

Volume 12
Number 2

June 2017

Journal of Governance Studies

국
정
관
리
연
구

제12권 제2호
(통권 25호)

ISSN 1975-8324

국정관리연구

Journal of Governance Studies

2017
06

ARTICLES

4th Generation R&D Paradigm Shift and Institutional Design

Joohyun Yoo, Sangmin Cho & Donghyun Kim

Development Cooperation: Between the Global and Regional Institutions:
The Case of the UN Development Cooperation Forum and the OECD Global
Partnership for Effective Development Cooperation

Adel Bouda & Sook Jong Lee

The Effects of Local Investment Expenditures on Local Economic Growth:
Focusing on Cities and Counties in Korea

Jaeyoung Kim & Suho Bae

Analysis of perception difference on improvement plan of local council
budget deliberation- Focused on the recognition of the local councilors
and the executive officers of the Gyeongsangnam-do

Kiwan Joo

The shifts of the policy networks in the Japanese health care and its
policy changes since the 1990s

Seongjo Kim

The Competency Model Development of Science and Technology(S&T)
Personnel for the 4th Industrial Revolution

Yunmi Hong & Jinha Kim

A Study on the Effects of Director's Leaderships and Child-Care Teacher's
Individual Variables on their Professional Accountability

Youngan Lee & Hongjae Lee

제12권
제2호

2017
06

일반논문

4세대 R&D 패러다임 전환과 제도설계

유주현·조상민·김동현

Development Cooperation: Between the Global and Regional
Institutions: The Case of the UN Development Cooperation Forum and
the OECD Global Partnership for Effective Development Cooperation

Adel Bouda & Sook Jong Lee

투자적 지출이 지역경제성장에 미치는 영향 분석:
일반 시·군을 중심으로

김재영·배수호

지방의회 예산심의의 개선방안에 대한 인식차이 분석:
경상남도 의원과 집행부공무원의 인식 중심으로

주기완

1990년대 이후 일본 의료정책 네트워크의 변화와 정책 변동

김성조

미래사회 과학기술인력의 역량모델 개발에 관한 연구

홍윤미·김진하

보육교사의 전문적 책무성 영향요인:

교사의 개인 특성 및 원장의 리더십 요인을 중심으로

이영안·이홍재

Graduate School of Governance
Sungkyunkwan University

성균관대학교 국정전문대학원

■ 성균관대학교 국정전문대학원이 중심이 되어 연4회(3월말, 6월말, 9월말, 12월말) 발간하는 「국정관리연구」(Journal of Governance Studies)는 법사회과학적 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(송실대, 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 제2호(통권25호)
2017년 6월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈일반논문〉

4세대 R&D 패러다임 전환과 제도설계 / 유주현·조상민·김동현	1
Development Cooperation: Between the Global and Regional Institutions: The Case of the UN Development Cooperation Forum and the OECD Global Partnership for Effective Development Cooperation / Adel Bouda & Sook Jong Lee	25
투자적 지출이 지역경제성장에 미치는 영향 분석: 일반 시·군을 중심으로 / 김재영·배수호	55
지방의회 예산심의의 개선방안에 대한 인식차이 분석: 경상남도 의원과 집행부공무원의 인식 중심으로 / 주기완	81
1990년대 이후 일본 의료정책 네트워크의 변화와 정책 변동 / 김성조	113
미래사회 과학기술인력의 역량모델 개발에 관한 연구 / 홍윤미·김진하	137
보육교사의 전문적 책무성 영향요인: 교사의 개인 특성 및 원장의 리더십 요인을 중심으로 / 이영안·이홍재	159

4세대 R&D 패러다임 전환과 제도설계

유주현·조상민·김동현

4세대 R&D는 사업부서나 제품을 사용하는 고객 뿐만 아니라 공급자 등 외부의 파트너들과의 긴밀한 협력아래 이들의 명시적, 잠재적 욕구를 파악하여 반영하는 형태이다. 획기적 수준의 개방성 강화와 '시장-사회-기술-환경'을 통합하는 통합적 접근을 통한 불연속적 혁신의 지속화의 필요성을 중요하게 여긴다. 하지만 제4세대 R&D 패러다임으로 전개되는데 있어 과학 기술 연구개발 관련 법적 환경은 장애가 되고 있다. 정부 R&D의 중요성은 보다 가중되는 상황에서 취약한 제도적 경쟁력을 보완하기 위한 4세대 R&D 패러다임 전환을 검토하고, 현재의 제도모형을 개선하기 위한 원형모형을 고찰하고자 하였다. 이를 위해 부처간 유사성과 이질성을 분석하기 위해 동형화와 다형화 이론을 검토하였다. 또한 제도변화에 대한 과학기술의 발전 관점의 진화이론을 조합하여 살펴보았다. 법제 분석은 미래창조과학부, 산업통상자원부, 환경부 3개 부처의 연구개발사업 운영과 관련된 행정규칙을 대상으로 하였다. 공동운영규정의 주요 연혁을 제도환경으로 분석하고, 부처별 R&D 법제화의 동형화와 다형화 현상을 분석하였다. 분석결과 유사한 조문(항목)으로 구성되는 동형화 현상이 제도환경이 상위규정에 기초하여 설계되어 있었으나, 세부적 규정 운영에 있어서는 다형화가 이루어진 것으로 분석되었다.

[주제어: 4세대 R&D 패러다임, 제도주의, 진화이론, 국가연구개발사업 법제]

I. 문제제기

세계는 무형의 지식과 지식자산에 기반을 두고 혁신이 이루어지고 있다. 기존의 단순 정보와 아이디어에 분석과 의미를 더하던 것에서 새로운 기업의 설립, 경쟁력의 강화, 사회적 이슈의 해결 등을 위해 활용 가능한 가치 있는 지식의 창출이 중요해지고 있다. 고영주(2012: 122)는 지식기반 혁신사회에서 R&D 전략은 기업 및 정부 고객을 넘어 제품 및 서비스의 사용자, 이해관계자 그룹, 심지어 경쟁 그룹과의 다양한 네트워크와 협력을 통해 잠재적인 수요까지 대응할 수 있는 혁신시스템과 플랫폼의 구축, 그리고 더 나아가 비용으로 이해되던 R&D 자체가 수익을 창출하는

비즈니스 모형으로 인식되기 시작하였다고 지적하였다. 이러한 R&D 전략의 변화를 다수의 선행연구(예: Miller & Morris, 1999; 정형지 외, 2007; Amidon, 1996; Nobelius, 2003; Deal, 2005)에서는 3세대 R&D와 4세대 R&D로 구분하여 제시하고 있다.

R&D의 세대별 구분에 대하여 Miller & Morris(1999)와 정성근(2002)은 다음과 같이 설명하고 있다. 1세대 R&D는 선 기술개발, 후 상품화를 검토한다. 즉 R&D 활동을 수행하는 연구원들이 프로젝트의 선정, 수행, 평가를 모두 진행하는 개인 중심의 기술개발로 설명한다. 2세대 R&D는 사업부와 R&D가 고객과 공급자라는 관점에서 단계적 욕구를 충족시키는 개별 프로젝트 관리에 집중하는 R&D 경영 형태이다. 프로젝트 관리를 통해 단계별·제품별 프로세스와 팀을 구성한다. 3세대 R&D는 사업부와 R&D간의 파트너십 관점에서 사업전략과 연계된 R&D 경영을 강조하는 형태이다. 고객이나 사업부서의 명시적 욕구를 반영하는 데는 적절했으나, 급변하는 환경속에서 잠재적 욕구를 파악하여 반영하는데는 한계가 존재하였다. 그럼에도 불구하고 전사적 전략을 통합한 기술개발이라는 점에서 의미가 있다. 4세대 R&D는 사업부서나 제품을 사용하는 고객 뿐만 아니라 공급자 등 외부의 파트너들과의 긴밀한 협력아래 이들의 명시적, 잠재적 욕구를 파악하여 반영하는 형태이다.

즉, R&D 패러다임은 시장 및 고객의 명시적 수요뿐만 아니라 시장 및 사회의 미래 잠재 수요까지 찾아낼 수 있도록 기획, 수행, 성과창출, 성과확산 등 R&D 전체 단계에 걸쳐 획기적 수준의 개방성 강화와 ‘시장-사회-기술-환경’을 통합하는 통합적 접근을 통한 불연속적 혁신의 지속화의 필요성을 중요하게 여긴다(Miller & Morris, 1999; 정형지·홍대순 외, 2007; Deal, 2005).

하지만 제4세대 R&D 패러다임으로 전개되는데 있어 지적되는 장애물은 과학기술 연구개발을 지원하기 위한 낮은 수준의 법적 환경이다. 한국과학기술기획평가원(KISTEP)은 스위스 국제경영개발연구원(IMD)이 발표한 세계경쟁력 연감에서 3위(2009년)→4위(2010년)→5위(2011년)→5위(2012년)→7위(2013년)→6위(2014년)→6위(2015년)→8위(2016년)→8위(2017년)로 하락 추세를 보이고 있음을 지적하였다. 특히 GDP 대비 연구비(2위), 인당 특허 수 관련 지표(3~4위), 연구개발인력(5위), 기업 연구개발비(5위) 등은 세계 최상위권을 기록했으나 각종 법·제도에 관한 지표는 취약한 것으로 확인되었다. 과학연구 법률이 혁신을 지원하는 정도(34위), 지적재산권의 보호 정도(44위), 연구자/과학자가 국가에 매력을 느끼는 정도(33위), 산학간 지식 전달정도(32위) 등이 그러하다.

초지능성과 초연결성으로 설명되는 4차 산업혁명이 다가오는 시점에서 정부

R&D의 중요성은 보다 가중되고 있는 상황이다. 그럼에도 불구하고 정부의 영역에 해당하는 제도적 경쟁력은 취약한 형편이라는 점에서 4차 산업혁명을 준비하기 위한 차원에서 4세대 R&D 패러다임 전환을 검토하고, 현재의 제도모형을 개선하기 위한 원형모형을 고찰하고자 한다.

II. 이론 및 제도적 검토

1. 4세대 R&D

연구와 혁신을 위한 투자와 정책 방향은 기술진보와 경제적 발전 정도, 정치사회 문화 시스템의 특성에 따라 변화 발전을 살펴보면 R&D 패러다임의 변화를 살펴볼 수 있다. 세부적으로 살펴보면 과학자들은 학문적 경계를 나누고 자신의 학문적 영역에서 호기심에 기초하여 개별 연구자들의 연구를 고립된 방식으로 수행했으며 이것이 1세대 R&D 체계를 구축하였다(고영주, 2012: 661-662).

호기심 혹은 창의성 위주의 방임형, 자율형 1세대 과학연구체제에서 보다 목적지향적이고 타겟 설정을 바탕으로 과제별 관리를 중시하게 되는 2세대 R&D 체계로의 변화하게 되었다. 사업화 전략과 R&D 전략의 통합, 국가과학기술발전 로드맵, R&D 포트폴리오, 다양한 수준에서의 시스템적 접근, 외부와의 협력 전략이 확대되고 목표지향적 R&D, 과제의 대형화 및 연구성과의 품질관리가 강조되는 3세대 R&D 체계로 진화하였다. 1990년대 이후 기술변화와 시장 및 사회 환경 변화가 빠르게 변화하고 기업의 기술경쟁과 국가 과학기술 경쟁이 커지게 되면서 기업의 기술개발과 사업전략의 통합, 국가 과학기술개발 전략과 공공연구기관의 R&D 전략의 통합 필요성이 확대되면서 진화하였다.

기존의 전략형 3세대 R&D를 뛰어넘는 개방형 4세대 R&D 체계로의 변화 발전(Miller & Morris, 1999; 정형지외, 2007; Amidon, 1996; Nobelius, 2003; Deal, 2005)은 아직 구체화되었다고 보기는 어렵다. 다만 2000년대 이후 세계는 무형의 지식 및 지식자산에 기반을 둔 혁신이 새로운 기업을 창출하고 경쟁력을 강화하며 사회적 이슈를 해결하는데 커다란 역할을 담당하는 체계로 바뀌면서 단순한 정보와 아이디어보다 여기에 분석과 의미를 더해 활용 가능한 가치 있는 지식을 창출하는 것이 중요해지고 있다. 이러한 관점에서 4세대 R&D 관점은 기존의 공급자적 관점의 R&D 전략을 넘어서서 네트워크, 학습, 융합, 글로벌화, 경쟁을 넘어서는 협력,

새로운 플랫폼 및 시스템 전략의 요구, 기업 및 정부 고객을 넘어 제품 및 서비스의 사용자, 이해관계자 그룹, 심지어 경쟁 그룹과의 다양한 네트워크와 협력을 통해 혁신시스템과 플랫폼을 구축하는데 결정적 역할을 하고 더 나아가 비용으로 이해되던 R&D 자체가 수익을 창출하는 비즈니스 모형으로 발전하는 등의 변화를 특징으로 설명할 수 있다.

제3세대 'Fast-follow'에서 제4세대 'First-mover' 전환을 비교관점에서 살펴보면 다음과 같다. 제4세대 R&D 패러다임은 제3세대 'Fast-follow'에서 'First-mover'로의 전환과 동시에 환경 및 사회적 이슈 해결 등 공공성까지 강화하는 새로운 가치 창출에 초점을 맞춘다. 기존의 프로세스, 제품 및 서비스를 단순한 개선 수준이 아니라 세상에 없던 것을 창출하고 안착시키는 혁신으로 이끌 수 있는 새로운 개념과 유형의 R&D 체계로서 'First-mover'가 중요하다.

제3세대 R&D는 추적형, 기술공급적 관점에서 전략성을 강화하는 것이었으나 이는 선도적 전략가(first-mover)로서의 혁신을 필요로 하거나 사회문제를 해결하기 위한 공공적 역할로서 R&D를 강화해야하는 시점에서 적절하지 않다.

제4세대 R&D 패러다임은 제3세대 R&D 패러다임이 갖는 전략성에 개방성과 혁신성을 보다 강화하는 것이며, 더 나아가 시장 및 미래수요와 환경 및 경제사회 변화를 통합적으로 분석하고 수요에 맞추는, 더 나아가 미래의 잠재수요까지 예측하는 것이 중요한 과제로 부각되고 있다. 4세대 R&D 패러다임은 이러한 수요의 관점을 비롯해 다양한 지식의 융합 및 이해관계자, 수요자와의 개방형 협력을 통해 세상에 없던 혁신을 이루어낼 수 있다는 가치를 강조한다.

2. 제도변화와 진화이론

1) 제도변화 유형에 있어 동형화와 다형화

제도에 대한 이해가 최근 새롭게 이루어지고 있으며, 제도변화의 특징 또한 새롭게 해석되고 있다(Lieberman, 2002; Thelen, 2004; 하연섭, 2006). 신제도주의에 기초한 제도변화를 설명하는 관점은 역사적 제도주의, 합리적 선택 제도주의, 사회학적 제도주의에 따라 다르게 나타난다. 역사적 제도주의는 제도변화를 '단절적 균형'의 관점에서 설명하고자 하며, 특히 외부적 충격을 강조한다. 하지만 합리적 선택 제도주의에서는 제도변화를 설명함에 있어 외부적 요인보다는 내부적 요인을 강조하는데, 이는 구조적 요인에 대한 강조보다는 행위자 중심의 접근을 통해 제도

의 의도적 설계 가능성을 판단하기 위함이다(하연섭, 2012: 136). 사회학적 제도주의에서는 구성원들간의 당연시 여겨지는 것들에 대한 ‘탈제도화’를 중심으로 ‘적절성의 논리’가 핵심이다(Campbell & Pederson, 2001).

제도변화에 있어 다른 중요한 요인은 환경이다. 환경 요인의 반영은 제도변화에 있어 동형화와 다형화로 나타나게 된다. 동형화 현상에 대하여 사회학적 신제도주의는 제도환경에 따른 정당성 확보를 설명한다. 여기에서 제도환경은 국가, 전문직 협회 및 조직들에 의하여 생성된 당연하게 여기는 규범과 규칙들을 조직 장에 있는 조직들에게 강요하는 어떤 것으로 개념화 되어 있다(DiMaggio & Powell, 1983; Zucker, 1987). 규범과 규칙들은 무엇에 따라 행동하여야 하고 행동할 수 있으며 행동할 수 없는 것 인지에 대한 판단의 근거가 되며, “조직 장(organizational field)¹⁾ 내에서의 조직들의 행위 방향과 내용을 제한할 것”(DiMaggio & Powell, 1983: 148)이라고 한다. 즉 조직들이 장기적인 생존 가능성을 제고하기 위해서는 외부로부터의 정당성과 지지를 얻고자 준수하여야 하는 규칙들과 규범들을 제공하는데 있어서 제도의 역할을 강조하게 된다. 여기에서 제도는 조직을 통해 설계되는 종속 변수로서의 제도가 아닌 독립변수로서의 제도환경으로 이해하는 것이 적절하며, 조직이 생존에 필수적인 정당성을 획득하려 한다면 당연하게 여겨지는 제도환경에 순응해야 한다는 것이다(김명환, 2009: 158).

반면 Scott(2001)은 주어진 제도의 장 또는 영역에서 모든 조직들이 제도화 과정의 영향을 받는다고 하더라도, 모두가 같은 방법으로 이 과정을 경험하거나 같은 방식으로 대응하지는 않는다고 주장하였다. 이에 대한 구체적인 설명을 위해 김명환(2006)은 다형화 현상을 설명하기 위해 2가지 접근법을 제시하고 있다. 첫째, 외부접근법은 조직의 장이 합의된 하나의 제도논리를 가진다는 것을 보장할 수 없으며, 제도논리는 다른 논리들에 의하여 도전받게 될 공산이 크다는 점에 기인한다는 것이다(김명환, 2006: 187). 즉 조직들이 어떻게 행동해야 할 것인지에 대하여 다양한 논리가 조직의 장에서 경쟁하면서(Carney & Gedajlovic, 2002) 제도환경이 행위자들의 행동방침에 대한 통일된 해답을 제공하지 않는다는 것이다(윤전수, 1997; Scott, 1994). 둘째, 내부접근법은 외부접근법이 복수의 제도논리로 인해 조직간 제도설계의 다형성을 이해하는데 도움을 제공하였지만, 조직이 어떠한 제도를 선택하는지에 대해서는 설명을 하지 못하였다는 점에서 제시되었다. 즉 내부접근법은 조직 장에서 어떤 조직은 채택이 되는 반면에 다른 조직은 채택되지 않거나 또는 채택이 되어도

1) 조직의 장(field)이란 영향을 주고받는 모든 공급자, 생산자, 소비자, 규제자, 유사기관 등의 조직을 말한다(DiMaggio & Powell, 1983: 148)

다르게 설계되고 운영되는지에 대한 해답을 구하기 위해 조직내부에 관심을 가지기 시작하였다. Schein(1981)에 의하면 공유된 조직신념들은 조직의 세계관을 형성하는데 영향을 미치게 되며, 이러한 조직신념과 세계관은 조직의 정체성²⁾으로 볼 수 있기 때문에 내부접근법의 관점에서 조직정체성이 중요하다고 제시하였다.

2) 제도변화와 진화이론의 조합

특정한 사회 문제에 근거하고 있는 공공정책의 특성을 고려할 때, 과학기술 정책은 과학기술과 관련된 문제의 특성을 반영한다고 볼 수 있다. 공공정책으로서의 과학기술 정책에 대하여 정병걸·성지은(2005: 29-30)은 첫째, 산업사회에서 지식정보화사회로 지향하면서 새로운 정책영역이 계속적으로 창출 및 확대되면서 정책성격이 점차 미래지향적이고 장기적이며, 불확실하고 비가시적 양상을 보인다는 특성을 지적하였다. 즉 과학기술정책의 내용도 더욱 전문적이고 첨단 기술적이며, 경제영역이 더욱 불분명하고 복잡해졌으며, 이전과는 다른 전혀 새로운 정책결정을 요구받게 된다는 것이다(박정택, 2004). 둘째, 과학기술에 대한 정부개입은 시장실패 현상으로 인해 당위성을 가진다는 것이다. 과학기술의 개발은 단시일 내에 효과가 나타나는 것이 아니며, 투자에 따른 위험 부담이 높고, 많은 경우 대규모의 투자가 요구되는 특성을 가지진다. 따라서 정부의 입장에서 기술의 개발을 통한 과학 기술력의 축적이 다른 산업에 대한 기술의 파급효과(spillover effect)가 크거나, 규모의 경제 문제로 인하여 개별기업의 투자가 비효율적일 경우에는 정부가 이를 조정하는 것이 효율적이라고 판단한다는 것이다. 유사한 맥락에서 또한 개별 기업들 간의 과당경쟁에 의한 기술개발에 있어서 중복투자는 사회 전체 차원의 활용이 비효율적으로 나타나게 된다는 점에서 정부개입의 필요성이 야기된다(염재호, 1990). 이러한 관점에서 과학기술 분야에 대한 정부 개입이 다양한 방식으로 이루어지고 있으며, 첨단산업은 개별적 기술혁신보다는 새로운 산업 혁명을 이끌 만큼 포괄적이고 총체적인 기술혁신을 초래하기 때문에(Sahal, 1983) 다른 산업에 미치는 파급효과가 매우 크다는 점에서 정부개입의 당위성이 설명되고 있다.

2) 조직정체성을 정의하는데 있어 Albert & Whetten(1985)은 중심성, 구별성, 그리고 지속성 등 3가지 속성을 제시하였다. 물론 조직정체성의 속성에 대해서는 학자들간 논쟁이 존재하지만, 본 연구에서는 조직의 정체성을 김명환(2006)이 제시한 것과 같이 “조직의 정체성은 공통된 이해를 구축하고 유지하는 조직구성원들의 집단적 노력을 반영한 것이며, 조직이 왜(목적), 누가(어떤 사람), 무엇을(어떤 업무), 어떻게(운영원리) 할 것인가에 영향을 미친다(2006: 16)”을 참조하고자 한다.

정리하건데 과학기술 정책은 불확실성이 존재하기 때문에 여타의 정책과는 다른 접근이 요구되지만, 시장실패와 사회전체의 활용 가능성이라는 점에서 정부개입의 당위성이 존재하지만 예산의 투입이라는 행위의 특징으로 인해 제도적 근거가 명확해야 한다는 특징 또한 가지게 된다.

과학기술정책이라는 ‘기술환경’과 정부개입에 따른 제도적 근거로써 ‘제도환경’은 은 경로의존적 변화의 특성을 보인다(성지은: 2004: 183). 기술과 제도는 양자간 끊임없는 상호작용이 발생하며, 네트워크 외부성과 긍정적 환류(feedback)은 이러한 경로의존성을 강화시키는 중요한 이유가 되기 때문이다. 즉 변화된다고 하더라도 이전의 제도적 장치 위에서 한계적 조정이 이루어진다는 것을 의미하며, 이러한 경우 한계적 조정이 있어도 수렴으로 나아가지는 않는다는 것이다(Arthur, 1989; North, 1990). 하지만 제도변화에 있어 진화적 관점을 검토하는 것은 제도변화에 있어 신제도주의 접근법의 한계에 기반한다. 신제도주의 접근법은 제도 자체가 가지는 역사적 지속성과 정책적 성격으로 인하여 새로운 제도가 생성되거나 변화되는 과정을 설명하는데 상대적으로 한계를 보인다. 보다 구체적으로 환경을 단순하게 주어지거나 외생적 변수로만 접근할 뿐 다양하고 복잡한 요소들간 상호작용에 의해 나타나는 자생적이고 내생적 변화에 대한 이해가 미흡한 형편이기 때문이다.

즉 제도는 인간의 상호작용으로 자생적 질서를 통해 만들어지기도 하지만, 생성된 이후 상당기간 지속성을 유지하면서 개인행동을 제약하는 요인이 되며, 사회의 다양한 제도들과 상호 연관되어 쉽게 변화하기 어렵다. 제도가 한번에 변화하지 않고 부분적으로 변화하면서 과거로부터 어떠한 경로를 거치는지는 현재의 모습을 결정하는데 중요한 역할을 수행한다. 또한 제도 속의 개인의 행동이 상호영향을 주기 때문에 합리적 선택제도주의에서 설명하는 것과 같이 최적의 행동이 아닌 선택이 이루어질 가능성이 상존한다. 즉 정책과정에 참여하는 행위자들의 전략적 행위의 함으로 이해하거나, 국가의 의도된 설계를 강조하는 것에서 벗어나 역사적 산물 이면서 우연적 요소와 무질서, 창발성을 포함하는 진화론적 접근으로 재구성할 필요가 제기된다는 것이다(성지은, 2004: 184).

성지은(2004)은 ‘한 체계가 내성적으로 생성된 변화에 의해 시간이 흐르면서 변형되는 것(Witt, 1991)’이며, ‘어떤 것이 시간을 거치면서 다른 것으로 변화는 것’ 또는 ‘한 체계가 내생적으로 생성된 변화에 의해 시간이 흐르면서 변형되는 것’으로 진화를 설명하는 최창현(1997)의 정의를 토대로 진화는 시간에 따른 변화를 의미하며, 세대간에 일어나는 생물체의 형태와 행동의 변화로 설명하였다(p.184).

진화론적 접근을 활용하여 과학기술의 제도를 설명하고자 하는 것은 복잡한 제

제의 비선형적 특성에 기반하여 다양한 안정성과 불안정성, 연속성과 비연속성을 가진 과학기술의 특성을 반영함이다.

일단 도입된 기술방식이나 정책, 고착된 제도가 쉽게 변화하지 않는 특성을 경로 의존성이라고 할 때, 제도의 초기에 선택된 정책의 지속성을 설명할 수 있다. 상대적으로 지속적이며 상속되는 유전자(genes)³⁾의 특성을 가지고 있는 일종의 관례와 같은 제도는 초기 조건에 민감하게 작용하거나 누적적이고 자기 강화적인 특성을 보이게 된다. 제도는 자기강화적(self-reinforcing) 체제로서 초기상태에 의존하여 다른 경로로 옮기는 것은 극히 어렵다. 역사적으로 단절이나 혁명은 쉽지 않다고 하더라도, 존재하는 모든 제도와 정책은 장기적으로 정치적·경제적으로 다양한 행위자에 의해 수없이 이루어지는 단기적 결정의 누적적인 산물로 끊임없이 변화한다.

3) 소결

본 연구에서 신제도주의의 이론을 토대로 과학기술 정책을 대상으로 제도변화에 대한 논의를 주목하는 것은 과학기술 분야에 따라 정책이 다르게 나타나고 있으며, 이를 토대로 제도변화의 양상을 이해할 수 있을것이라 기대하기 때문이다. 보다 구체적으로 역사적 제도주의는 정책변화에 있어 외부의 외적인 충격에 따라 정책변화를 설명하고 있으며, 합리적 선택 제도주의는 행위자의 인식과 기호에 따라 제도변화의 가능성을 설명하고 있다. R&D 정책의 경우에는 투자에 따른 불확실성으로 인해 정부가 수행해야 하는 특성을 가지고 있으며, 이는 투자로 인해 기회를 인식한다는 점에서 제도변화를 설명할 수 있다. 하지만 정책의 특성상 고착된 제도가 쉽게 변화하지 않는 특성을 가지고 있는 경로의존성으로 인하여 제도변화가 일어나지 않는 특성 또한 고려할 필요가 있다.

