과 평가를 시도하고 있다. 특히 구조적 평가 접근법을 택한 연구들이 중심을 이루고 있는데, 이를 살펴보며 다음과 같다. 먼저, Mayunga(2007)는 회복탄력성이 사회적, 경제적, 물리적, 인적, 자연적 등 5가지 다양한 형태의 자본으로 구성되었다고 밝히며, 자본기반모형(Capital-Based Approach)을 제안하였다(이대웅, 2019: 40-41). 그리고 다섯 가지 자본에 대한 측정지표를 구축하여, 이를 토대로 회복탄력성을 산출할 수 있음을 제시하였다. 다음으로 Cutter et al.(2008)은 「A place-based model for understanding community resilience to natural disasters」의 연구에서, 커뮤니티 회복력 지표(Community resilience indicators)를 제시하였다. 특히 생태, 사회, 경제, 제도, 기반시설, 지역사회 역량 등 6개 부문으로 구성하고 29개의 후보 지표(candidate indicators)를 제안하였다. 또한 Burton(2015)은 「A Validation of Metrics for Community Resilience to Natural Hazards and Disasters Using the Recovery from Hurricane Katrina as a Case Study」의 연구에서 회복력 지표(Potential indicators for resilience assessment)를 제시하였다.

국내 선행연구는 주로 구조적 평가 접근법을 택하며 지방정부의 재난 회복탄력성 시스템 관련 항목별 지표를 개발하고 측정하는 형태로 이루어지고 있다. 구체적으로 김현주 외(2010)는 도시 회복탄력성 진단 관련 평가기법을 조사하였으며, 이를 토대로 회복탄력성 진단 지표 및 도시방재요소별 체크리스트를 개발하였다. 특히 도시 방재력의 기능적 목표로 내구성(Robustness), 대체성(Redundancy), 신속성(Rapidity), 자원동원력(Resourcefulness), 지역경쟁력(Regional Competence)을 선정하고, 각각의 목표에 따른 도시 방재력 진단 체크리스트(물리적 요소-입지, 시설/사회적 요소-인구, 경제, 활동)를 개발하였다. 이임열 외(2013)는 풍수해 피해를 복구하기 위한 능력을 대응·복구성, 물리적 차원, 경제적 차원 및 사회적 차원으로 나누고 안양천의 24개 유역에 대한 회복탄력성(resilience)을 평가하였다. 각 요소와 지표의 가중치를 구하기 위해 계층 분석법과 정보전달 이론 중의 하나인 엔트로피

방법을 이용하였다.

다음으로 김동현 외(2015)는 도시의 기후 회복탄력성을 측정하고 평가할 수 있는 프레임워크와 체계를 설계하고 이에 따른 지표와 지수를 개발하였다. 특히, 기후 회복탄력성을 평가하기 위해 도시가 존재하기 위한 기능(주거·생산·소비(산업)·일자리), 도시가 발전하기 위한 기능(혁신·사회적 교류·교육·창조성), 도시가 건강하기 위한 기능(문화 및 여가·환경·의료 및 복지·사회적 안전), 도시가 유지되기 위한 기능(정치와 참여·공공행정·방재 및 안전·공공인프라) 등으로 구분하여 측정하였다. 하수정 외(2014)는 지역의 지속가능한 발전을 위해 회복탄력성을 진단하기 위해 구조적 평가 접근법에 따라 측정지표를 구성하였다. 구체적으로 인적·물적·혁신·경제·사회문화 자본 등 5대 대분류 영역과 15개 세부 영역으로 구성하고 지역 회복탄력성 진단지수를 도출하였다. 또한 해당 지수를 활용하여 전국 163개 시·군을 평가하였다. 상기한 바와 같이 재난 회복탄력성에 대한 구조적 평가 접근법을 택한 국내 선행연구는 국외 선행연구에서 활용한 지표들을 실제 한국 사례에서 적용하여 분석하고 있다.

한편, 아직 소수이지만 성과기반 접근법을 토대로 재난 회복탄력성을 측정한 연구 역시 지속적으로 나타나고 있다. Warren et al(2010)은 미국 텍사스를 중심으로 피해를 미친 허리케인 아이크(Ike) 사례를 토대로, 화학제품 공급망(chemical supply chains)의 리질리언스 비용을 시스템영향과 복구노력을 토대로 계산하여 평가하였다. 유순영(2011)은 Vugrin et a1.(2010)이 개발한 재난 회복탄력성 비용을 국내에 소개하며, 2011년 미국에서 발생한 미시시피 홍수 사례에 접목했다. 해당 논문은 재난 회복탄력성을 정량화한 회복탄력성 비용이란 개념을 국내에 최초로 소개하고 도입했다는 측면에서 의미가 있다. 또한 유순영 외(2012)에서는 사이클론에 대한 피지의 회복탄력성을 정량적으로 방재력을 측정하고 취약성을 분석해 보고자 회복탄력성 비용을 활용하였다.

다음으로 박한나 외(2015)는 회복탄력성 비용지수를 활용하여 서울시 2009년부터 2013년까지 5년간 발생한 풍수해를 대상으로 회복탄력성 영향요인 분석을 실시하였다. 특히 박한나 외(2015)는 피해액과 복구액이 특정 시점 또는 지역에 따라 편차가 큼에 따라 발생하는 자료 분포의 불균형성을 보완하기 위해, 로그화를 실시하였다(박한나 외, 2015; 102). 박소연(2016)은 재난 회복탄력성 비용을 종속변수로 지방정부의 지역특성 구체적으로 인구 특성, 토지이용 특성, 주택/인프라 특성, 경제적 특성, 사회/행정적 특성, 강수량이 미치는 영향에 대해 분석하였다. 이대웅(2019)은 자연재해 중 호우를 대상으로, 전국 지자체의 재난 회복탄력성의 영향요

인을 분석하였다. 해당 연구에서 재난 회복탄력성은 Vugrin et al.(2011)이 제시하고 유순영 외(2014)가 수정한 회복탄력성 비용을 통해 산출하였다. 다만 이대웅(2019)은 "재난 회복탄력성 비용은 각 지방정부가 경험하는 상이한 재난의 규모와 빈도에 대한 반영이 부족하며, 지방정부의 피해액과 복구액은 얼마만큼 강한 재난을 경험하느냐에 큰 영향을 받는 다"는 점을 한계로 밝히며, 이를 보완하고자 영향관계 분석에서 경험하는 재난 규모와 빈도를 통제변수로 투입하였다. 한편, 강상준 외(2013)는 사회적 비용관점에서의 정량적 평가방법으로 Vugrin et a1.(2010)의 회복탄력성 비용 이외에, 회복탄력성 비율을 새롭게 도입하였다. 이를 활용하여 수도권 내에 자연재해의 회복탄력성 비용과 비율을 도출한 후, 비교분석을 실시하였다는 점에서 의의가 있다.

V. 결론: 국내 재난관리 연구에서 회복탄력성 적용의 한계와 향후 방향

재난 회복탄력성의 개념과 측정에 관한 이론과 국내외 선행연구들을 종합 검토한 내용을 토대로, 국내 재난관리 연구에서 회복탄력성 적용의 한계와 방향성을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 국내 행정학 및 정책학 영역에서의 회복탄력성 등장은 비교적 최근에 이르러서 이루어졌지만, 그 새로움과 중요성으로 인해 개념과 유형 그리고 특성 등을 탐구하는 연구들은 지속적으로 증가하고 있다. 또한 회복탄력성이라는 개념을 토대로 미래의 재난관리 정책과 도시안전 정책 등이 지향해야 할 방향성에 대한 논의가 지속적으로 형성되고 있다. 다만 국외연구에서는 재난 회복탄력성에 대한 개념적 논의에서 나아가 재난 회복탄력성을 형성하고 결정하는 이론 모형 탐구가 활발하게 이루어지고 있다.[12] 반면 상대적으로 국내 연구에서는 재난 회복탄력성의 이론

12) 이는 크게 거시적 측면에서 전체 재난을 대상으로 포괄적인 인과관계를 설명하는 모형과 미시적 측면에서 특정 재난에 한정하여 세부적인 인과관계를 설명하는 모형으로 구분된다. 전자의 경우, 대표적으로 Cutter et al.(2008)의 장소기반모형(disaster resilience of place, DROP), Mayunga(2007)의 자본기반모형(Capital-Based Approach), Zhou et al.(2010)의 공간에 따른 피해대응 재난 회복탄력성 모형(disaster resilience of "Loss-response" of Location), Tobin(1999)의 회복탄력성의 이론적 모형은 완화 모형(mitigation model)과 복구 모형(recovery model), 구조적-인지 모형(structural-cognitive model) 등이 있다. 한편 후자의 경우, 대표적으로 홍수라는 자연재해에 특정하여 설명한 Keating at al.(2017)의 FLORES 프레임워크가 있다.

모형에 관한 연구는 미흡하며, 전술한 국외 모형에 대한 검토만이 이루어지고 있다. 이에 국내 연구 또한 그간 축적해온 재난 회복탄력성 관련 연구를 기반으로, 재난 회복탄력성이 형성되는 메커니즘에 관하여 연구자들 간 활발한 토론과 담론을 형성할 필요가 있다. 특히 국내 다양한 재난 사례에 기반하여, 회복탄력성이 형성되고 나아가 변동되는 메커니즘에 대한 논의가 필요하다.

둘째, 국내에서 재난 회복탄력성의 정량화 논의는 초기 구조적 평가 접근법을 중심으로 나타났다. 그러나 연구자 간 상이한 지표개발 방법과 지표체계로 인하여, 분석결과의 비교검토가 어려운 상황이다. 특히 지자체의 경우에는 공통적인 지표를 활용하여, 지자체 간 객관적인 비교평가와 검토 등이 요구되는 상황이다. 이에 실제 정부 및 지자체의 재난관리 현장에서는 UNDRR의 재난 회복탄력성 스코어카드의 적극적 활용도 하나의 대안이 될 수 있다. 재난 회복탄력성을 측정하고 평가하는 구체적인 툴을 예비·상세지표로 구분하여 제공한다는 점에서 사용하기 편리하며 그 결과 역시 객관적이며 타 도시와 비교가 용이하기 때문이다.

셋째, 최근 재난 회복탄력성을 측정하는 방법으로 성과기반 접근법 하에 Vugrin et al.(2010)이 개발한 회복탄력성 비용을 토대로 유순영(2011), 강상준 외(2013) 등이 지자체의 재난 회복탄력성을 비교 평가했다. 다만 국외연구에서 재난 회복탄력성의 측정에서 나아가, 실증적으로 재난 회복탄력성의 영향요인에 대한 분석이 활발하게 이루어지고 있다. 따라서 우리나라에서도 실증적인 영향요인 분석을 통해 회복탄력성 증진이라는 정책수립에 반영될 수 있는 근거를 구축할 필요가 있다. 특히 내용적으로 재난관리의 핵심 주체인 지자체가 가지고 있는 공적 역량(예를 들어, 재난관리 제도, 예산, 인력, 교육 및 훈련, 홍보 등)에 대한 관심이 필요하다. 또한 지자체가 재난관리 정책을 집행하고 행정을 수행하며 다른 지자체 또는 지역사회 내 다양한 행위자와 맺는 협력관계 및 연대 등의 협력적 네트워크와 같은 변수들에 대한 분석 역시 고려되어야 한다.[13)]

한편, 지역사회의 재난 회복탄력성은 공간적 환경 요인 즉, 재난에 노출되어 있는 수준을 고려해야 한다. 예를 들어, 특정 지역사회는 매년 지속적인 자연재난으로 인해 상당한 피로감이 누적되고 있는 반면에, 또 다른 지역사회는 자연재난의 충격 없이 생활을 영위하기도 한다. 이러한 상이한 공간적 환경에 처한 두 지역사

13) 실제 해당 변수들은 국외 연구에서 재난 회복탄력성의 향상에 매우 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났으나(Aldrich, 2012), 아직 국내 연구(박석희 외, 2004; 김석곤 외, 2008; 류상일, 2008; 양기근, 2009; 배재현 외, 2010)에서는 이론적 논의만 다수 이루어졌을 뿐이다.

회가 재난 회복탄력성을 향상시키기 위해 동일한 처방을 하는 것은 합리적이지 못하다. 만약 지역사회의 지리적 및 환경적 속성에 대한 고려가 없는 일률적 분석과 평가를 실시한다면, 그 분석결과의 적실성은 매우 낮은 수준에 머무르게 되는 것이다. 따라서 지역사회(또는 지자체) 간 비교를 하기 위해서는 유사한 수준의 재난을 경험하는 지역사회(또는 지자체) 간 수행하거나 재난 노출 수준을 통제한 상태에서 논의하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다(이대웅, 2017).

상기한 내용을 종합하면, 국외에서 재난 회복탄력성 연구는 개념적 탐색부터 이론모형, 영향요인 분석 등 다양하게 학술적 연구 외연을 확장하고 있다. 재난 회복탄력성 제고라는 패러다임의 변화에 따라 이론적 토대를 구축하고 실체적인 적용을 위해 다양한 연구를 수행하고 있다. 반면 국내 연구의 경우, 개념적 탐색연구에 기초하여 국내 재난 회복탄력성의 측정과 영향요인 분석의 중요성이 지속적으로 대두되고 있지만, 아직 국외연구에 비해 상대적으로 미흡한 수준이다. 이에 지속적으로 재난 회복탄력성에 관한 학술적인 관심과 정책적인 뒷받침을 토대로 다양하고 깊이 있는 연구가 등장할 필요가 있다. 이는 궁극적으로 우리 사회가 재난 이후 '더 나은 재건(Built Back Better)'을 이룩하며 지속가능한 성장을 이루어나가는 '회복탄력적'인 사회로 나가는 밑거름이 될 것이다.

참고문헌

강상준·조성한·홍순영. (2013). "자연재해로부터의 지역사회 회복탄력성 도입방안". 경기연구원.

고수정·안성조. (2016). "예비타당성조사의 리질리언스 (Resilience) 적용가능성과 방법에 관한 연구". 「지방정부연구」, 20(2): 347-364.

김동현·송슬기·강상준·권태정·김진오·남기찬·홍사흠. (2015). "도시의 기후 회복력 확보를 위한 공간단위별 평가 체계 및 모형 개발(I)". 한국환경정책·평가연구원.

김석곤·최영훈. (2008). "지방자치단체 재난관리의 자원보유 인식과 협력에 관한 연구". 「지방정부연구」, 12(1): 131-150.

김현주·김태현·이계준. (2010). 도시 방재력 진단을 위한 지표 및 체크리스트 개발, 국립방재연구소.

류상일. (2008). "지방자치단체의 재난대응 네트워크 분석". 「한국지방자치학회보」,

20(1): 53-70.
박석희·노화준·안대승. (2004). “재난관리 행정에 대한 네트워크적 분석”. 「행정논총」, 42(1): 103-132.
박소연. (2016). “지역 특성이 자연재난회복력에 미치는 영향 분석”. 인하대학교 박사학위논문.
박한나·송재민. (2015). “회복탄력성 비용지수를 활용한 회복탄력성 주요 영향 요인 분석”. 「국토계획」, 50(8): 95-113.
배재현·이명석. (2010). “미국의 재난대응과 협력적 거버넌스”. 「정책분석평가학회보」, 20(1): 189-216.
서지영·조규진. (2014). “회복력 (Resilience) 향상을 위한 정책방향과 이슈”. STEPI Insight, (147), 1-32.
양기근. (2009). “재난에 강한 지역공동체 형성 전략”. 「한국콘텐츠학회논문지」, 9(5): 249-256.
여국희·김태영, (2014). “행정학분야에 있어서 리질리언스 이론의 현황과 발전”, 한국지방자치학회 하계학술대회.
오정근. (2014). 거대과학계산 수치시뮬레이션 연구. 국가수리과학연구소.
유순영·김성욱·박경호·오창환·박덕근·김창용. (2012). “사이클론에 대한 피지의 방재력 정량화 연구. 2”. 「한국방재학회 논문집」, 12: 55-64.
유순영·안현욱·김성욱·이길하·김진만. (2014). “방재력 비용 지수를 이용한 복구활동의 효과 분석”. 「환경정책」, 22(1): 31-54.
유순영. (2011). “미래 자원환경지질 분야로서 국가기반시설 리질리언스 연구 동향 분석”. 「자원환경지질」, 44(6): 533-539.
_____. (2012). 재난 리스크 모델 개발 환경 연구. 국가수리과학연구소.
이대웅·권기헌. (2017). “재난정책분야의 회복탄력성 (Resilience) 결정요인 분석-재난유형 가운데 자연재난을 중심으로”. 「한국정책학회보」, 26(2): 475-510.
이대웅. (2019). 한국 지방정부의 재난관리 정책에 관한 연구: 재난 회복탄력성의 영향요인 비교 분석을 중심으로. 성균관대학교 박사학위논문.
_____. (2019). “한국 지방정부의 재난 회복탄력성 영향요인 분석: 자연재해 가운데 호우를 중심으로”. ‘「한국행정학보」, 53(1): 253-283.
이임열·김수전·김연수·김형수. (2013). “풍수해 대응을 위한 안양천 유역의 복원탄력성 평가”. 「한국방재학회논문집」, 13(2): 291-298.
전은영·변병설. (2017). “기후변화에 대응하기 위한 커뮤니티 리질리언스 평가지표 개

발과 적용". 「국토지리학회지」, 51(1): 47-58.

하수정·남기찬·민성희·전성제·박종순. (2014). 지속가능한 발전을 위한 지역 회복력 진단과 활용 방안 연구. 국토연구원

하현상·김종범·조경호·이석환·최진식·전대욱. (2014). "지역사회 재난 리질리언스 (Community Disaster Resilience) 연구의 비판적 고찰과 행정학적 제언". 「지역발전연구」, 23(2): 409-464.

Adger, W. N. (2000). "Social and ecological resilience: are they related?." Progress in human geography, 24(3): 347-364.

Ainuddin, S., & Routray, J. K. (2012). "Community resilience framework for an earthquake prone area in Baluchistan." *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 2: 25-36.

Aldrich, D. P. (2012). Building resilience: Social capital in post-disaster recovery. University of Chicago Press.

Alexander, D. E. (2013). "Resilience and disaster risk reduction: an etymological journey." *Natural hazards and earth system sciences*, 13(11): 2707-2716.

Allenby, B., & Fink, J. (2005). "Toward inherently secure and resilient societies." Science, 309(5737): 1034-1036.

Bacon, Francis. (1626). Sylva sylvarum: Or A Naturall Historie. In ten Centuries. Written by the Right Honourable Francis Lo. Verulam Viscount St. Alban. Published after the Authors death, by William Rawley Doctor of Diuinitie, late his Lordships Chaplaine. London: J. H. for William Lee.

Batabyal, A. A. (1998). "The concept of resilience: retrospect and prospect." Environment and Development Economics, 3(2): 221-262.

Berke, P. R., & Campanella, T. J. (2006). "Planning for postdisaster resiliency." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 604(1): 192-207.

Bhamra, R., Dani, S., & Burnard, K. (2011). "Resilience: the concept, a literature review and future directions." *International journal of production research*, 49(18): 5375-5393.

Biringer, B., Vugrin, E., & Warren, D. (2013). Critical infrastructure system security and resiliency. CRC press.

Brand, F., & Jax, K. (2007). "Focusing the meaning (s) of resilience: resilience as a

descriptive concept and a boundary object." *Ecology and society*, 12(1).

Bruneau, M., Chang, S. E., Eguchi, R. T., Lee, G. C., O'Rourke, T. D., Reinhorn, A. M., ... & Von Winterfeldt, D. (2003). "A framework to quantitatively assess and enhance the seismic resilience of communities." *Earthquake spectra*, 19(4): 733-752.

Buckle, P., Mars, G., & Smale, S. (2000). "New approaches to assessing vulnerability and resilience." *Australian Journal of Emergency Management*, The 15(2): 8-14.

Burton, C. G. (2012). The development of metrics for community resilience to natural disasters. Diss. University of South Carolina.

_____. (2015). A validation of metrics for community resilience to natural hazards and disasters using the recovery from Hurricane Katrina as a case study. *Annals of the Association of American Geographers*, 105(1), 67-86.

Carlson, J. L., Haffenden, R. A., Bassett, G. W., Buehring, W. A., Collins III, M. J., Folga, S. M., ... & Whitfield, R. G. (2012). Resilience: Theory and Application (No. ANL/DIS-12-1). Argonne National Lab.(ANL), Argonne, IL (United States).

Chang, S. E., & Shinozuka, M. (2004). "Measuring improvements in the disaster resilience of communities." *Earthquake Spectra*, 20(3): 739-755.

Comfort, L., Wisner, B., Cutter, S., Pulwarty, R., Hewitt, K., Oliver-Smith, A., ... & Krimgold, F. (1999). "Reframing disaster policy: the global evolution of vulnerable communities." *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*, 1(1): 39-44.

Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). "A place-based model for understanding community resilience to natural disasters." *Global environmental change*, 18(4): 598-606.

Drobniak, A. (2012). "The urban resilience–economic perspective." *Journal of Economics and Management*, 10: 5-20.

Fiksel, J. (2003). "Designing resilient, sustainable systems." *Environmental science & technology*, 37(23): 5330-5339.

Folke, C. (2006). "Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses." *Global environmental change*, 16(3): 253-267.

Folke, C., Carpenter, S., Walker, B., Scheffer, M., Chapin, T., & Rockström, J. (2010). "Resilience thinking: integrating resilience, adaptability and transformability." *Ecology and society*, 15(4).

Foster, K. A. (2007). A case study approach to understanding regional resilience. Working Paper 2008-08, Institution of Urban and Regional Development Berkeley.

Garmezy, N., Masten, A. S., & Tellegen, A. (1984). "The study of stress and competence in children: A building block for developmental psychopathology." *Child development*, 97-111.

Glinert, E. (2012). The London Compendium. Penguin UK.

Gunderson, L. H. (2000). "Ecological resilience—in theory and application." *Annual review of ecology and systematics*, 31(1): 425-439.

Haimes, Y. Y. (2009). "On the complex definition of risk: A systems-based approach." *Risk Analysis: An International Journal*, 29(12): 1647-1654.

Holling, C. S. (1973). "Resilience and stability of ecological systems." *Annual review of ecology and systematics*, 4(1): 1-23.

Holling, C. S., & Gunderson, L. H. (2002). "Resilience and adaptive cycles." In: Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems, 25-62.

Howell, L. (2013). "Global Risks 2013: an initiative of the risk response network." In World Economic Forum.

Keating, A., Campbell, K., Mechler, R., Magnuszewski, P., Mochizuki, J., Liu, W., ... & McQuistan, C. (2017). "Disaster resilience: What it is and how it can engender a meaningful change in development policy." *Development Policy Review*, 35(1): 65-91

Kimhi, S., & Shamai, M. (2004). "Community resilience and the impact of stress: Adult response to Israel's withdrawal from Lebanon." *Journal of community psychology*, 32(4): 439-451.

Klein, R. J., Nicholls, R. J., & Thomalla, F. (2003). "Resilience to natural hazards: How useful is this concept?." Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards, 5(1): 35-45.

Knight-Lenihan, S. (2015). Resilient cities and lost opportunities: the case of

transport funding in New Zealand. In State of Australian Cities National Conference, 2015, Gold Coast, Queensland, Australia.

Lorenz, D. F. (2013). "The diversity of resilience: contributions from a social science perspective." *Natural hazards*, 67(1): 7-24.

Maguire, B., & Hagan, P. (2007). "Disasters and communities: understanding social resilience." Australian Journal of Emergency Management, The 22(2): 16-20.

Manyena, S. B. (2006). "The concept of resilience revisited." Disasters, 30(4): 434-450.

Masten, A. S. (2001). "Ordinary magic: Resilience processes in development." American psychologist, 56(3): 227.

Mayunga, J. S. (2007). Understanding and applying the concept of community disaster resilience: a capital-based approach. Summer academy for social vulnerability and resilience building, 1, 16.

Mileti, D. (1999). Disasters by design: A reassessment of natural hazards in the United States. Joseph Henry Press.

Mitchell, Andrew. (2013), Risk and Resilience: From Good Idea to Good Practice. OECD Development Co-operation Working Paper No. 13.

Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). "Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness." *American journal of community psychology*, 41(1-2): 127-150.

Olsson, P., Gunderson, L., Carpenter, S., Ryan, P., Lebel, L., Folke, C., & Holling, C. S. (2006). "Shooting the rapids: navigating transitions to adaptive governance of social-ecological systems." *Ecology and society*, 11(1).

Pettit, T. J., Fiksel, J., & Croxton, K. L. (2010). "Ensuring supply chain resilience: development of a conceptual framework." *Journal of business logistics*, 31(1): 1-21.

Roger, P. (2012). Resilience & the City: Change, (Dis)Order and Disaster. Ashgate: Surrey.

Rose, A. (2007). "Economic resilience to natural and man-made disasters: Multidisciplinary origins and contextual dimensions." Environmental

Hazards, 7(4): 383-398.

Rose, A., & Liao, S. Y. (2005). "Modeling regional economic resilience to disasters: A computable general equilibrium analysis of water service disruptions." Journal of Regional Science, 45(1): 75-112.

Tierney, K., & Bruneau, M. (2007). Conceptualizing and measuring resilience: A key to disaster loss reduction. TR news, (250).

Timmerman, P. (1981). Vulnerability, resilience and the collapse of society. A Review of Models and Possible Climatic Appli-cations. Toronto, Canada. Institute for Environmental Studies, University of Toronto.

Tobin, G. A. (1999). "Sustainability and community resilience: the holy grail of hazards planning?." Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards, 1(1): 13-25.

UNDRR. (2005). Hyogo Framework for 2005-2015: Building of Resilience of National and Communities to Disasters.

UNDDR. (2015). Sendai framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030.

UNDDR. (2017a). Disaster Resilience Scorecard for Cities.

UNDDR. (2017b). 어떻게 도시 복원력을 키울 수 있을 것인가?: 지방자치단체 리더를 위한 핸드북.

Vugrin, E. D., Warren, D. E., & Ehlen, M. A. (2011). "A resilience assessment framework for infrastructure and economic systems: Quantitative and qualitative resilience analysis of petrochemical supply chains to a hurricane." *Process Safety Progress*, 30(3): 280-290.

Vugrin, E. D., Warren, D. E., Ehlen, M. A., & Camphouse, R. C. (2010). A framework for assessing the resilience of infrastructure and economic systems. In Sustainable and resilient critical infrastructure systems (pp. 77-116). Springer Berlin Heidelberg.

Warren, D. E., & Vugrin, E. D.(2010). Assessment of the resilience of chemical supply chains following hurricane Ike (No. SAND2010-8298C). Sandia National Laboratories.

White, I., & O'Hare, P. (2014). "From rhetoric to reality: which resilience, why resilience, and whose resilience in spatial planning?." Environment and Planning C: Government and Policy, 32(5): 934-950.

Wildavsky, A. B. (1988). Searching for safety (Vol. 10). Transaction publishers.

Wilding, N. (2011). Exploring Community Resilience in Times of Rapid Change: What is It? how are People Building It? why Does it Matter?. Fiery Spirits Community of Practice, Carnegie UK Trust.

Zhou, H., Wan, J., & Jia, H. (2010). "Resilience to natural hazards: a geographic perspective." Natural Hazards, 53(1): 21-41.

이대웅(李大雄): 성균관대학교 국정전문대학원에서 박사학위를 취득하고, 현재 국립 강릉원주대학교 자치행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 연구분야는 재난 및 위험관리 정책, 조직관리 및 평가, 재무행정 등이다. 최근 주요 논문들은 International Journal of Disaster Risk Reduction(2019, 2020, 2021), Applied Spatial Analysis and Policy(2020), Local Government Studies(2019), International Review of Administrative Sciences(2019), 한국행정학보(2019) 등에 게재하고 있다(leedw1011@gwnu.ac.kr).

A Study on the Concept and Measurement of Disaster Resilience: Focusing on literature review

Dae Woong Lee

Recently, there has been a shift in the perception of "how can we effectively suffer disasters?" under the idea that disasters are part of life and that it is impossible to prevent and avoid them completely. As a result, 'Resilience' is newly emphasized, and research on 'Resilience' is continuously increasing in Korea. However, in-depth theories and literature review on the concept and measurement of disaster resilience are relatively insufficient.

Therefore, this study conducted a literature review on the concept and measurement of disaster resilience. First, the terminological origins and concepts of resilience were examined. Second, the concept, scope and properties of disaster resilience were reviewed in disaster management studies. Third, the measurement of disaster resilience was reviewed. Finally, this study pointed out the limitations of research on the disaster resilience and implemented suggestions.

[Key words: Disaster Management, Resilience, Resilience Cost, UNDRR]

「국정관리연구」 제16권 제3호(2021. 09): *55-81*

성인지예산 사업의 성과 결정요인에 관한 연구: 성별영향평가와 여성예산요인을 중심으로

박지민·오영민

예산사업의 배정과 집행에 있어 성평등을 구현하고 여남 간 차별 없이 평등한 혜택을 받도록 하기 위해 성인지 예산제도가 도입되었다. 성인지 예산제도 하에서 각 부처는 성평등 관점에서 성인지 예산사업을 발굴하고 이를 집행한 후 성과를 보고하고 있다. 이와는 별도로 사업, 제도, 법규의 성평등에 기여도를 분석하는 성별영향평가제도가 운영되고 있다. 성평등관점에서 두 제도가 분절적으로 운영되고 있음에도 불구하고 제도 간 연계를 체계적으로 분석한 연구는 드문 편이다. 이런 관점에서 본 연구는 성별영향평가제도 및 성인지예산에 투입되는 여성예산요인이 성인지 예산사업의 성과를 높이는지를 실증적으로 분석한 후 제도개편을 위한 시사점을 제시한다. 구체적으로 성별영향평가를 받은 사업의 성과지표 목표치 달성율이 그렇지 않은 사업의 목표치 달성율보다 높은지 통계적으로 비교분석한다. 또한 성인지예산제도에 영향을 미치는 여성계획예산비율, 여성예산집행비율, 여성계획예산 규모에 대한 분석을 수행하였다.

분석결과 성별영향평가 수행여부는 사업의 실적치증가여부에 부정적인(-) 영향을 미치는 것으로 나타났다. 여성예산집행비율 상승은 사업의 목표치달성여부에 긍정적인(+) 영향을 미치는 것으로 입증되었다. 또한 여성계획예산규모가 클수록 실적치증가여부에 긍정적인(+) 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이를 토대로 성인지 예산사업의 성과를 높일 수 있는 성과평가 및 관리체계 개선의 가능성에 관해 검토하고 정책적 제언을 제시한다.

[주제어: 성인지예산제도, 성별영향평가제도, 여성예산요인]

Ⅰ. 연구목적과 배경

성인지 예산제도는 예산사업의 배정과 집행에 있어 성평등을 구현하고 여남 간 차별 없이 평등한 혜택을 받도록 하기 위해 성평등 관점에서 예산제도를 재편성하고 있다. 성인지 예산제도 하에서 각 부처는 성평등 관점에서 성인지 예산사업을

본 논문은 교육부 및 한국연구재단의 BK21FOUR 〈공감과 혁신을 위한 플랫폼 거버넌스 교육연구단〉에서 지원을 받아 수행된 연구임(관리번호 4199990114294).
논문 접수일: 2021.08.14, 심사기간(1차~2차): 2021.09.08~09.28, 게재확정일: 2021.09.28

발굴하고 이를 집행한 후 성과를 보고하고 있다. 이와는 별도로 사업, 제도, 법규의 성평등에 기여도를 분석하는 성별영향평가제도가 운영되고 있다. 성평등관점에서 두 제도가 분절적으로 운영되고 있음에도 불구하고 제도 간 연계를 체계적으로 분석한 연구는 드문 편이다. 또한 성인지예산제도와 관련된 연구의 경우, 주로 문헌조사에 기반한 연구가 주를 이루고 있으며, 성인지예산제도나 성별영향분석에 관한 제도평가 수준에 머물러 있는 실정이다. 성인지예산제도는 제도 운영 기간이 10년이 넘었지만, 성인지예산제도에 관한 부처 공무원들의 제도에 관해 여전히 어려움을 느끼고 있으며, 제도 안착을 위한 노력이 절실한 것으로 보인다. 학술적 관점에서 성인지예산제도와 성별영향평가제도에 관한 제도 개선을 넘어서 다양한 관점에서 논의를 확대할 필요성이 대두되고 있다.

본 연구는 성인지예산제도에 대한 다양한 이론적 관점에 기반하여 성별영향평가와 예산투입요인을 중점적으로 연구하여 기존 선행연구와 차별화된 분석을 진행하고자 한다. 기존 국내 선행연구가 성인지예산제도와 성별영향평가에 대한 문제점 및 제도개선방안에 집중했다면, 이 연구는 성별영향평가를 수행한 사업이 과연 그 목적에 맞게 성인지예산사업에 대한 성과 향상을 이끌어낼 수 있을 것인지 집중적으로 분석하고 이를 통해 성별영향평가와 성인지예산 사업의 사업 개선방향을 도출하고자 한다는 점에서 기존 연구와 차별적 접근 방식을 취하였다. 또한 여성예산집행율과 여성예산계획비율과 같이 여성에게 더 많은 예산을 계획하고 집행하는 것이 실제로 성인지예산사업의 성과를 향상시키는지에 관해 입증하고자 한다. 선행연구에 따르면 예산투입에 따른 사업성과의 향상이 나타나며, 성인지예산제도 하에서도 특정 목표들을 달성함에 있어 효과적임을 입증하였다. 다만 배정된 여성예산액을 세분화하여 여성계획예산, 여성예산집행율, 여성예산계획 대비 실제 지출의 관점에서 접근한 논문은 없는 실정이므로 성인지예산제도 연구에 이론적인 기여가 가능할 것으로 예상된다.

본 연구는 크게 다섯 부분으로 구성되어 있다. 서론에서 연구의 목적과 배경을 기술한다. 둘째, 성인지예산제도와 성별영향평가 및 성과평과와 관련된 이론적 근거를 기술하고 기존 성인지예산제도와 타 성과평가 선행연구와 비교하여 사업효과성 분석 측면에서 기존 연구와 차별화된 관점을 제시한다. 셋째, 제도적 논의로 성인지예산제도와 성별영향평가제도에 관해 설명하고 두 제도 간 차이와 제도 간 연계성에 관해 기술한다. 넷째, 연구분석방법론으로 성별영향평가가 성인지예산평가사업에 미치는 영향 요인에 대하 분석하며 여성계획예산비율, 여성예산집행비율, 여성계획예산 규모와 같은 변수들이 사업의 성과에 미치는 영향을 검증한다. 마지

막으로 분석결과를 기반으로 성인지예산제도와 성별영향평가 제도 개선을 위한 제언과 정책적 시사점을 제시한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 성인지예산제도와 성별영향평가에 대한 이론적 고찰

성인지예산에 대한 Budlender, Sharp and Allen(1998: 5)의 정의는 "성인지 예산의 경우, 여성을 위한 별도의 예산이라기보다, 여성과 남성 내 다양한 집단에 관한 예산의 차별적인 효과를 보여주기 위해 정부 내 예산을 분석하는 과정"이라고 언급하고 있다. 이에 따르면 성인지 예산제도는 성평등에 대한 인식 제고와 예산과 성인지 예산정책을 통해 성평등 목표를 달성하는 것을 주요 목표로 하고 있다. Rubin and Bartle(2005)는 성별 대응 예산이 성 불평등을 해결할 잠재력이 있으며 성과기반 접근 방식은 성과 측정을 통해 지출의 성별 영향을 구체적으로 포함할 수 있기 때문에 기존 항목 접근 방식보다 젠더 관점을 적용시키기 용의하여 이를 기반으로 예산책정 의사결정과정에 젠더 관점이 고려되어야 한다고 보았다. 즉, 성별격차를 해결함에 있어 성별 예산편성이 중요하다는 점을 사업대상자들에게 주지시킨다(Maruzani, Matope, and Chauraya, 2012).

성인지예산 사업들의 성과평가 결과가 구체적으로 사업목표에 영향을 미치는 이론적 근거를 제시하기 위해서 성인지예산 사업의 성과평가 활용 과정에 어떠한 이론적 배경을 가지는지를 고찰해봐야 한다. 이론적 측면에서 성인지예산제도 예·결산서 작성은 성과주의 예산제도에 기반하고 있다. Rosenbloom(2014)에 따르면 성과주의 예산제도(The performance budget)는 명시된 기간 동안 (보통 1년 기준) 정부활동과 사업계획에 관해 작성하며, 사업집행 또는 승인 계획 달성의 경우 사업기간과 재원 범위내에서 집행되어야 하며 성과와 예산이 직접적으로 연계되는 특징이 있다. 그러므로 성과주의 예산 제도 내에서 생성되는 재정성과 정보의 경우 합리적인 예산배분을 위한 직접적 도구가 되며 재정성과정보가 예산과정에 직접 활용되어야 한다는 이론적인 근거를 제공한다(오영민, 2016).

성인지예산제도와 관련된 선행연구는 크게 네 가지 측면으로 나눌 수 있다. 우선 제도의 문제점들에 관해 지적한 연구들을 언급할 수 있을 것이다. 성인지예산제도를 성평등 목표 설정 및 성인지 예산작성 대상사업 선정의 적절성 여부, 성인지 예

산 분석 방법론의 타당성 등을 중심으로 평가한 결과 사업목표와 성평등 목표의 불일치와 성별 수혜분석을 충실히 할 수 없는 대상이 포함된 점, 분석방법이 미흡한 점 등이 문제점으로 지적하였다(윤영진, 2011). 또한 예산 담당자들의 성인지적 인식이 다소 부족하며 예산이 성별로 미치는 영향에 관한 종합적, 심층적 분석이 결여되어 성인지예산제도에 대한 실증분석이 필요하다는 점이 언급되었다(이형우·김규옥, 2011). 또 성인지예산서 작성 시 성별수혜분석을 하지 못하는 사업이 존재하며 성인지예산제도를 적용하는 것이 가능하나 대상사업에 누락된 사업이 있어 평가를 저해하는 점이 있으며 성인지예산과 성별영향평가와 연계가 부재하여 성평등 제고 사업에 대한 종합적 평가가 어렵다는 점도 문제점으로 지적된다(홍미영 외, 2014).

다음으로 성평등 목표를 달성하기 위해 성인지예산제도 도입의 효과성에 관한 연구이다. Stotsky(2016)는 전 세계적으로 등장한 젠더 예산 책정과 관련된 정책 및 관행에 대한 개요와 전 세계 모든 지역 대표적인 사례를 통해 적절하게 설계된 성별 예산이 정부 예산 편성에 도움이 된다고 보며, 건전한 예산 원칙 및 관행의 맥락에서 이러한 목적을 위한 예산 책정이 필요함을 언급하였다. Maruzani, Matope and Chauraya(2012) 또한 성별예산편성 과정에 성평등과 여성의 권리 요건이 어떻게 반응하는지 추적하여 성별예산편성의 중요성을 입증하였다. 성평등 옹호자들의 논의를 중심으로 성평등 예산이 남성과 여성에게 미치는 영향을 보여줄 수 있는 메커니즘 발굴과 지침 및 지표에 대한 투자 및 활용방식 분석을 통해 성별격차를 해결함에 있어 성별예산편성이 중요함을 확인하였다.

국내연구를 중심으로 성인지예산제도의 효과성 개선을 위한 방안에 관해서도 다양한 연구가 진행되었다. 우선 제도 개선 관점에서 성인지 예산서의 형식 개선, 성평등 목표체계 확립, 성인지 예산작성 대상사업 선정 및 성인지 예산분석 방법 개선, 성인지예산제도와 성별영향평가제도 간 연계성을 강화할 필요가 있음을 제시하였다(윤영진, 2011). 윤영진·김은정(2008)의 경우 성인지예산제도를 도입에 있어 단계적인 방향을 제시하였다. 제도 도입기에는 일부 중앙관서, 대상사업을 중심으로 점차 제도 도입 기관과 단계를 확대해야 함을 언급하였으며, 성인지 예산 분석의 단위는 성별 영향분석 적절성과 사업관리시스템 연계성을 고려하여 세부사업 단위로 할 것을 제안하였다. 조선주 외(2014)의 경우 성인지예산제도 운영현황과 제도 성과를 분석할 수 있는 모형을 개발하여 지표 효과성 분석을 실시하였다.

마지막으로 성인지예산제도와 성인지예산제도와 성별영향평가 연계의 효과성과 관련된 연구를 살펴보자면, 두 제도 간 연계를 통한 제도 효과를 높이는 내용분석

에 관한 연구들이 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 김혜란(2011)은 다른 나라의 성인지 예산 제도를 중심으로 성별영향평가와 성인지 예산 간 관계를 분석하고, 성별영향분석 지표와 성별수혜분석 지표를 동일하게 해야 함을 대안으로 제시하였다. 홍미영·류춘호(2013)은 성별영향평가와 성인지예산제도 간 연계 가능성에 관한 연구의 중점을 두었으며 성인지예산제도는 60% 상호 연계 가능, 성별영향평가 사업은 45.5%가 상호 연계 가능함을 언급하였다. 또한 제도 간 연계성을 강화하기 위해 전략적 연계맵을 추진하고 모니터링 시스템을 구축하며, 심사기능 강화 제시할 필요가 있다고 주장하였다. 이갑숙·안희정(2011)은 성별영향평가와 성인지 예산제도의 적극적 시행을 위해 법적근거 마련, 구체적 목표와 비전 수립, 대상 범위를 특정성(性)에 국한하지 않고, 대상과제를 중앙과 지방정부 과제를 의무발굴하여 제도화함과 더불어 성별격차를 야기하는 사회구조적 현상을 분석해야 함을 대안으로 제시하였다. 마경희(2011)는 성별영향평가와 성인지예산서 간 연계를 위해 추진 근거, 추진 기구, 담당 인력 관련 법적 근거를 마련하고 예산 주기를 고려하여 두 제도 간 연계성을 강화해야 함을 주장하고 있다.

정리하자면 성인지예산제도는 도입으로 인해 성별격차해소에 일부 효과가 있음이 그간의 연구를 통해 입증되었음을 알 수 있다. 한국은 성과관리 예산제도 하에서 성인지예산 체계가 운용되며 국내 문헌들은 성인지예산제도의 문제점을 인식하고 효과적 개선방안과 성별영향평가와의 연계성에 관한 연구들을 주로 수행하고 있다는 점을 알 수 있다. 이는 정한별·정일환(2021)이 성인지예산제도는 여성의 인적영량개발 및 성평등에 영향을 미치지 못하고 제도 내실화가 필요하다는 분석결과와 일맥상통한다.

〈표 1〉 성인지예산·성별영향분석평가 선행연구 검토

해당 논문	연구의 방법 (자료)	연구의 내용
Stotsky(2016)	내용분석	• 적절하게 설계된 성별 예산이 정부 예산 편성에 도움이 주며 건전한 예산 원칙 및 관행의 맥락에서 이러한 목적을 위한 예산 책정이 필요함을 역설
Maruzani, Matope, Chauraya (2012)	내용분석	• 성평등 옹호자들의 논의를 중심으로 성평등 예산이 남성과 여성에게 미치는 영향을 보여줄 수 있는 메커니즘 발굴과 지침 및 지표에 대한 투자 및 활용방식 분석 • 성별격차를 해결함에 있어 성별예산편성이 중요함을 확인
홍미영 외 (2014)	내용 분석	• 성별영향분석평가 문제점 지적 • 성인지예산서 작성 시 성별수혜분석을 하지 못하는 사업 존재 • 대상에서 누락된 사업들로 인해 평가저해 • 성인지예산과 성별영향분석평가에 대한 연계 부족

해당 논문	연구의 방법 (자료)	연구의 내용
윤영진(2011)	내용 분석	• 성인지예산제도를 성평등 목표 설정 및 성인지 예산작성 대상사업 선정의 적절성 여부, 성인지 예산 분석 방법론의 타당성 등을 중심으로 평가
이형우·김규옥 (2011)	내용 분석 (국가 비교사례)	• 외국 사례와 달리 한국의 경우 성인지 예산서를 재정당국이 직접 작성(긍정적 측면) • 예산 담당자들의 성인지적 인식 보완 필요 • 성인지 결산서 실증적 분석 요망
윤영진·김은정 (2008)	내용 분석	• 단계적 성인지 예산제도 도입방안 제안
김경희·김둘순 (2010)	내용 분석 설문 조사	• 지방자치단체별로 성별영향분석평가 제도운영 목적, 적용범위, 추진체계에서 차이를 보임 • 법적 근거 강화, 고위 관리직 추진 의지 강화, 제도운영을 위한 예산 확보 등의 대안 제시
홍미영·류춘호 (2013)	내용 분석	• 부산시 사례의 경우 2013년 성인지예산제도는 60% 연계 가능, 성별영향분석평가 사업은 45.5%가 상호 연계 가능 • 연계성 강화를 위해 전략적 연계맵 추진, 모니터링 시스템 구축, 심사기능 강화 제시
김혜란(2011)	내용 분석	• 타국의 성인지 예산 제도 분석을 통해 성별영향평가와 성인지 예산 간 관계 분석 • 성별영향분석 지표와 성별수혜분석 지표 매칭이 필요함을 입증
Quinn, S(2016)	내용 분석	• 유럽 각국 정부의 성별예산편성이 예산 입법과정과 행정관행에 변화를 야기한 것을 입증함
조선주 외(2014)	내용 분석	• 성인지예산제도 운영현황과 제도 성과를 분석할 수 있는 모형을 개발하여 지표 효과성 분석을 실시
정안의(2016)	기술통계분석	• 경제부처보다 비경제부처에서 성인지예산 사업의 예산 변화가 크게 나타남을 입증함
남궁윤영·하연섭 (2015)	회귀 분석	• 사회경제적 환경요인, 정치적 요인, 성별영향분석평가와 같은 제도적 요인이 성인지예산대상사업수와 성인지예산액비율에 미치는 영향을 분석하고 영향을 입증함
Stotsky and Zaman(2016)	회귀 분석	• 인도의 성별 예산 책정이 성불평등과 재정 지출에 미치는 영향을 조사한 결과 성평등 지수에 성별예산이 유의미함을 입증

2. 성별영향평가가 사업성과에 미치는 영향에 관한 이론적 논의

성별영향평가는 UN에서 제시한 성 주류화 전략 중 하나이며, 남성 중심의 주류 사회에서 벗어나 여성과 남성 모두의 관점을 포괄하여 사회 전반의 주류 담론을 전환하는 것을 일컫는다(박영란, 2004). 이는 성주류화(gender mainstreaming) 전략에 기반하는 것으로 '구조화된 성별 격차 요인' 개선에 주목적을 두고 있다. 성인지예산제도와 성별영향평가의 연계성은 점차 개선되고 있는 실정이다. 성별영향평가를 수행한 사업 중 성인지예산 사업에 편입되어 중점적으로 관리되는 사업이 존재

한다. 즉, 성별영향평가의 경우 성인지예산제도 하에서 성과를 평가하고 관리하는 도구로서 활용되고 있다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 성별영향평가 프로세스 도입이 성인지예산 사업 성과목표 달성이나 실적치 증감에 효과가 있을 것으로 기대할 수 있다. 성별영향평가는 여성과 남성의 특성과 신체적·사회·경제적 격차와 같은 요인들을 체계적으로 분석하고 이를 체크리스트를 중심으로 체계적으로 평가하기 때문에 성인지적 사업목표 달성에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

성과관리 예산체계에 기반한 성과관리제도들이 기관의 성과향상에 효과적이라는 연구결과들이 다양하게 입증되었다. Poister, Pasha, and Edwards(2013)의 연구는 성과관리 프로세스가 공공 부문의 조직 성과 향상에 도움이 되는 것으로 널리 인식하고 있음에 비해 실증적 증거가 부족함을 파악하고, 미국 대중교통 산업의 특정 부문에서 조직 효율성에 대한 성과관리 관행의 영향을 조사하였다. 이들은 성과관리 관행의 광범위한 활용이 운송산업부문 효율성을 제고하였음을 입증하였다. Sun and Van Ryzin(2014)은 뉴욕시 공립학교의 데이터를 사용하여 표준화된 시험 점수로 측정된 학교 지도자의 성과 관리 관행과 교육 결과 간의 관계를 조사하였는데, 성과 관리에서 더 나은 업무를 수행하는 학교가 표준화된 시험 점수의 수준과 이득 측면에서 실제로 더 나은 결과를 보여주었음을 확인하였다. Gerrish(2016)는 성과관리가 공공 기관의 성과에 미치는 영향을 메타분석을 통해 분석하였는데, 모범 사례의 지표가 포함되면 효과가 훨씬 더 커져 관리 사례가 성과 관리 시스템의 효과에 중요한 영향을 미친다는 것을 입증하였다. 이는 두 제도 간 연계가 유기적으로 이루어진다면 성별영향평가 수행으로 인한 사업프로세스 점검이 사업 목표치 달성과 실적치 증가에 영향을 미칠 수 있다는 간접적인 증거가 될 수 있을 것이다.

성별영향평가가 사업의 성과에 미치는 영향에 관해 직접적으로 분석한 선행연구도 존재한다. 우선 김미경(2013)은 2011년 한국 중앙부처 82개 일자리사업에 관한 성별영향평가의 결과를 중심으로 성별영향의 유의미한 차이에 관해 분석하였다. 검증 결과 중앙부처 일자리사업에서 모집단 여성비율의 평균값과 정책참여자 여성비율의 평균값 간 차이를 입증하였다. 즉, 성별영향평가 대상 일자리 사업에서 여성참여율이 긍정적으로 변하였다는 점을 확인하였다. 남궁윤영·하연섭(2015)은 여성친화도시 지정여부 및 성별영향평가 사업수와 같은 제도적 요인이 성인지예산대상 사업수와 성인지예산액비율에 미치는 영향력을 입증하였다. 홍미영 외(2014)는 성별영향평가의 문제점과 제도 개선 방안에 관해 지적하는데, 이러한 제도적 문제점은 사업성과나 실적치에 부정적 영향을 미칠수도 있다.

정리하자면, 성과관리 예산체계에 기반하여 성별영향평가 수행이 사업 성과에

영향을 미칠 가능성이 있다. 성별영향평가 관련 선행연구를 살펴보면 성별영향평가를 수행한 사업들은 여성참여율이나 대상사업수, 예산액비율 향상과 같은 성과를 거두었지만 이는 성별영향평가제도의 문제로 인해 실제 사업성과로 이어지지 않을 수도 있다. 따라서 이 연구는 성인지예산 사업에 편입된 성별영향평가 수행사업으로 그 대상을 한정하여, 사업목표달성여부와 실적치증가여부에 성별영향평가가 영향을 미치는지 검증하고자 한다. 이는 성별영향평가수행 사업과 그렇지 않은 사업 간 비교를 통해 기존 연구들에서 다루지 않았던 사업성과(사업목표달성여부, 실적치증가여부)에 관한 검증이 가능할 것으로 보인다. 따라서 다음과 같은 가설을 제시하였다.

가설 1: 성별영향평가는 성인지예산사업의 성과달성 및 실적치증가에 영향을 미칠 것이다.

3. 성별예산투입에 따른 성인지예산사업의 성과향상에 관한 이론적 논의

성인지 대상사업에 투입되는 여성 예산 규모는 꾸준히 증가하고 있으며 여성에게 투입되는 예산 비율도 점차 증가하는 추세이다. 또한 성인지 예산제도 하에서 여성 부문으로 배정된 예산의 경우 기존에 배정된 예산보다 2016~2017년 사업 기준 평균적으로 1.24배 더 많이 지출하고 있다. 성인지예산제도는 성별에 따른 격차를 해소하기 위한 예산 배분제도이며 이러한 목적에 기초하여 사업을 운영하기 때문에 성별에 따른 예산투입비율이 높거나, 여성예산 집행률이 높거나 배정한 예산액이 많아지면 사업목표달성여부나 실적치증가여부에 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 성인지예산제도 예산투입이 실제 사업성과달성에 어떻게 영향을 미치는지 체계적으로 분석한 선행연구 요인을 탐색하여, 구체적으로 성인지예산 내역에 예산 변수들을 세분화되어 있는 여성예산비율 및 여성예산집행률, 여성계획예산 규모가 사업의 성과에 비치는 영향에 관해 입증하고자 한다.

성인지예산 사업을 영위하기 위해 필연적으로 예산이 투입된다. 한국 정부의 예산 시스템 및 개념에 따르면 예산 권한은 기관이 회계 연도에 지출할 수 있는 금액으로 성인지예산사업에서는 각 부처별, 사업별로 배분된 예산의 총액을 일컫는다. 예산배정과정은 해당 과업을 수행하는 기관이 특정 목적을 위해 의무를 부과하고 재무부에서 해당 부처에 지불하도록 의회 승인 과정을 거친다(Schafritz and Russell, 2003: 450). 사업 추진 이후 계획대로 집행된 예산의 규모와 집행률을 측

정하여 적절한 자원투입여부를 확인할 수 있게 된다고 보았다.

일반적으로 적절한 예산투입과 투입 규모는 사업 성과와 직결될 수 있다. 해외 문헌을 참고해보면 예산의 증가가 사업성과에 미치는 영향은 주로 긍정적인 효과를 보이고 있음을 알 수 있다. Hedges, Laine and Greenwald(1994)는 학교 지출과 교육 성과 사이에 긍정적인 관계를 제시하였다. 이들은 재정 자원은 조직이 직원, 기술 역량 또는 기관의 성과를 향상시킬 수 있는 잘 관리된 시설을 확보하는 데 도움이 되므로, 궁극적으로 지출 권한이 기관 성과에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 확인하였다.

성인지 분야에 재원 투입이 성별불평등 개선에 긍정적 효과로 이어진다는 해외 연구도 존재한다. Stotsky and Zaman(2016)의 연구는 인도의 성별 예산 책정이 성불평등과 재정 지출에 미치는 영향을 조사한 결과 성평등 지수를 개선함에 있어 성별예산이 유의미성을 입증하였다. 구체적으로 이들은 성별예산투입을 독립변수로 분석을 진행한 결과 종속 변수인 초등학교 등록과 지출에 대한 성평등 지수값 모두 유의미한 것을 확인하였다. Quinn(2016)는 유럽 각국 정부의 성별예산편성이 예산 입법과정과 행정관행에 변화를 가져왔음을 입증하였다.

성인제예산제도 예산 투입에 따른 성과향상에 대한 국내 연구 또한 존재한다. 김우철 외(2015: 119~120)는 성인지예산제도 도입에 따른 예산투입으로 1인당 여성수혜 예산이 2010년을 제외하고 연도가 지날수록 높아지는 것을 확인하였다. 특히 대규모 대상사업의 영향을 고려하거나 배제해도 이러한 추세가 지속되는 점을 확인하였다. 김정부 외(2018)는 성인지 예산사업 내역사업인 '연구개발 고급인력 지원사업' 사례를 중심으로 수혜자들이 인식하는 사업참여 만족도와 사업 효과성을 분석하였다. 분석 결과 사업참여 만족도가 여성이 남성에 비해 높으며, 기술 및 지식습득과 사회적 자본형성 등의 통해 집행의 만족도가 높다는 것을 확인할 수 있었다. 도수관·서예정(2017)은 다양한 관점에 성별영향평가제도 수행성과에 영향을 미치는 요인에 관해 분석하였다. 특히 여성·가족예산비율과 주민 1인당 세출예산액 규모가 성별영향평가제도 수행성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이상 국내 성인지예산제도 예산 투입에 따른 성과향상에 관한 연구 성인지예산 투입을 통한 양성평등을 제고한 사례로서 그 가치가 있다고 볼 수 있다. 그렇지만 이러한 연구들은 기초통계에 기반하거나 혹은 단일 사례에 관한 연구이므로 성인지예산사업 전체의 성과향상에 관한 논의로 확장하기엔 다소 어려운 지점이 있을 것이다.

정리하자면 해외문헌을 통해 확인한 바에 의하면 예산의 증가가 사업성과에 영향을 미칠 여지가 있으며, 성인지 분야 재원투입에 따른 사업성과를 달성하였음을

알 수 있다. 국내연구를 통해 성인지예산사업을 대상으로 전반적인 예산투입이 1인당 여성수혜예산 증가와 수혜자만족도 등 성별격차 해소에 영향을 미쳤음을 확인할 수 있었다. 그렇지만 국내 문헌은 여성예산 투입이 성인지예산서에서 실제 사업성과로 분류되는 성과목표치와 실적치에 영향을 미쳤는지에 관한 연구는 미진한 것으로 파악되고 있다. 우선 전체 예산 중 남성에 비해 여성에 배정된 예산의 크기가 큰 사업의 경우 성별 격차 해소의 관점에서 성과로 볼 수 있지만 실제로 이러한 예산 배정 비율이 사업의 목표치 달성이나 실적치 증감여부에 영향을 미치는 측면은 검증이 필요할 것이다. 여성예산집행률과 배정된 여성예산의 규모 또한 이러한 맥락에서 분석이 필요할 것이다. 따라서 다음과 같은 가설을 제시할 수 있다.

가설 2: 여성예산 비율이 높으면 성인지 예산사업의 성과달성 및 실적치증가에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 3: 여성예산의 집행률은 성인지 예산사업의 성과달성 및 실적치증가에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 4: 배정된 여성예산 액수가 클수록 성인지 예산사업의 성과달성 및 실적치증가에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 제도적 논의

1. 성인지예산제도 예산 규모와 운영현황

1984년 호주에서 시행된 여성 예산 사업(Women's Budget Program)을 기점으로 성인지예산제도는 세계 60여개 국가에서 다양한 방식으로 시행되고 있다(윤영진·김은정, 2008). 한국의 성인지예산제도는「국가재정법」제16조 제5호와「양성평등기본법」제16조에 따라서 예산이 여성과 남성에게 미칠 파급력을 분석하고 이를 국가 예산과정과 지방자치단체의 재정운용과정에 반영하는 예산제도를 말한다. 성인지 예산제도에 관한 법적인 근거는 국가재정법과 지방재정법에 예산 제도 근거 규정이 있으며, 양성평등법에 여성가족부 예산 지원 근거 규정이 마련되어 있다.

성인지 예산 규모는 제도가 도입된 2010년 이래 매년 성장세를 지속하는 경향을 보였으며, 2018년의 경우 대상 사업 345개, 전체 예산 33.8조원, 전체 예산대비 비율 7.9%를 차지하였으며, 2019년의 경우 전체 대상사업 261개, 예산규모 25.4조,

전체 예산대비 5.4%를 차지하는 등 전체 국가 예산에서 비중 있는 규모를 보이고 있음을 알 수 있다.

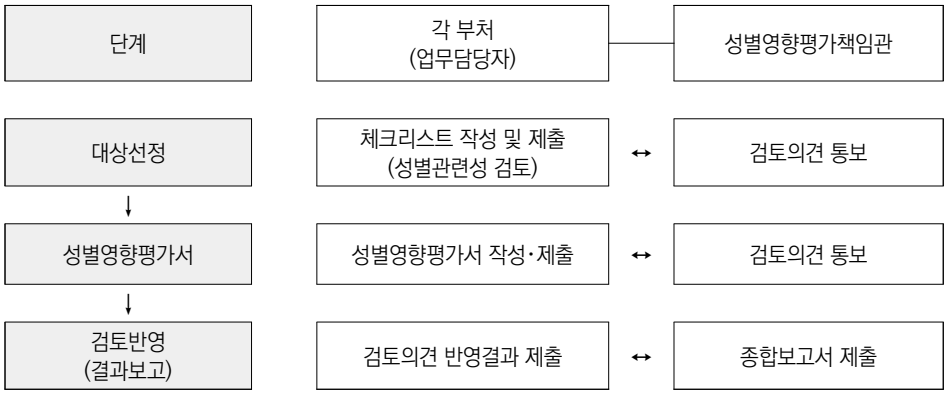
성인지예산제도 운영 주체는 크게 기획재정부와 여성가족부, 여성정책연구원으로 나뉜다. 기획재정부는 성인지 예산제도를 총괄하는 업무를 담당한다. 성인지 예산서·결산서의 작성지침을 수립하고 통보하며 관련 작성 메뉴얼을 제작하고 작성 컨설팅을 총괄한다. 또한 관계부처 상설협의체를 운영하며, 부처별 성인지 예산서·결산서를 취합하고 검토하여 국회에 제출하는 역할을 한다. 여성가족부는 주로 성인지예산제도를 지원하며 성인지 예산서·결산서 작성 지침을 협의하고, 교육을 지원한다. 또한 작성 컨설팅과 작성 매뉴얼을 지원하는 역할을 담당한다. 여성정책연구원 산하 성인지예산센터는 실무를 담당한다. 성인지 예산서·결산서 관련 메뉴얼을 제작 보급하고, 작성 컨설팅 및 자료 취합을 지원하는 역할을 담당한다. 2015년부터 기존의 하향식 통보방식에서 탈피해 대상사업의 선정은 개별 기관에서 능동적으로 발굴하여 제출하도록 하고 있다(국회예산정책처, 2018: 2p).

2. 성별영향평가(현 성별영향평가)[1)]

성별영향평가는 “법령·계획·사업 등의 정부부처가 주요한 정책을 수립하고 시행할 때 여성과 남성의 특성과 신체적·사회·경제적 격차와 같은 요인들을 체계적으로 분석하고 평가하여 궁극적으로 정부정책이 젠더형평성에 기여하도록 하는 제도”이다(홍미영·류춘호, 2013). 성별영향평가의 평가대상은 (1) 조례·규칙의 제정 혹은 개정안 (2) 법률에 따라서 3년 이상 주기로 수립하는 계획 (3) 세출예산사업명세서의 단위사업이다.

1) 2019년부터 성별영향평가에서 성별영향평가로 명칭 변경. 여기서는 2015~2017년 데이터를 분석대상으로 하므로, 성별영향평가로 지칭한다.

[그림 1] 성별영향평가 평가절차



성별영향평가는 국가 정책을 성인지적 관점에서 분석하는 것으로 궁극적으로 정책 전반 과정에서 성평등을 실현한다는 점에서 그 목적이 있으므로, 정책 대상이 여성인 성 특정적(gender specific) 정책과는 차별점이 있다(김경희·김둘순, 2010). 이는 성주류화(gender mainstreaming) 전략에 기반하는 것으로 '구조화된 성별 격차 요인' 개선에 주목적을 두고 있다. 성별영향평가는 「여성발전기본법」이 2002년에 개정되면서 그 법적인 근거를 가지게 되었다. 여성가족부에서는 2004년부터 시범적으로 9개 정부기관의 10개 과제에 관해 성별영향평가를 실시하였다. 이후 평가에 참여하는 기관과 해당 과제 수가 증가하면서 2005년 중앙행정기관과 광역자치단체로 평가가 확대되었으며, 2006년은 기초자치단체로 평가 제도가 확대되었다. 2009년의 경우 총 298개 정부 기관과 부처에서 1,908개 과제에 관한 성별영향평가를 수행하였다. 2012년 성별영향평가법이 도입되면서 제·개정법령과 계획까지 정책의 대상범위를 확대하면서 2016년 총 3만 4천개 수준으로 평가사업대상이 확대되었다(여성가족부, 2017).

성별영향평가와 성인지예산 제도 간 연계성은 점차 강화되고 있는 추세인데 기획재정부는 2012년 성인지 결산서부터 대상사업으로서 성별영향평가 사업 중 예산사업을 포함하도록 하여, 성인지 예산과 성별영향평가 간 연계를 강화하였다(국회예산정책처, 2014). 또한「성별영향평가법」의 경우 분석평가의 결과를 성인지예산서와 성인지 기금운용계획서를 작성하는데 반영하도록 규정하여 제도 간 연계성을 강화하도록 하고 있다.

대상사업을 기준으로 한 성별영향평가와 성인지예산제도 간 연계는 두 가지 방식으로 운영되고 있는데 우선 성인지결산서 상 2년 연속으로 성과목표를 달성하지

못한 사업의 경우에 성별영향평가 대상사업으로 포함시키는 방식이 있고, 다른 하나는 성별영향평가서를 작성한 사업의 경우 반드시 성인지예산서를 작성하도록 하는 방식이 있다(김효주 외, 2015). 이러한 맥락에서 전체 성인지예산 사업 중 전년도 성별영향평가를 수행한 사업과 그렇지 않은 사업 간 구분하는 것이 가능하다.

Ⅳ. 연구설계

1. 연구설계 방향 및 자료수집과정

본 연구는 성별영향평가와 성별예산투입이 사업성과에 미치는 영향에 요인에 관해 분석하고자 한다. Poister, Pasha and Edwards(2013)과 Sun and Van Ryzin(2014) 및 Gerrish(2016)의 논의에 따르면 성과평가제도 도입이 실제 사업의 성과와 연계되어 효과를 발휘하고 있음을 알 수 있다. 김미경(2013)과 남궁윤영·하연섭(2015)의 연구를 통해 성별영향평가가 사업성과에 긍정적 영향을 미친다는 점을 파악하였다. 이와 대조적으로 홍미영 외(2014)는 성별영향평가의 문제점에 관해 언급하며 제도가 제대로 작동하지 않는다는 점을 강조하였다. 따라서 본 연구는 성별영향평가가 사업성과에 미치는 영향에 관해 우선적으로 검증해보고자 한다.

다음으로 예산의 증가가 사업성과에 미치는 영향(Hedges, Laine and Greenwald, 1994)과 성별예산책정이 성평등지수 개선에 미치는 영향(Stotsky and Zaman, 2016; 김정부 외, 2018; 도수관·서예정, 2017)을 종합했을 때 성별예산투입이 사업성과에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 이 연구에서는 이를 세분화하여 여성계획예산비율, 여성예산집행비율, 여성계획예산 규모가 사업성과에 미치는 영향을 검증하고자 한다.

이 연구는 가설 검증을 위해 성인지결산서 내역을 중심으로 활용하였다. 핵심적인 종속변수와 설명변수를 측정하기 위해 2015~2017년 중앙부처 성인지결산서 내에서 연속적으로 수행된 사업을 추출하였고 그 중 성과지표가 중간에 변경되거나 줄어든 사업을 제외하였다. 최종적으로 2016~2017년 대상으로 456개의 사업 성과지표를 분석대상으로 선정하였다. 해당 사업은 중앙부처 및 각종 위원회 내 성인지 대상 사업이 그 대상이다. 이를 위해 2015~2017년 성인지결산서를 통해 성과지표에 관한 자료를 수집하였고 2015~2017년 예산 관련 자료를 확보하였다. 확보한 예산자료를 기반으로 종속변수와 통제변수를 설정하였다.

2. 변수의 정의

성인지예산제도 대상 사업의 다양한 요인이 사업목표달성여부에 미치는 영향에 대한 가설을 검증하기 위하여 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 설명변수로서 종속변수인 목표치달성여부의 경우에는 성인지결산서에서 사업별 목표치 달성현황자료를 기반으로 목표치를 100% 달성한 성과지표를 “1”로 코딩하여 더미변수화 하였다. 이는 사업의 목표치달성여부를 통해 독립변수가 사업의 효과성에 미치는 영향을 측정하기 위해 설정하였다. 또한 실적치증가여부도 종속변수로 설정하였는데 전년도(2015년 혹은 2016년) 실적에 비해 현년도(2016년 혹은 2017년) 실적이 증가한 경우 “1”로 코딩하였고 실적이 같거나 감소한 경우 “0”으로 코딩하였다.

독립변수로서 우선 성별영향평가 시행 여부를 변수로 추가하였는데, 이는 2015년부터 지속적으로 성과목표를 미달성한 사업은 성별영향평가를 수행하게 되고 전반적으로 사업을 점검받게 되어서 이에 대한 효과성 평가를 위해 분석의 대상에 포함하였다. 선행연구들을 참고하면 성별영향평가와 성인지예산 간 연계성 향상에 관한 연구가 주를 이루었고, 효과성을 제고하기 위한 연구제언들이 주를 이루었다. 종속변수인 실적치증가여부의 경우 2개년 데이터를 기준으로 코딩해야 함을 감안하여 다른 데이터들도 2016년을 기준으로 2017년까지의 자료를 수집하여 효과성 분석을 수행하였다. 성별영향평가를 수행한 2016~2017년 사업을 “1”로 더미코딩하였고 그렇지 않은 사업을 ‘0’으로 코딩하여 효과성 차이 분석을 수행하였다. 여성예산 집행률과 여성계획예산비율은 성인지예산 투입 증가가 목표달성률에 미치는 영향을 측정하기 위해 변수로 설정하였다. 전체 예산 중 여성예산비중이 높은 사업의 경우 성인지예산 사업의 목적과 특성을 고려한 사업으로 그렇지 않은 사업에 비해 사업에 대한 관리가 잘 이루어져 결과적으로 사업 효과성에 영향을 미칠 수 있으며, 계획된 여성예산 중 실제 집행된 여성예산 비율이 높을수록 사업의 효과성이 높을 것으로 예상되므로 변수로 산입하였다.

통제변수로서 사업규모와 부와 처 여부, 예산규모와 집행률을 사업성과에 미치는 영향으로 설정하였다. 우선 사업규모의 경우 대규모 사업일 경우 사업성과에 영향을 미칠 수 있다(김우철 외, 2015). 따라서 이를 더미변수로 하여 300억 이상 사업은 “1”로 코딩하고 300억 미만 사업들은 “0”으로 통제하기 위해 변수로 삽입하였다(오영민, 2016; 오영민·전준오, 2016). 부에서 시행하는 사업의 경우 청의 사업보다 규모가 크고 정치적 영향력에 노출된 사업이 많아 예산심의과정에서 예산 변화폭이 크며 사업의 성과에 영향을 미친다(오영민, 2016). 따라서 부를 “1”, 이외(처,

위원회 등)을 “0”으로 더미변수화 하였다. 또한 재정사업자율평가 사업의 사례와 관련 선행연구를 참조해 볼 때 전체 예산의 규모와 예산 집행율에 따라 사업성과가 달라질 수 있다(Hedges, Laine and Greenwald, 1994). 주요 설명변수에 관한 내용은 아래와 같다.

〈표 2〉 주요 설명변수에 관한 설명

변수[2]		내용
독립변수	성별영향평가여부	t년도 성별영향평가 수행여부[3] (예=1, 아니요=0)
	여성계획예산비율	$\frac{\text{여성계획예산}}{\text{기획예산}}$ *100
	여성예산집행비율	$\frac{\text{여성집행예산}}{\text{여성계획예산}}$ *100
	여성계획예산	Ln(여성계획예산액) : 자연로그
통제변수	부 사업	중앙부처 부 시행 사업 (예=1, 아니요=0)
	사업규모	300억 이상 대규모 사업 (예=1, 아니요=0)
	예산 집행률	$\frac{\text{집행예산}}{\text{계획예산}}$ *100
종속변수	목표치달성여부	t년도 성과목표달성여부 (예=1, 아니요=0)
	실적치증가여부	$\frac{t\text{기 실적} - t\text{-1기 실적}}{t\text{-1기 실적}} > 0$ (예=1, 아니요=0)

2) 자료출처: 14~15, 15~16, 16~17 성별영향분석서 및 여성정책연구원 내부자료 / 이외 변수들은 모두 2015~2017년 성인지결산서를 참고하였음

3) t-1기 수행한 성별영향평가사업이 t기에 성인지예산 사업으로 편입됨

Ⅴ. 분석결과

1. 기술통계분석

〈표 3〉 주요변수의 기초 통계 값

변수	N (사업개수)		평균값	최대값	최소값
부 사업	456	부: 361	.7916667	1	0
		이외: 95			
사업규모	456	300억 이상: 77	.1688596	1	0
		300억 미만: 379			
예산 집행률(%)	454		97.59391	100	43.8948
성별영향평가여부	456	평가 O: 88	.1929825	1	0
		평가 X: 368			
여성계획예산비율(%)	454		45.27979	100	0
여성예산집행비율(%)	402		124.7702	4957.826[4]	0
여성계획예산	433		41,592,373,481	4,647,157,382,000[5]	0
사업목표치달성여부	456	달성 O: 319	.70	1	0
		달성 X: 137			
실적치증가여부	456	증가 O: 255	0.56	1	0
		증가 X: 201			

로지스틱 회귀분석 전에 변수와 관련된 기본적인 통계치를 기술통계분석을 통해 측정하였다. 기술통계분석은 결측값을 제외하고 측정하였다. 주요 통계치를 살펴보면 2016~2017년 총 456개 사업 중 전체 70% 수준의 사업이 성과를 달성하였음을 알 수 있으며 그 중 19.29%가 성별영향평가를 수행하였음을 알 수 있다. 여성예산의 경우 계획대비 1.24배 이상 지출되었음을 파악할 수 있으며 전체 예산 중 여성예산으로 배정된 비율은 45.27%임을 알 수 있다. 사업규모가 300억 이상인 사업 성과지표는 전체 16.8%를 차지하고 있음을 알 수 있으며, 전체 대상 사업 성과지표

4) 해당 사업은 법무부 특정범죄관리 사업으로 여성 부문으로 지출될 예산이 138,000,000원인데 실제 지출된 예산은 6,841,800,000원으로 파악되었다.
5) 보건복지부 기초연금지급 사업 중 여성 연금지급액

중 79.1%가 부에서 진행하는 사업임을 알 수 있으며 21.9%만이 부 이외(처, 청)에서 진행하고 있음을 알 수 있다. 전체 예산집행률을 97.5% 수준으로 예산집행률이 다소 높음을 알 수 있다. 마지막으로 해당 사업성과지표 중 실적치가 증가한 사업은 전체 56% 수준으로 확인되었다.

2. 로지스틱 회귀분석

가설 1(성별영향평가)에 대한 분석 결과 성별영향평가는 성인지예산제도 내 사업의 목표치 달성여부에 영향을 미치지 않지만 실적치증가여부에 5% 수준의 유의확률로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 성별영향평가의 경우 t년도에 설정한 목표를 100% 달성하는데 영향을 주는지 현존하는 자료들에 기반한 분석 결과로 확인하기 어렵지만 t-1년도와 t년에 걸쳐서 시행한 성별영향평가가 t년도에 이르러 전년 대비 실적치에 영향을 미치는 것으로 분석 결과 입증한 셈이다. 다만 성별영향평가 수행이 실적치에 미치는 영향이 부(-)의 방향이라는 점은 신중하게 해석할 필요가 있다. 성별영향평가를 진행한 사업들은 대개 사업성과가 이전부터 좋지 않았던 사업들이기 때문에 성별영향평가 수행에도 효과적인 사업성과개선이 일어나지 않거나 오히려 소폭의 실적치 감소가 이루어진 것으로 보인다. 종합해보자면 성별영향평가의 수행이 성인지예산제도 내 사업들의 목표치 달성여부에는 영향을 미치지 않지만, 그보다 미세하게 사업의 성과변화양태를 감지할 수 있는 실적치증가여부에 부(-)의 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 이는 성별영향평가가 사업성과달성에 영향을 줄 정도로 큰 영향력을 갖고 있지 않으며, 오히려 실적치에 부(-)의 영향력을 주고 있으므로 제도 개선이 시급하다는 것을 입증하는 결과이다. 따라서 성인지예산평가와 성별영향평가제도 간 효과적인 연계 강화를 통해 제도 효과성 증대 및 국회나 감사에서 지속적으로 제기되어온 성별영향평가의 실효성 개선에 관한 지적사항을 통해 제도개선 방향을 수립해야 할 것이다. (가설 1 부분 성립).

다음으로 가설 2(여성계획예산비율)의 경우 여성계획예산비율의 증가가 성인지예산제도 내 사업들의 목표치달성여부와 실적치증가여부에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 즉, 전체계획예산 중 여성계획예산 비율이 높다고 해도 이러한 결과가 실제 사업의 결과로 이어지지 않는 것이 입증되었다(가설 2 기각). 따라서 단순히 전체 예산 중 여성 예산 비중을 늘려잡는 계획만으로는 사업의 효과성을 담보하기 어렵다는 것을 파악할 수 있다.

가설 3과 가설 4의 결과는 가설 2의 결과와 비교해 볼 때 더욱 뚜렷한 함의를 가

지게 된다. 가설 3(여성예산집행률)의 경우 배정된 여성예산의 집행률이 높을수록 성인지예산제도 내 사업들의 목표치달성여부에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다(가설 3 부분 성립). 가설 4(여성계획예산의 증감)의 경우 여성계획예산 규모의 증가는 성인지예산제도 내 사업들 중 실적치증가여부에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다(MODEL 10, 가설 4 부분 성립). 가설 3과 가설 4의 영향은 모두 양(+)의 방향으로 작용하며, 5% 수준의 유의확률로 영향을 미치는 것으로 파악되었다. 즉 가설 4의 결과가 입증했듯이 여성예산액이 늘어날수록 실적치는 소폭 개선되는 것으로 파악되었다. 이는 가설 2의 결과와 비교해볼 때 전체 계획 예산 중 여성 예산 비중을 늘리기보다 여성예산배정액 자체를 증액하는 것이 성과 개선에 더욱 효과적이라는 점을 입증한 것이다. 여성예산배정액이 성과 개선으로 이어지는 원인으로 두 가지로 해석할 수 있을 것이다. 우선 실제여성예산에 관한 계획대비 집행률이 늘어날수록 사업의 성과가 늘어났기 때문에 여성예산명목으로 투입된 계획예산의 규모가 크거나 집행율이 높을수록, 즉 자원을 많이 투입할수록 성과가 두드러지게 나타난다는 측면에서 접근해 볼 수 있을 것이다. 또한 여성예산배정액이 늘어날수록 사업담당자가 사업에 대한 관심이 증가한다는 점을 들 수 있을 것이다. 사업담당자는 한정된 자원과 시간, 예산 속에 제한된 합리성에 기반해 사업수행을 하게 되며, 사업 수행자가 하나에 문제에 관심을 가지게 되는 수준은 보통 그 외 다른 문제들에 관한 관심의 합계와 보통 같다(Baumgartner, Jones and Wilkerson, 2011). 이러한 경우 사업수행의 우선순위가 정해지게 되며(Herweg and Zohlnhöfer, 2015), 성인지사업이라는 특수성을 고려해볼 때 여성예산배정액이 높은 사업일수록 사업 담당자의 관심이 높아져 이러한 측면이 성과로 귀결될 것으로 예상된다.

그렇지만 이러한 관심이 사업의 실적치변화를 이끌 정도의 개선으로 이루어지지 않은 것으로 파악된다. 가설 3에서 확인할 수 있듯이, 여성예산으로 애초에 계획된 예산보다 더욱 높은 수준으로 여성예산이 지출된 사업들이 사업목표를 달성한 것으로 보인다. 다만 이러한 영향이 실적치증가여부에 영향을 미치지는 않았다는 점에서 미루어볼 때 사업효과성 개선에 큰 영향을 주지 않는 것으로 파악된다. 또한 가설 4의 MODEL 9의 결과가 유의하지 않은 것으로 나타나는데, 이는 MODEL 10의 결과와 상반되며 사업효과성 개선을 위해 계획예산규모를 늘리는 정책적 결정을 위해 관련 후속연구를 통해 논거를 좀 더 확보할 필요가 있다.

〈표 4〉 성인지 예산제도 대상사업 목표치달성여부/실적치증가여부와 독립(통제)변수와의 관계

	목표치달성여부(종속변수)					실적치증가여부(종속변수)				
	B (S.E)					B (S.E)				
	Model 1 (가설1)	Model 2 (가설2)	Model 3 (가설3)	Model 4 (가설4)	Model 5 (통합)	Model 6 (가설1)	Model 7 (가설2)	Model 8 (가설3)	Model 9 (가설4)	Model 10 (통합)
부 사업	-.2426269	-.2350445	-.1481864	-.1831682	-.2311869	-.1413107	-.0796434	-.1762832	-.1359172	-.3163948
사업규모	-.3566998	-.324963	-.3360605	-.3068465	-.6348321	-.0712733	.0059906	-.1062063	-.1187074	-.7396018*
예산 집행률	.0330677**	.0348699**	.0200551	.0360055**	.0194799	.0008717	.0027978	.0015668	.0019642	-.0019481
성별영향평가여부	-.2225873	-	-	-	.0220625	-.6626854***	-	-	-	-.5629269**
여성계획예산비율	-	.0019141	-	-	.0050133	-	.0007403	-	-	-.0019516
여성예산집행비율	-	-	.0122835**	-	.0129292**	-	-	4.98e-06	-	9.40e-06
여성계획예산(ln)	-	-	-	-.0082114	.0672601	-	-	-	.0033924	.1318593**
N	454	454	402	432	402	454	454	402	432	402
Pseudo R-square	0.0147	0.0147	0.0316	0.015	0.0376	0.0123	0.0003	0.0013	0.001	0.0198

주1: ***p〈.01 **p〈.05 *p〈0.1
주2: 값은 비표준화 계수 (Unstandardized Coefficient)〈표 5〉 국별 VNR 우선목표・UNSDSN MCR 평가목표 및 HLPF 중점목표

Ⅵ. 결론 및 이론적·정책적 함의

이 연구는 성인지예산제도와 성별영향평가 및 여러 요인들이 사업의 성과달성률과 목표치달성여부에 어느 정도 반영이 되고 있는지 알아보기 위한 연구로서 성별영향평가의 효과성과 여성예산투입에 따른 여성계획예산비율, 여성예산집행률, 계획여성예산액 증감 여부가 사업목표달성여부와 실적치증가여부에 미치는 영향에 관해 분석하였다. 분석결과를 종합하면 성인지예산제도 하에서 성별영향평가를 시행한 사업의 경우 사업성과에 어느 정도 영향을 주는 것으로 나타났다. 여성예산집행률과 계획여성예산액 증감 여부, 사업규모와 예산집행율의 경우 사업성과에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다만 성인지예산제도 사업 중 전체예산대비 여성예산투입비율이 높은 사업도 목표치달성여부에 영향을 주지 못하는 것으로 나타났으며 이외의 통제변수인 부처 여부는 사업성과에 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

사업의 효과성 향상 측면에서 여성예산의 증액이 사업의 실적치증가여부와 연계된다는 것을 알 수 있다. 따라서 여성계획예산과 여성예산집행률을 올리는 것이 사업의 성과를 높일 수 있는 방안임을 알 수 있었다. 그렇지만 평가 담당자들이 성인지예산 사업에 대한 관심이 타 사업에 비해 다소 저조하다는 측면이 있기 때문에 집중적인 예산투입으로 인해 사업에 대한 관심이 환기되었을 가능성도 배제할 수 없다. 타평가제도의 강력한 환류규정에 비해 성인지예산 평가 환류규정은 다소 약하며 타평가들에 비해 평가에 대한 관심 또한 상대적으로 적었던 것이 사실이다. 다양한 사업평가를 중복해서 수행해야 하는 피평가자로서는 성인지예산평가에 다소간 소홀하게 될 수 밖에 없다. 따라서 사업에 배정할 여성예산액을 늘리는 것으로 사업에 대한 관심을 환기시켜 사업성과 향상을 도모할 수 있을 것이다. 그렇지만 이러한 방식은 피평가자가 수행하는 타업무에 대한 상대적 업무 소홀함으로 이어질 수 있다. 이는 보다 근본적인 문제인 한정된 자원을 두고 벌이는 사업수행자들의 선택적 노력의 결과물이라는 것을 인지해야 한다. 따라서 업무량을 정확히 인식하고 사업 추진을 위한 인적 자원 투입을 병행하여 피평가자의 평가 부담을 덜어주고, 최적의 사업결과를 도출하기 위한 예산 외 다양한 지원책들을 고민해야 한다.

성인지예산제도와 성별영향평가 간 연계를 강화하기 위한 논의가 이루어졌는데, 부처의 성별영향평가에 관해 여성가족부가 ‘심층평가’를 실시하여 개선조치사항(성과지표개선, 사업수행방식 개선, 예산조치사항 등)을 담당부처에 제시하고, 이렇게 개선사항이 제시된 심층평가 사업을 성인지 예산서에 작성하도록 하였다.[6] 국회상

임위에서도 평가제도개선을 위한 지적이 있었는데, 2016년 여성가족위원회 지적사항에 따르면, 성인지 대상사업을 각 부처별로 철저하게 분석·관리하고, 3년 간의 성과목표치 달성현황을 성인지 결산서에 포함할 것을 주문하였다. 이에 따라 2018년 회계연도 결산서 작성부터 성과관리 제고를 위해 3개년 성과목표 실적치를 반영하도록 하여 정책환류 기능을 강화하도록 하였다[7]. 따라서 향후 환류기능을 주도적으로 수행해야 할 성인지예산센터에 대한 물적·인적인 지원을 강화할 필요가 있을 것으로 보인다. 또한 성별영향평가를 좀 더 개선하고, 성인지예산제도에 대한 개선된 평가제도를 내실있게 발전시켜 성인지 예산제도 성과개선을 위해 노력해야 한다.

다음으로 여성예산집행비율을 늘리는 것도 정책적으로 고려할 수 있을 것이다. 계획된 예산에 비해 더 많은 성인지예산을 배정하는 것이 사업의 목표달성에 다소 영향을 미치는 점을 확인하였다. 다만 이 부분에 관한 영향력은 다소 약한 것으로 보이는데 추후 연구에서는 여성예산집행비율에 관한 영향력을 여성예산지출 부분으로 분리하여 분석을 진행해야 할 것으로 보인다.

성인지 예산 사업의 사업효과성을 선행적으로 판단할 수 있는 대표적인 지표에 관한 연구는 아직 전무한 실정이다. 분석 결과에 기반해보면 실무적으로 여성예산의 증가 여부를 사업 선행 지표를 활용함으로써 성인지예산사업의 성패를 선행적으로 유추해볼 수 있을 것으로 사료된다. 이는 사업에 대한 부처의 관심을 나타내는 일종의 척도로서 중요한 역할을 할 것이다. 따라서 성인지예산서 단계에서 각 부처에서 반드시 실적을 늘려야 하는 사업의 경우 여성예산으로 배정하는 배정액을 늘리게 하는 것을 권유하거나, 성별영향평가를 수행한 사업 중에서 성과가 낮은 사업들을 중심으로 여성예산배정액을 늘려 음(-)의 영향력을 상쇄하여 사업 효과성을 늘리는 방법을 고민해 볼 필요가 있을 것이다. 이외에도 추후 연구에서는 사업에 대한 관심도가 높은 국정과제 유무나 부처가 직접 사업을 수행하는 직접사업 유무에 관한 변수들을 추가하여 모형을 정교화할 필요가 있을 것으로 보인다.

본 연구는 성인지예산제도에 영향을 주는 요인들에 대한 실증분석과정을 진행했다는 점에서 기존에 진행된 문헌연구를 보완하고 성인지예산 사업효과성에 영향을 미치는 요인(성별영향평가, 계획여성예산 증감 여부, 여성예산집행비율)을 도출했다는 점에서 기존 연구들과의 차별점이 있지만 다음과 같은 한계점이 있다. 우선 정교한 인과관계를 입증하기 위해 후속 연구에서는 회귀분석 모형을 설정하여 종

6) 72건의 심층평가 사업 중 59건이 반영됨
7) 2018년 회계연도 성인지 결산지침 개정(2018년 12월)

속변수들의 변화량에 따른 인과관계를 검증할 필요가 있을 것이다. 다음으로 이 연구는 합리주의적 예산제도 하에서 운영되는 성인지예산제도 내 예산투입과정과 사업성과를 중심으로 분석을 진행하였다. 이로 인해 성인지예산과 성별격차와 관련된 정치적 논의와 이에 파생된 예산편성과정에서 정치적 영향력 등을 논의에서 중점적으로 다루지 못하였다. 성인지예산제도 하에서 정치적 논의에 따른 예산배정 과정도 중요하므로 추후 연구에서는 이러한 점들을 고려해야만 할 것이다. 성별영향평가의 경우 추후 샘플수를 늘려 분석을 진행할 필요가 있을 것으로 사료되며 전년대비 예산의 증가 여부가 실적치 증가여부에 미치는 영향을 고려하여 성인지예산체계에서 예산의 증액에 따른 실적 증가를 좀 더 정교하게 분석해야 할 것으로 보인다. 또한 성인지예산의 대상사업들이 사업명이 수시로 변경되거나 종료되고, 사업 통합과 내역사업 간의 변동 등이 잦은 편이어서 다년간 사업 추진을 통한 성인제 예산제도하의 성과목표달성여부에 미치는 영향 등을 파악하기에 제한점이 있다. 또한 2015~2017년 성인지예산서 데이터를 기준으로 분석을 진행하여 이후 개선된 성별영향평가제도의 효과성은 반영하지 못하였다. 마지막으로 후속연구에서는 사업성과에 영향을 미치는 통제변수들을 좀 더 추가할 필요가 있을 것으로 보인다.

참고문헌

국회예산정책처(2014). 2015년도 성인지예산서 분석. 1-153.

_____(2015). 2016년도 성인지예산서 분석. 1-155.

_____(2016). 2017년도 성인지예산서 분석. 1-125.

_____(2017). 2018년도 성인지예산서 분석. 1-101.

_____(2018). 2019년도 성인지예산서 분석. 1-115.

김경희·김둘순. (2010). 지방자치단체 성별영향평가의 제도화와 정책과제. 지방정부연구, 14(2), 55-81.

김둘순·강민아. (2010). 성별영향평가 제도 수행조건과 공무원의 수행전략. 페미니즘연구, 10(1), 285-333.

김미경. (2013). 성별영향분석평가의 결과와 정책적 함의: 2011 년 중앙부처 일자리사업을 대상으로. 지방정부연구, 16(4), 247-266.

김우철 외. (2015) 성인지 예산제도의 효과성에 대한 미시적 분석. 한국재정학회. 한국여성정책연구원. 2015, 1-188.

김정부, 이민호·최성주. (2018). 성인지 예산사업의 집행효과에 관한 연구: 에너지 분야 연구개발 고급인력 지원사업을 중심으로. 한국행정논집, 30(2), 335-361.

김효주 외(2015). 성인지예산·성별영향분석평가 연계를 위한 실증적 연구. 한국여성정책연구원. 1-126.

김혜란. (2011). 성인지 예산과 성별영향평가의 연계방안. 젠더와 문화, 4(2), 167-196.

