Volume 12
Number 1
March 2017

Journal of Governance Studies

국정관리연구

ISSN 1975-8324

제12권 제1호
(통권 24호)

국정관리연구
Journal of Governance Studies

2017
03

ARTICLES

Selznick's Institutionalism, Localized Environment and Institutional Polymorphism *Myeonghwan Kim & Donghyun Kim*

A Study of Predictors Influencing Access to Health Care Service by Immigrant Wives: Focusing on different analysis using Andersen Behavioral Model *Minchul Hwang & Ikhyun Jang*

A Comparative Study on School-based Mental Health Program in Korea and Australia *Keunsei Kim & Yehlin Kim*

U.S. State Government Capacity and Federal Grant *Nakhyeok Choi*

Redefining Conditions for Integrated Operation of the Korea's Immigration Policy *Taehwan Kim*

An Analysis on the Factors Affecting of Bigdata Utilization in Local Government: Focused on the Public Servants Perception in seoul *Jungmuk Kang*

The study of determinants forming social capital in local governments: Focusing on public officials in Jeiu special self-governing province *Soobyung Kim & Duksoon Yang*

제12권
제 1 호
2017
03

일반논문

Selznick 제도주의 관점에서의 조직간 제도운영의 다형성: 지방자치단체 민원행정을 대상으로 김명환·김동현

결혼이민여성의 보건의료서비스 이용 영향요인 연구: Andersen 모델을 이용한 차이분석을 중심으로 황민철·장익현

한국과 호주의 학교기반 통합서비스 프로그램 비교분석 김근세·김예린

U.S. State Government Capacity and Federal Grant 최낙혁

한국 이민정책의 통합적 작동을 위한 조건탐색 김태환

지방정부의 빅데이터 활용에 관한 영향요인 분석: 서울시 공무원의 인식을 중심으로 강정묵

지방정부의 사회적 자본 형성 결정요인에 관한 연구: 제주특별자치도 공무원을 중심으로 김수병·양덕순

Graduate School of Governance
Sungkyunkwan University

성균관대학교 국정전문대학원

▣ 성균관대학교 국정전문대학원이 중심이 되어 연4회(3월말, 6월말, 9월말, 12월말) 발간하는 「국정관리연구」(Journal of Governance Studies)는 범사회과학적 거버넌스(governance) 연구를 다루는 전문학술지이다. 본지는 거버넌스에 관한 다양한 시각의 이론적·경험적 연구와 정책사례 연구를 통해 이 분야의 학문발전에 창조적으로 기여하고 공공문제의 해결에 실천적 대안을 제시하고자 한다. 그리고 실사구시의 차원에서 정책 실무자와 시민활동가의 참여를 적극 권장한다.

▣ 편집위원회의 구성

〈편집위원장〉	문상호(성균관대, 행정학)	
〈편 집 위 원〉	권혁주(서울대, 행정학)	김근세(성균관대, 행정학)
	김의영(서울대, 정치학)	손희준(청주대, 행정학)
	오철호(숭실대, 행정학)	이숙종(성균관대, 행정학)
	이재열(서울대, 사회학)	이환범(영남대, 행정학)
	정충식(경성대, 행정학)	조선일(순천대, 행정학)
	하태수(경기대, 행정학)	허만형(중앙대, 행정학)
	홍형득(강원대, 행정학)	
〈편 집 간 사〉	김은경(성균관대 국정전문대학원)	
〈홍 보 간 사〉	유정모(성균관대 국정전문대학원)	

국정관리연구

Journal of Governance Studies

제12권 제1호(통권24호)
2017년 3월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈일반논문〉

Selznick 제도주의 관점에서의 조직간 제도운영의 다형성: 지방자치단체 민원행정을 대상으로
/ 김명환·김동현 ······ 1

결혼이민여성의 보건의료서비스 이용 영향요인 연구: Andersen 모델을 이용한 차이분석을 중심으로
/ 황민철·장익현 ······ 31

한국과 호주의 학교기반 통합서비스 프로그램 비교분석
/ 김근세·김예린 ······ 57

U.S. State Government Capacity and Federal Grant
/ 최낙혁 ······ 97

한국 이민정책의 통합적 작동을 위한 조건탐색
/ 김태환 ······ 127

지방정부의 빅데이터 활용에 관한 영향요인 분석: 서울시 공무원의 인식을 중심으로
/ 강정묵 ······ 161

지방정부의 사회적 자본 형성 결정요인에 관한 연구: 제주특별자치도 공무원을 중심으로
/ 김수병·양덕순 ······ 199

「국정관리연구」 제12권 제1호(2017. 3): 01-29

Selznick 제도주의 관점에서의 조직간 제도운영의 다형성: 지방자치단체 민원행정을 대상으로

김명환·김동현

본 연구는 지역화된 환경과의 상호관계 속에서 조직들이 상이한 성격들을 어떻게 형성하는가에 대한 설명기제를 제공한 Selznick의 조직성격형성이론을 활용하여 지방자치단체들이 민원 관련 제도들을 왜 서로 다른 방식으로 운영하고 있는가라는 연구 문제에 대한 답을 제공하고자 하였다. 제도 환경인 「민원사무처리에 관한 법률」의 규정과 중앙정부의 지침의 일률적 적용 압력에 대한 대응으로서 지방자치단체들이 그러한 제도들을 도입하여 운영함에 따라 조직 장 수준에서 외견상 동형화가 나타난 것처럼 보이나, 분석결과는 지방자치단체 유형별로 민원의 상이한 수요들에 의해 그러한 제도들의 실제 운영에 있어서 차이가 있다는 것을 발견하였다. 이것은 지방자치단체들이 민원행정 관련제도들을 자신들의 '지역화된 환경'의 요구에 맞게 재설계하여 운영함으로써 개별조직 수준에서 제도운영의 다형화가 나타나게 되었다는 것을 의미한다. 이것은 또한 지방자치제가 성숙됨에 따라 지역 사회와의 상호작용을 통해 조직의 임무, 직면한 문제, 지역사회의 주요 이슈, 문제의 해결 등에 대한 이해와 공유가 이루어지면서 민원관련 제도를 지역의 실정을 반영하여 적절히 설계하고 운영함으로써 자신들의 독특한 정체성을 표출하는 맞춤형으로 진화하고 있다고 볼 수 있다.
[주제어: 제도주의, 조직성격형성이론, 제도운영의 다형성, 지역화된 환경, 민원행정]

Ⅰ. 서론

정부와 국민이 만나는 대민 접점의 최일선에 위치하고 있으며 국민의 생활과 밀접하게 관련되어 있기 때문에, 민원행정은 삶의 질적 차원에서 매우 중요하다(강정석, 2004: 1-2). 즉, 정부가 존재하는 1차적 목적이 납세자인 국민을 위해서라고 할 때 민원행정은 이러한 요건을 충족시키는 주된 기능을 수행하고 있기 때문에, 중앙정부와 지방자치단체 모두에 있어서 매우 중요한 의의를 지지고 있다(라휘문 외, 2006: 244). 이와 관련하여, 정부는 1997년에 제정된 「민원사무처리에 관한 법률」[1])

논문접수일: 2017.02.16, 심사기간(1차): 2017.03.10~03.22, 게재확정일: 2017.03.22

을 통해 지방자치단체들이 일종의 표준화된 민원행정서비스를 제공하도록 도모하여왔다. 이러한 제도 환경인 「민원사무처리에 관한 법률」의 압력에 의해 지방자치단체들은 민원행정서비스 제공과 관련된 제도들을 도입하여 시행하여왔다. 그 결과 동일한 조직 장(organizational field)[2] 수준에서 초기 사회학적 신제도론자들(예: DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977)이 주장하듯이 조직간 동형화(organizational isomorphism)[3]가 나타난 것처럼 보인다. 그러나 만약 지방자치단체들이 민원관련 제도들을 서로 다른 방식으로 운영한다면, 그러한 현상은 왜 발생하는가?

국가, 전문직 협회 및 그 밖의 조직들에 의하여 생성된 당연하게 여기는 규범과 규칙을 조직 장에 있는 조직들에게 강요하는 압박 또는 압력인 제도 환경에 대한 조직들의 순응 결과인 조직간 동형화를 주장한 초기 연구과는 달리, 이후 연구들은 "비록 하나의 주어진 제도의 장 또는 영역에서 모든 조직들이 제도화 과정의 영향을 받을지라도, 모두가 같은 방법으로 이 과정을 경험하거나 같은 방식으로 대응하지는 않는다"(Scott, 2001: 161)는 인식을 바탕으로 제도 운영에 있어서의 조직간 다양성을 탐구하는데 관심을 가져왔다. 이러한 관심은 두 가지 방향에서의 연구들로 이어져왔다(김명환, 2006: 186-188). 첫째, 외부 접근법(예: D'Aunno 외, 1991; Hung & Wittington, 1997)은 제도 환경의 성격을 다수의, 일관적이지 않으며, 갈등을 내포하고 있는 것으로 재규정하면서, 이러한 속성들이 제도의 조직간 운영에 있어서의 차이를 야기한다고 보았다. 둘째, 내부 접근법(예: Goodstein, 1994; Oliver, 1991)은 합리적 선택 관점을 가미하면서 제도 운영의 변이를 설명하는데 조직 *내부*의 요소들에게로 관심을 돌렸다. 즉, 이 접근법은 개별조직간 상이한 목표, 방향, 가치 및 관심으로 인해 동일한 거시-제도 환경에 대한 다양한 미시적 해석이 나타날 수 있으며, 이것이 바로 제도 운영의 다양성으로 이어질 수 있다는 점에 주목하여왔다.

이와 같이, 초기 이후 연구들은 제도 환경에 대응하는데 있어서 개별조직간 차이를

1) 2002년에 일부 개정된 후 2015년 8월 11일 「민원처리에 관한 법률」로 전부 개정되었다.
2) 조직 장이란 "집합적으로, 제도의 인지된 분야를 구성하는...주요 공급자들, 자원과 생산품의 소비자들, 규제기관들 및 그밖에 유사한 서비스와 생산품을 생산하는 조직들"(DiMaggio & Powell, 1983: 148)의 집합체이다.
3) 동형화는 유사한 기능을 수행하거나, 유사한 서비스를 제공하거나, 혹은 유사한 환경에 있는 모든 조직들의 형태와 구조가 유사해지고 수렴되어가는 현상이다(Scott, 1994). 이것은 조직들이 기술적 효율성의 향상이 아니라 정당성의 제고를 위해 사회적으로 적절하다고 인정받는 조직의 구조와 형태를 갖춤으로써 조직 장에 있는 조직들의 구조와 형태가 유사하게 되는 현상을 의미한다.

분석하고 설명할 수 있는 모형들을 제시하여왔으나, 조직들이 제도 환경 외에 어디에 위치하느냐에 따라 상이한 요구와 기대를 지닌 국지적 맥락에 접하게 된다는 사실을 간과하여왔다. 따라서 본 논문은 “지역화된 환경(localized environment)”과의 상호관계 속에서 조직들이 상이한 성격들을 어떻게 형성하는가에 대한 설명기제를 제공한 Selznick(1966; 1984)의 조직성격형성이론(organizational character formation theory)을 활용하여 ‘지방자치단체들이 민원관련 제도들을 왜 서로 다른 방식으로 운영하고 있는가?’라는 연구 문제에 대한 답을 제공하고자 한다.

Ⅱ. Selznick의 조직성격형성이론

Selznick(1966; 1984)은 사례연구를 통해 TVA가 외부세력에 어떻게 대응하였고 그 결과가 무엇인지를 설명하기 위해 총체적 분석(holistic analysis)을 수행하였다. 그는 TVA사례를 통해 조직 구성요소와 구조의 독특한 체계인 조직 정체성이 어떻게 구축되는지 보여주고자 하였다. 그에 의하면, 매우 중대한 결정을 내려야 할 때, 조직들은 “조직체의 성격 - 공동체에서 타 조직들과 구별되는 독특한 목적, 방법 및 역할”(1984: 55)을 결정할 수 있는(조직의 성격을 정의하는) 선택을 하고 그러한 선택을 제도화한다고 한다. 즉, 조직들이 조직이 중대한 결정을 내려야 할 특정 상황에서 어떤 특정 가치를 선택하고 지속적으로 제도화한다는 것이다. 그는 이러한 조직성격의 내재화 과정을 통해 조직이 하나의 특성을 취함에 따라 “특정 종류의 일을 하는데 특정 역량을 갖추게 되며…”(1984: 139), 타 조직들과 구별되는 독특한 성격과 역량이 환경의 특정 부분에 관심을 끌어냄으로써 생존 가능성을 높일 수 있다고 생각하였다. 그는 조직이 이러한 조직성격형성과정을 통해 하나의 독특한 정체성을 구축하고 유지하며, 이러한 성격형성을 외부 환경에 대응하는데 있어서 타 조직과 구별되는 독특한 성격들을 제도화하는 하나의 지속적 과정으로 보았다 (1984: 38-64).

Selznick은 이 접근법이 의사결정상황에서 하나의 기준으로서 작동하는 전망, 방향 또는 지향을 제공한다고 보았다. 그는 조직이 자신의 정체성을 정의하고 유지하는 노력[4]을 통해 타 조직들과 구별되는 독특한 역량을 갖추게 된다고 주장하였다.

---

4) Selznick(1984: 54)은 정체성 구축에 있어서 조직이 어떤 노력을 하는가를 설명하기 위해 Moore(1954:)의 다음과 같은 주장을 인용하고 있다. “한 개안의 성격과 마찬가지로 한 상점의 성격은 무엇을 하고 있는지에 의하여 결정된다. 그러나 분명하게, 무엇을 하고 있는지는 자원의 한계, 기 구축된 공동체에 자신을 어떻게 적합하게 만들 것인가 및 일반대중

이 주장의 주된 시사점은 조직들이 독특한 정체성을 지닌 특정 형태를 제도화함으로써 외부환경이 제공하는 다양한 맥락에 대처하는데 있어서 서로 다른 행동과정을 겪게 되며, 이 과정을 통해 조직들은 같은 제도를 서로 다른 방식으로 운영할 수 있다는 것이다(김명환, 2013: 10-11).

1. 환경에 대한 개념정의: 지역화된 환경

Selznick(1966: 41-44)은 조직에 영향을 미치는 보다 광범위한 환경의 중요성을 인식하였지만, 조직의 국지적인 지역화된 환경에 보다 초점을 맞추었다. 그는 조직들이 어디에 위치하는가에 따라 직면하게 되는 다른 요구와 기대를 의미하는 지역적 맥락의 영향력을 인식하였다. 이러한 인식하에, 그는 조직들이 지역적 맥락에 배태되어 있으며 지방정부기관들, 비영리조직들 및 사기업들과 같은 지역의 주요 세력들과 관계를 구체화하려고 한다고 보았다. 조직과 환경에 대한 이러한 관점은 조직이 반드시 대처해야하는 지역주민의 기대와 요구를 반영하는 조직의 지역화(현지화: localization)로 표현될 수 있다.

2, 지역화된 환경의 요구에 대한 반영으로서의 제도화

Selznick은 “제도가 법령에 의해서만이 아니라 사회생활 구조 내로의 조직화 결과로서 설립된다”(1992: 232)고 주장하였다. Selznick(1966; 1984; 11996)에 있어서 제도[5]란 기득권과 갈등이 타협되고 협상되는 무대이다. 그는 조직 내에서의 사회

의 눈에 어떻게 비쳐질지에 달려 있다. 여기에는 상호작용하는 복합체로서 의식적 계획된 노력뿐만 아니라 성장, 발전 및 예기치 않은 상황 등을 포함한다(김명환, 2013).

5) Selznick(1984)의 제도는 조직 생활의 규범적 측면을 강조한 조직에 대한 그의 유기적 관점에 의해 가장 잘 이해될 수 있다. 그는 조직과 제도를 명확하게 구분하였다. 그에 의하면, 조직은 수단-목적 사슬관계로 설계되고 기술적으로 제작되어 손쉽게 활용될 수 있는 경제적으로 합리적인 도구인 반면에, 제도는 구체적 사회 환경 내에 존재하는 일종의 생명체로서 조직보다 대응적이고, 신축적이며, 따라서 적응적이라고 한다. 그는 전체로서의 조직에 초점을 맞추면서 “조직에 가치가 주입됨에 따라 제도로 된다”(1984: 40)는 조직의 제도로의 전환을 강조하였다. Selznick의 조직과 제도간의 이러한 구분은 제도화에서의 가치들을 강조하는 그의 규범적 지향을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 그는 가치들이 제도이론의 중심에 놓여야 하며 제도분석은 “조직적, 경제적 및 정치적 생활을 포함한 사회적 경험과 관련된 해당 가치들에 관심을 두어야 한다”(1996: 270)고 주장하였다. 그는 이후 공동체를 포함하기 위해 제도들에 대한 그의 규범적 관점을 확장하였다. 그는 제도가 “개인과 사회의 복지에 대한 기여에 의해 판단되는”(1992: 243) 도덕성을 강조하는 방향으로 움직일 때 하나의 공동체가 된다고 주장하였다. 그에 의하면, 이러한 전환과정에서 제도가 제도화된 성격과 목적의 도덕적 가치에 의해 평가되어야 한다(1992: 234)고 역설하였

적 상호작용들의 의미를 형성하고 유지하는 내부 역동성의 비공식적 측면들을 강조하였다. 이러한 맥락에서, 그는 “제도는 사회적 적응의 산물로서 보다 잘 이해될 수 있다”(1966: 233)고 언급하였다. 이것은 Selznick이 제도를 (외부적 또는 내부적 영향에 따른) 필요에 의해 조직이 만든 어떤 특성을 지닌 하나의 실체로 인식하였다는 것을 의미한다(김명환, 2006: 186). Scott(1991: 179)은 Selznick의 제도화의 이러한 측면을 다음과 같은 서술하고 있다:

> 일정 기간에 걸쳐 발생하고 전략적 상황들을 다루기 위한 특화된 경계 역할의 진화와 관련된 환경 요소들의 흡수에서 대표(representatives)에 이르기까지의 다양한 적응 과정을 통해 조직은 자신의 구조 내에 환경과 차이를 보이는 핵심적 측면들을 반영하거나 또는 복제하게 된다.

Selznick에게 있어서 제도화는 “내부집단들의 분투와 외부사회의 가치들에 적응하는 유기적 성장 과정”(Perrow, 1986: 167)이다. 그는 TVA 사례에서 지역화된 환경의 요구에 대한 반영으로서의 제도화가 풀뿌리 정책과 흡수 전략에 의해 이루어졌다고 보았다.

1) 풀뿌리 정책

Selznick(1984: 12)은 독트린과 행동으로서의 TVA의 풀뿌리 정책을 지역과 국가의 특정 이익들을 받아들이기 위한 조직의 필요와 관련된 것으로 이해하여야 한다고 주장한다. 이것은 풀뿌리 정책을 지역 세력과의 요구에 대한 TVA의 적응적 전략으로 볼 필요가 있다는 것을 의미한다. 그에 의하면, TVA 풀뿌리 정책은 분권화에 대한 조직 이념으로서 “사람들에게 가까이(close to the people)”라는 캐치프레이즈 하에 실행되었으며, 외부환경의 요구에 대응하려는 TVA의 전략으로서 독특한 정체성을 제도화하는 결과를 초래하였다고 한다. 그는, 특히, 그러한 캐치프레이즈에 의해 TVA가 지역의 이익과 요구를 협상테이블에 올려놓고 토호세력과의 논의 후에 공식적 및 비공식적 흡수과정(co-optation)을 통해 반영하였다고 한다.

다. 이것은 제도이론이 이윤을 극대화하는 효율성보다는 사회에 대한 조직의 도덕성과 책임성에 강조점을 두어야 한다는 것을 의미한다.

2) 흡수 전략

Selznick은 "공동체 내에서 권력을 지닌 특정 핵심세력의 압력에 대한 대응"(1966: 14)으로서 비공식적 흡수과정을 강조하였다. 그는 흡수가 "획일적 요소들의 맞춤형 결합을 넘어선 방식"(1984: 138)으로 이루어졌다고 주장하였다. Selznick(1984)에 의하면, 원래 TVA가 그 지역의 표출된 바람을 반영하기 위해 만들어진 것은 아니었으나, 지역주민의 요구를 흡수하는 전략을 채용함으로써 자신의 농업프로그램과 사회정책을 조정하게 되었다고 한다. 그는 이러한 흡수 전략이 "지역주민에게로의 접근(close to the people)"이라는 정책이념 아래 지역의 특정 세력의 목소리를 TVA 안으로 불러들이기 위해 그 세력과 자신을 연계시키고자 한 시도였다는 점을 주목해야 한다고 주장하였다. 흡수에 대한 Selznick의 개념화는 조직의 적응 관점을 포함하고 있다:

> *흡수는 조직의 안정 또는 생존에 대한 위협을 회피하기 위한 수단으로서 새로운 요소들을 리더십 또는 조직의 정책결정구조로 유입하는 과정이다* (Selznick, 1966: 13; 원문에서의 강조).

3. 제도화의 결과로서의 조직성격형성

Selznick은 흡수가 "적응을 위한 하나의 대응일 뿐만 아니라 *이러한 변화가 그 조직의 성격과 역할에 결정적 영향을 미친다*"(1966:1 6; 원문에서의 강조)고 주장하였다. 즉, 조직이 외부환경과의 진화하는 적응적 관계의 결과로서 조직변화는 불가피하며, 이것은 조직 성격의 전환으로 이어지게 된다는 것이다. 따라서 Selznick(1984: 38-56)에 있어서 흡수는 제도화를 통해 조직 정체성을 구축하고, 유지하며, 변화시키는 과정인 조직성격형성을 의미한다. 이것은 조직이 "의사결정의 독특한 방식 또는 목적, 방법 또는 고객에 대한 특유한 헌신들에 의해"(Selznick 1984: 138) 만들어진 독특한 정체성을 취함에 따라 발생한다. 그 결과, 조직은 "특정 종류의 일을 할 수 있는 독특한 역량"(Selznick 1984: 139)을 지니게 된다.

이와 같이 Selznick은 제도화를 조직이 독특한 가치들을 자신에게의 주입을 통해 독특한 성격을 내재화하는 과정으로 보고 있다. 즉, 그는 "독특한 가치들의 조직에의 이러한 주입이 조직의 독특한 정체성을 만들어낸다"(1984: 40)고 본 것이다. 이러한 관점에서, 그는 그와 같이 구축된 조직 정체성이 조직 경험의 산출물로서 "조

직이 자신을 정의하고, (자신을 구축하고), 자신을 재구축하는"(1984: 40) 하나의 지속적인 과정과 밀접하게 관련되어 있으며, 그러한 정체성이 "세계에 일관되게 대응하는 방법"(1984: 17-18)을 제공함으로써 납득을 위한 "일종의 순차적 접근(an order approach)"으로서 작용한다고 주장한다. 이것은 외부환경과의 상호작용에서 사고하고 결정하는 특정 방법의 지속적 활용에 의해 지탱될 수 있는 조직의 자기유지 활동이다. 즉, 이것은 환경과의 관계에서 조직의 "독특한 성격을 보존하려는 일종의 투쟁"(Selznick, 1984: 21)이다.

Ⅲ. 지역화된 환경과 제도운영의 다형성간의 관계

1. 지역화된 환경

Selznick(1966; 1984)의 지역화된 환경에 대한 인식은 시공간상 조직의 위치에 따라 조직들이 특정 요구와 기대를 담고 있는 상이한 지역화된 맥락에 놓이게 된다는 것을 의미한다(김명환, 2006: 185). 즉, 조직들은 어디에 위치하느냐에 따라 다른 조직들과 구별되는 독특한 정체성들을 배태하고 있는 상이한 적소(niche)[6]들에 직면하고 제약을 받을 수 있다. 따라서 조직들이 적소의 요소들을 자신들의 조직 안으로 가지고 와서 제도화를 통해 조직의 정체성 형성에 영향을 미칠 가능성이 크

6) 조직들이 상이한 특정 환경들을 가지게 될 가능성이 농후하다는 아이디어는 "조직의 형태를 지지하기에 충분한 자원들과 기타 제약들의 독특한 결합"(Aldrich, 1999: 226)인 개체군 생태론의 '적소' 개념과 양립될 수 있다. 환경에서의 위치에 의해 유사한 여건들에 직면하고 있는 조직들은 개체군에서 동일한 적소를 차지할 가능성이 크며 동일한 적소는 조직들에게 동일한 지역적 맥락을 제공하게 될 것이기 때문에. 이 관점에 의하면, 그러한 조직들은 유사한 정체성을 지니게 된다(Hannan & Freeman, 1977). 이러한 통찰은 다음과 같은 시사점을 가진다. 첫째, 개체군에서 어디에 위치하느냐에 따라 "조직들은…환경에서의 다른 행위자들과 가지게 될 연계들의 수와 종류에 있어서 차이가 있을 것이며"(Scott, 2001: 166), 이것이 조직들로 하여금 상이한 적소를 가지게 되는 결과를 초래할 것이다. 또한 개체군에 있는 조직들이 위치하고 있는 적소에 따라 상이한 종류의 환경에 직면할 수 있으며, 따라서 상이한 기회들과 제약들을 가지게 될 것이다(Kangas & Olzak, 2003: 5). 둘째, 조직들이 상이한 적소를 차지한다는 관찰은 "개체군에서의 조직이 독특한 환경적 제약에 직면하게 되는 정도까지 동일 개체군에서의 타 조직들과 비교해볼 때 독특한 특성들의 형태 또는 집합을 채택한다는 가설이 설정될 수 있다"(Oliver, 1988: 544-545)는 주장으로 이어질 수 있다. 조직들이 (지역적) 위치에 따라 상이한 요구, 기대 및 제약에 직면하게 되기 때문에, 조직들에 대한 환경의 영향은 개체군에서 차지하고 있는 적소들에 따라 다를 수 있으며, 이것이 궁극적으로 제도의 설계와 운영에 있어서의 조직들 간 차이를 만들 것이다(Scott, 2001: 173).

기 때문에, 지역화된 요구들과 기대들을 분석하는 것이 중요하다.

2. 제도운영의 다형성

조직은 "자신이 필요한 것을 완수하는 독특한 방식의 반영"(Selznick, 1984: 17)인 제도들을 만들어낸다. 동시에, 조직은 사회의 특정 요구에 적절히 반응하기 위해서도 제도들을 만들고 운영한다. 특히, 제도의 구성요소를 규정하고 그 요소를 구조화하는 방법의 구체화를 통해 이러한 요구들을 충족시키는 방향으로 제도를 설계하고 운영한다. 특정한 방식으로의 제도 운영을 통해 조직은 구성원들에게 조직생활의 특정 측면을 지배하는 규칙, 논리, 규범 및 가치들을 지정하고 사회기능을 수행하는 제도화된 방법을 안내하는 장치를 마련한다. 이와 같이, 조직 장안에 있는 조직들은 각자의 특성을 강조함으로써 같은 제도라도 다양한 방법으로 운영하게 되는 제도운영의 다형성(polymorphism)[7])을 보일 가능성이 있다. 즉, 제도 N은 상이한 구성요소와 구조를 지닌 수많은 유형의 운영방식을 가질 수 있다:

Ni={N1, N2, N3, N4, N5....}

3. 지역화된 환경과 제도운영의 다형성

조직들에 대한 상이한 지역적 맥락들의 차별적 영향에 대한 설명은 병원들의 제왕절개수술에 대한 Goodrick과 Salancik(1996)의 연구에 잘 나타나 있다. 영리병원들이 비영리병원들보다 이윤을 낼 수 있는 서비스를 제공하는데 보다 더 초점을 맞추고 있다는 이전 연구들을 확대하여, 그들은 영리병원들이 환자의 위험 성격에 따라 제왕절개수술을 할 가능성이 가장 높은 반면에, 국영병원들은 그렇게 할 가능성이 가장 낮다는 것을 발견하였다. Erich Studer-Ellis(Aldrich, 1999: 179-180에서 인용)의 연구 또한 조직들의 상이한 위치가 조직결정에 어떤 영향을 미쳤는지를 잘 보여주고 있다. 그는 1960년대와 1970년대 공학으로의 이전을 요구하는 엄청난 제도적 압력에 두 여자대학들(Smith와 Vassar)이 여자대학으로 남을 것인지에 대해 상이한 결정에 어떻게 이르게 되었는지를 조사하였다. 이 조사를 통해, 그는 두 대학의 상이한 결정들을 설명하는데 조직 위치가 주요 요인들 중의 하나라는 것을 발

7) 다형성은 조직간 제도운영의 상이성을 설명하는데 상당히 유용하다. 제도분석에서 해당 개념은 같은 제도라도 조직들에 따라 그 구성요소들과 구조들이 다를 수 있다는 것을 의미한다(김명환, 2006: 184).

견하였다. 즉, 서부 Massachusetts의 Pioneer Valley 지역에 위치하고 있기 때문에 지역 내 네 개의 다른 주요 대학들과의 동반자 관계를 구축하는 것이 가능한 반면에 공학으로의 이전으로 교실 다양성 또는 수입과 같은 혜택을 거의 보지 못할 것이라고 판단한 Smith 대학은 여자대학으로 남기로 선택하였다는 것이다. 이와는 다르게, Vassar 대학이 위치하고 있는 New York주의 Poughkeepsie는 Smith 대학과 같은 타 대학들과의 연대와 동반자 관계를 활용할 수 있는 기회가 주어지지 않기 때문에 남학생들에게 대한 입학허가를 결정하였다는 것이다. 유사하게, Hung과 Whittington(1997)은 타이완 컴퓨터 회사들의 다양한 전략들을 설명하는데 지역적 맥락을 강조하였다. 특히, Giddens의 체제 내 위치설정(system positioning) 개념을 채용하면서, 그들은 타이완 컴퓨터 회사들이 어떤 정치적, 기업 활동적 및 기술 체제에 위치하느냐에 따라 상이한 전략들을 도입하였다는 것을 발견하였다.

Ⅳ. 지역화된 환경의 유형화, 민원과 민원행정의 개념 및 민원의 처리단계

1. 지역화된 환경의 유형화

1) 유형화의 기준 설정

「지방자치법」[8] 제2조(지방자치단체의 종류)와 같이 광역자치단체와 기초단체단체로 분류한다. 본 연구의 분석 단위에 해당하는 기초자치단체는 주민의 일상생활에 필요한 공공서비스를 제공하는 최소단위의 자치정부라는 점에서 민원행정의 지역별 상이점을 분석하는데 적절하다고 볼 수 있다. 다만 「지방자치법」에 규정된 기초자치단체 유형에 해당하는 시·군·구는 행정계층에 따른 분류이기 때문에, 지역의 특성을 반영한 지역의 유형화에 해당한다고 보기는 어렵다. 따라서 지방자치단체의 특성에 따라 주민들의 민원행정 수요는 물론 자치단체의 민원행정서비스 제공방식 등에서의 차이가 발생할 것이라고 본다면, 보다 실질적 차원의 유형화의 기준을 적용할 필요가 있다. 이러한 관점에서, 본 연구에서는 기초자치단체를 유형화하기 위해 도시화와 용도지역이라는 두 가지 기준을 채용하고자 한다.

8) 지방자치법 [시행 2016.11.30.] [법률 제14197호, 2016.5.29., 타법개정]

(1) 도시화

도시화란 기계문명의 발달에 따라 진행되어온 인구의 도시집중으로 발생한 도시지역과 사회 내의 여러 가지 변화를 의미한다.[9] 예를 들어 급속한 도시화로 인해 도시로의 인구유입이 증가하여 도시의 인구규모와 인구밀도가 상대적으로 농촌에 비해 높게 형성된다는 사실과 고령인구의 비율이 상대적으로 도시에 비해 농촌지역에 집중되어 있다는 사실을 전제할 때, 민원행정의 수요에 도시화는 주요한 영향요인이라고 볼 수 있다. 이러한 도시화 수준을 비교할 수 있는 기준으로는 인구학적 특성 지표(인구수와 면적 등을 종합적으로 고려할 수 있는 인구밀도, 인구이동상황을 대표하는 대리변수인 전입인구비율, 인구구성 특성으로서의 고령자 비율과 외국인 인구비율 등)와 경제학적 특성 지표(중심산업 분포 또는 해당 산업 종사자 비율, 해당 산업 사업체 비율) 등을 들 수 있다.

(2) 용도 지역

용도 지역이란 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율(건축법 제47조.)·용적률(건축법 제48조)·높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위해 서로 중복되지 아니하게 도시관리계획으로 결정하는 지역을 말한다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조는 국토를 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지이용방향 등을 고려하여 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 네 종류의 용도지역으로 구분한다.

---

9) 이러한 도시화에 대해 다양한 학문적 접근이 이루어져왔다. 예를 들어, 도시화의 인구학적 접근은 도시거주 인구가 전체 인구에서 점하는 비율로서 도시화를 인구가 도시지역으로 집중하는 과정으로 이해하면서 도시 인구와 밀도의 변화(예: 인구의 정착 현상과 밀도의 증가, 상주인구와 시설이용인구의 차와 같은 주야간 인구의 격차)에 초점을 맞춘다. 반면에, 도시화의 경제학적 접근은 산업구조의 변화에 초점을 맞추면서 도시화를 경제적 제반 조건의 변화로서 이해하고 있다. 도시화의 생성과 진행 동기를 경제적 요소로 파악하려는 입장은 현대 사회조직이 주로 경제적 생활양식에 의해 형성되었을 뿐 아니라 경제성장이 도시지역에서 대부분 이루어지는 생산 활동에 의존하고 있다고 보고 있다. 즉, 이 입장에서의 도시화는 사회의 주된 생산 수단의 변화, 즉 농업과 같은 채취산업이 비농경적 산업이나 공업으로 이전해가는 과정이 핵심이다. 마지막으로, 도시화를 주로 사회학적 관심대상으로 파악하여 개인의 가치관과 행태상의 변화로 이해하는 도시화의 사회학적 접근은 도시민의 의식구조, 사회계층 또는 생활양식의 변화에 따르는 인간관계의 변화에 주목하고 있다. 즉, 이 접근은 도시화로 인해 지연적 사회구조가 약화되고 이익집단이 등장하며, 사회적 인간관계가 이해관계 위주로 형식화 내지 제도화되고, 개인이 영위하는 사회적 관계가 익명성을 특징으로 하는 등과 같은 사회적 변화가 나타난다고 보고 있다.

2) 지역의 유형화와 특성

(1) 지역의 유형화

도시화 정도의 경우 현재 지방자치단체 분류를 위한 법적 기능별 분류(도시기능지역, 농촌기능지역, 도농복합기능지역 등)에 적용되어 있기 때문에, 이를 준용하여 본 연구에서는 지방자치단체를 우선 도시형, 도농복합형 및 농촌형 등 세 가지로 유형화하고자 한다. 이어서 본 연구에서는 국토이용관리법과 도시계획법에서 제시하고 있는 용도지역 내용을 활용하여 도시형을 주거지역, 상업지역 및 공업지역으로 세분화하고자 한다. 마지막으로, 도농복합형의 경우 도시형과 농촌형의 지역특성을 동시에 가지고 있는 지역으로서 도시화의 정도에 따라 도시화가 높은 지역과 낮은 지역으로 구분하고자 한다.

(2) 지역별 특성

① 도시형

도시형은 인구규모가 매우 크고 인구밀도가 매우 높으며, 보통 수준의 고령화와 높은 수준의 외국인수 비율을 띠고 있고, 2차-3차 중심의 산업단지가 넓게 분포하고 있으며, 지역개발수준이 높은 편이며, 아파트 중심의 공동주택이 주된 주거형태이다. 보다 상세하게, 우선 도시형의 주거지역은 소규모 단독주택, 연립주택, 아파트 등 베드타운(bed-town) 중심의 중고밀도 지역으로서 비교적 생활 편의시설과 대중교통에 대한 접근이 용이한 특성을 지니고 있다. 상업지역은 3차 산업(서비스산업) 중심의 도심의 상가 밀집지역으로서 대중교통 수단의 이용이 편이성으로 인해 도시의 모든 지역으로부터의 접근이 용이하다. 또한 이 지역은 고밀화·고도화에 적합한 지형적 조건을 갖추고 있고, 인접 지역과 토지 이용상 경계를 지을 수 있는 간선가로, 하천, 녹지 등으로 둘러싸여 있으며, 배후지역에 충분한 인구규모를 지니고 있다. 공업지역은 2차 산업(제조업) 중심의 중·대규모 공단이 들어서 있는 지역으로서 외국인 노동자수가 상대적으로 많고, 공장취업자를 위한 통근 교통수단에 대한 접근성이 양호하며, 동력원과 용수뿐만 아니라 노동력의 공급이 용이할 뿐만 아니라 화물교통과 도시 내 일반통행 사이의 마찰을 최소화할 수 있는 도시 외곽 또는 근교지역이다.

② 도농복합형

우선 도시화가 높은 도농복합형은 인구학적 측면에서는 인구밀도가 높고, 전입

인구는 많으며, 고령화 수준은 낮다. 경제학적 측면에서는 상대적으로 1차 산업 종사자와 사업체 비율 보다는 2·3차 산업 종사자와 사업체 비율이 높은 지역이다. 반면에, 도시화가 낮은 도농복합형은 인구학적 측면에서는 인구밀도가 낮고, 전입인구는 적으며, 고령화 수준은 높으며, 경제학적 측면에서는 2·3차 산업 종사자와 사업체 비율 보다는 1차 산업 종사자와 사업체 비율이 높은 지역이다.

③ 농촌형

농촌형은 인구학적 측면에서 상대적으로 인구밀도가 낮고, 전입인구는 적으며, 고령화 수준은 높으며, 경제학적 측면에서 상대적으로 2·3차 산업 종사자 및 사업체 비율 보다는 1차 산업 종사자 및 사업체 비율이 높은 지역이다.

〈표 1〉 자치단체 유형별 지역특성 비교

지역특성	농촌형	도농복합형	도시형
인구규모	작음	많음	매우 큼
인구밀도	낮음	보통	매우 높음
고령화 수준	매우 높음	높음	보통
외국인수(비율)	보통	많음	높음
중심산업유형 분포	1차 산업	1차-2차-3차 산업	2차-3차 산업
산업단지 분포	작음(농공단지)	보통	큼
지역개발수준	낮음	이원화	높음
주거형태	단독주택	단독주택+공동주택	공동주택

2. 민원과 민원행정의 개념 및 민원의 처리단계

1) 민원과 민원행정의 개념

“민원처리에 관한 기본적인 사항을 규정하여 민원의 공정하고 적법한 처리와 민원행정제도의 합리적 개선을 도모함으로써 국민의 권익을 보호함”을 목적으로 제정된 「민원처리에 관한 법률」 제2조는 민원을 “민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것”으로 규정하면서 일반민원과 고충민원으로 대별한 후 일반민원을 법정, 질의, 건의 및 기타 민원으로 구분하고 있다. 이 중 법정민원을 “법령·훈령·예규·고시·자치법규 등에서 정한 일정 요건에 따라 인가·허가·승인·특허·면허 등을 신청하거나 장부·대장 등에 등록·등재를 신청 또는 신고하거나 특정한

사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명을 신청하는 민원”으로 규정하고 있다.

이러한 민원처리와 관련된 행정을 민원의 성격에 따라 다양하게 개념을 정의하고 있으나, 여기에서는 법정민원에 초점을 맞추어 민원행정을 민원인 스스로가 행정기관에 인가, 허가, 면허, 승인, 등록, 증명, 확인, 신고 등과 같은 특정적이고 직접적인 대면적 청구 행위를 처리하는 행정으로 정의하고자 한다.

2) 민원의 처리단계

「민원 처리에 관한 법률」에 규정된 민원처리와 관련된 제도를 민원처리단계인 접수, 처리 및 통보 등으로 구분하여 살펴보면 〈표 2〉와 같다. 접수 단계는 민원의 형태로 표출된 사회경제적 욕구가 행정기관에 접수되는 과정이다. 이 단계에서는 어떤 방식으로 민원을 접수할 것인가가 핵심이며, 민원실의 설치와 사전심사청구제가 포함된다. 처리 단계는 기관 내에서 민원의 해결을 위하여 제출된 서류의 내용을 검토하고 내부적으로 결정하는 일련의 활동을 포함하는 과정이다. 이 단계에는 주로 민원후견인제, 실무종합심의회 및 민원조정위원회 등으로 구성된 민원 1회 방문처리제가 포함될 수 있다. 통보 단계는 처리 결과를 기관외부에 있는 민원인에게 전달해주는 과정으로서 공식적 처분 등 행정행위가 민원인에게 통보되는 과정까지를 포괄한다. 이것은 주로 처리결과의 통보와 전달과 관련되어있다.

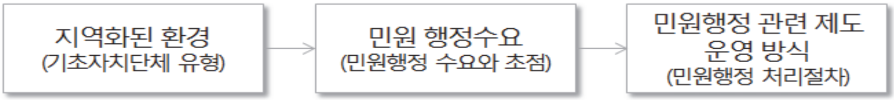
〈표 3〉「민원처리에 관한 법률」에 규정된 민원처리단계

<table>
<tr><th colspan="2">법조항</th><th>내용</th></tr>
<tr><td rowspan="2">접수</td><td>제12조
(민원실의 설치)</td><td>• 민원을 신속히 처리하고 민원인에 대한 안내와 상담의 편의를 제공하기 위하여 민원실 설치</td></tr>
<tr><td>제30조
(사전심사의 청구)</td><td>• 대규모의 경제적 비용이 수반되는 민원사항 대상
• 정식으로 민원서류를 제출하기 전에 약식서류로 사전심사 청구 가능</td></tr>
<tr><td rowspan="3">처리</td><td rowspan="3">제32조
(민원 1회
방문처리제의
시행)</td><td>• 제33조에 따른 민원후견인의 지정·운영
• 민원 1회 방문 처리제의 원활한 운영을 위하여 민원사무의 처리에 경험이 많은 소속 공무원을 민원후견인으로 지정하여 민원인 안내 및 민원인과의 상담에 응하도록 할 수 있음</td></tr>
<tr><td>• 복합민원을 심의하기 위하여 그 소속 하에 처리주무부서의 장을 위원장으로 하고 관계 기관 또는 부서의 실무책임자를 위원으로 하는 실무종합심의회를 설치·운영</td></tr>
<tr><td>• 제3호의 실무기구의 심의결과에 대한 제34조에 따른 민원조정위원회의 재심의</td></tr>
<tr><td>통보</td><td>제27조
(처리결과의 통지)</td><td>• 신청민원에 대한 처리결과를 민원인에게 문서로 통지
• 처리결과 통지에 있어 민원인 신청거부 시 이유와 구제절차 함께 통지</td></tr>
</table>

Ⅴ. 연구 설계

1. 분석 모형과 틀

본 연구는 지역화된 환경으로서 기초자치단체의 유형에 따라 민원행정의 수요와 초점이 다를 것이며, 이것이 기초자치단체들의 민원행정과 관련된 제도를 운영하는데 있어서의 차이를 가져올 것이라고 가정하고자 한다. 이를 모형화하면 〈그림 1〉과 같다.



〈그림 5〉 분석모형

설정된 모형에 기초하여 기초자치단체의 유형과 민원행정 관련제도의 조합을 통해 〈표 1〉와 같은 분석 틀을 구축하고자 한다. 이 틀을 통해 기초자치단체의 유형에 따라 민원행정의 수요와 초점에 있어서 어떤 차이가 있는가와 민원행정 관련제도들이 어떻게 다르게 운영되고 있는가를 분석하고자 한다.

〈표 4〉 분석 틀

<table>
<tr><th colspan="4" rowspan="2"></th><th colspan="3">도시형</th><th colspan="2">도농복합형</th><th rowspan="2">농촌형</th></tr>
<tr><th>주거</th><th>상업</th><th>공단</th><th>도시화가 높은 지역</th><th>도시화가 낮은 지역</th></tr>
<tr><td colspan="4">민원행정의 수요와 초점</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="6">민원 행정 관련 제도 운영 방식</td><td rowspan="4">접수</td><td rowspan="3">민원실 설치</td><td>전담창구</td><td rowspan="3"></td><td rowspan="3"></td><td rowspan="3"></td><td rowspan="3"></td><td rowspan="3"></td><td rowspan="3"></td></tr>
<tr><td>이동(현장)민원실</td></tr>
<tr><td>야간민원실</td></tr>
<tr><td colspan="2">사전심사청구</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>처리</td><td colspan="2">민원 1회 방문처리제 시행</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>통보</td><td colspan="2">처리결과 통지</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>

2. 방법론, 분석 수준 및 단위

단일종합분석(single over-all analysis)을 통해 TVA가 외부세력에 어떻게 대응하였고 그 결과가 무엇이었는지를 규명하고자 한 Selznick(1966)의 TVA 사례분석과 달리, 본 논문에서는 민원관련 제도들의 설계와 운영에 있어서 기초자치단체의 유형별로 어떤 차이가 있는지를 분석하기 위해 비교사례분석을 활용하고자 한다.

Selznick 제도론의 분석 초점이 "조직 내에서 상호작용과 적응의 패턴들로부터의 독특한 형태들, 과정들, 전략들, 전망들 및 역량들의 출현을 추적하는 것"(1996: 271)이었으며, 주된 관심이 조직들이 어떻게 국지적인 지역 환경과의 관계에서 상이한 성격들을 형성하게 되는가를 규명하는데 있었기 때문에, 개별조직이 제도화되는 과정의 주요 장소로서 분석 수준이다. 따라서 논문에서의 분석 수준은 기초지방자치단체이며, 분석 단위는 민원과 관련된 제도들의 설계와 운영이다.

Ⅵ. 사례 분석

여기에서는 지방자치단체 유형별로 민원관련 제도들을 어떻게 다르게 운영하고 있는지를 알아보기 위해 민원행정의 수요, 초점 및 운영방식 등을 분석하고자 한다.

1. 도시형 지방자치단체

1) 민원행정의 수요와 초점

도시형의 주거지역은 인구유입과 출산율의 증가로 인한 전입, 출생 신고, 영유아 보육시설 인·허가 등의 민원수요가 지속적으로 증가하는 특징을 보이고 있다. 상업지역은 2·3차 산업이 주류이기 때문에, 도시재개발, 창업지원, 환경 분야 관련 민원행정 수요가 상대적으로 많은 실정이다. 공단밀집지역은 외국인 근로자의 인구비중이 높아 출입국관리와 관련된 민원서비스 업무와 통역지원 등의 수요가 높은 편이다.

도농복합형과 농촌형에 비해, 도시형은 상대적으로 높은 인구유입, 낮은 고령화 비율, 높은 외국인 근로자 비중으로 인해 다양한 생활형태의 존재에 따른 다양한

민원에 대응하는 것이 중요하다. 특히, 도시에 거주하고 있는 민원인의 경우 민원 업무의 빠른 처리를 요구하기 때문에, 24시간 또는 야간 민원업무 처리와 같은 민원서비스의 신속하고 편리한 제공에 초점을 맞추고 있다.

2) 민원행정의 운영방식

(1) 접수 단계

우선 전담창구는 주거지역의 경우 생활민원 중심으로 부동산, 세무, 건축 등에 대한 법률 상담 서비스와 외국인 관련 기본적 민원 서비스 외에 한국사회에서의 안정적 정착을 위한 상담 서비스와 프로그램 제공하기 위해 운영되고 있다. 또한 장애인 관련 민원은 복지에 관한 상담과 증명이 주를 이루기 때문에, 경제적으로 소득이 낮은 지역에서 장애인 관련 민원을 한꺼번에 처리할 수 있는 창구를 운영하고 있다. 반면에, 상업지역의 경우 영어, 일어, 중국어 중심의 외국인 전용 창구에서 민원서비스와 통역서비스를 제공하고 있다. 특히, 여기에서는 창업과 운영 과정에 관련된 모든 인･허가를 처리하고 기업들의 애로사항 청취를 통한 적극적인 해소방안을 강구할 수 있는 기업전담창구에서 민원상담과 접수를 동시에 처리하고 있다. 공단지역의 경우는 중국어와 동남아시어 중심의 외국인 전용 창구에서 민원서비스와 통역서비스를 제공하고 있다. 또한 중소기업인들을 대상으로 법률, 법무, 노무, 경영, 세무 등 상담서비스를 제공하고 있다.

이동민원실은 택지개발지역, 재개발 지역, 대규모 단지 아파트 입주 지역 및 대규모 공단 입주 지역 등에서 원거리에 있는 구청과 동 주민센터를 직접 방문해야하는 불편을 해소하고 편의를 제공하기 위해 현장민원실의 형태로 운영되고 있다. 이러한 현장민원실에 직원이 상주하면서 아파트 입주 시 필요한 취･등록세 신고를 비롯해 전입신고, 부동산계약서 검인 등과 함께 주민등록등본, 인감증명 등 각종 민원서류 발급서비스를 제공하고 있을 뿐만 아니라 전문가에 의한 법률･세무･법무 상담코너를 운영하고 있다. 따라서 도시형의 현장민원실은 신규 민원이 대량 발생하는 지역의 민원수요에 대응하기 위해 일정 기간 동안 일시적으로 운영하는 임시적 형태의 행정기구라고 볼 수 있다.

야간민원실은 주거지역의 경우 근무일 중 특정 요일 또는 휴일 중 특정 요일에 여권, 증명 및 신고 등의 민원서비스를 제공하고 있다. 반면에, 상업지역과 공단지역의 경우 근무시간 내 민원서비스를 제공받기 어려운 맞벌이 부부, 공장 근로자, 외국인 근로자 및 기업인을 대상으로 365일 연중무휴 24시간 다양하고 편리한 민

원서비스를 제공하는 “365일 24시간 민원실”을 운영하고 있다. 이러한 야간민원실에서 주민등록, 인감, 여권 등 법규민원발급 50종과 공장등록증명신청, 식품영업신고, 건설업등록 등 단순·복합 유기민원 560여종 등 사실상 주간에 처리하는 업무 대부분을 취급하면서 중소기업과 상공인을 위한 금융과 수출업무지원 서비스를 제공하고 있으며, 생활민원 25시 기동반이 교통정보 유지관리, 도로·공원 시설물 복구 등 생활민원도 처리하고 있다.

사전심사청구는 주거지역의 경우 주택건설(대지조성), 보육시설인가, 도시계획사업(도시공원조성)시행허가신청 등 생활환경과 밀접하게 관련이 있는 민원을 대상으로 운영되고 있다. 반면에, 상업지역의 경우 건설, 창업, 대규모점포 개설등록신청, 옥외광고물 등의 표시신고 및 허가 등 (중소)기업의 경제활동의 편리성 제공에 초점을 맞추어 운영되고 있다. 공단지역의 경우는 공장신설(창업사업계획)승인(변경), 공장증설승인(변경), 공장등록(변경), 아파트형공장 신설(변경)승인, 아파트형공장증설(변경) 등과 같은 건축·공장설립에 관한 규제사항을 중심으로 운영되고 있다.

(2) 처리 단계

민원후견인제는 주거지역의 경우 생활밀착 복합민원들 중 수요가 많은 것을 대상으로 운영되는 반면에, 상업과 공단 지역에서는 창업, 공장설립 및 (재)개발행위 등과 복합민원은 물론 전반적으로 확대하여 운영되고 있다. 실무종합심의회는 (재)개발지역, 상업지역 및 공단지역의 경우 창업, 공장설립, 건축 및 (재)개발행위 등과 같은 복합민원에 대하여 대면회의 형식으로 정기적으로 운영되고 있다. 민원조정위원회는 민원이 반복·지속적으로 제기되는 지역과 (재)개발과 관련하여 이해관계자 간 갈등과 분쟁이 조정되지 않는 지역에서 정기적으로 운영되고 있다.

(3) 통보 단계

도시형의 모든 지역에서 민원처리결과가 온라인 공개시스템을 통해 실시간으로 통보되고 있으며, 민원인의 신청이 있는 경우와 장애인, 노인 등 거동불편자를 대상으로 민원서류 택배제가 운영되고 있다.

2. 도농복합형 지방자치단체

1) 민원행정의 수요와 초점

도농복합형 지자체는 지역 특성상 도시지역의 주요 산업유형인 2차·3차 산업은 물론 농촌지역의 주요 산업유형인 1차 산업이 혼재하고 있기 때문에, 토지변경, 건축·건설 등의 도시개발, 지역개발, 창업지원 등과 관련된 민원행정 수요가 모두 상존하고 있다. 특히 도농복합형의 경우 기존의 도시지역과 주변의 농촌지역이 통합으로 발생한 지역 내에서의 지역개발 불균형의 해소가 주요 관심사로 부각됨에 따라, 기존 농촌지역을 중심으로 한 지역개발과 관련된 민원수요가 지속적으로 증가하는 경향이 있다. 또한 지역 내에 공단이 조성되어 있는 지자체의 경우 외국인 노동자 수가 증가에 따라 출입국관리와 관련된 민원서비스 업무와 통역지원 등이 주요 민원서비스가 되고 있다.

도농복합형 중 도시화가 높은 지역은 도시형과 유사하게 민원서비스의 신속하고 편리한 제공이 상대적으로 중요하며, 지속적인 개발로 인한 인·허가 관련 민원수요가 다수 발생하여 민원처리 시 전문성이 요구되고 있다. 반면에, 도시화가 낮은 지역은 인구유입과 출산이 제한되어 있어 주로 단순 민원을 처리하는데 초점을 맞추고 있다. 또한 상대적으로 넓은 면적을 포괄하고 있고 고령인구의 증가가 높아지고 있기 때문에, 민원행정에 대한 접근성이 무엇보다 중요하다. 유사하게, 노약자와 장애인 등과 같은 사회적 약자에 대하여 인터넷을 통한 민원보다 대면방식을 통한 편리하고 용이한 접근을 중시한다.

2) 민원행정의 운영방식

(1) 접수 단계

전담창구는 도농복합형 중 도시화가 높은 지역의 경우 공장신설승인, 개발행위, 농지전용, 산지전용허가 등 개발관련 민원을 중심으로 민원을 접수하는데 활용되고 있으며, 중소기업인을 대상으로 상담서비스가 제공되고 있다. 또한 중국어와 동남아시어 중심의 외국인 전용 창구(또는 주민등록창구와 같은 특정 창구) 형태로 민원서비스와 함께 통역서비스가 제공되고 있다. 반면에, 도시화가 낮은 지역의 경우 노약자들의 민원 발급의 편의를 위해 노인과 장애인을 위한 전용창구가 운영되고 있으며, 접수량이 많은 농지·개발행위·공장등록·환경·건축·위생 관련 민원에 대한

상담과 접수를 위한 전담창구가 운영되고 있다.

이동민원실은 도시화가 높은 지역의 경우 도시형의 현장민원실과 유사하게 택지개발, 신도시 조성 지역 및 대규모 공단 입주 지역 등 신규 민원이 대량 발생하는 곳에서는 현장민원실을 운영하면서 단순 전입신고는 물론 각종 증명서 발급, 차량 주소이전 등의 민원이 처리되고 있다. 반면에, 도시화가 낮은 지역의 경우 교통이 불편한 오지지역 주민의 시간과 경제적 부담을 덜어주고자 읍·면을 순회하면서 현지를 방문하는「종합민원 현장봉사반」이 농지, 건축, 지적, 부동산분야, 호적, 자동차분야 등 여러 가지 서비스를 한데 묶어 통합적으로 제공하고 있다. 이러한 종합민원 현장봉사반은 주민생활과 필요한 민원전반에 대한 서비스를 제공하기 위하여 정기적 형태로 운영되고 있다.

야간민원실은 도시화가 높은 지역의 경우 공단지역을 중심으로 공무원 근무시간에 맞추어 운영해오던 민원실을「연중무휴 민원실」로 전환하여 운영되고 있다. 이것은 먼 거리에서 찾아오거나 바쁜 생업으로 낮 시간에 민원실을 방문하지 못하는 직장인들에게 민원편의를 제공하기 위하여 민원실을 평일에는 저녁 9시까지 공휴일에는 오후 1시까지 연장 운영하여 주민등록등초본과 토지(임야)대장, 건축물관리대장, 개별공시지가확인원, 자동차등록원부, 여권 관련 민원서비스가 제공되고 있다. 유사하게, 도시화가 낮은 지역도 근무일 중 특정 요일 또는 휴일 중 특정 요일에 야간민원실 운영하여 여권, 증명 및 신고 등의 민원서비스 제공하고 있다. 사전심사청구제는 두 지역 모두 공장신설승인, 개발행위, 농지전용, 산지전용허가 등 민원인이 사업을 추진하는데 필요한 토지매입, 각종 인·허가 등을 중심으로 운영되고 있다.

(2) 처리 단계

민원후견인제는 도시화가 높은 지역의 경우 개발관련 민원을 중심으로 전반적으로 확대 운영되고 있는 반면에, 도시화가 낮은 지역의 경우 농지 및 산지 전용허가 등 복합민원들 중 수요가 많은 것을 대상으로 운영되고 있다. 실무종합심의회는 도시화가 높은 지역의 경우 개발관련 민원을 중심으로 실무종합심의회 운영되고 있는 반면에, 도시화가 낮은 지역의 경우 농지와 산지 전용허가 등을 중심으로 운영되고 있다. 민원조정위원회는 민원이 반복·지속적으로 제기되는 지역과 (재)개발과 관련하여 이해관계자 간 갈등과 분쟁이 조정되지 않는 지역에서 정기적으로 운영되고 있다.

(3) 통보 단계

도농복합형의 모든 지역에서 민원처리결과가 온라인 공개시스템을 통해 실시간으로 통보되고 있으며, 소외계층(장애인과 독거노인 등)을 위한 민원서류 택배제가 운영되고 있다. 특히, 도시화가 낮은 지역의 경우 농번기에 민원배달제가 운영되고 있다.

3. 농촌형 지방자치단체

1) 민원행정의 수요와 초점

농촌형의 경우 인구유입과 출산은 제한적으로 이루어지고 있어서 전입, 출생 신고, 영유아 보육시설 창업 인·허가 등과 관련된 민원은 매우 적다. 반면에, 1차 산업인 농업에 종사하는 인구가 상대적으로 많아 산지를 농지로 전환하는 토지변경 승인 또는 인·허가, 자연재해로 인한 보상 관련 민원수요가 다른 자치단체 유형보다 상대적으로 많다. 또한 농촌형은 외국인 노동자 보다는 결혼이민자의 증가로 인해 외국인 수가 증가하고 있으므로 다문화 복지와 관련된 민원수요가 상대적으로 많다.

농촌형은 넓은 면적에 비해 인구가 분산되어 있어 민원인들의 행정기관에 대한 접근성이 상대적으로 어렵기 때문에 민원인들의 접근성 향상을 위한 민원행정 제공방식이 고려될 필요가 있다. 유사한 맥락에서, 노인들의 경우 거동이 불편한 것은 물론 군청과의 물리적 거리가 멀고 교통이 불편하여 민원서비스를 이용하기 위해 직접 방문하기가 상대적으로 어려워 민원행정서비스의 혜택을 받기가 용이하지 않기 때문에 현장방문 민원서비스 등과 같이 접근성을 제고하는데 초점을 맞추고 있다.

2) 민원행정의 운영방식

(1) 접수 단계

농촌형에서는 민원건수를 감안하여 통합민원창구 설치여부가 결정된다. 즉, 창구 민원건수가 많지 않은 기관의 경우 개별민원창구가 운영되고 있다. 또한 농어촌의 고령화가 빠르게 진행되어 노인 인구의 증가에 따른 사회현상을 반영하고 노인들을 배려하기 위한 민원창구가 운영되고 있다. 이와 더불어, 농지전용, 산지전용허가

등과 같은 민원을 처리하기 위한 전담창구가 운영되고 있으며, 건축, 지적, 세무, 등기 등 일반 행정업무 및 법률 등에 대한 상담서비스가 제공되고 있다. 이동민원실은 읍면동을 순회 방문하면서 주민생활과 필요한 민원전반에 대한 현지 방문상담을 통해 직접 해결하는「종합민원 현장봉사반」의 형태로 운영되면서 농업기술, 사회복지, 의료서비스, 건축민원, 일반민원, 경찰민원, 국세민원, 전기점검 및 상담, 지적측량서비스, 법률상담, 수리시설 및 농지상담, 유무선 통신서비스 등 주민생활과 필요한 민원전반에 상담 및 서비스가 제공되고 있다.

또한 근무일 중 특정 요일 또는 휴일 중 특정 요일에 여권, 증명 및 신고 등의 민원서비스를 제공하기 위하여 야간민원실이 운영되고 있다. 농공단지 조성, 농지전용허가(변경)신청, 초지조성허가, 산지전용허가신청, 개발행위허가 등과 관련된 복합민원을 대상으로 사전심사청구제가 운영되고 있다.

(2) 처리 단계

농지 및 산지 전용허가 등 복합민원들 중 수요가 많은 것을 대상으로 민원후견인제가 운영되고 있으며, 사전심사청구와 민원1회 방문제에 의해 접수된 농지 및 산지 전용허가 등을 중심으로 실무종합심의회가 운영되고 있다. 민원조정위원회는 민원이 반복·지속적으로 제기되는 지역과 (재)개발과 관련하여 이해관계자 간 갈등과 분쟁이 조정되지 않는 지역에서 운영되고 있다.

(3) 통보 단계

농촌형에서는 도농복합형과 마찬가지로 민원처리결과가 온라인 공개시스템을 통해 실시간으로 통보되고 있으며, 소외계층(장애인과 독거노인 등)을 위한 민원서류 택배제와 농번기의 민원배달제가 운영되고 있다.

〈표 5〉 분석결과의 종합

<table>
<tr><td colspan="4" rowspan="2"></td><td colspan="3">도시형</td><td colspan="2">도농복합형</td><td rowspan="2">농촌형</td></tr>
<tr><td>주거</td><td>상업</td><td>공단</td><td>도시화가 높은 지역</td><td>도시화가 낮은 지역</td></tr>
<tr><td colspan="4">민원행정의 수요와 조점</td><td>• 인구관련 민원</td><td>• 창업, 기업 관련 민원</td><td>• 출입국 민원 등
• 공장설립 등</td><td colspan="2">• 지역개발 불균형 해소: 지역개발 민원 수요 증대
• 공단지역: 외국인 노동자 대상 출입국·통역 민원
• 다문화 복지 민원</td><td>• 농지, 보상관련 민원
• 다문화 복지 민원</td></tr>
<tr><td colspan="4">민원행정 조점</td><td colspan="3">• 신속하고 편리한 제공</td><td>• 민원처리 전문성</td><td colspan="2">• 민원인 접근성 조점</td></tr>
<tr><td rowspan="13">민원행정관련 제도 운영방식</td><td rowspan="8">접수</td><td rowspan="5">민원실 설치</td><td rowspan="3">전담창구</td><td rowspan="3">• 생활민원 중심
• 법률상담
• 복지상담 등</td><td>• 외국인 대상</td><td>• 외국인 근로자 대상</td><td>• 개발관련 민원 중심</td><td colspan="2" rowspan="2">• 민원건수 감안 통합창구 운영</td></tr>
<tr><td colspan="3">• 외국인 통역서비스 등</td></tr>
<tr><td colspan="3">• 기업전담 창구 (상담서비스 등)</td><td>• 복합민원 전담창구 운영</td><td>• 세무, 등기, 법률 상담</td></tr>
<tr><td>이동(현장) 민원실</td><td colspan="3">• 민원수요 급증 시 또는 급증지역 일시운영
• 생활민원 기동대응반 운영</td><td>• 개발, 입주 등 신규 민원 대량발생지역 운영</td><td>• 거동불편자 대상</td><td>• 상담 및 봉사형 민원실
• 현장방문 민원서비스</td></tr>
<tr><td>야간 민원실</td><td>• 특정 요일/ 휴일 운영</td><td colspan="2">• 365일 연중 무휴
• 다양하고 편리한 서비스</td><td>• 공단지역 중심
• 연중무휴 민원실</td><td colspan="2">• 특정 요일/휴일 운영</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="3">사전심사청구</td><td rowspan="3">• 생활환경 관련</td><td rowspan="2">• 기업활동 관련
• 경제활동 편리성</td><td rowspan="2">• 공장관련
• 규제중심</td><td colspan="2">• 공장신설승인, 개발행위 등 복합민원 대상</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">• 농공단지 조성, 농지전용 허가(변경) 신청, 초지조성허가, 산지전용허가 신청 등 복합민원 대상</td></tr>
<tr><td>•</td><td>•</td><td>• 개발관련 민원 중심</td><td>•</td><td>•</td></tr>
<tr><td rowspan="3">처리</td><td rowspan="3">민원 1회 방문 처리제</td><td>민원 후견인제</td><td>• 생활밀착 민원</td><td colspan="2">• 창업, 공장설립, (재)개발 행위
• 전반적 증가 추세</td><td>• 개발관련 민원 대상 운영</td><td colspan="2">• 농·산지 복합민원 대상 운영</td></tr>
<tr><td>실무종합 심의회</td><td></td><td colspan="2">• 창업, 공장설립, (재)개발 행위
• 대면회의 형식 정기 운영</td><td>• 개발관련 민원 대상</td><td>• 농·산지 복합민원 대상</td><td>• 사전심사청구, 민원1회 방문제 접수 대상 민원</td></tr>
<tr><td>민원조정 위원회</td><td></td><td colspan="3">• 민원 반복·지속 제기되는 지역 중심</td><td colspan="2">• (재)개발 관련 지역</td></tr>
<tr><td rowspan="2">통보</td><td colspan="2" rowspan="2">처리결과 통지</td><td colspan="4" rowspan="2">• 온라인 공개시스템
• 온라인 접근 어려운 일부 계층 대상 민원서류 택배제</td><td colspan="2">•</td></tr>
<tr><td colspan="2">• 농번기 (일시)민원배달제</td></tr>
</table>

4. 분석결과에 대한 논의

민원서비스를 제공하는데 있어서 표준화된 방식으로 일정 수준의 질을 담보하고자 제정된 민원처리에 관한 법률의 규정들과 행정자치부의 ‘민원행정 및 제도개선 추진지침’에 따라 지방자치단체들은 민원처리와 관련 제도들을 시행하여야 한다. 이와 같이 법률의 규정과 중앙정부의 지침의 일률적(one-size-fits-all) 적용 압력에 대한 대응으로서 지방자치단체들이 그러한 제도들을 도입하여 운영함에 따라 민원처리에 있어서 외견상 동형화가 나타난 것처럼 보이나, 분석결과는 지방자치단체 유형별로 민원의 상이한 수요들에 의해 그러한 제도들의 실제 운영에 있어서 차이가 있다는 것을 보여주고 있다. 예를 들어, 도시형에 해당하는 서울특별시 서초구의 ‘OK 민원센터’의 민원실은 일반 민원실과 여권민원실로 구분하여 생활민원을 원활하게 처리하는데 초점을 맞추어 운영되고 있는 반면에, 강원도 영월군의 ‘효자손, 찾아가는 민원서비스’는 이동민원실의 개념을 반영하여 제도가 운영되고 있다. 이것은 지방자치단체들이 민원처리에 관한 법률에 규정된 제도들을 도입하여 운영함으로써 조직 장 수준에서 동형화가 발생한 것처럼 보이지만, 지방자치단체들이 그러한 제도들을 자신들의 ‘지역화된 환경’의 요구에 맞게 재설계하여 운영함으로써 개별조직 수준에서 제도운영의 다형화가 나타나게 되었다는 것을 의미한다. 이것은 또한 지방자치제가 성숙됨에 따라 지역 사회와의 상호작용을 통해 조직의 임무, 직면한 문제, 지역사회의 주요 이슈, 문제의 해결 등에 대한 이해와 공유가 이루어지면서 민원관련 제도를 지역의 실정을 반영하여 적절히 설계하고 운영함으로써 자신들의 독특한 정체성을 표출하는 맞춤형으로 진화하고 있다는 것을 의미한다.

Ⅶ. 결론: 시사점과 함의

본 논문은 Selznick(1966; 1984)의 조직성격형성이론을 활용하여 지방자치단체들이 민원관련 제도들을 왜 서로 다른 방식으로 운영하고 있는가를 규명하고자 하였다. 이러한 시도는 조직간 제도설계와 운영의 다형성에 관한 이론적 논의를 확장과 관련하여 다음과 같은 몇 가지 시사점과 함의를 지닌다. 첫째, 조직간 제도설계와 운영의 다형성을 설명하는데 있어서 사회학적 구제도주의와 신제도주의와의 결합 가능성이다. 즉, 앞에서 언급한 사회학적 신제도주의 내의 외부 접근법과 내부 접근법 외에 Selznick의 지역화된 환경의 요구와 기대의 내재화를 의미하는 조직성격

형성이론의 가미를 통해 조직간 제도설계와 운영의 다형성에 대한 설명을 보다 풍부하게 할 수 있다는 것이다. Selznick의 조직성격형성이론은 조직의 성격을 지속적으로 정의하고 재정의하는 과정을 다루고 있을 뿐만 아니라 조직의 성향 또는 상태와 관련되어 있다. 특히, 제도화의 상이한 통로가 조직 장에서 동일제도의 설계와 운영의 조직간 차이를 설명하는데 도움이 된다. 즉, 이것은 "조직들이 얼마나 광범위하게 다르고 자신들을 분류하기 위한 넓은 기반을 만들어내는지를"(Perrow, 1986: 166) 탐색하는 조직의 다양성(organizational diversity) 연구에 도움이 된다.

둘째, 지역화된 환경과의 상호작용 속에서 독특한 성격 제계를 채용하게 될 가능성이 농후하다는 조직성격이론과 조직정체성이론과의 연계 가능성이다. 제도 설계와 운영의 다형성을 조직이 구성원들에게 뿐만 아니라 "환경에게 자신을 보여주는 방법"(Brunsson, 1989: 11)으로 간주할 수 있는데, 이것은 조직 *정체성의* 표출이다. 조직들에 의한 제도의 다양한 운영은 자신만의 고유한 정체성을 지닐 가능성이 크며, 이것이 바로 특정한 제도적 속성들의 핵심을 나타내고 있다. 조직의 정체성은 '자신들이 누구인가를'에 대한 공통된 이해를 구축하고 유지하는 조직구성원들의 집단적 노력을 반영한 것으로 조직이 왜(목적), 누가(어떤 사람), 무엇을(어떤 업무), 어떻게(운영원리) 할 것인가에 영향을 미친다(김명환, 2013: 16). 이러한 조직의 정체성은 조직구성원들의 행태를 지배하는 규칙, 논리, 신념, 규범 및 가치의 집합체로 구성되어있는데, 이것은 조직의 구조, 과정 및 절차 등에 담겨있다. 조직들은 외부 환경에 의해 자신들이 무엇 또는 누구인지에 관한 질문을 받는 상황에 자주 직면하게 되는데, 조직 정체성 연구자들(예: Dutton 외, 1994; Sahlin-Anderson, 1996)에 의하면, 이 경우 조직들은 자신의 정체성에 따라 그러한 상황에 대응하거나 또는 그러한 상황을 반영하여 자신의 정체성을 다시 정의하고 구축한다. 이러한 주장은 Selznick의 조직성격형성이론과 상당히 유사한 측면이 있으며, 따라서 두 이론간 결합할 수 있는 공간을 제공하고 있다. 또한 개체군 생태론자들(예: Carroll & Swaminathan, 2000; Kangas & Olzak, 2003)은 적소가 정체성들의 집합체계로서 조직들을 정체성 맥락에 놓이게 하며 결국 조직 행태에 영향을 미칠 것이라는 가정 하에 상이한 요구들과 기대들을 담고 있는 적소의 정체성이 조직의 정체성 형성에 영향을 미칠 것이라고 주장한다. 이것은 개체군에서 독특한 정체성들을 지니는 적소들에 초점을 맞춤으로써 독특한 환경 적소들과 관련된 제도적 형태들에 있어서 정체성의 의존적 패턴들을 설명하고자 한 시도로서 제도 운영의 다형성을 설명하는데 조직성격형성이론의 보완과 확장에 일조할 수 있을 것이다.

셋째, 다양한 분석의 수준에서 나타날 수 있는 조직 구조와 행태의 변이를 설명

하기 위하여 상이한 관심들을 반영하고 다양한 이론들과 접목함으로써 제도론의 이론적 영역의 확장 가능성이다. 실제로 그동안 제도론자들은 개체군 생태론(예, Baum & Powell, 1995), 합리적 선택(예, Oliver, 1991), 신기능주의(예, Colomy, 1998) 및 자원기반론(예, Hung & Wittington, 1997) 등과 같은 관점들과 비교하거나 결합함으로써 제도론의 영역을 넓히려고 하여왔다. 특히, 개체군 생태론에 입각한 일부 연구들(예: Baum, 1999; Baum & Oliver, 1995; Baum & Powell, 1995)은 조직개체군에서 발견될 수 있는 변이들을 설명하는데 있어서 행위자들의 역할에 초점을 맞추는 경향이 있다. 이러한 경향은 조직이 환경과 상호작용을 할 때 특정 제도 구조와 실무를 가지게 되는 것이 환경의 여건이 아니라 조직구성원들의 선택이라는 것을 제안한다. 이러한 '선택' 관점은 지역화 된 환경의 일부 요소(요구)를 조직에 내재화하는 Selznick의 흡수와 맥을 같이한다고 볼 수 있다. 이와 같이 이론들 간의 접점의 발굴을 통해 다양한 이론들과 접목함으로써 제도 운영의 다형성을 설명하는데 있어서 제도론의 이론적 영역 확장의 길이 열릴 수 있다. 이러한 시도가 다양한 렌즈와 시각의 결합을 통해 제도 운영의 다형성을 보다 종합적으로 설명하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

참고 문헌

강정석. (2004).「통합적 민원상담·안내시스템 구축」. 한국행정연구원 보고서.

김명환. (2006). "조직간 제도설계의 다양성에 관한 다수준적 접근방법: 조직사회학적 제도론 관점에서."「한국행정논집」, 18(1): 179-203.

______. (2013). "조직변화 내부과정의 구조화: 조직 정체성, 납득 및 선택."「국가정책연구」, 27(1): 5-35.

라휘문·김미경·송창석. (2006). "민원행정서비스의 질적 제고를 위한 민원제도 분석 및 발전 방향."「정책분석평가학회보」, 16(3): 241-263.

Albert, S. & D. A. Whetten. (1985). "Organizational Identity." In Staw, B. M. & L. L. Cummings. (ed.), *Research in Organizational Behavior*, 263-295. Greenwich, Connecticut: Jal Press.

Aldrich, H. (1999). *Organizations evolving.* Sage: London.

Ashworth, R. B. G. & R. Delbridge. (2009). "Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector."

Journal of Public Administration Research and Theory. 19:165–87.
Baum, J. A. C. (1999). "Organizational Ecology." In Clegg, S. R. and Hardy, C. (ed.), *Studying Organization: Theory & Method*, 71-108. Thousand Oaks, CA: Sage.
Baum, J. A. C. and Oliver, C. (1992). "Institutional Embeddedness and the Dynamics of Organizational Populations." *American Sociological Review*, 57(4): 540-559.
Baum, J. A. C. and Powell, W. W. (1995). "Cultivating an Institutional Ecology of Organizations: Comment on Hannan, Carroll, Dundon, and Torres." *American Sociological Review*, 60(4): 529-538.
Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy*. Chichester: John Wiley & Sons.
Caldas, M. P. & J. T. Wood. (1998). "Identity and Organizations: Searching for an Interdisciplinary conceptual Framework." Paper Presented at the OMT Division of the Academy of Management During the Annual Meeting in San Diego. 1-15.
Carney, M. & E. Gedajlovic. (2002). "The Evolution of Institutional Environments and Organizational Strategies: The Rise of Family Groups in the ASEAN Region." *Organizational Studies*. 23(1): 1-29.
Carroll, G. R., & Swaminathan, A. (2000). "Why the Microbrewery Movement? Organizational Dynamics of Resource Partitioning in the US Brewing Industry 1." *American Journal of Sociology*, 106(3), 715-762.
Colomy, P. (1998, June). Neofunctionalism and neoinstitutionalism: Human agency and interest in institutional change. In *Sociological forum* (Vol. 13, No. 2, pp. 265-300). Kluwer Academic Publishers-Plenum Publishers.
D'Aunno, T., Sutton, R. I., & Price, R. H. (1991). "Isomorphism and external support in conflicting institutional environments: A study of drug abuse treatment units." *Academy of Management Journal*, 34(3), 636-661.
DiMaggio, P. J. & W. W. Powell (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*. 48(2): 147-160.
DiMaggio, P. J. & W. W. Powell (1991). Introduction. in Powell, W. W. & P. J.