부처별 R&D 정책이 유사한지 또는 부처별 특성을 반영하고 있는지에 대한 분석은 현재 부처별로 이루어지고 있는 R&D 정책의 분산이 적절한한지에 대한 타당성 문제를 검토하는 것과 연계된다. 사회학적 제도주의는 정당하다고 인정받는 제도가 등장하면 동형화의 과정을 통해 전 세계적 차원이나 혹은 조직군에서 동일한 형태의 제도가 확산되어 간다는, 이른바 제도변화의 동질성(homogeneity)은 일반적 현상이다(하연섭, 2011: 234). 하지만 부처가 가지고 있는 특성이 제도에 반영될 경우

3) 유전자의 성질과 관련된 변이는 후대에 유전되는데 제도나 정책에 대한 변이는 기존의 관계에 다른 조직이나 국가의 관례나 기술을 모방하거나, 실험적 시행착오 등이 해당함 (Nelson & Winter, 1982)

합의된 하나의 제도논리를 가진다는 것을 보장할 수 없으며(김명환, 2006: 187), 제도환경이 행위자들의 행동방침에 대한 통일된 해답을 제공하지 않을 것이기 때문에(윤건수, 1997; Scott, 1994), 다형화의 제도변화가 발생할 수 있다. 또한 조직 장에서 어떤 조직은 채택이 되는 반면에 다른 조직은 채택되지 않거나 또는 채택이 되어도 다르게 설계되고 운영될 수 있는데, 이는 공유된 조직신념들로 형성된 조직의 세계관 등과 같은 조직의 정체성으로 인해 제도변화의 다형화된 형태가 발생하는 요인이 될 수 있다.

III. 연구 설계

1. 국가연구개발사업 법제의 검토

국가연구개발사업 법제는 「과학기술기본법」⁴⁾ 및 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정(이하 “공동관리규정”이라 함)」⁵⁾을 중심으로 각 부처별로 연구개발과 관련된 법제가 혼재되어 운영되고 있다(양승우, 2014: 5). 범부처에 공통적으로 적용되는 「과학기술기본법」과 「공동관리규정」, 그리고 각 소관부처 중심의 R&D 관련된 각종 법률과 운영규정 등으로 구조화되어 있으며, 과학기술기본법 제11조, 제11조의2, 제11조의3, 제11조의4, 제16조의 2에 근거하여 「공동관리규정」을 국가과학기술정책 총괄규범의 형태로 운영하면서, 한편으로는 각 중앙행정기관이 독자적인 법률적 근거를 통하여 국가연구개발사업을 수행하는 구조이다(양승우, 2014: 18).

부처별 국가연구개발사업의 추진구조는 「과학기술기본법」 제11조(국가연구개발사업의 추진)에 근거를 두고 있다. 동법 제11조 5항을 근거로 국가연구개발사업을 수행함에 있어 「공동관리규정」을 총괄적 규범의 형태로 운영하면서, 각 중앙행정기관이 독자적 법률적 근거를 토대로 국가연구개발사업을 수행하고 있다.

해당 법체제에서 지적되고 있는 문제는 국가연구개발사업을 투명하고 효율적으로 관리하기 위하여 공동관리규정을 통해 관련사항을 규정하고 있으나 부처별로 연구개발 관련 법률을 제·개정하면서 공동관리규정의 실효성에 한계가 노출되고 있다는 점이 지적된다. 이러한 근거에는 국가연구개발사업 관련 법제는 국가연구개발사업에 대한 공통규범 체계의 부재와 관리 및 규제 중심의 법제로 구성되어 있는

4) 과학기술기본법 [시행 2016.6.23.] [법률 제13578호, 2015.12.22., 일부개정]

5) 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 [시행 2016.7.22.] [대통령령 제27369호, 2016.7.22., 일부개정]

등 국가연구개발사업의 기획·관리 등에 있어 현장에서의 문제점이 제기되고 있기 때문에 통합적인 법제 시스템을 구축할 필요가 있으며, 또한 부처간 칸막이가 쳐진 상태로 상이한 규정과 중복적인 규제가 적용되어 행정부담이 가중되는 등 연구수행에 장애요인으로 작용된다는 것이다. 하지만 창의성 극대화를 위한 자율적 연구 환경 조성이라는 측면에서 볼 때, 통합적 법제 시스템은 기존의 공급자(부처) 중심 국가연구개발사업관리 체계의 근거가 되기 때문에 연구자 중심으로 개편하고, 창조경제 등 박근혜 정부의 국정과제를 차질 없이 뒷받침하기 위한 추가적인 제도 보완의 필요성 또한 지적되고 있다(양승우 외, 2012a; 양승우 외, 2012b; 양승우 외, 2013a; 양승우 외, 2013b; 양승우 외, 2014; 양승우 외, 2016)

보다 구체적으로 이와 관련된 R&D와 관련된 법령상의 논쟁을 살펴보면 R&D 법령 구조의 부정합성과 자율성에 대한 것이다. 선진국의 경우에는 과학기술정책상 연구개발사업의 신설 및 폐지 등의 연구개발정책에 대한 근본 프레임을 예산시스템과 정책조정 메커니즘으로 운영한다. 하지만 우리나라는 각각의 단행 법률에 근거하고 있는 연유에서 중앙행정기관들이 신규 연구개발사업을 진행하고자 하는 경우에 법률의 제정 또는 개정의 방법으로 해결한다(양승우 외, 2016: 2). 양승우(2014: 18)는 전술한 바와 같이 국가과학기술정책 총괄규범의 형태로 「공동관리규정」을 운영하면서, 한편으로 각 부처가 독자적 법률적 근거를 통하여 국가연구개발사업을 수행하는 구조이기 때문에 법제 상호간의 부정합성의 심화가 유발되는 정합성의 문제를 지적하였다. 이러한 법률의 구조적 부정합성은 R&D를 수행하는 각 부처 간의 장벽을 발생시켜 창조경제 실현 및 활용중심의 R&D 법제도의 구축 및 연구자와 연구기관의 연구에 있어 자율성 보장에 장애 요인이 되고 있다고 지적하고 있다. 또한 각각의 법률의 소관부처 간의 부정합성으로 인하여 연구행정의 중복 및 연구자와 연구기관에 과도한 행정업무의 부담이 되고 있다고 지적하였다(양승우, 2014: 4-5). 하지만 제도를 유사한 형태 또는 표준화하여 설계하는 것은 부처간 제도운영의 통일성을 유지시켜 제도간 장벽을 제거한다는 측면에서 의미가 있을 수 있으나, 각 부처에서 다루는 사회문제가 다르다는 점을 고려할 때, 이러한 표준화가 오히려 사업운영의 자율성과 창의성을 저해할 수 있음을 고려할 필요가 있다.

2. 분석대상

본 연구는 부처별 R&D 제도의 유사성을 분석한다. R&D 정책의 변화를 설명하기 위하여 제도환경에 해당하는 R&D 법령의 구조적 특성과 변화를 분석할 수 있는 대

상으로서 부처별 R&D 정책이 분석대상으로 적절하기 때문이다. 보다 구체적으로 R&D 관련 부처별 주요 법령 가운데 3개 부처를 선별하여 분석대상으로 선정하였다. R&D 정책을 주도하는 미래창조과학부와 산업관련 R&D 정책을 담당하는 산업통상자원부, 그리고 특정 분야의 정책을 담당하는 환경부 등 3개 부처를 선정하였으며, 해당 부처의 R&D 정책의 근거법률 및 분야, 행정규칙 등은 <표 1>과 같다.

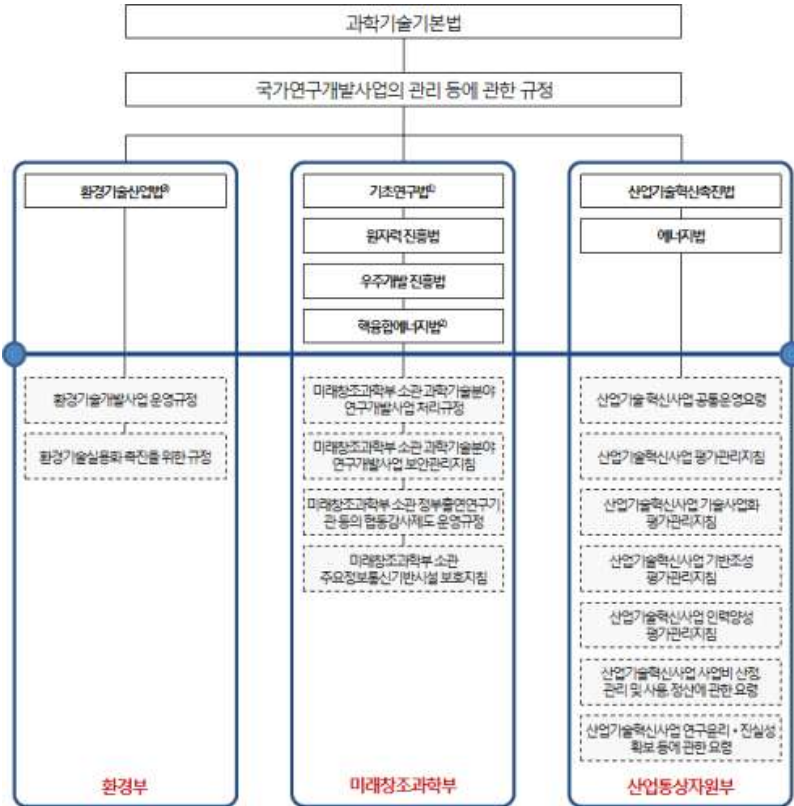
〈표 1〉 주요 부처의 R&D 법령

행정기관	근거법률	R&D 분야	행정규칙 등
미래창조과학부	기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률	- 기초과학연구사업 - 특정연구개발사업 (미래원천기술사업)	미래창조과학부 소관 과학기술 분야 연구개발사업 처리규정
	원자력 진흥법	원자력연구개발사업	
	우주개발 진흥법	우주개발사업	
	핵융합에너지개발 진흥법	핵융합에너지연구개발사업	
	방사선 및 방사성동위원소 이용진흥법	방사선기술개발사업	
	연구개발특구의 육성에 관한 특별법	특구육성사업	
	과학기술기본법	- 협동연구개발사업 - 과학기술국제화사업 - 연구성과실용화 지원 시책을 위해 추진하는 사업	
산업통상자원부	산업기술혁신촉진법	- 산업기술개발사업, - 산업기술기반조성사업	산업기술혁신사업 공동운영요령
	에너지법	에너지기술개발사업	
환경부	환경기술 및 환경산업 지원법	- 환경기술연구개발사업 - 차세대핵심환경기술개발	환경기술개발사업 운영규정

자료: 양승우 외(2013a: 109), 양승우 외(2013b: 126)의 참조 재구성

분석대상 부처의 R&D 법률 및 주요 행정규칙을 구조화하여 정리하면 <그림 2>와 같다. 주요 행정규칙을 실제 분석대상으로 설정한 것은 법률의 경우 제도변화를 명확하게 살펴보기 어려운 측면이 있기 때문에, 실제 R&D 정책을 운영하는데 활용되고 있는 훈령 및 예규 등의 행정규칙을 대상으로 설정하였다. 또한 정책변화의 비교시점은 현재 시점의 제도와 이명박 정부 초기시점의 제도를 비교분석하여 제도변화를 분석하고자 하였다.

〈그림 1〉 분석대상 부처의 R&D 법률 및 주요 행정규칙 구조



주: 1) 기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률
 2) 핵융합에너지 개발진흥법
 3) 환경기술 및 환경산업 지원법

IV. 분석결과

1. 제도환경으로서 제도변화

제도환경으로서 ‘국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정’의 변화를 분석하고자 하였다. ‘공동관리 규정’의 연혁을 살펴보면 ‘효율성’ 제고에서 ‘신뢰성’ 확보로 목적이 변화하고 있는 것을 확인하였다. 주요 변화를 살펴보면 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 ‘국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정’의 주요 연혁

no	연도 (유형)	주요 내용
1	2001년 12월 19일 (제정)	- 중앙행정기관별로 서로 다르게 운영되고 있는 국가연구개발사업의 효율성 제고 - 국가연구개발사업 추진시 공통적으로 적용 할 수 있는 기본원칙 및 기준 마련을 주요 내용으로 하고 있음
2	2005년 3월 8일 (일부개정)	- 국가연구개발사업의 효율성 제고를 목적으로 함 - 사전 공동기획의 실시, 국가연구개발사업 종합관리정보망 구축 - 연구개발과제의 선정 및 평가를 위한 평가후보단의 구성 등 국가연구개발사업의 기획 및 평가, 관리제도 개선 - 연구의욕 고취를 위한 연구원에게 보상금 증액 등
3	2007년 2월 8일 (일부개정)	- 국가연구개발사업에 대한 신뢰성 확보를 목적으로 함 - 연구윤리지침을 통한 연구부정행위 방지제도 보완 - 중복된 연구개발로 인한 예산낭비 방지를 위하여 중앙행정기관의 장은 연구개발과제에 대하여 단계별로 계속적 지원 여부를 판단하도록 함
4	2008년 5월 27일 (일부개정)	- 연구비관리 우수기관 인증제도 도입 - 국가과학기술종합정보시스템의 설치 및 활용을 위한 근거 마련 - 연구성과의 효율적 활용 기반 조성 - 연구개발비의 비목별 계상기준의 조정
5	2008년 12월 31일 (일부개정)	- 대학이 연구개발과제를 수행하는 경우 연구비를 대학에서 총괄 관리하도록 함으로써 연구비 관리의 투명성 고취 - 연구개발 결과물을 주관연구기관 외의 공동 연구기관도 소유할 수 있도록 함 - 과학기술인에 대한 처우 개선 - 연구비 집행의 유연성 확보
6	2010년 8월 11일 (일부개정)	- 국가연구개발사업의 기획·관리·평가 및 활용에 관한 위임근거를 명확히 마련 - 과학기술기본법이 국가연구개발사업의 참여제한에 관한 사항을 법률에 규정하는 등 개정에 따른 참여제한 사유별 참여제한 기간을 세부적 규정 - 연구관리 우수기관 인증제도 도입
7	2011년 3월 28일 (일부개정)	- 과학기술기본법이 개정됨에 따라 국가과학기술위원회가 상설행정위원회로 재편됨에 따른 변경사항 반영 - 기존의 교육과학기술부령으로 규정하고 있던 사항을 정비
8	2012년 5월 14일 (일부개정)	- 인건비 운영의 자율성과 투명성 제고 - 기술료 징수 기준 마련 - 중소기업과 비영리기관의 공동기술개발 과제중 별도로 정하는 과제는 연구개발과제 수를 제한하지 않도록 함으로써 중소기업의 연구를 활성화 하도록 함
9	2013년 2월 22일 (일부개정)	- 혁신도약형 연구개발사업의 추진 절차, 관리 및 평가에 대한 특례 - 연구개발과제 선정에 있어서 감점기준 개선(과제선정 평가 개선)
10	2013년 9월 26일 (일부개정)	- 중소기업 지원 및 사업, 창업화 지원 강화 - 연구자의 불필요한 행정업무부담 경감을 통한 연구자 친화적인 환경 조성 - 부처별 과제신청 창구와 연구자 정보데이터베이스의 연계 - 연구개발과제 선정 시 기존 기술과의 중복성 확인 - 연구개발결과물의 중소기업 이전 우대/사업화 및 창업 지원

no	연도 (유형)	주요 내용
11	2014년 8월 12일 (일부개정)	• 선도형 국가연구개발 환경조성을 위한 중소기업 지원 강화 • 연구개발서비스업에 대한 규제 개선 • 연구개발결과물에 대한 소유권 제도의 정비 • 기술료 제도의 개선 • 연구성과 관리 및 유통의 효율화 • 연구개발비 사용 관련 규제의 완화
12	2014년 11월 28일 (일부개정)	• 협약의 해약사유에 연구실 등의 안전관리 강화 관련 사항 추가 • 성실한 연구개발 수행의 인정기준 마련 • 제재부가금 부과기준 마련
13	2015년 8월 24일 (일부개정)	• 국제공동연구의 연구개발 협약 체결 기간 연장 • 연구개발 협약의 해약 사유 추가 • 국제공동연구의 연구개발비 비목별 계상기준 완화 • 연구비 관리체계 평가 제도의 도입 • 학생인건비 용도 외 사용에 관한 참여제한 강화 • 학생인건비의 사용 용도 명확화
14	2015년 12월 22일 (일부개정)	• 학생인건비 예산 변경에 대한 승인 기준 완화 • 중견기업의 정부납부기술료 인하 • 참여제한 기간 및 사업비 환수 기준 개선 • 제재부가금 부과기준 조정
15	2016년 7월 22일 (일부개정)	• 국가연구개발사업 참여제한 기간을 참여제한 횟수 누적에 따라 10년까지 연장

자료: 양승우(2014: 19-21) 재구성

보다 구체적으로 2005년 일부개정당시 정보망 구축, 사업의 기획 및 평가, 관리 제도 개선 등을 통해 사업의 효율성 제고를 목적으로 규정되었다. 2007년에는 연구 윤리지침을 통한 연구부정행위의 방지제도 보완, 중복 연구개발에 대한 발견을 통해 예산낭비 방지를 모색하는 등 사업에 대한 신뢰성 확보가 추가되었으며, 이후 2008년 개정에서는 연구수행의 효율성에서 연구성과의 효율적 활용이 제시되었으며, 동년 12월에는 연구비의 투명성을 고취할 수 있도록 하는 측면에서 신뢰성이 구체화되어 규정되는 경향을 보인다. 2010년에는 사업 평가 및 연구비 관리를 기준으로 참여제한 사유가 구체화되었으며, 이에 따른 제재조치 또한 세부적으로 규정되어 있었다. 2013년에는 연구개발결과물의 사업화, 또는 창업화 등과 같은 연구성과물의 활용 및 확산을 위한 노력이 규정되었으며, 2014년에는 연구성과 관리 및 유통의 효율성이 규정되었으며, 2014년에는 연구실의 안전관리 강화가 추가되었으며, 연구결과의 신뢰성(투명성) 확보차원의 제재부가금에 대한 부과기준이 마련되었다.

2. 부처별 R&D 법제 동형화와 다형화 현상 분석

부처별 R&D 제도와 관련하여 동형화 및 다형화 현상을 분석한 결과는 다음과 같다.

〈표 3〉 부처별 R&D 관련 동형화 및 다형화 현상

	미래창조과학부	산업통상자원부	환경부
조직 구조 비교	• 종합심의위원회 • 사업/개별연구과제별 추진위원회 • 정부합동추진위원회 • 과제조정관 • 전문기관 • 연구개발사업단 • 주관연구기관	• 전략기획단 • 사업별 심의위원회 • 산업 R&D 조정위원회 • 산업기술혁신평가단 • 평가위원회 • 프로그램 디렉터 • 전담기관 • 주관기관 • 참여기관 • 총괄책임자/기관 책임자	• 전문기관 • 평가위원회 • 총괄조정위원회 • 행정위원회 • 제재조치평가단 • 주관연구기관/위탁기관 • 과제담당관 • 연구책임자/연구참여자
	□ 동형화 현상		
	• ‘위원회(심의, 조정)-과제별 담당관-전문기관-주관연구기관-총괄책임자’ 구성		
	□ 다형화 현상		
	• 산업통상자원부는 장비관리의 중요성으로 인해 ‘중앙장비심의위원회’와 ‘장비전문기관’의 조직구조가 반영		
R&D 기획	• 연구개발사업의 기획 • 국제공동연구 • 외국과 인력교류 및 국제학술활동 장려 • 산학연 협력 장려 • 기술수요조사 실시	• 산업기술분류체계 • 사업별 지원분야 발굴 • 과제기획	• 사전조사 및 기획 • 연구개발과제의 발굴
	□ 동형화 현상		
	• 사전조사, 기술수요조사 등을 통한 과제기획		
	□ 다형화 현상		
	• 국제공동연구 및 외국과의 국제학술활동 장려 및 산학연 협력의 장려 등은 부처별 차이가 존재		
R&D 추진 체계	• 공고 및 신청 • 연구개발과제의 선정 • 선정평가의 세부기준 구체화 • 과제선정의 우대조건 • 연구부정행위에 대한 불리한 대우 • 과제선정 평가참여자 공개/통보 • 10년범위 계속과제 선정 가능 • 이의신청 제도 운영 • 평가 전문성 확보를 위한 선정기준 제시 • 과제의 중복여부 판단	• 시행계획의 공고 • 사업의 신청 • 사업계획서의 검토 및 평가 • 수행기관의 선정 확정	• 세부추진계획의 수립·확정 • 세부추진계획의 공고 • 사업참여의 신청 • 연구개발계획서의 검토·조정 및 심의 • 연구개발과제 선정시 우대사항 • 연구개발과제 선정 • 연구개발계획서 보완 및 제출

	미래창조과학부	산업통상자원부	환경부
R&D 추진 체계	□ 동형화 현상		
	• '공고-신청-평가-선정' 의 단계는 동일		
	□ 다형화 현상		
	• 평가 및 선정에 있어 방법과 다양성 • 평가에서의 우대조건 반영 • 이의신청 제도의 운영 등에 있어 기관별 구체화 정도의 차이가 존재		
협약	• 연구개발과제표준협약서 • 다년도 협약 체결 가능 • 연구개발과제별 고유번호 부여 • 전자문서 형태의 협약 체결 • 협약 해약시 장관의 사전승인 필요 • 협약의 해약	• 협약의 체결 • 협약의 변경 • 협약의 해약	• 협약의 체결 • 협약의 변경 • 협약의 해약
	□ 동형화 현상		
	• 협약체결, 변경, 해약 등의 규정 동형화		
	□ 다형화 현상		
	• 협약 체결과정에 연구장비 관리 사항, 연구노트, 연구실 등의 안전조치 등이 포함되는 경우에서 차이가 존재함		
결과 평가	• 중간/최종/추적평가 실시 • 평가방법의 다양화 • 전문가 중심 평가단 • 보안과제의 경우에도 성과입력 및 추적평가 조사 의무 • 탁월한 연구성과에 대한 인센티브 부여 • 연구목표 기 달성자에 대한 평가가능	• 사업결과의 평가 • 평가관리지침의 제정, 운영	• 연구개발결과의 평가
	□ 동형화 현상		
	• 평가관리지침의 제정 및 운영		
	□ 다형화 현상		
	• 성과제고를 목적으로 평가가 이루어지는 경우 • 혁신성과 과제의 우수과제 선정 • 성실중단 과제를 대상으로 출연금 환수 여부에 대한 판단		
평가 조치	• 중간/단계평가 결과 과제 중단 가능 • 단계평가시 지적사항 반영 계획 수립 • 우수결과물의 실용화 지원 등 후속대책 • 연구개발결과 불량시 실패 과제로 결정 • 평가결과에 대한 이의신청 제도 운영 • 일정 시기별 백서 발간 가능 • 우수 결과물의 보고 • 우수 성과물에 대한 포상	• 사업 종료 후 활용 보고 및 평가 • 종합성과 분석	• 평가에 따른 조치
	□ 동형화 현상		
	• 과제 중단/실패 과제의 평가 • 우수 성과물에 대한 포상 등 제도화		

	미래창조과학부	산업통상자원부	환경부
평가 조치	□ 다형화 현상 • 단계별 평가의 방법 • 지적사항의 반영 계획 • 우수 결과물의 실용화 방식 등에 차이		
	• 연구결과 관련기관 배포/공개 • 전문가관 성과보고서 검토 • 연구결과 DB 구축/정보 • 연구결과 종합/분야별 발표회 개최 • 연구결과 배포시 지원여부 명시	• 사업 결과의 공개 및 활용 촉진	• 연구개발결과의 공개 • 연구개발사업결과의 활용 촉진 • 연구개발정보의 관리
결과 공개	□ 동형화 현상 • 연구개발결과 공개 및 활용 촉진		
	□ 다형화 현상 • 연구개발결과 및 성과의 활용 방안에 있어 차별화		
	• 국제공동연구사업 특례 • 특구육성사업 특례 • 혁신도약형 연구개발사업 특례	• 다수 부처 공동추진, 지자체 참여, 보조금 지원 사업의 경우에는 적용 제외 • 국외 연구기관 참여 사업 별도 • 그랜트형 과제의 별도 적용	
	□ 동형화 현상 • 국제공동연구사업 / 특구육성사업 / 혁신도약형 연구개발사업 특례 등		
특례	□ 다형화 현상 • 부처별 특례 운영		
	• 비밀유지 의무 • 기관별 보안대책 • 보안등급 분류/조치이행	• 사업정보의 관리 • 사업 보안 • 비밀준수 및 청렴의무	• 연구개발사업의 보안
	□ 동형화 현상 • 비밀유지 의무		
	□ 다형화 현상 • 사업별 보안 또는 기관별 보안 전략		
R&D 보안	• 연구윤리 확보 노력 • 연구노트의 작성	• 연구윤리의 확보 - 연구윤리 확보 및 부정행위 방지에 관한 세부사항 별도로 결정	• 연구노트 지침 마련/제공 • 연구부정행위 금지
	□ 동형화 현상 • 연구윤리를 확보하기 위한 다양한 노력 • 연구노트의 작성 등		
	□ 다형화 현상 • 연구윤리 확보를 위한 부정행위 방지에 관한 세부사항 별도 규정 가능 • 연구윤리 확보 방안 규정의 위치(연구계획서/교육과정 등에 따른 차이)		
연구 윤리			

	미래창조과학부	산업통상자원부	환경부
안전 확보	• 사고예방/종사자 보호 노력		• 전문기관 교육과정 포함 의무 • 과제선정시 계획서 포함
	□ 동형화 현상		
	• 사고의 예방 및 종사자 보호 노력		
	□ 다형화 현상		
	• 안전확보를 위한 수단은 전문기관의 교육과정 포함 • 과제선정시 연구계획서에 포함되어야 할 의무가 있음		
적용 특례	• 별도의 지침 제정 운영 가능		• 규정에 명시되지 않은 사항/해석상 의문은 환경부장관의 결정 및 해석 • 세부지침의 제정 및 시행 운영
	□ 동형화 현상		
	• 별도의 지침 및 제정 운영의 가능성 확보		

미래창조과학부의 경우 2009년 교육과학기술부 훈령과 비교한 결과 많은 조문에서 변화가 이루어졌으며, 이러한 변화는 경로의존적 변화의 양상을 보이면서 구체화되는 진화의 형태를 보이고 있는 것으로 판단된다. 상대적으로 산업통상자원부와 환경부의 경우에는 큰 변화를 보이지 않고 있지만, 상대적으로 경로의존적 변화의 특성을 보이면서 구체화되는 형태를 보이고 있는 현상은 두드러지게 나타나고 있는 것으로 분석된다.

보다 구체적으로 동형화와 다형화 현상을 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 전체적 차원에서 동형화는 유사한 조문(항목)으로 구성되어 있다는 것이다. 3개 부처의 R&D 관련 행정규칙을 살펴보면, 조직구조, R&D 기획-추진체계-결과보고-결과평가-결과공개-결과물 소유, 협약체계, 연구개발비 운영, 기술료, 참여제한, R&D 보안, 연구윤리 등으로 구성되어 있는 것은 기본적인 틀이 상위법령의 규정에 기초하여 설계되어 있는 것으로 판단된다.

반면 세부적 규정의 운영과 관련해서는 다형화 현상이 발생되었다. 예를 들어, 산업통상자원부의 경우 장비와 관련된 위원회와 기관을 별도로 설립하여 운영하고 있는 등 다형화 현상으로 볼 수 있다.