남궁윤영·하연섭. (2015). 지방자치단체 성인지예산의 결정요인에 관한 탐색적 연구. 여성연구, 5-35.

도수관·서예정. (2017). 지방자치단체의 성별영향분석평가제도 수행성과에 대한 영향요인에 관한 탐색적 연구-사업과제를 중심으로. 한국정책학회보, 26(1), 227-257.

마경희. (2011). 성별영향분석평가와 성인지 예산 연계방안. 젠더리뷰, 23: 18-26

박영란. (2004). 외국의 성별영향분석·평가 동향. 여성정책포럼. 6: 20-26.

여성가족부. (2017). 「2016회계연도 성인지결산서」 종합분석 연구. 1-104.

오영민. (2016). 우리나라 성과주의 예산제도의 재정성과정보 활용에 대한 실증연구-재정성과목표관리제도 성과정보 활용의 효과성 분석을 중심으로. 한국정책학회보, 25(1), 551-577.

오영민·전준오. (2016). 우리나라 복권기금사업 성과평가제도의 효과성 분석-복권기금사업 성과평가 결과가 예산에 미친 영향분석을 중심으로. 한국행정연구, 25(3), 33-62.

윤영진·김은정. (2008). 프로그램 예산제도에서의 성인지 예산제도 도입방안. 젠더와 문화, 1, 155-186.

윤영진. (2011). 도입단계 성인지 예산서의 평가와 발전과제. 한국행정논집, 23(2), 553-576.

이갑숙·안희정. (2011). 지역의 성별영향평가와 성인지 예산제도의 연계방안. 한국여성정책연구원 연구보고서, 1-347

이형우·김규옥. (2011). 성인지 (性認知) 예산제도에 대한 고찰: 주요국 사례 및 우리나라 운영현황을 중심으로. 사회과학연구, 18(1), 171-210.

정한별·정일환. (2021). 성인지예산제도 도입의 정책 효과: OECD 국가를 중심으로. 융합사회와 공공정책 (구 공공정책과 국정관리), 15(1), 125-152.

조선주, 정가원, 김효주, 장윤선, 김우영, 홍성효, ... & 변숙영. (2014). 1. 2010 회계연도 이후의 성인지예산제도 시행현황과성과 분석. Women's Studies, 86(1).

한국여성정책연구원(2014). 성별영향분석평가와 성인지예산 제도. 1-148.

홍미영·류춘호. (2013). 성별영향분석평가제도와 성인지예산제도의 연계성 강화. 지방정부연구, 17(1), 83-103.

홍미영, 류춘호, 고강인 (2014). 성인지예산서 분석을 통한 정책적 함의와 과제. 여성학연구, 24(3), 61-93.

Baumgartner, F. R., Jones, B. D., Wilkerson, J. (2011). Comparative studies of policy dynamics. *Comparative Political Studies*, 44(8), 947-972.

Gerrish, E. (2016). The impact of performance management on performance in public organizations: A meta-analysis. Public Administration Review, 76(1), 48-66.

Hedges, Larry V., Laine, Richard D., and Greenwald, Rob. (1994). Does money matter? A metaanalysis of studies of the effects of differential school inputs on student outcomes. *Educational Researcher* 23 (3):5-14.

Herweg, N., Huß, C., Zohlnhöfer, R. (2015). Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework. European *Journal of Political Research*, 54(3), 435-449.

Lee, S. Y., Whitford, A. B. (2013). Assessing the effects of organizational resources on public agency performance: Evidence from the US federal government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(3), 687-712.

Maruzani, N., Matope, N., Chauraya, E. (2012). Gender equality from a gender budgeting perspective. *International Journal of Asian Social Science*, 2(9), 1627-1640.

Poister, T. H., Pasha, O. Q., Edwards, L. H. (2013). Does performance management lead to better outcomes? Evidence from the US public transit industry. *Public Administration Review*, 73(4), 625-636.

Quinn, S. (2016). *Europe: A survey of gender budgeting efforts*. International Monetary Fund.

Rosenbloom, D. (2014). P*ublic administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. McGraw-Hill Higher Education.

Marks Rubin, M., Bartle, J. R. (2005). Integrating gender into government budgets: A new perspective. *Public Administration Review*, 65(3), 259-272.

Stotsky, M. J. G. (2016). *Gender budgeting: Fiscal context and current outcomes.* International Monetary Fund.

Stotsky, M. J. G., Zaman, M. A. (2016). *The influence of gender budgeting in Indian states on gender inequality and fiscal spending.* International Monetary Fund.

Sun, R., Van Ryzin, G. G. (2014). Are performance management practices associated with better outcomes? Empirical evidence from New York public schools. *The American Review of Public Administration*, 44(3), 324-338.

Wildavsky, A. (1961). Political Implication of Budgetary Reform, *Public Administration Review*, 21: 183-190.

박지민(朴志民): 주저자. 성균관대 국정전문대학원 박사수료.(cow25@naver.com) 주요 연구분야는 재무행정, 성과관리, 행정사무감사이다.

오영민(吳英敏): 교신저자. 미국 플로리다주립대에서 행정학박사를 취득하고, 동국대학교 행정학과에서 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정책분석평가, 공공재정 및 관리, 행정개혁 등이며 논문으로는 '지방선거에서의 정당공천이 지방정부의 번문욕례 및 관리자의 직무태도에 미치는 영향분석', '우리나라 성과주의 예산제도의 재정성과정보 활용에 대한 실증연구-재정성과목표관리제도 성과정보 활용의 효과성 분석을 중심으로', '공공기관부채관리의 이해-공공기관 부채에 대한 실증분석을 중심으로' 등이 있다(dowhat50@dongguk.edu).

A Study on the Determinants of the Performance of the Gender Budget Program : Focusing on the influencing factors of the gender budget and evaluation system

Park, Ji-min & Oh, Yeongmin

The gender-based budget program was introduced to realize gender equality in allocating and executing budget projects and ensuring that men and women receive equal benefits without discrimination. Under the gender-based budget program, each ministry discovers gender-based budget projects from the perspective of gender equality, implements them, and reports the results. Separately, a gender impact analysis and evaluation system that analyzes the contribution of businesses, systems, and laws to gender equality is in operation. Even though the two systems are being operated segmentally from the perspective of gender equality, studies that systematically analyzed the linkages between the systems are rare. From this perspective, this study presents implications for institutional reform after empirically analyzing whether the gender impact analysis and evaluation system and women's budget factors input to the gender- budget enhances the performance of the gender budget program. Specifically, it statistically compares and analyzes whether the achievement rate of the performance indicator target of the project that received gender impact analysis evaluation is higher than the target achievement rate of the project that does not. In addition, an analysis was performed on the proportion of women's planned budgets, women's budget execution rates, and the size of women's planned budgets that affect the gender program performance.

As a result of the analysis, it was found that whether or not the gender impact assessment was performed had a negative (-) effect on whether or not the performance value of the project was increased. It has been proven that an increase in the female budget execution ratio has a positive (+) effect on

the achievement of the project's target. In addition, it was confirmed that the larger the women's planning budget, the more positive (+) effect on the performance increase. Based on this, the possibility of improving the performance evaluation and management system that can improve the performance of the gender-sensitive budget project is reviewed, and policy recommendations are presented.

[Key words: Gender Budget program, Gender Impact Analysis and Evaluation System, Gender Budget factors]

「국정관리연구」 제16권 제3호(2021. 09): *83-114*

사회자본 형성의 영향요인에 관한 국가 간 비교연구: 사회, 경제, 정부역량을 중심으로

최선미·우하린

본 연구는 사회, 경제, 정부역량을 중심으로 사회자본 형성의 영향요인에 관한 국가 간 비교연구를 통해 사회자본에 영향을 주는 다양한 요인을 규명하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 2009년부터 2018년까지 78개 국가의 데이터를 중심으로 분석한 결과, 공정성이 높을수록, 실업률이 낮을수록, 정부효과성이 높을수록 통계적으로 유의하게 사회자본이 높아지는 것으로 나타났다. OECD 국가군과 비OECD 국가군으로 나누어 분석한 결과, OECD 국가군에서는 공정성만이 통계적으로 유의하게 사회자본에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 비OECD 국가군에서는 실업률과 정부효과성이 통계적으로 유의하게 사회자본에 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 본 연구는 기존 연구에서는 간과되어왔던 공정성과 갈등, 실업률과 정부역량 등의 변수가 사회자본 형성에 어떻게 영향을 미치는지를 실증적으로 검토하고 이론적 논의를 확장하고자 하였다. 또한 신뢰와 연결, 호혜성의 규범이 사라진 사회에서 이들을 회복하기 위한 사회적이고 정책적인 함의를 도출하고자 하였다.

[주제어: 사회자본, 공정성, 정부역량]

Ⅰ. 서론

한국 사회는 신뢰 적자 사회이다. 압축적인 경제성장과 서구 사회에 비해 단기간에 이루어진 민주화, 고령사회로의 급격한 진입으로 인해 사회 곳곳에서 나타나고 있는 계층 간, 이념 간, 지역 간, 세대 간, 성별 간 갈등은 구성원 간의 신뢰를 더욱 낮아지게 하고 있다. 이에 더하여, 1인 가구의 증가와 코로나 시대의 비대면화의 심화는 구성원 간의 연결 또는 네트워크의 약화의 원인이 되고 있다. 이러한 사회 현상이 초래하는 결과 중 가장 심각한 것은 바로 사회자본의 상실이라고 볼 수 있다.

이 논문은 2020년 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5B5A16084296)
논문 접수일: 2021.08.18, 심사기간(1차~2차): 2021.09.08~09.30, 게재확정일: 2021.09.30

사회학, 경제학뿐 아니라 행정학에서도 사회자본의 중요성과 역할, 사회자본의 형성 요인에 관한 연구가 행해져왔다. 예를 들어, 사회자본의 개념요소(Bourdieu, 1986; Coleman, 1990; Onyx & Bullen, 2000), 사회자본의 특성(Putnam, 1995: Coleman, 1988: Paldam, 2000; Gächtera et al., 2009), 사회자본이 사회나 조직 내 구성원에게 미치는 영향(Rotberg, 2001: Petersen, 2002: 윤유식·박덕병, 2008; 박영민, 2014) 등에 관하여 논의되어 왔다. 특히, 사회자본은 일반적으로 신뢰생성과 시민참여를 촉진시킴으로서 사회 내 구성원들에게 긍정적인 영향을 미치는 것으로 여겨지고 있다(Rotberg, 2001: Fukuyama, 1996). 물론, 사회자본 형성과정에서 나타난 강한 유대감이 오히려 배타적인 분위기를 형성하여 커뮤니티 내에 부정적인 영향을 미친다는 주장(최선미, 2016)도 있으나 사회자본은 정부역량과 지역사회 커뮤니티에 있어서 간과할 수 없는 중요한 영향요인임에는 분명하다. 범죄나 빈곤과 같은 사회문제 해결을 위해 최근 몇몇 선진국에서는 커뮤니티 차원에서 구성원들의 '느슨한 유대'(weak ties)와 규범을 조장하는 사회자본을 형성하기 위한 사업이 실시되고 있다(Forrest & Kearns, 2001; 곽현근, 2003 재인용).

사회자본의 긍정적인 효과는 강화하고 부정적 효과는 감소시키는 한편, 사회자본 형성을 위해서는 사회자본에 영향을 줄 수 있는 다양한 요인에 대한 연구가 필요하다. 그러나 이러한 사회자본에 영향을 미치는 영향요인은 무엇인가에 관한 연구는 매우 부족한 편이다. 특히, 사회구성원 간의 신뢰 형성에 있어서 사회 시스템적인 측면에서 공정성은 매우 중요한 요인일 수 있음에도 기존 연구에서는 공정성과 사회자본 간의 논의가 부족하였다. 사회자본은 물적자본과 구별되는 형태의 자본이지만 각각의 자본은 서로 영향을 주고 받는다는 점을 고려할 때, 사회자본의 형성은 사회문제 해결의 시발점이 될 수 있다(Paldam, 2000: 630; 박영민, 2014). 예를 들어, 코로나19의 장기간 지속으로 인한 실업률과 저성장 등과 같은 경제적인 상황 역시 사회자본에 영향을 줄 수 있음에도 기존 연구에서는 사회자본 연구를 경제적인 문제와 결부시키기보다 별개의 자본으로 여기는 경향이 강한 편이었다. 마지막으로 개인 간 관계는 사회의 제도적 측면에 의해서도 영향을 받을 수 있다. 사회 전체적인 구조와 경제적인 문제 등 거시적인 측면으로 볼 때, 제도적 기반과 사회 전체의 건전성에 있어서 국가 또는 정부의 역량 역시 중요한 기반이라고 볼 수 있다.

본 연구에서는 사회, 경제, 정부역량을 중심으로 사회자본 형성의 영향요인에 관한 국가 간 비교 연구를 통해 사회자본에 영향을 주는 다양한 요인을 규명하고자 한다. 특히 공정성과 갈등, 실업률과 정부역량 등 사회자본 형성에 영향을 줄 수 있으나 기존 연구에서 간과되어왔던 사회, 경제, 정부역량 변수들을 포함함으로써 이론적

논의를 확장하고 실증적으로 분석하고자 하였다. 또한, 기존에는 주로 조직 단위와 지역 단위에서 논의되어온 사회자본을 국가 수준으로 확장하여 보다 거시적이고 종합적인 분석을 시도하였다. 이를 통해 신뢰와 연결, 호혜성의 규범이 사라진 사회에서 이들을 회복하기 위한 사회적이고 정책적인 함의를 도출하고자 하였다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 사회자본의 의의

학자들은 사회자본의 개념과 특성에 관해 다양한 정의를 내리고 있다. Bourdieu(1986)는 자본의 유형으로 경제적 자본(economic capital), 문화적 자본(cultural capital), 사회자본의 세 가지 형태를 제시하였으며, Lyons(2002)는 자본의 4가지 형태로서 재정, 인적, 물적, 사회적 자본을 제시한 바 있다(Lyons, 2002; 박영민, 2014 재인용). Bourdieu는 사회자본을 구조적인 차원에서 "제도화된 관계들에 기반한 네트워크로 인해 생기는 자원들의 합"이라고 정의하고 있다(Bourdieu, 1986: 248). Bourdieu는 사회자본의 분석단위를 계급 경쟁을 하는 개인들로 보며, 사회자본을 통해 경제적 자본을 확보하고자 하는 것으로 여긴다(곽현근, 2008). 그러나 Coleman(1990: 302)은 사회자본을 "단일한 실체라기보다 두 가지 이상의 복합적인 실체가 결합된 구성원들의 행위를 촉진시키는 것"으로 정의하면서, 사회자본의 목적을 사회적 관계 속에 존재하는 개인의 인적자본의 확보로 보았다(Winter, 2000). Baker(1990)는 사회자본을 "특정한 사회의 구조와 구성원 간의 관계변화에 따라 형성되는 자원"으로 정의한 바 있다. 이희창·박희봉(2005)은 "국가와 지역, 조직의 발전에 긍정적인 영향을 주는 사회구성원 간의 신뢰, 네트워크, 규범 등의 관계 속에 내재하는 무형의 자산"으로 정의하였다.

한편, Putnam은 사회자본의 형성을 개인 간 관계에 주목한 기존 학자들과는 달리 조직적, 사회적, 국가적 차원에서의 사회자본 형성에 주목한다. Putnam(1993a: 167)은 사회자본을 "사회구성원 간의 신뢰, 규범 및 네트워크 등의 행위를 통해 사회 효율성을 증진시킬 수 있는 특성들"로 정의하면서, 집합적 이익 형성을 위한 자발적 결사체(associations)에 주목하고 있다. Putnam은 사회자본을 '지역사회나 국가가 갖는 집합적 자원'으로 여겨 네트워크를 통한 사회자본의 순기능을 강조하고 있다(Putnam, 1993a). 그의 주장에 따르면 사회자본은 신뢰(trust), 네트워크(network), 규범(norm)

등 세 가지 핵심 요소로 구성되어 있으며, 각 요소는 상호 영향을 미치며 긴밀하게 연계되어 있다(Putnam, 1995). 이 중 신뢰(trust)는 사회자본의 주요 요소들 중 가장 핵심 요소로서 사회 또는 조직의 구성원들이 일반적인 규범에 기반하여 정직하고 협동적인 행동을 할 것으로 상호 기대하는 것을 의미한다(Fukuyama, 1996: 49; Putnam, 1993a: 286; Kay, 2006: 163-165). 신뢰가 바탕이 될 때 구성원들의 협력과 참여가 연계될 수 있으며, 높은 신뢰를 통한 사회적 비용의 감소는 지역사회 발전에 긍정적인 영향을 줄 수 있다(Mattessich & Monsey, 1997).

사회자본의 또 다른 구성요소인 네트워크(network)는 사회구성원 간의 관계(relations)나 연대(ties)를 의미한다. Putnam은 자발적 결사체(association)에 주목하였는데, 이들 결사체는 개인 구성원 간 수평적이고 자발적이며 대면적인 관계에 기초한다고 보았다. 이러한 네트워크들이 신뢰와 호혜적 규범과 민주주의 작동에 필요한 시민참여를 향상시킴으로써 시민사회의 역량을 증진시킨다(곽현근, 2003). 이러한 네트워크 내에서는 구성원 간의 관계 구축을 통해 상호작용이 반복적으로 발생하고 유대감이 강화되어 신뢰감 형성과 협력을 촉진시킨다(Putnam, 1995; 유석춘 외, 2003: 129). 이러한 상호 신뢰는 이기적인 소수 구성원으로 인해 발생하는 비용(예: 무임승차, 지대추구 등)이 편익보다 커지게 함으로써 기회주의적인 행태를 방지하고 억제하는 역할을 할 뿐 아니라, 갈등과 집단행동의 딜레마를 해결할 수 있다(Putnam, 1993b; Putnam, 1995; 유광민, 2006).

규범은 구성원 상호 간의 호혜성(reciprocity)에 기반하여 보상을 바라지 않고 자원을 공유하거나 교환하는 행동양식을 의미한다(박영민, 2014). 기대되는 보상에 기반한 의도적 행동이 아닌 자발적인 협력에 의해 호혜성이 축적되면 사회 전반적으로도 호혜적 규범이 형성되고 구성원 간 신뢰 강화를 가져온다(송경재, 2007: 111). 또한, 호혜적 규범은 구성원 간의 이기적 행동을 억제하고 공동이익을 추구하는 등의 순기능을 하는 것으로 알려져 있다(유광민, 2006: 182).

이상의 논의를 종합해볼 때 사회자본은 신뢰, 네트워크, 규범의 상호작용을 바탕으로 축적된다고 볼 수 있다. 즉, 신뢰는 사회구성원 간 특별한 관계에 기반하여 네트워크를 강화하는 역할을 하며, 규범은 호혜성을 바탕으로 네트워크 내 구성원 간 유대감을 강화하는 역할을 한다(Adler & Kwon, 2000; 이희창·박희봉, 2005). 다시 말해 신뢰, 네트워크, 규범 등의 사회자본의 구성요소들은 서로 밀접하게 연결되어 있으며, 상호 상승효과를 가져온다(Paldam, 2000: 630; Gächtera et al., 2009; 김구·한기민, 2012). 이를 바탕으로 사회자본의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사회자본은 배타성을 띠는 물적·인적자본과 달리 이익이나 혜택이 공유되

며 구성원들 간 관계 속에 내재하는 특성을 지닌다(유석춘・장미혜, 2002). 둘째, 사회자본의 지속을 위해서는 다른 자본들과 달리 관계를 계속적으로 유지하려는 노력을 필요로 하는데, 이러한 노력은 투자에 대한 결과가 보장되지 않고, 구성원 간의 관계가 종결될 경우 효능이 상실되는 특징이 있다(유석춘・장미혜, 2002). 셋째, 물적자본의 교환은 동시성을 전제로 하지만 사회자본의 교환은 동시성을 전제로 하지 않는다(유석춘・장미혜, 2002). 넷째, 사회자본은 시민참여를 촉진시켜 건전한 시민사회 형성에 기여한다(Rotberg, 2001: 박영민, 2014). 또한, 지속적인 신뢰생성은 구성원의 신뢰형성에 드는 정보비용과 거래비용을 감소시키는 한편 사회구성원의 책임성을 향상시켜 사회경제적 편익을 증진시킨다(박영민, 2014; Holm, 2004; Fukuyama, 1996: 151). 마지막으로, 사회자본이 충분한 조직은 목표달성을 위한 집단행동이 용이하고, 신뢰와 참여, 결속, 정보 등을 토대로 시민들의 네트워크가 더욱 강화된다(Krishna, 2007; Petersen, 2002). 이를 통해 지역사회 발전에 기여하게 된다(윤유식・박덕병, 2008: 197; 박영민, 2014)

사회자본의 정의와 기능에 대한 학자들의 견해를 종합해볼 때, 본 연구에서는 사회자본을 “조직 간의 관계 또는 네트워크를 통해 발생하는 유무형의 자원 또는 혜택들의 총합”으로 정의한다(유석춘 외, 2003; Sandefur & Laumann, 1998; Inkpen & Tsang, 2005).

2. 사회자본의 영향요인

1) 사회적 요인

사회적 자본은 개념적 수준에 따라 집단 또는 공동체, 조직, 국가 등으로 구분할 수 있다(김구・한기민, 2012). Hasle et al.(2008)은 조직에서의 사회자본의 구성요소 중 하나로 공정성을 제시한 바 있다(김구・한기민, 2012 재인용). 사회자본이 구성원 간 신뢰, 네트워크, 호혜 등을 의미한다는 점에서 사회자본의 형성을 위해서는 조직뿐만 아니라 사회 내의 공정성이 전제되어야 한다(박찬웅, 1988).

공정성 혹은 정의(justice)에 대한 논의는 고대 그리스 철학으로부터 시작된다. 정의의 어원인 ‘just’가 ‘옳음’의 의미뿐 아니라 ‘공정함’의 의미도 지니고 있다는 점에서 정의가 공정의 의미를 동시에 내포하고 있음을 알 수 있다(이종수 외, 2014). 아리스토텔레스는 정의에 대하여 “동등한 사람이 똑같은 배당을 받는 것”으로 정의하였다(Oppenheim, 1980: 119; 이종수 외, 2014 재인용). 아리스토텔레스의 [니코마

코스 윤리학]에 나타난 분배 정의의 원칙에 따르면, 어떤 사람에게 주어지는 사회적인 보상이 기여분에 비례하여 분배되었을 경우 공정한 상태라고 보았다(박효민·김석호, 2015).

롤스(J. Rawls)의 사회정의론에 따르면 '구성원들의 원초 상태에서 합의되는 일련의 법칙이 사회적 계약 당사자들의 협동체를 규제'하게 된다(이종수 외, 2014). Rawls는 사회의 모든 가치나 부(富), 인간의 존엄성 등은 기본적으로 평등하게 배분되어야 하며, 불평등한 배분은 사회의 최소수혜자의 편익이 극대화될 때 정당하다고 보았다. 즉, 기회균등의 원리와 차등의 원리를 통해 정의를 설명하고 있다. 또한, 롤스는 '원초적 상태', 즉 사회의 특정한 규칙이나 정책을 통한 자원배분이 향후 자신에게 어떤 영향을 줄지 모르는 원초적 상태에 있는 '무지의 장막'(veil of ignorance)을 가정할 때, 합리적인 인간은 최소극대화 원리에 입각해 합리적인 규칙을 선택한다고 가정한다(이종수 외, 2014; 남궁근 외, 2018).

한편, Adams(1963)는 공정성을 크게 세 가지로 나누어 절차공정성(Procedural Justice), 상호작용공정성(Interactional Justice), 분배공정성(Distributional Justice)으로 제시하였다. 절차공정성은 구성원 간 거래의 결과를 초래하는 정책 또는 과정의 공정성을 의미하고, 상호작용공정성은 거래의 과정에서 나타나는 개인적 경험에 기반한 인간적인 대우를 의미하며, 분배공정성은 거래의 결과에 대해 개인이 공정하다고 인지하는 인지적 공정성을 의미한다(박찬권·김채복, 2017).

사회자본과 공정성 간의 관계를 연구한 기존 연구들은 사회나 국가 수준에서 논의하기 보다는 주로 조직 수준에서 조직 내 사회자본과 공정성 간의 관계를 규명하였다(김미숙·홍관수, 2013; 박찬권·김채복, 2017; 배병룡, 2005; 김대원·박철민, 2012). 조직 수준에서의 공정성은 주로 사회교환이론(social exchange theory)의 관점에서 분배공정성과 절차공정성, 상호작용공정성으로 유형화되어 조직과 구성원 간의 관계를 중심으로 설명되어 왔다(Bies & Moag, 1986; Colquitt et al., 2001; Leventhal, 1980). 이들 연구에 따르면, 공정성은 구성원 간의 신뢰를 향상시켜 사회자본 형성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(박찬권·김채복, 2017; 배병룡, 2005; 박철민·김대원, 2003).

Rothstein(2000)은 조직 수준에서의 공정성과 사회자본의 논의를 사회 전반으로 확장하였다. 그의 연구에 따르면, 사회구성원의 일탈을 제재하는 제도가 공정하고 효율적으로 작동한다고 인식하는 경우, 사회공정성이 사회 전반의 신뢰도 향상에 긍정적 효과를 가져온다. 공정한 법의 작동은 개인의 일탈이나 부패를 교정하는데 필요한 거래비용을 낮추고, 무임승차하고자 하는 개인이 줄어들며, 정치인들의 지

대추구가 감소하는 효과를 가져온다. 다시 말해 사회공정성이 높다고 인식하면 사회구성원의 법 제도에 대한 순응이 증가하며, 타인에 대한 신뢰가 높아지는 연쇄효과를 가져온다.

이러한 조직 수준에서의 절차공정성, 분배공정성, 상호작용공정성 논의를 종합하여 국가 수준으로 확장해볼 경우, 공정성은 기회가 균등하여 차별로부터 평등하고 절차적으로 공정하며, 시민들이 정의에 합리적으로 접근가능한 것으로 볼 수 있다. 따라서 사회 내에서 공정성이 증진될 경우, 시민들은 공정성과 정의에 대한 인식을 바탕으로 정부나 개인 간의 신뢰를 쌓을 수 있고(이우진·하솔잎, 2016; 이지호·이현우, 2015), 이를 통해 사회자본이 형성될 수 있다.

2) 경제적 요인

전술한 바와 같이 Bourdieu(1986)가 제시한 경제적 자본(economic capital), 문화적 자본(cultural capital), 사회자본은 상호 연계되어 상승효과를 주고받는다(Paldam, 2000: 630; Gächtera et al., 2009: 6에서 재인용; 김구·한기민, 2012; 박영민, 2014).

특히, 물질적 차원인 경제적 자본은 사회자본 형성에 영향을 줄 수 있다. 곽현근(2008)은 지역사회의 사회자본에 동네 수준의 특성이 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였는데, 동네의 사회경제적 지위가 사회자본에 영향을 미치는 '지역사회 사회자본의 동네효과'가 존재하고 있음을 규명하였다. 즉, 빈곤한 사람들이 모여 사는 생활환경일수록 집합적 효능감이 낮게 나타나 지역공동체 의식의 정도로 측정된 사회자본 형성에 장애가 되고 있음을 규명하였다. 이와 비슷한 연구에서는 상대적으로 입주기준 소득이 낮은 영구임대아파트 단지 거주자들의 사회자본을 분석한 결과 상호 신뢰가 매우 낮은 것으로 나타났다(천현숙, 2004). 반면, 소득이 높을수록 지역공동체 의식과 집합적 효능감 등의 사회자본이 높아지는 것으로 나타났다. 또 다른 곽현근(2003)의 연구에서도 소득이 높을수록, 주거시설을 소유하고 있을수록 사회자본 수준이 높은 것으로 나타났다. 소득수준과 사회자본의 크기를 살펴본 연구에서는 소득이 높을수록 사회자본의 크기가 큰 것으로 나타났다(장미혜 외, 2009). 이를 통해 볼 때, 소득수준이 사회자본 형성과 유지에 주요한 요인으로 작용하고 있음을 예상할 수 있다.

한편, 절대적인 소득뿐만 아니라 상대적인 소득분포를 나타내는 양극화가 심할 경우 사회갈등이 심화되고 사회통합을 저해할 수 있다(금재호, 2011; 유철규, 2004;

박길성, 2008). 소득 하위 집단에 속한 사회구성원일수록 신뢰형성에 기여할 수 있는 경제적 자원과 인적자원이 부족하여 상호 간 신뢰 형성이 저해될 수 있고 이는 구성원 간 연결망 형성을 저해할 수 있다(장미혜, 2009). 반면, 양극화가 심한 사회에서 소득이 높은 계층에 속할수록 상대적으로 풍부한 경제자본과 인적자본을 갖게 되고 정보접근성이 용이하여 관계의 형성과 유지에 유리하게 작용하여 풍부한 사회자본을 가질 수 있게 된다(장미혜, 2009). 또한, 소득수준이 비슷한 구성원들이 모여 살더라도 소득수준이 높은 사람들이 사는 군집 지역의 경우 주민들을 서로 동질한 구성원으로 여겨 연결망의 형성을 용이하게 만들고 신뢰수준도 높게 나타날 수 있다(장미혜 외, 2009; 천현숙, 2004). 또한, 경제적 자본과 인적자본을 가지고 있는 소득계층은 정보접근성이 보다 용이하여 이러한 경제적 자본과 인적자본을 더욱 강화하고 이를 통해 사회 관계망을 강화할 수 있다(김태룡 외, 2008).

국내외 많은 연구들이 경제적 불평등이 사회자본의 형성에 미치는 영향을 연구해왔다. 예를 들어, 장미혜 외(2009)는 사회자본과 양극화 간의 관계를 분석한 연구에서 경제적 양극화가 계층에 따른 사회자본의 격차를 초래하고 이것이 집단 간 불평등을 다시 초래하는 순환적 과정을 실증분석하였다. 특히, 부모의 교육수준과 소득수준이 청소년의 사회자본을 매개로 하여 자녀의 성적으로 연결되는 것으로 나타났다. 또한, 노동시장에서는 계층에 따른 사회연결망의 차이가 구직에도 영향을 미친다는 점을 발견하였다. 김태룡 외(2008) 역시 개인의 경제력을 바탕으로 한 정보력에 따라 사회자본이 달라질 수 있음을 규명하였다. 정병은·장충권(2006)은 한국사회의 대표적인 소외계층인 건설 일용근로자들의 사회자본을 분석했는데, 이들의 사회자본은 일거리에 의해 매개되는 특성을 가지고 있으며 연대성이 약한 물질적이고 도구적인 동기로 형성되었다는 점을 발견하였다.

이들 연구들이 공통적으로 지적하고 있는 것은 경제·사회적 불평등이 사회자본의 불평등을 초래할 수 있다는 점으로 소득 하위집단의 경우 상호 신뢰가 부족할 가능성이 높으며, 이러한 신뢰의 부족으로 인해 관계망과 호혜적 규범 등의 사회자본 형성이 저해될 수 있다는 것이다(정병은·장충권, 2006; 곽현근, 2008). 즉, 경제적 자원과 인적자원이 타인 및 집단 간 관계 형성을 위한 자원으로 활용할 수 있다는 점에서 이들 자원의 부족은 관계 형성에 부정적 영향을 미칠 수 있다(김태룡 외, 2008).

3) 정부역량 요인

기존의 많은 연구에서 정부역량은 주로 사회자본의 종속변수로 여겨져 왔으며, 사회자본이 많을수록 정부 성과 또는 역량에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(정광호, 2010; 윤두섭·오승은, 2007; 이숙종 외, 2008; Putnam, 1993b; Putnam 1995, 665; Beugelsdijk & Schaik, 2005; 윤두섭 · 오승은, 2007; Whiteley, 2011). 이들 연구에서는 사회자본에서의 주민참여와 네트워크, 규범을 통해 구성원 간 신뢰가 축적되고 상호작용을 통해 사회적인 거래비용을 줄이고 정부효과성을 향상시키는 것으로 설명하고 있다(Putnam, 1995b: 66; 박희봉·김명환, 2001; 박희봉, 2002).

그러나 사회자본 형성에 있어서 시민사회 역량뿐만 아니라 정부역량 또는 정부정책을 중심으로 보는 견해들에 따르면(예: Skocpol, 1996; Warner, 2001; Petersen, 2002; Knack & Keefer, 1997), 법적, 제도적, 행정적 기반의 정부역량이 높을경우 사회자본의 형성을 촉진할 수 있다(배유일, 2004; 성도경 외, 2004; Evans, 1996; Skocpol, 1996). 이들 연구에 의하면, 사회자본은 민간의 자발적 의지에서만 배태되는 것이 아니라 정부의 정책지원과 제도적 뒷받침 등이 상호작용하여 사회자본의 형성에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다(성도경 외, 2004). 즉, 민간의 참여뿐만 아니라 정부의 적절한 역량이 사회자본을 형성하고 작용하게 하는 기반이 될 수 있다. 시민사회의 자발성이나 역량이 취약할 경우 이들 지역이나 조직, 집단에 법적, 제도적, 행정적, 재정적 지원 등 다양한 형태의 정부 지원과 정책을 통해 내적 역량을 키울 수 있는 동력을 제공할 수 있다(박영민, 2014). 특히, 정부는 거버넌스의 핵심 행위자이다. 상호 긴밀하게 연결되어 있을 뿐 아니라 의존관계에 있는 시민사회, 시장과의 관계에서 정부는 다양한 자원을 통해 이들 관계를 주도하고 이해 형성을 증진시킬 수 있다(성도경 외, 2004). 즉, 사회자본이 정부역량이나 정책, 정부성과에 영향을 미치고, 마찬가지로 정부의 역량이나 정부 정책이 사회자본의 형성과 유지에 상호교환적으로 영향을 줄 수도 있다(배유일, 2004: 147).

실제 국내 연구에서도 다양한 정책들이 사회자본 형성에 영향을 미치고 있음이 실증적으로 검증되었다. 박영민(2014)의 연구에 따르면 정부정책(정보화마을 사업)이 신뢰, 네트워크, 규범 등의 사회자본 생성 및 작용에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기영화(2013)는 근거이론을 적용하여 지방정부 노인일자리 사업 정책이 지역 내 사회자본 형성에 미치는 긍정적 효과를 입증하였다. 이상을 종합해볼 때, 정부역량은 규범과 네트워크를 축적하는데 중심 역할을 하며, 국민 및 집단 간 신뢰를 증진함으로써 국가 차원의 사회자본을 형성하는데 기여한다.

3. 선행연구의 한계 및 본 연구의 차별성

선행연구의 한계와 본 연구의 차별성은 다음과 같다. 첫째, 기존의 사회자본 연구의 경우 주로 사회자본의 구성과 측정을 분석하거나, 사회자본을 독립변수로 하여 다른 변수들에 미치는 영향을 규명해왔다. 사회자본이 시민사회에 다양한 영향을 미치는 중요 변수로 밝혀진 현재, 이러한 사회자본을 형성하는 영향요인이 무엇인가에 대한 연구는 상대적으로 미미한 편이다. 따라서 본 연구는 사회자본을 종속변수로 설정하여 사회자본 형성의 영향요인을 살펴보고자 한다.

둘째, 사회자본에 영향을 미칠 수 있지만 기존의 사회자본 관련 연구에서 크게 주목받지 못했던 공정성, 갈등, 정부역량 등의 변수를 활용하여 이론적 논의의 확장을 시도하였다. 사회 내의 신뢰 형성에 있어서 공정성과 갈등은 매우 중요한 변수임에도 그동안 사회나 국가를 대상으로는 논의되지 않았고 주로 조직 내에서의 공정성과 사회자본 간의 관계에 초점이 맞추어져 왔다. 따라서 본 연구에서는 국가 간 비교연구를 통하여 거시적인 분석을 수행하고 국가 단위에서도 공정성과 사회자본 간의 관계가 성립하는지 규명하고자 한다.

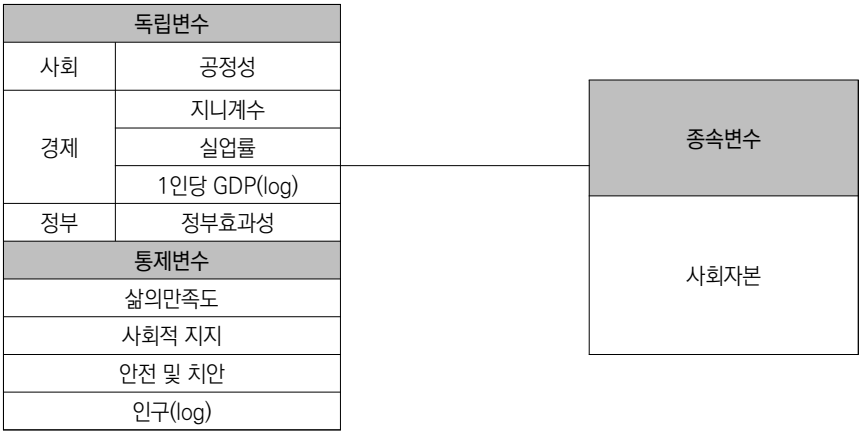
셋째, 본 연구에서는 국가 간 데이터를 구축함에 있어 World Bank, Legatum Prosperity Index, World Happiness Report, OECD 데이터 등 다양한 데이터 소스를 활용하여 분석의 신뢰성을 높이고 정교화하기 위하여 노력하였다. 특히, 지니계수, 1인당 GDP, 인구 등의 객관적 데이터와 삶의 만족도, 사회적 지지 등의 주관적 데이터를 결합하고 분석하여 다각적이고 종합적인 분석을 시도하였다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구의 분석틀 및 방법론

본 연구의 분석틀은 다음과 같다.

[그림 1] 연구의 분석틀



본 연구는 2009년부터 2018년까지 축적된 패널데이터를 바탕으로 기술통계, 상관분석 및 다중회귀분석을 실시하여 국가적 차원에서 사회자본 형성에 미치는 영향요인을 분석하였다.

종속변수는 각 국가의 사회자본이며 독립변수는 사회적 요인, 경제적 요인, 정부요인으로 구성되었다. 독립변수는 기존 선행연구를 바탕으로 사회적 요인은 시민사회 공정성과 갈등의 정도, 경제적 요인은 양극화 정도를 나타내는 지니계수, 실업률 그리고 1인당 GDP, 정부요인은 정부효과성으로 설정하였다. 통제변수는 사회자본에 영향을 줄 수 있는 독립변수 외의 요인으로서 삶의 만족도, 사회적 지지, 안전 및 치안, 인구로 설정하였다. 이를 통해 사회적 요인, 경제적 요인, 정부 요인 등이 사회자본 형성에 미치는 영향을 분석하고자 하였다.

2. 자료의 수집 및 변수의 측정

본 연구는 2009년부터 2018년까지 World Bank와 Legatum Index 등의 데이터베이스를 중심으로 결측치가 많은 국가들을 제외한 78개 국가들의 데이터를 활용하여 분석하였다. 본 연구의 모집단은 전 세계 국가 중 OECD 회원국과 OECD에 가입되지 않은 비회원 국가이다. OECD 회원국의 경우, 본 연구에서 분석하려는 기간(2009년 ~ 2018년)동안 OECD 회원국의 지위를 유지한 국가이다. 분석대상 중 OECD 회원국은 한국을 포함한 36개국[1)]이고, 비회원국은 42개국이며, 분석대상은 총 78개국

1) 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일,

이다. 본 연구의 종속변수인 사회자본은 레가텀 연구소(Legatum Institute)에서 개발한 레가텀 번영지수(Legatum Prosperity Index)를 사용하였다. 레가텀 연구소는 160여개 국을 대상으로 부(富), 경제 성장, 교육, 건강, 개인 복지, 삶의 질을 포함한 다양한 요소들에 기초하여 번영지수를 측정하고 있다. 선행연구에서 논의된 바를 바탕으로 종속변수인 사회자본은 개인과 사회적 관계(network), 개인적·제도적 신뢰, 사회규범, 국가 내 시민 참여의 힘으로 측정하였다.

본 연구의 독립변수는 크게 세 가지 항목이다. 첫째, 사회적 요인으로서 시민사회공정성이다. 시민사회공정성은 레가텀 인덱스의 'civil justice' 지표를 사용하였다. 위 지표는 시민정의에 대한 복합적인 측정으로 시민들이 정의에 합리적으로 접근 가능한지, 차별로부터 자유로운지, 부적절한 정부영향으로부터 자유로운지, 정의가 효과적으로 집행되고 있는지 등을 0에서 1사이의 점수를 통해 종합적으로 측정하고 있다.

둘째, 경제지표는 지니계수와 실업률, 1인당 GDP를 활용하였다. 일반적으로 지니계수는 소득 불평등 정도를 나타내는 가장 대표적인 소득분배 지표로서 0부터 1사이의 숫자로 측정되며, 1에 가까울수록 완전 불평등, 0에 가까울수록 완전평등을 나타낸다(통계청, 2020)[2]. 본 연구에서는 0부터 100까지의 수치로 변환된 World Bank의 Gini Index를 활용하였는데, 0에 가까울수록 평등함을 100에 가까울수록 불평등함을 나타내고 있다.

한편, 실업률은 한 국가의 경제상황을 나타내는 대표적인 거시경제지표로서 World Bank의 unemployment rate(% of total labor force) 데이터를 활용하였다. World Bank의 실업률은 '구직 중이거나 노동력이 있는 사람 중 일(직업)이 없는 상태에 있는 사람의 비율(%)'을 의미한다(World Bank, 2021)[3]. 또한 1인당 GDP는 국가 차원의 경제적 요인이 사회자본에 미치는 영향력을 측정하기 위해 사용되었다. 기존 연구에 따르면 국가의 소득수준에 따라 일반 신뢰는 차이를 보이는데, 소득수준이 높은 국가일수록 부패가 낮고 신뢰수준은 높은 것으로 나타났다(도수관, 2020; 박희봉·이희창, 2010). 따라서 본 연구에서는 1인당 GDP를 사회자본에 영향을 미치는 경제적 요인으로 포함하였다. 1인당 GDP는 WDI 자료를 활용하였고, 국가 간 편차를 줄이기 위해 로그값을 취하였다.

그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 대한민국, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국(이상 36개국)

2) http://kostat.go.kr/incomeNcpi/income/income_dg/4/1/index.static

3) https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS

셋째, 본 연구에서 정부역량은 World Bank의 거버넌스 지수(Governance Index) 중 정부효과성의 순위점수로 조작화하였다. 좋은 정부와 정부의 질을 판단하는 대표적인 기준으로 제시되고 널리 사용되는 세계은행(World Bank)의 거버넌스 개념과 지표(Governance Indicators)는 정부효과성, 참여와 책임성, 정치적 안정성과 폭력의 부재, 규제의 질, 법의 준수, 부패통제의 6가지로 구성되어 있다(최선미, 2018). 정부효과성은 '공공서비스 및 공무원의 자질, 정치적 압력으로부터의 중립성, 정책형성과 집행의 질, 정책공식화와 성취의 정도, 정부의 신뢰성 등을 종합적으로 고려'하여 국가별 점수 및 순위를 도출한다(Kaufmann et al., 2009; 문명재·주기완, 2007; 최선미, 2018 재인용).

본 연구에서 분석하고자 하는 독립변수 외에 사회자본 형성에 영향을 미칠 수 있는 경제사회적 국가 요인을 통제하였다. 대표적으로 국가별 삶의 만족도, 사회적 지지, 인구, 안전 및 치안 수준을 통제변수로 설정하였다(배지연 외, 2005; 박희봉·이희창, 2005; 소진광, 2004; 곽현근, 2003). 삶의 만족도는 매년 실시되는 세계 행복 보고서(World Happiness Reports)의 '당신은 당신의 삶에 얼마나 만족하십니까?' 문항을 활용하였으며, 응답자들이 삶에 만족하는 정도를 10점 척도로 측정하였다. 사회적 지지 역시 UN의 Happiness Report 데이터를 활용하여 측정하였으며, '당신이 곤경에 처했다면, 필요할 때마다 도와줄 수 있는 친척이나 친구가 있는가?'에 대한 대답으로 측정하고 있다(0: 없다, 1: 있다). 인구(백만명)는 PWT 9.0 데이터를 활용하였다. 안전 및 치안은 레가텀 인덱스의 Safety and Security 변수를 활용하였으며, 테러와 폭력으로부터의 정치적 안정, 재산권, 시민권, 전쟁으로부터의 안전성을 점수화하여 측정하였다.

본 연구의 변수의 조작화와 측정 및 데이터 출처는 아래 표에 제시하였다.

〈표 1〉 변수의 측정

종속변수		조작화 및 측정		출처
사회자본		전체 샘플	개인과 사회적 관계(network), 개인적·제도적 신뢰, 사회규범, 국가 내 시민 참여의 힘에 대한 점수화(0~100)	Legatum Index
		OECD 국가군		
		비OECD 국가군		
독립변수		조작화 및 측정		출처
사회	사회공정성	시민들이 정의에 합리적으로 접근가능한지, 차별로부터 자유로운지, 부적절한 정부영향으로부터 자유로운지, 정의가 효과적으로 집행되고 있는지에 대한 종합적인 점수화(0~1)		Legatum Index
경제	지니계수	경제적 불평등 정도를 지수화(0~1)		World Bank
	실업률	구직 중이거나 노동력이 있는 사람 중 일(직업)이 없는 상태에 있는 사람의 비율(%)		World Bank
	1인당 GDP(log)	국가별 인구 1인당 GDP (log) (GDP per capita, constant 2010 US Dollar)		World Development Indicator(WDI)
정부	정부효과성	공공서비스 및 공무원의 자질, 정치적 압력으로부터의 중립성, 정책형성과 집행의 질, 정책공식화와 성취의 정도, 정부의 신뢰성 등을 종합하여 점수화		World Bank
통제변수		조작화 및 측정		출처
삶의 만족도		당신은 당신의 삶에 얼마나 만족하십니까(0~10)		World Happiness Reports
사회적 지지		당신이 곤경에 처했다면, 필요할 때마다 도와줄 수 있는 친척이나 친구가 있는가, 없는가?(0~1)		World Happiness Reports
인구		국가별 인구(백만명) (log)		PWT 9.0
안전 및 치안		테러와 폭력으로부터의 정치적 안정, 재산권, 시민권, 전쟁으로부터의 안전성을 점수화(0~100)		Legatum Index

Ⅳ. 분석 결과

1. 기술통계

주요 변수의 기술통계량은 〈표 2〉와 같다. 본 연구의 종속변수인 사회자본의 평균은 52.34이다. 사회자본이 가장 높은 국가는 80.50으로 덴마크(Denmark)이며, 가장 낮은 국가는 16.90으로 토고(Togo)이다.

사회적 요인으로서 사회공정성(범위 0~1)의 평균은 0.56으로 나타났다. 경제적 요인인 지니계수의 평균은 36.77이며, 실업률의 평균은 8%로 나타났다. 1인당 GDP(log)의 평균은 9.18이다. 정부 요인으로서 정부효과성의 평균은 0.38이다.

통제변수의 기술통계량은 다음과 같다. 삶의 만족도(범위 0~10)의 평균은 5.81이며, 사회적 지지(범위 0~1)는 0.84로 높은 수준으로 나타났다. 인구(log)의 평균은 16.28이다. 마지막으로 안전 및 치안(범위 0~100)의 평균은 78.29로 나타났다.

〈표 2〉 주요 변수의 기술통계량

변수	mean	s.d.	min	max	N
사회자본	52.34	10.60	16.90	80.50	666
사회공정성	0.56	0.14	0.26	0.89	660
지니계수	36.77	8.07	23.70	63.40	817
실업률	8.00	5.27	0.32	32.18	817
1인당 GDP (log)	9.18	1.30	5.27	11.69	792
정부효과성	0.38	0.92	-1.67	2.35	785
삶의 만족도	5.81	1.01	2.94	7.97	741
사회적 지지	0.85	0.10	0.30	0.98	740
인구 (log)	16.28	1.56	12.65	21.04	785
안전 및 치안	78.29	9.77	42.35	93.54	817

한편, 〈표 3〉은 본 연구의 분석대상인 78개국을 주요 변수들의 국가별 평균값에 따라 배열한 것이다. 먼저, 맨 왼쪽 열은 각 국가의 사회자본 평균값이 높은 상위 20개국을 나타내고 있다. 2009년부터 2018년까지 10년간 사회자본 평균값이 가장 높은 국가는 덴마크였으며, 그 뒤로 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드 등의 북유럽 국가들이 상위권을 차지하고 있다. 이는 북유럽국가들의 복지수준이 높고 삶의 만족도가 높은 점이 사회자본과도 연관이 있음을 시사한다(최선미, 2018). 두 번째 열의 사회공정성 역시 노르웨이, 네덜란드, 덴마크, 스웨덴 등의 북유럽 국가들이 상위권에 분포하고 있고 독일, 오스트리아, 영국 등의 유럽국가와 한국 등이 20위권 안에 분포하고 있다. 경제적 요인인 지니계수의 경우 남아프리카, 나미비아, 보츠와나, 잠비아 등의 아프리카 국가들의 지니계수가 높은 것으로 나타나 아프리카 국가군의 경제적 불평등도가 높음을 알 수 있다. 실업률 역시 마케도니아, 아프리카의 에스와티니, 남아프리카, 나미비아, 가봉 등의 실업률이 높게 나타났으며, 스

페인과 그리스 등 유럽국가에서 경제위기를 겪고 있는 국가들의 실업률이 높게 나타났다. 반면, 정부효과성의 경우 사회자본, 사회공정성과 유사하게 덴마크, 스위스, 스웨덴, 노르웨이 등의 국가들이 상위권으로 나타나 OECD 국가군 중 북유럽과 서유럽 국가에서 정부효과성이 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이상 종합하면, 2009년~2018년 10년 간 관찰된 바에 따르면, 본 연구의 종속변수인 사회자본, 사회적 요인인 사회공정성, 정부 요인인 정부효과성의 경우, OECD 국가군의 평균값이 비OECD 국가군의 평균값보다 높은 것으로 나타났다. 그러나 경제적 불평등과 노동시장의 악화를 의미하는 실업률은 비OECD 국가군과 개발도상국이 OECD 국가군에 비해 높은 것으로 나타났다. 흥미롭게도 2009년~2018년 10년간 지니계수와 실업률의 평균값이 높은 상위 20개국 중 사회자본, 사회공정성, 정부효과성의 평균값이 높은 국가 중 스페인을 제외하고는 없는 것으로 관찰되었다.

〈표 3〉 주요 변수의 국가별 분포[4)]

순위	사회자본	사회공정성	지니계수	실업률	정부효과성
1	덴마크 (78.83)	노르웨이 (.86)	남아프리카 (63.13)	마케도니아 (28.42)	덴마크 (32.03)
2	노르웨이 (77.12)	네덜란드 (.86)	나미비아 (60.05)	에스와티니 (25.24)	스위스 (31.97)
3	스웨덴 (73.54)	독일 (.82)	보츠와나 (56.9)	남아프리카 (24.01)	스웨덴 (31.92)
4	핀란드 (73.24)	덴마크 (.82)	잠비아 (56.35)	나미비아 (21.18)	노르웨이 (31.89)
5	네덜란드 (72.81)	스웨덴 (.80)	중앙아프리카공화국 (56.2)	가봉 (19.37)	캐나다 (31.8)
6	스위스 (71.99)	오스트리아 (.80)	브라질 (53.3)	스페인 (19.35)	네덜란드 (31.78)
7	캐나다 (71.63)	스위스 (.79)	에스와티니 (53.05)	몬테네그로 (18.75)	호주 (31.72)
8	아이슬란드 (70.24)	핀란드 (.78)	온두라스 (52.86)	세르비아 (18.67)	미국 (31.69)
9	호주 (69.95)	룩셈부르크 (.76)	콜롬비아 (52.57)	그리스 (18.61)	룩셈부르크 (31.68)

4) 주요 변수의 국가별 분포는 2009년부터 2018년까지의 국가별 평균이기 때문에 개별변수의 기술통계량과는 차이가 있다.

순위	사회자본	사회공정성	지니계수	실업률	정부효과성
10	아일랜드 (68.64)	대한민국 (.75)	파나마 (51.18)	아르메니아 (17.06)	오스트리아 (31.63)
11	오스트리아 (67.33)	에스토니아 (.75)	모잠비크 (49.8)	보츠와나 (17.06)	독일 (31.61)
12	미국 (67.3)	아이슬란드 (.74)	파라과이 (49.4)	콩고민주공화국 (15.88)	아이슬란드 (31.6)
13	독일 (66.3)	영국 (.72)	코스타리카 (48.78)	조지아 (15.76)	영국 (31.59)
14	인도네시아 (65.64)	아일랜드 (.72)	과테말라 (48.3)	알바니아 (15.)	벨기에 (31.49)
15	몰타 (65.23)	호주 (.71)	콩고민주공화국 (48.1)	튀니지 (14.13)	아일랜드 (31.47)
16	영국 (64.6)	우루과이 (.71)	멕시코 (47.7)	크로아티아 (13.94)	프랑스 (31.43)
17	태국 (61.78)	벨기에 (.70)	볼리비아 (47.28)	예멘 (13.47)	키프로스 (31.3)
18	룩셈부르크 (60.52)	캐나다 (.68)	에콰도르 (47.09)	수단(13.1)	이스라엘 (31.29)
19	스리랑카 (59.03)	몰타 (.68)	앙골라 (47.)	요르단 (12.6)	대한민국 (31.15)
20	필리핀 (58.67)	일본 (.68)	도미니카공화국 (46.32)	슬로바키아 (12.32)	칠레 (31.14)

2. 분석결과

독립변수 간 강한 상관관계로 인해 발생하는 회귀계수 부정확성을 제거하기 위해 VIF값을 확인하였다. VIF값은 3.59로 다중공선성의 문제는 발생하지 않는 것으로 나타났다. 회귀분석에 앞서 Hausman test를 실시하여 확률효과 모형이 적합한 것으로 나타나 확률효과 모형으로 분석하였다. 회귀분석 결과는 다음과 같다.

1) 전체 국가 분석

OECD 국가와 비OECD 국가를 포함하여 사회자본 형성에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 먼저 모형 1은 사회적 요인이 사회자본 형성에 미치는 영향력을, 모형 2는 지니계수, 실업률, 1인당 GDP(log)로 구성된 경제적 요인의 상대적 영향력을,

모형 3은 정부 요인이 사회자본에 미치는 영향력을 분석하였다. 마지막으로 모형 4는 통합모형으로서 사회적, 경제적, 정부 요인이 동시에 사회자본에 미치는 영향력을 분석하였다. 모형 4의 R^2값은 .5971로서 각 요인이 사회자본에 독립적으로 영향을 미치는 모형 1~3보다 약 2.77~11.45% 정도 더 설명력을 갖는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 사회자본 영향요인 전체 국가 분석

변수		사회자본	모형1	모형2	모형3	모형4
독립변수	사회	사회공정성	29.650 (6.32) ***			19.295 (3.61) ***
	경제	지니계수		0.087 (1.36)		0.085 (1.4)
		실업률		−0.173 (−2.84) ***		−0.208 (−3.5) ***
		1인당 GDP (log)		3.163 (6.42) ***		1.114 (2.01) **
	정부	정부효과성			4.551 (6.86) ***	2.967 (3.75) ***
통제변수		삶의 만족도	1.124 (2.87) ***	0.275 (0.66)	0.759 (1.9) *	0.280 (0.68)
		사회적 지지	21.085 (6.23) ***	19.697 (5.97) ***	20.539 (6.14) ***	19.645 (6.12) ***
		인구 (log)	0.812 (1.92) *	0.314 (0.71)	0.504 (1.22)	0.544 (1.38)
		안전 및 치안	0.043 (0.81)	0.045 (0.85)	0.025 (0.46)	−0.060 (−1.12)
_cons			−4.696 (−0.55)	−4.700 (−0.48)	19.236 (2.25)	7.082 (0.72)
R^2		within	0.0778	0.1219	0.0929	0.1374
		between	0.5906	0.5157	0.5952	0.6244
		overall	0.5682	0.4826	0.5693	0.5971
N			588	578	597	578

Note: *p 〈 .05, **p 〈 .01, ***p 〈 .001

첫째, 사회적 요인에서 사회공정성이 사회자본에 통계적으로 유의하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회공정성의 경우, 모든 모델에서 사회공정성에 통계적으로 유의하게 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 사회공정성이 높을수록 사회자본도 높아짐을 의미한다. 사회의 공정성이 높을 경우, 자신들이 사는 사회가 공정하다는 인식하에 사회구성원에 대한 신뢰가 쌓일 수 있고 이러한 공정성 자체가 하나의 호혜적인 규범으로 작용할 수 있다. 신뢰는 관계를 바탕으로 쌓일 수 있다는 점에서 네트워크 역시 높아질 수 있는 것으로 보인다. 2019년 11월에 실시된 '한국사회 공정성 인식조사'에 따르면, 한국의 경우 법 집행이 불공정하다는 응답이 74%, 소득분배나 취업기회에 불공정성이 존재한다는 응답이 71%, 승진/진급 기회가 불공정하다는 의견이 65%, 계층상승의 기회는 닫혀 있다는 의견이 73%로 대부분의 시민들은 대한민국을 상당히 불공정한 사회라고 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다.[5] 한편, 2019년 발표된 레가텀 번영지수에서 한국의 사회자본 순위는 167개 국가 중 142위로 매우 낮은 수준을 보여주고 있다.[6] 한국 사회에서 신뢰에 기반한 사회자본의 형성과 축적은 매우 시급한 사회적 과제라고 볼 수 있으며 이는 사회 전반에 공정성이 전제되었을 때 가능함을 시사한다.

둘째, 경제적 요인에서는 실업률만이 통계적으로 유의하게 사회자본에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 실업률이 높을수록 사회자본은 낮아진다는 점에서 물질적 자본이 사회적 자본에도 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 한편, 경제적 요인에서 사회의 양극화를 의미하는 지니계수는 사회자본에 통계적으로 유의하게 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 지니계수와 실업률의 결과를 종합해 볼 때, 사회자본에 있어서는 상대적인 격차보다 절대적인 부(富)가 더 중요한 역할을 하고 있음을 시사한다. 즉, 사회자본 축적에 있어서는 사회가 어느 정도 기본적인 수준의 경제적인 안전망을 갖추고 있어야 함을 나타낸다. 이는 물질적 자본의 상대적인 격차보다 절대적인 수준이 사회자본 형성에 있어서 중요한 역할을 한다는 점을 의미하며 기존 연구(예: 곽현근, 2003; 장미혜 외, 2009)의 결과와 일치한다. 실업률이 높다는 점은 국가 경제가 어렵다는 점을 의미하고, 어려운 경제하에서는 사람과의 관계를 유지하기가 어려울 가능성이 있다. 사람과의 관계를 쌓고 유지하는 데에는 어느 정도의 비용을 수반하기 때문에 물질적 자본이 관계 자본에도 영향을 미칠 뿐만 아니라 이러한 현상이 지속될 경우 신뢰와 호혜적 규범이 형성되는 데에도 한계가 있을 수 있다.

---

5) https://hrcopinion.co.kr/archives/11697
6) https://www.yna.co.kr/view/AKR20191125081300009

셋째, 정부효과성이 높을수록 사회자본도 높아짐을 알 수 있다. 정부효과성이 공공서비스 및 공무원의 자질, 정치적 압력으로부터의 중립성, 정책형성과 집행의 질, 정책공식화와 성취의 정도, 정부의 신뢰성 등 사회 구조적인 운영에 대한 정부의 역량(World Bank, 2021)이라고 볼 때, 사회자본 형성에 있어 국가 차원에서 정부의 역량과 공무원의 자질, 정책 등이 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 특히, 기존 연구에서는 사회자본과 관련한 논의가 주로 시민사회를 중심으로 시민사회의 역량과 참여 증진 효과 등이 논의되었다. 그러나 본 연구 결과, 정부가 효과적일수록 사회자본이 높아진다는 점은 정부의 역할이 시민사회 못지 않게 중요함을 시사한다. 정부가 효과적일 경우, 시민들의 정부에 대한 신뢰가 높아질 뿐만 아니라 정부 정책에 대한 신뢰도도 높아지게 된다(황창호 외, 2017). 이러한 대정부 신뢰와 정책 신뢰의 증가는 사회적 안정성을 향상시키고 시민들 간 신뢰와 호혜적인 규범 생성에 기여할 수 있다.

2) OECD 국가군과 비OECD 국가군의 비교

한편, OECD 국가[7]와 비OECD 국가를 구분하여 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, OECD 회원국의 경우 사회공정성을 나타내는 사회적 요인만이 사회자본에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. OECD 국가들의 사회자본에 있어서 다른 어떤 요인들보다 공정성만이 유의미하게 나타났다는 점은 주목할 만하다. OECD 국가군들을 사회경제적 수준이 어느 정도 궤도에 오른 국가들이라는 점을 고려할 때, 사회자본 형성과 축적을 좌우하는 것은 경제적 목표 달성 이후에 사회가 얼마나 공정한가를 의미한다. 이는 특히, 한국에 있어서 많은 시사점을 주고 있다. 한국은 지표상으로는 OECD뿐만 아니라 G20국가에 속하고, 2018년을 기점으로 국민소득은 3만 달러를 넘어섰다.[8] 그러나 국내적으로는 채용, 선거, 입시 등 사회전반에서 '공정성'에 대한 다양한 이슈가 폭발적으로 나타남에 따라 연령 간, 경제적 계층 간 사회 갈등이 심화되고 있다. 본 연구의 OECD 국가군의 결과는 한국뿐만 아니라 한국과 같이 신뢰적자를 겪고 있는 다른 OECD 국가들에게 있어 '공정성'의 확립이 사회자본 형성의 첫걸음임을 시사한다.

둘째, 비OECD 국가들의 경우, OECD 국가들과는 반대로 경제적인 요인에서 실업률과 정부효과성이 통계적으로 유의하게 나타났다. 사회자본이라는 관계적인 특

7) 데이터의 한계로 OECD 국가들에서 뉴질랜드는 제외되었음
8) https://www.korea.kr/news/cultureColumnView.do?newsId=148858888

성 역시 국가 차원에서는 물질적인 자본과 제도적인 뒷받침이 선행되어야 함을 시사한다. 특이한 점은 비OECD 국가군에서는 공정성이 유의하게 나타나지 않았는데 이들 국가군의 경우, 공정성이라는 가치 또한 매우 중요하지만 이보다 먼저 경제적 또는 제도적인 기반이 선행되어야 신뢰와 네트워크, 호혜성 등의 규범이 정착될 수 있음을 의미한다.

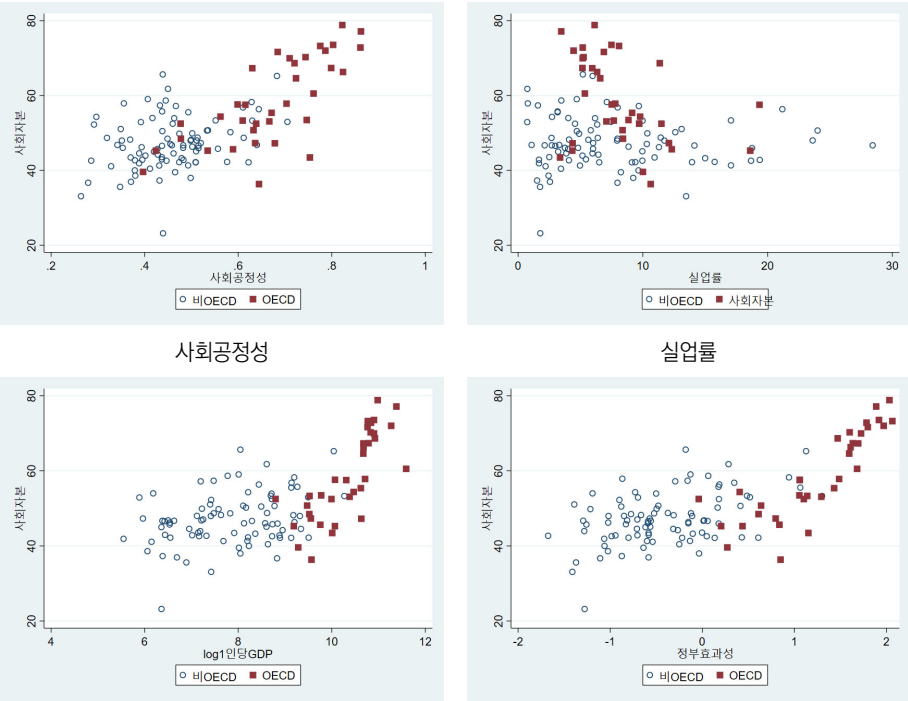
〈표 4〉 사회자본 영향요인 OECD/비OECD 국가 비교 분석

변수		사회자본	OECD 국가	비OECD 국가
독립변수	사회	사회공정성	28.891 (3.03) **	11.878 (1.81)
	경제	지니계수	0.261 (1.9)	0.058 (0.9)
		실업률	0.045 (0.5)	−0.265 (−3.11) **
		1인당 GDP (log)	4.065 (2.61) **	1.005 (1.65)
	정부	정부효과성	1.335 (0.88)	3.879 (4.17) ***
통제변수		삶의 만족도	2.805 (3.27) ***	−0.402 (−0.86)
		사회적 지지	23.866 (3.62) ***	19.880 (5.51) ***
		인구 (log)	0.068 (0.1)	0.548 (1.28)
		안전 및 치안	−0.023 (−0.22)	−0.060 (−0.99)
_cons			−52.599 (−2.5) *	16.687 (1.48)
R^2		within	0.1099	0.1778
		between	0.7846	0.4210
		overall	0.7518	0.3707
N			237	341

Note: *p 〈 .05, **p 〈 .01, ***p 〈 .001

OECD 국가와 비OECD 국가 간 사회자본에 영향을 미치는 요인을 시각화하면 아래 [그림 2]와 같이 나타낼 수 있다. 앞서 기술한 바와 같이, OECD 국가군의 사회자본 형성에 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 요인에는 사회공정성(사회적 요인)과 1인당 GDP(log)(경제적 요인)가 있다. 한편, 비OECD 국가군의 사회자본에 영향을 미치는 요인으로는 실업률(경제적 요인)과 정부효과성(정부 요인)인 것으로 나타났다.

[그림 2] OECD 국가와 비OECD 국가 간 사회자본에 영향을 미치는 요인 비교



사회공정성 실업률

1인당 GDP (log) 정부효과성

Ⅴ. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 78개 국가를 대상으로 사회자본의 영향요인을 사회적 요인인 공정성과 경제적 요인인 지니계수, 실업률 및 1인당 GDP(log), 그리고 정부 요인인 정부효과성으로 나누어 분석하였다. 이를 통해 기존 연구에서 간과되었던 공정성과 실

업률, 정부역량 등이 사회자본에 영향을 주고 있음을 실증적으로 분석하고, 분석단위를 국가단위로 확장하여 이론적·정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

분석 결과, 공정성이 높을수록, 실업률이 낮을수록, 정부효과성이 높을수록 통계적으로 유의하게 사회자본이 높아지는 것으로 나타났다. OECD 국가군과 비OECD 국가군으로 나누어 분석한 결과, OECD 국가군에서는 공정성만이 통계적으로 유의하게 사회자본에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 비OECD 국가군에서는 실업률과 정부효과성이 통계적으로 유의하게 사회자본에 영향을 주고 있는 것으로 나타났다.

이상의 결과를 바탕으로 한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 공정성은 사회 전체의 사회자본 형성에 영향을 미친다. 사회가 공정하지 못하다고 여겨질 경우, 그 사회를 이루고 있는 개개인에 대한 신뢰도 쌓이기 어렵다는 점은 주지의 사실이다. 코로나19로 인하여 대면활동이 어려워지면서 시민들 간의 관계형성 역시 어려워진 상황에서, 사회자본을 유지하고 축적하기 위한 방안은 '공정성'의 확립이라고 볼 수 있다. 우리나라의 경우 특히 교육과 노동 분야에서의 공정성 확립이 시급하다고 볼 수 있다. 노동의 가치가 제대로 대우받지 못하는 사회는 건전한 사회라고 보기 어렵다. 최근 대한민국을 휩쓸고 있는 소위 '영끌(영혼까지 끌어모으다)'을 통한 주식투자 및 주택구매 열풍은 노동의 가치가 '공정하게' 대우받고 있지 못함을 반증한다. 시민들이 서로를 믿지 못하고 정부를 신뢰하지 못하며 정책의 효과성에 대한 확신이 낮기 때문에 비정상적인 투기열풍이 나타나고 있는 것이라고 볼 수 있다. 특정 공공기관 소속 구성원들의 조직적인 땅투기 의혹과 같은 일이 다시는 일어나지 않도록 공직자의 윤리 확립과 관련 기관의 이해관계 충돌 방지를 위한 제도의 실효성 확보가 필요하다. 따라서 장기적인 관점에서 교육과 노동 분야에서의 공정성 확립을 통하여 사회의 건전성뿐만 아니라 사회자본을 확립해야 할 것이다.

둘째, 사회자본 형성에 있어 물질적 자본이 긍정적인 영향을 미친다는 점에 주목할 필요가 있다. 사회자본은 물질자본과 구별되는 별개의 자본이지만, 본 연구를 통해 물질적 자본과 사회자본 형성 간 긍정적인 관계가 있음이 증명되었다. 특히, 절대적인 경제적 수준이 사회자본 형성에 영향을 미치고 있다는 점은 주목할 만하다. 즉, 사회구성원 간의 신뢰 형성은 단순히 관계적 차원에서 이루어지기 어렵다는 점을 의미한다. 즉, 최소한의 생활보장이 이루어진 이후에 시민들 간의 상호작용을 통해 신뢰와 호혜적인 규범이 쌓일 수 있다는 점을 시사한다. 이러한 점에서 기술통계 결과에서 나타난 사회자본이 높은 국가들의 순위가 일반적으로 복지국가로 알려진 북유럽 국가들이 상위권에 있다는 점은 국가의 최소생활보장과 복지시

스템이 단순히 복지 그 자체로 끝나는 것이 아니라 사회자본 형성에도 기여할 수 있음을 시사한다.

셋째, 사회자본 형성에 있어서 정부역량의 역할이 중요하다. 기존 논의에 따르면 사회자본은 주로 시민참여를 통하여 나타날 수 있고 따라서 시민사회가 중심이 되는 영역이라고 볼 수 있다(Rotberg, 2001; 박영민, 2014). 그러나 본 연구의 결과에 따르면, 정부역량이 사회자본 형성에 중요한 영향요인이며 특히 비OECD 국가들에서는 그 영향력이 더 큰 것으로 나타났다. 따라서 시민들의 신뢰형성과 네트워크, 호혜성 규범 등의 형성은 자발적으로 생성되는 측면도 있지만 정부가 효과적인 정책집행과 전문성 있는 공무원으로의 훈련 등을 통해 제도적으로도 조성할 수 있음을 시사한다. 즉, 사회자본은 시민사회와 더불어 정부의 역량에 따라서도 달라질 수 있다. 그러므로 정부는 전문성과 효과성, 효율성과 공정성 등의 가치 실현을 통해 정부역량을 증진시키기 위한 노력이 필요하다.

마지막으로, 국가의 발전수준에 따라 사회자본 형성 요인에 차이가 존재한다는 점을 고려할 때, 사회자본 형성을 위해서는 국가의 수준에 따라 중점을 두어야 하는 우선순위가 달라야 함을 시사한다. OECD 국가들의 경우, 비OECD 국가들에 비해 1인당 GDP나 정부효과성 등이 상대적으로 높으므로 사회자본을 형성하기 위해서는 사회의 구조적인 측면인 공정성을 해결하는 것이 보다 우선순위가 되어야 함을 시사한다. 즉, OECD 국가들의 경우 이미 어느 정도의 경제성장을 달성하였고 정부역량도 높은 편에 속한 것으로 볼 수 있다. 따라서 OECD 국가 간에는 공정성 수준에 따라서 사회자본 형성의 정도 차이가 나타날 수 있다. 반면, 비OECD 국가들의 경우 사회공정성보다는 실업률과 정부효과성 등의 경제적인 요인과 정부의 역량을 향상시키는 것이 사회자본을 형성하고 축적하는 데에 중요한 요인임을 시사한다. 즉, 국가별로 사회자본 형성과 축적에 있어서 우선순위를 두어야 할 분야가 다르게 나타나고 있다.

본 연구는 패널데이터를 활용해 78개 국가의 10년 치의 데이터를 구축하였으나, 여러 변수의 결측치가 많아 분석대상에 포함되지 못한 국가들이 많다. 향후 연구에서는 이러한 결측치를 보완하여 보다 많은 국가를 포함함으로써 연구의 범위를 확장해야 할 것으로 보인다.

참고문헌

곽현근. (2003). “동네관련 사회자본의 영향요인에 관한 연구.” 「한국사회와 행정연구」, 14(3): 259-285.

_____. (2008). “지역사회 사회자본에 미치는 동네효과에 관한 연구.” 「지방정부연구」, 11(4): 59-86.

기영화. (2013). “지방정부 노인일자리사업의 사회적 자본 효과 탐색: 근거이론.” 「지방정부연구」, 17(1): 265-295.

금재호. (2011). “노동시장 양극화 극복을 위한 정책과제.” 「응용경제」, 13(2): 131-168.

김구·한기민. (2012). “경찰조직의 사회적 자본이 직무성과에 미치는 영향.” 「지방정부연구」, 15(4): 127-151.

김대원·박철민. (2012). “조직공정성과 조직성과간 신뢰의 매개효과: 구조방정식모형 접근.” 「지방정부연구」, 16(1): 47-66.

김미숙·홍관수. (2013). “조직공정성이 사회적 자본과 지식공유에 미치는 영향.” 「대한경영학회지」, 26(5): 1123-1148.

김왕식. (2008). “부패-신뢰 상관관계의 정책적 함의: Simultaneous Equation Model을 이용한 분석.” 「한국행정연구」, 17(1): 191-220.

김태룡·김진석·송정현. (2008). “정보격차가 사회자본에 미치는 영향.” 한국행정학회 춘계학술발표논문집, 2008, 1-17.

남궁근·이희선·김선호·김지원. (2018). 「정책분석론(6판)」. 법문사.

도수관. (2020). “사회자본과 경제성장의 관계: 국가 수준의 패널회귀분석을 중심으로.” 「사회융합연구」, 4(2): 223-233.

문명재·주기완. (2007). “정부의 규모 (Size), 기능 (Scope), 역량 (Strength)에 관한 탐색적 연구: 문민정부, 국민의 정부, 참여정부를 중심으로.” 「행정논총」, 45(3): 51-80.

박길성. (2008). “한국사회의 갈등지형과 경향.” 「한국사회」, 9(1): 5-29.

박영민. (2014). “농촌지역 사회자본 형성과 정부정책의 영향.” 「한국행정학보」, 48(2): 267-292.

박찬웅. (1998). “신뢰의 위기와 사회적 자본.” 「한국사회학회 사회학대회 논문집」, 201-207.

박찬권·김채복. (2017). “거래공정성, 사회적 자본, 공급사슬통합, 지속가능성 간의 관계에 대한 연구.” 「경영교육연구」, 32(2): 267-290.

박철민·김대원. (2003). “조직공정성이 상관신뢰와 공직몰입에 미치는 영향.” 「한국행정학보」, 37(4): 125-146.

박효민·김석호. (2015). “공정성 이론의 다차원성.” 「사회와 이론」, 27(2): 219-260.

박희봉. (2002). “사회자본이론의 논점과 연구경향.” 「정부학연구」, 8(1): 1-44.

박희봉·김명환. (2001). “우리나라 지역사회의 사회자본 증진에 관한 연구: 사회자본 측정과 분석을 위한 시도.” 「한국정치학회보」, 34(4): 219-237.

박희봉·이희창. (2005). “삶의 만족에 미치는 영향 요인 비교 분석-경제. 사회적 요인인가? 사회자본 요인인가?”. 「한국행정논집」, 17(3): 709-728.

_____. (2010). “사회자본이 국가경쟁력에 미치는 영향: 한·중·일 3국민의 시민의식 분석.” 「한국정책과학학회보」, 14(4): 1-29.

배병룡. (2005). “공공조직 사회자본의 영향요인과 효과.” 「한국사회와 행정연구」, 15(4): 49-74.

배유일. (2004). “국가, 정책 및 사회자본: 사회자본에 대한 제도적 접근.” 「한국정책학회보」, 13(4): 131-156.

배지연·김원형·윤경아. (2005). “노인의 우울 및 자살생각에 있어서 사회적지지의 완충효과”. 「한국노년학」, 25(3): 59-73.

성도경·박희봉·장철영. (2004). “사회자본과 거버넌스 증진을 위한 정부와 시민사회의 역할.” 「대한정치학회보」, 12(1): 419-438.

소진광. (2004). “사회적 자본의 측정지표에 관한 연구”. 「한국지역개발학회지」, 16(1): 89-117.

송경재. (2007). “한국의 사회적 자본과 시민참여.” 「국가전략,」 13(4): 101-127.

유광민. (2006). “농촌관광마을에서 사회자본과 리더십-사례연구.” 「관광연구논총」, 18: 177-199.

유석춘·장미혜. (2002). “사회자본과 한국사회.” 「사회발전연구」, 8: 87-125.

유석춘·장미혜·정병은·배영. (2003). 「사회자본: 이론과 쟁점」. 서울: 그린.

유철규. (2004). “양극화와 국민경제 해체의 경제구조-사회적 갈등의 심화와 민주주의의 위기.” 「아세아연구」, 47(4): 23-41.

윤두섭·오승은. (2007). “사회적 자본이 지방정부 외부역량에 미치는 영향: 성남시 사례를 중심으로.” 「행정논총」, 45(1): 165-192.

윤유식·박덕병. (2008). “농촌관광마을 지역주민의 사회자본이 농촌관광개발 효과 인지에 미치는 영향 분석.” 「관광학연구」, 32(2): 193-211.

이숙종·김희경·최준규. (2008). “사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연

구: 공무원과 시민단체 직원의 인식을 중심으로.”「한국행정학보」, 42(1): 149-170.

이우진·하솔잎. (2016). “정부신뢰 무엇이 문제인가? 공정성에 대한 인식과 정부신뢰.” 응용경제」, 18(3): 81-104.

이종수·윤영진· 곽채기·이재원. (2014).「새행정학 2.0」. 대영문화사

이지호·이현우. (2015). “정부신뢰의 한국적 의미와 측정: 반응성, 효율성 그리고 공정성.”「한국정치연구」, 24(3): 1-28.

이희창·박희봉. (2005). “사회자본과 지역발전.”「한국행정논집」, 17(4): 1183-1206.

장미혜 외. (2009).「한국사회의 양극화와 사회자본」. 한국보건사회연구원.

장철인·전오진. (2009). “지방행정공무원의 사회자본이 부패에 미치는 영향.”「한국지방행정학보」, 6(1): 131-156.

전오진·남상화. (2009). “공직사회의 사회자본이 부패에 미치는 영향.”「한국정책과학학회보」, 13(3): 1-22.

정광호. (2010). “사회자본과 지방정부역량의 연관성 탐색: 재정역량을 중심으로.”「정책분석평가학회보」, 20(4): 333-374.

정병은·장충권. (2006). “‘노가다’의 사회자본 형성과 한계-건설일용근로자의 연결망, 신뢰, 호혜성.”「사회연구」, 7(2): 9-37.

천현숙. (2004). “대도시 아파트 주거단지의 사회자본.”「한국사회학」, 38(4): 215-247.

최선미. (2016).「지방자치단체의 노인자살률 영향요인에 관한 연구: 도시와 농촌의 차이를 중심으로」. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.

_____. (2018). “국가역량이 삶의 만족도에 미치는 영향에 관한 분석: 행정, 사법, 정치 역량을 중심으로”.「한국행정학보」, 52(3): 253-289.

홍현미라. (2006). “미국의 지역사회자본(community social capital) 구축정책 사례와 한국에 주는 시사점.”「사회복지정책」, 25: 107-13 1

황창호·김태형·문명재. (2017). “정책홍보·정책수단·정책산출 그리고 정부역량이 정부신뢰에 미치는 영향: 국민인식조사를 중심으로.”「정부학연구」, 23(1): 223-254.

Adams, J. S. (1963). “Toward an Understanding of Inequity.” *Journal of Abnormal and Social Psychology, 67(5):* 422-436

Adler, Paul S. & Kwon, Seok-Woo. (2000). “Social Capital: The Good, the Bad, and the Ugly.” In Eric L. Lesser (Ed.). *Knowledge and Social Capital: Foundation and Application*, pp. 89-115. Boston, MA : Burtworth Heinemann.

Baker, W. E. (1990). "Market Networks and Corporate Behavior." *American Journal of Sociology, 96(3):* 589-625.

Beugelsdijk, S., & Van Schaik, T. (2005). "Social Capital and Growth in European Regions: An Empirical Test." *European Journal of Political Economy, 21(2):* 301-324.

Bies, R. J., & Moag, J. S. (1986). "Interactional Justice: Communication Criteria of Fairness." In R. Lewicki, B. Sheppard, & M. Bazerman (Eds.). *Research on Negotiations in Organizations*, pp. 43-55. Greenwich, CT: JAI.

Boix, C. & Posner, Daniel N. (1998). "Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance." *British Journal of Political Science, 28(4):* 686-693.

Bourdieu, P. (1986). "The Forms of Capital." In J. Richardson (Ed.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, pp. 241-258. New York: Greenwood.

Coleman, James S. (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology, 94(S):* S95-S120.

_____. (1990). *Foundations of Social Theory.* Harvard University Press.

Colquitt, J. A., Conlon, D. E., Wesson, M. J., Porter, C. O., & Ng, K. Y. (2001). "Justice at the Millennium: A Meta-Analytic Review of 25 Years of Organizational Justice Research." *Journal of Applied Psychology, 86(3):* 425-445.

Evans, P. (1996). "Government Action, Social capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy." *World Development, 26(4):* 1119-1132.

Foley, M. W., & Edwards, B. (1999). "Is It Time to Disinvest in Social Capital?" *Journal of Public Policy, 19(2):* 141-173.

Forrest, R., & Kearns, A. (2001). "Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood." *Urban Studies, 38(12):* 2125-2143.

Fukuyama, F. (1996). *Trust: Human Nature and the Reconstitution of Social Order.* Simon and Schuster.

Gächter, M., Savage, D. A., & Torgler, B. (2009). *The Relationship between Stress and Social Capital among Police Officers.* CREMA Working Paper, No. 2009-23.

Hasle, P., Kristensen, T. S., Møller, N., & Olesen, K. G. (2008). "Organizational Social Capital and the Relations with Psychosocial Factors and Health: A New Issue for Research." Abstract from International Congress on Social Capital and Networks of Trust Conference, Jyväskylä, Finland.

Holm, A. (2004). "A (Social) Capital Idea: Making Development Work." *Harvard International Review, 25(4):* 1-24.

Inkpen, A. C., & Tsang, E. W. (2005). "Social Capital, Networks, and Knowledge Transfer." *Academy of Management Review, 30(1):* 146-165.

Jackman, R. W., & Miller, R. A. (1998). "Social Capital and Politics." *Annual Review of Political Science*, *1(1):* 47-73.

Kay, A. (2006). "Social Capital, the Social Economy and Community Development."*Community Development Journal, 41(2):* 160-173.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008. *Policy Research Working Paper Series 4978,* The World Bank.

Knack, S., & Keefer, P. (1997). "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-country Investigation." *The Quarterly Journal of Economics, 112(4):* 1251-1288.

Krishna, A. (2007). "How Does Social Capital Grow? A Seven-Year Study of Villages in India."*The Journal of Politics, 69(4):* 941-956.

Leventhal, G. S. (1980). "What Should Be Done with Equity Theory? New Approaches to the Study of Fairness in Social Relationships." In K. Gergen, M. Greenberg & R. Willis (*Eds.*). *Social Exchange: Advances in Theory and Research,* pp. 27-55. New York: Plenum.

Lyons, Thomas S. (2002). "Building Social Capital for Rural program Development: Three Case Studies in the United States." *Journal of Developmental Entrepreneurship, 7(2):* 193-216.

Mattessich, P. W., Monsey, B. R., & Roy, C. (1997). *Community Building: What Makes It Work: A Review of Factors Influencing Successful Community Building.* Saint Paul, MN: Wilder Publishing Center.

Onyx, J. & Bullen, P. (2000). "Measuring Social Capital in Five Communities." *The Journal of Applied Behavioral Science, 36(1):* 23-42.

Oppenheim, F. E. (1980). "Egalitarian Rules of Distribution." *Ethics, 90(2):* 164-179.

Paldam, M. (2000). "Social Capital: One or Many? Definition and Measurement." *Journal of Economic Surveys, 14(5):* 629-653.

Petersen, Dana M. (2002). "The Potential of Social Capital Measures in the Evaluation of Comprehensive Community-Based Health Initiatives." *American Journal of Evaluation, 23(1):* 55-64.

Putnam, Robert D. (1993a). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton University Press.

_____. (1993b). "The Prosperous Community-Social Capital and Public Life." *American Prospect, 13(4):* 35-42.

_____. (1995). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy, 6(1):* 65-78.

Rotberg, R. (2001). *Patterns of Social Capital: Stability and Change in Historical Perspective.* Cambridge University Press.

Rothstein, B. (2000). "Trust, Social Dilemmas and Collective Memory." *Journal of Theoretical Politics, 12(4):* 477-501.

Sandefur, R. L., & Laumann, E. O. (1998). "A Paradigm for Social Capital."*Rationality and Society, 10(4):* 481-501.

Skocpol, T. (1996). "Unsolved Mysteries: The Tocqueville Files." *The American Prospect, 7(25):* 20-25.

Stolle, D. (2000). *Social Capital - A New Research Agenda? Toward an Attitudinal Approach. Paper presented for the ECPR Workshop 13 Voluntary Associations, Social Capital and Interest Mediation:* Forging the Link, Copenhagen, Denmark.

Warner, M. (2001). "Building Social Capital: The Role of Local Government." *Journal of Socio-Economics, 30(2):* 187-192.

Whiteley, P. F. (2011). "Is The Party Over? The Decline of Party Activism and Membership across the Democratic World." *Party Politics, 17(1):* 21-44.

Winter, I. (2000). Towards a Theorized Understanding of Family Life and Social Capital. *Working Pape*r No. 21, Australian Institute of Family Studies.

최선미(崔善美): 제1저자. 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하였으며 현재 연세대학교 미래정부연구센터 연구교수로 재직 중이다. 주 연구분야는 복지정책, 정책평가이다(seonmi2142@gmail.com).

우하린(禹하린): 교신저자. University of Georgia에서 행정학 박사학위를 취득하였으며 현재 한국행정연구원 정부업무평가지원센터 수석연구원으로 재직 중이다. 주 연구분야는 성과관리, 리더십, 공공봉사동기이다(harinwoo@kipa.re.kr).

A Comparative Study on the Factors of Social Capital - Focusing on Social, Economic, and Government Capacity

Seonmi Choi & Harin Woo

The purpose of this study is to identify various factors affecting social capital through cross-country comparative studies focusing on social, economic and government capacity. Based on the data from 78 countries from 2009 to 2018, the results showed that the higher the fairness, the lower the unemployment rate, and the higher the government's effectiveness, the statistically significant increase in social capital. According to the analysis of the entire country sample into OECD and non-OECD countries, only fairness significantly affects social capital, while unemployment and government effectiveness significantly affect social capital in non-OECD countries. This study provides social and policy implications to restore them in a society where the norms of trust, connection and reciprocity have disappeared.

[Key words: social capital, fairness, government capacity]

「국정관리연구」 제16권 제3호(2021. 09): *115-163*

신경제지리학적 관점을 적용한 쇠퇴도시의 잠금현상(locking-in)과 경제성장 격차 간 관계 : 산업 특화 및 다양성의 조절효과를 중심으로

천지은·김민곤

본 연구는 폴 크루그먼의 신경제지리학적 관점을 채택하여, 비수도권 쇠퇴도시와 그 주변지역 간 중심부·주변부 현상의 고착화(잠금현상) 수준이 두 지역의 경제성장 격차에 어떤 영향을 미치는지 검토하고, 이때 산업구조 측면에서 특화 및 다양성 격차가 그 영향을 어떻게 조절하는지 실증 분석하였다. 이는 폴 크루그먼의 가설이 국내 쇠퇴도시와 주변지역 간 관계를 충분히 설명할 수 있는지에 대한 이론적 탐색이며, 동시에 지금까지 지역 간 경제성장 격차를 해소하고자 하는 균형발전 노력에 비해 성과가 요원하다는 지적에 대응하여 현상을 검토하고 정책적 시사점을 도출하기 위한 시도이다.

Baron & Kenny의 위계적 분석방법을 전제로 고정효과(FE) 및 시스템 적률화(GMM)를 활용하여 분석한 결과, 쇠퇴도시(중심부)와 주변지역(주변부) 간 중심부·주변부 고착화가 두 도시 간 경제성장의 양적·질적 격차에 정(+)의 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 또한 조절변수로 사용한 산업 특화 및 다양성 역시 강화조절효과가 나타나 지역 간 격차가 클수록 그 영향이 강화되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 폴 크루그먼의 가설이 국내 쇠퇴도시와 주변지역 간 관계를 설명할 수 있다는 이론적 단서를 제공해준다는 점에서 의미 있는 발견이다. 또한 정책적 관점에서, 지금까지 균형발전정책이라는 이름으로 시행된 산업 및 경제성장 정책들에 대해 주변지역과의 상호관계성 하에 재검토가 필요로 함을 시사하는 바, 이에 관한 정책적 대안을 제시한다.