DiMaggio. (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 1-40. Chicago: The University of Chicago Press.

Dutton, J. E., Dukerich, J. M., & Harquail, C. V. (1994). "Organizational images and member identification." *Administrative science quarterly*, 239-263.

Fligstein, N. (1997). "Social Skill and Institutional Theory." *American Behavioral Scientist*. 40(4): 397-405.

Gooderham, P. N. Nordhaug, O., & K. Ringdal. (1999). "Institutional and Rational Determinants of Organizational Practices: Human Resource Management in European Firms." *Administrative Science Quarterly*. 44: 507-531.

Goodrick, E., & Salancik, G. R. (1996). "Organizational discretion in responding to institutional practices: Hospitals and cesarean births." *Administrative science quarterly*, 1-28.

Goodstein, J. D. (1994). "Institutional Pressure and Strategic Responsiveness: Employer Involvement in Work-Family Issues." *Academy of Management Journal*, 37(2): 350-382.

Geertz, C. (1973). Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture. In Geertz, C. (ed.), *The interpretation of Cultures: Selected Essays*, 310-323. New York: Basic Books.

Greenwood, R. & C. R. Hinings. (1996). "Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and the New Institutionalism." *Academy of Management Review*. 21(4): 1022-1054.

Hannan, M. T., & Freeman, J. (1977). "The population ecology of organizations." *American journal of sociology,* 82(5), 929-964.

Hirsch, P. M. & M. Lounsbury. (1997). "Ending the Family Quarrel." *American Behavioral Scientist*. 40(4): 406-418.

Hoffman, A. J. (1999). "Institutional Evolution and Change: Environmentalism and the U.S. Chemical Industry." *Academy of Management Journal*. 42(4): 351-371.

Hung, S. C., & Whittington, R. (1997). "Strategies and institutions: a pluralistic account of strategies in the Taiwanese computer industry." *Organization Studies*, 18(4), 551-575.

Kangas, N., & Olzak, S. (2003). "The Organizational Identity and Ecology of

Women's Studies Programs in the US." In Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association.

Karnoe, P. (1997). Institutional Interpretations and Explanations of Differences in American and Danish Approaches to Innovation. in Scott, W. R. & S. Christensen. (ed.), *The Institutional Construction of Organizations: International and Longitudinal Studies*, 243-276. Thousand Oaks, CA: Sage.

Kondra, A. Z. & C. R. Hinings. (1998). "Organizational Diversity and Change in Institutional Theory." *Organization Studies*. 19(5): 743-767.

Maitlis, S. (2005). "The Social Processes of Organizational Sensemaking." *Academy of Management Journal*. 48(1): 21-49.

Meyer, J. W. (2009). *World Society*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Meyer, J. W. & B. Rowan (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology*. 83: 340-363.

Nelson, R. R. (1991). "Why Do Firms Differ, And how Does It Matters." *Strategic Management Review*. 12: 61-74.

Oliver, C. (1991). "Strategic Response to Institutional Processes." *Academy of Management Review*. 16(1): 145-179.

Perrow, C. (1986). "Economic theories of organization." *Theory and society*, 15(1), 11-45.

Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, CA: University of California Press.

Sahlin-Anderson, K. (1996). *The Construction of Organization Fields.* Translating Organizational Change, Walter de Gruyter, Berlin.

Schein, E. H. (1981). "SMR Forum: Does Japanese Management Style Have a Message for American Managers?" *Sloan Management Review*. 23(Fall): 55-68.

Scott, W. R. (1994). Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis. In W. Richard Scott and John W. Meyer (ed.), *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. 55-80. Thousang Oaks: Sage.

__________. (2001). Institutions and Organizations. (2nd). Thousand Oaks, CA:

Sage.

Selznick, P. (1966). *TVA and Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. New York: Harper Torchbooks.

__________. (1984). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Berkeley, CA: University of California Press.

__________. (1992). *The moral commonwealth*. Berkeley, CA: University of California Press.

__________. (1996). “Institutionalism Old and New.” *Administrative Science Quarterly*. 41(June): 270-277.

Thomas, J. B., Clark, S. M., and D. A. Giogia. (1993). “Strategic Sensemaking and Organizational Performance: Linkages Among Scanning, Interpretation, Action and Outcomes.” *Academy of Management Journal*. 36(2): 239-2770.

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Weick, K. E. and K. M. Sutcliffe. (2005). “Organizing and the Process of Sensemaking.” *Organization Science*. 16(4): 409-421.

Zucker, L. G. (1987). “Institutional Theories of Organization.” *Annual Review of Sociology*. 13: 443-464.

김명환(金明煥): 주저자. 미국 버지니아 공대(Virginia Polytechnic Institute & State University: Virginia Tech)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 강남대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심 연구 분야는 민주적 거버넌스, 정책설계의 변화 및 제도론 등이다. 최근 논문으로는 ‘정부의 규제비용총량제 도입안의 문제점과 대안’, ‘조직화된 위선의 개념화: WTO의 합의제에 의한 협상을 토대로’ 등이 있다(mykim2@kangnam.ac.kr).

김동현(金東賢): 교신저자. 성균관대학교에서 2014년 ‘창의적 행정관리 모형의 탐색적 연구’로 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국문화관광연구원 통계평가센터에 부 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 연구 분야는 창의행정, 정책변동, 관광정책, 과학기술 정책 등이다. 최근 논문으로는 ‘창의적 공공문제 해결의 영향요인: Q 방법론을 통한 집단간 인식차이 분석’, ‘연구비 지원 여부에 따른 공동연구의 네트워크구조와 연구 성과 관계 분석: CT분야를 중심으로’ 등이 있다(saider21@kcti.re.kr).

「국정관리연구」 제12권 제1호(2017. 3): 31-56

결혼이민여성의 보건의료서비스 이용 영향요인 연구: Andersen 모델을 이용한 차이분석을 중심으로

황민철·장익현

본 연구의 목적은 결혼이민여성이 얼마나 보건의료서비스를 이용하고 있고 이용에 있어 서비스 이용 기관에 따라 차이가 있는지, 있다면 보건의료서비스 이용에 영향을 미치는 요인들이 서비스 기관에 따라 어떤 차이가 있는지를 알아보는 것이다. 본 연구는 2012년 다문화가족실태조사의 원 자료를 기반으로 총 12,314명의 결혼이민여성을 본 연구의 샘플로 선정하여 기술통계와 다항 로지스틱 회귀분석을 실시했다. 분석에 의하면 서비스 이용 기관에 따른 보건의료서비스 접근성에 영향을 요인들이 서로 상이하였다. 구체적으로, 병의원 이용의 결정요인은 거주 기간, 취업, 한국어 실력 등이었으며, 한의원 이용의 결정요인은 거주 기간, 교육 기간, 모국인 친구 등이었다. 또한 보건소 이용의 결정요인은 아동 수, 출신국가, 농어촌 거주, 그리고 약국 이용의 결정요인은 취업, 출신국가, 도시 거주 순으로 나타났다. 본 연구의 결과는 서비스 이용 기관에 따른 결혼이민여성의 서비스 이용 기관별 보건의료서비스 접근성에 있어 장애요인의 개선이 필요하며, 지속적으로 접근성을 증진시키는 정책적 발전방안이 필요함을 보여주고 있다.
[주제어: 결혼이민여성, 보건의료서비스 접근성, 이용 기관에 따른 보건의료서비스 접근성의 차이]

Ⅰ. 서론

한국사회에서 국제결혼을 통한 지속적인 결혼이민자(혼인귀화자 포함)의 증가는 한국사회가 다문화 사회로 진입하고 있음을 시사하고 있다. 결혼이민자는 2007년 126,955명에서 2013년 231,520명으로 약 1.8배 증가 하였고(안전행정부, 2007, 2013), 2015년 연말 기준으로 260,134명으로서 한국에 거주하는 전체 외국 주민 중 15.3%를 차지한다(법무부, 2016). 이러한 수치는 한국사회에서 다문화 가족의 지속적인 증가로 인한 다문화사회의 도래를 보여주고 있다. 다문화 가족의 증가는 보건의료서비스의 새로운 대상으로서 정책적인 적절한 대응이 필요하다(양숙자, 2010). 그 중 결혼이민여성은 보건의료서비스와 관련되어 정책적으로 새롭게 주목

논문접수일: 2017.02.24, 심사기간(1차~2차): 2017.03.16~03.31, 게재확정일: 2017.03.31

받고 있는데 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 결혼이민여성이 상대적으로 결혼이민남성보다 높은 수치를 보여주고 있다. 2015년 전체 국제결혼 건수는 21,300건이며 이중 외국인 여성과 한국인 남성과의 혼인은 14,700건, 외국인 남성과 한국인 여성의 혼인은 6,600건으로 약 2.2배 정도 차이가 나고 있다(통계청, 2016). 이러한 차이는 결혼이민여성이 보건의료정책의 관심 대상으로 부각되고 있음을 보여주고 있다. 둘째, 결혼을 목적으로 한국에 도착한 대부분의 외국인 여성들은 임신과 출산을 경험하게 되고, 이로 인해 건강이 악화되는 것으로 보고되고 있다(양숙자, 2010). 또한 한국사회 적응과정에서 문화적, 언어적 차이로 인해 적응 관련 스트레스를 경험할 수 있으며, 가족갈등으로 인하여 심리적, 정신적 건강의 악화가 나타난다(김혜련 외, 2012). 이와 더불어 거주기간이 길어지고 연령이 증가 하면서 건강이 악화 될 수 있으며, 이들 자녀들의 성장 과정에서 자녀들의 건강 문제가 발생하는 것으로 보고되고 있다(김혜련 외, 2012). 즉 결혼이민여성만의 문제가 아니라 그들의 가족까지도 보건의료서비스의 관심대상으로 간주되어야 한다. 셋째, 결혼이민여성이 포함된 다문화 가족들은 경제적 지위가 낮은 경우가 많기 때문이다. 2012년 여성가족부의 전국 다문화가족 실태조사 연구에 의하면 결혼이민여성의 월평균 가족 소득 수준은 200-300만 원 미만이 32.4%로 가장 높은 비율을 차지했고, 그 다음으로 100-200만 원 미만이 31.6%를 차지했으며(전기택 외, 2013), 이는 결혼이민여성 대다수가 저소득 취약계층임을 보여 준다. 한국 건강보험은 본인부담률이 높으며, 높은 비용의 보건의료서비스는 건강보험을 통해 이용할 수 없는 제한점들이 존재한다(김혜련, 2010). 이러한 건강보험 제도 아래 저소득 취약 계층인 결혼이민여성이 포함된 다문화 가족 구성원들은 아파도 병의원을 방문하지 않거나, 치료 중간에 비용이 과다 발생 할 경우 치료를 중간에 포기할 수 있다(김혜련, 2010). 이러한 3가지 이유는 결혼이민여성과 이들의 가족 구성원들이 한국에서 보건의료 정책의 새로운 대상이 되어야 함을 보여주고 있다. 따라서 보건의료 정책에 있어 결혼이민여성과 그들 가족을 위한 적절한 보건의료서비스 전달체계를 구축하는 것은 당연한 문제라 할 수 있다. 특히, 보건의료서비스 전달체계를 구축함에 있어서 접근성에 초점을 맞추는 것이 필요하다. 보건의료 정책의 목적인 국민 건강 증진은 보건의료서비스 대상자의 참여가 보장 될 때 실현 될 수 있기 때문이다(김수희·이정렬, 2013).

그러나 한국에서 결혼이민여성들의 보건의료서비스 이용 관련 연구는 미비한 실정이다. 최근에야 다문화실태조사(김혜련, 2010; 박지경, 2014)나 개별적인 서베이(양숙자, 2010; 김춘미·박명숙·김은만, 2011; 전미양 외, 2012)를 통하여 결혼이민

여성의 보건의료서비스 이용에 있어 어려움들을 기술하고 있다. 그러나 기존의 연구들은 기술통계를 통한 보건의료서비스 이용에 있어 어려움들에 대해 서술하는데 그치고 있어, 보건의료서비스 이용 확대 또는 억제하는 원인이 무엇인지 탐구하는데 한계가 있다. 일부 연구에서 다문화실태조사를 이용하여 미충족 의료에 영향을 미치는 요인들을 분석하여 미충족 의료를 감소시키기 위해 영향 요인들에 집중해야 함을 제시했지만, 이는 직접적으로 보건의료서비스 이용 영향 요인에 대한 파악이 불가능하다는 한계가 존재한다(김수희·이정렬, 2013).

이와 더불어, 일부 실증연구가 보건의료서비스 이용 기관에 따른 결혼이민여성의 인구·사회학적 특성에 따라 보건의료서비스 이용의 차이를 카이제곱 또는 일원변량 분석을 통해 분석하고 있다(양숙자, 2010; 박지경, 2014). 또한 2009, 2012년 다문화가족실태조사에 의하면 보건의료서비스 제공 기관에 따른 서비스 이용에 있어 차이가 존재함을 설명하고 있다(김승권 외, 2010; 전기택 외, 2013). 이와 같이 보건의료서비스 이용에 있어서 차이를 발생시키는 요인으로 의료보장 수혜여부, 지역별 서비스 제공 기관의 분포의 차이, 접근성, 거주기간, 연령, 보건의료서비스 제공기관에 대한 정보나 인식차이 등이 제시되고 있다(김혜련, 2010). 그럼에도 불구하고, 기존의 실증연구는 서비스 제공 기관에 따른 보건의료서비스 이용의 차이에 대해서만 설명이 가능하며, 이용에 영향을 미치는 요인이 어떻게 상이한지 연구하는데 어려움이 존재 한다.

한국에 비해 서구에서의 기존 실증연구들은 Andersen의 행동모델(behavioral model)을 기반으로 이민자의 보건의료서비스 접근성에 관한 연구가 활발히 진행되고 있다(Leclere, Jensen, & Biddlecom, 1994; Ryu, Young, & Kwak, 2002; Scheppers et al., 2006; Nandi et al., 2008; Paek & Lim, 2012). 행동모델은 소인요인(나이, 교육수준, 직업, 자녀유무, 출신국가), 가능요인(가구소득, 거주지역의 특성, 이주국가의 언어, 사회관계망), 욕구요인(보건의료서비스에 대한 욕구나 전문가의 건강에 대한 진단)이 보건의료서비스 이용 결정요인이라 설명하고 있다(Andersen, 1995). 이와 더불어 서구의 기존 실증연구들은 보건의료서비스 결정요인들이 서비스 이용 기관별로 다르게 영향을 미친다고 기술하고 있다(Smaje & Grand, 1997; Laroche, 2000; Akresh, 2009; Anton & de Bustillo, 2010).

이러한 서구의 실증연구들과 비교할 때 한국의 실증연구들은 이민자의 보건의료서비스의 이용에 영향을 미치는 요인들을 설명하는 것이 어려우며, 서비스 이용 기관에 따른 보건의료서비스 이용 영향요인의 차이들에 대한 설명에 있어 한계가 있다고 볼 수 있다. 결국 이러한 한계점들을 극복하기 위해 결혼이민자의 보건의료서

비스 이용에 대한 요인 분석과 더불어 서비스 이용 기관별 영향 요인의 차이에 대한 분석이 필요하다.

따라서 본 연구는 결혼이민여성이 보건서비스 이용에 있어 서비스 이용 기관에 따라 차이가 있는지, 차이가 있다면 보건의료서비스 이용에 영향을 미치는 요인들이 서비스 기관에 따라 어떤 차이가 있는지를 Andersen의 행동모델을 기반으로 알아보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 연구문제를 탐구하고자 한다.

첫째, 행동모델의 소인요인, 가능요인, 욕구요인들이 각각 병의원, 한의원, 보건소, 약국 이용에 어떤 영향을 미치는가?

둘째, 보건의료서비스 이용 기관에 따라서 행동모델의 소인, 가능, 욕구요인들이 다르게 영향을 주는가?

Ⅱ. 이론적 배경

1. 결혼이민여성과 보건의료 문제점

본 연구에서의 결혼이민여성은 결혼을 목적으로 한국에 입국하여 한국 국적 취득과 상관없이 한국인 남성과 혼인관계를 유지하며 한국에 거주하는 외국인 여성을 말한다(「다문화가족지원법」 제 2조). 통계청의 국제결혼 통계자료에 의하면, 2002년까지는 전체 혼인에서 국제결혼의 비율은 5%를 유지하고 있었고, 그 비율은 꾸준히 상승하여 2005년 13.5%까지 상승하여 최고점을 찍었다. 2005년 이후 그 비율은 감소하고 있지만, 2015년 통계에 의하면 7% 수준을 유지하고 있다. 이러한 국제결혼 비율에서 2000년부터 2015년까지의 외국여성과 한국남성 간의 국제결혼의 비율은 외국남성과 한국여성 간의 국제결혼의 비율에 비해 약 3배 이상 높은 수치를 보여주고 있다(kosis.co.kr:국가통계포털). 이는 국제결혼을 통해 한국으로 이주하여 거주하고 있는 결혼이민여성이 결혼이민남성에 비해 다수를 차지하고 있음을 나타낸다.

기존의 선행연구들에 의하면 결혼이민여성은 한국으로 이주이후 건강 문제에 직면하고 있음을 설명하고 있다(김혜련, 2013; 조주은·강태욱, 2013). 적응상의 스트레스, 불안감, 우울(권구영·박근우, 2007; 임혁, 2010; 김순옥·임현숙·정구철, 2013)을 경험할 가능성이 높아 건강 악화를 경험할 수 있으며, 결혼을 통하여 한국으로 입국하기 때문에 임신과 출산을 이주 이후 경험할 가능성이 증가하게 되어 건강문제에 직면할 수 있다(양숙자, 2010; 서인주·박정숙, 2013; 김윤영·조일동,

2015). 이와 더불어, 사회적 차별, 사회관계망의 약화로 인한 사회적지지 부족, 문화차이, 부족한 한국어 실력, 경제적 어려움, 가족원들과의 관계로서 시부모와의 갈등, 남편과의 갈등, 가정폭력, 양육 스트레스 등 다양한 요인들이 결혼이민여성의 건강을 악화시키고 있음을 설명하고 있다(권구영·박근우, 2007; 임혁, 2010; 김순옥·임현숙·정구철, 2013).

이러한 결혼이민여성의 건강 문제를 국가적 차원에서 보장하기 위해 건강보험 당연 가입자, 의료보호 수급 대상자의 자격을 부여하고 있다(구인회 외, 2009). 그러나 여전히 건강보험혜택을 누리지 못하는 결혼이민여성이 존재하고 있으며, 2009년과 2012년의 다문화가족실태조사에 따르면 그 수치가 약 17%(건강보험 미가입자)에 달하는 것으로 보고되었다(김승권 외, 2010; 전기택 외, 2013). 또한, 한국의 건강보험 제도는 본인이 부담해야 할 비용이 높고, 의료보장성이 높지 않으며, 건강보험을 통해 높은 비용이 발생하는 보건의료서비스 이용이 제한되어 있다(김혜련, 2010). 이로 인해, 결혼이민여성을 포함한 가족이 경제적으로 취약한 경우 아플 때 병원을 가지 못하거나 치료 중간에 포기하는 미충족의료 경험이 존재하는 것으로 보고되고 있다(김혜련, 2010). 2009년 다문화가족실태조사에 의하면 약 10.3%가 미충족의료 경험이 있었다(김승권 외, 2010). 이와 더불어, 결혼이민여성들은 보건의료서비스의 이용에 어려움을 토로하고 있으며, 구체적으로 의사소통의 어려움, 의료비 부담, 교통불편, 이용절차의 복잡함 등이 주된 장애요인으로 지적되었다.(김승권 외, 2010; 김혜련, 2010; 양숙자, 2010; 김춘미·박명숙·김은만, 2011; 전미양 외, 2012; 전기택 외, 2013; 박지경, 2014).

2. 보건의료서비스 이용에 있어 행동모델

행동모델은 Andersen에 의해 개발되었으며, 보건의료서비스 이용, 활용 또는 접근성을 조사하기 위해 발전된 모델이다(Andersen, 1995). 행동모델은 보건의료서비스 이용에 있어 개개인의 행동을 강조하고 있으며, 개개인의 특성이나 자원이 이용에 영향을 준다고 설명하며 이를 소인, 가능, 욕구요인으로 구분하였다. 첫째, 소인요인은 고유한 개인의 특성을 말하는데 연령, 성별, 교육수준, 건강에 대한 믿음 등을 의미한다. 둘째, 가능요인은 사회·경제적 특성이며, 임금, 가구소득, 건강보험 등을 의미한다. 셋째, 욕구요인은 개개인이 인지한 보건의료서비스에 대한 요구이며, 건강에 대한 지식 또는 건강에 대한 상태 등을 욕구요인이라 할 수 있다.

Andersen에 의해 개발된 행동모델은 개개인의 보건의료서비스 이용에 있어 보편

적으로 사용되고 있는 모델이지만 이민자의 보건의료서비스 이용을 설명하는데 제한점이 존재한다. 즉, 이민자의 보건의료서비스 이용에 있어 문화적 요인과 이주국가의 구조적 장애에 대해 탐구하는데 어려움이 존재한다(Wolinsky & Johnson, 1991; Wallace, Campbell, & Lew-Ting, 1992; Moon, Lubben, & Villa, 1998). 여기서 문화적 요인이란 언어, 거주기간, 출신국가 등을 말하며, 이주국가의 구조적 장애란 시민권 또는 보건의료서비스 이용에 있어서 자격조건 등을 의미한다. 이러한 이유에서 일부 학자들은 보건의료서비스 이용에 있어 행동모델에 이민자의 특성인 문화적 요인과 이주국가에서 이민자의 보건의료서비스 이용에 있어 발생되는 구조적 장애를 함께 고려해야 함을 주장했다(Leclere, Jensen, & Biddlecom, 1994; Friedman, 1994; Krout, 1990). 그러나 본 연구는 한국의 특수성에 따라 구조적 장애에 대한 논의를 배제하였다. 한국의 국민건강보험제도는 외국인 특례조항을 두고 있으며, 이에 따르면 합법적으로 한국에 체류하는 모든 외국인은 국민건강보험을 통해 보건의료서비스를 이용할 수 있도록 하고 있어 구조적 장애가 존재한다고 볼 수 없기 때문이다(구인회 외, 2009). 이에 본 연구는 기존의 행동모델에서 이민자의 구조보다는 문화적 요인(보건의료서비스 접근성)에 초점을 두고 연구를 진행하였다.

3. 보건의료서비스 이용 기관에 따른 보건의료서비스 접근성 차이에 관한 기존 실증연구

지금까지 한국의 연구들은 보건의료서비스 이용 기관에 따른 결혼이민여성의 보건의료서비스 접근성 차이를 기술통계, 카이제곱이나 분산분석을 통해 연구하고 있다. 먼저, 2009, 2012년 다문화가족실태조사는 기관별 보건의료서비스 이용 차이에 대해 기술통계 결과를 제시하고 있다. 공통적으로 결혼이민자들은 병의원을 이용한 경험이 가장 높았으며 다음으로, 약국, 한의원, 보건소 순이었다. 2009년 자료에서는 거주지역, 연령, 체류기간에 따라서 보건의료서비스 기관 이용의 차이가 발생하였다. 농촌보다 도시에 거주할수록 한의원, 약국 이용이 다소 높았으며, 반대로 농촌에 거주할수록 보건소 이용률이 높았다. 나이가 어릴수록 병의원, 보건소 이용률이 높은 반면 한의원, 약국 이용은 나이가 많아질수록 증가하였다. 거주기간이 길어질수록 병의원 이용률은 증가하였으나 한의원, 보건소, 약국 이용은 거주기간이 짧을수록 이용률이 다소 증가하는 경향이 있었다. 2012년 자료에서는 거주지역, 연령, 체류기간, 출신국가에 따라 병의원 이용의 차이가 있음을 기술통계 결과를 통해 보여주었다. 농촌에 비해 도시에 거주할수록 약국, 한의원 이용률이 높았다. 도시에 비해

농촌에 거주할수록 보건소 이용이 증가하였다. 20대-30대 결혼이민자들이 다른 연령대에 비해 병의원 이용이 높았다. 연령이 증가할수록 한의원 이용이 약간 높아졌으며, 반대로 연령이 젊을수록 약국 이용이 약간 높았다. 출신국가에 따라 병의원, 한의원, 보건소, 약국 이용 차이가 존재하였다. 둘째, 양숙자(2010)의 연구는 카이제곱 분석을 통해 보건의료서비스 제공 기관에 따른 서비스 이용 차이에 대해 설명하고 있다. 8개 행정구역에서 결혼이민여성을 편의추출하여 거주지역, 체류기간, 경제수준에 따라 보건의료서비스 이용에 있어 기관별 차이가 발생한다고 설명하고 있다. 구체적으로, 병의원, 보건소, 외국인무료진료소는 거주지역에 따른 차이가 없었으나 한의원과 약국은 농촌과 도시에 따라 그 이용률이 통계적으로 차이가 있었다. 체류기간에 따라 병의원 이용에 있어 통계적으로 차이가 존재하나, 다른 보건의료서비스 기관들은 그 차이가 없었다. 경제수준에 따라 무료외국인진료소 이용의 차이가 존재하나, 나머지 보건의료서비스 기관들은 그 차이가 존재하지 않았다. 셋째, 박지경(2014)은 2012년 다문화가족실태조사를 바탕으로 결혼이민자의 보건의료서비스 제공 기관에 따른 서비스 이용의 차이를 분석하였다. 이때, 성별, 거주기간, 연령대, 결혼지위, 교육수준, 출신국가, 국적취득유무, 취업유무, 한국인 친구 유무에 따라 병의원, 한의원, 보건소, 약국 이용에 있어 통계적 차이가 있음을 보여 주었다.

그러나 이러한 기존 실증연구들은 보건의료서비스 이용에 영향을 미치는 요인들이 서비스 기관에 따라 어떤 차이가 있는지 알 수 없다. 즉, 기존의 실증연구는 보건의료서비스 제공 기관별 결혼이민여성의 보건의료서비스 접근성 차이에 대해서만 파악이 가능하고, 그러한 이용 차이에 영향을 미치는 요인이 어떻게 상이한지 연구하는데 있어 한계가 있다. 이에 본 연구는 서구의 사례를 중심으로 서비스 기관별 보건의료서비스 이용에 영향을 미치는 요인들의 차이에 대해 살펴보고, 본 연구에 적용가능한 요인을 추출하는데 참고하고자 한다. 다수의 서구 기존 연구들은 이민자의 보건의료서비스 이용에 있어서 서비스 이용 기관에 따라서 접근성의 차이가 발생한다는 것을 보여주고 있다. 또한 이러한 차이는 보건의료서비스 이용에 영향을 미치는 요인들이 서로 상이하기 때문에 발생한다고 주장한다. 구체적인 예로서, Smaje와 Grand(1997)는 영국에서 1984년에서 1991년까지의 자료로 다양한 출신국가 이민자들의 보건의료서비스 이용에 대한 실증연구를 실시하였다. 이때 일반의(General Practitioner), 외래진료(Outpatient), 입원진료(Inpatient)에 따른 이민자의 보건의료서비스 이용에 있어 차이가 있음을 설명하고 있으며, Laroche(2000)는 캐나다에서의 이민자 집단과 비 이민자 집단의 건강지위와, 보건의료서비스 이용과 관련하여 1985년~1991년의 General Social Survey의 자료를 사용하여 실증

연구를 실시하였는데 회귀분석을 실시하였을 때 일반의, 전문의, 간호사, 병원 이용에 따라서 연령, 교육수준, 출신국가 변수들의 회귀계수 방향이 상이하였다.

Akresh(2009)는 Andersen의 행동모델을 기반으로 2003년 New Immigrant Survey를 사용하여 미국에서의 아시아 출신의 이민자 집단과 남미 출신의 이민자 집단의 보건의료서비스 이용에 대한 실증연구를 실시하였다. 이 연구에 따르면 남미 출신의 이민자의 경우 연령, 거주 기간, 영어 실력, 소득, 건강 보험이, 스스로 인지한 건강수준이 치과 이용에 영향을 미친 반면, 아시아 출신의 이민자의 경우 한방에서의 침이나 동종요법 이용에 있어 거주기간, 영어 실력의 중요한 결정요인이었다.

이와 같이 기존의 실증 연구들은 보건의료서비스 이용 기관에 따라 이민자의 보건의료서비스 접근성의 차이가 발생하고 있으며, 그러한 차이는 보건의료서비스 이용에 영향을 미치는 요인들이 상이하게 영향을 주고 있음을 보여준다.

〈표 1〉 기존 실증연구 요약

연구자	영향요인		보건의료서비스	관계
Smaje & Grand (1997)	연령		일반의 (General practitioner)	−
			외래 진료	+
			입원 진료	+
	사회경제적 지위		일반의 (General practitioner)	+
			외래 진료	−
			입원 진료	+
Laroche (2000)	연령		일반의	−
			전문의	−
			간호사	−
	교육수준		일반의	−
			전문의	+
			간호사	+
	출신국가	유럽출신	일반의	−
			전문의	+
			간호사	−
		아시아 출신	일반의	−
			전문의	+
			간호사	−
		남미 출신	일반의	−
			전문의	+
			간호사	−

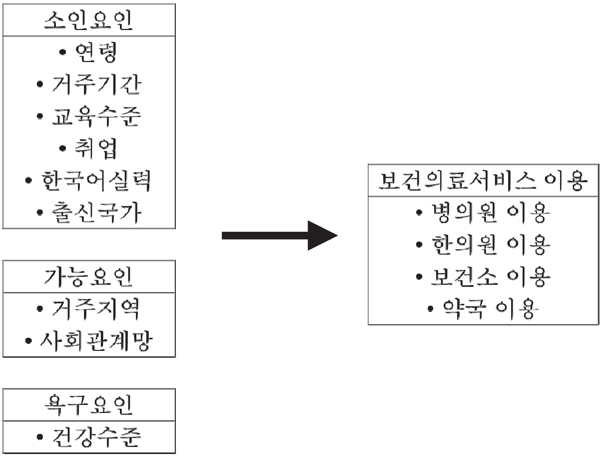
연구자	영향요인		보건의료서비스	관계
Akresh	아시아	연령	일반의	−
			치과의	유의미하지 않음
		영어 수준	일반의	−
			치과의	유의미하지 않음
		소득	일반의	유의미하지 않음
			치과의	유의미하지 않음
	남미출신	연령	일반의	−
			치과의	+
		영어 수준	일반의	유의미하지 않음
			치과의	+
		소득	일반의	유의미하지 않음
			치과의	+

Ⅲ. 연구 방법

1. 연구 설계 및 자료원

한국에서 결혼이민여성의 보건의료서비스 이용이 서비스 기관에 따라 차이가 있는지, 차이가 있다면 보건의료서비스 이용에 영향을 미치는 요인들이 서비스 기관에 따라 어떤 차이가 있는지에 대한 연구는 부족한 실정이기 때문에 탐색적 연구(exploratory research)를 시도 하였다. 본 연구는 2012년 전국다문화 가족 실태조사 자료를 사용 하여, Andersen의 행동모델을 바탕으로 결혼이민여성의 보건의료서비스 접근성에 영향을 미치는 요인들이 서비스 기관에 따라 어떻게 상이한지에 대하여 분석했다. 구체적으로, 결혼이민여성의 보건의료서비스 이용을 서비스 기관인 병의원, 한의원, 보건소, 약국으로 분류하여 종속변수로 설정하였고, 행동모델을 기반으로 각각의 서비스 기관 이용에 영향을 주는 요인(독립변수)을 소인(연령, 거주기간, 교육수준, 취업, 한국어 실력, 출신국가), 가능(거주지역, 사회관계망), 욕구(건강수준) 요인으로 설정하여 분석을 실시하였다. 본 연구의 모형을 설정하면 다음 〈그림 1〉과 같이 도식화할 수 있다.

〈그림 1〉 본 연구의 분석틀



2008년 제정된 「다문화가족지원법」을 기반으로 다문화 가족을 위한 정책 제안을 위해 2009년 처음으로 다문화가족실태조사가 이루어졌다. 또한 2012년과 2015년에 여성가족부와 한국여성정책연구원이 공동으로 다문화가족과 결혼이민자의 전반적인 생활실태(인구·사회학적인 특성, 경제활동 상태, 결혼생활 및 가족관계, 사회생활 및 지원 서비스)에 대한 조사를 실시하였다. 그러나 2015년 다문화가족실태조사에서는 보건의료서비스 이용을 병원으로 한정하고 있어 기관에 따른 보건의료서비스 차이에 대한 연구를 진행할 수 없어, 본 연구는 2012년 자료만을 연구 분석에 활용하였다.

2012년 전국다문화 가족 실태조사는 1단계 집락계통추출을 통해 표본 틀을 구성하였고 2단계에서 층화계통추출 방법을 사용하여 표본을 추출했다. 이러한 방법을 통하여 15,001명의 결혼이민자를 조사원이 직접 가구를 방문하여 면접 조사를 실시하였다. 전체 15,001명의 결혼이민자 중에서 12,531명이 여성이었다.

본 연구에서는 12,531명의 결혼이민여성 중 어떤 보건의료서비스를 이용하였는지가 불명확한 10명과 가족 관계(배우자)에 대한 질문에서 미응답한 197명을 제외하였다. 최종적으로 12,314명의 결혼이민여성을 본 연구의 분석대상으로 선정하여 분석을 실시하였다.

2. 연구변수

본 연구에서 사용된 연구변수와 조작적 정의, 측정방법 등은 다음 〈표 2〉와 같

다. 구체적으로 종속변수는 지난 1년간 주로 이용한 보건의료서비스를 0~4 등으로 분류하여 코딩한 것이며, 독립변수는 소인요인과 가능요인, 욕구요인 등 3가지로 구성하였다. 소인요인에는 연령, 거주기간, 교육수준, 아동 수, 취업, 언어실력, 출신국가 등이 포함되며, 가능요인은 거주지역, 사회관계망, 가구소득 등이, 욕구요인에는 결혼이민여성 스스로 인지한 건강수준이 포함되어 있다.

〈표 7〉 주요 변수와 측정 방법

<table>
<tr><th colspan="2">범주</th><th>측정</th><th>처리</th></tr>
<tr><td colspan="2">종속변수</td><td>지난 1년간(2011.7.1-2012.6.30) 당신이 아플 때 주로 이용한 곳은 어디입니까</td><td>이용안함=0, 병의원=1, 한의원=2, 보건소=3, 약국=4</td></tr>
<tr><td rowspan="12">독립
변수</td><td rowspan="6">소인
요인</td><td>연령</td><td>2012년 기준 연령</td></tr>
<tr><td>거주기간</td><td>2012년 기준 거주기간</td></tr>
<tr><td>교육수준</td><td>무학=0, 초졸=6, 중졸=9, 고졸=12, 전문대졸=14,
대졸=16</td></tr>
<tr><td>취업</td><td>취업=1, 비취업=0</td></tr>
<tr><td>한국어실력</td><td>본인이 인지한 말하기/듣기/읽기/쓰기 능력 종합(4-20)</td></tr>
<tr><td>출신국가</td><td>조선족/베트남/중국한족/필리핀/기타
더미변수(기준변수=중국한족)</td></tr>
<tr><td rowspan="5">가능
요인</td><td>거주지역</td><td>동부=1 읍/면부=0</td></tr>
<tr><td rowspan="2">사회관계망</td><td>가족관계=배우자 만족도(0-5)</td></tr>
<tr><td>여가나 취미생활 같이 하는 한국인 친구 유=1/무=0
여가나 취미생활 같이 하는 모국인 친구 유=1/무=0
여가나 취미생활 같이 하는 외국인 친구 유=1/무=0</td></tr>
<tr><td>가구소득</td><td>100만원 미만/100-200만원 미만/200-300만원
미만/300-400만원 미만/400만 원 이상
더미변수(기준변수=100만원 미만)</td></tr>
<tr><td>욕구
요인</td><td>스스로 인지한 건강수준</td><td>1(매우 나쁨)~5(매우 좋음)</td></tr>
</table>

3. 분석방법

분석방법은 2가지로 구분된다. 첫째, 결혼이민여성의 일반적인 특성을 기술통계를 통하여 살펴보았고, 둘째, 다항 로지스틱 회귀분석(multinomial logistic regression)을 실시하여 보건의료서비스를 이용하지 않은 집단과 병의원, 한의원, 보건소, 약국을 이용한 각각의 집단을 분석하였다. 본 연구에서의 분석은 STATA (Version 12) 프로그램을 사용하였다.

Ⅳ. 연구 결과

1. 결혼이민여성의 일반적인 특성

〈표 3〉은 결혼이민여성의 일반적인 특성을 제시하기 위해 기술 통계 결과인 백분율, 평균, 표준편차의 값들을 요약한 것이다. 본 연구의 자료에서 결혼이민여성의 평균 나이는 36세이며, 평균적으로 8년을 한국에서 거주하고 있으며, 평균적으로 1명의 자녀가 있었다. 5점 척도인 결혼이민여성 스스로 인지한 건강수준은 평균 3.94로서 결혼이민여성들은 전반적으로 스스로 건강하다고 인지하고 있었다. 서비스 이용 기관을 구분하지 않았을 경우, 결혼이민여성의 92.57%가 보건의료서비스 이용한 경험이 있었다. 그러나 서비스 이용 기관을 구분한 경우 88.47%가 병의원, 5.01%가 약국, 2.31%가 한의원, 1.77%가 보건소를 이용한 경험이 있었다. 나머지 사항은 다음 표와 같다.

〈표 3〉 결혼이민여성의 인구·사회학적 특성과 보건의료서비스 이용

	평균(표준편차)/%		평균(표준편차)/%
연령	36.02(10.91)	도시 거주	63.90
거주 기간	8.02(6.72)	배우자와의 관계	3.91(1.29)
교육 기간	11.64(3.21)	모국인 친구	34.93
아동 수	1.12(0.96)	한국인 친구	32.61
취업	49.07	외국인 친구	3.36
한국어 실력	13.89(4.44)	100만 원 미만	10.56
중국한족	17.84	100-200만 원 미만	31.01
조선족	17.87	200-300만 원 미만	32.86
베트남	16.74	300-400만 원 미만	15.49
필리핀	12.30	400만 원 이상	10.08
그 밖의 출신국가	35.25	주관적 건강 인식	3.94
보건의료서비스 이용=92.56%			
병의원	83.47%	한의원	2.31%
보건소	1.77%	약국	5.01%

2. 서비스 이용 기관별 보건의료서비스 접근성 영향 요인

〈표 4〉는 보건의료서비스를 이용하지 않은 결혼이민여성 대 병의원 이용자, 한의원 이용자, 보건소 이용자, 약국 이용자 간의 다항 로지스틱 회귀분석 결과인 오즈비 (Odds ratio) 값을 보여준다.

〈표 4〉 결혼이민여성의 이용기관에 따른 보건의료서비스 이용 영향요인

변수		병의원 OR(95% Conf. Interval)	한의원 OR(95% Conf. Interval)	보건소 OR(95% Conf. Interval)	약국 OR(95% Conf. Interval)
소인 요인	연령	0.995 (0.986-1.004	1.006 (0.990-1.023)	1.008 (0.989-1.027)	0.994 (0.980-1.007)
	거주 기간	1.017** (1.001-1.034)	1.033*** (1.008-1.058)	0.972 (0.935-1.011)	1.018 (0.995-1.041)
	교육 기간	1.008 (0.984-1.032)	1.053** (1.003-1.107)	0.965 (0.919-1.012)	1.000 (0.965-1.036)
	아동 수	0.989 (0.913-1.072)	0.920 (0.788-1.075)	1.161* (0.981-1.374)	0.936 (0.829-1.056)
	취업	0.876* (0.756-1.015)	1.139 (0.855-1.516)	0.784 (0.571-1.078)	1.276** (1.023-1.590)
	한국어실력	1.032*** (1.013-1.052)	1.031 (0.993-1.071)	1.028 0.985-1.073)	1.004 (0.976-1.032)
	출신국가(기준변수=중국 한족)				
	조선족	1.238* (0.972-1.576)	1.346 (0.894-2.026)	1.493 (0.782-2.848)	1.046 (0.741-1.478)
	베트남	1.411*** (1.101-1.807)	0.694 (0.382-1.262)	2.869*** (1.554-5.298)	0.929 (0.636-1.358)
	필리핀	1.271* (0.977-1.652)	1.208 (0.727-2.007)	2.822*** (1.481-5.378)	0.667* (0.438-1.018)
	그 밖의 출신국가	1.222* (0.997-1.499)	0.728 (0.482-1.099)	2.617*** (1.520-4.508)	0.984 (0.728-1.329)
가능 요인	도시 거주	1.072 (0.928-1.238)	1.041 (0.778-1.392)	0.367*** (0.266-0.504)	1.532*** (1.221-1.923)
	배우자와의관계	0.984 (0.926-1.046)	0.975 (0.878-1.084)	0.951 (0.836-1.083)	0.953 (0.873-1.040)
	모국인 친구	1.481*** (1.268-1.731)	1.701*** (1.256-2.304)	1.350* (0.971-1.876)	1.418*** (1.127-1.784)
	한국인 친구	1.374*** (1.165-1.619)	1.626*** (1.198-2.207)	1.530** (0.971-1.876)	1.183 (0.926-1.511)
	외국인 친구	1.472* (0.945-2.294)	1.978* (0.934-4.193)	1.939* (0.893-4.209)	2.131*** (1.196-3.795)
	월 평균 가구소득(기준변수=100만 원 미만)				
	100-200만 원 미만	1.224a 0.961-1.561)	1.272 (0.894-2.026)	0.836 (0.527-1.334)	1.713*** (1.151-2.549)
	200-300만 원 미만	1.341** (1.047-1.717)	1.188 (0.382-1.262)	0.899 (0.556-1.456)	1.770*** (1.178-2.659)
	300-400만 원 미만	1.316* (0.993-1.744)	1.325 (0.727-2.007)	0.685 (0.373-1.258)	1.804*** (1.148-2.834)
	400만 원 이상	1.864*** (1.326-2.620)	1.617 (0.482-1.099)	0.571 (0.243-1.342)	2.162*** (1.281-3.648)
욕구 요인	주관적 건강 인식	0.626*** (0.577-0.679)	0.469*** (0.408-0.539)	0.592*** (0.506-0.693)	0.617*** (0.551-0.690)
N		12,314			
Chi2		574.31***			
Log likelihood		-7,749.97			
Pseudo R2		0.0357			

* p 〈 0.1; ** p 〈 0.05; *** p 〈 0.01

a p = 0.101

보건의료서비스를 이용하지 않은 결혼이민여성 대 병의원 이용자의 경우, 소인요인 중 거주 기간이 길어질수록 1.01배 높게, 한국어 실력이 높을수록 1.03배 높게, 취업 한 경우 0.88배 낮게 병의원을 이용하였다. 출신국가를 살펴보면, 중국 한족 출신과 비교할 때 병의원 이용은 조선족이 1.24배, 베트남 출신이 1.41배, 필리핀 출신이 1.27배, 기타 출신이 1.22배 높았다. 가능요인 중 모국인 친구가 있을 경우, 한국인 친구가 있을 경우, 외국인 친구가 있을 경우 각각 1.48배, 1.37배, 1.47배 높게 병의원을 이용하였다. 또한 월평균 가구소득은 통계적으로 유의미한 결과를 보여주는데 100만 원 미만을 기준으로 200-300만 원 미만인 경우 1.22배, 300-400만 원 미만인 경우 1.34배, 300-400만 원 미만인 경우 1.32배, 400만 원 이상인 경우 1.86배 높게 병의원을 이용하였다. 욕구요인에서 결혼이민여성이 스스로 인지한 건강수준이 높을수록 0.63배 낮게 병의원을 이용하였다.

보건의료서비스를 이용하지 않은 결혼이민여성 대 한의원 이용자의 경우, 소인요인 중 거주 기간이 길어질수록 1.03배, 교육수준이 증가할수록 1.05배 높게 한의원을 이용하였다. 가능요인 중 모국인 친구가 있을 경우, 한국인 친구가 있을 경우, 외국인 친구가 있을 경우 1.701배, 1.626배, 1.978배 높게 한의원을 이용하였다. 욕구요인에서 결혼이민여성이 인지한 건강수준이 높을수록 0.47배 낮게 한의원을 이용하였다.

보건의료서비스를 이용하지 않은 결혼이민여성 대 보건소 이용자 경우, 소인요인 중 자녀수가 많을수록 1.16배 높게 보건소를 이용하였다. 출신국가는 통계적으로 유의미한 결과를 도출하였는데, 중국 한족을 기준으로 비교할 때 베트남 출신은 2.87배, 필리핀 출신은 2.82배, 기타 출신 국가들은 2.62배 높게 보건소를 이용 하였다. 가능요인에서는 도시에 거주할수록 0.37배 낮게 보건소를 이용하였고, 모국인 친구, 한국인 친구, 외국인 친구가 있을 때 각각 1.35배, 1.53배, 1.94배 높게 보건소를 이용하였다. 욕구요인에서 결혼이민여성이 주관적으로 인지한 건강 수준이 높을수록 0.59배 낮게 보건소를 이용하였다.

보건의료서비스를 이용하지 않은 결혼이민여성 대 약국 이용자 경우, 소인요인에서 취업한 경우1.28배 높게 약국을 이용 하였다. 또한 출신국가는 통계적으로 유의미하였는데, 중국 한족과 비교할 때 필리핀 출신 결혼이민여성은 0.67배 낮게 약국을 이용하였다. 가능요인에서는 도시에 거주할수록 1.53배 높게 약국을 이용하였고, 모국인 친구, 외국인 친구가 있을 때 각각 1.42배, 2.13배 높게 약국을 이용하였다. 또 다른 가능요인인 월평균 가구소득의 경우 통계적으로 유의미한 요인이었는데, 100만원 미만인 결혼이민여성을 비교할 때 100-200만 원 미만인 경우 1.71

배, 200-300만 원 미만인 경우 1.77배, 300-400만 원 미만인 경우 1.8배, 400만 원 이상인 경우 2.16배 높게 약국을 이용하였다. 욕구요인에서 결혼이민여성이 주관적으로 건강수준이 높다고 인식할수록 0.62배 낮게 약국을 이용하였다.

V. 논의

본 연구는 서비스 이용 기관에 따른 보건의료서비스 접근성에 상이하게 영향을 미치는 영향요인에 대해 행동모델을 바탕으로 분석하였다. 먼저 기존의 문헌과 연구결과를 바탕으로 보건의료서비스 이용 기관별 유사점과 차이점을 파악하고 그에 따른 분석결과를 논의하였다. 그리고 이용 기관별 보건의료서비스 접근성에서의 차이를 고려한 포괄적인 정책적 대안을 제시하고자한다.

1. 분석결과에 대한 논의

병의원 이용에 영향을 미치는 영향 요인은 소인요인에서는 거주기간, 취업, 출신국가, 한국어 실력, 가능요인에서는 모국, 한국인, 외국인 친구, 월평균 가구소득, 욕구요인은 주관적 건강인지였다. 기존 연구와 같이 거주 기간은 양(+)의 영향을 미쳤다. 기존 실증연구를 고려하였을 때, 결혼이민여성의 거주 기간이 증가하면 한국의 보건의료제도에 대한 이해력, 익숙함 및 정보의 증가로 병의원 이용이 증대 된다고 추론 할 수 있다. 취업은 부(-)적 영향을 미치는데 그 이유는 병의원을 이용하는 시간이 근무시간과 겹치기 때문에 취업한 결혼이민여성은 병의원 이용에 시간적 제약이 따라온다(김수희·이정열, 2013). 출신국가별 병의원 이용의 차이가 존재하였다. 그러한 병의원 이용의 차이는 출신국가별 사회·경제적, 문화적 특징들의 상이하기 때문에 발생할 수 있다(Ryu, Young, & Kwak, 2002; Paek & Lim, 2012). 이와 더불어, 한국과 출신국가의 보건의료제도의 유사정도에 의해 병의원 이용의 차이가 발생 할 수 있다(김수희·이정열, 2013). 예를 들어 필리핀과 베트남의 보건의료체계는 사회보험 형식(홍석표 외, 2013)이나 중국의 경우 건강 의료보험이 존재하나 보장성이 낮은 관계로 많은 국민이 혜택을 받지 못하고 있다(장영석, 2010). 결국 중국출신의 결혼이민여성보다 필리핀이나 베트남 출신 결혼이민여성이 익숙한 보건의료제도로 인하여 병의원 이용의 가능성이 높게 나타날 수 있다. 한국어 실력은 양(+)적인 영향을 미치는데 이는 의사소통의 어려움이 있을 경우 병의원을

이용하는데 장애가 있다는 사실을 보여준다. 이러한 언어장벽은 이민자의 보건의료 서비스 이용에 대한 기존의 연구결과와 일치하고 있다(양숙자, 2010; 박지경, 2014). 한국인 친구와 본국출신 친구, 외국인 친구는 병의원 이용과 양적관계를 보여준다. 이민자들의 이주국가에서의 사회관계망 확장은 적응과 관련된 정보, 지식 교환의 활성화를 이끄는데(Portes & Rumbaut, 2006), 결국 사회관계망을 통해 병의원 이용과 관련된 정보나 지식을 제공 할 수 있고, 이를 통해 병의원 이용이 증가할 수 있다(Prentice, 2006). 월평균 가구소득은 병의원 이용과 양적인 관계를 보여준다. 기존연구 결과(고진강·고선강, 2009; 양숙자, 2010; 박지경, 2014)와 일치하고 있으며, 이는 가구소득이 충분하지 못할 경우 결혼이민여성이나 그 가족이 병의원 활용에 있어 사각지대에 놓일 가능성이 높다는 것을 의미한다. 건강에 대한 주관적 인식과 관련하여 주관적으로 건강하지 못하다고 인식한 결혼이민여성들이 병의원 이용이 증가 하였다. 선행연구에 의하면 건강하지 못하다는 인식은 보건의료 전문가를 찾아가 자문하거나 의료검진을 이용하는 행태로 이어진다고 보았다(양숙자, 2010). 건강의 주관적 인식과 의료서비스와의 관계는 병의원 뿐 아니라 약국, 한의원 등 다른 의료기관의 이용에서도 동일하다.

한의원 이용에 영향을 미치는 요인은 소인요인은 거주 기간, 교육기간, 가능요인은 모국인, 한국인, 외국인 친구이며, 욕구요인은 주관적 건강인지였다. 교육기간은 한의원 이용과 양적인 관계가 있다. 기존문헌들은 교육기간이 길수록 이민자는 이주국가의 보건의료서비스에 대한 정보 획득이 유리하다고 기술하고 있다(Hernandez-Quevedo & Jimenez-Rubio, 2009; Anton & de Bustillo, 2010; Akresh, 2009). 또한, 높은 교육수준은 이민자의 적응과정에서 지식을 얻게 도와주며, 정보획득 시 유리하다(Portes & Rumbaut, 2006). 이러한 기존문헌을 토대로 논의할 때 교육수준이 높은 결혼이민여성은 한국에서 한의학에 대해 이해가 확장될 수 있고, 한의원 이용이 증가 할 수 있다. 거주기간, 모국인, 한국인, 외국인 친구는 한의원 이용에 양적 영향을 미쳤다. 거주기간이 증가 할수록 사회적 관계망이 확대되고 이는 다시 보건의료서비스에 대한 지식이 증가하게 된다(Scheppers et al., 2006). 즉, 전통의학 관련 지식이 거주기간과 비례하여 증가 할 수 있고 이는 한의원 이용을 촉진할 수 있다(유은경, 2012). 이와 더불어, 거주기간이 길어지면서 친구나 이웃과의 관계형성이 증가하고(Portes & Rumbaut, 2006), 친구나 이웃들이 전통의학에 대한 정보나 지식을 제공할 수 있으며, 한의원 이용을 권유할 수 있게 된다(유은경, 2012).

보건소 이용과 관련하여 소인요인은 아동수, 출신국가, 가능요인은 거주 지역,

모국인, 한국인, 외국인 친구, 욕구요인은 주관적인 건강인지가 중요한 요인이었다. 자녀수와 관련하여 자녀수가 많을수록 보건소 이용이 증가하였다. 아동이 있다는 사실은 출산과 임신의 경험을 할 수 있고(고진강·고선강, 2009), 아동의 성장과정에서 성인보다 질병이나 신체적 손상의 노출이 빈번할 수 있다(Akresh, 2009). 이러한 사실은 아동의 건강 예방이나 치료를 위해 보건소 이용이 증가하게 될 수 있다는 사실을 보여준다. 출신국가와 관련하여 중국 한족과 조선족은 보건소 이용에 차이가 없었으나, 중국 한족과 비교에서 동남아 출신인 베트남, 필리핀 출신들은 보건소 이용에 있어 차이가 존재했다. 이는 이주시기와 거주기간을 같이 고려해야 한다. 동남아 출신들은 비교적 최근에 한국으로 이주한 집단으로 초기 적응과정에서 상대적으로 중국 출신의 한족, 조선족보다 어려움이 더 노출될 수 있다(전기택 외, 2013). 그러한 어려움으로 인하여 심리적 정신적 건강 악화를 경험하게 될 것이다(김현실, 2012). 이로 인해 거주기간이 비교적 짧은 동남아 출신들이 보건소를 이용하는 경향이 증가하게 될 것이다. 거주 지역 관련하여 농어촌 지역의 결혼이민여성이 보건소 이용이 증가하였다. 한국의 경우 도시 지역에는 상대적으로 많은 병의원과 약국이 존재하지만, 농어촌 지역에는 병의원과 약국의 부족한 실정이며, 보건소는 이러한 보건의료서비스 접근성의 형평성을 제고하기 위해 각 읍, 면에 설치되어 있다(전윤진·이재은, 2013). 이를 바탕으로 추론하면, 결혼이민여성들은 도시 지역보다 농어촌 지역에서 보건소를 이용하는 경향이 높아진다. 모국인, 한국인, 외국인 친구가 있을 때 보건소 이용이 증대되었다. 병의원, 한의원 이용과 마찬가지로, 사회관계망의 확장은 보건의료서비스 제도나 이용과 관련된 정보의 확장을 가져온다고 볼 수 있다(Chen, Kazanjian, & Wong, 2008). 따라서 한국에서의 친구들은 보건소 이용과 관련하여 정보를 제공해 줄 수 있고 이로 인해 보건소 이용을 향상시킬 수 있음을 보여준다.

약국이용과 관련하여 소인요인은 취업, 출신국가, 가능요인은 거주 지역, 모국인, 외국인 친구, 월평균 가구소득, 욕구요인은 주관적 건강인식이 중요한 요인이다. 한국은 약국 이용 시 2가지 방법이 존재하는데 하나는 처방전 없이 일반의약품을 구입하는 방법과, 다른 하나는 의사의 처방전이 있어야만 전문의약품을 구입할 수 있다(김은희·방준석, 2014). 결혼이민여성의 약국이용과 관련된 요인에 대한 논의는 이 2가지 이용방법을 동시에 고려할 필요가 있다. 취업요인은 약국이용에 양적인 영향을 미쳤다. 앞서 병의원 이용에서 보았듯이 취업한 경우 낮 동안 근무를 해야 하기 때문에 병의원 이용은 시간적 제약이 있다. 따라서 취업한 결혼이민여성은 처방전 없이 일반의약품을 구입할 수 있는 방안이 시간적으로 유연함으로 약국 이용

이 증가함을 보여 줄 수 있다. 중국 한족과의 비교에서 필리핀 출신의 결혼이민여성만이 약국이용에 차이가 존재했다. 앞서 기술했듯이 이주 이전의 보건의료정책이 한국의 보건의료정책과 얼마나 유사한지에 따라 한국에서의 보건의료서비스 접근성의 차이가 발생한다고 보았다. 중국 한족 출신의 결혼이민여성은 한국의 의약분업제도에 익숙하지 못해 약국을 통한 전문 의약품 구입에 어려움이 존재할 수 있다. 그러나 필리핀의 건강보험제도는 사회보험으로 비교적 한국과 유사(홍석표 외, 2013)하기 때문에 중국 한족 출신에 비해 필리핀 출신의 결혼이민여성은 한국에서 약국 이용이 증가 하는 경향이 있을 것이다. 거주 지역은 도시 거주 결혼이민여성이 농어촌 거주 결혼이민여성에 비해 약국을 좀 더 이용 하였다. 지역 간 보건의료서비스 기관의 불평등을 보여주는 결과(전기택 외, 2013)로서 약국이 상대적으로 도시에 많이 산재(이종인, 2009)하기 때문에 도시지역의 결혼이민여성이 농촌지역보다 약국 접근성이 비교적 쉽다고 할 수 있다. 약국이용에 있어 모국인, 외국인 친구는 양적 영향을 미쳤다. 보건의료서비스 접근성에서 장벽이 발생할 경우 일반의약품 이용에 있어 약국은 비교적 쉽게 이용이 가능하다(이상림·Lee, Mary S·김혜진, 2010). 따라서 모국인, 외국인 친구들이 이러한 정보를 제공함으로서 약국이용의 가능성을 향상 시킬 수 있다. 한국인 친구가 통계적으로 유의미하지 못한 이유는 아마도 결혼이민여성들의 한국어 실력과 관계가 있을 수 있다. 본 연구의 기초통계 분석 결과에 의하면 분석에 포함된 결혼이민여성의 한국어 실력은 보통 수준이었다. 한국인 친구들로부터 복잡한 약국 이용 방법에 대해 한국어로 정보를 제공받더라도 이해하는데 한계가 있어 보건의료서비스 이용에 큰 도움이 되지 않았을 것으로 추측할 수 있다. 가구소득은 병의원 이용과 마찬가지로 약국이용에 있어 양적 영향을 미친다. 의약분업아래 처방전이 필요한 전문의약품을 구입하기 위해서는 병의원에서의 처방전을 발급받은 이후 약국을 이용 할 수 있다(김은희·방준석, 2014). 이러한 상황에서 가구소득이 부족한 결혼이민여성은 병의원 이용과 약국 이용이 어려울 수도 있을 것이다.

마지막으로 병의원, 한의원, 보건소, 약국 이용에 있어 공통적으로 배우자와의 관계 만족도는 통계적 유의미성이 발견되지 못했다. 가족의 지원이나 정서적 지지가 보건의료서비스 이용을 증대시킬 수 있다는 기존의 연구 결과(Scheppers et al., 2006)와는 일치하지 못했다. 이는 가족의 지원이나 정서적 지지를 직접 측정하지 못하고 대리변수를 사용하였기 때문에 통계적으로 유의미하지 못한 결과가 도출된 것이라 사료되나, 추후 가족의 지원이나 지지와 보건의료서비스 이용과의 관계에 대해 좀 더 심도 깊은 조사가 필요하다.

연령 또한 서비스 이용 기관에 상관없이 공통적으로 통계적으로 유의미한 결과를 도출하지 못했다. 일부 실증 연구결과는 연령의 증가는 건강의 악화를 가져오며 보건의료서비스 이용의 증대를 가져오는 정적인 영향을 미치지만(Chou, Johnson, & Blewett, 2010), 다른 실증 연구결과는 여성의 경우 나이가 젊을 때 임신과 출산이 가능(Mustard et al., 1998)하기 때문에 연령은 보건의료서비스 이용에 부적인 영향(Fenta, Hyman, & Noh, 2007; Hernandez-Quevedo & Jimenez-Rubio, 2009))을 미친다고 설명하고 있다. 서로 다른 방향으로 작용하는 두 개의 요인이 합쳐져 서로 그 효과를 상쇄한 것이라 추론해 볼 수 있다.

이상의 연구결과에 의하면 서비스 이용 기관에 따라 보건의료서비스 접근성의 차이가 발생함을 보여주고 있고, 이와 더불어 서비스 이용 기관에 따라서 보건의료서비스 접근성에 영향을 주는 요인이 상이하였다. 이는 기존의 실증 연구결과(Smaje & Grand, 1997; Laroche, 2000; Hernandez-Quevedo & Jimenez-Rubio, 2009; Akresh, 2009)들과 일치하고 있다. 이러한 연구결과는 결혼이민여성의 보건의료서비스 접근성 연구에서 서비스 이용 기관에 따른 접근방법이 필요함을 보여준다. 즉, 보건의료서비스를 하나의 단일 분석대상으로 본다면 왜곡된 결론에 도달할 가능성이 있다. 예를 들어 한국의 기존연구에서 공통적으로 제시한 낮은 한국어 실력과 낮은 가구소득이 보건의료서비스의 장벽이라는 결론(고진강·고선강, 2009; 양숙자, 2010; 박지경, 2014)이 병의원 이용에만 국한된 결과라 할 수 있다. 그러므로 왜곡된 결과를 보정하기 위해 결혼이민여성의 보건의료서비스 활용과 관련된 연구는 서비스 이용 기관별 차이에 대한 접근이 필요하다.

2. 정책적 함의

본 연구의 분석결과를 통해 결혼이민여성의 보건의료서비스 이용이 서비스 이용 기관별 차이가 있고, 그 차이를 유발하는 요인들 또한 다르다는 사실을 확인할 수 있다. 이러한 분석결과를 바탕으로 본 연구의 정책적 제언을 보건의료정책 구조적, 지역별 사회통합 연계, 출신국가 또는 민족 차이 고려하여 제시하였다.

첫째, 구조적으로 결혼이민여성을 위한 효율적인 보건의료체계 구축이 필요하다. 본 연구결과에 의하면 약 7%의 결혼이민여성이 보건의료서비스 혜택에서 배제되어 있는 실정이다. 보건의료서비스 이용과 관련된 선행연구들에 의하면 주로 선별장애가 발생 할 수 있는데 건강보험이나 의료보호 가입에서 제외되었을 경우 보건의료서비스를 활용하지 못하는 경우가 많다고 보고되고 있다(Ryu, Young, & Kwak,

2002). 한국에서 전 국민이 건강보험 가입은 의무적이지만, 2012년 조사에 의하면 결혼이민여성의 약 17%는 건강보험 미가입자이다(전기택 외, 2013). 따라서 결혼이민여성들 중 건강보험 미가입자를 발굴하여 가입을 유도하거나 의료보호 대상자를 발굴하여 의료보호 혜택을 받을 수 있도록 해야 한다. 그 다음으로, 본 연구의 결과에 의하면 결혼이민여성은 2차 또는 3차 보건의료서비스인 병의원 이용에 편중되어 있고, 1차 의료인 약국이나 보건소 이용은 소수만이 이용하고 있다. 이러한 불평등한 이용 대안으로 체계적인 보건의료전달체계 구축이 필요해 보인다. 이를 위해 약국·보건소 또는 보건지소 → 병의원 → 중소병원 및 대학병원으로 이어지는 전달체계 구축을 통해 건강이나 병의 중증 정도에 따른 보건의료서비스 활용을 모색해야 할 것이다(김계형·박상민, 2014). 이와 더불어, 공공 보건의료서비스에 대한 홍보 강화가 필요하다. 홍보를 통해 병의원이나 약국 이용에 어려움이 있을 수 있는 저소득층이 공공보건의료를 이용할 수 있도록 해야 할 것이다. 구체적으로 지역 내 공공기관이나 전국에 산재되어 있는 다문화지원센터 내에 다양한 언어의 안내 책자를 배치하여 보건소 서비스를 홍보하는 방안도 필요해 보인다. 한편, 본 연구에서 약 2%의 결혼이민여성이 한의원을 이용하였다. 이는 비록 소수지만 결혼이민여성이 한의원 이용에 대한 욕구가 존재 한다는 사실이다. 따라서 보건의료서비스 이용에 있어 한의원 이용에 대한 정보를 제공하는 방안도 검토해야 될 것이다.

둘째, 지역별 사회통합과 연계된 통합된 보건의료서비스 지원이 필요하다. 본 연구에서 건강하지 못하다고 인지한 결혼이민여성이 보건의료서비스를 이용하였다. 선행연구에서는 이민자의 건강은 적응과정에서 발생하는 다양한 어려움과 밀접한 관련이 있다고 기술하고 있다(Jasso et al., 2004; Lopez-Gonzalez, Aravena, & Hummer, 2005). 이는 보건의료서비스 이용에 관해서 사회통합적 시각에서 논의해야 된다는 사실을 보여준다. 그러나 본 연구결과에서 보았듯이, 거주 지역에 따른 보건소와 약국 이용의 차이가 존재했다. 이러한 차이는 보건의료와 관련된 지역자원의 불평등이 존재한다는 사실이다. 그러므로 지역 특성에 따른 사회통합과 연계된 통합적인 보건의료서비스 제공을 위해 결혼이민여성의 다양하고 복잡한 욕구와 어려움에 대한 조사가 선행되어야 될 것이다. 특히 전국에 산재되어 있는 지역사회복지관과 다문화가족센터에서 근무하고 있는 사회복지사를 중심으로 사례관리를 강화할 필요가 있다. 이를 바탕으로 지역사회협의체를 구성하여 사회통합과 관련된 복지, 교육, 보건의료뿐만 아니라 다양한 복지서비스를 이용할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 이러한 사회통합과 연계된 통합적인 보건의료서비스 제공을 통해 결혼이민여성의 보건의료서비스 접근성의 향상을 기대 할 수 있다.

셋째, 보건의료서비스 전달에 있어 출신국가나 민족을 고려해야 한다. 본 연구결과에서 병의원, 보건소, 약국 이용에 있어서 출신국가별 또는 민족별 불평등이 존재했다. 이는 출신국가별 또는 민족별 인구, 사회학적 특성이 다르며(Ryu, Young, & Kwak, 2002), 보건의료정책이 출신국가마다 상이(홍석표 외, 2013)하기 때문에 보건의료서비스 접근성이 출신국가나 민족에 따라 다르게 나타날 수 있음을 보여준다. 그러므로 문화역량(cultural competence)을 강화한 보건의료서비스 전달이 필요하다. 의사소통의 원활화를 위해 각 민족 출신의 의사나 간호사를 양성하는 것도 고려해볼 수 있다(Scheppers et al., 2006). 또한 결혼이민여성들의 보건의료시스템에 대한 이해도를 높이기 위해 다문화가족센터, 지역사회복지관, 보건소에서 한국의 보건의료시스템에 대한 교육을 제공해주고 적극적으로 결혼이민여성들이 이러한 교육에 참여하도록 유도 할 필요가 있다.

Ⅵ. 결 론

본 연구는 2012년 다문화실태 조사를 이용하여 Andersen의 행동모델을 토대로 결혼이민여성의 서비스 이용 기관별 보건의료서비스 접근성 차이에 대한 실태를 파악하고, 서비스 이용 기관별 접근성 차이에 영향을 주는 영향요인을 분석하였다. 그리고 그 결과를 서비스 이용 기관에 따른 비교를 바탕으로 정책적 개선점을 제안하였다.

본 연구결과에 의하면 대다수의 결혼이민여성은 병의원 이용을 하였고, 나머지 소수 중 약국 이용자가 상대적으로 높은 비율이었고, 그 다음으로 한의원, 보건소였다. 이는 서비스 기관별 보건의료서비스 이용에 영향을 미치는 요인들이 상이하기 때문이었다. 따라서 본 연구는 이러한 서비스 기관별 보건의료서비스 이용의 차이와 그 차이를 유발하는 서로 상이한 다양한 요인들을 고려한 포괄적인 정책적 접근을 제시하여 결혼이민여성의 보건의료서비스 접근성 향상을 도모하였다. 첫째, 보건의료정책의 구조적인 측면에서 건강보험 미가입자 발굴과 공공보건의료서비스 홍보활동 강화, 1차 → 2차 → 3차에 걸친 보건의료서비스 체계 구축 통해 질병 및 건강에 따른 순차적인 서비스 이용기관 접근, 한의원에 대한 정보 제공을 통한 수혜자가 아닌 소비자의 선택권을 증진시키는 방안을 제시하였다. 둘째, 지역별 사회통합 연계를 통한 통합적인 보건의료서비스 전달을 위해 지역에 배치된 보건, 복지, 교육 등 다양한 기관과의 네트워크를 구축하여 결혼이민여성의 사회통합과 보

건의 문제를 동시에 고려하는 통합된 보건의료서비스 전달 필요성을 강조하였다. 셋째, 보건의료서비스 전달에 있어 출신국가나 민족별 접근과 관련하여 서비스 공급자 측면에서는 출신국가들을 고려하기 위해 문화역량(cultural competence)을 강화한 보건의료서비스 제공이 필요함과, 서비스 이용자 측면에서 출신국가에 따른 서비스 제공시 적극적 참여를 강조하였다. 이러한 3가지 정책적 접근 방안이 결혼이민여성의 보건의료서비스 접근성을 제고할 것이라 사료된다.

본 연구는 서비스 이용자 중심에서 접근을 시도하였다. 그러나 Andersen과 Davidson(2007)에 의하면 보건의료서비스 이용에 있어 서비스 이용자 특성과 더불어 보건의료 서비스 제공자의 특성(지원인력, 기관의 재원)과 보건의료서비스와 관련된 지역사회의 환경(보건의료정책, 이민자 인구, 빈곤률)이 이용자의 보건의료서비스 접근성에 영향을 준다고 기술하고 있다. 따라서 후속연구로서 서비스 제공자 특성들과 지역사회 환경을 동시에 고려하는 연구들이 필요하다.

참고문헌

고진강·고선강 (2009). “여성결혼이민자의 의료서비스 이용경험”, 「한국간호교육학회지」, 15(1): 89-99.

구인회·손병돈·엄기욱·정재훈·이수연 (2009). “외국인 이주자의 사회통합 방안 탐색: 영주권자에 대한 사회복지제도 적용을 중심으로”, 「보건사회연구」, 29(2): 126-150.

김계형·박상민 (2014). “국내 이주민을 위한 정착 시기에 따른 보건의료 접근성 개선 방안”, 「다문화사회연구」, 7(2): 29-59.

김수희·이정열 (2013). “결혼 이주 여성의 미충족 의료에 미치는 영향 요인 분석”, 「대한간호학회지」, 43(6): 770-780.

김승권·김유경·조애저·김혜련·이혜경·설동훈·정기선·심인선 (2010). 「2009년 전국 다문화가족실태조사 연구」. 한국보건사회연구원.

김윤영·조일동 (2015). “결혼이주여성들의 문화차이에 따른 의료경험: 경기도 안산시 원곡동 주민들의 사례를 중심으로“. 「다문화와 평화」. 10(2). 69-93.

김은희·방준석 (2014). “일반의약품 약국 외 판매 이후의 일반의약품 정책에 대한 소비자의 인식 변화”, 「한국임상약학회지」, 24(3): 183-192.

김춘미·박명숙·김은만 (2011). “여성결혼이민자의 보건의료이용실태와 보건의료요구

도 조사”, 「지역사회간호학회지」, 22(3): 333-341.
김현실 (2012). “결혼 이주 여성의 문화변용, 문화 적응 스트레스 및 우울의 관계”, 「보건과 사회과학」, 32: 39-70.
김혜련 (2009). “결혼 이주여성의 모자보건 및 모자영양 현황과 정책과제” 「보건복지포럼」, 50-64.
______ (2010). “다문화가족의 건강 및 보건의료 실태와 정책과제” 「보건복지포럼」, 165, 46-57.
______ (2013). “다문화가족의 건강문제와 정책과제”, 「보건복지 Issue & Focus」, 제185호, 한국보건사회연구원.
김혜련·여지영·정진주·백소혜 (2012). 「다문화가족 여성과 아동의 건강실태 및 건강서비스 지원방안 연구」, 한국보건사회연구원.
박지경 (2014). “결혼이민자·귀화자의 의료기관 이용 실태에 관한 연구”, 「디지털융복합연구」, 12(1): 491-500.
법무부 (2016) 「2015 출입국·외국인 정책 통계연보」서울:법무부
안옥희·전미순·황윤영·김경애·윤미선 (2010). “국제결혼 이주여성 건강관련 선행연구 분석”. 「농촌의학·지역보건」, 35(2): 134-150.
양숙자 (2010). “한국 거주 여성결혼이민자의 건강상태, 보건의료이용과 관련요인에 관한 연구”, 「한국보건간호학회지」, 24(2): 323-335.
유은경 (2012). 「다문화가정 외국인이주민들의 보완대체의료 이용에 대한 연구」, 석사학위논문, 한양대학교.
이상림·Lee, Mary S·김혜진 (2010). 「혼인이주여성의 건강 장애요인과 건강 정책 제안」, 이민정책연구원.
이종인 (2009). 「의약품 인터넷거래 규제에 관한 연구」, 한국소비자원.
장영석 (2010). “중국 보건의료체제의 재구축과 발전 방향”, 「현대중국연구」, 12(1): 113-154.
전기택·정해숙·김이선·김영란·주재선·김혜영·손창균·이재분·정기선·황정미·강민정·선보영·최윤정·주유선·박건표·동제연 (2013). 「2012년 전국 다문화가족 실태조사 연구」. 여성가족부.
전미양·김현숙·김희자·이효정 (2012). “충북 지역 결혼이주 여성 출신국가별 건강행태, 건강상태, 보건의료이용 실태 비교”, 「한국산학기술학회논문지」, 13(8): 3500-3512.
전윤진·이재은 (2013). “지역 보건의료 서비스 개선을 위한 보건소 기능 재정립에 관한

실증 연구”, 「국가위기관리학회보」, 5(2): 51-66.
조주은·강태욱 (2013). “세계화 시대, 결혼이주여성의 건강에 영향을 미치는 요인에 대한 탐색”, 「비교한국학」, 21(1): 283-305.
통계청 (2016). 2015년 혼인 이혼 통계. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/2/1/index.board?bmode=read&aSeq=352513
홍석표·한창근·Tuan, B. S.·Panelo, C. I. A.·Rosfadhila, M.·Jitsuchon, S.·Hnin, T. L.·Hatta. Z. A.·박형존 (2013). 「아시아 국가의 사회정책 비교연구: 건강보장」, 한국보건사회연구원.
KOSIS 국가통계포털. 시군구별 외국인과의 혼인. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B83A24&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=A23_9&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1
Akresh, I. R. (2009). “Health service utilization among immigrants to the United States.” *Population Research and Policy Review*, 28(6): 795-815.
Andersen R. M., & Davidson, P. L. (2007). “Improving access to care in America.” In Andersen, R. D., R. M. Rice, G. F. Kominski, A. A. Afifi, and L. Rosenstock, (Eds.). Changing the US health care system: key issues in health services policy and management. 3rd ed. 3-31. San Francisco: Jossey-Bass.
Andersen, R. M. (1995). “Revisiting the behavioral model and access to medical care: does it matter?” *Journal of Health and Social Behavior*, 36(1): 1-10.
Antón, J-I., & Muñoz de Bustillo, R. (2010). “Health care utilisation and immigration in Spain.” *The European Journal of Health Economics*, 11(5): 487-498.
Chen, A. W., Kazanjian, A., & Wong, H. (2008). “Determinants of mental health consultations among recent Chinese immigrants in British Columbia, Canada: implications for mental health risk and access to services.” *Journal of Immigrant and Minority Health*, 10(6): 529-540.
Chou, C-F., Johnson, P. J., & Blewett, L. A. (2010). “Immigration and selected indicators of health status and healthcare utilization among the Chinese.” *Journal of Immigrant and Minority Health*, 12(4): 470-479.
Fenta, H., Hyman, I., & Noh, S. (2007). “Health service utilization by Ethiopian immigrants and refugees in Toronto”. *Journal of Immigrant and Minority Health*, 9(4): 349-357.

Friedman, E. (1994). “Money isn't everything: nonfinancial barriers to access.” JAMA, 271(19): 1535-1538.

Hernández-Quevedo, C., & Jiménez-Rubio, D. (2009). “A comparison of the health status and health care utilization patterns between foreigners and the national population in Spain: new evidence from the Spanish National Health Survey.” *Social Science & Medicine*, 69(3): 370-378.

Laroche, M. (2000). “Health status and health services utilization of Canada's immigrant and non-immigrant populations.” *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 26(1): 51-75.

Leclere, F. B., Jensen, L., & Biddlecom, A. E. (1994). “Health care utilization, family context, and adaptation among immigrants to the United States.” *Journal of Health and Social Behavior*, 35(4): 370-384.

Lopez-Gonzalez, L., Aravena, V. C., & Hummer, R. A. (2005). “Immigrant acculturation, gender and health behavior: a research note.” *Social Forces,* 84(1): 581-593.