V. 결론

4세대 R&D 패러다임에 적합한 제도설계의 원형모형(template)은 무엇인가?

국가과학기술정책 총괄규범의 형태로 「공동관리규정」을 운영하면서, 한편으로 각 부처가 독자적 법률적 근거를 통하여 국가연구개발사업을 수행하는 구조이기 때문에 법제 상호간의 부정합성의 심화를 유발하고 있기 때문에 정합성의 문제가 지적되기도 한다(양승우, 2014: 18). 하지만 이러한 부정합성이 실제 발생하고 있는 지 검토할 필요가 있으며, 부처간 제도운영의 통일성을 유지시켜 제도간 장벽을 제거한다는 측면에서 의미가 있을 수 있으나, 각 부처에서 다루는 사회문제가 다르다는 점을 고려할 때, 이러한 표준화가 오히려 사업운영의 자율성과 창의성을 저해할 수 있음을 고려할 필요가 있다.

변화에 직면한 조직은 환경으로부터 불확실성을 인식하고, 자원의존이라는 제약에 적절한 대응의 필요를 인식하며(Pfeffer & Salancik, 1978), 적절한 대응의 관점에서 범 정부차원의 부처의 R&D 제도에 대한 부처별 R&D 정책의 성과를 기준으로 적절한 제도설계의 원형을 검토할 필요가 있다.

동형화 또는 다형화로 대별되는 제도설계의 양태가 어느 한쪽이 우수하다고 판단하기는 어렵다. 다만 제도변화에 영향을 미치는 요인들을 고려할 때 현재의 상황에 적합한 조직의 대응이 적합한 제도설계의 원형(template)이라고 추정할 수 있는바 조직대응의 관점에서 조직납득(sensemaking)⁶⁾에 기초한 원형설계가 필요하다는 것이다.

이러한 동형화와 다형화의 특성을 통합적 구조와 분산형의 구조로 설명할 때 원형모형의 구축을 설명할 수 있다. 즉 통합적 구조의 구성에 대하여 양승우(2014.

6) 조직납득(sensemaking)은 조직 변화를 가능하게 하는 질서정연하고 일관된 이해를 만들어내기 위한 노력이다. 납득에 대한 발생은 세상을 객관적 인식의 대상이 아니라 조직화된 행위자들의 사회적 형성(social construction)과 상호작용과정을 통하여 만들어지는 것이라는 생각을 지닌 해석주의 패러다임에 근본을 두고 있다(Weick, 1995). 보다 구체적으로 환경에 대한 해석과 대응은 조직내 제도의 선택으로 이어진다. 선택이란 조직이 변화에 관한 결정을 하는 과정이다. 일반적으로 이러한 선택은 조직이 활동되고 있는 맥락에서 무엇 또는 어디에 초점을 두고 나아가야 할 것인가에 대한 결정의 산출물이다. 사회적 신제도론자 이후의 연구들의 특징은 조직들이 외부 환경에 대한 대응에 있어 다양한 선택권을 가지고 있으며, 자신의 구조를 설계할 수 있다는 전략적 선택 접근법을 채용한다는 것이다. 또한 조직들마다 그러한 요인들이 서로 다르기 때문에 외부환경에 대응하는데 있어서 상이한 동기를 가지게 되며, 따라서 조직들은 상이한 인센티브가 주어진 상태에서 상이한 행동 과정을 선택하고 반영하게 된다(Nelson, 1991: 61-65).

2013a, 2012b)는 현행 공동관리규정을 국가연구개발사업에 대한 국가과학기술 총괄규범으로 승격시켜 해당 사항을 규율하는 체제로 정비할 필요성을 제시하고 있다. 이에 따라 (가칭)「국가연구개발사업의 운영 및 지원에 관한 법률」을 제정 및 운영하여 과학기술기본법이 정하는 정책방향을 구현하는 입법의 필요성을 제시하고 있다(양승우, 2014: 18). 과학기술기본법 및 공동관리규정 일부조항을 중심으로 각 부처 소관 법령 등에 산재되어 있는 국가연구개발사업 관련 내용을 체계적으로 정리할 필요가 있다. 각 부처 개별 법률에서 공통적인 부분을 중심으로 반영하고 상충될 우려가 있는 내용은 최대한 배제하고, 국가연구개발사업의 공통기준 마련을 통해 부처간 협력기반 구축 및 범부처 공동운영체계의 확립, 그리고 창조경제 실현을 위한 정부 연구개발시스템 혁신방안 등을 모색하기 위해서는 동형화되어 나타나고 있는 항목 등은 제도구성에 있어 ‘틀(frame)’에 해당하기 때문에 이는 통합적 구조로 활용하는 것이 적절하다. 즉 통합을 제도화하여 규모의 경제를 달성하거나, 협력구조를 체계화할 수 있는 경우에는 통합형 구조로 설계하는 것이 필요하다.

반면 분산형 구조에 대한 입장은 다음과 같다. 제4세대 R&D 패러다임인 ‘First Mover’를 위해서는 창의적이고 도전적 연구환경을 조성할 필요가 있으며, 이는 법령의 형태가 아닌 행정규칙을 통해 융통성 있는 대응방안을 모색할 필요가 있다. 즉, 당위적으로 요구되고 있는 사업(예: 혁신도약형 R&D 사업)에 대한 운영등은 부처의 특성을 고려한 형태로 구성될 필요가 있다. 또한 각 부처별 R&D 수준에 차이가 존재할 수 있기 때문에 모든 분야에 대하여 제4세대로 넘어가기 보다는 선도형과 추격형을 구분하여 반영하는 것이 필요하다.

또한 부처별 담당 R&D 사업의 성과평가에 대해서도 차별화되는 특성이 있기 때문에 제외조건, 우대조건 등을 자율적으로 결정할 수 있도록 분산형 구조로 설계될 필요가 있다. 이를 통해 자율과 책임의 조화를 통하여 창의적·도전적 연구환경 기반을 마련할 수 있도록 체계화할 필요가 있다.

국가연구개발사업 운영과 관련하여 법률-시행령-시행규칙의 체계로 규율하여 제도의 유연성 제고 및 신속한 현장 수요를 반영하고, 국민의 권리·의무와 관련한 사항과 국가연구개발사업 운영 관련 원칙 등 기본적인 사항 들은 법률로 규정, 연구현장의 수요에 따른 개선사항이 쉽게 제도화될 수 있도록 구체적인 사항은 시행령 및 시행규칙으로 규율하도록 하는 것이다.

즉, 개방성과 혁신성을 확보하기 위한 제도적 기초는 동형화를 통해 틀(frame)을 갖추는데 활용하는 것이 적절하지만, 상대적으로 부처별 R&D 기술분야의 특성의 상이성을 고려할 때 세부적인 운영방식에 대해서는 분산형의 구조를 가지는 것이

적절한 것으로 판단된다.

참고문헌

- 고영주. (2012). “제4세대 R&D 패러다임에 대응하기 위한 출연(연)의 역할 및 거버넌스 개편방향.” 「과학기술정책」. 189호.
- 김동환. (2012). “미래를 생각하는 국회.” 「STEPI FUTURE HORIZON」. 12.
- 김명환. (2006). “조직간 제도설계의 다양성에 관한 다수준적 접근방법: 조직사회학적 제도론 관점에서.” 「한국행정논집」. 18(1): 179-203.
- _____. (2009). “제도환경에 대한 조직 대응방식으로서의 분리와 위선: 공공기관 혁신 평가를 대상으로.” 「한국행정학보」. 43(4): 155-178.
- _____. (2013). “조직변화 내부과정의 구조화: 조직 정체성, 압력 및 선택.” 「국가정책연구」. 27(1): 5-35.
- 김명환·김동현. (2015). 조직간 제도설계의 다형성. 지방행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 성지은. (2006). “과학기술정책결정구조의 변화: 참여정부 과학기술행정체제개편을 중심으로.” 「행정논총」. 44(1): 243-264.
- 송위진 외. (2004). 한국 국가혁신체제 발전방안 연구. STEPI 연구보고서.
- 양승우. (2014). 국가연구개발사업 법제의 현황 및 개선방안. STEPI INSIGHT 제152호.
- 양승우·이명화·이세준·최지선·홍성주·황용수·김재경. (2012a). 과학기술 법령체계 현황 및 개편방안. 국가과학기술위원회 연구용역보고서.
- 양승우·이세준·최지선·이명화·김재경·정도채. (2012b). 과학기술 법제 분석 및 개선방안. STEPI 연구보고서. 정책연구 2012-07.
- 양승우·최지선·이명화·김재경·권보경·한정선. (2013a). 국가연구개발사업 관련 별도 법률 제정방안. STEP 연구보고서. 정책연구 2013-21.
- _____. (2013b). 소관부처 과학기술 법제 분석 및 개선방안-연구개발성과의 활용 및 사업화 법제를 중심으로. STEP 연구보고서. 정책연구 2013-03.
- 양승우·홍성주·이명화·권보경. (2014). 연구성과 평가법제 분석 및 개선방안. STEP 연구보고서. 정책연구 2014-01.
- 양승우·홍성주·이명화·김재경. (2016). 국가연구개발사업 공통적용 법률 제정방안.

- STEPI 정책연구 2016-22.
- 염재호. (1990). “첨단기술개발 정책결정에 있어서 경제적 동기와 정치적 결과: 통산성의 초LSI 연구조합설립 정책결정과정 사례분석 연구.” 「한국행정학보」. 24(1): 629-654.
- 이세준·이명화·황용수·홍사균·양승우·류이현·김주철. (2013). 과학기술혁신 촉진을 위한 부처 간 연계·협력 메커니즘. STEP 연구보고서. 정책연구 2013-01.
- 이원근. (2010). 과학기술 조정체계 강화를 위한 입법 방향. NARS 정책보고서. 6호.
- 이혜재·유명순·이태진. (2011). “제도환경 변화와 조직변화: 경제성 평가의 도입과 다국적 제약기업의 조직 적응에 대한 다중사례 연구.” 「보건행정학회지」. 21(3): 425-456.
- 임현·심선우. (2015). 국내 R&D 사업 기획 현황 및 시사점. KISTEP ISSUE PAPER 2015-03.
- 정병걸·성지은. (2005). 과학기술과 상징정치: 참여정부의 과학기술 정책을 중심으로. 9(1): 27-48.
- 정성근. (2002). 「R&D 경영의 황금률」. 서울: 새로운 제안.
- 정형지·홍대순 외(2007), 「제3세대 R&D 그 이후」, Arthur D Little, 경덕출판사
- 최창현. (1997). “Chaos 이론과 조직혁신.” 「성곡학술논총」. 28(2).
- 하연섭. (2006). “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구.” 「행정논총」. 44(2): 217-246.
- Albert, S., & Whetten, D. A. (1985). Organizational identity. Research in organizational behavior.
- Arthur, W. B. (1989). “Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-in by Historical Events.” *Economic Journal*. 99: 116-131.
- Ayres, R. U. (1988). “Technology: The Wealth of Nations.” *Technological Forecasting and Social Change*. 33
- Capano, G. (2001). Institutional Reform, Policy Paradigm, and Policy Discourse. Workshop. 9.
- Campbell, J. L., & Pedersen, O. K. (Eds.). (2001). *The rise of neoliberalism and institutional analysis*. Princeton University Press.
- Deal, V.(2005), *Business Strategy for 5th Generation of R&D*, California State Polytechnic University, Pomona
- 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.
- Lieberman, Robert C. (2002). “Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change.” *American Political Science Review*. 96(4): 697-712.
- March, J. G. (1994). *The Evolution of Evolution*. (eds). *Evolutionary Dynamics of Organizations*. Oxford: Basil Blackwell.
- Miller, W. L. & L. Morris (1999), *4th Generation R&D: Managing Knowledge Technology, and Innovation*, John Wiley and Sons, Inc
- Nelson, R. R. & S. G. Winter. (1982). *An Evolutional Theory of Economic Change*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Nelson, R. R. (1991). “Why Do Firms Differ, And how Does It Matters.” *Strategic Management Review*. 12: 61-74.
- Orren, K. & S. Skowronek. (1996). *Institutions and Intercurrence: Theory Building in the Fullness of Time*. in Ian Shapiro and Russell Hardin.(eds.). Political Order. New York University Press.
- Orren, Karen & S. Skowronek. (1994). Beyond the Iconography of Order: Notes for New Institutionalism. Dodd, Lawrence C. & Calvin Jillson. (eds.) *The Dynamic of American Politics: Approaches and Interpretations*. Boulder: Westview.
- Sahal, D. (1983). “Invention, Innovation, and Economic Evolution.” *Technological Forecasting and Social Change*. 23.
- 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.
- _____. (1996). “Institutionalism Old and New.” *Administrative Science Quarterly*. 41(June): 270-277.
- Steinmo, S. et Al.,(1992). *Structuring Politics*. Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. New York: Cambridge Univ. Press.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.

- Witt, U. (1991). Reflections on the Present State of Evolutionary Economic Theory. in Hodgson G. and Screpanti, E.(eds.) Rethinking Economics: Markets, Technology and Economic Evolution. Edward Elgar.
- Zucker, L. G. (1987). "Institutional Theories of Organization." *Annual Review of Sociology*. 13: 443-464.

유주현(劉周炫): 주저자. 한남대학교에서 2017년 '정부출연연구기관의 출연금 비율이 연구성과에 미치는 영향'으로 회계학 박사학위를 취득예정이며(2017.08. 졸업예정), 현재 기초과학 연구원에 선임행정원으로 재직 중이다. 주요 연구관심분야는 과학기술정책, 비영리회계 등이다(jhyoo@ibs.re.kr).

조상민(趙相珉): 공동저자. 한양대학교에서 2015년 '회계정보의 질과 경쟁강도가 투자비효율성과 자본투자 시장이상현상에 미치는 영향'으로 회계학 박사학위를 취득하고, 현재 한남대학교 경상대학 회계학과에 조교수로 재직 중이다. 주요 연구관심 분야는 회계투명성, 자본투자효율성, 기업지배구조 등이다. 최근 논문으로는 '회계정보의 질과 경쟁강도가 경영자능력과 경영성과의 관계에 미치는 영향', '산업 내 경쟁강도가 자본투자 효율성에 미치는 영향', 'K-IFRS에 따른 재무보고의 경제적 효과' 등이 있다(chosmcpa@hanmail.net).

김동현(金東賢): 교신저자. 성균관대학교에서 2014년 '창의적 행정관리 모형의 탐색적 연구'로 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국문화관광연구원에 부연구위원으로 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 네트워크구조와연구성과 관계 분석: CT분야를 중심으로' 등이 있다(saider21@kcti.re.kr).

Development Cooperation: Between the Global and Regional Institutions: The Case of the UN Development Cooperation Forum and the OECD Global Partnership for Effective Development Cooperation

Adel Bouda & Sook Jong Lee

This paper is a first attempt to apply the regime complex analysis to the issue area of international development cooperation mainly applied for the study of international trade and environment regimes. We focus on the interactions between the UN Development Cooperation Forum (DCF) and the OECD-led Global Partnership for Effective Development (GPEDC). Following a synthetic approach combining the realist and institutional IOs theories, and drawing also from the literature on the interrelations between global and regional institutions, we tried to relate the strategic actions of state actors, mainly traditional and emerging development cooperation providers, to the dynamics of the interaction between the DCF and the GPEDC, and its observed patterns: cooperation, competition and division of labour.

[주제어: International Development Cooperation, Development Cooperation Forum, Global Partnership for Effective Development, Global Governance, institutional interplay]

I . Introduction

How and why do global governance institutions interact, and with what outcomes? The response to these questions is of critical importance when it

This work was supported by the National Research Foundation of Korea Grant funded by the Korean Government (NRF-2016S1A3A2924832).

논문접수일: 2017.05.19, 심사기간(1차): 2017.06.08~06.21, 게재확정일: 2017.06.21

comes to comprehending one of the central processes of the fabric of global governance. As the variety of organizations encompassing a diverse range of scopes, work, and policy issue areas grows ever denser in the current global reality, the interactions between them have come to represent complex phenomena.

These phenomena have been studied from different angles and theoretical perspectives. However, there is no integrated theoretical framework that spans the variety of organizations and their relationships. Furthermore, research points to a changing reality. One example is the relationship between the UN and regional organizations regarding security issues. In fact, contemporary reality does not accommodate a hierarchical order between the regional and global levels. Based on the increased relevance of regional approaches compared to the global UN approach, regional bodies have begun to compete with global organizations in terms of efficiency, commitment, and even legitimacy (closeness to constituencies), progressively shaping a more horizontal relationship between the two levels with mutual dependencies and shared responsibilities (Bjorn Hettne and F. Soderbaum, 2006).

The conceptual framework of institutional interplay, often referred to as regime complex analysis, has been proposed to study more general cases of interdependencies and mutual influence between international institutions and regimes in terms of development and performance (Young, 1995, Stokke, 2001; Raustalia and Victor, 2004, Gehring and Oberthur 2004/2009, Loewen, 2006). The framework defines categories of interactions on the basis of the links existing between interacting institutions. Two different concepts are defined for this purpose:

- Nested¹⁾ institutions: institutions or organizations folded into broader institutional frameworks in the same policy area: sub regional, regional, and global organizations. The relationship between regional and global institutions is a specific case of nested institutions.
- Overlapping institutions: institutions or organizations partly intersecting in membership and/or mandates.

1) Orang Young (2005), Regime Theory and the Quest for Global Governance,.

This kind of analysis was initially developed to study trade and environmental regimes, which are regulatory in nature. It was then applied to different institutional contexts. Our aim is to extend its application to the issue area of international development cooperation by focusing on the interactions between the dyad formed by the UN Development Cooperation Forum (DCF) and the OECD-led Global Partnership for Effective Development (GPEDC).

The study of the changing landscape of development cooperation is opportune for several reasons. The establishment of the United Nations Development Cooperation Forum and the OECD - Global Partnership for Effective Development Cooperation has in fact marked an obvious reconfiguration in the institutional landscape at the global level. These new institutional settings, however, do not appear to be clearly differentiated, with competition over the leadership of the governance of development cooperation and/or cooperation in achieving new and old versions of development goals.

We believe that the regime complex analytical model is applicable in this context. The necessity of attributing exclusive regulatory competencies, which are central in the interplay between regulatory institutions, can be replaced by the need to avoid the duplication of efforts in an environment of scarce resources, in the case of international development cooperation, leading in a longer period to the same outcome, i.e. different modes of interactions including cooperation, competition and division of labor.

The interactions between the DCF and the GPEDC are a specific case of relations between global and regional institutions, as GPEDC is considered a region with no territorial definition.²⁾ Therefore, the two institutions are nested. GPEDC is folded into the DCF in terms of membership, and both share essentially the same mandate.

Parting from the works of Gehring and Oberthur³⁾ (2009), and Faude and Gehring (2014)⁴⁾, who assume that actors have opportunities to “forum

2) Monica Hertz, Regional Governance, in Weiss G. T and Wilkinson R. International Organizations and Global Governance, pp 236-250.

3) Thomas Homasgehring, Sebastian Oberthur, The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions, 2009.

4) Faude S., Gehring T., A Theory of Emerging Order within Institutional Complexes:

shopping” in the pursuit of their interests with possibilities of “regime shifting” (Tsebelis 1990, Busch 2007, Helfer 2004, Kellow, 2012, Hannah and Kellow, 2013), we tried to relate the strategic actions of state actors, mainly traditional and emerging development cooperation providers, to the dynamics of the interaction between the DCF and the GPEDC. The knowledge dimension of this game is of critical importance, as the two platforms are knowledge-sharing platforms and relations between traditional donors and developing countries are asymmetrical.

We support the basic idea that the development cooperation landscape is strategically shaped by traditional donor states and emerging countries that are increasingly asserting their presence in global development issues. The OECD-DAC countries use the overlapping structures of the two platforms to set norms and standards for South-South Cooperation. These norms and standards are closely related to the aid-effectiveness agenda and take human rights and good governance principles into account. After being party to the foundational meeting of the GPED (Busan, South Korea, 2011), the BRICS countries, with the exception of Russia, showed their preference for the UNDCF as the more legitimate platform to deal with development cooperation issues. They critically weakened the GPEDC by refusing to attend its Mexico (2014) and Nairobi (2016) High-level Forums. This move transformed the latter from a quasi-universal platform into a “regional platform” with different patterns of interaction with the UNDCF.

1. The United Nations Development Cooperation Forum (DCF)

The creation of DCF was part of the UN reform decided at the 2005 World Summit after the 2003 UN *High-level Panel on Threats and Challenges* proposal. Together with the Annual Ministerial Review (AMR), the DCF came to reinforce the political segment of the ECOSOC, whose mission was readjusted to support the achievement of the Millennium Development Goals.

How Competition among Regulatory International Institutions Leads to Institutional Adaptation and Division of Labor, 2014.

While the DCF is held within the high-level segment of the Economic and Social Council, the UN General Assembly resolution 61/15⁵⁾ underlined the necessity to preserve an identity for the Forum distinct from the ECOSOC in order to facilitate high-level participation. This was a critical condition for enhancing the implementation of the development cooperation issues affecting the realization of the MDGs and the SGDs, after their adoption in 2015.

1) The Mandate of the DCF

The DCF is mandated⁶⁾ to fulfil the following missions:

- *Review trends and progress in international development cooperation, and give policy guidance and recommendations to promote more effective international development cooperation;*
- *Identify gaps and obstacles with a view to making recommendations on practical measures and policy options to enhance coherence and effectiveness, and to promote development cooperation for the realization of the internationally agreed development goals, including the MDGs [and the SDGs since 2015];*
- *Provide a platform for Member States to exchange lessons learned and share experiences in formulating, supporting and implementing national development strategies; and*
- *In accordance with the Rules of Procedure, be open to participation by all stakeholders, including the organizations of the United Nations, the international financial and trade institutions, regional organizations, civil society and private sector representatives.*⁷⁾

This mandate covers the dialogue, advocacy and implementation of the international development cooperation principles as well as issues of coordination

5) A/RES/61/16, Strengthening the Economic and Social Council, adopted in 20 November, 2006

6) Id.

7) A/RES/61/16, Strengthening the Economic and Social Council, adopted in 20 November, 2006.

and coherence of the United Nations operational activities. The key aim of the DCF is to set norms and standards and build consensus around development cooperation. This fundamentally implies the establishment of capacities of research and analysis around issues of development cooperation, a critical dimension of the Forum's work. With the Forum's mandate including the ability to make recommendations but not binding resolutions, research and analysis are important tools in making those recommendations.

The Forum is open to all the United Nations members and has a multi-stakeholder membership, bringing together decision makers and experts from developing and developed countries, high level representatives from UN system organisations, Bretton Woods institutions, the OECD, regional banks, parliamentarians, civil society organizations, local governments, and private foundations. With the global reach of the United Nations, the DCF then covers a virgin area in terms of positioning, occupying a niche that no mechanism had been able to cover previously.

2) The Format and Outcome of the DCF

The DCF operates in two-year cycles. Global priorities determine the specific themes taken up in each cycle, which are set through consultation within the informal DCF Advisory Group in line with the work of the international development community and the annual themes and objectives of the ECOSOC.

Its discussions are guided by the analytical report of the UN Secretary General on international development cooperation and the UN development agenda, as well as the summary of the discussions at regional and global symposia and other key meetings that are held throughout the intersessional period. The analytical studies commissioned by the DCF on meaningful issues contribute to making these discussions more substantive.

The outcome of the Forum is primarily in the form of a summary of the discussions held during the DCF plenary meeting and elaborated by the President of ECOSOC. However, the substance of the discussions is integrated into the Council's reports for consideration by the General Assembly and, as

much as possible, in the ministerial declaration of the high-level segment of the ECOSOC. The High-level Political Forum on Sustainable Development and the ECOSOC Forum on Financing for Development are also mandated to take the recommendations from the DCF into account during their follow-up and review of 2030 Agenda for Sustainable Development. The summaries may be incorporated into other forums and events depending on the yearly calendar of meetings.

3) Actor Strategies During the Creation of the DCF

The negotiations over UN General Assembly Resolution 61/16, adopted without a vote, took almost a full year, quite a long period after the widely-agreed 2005 World Summit declaration. While agreeing on the importance of strengthening ECOSOC and creation of the Forum, the statements made at the moment of the adoption of the aforementioned resolution and at the official launch of the DCF in July 2007 in Geneva showed divisions between the views of the traditional donors and developing countries on the role and critical conditions for the success of the DCF.

Traditional donor countries firmly and fundamentally opposed the idea of an imposed “global governance” of development cooperation on donors and aid recipients, including the monitoring of bilateral contributions made bilaterally or through multilateral institutions.⁸⁾ EU countries, the US, and other developed countries primarily viewed the DCF as an aid coordination mechanism in the context of the proliferation of development actors and instruments. In addition, they saw it as a place for aid donors and recipients to exchange ideas, underscoring the importance of the Forum to provide data on development assistance flows in South-South Cooperation.

On the other hand, developing countries emphasized the fact that the Forum was simply another alternative venue to those already controlled by donor countries for the discussion of aid-related issues, and that these venues have

8) American position regarding negotiations of the Ministerial Declaration on Development cooperation, during the ECOSOC High Level Segment, 2007.

so far failed to address poverty and hunger. The Group of 77 + China called for a more ambitious and comprehensive mandate to improve the governance of international development cooperation in all aspects, including the wider global economic structural obstacles hampering the attainment of international development goals, namely, funding, technology transfer, capacity building and market access. For these countries, the effectiveness of the DCF will depend to a large extent on its ability to monitor implementation and the development of criteria and benchmarks to measure the implementation, effectiveness and results of development cooperation.⁹⁾

Beyond the statements and positions officially expressed during UN meetings, it is possible to consider the frameworks of the Millennium Development Goals and the Monterrey Conference on Finance for Development (2002, Mexico) as the foundation for the creation of the Development Cooperation Forum. The DCF's mandate appears to indicate that such a forum would not have been established if these two frameworks were not in place. The DCF is certainly a complement to the Finance for Development process, whose purpose was to address the financial issues related to the achievement of the Millennium Development Goals, but in the sense of a corollary.

Perhaps a causal link between the new reality of development cooperation and the formation of a new institutional setting doesn't require much evidence. Regardless, the increased amount of ODA flowing from China and other emerging countries, which falls outside the definitions and standards of the OECD's Development Assistance Committee may be the real motivation driving the main DAC member countries to support the creation of a framework to standardize definitions and practices of the new development aid providers.

If one recalls the fact that OECD-DAC played a fundamental role in the formulation of the Millennium Development Goals¹⁰⁾, along with the World

9) Statements of South African, Pakistani and Chinese permanent representatives to the UN at the moment of the adoption of resolution 61/16, 20 November, 2006, and the official Launch of the DCF, Geneva, July, 20, 2007. Summary records of the two sessions.

10) OECD DAC, Shaping the 21st Century: the contribution of Development cooperation, 1996.

Bank and the United Nations, it is possible to conclude in the same sense that UNDCF was created intentionally by OECD-DAC countries in order to extend their influence over South-South cooperation.

2. The Global Partnership for Effective Development Cooperation

The creation of the GPEDC was the achievement of the relatively long process of DAC opening that began in the global economic and political context of the 1990's. It marked a further step in the transformation of the aid system that had been in place since the establishment of the OECD-Development Aid Committee in 1961.