[주제어: 쇠퇴도시, 중심부·주변부 현상, 지역경제성장, 산업 다양성, 산업 특화]

Ⅰ. 서론

경제학자 뮈르달(Mrydal)은 지역 간 격차가 경제의 자율적 조절기능을 통해 균형

본 연구의 완성도를 높이기 위하여 중요한 질문과 조언을 해주신 익명의 심사위원님들께 감사드리며, 1차 자료 수집(collecting data)을 위해 노력한 허문영(한양사이버대)에게 감사의 마음을 전한다.
논문 접수일: 2021.08.19, 심사기간(1차~2차): 2021.09.08~09.28, 게재확정일: 2021.09.28

상태로 회복되기 어려우며, 오히려 시간의 흐름에 따라 더 악화된다고 주장하였다(김상호, 1998). 이러한 우려가 한국 사회에서도 현실화되면서, 비수도권 중소도시들의 쇠퇴 문제는 지방의 존폐와 관련한 중요한 화두로 떠오르게 되었다. 이에 한국은 혁신도시, 공공기관 지방이전 등 산업 특화 및 다양성 이론을 근거로 하는 각종 국토 균형발전정책을 비수도권 중소 쇠퇴도시에 투입해왔다. 그러나 이러한 시도들은 저출산·고령화와 같은 복잡한 현대적 변화들과 어우러지면서 그 성과 역시 요원한 상태가 지속되고 있다(이삼수 외, 2018; 이희연·한수경, 2014; 임준홍 외, 2010). 이는 한국뿐만이 아닌 전 세계적인 문제로, 지역 간 경제적 격차를 발생시키는 경제성장의 매커니즘에 대해 활발한 이론적 경쟁이 이루어져왔다.

경제성장에 관한 기존 연구는 국가에 의한 정책적 관점, 지역 내 경제성장 요인 관점, 산업 구조적 관점 등 다양한 접근을 취하고 있으며(김광중, 2010), 도시 내 지역 요인(local factors)에 초점을 맞추어 내·외생적 경제성장 요인들이 지역의 성장에 어떠한 영향을 미치는가를 살펴보는 것이 보편적인 방법이다(윤국빈·우명제, 2019). 그러나 이러한 연구들은 지역의 성장과 쇠퇴를 설명하는 중요한 실증적 기여를 제공함에도 불구하고, 급변한 현대사회에서 나타나는 지역 간 접근성의 증대와 상호작용성을 충분히 고려하지 못하였으며, 대부분 수도권 및 대도시를 중심으로 진행되어왔다는 한계가 있다. 특히 수도권 대도시가 주변지역을 어떻게 흡수하는가(빨대효과)에 대한 연구는 이미 반복적으로 검증되어 매커니즘이 상당 부분 밝혀진 상태이다(김민곤, 2019; 김민곤·홍준현, 2012). 반면 지역균형발전을 위한 정책적 투입이 집중되고 있는 비수도권 중소도시의 경우, 주변 소지역과 어떤 관계를 형성하는지는 충분히 다뤄지지 않고 있다.

본 연구는 이러한 연구공백을 메우기 위해, 미국의 노벨경제학 수상자인 폴 크루그먼(Paul Krugman)의 중심부·주변부 가설을 한국의 맥락에서 실증해볼 것을 제안한다. 이른 바 신경제지리학(new economic geography)적 관점으로, 크루그먼은 오늘날의 지리적 패턴이 '산업화된 중심부와 농업 기반 주변부(industrialized core and agricultural periphery)'로 구성된다고 보았다. 중심지가 주변지역에 비해 인적·물적 비교우위를 차지하는 '중심부·주변부 현상'이 고착화될수록, 경로 의존성이 강화되면서 중심부와 주변부 간 경제성장 격차가 커지는 원인이 된다고 설명한다. 본 연구에서는 산업화가 진행된 비수도권 중소 쇠퇴도시와 농촌 및 도·농 통합된 주변지역[1]을 이러한 가설 관계에 대입함으로써 각 지역 간 경제성장 격차를 설

1) 도농통합시의 성격은 사실상 농촌에 가깝다. 도농통합 정책이 추진된 이후 상당 수 기초지자체가 '시'로 승격되었으나, 여전히 시(시가지)와 농촌(교외, 읍면)이 혼재된 특성을 가

명할 수 있는지에 대한 이론적 실증을 시도하고자 한다.[2)]

아울러 분석결과 격차에 대한 가설이 채택된다고 가정할 때, 이러한 격차 수준에 개입하는 조절변수로서 산업 특화(Industrial specialization) 및 산업 다양성(Industry diversity)을 포괄하는 조절회귀모형을 통해 그 관계를 추가적으로 검토한다. 많은 경제성장요인 중 산업 구조 측면에 해당하는 산업 특화와 다양성을 살펴봐야할 이유는, 비수도권 중소 쇠퇴도시에 투입된 지역균형발전 정책의 이론적 기반이 산업 특화와 다양성 이론에 기초해있기 때문이다. 지역 특화 산업 입지 및 산업단지 조성은 산업 특화 강화를 추진한 정책인 반면, R&D기관 입지를 비롯한 산업클러스터 형성 및 촉진 산업들은 산업 다양성의 형성 및 강화를 추진한 정책이다(문동진·홍준현, 2015). 따라서 이를 포괄한 모델을 검토함으로써, 기존에 지역 혁신역량강화를 통한 자립적 발전체제 구축을 위해 추진한 정책들에 대한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 판단한다.

종합하면, 본 연구에서 답을 얻고자 하는 질문은 다음과 같다. 첫째, 비수도권 중소 쇠퇴도시를 둘러싼 중심부·주변부 현상이 고착화될수록 경제성장 격차는 커지는가? 둘째, 만약 그렇다면 중심부·주변부 간 산업 특화 및 다양성 격차가 커질수록 경제성장 격차도 커지는가? 이다. 이러한 연구질문을 해소하기 위해, 본 연구는 비수도권 중소 쇠퇴도시와 그 주변 소지역 간 중심부·주변부 현상 고착화가 경제성장 격차에 미치는 영향을 검토한다. 이어서 그러한 영향이 산업 특화와 산업 다양성 격차에 의해 조절되는지 살펴본다. 가설검증을 위해 쇠퇴성을 나타내는 비수도권 중소도시 20개를 대상으로 2011~2018년까지 자료를 활용하여 위계적 회귀분석을 실시하였다. 본 연구의 결과는 크루그먼의 가설을 우리나라 현황에서 검증하고 산업 특화 및 다양성이라는 조절변수를 포함한 종합적인 모델을 활용함으로써 이론적·실천적 논의를 확장하는데 기여할 수 있다.

지고 있다. 특히 산업 및 경제적 측면에서 아직 농업을 비롯한 1차 산업에 기반을 둔 경향이 크다.

2) 반면 수도권(중심지인 서울과 주변지역)의 경우 상당 부분 도시연담화가 진행되어있기 때문에 폴 크루그먼의 중심부·주변부 현상에 대한 가설을 적용하려면 조심스러운 접근이 필요로 된다.

Ⅱ. 선행연구 및 가설 설정

1. 지역 경제성장 격차

1) 지역 경제성장과 쇠퇴

먼저 도시 및 지역을 정의하는 시각은 다양하나, 지속 가능성에 대한 주요 전제로 '경제활동의 가능성'이 일반적으로 합의되고 있다. 이에 도시 및 지역은 경제적 측면에서 '생산·소비 등 최소한의 자생적 경제활동이 가능한 공간적 규모'로 정의될 수 있다(Glasson, 1974; Siebert, 1969). 이때 '지역 경제성장'은 '생산·소비 등 경제활동 총량으로 측정되는 경제 수준이 증가'하는 현상을 의미한다. 반대로 '지역 쇠퇴'란 경제 수준이 정체되거나 감소하는 것으로 정의할 수 있다. 선행연구를 통해 살펴보면, 통상 '도시 내 삶의 질이나 생활수준이 대다수 수준에 미치지 못하거나 사회적·경제적·환경적 문제들이 도시라는 공간에 집중화된 현상'으로 표현된다(엄현태·우명제, 2016; 이영성 외, 2010; OECD, 1983; Hebert, 1975). 그러나 이러한 정의는 상대적·추상적이라는 한계가 있으며, 경제적 격차에 관심을 둔 본 연구의 질문을 해소하는 데는 큰 기여를 하지 못한다. 이에 경제적 요소인 인구 및 산업 측면에 한정하여, '인구·산업 측면의 정체 및 감소로 인해 활력을 잃어가는 현상이 나타나는 공간적 규모'로 정의하고자 한다(전호진 외, 2018; 김광중 2010; Noon et al., 2000; Hall, 1998; Clark, 1989).

쇠퇴도시와 그 주변지역의 지역 쇠퇴는 나름 복잡한 구조를 가지고 있으나, 일반적으로 '인구'와 '산업'을 중심으로 설명되고, 그 현상이 누적적이라는 점에서는 큰 차이가 없다(한지혜·남진, 2020; 박지현·남진, 2017; 장문현 외, 2016; 엄상근·남윤섭, 2014; 김광중, 2010; 박병호·김준용, 2010). 이를 살펴보면, 첫째, 지역 성장을 이끌어 오던 산업의 쇠퇴가 나타난다. 자동차산업(군산), 광업(태백)과 같이 지역을 대표하는 핵심 산업이 쇠퇴하면서 도시 내 경제활동에 부정적인 영향을 미친다. 이러한 핵심 산업들은 도시 내 고용의 중추를 담당하며, 지역 외부의 수요를 흡수하고 연관 산업들로의 파급효과가 높다는 특징이 있다. 따라서 핵심 산업의 고용이 감소함에 따라 경제활동 규모 역시 감소하게 되며, 고용 기회를 얻지 못한 구직자가 외부지역으로 유출됨에 따라 지역 내 상주인구 및 경제활동 규모 역시 감소하게 되는 악순환을 형성하여 도시 경제의 성장을 억제하고 쇠퇴를 가속화 하게 된다(한지혜·남진, 2020). 둘째, 지역 내 인구 규모의 감소 뿐 아니라 구조 측면에서도 변

화가 나타난다. 이는 미국 'Snow-belt'에서 'Sun-belt'로의 사례에서 생산가능인구의 변화가 나타난 것처럼, 인구 유출입에 따른 인구 총량의 증감뿐 아니라 질적 측면에서 인구 구조적 변화가 나타남을 의미한다. 이러한 변화는 경로 의존적으로 '가속화'된다는 점에서 중요하며, 국내의 경우 그 여파가 수도권보다는 비수도권에서, 대도시보다는 중소도시에서 더 심각하게 발현된다는 점이 문제가 된다.

관련 연구들에서는 경제성장 및 쇠퇴의 영향요인으로 크게 ① 정치·정책적 측면, ② 지역 내 성장요인 측면, ③ 산업구조 측면 등을 보고한다.[3] 먼저 첫째, 정치·정책적 측면의 연구들은 정책이론적 관점에서 지역개발정책의 투입에 따른 작용과 반작용 측면으로 도시의 성장과 쇠퇴를 검토하였다. 주로 지역 일부를 새로이 개발하여 인구와 산업의 이동 및 지가 변동이 나타나거나, 주요 기관의 이전을 통해 나타나는 변화 측면에서 설명하고 있다. 김혜천(2003)은 대전 외곽 신시가지 개발과 같은 공공정책의 투여가 대전시 도심쇠퇴의 원인이라고 보았다. 이와 비슷하게 권대환(2008) 역시 전주시 내 공공청사 이전을 도심쇠퇴 원인으로 지목한다. 이러한 연구들은 각 사례에 한정한 설명으로 인해 보편성을 획득하기 어려워, 보다 많은 실증연구의 필요를 제기하였다.

둘째, 지역적 요인(local factors) 측면의 연구들은 내·외생적 경제성장이론 관점에서 성장과 쇠퇴를 역현상으로 보고 성장 요인의 결핍 및 감소를 검토하였다. 먼저 신고전파 성장이론에서는 자본, 노동력 등 경제활동 주체의 공급의 부족에 의해 성장이 정체되고 있다고 보았으며, 이를 인위적으로 증가함에 따라 규모의 경제를 형성함으로써 도시 및 지역의 경제가 성장 가능하다고 설명한다(Solow, 1956; Domar, 1946; Harrod, 1939). 반면 내생적 성장이론은 교육과 학습을 통해 인적자원이 성숙되고 혁신적 기술이 축적되면서 지역에 신산업이 창출되고 경쟁력이 강화되면서 비교우위를 통해 경제가 성장한다고 설명한다(문동진 외, 2014; Romer, 1986; Lucas, 1988). 이러한 내·외생적 성장이론은 오랜 기간 다수 연구들에서 그 유효성이 입증되어왔으며, 해당 성장요인의 형성 정도에 따라 경제성장 및 쇠퇴가 결정된다고 설명한다.

이렇게 지역 쇠퇴성과 경제성장에 관한 연구들이 누적되어온 반면, 관련 정책들의 효과성에 대해서는 지적이 지속되고 있다. 주된 이유로 사회의 복잡·다원화 및 전통적 경제성장이론에서 전제하는 폐쇄적·고립된 환경이 아닌 개방적 환경으로 변화가 언급되고 있다. 따라서 개별 지역의 경제성장 탐색보다는 주변지역과의 관계를 고려한 경제성장의 가능성을 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

---

3) ③ 산업 구조 측면(산업 특화·다양성)에 관해서는 Ⅱ장 3.에서 구체적으로 다룬다.

2) 지역 경제성장 격차

지역격차는 최근에 와서 문화적, 사회적으로 다양한 관점에서 논의되고 있으나, 전통적인 관점에서는 '경제개발을 통한 지역 간 소득격차'의 의미로 오랜 시간 사용되어 왔다(홍준현, 2005; 김윤상·김수동, 1984). 소득에 따라 소비가 결정된다는 논리적 근거에 따라 1인당 주민소득 등 실제 주민의 소득에 근거한 지표들이 활용되어왔다(박지형·홍준현, 2007; 홍기용, 1995; 한표환, 1994; 황명찬 외, 1991). 그러나 소득지표 만을 대상으로 하면 그 지역 경제를 소비지출 관점에서만 측정하게 되어 입체적인 관점으로 바라보는 데 제약 요인이 된다. 이를 보완하여 연구자들은 '지역 간 경제성장 격차'에 관심을 두기 시작하였다.

지역 간 경제성장 격차는 지역격차의 전통적 관점과 유사한 결을 가지고 있으나, 이에 관한 산업 구조적 동태성을 반영한 양적, 질적 경제성장을 포괄할 수 있다는 장점이 있다. 주로 양적 경제성장을 대리하는 지역총생산(GRDP)과 질적 경제성장을 대리하는 산업구조의 고도화 측면을 측정변수로 포함하고 있다(김민곤, 2019). 본 연구에서는 경제성장 관점에서의 격차에 관심을 두고 있으므로 지역격차에 관한 논의를 경제적 차원으로 한정한다.

지금까지 지역 간 격차 연구들은 주로 내·외생적 성장이론에 근거해왔다(윤칠석·이성근, 1999; 이정구, 1996; Lucas, 1988; Domar, 1946). 그러나 사회가 복잡·다원해지고 행정구역을 넘어선 경제권·생활권의 형성이 나타남에 따라, 지역경제가 자립적으로 성장하기 보다는 주변지역과의 관계에 영향을 받는다고 보는 연구가 다수 등장하게 되었다(윤국빈·우명제. 2019; 김은래·이명훈, 2004; 하성규·김재익, 1992: van den Berg, 1987). 이들 연구들에서는 통근통행량으로 대표되는 인적·물적 자원의 이동이 직접적으로 경제성장에 정(+) 또는 부(-)의 측면에서 영향을 주거나 또는 지역별 내재된 내·외생적 경제성장 요인이 경제성장에 미치는 영향에 조절효과 또는 매개효과로 영향을 주게 된다고 보았다(윤국빈·우명제. 2019; 김민곤, 2019; 정다운·김흥순, 2010). 이때 지역 간 상호관계성에 따라 인프라가 충분한 대도시가 주변지역의 인구와 경제력을 흡수하는 빨대 효과(Strow effect), 경쟁 우위의 지역이 주변지역을 황폐화시키는 유파스나무 효과(Upas tree effect)[4] 등 역시 함께 거론되었다(김민곤·홍준현, 2012; Ono & Asano, 2005; Roper & Grimes,

4) 유파스나무는 자바지역에 서식하는 식물로 독성이 매우 강하여 주변 2, 3km 이내 식생을 죽이는 특성을 가지고 있으며, 경제성장 관점에서는 상대적으로 경제기반이 우월한 지역이 주변지역의 경제를 흡수하여 주변지역을 황폐화하는 현상을 두고 유파스나무 효과라 칭한다(Van Stel & Storey, 2004).

2005; Van Stel & Storey, 2004). 이러한 연구 결과들은 지역 간 격차를 유발시키는 현상을 모델링할 때 단순히 독립적 지역 특성만을 다루기보다는 지역 간 상호관계성과 내·외생적 경제성장 요인의 영향을 종합적으로 고려해야할 필요를 시사한다.

지역격차의 심화는 한국의 지역개발정책 발전사와 맞닿아있다. 박정희 정부 시점에 한국의 경제성장 정책은 허쉬만(Hirshman)의 거점개발이론을 차용하여 낙루효과(spillover effect)를 목적으로 하였다. 그 결과 급격한 산업화의 성공과 함께 고도의 국가 경제성장을 이룩하였으나, 낙루효과는 제한적이었으며 수도권과 부산·울산을 중심으로 한 동남권 지역으로 경제성장이 집중되는 지역 간 불균형 악화 현상으로 이어졌다(홍준현, 2005; 김상호, 1998). 이에 1995년 지방자치제도의 부활과 함께 국토 전반의 경쟁력 제고와 균형적 성장 필요성에 제기되었다. 이러한 기조는 문제의 심각성이 악화됨에 따라 지속 강화되었는데, 노무현, 이명박 정부를 거치면서는 중소 쇠퇴도시의 경제 활력 제고에 보다 관심을 두고 쇠퇴도시 및 쇠퇴가 진행 중인 지역을 대상으로 새로운 지역 경제 및 산업 활성화 정책들이 시행되게 되었다(이보영, 2011; 김상호·박시현, 2006; 서태성 외, 2005; 이석희, 2004).

〈표 25〉 비수도권 중소 쇠퇴도시 대상 경제성장정책의 변천과정

구분	김영삼 정부 (~1997)	김대중·노무현 정부 (1998~2007)	이명박·박근혜 정부 (2008~2016)	현재 (2017~)
정책 목표	수도권 집중억제	지역혁신체제구축 및 내생적 발전	지역혁신체제를 통한 자립적 발전	글로벌 혁신거점 신산업 생태계 플랫폼
정책 방안	산업 입지	지역 산업입지 및 클러스터 형성 (투자/인력/R&D 입지)	지역 특화산업 입지, 공간 광역화 (R&D 입지 및 양성)	신산업단지 입지, 혁신거점기능 강화 (R&D 기관 입지 확대)
주요 산업	지역기술혁신센터(TIC), 지역협력연구센터(RRC)	지역특화산업육성사업 (RIC, RIS, RRI)	광역연계 지역특화, 선도산업 선정	혁신산업단지, 산학융합지구 조성

출처: 산업통상자원부 백서(2013~2014, 2015~2016, 2017~2018) 참조

이러한 정책들은 자립적 경제성장을 통한 주변지역으로의 성장 파급을 목적으로 하며, 크게 ① 산업 클러스터 형성 사업과 ② 특화산업 육성 사업으로 구분된다(문동진·홍준현, 2015; 산업통상자원부·한국산업기술진흥원, 2013; 김찬준·정종석, 2005). 먼저 지역 내 산업클러스터 형성정책은 노동 생산성의 증가 및 혁신성의 증대로 경제성장을 이끌게 되며, 이를 위해 정부가 다양한 산업 및 연구·교육기관 등의 지역 내 입지를 지원하여 활성화하고자 하였다. 또한 지역 특화 산업을 통한 접근은 지역 내·외부에 비해 상대적 비교우위를 지니고 있는 산업을 성장시킴으로써

지역 경제규모 및 고용 증대를 도모하였다(한국산업기술진흥원, 2010). 노무현 정부 출범 이후 본격적으로 추진되었으며, 2007년 지역 연고산업 진흥, 2009년 지역 특화산업으로 이름이 변경되어 이어져 오고 있다(산업통상자원부·한국산업기술진흥원, 2013). 그러나 이러한 정책들은 쇠퇴도시에 오랜 기간 투입되어온 데 비해 지역의 자발적 성장과 파급효과 창출이라는 목적을 달성했는지에 대해서는 다차원적인 검증이 필요한 상태이다. 투입된 정책 내용을 요약하면 다음과 같다.

〈표 26〉 비수도권 중소 쇠퇴도시의 주요 경제성장정책 내용

도시명	지역 특화 및 산업 클러스터 정책 내용	도시명	지역 특화 및 산업 클러스터 정책 내용
공주시	밤융복합산업지구	상주시	스마트 농생명(농축산물 융복합 명품화)
경주시	자동차 산업(SW 융합 모빌리티) 산업단지	보령시	해양레저관광 산업 및 신재생에너지 산업단지
나주시	에너지 SW융합클러스터(에너지 산업 SW융합)	삼척시	소방방재산업, 액화수소 산업단지
논산시	스마트농업 복합단지 및 클러스터	익산시	스마트 농생명(말 관련 융복합 명품화)
밀양시	스포츠 관광사업: 웰니스포츠 마이스(MICE) 투어단지	김천시	혁신도시 종합발전계획(첨단교통 클러스터, 초소형 전기차, 드론산업, 스마트교통시티)
김제시	스마트 농생명: 특장차산업 혁신 클러스터 구축	영주시	바이오 힐링 산업단지
여수시	스마트그린 산업, 스마트 농생명(농축산물 융복합 명품화)	정읍시	4개 지역 특화산업(떡,차, 면, 술) 융복합 및 명품화
남원시	친환경·바이오 화장품 산업 클러스터	안동시	스마트 농생명(농축산물 융복합 명품화)
동해시	해양심층수 특화 산업단지	영천시	친환경 한방산업단지
문경시	향토산업육성(축산물융복합 명품화) 및 클러스터	태백시	광물자원 융복합 명품화 및 클러스터

출처: 산업통상자원부 백서(2013~2014, 2015~2016), 경상북도 백서(2013, 2015, 2016), 강원도 백서(2011, 2016), 전라북도 백서(2011, 2014, 2016)

2. Paul Krugman의 잠금현상(locking-in)과 경제성장

신경제지리학을 정리한 폴 크루그먼은 지역의 성장과 쇠퇴 현상을 '산업화된 중심부와 농업 중심 주변부'에서 나타나는 지리적 패턴을 통해 설명한다(윤국빈·우명제, 2019; Krugman, 1991). 중심부에는 높은 인구밀도와 같은 초기 조건으로 인해 인적·물적 자원이 중심부로 집중되면서 2·3차 산업 중심의 선제적인 산업화를 통해 규모의 경제를 이룬다. 또한 이것이 다시 선행요건이 되어 중심부가 저차산업 기반의 주변부 지역이 가진 자원을 지속 흡수하는 현상이 나타나며, 이로 인해 주변부는 농업 등 저차산업 중심의 구조를 지속하게 된다. 이를 통해 두 지역 간 경제

성장의 격차가 발생하는 현상을 '중심부·주변부 현상'이라 한다. 중심부·주변부 현상에서 지역 간 비교우위의 역전은 쉽게 나타나지 않으며 중심부의 비교우위성 유지되어 고착화되기 쉬운데, 이를 '잠금현상(locking-in)'이라 한다.

Krugman(1991) 등 일련 학자들의 신 경제지리학적(new economic geography)[5] 관점에서 살펴본 연구들은 중심부·주변부 현상을 고착화하는 근본적인 원인으로 '상대적으로 많은 도시 인구 수(relatively large non-rural population)'라는 초기조건이 중요하다고 역설한다. 즉, '도시와 주변지역 간 인구의 상대적 격차'에 따라 경제활동 주체들의 상대적 공간 밀집도 역시 결정되며, 이는 중심부 지역의 관점에서 내부 규모의 경제 실현을 통한 지속적인 발전으로 이어진다는 것이다(박삼옥, 2008, 2006).[6] 이러한 잠금현상은 산업구조의 변화에도 영향을 미치는데, 지역 내 고차산업의 집적을 통해 인프라 수준과 구매 편의성을 증대시키며 규모의 경제 및 거래비용 절감과 같은 다양한 외부효과를 가져오면서 삼위일체(trinity)[7]를 통한 중심부의 경제성장이 나타난다(최기홍 외, 2014; Marshall, 1890). 반대로 중심부에 인구와 산업을 유출당한 주변부는 인구·산업 측면에서 상대적으로 쇠퇴되거나 침체가 유지되는 경향이 있다.

한편 이러한 잠금현상이 영구적인 것은 아니다. 시간이 지나면서 중심부에서의 운송비용이 증가하거나 제조업 상품에 대한 지출이 적어지거나, 내부 규모의 경제가 약하게 작동하게 되면 중심부의 산업이 다시 주변부로 이동할 가능성이 존재한다(Krugman, 1991). 즉, 입지비용, 수송비, 시장 등 요건의 변화에 따라 고착화된 역학관계가 변동되면 잠금현상이 해체된 것으로 볼 수 있다. 이렇게 Krugman(1997) 등 일련의 신 경제지리학적 접근은 도시 내 중심부와 주변부 간 요소별 역학관계에 따라 발생하는 경로 의존적(path dependence) 행태와 잠금 효과(lock-in effect)로 인해 도시의 성장과 쇠퇴가 결정된다는 배경을 설명하고 있다(김용창 외, 2013; Garretsen & Martin, 2010; Ottaviano et al., 2002; Burger et al., 2009; Fujita & Thisse 2002; Krugman, 1979).

---

5) 폴 크루그먼의 연구를 선두로 한 일련의 연구 경향을 '지리경제학'이라 명명하고 독자적 영역을 구축하고자 하는 시도도 있으나, 보다 보편적으로 사용되는 '신경제지리학'으로 구분하였다(Krugman, 2017, 22-23)

6) 잠금현상이 지속될수록 중심부가 되는 지역의 경제성장이 활성화되며, 주변지역의 인적·물적 자원이 유입되면서 경제활동 총량이 증가한다. 또한 상주인구의 수요 증가와 함께 산업 및 고용의 초과 집적을 가져와 도시의 거주인구 대비 고용자의 수가 지나치게 증가하는 현상으로 이어진다(Aguilera, 2005; Anas & Kim, 1996; Simmons & Bourne, 1989; Fujita & Ogawa, 1982).

7) ① 국지적인 숙련노동력 전문화, ② 국지적인 공급업자 연계(매수자-공급업자 네트워크), ③ 국지적인 지식파급이 산업부문 내에서 구체적인 경쟁우위(이점)를 창출 및 지속시킨다고 보았다(Potter & Watts, 2011).

3. 산업 구조(산업 특화 및 다양성)의 조절효과

한국은 비수도권 쇠퇴를 겪고 있는 중소도시들에 대하여, 국토 균형발전정책이라는 큰 틀 하에 자립적 성장 및 주변지역으로의 파급효과 형성을 목적으로 한 산업 특화 및 다양성 정책을 투입하였다. 즉 산업 구조 측면에서 지역 내 특정 산업의 특화 및 성장을 추진하거나(산업 특화), 다양한 산업들 및 경제활동 주체 간 연관성 강화(산업 다양성)를 통한 산업 클러스터를 구축하여 새로운 성장 동력을 기대하는 방안들이다(김민곤, 2019; 오은주, 2013; 김찬준·정종석, 2005). 이러한 정책들은 도시 내 산업측면에서 동종(유사) 및 이종 산업 간 집적을 통한 규모의 경제를 형성함으로써 외부효과를 기대하는 방법으로, 이를 위해 쇠퇴도시로 이주하는 기업 및 민간기관에 대한 세제감면 및 각종 지원금 지원정책이 병행되었으며, 참여정부 이후 본격적으로 추진된 혁신·기업도시정책 및 선도 산업 선정 및 산업단지유치 정책들 역시 이를 위한 노력의 일환이었다(한국산업기술진흥원, 2013; 2010).

먼저 산업 특화는 '경제기반이론(Economic base theory)'에 근거한다. 지역 내 특정 산업이 지역 내부 수요뿐 아니라 외부 지역 수요까지 초과 흡수하여 성장하게 되는데, 이러한 성장을 통해 연관 산업의 성장을 견인할 뿐 아니라 지역 총 경제규모의 확대를 가져와 지역 전체의 경제성장을 기대하는 이른바 낙수효과(trickle-down effect)를 전제한 성장이론이다. 따라서 산업 특화는 지역 외부로 생산물 이동이 편리한 제조업을 중심으로 이루어진 경우가 많으며, 이를 살펴본 연구 또한 다수 존재한다(오세운·홍준현, 2013; 전상곤 외, 2012; 이번송, 2000). 아울러 동종 및 유사산업의 집적에 따른 효과들인 거래비용 절감, 산업 경쟁우위성 확보 등이 도시 및 지역의 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보았다.

물론 반드시 제조업만이 특화산업으로 선정되는 것은 아니며, 지식기반산업 및 서비스산업들의 집적을 통한 경제성장에 미치는 영향에 관한 연구들도 존재한다(송민석, 2017; 김성현, 2005; 임범종 외, 2004). 이들 연구에서는 지식기반산업들이 지역경제성장에 미치는 영향을 살펴보았는데, 그 결과로 첨단산업에 속하는 지식기반산업 및 3차 산업의 특화산업 형성이 지역경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났음을 확인하였다(Jofre-Monseny et al., 2014; Ellison & Glaeser, 1997; Ciccone & Hall, 1996). 국내를 대상으로 실시된 연구들도 있는데, 서울의 경우 지식기반산업 특화를 통해 성장하고 있으며(유인혜·김호연, 2014; 장석명, 2008; 임창호·김정섭, 2003), 서비스 산업에서도 FIRE[8]로 대표되는 생산자 서비스

8) FIRE산업은 금융(Finance), 보험(Insurance), 부동산(Real Estate)을 포함한 생산자 서비스

산업들이 서울을 중심으로 집적하여 지역경제성장에 정(+)의 방향으로 영향을 주고 있음을 파악하였다(박지형 외, 2017; 이창효, 2016).

다음으로 산업 다양성과 지역경제성장의 관계를 살펴본 연구를 보면, 1930년 미국 경제대공황 이후, 특정 산업이 특화된 지역이 산업 다양성을 갖춘 지역에 비해 더욱 많이 쇠퇴하는 현상이 나타나면서 논의가 활발해졌다(한지혜·남진, 2020). 즉, 지역 내 입지산업이 다양하면 외부 충격에 타격이 상대적으로 적어 안정적인 경제성장에 기여할 가능성이 높다. 또한 이종 산업 간 지식 이전효과(knowledge spillover)가 나타나면서 혁신 창출의 가능성이 높아지므로 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(김민곤, 2019).

특히 산업구조의 다양성이 확보되면 이종 산업 간 교류 가능성이 확대되어 지식의 전수효과(Knowledge Spill overs), 학습효과(learning by doing)를 촉진하며, 특정 산업 중심의 이익집단화를 방지하여 신규 산업의 입지를 보다 원활하게 하는 방식으로 도시 내 산업의 성장에 기여할 수 있다(Stiglitz, 2011; Porter, 1990; Romer, 1986; Jacobs, 1969; Arrow, 1962). 반대로 도시 내 산업 다양성이 형성 및 집적되지 않는다면 산업구조적 안정성의 상실로 인해 외부 충격이 발생할 시 핵심 산업의 붕괴 위험성이 커지며, 특히 제조업 및 FIRE산업 등 부가가치 생산이 높은 분야의 성장을 저해할 수 있다(조수희·정재호, 2010; 박병호 외, 2009). 이러한 핵심 산업의 붕괴는 결국 도시 내 산업구조를 연관 산업에 대한 파급효과가 낮은 단순 서비스업 중심으로 전환케 하는 원인이 되어 고용 안정성을 해치고 도시 내 경제성장의 정체 및 쇠퇴를 촉진할 가능성이 크다.

앞서 살펴본 바와 같이 산업 특화 및 다양성 효과가 지역경제성장 수준을 조절하는 데 관여할 수 있다는 증거들이 발견되고 있다. 그리고 이러한 산업 특화 및 다양성 효과는 Krugman(1997)이 언급한 경로의존성 및 고착효과가 나타나고 있을 때 경제성장의 수준에 관여할 수 있다. 실제 서울과 같은 세계적인 거대도시들은 주변 지역과의 교통 편의성이 우수하고 FIRE 산업을 중심으로 한 성장과 함께 금융, 연구기관, 대학 등 다양한 산업이 집적하게 되며, 이로 인해 추가적인 새로운 산업들의 입지가 나타난다. 이러한 다양한 분야의 인적자원의 집적은 전문성 있는 집단 간 네트워크 구축 및 활성화를 통한 지식확산 및 혁신을 불러와 경제성장에 기여한다. 그러나 이것이 지방 중소규모 지역 간 관계에서도 나타나는지는 실증적인 분석을 통해 검토가 필요하다.

산업을 말하며, 고부가가치창출 및 연관 산업에 대한 파급효과가 높아 산업 경제활동에 절대적인 영향을 미치는 특성을 갖고 있다.

4. 선행연구 및 가설설정

중심도시와 주변지역 간 관계와 지역 성장 및 쇠퇴 간 관련성을 검토한 연구들은 주로 지리적 요인과 경제적 측면을 결합한 변수를 사용해왔다(윤국빈·우명제, 2019; 손정렬, 2013). Meijers & Burger(2015)가 언급한 도시 네트워크 경제(city network economy)로 중심도시와 주변지역 간 성장에 관한 국내 연구를 살펴보면, 김상호(2008) 및 이현훈 외(2012)의 연구들에서도 도시성장과 관련하여 주변지역의 발전정도가 도시성장에 영향을 미칠 수 있음을 확인하였다. 그러나 광역시와 인접성만을 고려하여 실질적 통행량을 제한적으로 반영한 연구로 대도시와 상호작용에 따른 성장효과는 제한적으로 보았다(이현훈 외, 2012; 김상호, 2008). 윤국빈·우명제(2019)의 경우, 대도시(중심부)와 교외지역(주변부) 간 상호작용(교통이용률)이 클수록 교외지역의 인구 및 고용 쇠퇴(빨대효과)가 나타날 수 있음을 확인하였다. 이와 유사하게 김민곤·홍준현(2012)은 서울로의 통근 통행량이 큰 인근 지역을 검토한 결과, 경제적 의존(통근 의존)이 커질수록 지역 간 경제성장 격차 역시 증가하는 빨대효과 및 유파스나무 효과가 나타남을 확인하였다.

이러한 연구들은 지역경제성장의 매커니즘을 지역 내생적 요인 외에도 주변지역 간 상호작용에 따른 관점에서 파악하였다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 그러나 주로 전국 대비 해당 도시의 경제규모를 단순 비교하거나 도시 간 거리로 나눈 값을 활용하는데 그쳐, 본 연구와 같이 중심부·주변부 현상의 고착화에 의한 경로성이 경제성장 격차에 미치는 영향을 실증적으로 검토하는 데는 한계가 있다. 또한 수도권과 대도시 등 비교적 성장하는 지역만을 다루어왔으며(윤국빈·우명제, 2019), 현재는 쇠퇴하고 있으나 과거 대도시와 소도시를 잇는 중소도시에는 이를 적용한 연구가 존재하지 않아 연구 공백으로 남아있다.

아울러 Krugman(1991)의 매커니즘을 활용한 연구들은 과거 단순히 집적경제를 통한 경제 활성화를 검증한 데에서 나아가 '도시와 주변지역 간 경로성'에 따른 집적경제의 효과와 도시 내 산업별 차이를 확인하였다는 점에서 의미가 있다(손정렬, 2013; Rosenthal & Strange, 2003; Guimaraes et al., 2000; Head et al, 1995, 1999; Florida, 1994). 특히 지식기반산업 및 유관 산업에 따른 경제성장과 중심부·주변부 간 경로성이 어떠한 관계를 갖는지를 추정할 수 있는 단서를 제공하였다는 데 의의가 있다(박성호 외, 2012).

그러나 기존 연구들은 경로성과 특정산업, 도시 성장 간 관계에 대한 인과성을 검증하기 보다는 경향성을 살펴보는데 그친 경우가 많다(사호석, 2020; 박지형 외,

2017). 또한 특정 산업의 성장이 지역경제성장에 도움이 된다는 결론은 특정산업에 대한 정책개발 및 평가에서는 유용하나, 산업구조 전반을 고려한 이론적·정책적 시사점을 도출하는 데는 한계가 분명하다. 이를 극복하기 위해서는 기존 정책들에 내재된 이론적 개념들을 포함한 실증 검토가 필요로 되며, 특히 산업 특화 및 다양성과 같이 공간 집적의 강화 속에 산업 구조가 도시의 성장에 미치는 영향을 고려해야한다(Borgatti, 2005; Beckman, 2000; Battern, 1995; Christaller, 1933). 일부 연구들에서 산업 특화 및 다양성의 효과를 입증한 바 있으나(김민곤, 2019; 문동진, 2018; 정진원 외, 2018; 최종일·강기천, 2016), 이 역시도 특정 사례에 한정되며 시계열적 실증연구는 부족한 상황이다(Casello & Smith, 2006; Hitomi et al., 2000).

이상의 논의를 종합할 때, 중심부·주변부 가설이라는 개념적 준거틀에서 산업 특화 및 다양성이라는 산업 구조적 측면을 종합하는 모델을 설정하는 것은 기존의 이론적인 연구 공백을 채움과 동시에 정책적 시사점을 도출하는 데 효과적이다. 아울러 이를 비수도권 중소도시를 중심으로 검토하는 것은 두 가지 의미가 있다. 먼저 비수도권 중소도시 전반이 침체된 가운데, 수많은 재원을 투입하였음에도 균형발전의 성과는 요원한 실정이다. 따라서 쇠퇴를 경험하고 있는 중소도시들을 대상으로 경제성장을 가져오는 요인을 탐색하는데 있어 도시와 주변지역 간 경로성, 산업 특화 및 다양성이 경제성장에 미치는 영향을 보다 확장된 구조적 관점에서 종합적으로 바라볼 필요가 있다. 또 하나는, 현재의 비수도권 중소규모 쇠퇴도시 대부분이 오랫동안 광역도시와 소도시를 잇는 중추적 역할을 담당했다는 점이다. 이는 중소 쇠퇴도시와 주변 소지역 간 관계 검토를 통해 균형발전정책에서 시사점을 줄 수 있음을 의미한다. 이를 종합한 연구 가설은 다음과 같다.

H1. 중소 쇠퇴도시를 중심으로 한 중심부·주변부 현상의 고착화는 중심부·주변부 간 양적·질적 경제성장 격차에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

H1-1. 중소 쇠퇴도시를 중심으로 한 중심부·주변부 현상의 고착화는 중심부·주변부 간 양적 경제성장 격차에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

H1-2. 중소 쇠퇴도시를 중심으로 한 중심부·주변부 현상의 고착화는 중심부·주변부 간 질적 경제성장 격차에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

H2. 산업 구조적 격차는 '중소 쇠퇴도시를 중심으로 한 중심부·주변부 현상의 고착화가 중심부·주변부 간 경제성장 격차에 미치는 정(+)의 영향'을 강화할 것이다.

H2-1. 산업 특화도 격차는 '중소 쇠퇴도시를 중심으로 한 중심부·주변부 현상의

고착화가 중심부·주변부 간 경제성장 격차에 미치는 정(+)의 영향'을 강화할 것이다.

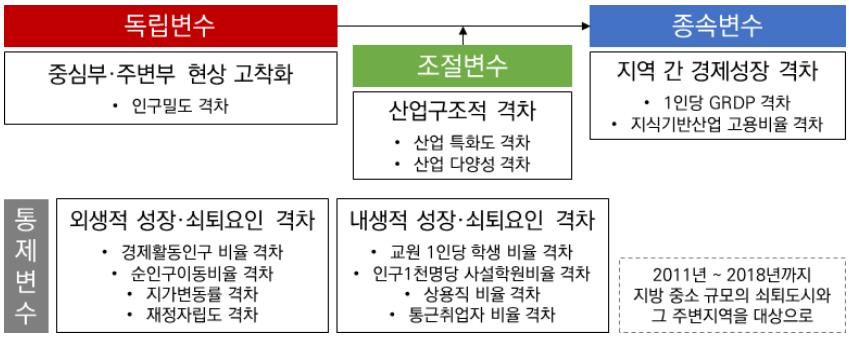
H2-2. 산업 다양성 격차는 '중소 쇠퇴도시를 중심으로 한 중심부·주변부 현상의 고착화가 중심부·주변부 간 경제성장 격차에 미치는 정(+)의 영향'을 강화할 것이다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구모형

본 연구의 목적은 중심부·주변부 현상의 고착화가 지역 간 경제성장 격차에 미치는 영향을 검토하고, 특히 산업 특화 및 다양성 격차가 가지는 조절효과를 확인하는데 있다. 독립변수인 중심부·주변부 현상의 고착화는 Krugman(1991)의 관점을 차용하여 '인구밀도 격차'로, 종속변수 측정은 '1인당 지역총생산(GRDP) 격차'와 '지식기반산업 고용비율 격차'로 구분한다. 또한 통제변수로는 '내·외생적 성장·쇠퇴요인 격차'로, 조절변수는 '산업 특화 및 다양성 격차'로 채택한다. 이를 종합한 연구모형은 다음 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 연구모형



2. 연구범위 및 방법

본 연구의 시간적 범위는 2011년부터 2018년까지로 정책 환경의 변화와 자료 취득 가능성을 고려한 것이다. 2007년부터 우리 정부는 비수도권 내 중소도시들을 대

상으로 자립형 경제성장정책들을 본격적으로 추진하였다. 이는 주로 지역 특화산업(선도산업)의 설정 및 유치와 산업 클러스터 형성(경제성장역량 강화)을 포함하고 있어, 그 이전의 정책기조와 추진주체 및 성격에 있어 구분되는 특성이 있다. 아울러 이들 정책들이 대부분 2011년 또는 2013년까지 완료되었다. 따라서 분석의 일관성을 위해 연구범위 설정 및 데이터를 활용하였다(김희철·홍성조, 2015; 류수열 외, 2013; 오은주, 2013).

공간적 범위는 비수도권 지방에서 행정구역 상 광역시 이하 중소 규모의 쇠퇴도시에 해당하는 20개 기초지방자치단체를 선정하였다. 이때 쇠퇴도시는 본 연구의 정의와 같이 '인구·산업의 정체 및 감소로 인해 활력을 잃어가는 현상이 나타나는' 지역을 대상으로 선정되어야 한다.[9] 이에 본 연구에서는 쇠퇴현상을 직접 반영하는 인구 및 산업의 감소가 장기간 지속적으로 나타나는지 여부를 기준으로 선정하고자 하였다(이삼수 외, 2018). 인구 및 산업 감소를 규정하는 기준을 단순 감소 추세로 살펴본 연구도 있지만(Wang & Immergluck, 2019; Comen et al., 2017; Hospers, 2014; 이희연·한수경, 2014; Pallagst, 2009), 평균 등 특정 기준[10]을 설정하여 감소기간을 살펴보기도 한다(Wang & Immergluck, 2018; Stryjakiewicz, 2013; Wiechmann & Wolf, 2013; Pallagst, 2009; Oswalt & Rieniets, 2006). 쇠퇴도시에 대한 수량적 기준을 제시한 주요 연구들을 요약하면 〈표 3〉과 같다.

하지만 이러한 기준들은 해외 연구결과를 반영한 것이기 때문에, 우리나라와 같이 행정구역과 생활권 간 괴리가 큰 지역적 특성을 충분히 고려하지 못한다는 지적도 존재한다. 이에 국내 쇠퇴도시 및 쇠퇴관련 기준에 대한 대표적인 연구로 구형수 외(2016) 및 국토부(2019)를 참조하여, 지방자치제도의 본격적 실시 이후인 1995년부터 장기적 관점(25년)에서 인구 변화율 -0.15%, 산업 변화율 0.15% 이하[11]인 지역들을 선정하였다(임석회, 2018; 구형수 외, 2016; 이희연·한수경, 2014; 원광희 외, 2010)(〈표 4〉 참조).

---

9) 정의를 가장 잘 반영하는 방법은 지속적인 인구 및 산업 감소에 의해 유휴·방치된 부동산 변화 양상을 살펴보는 것이다. 그러나 구형수 외(2016)를 비롯한 일련의 연구에 따르면 우리나라의 비수도권 중소도시들의 경우 거의 모든 도시들에서 유휴·방치된 부동산이 증가하고 있으므로, 이를 기준으로 선정하는 것은 큰 의미가 없다.

10) 이 기준은 크게 5년 이상, 10년 이상, 20년 이상 등으로 구분된다(Wang & Immergluck, 2019; 임석회, 2018; Comen te al., 2017; 구형수 외, 2016; 이희연·한수경, 2014; Stryjakiewicz, 2013; 원광희 외, 2010; Pallagst, 2009; Schilling & Logan, 2008; Oswalt & Rieniets, 2006).

11) 인구와 산업 지표를 종합 고려한 이유는 인구와 산업이 전통적으로 비례 관계를 갖고 있으며 지역 간 연결성이 증대된 상황에서 가장 민감하게 반응하는 지표이기 때문이다(Hollstein, 2014).

〈표 27〉 쇠퇴도시 선정에 관한 선행연구

지표	연구자(연도)	쇠퇴도시 선정기준
인구	Hospers(2014)	단기간·계절적·일상적인 축소를 제외한 구조적인 관점에서의 인구감소
	Stryjakiewicz(2013)	최소 5년 간 연평균 0.15% 이상의 인구감소
	Oswalt & Rieniets(2006)	50년 간 10% 이상, 연평균 1% 이상 인구감소(단, 인구 10만 명 이상)
	Schilling & Logan(2008)	40년 간 총 25% 이상의 인구 감소
	Wiechmann & Wolff(2013) 구형수 외(2016)	20년 간 연평균 인구변화율이 -0.15% 미만이면 '축소', -0.15%~0.15%이면 '안정', 0.15% 이상이면 '성장'
산업	국토부(2019)	최근 5년간 3년 이상 연속으로 사업체 수 가 감소한 지역 총사업체수가 가장 많았던 시기 대비 5%이상 감소한 지역
	Todtling & Trippl(2004)	지역 내 고용자 수가 지속 감소한 지역(연 평균 범위 내)
	Reckien & Martinex -Fernandez(2011)	최대 50년간 평균 범위 이내 고용자 수가 지속 감소한 지역(연 평균 2,2%)
	Hollstein(2014)	사업체 및 고용자수의 감소로 인한 공실이 나타난 지역

〈표 28〉 연구대상

중심부	주변부	중심부	주변부
공주시	세종시, 대전시 유성구, 계룡시, 논산시, 부여군, 청양군, 예산군, 천안시, 아산시	상주시	보은군, 옥천군, 영동군, 김천시, 구미시, 의성군, 예천군, 문경시
경주시	영천시, 청도군, 포항시, 울산시 북구	보령시	청양군, 부여군, 서천군, 홍성군
나주시	함평군, 광주시 광산구, 무안군, 영암군, 화순군	삼척시	동해시, 정선군, 태백시, 봉화군, 울진군
논산시	부여시, 익산시, 계룡시, 금산군, 완주군, 공주시, 대전시 서구	익산시	부여군, 논산시, 완주군, 김제시, 군산시, 서천군, 전주시
밀양시	창녕군, 창원시, 청도군, 김해시, 양산시, 울산시 울주군	김천시	영동군, 무주군, 거창군, 성주군, 칠곡군, 구미시, 상주시
김제시	부안군, 군산시, 정읍시, 전주시, 익산시, 완주군	영주시	단양군, 예천군, 봉화군, 안동시, 영월군
여수시	광양시, 순천시	정읍시	부안군, 김제시, 완주군, 전주시, 임실군, 순창군, 장성군, 고창군
남원시	장수군, 함양군, 하동군, 구례군, 곡성군, 순창군	안동시	예천군, 영주시, 봉화군, 영양군, 청송군, 의성군
동해시	강릉시, 정선군, 삼척시	영천시	군위군, 경산시, 경주시, 포항시, 청송군
문경시	괴산군, 충주시, 제천시, 단양군, 예천군, 상주시	태백시	정선군, 삼척시, 영월군, 봉화군

주: 나주, 김천은 혁신도시 지정으로 2010년 이후 인구가 증가하였지만, 그 전 시기의 인구감소 경향을 고려하여 선형추세추계를 보정하여 포함함

통계프로그램은 STATA를 사용하였으며, 모형 적합성을 검토하기 위해 Hausman 검증을 선행한 결과 고정효과모형(Fixed effects model)과 확률효과모형(Random Effect Model) 중 고정효과모형이 적합함을 확인하였다. 한편 본 연구는 종속변수로 전년도 1인당 지역총생산 및 지식기반산업 고용비율을 사용하는데, 이러한 변수들은 고정효과모형을 활용하여 시간에 따라 변하지 않는 고유한 특성을 제거하더라도 정책 시차(Time lag)와 변수 간의 내생성(Endogeneity) 문제가 발생할 수 있다. 따라서 종속변수에 대한 시차변수를 설명변수로 포함하여 관측 불가한 영향 요인을 통제하고 변수 간 내생성을 고려하는 동태적 패널모형(Dynamic panel model)을 활용하였다(전미선, 2020; Arellano & Bond, 1991).

이때 시차변수를 도구변수(Instrumental variable)로 사용하는 일반화된 적률법(Generalized method of moments, GMM)은 고정효과모형을 통해서도 나타날 수 있는 내생성 문제를 해결할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 일반화된 적률법의 회귀식은 〈수식 1〉과 같다. 본 연구는 시스템 GMM 모형의 활용 적절성을 담보하기 위해서 과대식별 제약조건(Overidentifying restrictions)에 대한 Sargan 검정을 실시하였으며, 회귀 잔차에 대한 계열상관(Serial Correlation) 여부 확인을 위해서 Arellano & Bond 검정[12] 역시 병행하였다(최은호·홍준현, 2020; 한치록, 2015). 이를 통해 고정효과 모형과 더불어 시스템 GMM 모형을 이용한 분석결과를 같이 제시하여 내생성의 문제를 보완하고자 하였다.

〈수식 28〉 일반화된 적률법 회귀식

$$Y_{i,t} = a_{i,t-1} + \beta X_{i,t} + \epsilon_{i,t} \quad \cdots\cdots (1)$$

(i=1,2,...N), (t=2,3,....T)

$$\epsilon_{i,t} = \mu_i + \upsilon_{i,t} \quad \cdots\cdots (2)$$

$$E(\mu_i) = E(\upsilon_{i,t}) = E(\mu_i \upsilon_{i,t}) \quad \cdots\cdots (3)$$

$Y_{i,t}$ = 종속변수

$\epsilon_{i,t}$ = 오차항

$\upsilon_{i,t}$ = 관찰 불가한 외부 충격에 의한 교란항

$X_{i,t}$ = 독립변수

μ_i = 지역별 고정효과

아울러 Baron & Kenny(1986)가 소개한 조절효과 검정모형을 활용한다. 조절효과 검정은 위계적 회귀방법을 사용한 조절변수의 단계적 투입을 통해 독립변수와

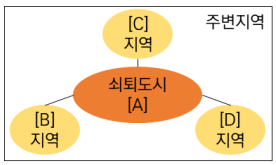
12) 모든 모델이 AR(1) test의 귀무가설을 기각하지만, AR(2) test의 귀무가설을 기각하지 못함을 확인한다.

종속변수 간 사이에서 변수의 조절효과를 파악하는 방법이다. 결정계수(R^2)의 변화량을 통해 ① 조절변수가 직접 종속변수에 미치는 영향과 ② 조절변수가 독립변수와 종속변수 간 관계(상호작용항)에 미치는 영향을 검증한다. 각 항 계수의 부호에 따라 독립변수와 종속변수 간 관계를 ① 강화, ② 완충, ③ 대립시키는 조절효과를 미치는 것으로 판단한다(김민곤, 2019).

3. 변수 설정

본 연구는 쇠퇴도시를 중심으로 한 중심부·주변부 현상의 고착화와 경제성장 격차 간 관계에서 산업 특화 및 다양성 격차의 조절효과를 검토한다. 격차는 일반적으로 변이계수나 지니계수를 활용하여 측정하나, 본 연구는 크루그먼의 중심부·주변부 가설에 따라 쇠퇴도시와 주변지역 간 상대적 격차를 주요 관심으로 하고 있어 모든 변수에 대해 상댓값을 활용하여 측정하였다. 쇠퇴도시[A]에 대한 주변지역을 [B]라고 정의할 경우, [A]와 [B] 간의 관계성에 따른 상대적 격차의 측정방법은 다음과 같다(〈수식 2〉 참조). 격차 값은 쇠퇴도시(중심부)와 개별 주변지역(주변부)의 변수 간 1:1 매칭 값들로 구성된다. 연구에 사용된 모든 변수들은 1인당(per) 기준으로 단위를 통일하고, 전체 값에 대비하여 나타나는 해당변수 값의 비율로 측정하였다. 이러한 격차값의 해석은 쇠퇴도시에 관한 선행연구와 현황을 고려하여 반영되어야 하며, 분자에 쇠퇴도시 값을 두고 있으므로 증가 시 쇠퇴도시가 상대적으로 더 경제적 성장 경향이 큰 것으로 설명될 수 있다.

〈수식 29〉 지역 간 격차 변수 개념



A와 B의 상대적 격차
A와 C의 상대적 격차
A와 D의 상대적 격차
…

$$\text{지역 간 상대적 격차} = \frac{A_t}{B_t}$$

A_t : t년도의 쇠퇴도시(A)의 지표
B_t : t년도의 쇠퇴도시 주변지역(B)의 지표

1) 종속변수

본 연구의 종속변수인 도시의 경제성장 격차는 이론적 배경에서 살펴본 바와 같이 도시 내 경제측면의 양적·질적 변화를 포함한다. 따라서 경제성장을 강하게 반

영하는 지표가 필요한데, 국외 연구들에서는 소득만큼 소비가 이루어진다는 전통적인 입장을 고려하여 지역 거주민의 소득과 관련된 지표들을 주로 사용하였다. 그러나 아직 국내의 경우 기초지자체(시군구) 수준에서는 해당 지표를 구할 수 없으며, 단일 지표로서 도시의 경제성장을 측정하는 것은 지역민들이 갖는 여러 경제현상을 모두 반영할 수 없다는 한계를 갖는다. 따라서 본 연구에서는 지역총생산(GRDP) 및 지식기반산업 비중 등 대체지표들을 통해 측정한 연구들을 참고하였다(참조: 김민곤, 2019: 98; 문동진 외, 2014: 51).

먼저 양적 경제성장 측면을 나타내는 '지역 총생산'은 일정기간 동안 해당 지역 내 입지한 생산주체들에 의해 생산된 생산물의 부가가치 총합을 의미하며, 여기서 생산물은 유형적 생산물(제조품 및 1차 생산물 포함)뿐 아니라 무형적 생산물(서비스업)을 포함되는데, 기본적으로 지역 내 고용의 증가(경제활동 증가)는 소득의 창출을 가져와 소비의 증가로 이어진다. 이렇듯 지역 총생산은 지역의 경제규모·생산수준·산업구조의 포괄적 계산을 통해 나타난 종합경제상황을 나타내는 지표로서 도시 및 지역의 경제 규모와 경향성을 갖기에 실제로 도시 및 지역의 경제규모를 파악하는데 사용되어왔다(문동진 외, 2014). 이에 종속변수로 1인당 지역총생산을 채택하며, 측정된 지역 내 총생산을 지역 내 총 거주민으로 나눈 1인당 값으로 변환 및 이를 전년 대비 값과 비교하여 증가율로 환산하였다.

〈수식 30〉 기초지자체별 GRDP 추정식

$$\sum_{k=1}^{n}\left(\frac{\text{시도산업}_k\text{총부가가치}}{\text{시도산업}_k\text{종사자수}}\times\text{기초지자체별산업}_k\text{종사자수}\right)\times\left(1+\frac{\text{시도순생산물세}}{\text{시도총부가가치}}\right)$$

다음으로 질적 경제성장 측면을 나타내는 '지식기반산업의 고용비율'은 지식의 집약도가 높은 산업의 규모를 의미한다(산업집적법 제2조제8항). 지식기반산업은 소비자서비스업(단순서비스업)과 달리 인구 규모에 비례하여 성장하지 않는다는 특성을 갖는다. 또한 그 성장에 있어 지역이 갖는 고유 자원(내·외생적 경제성장 요인) 및 특성(외부 지역과 경로의존성 및 지역 산업의 비교 우위성)과 관련이 높고, 고도의 부가가치 창출 효과 및 고용유발 효과를 갖고 있어 연관 산업 및 경제성장에 미치는 파급효과가 크다(최은진·김의준, 2015; 최혁준 외, 2013; 김희철·안건혁, 2012; 김영수, 2003; 권영섭·김동주, 2002; 김성종, 2001; 최영출, 1994). 이에 지역 내 지식기반산업의 비중이 질적 경제성장 수준을 식별하는데 사용된다.

일반적으로 지식기반산업은 '지식기반 제조업과 지식기반 서비스업으로 구분하

며, 각기 R&D 활동을 포함한 기술을 창출하거나 정보 및 지식의 확산, 창출, 활용이 핵심적 역할을 하는 산업'으로 정의하고 있다(문동진, 2019; 김헌민·박윤경, 2015; 한국은행, 2015; 산업자원부, 2007; 김영수, 2003). 본 연구에서는 한국표준산업분류의 중분류 및 세세분류를 활용한 김영수(2003) 및 김헌민·박윤경(2015), 문동진(2019)을 함께 참조하여, 전국사업체조사에서 해당 항목[13]을 추출하였다.

2) 독립변수 및 통제변수

독립변수인 중심부·주변부 현상의 고착화는 '잠금현상을 지속시키는 조건으로서 주변부에 대한 중심부의 비교우위 수준'을 뜻한다. 이는 비교우위 상태 자체가 다시 선행요건이 되어 저차산업 중심인 주변부의 인적·물적 자원을 흡수하는 기제로 작동하기 때문이다. 이러한 맥락에서 폴 크루그먼이 말한 조건인 '상대적으로 많은 인구 수(relatively large non-rural population)'를 고려할 필요가 있으며, 따라서 중심부인 쇠퇴도시와 주변부인 주변도시 간 인적·물적 자원 밀집도의 상대적 격차를 대표할 수 있는 지표로 구성해야 한다. 또한 고착화라는 개념이 중심부와 주변부 지역 간 관계성을 전제하고 있기 때문에 두 지역의 측정값을 비율화한 상댓값이 활용되어야 하며, 지표의 증감에 따라 중심부·주변부 현상의 고착화 강도가 포착될 수 있어야 한다. 이에 적합한 지표로서 '인구밀도 격차'를 채택한다.

인구밀도는 도시의 거주인구를 행정구역 면적으로 나눈 값으로, 공간적 측면의 인적 집적을 의미한다. 이때 인적 집적은 일반적으로 산업의 집적을 동반하므로 중심부와 주변부 간 인적·물적 자원 격차의 현황을 포괄적으로 반영할 수 있다. 중심부인 쇠퇴도시[A]의 거주인구 밀도를 주변부인 주변지역[B]의 거주인구 밀도로 나눈 지역 간 인구밀도 격차[A/B]가 증가한다는 의미는 분자인 쇠퇴도시(중심부)의 자

13) 지식기반산업에 해당하는 산업들은 컴퓨터, 반도체, 첨단전자부품, 통신기기, 생물, 정밀화학(신소재 포함), 메카트로닉스, 정밀기기, 첨단운송장비(항공기 포함), 정보통신서비스, 소프트웨어, 전자상거래, 사업서비스, 연구개발 및 엔지니어링, 광고, 디자인, 신문·방송, 문화사업 등이 해당하며, 표준산업 분류상 다음과 같이 규정된다.

제조업(C): 20 화학산업, 21 의약산업, 22 플라스틱 산업, 23 비금속광물제품제조업, 25 금속가공제품 제조업, 26 전자산업, 27 의료/정밀기기.광학기계제조업, 28 전자기기제조업, 29 기타기계 및 장비제조업, 30 자동차 산업, 31 기타 운송장비 제조업 / 통신업(J) : 64 통신업 / 금융· 보험업(K): 65 금융업, 66 보험 및 연금업, 67 금융·보험관련 서비스업 / 사업 서비스업(M): 72 정보처리·컴퓨터 운영 관련업, 73 연구 및 개발업, 74 전문·과학·기술서비스업, 75 사업지원서비스업 / 교육 서비스업(O): 80 교육서비스업, 보건·사회복지사업(P), 85 보건업, 86 사회복지사업 / 오락·문화·운동관련 서비스업(Q): 87 영화·방송·공연 산업, 88 기타 오락 등 관련 산업

원 및 산업 흡수 정도가 그 주변지역(주변부)에 비해 더 커지고 있음을 뜻한다. 이는 곧 중심부·주변부 현상에서 말하는 중심부 쏠림 현상이 고착화되고 있다는 의미와 같으며, 중심부 인구밀도가 주변부보다 클수록 비교우위 관계가 더욱 고착화되는 내재적 성질을 반영한다. 인구밀도 격차 지표가 중심부·주변부 현상의 전체를 대표할 수는 없지만, 크루그먼이 주장한 인구 조건에 따른 경로성과 두 도시 간 상대적 관계성을 동시에 반영할 수 있어 합리적이고 타당한 지표라 판단된다.

아울러 본 연구의 통제변수는 내·외생적 경제성장이론에 기반하여 선정하며, 먼저 자본·생산가능인구와 같은 외생적 변수와 내성적 성장이론에 근거한 노동의 질과 관련된 내생적 변수를 중심으로 채택한다. 먼저 외생적 변수의 경우 자본 및 노동력의 충분한 공급, 지역의 개발 정도, 공공의 지출 등을 고려하여 '경제활동인구비율', '순 인구이동율', '지가변동율', '재정자립도' 등을 채택한다(김민곤 외, 2020; 문동진, 2019; 이정록, 2016; 하봉찬, 2016; 이재민·김희호, 2015; 이현훈 외, 2012; 원유호 외, 2011; 강윤호, 2008; 안국신, 2008; 김영수, 2003; 손재영, 1991; Peterson, 1981). 또한 내생적 변수의 경우 인적자본에 의한 혁신과 기술진보, 인적자원의 혁신환경 조성 등 생산성 증가 관점에서 '교원 1인당 학생 비율', '인구 1000명당 사설학원 수', '상용직 비율', '지역 내 통근취업자 비율' 등을 채택한다(최은호·홍준현, 2020; 문동진, 2019; 강종원, 2004; 심재희, 2003; 김명수, 1998).

3) 조절변수

도시의 산업구조 중 특화는 특정 산업이 해당 지역 내에서 차지하는 비중과 전국에서 차지하는 비중을 비교하여 특정산업이 상대적으로 특화된 정도를 가늠하는 지표이다. 산업 특화도를 측정함에 있어 기존 연구들은 Isserman(1977)이 개발한 입지계수(LQ, Location Quotient)를 많이 활용하고 있으며, 이는 경제기반모형(Economic Base Model) 및 투입산출모형(Input-Output Model)등을 통해 산업분석에 함께 활용되고 있다.

그러나 입지계수 분석은 ① 지역 크기의 민감성, ② 공간적 집적을 반영하지 못한다는 한계점이 있으며, 이를 극복하기 위해 선행연구들에서는 LQ를 기반으로 추가적으로 인구보정을 비롯한 다양한 기법을 결합하여 지역 산업 특화를 측정하고 있다(Department of Trade & Industry, 2001; Braunerhjelm & Carlesson, 1999). 국내 연구들에서도 이를 반영하여 입지계수 분석을 활용하는데, 산업의 전국 평균 대비 상대적 특화 수준을 LQ 1 이라는 숫자를 통해 명확하게 알 수 있으며, 일정량

이상의 고용을 차지하는 산업을 대상으로 선정하기에 앞서 언급한 ①, ②에 대한 한계성은 통제변수를 통해 보완이 가능하다고 판단하였기 때문이다(이상윤, 2011; 황창서, 2006). 이에 본 연구에서도 영국 상무성(Department of Trade & Industry, 2001)의 기준을 적용하여 LQ 1.25 이상, 지역 노동력의 0.2% 이상을 고용한 산업들을 대상으로 지역 산업 특화를 계산하였다.

〈수식 31〉 산업 특화도 산술식

$$\frac{\text{입지계수}(LQ)\,1.25\text{이상의 값을 나타낸 산업들의 고용량}}{\text{지역내 분포한 산업들의 총고용량}}$$

도시 산업의 다양성은 도시 내 형성된 산업들이 얼마나 다양하게 형성되어 있는가를 의미하지만, 이는 다소 추상적인 개념으로 다양성을 어떻게 정의하느냐에 따라 달라진다. 일반적으로 표준산업 분류코드[14]를 활용하여 특정 기준을 중심으로 산업들이 얼마나 다양하게 형성되어 있는가를 살펴본다. 산업 다양성 연구에는 고전적으로 국가경제평균접근법(National Average Approach)을 이용해왔는데(Borts, 1960; Florence, 1948), 이 경우 산업 다양성의 측정이 작위적이거나 전국 단위 비교가 어렵다는 지적을 받아왔다. 이를 극복하고자 허핀달 지수(HHI)를 이용하기 시작했는데, 허핀달 지수는 특정 시점 t와 지역 i에서 각 산업인 s의 비중을 모두 합산하여 산업 다양성을 측정한다. 이 때 산출 값은 지역 내 근로자들이 특정 산업에 집중적으로 고용될수록 '1'에 가깝고 다양한 산업에 분산 고용될수록 '0'에 가깝게 나타난다. 본 연구에서는 분석의 편의성을 위해 '1'에서 도시별 HHI 값을 차감하였다(김민곤, 2019; Simon, 1988; Simon & Nardinelli, 1992).

또한 기초지자체별 산업 다양성 측정을 위해 표준사업 분류코드 8차·9차의 개정안에 대한 통합 산업코드안을 생성하였다. 현재 광역지자체의 경우 중분류 이하인 소분류 및 세분류 등으로 분류하여 산업 다양성을 측정할 수 있지만, 기초지자체의 최소 분류는 중분류까지로 그 이하의 자료는 구분하여 수합하지 않는다. 따라서 산업 중분류를 기준으로 하여 2013년~2019년까지의 기초지자체의 산업 다양성을 산출하였다(참조: 김민곤, 2019; 문동진 외, 2014)[15].

---

14) 표준산업분류코드(KSIC-9)는 산업 특성에 따라 대분류(21개), 중분류(77개), 소분류(232개), 세분류(495개), 세세분류(1196개)의 5단계 분류체계로 구성된다(국가통계포털 참조. https://kssc.kostat.go.kr:8443/ksscNew_web/index.jsp).

15) 단, 담배제조업(C12)은 산업 입지가 비자율적이고 국가에 의해 제한되므로 제외하였다.

〈수식 32〉 산업 다양성 산술식

$$1-H_{rt}=1-\sum_{i=1}^{i}\left(\frac{E_{irt}}{E_{rt}}\right)^2$$

E_{irt} = 특정시점(t) 해당지역(r)에 입지한 특정산업(i)산업의 총 종사자 수
E_{rt} = 특정시점(t) 해당지역(r)의 총 종사자 수

지금까지 논의를 종합하여 표로 정리하면 〈표 6〉과 같다.

〈표 30〉 변수의 조작적 정의

구분	변수명		측정변수	산출식	출처
종속변수	경제성장	양적	1인당 지역총생산	$\frac{\text{지역 총 생산}}{\text{지역 총 인구}}$	국가통계포털(KOSIS)
		질적	지식기반산업 비율	$\sum_{k=1}^{n}\left(\frac{\text{해당년도 지식기반산업 종사자 수}}{\text{해당년도 총 종사자 수}}\times 100\right)$	
독립변수	중심부·주변부 현상 고착화		인구밀도	$\sum_{k=1}^{n}\left(\frac{\text{해당지역 상주인구 수}}{\text{해당지역 행정면적}}\times 100\right)$	
조절변수	산업 구조		산업 특화	$\frac{\text{입지계수(LG) 1.25 이상 값을 나타낸 산업들의 고용량}}{\text{지역 내 분포한 산업들의 총 고용량}}$	
			산업 다양성	$1-H_{rt}=1-\sum_{i=1}^{i}\left(\frac{E_{irt}}{E_{rt}}\right)^2$	
통제변수	외생적 성장·쇠퇴 요인		경제활동인구 비율	$\sum_{k=1}^{n}\left(\frac{\text{해당년도 기초지자체 총 경제활동인구 수}}{\text{해당년도 기초지자체 총 상주인구 수}}\times 100\right)$	
			순 인구이동율	$\sum_{k=1}^{n}\left(\frac{\text{전입인구 수 - 전출인구 수}}{\text{해당년도 거주인구 수}}\times 100\right)$	
			지가변동률	별도산식 참조[16]	
			지방자치단체 재정자립도	$\frac{\text{지방세 수입 + 세외 수입}}{\text{일반회계세입(순계규모)}}\times 100$	
	내생적 성장·쇠퇴 요인		교원 1인당 학생비율	$\sum_{k=1}^{n}\left(\frac{\text{해당년도 자치구별 총 교원 수}}{\text{해당년도 자치구별 총 초중고등학생 수}}\times 100\right)$	
			인구 1천명당 사설학원비율	$\sum_{k=1}^{n}\left(\frac{\text{지역 내 사설학원 수}}{\text{지역 총 인구 수}}\div 1000\right)$	
			상용직 비율	$\sum_{k=1}^{n}\left(\frac{\text{상용직 근로자 수}}{\text{임금 근로자 수}}\times 100\right)$	
			통근취업자 비율	$\sum_{k=1}^{n}\left(\frac{\text{지역 내 통근자 수}}{\text{지역 전체 통근자 수}}\times 100\right)$	

주: 표와 같이 도출된 값을 〈수식 1〉과 같이 지역 간 상댓값(격차)로 변환하여 활용함

16) https://www.r-one.co.kr/rone/resis/common/sub/sub.do?pageVal=page_2_1 참조

Ⅳ. 분석결과 및 논의

1. 기술통계 및 사전분석 결과

먼저 전체 쇠퇴도시(20개)와 그 주변지역(93개) 간 상댓값의 8개년 분을 활용하여 도출된 904개의 표본에 대한 기술통계치를 산출한 결과는 〈표 7〉과 같다.[17] 쇠퇴도시의 경우, 주변지역들에 비해 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 변수들의 평균값이 대체로 높게 형성되어 있다. 이는 쇠퇴도시가 그 주변지역에 비해 경제성장 요인이 더 많이 배치되어 있음을 의미한다. 이어서 모형 적합성을 위한 사전분석으로 상관관계 분석과 분산팽창요인(VIF) 검사, 하우스만 검사를 시행한 결과 문제가 발견되지 않았다.[18] 또한 종속변수의 시차를 고려한 시스템 GMM 모형 분석에서도 Wald x^2 통계치, Sargan 검정 결과 및 Arellano & Bond 검정 등을 검토한 결과 자기상관성 문제나 과대식별 문제가 없어 연구모형 상 적절성을 확인하였다($p<.01$)[19]. 본 연구는 이러한 고정효과모형 및 시스템 GMM 모형의 분석결과를 함께 제시하여 연구모형이 가진 내생성 문제를 보완하고자 하였다.

17) 변수별 쇠퇴도시와 주변지역 간 격차값을 평균으로 제시한 것으로, 100% 이상인 변수는 평균적으로 쇠퇴도시의 수준이 주변지역에 비해 더 높게 나타났음을 의미한다. 단, 이는 개별 지역 간 비교에 의해 도출된 상댓값을 평균화한 값이므로 해석에 주의가 필요하다.

18) 피어슨 상관관계 분석을 시행한 결과, 독립변수들 간 값이 대체로 0.6 이하로 나타났다. 또한 종속변수인 1인당 지역총생산 격차(.723, $p<.01$)와 지식기반산업 고용비율 격차(.609, $p<.01$)에 각각 0.6 이상의 정(+)의 상관성이 나타나, 인과성을 검토하기에 적절한 것으로 판단한다. 분산팽창요인(VIF) 검정 결과도 값이 1~3 사이로 나타나 다중공선성 문제가 발견되지 않았다. Hausman 검정 결과는 1~3단계 모형 모두에서 1% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타나, 고정효과모형이 유효함을 나타내고 있다.

19) 과대식별을 검증하기 위한 Sargan 검정 결과 및 모형 오차항의 자기상관성을 검증하기 위한 Arellano & Bond 검정을 통해 자기상관성 및 과대 식별 문제에 대해서는 통계적으로 문제가 없음을 확인하였다.

〈표 31〉 기술통계

변수명(단위 : %)	쇠퇴도시 - 주변지역 간 격차값		변수명(단위 : %)	쇠퇴도시 - 주변지역 간 격차값	
	M	SD		M	SD
1인당 GRDP	160.4	2.51	지가변동율	111.9	0.55
지식기반산업비율	106.5	0.50	재정자립도	116.7	0.60
고착화	277.7	4.51	교원1인당학생비율	98.4	0.43
산업 다양성	100.8	0.03	사설학원수	106.7	0.61
산업 특화	101.4	0.80	상용직비율	103.9	0.25
경제활동인구비율	104.8	0.09	통근취업자비율	97.4	0.11
순인구이동율	125.9	20.41	(N=904)		

2. 위계적 회귀분석 분석결과

아래 〈표 8〉은 쇠퇴도시와 주변지역 간 중심부·주변부 현상의 고착화가 경제성장의 격차에 미치는 효과를 패널분석모형과 시스템 GMM 모형으로 검증한 결과를 요약한 것이다. Baron & Kenny(1986)의 조절효과 검증방법을 이용하여, 1단계에서는 독립변수인 쇠퇴도시와 주변지역 간 고착화와 지역경제성장에 해당하는 1인당 GRDP의 격차 및 기반산업 고용비율 격차의 관계를 통제변수와 함께 검증하였다. 2단계에서는 1단계에 사용한 변수와 조절변수인 산업 특화 및 다양성을 추가하여 검증하였으며, 3단계에서는 2단계에서 사용한 변수에 조절변수와 독립변수의 교차항을 추가하여 검증하였다. 그 결과 고정효과 모형(FE) 및 시스템 GMM 모두에서 1~3 단계별로 조정된 결정계수(Adjusted-R^2) 값이 점증하는 것으로 나타나 연구모형의 적절성 및 분석의 유효성을 확인하였다.

단계별 분석결과를 살펴보면 1단계에서는 독립변수인 쇠퇴도시와 주변지역 간 고착화는 종속변수인 1인당 GRDP 격차 및 기반산업 고용비율 격차에 정(+)의 영향을 주고 있음을 알 수 있다. 이러한 영향관계는 시스템 GMM 모형을 통해 내생성을 통제한 상태에서도 마찬가지로 나타났으며, 통계적으로도 유의하였다. 따라서 'H1. 중소 쇠퇴도시를 중심으로 한 중심부·주변부 현상의 고착화는 중심부·주변부 간 양적·질적 경제성장 격차에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.' 는 채택되었다,

2단계에서는 독립변수에 더하여 조절변수인 산업 특화 및 다양성을 포함시켜 분석하였는데, 이들 역시 종속변수에 정(+)의 영향을 주고 있음을 확인하였다. 또한

시스템 GMM 모형을 통해 내생성을 통제한 상태에서도 마찬가지로 나타났으며, 통계적으로도 유의하였다. 3단계에서는 독립변수와 조절변수에 더하여 교차항(상호작용 항)에 의한 조절효과를 살펴봤으며, 특히 부호의 방향에 있어 산업 특화와 다양성 모두 양적·질적 경제성장 격차 모델에서 Ⅲ단계 항의 부호가 b1〉0, b2〉0, b3〉0 으로 나타나 강화조절효과를 가지는 것으로 나타났다. 그리고 시스템 GMM의 모형에서도 동일하였으며, 통계적으로 유의하였다. 즉, 중심부·주변부 현상의 고착화가 지역 간 양적·질적 경제성장 격차에 미치는 영향은 산업 특화 및 다양성 격차가 클수록 커지는 것을 보여주는 것이다. 이에 따라 'H2. 산업 구조적 격차는 '중소쇠퇴도시를 중심으로 한 중심부·주변부 현상의 고착화가 중심부·주변부 간 경제성장 격차에 미치는 정(+)의 영향'을 강화할 것이다.'는 채택되었다.

〈표 31〉 분석결과

	양적 경제성장 격차(1인당 GRDP 격차)						질적 경제성장 격차(지식기반산업 고용비율 격차)					
	Ⅰ단계		Ⅱ단계		Ⅲ단계		Ⅰ단계		Ⅱ단계		Ⅲ단계	
	FE	GMM	FE	GMM	FE	GMM	FE	GMM	FE	GMM	FE	GMM
	Coef (t)	Coef (z)	Coef (t)	Coef (z)	Coef (t)	Coef (z)	Coef (t)	Coef (z)	Coef (t)	Coef (z)	Coef (t)	Coef (z)
중심부 주변부현상	.110 ** (2.61)	.041 ** (1.15)	.119 ** (2.12)	.036 ** (1.79)	.113 ** (1.60)	.103 ** (1.72)	.124 ** (5.80)	.177 ** (1.77)	.121 ** (5.49)	.107 ** (1.44)	.108 ** (5.03)	.100 ** (1.22)
산업 다양성			2.891 ** (2.15)	1.678 ** (0.97)	1.659 * (1.90)	1.634 ** (1.08)			1.273 * (1.89)	.350 ** (1.56)	1.132 ** (.1.62)	.224 ** (1.16)
산업 특화			.142 ** (1.51)	.181 ** (1.76)	.127 ** (1.15)	.101 ** (1.26)			.058 ** (3.22)	.050 ** (1.83)	.030 ** (2.61)	.044 ** (1.43)
중심부주변부* 산업다양성					.229 ** (1.60)	.106 ** (1.27)					.834 ** (4.43)	.737 ** (2.96)
중심부주변부* 산업특화					.108 ** (1.87)	.109 ** (1.17)					.007 ** (1.51)	.007 ** (1.68)
경제 활동인구	.633 (1.36)	1.111 (1.47)	.442 (.94)	1.209 ** (1.63)	.463 (.98)	1.168 ** (1.63)	.552 ** (2.35)	.007 (.01)	.462 * (1.94)	.066 (.15)	.484 (2.06)	.123 (.28)
순인구이동율	.001 (1.37)	.001 (1.50)	.001 (1.39)	.001 (1.48)	.001 (1.45)	.001 (1.57)	.000 (.01)	.018 ** (1.02)	.000 (.09)	.000 (.98)	.000 (.16)	.000 (.97)
지가 변동률	.047 (.95)	.075 * (1.78)	.037 (.76)	.075 * (1.78)	.040 (.82)	.078 * (1.80)	.000 (.02)	.004 (.15)	.003 (.13)	.026 (.91)	.006 (.23)	.001 (.04)
재정 자립도	.521 ** (8.13)	.419 ** (3.41)	.511 ** (7.98)	.413 ** (3.44)	.511 ** (7.95)	.412 ** (3.42)	.055 * (1.68)	.064 (1.20)	.056 * (1.74)	.073 (1.44)	.061 * (1.90)	.085 * (1.69)
교원1인당 학생비율	.704 ** (4.20)	.014 (.04)	.697 ** (4.15)	.066 (.18)	.696 ** (4.14)	.080 (.21)	.037 (.44)	.199 (1.04)	.006 (.08)	.184 (1.02)	-.006 (-.08)	.166 (.97)
인구 천명당 사설학원비율	.129 ** (3.28)	.083 ** (2.20)	.136 ** (3.43)	.079 ** (2.29)	.135 ** (3.40)	.078 ** (2.25)	.007 (.34)	.015 (.78)	.011 (.57)	.016 (.83)	-.01 (-.51)	.018 (.99)
상용직비율	.227 (1.29)	.038 (.19)	.236 (1.34)	.037 (.18)	.232 (1.32)	.041 (.20)	.133 (1.49)	.033 (.13)	.115 (1.29)	.049 (.20)	.091 (1.03)	.075 (.31)
통근취업자 비율	.728 (.87)	.869 (.74)	.815 (.97)	.884 (.75)	.797 (.95)	.861 (.73)	.578 (1.36)	2.311 ** (2.43)	.589 ** (-1.39)	2.289 ** (2.55)	-.601 (-1.44)	2.266 ** (2.54)

	양적 경제성장 격차(1인당 GRDP 격차)						질적 경제성장 격차(지식기반산업 고용비율 격차)					
	Ⅰ단계		Ⅱ단계		Ⅲ단계		Ⅰ단계		Ⅱ단계		Ⅲ단계	
	FE	GMM	FE	GMM	FE	GMM	FE	GMM	FE	GMM	FE	GMM
	Coef (t)	Coef (z)	Coef (t)	Coef (z)	Coef (t)	Coef (z)	Coef (t)	Coef (z)	Coef (t)	Coef (z)	Coef (t)	Coef (z)
전년도		.914 ** (18.07)		.914 ** (18.36)		.917 ** (18.24)		.170 ** (2.51)		.172 ** (2.50)		.160 ** (2.42)
상수	−1.462 ** (−1.46)	−.182 (.09)	−4.208 ** (−2.61)	−1.659 (.51)	−3.966 ** (−2.38)	−1.638 (.48)	.425 (.84)	3.079 ** (2.69)	.737 (.91)	3.295 * (1.79)	.164 (.20)	3.643 ** (2.02)
R^2	.237	-	.303	-	.348	-	.173	-	.191	-	.211	-
F	7.68 **	-	7.18 **	-	6.50 **	-	3.84 **	-	4.28 **	-	4.96 **	-
Chi2	91.51 **	-	102.09 **	-	113.34 **	-	71.76 **	-	123.88 **	-	112.64 **	-
Wald	-	6930.11 **	-	7516.65 **	-	9524.50 **	-	34.85 **	-	41.39 **	-	64.78 **
Sargan	-	227.67 **	-	223.08 **	-	225.15 **	-	144.79 **	-	147.69 **	-	145.80 **
AR(1)	-	−1.701 *	-	−1.692 *	-	−1.699 *	-	−3.051 **	-	−3.050 **	-	−2.952 **
AR(2)	-	.764	-	.733	-	.733	-	.222	-	.320	-	.275
N-o	904	791	904	791	904	791	904	791	904	791	904	791
N-g	113	113	113	113	113	113	113	113	113	113	113	113
O-g	8	7	8	7	8	7	8	7	8	7	8	7

***p<0.01; **p<0.05; *p<0.1

주1: 지면 한계로 변수명에서 '격차'를 생략(예: 재정자립도→재정자립도 격차)

주2: R^2는 within 값이며, Hausman(Chi2), Wald x^2, Sargan x^2, AR(1), AR(2), Number of obs(N-o), Number of groups(N-g), Obs Per group(O-g)를 의미함

3. 분석결과에 대한 논의

분석결과를 요약하면, 쇠퇴도시와 주변도시를 둘러싼 중심부·주변부 현상이 고착화될수록 쇠퇴도시와 주변도시 간 지역경제 성장 격차는 증가하였다. 이때 산업구조상 특화 및 다양성 격차가 증가할수록 양적인 측면에서도, 질적인 측면에서도 경제성장 격차가 더욱 커지는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 먼저 폴 크루그먼이 주장한 잠금현상(locking-in)이 우리나라 비수도권 중소 규모의 쇠퇴도시를 둘러싼 지역 간 관계성을 설명하는 데에도 유효할 수 있으며, 특히 산업 구조적 특성에 따른 조절효과분석 결과를 통해 지역경제성장에 관한 정책적 시사점을 도출하는 데에도 기여할 수 있음을 의미한다. 이러한 결과를 선행연구를 토대로 논의해보면 다음과 같다.

첫째, 양적 경제성장 격차의 측면이다. 중심부·주변부 현상의 고착화가 도시의 양적 경제성장 격차를 증대한다는 결과는 폴 크루그먼의 이론 및 산업 구조적 특징에 관한 선행연구 결과와 유사하게 나타났다. 신경제지리학에서 주목하는 신무역이론의 설명에 따르면, 내부 규모의 경제 작동을 위해 중요한 것은 인구크기(시장크기)이다. 인구와 상품 생산량은 비례하기 때문에 인구가 증가하면 더 많은 양을 생산할 수 있기에 생산 비용 감소 및 생산량 증가로 이어진다. 즉, 상품 가격의 감소가 나타나며, 지역 내 거주민들은 낮은 가격에 상품을 구매할 수 있게 된다. 이로 인해 실질 임금 역시 상승할 수 있으며, 가용 자원의 증가는 더 많은 소비로 이어져 도시 내 산업들의 추가 입지를 통한 인구 및 산업 규모 '양적' 증대를 이끌게 된다. 이러한 순환구조를 쇠퇴도시의 상황에 적용하면, 쇠퇴도시는 주변지역에 비해 인구밀도가 높아질수록 지역에 규모의 경제 효과가 작동하여 지역 총생산이 증가하므로 두 지역 간 양적 경제성장 격차가 심화(+)되는 것으로 판단된다.

둘째, 질적 경제성장 격차 측면이다. 중심부·주변부 현상의 고착화가 도시의 질적 경제성장 격차를 증대한다는 결과 역시 폴 크루그먼의 가설을 입증함과 동시에 산업 구조적 특징에 관한 기존 선행연구들의 주장과 유사하게 드러난다. 질적 경제성장은 산업의 구조가 소비재 중심의 단순서비스산업이 아닌 지식기반산업 등 고차산업으로 채워지는 고차 산업화를 의미한다. 이때 인구밀도의 증가에 따라 생산량이 증대되고 생산 비용 및 가격의 감소가 나타나면 산업의 입지와 도시 성장이 증대되므로, 쇠퇴도시가 주변지역에 비해 인구밀도가 높아질수록 고차 산업화되어 두 지역 간 질적 경제성장 격차 역시 심화(+)되는 것으로 판단된다.

셋째, 산업 특화 격차의 조절효과가 이러한 양적·질적 경제성장 격차를 보다 강

화하는 것으로 나타났다. 이는 산업 특화가 지역 내 수요뿐만 아니라 외부지역의 수요를 흡수함으로써 성장하는 산업들의 규모에 의해 결정되기 때문이다. 다시 말해, 중심부·주변부 현상이 고착화되어 격차가 증가한다는 것은 주변지역에서 쇠퇴도시로 유입되는 자원 역시 증가함을 뜻하며, 이로 인해 주변지역의 경제성장분이 빼앗기는 유파스나무 효과(upas tree effect)가 나타나고 있음을 의미한다(김민곤·홍준현, 2012; Roper & Grimes, 2005). 이로 인해 이미 쇠퇴하고 있는 쇠퇴도시보다도, 쇠퇴도시의 주변부를 담당하는 소도시들이 더욱 경제적 어려움을 겪게 되어 경제성장 격차가 보다 심화됨을 의미한다.

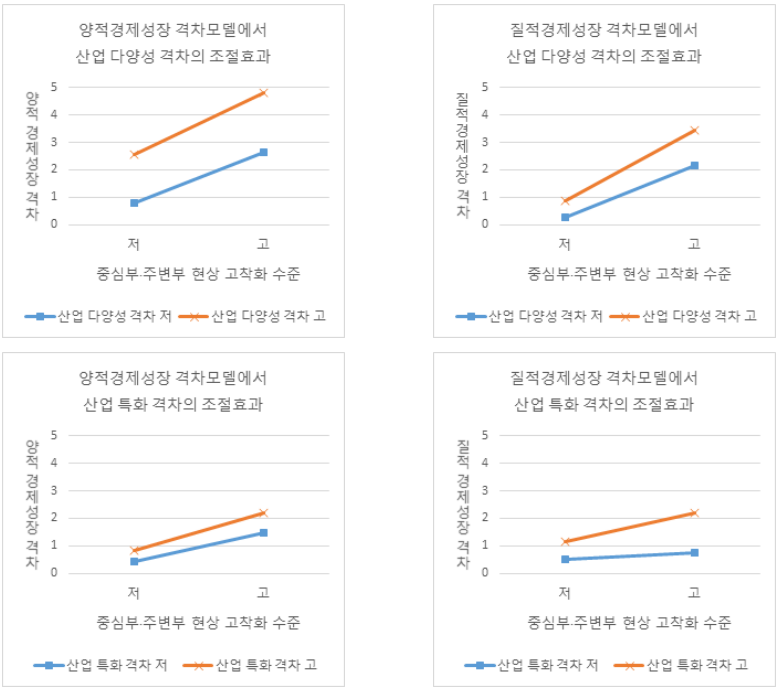
넷째, 산업 다양성 격차의 조절효과 역시 양적·질적 경제성장 격차를 강화하는 것으로 나타났다.[20] 이에 관해 Krugman(1991)의 설명에 따르면, 잠금현상의 심화는 주변지역의 인적·물적 자원의 유입을 통해 규모의 경제만 강화하는 것이 아니라, 노동력의 전문화, 공급업자 네트워크 형성 및 활성화, 지식파급을 통한 경쟁우위 창출 등 삼위일체(trinity)를 형성시킨다(Potter & Watts, 2011). 이러한 요소들은 이종 산업 간 교류확대에 따른 지식의 전수효과(Knowledge Spill overs), 학습효과(learning by doing) 등 경제성장에 대한 산업 다양성의 긍정적 효과와 맥을 같이 한다. 따라서 산업 다양성의 경제성장 효과가 주변부에서 중심부로 이전될수록, 주변 지역들에서 이루어져야 할 경제활동들이 쇠퇴도시로 흡수되면서 쇠퇴도시와 주변지역 간 경제성장의 격차를 가져온 것으로 판단된다.

종합하면, 본 분석의 결과는 중심부·주변부 현상의 고착화는 쇠퇴도시의 경제성장을 이끌게 되지만 주변지역의 경우 경제활동을 쇠퇴도시로 흡수당하게 되는, 빨대효과 및 유파스나무 효과가 나타나 경제성장이 저해된다는 일련의 선행연구들을 뒷받침하는 것으로 판단된다(김민곤, 2019; 윤국빈·우명제, 2019; 조재욱·우명제, 2014; 허재완, 2010). 〈그림 3〉과 같이 GMM 모형의 결과 값을 시각화하면, 모든 모델에서 쇠퇴도시와 주변지역 간 고착화의 수준이 높은 경우에 1인당 GRDP 및 지식기반산업 비중도 상대적으로 더 높게 나타난다. 특히 그래프의 기울기를 보다 자세히 살펴보면, 조절변수인 산업 특화 및 다양성 격차가 클 때 고착화에 따른 1

20) 본 분석결과에서 산업 특화와 다양성이 동시에 강화조절효과를 가지는 것으로 나타났다. 이와 관련하여 산업 특화와 다양성 간 관계가 대립적인 개념으로 오인되기 쉬우나 그렇지 않다(황덕연, 2015; Beaudry et al., 2009a, 2009b; Jofre-Monseny et al., 2014). 산업 특화는 그 지역이 전국의 타 지역에 비해 비교우위를 가지는 한 가지 특정 산업이 전국 대비 가지는 특화 수준을 의미하며, 산업 다양성은 그 지역 내 전체 산업이 얼마나 다양한 종류로 분포되어있는가를 뜻한다. 즉, 산업 특화와 다양성의 측정 수준이 서로 다르며, 상호 독립적인 개념으로 보는 것이 타당하다.