Moon, A., Lubben, J. E., & Villa, V. (1998). “Awareness and utilization of community long-term care services by elderly Korean and non-Hispanic white Americans.” *The Gerontologist*, 38(3): 309-316.

Mustard , C. A., Kaufert, P., Kozyrskyj, A., & Mayer, T. (1998). “Sex differences in the use of health care services.” *New England Journal of Medicine*, 338(23): 1678-1683.

Nandi, A., Galea, S., Lopez, G., Nandi, V., Strongarone, S., & Ompad, D. C. (2008). “Access to and use of health services among undocumented Mexican immigrants in a US urban area.” *American Journal of Public Health*, 98(11): 2011-2020.

Paek, M-S., & Lim, J-W. (2012). “Factors associated with health care access and outcome.” *Social Work in Health Care*, 51(6): 506-530.

Portes, A., & Rumbaut, R. G. (2006). Immigrant America: a portrait. 3rd ed. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Prentice, J. C. (2006). “Neighborhood effects on primary care access in Los Angeles.” *Social Science & Medicine*, 62(5): 1291-1303.

Ryu, H., Young, W. B., & Kwak, H. (2002). “Differences in health insurance and

health service utilization among Asian Americans: method for using the NHIS to identify unique patterns between ethnic groups." *The International Journal of Health Planning and Management*, 17(1): 55-68.

Scheppers, E., van Dongen, E., Dekker, J., Geertzen, J., & Dekker, J. (2006). "Potential barriers to the use of health services among ethnic minorities: a review." *Family Practice*, 23(3): 325-348.

Smaje, C., & Le Grand, J. (1997). "Ethnicity, equity and the use of health services in the British NHS." *Social Science & Medicine*, 45(3): 485-496.

Wallace, S. P., Campbell, K., & Lew-Ting, C. (1994). "Structural barriers to the use of formal in-home services by elderly Latinos." *Journal of Gerontology*, 49(5): S253-S263.

Wolinsky, F. D., & Johnson, R. J. (1991). "The use of health services by older adults." *Journal of Gerontology*, 46(6): S345-S357.

황민철(黃慜哲): 주저자. 영국 요크대학교에서 사회정책학 박사학위(2016.7)를 받고 현재 서울기독대학교 사회복지학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 이민정책, 정책평가, 사회복지전달체계 등이다(hmc2017@scu.ac.kr).

장익현(張益炫): 교신저자. 영국 요크대학교에서 사회정책학 박사학위 취득예정(2017.7)이며 현재 가톨릭대학교 정부혁신생산성 연구소 선임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 비교사회정책, 소득재분배, 보건정책, 계량연구방법론 등이다(skking79@hotmail.com).

「국정관리연구」 제12권 제1호(2017. 3): *57-95*

한국과 호주의 학교기반 통합서비스 프로그램 비교분석

김근세·김예린

본 연구는 휴먼서비스통합의 관점에서 아동·청소년 정신건강서비스 통합 전략과 주요속성을 중심으로 한국과 호주의 학교기반 정신건강서비스 모형을 비교분석하였다. 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 학교연계 전략을 추구하는 한국의 Wee프로그램은 좁은 소유권과 과제 포트폴리오, 단순한 참여자 구조, 낮은 자율성, 낮은 수준의 응집성으로 나타났다. 둘째, 학교중심 전략으로 대표되는 호주의 MindMatters프로그램은 넓은 소유권과 좁은 과제 포트폴리오, 복잡한 참여자 구조, 높은 자율성, 그리고 중간 수준의 응집성을 가진다. 두 국가의 이러한 차이는 해당 국가가 추구하는 아동·청소년 정신건강정책의 방향성과 우선순위를 보여준다. 이러한 사례 비교분석 결과는 우리나라의 아동·청소년 정신건강서비스 전달체계 개선에 있어 다음과 같은 측면에서 시사점을 제공한다. 첫째, 호주의 정신건강서비스개혁은 지역사회중심의 정신건강서비스체계 구축과 생애주기에 따른 예방적 개입을 위한 포괄적 지원이라는 측면에서 긍정적으로 평가 될 수 있다. 특히, 지역사회중심의 정신건강서비스 체계 구축을 강조하고 있는 한국의 현 시점에서 호주의 정신건강정책과 서비스전달체계는 적절한 정책정보를 제공해 줄 수 있다. 둘째, 프로그램의 측면에서, 호주의 MindMatters프로그램은 실제로 호주 청소년 자살율과 자살생각 감소에 긍정적인 기여를 하고 있는 것으로 평가되고 있다. 한국 역시 Wee 센터를 중심으로 아동청소년 정신건강에 대한 예방적 접근이 시도되고 있어 현재 '위기 아동 상담'에 집중된 센터의 기능 확장과 나아가 휴먼서비스의 관점으로의 변화, 나아가 지역사회중심 정신건강 통합서비스로의 변화 가능성을 시사한다. 이러한 과정에서 MindMatters의 교육적 접근은 유용한 준거자료로 활용 될 수 있다.

[주제어: 휴먼서비스, 통합서비스, 학교기반정신건강프로그램]

Ⅰ. 서론

우리나라 국민 4명 중 1명은 생애에 걸쳐 한번 이상 정신건강에 대한 문제를 경험하였으며, 정신질환이 높은 자살율의 주요 원인으로 보고되고 있다(보건복지부, 2016). 최근 서울 강남역에서 발생한 살인사건의 경우 피의자는 오랜기간 조현병을

본 연구는 성균관대학교 2015년 연구년 지원사업으로 수행되었다.
논문접수일: 2017.02.28, 심사기간(1차): 2017.03.10~03.26, 게재확정일: 2017.03.26

앓고 있었으며, 이러한 정신질환 관리부실로 묻지 범죄가 이루어진 것으로 밝혀졌다(파이낸셜뉴스, 2016.8.9). 성인들의 정신건강 문제와 더불어 현재 많은 청소년들이 정신건강의 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 2012년 기준, 상담서비스를 이용한 청소년의 25.4%가 우울감, 위축 등의 정신건강문제를 호소하였으며, 청소년 우울증 치료 건수가 연간 10만 건을 상회하는 등 청소년들의 정신건강문제가 매년 지속적으로 증가하고 있는 추세이다(한국청소년상담복지개발원, 2012). 특히 학교폭력, 따돌림, 성적비관, 성폭력, 인터넷 중독 등의 주요 사회문제와 결부되고, 자살과 같은 극단적인 선택으로 이어질 수 있어 적절한 대응체계 마련이 시급하다.

현재 우리사회가 직면하고 있는 인구구조의 변동, 복지국가로의 이행에 따라 휴먼서비스 수요가 급증하고 있다. 특히 정신건강영역에 있어 포괄적 서비스 지원, 지역사회중심접근, 학교중심의 정신건강서비스 제공 등 서비스 연계 및 협력이 강조되고 있지만, 각 부처의 산발적 추진으로 인한 서비스의 분절과 유사기능의 중복, 사업의 낮은 효과성이 문제로 지적되고 있다. 정부는 보건복지부 정신건강정책과 주관으로 공공정신건강서비스체계 전략을 수립하여 국립정신병원 중심으로 대응하고 있으나, 그다지 효과적이지 못한 것으로 평가된다(김근세 외, 2013).

이러한 맥락에서 기존의 공급자 중심의 관점에서 수혜자 중심으로 통합적 서비스기구로의 접근 방식의 필요성과 원스톱(one-stop), 단일창구 등 행정서비스 통합 전략이 강조되고 있다(김근세·박현신, 2012). 이러한 행정서비스통합은 각 영역별로 분산적으로 제공되는 사업들이 실제로 서비스 수혜자, 즉 시민의 복합적 욕구를 해결하지 못한다는 데에서 출발하였다. 외국의 경우, 휴먼서비스통합의 경험을 가지고 있는 미국, 영국, 호주 등의 국가들을 중심으로 한정된 자원에서 더 좋은 서비스를 제공하는 통합서비스 프레임워크 개발 노력을 하고 있으며, 실제로 서비스통합에 관하여 많은 제도적 개선이 일어나고 있다.

특히, 호주는 1990년대 후반부터 지속적으로 정부주도의 복지정책 및 사회서비스 개혁을 추진하였고, 행정학에서 통합과 조정을 위한 새로운 전략인 연계정부(joined-up government), 통합정부(whole of government)등의 개념을 강조하고 있다. 1997년 설립된 다목적서비스기관(multipurpose service delivery agency)인 Centrelink는 성공적인 서비스통합 개혁의 사례로 알려져 있으며, 간소화된 서비스 접근성, 포괄적이고 개별화된 지원을 가능하게 했다는 평가를 받는다. 최근에는 연방정부의 '서비스 전달 개혁(Service Delivery Reform)'을 중심으로 각 주별로 휴먼서비스 통합 개혁을 추진하고 있다(KPMG, 2013; Shergold, 2013). 또한 호주는 지속적인 정신건강서비스 개혁을 통해 지역사회기반 정신건강서비스체계를 갖추고

있으며, 멜버른에 세계 최초로 조현병 조기 중재센터(Early Intervention Center)를 설립하여, 아동·청소년을 대상으로 조기개입 및 치료를 실시하고, 아동·청소년의 연령별 맞춤형 정신건강지원 정책에 따른 다양한 서비스를 제공하여 지역사회중심 통합적 정신건강서비스 제공에 있어 선도적인 사례로 평가되고 있다(Álvarez-Jiménez. et al., 2012).

한국에서도 최근 보건복지부를 중심으로 기존의 정신건강정책과 수준에서 이루어지던 관리체계에 대한 한계를 인식하고, 교육부, 법제처, 국가인권위원회, 고용노동부 등 범부처 차원의 ‘정신건강종합대책(2016-2020)’을 발표하였다. 그 중 청소년 정신건강관리체계와 관련하여 국립정신건강센터를 중심으로 학교기반 정신건강 통합지원체계 구축을 위해 노력하고 있다(보건복지부, 2016).

본 연구는 거버넌스로서의 행정의 시각에서 아동·청소년 정신건강을 위한 효과적인 개입장소로 인식되는 학교를 중심으로 이루어지는 서비스통합모형의 사례를 분석하고자 한다. 학교중심 정신건강서비스의 선도적 사례로 평가받고 있는 호주의 MindMatters 프로그램과 한국의 Wee프로그램을 비교분석하려고 한다. 이를 위해, 첫째, 포괄적이고 체계적인 접근을 강조하는 휴먼서비스통합의 관점에서 아동·청소년 정신건강서비스와 서비스통합에 관한 이론을 검토한다. 둘째, 원스톱쇼핑(one-stop shopping)으로 대표되는 풀서비스학교(full-service school)의 개념을 바탕으로 한 학교기반 서비스통합전략에 주목하여 유형 및 통합서비스의 성격을 파악할 수 있는 개념틀을 제시한다. 셋째, 한국과 호주의 학교기반 통합서비스 사례를 비교분석하고 이를 바탕으로 향후 한국의 학교기반 정신건강통합서비스의 개선을 위한 시사점을 제안한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 휴먼서비스와 아동·청소년 정신건강서비스

1) 휴먼서비스와 정신건강서비스

휴먼서비스(human services)는 사회구성원들의 삶의 질 향상을 위하여 도움을 제공하는 조직차원의 활동을 의미한다. 특히, 통합된 시스템을 바탕으로 서비스 제공자, 고객, 그리고 서비스 조직간 상호작용을 통해 개인으로 하여금 문제에 적절

하게 대응하고, 개인이 사회 구성원으로서 적절한 역할을 할 수 있도록 돕는다. 즉, 휴먼서비스는 개인 욕구충족을 통해 올바로 살아갈 수 있도록 도와주며, 나아가 가치 있는 삶을 살 수 있도록 지원한다(Cummigs, 2004). 또한 서비스 대상의 취약성에 대한 인식을 바탕으로 공식적·비공식적 대응방안을 모색하고, 고객의 생존문제는 단일 서비스 제공으로는 해결될 수 없으며, 다양한 원인에 대한 이해를 바탕으로 통합적 서비스를 제공해야 한다는 것을 강조한다(김근세 외, 2013). 이러한 휴먼서비스는 특히 정신건강영역을 중심으로 발전하였으며, 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, '탈시설화(deinstitutionalization)'로 대표되는 지역사회중심의 건강서비스 체계 구축노력은 정신건강서비스 전달체계의 향상을 위한 대표적인 전략적 개입으로 볼 수 있다(양옥경, 2000). 이는 정신질환 치료에 부과된 높은 비용으로 인한 서비스 접근성의 문제, 환자에 대한 비인간적 대우, 정신질환자와 가족에 대한 사회적 낙인과 차별 문제에 대한 국가적 대응의 필요성에서 비롯되었다(Kagan, 1993). 따라서 1950년부터 미국, 호주, 영국 등 선진국들을 중심으로 지역사회에 대한 재정지원을 통해 지역사회중심의 정신건강서비스체계 구축을 위해 노력하였다. 특히 지역정신건강센터 설립을 통해 지역의 구성원으로서 정신질환자의 독립성 및 역량을 증진하기 위한 자립을 위한 주거, 고용, 안전 등 다양한 영역에서 서비스를 제공하고자 하였다. 이는 기존의 치료중심적 접근에서 문제해결중심적 접근으로의 변화를 의미하며, 통합서비스 제공을 위한 시도로 볼 수 있다(Mehr & Kanwischer, 2004). 휴먼서비스 관점에서 이상적인 지역사회중심 정신건강서비스의 목적은 지역사회에 존재하는 모든 욕구를 충족시키는 것이다. 즉 모든 연령, 증상, 종류 등에 적용 될 수 있는 정신질환에 대한 치료를 가능하게 하고, 공식적 치료를 받지 않는 구성원을 위한 또 다른 휴먼서비스 프로그램의 개발을 포함하는 개념으로 볼 수 있다. 이러한 욕구 충족을 위해 다양한 서비스를 제공할 수 있는 정신건강체계의 필요성이 강조된다(Flannery et al, 2010). 이는 지역사회중심 정신건강서비스로, 지역주민과 정신질환자 등 서비스 대상자가 가진 다양한 욕구를 충족시키고, 삶의 질 향상을 통한 사회통합이라는 목적을 달성하기 위해 휴먼서비스에서 강조하는 포괄적 접근이 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 휴먼서비스는 지역사회 및 정신질환자의 욕구에 적합한 예방, 치료, 재활서비스 제공을 위해서는 다양한 서비스간 통합을 강조한다. 학자들은 서비스의 중복 및 분절화, 낭비 등의 비효율성에 대해 지적하였으며, 이를 개선하기 위해 조직화되고 조정된 돌봄체계의 필요성을 강조하였다(Morrisey, 1992; Fleury & Mercier, 2002; Mehr, 2004). 즉 통합적 정신건강서비스 체계의 구축을 통해 개인

으로 하여금 쉽게 서비스에 접근할 수 있어야 하며, 서비스는 고객의 욕구를 충족할 수 있도록 조정 및 통합되어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 정신건강서비스는 다른 어느 영역보다 서비스연계(service connect) 및 통합(integration)이 중요하다.

2) 아동·청소년 정신건강서비스

최근의 정신건강서비스는 생의 각 단계에 따라 사람의 취약성, 스트레스 요인이 다름을 인지하여 아동·청소년, 성인, 노인 등 생애주기에 적합한 사회적 기제를 통한 예방(prevention) 전략을 강조하고 있다(WHO, 2014). 실제로 많은 국가들은 정신질환자에 대한 치료 및 복지비용의 지속적 증가로 인한 재정부담과 정신질환인구 증가에 따른 생산성 감소에 대해 우려하고 있으며, 정신건강증진을 위한 전략적 개입을 시도하고 있다(WHO, 2005). 정신질환을 가지고 있는 성인인구의 약 50%가 만 14세 이전에 초기발병이 이루어졌으며, 개인의 정신건강은 생애전반에 걸쳐 긍정적 혹은 부정적인 영향이 축적되는 것이라는 학계의 보고는 정신건강증진을 위한 조기개입의 필요성을 강조한다(WHO, 2014).

아동·청소년의 정신건강은 다음과 같은 측면에서 중요성을 가진다. 첫째, 개인차원으로 정신건강은 아동의 발달과 다양한 능력 개발, 그리고 대인관계에 영향을 미친다. 둘째, 단기적으로는 학업성취 및 대인관계 등에 영향을 미치며, 장기적 관점에서는 사회적응에도 영향력을 갖는다. 따라서 해당 시기에 적절한 치료 및 개입이 이루어지지 않는다면, 성인이 되어 범죄나 교육, 사회복지 영역의 추가적인 비용 발생을 야기할 수 있어 국가차원에서도 중요하다(WHO, 2013). 셋째, 청소년시기의 학업 및 대인관계에서 비롯된 스트레스와 갈등상황은 일탈, 부적응 등을 가져 올 수 있지만(오영림, 2009; 반건호, 2010; 강석영, 2014), 적절한 개입 및 치료가 이루어진다면 폭력, 반사회적 행동, 자살 등의 사회적 문제로 발전할 가능성은 상대적으로 낮다. 즉, 청소년기의 정신건강은 질병의 차원으로 인식하기보다는 성장 및 사회적응 과정에서 나타날 수 있는 발달과정상의 문제로 봐야 한다는 것을 알 수 있다.

따라서 이러한 아동·청소년에 대한 정신건강서비스는 적절한 개입과 예방의 필요성으로부터 출발하며, 어려운 상황을 극복하고 생산적인 삶의 추구에 필요한 문제해결 능력 및 사회적 역량을 배양할 수 있도록 해야 한다(National Research Council and Institute of Medicine, 2009). 아동·청소년들은 소속감, 독립성 등의

고유한 발달 욕구를 가지고 있으며, 성인에 비해 상대적으로 낮은 이동성(mobility)과 가정환경, 또래집단과의 관계 등 환경으로부터 받는 영향력이 크다. 이러한 아동·청소년시기 특성에 적합한 대응은 그들의 생활과 주요 활동에 관련된 전반적 차원에서 고려되어야 하며, 다방면의 서비스접근 및 전략을 필요로 한다(Chaskin & Richman, 1992; 정현희 외, 1997).

2. 휴먼서비스 개혁

1) 휴먼서비스통합 개혁

휴먼서비스는 1950년대 이후 개인 및 가족의 욕구에 대응하면서 다양한 정책프로그램의 시행을 통해 발전하였다. 특히, 휴먼서비스에 있어 고객에 대한 인식의 변화와 함께 휴먼서비스 개혁에 대한 필요성이 대두되었으며, 학문적 영역에서도 서비스통합에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다. 서비스통합에 관한 논의의 시작은 휴먼서비스 프로그램 공급자간의 서비스통합 이슈로, 특히 서비스 분산 및 중복 문제해결에 집중하였다(Sowa, 2008).

초기의 서비스통합에 관한 논의는 정부 수준에서의 연계를 중심으로 시작되었다. 연계에 대한 접근은 서비스통합의 과정과 효과에 집중하여, 조정기제 및 연계전략을 강조하였다. 이를 바탕으로 1990년대와 2000년대에 걸쳐 두 번의 서비스통합 개혁이 이루어졌다.

첫째, 1990년대 신공공관리론(NPM: New Public Management)에 기반한 1세대 개혁은 정부기관 단위의 물리적 연계를 비롯한 구조적 변화를 강조하였다. 특히 영국, 호주, 뉴질랜드 등의 국가들이 NPM개혁의 선도적 역할을 하였으며, 이는 구조적 개혁에 집중한 것으로, 기능 및 역할의 세분화, 중복을 지양하는 단일목적조직(single purposed organization)으로 대표될 수 있다(Christensen & Laegreid, 2006). 특히 학교기반 프로그램 및 학교연계 프로그램의 도입 및 실행을 통해 포괄적인 아동·청소년 서비스를 가능하게 하였으며, 단편적으로 존재하던 서비스 재원의 통합을 위한 노력이 이루어졌다(Waldforgel, 1997). 정리하면, 1세대 서비스통합 개혁은 정부기관 단위의 효율성을 강조한 것으로, 행정적 재설계의 측면에서는 긍정적인 평가를 받지만 실제로 일선 서비스 전달체계에는 큰 변화를 가져오지 못했다고 지적된다(Page, 2005).

둘째, 2000년대 이루어진 2세대 서비스통합 개혁은 수요자 관점에서의 통합서비

스를 달성하고자 하는 목적을 가지고 시행되었다(Page 2005; 김근세·박현신, 2012). 핵심은 1세대 서비스통합개혁 결과 문제점으로 나타난 분화된 프로그램에 서비스 조정과 통합의 전략이 도입되었다는 것이다.

신거버넌스 접근을 바탕으로 복잡한 사회문제 해결을 위한 2세대 개혁은 수요자 중심의 휴먼서비스통합 노력으로, 기존의 수직적 통합이 강조된 1차 개혁과 달리 수직적·수평적 조정을 통해서 한정된 자원을 효과적으로 이용하고, 정책영역에 있어 다양한 이해관계자들의 시너지 창출을 통해 고객에게 경계없는(seamless) 서비스를 제공하고자 한다. 보다 구체적으로, 2세대 서비스통합 개혁의 핵심은 '연계정부(joined-up government)', '통합정부(whole of government)'의 관점으로 볼 수 있으며, 원스톱(one-stop), 단일창구서비스(single gateway)등의 휴먼서비스통합 전략이 구체적으로 제시되었다(Redburn, 1977; Waldforgel, 1997; Page, 2005).[1] 특히, 통합정부 관점을 강조하는 호주 정부에서는 전략으로 '서비스연계(service connect)'의 개념을 제시한다. 핵심은 지역사회중심의 휴먼서비스 개혁으로, 단순화되고 조정된 서비스, 예방과 조기개입, 미래의 삶에 대한 개입, 휴먼서비스 욕구의 충족을 위한 통합된 형태의 서비스 전달이다(Shergold, 2013). 즉 서비스 접근에 대한 간소화와 단순화를 바탕으로 전통적인 행정의 경계를 넘어 통합된 휴먼서비스 체계를 구축하는 것이다(Christensen & Laegreid, 2007).

2) 휴먼서비스통합에 관한 논의

휴먼서비스통합(human services integration)은 "서비스 분화의 문제를 해결하기 위한 체계적 노력과 문제를 가진 개인 혹은 가족과 개입 프로그램(전문가)의 매칭"을 통해 일관성 있고 대응적인 휴먼서비스 체계를 만드는 것을 의미한다(Waldfogel, 1997). 복합적이고 다양한 욕구를 가진 개인 및 가족의 문제는 단편적인 하나의 서비스 전달체계에 의해서 해결될 수 없다는 기본전제에서 출발하는 휴먼서비스통합은 서비스에 대한 접근성과 조정의 필요성을 강조 한다(Adelman & Taylor, 1997; Waldfogel, 1997). 특히 휴먼서비스의 주요 영역인 건강, 교육, 사회, 교정서비스는 각각 다른 재원의 출처를 가지고 있으며, 서비스 제공기관은 상호 독립적이다. 따라서 좀 더 낮은 수준의 사회적 비용으로 서비스의 효과적인 목표달성

1) 미국의 건강·교육·복지부가 중심이 되어 아동과 가족을 위한 통합서비스 제공을 위한 프레임워크 개발 사례가 대표적으로, 성공에 있어 제한적이라고 지적되었으나 그럼에도 불구하고 서비스통합개혁의 첫 시도로 평가되고 있다(Waldforgel, 1997)

을 위해서는 적극적이고 포괄적인 접근이 필요하며, 이러한 맥락에서 서비스통합의 중요성이 강조된다(Browne et al., 2004). 이는 통합된 서비스(integrated services), 경계없는 서비스전달(seamless service delivery), 원스톱쇼핑(one-stop shopping), 동일장소배치(co-location of services)등의 서비스체계의 재설계에 대한 개념들을 통해 구체화 되었다(Adelman & Taylor, 1997). 이러한 서비스통합은 서비스 간 조정을 바탕으로 한 능률성의 향상과 더 나은 고객 결과를 가져오기 위한 목적을 가진다(KPMG, 2013).

서비스통합에 대해 Askim et al.(2011)은 수요자 관점에서 서비스 조정(coordination)에 대한 논의의 핵심은 경계없는(seamless)서비스라고 하였으며, 조직간 협력 및 서비스 조정을 통한 원스톱 서비스 제공을 강조하였다. 이러한 서비스통합의 목적은 다음과 같이 정리될 수 있다(O' Looney, 1993; Waldfogel, 1997; Leutz, 1999; King & Meyer, 2005; Social Policy Research Center, 2005). 첫째, 고객의 욕구에 부합하는 서비스의 제공, 둘째, 서비스전달에 있어 조정된 체계의 구축, 셋째, 서비스의 분화 감소 및 연속적 서비스 제공, 넷째, 서비스의 중복 방지 및 능률성 향상, 다섯째, 서비스에 대한 고객의 접근성 향상, 여섯째, 한정된 자원의 효과적 이용이다.

서비스통합에 관한 주요 연구의 흐름은 ⅰ) 서비스통합의 전반적 중요성에 대한 규범적 연구, ⅱ) 새로운 서비스 메커니즘의 유형화, ⅲ) 고객에게 전달되는 다양한 서비스통합의 수준 및 유형 등 특성에 관한 연구 등 다양하게 이루어지고 있다(Sandfort & Milward, 2008). 본 연구는 통합서비스 제공을 위한 새로운 서비스 전달방식의 유형화와 서비스통합 수준의 개념에 주목하고자 한다.

첫째, 새로운 서비스 전달방식의 유형화와 관련해서 Austin(1997)은 서비스전달의 향상을 위해서는 휴먼서비스 조직의 근본적인 재설계가 필요하다고 하였다. 기존의 계층제적 형태의 명령과 통제의 방식은 정신건강문제와 같은 '복잡한 문제'를 해결할 수 없으며, 다양한 영역의 참여자들로 이루어지는 수평적이고 자발적 특성의 네트워크를 통해 조정된 서비스전달이 이루어져야 한다는 것을 의미한다(Rhodes, 1997). 핵심은 서비스의 연계이며, 조직간 협력을 바탕으로 통합된 체계로서 효과적 서비스전달을 담보한다(Provan & Milward, 1995; O'Toole, 1997; Provan et al., 2007). Askim et al.(2011) 이러한 네트워크 형태의 휴먼서비스 조정 및 통합을 달성하기 위한 구체적인 대안으로 원스톱숍을 제시하였다. 그 특성은 ⅰ) 공공기관 혹은 다른 기관간의 협력을 구조화하며, 서비스 제공에 있어 공공, 민간, 비영리 영역의 기관과의 협력을 통한 서비스 전달을 의미한다. ⅱ) 참여자 구조를

하나의 변수로 볼 수 있다. 단일 기관이 중심이 되어 통합된 다양한 영역의 서비스 제공을 통해 고객의 편의성을 높일 수 있으며, 한편으로는 독립적인 개별 조직들의 파트너십을 바탕으로 이루어진 서비스통합을 통해 고객 편의성을 증진시킬 수 있다. ⅲ) 서비스의 조정은 일선수준에서 이루어져, 서비스의 대응성과 접근성을 향상시킬 수 있다. ⅳ) 원스톱 형태의 서비스 전달방식은 각 기관에서 개별적으로 제공되던 서비스의 통합을 통해 거래비용과 중복을 감소시켜, 서비스 전달의 능률성을 추구할 수 있다. 이러한 특성이 구체화된 원스톱숍 모형은 과제 포트폴리오(task portfolio), 참여자구조(participant structure), 자율성(autonomy), 시민과의 접근성(proximity to citizen), 도구(instrument)의 5가지 속성을 가진다. ⅰ) 과제 포트폴리오는 원스톱숍에서 다루는 과제의 범위의 넓고 좁음, 즉 서비스통합의 범위를 의미하며, ⅱ) 참여자 구조는 원스톱숍이 무엇을 하는가를 나타내주는 속성으로 앞에서 제시한 원스톱숍의 특성에서 제시한 두 번째 특성으로 서비스통합개혁에 있어 수직적·수평적 통합의 관점으로 볼 수 있다. 참여자 구조는 수직적(다양한 수준의 정부), 수평적(공공, 민간, 비영리 영역의 서비스 기관)으로 나누어 볼 수 있다. ⅲ) 자율성은 서비스전달에 대한 외부 통제의 정도(degree of external control)를 의미한다. 기본적으로 다양한 조직간 협력을 통한 서비스전달이 이루어지고 있지만, 실제로 외부 통제에 따라 계층제적 성격 혹은 자율성이 강한 구조를 가질 수 있다는 것을 의미한다. ⅳ) 시민과의 접근성은 서비스통합의 목적과 연관성을 가진다. 고객으로 하여금 기관간 경계에 구애받지 않고 자유롭게 서비스를 이용할 수 있도록 이루어져야 한다는 것으로, 서비스에 대한 접근성으로 볼 수 있다 ⅴ) 도구는 서비스통합의 선행연구에서 제시하는 서비스통합 수준의 개념으로, 독립된 조직 혹은 복잡한 조직내 조정을 향상시키는 관리 기제이다.

둘째, 서비스통합의 유형과 수준에 대한 연구로 학자별로 다양하게 정의되고 있다. 우선, 서비스통합의 유형은 통합의 중심(locus)에 관한 것으로 서비스통합의 목적은 다양한 고객의 욕구를 바탕으로 대응적이고 포괄적 서비스 제공을 위한다는 전제조건에서 출발한다. 이러한 전제 조건은 동일하지만, 서비스 전달과정에 포함된 기능과 활동을 의미하는 통합전략은 정책 기관 간 합의 및 자원에 따라 고객중심통합(Client/Family Centered Integration), 조직중심통합(Agency Centered Integration), 서비스/체계(Service/System Centered Integration) 등 달라질 수 있다는 것을 의미 한다(Kagan & Neville, 1993; King & Meyer, 2006).

서비스통합 수준에 있어 Benard(1985)는 기관의 자율성, 공유된 목표, 자원의 속성을 강조하였다. 구체적으로 서비스 제공자의 활동 및 자율적 기능의 변화와 서비

스 기관간 자원 교환의 광범위성이 서비스통합 수준에 영향을 미친다고 하였다. 이와 더불어 Corbett & Noyes(2008)은 서비스 기관간 제도적 유사성(institutional similarity)과 관계의 강도(relationship intensity)의 개념을 강조하였다[2]. 전자는 Benard(1985)가 제시한 서비스통합수준의 개념과 유사한 것으로 볼 수 있다. 후자는 서비스통합의 수준과 관련된 것으로 '필요한 서비스의 연계와 조정 정도'이다.

선행연구에서 서비스통합의 수준 측정 개념은 의사소통(communication), 협동(cooperation), 조정(coordination), 협력(collaboration), 통합(integration)의 다양한 개념이 제시되었지만, 공통적으로 비공식적-공식적 통합 수준의 연속체로 구분된다(Konard, 1996; 김근세 외, 2014)(〈표 2〉참조)[3]. 특히, Corbett & Noyes(2008)는 서비스통합수준을 낮은수준, 중간수준, 높은수준의 3단계로 구분하였다. 1단계는 의사소통(communication)과 협동(cooperation)을 포함하는 것으로, 비공식적 성격이 강한 서비스통합 수준으로 볼 수 있다. 이는 서비스 제공자와 고객 간의 일반적인 정보공유가 이루어짐을 의미한다. 2단계는 조정(coordination)과 협력(collaboration)으로 비공식과 공식적 통합의 중간으로, 기관 간 공식적 합의, 조정에 대한 공동의 원칙, 공동의 프로그램 설계 및 운영 등을 포함하지만, 자율적으로 기관과 사업의 연계가 이루어지는 것을 말한다. 3단계는 집합(convergence)과 합병(consolidation)으로 포괄적이고 공식적인 서비스통합수준을 의미하며, 경계없는 서비스, 다양한 자산의 공유가 이루어진다.

정리하면, 휴먼서비스의 통합은 많은 선행연구에서 하나의 '개혁'으로 인식되며, 다양한 접근방식과 정의를 통해 설명되고 있음을 알 수 있다. 이를 바탕으로 본 연구에서의 휴먼서비스통합은 단순한 차원에서의 서비스 조정이 아닌 인간의 다양한 욕구 충족을 위해 서비스 조직 및 전문가들의 파트너십을 통한 서비스의 협력적 제공으로 이해할 수 있다.

---

2) 제도적 유사성은 서비스의 특성을 의미하는 것으로, 서비스가 일상적 혹은 비일상적 성격을 가지고 있는가의 여부가 휴먼서비스 개혁에 있어서 고려되어야 할 부분이다.
3) Austin(1997)은 서비스통합의 범주에 조정(coordination), 협력(collaboration), 휴먼서비스통합(human services integration), 원스톱쇼핑(one-stop shopping)등이 모두 포함될 수 있으며, 강도의 차이로 볼 수 있다고 하였다.

〈표 2〉 휴먼서비스통합수준에 대한 선행연구

선행연구	주요내용
Konard (1996)	- 정보공유와 의사소통: 서비스 제공자와 대상자간 일반적인 정보공유나 의사소통이 이루어지는 단계 - 협동과 조정: 기관과 사업이 자율적으로 느슨하게 연결되는 형태 - 협력: 비공식과 공식의 중간단계로 자율적 기관은 공동의 목적을 가지고 활동함 - 합병: 공식적 수준의 통합으로 사업의 협력, 조정, 협동, 정보공유 등의 활동 (예: 우산조직) - 통합: 가장 공식적인 수준으로 포괄적이고 종합적 수준의 통합 (예: 원스톱숍)
Ragan (2003), Corbett & Noyes (2008)	- 의사소통: 정보의 교환, 정기적 만남, 비공식적 중개(brokering) 서비스 - 협동: 공동의 대화, 훈련, 감독, 사례 검토 - 조정: 공동 기획, 활동, 원칙수립 - 협력: 단일의 서비스 신청서(application form), 공동의 사례관리 의뢰, 각 기관의 자율성 상실 - 집합: 자원의 결집, 서비스, 프로그램, 예산 등의 재설계 - 합병: 다기능 기관, 다목적 서비스 기관의 형태, 경계 없는 서비스 전달 팀의 구성, 인적·물적 자산의 공유
Brown & Keast(2003)	- 비통합(no integration): 독립적으로 존재하는 서비스 조직들로 구성된 분화된 시스템 - 제한된 통합(limited integration): 느슨하고 비공식적인 협동(cooperation) - 부분적 통합(partial integration): 공식적인 자원의 공유, 공동기획 - 완전한 통합(full integration): 통합된 인사, 재정, 서비스 전달도구, 사례관리
Social Policy Research Center (2005)	- 자율: 독립적 서비스 제공 - 연계: 비공식 수준의 관계, 공동의 목표를 위한 활동 - 조정: 조화된 조직간 활동, 중복의 최소화(활동, 자원) - 통합: 단일체계 형태의 조직간 연계, 경계 없는 활동

출처: 김예린.(2016). 재구성.

3. 학교기반 정신건강서비스와 통합전략

청소년시기에 있어 가장 많은 시간을 보내는 장소는 학교이다. 따라서 선행연구에서는 학교를 아동·청소년 정신건강서비스의 주요 개입점으로 본다(Wyn et al, 2000; National Research Council and Institute of Medicine, 2009). 이러한 학교가 가진 접근용이성은 휴먼서비스에 있어 학교를 활동의 중심으로 인식하게 한다.

학교에서 학생을 위한 다양한 프로그램을 설계·운영하였으나, 새로운 것이 아니라 기존에 학교 및 지역사회에서 제공되던 서비스를 관리하는 수준에 머물렀다는 평가를 받았다(Fetro & Carroll, 2010). 이는 아동·청소년이 가진 다양하고 복합적인 욕구를 충족하지 못했다는 비판으로 이어졌다. 또한 학생들의 잠재적 역량 향상을 위한 창의적이고 다학제적 접근의 필요성 증가는 기존에 학교와 지역사회에서 제공하고 있는 서비스를 재평가 하게 하는 기회를 가져왔다. 이를 바탕으로 학

교기반서비스 개혁의 필요성이 강조되었다(Dryfoos, 1994; Franklin & Streeter, 1995; Lawson & Anderson, 1996).

학교기반서비스 개혁은 학교라는 장소에 다양한 사회·건강서비스 제공자를 배치하고, 지역사회에 있는 다양한 조직들과 파트너십을 통한 의사소통을 강조한다. 또한 학교는 아동·청소년 서비스 기획 및 협력에 있어 중요한 행위자로 인식된다. 이는 휴먼서비스통합과 마찬가지로 서비스에 대한 접근성의 향상, 중복과 낭비의 감소, 한정된 자원의 효율적 이용이 중요하다. 즉, 학생과 가족들을 학교 및 관련된 서비스와 연계하고자 하는 것으로, ⅰ) 전문가 간의 협력이 강조되고, ⅱ) 아동·청소년, 그리고 가족들을 대상으로 이루어지는 개입과 발달을 위한 다양한 전략의 조정을 위한 노력인 서비스통합, ⅲ) 전문가의 협력과 서비스통합을 실현할 수 있는 구체적 지원 혹은 노력 등이 개혁의 핵심이다(Tyack, 1992; Briar-Lawson et al., 1997). Carol(1990)은 학교와 휴먼서비스의 협력 프로그램은 지역사회의 역사, 강점, 욕구 등 학교가 위치한 지역 특성에 맞게 설계되어야 한다고 강조하였다. 선행연구에서 학교-휴먼서비스 협력프로그램의 좋은 평가를 받고 있는 선례들은 다음과 같은 공통적인 특성을 가지고 있다(Cohen, 1989; Levy & Copple, 1989). 첫째, 포괄적이고 다양한 범위의 서비스가 제공된다. 둘째, 서비스 접근이 용이해야 한다. 셋째, 서비스는 유연하고 지역사회 욕구에 대응적이다. 넷째, 예방적 접근을 통해 조기개입과 아동의 발달에 기여한다.

서비스통합의 관점에서 학교 기반의 서비스 개혁은 다음과 같은 의의를 갖는다. 첫째, 서비스통합의 목적으로, 특정 프로그램 시행을 위한 학교중심통합 혹은 아동·청소년과 관련된 서비스 체계의 전반적 변화 추구로 나눌 수 있다. 둘째, 서비스통합의 범위로 통합 대상이 되는 프로그램 혹은 서비스의 수, 다양한 수준의 정부간 협력 여부, 공공, 민간, 비영리 등 다양한 영역의 서비스 주체간의 협력 범위 등을 의미한다. 셋째, 서비스 운영주체로 재정, 인력 등 서비스전달의 주요 책임성을 가지는 행위자로 학교, 지역사회, 혹은 다양한 주체 등 서비스의 소유권(ownership), 넷째, 서비스통합의 수준으로 의사소통, 협동, 조정 등의 서비스전달을 위한 통합의 정도이다(Jehl & Kirst, 1992; Franklin & Streeter, 1995; Adelman & Taylor, 1997)[4].

정리하면, 이러한 학교기반 서비스통합전략은 공통적으로 지역사회에 있는 다양한 서비스 기관간의 파트너십을 통한 포괄적 서비스 제공과 개입, 치료, 사회복지

4) Dryfoos(1994)는 학교중심 아동·청소년 정신건강서비스 통합 개혁과 관련하여 '풀서비스 학교(Full Service School)'의 개념을 제시하였다.

등 서비스 제공의 원스톱(one-stop) 형태를 강조하며, 구체적인 전략은 서비스통합의 방향성에 따른 차이로 볼 수 있다(Chaskin & Richman, 1992; Franklin & Streeter, 1995)[5].

이렇게 한정된 자원을 바탕으로 지역사회에 존재하는 다양한 욕구를 충족하고 더 많은 사람들에게 서비스를 전달하고자 하는 취지에서 시작된 휴먼서비스통합의 움직임은 학교와 지역사회의 협력적 관계를 강조하였으며, 이러한 관계는 다양한 형태의 서비스 통합전략으로 발전하였다. Adelman & Taylor(2000)는 학교기반 정신건강서비스 통합전략은 ⅰ) 서비스 및 프로그램이 어디서 이루어지는가, ⅱ) 운영의 주체 및 책임성이 어디에 있는가에 따라서 구별 될 수 있다고 하였다. 다시 말해, 서비스통합이 이루어지는 장소와 그 주체가 누구인가, 즉 소유권이 어디에 있는가에 따라서 달라질 수 있다는 것을 의미한다. 이는 학교기반 정신건강서비스에 대한 선행연구에서 중요한 개념으로 제시되었으며, King & Meyer(2005)는 서비스 전달 유형 및 활동은 정책기관간 합의 및 자원에 따라 다양한 모형이 나타날 수 있다고 하였으며, 아동·청소년 서비스통합을 위한 실행 모형은 첫째, 서비스전달을 위한 자율적 혹은 강제적 위임, 둘째, 통합의 범위와 성격, 셋째, 서비스 전달 및 책임성 확보를 위한 권한의 무대(locus)와 조직구조 등에 따라서 결정된다고 하였다[6].

휴먼서비스통합 이론에 대한 검토 결과, 다음과 같이 학교기반 정신건강서비스 통합전략은 학교중심접근(school-centered approach)과 학교연계접근(school-linked approach)으로 나눌 수 있다(Chaskin & Richman, 1992; Kagan & Neville, 1993; Cohen & Angels, 2006; 김예린, 2016).

첫째, 학교중심접근은 학교를 서비스에 있어 중요한 행위자로 인식하며, 학교는 아동을 위한 서비스제공의 물리적·재정적 기반이 되어야 함을 강조한다. 또한 학교중심접근에서는 기존의 개별 학생 중심의 관점에서 학교분위기, 조직, 관리구조관계, 물리적 환경, 교육커리큘럼 등 학교생활 전반으로 관심이 확장되고 있으며, 학교를 중심으로 부모, 지역 건강서비스, 유관기관 등을 모두 프로그램에 포함한다는 특징을 가지고 있다. 즉, 학교에서 설계된 프로그램에 예방전략 및 교육, 특별교육, 지역사회이슈, 서비스 연계 등과 관련된 내용을 모두 포함하는 포괄적이고 통합적

---

5) Chaskin & Richman(1992)은 지역사회기반 정신건강서비스 통합 개혁에 있어 고려해야 할 것은 해당지역의 정신건강에 대한 기본적 인식과 주안점으로 이에 따라 추구하는 전략이 달라질 수 있다고 하였다.
6) Shea et al.(1995)은 서비스통합모형의 평가에 있어, 통합 이후 평가해야 할 지수로 주요 결정에 대한 권한, 즉 소유권을 제시하였다.

인 접근으로 볼 수 있다. 결국, 학교로 하여금 다양한 서비스를 촉진·관리하는 역할을 가지게 하며, 정신건강을 비롯하여 전반적 서비스에 있어 핵심적 지위를 가지게 한다(Weare & Markham, 2005; 김예린, 2016).

둘째, 학교연계접근은 서비스 제공에 있어 지역사회내 다양한 기관의 통합적 서비스를 강조한다는 점에서 지역사회기반접근(community based approach)으로도 본다(Chaskin & Richman, 1992). 학교연계접근은 학교를 하나의 제도적 행위자로 인식하며, 아동과 가족에게 제공되는 서비스는 학교를 비롯하여 다양한 지역사회내 사회서비스기관과의 협력을 통해서 이루어져야 함을 강조한다. 이는 개인 및 가족이 살아가는 공간, 장소, 정서 등을 포함하는 지역적 맥락에서 나타나는 다양한 조직 및 기관들의 상호연계를 바탕으로 이루어지는 네트워크중심 관점이다(Kagan & Neville, 1993). 이러한 학교연계접근의 특징은 ⅰ) 학교와 지역사회 서비스 기관의 공동 소유권, ⅱ) 학교와 지역사회 서비스 기관과의 공식적 서비스 연계, ⅲ) 조정된 서비스 제공으로 다양한 기관과의 연계가 강조된다. 따라서 학교연계접근에서의 핵심은 지역사회내 다양한 기관과의 파트너십으로 정신건강서비스에 있어 어떠한 우선순위를 가지고 추진되고 있는지를 보여준다(Adelman & Taylor, 2000; Cohen & Angels, 2006; 김예린, 2016).

Ⅲ. 연구설계

1. 분석의 틀

앞서 검토한 이론적 논의를 바탕으로 한국과 호주의 아동·청소년정신건강통합서비스 프로그램을 비교분석하기 위해 다음과 같이 분석의 틀을 구성하였다 (〈그림 1〉 참조). 첫째, 각 국가가 현재 추구하고 있는 아동·청소년 정신건강서비스 통합전략은 해당 국가의 정신건강서비스 제도 및 서비스통합 배경에 따라 다르게 나타날 것이다. 둘째, 각 국가가 선택한 아동·청소년 정신건강서비스 통합전략과 통합서비스의 주요속성은 상호 연관성을 가질 것이다.

먼저, 아동·청소년 정신건강서비스 통합에 대한 선행연구 검토를 바탕으로, 통합전략을 학교중심접근과 학교연계접근으로 구분하였다. 전자는 학교가 통합서비스의 핵심적 주체가 되어 교육과정 전반에서 정신건강서비스가 제공될 수 있도록 설계되었으며, 후자는 지역사회중심적 관점으로 학교와 지역사회와의 연계를 강조한다.

본 연구는 보다 심도있는 한국과 호주의 학교기반 정신건강서비스 프로그램의 비교분석을 위해 통합서비스 제공을 위한 새로운 서비스 전달방식의 모형으로 Askim et al.(2011)의 원스톱숍 모형을 활용하였다. 이는 휴먼서비스의 조정 및 통합을 위한 구체적인 대안이며, 학교기반 서비스통합 논의에 있어 주요특성으로 제시되는 '원스톱쇼핑'의 개념에 주목하고자 한다. 본 연구에서는 학교기반 서비스통합에 대한 선행연구에서 제시한 핵심 개념들을 활용하여 아동·청소년 정신건강서비스에 부합하도록 재구성하였다. 또한 응집성은 서비스통합 논의에 있어 핵심인 서비스통합수준을 측정하기 위한 것으로, 선행연구 중 Corbett & Noyes(2008)의 'Relationship Intensity Scale'을 바탕으로 하여 연속체로, 나머지 차원은 이분변수로 고려한다(〈표 3〉 참조).

첫째, 학교기반 정신건강서비스 선행연구에서 소유권(ownership)은 핵심서비스 운영주체에 관한 것으로 해당 프로그램의 재정, 인력, 서비스전달에 있어 주요 책임성의 소재를 어디에 둘 것인가를 의미한다. 각 국가가 추구하는 정책 방향성 및 맥락에 따라 책임성으로 대표되는 소유권이 학교에 집중될 수 있으며, 지역사회 차원으로 공유될 수도 있다(Adelman & Taylor, 1997). 서비스통합에 대한 선행연구에서, 넓은 소유권을 가진 경우는 보통 지역사회 내에서 선택된 집단을 대상으로 파트너십을 통한 서비스통합이 강조된다. 반면, 소유권이 좁은 경우, 전자에 비해 상대적으로 덜 복잡한 기획 및 행정적 기능을 가지고 있으며, 서비스의 연계 및 위탁이 강조된다(King & Meyer, 2005).

둘째, 과제 포트폴리오는 서비스통합의 범위에 해당하는 것으로 각 학교기반 정신건강서비스 프로그램에서 수행하는 과제의 넓이(breadth)와 관련된다. 예를 들어, 학교기반 프로그램에서 학생을 대상으로 치료서비스만을 제공하는 경우, 과제 포트폴리오가 좁다고 할 수 있으며, 반면에 학생 및 가족을 대상으로 관련된 다양한 복지 및 사회서비스가 함께 이루어지는 경우 해당 차원은 넓다고 볼 수 있다.

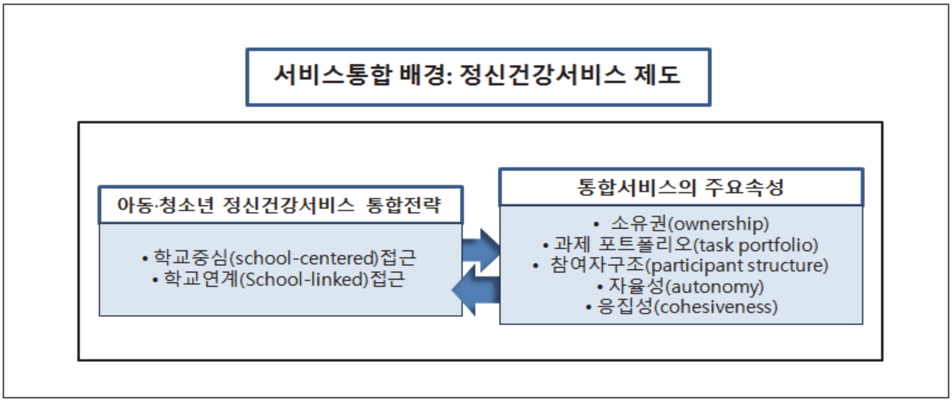
셋째, 참여자 구조 차원 역시 선행연구에서 제시한 서비스통합 전략의 특성에 포함된다. 이는 해당 프로그램에 참여하는 조직의 수 및 이들 간 관계에 대한 구조가 단순 혹은 복잡한 것을 의미한다. 이는 ⅰ) 참여조직 수, ⅱ) 중앙정부, 지방정부 등 정부의 수준, ⅲ) 공공조직, 민간조직, 비영리조직 등 참여조직의 다양성 등을 포함한다. 이러한 참여자 구조의 특성에 대한 비교는 Adelman & Taylor(1997)가 제시한 수직적·수평적 서비스통합의 관점에서 접근할 수 있다.

넷째, 학교기반 정신건강서비스 프로그램을 비롯한 휴먼서비스통합 프로그램은 참여 및 관리에 있어 중앙정부의 통제의 대상이 된다. 각 프로그램은 이러한 통제

의 범위 및 수준에 따라 자율성의 정도가 달라진다. 본 연구에서 자율성은 프로그램 참여에 대한 자발성 혹은 강제성, 그리고 운영에 있어 통제의 정도로 본다.

다섯째, 응집성은 프로그램에 참여하는 기관간 서비스통합의 수준을 의미한다. 정신건강서비스의 목표는 자율적인 조직의 협력, 파트너십, 네트워크를 통한 포괄적 건강개입으로, 도움이 필요한 사람들이 가진 문제의 해결과 나아가 삶의 질 향상을 위해 유관조직간의 통합적 서비스전달이 요구된다. 본 연구에서는 응집성을 낮은 통합, 중간, 높은 통합으로 구분한다.

〈그림 14〉 분석의 틀



〈표 3〉 통합서비스의 주요속성

<table>
<tr><th>변수</th><th colspan="3">주요속성의 정의</th></tr>
<tr><td>소유권</td><td>좁음
학교/중심기관</td><td colspan="2">넓음
지역사회</td></tr>
<tr><td>과제 포트폴리오</td><td>좁음
정책영역/과제의 수</td><td colspan="2">넓음
정책영역/과제의 수</td></tr>
<tr><td>참여자 구조</td><td>단순
소수의 기관, 하나의 정부수준, 단일 영역의 참여</td><td colspan="2">복잡
다수의 기관, 다양한 정부 수준, 다양한 영역의 참여</td></tr>
<tr><td>자율성</td><td>낮음
- 프로그램에 대한 의무적 참여
- 낮은 재량권(예산, 관리, 조직)</td><td colspan="2">높음
- 프로그램에 대한 자발적 참여
- 높은 재량권(예산, 관리, 조직)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">응집성</td><td>낮은 통합</td><td colspan="2">높은 통합</td></tr>
<tr><td>의사소통, 협동</td><td>조정, 협력</td><td>집합, 합병</td></tr>
</table>

2. 자료수집방법

1) 분석대상 선정

본 연구는 아동·청소년 정신건강을 위한 효과적인 개입장소로 인식되는 학교기반 서비스통합모형의 사례를 분석하기 위해 한국의 Wee프로그램과 호주의 MindMatters 프로그램을 선정하였다. 한국의 Wee프로그램에 대한 선행연구에서는 기본적인 발달이론을 제시한 독일이나 노르웨이 등의 국가와 한국과 유사한 교육환경을 가진 일본, 중국, 대만 등 동아시아 국가에 대한 연구가 많이 이루어지고 있으나, 본 연구에서는 행정학적 관점에서 접근하여 이론적·정책적 함의를 줄 수 있는 비교대상국가로 호주를 선정하였다. 첫째, 본 연구의 이론적 배경의 핵심인 서비스통합의 관점에서 호주는 영국과 더불어 행정개혁의 선도국가로 평가되고 있다. 특히, 수요자 중심의 서비스 제공을 위해 센터링크(Centrelink)라는 원스톱숍 형태의 통합서비스 기구를 추진하였는데, 이는 행정서비스 전달체계 개선을 위한 대표적인 통합서비스 성공사례로 주목받고 있다(OECD 1995; 장지연. 2005; 김근세·박현신, 2012; 곽병훈, 2014). 둘째, 아동·청소년 정신건강서비스에 있어 호주는 연령별로 청소년 정신건강지원을 위한 지역사회 중심의 통합서비스 모형을 구축하고 있어, 국가주도의 일관적이고 체계화된 사업이 이루어지고 있다(송진희·홍현숙, 2007; 최은진, 2013). 셋째, 최근 한국 정부는 학교를 중심으로 아동·청소년의 안전을 보장하고 건강을 향상시키고자 '건강증진학교(health promoting schools)'의 개념을 강화·확대하려는 계획을 발표하였다(관계부처합동, 2015). 본 연구의 분석대상인 호주의 MindMatters 프로그램은 WHO가 제시한 건강증진학교의 틀에 기초하여 설계된 프로그램으로 한국의 Wee프로그램에 대한 적절한 정책정보를 제공할 수 있다.

2) 자료수집방법

본 연구의 자료수집은 한국과 호주의 정부백서 및 학술적 자료의 문헌연구를 통해 수행되었다. 문헌검토의 한계를 보완하기 위해 한국의 사례는 2015년 11월~2016년 10월 서울, 충청, 경북지역에 위치한 6개의 Wee센터 및 해당지역의 유관기관을 방문하여 담당자와의 면접조사가 이루어졌으며[7], 호주의 경우 2014년 6월,

7) 본 연구에서 분석 대상이 되는 한국의 Wee프로그램은 Wee클래스, Wee센터, Wee스쿨의

멜버른 대학교의 Orygen Youth Health Center의 센터장인 Helen Herrman 박사와의 면접조사및 자료수집을 통해 보완하였다.

Ⅳ. 비교분석

1. 제도적 배경과 통합전략

1) 한국

(1) 정신건강서비스 제도적 배경

한국정부의 정신건강서비스에 대한 제도적 노력은 1984년의 '정신질환 종합대책'과 1995년의 '「정신보건법」제정', 그리고 '국가정신보건 5개년 계획(2011-2015)'으로 대표될 수 있다. 첫째, 보건사회부에 의해 수립된 정신질환 종합대책은 기존에 무허가 시설이 중심이 되어 치료 위주로 제공되던 서비스에 대한 국가 차원의 개입이 이루어진 것으로, 이를 통해 공식적 정신건강체계를 구축하고자 하였다. 정신질환 종합대책은 정신질환자에 대한 비인권적인 처우와 비치료적 환경에 대한 시설의 양성화 취지하에 비인가시설의 양성화, 시설에 대한 정부의 감독, 권역별 국공립 정신병원의 설립을 포함한다(보건복지부, 2014). 정신질환 종합대책의 수립 및 시행은 한국의 정신건강서비스에 있어 일차의료 관점의 접근 및 예방과 조기발견의 개념 도입 등이 이루어졌다는 점에서 긍정적으로 평가 될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 정신질환자에 대한 격리 및 수용 등 치료 위주의 접근이 계속 이루어졌으며, 요양시설 증가를 초래하는 등 무허가 시설의 양성화 수준에 국한되었다는 비판을 받았다(오창순, 2002; 박종익, 2014)

둘째, '탈시설화'와 '지역사회중심 정신건강서비스체계 확립'을 주된 내용으로 담고 있는 「정신보건법」은 한국의 정신건강서비스에 있어 중요한 법적기반이다. 기존의 장기입원 중심의 서비스 제공체계로부터 지역사회 내에서 정신질환자를 조기에 발견하여 상담, 치료, 재활 및 사회복귀를 지원하기 위한 공식적 체계 마련을 위한 변화의 기반으로 볼 수 있다(김윤 외, 2010)[8]. 반면에, 시설 위주의 관리가 지속되

3차 안전망으로 구성되어 있지만, 상대적으로 센터를 중심으로 하는 통합시스템 구축에 비중이 높게 설계되었으며, 연구에 앞서 현장조사 및 자료수집 과정에서 프로그램의 많은 기능이 Wee센터를 중심으로 이루어지고 있다고 판단되어 We 센터를 중심으로 분석을 수행하였다.

어 대상자들은 치료 외의 필요한 다양한 서비스를 받지 못했으며, 서비스 범위 확대 노력에도 불구하고 이들 간의 연계 및 지역사회 중심의 서비스 체계 확립의 측면에서도 제한적이라는 평가를 받았다.

셋째, 휴먼서비스 관점에서 정신건강서비스 통합을 위한 시도의 본격적인 사례는 '국가정신보건 5개년 계획(2011-2015)' 으로 볼 수 있다. 이는 기존에 중증정신질환자 위주의 정신건강정책에서 벗어나 생애주기적 특성을 고려한 정책의 필요성에 따라 구체화되었다. 국가정신보건 5개년 계획은 보건복지서비스의 통합적 연계, 근거에 기반을 둔 우선순위 선정, 통합정부적 접근, 사회적 인식개선과 비차별적 환경 구성, 치료와 돌봄의 최적화, 서비스 접근성, 자살예방의 5가지 원칙으로 대표된다(김윤 외, 2010).

한국의 경우, 아동·청소년을 위한 정신건강서비스에 대한 관심이 다른 선진국에 비해 상대적으로 늦게 시작되었으며, 현재 각 부처별 개별 사업을 통한 서비스를 제공하고 있다. 구체적으로, 보건복지부는 지역사회 내 아동·청소년을 대상으로 취약계층, 정신건강문제 고위험 군으로 분류된 아동을 위해 정신건강증진센터를 운영하고 있다. 정신건강증진센터는 아동·청소년의 정신건강 증진을 위한 협의체 구성, 예방 및 개입서비스를 제공한다. 여성가족부는 청소년의 복지, 특히 위기청소년의 문제에 대한 대응을 위해 청소년상담복지센터를 통한 위기청소년을 위한 사회안전망(CYS-Net)서비스를 제공하고 있다. 교육부는 교육의 영역에서 학생의 정신건강 문제를 관리·감독하기 위해 시·도 교육지원청과 Wee센터를 중심으로 학교안전통합시스템 구축을 통한 정신건강증진 사업을 시행하고 있다(교육부, 2016; 보건복지부, 2016; 여성가족부, 2016). 이는 지역사회기반 정신건강서비스 강조(보건복지부), 위기청소년을 위한 사례관리(여성가족부), 학교안전통합시스템 구축을 위한 학교중심 상담서비스(교육부)의 방향성을 가지고 있으며, 해당 사업별 자원투입 및 서비스 전달체계에 있어 서비스의 분절성 및 사업의 중복성 등의 비판이 제기되고 있다(최은진 외, 2010)[9].

---

8) 구체적으로 「정신보건법」은 ⅰ) 정신보건에 대한 공공인식의 제고, 환자 및 장애인에 대한 사회적 편견 감소 ⅱ) 정신보건인력의 전문성 인정 및 인력의 양적 증가 ⅲ) 병원 및 요양시설 외에 기관들에 의한 서비스 범위의 확대를 통한 서비스전달체계 확립에 기여하였다

9) 본 연구의 자료수집을 위해 정신건강증진센터, 청소년상담복지센터, Wee센터 담당자와의 면접조사 결과 각 지역에 위치한 세 기관은 기본적으로 '상담서비스'를 제공하고 있으며, 시행하고 있는 사업 역시 유사한 성격을 가지고 있는 것으로 나타났다.

(2) 아동·청소년 정신건강서비스 통합전략

한국 정부는 청소년의 정신건강서비스 체계화를 위해 학교와 지역사회를 연계하고, 각 지역사회의 Wee센터, 정신건강증진센터, 청소년상담복지센터 등 주요 아동·청소년 서비스기관과의 협력을 통해 정신건강서비스를 제공하고 있다(관계부처합동, 2014). 또한 2013년부터 교육부는 학생들의 자살예방 및 정신건강증진을 위해 Wee센터를 중심으로 '학생정서·행동특성검사'와 '학생건강 학교-지역협력 모델' 구축 사업을 실시하고 있다. 이는 기존의 상담 및 교육 중심의 서비스 제공에서, 정신건강서비스 영역으로 확장을 의미한다. 이와 더불어 최근에 5년 주기로 실시되는 정신건강실태조사에 아동·청소년을 포함하여 정신질환의 발병시점, 주요질병 유병률, 정신건강서비스 이용현황 등을 조사하겠다는 계획을 발표하였다(보건복지부, 2016). 특히 학교상담의 기능을 강화하고 Wee센터, 정신건강증진센터에 대한 지원을 통한 학교기반 정신건강 지원체계 구축을 강조하였다. 한국의 대표적인 학교중심 정신건강서비스는 'Wee프로그램'으로 원형은 '학교안전관리통합시스템'으로, 2008년 이명박 대통령 공약사업으로 선정되었다. Wee프로그램의 주 대상은 위기학생으로 정서불안, 폭력, 학교부적응, 일탈행동 등 위기학생에 대한 체계적인 안전망 구축 사업으로 단위학교 중심의 Wee클래스와, 시·도 교육청 중심의 Wee센터, 그리고 Wee스쿨의 3차 안전망으로 구성되어 있다[10]. 이 중, 2차 안전망인 Wee센터에서는 단위학교에서 지도하기 어려운 위기 학생의 체계적 관리 및 지도를 위해 '진단-상담-치료'가 가능한 원스톱 상담 및 치유 프로그램을 운영하고 있으며, 시청·경찰서·보호관찰소 등의 공공기관과 문화기관, 그리고 정신건강증진센터, 알코올상담센터 등의 보건의료기관과의 협력을 통해 정신건강서비스를 제공하고 있다(한국교육개발원, 2011c).

2) 호주

(1) 정신건강서비스 제도적 배경

호주의 정신건강서비스는 1960년대부터 지역사회중심의 정신건강서비스체계 구

10) Wee프로그램은 학교-교육청-지역사회의 협력을 통해 위기 상황에 노출된 학생에 대해 종합적인 국가 차원의 안전망을 구축·운영하여 학교부적응 학생 해소 및 인적 자원의 유실을 방지하고, 학교생활을 위한 관련된 다양한 서비스를 지원한다. 특히 상담의 기능을 강화하여 학생들이 위기 상황에 빠지기 전에 조력을 제공하는 예방적 접근을 취하고 있다(한국교육개발원, 2011a; 한국교육개발원, 2011b). 「Wee」는 "we(우리들)+education(교육)", "we(우리들)+emotion(감성)"의 이니셜을 의미한다.

축을 위해 노력하였으며, 효과적인 서비스 제공을 통한 정신질환의 감소 및 정신질환자의 사회통합이라는 정책목표를 추구하였다. 이러한 호주 정신건강서비스 전달체계의 특징은 크게 두 가지로 볼 수 있다(Commonwealth of Australia, 2009). 첫째, 생애주기에 따른 건강 프레임워크 체계 추구로 정신건강서비스는 아동에서부터 노인까지 각 인구학적 특성에 부합하게 제공되어야 한다는 것을 의미한다. 둘째, 통합정부접근(whole of government approach)을 강조하고 있다. 이는 정신질환자들에게 최상의 서비스를 전달하기 위하여 정신건강서비스 영역 이외에도 다양한 서비스 영역을 포괄하는 접근법으로 연방(commonwealth), 주(state/territory) 정부의 책임성 수준에서 운영되는 모든 정신건강서비스를 포함하고 있다.

호주 정신건강서비스 개혁은 1992년 수립된 국가정신건강전략(National Mental Health Strategy)을 중심으로 ⅰ) 정신건강증진과 정신질환의 예방, ⅱ) 정신질환으로 인한 개인 및 가족 그리고 사회의 부담 감소, ⅲ) 정신질환자의 권리 보호라는 목표 하에 1992년부터 5년 주기로 국가정신건강계획(National Mental Health Plan)을 수립·추진하고 있다. 또한 2012년에 국가정신건강개혁을 위한 로드맵(2012-2022)이 발표되었다. 국가정신보건전략은 호주 정신건강서비스 정책의 우선순위 및 전략적 방향성을 제시하고 있으며, 지역사회중심의 정신건강서비스 제공과 포괄적 서비스전달에 초점을 맞추고 있다(Medibank, 2013)[11].

호주의 아동·청소년 정신건강서비스에 대한 대표적인 제도적 지원은 자살예방을 위한 1995년 '국가청소년 자살예방 전략(National Youth Suicide Prevention Strategy)'의 수립 및 실행과 정신건강에 대한 국가실천계획(National Action Plan on Mental Health 2006-2011)으로 볼 수 있다. 특히 후자의 경우 정신질환의 예방 및 조기개입, 건강증진을 위해 학교를 중심으로 보편적인 정신건강서비스 제공과 아동·청소년을 대상으로 하는 구체적인 프로그램에 대한 정책적 기반이 되었다. 이를 바탕으로 호주는 현재 학생, 학교 전체, 지역사회까지 포괄하는 학교기반 프로그램을 운영하고 있으며, 이는 지역사회기반 서비스 네트워크를 활용한 치료, 예방, 인식제고 등의 종합적 관점의 접근으로 볼 수 있다(강은경 외, 2013). 본 연구의 자

11) 호주의 국가정신건강계획에서 제시된 우선순위는 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 제1차 정신건강계획(1993-1998)은 정신장애인의 권리, 지역사회중심의 서비스체계 구축, 정신건강서비스의 주류화 등 서비스체계의 구조적 개혁 내용을 담고 있다. 둘째, 제2차 정신건강계획(1998-2003)은 예방과 건강증진, 휴먼서비스영역과의 파트너십, 서비스전달의 품질과 효과성을 우선순위로, 셋째, 제3차 정신건강계획(2003-2008)은 서비스의 포괄성과 대응성, 서비스 품질을 강조하였다. 넷째, 제 4차 정신건강계획(2009-2014)은 사회통합, 조기개입과 예방, 서비스의 조정, 접근성, 연속성에 초점을 두었다(Commonwealth of Australia, 2009; Australian Government Department of Health, 2015).

료수집을 위해 방문한 빅토리아주의 사례가 대표적이다. 면접조사 결과, 담당자는 빅토리아주의 경우 아동·청소년을 위해 설계된 정신건강서비스 전달체계에 대해 설명하였다. 빅토리아 주의 경우, 중증 정신질환을 가지고 있는 아동·청소년을 대상으로 전문가들의 평가가 이루어지고, 심각한 문제를 가지고 있다고 판단된 경우, 사례관리를 실시한다. 이러한 사례관리는 지역사회내의 자원을 활용하는데, 정신과 진료를 포함하여 아동에게 필요한 서비스 제공을 위해 지역건강센터, NGO, 청소년 서비스 기관, 알코올상담센터 등 빅토리아 주 내에 있는 기관들과의 서비스 연계를 통해 이루어진다고 하였다.

(2) 아동·청소년 정신건강서비스 통합전략

호주의 대표적인 아동·청소년 정신건강통합서비스 프로그램은 'MindMatters'로 청소년의 정신질환의 예방과 조기개입을 위해 중·고등학교를 중심으로 고안된 프로그램이다. 이는 1996년 호주 보건부 정신보건국을 중심으로 추진되었다. 본 프로그램은 대부분의 청소년이 가장 많은 시간을 보내는 곳이 학교이며, 학교는 이들의 사회화 과정에 있어 핵심이라는 휴먼서비스의 기본 전제에서 출발한다. MindMatters는 국가주도의 정신건강사업으로 청소년 정신건강의 증진, 생활에서 발생하는 문제에 대해 스스로 해결 할 수 있는 기술과 자원의 제공, 학교를 바탕으로 한 지역사회의 다양한 관계자들로 하여금 건강과 발달에 있어 위험하다고 판단되는 청소년들을 지원하도록 한다. 또한 다양한 수준의 정부와 다양한 행위자(민간, 지역사회 등)들을 서비스체계에 포함한다(김예린, 2016).

특히 아동의 '사춘기'라는 중등학교의 맥락에 부합한 프로그램 설계를 원칙으로 하고 있으며, 다음과 같은 목적을 가지고 있다(Principals Australia, 2011). 첫째, 호주 중등학교의 정신건강과 웰빙을 위한 정신질환의 예방, 조기개입 및 정신건강의 증진, 둘째, 학생들에게 안전감, 소속감, 목적의식, 가치를 느낄 수 있는 학교 환경의 조성, 셋째, 학교커뮤니티에 대한 도움을 통한 긍정적인 정신건강과 웰빙 분위기 조성, 넷째, 삶에 필요한 사회적 감성적 기술 배양, 다섯째, 정신건강과 웰빙 추구에 있어 추가적 도움이 필요한 학생들에게 연속적인 지원을 제공하기 위한 전략의 개발이다. MindMatters는 건강 및 교육 전문가들의 협력을 유도하는 대표적인 프로그램이자 학교기반사업을 통한 아동·청소년 정신건강 증진에 있어 포괄적 접근의 첫 시도로 평가된다(Wyn et al., 2000).

2. 아동·청소년 정신건강서비스 통합전략 비교분석

학교기반 정신건강서비스 통합전략에 있어 학교중심접근과 학교연계접근은 기본적으로 서비스통합의 기반이 되는 학교의 역할에 대한 시각의 차이에서 구별될 수 있다.

1) 한국의 Wee프로그램: 학교연계접근

학교-교육청-지역사회의 연계를 바탕으로 하는 통합시스템 구축을 위해 설계된 한국의 Wee프로그램은 학교연계의 전략으로 볼 수 있다. Wee프로그램은 Wee클래스, Wee센터, Wee스쿨로 구성된 3단계 안전망 구축사업으로 각 안전망은 구별된 역할과 기능을 수행하고 있다. 단위학교에 설치되는 Wee클래스는 학교 내 부적응 학생 조기 발견, 위기학생의 예방 및 학교 적응력 향상을 위한 프로그램을 운영하고 있으며, 전문적 상담 및 추가적인 서비스가 필요한 경우 Wee센터로 위탁한다. 또한 정서행동특성검사 후, 1차 위험군으로 판단된 아동들은 Wee센터로 의뢰되어 지역내 청소년 상담복지센터, 정신건강증진센터 등 지역 내 주요 기관과의 협력을 통해 서비스를 제공한다. 해당 사업 외에도 필요한 경우 정신과 등의 보건의료기관, 시청, 경찰서, 보호관찰소의 공공기관 등 유관기관과의 연계를 통해 통합적 원스톱 서비스를 제공한다. 마지막으로 Wee스쿨은 Wee클래스나 Wee센터에서 의뢰받은 고위기 학생에게 장기간의 치유 프로그램을 제공하고 학교 복귀를 지원하는 방식으로 설계되었다(Wee홈페이지, 2016).

현재 Wee프로그램은 센터를 중심으로 운영되고 있으며, 상대적으로 다른 두 안전망의 역할이 크지 않는 것으로 보인다. 각 단위학교를 중심으로 설계된 Wee클래스의 경우 아직 설치되지 않은 학교들도 있으며, 배치된 1인의 상담교사는 기본적인 상담업무 위주의 역할을 하고 있는 실정이다. 따라서 학교에서 개입이 필요하다고 판단된 학생들을 직접 센터로 연계하기도 한다. 3차 안전망인 Wee스쿨의 경우, 대안학교의 성격이 강하며, 2016년 현재 대구, 인천, 광주, 경기, 강원, 충남, 충북, 경남 지역에 각 1개소 씩 총 8개 학교가 운영되고 있어(Wee 홈페이지, 2016), 각 지역 교육청별로 존재하는 Wee센터에 비해 접근성이 높지 않다.

앞에서 제시했듯이 Wee센터는 학생을 대상으로 해당 지역 내에 존재하는 기관들과 연계된 서비스를 제공하고 있다. 각 Wee센터는, 센터 내에서 자체적으로 상담 및 치료 프로그램을 운영하고 있으며, 이외에도 지역사회내의 다양한 기관과 협

약을 통해 필요한 서비스를 제공하고 있다. 결국, Wee프로그램의 경우, Wee센터가 중개자(broker)의 역할을 하여 프로그램의 초점이 학교를 비롯한 지역사회에 존재하는 다양한 서비스기관 간 상호연계에 집중되어 있음을 알 수 있다. 정리하면, Wee프로그램은 센터를 중심으로 해당 지역사회에서 통합서비스를 제공하기 위해 다양한 기관과 연계하고 있으며 학교는 하나의 제도적 행위자로 볼 수 있다.

2) 호주의 MindMatters 프로그램: 학교중심접근

호주의 MindMatters는 학교를 중심으로 이루어지는, 학교중심 서비스통합전략의 대표적인 사례이다. 이는 기존의 정신건강교육 및 건강증진개입 차원에서 새로운 계획을 통합하려는 시도로 볼 수 있다.

MindMatters 프로그램은 WHO의 통합학교접근(Whole of School Approach)과 건강증진 학교(Health Promoting Schools)의 개념을 바탕으로 고안되었다. 첫째, 통합학교접근은 학교를 중심으로 중앙정부, 지방정부, 민간, 개인, 지역사회 모든 사회체계가 함께 정신건강문제를 해결하고, 심리적·사회적 역량과 웰빙을 조성하기 위해 학교 환경, 교과과정, 위기 아동에 대한 추가적 도움의 제공, 서비스 연계와 위탁 등 핵심 사항에 대한 포괄적 접근방식을 의미한다.

둘째, 건강증진학교 설계는 각 지역에 위치한 학교들은 각자의 강점 및 욕구가 상이하므로, 학교로 하여금 학생, 교사, 지역사회 구성원의 건강에 있어 가장 긍정적인 영향력을 미칠 수 있는 장소로 만든다는 것을 의미한다(Commonwealth of Australia, 2009). 다시 말해, 교실을 학교 내, 학교와 지역사회 간에 지원적 구조를 형성하고, 교사들에게 학생들의 직접적 참여를 유도하는 중요한 행위자의 역할을 부여함으로써 건강증진을 위한 활동의 중심으로 보는 것이다.

결국, 학교중심접근에서 강조하듯이 MindMatters는 학교를 서비스 제공에 있어 중요한 행위자로 인식하고 있으며, 학교 맥락에 맞게 설계된 프로그램에 교육과정, 환경, 해당 지역에 존재하는 다양한 기관들과의 관계 등을 모두 포함한 포괄적 접근을 취하고 있다.

3. 학교중심 통합서비스모형의 비교

1) 소유권

한국의 Wee프로그램은 교육부 주도의 정부사업으로 시작된 것으로, 전반적인 책임은 시·도 교육청이 가지고 있으며, 실질적인 서비스 전달 및 운영은 센터에 위임하고 있다. 따라서 재정 및 인력 등 행정자원 측면에 대한 소유권은 교육청이 가지고 있으며, 실질적 서비스전달에 대한 책임성은 센터에 있다고 볼 수 있다. 따라서 한국은 지역사회에 있는 다양한 기관과의 서비스 연계를 강조하고 있음에도 불구하고, 대부분의 권한 및 책임성이 관할 교육청에 집중되어 있어, 상대적으로 소유권의 범위가 좁다.

호주의 MindMatters는 보건부에 의해 예산 지원을 받으며, 보건부와 교육부가 공동으로 프로그램 관리 역할을 수행하고 있다. 또한 프로그램은 호주 교장연합전문성개발위원회(Australian Principals Associations Professional Development Council, 이하 APAPDC)를 비롯한 교육 전문협회의 파트너십을 통해 지원·관리된다. 이들은 각 학교 특성과 맥락에 적합한 프로그램을 설계할 수 있도록 도와주는 역할을 하며, 실질적인 서비스전달은 각 학교에서 이루어진다. 호주는 비록 학교라는 장소를 중심으로 서비스가 제공되지만, 교사를 비롯한 학교 관계자, 지역사회의 보건서비스 전문가, 부모 및 학생 대표 등으로 구성된 핵심팀(core team)을 구성하여 프로그램 전반에 관여하고 있어 한국에 비해 상대적으로 넓은 소유권을 가지고 있음을 알 수 있다(송진희·홍현숙, 2008; Commonwealth of Australia, 2010; MindMatters, 2015).