The Development Assistance Committee consists of 30 member countries today.¹¹⁾ Its objectives and mandate have evolved over time. Their last revision, enacted in 2010, assigned DAC the objective of promoting development cooperation and other policies so as to contribute to sustainable development. To achieve this, the Committee should:

- monitor, assess and promote the provision of resources that support sustainable development, by collecting and analysing data on ODA and other official and private flows;
- review development cooperation policies and practices, particularly in relation to national and internationally agreed upon objectives and targets, and promote mutual learning;
- provide analysis, guidance and good practices to assist its Members and the expanded donor community to enhance the quality and effectiveness of development assistance;
- analyse and help shape the rapidly evolving global development architecture to optimise development results;
- promote perspectives on global public goods and policy coherence for development in coordination with other policy communities in OECD, and;

11) In 1961 DAC had 11 members: Belgium, Canada, France, Germany, Italy, Portugal, the United Kingdom, the United States, and the Commission of the European Economic Community. Japan and the Netherlands joined shortly after the first meeting in 1960. *in* DAC history, OECD, 1996.

- engage non-Member countries - in particular those with major development cooperation programmes - IGOs, private sector, and CSOs, so as to assure the inclusiveness of DAC's work.¹²⁾

The DAC's role is limited to the formulation of recommendations to member countries. The Committee has had a monitoring mechanism since its inception consisting of a peer review mechanism to assess the aid policies of member states and exchange knowledge and experience. This mechanism has contributed to the general homogenization trend of the aid policies of its members (Bural, 2006/2008, Severino and J-M, Ray, O., 2010, Blunt, 2011, Kim S. and Lightfoot, 2012, Ruth Ben-Artzi, 2013).

As previously mentioned, the DAC contributed hugely to the establishment of the currently leading development paradigm, through its report "*Shaping the 21st Century: Contribution of Development Cooperation*" (1996). This report included the idea of a global partnership for development.

Following the Millennium Declaration, and in the context of the emergence of new donors and development actors, the DAC decided to collaborate beyond its membership (Ruth Ben-Artzi, 2013, Bergamaschi, 2014). The DAC's outreach strategy of 2005¹³⁾ acknowledged the need to expand its inclusiveness and to pay more attention to South-South Cooperation as it gains importance in quantitative terms. In line with this orientation, many cooperative mechanisms were launched such as the annual meetings with Arab donors, DAC-China study group and support to Russia, consisting of regular policy dialogues aimed towards fostering cooperation, primarily regarding data collection (Waltz & Ramachandran, 2010, Zimmermann, F. and Smith, K., 2011, Park, K., 2011).

1) The Creation and Mandate of the GPEDC

The Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC), which was enacted during the fourth High-Level Forum (2011) in Busan, South Korea,

12) OECD, DCD/DAC(2010)34/FINAL, 18-Oct-2010

13) OECD/DCD/DAC/2005, DAC's Outreach Strategy.

was a consummation of the DAC strategy of openness and inclusiveness. The GPEDC came into being in June 2012. The GPEDC replaced the DAC-Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF) established in 2003 and made up of the signatories of the Paris Declaration on Aid Effectiveness: 60 countries and 20 International Governmental and Non-Governmental Organizations.

The analysts and experts of the development cooperation issue—area agree on that the first concern of the initiators of the GPEDC was to ensure the largest possible inclusion of developing countries. From its very first paragraph, the Busan outcome document insists that the partnership is based on common goals and differential commitments. The second paragraph, as a concession to its endorsement by China, India and Brazil and South Africa, states that “*the principles, commitments and actions agreed in the outcome document in Busan shall be the reference for South-South partners on a voluntary basis*”. Furthermore, South-South Cooperation is positively assessed throughout the document, and is considered as a complement to North-South Cooperation.

Even if China, India, Brazil and South Africa progressively withdrew from the processes following the Busan High-level Forum, it could be considered that initiators of the GPEDC have largely succeeded in their endeavour as 160 countries signed the Busan Partnership, i.e, a hundred countries more than the WP-EFF's 60 country members.

The GPEDC took up the fundamental principles of the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action: ownership, focus on results, inclusive development partnerships, transparency, and mutual accountability. These principles are underlined as being consistent with human rights, the promotion of decent work, gender equality, environmental sustainability, and rights for the disabled, agreed upon in the UN framework. They also resonate with and must be integrated into the yet-to-be defined norms and standards applicable on South-South Cooperation.

As previously mentioned, the establishment of GPEDC marked also the expansion of the focus of the OECD cooperation system from aid effectiveness to the inclusion of development cooperation. This expansion has been criticized by tenants of the aid-effectiveness agenda in traditional donor

countries¹⁴⁾, especially for its potential to fragilize the commitments made under the aid effectiveness agenda, through the introduction of the principle of implementation on “a voluntary base”. This evolution can be seen from another perspective as a move to give the GPEDC the same functional scope as the UNDCF whose mandate goes well beyond the restrictive notion of ODA.

(1) Main Outcome

Regarding the outcome, unlike the DCF, the GPEDC High-level Forums are sanctioned by negotiated declarations reflecting positions achieved by consensus on the assessment of the progress in the implementation of the development-effectiveness agenda and new commitments for years to come. This capacity to host negotiations and to issue agreed communiqués, even if the latter don't commit country partners strictly, give the Partnership more autonomy and a concrete governance tool compared to the knowledge sharing and loose consensus building function of the DCF.

(2) Structure and working arrangements

GPEDC has a multi-stakeholder structure, strictly identical to DCF's, involving multilateral institutions, parliaments, local authorities, civil society organizations, the private sector, foundations and academia. This structure accentuates the potential of the two platforms to duplicate each other's tasks.

The GPEDC high-level meetings are held every 18 to 24 months. Besides the plenary, interested participants meet in nine additional “coalitions of the willing” (“building blocks”) to tackle more concrete issues.

The Partnership is directed by a Steering Committee whose members are designated for a two years term. It is co-chaired by three members representing the categories of countries with regard to their aid status: aid donors, donors-recipients, recipients, and is made of 15 other members representing various constituencies. During the 2nd High-Level Meeting of the GPEDC, held in Nairobi in 2016, it was agreed to add a non-executive

14) Heiner Janus, Dr. Stephan Klingebiel, Timo Mahn, How to Shape Development Cooperation? The Global Partnership and the Development Cooperation Forum, GIE, 2014.

Co-Chair which will represent Local Authorities, Parliaments, CSOs, Trade Unions, Philanthropy and Business sector.

The Steering Committee is backed by a support team led by the OECD and the United Nations Development Programme (UNDP). The latter's role as member of the DCF's Advisory Group (equivalent structure to the GPEDC's Steering Committee) needs to be underlined as a significant element of the cooperation between the two platforms.

The GPEDC is backed by a monitoring framework designed to assess the progress achieved in increasing the effectiveness of development cooperation. This mechanism was also conceived as a complement to the monitoring mechanisms of the international development goals (MDGs and SGDs). Ten indicators¹⁵⁾ were designed for this purpose and provide the basis for policy dialogue on development cooperation and its effectiveness.

Two monitoring rounds (2015-16, and 2013-14) were held to inform the High-level Forums held in Mexico and Nairobi in 2014 and 2016

3. Interplay between the UNDCF and GPEDC

1) Overlap Between the Two Platforms

Overlap is traditionally analyzed in terms of functions which can be approached by the mandates of the institutions, and in terms of memberships. These two dimensions can be beneficially enlarged to organizational elements and supporting structures, in the specific case of the DCF and the GPEDC.

As demonstrated in the two previous sections, the DCF and the GPEDC intersect in their core functions consisting in generating and maintaining political momentum to achieve the internationally development goals,

15) These indicators are related to three dimensions: national ownership and a focus on results, Inclusive development partnerships, and transparency and accountability. The 10 indicators are: An enabling environment for civil society organisations ; public-private dialogues; transparency on development cooperation; predictability of development cooperation in the short and mid-term; parliamentary oversight; review of mutual accountability; gender; government and development partners use of country systems; untied aid; and the use of country-led results frameworks.

reviewing trends in development cooperation, and sharing knowledge and lessons learned. It is important to underline at this stage that the Busan declaration, as well as the final communiqués of the Mexico and Nairobi GPEDC High-level Forums, state clearly that the GPEDC has a universal scope, pushing further the similarities between the two platforms (Table 1).

The working plan of the two institutions for the 2012-2014 cycle show similarly high degree of overlap (Table 1).

Table 1. Overlap in Mandate and Areas of Work¹⁶⁾

	DCF	GPEDC
Mandate	World Summit 2005 Review trends in international development cooperation, including strategies, policies and financing Promote greater coherence among the development activities of different development partners Strengthen the normative and operational link in the UN's work	Busan Outcome 2011 Maintain and strengthen political momentum for more effective development cooperation Facilitate knowledge exchange & sharing lessons learned Ensure accountability for implementing Busan commitments Support implementation of Busan agenda at country level
Areas of Work	Focus Areas 2012-2014 The future of development cooperation Global accountability in development cooperation South-South and triangular cooperation	Mexico High Level Meeting 2014 Development cooperation with middle-income countries Progress since Busan Partnering for effective taxation / domestic resource mobilization Business as a partner in development South-South, triangular cooperation and knowledge sharing

Regarding the membership, GPEDC is nested into the DCF as the latter has a universal membership. It is necessary to precise that GPEDC could be seen somehow as a global institution too. Its 160 country members from all regions and levels of development give the Partnership a quasi-global reach. The analysis should take into account the large scale dimension the this platform as it has the potential to generate different effects in terms of interaction from

16) Heiner Janus, Dr. Stephan Klingebiel, Timo Mahn, How to Shape Development Cooperation? The Global Partnership and the Development Cooperation Forum, GIE, 2014.

those observable in the case of small regional institutions.

In terms of organizational structure, the two platforms intersect to a large extent. Each has a multi-stakeholder structure, with representatives of states (developed and developing countries), international organizations, the private sector, foundations, parliaments, local governments, and so on.

As shown in the Table 2, the UNDCF and the GPEDC have substantially the same structures with more or less the same competencies.

Table 2. UNDCF and GPEDC Supporting Structures

	UNDCF	GPEDC
Secretariat	UNDESA with the support of UNDP	Joint Support team: OECD-DAC –UNDP
Strategic guidance & Agenda setting	Advisory Group: 36 members representing different stakeholders.	Steering Committee: 18 members from different stakeholder groups
Chairmanship	Under Secretary General in charge of Economic and Social Affairs	Three countries: (1) donor, (1) recipient, (1) donor-recipient (ministerial and vice-ministerial rank) ¹⁷⁾
Membership	UN members (193)	Busan outcome document signatories (160), minus China, Brazil, India and South Africa which have not attended any of the GPEDC High-level Forums.

2) Strategic Actions of State Actors

(1) Emerging Donors

After the endorsement of the Busan outcome document by China, Brazil, and India along with 160 countries and an equally important number of international organizations, CSOs, and private sector actors, the GPEDC gained the legitimacy that the previous OECD-DAC processes had lacked (Verschaeve Joren and Orbie Jan, 2013, Kindornay Shannon, Yiagadeesen Samy, 2012). Its relationship with the UNDCF may be analyzed as quasi-horizontal, with GPEDC boasting the advantage of having the power to issue negotiated statements and a monitoring mechanism, even though the introduction of the principle of

17) Currently since 2014: Bangladesh, Germany, Uganda. 2012-2104: Nigeria, Indonesia, Netherlands.

commitments on a voluntary basis in Busan, and its increased number of members will necessarily reduce the efficiency of the partnership in comparison with the previous OECD-DAC processes.

However, this configuration didn't hold for long. China, Brazil, India, and South Africa decided not to attend the GPEDC High-Level Forums held in Mexico (2014) and Nairobi (2016). These countries have expressed their preference for the UN Development Cooperation Forum as a venue for discussions and deliberation on development cooperation issues at the global level. In 2011, Brazil requested a DCF every year and suggested strengthening the Forum through the addition of a negotiated outcome document instead of the summary produced by the ECOSOC's president on the DCF plenary meetings.

The move of the major emerging economic powers brought back the GPEDC to the spaces traditionally occupied by OECD-DAC, and challenged its appellation as a global partnership. The relationship between GPEDC and DCF became more coherent with the relations between universal and regional organizations.

Two possibilities were put forth¹⁸⁾ to explain the choice of China and other emerging donors:

- Their perception of the GPEDC as an OECD-driven initiative. These countries didn't recognize the GPEDC as a legitimate platform for debating global development.
- Their limited willingness to apply standards bring more transparency and accountability into South-South cooperation.

From another point of view, the emerging donors have enough reasons not to join the GPEDC given the fact that developed countries maintain their opposition to reinforcing the UNDCF through negotiated outcomes and more implementation tools. If the latter really desire a global partnership, it is much easier for them, from this perspective, to empower the UNDCF rather than create a completely new setting. Therefore, in the two cases, strategic

18) Li Xiaoyun, Stephan Klingebiel, Crisis or progress? The Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC) after Nairobi, december 2016.

calculations motivate the stances of each group of countries.

(2) Traditional Donors

Outside the GPEDC processes where the OECD-DAC lead the agenda, these countries use the UNDCF as an alternative venue to achieve their objectives regarding regulation of South-South Cooperation, especially through their important contributions to the analytical work of the Forum, and consensus-building within the GPEDC with involved developing countries. This has helped them to form a strong coalition to be activated within the UNDCF.

In 2013, southern partners launched an initiative to better document South-South Cooperation under the auspices of the UNDCF as a fresh opportunity for mutual learning and better development results.¹⁹⁾ The parties agreed to undertake the elaboration of a global report aiming to reach a common understanding of technical terms and methodologies in South-South Cooperation. This initiative has not yet achieved its objectives and is still in a maturation stage. However, it can be considered a first step towards the definition of norms and standards to guide South-South Cooperation.

Further research is needed to find out whether this initiative is the result of the actions of the traditional donors with a link to the discussions on this issue within the GPEDC, the analytical work commissioned by the DCF, or larger contextual (economic and political) factors. However, it has been considered one of the concrete achievements of the DCF.

The interplay analysis needs to be complemented by a systematic analysis of the knowledge contribution of traditional donors to the analytical work of the DCF, particularly with regards to how these countries use the nestedness of the GPEDC into the DCF in this particular domain. A summary analysis allowed us to verify that a certain number of analytical studies commissioned by UNDCF are financed by the development cooperation agencies of the traditional donors such as the UK DFID, German GIE, etc. translating the DCF dependency to DAC countries in this specific dimension.

The analysis needs also to be complemented by a deep consideration of the

19) UNDCF, 2014, Summary of the ECOSOC President.

preparatory work of the DCF. The high-level symposiums that prepare the DCF plenary are held in developing and developed countries to ensure, in principle, balanced inputs from both sides. However, concretely, countries submit proposals to host these kind of symposiums. Thus far, the frequency of symposiums held in an OECD member state is two times that of those held in developing countries due to financial capacities, as shown in the following table. This denotes an advantageous position of leading GPEDC countries in terms of inputs provided to the DCF.

Table 3. Regional UNDCF symposiums 2008 – 2016

2008	Austria, Egypt
2010	Austria,
2012	Mali, Luxembourg, Australia
2014	Germany, Ethiopia, Switzerland
2016	South Korea, Uganda, Belgium.

Similarly, in order to get a clear idea of the interplay between the two platforms, it is important to conduct a more systematic analysis of the contribution of the developing countries actively involved in the GPEDC processes, how they assess their participation in terms of impact and satisfaction, and how they perceive comparatively the DCF and the GPEDC.

3) The Mediating Role of the UNDP

The involvement of the UNDP in the secretariat and advisory groups of both platforms deserves to be emphasized. This can be considered an additional factor in the nestedness of the two development platforms.

The UNDP supports UNDESA in its analytical work, and similarly, as member of the GPEDC's Joint Support Team, it collaborates with the OECD-DAC on the following matters:

- Methodology for monitoring the implementation of the GPEDC commitments.
- Produce and disseminate analytical work to inform political dialogue and

facilitate knowledge sharing, including reports on progress in the implementation of the Busan partnership.

- Provide advisory support on project implementation and accountability in developing countries.
- Support the organization of the GPEDC ministerial-level meetings.
- Deliver secretariat services to the Steering Committee and Co-chairs.²⁰⁾

In this collaboration, the UNDP focuses on supporting country and regional-level efforts as well as linkage with the UN development processes. The OECD, in the other hand, focuses on the conception of the monitoring framework, based on its experience and capabilities in terms of analytical work.

It is relevant to note that the two organizations have a long record of collaboration. The UNDP has taken part in the OECD-led development partnership process since the 1st High Level Forum held in Rome (2003). It was among the signatories of the Paris Declaration on Aid Effectiveness and, as such, was engaged in an active process of review with regard to aid effectiveness principles²¹⁾.

As a more implementation-oriented institution, UNDP brought its worldwide network and the capital of sympathy and confidence it has among both aid donors and recipients to GPEDC. In its 2014 Report on Global Development Capacities, UNDP highlighted among its achievements its active role in bringing closer the GPEDC and DCF (UNDP, 2015).

The UNDP's role translates in our view the position of the United Nations, as an organization independent of its state members, trying to mediate and harmonize the work of the DCF and the GPEDC, and more precisely, expresses its support for the objectives of both DCF and GPEDC to set norms and standards applicable to South-South Cooperation.

It is also important to underline the fact that UNDP is itself engaged in a

20) OECD-UNDP, Arrangements for Joint OECD-UNDP support to the GPEDC, 2013.

21) Joint Evaluation of UNDG contribution to the Paris Declaration, two phases, 2006 and 2010.

bargaining game with the DAC members as it depends on finance provided by the latter (non-core resources), but offers instruments that the DAC doesn't have readily at its disposal (Vatterodt, M. 2008).

4) Cooperation Between the Two Platforms: Vertical Linkage

In 2013, the GPEDC and the UNDCF, considering their shared objectives as well as their large areas of overlap, initiated a joint process aiming to explore possibilities for a more structured collaboration, strengthen complementarities and synergies, and avoid duplication for an efficient use of their respective resources.

After three informal exchanges between the Advisory group of the DCF and the GPEDC Steering Committee, an informal working group was set up in 2013 (Addis Ababa, 2013), with joint membership, tasked with proposing ways to advance shared objectives on how to:

- (i) Coordinate the planning of meetings;
- (ii) Share technical analysis;
- (iii) Explore opportunities for joint analysis;
- (iv) Mutually engage in ministerial meetings; and
- (v) Facilitate frequent exchange between the two Secretariats.

The main outcome of this cooperative process was agreement between the two platforms on a general principle of division of labor and cooperation, based on their comparative advantages. In accordance with the pertinent UN General Assembly Resolutions, the group suggested the following:

- The DCF has a particular role as global body for policy advice on global development cooperation trends.
- The GPEDC has a particular role in operationalizing and advancing country-level implementation of effective development cooperation, and sharing policy lessons.
- The UNDCF can feed GPEDC contributions into UN discussions and processes on the post-2015 development agenda, including on its

financing and other means of implementation.

The group submitted a joint-action plan for the biennium 2015-2016 that took into account concerns over minimizing the implications on human and financial resources. This action plan is articulated around the following axes:²²⁾

- Sharing and strengthening complementarities of technical analysis;
- Coordination and mutual engagement in events:
 - Hold back-to-back meetings where appropriate and feasible,
 - Strategic sequencing of key meetings to maintain global momentum,
 - Continue the practices of holding joint meetings of members of the DCF Advisory Group and GPEDC Steering Committee, and inviting Advisory Group and Steering Committee members as well as senior officials of both Secretariats to events of both processes;
- Exchanges among Secretariats:
 - Continue regular and open exchanges at both working and senior management levels.

This action plan has been followed by concrete actions, especially with regards to close coordination in the definition of the calendar of events of the two platforms and actions aiming to better demonstrate the complementarity of the perspectives from which the two platforms address development issues. Since 2014, each of the two platforms has organized side events during the high-level meetings of the other. This was the case in Mexico and Nairobi as well as in the 2014 and 2016 Development Cooperation Forums.

4. Cases of Cooperation and Conflict Between the Two Platforms

The two platforms cooperate closely in the framework of their mutual accountability monitoring mechanism. The UNDP hugely facilitated this cooperation as a link between the secretariats of the DCF and the GPEDC. In

22) Draft Action Plan for DCF-GPEDC, January 2015.

fact, the DCF secretariat (UNDESA) has been supported since 2009 by UNDP and OECD-DAC – forming the Joint Support Team of the GPEDC – in the conceptual design of its periodic biannual surveys in order to review progress in implementing accountability and transparency frameworks. On its side, GPEDC conducts biannual rounds of monitoring on the effectiveness of development cooperation, including the dimensions of mutual accountability and transparency.

The DCF, which occupies the leading role on this matter due to its universal outreach, draws from the findings of the GPEDC monitoring mechanism. The two platforms identified this dimension as a priority in their cooperation aiming to jointly form and consolidate a global standard on mutual accountability in view of the achievement of the 2030 global sustainable development goals.

An example of divergent views between the two platforms concerns South-South Cooperation. The OECD-DAC members push for the definition of norms and standards to be applied by Southern development providers, including the general principle of human rights, good governance and accountability, in the framework of the GPEDC and DCF. From the same perspective, South-South cooperation should, as traditional development assistance, respond to the national priorities of programme countries, be people-centered, and involve all relevant actors, including civil society. For OECD-DAC countries, the predictability and flexibility of South-South Cooperation flows also needs to be enhanced over time. Basically, they claim that more systematic studies are necessary to give more evidence to back the common positive assessment of the South-South cooperation.

The initiative on South-South cooperation undertaken in 2013 within the UNDCF, mentioned previously, does however have the potential to evolve in a cooperative example instead of a conflicting issue.

5. Implications for Future Interrelations between the Two Platforms

The combination of the general principle of division of labor and cooperation, agreed between the Advisory group of the DCF and the Steering Committee of the GPEDC, and the elements presented in the previous section, allows to draw

the outlines of the current governance of the international development cooperation, which is not without duplication and a certain competition. On one hand, the DCF has the primacy in providing policy advice on global development cooperation trends and is privileged to host discussion concerning South-South Cooperation. On the other hand, the GPEDC has the lead on the development effectiveness agenda and prominence in advancing implementation. The two platforms complement/compete each other regarding similar functions including knowledge sharing and sustaining political momentum, at the policy level, and mutual accountability, at the implementation level.

From this basis, it is possible to draw two main possible outcomes of the current state of interplay between the DCF and the GPEDC.

First, from an optimistic point of view, the interactions through knowledge sharing, dialogue and mutual understanding between traditional and emerging donors will lead to a form of co-governance of development cooperation, with norms and standards governing South-South cooperation progressively consolidated within the DCF and then taken up and promoted by the GPEDC. This scenario implies in the longer term that emerging countries will have no more objections to integrating the GPEDC as a compromise is reached on South-South cooperation. In that case, the GPEDC will gain more importance and more legitimacy, given its extended membership, and will necessarily gain the capacity to fulfil a political function jointly with the UNDCF. This also presupposes the establishment of a formal mechanism of cooperation ensuring a clear division of labour between the two platforms, likely on sectoral or thematic lines. This outcome could also lead to a fusion of the two platforms into a single forum, backed by implementation and evaluation mechanisms, recognized as *The Global Partnership for Development Cooperation*.

The second possibility is based on the assumption that the current conflictual positions over South-South cooperation and issues of mutual accountability and transparency will weaken the aid-effectiveness agenda itself. Traditional donors will be pressured not to commit to the norms and standards they have established. This includes lowering standards on human rights and good governance for these countries, and abandoning in a certain measure

costly principles such as untying aid or transparency, to clearly serve their foreign political and economic interests that are threatened by emerging countries. This scenario implies, on another level, that both developed and developing countries must accept a lowering of their expectations regarding the achievement of the shared sustainable development goals. In terms of relationship, the UNDCF will be an arena of conflicting and irreconcilable positions that threaten to further weaken the GPEDC through the withdrawal of a larger number of developing countries. This situation could lead to radical reforms that may include the creation of another institutional setting more favourable to reach compromise between the interests at stake in order to fulfil the international development agenda.

Given the capacity of mobilization demonstrated by the framework of the SDGs, and the pressure it creates on state actors, it seems more likely that the first option will come to pass.

II. Conclusion

It is possible to draw conclusions at three different levels. First, on the methodological level, given the mandates of GPEDC and DCF and the nature of their outcomes, the institutional interplay framework, while still useful for the analysis of the strategic calculations of the main players (strategies of forum shopping and regime shifting), needs to be enriched with methodological tools appropriate for analyzing interplay between institutions that are mainly tasked with providing settings for dialogue and knowledge production, operation and dissemination. The analysis and assessment of the quality and the independence of the research produced in these settings is critically important. How research topics are defined, how the research projects are attributed to research institutions (developing/ developed countries), and whether the research reports are objective and neutral are key questions. Responding to these questions will allow us to understand how the actors involved use knowledge production and lessons learned strategically to

achieve their interests while facing an asymmetrical distribution of power. This asymmetry derives from the competitive edge of developed countries that allows them to influence decision making in such settings over more or less long periods.

Regarding the actual state of interplay between the GPEDC and the DCF, it seems that some interesting features of co-governance are occurring between them interactively. The cooperation on mutual accountability and the new initiative on South-South cooperation under the DCF are promising. The shape of division of labour between the two platforms has also made appreciable headway. However, there is still a lack of mutual understanding and confidence between the two sides, reflecting the current configuration of strategic, political and economic competition between traditional donors and emerging powers. While issues such as structural barriers to access to technology and knowledge, fair trade, government subsidies, etc. will not find a settlement in the short or mid-terms, there is a possibility that the current process of consultations between the Advisory Groups of the two platforms could lead to strengthened cooperation as the learning processes taking place within the two platforms combine with the pressure stemming from the push to achieve the Sustainable Development Goals.

Finally, regarding the more general theoretical framework of the relationship between global and regional bodies, the previous elements of conclusion converge with the thesis sustained by Bjorn Hettne and F. Soderbaum (2006) on the case of the relations between the UN and regional organizations regarding security issues. Under the strategic action of the main state players and the cooperative process undertaken by the Advisory Groups of the two platforms with the objectives of exploiting their respective advantages and reducing duplication, the two main development cooperation platforms reached a cooperative configuration defined by the following features. On the one hand, according to the scheme of cooperation agreed upon between the UNDCF and the GPEDC in 2015, the UNDCF (global level) provides political guidance while GPEDC (regional level) focuses on implementation. On the other hand, the two platforms are in a horizontal-like relationship as the

regional level (GPEDC) is better endowed in terms of means of implementation and knowledge production as well as in terms of effectiveness records (aid-effectiveness agenda). The UNDCF as the global platform is clearly in a position of dependence on all of these issues, but still maintains primacy in terms of legitimacy and inclusiveness. Therefore, the international development cooperation issue-area does not constitute an exception in this regard.