인당 GRDP 및 지식기반산업의 증가 수준이 더욱 커지는 것으로 나타난다. 즉, 이미 쇠퇴를 겪고 있던 중소규모 도시에서는 주변지역과의 상대적 비교우위성(고착화)이 지속되는 상태에서 산업 특화 및 다양성 정책을 통해 그 격차가 보다 확대되고 있는 현상을 포착한 것으로 해석된다. 이를 현실과 접목해 해석하자면, 쇠퇴도시는 주변지역에 대해 가지는 비교우위성(고착화)과 정부의 개입이라는 두 가지 조건을 통해 소멸 속도를 지연시키고 있으며, 결국 자립적 경제성장과 주변지역에 대한 경제성장 파급효과를 기대한 초기 정책목표와 달리 중소도시 주변지역의 희생을 통해 유지되고 있는 쇠퇴도시의 현황을 시사한다.

〈그림 7〉 모델별 산업 구조적 변수의 조절효과



Ⅴ. 결론

지금까지 지방 쇠퇴도시에 대한 관리전략은 산업 특화 및 클러스터 형성을 통해 규모의 성장을 지향해왔다. 그러나 대도시 중심의 규모의 집적 경제를 통한 낙수효

과(trickle down effect)의 지속 가능성에 대한 의문이 제기되면서, 기존 정책의 한계를 극복하기 위해 새로운 관점으로의 전환이 요구되고 있다. 이에 본 연구는 폴 크루그먼의 신경제지리학적 가설에서 입각하여 쇠퇴도시와 주변 지역 간 중심부·주변부 현상의 고착화가 양적·질적 경제성장 격차에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보고, 산업구조적 특성으로서 산업 특화 및 다양성 격차가 조절변수로 작용하는지 여부를 함께 검토하였다.

분석결과, 쇠퇴도시를 중심으로 한 중심부·주변부 현상의 고착화가 경제성장 격차에 정(+)의 영향을 미치고 있으며, 이 영향관계가 산업 특화 및 다양성 격차에 의해 강화 조절되고 있는 것으로 나타났다. 이는 쇠퇴도시와 주변지역 간 산업 특화 및 다양성의 격차가 커질수록 두 지역 간 고착화가 경제성장의 격차에 미치는 영향이 커질 수 있음을 의미한다. 이러한 결과는 중심부·주변부 현상의 고착화가 중심부의 산업구조 및 경제성장에 직간접적인 영향을 미친다는 폴 크루그먼의 주장과 일맥상통하는 것이며, 윤국빈·우명제(2019) 및 김민곤(2019)을 비롯한 일련의 연구들에서 실증한 중심부와 교외지역의 상호작용이 가져오는 경제성장 및 쇠퇴와 산업구조 간 관계성을 다시 입증해주었다고 할 수 있다. 또한 현재까지 시행되어 온 산업 특화 및 다양성 정책의 방향성에 대해서 지역의 공간적 집적과 상호관계성을 고려한 섬세한 접근이 필요하다는 근거가 된다.

눈여겨볼 점은, 쇠퇴도시와 주변지역 간 산업 특화도와 다양성의 상대적 격차가 괄목할만한 차이를 나타내지는 않았다는 점이다. 그럼에도 통계적으로 조절효과가 유의하게 나타났다는 것은 지금까지 균형발전정책이 추구해온 '방향'은 이론적으로 맞을지 몰라도, 그것이 실제로 실현되어 기대한 목표를 달성하는 데는 실패했다는 것을 의미한다. 이에 더하여, 쇠퇴도시보다 경제성장 수준이 낮은 주변지역은 마른 수건을 쥐어짜는 것과 같은 자원 유출 관계가 고착화되어있는 상태이며, 이는 곧 지방소멸론이 현실로 다가오고 있음을 시사한다. 즉, 시간이 지나면 최소한의 경제규모를 유지할 수 없는 상황이 올 가능성이 높다.

이러한 상황을 타개하기 위한 선진국의 정책적 노력들은 크게 스마트 수축(Smart shrinkage) 방안과 성장 지향적(Pre-growth) 방안으로 구분된다(서준교, 2014). 전자의 경우 도시의 쇠퇴에 맞춘 적정한 도시 규모를 결정함으로써 안정적인 운영을 추구한다면, 후자는 오히려 변화된 환경에 적합한 새로운 산업을 선택·고도화하여 성장을 통한 규모의 확장에 집중한다는 차별성이 있다(임석회, 2018; 강인호 외, 2015). 한국은 아직까지 성장 지향적인 방안으로 각종 균형발전정책을 투입하고 있는 상황이다. 그러나 본 결과와 같이 중심부·주변부 현상의 고착화 상

태가 이어진다면 산업 특화와 다양성 이론을 기반으로 한 지금의 성장 지향적 방안은 성공하더라도 주변지역의 황폐화를 동반할 수밖에 없음을 뜻한다.

이러한 한계를 보완할 수 있는 몇 가지 정책적 대안을 제안하면 다음과 같다. 첫째, 선택과 집중을 통한 스마트 수축방안으로의 전면적인 전환이다. 구체적으로는 최근 지방도시 소멸에 관해 연구한 마강래(2017)에서 제안하고 있는 '압축도시(compact city)'를 고려해볼 필요가 있다. 주변부의 황폐화는 누가 유도한 것이 아니며, 폴 크루그먼의 설명과 같이 초기의 우연적 조건 이후 공간적 상호작용에 따라 누적된 '자연스러운' 결과이다. 마강래(2017)는 이러한 한계를 인정하고, '성장'이 아닌 '압축'과 '공간적 재배치'를 시행해야만 쇠퇴의 충격을 최소화함과 동시에 남은 인구에 대한 효율적인 도시설계가 가능하다는 것이다. 이러한 방안은 한정된 공공서비스와 재정의 건전화 측면에서도 바람직한 선택이 될 수 있다.

둘째, 성장 지향적 방안을 지속한다면, 주변지역의 황폐화를 최소화할 수 있는 정책적 보호 장치를 동시에 설계해야 한다. 즉, 상대적 약자인 주변지역을 배려하는 인센티브를 보다 적극적으로 제공하거나, 경제활동권역과 행정권역의 일치 관점에서 정책 재설계가 필요하다. 예를 들어 윤국빈·우명제(2019)가 언급한 바와 같이, 중심지를 대상으로 한 정책 투입 시에는 교외지역의 일자리 및 산업 창출에 연계 기여하도록 인센티브를 설계할 수 있다. 또한 김민곤(2019) 및 윤국빈·우명제(2019의 제안처럼, 공공서비스 제공에서 개별 도시 간 협업을 넘어 하나의 전문화된 기관에서 통합하여 운영하는 시스템을 구축하는 방법이 있다. 이는 개별지역들을 하나의 경제권 및 생활권으로 재인식하는 방안이다. 보다 큰 광역경제권을 설정하고 사정이 나은 중심지역이 공공서비스 재정비용을 보다 부담하는 제도적 개선이 동반된다면 비용 대비 투입의 효율화와 형평화에 기여할 수 있다.

본 연구의 의의는 다음과 같다. 먼저 경제성장의 요인을 내부적 요인 외에도 고착화와 같은 새로운 개념을 도입하여 실증분석을 함으로써 이를 입증하였다. 특히 폴 크루그먼의 가설을 국내 중소 쇠퇴도시에 적용함으로써 이론의 일반화 가능성을 보다 높이는 데 기여할 수 있다. 산업 구조인 특화와 다양성이 경제성장에 도움을 준다는 기존 연구결과에서 더 나아가 고착화가 경제성장에 미치는 영향에 있어 삼위일체와의 관계성을 탐색하여 학술적 논의 영역을 확대하였다는 점에서도 의의가 있다. 또한 본 연구의 결과는 비수도권의 균형발전정책을 구상하는 정책결정자에게 필요한 시사점을 제공할 수 있다. 특히 기존 정책들은 투입과 산출에 대한 다소 순진한 접근방법을 취하고 있다. 즉, 국가가 많은 물량을 투입하면 그만큼의 규모의 경제에 따른 부가가치 창출효과가 나올 것이고, 다양한 산업을 인위적으로 모

아두면 다양성의 활성화로 자립적인 경제성장을 위한 신 성장동력이 될 것이라 기대한다. 그러나 실제로는 쇠퇴도시의 성장은 요원하며, 그마저도 주변지역의 희생을 전제로 현상 유지되거나, 상황이 더욱 나빠지고 있다. 본 연구에서 현상을 점검했다면, 후속연구에서는 이의 해결방안을 탐색하는 연구가 필요로 될 것이다.

아울러 본 연구의 활용에는 다음과 같은 한계를 고려할 필요가 있다. 먼저 몇몇 지표들의 경우 국내에 수집되어 있지 않은 지표들이 있어 부득이 대리지표를 사용하였으므로 해석에 유의할 필요가 있다. 예를 들어 인구 측면에서 보다 유용한 지표는 주간인구[21] 지표를 활용하는 것이나, 5년 단위로 조사되는 인구 총 조사에서만 확인할 수 있어 본 연구에서는 제외하였다. 후속 연구에서는 보다 대표성 높은 변수를 탐색 및 개발할 필요가 있다. 둘째, 지표를 구하는데 한계가 있어 연구기간을 2011년부터 2018년까지 설정하였다는 점에서 쇠퇴도시와 주변지역이 갖는 관계성을 보다 장기간에 걸쳐 확인할 수 없다는 점에서 한계가 있다.

참고문헌

강윤호. (2008). “지역경제 성장의 영향요인 분석.” 「한국행정학보」, 42(1): 365-381.

강인호·이영철·염대봉. (2015). “도시 수축: 도시재생의 새로운 패러다임.” 「한국사회와 행정연구」, 26(3): 25-50.

강종원. (2004). 「한국의 지역농정과 농촌개발의 혁신에 관한 연구: 강원도 새농어촌건설운동을 중심으로」. 박사학위논문, 강원대학교.

구형수·김태환·이승욱·민범식. (2016). 「저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구」. 안양: 국토연구원.

권대환. (2008). 「공공기관 이전에 따른 도심쇠퇴 연구: 전주시 도심의 전북 도청이전 사례를 중심으로」. 박사학위논문, 전북대학교.

권영섭·김동주. (2002). 「지식기반산업의 입지특성과 지역경제 활성화 방안 연구」. 안양: 국토연구원.

김광중. (2010). “한국 도시쇠퇴의 원인과 특성.” 「한국도시지리학회지」, 13(2): 43-58.

김명수. (1998). “공공투자와 지역경제성장.” 「경제학연구」, 46(3): 279-295.

김민곤. (2019). “지역중심성이 지역의 경제성장에 미치는 영향에 있어 산업구조(특화

21) 상주 야간인구 + 주간 유입인구(유입되는 통근·통학 인구) - 주간유출인구(유출되는 통근·통학 인구)

및 다양성)의 조절효과: 수도권과 부산·울산권을 대상으로.”「국정관리연구」, 14(3): 85-123.

김민곤·천지은·박지형. (2020). “군 관련 시설의 입지는 지역경제에 어떤 변화를 가져오는가? : 경제기반이론과 내·외생적 성장이론을 중심으로.”「국방연구」, 63(1): 205-239.

김민곤·홍준현. (2012). “경제적 의존도와 지역격차의 관계에 대한 연구: 서울과 인근 지역을 중심으로.”「한국지방자치학회보」, 24(3): 55-82.

김상호. (1998). “지역성장과 지역격차에 관한 연구경향의 고찰 및 평가.”「전북행정학보」, 12: 209-238.

_____. (2008). “시·군 소득의 결정과 성장요인.”「인문사회과학연구」, 19: 91-123.

김상호·박시현. (2006). “한국 시·군의 소득격차 결정요인.”「한국지역개발학회지」, 18(1): 1-24.

김성종. (2001). “지역산업구조 변화의 지방재정력 확충에 대한 기여도 분석.”「지방행정연구」, 15(1): 31-55.

김성현. (2005). “지역축제의 지역경제활성화 영향 분석.”「한국행정학보」, 39(4): 221-246.

김영수. (2003). “지역 제조업의 총요소생산성 결정요인에 관한 연구.”「국토계획」, 38(5): 198-211.

김용창·이후빈·권규상. (2013). “집적경제 요소로서 장소기반 신용이점: 서울 도심부 중부시장을 사례로.”「국토지리학회지」, 47(2): 183-200.

김윤상·김수동. (1984). “경상북도 지역격차의 분석.”「경북대학교 논문집」, 22: 157-174.

김은래·이명훈. (2004). “서울시의 지역 간 도시공간특성에 관한 연구.”「국토계획」, 39(5): 53-62.

김찬준·정종석. (2005). “지역전략산업 진흥사업의 활성화 방안.”「KIET 산업경제」, 세종: 산업연구원.

김헌민·박윤경. (2015). “지식기반산업이 광역자치단체 경제발전에 미치는 영향력에 관한 연구.” 한국정책분석평가학회 하계학술대회. 413-434.

김혜천. (2003). “도심공동화 문제의 이해와 도심재생의 접근방법.”「도시행정학보」, 16(2): 79-99.

김희철·안건혁. (2012). “연결망 이론으로 본 인구, 고용, 사회적 자본과 서울 대도시권 중심성 사이의 관계.”「국토계획」, 47(3): 105-122.

김희철·홍성조. (2015). “신성장동력산업의 입지현황 및 집적특성에 관한 연구: 수도권과 충청권을 중심으로.” 「한국지역개발학회지」, 27(4): 65-87.

류수열·최기홍·윤성민. (2013). “산업구조 다양성이 지역경제의 성과에 미치는 영향.” 「지역사회연구」, 21(1): 73-94.

마강래. (2017). 「지방도시 살생부」. 경기: 개마고원.

문동진. (2018). “도시의 입지와 규모에 따른 고용 불안정성에 대한 산업 다양성의 영향력 차이에 관한 연구.” 「지방정부연구」, 22(1): 247-279.

_____. (2019). “지식기반서비스산업의 집적이 지역경제성장에 미치는 영향: 경기도 시·군 지역을 중심으로.” 「국가정책연구」, 33(4): 79-118.

문동진·이수기·홍준현. (2014). “산업구조의 다양성과 지역 경제 성장: Jacobs의 산업 다양성 이론을 바탕으로.” 「정책분석평가학회보」, 24(4): 35-66.

문동진·홍준현. (2015). “도시 규모와 입지에 따른 지역경제성장에 대한 산업다양성의 영향력 차이에 관한 연구.” 「지방정부연구」, 19(3): 125-152.

박병호·김준용. (2010). “복합쇠퇴지수를 활용한 지방도시 동태적 쇠퇴유형 연구.” 「지역연구」, 26(2): 3-17.

박병호·인병철·김태영. (2009). “전국 산업단지 쇠퇴 분석.” 「지역연구」, 25(3): 61-73.

박삼옥. (2006). “지식정보사회의 신경제공간과 지리학 연구의 방향.” 「대한지리학회지」, 41(6): 639-656.

_____. (2008). “경제지리학의 패러다임 변화와 신경제지리학.” 「한국경제지리학회지」, 11(1): 8-23.

박성호·김진열·정문기. (2012). “창조산업의 집적이 지역경제에 미치는 영향 분석.” 「지방행정연구」, 26(3): 173-206.

박지현·남진. (2017). “도시쇠퇴현상이 도시관리비용에 미치는 영향에 관한 연구: 특별시·광역시 69개 자치구를 중심으로.” '도시행정학보', 30(1): 29-49.

박지형·김민곤·송용찬. (2017). “지역의존도가 특정 산업의 집적도와 지역의 재정건전성에 미치는 영향연구: 서울특별시와 인접 수도권 기초 지자체를 중심으로.” 「한국공공관리학보」, 31(1): 175-206.

박지형·홍준현. (2007). “시군 통합의 지역경제성장 효과.” 「한국정책학회보」, 16(1): 167-196.

사호석. (2020). “신산업의 공간분포 패턴과 집적 요인에 관한 연구.” 「한국경제지리학회지」, 23(2): 125-146.

산업통상자원부. (2007). 「지식서비스산업 육성전략」. 서울: 산업통상자원부.

산업통상자원부·한국산업기술진흥원. (2013). 「지역산업정책 백서」. 서울: 산업통상자원부.

서준교. (2014). "도시쇠퇴(urban decline)와 수축(shrinkage)의 원인과 대응전략 연구: 리버풀(Liverpool)과 라이프치히(Leipzig)의 사례를 중심으로." 「한국지방자치학회보」, 26(1): 97-115.

서태성·김현식·이원섭·문정호·윤혜철·박세훈·박인권. (2005). 「지방분산, 분권과 국토균형발전의 대응과제 (I) 참여정부의 분산, 분권형 균형발전정책의 진단과 개선방안」. 안양: 국토연구원.

손재영. (1991). "지가와 거시경제변수간의 인과관계에 관한 실증분석." 「한국개발연구」, 13(3): 55-74.

손정렬. (2013). "한국 도시들의 공간집적 패턴에 대한 계량분석." 「대한지리학회지」, 48(1): 56-71.

송민석. (2017). '대구 안경산업의 형성과정과 경쟁력 분석.' 박사학위논문, 영남대학교.

심재희. (2003). "한국의 광역자치단체에서 인적자본의 지역성장효과 분석." 「국토계획」, 38(7): 201-209.

안국신. (2008). "부동산가격과 거시경제모형." 「경제발전연구」, 14: 121-150.

엄상근·남윤섭. (2014). "도시재생 정책 수립을 위한 지방중소도시의 도시쇠퇴지표 적용: 제주시를 중심으로." 「한국도시지리학회지」, 17(3): 111-122.

엄현태·우명제. (2016). "도시쇠퇴의 공간적 확산현상과 쇠퇴확산 요인에 대한 실증분석." 「Journal of Korea Planning Association」, 51(2): 5-18.

오세운·홍준현. (2013). "기반산업육성정책의 효과가 지역경제고용에 미치는 영향." 「한국비교정부학보」, 17(3): 119-144.

오은주. (2013). 「지역주도형 지역산업 육성방안」. 서울: 한국지방행정연구원.

원광희·채성주·송창식. (2010). 「인구감소시대 축소도시 활성화 전략: 한국의 중소도시를 대상으로」. 충북: 충북연구원.

원유호·장윤상·이주형. (2011). "지역의 입지 및 규모에 따른 지식기반산업 성장에 미치는 영향요인에 관한 연구." 「한국지방자치연구」, 12(4): 185-211.

유인혜·김호연. (2014). "서울지역 집적경제 효과의 타지역 전이에 관한 연구." 「국토계획」, 49(1): 137-160.

윤국빈·우명제. (2019). "대도시와의 상호작용이 교외도시 성장 및 쇠퇴에 미치는 영향에 관한 연구: 전국 5 대 광역대도시권을 중심으로." 「한국지역개발학회지」,

31(1): 141-160.
윤칠석·이성근. (1999). “내발적 접근을 통한 지역산업의 특성화와 전문화.” 「영남지역발전연구」, 25: 67-80.
이번송. (2000). “수도권 시, 군, 구의 제조업생산성 결정요인 분석.” 「경제학연구」, 48(4): 291-322.
이보영. (2011). “혁신도시와 지역 및 국가의 경쟁력.” 「한국경제지리학회지」, 14(1): 1-18.
이삼수·전혜진·이재수. (2018). “축소도시의 진단 기준과 사례 분석 및 발생 요인 연구.” 「주택도시연구」, 8(3): 83-100.
이상윤. (2011). “한국 조선산업 연구: 산업클러스터 특화분석 중심으로.” 「기술혁신학회지」, 14(3): 599-621.
이석희. (2004). “국가균형발전을 위한 공공기관 지방이전정책 추진방향.” 「한국공공관리학보」, 18(1): 179-207.
이영성·김예지·김용욱. (2010). “도시차원의 쇠퇴실태와 경향.” 「한국도시지리학회지」, 13(2): 1-11.
이재민·김희호 (2015). “역내 및 역외 간 인구이동과 경제성장의 관계 연구.” 「국토연구」, 85: 99-117.
이정구. (1996). “신고전파 경제성장이론과 내생적 경제성장이론.” 「전남대학교 지역개발연구」, 28(1): 1-24.
이정록. (2016). “기업도시 인구이동과 인구구조의 변화: 광양시를 사례로.” 「대한지리학회지」, 51(6): 837-851.
이창효. (2016). “공간계량모형을 활용한 수도권 읍면동의 산업별 집적의 영향요인 분석.” 「GRI 연구논총」, 18(1): 1-33.
이현훈·이문희·박세준. (2012). “기초자치지역의 경제성장 요인 실증분석과 정책적 함의.” 「경제발전연구」, 18(2): 91-124.
이희연·한수경. (2014). 「길 잃은 축소도시 어디로 가야 하나」. 안양: 국토연구원.
임범종·한상민·윤병국. (2004). “충북 시군별 경제기반모형과 관광산업 특화도 분석.” 「관광연구저널」, 18(2): 265-282.
임석회. (2018). “인구감소도시의 유형과 지리적 특성 분석.” 「국토지리학회지」, 52(1): 65-84.
임준홍·조수희·황재혁. (2010). “지방중소도시 쇠퇴 실태와 원인에 관한 연구.” 「열린충남」, 2010(겨울호): 96-105.

임창호·김정섭. (2003). “산업집적의 외부효과가 도시경제성장에 미치는 영향.” 「국토계획」, 38(3): 187-201.

장문현·이민석·김화환. (2016). “지방 대도시의 도시재생정책 지원을 위한 쇠퇴지표 적용 연구.” 「국토지리학회지」, 50(4): 455-473.

장석명 (2008). 「서울지역 산업클러스터의 집적효과 및 결정요인에 관한 연구」. 박사학위논문, 서울시립대학교.

전미선. (2020). “재정지원일자리 사업은 지역의 고용성과에 어떠한 영향을 미치는가?: 동태적 패널모형을 활용한 일자리사업 예산과 유형별 성과 분석.” 「한국정책학회보」, 29(2): 1-28.

전상곤·공철·김용민·박한울. (2012). “수도권과 동남권의 산업집적 효과 비교 분석.” 「한국지역개발학회지」, 24(3): 125-142.

전호진·김윤필·우명제. (2018). “도시쇠퇴와 스프롤의 유형 및 상관성에 관한 연구: 전국 지역노동시장권(LLMAs)을 중심으로.” 「국토계획」, 53(2): 183-200.

정다운·김흥순. (2010). “수도권 1기 신도시의 자족성 및 중심성 분석.” 「한국도시지리학회지」, 13(2): 103-116.

정진원·김준래·이종현. (2018). “지역산업구조의 전문성과 다양성이 소득수준에 미치는 영향분석.” 「국토지리학회지」, 52(3): 329-341.

조수희·정재호. (2010). “쇠퇴지방도시 유형화와 재생과제.” 「부동산학보」, 40: 152-165.

조재욱·우명제. (2014). “고속철도 개통이 지역경제 및 균형발전에 미치는 영향: 대한민국 KTX 경부선·경전선을 중심으로.” 「국토계획」, 49(5): 263-278.

최기홍·류수열·윤성민. (2014). “지역산업구조 변화가 지역경제성장에 미치는 영향.” 「산업혁신연구」, 30(2): 1-25.

최영출. (1994). “지방기업의 지방정부 재정에 대한 파급효과 분석: 지방자치단체의 기업유치와 관련하여.” 「한국행정학보」, 28(2): 575-594.

최은진·김의준. (2015). “서울 산업의 공간적 집적이 통근시간에 미치는 영향: 지식기반 산업을 중심으로.” 「국토계획」, 50(4): 243-257.

최은호·홍준현. (2020). “지방재정 신속집행의 지역경제 성장에 대한 영향의 조절효과 분석.” 「한국지방자치학회보」, 32(3): 57-83.

최종일·강기천. (2016). “산업집적의 외부효과가 지역 노동생산성에 미치는 영향: 패널공적분 추정을 활용하여.” 「한일경상논집」, 73: 67-87.

최혁준·장기진·전기홍. (2013). “지식서비스산업의 정책 현황 및 경제적 파급효과에

관한 연구.” 「e-비즈니스연구」, 14(1): 49-68.

하봉찬. (2016). “서비스산업으로의 노동이동과 경제성장.” 「산업경제연구」, 29(1): 151-167.

하성규·김재익. (1992). “주거지와 직장의 불일치 현상에 관한 연구: 도시권을 중심으로.” 「국토계획」, 27(1): 51-71.

한국산업기술진흥원. (2010). 「지역개발을 위한 지역특화산업육성사업 개선방향 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.

_____. (2013). 「2013년 사업안내」. 서울: 한국산업기술진흥원.

한국은행. (2015). 「지식기반산업 발전을 위한 제주 인적자본 제고 방안」. 서울: 한국은행.

한지혜·남진. (2020). “도시지역 내 산업단지 쇠퇴가 도시 쇠퇴에 미치는 영향 분석.” 「한국지역개발학회지」, 32(1): 167-187.

한치록. (2015). “최근 패널자료 연구의 동향.” 한국노동패널 학술대회.

한표환. (1994). “도시서비스산업의 성장과 도시경제발전 파급효과.” 「국토계획」, 29(1): 37-56.

허재완. (2010). “고속철도(KTX)의 빨대효과에 대한 비판적 검토.” 「도시행정학보」, 23(4): 59-74.

홍기용. (1995). “군단위(郡) 지역개발계획에 관한 실증적 연구.” 「한국지역개발학회지」, 7(1): 155-164.

홍준현. (2005). “시·군통합이 지역내 및 지역간 균형성장에 미친 효과.” 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 299-324.

황명찬·김영모·이성복. (1991). “3차 산업이 서울시 인구증가에 미치는 영향에 관한 연구: 기업본사의 Office Development를 중심으로.” 「지역연구」, 7(2): 105-116.

황창서. (2006). 「수도권 정보통신기술산업 클러스터의 유형 및 특성」. 박사학위논문, 서울시립대학교.

Aguilera, Anne. (2005). “Growth in commuting distances in French polycentric metropolitan areas: Paris, Lyon and Marseille.” *Urban studies*, 42(9): 1537-1547.

Anas, Alex., & Kim, Ikki. (1996). “General equilibrium models of polycentric urban land use with endogenous congestion and job agglomeration.” *Journal of Urban Economics*, 40(2): 232-256.

Arellano, M., & Bond, S. (1991). "Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations." *The review of economic studies*, 58(2): 277-297.

Arrow, Kenneth. (1962). "The Economic Implications of Learning by Doing." *The Review of Economic Studies*, 29(3): 155-173.

Baron, Reuben. M., & Kenny, David. A. (1986). "The moderator–mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations." *Journal of personality and social psychology*, 51(6): 1173.

Battern, David. F. (1995). "Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century." *Urban Studies*, 32(2): 313-327.

Beaudry, C., & Schiffauerova, A. (2009). "Who's right, Marshall or Jacobs? The localization versus urbanization debate." *Research Policy*, 38(2), 318-337.

Beaudry, C., & Swann, G. P. (2009). "Firm growth in industrial clusters of the United Kingdom." *Small Business Economics*, 32(4), 409-424.

Beckman, Martin. (2000). "Interurban Knowledge Networks." In Batten, D. et al (Eds.): *Learning, Innovation and the Urban Evolution*. London: Kluwer Academic Publishers.

Borgatti, Stephen. P. (2005). "Centrality and network flow." *Social networks*, 27(1): 55-71.

Borts, George. H. (1960). "Regional cycles of manufacturing employment in the United States, 1914-1953." *Journal of the American Statistical Association*, 55(289): 151-211.

Braunerhjelm, P., & Carlsson, B. (1999). "'Industry Clusters in Ohio and Sweden, 1975—1995." *Small Business Economics*, 12(4): 279-293.

Burger, Martijn. J., Van Oort, Frank. G., Frenken, Koen., & Van Der Knaap, Bert. (2009). "Networks and economic agglomerations." *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 100(2): 139-144.

Casello, Jeffrey. M., & Smith, Tony. E. (2006). "Transportation activity centers for urban transportation analysis." *Journal of urban planning and development*, 132(4): 247-257.

Christaller, Walter. (1933). *Die zentralen Orte in Süddeutschland: eine*

ökonomischgeographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. University Microfilms.

Ciccone, A., & Hall, R. E. (1996). "Productivity and the density of economic activity." *American Economic Review*, 86(1): 54-70.

Clark, D. (1989). *Urban Decline: The British Experience*. London: Routledge.

Comen, Evan., Sauter, Michael. B., Stebbins, Samuel. & Frohlich, Thomas. C. (2017). *America's fastest shrinking cities*. 24/7 Wall St. http://247wallst.com/special-report/2017/03/23/americas-fastest-shrinking-cities-4.(2021.05.21.)

Department of Trade and Industry(영국 상무성) (2001). *Business Clusters in the UK: First Assessment*. UK: Department of Trade and Industry.

Domar, Evsey. D. (1946). "Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment." *Econometrica*, 14(2): 137-147.

Ellison, G., & Glaeser, E. L. (1997). "Geographic concentration in US manufacturing industries: a dartboard approach." *Journal of political economy*, 105(5): 889-927.

Florence, Philip. S. (1948). *Investment, location, and size of plant: a realistic inquiry into the structure of British and American industries (7)*. CUP Archive.

Florida, Richard. (1994). "Agglomeration and industrial location: An econometric analysis of Japanese affiliated manufacturing establishments in automotive-related industries." *Journal of urban economics*, 36(1): 23-41.

Fujita, Masahisa. & Thisse, Jacques-François. (2002). *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Regional Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fujita, Masahisa., & Ogawa, Hideaki. (1982). "Multiple equilibria and structural transition of non-monocentric urban configurations." *Regional science and urban economics*, 12(2): 161-196.

Garretsen, Harry., & Martin, Ron. (2010). "Rethinking (new) economic geography models: taking geography and history more seriously." *Spatial Economic Analysis*, 5(2): 127-160.

Glasson, John. (1974). *An Introduction to Regional Planning*. London: Hutchinson.

Guimarães, Paulo., Figueiredo, Octávio., & Woodward, Douglas. (2000). "Agglomeration and the location of foreign direct investment in Portugal." *Journal of Urban Economics*, 47(1): 115-135.

Hall, T. (1998). *Urban Geography*. London: Routledge.

Harrod, Roy. F. (1939). "An Essay in Dynamic Theory." *The Economic Journal*, 49(193): 14-33.

Head, Keith., Ries, John., & Swenson, Deborah. (1995). "Agglomeration benefits and location choice: Evidence from Japanese manufacturing investments in the United States." *Journal of international economics*, 38(3-4): 223-247.

Head, Keith., Ries, John., & Swenson, Deborah. (1999). "Attracting foreign manufacturing: Investment promotion and agglomeration." *Regional Science and Urban Economics*, 29(2): 197-218.

Herbert, D. T. (1975). "Urban Deprivation: Definition, Measurement and Spatial Qualities." *The Geographical Journal*, 141(3), 362-372

Hitomi, Kazumi., Okuyama, Yasuhide., Hewings, Geoffrey. J. D., & Sonis, Michael. (2000). "The role of interregional trade in generating change in the regional economies of Japan, 1980-1990." *Economic Systems Research*, 12(4): 515-537.

Hollstein, L. (2014). *Planning Decisions for Vacant Lots in the Context of Shrinking Cities: A Survey and Comparison of Practices in the United States*. Doctoral Dissertation, The University of Texas at Austin.

Hospers, Gert. J. (2014). "Policy responses to urban shrinkage: From growth thinking to civic engagement." *European Planning Studies*, 22(7): 1507-1523.

Isserman, A. M. (1977). "The location quotient approach to estimating regional economic impacts." *Journal of the American Institute of Planners*, 43(1): 33-41.

Jacobs, Jane. (1969). *The Economy of Cities*. New York: Vintage.

Jofre-Monseny, J., Marín-López, R., & Viladecans-Marsal, E. (2014). "The determinants of localization and urbanization economies: Evidence from

the location of new firms in Spain." *Journal of Regional Science*, 54(2): 313-337.

Krugman, Paul. R. (1979). "Increasing returns, monopolistic competition, and international trade." *Journal of international Economics*, 9(4): 469-479.

_____. (1991). "Increasing returns and economic geography." *Journal of political economy*, 99(3): 483-499.

_____. (1997). *Development, geography, and economic theory*. MIT press.

_____. (2017). "Geography and Trade." MIT press. 이윤(역). 「폴 크루그먼의 지리경제학」. 서울: 창해.

Lucas Jr., Robert. E. (1988). "On the mechanics of economic development." *Journal of monetary economics*, 22(1): 3-42.

Marshall, Alfred. (1890). "Some Aspects of Competition. The Address of the President of Section F-Economic Science and Statistics-of the British Association, at the Sixtiet Meeting, held at Leeds, in September, 1890." *Journal of the Royal Statistical Society*, 53(4): 612-643.

Meijers E.J., Burger J.M., & Hoogerbrugge M. M. (2015). "Borrowing size in networks of cities: City size, network connectivity and metropolitan functions in Europe." *Regional Science*, 95(1), 181-198.

Noon, D., James Smith-Canham and Martin E. (2000). "Economic Regeneration and Funding" In Peter Roberts & Hugh Sykes (eds.), *Urban Regeneration: A Handbook*. (pp. 61-85). London: SAGE.

OECD. (1983). *Managing Urban Change: Policies and Finance*. Paris: OECD.

Ono, M., & Asano, M. (2005). "The study of the straw effect produced by the high-speed transportation: The verification of the area along the nagano shinkansen by the statistical data". In Proceedings of 32nd JSCE Annual Conference.

Oswalt, Philipp., & Rieniets, Tim. (2006). "Atlas of shrinking cities." Hatje Cantz.

Ottaviano, Gianmarco., Tabuchi, Takatoshi., & Thisse, Jacques. F. (2002). "Agglomeration and trade revisited." International economic review, 409-435.

Pallagst, Karina. M. (2009). "Shrinking cities in the United States of America: Three

cases, Three planning stories." *The future of Shrinking Cities*, 1: 81-88.

Peterson, P. E. (1981). *City limits*. University of Chicago Press.

Porter, Michael. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.

Potter, Antony., & Watts, Doug. H. (2011). "Evolutionary agglomeration theory: increasing returns, diminishing returns, and the industry life cycle." *Journal of Economic Geography*, 11(3): 417-455.

Reckien, D. & Martinez-Fernandez, C. (2011). "Why Do Cities Shrink?" *European Planning Studies*, 19(8), 1375-1397.

Romer, Paul. M. (1986). "Increasing returns and long-run growth." *Journal of political economy*, 94(5): 1002-1037.

Roper, S., & Grimes, S. (2005). "Wireless valley, silicon wadi and digital island-Helsinki, Tel Aviv and Dublin and the ICT global production network." *Geoforum*, 36(3): 297-313.

Rosenthal, Stuart. S., & Strange, William. C. (2003). "Geography, industrial organization, and agglomeration." *Review of Economics and Statistics*, 85(2): 377-393.

Schilling, J., & Logan, J. (2008). "Greening the rust belt: A green infrastructure model for right sizing America's shrinking cities." *Journal of the American Planning Association*, 74(4): 451-466.

Siebert, Horst. (1969). *Regional economic growth: theory and policy*. Scranton, Penn., USA: Int. Textbook Company.

Simmons, James. W., & Bourne, Larry. S. (1989). *Urban growth trends in Canada, 1981-86: A new geography of change.* Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

Simon, Curtis. J. (1988). "Frictional unemployment and the role of industrial diversity." *The Quarterly Journal of Economics*, 103(4): 715-728.

Simon, Curtis. J., & Nardinelli, Clark. (1992). "Does industrial diversity always reduce unemployment? Evidence from the great depression and after." *Economic Inquiry*, 30(2): 384-397.

Solow, Robert. M. (1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics*, 70(1): 65-94.

Stiglitz, Joseph. E. (2011). “Rethinking development economics.” *The World Bank Research Observer*, 26(2): 230-236.

Stryjakiewicz, Tadeusz. (2013). “The process of urban shrinkage and its consequences.” *Romanian Journal of Regional Science*, 7(Special Issue on New Urban World): 1-12.

Todtling, F. & Trippl, M. (2004). “Like phoenix from the ashes the renewal of clusters in old industrial areas.” *Urban Studies*, 41(5-6), 1175-1195.

Van den Berg, L. (1987). *Urban Systems in a Dynamic Society*. Aldershot: Avebury.

Van Stel, A., & Storey, D. (2004). “The link between firm births and job creation: Is there a Upas tree effect?” *Regional studies*, 38(8), 893-909.

Wang, Kyungsoon., & Immergluck, Dan. (2018). “Housing vacancy and urban form: Explaining changes in vacancy after the U.S. foreclosure crisis.” A working paper.

_____. (2019). “Housing vacancy and urban growth: explaining changes in long-term vacancy after the US foreclosure crisis.” *Journal of Housing and the Built Environment*, 34(2): 511-532.

Wiechmann, Thorsten., & Wolff, Manuel. (2013). “Urban shrinkage in a spatial perspective-operationalization of shrinking cities in Europe 1990-2010.” In AESOP-ACSP Joint Congress.

「강원도 백서」. (2011, 2016). 검색일 2021년 7월 25일.
http://www.provin.gangwon.kr/gw/portal/sub06_09

「경상북도 백서」. (2013, 2015, 2016). 검색일 2021년 7월 25일.
http://www.gb.go.kr/ebook/home/list.php

「국가통계포털(KOSIS)」. “한국표준산업분류” 검색일 2021년 5월 21일.
https://kssc.kostat.go.kr:8443/ksscNew_web/index.jsp

「부동산통계정보 R-ONE」. “전국지가변동률조사” 검색일 2021년 7월 25일.
https://www.r-one.co.kr/rone/resis/common/sub/sub.do?pageVal=page_2_1

「산업통상자원부 백서」. (2013~2014, 2015~2016, 2017~2018). 검색일 2021년 7월 25일.
http://www.motie.go.kr/motie/py/gh/Motiepaper/motiepaper.jsp

「전라북도 백서」. (2011, 2014, 2016). 검색일 2021년 7월 25일.
https://www.jeonbuk.go.kr/ebook/index.jeonbuk?menuCd=DOM_000001401003000000
산업집적활성화 및 공장성립에 관한 법률. 법률 제18274호.

천지은(千智恩): 주저자. 중앙대학교 행정학과에서 석사학위 취득 후 박사학위 과정을 수료하였으며, 주요 관심분야는 도시 및 지방행정, 정책분석 및 평가 등이다. 최근 논문으로는 다중흐름모형을 적용한 암호화폐 규제정책 형성과정 연구(2021), 기초자치단체장의 재정행태에 대한 공공선택론적 접근(2020), 창조인재의 지역착근을 위한 어메니티 연구(2019) 등이 있다(jieun_no1@naver.com).

김민곤(金民坤): 교신저자. 중앙대학교 행정학과에서 박사학위를 취득하고, 현재 한양여자대학교 행정실무과 조교수로 재직 중이다. 주 연구 분야는 도시 및 지역에 대한 정책효과 분석이다. 최근 논문으로는 군 관련 시설입지는 지역경제성장에 어떤 변화를 가져오는가(2020), 발전소의 입지가 지역경제성장에 미치는 영향(2020), 체제전환국의 민주주의 성숙도와 국가발전역량 간 상호관계에 대한 연구(2020) 등이 있다(noblenight@hywoman.ac.kr).

Relationship between Locking-in Phenomena and Economic Growth Gaps in the Declining Cities Applying the New Economic Geography Perspectives : Focused on Moderating Effects of Industrial Specialization and Diversity

Jieun Cheon & Mingon Kim

This study, adopting Paul Krugman's the new economic geography perspectives, examined how the level of fixation(locking-in phenomena) in core and periphery phenomena between the declining cities in non-metropolitan areas and their surrounding areas affects the economic growth gap between the two areas, while analyzed empirically how the specialization and diversity gaps adjust such effects in terms of industrial structure. This is a theoretical exploration for whether Paul Krugman's hypothesis can fully explain the relationship between the declining cities and their surrounding areas in Korea, and at the same time, an attempt to review the phenomena and derive the policy implications in response to the criticism that the results are far from efforts of balanced development to bridge the economic growth gap among areas until now.

On the premise of Baron & Kenny's hierarchical analysis method, the results of analysis using Fixed Effects(FE) and System GMM confirmed that the fixation level of core and periphery between the declining cities(core) and the surrounding areas(periphery) has a positive effect on the quantitative and qualitative gaps in economic growth between the two cities. Furthermore, the industrial specialization and diversity used as moderating variables also showed strengthening moderating effects, which reinforce the impacts as the gap between areas widens. These results are meaningful findings in which Paul Krugman's hypothesis provides theoretical clues that can explain the relationship between the declining cities and their surrounding areas in Korea. From a policy perspective, it also suggests that the review of industrial

and economic growth policies implemented in the name of Balanced Development Policies is necessary under the interrelationship with surrounding areas. Therefore, policy alternatives are presented.

[Key words: Declining City, Core and Periphery model, Local Economic Growth, Industrial Diversity, Industrial Specialization]

「국정관리연구」 제16권 제3호(2021. 09): *165-196*

지역환경과 신체활동이 고령자의 주관적 건강에 미치는 영향

김지영·남궁미

본 연구는 지역환경과 신체활동이 고령자의 주관적 건강에 미치는 영향을 파악하고, 지역환경과 고령자의 주관적 건강 간 관계에서 신체활동이 매개효과를 가지는지 검증하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한, 지역 간 주관적 건강에 영향을 미치는 요인에 차이가 있는지 분석하였다. 본 연구를 진행하기 위해서, '2019년 지역사회건강조사' 자료를 활용하였으며, 경로분석을 실시하였다. 연구 결과, 첫째, 사회적 환경, 일상 환경, 편의시설이 우수할수록 주관적 건강에 긍정적 영향을 미쳤다. 둘째, 신체활동은 고령자의 주관적 건강과 지역 환경 사이에서 긍정적인 매개역할을 감당하고 있다. 셋째, 수도권과 비수도권 거주 고령자, 그리고 대도시와 중소도시 거주 고령자는 지역에 따라 주관적 건강에 영향을 미치는 요인에 차이가 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 토대로 본 연구는 고령자 건강증진을 위한 정책적 방안들을 제안하였다.

[주제어: 고령자, 주관적 건강, 지역 환경]

Ⅰ. 서론

최근 들어 인구 고령화는 전 세계적으로 빠르게 진행되고 있다. 통계청에 의하면 우리나라는 1994년 65세 이상 인구(고령인구)가 5.7%였으며 이후 10년 단위로 8.7%, 12.7%와 같이 꾸준한 급증세를 보이고 있으며 앞으로는 더 빠른 속도로 고령인구가 늘어날 것으로 예상한다(통계청, 2020). 특히 우리나라는 2000년대 이후 인구 중 고령인구가 차지하는 비율이 7% 이상인 '고령화 사회 (aging society)'에 진입하였으며, 2017년 '고령사회(aged society)'로 진입한 데 이어 앞으로는 그 속도가 더 빨라져 2025년에는 고령인구 비율이 20% 이상을 차지하는 '초고령 사회(super-aged society)'에 진입할 것으로 예측한다. 이처럼 우리나라의 인구 구조가 빠르게 변화하면서 고령자에 관한 관심이 증대되고 있다. 고령사회가 진행되면서

이 과제는 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음.
논문 접수일: 2021.08.23, 심사기간(1차-2차): 2021.09.08~09.28, 게재확정일: 2021.09.28

단순히 고령자의 건강뿐만 아니라 삶의 질을 높이고 행복한 삶을 살아갈 수 있도록 하는 것에 관한 관심이 높아지고 있다(이혜승·김환희, 2020; 엄동춘·남은숙, 2012). 삶의 질을 높이는데 고려되는 다양한 요소 중 고령자의 건강 수준은 노년기 삶의 만족도에 큰 영향을 미친다는 점에서 그 중요성이 두드러지고 있다(Chang, 2017; Smith et al., 1994; Bowling & Gabriel, 2004; 홍성희·송정선, 1997).

앞서 언급하였듯이 고령사회에 들어서며 고령자 건강에 관한 관심이 높아짐에 따라 관련 연구의 중요성도 높아지고 있다. 특히 고령자가 느끼는 주관적 건강상태는 노년기 삶의 만족도와 관련이 있으며(Chang, 2017; Smith et al., 1994; Bowling & Gabriel, 2004), 이러한 주관적 건강은 고령자 개인에게 건강증진 행위를 하고자 하는 동기로 작용하기도 한다(Ko, 2016). 이에 최근 도시계획 및 정책 분야에서는 건강 도시 만들기와 같은 주제가 대두되고 있다. 생활환경에 따라 개인의 건강 수준에 긍정적 영향을 미치는 신체활동의 정도가 달라지기도 하므로(김욱진·김태연, 2013) 거주지역의 환경은 개인 건강에 영향을 미치는 특성으로 인정된다(김윤희·조영태, 2008). 지역의 물리적 환경은 비만, 심장질환, 우울증과 같은 만성질환 등 신체적 건강에 영향을 미치며(김은정·강민규, 2011), 사회적 환경 또한 건강에 영향을 미친다는 점에서 중요한 요인으로 다루어지고 있다(정민수·조병희, 2007; 김윤희·조영태, 2008; 박경숙, 2000). 사회적 환경을 이루는 요소로는 가족, 친척, 이웃, 친구 등의 사회 관계망이 있으며, 이에 따른 사람 사이의 유대관계, 신뢰, 상호이해 등을 지칭한다(Putnam, 2000). 이러한 사회적 환경은 고령자의 행복감이나 생활 만족도, 더 나아가 고령자의 건강 상태 및 정신적 건강 상태에도 영향을 미친다(Giles et al., 2007; Fiori Katherin et al., 2006). 특히 고령자의 경우 신체기능의 저하, 사회적 역할의 상실, 배우자나 친구와의 사별, 경제적 자원 고갈과 같이 사회적 환경에 부정적 변화가 일어나기 때문에 긍정적인 사회적 환경 구성이 필요한 시기이다(정유진, 2014). 또한 다수의 선행연구는 지역환경과 마찬가지로 신체활동이 개인의 육체적, 정신적 건강에 긍정적인 영향을 줄 수 있음을 실증적으로 증명하였다(박해완 외, 2014; 유호, 2011; Herman et al, 2005;). 따라서 본 연구는 주관적 건강에 대한 지역 환경의 영향 파악 시 신체활동에 대한 차이도 동시에 고려하고자 한다.

고령자의 건강상태와 주관적 건강은 지역 간 차이를 보이며 이러한 지역 간 건강 불평등은 중요한 사회문제로 대두되고 있다. 지역 간 건강 격차는 수도권과 비수도권 지역 간, 그리고 대도시와 중소도시 지역 간에 존재한다(박진욱, 2018; 김환희, 2020; 이윤정, 2015; 윤태호, 2011; 최영희·신윤희, 1991). 전반적으로 수도권과 대

도시에서 상대적으로 좋은 건강 결과가 나타났다(박진욱, 2018; 김환희, 2020; 최영희·신윤희, 1991). 이러한 지역 간 건강 격차는 수도권과 비수도권, 대도시와 중소도시의 지역 간 비교를 통해 좀 더 명확히 드러난다고 할 수 있다. 김환희(2020)는 비수도권 거주 고령자의 주관적 건강 수준이 수도권 거주 고령자와 비교해 낮음을 확인했으며, 이외에도 이윤정(2015)의 연구에서는 비수도권과 비교하여 수도권에 거주하는 고령자의 건강이 더 좋은 것으로 나타나 수도권 거주 여부가 고령자의 건강에 영향을 미치는 요인임을 알 수 있다. 최영희·신윤희(1991)는 연구를 통해 고령자의 신체 건강 상태가 중소도시보다 대도시에서 더 높다는 것을 밝혔다. 이러한 지역 간 격차를 해소하기 위해서는 수도권과 비수도권, 그리고 대도시와 중소도시 거주 고령자에 따라 주관적 건강에 영향을 미치는 요인에 차이가 있는지 파악할 필요가 있다.

이에 본 연구는 다음의 두 가지 연구 질문을 제안한다. 첫째, '지역 환경'과 '고령자의 주관적 건강' 그리고 '신체활동'은 상호 간 어떠한 관계를 맺고 있는가? 둘째, 지역별 고령자의 주관적 건강에 영향을 미치는 요인에는 어떤 차이가 있는가? 이러한 질문에 답을 규명하고자 본 연구는 '2019년 국민건강실태조사'를 이용하였으며, 세 가지 변수에 대하여 경로분석을 실시하였다.

본 연구는 고령자의 건강증진을 위해 지역환경과 신체활동을 고려한 도시계획 및 정책에 대한 방향성을 제시한다는 점에서 본 연구에 대한 정책적 의의를 찾을 수 있다. 또한 수도권과 비수도권에 거주하는 고령자, 그리고 대도시와 중소도시에 거주하는 고령자의 주관적 건강에 영향을 미치는 요인의 차이를 비교 분석함으로써, 지역별 건강도시를 만들기 위한 적절한 도시계획 및 정책을 수립하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 예상된다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구검토

1. 지역환경과 주관적 건강

지역 환경이란 살아가는 공간을 구성하는 물리적, 사회적 환경을 의미한다(최승영·천종호, 2006). 사회적 환경을 구성하는 요인에는 사회의 연결망, 사회적 규범, 문화, 가족, 친구, 지역사회의 경제 수준 등의 개념을 포함하고 있다(강수진·김영호, 2011). 물리적 환경(built environment)의 요인은 도시 내의 건물이나 도로의

수준, 주택, 지역의 소음, 토지이용(zoning) 등이 있으며 지역 내 커뮤니티, 범죄 발생빈도 등의 사회적 조건을 포함한다(문하늬 외, 2018). 도시 계획적 측면에서 이러한 물리적 환경은 사회적 환경과 더불어 건강상태에 직·간접적으로 영향을 미친다는 점에서 중요하다고 볼 수 있다(정유진·이세규, 2015; 김태환·김은정, 2014; 김욱진·김태연, 2013).

주관적 건강은 자신의 건강상태에 대해 객관적 지표를 토대로 판단하는 것이 아닌 주관적으로 판단하는 것을 의미한다(권상민 외, 2020; Liang, 1986). 주관적 건강 상태에 대한 평가는 개인의 생물학적, 정신적, 사회적, 기능적 건강수준을 포괄하는 전반적인 건강 수준을 나타내며(김준홍, 2010), 건강상태를 측정함에 있어서 포괄적이고 정확한 지표로 인식되어 광범위하게 활용되고 있다(김태형 외, 2012). 또한 주관적 건강상태는 건강증진행위를 하고자 하는 동기로 작용하며, 건강증진행위를 결정하게 하는 요인이 된다(Ko, 2016). 긍정적인 주관적 건강상태는 자신의 건강상태를 더 악화시키지 않고 건강을 유지, 증진 시키는데 중요한 요소가 되며 건강증진행위의 중요한 동기로 작용하기 때문에 객관적 건강상태와 밀접한 관계가 있음을 알 수 있다(Park & Oh, 2017; Ko, 2016). 주관적 건강 수준은 지역의 환경과 관련이 있다는 다양한 국내외의 선행연구들이 이루어져 왔다. 김욱진·김태연(2013)은 서울시를 대상으로 교통사고 발생건수, 강력범죄발생건수, 보도 면적 대비 도로며적 비율 등 물리적·사회적 환경을 기준으로 열악한 자치구에 사는 주민은 거주지의 주변환경에 대하여 더 부정적으로 인식함으로써 물리적·사회적 환경의 열악함이 개인의 건강에 부정적 영향을 미친다고 주장한다. 정유진·이세규(2015)는 65세 이상인 고령자 인구에 대하여 지역 환경의 물리적 요인에 대한 만족도와 주관적 건강의 관계에 대해 분석을 하였으며, 그 결과로 지역의 자연환경, 의료서비스의 수준, 안전, 대중교통 등의 물리적 환경에 대한 만족도가 고령자의 주관적 건강에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 물리적 환경에 대한 개인의 주관적 만족도의 중요성이 강조되는 이유는 지역사회의 환경과 여건을 수용하는 태도가 개인의 건강에 영향을 미치는 중요한 요인이기 때문이다(김욱진, 2013). 이외에도 국외의 연구로 범죄율이 낮고 보행 친화적인 지역 환경의 주민들은 그렇지 않은 지역에 비해 주관적 건강을 높게 평가하는 것으로 나타났다(Doyle et al., 2006). 또한 미국의 메사추세스 주 첼시의 주민들을 대상으로 진행된 연구에서 지역 환경의 물리적 환경 요소, 특히 범죄 등과 관련된 위험 요소가 주관적 건강과 밀접한 관련이 있다고 나타났다(Ou et al., 2018). 이러한 국내외의 선행연구들을 통하여 지역의 환경이 주관적 건강에 영향을 미칠 수 있다고 판단하였다.

지역 환경은 지역마다 차이가 있으며, 이로 인해 지역 간 건강 불평등이라는 문제가 대두될 수 있다. 건강 불평등이라는 개념은 정의에 따라 조금씩 차이가 있지만, 국제건강형평성협회(International Society for Equity in Health)는 건강 형평성을 인구 집단의 건강 상태가 모두 같은 상태가 아닌 체계적 차이가 있는 상태로 정의한다(Macinko & Starfield, 2002). 건강 불평등의 종류에는 지역별 건강 불평등이라는 개념이 있다. 이는 사회경제적 요인에 의한 것이 아닌 거주지역의 사회적, 물리적, 제도적 요인에 따라 건강 수준에 발생하는 차이를 의미한다(이진희, 2016). 거주지역의 사회적, 제도적 문제에 의한 불평등으로 풍화 이론(weathering hypothesis)이 있다. 풍화 이론에 의하면 열악한 거주지의 환경과 고립되고 낙후된 환경, 사회적 배제(social exclusion)로 인한 소외감을 느끼는 지역의 거주자들은 일찍 건강 악화를 경험한다고 한다(Geronimous et al., 2006). 이와 반대로 최근의 뉴어바니즘(New Urbanism)이나 스마트시티(Smart City)를 기반으로 계획된 지역들, 즉 보행을 장려하고 더 많은 신체활동이 일어날 수 있도록 설계된 지역주민들의 건강은 더 양호한 것으로 밝혀졌다(Fisher et al., 2005; Cohen-Mansfield et al., 2003; Singh et al., 2008). 이처럼 지역의 사회적, 물리적, 제도적 차이가 건강 불평등을 일으킬 수 있다. 이러한 지역적 건강 불평등은 우리나라의 수도권과 비수도권 지역 간, 대도시와 중소도시 지역 간 고령자들 사이에서도 나타나고 있다. 선행연구에 의하면 고령자의 중증도 신체활동은 비수도권이 수도권에 비해 높았으며, 스트레스 인지 정도도 수도권이 비수도권과 비교해 더 높은 것으로 밝히고 있다(김환희, 2020). 그러나 비수도권 거주 고령자의 주관적 건강 수준은 수도권 거주 고령자와 비교해 더 부정적이며(김환희, 2020), 이는 지역에 따른 고령자 복지 및 정책의 차이, 의료기관 접근성, 교통체계 차이 등을 반영하는 결과로 볼 수 있다(김환희, 2020). 비슷한 결과로 대도시와 중소도시의 경우 주관적 건강 상태는 대도시 거주 고령자가 더 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다(염지혜, 2013). 즉, 이러한 연구들은 지역 환경의 차이가 고령자의 지역 간 건강 불평등과 연관될 수 있음을 시사한다.

2. 지역환경, 신체활동 그리고 건강

지역 환경은 근린 환경과 같이 개인이 일상생활을 하며 살아가는 생활권이라고 할 수 있다(정현·전희정, 2017). 이러한 지역 환경은 공간적인 환경 개념을 포함하는 동시에 이웃과의 상호관계와 같은 사회적 환경 개념 또한 포함한다(유치선·이수

기, 2016). 지역 환경의 범위는 정의하기 나름의 차이가 있어 연구에 따라 달리 설정하기도 한다(정현·전희정, 2017). 지역환경과 신체활동이 상호관계를 이루고 있음을 증명하는 연구는 다수 존재한다(이수기 외, 2016; 이경환·안건혁, 2008; 이경환 외, 2014). 김용진·안건혁(2011)은 지역 환경 내에 교통시설이나 문화시설 그리고 체육시설 등이 잘 갖추어져 있을수록 개인의 신체적 활동을 장려한다고 주장했다. 이형숙 외(2011)는 지역 환경 내에서 가로의 조명시설과 공원 접근성이 고령자의 보행 활동, 즉 신체활동에 영향을 미치는 직접적 요인이 되며 보행자가 느끼는 지역 환경의 쾌적성, 안전성, 심미성 등은 보행자의 보행 활동에 큰 영향을 미친다고 주장했다. 이슬기 외(2013)는 지역 환경에 따라 공원 이용률에 차이가 있음을 주장하며 물리적 지역 환경 변수를 사용하여 둘 사이의 관계를 증명하였다. 이경환 외(2014)는 지역 환경의 특성, 그리고 가로 환경이 주민의 보행 즉 신체활동에 영향을 주고 있음을 증명했다.

신체활동은 많은 에너지 소비를 동반하는 신체의 움직임을 나타내며(Caspersen et al, 1985), 운동의 의미까지 포괄하는 개념이다. 선행연구들을 통하여 신체활동은 개인의 육체적, 정신적 측면에 대한 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(유호, 2011; 정현·전희정, 2019; 박해완 외, 2014; 박세윤, 2018; Herman et al, 2005). 점점 더 악화하여가는 현대인의 건강 상태에 대하여 전문가들은 심근경색, 당뇨, 비만 등 현대에 많이 나타나는 질병의 발병률이 신체활동이 감소와 관련이 있다고 주장한다(박경훈 외, 2010). 이처럼 신체활동은 만성 질환들을 예방하며, 건강을 증진 시키는 데 도움이 됨을 알 수 있다(성형곤, 2009; 이계화 외, 2007; 김헌태 외, 2017). 또한 규칙적인 신체활동을 함으로써 건강과 연결되는 비만과 과체중을 예방할 수 있으며(이혜순, 2019), 더 나아가서 여러 질환의 발생위험도를 낮춰 조기 사망률을 낮출 수 있다(정복자 외, 2005; 추상희 외, 2008). 이러한 선행연구 결과들은 고령자의 신체활동이 주관적 건강에 영향을 미칠 수 있음을 시사하고 있다.

또한, 선행연구들은 이러한 신체활동이 지역 환경에 따라 차이가 있다는 것을 밝혀내고 있다(이경환·안건혁, 2008; 김환희, 2020; 이경환 외, 2014; 조혜민·이수기, 2016). 이슬기 외(2013)는 근린생활권 내의 물리적 환경이 신체활동을 목적으로 하는 공원 이용에 미치는 영향에 관한 연구를 통해 신체활동과 지역 환경이 관계가 있음을 밝혀내고 있다. 특히 도로 비율, 토지이용 혼합도, 보도 비율, 개발지 비율, 횡단보도 밀도가 운동을 목적으로 하는 공원의 이용에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(이슬기 외, 2013). 또한 김환희(2020)의 연구는 중증도 신체활동을

하는 고령자가 수도권보다 비수도권이 2%가량 더 높음을 밝혀냈으며, 추상희 외(2018)은 대도시 거주 여성이 중소도시 거주 여성보다 여가시간 신체활동 참여도가 2.25배 더 높다는 것을 밝혔다.

종합하면, 지역 환경은 지역주민들의 활동을 제한하거나 촉진할 수 있고 이는 건강에 영향을 미친다(김용진·안건혁; 2011). Liu et al. (2018)의 연구에서는 지역환경의 공공시설과 운동시설에 만족한 사람일수록 건강상태가 좋으며, 지역의 환경이 안전하며 거주민들이 서로 돕는다고 인식하는 사람 역시 더 건강한 것으로 나타났다(Liu, Luo, Haller, Vander Mey, and Granberg, 2018). 박근덕 외(2017)는 대중교통서비스와 같이 지역 주민의 이동에 영향을 주는 환경 역시 건강에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 증명하였다. 즉 지역환경이 제공하는 활동의 기회와 장소는 고령자들의 신체활동을 촉진시키고, 이는 건강에 유의미한 영향을 미침을 시사하고 있다고 할 수 있다. 이렇듯 선행연구 고찰을 통해, 지역환경과 신체활동을 매개로 하여 고령자의 건강에 영향을 미칠 수 있다고 판단하였다. 이는 지역환경이 주관적 건강에 미치는 영향력은 신체활동과 매개되면서 그 효과성이 증가할 수 있음을 의미하며, 향후 계획에서 신체활동과 건강을 연계한 정책이 진행되는 것이 효과적일 수 있음을 시사한다.

3. 선행연구와의 차별성

본 연구가 선행연구와 비교해 갖는 차별성은 다음과 같다. 첫째, 본 연구에서는 지역환경과 고령자의 주관적 건강과의 관계에 있어 신체활동이 매개 역할을 하는지를 분석하고자 하였다. 즉, 기존의 고령자 건강에 영향을 미치는 요인들에 관련된 이론을 포함하여 지역환경과 신체활동, 주관적 건강에 대한 인과관계를 검증하였다. 지역환경과 신체활동 사이의 관계(이경환·안건혁, 2008; 김환희, 2020; 이경환 외, 2014; 조혜민·이수기, 2016; 이슬기 외, 2013; 이수기 외, 2016), 신체활동과 주관적 건강과의 관계(Fisher et al., 2005; Singh et al., 2008; 추상희 외, 2008; 정복자 외, 2005; Cohen-Mansfield et al., 2003), 지역환경과 주관적 건강과의 관계(Park & Oh, 2017; 김욱진·김태연, 2013; 정유진·이세규, 2015; Doyle et al., 2006; Ou et al., 2018)에 관한 기존의 연구들이 존재하기는 하나, 대부분의 연구는 일대일 개념 간의 관계만을 연구하여, 지역 환경, 신체활동, 고령자의 주관적 건강을 동시에 고려한 연구는 상대적으로 부족하였다. 그러나 고령자의 주관적 건강은 지역환경과 신체활동과 밀접한 관련이 있으며, 이 부분은 관련 연구에 있어 중요한

고려사항이 될 수 있다. 둘째, 본 연구에서는 고령자의 주관적 건강에 영향을 미치는 요인에 대하여 수도권과 비수도권, 그리고 대도시와 중소도시로 나누어 지역 간 차이에 따른 주관적 건강의 차이에 주목하였다. 우리나라의 지역 간 건강 불평등은 매우 심각한 수준임에도 불구하고 대부분 선행연구는 지역 간 건강수준 비교 연구에 국한되어 있어 건강불평등에 영향을 미치는 요인을 파악하는데 한계가 있다. 지역 간 건강불균형을 완화하기 위해서는 지역 주민들의 건강수준에 영향을 미치는 지역의 환경을 긍정적으로 바꾸어 나가는 것이 필요하다. 지역 간 건강불평등을 감소시키는 것은 지역 주민들의 삶의 질과 직결되기 때문에(윤태호, 2010), 지역별 주민들의 건강수준에 영향을 미치는 요인은 무엇이고 그 차이가 무엇인지를 파악하는 것이 중요하다. 이에 본 연구에서 지역별 주관적 건강 차이 및 주관적 건강에 영향을 미치는 요인들의 차이를 살펴보는 것은 향후 지역 간 건강불평등 완화를 위한 정책 수립시 중요한 밑거름이 될 수 있다고 판단하였다. 결론적으로 대분분의 선행연구들은 고령자의 주관적 건강 영향요인을 통합적인 시각에서 살펴보는데 한계를 가지고 있다. 이러한 측면에서 본 연구는 신체활동을 고려하여 지역환경, 신체활동, 주관적 건강 등 세가지 변수들의 관계에 대한 종합적인 분석을 진행한다는 점과 지역 간 고령자의 주관적 건강요인의 차이를 비교 분석한다는 점에서 선행연구들의 한계점을 보완한다고 할 수 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구자료와 변수

본 연구는 개인의 주관적 건강, 지역의 인식된 환경, 신체활동에 대한 변수를 사용하기 위하여 질병관리본부에서 실시한 '2019 지역사회건강조사'를 활용하였다. '지역사회건강조사'는 2008년부터 「지역보건법」 제4조 및 같은 법 시행령 제 2조에 따라서 지역 보건의료 계획을 수립하고 평가하기 위하여 매년 전국의 보건소에서 실시된 것이다(질병관리본부, 2019). 2019 지역사회건강조사는 질병관리본부와 17개의 시도 및 255개의 보건소, 35개의 책임대학교의 협력으로 조사가 수행되었으며 표본 가구에 거주하는 모든 만 19세 이상 성인을 대상으로 실시되었기 때문에 본 연구에 사용하기에 적합한 자료라고 판단하였다.

본 연구는 〈표 1〉과 같이 독립변수로 친목 활동, 여가/레저, 자선단체, 자연환경,

생활환경, 안전, 대중교통, 의료서비스의 항목으로 구성하였으며, 구성요소는 '예', '아니오'의 2점 척도로 구성되어 있다. 친목 활동은 계모임, 동창회, 노인정, 향우회, 종친회 등을 포함한 친목 활동에 한 번(1회) 이상 정기적으로 참여하는지로 설정하였다. 여가/레저 항목은 해당 활동에 한 달에 한 번(1회) 이상 정기적으로 참여하는지로 나타내었으며, 자선단체 항목 또한 해당 활동을 한 달에 한 번(1회) 이상 정기적으로 참여하는지로 설정하였다. 자연환경, 생활환경, 안전, 대중교통, 의료서비스의 항목은 지역 환경에 대해 얼마나 만족하는지를 나타낸다. 매개변수인 신체활동[1]은 숨이 가쁜 정도의 신체활동, 중증도 신체활동, 10분 이상 걷기에 대하여 MET(min/week) 환산 점수를 적용하여 범주형 점수[2]를 도출하였다. 종속변수로는 주관적 건강을 채택했으며 개인의 주관적 건강 수준에 대한 인지율을 리커트 5점 척도로 측정되었다. 통제변수는 본 연구에 있어서 독립변수, 종속변수, 매개변수의 관계를 명확하게 하도록 성별, 가구소득, 경제 활동 여부, 거주지역을 통제변수로 채택하였다. 거주지역의 경우 수도권 또는 비수도권, 그리고 대도시 또는 중소도시로 구분하였다. 대도시와 중소도시의 경우 통계청의 시군구별 인구자료를 활용하여 2019년 기준 인구 50만 이상을 대도시로 50만 미만을 중소도시[3]로 정의하였다. 또한 다수의 선행연구(김소영·남궁미, 2019; 정유진·이세규, 2015; 정현·전희정,

---

1) 신체활동에 관한 설문 및 해당 변수에 관한 내용은 다음과 같다(지역사회건강조사, 2018).
   · 걷기: 등하교 또는 출퇴근, 운동 및 이동을 위해 걷는 것을 포함한다.
   · 중등도 신체활동: 복식 테니스, 천천히 하는 수영, 배드민턴, 배구, 가벼운 물건 나르기, 탁구, 등의 직업 활동 및 체육활동
   · 격렬한 신체활동: 달리기(조깅), 빠른 수영, 등산, 농구, 무거운 물건 나르기, 빠른 속도로 자전거 타기, 축구, 스쿼시, 단식테니스, 줄넘기 등의 직업 활동 및 체육활동
2) 범주형 점수를 산출하는 방법은 다음과 같으며, 각 신체활동에 대한 점수를 더하여 범주화하였다(박지연 외, 2015).
   · 비활동(category 0): 신체활동의 가장 낮은 단계로서, 범주형 2와 3에 포함되지 않는 대상자인 경우.
   · 최소한 활동(category 1): 주 3일 이상 하루 20분 이상 격렬한 신체활동을 하거나, 주 5일 이상 하루 30분 이상 중정도 신체활동을 하거나, 주 5일 이상 600 MET에 해당 되는 걷기, 중정도 활동 혹은 격렬한 신체활동을 한 대상자인 경우
   · 건강증진 신체활동(category 2): 주 7일 이상 3000MET에 해당 되는 걷기, 중등도 활동 혹은 격렬한 신체활동을 하거나 주 3일 이상 1500 MET에 해당 되는 격렬한 신체활동을 한 대상자인 경우
3) 도시를 분류하는 방법은 인구 규모, 도시성장, 행정 성격 등이 있다. 하지만 우리나라는 대도시와 중소도시를 구분 짓는 명확한 법적·제도적 시각의 개념 규정이나 명칭에 대한 근거가 존재하지 않는다(허재완·박성민, 2016). 지방자치법 특례 인정 조항은 대도시로서 특례를 인정하는 범위를 인구 50만 명 이상의 도시로 한다. 본 연구에서 대도시의 경우 서울특별시와 광역시(총7개)와 수원시, 성남시 등이 포함된 16개의 도시가 대도시로 분류되었으며, 과천시 등 62개의 시 지역은 중소도시로 분류되었다.

2019)를 기반으로 하여 〈표 1〉과 같이 변수들에 대한 측정 문항에 대하여 정확성을 확보하였다.

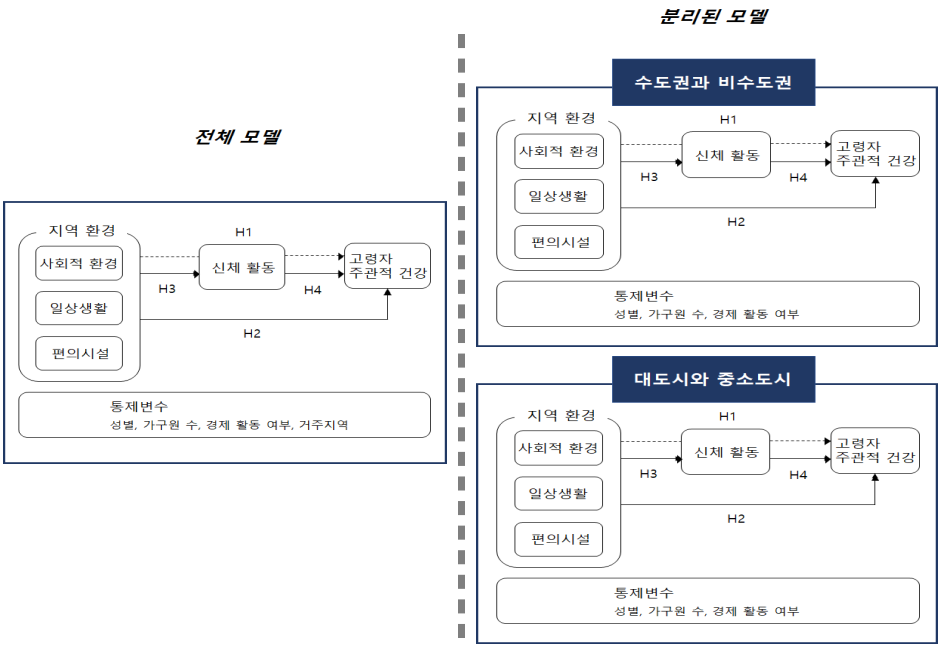
〈표 33〉 변수설정 및 측정 문항

항목		측정 문항
독립 변수	친목 활동	친목 활동(계모임, 동창회, 노인정, 향우회, 종친회 등) 한 번(1회) 이상 정기적으로 참여합니까?
	여가/레저	여가/레저 활동에 한 달에 한 번(1회) 이상 정기적으로 참여합니까?
	자선단체	자선단체 활동에 한 달에 한 번(1회) 이상 정기적으로 참여합니까?
	자연환경	우리 동네의 자연환경(공기 질, 수질 등)에 대해 만족한다.
	생활환경	우리 동네의 생활환경(전기, 상하수도, 쓰레기수거 등)에 대해 만족한다.
	안전	우리 동네의 안전수준(자연재해, 교통사고, 범죄 등)에 대해 만족한다.
	대중교통	우리 동네의 대중교통 여건(버스, 택시, 지하철, 기차 등)에 대해 만족한다.
	의료서비스	우리 동네의 의료서비스 여건(보건소, 병·의원, 약국 등)에 대해 만족한다.
매개 변수	신체활동	최근 1주일 동안 평소보다 몸이 매우 힘들거나 숨이 아주 가쁜 격렬한 신체활동을 10분 이상 했던 날은 며칠입니까? 이러한 격렬한 신체활동을 한 날, 보통 하루에 몇 분간 했습니까?
		최근 1주일 동안 평소보다 몸이 조금 힘들거나 숨이 약간 가쁜 중등도 신체활동을 10분 이상 했던 날은 며칠입니까? 이러한 중등도 신체활동을 한 날, 보통 하루에 몇 분간 했습니까?
		최근 1주일 동안 한 번에 적어도 10분 이상 걸었던 날은 며칠입니까? 이러한 날 중 하루 동안 걷는 시간은 보통 얼마나 됩니까?
종속 변수	주관적 건강	평소에 본인의 건강은 어떻다고 생각합니까?
통제 변수	인구학적 특성	성별, 가구소득, 경제 활동 여부, 거주지역

2. 연구 가설 및 모형

본 연구는 지역환경과 고령자의 주관적 건강 형성 시에 신체활동이 매개역할을 하는지와 더불어 지역 환경, 신체활동 그리고 주관적 건강에 대한 실증적인 관계를 증명하고자 한다. 앞서 살펴본 선행연구의 내용을 토대로 본 연구는 〈표 2〉와 같은 5가지의 가설을 설정 설정하였다. 또한 이를 토대로 [그림 1]과 같은 구체적인 연구 모형을 제시하였다.

[그림 1] 연구 모형



〈표 34〉 연구 가설

가설	내용
H1	지역환경과 고령자의 주관적 건강의 형성 간 신체활동은 매개역할을 할 것이다.
H2	지역 환경은 고령자의 주관적 건강에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
H3	지역 환경은 고령자의 신체활동에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
H4	신체활동은 고령자의 주관적 건강에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
H5	고령자의 주관적 건강에 영향을 미치는 요인은 지역별 차이가 있을 것이다.

Ⅳ. 연구 결과

1. 기초분석

분석에 사용된 변수의 기술통계는 〈표 3〉과 같다. 본 연구에서는 전국 65세 이상 고령자 총 68,788명이 분석에 사용되었으며, 이 중 수도권에는 15,016명이, 비수도

권에는 53,772명이 거주하는 것으로 나타났다. 또한 대도시와 중소도시를 비교하는 경우 총 38,957명이 분석에 사용되었으며, 이 중 대도시에는 21,921명이, 중소도시에는 17,036명이 거주하는 것으로 나타났다. 수도권과 비수도권에 거주하는 고령자들 간에 나타나는 특징적인 차이로 비수도권의 고령자들이 수도권의 고령자들보다 경제 활동 여부가 약 2배 정도 더 높은 것으로 나타났다. 가구원 수는 수도권 고령자가 비수도권 고령자보다 약 0.3명 많은 것으로 나타났다. 이외에도 여가, 의료, 교통, 신체활동, 주관적 건강, 성별(남자) 등에서 수도권의 비율이 비수도권과 비교해 더 높게 나타났으며, 친목, 자선단체, 자연환경, 생활환경, 안전, 경제 활동 여부는 비수도권의 고령자들 비율이 수도권의 고령자 비율보다 더 높게 나타났다. 대도시와 중소도시의 경우, 친목활동, 여가활동, 의료서비스, 대중교통, 신체활동, 주관적 건강, 성별(남자), 가구원 수에 대하여 대도시의 비율이 더 높은 것으로 나타났다. 반면 자선단체, 자연, 생활, 안전, 경제 활동 여부에 있어서는 대도시보다 중소도시의 비율이 더 높게 나타났다.

〈표 35〉 기술통계 결과

변수		수도권과 비수도권						대도시와 중소도시					
		전체표본		수도권		비수도권		전체표본		대도시		중소도시	
		평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
독립변수	친목활동 (예)[4]	.52	.500	.51	.500	.52	.500	.54	.499	.54	.498	0.53	.499
	여가활동 (예)	.20	.398	.23	.408	.19	.390	.23	.421	.24	.429	0.21	.410
	자선단체활동 (예)	.09	.280	.08	.277	.09	.281	.09	.289	.08	.272	0.11	.308
	자연환경 (예)	.89	.311	.85	.359	.90	.295	.87	.341	.84	.370	0.90	.295
	생활환경 (예)	.90	.304	.88	.322	.90	.299	.89	.310	.89	.315	0.90	.302
	안전 (예)	.92	.275	.88	.320	.93	.260	.90	.305	.88	.328	0.92	.269
	의료서비스 (예)	.78	.415	.80	.398	.77	.419	.80	.400	.85	.352	0.73	.445
	대중교통 (예)	.76	.425	.80	.401	.75	.431	.79	.406	.84	.365	0.73	.444
매개변수	신체활동 (범주형)	.60	.728	.65	.713	.58	.731	.63	.716	.65	.701	0.61	.733
종속변수	주관적 건강	2.70	.936	2.83	.918	2.67	.938	2.76	.931	2.80	.918	2.71	.945
통제변수	성별 (남자)	.41	.493	.43	.495	.41	.492	.42	.494	.43	.495	0.42	.493
	가구원 수	2.03	1.000	2.25	1.128	1.97	.953	2.13	1.056	2.20	1.091	2.04	1.004
	경제 활동 여부	.40	.490	.27	.445	.44	.496	.31	.463	.26	.438	0.38	.485
	거주지역(수도권)	.22	.413	1.000	.000	.000	.000						
	거주지역(대도시)							.56	.496	1.00	.000	.000	.000
N		68,788		15,016		53,772		38,957		21,921		17,036	

2. 탐색적 요인분석 및 신뢰도 분석

본 연구에서는 앞서 언급하였듯이 이론적 배경과 선행연구 검토를 통하여 본 연구에 사용되는 변수들과 연구모형 및 가설을 설정하였다. 하지만 독립변수의 잠재변수에 대한 타당성 검증을 확보하기 위하여 탐색적 요인분석을 시행하였다. 탐색적 요인분석의 결과로, 독립변수인 지역환경의 경우, 8개의 문항이 3개의 독립변수로 분류되었으며, 매개변수인 신체활동과 종속변수인 주관적 건강은 단일문항으로 구성되었다. 독립변수의 경우, '친목'. '여가/레저', '자선단체' 이 하나의 요인으로 분류되었으며, '자연', '생활', '안전' 이 하나의 요인으로 , '의료', '교통'이 또 다른 요인으로 분류되었다. 이에 '친목', '여가/레저', '자선단체' 이 사회적 환경과 밀접한 관련이 있다고 판단하여 '사회적 환경'이라고 설정하였다. 또한 '자연', '생활', '안전'은 일상의 환경과 밀접한 관련이 있다고 판단하여 '일상 환경'으로 설정하였으며, '의료', '교통'은 근린 내의 편의시설로 구분할 수 있으므로 '편의시설'로 설정하였다. 또한 탐색적 요인분석으로 도출된 각 요인에 대하여 신뢰성을 측정하기 위하여 신뢰도 분석을 시행하였다. 일반적으로 Cronbach's α값이 0.6 이상인 경우, 신뢰성이 있다고 보기 때문에(김주환 외, 2009), 본 연구에서 사용하는 변수들은 신뢰도를 확보했다고 판단하였다. 신뢰도 분석 결과와 탐색적 요인분석은 〈표 4〉에 제시하였다.

〈표 36〉 탐색적 요인분석 및 신뢰도 분석 결과

구분				수도권과 비수도권		대도시와 중소도시	
				요인적재량	Cronbach's α	요인적재량	Cronbach's α
독립변수	사회적 환경	요인1	친목	0.648	0.601	0.657	0.602
			여가/레저	0.844		0.839	
			자선단체	0.790		0.776	
	일상환경	요인2	자연	0.759	0.603	0.79	0.641
			생활	0.792		0.711	
			안전	0.670		0.766	
	편의시설	요인3	의료	0.879	0.734	0.873	0.723
			교통	0.874		0.877	
매개변수	신체활동	요인4	단일문항			단일문항	
종속변수	주관적 건강	요인5	단일문항			단일문항	

4) 독립변수인 친목활동, 여가활동, 자선단체활동, 자연환경, 생활환경, 안전, 의료서비스, 대중교통은 '예', '아니오'의 2점 척도로 구성되어 있다.

3. 경로분석

경로분석은 연구모형을 바탕으로 그 경로들이 나타내는 연구의 가설들을 검증하는 방법이다(변세일, 2008). 경로분석은 반복적으로 회귀분석을 적용하여 다수의 내생변수와 외생변수 사이에서 인과관계를 가지는 변수의 총효과, 직접효과, 간접효과(매개효과)를 확인할 때 사용한다(변세일, 2008). 따라서 본 연구를 통해 설정한 가설들을 검증하고, 지역환경이 고령자의 주관적 건강에 미치는 영향에서 신체활동이 매개효과를 가지는지 분석하고자 경로분석을 실시하였다. 경로분석에 앞서 모형의 적합도를 살펴보았으며, 본 연구에서 사용한 모형에 대한 적합도를 평가한 결과는 〈표 5〉와 같다. 모형 적합도 지수(Goodness of Fit Index, GFI), 비교지수함수(Comparative Fit Index, CFI), 조정 적합지수(Adjusted Goodness of Fit Index, AGFI) 전체표본, 수도권, 비수도권 분석 모형 모두에서 적합성을 확보한 것으로 판단하였다. 또한 모집단원소간평균차이(Root Mean Square Error of Approximation, RMSEA)와 표준적합지수(Normed Fit Index, NFI)도 각 지수의 기준을 통해 평가한 결과 적합성을 확보한 것으로 판단하였다.

〈표 37〉 경로분석 모형의 적합도 결과

구분		GFI	AGFI	CFI	NFI	RMSEA
기준		≥ .9	≥ .9	≥ .8	≥ .8	(.05 ~.1 적절)
수도권 비수도권	전체표본	.971	.955	.869	.868	.055
	수도권	.978	.966	.915	.913	.050
	비수도권	.973	.957	.884	.983	.056
대도시 중소도시	전체표본	.971	.955	.870	.869	.056
	대도시	.979	.967	.908	.907	.050
	중소도시	.974	.959	.899	.897	.054

본 연구에서는 지역 환경이 신체활동을 매개로 하여 고령자의 주관적 건강에 미치는 영향을 분석하기 위해 경로분석을 실시하였다. 경로분석의 결과는 다음 〈그림 2〉, 〈그림 3〉, 〈표 6〉 와 〈표 7〉 같다. 먼저 수도권과 비수도권을 비교하였을 때 사회적 환경은 주관적 건강(0.188)에 긍정적인 영향을, 신체활동(0.204)에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 다음으로 일상 환경은 주관적 건강(0.034)에 긍정적인 영향을, 신체활동(0.010)에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 마지막으로 편의시설은 주관적

건강(0.061)에 긍정적인 영향을, 신체활동(0.045)에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 신체활동은 주관적 건강(0.116)에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 또한 통제변수의 성별(남자)은 주관적 건강(0.107)에 정(+)의 영향을, 신체활동(0.097)에 정(+)의 영향을 미치고 있다. 가구원 수는 주관적 건강(0.032)에 정(+)의 영향을, 신체활동(0.017)에 정(+)의 영향을 미친다. 경제 활동 여부는 주관적 건강(0.152)에 정(+)의 영향을, 신체활동(0.151)에 정(+)의 영향을 미친다. 마지막으로 수도권일수록 주관적 건강(0.079)에 정(+)의 영향을, 신체활동(0.048)에 정(+)의 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

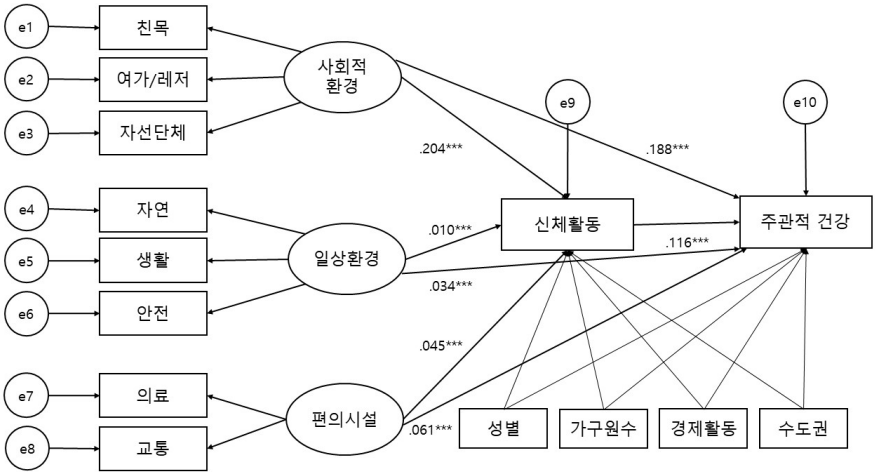
다음으로 대도시와 중소도시에 대하여 경로분석을 실시한 결과, 사회적 환경은 주관적 건강(0.190)에 긍정적인 영향을, 신체활동(0.250)에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 다음으로 일상 환경은 주관적 건강(0.058)에 긍정적인 영향을, 신체활동(0.026)에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 마지막으로 편의시설은 주관적 건강(0.063)에 긍정적인 영향을, 신체활동(0.044)에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 신체활동은 주관적 건강(0.125)에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 또한 통제변수의 성별(남자)은 주관적 건강(0.098)에 정(+)의 영향을, 신체활동(0.108)에 정(+)의 영향을 미치고 있다. 가구원 수는 주관적 건강(0.036)에 정(+)의 영향을, 신체활동(0.018)에 정(+)의 영향을 미친다. 경제 활동 여부는 주관적 건강(0.157)에 정(+)의 영향을, 신체활동(0.105)에 정(+)의 영향을 미친다. 마지막으로 대도시일수록 주관적 건강(0.055)에 정(+)의 영향을, 신체활동(0.033)에 정(+)의 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

우선, 첫 번째 연구 내용인 신체활동을 매개로 하였을 때 지역 환경이 고령자의 주관적 건강에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 알아보기 위해 가설 2, 3, 4를 검증하고자 경로분석 결과를 살펴보고자 한다. 경로분석에 대한 구체적 경로계수 결과는 〈표 6〉에 제시되고 있다. 지역 환경은 신체활동과 고령자 주관적 건강 모두에게 긍정적인 영향을 주고 있으며, 신체활동 역시 고령자 주관적 건강에 긍정적인 영향을 주고 있음을 확인할 수 있었다. 지역 환경을 구성하고 있는 세 가지 요소 중 수도권과 비수도권의 경우 사회적 환경(0.188)이 주관적 건강에 가장 큰 영향을 미치며, 편의시설(0.061), 일상 환경(0.034) 순으로 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 대도시와 중소도시도 마찬가지로 사회적 환경(0.190)이 주관적 건강에 가장 큰 영향을 미치며, 편의시설(0.063), 일상 환경(0.059) 순으로 영향을 미치고 있다. 이러한 결과를 토대로 '가설 2'를 채택할 수 있었다. 또한 수도권과 비수도권에 대하여 지역 환경의 사회적 환경(0.204), 편의시설(0.045), 일상 환경(0.010) 순서로 모두

신체활동에 대해 영향을 미치는 것으로 확인하였으며, 대도시와 중소도시도 마찬가지로 사회적 환경(0.250), 편의시설(0.044), 일상 환경(0.026) 순서로 신체활동에 대해 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 이를 토대로 '가설 3'을 채택할 수 있었다. 마지막으로, 신체활동과 고령자 건강 간의 관계에 있어, 수도권과 비수도권의 경우 신체활동은 주관적 건강(0.116)에 긍정적인 영향을 미치고 있으며 대도시와 중소도시의 경우 또한 신체활동이 주관적 건강(0.125)에 긍정적인 영향을 미치는 것을 통해 '가설 4'을 채택할 수 있었다.

또한, 가설 1의 지역환경과 고령자의 주관적 건강 형성 시에 신체활동이 매개역할을 하리라는 것을 검증하기 위해 붓트스트래핑(bootstrapping)을 실시하였다. 〈표 8〉의 붓트스트래핑 결과를 통하여 지역환경과 주관적 건강 사이에 신체활동이 매개 역할을 한다는 '가설 1'을 채택할 수 있었다. 해당 결과를 자세히 살펴보면 지역 환경을 이루고 있는 세 가지 독립변수 모두에 대하여 주관적 건강에 대한 신체활동의 매개효과가 5%의 유의수준 내에서 존재함을 알 수 있다. 간접효과의 계수 확인을 통하여 세 가지의 독립변수 중 사회적환경과 주관적 건강 사이에서 신체활동의 매개효과가 나타난다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과를 통해, 고령자들의 주관적 건강에 대한 인식을 증진하기 위해서는 사회적환경과 신체활동의 연계가 필요하며, 이러한 노력을 통하여 긍정적 효과를 기대할 수 있음을 예상할 수 있다.