2) 과제 포트폴리오

한국 Wee센터의 주요 업무는 상담과 교육이다. 주요 대상은 학교를 통해 혹은 개인적으로 센터에 의뢰한 학생들로 학교생활 및 학교폭력과 관련된 문제를 가졌으며, 이들을 대상으로 전문적인 진단 및 상담이 진행된다. 또한 센터는 자체적으로 프로그램을 운영하는데, 이 과정에서 지역에 있는 다양한 기관들과의 협력을 통해 치료 및 교육의 기능을 수행하기도 한다. 그러나 이는 상담차원에 국한된 것으로 실제로 다른 휴먼서비스 영역을 포함하지 못하고 있는 실정이다. 프로젝트의 원형이 학교폭력, 집단따돌림 등 위기학생에 대한 전문화된 형태의 검사의 진단단계,

전문인력을 활용한 맞춤형 상담서비스 및 프로그램 지원의 상담단계, 전문기관(치료기관, 상담센터)과 연계의 치료단계의 one-stop 모형으로 구성되어 실행된 것에서 기인한다. 따라서 다양한 연계기관과의 협력적 서비스 제공 노력에도 불구하고, Wee프로젝트 과제 포트폴리오는 좁다고 할 수 있다.

호주의 MindMatters는 아동·청소년의 정신건강증진과 조기개입을 위해 고안된 프로그램으로, 학교생활 전반에서 문제를 가진 학생들에게 다양한 정보와 지식을 제공하고자 설계되었다. 이를 위해 학교를 둘러싼 맥락 전반에서 아동·청소년에게 위험 및 보호요소로 볼 수 있는 것들에 대해 정의하고 적절한 대응방안을 모색한다. 해당 사례에 대한 면접조사 과정에서, 담당자는 최근 호주는 각 주 차원에서 휴먼서비스 개혁에 대한 움직임이 일어나고 있다고 하였다. 특히 예방과 조기개입 강화를 위해 아동·청소년의 경우 학교를, 일반 시민의 경우 커뮤니티센터 등 단일의 접촉 포인트를 통한 서비스통합이 핵심이라고 하였다. 이는 접근의 간소화로 대표되는 호주가 추구하는 원스톱서비스의 속성이 해당 프로그램에 반영된 것임을 알 수 있다.

보다 구체적으로, 통합학교접근모형에 따라서 모든 학생들을 대상으로 교육을 실시하고 있으며, 또한 정신적인 문제를 가지고 있는 학생들에게는 선별적인 서비스를 제공하고 있다. 전자는 교육이라는 기본적인 학교 역할에 기반 하여, 정신건강을 추구하고 나아가 웰빙의 중요성을 교육을 통해 강조한다. 따라서 정신건강 및 정신질환에 대한 가이드라인을 비롯하여 회복력 추구, 스트레스 및 우울, 대응과 변화 등을 다양한 교육 과목에 포함하여 교육전반에 활용한다(Commonwealth of Australia, 2010). 또한 '위기 상황'으로 정의할 수 있는 정신질환을 가지고 있는 아동들에게는 전문가 및 유관 기관들에 의한 치료를 받을 수 있도록 서비스를 연계하고 있다. 이렇듯 호주의 MindMatters는 교육과 치료의 목적이 결합된 모형으로, 한국과 마찬가지로 다른 휴먼서비스 영역의 서비스에 대한 고려는 상대적으로 낮아 좁은 과제 포트폴리오를 가지고 있다고 할 수 있다.

3) 참여자구조

한국의 경우, Wee센터를 중심으로 이루어지는 실질적 서비스 네트워크의 구조는 단순한 편으로 볼 수 있다[12]. Wee센터의 경우 해당 지역내에 있는 Wee클래스(단

12) 한국의 Wee프로그램의 경우, 프로그램 설계 시 다양한 영역의 유관기관과의 연계가 강조되었고, 서비스전달 네트워크의 관점에서는 지역이 활용할 수 있는 다양한 서비스가

위학교)와의 연계 및 해당지역의 교육청이 센터의 운영 및 업무와 관련성을 가지고 있으며, 학생의 사례에 부합한 서비스 제공을 위해 지역사회에 있는 기관에 학생을 위탁한다. 이러한 서비스 기관들은 국립병원(예, 국립공주병원, 국립나주병원, 국립정신건강센터)부터 민간 상담·치료기관(예, 동네 정신과의원 등), 경찰서 등 다양한 영역을 포함한다고 하지만, 각 지역별로 차이가 있으며 각 지역의 서비스 네트워크에 속한 조직의 수는 제한적으로 볼 수 있다. 본 연구의 자료수집을 위해 방문한 도시의 기관담당자들은 해당지역의 아동·청소년을 위한 인프라가 많지 않다는 점을 서비스 수행에 있어 어려움으로 지적했으며, 서비스 전달 네트워크에 속한 기관들 역시 많은 기관들이 상담전문기관으로 유사한 성격을 가지고 있었다.

반면, 호주는 MindMatters 프로그램에 관련되어 복잡한 참여자 구조를 가지고 있다. 우선, 앞에서도 언급했듯이, 프로그램에 대해 호주 보건부와 교육부가 공동으로 관여하고 있으며, APAPDC를 중심으로 한 파트너십과 각 주/지역에 설치된 사무소, 그리고 다양한 수준의 정부 등 다양한 공공·민간영역의 참여자로 구성되어 있다. 실제 일선 학교 수준에서 시행되는 프로그램에 있어, 다양한 교육 및 보건, 그리고 학교의 필요에 의해 종교단체와 관련된 인력이 서비스 제공에 포함되기도 한다(Hazell, 2006).

4) 자율성

한국의 Wee프로그램의 자율성은 상대적으로 낮은 편이다. 실제 사업수행기관인 Wee센터는 교육감에 의해 지정·운영된다. 센터장은 교육감이 정한 바에 따라 해당 학년도의 사업계획 등을 수립하여 교육감에게 제출하고, 교육감은 사업기관의 사업수행에 필요한 예산 등을 지원하도록 이루어져 있다(국가법령정보센터, 2016). 이와 더불어 센터의 핵심사업의 부분은 교육부의 지침을 따르고 있으며, 센터의 기본적인 인력구성 및 예산에 관한 부분은 프로그램 지원 전담조직인 Wee프로젝트 연구특임센터(현, 한국교육개발원)와 교육부가 공동으로 제공한 매뉴얼을 따르고 있으며, 2015년부터는 각 센터 운영에 대한 공식적인 평가도 이루어져, 전반적인 운영에 있어 일정수준의 통제가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 물론 센터의 세부 운영 및 프로그램 구성에 있어서는 센터에게 자율성이 부여된다(한국교육개발원,

---

존재한다면 복잡한 참여자 구조로 볼 수 있다. 그러나 프로그램의 설계 및 운영에 있어 지역사회-학부모-학교의 파트너십과, 중앙정부, 지역정부 등의 관여가 이루어지는 호주의 사례에 비해 상대적으로 단순하다고 판단되었다.

2012). 이와 더불어, 각 지역 맥락 및 대상 학생에 따른 적합한 서비스 연계기관 선정을 통한 서비스 제공이 이루어지고 있지만, 실제로 센터 운영에 있어 지역교육청의 통제를 비롯하여, 시·도 교육청으로 집권화된 형태로 볼 수 있다.

호주의 MindMatters는 높은 수준의 자율성을 가지고 있는 프로그램이다. 우선 프로그램에 대한 참여는 시범적으로 운영되던 기간 때부터 각 학교에 의해 자발적으로 이루어지고 있다. 해당 사업 참여에 있어 주요 기준은 해당 학교가 추구하는 정신건강에 대해 고유한 정의를 가지고 있는가, 그리고 이를 달성하기 위한 노력이 구체화 되었는가, 그리고 MindMatters 프로젝트를 담당하고 이에 대한 책임을 질 수 있는 전담팀이 구성되었는가 이다. 따라서 참여를 원하는 학교에서는 지역사회 건강 및 청소년 서비스 전문가, 부모, 학생 대표 등으로 구성된 핵심팀을 자율적으로 구성하여 프로그램에 참여한다(Wyn et al., 2000). 이러한 호주의 노력은 다음과 같은 점에서 긍정적으로 평가 될 수 있다. 첫째, 아동·청소년 정신건강서비스 선행연구에서 서비스통합을 위한 주요 요인 중 하나로 학교-부모-지역사회의 파트너십을 통한 프로그램 관여를 제시하고 있다. 이는 아동·청소년들이 가진 소속감, 독립성 등의 발달에 관한 욕구 충족과 학교 내외부에서 직면하게 되는 감정적 문제들에 대한 대응을 위해서는 전문가들의 개입을 넘어 친구, 부모의 역할이 중요하기 때문이다(Kolbe, 2005). 둘째, 호주는 MindMatters 프로그램 설계에 있어 공통적으로 적용할 수 있는 네 가지 차원으로 구성된 실행 틀이 존재하지만(Commonwealth of Australia, 2009), 획일적인 모형의 적용은 지양하고 있다. 이는 Carol(1990)이 제시한 학교와 휴먼서비스간 통합에 있어 지켜야 할 기본적인 사항으로 볼 수 있다. Cohen & Angels(2006)는 학교기반서비스 실행을 위한 가이드라인은 존재하지만, 실제 서비스 전달은 다양한 방식으로 이루어지고 있다고 하였다. 이는 예방과 건강증진을 위해 제공되는 각 서비스들이 가진 잠재적인 목표 때문에 달라질 수 있으며, 이와 더불어 학교가 위치한 각 지역사회의 고유한 특성이 존재하기 때문에 이를 반영한 아동·청소년 정신건강 프로그램의 기획 및 평가가 이루어져야 한다고 하였다[13].

13) 호주 MindMatters의 높은 자율성에 대해서 Herrman박사는 그 이유를 지역사회기반 정신건강서비스의 강조에서 비롯된 것이라고 하였다. 따라서 비록 프로그램 설계 및 실행을 위한 가이드라인은 존재하지만, 각 학교는 해당 학교가 위치한 지역이 가진 우선순위와 활용 자원을 파악한 후, 문제를 해결할 수 있도록 포괄적 관점에서 접근하고 있다고 하였다.

5) 응집성

한국의 Wee센터를 중심으로 구성된 서비스 네트워크에 속한 기관들의 기관간 관계의 정도는 낮은 수준으로 볼 수 있다. Corbett & Noyes(2008)의 연구에서 제시한 1단계에 해당되는 서비스통합은 현존하는 프로그램 및 체계에서 각 기관이 개별적으로 서비스를 제공하는 방식으로, 협동의 단계로 볼 수 있다. Wee센터의 경우, 센터에서 자체적으로 운영하는 상담 및 치료서비스 외에 필요한 경우 협약기관에 연계하거나, 필요한 경우 사례회의를 통해 해당 아동에게 필요한 서비스 제공 및 지원 방법에 대해 논의한다. 실제로 이러한 논의는 공식적인 회의 등의 형식 보다는 서비스 담당자간의 개별적 의사소통을 통해 주로 이루어진다. 또한 「개인정보보호법」에 의거하여, 개입을 위해 평가한 검사 결과는 공유되지 않으며, 아동 연계 시, 부모동의하에 일부의 정보만 전달되어 서비스통합이론에서 제시하는 단일의 서비스 신청서에 의한 개입이 이루어지지 못하고 있다. 이와 더불어, 아동이나 가정, 혹은 학교에서 발생하는 문제에 대응하기 위해 지역사회의 각 기관마다 콜센터, 상담전화 등이 존재하고 있어 서비스통합의 핵심인 간소화된 접근포인트가 부재한 실정이다.

MindMatters 프로그램에서 학교 외부의 주요 서비스 기관과의 연계는 정신적인 문제를 가지고 있는 아동에게 집중되어 이루어진다. 대부분이 정신건강에 있어 전문적인 도움이 필요한 대상으로, General Practitioner 및 개인·집단을 위한 전문상담기관에 위탁이 이루어진다. 또한 아동과 가족의 욕구에 따라, 치료 외의 부가적인 복지서비스 제공과 연계된다(Hazell, 2006). 이는 앞에서 언급한 빅토리아주의 중증 아동·청소년 정신건강질환자를 위한 서비스 전달체계에서도 확인할 수 있다. 이러한 유관기관과의 서비스통합 수준에 있어 호주는 2단계 중 '조정'에 해당된다. 비록 공식적 협력관계를 통해 서비스 연계가 이루어지지만, 학교의 역할은 중개자로 볼 수 있으며, 지역사회에 있는 각 서비스 기관들은 고유의 정체성을 가지고 있다. 이러한 호주의 서비스통합에 있어 실제로 서비스 제공자 및 고객들이 서비스 조정 및 정보공유가 잘 이루어지지 않는다고 인식하는 것으로 나타났다(Victorian Government Department of Human Services, 2011). 이의 원인에 대해 Shergold(2013)는 다음과 같이 제시하였다. 개인적 수준에서 서비스 제공자 및 전문가들이 각자의 영역에 대한 정의가 다양하며, 조직적 수준에서는 각 기관이 가진 서비스의 우선순위 및 이해가 다르다. 또한 정부의 정책 우선순위, 재정지원 등의 이유가 복합적으로 작용하여 서비스 분화를 가져왔으며, 이를 해결하기 위해서는

파트너십을 기반으로 한 통합적 접근이 필요하다고 하였다.

4. 소결

한국과 호주의 학교기반 정신건강서비스 프로그램을 통합전략유형과 통합서비스의 주요속성으로 분석한 결과는 <표 4>와 같으며, 이는 다음과 같이 정리될 수 있다. 우선,

한국은 서비스의 측면에 집중하여 설계된 프로그램으로 각 단위학교에 설치된 Wee클래스 보다는 Wee센터에 많은 기능이 집중되어 있다. 따라서 아동·청소년 정신건강서비스에 있어 학교의 역할보다는 Wee센터와 지역사회 유관기관과의 서비스 연계가 강조되는 특성을 가지고 있다는 점에서 호주와의 아동·청소년 정신건강서비스 통합전략의 차이를 볼 수 있다. 반면, 호주는 휴먼서비스의 관점에서 개인이 가진 복잡한 문제는 이들이 속한 지역사회차원에서 해결되어야 하며, 통합서비스 전략으로서 원스톱서비스의 속성과 지역의 욕구와 상황을 반영한 통합적 서비스 및 프로그램의 설계를 강조한다. 특히 정신건강서비스에 있어 생애주기에 따른 건강 프레임워크 체계와 통합정부접근의 추구는 학교중심의 아동·청소년 정신건강 통합서비스 프로그램 설계에 기여하였다. 본 연구의 분석대상인 호주의 MindMatters는 학교를 아동·청소년의 정신건강을 위한 중요한 장소라는 인식에서 출발하였다. 즉, 학교로 하여금 학교의 본연의 기능인 교육과 더불어 아동과 가족의 욕구 및 문제에 대한 개입을 함께 이루어지는 휴먼서비스 활동의 핵심적 장소로 활용한다.

아동·청소년 정신건강서비스 통합전략에 있어 학교연계의 접근을 취하고 있는 한국은 좁은 소유권과 포트폴리오, 단순한 참여자 구조, 낮은 자율성과 낮은 수준의 응집성으로 나타났다. 첫째, 한국의 Wee프로그램은 국가의 주도하에 도입된 정책사업으로, 이를 시행하기 위해 Wee센터와 Wee클래스가 설치되었다. 교육부와 교육청이 행정자원에 대한 전반적인 권한과 책임을 가지고 있지만, 위탁 형태로 운영되는 Wee센터에 서비스의 위임이 이루어져 있어, 상대적으로 좁은 소유권을 가지고 있다고 할 수 있다. 이는 Wee프로그램이 파트너십을 통한 서비스통합을 추구하기 보다는 서비스의 연계 및 위탁을 강조하는 방향으로 설계된 것에서 기인한다. 둘째, 한국에서 아동·청소년을 대상으로 이루어지는 정신건강서비스는 여성가족부, 보건복지부, 교육부 등 각 부처 고유사업의 형태로 제공되고 있다. 이를 위해 지역별로 센터가 설치되어 있으며, 필요한 경우 해당 기관들의 사례회의를 통해 종

합적 지원을 하고 있다. 그러나 기본적으로 Wee프로그램은 학교기반 원스톱 상담 서비스라는 특징을 가지고 설계되어, 정책영역의 범위가 좁다고 할 수 있다. 셋째, 학교와 교육청, 그리고 지역사회의 협력을 바탕으로 한 안전망 구축의 목적을 가진 Wee프로그램에 있어 협력을 촉진하는 역할을 Wee센터에 부여하였으며, 호주와 비교하여 상대적으로 유관기관과의 서비스 연계를 강조하고 있지만, 각 지역 특성에 따라 활용되는 자원이 한정적이다. 최근 들어 생애주기별 지원이 강조되고 있음에도 불구하고 아직 아동·청소년을 위한 전반적인 서비스 인프라가 부족하다. 넷째, Wee센터의 핵심 기능 중 하나인 네트워크를 통한 서비스전달에 있어, 네트워크에 포함되는 기관 및 센터의 운영은 일정수준 자율성에 따라 형성되지만 센터의 주요 사업, 인력·예산, 성과에 대한 평가 등에 대해서는 교육청의 관여가 이루어지고 있다. 센터를 중심으로 본다면 통제의 성격이 강하지만 실제 협력을 통한 서비스 전달에 있어서는 자율성을 가지고 있다. 마지막으로 호주 사례와 마찬가지로 한국 역시 센터 차원에서 해결할 수 없는 추가적인 서비스가 필요한 경우, 해당 지역 네트워크 내에 있는 기관에 위탁하는 형태로 서비스 연계가 이루어지고 있다. 필요한 경우 공식적인 사례회의를 통해 지원이 이루어지고 있지만 서비스 연계 및 협력에 있어 담당자들은 비공식적 방식을 선호하고 있었다.

학교중심 정신건강서비스 모형에 해당하는 호주의 경우, 소유권은 넓으며, 과제 포트폴리오는 좁았다. 또한 복잡한 참여자 구조와 높은 자율성을 가지고 있었다. 그리고 서비스 유관기관들과의 관계의 강도를 나타내는 응집성 차원은 중간 수준으로 나타났다. 첫째, 소유권의 경우 MindMatters 프로그램은 근거기반접근(evidence based approach)에 의거하여 다양한 교육 및 정신건강전문가 집단이 각 학교 실정에 적합한 프로그램 구축을 위한 지원이 이루어지며, 학교 차원에서도 학교 내·외부의 다양한 이해관계자들로 구성된 핵심팀이 운영 및 관리에 관여하고 있어 학교라는 중심기관을 넘어 넓은 범위에서 책임성의 공유가 이루어진다. 둘째, MindMatters는 청소년 자살예방에 특화된 프로그램으로(Principals Australia, 2011) 기본 취지는 교육과 정신건강서비스와의 결합으로 볼 수 있다. 따라서 상대적으로 다른 사회서비스 영역과의 연계는 전문적인 도움이 필요한 아동·청소년을 대상으로 한정적으로 이루어져 좁은 정책영역으로 볼 수 있다(Wyn et al., 2000). 셋째, 참여자 구조의 복잡성은 소유권에서 언급했듯이, 다양한 이해관계자들이 프로그램 전반에 관여함에서 비롯된다. 이와 더불어, 호주는 참여자 구조가 복잡함에도 불구하고 이들을 학교생활 전반에 적용되는 프로그램에 융합하여, 학교중심의 교육 및 정신건강서비스를 가능하게 한다는 점에서 학교중심 서비스통합 전략을

취하고 있음을 알 수 있다. 넷째, 호주는 1990년대 중반부터 지속적으로 아동·청소년의 정신건강에 대한 인식제고와 지역사회기반 서비스 제공을 위해 정책을 시행하였다. MindMatters는 이러한 정책이 구체화 된 것으로, 각 학교들로 하여금 위의 두 가지의 정책방향의 중요성을 인식하게 하고, 자발적인 참여를 유도한다. 또한 정부를 비롯한 전문가들은 고유 프로그램 설계를 지원하며 실제 운영은 학교를 중심으로 이루어지고 있어 높은 자율성으로 평가 될 수 있다. 다섯째, 생애주기에 따른 맞춤형 서비스를 제공하고 있는 호주의 Centrelink는 통합서비스에 있어 선도적인 사례로 평가되고 있으며(김근세·박현신, 2012), 정신건강서비스에 있어서도 국가적 차원에서 다른 휴먼서비스 영역을 포함한 보다 포괄적 서비스 전달을 강조하고 있다. 그럼에도 불구하고, MindMatters 프로그램은 서비스 차원의 접근 보다는 교육차원이 강조되어 중간 수준의 응집성이 나타났다.

〈표 4〉 아동·청소년 정신건강서비스 통합전략과 서비스 주요속성의 국가비교

통합서비스의 주요속성	아동·청소년 정신건강서비스 통합전략	
	학교연계(한국)	학교중심(호주)
소유권	**좁음** (Wee센터, 교육청)	**넓음** (학교-지역사회전반)
과제 포트폴리오	**좁음** (상담 및 교육)	**좁음** (교육 및 정신건강서비스)
참여자 구조	**단순** (상담 중심의 지역사회 전문가)	**복잡** (중앙, 지방정부, 지역사회 전문가, 학생, 학부모 등)
자율성	**낮음** (Wee센터-지역교육청-시·도 교육청의 집권화된 형태)	**높음** (각 학교가 속한 지역사회의 특성을 반영한 자율적인 프로그램 설계)
응집성	**낮음** (협동)	**중간** (조정)

Ⅴ. 결론

본 연구는 아동·청소년 정신건강서비스 통합전략과 통합서비스의 주요속성을 중심으로 한국과 호주의 학교기반 정신건강서비스 모형을 비교분석하였으며, 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 학교중심 전략으로 대표되는 호주의 MindMatters는 넓은 소유권과 좁은 과제 포트폴리오, 복잡한 참여자 구조, 높은 자율성, 그리고 중

간 수준의 응집성으로 볼 수 있다. 두 국가의 이러한 차이는 해당 국가가 추구하는 아동·청소년 정책의 방향성과 이에 따른 우선순위를 반영한 것으로 보인다. 특히 호주의 경우, 단순하고 조정된 서비스, 예방과 조기개입, 개인과 가족에 대한 통합적 접근 등 서비스통합 전략 및 휴먼서비스에서 강조하는 부분이 MindMatters 프로그램에 반영된 것으로 볼 수 있다.

둘째, 학교연계 전략을 추구하는 한국의 Wee프로그램은 좁은 소유권과 과제 포트폴리오, 단순한 참여자 구조, 낮은 자율성, 낮은 수준의 응집성으로 나타났다. 이러한 결과는 서비스통합의 관점에서 현재 한국의 아동·청소년 정신건강서비스 전달체계의 현실을 보여준다. 호주와 달리 한국의 아동·청소년 정신건강서비스는 공급자 중심의 서비스 전달체계의 특성을 가지고 있다. 부처 수준에서 조정되지 못한 정책은 일선수준에서의 서비스 중복과 유연하지 못한 서비스 체계로 나타나고 있다. 따라서 서비스 전달에 있어 통합적 접근이 필요하지만 직접적으로 서비스를 제공하는 대부분의 기관이 공공기관으로, 주요사업의 우선순위, 재정자원의 출처, 센터의 성과 등 강한 외부통제의 영향은 통합서비스 제공보다는 개별 기관수준에서의 서비스 전달에 집중하고 있다. 이러한 특성은 본 연구에서 제시한 통합서비스 속성 중 좁은 소유권, 낮은 자율성과 응집성의 결과에서 찾을 수 있다.

이러한 사례의 비교분석 결과는 우리나라의 아동·청소년 정신건강서비스 전달체계 개선에 있어 다음과 같은 측면에서 함의를 제시할 수 있다.

첫째, 호주의 정신건강서비스개혁은 지역사회중심의 정신건강서비스체계 구축과 생애주기에 따른 예방적 개입을 위한 포괄적 지원이라는 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 특히, 지역사회중심의 정신건강서비스 체계 구축을 강조하고 있는 한국의 현 시점에서 호주의 정신건강정책과 서비스체계는 적절한 정책정보를 제공해 줄 수 있다.

둘째, 프로그램의 측면에서, 아동·청소년 정신건강에 있어 예방적 개입의 중요성을 강조하고 있는 MindMatters 프로그램은 실제로 호주 청소년 자살율과 자살생각 감소에 긍정적인 기여를 하고 있는 것으로 평가된다. 한국은 2013년부터 Wee센터를 중심으로 학생정신건강 학교-지역협력모델 사업 실시를 통해 기존의 위기 상담의 기능을 확장하려 노력하고 있다. 학교-지역협력모델은 아동·청소년의 정신건강 증진을 위해 각 시·도 차원에서 적합한 지역사회 협력시스템을 구축하기 위한 취지에서 시작되었다(교육부, 2013). 이러한 사업의 실시는 한국의 아동·청소년 정신건강서비스에 대한 두가지 측면에서의 의미를 갖는다. 우선, 아동·청소년을 위한 정신건강서비스는 보편성·개별성 모두를 고려해야 한다는 휴먼서비스의 관점이 반영

되고 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고 학교-지역사회의 협력을 통한 정신건강서비스 제공은 지역사회중심 정신건강서비스 및 학교기반 정신건강통합서비스로의 변화 가능성을 시사한다. 이러한 과정에서 MindMatters의 교육적 접근은 유용한 정책자료로 활용될 수 있다.

마지막으로, 본 연구는 사례분석에 있어 정부백서 및 문헌연구에 크게 의존하였다는 한계가 있다. 보다 객관적이고 심도 있는 분석결과를 위해서는 실증적인 자료수집 및 활용을 통한 연구의 보완이 필요하다. 이는 향후 연구과제로 남는다.

참고문헌

강은경 외. (2013). 「자살예방정책의 우선순위 및 추진방식 효율화 방안 조사」. 국회예산정책처 연구보고서.

곽병훈. (2014). 호주 센터링크의 서비스 전달 혁신과 복지거버넌스에 대한 함의. 「한국비교정부학보」.18(2): 37-66.

관계부처합동. (2015). 「제1차 아동정책 기본계획」.

___________. (2014). 「제1차 사회보장기본계획(2014-2018)」.

김근세 외. (2013). 「국립서울병원 아동청소년 등 정신건강 증진 및 연구사업 거버넌스 구축 연구」국립서울병원 연구보고서.

김근세·박현신. (2012). 고용지원서비스의 통합기구 비교분석. 「한국조직학회보」. 9(2): 35-71.

김근세·이명석·김대건. (2013). 저출산·고령정책의 행정자원과 휴먼서비스: 저출산·고령사회 기본계획(새로마지플랜)을 중심으로. 「한국행정논집」. 25(1): 103-130.

김근세·허아랑·김예린. (2014). 휴먼서비스통합에 관한 연구: 다문화가족지원센터를 중심으로.「한국행정논집」. 26(3): 521-552.

김예린. (2016). 「휴먼서비스 조직간 통합과 네트워크 효과성 분석」. 성균관대학교 국정전문대학원 박사학위논문.

김 윤 외. (2010). 「국가정신보건 5개년 계획(2011-2015) 수립」. 서울대학교 건강증진사업단.

김영종. (2009). 휴먼서비스 산업체계 모형에 의한 사회복지서비스 동향분석. 「한국사회복지행정학」. 11(2): 35-73.

박종익. (2014). 우리나라 정신보건정책의 현재와 미래. 복지동향.
보건복지부. (2016).「2016년 정신건강사업 안내」.
_________. (2016). 정신건강에 대한 全사회적 대응역량 강화를 위한 관계부처 합동 정신건강 종합대책(2016~2020년) 마련 보도자료. 2016.2.23.
오영림. (2009). 아동·청소년 정신건강 사정 및 정신보건 서비스.「한국정신보건사회복지학회 학술발표논문집」. 29-61.
오창순. (2002). 정신보건법 시행 이후 정책평가와 방향. 한국정신보건사회복지학회 춘계학술대회.
이인희. (2003). 휴먼서비스 행정의 패러다임 연구.「정책과학학회보」. 7(3). 75-98.
장지연. (2005). 호주의 통합 공공서비스 전달체계: 센터링크(Centrelink).「노동리뷰」. 3: 50-57.
정현희 외. (1997). 청소년문제 예방을 위한 학교정신건강 프로그램의 개발.「학교정신보건사업의 현황과 미래」. 42-70.
최송식. (2002). 정신보건서비스 연계실태 및 인식에 관한 연구. 한국정신보건사회복지학회 춘계학술대회.
최은진. (2013).「청소년 정신건강 지원 및 연계체계 개선방안」. 7: 61-70.
최은진 외. (2012).「아동·청소년 정신건강 증진을 위한 지원방안 연구 II」. 한국청소년정책연구원·한국보건사회연구원 경제·인문사회연구회 협동연구총서.
한국교육개발원. (2011a).「Wee프로젝트 운영 모델 개발 연구」.
_____________. (2011b).「Wee프로젝트 사업 중장기 발전방안」.
_____________. (2011c).「Wee프로젝트 운영 성과분석 및 발전계획 수립 연구」.
한국청소년상담복지개발원. (2012).「2012년 상담경향보고서」.
Adelman. H . & Taylor. L. (2000). Promoting Mental Health in Schools in the Midst of School Reform. *Journal of School Health*. 70(5): 171-178.
________________________. (1998). Reframing Mental Health in Schools and Expanding School Reform. *Educational Psychologist*. 33(4): 135-152.
Álvarez-Jiménez. et al., (2012). Road to Full Recovery: Longitudinal Relationship Between Symptomatic Remission and Psychosocial Recovery in First-Episode Ssychosis over 7.5 Years. *Psychological Medicine*. 42(3): 595-606.
Askim, J., Fimreite, A. L., Moseley, A., & Pedersen, L. H. (2011). “One Stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organizational Form in Three

Countries,"*Public Administration*. 89(4): 1451-1468.

Austin. M. ed. (1997). *Human Services Integration*. NY: Haworth Press.

Australia Government Department of Health. http://www.health.gov.au/ (검색일: 2016년 7월 13일)

Bake.r F. (1974). From Community Mental Health to Human Service Ideology. *American Journal of Public Health*. 64(6).

Black. (1974). Comprehensive Community Mental Health Services: Setting Social Policy. *Social Work*. 12(1): 51-58.

Blickstead. J, Lester. E. and Shapcott. M. (2008). *Collaboration in the Third Sector: From Co-optation to Impact Driven Cooperation*. Weelesley Institute.

Bolland J. and Wilson. J. (1994). Three Faces of Integrative Coordination: A model of Interorganizational Relations in Community Based Health and Human Services. *Health Services Research*. 29(3): 341-366.

Briar-Lawson et al. (1997). School-Linked Comprehensive Services: Promising Beginnings, Lessons Learned, and Future Challenges. *Children Schools*. 136-148.

Browne et al. (2004). Conceptualizing and Validating the Human Services Integration Measure. *International Journal of Integrated Care*. 4: 1-9.

Chaskin. R. and Richman. H. (1992). Concerns about School-Linked Services: Institution-Based versus Community-Based Models. *The Future of Children*. 2(1): 107-117.

Cohen. E. and Angels. J. (2006). School-Based Prevalence Assessment of the Need for Mental Health Services: Survey Development and Pilot Study. *Research on Social Work Practice.*

Commonwealth of Australia. (2009). *Fourth National Mental Health Plan-An agenda for collaborative government action in mental health 2009-2014*

Corbett. T. and Noyes. J. (2008). Human Services Systems Integration: A Conceptual Framework. Institute for Research on Poverty Discussion Paper.

Cummings. P. (2004). Basic Concepts and Definitions of Human Services. in Harris et al. ed. *Human Services: Contemporary Issues and Trends.* Pearson Education, Inc.

Dryfoos. (1994). *Full-Service schools: A Revolution in Health and Social Services for Children, Youth and Families*. San Francisco: Jossey-Bass.

Fleury. M. and Mercier. C. (2002). Integrated Local Networks as a Model for Organizing Mental Health Services. *Administration and Policy in Mental Health.* 30(1): 55-72.

Franklin. C & Streeter. C. (1995). School Reform: Linking Public Schools with Human Services. *Social Work.* 40: 773-782.

Frey. B, Lohmeier. J, Lee. S. and Tollefson. N. (2006). Measuring Collaboration Among Grant Partners. *American Journal of Evaluation.* 27(3): 383-392.

Hagebak. B. (1979). Local Human Service Delivery: The Integration Imperative. *Public Administration Review.* 39(6): 575-582.

Halley. A. (1997). Applications of Boundary Theory to the Concept of Service Integration in the Human Services. *Administration in Social Work.* 21(3): 145-168.

Harris. H, Maloney. D. and Rother. F. (2004). *Human Services: Contemporary Issues and Trends.* Pearson Education, Inc.

Hasenfeld, (1985). Community Mental Health Centers as Human Service Organizations. *The American Behavioral Scientist.* 28(5).

Jehl. J and Kirst. M. (1992). Getting Ready to Provide School-linked Services: What Schools Must Do. *The Future of Children.* 2(1): 95-105.

Kagan, L. and P. Neville. (1993). *Integrating Services for Children and Families. New Haven:* Yale University Press.

King and Meyer (2005). Service Integration and Co-Ordination: A Framework of Approaches for the Delivery of Co-Ordinated Care to Children with Disabilities and their Families. *Child: Health and Development.* 32(4): 477-492.

Kolbe. I. (2005). A Framework for School Health Programs in the 21st Century. *Journal of School Health.* 75: 226-228.

Konrad, Ellen. (1996). A Multidimensional Framework for Conceptualizing Human Services Integration Initiatives. *New Directions for Evaluation*, 69: 5-19.

Lawson. H and Briar-Lawson. K. (1997). *Connecting the Dots: Progress toward the Integration of School Reform, School-Linked Services, Parent Involvement*

and Community Schools. School of Education and Allied Professions. Miami University. Ohio: Oxford

Mehr, J. and R. Kanwischer. (2004). *Human Services: Concepts and Intervention Strategies.* 9th. Boston: Pearson.

National Research council and Institute of Medicine. (2009). *Preventing Mental Emotional and Behavioral Disorders among Young People. Washington*, D.C: The National Academies Press.

OECD. (1995). *Governance in Transition.* Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

Page S. (2005). What's New About the New Public Management? Administrative Change in the Human Services? *Public Administration Review.* 65(6): 713-727.

Principals Australia. (2011). *Inquiry into Youth Suicide in NT Australia.*

Pollitt. C. (2003). Joined-up Government: A Survey. *Political Studies Review.* 1(1): 34-49.

Ragan. M. (2003). Building Comprehensive Human Service Systems. *Focus.* 22(3): 58-62.

Shergold(2013). *Service Sector Reform: A Road map for Community and Human Services Reform.*

Social Policy Research Center. (2005). *Coordinated and Integrated Human Services Delivery Models.*

Sowa. J. (2008). Implementing Interagency Collaborations: Exploring Variation in Collaborative Ventures in Human Service Organization. *Administration and Society.* 40(3): 298-323.

Tyack. D. (1992). Health and Social Services in Public Schools: Historical Perspectives. *The Future of Children.* 2(1): 19-31.

Victorian Government Department of Human Services. (2013). *Service Connect*

____. (2011). *Human Services: The Case for Change.*

Waldfogel J. (1997). The New Wave of Service Integration. *Social Service Review.* 71(3): 463-484

WHO. (2014). *Integrating the Response to Mental Disorders and Other Chronic*

Diseases in Health Care Systems.

_____. (2013). *Investing in Mental Health: Evidence for action.*

_____. (2005). *Assessment Instrument for Mental Health Systems.*

Weare & Markham. (2005). What Do We Know About Promoting Health through Schools? *Promotion & Education.* 12: 118-122

Wee 홈페이지. (2016). http://www.wee.go.kr/(검색일: 2016년 8월 1일).

Wyn et al. (2000). MindMatters, a Whole-school approach Promoting mental health and well-being. *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry,* 34: 594-601.

「파이낸셜뉴스」. (2016). 조현병이란? 강남역 묻지마 피의자 조현병에 의한 묻지마 범죄 유형 . 5. 23.

김근세(金根世): 주저자. 미국 Maxwell School, Syracuse University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 교수로 재직 중이다. 주 연구분야는 조직이론, 행정이론, 국가이론이며, 최근 주요 논문들은 “한국행정의 목표: 다원적 행정가치와 전략(2016)”, “한국행정연구의 개관: 국가이론(2016)”, “이명박 행정부의 국가기능과 정부규모 분석: 작은정부론의 관점에서(2015)” 등이 있다(seogam@skku.edu).

김예린(金叡璘): 교신저자. 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 거버넌스 연구센터에서 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 휴먼서비스, 공공서비스, 아동·청소년 정신건강서비스이다. 최근 논문으로 “여성 고용률 제고를 위한 영향요인 분석: OECD 국가의 출산·양육지원 정책을 중심으로(2015)”, “다문화 다문화가족지원센터의 운영과 서비스통합에 관한 경험적 연구(2014)” 등이 있다(mnl0730@skku.edu).

「국정관리연구」 제12권 제1호(2017. 3): 97-126

U.S. State Government Capacity and Federal Grant*

최낙혁

본 논문은 미국 경기부양법(ARRA)하에서 배분되었던 교통관련 보조금의 획득 및 집행에 관한 연구이다. 어떤 주정부들은 다른 주들에 비해서 보다 많은 보조금을 획득했고, 보조금 집행기한 내에 더 효과적으로 집행하였다. 본 연구는 이와 같은 차이점이 발생한 이유를 주 정부의 역량 개념과 관련 데이터를 활용하여 설명하는데 초점을 두었다. 연구 질문은 보조금의 획득과 집행, 두 단계에 따라 두 가지로 구성되어 있다. (1)어떤 요인들이 주정부의 경쟁적 보조금 획득에 영향을 미치는가? (2)어떤 요인들이 주정부의 경쟁적 보조금과 공식보조금의 집행에 영향을 미치는가? 핵심 독립변수인 정부역량은 인적자원, 재정적 자원, 일반적 관리 능력, 관련 경험 등 4가지 요소로 구성되었다. 회귀분석을 통하여 데이터를 분석한 결과, 전체적으로 인적역량, 재정역량, 경험 변수들이 경기부양법의 교통 관련 보조금의 획득 및 집행에 영향을 미치는 주요 요인들임을 알 수 있었다.
[주제어: 정부역량, 경기부양법, 보조금]

I. INTRODUCTION

Government Capacity (GC) is a pivotal ability for governments to perform their policy. GC, defined as the ability of government, was characterized as human resource, financial resource, intelligent decision, management, system, etc., according to several studies (Bowman & Kearney, 1988;Donahue, Selden, & Ingraham, 2000;Honadle, 1981). Adapting and developing the concept of GC, many descendant studies reported that the performance of government (organization) depends on GC (e.g., Christensen & Gazley, 2008;Hall, 2008;Hou & Moynihan, 2008;Howlett, 2009). These studies argue that governments with more capacity are likely to outperform other governments with less capacity.

This paper is a revision of part of the author's doctoral dissertation.
논문접수일: 2017.03.01, 심사기간(1차): 2017.03.16~03.31, 게재확정일: 2017.03.31

As such, the significance of GC seems to be undebatable in the field of public administration. However, there are several points that have not been clearly established. How does GC work in crisis situations? Which components of GC work well (and which do not work well)? Many studies have focused on GC, but few have focused on the role of GC in overcoming crisis.

In these respects, the present study utilizes the most recent economic crisis, the Great Recession (December 2007- June 2009), and the Recovery Act as a U.S. policy, to investigate the role of state government capacity in a crisis. The Recession is an appropriate case for testing state government capacity because it universally impacted all states; however, there was variability in recovery across states after the federal policy was enacted.

More specifically, the Recession jeopardized state governments in that states faced considerable and abrupt revenue cuts. The severe fiscal distress threatened the states' abilities to provide core public services and to invest in economic development. However, the American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (ARRA), enacted to remedy the serious situation with a stimulus package, helped mitigate the fiscal distress. No state economy was immune to the effects of the Great Recession, and the ARRA simultaneously provided every state with an opportunity for economic relief.

The paper examines the aforementioned situation and investigates ARRA grants. Some states acquired more grants and some states implemented grant-funded programs better than others. This study aims to explain this variability using GC components as independent variables.

II. LITERATURE REVIEW

Two sections of literature review are dedicated to grant acquisition and grant implementation. First, a review of the literature on grant acquisition is presented—divided into two groups of studies: the public administration literature focusing on government capacity (GC) and the political science literature focusing on federal politics. Second, several studies focus on the

relationship between government capacity and grant (or policy) implementation. The discussion includes research that accounts for how and why GC is important in policy implementation and includes studies that analyze the role of GC specifically in ARRA implementation.

1. Grant acquisition

Prior research has provided useful insights into why some governments receive more grant money than others, yet some important factors have not been studied sufficiently. Most political science studies on grant allocation have mainly focused on the effect of political factors on the outcomes of grant cycles. Scholars have examined the federal politics of *pork barrel* projects (i.e., projects in which government money has been appropriated specifically to bring money to a representative's district)—using the following main explanatory variable: number of congressmen from each state on the relevant committees (e.g., Evans, 1994;Lazarus & Steigerwalt, 2009;Young & Sobel, 2013). However, the role of subnational governments has been largely neglected, despite their active involvement in the development of grant projects.

Several public administration studies have focused on the role of government capacity pertaining to grant allocation. The studies argued that level of government capacity affects the acquisition of federal funds. Investigating federalism, Manna and Ryan (2011) asserted that applicants' capacities increase the possibility of winning grant competitions. The authors presented three key factors for operating competitive grant programs: "applicant capacity, applicant need , and politics" (p. 533). The authors concluded that government capacity is an important variable. Regarding grant acquisition, Johnson (2009, p. 124) asserted that government capacity is important to the search for eligible grants and the application preparation process. Johnson reported that staffs of low capacity municipalities spent significant time just to determine whether or not their governments were eligible to apply for a competitive grant. It implies government capacity (or

capability) would play an essential role in the preparation of application and in the achievement of the grant. Collins and Gerber (2008) compared government capacity and local needs to determine which factor was more important in predicting fund allocation. They asserted that higher administrative capacity was "a consistent driver of funding allocation" (p. 1137).

What can be a rationale about why government capacity (GC) is significant on grant application and allocation? Some scholars have suggested that GC is a good means by which grantors can screen out disqualified applicants and also a good point for grantees to induce grantors' decision. Terman and Feiock (2014) asserted that "grantors use capacity as one means to discriminate between governments that are more or less likely to succeed in carrying out the goals of the grant" (p. 6). Moreover, Collins and Gerber (2008) presented their rationales for why higher level of administrative capacity is critical to grant procurement, focusing specifically on search costs and monitoring costs. Grantors aim to fund successful programs; grantors should mitigate their risks of selecting applicants with a higher likelihood of failure in implementing grant programs. Thus, for grantors who assume that grantees with higher capacity are more likely to succeed in implementing the grant programs, administrative capacity—which is reflected by "the professionalism and complexity"—is a "heuristic to reduce search costs," which incentivizes grantors to select higher capacity applicants (pp. 1131-1132).

The political science literature in this area of research has focused on the federal politics that pertain to grant allocation. In these studies, the main assumption is that the distributive policy is decided by pork barrel politics—politicians try to secure funds for their political interests [e.g., political (electoral) support for their districts]. In these studies, typical political variables are: Congressional members from each state that serve on relevant committees (e.g., Evans, 1994; Lazarus & Steigerwalt, 2009; Young & Sobel, 2013), average tenure-length of Congressional members from each state (Young & Sobel, 2013), Senate over-representation (Hauk Jr & Wacziarg, 2007; Larcinese, Rizzo, & Testa, 2013; Lauderdale, 2008), composition of party affiliation in Congress (Balla, Lawrence, Maltzman, & Sigelman, 2002; Levitt & Snyder, 1995), and

presidential partisanship or support to the president (Berry, Burden, & Howell, 2010; Young & Sobel, 2013). This section introduces examples from the political science research literature.

Young and Sobel (2013) examined ARRA funds given to 50 states and the determinants that affected ARRA fund allocation from the federal government and the U.S. Congress. Using four different groups of independent variables—Keynesian determinants of countercyclical policy, Congressional power and dominance, Presidential electoral vote maximization, and demographic variables—the authors tested whether the independent variables affected total ARRA spending and the four departments' funds, which were divided into "funds announced and funds made available." Analysis of the 2009 data revealed that federal money received in the previous year was important to acquire ARRA funds. Tenure of House members had positive effects on total ARRA fund allocation, but Tenure of Senate members had negative effects. Their study provides a comprehensive approach to test ARRA fund allocation with multiple dimensions of explanation: economic conditions, presidential effects, and congressional effects.

Larcinese et al. (2013) studied the effects of population dynamics on the allocation of federal budget. The authors divided the population effects into slow- and fast-growing, and stressed that the most important factor was speed of growth rather than an absolute size of a state. The authors concluded that small population size was important in federal budget allocation, but slow population dynamics was more important than the size of a state. More specifically, a fast-growing small state was likely to lose federal money compared to a slow-growing large state (p. 279).

Gimpel, Lee, and Thorpe (2012) investigated reasons why the ARRA funds were not distributed to economically disadvantaged counties. To explain the reasons, the authors adopted two models: Policy Windows and Pork Barrel. From the rationale of the Policy Windows model, preexisting policy goals (e.g., energy, health care technology, infrastructure and education) were occasionally coupled with issues that the ARRA aimed to address (which were triggered by the Great Recession). The funds were allocated to pursue those shared goals as

long as grantees did not deviate from the aims of the Recovery Act. The authors ultimately showed, via the results of their quantitative analysis (OLS) — which used expenditure data of total ARRA funds and infrastructure spending— that variables of the Policy Windows model explained much more of the ARRA funds than variables of the Pork Barrel model.

Rich (1989) researched determinants of federal grant allocation. After reviewing theories of Political-Business Cycles, Pork Barrel Politics, Bureaucratic Politics, and Grantsmanship, he criticized that prior literature oversimplified the determinants as only political variables. For example, the Political-Business Cycle model explains that governments expand their spending during the period encompassing national elections. He said that the model does not sufficiently explain grant allocation, because Congress must legislate a grant program's creation and the modification of rules for grant programs, and because the President must also persuade Congress into agreement with his policy change. Moreover, the Pork Barrel Politics model explains "the norms of universalism and reciprocity" with congressmen's political interests, which induce the allocation of funds to programs that impact a broad number of districts. However, according to Rich, the work of Congress primarily concerns agreement with "overall program authorization," except for a few programs, and most substantial decision making is conducted by bureaucrats. Thus, he argued for a comprehensive approach, encompassing "political influence, community needs, and local demand and administrative capacity." From the regression results, local demands, prior experience on a grant program, local needs, and House members variable had positive effects on the amount of federal aid awarded.

2. Grant Implementation

Various prior studies have emphasized that government (or organizational) capacity (GC) plays an essential role in policy implementation success for recipient governments (e.g., Carley, Nicholson-Crotty & Fisher, 2015; Hou, Moynihan, & Ingraham, 2003; McDermott, 2006). Fredericksen and London

(2000) explained that organizational capacity to implement a policy is a fundamental factor in the decision-making of agencies that allocate funds to recipients. They also asserted that the success in policy implementation depends on the capacity of the grantee or the contractee. McGuire, Rubin, Agranoff, and Richards (1994) stated, citing a couple of articles (Mead, 1986; Sokolow, 1989), small communities are "less well off" and lack organizational and managerial capacity, so these communities are less likely to have adequate abilities to implement development projects (p. 426). Honadle (1981) suggested that the definition of capacity comprises several dimensions, and she indicated that capacity is the ability to "develop programs to implement policy" (p. 577). Hou et al. (2003) examined management capacity, by adopting their research project, the Government Performance Project (GPP). They proposed five management systems— "financial management, capital management, human resources management, information technology, and managing for results"— and suggested that the five components "act as enablers to policy implementation" (p. 297). Collins and Gerber (2006) suggested a postulate regarding the relation between capacity and implementation. They stated, "… local governments with greater capacity are more likely to implement programs that comply with state and federal regulations" (p. 618). McGuinn (2012) insisted that insufficient capacity and political constraints would hinder the policy implementation of governments (p.147), while Gamkhar and Pickerill (2012) similarly argued that "fiscal and institutional capacity constraints at the state and local levels have become real obstacles to sustaining meaningful reform."

In an investigation of education policy, McDermott (2006) presented the case study of Massachusetts education reform and stressed the importance of government capacity. Aside from the other two factors for success (i.e., incentive structure and trust) in the implementation of education reform, lack of government capacity is the critical point that can hinder policy implementation. For example, McDermott asserted that "insufficient administrative capacity hindered use of sanctions and also limited the state Department of Education's ability to provide assistance for underperforming

schools and districts" (p.51). The necessary condition for government capacity encompasses human and financial resources, even though governments do not have fully sufficient resources (p. 54).

Researchers have examined the effect of GC on the implementation of the ARRA program. Carley et al. (2015) examined whether or not federal guidance and state capacity affect a state's speedy spending of ARRA energy funds. They set the dependent variable as the percentage of actual expenditures of obligated ARRA energy funds—in which a higher percentage indicates that a state spent the energy funds rapidly (or efficiently) to meet an objective of the Recovery Act. Using a fractional logit model, the authors found that government capacity and guidance were positively associated with spending of ARRA funds.

Terman and Feiock (2014) investigated factors affecting outcomes that were measured by the delay of implementation. Using their own survey data on the Energy Efficiency and Conservation Block Grant (EECBG) Program, the authors tested the involvement of the city council and the mayor and government capacity, with other control variables. Among the five variables, only the lack of staff capacity was statistically significant and negatively affected the implementation delay. The authors interpreted that negative effects were produced because governments "self-select into project types where less staff capacity is necessary" (p. 18). Terman and Feiock (2015) studied municipalities' perception of the ARRA program (EECBG) time rules, which require recipient governments to implement ARRA projects in a timely manner. Though their key independent variables were the use of third-party implementers (e.g., contractors), the authors employed government capacities as control variables (i.e., administrative capacity, policy capacity, and management structure). The results of their ordered logit regression indicated that policy capacity had negative effects, which means a higher capacity government is less likely to suffer from the time rule. However, the management structure variable had positive effects, which implies a council-manager form of government would be in a disadvantaged position to overcome the time rule.

III. RESEARCH DESIGN AND DATA

1. Research questions and modeling

The study discusses the role of GC in the economic crisis situation, in terms of grant acquisition and implementation. The first research question is "Why do some states receive more ARRA grants than others and to what extent does this depend on government capacity?" There are two main types of grants, formula-based grants and competitive (discretionary) grants. As indicated by their name, formula grants are allocated by a formula with pre-determined multiple criteria (e.g., population). Unlike formula grants, competitive grants are not guaranteed and depend on many factors, including the applicant's ability to outperform the other candidates. Each federal grantor establishes its own merit-based criteria for selecting appropriate recipients, and subnational applicants do their best to develop and submit competitive proposals. However, outcomes of the competitions vary across applicants, and the reason for the outcomes are less understood. Focusing on competitive grant distribution, the present study examines the distribution of competitive grants in the grant-in-aid cycle during the Great Recession in an attempt to provide a better understanding of what makes some states more competitive than others, using the key independent variable: government capacity. Thus, the first research hypothesis is: Governments with higher capacity will receive a greater amount of ARRA competitive grants.

The second research question is "Does government capacity affect the implementation of ARRA grants? If so, to what extent?" The primary goal of an ARRA grant is to spend funds as soon as possible to stimulate the economy. Though the Great Recession ended in FY 2009, state governments had to continue reporting their progress in fund implementation activities. According to "the DOT weekly financial and activity report," twenty-nine states did not complete spending the ARRA grants, and nineteen states implemented the ARRA grants spending less than 90% of their obligations. So, the rate at which recipient governments spent or implemented ARRA grant varied across states.

The present study investigates whether the difference in the implementation (spending) rate depended on state government capacity. More specifically, I tested whether and how much pacing in ARRA grant implementation was affected by government capacity. Thus, the research hypothesis for the second research question is Governments with higher capacity would implement a greater proportion of obligated ARRA grants than others.

To test the effects of government capacity on ARRA grant acquisition, I developed the analysis model, which explains the dependent variable as a function of government capacity, federal politics, and state needs.

The function is expressed in the mathematical form,

$$Grant = e^{\alpha + \beta_i GC + \gamma_i FP + \delta_i SN + \epsilon}$$

It is transformed by taking the natural log on the both sides of the function, that is,

$$\ln(Grant) = \alpha + \beta_i GC + \gamma_i FP + \delta_i SN + \epsilon.$$

where GC is government capacity, FP indicates federal politics, and SN means state needs.

To test the second hypothesis, the analytical model explains variation in the implementation rate of GC and other control variables. Specifically, the study models implementation pace—as affected by government capacity, state politics, state needs, and fiscal institution. The basic specification is expressed as:

$$\begin{aligned} Implementation\,pace = {} & f\,(government\ capacity, \\ & state\,politics, state\ needs, fiscal\,insitution) \end{aligned}$$

The equation is composed under the assumption of linear combination, and the function is expressed in the mathematical form,

$$Grant\ implementation\,rate = \alpha + \beta_i GC_{-1} + \gamma_i SP_{-1} + \delta_i SN_{-1} + \theta FI_{-1} + \epsilon,$$

where GC represents government capacity, SP indicates state politics, SN means state needs, FI represents fiscal institutions.

2. Data and variables

The study constructs measurements of government capacity (GC) and tests its effect on the amount of federal competitive grants acquired by a state and the implementation of grants. The analysis covers all 50 U.S. states during the Great Recession (December 2007- June 2009).

A dependent variable, ARRA grant, is set as a state government's amount of competitive grant awards, which is operationalized by a state's sum of competitive grants awarded by the federal department of transportation. The other dependent variable is implementation pace, measured by the percentage of a state's outlays in the amount of obligated funds. I set the implementation pace separately in formula grants, competitive grants, and total grants (combining the two grants). The data source is Recovery.gov.

In terms of the relationship between government capacity and federal grants, the research literature stresses that government capacity plays an important role in grant competition (Collins & Gerber, 2008; Manna & Ryan, 2011). Government capacity is an indicator of government ability to thoroughly prepare grant competition in the aspect of grantees. Furthermore, GC is a good indicator for grantors to screen out low quality governments that may fail to successfully implement the grant program. Thus, the present study uses government capacity as an independent variable, categorized into three variable groups: human resource capacity, financial resource capacity, and intangible resource capacity. Human resource capacity is measured by the size of human resource (the number of government employees) and the quality of human resource (payrolls per employee); (2) financial resource capacity is demonstrated by transportation revenue; and (3) intangible resource capacity is measured by GPP infrastructure scores and the received amount of discretionary grants in 2008.

Most studies on government capacity present human resource (HR) capacity as a key component of GC. One aspect of HR capacity is the size of the human resource. I measure the size by the number of DOT employees per 1000 residents, following the literature (e.g., Collins & Gerber, 2008; J. Terman

& Feiock, 2015).

As the other aspect of HR capacity, the study proposes the quality of human resources. Admittedly, it is difficult to measure quality of human resource using a quantitative proxy, especially by using secondary data; a qualitative study might be more appropriate for this task. However, as the best alternative method to capture the degree of the quality for a quantitative analysis, the present study utilizes the level of payroll compared to the level of median income in a state. According to the efficiency wage theory(Rebitzer, 1995), a higher wage than the opportunity cost of labor induces workers to be devoted to their organization and increase productivity or quality. A similar rationale is presented by the job-satisfaction theory. Wage is an important factor for job satisfaction, and higher salary and satisfaction with salary increase organizational performance (Selden & Sowa, 2004). Thus, the relative level of payroll can be considered a reasonable variable to use as a proxy of quality of human resource.

The present study proposes financial resource capacity as the other tangible government capacity. As a barometer of government capacity to perform fiscal policy, revenue is the most important. Several studies (e.g., Borge, 2008; Y. Wang & Zhao, 2014; Zhao & Guo, 2010) also used government revenue to measure fiscal capacity. Instead of the "fiscal capacity" terminology, I employ "financial resource capacity." The term fiscal capacity may confuse readers who are familiar with tax capacity—because fiscal capacity represents tax capacity (the size of taxable resources) as well as revenue. So, financial resource capacity indicates resources that are used for transportation, which refers to "taxes and charges levied on transportation-related activities and used specifically for transportation purposes" (Bureau of Transportation Statistics, 2014). Thus, financial resource capacity is measured by summation of motor fuel taxes, motor vehicle taxes, and charges, which is standardized by the number of residents.

Lastly, the study proposes two intangible resource capacities, which is related to the ability of government to perform a policy. As a similar term, there is the concept of policy capacity. I introduce several definitions of policy capacity.

Painter and Pierre (2004) defined policy capacity as the ability "to marshal the necessary resources to make intelligent collective choices about and set strategic directions for the allocation of scarce resources to public ends" (p.2). Polidano (2000) also defined policy capacity as "the ability to take decisions on the basis of a knowledgeable assessment of a comprehensive range of information, and through a process which brings together the various agencies of government that are involved in the area" (p.809). Howlett (2009) explained, following Fellegi (1996), policy capacity "as a loose concept which covers the whole gamut of issues associated with the government's arrangements to review, formulate and implement policies within its jurisdiction" (pp. 161-162). These definitions share common ground. First, policy capacity requires a comprehensive ability to cover the overall process ("whole gamut"). Second, policy capacity has the feature of intangible ability ("intelligent collective choices" and "knowledgeable assessment"). Comprehensive intangible ability accumulates from repeated learning and experience from the policy process. From the concept of policy capacity, the present study proposes two intangible resource capacities: general management capacity and previous experience. As comprehensive abilities of government to perform transportation policy, they are learned by the repeated experience. In terms of ARRA transportation grants, intangible resource capacities are measured by infrastructure management scores (measured by GPP) and the amount of previously funded grants per resident.

Although grant competition is initially reviewed by the federal government, the final decision or authorization is made by Congress. Referring to the research literature (e.g., Evans, 1994; Lazarus & Steigerwalt, 2009; Young & Sobel, 2013), the present study inputs two indicators of the power of congressional representatives from each state: the number of appropriations committee members and the number of transportation committee members.

One function of a grant is to redistribute wealth (or resources) for equality across states. The Recovery Act was also enacted to help economies recover and to support economically disadvantaged regions (Gimpel et al., 2012; Young & Sobel, 2013). Thus, following previous research, the present study assumes grants are associated with state needs, resulting in three variables: urbanization

(population density), economic condition (unemployment rate), and median voters (median income).

In addition, this present study adopts political variables and fiscal institutions as explanatory variables for grant implementation. Political variables include each governor's political propensity, divided government, and party control in the legislature. They are all coded as dummy variables. Governor's political propensity is coded as the political party affiliation of governor; I assigned a value of 1 to Republican governors, and zero otherwise. Divided government has a value of 1 if the governor's political party controls both houses in the legislature, and zero otherwise. For party control of legislature, I coded a value of 1 when the Republican Party occupies the majority in legislature, and zero otherwise.

The study uses tax and expenditure limitation (TEL) and balanced budget requirement as proxies for fiscal institutions. First, data of TELs originate from previous research: Amiel, Deller, and Stallmann (2009). The authors developed the TEL stringency index with six categories: "1) the type of TEL; 2) if the TEL is statutory or constitutional; 3) growth restrictions; 4) method of TEL approval; 5) override provisions; and 6) exemptions" (p.5). Its values were coded as an interval scale, so readers can interpret it as State A is more stringent than State B, but cannot interpret it as State A is "many times" stricter than State B. Maher and Deller (2012) reported that TELs positively affect fund balance, but negatively affect own-source revenue and general fund expenditure. Second, generally, the balanced budget requirement (BBR) is also used as a proxy for fiscal institution in expenditure studies. However, BBR is not directly applied to capital investment or transportation, because it is funded mostly from other funds beyond general funds. Nevertheless, BBR is controlled in the analytic models since it influences the entire budget allocation and could affect transportation expenditure. Data come from multiple sources, including Recovery.gov, USAspending.gov, the Book of States, U.S. Census, etc.

Table 1. Variable Measurement

Variable	Measurement
Log (amount of competitive grants)	Log (sum of DOT competitive grants under ARRA)
Implementation pace of formula grants	(formula grants outlays / obligations)x100
Implementation pace of competitive grants	(competitive grants outlays / obligations)x100
Implementation pace of total grants	(total grants outlays / obligations)x100
Human resource capacity 1: size of human resource	Number of DOT employees per 1000 residents
Human resource capacity 2: quality of human resource	Total amount of DOT Payrolls / number of DOT employees / state median income x 100
Financial resource capacity	Transportation revenue (motor fuel taxes, motor vehicle taxes, and charges)/ residents
General management capacity	GPP (government performance project) infrastructure scores
Previous experience	Amount of federal grants
Power of congressional representatives from each state 1	Number of Appropriations committee members
Power of congressional representatives from each state 2	Number of Transportation committee members
Urbanization	Population density/100
Economic condition	Unemployment rate
Median voters	Median income/1000
Governor's propensity	Republican=1, otherwise=0
Divided government	1 = governor's party controls both houses, 0 = otherwise
Party control of legislature	Republican is majority party=1, otherwise= 0
Stringency of TELs	Summation of values of TELs: 1) the type of TEL; 2) if the TEL is statutory or constitutional; 3) growth restrictions; 4) method of TEL approval; 5) override provisions; and 6) exemptions
Stringency of BBRs	Sum of BBRs (Governor Must Submit Balanced Budget, Legislature Must Pass Balanced Budget, and Cannot Carry Over Deficit)

Table 2 and 3 present descriptive statistics. The mean of the total obligated discretionary grants is $215.13 million; the standard deviation, $547.20 million, is larger than the mean—reflecting significant variation across states in the acquisition of grants. The number of DOT full-time employees per 1000

residents is 1.23 on average, and the largest number is 4.37. Details for the other variables are presented in the table below.

Table 2. Descriptive statistics

Variable	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Total amount of obligated competitive grants in $ million	215.13	547.20	2.409	3419.9
Log (amount of competitive grants)	4.23	1.36	0.88	8.14
Human resource capacity1: size of human resource	1.23	0.78	0.27	4.37
Human resource capacity2: quality of human resource	8.139	1.238	6.026	12.399
Financial resource capacity: transportation revenue	0.2689	0.0695	0.168	0.442
General management capacity: policy experience for infrastructure management	7.9	1.87	4	12
Previous experience: policy experience for grant	23.75	33.86	2.58	183.27
House Appropriations Committee 1	1.34	1.65	0	7
House Transportation Committee 2	1.48	1.72	0	7
Urbanization	1.92	2.57	0.01	11.74
Median voters	50.7	7.87	36.45	66.18
Economic condition	5.28	1.27	3	8.3

Note. The number of observations for all variables is 50. The statistics of all explanatory variables represent values in FY2008

As presented in Table 3, total grant implementation rates, which were calculated as ARRA grant outlays over obligations and expressed as percentage points, have a mean value of 71.77% and standard deviation of 27.24%. The implementation rate of discretionary grants is 63.53% (mean) and the rate of formula grants is 75.65%, which indicate that state governments more easily spent formula grants, compared to discretionary grants. Details for the other variables are presented in the table below.

Table 3. Descriptive statistics

Variable	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Total Implementation	71.77	27.24	4.32	100
Discretionary Grant Implementation	63.53	30.14	0	100
Formula Grant Implementation	75.65	28.62	3.75	100
Human resource capacity1: size of human resource	1.18	0.77	0.24	4.37
Human resource capacity2: quality of human resource	8.439	1.303	5.86	12.889
Financial resource capacity: transportation revenue	0.261	0.072	0.157	0.558
General management capacity: policy experience for infrastructure management	7.9	1.85	4	12
Previous experience: policy experience for grant	30.02	48.86	0	411.77
Urbanization	194.34	257.36	1.20	1196.71
Median voters	50.537	7.929	35.078	71.122
Economic condition	7.57	2.18	3	13.8
Governor's propensity (Republican)	0.5	0.50	0	1
Divided government	0.43	0.50	0	1
Republican legislature	0.38	0.49	0	1
TELs	8.34	7.88	0	25
BBRs	2.44	0.806	0	3

Note. The number of observations for all variables is 200 (2009-2012). The statistics of all explanatory variables represent one-year lagged values, except time-invariant variables (General management capacity, TEL, and BBR)

IV. EMPIRICAL RESULT

1. Grant Acquisition

Table 4 presents the result of the log-linear regression model with Ordinary Least Squares (OLS) estimator, which includes the five components of GC, two political variables, and three environmental factors in order to estimate the effect of each. According to the F-test (prob> F = 0.000), the null hypothesis that all coefficients are jointly zero is rejected. The adjusted R-squared

indicates that this model explains 68% of the variation in the dependent variable. In addition, the model is tested to check for issues of normality, multicollinearity, heteroskedasticity, and omitted variable.

First, in terms of the test for normality of residuals, the inter-quartile range test and the Shapiro-Wilk W test[1)] are conducted. The test results show that there is no severe outlier and that the hypothesis of normality cannot be rejected due to its statistic values, W=.985, V=.696, and p-value=.78. Second, the Variance Inflation Factor (VIF) indicates "the degree to which the variance has been inflated because regressor k is not orthogonal to the other regression" (Baum, 2006, p. 85), and if the largest value of VIF is smaller than 10, the probability of a collinearity problem is low. In the model, all VIF is smaller than 3.2, indicating no evidence of multicollinearity. Moreover, the Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test is run for heteroskedasticity, in which the null hypothesis that assumes constant variance is not rejected. Finally, according to the Ramsey RESET test, the null hypothesis that assumes no omitted variables in the model is also not rejected.

Turning to the effects of the explanatory variables in Table 4, the components of GC—human resource capacity 1 & 2 and general management capacity—are associated with grant acquisitions of state governments. Other components do not indicate significant effects. The two human resource capacity components indicate different effects on the amount of grants. Human resource capacity 2—quality of human resource, measured by payrolls of full-time DOT employees compared to state median income—is statistically and positively significant for acquiring grants. In other words, governments that have higher quality labor forces, or treat their employees generously, are more likely to acquire larger grants. Specifically, the expected change in log of ARRA grant increases by 0.4655 with respect to a one-unit change of human resource capacity 2, holding all other variables constant. In other words, the one-unit change of human resource 2 augments ARRA grant acquisition by 59.28%. However, human resource capacity 1—size of the human resource—has negative effects on grant acquisition. Per additional unit change of the size

1) STATA syntax for the two test are iqr and swilk respectively.

of full-time employees, the amount of grants decreases approximately by 45.23%, calculated by 100 x (e-0.602-1). This implies that a large government does not have an advantage in acquiring grants. Meanwhile, the results indicate previous experience is positively significant on grant competition, which means states that acquired more grants than other states are likely to obtain ARRA grants.

Table 4. Predicting the Effect of Government Capacity on Grant Acquisition

	Coef.	S.E.	Beta Coef.
Human resource capacity1: size of human resource	−0.602***	0.190	−0.345
Human resource capacity2: quality of human resource	0.4655***	1.245	0.423
Financial resource capacity: transportation revenue	−0.007	2.150	−0.000
General management capacity: policy experience for infrastructure management	0.075	0.065	0.102
Previous experience: policy experience for grant	0.014***	0.005	0.336
House Appropriations Committee	−0.123	0.120	−0.149
House Transportation Committee	0.293***	0.099	0.369
Urbanization	−0.035	0.054	−0.066
Economic condition	0.038	0.127	0.353
Median voters	0.025	0.019	0.142
Constant	−1.380	1.702	
Number of Observations	50		
Prob〉F	0.000		
Adjusted R-squared	0.6813		

*** p〈0.01, ** p〈0.05, * p〈0.1
50 states. All regressors reflect values in 2008

In terms of control variables, the results show that political factors do shape the outcome of grant competitions. Consistent with prior research, we find support for the Pork Barrel hypothesis, which has been discussed and tested in a number political science studies. Members of the House Committee on Transportation are likely to exercise their political leverage to benefit their

own states, as suggested by the positive and statistically significant coefficient of the House Transportation Committee variable. The other control variables are not statistically significant.

Admittedly, arguments of public administration and political science do make sense, according to the results that show statistical significance of GC and federal politics variables. So, the present study intends to demonstrate which factor has greater effects on ARRA grant competition. Standardized beta coefficients can facilitate this objective, as the beta coefficient of each explanatory variable indicates how many standard deviations of the dependent variable would change given one standard deviation change in independent variables. Thus, the beta coefficient of human resource capacity 2 (0.423) is larger than the beta coefficient of the Transportation Committee variable (0.369), which implies that the impact of GC is greater than the impact of federal politics in grant competition.

2. Grant Implementation

To estimate grant implementation models, I use the Panel Corrected Standard Error (PCSE) technique, because autocorrelation[2] occurs in all models and heteroscedasticity[3] occurs in Models 2. PCSE is appropriate in this case because it allows me to account for the heteroscedasticity and autocorrelation problems in the data. Table 5 presents the regression results—using data covering 2009-2012—from three models with three dependent variables: discretionary grant implementation rate, formula grant implementation rate, and total grant implementation rate.

I start with the independent variables (i.e., the components of government capacity) to explain the regression results. First, the results show that human

2) Wooldridge test is conducted, in which the null hypothesis is that there is no first-order autocorrelation. Test results reveal the null hypotheses for all models are rejected, which means all models probably have the first-order autocorrelation.

3) Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test is run for checking the challenge of heteroskedasticity. The test reports Model 2 has the problem of heteroskedasticity, based on the results, chi2(1)=4.89 and Prob 〉 chi2 = 0.0271.

resource capacity 1—the size of human resource—is positively and statistically significant on the dependent variables in Model 3. Specifically, one additional unit change in the number of DOT full-time employees per 1000 residents increases the percentage point of implementation rate of total grants by approximately 5.15, holding other variables constant. Though discretionary grant implementation is affected by human resource capacity 1, in which the coefficient is 2.544, it is not statistically significant. Meanwhile, human resource capacity 2—which indicates the competence of DOT employees measured by the relative remuneration level compared to median income—seems to have positive effects on grant implementation (formula and total grant); however, it is not statistically significant. Second, per capita transportation own source, as the proxy of financial resource capacity, is positively associated with formula and total grants and its effect is statistically significant. Third, general management capacity, reflecting infrastructure management, is the other GC component that has significant effect on formula grant implementation. In sum, greater size of administration, more revenue sources, and more experience in handling federal grants are likely to serve state governments well in rapid grant implementation.

Table 5. Predicting the Effect of Government Capacity on Grant Implementation

Implementation	Discretionary (Model 1)		Formula (Model 2)		Total (Model 3)	
	Coef.	S.E	Coef.	S.E	Coef.	S.E
Human resource capacity1	2.544	4.037	1.989	2.875	5.153**	2.303
Human resource capacity2	-1.4374	2.556	1.6077	1.5278	0.7447	1.6702
Financial resource capacity	5.947	39.64	192.67***	34.746	153.25***	34.309
General management capacity	-2.104	1.439	1.013	1.427	1.297	0.824
Previous experience	0.030	0.044	0.108***	0.035	0.103**	0.050
Urbanization	-0.041***	0.009	-0.042**	0.018	-0.039*	0.021
Economic Condition	1.180	1.027	12.125***	0.653	10.679***	2.029
Median voter	0.395	0.302	0.541*	0.288	0.465*	0.246
Republican Governor	4.855	4.285	1.468	2.865	2.970	2.056
Divided government	-0.713	4.077	-3.353	2.686	-3.173	2.891
Republican legislature	10.551*	5.791	18.416***	3.746	19.327***	4.919
BBRs	0.282	2.989	-4.964**	2.324	-4.989**	2.433
TELs	0.145	0.168	-1.321***	0.279	-1.281***	0.241
Constant	53.058*	31.48	-106.8***	24.982	-86.421**	37.215
Number of Observations	196		196		196	
Number of groups	49		49		49	
R2	0.6424		0.5676		0.6393	
Prob> chi2	0.000		0.000		0.000	

Note. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. S.E. indicates panel corrected standard error in Model 1 & 3, and heteroskedastic corrected standard error in Model 2. Time period: 4 waves (2009-2012). 49 states (Nebraska was omitted.). Human resource capacity1: size of human resource, Human resource capacity2: quality of human resource, Financial resource capacity: transportation revenue, General management capacity: policy experience on infrastructure management, Previous experience: policy experience on grant

One interesting point, which emerged from the empirical evidence of GC in all models, is the effect of financial resource capacity. As seen in Tables 5, financial resource capacity (transportation revenue) is associated only with formula and total grants. A possible explanation relates to the nature of funding system. Discretionary grants under ARRA are primarily for new projects and allocated by the review of applications; however, a formula grant is normally for current projects or maintenance, and is automatically distributed following the federal DOT's specified formula. So, the predictable

fund (i.e., a formula-based grant) is likely statistically associated with the ratio of own source revenue—compared to the less predictable fund: competitive grant. Moreover, the amount of discretionary grant program is approximately one-tenth of formula-based grants, which means that discretionary grants would not likely have statistical relation with own source revenue.

For control variables' impact on grant implementation pace, three variables representing state needs are reported as they are statistically significant in explaining dependent variables. Population density, the proxy of urbanization, has a negative effect, which indicates that more urbanized states will have correspondingly less success in implementing ARRA grants in a timely manner. The positive effect of economic condition is statistically significant in Model 2 and 3, which implies that higher unemployment rates induce state governments to implement ARRA grants quickly as a mechanism of stimulative economic policy. The median voter variable affects formula and total grants, which indicates that higher level of median income increases the pace of grant implementation. Additionally, according to the regression results, state politics are somewhat meaningful. Legislature control by Republicans is a variable that shows statistically strong evidence for explaining the dependent variable because the variable's p-value is less than 1% of the significance level in Models 2 and 3. This implies that Republicans in the legislature are likely to support the rapid implementation of grants. However, divided government, meaning the governor's political party does not control at least one house in the legislature, has no significant effects. Republican governor also did not have statistically significant effects. Lastly, the other control variable, fiscal institution, shows negative effects on formula and total grants. This is consistent with intuition and prior literature in that stringent rules for financial management would hinder governments in the disbursement of funds.

V. CONCLUSION

This study began with questions about government capacity and its role in

the critical situation experienced by all states globally: the significant economic shock of the Great Recession. Through the quantitative multivariate analyses, I found strong evidence of the impact of government capacity.

Overall, government capacity of states played a significant role in the conjuncture of ARRA situation. States with higher government capacity, compared to the others with lower capacity, were likely to overcome the threat (Great Recession) well by using the grant opportunity and the fund implementation. However, according to types of capacity and to phases of the ARRA funds (acquisition, implementation, and impact), the effects of capacity were shown to be somewhat different.

Specifically, the size of human resource (human resource capacity 1) was not helpful for acquiring ARRA grants, but was meaningful for ARRA implementation. The quality of human resource (human resource capacity 2) played an important role in grant acquisition, but was not significant in implementation. Financial resource capacity was not significantly different from zero in grant competition, but consistently positively significant in ARRA grant implementation. As an intangible resource, infrastructure management experience (general management capacity) was mostly insignificant. Grant experience (previous experience) was positively significant on grant acquisition and implementation for formula and total grants.

From the empirical test results described above, I found some policy implications. First, the empirical findings show that internal system factors (i.e., GC components) had statistically significant impacts. Based on the results and Systems Theory, the present study recommends that subnational governments concentrate on what they do by themselves at first rather than what they cannot deal with. For example, governments can control or develop their capacity, but it is too difficult to influence other external factors, such as federal actions including federal politics and federal bureaucrats. This study does not intend to imply that only GC is important or that GC is significantly more critical than other factors; however, the study does argue that subnational governments benefit from prior focus on their internal system because they have direct control of this system and thus, they can effectively

manage and refine it in a relatively short time period.

Second, in terms of effects of human resources (HR), the findings indicate the quality of HR—measured by the relative level of compensation—played a significant role in the acquisition of ARRA grants, whereas the size of HR did not. This indicates that the quality of HR is more important than the size in coping with crisis. For enhancing government capacity, especially HR capacity, governments may aim to increase the number of employees or increase the quality of employees. The empirical results imply that it is better to focus on quality rather than size. Of course, the relatively higher level of compensation may attribute to the higher educated employees or generous treatment with higher level of salary. In any case, governments would benefit in that higher educated employees would be likely to produce better outputs and generous treatment would likely increase employee morale and induce employees to succeed at their jobs.