References

- Aynsley Kellow. (2012). Multi-level and multi-arena governance: the limits of integration and the possibilities of forum shopping.
- Ben-Artzi Ruth. (2013). IOs and Peer Pressure: An Examination of the Development Assistance Committee (DAC), 2013.
- Bergamaschi Isaline, The DAC and the South: a failed encounter? Strategies of Association and Participation in the 2000s.
- Blunt Peter, Turne Mark, Hertz Jana. (2011). the meaning of development assistance.
- Bural Simon. (2008). Commonwealth Workshop on United Nations Development Cooperation Forum (UNDCF) UNDCF: Its Objectives and Evolving Role: SUMMARY REPORT, UN.
- _____. (2008). Datta, Influencing Aid policy, Future of Aid Forum.
- Burall Simon, Maxwell Simon, Alina Rocha Menocal. (2006). Reforming the aid architecture.
- Eyben Rosalind. (2013). "Struggles in Paris: The DAC and the Purposes of Development Aid 2012," *European Journal of Development Research*. 2013, 25, 78-91.
- Faude S., Gehring T. (2014). A Theory of Emerging Order within Institutional Complexes: How Competition among Regulatory International Institutions Leads to Institutional Adaptation and Division of Labor.
- Gehart, S. (2014). The Aid Effectiveness Agenda: OECD DAC and World Bank Strategic Agency in Foreign Aid Politics. Unpublished PhD Thesis.

University of Warwick.

Gehring Thomas, Oberthur Sebastian. (2009). The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions.

Heiner Janus, Klingebiel Stephan. (2006). Mahn Timo, How to Shape Development Cooperation? The Global Partnership and the Development Cooperation Forum.

Hertz Monica, Regional Governance. (2013). in Weiss G. T and Wilkinson R. International Organizations and Global Governance, Routledge, pp 236-250.

Hettne Björn, Söderbaum Fredrik. (2006). The UN and Regional Organizations in Global Security: Competing or Complementary Logics? Global Governance, July 2006, Vol. 12, No. 3, pp. 227-232.

Kim Soyeun, Lightfoot Simon. (2012). Does DAC-Ability really matters? The emergence of non-DAC donors, Introduction to policy arena.

Kindornay Shannon, Yiagadeesen Samy, Establishing a Legitimate Development Co-operation Architecture in the Post-Busan Era, 2012.

Klingebiel Stephan, Leiderer Stefan. (2011). Two-Speed *Aid Effectiveness*.

Li Xiaoyun, Stephan Klingebiel. (2016). Crisis or progress? The Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC) after Nairobi, december 2016.

Loewen Howard. (2006). Towards a Dynamic Model of the Interplay between International Institutions.

Murphy Hannah, Kellow Aynsley, 2013, Forum Shopping in Global Governance: Understanding States, Business and NGOs in Multiple Arenas.

Oberthur Sebastian, Gehring Thomas, 2011, Institutional Interaction: ten years of Scholarly Development, in Oberthur Sebastian and Gehring Thomas, Regime Interplay and Global Environmental Change, MIT press.

Oberthür, Sebastian. *Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Change* (MIT Press) (Kindle Locations 1489-1491). The MIT Press. Kindle Edition.

OECD, Busan High Level Forum on Aid Effectiveness: Proceeding 29 November–1 December 2011.

- _____, Busan Partnership for Effective Development Cooperation, 4th HLF, Busan, Republic of Korea, 2011.
- _____, DAC Mandate, DCD/DAC(2010)34/FINAL, 18-Oct-2010
- _____, Joint OECD-UNDP support to the Global Partnership for Effective Development Co-operation, 2013.
- OECD/ DAC's outreach strategy, DCD/DAC/2005.
- OECD-UNDP, Arrangements for Joint OECD-UNDP support to the GPEDC, 2013.
- Park, K. (2011). New development partners and a global development partnership. In: H. Kharas, W. Jung and K. Makino (eds.) Catalyzing Development. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Severino, J-M, Ray, O. (2010). The end of ODA, the birth of hyper collective action.
- Stokke, Olav Schram. (2001). The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work. Report No. 14. Lysaker, Norway: Fridtjof Nansen Institute.
- Tsebelis, G. (1990). Nested games. Rational choice in comparative politics. Berkeley: University of California Press.
- UN General Assembly Resolutions: A/59/565 December 2004, High-level Panel on Threats, Challenges and Change, Follow-up to the outcome of the Millennium Summit, A/RES/61/16, Strengthening the Economic and Social Council, adopted in 20 November, 2006.
- UN Secretary-General, Trends and progress in international development cooperation Report, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016.
- UNDCF, Summary of the ECOSOC President, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016.
- UNDESA, Draft action plan for DCF-GPEDC, complementarity and synergies, 2015.
- _____, Informal Summary of the 3rd exchange of the DCF Advisory Group and members of the GPEDC Steering Committee, New York, 9 July 2014.
- _____, Preparations for the Development Cooperation Forum Phase IV: 2012-2014 Development Cooperation, 2012.
- UNDP, Annual Status report, Global Project on capacity Development for aid effectiveness, 2014.
- _____, Joint Evaluation of undg contribution to the Paris Declaration, two phases, 2006 and 2010.

- United Nations Development Cooperation Forum, DCF Support Strategy, 2013.
- Vatterodt, Martina. (2008). The implementation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness by the United Nations: progress to date and need for further reforms, DIE.
- Verschaeve Joren. (2013). Is the Development Assistance Committee still calling the tune in international development? A comparative analysis of the legitimacy of the OECD-DAC and the UN-DCF.
- Verschaeve Joren, Orbie Jan. (2013). The DAC is dead, long live the DCF? A comparative analysis of the OECD Development Assistance Committee and the UN Development Cooperation Forum.
- Waltz J., Ramachandran V. (2011). Brave New World, A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance. CGD Working Paper 273.
- Weiss G. T and Wilkinson R. (2013). International Organizations and Global Governance, Routledge.

Adel Bouda received a Bachelor and Master Degrees from University A. Mira, Bejaia (Algeria). He is currently a Ph.D candidate in Public Administration at Sungkyunkwan University-Graduate School of Governance, South Korea. His centers of interest include poverty reduction policies, UN Economic and Social Reform, Development Cooperation and multilateral diplomacy(bouda_ad@yahoo.fr.).

Sook Jong Lee is a Professor in the Department of Public Administration and Graduate School of Governance at Sungkyunkwan University. She earned her PhD in sociology at Harvard University. Her primary research interests include democracy and civil society, the political economy of Korea and Japan, and political sociology. Her work has appeared in *Journal of Contemporary Asia*, *Pacific Focus*, *Korea Observer*, *Asian Perspective*, and *International Studies Review*(skjlee@skku.edu).

투자적 지출이 지역경제성장에 미치는 영향 분석 : 일반 시·군을 중심으로

김재영·배수호

1995년 지방자치제가 본격적으로 실시한 이후 지방자치단체는 장기적 경기침체를 겪으면서 지역경제의 활성화를 위하여 지방재정지출을 확대하고 있다. 이 연구는 기초자치단체인 일반 시와 군의 투자적 지출이 지역경제성장에 미치는 영향을 실증적으로 분석하는데 목적을 두고 있다. 순계 투자적 지출은 일반회계, 공기업 특별회계, 기타특별회계로 구분하고, 회계별 투자적 지출이 지역경제성장에 미치는 영향을 보다 상세하게 분석하고자 한다. 이를 위해 일반 시와 군을 대상으로 하며, 분석기간은 2003년부터 2013년까지 패널자료를 활용한다.

일반 시·군 전체를 대상으로 한 분석결과에 따르면, 순계 투자적 지출은 지역 경제성장에 유의미하게 긍정적인 영향을 미쳤으며, 회계별 지출 중에서 일반회계와 기타특별회계만이 유의미한 것으로 나타났다. 일반 시 지역에서 순계 투자적 지출은 유의미하지 않았던 반면, 공기업 특별회계와 기타특별회계는 유의미하게 긍정적인 영향을 주었던 것으로 나타났다. 군 지역에서 순계 투자적 지출은 지역경제성장에 유의미하게 긍정적인 영향을 미쳤으며, 회계별 지출 중에서 일반회계만이 유의미하게 긍정적인 영향을 미쳤던 것으로 나타났다.

[주제어: 지역경제성장, 지역총생산, 투자적 지출]

I. 서론

1995년 민선 지방자치제가 본격적으로 실시한 이후 지방자치단체는 지역경제를 성장시키기 위하여 다각적인 노력을 기울이고 있지만 지역경제는 장기적 침체로 이어지고 있다. 그래서 지방자치단체는 이를 해결하기 위해 재정을 더 많이 지출하고 있다. 중앙정부와 지방자치단체의 재정지출은 공공재로서 민간 생산함수의 투입 변수와 민간경제주체의 효용함수 역할을 해서 중앙정부와 지방자치단체의 재정지출이 지역경제성장에 미치는 영향에 대한 논의가 지속적으로 이어지고 있다. 정부

재정지출의 증가가 경제 성장으로 이어진다고 보는 Keynes이론이 대표적인 이론으로서 국내·외에서 많은 분석과 논의가 있어왔다. 지역경제성장을 위한 재정지출을 통하여 지역주민의 생활수준을 제고하여 지역경제를 활성화시키며 나아가 경제성장률을 높이는 방향으로 재정지출을 하고 있다(오병기, 2006).

중앙정부와 지방자치단체의 재정지출은 기능적 측면에서 경상적 지출과 투자적 지출로 구분할 수 있다. 경상적 지출은 매년 고정적으로 지출되는 경비로서 인건비 등이 해당되며 투자적 지출은 지역의 사회간접자본을 축적시키고 지역경제 생산능력을 제고하여 지역의 산업경제를 발전시키는 기능을 하고 있으며 이에 대한 효과로는 경기부양, 소득재분배, 자원배분 등이 있다(오병기, 2008a; 2012; 2014; 정용석, 2013).

투자적 지출은 산업 관련 지출과 생활 관련 지출로 나뉘고 산업 관련 지출로 사회기반시설, 지방고유자원 개발 등이 있고 생활 관련 지출로 교육 및 문화, 보건 등이 있다(오병기, 2008a; 2014). 투자적 지출은 경제성장과 경제개발을 위한 주요 전략으로 취급된다(Aschauer, 1989; Hirschman, 1958). 그리고 투자적 지출은 단기적인 관점보다는 장기적인 관점에서 지출 계획과 운영이 필요하다.

이 연구는 지방자치단체인 일반 시와 군의 투자적 지출 중에서 회계별 분류인 순계, 일반회계, 공기업특별회계, 기타특별회계 지출이 지역경제성장에 어떤 영향이 있는지를 실증적으로 분석하는데 목적을 둔다. 중앙정부와 지방자치단체의 재정지출 중에서 투자적 지출은 경제성장을 유발하는 요인으로 경상적 지출에 비해 지역경제활동에 밀접하게 연계되어 있으며 지역 내 자본형성의 기여와 장기적으로 지역경제활동을 활성화시키기 있기 때문이다.

투자적 지출과 지역경제성장의 관계에 대한 선행연구의 대부분은 광역자치단체인 특·광역시 및 도를 대상으로 하였고(김제안·채종훈, 2006; 오병기, 2007a; 2008a; 2014; 정용석, 2013), 제한적으로 같은 광역자치단체의 기초자치단체들을 분석대상으로 하였다(김종섭, 2003; 조등근·김종백, 2005; 류호영 외 2011).

그러나 광역지방자치단체를 대상으로 한 연구는 시·군마다 지역경제성장 요인이 차이가 있어 광역자치단체의 투자적 지출이 시·군의 경제성장에 영향을 주는 것은 한계가 있을 것이다. 그리고 시·군을 대상으로 한 연구는 자료 한계로 인하여 분석대상이 제한적이며 대리변수로 사용하여 시·군 경제성장이 있다는 것은 한계가 있을 것이다.

또한 우리나라 광역자치단체의 숫자가 17개이기 때문에 이를 분석하는 것은 통계적 결과의 유용성이 제한적이다. 따라서 선행연구 검토를 통해 파악된 경제성장

요인 변수들을 고려하고 기초자치단체인 시·군의 회계별 투자적 지출이 경제성장에 어떠한 영향을 미치는지를 실증적으로 분석하고자 한다.

연구의 구성은 II장에서 투자적 지출과 지역경제성장, 회계별 투자적 지출 등에 대해 논의하고 이와 관련하여 선행연구를 검토한다. III장에서는 실증분석모형, 변수 선정, 연구방법 등을 상세하게 살펴본다. IV장에서는 시·군의 회계별 투자적 지출과 지역경제성장에 대한 실증분석을 실시하고 결과를 해석한다. 마지막으로 V장에서는 연구결과의 요약과 함께, 정책적 시사점을 고민하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 투자적 지출과 지역경제성장

지역경제성장은 지역경제의 양적 성장을 의미하고 생산요소 증가, 생산능력 제고, 사회구조 근대화 및 공업화, 인적자원 개발 등을 지칭하고 있다(이성근 외, 2014). 하지만 경제성장과 경제발전은 혼용하여 쓰이고 있다(Wolman & Spitzley, 1996; 이성근 외, 2014). 일반적으로 선행연구에서 지역경제성장의 요인으로 자본, 노동, 기술발전, 인적자본 등으로 파악하며, 이를 바탕으로 한 주요 이론은 Keynes 이론, Wagner 이론, 신고전파 성장이론(neoclassical growth theory), 내성적 성장이론(endogenous growth theory)이다.

우선 정부 재정지출과 경제성장의 관계를 설명하는 이론으로 Keynes 이론과 Wagner 이론을 들 수 있다(문영희·원일, 2013; 정진현·김현석, 2013). Keynes 이론은 정부의 재정지출 증가는 유효수요를 증가시켜 지역경제성장을 유도한다고 보았으며 정부와 지방정부가 감세정책을 실시할 경우 국민 개인의 소비 및 저축행위는 변화가 있지만 공공재정 지출증가는 이러한 변화에 직접적 반응이 없음을 가정하고 있다.

Keynes 이론에 근거한 대부분 실증연구들은 정부의 재정지출 중 투자적 지출의 증가는 경제성장을 촉진하고 있다는 걸 입증하였다(Aschauer, 1989; Easterly & Rebelo, 1993; Gramlich, 1994; Barro & Sala-i-Martin, 1995; Morrison & Schwartz, 1996). 다시 말해, 정부의 투자적 지출은 민간자본을 보완하고 사회보장, 저축, 보건의료, 환경 등을 양적·질적으로 개선하여 사회에 전반적으로 이익을 제공하여 경제성장을 촉진하는 것이라 보고 있다(오병기, 2009). Keynes 이론의 실증

적 연구의미는 정부의 재정지출이 경제활동에 영향을 미치고 경제안정화 정책수단으로 기능을 수행하고 있는 것으로 해석하고 있다(김의섭·임응순, 2010).

이러한 관점과 달리 Wagner 이론은 지역경제의 성장으로 인해 정부활동이 지속적으로 증가함에 따라 재정지출이 증대한다고 주장하였다. Wagner 이론 관점에서 보면, 지역경제성장이 정부와 지방자치단체의 재정지출을 증가시키며, 정부활동의 확대, 외부성 해결 및 경제의 효율적인 운영, 경제규제 확대, 삶의 질의 향상으로 이어진다고 본다(Musgrave, 1959; Bird, 1971). Wagner 이론의 실증연구 의미는 지역경제성장에 미치는 중앙정부와 지방자치단체의 재정지출 효과는 약하고 경제성장으로 인해 중앙정부 및 지방자치단체의 재정규모가 점차적 증가하고 있는 것으로 해석하고 있다(김의섭·임응순, 2010).

다음으로 지역경제성장과 관련하여 신고전학과 이론은 공급에 중점을 둔 이론이고 Harrod-Domar의 경제성장모형을 활용하였다. Harrod-Domar의 경제성장모형은 경제성장의 동태적 측면에 초점을 두었고 자본의 규모가 생산량을 결정하고 자본 규모는 투자에 의해 결정된다고 보았다(박복영, 2014). 하지만 Harrod-Domar의 경제성장모형은 경제성장이 저축, 투자, 자본에 의해서만 이루어지고 신고전파 이론의 완전고용, 완전경쟁상태가 불가능하다는 것이 한계점으로 지적된다. 이를 보완하고자 Slow(1956)는 내생변수를 자본 축적과 노동력의 증대로, 외생변수를 기술 발전으로 각각 파악하고 이를 통해 경제성장이 더욱 이루어진다고 보았다(임채홍 외, 2011; 이성근 외, 2014; 문동진, 2016).

하지만 신고전학과 이론은 자본과 노동에 의해 경제성장이 이루어짐을 강조하였고(Solow, 1956), 내생적 성장이론은 인적 자본과 연구개발(R&D)에 의해 성장됨을 강조하였다(Lucas, 1988; Romer, 1986; 1990; 1994). 다시 말해, 내생적 성장모형은 중앙정부와 지방자치단체의 재정지출인 투자적 지출이 일시적·장기적으로 영향을 미치는 것으로 보고 있다(Barro, 1990; King & Rebelo, 1990; Barro & Sala-i-Martin, 1992).

중앙정부와 지방정부의 투자적 지출과 경제성장의 관계는 중요한 주제이고 선행 연구에 대한 결과는 일반적 결론을 도출하기 어려워 지금까지 논의가 지속되고 있다. 이와 관련한 선행연구들을 간략하게나마 살펴보면, 다음과 같다. 먼저 Keynes 이론을 바탕으로 한 선행연구에서는 국가, 단일 국가 내의 지방정부 등 분석대상에 따라 연구결과가 다르게 나타나는 것으로 파악된다. 첫째, 국가를 분석대상으로 하는 선행연구들에서 중앙정부지출이 경제성장에 유의미한 영향을 미친 것으로 분석하였다(Aschauer, 1989; Barro & Sala-i-Martin, 1992; Easterly & Rebelo, 1993;

Gramlich, 1994). Aschauer(1989)는 1949년부터 1985년까지 G7국가가 인프라 구축을 위한 투자적 지출이 경제성장을 유도하였는지를 분석한 결과 정부의 투자적 지출이 경제성장에 영향을 주는 것으로 나타났다. Barro & Sala-i-Martin(1992)은 생산적 공공지출이 장기적 경제성장에 영향을 주는 내생적 성장이론을 제시하였다. Easterly & Rebelo(1993)은 개발도상국의 투자적 지출이 경제성장에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. Gramlich(1994)은 미국 및 선진 국가들이 경제성장을 위해서 고속도로, 상하수도, 산업 등 인프라 구축하기 위한 투자적 지출이 경제성장에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

둘째, 지방자치단체를 대상으로 한 국외 선행연구들에서는 지방자치단체의 재정지출과 경제성장 간의 관계를 검증하였다(Morrison & Schwartz, 1996; Vedder & Gallaway, 1998; Rappaport, 1999; Mello, 2002; Afonso & Fendes, 2006; Schaltegger & Torgler, 2006). Morrison & Schwartz(1996)은 1970년부터 1987년까지 미국 뉴잉글랜드(New England) 지역에서 투자적 지출이 지역경제성장을 유도하였는지를 분석하여 투자적 지출이 뉴잉글랜드 지역경제성장에 영향을 주는 것으로 나타났다. Vedder & Gallaway(1998)와 Rappaport(1999)은 미국 주정부의 재정지출이 지역경제성장을 유도하는 것으로 나타났다. Mello(2002)는 브라질, Afonso & Fendes(2006)는 포르투갈, Schaltegger & Torgler(2006)는 스위스에서 지방정부의 재정지출이 지역경제성장에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 하지만 Hansson & Henrekson(1994)과 Abizadeh & Yousefi(1998)은 지방재정지출의 증가가 지역경제성장으로 연계되지 않음을 실증적으로 보여주었다.

국내 선행연구에서 중앙정부의 재정지출과 경제성장과 관계에 대한 선행연구들은 다음과 같은 결과를 보여준다. 우선 김창범·모수원(2001)은 G7국가와 대한민국을 대상으로 정부소비지출과 민간투자지출이 경제성장에 미치는 효과가 있는지를 분석하였고 우리나라와 일본은 정부소비지출이 성장률을 증가시키는 것으로 나타났다. 김태은(2008)은 OECD국가와 비OECD국가를 대상으로 정부규모가 경제성장에 영향을 주는지를 분석하였고 OECD 국가의 정부소비지출이 지역경제성장에 긍정적 영향을 주었고 비OECD국가는 정부소비지출이 부정적 영향을 주는 것으로 나타났다. 김성순(2010)은 대한민국 정부재정지출을 기능별 및 부문별로 구분하여 각 기출별 지출이 경제성장에 영향을 주는지를 분석하였고 인적자본이 경제성장에 영향을 주는 것으로 나타났고 생산적 지출과 비생산적 지출로 구분하여 비생산적 지출이 경제성장에 (-)부호로 부정적 효과가 있다고 하였다.

지방자치단체의 재정지출과 지역경제성장과 관계를 증명하기 위한 많은 연구시

도가 있었으며 연구 대상, 변수 선정, 분석기간, 유형별 지출 등에 따라 다양한 연구결과가 제시되었다. 국내 선행연구의 대부분이 광역자치단체를 연구 대상으로 하였고 기초자치단체를 대상으로 하는 연구는 극히 제한적 시도가 있었다(조동근·김종백, 2005; 김진덕·류호영, 2011; 류호영 외, 2011; 이현훈 외, 2012). 광역자치단체를 대상으로 한 연구에서는 광역자치단체의 총 재정지출, 기능별 지출(사회개발비, 경제개발비, 복지재정 지출), 투자적 지출 등이 지역경제성장과 유의미한 관계가 있다는 것을 제시하였다(오병기, 2007a; 2008a; 2008b; 2012; 2014; 윤지웅 외, 2009; 문병근·성상기, 2011; 정용석, 2013; 박완규·지은초, 2015; 임응순, 2015; 문시진 외, 2016). 특히 이 연구의 관심사인 지방자치단체의 투자적 지출이 지역경제 성장에 유의미한 관계가 있음을 제시하였다(김명수, 1998; 오병기, 2007; 2008a; 2008b; 2012; 2014). 조동근·김종백(2005)은 강원도 시·군의 재정지출 지역경제 성장에 부정적 영향을 주는 것으로 제시하여 지역적 특성에 따른 연구가 필요함을 제시하였다.

한편 Wagner 이론을 바탕으로 한 선행연구로는 지역의 소득을 외생변수로 정부 지출을 내생변수로 간주하여 국가 또는 지역의 총생산이 증가하면서 중앙과 지역의 재정지출이 증가하는지 여부를 실증적으로 분석하였다(김성태, 2000; 조기선, 2007; Gupta, 1969; Abizadeh & Gray, 1985; Chang et al. 2004; Sobhee & Joysuree, 2008; Ghorbani & Zarea, 2009; Lamartina & Zaghini, 2011). Abizadeh & Gray(1985)은 개발도상국이 Wagner 법칙이 있음을 증명하였다. Chang et al.(2004)은 2개 아시아 국가와 3개 산업 선진국에서 Wagner 법칙이 있음을 증명하였다. Sobhee(2008)은 20개 개발도상국과 선진국에서 Wagner 법칙이 있음을 증명하였고, Ghorbani & Zarea(2009)은 이란정부가 Wagner 이론을 증명하였고, Lamartina & Zaghini(2011)은 OECD 23개 국가에서 Wagner 법칙을 증명하였다. 국내 선행연구에서는 국내 총생산성과 지역 총생산성이 지역재정의 성장에 유의미한 영향을 주는 것으로 도출하였다(주만수, 2000; 2001; 오병기, 2006; 조기선, 2007; 왕지훈·이충열, 2009; 김의섭·임응순, 2010).

Keynes 이론과 Wagner 이론이 동시에 있다는 것을 증명한 선행연구도 있다(Owoye, 1995; Biswal et al. 1999; Iyare & Lorde, 2004; 주만수, 2001; 임응순, 2012). 먼저 Owoye(1995)는 G7 국가를 대상으로 일본과 이탈리아를 제외한 5개국에서 재정수입과 재정지출 간에 양방향의 인과관계가 있음을 실증적으로 보여주었다. 국내 연구에서 문영희·원일(2013), 임응순(2012)은 중앙정부와 광역지방자치단체의 재정지출과 지역경제성장의 관계에서 Keynes 이론과 Wagner 이론이 모두 타

당하다고 제시하였지만 송명화 외(2010)은 대구·경북지역에서는 Keynes이론과 Wagner 이론이 성립되지 않는다고 제시하였다.

다음으로 신고전파 성장이론에 근거한 선행연구들은 자본, 노동, 인구밀도, 고용 밀도, 제조업체의 규모, 1인당 자본, 기업 규모, 지역의 총생산, GDP 대비 총투자 비율, 노동생산성 등이 지역경제성장 요인이라 하였다(이상호·김홍규, 1996; 이번송, 2000; 유승훈·정균오, 2004; 최태림 외, 2004; 김병언·곽노선, 2006; 임채홍 외, 2011). 내성적 성장 이론에 근거한 연구에서는 지역의 총 인구, 지역의 공교육비, 교육투자율, 고용규모, 기업규모, 사업체 종사자들의 학력, 대학교 수 등을 지역경제성장 요인으로 제시하였다(김명수, 1998; 심재희, 2000).

2. 회계별 투자적 지출 분류

회계란 이해관계자에게 경제적 실체의 재무 상태와 성과를 측정 및 보고하고 의사결정을 할 수 있도록 하는 재무적 정보이다(허웅·윤성식, 2014; 정운오 외, 2017). 현재 우리나라 정부는 정부회계를 사용하고 있고 정부회계의 특징은 정부회계는 법령을 근간으로 하며, 예산회계를 강조하고 정부회계를 국가회계와 지방회계로 구분하고 있다(허웅·윤성식, 2014).

이 연구대상인 시와 군은 지방정부 회계제도를 운영하고 있다. 지방회계는 ‘지방재정법’과 ‘지방자치단체회계기준에 관한 규칙’에 근거하여 운영하고 있다. 회계별 분류는 ‘지방자치법’ 제126조와 ‘지방재정법’ 제9조에 의거하여 일반회계와 특별회계로 구분하고 있으며 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 일반회계는 지방자치단체가 재정운동을 함에 있어 기본적 회계로 지역주민의 공공서비스를 제공하기 위해 일반적·지속적인 재정활동을 총 세입 및 세출을 열거하여 편성하는 계정이다. 둘째, 특별회계는 ‘지방공기업법’에 따른 지방직영기업이나 그 밖의 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계처리필요가 있을 때에만 법률이나 조례로 설치할 수 있다. 특별회계는 특정정책에 대해 세입·세출을 관리하기 때문에 세입과 세출이 연계되어 재정수지를 쉽게 파악할 수 있고 행정적 자율성을 높일 수 있다(허웅·윤성식, 2014).

이러한 특별회계는 공기업특별회계와 기타특별회계로 분류하고 있으며, 공기업특별회계는 지방공기업법 제2조에서 정한 수도 사업, 공업용 수도사업, 도시철도, 자동차운송사업, 지방도로사업, 하수도 사업, 주택사업, 토지개발사업을 대상에만

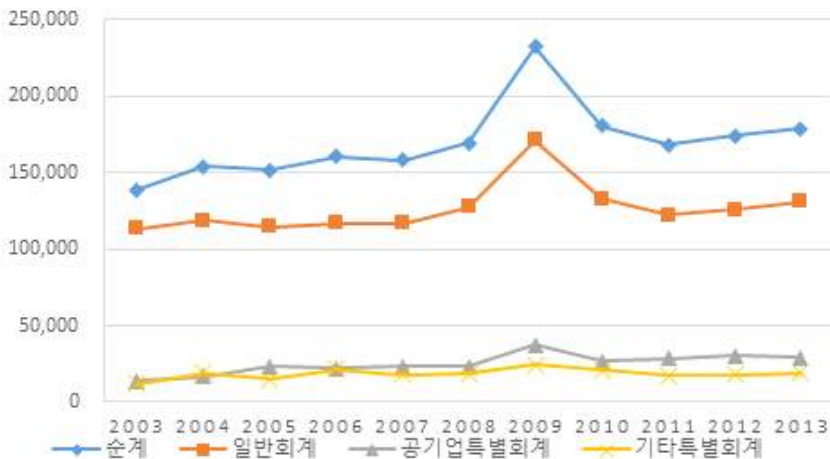
적용할 수 있고 동법 제13조에 근거하여 지방자치단체의 특별회계 아래 공기업특별회계를 둘 수 있다. 기타특별회계는 공기업특별회계를 제외한 의료, 토지구획, 영세민생활안정, 교육, 과학, 체육 등 사업에 적용되고 있다.