[그림 12] 경로분석 결과(전체모델: 수도권과 비수도권)



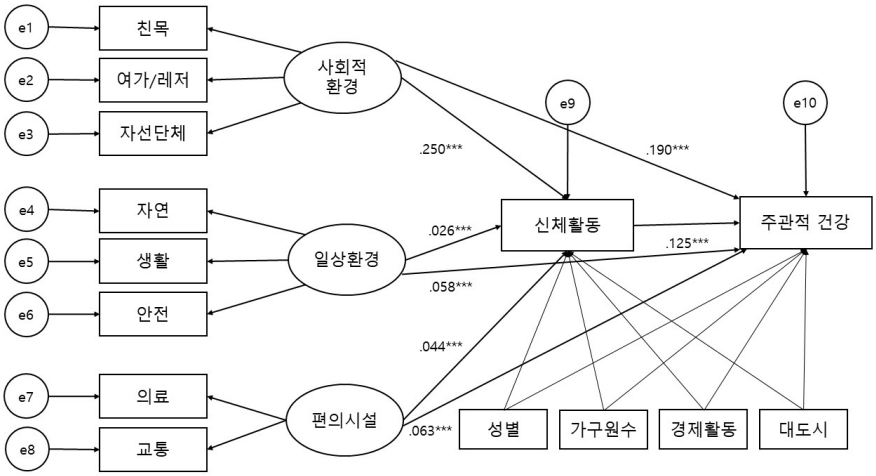
〈표 38〉 경로분석 결과(전체모델: 수도권과 비수도권)

내용	Estimate	S.E.	C.R.[5]
사회적 환경 → 주관적 건강	.188***	.024	43.440
일상 환경→ 주관적 건강	.034***	.026	7.307
편의시설→ 주관적 건강	.061***	.014	14.120
신체활동 → 주관적 건강	.116***	.005	30.634
사회적 환경 → 신체활동	.204**	.019	47.325
일상 환경 → 신체활동	.010*	.021	2.219
편의시설 → 신체활동	.045***	.011	10.316
성별(남자) → 주관적 건강	.107***	.007	29.467
가구원 수 → 주관적 건강	.032***	.003	8.757
경제 활동 여부 → 주관적 건강	.152***	.007	41.477
수도권 → 주관적 건강	.079***	.008	21.877
성별(남자) → 신체활동	.097***	.005	26.275
가구원 수 → 신체활동	.017***	.003	4.620
경제 활동 여부 → 신체활동	.151***	.005	41.068
수도권 → 신체활동	.048***	.006	13.167

* p < .05, ** p < .01, *** p < .001

5) C.R.(Critical Ratio)은 산출된 회귀계수의 채택여부를 결정하는데 사용된다. C.R.은 회귀계수를 표준오차로 나눈 값을 의미하며 회귀분석의 t값과 같은 의미이다. 따라서, 일반적으로 C.R.값이 값이 1.96보다 크면, 유의수준 0.05 수준에서 유의한 것이고 2.58보다 크면, 0.01 수준에서 유의한다고 판정한다(박웅원 외, 2014).

〈그림 3〉 경로분석 결과(전체모델: 대도시와 중소도시)



〈표 39〉 경로분석 결과(전체모델: 대도시와 중소도시)

내용	Estimate	S.E.	C.R.
사회적 환경 → 주관적 건강	0.190***	0.033	32.526
일상 환경→ 주관적 건강	0.058***	0.031	9.764
편의시설→ 주관적 건강	0.063***	0.019	10.381
신체활동 → 주관적 건강	0.125***	0.007	24.482
사회적 환경 → 신체활동	0.250***	0.026	42.447
일상 환경 → 신체활동	0.026***	0.024	4.306
편의시설 → 신체활동	0.044***	0.014	7.482
성별(남자) → 주관적 건강	0.098***	0.009	20.272
가구원 수 → 주관적 건강	0.036***	0.004	7.428
경제 활동 여부 → 주관적 건강	0.157***	0.01	32.571
대도시 → 주관적 건강	0.055***	0.009	11.463
성별(남자) → 신체활동	0.108***	0.007	22.198
가구원 수 → 신체활동	0.018***	0.003	3.638
경제 활동 여부 → 신체활동	0.105***	0.007	21.523
대도시 → 신체활동	0.033***	0.007	6.834

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

〈표 40〉 붓트스트래핑 결과

내용	수도권과 비수도권		대도시와 중소도시	
	Indirect Effect Estimate	p-value (Two Tailed Significance)	Indirect Effect Estimate	p-value (Two Tailed Significance)
사회적 환경 → 신체활동 → 주관적 건강	.024	.001	.031	.001
일상 환경 → 신체활동 → 주관적 건강	.001	.037	.003	.001
편의시설 → 신체활동 → 주관적 건강	.003	.001	.006	.001

다음은 두 번째 연구 내용인 지역별 고령자의 주관적 건강에 영향을 미치는 요인들의 차이를 비교하였다. 가설 5를 검증하기 위해 수도권과 비수도권, 그리고 대도시와 중소도시의 경로분석을 실시하였으며, 〈표 9〉, 〈표 10〉는 검증 결과를 나타내고 있다. 경로분석 결과를 통해 수도권 거주 고령자와 비수도권 거주 고령자의 주관적 건강에 영향을 미치는 요소 간에 차이가 있음을 확인할 수 있다. 수도권과 비수도권을 살펴보면, 수도권의 경우 사회적 환경(0.209), 일상 환경(0.062), 편의시설(0.057) 순으로 고령자의 주관적 건강에 영향을 미쳤지만, 비수도권의 경우 사회적 환경(0.181), 편의시설(0.063), 일상 환경(0.023) 순으로 고령자의 주관적 건강에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 수도권의 경우 사회적 환경(0.260), 편의시설(0.066), 일상 환경(0.035) 순으로 고령자의 신체활동에 영향을 미쳤지만, 비수도권의 경우 사회적 환경(0.188), 편의시설(0.040) 순으로 고령자의 신체활동에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 일상 환경은 고령자의 주관적 건강에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 대도시와 중소도시를 살펴보면, 대도시의 경우 사회적 환경(0.209), 일상 환경(0.070), 편의시설(0.065) 순으로 고령자의 주관적 건강에 영향을 미쳤다. 중소도시의 경우 사회적 환경(0.041), 편의시설(0.057), 일상 환경(0.045) 순으로 고령자의 주관적 건강에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 대도시의 경우 사회적 환경(0.265), 편의시설(0.067), 일상 환경(0.042) 순으로 신체활동에 영향을 미쳤으며, 중소도시의 경우 사회적 환경(0.230), 편의시설(0.027) 순으로 고령자의 신체활동에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이때 중소도시의 경우 일상 환경은 고령자의 신체활동에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 토대로 '가설 5'를 채택할 수 있었다.

〈표 41〉 경로분석 결과(수도권과 비수도권)

내용	수도권			비수도권		
	Estimate	S.E.	C.R.	Estimate	S.E.	C.R.
사회적 환경 → 주관적 건강	.209***	.058	21.837	.181***	.026	37.309
일상 환경 → 주관적 건강	.062***	.042	6.684	.023**	.033	4.280
편의시설 → 주관적 건강	.057***	.031	6.409	.063***	.015	12.640
신체활동 → 주관적 건강	.136***	.011	16.579	.112***	.006	25.933
사회적 환경 → 신체활동	.260**	.046	26.937	.188***	.020	38.971
일상 환경 → 신체활동	.035***	.034	3.694	-.000	.026	-.042
편의시설 → 신체활동	.066***	.025	7.270	.040***	.012	8.080
성별(남자) → 주관적 건강	.086***	.014	11.101	.113***	.008	27.332
가구원 수 → 주관적 건강	.039*	.006	5.044	.029***	.004	7.074
경제 활동 여부 → 주관적 건강	.160***	.016	20.748	.149***	.008	35.863
성별(남자) → 신체활동	.107***	.011	13.572	.095***	.006	22.828
가구원 수 → 신체활동	.013***	.005	1.697	.018***	.003	4.340
경제 활동 여부 → 신체활동	.082***	.013	10.396	.167***	.006	40.034

* p <.05, ** p <.01, *** p <.001

〈표 42〉 경로분석 결과(대도시과 중소도시)

내용	대도시			중소도시		
	Estimate	S.E.	C.R.	Estimate	S.E.	C.R.
사회적 환경 → 주관적 건강	0.209***	.052	26.049	0.166***	.041	19.323
일상 환경 → 주관적 건강	0.070***	.030	8.334	0.046***	.052	4.848
편의시설 → 주관적 건강	0.065***	.038	8.341	0.057***	.026	6.313
신체활동 → 주관적 건강	0.142***	.009	20.764	0.104***	.010	13.436
사회적 환경 → 신체활동	0.265***	.041	32.573	0.230***	.032	26.809
일상 환경 → 신체활동	0.042***	.029	5.327	-0.001	.040	-0.152
편의시설 → 신체활동	0.067***	.024	7.875	0.027**	.019	3.159
성별(남자) → 주관적 건강	0.088***	.012	13.827	0.109***	.014	14.899
가구원 수 → 주관적 건강	0.043***	.005	6.85	0.025***	.007	3.41
경제 활동 여부 → 주관적 건강	0.155***	.013	24.429	0.16***	.014	21.568
성별(남자) → 신체활동	0.116***	.009	17.913	0.100***	.011	13.529
가구원 수 → 신체활동	0.011*	.004	1.665	0.026***	.005	3.526
경제 활동 여부 → 신체활동	0.065***	.010	10.025	0.148***	.011	20.077

* p <.05, ** p <.01, *** p <.001

경로분석과 붓트스트래핑의 결과를 통해 본 연구에서 설정한 가설들을 검정하고 채택하였다. 먼저 지역 환경이 고령자의 주관적 건강을 형성할 때 신체활동이 매개 역할을 하는 것으로 나타났다. 선행연구에 의하면 신체활동은 지역의 환경에 따라 실제 육체적, 정신적 건강에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다(박해완 외, 2014; 성형곤, 2009; 이슬기 외, 2013; 유호, 2011; Herman et al, 2005). 또한 본 연구의 결과로 지역 환경은 고령자의 주관적 건강에 긍정적 영향을 미친다는 가설 2를 채택할 수 있었다. 이러한 분석 결과는 다수의 선행연구(Doyle et al., 2006; 정유진·이세규, 2015; Ou et al., 2018) 결과와 유사하며, 사회적 환경, 일상 환경, 편의시설 수준이 향상될수록 고령자 건강이 긍정적인 영향을 미치고 있음을 증명하였다. 다음으로 본 연구 결과는 신체활동이 고령자의 주관적 건강에 긍정적인 영향을 미친다는 가설 3을 검증하고 채택하였다. 이러한 결과 역시 다수의 선행연구 결과(김헌태 외, 2017; 이형숙 외, 2011; 강수진·김영호, 2011)와 유사하다. 선행 연구 결과를 통해 신체활동 빈도가 고령자의 주관적 건강에 영향을 미침을 알 수 있었다. 또한 본 연구는 지역 환경이 고령자의 신체활동에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 가설 4를 검증하고 채택하였다. 이는 일상생활의 보행 활동이 건강에 미치는 영향(성형곤, 2009), 근린 내의 물리적 환경이 신체활동을 목적으로 하는 공원 이용에 미치는 영향(이슬기 외, 2013), 신체활동의 정도와 건강 관련 삶의 질의 관련성(이계화 외, 2007)과 같은 선행연구 결과와도 유사한 결과이며, 사회적 환경, 일상 환경, 편의시설이 우수할수록 고령자 신체활동이 증대될 수 있음을 증명하였다.

또한, 고령자의 주관적 건강에 영향을 미치는 요인은 지역별 차이가 있을 것이라는 가설 5를 검증하고 채택할 수 있었다. 수도권과 비수도권, 그리고 대도시와 중소도시의 집단별 분석 결과, 가장 두드러지는 차이점은 수도권과 대도시 거주 고령자의 주관적 건강은 사회적 환경, 일상 환경, 편의시설 순으로, 비수도권과 중소도시 거주 고령자의 주관적 건강은 사회적 환경, 편의시설, 일상 환경 순으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 연구 결과는고령자의 건강 수준이 지역 특성의 차이에 의해서 영향을 받는다는 선행연구의 결과와 유사하며(김환희, 2020; 이윤정, 2015), 이는 지역 간 건강의 차이가 지역의 환경적 특성의 차이에 의해 비롯됨을 시사한다고 할 수 있다. 즉, 비수도권과 중소도시의 경우, 의료시설이나 교통시설의 양적, 질적 수준이 낮기 때문에(박경돈, 2012; 이용재, 2005; 김순양·윤기찬, 2012) 편의시설이 일상환경보다 영향을 더 미치는 것으로 짐작된다. 수도권과 대도시의 경우, 공기 질 등의 자연환경 수준이나 교통사고, 범죄 등의 안전수준이 비수도권이나 중소도시보다 낮기 때문에(한국환경공단, 2020; 통계청, 2019; 도로교통공단,

2019) 일상환경이 편의시설보다 영향을 더 미치는 것으로 예상된다. 최근 우리 사회는 지역 간 불균형 성장으로 인해 수도권과 비수도권, 대도시와 중소도시 등의 지역 간 건강불평등이 심화되고 있는 실정이다(김순양·윤기찬,2012). 지역 간 건강불평등을 줄이는 것은 지역균형발전이라는 측면에서도 중요한 과제이며, 지역 주민들의 행복과 삶과 직결되기 때문에 지역 간 건강불평등을 완화하기 위한 지역별 주관적 건강 차이를 분석하는 것은 의미 있는 일이다.

Ⅴ. 결론

본 연구는 지역 환경이 고령자의 주관적 건강에 미치는 직접적인 영향과 신체활동이 고령자의 주관적 건강에 미치는 직접적인 영향을 검증함과 동시에 지역 환경, 신체활동, 고령자의 주관적 건강과의 관계에서 신체활동의 매개 효과를 검증하고자 하였다. 또한 수도권과 비수도권, 그리고 대도시와 중소도시별로 거주하는 고령자의 주관적 건강에 영향을 미치는 요인에 차이가 있는지를 규명하고자 하였다.

경로분석의 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 지역 환경, 신체활동, 고령자의 주관적 건강과의 관계에서 신체 활동은 매개역할을 할 것인지에 대해 분석한 결과, 신체활동은 사회적 환경과 주관적 건강 사이에, 일상 환경과 주관적 건강 사이에, 편의시설과 주관적 건강 사이에서 모두 매개역할을 하는 것으로 나타났다. 특히 고령자의 주관적 건강과 관련한 정책 설립 시 지역환경과 더불어 신체활동에 대한 고려가 필요함을 알 수 있다. 기존 연구에서는 근린 환경과 신체활동(이수기 외, 2016; 이경환 외, 2014; 이슬기 외, 2013)의 관계를 살펴보았지만, 본 연구를 통하여 근린 환경과 고령자의 주관적 건강 사이에서 신체활동이 하는 매개 역할을 증명하였다는 점이 본 연구의 의의라고 볼 수 있다.

둘째, 지역 환경이 고령자의 주관적 건강에 미치는 영향을 분석한 결과, 지역환경이 우수할수록 고령자의 주관적 건강에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 사회적 환경, 일상 환경, 편의시설이 우수할수록 고령자 건강에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 의미한다. 이는 지역환경과 고령자의 주관적 건강이 서로 상관관계를 가진다는 선행연구와 동일한 결과를 나타낸다(정유진·이세규, 2015; 김환희, 2020). 또한, 고령자의 경우 비수도권보다 수도권에 거주할수록, 중소도시보다 대도시에 거주할수록 주관적 건강에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 알 수 있다.

셋째, 본 연구를 통해 신체활동은 고령자의 주관적 건강에 긍정적인 영향을 미친

다는 것이 검증되었다. 즉 신체활동이 활발할수록 고령자 스스로 주관적 건강에 대한 긍정적 인식을 하고 있음을 의미한다. 이는 신체활동과 고령자의 주관적 건강 간의 관계가 서로 인과관계를 가진다는 선행연구들과 같은 결과를 나타낸다고 볼 수 있다(이형숙 외, 2011; Ko, 2016).

넷째, 지역 환경이 고령자의 신체활동에 미치는 영향을 분석한 결과, 지역 환경은 고령자의 신체활동에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이를 통해 사회적 환경, 일상 환경, 편의시설의 개선이 신체활동에 긍정적인 영향을 미침을 알 수 있다. 이는 지역환경과 신체활동이 서로 긍정적 상관관계를 가진다는 선행연구들(이수기 외, 2016; 이경환·안건혁, 2008; 이경환 외, 2014)과 유사한 결과라고 볼 수 있다.

마지막으로 본 연구를 통하여 수도권 거주 고령자와 비수도권 거주 고령자 사이에, 그리고 대도시와 중소도시 거주 고령자 사이에도 주관적 건강에 영향을 미치는 요소의 차이가 있다는 결과가 도출되었다. 수도권과 비수도권 집단 분석 결과, 수도권과 대도시에 거주하는 고령자의 경우 사회적 환경, 일상 환경, 편의시설 순서로 영향을 미치고 있었고, 비수도권과 중소도시에 거주하는 고령자의 경우 사회적 환경, 편의시설, 일상 환경의 순서로 주관적 건강에 영향을 미치고 있었다. 또한 신체활동에 영향을 미치는 요소에도 차이가 있는 것으로 나타났다, 수도권과 대도시 거주 고령자의 경우 신체활동은 사회적 환경, 편의시설, 일상 환경 순으로 영향을 받는 것으로 나타났으며 비수도권과 중소도시에 거주하는 고령자의 경우 사회적 환경, 편의시설 순으로 민감한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

다음으로 본 연구는 다음과 같은 정책적 함의를 가진다. 첫째, 지역 환경이 고령자의 주관적 건강 수준을 직접적으로 높일 수 있는 요소라는 것에 주목하여야 할 필요가 있다. 지역 환경의 요소 중 가장 큰 영향을 미치는 것이 사회적 환경임을 고려하여 친목, 여가/레저, 자선단체 활동을 활성화하여 지역주민들의 지역 환경에 대한 만족을 충족시킬 수 있도록 정책지침과 방향에 반영하여야 할 것이다. 예를 들어, 공원과 같은 시설을 근린 내에 제공하여 지역주민들이 부담 없이 오가며 친목을 나누거나 접근성이 좋은 곳에 여가/레저 활동 시설을 만들어 주민들에게 제공할 수 있을 것이다. 이외에도 편의시설을 더 활성화하기 위하여 대중교통과 의료서비스를 더 다양하게 제공할 수 있을 것이다. 예를 들어 고령자 병간호 서비스, 고령자 질병 예방 프로그램 등 고령자의 건강증진을 위한 의료 복지 정책을 더 강화하는 것이 도움이 될 것으로 판단된다. 또한 본 연구를 통해 지역 환경이 우수할수록 고령자의 주관적 건강에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보아 수준 높은 근린 환경

을 조성하는 것이 도움이 됨을 알 수 있다. 이경환·안건혁(2008)에 의하면 쾌적한 근린 환경을 제공하기 위하여 녹지시설, 가로, 편의시설 등의 적절한 분배와 확보를 이루어야 함을 알 수 있다.

두 번째로 고령자의 주관적 건강 수준을 높이기 위해서는 근린 내에서 다양한 신체활동을 위한 시설의 다양성, 편의성, 접근성에 대한 개선이 이루어져야 한다. 다양한 신체활동을 위한 기회를 제공하기 위해서는 고령자의 생활권 내에 활용 가능한 체육시설 등을 설립할 수 있을 것이다. 그리고 더 나아가서 주관적 건강에 대한 주민들의 긍정적 인식 개선 노력과 홍보, 장려가 지속해서 필요하다(김욱진·김태연, 2013).

셋째, 본 연구의 분석 결과로 지역 환경이 고령자의 신체활동에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 고령자에게 인식되는 지역 환경에 따라 고령자의 신체활동 정도에 영향을 미치므로 쾌적한 생활환경 조성은 중요한 역할을 한다. 한국건강증진개발원에서 발표한 '국내외 건강정책 분석을 통한 국민건강증진종합계획' 추진 방향에 의하면 신체활동이 건강관리 분야 중 가장 중요하다고 응답한 사람의 수가 절반 이상인 59.4%인 것으로 나타났다(한국건강증진개발원, 2018). 또한 비수도권 지역인 대구시에 관한 연구 결과로 주민들은 거주지로부터 가까운 공원녹지 이용을 선호하는 것으로 밝혀졌다(김대은 외, 2010). 하지만 대구시의 공공 체육시설 보급에 대하여 공간적 형평성이 낮다고 판단되어 시설 입지를 결정할 때는 접근성을 충분히 고려해야 할 것으로 판단된다. 이처럼 쾌적한 지역 환경 조성을 위한 노력을 통하여 고령자들이 자발적으로 신체활동에 참여할 수 있도록 지속적인 관심이 필요하다.

네 번째로 본 연구를 통해 지역 환경이 고령자의 주관적 건강에 영향을 미치는 데에 신체활동이 매개효과를 가진다는 것을 확인할 수 있었다. 이를 통해 지역 환경을 쾌적하게 조성할수록 신체활동 증진뿐만 아니라 주관적 건강을 높이는데도 직간접적으로 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 따라서 주관적 건강을 증진하기 위하여 지역환경과 신체활동은 개별적 요인으로써 인식될 것이 아니라 상호 연관된 요소로 받아들이고, 두 요소의 연계 효과를 고려한 도시계획과 정책을 수립해 나가야 할 필요가 있다.

마지막으로 본 연구의 분석 결과를 통해 수도권과 비수도권 거주 고령자, 그리고 대도시와 중소도시 거주 고령자는 지역에 따라 주관적 건강에 영향을 미치는 요인에 차이가 있음을 알 수 있다. 이처럼 고령자의 거주지역 환경에 따라 주관적 건강에 영향을 미치는 요인에 차이가 있으므로 수도권과 비수도권, 그리고 대도시와 중

소도시별로 고령자 건강증진을 위한 정책이 보다 다양화되고 세분화되어야 할 필요가 있다. 이와 같은 결과는 향후 건강도시를 만들기 위한 도시정책을 수립함에 있어 각 지역 간 차이의 고려에 대한 필요성을 제시할 수 있도록 했다는 점에서 정책적 함의가 있을 것이다. 또한 향후 지역 간 건강불평등 감소를 위한 정책 및 도시계획 정책에 유용한 연구자료로 이용될 수 있을 것이다. 더불어

도시정책을 수립할 경우 지역별로 영향을 많이 미치는 요인들을 중심으로 우선순위를 두고 단계적으로 추진할 필요가 있다. 구체적으로, 비수도권과 중소도시의 경우 편의시설이 일상환경보다 더 영향을 미친다는 점을 고려하여 교통 및 의료시설에 대한 접근성을 향상시키기 위한 대책들이 요구된다. 수도권과 대도시의 경우 주관적 건강에 일상환경이 편의시설보다 영향을 더 미친다는 점을 고려하여 생활환경, 자연환경, 안전수준에 대한 세부화된 만족도 조사를 시행하여 지역 고령자들의 정서적 측면을 만족시킬 수 있도록 정책 방향과 지침에 반영해야 할 것이다.

본 연구의 한계점은 다음과 같다. 첫째, 본 연구에서는 주관적 건강의 영향요인으로 개인의 지역 환경에 대한 주관적 인식에 초점을 맞추어 객관적인 지역 환경에 대한 요인을 연구에 적용하지 못했다. 향후 후속연구에서는 지역 환경에 대한 인식뿐만 아니라 객관적으로 측정된 다양한 지역 환경 자료를 함께 결합하여 주관적 건강에 미치는 영향을 파악함으로써 연구결과의 타당성을 높이고 세부적인 논의를 제시할 수 있을 것으로 기대된다. 둘째, 본 연구에서 독립변수로 사용된 사회적 환경의 경우 주관적 건강과의 관계에서 상호작용이 예상될 수 있다. 이러한 연구의 한계를 극복하기 위하여 이후의 연구에서는 각 변수들의 양방향의 관계에 관한 모형 구축을 통한 연구가 이루어져할 필요성이 있다.

참고문헌

강수진·김영호. (2011). “개인적, 사회적, 물리적 환경 변인이 노인들의 신체활동에 미치는 영향.” 「한국스포츠심리학회지」, 22(3): 113-124.

강희숙. (2002). “도시 노인들의 건강실천 행위와 건강 상태와의 관련성.” 「보건과 사회과학」, 제11집: 115-136.

권상민·권려원·이혜란. (2020). "지역사회 거주 허약 노인의 우울, 주관적 건강 상태가 건강증진행위에 미치는 영향." 21(12): 743-744.

김대은·김장환·신홍범. (2010). “대구광역시 공공체육시설의 공간적 분포 특성과 시설

접근성에 관한 연구.” 「한국스포츠산업·경영학회지」, 15(5): 33-48.
김동배·유병선·이정은. (2012). “노인의 건강 불평등: 교육 불평등에 따른 건강 불평등에 한 사회참여의 매개효과.” 「사회복지연구」, 43(1), 117-142.
김소영·남궁미. (2019). “지역 환경이 주관적 건강에 미치는 영향: 신체활동의 매개효과를 중심으로." 14(3): 127-129.
김순양·윤기찬. (2012). ”지방자치단체의 규모별 건강불평등 및 그 영향요인에 관한 연구.“ 「지방정부연구」, 15(4), 31-57.
김용진·안건혁 (2011). “근린의 물리적 환경이 노인의 건강 및 정신건강에 미치는 영향.” 「도시설계」, 12(6), 89-99.
김욱진·김태연. (2013). "지역의 물리적·사회적 환경과 개인의 건강에 한 연구-지역 환경에 한 주관적 인식의 매개효과를 중심으로." 「한국지역사회복지학」, 46, 23-47.
김윤희·조영태. (2008). "지역특성이 취약집단 건강에 미치는 영향분석." 「한국인구학」, 31(1), 1-26.
김준홍. (2010). “사회적 자본, 신체활동 그리고 주관적 건강.” 「보건과 사회과학」, 28: 61-90.
김태형·권세원·이윤진. (2012). “서울시민의 개인 및 지역 효과에 의한 건강불평등.” 「서울도시연구」, 13(3), 15-35.
김태환·김은정·박경훈·이우성·고욱·김건엽·남은우·이부옥·하수정. (2013). "건강하고 활기찬 도시 만들기." 「도시정보」, 10(379): .3-19.
김헌태·문준배·류승호·강민수. (2017). “한글판 국제신체활동설문(IPAQ)의 타당성 연구.” 「한국체육학회지」, 56(2): 605-616.
김환희 (2020). "수도권과 비수도권 노인의 행복감에 영향을 주는 요인 : 2019년 지역사회 건강조사 자료 활용." 「한국엔터테인먼트산업학회논문지」, 14(8): 305-314.
노병일·곽현근.(2005). “동네의 맥락 특성이 주민의 정신건강에 미치는 영향.” 「보건과 사회과학」, 17. 5-31.
문하늬·채철균·송나경. (2018). “지역사회 물리적 환경에 대한 주관적 인식이 정신건강에 미치는 영향.” 「서울도시연구」, 19(2): 87-103.
박경돈. (2012). “의료이용의 지역적 불균형에 대한 연구-공간종속성을 중심으로.” 「한국정책학회보」, 21(3), 388-415.
박경숙. (2000). "한국 노인의 사회적 관계: 가족과 지역사회와의 연계정도." 「한국사회

학」, 34(3), 621-647.
_____. (2001). “노년기 불평등의 미래.”「한국사회학」, 35(6), 141-168.
박경훈·이우성·변지혜. (2010). “GIS기법을 이용한 근린주구 보행환경평가.”「한국지리정보학회지」, 13(4): 78-90.
박세윤. (2018). “한국인의 일, 여가, 이동시간 신체활동, 비활동과 스트레스 인지, 주관적 건강인지 및 건강관련 삶의 질의 관계.”「한국체육학회」, 57(2): 331-344.
박정숙·오윤정. (2017). 방문건강관리사업 대상 허약노인의 건강증진행위, 주관적 건강상태, 사회참여 및 역량강화.「한국보건간호학회지」, 31(2), 244-256.
박지연·김나현·강선희. (2015). “국제신체활동설문지(IPAQ)와 액티그래프 가속도계를 이용한 유방암 생존자들의 신체활동량과 신체활동 프로그램 참여 의도.”「한국기초간호학회」, 17(2): 104-113.
박진욱. (2018). “지역 건강불평등 현황.”「보건복지포럼」, 260(0), 7-19.
박웅원·주성갑·임준범·이수범. (2014). “구조방정식을 이용한 교통문화지수와 교통사고 발생의 영향관계 규명에 관한 연구.”「대한토목학회논문집」, 34(5), 1571-1579.
박해완·서정운·채재성. (2014). “생활체육 참가와 사회적 자본의 관계.”「한국사회체육학회지」, 56(1), 95-104.
변세일. (2008). “알기 쉬운 연구방법론:경로분석방법론(Path Analysis): 인과관계의 논리적 설명은 경로분석을 통해서.”「국토」, 318(0) : 59-67.
엄동춘·남은숙·이호연·이은봉·윤영임·채공주. (2012). "류마티스관절염 환자의 건강관련 삶의 질 영향요인 분석: 통증, 질병 활성도, 일상생활 수행 능력 장애 및 우울과의 관련성."「대한간호학회지」, 42(3): 434-442.
염지혜 (2013). 도시노인과 농촌노인의 주관적 건강상태 궤적에 대한 비교 연구. 농촌사회, 23(1), 193-239
유치선·이수기. (2016). “근린 환경, 사회적 자본, 그리고 커뮤니티의 사회적 지속가능성.”「국토계획」, 50(7), 5-23.
유호. (2011). “독일의 건강 지향적 생활체육의 과제, 활동 영역 그리고 목표집단에 관한 연구.”「한국체육과학회지」, 20(5), 309-317.
윤기찬·김순양. (2010). “건강불평등의 지역 간 차이 및 그 영향요인에 관한 연구.”「한국정부학회 학술발표논문집」, 183-212.
윤태호·김지현. (2006). “도시와 농촌 간 건강불평등.”「한국농촌간호학회지」, 1(1), 11-20.

윤태호. (2010). “지역 간 건강 불평등의 현황과 정책과제.” 「상황과 복지」, 30, 49-77.

_____. (2011). “지역 간 건강불평등 해결을 위하여: 영국의 경험을 중심으로.”「월간 복지동향」, (157), 10-14.

이계화, 김철환, 신호철, 박용우, & 성은주. (2007). 신체활동도와 건강관련 삶의 질과의 연관성-일개 건강검진 수검자들을 대상으로. 「가정의학회지」, 28(6), 451-459.

이경환 외 3인. (2014). “가구 통행 실태조사 자료를 이용한 근린 환경과 보행 통행의 상관관계 연구.” 「서울도시연구」, 15권, 3호: 95-109.

이경환·안건혁. (2008). “지역 주민의 보행 활동에 영향을 미치는 근린 환경 특성에 관한 실증 분석: 서울시 12 개 행정동을 대상으로.” 「대한건축학회 논문집-계획계」, 24(6), 293-302.

이수기·고준호·이기훈. (2016). “근린 환경 특성이 보행 만족도에 미치는 영향 분석.” 「국토계획」, 51(1), 169-187.

이슬기·이우성·백수경·정성관·박경훈. (2013). “근린생활권의 물리적 환경이 신체활동 목적의 공원이용에 미치는 영향: 창원시를 대상으로.” 「국토계획」, 48(7), 5-21.

이용재. (2005). “지역특성이 보건의료자원 분포의 불평등에 미치는 영향.” 「비판사회정책」, (21), 49-78.

이윤정. (2015). “노인 건강수준의 지역 간 격차 비교.” 「한국콘텐츠학회논문지」, 15(11), 347-358.

이진희. (2016). “지역적 건강불평등과 개인 및 지역수준의 건강결정요인.” 「보건사회연구」, 36(2), 345-384.

이형숙·안준석·전승훈. (2011). “도시 노인들의 걷기 활동 참여에 영향을 주는 물리적 환경요인 분석.” 「한국조경학회지」, 39(2), 65-72.

이혜승·김환희. (2020). "슬관절 전치환술 환자의 재원 일수에 영향을 주는 요인." 「한국엔터테인먼트산업학회논문지」, 14(6): 201-208.

성현곤. (2009). “일상생활에서의 보행활동이 개인의 건강에 미치는 영향.” 「국토연구」, 43-63.

전명진·문성원. (2016). “노인의 삶의 만족도 결정 요인에 관한 연구 수도권과 비수도권 거주 노인 비교 분석.” 「한국지역개발학회지」, 28(2), 153-171.

정민수·조병희. (2007). "지역사회역량이 주민 건강수준에 미치는 영향." 「보건과 사회과학」 , 22, 153-182.

정유진·이세규. (2015). “도시의 물리적·사회적 환경이 노인의 건강에 미치는 영향 연구.” 「한국지역개발학회지」, 27(2): 75-94.

정현·전희정. (2017). “서울시 마을공동체 사업 인식의 결정 요인에 관한 연구.” 「도시행정학보 30권」, 1, 141-161.

_____. (2019). “근린환경과 지역주민의 신체활동이 사회적 자본에 미치는 영향.” 「한국도시설계학회지」, 20(1): 91-110.

조혜민·이수기. (2016). “근린환경특성과 주민의 보행활동이 사회적 자본의 형성에 미치는 영향 분석.” 「국토계획」, 51(6), 59-77.

최승영·천종호. (2006). “지역 환경이 아파트가격에 미치는 영향에 관한 연구.” 「한국부동산학회」, 28(28): 228-245.

최영희, 신윤희 (1991). 대도시, 중소도시, 농촌 노인의 건강상태에 관한 연구. Journal of Korean Academy of Nursing, 21(3), 365-382

추상희, 최은진, 제갈윤석 (2018). 한국 중년여성 신체활동 조사연구. 한국웰니스학회지, 13(1), 461-468

도로교통공단. (2019). “시군구별 교통사고 통계”.

통계청. (2019). "범죄 발생 지역별 통계".

_____. (2020). "2020 고령자 통계".

한국환경공단. (2020). “시군구별 대기정보”.

허재완, 박성민 (2016) 대도시와 중소도시의 토지가격결정요인에 관한 비교연구, 한국지역경제연구, 33, 25-35

허종호·조영태·권순만. (2010). “사회경제 박탈이 건강에 미치는 영향.” 「한국사회복지학」, 44(2), 93-120.

홍성희·송정선. (1997). "노인의 여가활동이 생활 만족도에 미치는 영향." 「과학논집」, 23: 25-44.

황선재. (2015). "불평등과 사회적 위험: 건강사회문제지수를 중심으로." 「보건사회연구」, 35(1): 5-25.

Bowling, A., & Gabriel, Z. (2004). An integrational model of quality of life in older age. Results from the ESRC/MRC HSRC quality of life survey in Britain. *Social Indicators Research,* 69(1), 1-36.

Braveman, P., & Gruskin, S. (2003). Defining equity in health. *Journal of Epidemiology and Community Health,* 57(4), pp.254-258.

Caspersen, C. J., Powell, K. E., & Christenson, G. M. (1985). Physical activity,

exercise, and physical fitness: definitions and distinctions for health-related research. *Public health reports*, 100(2), 126.

Chang, C. J. (2017). Structural relationship of subjective health, ability to work, participation on economic activity, and life satisfaction among the Korean elderly. *Journal of the Korea Convergence Society,* 8(10), 305-310.

Cohen-Mansfield, J., Marx, M. S., & Guralnik, J. M. (2003). Motivators and barriers to exercise in an older community-dwelling population. *Journal of Aging and Physical Activity,* 11(2), pp.242-253.

Fiori, K. L., Antonucci, T. C., & Cortina, K. S. (2006). Social network typologies and mental health among older adults. *The Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, 61(1), P25-P32.

Geronimus, A. T., Hicken, M., Keene, D., & Bound, J. (2006). "Weathering" and age patterns of allostatic load scores among blacks and whites in the United States. American journal of public health, 96(5), 826-833.

Giles, L. C., Glonek, G. F., Luszcz, M. A., & Andrews, G. R. (2005). Effect of social networks on 10 year survival in very old Australians: the Australian longitudinal study of aging. *Journal of Epidemiology & Community Health,* 59(7), 574-579.

Herman, D. R., Ganz, P. A., Petersen, L., & Greendale, G. A. (2005). Obesity and cardiovascular risk factors in younger breast cancer survivors: The Cancer and Menopause Study (CAMS). *Breast cancer research and treatment,* 93(1), 13-23.

Ko, Y. H. (2016). The relationships among the physical competence, subjective health status, and health promoting behavior of elderly participating in health activity program. *Journal of Digital Convergence,* 14(12), 571-581.

Lawton, M. P., Moss, M., Fulcomer, M., & Kleban, M. H. (1982). A research and service oriented multilevel assessment instrument. *Journal of gerontology*, 37(1), 91-99.

Li, F., Fisher, K. J., Brownson, R. C., & Bosworth, M. (2005). Multilevel modelling of built environment characteristics related to neighbourhood walking activity in older adults. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 59(7), 558-564.

Liang, J. (1986). Self-reported physical health among aged adults. *Journal of Gerontology*, 41(2), 248-260.

Liu, J., Luo, Y., Haller, W., Vander Mey, B., & Granberg, E. (2018). Neighborhood environments and self-rated health in Mainland China, Japan and South Korea. PLoS One, 13(9).

Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community.* Simon and schuster.

Singh, G. K., Kogan, M. D., & van Dyck, P. C. (2008). A multilevel analysis of state and regional disparities in childhood and adolescent obesity in the United States. *Journal of community health,* 33(2), 90-102.

Smith, R. H., Parrott, W. G., Ozer, D., & Moniz, A. (1994). Subjective injustice and inferiority as predictors of hostile and depressive feelings in envy. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 20(6), 705-711.

김지영(金智映): 주저자. 부산대학교 도시공학과 학부과정에 재학 중이며, 주요 관심분야는 도시정책, 지역계획, 건강도시 등이다(rlawldud.kim99@gmail.com).

남궁미(南宮媄): 교신저자. 미국 오하이오 주립대학교 (The Ohio State University)에서 2014년 도시및지역계획학 박사학위를 취득하였고, 현재 부산대학교 도시공학과 조교수로 재직하고 있다. 주 연구분야는 교통계획으로 도시의 건조환경과 보행활동의 관계, 대중교통이용 활성화 방안, 자전거 이용 활성화에 관한 방안 등 이며, 최근 주요 논문은 International Jounral of Environmental Research and Public Health에서 출판된 "The Role of Built Environment on Health of Older Adults in Korea: Obesity and Gender Differences"(2019) 등 국·내외 다수의 연구논문을 발표하였다(ngm1119@pusan.ac.kr).

Effect of local environment and physical activity on subjective health of the elderly

Jiyoung Kim & Mi Namgung

This study examines the effects of local environmental characteristics and physical activity on the subjective health of the elderly. We employ physical activity as a mediating variable between local environment and subjective health of the elderly. In addition, this study examines the different factors affecting subjective health among the elderly living in the metropolitan area and the non-metropolitan area as well as in large cities and small & medium-sized cities. For this purpose, a path analysis was conducted using the 2019 Korea Community Health Survey data. The empirical results show that the local environmental characteristics positively affect physical activity and subjective health of the elderly. This study confirms the mediating effects of physical activity between local environmental characteristics and subjective health of the elderly. In addition, the study also confirms that there are differences in the factors affecting the subjective health of the elderly living in the metropolitan area and the non-metropolitan area as well as in large cities and small & medium-sized cities. The findings in this study suggest that policy efforts should focus on balanced development for the elderly between metropolitan areas and non-metropolitan areas as well as between large cities and small & medium-sized cities to mitigate regional disparity.

[Key words: The Elderly, Subjective Health, Local Environmental Characteristics]

「국정관리연구」 제16권 제3호(2021. 09): *197-224*

일본 방사능 오염수 해양 방류 결정의 환경오염에 대한 함의: WTO 한일 수산물 분쟁과 한국의 대응을 중심으로

서혜빈·한정현·구민교

본 연구는 한국과 일본 간 수산물 분쟁에 대해 세계무역기구(WTO)가 분쟁해결절차를 통해 내린 패널과 상소기구의 판결이 환경오염을 이유로 한 무역제한조치에 대해 갖는 함의를 고찰한다. 2011년 3월 동일본 원전사고 직후부터 한국 정부가 취한 일본산 수산물 수입금지조치와 그에 대한 일본 정부의 WTO 제소, 2018년 2월 WTO 분쟁 패널의 1심 판정 결과, 그리고 한국 정부의 상소와 2019년 4월 최종 판정에 걸친 과정을 정책집행론의 관점에서 재구성하여 분석한다. 무엇으로부터 누구를 왜 보호해야 하는가에 대한 뚜렷한 인식이 없이 여론에 떠밀려 이루어진 한국의 대응은 초기부터 표류했고, 정책집행과정의 고비 때마다 발생한 이해당사자 간 갈등을 제대로 관리하는 데 실패했다. Matland의 모호성-갈등 모형을 이용하여 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 방사능 오염 일본산 수산물로부터 국민의 건강과 안전을 지켜야 할 한국 정부는 분쟁 과정에서 일관된 정책목표를 찾지 못했다. 둘째, 정책목표 표류 상황에서 일본과의 외교적 갈등과 함께 국내적으로 유관 부처 간 갈등과 정부-소비자 집단의 갈등이 나타났다. 결과적으로 지난 8여 년간 한국 정부의 일본산 수산물 수입금지조치는 준실험적 집행 → 정치적 집행 → 상징적 집행의 표류과정을 거쳤고, 1심에서 패소할 수밖에 없었다. 패널의 판결을 번복한 상소기구의 판단은 SPS 관련 분쟁사례에서는 전례가 없는 것이었다. 동 판결은 사전주의 원칙에 우호적인 판단이라는 점에서 향후 유사한 월경(越境)성 환경오염에 대한 국가들의 주권적 조치를 정당화할 수 있는 판례가 될 것으로 예상되며, 무역과 환경문제의 연계에 있어 시사하는 바가 크다.

[주제어: 방사능 오염수, SPS 협정, 모호성-갈등 모형]

Ⅰ. 서론

2021년 4월 13일 일본 정부는 후쿠시마 제1 원자력 발전소에 저장된 방사능 오염수를 해양에 방류하기로 한 결정을 공식 발표했다. 2023년부터 최소 30년간 방사성물질

본 연구는 주저자의 2019년 학위 논문을 바탕으로 추가적인 연구와 검증을 통해 이루어졌다.
논문 접수일: 2021.09.06, 심사기간(1차): 2021.09.12.~2021.09.27, 게재확정일: 2021.09.27

삼중수소가 포함된 오염수를 배출한다는 계획이다. 일본 정부는 이 오염수를 다핵종제거설비(Advanced Liquid Processing System, ALPS)를 통해 처리하고, 삼중수소는 물로 희석해 방출하면 문제가 없다고 주장하나, ALPS를 통해 처리한 오염수의 72%에는 기준치를 초과한 방사성물질이 여전히 남아있어 2차 처리가 필요하다(그린피스, 2020: 12). 특히, 삼중수소는 ALPS를 통과해도 제거되지 않아 문제가 된다(조승한, 2021). 일본 정부는 오염수를 저장할 부지가 없다는 이유로 해양 방류를 결정했지만, 이는 인간과 동식물의 건강뿐 아니라 해양생태계 전반에 중대한 악영향을 미칠 수 있다는 점에서 또 다른 무역 및 환경 분쟁의 요소가 된다. 따라서 2011년-19년에 있었던 〈한-일 수산물 분쟁〉의 전 과정과 패널심 패소 및 상소심에서의 원심 파기 과정을 면밀히 살펴봄으로써 추후 발생할 수 있는 유사 무역 및 환경 분쟁에 대비할 필요가 있다. 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)의 분쟁해결절차는 상소심에서 원심의 판정을 번복하는 경우가 거의 없을 뿐만 아니라, WTO「위생 및 식물위생조치 협정(Agreement on Sanitary and Phytosanitory Measures, 이하 SPS 협정)」관련 사례에서는 처음 있는 일이라는 점에서 본 사건이 시사하는 바가 크다.

2011년 3월 일본 도호쿠(東北)지방에서 일어난 규모 9.0의 대지진으로 후쿠시마 제1핵발전소의 원자로 1-4호기에서 수소폭발이 일어나 방사능 누출사고가 발생한 이후 한국 정부는 후쿠시마를 포함한 8개 현의 50여 개 수산물 수입을 금지했다. 더 나아가 2013년 9월 후쿠시마 주변 8개 현 근해산 모든 수산물 수입을 금지하는 보다 강력한 조치를 취했다. 2015년 6월 일본은 이에 반발하여 WTO의 SPS 위원회에 분쟁해결을 위한 양자협의를 신청했고, 협의에 실패하자 분쟁해결 패널의 설치를 요청했다. 일본은 한국의 수입금지조치가 국제표준을 넘어서는 것이며 과학적 위험성 평가(scientific risk assessment)에 근거하지 않았기 때문에 SPS 협정 위반이라고 주장했다.

2018년 2월 22일에 공개된 WTO 분쟁해결 패널 보고서는 2011년과 2013년에 한국 정부가 일본산 수산물에 대하여 수입을 금지한 것은 정당한 조치이나 이후에도 지속적으로 수입금지조치를 유지한 것은 SPS 협정 위반이라고 결론지었다. 동 패널은 한국이 추가적으로 필요한 정보를 수집하지 않았고 지속적인 재평가를 하지도 않았음에 주목했다. 또한 분쟁해결 패널은 한국이 일본산 수산물에만 기타핵종 추가검사를 요구했고, 필요 이상으로 무역제한적 조치를 유지하였으며 무역제한에 대한 충분한 정보 제공을 하지 않았다는 이유로 한국의 패소 판결을 내렸다(WT/DS495). 2018년 4월 9일 한국 정부는 이 판정에 불복하여 분쟁해결기구에 상소를 제기했다. 비록 상소심에서 패널 판정의 대부분이 파기되고 한국에 유리한 판

정이 내려지긴 했지만, 한국 정부의 초기조치와 후속대응만 놓고 보면 한국의 1심 패소는 어느 정도 예견된 결과였다.

수입국의 수입금지조치에 대해 수출국이 반발하여 WTO가 정한 분쟁해결절차에 따라 소송이 이루어졌다는 점에서 한일 수산물 분쟁은 일견 여느 통상분쟁 사례와 다를 바가 없다. 그러나 방사능 오염 수산물 수입 여부가 쟁점이 된 것 자체가 드문 일이었을 뿐만 아니라 그것이 통상분쟁으로 비화되어 SPS 협정에 따라 당사국이 WTO에서 다툰 것도 처음 있는 일이었다. 때문에 수입규제국이자 피소국 입장이었던 한국 정부는 국민의 건강과 식품 안전을 지킨다는 명확한 최상위 정책목표에도 불구하고 하위 정책목표 및 정책수단 설정에 곤란을 겪었다. 더 나아가 정책수단을 둘러싸고 나타난 이해당사자 간의 갈등도 정책표류 현상을 악화시켰다.

본 연구는 한일 수산물 분쟁이 수입금지조치 집행과정에서 발생한 문제였기 때문에 그 집행과정을 분석해야만 정책의 결과물 중 하나인 패널심 패소와 상소심 승소 과정을 잘 이해할 수 있다는 문제의식에서 시작한다. 앞서 언급한 바와 같이 향후 30년에 걸쳐 일본의 방사능 오염수가 방류되는 상황에서 최인접국인 한국이 해양환경오염에 대응하고 국민의 건강과 식품 안전을 위해 취할 수 있는 조치는 WTO 한일 수산물 분쟁에 대한 한국의 대응을 철저히 검토함으로써 도출할 수 있다. 무엇으로부터 누구를 왜 보호해야 하는지에 대한 뚜렷한 인식이 없는 상황에서 졸속으로 이루진 한국 정부의 초기 대응이 패널심과 상소심에서 전혀 다른 결과가 도출된 이유라는 점이 본 연구의 핵심 주장이다. 이러한 주장을 체계적으로 전개하기 위해 본 연구를 다음과 같이 구성했다. 이러한 주장을 체계적으로 전개하기 위해 본 연구는 다음과 같이 구성된다.

제2절에서는 SPS 협정과 관련된 쟁점 분석 및 패널 판결의 법리를 소개하고 한국 정부의 법적 대응과 논리를 간략히 살펴본다. 그리고 한국 정부의 대응과정을 정책집행론 관점에서 분석하기 위해 Matland의 모호성-갈등 모형을 재구성하여 분석틀을 제시한다.

제3절은 연구 분석틀에 따라 2011년 3월부터 2019년 4월까지 진행된 분쟁을 모호성과 갈등 수준에 따라 세 시기로 나누어 분석한다. 2011년 3월부터 2013년 7월까지의 기간은 한국 정부가 방사능 오염이 수산물에 미치는 영향을 제대로 파악하지 못한 채 일본 정부의 초기 검역조치를 단순 모방하여 받아들였지만, 후속 학습이 제대로 이루어지지 않았다는 점에서 준실험적 집행기로 분류된다. 다음으로 2013년 7월부터 2015년 5월까지의 기간은 일본 정부의 원전수 유출 발표 이후 방사능 괴담이 유포되어 여론이 악화되자 한국 정부가 정부 부처 내의 갈등과 일본

정부의 반발에도 불구하고 일본산 수산물 전면 수입금지라는 강력한 조치를 내렸다는 점에서 정치적 집행기로 분류된다. 끝으로 2015년 6월 이후에는 WTO 제소라는 새로운 변수의 등장으로 한국 정부가 기존에 추진해온 일본산 수산물 수입금지 조치의 정당성이 도전을 받자 한국 정부는 다시 우왕좌왕하는 모습을 보였다는 점에서 상징적 집행기로 분류된다.

끝으로 제4절은 분석결과를 요약하고 향후 한일 수산물 WTO 분쟁과 유사한 사례에 대처하기 위해 정책적 시사점을 도출한다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 분석틀

1. SPS 협정의 의의와 주요 내용

「관세 및 무역에 관한 일반협정」(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) 1947-체제는 제20조 (b)호의 '인간 및 동식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위해 필요한 조치'를 통하여 검역주권을 이유로 하는 회원국의 수입규제조치를 예외적으로 허용한다. 무역기술장벽(Technical Barriers to Trade: TBT)이 세계 주요 교역국의 현안 과제로 부상함에 따라 도쿄라운드(Tokyo Round, 1964-79년)에서 복수국간 TBT 규약, 일명 표준규약(Standard Code)이 채택되었고, 여기서 식품안전 및 동식물 위생조치에 관한 기술적 요건을 다루었다. 이후 우루과이라운드(Uruguay Round, 1986-93년)에서 SPS 조치에 대한 다자간 규율의 필요성이 제기되었고, 1991년 당시 GATT의 사무총장 던켈의 초안(Dunkel Text)에 기초하여 SPS 협정이 합의되고 1995년 1월 1일부터 발효되었다(구민교, 2021: 318-331).

SPS 협정은 회원국이 자국민과 자국 내 동식물의 안전과 건강을 보호하기 위해 조치를 취할 수 있는 권리를 갖고 있음을 명시적으로 인정하면서도(SPS 협정 서문과 제2조 1항), 그것이 자의적이고 부당하게 시행됨으로써 위장된 수입제한조치로 사용되어서는 안 된다고 규정한다(제2조 3항). SPS 협정의 가장 큰 특징은 SPS 조치가 과학적 근거에 기초해야 함을 유난히 강조한다는 것이다. 동 협정 제2조 2항은 SPS 조치가 과학적 원리에 근거해야 하며, 충분한 과학적 근거 없이 유지되어서는 안 된다고 규정한다.

WTO는 과학적 근거는 부족하지만 심각한 피해가 예상되는 경우에 선제적 방제조치를 취할 수 있다는 일반 국제법의 사전주의 원칙(precautionary principle)을

공식 법리로 인정하지 않는다. 그러나 SPS 협정 제5조 7항을 통해 과학적 증거는 불충분하지만 심각한 피해의 우려가 있을 때 잠정조치를 취할 수 있도록 한다. 이러한 잠정조치는 네 가지 요건을 충족하는 때에만 채택·유지될 수 있다. ① 관련된 과학적 증거가 부족할 때 도입된 조치일 것, ② 입수 가능한 적절한 정보에 근거한 조치일 것, ③ 객관적 위험성 평가를 위해 추가적으로 필요한 정보를 수집할 것, ④ 합리적 기간 내 잠정조치에 대하여 다시 검토할 것 등이 그것이다. 이 네 가지 요건은 누적적(cumulative) 요건으로, 이 중 어느 하나라도 충족하지 못하면 잠정조치를 취할 수 없다.

일본은 한국의 조치가 일본산 수산물에 대해 차별적이고 필요 이상으로 무역제한적이기 때문에 SPS 협정 제2조 3항을 위반했다고 주장했다. 또한 한국 정부가 수입금지 대상 품목을 제대로 공시하지 않았을 뿐만 아니라 일본 정부의 정보공개 요청에 제대로 응하지도 않았기 때문에 협정 제7조(투명성)도 위반했다고 주장했다. 이에 대해 한국은 수입금지조치가 협정 제5조 7항에 따른 잠정조치에 해당할 뿐만 아니라 일본과의 지리적 인접성으로 더 큰 방사능 오염 피해가 예상되기 때문에 합당하다고 맞섰다.

2. Matland의 모호성-갈등 모형

한국 정부의 일본산 수산물 수입금지조치에 대한 SPS 협정의 해석과 적용, 그리고 분쟁해결 패널의 판정, 특히 제5조 7항의 잠정조치에 관한 판정을 정확히 이해하기 위해서는 왜 그리고 어떤 조건에서 한국 정부가 특정 조치를 취하거나 취하지 않았는지를 분석할 필요가 있다. 무엇보다 2011년 최초의 조치 이후 한국 정부의 수입금지조치가 표류 현상을 겪었던 배경에는 정책목표의 모호성이 존재한다. 아울러 한국의 중앙정부-시민단체-소비자-일본 정부로 이루어진 다단계의 갈등구조도 정책변동의 특성에 기여했다.

그러나 국내 학계는 SPS 협정의 법리적 해석에 관한 국제법적 연구(양정미·김선옥, 2021; 김철수, 2019; 강민지, 2013; 정민정, 2013; 류병운, 2015)와 방사능 위험에 대한 인식이 국내 소비자의 행동에 미치는 소비자학/식품영양학적 연구(이상영, 2011; 허덕 외, 2013; 황윤재·이동소, 2014; 김대영·백진화, 2016; 김명준·강석민·권대철, 2016; 주정민·유명순, 2016; 하정철·송영주, 2016; 이혜영·고효진, 2017; 김민아, 2018; 조홍종, 2018; 김봉철 외, 2019)에만 초점을 맞춰왔다. 동 연구는 국제무역분쟁의 이면에 존재하는 국내정치과정을 정책집행론의 관점에서 분석했다는

점에서 선행연구들과 차별화된다. 후쿠시마 원전 사고 이후 한국의 원자력 정책 변화 과정을 서술한 연구(홍사균 외, 2011; 권태형·전영준, 2015; 박수경·장동현, 2019)가 있지만, 원전사고에 대한 핵심적인 정책대응이었던 일본산 수산물 수입금지 정책의 형성과 결정 및 집행과정을 분석한 연구는 전무하다.

이에 본 연구는 목표 모호성(goal ambiguity)과 정책갈등(policy conflict)에 관한 논의를 종합하여 한일 수산물 분쟁을 정책집행론 관점에서 재구성함으로써 기존연구의 한계를 극복하고자 한다. 한국의 일본 수산물 수입금지 조치는 정부가 자유무역과 국민건강 보호라는 충돌하는 두 가지 목표를 추구해야 하는 상황에 놓이면서 목표 모호성이 발생했다. 이 과정에서 각 목표를 추구하기 위한 정책 수단은 매우 명확했다. 즉, 자유무역을 위해서는 일본 수산물을 수입해야하고, 국민 보건을 위해서는 일본 수산물에 대한 수입을 금지해야 하는 상황에서 정책 수단을 놓고 정부 부처 간, 정부와 시민사회/대중 간 갈등이 발생했다.

Matland의 정책집행모형은 이에 대한 유용한 분석틀을 제공한다. Matland는 정책집행 상황의 구조화를 위하여 정책목표의 모호성과 행위자 간 갈등이라는 두 가지 개념을 기초로 정책집행과정을 네 가지로 유형화했다. 정책목표에 대한 모호성과 행위자 간 갈등 수준이 모두 낮으면 관리적 집행, 모호성과 갈등 수준이 모두 높으면 상징적 집행, 모호성은 높지만 갈등 수준이 낮으면 실험적 집행, 반대로 낮은 모호성과 높은 갈등 상황에서는 정치적 집행이 일어나는 것으로 보았다(Matland, 1995: 160-170).

〈표 1〉 Matland의 모호성-갈등

구 분		갈등수준	
		낮음	높음
모호성 수준	낮음	관리적 집행 (administrative implementation) *· 자원(resources)*	정치적 집행 (political implementation) *· 권력관계(power)*
	높음	실험적 집행 (experimental implementation) *· 맥락적인(contextual) 조건*	상징적 집행 (symbolic implementation) *· 연합체의 권력관계* *(coalition strength)*

출처: Matland(1995: 160)의 재구성

첫째, 관리적 집행은 목표가 명확하고 문제해결을 위한 기술적 수단이 알려져 있어 정책집행에 필요한 자원의 확보 여부와 정도에 따라 정책의 결과가 달라진다.

관리적 집행은 모호성과 갈등 수준이 낮기 때문에 표준운영절차 등을 개발하여 업무를 구조화, 계층화하는 경향이 있으며, 규범적 수단만으로도 순응이 확보된다. 따라서 상대적으로 안정된 형태를 보이나 개별 사안의 특성과 무관하게 획일화된 집행으로 이어질 수 있다(Matland, 1995: 160-163).

둘째, 실험적 집행은 정책목표가 명확하지 않고 집행에 필요한 수단 역시 구체적으로 확보되지 않을 때 발생한다. 따라서 그 결과는 미시적 차원의 정책수단이 아닌 거시적 차원의 맥락과 우연적 요소에 따라 결정된다. 즉, 구체적 정책집행 과정에서 누가 어떤 자원을 갖고 어떻게 참여하느냐에 따라, 그리고 당시의 사건이나 사고 등에 따라 유동적인 여론 등 외생 요인에 따라 다양한 결과가 나타난다(Matland, 1995: 165-168).

셋째, 정치적 집행은 정책목표는 상대적으로 명확하지만 그 정책 참여자들 간 갈등이 큰 상황에서 발생한다. 특히 서로 다른 정책목표와 정책수단을 보유한 각 참여자는 정치적 경쟁을 통해 자신들의 목표와 수단을 관철시키려 한다. 때문에 그 집행 역시 권력관계에 좌우된다. 그 과정의 정치적 속성으로 인해 정치적 집행은 외부 행위자의 영향을 많이 받고, 정책의 집행에 대한 지지와 합의를 도출하는 과정에서 강압(coercion)이나 보상(compensation)과 같은 하드파워(hard power)에 의존하는 경향이 많다(Matland, 1995: 163-165).

넷째, 상징적 집행은 정책목표가 명확하지 않고 정책 참여자 간 갈등이 첨예할 때 발생한다. 집행의 결과는 권력관계에 따라 결정된다는 점에서는 정치적 집행과 유사하지만, 정책목표가 모호하다 보니 그에 맞는 정책수단이 다양하게 제시되어 상호간 접점을 찾기 어렵다는 점에서 정치적 집행과 구분된다. 따라서 그 정책수단을 권위적으로 해석해주는 전문가 집단의 역할이 중요하다. 정책집행의 결과는 정책 참여자들이 만든 다양한 이해관계자 간 권력관계에 따라 결정된다(Matland, 1995: 168-170).

Matland의 모형은 정책목표의 모호성 여부와 정책수단을 둘러싼 이해관계자들 간의 갈등 정도에 따라 정책집행의 유형을 체계적으로 유형화한다는 장점이 있다. 그러나 Matland의 모형에서 목표 모호성은 정책(policy) 단위의 모호성에 초점이 맞춰져 있기 때문에 한일 수산물 분쟁 사례와 같이 다양한 조직(organization)이 참여하고, 각 조직 단위의 목표 모호성이 정책목표의 모호성으로 환류되는 경우에는 분석틀로서 한계가 있다(Jensen, et. al, 2017). 또한 Matland는 갈등의 수준을 결정하는 구체적인 요소를 제시하고 있지 않기 때문에 본 연구의 분석틀로 활용하기 위해서는 추가적인 보완이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 목표 모호성 이론(goal

ambiguity theory)을 통해 Matland의 모호성 개념을 구체화하고, 정책목표와 수단에 대한 이해당사자 간 관계를 통해 갈등 수준을 파악함으로써 동 모형의 개념화 수준을 향상하도록 한다.

한편, Matland(1995)의 모형에서 갈등은 중요한 독립변수지만 그에 대한 정확한 개념 정의는 이루어지지 않았다. 갈등은 둘 이상의 개인, 집단, 조직, 혹은 공동체 간에 제한된 혹은 상호영향을 미치는 자원을 분배하는 과정에서 의견이 일치하지 않을 때 발생한다. 특히 정책갈등은 정책 집행과정에서 다수의 행위자가 자신의 이익과 직접 관련이 있는 정책을 다루는 과정에서 의견 불일치를 보이거나 충돌하는 것을 의미한다. 갈등은 이해관계자들이 목표 달성을 위해 서로 다른 수단을 선호할 때도 발생할 수 있다. 예컨대 환경오염 감소는 모두가 합의한 목표일 수 있지만, 어떤 수단을 통해 목표를 달성해야 하는가에 대해서는 행위자 간에 불일치가 있을 수 있고, 이 때 갈등이 발생한다(Matland, 1995: 157).

한일 수산물 분쟁과정에 이해관계자들 간 다양한 차원의 갈등이 나타났다. 우선 갈등의 표면적 주체인 한국과 일본이 국가 간 이해관계를 두고 대립했다. 한국 내에서는 각 관계부처 간 다른 정책수단을 놓고 갈등이 있었으며, 정부와 소비자 간 갈등 또한 존재했다. 따라서 본 연구에서는 갈등을 국가 간, 정부 부처 간, 정부와 시민사회/대중 간 관계로 구분하여 정책목표와 수단에 대한 각각의 갈등이 어떻게 정책집행과정에 영향을 미쳤는지 3단계로 구분하여 살펴보고자 한다.

한국 정부의 정책목표를 둘러싼 모호성과 정책수단을 둘러싼 갈등 수준은 2013년 7월 일본 도쿄전력의 원전수 유출 발표와 2015년 6월 일본 정부의 WTO 제소를 계기로 크게 요동쳤다. 따라서 다음 절에서는 (1) 2011년 3월 동일본 대지진 이후부터 2013년 7월 원전수 유출 발표 이전까지의 시기, (2) 2013년 7월부터 2015년 5월 WTO 제소 이전까지의 시기, (3) 2015년 6월 WTO 제소 이후의 시기로 나누어 정책집행의 변동과정을 각각 살펴본다. 이를 위해 국무조정실, 농림수산식품부(현 농림축산식품부), 산업통상자원부, 식품의약품안전처, 외교부, 원자력안전위원회, 해양수산부의 보도 및 해명자료와 대변인 브리핑 등과 WTO 패널 보고서를 과정추적기법(process tracing method)을 활용하여 심층 분석했다. 또한 정책과정에 직간접적으로 참여한 전문가 인터뷰를 진행하여 인과추론의 신뢰성을 높이고자 했다.[1)]

1) 전문가 인터뷰는 일본산 수산물 WTO 분쟁과정에 참여한 통상교섭본부 전 고위관료와 수입규제의 합리성을 재평가하는 민간전문가위원회의 위원과 2018년 3월 서면을 통해 각각 이루어졌다.

Ⅲ. 분석 결과

1. 준실험적 집행기: 2011년 3월 - 2013년 7월

1) 높은 수준의 정책목표 모호성: 사명이해 모호성

이 시기는 정부의 사명이해 모호성이 두드러졌다. 방사능 식품에 대한 대중의 불안감이 고조되고 식품안전에 대한 국민적 관심이 높아지는 상황에서 이명박 정부는 국민안전과 위기관리를 최우선 목표로 삼고 적극적으로 대응해야 했으나 그렇지 못했다. 방사능 유출에 대해 정부가 주도적으로 결정하고 행동하기보다는 부정적인 국내 여론이 확산되자, 이에 대한 반응으로 수출 규제를 취했다. 그 결과, 오히려 사고 발생국인 일본의 발표와 기준을 그대로 수용하는 행태를 보여 소극적인 대처라는 비판을 면치 못했다. 이명박 정부가 즉각적으로 수용한 8개 현의 50여 개 수입금지 수산물은 이미 일본 정부가 자체적으로 출하를 금지한 품목으로, 사실상 수입할 수 없는 것이었다. 2012년 3월 이명박 정부는 모든 일본산 수입식품에 대해 방사성 세슘 기준을 370Bq/kg에서 100Bq/kg으로 강화하겠다고 밝혔다. 그러나 이 역시 당시 일본 정부가 방사능 기준 강화를 위하여 2012년 4월 1일부터 시행하기로 했던 것을 그대로 인용한 것이었다. 우선 인접국 원전사고에 대한 정부의 관리와 대처능력이 부재했고, 무엇보다 중요한 국민안전을 위한 구체적인 대책을 마련하지 못했다.

이는 당시 이명박 정부의 친원전 정책기조와 무관하지 않다. 후쿠시마 원전에서 방사능이 유출되었다는 발표가 있던 날 이명박 대통령은 아랍에미리트(UAE) 한국형 원전 기공식에 참석하여 한국산 원전의 안전성을 강조하면서, 일본 원전사고를 기회로 여기고 친원전정책을 강화할 방침을 밝혔다(전수영, 2011). 그러나 원전에 대한 부정적 인식이 확산되어 정부의 친원전 정책기조가 위축될 것에 대한 우려로 인해, 원전사고로 인한 국민의 불안감 해소에 대해선 소극적이었다. 다시 말해 무엇을 왜 해야 하는지에 대한 정확한 인식과 이해가 없었다. 또한 일본 방사능 오염사고가 국민건강과 안전에 미치는 영향에 대해 전문적이고 사전적인 정보를 갖고 있지 않았고, 국민들의 신뢰 확보를 위해 필요한 조치가 무엇인지 정확히 인지하지 못했다는 점에서 사명이해 모호성이 높았다.

2) 낮은 수준의 갈등

2011년 원전사고 직후부터 2013년 7월 원전수 유출 이슈가 드러나기 전까지 이명박 정부의 중앙부처들은 수동적 대응으로 일관했다. 주무부처인 농림수산식품부는 일본산 수산물에 대한 방사능 검사 확대, 원산지 단속 강화 등 사후적 조치에 대해 집중하였고(농림수산식품부, 2011.03.15.; 2011.09.23.), 식품의약품안전청은 일본 원전 이슈에 대한 대응 및 관리 동향을 주기적으로 발표하였으나 수입금지 수산물 품목, 루머 관련 설명, 방사능 검사결과에 대한 공지 등 매우 소극적으로 대응했다.[2] 국무조정실은 식품안전정책위원회를 열어 수입식품 안전관리 등 식품안전정책에 관한 컨트롤 타워 역할을 할 계획이었으나(국무조정실, 2011.03.23.), 원전수 유출 이슈가 드러나기 전까지 별다른 조치를 취하지 않았다. 2012년 3월 농림수산식품부가 모든 일본산 수입식품에 대한 방사성 세슘 기준을 강화하겠다고 밝혔지만, 이 역시 일본 정부가 먼저 시행한 조치와 크게 다르지 않았다. 방사능 사고와 같은 중대한 문제가 발생했을 때 문제 해결 과정에서 관계 부처의 기능 중복, 우선순위에 대한 견해 차이, 집행방식 결정 등에 대한 갈등이 일어나는 것이 일반적이지만, 한국 정부 내에서는 이러한 모습조차 찾아보기 어려웠다.

유관부처들이 소극적 대응으로 일관했던 것은 이명박 정부의 녹색성장 기조 영향 때문이기도 했다. 이명박 정부는 임기 내내 원전을 신성장동력으로 강조하며 아랍에미리트 원전수주 등에 많은 국가적 자원과 노력을 쏟았다. 이러한 친원전 정책 기조 속에서 식품위생 관련 부처는 안전관리를 위한 최소한의 조치만 취했다. 또한 2013년 1월 정권 교체 후 박근혜 정부 초기 정부조직개편과 장관 임명동의안 절차가 지연됨에 따라 행정 공백이 발생했고, 부처 리더십의 부재 속에 관료들의 복지부동 행태가 악화되었다(이호기, 2013).

중국, 대만과 달리 한국 정부가 적극적인 수입금지조치를 취하지 않고, 일본이 취한 조치를 그대로 따르기만 했기 때문에 한국과 일본 간 외교 갈등 역시 두드러지지 않았다. 정부 내 신중론이 우세했기 때문이다. 당시 외교통상부와 농림수산식품부는 수입검사 강화가 한일 통상마찰로 이어질 수 있기 때문에 수입규제는 신중히 추진되어야 한다는 입장이었다(강희경, 2011). 그 뿐만 아니라 원전사고 이후 일부 언론에서 소비자 불안과 우려의 목소리가 보도되기는 했지만, 실질적으로 피해를 받을 것으로 예상되는 소비자 집단의 움직임도 직접적 드러나지는 않았다. 최소한의 수입금지조치로 소비자 불안감이 다소 누그러졌기 때문이다.

---

2) 식품의약품안전처 보도자료(http://www.mfds.go.kr/index.do?mid=1074)

3) 높은 수준의 모호성과 낮은 수준의 갈등: 준실험적 집행

본 연구의 분석틀에 따르면 높은 수준의 모호성과 낮은 수준의 갈등 상황에서는 실험적 집행의 특징이 나타날 것으로 예상된다. 실험적 집행기는 참여자들의 선호가 모호하고 정책 실현에 필요한 기술이 불확실한 상황이다. 강한 불확실성으로 개별 정책수단은 체계를 이루지 못한다. 그 결과 널리 지지받는 명분으로 인해 현실적인 집행수단이 마련되어 있지 않은 상황에서 정책이 먼저 만들어지는 경우도 발생한다. Matland에 따르면 실험적 집행은 마치 쓰레기통 모형과 같이 예측하기 어려운 상황 속에서 불확실한 결정을 통해 이루어진다(Matland, 1995: 166).

이 시기에 한국 정부는 국민 건강 및 안전 보호라는 최상위 목표에 대한 인식은 있었으나, 해수의 방사능 오염 정도와 이것이 수산물에 미치는 영향은 제대로 파악하지 못하고 있었다. 때문에 제시한 정책의 목표와 수단 역시 모호할 수밖에 없었다. 결국 한국 정부는 적극적으로 정책대안을 마련하기보다는 여론과 주변국들의 대응을 지켜보자는 신중론을 택했다.

한국 정부의 대응은 실험적 집행의 전형적 특징을 보인다. 방사능오염 수산물로부터 국민의 건강과 안전을 지켜야 한다는 명분 때문에 정부로서는 무엇인가 대책을 내놓아야 했지만, 이슈 자체에 대한 이해도 없었고 어떤 수준의 정책수단을 써야 할지도 모르는 상황에서 일본 정부의 조치를 실험적으로 받아들인 것이다. 실험적 집행기에는 불충분한 정보와 환경으로 인해 성공적 정책집행이 어렵다. 따라서 성공적인 결과를 도출하기보다는 정책목표와 그 수단에 대한 학습이 더 중요하다. 실험적 집행기를 하나의 기회로 볼 수 있는 이유이다(Matland, 1995: 167). 그러나 이 시기에 한국 정부는 목표와 수단에 대해 충분히 검토하지 않았다. 결과적으로 이 시기의 과소반응은 다음 시기의 과대반응으로 나타났고, 일본 정부에 WTO 제소 빌미를 제공했다. 이 시기에 이루어졌어야 할 자발적인 학습은 WTO 제소 이후 비자발적 학습으로 나타났다. 그런 의미에서 이 시기는 완전한 의미의 실험적 집행기가 아닌 준실험적 집행기였다.

2. 정치적 집행기: 2013년 7월 - 2015년 5월

1) 낮은 수준의 정책목표 모호성

일본 정부가 원전수 유출을 발표하면서 방사능 오염수산물이 국내외적으로 큰

이슈가 되었다. 국민의 불안감은 증폭되었고, 비판적 언론 보도도 쏟아졌다. 건강문제와 직결된 이슈이기 때문엔 정치적 주목도도 높아졌다. 한국 정부는 식품안전에 관한 검사 확대 등 국민의 불안감을 해소하기 위해 노력했다. 원자력안전위원회는 주기적으로 방사능 환경검사 결과를 발표하였고, 해양수산부도 방사능 안전성 조사 결과를 공개하고 원산지 단속을 강화했다. 2013년 9월 농림부, 식약처, 외교부, 안행부, 원안위, 해수부를 포함하는 관계장관회의와 당정 협의를 거쳐 후쿠시마 주변 8개 현의 모든 수산물에 대해 수입을 금지하는 임시특별조치도 단행했다. 8개 현 이외 지역에도 수산물, 축산물에서 세슘이 미량이라도 검출되면 기타 핵종 검사증명서를 추가로 요구할 수 있도록 결정했다. 국내산 식품에 대한 검사기준도 원전사고 이후 높아진 일본의 기준을 따르며 강력하고 엄격한 조치를 시행했다(관계장관회의, 2013.09.06.). 임시특별조치 시행 이후 일본 정부의 끊임없는 항의가 이어졌으나, 박근혜 정부는 이를 강력히 거부했다. 정치적 주목도가 높아지자 대통령도 관심을 갖고 적극적으로 대처하여 정책목표의 모호성이 낮아졌기 때문이다.

당시 세계보건기구(World Health Organization: WHO)의 건강위험 평가서 등에 따르면 후쿠시마 원전사고 발생 이후 후쿠시마 현 인근 주민들의 특정 연령 및 성별에서 암 발생위험이 높아질 것으로 예상되었다(Codex Alimentarius Commission, 2013: 2). 이는 후쿠시마 원전사고 이후 바다와 수산물의 방사능 오염 가능성을 바탕으로 한 것인데, 수산물에 방사능 오염 가능성이 있다면 수산물을 수입하지 않는 것이 예방원칙에 입각한 적절한 조치이므로 과학적 불확실성을 이유로 방사능 오염가능 수산물에 대한 강력한 수입규제조치를 더는 미룰 이유가 없다는 주장이 설득력을 얻었던 것이다. 특히 한국은 일본과 지리적으로 근접해 있고 일본과의 수산물 교역이 많기 때문에 이로 인한 위험이 상당히 컸다(류병운, 2015: 267).

박근혜 정부는 '일본산 식품 방사능 안전관리 전문가 위원회'를 두 차례 발족하여 임시특별조치와 관련하여 일본 측이 제공한 방사능 검사결과에 대한 보고서를 검토했다. 또한, 일본 현지 조사 파견으로 일본 현지 수산물 위판장, 민간 검사기관, 정부기관, 지자체, 소비자단체 등을 방문하여 안전관리 현황을 점검했다(정부합동, 2014.09.15.).

임시특별조치가 1년이 경과한 시점인 2014년 9월, 6개 관계 부처(농림부, 산자부, 식약처, 외교부, 원안위, 해수부)는 이 조치가 SPS 협정에 따라 수입국이 잠정적으로 취할 수 있는 조치이기 때문에 합리적 기간 내 과학적 타당성 검토가 필요하다는 견해를 밝혔다(정부합동, 2014.09.15.). 그리고 2015년 1월 새로운 검토를 하

겠다는 발표와 함께 2차 현지 조사를 하겠다고 밝혔다. 임시특별조치는 국내적으로는 명확한 정책목표를 가지고 국민의 식품안전에 대한 불안감을 완화시켰다는 면에서 긍정적이었다. 그러나 공식적 위해관리절차나 수산생물질병 관리법 시행체계를 따르지 않고 당정 협의만으로 결정되었기 때문에 다음 절에서 분석하는 바와 같이 WTO 분쟁해결절차에서 한국 정부에 불리하게 작용했다.

2) 높은 수준의 갈등

이 시기에는 대외적 갈등과 대내적 갈등이 동시에 발생했다. 대외적으로는 한국의 강력한 조치에 대해 일본이 반발하며 외교적 마찰이 있었고,[3] 대내적으로는 정부 부처 간 갈등과 정부와 소비자 간 갈등이 두드러졌다.

한국의 임시특별조치는 당시 얼어붙어 있던 한일관계를 더욱 악화시켰다. 박근혜 정부 출범 이후 2015년 5월까지 한일정상회담이 단 한 차례도 열리지 않았는데, 박근혜 대통령의 친중·반일 외교 노선 때문이었다. 이러한 정치적 맥락 속에서 등장한 강력한 수입금지조치는 일본과의 마찰을 초래했다.

한편, 정부 부처 간 갈등이 표면적으로 드러난 것은 아니지만 각 부처가 추구하는 정책목표와 수단이 달랐기 때문에 갈등이 고조되었다. 이는 복수의 부처들 간 목표를 하나로 끌어내는데 필요한 조정기능의 부재로 인해 나타난 문제였다. 여론에 초점을 맞추는 국무조정실은 강력한 정책수단 제시를 통한 국민의 신뢰 확보가 중요했기 때문에 임시특별조치를 주도했다. 주무 부처인 식약처도 일본산 수입 수산물 검사 강화를 위한 검사소를 신설하였고 일본 현지 조사도 실시하겠다고 밝혔다(식품의약품안전처, 2013.10.31.). 농림축산식품부 역시 지속적으로 방사능 안전성 조사 결과를 공개하며 국내 농산물이 모두 안전기준에 적합하다는 발표를 했다(윤종성, 2013).

한편, 일본 방사능 오염 안전관리 민간전문가위원회는 2014년 12월과 2015년 1월 두 차례에 걸쳐 일본산 식품에 대한 방사능 안전관리 현황 파악을 위해 일본 현지 조사를 실시했다.[4] 현장에서의 면밀한 조사를 거쳐 국민의 불안감을 완화하기

---

3) 분쟁 과정에 참여한 통상교섭본부의 한 관료와의 인터뷰에 따르면 당시 일본이 한국 정부에 한일어업협정을 협상 카드로 삼아 수산물 수입금지 조치 해제에 대한 논의를 요청했다고 한다. WTO에 제소하면 일본은 방사능 국가라는 이미지가 더욱 강해질 수 있다는 우려 때문이었다. 한국이 협상 카드를 받아들이면 국민에게는 한국 정부가 한발 뒤로 물러나는 것으로 보일 수 있으므로 여론의 눈치를 보며 거절했다고 한다.

4) 1차 현지조사(2014년 12월 14일-19일)에서는 방사능 측정 결과 관리 현황, 방사능 오염

위한 목적에서였다. 그러나 상기 위원회의 2차 현지 조사 진행 중이던 1월 15일 잠정적 수입금지조치의 해제를 주장하는 외교부 관계자의 발언이 국내 언론에 보도되면서 갈등이 불거졌다. 한일 국교정상화 50주년을 맞이하여 관계를 정상화해야 하고, 한국의 조치가 통상법 위반 소지가 있어 WTO에 제소될 우려가 있다는 이유였다(김기정·김미연, 2015; 이민선, 2015).[5)]

공식 의사결정 채널이 아닌 다른 비공식 채널로, 담당부처가 아닌 다른 부처의 의견을 통해 식품안전관리체계가 여론화가 되면서 과학적 근거에 의거해 운영되어야 할 방사능 오염관리체계에 대한 비판의 목소리가 높아졌다(정민정·장영주, 2015: 13). 부처 간 갈등은 정책목표에 대한 우선순위가 달랐기 때문이기도 하지만 주로 국민보건과 안전이라는 정책목표를 달성하기 위한 수단에 대한 선호가 달랐기 때문에 일어났다.

정부와 소비자 간 갈등은 정부에 대한 소비자의 불신과 불만으로부터 비롯되었다. 정부의 임시특별조치 발표에도 불구하고 정부의 대처와 검역 시스템에 대해 신뢰를 잃은 많은 소비자는 일본산 수산물 전면 수입금지를 요구했다(김종우, 2013). 그러나 일본산 수산물에 대한 국민의 의구심이 충분히 해소되지 않은 상황에서 수입금지조치를 해제하려는 움직임이 있자 소비자의 정부에 대한 불신이 높아졌다.

3) 낮은 수준의 모호성과 높은 수준의 갈등: 정치적 집행

이 시기는 '정치적 집행'의 특징을 보인다. 정치적 집행은 행위자들이 상이한 정책목표나 정책수단을 가지고 있을 때 발생하지만 결국 정책의 결과는 권력 관계에 의해 결정된다. 이 시기에는 국내 여론의 영향을 받아 이슈의 정치적 주목도가 높아졌고, 그것이 집행과정에 그대로 반영되었다.

일본의 원전수 유출 발표 후 방사능 괴담이 유포되는 등 국내 여론이 악화되었다. 정홍원 국무총리가 괴담 유포자 처벌을 지시하자 여론은 들끓었고(황보람, 2013), 논란 발생 한 달 뒤인 2013년 9월 국무총리 주재 6개 관계부처는 일본산 수

수 관리대책 및 예방관리 현황 등 일본 정부의 수산물 종합 대책에 대한 조사가 이루어졌다. 2차 현지조사(2015년 1월 12일-17일)에서는 일본 현지답사로 수산물 위판장, 민간 검사기관, 정부기관 등을 방문하여 수산물 유통실태와 방사능 검사증명서 발급 현황, 조업지역 관리현황 등을 확인했다(정민정·장영주, 2015: 12).

5) 조사결과도 나오지 않은 상황에서 외교부 관계자의 발언으로 논란이 일자 외교부 당국자는 아직 결정된 것은 없다며 해명했다. 이에 대해 한 정부 관계자는 "일본과의 관계 해소를 위해 외교당국이 조급증을 보이며, 이미 수입금지조치 해제라는 협상 카드를 내보여 일본과의 관계개선에도 효과가 없을 것"라며 비판했다(김민우, 2015).

산물 전면 수입금지조치인 임시특별조치를 발표했다. 여론 달래기에 중점을 맞춘 강력한 조치를 취한 것이다. 그러나 주무 부처인 해양수산부 장관이 과학적으로 문제가 없다고 발언하며 정부부처 내에서의 불일치를 드러냈다. 또한 외교관계를 우선시하는 외교부는 한일관계 개선과 무역 이슈에 초점을 맞출 수밖에 없어 하루빨리 수입금지조치를 해제해야 한다는 주장을 폈다.

방사능 수산물에 대한 여론 악화로 정치권과 언론의 주목도가 높아지자 당시 박근혜 정부는 강력하고 명확한 정책목표를 설정하고 이를 추진하게 되었다. 국민보건과 안전 확보라는 목표가 명확해짐으로써 이전 시기의 사명이해 모호성은 크게 낮아졌다. 그러나 여전히 각 부처가 상이한 정책수단을 추구함으로써 부처 간 갈등이 있었고, 한국 정부의 조치에 대해 일본이 즉각적으로 반발하는 등 보다 복잡한 갈등 상황이 전개되었다.

3. 상징적 집행기: 2015년 6월 이후

1) 높은 수준의 목표 모호성: 지시적 및 평가적 모호성

일본은 한국에 수입규제를 조속히 풀어달라고 요구하였고, 한국의 조치가 국제표준과 합치되는가에 대한 정보공개도 지속적으로 요청했다. 박근혜 정부가 무응답으로 일관하자 2015년 6월 1일 일본 정부는 WTO 분쟁해결절차에 따라 한국에 양자협의를 요청했다. 그러나 서로의 입장 차이만 확인하고 협의는 종료되었다. 일본은 한국의 조치가 투명하지도 않고 과학적 근거에 기반을 두지도 않았기 때문에 SPS 협정에 위배된다고 주장했다. 일본 정부가 동년 8월 20일 WTO 분쟁해결기구에 패널 설치를 요청하고 한 달여 뒤인 9월 28일에 패널이 설치됨에 따라 이제 한일 수산물 분쟁은 새로운 국면으로 접어들었다. 한편 일본 정부는 WTO 패널 설치 이후에도 한일 고위경제협의회, 장관 회담 등 한국과의 만남이 있을 때마다 수산물 수입규제에 조치에 대한 우려와 유감을 표명했으나 박근혜 정부는 분쟁해결절차에 따라 대응하겠다는 원론적 입장을 고수하며 수입규제조치 철회를 거부했다.

WTO 제소로 인해 한일 수산물 분쟁이 새로운 국면에 접어들었음에도 한국 정부는 분쟁해결절차에 따른 최소한의 조치 외에는 별다른 대응을 하지 않았다. 일본의 제소 이후 청와대의 움직임도 전무했다. 청와대에서 아무런 움직임이 없자 정부 부처 내에서도 어떤 대응을 해야 할지 모르는 지시적 모호성이 나타났으며, 정책이 표류하는 결과로 이어졌다. 일본의 WTO 제소 발표 이후 산업통상자원부 장관이

일본의 조치에 유감의 뜻을 표시하여 WTO 분쟁패널 구성을 다소간 지연시키는 것과 같은 소극적 대응만 했을 뿐이다(김재후, 2015; 유희곤, 2015). 뿐만 아니라 SPS 규정 제5조 7항에 따라 한국의 수입제한 조치를 정당화하기 위해서는 사후적으로 객관적인 정보 수집을 위해 더욱 노력해야 했음에도 불구하고, 뚜렷하지 않은 이유로 기존의 조사 활동마저 중단했다.[6] 무엇보다 일본 방사능 오염 상황과 식품 방사성 물질 관리정보 등을 수집하여 한국의 입장에서 분석한 자료를 과학적 근거로 삼아야 했지만 제대로 된 정부의 공식 보고서조차 나오지 않았다.[7]

이러한 한국 정부의 조치는 프랑스의 방사능보호핵안전연구소(Institut de Radioprotection et de Surete Nucleaire: IRSN)와 오스트리아 비엔나 공대 등 국외 주요 연구소가 일본의 방사능 오염사고 모니터링 보고서를 지속적으로 발표한 것과 대비된다. 물론 분쟁절차가 시작된 후에는 새로운 조치를 취하는 것이 적절한 것만은 아니지만 패널 보고서를 살펴보면 이 시기에 한국 정부의 대처가 얼마나 허술했는지 알 수 있다. 그 이전 시기까지는 식약처가 주무 부처 역할을 했지만 WTO 제소 이후에 청와대와 국무총리실이 갈피를 잡지 못하고 있을 때 외교부와 산업통상자원부 등 통상외교 전문부처라도 적극적으로 대응전략을 마련했어야 했다. 하지만 정부 부처 내에서 지시적 모호성이 높아짐에 따라 누구도 제대로 된 대책을 제시하지 못한 채 시간만 흘러갔다.

결국 한국 정부는 1심에서 패소하고 말았다. WTO 패널은 2011년과 2013년에 한국 정부가 일본산 수산물에 대하여 수입을 금지한 것은 정당한 조치이나, 이후에도 지속적으로 수입금지조치를 유지한 것은 잠정조치에 관한 SPS 협정 제5조 7항

6) 전문가 인터뷰 결과에 따르면, 당시 “일본이 우리 정부와 구체적 대화 없이 WTO에 제소하는 바람에 민간위원회의 활동을 무기한 정지할 수밖에 없었다”고 한다, 그러나 WTO에 제소했다고 해서 민간위원회의 활동을 중단해야 할 근거는 전혀 없고, 오히려 SPS 규정 제5조 7항에 근거하여 추가적인 정보 수집을 통해 한국의 조치를 정당화하려는 노력을 했어야 함에도 조사를 중단했다는 것은 당시 범정부 차원에서 분쟁해결절차에 대한 대비가 미비했음을 방증한다(이기범, 2019)

7) 동 위원회에서 활동한 한 위원은 “위원회의 역할은 수입규제의 합리성을 재평가하는 조직이었으며, 애초에 정부가 강력한 규제를 내놓았던 것은 여론의 영향”이 컸고 “일본이 우리 정부를 사전통보 없이 WTO에 제소하면서 민간위원회의 활동이 무기한 정지되었다”고 주장했다. 송기호(2016)에 따르면 일본 정부가 WTO에 제소하여 국면이 달라짐에 따라 2015년 6월 5일 개최된 민간위원회는 보고서 제출을 유보하고 WTO 제소 추이를 관망하는 것이 좋겠다는 일부 위원들의 제안에 따라 위원회 활동을 중단하기로 결정했다. 뿐만 아니라 동 위원회는 당초에 현지조사에서 표층수뿐만 아니라 해저토와 심층수도 채취할 계획이었으나 과잉조사라는 일본의 이의를 받아들여 조사를 철회했다. 수산물에 대한 방사능 오염 실태와 후쿠시마 원전수 누출상황에 대한 파악이 현지조사의 목적이었음에도 이를 철회한 것이다. 결국 WTO 패널 조사단계에서 결정적인 증거로 활용할 수 있는 자료확보 기회를 놓쳤다.

의 위반으로 보았다. 한국 정부가 동 조항이 요구하는 네 가지 요건 중 잠정조치를 유지하기 위한 조치, 즉 더욱 객관적인 위험성 평가를 위하여 추가적으로 필요한 정보를 수집하고 합리적 기간 내 잠정조치에 대하여 재검토하는 조치를 취하지 않았다는 것이다.[8] 아울러 한국 정부의 조치가 자의적이고 부당하게 활용되어 일본산 수산물에 대해 차별적이며 필요 이상으로 무역제한적이라고 판단했다(협정 제2조 3항 위반). 즉 세슘검사 조치만으로 한국의 적정 보호수준 (즉, 1 mSv/year 이하)을 달성할 수 있는데도, 기타핵종 검사를 추가로 요구하는 것은 필요 이상의 무역제한이라는 것이다. 또한 수입금지 대상 품목을 한국 정부 홈페이지에 구체적으로 명시하지 않았고,[9] 일본 정부의 두 번째 정보 요청(2014.11.13.)에도 제대로 자료를 제공하지도 답변하지도 않았기 때문에 협정 제7조(투명성)도 위반했다고 판단했다(WT/DS495).

패널 보고서를 통해 드러난 바와 같이 한국 정부의 부실한 대응은 이 시기에 평가적 모호성이 컸기 때문이기도 하다. 한국이 1심에서 불리한 내용의 패널 판정을 받은 이유는 기본적으로 국제법에 근거한 분쟁해결절차에 대한 대비가 잘 되어 있지 않았기 때문이다(이기범, 2019). WTO 제소 이전은 물론 제소 이후에도 여러 법적 쟁점에 대한 한국 정부의 대처를 살펴보면 잘 나타난다.