Like other empirical studies, the present study has some weaknesses. First, the operationalization of variables may not perfectly capture the nature of each variable. This study suggests a theoretical framework for the concept and measurement of GC, but it might not represent all aspects of GC. For example, I measured the quality of HR using the relative level of compensation for DOT employees. However, aside from compensation, there could be other proxies for the quality of HR, such as level of education, length of service of employees, degree of job-training, etc.

Second, this study includes a small number of observations in the quantitative analyses, because of the characteristic that ARRA funds are distributed as a one-time-fund. Especially for the analysis of the first question —the acquisition of ARRA grant—the total number of observations is 50. Even though this number represents the population (50 states) under ARRA, this empirical result can be used to explain only the recent recession (December 2007 - June 2009), and cannot be generalized to explain other situations.

Lastly, this study could not sufficiently control the regional differences of states, such as project composition and climate. According to location and to other conditions of states, the states have different management task

complexity. The dissimilarity among states may affect the performance of states. Though the study employed urbanization, economic condition, and the level of income, I could not assert that these factors are adequate to control the differences.

REFERENCES

Alt,J.E.,&Lowry,R.C.(1994).DividedGovernment,FiscalInstitutions,andBudgetDeficits:EvidencefromtheStates.*American Political Science Review*, 88(04), 811-828. doi:doi:10.2307/2082709

Amiel, L., Deller, S., & Stallmann, J. (2009) The Construction of a Tax and Expenditure Limitation Index for the US. Staff Paper Series: University of Wisconsin, *Agricultural and Applied Economics.*

Balla, S. J., Lawrence, E. D., Maltzman, F., & Sigelman, L. (2002). Partisanship, Blame Avoidance, and the Distribution of Legislative Pork. *American Journal of Political Science*, 46(3), 515-525. doi:10.2307/3088396

Baum, C. F. (2006). An Introduction to Modern Econometrics Using Stata: *StataCorp LP.*

Berry, C. R., Burden, B. C., & Howell, W. G. (2010). The President and the Distribution of Federal Spending. *American Political Science Review,* 104(04), 783-799. doi:doi:10.1017/S0003055410000377

Borge, L.-E. (2008). Public sector efficiency: the roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity, and democratic participation. *Public Choice*, 136(3-4), 475-495. doi:10.1007/s11127-008-9309-7

Bowman, A. O. M., & Kearney, R. C. (1988). Dimensions of State Government Capability. *The Western Political Quarterly*, 41(2), 341-362. doi:10.2307/448542

Bureau of Transportation Statistics. (2014). Government Transportation Financial Statistics 2014. Retrieved from http://www.rita.dot.gov/bts/sites/rita.dot.gov.bts/files/publications/government_transportation_financial_statistics/2014/index.html

Carley, S., Nicholson-Crotty, S., & Fisher, E. J. (2015). Capacity, Guidance, and the Implementation of the American Recovery and Reinvestment Act. *Public Administration Review*, 75(1), 113-125. doi:10.1111/puar.12294

Christensen, R. K., & Gazley, B. (2008). Capacity for public administration: analysis of meaning and measurement. *Public Administration and Development*, 28(4), 265-279. doi:10.1002/pad.500

Collins, B. K., & Gerber, B. J. (2006). Redistributive Policy and Devolution: Is State Administration a Road Block (Grant) to Equitable Access to Federal Funds? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(4), 613-632. doi:10.1093/jopart/muj010

Collins, B. K., & Gerber, B. J. (2008). Taken for Granted? Managing for Social Equity in Grant Programs. *Public Administration Review*, 68(6), 1128-1141. doi:10.1111/j.1540-6210.2008.00960.x

Donahue, A. K., Selden, S. C., & Ingraham, P. W. (2000). Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 381-412.

Evans, D. (1994). Policy and Pork: The Use of Pork Barrel Projects to Build Policy Coalitions in the House of Representatives. A*merican Journal of Political Science*, 38(4), 894-917. doi:10.2307/2111726

Fellegi, I. (1996). Strengthening our Policy Capacity: Report of the Deputy Ministers Task Force. Ottawa: *Supply and Services Canada*: ISBN 0-662-62083-4.

Fredericksen, P., & London, R. (2000). Disconnect in the Hollow State: The Pivotal Role of Organizational Capacity in Community-Based Development Organizations. *Public Administration Review*, 60(3), 230-239. doi:10.1111/0033-3352.00083

Gamkhar, S., & Pickerill, J. M. (2012). The State of American Federalism 2011-2012: A Fend for Yourself and Activist Form of Bottom-Up Federalism. Publius: *The Journal of Federalism*, 42(3), 357-386. doi:10.1093/publius/pjs027

Gimpel, J. G., Lee, F. E., & Thorpe, R. U. (2012). Geographic Distribution of the

Federal Stimulus of 2009. *Political Science Quarterly*, 127(4), 567-595. doi:10.1002/j.1538-165X.2012.tb01128.x

Hauk Jr, W. R., & Wacziarg, R. (2007). Small States, Big Pork. *Quarterly Journal of Political Science*, 2(1), 95-106. doi:10.1561/100.00005048

Honadle, B. W. (1981). A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose. *Public Administration Review*, 41(5), 575-580. doi:10.2307/976270

Hou, Y., & Moynihan, D. P. (2008). The Case for Countercyclical Fiscal Capacity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(1), 139-159. doi:10.1093/jopart/mum006

Hou, Y., Moynihan, D. P., & Ingraham, P. W. (2003). Capacity, Management, and Performance: Exploring the Links. *The American Review of Public Administration*, 33(3), 295-315. doi:10.1177/0275074003251651

Howlett, M. (2009). Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration*, 52(2), 153-175. doi:10.1111/j.1754-7121.2009.00070_1.x

Johnson, N. (2009). Does the American Recovery and Reinvestment Act Meet Local Needs? *State & Local Government Review*, 41(2), 123-127. doi:10.2307/25593638

Larcinese, V., Rizzo, L., & Testa, C. (2013). Why Do Small States Receive More Federal Money? U.S. Senate Representation and the Allocation of Federal Budget. *Economics & Politics*, 25(3), 257-282. doi:10.1111/ecpo.12012

Lauderdale, B. E. (2008). Pass the Pork: Measuring Legislator Shares in Congress. *Political Analysis*, 16(3), 235-249. doi:10.1093/pan/mpm038

Lazarus, J., & Steigerwalt, A. M. Y. (2009). Different Houses: The Distribution of Earmarks in the U.S. House and Senate. *Legislative Studies Quarterly*, 34(3), 347-373. doi:10.3162/036298009788897772

Levitt, S. D., & Snyder, J. M., Jr. (1995). Political Parties and the Distribution of Federal Outlays. *American Journal of Political Science*, 39(4), 958-980. doi:10.2307/2111665

Maher, C. S., & Deller, S. C. (2012). Measuring the Impacts of TELs on Municipal Financial Conditions. In H. Levine, E. A. Scorsone, & J. B. Justice (Eds.), *Handbook of Local Government Fiscal Health* (pp. 405-430): Jones &

Bartlett.

Manna, P., & Ryan, L. L. (2011). Competitive Grants and Educational Federalism: President Obama's Race to the Top Program in Theory and Practice. Publius: *The Journal of Federalism*, 41(3), 522-546. doi:10.1093/publius/pjr021

McDermott, K. A. (2006). Incentives, Capacity, and Implementation: Evidence from Massachusetts Education Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 45-65. doi:10.1093/jopart/mui024

McGuinn, P. (2012). Stimulating Reform: Race to the Top, Competitive Grants and the Obama Education Agenda. *Educational Policy*, 26(1), 136-159. doi:10.1177/0895904811425911

McGuire, M., Rubin, B., Agranoff, R., & Richards, C. (1994). Building Development Capacity in Nonmetropolitan Communities. *Public Administration Review*, 54(5), 426-433. doi:10.2307/976427

Mead, T. D. (1986). Issues in defining local management capacity. *Perspectives on management capacity building*, 24-46.

Painter, M., & Pierre, J. (2004). Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives: *Springer.*

Polidano, C. (2000). Measuring Public Sector Capacity. *World Development*, 28(5), 805-822. doi:http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00158-8

Rebitzer, J. B. (1995). Is there a trade-off between supervision and wages? An empirical test of efficiency wage theory. *Journal of Economic Behavior & Organization,* 28(1), 107-129. doi:http://dx.doi.org/10.1016/0167-2681(95)00023-0

Rich, M. J. (1989). Distributive Politics and the Allocation of Federal Grants. *American Political Science Review,* 83(01), 193-213. doi:doi:10.2307/1956440

Selden, S. C., & Sowa, J. E. (2004). Testing a Multi-Dimensional Model of Organizational Performance: Prospects and Problems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 395-416. doi:10.1093/jopart/muh025

Sokolow, A. D. (1989). Small local governments as community builders. *National*

Civic Review, 78(5), 362-370. doi:10.1002/ncr.4100780506

Terman, J., & Feiock, R. (2014). Improving Outcomes in Fiscal Federalism: Local Political Leadership and Administrative Capacity. *Journal of Public Administration Research and Theory*. doi:10.1093/jopart/muu027

____________________. (2015). Third-Party Federalism: Using Local Governments (and Their Contractors) to Implement National Policy. Publius: *The Journal of Federalism*, 45(2), 322-349. doi:10.1093/publius/pju041

Wang, Y., & Zhao, Z. J. (2014). Motivations, Obstacles, and Resources. Public Performance & Management Review, 37(4), 679-704. doi:10.2753/PMR1530-9576370407

Young, A., & Sobel, R. (2013). Recovery and Reinvestment Act spending at the state level: Keynesian stimulus or distributive politics? *Public Choice*, 155(3-4), 449-468. doi:10.1007/s11127-011-9876-x

Zhao, Z., & Guo, H. (2010). Management Capacity and State Municipal Bond Ratings: Evidence With the GPP Grades. *The American Review of Public Administration*. doi:10.1177/0275074010384718

최낙혁(崔洛赫): 미국 Florida International University에서 행정학 박사학위(논문: Government Capacity and the Acquisition, Implementation, and Impact of ARRA fund, 2016)를 취득하고, 현재 서울대학교 한국행정연구소 커뮤니티웰빙연구센터의 전임연구원으로 재직 중이다. 주요 연구관심 분야는 지방자치, 지방재정, 복지재정, 사회기반시설 투자의 성과 등이며, 주요 논문으로는 US State Government Capacity and Federal Grant, 지방정부제도와 사회적기반시설 지출의 성과, Inequality and Competition in State Redistributive Systems 등이 있다 (NakHyeok.Choi@gmail.com).

「국정관리연구」 제12권 제1호(2017. 3): *127-159*

한국 이민정책의 통합적 작동을 위한 조건탐색

김태환

약 15년의 역사를 갖고 있는 한국의 이민정책1)은 지금 전환의 시점에 서 있다. 정부는 2000년 전후의 년도부터 본격적인 이민자 정책을 시작하였다. 정책이란 정부 또는 지방정부가 국민을 대상으로 공적인 계획을 갖고 구체적인 목표를 세워서 일을 하는 것을 말하는데, 이러한 의미를 함유하는 한국 이민정책의 역사는 사실 매우 짧다. 2016년 현재 한국의 이민정책은 중앙정부 주도로 시행되고 있다. 중앙정부 중에서도 가장 강력한 영향력을 행사하는 부처는 여성결혼이민자를 소관으로 하는 여성가족부이다. 문제는 한국에서 여성결혼이민자를 대상으로 하는 다문화가족정책이 갖는 비중과 예산 등이 전체 이민정책에서 차지하는 비중이 너무 크다는 것이다. 이것은 단순히 인력이나 조직 또는 예산의 비중이 다른 이민자 집단 또는 다문화 정책 대상 집단보다 월등히 크다는 사실 때문만을 이야기하는 것은 아니다. 문제는 국민 전체가 이민정책과 이민자를 어떻게 인식하고 있는가? 그리고 다문화사회와 다문화주의, 다문화정책 등을 어떻게 인식하고 있는가? 하는 것이다. 한국의 이민정책은 중앙부처 정책의 차이･대상 집단의 차이 등에 대해서 균형적 인식을 가지게 하기 보다는 점차 더 잘못된 인식을 고착화하는 상황으로 만들어 왔고, 이를 더 이상 간과해서는 안 될 수준으로 증폭시켰다. 따라서 이 글은 이민정책의 통합적 작동을 위한 조건을 다시 재정립하기 위해서 기존 한국 이민정책의 현실을 '다문화가족 정책으로의 천착', '정책 대상 분리로 이민자 간 불평등 증대,' '국민의 인식 간극 심화' 등 세 가지 특징으로 재해석하였다. 이러한 프레임 구성 전개를 통해 이 글은 한국 사회의 이민자와 국민의 사회통합을 위한 대안모색 즉, 이민정책의 통합적 작동을 위한 조건으로 '정부 조직의 새 자리 설치', '통합 이민법의 제정', '장기적 이민･다문화교육 시스템 구축' 등을 제안하였다.

[주제어: 이민정책, 사회통합, 다문화사회, 여성결혼이민자, 이주노동자, 동화, 배제]

1) 이민정책은 출국이민정책과 입국이민정책으로 나눈다. 출국이민정책은 내국인의 외국으로의 출국과 관련한 정책 및 행정서비스를 말하며 입국이민정책은 외국인의 국내 입국을 위한 이민정책 및 행정서비스를 말한다. 이 논문에서 말하는 이민정책은 국내로 들어오는 외국인을 대상으로 하는 입국이민정책이다.

논문접수일: 2017.03.11, 심사기간(1차~2차): 2017.03.16~03.31, 게재확정일: 2017.03.31

Ⅰ. 서론

한국의 이민정책은 2003년 '외국인근로자의 고용 등에 관한 법률'의 제정으로부터 본격화하고, '재한외국인처우 기본법'에 의해 제3차 외국인정책 기본계획을 수립하고 있는 2017년 현재까지 약 15년의 짧은 역사를 가지고 있다. 그런데 이렇게 길지 않은 역사를 가진 한국의 이민정책이 여성결혼이민자가 크게 증가하기 시작한 2000년대에 들어오면서 크게 주목받기 시작하였다. 사실 1980년대 이전까지 정부의 이민정책은 주로 법무부, 외교부를 중심으로 시행되었고 한국인의 해외이주와 해외노동자 파견을 보조하고 지원하는 출국이민정책이 주요 내용이었다. 이 후 이민정책은 1960년대와 1970년대를 거치고 1980년대에 들어서면서부터 한국으로 들어오는 외국인이민자들에게 초점을 맞추는 유입 이민자 관리와 통제 그리고 지원 등의 정책으로 전환하였다. 이러한 상황의 전환이 있기 전까지 한국의 이민정책은 송출업무가 주요업무였다. 이 시기까지 한국에서 '이민' 또는 '이민자'라는 말은 일반적으로 한국 사람의 해외이주나 해외이민을 의미하는 말이었다. 이렇게 한국에서 '이민'의 의미는 가족이나 한국과의 이별 그리고 돈을 벌기위해 낯선 땅, 먼 다른 나라로 가서 일하는 것이라는 뜻이었다. 그런데 한국의 경제적 위상이 변화하고 세계화에 따른 노동의 대규모 국제이동, 자본의 국제이동 등이 활발해 지면서 한국으로의 외국인의 이주가 크게 증가하기 시작한 것이다. 1980년대 이후 외국인노동자가 대거 유입되기 시작하고 2000년 이후 특히 여성결혼이민자가 크게 증가하는 등 점차 시간이 경과하면서 한국은 이제 그 이전과는 반대로 이민자 유출이 많은 국가에서 이민자의 유입이 더 많은 국가가 되었다. 그 결과 한국에서 '이민'과 '이민자'의 의미는 달라졌다. '이민'은 더 이상 한국 국민이 외국으로 이주하는 송출이민의 의미가 아니라 자연스럽게 외국에서 한국으로 이주해오는 외국인을 지칭하는 의미가 되었다.

정부수립 후 국가는 공동체의 번영을 위한 정부의 경제정책, 교육정책, 문화정책, 여성정책, 복지정책 등을 통해 헌법 가치를 구현하고 국민의 행복한 삶을 구현하고자 하는 목표를 달성하기 위해 공공의 다양한 부문에서 국민과 함께 호흡해왔다. 이렇게 대한민국의 국적을 가지고 있는 국민에 대한, 국민을 위한 정책들은 사실상 대한민국의 역사와 시점을 같이한다. 국가가 시행하는 공공의 정책들은 주로 한국 국적을 가지고 있는 국민에 초점이 맞추어져 있다.

그러나 이민정책은 대한민국 국가의 국적을 갖고 있는 국민을 대상으로 하는 정책들과는 다르다. 이민정책은 그 기저에서부터 타자 즉, 국적을 달리하는 외국인과

국민이 상호 공존하기 위한 정책이다. 따라서 그 정책이 갖는 의미나 이해관계가 매우 복잡하다. 동시에 국가정책의 중요도 및 우선순위에서 차지하는 비중도 높은 위치에 있다고 말할 수 없다.

그럼에도 불구하고 한국의 이민정책은 사실 그동안 많은 관련학자들과 정책 일선의 전문가 그리고 시민사회 단체들로부터 어느 정도는 과도하게 칭찬과 격려를 받아왔다. 일천한 정책 경험에도 불구하고 빠른 정책대응, 선제적 법과 제도의 마련, 국제환경과 국제기구들과의 균형적 정책연계망 구축, 대상별 소관부처의 지정, 정책위원회의 운영 등은 그동안 우리 정부가 얼마나 숨 가쁘고도 긴밀하게 이에 대응하여 왔음을 잘 보여준다. 그러나 비교적 활발하게 진행되어 온 국가 이민정책의 역사 15년을 마주하는 지금 이들 정책들에 대한 평가를 이야기하는 목소리는 상이하다.

2000년 이후 지금까지의 이민정책에 대한 국민일반과 정부 그리고 학계의 생각과 인식이 모두 긍정적인 것만은 아니다. 또 이민 정책에 대한 국민의 반응이나 평가도 시간이 지남에 따라 매우 상반되게 갈리고 있는 것도 사실이다. 이러한 반응 다양성 현상을 조금 더 부정적으로 해석하여 중앙정부의 잘못을 지적한다면 다음과 같다.

현재 정부 부처들은 정책대상 그리고 대상에 대한 다른 정책을 소관 부처별로 집행하고 있어서 서로 다른 이민자 집단에 대한 인식을 타 부처의 입장에서 상호 공유하지 못하고 있다. 이민정책을 집행하는 주무 부처는 소관 법률을 가지고 있는 법무부, 고용노동부, 여성가족부 등이다. 부처들은 법에 근거한 정책위원회를 각각 설치하여 운영하고 있다. 그러나 문제는 업무와 예산의 불균형한 집행이다. 지난 10여년의 정책시행 내용들과 예산의 규모 등을 시계열로만 검토해보아도 여성가족부에 비해 법무부와 고용노동부의 비중이 상대적으로 매우 낮은 수준에 머물러 있다는 것을 알 수 있다. 2015년 다문화 관련 부처별 예산을 보면 법무부 13억원, 고용노동부 5억원, 여성가족부 506억원으로 상대적으로 과도하게 많은 예산이 여성가족부에 집중되어 있다.[2] 2016년 12월 현재 250여 개소에 달하는 지방자치단체 다문화가족지원센터의 주요 업무 및 지원의 대상도 대부분 여성결혼이민자가족에게 맞추어져 있다. 즉, 이민정책이 정책이슈를 선점하지 못한 부처나 또는 국가의 경제적 편익 달성을 위한 우선순위에서 뒤로 밀려있는 대상인 외국인 근로자 등에는 보다 큰 힘을 실어주는 균형적 관점의 견인은 못하고 있다.

2) 제18차 다문화가족포럼, 다문화가족정책 10년 성과평가 및 중장기 발전방안 모색, P70: 2015.7.22

다음으로 관련 전문가 집단의 문제이다. 이민정책의 연구는 지난 10여 년 간 주로 다문화사회의 담론과 다문화주의의 관점에서 사회학 및 여성학, 사회복지학자들이 다루고 연구해왔다. 그동안 다루어 온 주목할 수준의 관련 연구들은 여성가족부, 한국건강가정진흥원, 한국여성정책연구원 등에서 찾아볼 수 있다. 주로 다문화사회와 다문화가족, 다문화 교육 등과 연계된 연구들이다. 정부의 정책에서 '이민정책'은 다문화정책 혹은 다문화가족정책으로 불리어져 왔다. 정책 용어에서 '이민정책'의 용어가 비교적 자주 사용되기 시작한 시기는 불과 2년이 지나지 않았다. 최근에 와서야 주로 여성결혼이민자에 주목하던 연구대상이 이주노동자, 외국인 유학생, 난민, 재외동포, 북한이탈주민 등으로 넓혀지기 시작하였다. 이민과 이민정책 전반을 다루는 광범한 연구들이 다소 저조하였던 이유로 인해 이민현상과 정책 등을 연구하는 다양한 분야의 전문가들 즉, 사회학자와 행정학자, 지리학자, 인류학자, 교육학자 등이 서로 다른 이론적 견해 등에 대해 함께 고민하고 숙의하는 시간을 많이 갖지 못하였다. 그 결과 전문가 집단인 학자들끼리도 대상을 보는 관점과 입장에 따라 이민정책과 이민자를 대하는 태도가 서로 차이를 보인다. 이러한 우려들을 극복하고 이민정책이 국민과 이민자가 공존하며 공동 번영하는 공동체를 만드는데 기여할 수 있기 위해서는 특히 중앙정부의 균형적 정책시행·집행의 의지가 중요하다. 뿐만 아니라 관련 전문가와 이해 당사자들의 상호 다른 가치 인식 등에 대한 존중과 이해를 통해 정책 목표를 거시적으로 공유하는 인식도 반드시 필요하다. 그런데 현실에서 정책이 제자리를 찾는 것이 그리 쉽지는 않다.

부처별로 소관 법을 따로 운영·집행하는 정책은 개선을 요구한다. 큰 틀에서 이민정책의 가치와 목표를 상시적으로 확인하지 않으면 다시 부처의 입장이나 이해관계에 몰입하게 된다. 부처의 관점에서 집중하게 되는 법제 및 행정구조는 더 이상 효율적이지도 합리적이지도 않다. 정책의 통합적 작동과 조건마련을 위한 과제에 중앙정부와 지방자치단체가 각각 별도의 해결방안을 모색해야 하는 정부구조 등의 문제도 근본적인 대응과 처방이 있어야 한다. 무엇을 먼저 고치고 개선해야 할까? 어디에서부터 문제를 해결할 것인가? 이러한 질문들에 대해 우리는 답을 내놓을 수 있어야 한다.

이 글은 한국 이민정책의 지난 15년을 돌아보면서 그 성과와 보람을 의미 있게 평가하면서도 반면에 다른 한편으로는 최근 여러 부문, 즉 정책일선과 관련 학자 그리고 시민단체들과 국민들로부터 불쑥불쑥 난제로 돌출되고, 때로는 의구심 수준의 충돌 양상으로 부상하고 있는 이민정책의 문제제기 항목들을 다룬다.

이 문제들은 이민정책이라는 용어와 개념 정의, 다문화사회와 다문화정책 그리

고 다문화가족정책의 용어와 개념 등이 우리 정부의 정책현장에서 어떻게 사용되고 있는가? 또 일반 시민들로부터는 어떻게 인식되고 받아들여지고 있는가? 의 질문과도 직접적으로 맞닿아 있다. 따라서 이들 문제제기의 항목들은, 이민정책의 통합적 작동을 위해 정책이 향 후 어떻게 전환되어야 하는가? 하는 질문에 대한 답을 탐색하는 도구로도 활용된다.

Ⅱ. 정책의 통합적 작동을 위한 논의, 분석 틀

1. 사회통합: 정책의 통합적 작동

사회통합 정책은 현대 국가에서 시민권자[3]를 대상으로 한다. 국민과 이민자의 사회통합 정책은 역사적으로 영주이민을 국가형성 초기부터 받아 들여왔던 미국, 캐나다, 호주 등의 국가들에서 발달되었다. 즉, 이들 국가들에서 이민자란 '영주이민자'와 '단기 거주 이민자' 를 포함하는 개념이었다. 따라서 이민자들은 국가 정책의 기저에서부터 잠재적 시민으로 인정되어 사회통합의 대상이 되었다. 오늘날 이민정책의 목표는 국민과 이민자가 서로 다른 문화, 다른 국적, 다른 언어, 다른 전통적 신념 등을 가지고 있음을 전제로 한다. 이 전제에서 이들의 상황적 어려움을 점차적으로 해결하고 공존과 번영의 사회를 지향한다. 그런데 국경을 넘어 새로운 국가로 이주한 이민자는 여러 가지 어려운 사회적·문화적·정치적 상황에 직면한다. 새로 이주한 국가 공동체에서 이민자는 누구나 주류 거주민이 아니며 소수자의 위치에 있다. 따라서 국가 공동체는 이들을 포용하며 공존할 것인지 아니면 외국인 이민자의 경계를 유지하며 정책을 펴나갈지를 결정해야 한다.

현실에서 이민정책의 주체는 언제나 이민자가 이주한 국가공동체다. 이민자들은 새로운 공동체에서 선택이나 권리를 주장할 때 후 순위자가 된다. 이러한 상황은 이민자에게 사회통합의 인과관계에서 종속적 위치에 머물게 한다. 노동시장의 유연성, 거주기간의 안정성, 가족결합의 허용여부, 교육받을 권리, 국민의 이민자 수용성, 참정권 여부 등은 모두 거주의 기간 및 체류의 자격 등과함께 해당 국가의 정책가치·목표와 조우한다. 국가 공동체의 사회통합은 해당 국가의 균형적 또는 통합적

3) 일반적으로 국적에 의해 개인이 국가에 대해 갖는 의무와 권리의 개념이다. 자유권, 참정권, 사회권으로 대표되는 권리이지만, 대부분의 나라에서 국적이 다른 외국인의 경우에는 보장되지 않거나 차별적이며 제한적인 권리만 인정된다.

정책과 행정서비스 그리고 주류 국민의 이민자 수용성의 수준 등으로부터 영향을 받을 수밖에 없다.

이러한 관점에서 한국의 이민자와 이민정책을 들여다보면 한국에서 이민자에 대한 국민들의 인식은 크게 둘로 나뉜다. 이들은 물론 여성결혼이민자와 이주노동자이다. 국민 일반과 정부의 정책 담당자들은 이들 중 여성결혼이민자를 잠재적 영주이민자로 인식하며, 이주노동자는 단순히 '단기 거주자'로 인식한다. 여성결혼이민자는 한국인과의 결혼을 통해 국민의 가족으로 편입된다. 반면에 이주노동자는 영주이민이 아닌 최대 4년 10개월을 근무하는 근로자의 자격으로 한국사회에 들어온다. 한국에서 이주노동자들은 약속된 계약기간이 끝나면 그들의 모국으로 돌려보내질 것이 기정사실화 된다. 따라서 이들에 대한 정책은 법무부의 '출입국관리 정책'과 고용노동부의 '노동활용정책'등으로 통제 및 관리되고 있으며 사실상의 사회통합정책은 없다고 해도 크게 틀리지 않다.[4]

이민은 '한 지역 또는 국가에서 다른 지역 또는 국가나 사회공동체로 이주하여 사는 것'이라고 간단하게 정의할 수 있다. 여기에서 '이주하여 산다'고 하는 의미는 단기적 여행이나 일시거주의 의미가 아니라 중·장기간의 거주 또는 영구거주의 의사를 갖고 새로 이주한 지역에서 삶을 지속하고 영위하는 것을 말한다. 이민은 여행이나 단기이동과는 다른 개념이며 기간적 기준으로는 "1년 이상" 또는 "적어도 1년"을 체류하며 살아가는 것을 의미한다(UN, 1998)[5]. 이러한 개념적 정의를 갖는 이민정책은 그 기저에서 사회 공동체내의 규범과 관습, 공유된 신념과 가치 등에 의해 영향을 받는다.

사회 내에서 문화적으로 인정된 규범은 우리의 언어, 행동, 감정, 사고에 영향을 준다. 그 주류문화의 규범은 사람들이 공동체 안에서 적절한 행동의 준수사항과 금지사항을 지키게 한다. 사람들은 같은 문화를 공유하는 사람과는 그들의 말과 행동의 의미를 알기 때문에 편안함을 느끼지만, 다른 문화권에서 온 사람들의 문화적 상징에 대해서는 잘 모르거나 혹은 많은 부분 오해를 한다(Donna M. Gollnic, 2009). 문제는 사람들이 문화적 규범과 행동들을 하나의 접근방식으로서가 아니라, 서로 다른 문화보다 우월한 것으로 보기 시작할 때 발생한다. 차이점들은 점차 정치화된다. 이렇게 정치화된 불평등하고 차별적인 권력관계는 개인과 집단이 자신의

4) 정부는 이민자들에 대해 사회통합교육을 실시하고 있다. 그러나 그 내용은 주로 여성결혼이민자와 한국 국적을 취득하려는 외국인에게 한국어, 한국문화, 사회제도 등에 대한 기본적 소양교육을 이수제로 시행하는 수준에 그치고 있다.
5) 김태환, 2013. '한국이민정책의 이중성'에서 인용. 강원대학교 박사학위논문

목표를 정의하고 그것을 달성하는 능력에 큰 영향을 미친다(Kymlicka, 2010).

이민이 갖는 공동체의 이동으로 인한 문화, 규범의 차이 등을 포함한 여러 복잡한 의미들 때문에 사회통합을 전제한 이민정책의 개념을 단순하고도 명쾌하게 정의하기는 매우 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 '이민'을 한 국가의 경계를 넘어서 이주하는 것이라고 정의하고 '정책'을 공공의 이익을 위한 정부의 의사결정과정과 내용이라고 말할 수 있다면, 일반적으로 우리가 공유할 수 있는 이민정책의 개념은 '국가의 경계를 넘는 이주민들을 대상으로 송출국가 또는 유입국가가 바람직한 공동체를 위해 선택하는 행정 과정의 수단과 전략을 포함하는 것'이다(김태환, 2015: 60). 따라서 한국의 이민정책도 이러한 정의에 근거하여 여성결혼이민자와 이주노동자, 난민, 유학생 등을 포괄하는 균형적 정책을 펼쳐나가야 한다. 이민정책이 사회통합과의 인과관계에서 의미 있는 선제적 동인이 될 수 있으려면 이러한 의미가 갖는 용어의 정의가 정책에서 또한 굳건하게 제시되어야 한다.

2. 논의의 모형과 틀

통합이란 말은 자연과학과 사회과학 대부분의 학문 분야에서도 빈번하게 사용되고 있으나 일치된 정의를 내리기는 어렵다. 그럼에도 이 용어를 이해할 수 있는 정의를 한다면, '다양한 부분들이 하나의 공통적인 것으로 구조화되는 것 혹은 상호의존성을 산출하는 것'(Nye,1968:858)이다. 통합은 내용과 관련하여 체계통합과 사회통합으로 나눌 수 있다. 체계통합은 정치, 경제, 법, 조직 등에서 나타나는 하드웨어적인 외형적 통합을, 사회통합은 가치, 규범, 문화 등에서 나타나는 소프트웨어적이면서도 내적인 통합을 말한다. (Lookwood,1964;Esser,2001)[6]

이러한 의미를 갖는 통합을 위한 이민정책은 체계통합과 사회통합을 모두 포괄하는 열린 개념이다. 따라서 국가의 이민정책도 이러한 의미의 체계통합과 사회통합을 담보하는 통합적 작동이 절실하다. 오늘날 대부분의 국제사회는 국가중심 사회이다. 통합을 위한 이민정책의 속성은 그렇기 때문에 국가라는 큰 조직사회의 범주에 근거해서 작동 될 수밖에 없다.

그런데 그동안의 이민정책 통해서 들여다 본 한국 이민정책의 작동 결과는 '다문화가족 정책으로의 천착', '정책 대상 집단의 분리로 인한 이민자 간 불평등 증대,'

6) 한국사회의 이주노동자와 내국인의 사회통합을 위한 정책도 여기서 말한 체계통합과 사회통합이 모두 동시에 균등하게 고려되어져야 하는데 상대적으로 체계통합에 대한 논의나 접근은 소홀히 다루어지고 사회통합의 문화적 차원이 더 많이 강조되고 있는 것이 현실이다.

‘국민의 인식 간극 심화’ 등 세 가지 특징의 스펙트럼으로 나누어 볼 수 있다.

정책 작동의 결과를 이렇게 나누어 볼 수 있는 근거와 이유는 다음과 같다. 먼저 ‘다문화가족 정책으로의 천착’이다 이는 정부의 정책 구조와 이를 통한 정책 집행 현황의 내용들을 통해서 확인되고 설명된다. 이민정책의 주무부처인 법무부와 고용노동부, 여성가족부는 조직의 구조와 운영체계, 법제의 운영, 예산의 집행 등에서 서로 차별화된다. 다문화가족정책은 지난 10여 년 동안 정부의 이민정책이 사회적으로 크게 이슈화되어왔던 저출산·고령화사회로의 진입에 따른 대응 또는 대안의 개념으로 인식된 측면이 있다. 이것은 여성결혼이민자의 유입에 이민정책이 주목하는 계기가 되었다. 여성가족부 소관 한국건강가정진흥원의 거점센터운영, 거점센터를 통한 전국의 다문화가족지원센터의 운영 등이 지속적으로 확대되어오고 관련예산이 이민 대상 집단 중에서 가장 현저하게 많이 지원되고 있는 것이 이를 잘 설명한다.

두 번째 ‘정책 대상 집단의 분리로 인한 이민자 간 불평등 증대’는 여성결혼이민자 지원을 위한 정책시스템과 외국인노동자 정책시스템의 현격한 차이에서 비롯한다. 대상 집단인 여성결혼이민자들을 위한 지원은 가시적으로 지방자치단체를 통해 전국에 설치되어 운영하고 있는 다문화가족지원센터를 통해서 이루어진다. 정부의 이민정책 관련예산에서 다른 이민자 집단과는 분명하게 차별화된 지원이 여성결혼이민자들에게 이루어진다. 그 규모는 전체 이민 관련 예산의 70% 수준을 상회한다. 반면에 외국인 근로자들에 대한 관심과 지원은 상대적으로 적다. 외국인 근로자 밀집지역의 거주환경 개선에 대한 지원이나 다문화 공간 균형발전을 위한 지원 예산 등은 미미하다. 같은 이민자이지만 공동체 내에서의 상대적 불평등이 발생하고 있는 것이다.

세 번째로 ‘국민의 인식 간극 심화’문제이다. 이러한 정부 정책의 결과로 국민들은 이민정책을 ‘다문화 정책’, ‘다문화가족정책’ 또는 ‘여성결혼이민자정책’등의 개념으로 인식하고 있다. 사회통합과 지원 그리고 포용의 대상에서 여성결혼이민자는 존재하지만 외국인 근로자는 다르게 인식된다. 국민의 이민자에 대한 인식과 태도 등과 관련한 선행연구들은 민무숙(2010), 윤인진(2010), 김이선(2010), 황정미(2007),설동훈(2006)등에 의해 실태조사의 결과로 보고되었다. 두 대상에 대한 국민의 인식 간극은 대부분 차별적 선호도를 보여왔다. 일례로 유선호(2008)의 조사를 보면 한국인은 내국인과 결혼한 외국인에 대해서는 90.7%의 우호적인 태도를 보였지만 외국인노동자에 대해서는 응답자의 66.2%만이 우호적 인식 태도를 갖는 것으로 보고되었다.7)

이 글은 이렇게 한국에서 지난 15년 동안 지속되어온 이민정책의 현실분석을 토대로 유형화한 세 가지 차원의 스펙트럼을 기반으로 논의의 모형과 틀을 구성하였다. 이러한 구성 전개를 통해 이 글은 한국 사회의 이민자와 국민의 사회통합을 위한 대안모색, 즉 이민정책의 통합적 작동을 위한 조건을 도출하고자 한다.

〈그림 1〉 논의의 모형과 틀

정책 작동	정책 작동의 결과	통합적 작동을 위한 조건
법무부 (외국인정책위) 여성가족부 (다문화가족정책위) 고용노동부 (외국인력정책위)	다문화가족정책으로 천착	정부조직의 새 자리설치 (이민·다문화 사회통합부)
여성결혼이민자 외국인 근로자 난민	대상 분리로 이민자 간 불평등 증대	이민 관련법의 통합 운영(통합 기본법의 제정)
젠더·체류자격 국적·인종	국민 인식 간극의 심화	이민·다문화 공교육시스템 구축

Ⅲ. 국민·이민자 통합과 괴리된 정책의 작동

1. 다문화가족정책으로 천착한 국가 이민정책

한국에서 다문화의 현장과 정책을 통해 드러난 다문화 수용의 현실은 여성결혼이민자들에게는 동화, 이주노동자와 난민들에게는 주변화와 배제의 정책프레임으

7) 윤인진외(2010), 한국인의 이주노동자와 다문화사회에 대한 인식. 도서출판 이담.

로 작동되고 있다.

현재 정부의 외국인관련 위원회 설치 운영 현황을 보면 2007년 법무부 주관의 재한외국인 처우기본법에 근거한 '외국인정책위원회', 2004년 고용노동부 주관의 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률에 근거한 '외국인력 정책위원회', 2009년 여성가족부 주관의 다문화가족지원법에 근거한 '다문화가족정책위원회'가 설치되어 2016년 현재 운영되고 있다. 이 위원회들은 상호 다른 관점과 정책 목표를 가지고 있다. 문제는 이 위원회들 중 다문화가족정책위원회만이 적극적 정책의지 실행태도를 보이고 있다는 비판적 지적에 있다.

그러나 한국의 이민정책은 그 정책목표와 정책대상을 갖는 범주가 하나이다. 이민자를 대하는 정책목표는 통합의 대상이 된다. 그 대상이 되는 외국인인 이주노동자와 여성결혼이민자, 외국인유학생, 난민 등은 모두 이민자라는 하나의 정책범주 안에 들어 있다.[8] 이러한 의미개념을 통해서 한국의 이민정책을 다시 들여다보면, 한국은 이민자의 인구구성에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 이주노동자의 사회통합 노력은 외면하고 여성결혼이민자만을 주요 정책대상으로 선택하고 있고, 이들에 대해 부처별로는 서로 다른 정책목표로 소관업무를 이행하고 있음을 확인하게 된다. 정책이 프레임 충돌과 갈등을 야기하는 상황을 계속해서 방치하고 있는 것이다.

다문화사회를 맞는 한국의 이민정책은 짧은 역사와 경험으로 인해 어느 정도는 불가피하게 급박한 당면과제 해결과 사회적 이슈의 우선 해결에 집중하는 모습으로 나타날 수도 있다. 그러나 여성결혼이민자에 천착해온 정책의 편중된 지원현상은 사회의 의식구조와 정부 정책구조의 경직성 구조 하에서 이루어져왔다. 사실 한국에서 여성결혼이민자들에 대한 과도한 동화정책 그리고 이들 이외의 이민자들을 대하는 주변화, 배제와 통제 정책 등의 작동은 비단 이민정책의 역사가 짧거나 일천한 경험 때문만은 아니다. 이주민의 수용과 다문화의 역량이 한국보다 훨씬 좋다고 평가되는 프랑스가 2005년 일명 '방리유[9] 사태'로 사회적·정치적 큰 곤경에 빠진 것과 2011년 노르웨이의 '브레이비크 사건'으로 국제사회에 큰 충격을 준 것 그

---

8) 김태환, 2015, 다문화사회와 한국 이민정책의 이해. 도서출판 집사재. P79.

9) 방리유(Banlieue)는 '변두리'라는 뜻으로 이민자들이 집단 거주하는 파리 외곽의 노후주택지대이다. 지난 1960년대부터 집중적으로 건설되기 시작한 H, L, M 형태의 임대주택단지이다. 1981년 프랑스의 사회당이 빈곤층의 삶의 질을 제고한다는 명분으로 임대주택단지를 건설하고 이민자들의 집단 이주를 추진했으나, 결과적으로는 프랑스 다른 지역으로부터 고립된 게토로 전락하였다. 2005년에 있었던 파리 이민자 사태도 클리시수부아라는 방리유에서 발단하였다.

리고 2015년 프랑스의 이민자 유혈사건 등만 보더라도 문화 다양성의 인정과 다원주의 현실의 수용이 현실국가에서 얼마나 어려운지를 잘 말해주고 있다. 그럼에도 불구하고 한국의 이민정책이 대상에 따라 지나친 동화와 지나친 배제 또는 주변화의 정책으로 작동되고 있다는 것은 우려할 수 밖 에 없는 현상이다.

현재 각 부처 간 정책의 혼란상황은 한편으로는 더욱 과도한 정책 주도권을 가져오기 위한 부처 간 힘겨루기 양상을 초래하고 있기도 하다. 특히 여성결혼이민자들에게 천착해온 지원과 정책의 지나친 동화주의 경향은 사회통합의 역기능으로 작용하고 있다. 결과적으로 국민과 이민자의 사회통합은 지연되고 있는 것이다.

2. 정책대상 분리의 심화로 이민자 간 불평등 증대

여성결혼이민자는 국민의 배우자로서의 지위를 가지고 곧바로 정책 지원의 대상이 된다. 한편, 재한 외국인 동포는 같은 민족이라는 동질감으로 수용되며 또한 일정부분 지원의 대상이 된다. 그런데 상대적으로 이주노동자는 지원의 대상에서 많은 경우 제외된다. 한국에서 이주노동자의 지위가 가져다주는 사회적 편견과 고정관념은 매우 크다. 이를테면, 이주노동자들은 서로 다른 나라, 다른 지역, 다른 환경으로부터 한국사회에 들어왔음에도 불구하고 실제 한국에서는 일반화된 하나의 집단으로 취급된다. 네팔에서 온 이주노동자나 방글라데시에서 온 이주노동자나 필리핀에서 온 이주노동자는 개인들 각각이 모두 다른 특성과 인격 등을 가지고 있음에도 불구하고 종종 일반화된 동남아시아의 이주노동자로 '묶여진 존재'가 된다.

고정관념은 어떤 집단의 모든 구성원이 높은 수준의 유사성을 가지고 있음을 가정한다. '집단 구성원에 대한 일반화'(J. M. Jones,1997)는 이주노동자를 모두 동남아시아의 가난한 나라에서 온 사람들이라는 고정관념과 사회적 편견의 굴레로 쉽게 범주화한다.

이주노동자가 정책적 분리의 대상이 되는 것은 그들이 한국사회에서 곧 돌아갈 특별한 외국인이며 가난한 소수자의 위치에 있기 때문이다. 소수자(minority)란 사회의 제반 영역에서 성·연령·인종·민족·종교·사상·성적 취향·지역 또는 그 이외의 이유로 지배적이라고 일컬어지는 기준과 가치와 상이한 입장에 있어서, 차별화와 편견의 대상이 된다(윤인진 외,2010). 소수자를 규정함에 있어서 생득적인 조건들과 차등적 권력관계의 중요성을 힘께 강조한 드워킨과 드워킨(Dworkin and Dworkin,1999)은 소수자를 정의하는데 필요한 네 가지 조건을 '식별 가능성', '권력의 열세', '차별적 대우의 존재', '소수자 성원으로서의 집단의식'으로 들었다. 한국

에서 특히 이러한 범주에 놓여 있는 이주노동자들은 다른 피부색과 다른 언어, 다른 국적으로 인해 정치적·사회적 참여도 제한된다. 또 직장에서의 급여차별·직장이동의 제한, 거주지나 이주한 지역 시민들과의 문화적 차이, 냉소적이거나 두려워하는 일부 경계의 시선, 같은 직장의 이주노동자나 같은 나라에서 온 노동자 집단만의 편중된 대화나 인터넷 정보네트워크로의 의존, 집단 거주에 의한 피해의식의 확대 등 각종 어려움들도 수반된다. 이렇게 일반화되고 범주화되어 손쉽게 사회적 편견의 대상이 되고 이주노동자의 지위에서 비롯되는 많은 불이익은 결국 우리 모두에게 공동의 피해가 된다. 이들이 여성결혼이민자나 재한 외국인동포 등에 비해서 현저하게 차별적 대우를 경험하고, 이로 인해 이민자 간 불평등이 심각한 수준으로 노정되면 불만은 증폭 될 수 있다. 이민자 간 불평등의 증대는 한국에서의 환경적, 제도적인 부적응 요인들로 인해 육체적·정신적으로 어려움을 배가시킬 수 있다. 이 어려움은 언어와 문화의 차이 뿐 만 아니라 인종적 편견과 차별, 열악한 근로조건, 안정적인 취업상황 유지의 어려움, 빈곤 등을 포함한다. 미등록 이주민인 경우 신분상의 불안과 추방에 대한 공포 등을 한층 심화시키는 요인이 된다.[10]

프로리다(R. Florida, 2002)는 주류사회에 적극적으로 통합되기를 희망하는 이주민이 증가할수록 사회의 다양성과 개방성이 높아진다고 하였다. 도시의 인종 다양성은 사회문화적 다양성, 창의성과 높은 상관관계가 있기 때문이다. 예를 들어 다른 지역보다 더 개방적이고 활발한 미국의 도시라고 평가되는 뉴욕, 보스톤, 샌프란시스코 등은 다른 도시들보다 더 역동적이다. 이들 도시는 다른 도시들보다 이민자가 더 많아서 다양한 인종들이 어울려서 시너지를 형성한다. 뿐만 아니라 이렇게 형성된 공동의 비전은 정부가 이민자와 국민을 더 공고하게 통합할 수 있도록 하는 정책을 개발하도록 유도한다. 이민자들이 국민과 사회통합의 비전을 공유하는 사회는 노동시장 이동성, 이주민의 가족 재결합, 아동 교육의 보장, 이민자의 정치 참여, 장기 거주의 사회적 조건, 국적 취득 여건 등 사회통합 항목의 지표들이 꾸준하게 높아지고 있다고 믿는 사회다.

이런 사회는 그 개방성으로 활력과 역동성을 키우고 문화다양성과 창의성을 키운다. 한편 롤스(Rawls)는 문화다양성과 개방성이 보장되는 사회를, 사회의 규범기초로서 특별한 지위를 갖는 평등이 작동되는 사회라고 하였다. 여기에서 평등의 항목은 극심한 사회, 경제적인 불평등을 방지하는 기본구조를 요구한다. 플로리다와 롤스의 지적이 아니더라도 국민 간 평등뿐만 아니라 이민자 간 평등이 보장되는 사

10) 한국사회와 이주민 건강, 외국인노동자 의료백서2, 한국이주민건강협회 엮음, 2009, 171쪽

회야말로 이민자와 주류 국민이 서로를 인정하고 존중하며 장차 공동체의 목표를 함께 추구하는 동력을 배가시킬 수 있다.

그러나 한국의 지금까지의 정책은 이민자 간 정책의 분리 혹은 차별적 요소를 사전에 잘 점검하여 문제의 소지를 제거하고 있다고 보기가 어렵다. 따라서 개방과 포용 그리고 문화다양성 등의 정책 가치 등을 현실에서 구현할 수 있을지는 아직 미지수다. 한국의 이민정책을 이민자와 국민 간 평등 실현 수준의 평가 측면에서 진단해 보면 아직 갈 길이 멀다.

3. 이민자에 대한 국민 인식 간극의 심화

한국인은 최근까지 근·현대사 학교 교육에서 한국인이 단일민족이라는 것과 단군의 자손이라는 순혈의식을 자랑스럽게 생각하고 이를 고취하는 교육을 받아왔다. 지난 2012년 총선에서 비례대표 국회의원에 당선되어 2016년까지 비교적 활발하게 활동한 필리핀 출신의 결혼이주여성 이자스민씨에 대한 일부 단체와 네티즌들의 인신 공격성 발언과 배타적 의견표출 등을 보아도 한국 사람의 이주민에 대한 사회적 편견과 고정관념은 생각보다 훨씬 심각하다. 이러한 사례를 뒷받침하는 이민 대상에 따른 부정적 인식의 논거는 많다.

국회의원으로 활동한 여성결혼이민자에게도 이렇게 국민들의 인식에서 부정적인 경향이 적지 않음을 발견할 수 있는데 일반 여성결혼이민자들에 대한 국민의 인식이 어떠한 수준에 있는지는 미루어 짐작할 수 있다.

이민자에 대한 편견에 관한 실증연구에서 박수미·정기선(2006)은 한국인은 여성, 노인, 이혼자들보다 장애인(80.2%가 차별)과 이주노동자(78.1%가 차별)에 대한 차별적 태도가 더 심각하게 나타났다고 하였다. 또 이와 함께 5점 척도의 분석에서도 이주노동자(2.64점)가 여성(2.62점)이나 장애인(2.59점)보다 더 높은 점수로 나타나서 상대적으로 이들에 대한 인식 간극의 정도도 심하다는 것을 알려주었다. 한국사회에서 이민자에 대한 국민의 인식 간극이 소수자에 속하는 국민들에 비해서도 매우 크다는 것을 알 수 있다.

한편 이민정책에서 주류 국민의 관용은 어떤 한 사회로 새로이 편입된 이민자들을 사회 내에서 국민들이 포용하는 태도와 관점의 프레임이다. 공통의 이념이 다르고 종교적, 정치적 토대가 다른 사회에서 사람들은 대체로 이민자들을 타자화하기, 거리두기, 차별하기의 배제적 경향성을 갖고 대한다(임의영·김태환, 2013).

이러한 주류 시민들의 경향성은 어느 국가, 어느 사회에서나 존재한다. 그럼에도

불구하고 이민자에 대한 국민의 인식 간극을 Rawls가 제시하는 사회의 규범적 기초 덕목으로서 '관용'이 증대하는 경향성으로 전환할 수 있다면 우리는 이민자를 공동체에서 인정하기, 연대하기, 공정하기의 태도로 바꿀 수 있다(임의영·김태환, 2013). 국민정체성의 종족적 요인은 혈통과 같이 귀속적 속성이 강하고, 시민-영토적 요인은 근대적 법·정치 공동체에서의 시민들의 권리와 의무의 속성이 강하다(Jones & Smith, 2001). 문제는 한국사회가 다른 많은 국가들에서보다 더 종족적, 혈통적 귀속성이 강하다고 평가되고 있다는 데 있다. 다음 조사 결과는 공교롭게도 이와 같은 견해를 뒷받침한다.

사회적 편견과 관련하여 한국사회의 이주민에 대한 수용성이 염려할 만한 수준을 이미 넘어서고 있다는 최근의 조사결과가 그것이다. 2011년 전국 19세에서 74세 2500명을 대상으로 국제비교 지표를 활용하여 조사하고 2012년 5월 발표한 여성가족부의 '국민의 다문화 수용성 조사'는 다음과 같은 결과를 보여주었다. 이 조사에서 조상의 혈통을 중시한다는 답변이 미국 55%, 스웨덴 30%, 일본 72%로 나왔는데 한국은 87%나 되었다. 또한 다문화 공존에 대한 찬성의 비율이 유럽 18개 국가의 국민은 약 74%로 나타났는데 한국인은 36%로 이에 비해 매우 낮게 나타났다. 가족과 혈연을 중시하는 한국 이민정책의 현실에서 이와 같은 조사 결과는 어쩌면 당연한 결과일지도 모른다.

그나마 다행스러운 것은 한국인의 다문화 수용성과 관련하여 한국 사람의 국민정체성 인식이 종족적 모델과 시민적 모델 중 어느 쪽에 더 가까운지를 분석하는 최현(2007), 윤인진 외(2010) 등에 의한 연구에서, 한국인의 국민정체성이 종족이나 혈연의 요소보다는 시민적 요소를 더 중요시 한다는 결론을 보여주고 있다는 점이다. 이것은 매우 희망적인 진단이다. 비록 지금까지의 이민정책이 제 방향에서 조금 벗어나 있다고 할 수 있다고 평가되지만, 앞으로 우리 공동체의 노력 여하에 따라 이민자들과의 사회통합을 위한 시민적 역량이 발휘될 수 있기를 기대할 수는 있다. 그럼에도 불구하고 이민자에 대한 국민 일반이 갖는 인식 간극의 크기가 지금 우려하고 있는 것처럼 시간이 지나도 해소되지 않는다면 한국 이민정책의 미래는 더 어둡다.

Ⅳ. 정책의 통합적 작동을 위한 조건탐색

1. 정부 조직의 새 자리 설치

한국의 국가 목표 구현을 위한 정책은 헌법에 명기된 민주주의 이념과, 지구촌 공동체 공통의 자유·평등가치와 인권가치 등을 배경으로 하고 있다. 국가 목표의 설정은 여기에 더하여 국민 모두가 공유하는 공통의 역사적으로 힘들었던 경험, 자랑스러운 경험 등을 통한 공통의 연민에도 뿌리를 둔다. 즉, 국민이 합의하는 국가 목표는 국가 공동체에 대한 자부심 등이 국민 개인들 간에 영향을 미치는 이타심 등에 기반을 둔다. 이것은 공동체에 거주하는 국민과 이민자들이 상호 교감하는 연민과 공존을 위한 이타심과도 맥락을 같이한다.

대한민국의 헌법은 전문에서 “정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 한다”고 하였다. 한국의 국가 목표의 가장 상위의 지위에 개인의 자유와 평등의 가치가 자리하고 있는 것이다. 헌법 전문에는 또 “안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지 한다”고 하였다. 국가목표의 가장 상위에 국가의 경제적 번영을 위한 다짐과 동시에 국민 개개인이 삶의 질 향상을 위한 과실을 가능한 균등하게 나누는 사회를 지향하는 것이다. 사실 그 기초에서부터 한국의 국가목표는 국가에 속한 국민과 지구촌 만민 그리고 다른 국가들과의 공동협력과 공동 번영을 지향하고 있다.

이러한 국가 목표의 실현을 위한 우선순위와 세부적인 정책은 국가의 행정과 정책 구조에서 구체화된다. 2016년 현재 한국중앙정부의 행정구조는 17부 5처 16청으로 이루어져 운영되고 있다. 정부의 행정 구조를 보면 현재 대한민국이 지향하고 있는 국가 정책의 구체적인 청사진과 국가가 먼저 달성하고자 하는 상위목표 등의 항목들을 알 수 있다.

정부의 행정 구조를 통해서 본 국가의 상위 정책은 재정정책, 과학기술정책, 교육정책, 통일정책, 외교정책, 법질서정책, 국방정책, 행정자치정책, 문화체육정책, 농림축산정책, 산업통상정책, 보건복지정책, 환경정책, 고용노동정책, 여성가족정책, 해양수산정책, 국토교통정책 등이다.

외국인을 대상으로 하는 이민 및 다문화 관련 정책업무 등은 이러한 정책의 우선순위의 목록에는 보이지 않는다. 현실에서 외국인정책은 법무부 산하의 출입국·외국인정책본부의 업무로, 결혼이민자정책은 여성가족부의 가족정책 부속업무로, 이주노동자정책은 고용노동부 부속업무 등으로, 북한이탈주민정책은 통일부의 부속

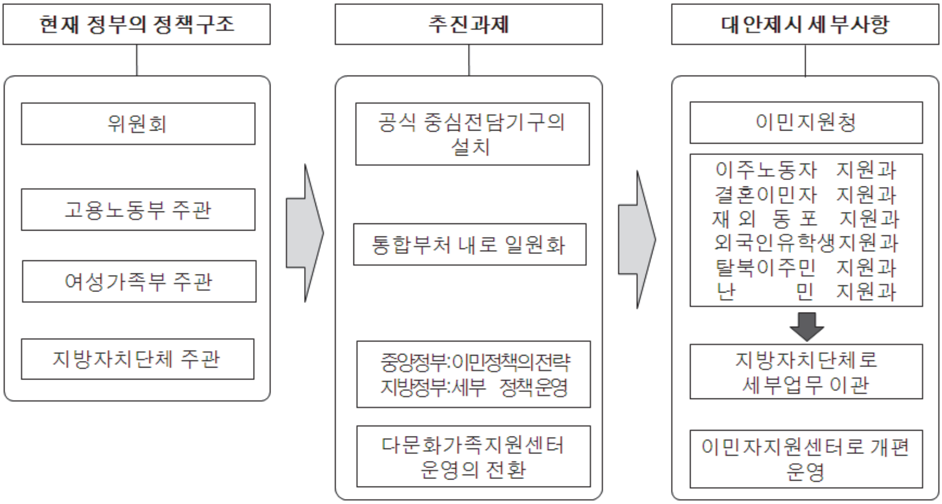
업무 등으로 이행되고 있다. 한국정부의 상위 정책 목표에 이민정책은 아직 자리하지 못하고 있는 것이다. 물론 이는 국가주의와 국적주의를 표방하며 국민을 대상으로 국가정책의 기본 틀을 구성하고 운영하는 국가 현실을 직시하면 자연스러운 결과이다. 그러나 2017년 현재 한국이 이민 및 다문화정책을 중요한 국가정책, 상위의 국가정책 부문에 위치시켜야 하는 이유는 매우 많아졌다.

한국 사회의 이민자는 2017년 1월 현재 200만 명을 넘어서고 있다. 인구의 4%가 이미 이민자로 구성되었다. 뿐만 아니라 한국 사회에서 이민자는 향 후 10년이 지나지 않아 국민의 10% 수준에 이를 것이다. 또 이민자의 유형과 유입이유 등도 점점 더 다양해 질것이다. 이것은 한국이 선진 이민국의 경우들에서처럼 보다 유연하고도 선제적으로 이민자를 더 많이 수용하고 포용할 수밖에 없는 국격을 가진 것과도 무관하지 않다. 한국은 개방화된 국제질서와 다문화 환경, 노동시장의 한국으로의 급격한 이동 등 외부적 이유들과 함께 저출산·고령화 등의 내부적 이유들이 함께 작동하는, 이중 삼중의 이민 유입의 동기 요인들에 둘러쌓여 있다. 따라서 이러한 배경 환경들을 고려할 때, 이민정책은 더 이상 국가 공동체의 정책 목표설정을 위한 우선순위에서 하위부문에 있어서는 안 된다.

현재 우리의 이민정책은 정책의 예측가능성이나 미래전략에 일관성을 유지할 수 있도록 기능하는 법제도, 부처의 기능이나 업무가 미약하다. 각 부처들이 지금처럼 제각기 작동하고 중복되는 업무에 관여하며 동일한 정책들을 별 제재 없이 경쟁적으로 시행하는 체제에서는 국민과 이민자가 사회통합을 이루며 공동 번영하는 목표를 달성시킬 수 없다. 현재까지의 정부구조는 이민자들 중 누구를 정책대상으로 주목하느냐와 이들에 대한 시기적 관심의 수준에 따라 여론 영합적 차원에서 일면 자연스러운 순응의 정책 구조로 대응해 왔다. 이에 이민정책의 직제별 해당 부처의 기능들도 단기적인 목표나 이민자 중 사회의 관심과 주목을 받는 일부 대상에 대한 성과에만 집중하는 구조에 머물러 온 아쉬움이 있다. 따라서 이러한 한국의 이민정책을 근본으로부터 전환시키기 위해서는 정책시스템의 정비, 특히 정책을 책임지고 통합하여 운영할 수 있는 가칭 '이민·다문화 사회통합부(청)'와 같은 전담부처가 반드시 필요하다.

정부가 '이민·다문화 사회통합부'와 같은 전담기구의 설치로 이민정책을 통합하여 운영한다면 지금까지 현재 전국에 250여개로 확장하면서 비교적 잘 구축되고 운영하고 있는 '다문화가족지원센터'의 운영을 전폭적으로 개편하고, 이를 종합적 이민정책의 전국 네트워크를 구성하는 핵심 전담 조직으로 잘 활용할 수 있는 방안을 만들어 낼 수도 있다(김태환, 2015).

〈그림 2〉 이민정책의 전환을 위한 “이민 및 다문화 사회통합부(청)” 설치



김태환, 2015: 인용, 수정

따라서 제안하건대, 비록 조금은 늦었지만 지금이라도 정부가 현재의 이민정책 운영의 기조를 대폭 전환하기를 바란다. 정책 패러다임을 바꾸고 그 바탕으로부터 근본적인 개선을 위한 전담기구, 즉 가칭 ‘이민·다문화 사회통합부(청)’ 또는 이민지원청의 설치와 같은 구체적인 조직 및 운영체계의 정비가 적극적으로 모색된다면 이렇게 기존에 잘 구축해온 일부 시스템의 적절하고도 유용한 활용은 얼마든지 가능하다.

2. 이민관련 법의 통합운영

1) 정책용어의 제자리 찾기: 전문가·이해관계자·국민 간 합의

이민정책에서 사용하고 있는 ‘다문화’의 용어는 결혼이민자정책에서 주로 다문화가족의 개념을 적용하여 사용하고 있다. 또한 ‘이민’의 용어는 법무부에서 2008년 제1차 외국인정책 기본계획 수립 당시 ‘이민’이라는 용어에 대해 국민들이 ‘해외이민’과 혼동할 우려가 있다며 ‘이민정책’ 대신 ‘외국인정책’으로 호칭하기로 합의하며 사용을 유보하였다. 그러나 그 결과 2013년 제2차 외국인정책 기본계획에서 이미 정부의 ‘외국인정책’ 용어사용의 한계와 문제점을 분명하게 인정하였다. 이 때

법무부는 외국인정책은 국제사회에서 통용되고 있는 이민정책 즉, 국경 및 출입국 관리, 국적부여 정책과 이민자 사회통합 정책을 포괄하는 개념과 같은 의미를 갖고 있다고 말하며 향 후 '이민정책'의 용어사용이 더 적절할 수 있다고 의견을 개진한 바 있다. 그럼에도 불구하고 정책용어 사용의 혼선은 지금도 진행 중이다.

정부는 지금까지 외국인정책, 다문화정책, 다문화가족정책, 결혼이민자정책 등의 용어를 혼용하며 사용하고 있다. 정부는 정책의 초기단계에서 개념적용을 명확하게 하지 못하였고, 결국 이것이 중앙행정기관의 정책 혼선과 경쟁, 중복을 심화시키고 정부 부처 간 갈등을 증폭시키는 요인이 되었다. 이민과 다문화 관련 현행법들의 제정과 시행, 추진체계 등도 이러한 추이의 연장선상에 있어서 그 우려되는 바가 크다. 정부의 정책과 법 개념에서 아직도 이민 및 이민자, 다문화, 다문화가족, 다문화사회, 사회통합 등의 개념과 용어는 명확하게 정의되지 않고 또 합의되지 못하고 있다.

현재 법무부가 사용하고 있는 '외국인정책'이라는 용어와 여성가족부가 사용하고 있는 '다문화가족정책' 등의 용어는 한국 이민자들의 실체적 대상과 정책목표를 모두 담아내고 표현하는 데 한계가 있다.

국경을 넘어서 한국으로 이주해오는 이민자는 국가와 인종을 달리하는 외국 국적의 이민자와 국적은 달리하지만 외국인은 아닌 외국국적동포·북한이탈주민 등을 모두 포함하는 개념이기 때문에 이들을 대상으로 하는 정책은 '이민정책'이라는 용어가 더 적절하다. 따라서 이들에 대해 사용하는 '이민정책'의 용어는 한국사회로 이주해온 대상을 더 분명하게 포괄할 수 있게 하며 정책의 성격도 명확하게 설명할 수 있게 한다.

한국과는 다른 국가정체성을 갖고 있는 유럽 국가들의 경우에도 국경을 넘는 이민자들을 대하는 정책을 지칭하는 용어를 대부분 '외국인정책'이 아닌 '이민정책'으로 사용하고 있는 점도 고려해야 한다. 이민자는 처음에는 단순히 '외국인'으로 분류하고 지칭할 수 있지만 중·장기체류와 영주 또는 귀화를 통해 향후 국적취득 등의 잠재적 국민으로의 가능성을 갖는다.

이러한 이유들로 북한이탈주민의 경우에도 '이민정책'의 범주에서 '다문화'의 개념을 수용하는 의미를 담아 사용하는 것이 타당하다고 생각한다. 북한이탈주민의 경우, 그 정책 적용의 범주와 법의 적용이 외국인을 대상으로 한 이민정책의 범주에서는 다룰 수 없는 '국민에 속한 이주민'이고 동시에 북한이탈주민은 정책 개념상 다문화의 범주에 속하기 때문이다.

따라서 지금까지 정부가 사용해오고 있는 '외국인정책'의 개념으로는 이민정책의

총괄 업무와 중앙부처간 이견의 조정, 정책의 균형, 외국인과 내국인을 모두 포괄하는 사회통합 정책과 법제도의 통일성, 지방자치단체의 역할 강화 등에서 한계를 가질 수밖에 없다.

이민정책의 큰 틀에서 이들 대상을 모두 포괄하는데 합의하고 정책의 개념정의를 '이민정책'으로 한다면 그 수단적 정책용어의 사용을 다음과 같이 통일하는 것도 고려해 볼 수 있다.

예를 들어 이민·다문화가족정책, 이민·다문화난민정책, 이민·다문화노동자정책, 이민·다문화새터민정책, 이민·다문화유학생정책, 이민·다문화해외동포정책 등으로 사용하는 것이다. 또는 다문화가족정책, 다문화난민정책, 다문화노동자정책, 다문화새터민정책, 다문화외국인유학생정책, 다문화해외동포정책, 다문화출국이민정책 등으로 용어를 재 정의하고 합의하여 국가 및 지방자치단체 그리고 시민사회가 함께 사용하는 것이다.

이제 이민정책 및 다문화정책 등의 용어에 대해 정부와 학자, 시민 등이 숙의를 통해 합의하여 정책운영의 합리성을 확보하는 것은 더 이상 정책의 혼선을 유발하지 않기 위해서도 꼭 필요하다. 지금까지 사용해 온 이민과 다문화 등의 용어는 국민적 범용성과 친근성을 갖고 있다. 이를 지속하면서도 본래 의미의 이민정책이 제자리를 찾기 위한 이해 당사자 간 합의는 우리가 노력만 한다면 그리 어려운 일이 아니다.

2) 관련법의 정비와 가칭 '이민 및 다문화 사회통합기본법'의 제정

현행법은 『재한외국인 처우 기본법』에서 재한외국인에 대해서, 『다문화가족지원법』에서 결혼이민자와 가정을 이룬 다문화가족에 대해서, 『문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률』에서 문화다양성에 기초한 사회통합정책에 대하여, 『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률』에서 이들에 대한 보호와 지원의 근거 규정을 두고 이에 따라 각각 세부정책을 시행하고 있다.

또한 『국적법』에서 국민이 되는 요건에 대해서, 『출입국관리법』에서 국민 및 외국인의 출입국관리와 체류관리에 대해서, 『난민법』에서 난민의 지위와 처우에 대해서, 『외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률』에서 외국인근로자의 보호 및 고용관리에 대해서 각각 정책을 시행하고 있다. 그런데 이와 같이 여러 근거 법률에 의해 관계 중앙행정기관별로 이민 및 다문화정책을 개별적으로 시행하고 있음에 따라 외국인에 대한 이민정책과 국민 그리고 탈북이주민에 대한 다문화 사회통합정책이

통합적인 관점에서 균형적으로 시행되지 못하고 있다. 따라서 이들 문제점을 바로 잡고 보다 합리적이고 총괄적인 통합 이민정책을 운영하려면 다음의 여섯가지 내용들을 반드시 포함하는 가칭 '이민 및 다문화 사회통합 기본법'의 제정이 진지하게 검토되고 논의될 필요가 있다.

첫째, 이 법안은 대한민국 헌법의 정신을 계승하면서 이민 및 이민자, 다문화, 다문화가족, 다문화사회, 이민 및 다문화 사회통합 등의 개념과 용어를 명확하게 정의해야 한다.

둘째, 북한이탈주민의 경우인데, 북한이탈주민은 이민정책의 범주에서는 다룰 수 없는 '국민에 속한 이주민'이지만, 정책 개념상으로는 다문화의 범주에 속하기 때문에 북한이탈주민을 이 법에서 포함시키는 것을 고려해야 한다.

셋째, 이민정책을 외국인만을 대상으로만 수행하고 있는 정책이 아닌, 이민자와 국민 상호 모두에게 시행해야하는 사회통합정책임을 분명히 해야 한다.

넷째, 이민정책을 장차 '이민 및 다문화 사회통합정책'으로 하고, 위원회는 대통령 소속으로 격상하며 위원회에는 총괄 이민 및 다문화사무처를 두도록 하는 것을 고려한다. 이는 미래 한국 이민정책의 책임기관이 "이민 및 다문화 사회통합부"로 발전할 수 있음을 고려한다.

다섯째, 국가와 지방자치단체는 초중등교육법 제2조와 고등교육법 제2조에 따른 일선 학교에서의 이민 및 다문화 사회에 대한 이해를 돕는 국민 교육을 실시할 수 있도록 한다.

여섯째, 국가와 지방자치단체는 이민 및 다문화 사회통합센터를 설치 운영할 수 있도록 한다. 이는 현재의 다문화가족지원센터의 역할 재정립 및 역할 확대 등을 고려한다.

새로운 통합법은 미래 한국의 이민정책을 중앙부처가 통합하고 현재 외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인인력정책위원회 등에서 정책이 중복적으로 시행되거나 또는 대상에 따라 일정부분 무리한 지원 혹은 무리한 통제정책으로 시행되는 등의 문제점을 해결하며, 장차 정책의 세부 운영과 시행 책무는 대부분 지방자치단체가 시행하는 구조로 재편하는 내용을 담아야 한다.

3. 이민·다문화(시민-학교-이민자)공교육[11] 시스템 구축

이민·다문화교육은 공공기관이나 학교, 시민사회단체 등에서 평등과 사회정의를 제공하는 교육전략이다(Donna M. Gollnic, 2009). 좋은 교육이란 기본적인 민권을 다루는 것이다(Spring,2001). 이러한 말은 이민·다문화교육이 사회정의와 평등 그리고 인권의 가치를 지지하고 확보하는 지렛대가 되어야 한다는 의미에 다름 아니다. 이민자와 국민의 사회통합을 위한 이민·다문화교육은 시민교육, 학교교육, 이민자교육으로 세분화하여 매우 장기적으로 계획하고 실행해야 한다. 이것은 시민공동체의 미래 번영과 공존을 위한 거대한 프로젝트이기 때문이다.

먼저 시민교육이다. 인종차별, 외국인혐오증과 같은 사회현상의 확대는 그 해결을 위한 접근방법의 모색을 경제적, 정치적 측면에서만이 아니라 문화와 교육 측면에서 우선적으로 풀어야 한다. 국가와 국가 사이의 문화차이, 이주노동자와 한국사회와의 다른 정서와 감정, 종교적 차이에 따른 다른 삶과 다른 철학 등에 대한 다문화 교육은 공공기관이나 지역사회의 기구·단체 그리고 일반 대학교의 평생교육 프로그램, 공공언론의 교육프로그램 등에서 다루어져야 한다.

성숙한 다문화사회가 되려면 먼저 소수자인 이민자의 다른 문화를 편견 없이 받아들이고 학습할 수 있는 토양을 만들어야 한다. 시민교육의 질적·양적 증대를 위한 기본교재 저술의 지원들도 필요하다. 또한 사회학, 민족학, 정책학 등을 포함한 교사를 훈련하고 이들 교사들을 통해 질 높은 시민교육을 수행해야 한다. 다른 국가의 역사적 경험, 다른 문화의 정신적·감정적 차이 등에 대한 이해와 공감을 위한 노력은 질 높은 교육, 체계화된 시민 교육을 통해서 가능하다.

다음으로 초·중·고등학교의 공교육이다. 이민·다문화교육은 인종, 민족, 젠더 등의 다원성이 교육과정을 통해 반영되고 '구경거리'가 아니라 '삶의 모습'으로 받아들여지도록 해야 한다(원진숙 외, 2010). 이는 학생 개개인이 교실이나 학교 안에서 체험적 학습이나 훈련이 동반되어야 한다는 의미이다.

이주민들에 대한 고정관념은 부정적 태도와 감정의 바탕이 되는 편견과 차별행위를 낳으며 이는 배제와 차별의 이데올로기를 강화한다(윤인진 외 2010). 이를 극

11) 한국에서 이민자와 국민의 사회통합을 위한 교육은 일반적으로 '다문화교육'이라고 불리어진다. 그러나 이민정책 대상자와 국민 일반을 위한 사회통합 교육은 앞으로 '이민·다문화교육'으로 지칭되어야 한다는 것이 나의 생각이다. 다문화정책 혹은 다문화가족정책과 마찬가지로 '다문화교육'의 용어도 자칫 국민일반이나 정부의 정책 책임자 그리고 학계 등의 전문가들로부터 여성결혼이민자나 그 가족을 대상으로만 하는 교육으로 오해 또는 왜곡될 여지가 계속 상존하고 있기 때문이다. 따라서 여기에서 인용한 글의 원문에서 이민의 용어는 따로 없었음을 밝힌다.

복하기 위한 반 편견 교육은 다양성을 수용하고 긍정적 자아개념을 발전시켜 반편견적 태도와 비판적 사고 및 행동을 가르치는 교육이다(권순희 외, 2010). 또한 이민·다문화교육은 학교에서 문화적 차이를 통합하고, 평등과 사회정의를 제공하는 교육전략이다(Gollnick, 2009). 학교에서 다른 사람, 다른 문화, 다른 집단의 정체성을 이해하고 교류에 능숙한 인격을 배양 하는 것이 평등한 사회를 지향하는 이민·다문화교육의 목적이 되어야 한다. 이것들은 초등학교 교육으로부터 중·고등학교의 공교육에 이르기까지 뿌리 깊게 다루어져야 한다.

마지막으로 이민자 당사자 교육이다. 자신이 살던 곳으로부터 새로운 공동체로 건너온 이주노동자들은 다른 가치, 신념, 생활양식이 다양하게 적용되는 사회에서, 스스로 이에 적응하기 위한 대안적인 사고 및 생활방식을 유념하고 여기에 기꺼이 참여하기를 요구 받는다. 특히 이러한 상황에 직면한 한국 사회의 이민자들이 그들의 자율적인 삶을 위해서 선택하고, 지원받을 수 있는 교육 프로그램은 아주 중요하다. 지금까지 한국의 이민·다문화교육은 이주민에 대한 한국어와 한국문화 전달 교육 그리고 이중 언어 교육 등의 단편적인 내용으로 이루어져 왔다. 즉, 이주민의 "한국화"와 동화에는 치중하지만 이주민의 다문화 감수성 증진을 위한 교육과 이주민의 사회문화적 권리와 정체성 보호를 위한 교육은 거의 없었다(전숙자 외, 2009).

현재 한국의 이민·다문화교육은 주관부처의 역할이 중복되며 전문성이 약하고 참여대상이 제한적이다. 또 너무 단조로운 내용을 다루며 효율적으로 운영되지 못하고 있으며 국제 이해교육은 추상적이다(전숙자, 2009). 결혼이민자 중심의 예비엄마 교실, 성폭력 예방 교육 등의 교육은 잘 이루어지고 있다고 보이지만 반면에 이주노동자나 유학생, 재한 외국인 동포, 북한이탈주민 등의 사회 정착을 위한 이민·다문화교육 등은 너무 적다고 평가되고 있다.

이민자 교육의 사례에서 캐나다의 경우를 보면, 캐나다는 1971년 '다문화주의법'을 통해 다문화주의를 정치·경제·사회·문화 전반의 기본 원칙으로 천명한 바 있다. 캐나다는 이 원칙들을 기반으로 상호존중, 다양성, 평등의 증진을 위한 원주민 교육, 이민자에 대한 언어교육 및 생활적응교육, 반인종주의 교육과 다양성 증진 교육을 실시해왔다(원진숙 외, 2010).

한국도 이제 이민·다문화교육을 동화주의 관점으로부터 자율적, 개방적, 상호존중의 관점으로 전환하여 교육방법에 일대 혁신을 모색해야 한다(권순희 외, 2010).

이민·다문화교육은 시민공동체의 공존과 번영을 위해 이민정책이 취해야 할 첫번째 순위의 목록이다. 한국은 이민 선진국의 이중문화를 수용하는 이민·다문화교육의 모범사례 등을 눈여겨보면서 동시에 뼈를 깎는 노력으로 한국 사회 스스로

개발·창출하는 대안적 교육 프로그램의 육성에도 성심을 다하는 노력을 경주해야 한다.