아래 <그림 1>과 <그림 2>은 일반 시와 군의 회계별 투자적 지출 현황을 나타낸 것이다. 구체적으로 살펴보면, <그림 1>은 일반 시의 회계별 투자적 지출을 연도별 현황을 나타낸 것이다.

일반 시의 회계별 순계, 일반회계, 공기업특별회계, 기타특별회계 지출액은 2003년부터 지속적으로 증가하는 추세를 보였고 2010년부터 감소하는 추세로 나타났다. 그리고 회계별 투자적 지출 중 일반회계가 가장 많은 금액을 차지하는 것으로 나타났고 다음으로 공기업특별회계, 기타특별회계로 나타났다. 공기업특별회계는 2003~2004년까지 기타특별회계와 비슷한 규모로 나타났으며 2005년, 2007~2013년까지 기타특별회계보다 많은 금액을 차지하는 것으로 나타났다.

〈그림 1〉 일반 시의 회계별 투자적 지출

(단위: 억 원)

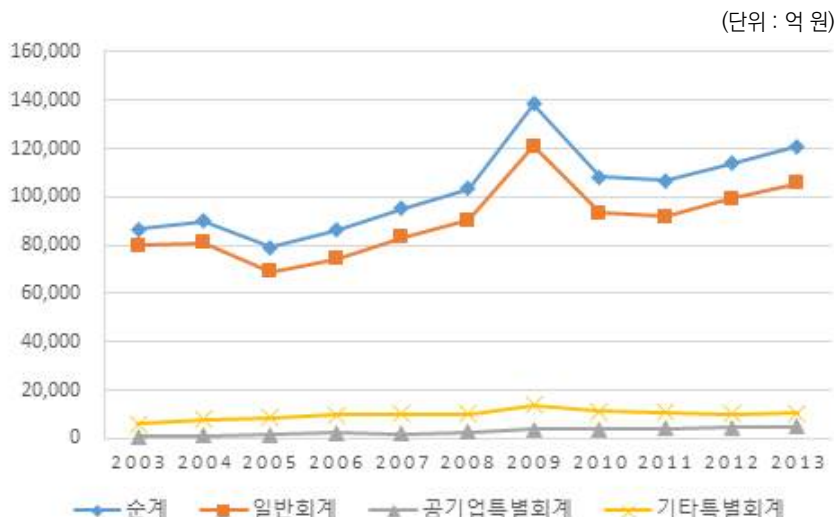


<그림 2>는 군의 회계별 투자적 지출에 대해 연도별 현황을 나타낸 것이다. 군의 순계 투자적 지출은 2003년부터 2004년까지 증가하였다가 2005년 일시적으로 감소하였고 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보였지만 2010년부터 감소하였다가 2012년부터 증가하는 추세를 보이고 있어 시 회계별 투자적 지출과 비슷한 추세를 보이고 있다.

군의 회계별 투자적 지출 중 일반회계가 가장 많은 것으로 나타났고 순계 투자적

지출과 비슷한 추세를 보이고 있다. 다음으로 군의 기타 특별회계 지출 규모가 높게 나타났고 공기업 특별회계는 시와 달리 가장 적은 금액을 차지하고 있으며 추세는 크게 변동이 없는 것으로 나타났다.

〈그림 2〉 군의 회계별 투자적 지출



Ⅲ. 분석모형 및 연구방법

1. 분석모형

이 연구는 지방자치단체의 투자적 지출이 지역경제성장에 미치는 영향을 분석하기 위한 모형은 기본적으로 케인즈 이론을 바탕으로 하여 생산함수를 도출하였다. 선행연구에서 생산함수는 Cobb-Douglas 모형을 가정하고 자치단체 투자적 지출의 효과를 측정하였다(Barro, 1990; Barro & Sala-i-Martin, 1995; 노근호 외, 1995; 오병기, 2007b; 2014). Barro(1990)는 Cobb-Douglas 생산함수를 노동 및 자본에 대하여 수익이 일정한 것으로 가정하고 공공재가 고정되면 수익은 감소하지만 공공재 공급이 자본량 증가에 따라 같이 증가하면 수익을 보장하게 되어 경제의 내생적 성장이 가능하다고 본다(Barro & Sala-i-Martin, 1995).

$$Y_{i,t} = AL_{i,t}^{1-\alpha} \cdot K_{i,t}^{\alpha} \cdot G_{i,t}^{1-\alpha}, 0 < \alpha < 1$$

이 연구에서도 Cobb-Douglas의 모형을 바탕으로 지역생산함수를 가정하고 기초자치단체에서 투자적 지출이 지역경제성장에 미치는지를 측정하고자 한다. 기본모형은 아래와 같다.

$$\log Y_{i,t} = \hat{\alpha} + \hat{\beta}_1 \log IG_{i,t-3} + \hat{\beta}_2 \log K_{i,t-3} + \hat{\beta}_3 \log Z_{i,t-3} + \epsilon_{i,t}$$

여기서, t: 시간, Y: 지역총생산, IG: 시·군의 투자적 지출, K: 자본투입량, Z: 특성변수(사업체수, 사업체 종사자수, 인구, 생산가능활동비율, 인구 등)를 의미한다. 또한 이 연구에서 〈모형 1〉은 투자적 지출의 순계가 지역경제성장에 어떤 영향을 미치는지, 〈모형 2〉은 투자적 지출의 일반회계, 공기업특별회계, 기타특별회계가 각각 지역경제성장에 어떤 영향을 미치는지를 실증적으로 분석하기 위한 모형이다.

〈모형 1〉

$$\begin{aligned} \log Y_{i,t} = & \hat{\alpha} + \hat{\beta}_1 \log Totalinvest_{i,t-3} + \hat{\beta}_2 \log workingageratio_{i,t-3} \\ & + \hat{\beta}_3 \log work_{i,t-3} + \hat{\beta}_4 \log empolyee_{i,t-3} + \hat{\beta}_5 electyear_{i,t} \\ & + \hat{\beta}_6 globalcrisisyear_{i,t} + \epsilon_{i,t} \end{aligned}$$

〈모형 2〉

$$\begin{aligned} \log Y_{i,t} = & \hat{\alpha} + \hat{\beta}_1 \log ginvest_{i,t-3} + \hat{\beta}_2 \log publicorpinvest_{i,t-3} \\ & + \hat{\beta}_3 \log specialinvest_{i,t-3} + \hat{\beta}_4 \log workingageratio_{i,t-3} \\ & + \hat{\beta}_5 \log work_{i,t-3} + \hat{\beta}_6 \log empolyee_{i,t-3} + \hat{\beta}_6 electyear_{i,t} \\ & + \hat{\beta}_7 globalcrisisyear_{i,t} + \epsilon_{i,t} \end{aligned}$$

〈모형 1〉에서 Totalinvest는 투자적 지출의 순계, 〈모형 2〉에서 ginvest는 투자적 지출의 일반회계, publicorpinvest은 공기업특별회계, specialinvest는 기타특별회계를 의미한다. 〈모형 1〉과 〈모형 2〉에서 workingageratio는 생산가능인구비율, work는 사업체 수, empolyee는 사업체 종사자수, electyear는 지방선거가 있던 연도를 나타내는 가변수, globalcrisisyear는 세계금융위기 이후를 나타내는 가변수이다.

자료 분석은 패널분석 방법을 시도하였다. 분석 자료는 패널자료이기 때문에 여기서 자주 발생하는 자기상관 문제와 이분산의 존재 여부를 검정해야 한다. 그래서

우선 각각의 변수들 간의 상관관계를 분석하여 자기상관이 존재하는지를 검토하였다. 이분산이 존재하는지 알아보기 위해 Breusch-Pagan검정을 실시하였다. 실증분석을 위해 고정효과모형(fixed effects model, FE), 확률효과모형(random effects model, RE)을 활용하여 실증 분석하였다. 패널분석에 있어서 고정효과모형과 확률효과모형 중 어떠한 모형이 타당성을 갖는가를 검증하기 위해 하우스만 검정(Hausman test)을 실시하였다(Baum, 2006). 독립변수(통제변수 포함)와 종속변수 간의 내생성(endogeneity)문제를 완화하기 위하여 가변수를 제외한 모든 독립변수는 3년치 시차(t-3)를 활용하였다.

2. 자료수집 및 변수 선정

1) 분석대상 및 자료수집

이 연구의 분석대상은 현재 지방자치단체 중 일반 시와 군을 대상으로 하였고 여기서 광역시에서 속해 있는 군은 제외하였다.¹⁾ 분석기간은 2003년부터 2013년까지인데, 이 기간 동안 지역경제성장의 측정지표인 기초자치단체의 지역총생산(Gross Regional Domestic Product, GRDP)에 대한 자료 접근이 가능하기 때문이다. 기존의 연구에서는 특·광역시 및 도를 중심으로 그 분석대상으로 삼았으며 시와 군은 분석대상에 제외하였다. 그 이유는 기초자치단체에서 GRDP를 포함한 지역경제 관련 자료에 대한 접근이 불가능하였기 때문이다. 하지만 최근 시·군의 GRDP 자료가 공개되어 기초자치단체를 대상으로 하는 연구가 가능하게 되었다.

이 연구에서 투자적 지출과 지역경제성장의 관계를 일반 시와 군으로 구분하여 실증분석을 시도하였고 그 이유는 다음과 같다.. 첫째, 일반 시와 군이 처한 지역, 환경, 재정, 산업구조, 인구구조 등에 차이가 있어 지역경제를 성장시키는 요인이 다를 수 있다. 둘째, 지역경제성장을 위한 일반 시와 군의 지역수요가 다를 것이다. 예를 들면, 지역개발 수요가 많은 지방자치단체와 서비스 수요가 많은 지방자치단체 등 차이가 있을 수 있기 때문이다. 셋째, 일반 시와 군의 회계별 투자적 지출규모가 달라 자치단체 유형별로 지역경제성장의 지출효과는 차이가 있을 수 있다.

1) 분석대상 중 지방자치단체의 승격 및 통합으로 인해 자료일관성에 한계가 있어 제외하였다. 우선 제주시와 서귀포시는 2006년 제주도가 특별자치도로 승격되면서 행정시로 변경되었고, 2010년 경상남도의 창원시, 마산시, 진해시가 통합 창원시로 변경되었고, 2012년 연기군이 세종 특별자치시로 승격되었다.

〈그림 1〉과 〈그림 2〉에서 보았듯이, 일반 시의 회계별 투자적 지출규모와 군의 회계별 투자적 지출규모의 차이가 있어 지역경제성장에 다르게 나타날 수 있기 때문이다.

분석에 필요한 독립변수의 투자적 지출 금액, 통제변수의 자체재원 금액과 의존재원 금액은 행정자치부에 공개하는 지방재정365(lofin.moi.go.kr)에서 지방재정연감 결산자료를 활용하였다. GRDP 금액, 인구통계학적 자료인 인구밀도, 경제활동 인구, 고령화 인구, 각 지역별 전체 사업체수와 전체사업의 종사자 수는 국가통계포털(www.kosis.kr)에서 자료를 확보, 활용하였다. GRDP 금액, 투자적 지출액, 자체재원 금액, 의존재원 금액은 로그를 취하였다.

2) 변수의 선정

(1) 종속변수 : 지역내총생산(GRDP)

이 연구에서는 기초자치단체인 일반 시·군을 대상으로 지역경제성장을 나타내는 GRDP의 당해 연도 가격 자료를 활용하였다.²⁾ 분석기간인 2003년~2013년까지 일반 시·군의 GRDP의 당해 연도 금액을 물가지수를 활용하여 2013년 기준 원화로 환산하였고 로그화하였다.

(2) 독립변수 : 회계별 투자적 지출

독립변수는 회계별 투자적 지출로 행정자치부에서 공개한 지방재정연감에서 일반 시·군의 투자적 지출의 순계, 일반회계, 공기업 특별회계, 기타특별회계로 선정하였다. 투자적 지출은 지역산업을 지원하고 경제개발에 치중한 투자적 지출과 교육 및 지역주민의 복리후생에 치중한 투자적 지출로 구분하고 있다(오병기, 2007). 또한 행정자치부에서는 품목별 성질별로 투자적 지출을 구분하여 자본지출, 용자·출자, 보전재원, 내부거래 등을 투자적 지출로 보고 있다. 지방자치단체의 투자적 지출이 지역경제성장에 영향을 줄 수 있는지를 알아보기 위해서 기능별 투자적 지

2) GRDP를 추계하는데, 당해 연도 가격과 기준년도 가격이 있다. 당해 연도 가격은 생산물량에 당해 연도 가격을 계산한 것이고 지역경제의 구조변동 또는 지역소득을 구성하는 요소들의 시간의 경과에 따라 변동하는가를 분석하고자 할 경우에 사용한다. 이와 달리 기준년도 가격은 장기간에 걸친 물량수준 및 구조변동을 관찰할 경우에 기준년도 가격을 사용하고 있다. 그러나 기준년 가격이 떨어질수록 당해 연도 재화와 서비스를 적절하게 평가하기 어렵고 기준시점과 비교시점의 재화와 서비스가 동일한 가치를 가지고 있지 않기 때문이다.

출을 활용하는 것이 보다 적절하나, 현재 지방재정연감에서 공개하고 있는 자료는 회계별 투자적 지출에만 한정되어 있다. 그래서 투자적 지출이 기능별·정책별로 정확하게 파악할 수 없기 때문에 회계별 투자적 지출을 사용하고 회계별 투자적 지출 구성하는 항목은 인건비, 물건비, 이전경비, 자본지출, 용자 및 출자 등이 있다.

지방재정연감에서는 예산 및 결산액을 분석하는데 총계분석과 순계분석을 사용하고 있다. 총계분석은 지방자치단체의 예산 및 결산액을 단순 집계한 것이고 순계분석은 예산과 결산액을 회계 간 거래나 동일 회계 내 계정 간 거래금액으로 인해 동일한 재원이 중복 계산되는 문제가 발생하는데 이러한 상황에서 중복되는 금액을 차감하고 계산한 것을 의미한다. 그래서 지방자치단체의 회계별 투자적 지출의 분류는 일반회계, 공기업특별회계, 기타특별회계와 이를 합계한 순계 금액자료를 사용하고자 하며, 각 회계별 투자적 지출 금액은 GRDP와 동일하게 물가지수를 활용하여 2013년 기준 원화로 환산하였고 로그화 하였다.

(3) 통제변수

선행연구에서 파악한 경제성장요인 변수 중에서 정치적 요인과 사회적·경제적 요인을 통제변수로 활용하였다. 우선 정치적 요인으로 지방선거의 유무로 하였고 현재 지방자치단체장은 선거로 통해 선출된다. 지방선거에서 주민의 득표를 극대화 하기 위해 정치인들은 투자적 지출을 증가하고자 하는 유인이 강할 것이고 이것은 경제성장으로 이어질 수도 있다.

사회·경제적 요인으로 생산가능인구 비율, 전체사업자 수, 종사자수, 세계금융위기, 주민등록 인구를 선정하였다. 노동력 관련 변수로 경제활동 참가율과 취업률이 가장 적당할 것으로 보이나 광역자치단체 수준에서만 자료가 공개되기 때문에 경제활동이 가능한 만 15세부터 64세까지 생산가능인구비율로 대체하였다. 또한 지역경제력을 나타낼 수 있는 사업체수, 사업체 종사자 수, 국가경제에 위기를 가져 오게 한 글로벌 금융위기, 지방자치단체의 재정력을 나타내는 주민등록 인구수로 선정하였고 아래 <표 1>에서 구체적으로 제시하였다.

〈표 1〉 변수 측정지표

구분		측정지표	측정값
종속변수	지역경제성장		• 지역내총생산의 당해 연도 가격(GRDP) 로그화(log)
독립변수	투자적 지출		• 투자적 지출 순계(품목성질별) (t-3) • 투자적 지출 일반회계(품목성질별) (t-3) • 투자적 지출 공기업특별회계(품목성질별) (t-3) • 투자적 지출 기타특별회계(품목성질별) (t-3) 로그화(log)
통제변수	정치적 요인(지방선거)		• 2006년, 2010년 = 1 • 나머지 연도 = 0 가변수
	사회·경제적 요인	생산가능인구 비율	• (15세 이상 ~64세 미만 인구 / 주민등록인구)*100 (t-3) 비율
		사업체수	• 전체 사업체수 (t-3) 로그화(log)
		사업체 종사자수	• 전체 사업체 종사자 수 (t-3) 로그화(log)
		금융위기	• 2008년~2010년: 1 • 나머지 연도: 0 가변수
		전체인구	• 주민등록 인구수 (t-3) 로그화(log)

IV. 실증분석 결과

1. 기술통계 결과

〈표 2〉는 가변수를 제외한 변수들에 대한 기술통계 결과를 보여준다. 2003년부터 2013년 동안 GRDP 평균액은 3,941,200 백만 원이었다. 회계별 투자적 지출을 살펴보면, 순계의 평균액은 203,876백만 원이었다. 일반회계의 평균액은 162,230 백만 원으로 가장 높았으며, 공기업 특별회계의 평균액은 20,425 백만 원, 기타 특별회계의 평균액은 21,221 백만 원으로 나타났다. 그리고 통제변수의 평균치를 살펴보면, 사업체 종사자수는 51,049명, 인구는 164,621명, 사업체수는 10,491개, 생산가능인구 비율은 67.46%로 나타났다.

〈표 2〉 기술통계 결과(2003년~2013년)

변수명		평균	표준편차	최소값	최대값
GRDP	금액 (백만 원)	3,941,200	5,374,816	272,614	34,296,837
투자적 지출	순계 (백만 원)	203,876	121,690	9,086	1,258,721
	일반회계 (백만 원)	162,230	83,288	2,424	713,368
	공기업 특별회계 (백만 원)	20,425	34,974	0	607,104
	기타특별회계 (백만 원)	21,221	35932	0	823,112
사업체 종사자수(명)		51,049	63,849	3,128	382,974
인구(명)		164,621	200,648	9,191	1,148,157
사업체수(개)		10,491	11,745	561	65,259
생산가능인구 비율 (%)		67.46	4.44	14.31	77.39
관측치 수		1,216			

2. 실증분석 결과: 일반 시·군

〈표 3〉는 일반 시·군의 전체 회계별 투자적 지출이 지역경제성장에 영향을 주는 지에 대해서 패널회귀분석을 실시한 분석 결과를 나타낸 것이다. 고정효과모형과 확률효과모형 중에서 보다 적합한 모형을 선택하고자 Hausman 검정을 실시한 결과, χ^2 값이 0.000로 나타나 고정효과 모형이 적합한 것으로 나타났다. 따라서 실증 분석 결과에 대한 해석은 고정효과모형을 중심으로 서술하고자 한다.

먼저 〈표 3〉 모형 1의 실증분석 결과를 살펴보면, 일반 시·군의 순계 투자적 지출금액은 시·군의 GRDP 금액에 유의미하게 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 지방자치단체의 투자적 지출 합계를 나타내는 순계 금액이 많을수록 지역경제성장에 긍정적 영향을 주고 증가시키는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 결과는 기존 선행연구의 연구결과와도 유사한 것이다(오병기, 2008a; 2012; 2014; 류호영 외, 2011). 통제변수인 사업체 종사자수, 인구, 생산가능인구 비율, 세계금융위기 여부가 통계적으로 유의미하다. 즉, 사업체 종사자수, 인구, 생산가능인구 비율은 (+)부호를 나타나 사업체종사자수와 인구규모가 많고 생산가능인구 비율이 높을수록 지역경제성장에 긍정적 영향을 주고 증가시키는 것으로 나타났다. 세계금융위기 여부는 (-)부호를 나타나 2008년 세계금융위기 이후 지역경제성장이 감소한 것으로

나타났다. 사업체수와 지방선거 여부는 통계적으로 유의미하지 않다.

다음으로 모형 2의 실증분석 결과를 살펴보면, 일반 시·군의 일반회계, 공기업 특별회계, 기타특별회계의 투자적 지출금액 중에서 일반회계와 기타특별회계가 통계적으로 유의미하고 (+)부호를 나타냈다. 즉, 지방자치단체의 일반회계와 기타특별회계에서 투자적 지출 금액이 많을수록 지역경제성장에 긍정적 영향을 주고 증가시키는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 공기업 특별회계는 통계적 유의미하지 않다. 통제변수인 사업체 종사자수, 인구, 생산가능인구 비율, 세계금융위기 여부는 모형 1의 결과와 동일하게 나타났다. 즉, 사업체 종사자수, 인구, 생산가능인구 비율은 지역경제성장에 긍정적 영향을 주었으며, 세계금융위기의 여파로 지역경제성장이 감소하였다. 사업체수와 지방선거 여부는 통계적으로 유의미하지 않다.

〈표 3〉 패널회귀 분석결과 : 일반 시·군

		종속변수 : GRDP(log)							
		모형 1				모형 2			
		Fixed Effect		Random Effect		Fixed Effect		Random Effect	
		Coef.	p > z	Coef.	p > z	Coef.	p > z	Coef.	p > z
순계		0.044	0.005***	0.049	0.002***				
일반회계						0.026	0.079*	0.031	0.046**
공기업특별회계						0.003	0.248	0.004	0.130
기타특별회계						0.011	0.000***	0.011	0.000***
통제 변수	사업체 종사자수	0.380	0.000***	0.671	0.000***	0.372	0.000***	0.659	0.000***
	인구	0.097	0.008***	0.263	0.000***	0.097	0.008***	0.262	0.000***
	사업체수	-0.029	0.471	-0.040	0.324	-0.028	0.496	-0.039	0.343
	생산가능 인구비율	0.000	0.001***	0.000	0.125	0.000	0.001***	0.000	0.123
	지방선거	-0.009	0.257	-0.001	0.932	-0.008	0.317	0.000	0.964
	금융위기	-0.039	0.000***	-0.020	0.009***	-0.039	0.000***	-0.021	0.007***
상수		9.348	0.000	4.525	0.000	9.498	0.000	4.717	0.000
N		1216		1216		1216		1216	
Hausman test		Prob> χ^2 = 0.000				Prob> χ^2 = 0.000			
R2(within)		0.214		0.195		0.216		0.197	
R2(between)		0.921		0.920		0.920		0.920	
R2(overall)		0.908		0.909		0.908		0.909	

* p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01

3. 실증분석 결과: 일반 시 단위

〈표 4〉는 일반 시 단위에서 회계별 투자적 지출과 GRDP에 대한 실증분석 결과를 나타낸 것이다. 고정효과모형과 확률효과모형 중에서 보다 적합한 모형을 선택하고자 Hausman 검정을 실시한 결과, 확률효과모형이 적합한 것(χ^2 값=0.172)으로 나타나 실증분석 결과에 대한 해석은 확률효과모형을 중심으로 서술하고자 한다.

먼저 모형 1의 실증분석 결과를 살펴보면, 순계 투자적 지출금액은 GRDP 금액에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 통제변수인 사업체 종사자수, 생산가능인구 비율, 지방선거 여부, 세계금융위기 여부는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉, 사업체 종사자수가 많을수록, 인구규모가 클수록, 생산가능인구 비율이 높을수록, 지방선거를 실시하는 시기에는 GRDP가 유의미하게 증가한 것으로 나타났다. 반면 세계금융위기 이후에는 GRDP가 유의미하게 감소하였다. 사업체 수는 통계적으로 유의미하지 않다.

다음으로 모형 2의 실증분석 결과를 살펴보면, 일반회계, 공기업 특별회계, 기타 특별회계의 투자적 지출금액 중에서 공기업 특별회계와 기타특별회계는 통계적으로 유의미하게 나타났다. 즉, 일반 시 단위에서 공기업 특별회계와 기타특별회계의 투자적 지출 금액이 많을수록 지역경제는 유의미하게 성장한 것으로 나타났다. 하지만 일반회계는 통계적 유의미하지 않다. 이러한 결과는 일반 시 단위에서 기본적인 공공서비스는 지역경제성장에 유의미한 영향을 주지 않고 지방자치단체의 특정사업이나 지방공기업의 사업이 지역경제성장에 긍정적인 영향을 주었다고 볼 수 있다. 통제변수인 사업체 종사자수, 생산가능인구 비율, 지방선거 여부, 세계금융위기 여부는 통계적으로 유의미하게 나타났다. 구체적으로 사업체 종사자수가 많을수록, 인구규모가 클수록, 생산가능인구 비율이 높을수록, 지방선거가 있는 시기에는 GRDP가 유의미하게 증가하였던 반면, 세계금융위기 이후 GRDP는 유의미하게 감소하였다.

〈표 4〉 패널회귀 분석결과 : 일반 시 단위

		종속변수 : GRDP(log)							
		모형 1				모형 2			
		Fixed Effect		Random Effect		Fixed Effect		Random Effect	
		Coef.	p > z	Coef.	p > z	Coef.	p > z	Coef.	p > z
순계		0.001	0.961	0.010	0.560				
일반회계						-0.027	0.104	-0.017	0.315
공기업특별회계						0.015	0.000***	0.014	0.002***
기타특별회계						0.012	0.027**	0.013	0.019**
통제 변수	사업체 종사자수	0.803	0.000***	0.924	0.000***	0.761	0.000***	0.891	0.000***
	인구	0.105	0.227	0.074	0.323	0.141	0.105	0.099	0.186
	사업체수	0.013	0.782	-0.026	0.586	0.010	0.827	-0.028	0.550
	생산가능 인구비율	0.000	0.000***	0.000	0.002***	0.000	0.000***	0.000	0.002***
	지방선거	0.019	0.039**	0.024	0.014**	0.020	0.028***	0.025	0.009***
	금융위기	-0.021	0.015**	-0.015	0.082*	-0.025	0.004***	-0.018	0.033**
상수		5.044	0.000	4.368	0.000	5.174	0.000	4.522	0.000
N		592		592		592		592	
Hausman test		Prob> χ^2 = 0.172				Prob> χ^2 = 0.021			
R2(within)		0.517		0.514		0.531		0.528	
R2(between)		0.837		0.846		0.834		0.843	
R2(overall)		0.831		0.839		0.828		0.837	

* p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01

4. 실증분석 결과 : 군 단위

〈표 5〉는 군 단위에서 회계별 투자적 지출과 지역경제성장에 대한 실증분석 결과를 나타낸 것이다. 고정효과모형과 확률효과모형 중에서 보다 적합한 모형을 선택하고자 Hausman 검정을 실시한 결과, χ^2 값이 0.000으로 고정효과모형이 보다 적합한 것으로 나타났다. 따라서 실증분석에 대한 결과 해석은 고정효과모형을 중심으로 서술하고자 한다. 먼저 모형 1의 실증분석 결과를 살펴보면, 군 단위에서 순계 투자적 지출금액은 GRDP 금액에 유의미하게 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 투자적 지출 합계를 나타내는 순계 금액이 많을수록 지역경제성장에 긍정적 영향을 주고 증가시키는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 결과는 〈표 3〉의 실증분석 결과와도 일치한다. 통제변수인 사업체 종사자수, 세계금융위기 여부가

통계적으로 유의미하게 나타났다. 즉, 사업체 종사자수가 많을수록 지역경제성장에 유의미하게 긍정적 영향을 주었으며, 세계금융위기 이후로 지역경제성장은 감소한 것으로 해석할 수 있다. 한편 인구, 사업체수, 생산가능인구 비율, 지방선거 여부는 통계적으로 유의미하지 않게 나타났다.