첫째, 한국이 분쟁에 효과적으로 대응하기 위해서는 임시특별조치가 SPS 협정 제5조 7항에 합치한다는 근거를 제시해야 했다. 한국이 수입금지조치를 유지하기 위해서는 객관적 위험성 평가를 통한 추가적 정보 수집을 하고 합리적 기간 내에 잠정조치를 재검토하는 노력을 했어야 했다. 그러나 2016년 8월 2일 제3국(third party)으로서 분쟁해결절차에 참여한 미국이 WTO에 제출한 문서에 따르면 한국 정부는 제5조 7항이 근거조항이라는 주장조차 제대로 하지 않았다(WT/DS495). 또한, 앞서 언급한 바와 같이 한국 정부는 민간전문가위원회 활동도 돌연 중단시켰다. 일본 측 주장에 대한 반박 근거가 될 수 있었던 심층수와 해저토 조사도 일본의

8) 패널은 일본 정부의 주장을 받아들여 한국 정부의 2011년 조치는 일본의 조치 등 당시 존재하는 정보를 바탕으로 적용되었으나, 2013년 조치는 그러지 않음으로써 과학적 근거 요건을 위배했다고 판단했다. 또한 한국 정부가 2014년 재검토를 실시하겠다고 발표 했지만 실제로 시행하지 않았고, 이후 구체적 행동을 취했다는 기록이 없으며, 검토 보류에 대한 타당한 이유를 제시하지 못했기 때문에 합리적 기간 내에 재검토를 하지 않았다고 판결했다.

9) 패널 보고서에 따르면 한국 정부는 자료 제공을 그냥(simply) 하지 않았다. 왜 이런 일이 벌어졌을까? 당시 식약처 국정감사 기간 홈페이지 리뉴얼에 대한 건의가 들어와 운영을 잠시 중단하였고, 마침 식약처 홈페이지를 검색한 패널 측이 정보를 확인할 수 없었던 것이다(전직 통상관료 인터뷰).

요청에 따라 하지 않았으며, 결과 보고서를 공개하지 않음에 따라 잠정조치 유지에 대한 근거를 제시할 수 없게 되었다. 이후 패널절차에서 한국 정부는 자문단의 활동이 정부를 대리한 것이 아니라고 주장함으로써 유일한 과학적 근거 수집 활동의 정당성마저 축소하는 우를 범했다(WT/DS495).

둘째, 자의적이거나 부당한 차별을 통한 무역에 대한 위장된 제한을 금지하는 SPS 협정 제2조 3항의 해석과 적용에 관해 한일 수산물 분쟁사례에서 가장 쟁점이 되었던 것은 전 세계에서 유일하게 일본산 수산물에 대해 한국 정부가 요구한 기타 핵종 추가검사였다. 앞서 언급한 바와 같이 중국과 대만은 각각 10개, 5개 현의 모든 식품에 대한 수입을 금지하는 등 한국보다 강력한 조치를 취했음에도 한국만 유일하게 세슘 검출시 기타핵종 추가검사를 요구해 일본에 WTO 제소의 빌미를 준 것이다. 이 역시 명확한 평가기준과 근거 없이 과도한 조치를 취한 결과였다.

2) 높은 수준의 갈등

이 시기에도 방사능 수산물에 대한 국민의 불안감은 해소되지 않았다. 2013년 9월 이후 일본 정부와 도쿄전력이 원전 오염수가 원전 밖으로 유출되지 않도록 여러 대책을 마련했음에도 여전히 원전 오염수가 밖으로 흘러나오고 있었기 때문이다. 오염수 유출 문제가 최종적으로 해결되기까지는 10년 이상의 시간이 필요하다는 전망이 나오는 등 불안감이 갈수록 커졌다. 더불어 아무 조치도 취하지 못한 채 오히려 일본으로부터 제소를 당한 한국 정부에 대한 국민의 불신이 커졌다(정민정·장영주, 2015: 66). 분쟁해결절차를 통한 한일 양국의 대립도 대외적 갈등의 연장선에 있었다.

첫째, 협정 제5조 7항 입증책임에 관해 한국과 일본의 입장이 대립했다. 동 조항에 따르면 입증에 대한 책임은 제소국에 있다. 한국 정부는 일본이 비록 제5조 7항 위반에 대해 제소하지 않았지만, 한국의 조치는 이에 합치하는 것으로 일응(prima facie) 입증책임이 일본에 있다고 주장했다. 그러나 일본은 입증책임이 원용하는 자에게 있으므로, 원용하고자 하는 한국에 책임이 있다고 주장했다. 결국 패널은 입증책임이 한국에 있다고 판단했다.

둘째, 잠정조치를 위해 앞 절에서 언급한 네 가지 요건이 요구되며 이들 요건은 누적적으로 충족되어야 한다. 일본 정부는 한국 정부의 조치가 당시 입수 가능한 정보를 활용하지 않는 등 충분한 과학적 근거를 갖추지 못했다는 점을 집중적으로 파고들었다. 결국 패널도 일본의 주장을 받아들여 한국 정부의 조치가 네 가지 요

건 중 첫 두 가지, 즉 ① 관련된 과학적 증거가 부족할 때 도입된 조치일 것, ② 입수 가능한 적절한 정보에 근거한 조치일 것이라는 요건을 충족하지 못한 것으로 판단했다.

셋째, 한국 정부는 수입금지조치에 대해서는 차별적 조치임을 인정했으나 기타 핵종 추가검사 조치는 일본산 수산품의 위험에 대해 과학적 근거가 불충분하므로 자국민 건강보호를 위한 정당한 조치였음을 주장했다. 그러나 패널은 한국의 수입금지조치는 물론 기타핵종 추가검사 조치 역시 무역제한적 성격이 강하다고 판단했다. 과학적 위험성 평가가 가능한 상태였음에도 한국이 이를 시행하지 않았기 때문에 모두 자의적이고 부당한 차별에 해당한다고 판결한 것이다.

넷째, 한국 정부는 전면 수입금지에 대해 정부 홈페이지와 언론 보도를 통해 공지하였고, 문의처를 설치해 일본이 제기한 두 차례 문의에 응답했다고 밝혔다. 하지만 일본 정부는 그러한 조치 역시 SPS 협정 제7조 및 부속서 B(1)과 B(3)이 정한 공표 의무 및 문의처를 통한 답변 및 자료제공 의무를 다하지 않은 것이라고 반발했다. WTO 분쟁 패널은 부속서 B(1)과 B(3) 위반이라는 일본 측 주장을 받아들였다.

3) 높은 수준의 모호성과 높은 수준의 갈등: 상징적 집행

본 연구의 분석틀에 따르면 모호성과 갈등 수준이 동시에 높을 때 상징적 집행의 특징이 나타날 것으로 예상된다. 상징적 집행은 새로운 정책목표를 공고히 하거나 기존의 정책목표를 재확인하거나 중요한 가치와 원칙을 탐색하는 과정에서 주로 이루어진다(정정길 등, 2005). 이 시기의 집행이 이런 특징을 잘 보여준다. WTO 제소라는 새로운 변수의 등장으로 한국 정부가 기존에 추진해온 일본산 수산물 수입금지조치의 정당성이 도전 받게 되자 한국 정부는 다시 우왕좌왕하는 모습을 보였다. 어느 부처도 전면에 나서서 문제해결 의지나 리더십을 보이지 않는 상황에서 지시적 모호성은 물론 평가적 모호성도 발생했다. 이러한 정부의 대응은 더 큰 국민의 불신을 초래해 대내적 갈등을 증폭시켰다. 그러면서도 기존의 수입금지조치는 계속 유지함으로써 일본과의 갈등은 계속 커지기만 했고 결국 어느 누구도 만족할 수 없는 상황이 전개되었다.

일본이 WTO에 제소한 직후부터라도 한국 정부는 대책 마련, 즉 기존의 수입금지조치를 재검토를 하거나 소송에 대비한 증거 확보 등의 노력을 기울였어야 했지만 결과적으로 어느 하나 제대로 하지 않았다. 방사능 공포에 휩싸인 국내 여론에

밀려 수입금지조치는 고수하면서도 관계부처는 그동안 진행한 조사를 중단하고 검사결과를 공개조차 하지 않았다. 분쟁패널 보고서에는 한국 정부의 모호한 대처가 그대로 드러났다. 일본이 요청한 정보공개에 대해 회피하거나 무시하는 태도로 일관했으며, 국제표준과 맞지 않는 기준을 설정했음에도 이를 합리화하기 위해 노력하지 않았다. 다양한 부처 간 관계의 구조화를 통해 통상분쟁을 관리해야 했지만 그렇지도 못했다. 2018년 2월 WTO 패널의 패소 판정 직후 일본산 수산물에 대한 불안감에 WTO에 대한 반감이 더해지면서 상소를 제기하겠다고 밝혔다. 그동안 SPS 분쟁사례에서처럼 승소 가능성이 크지 않음에도 당장 WTO 판정에 따른 조치를 취하기보다는 기존의 조치를 유지하는 것이 낫겠다는 판단에서였다. 그런데 많은 이들의 예상을 뒤엎고 2019년 4월 11일 WTO 상소기구는 1심 결정을 뒤집고 극적으로 한국의 손을 들어줬다. 한국 정부는 부랴부랴 공식 발표 일정을 잡았다. 그만큼 예상하지 못했던 결과였다.[10)]

Ⅳ. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 한일 수산물 분쟁이 수입금지조치 집행과정에서 발생한 문제였기 때문에 그 집행과정을 분석해야만 정책의 결과물 중 하나인 패널심 패소와 상소심 승소 과정을 잘 이해할 수 있다는 문제의식에서 한일 수산물 WTO 분쟁사례를 Matland의 모호성-갈등 이론을 중심으로 살펴보았다. 향후 30년에 걸쳐 일본의 방사능 오염수가 방류되는 상황에서 최인접국인 한국이 해양환경오염에 대응하고 국민의 건강과 식품 안전을 위해 취할 수 있는 조치는 WTO 한일 수산물 분쟁에 대한 한국의 대응을 철저히 검토함으로써 도출할 수 있다는 것이 본 연구의 핵심 문제의식이다. 패널심과 상소심에서 전혀 다른 결과가 도출된 이유는 무엇으로부터 누구를 왜 보호해야 하는지에 대한 뚜렷한 인식이 없는 상황에서 졸속으로 이루어진 한국 정부의 초기 대응 때문이었다. 즉 한국 정부의 일본산 수산물 금지조치는 초기부터 표류했다. 정책집행 과정의 고비 때마다 불거진 이해당사자 간 갈등과 이를 제대로 관리하지 못한 것 또한 정책표류를 악화시켰다는 것이 본 연구의 주장이다.

한국 정부의 1심 패소는 예견된 사태였다. 한국 정부는 SPS 협정과 국제기준을

10) 정부는 방송용 카메라가 없는 백프리핑 형식을 고집했지만, 승소 소식이 알려지자 뒤늦게 공식브리핑으로 전환했다. 이날 윤창렬 국무조정실 사회조정실장은 패소에 대비한 발언을 준비했었다고 밝혔다(정욱 · 최희석, 2019)

제대로 이해하지 못했으며, 불충분한 정보에 대하여 학습하고 파악하려는 노력조차 보이지 않았다. 이에 국민적 불신과 외교적 갈등이 증폭되었다. 문제해결을 위해 유관부처가 머리를 맞대 논의를 해야 했지만 수입금지조치라는 정책의 집행과정은 동상이몽(同床異夢)의 전형을 보여주었다. 일본산 수산물 수입금지조치는 준실험적 집행, 정치적 집행을 거쳐 상징적 집행으로 표류했다. 1기와 3기에서는 정부 입장이 정립되지 않은 상태에서 정책목표가 모호해지는 현상이 나타났다. 정책목표가 상대적으로 뚜렷했던 2기에서도 여론에 휩쓸려 강력한 조치를 내놓기는 했지만, 막상 구체적 정책수단을 놓고 관련부처 간, 정부-국민 간, 한국-일본 간 인식 차이가 발생함에 따라 결국 정책이 표류하는 모습을 보였다. 이러한 정책표류 또는 일관성 부재는 일본산 수산물에 대해 수입금지조치를 취한 여러 국가 중에서 일본이 유독 한국만을 제소대상으로 삼는 빌미를 제공했다. 한국 정부는 WTO 분쟁해결절차 과정에서도 SPS 협정과 방사능 오염 식품에 대한 이해 부족, 그리고 각 부처 간 인식 차이로 인해 정부 차원의 종합대책을 마련하지도 못했다.

이후 상소기구는 SPS 협정 관련 분쟁에서 유례없이 1심 패널 판정을 뒤집고 한국에 유리한 판결을 내렸다. 투명성 관련 일부 절차적 쟁점을 제외하고는 모든 쟁점에서 패널 판정을 번복함으로써 한국은 SPS 조치를 사실상 그대로 유지할 수 있게 되었다. 패널의 판정에 대한 상소기구의 반박은 구체적으로 다음과 같다(조영진, 2019; 홍채희·이양기, 2019).

첫째, 한국의 조치가 필요 이상으로 무역제한적이었는가에 대해 패널은 한국 정부가 설정한 보호수준이 정량적 기준(1 mSv/year 보다 낮은 수준을 추구하는 것)이라고 보아 SPS 협정 제5조 6항 위반이라고 보았으나, 상소기구는 한국 정부가 설정한 수준은 정량적 및 정성적 기준을 모두 사용한 것이므로 정량적 기준에만 근거한 패널의 판정은 잘못이라고 판시했다.

둘째, 한국의 조치가 일본 식품에 대한 자의적이거나 부당한 차별이었는가에 대해 패널은 후쿠시마 원전사고 이전에도 핵실험 및 핵발전소 사고로 이미 대규모 방사능 오염이 존재했고, 따라서 전 세계 모든 수산물이 방사능 오염위험에 처해있기 때문에 한국의 일본 수산물에 대한 전면 수입금지는 동일조건에 있는 상품에 대한 자의적 차별이라고 보았다. 그러나 상소기구는 조건의 유사성을 판단함에 있어, 접근성, 오염도의 국지적 축적성 등 '영토적 조건'을 고려해야 한다고 판시하며 패널의 판단을 기각했다.

셋째, 한국의 잠정조치와 관련해 패널은 잠정조치를 정당화하기 위한 네 가지 누적요건을 한국이 충족하지 못했으므로 제5조 7항 위반이라고 보았으나, 상소기구

는 일본 정부가 이 분쟁의 해결을 위하여 패널의 설치를 요청할 때에 협정 제5조 7항의 위반 여부에 대해서는 주장한 바가 없으므로 패널이 위와 같은 판단을 한 것 자체가 WTO 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 협정 제7조 및 제11조에 위반이라는 한국 정부의 주장을 받아들였다.

끝으로, 투명성 조항 위반 여부에 대해서는 한국 정부의 보도자료가 조치의 대상 상품을 충분히 설명하지 못했고, 보도자료를 식품안전 담당이 아닌 부처의 홈페이지에 게시한 것은 투명성 의무 위반이라는 패널의 판단을 지지했다. 이상에서 살펴본 바와 같이 한일 수산물 분쟁과 WTO 분쟁 패널 판정 및 상소심에서의 패널 판정 번복은 매우 중요한 정책적 시사점을 갖는다.

첫째, 상소기구의 판단은 기존의 엄격한 '과학주의'에서 벗어난 판결이었다는 점에서 의의가 있다. 오염수의 지속적 방출에 따른 환경오염이 식품에 끼치는 잠재적 위험성, 자국민을 심리적 불안으로부터 보호하려는 주권적 권한, 비정상적인 폭발사고에 따른 예외적 조치, 한국의 일관성 있는 원자력 규제 등을 동시에 고려한 판정이었다(하상도, 2019). 상소기구의 이러한 판정은 사전주의 원칙에 우호적인 판단이라는 점에서 한국과 같이 농수산물 식품 수입이 많은 국가에 상당히 고무적이다. 상소기구의 판단은 향후 유사한 월경(越境)성 환경오염에 대한 국가들의 주권적 조치를 상당 부분 정당화할 수 있는 판례가 될 것이다.[11] 특히, 오염의 국지적 축적성과 같은 영토적 조건에 기초한 판정은 일본의 방사능 오염수 방류뿐 아니라, 탄소 배출에 의한 대기환경 파괴 등 유사 환경 분쟁에도 적용될 수 있을 것이다. 그럼에도 사전주의는 제한적으로만 인정된다는 점을 감안할 때, 과학적 위험성 평가에 대한 대비는 여전히 매우 중요하다. 한일 수산물 분쟁 1심 패소의 주된 논리 또한 정부의 수입금지 조치가 위험성 평가에 기초하지 않았다는 것이었으므로 위험성 평가를 수행하기 위한 전문인력과 첨단장비 등 위생검역 분야에 대한 체계적인 투자와 선진화 노력이 요구된다.

둘째, 한국의 수산물 수입금지조치에 대한 일본의 제소는 방사능 오염 식품을 대상으로 한 첫 SPS 분쟁사례이다. 이 때문에 준비에 어려움이 있었고 과정에서도 혼란이 많았다. 앞으로 이러한 분쟁이 다시 발생할 가능성이 있으므로 철저한 학습과 대비가 필요하다. 패널 판정 결과가 잘 보여주듯이 정책집행의 어느 한 부분, 한 단계라도 무역 규범에 어긋나면 소송과정에서 불리하게 작용하기 때문에 위생 및 식물위생 조치와 같이 여러 부처가 관계되는 이슈는 WTO 분쟁해결절차와 SPS 협정

11) WTO 분쟁해결절차는 공식적으로 선례구속성을 인정하지 않으나, 거의 모든 판결에서 선례가 인용되어 사실상의 구속성이 인정되고 있다.

에 대한 범부처 차원의 인식과 이해의 확산이 필요하다.

셋째, 상소심에서의 승리는 재판 전략의 승리였다. 무엇보다도 식품안전이라는 국제적인 관심 분야의 쟁점에서 미시적이고 지엽적인 법리논쟁보다는 한국의 식품안전 기준이 정책적 차원에서 충분히 합리적이라는 점에 집중함으로써 보다 거시적인 접근을 통하여 WTO 항소심 판정부의 공감대를 끌어냈기 때문이다(김승열, 2019). 모든 통상분쟁은 여러 부처의 협조를 요구하기 때문에 일부 통상 관련 부처나 몇몇 전문가의 리더십만으로는 부족하다. 충분한 정보 제공으로 정치권과 언론, 더 나아가 국민의 신뢰와 지지를 확보하는 것이 필요하다.

끝으로 본 연구는 단일 사례 연구로서 일반화에는 엄연한 한계가 있음을 밝혀둔다. 본 연구에서 주장한 목표 모호성-갈등 매트릭스의 인과적 설명력을 일반화가 가능한 수준까지 높이기 위해서는 앞으로 이와 유사한 사례에 대한 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

단행본 및 학술논문:

강민지. (2013). “한국의 일본산 수산물 수입금지조치 법적 검토.” 「법학연구」, 23(4): 275-306.

_____. (2016). “WTO SPS 분쟁 사례 연구.” 「대외경제정책연구원」, 2016-08.

구민교. (2021). 국제무역의 정치경제와 법: 자유무역 이상과 중상주의 편향 사이에서. 서울: 박영사

권태형·전영준. (2015). “후쿠시마 원전사고와 국내 원자력정책의 변화: 정책옹호연합모형의 적용,” 「행정논총」, 53(4):245-269.

권태욱·전영한. (2015). “정책사업 목표모호성의 영향요인.” 「한국정책학회보」, 24(1): 167-199.

김대영·백진화. (2016). “식품분야(농·축·수산물)의 방사능 관리체계 개선 방향.” 「한국도서학회」, 28(3): 83-96.

김명준·강석민·권대철. (2016). “후쿠시마 원자력 재해 이후 수산물의 방사능 측정 및 설문 조사.” 「한국방사선학회」, 10(1): 53-58.

김민아. (2018). ‘방사능 위험에 대한 인지가 수산물 가격 및 소비에 미치는 영향 분석’ 박사학위논문, 서울대학교 농생명과학대학원.

김봉철·김유미·안주아. (2019). “원자력 이슈에 관한 일반국민들의 주관적 인식유형 분석: Q 방법론의 적용.” 「주관성 연구」, 46: 95-114.

김철수. (2019). “SPS 협정하에서 SPS 조치의 합리적인 필요성 테스트에 관한 연구.” 「통상정보연구」, 21(2): 163-182.

류병운. (2015). “한국의 일본 수산물 수입규제에 따른 한일 간의 WTO분쟁.” 「서울법학」, 23(2): 253-283.

박수경·장동현. (2019). “원자력 정책 변동에 관한 연구: 후쿠시마 원전 사고 전후를 중심으로.” 「한국콘텐츠학회논문지」, 19(6): 222-235.

서단비·구민교. (2014). “국제 해양투기 금지레짐의 국내수용과 내재화에 관한 연구.” 「한국정책학회보」, 23(2): 145-171.

송기호. (2016). “일본산식품 수입규제조치와 일본의 WTO 제소: 정부대응의 문제점과 대책.” 국민다소비수산물 방사능분석 결과 일본의 WTO 제소 대응 토론회. 서울, 12. 06.

양정미·김선옥. (2021). “WTO/SPS 협정 제 5.6 조가 무역자유화에 미치는 영향-SPS 분쟁사례 분석을 중심으로.” 「통상정보연구」, 23(1): 229-249.

이상영. (2011). “일본 원전사고가 우리나라 국민의 건강에 미치는 영향과 대책.” ‘한국보건사회연구원’

이혜영·고효진. (2017). “식품안전정책의 위험 커뮤니케이션의 특성에 관한 연구: 일본산 수산물 수입 규제 사례를 중심으로.” 「한국자치행정학보」, 31(2): 281-301.

전영한. (2004a). “공공조직의 목표모호성: 개념. 측정 그리고 타당화.” 「한국행정학보」, 38(5): 49-65.

_____. (2004b). “목표 모호성이 관료주의문화에 미치는 영향.” 「행정논총」, 42(4): 1-21.

_____. (2007). “정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가.” 「정부학연구」, 13(4): 259-296.

정민정. (2013). “한국의 일본 8개 현 수산물에 대한 임시 수입금지 조치와 WTO SPS 협정의 합치 여부.” 「국제법학회논총」, 58(4): 237-263.

정민정·장영주. (2015). 일본산 수산물에 대한 잠정적 수입금지 조치의 쟁점과 정책과제. 국회입법조사처 정책보고서, 37.

정용덕. (2010). “공공갈등과 정책조정 연구.” 「행정논총」, 48(4): 1-30.

정정길·최종원·이시원·정준금. (2005). 정책학원론. 서울: 대명출판사.

조영진. (2019). “WTO 한일 수산물 분쟁(Korea-Radionuclides)에 대한 고찰.” 「국제경

제법연구」, 17(2): 7-41.

주정민·유명순. (2016). “일본산 수입 수산물에 대한 위험인식, 섭취 행동에 영향을 미치는 요인 분석: 감정요인을 중심으로.” 「한국식품위생안전성학회지」, 31(3): 167-175.

하정철·송영주. (2016). “후쿠시마 원전사고 및 방사능 오염에 대한 인식조사.” [방사선방어학회지」, 41(1): 7-14.

홍사균·최용원·장현섭·이영준. (2011). “후쿠시마 원전사고 이후 원자력발전을 둘러싼 주요 쟁점과 향후 정책방향.” 「정책연구」, 2011(23): 1-223.

홍채희·이양기. (2019). “한-일 수산물 분쟁 패널 판정에 따른 SPS협정 개정의 필요성.” 「무역통상학회지」, 19(6): 1-24.

황윤재·이동소. (2014). “일본 방사능 유출사고의 국내 농식품 소비 파급 영향.” ‘한국농촌경제연구원 정책연구보고서’

Chun, Young Han & Rainey, Hal G. (2005). “Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1): 529-558.

Codex Alimentarius Commission. (2013). Joint FAO/WHO Food Standards Programme. The Report of the Seventh Session of the Codex Committee on Contaminants in Foods. CL 2013/10-CF.

Jensen, Christian, Staffan Johansson & Mikael Löfström. (2017). “Policy Implementation in the Era of Accelerating Projectification: Synthesizing Matland’s Conflict-Ambiguity Model and Research on Temporary Organizations.” *Public Policy and Administration*, 33(4): 447-465

Jung, Chan Su. (2014). “Extending the Theory of Goal Ambiguity to Programs: Examining the Relationship between Goal Ambiguity and Performance.” *Public Administration Review*, 74(2): 205-219.

Matland, Richard E. (1995). “Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145-174.

법률, 신문기사, 인터넷자료 등:
강희경. (2011). “홋카이도산 수산물 수입 조건 강화해야” 부산일보, 07.08.
관계장관회의. (2013). 정부, 후쿠시마 주변 8개 현(縣) ‘모든 수산물’ 수입 금지. 09.06.
국무조정실. (2011). 김황식 국무총리 수입식품 검사 철저지시. 03.23.
그린피스. (2020). 후쿠시마 방사성 오염수 위기의 현실. 「그린피스」.
김기정·김미연. (2015). “日수산물 수입금지 푼다고?…외교부 당국자 발언” 매일경제, 01.15.
김민우. (2015). “방사능 조사도 안 끝났는데...외교부 對日 '저자세' 논란” 중앙일보, 01.16.
김승열, (2019). “후쿠시마 수산물 WTO 항소심 승소 의미와 시사점” 조선일보, 04.15.
김재후. (2015). “정부 ‘일본 수산물 수입금지 WTO 제소에 시간끌기로 대응” 한국경제, 06.15.
김종우. (2013). “검역 못 믿겠다... 일본산 수산물 전면 수입금지를” 부산일보, 09.12.
남승모. (2013). “도쿄전력 후쿠시마 원전 오염수. 태평양 유출 가능성” SBS, 08.22.
농림축산식품부. (2011). 일본산 축수산물에 대하여 방사능 검사 강화. 03.15.
_____. (2012). 일본산 수입식품에 대한 방사성 세슘 기준 강화 적용. 03.29.
식품의약품안전처. (2013). 일본산 수입 수산물 검사 강화를 위한 감천항검사소 신설. 10.31.
_____. (2013). 일본산 수입식품의 방사능 안전관리에 대한 합리적 개선 및 대국민 홍보방안 연구. 식품의약품안전처 연구보고서. 12.10.
외교부. (2013). 윤병세 외교부장관. 뉴욕 유엔총회 계기에「기시다」일본 외무대신과 한·일 외교장관회담을 개최. 09.27.
원자력안전위원회. (2013). 원자력안전위원회. 후쿠시마 사태관련 일본에 전문가 파견. 08.29.
_____. (2013). 원안위. ‘최근 후쿠시마원전과 관련 우리나라는 방사선영향 없다’. 10.04.
유희곤. (2015). “윤상직 ‘일본, WTO 제소 준비 유감’” 경향신문, 05.24.
윤종성. (2013). “농식품부 ‘농산물 방사능 오염 없다’” 이데일리, 08.04.
이기범 (2019). “일본산 수산물 수입금지 조치 등에 대한 WTO 절차 한국 승소의 함의.” ‘아산정책연구원’
이민선. (2015). “일본 수산물 수입금지 해제. 절대로 안 된다” 오마이뉴스, 01.17.
이호기. (2013). “잘못 끼워진 첫 단추…국정 공백 불가피” 한국경제매거진, 02.22.

전수영. (2011). “李대통령 ‘한국형 원전. 안전.효율성 최고’” 연합뉴스, 03.14.

조승한 (2021), “일 후쿠시마 오염수 연안방류 대신 원전서 1㎞ 떨어진 원거리 방류 선택” 동아사이언스, 08. 25.

최희석. (2019). “韓식탁서 후쿠시마 수산물 계속 퇴출…검역주권 지켰다" 매일경제, 04.12.

하상도. (2019). “‘후쿠시마 수산물 수입금지’ WTO 승소 이후의 과제” 한국일보, 05. 13.

해양수산부. (2013). 윤진숙 해수부 장관. 수산물 방사능 대책에서 ‘과학적 관점’이라는 용어 사용 보도관련. 09.11.

_____. (2013). 일본 수산물 방사능 오염. 정부가 알고도 방치했다 보도관련. 09.11.

허덕·이형우·김원태·김형진·한봉희. (2013). “일본 방사능 오염수 유출이 육류 시장에 미치는 영향.” ‘한국농촌경제연구원 농정포커스’

황보람. (2013). “‘방사능 괴담’ 처벌 논란...한국 총리가 일본 대변인이냐” 머니투데이, 08.03.

Korea-Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides. WTO. WT/DS495/1.

서혜빈(徐惠彬): 주저자. 서울대학교 행정대학원에서 2019년 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 한겨레신문 경제사회연구원 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 환경·장애인·이민 등 사회정책, 사회적 경제 등이다(hyebin@hani.co.kr).

한정현(韓貞賢): 공동저자. 서울대학교 행정대학원에서 정책학 박사과정에 재학 중이며, 주요 관심분야는 무역-환경 연계, 기후 및 에너지 정책, 환경정치 등이다. 최근 주요 논문들은 국제·지역연구(2021) 등에 게재하고 있다(jhan24544@snu.ac.kr).

구민교(具民敎): 교신저자. University of California, Berkeley에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 서울대학교 행정대학원 교수로 재직 중이다. 최근 저서로 『국제무역의 정치경제와 법: 자유무역 이상과 중상주의 편향 사이에서』(박영사, 2021)가 있다 (mgkoo@snu.ac.kr).

Japan's Decision to Release Fukushima's Wastewater into the Ocean and Its Impact on the Environment: Lessons from South Korea's Reponses to the WTO Dispute over Its Ban on Japanese Fishery Imports

SEO Hye Bin, HAN Jung Hyun, KOO Min Gyo

This study examines the WTO dispute between South Korea and Japan over South Korea's ban on Japanese fishery import(WT/DS495) and draws policy implications for South Korea to effectively respond to environmental and health concerns arising from Japan's decision to release Fukushima's wastewater into the ocean. Using Matland's ambiguity-conflict matrix, this study explores the evolution of the bilateral dispute from March 2011 to April 2019 to present time. During the early stage, the South Korean government failed to define a clear set of policy goals and thus was unable to manage the persistent bureaucratic politics among the government agencies and the conflict between the government and the general public. As a result, the South Korean government's measures have drifted a long way from a quasi-experimental to political to symbolic implementation. It was not a surprise that South Korea lost in the WTO panel in 2018. In a rare event, however, the appellate body overturned the panel's decision in favor of South Korea's import restriction against Japanese fisheries products. This landmark decision offers a favorable normative ground to sovereign measures to control trans-border environmental pollution by directly linking international trade to environmental issues.

[Key words: radioactive wastewater, Agreement on Sanitary and Phytosanitory Measures (SPS), ambiguity-conflict matrix]

「국정관리연구」 제16권 제3호(2021. 09): *225-255*

법인기업 대표자 연대보증 폐지에 관한 정책 변동 연구: 정책 내러티브의 활용 양상을 중심으로

임효진·주지예

본 연구는 정책자금 대출에 대한 법인기업 대표자의 연대보증 제도 폐지 과정에서 정책행위자들의 정책내러티브가 어떻게 생성되고 경쟁하면서 정책변화가 산출되었는지를 분석하기 위해 정책내러티브 모형(Narrative Policy Framework, 이하 NPF)을 활용하였다. 제도폐지를 옹호하는 연합과 제도유지를 옹호하는 연합 간의 갈등을 정책신념, 내러티브 전략, 설정 및 등장이라는 내러티브 요소를 중심으로 분석을 수행하였다.

국가경제발전을 위한 규제완화라는 설정 안에서 연대보증 폐지옹호연합은 창업활성화라는 정책신념에 기반하여 금융기관을 악당으로, 대표자를 희생자로 지칭하여 연대보증의 폐해를 극적으로 강조 및 전세를 확장하는 내러티브 전략을 펼쳤다. 반면, 연대보증 유지옹호연합은 책임경영이라는 정책신념에 기반해 대표자를 악당으로, 금융기관과 국민은 희생자로 표현하며 편익이 소수의 대표자에게 집중되는 반면 비용은 다수 국민에게 전가됨을 강조하였다. 두 연합 모두 악의적 비방을 공통으로 활용하였으나 폐지옹호연합의 경우 악의적 비방외에도 서정적 서사를 활용하거나 '연대보증'이라는 단어를 '족쇄', '늪', '덫'과 같은 응축된 상징들을 적극 활용하는 수사적 전략을 사용하였다. 즉 악의적 비방의 전략이 공통적으로 사용될 경우, 추가적으로 더 다양한 내러티브 전략을 활용하는 것이 결과적으로 선호하는 정책을 산출해내는데에 효과적인 것으로 나타났다.

연대보증 폐지라는 정책변동의 인과기제를 정책내러티브를 통해 이해함으로서 내러티브의 각 요소별 영향력과 수사적 내러티브 전략의 중요성 또한 발견하면서 향후 NPF의 연구에서 분석될 내러티브 구성요소들을 다각화하는데에 기여할 수 있을 것이라 기대된다.

[주제어: 연대보증 폐지, 옹호연합, 정책내러티브, 내러티브 전략, NPF]

Ⅰ. 서론

정책변동은 국가의 적극적인 개입에 의해 정책혁신 또는 정책종결과 같은 유형

논문 접수일: 2021.09.07, 심사기간(1차): 2021.09.12~09.24, 게재확정일: 2021.09.24

으로 나타나기도 하고 정치체제 내외부에 존재하는 다양한 요인들로부터 발생하기도 한다. 특히 코로나19 팬데믹처럼 전세계적인 위기상황은 기존 정책에 대한 고찰이나 새로 추진되고 있는 정책에 대한 재검토의 계기가 된다. 최근 급격한 정책환경 변화로 인한 피해집단으로 중소기업 및 소상공인이 사회적으로 많은 이슈가 되고 있는데, 불과 4년전에는 중소벤처기업부의 출범과 함께 제도적 지원과 본격적인 성장이 기대되는 정책대상으로 자리매김했었다. 그리고 이들을 위한 정부의 적극적인 제도 개편노력 중 연대보증 제도 폐지는 정부의 정책혁신의 일환인 혁신금융의 핵심과제이자 대표적인 정책변동 사례라 할 수 있다. 그러나 예상치못한 경제위기와 경영위기로 인해 폐업 및 부도와 같은 현상이 급증하고 향후 재창업, 재도전 등 재기할 수 있는 정책여건이 다시 강구되어야하는 현시점에서, 연대보증 폐지는 정책학적 관점으로 그 변동과정을 논리적으로 분석할 필요성이 있는 사례이다.

연대보증은 민법 제413조에 따르면 '수인의 채무자가 채무 전부를 각자 이행할 의무가 있고 채무자 1인의 이행으로 다른 채무자도 그 의무를 면하게 되는 채무'에 대하여 보증하는 제도로써, 1960년대 경제 발전 초기 단계에 기업들에 대한 신용공여와 산업자금 조달 방안의 하나로써 만들어졌다(이민화·김예지, 2013:1,745). 자금을 차입하려는 기업의 부족한 담보와 신용을 연대보증인으로 보강하므로써 기업의 금융접근성을 높이고 기업과 대출기관 간 정보 비대칭(information asymmetry)으로 인한 경영감시 부족을 보완(Ghatak·Gunnane, 1999)하는 한편, 금융기관의 채권회수 안전장치로써 기능하였다[1].

제도의 순기능에도 불구하고, 연대보증한 기업이 부실화되었을 때 연대보증인이 채무를 모두 상환해야하는 의무, 상환하지 못하면 소위 신용불량자가 되어 재기가 어려워지는 폐단도 있어 연대보증에 대한 부정적인 프레임, 예를 들면 금융의 독버섯, 금융연좌제, 주홍글씨 등과 같은 수식어가 늘 따라다녔다[2]. 결국 심각한 사회·경제적 문제를 초래하는 연대보증의 폐단으로 폐지가 결정되었는데, 이 과정에서 기업 경영과 무관한 자를 친인척이거나 과점주주이사라는 이유로 연대보증으로 운용하는 '제3자 연대보증' 제도는 원할한 폐지 수순이었다. 반면, 금융기관으로부터

1) 일반적인 보증인이 최고·검색의 항변권이 있는데 반해, 연대보증인은 최고·검색의 항변권이 없어(민법 제 413조, 437조 및 상법 제57조) 기업의 부실 발생 시에 연대보증인 각각은 주채무자와 동일한 수준으로 채무 상환 의무가 있다. 채권자는 주채무자와 연대보증인 중 누구에게나 편한대로 상환을 요구할 수 있으므로 담보력이 강하고 채권의 집행이 용이하다.

2) 개인기업인 경우에는 주택이나 사업장을 소유한 배우자, 사업자등록상 대표자로 등재되지 않았어도 실질적으로 기업을 경영하는 자, 법인기업인 경우에는 대표자, 과점주주인 이사 등이 기업 대출에 연대보증을 하였다.

자금을 차입할 때 기업 경영에 책임있는 대표자가 연대보증하는 '법인기업 대표자 연대보증' 제도의 폐지에 대하여는 찬·반 세력 간 경쟁이 심화되는 양상을 보였다.

법인 대표자 연대보증이 금융기관의 책임회피에 불과하며 창업을 저해하여 국가 경쟁력을 떨어뜨리므로 폐지해야 한다는 세력과 기업 경영과 무관한 제3자 연대보증 폐지는 바람직 하지만 경영에 책임있는 대표자가 기업 대출에 연대보증하는 것은 책임원칙에 입각하여 지극히 당연하므로 법인 대표자 연대보증 폐지에 반대하는 세력이 오랜 기간동안 대립하였다. 대립하는 두 세력은 국민들을 자신들이 원하는 방향으로 설득하기 위해 뉴스기사, 사설, 기고문 등을 활용하여 각자의 전략적인 내러티브를 활용하였는데, 연대보증 제도의 폐지를 지지하는 세력의 경우, 연대보증 제도에 대한 부정적 내러티브를 지속적으로 전달함으로써 국민을 설득하여 여론을 움직인 것은 대표자 연대보증 폐지에 큰 역할을 하였다.

본 연구는 오랜 기간 단계적으로 폐지를 진행해오며 최종적인 법인기업 대표자 연대보증전면폐지라는 결정까지 찬반 갈등 및 사회적 이슈 변화 등을 행위자 중심으로 분석할 수 있는 정책 내러티브 모형과 옹호연합모형을 활용해 분석하고자 한다. 구체적으로 연대보증 폐지에 있어 정책환경 요인, 두 연합의 형성과 변화 등 정책하위체제를 살펴보고, 각 연합들의 신념과 그 신념을 정책변동으로 산출하기 위해 사용한 정책내러티브 전략이 무엇이었는지, 어떤 전략이 효과적이었는지 등을 분석하여 연대보증 폐지 정책변동의 메커니즘에 대한 이해를 제공하는데에 의의가 있을 것으로 기대된다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 정책변동 요인으로서 정책 내러티브

정책변동에서 내러티브는 대중의 선호에 영향을 미치고자 의도적으로 구성된 '전략적 이야기'라 할 수 있다(Jones and McBeth, 2010; Layzer, 2006; Stone, 2012:158, 허성욱·황태연, 2020: 196 재인용). 그리고 정책하위체제에서 발생하는 다양한 이야기들은, 각 연합이 자신들이 선호하는 정책을 여론 또한 지지하도록 설득하기 위해 활용되는 '정책 내러티브'으로 개념화된다(Shanahan et al., 2011:347). 설득을 위한 연합간의 경쟁과 갈등은 의회 등과 같은 공식적 영역뿐만 아니라 디지털미디어의 폭발적 확대로 인해 웹사이트, SNS 등과 같은 사적인 온라

인 채널을 통해서도 드러나기 때문에 내러티브가 여론에 미치는 영향력 또한 커지고 있다(Gupta et al., 2016). 따라서 정책 내러티브는 정책 결정, 실행, 규제, 평가의 전 과정에 걸쳐서 주요한 영향을 미치는 요인으로(Shahahan et al., 2017:173) 주목받고 있다.

내러티브에 대한 학문적 관심의 증가는 정책내러티브모형(Narrative Policy Framekwork; NPF)을 발전시켰고, 단순히 내러티브를 탐색하는 분석모형이 아닌 하나의 이론으로서 많은 논의가 이뤄지고 있는 추세다. 구조주의(structuralism)의 영향을 받은 NPF 학자들은 정책 내러티브의 전체적인 형식적 구조와 내용적 요소들을 일반화하여 설명하고 있는데, 형식적 측면에서의 구성요소로 정책의 배경(setting), 등장인물(character), 플롯(plot), 해결책(morale of story)을, 내용적 측면에서는 정책신념(policy belief)과 전략(narrative strategy)을 제시한다(Shanhan et al., 2017:175).

형식적 구조의 구성요소에서 등장인물은 정책 내러티브의 가장 기초적인 요소이자 형식적 구조와 내용적 측면을 연결해주는 핵심적인 역할을 한다. 등장인물(character)은 악당(villains), 영웅(heros), 희생자(victims)로 구분되는데, 악당은 문제를 야기하는 자, 희생자는 악당으로 인해 피해를 입은 자, 영웅은 정책문제를 해결하는 자를 의미한다. 정책배경(setting)은 정책의 시간적·공간적 배경, 법률, 경제상황 등 정책문제의 맥락을 나타낸다. 플롯(plot)은 등장인물을 맥락 안에 배치시키는 요소로 등장인물들 간의 상호작용 유형이나 사건 등으로 인해 시간의 흐름에 따라 이야기가 전개되는 혹은 변화하는 패턴을 설명해주는 요소이다. 해결책(moral of story)은 정책해결을 위한 방안으로 등장인물들의 행위의 목적이다(Shanhan et al., 2017:175).

내러티브의 내용적 측면에서, 정책 신념(policy belief)은 정책연합들이 가지고 있는 공통된 신념의 체계로서 내러티브를 통해 강화하거나 바꾸고자 하는 대상이 된다. 내러티브 전략(narrative strategy)은 연합이 신념체계를 강화하거나 상대방의 신념체계를 변화시키기 위하여 사용하는 전략으로서, Shanahan et al.은 전략을 갈등의 범위(scope of conflict), 악마-천사(devil-angel shift), 인과기제(causal mechanism)라는 세가지 범주로 구분하였다(Shanahan et al. 2017: 177-178). 이 중 갈등의 범위와 악의적 비방 전략 및 천사화 전략은 기존 선행연구들로부터 가장 많이 발견되어온 전략들이다.

갈등의 범위는 확장(expansion)/유지(containment) 전략으로 볼 수 있는데 비용과 편익에 대한 인식과 관련이 있다. 즉, 스스로를 패자로 인식하는 세력은 정책편

익(policy benefit)이 소수의 특정 집단에만 집중되어 있고 다수가 정책 비용(policy cost)을 부담하고 있음을 강조하여 정책 지지집단을 자신들의 정책연합으로 참여시키고 갈등을 확산시키면서 최종적으로 정책을 변화시키고자 한다. 스스로를 승자로 인식하는 세력은 정책의 편익은 다수의 사람들이 누리지만 이에 따른 정책비용은 특정 집단에 국한되어 있음을 강조하여 새로운 정책 연합이 반대 연합에 편입되는 상황을 막음으로써 정책을 현재 상태로 유지하고자 한다(Shanahan et al., 2013).

악마-천사 전략에서, 먼저 천사전략(angel shift)은 자신이 속한 연합의 결속력, 정책해결 능력을 과장하고 주요행위자를 영웅으로 부각시키는 긍정적 과시를 보이는 반면, 악마전략(devil shift)은 상대 연합의 능력을 과장하고 자기 연합의 능력을 축소하는 동시에 상대 연합 주요 행위자들의 악한 동기, 악행 등을 강조하여 신뢰할 수 없음을 강조하는 악의적 비방을 사용한다.

이외에도 인과기제는 비난전략으로 발전했고(Crow&Berggren 2014) 과학근거활용전략, 수사적 전략 등이 해외선행연구들로부터 새롭게 발견되오고 있다(Gupta et al. 2014; Smith-Walter 2016). 여기서 수사적 전략은 스토리텔링이라는 개념과 같은 맥락에 있으며 여론에 영향력을 주기 위해 인물중심적이고 감성지향적인 이야기를 만들어내는 것을 의미한다(Golding et al, 1992; 신용덕·김진영 2013).

NPF가 지니고 있는 체계성 및 과학성에도 불구하고 사회과학 분야의 연구에서는 주로 행위자 중심 그리고 상호작용의 메커니즘을 분석하기 위해 행위자의 의도를 파악하고 상황적 맥락의 해석에 유용한 요인들을 중심으로 NPF를 활용해오는 경향이 있다. 즉 NPF에서 제시하는 구조적인 요소들보다 내용적 측면인 신념체계와 전략이 주요한 분석요소로서 다뤄지고 있다.

2. 정책하위체제의 옹호연합과 정책신념

정책하위체제를 분석단위로 하는 정책연구에서는 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework; ACF)을 적용하는 것이 가장 전형적이다. ACF에서 정책 하위체제(policy subsystem)란, 정책에 영향을 미치는 전문화된 행위자들을 의미하며 옹호연합(Advocacy Coalition)이라는 개념을 중심으로 정책변동을 설명하고자 한다.

ACF는 대표적인 정책변동 모형으로 서로 다른 신념체계를 가지는 옹호연합들 간의 갈등과 상호작용을 통한 정책도출로 설명한다(Jenkin-Smith et al. 2017). 즉 ACF에서는 정책신념을 핵심적인 개념으로 강조하며 변동의 주요한 설명요인으로 제시하고 있다. 어떻게 정책신념을 강화하는지 또는 변화시키는지를 분석하여 정책

변동의 인과기제에 대한 이해를 제공해주는 유용한 정책이론이지만 논리적 인과성과 과학적 설명력의 부족함은 계속해서 지적되어왔다. 이에 대해 NPF는 정책하위체제를 분석단위로 하는 중시수준의 분석체계를 ACF의 핵심개념을 기반으로 구체화하였다.

NPF는 미시(Micro), 중시(Meso), 거시(Macro)라는 정책 내러티브 분석 수준을 세분화하고 각 수준별 분석 변수군과 이론적 도구들을 제시한다. 미시적 수준은 개인들의 의견이 어떻게 정책내러티브로 확장되는지를, 중시적 수준은 정책하위체제 내의 정책행위자, 즉 경쟁하는 연합, 조직이 어떻게 내러티브를 형성하고 정책 산출물에 영향을 미치는지를, 거시적 수준은 제도, 문화가 내러티브에 어떻게 반영되는지를 분석한다. 이 중에서 중시수준에서는 신념체계, 악마-천사 전략, 수사적 전략, 갈등의 범위 등이 주요 설명요인이다. 이는 앞서 논의한 정책 내러티브 구조에 대한 설명 중 내용적 요소들에 포함된다.

결국 정책하위체제를 대상으로 하는 정책변동연구에서는 정책신념과 다양한 정책 내러티브 전략, 특히 비용/편익 전략과 악마-천사 전략 그리고 수사적 전략 등이 대표적으로 분석요인이 된다는 것을 시사한다.

3. 국내 NPF 선행연구 검토

NPF는 ACF의 한계 극복에서 시작되었기에 NPF를 활용한 국내 선행연구는 ACF와 마찬가지로 갈등하는 두 연합이 있는 환경문제, 규제정책 분야 연구가 다수였다(허성욱·황태연, 2020).

제2롯데월드 신축허가 과정(박용성, 2014), 보육료 지원 정책 변동과정(이재무, 2014), 고위공직자비리 수사처 정책변화과정(최규남·류지성, 2018), 도서정가제 정책(김성수·최창근, 2019), 서울대학교 법인화 정책변화(권귀영, 2019) 사례연구에서 NPF를 활용하여 정책행위자들의 정책 내러티브가 정책변동에 미친 영향이 통시적으로 분석되었다. 최근에는 언론기사, 연설문 등을 코딩하여 내러티브의 통계적 분석을 통해 신념 변화의 인과기제를 밝히고자 하는 내용분석도 점차 증가하고 있다.(박해영 외, 2016; 주지예·박형준, 2020; 허성욱·황태연, 2020).

〈표 1〉 NPF를 활용한 국내 선행연구

연구방법	저자 (연도)	제목	주요내용
사례연구	박용성 (2014)	정책담화모형을 적용한 정책변화연구	노무현정부의 유지전략이 정권 교체로 확장전략으로 바뀌면서 제2롯데월드의 허가라는 정책이 산출됨
	이재무 (2014)	보육료지원정책 변동과정 분석을 통한 정책담론모형의 한국 정책변화 설명에 대한 적용 가능성 탐색	NPF의 설명력 높으나, 각 집단의 전략은 모형과 상이, 이는 총선, 대선과 같은 외적 변수의 영향을 받은 것임
	최규남 류지성 (2018)	노무현 문재인 정부의 고위공직자비리수사처 정책변화 연구	정책담화의 구성은 정책산출에 영향을 미치며 내러티브 전략에서 영웅의 역할이 중요
	김성수 최창근 (2019)	정책담론모형을 활용한 도서정가제 정책변동 분석	선택적 구조요인과 주도적 행위자 담론의 상호전략으로 정책변동이 이루어짐
	권귀영 (2020)	정책담화모형을 적용한 서울대학교의 법인화 정책변화 연구	신념체계 강화에 내러티브 전략이 효과적으로 작용
내용분석	허성욱 황태연 (2020)	정책내러티브 영향력과 전략에 대한 탐색	정책핵심신념이 내러티브 전략의 영향을 더 많이 받음 영웅의 언급이 더 효과적인 것은 아님
	김상철 엄준용 (2016)	정책담화모형을 적용한 서울시 무상급식정책 분석	무상급식 찬성세력은 악의적 비방 전략, 반대 세력은 긍정적 고무 전략을 구사, 비방전략이 성공함
	박해경 외 (2016)	자율형 사립고에 대한 보수/진보 언론간 정책 내러티브의 차이점 분석	NPF에서 설명하는 다양한 전략을 사용함을 실증적으로 확인. 전략의 세부 내용은 한국 실정이 다소 반영됨
	주지예 박형준 (2020)	원자력발전정책결정과정의 정책 내러티브 연구	건설 중단 측이 건설 재개측보다 더 다양한 전략을 활용하였으나, 시민을 설득하는데는 과학적 근거 제공이 더 효과적

국내에서는 NPF를 활용한 정책분석 연구가 10여편에 불과하지만 사례연구와 내용분석 방법이 각각 비례적으로 활용되었고 정치권 변화 또는 정부정책 방향 변화에 따른 새로운 정책결정 사례들이 다양하게 연구되었다. NPF의 역사가 오래지 않았고, NPF가 개발된 미국의 정책형성과는 달리 우리나라는 조정보다는 소수의 정책엘리트나 정책 결정자들에 의해 정책이 결정되어 온 측면이 있어 NPF를 활용한 정책 분석이 많지 않았으나(이재무, 2014:113), 우리나라도 정책참여자 범위가 확대되고 국내 정책연구에서도 내러티브에 대한 학문적 관심이 증대되고 있어 향후 NPF의 활용 가능성이 높아질 것으로 기대된다. 더불어 정부혁신, 규제개혁 등 정부의 적극적인 정책변화 의지로 인해 다양한 정책변동사례가 증가함에 따라 NPF를 적용한 정책변동연구가 보다 다각화될 것으로 보인다.

기존에 연구된 사례들은 주로 새롭게 시도되는 정책사례였다면 본 연구에서 분석하고자 하는 연대보증제도 폐지 사례는 정책혁신 차원에서 시도된 정책변동이긴 하지만 정책종결 유형의 사례로서 NPF가 적용된 국내 선행연구들과의 차별성이 있다고 할 수 있다. 또한 국내의 정책 내러티브 특성을 확인하고 NPF가 한국의 정책변동을 설명하는데 적합한지 확인할 수 있는 기초적인 연구성과를 축적하는데에 기여한다는 점에서 학문적 의의가 있다고 할 수 있다.

Ⅲ. 연대보증 정책의 제도적 고찰

1990년대 말, IMF구제금융 직후 연대보증으로 인한 사회적 폐해가 심각하게 되자 가계대출부터 연대보증 폐지가 시작되었다. 1999년에 기업경영과 관계없는 제3자 연대보증 제도가 폐지되었고, 2012년에는 개인기업의 등재되지 않은 실제경영자 외에는 연대보증을 모두 폐지하므로써 개인기업의 연대보증 제도가 전면 폐지되었다. 법인기업은 실질적으로 기업을 책임지고 경영하는 대표자 1인만 연대보증하는 것으로 정책이 변동되었다. 그러나 기업계는 법인기업의 대표자에 대한 연대보증도 폐지해야 한다는 주장을 꾸준히 펼쳤다.

2013년 2월 출범한 박근혜정부는 우수한 기술력과 창조적 아이디어를 가진 창업자가 실패의 두려움 없이 창업할 수 있고 실패하더라도 재도전할 수 있는 기회를 주기 위해서 과감한 규제개혁에 나서, 2014년 1월, 신용도가 우수한 창업 법인기업에 대한 대표자 연대보증 폐지를 도입하였다. 이후 점차 범위를 확대하여 2018년 4월에는 모든 법인에 대하여 대표자의 연대보증을 전면 폐지하였고 현재 정책자금의 신규대출에 대한 연대보증 제도는 존재하지 않는다[3].

2019년 6월, 연대보증을 하지 않은 대표자에 대한 관련인 정보 등록도 개선되면서, 대표자에게 대출 상환의무를 지우는 제도는 사실상 없어졌다. 관련인 정보 등록이란 법인기업이 채무를 상환하지 못한 경우 일정한 요건[4]에 해당하는 경영인은 연대보증 여부과 관계없이 한국신용정보원에 '관련인'으로 등록하는 제도이다[5]. 등

3) 다만, 기존에 이미 연대보증한 자에 대하여는 순차적으로 연대보증을 면제하여 2022년말까지 전부 제외하도록 정책운영중이다.
4) 과점주주이거나 지분율 30%이상인 자로서, 최다출자자, 무한책임사원 등
5) 국세의 경우에도 법인이 과세의무를 이행하지 못할 경우 과점주주 등 기업 경영에 책임있는 자가 상환책임을 부담하는데(국세기본법 제39조 출자자의 2차 납세의무), 관련인 제도의 법리도 이와 유사하다.

록된 관련인 정보는 금융회사 및 CB사에 공유되고 개인신용평가 등에 활용되어 금융거래상 불이익이 발생할 가능성이 있었다. 관련인 제도로 인해, 연대보증이 면제된 대표자라도 일종의 채무불이행자로 등록되어 연대보증 폐지의 실효성이 떨어진다는 지적이 제기됨에 따라(조선비즈, 2019. 4. 10, 머니투데이, 2019. 4. 18.) 정부는 연대보증을 면제받은 대표자가 투명하고 성실하게 기업을 경영하고, 금융 관련 제법규를 준수하였으며, 횡령·배임·뇌물수수·자금 유용 등을 하지 않은 경우, 즉 책임경영을 준수한 경우에는 관련인으로 등록하지 않으므로써 명실상부하게 신용거래에 불이익이 없이 재도전할 수 있도록 하였다. 이상의 연대보증 정책 변동 현황을 요약하면 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 연대보증 정책 변동 현황

날짜	주요 변동 사항	세부내용
1999년 6월	제3자 연대보증 전면 폐지	· 기업경영과 무관한 자의 연대 입보 폐지로, 개인기업은 공동대표자, 실제경영자, 사업장을 소유한 배우자, 경영에 참여하는 배우자, 동일관계기업, 법인기업은 대표이사, 실제경영자, 과점주주이사로서 경영에 참여하는 자, 배우자 등 지분 30%이상 보유자, 동일관계기업만 연대보증
2012년 5월	개인기업 연대보증 폐지, 법인기업은 실제 경영자 1인만 연대보증	· 다만, 개인기업의 실제 경영자가 따로 있는 경우에만 실제경영자가 연대보증 · 기존에 이미 연대보증 한 대출건에 대하여는 5년간 단계적으로 연대보증을 면제(5년간 80만명의 연대보증인 중 44만명의 연대보증 부담이 해소될 것으로 예상)
2013년 7월	개인기업의 연대보증 전면 폐지 제2금융권 연대보증 폐지	· 사업자등록상 공동대표자인 실제경영자만 주채무자로서 책임, · 사업자등록증상 등재되지 않은 실제 경영자가 따로 있는 경우에는 정책자금 대출 불가(반드시 사업자등록에 대표자로 등록하여야 함)
2014년 2월	우수 창업 법인기업의 대표자 연대보증 면제	· 2014년 2월 이후 설립되는 법인기업 중 신용도 우수기업에 대하여 대표자 연대보증을 5년간 면제 (신·기보·산업은행·기업은행)
2014년 8월	우수 창업 법인기업에 대한 연대보증 면제에 은행 동참	· 신·기보, 18개 은행공동 협약하여 신용보증부 대출에 대하여는 은행도 법인기업 대표자 연대보증 면제
2015년 3월	업력과 관계없이 우량기업에 대하여 대표자 연대보증 폐지	· 기존에 우수창업기업에만 적용하던 연대보증 면제를 업력과 관계없이 신용도 우수기업 전체에 적용
2016년 1월	창업 5년 이내 기업 연대보증 전면 폐지	· 기존에 우수 창업기업에만 적용하던 연대보증 면제를 우불량과 관계없이 5년이내 창업기업 전체에 적용
2017년 8월	창업 7년 이내 기업 연대보증 전면 폐지	· 창업기업 범위를 5년에서 7년으로 확대하여 연대보증 폐지 대상기업 확대
2018년 4월	모든 법인 기업 연대보증 전면 폐지	· 업력, 우량 여부에 관계없이 모든 기업의 연대보증 폐지 · 기존에 연대보증한 기업도 단계적으로 연대보증 폐지
2019년 6월	관련인정보 등록 개선	· 대표자의 채무불이행에 대한 등록도 개선되어 채무 상환의무가 실질적으로 모두 사라짐

출처: 금융위원회 보도자료 편집

연대보증 정책에 관한 연구가 법제도의 해석, 연대보증 면제에 따른 문제점과 정책제언에 관한 것이 대부분(권세훈, 2015; 구정한, 2018; 노용환, 2018, 2021)인 상황에서 본 연구는 연대보증 폐지의 정책 변동과정과 변동의 핵심 인과기제(causal mechanism)를 밝힌다는 점에서 기존 연구와의 차별성이 있다. 또한 현재 법인기업 대표자 연대보증은 은행 등 민간 금융기관의 신용대출에만 남아있는데, 기업 대표자들이 은행 신용대출에 대한 대표자 연대보증도 마저 폐지해 줄 것을 요구[6]하고 있고 민간에서의 정책갈등이 예상되는 현 시점에서본 사례연구는 향후의 정책 변동에 있어 내러티브 전략에 대한 정책적 함의를 줄 수 있는 시의성있는 연구라 할 수 있다.

Ⅳ. 연구설계

1. 연구방법 및 연구범위

본 연구는 법인기업 대표자 연대보증인 폐지 정책의 변동에 관한 사례연구(case study)로 NPF를 이용하여 각 옹호세력의 내러티브 전략을 분석한다. NPF 연구에 있어서도 계량적 연구의 적극적인 활용이 제안되기도 하지만 여전히 국내외 선행연구들에서는 사례연구방법이 다수 활용되고 있으며 사례연구는 적은 수의 사례를 심도있게 탐색하므로 높은 수준의 개념타당도를 확보할 수 있고, 개별 사례의 상황적 맥락과 과정을 깊이 있게 이해하므로 인과기제 작동 검증에 유리하다는 강점이 있다(George. & Bennett., 2005).

연구의 시간적 범위는 기업의 정책자금 대출에 있어 제3자 연대보증 제도 폐지로 대표자 연대보증 제도만 남게 된 2012년 5월부터 연대보증 제도가 완전히 폐지되고, 대표자에 대한 관련인 정보(소위 신용불량자 정보) 등록 제도까지도 폐지되어 법인 대표자의 상환의무가 사실상 완전히 없어진 2019년 6월까지[7]로 한다.

6) 연대보증 제도가 중소기업인들의 창업 의욕을 꺽고 재도전을 어렵게 한다는 이유를 주장하는데(뉴스1 코리아, 2018. 5. 28), 이에 민간 금융기관은 부실 규모 확대로 인한 자본 건전성 문제 등의 이유로 반대 의사를 표하고 있다.

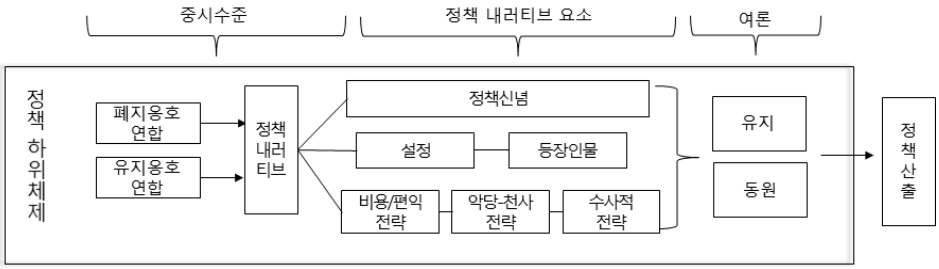
7) 관련인 등록제도의 폐지까지 포함하는 이유는 관련인 정보 제도를 폐지함으로써 명실상부하게 대표자의 상환 책임이 모두 사라졌기 때문이다.

2. 연구의 분석틀

연구 분석틀은 연대보증 폐지옹호연합과 유지옹호연합으로 명확히 구분되는 두 개의 연합집합을 중심으로 정책내러티브를 분석하기 위해 NPF에서 제시하는 중시적 분석수준의 연구를 수행한다. Shanahan et al.(2017)이 도식화하여 보여준 중시수준의 분석모형을 기본틀로 하였고 세부적인 분석요인들은 앞서 논의한 이론적 내용들을 바탕으로 선정하였다.

주요 분석요인은 이론적 논의에서 검토했듯이 정책하위체제를 분석하는 연구로서 필수적인 핵심분석요인인 4가지 내러티브 요소들, 즉 정책신념과 비용/편익 전략, 악당-천사전략, 수사적 전략을 기준으로 하고, NPF를 구성하는 기본개념이자 중심적인 개념인 등장인물도 포함한다. 그리고 ACF에서 의미하는 외부 요인과 같이 NPF에서 정책문제의 맥락적 설명을 나타내는 설정 요인도 함께 분석하여 맥락에 대한 이해를 제고하고자 한다. 이는 본 연구가 NPF 활용을 중심으로 하지만, ACF와의 유기적인 논의의 적용을 확대해 정책 내러티브 분석의 이론적 논리성을 보다 확고히 하고 질적연구로서의 타당성을 확보하고자 하기 위함이다.

[그림 1] 분석의 틀



출처: 주지예·박형준(2020:99) 수정·재인용

3. 분석자료 및 분석방법

연구분석틀을 기준으로 중시수준의 두 집합인 연대보증 폐지옹호연합과 유지옹호연합을 구분하고 각 연합의 정책신념과 두 세력이 사용한 등장인물과 내러티브 전략은 언론기사, 보도자료, 각종 간담회 자료 등을 질적분석하여 어떤 내러티브 전략이 폐지옹호연합의 승리, 유지옹호연합의 패배라는 차이나는 결과에 이르게 하였는지 분석한다. 그리고 정책문제의 배경이 되는 설정(setting)은 하나의 문제를 두

연합이 각기 다르게 해석하므로 양 세력의 정책적 입장(policy stance)에서 문헌분석을 수행한다.

질적분석으로 탐색된 정책 내러티브 요소들의 실증적 검증을 위해 뉴스기사를 활용한 빅데이터 분석을 수행하여 분석의 객관성 및 신뢰성을 확보하고자 한다. 빅데이터 분석은 텍스트마이닝으로 수행하며 각 연합별 정책내러티브 특징을 실증적 분석결과로서 설명해내고 최종적인 정책산출에 어떤 내러티브 요소가 가장 영향력이 있었는지 정책결과에 대한 이해를 제공하고자 한다.

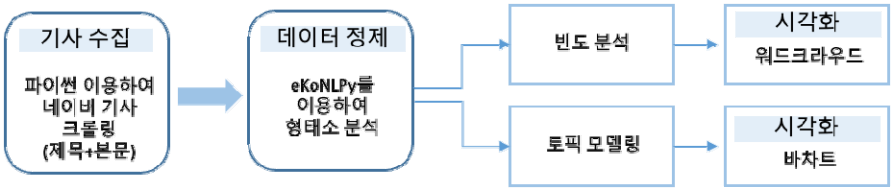
〈표 3〉 분석자료 및 분석방법

분석 자료	상세	분석방법	기간
뉴스기사	키워드 : 연대보증 폐지 검색포털 : 네이버 기사 수 : 2,735개	질적분석, 텍스트마이닝	2012. 5. 1 ~ 2019. 6. 30
정부정책 자료	청와대 보도자료	질적분석 문헌분석	
	금융위원회 보도자료		
	중소벤처기업부 보도자료		

텍스트 마이닝[8]이란 비정형 데이터(unstructured data)로부터 통계적인 의미가 있는 개념이나 특성을 추출하고 이로부터 함의를 도출하는 과정이다. 파이썬을 이용하여 동 기간 동안 네이버에 게재된 '연대보증 폐지' 관련 기사를 크롤링(crawling)하여 수집한 후 이를 MeCab 기반으로 경제・금융용어를 인식할 수 있도록 후처리한 형태소 분석기인 eKoNLPy을 이용하여 형태소 분석을 실시하였다. 이를 바탕으로 빈도분석과 토픽모델링을 실시하여 키워드 간의 네트워크를 살펴보므로써 내러티브 전략을 확인하고 그 결과를 직관적으로 이해하기 쉽도록 시각화하였다.

8) 마이닝(ming)의 대상은 데이터의 형태에 따라 고정된 구조의 정형데이터와 정형된 구조가 없는 비정형데이터로 나눌 수 있고, 정형 데이터를 이용한 마이닝을 데이터 마이닝(data mining) 비정형/반정형 데이터를 이용한 마이닝을 텍스트 마이닝(text mining)이라 한다.

[그림 2] 뉴스기사 텍스트 마이닝을 통한 실증 분석



Ⅴ. 분석결과

1. 정책 문제의 배경: 설정(setting)

정책문제의 배경은 국가경제발전을 위해 정부가 규제완화로 제도적 개선 방향을 개혁하는 것에서 시작되었다. 구체적으로는 법인기업 대표자 연대보증 제도가 창업 활성화에 걸림돌이 된다는 문제 제기가 시발점이라고 할 수 있다. 기업 경영과 무관한 제3자 연대보증의 폐해에 대하여 국민 전체의 공감대가 형성되어 2012년에 폐지가 완료된 후, 기업 대표자들과 그 유관단체들은 법인기업 대표자에 대하여도 연대보증을 폐지하여 줄 것을 요구하였다. 그러나, 연대보증 폐지를 반대하는 세력은 연대보증 폐지 시 도덕적 해이, 무분별한 창업과 폐업으로 인한 손실이 발생할 것이라며 폐지에 반대하였다.

즉 법인기업 대표자 연대보증 제도의 폐지에 대하여는 연대보증의 폐단이 창업을 가로막고 이로 인해 국가 경제 발전이 저해된다는 논리와 연대보증 폐지 시 모럴해저드 발생과 장기적으로는 경제적 손실 방생이라는 논리의 대립으로 인해 두 유형의 옹호연합이 발생하였다. 두 연합 모두 국가경제발전을 위한 규제완화라는 하나의 정책적 설정에 대해 해석을 달리하면서 연합간 갈등은 각기 다른 정책신념 간 대립과 경쟁적 정책 내러티브 전략으로 두드러지게 되었다.

2. 각 연합의 정책신념

1) 연대보증 폐지옹호연합의 구성 및 정책신념

법인기업 대표자 연대보증 폐지를 지지하는 세력은 중소기업중앙회, 중소기업연합회, 벤처협회, 이노비즈협회 등 중소기업 대표 기관들과 창조경제연구회와 같은

창업 생태계 조성을 지지하는 시민단체와 학자들이다. 연대보증을 폐지하므로써 기업가정신을 장려하여 우수 창업자들이 기업을 많이 창업하도록 육성하는 것이 폐지옹호연합의 핵심 신념이다. 이들은 연대보증 제도가 대표자의 재기를 불가능하게 하고[9] 우수한 인력의 창업의지를 꺾어 국가적으로 성장동력의 걸림돌로 작용[10]할 뿐만 아니라, 한 번의 실패가 영원한 퇴출로 이어져 기업인의 소중한 기술과 경험이 사장되어 사회적 손실이 발생하므로[11] 연대보증을 폐지하여 창업을 활성화해야 한다고 주장한다.

폐지옹호연합은 법인기업의 대표자에게 연대보증을 요구하는 것은 법인인 기업과 자연인인 대표이사를 하나로 보는 무한책임의 연장선으로 이는 기업인들에 대한 깊은 불신에 기인한다고 하면서(이민화·김예지, 2017:1,745), 유한책임이라는 주식회사의 취지에 어긋날 뿐만 아니라, 담보력이 미약하여 정책금융기관의 보증으로 신용을 보강하여 대출을 받는 기업에게 다시 대표자 연대보증을 요구하는 것은 모순이라 주장하였다.

2) 연대보증 유지옹호연합의 정책신념

연대보증 유지를 지지하는 세력은 정책금융기관, 은행, 은행연합회, 금융연구원 등이다. 이들의 핵심신념은 대표자의 책임경영, 국가 재정으로 지원되는 정책자금의 안정적이고 효율적인 집행이다. 연대보증 제도는 담보 보완 목적이 아니라, 책임경영을 강화하고 경영진의 도덕적 해이를 방지하기 위한 최소한의 필요장치로, 대표자의 책임경영 유도를 통한 부실 예방, 계속 기업 유지를 위한 동기부여, 정책자금의 효율적 배분을 위해 필수적이라고 주장한다.

유지옹호연합은 연대보증 폐지가 대표자로 하여금 책임경영 의지를 약화시켜 기업 경영이 어려워졌을 때 경영을 포기할 유인이 커지고 도덕적 해이 등 사회적 부작용을 낳을 수 있다고 우려하였다. 손쉬운 폐업으로 인해 연쇄도산 가능성이 높아

---

9) 재창업 시 어려움에 대한 설문조사에서 신용불량으로 인한 금융거래 불가능이라고 답한 사람이 23.2%였다(김나라, 2017).

10) 창조경제연구회에 따르면, 청년 1000명을 대상으로 한 설문조사 결과, 신용불량 위험을 무릅쓰고 창업하겠다고 응답한 사람은 10%인데 반해, 신용불량 위험이 사라지면 창업하겠다고 응답한 사람은 66%로, 이는 연대보증 제도가 창업을 가로막는 걸림돌이라는 실증적인 증거로써, 대표자 연대보증 제도가 폐지되면 창업이 증가할 것이라 하였다(전자신문, 2013. 9. 24).

11) 실제 창업기업(창업 5년이내)의 생존율을 비교해 보면, 재도전기업이 전체 창업기업보다 생존율이 2배정도 더 높다(중기청, 2015; IBK경제연구소, 2017 재인용).

질 수 있고 무분별한 창업과 실패가 오히려 국가적으로 경제적 낭비를 초래한다는 것이다(노용환, 2018:13). 법인 명의로 대출 후 상환하지 않아도 대표자에게는 상환 의무가 없으므로 대출 후 부실, 다시 창업을 되풀이하는 악의적 대표자가 발생할 수 있다. 사기성 대출이나 횡령·배임 등 불성실 경영자까지 정책자금의 혜택을 볼 수 있고, 기업 부실에 따른 피해는 결국 공적 자금의 손실로 이어져 국민의 부담으로 돌아오는 반면, 금융지원의 실질적 수혜자인 대표자는 책임을 지지 않는 불합리가 발생한다는 것이다.

또한, 자원의 효율적 배분이라는 정책신념 측면에서 중소기업 지원을 위한 정부 재정이 무한한 것이 아닌 만큼 국민세금으로 조성된 공적자금을 지원 받은 중소기업들로부터 자금을 원활하게 회수해야 또 다른 기업들에 정책자금을 지원할 수 있다고 주장하였다. 미국도 정책기관인 SBA(미국중소기업청)은 출자지분을 20%이상 소유한 대주주에 대하여는 모두 연대보증 대상으로 운용하고 있고, 영국도 당사자 간 계약과 판례를 통해 규율하고 있으며. 일본은 투명경영성이 확보되지 않거나, 법인과 대표자의 자산·경리가 미분리된 경우에는 법인 대표자 및 실제 경영자를 연대보증 대상으로 운용 중이다(김동환, 2013).

연대보증이 주식회사의 유한책임원칙에 어긋난다는 연대보증 폐지옹호세력의 주장에 대하여도, 연대보증 유지옹호세력은 우리나라 중소기업이 대부분 소유와 경영이 분리되어 있지 않고, 대표이사와 기업 간의 구분이 없기 때문에 대표자는 해당 법인의 실질적인 상환주체라고 반박한다. 대부분의 중소기업이 외형상 법인의 형태를 갖추고 있으나 소유와 경영이 분리되지 않아 개인기업과 큰 차이가 없음에도 개인기업의 대표자는 주채무자로서 기업의 채무를 전적으로 책임지는 반면, 법인의 대표이사는 기업의 채무를 전혀 책임지지 않는 형평성 문제도 발생할 수 있다고 주장한다[12].

이상의 연대보증 폐지옹호연합과 유지옹호연합의 구성원과 신념체계를 정리하면 〈표 4〉와 같다.

12) 법인기업과 개인기업의 연대보증 개념은 다소간 차이가 있다. 법인기업의 주채무자는 법인이고, 기업을 경영하는 대표자가 연대보증인이 된다. 반면 개인기업은 자연인인 대표자가 곧 기업이므로 기업을 경영하는 대표자는 연대보증인이 아니라 주채무자에 해당한다. 따라서 연대보증 폐지로 법인 기업은 대표자가 채무 상환의 책임을 지지 않는 반면, 개인기업의 경우에는 대표자가 주채무자로서 여전히 채무에 대한 상환 책임이 있다. 이러한 차이는 법인 대표자의 연대보증 폐지 이슈에서 법인기업과 개인기업간 형평성 논란을 일으켰다.

〈표 4〉 연대보증 제도에 대한 양 옹호연합의 구성원 및 신념체계

구분	연대보증 폐지옹호연합	연대보증 유지옹호연합
연합의 구성원	중소기업중앙회, 중소기업연합회, 벤처기업협회, 한국 여성벤처협회, 창조경제연구회 등	정책금융기관, 금융기관, 은행연합회, 금융연구원 등
정책신념	· 우수 인력의 창업의지 저해 · 기업 파산 시 유한책임이라는 주식회사 제도에 위배 · 기업 파산 시 신용불량으로 재기가 어려우며 재도전 비활성화로 기업 운영자의 기술, 노하우가 사장되는 사회적 손실 발생	· 대표자의 책임경영 의식 감소 및 도덕적 해이 우려 · 정책자금의 효율적 집행 저해 · 무분별한 창업과 실패는 오히려 사회적 손실 · 정책금융기관과 은행의 건전성 악화

3. 등장인물 및 정책 내러티브 전략

1) 연대보증 폐지옹호연합의 전략

키워드 분석을 바탕으로 연대보증 폐지옹호연합의 구체적인 내러티브를 질적으로 분석한 결과는 다음과 같다.

법인기업 대표자 연대보증 폐지에 대한 여론은 박근혜정부의 창조경제 활성화와 궤를 같이 하여 촉발되었다. 박근혜정부는 창조경제를 경제 어젠더로 설정하였는데, 연대보증 제도 폐지를 지지하는 세력은 연대보증이 유망한 창업가들의 '창업'을 가로막아 '창조경제를 불가능하게 한다'는 논리를 펼쳤다. 연대보증제도가 신용불량자를 양산하여 벤처대표자의 재도전을 어렵게 하고, 능력있는 창업자가 실패에 대한 두려움으로 인해 창업을 주저하게 한다고 주장하면서 대표자 연대보증이 창조경제의 핵심인 창업을 저해한다는 내러티브 전략을 구사하였다. 연대보증을 요구하는 금융기관은 창조경제를 가로 막는 악당이고, 연대보증 한 법인기업 대표자는 연대보증 제도 때문에 피해를 입는 희생자이다. 금융기관을 채무자의 신용이나 창업자의 기술력에 대한 적정한 평가를 내릴 능력이 없어 모든 리스크를 연대보증한 대표자에 지우려는 '약탈자'로 설정하고, 무능하고 비도덕적이며, 신뢰할 수 없다고 강조하면서 악의적 비방 전략을 썼다. 비용/편익 측면에서는 금융기관이라는 소수의 집단만 손쉬운 금리 장사로 혜택을 보는 반면, 대표자는 연대보증 제도로 인해 불이익과 고통을 받으며, 연대보증이 창조경제를 가로막아 결국 국민 전체에게 비용이 부과된다는 논리, 즉 집중된 편익, 분산된 비용을 강조하였다. 이에 따라 갈등의 범위 측면에서는 전세를 확장(expansion)하는 전략을 펼쳤다.

기업 대표자들로 구성된 폐지옹호연합은 연대보증 폐지를 위해 다양한 포럼, 간담회를 개최하여 내러티브를 전달하였다.

〈표 5〉 연대보증 폐지옹호세력의 간담회 및 주요 내러티브

날짜	주최	주요내용
2013. 8. 20.	벤처기업협회	연대보증제도 개선 및 폐지를 위한 1만 기업인 서명운동
2013. 9. 5.	중소기업중앙회	유망 창업주가 사업실패에 대한 두려움없이 자금조달할 수 있는 기회가 만들어져야 함
2013. 9. 6.	중소기업중앙회	창조경제 구현을 위해 연대보증 폐지, 투자중심 자금조달 등 창조금융이 필요
2013. 9. 24.	창조경제연구회	창업기업이 가산보증료를 부담하는 대신 대표자 연대보증을 폐지하여 창업 활성화
2015. 4. 29.	벤처 4단체	창업자 연대보증 제도가 벤처 생태계의 발전을 가로막는 걸림돌

‘연대보증은 창조경제의 핵심과제인 창업 활성화에 장애물’(연합뉴스, 2013. 4. 4)과 같은 내러티브에서 볼 수 있듯이 박근혜정부의 ‘창조경제’라는 단어와 연대보증 제도를 극적으로 대비하여 갈등을 확산시키는 내러티브를 사용하였다. 폐지옹호연합이 사용한 내러티브를 살펴보면, 다음과 같다.

> “창업자 연대보증 대책이 빠진 창조경제 정책은 그 한계가 분명” (이민화 전 창조경제연구회장, 머니투데이, 2013. 9. 23.)
>
> “창조경제 구현을 위해서는 연대보증 폐지를 통해 창조금융을 확산해야 한다.” (중기중앙회, 중소기업 창조경제확산위원회 워크샵, 2013. 9. 6.)
>
> “연대보증제도란 모든 창업자를 잠재적 도덕 해이자로 간주하는 것으로.... 손쉽게 담보를 확보해 채권을 회수하겠다는 금융기관의 안일함이 창조경제의 걸림돌이 되고 있다.” (남민우 전 벤처협회장, 헤럴드경제, 2013. 9. 6.)
>
> “창업자와 법인을 엮는 연대보증은 청년창업을 위한 악법” (전자신문, 2013. 9.24)

또한 ‘굴레’, ‘족쇄’, ‘늪’, ‘덫’과 같은 응축된 상징을 사용하여 악당인 금융기관이 연대보증이라는 제도를 통해 대표자를 희생자로 만든다는 프레이밍(framing) 전략을 구사하였다.

〈표 6〉 연대보증 폐지옹호연합의 상징적 내러티브

신용불량자, 빚의 굴레, 빚의 늪, 덫, 족쇄, 현대판 연좌제, 영원한 퇴출, 두려움, 주홍글씨, 연대보증은 3대를 멸하는 독버섯, 금융 노예계약, 인적담보, 낡은 관행, 후진적 금융관행, 금융권의 책임전가

> "현대판 연좌제라는 연대보증이 여전히 중소벤처기업에 족쇄이자 주홍글씨가 되고 있다." (아시아경제, 2019. 5. 20.)

2019년, 관련인 정보를 폐지하는 과정에서는 대표자의 피해상황을 서정적(melodramatic)으로 기술하는 내러티브를 사용하였다. 관련인 정보 폐지는 대표자 연대보증 없이 정책자금대출을 받은 한 법인기업의 대표자가 SNS에 올린 글을 통해 촉발되었다.

> "연대보증이 없다는 말 믿지 마세요... (중략) 연대보증 면제로 대출을 받았지만 이를 갚지 못한 상태로 회사가 폐업할 경우 채무불이행자 명부에 등재된다는 것을 알았다. 최소 7년에서 10년간 신용불량자 등록은 회피할 수 없다. 신용을 회복하려면 대출전액을 변제해야한다고 한다. (중략) 신용대출을 일시상환하거나 신용카드를 사용하지 못하게 될 수 있어 공포스럽다."(머니투데이, 2019. 4. 18, 조선비즈, 2019. 4. 10 내용을 편집)

이 SNS가 확산되자 폐지옹호연합은 금융기관을 불완전판매를 일삼고, 악한 동기를 가지고 악행을 저지르는 신뢰할 수 없는 악당으로 묘사하였다.

> "연대보증 폐지를 철석같이 믿은 스타트업 대표들로선 억울함을 토로할 수밖에 없다. 채무상환 의무만 없어졌지 여전히 불이익이 존재하기 때문이다. 한 스타트업 관계자는 "정부가 연대보증이 없다고 홍보했는데 신용이 깎이면 '불완전판매'를 한 거 아니냐"고 꼬집었다." (머니투데이, 2019. 4. 18.)

이러한 내러티브가 국민에게 전달된 후 불과 3개월이 채 지나지 않은 2019년 6월 30일에 관련인 제도 개선이라는 정책 결과가 산출되었다는 사실로부터 인물중심의 줄거리와 서정적 내러티브와 같은 수사적인 전략의 사용이 효과가 있었음을 확인할 수 있다.

2) 연대보증 유지옹호연합의 내러티브 전략

유지옹호연합은 연대보증 폐지 시 예상되는 대표자의 도덕적 해이, 국가재정 손실 등과 같은 부정적인 면을 강조하는 전략을 사용하였다. 연대보증이 면제된 대표자는 모럴해저드의 가능성이 높고 책임경영을 하지 않으며 국민의 세금을 축내는

악당이고 연대보증 폐지로 손실을 입는 금융기관과 세금 부담이 늘어나는 국민은 피해자이다. 연대보증하지 않는 대표자에 대하여 도덕적 해이와 방만경영 가능성이 크다는 악의적 비방 전략을 사용하였다. 연대보증이 폐지되면 편익은 연대보증을 하지 않은 소수의 기업인들에게 돌아가는 반면, 상환되지 못한 채무는 다수 국민의 세금으로 상환해야 하므로 비용을 선량한 국민이 부담하는 결과가 초래됨을 강조하였다.

유지옹호연합의 전략을 확인할 수 있는 내러티브는 다음과 같다.

> "도덕적 해이 커져 나랏돈 떼먹는 '불나방' 대폭증가 우려도"(서울경제, 2019. 5. 25.)
>
> "연대보증은 은행의 건전성 확보를 위해 반드시 필요한 제도다. 채무 이행 부담이 없어지는 만큼 도덕적 해이 가능성도 늘어난다. 필요 이상으로 사업을 확장하거나 투기를 하는 등 방만경영을 할 우려가 커지기 때문에..."(매일경제, 2017. 6. 12.)
>
> "연대보증 폐지로 인해 정책자금에 대한 사적 편취 목적의 보증신청 등 부작용 발생가능성이 커지고, 경영자의 책임경영 의지가 약화돼 기업이 어려워질 경우 도덕적 해이 발생이 나타날 수 있다."(CNB뉴스, 2018. 7. 14.)

그러나 악의적 비방 전략에도 불구하고 '연대보증'이라는 단어에 대해 국민들이 갖는 부정적 이미지가 워낙 강해 제3자 연대보증과 대표자 연대보증의 구분없이 폐해만 부각되므로 정책기관 내부에서는 연대보증 제도의 긍정적인 면을 부각시키는 일종의 영웅 전략을 사용하는 것에 대한 고민도 있었다.

> "법인기업 대표자의 연대보증은 경영자의 책임경영과 정책자금의 효율적 배분 측면에서 타당성이 있음에도 마치 제3자 연대보증처럼 부정적 제도로 국민들에게 인식되므로 '연대보증제도'라는 부정적 이미지의 용어를 '책임경영제도'와 같은 긍정적 이미지의 명칭으로 변경하자는 의견도 있었다." (전 정책금융기관 연대보증제도 담당자)

그러나 연대보증 제도의 책임경영 효과와 같은 긍정적인 면을 강조하는 영웅전략은 사용되지 않았다. 영웅전략은 통상 우세한 위치에 있다고 판단하는 연합이 사용하는 전략인데, 국민적 여론이 연대보증 제도에 대해 매우 부정적이었기 때문에

연대보증 유지옹호연합은 자신들이 유리한 위치에 있다고 판단하지 않았다. 연대보증 유지옹호연합은 자신들이 지지하는 정책인 연대보증의 편익, 즉 책임경영을 부각시키기 보다는 반대하는 정책인 연대보증폐지의 비용만 지속적으로 부각시킴에 따라 이슈를 주도하지 못하였다.

4. 뉴스기사 텍스트마이닝을 통한 실증분석 결과

2012년 5월 1일부터 2019년 6월 30일까지 네이버에서 '연대보증 폐지'를 키워드로 하여 추출된 2,735개의 기사를 경제·금융분야에 특화된 eKoNPLy를 이용하여 형태소 분석한 결과 23,600개의 단어를 추출하였다. 빈도 분석 결과, 창업(9,478)[13], 연대보증(8,654), 지원(8,040), 기업/중소기업(12,573), 폐지(5,316), 벤처/벤처기업(4,935), 대출(4,165), 규제(3,392), 실패(2,233), 정책(4,941), 기술/기술력(3,072), 창조경제(1,495) 등의 단어의 빈도수가 높아 연대보증이 기술력 있는 창업기업, 벤처기업의 창업에 규제로 작용하며, 창조경제에 걸림돌이 되므로 정책적 개선이 필요하다는 폐지옹호세력의 내러티브를 확인 할 수 있다. 빈도수 높은 100개의 단어를 워드 클라우드로 나타내면 [그림 3]과 같다.

〈그림 3〉 '연대보증 폐지' 뉴스 기사 워드 클라우드

13) ( ) 안은 빈도수

또한, 신용불량자(260), 연좌제(64), 족쇄(63), 굴레(53), 늪(32), 덫(44), 암(40), 두려움(160), 독버섯(28), 노예(27) 등 폐지옹호연합이 '연대보증=악'이라는 프레이밍을 위해 사용한 단어들이 실제로 다수 사용되었음을 확인할 수 있었다.

그리고, 텍스트의 의미적 구조 파악을 위해 토픽모델링을 실시하였다. 토픽모델링은 비구조화된 텍스트 자료들로부터 의미있는 주제들을 추출하여 소수의 범주들로 그룹화해주는 확률 기반 알고리즘(남춘호, 2016:92~94)으로, 대규모의 텍스트를 주관적 판단의 개입없이 분류할 수 있다는 장점이 있어(이종혁·길우영, 2019:172) 대량의 디지털 문서의 내용 분석에 활발히 사용되고 있다. 토픽 모델링은 LDA(Latent Dirichlet Allocation)방식을 사용하였다. 먼저 토픽의 개수를 정하기 위하여 파이썬 Gensim 라이브러리를 활용하여 토픽이 2개인 경우부터 20개인 경우까지의 일관성 점수(coherence score)를 계산하였다. 일관성 점수는 토픽 모델링의 결과가 얼마나 의미론적으로 일관성이 있는지를 판단하는 지표로, 값이 클수록 일관성이 높다는 의미이다(Newman et al., 2010, 김길래·정소연, 2021:59 재인용). 계산결과 일관성 점수가 양호(0.4476)하면서 연구자가 토픽 주제를 직접 해석 가능한 개수의 수준인 12개로 선정하였다. 토픽별로 상위에 나오는 단어들을 살펴보면 해당 토픽의 의미를 파악할 수 있다. 토픽들 중 가장 규모가 큰 3개의 상위 출현 단어를 살펴보면 〈표 7〉과 같다.

〈표 7〉 토픽1,2,3의 의미와 상위 20개 단어

토픽1				토픽2				토픽3			
연대보증 제도의 정책적 의미				연대보증 제도가 미치는 영향				연대보증 제도 관련 주체			
번호	단어	번호	단어	번호	단어	번호	단어	번호	단어	번호	단어
1	중소기업	11	산업	1	창업	11	기술	1	금융	11	확대
2	정부	12	추진	2	기업	12	도전	2	지원	12	은행
3	정책	13	기업	3	지원	13	연대보증	3	기업	13	자금
4	일자리	14	대기업	4	벤처	14	조성	4	보증	14	강화
5	대통령	15	제도	5	투자	15	확대	5	방안	15	연대보증
6	규제	16	기술	6	실패	16	정책	6	대출	16	중소기업
7	경제	17	소상공인	7	자금	17	사업	7	추진	17	규제
8	지원	18	창업	8	정부	18	스타트업	8	금융위	18	중
9	혁신	19	성장	9	혁신	19	펀드	9	폐지	19	공급
10	확대	20	기자	10	벤처기업	20	중소기업	10	마련	20	개선

토픽1에서 높은 빈도의 단어는 중소기업, 정부, 정책, 일자리, 대통령, 규제, 경제, 지원 등으로 연대보증 폐지와 가장 관련이 깊은 주체는 중소기업임을 확인 할 수 있다. 연대보증은 중소기업의 사업 영위에 있어 규제로 작용하는 정책으로, 대통령도 정부차원에서 깊은 관심을 가지고 있음을 알 수 있다. 토픽2는 연대보증 제도가 창업기업, 벤처기업에 영향을 주며, 실패에 대한 두려움을 확인할 수 있다. 또한 혁신, 창업 도전 등에 걸림돌이 되며, 낮은 순위이지만 생태계(26번째)도 포함되어 있어 연대보증 제도가 창업 생태계에 부정적 영향을 미친다는 질적 분석 결과를 확인할 수 있다. 토픽3의 주요 단어는 금융, 지원, 보증, 방안, 금융위, 은행 등으로 연대보증 제도와 관련된 세부적인 정책과 행위자들을 포함하고 있으며, 특히 금융위원회가 적극적으로 대책을 마련해야 한다는 것을 알 수 있다. 뉴스에 나타난 내러티브를 토픽모델링으로 분석해 본 결과, 연대보증이 중소기업, 특히 창업기업과 벤처기업의 혁신, 창업생태계를 가로 막고 있어 금융위를 비롯한 정부의 역할이 필요함을 알 수 있었다.