V. 결론

한국의 이민정책은 전환의 시점에 서 있다. 중앙정부와 지방정부가 스스로 정책을 선택하며 시행하면서 소기의 목적을 달성한 항목들도 많이 있지만 동시에 그 과정에서 우리가 미처 감당하지 못했거나 혹은 예상하지 못했던 정책오류 또는 정책실패의 사안들이 있다. 정책은 살아있는 생명체와 같이 유동적이고, 환경과 상황에 반응하며 관련 이해당사자들과의 상호 교감, 상호 투쟁 등의 역동적 양태를 가진다. 정책은 그 목표가 아무리 규범적 정당성과 권위를 담보하고 있을지라도 따라서 고정불변일 수 없다. 우리의 이민정책도 여기에서 예외일 수 없다.

지난 15년의 이민정책 역사에서 한국의 이민정책은 많은 성과와 보람된 업적을 이루었다. 이민정책의 의제설정에서부터 정책계획의 수립, 정책집행을 위한 대상별 소관 부처의 결정, 정책 시행을 위한 법 제도의 마련과 시행 등이 중단 없이 진행되어왔다. 보다 체계적인 정책의 운영을 위해 만들어진 외국인정책기본계획, 다문화가족정책기본계획 등이 각 위원회의 활동에 힘입어 2차에 걸쳐 5개년 계획에 의해 시행중이고 이제 이들 계획은 벌써 3차 계획을 준비해야 하는 단계에 와 있다. 이들 정책의 성과 또한 적지 않지만 정책의 시행과 법제도의 운영 등을 통해서 나타난 문제들도 적지 않다. 이것은 우리가 그동안 시행하고 운영해온 이민정책이 패러다임의 대 전환을 요구하고 있음을 말해준다.

정책용어 사용의 혼재와 부처 간 합의의 부재, 대상에 따라 효율성을 강조해온 부처별 정책과 부처 간 경쟁, 이로 인한 부처 간 갈등과 반목의 심화, 국민 인식의 편향성 증대, 정책 수혜대상자들 간 차별과 소외감, 국민과 이민자가 상호 소통하는 가시적이며 구체적인 체험적 국민 교육의 부재, 지방자치단체만의 특성화된 정책발굴의 부재 등은 이제 우리의 이민정책이 더 이상 기존의 패러다임에 묶여있어서는 그 소기의 목적을 달성하기 힘든 상황에 이르렀다는 반증이다.

이 글에서 한국 이민정책의 작동 현실은 ‘다문화가족 정책으로의 천착’, ‘정책 대상의 분리로 이민자 간 불평등 증대,’ ‘이민자에 대한 국민의 인식 간극 심화’ 등 세 가지 특징적 결과로 재해석되었다. 이 스펙트럼으로 들여다 본 한국의 이민정책은 새 틀을 필요로 하고 있다. 이 틀을 새롭게 견인하기 위해서는 먼저 정부조직의 새

로운 설치를 검토해야 한다. 이는 중앙정부의 역할과 지방정부의 역할을 구분하고 재편하는 것을 전제로 한다.

중앙정부는 사회통합의 거시적 목표달성을 위한 비전의 제시에 초점을 둔 통합 시스템을 운영하고 지방자치단체는 국민과 이민자가 실제 거주지에서 마주하는 문제들을 해결하는 것이다. 현재 전국에 250여 개소에 운영되고 있는 다문화가족지원센터의 기능을 이민자 전체를 대상으로 하는 통합이민지원센터의 기능으로 확대하는 것도 좋은 방법이다.

다음으로 이민 관련 법제가 재정비되어야 한다. 현재 소관 부처별로 운영되고 있는 이민 관련법들은 전문성과 책임성의 차원에서는 문제가 없지만 사회통합의 목표 차원에서는 문제가 많았다. 가능하다면 이민 관련법들을 하나의 부처가 통합 관리하거나 또는 중·장기적으로 이들 법제들을 가칭 '이민 및 다문화사회통합 기본법'의 형태로 통합하는 것도 검토해야 한다.

마지막으로 이민 및 다문화 공교육 시스템의 구축이 매우 필요하다. 이민정책은 일시적 필요에 의해 잠시 동안만 운영하는 정책이 될 수 없다. 이민자와 국민의 사회통합을 위한 노력은 국가 공교육체계의 일선에서부터 이루어져야 한다. 특히 초등학교와 중·고등학교 교육에서 이민 및 다문화 사회통합을 위한 교육이 필수적으로 편성되어야 한다. 이민자에 대한 국민의 다문화 수용성의 수준은 질 높은 교육으로부터 배양된다.

한국의 이민정책은 국민과 이민자가 서로를 공감하고 존중하며 함께 공존할 수 있는 통합적 작동 구조로 변화해야 한다. 이 글이 그동안 비교적 잘 운영해왔던 한국 이민정책의 성취와 보람된 성과들보다 문제점을 비판적으로 드러내고 또 향후 정책의 통합적 작동을 위한 조건 등을 탐색·제시하는 이유는 자명하다. 앞으로 우리가 함께 공존할 사회는 국민과 이민자 모두가 보다 자유롭고 평등한 기회를 동등하게 제공받는 사회가 되어야하기 때문이다.

참고문헌

구견서. (2003). 다문화주의의 이론적 체계. 「현상과 인식」. 제90호: pp. 29-53.

국가인권위원회. (2011). 「이주인권분야 결정례집」. 2006.1.1-2011.9.1.

권기철 외.(2005). 「동아시아의 이주노동자: 현실과 정책」. 부산대학교 출판부.

권혁민. (2009) 다문화 공간과 다문화 사회. 「한국지역지리학회」.

김게르만. (2005). 「한인 이주의 역사」. 서울: 박영사.
김광억 외. (2005) 「종족과 민족: 그 단일화 보편의 신화를 넘어서」. 서울아카넷.
김남국. (2008). 한국에서 다문화주의 논의의 전개와 수용. 「경제와 사회」. 제80호 pp. 343-361.
김석호 외. (2011). 노동이주 추이와 사회통합정책의 과제. 한국여성정책연구원·한국사회학회.
김선희·전영평. (2008). 결혼이주여성정책의 정체성 분석: 인권보호인가?, 가족유지인가? 「행정논총」: 46(4):.pp.305-330.
김연진. (1999). 미국 내 한국 이민과 소수 민족적 정체성의 형성. 「미국학논집」 31(1): pp.259-302.
김영란. (2008) “한국사회에서 이주노동자의 사회문화적 적응에 관한 연구”.「담론201」. 11(2):pp.103-138
김용신. (2009). 한국사회의 다문화교육 지향과 실행전략. 「사회과교육」 48(1): pp. 13-25.
김이선. (2008) 「다문화 사회의 전개에 대한 한국 사회의 이중성 수용성」. 한국다문화학회.
김이선 외.. (2008). 「다문화사회로의 이행을 위한 문화정책 현황과 발전방향」. 한국여성정책연구원.
김이선·김인순·박준규·이창호. (2008). 「다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(Ⅰ): 한국사회의 수용 현실과 정책과제」. 한국여성정책연구원.
김이선·마경희·선보영·이소영. (2010). 「다문화가족의 해체문제와 정책과제」. 여성가족부.
김이선·정해숙·이정덕. (2010). 「다민족다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(Ⅳ): 생산적 다문화사회 구현을 위한 정책의 질적 도약 기반 구축」. 한국여성정책연구원
김지현·손철성. (2009). 세계시민주의, 공동체주의, 자유주의. 「시대와 철학」. 20(2): pp. 73-126.
김태길. (1988). 한국과 한국인, 그 어제와 오늘. 「문음사」
김태헌·전광희·이윤석·조영태. (2006). ‘인구대사전’ 한국인구학회. 통계청
김태환. (2013). 한국이민정책의 이중성. 강원대학교 박사학위논문.
______. (2015). 「다문화사회와 한국이민정책의 이해」. 서울: 집사재
______. (2015). 「이민사회기본법 공청회」. “이민 및 사문화 사회통합 기본법안”의 제

정을 위한 발제. 국회다정다감포럼. 대표위원 이자스민.
김현선. (2009). 국적과 재일코리안의 정체성: 조선·한국적 유지자의 삶과 의식을 중심으로. 경제와사회 제83호.
김혜순. (2007). 「한국적 다문화주의의 모색: 세계화시대 이민의 보편성과 한국의 특수성」 한국사회학회: 동북아시대위원회 용역과제.
_____. (2008). 결혼이주여성과 한국의 다문화사회 실험. 「한국사회학」 42(2). pp. 36-71.
노명식. (2011). 「자유주의의 역사」. 서울: 책과함께
라경수. (2011). 「1960-1980년대 한국인의 국제이주: '인력수출'이라는 담론 분석을 중심으로」. 이주와 이산의 역사-2011 전국역사학 대회.
마경희 외. (2011). 「범부처 다문화사회 정책 예산 분석」. 한국여성정책연구원.
민경희. (2006). 미국 내 한국이민자의 빈곤에 관한 연구. 「한국사회학」 40(2): pp.227-266.
민무숙. (2011). 「여성결혼이민자의 사회적 관계 양상을 통해 본 사회통합의 가능성」. 한국여성정책연구원 제 71차 여성정책포럼.
박경태·설동훈·윤수종 외. (2005). 「우리시대의 소수자 운동」. 이학사.
박경태. (2010). 「인권과 소수자 이야기」. 서울: 책 세상
박내영 외. (1988). 「한국의 해외취업: 어제, 오늘 그리고 내일」 아산사회복지사업재단
박명규·김병로·김수암 외. (2012). 「노스 코리안 디아스포라」. 서울대학교통일평화연구원
박명선. (2007). 독일 이민법과 통합정책의 외국인 차별에 대한 연구. 「한국사회학」. 41(2):pp. 271-303.
배관용. (1984). 「동서양 규범문화의 변화, 한국사회와 규범문화」. 정신문화연구원
백영서. (2007). 「제국을 넘어 동아시아 공동체로: 동아시아의 지역질서」. 서울: 창비
법무부. (2010). 「이민자 사회통합프로그램 및 그 운영 등에 관한 규정」.
보건복지부. (2005). 「국제결혼 이주여성 실태조사 및 보건·복지 지원 정책방안」.
_________. (2010). 「2009년 전국 다문화가족 실태조사 결과」.
보건사회연구원. (2009). 「다문화가족 실태연구조사」.
사까이 나오끼. (2003). 「국민주의의 포이에시스」. 이규수(역). 서울: 창비.
사단법인 국경없는마을. (2007). 「이주민 공동체의 문화다양성에 대한 연구: 다문화지도」.
서범석. (2010). 「다문화교육정책의 현황과 발전방향 탐색」. 한양대학교 박사학위논

문.

설동훈·김윤태·김현미외. (2005). 「국제결혼 이주여성 실태조사 및 보건 복지 지원 정책방안」. 보건복지부.

설동훈·이혜경·조성남. (2006). 「결혼이민자 가족실태조사 및 중장기 지원정책 방안 연구」. 여성가족부.

손인수. (1984). 「한국인의 가치관」. 문음사.

송재룡.. (2009). 다문화주의와 인정의 정치학, 그리고 그 너머. 「사회이론」 제35권: pp.79-105.

숙명여자대학교 다문화통합연구소. (2013). 「다문화사회와 이주자 통합정책 지표분석」학술대회

스테판 에셀. (2011). 「분노하라」. 임희근(역). 서울: 돌베개

신용하. (2006). 민족의 사회학적 설명과 '상상의 공동체론' 비판. 「한국사회학」. 40(1): pp. 32-58.

심준섭. (2013). 「프레임분석방법」. 고려대학교 정부학연구소 학술대회 발표자료.

아르준 아파두라이. (2011). 「소수에 대한 두려움」. 장희권(역). 에코리브르.

양승태. (2007). 똘레랑스, 차이성과 정체성, 민족 정체성, 그리고 21세기 한국의 민족주의, 「정치사상연구」 13(1): pp.53-77.

여성가족부. (2015)「다문화가족정책 10년성과평과 및 중장기 발전방안 모색」제 18차 다문화가족 포럼.

오경석. (2008). 「전환기의 안산 : 쟁점과 대안」. 서울: 한울.

오경석 외. (2009). 「한국에서의 다문화주의」. 서울: 한울.

오성배. (2009). 외국인 이주노동자 가정 자녀의 교육실태와 문제 탐색. 「한국청소년연구」 제54호: pp. 305-334

외국인정책위원회. (2012). 「제1차 외국인정책 기본계획(2008-2012): 2012년도 중앙부처 시행계획」. 법무부 출입국·외국인정책본부

________________. (2012). 「제2차 외국인정책 기본계획(2013-2017)」. 법무부 출입국·외국인정책본부

원숙연·박진숙. (2009). "다문화사회와 외국인정책에 대한 정향성 분석: 중앙정부공무원의 인식을 중심으로."「행정논총」. pp. 201-224.

원숙연. (2008). 다문화주의시대 소수자정책의 차별적 포섭과 배제-외국인대상정책 을 중심으로 한 탐색적 접근 「한국행정학보」 42(3). pp. 29-49.

유네스코아시아·태평양국제이해교육원.. (2008). 「다문화사회와 국제이해교육」. 동

녘.
윤건차. (1997). 「일본 그 국가, 민족, 국민」. 서울: 일월서각.
윤수종 외. (2005). 「우리시대의 소수자 운동」 서울: 이학사.
윤인진·송영호·김상돈·송주영. (2011). 「한국인의 이주노동자와 다문화 사회에 대한 인식」. 파주: 한국학술정보(주)
윤인진. (2003). : 코리안 디아스포라: 재외 한인의 이주, 적응, 정체성:「한국사회학」. pp. 101-142.
______. (2004). 「코리안 디아스포라」. 고려대학교 출판부.
______. (2008). “한국적 다문화주의의 전개와 특성: 국가와 시민사회의 관계를 중심으로”「한국사회학」.pp 72-103.
이선민. (2008). 「민족주의, 이제는 버려야 하나」. 서울: 삼성경제연구소
이세기. (2012). 「이주, 그 먼 길」. 후마니타스
이소희. (2012). 「다문화사회, 이주와 트랜스내셔널리즘」. 서울: 보고사.
이승환. (2002). 한국 가족주의의 의미와 기원, 그리고 변화가능성. 「유교사상연구」 제20집. pp. 47-64.
이식·전원경. (2007). 「영국 바꾸지 않아도 행복한 나라」. 리수.
이현철·김영천·김경식. (2013). 「통합연구방법론」. 파주: 아카데미프레스
이혜경. (1994). 외국인노동자 고용에 관한 연구: 국내 노동시장에 미치는 영향. 「한국사회학」. 제28권: pp.
______. (2007). 「이민정책과 다문화주의: 정부의 다문화정책 평가」. 한국사회학회 동북아시대위원회 용역과제.
이황식. (2002). 「한국사회의 가족주의: 개념설정 및 개념사 연구」.pp. 331-358.
임선일. (2011). 「한국사회 이주노동자의 문화변용」. 파주: 한국학술정보(주)
임의영. (2011). 「형평과 정의」. 한울 아카데미
임의영·김태환. (2013). 한국사회에서 이주노동자의 사회적 수용을 위한 정책지향에 관한 연구. 「행정논총」. 51(1): pp. 237-263.
장미혜·김혜영·정승화·김효정. (2008). 「다민족다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(II): 다문화역량 증진을 위한 정책사회적 실천 현황과 발전방향」. 한국여성정책연구원.
장붕익·김용민·김일곤·송병준·이선필. (2013). 「유럽연합: 연속성과 정체성」. 서울: 한국외국어대학교 출판부.
장승진. (2010). 다문화주의에 대한 한국인들의 태도: 경제적 이해관계와 국가 정체성

의 영향을 중심으로. 「한국정치학회보」 44(3): pp. 97-119.
장영진. (2006). "이주 노동자를 대상으로 하는 상업 지역의 성장과 민족 네트워크: 안산시 원곡동 사례로" 「한국지역지리학회지」. pp.523-539.
정정훈. (2010). 「외국인 인권 기초 연구」. 이민정책연구원.
정태석. (2002). 「사회이론의 구성」. 서울: 한울.
조현미. (2009). '일본의 다문화공생, 정책을 통해서 본 사회통합정책의 과제' 「한국지역지리학회지」. 15(4): pp.449-463.
조효제. (2011). 「인권을 찾아서」. 한울아카데미.
총리실. (2009). 「다문화가족지원정책 추진현황 및 향후 계획」. 국무총리실·관계부처 합동 제28차 국가정책조정회의.
최병두·임석회·안영진·박배균. (2011). 「지구·지방화와 다문화 공간」. 푸른길.
최병두. (2009). "한국 이주노동자의 일터와 일상생활의 공간적 특성" 「한국경제지리학회지」. pp. 319-343.
______. (2011). 「다문화 공생」. 푸른길.
최종열 외. (2008). "다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축Ⅱ: 다문화주의의 이론적 패러다임과 국가별 유형비교" 한국여성정책연구원.
최종열·김정규·임운택·최인영. (2008). 「다문화주의의 이론적 패러다임과 국가별 유형비교」. 한국여성정책연구원·한국사회학회.
출입국외국인정책본부. (2009). 「출입국·외국인정책 통계연보」
토비아스 휘비네트 외 29인. (2012). 인종 간 입양의 사회학. 뿌리의집.
하민철·윤견수. (2010). 메타프레임으로서 녹색성장 정책: 딜레마 대응 방안으로서 메타프레임 구성. 「한국정책학회보」. 19(1): pp. 101-125
한건수. (2008). 「비판적 다문화주의: 한국적 다문화주의의 모색을 위한 인류학적 성찰」. 유네스코 아시아 태평양 국제이해교육원 엮음.
한건수·설동훈. (2007). 「이주자가 본 한국의 정책과 제도」. 한국여성정책연구원 경제인문사회연구회 2007년도 협동연구사업 연구과제 보고서. 한국여성정책연구원·유네스코 아시아태평양 국제이해교육원.
한경구. (2008). 「다문화사회란 무엇인가?」 유네스코 아시아태평양 국제이해교육원 엮음. 동녘.
한국이주민건강협회. (2009). 「한국사회와 이주민 건강」. 외국인노동자 의료백서 2.
한승준. (2008). 프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구. 「한국행정학보」. 42(3): pp. 463-486.

황정미·김이선·이명진·최현·이동주.. (2007).「한국사회의 다민족·다문화 지향성에 대한 조사연구」
황정미. (2007). 「다문화사회에 대한 한국인의 태도와 인종적 배제주의: 다민족다문화 사회를 향한 한국사회의 도전과 전망 토론회 자료집」한국여성정책연구원.
황필규. (2009). 「출입국 관련 국내법 현황 및 국제기준의 이해」. 국가인권위원회 대구 인권사무소, 공익변호사그룹 '공간' 워크샵.
허범. (2001). 정책학의 이상과 도전. 「한국정책학회보」. 11(1): pp. 293-311.

Anderson, Bennedict.. (1991). 「민족주의의 기원과 전파」. 윤형숙(역). 서울: 나남; *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso. 1983.
Bauman, Zygmunt. (2010). 「새로운 빈곤: 노동 소비주의 그리고 뉴푸어」. 이수영(역). 천지인. *Work, Consumerism, And The New Poor*. McGraw-Hill. 2004.
Berry, Brian. (1973). *The Liberal Theory of justice.* Oxford: Clarendon Press.
Berry, J. W.. (1980). Acculturation as varieties of adaptation. In A. M. Padilla(Ed), *Acculturation: Theories, Models and Findings*. Bouder CO; Westview.
Bohning, W. Roger... (1972). *The Migration of Workers in the United Kingdom and the European Community*. New York: Oxford University Press
Bundesregierung.. (2007). *der Nationale Integrationsplan: Neue Wege* - Neue Chanoen. Berlin.
Castle, S. and Miller. M.. (2003). *The Age of Migration: International Population Movements in The Modern World(3rd ed.)*. New York: Guilford Press.
De Blij, Harm J.(2007). 「분노의 지리학: 공간으로 읽는 21세기 세계사」. 유나영(역). 천지인. *Why Geography Matters: Three Challenges Facing America: Climate Change - The Rise of China, and Global Terrorism*. Oxford University Press. 2005.
Delaney, David. (2013). 「짧은 지리학 개론 시리즈: 영역」. 박배균·황성원(역), 서울: 시그마플러스; *Territory: a Short Introduction*. John Wiley & Sons, Ltd. 2005.
Dworkin, A. G. and Dworkin, R. J.. (1999). *The Minority Report: An Introduction to Racial, Ethnic, and Gender Relations*. Harcourt Brace College Publishers
Fennema, Meindert.. (2004). The Concept and Measurement of Ethnic Community.

Journal of Ethnic and Migration Studies 30(3).

Florida, R.. (2002). *The Rise of the Creative Class*. Basic Books.

Freeman, Gary P.. (1995). Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic State. *International Migration Review.*: 24(4).

Gamson, W. A.. (1992) *Talking Politics*. New York: Cambridge University Press.

Gamson, W. A. and Andre, Modigliani. (1989) Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructivist Approach. *American Journal of Sociology.* 95(1).

Gollnick, Donna. M.. (2012). 「다문화 교육개론」. 염철현(역). 서울: 한울; *Multicultural Education in a Pluralistic Society*. 2009.

Gordon, Milton M.. (1978). *Human nature, Class, and Ethnicity*. New York: Oxford University Press.

Habermas, J. (1994) Citizenship and National Identity. In B. van Steenbergen (Ed.), *The Condition of Citizenship*. Sage Publication.

Holley E, and Vicki. L. (2009). *National Identity: Civic, Ethnic, Hybrid, and Atomised Individuals*. Europe-Asia Studies.

Jean-Christophe Victor, Virginie Raisson, Frank Tétart, Frédéric Lernoud.(2008). 「변화하는 세계의 아틀라스」. 안수연(역). 책과함께. *Le dessous des cartes : Tome 2 : Atlas d'un monde qui change*. Tallandier. 2007.

Joppke, C. (1998). *Challenge to the Nation State: Immigration in Western Europe and the United States*, New York : Oxford University Press.

Josepe, May. (1999). *Nomadic Identities. The Performance of Citizenship*. Minneapolis & London: University of Minnesota Press.

Kymlicka, Will. (1996). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.

Kymlicka, Will. (2007). *Muicultural Odysseys: Navigating the New International polotocs of Diversity*. Oxford: Oxford University Press

Kymlicka, Will. (2010). 「다문화주의 시민권」. 장동진(역). 파주: 동명사; *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press. 1996.

Nisbett, Richard E. (2004). 「생각의 지도: 동양과 서양, 세상을 바라보는 서로 다른 시선」. 최인철(역). 서울: 김영사; *The Geography of Thought: How Asians and Westerners Think Differently and Why*. New York: Free Press. 2003.

Nozick, R.(1997). 「아나키에서 유토피아로」. 남경희(역). 문학과지성사. *Anarchy, State, and Utopia*. 1977.

Nozick, Robert. (2008). 「아나키, 국가 그리고 유토피아」. 한국문화사회학회(역). 서울: 이학사; *Anarchy, State and Utopia*. International Politics of Diversity. Oxford University Press. 1974.

OECD. (2009). *International Migration Outlook Special Focus*.

Paul, R. Brass. (1991). *Ethnicity and Nationalism*. Theory and Comparison.

Portes and Rumbaut. (2001). *Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation*, CA: University of California Press.

Portes, Alejandro, and John, Walton. (1981). *Labor, Class, and the International System*. New York: Academic Press.

Putnam, Robert D. (2009). 「나 홀로 볼링: 사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생」. 정승현(역). 페이퍼로드. *Bowling alone : the Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster. 2001.

Rawls, John. (2008). 「정의론」. 황경식(역). 이학사. A Theory Of Justice. Harvard University Press. 1999.

Redfeild, R., Linton, R., and Herskovits, M. (1936). *Memorandum on the Study of Acculturation. American Anthropologist.* 38(1).

Rein, Martin. and Schon, Donald . (1991). Frame Reflective Policy Discourse. In P. Wagner et al.(eds). *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*. 262-289. Cambridge: Cambridge University Press.

Russel, B. (1973). 「새 시대의 새 희망」. 박상규(역). 대양서적; *New Hope for a changing World*. 1951.

Sam, D. L. and Berry, J. W. (2006). *Acculturation Psychology.* Cambridge University Press

Sleeter, C. E. and Grant, C, A. (2006). *Making choice for multicultural education: Five approaches to race, class and gender*(5th ed). New York: John Wiley & sons.

Smith, Philip. (2001). *Cultural Theory: An Introduction*, Oxford: Blackwell Publishing C0, Ltd.

Smith. (2004). 「만들어진 전통」. 박지향(역). 홉스봄, 랑거편, 휴머니스트; *National*

Identity. Las Vegas: University of Nevada Press. 1999.

Taylor, Michael. (1976). *Anarchy and cooperation*, London and New York: Wiley.

Taylor, Michael. (1982). *Community, Anarchy & Liberty.* Cambridge University Press

Taylor, Michael.(2006). 「공동체, 아나키, 자유」. 송재우(역). 이학사. Community, anarchy, and liberty. Cambridge University Press. 1982.

Tilly, Charles. (1975). Reflections on the history of European state-making, in Tilly(ed), *The Formation of National state in western Europe.* NJ: Princeton University Press.

Tobias Huebinett. et, al.(2012). 「인종간 입양의 사회학: 이식된 삶에 대한 당사자들의 목소리」. 뿌리의집(역). 뿌리의집. *Outsiders within : writing on transracial adoption.* South End Press. 2006.

Troper, H. (1999). "Multiculturalism." In Magocsci, P. R.(ed.), *Encyclopedia of Canada's Peoples.* Toronto: University of Toronto Press

Yack, B. (1999). The Myth of the Civic Nation. Beiner, R.(ed.), *Theorizing Nationalism.* Albany: State University of New York Press

Yuval-Davis, Nira. (2012). 「젠더와 민족」.박혜란(역). 서울: 그린비; *Gender and Nation.* SAGE Publications. 1997.

김태환(金泰煥): 성균관대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 강원대학교 대학원에서 행정학 박사학위를 취득하였다. 한중대학교 국제교류원 교수, 다문화지원센터장을 거쳐 현재 이민정보정책연구소 전임연구원으로 재직 중이다. 논문으로는 "한국사회에서 이주노동자의 사회적 수용을 위한 정책지향에 관한 연구"(2013)가 있다. 현재 한국이민정책학회 연구위원장을 맡고 있으며 주요 관심 분야는 정책의 공공성과 목표관리, 시민 공동체와 국가, 소수자와 인권, 이민 및 사회통합정책, 다문화주의 등이다(richkim224@naver.com).

「국정관리연구」 제12권 제1호(2017. 3): 161-197

지방정부의 빅데이터 활용에 관한 영향요인 분석: 서울시 공무원의 인식을 중심으로

강정묵

본 연구는 빅데이터 활용에 기본적인 환경을 제시해보고 빅데이터 활용에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하였다. 빅데이터 활용의 영향요인을 분석한 결과, 법제도 요인, 기술 요인, 데이터 요인이 매개변수인 행태 요인에 영향을 주었으며, 법제도 요인을 제외한 모든 요인이 빅데이터 활용에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 본 연구의 시사점을 살펴보면, 빅데이터 활용수준을 높이기 위해서는 빅데이터에 관한 기본적인 이해를 높이고 전문성을 갖춘 인력을 지속적으로 양성할 수 있는 교육체계를 마련해야 한다. 또한 빅데이터 기술을 기반으로 공공데이터를 보다 정확하고 객관적으로 운영할 수 있는 데이터 관리체계를 구축할 필요가 있다. 본 연구에서는 빅데이터를 활용하기 위한 기본적인 환경을 구성해보고 빅데이터 활용에 영향을 미치는 요인을 도출해보았다는 점에서 연구의 의미를 두고자 한다.

[주제어: 빅데이터 활용, 행태 요인, 데이터 요인]

Ⅰ. 서론

최근 선진국들은 빅데이터를 국가정책으로 선정하여 적극적으로 추진하고 있다. 또한 공공데이터를 적극적으로 공개하고 민간부문의 이용을 활성화시켜 고품질의 행정서비스를 제공하기 위해 노력하고 있다(배동민 외, 2013: 38-39). 우리나라도 빅데이터를 국정과제에 포함하여 경제, 산업, 문화 등 다양한 분야에서 도입 및 활용하고 있다(미래창조과학부, 2014: 4). 빅데이터를 적극적으로 활용하기 위해서는 국가적 차원의 빅데이터 기술, 전문성, 데이터 관리 등이 필요하고 지방정부의 적극적인 참여가 중요하다(김신곤 외, 2013: 35).

과거와는 달리 정보통신기술의 활용능력이 높아졌고 온라인상에서의 소통이 활성화되면서 방대한 양의 데이터가 실시간으로 생산되고 있다. 그리고 클라우드 기

* 본 논문은 저자의 행정학박사 논문 「지방정부에서 빅데이터 활용의 영향요인에 관한 실증적 연구」를 발췌하였음.

논문접수일: 2017.03.11, 심사기간(1차~2차): 2017.03.16~03.31, 게재확정일: 2017.03.31

술을 통해 대규모의 데이터를 손쉽게 처리할 수 있으며 저장된 데이터를 분석하여 새로운 가치를 도출할 수 있게 되었다. 지방정부는 시민과의 밀접한 관계를 가지고 있듯이 빅데이터를 활용하여 시민의 성향을 파악한다면 지역문제를 해결하는데 도움이 될 것이고 공감대를 형성할 수 있는 정책을 추진할 수 있다. 즉, 빅데이터는 지방정부의 정책역량을 높이기 위한 수단으로 활용가치가 높다고 할 수 있다.

한편 우리나라는 빅데이터와 관련된 법이 없는 상태이기 때문에 개인의 인적사항, 자산정보, 의료정보 등의 사적인 정보들을 활용하기 위해서는 정보통신망법, 전자정부법 등의 개별법들을 숙지해야 하고 개인정보의 이용 및 제공에 관한 법률적 이해와 명확한 기준이 필요하다. 또한 대규모 데이터를 분석할 수 있는 기술적인 요소들이 마련되어야 한다. 그리고 공공 및 민간 부문에서 보유하고 있는 유용한 데이터를 적극적으로 개방하고 서로 협력하려는 의지가 빅데이터 활용을 높일 수 있을 것이다.

기존의 빅데이터에 관한 연구는 탐색적 연구나 사례연구가 대부분이었고 실증적으로 접근한 연구는 부족한 실정이다. 또한 빅데이터를 활용하기 위한 명확한 절차나 기준 없이 무분별하게 추진되고 있으며, 단 기간에 도출할 수 있는 성과에 초점을 맞추고 있다. 빅데이터 활용수준을 높이고 잠재적 가치를 도출하기 위해서는 법제도적 측면, 기술적 측면, 관리적 측면 등 빅데이터의 기본적인 환경조성에 대해 구체적으로 접근할 필요가 있다.

따라서 본 연구는 빅데이터를 활용하기 위한 기본적인 환경을 제시해보고 빅데이터 활용에 영향을 미치는 요인을 밝혀내는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 빅데이터에 관한 이론적 논의를 살펴보고 선행연구에서 중요하게 다루었던 변수들과 새로이 강조되고 있는 변수들을 도출하고자 한다. 이를 바탕으로 서울시 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 빅데이터 활용의 영향요인을 분석하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 빅데이터 활용의 의미

빅데이터가 다양한 분야에 적용되면서 개념정의가 확대되고 있다. 빅데이터의 개념을 살펴보면, 강윤희(2013: 40)는 빅데이터를 기존의 방법이나 도구를 사용하여 데이터의 수집, 저장, 분석 및 관리가 어려운 방대한 데이터로 보았으며, 삼성경제연구소

(SERI)(2013: 1-2)는 기존의 데이터 관리방식이나 분석체계로는 감당할 수 없을 정도로 거대한 데이터의 집합이라고 설명하였다. 또한 함유근 외(2012: 36)는 빅데이터를 다양한 비정형 데이터를 포함하고 있으며 생성, 유통, 소비가 급속도로 일어나 기존 방식으로는 관리와 분석이 매우 어려운 데이터 집합으로 정의하고 있다. 그리고 CEBR(2012: 4)는 인터넷, 스마트기기, SNS, 센서, 스캔 등을 통해 데이터가 큰 규모로 증가하고 실시간으로 이루어지는 정보자산으로서 많은 정보통신분야에 적용할 수 있는 역동적인 형태로 정의하였고, International Data Corporation(IDC)(2012: 7)은 빅데이터를 대규모의 다양한 데이터로부터 수집, 검색, 분석을 신속하게 처리하여 경제적인 가치발굴을 수행하도록 설계된 차세대 기술이라고 정의하고 있다. Gartner(2012: 3)는 빅데이터가 더 나은 의사결정을 위해 사용되는 만큼 효율이 높고 혁신적이며 대용량의 데이터에 다양한 특성을 가진 정보자산으로 정의하였으며 최성곤 외(2012: 6)는 개인, 조직, 사회, 정부 등에서 생산되는 데이터에 서로 연관성을 가진 데이터로서 정보결합으로 인한 새로운 지식창출을 포함하는 영역까지 그 의미가 확대되고 있다.

지금까지 살펴본 빅데이터에 관한 개념을 정리하면, 첫째, 기존의 방식이나 전통적인 데이터베이스로는 처리하기 어려운 거대한 데이터, 둘째, 대규모 데이터를 저장, 관리할 수 있는 차세대 기술, 셋째, 방대한 데이터를 분석하여 새로운 경제적 가치를 추출할 수 있는 기술, 넷째, 대용량의 데이터를 정보자산으로서 다양한 분야에 적용할 수 있는 역동적 형태로 빅데이터의 개념을 설명하고 있다. 이와 같이 빅데이터가 의미하고 있는 내용들이 유사하고 개념의 범위가 점차 확대되어 가고 있다는 것을 확인할 수 있다. 따라서 본 연구의 빅데이터 개념을 '사회 전반에 걸쳐 끊임없이 생산되고 있는 대규모 데이터 속에서 새로운 패턴을 발견하고 이를 다양한 분야에 활용하여 잠재적인 가치를 도출할 수 있는 미래지향적 데이터'라고 할 수 있겠다.

2. 빅데이터 활용가치 및 범위

정보통신기술이 발전하고 새로운 기술들이 일상생활에 보급되어 활발히 사용되는 것은 빅데이터를 활용할 수 있는 환경이 조성되고 있다는 것을 의미한다. 먼저, 안정적인 네트워크 환경을 기반으로 다양한 정보통신기술들을 사용하고 있다는 점이다. 둘째, 인터넷, SNS, 모바일 등 일상적 생활에서 자유롭게 활용되면서 온라인 상의 커뮤니케이션을 통해 대규모의 데이터들이 실시간으로 생산되고 있다. 셋째, 클라우드 기술이 실시간으로 생산되는 대규모 데이터를 저장하고 처리할 수 있게

되었다. 넷째, 복잡한 데이터의 패턴이나 성향을 분석하여 긍정적인 효과를 도출하면서 빅데이터에 관한 인식이 높아졌다는 점이다. 이와 같이 안정된 네트워크 환경, 대규모 데이터 생산, 클라우드 기술, 데이터에 관한 의식변화는 빅데이터를 통해 새로운 가치를 도출하기 위해 전제되어야 할 중요한 요소로 작용하였다.

또한 정보통신기술의 고도화와 안정적인 네트워크 환경이 조성되었고 대규모 데이터를 처리할 수 있는 기술이 개발되면서 빅데이터를 다양한 분야에 적용하고 있다(Rousseau, 2012: 15; Miller, 2013: 571). 그러나 빅데이터의 활용도가 높은 선진국에 비해 우리나라의 빅데이터 활용수준은 낮은 수준이다. 빅데이터를 활용하기 위해 공공데이터 개방 및 공유를 강조하고 있어 민간부문에서의 빅데이터 활용도가 점차 증가할 것으로 예상된다. 특히 민간부문은 고객의 성향을 분석하여 생산성, 효율성 등의 효과를 얻을 것으로 기대하고 있으며 공공부문과의 협력을 통해 경제적 효과를 유도하고 있다. 또한 빅데이터에 관심을 가지고 적극적으로 활용하려는 조직문화를 조성할 필요가 있다.

현재 정부부처 및 공공기관은 보유한 공공데이터를 적극적으로 공개하고 있으며 민간기관과의 원활한 협력관계를 유도하고 있다. 주로 안전, 금융, 국토, 보건 등의 분야에서 많이 활용되고 있으며 방대한 양의 정보개방을 시작으로 국민에게 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 노력하고 있다(조문래, 2012: 3). 특히 빅데이터 활용을 통한 공공부분의 새로운 부가가치를 의료, 교통, 물류, 안보, 일자리 등의 분야에서 찾을 수 있고 빈곤층을 위한 건강, 교육, 금융 서비스, 농업서비스 등에 활용될 수 있다(한국정보화진흥원, 2013: 215). Yiu(2012: 17-19)는 빅데이터 활용범위를 ① 실시간 정보관리 ② 규정 위반 측정 ③ 맞춤형 서비스 ④ 복지관련 업무 개선 ⑤ 최소비용으로 인구수 측정 ⑥ 맞춤형 세금관리, 개인과 세대주을 위한 혜택을 개발 ⑦ 사전 범죄 및 방범 정책 ⑧ 전반적인 에너지 사용의 효율화 정책으로 구분하여 제시하였다. 이처럼 빅데이터의 활용범위가 광범위하다는 것을 알 수 있으며 고품질의 행정서비스를 제공할 수 있는 환경을 갖추고 있다.

한편, 개인정보 유출, 명예훼손 등의 사회문제가 발생하면서 개인정보를 기반으로 하는 빅데이터 분석 및 활용에 문제가 제기되었다. 개인정보보호법과 정보통신망법간 개인정보 취득 위탁시 고지 및 동의, 영리 및 비영리 목적에 따른 개인정보 수집 및 이용 사항, 중복 규제 등 일부 세부절차가 상이하다. 또한 빅데이터를 적극적으로 활용하기 위해서는 개인정보가 필요하지만 개인정보를 보호해야 한다는 입장도 고려해야 할 부문이다. 따라서 개인정보에 관한 법규정을 재검토하여 빅데이터 활용범위를 설정하기 위한 논의가 필요한 시점이다.

3. 빅데이터 활용의 영향요인

1) 조직관리적 요인

선진국들은 빅데이터를 국가적 자산으로 간주하고 있으며 각종 데이터를 분석하여 새로운 가치를 창출하기 위해 노력하고 있다. 그러나 우리나라는 아직까지 데이터에 대한 인식이 부족한 실정이며 빅데이터에 관한 낮은 의식수준은 정책사업을 추진하는 데 걸림돌로 작용할 수 있기 때문에 빅데이터에 관한 기술적 이해와 경험이 중요하다고 볼 수 있다(Bollier, 2010: 3; 최성 외, 2012: 18). 그리고 빅데이터 시대에 맞는 법제도 정비 논의가 진행되는 과정에서 데이터 공개비용과 빅데이터의 잠재력이 균형을 이룰 수 있도록 빅데이터에 대한 인식을 제고할 필요가 있다(배동민 외, 2013: 66). 또한 정부 및 공공기관은 빅데이터를 공익을 목적으로 어떻게 활용할 수 있는지에 대한 인식이 부족하여 빅데이터 활용이 더디게 진행되고 있다. 빅데이터 활용을 높이기 위해서는 최고관리자의 리더십이 중요하고 빅데이터에 관한 관심을 증진시키기 위해 교육 및 홍보가 함께 이루어져야 한다.

한편, 빅데이터 활용을 위해 민간분야에서 보유하고 있는 데이터를 개방하거나 공유하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 그러나 범정부적으로 데이터통합관리가 가능해지면 민간부문에서 생성된 데이터와의 연계 및 공동활용을 준비해야 한다. 이를 위해 기술적, 법제도적 문제뿐만 아니라 정부와 기업간의 성숙한 협력관계 구축이 매우 중요하다. 통제와 독점이 아닌 협업과 공유가 필요한 것이다. 공공데이터를 원시데이터, 분석데이터, 가시화된 데이터 등으로 분류하고 단계적으로 개방하면 민간의 가치창출을 지원할 수 있을 것이다(김현성, 2012: 297). 박정기(2014: 332)에 의하면, 공공부문과 민간부문의 연계된 빅데이터 플랫폼과 인프라를 구축하여 데이터 공유화를 추진해야 한다고 주장한다. 즉, 민간기업의 필수 정보를 제외한 공개할 수 있는 데이터를 외부에 공개할 수 있는 방안을 마련해야 한다는 것이다. 그리고 빅데이터의 대한 관심도가 높아지는 만큼 데이터를 공개하여 적극적으로 활용하려는 조직문화를 조성해나가야 한다(Bizer, 2011: 58; 김신곤 외, 2013: 36).

한편, 송태민(2012: 75)에 의하면, 복지 관련 데이터들은 보건복지부, 노동부, 여성가족부, 통계청 등의 정부부처와 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 식품의약품안전청 등 공공기관에서 관리 및 운영되고 있어 데이터의 연계와 공유가 필요한 상태라고 주장한다. 이는 명확한 이익산출구조를 가지고 있는 민간기업과는 달리 공공부문에서 정보를 공동으로 활용한다는 것은 그리 간단한 작업이 아니다. 현

재 관리자의 리더십, 책임소재, 공개비용 등 정보공동활용을 저해하는 요인들이 존재하지만 국가적으로 공공부문과 민간부문의 데이터를 공유하는 것이 미래의 국가경쟁력을 확보하는데 중요하다는 점을 인지해야 한다(김현성, 2012: 293).

빅데이터를 활용하기 위해 데이터 생산·수집하거나 저장·관리하는 역할도 중요하지만 구조화되지 않은 대규모 데이터에 숨겨진 패턴을 찾고 창의적으로 해석할 수 있는 능력이 강조되고 있다. 그러나 빅데이터에 관한 전문지식을 갖추기에는 많은 시간과 교육이 요구된다는 점에서 인재를 확보하기가 쉽지 않다(강한모 외, 2012: 31; 정지선, 2011: 26). 이는 빅데이터 시대를 선도해 나갈 데이터 과학자의 양성은 빅데이터 시대를 들어서기 위해 선결되어야 할 과제이다. 대학에서의 신규 데이터 과학자 양성은 학과간 칸막이를 제거하여 융합형태의 교육으로 진행되어야 할 것이고 공공조직의 공무원들을 데이터 과학자로 양성하는 일도 중요하게 이루어져야 한다(Andrew et al, 2012: 64; 조완섭, 2014: 65). 서진완 외(2012: 152)에 의하면, 정부의 내부에서 빅데이터 활용능력을 갖춘 공무원을 육성해야 하며, 단기적 관점에서는 외부 전문인력을 확보하는 동시에 장기적 관점에서 내부인력을 양성할 필요가 있다고 주장한다.

2) 기술적 요인

공공분야의 빅데이터 기반의 플랫폼을 구축하기 위해서는 국제적인 표준이 마련되어야 하고 하드웨어와 소프트웨어 관련 신기술을 확보해야 한다. 그러나 국가적 차원의 적극적인 지원이 이루어지지 않아 빅데이터를 활용하는데 어려움이 존재한다. 그리고 대부분의 시스템이 조직과 업무별로 각각 구축되어 시스템간의 자료공유 문제 및 중복구축 등의 문제점이 제기되어 시스템간의 연계 및 통합이 요구된다(김현영 외, 2014: 46). 즉, 기존의 시스템을 폐기하기보다는 상호 호환을 통해 데이터 연계 및 통합을 이루어야 하고 빅데이터 활용을 위해 데이터 식별, 수집, 저장, 분석에 사용되는 다양한 기술들이 개발되어야 한다(Bryant, 2008: 2-3).

윤홍근(2013: 175)에 의하면, 빅데이터는 하드웨어나 소프트웨어는 물론이고 컴퓨터 공학, 인간 공학, 언어학까지 망라된 기술이 적용되지만 국내에서는 빅데이터의 기본인 소프트웨어조차 제대로 활용되지 않는다고 지적하였다. 빅데이터 활용의 기본적인 환경을 갖추기 위해 초기 수용단계에서부터 빅데이터 기술에 대한 여유자원 확보와 지속적인 정보시스템 관련 노하우 그리고 해당 기술의 혜택에 대한 충분한 사전 교육이 필요하다(윤상오 외, 2013: 19-20). 그리고 온라인상에서 실시간

으로 생산되는 대규모 데이터들은 데이터베이스에 저장되기 때문에 더 많은 수용능력을 가질 수 있는 클라우드 서버와 데이터를 안정적으로 전달할 수 있는 네트워크가 필요하다(Nathan Yau, 2013: 90).

또한 빅데이터 시대에 정형 및 비정형 데이터의 생산 및 수집, 저장 및 관리, 분석, 클라우드 서비스의 확산, 시멘틱 검색 서비스, 추론에 기반한 상황인식 서비스 등의 기술이 핵심이 될 것이다(Andrew et al, 2012: 63). 특히, 빅데이터를 중앙 및 지방정부의 혁신전략으로 활용할 수 있도록 빅데이터 플랫폼, 빅데이터 분석기술 및 방법에 대한 이해가 전제되어야 한다. 그리고 다양한 유형의 데이터를 분석이 필요하다는 점에서 대용량의 데이터를 저장하고 분석하기 위한 시스템과 솔루션이 필요하며, 빅데이터 기술도입 시 비용절감 문제도 함께 제기된다(Austrian Government, 2013: 9-10). Yiu(2012: 23)에 의하면, 다양한 데이터 세트를 통합하고 정부에서 빅데이터 분석을 실시하는 데 있어 상호운용성이 중요하고 공공 및 민간 분야에서 데이터를 자유롭게 사용할 수 있는 인프라가 구축되어야 한다고 주장였다. 그리고 빅데이터를 활용한 지방정부의 실효성 있는 정책을 개발하는데 있어 빅데이터 관련 기술을 적극적으로 활용하는 것이 중요하다(김신곤 외, 2013: 35). 즉, 지방정부가 당면한 문제, 중·장기적 정책 등 빅데이터 활용의 효과가 뛰어난 분야를 선정하고 집중적인 투자와 기술 개발을 통해 성공사례를 만든 후 보다 많은 분야로 점차 확대할 필요가 있다(김신곤 외, 2013: 39; 추동균 외, 2014: 65).

3) 환경적 요인

과거에는 정보를 생산하고 제공하는 집단이 제한되어 있었기 때문에 유통되는 정보의 영향력을 감시하거나 통제하기가 쉬웠다. 그러나 대규모의 데이터가 실시간으로 생산되고 유통되는 환경에서는 통제하기가 어렵다. 또한 수많은 정보들을 수집하여 악용할 수 있는 여지도 크게 늘어나게 되었으며, 개인정보는 인터넷 검색을 통하여 쉽게 습득할 수 있는 환경이 되었다(김현철, 2014: 317).

현재 빅데이터 관련한 개인의 프라이버시 침해, 기업이 보관한 고객관리데이터의 무단사용 등의 문제가 빈번함에 따라 법제도 문제에 대해 광범위한 논의와 동의가 필요한 상황이다(정지형 외, 2012: 245; Nunan & Domenico, 2013: 507). 빅데이터를 활용함에 있어 데이터의 사용에 따른 세부적인 규정들이 명시되어야 하고 개인의 인적사항, 성향 등의 사적인 정보들이 빅데이터 활용에 중요하기 때문에 법률적인 이해를 바탕으로 접근해야 한다(Bizer, 2011: 58). 또한 개인의 자산, 의료기

록 등 목적에 따라 활용범위에 차이가 존재하기 때문에 적절한 기준점을 파악해야 하고 개인정보의 사용범위를 초과하거나 위반할 시 어떠한 제재가 있는지 사전에 숙지하여야 빅데이터 활용을 수월하게 추진할 수 있다. 최근 온라인상의 커뮤니케이션이 활발해지면서 개인정보의 사용범위가 더욱 복잡해지고 있으며 정부 및 공공기관의 공공데이터 개방으로 인해 보유하고 있는 데이터와 실시간으로 생산 및 수집되고 있는 방대한 데이터에 관한 규정들도 확인해야 한다. 그리고 대규모로 생산되는 다양한 데이터들의 속성이나 유형들을 파악하여 명확히 분류하는 작업도 중요시되고 있다.

정부가 보유하고 있는 공공데이터 뿐만 아니라 금융, 의료, 교통 등의 기업 및 소셜 데이터들도 합리적 기준에 따라 공개되고 활용할 수 있는 환경조성이 필요하다. 특히, 공공부문의 데이터와 민간부문의 데이터가 결합하여 활용될 경우, 정보의 가치와 활용성은 더욱 향상될 수 있다는 점도 고려해야 하며, 빅데이터를 적절하게 활용하기 위해서는 데이터 취급행동윤리강령 등과 같이 실질적으로 사용할 수 있는 명확한 지침이 전제되어야 할 것이다(Boyd and Crawford, 2011: 666). 소셜데이터의 경우, 기관의 사명이나 목적에 따라 차이가 있지만 해당 자료의 수집이 꼭 필요한 부분인지 검토해야 하고 개인정보들이 대부분이기 때문에 어떤 위험부담이 생길 수 있는지 명확하게 확인해야 한다(이정미, 2013: 70). 최근 국가권력에 의한 사생활 침해를 우려하는 빅브라더 논란이 일어나면서 다양한 주체들의 사용목적에 따라 개인정보를 활용되는 것에 부정적인 영향을 주고 있다. 빅데이터 활용으로 인한 효과를 극대화하기 위해서는 무엇보다도 정부의 역할이 중요하다. 거대한 데이터 생태계의 참여자들이 데이터를 자유롭게 사용하려면 데이터에 대한 신뢰는 물론 데이터 사용자들의 사용의도에 대한 상호신뢰가 전제되어야 하는데, 아직은 만족할 만한 수준이 못 되는 것이 현실이다(김현성, 2012: 294).

한편, 윤홍근(2013: 175)에 의하면, 정보보호에 관한 엄격한 규제환경도 문제라고 주장한다. 데이터 기반의 서비스 산업이 활성화된 미국은 개인정보 공개가 불법이 아닐 정도로 프라이버시 규제가 적은 편이다. 그러나 우리나라 프라이버시 규제는 다소 엄격하여 프라이버시를 보호하면서 개인정보 사용범위를 명확히 제시해야 한다는 점이다. 현재 빅데이터 분석을 위해 사용되는 데이터에 대한 법률적인 규정이 불분명하기 때문에 윤리적 문제는 더욱 논의가 필요하다(이정미, 2013: 65; Austrian Government, 2013: 7-8). 그리고 인터넷의 발달과 스마트 디바이스의 활성화로 인하여 사이버 위협은 조직적인 방법으로 진화하고 있고 민간기업은 물론 각종 전자정부서비스가 부분적으로 마비되는 상황이 발생함에 따라 기존의 보안체

계로는 대응하기 어렵다(전덕조, 2014: 82). 따라서 기술발달과 함께 데이터 보안이 지켜지고 유지되어야 하며 현대적인 데이터센터, 암호화, 정부보안 플랫폼 등과 같은 데이터보안체계가 견고하게 구축해야 한다(Yiu, 2012: 23). 또한 보안체계를 지속적으로 유지하고 관리하기 위한 재정적 지원이 필요하다.

4) 기타요인

다양한 유형의 데이터가 실시간으로 생산됨에 따라 데이터의 속성 및 유형을 명확하게 파악하고 체계적으로 분류하여 데이터의 품질을 향상시킬 필요가 있다(boyd and Crawford, 2012: 663). 이는 빅데이터를 분석 및 활용함에 있어 분석자의 접근방법이나 관점에 따라 정책방향이 변경될 수 있다. 또한 SNS, 모바일 등에서 생산되는 소셜데이터는 이용자들의 선호도를 실시간으로 손쉽게 파악할 수 있지만 왜곡된 데이터도 발견됨에 따라 데이터의 신뢰성이 높다고 판단할 수 없다. 즉, 데이터 오류의 가능성이 충분히 발생할 수 있고 특정 시점에 수집된 데이터에 따라 분석하는 방법이나 관점에 달라질 수 있기 때문에 오해석의 가능성도 존재한다는 것이다(이정미, 2013: 64-65). 그리고 일상적인 환경에서 생산되는 방대한 데이터에 접근할 수 있는 권한이 일부 거대조직에 집중될 수 있어 데이터가 지닌 객관성, 신뢰성이 중요하다. 특히, 공공부문은 특정 시점, 지역, 집단을 기반으로 수집된 수많은 데이터들로 이루어진다. 따라서 시민들에게 맞춤형 서비스를 원스톱으로 제공해주기 위해서는 기본적으로 데이터의 정확성이 확보되어야 한다(윤상오, 2013: 19; Manovich, 2011: 467).

한편, 데이터 관리는 가장 중요한 사안이고 범정부적으로 데이터 품질관리기준을 설정하여야 하며 이미 구축된 데이터에 대해서도 집중적인 품질점검이 필요하다(김현성, 2012: 297). 또한 효율적인 데이터 관리, 데이터의 활용 극대화, 데이터 기반의 일하는 방식의 혁신을 위해 공공분야의 데이터를 총괄적으로 운영할 수 있는 전담조직이 필요하고 재정적 지원이 지속적으로 이루어져야 한다(Bizer, 2011: 58; 백인수 외, 2012: 12). 현재 빅데이터를 제대로 활용하는 정부조직이나 기업은 부족하고 빅데이터를 기반으로 복잡한 사회문제를 예측할 수 있는 관리체계가 마련되어야 한다(Mckinsey, 2011: 131; Catalin et al, 2012: 121).

중앙행정기관, 지방자치단체, 공공 및 민간 복지기관 등 수많은 기관에서 다양한 서비스를 서로 연계하여 제공하고 있다. 의료, 복지 등과 같은 서비스 프로그램들은 수시로 생겨나고 없어지기 때문에 정확한 현황파악이 어렵다. 특히 사회복지 전

담 공무원의 경우는 본인이 담당하는 프로그램만 알고 있으며 자신이 제공하는 서비스 이외에는 잘 알지 못한다. 따라서 유사하거나 중복되는 프로그램들이 많을 수밖에 없다. 보다 심각한 문제는 이러한 다양한 프로그램들에서 설정한 서비스 지급기준이 서로 다르다는 것이다. 이와 같이 프로그램마다 자격기준이 다르기 때문에 개인의 입장에서는 내가 어느 서비스에 자격기준을 충족시킬 수 있는지를 파악하는 것이 매우 어렵다는 것이다(윤상오, 2013: 21). 따라서 데이터의 품질이 낮으면 분석결과가 오류를 포함하므로 중요한 의사결정에 활용될 수 없을 것이다(조완섭, 2014: 62).

빅데이터 활용을 증진하는 데 있어 데이터의 품질보장, 데이터 수명관리, 데이터 전담조직을 통한 데이터 소유 및 관리권의 명확화, 프라이버시 보호 등의 문제를 포함하고 있다. 중요한 의사결정에 품질이 낮은 데이터를 사용함으로서 심각한 문제가 일어날 수 있으며, 폭증하는 데이터의 수명관리 소홀 등으로 인해 IT 비용이 급증하는 등의 심각한 문제가 나타날 수 있다(TheSP, 2014: 71). 또한 정보화예산의 거의 대부분이 부처단위로 편성, 집행되고 부처이기주의와 할거주의로 인해 정보공유가 부진하였으며, 정보화사업 간에도 중복 및 단절현상이 빈번히 일어났다(김현성, 2012: 296). 따라서 대규모의 데이터를 지속적으로 관리하기 위한 관리체계의 통합이 필요하다.

4. 선행연구의 비판적 검토

빅데이터를 활용하여 새로운 가치를 도출할 수 있다는 기대감이 높아지면서 빅데이터를 기반으로 한 연구가 다양한 분야에서 이루어지고 있다. 빅데이터에 관한 연구를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 빅데이터에 관하여 탐색적으로 접근한 연구로는 이규철 외(2012), 송영조(2012), 백인수(2012), 정교일 외(2012), 김윤정 외(2013), 김현영 외(2014), Bryant et al(2008), Bizer et al(2011), Boyd and Crawford(2011), Manovich(2011), Andrew et al(2012), Catalin et al(2012), Nunan & Domenico(2013) 등이 있다. 이들의 연구에서 나타난 공통된 특징은 빅데이터에 관한 관심도가 단기간에 증가함에 따라 빅데이터에 대한 소개 및 등장배경, 개념 및 특징 등을 단순히 기술하는데 머물고 있다는 점이다.

둘째, 빅데이터 활용에 관하여 사례연구를 실시한 연구로는 정지형 외(2012), 윤홍근(2013), 송태민(2012), 김정미 외(2012), 이강용 외(2012), 백인수 외(2012), 송

영조(2012), 이재성 외(2014), 조완섭(2014), 이정미(2013), Wyld(2009) 등이 있다. 이들의 연구에서 나타난 공통된 특징은 기업의 빅데이터 활용사례들을 소개하면서 정부, 공공기관, 기업 등 다양한 분야에 빅데이터를 도입 및 활용해야 한다고 주장하고 있다. 그러나 공공분야는 민간분야와는 달리 추구하는 이념, 목적 등 성향에 분명한 차이가 존재하기 때문에 공공성, 민주성 등을 고려하여 빅데이터의 기본적 방향, 가치, 범위 등 세부적인 기준에 대해 논의가 이루어져야 한다. 또한 빅데이터를 활용하여 단 기간에 큰 효과를 도출할 수 있는 정책들에만 집중하고 있어 빅데이터의 인프라에 관한 관심은 부족한 상태이다.

셋째, 빅데이터에 관한 연구들은 대부분 질적 연구가 많았고 실증적으로 접근한 연구는 부족했다. 몇몇 실증적으로 접근한 연구들은 빅데이터에 관한 기초적인 인식조사에 머물고 있으며, 빅데이터의 핵심적인 요소라고 할 수 있는 네트워크, 데이터 정확성 및 신뢰성 등은 포함하고 있지 않다. 따라서 빅데이터에 관한 선행연구에서 중요하게 다루어졌던 요인들과 현재 새로이 강조되고 있는 요인들을 포함하여 접근할 필요가 있다.

한편, 빅데이터 활용의 영향요인에 대한 기존 연구들은 변수의 범위가 넓고 중복적인 의미를 가진 요인들이 많았다. 또한 공감할 수 없는 변수들도 포함되어 있으며 현재 빅데이터를 설명하기 위한 특징들을 담지 못하고 있었다. 따라서 본 연구에서는 선행연구에서 제시된 변수들을 빅데이터의 속성이나 특징들을 고려하여 재분류하고자 한다. 우선, 기술적 요인에 비해 조직관리적 요인, 환경적 요인은 범위가 넓다. 보다 명확하게 접근하고자 조직관리적 요인을 행태 요인으로 조정하고 환경적 요인을 법제도 요인으로 수정하고자 한다. 기타 요인은 빅데이터가 중요시되면서 데이터 자체의 정확성이나 신뢰성을 요구한다는 점을 감안했을 때 데이터 요인으로 변경하여 접근하고자 한다. 구체적으로 기술 요인은 기술 개발, 표준화, 네트워크로 선정하고 인프라는 제외하였다. 인프라가 의미하는 범위가 광범위하기 때문에 빅데이터 특징을 표현할 수 있는 네트워크가 적절하다고 판단된다. 법제도 요인은 법적 이해도, 법적 명확성, 정보보호, 보안체계로 선정하고 법률 제·개정은 제외하였다. 빅데이터 도입시기가 선진국에 비해 늦은 만큼 법률을 성급하게 마련할 필요가 없다고 판단하였다. 행태 요인은 빅데이터 인지도, 개방적 태도, 협력, 전문성으로 선정하고 공유문화, 인력확보 및 양성 등은 제외하였다. 공유문화는 개방적 태도와 유사한 의미를 가지고 있었고 인력확보와 양성도 전문성과 유사한 의미를 가지고 있어 지표로 선정하지 않았다. 데이터 요인은 데이터의 정확성, 객관성, 신뢰성, 데이터 관리로 선정하였고 데이터 유형, 분류체계 등은 제외하였다. 데이터

유형이나 분류체계는 데이터 관리에 포함할 수 있는 지표라고 판단하였다. 또한 빅데이터가 강조되면서 데이터 자체의 중요성이 커졌다는 점에서 새롭게 변수화하여 접근하였다.

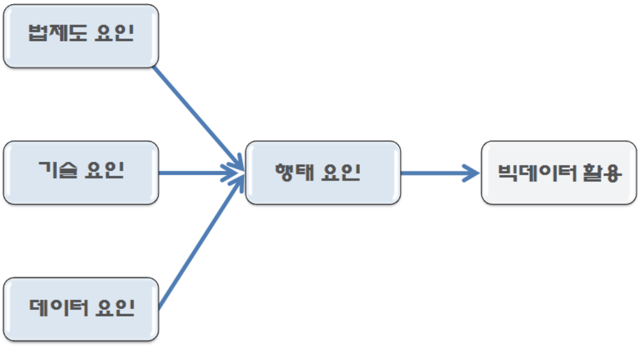
종합하면, 빅데이터 활용을 촉진시키기 위해서는 장기적인 관점에서 접근할 필요가 있다. 각 분야의 성향이나 목표에 맞게 빅데이터를 적용 및 활용하기 위한 기본체계가 마련되어야 한다는 점이다. 이를 위해서는 빅데이터 활용을 저해할 수 있는 법제도 요인, 기술 요인, 데이터 요인과 촉진할 수 있는 행태 요인을 실증적으로 살펴볼 필요가 있으며, 빅데이터 활용의 영향분석을 통해 정책적 함의를 도출해 낼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 연구의 조사설계

1. 분석틀

본 연구는 선행연구에서 제시되었던 영향요인을 재분류하였고 빅데이터의 속성이나 특징 등을 고려하여 연구의 분석틀을 구성하였다. 구체적으로 종속변수인 빅데이터 활용은 빅데이터 활용정도, 빅데이터 활용의지로 구분하였다. 독립변수인 법제도 요인은 법적 이해도, 법적 명확성, 정보보호, 보안체계로 선정하였고, 기술 요인은 기술개발, 표준화, 네트워크로 선정하였으며, 데이터 요인으로는 정확성, 객관성, 신뢰성, 데이터 관리로 설정하였다. 매개변수인 행태 요인은 빅데이터 인지도, 개방적 태도, 협력, 전문성으로 선정하였다.

〈그림 25〉 분석틀



이를 바탕으로 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

첫째, 법제도 요인은 빅데이터 활용에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 법적 이해도와 법적 명확성의 경우, 정지형 외(2012: 245-247)는 개인정보의 사용에 관한 명확한 기준이 없고 개인정보 사용의 동의를 일일이 얻어야 하기 때문에 빅데이터 사업추진에 어려움이 있다고 지적한 바 있다. 또한 Bizer(2011: 58-61)의 연구에서도 개인정보의 사용에 따른 세부적인 규정들이 명시되어야 빅데이터를 활용할 수 있다고 언급하였고 개인의 사적인 정보들이 빅데이터 활용에 중요하기 때문에 법률적인 이해가 선제되어야 한다고 보았다. 정보보호의 경우, 김현영 외(2014: 43)는 개인의 정보보호를 강조하면서 개인정보를 적합한 기준에 의해 사용되어야 함을 강조하기도 했다. 이는 빅데이터 관련한 기본적인 법제도들이 불명확하면 빅데이터의 활용도는 낮아질 수 있다는 것을 말해주고 있다. 보안체계의 경우, Yiu(2012: 14-23)는 개인정보와 기밀정보에 대한 보안정책이 강화되어야 한다고 지적한다. 따라서 법제도 요인이 빅데이터 활용에 유의미한 영향을 줄 것으로 보았다.

둘째, 기술 요인은 빅데이터 활용에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 기술 개발의 경우, Bryant(2008: 2-3)는 빅데이터 활용을 위해서는 데이터 식별, 수집, 저장, 분석에 사용되는 다양한 기술들이 개발되어야 한다고 언급한 바 있다. 표준화의 경우, Yiu(2012: 23-25)와 송태민(2012: 76)은 빅데이터를 수집, 저장, 분석, 활용할 수 있는 기술력과 시스템간 상호호환이 가능하도록 표준화 작업을 추진되어야 한다고 언급한 바 있다. 네트워크의 경우, Rousseau(2012: 15)는 IT의 고도화와 안정적인 네트워크 환경을 구축해야 한다고 언급한 바 있으며, Miller(2013: 571)는 네트워크 구축이 빅데이터를 다양한 분야에 적용할 수 있는 조건을 갖출 수 있다고 보았다. Nathan Yau(2013:90)는 실시간으로 생산되는 데이터들을 수용할 수 있는 클라우드 서버에 효율적으로 전송될 수 있는 네트워크가 빅데이터의 가치를 높일 것이라고 보았다. 따라서 기술 요인이 빅데이터 활용에 유의미한 영향을 줄 것으로 예상한다.

셋째, 데이터 요인은 빅데이터 활용에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 정확성·객관성·신뢰성의 경우, boyd and Crawford(2012: 663)에서 대규모로 생산되는 데이터들이 명확하게 분류되고 검증작업이 필요하다는 것을 강조하면서 실시간으로 생산되고 수집되는 데이터의 정확성, 객관성, 신뢰성이 중요하다고 언급한 바 있다. 또한 Manovich(2011: 467)는 데이터가 지닌 객관성과 신뢰성이 확보되어야 빅데이터의 활용도를 높일 수 있다고 보았다. 이는 빅데이터를 활용함에 있어 왜곡된 데이터는 다르게 해석될 가능성이 존재하기 때문에 데이터의 정확성, 객관성, 신뢰성

이 빅데이터 분석 및 활용을 통한 해석이 향상될 것으로 예상된다. 데이터 관리의 경우, Mckinsey(2011: 131)는 공공부문에서는 데이터 관리가 허술하기 때문에 데이터를 운영할 수 있는 관리체계가 중요하다고 지적한 바 있다. 따라서 데이터 요인이 빅데이터 활용에 유의미한 영향을 줄 것으로 가설을 설정하였다.

넷째, 행태 요인은 빅데이터 활용에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 먼저, 빅데이터 인지도는 과거 컴퓨터 도입시기와 관련이 있다. 처음 컴퓨터가 정부조직에 도입되었을 때 공무원들은 새로운 변화에 적응하기보다는 거부감이 발생하였다. 결국, 정부가 추진하는 정보화정책이 늦어질 수밖에 없었다. 새로운 기기에 대한 관심이 필요했듯이 현재는 빅데이터에 관한 이해가 우선시되어야 한다. 이처럼 최성 외(2012: 18)는 빅데이터에 관한 낮은 의식수준은 빅데이터 사업을 추진하는 데 장애요인으로 작용될 수 있다고 지적하였고 Bollier(2010: 3-5)는 빅데이터에 대한 인식이 부족하면 빅데이터의 활용수준이 낮아지기 때문에 각 분야의 경쟁력이나 새로운 가치를 제대로 활용하지 못한다고 주장하였다. 개방적 태도의 경우는 공공데이터를 적극적으로 공개할 수 있느냐의 문제이다. 현재 공공데이터를 개방하고 있지만 유용하게 쓰일 수 있는 데이터는 책임소재가 불투명하여 공개를 꺼리고 있다. 또한 정보공개절차를 바탕으로 의도적으로 정보공개를 지연시키는 경우도 있다. 그리고 Bizer(2011: 58)는 공공부문의 데이터를 적극적으로 개방하려는 노력은 향후 문화로 이어져 빅데이터 활용에 도움이 될 것으로 보았고 배동민(2013: 38-39)의 연구에서는 공공부문의 보유데이터를 개방하여 민간부문의 이용을 활성화시켜 나가야 한다고 언급한 바 있다. 협력의 경우, 현재 공공부문의 행정정보는 공개하려는 분위기가 조성되고 있지만 민간부문의 데이터는 아직까지 별도로 관리하고 있다. 민간분야에서 보유하고 있는 고객관리데이터, 기술데이터 등을 공공분야와 협업하여 활용한다면 더 많은 새로운 부가가치를 창출할 수 있다는 점에서 협력의지가 중요하다. 최성 외(2012: 18)에 의하면, 공공부문과 민간부문 간에 축척하고 있는 데이터들을 공동으로 활용할 수 있는 협업관계를 조성해야 한다고 보았고 송태민(2012: 75)에 의하면, 복지분야에 관한 데이터들은 많은 부처 및 기관에서 실시간으로 업데이트되지 않아 비효율적이며 데이터 공유를 위한 원활한 협조가 필요하다고 주장한다. 전문성의 경우, 빅데이터를 장기적으로 활용하여 정책 수립 및 추진에 도움을 줄 수 있다는 점에서 전문지식을 습득할 필요가 있다. 새로운 기술의 출현이 업무에 부담을 가중시킬 수 있으나 맞춤형 행정서비스를 제공할 수 있는 환경을 조성하기 위한 과정으로 필요한 부분이라고 할 수 있다. 김신곤 외(2013: 14)는 선진국들에 비해 빅데이터 추진시기가 늦은 만큼 대규모 데이터를 분석 및 활용

할 수 있는 전문인력이 부족하다고 지적한 바 있다. 그리고 빅데이터를 활용하기 위해서는 과학 기술, 통계, 분석력, 해석 스킬, 창의 등 다양한 역량이 필요하다고 주장한다(Austrian Government, 2013: 10). 따라서 행태 요인이 빅데이터 활용에 유의미한 영향을 줄 것으로 보았다.

다섯째, 법제도 요인, 기술 요인, 데이터 요인은 행태 요인에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 우선, 앞서 살펴본 가설은 빅데이터에 관한 이론적 배경 및 논의를 바탕으로 하여 종속변수인 빅데이터 활용에 영향을 미치는 요인을 중심으로 설정하였다면, 여기에서는 행태 요인을 매개변수로 선정하여 독립변수들이 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 하였다. 본 연구에서 행태 요인을 매개변수로 선정한 이유를 살펴보면, 먼저, 공공부문에서는 빅데이터에 대한 인식이나 활용도가 초보적인 수준에 머물고 있고 특정한 절차나 과정을 기준으로 체계적으로 추진되지 않기 때문에 빅데이터를 활용하기 위해 기본적으로 조성되어야 할 내·외적 요소들을 고려하여 접근해보았다. 구체적으로 독립변수인 법제도 요인, 기술 요인, 데이터 요인은 빅데이터의 기본적인 환경을 의미하는 것으로서 빅데이터 활용을 촉진시키기 위해 우선적으로 조성되어야 하는 요인으로 보았다. 그리고 빅데이터 기본환경이 조성되면 매개변수로 선정한 행태 요인이 향상될 것으로 보았으며, 이와 같은 요인들을 기반으로 빅데이터 활용을 높일 수 있을 것이라는 연구의 흐름을 가지고 접근하였다. 따라서 법제도 요인, 기술 요인, 데이터 요인이 행태 요인에 유의미한 영향을 줄 것으로 예상한다. 또한 법제도 요인, 기술 요인, 데이터 요인이 빅데이터 활용에 미치는 영향은 행태 요인에 의해 매개효과가 있을 것으로 기대한다. 다음은 연구가설을 정리한 것이다.

〈표 7〉 연구가설

가설	내용
1	법제도 요인은 빅데이터 활용에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
2	기술 요인은 빅데이터 활용에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
3	데이터 요인은 빅데이터 활용에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
4	행태 요인은 빅데이터 활용에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
5	법제도 요인은 행태 요인에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
6	기술 요인은 행태 요인에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
7	데이터 요인은 행태 요인에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
8	법제도 요인이 빅데이터 활용에 미치는 영향은 행태 요인에 의해 매개될 것이다.
9	기술 요인이 빅데이터 활용에 미치는 영향은 행태 요인에 의해 매개될 것이다.
10	데이터 요인이 빅데이터 활용에 미치는 영향은 행태 요인에 의해 매개될 것이다.

2. 자료수집 및 분석방법

본 연구의 설문은 인구사회학적 배경을 포함하여 총 41문항으로 구성하였으며, 각 측정지표에 대해 개인단위와 부서단위로 구분하여 설문문항을 구성하였다. 설문문항을 개인과 부서로 구분하여 제시한 이유는 소규모의 데이터는 개인이 보유하고 있지만 대규모 데이터는 부서나 조직차원에서 관리되고 있다는 점이다. 특히, 다양한 유형의 방대한 데이터를 사용한다는 점에서 개인보다는 권한을 가진 상급자나 부서의 데이터 활용기준에 따라 이용 및 제공되고 있다. 따라서 개인단위의 문항은 주요 변수들의 기본적인 인식차이를 비교하는데 사용하고 부서단위의 문항은 본 연구의 가설 검증절차에 사용할 것이다. 각 항목은 5점 척도로 측정하였다. 빅데이터 활용에 관한 측정지표의 세부내용은 다음과 같다.

〈표 8〉 빅데이터 활용에 관한 세부측정지표

구분	영역	측정지표	내용
종속 변수	빅데이터 활용	활용정도	-빅데이터 활용도
		활용의지	-빅데이터 활용의지
독립 변수	법제도 요인	법적이해도	-법규정의 이해도
		법적명확성	-법규정의 명확성
		정보보호	-개인정보의 적절한 사용정도
		보안체계	-보안체계의 구축정도
	기술 요인	기술개발	-빅데이터 기술의 습득 및 개발 의지
		표준화	-시스템간 상호호환성
		네트워크	-네트워크의 안정성
	데이터 요인	정확성	-데이터의 정확성
		객관성	-데이터의 객관성
		신뢰성	-데이터의 신뢰성
		데이터 관리	-데이터의 체계적인 관리정도
매개 변수	행태 요인	빅데이터 인지도	-빅데이터에 대한 이해도
		개방적 태도	-데이터 공개의지
		협력	-빅데이터를 활용하기 위한 협력의지
		전문성	-빅데이터를 활용하기 위한 전문성

본 연구의 설문조사대상을 광역자치단체인 서울시 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 서울시는 정부의 영향을 가장 많이 받는 곳이라고 할 수 있으며, 이

미 열린 데이터광장과 천만상상 오아시스를 통해 공공데이터를 공개하고 시민들과의 데이터 중심의 공유도시를 지향하고 있다. 2013년 4월 서울시는 빅데이터 활용 기본계획을 수립하여 빅데이터를 전략적으로 활용하는 계기를 마련하였다. 이는 중앙정부의 정책방향을 서울시에서 실현하는 협력적 관계를 의미하기도 한다. 그리고 서울시는 다른 지역에 비해 인구밀도가 높고 다양한 정보통신기술의 활용이 활발하게 이루어지고 있으며 대규모의 데이터들이 끊임없이 생산 및 유통되고 있는 곳이라는 점에서 설문조사대상으로 선정하였다. 설문조사 기간은 2014년 10월 23일부터 2014년 11월 17일까지 실시하였다. 설문지는 총 600부를 배포하였다. 회수된 설문지는 총 543부로 분석에 적합하지 않은 설문지 33부를 제외하고 510부를 분석에 사용하였다. 회수된 설문지는 SPSS와 AMOS 통계프로그램을 통해 신뢰도 및 타당성 검정, 요인분석, 다중회귀분석, 경로분석 등을 실시하였다.

3. 측정변수의 신뢰도와 타당도 검정

본 연구의 목적을 달성하기 위해 사용할 수 있는 적합한 데이터인지 파악하고자 신뢰도 및 타당도 검정을 실시하였다. 먼저, 신뢰도 계수(Cronbach's α)는 0.693-0.881까지로 나타나 문항의 내적일관성을 유지하고 있는 것으로 판단된다. 그리고 타당성을 검증하기 위해 탐색적 요인분석의 Kaiser-Meyer-Olkin(KMO)와 Bartlett의 구형성 검정을 실시하였다. 탐색적 요인분석결과, KMO값은 0.887로 높은 수치를 나타내고 있고 Bartlett의 구형성 검정은 0.1%내에서 유의한 것으로 나타났다.

〈표 9〉 KMO와 Bartlett의 검정 결과

KMO와 Bartlett의 검정		
표준형성 적절성의 Kaiser-Meyer-Olkin 측도.		.887
Bartlett의 구형성 검정	근사 카이제곱	3425.441
	자유도	105
	유의확률	.000

또한 공통성(Communality)은 추출된 요인들에 의해 설명되는 비율로서 0.4이하이면 공통성이 낮다고 판단하여 일부 문항을 제거해야 한다. 그리고 고유값(egien value)은 특정 요인에 적재된 모든 변수의 적재량을 제곱하여 합한 값으로 1.0이상을 중요한 요인으로 간주한다. 본 연구의 각 문항의 공통성은 0.560-0.776을 보이고 있으며,

고유값은 1.85-3.16으로 나타났다. 요인적재량(Factor Loading)은 각 변수와 요인간의 상관관계의 정도를 나타내는 것으로 0.5이상을 기준으로 가장 높은 요인에 그룹화된다. 요인적재량을 확인한 결과, 각 문항들의 요인적재량이 0.550-0.857의 수치를 보이고 있고 서로 구분이 가능한 요인으로 4개의 요인이 추출되었다.