다음으로 모형 2의 실증분석 결과를 살펴보면, 군 단위에서 일반회계, 공기업 특별회계, 기타특별회계의 투자적 지출금액 중에서 일반회계 투자적 지출만이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 즉, 군 단위에서 일반회계 투자적 지출이 많을수록 지역경제가 보다 크게 성장하였다고 해석할 수 있다. 통제변수인 사업체 종사자수, 세계금융위기 여부는 통계적으로 유의미하게 나타났다. 즉, 사업체 종사자수가 많을수록 지역경제가 유의미하게 성장하였던 반면, 세계금융위기 이후 지역경제성장은 감소하였던 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5〉패널회귀 분석결과 : 군 단위

		종속변수 : GRDP(log)							
		모형 1				모형 2			
		Fixed Effect		Random Effect		Fixed Effect		Random Effect	
		Coef.	p > z	Coef.	p > z	Coef.	p > z	Coef.	p > z
순계		0.078	0.002***	0.067	0.012**				
일반회계						0.070	0.003***	0.061	0.018**
공기업특별회계						0.001	0.795	0.004	0.289
기타특별회계						0.012	0.134	0.009	0.272
통제 변수	사업체 종사자수	0.196	0.001***	0.560	0.000***	0.192	0.000***	0.544	0.000***
	인구	0.028	0.531	0.235	0.000***	0.029	0.520	0.232	0.000***
	사업체수	-0.075	0.231	-0.071	0.270	-0.072	0.253	-0.067	0.299
	생산가능 인구비율	0.000	0.817	0.000	0.684	0.000	0.792	0.000	0.601
	지방선거	-0.014	0.293	-0.013	0.349	-0.013	0.320	-0.012	0.400
	금융위기	-0.029	0.0129**	-0.015	0.253	-0.029	0.013***	-0.014	0.278
상수		11.432	0.000	5.868	0.000	11.433	0.000	6.012	0.000
N		624		624		624		624	
Hausman test		Prob> χ^2 = 0.0000				Prob> χ^2 = 0.0000			
R2(within)		0.089		0.058		0.093		0.061	
R2(between)		0.833		0.832		0.814		0.831	
R2(overall)		0.709		0.778		0.695		0.777	

* p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01

V. 결론

이 연구는 지방자치단체의 회계별 투자적 지출이 지역경제성장에 미치는 영향을 분석하고자 일반 시·군을 대상으로 2003년부터 2013년까지 패널자료를 활용하였다. 독립변수(통제변수 포함)와 종속변수 간의 내생성(endogeneity) 문제를 완화하기 위해 가변수를 제외한 모든 독립변수는 3년치 시차변수($t-3$)를 활용하였다. 실증분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 일반 시·군 모두를 대상으로 한 실증분석에서는 순계 투자적 지출은 지역 경제성장에 유의미하게 긍정적인 영향을 미쳤다. 회계별 투자적 지출을 세분화하면, 일반회계와 기타특별회계만이 유의미한 것으로 나타났다. 둘째, 일반 시 단위에서 순계 투자적 지출은 유의미하지 않았던 반면, 회계별 지출 중에서 공기업 특별회계와 기타특별회계는 유의미하게 긍정적인 영향을 주었던 것으로 나타났다. 셋째, 군 단위에서 순계 투자적 지출은 지역 경제성장에 유의미하게 긍정적인 영향을 미쳤으며, 회계별 지출 중에서 일반회계만이 유의미하게 긍정적인 영향을 미쳤던 것으로 나타났다.

이러한 연구의 결과가 주는 정책적 시사점으로는 무엇보다도 지역경제성장에 영향을 주는 회계별 투자적 지출은 지방자치단체 유형별로 일치되지 않은 결과를 도출하였다. 이것은 지방자치단체 유형별로 지역경제성장에 필요한 공공재가 다를 수 있음을 시사한다. 따라서 지방자치단체마다 지역수요를 파악하는 것이 우선 되어야 하고 이를 바탕으로 하여야만 지방자치단체의 투자적 지출에 효율성을 높일 수 있을 것이다. 이와 관련하여, 지방자치단체가 지역경제성장을 추진하기 위해 자율적으로 투자적 지출을 운영할 수 있는 제도와 재원확보가 필요하다.

이 연구가 안고 있는 한계로는 우선 자료의 부족이다. 투자적 지출과 경제성장의 관계를 실증적으로 분석하기 위해 일반 시·군 단위 GRDP 자료, 투자적 지출의 회계 자료를 활용하였다. 하지만 자료 구득의 어려움으로 분석기간(2003년~2013년)이 짧았고, 기능별 투자적 지출에 대한 자료 접근이 불가능하였다. 또한 선행연구에서 언급한 지역경제성장 요인들에 대한 자료 확보에도 어려움이 있었다. 둘째, 지방자치단체 간의 세부적인 재정운용을 살펴보지 못하였다. 일반 시·군의 회계별 투자적 지출만으로 어떠한 정책분야를 투자해야 지역경제성장을 유도할 수 있는지를 파악할 수 없기 때문이다. 이것은 장래 연구에서 보강되어야 할 연구주제이다. 셋째, 연구방법의 한계를 들 수 있다. 우리나라 지방자치단체의 영역이 그리 크지 않고 한 지역의 경제성장은 인접지역까지 영향을 미칠 수 있다. 하지만 이 점을 충분히 고려하지 못하였다. 그 외에도 이 연구는 Keynes 이론 관점에서 접근하여 Wagner 이론 관점은 고려하지

못하였다. 앞으로 지방자치단체의 투자적 지출과 지역경제성장의 관계를 보다 온전히 이해하는데 Keynes 이론과 Wagner 이론 모두에서 접근할 필요가 있다.

참고문헌

- 강윤희. (2008). “지역경제 성장의 영향요인 분석.” 「한국행정학보」. 42(1): 365-381.
- 김명수. (1998). “공공투자와 지역경제성장.” 「경제학연구」. 46(3): 279-295.
- 김병연·곽노선. (2006). “OECD 국가들의 경제성장 결정 요인: 한국에의 시사.” 「시장경제연구」. 35(1): 25-40.
- 김성순. (2010). “기능별 재정지출이 경제성장에 미치는 영향.” 「재정정책논집」. 12(4): 3-31.
- . (2013). “지방 재정과 지역 경제성장과의 관계 분석.” 「재정학연구」. 6(1): 27-56.
- 김성태. (2000). “한국 지방공공자본의 지역경제 성과분석.” 「재정논집」. 14(2), 99-124.
- 김의섭·이종하·황진영. (2012). “광역자치단체의 지방정부 소비지출과 지역경제성장.” 「GRI 연구논총」. 4(1): 67-86.
- 김의섭·임응순. (2010). “한국의 재정지출과 경제성장의 인과관계 분석.” 「재정정책논집」. 12(3): 3-28.
- 김종섭. (2003). “경로분석을 이용한 지역경제 성장에 미치는 요인 분석.” 「산업경제연구」. 16(3), 207-222.
- 김제안·채중훈. (2006). “지방정부의사회개발비지출이지역경제에미치는영향에대한연구.” 「산업경제연구」. 19(6): 2403-2421.
- 김진덕·류호영. (2011). “지방 재정지출이 지역경제 성장에 미치는 시차효과.” 「지역정책연구」. 22(2): 57-74.
- 김창범·모수원. (2001). “정부소비지출, 민간투자, 그리고 경제성장.” 「산업경제연구」. 14(4): 151-161.
- 김태은. (2008). “정부규모가 경제성장에 미치는 영향에 관한 연구.” 「한국행정학보」. 42(3): 111-141.
- 노근호·정초시·김성태. (1995). “한국의 지역경제성장과 지방재정: 동태적 인과관계 분석을 중심으로.” 「경제학연구」. 43(2), 2037-2064.

- 류호영·배기수·이장희. (2011). “시· 군 경제개발비와 지역경제 성장간의 관련성 연구.” 「정부회계연구」, 9(2): 123-144.
- 문동진. (2016). 「산업 다양성이 지역경제성장에 미치는 영향에 관한 연구 : 지역특성, 인구규모 및 정책에 따른 비교분석」. 박사학위 논문. 중앙대학교
- 문병근·성상기. (2011). “지방재정지출과 지역경제성장간의 동태적 관계분석 : 6대 특별시·광역시를 중심으로.” 「재정정책논집」, 13(3): 87-118.
- 문시진·이기동·이우형. (2016). “지방재정지출이 지역의 경제성장, 고용 및 투자에 미치는 영향 분석.” 「경제연구」, 34(2): 33-59.
- 문영희·원일. (2013). “경제성장과 재정지출간의 인과관계분석 : 경제개발지출 및 사회복지지출을 중심으로.” 「한국사회복지교육」, 21: 225-248.
- 민인식·최필선. (2009). 「STATA 패널데이터 분석」. 한국 STATA 학회.
- 박복영. (2014). 발전경제학과 국제원조의 진화. 경제학연구, 62(2), 131-157.
- 박완규·지은초. (2015). “우리나라 사회복지 재정지출이 지역경제 성장에 미치는 영향: 시· 군 지역을 중심으로.” 「사회복지정책」, 42(1): 81-101.
- 송명화·김일태·김봉진·김종웅. (2010). “지역성장과 지방재정 간 인과관계: 대구·경북의 사례.” 「경제연구」, 28(3): 97-119.
- 심재희. (2000). “인적자본의 축적과 경제성장-루카스의 내생적 성장모형을 중심으로.” 「산업경제연구」, 13(2), 193-208.
- 오병기. (2006). “서울시 사회개발비 및 경제개발비와 지역소득 사이의 동태적 인과관계 검증 - 케인즈 모형과 바그너 가설을 중심으로.” 「서울도시연구」, 7(3): 131-147.
- _____. (2007a). “지역경제의 성장과 지방재정의 효율성 관점에서 평가한 지방 투자적 지출 분석.” 「한국지방재정논집」, 12(2): 1-32
- _____. (2007b). “광역자치단체 경상적 지출의 동태적 특성과 효율성 분석.” 「지방행정연구」, 21(3): 47-80.
- _____. (2008a). “지방 투자적 지출이 지역경제 성장에 미친 차별적 영향 분석 : 광업·제조업을 중심으로.” 「국토연구」, 56: 23-40.
- _____. (2008b). “광역경제권의 경제변수 및 재정변수 사이의 인과관계 분석.” 「한국지방재정논집」, 13(1): 93-123.
- _____. (2009). “지역공공재와 지방세출에 대한 이해 : 경제 이론 및 실증적 관점.” 「지방재정과 지방세」, 23(1): 163-184.
- _____. (2012). “동태적 패널 분석을 이용한 광역자치단체 투자적 지출의 지역경제 성

- 과 분석.” 「지방행정연구」, 26(1): 137-160.
- _____. (2014). “지역경제 성장과 지방재정의 인과관계 분석: 투자적지출의 경제적 기능 분류에 따른 동태적 패널 분석을 중심으로.” 「지방정부연구」, 18(3), 143-164.
- 왕지훈·이충열. (2009). “우리나라 지역 재정지출과 지역소득간의 인과관계 - 패널 오차수정모형을 이용한 인과관계 분석.” 「한국재정정책논집」, 11(3): 39-65.
- 유승훈·정균오. (2004). “전력소비와 경제성장의 인과관계 분석.” 「산업경제연구」, 17(1): 81-94.
- 윤지용·김태영·김주경. (2009). “지방정부 재정지출의 지역경제 활성화 효과분석.” 「지방정부연구」, 13(3): 135-157.
- 이변승. (2000). “수도권 시·군·구의 제조업생산성 결정요인 분석.” 「경제학연구」, 48(4): 291-322.
- 이상호·김홍규. (1996). “도시별 집경경제효과와 비교분석.” 「한국지역개발학회지」, 48(4): 56-78
- 이성근·이춘근·나주몽(2014) 「최신 지역경제학」. 법문사
- 이창근. (2013). “지방재정지출의 지역별 효과 분석.” 「한국지방재정논집」, 18(2): 57-81.
- 이현훈·이문희·박세준. (2012). “기초자치지역의 경제성장 요인 실증분석과 정책적 함의.” 「경제발전연구」, 18: 91-124.
- 임응순. (2012). “지방정부지출과 지역경제성장; 16 개 시도 자료를 이용한 패널분석.” 「정부학연구」, 18(3): 249-267.
- _____. (2015). “지방정부의 재정지출과 경제성장 간의 관계연구.” 「재정정책논집」, 17(2): 155-170.
- 임채홍·함요상·김정렬. (2011). “과학기술인프라와 산업별 특화수준이 지역경제성장에 미치는 효과 분석.” 「한국사회와 행정연구」, 21(4), 309-342.
- 정운오·나인철·이명곤·조성표. (2017). 「IFRS 중급회계」. 경문사.
- 정용석. (2013). “지방재정의 투자적 지출과 지역총생산 간의 연관성.” 「지방정부연구」, 17(2): 1-24.
- 정진현. (1998). “정부지출과 경제성장간의 인과관계.” 「경제연구」, 7(2): 303-318.
- 정진현·김현석. (2013). “중국 지방재정지출과 지역경제성장간의 비선형 장기균형관계.” 「한국지방재정논집」, 18(1), 51-68.
- 조기선. (2007). “지방재정 성장의 결정요인에 관한 연구.” 「한국지방재정논집」, 12(3), 213-238.

- 조동근·김종백. (2005). “지방재정 지출이 지역경제성장에 미치는 영향 분석 - 강원도 18개 시,군을 중심으로.” 「재정정책논집」. 7(1): 147-171.
- 주만수. (2000). “정부 소비지출 및 투자지출과 국민소득의 인과관계분석.” 재정논집, 14(2), 229-251.
- _____. (2001). “중앙정부 및 지방정부 재정지출과 국민소득의 인과관계 분석.” 「한국 지방재정논집」. 제6권 제1호.
- 통계청. 국가통계포털. (<http://kosis.kr>)
- 최태림·김의준·박승규. (2004). “지역경제성장의 공간연계성 분석.” 「국토계획」. 39(3): 111-118.
- 행정자치부. 지방재정 365. (<http://lofin.moi.go.kr>)
- 허웅·윤성식. (2014). 「정부회계학 -국가회계와 지방회계」. 법문사.

- Abizadeh, S., & Gray, J. (1985). “Wagner’s law: a pooled time-series, cross-section comparison.” *National Tax Journal*, 209-218.
- Abizadeh, S. & Yousefi, M. (1988). “An empirical re-examination of Wagner’s law.” *Economics Letters*, 26(2): 169-173.
- Afonso, A. & Fernandes, S. (2006). “Measuring local government spending efficiency: evidence for the Lisbon region.” *Regional Studies*, 40(1): 39-53.
- Aschauer D. A. (1989). “Is Public Expenditure Productive?” *Journal of Monetary Economics*, 23(2): 177-200.
- Barro, R. J. (1990). “Govenment Spending in a Simple Model of Endogenous Growth.” *Journal of Political Economy*, 98(5): 103-125.
- Barro, R. J. & Sala-i-Martin, X. (1992). “Public finance in models of economic growth.” *The Review of Economic Studies*, 59(4): 645-661.
- _____. (1995). *Economic growth*. New York: McGraw-Hill.
- Baum, C. F. (2006). *An introduction to modern econometrics using Stata*. Stata press.
- Biswal, B., Dhawan, U., & Lee, H. Y. (1999). “Testing Wagner versus Keynes using disaggregated public expenditure data for Canada.” *Applied Economics*, 31(10): 1283-1291.
- Bird, R. M. (1971). “Wagner’s o Law’ of Expanding State Activity.” *Public Finance=Finances publiques*, 26(1): 1-26.
- Chang, T., Liu, W. & Caudill, S. B. (2004). “A re-examination of Wagner’s law for

- ten countries based on cointegration and error-correction modelling techniques." *Applied Financial Economics*, 14(8): 577-589.
- De Mello Jr, L. R. (2002). "Public finance, government spending and economic growth: the case of local governments in Brazil." *Applied Economics*, 34(15): 1871-1883.
- Easterly, W. & Rebel, S. (1993). "Fiscal Policy & Economic Growth: An Empirical Investigation." *Journal of Monetary Economics*, 32(3): 417-458.
- Gramlich, E. M. (1994). "Infrastructure Investment : A Review Essay." *Journal of Economic Literature*, 32(3): 1176-1196.
- Ghorbani, M. & Firooz Zarea, A. (2009). "Investigating Wagner's law in Iran's economy." *Journal of Economics & International Finance*, 1(5): 115-121.
- Gupta, M. C. (1969). "The effect of size, growth, & industry on the financial structure of manufacturing companies." *The Journal of Finance*, 24(3): 517-529.
- Hansson, P. & M. Henrekson. (1994). "A New Framework for Testing the Effect of Government Spending on Growth & Productivity." *Public Choice*, 81: 381-401.
- Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic growth*. Yale: New Haven.
- King, R. G. & Rebelo, S. (1990). "Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications." *Journal Of Political Economy*, (5): S126.
- Lamartina, S. & Zaghini, A. (2011). "Increasing public expenditure: Wagner's law in OECD countries." *German Economic Review*, 12(2): 149-164.
- Lucas, R. E. (1988). "On the Mechanics of Economic Development." *Journal of Monetary Economics*, 22(1): 3-42.
- Iyare, S. O. & Lorde, T. (2004). "Co-integration, causality and Wagner's law: tests for selected Caribbean countries." *Applied Economics Letters*, 11(13), 815-825.
- Morrison, C. J. & Schwartz, A. E. (1996). "Public infrastructure, private input demand, and economic performance in New England manufacturing." *Journal of Business & Economic Statistics*, 14(1) : 91-101.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance*. McGraw-Hill Book Company, Inc.
- Owoye, O. (1995). "The causal relationship between taxes and expenditures in the

- G7 countries: cointegration and error-correction models.” *Applied Economics Letters*, 2(1): 19-22.
- Rappaport, R. A. (1999). *Ritual and Religion in the Making of Humanity*. Cambridge University Press.
- Romer, P. M. (1986). “Increasing Returns & Long-Run Growth.” *Journal of Political Economy*, 94(5): 1002-1307.
- _____. (1990). “Endogenous Technological Change.” *Journal of Political Economy*, 98(5): 71-102.
- _____. (1994). “The origins of endogenous growth.” *The journal of economic perspectives*, 8(1), 3-22.
- Schaltegger, C. A. & Torgler, B. (2006). “Growth effects of public expenditure on the state and local level: evidence from a sample of rich governments.” *Applied Economics*, 38(10): 1181-1192.
- Sobhee, S. K. (2008). “The Implications of Openness for Wagner’s Law.” An International Comparison of 20 Countries, 1971-2000.
- Solow, R. M. (1956). “A Contribution to the Theory of Economic Growth.” *Quarterly Journal of Economics*, 70(1): 65-94.
- Vedder, R. K. & Gallaway, L. E. (1998). Government size and economic growth. The Committee.
- Wolman, H. & Spitzley, D. (1996). “The Politics of Local Economic Development.” *Economic Development Quarterly*, 10(2): 115-150.

김재영(金宰瑛): 주저자. 성균관대학교 국정전문대학원 박사수로 중이며 주요 관심분야는 지방재정, 지방행정, 예산론, 정책분석 등이다(wisekky@gmail.com).

배수호(裴壽鎬): 교신저자. University of North Carolina at Chapel Hill에서 정책학 박사학위(2005)를 취득하였으며, Rockefeller Institute of Government 연구원, San Francisco State University 조교수를 거쳐 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원에서 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 환경정책(수자원정책), 지방재정, 동양행정철학이다(baes@skku.edu).

지방의회 예산심의의 개선방안에 대한 인식차이 분석: 경상남도 의원과 집행부공무원의 인식 중심으로

주기완

지방의 예산심의는 지방의회와 집행부의 상호작용에 의한 예산의사결정 행위라고 할 수 있다. 이런 맥락에서 본 연구는 기존의 예산심의의 개선방안에 대하여 중요도와 시급도로 구분하여 주요 행위자인 집행부와 지방의회를 대상으로 인식의 차이를 분석하고, 바람직한 개선방안의 방향을 제시하는데 목적이 있다.

분석결과, 우선 10개의 예산심의의 개선방안에 대한 기술통계 및 인식차이의 결과를 보면, 중요성과 시급성에서 도의원이 집행부공무원보다 더 크게 인식하는 것으로 분석되었고, 거의 모든 방안에 대해서 집단(도의원과 집행부공무원) 간의 유의미한 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다. 둘째, 예산심의의 개선방안에 대한 집단별 중요도와 시급도 결과를 보면, 도의원은 예산심의를 위한 외부 지원제도 측면이 집행부공무원은 가용재원의 확대가 우선해야 한다고 인식하는 것으로 나타났고, 집행부의 적극적인 협조와 대응 방안에 대해서는 유사한 인식을 가지는 것으로 분석되었다. 마지막으로 집단 간의 중요도-시급도 교차에 의한 개선방안의 방향에 대한 결과를 비교해 보면, 집행부의 적극적인 협조와 대응 및 가용자원 확대 방안은 중점개선, 예산심의 기간의 확대는 현상유지로 유사한 인식을 가지지만, 그 외의 방안에 대해서는 차이가 있음 확인할 수 있었다.

결론적으로 두 집단 간의 인식 결과에서 보는 것처럼, 가용재원의 확대와 집행부의 협조와 대응에 대하여 우선적인 개선이 필요하고, 점진적으로는 예산심의의 기준을 마련하도록 해야 한다. 그밖에 대안에 대해서는 의원과 집행부공무원의 입장차이를 고려하여 지속적 관심과 노력을 통하여 개선해 나가야 한다.

[주제어: 예산심의, 예산결정행위자 간의 상호작용, 가용재원의 확대]

I. 서론

예산심의는 민주주의 정치체제에서 의회가 행사하는 가장 기본적인 기능이자 권력이다. 우리나라는 지방자치를 실시한 지 22년이 흘러가고 있고, 그 동안의 지방

재정규모는 1990년 21조 7,680억원에서 2016년 250조 149억원으로 재정살림의 규모가 증가하였다. 또한 지방정부의 재정규모 성장과 증가에 따른 자치단체의 재정 책임성과 재정운영의 건전성을 강조하는 목소리도 높아지면서, 지방정부의 재정 관리에 대한 강화는 큰 화두로 대두되었다.

예산심의는 지방정부의 재정 관리측면의 사전적 통제로서 매우 중요한 단계이고, 자치단체의 재정운영의 건전성 및 재정책임성을 확보하기 위한 중요한 예산과정의 한 단계이자 지방의회의 중요한 기능 중의 하나이다. 예산심의는 지방정부가 처한 문제를 해결하기 위해서 가장 효과적이고 효율적인 대안을 모색하고 예산안을 편성·집행하려고 하는가를 의회가 검토·조사하여 자원을 최적 배분하도록 하는 과정으로서 집행부를 견제하고 감시하는 관리행위이다.

동시에 예산심의는 지방의회와 지방정부 간의 커뮤니케이션을 통한 정치과정이라고 할 수 있다. 지방정부는 예산편성 안에 대한 충분한 설명과 설득을 통하여 지방의회의 심의·의결에 있어서 원안을 통과시키기 위한 노력을 하고, 지방의회는 집행기관의 예산편성에 대한 자원배분의 합리성 및 주민의 요구와 수요가 적절하게 반영되어 편성이 이루어졌는지에 대한 심의·의결을 한다.¹⁾ 즉, 예산심의는 예산편성안을 지키려는 쪽과 조정(삭감, 증액, 항목 신설)하려는 쪽 간의 상호작용을 통한 예산의사결정 행위로서, 예산낭비가 우려되고 불합리한 요소를 사전에 예방하여 지방재정의 건전한 운영, 합리적 운영, 책임성 있는 재정운영을 확보하여 지방자치발전을 위한 정책적 연계에 매우 중요한 기능을 담당한다고 할 수 있다.

이처럼 예산심의는 예산과정의 중요한 단계임에도 불구하고, 지방의회는 집행부의 예산편성에 대하여 심도 있는 예산심의가 이루어지지 못하는 한계를 가지고 있다. 우선 관리과정으로서, 첫째, 작은 가용재원 규모에 의하여 형식적 예산심의에 그칠 수 있다. 우리나라의 지방자치단체의 세입·세출구조를 보면, 세입측면은 자체재원의 비율이 낮고 의존재원의 비율이 높다는 특징을 가지고 있고, 세출측면에서는 경직성 경비, 예비비, 국고보조와 시·도비 보조에 투입되는 지방비부담을 배정한 후에 투자 사업비가 충당되는 관계로 가용재원의 규모가 작기 때문에 실질적으로 의회에서의 심도 있는 예산심의가 이루어지기 어렵다는 한계를 가지고 있다. 둘째, 집행기관의 예산편성에 대한 사전검토가 집행기관에서 제공되는 자료에 의존하

1) 지방정부는 지역주민의 행정수요에 대응하고 지역경제 안정과 성장을 도모하기 위하여 합리적인 자원배분의 예산편성을 담당하고, 지방의회는 지방정부의 예산편성이 과연 합리적 자원배분의 예산결정인지를 심의 및 의결함으로써 집행부에게 부여된 재정집행권한의 운영과정과 결과에 대하여 감독 및 시정을 할 수 있는 권한을 가지고 있다.

여 국회예산정책처와 같은 실질적인 집행기관의 예산편성에 대한 검토 및 분석이 이루어지지 못하고 있는 한계가 있다. 셋째, 예산심의 기간, 지원인력 및 지원기구의 부족, 전문성 등의 한계를 가지고 있다. 다음으로 정치과정으로서 지방의 예산심의는 예산의 조정역할을 하는데 한계를 가지고 있다. 실질적으로 의회는 예산심의 과정에서 삭감기능 이외에 집행부의 협조와 대응없이 예산의 조정 및 증액 등이 어렵고, 예산심의를 위한 정보수집에도 한계를 드러내는 등 예산에 대한 관리 및 통제기능이 미흡할 수밖에 없다.²⁾

이렇듯 지방의회의 예산심의회에서 한계를 개선하고, 역할을 강화하기 위하여 지방자치 부활 초기에는 지방자치단체의 예산심의활동에 대한 사례중심의 연구와 영향요인을 탐색하기 위한 연구였고, 이후에는 예산심의 영향변수를 고려한 연구가 이루어졌다. 이들 연구들은 예산심의 개선방안을 정책적 제언으로 제시하였는데, 대부분은 연구자가 제시하는 대안을 중심으로 이루어졌다.³⁾ 하지만 예산심의는 지방의회와 지방정부 간의 상호작용에 의한 예산의사결정 행위임을 고려할 때, 주요 행위자인 지방의회와 지방정부 간에는 개선방안에 대한 인식의 차이가 있을 수 있는데, 기존 연구는 이런 부분을 함께 고려하지 못한 한계를 가지고 있다.