Ⅵ. 종합적 논의 및 결론

본 연구는 법인기업 대표자 연대보증 제도의 폐지를 주장하는 세력과 유지를 주장하는 각 옹호연합이 각기 다른 정책신념에 근거해 각자가 선호하는 정책 산출물이 나오도록 영향을 주기 위하여 사용한 정책 내러티브 요소 및 전략을 살펴보았다. 분석 결과, 옹호연합이 활용하는 정책 내러티브가 여론에 미치는 영향력을 긍정적으로 판단할 수 있으며, 정책변동에 있어서 유용한 요인임을 확인할 수 있었다. 분석결과를 요약하면 〈표 8〉과 같이 정리할 수 있다.

〈표 8〉 연대보증 폐지옹호연합과 유지옹호연합 분석 결과

정책내러티브 구성요소		폐지옹호연합	유지옹호연합
옹호연합 구성원		중소기업중앙회, 중소기업연합회, 벤처기업협회, 한국 여성벤처협회, 창조경제연구회 등	정책금융기관, 금융기관, 은행연합회, 금융연구원 등
설정		국가경제발전을 위한 규제완화	
		혁신적인 국가경제발전	장기적인 국가경제손실
등장인물	악당(villain)	금융기관, 연대보증 제도	법인기업 대표자
	영웅(hero)	불분명	불분명
	희생양(victim)	법인기업 대표자, 국민	금융기관, 국민
정책신념		창업활성화	책임경영
정책 내러티브 전략		·비용/편익전략 : 분배된 비용 & 집중된 편익 (이익은 소수 금융기관이 비용은 국민이 부담) ·악당-천사 전략 : 악의적 비방 ·수사적 전략 : 응축된 상징 및 등장인물 중심 내러티브 사용 : 서정적 내러티브 사용	·비용/편익전략 : 분배된 비용 & 집중된 편익 (이익은 소수 대표자가 비용은 국민이 부담) ·악당-천사 전략 : 악의적 비방
결과		정책변동 성공	정책유지 실패

먼저 내러티브의 내용적 측면을 구성하는 정책신념과 내러티브 전략을 살펴보면, 기업 대표들과 민간 연구단체 등으로 구성된 연대보증 폐지옹호연합은 창업활성화라는 핵심신념을 가지고 금융기관을 악당으로, 대표자를 희생자로 설정하여 연대보증의 폐해를 극적으로 강조하면서 전세를 확장하는 내러티브 전략을 펼쳤다. 악당인 소수의 금융기관만 연대보증으로 인한 편익을 향유하고, 창업의 감소로 인한 국가 경쟁력 저하라는 비용은 국민 전체가 부담한다고 주장하였다. 또한 '연대보증'이라는 단어를 '족쇄', '늪', '덫'과 같은 응축된 상징과 연결하여 '연대보증은 악이다'라는 악당 중심의 수사적 전략을 활용하는 한편, 관련인 제도로 인해 피해를 입은 대표자의 서사를 미디어를 통해 서정적 내러티브로 국민에 전달하여 관련인 제도 개선에 성공적으로 영향을 미쳤다.

정책금융기관과 은행 등으로 구성된 유지옹호연합은 대표자를 악당으로, 금융기관과 국민은 희생자로 표현하며 편익이 소수의 대표자에게 집중되는 반면, 비용은

다수 국민에게 세금 부담으로 전가됨을 강조하면서 현재의 정책을 유지하는 전략을 펼쳤다. 연대보증의 긍정적인 측면을 부각하기 보다는 폐지 시 문제점을 부각하는 데에 초점을 두었으나 국민의 여론을 현행유지쪽으로 동원하는데에 실패하였다.

즉 두 개의 연합 모두 집중된 편익, 분산된 비용을 강조하였는데 공통점은 편익이 집중되는 대상을 악당화하여 국민을 설득하려 했다는 점이고 차이점은 분산된 비용을 부담하는 국민의 입장에 적용되는 내러티브를 얼마나 다양하게 활용했는가에 있다. 폐지옹호연합은 국민에게 분산된 비용을 구체적인 서사로 전달하면서 여론에 전달되는 비용의 체감도를 향상시킨 반면, 유지옹호연합은 설득대상인 국민에게 직접적인 영향을 미칠 수 있는 비용에 대한 내러티브 전략이 한정적이어서 비용편익 전략과 수사적 전략을 다양하게 활용한 폐지옹호연합에 비해 여론을 설득하는데에 한계가 있었다.

제한적인 정책 내러티브 활용은, 내러티브의 형식적 구조의 핵심인 등장인물 분석결과에서도 나타나는데, 두 연합간에 악당과 희생양은 지칭되어 있지만[14], 양측 모두 뚜렷한 영웅을 드러내지 않았다. 이는 기존 선행연구 및 이론적 논의에서 설명하고 있는 바와 다른 점으로, NPF에서는 본인의 세력이 우세하다고 인식하면 자신이 지지하는 정책의 편익을 강조하면서 영웅전략을 사용하고, 열세하다고 인식하면 악당전략을 사용한다고 설명하는데(Shanahan et al., 2017:191), 국내 연대보증제도 폐지 정책사례에 있어서는 기존과는 다른 현상으로서 새롭게 발견되었다. 이는 일부 한국적 정책맥락이 잘 드러나 것이라고도 볼 수 있는데, 본 사례에서 유지옹호연합의 경우 정부로부터 감독을 받는 입장이기 때문에 폐지를 추진하는 상위기관이자 정책중개자인 금융위원회, 중소벤처기업부 등과 강하게 대치할 수 없는 어려움도 있어서 한국의 정책체제의 특성이 반영된 결과라 판단된다.

이처럼 본 연구는 기존의 NPF가 주장하고 있는 바를 국내 사례를 통해 검증하고 한편으로는 기존의 연구결과와 다른 발견점도 도출해내면서 단일사례에 대한 분석이었지만 국내 맥락에서의 NPF 적용가능성을 긍정적으로 평가할 수 있는 학문적 의의를 지닌다고 할 수 있다. 최근들어 정부혁신 및 규제개혁을 핵심이념으로 다양한 정책변동사례가 등장하고 있는 현 시점에서, 본 연구가 오랜 기간동안 연합간 갈등을 거쳐 전면폐지라는 최종 정책결정에 이른 과정을 NPF를 활용해 살펴본 것

14) 이처럼 한국의 정책 상황에서 양 세력 모두 악당전략을 사용한 사례들이 있는데, 자율형 사립고에 대한 보수/진보 언론 간 정책내러티브의 차이점 분석에서도 자사고에 대해 찬성하는 세력과 반대하는 세력 모두 정도의 차이는 있으나 긍정적 과시보다 악의적 비방을 더 많이 사용하였다(박해경 외, 2016:158).

은 향후 정책변동을 분석하는 국내 정책연구의 분석적 접근법을 다각화하는데에 기여할 수 있을 것이라 기대된다. 또한 우리나라와 같이 정책중개자가 정책결정권자인 경우가 많은 정책 상황에서는 정책중개자와 옹호연합과의 관계에 의해 갈등범위가 영향을 받을 수 있다는 점을 바탕으로 국가별 맥락에 적합한 새로운 NPF 가설 수립에도 기여할 수 있을 것으로 보인다.

분석방법 측면에서 문헌분석 수준의 질적분석을 뉴스기사의 텍스트 마이닝과 빈도 분석및 토픽모델링 분석을 수행하여 실증적으로 검증했다는 점에서 NPF의 실증적 연구발전에 기여할 수 있을 것이라 기대되지만, 텍스트마이닝을 통한 직관적 해석수준이 아닌 휴먼 코더의 샘플을 바탕으로 머신러닝을 통해 전체 데이터를 분석하는 기술을 활용하여 질적 연구의 한계를 보완할 방안을 마련해야할 것이다. 더불어, 통계적으로 인과성을 검증한 결과를 나타낼 수 있도록 계량적 분석방법의 개발이 필요하며 NPF연구에서의 혼합적 분석방법의 체계적 활용노력이 요구된다. 한편, 본 연구가 단일 사례연구이기 때문에 향후 후속연구에서는 정책분야간 사례들을 비교분석하여 국내 정책 내러티브 활용 맥락의 보편적 특성을 밝혀내는 연구가 이루어져 국내에서도 NPF연구가 적극 활성화되는데에 기여할 수 있도록 발전시킬 필요가 있다.

참고문헌

구정한. (2018). 금융공공기관에서의 법인대표자 연대보증 폐지에 따른 향후과제. 「주간금융브리프」, 27(16):3-9

권귀영. (2020). 정책담화모형을 적용한 서울대학교의 법인화 정책변화 연구. 「인문사회 21」, 11(4):1969-1984

권세훈. (2015). 연대보증제도 폐지와 금융소비자 후생에 관한 연구. 「소비자문제연구」, 46(3): 1-17

금융위원회. (2012). 창업·중소기업 금융환경 혁신을 위한 연대보증 및 재기지원제도 개선 방안, 2012. 2. 14.

_____. (2013). 은행권 보증기관의 연대보증 폐지 성과 및 보완방안. 2013. 5. 3.

_____. (2018). 금융위원장, 공공기관 연대보증 폐지 관련 은행권 간담회 개최. 2018. 3. 8.

_____. (2019). 김용범 금융위원회 부위원장, 혁신금융 확산을 위한 연대보증 폐

지 진행상황 점검회의 개최, 2019. 4. 24.
김길래·정소연. (2021). COVID-19 대유행 과정에서 나타난 중소기업 이슈 분석에 관한 연구. 「중소기업금융연구」, 41(1):49-77
김나라. (2017). 실패기업인의 재창업 지원제도 설문조사 결과, IBK경제연구소, 1-13
김동환. (2013). 주요국의 연대보증제도 현황과 시사점. 「주간금융브리프」, 22(19):8-9
김상철·엄준용. (2016). 정책담화모형(Narrative Policy Framework)을 적용한 서울시 무상급식정책 분석. 「교육정치학연구」, 23(3):127-150
김성수·최창근. (2019). 정책담론모형을 활용한 도서정가제 정책변동 분석: 구조와 행위자의 상호작용성을 중심으로. 「지방정부연구」, 22(4):185-208
남춘호. (2016). 일기자료 연구에서 토픽모델링 기법의 활용가능성 검토. 「비교문화연구」, 22(1):89-135
노용환. (2018). 공공기관의 연대보증 폐지 현황과 정책과제. 「중소기업금융연구」, 겨울: 5-24
_____. (2021). 연대보증 폐지가 신용보증 운용성과에 미치는 효과 분석. 「중소기업금융연구」, 41(1):1-26
박용성. (2014). 정책담화모형(NPF: Narrative Policy Framework)을 적용한 정책변화 연구-제2롯데월드 신축허가사례를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 21(2):101-125
박해경·유은지·강민수·홍세영·변기용. (2016). 자율형 사립고에 대한 보수 진보 언론 간 정책 내러티브의 차이점 분석. 「교육문제연구」, 29(1):139-170
신용덕·김진영 (2013). 행동경제학의 이야기 짓기 관점에서 살펴 본 정책사례: 경인 아라뱃길 사업을 중심으로, 「한국정책학회보」, 22(4):163-192
이민화. (2013). 기술창업과 창조경제. 과학기술정책, 191:4-8
이민화·김예지. (2017). 재도전 활성화를 위한 혁신 안전망 구축 방안에 관한 정책적 연구. 한국경영학회 통합학술발표논문집, 1,730-1,758
이장우. (2013). 창조경제의 이해와 대응방안. 한국경영교육학회 학술대회 논문집, 1-38
이재무. (2014). 보육료지원정책 변동과정 분석을 통한 정책담론모형의 한국 정책변화 설명에 대한 적용 가능성 탐색. 「행정논총」, 52(4):111-138
이종혁·길우영. (2019). 토픽모델링을 이용한 뉴스 의제 분류와 미디어 다양성 분석 – 대통령 신년 기자회견 관련 뉴스 분석을 통해. 「한국방송학보」, 33(1):161-196
이춘원. (2010). 우리나라 연대보증제도의 현황과 발전방향. 「회생법학」, 2:71-93

장수덕·이민화. (2013). 창업 활성화를 위한 중간 회수시장 발전방안. 「중소기업연구」, 35(4):315-342

주지예·박형준. (2020). 원자력발전 정책결정과정의 정책 내러티브 연구 - 신고리 5·6호기 공론화의 옹호연합체를 중심으로. 「한국정책학회보」, 29(2):91-122

최규남·류지성. (2018). 노무현 문재인 정부의 고위공직자비리수사처 정책변화 연구-찬성 옹호연합과 반대 옹호연합의 정책담화 비교를 중심으로. 「한국동북아논총」, 23(4):143-162

허성욱. (2015). 내러티브정책분석틀(NPF: Narrative Policy Framework)에 관한 이론적·실천적 적실성 검토. 「한국정책학회보」, 24(3): 377-411

허성욱·황태연. (2020). 정책내러티브 영향력과 전략에 대한 탐색. 「한국비교정부학보」, 24(3): 193-222

황태연·허성욱. (2021). 협력을 위한 의사소통 전략 탐색-내러티브 정책분석틀 및 과정추적법을 중심으로. 「한국정책학회보」, 30(1):225-260

Crow, Deserai A., and John Berggren. (2014). Using the Narrative Policy Framework to Understand Stakeholder Strategy and Effectiveness: A Multi-Case Analysis. In *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework,* edited by Michael D. Jones, Elizabeth A. Shanahan, and Mark K. McBeth, 131-156. New York: Palgrave Macmillan.

George A. L. & Bennett A. (2005). Case Studies and Theory Development in Social Science, MIT Press

Ghatak, M. & Guinnane, T. W. (1999). The Economics of lending with join liability: theory and practice. Journal of Development Economics, 60(1):195-228

Gupta, K., Ripberger, J. T., & Collins, S. (2014). The strategic use of policynarratives: Jaitapur and the politics of siting a nuclear power plant in India. In Michael D. Jones, Elizabeth A. Shanahan, & Mark K. McBeth(Eds.), *The science of stories: Applications of narrative policy framework*:. 89–106. New York, New York: Palgrave Macmillan.

Gupta, K., Ripberger, J. T., & Wehde, W. (2018). Advocacy group messaging on social media: Using narrative policy framework to study Twitter messages about nuclear energy policy in the United States, Policy Studies Journal, 46(1):119-136

Jenkin-Smith, Hank C., Nohrstedt, D., Weible Chrisropher M., and Ingold, Karin.

(2017). The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program.. In *Theories of the Policy Precess*, ed. Christopher M. Weible and Paul A. Sabatier., CO: Westview Press:173-213

Shanahan, E. A., McBeth, M. K. & Hathaway, P. L. (2011). Narrative Policy Framework: The Influence of Media Policy Narratives on Public Opinion. Politics & Policy, Vol.39. No.3:373-400

Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K. & Lane, R. R. (2013). An angel on the wind: How heroic policy narratives shape policy realities, The Policy Studies Journal, 41(3), 453-483

Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M.K. & Radaelli. C. M. (2017). The Narrative Policy Framework, In Theories of the Policy Precess, ed. Christopher M. Weible and Paul A. Sabatier., CO: Westview Press:173-213

Smith-Walter, Aaron, Holly Peterson, Michael D. Jones, and Ashley Reynolds. (2016). Gun Stories: How Evidence Shapes Firearm Policy in the United States. *Politics & Policy.* December 18; 2016. doi:10. 11 11/polp.12187.

뉴스1코리아. 2017. 11. 22. '연대보증 폐지' 반대하던 중기부 입장 바뀔까

_____. 2018. 5. 28. 중소기업인들, 최종구 금융위원장에 "연대보증 폐지해 달라"

동아일보. 2013. 9. 25. "한번만 실패해도 신용불량자 딱지... 재창업 막는 창업자 연대보증 폐지를"

매일경제. 2017. 6. 12. 창업 실패자 연대보증 폐지한다는데 실패해도 'OK'지만 대출문턱 높아질 수도

_____. 2018. 3. 8. 중기, 공공기관 대출 때 연대보증 족쇄 사라진다

머니투데이. 2013. 9. 23. 창조경제연구회, '창업자 연대보증 폐지' 공개포럼

_____. 2013. 9. 25. 창업자 연대보증 폐지시 70조원 가치 창출

_____. 2019. 4. 18. 연대보증 폐지라더니... 어느 스타트업의 눈물

서울경제. 2019. 5. 25. 금융위, 신용불량 삭제 소급적용도 확정

아시아경제. 2019. 5. 20. '현대판 연좌제' 연대보증에 신음하는 중기

연합뉴스. 2013. 4. 4. 연대보증 전면 폐지로 '금융 노예계약' 푼다

_____. 2017. 5. 3. '빚 연대보증' 역사 속으로... 올해 안에 대부업도 폐지

이투데이. 2020. 1. 2. 실패기업인 재도전 막는 '연대보증' 족쇄 풀어야

전자신문. 2013. 9. 24. 연대보증폐지되면 창업의사 6.6배 증가
조선비즈. 2019. 4. 10. “연대보증 폐지에도 대표는 신불자”... 중기인 두 번 울리는 관련인 등록제
파이낸셜뉴스. 2013. 10. 3. 여 ‘창업자 연대보증’폐지 나선다
_____. 2018. 6. 7. 내년 신용대출 연대보증 폐지 난항 예고
헤럴드경제. 2013. 9. 6. “창업자 연대보증 폐지·창조금융 확대하라” 범 중소기업계 운동 활발
CNB뉴스. 2018. 7. 14. 동전의 양면... 중소기업 ‘연대보증 폐지’ 후폭풍

임효진(林孝珍): 주저자. 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정을 수료하였고 주요 관심분야는 정책변동, 데이터정책, 중소기업정책, 규제정책 등이다. 최근 연구논문으로는 “텍스트마이닝을 활용한 중소기업 ESG 이슈 분석”(2021), “Improving Financial Accessibility of Small and Medium-sized Enterprises through FinTech”(2021) 가 있다(tuesdaybim@gmail.com).

주지예(朱智叡): 교신저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 단국대학교 융합사회연구소에서 연구전담조교수로 재직중이다. 2018년 ASPA 연례학술대회에서 Junior Asian Scholarship Award를 수상하였고 2019년에는 성균관대에서 박사학위 논문인 ‘숙의적 시민참여형 정책설계 과정의 정책서술과 정책환류 분석’으로 최우수 논문상을 수상하였다. 주요 관심분야는 정책변동, 정책분석, 제도설계, 규제정책, 동물보호정책이다. 최근 연구논문으로는 “원자력발전 정책결정과정의 정책 내러티브 연구”(2020), “Searching for the Passive Dimensions: Toward a Typology of Citizen Participation”(2020) “공공갈등 에피소드 특성과 정책환경, 정책환류의 상호작용”(2020)이 있다(joojy7120@gmail.com).

Policy Change of abolishing the joint guarantor on public guarantee system for the corporation representatives : Focusing on the Combination of Policy Narrative components

Hyojin Im & Jiye Ju

This study analyzes policy narratives in the policy change of abolishing the joint guarantor on public guarantee system for the corporation representatives. The Narrative Policy Framework(NPF) has developed with the concept of the narrative regarded as policy change factor and it helps to understand the mechanism of the policy change. The analysis framework in this study is composed of several narrative components which are policy belief, policy narrative strategy, setting and character.

Competing policy actors in the case of abolishing the joint guarantor on public guarantee system for the corporation representatives splitted into two groups like pro-guarantor and anti-guarantor. Each group tried to persuade the public by applying various narrative components to put each their preference into policy change.

The major findings are as follows. Both of pro-guarantor and anti-guarantor were standing on the setting of national economic development but different policy beliefs created a competition. situation. The policy belief of anti-guarantor coalitions was promotion of start-ups and that of pro-guarantor coalitions was responsible management. Both used only Devil-shift strategy without Angel-shift. And ‘distribution of benefits and costs’ strategy was also applied to each group narrative but anti-guarantor coalitions used more narrative strategies such as rhetorical narrative strategy. In this case, using more diverse narrative strategies affects the public by helping the public better recognize their costs and burdens.

[Key words: the joint guarantor on public guarantee system for the corporation representatives, Advocacy Coalition, Policy Narrative, Narrative Strategy, Narrative Policy Framework(NPF)]

「국정관리연구」 제16권 제3호(2021. 09): *257-277*

여성결혼이민가구의 부의 대물림: 부모 교육수준과 가구소득이 자녀교육과 소득에 미치는 영향

최천근·김복태

부모가 부유하면 그 자녀도 부유하고, 부모가 가난하면 그 자녀도 가난하다. 부의 대물림에 대한 연구가 다양하게 이루어지고 있으나, 다문화가정과 같은 사회적 약자로 분류되는 집단에 대한 연구는 아직 미비한 상태이다. 이 연구는 다문화가정 중 여성결혼이민자 가구의 소득 및 부모의 학력수준이 여성결혼이민자 가구 자녀의 학력 및 소득 수준에 영향을 미치는지를 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이 연구는 부의 대물림에 대한 주요 이론인 인적자본론과 소득이전이론에 근거하고, 선행연구에 바탕을 두면서 여성결혼이민가구 성년 청소년의 소득과 학력에 미치는 요인을, 부모의 학력과 부모의 소득으로 보았다. 이 연구는 2018년 전국다문화가족실태조사를 활용하였으며, 분석단위는 결혼이주여성가구 자녀로서 성년의 청소년(20세 이상 24세 이하)인 598명이다. 분석결과, 여성결혼이민가구 부모의 학력수준은 자녀의 학력 및 소득에 유의미한 정의 영향력을 미치는 것으로 분석되었고, 여성결혼이민가구 부모의 소득은 자녀의 소득에 유의미한 정의 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 이는 결혼이민자 가구의 자녀가 미래 우리사회에 중요한 인적자원으로서 활용되기 위해서 다양한 정책적 지원이 필요함을 시사하고 있다. 이 연구는 여성결혼이민가구의 빈곤상태가 그 자녀에게로 대물림되는지 그렇지 않은지에 대해 실증적으로 입증하였다는 점에서 그 의의가 크다.

[주제어: 여성결혼이민자, 부의 대물림, 인적자본론, 소득이전 이론, 전국다문화가족실태조사]

Ⅰ. 서론

부모가 부유하면 그 자녀도 부유하고, 부모가 가난하면 그 자녀도 가난하다. 사회학에서는 이를 '부의 대물림' 또는 '빈곤의 대물림'이라고 말한다. 부모세대에서 자녀세대로의 부의 대물림은 크게 인적자본론(Becker, 1964, 1975; Becker &

본 연구는 한성대학교 교내학술연구비 지원과제로 2020년 한국행정학회 동계학술대회에서 발제한 논문을 발전시킴
논문 접수일: 2021.09.07, 심사기간(1차): 2021.09.12~2021.09.28, 게재확정일: 2021.09.28

Murphy, 1988)과 소득이전이론(Becker, 1974; Becker & Tomes, 1979)에 근거하여 설명되고 있는데, 주요 내용은 교육수준이 높은 부모일수록 소득수준이 높을 가능성이 크며, 소득수준이 높을수록 자녀에 대한 인적자본 투자비용이 증가한다는 것이다(Becker & Murphy, 1988). 이는 반대의 경우도 마찬가지이며, 결국, 부모의 소득수준이 자녀의 교육수준에 영향을 미치게 된다는 것이다. 이상의 논의를 바탕으로 부의 대물림에 대한 연구가 이루어지고 있는 가운데, 다문화가정과 같은 사회적 약자로 분류되는 집단에 대한 연구는 아직 미비한 상태이다.

우리나라에서 다문화가구는 꾸준히 증가하고 있다는 점에서 다문화가정의 '부의 대물림'에 대한 연구는 시급하다. 특히, 저출산 현상으로 유소년인구가 급감하는 반면, 다문화가족 자녀는 지속적으로 늘어나서 국내 전체 아동 중에서 다문화 가족 자녀의 비중은 더욱 높아지고 있다. 2019년 기준, 다문화 학생 수는 전체 학생수의 2.49%를 차지하고 있으나(여성가족부, 2020), 2050년에는 보육유아교육기 아동 중 24.7%, 초등학교 아동 중 15.3%, 중학교 아동 중 12.0%, 고등학교 아동 중 10.1%가 다문화가정 자녀들로 구성될 것으로 예측하고 있다(이삼식·최효진·박성재, 2009). 결국, 다문화 자녀는 향후 우리나라의 중요한 인적자원으로서의 활용가치가 매우 높다는 것이다. 하지만, 다문화 자녀에 대한 소득이전의 맥락은 부의 대물림 보다는 빈곤의 대물림의 가능성이 더 큰 것으로 보고되고 있다. 소득이전 이론에 입각하여, 다문화가정은 저학력, 무직 혹은 질 낮고 안정성이 보장되지 못한 직업, 저소득 등의 특성이 다문화가족에 집중되는 계층화가 이루어질 수 있다(Becker, 1974; Becker & Tomes, 1979). 더욱 문제가 될 수 있는 것은, 실업, 빈곤, 저학력이 부모에게서 자녀로 대물림될 수 있다는 것이다. 이러한 상황은 다문화가족의 자녀들이 학교생활에서의 부적응, 적절하지 못한 보육환경, 교육서비스에 대한 낮은 접근성 등을 겪으면서 더욱 현실화될 가능성이 농후하게 된다.

그렇다면, 다문화가정 부모의 학력이나 소득을 확대할 경우, 과연 다문화 자녀 또한 긍정적인 소득이전 효과를 볼 수 있는 가에 대한 연구가 필요한 시점이라 할 수 있다. 즉, 국가별 다문화 가정이 내국인들과 같이 질 좋은 교육과 소득의 확대를 통해 자연스럽게 소득이전이 발생할 것인지, 아니면 다문화가정이라는 특수한 환경은 자연스러운 소득이전 보다는 정부의 적극적 개입이 이루어져야 하는지에 대한 분석이 필요할 것이다.

이에 본 연구에서는 인적자본론과 소득이전 이론을 바탕으로 다문화가정 중 결혼이민자 가구의 소득 및 부모의 학력수준이 결혼이민자 가구 자녀의 학력 및 소득수준에 어떠한 영향을 미치는지를 실증적으로 알아보고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 2장에서는 부의 대물림 관련 이론으로 인적자본이론, 소득이전 이론과 관련 선행연구를 살펴보고. 3장에서는 교육수준과 소득수준의 세대간 이전과정을 분석할 모형과 자료를 제시하고 4장에서는 모형의 분석결과를 제시한다. 마지막으로 5장에서는 결과를 요약하고 정책시사점을 제시한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 부의 대물림 이론

부의 대물림에 대한 이론적 근거는 먼저 인적자원관리의 중요성을 강조한 Becker(1964; 1974)의 인적자본이론(Human Capital Theory)과 Stiglitz(1975)의 선별가설에서 찾아볼 수 있다. 인적자본이론이란 인간이 교육과 훈련을 통하여 몸속에 축적시킨 지식·기술·창의력 등은 마치 기계가 가진 생산력과 동등한 역할을 하는데, 이때 물적 자본인 기계가 가진 생산력과 비슷하게 인간의 몸에 갖추어진 생산력이 있다는 이론으로 교육을 통해서 축적된 생산력은 결국 노동소득과 연결된다는 측면에서 인적자본의 개념은 교육의 투자적 효과를 강조하고 있다(이나림·정홍열, 2017). 우리 사회에서 인적자본이론이 성립하려면 대졸과 고졸간의 큰 임금격차와 큰 폭의 승진기회의 차별도 생산성의 차이로 설명될 수 있어야 하며, 대학이 아닌 직업훈련기관에만 가도 사회적으로 인정을 받을 수 있어야 한다.

하지만, 위와 같은 현상이 일어나지 않는 이유를 선별가설이 설명해주고 있다. 선별가설은 대학이 단순히 인적자본의 축적을 통해 생산성을 향상시키는 곳이라기보다는 대학교육이 능력있는 사람과 능력없는 사람, 똑똑한 사람과 그렇지 못한 사람을 가려내는 여과과정(filtering process)의 역할을 한다고 보고 있다(Stiglitz, 1975; 정영숙, 1996). 즉, 개인은 자신의 능력과 생산성을 인지하고 있지만, 고용주는 관련 정보를 모르기 때문에 근로자의 고용은 불확실성하에서의 투자행위로 간주하고 있어 대학을 인적자본보다 선별장치로서의 기능을 더 높은 가중치를 두고 있다는 것을 쉽게 볼 수 있다(정영숙, 1996). 이에 따라 학력수준이 높은 사람일수록 소득수준이 높은 양질의 일자리에 취업하게 될 가능성이 높아진다(안종범·전승훈, 2008).

결국, 인적자본론과 선별가설에 따르면, 교육수준의 격차는 소득격차로 이어질

가능성이 높다는 것으로, 노동시장에서의 임금은 노동자의 인적자본 수준, 즉 교육수준과 기타 능력에 의해 결정되며, 인적자본은 노동생산성을 증가시켜 노동자의 노동 가치를 높이고 이것이 투자비용을 회수하고도 남을 만큼 높은 임금으로 연결된다는 것이다(Mincer, 1974).

이러한 논의는 부모세대의 소득이 자녀세대로 대물림되는 현상을 설명하는 소득이전 논의로 이어지게 되는데, 요약하면, 부모의 교육수준이 그대로 소득수준에 영향을 미치게 되고, 이렇게 굳어진 그들의 소득수준이 다시 그들의 자녀에게 대물림되어 자녀의 교육수준에 영향을 미친다. 즉, 부모의 교육격차와 부모의 소득격차가 자녀에게로 세대를 넘어 이전이 될 가능성이 있다.

가족 간에 이루어지는 소득이전이 가족 간의 불평등한 소득 상태를 완화시켜주는 소득 균등화 기제로 작용한다고 본다(Becker, 1964). 또한 이전소득 제공자의 효용함수는 자신의 소비를 통한 효용과 다른 가족 구성원의 효용으로 구성된다고 가정한다(Becker, 1991). 따라서 이전소득을 제공하는 부모는 부모 자신의 효용을 극대화하기 위해 자신의 소비를 통한 효용과 더불어 자녀의 효용에도 관심을 보이게 된다. 그런데, 소비를 통한 효용은 한계효용체감의 법칙에 따라 감소하게 될 것이기 때문에 이전소득 제공자는 자신보다 소득이 적은 다른 가족 구성원에게 소득을 이전하게 될 것이다(Becker, 1991). 즉, 이전소득을 수혜한 가족 구성원이 이전받은 소득으로 자신의 경제적 욕구를 충족함으로써 얻어지는 효용의 증가는 이전소득 제공자의 효용 또한 증가시켜 이전소득 제공자의 효용을 극대화시킨다는 것이다(손병돈, 1998).

이상 부의 대물림의 영향에 관한 선행연구들을 인적자본이론과 소득이전이론으로 고찰하였다. 인적자본론과 소득이전이론의 논의를 바탕으로 부의 대물림 연구가 활발하게 이루어져 왔다. 다문화가족의 교육격차와 소득격차의 세대간 이전, 부의 대물림 논의는 있었지만(이삼식·최효진·박성재, 2009; 김이선 외, 2020), 객관적인 데이터를 사용하여 실증적으로 검증한 연구는 찾아보기 어렵다. 따라서 선행연구를 통해 유추할 수 있는 교육격차와 소득격차의 세대간 이전이 실제로 발생하고 있는지를 분석하고자 한다. 그 결과로서 본 연구에서의 조사 대상인 여성결혼이민가구는 한국인 남성과 외국인 여성이 결혼하여 형성한 가족으로 그 자녀까지 포함하여 세부적인 연구가설을 도출하였다. 이를 통해 결혼이민가구의 교육격차 및 소득격차 해소를 위한 다문화정책 방향과 관련된 중요한 정책적 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

2. 부모의 교육 수준이 자녀의 학력과 자녀의 소득에 미치는 영향

많은 선행연구들은 부모교육이 자녀교육에 미치는 영향관계에 있어서, 부모소득이 갖는 매개적 역할이 있다고 가정한다. 부모교육은 부모의 소득에 직접적인 영향을 미치고, 이것이 결국 자녀의 교육수준에 영향을 주어 자녀의 직업, 나아가 소득에까지 영향을 준다는 해석이다(최필선·민인식, 2015a:2015b; 최은영·홍장표, 2014; 최은영, 2012; 여유진, 2008).

한국교육고용패널 제1차부터 10차년도 자료를 이용하여 부모의 교육수준과 소득수준이 높을수록 자녀의 학업성취도 및 교육수준이 높아지고 자녀의 소득수준 역시 높아지는 경향이 있다는 연구결과를 얻었다(최필선·민인식, 2015a).

한국교육고용패널(KEEP) 데이터를 이용하여 사회계층 이동성을 분석하고 수학능력시험점수의 결정요인을 살펴본 결과, 부모의 교육수준이 자녀의 수능점수에 영향을 미친다는 점을 밝혀낸 연구도 있다(김성태·전영준·임병인, 2013). 부모의 학력이 높으면, 자녀의 수능점수도 높게 나타나 부모의 교육수준이 자녀의 학업성취도에 영향을 미친다고 보고하고 있다. 흥미로운 점은 부모가 고학력이고 자녀가 남성인 경우 자녀의 계층에 있어서 상향적 이동이 어려워진다고 보고한다. 연구자들은 이러한 분석결과에 대하여, 부모가 제공하는 풍족한 사회경제적 배경이 자녀의 자아성취에 대한 욕구를 오히려 떨어뜨릴 수 있다는 가능성을 하나의 원인으로 지목하였다(김성태·전영준·임병인, 2013).

최은영(2012)도 KLIPS자료를 활용하여 최필선·민인식(2015a)의 연구와 비슷한 분석결과를 제시하였으며, 사교육비 지출 비중이 높을수록 자녀의 교육 및 소득수준이 높아지는 것으로 나타나 기존에 부모의 경제적 지원이 자녀의 학력 및 소득에 직접적인 영향을 미친다고 주장하였다.

OECD 국가들을 대상으로 세대 간 사회적 이동성을 국제비교한 연구에서도, 고학력 가정에서 자란 경우, 다른 개인적인 특성을 통제한 상태에서도 저학력 가정에서 자란 개인보다 소득이 높게 나타나, 부모교육과 자녀소득 간의 연계성을 보여준다(Causa & Johansson, 2010).

남기곤(2008)은 세대 간 계층이전에서 교육의 중요성을 인식하고 부모의 교육수준이 자녀의 교육수준에 어떠한 영향을 미치는지 분석하여 유럽의 12개 국가와 국제 비교하였다. 그 결과 부모의 학력이 높을수록 자녀의 학업성취도에 긍정적으로 작용하여 자녀의 학력수준을 높인다는 분석결과를 얻었다(남기곤, 2008).

부모의 사회경제적 지위와 자녀의 학업성취도 사이에서 사교육비와 같은 경제적

자본과 부모자녀 관계와 같은 사회적 자본이 어떠한 매개로 작용하는지 분석한 연구에서도, 그 결과 부모의 높은 사회경제적 지위는 사교육비 지출수준을 높이거나 부모자녀 관계에 도움이 되는 것으로 드러났으나, 사교육비 지출수준은 자녀의 학업성취도에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다(김은정, 2007). 이를 통해 부모의 사회경제적 지위는 부모의 생활과 양육행동에 영향을 미치고 이것이 자녀의 학업성취도, 즉 교육에 영향을 준다고 해석하였다.

이삼식·최효진·박성재(2009)도 여성결혼이민자 가구의 낮은 학력수준과 직업능력과 맞물리면서 장기적으로 빈곤이 지속되고, 이런 빈곤이 자녀의 낮은 학력과 낮은 소득으로 대물림되는 현상으로 나타날 수 있다. 이는 결혼이민자 가족의 계층화 현상과 맞물려, 사회에 대한 불만족을 갖게 됨으로써 국가 전체적인 사회통합성에 위협으로 작용할 가능성도 있다고 분석하였다.

3. 부모(가구)의 소득수준이 자녀의 학력과 자녀의 소득에 미치는 영향

부모의 소득과 그 자녀의 소득 간의 영향 관계를 분석한 연구들을 살펴보면, 부모의 소득수준이라고 할 수 있는 경제적 자본이 중요한 결정요인으로 제시하고 있다.

부모세대의 소득과 자녀세대의 소득수준을 비교하여 미국 내 지역별로 세대 간 소득 이동성이 어떻게 나타나는지를 조사한 연구에 따르면, 부모의 소득과 자녀의 소득 사이에 뚜렷한 연관성이 존재한다고 보고 지역별 소득 이동성이 어떻게 차이를 보이는지 밝혔다(Chetty, Hendern, and Saez, 2014). 미국 전체를 기준으로 보았을 때 소득분위 최하위에 속하는 가정에서 태어난 아이가 최상위에 이를 확률은 7.8%에 지나지 않았다(Chetty, Hendern, and Saez, 2014).

상속을 통한 자본이전 효과에 대한 연구에 따르면, 1970년대에는 5.7% 수준이었던 연간 상속액이 2010년대에는 8%로 상승한 것으로 나타났다(김낙년, 2015). 개인부의 축적에 있어 이러한 상속분이 차지하는 비중은 1970년대에는 37%를 차지했고 2000년대에는 42%로 증가함으로써, 상속을 통한 개인의 자본축적 비중이 점차 커지고 있음을 보여주었다(김낙년, 2015)

국제비교 연구에서는, 부모의 양육 및 사회경제적 배경과 자녀의 교육 및 소득수준의 관계에 대해 초점을 두고 OECD 국가들을 대상으로 세대 간 사회적 이동성을 비교한 결과, 소득 측면에서는 영국, 이탈리아, 미국, 프랑스 등의 국가에서 부모와 자녀의 소득 간 연관성이 높게 나타나 낮은 계층이동성을 보였다고 밝혔다(Causa

and Johansson, 2010).

세대 간 경제적 이동성을 연구에서는 앞으로 부모의 소득수준이 자녀의 계층형성에 미치는 영향은 더욱 심화될 가능성이 있다고 지적하였다(김희삼, 2009). 예컨대 사교육시장이 과열되면서 자녀의 교육수준이 경제적 자본에 절대적인 영향을 받게 되었고, 부모세대가 보유한 경제적 자본 역시 과거에 비해 크게 증가했기 때문에 상속을 통한 직접적인 자본 이전의 효과 또한 강력해졌으며, 이에 따라 부모의 소득수준이 세대 간 계층이전에 미치는 영향은 매우 커졌다고 지적하며 향후 소득이동성의 약화 가능성을 우려하였다(김희삼, 2009).

Bowles and Gintis의 연구에서는 부모의 소득과 재산 등 경제적 수준이 다음 세대의 경제적 지위를 예측할 수 있는 요소가 될 수 있다고 주장하였다(Bowles and Gintis, 2002). 이들은 부모의 소득이 자녀에게 전수되는 과정에서 중요하게 작용하는 요인으로 재산, 인종, 그리고 학교 교육을 꼽았다(Bowles and Gintis, 2002).

결혼이민여성은 배우자와의 연령 차이가 크다는 점을 고려해볼 때, 외국인여성이 한국인남편의 직장 은퇴 후에 자녀 양육·교육을 위해 안정적인 직업을 가져야 하며, 그렇지 못할 경우에는 빈곤층으로 전락하고, 자녀들은 충분한 교육기회를 얻지 못함에 따라 빈곤을 대물림할 가능성이 높아진다(이삼식·최효진·박성재, 2009).

Picot, Hou and Qiu(2016)의 연구에서는 부모가 모두 이민자일 경우 상대적으로 소득이 적어, 그 영향이 자녀들에게도 영향을 미칠 수 있음을 제시하였다. 결국, 상대적으로 국가별 이민자의 소득수준이 낮아, 자녀의 인적자본에 투자할 여유가 없으며, 결국에는 인적자본이 부족해진 자녀들의 소득도 낮아지게 될 가능성이 높다고 정리할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 연구모형

1. 연구모형

이 연구에서는 부의 대물림에 대한 주요 이론인 인적자본론과 소득이전이론에 근거하고, 선행연구에 바탕을 두면서 여성결혼이민가구 성년 청소년의 소득과 학력에 미치는 요인을, 부모의 학력과 부모의 소득으로 구분하였다([그림1] 참조).

첫째, 부모의 학력이 높을수록 자녀의 학력이 높아진다(가설1). 부모가 높은 수준의 교육을 받았으면, 인적자본론에 따라 교육을 받은 만큼 좋은 직업을 갖게 되고

소득이 높아지게 되면, 소득이전이론에 따라 부모가 소득이 높아지면 잉여소득을 자녀에게 지출하게 되고, 자녀가 사교육을 많이 받게 되면 높은 수준의 교육을 받게 될 가능성이 높아진다.

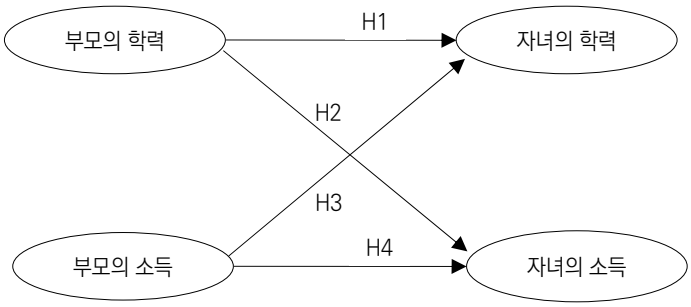
둘째, 부모의 학력이 높을수록 자녀의 소득이 높아진다(가설2). 부모의 학력이 높을 수록, 자녀의 교육수준이 높아질 것이다. 자녀가 높은 수준의 교육을 받게 되면, 인적자본론에 따라 더 좋은 직업을 갖게 될 가능성이 높아지고, 자녀는 더 높은 수준의 소득을 얻게 될 가능성이 높아진다.

셋째, 부모의 소득이 높을수록 자녀의 학력이 높아진다(가설3). 소득이전이론에 따르면, 부모는 잉여소득이 있으면 자신이 모두 사용하기 보다는 자녀에게 소득을 이전함으로써 효용을 극대활 할 수 있다고 한다. 즉, 부모의 소득이 높아지면 자녀에게 더 많은 돈을 지출할 수 있고, 특히 우리나라에서는 자녀의 사교육비에 지출하는 정도가 높아질 가능성이 있다. 사교육을 많이 받게 된 자녀는 학력이 높아질 가능성이 높아진다.

넷째, 부모의 소득이 높을수록 자녀의 소득이 높아진다(가설4). 가설3에 따르면, 부모의 학력이 높을 수록, 자녀의 교육수준이 높아진다. 자녀의 교육수준이 높아진다는 것은, 인적자본론에 따르면, 자녀의 인적자본이 높아진다는 것을 의미하고, 이는 좋은 직장을 갖게 될 가능성을 높인다. 즉, 자녀의 소득은 높아지게 되는 것이다.

이 연구는 결혼이주여성가구 자녀의 학력과 소득에 부모의 학력과 소득이 영향을 미치는지를 분석하는 것을 목적으로 한다. 자녀의 학력은 우리나라 고등교육기관이라고 할 수 있는 전문대학 또는 대학교에 입학한 경험이 있는지 여부로 측정하고, 자녀의 소득은 월평균 소득으로 측정하였다.

[그림 1] 연구모형



통제변수: 성별, 연령, 부모혼인상태, 거주지역, 기초생활수급여부

2. 자료원 및 분석단위

이 연구는 여성가족부에서 다문화가족지원법 제4조에 근거하여 실시한 2018년 전국다문화가족실태조사(국가승인통계 117079호)의 원자료를 기관의 승인을 얻어 활용하였다. 이 조사는 2018년 8월 9일부터 2018년 8월 30일까지 2018년 8월 1일자를 기준으로 조사원에 의한 면접조사 방식으로 실시하였다. 이 조사의 모집단은 통계청 인구총조사(2017.11.1.기준) 자료에 나타난 전국의 다문화가구이고, 혼인귀화자와 기타 귀화자를 무작위 층화추출 방식으로 25,053가구를 표본추출하였고, 이 중에서 17,550가구(표본대비 응답률 70.1%)가 조사에 응하였다.

이 연구의 분석단위는 결혼이주여성가구 자녀로서 성년의 청소년(20세 이상 24세 이하)를 대상으로 한다. 우선, 전국다문화가족실태조사가 만9세에서 24세까지의 청소년을 대상으로 한다는 점에서 자료의 범위내에서 연구를 진행하여야 하는 한계에서 비롯된다. 또한, 이 연구의 목적이 자녀의 학력과 소득을 정확히 측정하기 위해서는 성년이어야 한다는 논리적 한계를 감안한 것이다.

이 연구에서는 결혼이주여성가구 성년 청소년의 학력과 소득에 영향을 미치는 요인을 분석한다는 점에서 2개 집단을 분석대상으로 삼았다. 첫째, 결혼이주여성가구 성년 청소년의 학력을 분석하기 위하여 결혼이주여성가구의 청소년 자녀로서 만20세에서 24세에 이르는 598명을 분석대상으로 삼았다. 둘째, 결혼이주여성가구 성년 청소년의 소득을 분석하기 위해서는 전술한 598명 중에서 소득이 의미가 있는 취업을 한 성년의 청소년 157명을 대상으로 분석을 실시하였다.

3. 변수측정

이 연구의 종속변수는 여성결혼이민가구 자녀의 학력과 소득이다. 자녀의 학력은 고등교육기관이라고 할 수 있는 전문대학 또는 대학교에 입학한 경험이 있으면 “1”로, 그렇지 않으면 “0”으로 측정하였다. 자녀의 소득은 자녀의 월평균소득이다. 월평균 소득이 성년 청소년의 월평균 소득이 없으면 “0”, 50만원 미만이면 “1”, 50~100만원 미만이면 “2”, 100~150만원 미만이면 “3”, 150~200만원 미만이면 “4”, 200~250만원 미만이면 “5”, 250~300만원 미만이면 “6”, 300만원 이상이면 “7”로 측정하였다.

독립변수는 여성결혼이민가구 부모의 학력과 소득이다. 먼저, 부모의 학력은 부의 학력과 모의 학력으로 각각 측정하였다. 부의 학력은 여성결혼이민가구의 부가

전문대학 또는 대학교에 입학한 경험이 있으면 “1”로, 그렇지 않으면 “0”으로 측정하였다. 모의 학력은 여성결혼이민가구의 모가 전문대학 또는 대학교에 입학한 경험이 있으면 “1”로, 그렇지 않으면 “0”으로 측정하였다.

다음으로 부모의 소득은 부의 소득과 모의 소득을 모두 합산하여 측정하였다. 부와 모의 소득은 각각 월평균 소득이 없으면 “0”, 50만원 미만이면 “1”, 50~100만원 미만이면 “2”, 100~150만원 미만이면 “3”, 150~200만원 미만이면 “4”, 200~250만원 미만이면 “5”, 250~300만원 미만이면 “6”, 300만원 이상이면 “7”로 측정하였다.

자녀의 소득과 학력에 영향을 미칠 수 있는 통제변수로는 기초생활수급여부, 부모의 혼인상태, 자녀의 연령, 자녀의 성, 거주지역, 자녀의 근로상태 등이 있다. 첫째, 기초생활수급여부는 국민기초생활보장제도 지원 대상자에 해당하면 “1”로, 그렇지 않으면 “0”으로 측정하였다. 둘째, 부모의 혼인상태는 부모가 동거하고 있으면 “1”, 아버지가 사망하여 어머니 혼자 살고 있으면 “2”, 부모가 이혼한 경우는 “3”으로 측정하였다. 셋째, 자녀의 연령은 만20세면 “1”, 만21세면 “2”, 만22세면 “3”, 만23세면 “4”, 만24세면 “5”로 측정하였다. 자녀의 성은 남성이면 “1”, 여성이면 “0”으로 측정하였다. 거주지역은 농촌지역이면 “1”, 도시지역이면 “0”으로 측정하였다. 자녀의 근로상태는 상용근로자이면 “1”, 임시근로자이면 “2”, 일용근로자이면 “3”, 종업원이 있는 자영업자이면 “4”, 종업원이 없는 자영업자이면 “5”, 무급종사자이면 “6”으로 측정하였다.

4. 분석방법

이 연구의 목적이 여성결혼이민가구 성년 청소년의 학력의 요인을 분석하는 것과 소득의 요인을 분석하는 부분으로 나누어진다. 만20세에서 25세미만의 성년 청소년의 학력을 분석하기 위해 학력을 우리나라의 고등교육이라고 할 수 있는 대학 또는 전문대학에 입학한 사실이 있는지 없는지를 구분하여, 성년 청소년의 고등교육기관에 입학한 사실이 있는지 없는지에 미치는 영향요인을 분석하기 위하여 이항변수의 인과관계를 분석할 수 있는 로짓모형으로 회귀분석하고자 한다.

만20세에서 25세 미만의 성년 청소년의 소득을 분석하기 위해, 성년 청소년의 월평균 소득이 없으면 “0”, 50만원 미만이면 “1”, 50~100만원 미만이면 “2”, 100~150만원 미만이면 “3”, 150~200만원 미만이면 “4”, 200~250만원 미만이면 “5”, 250~300만원 미만이면 “6”, 300만원 이상이면 “7”로 측정하였으며, 회귀분석을 통해 부의 대물림 여부에 대한 인과관계를 분석하기 위해 회귀분석을 실시하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 인구통계학 특성

2018년 전국다문화실태조사 전체 표본 중에서 조사대상 20세이상 25세미만 성년은 총598명으로 조사되었다(〈표 1〉 참조). 그 중에서 남자는 279명으로 46.66%를 차지하고, 여자는 319명으로 53.34%를 차지하였다. 거주지역별로는 도시지역은 동에 거주하는 자는 326명으로 54.52%를 차지하고, 농촌지역인 읍면에 거주하는 자는 272명으로 45.48%를 차지하였다. 연령별로 살펴보면, 만20세는 173명으로 28.93%를, 만21세는 144명으로 24.08%를, 만22세는 108명으로 18.06%를, 만23세는 90명으로 15.05%를, 만24세는 83명으로 13.88%를 차지하였다. 여성결혼이민자가 계속 증가한 추세를 반영하여 자녀의 연령이 낮아질 수록 그 비율이 높아지는 것을 확인할 수 있다.

이 연구의 주요 종속변수인 만20세이상 25세이하 자녀의 학력을 살펴보면, 전문대학 또는 대학의 입학 경험이 있는 자는 351명으로 58.70%를 차지하였고, 그렇지 않은 자는 247명으로 41.30%를 차지하였다. 이는 2019학년도 전국 대학교 및 전문대학 전체 진학률 76.5%(교육부, 2019)에 약20%p 낮은 수치라는 점에서 여성결혼이민가구 자녀의 대학진학률은 일반인의 대학진학률에 비해 상대적으로 매우 낮은 현실을 그대로 보여주고 있다.

또 다른 주요 종속변수는 자녀의 소득이다. 먼저 20세이상 25세미만 자녀 중에서 일을 하였던 경험이 있는 자녀는 187명으로 31.27%이다. 대체로 전문대학이나 대학에 재학하고 있지 않은 약351명(41.30%)중에서 일을 하기 위해 취업 또는 창업에 뛰어들었다고 볼 수 있다. 일을 한 경험이 있는 187명 중에서 200만원 미만의 소득을 받고 있는 자녀는 157명으로 약83.95%를 차지하였다. 이는 여성결혼이민가구 자녀가 고등교육을 받지 못하고 취업이나 창업에 뛰어들었을때, 그들의 나이가 어리다는 점을 고려하더라도, 최저임금에도 미치지 못하는 대체로 낮은 수준의 직업이나 일을 하게 된다는 점을 의미한다. 이는 여성결혼이민가구의 빈곤이 다시 자녀에게로 대물림되고 있는 현상을 잘 설명해주는 통계라고 할 수 있다.

〈표 1〉 표본의 인구통계학적 특성

구 분		빈도	퍼센트
성별	남자	279	46.66
	여자	319	53.34
거주지역	동	326	54.52
	읍면	272	45.48
연령	만20세	173	28.93
	만21세	144	24.08
	만22세	108	18.06
	만23세	90	15.05
	만24세	83	13.88
자녀의 학력	고졸이하	247	41.30
	전문대학 이상	351	58.70
자녀의 월 소득	임금/보수 없었음	3	1.19
	50만원 미만	14	8.92
	50~100만원 미만	35	22.29
	100~150만원 미만	36	22.93
	150~200만원 미만	69	24.84
	200~250만원 미만	24	15.29
	250~300만원 미만	4	2.55
	300만원 이상	2	1.27
	해당사항 없음	(411)	(73.74)
부모 혼인상태	기혼	546	91.30
	사별	19	3.18
	이혼/별거	33	5.52
기초생활수급대상	기초생활수급 대상가구	32	5.35
	기초생활수급 대상 아님	566	94.65
부모 월평균소득	200만원 미만	145	24.25
	400만원 미만	224	37.46
	600만원 미만	127	30.79
	600만원 이상	102	17.05
부의 학력	고졸 이하	426	71.24
	전문대학 이상	172	28.76
모의 학력	고졸 이하	543	90.80
	전문대학 이상	55	9.20
합계		598	100.0

주요 독립변수라고 할 수 있는 부모의 학력수준을 살펴보자. 부의 학력수준을 살펴보면, 고등교육을 경험한 아버지는 172명으로 28.76%를 차지하고, 그렇지 못한 아버지는 426명으로 71.24%를 차지한다. 여성결혼이민가구 아버지의 대학진학률은 28.76%는 2000년 남성의 대학진학률은 63.5%(교육부, 2000)와 비교하였을 때, 약35%p 낮은 수준이라는 점에서 여성결혼이민가구의 학력수준이 일반인에 비해 상당히 낮다는 점을 의미하고, 인적자본론적 측면에서 여성결혼이민가구의 인적자본이 취약하다는 점을 여실히 보여주고 있다. 또한, 모의 학력수준을 살펴보면, 고등교육을 경험한 어머니는 55명으로 9.20%로 나타났다. 이는 2000년 대한민국 여성의 대학진학률 60.3%에 비하면 약50%p나 낮다는 점에서 여성결혼이민자의 학력수준이 대한민국 여성의 학력수준에 비해 상당히 낮다는 점을 보여주고 있다.

또 다른 독립변수인 부모의 소득수준을 살펴보자. 부모의 월평균 소득을 모두 합산하였을 때, 부모의 월평균 소득이 400만원 미만인 가구가 369가구로 전체의 61.71%를 차지하고 있다.

결혼여성이주가구의 기초생활수급 여부는 약32가구인 5.35%가 기초생활수급 대상 가구로 나타났다. 부모의 혼인상태는 부모가 동거하고 있는 경우가 546명으로 91.30%를 차지하고, 사별은 19명으로 3.18%, 이혼별거의 경우 33가구로 5.52%를 차지하였다. 일을 한 경험이 있는 187명의 근로상태는 상용근로자가 56명으로 35.67%, 임시근로자이면 54명으로 34.39%, 일용근로자가 37%로 23.57%를 차지하였다.

2. 여성결혼이민가구 자녀의 학력에 미치는 영향요인 분석결과

여성결혼이민가구 자녀의 학력을 전문대학이나 대학에 입학한 경험여부로 조작적 정의한 후, 자녀의 학력에 영향을 미치는 결정요인을 로짓모형으로 회귀분석하였다. 여성결혼이민가구의 부의 대물림에 대한 영향관계를 회귀분석하기 이전에 변수간의 상관관계를 측정하여 제시하는 것이 일반적이나, 본 연구의 변수들이 모두 등간척도나 비율척도가 아니라 명목척도로 측정되었기에 부득이 상관관계 분석을 할 수 없었다. 로짓모형 회귀분석 결과에 의하면(〈표2〉 참조), 대체로 연구모형에서 제시하는 부모의 소득과 부모의 학력이 모두 여성결혼이민자 자녀의 학력에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

첫째, 부모의 월평균 소득은 유의수준 10%에서 여성결혼이민가구 성년 청소년의 고등교육기관 입학에 유의미한 정의 영향을 미치는 것으로 타났다. 여성결혼이민자

가구에서 부모의 월평균 소득이 높을수록 그 자녀가 전문대학이나 대학교에 입학할 가능성은 높아진다는 것을 의미한다.

둘째, 여성결혼이민가구 어머니의 학력은 유의수준 5%에서 여성결혼이민가구 성년 청소년의 고등교육기관 입학에 유의미한 정의 영향을 미친다. 여성결혼이민 가구에서 어머니가 대학교육 경험이 있으면 있을수록, 그 자녀가 전문대학이나 대학교에 입학할 가능성은 높아지는 것을 의미한다.

〈표 2〉 여성결혼이민가구 성년 청소년 학력 결정요인 로지스틱 회귀분석

변수	고등교육기관 입학여부 (입학=1, not=0)		
	b	SE	Z
부모의 월평균 소득	.04	.02	1.69 #
모의 학력	.86	.36	2.36 **
부의 학력	.63	.24	2.55 **
성별(남성=1,여성=0)	-.41	.17	-2.36 **
연령(기준=20세)			
만21세	.40	.24	1.65
만22세	-.06	.25	-.26
만23세	-.20	.26	-.77
만24세	.05	.28	.18
부모혼인상태(기준=부모이혼)			
부모있음	1.04	.44	2.32 **
부사망	1.08	.63	1.73
거주지역(농촌=1, 도시=0)	.16	.18	.90
기초생활수급(no=1, yes=0)	-.27	.39	-.70
상수	-.81	.57	-1.42
N	598		
Model x2	42.46***		
Pseudo R2	.05		
Log Likelihood	-384.18		

※ 주: # p〈0.10, * p〈0.05, ** p〈0.01, *** p〈0.001

셋째, 여성결혼이민가구 아버지의 학력은 유의수준 5%에서 여성결혼이민가구 성년 청소년의 고등교육기관 입학에 유의미한 정의 영향을 미친다. 여성결혼이민 가구에서 아버지가 대학교육 경험이 있으면 있을수록, 그 자녀가 전문대학이나 대학교에 입학할 가능성은 높아지는 것을 의미한다.

넷째, 여성결혼이민가구 자녀가 남성인 경우 여성인 경우보다 고등교육기관에 입학할 가능성은 낮아지는 것으로 나타났다. 이는 우리나라 고등학교 졸업자는 일반적으로 여성이 남성보다 고등교육기관에 입학하는 비율이 높다는 점과 비교할 때 매우 특이한 현상이라는 점에서 추가적인 연구가 필요하다고 평가된다.

다섯째, 여성결혼이민가구 부모의 혼인상태는 성년 청소년 자녀의 학력에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 여성결혼이민가구 부모가 함께 동거를 하고 있는 경우는, 부모가 이혼을 한 경우에 비해, 그 자녀가 고등교육을 받게 될 가능성이 높아지는 것을 의미한다.

3. 여성결혼이민가구 자녀의 소득에 미치는 영향요인 분석 결과

여성결혼이민가구 자녀의 소득을 월평균 소득으로 조작적 정의한 후, 자녀의 소득에 영향을 미치는 결정요인을 회귀분석하였다. 분석결과에 의하면(〈표3〉 참조), 대체로 연구모형에서 제시하는 바와 같이 부모의 소득은 여성결혼이민자 자녀의 소득에 유의미한 정의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만, 부모의 학력은 여성결혼이민자 자녀의 소득에 영향을 미친다는 사실을 발견하지 못하였다.

첫째, 부모의 월평균 소득은 유의수준 5%에서 여성결혼이민가구 성년 청소년의 월평균 소득에 유의미한 정의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 여성결혼이민자 가구에서 부모의 월평균 소득이 높을수록 그 자녀의 월평균 소득은 높아진다는 것을 의미한다. 둘째, 여성결혼이민가구 자녀가 남성인 경우 여성인 경우보다 월평균 소득이 높은 것으로 나타났다.

부모의 학력이 자녀의 소득에 미치는 영향에 대한 가설은 입증되지 않았는데, 이는 자녀의 소득을 정확하게 측정하지 못한 것이 이유가 될 수 있을 것이다. 이 연구는 2018년 전국다문화가족실태조사를 활용하였는데, 그 자료는 청소년 자녀의 실태조사는 5세에서 만 25세 미만으로 한정하고 있다. 자녀의 소득을 정확히 파악하기 위해서는 오히려 30세 이상의 자녀의 소득이 중요하기 때문이다. 우리나라에서 대학을 졸업하고 취업을 하기 시작하는 평균 연령이 여성의 경우 20대 후반, 남성의 경우 30세에 이르기 때문이다. 현재의 자료는 고등학교를 졸업한 여성결혼이민

가구 자녀의 사회진출 초기의 월평균 소득만을 파악한 것에 불과하다는 점에서 자녀의 소득을 정확히 측정하는데 한계가 있었다고 할 수 있다.

〈표 3〉 여성결혼이민가구 성년 청소년 소득 결정요인 회귀분석

변수	자녀의 소득		
	b	SE	t
부모의 월평균 소득	.06	.02	2.05 **
모의 학력	-.48	.43	-1.10
부의 학력	-.36	.27	-1.34
성별(남성=1,여성=0)	.55	.18	2.94 ***
연령(기준=20세)			
만21세	.34	.26	1.29
만22세	.35	.30	1.14
만23세	.00	.27	.02
만24세	.55	.29	1.87
부모혼인상태(기준=부모이혼)			
부모있음	-.45	.42	-1.06
부사망	-.53	.88	-.60
거주지역(농촌=1, 도시=0)	.34	.20	1.70
기초생활수급(no=1, yes=0)	.80	.67	1.28
상수	2.89	.87	-6.50
N	157		
Adj R2	.42***		
Log Likelihood	-384.18		

※ 주: # p〈0.10, * p〈0.05, ** p〈0.01, *** p〈0.001
통제변수로 근로형태(상용근로자, 임시근로자, 일용근로자, 고용원이 있는 자영업자, 고용원이 없는 자영업자, 무급가족종사자)를 포함시켰으나, 결과보고에는 생략함

Ⅴ. 결론

본 연구는 인적자본론과 소득이전 이론을 바탕으로 다문화가정 중 결혼이민자 가구의 소득 및 부모의 학력수준이 결혼이민자 가구 자녀의 학력 및 소득 수준에

미치는 영향력을 분석하였다.

분석결과를 요약하면 첫째, 결혼이민여성의 학력수준은 자녀의 학력 및 소득에 유의미한 영향력을 미치는 것으로 분석되었다. 세부적으로는 결혼이민여성의 학력의 수준이 높을수록 자녀의 학력수준은 높아졌으며, 자녀의 소득 또한 향상되고 있음을 확인하였다. 즉, 결혼이민여성 본인의 학력수준이 높을수록 자녀의 학력수준을 높이기 위하여 자녀의 인적자본에 투자하려는 경향이 있었으며, 이는 자녀의 인적자본의 축적으로 인하여 소득의 향상까지 이어지는 것으로 분석되었다.

둘째, 결혼이민자 가구의 소득수준은 자녀의 학력에는 정(+)의 영향력을 미치는 것으로 나타났으나, 자녀의 소득에는 유의미한 변수로 나타나지 않았다. 결혼이민자 가구의 소득이 높을수록 자녀의 학력수준도 높아졌으며, 소득 또한 증가하는 것으로 분석되었다.

이상의 두 가지 분석결과를 통해, 학력과 소득 수준이 높은 결혼이민자 또한 자녀의 인적자본 축적에 대한 욕구가 있으며, 결혼이민자 자녀의 인적자본 축적이 소득의 향상으로 이어짐을 확인하였다. 이는 결혼이민자 가구의 자녀가 미래 우리사회에 중요한 인적자원으로서 활용되기 위해서 두 가지 차원에서의 정책적 지원이 필요함을 시사하고 있다.

첫째는, 결혼이민자 지원내용의 변화이다. 결혼이민자 가구의 학력과 소득을 향상시키는 접근방법으로 결혼이민자 가구에 지역화폐 및 교육쿠폰을 발행하여 결혼이민자 가구의 소득향상을 통해 간접적으로 자녀의 인적자본 축적에 도움이 될 수 있도록 하는 방안이다. 하지만 결혼이민자 가구에 대한 경제적 직접보상은 내국인 특히 농촌사회를 구성하는 내국인에 대한 반감을 불러일으킬 가능성이 크기 때문에, 결혼이민자 가구에 대한 직접보상보다는 결혼이민여성에 대한 교육지원과 취업지원이 그 실효성이 더 클 것으로 판단된다. 여성 결혼이민자를 위한 양질의 일자리 발굴과 전문기술 교육훈련, 검정고시 지원 및 대학교 진학을 위한 기회 부여 등 여성 결혼이민자들의 학력 수준과 소득 수준을 향상시키기 위한 정책적 지원이 강화되어야 한다.

둘째는, 결혼이민자 지원정책 대상에 대한 근본적인 변화도 함께하는 것이다. 일반적으로 부모의 학력이 낮고 소득이 적은 다문화가족 자녀에 대한 직접적인 교육의 확대 측면이다. 여성 결혼이민여성의 인적자본 축적과 함께 다문화가족 자녀의 역량 강화에 대한 정책적 지원이 필요할 것으로 판단된다. 다문화가족 자녀의 학습능력과 시험성적 향상을 위해서 심층적이고 체계적인 학습지원이 가능한 멘토-멘티 프로그램 서비스의 확대가 요구된다. 또한 미래사회 사회통합 차원에서 다문화

가족 청소년에게 4차 산업 및 6차 산업 관련 직업교육 현장을 제공하고, 수료한 이후에 해당 기업에 취업으로 연계될 수 있는 지원모델이 필요하다. 무엇보다 지방자치단체 수준에서 다문화가족 자녀를 위한 조례를 구체적으로 마련하고, 다문화가족 자녀의 학교 교육과 진로 교육 지원을 강화해야 할 것이다.

이 연구는 여성결혼이민가구가 경제적으로 어려운 여건에서 사회적응의 도전에 직면하고 있다는 점에서, 여성결혼이민가구의 빈곤상태가 그 자녀에게로 대물림되는지 그렇지 않은지에 대해 실증적으로 입증하였다는 점에서 그 의의가 크다. 특히, 여성결혼이민가구 부모의 소득과 학력이 그 자녀의 소득과 학력에 영향을 미친다는 사실을 발견하였다. 하지만, 연구 자료의 한계로 인하여 만20세이상 25세미만의 성년 청소년만을 대상으로 분석하였다는 점에서 25세이상 성년 자녀의 소득과 학력에 대한 추가적인 연구를 통해 여성결혼이민가구의 부의 대물림에 대한 보다 종합적인 연구가 진행될 필요가 있다.

참고문헌

김낙년(2015). 한국에서의 부와 상속. 1970-2013. Working Paper Series WP2015-07. 낙성대 경제연구소.

김성태·전영준·임병인(2013). “한국교육고용패널로 본 우리나라의 사회이동성 분석”. 「고용직업능력개발연구」. 16(2): 1～28.

김은정(2007). “가정의 사회경제적 지위, 사교육비, 부모- 자녀 관계 그리고 청소년 자녀의 학업성취 간의 관계에 관한 연구- 부모- 자녀 관계의 매개역할을 중심으로”. 「한국사회학」. 41(5): 134～162.

김이선·최윤정·장희영·김도혜·박신규(2020). 이주 여성의 사회적 포용을 위한 정책 대응방안: 사회참여 확대를 중심으로. 한국여성정책연구원.

김희삼(2009). 세대간 경제적 이동성의 현황과 전망. KDI정책포럼, 제220호.

교육부. (2000). 교육통계연보 2000.

교육부. (2019). 교육통계연보 2019.

남기곤(2008). “부모의 학력이 자녀의 학력 및 직업지위에 미치는 효과: 국제비교 분석”. 「교육재정경제연구」. 17(1): 61～92.

안종법·전승훈(2008). “교육 및 소득수준의 세대간 이전”. 「재정학연구」, 1(1): 119-142.

아니림·정홍렬(2017). “교육훈련 투자가 경영성과에 미치는 영향”. 「인적자원관리연구」. 24(2): 49-61.

여유진(2008). “한국에서의 교육을 통한 사회이동 경향에 대한 연구”. 「보건사회연구」. 28(2): 53~80.

이삼식·최효진·박성재(2009). 다문화가족의 증가가 인구의 양적질적 수준에 미치는 영향. 한국보건사회연구원.

손병돈(1998). “가족간 소득이전 결정요인의 계층 간 비교”. 「사회복지연구」. 11(1): 76-106.

여성가족부(2020). 2020년 청소년통계.

정영숙. (1996). “가계의 인적자본 투자율과 경제적 복지: 사교육비를 중심으로, 소비자학 연구”. 「한국소비자학회」. 7(1): 1-14.

최은영(2012). “소득계층별 교육과 가구소득의 세대간 이전에 관한 연구”. 「지역사회연구」. 20(3): 23~42.

최은영·홍장표(2014). “세대 간 직업계층의 이동성”. 「지역사회연구」. 22(1): 51~70.

최필선·민인식(2015a), “부모의 교육과 소득수준이 세대 간 이동성과 기회불균등에 미치는 영향”. 「사회과학연구」. 22(3): 31~56.

최필선·민인식(2015b). “한국의 세대 간 사회계층 이동성에 관한 연구”. 제10회 한국교육고용패널 학술대회: 259~283.

Becker, G. S. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Chicago: University of Press

Becker, G. S. (1974). A Theory of Social Interactions. *Journal of Political Economy,* 82(6): 1063-1093.

Becker, G. S. (1991). *A Treatise on the Family*. Harvard University Press.

Becker G. S. & K. M. Murphy. (1988). The Family and the State. *Journal of Law and Economics,* 31(1): 1-18.

Becker, G. S. & N. Tomes. (1979). An Equilibrium Theory of the Distribution of Income and Intergenerational Mobility. *Journal of Political Economy*, 87(6): 1153-1189.

Bowles, S. and H. Gintis(2002). The Inheritance of Inequality. *Journal of Economic Perspectives,* 16(3): 3~30.

Chetty, R., N. Hendren, P. Kline & E. Saez(2014). *Where is the Land of Opportunity of Intergenerational Mobility in the United States*. National Bureau of

Economic Research

Causa, O. & Å. Johansson(2010). *Intergenerational Social Mobility in OECD Countries.* OECD.

Mincer, J. A. (1974). *Schooling, Experience and Earnings*. Columbia University Press,

Picot, G., F. Hou & H. Qiu(2016). The Human Captial Model of Selection and Immigrant Economics Outcomes. *International Migration*, 54(7): 73-88.

Stiglitz, J. (1975). The Theory of Screening Education and the Distribution of Income. *American Economic Review*, 65: 283-400.

최천근(崔天根): 주저자 미국 플로리다주립대학교(FSU)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한성대학교 행정학과 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 인사/조직, 성과평가, 여성정책, 경찰행정 등이다(cheongeunchoi@hansung.ac.kr).

김복태(金福泰): 교신저자 미국 플로리다주립대학교(FSU)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국여성정책연구원 연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 여성정책, 인사/조직, 정책평가, NGO, 다문화정책 등이며 주요 논문으로는 "Assessing the substitute employee system of Korean public institutions: public officials' policy reception perspective," "정부의 양성평등 책임성 강화", "사회적경제 분야 여성근로자의 역할모호성과 직무만족과의 관계에서 인적자원개발의 매개효과 분석" 등이 있다(gys8826@kwdimail.re.kr).

The Inheritance of Wealth in Female Married Immigrant Families

Cheon Geun Choi & Bok-Tae Kim

If parents are rich, their children are rich, and if parents are poor, their children are poor. Although various studies on the inheritance of wealth are being conducted, studies on groups classified as socially underprivileged such as multicultural families are still insufficient. The purpose of this study is to empirically analyze whether the income of female marriage immigrant households among multicultural families and the educational level of parents affect the education and income level of female marriage immigrant families' children. This study is based on the human capital theory and income transfer theory, which are the main theories on the inheritance of wealth, and based on previous studies, the factors that are insignificant to the income and education of adult adolescents in female marriage immigrant households are determined by parental education and parents saw. This study utilized the 2018 National Survey on Multicultural Families, and the analysis unit was 598 young adults (20 to 24 years old) as children of married migrant female households. As a result of the analysis, it was analyzed that the educational level of the parents of female marriage immigrant households had a significant positive influence on the education and income of their children, and the income of the parents of female married immigrant households had a significant positive influence on the income of their children. This implies that various policy supports are needed in order for the children of marriage immigrant families to be utilized as important human resources in our society in the future. This study is significant in that it empirically proves whether the poverty status of female married immigrant families is passed down to their children or not.

[Key words: Female marriage immigrants, wealth inheritance, human capital theory, income transfer theory, national multicultural family survey]

「국정관리연구」 제16권 제3호(2021. 09): *279-311*

거버넌스 신드롬?: 한국 거버넌스 연구의 경향과 한계

이명석

이 논문은 6개 한국 행정학 학술지에 게재된 거버넌스 연구논문을 조사하여 한국 행정학 거버넌스 연구의 추세와 한계를 분석하였다. 한국 행정학의 경우, (i) 전통적인 정부와 관련된 관리개혁과 전통적 거버넌스 개혁을 강조하는 거버넌스 연구논문의 비중이 전체 거버넌스 연구논문의 50%를 상회하고, (ii) 거버넌스를 아무 설명 없이 사용한 연구논문의 비중 또한 15%로 무시할 만한 수준이 아니었다는 점에서, 거버넌스에 관한 관심과 인기는 높았지만 네트워크 거버넌스의 유용성과 필요성에 관한 관심은 다소 제한적이었다고 할 수 있다. 그러나 정부가 사회문제 해결의 만병통치약이 아닌 것과 마찬가지로, 네트워크 거버넌스도 만병통치약이 아니다. 정부의 시대가 지나고 (네트워크) 거버넌스의 시대가 도래한 것도 아니며, 그러한 변화가 필요하거나 바람직한 것도 아니다. 필요한 것은 "정부에서 '정부와 거버넌스'로"의 변화이다. 한국 행정학에서의 거버넌스 인기가 병리적인 거버넌스 신드롬이라고 진단할만한 근거는 아직 뚜렷하지 않다. 계층제 거버넌스뿐만 아니라 네트워크 거버넌스에 관한 지속적인 학문적 관심이 요구된다.

[주제어: 거버넌스 신드롬, 한국 거버넌스 연구, 협력적 거버넌스, 행정개혁]

I. 서론

2021년 현재 '거버넌스'는 모든 사람에게 매우 익숙한 표현이다. 아마도 행정학이나 사회과학을 공부한 사람이 아니더라도 거버넌스라는 말을 들어보지 못한 사람은 거의 없을 것이다. 그러나 돌이켜보면 거버넌스가 현재처럼 일반적으로 그리고 빈번하게 사용된 것은 역사가 그리 길지 않다. 2000년 이전에는 거버넌스라는

본 논문은 교육부 및 한국연구재단의 BK21FOUR「공감과 혁신을 위한 플랫폼 거버넌스 교육연구단」에서 지원을 받아 수행된 연구임(관리번호 4199990114294). 자료 수집/정리와 기초분석을 도와준 성균관대학교 국정전문대학원 한창묵, 홍민철, 유정모, 이상엽 조교에게 감사드린다.
논문 접수일: 2021.09.11, 심사기간(1차): 2021.09.13~09.28, 게재확정일: 2021.09.28

용어는 행정학이나 다른 사회과학 분야에서 그리고 대중매체에서 거의 사용되지 않았다. 가끔 '관리' 또는 '지배구조'를 의미하는 단어로 사용되기는 하였으나, 현재처럼 빈번하게 사용되지 않았다.

거버넌스가 현재처럼 익숙한 개념으로 사용되기 전에 가장 보편적으로 사용된 사례는 아마도 '기업지배구조(corporate governance)'일 것이다. 여기서 기업지배구조는 현재 정부 또는 행정을 대신하여 광범위하게 그리고 일반적으로 사용되는 거버넌스와는 다소 다른 의미를 갖는다. 거버넌스는 학자나 학파에 의해 만들어진 신조어(新造語)가 아니라, 사전에 등재된 '일반명사'이다. 기업지배구조에서 지배구조로 번역된 거버넌스는 사전에 규정된 거버넌스의 뜻인 관리방식에 가깝다고 할 수 있다.[1] 그러나 기업지배구조의 의미로 사용된 거버넌스라는 개념은 거버넌스의 인기와 광범위한 사용과 직접적 관련이 없다.

서구에서는 1990년 그리고 한국에서는 약간 늦은 2000년을 전후로 행정학을 포함한 다수 사회과학 분야에서 거버넌스라는 개념의 사용이 급격하게 증가한다. 특히 행정학에서 거버넌스 개념의 인기는 이론적으로 중요한 의미를 갖는다(이명석, 2002), 전통적 행정학의 이론적 처방에 대한 근본적인 회의와 불신으로, 좋은 행정을 구현할 수 있는 새로운 이론적 처방에 대한 학술적/정책적 수요가 급증하였다. 이러한 수요로 정부 또는 행정의 부정적인 이미지를 대체할 수 있는 대안인 거버넌스가 급부상한 것이다(이명석, 2017a). 그동안 많이 인용되어 온 "정부 없는 거버넌스(governance without government)"(Rhodes, 1997a), "정부에서 거버넌스로(from government to governance)"(Bailey, 1993) 등의 표현이 새로운 대안으로서의 거버넌스의 개념적 의미와 차별성을 잘 보여준다.

그러나 거버넌스 개념의 유행이 과연 정부에 대한 새로운 대안으로서의 거버넌스의 차별성을 실제로 반영하고 있는지는 불확실하다. 거버넌스라는 개념을 사용하는 경우 대부분 정부 개혁의 필요성을 강조하는 것은 사실이다. 문제는 어떤 형태의 그리고 어느 정도의 개혁을 의미하는가 하는 것이다. 한국의 경우, 새 대통령이 취임할 때마다 언제나 정부개혁 또는 행정개혁이 대대적으로 추진되었다. 그러나 역설적으로 정권교체 시마다 언제나 예외 없이 정부개혁이나 행정개혁이 추진되었다는 것은 모든 정부개혁과 행정개혁의 성과가 만족스럽지 못했다는 사실에 대한

1) 한국의 행정학 사전 등에서 거버넌스를 행정학적인 관점에서 정의하기도 하나, govern의 명사형인 governance의 사전적 의미는 통치, 관리 방식 등이다. 옥스퍼드 영한사전. https://en.dict.naver.com/#/entry/enko/301674e68a8d4750a294dedd230387a3. 2021년 7월 12일 접속.

강력한 증거인 셈이다. 이러한 불행한 개혁의 반복은 거버넌스라는 개념이 유행한 이후에도 예외는 아니었다.

이 논문은 6개 한국 행정학 학술지에 게재된 거버넌스 연구논문을 분석하여 거버넌스 개념 유행 이후의 한국 행정학 거버넌스 연구의 추세와 한계를 분석하는 것을 목적으로 한다.

II. 거버넌스: 충분히 새로운 이론?

1. 네트워크로서의 거버넌스: 다양한 행위자의 참여와 수평적 협력

행정은 사회문제를 해결하기 위해서 정부를 포함하는 다양한 행위자들에 의해서 이루어지는 집합행동이다(Kataoka, 2000). 정부는 전통적으로 사회문제를 해결하기 위한 집합행동을 주도/독점해 왔으며, 전통적인 행정학은 이것을 당연한 것으로 가정해왔다(Ostrom, 1973; 이명석, 2017a). 거버넌스는 이러한 전통적 행정학의 기본가정을 반박하고, 사회문제 해결을 위한 집합행동에서 정부 이외의 다양한 사회구성원의 적극적인 역할을 강조한다. 낮은 효율성과 정부부패 등 정부를 통한 사회문제 해결과정에서의 고질적인 문제점을 극복하는 것이 전통적인 행정학의 개혁처방이었다. 그러나 이러한 처방에 근거한 반복되는 행정개혁에도 불구하고 행정의 고질적 문제점은 해결되지 않았고, 따라서 좋은 행정을 구현할 수 있는 '새로운 이론'이 필요하게 되었다.

이러한 맥락에서, 새로운 이론적 처방 또는 새로운 사회문제 해결 대안으로서의 거버넌스의 대표적인 특징은 정부와의 근본적인 차별성, 즉 정부에 의존하지 않는 사회문제 해결을 강조하는 것이라고 할 수 있다. 정부에 의존하지 않는 사회문제 해결 방법의 대표적인 사례는 네트워크이다. 이와 같은 정부에 의존하지 않는 네트워크에 의한 사회문제 해결 가능성은 초기 유럽 거버넌스 학자들에 의해서 강조되었다(Peters and Pierre, 1998).

예를 들어, Rhodes(1997a)는 거버넌스의 대표적 특징으로 '게임과 같은 상호작용'과 '정부로터의 자율성' 등을 강조한다.[2] 또한, Stoker(2000)는 거버넌스의 주요

2) Rhodes(1997a)는 거버넌스의 특징을 (i) 정부/비정부조직 등 공사 부문을 초월하는 다양한 조직 사이의 상호의존성, (ii) 공유된 목적 달성에 필요한 자원을 교환하기 위한 지속적 상호작용, (iii) 상호간에 협상/동의된 규칙/신뢰에 근거하는 게임과 같은 상호작용, (iv) 정부로부터의 자율성 등으로 설명한다.

한 특징으로 '행위자 사이의 자율적 네트워크'와 '정부의 공식적 권위에 의존하지 않는 사회문제 해결 능력' 등을 강조한다.[3] 이처럼 초기 거버넌스 학자들은 거버넌스를 사회적 조정양식의 하나인 계층제적 통제와 차별화되는 네트워크의 특성을 갖는 사회문제 해결방식 또는 사회적 조정양식으로 정의했다(이명석, 2002, 2017a; Bradach and Eccles, 1989; Powell, 1990).[4]

사회적 조정으로서의 네트워크는 공식적 권위와 강제력에 의존하지 않는 사회적 조정 양식이다(이명석, 2002). 전통적으로 정부는 공식적 권위와 강제력에 의한 계층제적 통제, 즉 계층제 거버넌스를 통하여 사회문제를 해결해왔다.[5] 민주적 절차와 법률에 근거하여 부여받은 독점적 법적 권한을 활용하여 사회문제를 해결한 것이다. 이런 관점에서 계층제 거버넌스와 차별화되는 사회적 조정양식인 네트워크의 성격을 갖는 거버넌스는 정부나 행정을 대체하는 근본적으로 차별적인 대안이라고 할 수 있다.[6]

이러한 새로운 사회문제 해결양식으로서의 거버넌스의 전형적인 사례로 자치적/자기조직적 네트워크를 통한 공유재 문제해결을 들 수 있다(Stoker, 1998). Stoker(1998)는 Ostrom(1990)의 연구를 예로 들면서, 공유자원 사용자들의 자기조직적 네트워크가 공유자원 문제해결 과정에서 요구되는 사회적 조정을 정부규제보다 더 효율적으로 수행할 수 있다고 설명한다. Ostrom(1990) 연구의 핵심은 정부의

---

3) Stoker(2000)는 거버넌스의 특징으로 (i) 공공문제 해결에 정부와 민간 행위자/조직 모두 참여, (ii) 사회/경제적 문제해결 담당자/책임의 흐려진 경계, (iii) 집합행동에 관련된 당사자들 사이의 권력 의존관계, (iv) 행위자들 간의 자율적 네트워크 존재, 그리고 (v) 정부의 공식적 권위에 의존하지 않고도 사회문제를 해결할 수 있는 능력 등을 제시한다.

4) 참고로, 거래비용경제학 접근은 계층제와 시장 그리고 네트워크 등 세 가지의 조직유형(forms of organization) 또는 통제 기제(control mechanisms)를 제시한다(Bradach and Eccles, 1989; Powell, 1990). Williamson(1975)을 필두로 거래비용경제학자들은 "가장 효율적인 제도적 장치에 의해 거래가 관리될 것"이라고 주장한다. 여기에서, 조직이나 통제기제의 유형은 거래가 이루어지는 과정에서 필요한 사회적 조정을 수행하는 방법의 종류 즉 사회적 조정 유형을 의미한다고 할 수 있다.

5) 사회적 조정양식으로서의 거버넌스에는 계층제 거버넌스, 시장 거버넌스 그리고 네트워크 거버넌스 등의 세 가지 이념형(ideal types)이 존재한다(Meuleman, 2006; 이명석, 2017a).

6) 이러한 사회문제 해결 또는 사회적 조정을 "자기조직적 조직간 네트워크(self-organizing inter-organizational network)"를 통한 공공서비스 제공이라고 부르기도 한다(Kickert, 1993; Rhodes, 1997a). 이러한 조직간 네트워크에는 정부가 포함될 수도 있고, 포함되지 않을 수도 있다. 여기에서 중요한 것은 참여자의 특성이 아니라, 사회문제가 해결되는 과정에서 다양한 행위자 사이의 집합행동이 조정되는 방법이다. 따라서 거버넌스는 거점(locus)이 아니라 초점(focus)을 중심으로 새로운 행정을 구분하는 개념이라고 할 수 있다(이명석, 2017a).

계층제적 통제, 강제력 그리고 규제 없이도 공유재 사용자들이 스스로 설계한 제도적 장치를 활용하여 자율적으로 공유재를 성공적으로 관리/사용할 수 있다는 것이다(이명석, 2017a). 공유자원 관리과정에서 나타나는 공유자원 사용자들의 자치적/자기조직적 네트워크가 바로 거버넌스의 특징인 '수평적 협력'의 전형적 사례라고 할 수 있다.[7]

요컨대, 거버넌스 개념의 유행은 계층제적 통제를 통한 사회문제 해결과정의 고질적 한계와 지속적 문제점을 극복하기 위한 근본적 해결책의 가능성과 필요성에 대한 광범위한 관심의 결과라고 할 수 있다.[8] 즉, 정부의 법적 권위와 강제력에 근거하지 않는 다양한 행위자의 적극적 참여와 수평적 협력을 통한 사회문제 해결에 대한 관심과 수요의 증가로 거버넌스라는 개념이 유행하게 된 것이다.

2. 광의의 거버넌스: 거버넌스의 사전적 의미

거버넌스 관련 개념 중 일반대중에게 가장 널리 알려진 개념은 아마도 '좋은 거버넌스(good governance)'일 것이다. 세계은행 등 국제기구에 의해 도입된 '좋은 거버넌스'라는 개념 또한 거버넌스의 인기와 유행에 큰 영향을 주었다. 좋은 거버넌스는 말 그대로 "거버넌스의 바람직한 형태" 정도로 이해될 수 있다(이명석, 2017a: 75). 세계은행은 거버넌스를 "사회문제를 해결하기 위하여 제도적 자원을 활용하고 정치적 권위를 행사하는 것"(World Bank, 1991), "한 국가의 권위가 행사되는 전통과 제도"(World Bank, 2006), "국민을 통치하고, 국가의 사무를 관리·규제하는 방법"(Nanda, 2006) 그리고 "국가 권위가 행사되는 전통과 제도: 정부가 선출/감시/교체되는 과정, 정부가 건전한 정책을 효과적으로 수립/시행할 수 있는 역량, 그리고 시민과 국가 사이의 경제적/사회적 상호작용을 관리하는 제도에 대한 시민과 국가의 존중" 등으로 정의한다.[9]

따라서 좋은 거버넌스는 '국가의 정치적 권위와 제도 그리고 강제력을 활용하여 국민과 국가의 사무를 관리하여 사회문제가 성공적으로 해결되는 상태'로 정의할 수

---

7) Ansell and Gash(2008) 메타분석의 대상인 137개 협력적 거버넌스 사례의 대략 1/3 정도는 공유재 문제의 자치적 해결사례이다.

8) 참고로, 거버넌스의 사전적 정의에서는 거버넌스의 이와 같은 특성을 찾아볼 수 없다. 그러므로 개념적 명확성을 위하여 새로운 사회적 조정양식으로서의 거버넌스를 '네트워크 거버넌스'라고 부르는 것이 적절하다고 할 수 있다(이명석, 2017a). 대표적인 거버넌스 학자인 Rhodes 또한 개념적 명확성을 위하여 네트워크 거버넌스라는 용어를 사용할 것을 제안했다(Rhodes, 2007).

9) http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home 2021.7.17. 접속.

있다. 또는, 유사한 맥락에서 “효과적이고, 정직하고, 투명하고, 책임감 있는 정부에 의한 국가권력의 적절한 사용”이라고도 정의될 수 있다(Canadian International Development Agency, 1996: 21). 이렇게 정의되는 거버넌스는 거버넌스의 사전적 의미와 유사하다.[10] 따라서 좋은 거버넌스는 ‘사전적 의미의 거버넌스의 바람직한 형태’를 의미하는 개념으로 이해될 수 있다.

이와 같이 거버넌스를 정의/이해하는 경우, 거버넌스는 특정한 사회적 조정양식을 의미하지 않고, 전통적인 행정학에서 말하는 정부나 행정과 크게 차별화되지 않는다. 물론 좋은 거버넌스에서 거버넌스는 정부의 범위를 초월하여 정치적 차원까지 포함하는 개념이라는 점이 강조된다(Nanda, 2006). 또한 좋은 거버넌스는 국민의 참여를 강조한다. 하지만 좋은 거버넌스에서 말하는 참여는 다양한 사회구성원들의 ‘수평적/자발적 참여’를 통한 사회문제 해결과는 거리가 멀다. 좋은 거버넌스에서 강조하는 참여는 의사표현의 자유나 언론의 자유 등이 보장되는 상태이다.[11]

요컨대, 좋은 거버넌스에서 말하는 거버넌스는 다양한 사회구성원들의 참여와 협력에 의한 사회문제 해결과는 명확하게 구분되는 광의의 거버넌스 개념이다(이명석, 2002). 이렇게 정의되는 좋은 거버넌스에서 거버넌스는 사전적 정의에 가까운 개념이라고 할 수 있다. 다양한 통치/관리 유형을 포함하는 광의의 정의인 거버넌스의 사전적 정의에서 참여 또는 협력 등의 개념은 특별하게 강조되지 않는다. 이러한 맥락에서 좋은 거버넌스의 핵심은 ‘정부의 역량 강화와 정부에 대한 민주적 통제 확보’라고 할 수 있다.