〈표 10〉 주요 변수들의 신뢰도와 타당도 분석결과

구분		성분						Cronbach's α
		1	2	3	4	공통성	egien value	
데이터 요인	신뢰성	**.857**	.115	.129	.091	.772	3.16	.881
	정확성	**.843**	.185	.166	.062	.776		
	객관성	**.822**	.079	.177	.126	.730		
	데이터관리	**.760**	.165	.221	.048	.655		
법제도 요인	법적명확성	.036	**.762**	.173	.084	.618	2.83	.786
	정보보호	.256	**.747**	.096	.151	.656		
	법적이해도	.030	**.708**	.167	.173	.560		
	보안체계	.260	**.678**	.072	.293	.618		
행태 요인	협력	.202	.065	**.781**	.247	.716	2.15	.782
	개방적태도	.268	.122	**.746**	.050	.645		
	전문성	.092	.387	**.635**	.326	.668		
	인지도	.251	.484	**.550**	.052	.603		
기술 요인	기술개발	-.042	.086	.159	**.785**	.650	1.85	.693
	표준화	.193	.331	.146	**.753**	.736		
	네트워크	.325	.371	.197	**.564**	.600		

요인추출 방법: 주성분 분석
회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 베리멕스
5번 반복계산에서 요인회전이 수렴

본 연구에서는 측정변수의 요인을 재확인하고 변수의 직·간접효과를 살펴보기 위한 절차로 확인적 요인분석(confirmatory factor analysis)을 실시하였다. 이와 같은 절차가 필요한 이유는 요인의 비중이나 설명력을 재확인함으로서 주요 변수에 대한 인식을 파악하는 데 사용할 수 있는 적절한 요인인지 판단하기 위함이다. 확인적 요인분석의 모형 적합도를 살펴보면, CMIN(P>0.05 기준), CMIN/DF(2이하 기준), AGFI(0.9이상 기준)의 값이 수용기준치에 미치지 못하는 것으로 나타났으나 다른 RMR, GFI, NFI, IFI, TLI, CFI, RMSEA 값에서 모형 적합도의 수용기준치에 적합하게 나타났다.

〈표 11〉 확인적 요인분석 모형 적합도

CMIN	P	CMIN/DF	RMR	GFI	AGFI	NFI	IFI	TLI	CFI	RMSEA
335.004	.000	3.988	.033	.919	.884	.903	.926	.907	.925	.077

〈표 12〉 확인적 요인분석 결과

구분		요인적재치 (Estimate)	표준화된 요인적재치	표준오차 (S. E.)	검정통계량 (C. R.)	분산값	설명력 (SMC)
법제도 요인	법적이해도	1.000	.612			.462	.375
	법적명확성	0.952	.651	.082	11.541 ***	.341	.424
	정보보호	1.240	.754	.098	12.712 ***	.324	.568
	보안체계	1.178	.750	.093	12.673 ***	.300	.562
기술 요인	기술개발	1.000	.465			.639	.216
	표준화	1.396	.790	.145	9.632 ***	.207	.624
	네트워크	1.440	.770	.150	9.575 ***	.251	.593
데이터 요인	정확성	1.000	.850			.147	.723
	객관성	0.999	.794	.049	20.565 ***	.226	.630
	신뢰성	1.067	.842	.048	22.254 ***	.179	.710
	데이터관리	0.917	.745	.049	18.833 ***	.260	.554
행태 요인	빅데이터 인지도	1.000	.714			.281	.510
	개방적태도	0.919	.603	.076	12.110 ***	.434	.363
	협력	0.979	.660	.074	13.171 ***	.364	.436
	전문성	1.074	.773	.072	15.002 ***	.228	.597

확인적 요인분석의 구체적인 결과를 살펴보면, 요인적재치, 표준화된 요인적재치, 검정통계량의 수용기준치에 적합하게 나타났다. 그러나 요인의 설명력을 의미하는 SMC 지표(0.4이상 기준)에서 법적 이해도, 기술 개발, 개방적 태도는 수용기

준치에 미치지 못하는 것으로 나타났다. SMC 값이 0.4보다 낮게 나타나면 문항을 제거해야 하지만 요인의 과도한 제거는 잠재변수의 중요한 측면을 해석하는데 방해할 수 있다는 점에서 각각의 요인들을 포함하여 분석에 사용하였다.

Ⅳ. 빅데이터 활용의 영향분석

1. 빅데이터 활용에 대한 기본인식

1) 인구사회학적 특성

본 연구의 인구사회학적 특성을 살펴보면, 성별은 전체 응답자 510명 중 남성은 303명(59.4%)이고 여성은 207명(40.6%)으로 여성에 비해 남성의 비율이 18.8%(93명) 높게 응답해주었다. 연령은 20대가 33명(6.5%), 30대가 197명(38.6%), 40대 182명(35.7%), 50대 98명(19.2%)으로 나타났고 직급은 9급이 58명(11.4%), 8급이 122명(23.9%), 7급이 199명(39.0%), 6급이 112명(22.0%), 5급 이상이 19명(3.7%)으로 나타났다. 인구사회학적 특성을 정리하면 다음과 같다.

〈표 13〉 인구사회학적 특성

구분		빈도(비율)	구분		빈도(비율)
성별	남자	303(59.4)	직렬	행정직	311(61.0)
	여자	207(40.6)		기술직	146(28.6)
연령	20대	33(6.5)		기능직	29(5.7)
	30대	197(38.6)		연구·지도직	3(0.6)
	40대	182(35.7)		임시직	21(4.1)
	50대	98(19.2)	재직 기간	5년 미만	100(19.6)
직급	9급	58(11.4)		5년이상-10년 미만	145(28.4)
	8급	122(23.9)		10년이상-15년 미만	66(12.9)
	7급	199(39.0)		15년이상-20년 미만	52(10.2)
	6급	112(22.0)		20년 이상	147(28.8)
	5급 이상	19(3.7)			
관찰치 합계		510(100.0)	관찰치 합계		510(100.0)

2) 빅데이터 활용

본 연구의 종속변수인 빅데이터 활용의 측정지표로 선정한 활용정도와 활용의지를 합하여 나눈 평균값은 3.07로 나타났다. 구체적으로 빅데이터 활용정도의 평균은 2.83으로 낮은 수준을 나타내고 있다. 이는 빅데이터에 대한 관심이 부족할 뿐만 아니라 빅데이터를 어떻게 활용해야 하는지 제대로 인식하지 못하고 있다는 것을 의미한다. 또한 빅데이터가 합리적인 의사결정을 지원할 수 있음에도 불구하고 활용도가 낮다는 것은 빅데이터를 직접적으로 경험할 수 있는 계기가 부족한 상태라는 것을 말해주고 있다. 그리고 공공데이터를 개방하고는 있지만 유용한 데이터의 공개를 꺼리기 때문에 빅데이터를 활용하기 위한 데이터 확보가 어려울 수 있다. 이는 공공부문에서 빅데이터가 정책적으로 추진된 시기가 짧아 빅데이터 활용정도가 낮게 나타났다고 판단된다. 빅데이터 활용의지의 평균은 3.31을 보이고 있다. 이와 같은 결과는 빅데이터가 합리적인 의사결정에 도움을 줄 수 있다는 것을 의미할 뿐만 아니라 빅데이터 활용을 높일 수 있는 가능성을 보여주고 있다고 판단된다.

〈표 14〉 빅데이터 활용에 대한 인식

구분	빅데이터 활용정도		빅데이터 활용의지	
	빈도(%)	평균 /표준편차	빈도(%)	평균 /표준편차
부정 ↑ 보통 ↓ 긍정	21(4.1)	2.83 /0.800	8(1.6)	3.31 /0.838
	147(28.8)		70(13.7)	
	242(47.5)		217(42.5)	
	97(19.0)		185(36.3)	
	3(0.6)		30(5.9)	

3) 법제도 요인

법제도 요인의 측정지표로 선정한 법적 이해도, 법적 명확성, 정보보호, 보안체계를 합하여 나눈 종합적인 평균값은 2.90로 나타났다. 이와 같은 결과는 법제도 요인이 잘 갖추어지지 않다는 것을 의미하며, 빅데이터 활용도를 감소시키는 요인으로 판단된다. 구체적으로 법적 이해도의 평균은 2.74로 다소 낮게 나타났으며 빅데이터를 활용하기 위한 법률적인 인식이 부족한 것으로 볼 수 있다. 법적 명확성

의 평균 2.81로 다소 낮은 수준을 보이고 있다. 전반적으로 빅데이터를 활용하기 위한 정보통신망법, 개인정보보호법 등의 개별법들의 규정들이 명확하지 않다는 것을 말해주고 있다. 정보보호의 평균은 3.09, 보안체계의 평균은 2.99로 나타났다. 이를 통해 볼 때, 빅데이터를 활용하기 위한 정보보호와 보안체계가 조성되지 않다고 판단할 수 있다. 정보화사업, 전자정부사업 등을 통해 보안시스템을 유지 및 관리하고 있음에도 불구하고 이와 같은 결과값이 나타난 이유는 개인정보 침해, 불법유통, 해킹 등의 사회문제가 빈번하게 일어나면서 보안체계에 대한 인식이 만족할 만한 수준으로 나타나지 않았다고 판단된다.

〈표 15〉 법제도 요인에 대한 인식

구분	법적 이해도		법적 명확성		정보보호		보안체계	
	빈도 (%)	평균 /표준 편차	빈도 (%)	평균 /표준 편차	빈도 (%)	평균 /표준 편차	빈도 (%)	평균 /표준 편차
부정	40 (7.8)	2.74 /0.876	21 (4.1)	2.81 /0.814	20 (3.9)	3.09 /0.910	18 (3.5)	2.99 /0.850
↑	153 (30.0)		154 (30.2)		107 (21.0)		123 (24.1)	
보통	225 (44.1)		242 (47.5)		210 (41.2)		223 (43.7)	
↓	85 (16.7)		85 (16.7)		151 (29.6)		137 (26.9)	
긍정	7 (1.4)		8 (1.6)		22 (4.3)		9 (1.8)	

4) 기술 요인

기술 요인의 측정지표로 선정한 기술 개발, 표준화, 네트워크를 합하여 나눈 종합적인 평균값은 3.06로 나타났다. 구체적으로 기술 개발의 평균은 3.64로 상당히 높은 수치를 보이고 있다. 이는 빅데이터의 활용가능성이 높아짐에 따라 빅데이터 관련 분석기술들을 배워 유용하게 활용하려는 성향이 높다. 표준화의 평균은 2.86로 낮은 수준을 나타내고 있다. 이를 통해 볼 때, 시스템상의 호환성에 문제가 있다는 것을 말해주고 있다. 빅데이터를 활용하기 위해서는 정부부처 및 기관과의 데이터를 연계 및 통합이 중요하기 때문에 시스템상의 표준화가 시급한 상태라고 볼 수 있다. 네트워크의 평균은 2.89로 다소 낮은 수준을 나타내고 있다. 네트워크에 관

한 인식이 낮게 나타난 것은 업무 중 발생할 수 있는 오류, 해킹 등의 문제가 영향을 주었다고 판단된다.

<표 16> 기술 요인에 대한 인식

구분	기술 개발		표준화		네트워크	
	빈도(%)	평균 /표준편차	빈도(%)	평균 /표준편차	빈도(%)	평균 /표준편차
부정 ↑ 보통 ↓ 긍정	4(0.8)	3.46 /0.818	11(2.2)	2.86 /0.784	16(3.1)	2.89 /0.826
	63(12.4)		155(30.4)		146(28.6)	
	169(33.1)		250(49.0)		240(47.1)	
	242(47.5)		84(16.5)		96(18.8)	
	32(6.3)		10(2.0)		12(2.4)	

5) 데이터 요인

데이터 요인의 측정지표로 선정한 정확성, 객관성, 신뢰성, 데이터 관리를 합하여 나눈 종합적인 평균값은 3.27로 비교적 높은 수치를 보이고 있다. 구체적으로 정확성의 평균은 3.17, 객관성의 평균은 3.36, 정확성의 평균이 3.37, 데이터 관리의 평균이 3.20으로 나타내고 있다. 전반적으로 데이터 요인의 측정지표의 평균값이 비교적 높은 편에 속하지만 만족스러운 수준이라고 볼 수 없다. 따라서 보다 명확하고 객관적인 데이터를 수집 및 처리하여 체계적으로 운영될 필요가 있다.

<표 17> 데이터 요인에 대한 인식

구분	정확성		객관성		신뢰성		데이터 관리	
	빈도 (%)	평균 /표준 편차	빈도(%)	평균 /표준 편차	빈도 (%)	평균 /표준 편차	빈도 (%)	평균 /표준 편차
부정 ↑ 보통 ↓ 긍정	4 (0.8)	3.17 /0.776	2 (0.4)	3.36 /0.780	1 (0.2)	3.37 /0.766	2 (0.4)	3.20 /0.763
	96 (18.8)		67 (13.1)		59 (11.6)		90 (17.6)	
	231 (45.3)		208 (40.8)		230 (45.1)		232 (45.5)	
	169 (33.1)		210 (41.2)		192 (37.6)		175 (34.3)	
	10 (2.0)		23 (4.5)		28 (5.5)		11 (2.2)	

6) 행태 요인

행태 요인의 측정지표로 선정한 빅데이터 인지도, 개방적 태도, 협력, 전문성을 합하여 나눈 종합적인 평균값은 개인 2.83으로 낮은 수치를 보이고 있다. 구체적으로 빅데이터 인지도의 평균은 2.90으로 다소 낮은 수준을 나타내고 있으며 빅데이터 인지도가 부족하다는 것을 확인할 수 있다. 개방적 태도의 평균은 2.95으로 나타났다. 이를 통해 볼 때, 데이터를 공개하려는 의지가 부족하다고 할 수 있다. 이는 부처이기주의 등의 문제들이 존재하며 기관이나 부서가 보유하고 있는 민감한 데이터를 공개하지 않으려는 성향이 크기 때문이다. 협력의 평균은 2.84로 다소 낮은 수준을 나타내고 있고 빅데이터를 활용하기 위해 개인, 부서, 기관 등과 적극적으로 협력하려는 의지가 부족하다. 그리고 공공부문의 보유데이터는 다수의 기관이나 부서에서 공동으로 활용할 수 있는 건강, 의료, 복지, 교통, 국토 등의 데이터들이 많기 때문에 협력적인 관계를 구축할 필요가 있다. 전문성의 평균은 2.64로 낮은 수준을 나타내고 있다. 빅데이터 관련 전문지식이 부족하다는 것은 빅데이터의 활용수준도 높지 않다는 것을 의미하고 빅데이터 관련 교육이 이루어져야 한다.

〈표 18〉 행태 요인에 대한 인식

구분	빅데이터 인지도		개방적 태도		협력		전문성	
	빈도(%)	평균/표준편차	빈도(%)	평균/표준편차	빈도(%)	평균/표준편차	빈도(%)	평균/표준편차
	20 (3.9)		15 (2.9)		15 (2.9)		28 (5.5)	
부정	139 (27.3)		148 (29.0)		157 (30.8)		189 (37.1)	
↑ 보통 ↓	235 (46.1)	2.90 /0.844	211 (41.4)	2.95 /0.886	237 (46.5)	2.84 /0.953	234 (45.9)	2.64 /0.772
긍정	105 (20.6)		117 (22.9)		95 (18.6)		56 (11.0)	
	11 (2.2)		19 (3.7)		6 (1.2)		3 (0.6)	

2. 빅데이터 활용의 영향분석

1) 상관관계분석

본 연구에서는 주요 변수들 간에 어느 정도 관련성이 있는지 파악하여 다중회귀분석에 사용할 수 있는 변수인지 확인하기 위해 상관관계분석을 실시하였고 등간척도나 비율척도로 측정된 두 개 이상의 변수들 간의 관계를 분석하는 것으로 보편적으로 사용하고 있는 Pearson 상관계수(r)를 사용하였다.

〈표 19〉 주요 변수들 간의 상관관계

구분	법제도 요인	기술 요인	데이터 요인	행태 요인	빅데이터 활용
법제도 요인	1				
기술 요인	.556**	1			
데이터 요인	.382**	.355**	1		
행태 요인	.539**	.530**	.496**	1	
빅데이터 활용	.396**	.411**	.469**	.623**	1

구분	법적 이해도	법적 명확성	정보 보호	보안 체계	기술 개발	표준화	네트 워크	빅 데이터 인지도	개방적 태도	협력	전문성	활용 정도	활용 의지
법적 이해도	1												
법적 명확성	.477**	1											
정보 보호	.477**	.471**	1										
보안 체계	.376**	.488**	.587**	1									
기술 개발	.303**	.208**	.205**	.222**	1								
표준화	.346**	.345**	.426**	.498**	.442**	1							
네트 워크	.351**	.375**	.418**	.490**	.283**	.606**	1						
빅데이 터 인지도	.231**	.212**	.347**	.328**	.087*	.290**	.404**	1					
개방적 태도	.179**	.172**	.277**	.333**	.115**	.249**	.393**	.665**	1				
협력	.178**	.165**	.360**	.278**	.126**	.271**	.328**	.719**	.686**	1			
전문성	.197**	.213**	.298**	.325**	.101*	.286**	.327**	.639**	.580**	.616**	1		
활용 정도	.440**	.358**	.437**	.391**	.243**	.329**	.377**	.412**	.320**	.350**	.410**	1	
활용 의지	.182**	.274**	.282**	.295**	.164**	.290**	.326**	.365**	.340**	.338**	.348**	.405**	1

** p〈0.01
* p〈0.05

상관관계분석결과, 기술 요인과 관련된 변수들이 대체로 낮은 상관계수를 보이고 있고 주요 변수들 간의 상관계수 값이 정적인 상관관계로 나타나 본 연구의 가설로 설정했던 방향성과 동일하게 나타났다. 또한 상관관계분석에서 상관계수 값이 보통 0.8이상으로 넘어서게 되면 회귀계수의 분산이 증가하기 때문에 다중공선성(Multicollinearity)의 문제를 가질 수 있다. 본 연구의 상관계수 값이 대부분 0.8이하의 상관관계를 보여주고 있어 다중회귀분석을 실시하여도 중대한 문제점을 발생하지 않을 것으로 판단된다.

2) 빅데이터 활용에 대한 다중회귀분석

빅데이터 활용의 회귀모형에 대한 적합성 여부를 살펴보면, 회귀모형은 F값이 p=0.000에서 64.507의 수치를 나타내고 있고 회귀식에 대한 R^2값은 0.435로 43.5%의 설명력을 보이고 있다. 또한 Durbin-Watson는 1.896의 수치로 나타나 잔차들 사이에 상관관계가 없으며, 공선성통계량의 공차한계가 모두 0.1이상, 분산팽창인자(VIF:Variance Inflation Factor)가 10이하를 보이고 있다. 이와 같이 회귀모형의 적합성 기준들을 만족하는 것으로 나타나 빅데이터 활용에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위한 회귀모형으로 판단된다.

빅데이터 활용에 대한 다중회귀분석결과를 살펴보면, 데이터 요인과 행태 요인은 유의수준 1%내에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났고 기술 요인은 유의수준 5%내에서 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 법제도 요인은 통계적으로 유의미하지 않는 것으로 나타났다. 법제도 요인이 유의미하게 나타나지 않은 이유는 법률에 관한 거리감이 존재할 수 있고 빅데이터 정책이 시행초기이며 제대로 정착되지 않는 시점임을 감안해야 할 것이다. 그리고 빅데이터 활용이 활성화되기 위해서는 법률적인 요인이 기본적으로 마련되어야 한다. 빅데이터 활용에 가장 큰 영향력을 주는 변수로는 행태 요인이었고 다음으로는 데이터 요인, 기술 요인, 법제도 요인으로 나타났다. 이를 통해 볼 때, 현 시점에서 가장 필요한 것은 빅데이터에 관한 이해도를 높이고 전문성을 높이기 위해 지속적인 교육이 요구된다. 또한 빅데이터 기술을 바탕으로 데이터를 체계적으로 관리하기 위한 재정적 지원이 필요하다는 것을 말해주고 있다.

〈표 20〉 빅데이터 활용에 대한 회귀분석

빅데이터 활용	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준 오차	베타			공차 한계	VIF
(상수)	.356	.152		2.332	.020		
법제도 요인	.054	.050	.048	1.085	.279	.566	1.768
기술 요인	.101	.049	.090	2.084	.038	.607	1.648
데이터 요인	.204	.044	.185	4.665	.000	.713	1.402
행태 요인	.547	.053	.462	10.300	.000	.559	1.790

R^2 = 0.435 수정된 R^2 = 0.428 F = 64.507 유의확률 = 0.000
Durbin-Watson = 1.896

3) 경로분석

(1) 경로모형의 구성 및 적합도

여기에서는 빅데이터에 관한 이론적 배경 및 논의와 연구자의 연구목적 및 방향을 통해 도출된 연구의 분석틀이 적합한 모형인지 재확인하기 위해 경로분석을 실시하고 주요 변수의 직·간접효과를 파악하고자 한다.

경로분석(path analysis)은 측정변수로 구성된 여러 변수들 간의 인과관계를 분석하기 위한 통계적 방법으로 종속변수에 영향을 주는 독립변수를 밝혀내고 현상을 설명할 수 있는 적합한 모형을 찾아낼 수 있다(성태제, 2007: 311). 또한 독립변수들의 종속변수에 대한 직접효과 뿐만 아니라 간접효과와 제3변수 효과도 분석할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 본 연구의 분석틀과 회귀분석의 내용을 경로분석에 동일하게 적용하여 인과모형의 적합도를 파악하고자 한다. 우선, 회귀분석의 내용과 동일하게 경로분석을 실시한 결과, 모형의 적합도를 판단하는 기준치를 만족시키지 못하여 경로분석의 인과모형으로 적절하지 않았다. 앞서 살펴보았던 확인적 요인분석의 설명력(SMC: 0.4이상 기준)을 고려하여 모형 적합도를 재검토할 필요가 있었다. 확인적 요인분석에서 설명력이 가장 낮았던 기술 개발(0.216), 법적 이해도(0.375), 개방적 태도(0.363)를 모두 제외한 상태에서 분석하기도 하고 개별적으로 제외하면서 모형 적합도를 비교해보기도 하였다.

모형 적합도를 비교한 결과, 법적 이해도와 개방적 태도에 따라 모형의 적합도에 큰 차이가 없었으며, 확인적 요인분석에서 가장 설명력이 낮았던 기술 개발만을 제외했을 때 모형의 적합도가 가장 양호한 것으로 나타났다. 이는 빅데이터를 활용하기 위한 법률적 이해가 아직까지 체감할 정도로 필요성을 느끼지 못하고 있으며,

공공데이터를 개방하려는 의지도 정부의 정책방향에 일방적으로 시행되어야 한다는 점에서 설명력이 낮다고 판단된다. 또한 공공부문에 빅데이터가 도입되어 적용된 시기가 짧아 관련 기술 개발의 중요성을 인지하지 못하고 있으며, 현재 빅데이터 분석은 민간부문에 도움을 받은 경우가 많다는 점에서 설명력이 낮다고 판단된다. 따라서 확인적 요인분석을 통해 설명력이 낮았던 3가지 지표 모두를 제외하기보다는 모형 적합도를 비교한 결과를 바탕으로 경로분석을 실시하고자 한다. 즉 기술 개발만을 제외하여 설정한 인과모형을 바탕으로 경로분석을 실시하고자 한다.

일반적으로 경로모형의 적합도는 이론모형과 독립모형을 비교하여 모형의 적합성을 평가하는 상대적합도 지수(relative fit index)와 이론모형이 자료를 얼마나 잘 반영하고 있는지를 평가하는 절대적합도 지수(absolute fit index)를 사용하였다. 첫째, 상대적합도 지수인 NFI(Normal Fit Index)는 0.90이상이면 적합하다고 할 수 있다. 본 연구에서 NFI는 0.902로 나타나 적합한 것으로 나타났다. NNFI(Non Normal Fit Index)와 CFI(Comparative Fit Index)는 0.90이상이면 적합하다고 할 수 있는데 분석결과 NNFI는 0.903, CFI는 0.924으로 나타나 적합한 것으로 나타났다. 둘째, 절대적합도 지수인 CMIN은 P값이 0.05보다 크고 DF값이 2이하이면 적합하다고 할 수 있다. 분석결과, 380.445(DF=4.047, P=0.000)로 나타나 기준치에 적합하지 않았다. GFI(Goodness of Fit Index)와 IFI(Incremental Fit Index)는 0.90 이상이면 적합하다고 할 수 있는데, 분석결과 GFI는 0.910, IFI는 0.925로 나타나 적합하다고 할 수 있다. 또한 RMR(Root Mean square Residual)은 0.05이하이면서 0에 가까울수록 적합하다고 할 수 있는데, 분석결과 RMR은 0.032로 나타나 적합하다고 할 수 있다. 그러나 AGFI(Adjusted Goodess of fit Index)는 0.90이면 적합하다고 할 수 있다. 분석결과 AGFI는 0.870으로 나타나 기준치에 적합하지 않았다. 그리고 RMSEA(Root Mean Square Error of Approximation)은 0.05이하이면 긍정적이고 0.1이하이면 수용가능하다고 할 수 있는데, 분석결과 0.077로 나타나 수용가능하다고 할 수 있다. 셋째, 경로모형의 설명력은 빅데이터 활용이 70.6%, 행태요인이 60.2%의 설명력을 가지는 것으로 나타나 행태 요인보다 빅데이터 활용의 설명력이 높은 것으로 나타났다. 따라서 경로모형의 적합도는 부분적으로 기준치에 미치지 못했지만 전체적으로 경로모형을 설명하는데 중대한 문제는 없을 것으로 판단된다.

(2) 변수간 영향력 검토

본 연구에서는 변수들 간의 인과관계와 직·간접 효과를 파악하기 위해 빅데이터

활용에 영향을 미치는 요인들을 대상으로 경로분석을 실시하였다.

경로분석결과를 살펴보면, 첫째, 독립변수인 법제도 요인(0.000), 기술 요인(0.000), 데이터 요인(0.000)이 매개변수인 행태 요인에 미치는 영향력은 모두 유의수준 1%내에서 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다. 둘째, 독립변수와 매개변수가 종속변수인 빅데이터 활용에 미치는 영향력의 경우, 행태 요인(0.000)은 유의수준 1%내에서 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다. 또한 데이터 요인(0.010)은 유의수준 5%내에서 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다. 그러나 법제도 요인(0.224)과 기술 요인(0.327)은 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다. 셋째, 종속변수인 빅데이터 활용에 직·간접효과의 경우, 독립변수인 법제도 요인(직접/간접:-0.115/0.315), 기술 요인(직접/간접:0.097/0.361), 데이터 요인(직접/간접:0.162/0.198)이 빅데이터 활용에 직접적인 효과보다는 간접적인 효과가 모두 높게 나타났다.

종합하면, 데이터 요인과 행태 요인이 빅데이터 활용에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 모든 독립변수가 행태 요인에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 독립변수들이 종속변수인 빅데이터 활용에 직접효과보다 간접효과가 높게 나타나 행태 요인의 매개적 효과가 존재한다는 것을 파악하였다. 독립변수와 종속변수 간에 직접적인 효과가 낮다는 것은 행태 요인의 역할이 상당히 중요하다는 것을 말해주고 있다. 이를 통해 볼 때, 법제도 요인과 기술 요인의 경우, 우리나라가 빅데이터를 활용하기 위한 법규정이 마련되어 있지 않으며 빅데이터 기술이 현저히 낮은 수준이기 때문에 유의미한 결과값을 얻지 못하였다고 판단된다. 한편, 빅데이터 정책을 추진하기 위해서 법률적인 요소를 바탕으로 기술력을 확보 및 개발이 시급하다는 것을 의미하기도 한다. 데이터 요인과 행태 요인의 경우, 빅데이터 관련 법규정 및 기술력이 마련되었을 때 빅데이터 정책은 공무원이 추진해야 한다. 즉, 빅데이터 관련 교육을 지속적으로 받은 전문인력이 방대한 데이터를 수집 및 처리하여 빅데이터 정책을 추진할 때 활성화될 수 있다. 결국 빅데이터를 통해 새로운 가치를 창출하기 위해서 데이터를 정확하고 객관적으로 관리해야 하고 지속적인 교육을 통해 전문인력을 양성해야 한다. 그리고 법제도 요인, 기술 요인, 데이터 요인이 매개변수인 행태 요인에 영향을 미치고 있다는 것은 빅데이터 활용에 가장 중요한 요소라고 볼 수 있다. 빅데이터 인지도, 개방적 태도, 협력의지, 전문성 등은 공무원이 빅데이터 정책을 펼치기 위해 가장 먼저 갖추어야 할 요소하고 할 수 있다.

본 연구의 가설을 검증하기 위해 실시하였던 다중회귀분석의 결과와 경로분석을 통해 도출된 결과가 동일하게 나타났다는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 빅데이터

기본환경인 법제도 요인, 기술 요인, 데이터 요인이 조성되면 행태적 요인이 향상될 것이고 이를 바탕으로 빅데이터 활용이 높아질 것이라는 본 연구의 목적과 방향을 확인할 수 있었다.

〈표 21〉 변수간 영향력 분석결과

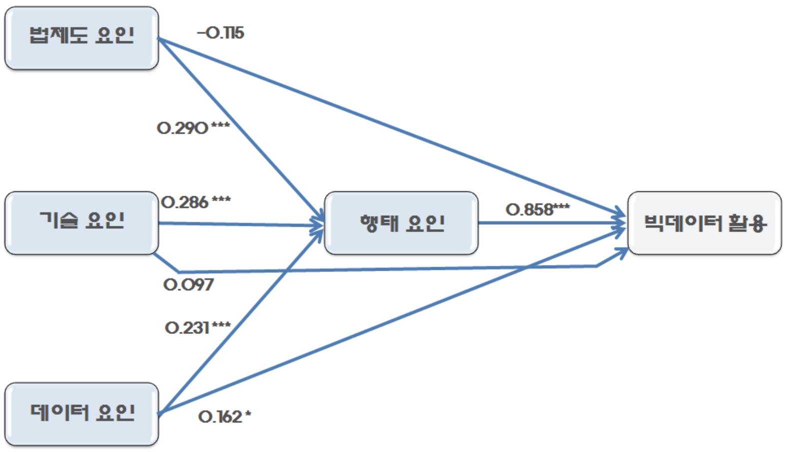
구분	Estimate	S.E.	C.R.	P
행태 요인 ← 법제도 요인	.290	.076	3.837	.000***
행태 요인 ← 기술 요인	.286	.079	3.600	.000***
행태 요인 ← 데이터 요인	.231	.050	4.646	.000***
빅데이터 활용 ← 법제도 요인	-.115	.095	-1.217	.224
빅데이터 활용 ← 기술 요인	.097	.099	.980	.327
빅데이터 활용 ← 데이터 요인	.162	.063	2.580	.010*
빅데이터 활용 ← 행태 요인	.858	.115	7.470	.000***

*p〈0.05 **p〈0.001 ***p〈0.000

〈표 22〉 빅데이터 활용에 대한 변수들의 직·간접효과

독립변수	종속변수	총효과	직접효과	간접효과
법제도 요인	빅데이터 활용	.200	-.115	.315
기술 요인		.458	.097	.361
데이터 요인		.360	.162	.198
행태 요인		.858	.858	.000

〈그림 26〉 경로모형 계수 값



본 연구의 분석틀을 바탕으로 가설을 검증하기 위해 종속변수인 빅데이터 활용과 매개변수인 행태 요인에 대한 영향분석을 실시하였다. 분석결과를 바탕으로 연구의 가설을 정리하면 다음과 같다.

〈표 23〉 가설의 검증

가설	내용	채택여부
1	법제도 요인은 빅데이터 활용에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각
2	기술 요인은 빅데이터 활용에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
3	데이터 요인은 빅데이터 활용에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
4	행태 요인은 빅데이터 활용에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
5	법제도 요인은 행태 요인에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
6	기술 요인은 행태 요인에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
7	데이터 요인은 행태 요인에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
8	법제도 요인이 빅데이터 활용에 미치는 영향은 행태 요인에 의해 매개될 것이다.	채택
9	기술 요인이 빅데이터 활용에 미치는 영향은 행태 요인에 의해 매개될 것이다.	채택
10	데이터 요인이 빅데이터 활용에 미치는 영향은 행태 요인에 의해 매개될 것이다.	채택

V. 결론

최근 국가적 차원에서 빅데이터가 추진되고 있으며 다양한 분야에 적용 및 활용하여 긍정적인 효과를 도출하고 있다. 그러나 우리나라는 빅데이터에 관한 기본적인 환경이 조성되어 있지 않은 상태이며, 빅데이터 관련한 기존의 연구들이 탐색적 연구나 사례연구에 초점을 맞추고 있어 빅데이터 활용수준을 높일 수 있는 영향요인에 관한 실증적 연구가 미흡했다. 따라서 본 연구에서는 빅데이터 활용에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하였다.

본 연구의 결과를 간단히 정리하면, 독립변수인 기술 요인, 데이터 요인, 행태 요인이 빅데이터 활용에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 독립변수인 법제도 요인, 기술 요인, 데이터 요인이 행태 요인에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 회귀계수의 유의미성을 고려했을 때, 법제도 요인은 통계적으로 유의미하지 않았지만 행태 요인, 데이터 요인, 기술 요인의 순으로 영향력이 있는 것으로 나타났다. 그리고 행태 요인에 대한 영향력에서는 모든 독립변수들이 통계적으로 유의미하게 나타났으며, 데이터 요인이 가장 높은 영향력을 보였고 기술 요인과 법제도 요인이

동일한 영향력을 나타내고 있다.

본 연구의 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 법제도 요인이 빅데이터 활용에 유의미하지 않게 나타났지만 빅데이터 활용을 향상시키기 위해서는 개인정보의 이용 및 제공에 관한 법률적 규정들을 숙지해야 한다. 또한 빅데이터 관련 개별법들을 재검토해야 하고 개인정보를 적절히 사용하기 위한 구체적인 지침이 마련되어야 한다. 경기도는 우리나라 최초로 빅데이터 활용에 관한 조례를 공포하여 빅데이터를 적극적으로 활용하기 위한 계기를 마련하기도 하였다. 조례안은 빅데이터를 활용한 지역발전 정책 수립과 시행, 데이터 전문인력 양성 등을 내용을 포함하고 있으며, 조례를 통해 빅데이터 활용을 높이고자 한 부분에서 다른 지방정부에 긍정적인 영향을 주었다. 이처럼 지방정부가 적극적으로 빅데이터를 활용하기 위해서는 조례와 같은 법제도적인 환경을 조성하여 맞춤형 행정서비스를 제공할 수 있어야 한다.

둘째, 기술 요인이 빅데이터 활용에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났듯이 대규모 데이터를 수집, 저장, 분석할 수 있는 기술이 개발되어야 한다. 현재 데이터 저장기술이 높은 클라우드 기술이 보급되고 있고 분석기술도 개발되고 있지만 보다 정확하게 분석하여 활용할 수 있는 다양한 기술들이 요구되는 시점이다. 실시간으로 생산되는 복잡한 유형의 데이터를 다각적인 관점에서 파악할 수 있어야 하고 이를 위해 선진국의 기술력을 확보하거나 새로운 기술을 개발하기 위한 투자가 시작되어야 할 것이다. 또한 안정된 네트워크와 보안시스템을 유지 및 관리하기 위한 노력이 필요하다. 네트워크가 불안하면 개인정보가 유출될 가능성이 높고 해킹이나 서버다운 문제가 발생하기 때문에 보안시스템에 대한 지속적인 재정지원이 요구된다. 그리고 개인정보유출에 관한 처벌기준을 강화하여야 하고 정보보안 관련 인력을 충원함과 동시에 보안기준을 높일 필요가 있다.

셋째, 데이터 요인이 빅데이터 활용에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 사회전반에 걸쳐 실시간으로 생산되는 다양한 유형의 데이터를 수집 및 관리하여야 한다. 또한 데이터의 정확성, 객관성, 신뢰성을 높이기 위한 데이터 분류작업이 필요하며, 이를 바탕으로 전체적인 데이터 품질을 향상시킬 수 있을 것이다. 특히, 지방정부는 지역주민과 밀접한 관계를 가진 만큼 실시간으로 업데이트가 가능하도록 데이터를 보다 정확하고 객관적으로 관리해야 할 것이다. 현재 정부통합전산센터와 백업센터가 구축되어 운영되고 있지만 대규모 데이터를 객관적으로 분석할 수 있어야 하고 중앙 및 지방정부의 정책 수립 및 추진에 필요한 근거자료로 활용될 수 있도록 적극적으로 지원해야 한다.

넷째, 행태 요인이 빅데이터 활용에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났듯이 빅데이터에 관한 이해와 전문지식을 높여나가야 한다. 이를 위해 빅데이터의 가치와 잠재력을 알리고 공무원 스스로 업무에 유용하다는 인식을 가질 수 있도록 조직분위기를 조성할 필요가 있다. 또한 장기적인 관점에서 공무원이 빅데이터 관련 지식을 습득할 수 있도록 적절한 교육프로그램을 마련해야 하고 빅데이터 전문인력을 양성해나가야 한다. 그리고 정부부처 및 기관은 물론 민간기관과의 협력체계를 갖추어 나갈 수 있는 방안이 필요하다. 단기적으로 다양한 인센티브를 제공하여 서로 간의 협력관계를 유지해야 한다. 그리고 장기적으로 공공 및 보유데이터를 지속적으로 개방 및 공유하여 공공부문과 민간부문 간의 협력관계를 형성해나가야 한다. 현 시점에서 빅데이터 활용을 높이기 위해서는 협력기관의 빅데이터 전문가를 확보하여 정책을 추진하여야 하고 지속적인 협력관계를 유지하여 빅데이터 인력양성을 위한 지원체계도 마련해나가야 한다.

본 연구는 빅데이터를 활용하기 위한 기본적인 환경을 제시하였다는 점과 빅데이터 활용에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석을 시도했다는 점에서 연구의 의의를 두고자 한다. 그러나 현재 빅데이터를 활용하기 위한 초기단계라는 점에서 예산 관련 지표를 포함하지 못하였다. 또한 데이터 유형, 분류, 관리 등 유사한 의미를 지닌 지표들을 충분히 반영하지 못하였으며, 표본의 수와 연구대상의 한계도 지니고 있다. 향후 연구에서는 빅데이터를 활용하기 위한 기본적인 특징과 다양한 정책목표를 가진 중앙 및 지방정부의 성향을 고려하여 보다 풍부하고 객관적인 측정지표를 분석에 활용해야 할 것이다.

참고문헌

강윤희. (2013). 빅데이터 처리를 위한 과학클라우드, 「한국콘텐츠학회지」, 11(1), pp. 40-45.

강한모·김상락·박상무. (2012). 빅데이터의 분석과 활용, 「정보과학회지」, 30(6), pp. 25-32.

김난도·이준영·권혜진·전미영·이향은·김서영. (2012). 「트렌드 코리아 2012」, 서울: 미래의창

김신곤·조재희. (2013). 지방자치단체의 빅데이터 도입을 위한 제언, 「한국지역정보화학회지」, 16(3), pp. 13-41.

김윤정·최희석·한희준·김재수. (2013). 국가현안 대응을 위한 빅데이터 활용방안. 「한국과학기술정보연구원 한국컴퓨터종합학술대회」, pp. 1-3.

김정미·윤미영. (2012). 국민 공감형 정책시행을 위한 빅데이터 활용 시나리오, 「한국정보화진흥원 IT & Future Strategy」, 14, pp. 1-24.

김현성. (2012). 빅데이터시대에서 정보기술 패러다임의 변화와 스마트정부의 공공정보 활용방안, 「현대사회와 행정」, 22(3), pp. 277-302.

김현영·지현수·이화순·지종덕. (2014). 빅데이터에 따른 지적정보의 효율화 방안 연구, 「한국지적정보학회지」, 16(1), pp. 29-48.

김현철. (2014). 「데이터로 표현하는 세상」, 서울: 고려대학교 출판부.

디에스피. (2014). 「빅데이터시대 핵심전략과 활용방안」, 서울: 디에스피.

미래창조과학부. (2014). 「빅데이터 활용 단계별 업무절차 및 기술 활용 매뉴얼 1.0」, 한국정보화진흥원·빅데이터전략센터 연구보고서.

박정기. (2014). 빅데이터 시대의 문화콘텐츠 서비스 활성화 방안 연구, 「한국디자인문학학회」, 20(1), pp. 323-334.

배동민·박현수·오기환. (2013). 빅데이터 동향 및 정책 시사점, 「방송통신정책」, 25(10), pp. 37-74.

백인수·정지선. (2012). 빅데이터 시대: 데이터가 이끌어가는 정부혁신. 「한국정보화진흥원 IT & Future Strategy」, 10, pp. 1-22.

삼성경제연구소. (2013). 「기업의 신경쟁력, 빅데이터 큐레이션」, CEO Information 891.

서진완·남기범·김계원. (2012). 지방자치단체의 소셜미디어 활용현황 분석과 의미, 「한국행정학보」, 46(1), pp. 131-155.

__________________. (2012). 지방자치단체의 소셜미디어 활용현황 분석과 의미, 「한국행정학보」, 46(1), pp. 131-155.

성태제. (2007). 「SPSS/AMOS를 이용한 알기 쉬운 통계분석: 기초통계에서 구조방정식 모형까지」, 서울: 학지사.

송민정. (2012). 「빅데이터가 만드는 비즈니스 미래지도」, 서울: 한스미디어.

송영조. (2012). 「선진국의 데이터기반 국가미래전략 추진현황과 시사점」, 한국정보화진흥원 IT & Future Strategy 제2호.

송태민. (2012). 보건복지 빅데이터 효율적 활용방안, 「보건복지포럼」, pp.68-76.

윤상오. (2013). 빅데이터의 위험유형 분류에 관한 연구, 「한국지역정보화학회」, 16(2). pp.93-122.

윤홍근. (2013). 문화산업에서 빅데이터의 활용방안에 관한 연구, 「글로벌문화콘텐츠」, 10, pp. 157-180.

이강용·남궁현·심재철·조기성·류원. (2012). 공공분야에서의 빅데이터 활용을 위한 지식자산 구축, 「정보과학회지」, pp. 40-46.

이규철·원희선. (2012). 신기술(빅데이터) 등장에 따른 경제적 파급효과 및 법(규제) 연구, 「한국통신학회지」, 29(11), pp. 48-54.

이재성·홍성찬. (2014). 기업의 빅데이터 적용방안 연구: A사, Y사 빅데이터 시스템 적용 사례, 「한국인터넷정보학회」, 15(1), pp. 103-111.

이정미. (2013). 빅데이터의 이해와 도서관 정보서비스에의 활용, 「한국비블리아학회지」, 24(4), pp. 53-73.

전덕조·박동규. (2014). 빅데이터 기술을 활용한 사이버 위협 예측 분석모델, 「한국인터넷진흥원」, 12(5), pp. 81-100.

정교일·박한나·정부금·장종수·정명애. (2012). 빅데이터와 정보보안, 「한국정보기술학회지」, 10(3), pp. 17-22.

정지선. (2011). 신 가치창출 엔진, 빅데이터의 새로운 가능성과 대응전략, 「한국정보화진흥원 IT & Future Strategy」, 18, pp. 1-30.

정지형·김강훈. (2012). 한국과 미국의 공공부문 빅데이터 활용 현황 분석, 「한국전자통신연구원 학술발표논문집」, 39(2), pp. 243-245.

조문래. (2012). 「한국과 일본의 R&D 전략과 우리나라의 대응과제」, 정보통신산업진흥원 IT R&D 정책동향.

조완섭. (2014). 빅데이터 활용과 데이터 과학자, 「정보과학회지」, pp. 59-65.

최 성·우성구. (2012). 빅데이터 정의, 활용 및 동향, 「정보처리학회지」, 19(2), pp. 10-19.

최성곤·오진태·장종수. (2012). 미래 지식 서비스를 위한 빅데이터 처리의 기술적 요구사항, 「정보처리학회지」, 19(2), pp. 5-10.

한국정보화진흥원. (2013). 「빅데이터 시대: 공공부문 빅데이터 추진 방향」, 연구보고서.

함유근·채승병. (2012). 「빅데이터 경영을 바꾸다」, 서울: 삼성경제연구소.

Austrian Government. (2013). Big Data Strategy: Issue Paper, *Department of Finance and Deregulation.* pp. 1-12.

Andrew McAfee and Erik Brynjolfsson. (2012). Big Data: the management revolution. *Harvard Business Review*, October pp. 60-68.

Bizer, C., Boncz, P., Brodie, M, L. and Erling, O. (2011). The Meaning Use of Big

Data: Four Perspective - Four Challenges. *SIGMOD Record*, December, Vol. 40, No. 4, p. 56-60.

Bollier, David. (2010). The Promise and Peril of Big Data. *The Aspen Institute Communications and Society Program*. pp. 1-56.

Boyd, d. and K. Crawford. (2011). Six Provocations for Big Data. A Decade in Internet Time: Symposium on the Dynamics of the Internet and Society. *Oxford Internet Institute's*. September 21. Computer 123(1). pp. 1–17.

Bryant. E. R., et al. (2008). Big-Data Computing: Creating revolutionary breakthroughs in commerce, science, and society. *Version*, 8 December 22. pp. 1-7.

Catalin, B., Adrian, P., Lorena, B. (2012). Distributed Parallel Architecture for Big Data. *Informatica Economica*, 16(2). pp. 116-127.

Centre for Economics and Business Research(CEBR). (2012). Data equity: Unlocking the value of big data. *London: CEBR. Centre for Economics and Business Research*, White Paper 4. pp. 7-26.

Gartner. (2012). The Importance of Big Data: A Definition. *Gartner(Mark Beyer, Douglas)*. pp. 1-7.

International Data Corporation(IDC). (2012). *Worldwide Big data Technology and Services 2012-2015 Forecast*. Analyze the Future. volume 1.

Manovich, L. (2011). Trending: The Promises and the Challenges of Big Social Data. Debates in the digital humanities. *University of Minnesota Press*. pp. 460-475.

Mckinsey Global Institute(MGI). (2011). *Big Data: The next frontier for innovation, competition, and productivity*. Mckinsey & Company. pp. 1-146.

Miller, H. E. (2013). Big-data in Cloud Computing: A Taxonomy of Risks. *Information Research*, 18(1). pp. 571.

Nathan Yau. (2013). *Data Point: Visualization That Means Something*. Wiley. 서경진 역, (2013). 「데이터 포인트: 데이터 시각화+인포그래픽을 깨우치다」. 비제이퍼블릭

Nunan, D., and Domenico M. D. (2013). Market Research and the ethics of big data. *International Journal of Market Research*. 55(4). pp. 505-520.

Rousseau, R. A. (2012). View on Big Data and Its Relation to Informetrics, *Chinese*

Journal of Library and Information Science, 5(3): 12-26.

Wyld. C. D. (2009). Moving to the Cloud: An Introducing to Cloud Computing in Government. *IBM Center for the Business of Government*. pp. 1-82.

Yiu, C. (2012). The Big Data Opportunity: Making government faster, smarter and more personal. *London: Policy Exchange*. pp. 1-35.

강정묵(姜正默): 서울시립대학교에서 행정학 박사(2015)를 취득하였으며, 주요 관심분야는 정보화정책, 전자정부, 빅데이터 등이다(kjkj8122@hanmail.net).

「국정관리연구」 제12권 제1호(2017. 3): *199-235*

지방정부의 사회적 자본 형성 결정요인에 관한 연구: 제주특별자치도 공무원을 중심으로*

김수병·양덕순

21세기에 접어들면서 주민들이 다양한 목소리가 행정수요에 급증하면서 지방정부 역할에 대한 중요성이 새롭게 인식되고 있으며, 제주는 국제자유도시 조성을 위해 제주특별자치도로 출범한지 10년을 맞이하고 있다. 본 연구는 지방정부의 사회적 자본 형성 결정요인을 통하여 조직의 역량을 키우고, 지방자치 실현에 성과를 얻는데 목표를 갖고 있다. 문헌연구를 통하여 지방정부의 사회적 자본 구성요소로 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스를 측정지표로 선정하고, 결정요인으로는 인적요인, 조직운영, 직무능력을 그리고 매개요인으로 공동체의식, 교육의식, 온정주의를 측정지표를 선정하였다. 분석결과 인적요인은 공직자들이 자기계발을 통한 전문성 배양, 공직자 교육도 중요하지만 주민 평생교육을 통한 교육의식 함양, 조직구성원간 스스로 문제를 해결하는 능력배양이 요구되며, 조직운영 요인은 조직의 비전과 목표가 정확한 제시와 공정한 인사시스템 운영, 직무능력 요인은 각종 정책에 대하여 주민들이 참여 폭을 확대로 신뢰문화 정착과 지역 공동체 의식 운동 확산과 공직자와 지역주민이 사회봉사활동으로 지역 문제 해결에 참여해야 한다. 사회적 자본 형성에 영향을 주는 매개요인은 정보통신기술에 맞는 사이버공동체를 형성, 조직구성원들이 연고주의와 권당문화가 좋은 네트워크로의 전환, 조직구성원들에 맞는 정책을 발굴하여 집행해야 한다.
[주제어: 지방정부, 사회적 자본, 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스]

Ⅰ. 서론

21세기에 접어들면서 급증하는 행정수요에 적극 대처하고, 민의 욕구충족에 보다 적극적인 행정서비스를 제공하는데 지방정부 역할에 대한 중요성이 새롭게 인식되고 있다. 제주특별자치도는 도제가 실시된 지 70년, 지방의회 구성 및 지방자치단체장을 선출한지 20여년, 제주특별자치도가 출범한지 10년을 맞이하고 있다.

지방자치시대를 맞이하여 중앙정부의 한정된 지원에 예속되지 않고, 지방정부 스

* 본 논문은 제1저자의 행정학박사 논문 지방정부의 사회적자본 형성 결정요인에 관한 연구를 수정보완 하였음
논문접수일: 2017.03.21, 심사기간(1차): 2017.03.23~03.27, 게재확정일: 2017.03.27

스로 지역의 문제를 해결하고 경쟁력을 높여 나가는 방안이 모색되어야 할 것이다.

지방자치는 “일정한 공간을 바탕으로 지역주민들이 지역의 문제와 욕구를 지역주민 스스로 또는 대표자들로 구성된 공공단체를 통하여 해결하고 처리하는 것”이라고 정의하고 있다(양덕순, 2004). 최근 지방정부의 조직 역량과 성과를 높이는 방안으로 행정·경제·사회 등 여러 분야에서 연구되고 있는 사회적 자본[1]을 도입하고 있다.

사회적 자본은 지역 공동체 내에서 구성원 상호 간의 협동과 협력을 바탕으로 공동의 이익을 추구하는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스 등 주민복지 증진과 삶의 질을 제고시켜줄 수 있는 사회적 관계로 정의될 수 있다.

사회적 자본의 정의에 대한 연구는 공동체 전체의 공동이익, 상호이해를 증진시키는 네트워크, 집단 활동을 촉진시키는 규범과 연결망, 협력과 협동의 추진, 집단 간 공유되는 공익 등을 중심으로 연구한 국내외 학자들은 Tocqueville(1835), Hanifan, (1916), Bourdieu(1986), Coleman(1990), Putnam(1995), Fukuyama (1995), OECD (2000) 등이고, 구성원 간 상호협력, 공동의 목표 참여, 공동의 이익 창출, 무형자산의 성격, 공공재 등을 중심으로 소진광(2004), 박희봉·김명화 (2001), 유석춘·장미혜(2002) 등의 있다.

지방정부의 사회적 자본 확충 방안으로는 조권중(2010)은 서울특별시 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조를 구성요소로 행정분야, 일반분야, 시민분야로 구분하여 확충 형성 요인을 제시하였고, 최길수(2013)의 대전광역시는 신뢰, 규범, 지역네트워크, 주민참여를 구성요소로 시민교육과 공직자교육, 기획력과 전문성, 마케팅 능력을 가진 중간지원조직을 통하여 지역의 사회적 자본 확충 형성요인을 이희태(2012)의 해운대구는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여를 구성요소로 전담기구설치, 청렴도 제고, 투명한 인사기준, 지방세 징수율향상, 비영리민간단체 적극육성, 시민교육을 통한 거너번스 구축, 공동체의식 함양으로 사회적 자본 확충 형성요인 등을 제시하고 있다.

제주특별자치도는 구성요소를 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조로 실천영역은

1) 사회적 자본에 대한 논의는 제임스 콜먼, 로버트 퍼트남, 프랜시 후쿠야마 등을 중심으로 1980 대이후 활발하게 이루어졌지만, 그 개념을 처음으로 사용한 것은 1835년 Tocqueville이 “미국의 민주주의”에서 당시 미국사회를 설명하기 위해 사회적 자본과 유사한 개념을 사용한 것으로 보고 있다(wilson, 1997; 서순탁, 2002). 이후 사회적 자본이라는 용어 사용은 Hanifan(1916)에 의하여 사업가와 경제학자들에게 사회적 자산의 생산적 중요성을 인식하도록 자극하기 위해서 ‘자본’이라는 말을 의식적으로 사용했다.

지역사회분야, 행정분야, 시민·사회단체분야로 확충 영향 요인을 제시하고 있다.

본 연구는 지방행정 조직이 여건변화에 순응하고, 급증하는 행정 수요에 적절히 대처하고, 지방정부가 추구하는 목표를 달성하는데 사회적 자본의 형성 결정요인을 모색하는데 목적이 있다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 사회적 자본의 개념

'사회적 자본'(social capital)은 1990년대를 전후하여 행정학, 사회학, 경제학, 교육학에 이르기까지 다양한 분야에서 연구되고 있다. '사회적 자본'이라는 용어 기원은 프랑스의 유명한 정치 사회학자이자 역사학자이며 정치가인 Tocqueville(1853)은 "미국의 민주주의"에서 당시 미국사회를 설명하기 위해 사회적 자본과 유사한 개념을 사용한 것을 처음으로 보고 있다(Wilson, 1997; 서순탁, 2001). 학자마다 다양하게 정의하고 있지만 사회적 자본은 "지역공동체 내에서 사회구성원이 상호 협동적인 행위를 촉진해 공동의 이익을 추구"하는 무형자산이라는 공통된 특성을 찾을 수 있다(소진광, 2005).

Hanifan(1916)은 사회 각 구성원의 협력은 공동체 전체에 이익을 주며 개인 역시 이웃과의 교류와 상호협력, 사회적 연대감 등을 통해 많은 이익을 얻고, Bourdieu는 사회적 자본을 경제적 자본과 문화적 자본에 대응하는 개념으로 구별해 "상호이해와 협조의 제도적 관계를 증진하기 위한 네트워크를 포함하는 사회적 자원(social resources)의 합계"라고 정의했다. 미국의 사회학자 Coleman(1988; 1990)은 사회적 자본은 다른 형태의 자본과 마찬가지로 생산적이며, 사회적 자본은 그것이 없으면 이룩하기 어려운 목적을 성취할 수 있도록 해준다"는 사회 구조적인 맥락에서 정의하고, 사회적 자본 이론과 연구에서 가장 영향을 미친 Putnam(1995)은 "상호 간 이익을 위한 협력과 협동을 촉진시키는 네트워크, 규범, 사회적 신뢰와 같은 사회조직의 특성"으로 정의했다(유석춘 외, 2003).

Franci Fukuyama(1999)는 사회적 자본을 "사회 구성원 간의 협력을 창출하는 비공식적인 규칙 또는 공유의 규범"이라고 정의하고, Lin Nan(2001)은 개인이 사회적 관계를 통해 다른 사람의 관심이나 도움을 얻을 수 있는 자원을 동원하는 능력으로 묘사하고 있으며, OECD(2000)에서는 사회적 자본을 집단 내 또는 집단 사이에 상

호 협력을 가능케 하는 네트워크, 규범, 가치, 이해로 정의하고 있다.

소진광(2005)은 사회적 자본은 공통기반을 확인할 수 있는 신뢰, 공동의 목표를 확인할 수 있는 참여, 이웃과 공동체를 유지할 수 있는 연결망(네트워크), 자원을 동원하고 안전망을 확보하기 위한 제도와 규범, 공동의 이익을 창출할 수 있는 이타적 성향으로 구성되어 있다고 하였다.

박희봉·김명환(2001)은 사회적 자본이 크고 작은 집단 내 인간의 활동을 통해 축적되고 개인과 집단의 공식·비공식 활동과 가치관에 영향을 미친다고 보고 있다. 또한, 사회적 자본은 구성원의 신뢰, 규범, 네트워크, 협력, 참여 등을 형성하여 인간의 개인적· 집단적 활동의 양적· 질적 변화와 발전에 영향을 미친다고 정의한다. 홍경란(2007)은 개인과 집단의 협력적 행동을 촉진하는 관계구조, 네트워크, 호혜적 규범, 신뢰 등을 제시하고 있다.

2. 사회적 자본의 구성요소

사회적 자본은 다의적이고 다차원적이기 때문에 다양한 개념정의 만큼이나 사회적 자본의 구성요소 또한 다양하다. 이는 사회적 자본의 개념 정의와 구성요소가 측정과 밀접한 관계가 있기 때문이다.

먼저, 국외 학자들이 연구한 사회적 자본의 정의를 살펴보면 Bourdieu는 상호이해와 협조의 제도적 관계를 증진시키기 위한 네트워크를 포함하는 사회적 자본의 합계라고 정의했고, Coleman은 공동의 목적을 효율적으로 달성하기 위해 구성원들을 함께 움직일 수 있게 하는 신뢰와 규범, 사회생활의 네트워크로 정의했다. Putnam은 사회적 신뢰, 호혜의 규범, 협력적 네트워크, 협력을 핵심적 구성요소로 보았으며, Fukuyama는 사회구성원간의 협력을 창출하는 비공식적인 규칙 또는 공유의 규범, 참여 및 네트워크를 통한 구성원 상호간 관계라고 정의했다. Lin Nan은 각 개인보다는 사회적 네트워크의 관계 속에서 내재된 자원이며, 그 자원에 대한 접근과 활용은 개인의 능력에 달려 있다고 정의하고 있다.

한편, 국내에서는 학자, 행정 및 연구기관들의 사회적 자본에 대한 관심이 매우 높아지고 있으며 다수의 연구들이 발표되고 있다.

박희봉·김명환(2001)은 신뢰, 규범, 의사소통채널, 지역사회 거버넌스, 지방정부 역할, 행정 대응성을 구성요소로, 소진광(2004)은 지역특정에 따라 측정지표가 달라지므로 사회적 자본의 구성요소를 신뢰, 참여, 연계망(네트워크), 제도 및 규범, 이타주의로 구분하고, 각각의 구성요소가 공통기반확보, 공동의 목표정립, 이웃과

지역사회 유지, 자원동원 및 안전망 확보, 공동이익창출과 기능적인 연계를 강조하였고, 최영출(2004)은 신뢰, 네트워크, 사회적 규범, 참여기회, 이타주의 및 포용력으로 구성요소로 규정하고, 김정환(2004)는 조직신뢰(능력, 인격), 조직구조, 조직문화, 송정현(2004)은 신뢰, 규범, 네트워크, 조권중(2010)은 서울시의 사회적 자본으로 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조, 양덕순·윤원수(2013)는 주민자치센터 만족 조사에서 신뢰, 규범, 네트워크,, 고경훈 외(2012)는 네트워크, 상호 호혜성, 시민참여, 신뢰, 규범으로, 최길수(2012)의 대전광역시 사회적 자본의 측정지표로 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 제주특별자치도(2015)는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조를 구성요소로 분류하고 있다.

앞에서 제시한 구성요소를 중심으로 살펴보면 대부분의 공통적으로 포함하고 있는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스로 정리할 수 있다.

3. 지방정부의 사회적 자본 필요성

1) 필요성

지방 정부의 중요한 역할은 지방 자치단체 내의 인적자원, 물적 자원, 자연자원, 경제자원 등 지역 내의 각종 자원을 발굴하여 지역 발전의 견인 역할을 유도하여 지역주민들의 복지를 증진하고 삶의 질을 향상함은 물론 타 지방정부와의 경쟁에서 우위를 확보하고 중앙정부에 의존하지 않는 지방정부 스스로 미래의 자치행정을 구현할 수 있도록 자치역량을 높이는 것이다.

지방정부는 지역의 종합행정 기관으로써 지역의 종합개발을 포함한 최상의 행정서비스를 제공할 의무를 가지고 있기 때문에 다양한 방법으로 편견없는 의견을 수렴하고 이를 반영하고, 직무에 대해서는 효율성과 능률성 있게 추진하여 주민들이 공감할 수 있는 기대의 정책들이 집행되어야 한다. 조직구성원들은 조직의 비전과 목표를 명확하게 인지하여 집행되고, 조직 내에서는 업무의 협동과 협력을 정보공유를 통해 거버넌스가 구축될 때 사회적 자본 축적에 의한 조직의 성과가 지속적으로 달성될 것이다.

최봉기(2014)는 세계화 시대에 지방정부의 역할기능이 전문화되고 창의적인 변화가 요구되고 있으며, 지방정부의 정책역량, 혁신역량, 거버넌스역량 등 대부분의 역량이 공무원들의 역량으로부터 기인한다고 하고 있다.

박희봉(2002)은 지방정부 조직 내 사회적 자본이 축적된 경우 조직성과가 증가될

수 있는 가능성이 높고, 조직 내 규범이 형성되고, 구성원 간 신뢰가 높고, 조직내 협동과 정보공유 등 하부기관 및 구성원 간의 네트워크를 효과적으로 형성된 조직이라면 전반적으로 문제 해결 능력이 큰 조직이라고 하였다. 그리고 사회적 자본은 지방정부조직 밖에 있는 지역사회단체 및 구성원의 문제해결 능력을 높이고, 지방정부와 지역사회단체, 그리고 지역사회 구성원과의 협동능력, 즉 거버넌스를 증가시킬 수 있다. 이것은 전반적인 지역사회 문제 해결 능력의 향상을 의미한다고 하고 있다.

Serageldin & Grootaert(2000)은 사회적 자본은 국가, 지방, 사회의 성장과 형평성, 빈곤 탈출 등을 포함한 발전에 영향을 주는 것으로 많은 연구가 되어 있고, 정보공유의 역할을 통해 시장 실패를 최소화해야 한다. 구성원 간의 신뢰를 회복하고 조정하는 역할과 집단 간 의사결정을 통해 외부효과를 창출하는 역할을 하고 있기 때문이다.

지방정부인 제주자치도의 공직자의 역할이 타 지방자치단체의 공직자들보다 지역 발전에 다양한 분야까지 영향을 미치고 있어, 조직의 역량과 성과를 높이기 위해서는 사회적 자본의 구성요소인 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스의 요소를 통하여 사회적 자본의 결정요인들을 발굴되어야 할 것이다.

2) 사회적 자본의 형성요인

지방정부가 추진하는 정책들이 주민들로부터 신뢰를 받고, 주민들의 삶의 질을 향상하고 지속할 수 있는 발전을 위해서는 사회적 자본의 형성과정에서 살펴보았듯이 구성요소들과의 강한 연계성이 있어야 한다는 것을 알 수 있다.

사회적 자본의 축적 요소는 사회적 자본이 조직 내에서 공유되는 자본으로 조직 구성원간의 규범과 신뢰로 상호간의 이익을 얻고 상호 호혜적으로 결속을 강화하여 공동체를 유지하고 조직의 역량을 높일 수 있는 요소로 구성되어야 한다.

(1) 신뢰

신뢰는 정치·경제·사회적 활동에서 매우 중요하게 다루어 오고 있고, 사회적·경제적 비용을 절감할 수 있는 역할을 하므로 공동체의 형성에 중요한 역할을 하고 있다.

강한 신뢰를 가지고 있는 집단은 그렇지 못한 조직에 비해서 더 많은 것을 성취할 수 있고(Coleman, 1988), 신뢰는 상호작용의 역사를 통하여 형성된 대인적 관계를 의미하며, 행동에 영향을 미치는 존경 등 특별한 관계에 기반을 두고 있다(박희

봉 외, 2003). 모든 사람이 함께 협력을 바탕으로 신뢰할 수 있다면 모든 상호 간의 이익은 더 나아질 것이다(Fukuyama, 1999). 고경훈 외(2012)는 정부 신뢰에서 있어서 중앙 정부에 대한 신뢰가 높은 경우, 지방 정부의 신뢰도 높으며, 지방 정부의 신뢰도가 높을수록 중앙정부의 신뢰도 역시 높다는 비례관계를 갖고 있다고 제시하였다.

지방정부의 사회적 자본 형성에서 신뢰는 다양한 정의를 내리고는 있지만 주민들간의 관계망 속에서 형성되고, 상호작용하며 사회적 관계와 밀접한 연계성을 지니고 있다.

(2) 규범

지방정부는 법과 규칙에 근거하여 정당성과 효율성을 갖고 각종 정책을 집행하는 집단이고, 조직의 규범은 지방정부의 신뢰도와 연결되기 때문에 조직 내의 공동체에 대한 규범은 민간영역에서의 규범보다 더욱 중요한 것으로 보인다.

Putnam(1993)은 규범(norms)을 개인 간, 집단 간에 공유된 표현·해석·의미체계 등을 의미하는 것으로, Coleman(1988)은 규범은 개인의 이기심을 막고 집단 전체의 목표를 위해 행동하고, 개인의 공공선 기여와 이기적 행동 자제로 집합적 생활에 존재하는 공공재의 문제를 극복의 역할, 이동원·정갑수 외(2009)는 정부가 시민의 자유와 권리를 보장하는 법·규범을 제정해 이를 공정하게 집행하겠다는 확고한 의지와 능력만 있다면 사회적 자본의 증진과 민주주의의 성숙도 가능하다고 하고 있다.

지방정부의 정책은 다양한 환경 속에서 제도 및 규범과 같은 사회체제와의 상호작용을 통해서 일관성 있게 집행되고, 수평적 정책들이 신뢰를 바탕으로 한 규범의 체계에서 집행되어야 할 것이다.

(3) 네트워크

네트워크는 사회적 자본의 중요한 요소로 개인, 집단 등 조직 구성원 간의 삶의 지혜, 사회적·정서적 지원, 각종 정보 및 서비스의 기회 등을 공유하는 연결망이다. 지방정부는 단체활동 지원과 지역주민들에게 적극적인 정보제공으로 구성원간의 네트워크 구축을 통하여 정책에 관심과 참여를 높여나가야 할 것이다.

Putnam(1993)은 보통사람들이 높은 수준의 신뢰 즉, 수평적 신뢰를 하는 것은 시민적 참여의 연결망이 구성원 간의 상호이익을 위해 협력 가능성이 커지고, 의사소통을 원활하게 해준다고 했다. 소진광(2005)은 개인과 집단 관계의 연결망으로 사용되며 주민들이 다양한 수평적 교제를 통해 다른 사람과 관계를 맺고 이러한 교

재는 자발적이고 동등한 성격을 지니고 있다고 했다.

네트워크는 인간 간, 조직 간 상향적 네트워크를 구축하여 구성원 간의 소통과 정보의 공유로 정책 발굴에 적극적인 참여를 유도하는 것이 매우 중요하다고 하고 있다. 즉, 시민이 자율적으로 참여하고 네트워크를 활성화하는 연결망이 중요하다는 것이다.

(4) 참여

지방정부는 지역주민들이 정책에 얼마나 많은 관심을 두고 참여하는지가 중요하다. 정책의 신뢰성을 확보하고, 주민들이 공동체에 자발적인 참여를 통한 사회적 네트워크를 형성할 수 있도록 주민 상호 간 의사소통의 확대방안과 정책 참여 기회의 확대를 위한 방향으로 정책이 집행되어야 할 것이다.

Putnam(1993a)은 주민참여를 통해 사회적 자본을 가장 효율적으로 축적할 수 있다고 전제하고 주민참여의 유형을 정치참여(political participation), 공식집단에서의 참여(civic participation), 종교참여(religious participation), 직장에서의 연계, 비공식 사회집단 연계, 이타주의, 자발성(volunteering), 자선(philanthropy), 호혜(rociprocity), 정직(honesty) 및 신뢰로 나누고 있다.

양덕순(2004)은 주민참여는 사회·경제적 측면에서 엘리트가 아닌 지역의 일반 시민들이 자신들의 현재와 미래에 직·간접적으로 영향을 줄 수 있는 각종 정책과 계획에 자신들의 의견과 이익을 반영하기 위해 정책의 전 과정에 영향력을 행사하는 의도된 제반 활동으로 정의하고 있다. 민기(2006)는 지역사회 주민이 공적인 문제 해결을 위한 토론에 적극적으로 참여하고, 단순한 회원 가입이 아닌 적극적인 참여자로서 단체에 가입하여 활동할 때 공동의 이익을 위해 더욱 협조적이라고 했다.

지방정부 조직 내에서의 참여는 구성원들 간의 직무연계, 직무 의사 개진, 아이디어 제공 등 많은 참여가 보장되고, 의견들이 수렴되어 정책에 반영될 때 조직의 목표가 달성될 것이다. 그리고 조직 내의 참여도 중요하지만, 각종 정책에 대한 주민, 단체 등 지역주민들 다수가 참여하는 방안에 대한 관심이 집중되어야 할 것이다.

(5) 거버넌스

지방정부가 추진하는 정책은 정책수립단계, 집행단계, 평가단계를 통해서 진행되는데, 정책을 평가하고 피드백하여 보완시키면서 발전시킬 수 있다. 이러한 정책을 수립하는 과정에서 지역주민, NGO 단체 등 다양한 사회주체의 의견을 충분히 수렴하지 못하면 정책추진의 당위성이 확보키 어려워 추진동력이 약해질 것이다. 정

책추진을 원활하게 하기 위해서는 정책 이해당자사의 정책참여 기회를 높이고 지역사회단체 간의 협력이 향상될 방안이 마련되어야 한다.

Tocgeville(1984)·Rhodes(1997)는 사회적 자본과 거버넌스는 권위와 수직적 계층구조로부터 발생하는 권력이나 비합리적인 정서 때문에 형성 및 축적되기 어렵고 수평적인 의사소통과 관계 형성, 합리성에 의해 자발적으로 발생한다고 하고, Putnam(1995)은 사회적 자본을 공동이익을 위하여 협동, 조정 등을 용이하게 하는 네트워크, 규범, 사회적 신뢰와 같은 사회조직의 특징이라고 정의하며 이러한 사회적 자본이 잘 형성된 사회일수록 거버넌스가 성공할 수 있다는 점을 제시하고 있다.

박희봉(2009)은 좋은 거버넌스는 상호의존성을 바탕으로 네트워크 형태로 나가야 공공정책의 결정과 집행이 공공부문과 민간부문의 역량이 연결되고, 또한 국가와 사회의 복잡한 문제를 해결하기 위해서는 정부의 전문성과 노력만으로는 부족하고, 개인과 기업, 사회단체 등 국가사회를 형성하고 있는 모든 부문이 협력하고 이러한 문제에 대응하는 데 있어 사회적 자본과 거버넌스의 상호 밀접한 관계를 맺어야 함을 강조하고 있다.

최봉기(2014)는 거버넌스란 "사회적 연결망(network)을 기초로 다양한 주체(partner)들이 협력하여 공공문제를 해결하는 새로운 통치(문제 해결) 방식"이라고 할 수 있으므로 거버넌스는 능률보다는 신뢰, 통제보다는 조정, 규제보다는 협력, 집권보다는 분권을 강조한다.

지방자치 실현을 위해서는 주민, 비공식적 단체, 비정부단체 활동을 포함하여 다양한 의견을 수렴하고, 공유된 목표 수행 활동의 전개로 이해당사자들이 참여 할 수 있는 기회의 확대가 매우 중요하다. 이러한 효과성을 높이기 위해서는 거버넌스의 형성이 매우 중요하다고 할 수 있다.

2. 사회적 자본 형성의 결정요인 및 매개요인

1) 사회적 자본 형성의 결정요인

지방정부인 제주자치도는 기초자치단체가 없는 광역자치단체 중심의 행정구조로 의사결정의 신속성, 기관장의 강력한 정책집행, 행정 추진의 일원화 등 정책집행 효율성 추진과 중앙정부 업무 권한 이양, 조직 내 연고주의 등 괸당문화가 있는 조직, 최근 유입 인구가 크게 증가되고 투자개발이 활발히 이루어지고 있는 지방자치단체이다.

지방정부의 특성을 살리고 조직의 역량을 높이기 위해서는 조직구성원의 직무에 대한 열정, 조직운영의 공정성, 업무추진의 효율성 등 지방자치가 구현하는 정책들이 안정성을 유지하면서 정책 이해당사자들과 공존과 타협으로 정책들이 집행되어 성과를 얻어야 한다.

지방정부 조직의 사회적 자본 형성의 결정요인을 상위변수로 인적요인, 조직운영요인, 직무능력요인을 하위변수로 인적요인은 전문성, 윤리성, 혁신성을 조직운영요인에는 기관장리더십, 공정성, 투명성을 조직직무능력요인에는 책임성, 능률성, 대응성, 봉사성을 하부요인으로 결정하고 있다.

(1) 인적요인과 사회적 자본 형성

지방정부는 주민들에게 법령, 조례 및 규칙에 근거한 행정집행의 합법성, 민주성과 그에 따른 책임성을 갖는 종합행정을 추진하고 있다. 지역의 환경변화와 새로운 행정 수요에 적극적으로 대처할 수 있는 직무수행을 위해서는 전문성 있는 행정추진이 요구되고, 지방정부의 다양하고 복잡한 문제를 해결하기 위해서는 책임행정 구현의 윤리성과 혁신성이 요구되어 개인적인 노력과 함께 집단적인 노력이 요구되고 있다.

먼저, 공직자로서의 업무성과를 높이고, 지역주민들에게 질 높은 서비스 제공에 최선을 다하고, 직무와 관련한 올바른 전문성을 높이기 위한 역량을 지속적인 학습과 자기계발 노력으로 역량을 높여야 한다. 또한, 적극적인 업무수행으로 정책의 파급성을 높여나는 것이 공직자의 중요한 자세이다.

최봉기(2014)는 세계화 시대, 지구촌 사회 속에서 지방정부의 역할기능이 강화되고 증대되는 만큼 이들 공공업무를 담당해 나가야 할 지방공무원들의 자질과 능력이 전문화되고 창의적으로 변화되어야 하고, 지방정부의 국제화 역량도 공무원으로부터 나오고 지방정부의 정책역량, 혁신역량, 거버넌스역량 등 대부분의 역량이 공무원들의 역량으로부터 기인하고 있다고 했다.

둘째, 공직자는 공공이익에 봉사한다는 사명감과 자부심을 느끼고 민주적 공직관이 정립되어야 한다. 공직자의 윤리의식은 조직 구성원들의 개인적 가치나 태도가 매우 중요하며, 구성원 각각의 윤리의식 함양이 원칙에 입각한 의사결정 수행이 가능하며, 투철한 직무수행 능력이 투명성 있는 업무 추진이 가능하여 조직구성원들이 청렴성과 준법성 확보의 필요성이 제기되고 있다.

정광호·이달곤·하혜수(2011)는 지방정부의 청렴도는 지방정부의 신뢰도에 영향을 미치게 되며, 신뢰도 하락은 지방정부에 대한 총체적 불신을 초래하게 되는데

이는 지방자치에도 부정적인 영향을 주기 때문이다. 박순애(2006)는 정직성, 인사공정성, 부패감소로 구성된 도덕적 차원의 인지가 정부신뢰에 강한 영향을 미치고, 이헌수(1999)는 공무원의 성실성에 대한 인지가 신뢰에 유의한 영향을 미치고 있다고 제시하였다.

셋째, 지방정부는 지역의 종합행정을 집행·관리하는 기관으로서 구역, 인구, 자원 등 지역 단위 자산을 중심으로 정책을 수립·집행·평가하고 사후관리의 처방까지 제시하고 있다. 지방공무원의 혁신적인 의지와 혁신적인 아이디어는 정책추진의 효율성과 능률성을 높여, 조직의 성과를 높이는 중요한 영향을 제시되고 있다. 지방자치발전을 위해서는 자신의 개선영역을 발굴해내어 집행 가능한 계획을 수립하는 지속적인 업무개선이 요구된다.