정부에 의한 전통적인 사회문제 해결의 효율성을 제고하기 위한 노력은 매우 중요하다. 특히 개발도상국이나 후진국의 경우, 정부의 역량을 구축하고 정부에 대한 실질적인 민주적 통제를 강화하는 것은 매우 중요한 일이다. 그러나 대부분 선진국의 경우 좋은 거버넌스 논의에 근거하는 처방은 전통적 행정학 이론의 처방에 근거하는 행정의 본질적 한계를 극복하고 좋은 행정을 구현하는데 실질적 도움이 되지 못한다(이명석, 2017a).

선진국의 행정개혁을 위한 대안으로 다양한 거버넌스 모형이 제시되기도 했다.

---

10) 인터넷 영어사전에 의하면, governance는 조직이나 국가가 높은 수준에서 관리되는 방법, 또는 이러한 관리가 이루어지는 체계를 의미한다.
https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/governance) 2021.7.19. 접속.

11) 세계은행의 국제거버넌스지수(WGI: World Governance Indicators)에서 참여와 책임성(voice and accountability)은 (i) 정부구성과 대표선출 과정에 대한 국민 참여 가능성, (ii) 의사표현과 집회의 자유 보장, (iii) 언론의 자유 보장 등을 의미한다
(http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home 2021.7.17. 접속).

그러나 이러한 거버넌스 모형들 또한 대부분 사전적 의미의 거버넌스 개념에 근거한다. 예를 들어, Peters(1996)는 좋은 정부 구현을 위한 대안으로 시장모형, 참여모형, 신축모형 그리고 탈규제모형 등의 네 가지 거버넌스 모형을 제시한다. 이 모형들은 전통적 거버넌스 모형의 단점을 보완하기 위하여 정부 조직구조, 인사관리 방법, 정책결정 방법 등을 개선하는 모형이다. 그러나 네 가지 대안적 거버넌스 모형들은 모두 계층제 거버넌스를 대체하는 새로운 사회문제 해결방식으로서의 거버넌스와는 거리가 멀다. 네 모형 모두 정부의 공권력과 강제력에 근거하는 계층제적 통제로 특징지어지는 전통적 정부 또는 전통적 행정의 한계를 극복하기 위한 방안이다.

3. 행정개혁과 거버넌스: '새로운' 참여

행정학 연구는 현실 행정의 문제점을 진단하고, 좋은 행정을 구현하기 위한 대안을 처방한다. 이러한 관점에서, 행정학 연구는 기본적으로 모두 '행정개혁 이론'이라 할 수 있다. 행정개혁을 위한 다양한 행정학 이론이 존재한다. 거버넌스 또한 전형적인 행정개혁이론이다. 거버넌스는 다른 행정개혁 이론과는 차별화되는 지대한 영향을 행정학과 행정실무 전반에 주었다. 거버넌스 논의는 정부 또는 행정이라는 개념 자체를 대체하는 결과를 초래하였다. 정부 또는 행정이라는 단어로 표현되던 전통적 행정학의 부정적 이미지를 대체한 것이다.

신조어가 아닌 거버넌스는 다양한 학자나 관점에 의해 다양하게 해석되고 사용된다. 거버넌스가 광의의 개념 또는 사전적 의미로 사용되는 경우에는 네트워크 거버넌스를 포함하거나 의미하지 않기도 한다. 광의의 거버넌스 역시 참여를 강조하기는 하나, 네트워크 거버넌스의 자발적이고 수평적인 참여와 협력을 의미하지 않는다. 광의의 개념으로 사용되는 거버넌스에서 참여는 전통적인 정부의 핵심 작동기제인 계층제 거버넌스를 보완하기 위한 정책과정, 특히 정부 정책결정과정에 대한 참여를 주로 의미한다.

좋은 행정을 구현하기 위해서 정부의 정책과정에 대한 다양한 행위자, 특히 민간부문 행위자의 참여를 실질적으로 활성화/강화하는 것이 필요하다. 전통적으로 참여는 결정권한을 가진 사람들의 결정에 영향을 주기 위한 활동을 의미한다(Verba, 1967). 다양한 행위자의 참여를 통하여 정부 정책결정과정의 투명성과 책임성을 제고하고, 사회문제 해결의 효과성을 높일 수 있을 것이다. 그러나 정부의 공식적 권위와 강제력을 통한 계층제 거버넌스의 본질적인 한계가 존재하는 경우, 즉 정부가

결정하고 전통적인 정책도구인 공공재정과 법적 강제력을 사용하여 집행하는 공공정책에 의한 사회문제 해결 자체의 한계가 존재하는 경우에는 이러한 '정책과정 참여'를 강화하는 처방으로는 사회문제 해결의 효율성을 실질적으로 제고하고 좋은 행정을 구현하기 어렵다.

여기에서 중요한 것은 대표적인 거버넌스 개혁으로 인식되는 정부의 정책과정에 대한 시민의 참여와 관련된 개혁의 성격이다. 일반적인 인식과는 달리, 정책과정 특히 정책결정과정에 대한 시민 참여의 활성화/제도화는 엄밀한 의미에서 '네트워크 거버넌스 관점의 거버넌스 개혁'과는 다소 거리가 있다. 일반시민이 결정과정에 참여하는 것은 의미가 있으나, 결국 전통적 정책도구에 의한 정부의 목적지향적 통제를 통한 사회문제 해결이라는 점에서는 전통적인 계층제 거버넌스를 크게 벗어나지 않기 때문이다. 이러한 관점에서 이러한 개혁은 '협의의 거버넌스 개혁' 또는 '전통적 거버넌스 개혁'이라고 할 수 있다.[12)]

Ostrom(1998)은 일반시민의 사회문제 해결 과정에서의 역할을 강조하면서 정부 정책결정과정 참여를 의미하는 '전통적 참여' 이상의 '새로운 참여'의 필요성과 가능성을 주장하였다. 사회문제를 해결하기 위한 정부의 정책결정과정에 영향력을 행사하기 위한 시민들의 참여가 아니라, 사회문제를 정부 도움 없이 직접 해결하기 위한 시민들의 참여가 필요하고 또한 가능하다는 것이다. 만일 정부의 공권력과 강제력에 의존하지 않고 시민 스스로 직접 사회문제를 해결할 수 있다면, 정부실패는 반복되지 않을 수 있다. 정부 정책과정 참여가 아니라 사회문제 해결 노력 자체에 대한 참여인 새로운 참여를 통한 사회문제 해결이 바로 네트워크로서의 거버넌스의 핵심이다.

네트워크는 정부의 역할과 관련하여 도구적(instrumental) 관점, 상호작용적(interactive) 관점, 그리고 제도적(institutional) 관점 등의 3가지 관점에서 이해될 수 있다(Kickert, 1997).

첫째, 도구적 관점은 네트워크를 정부의 정책도구의 하나로 간주하고, 정교해진 '제2세대 정책수단'인 네트워크에 대한 정부의 목적지향적 조정활동의 중요성을 강조한다. 정부는 사회문제 해결을 위하여 다양한 행위자들로 구성된 네트워크를 설계하고 통제한다.[13)] 둘째, 상호작용적 관점은 정부를 네트워크를 구성하는 다양한

12) 참고로, Ansell(2012)은 다양한 민간 행위자들이 정부 정책결정과정에 참여하는 민주적 사회문제 해결을 협력적 거버넌스의 특징이라고 설명한다. 이 과정에는 협상이나 중재 등이 포함된다. 그러나 Ansell and Gash(2008)는 사적 갈등을 해결하기 위한 협상이나 중재는 협력적 거버넌스에 포함시키지 않는다.

13) 도구적 관점의 네트워크는 사회적 조정양식으로서의 네트워크 거버넌스라고 하기 어렵

행위자의 하나로 간주한다. 네트워크를 구성하는 다양한 행위자의 하나인 정부의 역할은 다양한 행위자들과 함께 집합행동을 위한 상호작용에 직접 참여해서 사회문제를 해결하는 것이다. 셋째, 제도적 관점은 다양한 행위자들 사이의 자발적이고 수평적인 네트워크의 형성과 활성화에 관심을 둔다. 이 관점에서 중요한 것은 네트워크를 형성하고 활성화하기 위한 제도, 규범 그리고 행위자 간의 권한과 의무 관계 등을 어떻게 구축할 것인가 하는 것이다. 정부의 역할은 협력을 통한 사회문제 해결가능성을 높이기 위하여 유인구조, 규칙 그리고 문화 등을 점진적으로 변화시키는 것이다.

참여는 네트워크 관점과 관련하여 논리적/실천적으로 중요한 의미를 갖는다. 전통적 참여는 일반적으로 도구적 관점의 네트워크와 논리적 연계를 갖는다. 정부의 공식적 정책결정에 대한 민간부문의 참여를 의미하는 전통적 참여는 정책도구인 네트워크에 대한 정부의 목적지향적 조정을 결정하는 과정에 대한 참여를 의미한다, 반면에, 새로운 참여는 정부와 민간부문이 수평적이고 대등한 관계에서의 상호협력을 통한 사회문제 해결과정에 대한 참여를 의미한다,

여기에서 중요한 것은 특정 참여 유형과 네트워크 관점이 언제나 최선이 아니라는 사실이다. 정부의 전통적인 사회문제 해결이 여전히 필요하고, 따라서 정부의 정책과정에 대한 전통적 참여는 여전히 매우 중요하다. 네트워크 거버넌스(상호작용적 관점과 제도적 관점의 네트워크)가 계층제 거버넌스(도구적 관점 네트워크)를 전적으로 대체해야 하는 것은 아니다. 계층제 거버넌스가 실패하는 것과 마찬가지로 네트워크 거버넌스 또한 실패한다. 계층제 거버넌스 시대가 지나고 네트워크 거버넌스의 시대가 도래하는 것도 사실이 아니며(Blatter, 2003), 또한 바람직한 일도 아니다. 사회문제를 가장 효율적으로 해결할 수 있도록 다양한 거버넌스 유형의 장점을 극대화하고 단점을 보완하여 시너지효과를 창출하기 위하여 거버넌스 유형을 "혼합(mix)"할 필요가 있다(Rhodes, 1997b).

일반적으로 정부와 다양한 행위자가 정책 집행, 공공프로그램 관리 그리고 공공자원 관리를 목적으로 협력하는 것을 '협력적 거버넌스(collaborative governance)'라고 부른다(Ansell, 2012). 이러한 협력적 거버넌스는 계층제 거버넌스와 시장 거버넌스 그리고 네트워크 거버넌스 등 세 가지 거버넌스 유형의 혼합이라고 할 수 있다(이명석, 2017a).[14] 다양한 유형의 적절한 협력적 거버넌스를 탐색하고 실행하

다. 형식적으로는 네트워크에 의해 사회문제가 해결되는 것처럼 보이지만, 실제로는 정부가 계층제적 지시를 통하여 네트워크를 조정하는 것이기 때문이다.

14) 일반적으로 협력적 거버넌스는 정부와 민간부문의 협력을 통한 사회문제 해결로 이해된

는 것이 '진정한 의미의 거버넌스 관점에서의 행정개혁'이다. 다양한 유형의 협력적 거버넌스를 통한 행정개혁의 전제조건은 네트워크 거버넌스에 대한 인식과 균형 있는 평가, 즉 '사회문제를 해결하는 방법' 자체의 본질적인 문제와 한계에 대한 관심과 진단이다.

거버넌스와 관련된 이론적 논의를 행정개혁과 관련하여 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저, 좋은 거버넌스의 관점에서 (i) 선거제도 등 정치체제 개혁과 (ii) 사법부 독립 등 민주주의의 개혁 등을 포함하는 정부가 운영되는 방법에 대한 개혁(정치개혁)이 광의의 행정개혁에 포함될 수 있다. 일반적으로 '행정부에 대한 개혁'을 의미하는 행정개혁에는, (i) 행정부가 하는 일, 즉 정부가 결정하고 집행하는 공공정책에 대한 개혁(정책개혁)과 (ii) 정부가 조직되고 운영되고 일하는 방법에 대한 개혁(관리개혁) 등이 포함된다(이명석, 2001).

그러나 이러한 개혁은 모두 전통적인 계층제 거버넌스를 통한 정부의 사회문제 해결을 유일한 대안으로 가정하고, "정부의 전통적 정책도구에 의한 목적지향적 개입의 부적절성 또는 불가능성"에 관심을 두지 않는다(이명석, 2017a: 68). 거버넌스 논의, 즉 네트워크 거버넌스의 관점에서는 정부가 중앙집권적이고 계층제적인 통제나 지시를 통하여 사회문제를 해결하는 방법 자체의 본질적인 한계, 즉 '거버넌스 문제(governability)'에 대한 진단과 해결방법 강구가 중요하다(Mayntz, 1993). 거버넌스문제는 정부의 중앙집권적 명령에 의한 사회문제 해결방식 자체의 문제를 의미한다. 거버넌스문제가 정부실패의 원인인 경우에도 정책과정에 대한 전통적 참여를 통한 개혁만을 강조한다면, 거버넌스문제 때문에 발생하는 행정실패는 극복될 수 없다. 요컨대, 행정개혁에는 새로운 유형의 거버넌스를 탐색하는 또 하나의 개혁, 즉 '거버넌스개혁'이 추가되어야 한다. 거버넌스개혁에는 (i) 정부와 민간부문이 함께 정책을 결정하는 방법에 대한 개혁, (ii) 정부와 민간부문이 함께 사회문제를 해결하는 방법에 대한 개혁, (iii) 정부부처와 다른 정부부처와 또는 정부가 다른 정부와 함께 사회문제를 해결하는 방법에 대한 개혁, (iv) 민간부분 기관과 다른 민간부문 기관이 사회문제를 해결하는 방법에 대한 개혁 등이 포함된다(이명석, 2017b).

이상에서 논의된 거버넌스와 행정개혁 유형을 정리하면 〈표 1〉과 같다.

다(Ansell and Gash, 2008). 그러나 정부와 민간부문의 협력은 순수한 형태의 네트워크 거버넌스가 아니라 다양한 형태를 갖는다. 이와 같은 다양한 형태의 협력적 거버넌스는 '계층제 거버넌스, 시장 거버넌스 그리고 네트워크 거버넌스의 다양한 혼합비율'로 정의될 수 있다(이명석, 2017a).

〈표 1〉 거버넌스와 행정개혁

거버넌스		행정개혁	행정개혁 대상/주체
전통적 거버넌스	계층제 거버넌스	정책개혁	- [계층제 거버넌스] 정부가 결정하고 전통적 정책도구인 공공재정과 법적 강제력을 사용하여 집행하는 공공정책의 내용
		관리개혁	- [계층제 거버넌스] 정부가 조직되고 운영되고 일하는 방법
협력적 거버넌스		거버넌스 개혁	- [전통적 거버넌스] 정부와 민간이 함께 정책을 결정/집행하는 방법 (전통적 참여)
	네트워크 거버넌스		- [민-관 거버넌스] 정부와 민간이 함께 사회문제를 해결하는 방법 (새로운 참여) - [정부 간 거버넌스] 다수의 정부/정부부처가 함께 사회문제를 해결하는 방법 - [민간 거버넌스] 다수의 민간기관이 스스로/함께 사회문제를 해결하는 방법(새로운 참여)

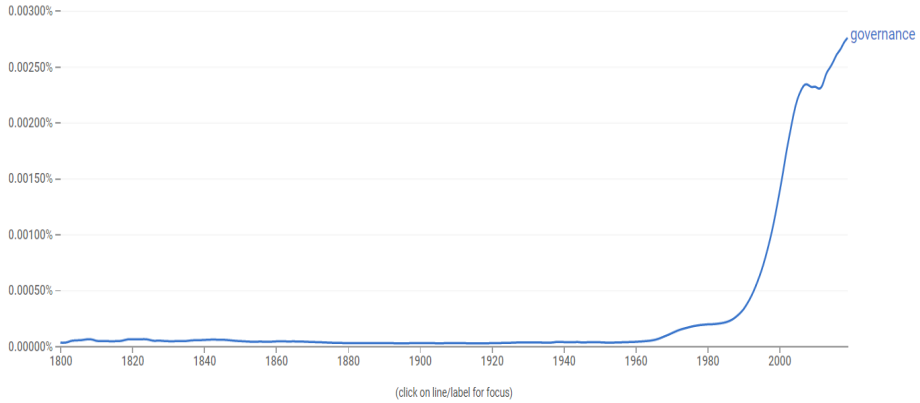
* 출처: 이명석(2017b)의 재구성

4. 거버넌스 유행: 보편성과 신드롬

google Ngarm 검색과 빅카인즈 신문기사 검색을 통하여 거버넌스라는 개념의 일반적인 유행 실태를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 구글북스에 저장된 서적에서 사용된 단어 비율을 보여주는 Ngram을 통하여 세계적인 거버넌스 유행 현상을 살펴볼 수 있다. Ngram 검색결과가 [그림 1]에 정리되어 있다. 이를 통하여 거버넌스 사용빈도가 1980년대와 1990년대를 거쳐 점차 증가하다가 2000년대 이후 급격히 증가하는 것을 발견할 수 있다.[15)]

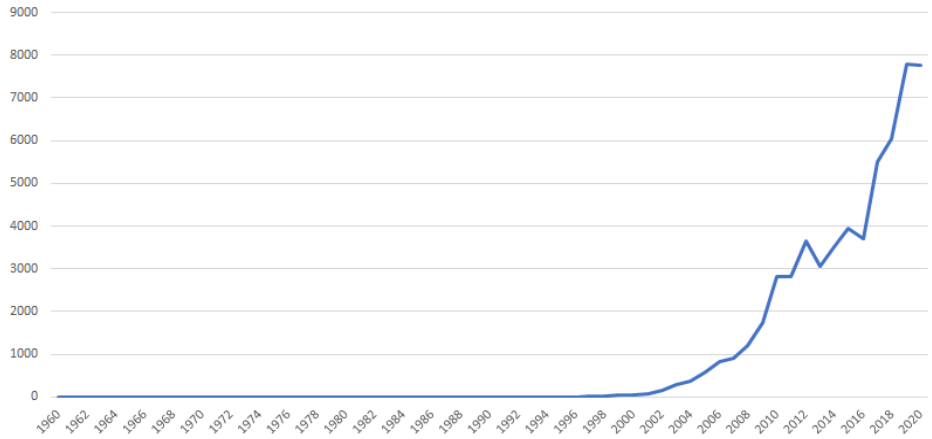
15) https://books.google.com/ngrams. 구글북스에 저장된 서적에서 사용된 단어 중 거버넌스가 차지하는 비율은 1960년 0.000038%, 1980년 0.00019%, 1990년 0.00033%, 2000년 0.00137%, 그리고 2019년에는 0.0028%로 급증하였다. 2019년 거버넌스 사용빈도는 1960년 대비 73.7배, 그리고 1980년 대비 7.2배 증가한 것이다.

[그림 1] Ngram 거버넌스 도서 본문 검색



또한, 한국 뉴스 데이터 분석 서비스인 빅카인즈를 통하여 한국에서의 거버넌스 유행 현상을 살펴볼 수 있다. 빅카인즈 검색결과가 [그림 2]에 나타나 있다. [그림 2]에 의하면, 한국의 신문기사에서 거버넌스의 사용빈도가 2000년 이전 거의 미미한 수준을 유지하다 2000년 이후 급격히 증가하는 것을 발견할 수 있다.[16)]

[그림 2] 빅카인즈 거버넌스 기사 검색



16) https://www.bigkinds.or.kr/. 빅카인즈에 수록된 기사 중 거버넌스 사용빈도는 1990년 0건, 1992년 1건, 2000년 4건, 2010년 2,717건 그리고 2020년에는 80,043건으로 급증하였다. 참고로, 2000년 이전 사용된 거버넌스는 모두 기업지배구조와 관련된 개념이었다. 2020년 거버넌스 사용건수는 2000년 대비 무려 20,010배 증가한 것이다.

[그림 1]과 [그림 2]를 통하여, 행정학이나 사회과학 연구에서뿐만 아니라 일반서적이나 신문기사 등에서도 국내외의 대중적인 거버넌스 유행을 확인할 수 있다. 1990년대를 기점으로 전세계적으로 거버넌스의 사용빈도가 급속하게 증가하고 10여 년 정도 경과한 후인 2000년 무렵부터 한국에서도 매스컴에서 거버넌스의 사용빈도가 급격하게 증가한 것이다. 전세계적으로도 2000년쯤부터 거버넌스 사용빈도가 크게 증가했다는 점에서, 거버넌스라는 단어 또는 개념은 2000년대를 기점으로 전세계적으로 크게 유행하기 시작하였다고 할 수 있다. 이러한 유행에도 불구하고 거버넌스라는 개념이 정부나 행정을 완전히 대체하지는 않았다. 그러나 거버넌스라는 단어 사용의 폭발적인 증가는 거버넌스 논의 또는 거버넌스 개념의 막대한 파급력을 보여주는 증거라고 할 수 있다.[17]

거버넌스라는 단어가 정부나 행정의 부정적 이미지를 대체하면서 사용빈도가 폭발적으로 증가했다는 것은 거버넌스와 정부 또는 행정이 '다른 개념'이라는 것을 의미한다. 앞서 언급된 것처럼, "정부 없는 거버넌스"나 "정부에서 거버넌스로"라는 표현은 정부와 거버넌스가 차별화되어야 한다는 주장을 함축하고 있다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 거버넌스를 전통적인 정부를 보완하는 방법으로 정의하는 것은 논리적으로 부적절하다.

거버넌스는 "일시적 유행(fad)"이나 "유행어(buzzword)"라는 평가를 받기도 한다(이종원, 2005; Levi-Faur, 2012: 3). 네트워크 거버넌스 등 새로운 사회문제 해결방법의 유행에도 불구하고, 계층제적 권위를 토대로 하는 정부의 사회문제 해결 능력은 여전히 중요하다는 것이다(Pierre and Peters, 2000). 네트워크 거버넌스를 통한 사회문제 해결과정에서도 가장 핵심적인 역할을 수행하는 것은 정부이고(Bell and Hindmoor, 2009), 대부분의 거버넌스 관련 연구가 "국가중심 거버넌스(state-centered governance)" 관점을 갖는다(Levi-Faur, 2012: 13)는 주장도 존재한다. 그러나 이러한 평가에도 불구하고 거버넌스라는 단어의 인기와 유행은 2021년 현재에도 계속되고 있다.

정부의 역할이 여전히 중요하게 받아들여지는 경우, 정부와 실질적으로 크게 차별화되지 않는 거버넌스라는 단어의 인기와 유행은 오래 지속되기 어렵다. 따라서 2021년 현재 시점에서도 지속되는 거버넌스라는 개념의 인기와 유행은 일시적인 것으로 보이지는 않는다. 거버넌스라는 단어의 인기/유행과 거버넌스라는 단어가

17) 예를 들어, 한국의 경우 종전의 '지방행정'이나 '환경정책' 등이 각각 '지방거버넌스'와 '환경거버넌스' 등으로 불리고 있다. 다음 장에서 제시되는 구체적인 사용 증가 추세 참조할 것.

강조하는 새로운 사회문제 해결방법의 인기/유행은 상이하다. 거버넌스라는 개념이 갖는 '새로운 것' 또는 '개혁적인 것'이라는 이미지만을 차용한 채, 거버넌스가 강조하는 새로운 사회문제 해결방법에는 더 이상 관심을 두지 않는 것이 논리적으로 가능하다. 즉, 거버넌스 개념의 본질과는 무관한 거버넌스 단어 자체의 인기와 유행이 가능하다.[18)]

물론 거버넌스는 사전에 등재된 '일반명사'로 학자들에 의해 만들어진 특정한 의미를 갖는 신조어가 아니다. 따라서 거버넌스가 광의의 개념 또는 사전적 의미로 사용되고 유행되는 것은 문제 될 것이 없다. 그러나 거버넌스가 광의의 개념으로 사용되어 전통적 정부와 계층제 거버넌스까지 포함한다면, "정부 없는 거버넌스"나 "정부에서 거버넌스로"라는 표현은 각각 "정부 없는 정부"와 "정부에서 정부로"와 같이 전혀 의미 없는 동어반복 표현이 된다. 즉, 모든 것을 의미하는 거버넌스는 아무것도 설명하지 못하는(Jessop, 2003) "텅 빈 기표(empty signifier)"(Offe, 2009)라고 할 수 있다.

이러한 맥락에서, 정부와의 차별성이 명확하게 정의되지 않은 채 나타나는 거버넌스의 인기는 좋은 행정 구현을 위한 새로운 사회문제 해결방법에 대한 열망이 아니라, 새로운 참여를 활용하는 대안적 사회문제 해결방법의 탐색을 통한 좋은 행정 구현을 방해하는 일종의 병리현상인 거버넌스 신드롬이라고 할 수 있다(이명석, 2017a).

한국 행정학의 거버넌스 관련 연구의 경우, (i) 거버넌스 개념적용의 혼란과 남용을 보이고 있으며(최성욱, 2003), (ii) 중앙정부와 지방정부에 대한 연구가 증가하나, 네트워크 거버넌스에 대한 연구비중은 높지 않고(김대건·오수길, 2007), (iii) 일반행정과 지방자치 분야의 경우 시민중심 거버넌스 연구가 증가하고 있으나(장지호·홍정화, 2010; 하혜영, 2018), (iv) e-거버넌스 분야의 경우 이와는 대조적으로 국가중심 거버넌스 연구의 비중이 높은 것(유재미·오철호, 2015) 등으로 나타났다. 이러한 연구추세 분석결과를 토대로, 한국 행정학의 경우 거버넌스의 인기와 유행이 정부와의 차별성이 명확하게 정의되지 않은 채 나타나는 것일 수도 있다고 잠정적으로 추론할 수 있다.

---

18) Peters(2012)는 개념적 모호성이 거버넌스 인기의 가장 큰 원인일 수 있다고 설명한다. 이러한 모호성을 토대로 하는 인기로 거버넌스는 "맹목적 숭배/집착의 대상(fetish)"되었다는 것이다(Peters, 2012: 19).

Ⅲ. 한국 거버넌스 연구: 다양성과 한계

한국 행정학의 거버넌스 연구추세를 분석하기 위하여 한국행정학보, 한국정책학회보, 행정논총, 한국행정연구, 한국지방자치학회보, 그리고 한국거버넌스학회보[19] 등 6개 학술지[20]에 1991년부터 2020년 사이에 게재된 논문 중 제목, 초록 및 주제어에 '거버넌스'가 포함된 논문을 검색하였다.[21] 검색 결과, 386개의 거버넌스 연구논문이 확인되었다.

1. 추세 분석

위에서 언급한 6개 행정학 학술지에 수록된 거버넌스 연구의 증가 추세가 〈표 2〉에 제시되어 있다. 〈표 2〉에서 볼 수 있는 것과 같이, 1990년대 거의 전무한 상태였다고 할 수 있었던 거버넌스 관련 연구는 1998년 1편을 기점으로 1999년 1편 그리고 2000년 2편 등 서서히 증가하다가, 2001년 8편으로 증가하고 2003년 16편 그리고 2007년에는 23편 등으로 큰 폭의 증가세를 보인다. 그 이후 꾸준하게 매년 20편 수준을 유지하던 거버넌스 연구논문 편수는 2016년 16편으로 다시 10편대로 감소하였고, 2019년까지 10편대를 유지하다가 2020년에는 20편으로 소폭 증가하였다.

19) 광주전남행정학회보에서 2003년 한국거버넌스학회보로 개칭되었다. 따라서 2002년까지는 광주전남행정학회보로 검색하였다.

20) 본 연구는 행정학 관련 KCI 등재학술지 중, 한국 행정학을 대표하는 학회인 한국행정학회와 한국정책학회 발간 학보, 창간연도가 가장 오래된 행정논총, 행정학 관련 정부출연 연구기관인 한국행정연구원 발간 학보, 행정학 분과 중 거버넌스를 가장 많이 논의하는 지방자치분야 학회인 한국지방자치학회 발간 학보, 그리고 거버넌스와 행정현상 연구가 학회의 공식 목표인 한국거버넌스학회 발간 학보를 분석대상으로 한다. 참고로 학술지들의 KCI IF(5년)는 한국행정학보(1.84), 한국정책학회보(1.59), 행정논총(1.55), 한국행정연구(1.77), 한국지방자치학회보(1.07), 그리고 한국거버넌스학회보(0.9) 등이다.

21) 한국교육학술정보원에서 운영하는 RISS(Research Information Sharing Service)를 활용하여 검색하였다(http://m.riss.kr/index.do).

〈표 2〉 거버넌스 연구논문 추세(1년 단위)

	한국행정학보	한국 정책학회보	행정논총	한국행정연구	한국 지방자치학보	한국 거버넌스학보	합계
1998	0	1	0	0	0	0	1
1999	0	0	1	0	0	0	1
2000	1	1	0	0	0	0	2
2001	4	1	1	2	0	0	8
2002	6	1	0	0	2	1	10
2003	3	2	4	1	3	3	16
2004	5	3	2	2	2	3	17
2005	5	2	0	2	1	4	14
2006	3	2	4	3	1	3	16
2007	4	0	4	3	9	3	23
2008	4	5	8	1	1	6	25
2009	5	3	5	4	2	5	24
2010	5	5	5	5	2	5	27
2011	3	5	3	3	1	5	20
2012	5	3	2	5	4	6	25
2013	3	5	2	0	3	7	20
2014	4	2	4	2	2	10	24
2015	5	1	0	1	5	14	26
2016	4	2	1	1	2	6	16
2017	4	2	1	3	1	6	17
2018	5	1	1	2	4	4	17
2019	3	4	2	2	2	4	17
2020	4	1	4	3	2	6	20
합계	85	52	54	45	49	101	386

거버넌스 연구의 개략적인 증감 추세를 살펴보기 위하여 5년 단위로 정리한 논문 편수가 〈표 3〉에 제시되어 있다.[22] 〈표 3〉을 통해서 2001년 이후 크게 증가했던

22) 1999년 이전의 경우에는 논문 편수가 많지 않아 하나의 기간(9년)으로 분류하였다. 또한, 5년 단위로 기간을 분류하면 첫 번째 기간이 1991년~2000년이고 두 번째 기간이

거버넌스 연구가 최근 다소 감소하는 추세라는 점을 유추해 볼 수 있다.

거버넌스 연구가 시작된 초기 6년 기간 67편이었던 거버넌스 연구는 2006년~2010년 그리고 2011년~2015년 동안 각각 115편씩으로 크게 증가하였다. 그러나 최근 5년 기간 동안 발표된 거버넌스 논문은 87편으로 다소 감소하는 추세를 보인다. 물론 2020년에는 전년도보다 거버넌스 연구가 다소 증가하였으므로 섣부르게 단정할 수는 없으나, 거버넌스 연구가 감소하거나, 또는 적어도 지속적으로 증가하는 추세는 아니라고 조심스럽게 추정할 수 있다.

〈표 3〉 거버넌스 연구논문 추세(5년 단위)

	한국행정학보	한국 정책학회보	행정논총	한국행정연구	한국 지방자치학보	한국 거버넌스학보	합계
1991 ~ 1999	0	1	1	0	0	0	2
2000 ~ 2005	24	10	7	7	8	11	67
2006 ~ 2010	21	15	26	16	15	22	115
2011 ~ 2015	20	16	11	11	15	42	115
2016 ~ 2020	20	10	9	11	11	26	87
합계	85	52	54	45	49	101	386

2. 내용 분석

6개의 행정학 학술지에 게재된 386편 거버넌스 연구논문의 연구 내용을 〈표 1〉을 기준으로 분류한 결과가 〈표 4〉에 정리되어 있다.[23] 〈표 4〉에 나타난 거버넌스 연구논문 분석결과를 정리하면 다음과 같다.[24]

2001년~2005년이 되어야 하지만 2000년대 이후라는 상징적 의미를 부각하기 위하여 두 번째 기간을 2000년~2005년으로 분류하였다.

23) 행정학 학술지에 게재된 거버넌스 연구논문을 검토한 결과, (i) 정책개혁을 다룬 연구논문은 없었고, (ii) 다른 주제에 비하여 〈표 1〉 분류의 관리개혁에 해당하는 '갈등관리'와 전통적 거버넌스에 해당하는 '좋은 거버넌스'를 다룬 논문이 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 이러한 내용을 반영하여, 중요성이 높다고 생각되는 갈등관리와 좋은 거버넌스 등 두 범주를 분석에 추가하였다.

24) 연도별로는 주목할 만한 추세가 나타나지 않아, 연도별 추세는 분석하지 않고 전체 편수 수치만 분석하기로 한다. 5년 단위 연도별 연구주제 분석은 다음 절을 참조할 것.

첫째, 93편(24.1%)으로 가장 논문 편수가 많은 '전통적 거버넌스 개혁'에는 정부와 민간이 함께 정책을 결정하고 집행하는 방법의 개혁이라고 할 수 있는 민간의 정책 결정과정과 집행과정 참여, 민간투자, 민관파트너십, 숙의거버넌스, 협의회, 서비스 전달체계, 정부주도의 각종 사업(예를 들면, 마을공동체사업) 등에 대한 연구가 포함된다.

전통적 거버넌스 개혁의 핵심은 정부에 의한 전통적 방식의 사회문제 해결과정을 전통적 참여(〈표 1〉 참조)를 통하여 보완하는 것이다. 전통적 거버넌스 개혁은 정부가 가진 독점적인 사회문제 해결권한과 강제력의 행사방법 또는 과정을 개혁하여 사회문제 해결의 효율성을 높이는 것을 목적으로 한다. 물론 전통적 거버넌스 개혁도 참여와 수평적 협력을 강조한다. 그러나 전통적 거버넌스 개혁에서 강조되는 참여와 수평적 협력은 정부의 '계층제 거버넌스를 통한 사회문제 해결과정에 대한 영향력 행사', 즉 '전통적' 참여이다. 이러한 측면에서, 전통적 거버넌스 개혁은 정부의 권한과 강제력에 의존하지 않는 사회적 조정양식인 네트워크 거버넌스와는 차별화된다.[25]

둘째, 85편(22.0%)으로 두 번째로 연구논문이 많은 '관리개혁'에는 신공공관리론(NPM), 정부부처와 공공기관 관리체계 또는 지배구조, 정부조직개편, 정부구조조정, 중앙-지방관계, 성과관리, 성과 평가 그리고 민간위탁 등 정부가 조직되고 운영되고 일하는 방법의 문제점과 개선방안을 제시한 연구들이 포함된다. 관리개혁과 전통적 거버넌스 개혁은 정부와 민간의 역할과 관계에 따라 구분된다. 전통적 거버넌스 개혁은 정부의 정책결정/집행과정에 대한 민간부문의 적극적 참여 확대를 주된 특징으로 하는 반면, 관리개혁은 정부의 정책결정/집행이 이루어지는 과정과 방법의 개선을 강조한다.[26]

---

25) 전통적 거버넌스는 네트워크 거버넌스와 '차별화'될 뿐, 전통적 거버넌스 개혁 자체가 네트워크 거버넌스보다 비효율적이거나 불충분한 개혁은 아니다. 이러한 문제는 다음에서 논의되는 관리개혁, 갈등관리 그리고 좋은 거버넌스 등도 마찬가지이다. 그러나 이들에 대한 부적절한 부정적 인상이나 평가가 우려되어, 본 논문에서는 연구내용의 사례(저자와 논문 제목)를 구체적으로 명기하지 않고 분석의 대상인 386편 논문을 참고문헌에 기재하지 않기로 한다. 그리고 유사한 이유로 한국의 거버넌스 연구를 분석한 논문도 구체적으로 언급하거나 인용하지 않기로 한다.

26) 예를 들어 신공공관리론(NPM) 등의 관리개혁에서도 집행과정에서 민간부문이 활용되기는 한다, 그러나 이 경우 민간부문은 정부가 결정한 기준과 절차에 따라 정부의 역할을 대신 수행할 뿐, 기준과 절차의 결정과정에 적극적으로 참여하지는 않는다.

〈표 4〉 거버넌스 연구논문 내용

	관리 개혁	좋은 거버넌스	전통적 거버넌스	갈등 관리	민-관 거버넌스	정부 간 거버넌스	민간 거버넌스	구분 불가	합계
~1999	1	0	1	0	0	0	0	0	2
2000	0	0	0	0	1	0	0	1	2
2001	3	0	0	0	5	0	0	0	8
2002	2	0	3	1	2	0	1	1	10
2003	3	0	5	1	5	0	0	2	16
2004	3	0	3	1	5	2	0	3	17
2005	4	0	2	0	5	1	0	2	14
2006	3	0	6	0	2	2	1	2	16
2007	4	1	4	0	9	4	0	1	23
2008	9	1	10	0	2	0	1	2	25
2009	4	1	4	2	7	3	0	3	24
2010	5	1	7	2	6	1	0	5	27
2011	4	1	6	1	2	1	1	4	20
2012	8	0	5	4	2	1	0	5	25
2013	7	4	6	0	2	1	0	0	20
2014	2	2	2	3	6	1	2	6	24
2015	3	0	11	1	3	3	1	4	26
2016	4	0	3	2	3	0	0	4	16
2017	3	2	5	0	4	1	0	2	17
2018	3	1	2	2	1	1	0	7	17
2019	4	1	3	0	3	1	1	4	17
2020	6	0	5	1	4	1	1	2	20
합계	85 (22.0%)	15 (3.9%)	93 (24.1%)	21 (5.4%)	79 (20.5%)	24 (6.2%)	9 (2.3%)	60 (15.6%)	386 (100%)

관리개혁을 다루는 논문은 정부가 조직되고 운영되고 일하는 방법의 문제점과 개선방안에 관심을 두기는 하나, 전통적인 사회문제 해결방법, 즉 계층제 거버넌스를 활용하는 정부의 사회문제 해결 자체의 불가피성을 암묵적으로 인정한다는 공통점을 갖는다. 이러한 관점에서 관리개혁은 네트워크 거버넌스와는 차별화된다.

따라서 정부에 의한 사회문제 해결의 불가피성을 인정한다는 점에서 '관리개혁'을 연구하는 논문들은 엄격한 의미에서 거버넌스가 아니라 여전히 정부를 연구하는 논문이라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 본다면, 다양한 관리개혁 수단을 거버넌스 개혁으로 정의하는 관리개혁 연구논문에서 다루어지는 내용은 네트워크 거버넌스라기보다는 정부의 보완책이라고 할 수 있다.

셋째, 79편(20.5%)으로 세 번째로 논문이 많은 '민-관 거버넌스'에는 사회문제 해결 자체에 대한 민간부문의 적극적이고 주도적인 '새로운' 참여와 정부와 민간의 실질적인 협력을 통한 사회문제 해결을 다룬 논문들이 포함된다. 여기에서 민-관 거버넌스는 정부와 민간부문의 수평적인 협력, 즉 정부의 공식적인 권한이나 강제력이 아니라 민간의 새로운 참여(〈표 1〉 참조)를 통한 정부와 민간의 실질적인 협력을 통한 사회문제 해결을 의미한다. 일반적으로 가장 많이 언급되는 '협치' 또는 '협력적 거버넌스'의 전형적인 사례가 민-관 거버넌스 연구라고 할 수 있다.[27]

경우에 따라서는 본 논문에서 관리개혁과 전통적 거버넌스 개혁으로 분류되는 민간위탁이나 민관파트너십 등 또한 정부와 민간의 협력으로 이해되기도 한다. 그러나 민간위탁과 민관파트너십의 경우, 민간부문은 정부가 주도적인 역할을 담당하는 사회문제 해결과정과 정책과정에 참여하여 정부에 영향력을 행사하고 정부를 통제하거나 또는 정부를 지원하는 역할을 수행하는 등 '전통적' 의미의 참여를 한다. 이러한 맥락에서 민간위탁과 민관파트너십은 민-관 거버넌스와 차별화된다.

넷째, 협력적 거버넌스의 한 유형이라고 할 수 있는 정부부처 간 협력이나 중앙정부와 지방자치단체 간 협력 또는 지방자치단체 간 협력 그리고 국가 간 협력 등을 포함하는 '정부 간 협력'을 다룬 논문 편수도 네 번째로 많은 24편(6.2%)으로 나타났다. 한편, 정부에 전혀 의존하지 않는 사회문제 해결에 대한 민간부문의 '새로운' 참여와 자발적 협력을 의미하는 '민간 거버넌스'를 다룬 논문도 9편 발표되었다.

일반적으로, 협력적 거버넌스는 정부와 민간의 협력으로 이해되기도 한다. 그러나 거버넌스를 행위자와 관련된 개념이 아니라 사회적 조정양식으로 이해할 때(Rhodes, 1996; Stoker, 1998; 이명석, 2002), 협력적 거버넌스의 기준은 정부의 공권력/강제력 의존여부라고 할 수 있다. 이러한 기준을 적용한다면, 정부부처 등 정부단위 사이 또는 국가 사이의 수평적 협력을 통한 사회문제 해결 또한 협력적 거버넌스에 해당한다. 그리고 정부의 공권력/강제력에 의존하지 않고 민간부문 행위

27) NGO와 정부 간 협력, 복지/사회서비스 전달, 마을만들기, 자율규제, 합의/협의기구, 지역치안, 국제협력, 지역개발, 환경/공유재 문제, 자원봉사, 재난대응/관리, 지역경제개발 등에 관한 연구가 여기에 해당한다.

자/기관이 자발적/수평적 협력을 통하여 사회문제를 해결하는 것은 협력적 거버넌스의 전형이라고 할 수 있다.

다섯째, 〈표 1〉에서 별도로 분류하지 않았던 '갈등관리'와 '좋은 거버넌스'를 다룬 논문도 각각 21편과 15편 게재된 것으로 나타났다. 먼저, 다른 유형에 비해 비교적 범위가 좁은 갈등관리 연구가 상대적으로 많은 수치인 21편(5.4%)인 것은 갈등관리를 협력적 거버넌스의 대표적인 사례로 간주하는 한국적인 상황과 무관하지 않다. 그러나 갈등관리는 협력적 거버넌스의 정의에 포함시키지 않는 경우도 있고(Ansell and Gash, 2008), 갈등관리로 분류되는 논문들이 대부분 정책결정과정에서의 이해관계 충돌 등의 갈등을 다루고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 갈등관리 연구논문은 전통적 참여를 통한 정책과정개혁을 다루는 전통적 거버넌스 연구논문에 포함시킬 수 있을 것이다.

비슷한 맥락에서, 좋은 거버넌스를 다룬 15편(3.9%)연구는 관리개혁 연구논문에 포함시킬 수 있다. 앞에서 간략하게 논의한 바와 같이, '국가의 정치적 권위와 제도 그리고 강제력을 활용하여 국민과 국가의 사무를 관리하여 사회문제가 성공적으로 해결되는 상태'를 의미하는 좋은 거버넌스는 정치체제 개혁과 민주주의 개혁 등 일반적으로 행정개혁에는 포함되지 않는 정치개혁을 포함한다.[28] 그러나 좋은 거버넌스에는 정치적 측면뿐 아니라 정부효과성, 법에 의한 지배, 투명성/부패통제, 참여,[29] 책임성 등 정부가 조직되고 운영되고 일하는 전통적인 방법의 문제점과 개선방안과 관련된 내용이 많다는 점에서, 좋은 거버넌스는 관리개혁 연구논문에 포함시킬 수 있다.

여섯째, 주어진 내용만으로 거버넌스를 어떻게 정의하고 있는지 그리고 거버넌스의 어떤 내용을 다루고 있는지 알 수 없는 '분류 불가' 논문도 60편으로 전체 거버넌스 연구논문의 15.7%를 차지하였다. '거버넌스 시대', '거버넌스 환경', '거버넌스적 시각', '거버넌스의 변화' 등의 표현이 초록이나 주제어에 단순하게 언급되기는 하지만, 본문에서 거버넌스와 관련된 구체적인 정의나 언급이 없는 논문들이 대

---

28) 좋은 거버넌스의 정치적 측면은 국제기구가 사용하는 '좋은 거버넌스 지표'에서 쉽게 발견할 수 있다. 자세한 내용은 http://info.worldbank.org/governance/wgi/ 참조할 것. 2021.9.2. 접속.

29) 참고로, 좋은 거버넌스 지표에서 '참여'는 '인권', '정치적 권리', '집회의 자유', '공정한 선거', '언론의 자유' 등의 국제 통계를 통하여 측정된다. 따라서 좋은 거버넌스에서의 참여는 일반적으로 네트워크 거버넌스나 협력적 거버넌스에서 말하는 참여와는 차별화되는 정치적 개념이라고 할 수 있다. 자세한 내용은 http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents 참조할 것. 2021.9.2. 접속.

표적으로 여기에 해당한다. 또한, 본 논문의 거버넌스와 행정개혁 유형을 한 가지 이상 동시에 사용/혼용하여 논리적 일관성을 결여한 경우도 여기에 해당한다.[30]

이와 같이 거버넌스가 무의미하거나 일관성 없게 언급된 논문이 상당히 많다는 것은 중요한 의미를 갖는다. 이러한 논문의 존재가 바로 거버넌스의 유행과 인기의 증거가 될 수 있기 때문이다. 동시에 분류 불가 연구논문의 존재 자체는 병리현상인 거버넌스 신드롬의 직접적 증거라고도 할 수 있다. 이 범주에 해당하는 연구논문들이 대부분 거버넌스가 갖는 개혁적이고 새로운 이미지를 채용하되 정부를 대체하는 새로운 이론으로서의 거버넌스에 대해서는 학술적/구체적 관심을 기울이지 않았고, 거버넌스를 모든 것을 의미하되 특정한 어떤 것을 의미하지 않는 "텅 빈 기표(empty signifier)"(Offe, 2009)로 사용하였으며, 따라서 결과적으로 필요한 수준의 적절한 행정개혁 방안의 탐색을 저해할 가능성이 존재하기 때문이다.

3. 행정학적 함의: 거버넌스 신드롬?

이상의 내용의 행정학적 함의를 정리하면 〈표 5〉와 같다. 〈표 5〉에 나타난 거버넌스 연구논문 분석결과의 함의는 다음과 같다.

첫째, 본 논문에서 검색한 6개의 행정학 학술지의 경우에도 신문기사에 나타난 거버넌스 유행 시기와 마찬가지로 2000년을 기점으로 거버넌스 연구논문이 크게 증가하는 추세를 보인다. 1998년과 1999년 각각 1편의 논문을 제외하고는, 1990년대에는 거버넌스가 제목, 초록, 주제어에 언급된 논문은 전무하다. 따라서 2000년을 기점으로 한국 행정학계에도 거버넌스에 대한 학술적 관심과 인기가 갑자기 증가하였다고 할 수 있다.

2000년대 이전 논문 2편은 관리개혁(공공기관 지배구조)과 전통적 거버넌스 개혁(정책결정과정 국민참여)을 다루고 있다. 이는 2000년 이전 한국 행정학계에서는 공공조직 관리개혁과 정책결정과정에 대한 시민참여 등의 주제로부터 거버넌스에 대한 학술적 관심이 시작되었다는 사실을 보여준다. 또한 이 두 논문의 연구주제가 모두 계층제 거버넌스의 개선방안과 관련된 것이라는 점에서, 이 시기에는 거버넌

30) 예를 들어, 거버넌스를 '시민이 정부와 대응한 상태에서 자율성을 갖고 스스로 정책결정/집행과정에서 주도적 역할을 담당하는 것(즉, 네트워크 거버넌스)'과 '계층제적으로 운영되는 거버넌스(즉, 일반적 의미 또는 광의의 사회적 조정을 의미하는 사전적 의미)'로 동시에 정의하는 경우가 이에 해당한다. 또는, 거버넌스 개혁을 '관리개혁(예를 들면, 공무원 인력규모 축소)'과 '민-관 거버넌스 개혁(주민과의 협력 강화)'을 동시에 포함하는 것으로 논의/주장하는 경우도 여기에 해당한다.

스라는 새로운 개념에 대한 관심은 시작되었지만 정부를 대체하는 새로운 사회문제 해결방법으로서의 거버넌스에 대해서는 아직 큰 학문적 관심이 나타나지 않았다고 조심스럽게 추론할 수 있다.

〈표 5〉 거버넌스 연구논문 내용 정리

거버넌스		행정개혁	년도					
			~1999	2000~2005	2006~2010	2011~2015	2016~2020	합계
전통적 거버넌스	계층제 거버넌스	관리 개혁	1 (50.0%)	15 (22.4%)	25 (21.7%)	24 (20.9%)	20 (23.0%)	85 (22.0%)
		좋은 거버넌스	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4 (3.5%)	7 (6.1%)	4 (4.6%)	15 (3.9%)
협력적 거버넌스		전통적 거버넌스	1 (50.0%)	13 (19.4%)	31 (27.0%)	30 (26.1%)	18 (20.7%)	93 (24.1%)
		갈등 관리	0 (0.0%)	3 (4.5%)	4 (3.5%)	9 (7.8%)	5 (5.8%)	21 (5.5%)
		소계	2 (100%)	31 (46.3%)	64 (55.7%)	70 (60.9%)	47 (54.1%)	214 (55.5%)
	네트워크 거버넌스	민-관 거버넌스	0 (0.0%)	23 (34.3%)	26 (22.6%)	15 (13.0%)	15 (17.2%)	79 (20.5%)
		정부 간 거버넌스	0 (0.0%)	3 (4.5%)	10 (8.7%)	7 (6.1%)	4 (4.6%)	24 (6.2%)
		민간 거버넌스	0 (0.0%)	1 (1.5%)	2 (1.7%)	4 (3.5%)	2 (2.3%)	9 (2.3%)
		소계	0 (0.0%)	27 (40.3%)	38 (33.0%)	26 (22.6%)	21 (24.1%)	112 (29.0%)
구분 불가			0 (0.0%)	9 (13.4%)	13 (11.3%)	19 (16.5%)	19 (21.8%)	60 (15.5%)
합계			2 (100%)	67 (100%)	115 (100%)	115 (100%)	87 (100%)	386 (100%)

둘째, 거버넌스에 대한 학술적 관심과 인기가 급증하였던 2000년대 초반에 새로운 사회문제 해결방법으로서의 거버넌스 즉 정부의 공권력/강제력에 의존하지 않는 자발적/수평적 협력을 의미하는 네트워크 거버넌스에 대한 학문적 관심이 다른 시기에 비해 상대적으로 높았던 것으로 보인다.[31] 그러나 이 기간에도 전통적 거버

31) 2000년대 초반(2000년~2005년) 6개 학술지 게재 거버넌스 연구논문 중 40.3%인 27편이 네트워크 거버넌스를 다루고 있는 반면, 2011년 이후 최근 10년 기간의 경우 네트워크

넌스를 다루는 연구논문이 네트워크 거버넌스를 다루는 연구논문보다 큰 비중을 차지하였으며, 이 이후 기간에는 언제나 절반 이상의 비중을 차지하고 있다.

이를 통하여, 한국 행정학의 거버넌스 연구가 전반적으로 강조/주장하는 개혁은 정부에 의한 전통적인 사회문제 해결을 '대체'하는 새로운 사회문제 해결방법(즉, 네트워크 거버넌스)을 통한 개혁이라기보다, 정부에 의한 전통적인 사회문제 해결을 '보완'하는 다양한 방법을 통한 개혁이라고 추론할 수 있다.[32] 거버넌스가 신조어가 아니라 사전에 등재된 일반명사라는 사실을 고려할 때, 이러한 개혁방안의 강조는 이론적으로나 논리적으로 충분히 가능하다고 할 수 있다.

셋째, 연구주제 또는 행정개혁 처방과 상관없이 거버넌스 연구논문들은 거의 대부분 '참여'와 '수평적 협력' 그리고 '네트워크'를 강조한다. 그러나 참여와 수평적 협력 그리고 네트워크의 구체적인 내용은 상이하다. 문제는 '무엇에 대한 참여'인지 그리고 '무엇을 하는 과정에서의 수평적 협력 또는 네트워크'인가 하는 것이다. 정부의 계층제 거버넌스를 통한 사회문제 해결의 한계를 보완할 것을 주장하는 연구들도 대부분 참여, 수평적 협력, 네트워크를 강조한다. 예를 들어, 관리개혁의 경우, 정부가 주도하는 사회문제 해결과 정책과정에 대한 민간부문의 참여와 협력을 강조하고, 좋은 거버넌스의 경우도 시민 참여와 네트워크를 강조한다. 유사한 맥락에서 전통적 거버넌스 개혁 또한 정책결정과정에 대한 민간부문의 참여와 정책집행과정에서의 민간부문의 협력과 네트워크를 강조한다.

이러한 논문에서 강조하는 참여는 정부 주도적 정책과정에 대한 영향력 행사를 의미하는 '전통적' 참여이고, 협력의 네트워크는 '도구적 관점'의 네트워크라고 할 수 있다. 앞서 설명한 바와 같이 도구적 관점의 네트워크는 네트워크를 구성하는 기관이나 행위자들의 자발적/수평적 협력이 아니라, 네트워크에 대한 정부의 계층제적 지시를 통한 조정/관리를 강조한다. 즉, 도구적 관점에서 중요한 것은 사회문제 해결을 위하여 다양한 행위자들로 구성된 네트워크를 설계하고 통제하여 다양한 기관과 행위자의 '전통적' 참여'를 강화하는 정부의 목적지향적 조정활동이다.

넷째, 사회문제의 다양성을 고려할 때 거버넌스 연구논문에서 다양한 거버넌스 개념과 다양한 개혁처방이 제시되는 것은 긍정적으로 평가된다. 계층제 거버넌스가 언제나 최선의 대안은 아닌 것과 마찬가지로, 네트워크 거버넌스 또한 언제나 유일

거버넌스를 다루는 연구논문의 비중은 23.3%이다.

32) 이는 대부분의 거버넌스 관련 연구가 국가중심 거버넌스(state-centered governance) 관점을 갖는다는 Levi-Faur(2012)의 설명이 한국 행정학의 경우에도 적용될 수 있음을 보여준다.

한 최선의 대안은 아니다. 사회문제의 특성에 따라서는 계층제 거버넌스를 통한 전통적인 문제해결이 가장 적절한 경우도 여전히 많기 때문이다. 그러나 거버넌스라는 개념을 전통적인 방법으로 조직/관리되는 정부를 보완하는 개념으로만 국한하여 사용하는 것은 예상치 못한 부작용을 초래할 우려가 있다.

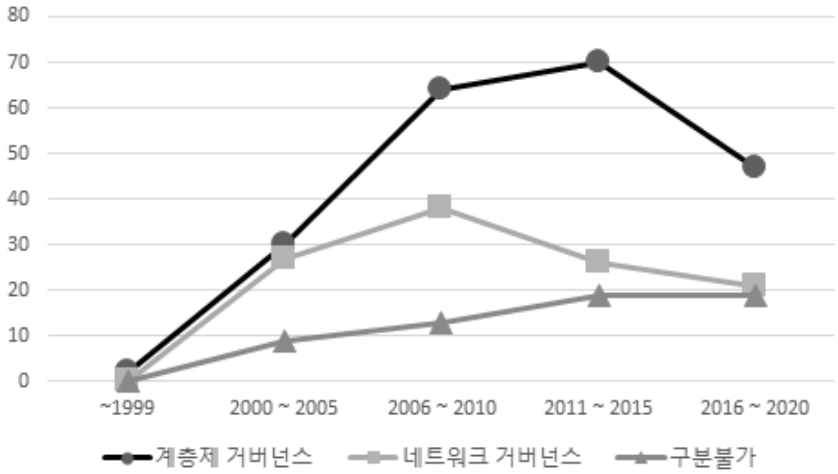
행정실패를 극복하기 위한 문제진단을 강조하는 Mayntz(1993)는 거버넌스문제(governability)의 중요성을 강조한다. 앞서 언급된 바와 같이, 거버넌스문제는 정부의 중앙집권적 명령에 의한 사회문제 해결방식 자체의 문제를 의미한다. 만일 거버넌스를 정부관리를 의미하는 개념으로 정의하고 행정실패를 극복하는 처방으로 관리개혁만을 강조한다면, 거버넌스문제 때문에 발생하는 행정실패를 적절하게 대처하지 못할 가능성이 매우 크다. 마찬가지로, 거버넌스를 정부 정책과정과 관련된 개념으로 정의하고 행정실패를 극복하는 처방으로 정책과정 참여만을 강조한다면, 거버넌스문제 때문에 발생하는 행정실패를 적절하게 대처하지 못할 합리적 우려가 존재한다.

다섯째, 마지막으로 거버넌스의 유행/인기와 수사적(修辭的) 사용의 문제를 생각해 볼 수 있다. 거버넌스의 유행으로 한국 행정학에서도 참여와 협력이 강조되어 왔다. 한편, 앞에서 살펴본 바와 같이 참여와 협력은 다의적으로 정의된다. 거버넌스의 유행이 반드시 '새로운 참여'와 네트워크 거버넌스의 강조를 의미하지는 않는다. 다양한 유형의 사회문제를 가장 적절한 방법으로 해결하기 위하여 새로운 참여와 전통적 참여 또는 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 장단점에 대한 균형있는 평가를 바탕으로 하는 협력적 거버넌스, 즉 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스의 혼합(mix)을 전향적으로 탐색할 필요가 있다.[33]

만일 거버넌스가 별다른 의미 없이 유행처럼 사용된다면, 이와 같은 탐색은 불가능하게 된다. 이와 관련하여, '구분 불가'로 분류되는 연구논문의 비중이 10%를 상회하는 수준으로 무시할만한 수준이 아니며, 특히 최근 5년간 그 비중이 증가했다는 사실이 우려된다. 또한, 새로운 참여와 네트워크 거버넌스의 중요성을 강조하는 논문의 비중이 전체 거버넌스 연구논문의 30%를 하회한다는 사실도 이러한 우려를 가중시킨다.

33) 협력적 거버넌스는 계층제, 네트워크 그리고 시장 거버넌스의 혼합으로 정의될 수 있다(이명석, 2017a). 그러나 분석된 논문 중 한편에서만 시장 거버넌스가 언급되었다는 점과 논의의 편의를 위하여, 여기에서는 계층제와 네트워크 거버넌스만 논의한다.

[그림 3] 거버넌스 연구추세



계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스 그리고 구분 불가 연구논문의 증감을 5년 단위로 정리한 그래프가 [그림 3]에 제시되어 있다. [그림 3]에서 볼 수 있는 것처럼, 거버넌스를 다루는 연구논문은 감소하는 추세인 반면, 거버넌스를 별다른 의미 없이 단순히 언급하는 연구논문은 증가하는 추세를 보인다. 비교적 짧은 기간 동안의 추세라 의미를 해석하기는 조심스럽지만, 이러한 결과는 어쩌면 거버넌스가 특별한 학술적 근거나 관심 없이 여러 가지 이유로 단순히 유행하고 있다는 방증이 될 수 있을 것이다.

사회문제를 적절하게 해결할 수 있는 최선의 방법을 탐색하여 사회문제를 성공적으로 해결하는 것이 '좋은 행정'의 핵심이다. 국민의 '전통적' 참여와 감시로 효율적으로 조직되고 관리되는 정부의 정책과정을 통해서 성공적으로 해결될 수 없는 사회문제가 존재하는 경우, 정부조직 관리개혁과 정책과정 참여 확대는 '좋은 행정' 구현을 위한 최선의 대안이 될 수 없다. 자칫 거버넌스의 유행과 참여와 협력의 강조가 정부의 부정적인 이미지를 회피하기 위한 수사적 수단으로만 사용된다면, '새로운' 참여와 네트워크 거버넌스의 중요성을 인정하지 않거나 또는 과소평가하는 부작용이 발생할 수 있다. 이 경우, 거래비용이론의 예측(Williamson, 1975)과는 달리 사회문제 해결의 거래비용을 최소화하는 대안은 불가능하게 된다.

거버넌스가 명확하게 정의되지 않고 나타나는 거버넌스의 인기는 새로운 거버넌스에 대한 열망이 아니라 좋은 행정 구현을 위한 최선책의 탐색을 저해하는 병리현상인 거버넌스 신드롬이라고 할 수 있다. 한국 행정학에서의 거버넌스 인기가 거버

넌스 신드롬이라고 진단할만한 근거는 아직 뚜렷하지 않다. 하지만 좋은 행정 구현을 위한 다양한 맞춤형 대안 발굴을 위해서, 계층제 거버넌스뿐만 아니라 네트워크 거버넌스에 대한 지속적인 학문적 관심이 요구된다고 조심스럽게 처방할 수 있다.

Ⅳ. 결론

2000년을 전후로 한국은 물론 전세계적으로 거버넌스라는 개념이 큰 관심과 인기를 얻고 있다는 사실은 매우 중요한 행정학적, 나아가 사회과학적 함의를 갖는다. 대부분의 행정학자와 사회과학자에게 널리 알려진 "정부에서 거버넌스로(from government to governance)" 그리고 "정부 없는 거버넌스(governance without government)" 등 두 가지 표현이 거버넌스 인기의 핵심을 잘 나타낸다. 여기에서 '정부(government)'는 전통 행정학의 처방에 근거하는 비효율적인 사회문제 해결방법의 대명사이다. 또한 '거버넌스(governance)'는 정부를 대체하는, 혹은 적어도 정부의 부정적인 이미지를 대체하는 새로운 사회문제 해결방법을 의미한다.

중요한 것은 정부와 거버넌스의 '차이'이다. 만일 정부와 거버넌스가 크게 차별화되지 않는 유사한 것이라면, "정부에서 거버넌스로"나 "정부 없는 거버넌스"라는 표현은 무의미한 동의어 반복인 셈이다. 만일 거버넌스가 참여와 협력을 통하여 전통적인 정부 운영방식을 보완하는 것을 의미한다면, "정부에서 거버넌스로"라는 표현은 "정부에서 참여와 협력으로 보완된 정부로"라는 다소 어색한 표현이 된다. 또한 "정부 없는 거버넌스"는 "정부 없는 참여와 협력으로 보완된 정부"라는 논리적으로 성립되지 않는 표현이 된다. 따라서 이론적 그리고 논리적으로 정부와 거버넌스가 어떻게 그리고 얼마나 차별화될 수 있는지가 중요하다.

이러한 맥락에서, 앞의 두 유명한 표현을 "정부에서 '정부 없는 거버넌스'로(from government to 'governance without government')"라는 하나의 표현으로 통합할 수 있다. 이 표현은 "정부에서 '정부와 본질적으로 차별화되는 거버넌스'로의 변화"를 강조한다. 단순한 전통적 참여와 협력을 통한 정부 정책과정 개혁 이상의 변화가 필요하다는 것이 거버넌스 유행의 본질이다.

그러나 정부가 사회문제 해결의 만병통치약이 아닌 것과 마찬가지로, 정부와 근본적으로 차별화되는 거버넌스도 만병통치약이 아니다. 혹자들이 주장하듯이 정부의 시대가 지나고 거버넌스의 시대가 도래한 것도 아니며, 그러한 변화가 필요하거나 바람직한 것도 아니다. 민간부문 행위자들의 자율적 협력을 통한 사회문제 해결

이 정부에 대한 강력한 대안인 것은 사실이지만(Ostrom, 1990), 이 또한 언제 어디서나 모든 사회문제를 성공적으로 해결할 수 있는 만병통치약은 전혀 아니다.

요컨대, '좋은 행정'을 구축하고 사회의 전체적인 문제해결 역량을 제고하기 위하여 필요한 것은 정부로 대표되는 계층제 거버넌스와 거버넌스로 대표되는 네트워크 거버넌스에 대한 균형이 있는 평가와, 이를 토대로 하는 다양한 맞춤형 사회문제 해결방안이다. 이러한 다양한 맞춤형 사회문제 해결방법이 협력적 거버넌스이다. 그리고 맞춤형 사회문제 해결방법의 중요성을 인식하고 활용하는 변화가 "정부에서 '정부와 거버넌스'(from government to 'government and governance')"로의 변화이다. 물론, 이 경우에도 정부와 거버넌스는 뚜렷하게 차별화된다는 것이 전제되어야 한다. 그렇지 않다면 이 표현은 전혀 무의미하다.

한국 행정학의 경우, 거버넌스에 대한 관심과 인기는 높았지만 네트워크 거버넌스의 유용성과 필요성에 대한 관심은 다소 제한적이었다고 할 수 있다. 전통적인 정부와 관련된 관리개혁과 전통적 거버넌스 개혁을 강조하는 거버넌스 연구논문의 비중이 전체 거버넌스 연구논문의 50%를 상회하고, 거버넌스를 아무 설명 없이 사용한 연구논문의 비중 또한 15%로 무시할 만한 수준이 아니라는 점이 이러한 우려를 뒷받침한다.

물론 관리개혁과 전통적 거버넌스 개혁을 강조하는 연구논문의 저자들이 네트워크 거버넌스의 중요성을 전혀 인식하지 않았다고 단언할 수는 없다. 이러한 논문의 주장이나 처방은 해당 사회문제의 해결을 위해서는 네트워크 거버넌스가 아닌 다른 방법이 더 적절하다는 의미로 해석될 수도 있다. 그러나 이와 같은 연구논문에서 거버넌스가 네트워크 거버넌스라는 새로운 사회적 조정양식으로 정의되지 않고 사용되었다는 것은, 거버넌스에 관한 관심이 거버넌스의 새롭고 긍정적이고 개혁적인 이미지만을 활용하기 위한 단순한 노력에 불과하다는 합리적 우려를 입증하는 강력한 증거라고 할 수 있다.

향후 한국 행정학에서의 거버넌스의 위상과 의미 그리고 부작용과 영향에 관한 추가적 연구가 필요하다. 특히, 한국 행정학의 발전을 위해서 네트워크 거버넌스의 유용성과 가능성 그리고 한계에 관한 균형 있고 합리적인 평가가 필요하다.

참고문헌

김대건·오수길. (2007). 한국행정연구의 연구자 특성과 거버넌스 연구영역 변화분석:

한국행정학보를 중심으로.「한국행정학보」, 41(1), 227-245.
유재미·오철호. (2015). e-거버넌스 연구의 경향 분석: 국내 학술논문을 중심으로. 「정보화정책」, 22(4): 3-21.
이명석. (2001). 신자유주의, 신공공관리론 그리고 행정개혁. 「사회과학」, 40(1): 1-46.
_____. (2002). 거버넌스 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」, 36(4): 321-338.
_____. (2017a). 「거버넌스 신드롬」. 서울: 성균관대학교 출판부.
_____. (2017b). 미래 행정수요와 거버넌스 변화. 「한국행정연구」, 26(4): 1-32.
이종원. (2005). 방법론적으로 재해석한 거버넌스의 이해. 「한국행정학보」, 39(1): 329-340.
장지호·홍정화. (2010). 국내 거버넌스 연구의 동향: 국가, 시장, 시민사회의 구분을 중심으로.「한국사회와 행정연구」, 21(3): 103-133.
최성욱. (2003). 한국의 거버넌스 연구경향에 대한 분석: 신거버넌스 시각에서의 비판적 고찰.「한국거버넌스학회보」, 10:111-125.
하혜영. (2018). 지방거버넌스 및 갈등관리 연구경향 분석: 한국지방자치학회보 게재 논문을 중심으로.「한국지방자치학회보」, 30(1): 1-26.
Ansell, C. (2012). Collaborative Governance, in D. Levi-Faur (ed.) *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press; 498-511.
Ansell, C. and Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
Bailey, S. J. (1993). Public Choice Theory and the Reform of Local Government in Britain: from Government to Governance. *Public Policy and Administration*, 8(2): 7-24.
Bell, S. and Hindmoor, A. (2009). *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. Melbourne: Cambridge University Press.
Blatter, J. (2003). Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logic and Change in Transboundary Spaces, *Governance*, 16(4): 503-526.
Bradach, J. and Eccles, R. (1989). Price, Authority, and Trust: From Ideal Types to Plural Forms. *Annual Review of Sociology*, 15(1): 97-118.
Canadian International Development Agency. (1996). *Government of Canada Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance*, Trade and Development of Canada.

Levi-Faur, D. (2012). From "Big Government" to "Big Governance"? in D. Levi-Faur (ed.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press: 3-18.

Jessop, B. (2003). Governance and Meta-Governance Failure: On Relxeivity, Require Variety and Requisite Irony. in H. Bang. (ed.) *Governance as Social and Political Communication*, Manchester: Manchester University Press: 101-116.

Kataoka, H. (2000). What is Public? in Search of Authenticity Beyond NPM. *International Review of Public Administration*. 5(2): 1-7.

Kickert, W. (1993). Complexity Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management in J. Kooiman (ed.) *Modern Governance*. London: Sage.

_____. (1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism', *Public Administration,* 75: 731-752.

Lynn Jr, L. E. (1998). The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy. *Public Administration Review*, 58(3): 231-237.

Mayntz, R. (1993). Governing Failures And The Problem Of Governability: Some Comments On A Theoretical Paradigm. In Jan Kooiman (ed.) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*: 9-20.

Meuleman, L. (2006). Internal Meta-Governance as a New Challenge for Management Development in Public Administration. *Director*. 31(6): 1-24.

Nanda, V. (2006). The 'Good Governance' Concept Revisited, *The ANALS of the American Academy of Political and Social Science*. 603(1): 269-283.

Offe, C. (2009). Governance: An Empty Signifier? *Constellations*. 16(4): 550-562.

Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*. 8(3): 377-387.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, *American Political Science Review*, 92(1): 1-22.

Ostrom, V. (1973). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*.

Birmingham: University of Alabama Press.

Peters, G. (1996). Models of Governance for the 1990s. in Kettle, D. and Milward, H. (eds.) *The State of Public Management*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 15-44.

_____. (2000). Globalization, Institutions and Governance, in Peters, G. and Savoie, D. (ed.) *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*. McGill Queen's Press: 29-57.

_____. (2012). Governance as Political Theory. in D. Levi-Faur (ed.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press: 19-32.

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

Pierre, J. and Peters, G. (2000). *Governance, Politics and State*. Bashingstoke: Macmillan.

Powell, W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behavior*, 12(2): 295-336.

Rhodes, R. (1996). "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies,* 44(4): 652-667.

_____. (1997a). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

_____. (1997b). From Marketization to Diplomacy: It's the Mix that Matters. *Public Policy and Administration*, 12(2): 31-50.

_____. (2007). Understanding Governance: Ten Years On, *Organization Studies*, 28:8.

Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. I*nternational Social Science Journal*, 50(155): 17-28.

_____. (2000). Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance, in Jan Pierre. *Debating Governance,* (Oxford University Press, 2000): 91-110.

Verba, S. (1967). Democratic Participation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 373(1): 53-78.

Williamson, O. (1975). Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust

Implications: A Study in the Economics of Internal Organization. *University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship*.

World Bank. (1991). *Managing Development: The Government Dimension*, Washington D.C.

_____. (2006). *Governance Matters*, Washington D.C.

이명석(李明奭): 미국 인디애나대학교(Indiana University)에서 1994년 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 교수로 재직 중이다. 주요 연구 분야는 거버넌스이론, 제도주의, 공공선택론 등이다. 최근 논문으로 "미래 행정수요와 거버넌스 변화"(2017), "사례연구와 과정추적법(process tracing): 새로운 인과관계 추론논리"(2019), "지역해양보호구역센터 네트워크 거버넌스 협력과정"(2020), 그리고 저서로 「거버넌스 신드롬」(2017), 「산림공유자원관리로서의 금송계연구」(2018) 등이 있다(mslee@skku.edu).

Governance Syndrome?: Trends and Limitations of Governance Research in Korea

Myungsuk Lee

This paper analyzes the trends and limitations of governance research in Korea by examining governance research papers published in six Korean Public Administration journals. In the case of Public Administration in Korea, (i) the proportion of governance research papers emphasizing traditional government-related management reforms and traditional governance reforms exceeded 50% of all governance research papers, and (ii) the proportion of research papers using governance just as a rhetoric concept was not negligible at 15%. This implies that although interest and popularity in governance were high, but interest in the usefulness and necessity of network governance was somewhat limited. Just as the government is not a panacea for solving social problems, however, network governance is not a panacea as well. It is not true that the era of government has passed and the era of (network) governance has arrived. Such changes are, more importantly, neither necessary nor desirable. What is needed is a change "from government to 'government and governance'". There is still no clear evidence to diagnose the popularity of governance in Korean Public Administration as a pathological governance syndrome. Continuing academic interest in network governance as well as hierarchical governance is required.

[Key words: governance syndrome, governance research in Korea, collaborative governance, administrative reform]

논문기고지침 및 윤리규정

▣ 투고 및 심사

1. 「국정관리연구」는 거버넌스(governance)에 관한 다양한 시각의 이론적·경험적 연구와 정책사례 연구를 다룬다.
2. 다른 학술지에 게재를 위하여 심사를 의뢰한 논문이나 다른 학술지 등에 게재한 논문과 중복된 논문은 투고할 수 없다.
3. 본 학술지에 기고하였다가 '게재불가' 판정을 받은 논문은 6개월이 경과한 다음, 근본적인 수정을 하고 '재투고'(처음 투고한 일자 표시)임을 명기하여 투고할 수 있다. 이 경우 3인의 심사위원 중 1인은 당초의 심사에서 '게재불가' 판정을 한 위원으로 한다.
4. 투고자는 온라인투고시스템에 회원가입을 한 후 투고를 하고, 추가로 원고 파일을 편집위원회(e-mail: goveditor@gmail.com)로 전송한다.
5. 수시로 접수하는 공모논문과 편집위원회의 기획논문 모두 편집위원회에서 선정한 3인의 비밀 심사를 거쳐 게재 여부를 결정한다.
6. 초심의 심사판정은 '게재 가,' '수정게재.' '게재 불가'의 3가지로, '수정게재'에 대한 재심은 '게재 가'와 '게재 불가'의 2가지로만 판정한다. 초심 또는 초·재심에서 둘 이상의 '게재 가' 판정을 받은 경우만 게재하되, 하나의 '수정게재' 또는 '게재 불가'가 있는 경우에는 편집위원회가 수정을 권고하여 게재한다. '수정게재'의 경우 투고자가 주어진 기간 내에 수정 요구에 응하지 않을 때는 편집위원회가 투고를 철회한 것으로 간주할 수 있다.
7. 편집위원회는 최종 심사결과에 문제가 있다고 인정되면 새로운 심사절차를 거치도록 의결할 수 있다. 편집위원장은 게재 논문의 질적 수준을 높이기 위해 심사위원에게 참고 의견을 제시할 수 있다.
8. 편집위원회는 심사 진행과정과 결과를 조속히 투고자에게 통지한다.

▣ 원고작성

■ 기본사항

1. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하되 전문용어나 뜻을 명확히 하기 위해 괄호 속에 서양어 또는 한자를 쓸 수 있다. 외국학자의 이름은 원어로 쓰되 한자인 경우에는 괄호 속에 원어 발음을 한글로 표기한다.
2. 원고는 **호글**로 작성하며, 전체분량은 200자 원고지 135매(27,000자)를 원칙으로 하되 (**호글**의 '파일-문서정보-문서통계'에서 확인), 이를 초과할 경우에는 200자 원고지 5매

(1,000자)당 1만 5천원의 인쇄비를 징수한다. 단, 200자 원고지 175매(35,000)를 초과하는 논문은 기고할 수 없다.

3. 원고는 제목, 국문초록(500자 이내, 주제어 3개), 영문초록(200 단어 이내, 주제어 3개), 본문, 참고문헌, 부록의 순으로 배열한다. 표지에는 논문제목(국·영문), 성명(국·영문), 소속기관 및 직위, 연락주소, 전화(직장, 자택), 팩스번호를 기재한다.
4. 심사용 원고 제출 시 저자의 익명성을 유지하기 위해 본문주와 참고문헌에서 필자의 이름은 삭제하며, '졸고'나 '졸저'와 같은 표현을 사용하지 않는다.
5. 원고작성의 세부적 지침은 다음과 같다: 〈글자모양〉: 글꼴: 신명조; 크기: 10(본문), 9(각주·인용문단·참고문헌·필자소개); 장평 100; 자간: 0; 〈문단모양〉: 좌·우 여백: 0; 줄간격: 160; 문단 상·하 간격: 0; 들여쓰기: 3; 정열방식: 양쪽혼합; 〈편집용지〉: 상·하: 30; 좌: 31; 우: 30; 머리말·꼬리말: 12.
6. 학위논문에 근거한 원고는 그 사실을 원고 1면에 각주로 밝혀야 한다.
7. 게재확정 통보를 받으면 원고의 끝 부분에는 성명(한자), 박사학위(학위명, 취득년도, 취득대학, 논문제목), 소속기관 및 직위, 학문적 관심분야(3개 이내), 최근 5년 이내의 저서 및 출간논문(3편 이내), e-mail 등을 중심으로 간략한 자기소개를 추가한 최종 원고를 제출한다.
8. 제출된 논문이 게재되면 기고자는 본 학술지가 그 논문에 대한 저작권을 갖는데 동의한다.
9. 원고의 본문주, 참고문헌 등은 아래의 양식에 따라 작성하여야 한다.

■ **본문주**

1. 인용이나 참고한 문헌의 출처를 밝히는 참고주(reference notes)는 본문 중에 괄호를 사용하여 처리하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌(reference list)을 논문의 끝부분에 첨부한다. 같은 문헌이 되풀이 될 때에도 같은 방식으로 한다.
   - ▸ 문헌의 출처는 문장의 가운데 또는 끝에 언급한다.
     예: 박동서(1990: 20)에 의하면….; …을 제시하였다(안병영, 2005: 5-6 참조); 「조선일보」(1990.11.1: 3) 사설에서도….
   - ▸ 저자가 2인인 경우 국내문헌과 한자로 된 중·일 문헌은 중간점(·)으로, 서양문헌은 '&'로 연결한다.
     예: 김창준·안병만(1990)은….; ….라고 볼 수 있다(Richard & Smith, 2002: 35-36).
   - ▸ 저자가 3인 이상인 경우 국내문헌과 한자로 된 중·일 문헌은 '외'를, 서양문헌은 et al.을 사용한다.
     예: …로 해석한다(이종범 외, 1990: 368). Bevir et al.(2003)의 분류에 따르면….
   - ▸ 번역서인 경우 원전의 발행연도 다음에 번역판의 발행연도와 해당 면을 기재한다.
     예: Okun(1975/1988: 61-69)은 …를 주장하였다.
   - ▸ 둘 이상의 문헌을 언급할 때는 발행 연도순으로 한다.
     예: ….로 정리할 수 있다(Rhodes, 2000: 58-62; Nakamura, 2005 참조).
2. 본문의 내용에 설명을 부연하기 위한 내용주(content notes)는 해당 부분의 오른쪽 위에 논문 전편을 통해서 일련번호를 매기고(예: …하였다.1))페이지 하단에 각주로 처리다.

■ **참고문헌**

1. 참고문헌은 본문에 인용 또는 언급한 것만을 기록하며, 저자의 성(姓)을 기준으로 국내문헌은 가나다 순으로, 한자로 된 중·일문헌은 괄호 속에 한글식 표기를 하여[예: 菅谷章(스가랴 아키라)] 가나다 순으로, 서양문헌은 알파벳 순으로 배열한다.
2. 동일 저자의 저술을 두 편 이상 제시할 때는 출판연도 순으로 나열한다. 같은 연도에 출간된 것이 두 편 이상일 때는 제목의 가나다 또는 알파벳 순으로 나열하되 연도 표기 옆에 a, b, c…를 부기하여 구별한다.
3. 참고문헌은 다음과 같이 저자, 출판년도, 제목, 출판사항의 순서로 기재한다.

▸ 단행본

박동서. (1990).「한국행정론」. 서울: 법문사.

전자정부특별위원회. (2003).「전자정부백서」. 서울: 전자정부특별위원회.

Benz, Arthur & Yannis Papadopoulos (eds.). (2006). Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences. London & New York: Routledge.

Kooiman, Jan. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE Publications.

Okun, Arthur M. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Trade off.* Washington, D.C.: The Brookings Institute; 정용덕(역).「평등과 효율」. 서울: 성균관대학교 출판부, 1988.

Richards, David & Martin J. Smith. (2002). *Governance and Public Policy in the UK*. New York: Oxford University Press.

▸ 일반논문

김창준·안병만. (1989). “입법부와 행정부의 관료행태 비교.” 박동서·김광웅(공편),「의회와 행정부」, 77-115. 서울: 법문사.

이종범·김준한·정용덕. (1990). “행정학과 교육프로그램 개발에 관한 연구.”「한국행정학보」, 24(1): 367-426.

Bevir, Mark, R.A.W. Rhodes, & Patrick Weller. (2003). “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector.” *Public Administration,* 81(1): 1-17.

Kettl, Donald F. (2000). “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Governance.” *Public Administration Review,* 60(6): 488-497.

Rhodes, R.A.W. (2000). “Governance and Public Administration.” In Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, 54-90. New York: Oxford University Press.

▸ 학위논문

신열. (2000).「과학기술지방화정책의 기술혁신 효과 분석: 지역협력연구센터(RRC) 사업을 중심으로」. 박사학위논문, 성균관대학교.

Hwang, Yun-won. (1987). *An Analysis of Local Government Expenditures in Korea.*

Unpublished doctoral dissertation, Uni- versity of Pittsburgh.

▸ 학술대회 발표논문

안병영. (2005). "한국행정학의 성찰과 전망." 한국행정학회 춘계학술대회(한국행정학의 성찰과 전망). 천안, 4.29-4.30.

Nakamura, Akira.(2005). "Government, Governance, and Governability: The Future Role and Function of Local Government." Paper presented at the Sixth Global Forum on Reinventing Government. May 24-27, Seoul, Korea.

▸ 법률, 신문기사, 인터넷자료 등

「감사원법」(개정 2005.5.26, 법률 제7521호).

안병영. (1990). "관료부패는 고질병인가." 「한국일보」, 6.26: 5.

「조선일보」. (1993). "통상전담기구 만들어야." 1.30: 3.

Mallaby, Sebastian. (1999). "Big Nongovernment." *Washington Post*, November 30: A29.

OMB. (2006). *PART: Refresher Training*. http://www.whitehouse.gov/omb/part/training/2006_refresher_training.pdf(2006.9.5).

■ 기타사항

1. 목차의 계층을 나타내는 기호체계는 Ⅰ, 1, 1), (1), ①의 순서를 따른다.
2. 표나 그림의 제목은 각각 논문의 전편을 통해서 일련번호를 매겨(예: 〈표 1〉, 〈그림 1〉) 표나 그림의 윗부분에 쓰고, 자료의 출처는 '출처:'라고 표시하고 본문 '참고주'의 양식에 따라 아랫부분에 밝힌다[예: Kettl(2000: 490)의 재구성].
3. 표나 그림에 대한 주는 개별주[a), b), c)의 기호 사용; 확률주인 경우에는 *p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001], 일반주('주:'로 표시하고 기재)의 순으로 자료 출처의 윗부분에 달아 준다(즉, 표나 그림의 하단에 개별주, 일반주, 출처의 순서가 되도록 배열한다).
4. 여기에 제시된 본문주와 참고문헌의 작성 양식은 *Publication Manual of the American Psychological Association*(2001), 5th. ed.을 표준으로 하여 필요한 조정을 한 것이다. 본 양식에 언급되지 않은 사항은 이 Mannual에 따른다.

▣ 서 평

1. 서평은 편집위원회가 기획하는 '기획서평'과 저자의 의뢰 또는 평자의 기고로 이루어지는 '일반서평'으로 구분한다. 저자 의뢰의 경우 서평을 위한 저서의 제출이 이루어진 후 편집위원회에서 평자를 추천받아 서평을 의뢰한다.
2. 기획서평은 연구서에 대한 비평적 소개의 수준을 넘어 분석적 검토를 하고 참고문헌과 각주 등 논문의 온전한 형태를 갖춘다. 분량은 200자 원고지 40매 이상으로 한다.
3. 일반서평은 연구서의 내용과 기여도 등 비평적으로 소개하고 원칙적으로 참고 문헌이나 각주 등을 포함하지 않는다. 분량은 1권당 200자 원고지 20매 이내로 한다.
4. 서평은 교과서를 제외한 국내·외 출간 전문연구서를 대상으로 하며, 서명·저자·출판

사·출판년도·페이지·가격 등을 포함한다.
5. 서평 원고는 본 학술지의 원고작성 양식에 따라 제출한다.

▣ 윤리규정

제1장 총칙

제1조 (목적) 이 규정은 연구윤리부정행위를 방지하고 부정행위 여부를 심사하는 기준을 제시하여 연구윤리정립과 학문적 진실성과 책임성을 확보하기 위한 방향을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (적용대상) 본 학술지에 심사를 의뢰하는 연구자 및 소속연구원 모두에 적용한다.

제3조 (연구부정행위의 정의) ① "위조"는 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과를 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.

② "표절"은 다른 연구자의 주장이나 표현을 정당한 인용 표현 없이 자신의 연구결과에 사용하는 행위를 말한다.

③ "변조"는 연구재료·장비·과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형 또는 삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다.

④ "중복게재"는 기존에 발표된 내용과 같거나 상당 부분이 중복되는 내용을 담은 논문을 발표하여 결과적으로 논문 한 편이 두 번 인용되고 같은 내용이 불필요하게 반복되게 하는 행위를 말한다.

⑤ "부당한 논문 저자 표시"는 연구와 논문작성에 있어서 충분한 공로와 책임이 있는 자에게 정당한 이유 없이 저자 자격을 부여하지 않거나 학문적 공헌을 하지 않은 자에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.

⑥ 이 외에 학문적 진실성을 해하는 행위 일체를 포함한다.

제2장 연구자의 책임과 의무

제4조 (정직성) 본 학술지에 연구를 의뢰하는 연구자 및 소속연구자들은 연구를 수행하는 데에 있어서 연구결과를 정직하게 전달하고 학문적 진실성을 위한 책임을 다하여야 한다.

제5조 (사회적 책임) 연구자는 자신의 연구가 가질 영향과 사회에 의한 연구의 오용까지도 고려해야할 책임이 있다.

제6조 (법 준수의무) 본 학술지에 심사를 의뢰하는 연구자는 기본적으로 타인의 저작권을 존중해야 하며 지적재산권에 관련된 법과 연구와 관련이 있는 모든 법들을 준수하여야 할 의무가 있다.

제7조 (신의성실의무) 본 학술지의 규정에 따라 책무를 다하고 연구 부정행위 조사와

절차에 협력하여야한다.

제3장 연구부정행위의 검증 절차

제8조 (검증주체) ① 본 학술지의 연구부정행위에 대한 검증 책임은 편집위원회에 있다.
② 조사의 공정성과 신뢰성을 해할 우려가 있는 자는 편집위원회의 구성원이 될 수 없다. 각 호에 해당하는 경우에는 편집위원이 될 수 없다.

1. 검증받는 연구자와 배우자·직계존비속 또는 형제자매의 관계에 있거나 있었던 자
2. 검증받는 연구자와 공동으로 연구를 수행하였거나 이해관계를 가지고 있거나 있었던 자
3. 기타 검증의 공정성과 신뢰성을 해할 우려가 있다고 판단되는 자

제9조 (대상) 본 학술지는 고의적으로나 하거나 또는 의도하지 않았다고 해도 출처를 명확하게 밝히지 않은 채, 타인의 지적재산을 임의로 사용하는 것을 연구부정행위로 보고 이를 대상으로 한다. 여기에서 말하는 연구부정행위란, 중복게재, 위조, 변조, 부당한 논문저자표기 등 제3조에 제시되어 있는 사항이다.

제10조 (절차) ① 편집위원회는 연구부정행위로 제소될 경우 제소된 사안에 대해 접수된 날로부터 60일 이내에 심의·의결해야 하며, 편집위원회 전원으로 결정한다.
② 편집위원회에 연구부정행위로 제소하기 위해서는 편집위원 3인 이상의 서명을 받아야 하며, 편집위원회에서 결정이 나기 전까지는 연구부정행위로 보지 않는다.
③ 편집위원회는 제소된 자에 대해 충분한 소명의 기회를 주어야 하며, 결정이 내려지기 전까지 개인정보보호원칙에 따라 당사자의 신원을 외부에 절대 공개해서는 안된다.

제4장 결정에 대한 조치

제11조 (결과의 통보) 연구부정행위를 행한 연구자 및 그 연구자의 논문에 대해 부정행위의 경중에 따라 본 학술지 5년 이하의 투고 금지, 인터넷 상에 게재된 논문 삭제, 연구자의 소속기관에 부정행위사실의 통보 등의 제재조치를 취한다. 통보받은 소속기관은 재량으로 연구자에 대하여 추가적인 조치를 취할 수 있다.

제12조 (연구윤리교육) 연구부정행위를 행한 연구자 및 소속기관에 대하여 연구윤리교육을 실시하여 같은 상황이 반복되지 않도록 조치해야 한다.

제13조 (명예회복조치) 조사결과 연구부정행위가 없던 것으로 판명된 경우 편집위원회는 해당 연구자에 대한 명예회복을 위하여 노력하여야 한다.

제14조 (기록의 보관 및 공개) 편집위원회는 연구부정행위에 대한 조사과정 당시의 모든 기록을 음성, 영상, 또는 문서의 형태로 조사종료일로부터 5년 이상 보관하여야 한다.

제5장 부칙

제15조 (기타 관련규정 준수) 상기 조항에 제시되지 않은 사항은 발행일을 기준으로 교육과학기술부의 「연구윤리 확보를 위한 지침」과 그 개정(예고) 규정, 교육과학기술부·한국연구재단의 「연구윤리의 이해와 실천」(2011)의 기준을 따른다.

제16조 (시행일) 이 규정은 공포한 날로부터 시행한다.

제17조 (적용범위) 이 지침 시행 이전에(통권 1호~13호) 발행된 연구결과물은 당시 윤리규정 및 소관기관 규정을 따른다.

「국정관리연구」 제16권 제3호(통권42)

2021년 9월 30일 인쇄
2021년 9월 30일 발행

발행인 문상호
편집인 박형준
발행처 성균관대학교 국정전문대학원
서울특별시 종로구 성균관로 25-2(우: 03063)
전 화 (02)760-0745
홈페이지 http://gsg.skku.edu
E-mail goveditor@gmail.com

인쇄처 디자인크레파스
서울특별시 마포구 성지길 25-11 오구빌딩 3층
전 화 (02)2267-0663
팩 스 (02)2285-0670
E-mail crayon0663@hanmail.net