이규정(1967)은 행정개혁의 성공요건으로 정치적·사회적 안정과 강력한 정치적 리더십의 확립, 개혁지향성의 강력한 추진, 상승적·횡적 의사소통의 개선, 창의적·쇄신적인 혁신으로 조직의 성공적인 추진이 중요하다고 하였다.

(2) 조직운영요인과 사회적 자본

지방정부는 정책의 추진에 있어 조직구성원들의 사명감 넘치는 정책집행이 될 수 있도록 협조성을 강화하고, 명확한 조직의 비전과 목표를 인지하고, 공정한 인사제도를 통해 자기가 맡은 직무에 대한 책임성과 투명성이 담보되도록 하고, 각종 정책이 지역주민들에게 실시간 인지할 수 있도록 홍보하여 정책의 신뢰성을 확보하면서 조직의 성과를 높여야 한다.

첫째, 리더십은 지도자가 일방적으로 발휘하는 것이 아니며 부하직원과의 상호관계, 목표달성 지향성, 상호 간 의존성이 작용하는 관계이다. 지방정부를 이끄는 관리자는 소속 구성원들의 공감대 형성과 명확한 비전을 설정·추구하는 내용의 구체성과 일관성이 내포되어야 하고, 조직구성원들이 비전을 충실히 집행하는 공직자에 대한 공정한 대우로 동기부여를 해야 한다.

이규정(1967)은 리더십의 기능은 목표설정과 임무와 역할의 명확화, 목표달성을 위한 인적·물적 자원의 효율적 동원, 조직의 일체성, 환경에의 적응성을 확보하고 조직활동의 통합·조정과 통제로 목표달성에 기여하도록 하고 있다.

둘째, 인사행정은 지방정부가 추진하는 목표를 실현하기 위하여 인적자원을 최대한 효율적·능률적으로 활용하여 목표의 성과를 극대화하는 것이다. 이는 우수인력을 적재, 적소, 적시에 안정적으로 확보하고 잘 활용하여 조직 목표를 달성하는데 있다.

지방 정부의 공직자들에게 인사 제도를 통한 안정적인 근무의욕 고취로 사기를 높이고, 직무 창의성, 자발적 자기 계발을 통한 능력개발, 민주적 리더십 등에 대하여 행정적인 움직임이 제공된다면 지금 보다 질 높은 행정서비스를 제공하려는 동기부여가 될 것이다.

박동서(2001)은 공정한 인사제도는 지방공무원들이 열심히 직무를 수행하도록 하는 적절한 동기부여 장치이고, 다른 하나는 직무수행을 통해 바람직한 목표를 달성하도록 하는데 있다고 했다.

셋째, 지역주민들이 궁금해하는 정책의 추진 정도는 행정정보공개법, 정부3.0 시책에 소홀함이 없이 특별하게 비밀을 필요로 하지 않는 사항은 지역주민들에게 적극적으로 공개하고 또한, 주민들의 알 권리 충족으로 생산성 갖춘 정책집행이 되도록 정책공개의 선제 대응이 필요하다.

행정자치부(2011)는 정부가 투명하고 유능한 서비스로 국민의 체감을 높여나가기 위한 구체적인 정책홍보 강화방안 로드맵을 제시했다. 제시한 내용을 살펴보면 먼저 비전으로는 능동적·선제적인 국민소통 정책홍보로의 패러다임 전환, 국민 체감도 향상을 높이고, 단기적 정책홍보로 정책의 대상 및 집단별 홍보전략 구축, 정책 단계별 홍보전략 구축, 홍보 매체 및 채널을 다각화한 빅데이터 활용을 통한 내용분석(contents analysis)으로 홍보전략 구축하고, 중·장기적인 정책홍보는 정책홍보 효과분석을 통한 피드백, 정책홍보에 대한 인식 전환, 정책홍보의 중장기적 지속성 확보, 정책홍보사례 공유 및 확산(국내·외)을 제시하고 있다.

(3) 직무능력요인과 사회적 자본

지방정부의 핵심적인 정책을 수행하기 위해서는 조직이 보유하고 있는 조직구성원의 직무수행능력을 최고로 발휘할 수 있도록 지원하여 조직의 핵심기능을 수행하는 기반이 되도록 해야 한다. 또한, 지방정부가 추진하는 각종 정책에 대하여 주민들의 의사가 적극적으로 반영되도록 주민의 정책참여율을 높여나가고, 주민들이 바라는 정책집행을 통해서 지방정부가 지향하는 지방자치가 실현되어야 한다..

송정현(2004)은 사회적 자본이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구에서 사회적 자본의 신뢰, 규범, 네트워크가 조직성과인 효율성과 공정성에 영향을 주고 있고, 조직성과를 추구하려면 사회적 자본이 필요하다고 하였다.

첫째, 지방정부의 공직자는 공공의 공동목표를 추진하는 과정에서 구성원 간의 상호의존성과 협조성을 높이고 협력하면서 갈등 없는 조직운영을 통해 추구하는 목표를 달성하여야 하며, 모든 정책집행에 책임을 다하여야 한다.

쿠퍼(Terry L. Cooper)는 행정 역할의 윤리전개의 핵심과제로 행정의 책임성을 강조하고 있으며, 자신의 외부에서 부과되는 기대와 관련된 객관적 책임과 자신이 책임을 느끼는 주관적 책임으로 구분하며, 특히 시민에 대한 책임은 공익에 봉사할 의무로서 모든 행정인은 자신의 행동을 공익을 기준으로 해서 평가할 책임이 있다고 하였다(행정사상과 방법론 연구회, 2013).

둘째, 지방정부는 정책수행과정에서 효과성과 능률성을 높일 수 있는 정책들을 발굴하여 추진해야 할 것이다. 지방행정의 행정서비스는 주민이 만족하게 서비스를 제공할 의무가 있으므로 절차의 간소화, 신속한 의사결정, 정책에 투입된 비용과 산출된 결과의 비율 등에 성과가 있어야 한다.

진재구(1999)는 능률성은 공공재와 공공서비스라는 산출의 양을 증대시키는 정도 또는 필요한 산출을 제공하면서 비용을 절감하는 정도에 의해서 판단될 수 있다고 하였다.

박준 외(2009)는 외부적인 충격이나 구조적 원인에서 발생한 사회갈등이 제대로 관리되지 못할 경우 사회적 신뢰와 협력을 저해할 수 있으므로 구조적인 사회갈등을 효율적으로 관리해야 사회적 자본을 증대시킬 수 있다고 제시하였다.

셋째, 지방정부는 지역주민들의 삶의 질을 높이고 지역의 복리증진, 지역개발 정책 발굴·추진, 의사결정에서의 신속성을 유지하면서 정책을 집행하여야 한다. 정책집행과정에서 돌발 상황이 발생하더라도 사전에 이를 효과적으로 대응하여 업무가 지속되도록 하여야 한다. 지방정부가 추진하는 정책들을 지역주민들에게 사전에 고지하여 인지도를 높이고, 변화에 대해 예측이 가능하도록 지역주민에게 사업에 대한 사안별로 대응할 기회를 제공하여야 한다. 정책에 대한 대응성이 높지 않을 때는 지역 주민들의 욕구충족에 소외감을 느끼게 되므로 지방정부의 역할을 다하지 못하는 결과를 가져온다.

최봉기(2014)는 바람직한 공직자는 당면문제를 해결하는 데 있어 각종 인적·물적 자원을 효율적으로 동원하고 민주적으로 배분할 수 있는 능력과 지역과 사회의 위기를 극복하면서 위기를 기회로 삼는 위기대응능력을 주문하고 있다.

넷째, 지방정부에 소속된 공직자들은 자원봉사활동기본법에 명시된 자원봉사활동에 대하여 집중해야 한다. ‘자원봉사활동’은 개인 또는 단체가 지역사회·국가 및 인류사회를 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위를 말한다. 공직자들은 지역을 위한 봉사자인 만큼 지역 문제를 해결·예방하고 공·사의 다양한 조직 활동에 자발적으로 솔선하여 봉사활동에 참여해야 한다. 이를 이루기 위해 주인의식을 높여나가고 자원봉사활동 문화가 성숙하도록 해야 한다.

제주특별자치도(2015)의 공무원 자원봉사 활성화 추진계획에 의하면 공무원 자원봉사활동 확산, 공무원 자원봉사 교육 및 붐 조성, 공무원 자원봉사자 혜택부여 방안에 대하여 대응하고 있고, 사회적 자본 확충을 위한 기본계획수립연구의 참여와 협력영역의 봉사단체활동 분야에서 중간 정도의 지각수준을 보이는 것으로 나타났다(5점 척도, 2.51점).

김태룡·안희정(2009)의 강원도지역 자원봉사자를 대상으로 한 사회적 자본이 자원봉사에 미치는 영향에 관한 연구에서 사회자본이 자원봉사의 활성화에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 박희봉(2002)은 조직 내 사회적 자본 형성요인으로 자원봉사 여부, 단체참여 여부, 민주적 요인, 업무 정보분석 등을 영향요인으로 제시하였다.

2) 사회적 자본 형성의 매개요인

지방정부의 성공적인 자치실현을 위해서 조직 내 사회적 자본을 축적하여 지속적인 조직의 역량을 키우고, 각종 정책을 집행하면서 지역주민의 만족도를 높여 행정의 신뢰도를 향상하고 믿음을 주는 자치행정을 구현하는 데 있다.

사회적 자본 형성요인의 매개요인은 사회적 자본 형성 결정요인의 구성요소에 더 큰 효과를 줄 수 있는 요인을 모색하여 조직의 성과를 높일 수 있는 방안을 발굴하는 데 있다.

사회적 자본 형성 요인과의 관계들을 선행연구를 통해서 살펴보면 정기섭·장인봉(2007)은 사회적 자본 축적에 지역공동체의 중요성을 강조하였으며, 조권중(2010)은 사회적 자본은 연결, 연계, 결속을 강화하기 위해서는 공동체 의식 함양·육성, 의사소통강화, 열린 네트워크, 커뮤니케이션 및 사이버공간에서의 활동정책 추진의 연관성을 또한 구성요소로 관용성과 포용문화, 계층구조, 사회 의사소통, 지역사회구조를 요소로 제시하였다.

이는 사회적 자본을 형성하는데 더 큰 효과를 얻기 위해서는 매개요인의 역할이 연구되면 이는 정책의 효과를 물론 사회적 자본의 지속적인 축적에도 영향을 미칠 수 있다. 본 연구에서는 매개요인을 공동체의식 요인, 교육의식 요인과 지방 혹은 지역마다 고유의 문화가 사회·정치·경제·행정에 많은 영향을 주고 있다. 그리고 지역의 고유한 문화와 전통이 주민들과 삶을 같이하고 있으므로 매개요인으로 제주 괸당문화를 중심으로한 온정주의 요인을 포함하여 종속변수에 미치는 영향을 조사해보고자 한다.

(1) 공동체 의식

공동체 의식은 조직의 비전과 목표를 실현하는데 매우 중요하다. 공동체의 의식을 높이기 위해서서는 조직 내 구성원 간, 주민 간, 사회단체 간의 의사소통과 인터넷 등 온라인 커뮤니케이션을 활용한 다양한 정보가 다양한 매체를 통해서 정보들이 공유되도록 해야 한다. 정기섭·강인봉(2007)은 지역공동체가 훌륭한 지역은 사회적 자본 구축에 매우 중요하며 그를 위한 형성요인으로 신뢰, 규범, 네트워크의 사회적 자본이 지역공동체에 많은 영향을 주고 있다고 하였고, 박희봉(2009)은 인터넷 이용은 조직, 정치적 참여에 직접적인 영향을 크게 주지는 못하지만 오프라인 상에서의 개인 간 상호활동을 참여하는 길은 열어주어야 한다고 하였다.

고경훈 외(2012)는 지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안 연구에서 지방정부 사회적 자본 형성은 성숙한 시민의식에 의한 참여가 사회적 자본 증진에 가장 좋은 방법이나 현실적으로 매우 미약하여 참여에 대한 제도적 기제가 더해야 한다고 판단하였다.

(2) 교육의식

지방정부에 만연해 있는 집단이기주의, 개인 이기주의, 세대 간·계층 간의 이해부족, 지역 현안사업에 대한 갈등 등은 상호 간의 견해에서 발생하고 있어 시민의 공동체 의식 수준을 높여나가기 위해서는 특정 연령 계층만이 아닌 주민, 공직자 등 조직 구성원에 대한 교육을 통해서 신뢰를 형성할 수 있는 접근이 요구되고 있다.

박희봉(2009)은 일반적으로 교육을 많이 받은 사람이 자발적 시민참여의 수준이 높고, 다양한 사회네트워크를 보유하고 있으며, 다른 사람에 대한 신뢰수준 역시 높다고 하였다. 미국에서 공공의 참여는 초등학교를 마친 사람이 6.0%에 그쳤지만 대학교육을 받은 사람은 18.0%로 6배 높게 나타났다(Putnam).

고경훈 외(2012)는 지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안에서 사회적 자본이 긍정적인 효과를 얻으려면 사회적 자본이 효과가 어떻게 만들어지는지에 대한 교육을 통해 사회적 자본에 대한 이해와 그 효용성을 높게 해야 한다고 본다. Campbell(2006) 그리고 Skocpol Fiorina(1999) 등은 교육이 시민적, 사회적 참여에 미치는 긍정적인 영향이 다른 변수(계층, 수입, 직업, 종교 등)보다 월등히 크다고 주장하고, 장수찬(2013)은 사회적 자본 연구에서 교육을 더 많이 받은 사람일수록 정치참여 및 시민사회활동에 적극적이며 대인신뢰, 제도신뢰, 관용, 정치적 지식, 사회적 규범 등의 변수들이 개인의 교육수준과 높은 긍정적 상관관계가 있음을 밝히고 있다(최길수, 2013, 재인용).

(3) 온정주의

제주지역은 예로부터 지형적이고 역사적인 여건으로 인하여 마을·씨족 등을 중심으로 한 공동체문화가 형성되어 구성원 간의 협력과 애환을 갖고 생활하는 괸당문화가 존재한다.

제주지역 공직자를 출신 지역별로 살펴보면, 제주특별자치도청의 공무원들은 제주 출신 공직자가 대부분 차지하고, 타시도 출신 공직자는 미미한 수준으로 대부분 제주지역 출신으로 구성된 조직이라고 할 수 있다. 이러한 출신 지역 분포는 섬이라는 지리적 특성에서 기인했고, 산업구조의 한계로 인해 인적요인을 유입할 수 있는 여건이 부족했던 것이라고 볼 수 있다 특정 지역 출신이 단체장으로 선임되면 해당 지역 출신 공직자들이 혈연, 지연, 학연을 내세워 조직의 경쟁에서 앞서나가려는 구성원들도 있을 수 있다.

홍영란 외(2007)의 사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구에서 한국사회의 경우 규칙이나 규범에 대한 공적신뢰 즉 공공재로서의 사회적 자본이 미약하지만 혈연, 학연, 지연 등을 중심으로 한 연고주의에 기반을 둔 사적신뢰는 매우 강하며 사적인 사회적 자본의 과잉과 불공정한 배분에 따른 비효율성이 만연하기 때문에 사회적 자본으로써 사회적 협력과 합의를 위한 시민의식역량을 높이고 자발적 결사체의 활성화가 제언 되고 있다.

황경수(2015)는 제주자치도의 괸당에 대해서는 척박하고 어려운 삶을 살기 위해 서로 협력하는 공동체를 만들기 위한 긍정적인 면과 파벌의식 혹은 인정주의, 제주도식 연고주의 등 부정적인 면도 있다. 괸당은 마을단위, 혹은 제주지역 공동체문화로써 사회적 자본의 일환으로 신뢰와 협력, 그리고 네트워크차원에서의 의미가 있다고 해석하고 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형의 정립 및 가설연구

1) 연구모형

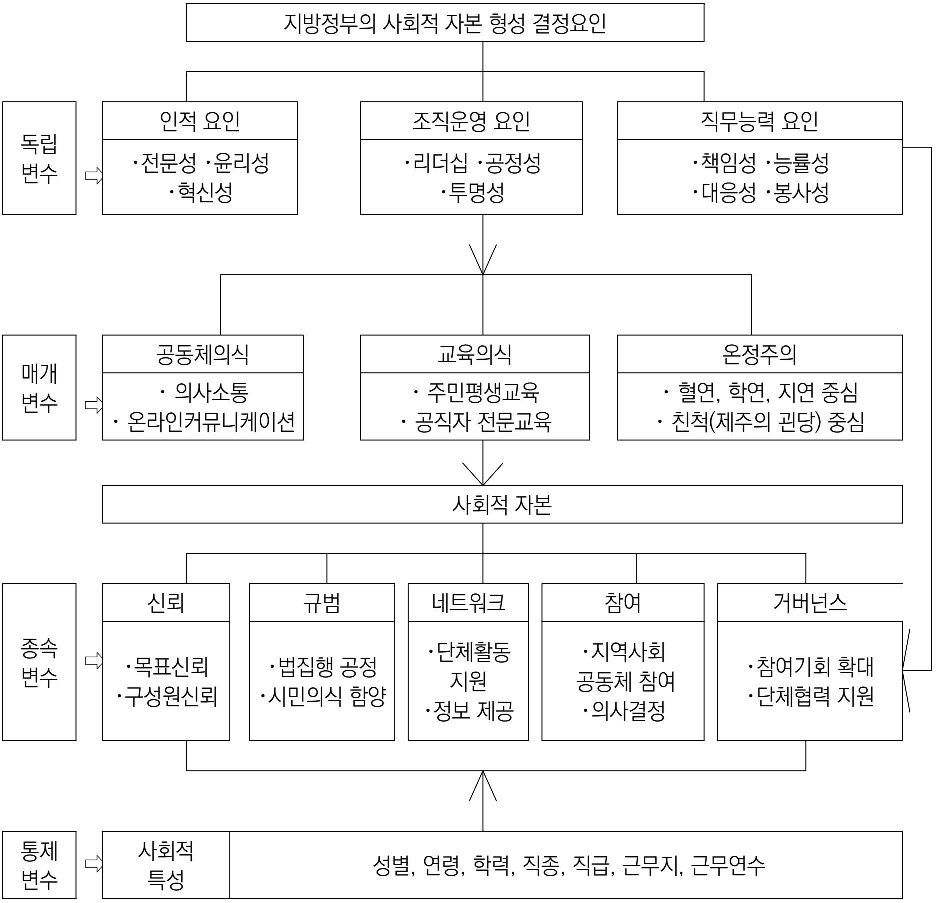
본 연구는 제주자치도의 지방정부로서 지역발전을 성공적으로 이끌고 자방자치 본질과 기능을 효율적으로 추진하기 위하여 사회적 자본의 특성과 기능을 반영하여 사회적 자본 축적을 통하여 제주자치도의 어려움을 해결하고 보완 발전시켜 지

속적으로 지방정부 발전을 유지하는데 목적이 있다.

사회적 자본 형성의 결정요인인 독립변수를 인적요인, 조직운영요인, 직무능력요인 3가지 요인으로 하고, 인적요인의 하위변수로 전문성, 윤리성, 혁신성의 3요소, 조직운영요인의 하위변수로 기관장리더십, 인사의 공정성, 홍보의 투명성 3요소를 직무능력요인의 하위변수로 책임성, 능률성, 대응성, 봉사성의 4요소를 분석하였다.

그리고 매개요인으로는 공동체 의식요인, 교육의식요인, 온정주의 요인 3요소를 분석하고 사회적 자본 형성의 종속변수는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스 5요소를 분석하고 이들의 인과관계를 살펴보고자 한다.

(그림 1) 분석을 위한 개념적 연구모형



2) 연구가설의 설정

본 연구는 제주자치도 본청 및 행정시, 읍면동 소속 공무원을 대상으로 조직내 사회적 자본 형성 요인을 연구하는 것으로 사회적 자본의 구성요소와 측정지표에 대하여 살펴보고, 인식정도, 각 요인들 간의 영향력을 검증하고자 연구가설을 설정하였다. 본 연구는 연구모형에 제시된 변수들 간의 관계를 알아보기 위해 다음과 같이 가설을 설정하였다.

연구가설:

1. 사회적 자본의 결정요인, 매개변수, 사회적 자본 간에 상관관계가 있을 것이다.
2. 사회적 자본의 결정요인은 매개요인을 통하여 사회적 자본 형성에 더 큰 영향을 미칠 것이다.

2. 변수의 정의 및 측정

본 연구는 지방정부의 사회적 자본 형성에 영향을 주는 결정요인과 매개요인의 역할에 대하여 분석하는데 목적에 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 독립변수, 종속변수, 매개변수의 측정지표를 선행연구를 중심으로 제주자치도 조직의 실정에 맞도록 지표를 설정하였다.

1) 사회적 자본 형성의 독립변수 측정지표

지방정부의 사회적 자본 형성의 결정요인이자 독립변수 요인인 인적요인, 조직운영요인, 직무능력요인 등 3개 상위변수로 분류하여 제시하였다. 이를 다시 하위변수로 세분하여 인적요인은 전문성, 윤리성, 혁신성을 조직운영요인은 지방자치단체장의 리더십요인, 인사제도의 공정성, 홍보의 투명성을 그리고 직무능력요인은 책임성, 능률성, 대응성, 봉사성을 하위변수로 사용하였다.

〈표 1〉 사회적 자본형성의 측정변수(독립변수-결정요인)

구 분		측정지표
인적요인	전문성	· 전문지식 습득 자기계발 · 전문성 있는 행정서비스제공
	윤리성	· 업무의 투명성 · 윤리의식에 입각한 의사결정 · 동료의 부적절한 행위 시정요구
	혁신성	· 업무혁신 의지 · 혁신아이디어 제공 · 직무정보공유 및 존중감
조직운영요인	기관장 리더십	· 조직 비전 및 목표명확 · 구성원에게 각종 사항 평등한 대우 · 기관장 신뢰
	공정성	· 업무분배의 공정성 · 직무성과에 대한 우대인사관리시스템 · 직무전념 동기부여
	투명성	· 정부3.0 정책공개 행정 · 정책홍보
직무능력요인	책임성	· 조직목표달성 책임 · 정책결정시 불특정 다수 참여 · 민원사항 공정하고 책임감 있는 처리 · 조직구성원 간 갈등 해소
	능률성	· 업무의 정확· 신속한 처리 능률성 제고 · 의사결정사업 강력한 추진 · 주민요구사항 수시 파악 · 각종자원 지역균등배분 형평성 유지
	대응성	· 위기대응 노력 · 예측가능한 정책집행 · 조정능력 및 통합력 · 공명정대한 민원처리
	봉사성	· 지역사회 신뢰구축 · 주민의식 향상 계기 · 비공식조직 활동 참여

2) 사회적 자본 형성의 종속변수 측정지표

사회적 자본의 종족변수는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스의 5개를 상위변수로 분류하여 제시하고 하위변수로 신뢰요인은 조직의 목표에 대한 신뢰 및 구성원간 신뢰, 규범 요인은 법 집행의 공정 및 공공질서 등으로, 시민의식함양과 네트워크 요인은 비공식단체 활동지원과 다양한 정보제공, 참여요인은 지역사회공동체 참여 및 직원들의 의사결정 참여, 거버넌스 요인은 주민과 사회단체의 참여확대 및 주민과 사회단체의 지원을 하위변수로 사용하였다.

〈표 2〉 사회적 자본형성의 측정변수(종속변수-형성요인)

구 분		측정지표
신뢰	공적 신뢰	조직목표의 비전 및 목표, 홍보
	구성원 신뢰	조직구성원 간의 신뢰
규범	규범적 행동	공정한 법 집행 및 업무권한 부여
	의식 함양	공공질서 등 시민의식 함양
네트워크	단체활동 지원	비공식단체의 활동지원
	정보 제공	다양한 정보제공 및 정부공개
참여	공동체 참여	주민의 지역사회공동체 참여유도
	의사결정 참여	외부의견수렴 및 의사결정참여
거버넌스	파트너십 유지	주민, 사회단체와 대화구축
	단체협력	주민, 지역사회단체 협력 지원

3) 사회적 자본 형성의 매개변수 측정지표

지방정부의 성공적인 자치실현을 위해서 조직 내 사회적 자본 형성의 매개요인으로 공동체 의식, 교육의식, 온정주의를 요인으로 선정하였다. 매개요인의 하위변수로는 공동체 의식은 지역주민과의 의사소통과 온라인 커뮤니케이션, 교육의식은 주민 및 공직자 교육, 온정주의는 혈연･학연･지연 중심과 친척(제주의 괸당)을 중심으로 한 하위변수를 사용하였다.

〈표 3〉 사회적 자본형성의 측정변수(매개변수 및 통제변수)

구 분		측정지표
공동체 의식	의사소통	･조직구성원 간 의사소통 활성화 ･지역사회 신뢰구축
	온라인 커뮤니케이션	･ 도정참여율 향상 ･지역공동체 활성화
교육의식	주민 교육	･시민 평생교육 ･준법질서 의식
	공직자 교육	공직자 전문교육
온정주의	혈연 등 중심	혈연･학연･지연 중심
	친척(괸당)	친척(제주의 괸당문화) 중심
통제변수		성별, 연령, 학력, 직종, 직급, 근무지, 근무연수

3. 표본선정 및 자료수집

지방정부의 사회적 자본 형성에 영향을 미치는 요인들을 실증적으로 분석하기 위하여 지방정부의 조직 구성원을 모집단으로 하여 설문조사를 실시 하였다.

연구 대상은 제주특별자치도 공무원을 700명을 대상으로 선정하여 도 본청 250명, 제주시청 200명, 서귀포시청 150명, 읍면동 100명을 대상으로 선정하여 설문지를 할당하였다. 설문대상을 성별, 연령, 학력, 직종, 직급, 근무지, 근무연수의 인구사회적 특성 요인을 고려하지 않고 무작위로 선정하였다.

4. 자료의 분석방법

본 연구대상인 지방행정의 사회적 자본 형성 결정요인에 대한 실태를 분석하는 것으로 설문분석은 통계프로그램 SPSS 18.0을 사용하여 응답 자료를 요약하고 표준화할 수 있는 기술통계 분석, 설문 문항의 신뢰성 검증을 위한 신뢰도분석, 변수들 간의 관련성을 파악하기 위한 상관분석을 했다. 그리고 AMOS 18.0 이용한 구조방정식모형(structural equation model) 분석을 하였다.

먼저, 기술통계로서 설문문항별로 인구사회적 특성별로 빈도분석을 실시하고, 인식수준 분석과 측정도구를 검증하기 위해 Cronbach's Alpha계수를 이용하여 신뢰성분석과 요인분석을 통해 타당성을 검증하였다.

그리고 독립변수, 매개변수, 종속변수 간의 관계의 정도를 알아보기 위하여 상관관계분석과 사회적 자본 형성에 미치는 요인들을 알아보기 위하여 위계적 회귀분석을 실시하였고, 사회적 자본의 결정요인이 사회적 자본에 미치는 영향과 매개요인의 효과를 분석하는 모형을 알아보기 위하여 구조 방정식에 의한 모형개발과 적합도 분석, 수정모형의 경로계수 분석, 주요 변인들 간의 효과분석, 단계별 매개회귀분석을 실시하여 가장 적합한 최종모형을 찾아보았다.

Ⅳ. 실증분석

1. 조사표본의 특성

본 연구의 조사는 2016년 4월 1일부터 15일까지 약 2주간 연구자가 직접 사무실

을 방문하여 관리자에게 설문지를 배포하고 설문의 취지를 설명한 후 실시하였다.

직접 설문응답자들에게 배부하기도 하고 관리자에게 협조를 구해 설문지를 취합하는 방법을 병행하였다. 설문지는 제주특별자치도 공무원 700명을 대상으로 설문지를 배포하였다. 도 본청 250명, 제주시청 200명, 서귀포시청 150명, 읍면동 100명에게 배포하여 625부를 회수하였다(회수율 89.3%). 이 중 누락된 응답 등 30부를 제외하고 595부를 대상으로 분석 하였다. 표본의 일반적 특성을 살펴보면 먼저 성별로는 남성 393명(66.1%), 여성 202명(33.9%)이었고, 40대(37.3%), 50대(31.6%), 30대(24.0%), 20대(7.1%)의 순으로 나타났다. 학력별로는 4년제 대학 졸(70.1%), 전문대 졸(17.3%), 대학원 졸(8.7%), 고졸 이하(3.9%)의 순이었으며, 일반직(행정직 47.6%), 일반직(기술직46.1%), 기능직(4.0%), 기타(2.4%)의 순으로 조사되었다.

직급별로는 6급(37.5%), 7급(31.3%), 9급(12.1%), 8급(10.8%), 5급(8.1%), 4급(0.4%)의 순으로, 근무 기간별로는 '20년 이상~30년 미만'(40.3%), '10년 미만'(24.0%), '10년 이상~20년 미만'(19.3%), '30년 이상'(16.3%)의 순이었다.

근무지역별로는 제주도청(38.8%), 제주시청(29.4%), 서귀포시청(20.7%), 읍면동사무소(11.1%)의 순으로 조사되었다. 응답자 특성 분석결과는 다음 〈표 4-1〉과 같다.

〈표 4〉 응답자 특성

구분	내용	빈도(명)	비율(%)	구분	내용	빈도(명)	비율(%)
성별	남성	393	66.1	직급	4급	2	0.4
	여성	202	33.9		5급	48	8.1
연령	20대	42	7.1		6급	223	37.5
	30대	143	24.0		7급	186	31.3
	40대	222	37.3		8급	64	10.8
	50대	188	31.6		9급	72	12.1
학력	고졸 이하	23	3.9	근속기간	10년 미만	143	24.0
	전문대 졸	103	17.3		10년 이상~20년 미만	115	19.3
	4년제 대학 졸	417	70.1		20년 이상~30년 미만	240	40.3
	대학원 졸	52	8.7		30년 이상	97	16.3
직군	일반직(행정직)	283	47.6	근무지역	제주도청	231	38.8
	일반직(기술직)	274	46.1		제주시청	175	29.4
	기능직	24	4.0		서귀포시청	123	20.7
	기타	14	2.4		읍면동사무소	66	11.1
합계		595	100.0				

2. 신뢰도검증

본 연구에서는 Cronbach's α값을 0.7 이상을 기준으로 하고, 본 연구에서 사용한 독립변수(사회적 자본의 결정 요인)의 신뢰도(Cronbach's α: 문항내적일관성신뢰도)는 인적요인(.894), 조직운영 요인(.889), 직무능력요인(.935)으로 나타나 높은 수준으로 나타났고, 종속변수인 사회적 자본의 신뢰도는 신뢰(.895), 참여(.876), 거버넌스(.868), 규범(.830), 네트워크(.723) 순으로 나타났다. 사회적 자본 형성에 영향을 미치는 매개변수는 공동체의식(.853), 교육의식(.832), 온정주의(.704)로 나타나 신뢰성은 확보되었다고 할 수 있다.

〈표 5〉 신뢰도 검증

구 분		문항수	신뢰도
독립변수	인적 요인	8	.894
	조직운영 요인	8	.889
	직무능력 요인	14	.935
사회적 자본	신뢰	5	.895
	규범	4	.830
	네트워크	4	.723
	참여	3	.876
	거버넌스	4	.868
매개변수	공동체 의식	4	.853
	교육의식	4	.832
	온정주의	5	.704

주1) 직무능력 요인은 15문항으로 구성되었으나 15번째 문항은 신뢰도를 떨어뜨리는 것으로 나타나 제거함
주2) 참여지표는 4문항으로 구성되었으나 4번째 문항은 신뢰도를 떨어뜨리는 것으로 나타나 제거함
주3) 온정주의의 1, 2번 문항은 역 채점 하였음

3. 사회적 자본의 결정요인과 매개변수, 사회적 자본의 관계

상관관계분석은 직선관계가 있는지를 알아보는 것으로 한 변수가 다른 변수와 어느 정도 밀접한 관계가 있는지 알아보는 것이다. 먼저 사회적 자본을 결정하는 요인의 인적요인, 조직운영, 직무능력은 사회적 자본과 정적상관을 보이는 것으로 나타났다(.525≦r≦.755). 사회적 자본 결정 요인과 매개변수간의 관계에서 인적요인과 온정주의와의 관계에서는 상관이 없었지만 다른 변수들은 정적상관을 보이고 있다

(.083≦r≦.570). 그러나 온정주의는 상관계수가 .083,~.124로 상관이 낮은 것으로 나타났다. 매개변수와 사회적 자본과의 관계에서는 온정주의와 신뢰, 규범, 참여를 제외하고 정적상관을 보이는 것으로 나타났지만(.093≦r≦.631), 온정주의와 네트워크(.167), 거버넌스(.092)와의 관계도 상관은 있지만 낮은 수준이라고 분석되었다.

〈표 6〉 사회적 자본의 결정요인과 매개변수, 사회적 자본의 관계

	사회적 자본 결정요인			매개변수			사회적 자본				
	인적 요인	조직 운영	직무 능력	공동체 의식	교육 의식	온정 주의	신뢰	규범	네트 워크	참여	거버 넌스
인적요인	1										
조직운영	.772***	1									
직무능력	.756***	.800***	1								
공동체 의식	.451***	.471***	.570***	1							
교육의식	.487***	.486***	.567***	.631***	1						
온정주의	.034	.124**	.083*	-.033	-.077	1					
신뢰	.719***	.714***	.755***	.555***	.607***	.032	1				
규범	.643***	.640***	.755***	.577***	.631***	.036	.738***	1			
네트워크	.525***	.613***	.692***	.525***	.494***	.167***	.592***	.641***	1		
참여	.565***	.615***	.713***	.588***	.559***	.060	.641***	.669***	.656***	1	
거버넌스	.580***	.611***	.728***	.617***	.575***	.092**	.655***	.713***	.672***	.740***	1

* p 〈 .05 ** p 〈 .01 *** p 〈 .001

4. 사회적 자본 형성의 인식 및 영향요인 분석

1) 사회적 자본 형성의 인식에 미치는 요인

응답자 특성이 사회적 자본의 인식에 대해 어느 정도 영향을 미치는가는 응답자들이 사회적 자본의 인식을 측정하는 모형에서 성별, 직군, 직급, 근속 기간은 유의하지 않아 제외되었고, 연령, 학력, 근무지역은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 연령, 학력, 근무지역이 포함된 모형의 F통계값은 7.017, 유의확률은 .008로 모형에 포함된 독립변수들은 유의수준 .05에서 유의하게 설명하고 있다.

개별변수들의 사회적 자본 인식에 대한 기여도와 통계적 유의성은 연령(t=4.20, p=.000), 학력(t=2.86, p=.004), 근무지역(t=2.65, p=.008)이며, 상대적 기여도를 나타내는 표준화 계수에 의하면 연령, 학력, 근무지역의 순으로 사회적 자본의 인식

에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있고, 그리고 개별변수들의 t값은 ±1.96보다 크기 때문에 유의함을 알 수 있다.

〈표 7〉 사회적 자본 형성의 인식에 영향을 미치는 요인

모형		비표준화계수		표준화계수	t	유의확률	공선성통계량	
		B	표준오차	베타			공차 한계	VIF
사회적 자본	상수	3.040	.147		20.648	.000		
	연령	.102	.024	.179	4.198	.000	.923	1.084
	학력	.101	.035	.118	2.860	.004	.983	1.017
	근무지역	.058	.022	.112	2.649	.008	.931	1.074
R^2 = .043 수정된 R^2 = .038 F=7.017, P=.008**								

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

2) 사회적 자본 형성에 미치는 영향 위계적 회귀분석 검정 결과

(1) 사회적 자본 형성에 미치는 위계적 회귀분석 검정 분석결과(독립변수)

사회적 자본의 변량을 73.2% 설명하고 있으며, 인적요인 t=1.798, p=.072)로 통계적 유의수준하에서 영향을 미치지 않는 것으로 나타났고, 조직운영요인(t=3.565, p=.000)와 직무능력요인(t=16.897, p=.000)으로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

사회적 자본 형성에 영향을 미치는 변수들간의 상대적 영향력 평가는 직무능력요인이 (β=.681)로 사회적 자본 형성에 가장 큰 영향력을 보이는 변수로 나타났으며, 다음은 조직운영요인(β=.1435), 인적요인(β=.064)의 순으로 나타났다. 공차한계는 모두 0.1이상의 수치를 보여 다중공선성에 문제가 없는 것으로 판단 되고, Durbin-Watson은 1.829로 기준값인 2에 매우 근접하여 잔차들 간에 상관관계가 없는 것으로 판단되어 이에 회귀모형이 적합하다고 할 수 있다.

그리고 사회적 자본 구성요소별로 주는 영향은 독립변수의 하위변수의 통계적 유의수준 하에서 영향을 미치는 변수에 한하여 상대적 영향력을 평가했다.

먼저, 사회적 자본에 가장 큰 영향력을 보이는 직무능력요인의 하위변수인 신뢰에는 대응성, 책임성 순으로 영향을 주고 있으며, 규범에는 책임성, 능률성, 대응성, 봉사성 순으로, 네트워크에는 봉사성, 능률성, 책임성, 대응성 순으로, 참여에는 봉사성, 대응성, 책임성, 능률성 순으로, 거버넌스에는 책임성, 봉사성, 대응성, 능률

성 순으로 영향을 주는 것으로 나타났다. 조직운영요인의 하위변수인 신뢰에는 투명성, 기관장리더십, 공정성 순으로, 규범에는 기관장리더십, 투명성, 공정성 순으로, 네트워크에는 기관장리더십, 공정성, 투명성 순으로, 참여에는 기관장리더십, 투명성 순으로 거버넌스에는 기관장리더십, 투명성, 공정성 순으로 영향을 주는 것으로 나타났다. 인적요인의 하위변수 신뢰에는 청렴성, 혁신성 순으로, 규범에는 혁신성, 청렴성, 전문성 순으로, 네트워크에는 청렴성, 혁신성, 전문성 순으로, 참여에는 청렴성, 혁신성 순으로, 거버넌스에는 혁신성, 전문성, 청렴성 순으로 영향을 주는 것으로 나타났다.

이를 종합해보면 사회적 자본에 영향을 주는 직무능력요인은 책임성, 능률성, 대응성 순으로, 조직운영요인은 기관장리더십, 투명성 순으로, 인적요인은 청렴성, 혁신성 순으로 사회적 자본 구성요소에 영향을 주는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 사회적 자본 형성에 미치는 위계적 회귀분석 검정 분석결과

독립변수	모델1			모델2			모델3			
	SE	β	T값 (유의도)	SE	β	T값 (유의도)	SE	β	T값 (유의도)	공차한계
상수	0.107		12.670 (.000)	0.098		8.168 (.000)	0.084		8.168 (.000)	
인적요인	0.028	0.699	22.729 (.000)	0.040	0.316	7.359 (.000)	0.035	0.068	1.798 (.072)	0.348
조직운영요인				0.038	0.498	11.582 (.000)	0.036	0.145	3.565 (.000)	0.301
직무능력요인							0.039	0.681	16.897 (.000)	0.306
통계량	R^2=0.488, 수정된R=0.488 F=516.625, P=.000			R^2=0.590, 수정된R=0.589 F=388.966, P=.000			R^2=0.732, 수정된R=0.731 F=491.106, P=.000 Durbin-Watson=1.829			

(2) 사회적 자본 형성에 미치는 위계적 회귀분석 검정 분석결과(매개요인)

사회적 자본 형성에 미치는 위계적 회귀분석결과는 사회적 자본의 변량을 60.0% 설명하고 있으며, 공동체의식요인(t=13.307, p=.000), 교육의식요인(t=11.063, p=.000)와 온정주의요인(t=4.985, p=.000)으로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

사회적 자본 형성에 영향을 미치는 변수들 간의 상대적 영향력 평가는 공동체의식요인(β=.463)로 사회적 자본 형성에 가장 큰 영향력을 보이는 변수로 나타났으며, 다음은 교육의식요인(β=.386), 온정주의 요인(β=.133)의 순으로 나타났다.

공차한계는 모두 0.1 이상의 수치를 보여 다중공선성에 문제가 없는 것으로 판단되고, Durbin-Watson은 1.829로 기준값인 2에 매우 근접하여 잔차들 간에 상관관계가 없는 것으로 판단되어 이에 회귀모형이 적합하다고 할 수 있다.

그리고 사회적 자본 구성요소별로 영향을 주는 매개변수의 하위변수 통계적 유의수준 하에서 영향을 미치는 변수에 한하여 상대적 영향력을 평가했다.

먼저, 사회적 자본에 가장 큰 영향력을 보이는 공동체 의식 요인의 하위변수 신뢰에는 의사소통이 규범과 네트워크, 참여, 거버넌스에는 의사소통, 온라인커뮤니케이션이 영향을 주는 것으로 나타났다. 교육의식요인의 하위변수인 신뢰와 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스에는 평생교육, 공직자 전문교육 순으로 영향을 주는 것으로 나타났다. 온정주의 요인의 하위변수는 권당문화, 혈연·학연·지연중심 연고주의가 신뢰, 네트워크, 참여에 그리고 연고주의의 권당문화가 거버넌스에 영향을 주는 것으로 나타났다.

이를 종합해 보면 사회적 자본에 영향을 주는 공동체 의식 요인에는 의사소통, 온라인커뮤니케이션 순으로 교육의식요인은 주민평생교육, 공직자전문교육 순으로 그리고 온정주의는 권당문화가 사회적 자본 구성요소에 영향을 주는 것으로 나타났다.

〈표 9〉 사회적 자본형성에 미치는 위계적 회귀분석 검정 분석결과

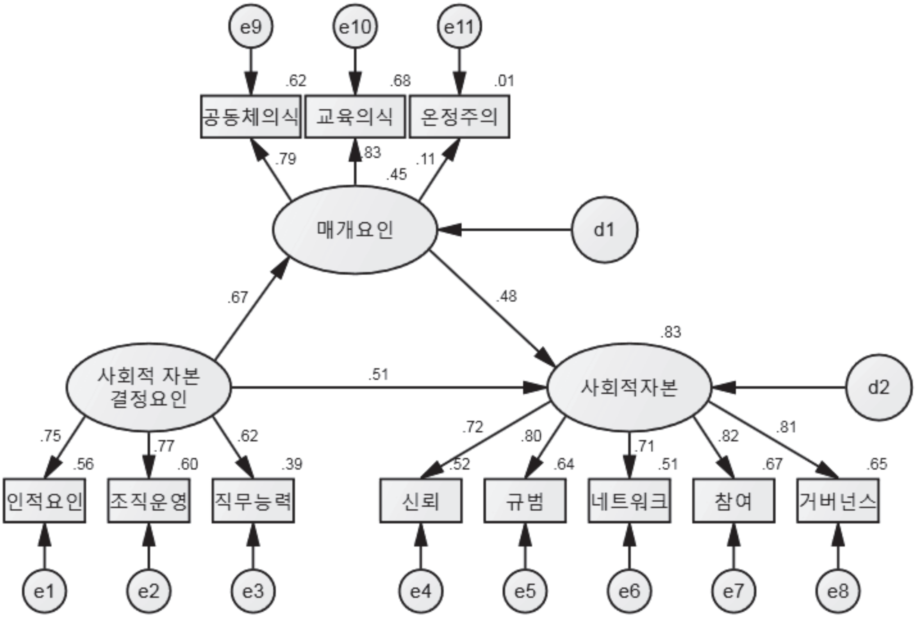
매개변수	모델1			모델2			모델3			
	SE	β	T값 (유의도)	SE	β	T값 (유의도)	SE	β	T값 (유의도)	교차한계
상수	0.100		13.810 (.000)	0.102		9.094 (.000)	0.177		5.363 (.000)	
공동체 의식	0.025	0.708	23.836 (.000)	0.030	0.467	13.121 (.000)	0.030	0.463	13.307 (.000)	0.584
교육 의식				0.031	0.374	10.521 (.000)	0.030	0.386	11.063 (.000)	0.581
온정 주의							0.021	0.133	4.995 (.000)	0.994
통계량	R^2=0.501, 수정된R=0500 F=566.142, P=.000			R^2=0.583, 수정된R=0.500 F=394.480, P=.000			R^2=0.600, 수정된R=0.581 F=282.449, P=.000 Durbin-Watson=1.862			

5. 사회적 자본의 결정요인이 사회적 자본에 미치는 영향: 매개요인의 효과

1) 사회적 자본의 결정요인과 매개요인, 사회적 자본 간의 모형 적합성 및 수정모형

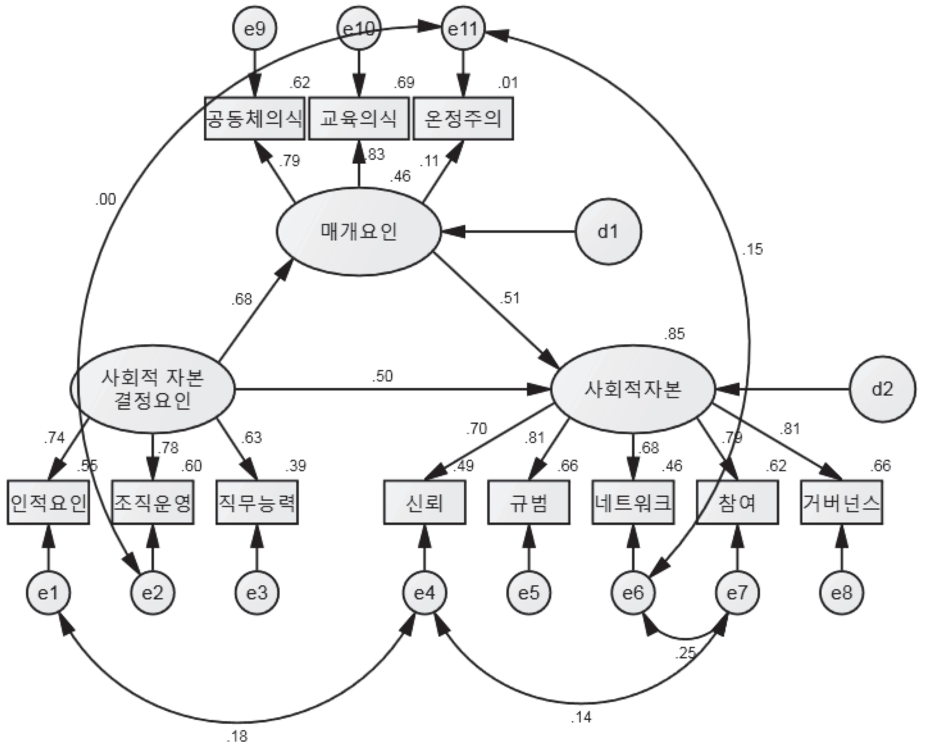
먼저 사회적 자본의 결정요인들이 사회적 자본 간 관계에서 공동체 의식, 교육의식, 온정주의의 매개요인들의 효과를 분석하기 위해 구조방정식 모형 분석을 하였다. 설정한 연구모형은 모든 경로의 회귀계수가 유의한 것으로 나타났지만 적합도 검정결과 χ^2=147.31, 자유도(DF)=41, CFI=.966, TLI=.954, GFI=.956, RMSEA=.066으로 나타나 적합도가 매우 낮은 것으로 나타났다.

〈그림 2〉 연구모형: 오차간의 상관을 가정하지 않은 모형



자료의 특성을 더 잘 반영할 수 있는 모형을 탐색하기 위해 수정지수를 살펴본 결과 사회적 자본의 네트워크(e6)와 참여(e7)의 오차 간에 상관을 가정하면 적합도가 더 향상될 수 있는 것으로 분석되었다. 이후, 적합도 지수의 수용기준을 만족하게하기 위해 수정지수가 가장 큰 것부터 순차적으로 수정하였다. 수정모형의 결과 χ^2=82.26, 자유도(DF)=36, CFI=.985, TLI=.977, GFI=.975, RMSEA=.047로 적합한 것으로 나타났다[2].

(그림 3) 최종모형: 오차간의 상관을 가정한 모형



본 연구에서 연구모형과 수정모형에 대한 적합도 분석 결과는 다음과 같다.

〈표 10〉 연구모형과 수정모형·최종모형의 적합도

구분		χ^2(p)	자유도(DF)	CFI	TLI(NNFI)	GFI	RMSEA
모형	연구모형	147.31(.000)	41	.966	.954	.956	.066
	수정모형1	117.23(.000)	40	.975	.966	.966	.057
	수정모형2	102.97(.000)	39	.979	.971	.970	.053
	수정모형3	102.97(.000)	38	.979	.970	.970	.054
	수정모형4	91.172(000)	37	.983	.974	.973	.050
	최종모형	**82.26(.000)**	**36**	**.985**	**.977**	**.975**	**.047**
수용기준		p〉.05		.9이상	.9이상	.9이상	.05이하

2) 모델 적합도 지수는CFI=.9 이상, TLI=.9 이상, GFI=.9 이상, RMSEA=.05 이하(.05~.1 적절)일 때 적합하다고 할 수 있음(노경섭, 2015).

구조방정식모델을 분석할 때는 잠재변수 오차항과 측정변수의 오차항이 같이 입력되어야 한다. 사회적 자본의 네트워크(e6)와 참여(e7)의 오차 간에 상관을 가정하면 모델의 적합도가 더 향상될 수 있기 때문에 신뢰(e4)와 참여(e7), 신뢰(e4)와 인적요인(e1), 조직운영(e2)과 온정주의(e11), 네트워크(e6)와 온정주의(e11), 간의 공분산을 추가로 설정하면서 순차적으로 수정모델을 제시하여 적합모델을 작성하였다. 최초제안모델과 수정 후 모델의 적합도를 검정결과를 비교했다. 수정지수를 이용하여 초기 연구모형을 수정하려는 목적은 카이제곱 값을 낮추어서 모형의 적합도를 개선하려한 것이다. 〈표 4-15〉에서와 같이 카이제곱 통계량 감소하고(147.31→82.26), RMSEA도 감소(.066→.047)하여 연구모델의 적합도가 향상됨에 따라 최종모델로 선택하였다.

2) 사회적 자본의 결정 요인들과 사회적 자본 형성의 관계에 있어 매개요인들의 매개효과

연구 모형을 통해 추정된 경로계수를 통한 사회적 자본의 결정요인이 사회적 매개요인들에 미치는 효과, 사회적 자본의 결정 요인이 사회적 자본의 형성에 미치는 효과, 매개요인들이 사회적 자본 형성에 미치는 효과에 대한 결과는 다음과 같다.

〈표 11〉 수정모형의 경로계수

			Estimate	S.E.	C.R.	P
매개요인	<---	사회적 자본 결정요인	.688	.063	10.946	***
사회적 자본	<---	매개요인	.429	.049	8.813	***
사회적 자본	<---	사회적 자본 결정요인	.428	.053	8.110	***

경로계수 분석결과 사회적 자본의 결정요인들은 매개요인에 .688의 영향을 미치고, 사회적 자본의 형성에 .429의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 매개요인은 사회적 자본의 형성에 .428의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회적 자본 형성에 공동체 의식, 교육의식, 온정주의 매개역할에 관해 매개 효과을 위해 공변량분해(CSM, Covariance Stractural Model)와 총효과(total effect)에 대한 분석을 하였다.

매개 효과를 검증하기 위하여 각 경로의 유의성 여부를 확인하고, 독립변수, 매개변수, 종속변수가 동시에 투입된 모형을 분석한 다음 해석 등 4단계로 구분하여 검증한다.

수정모형의 경로계수는 독립변수가 매개변수에 미치는 영향력을 의미하는 것으

로 사회적 자본 결정요인이 매개요인에 미치는 영향은 비표준화 회귀계수=0.688, 절편의 표준오차=0.063, C.R은 10.946, 유의확률(P)=0.000<a=0.05이므로 유의하며. 매개요인이 사회적자본에 미치는 영향은 0.429, 비표준화 회귀계수=0.688, 절편의 표준오차=0.049, C.R은 8.813, 유의확률(P)=0.000<a=0.05이므로 유의하다. 그리고 사회적 자본 결정요인이 사회적 자본에 미치는 영향은 비표준화 회귀계수=0.428, 절편의 표준오차=0.053, C.R은 8.8110, 유의확률(P)=0.000<a=0.05이므로 유의하다.

주요 변인들의 직접, 간접, 총 효과를 살펴본 결과 사회적 자본의 결정요인은 매개 요인에 .675의 직접 효과만 있었고(간접: .000), 사회적 자본의 형성에는 .840(직접: .497, 간접: .343)의 효과가 있었다. 매개요인은 사회적 자본의 형성에 .508의 직접 효과가 있는 것으로 나타났다.

즉, 사회적 자본의 결정요인들이 사회적 자본의 형성에 직접적인 영향을 미치는데 공동체 의식, 교육의식, 온정주의를 매개로하면 사회적 자본의 형성에 더 많은 영향을 미치고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 12〉 주요 변인들의 효과

독립변인	종속변인	총효과	직접효과	간접효과
사회적 자본의 결정요인	매개요인	.675	.675	-
	사회적 자본	.840	.497	.343
매개요인	사회적 자본	.508	.508	-

조직 구성원들이 지각하는 매개회귀분석 결과는 1단계, 2단계, 3단계별로 측정요인들이 통계적 유의수준하에서 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

설명력을 나타내는 R^2는 1단계 20.6%, 2단계 25.7%, 3단계 32.1%의 설명력을 제시하고 있고, 또한 모든 단계별로 F값을 보았을 때, 회귀선은 의미가 있는 것으로 나타났으며, 공차한계값을 보았을 때 모든 독립변수들에서는 다중공선성이 발생하지 않은 것으로 나타났다.

〈표 13〉 단계별 매개회귀분석 결과

구분	1단계	2단계	3단계	공차한계
	매개요인	사회적자본	사회적자본	
상수	1,939	1,237	.299	
인적요인	.181(.219)**	.316(.270)**	.239(.204)**	.580
조직운영요인	.152(.191)**	.206(.182)**	.132(.016)	.570
직무능력요인	.090(.139)**	.147(.161)**	.099(.108)	.701
공동체의식요인			.142(.125)	.544
교육의식요인			.217(.177)**	.521
온정주의			.101(.086)	.981
R^2	.206	.257	.321	
수정된 R^2	.202	.253	.314	
F값	51.152**	68.222**	46.297**	

** P<.01, *P<.05 ( )는 표준화 회귀계수값임.

6. 가설검증 결과

설정된 가설에 대하여 검증한 결과를 종합해 보면 사회적 자본 형성을 위한 매개요인이 효과를 작용한다는 가설은 정(+) 상관관계가 있다고 확인할 수 있다.

(가설 1) "사회적 자본의 결정요인, 매개변수, 사회적 자본 간에 상관관계가 있을 것이다"라는 가설은 채택되었다.

사회적 자본 형성에 긍정적인 영향을 주고 있는 것으로 나타났으며 영향력에 있어서는 독립변수는 직무능력요인, 조직운영요인, 인적요인의 순으로 나타났으며, 매개변수에서는 공동체의식요인, 교육의식요인, 온정주의 순으로 사회적 자본인식의 영향에 미치는 것으로 나타났다.

(가설 2) "사회적 자본의 결정요인은 매개요인을 통하여 사회적 자본 형성에 더 큰 영향을 미칠 것이다."는 가설은 채택되었다.

먼저, 사회적 자본 결정 요인과 매개변수 간의 인적요인과 온정주의와의 관계에서는 상관이 없었지만 다른 변수들은 정(+)의 상관관계를 보이고(.083≦r≦.570), 매개변수와 사회적 자본과의 관계에서는 온정주의와 신뢰, 규범, 참여를 제외하고 정(+)적상관인 관계 보이고(.093≦r≦.631), 사회적 자본 결정요인과 형성관계에서는 인적요인, 조직운영, 직무능력은 사회적 자본과의 정(+)관계를 보인다(.525≦r≦.755).

사회적 자본의 결정요인과 매개요인, 사회적 자본 간의 수정된 모형 적합성에 대하여 효과를 분석한 결과 매개요인은 사회적 자본 형성에 .508의 직접적인 효과를 얻었다.

조직 구성원들이 지각하는 매개회귀분석 결과는 1단계, 2단계, 3단계별로 측정요인들이 통계적 유의수준 하에서 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 설명력을 나타내는 R^2는 1단계 20.6%, 2단계 25.7%, 3단계 32.1%의 설명력을 제시하고 있고, 또한 모든 단계별로 F값을 보았을 때, 회귀선은 의미가 있는 것으로 나타났으며, 공차 한곗값을 보았을 때 모든 독립변수에서는 다중공선성이 발생하지 않은 것으로 나타났다.

V. 결론

본 연구는 지방자치단체인 제주자치도 지방정부의 사회적 자본 형성에 영향을 미치는 결정요인을 규명하고 이를 정책화하는 데 목적이 있다. 이를 위해 독립변수인 인적요인을 전문성, 윤리성, 혁신성으로, 조직운영요인을 기관장리더십, 인사의 공정성, 홍보의 투명성으로, 조직업무 능력요인을 책임성, 능률성, 대응성, 봉사성으로 분류하였다. 종속변수로 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스의 변수로 분류하고, 매개변수로는 공동체 의식요인, 교육의식요인, 온정주의 요인을 변수로 하였다. 그리고 제주 공직자들이 관료제, 사회적 자본, 괸당문화의 인식수준을 살펴보았다.

분석결과의 주요내용은 측정척도의 신뢰성은 Cronbach's Alpha계수를 통해서 검증하였다. 사회적 자본의 결정요인, 매개변수, 사회적 자본 간에 상관관계를 분석한 결과 먼저 사회적 자본을 결정하는 요인의 인적요인, 조직운영, 직무능력은 사회적 자본과 정(+)적상관을 보이는 것으로 나타났다.

사회적 자본 결정 요인과 매개변수간의 관계에서 인적요인과 온정주의와의 관계에서는 상관이 없었지만 다른 변수들은 정(+)의 상관관계를 보였다. 그러나 온정주의는 상관계수가 (.083,~.124)로 상관이 낮은 것으로 나타났다. 인적요인은 공동체의식요인, 교육의식요인과는 정(+)의 상관관계를 보이고 있으며 것으로 나타났다. 인적요인, 조직운영, 직무능력이 높을 수로 공동체 의식, 교육의식은 높아지지만 온정주의는 낮아진다는 것이다.

매개변수와 사회적 자본과의 관계에서는 온정주의와 신뢰, 규범, 참여를 제외하고 정(+)적 상관을 보이는 것으로 나타났지만(.093≦r≦.631), 온정주의와 네트워크

(.167), 거버넌스(.092)와의 관계도 상관은 있지만 낮은 수준이라고 분석되었다.

공동체 의식요인, 교육 의식요인이 높을수록 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스 요인은 높지만 온정주의는 낮아진다는 것이다. 사회적 자본에 미치는 영향에 대하여 위계적 회귀분석을 한 결과 사회적 자본에 영향을 미치는 요인으로 조직업무능력요인, 조직운영요인, 인적요인 순으로 나타났으며, 매개변수가 사회적 자본 형성에 미치는 순은 공동체의식요인, 교육의식요인, 온정주의 순으로 나타났다.

또한, 사회적 자본의 결정요인들이 사회적 자본 간 관계에서 공동체 의식, 교육의식, 온정주의의 매개요인들의 효과를 분석하기 위해 구조방정식 모형 분석을 하였다. 경로계수 분석결과 사회적 자본의 결정요인들은 매개요인에(.688)의 영향을 미치고, 사회적 자본의 형성에(.429)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 매개요인은 사회적 자본의 형성에(.428)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

주요 변인들의 직접, 간접, 총 효과를 살펴본 결과 매개요인은 사회적 자본의 형성에(.508)의 직접 효과가 있는 것으로 나타났다. 즉, 사회적 자본의 결정요인들이 사회적 자본의 형성에 직접적인 영향을 미치는데 공동체 의식, 교육의식, 온정주의를 매개로 하면 사회적 자본의 형성에 더 많은 영향을 미치고 있는 것을 알 수 있다.

제주자치도 공무원들이 지방정부 조직의 사회적 자본 축적을 위해서는 사회적 자본 형성에 제일 큰 영향을 미치는 조직직무능력요인의 하위변수에서 조직목표를 달성하기 위해서 집행된 정책에 대해서는 책임감과 의사 결정된 사항은 강력하게 추진해야한다. 재원들을 지역 간 형평성 있게 배분하여 능률성을 유지 하는 정책이 추진되고, 조직운영요인의 하위변수에서는 기관장이 조직의 비전과 목표가 명확히 제시되고 도정홍보에 있어서도 사실 그대로 투명한 정책을 홍보해야 한다.

인적요인의 하위변수에서는 조직 내 부적절한 행위에 대하여 즉시 시정을 요구하고, 조직구성원 간의 상호 간 정보공유와 존중감을 주는 것과 윤리의식에 입각한 정책 결정이 사회적 자본을 형성하는데 큰 영향이 있는 것으로 나타났다.

그러나 자기계발에 의한 전문성 확보, 공정한 인사제도, 봉사성이 사회적 자본 형성에 영향력이 다른 요인보다는 낮은 것으로 나타났다.

매개요인에 의한 사회적 자본 축적은 공동체 의식의 하위변수는 구성원 간 지역주민과의 의사소통 정책이 우선시 되어야 하고, 교육의식의 공직자 및 주민이 전문교육과 평생교육을 온정주의의 하위변수는 사회적 자본 형성에 제일 낮은 것으로 나타났고, 괸당문화와 지역주의가 조직 내 사회적 자본 형성에 도움이 낮은 것으로 나타났다.

따라서 연구결과를 바탕으로 지방정부의 사회적 자본 형성 증진에 대한 방안들

을 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 사회적 자본 결정요인의 인적요인에서는 먼저, 행정서비스를 강화하기 위해서는 자기계발을 통한 전문성의 확보와 주민들의 평생교육 의식을 높고, 조직구성원에 대한 체벌도 중요하지만 동료 간, 구성원 간 협력적인 자율성을 보장한 해결도 중요하다. 조직운영요인에서는 조직의 성과를 높이려면 조직의 비전과 목표가 정확하고 명확히 설정되고, 공정한 인사관리시스템 운영, 도정홍보는 사실에 입각한 투명성을 바탕으로 홍보되어야 할 것이다. 조직업무능력요인에서는 각종 정책에 지역주민들이 의사가 반영할 수 있도록 참여방안을 확대하고, 사회적 자본을 통한 지역 공동체 의식 운동 확산으로 신뢰행정 구현, 공직자 및 지역주민이 지역사회 사회봉사자로서 책임을 다하는 생활습관, 이주민들이 제주의 특성에 맞는 좋은 네트워크 구축으로 제주지역의 특성인 괸당문화로 인한 소외감이 없도록 하는 상부상조 정신이 있어야 한다. 둘째, 사회적 자본 형성에 영향을 주는 매개요인에서는 정보통신기술에 맞는 사이버공간 확보로 다양한 세력과 사이버공동체형성과 제주자치도 조직구성원들은 연고주의(혈연·학연·지연)와 괸당문화가 좋은 네트워크가 되도록 기본적인 육성에 있다. 셋째, 사회적 자본 형성의 특성별 정책을 마련하여 추진해야 한다. 이와같이 지방정부 조직내의 사회적 자본을 조기 형성하여 조직의 성과를 높일 있을 때 공직자들의 수준높은 지역발전을 기대할 수 있다.

참고문헌

고경훈. (2009). " 지방자치단체장의 리더십과 조직성과 및 행정발전의 관계에 관한 연구." 「한국지방행정연구원」.

김 구. (2012). "사회자본과 지식관리 활동 및 조직성과의 영향 관계에 관한 연구: 지방공무원의 인식수준을 중심으로." 「 한국행정연구」, 제21권 제1호.

김왕배·이경용. (2000). "사회자본으로서의 신뢰와 조직몰입." 「한국사회학」, 제36권 제3호.

민 기. (2006). "사회적 자본의 정책 영향: 제주도 감귤 생산자간 협약이행을 중심으로." 「지방정부연구」, 제10권 제3호, pp. 7-24.

박희봉. (2013). "지방정부의 사회적 자본 현황과 문제점," 「대한지방공제회」, 62권 74호. pp. 16-19.

소진광. (2004). "사회적 자본 형성을 통한 지방자치와 지역발전의 연계화 방안" 「지방

행정연구」, 제18권 제2호.
양덕순·윤원수.(2013). "주민자치센터 참여만족도가 지역 사회적 자본에 미치는 영향 연구 제주특별자치도를 중심으로." 「탐라문화」, 제45호.
유석춘·장미혜·배 영. (2002). "사회자본과 신뢰: 한국, 일본, 덴마크, 스웨덴 비교연구." 「동서연구」, 제14권 제1호.
최영출. (2004). "로컬 거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제: AHP방법론의 적용." 「지방행정연구」, 18(1), pp. 19-50.
홍영란. (2007). "사회적 자본 형성을 위한 전략, 교육개발." Vol 34. No. 4 겨울.
권중기. (2013).「사회적 자본과 범죄발생의 연관성에 관한 연구」. 박사학위논문, 가천대학교대학원.
김광휘. (2013).「지적자본이 공공부문의 조직성과에 미치는 영향」.박사학위논문, 전북대학교대학원.
박시연. (2012).「사회적 자본이 조직효과성에 미치는 영향에 관한 연구」. 박사학위논문, 서울시립대학교대학원.
Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. G. Richardson ed., *Handbook of theory and research for the sociology of education*, 241-258. New York: Greenwood.
Coleman, J. S. (1990). Foundations of Social Theory. Cambridge, Massachusetts, and London, England: *The Belknap Press of Harvard University Press*. 12, 2003
Fukuyama, F. Trust : The Social Virtues and the Creation of Prosperity, New York : Free Press, 1995.
Hanifan, L. J. (1916), The Rural School Community Centre. *Annals of the American Academy of Political Sciences*, 67, 130-138.
Ostrom, Elinor(2000). Social Captital : A Multifaceted Perspective, Washington, DC : World Bank.
Putnam, R. D. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 1995.
Tocqueville. Alexis. (1984). *Democracy in America*. renewed by Richard by Richard D. Heffner. New York: New American Library, A Division of Penguin Books.

김수병(金秀柄): 주저자. 제주대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하였으며, 주요 관심분야는 지방자치, 지역개발, 지방경영 등이다(ksb2002@korea.kr)

양덕순(梁德淳): 교신저자. 경희대학교에서 행정학박사학위를 취득하였으며, 현제 제주대학교 행정학과 교수로 재직 중이며, 주 연구 분야는 지방경영, 지방자치, 지방개발 등이다(yds0017@jejunu.ac.kr)

Journal of Governance Studies

Volume 12 Number 1 March 2017

Contents

Selznick's Institutionalism, Localized Environment and Institutional Polymorphism
/ Myeonghwan Kim & Donghyun Kim ······ 1

A Study of Predictors Influencing Access to Health Care Service by Immigrant Wives: Focusing on different analysis using Andersen Behavioral Model
/ Minchul Hwang & Ikhyun Jang ······ 31

A Comparative Study on School-based Mental Health Program in Korea and Australia
/ Keunsei Kim & Yehlin Kim ······ 57

U.S. State Government Capacity and Federal Grant
/ Nakhyeok Choi ······ 97

Redefining Conditions for Integrated Operation of the Korea's Immigration Policy
/ Taehwan Kim ······ 127

An Analysis on the Factors Affecting of Bigdata Utilization in Local Government: Focused on the Public Servants Perception in seoul
/ Jungmuk Kang ······ 161

The study of determinants forming social capital in local governments: Focusing on public officials in Jeiu special self-governing province
/ Soobyung Kim & Duksoon Yang ······ 199

Abstract

Selznick's Institutionalism, Localized Environment and Institutional Polymorphism

Myeonghwan Kim & Donghyun Kim

This Study primarily aims at presenting an answer about why local governments operate public service-related institutions in different ways. The study makes use of Selznick's organizational character formation theory that provides an explanatory mechanism on how organizations shape and construct distinguishing characters in relationships with localized environments. The results strongly show that there are some differences in operating the institutions among local governments categorized into three groups by types, caused by different needs in accordance with where they are located, although isomorphism in the level of organizational field seemingly appears in responding to rules and guidelines imposed by the central government. This means that institutional polymorphism is most likely to show up in the level of individual organizations, because the local governments tend to operate the institutions by redesigning them, according to the tailored needs of their localized environments. This also implies that as the local governments have been getting matured, they have evolved in the customized forms of articulating their unique identities in operating the institutions.

[Key words: institutionalism, organizational character formation, polymorphism, localized environment, public service administration]

A Study of Predictors Influencing Access to Health Care Service by Immigrant Wives: Focusing on different analysis using Andersen Behavioral Model

Minchul Hwang & Ikhyun Jang

The aim of this study was to investigate whether immigrant wives utilize health care service and whether there are different patterns in using health care service, among health care service providers, based on Andersen's behavioral model. As a secondary data analysis, 12,314 immigrant wives who used health care service in 2012 were selected from the 2012 National Survey of Multi-cultural Families. Performing descriptive analysis, there are disparities in the access to health care service by immigrant wives, among health care service providers. Conducting multinomial logistic regression, factors influencing the utilization of health care service were channeled toward very different modes in the access to hospital (e.g. years since migration, employment, Korean language skills), oriental medical clinic (e.g. years since migration, education, friend with the same origins of nationalities, Korean friend), public health center (e.g. the number of children, country by origin, rural area, friend with the same origins of nationalities) and pharmacy (e.g. employment, country by origin, urban area, friend with the same origins of nationalities). By focusing on the different predictors influencing immigrant wives' unequal patterns in the access to health care service, according to service providers, policy strategies reducing barriers and improving ways in the access to health care service by immigrant wives should be developed.

[Key words: Immigrant wives, Health Care Service Utilization, Disparity in using Health Care Service according to service providers]

A Comparative Study on School-based Mental Health Program in Korea and Australia

Keunsei Kim & Yehlin Kim

This study compared the school-based mental health service model of Korea and Australia centered on the integration strategy of children and adolescent mental health services and main attributes from the perspective of human services integration. The main results are as follows. First, Korea's Wee program, which pursues school-linked strategy, showed narrow ownership and task portfolio, simple participant structure, low autonomy, low level of integration. Second, Australia's MindMatters program, represented by a school-centered strategy, has broad ownership, narrow task portfolio, complex participant structure, high autonomy, and moderate integration level. These differences show the direction and priority of child and adolescent mental health policy pursued by each country.

The results of this comparative analysis provide implications for the improvement of mental health service delivery system in Korea. First, Australia's mental health service reforms can be evaluated positively in terms of building community-based mental health services and providing comprehensive support for preventive interventions according to life cycle. In particular, at present in Korea, which emphasizes building community-based mental health services, Australia's mental health policy and service delivery system can provide appropriate policy information. Second, in terms of programs, Australia's MindMatters program is actually seen as contributing positively to Australian youth suicide rates and suicidal ideation reduction. In Korea, Wee center has been trying to prevent child and adolescent mental health. Therefore, the center's function expansion focused on crisis children's counseling and change to human services perspective and community-centered mental health integration service suggesting the possibility of

change. From this perspective, MindMatters' educational approach can be used as an useful example to Korea.

[Key words: human services, service integration, school-based mental health program]

U.S. State Government Capacity and Federal Grant

Nakhyeok Choi

This study examined transportation grants provided to states under the American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (ARRA). Some states acquired more grants and utilized them in a timelier manner than others. This study examined why this is the case, utilizing the concept of Government Capacity and related data. Human resource and financial resource capacities were viewed as the principal drivers of success and studying this managerially controllable variables underpin the analysis.

There are two research questions, aligned with the two stages: (1) what factors affect state governments in the acquisition of competitive grants? (2) what factors affect state governments in the implementation of competitive and formula grants? Government Capacity consists of four components, namely human resources, financial resources, general management, and experience. Overall, the regression test results showed that three dimensions of government capacity played a significant role to varying extents with respect to ARRA: human resource, financial resource, and experience. The study concluded that specific aspects of Government Capacity were thus relevant predictors of the acquisition and the implementation of ARRA grants.

[Key words: Government Capacity, ARRA, Grant]

Redefining Conditions for Integrated Operation of the Korea's Immigration Policy

Taehwan Kim

The Korea's immigration policy that has approximately 15 years of history is now at a turning point. The Korean government has launched its immigration policy since around the year 2000 in full force. A policy literally means that a central or local governments set up an official plan with specific goals for the general public, but in fact, the Korea's immigration policy is regarded to have a shorter history in this sense. In 2016, the immigration policy in Korea in force is dominated by the central government. The department in the central government, which has the most influential power is the Ministry of Gender Equality and Family in charge of marriage-based immigrant women. The problem lies on that the multicultural family policy takes up too large portion in budget of the entire immigration policy. It does not simply mean that it occupies far more manpower, organizations and budget than other immigrant groups or multicultural groups. The critical problem is how the entire general public in Korea think of the immigration policy and immigrants, and how they perceive the issue of multiculturalism, multicultural society, and multicultural policy. The Korea's immigration policy leads people to fix their mislead conception about it, rather than helping them to have well-balanced perception, due to differences in target groups and goals among the central and local governments. The gap has gone so far now that we cannot neglect it. Thus, this study has reinterpreted the reality of the Korea's immigration policy, dividing it into three categories, 'excessive focus on multicultural family policy', 'growing inequality among immigrants by separating target groups', and 'deepening perception gap among people', with a view to redefining conditions necessary for integrated operation of the policy. Within the framework, this study has suggested 'new placement of

government organizations', 'enactment of integrated immigration act' and 'setup of long-term immigration and multicultural education system' as conditions for integrated operation of the immigration policy, in order to integrate immigrants and domestic people in the Korean society.

[Key words: immigration policy, social integration, multicultural society, marriage-based immigrant women, immigrant workers, assimilation, exclusion]

An Analysis on the Factors Affecting of Bigdata Utilization in Local Government: Focused on the Public Servants Perception in seoul

Jungmuk Kang

This study was to present the basic environment for Big Data and empirically analyze the factors that affect big data utilization. Factors influencing big data utilization were analyzed and as a result, legal system factors, technology factors and data factors influenced behavioral factors, which are parameters, and all the factors except the legal system factors were found to influence the utilization of big data. Based on the implications of this study, it is necessary to establish an educational system that can raise a basic understanding of big data and continuously train professional manpower in order to increase the big data utilization level. It is also necessary to build a data management system that can operate public data more accurately and objectively based on Big Data Technology. The significance of this study is that we created a basic environment for utilizing Big Data and derived the factors that affect Big Data.

[Key words: Data utilization, behavioral factors, data factors]

The study of determinants forming social capital in local governments: Focusing on public officials in Jeiu special self-governing province

Soobyung Kim & Duksoon Yang

Approaching 21st century, The importance on roles of local government has been newly recognized and Jeju has reached tenth anniversary since 2006, the year of establishing self-governing province to become free international city, as there has been growing administrative demands by citizen's need.

This study aims to contribute realization of local autonomy by improving organizational capabilities through determinants of social capital in local government. By a literature survey for selecting the measurement Indexes of social capital in local governments, I classified 3 aspects and chose their associated factors as follows ; trust, rules, network, participation, governance as structural elements, human resources, operation of organization, capacity for duties as determinants of governance, sense of community, education, paternalism as intermediary causes. The result of analysis shows that human factors request for building up citizens' consciousness through life long education but on the top of that, ability to solve problems between members by themselves is more important than officers' training to develop their professionalism. In operational factors of organization, not only a correct and clear goal or vision but also a fair system of human resources should be presented. In factors of job ability, it is desired to enhance citizens' participation based on the culture of trust in every policy and officers and locals have to take part in solving problems of the community by volunteering and promoting communal spirit. The parameters influencing the formation of social capital are formation of community tailored to information, communications technology in cyber-space, and replacing nepotism and Geon-dang culture with good networks thus, Jeju should create and execute

policies fitted for members of organization.

[Key words: Local governments, Social capital. Trust, Rules, Network, Participation, Governance]

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 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 참고의견을 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 훈글로 작성하며, 전체분량은 200자 원고지 135매(27,000자)를 원칙으로 하되 (훈글의 '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 초과하

는 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 국내 문헌은 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」 제12권 제1호(통권24호)

2017년 3월 31일 인쇄
2017년 3월 31일 발행

발행인 권기헌
편집인 문상호
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 중구 퇴계로 235 (충무로4가)
남산센트럴자이 A동 205호
전 화 (02)2267-0663
팩 스 (02)2285-0670
E-mail crayon0663@hanmail.net