따라서 본 연구는 기존 연구의 검토를 통해서 그동안 제시되었던 방안을 정리하고, 도의원과 집행부공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 집단별 개선방안에 대한 인식비교와 중요도-시급도를 종합적으로 고려한 예산심의의 활성화 방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 예산심의의 의의: 지방의회와 집행부 사이의 정치과정

예산이란, 미래에 대한 체계적인 사고를 할 수 있는 수단으로 조직의 업무를 효과적이고 효율적으로 수행하는데 필요한 자금을 조달하고 사용하는 것에 관한 의사결정과정으로 정의할 수 있다(주기완·윤성식, 2012: 7-9). 예산은 단계를 거치면

- 2) 예산의 편성, 집행, 결산 그리고 정책과 관련한 주요한 정보가 집행부에 집중되어 있기 때문에 지방의회는 예산 및 입법과 관련된 정보를 집행부에 의존할 수밖에 없고, 그 결과 예산에 대한 통제 기능은 제한적일 수밖에 없다(배인명, 2012: 22-23). 따라서 적극적인 집행부의 협조와 대응, 집행부와와의 관계 증진 등은 중요한 부분으로 작용할 수밖에 없다.
- 3) 기존의 연구의 경향과 내용은 본문의 선행연구에서 다루었다.

서 확정되기 때문에 예산결정에 참여하는 결정자들은 각자의 입장에서 예산과정의 단계마다 상호조정 및 협의를 거치면서 예산을 결정하게 된다(윤성식, 2003: 193). 예산은 예산과정에 참여하는 주요 행위자 간의 타협, 협상 및 설득 등의 정치적 과정을 통해서 이루어지는 것으로서, 인간의 다양한 목표를 달성하기 위한 재무자원의 분배노력이자 행정부와 의회가 정책목표를 달성하기 위해 행하는 쌍방향적 의사결정이다. 정부의 예산결정은 궁극적으로 정치과정의 주체들 간의 상호 통제작용으로 이루어지기 때문에(Lindblom, 1968:93-100), 자원의 배분과정에서 각각의 세력 간의 협상과 타협에 의한 정치적 합리성을 추구한다. 즉, 예산심의는 예산과정의 내부 주요 행위자인 정부와 의회 간의 상호조정 및 작용에 의한 결정으로서, 사회 내에서 추구하는 가치가 의사결정자들의 상호적 작용에 의한 합의와 결정이 반영되는 최종산물을 이끌어내는 단계이다.

예산심의는 국가의 예산을 결정하고, 정책을 구체화시키고, 정책이 실질적인 영향력을 갖도록 한다는 점에서 매우 중요한 과정이고, 의회는 예산심의에서 정부를 통제하고, 조정 및 협의하는 과정을 통해서 최종 의사결정을 해야 하는 역할을 담당하고 있기 때문에 그 중요성은 매우 크다고 볼 수 있다.

1995년 지방자치제 실시 이후로 지방자치단체는 급증하는 지역주민의 행정수요와 다양화에 대응하고 지역의 경제 안정과 성장을 도모해야 하는 역할을 담당하고 있는 반면, 지방의회는 집행기관의 재정 관리에 대한 사전적 통제, 즉 예산심의의 강화를 통하여 자원의 효율적 배분이 이루어졌는가를 보고, 지방자치 발전을 위한 정책적 연계를 유인해야 하는 중요한 역할을 담당하고 있다. 예산심의는 지방의회의 중요하고 핵심적인 권한 중의 하나로 지방자치법 제39조 제1항에서 '예산의 심의·확정'을 규정하고 있으며, 지방자치제 실시 이후로 더욱 중요한 수단으로 여겨지고 있다.

중요한 기능과 역할을 담당하고 있음에도 불구하고, 현재 우리나라는 지방의회가 예산심의 과정에서 행사할 수 있는 권한은 제한적이다. 의원이 행사할 수 있는 권한 중에 하나가 심의·의결에 관한 권한이고, 실질적으로는 편성된 예산안에 대해서 삭감할 수 있는 권한에 그치고 있다는 점이다.⁴⁾

4) 지방자치법 제127조(예산의 편성 및 의결)에 관한 사항 제3항에서 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의없이 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없다고 규정하고 있고, 지방재정법 제43조에서는 '지방자치단체의 장은 지방의회의 예산안 심사결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서는 예비비를 사용할 수 없다고' 규정함으로써, 사실상 의회의 예산심의 과정을 통해 삭감된 예산에 대해서 지방자치단체의 장과 지방의회는 긴밀한 협의 및 조정을 통해 예산안을 조정할 수 있음을 간접적으로 유추해 볼 수 있다.

Niskanen(1971; 1994)은 관료조직에 의한 공급이론에서 관료들이 의회에 대해 정보독점권과 아젠다(agenda) 통제권을 지니고 있다고 가정하면서, 의회는 관료가 심사에 필요한 정보 혹은 자료를 제출하지 않으면 예산심사를 못하게 될 뿐만 아니라 설사 제공된 정보가 있다고 하더라도 관료에 의해서 제출된 예산이 타당하다는 논거에 의존하고 있기 때문에 관료들은 예산극대화를 추구하고 결국 예산극대화를 성공할 수 있다고 주장한다. 즉 예산심의 과정에서 의회는 집행부의 관료에 의해서 제출되는 자료와 정보에 의지할 수밖에 없고, 결국 집행부의 긴밀한 협조가 필요하다고 볼 수 있다. 한편, 의회의 동의 없이는 집행부의 목표를 계획대로 시행하기 어렵기 때문에 집행부도 의회와 협의가 필요할 수밖에 없다. 또한 행정부는 예산심의를 앞두고 의회에 대하여 최대의 예산을 획득하기 위한 다양한 예산신청전략을 구사한다(Wildavsky, 1992, 주기완·윤성식, 2012). 반면, 의회는 예산심의 과정을 통해서 행정부가 처한 문제의 해결을 위해 가장 효과적이고 효율적인 대안을 모색하여 예산안을 편성하였는가를 검토, 분석, 조사하여 자원의 최적배분이 이루어지도록 견제하고 감시하는 역할을 가진다.

이런 일련의 내용을 종합적으로 고려해 볼 때, 주요 행위자간 시각의 차이는 존재하지만, 예산심의는 합리적 자원배분을 위한 주요 행위자 간의 커뮤니케이션 과정으로서, 심의에 참여하는 주요 행위자인 집행부와 지방의회(또는 정부와 국회) 간의 타협과 협상 및 설득 등의 상호작용 과정을 통해 최종 예산의 산출물을 도출하는 정치적 과정이다.⁵⁾ 따라서 바람직한 예산심의를 위한 노력을 위해서 예산심의의 주요 행위자인 집행부와 지방의회 간의 노력에 초점을 둘 필요가 있다. 특히 지방자치제도가 실시한지 20여년이 지난 현 시점에서 지방재정규모의 신장, 재정환경의 변화 등 지방자치단체와 지방의회의 역할이 더욱 강조되고 있기 때문에, 그동안 지적되었던 예산심의의 개선점에 대해서 되돌아 볼 필요가 있다. 기존의 연구들은 예산심의의 실태에 대한 분석을 통해서 지방의회 의원의 예산심의를 대하는 일반적 역할에 대한 논의에 그치는 경향을 보였다. 일부 지방정부의 협력을 제시한 부분도 있으나 상호작용에 의한 협력에 초점을 두기보다는 의회 내지는 의원의 역할에 더욱 집중하는 경향을 보였다.

하지만 앞서 언급한 바와 같이 예산심의는 주요 행위자 간의 커뮤니케이션 과정으로서, 바람직한 예산심의를 위한 노력에서 어디에 우선순위를 두고 있는지와 공통적으로 중요하게 인지하고 있는 부분에 대해서 살펴보는 것이 중요하다고 하겠

5) 윌다브스키(Wildavsky)는 예산이야말로 가장 완벽한 정치적 과정이라고 하였다(Wildavsky, 1988: 4-5).

다. 즉 예산심의 과정이 발전하기 위해서는 주요 행위자인 지방의회와 집행부 간의 인식의 차이를 확인하고, 제도개선에 반영할 필요성이 있다. 다음에서는 예산심의와 관련한 선행연구를 살펴보고, 기존 연구에서 제시하고 있는 개선노력에 대하여 정리하였다.

2. 예산심의의 개선방안에 대한 접근: 예산심의 영향요인을 중심으로

예산심의는 지역주민의 대표인 지방의회에 의한 재정민주주의를 실천하기 위한 수단이라는 점에서 중요성을 가지고 있으며, 예산심의의 다양한 측면에 의해서 영향을 받는다. 이런 영향요인은 지방 예산심의의 개선방안으로 제시되고 있다. 기존연구는 지방의회 예산심의의 영향요인을 크게 구조적 요인, 기능적 요인, 행태적 요인으로 구분하거나(나중식, 1996; 송광태·장선희), 또는 제도적 측면, 행태적 측면, 상황 또는 환경적 측면으로 구분하고 있다(이승기, 2006; 김선엽, 2004). 기존 연구의 각 관점을 종합적으로 고려하여 예산심의의 영향요인을 법·제도적 측면, 행태적 측면, 내용적 측면, 외부 관리적 측면으로 구분할 수 있다.

첫째, 법·제도적 측면으로, 예산심의를 위한 예산제도 또는 법적 제한과 관련된 제도적 장치는 의원의 예산심의를 원천적으로 제약하는 등 예산심의에 영향을 미칠 수 있다(장연수, 2008; 황종규, 2005; 이승기, 2002; 최근렬, 1998; 나중식, 1996; 박병식·배영식, 1995). 실제로 우리나라는 지방자치법 및 관계법령에 규정된 의원의 권한에 대한 규정, 예산과 결산에 관한 사항 규정(제125조-134조의 2) 등을 통하여 지방의원의 예산심의를 제약한다. 기존 연구에도 예산심의 기간, 예산심의 기준, 추가경정예산 등의 한계를 지적하면서 지방자치제 실시 이후로 지속적으로 개선해 나가야 한다고 주장하고 있다(황종규, 2005; 이승기, 2002; 최근렬, 1998; 나중식, 1996).

둘째, 예산심의는 심의과정에 임하는 지방의원들의 행태적 측면⁶⁾에 의해서 영향을 받을 수 있다(나중식, 1996; 이승기, 2006). 기존 연구는 역할지향성, 형식성, 경험성 등 의원의 행태적 측면을 주요 분석대상으로 하였고, 지방의원의 전문성 제고, 집행부의 대응 필요성을 그 방안으로 제시하였다(장연수, 2008; 최근렬, 1998; 나중

6) 예산심의가 주요 행위자(지방의회와 집행부) 간의 상호작용이라는 점을 고려할 때, 행태적 측면 또는 요인은 상임위와 예결특위 간의 관계, 의원의 전문성 등 의원의 행태적 측면만을 다루고 있고, 예산과정의 동반자이면서 예산심의의 상호작용 대상인 지방정부와의 행태적 측면은 다루지 못하고 있다. 본 연구에서는 지방의회와 도의회의 상호작용을 고려한 행태적 측면으로 고려하였다.

식, 1996; 윤영진·강인재, 1996). 또한 예산심의가 관련 주요 행위자 간의 상호작용에 의한 예산의 최종산출물임을 고려할 때, 행위자들 간의 상호작용행태도 합리적이고 원활한 예산심의가 이루어지는데 영향을 준다(양경숙, 2009). 왜냐하면, 예산은 의사결정과정의 산물이고, 집행부와 지방의회는 각각의 예산전략에 가지고 예산심의 과정에서 상호간 설득·조정·타협 등의 상호작용 형태를 보이기 때문이다.

셋째, 내용적 측면은 지방재정과 지방예산의 한계와 관련된 것으로 예산심의에 영향을 미칠 수 있다. 우리나라의 지방예산은 세입측면에서 지방자치단체의 자체재원의 비율이 낮고 의존재원이 비율이 높다는 점, 세출 측면에서는 경직성 경비, 예비비, 국고보조와 시·도비 보조에 투입되는 지방비부담을 배정한 후에 투자사업비가 충당되는 관계로 가용재원의 규모가 작다는 점 등 자치단체의 재정구조는 취약하다. 재정구조의 한계는 집행부의 자율적인 예산편성의 범위를 제한하고, 지방의회의 예산심의를 형식화하는 문제를 가지고 있다(나중식, 1996; 송광태·장선희, 2001). 따라서 내실있는 예산심의를 위한 가용재원의 확보는 예산심의 개선을 위한 중요한 부분이다.

넷째, 외부 관리적 측면은 주로 예산심의의 제도적 측면 중 지방의회와 집행부 간의 견제와 균형을 구현하기 위한 측면으로서, 예산심의의 합리성 확보와 재정민주주의 구현을 위한 지방의회의 보완적 수단을 의미한다. 특히 의원의 전문성 및 의회의 역할 강화를 위한 지원제도 성격으로서 다양한 연구들을 통해 필요성을 주장하고 있다(문원식, 2014; 박순종·박노수, 2014; 조석주·박기관, 2010). 지방자치제 실시 이후 지방의회의 역량강화를 위한 측면에서 지속적으로 제시되면서 예산심의에 대한 강화를 방안으로 예산심의 보좌기구, 전문인력 보완, 인사권 독립 등을 제시하고 있다.

3. 선행연구 검토

지방의회의 예산심의에 관한 연구는 1990년대 중반을 시작으로 활발하게 이루어졌고, 대부분의 연구가 예산심의 활동의 실태, 예산에 관한 연구가 주를 이루었다. 또한 예산심의의 제약 혹은 영향요인을 분석하는 연구도 진행되었다. 예산심의에 관한 연구를 간략히 구분해 보면, 예산심의 결정요인과 관련한 연구(나중식, 1995, 1996; 황종규, 2005; 이승기, 2006), 예산심의 행태와 관련한 연구(김순양, 1995; 최근열, 1998; 전상경, 1993), 예산심의의 기능, 실태, 문제점 및 개선방안과 관련한 연구(송광태·장선희, 2001; 최근열, 1998; 윤영진·강인재, 1996; 김기연, 1993; 박

동균, 1997; 박병식·배영식, 1995; 김종순, 1995; 김정옥, 1993; 김기언, 1994; 강춘성, 2001; 이승기, 2002) 등이 있다. 기존 연구는 실태, 제약요인 또는 영향요인 등의 다양한 관련 연구를 통해 예산심의기간의 부족, 들쭉날쭉한 예산심의(심의 과정)에서 질의에 대한 개인차이→예산심의기준의 부재), 예산심의 전문성(인적 전문성 및 보조기구의 미흡), 집행부와 의회 간의 협력체제 미흡, 예산심의에 형식적인 심의태도, 당파성의 영향 등의 문제점을 제시하였고, 각각의 연구들은 분석결과를 토대로 바람직한 예산심의를 위한 다양한 개선방안을 제시하였다.

김정옥(1993)은 지방의회 예산심의 실태의 분석을 통하여 발전방향을 크게 첫째, 예산심의시 예산의 합리성 및 합법성, 그리고 예산의 삭감 및 조정에 대한 기준을 위한 예산심의 방법의 개선, 둘째, 예산심의기간 연장의 필요성, 셋째, 효율적인 예산심의를 위하여 의원의 전문성 및 위원회의 역할분담, 마지막으로 예산편성 및 운영에 대한 개선이 필요하다고 주장하였다. 지방의회 예산심의의 초기 연구로서 지방자치 부활시점에서 나타난 예산심의의 한계에 대한 다양한 문제점을 주장하였고, 지방자치 20년이 지난 현 시점에서도 문제점으로 지적되고 있다.

박광국·황종규(1994)는 경상북도의회를 대상으로 예산결정과정에서 지방의회의 예산배분의 효율성을 높이기 위하여 의회의원은 어떠한 예산심의 전략을 채택하는가에 대하여 실증적 연구를 하였는데, 연구결과, 첫째, 지방정부의 재정자율성 확보, 둘째, 의원의 전문성제고, 셋째, 의회의 예산심의 지원을 위한 제도적·기술적 장치 마련, 넷째, 합리적 예산배분을 위한 예산심의 기준 마련 등을 제시하였다.

박병식·배영식(1995)는 지방의회 예산심의의 발전방향에 대하여 첫째, 예산심의 보직기능, 둘째, 예산심의 기간의 연장, 셋째, 상위원회와 예결특위의 기능적 역할분담, 넷째, 예산결산특별위원회 위원의 전문성 확보, 다섯째, 수정 및 추가경정예산의 억제, 여섯째, 예산심의 방법(전문위원회 활용방법, 보좌관 제도 신설 등)의 개선을 주장하였다.

나중식(1995)은 지방의회 예산심의의 제약요인이 무엇인지에 대한 연구를 통하여 예산심의 발전방향으로 첫째, 예산심의 기간 연장, 둘째, 지방의원의 예산심의 능력 향상(전문성 제고 등을 포함), 셋째, 예산심의 보조기능의 강화(사무국 인사의 독립성 보장, 전문위원의 제한적 공동관리제, 공동보좌관제 등), 넷째, 상임위원회와 예산결산특별위원회의 상호조화를 주장하였고, 1996년 후속 연구에서는 광역시 의회와 기초의회의 예결특위의회의록을 중심으로 지방의회 예산심의 결정요인을 예산심의체제 내적변수인 행태, 구조, 기능적 요인을 한정하고, 하위변수인 역할지향성, 형식성, 시간성, 제도성, 당파성, 전문성, 안정성, 상호성을 기준으로 연구하였

다. 각 영향요인의 결과를 통하여 그는 3가지의 바람직한 예산심의를 위한 시사점으로 첫째, 예산심의 전문성을 높이기 위한 정책적 대안 모색(의원의 전문성 제고, 합리적 예산심의 기준 마련, 둘째, 상임위와 예결위의 바람직한 상호성 제시, 셋째, 건전한 정당 간 경쟁 유도 등을 제시하기도 하였다.⁷⁾

윤영진·강인재(1996)는 광역의회와 기초의회의 의원을 대상으로 설문조사를 통한 예산심의활동을 분석하였는데, 연구결과, 지방의원들은 예산심의 과정에서의 예산편성지침에 의한 강한 통제에 대한 불만을 가졌고, 광역과 기초를 비교할 때 광역의회 의원이 예산심의 관련 정보수집 및 주민의사 반영 비율이 높았다. 이런 분석결과에 따른 예산심의의 발전적 제언으로 첫째, 예산편성지침의 개선, 둘째, 예산심의를 예산정보 제공을 위한 제도적 장치 마련, 셋째, 추경예산편성의 축소, 넷째, 예산결산특별위원회의 전문성 제고 및 구성방법 개선, 다섯째, 회계연도 개시일 변경, 여섯째, 주민참여 및 이익이 반영될 수 있는 제도적 장치 마련 등을 주장하였다.

최근렬(1998)의 연구는 경상북도의회의 의원을 대상으로 설문조사를 통해 예산심의 활동을 분석하였는데, 기존연구의 결과와 마찬가지로 예산심의활동에 있어서 전반적으로 미흡하다는 평가하였고, 의원의 낮은 전문성, 행정자치부의 강한 통제, 짧은 예산심의기간, 예산전문기관 부재의 한계 등을 지적하였고, 바람직한 예산심의를 위해서 예산심의 기간의 연장, 예산전문기관의 설치, 예산결산특별위원회의 상설화, 의원의 전문성 향상, 주민의사 및 이익이 반영될 수 있는 제도적 장치 마련 등을 주장하였다.

이승기(2002)는 충청북도의회를 대상으로 예산심의에 관한 연구를 진행하였는데, 그는 지방자치시대의 주민의 욕구충족과 만족도, 그리고 지방의회의 활성화를 위해서는 의원 및 전문위원의 전문성이 향상이 필요하고, 예산심의기준 마련되어야 하고, 예산심의의 자율성이 확보되어야 하며, 의회의 인사권 독립의 필요성을 제시하였다.

황종규(2005)는 지방의회 예산심의 영향요인에 있어서 경상남도 북부의 도·농통합형 중소도시 2개를 대상으로 심의경험 축적에 따른 학습효과의 존재여부와 경험성을 분석하였는데, 연구결과, 시간의 흐름에 따라 일정한 학습효과가 존재함을 발견하였고, 심의경험 연차에 따라서는 정책지향성에서 통제지향형으로 변화하는 것을 발견하였다. 이런 결과를 토대로 그는 지방의회의 역량을 강화하기 위한 정책

7) 나중식의 연구에서 제시한 정당 간의 경쟁이라는 변수의 경우 경상남도의회의 구성 비율을 고려할 때 사실상 정당 간의 경쟁에 대한 큰 의미를 부여하기 어려운 도의회의 정당비율을 가지고 있어서 본 연구의 변수로는 고려하지 않았다.

적 노력이 필요함을 역설하면서 의회사무인력에 대한 인사권 부여, 의원 보좌기능의 강화, 그리고 지방의회가 예산심의에서 요구되는 경험축적에 의한 기대역할이 긍정적 학습이 되도록 만들기 위한 제도·정책적 노력의 필요성을 주장하였다.

장연수(2008)는 경기도의회를 대상으로 예산결정 요인들의 영향 정도가 어떠한가에 대하여 구조모형을 통해 분석한 연구로서, 짧은 심의기간, 질의에 대한 개인차이, 연고성이 높거나 1문 1답식의 심의질의, 전문지식이나 노력을 통한 심의능력의 부족 등이 예산심의 과정에서의 문제점으로 지적하였다. 이 연구는 예산심의활동의 개선을 위해서 의회는 정기회의 기간의 연장가능성과 의원의 교육기회 및 집행부와 협의 기회 제공이 필요하고, 집행부는 형식적인 예산편성을 지양하고 성과주의에 입각하여 사업계획을 세우는 등 적극적인 대응을 수립하여야 한다고 주장하였다.

이상의 연구들처럼 예산심의와 관련한 연구들은 연구의 시기와 시점에 따라 다소 차이는 있지만, 대부분 사례를 중심으로 자치단체의 예산심의 실태를 분석하고, 그에 따른 문제점을 해결하기 위한 정책적 대안을 중심으로 제안하고 있다. 각 연구별로 제시한 정책대안을 보면, 예산심의 운영과정에서의 법·제도적 측면(심의기간, 심의기준, 수정 및 추경편성금지), 행태적 측면(상임위와 예결특위 간의 상호성, 의원의 전문성), 내용적 측면(재정자율성, 예산심의 방법), 외부 관리적 측면(예산전문기구, 인사권 독립, 보좌관제도)으로 정리해 볼 수 있다.

〈표 1〉 선행연구에서 제시된 바람직한 예산심의를 위한 방안

	법 제도적 측면			행태적 측면			내용적 측면		외부 관리적 측면		
	예산심 의기간 확대	예산심 의기준 마련	수정 및 추가경정예산 편성의 금지	상임위 와 예결특 위 간의 상호성	의원의 전문성	집행부 의 적극적 대응	지방재 정자율 성 확대	예산심 의방법 의 개선	예산전 문기구 설치	의회의 인사권 독립	보좌관 제 도입
김정욱 (1993)	●			●	●			●			
박광국· 황종규 (1994)		●			●		●		●		
박병식· 배영식 (1995)	●		●	●	●				●		
윤영진· 강인재 (1996)			●		●			●	●		

	법 제도적 측면			행태적 측면			내용적 측면		외부 관리적 측면		
	예산심 의기간 확대	예산심 의기준 마련	수정 및 추가경정예산 편성의 금지	상임위 와 예결특 위 간의 상호성	의원의 전문성	집행부 의 적극적 대응	지방재 정자율 성 확대	예산심 의방법 의 개선	예산전 문기구 설치	의회의 인사권 독립	보좌관 제 도입
나중식 (1995; 1996)	●	●		●	●				●	●	●
최근렬 (1998)	●				●			●	●		
황중규 (2005)								●	●	●	●
이승기 (2006)	●	●						●		●	
장연수 (2008)	●				●	●		●			

기존의 지방의회의 예산심의에 관한 연구는 예산심의를 위한 다양한 개선 방안을 제시하고 있지만, 지방의회의 예산심의를 의회의 영역으로만 보는 시각에 의해서 개선방안들이 제시되어 있다. 하지만 예산심의는 의회의 중요한 권한 중의 하나 이면서 동시에 예산과정의 내부 주요 행위자인 정부와 의회 간의 상호조정 및 작용에 의한 결정으로서, 바람직한 예산심의를 위한 방안에 대하여 두 집단의 인식을 연구하는 것이 중요함에도 미흡하다고 볼 수 있다. 본 연구는 예산심의 과정을 단순히 지방의회의 영역만으로 볼 것이 아니라 집행부와 상호관계에 의한 과정으로 인식하고, 집단 간에 어떤 개선방안에 대하여 중요도-시급도별로 강조를 우선하고 있는지를 비교하고, 각 측면별 집단 간의 인식차이에 대하여 분석을 하고자 한다. 이런 인식의 차이 분석을 통하여 집단의 의식을 고려한 바람직한 예산심의를 위한 발전적 방향을 제시하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

Ⅲ. 조사방법

1. 연구모형

본 연구는 선행 연구에서 제시되었던 대안을 종합적으로 정리하여 경상남도 공무원과 의원을 대상으로 설문조사를 실시하여 의회의 합리적이고 실질적인 예산심의가 이루어지기 위한 발전적 방향을 제시하는데 목적이 있다.⁸⁾

지방의회 예산심의의 개선을 위한 대안으로 기존 연구에서 논의되었던 내용과 지방의회 예산심의에 대한 개선방향과 관련하여 도의회 및 도청관계자의 면담⁹⁾을 통해 제시된 내용을 종합적으로 정리하여 다음의 10가지 내용을 중심으로 구성하였다. 법·제도적 측면에서 ①예산심의기간 확대, ②예산심의기준 마련, ③예산심의과

8) 연구의 공간적 범위를 경상남도로 한정된 이유는 지방의회 예산심의역량을 강화하기 위한 방안이 연구자에 의해서 제시하거나 지방의회 측면에 국한되어 있다는 한계는 있지만, 유사성을 가지고 있고, 연구의 현실적 한계(조사대상범위 확대에 따른 저조한 응답률 발생 가능성 등)를 고려하였기 때문이다.

9) 설문조사에 앞서 도의회 및 도청 관련자와 도의회 정책담당관실과 도청 행정국장실에서 면담을 2016년 4월 1일 실시하였다. 질의의 내용은 20여년이 지난 지방의회의 예산심의에 대한 문제점이었고, 기존 논의를 정리한 사안 및 실질적 한계 및 문제점에 대하여 면담을 진행하였다. 사전면담을 실시한 이유는 실질적인 지방자치를 시행한지 20년이 지나가고 있는 시점에서 기존연구에서 놓치고 있는 예산심의에서의 문제점을 추가적으로 탐색하여 연구에 포함하기 위한 절차였다. 도의회의 정책담당관과의 면담을 통하여 지방의회의 내실있는 예산심의가 이루어지지 못하는 문제점으로 첫째, 지방재정의 가용재원이 매우 작다는 점과 집행부와 지방의회의 협력이 잘 이루어지지 못하는 부분, 예산전문기구의 필요성, 의회사무처의 인사권 독립을 지적하였다. 한편, 집행부공무원의 면담에서는 예산심의기준이 마련될 필요성이 있다고 지적하였다. 특히 예산심의기준에 대해서는 이미 전략북도의회에서 예산심의기준을 마련하여 시행하고 있으며, 예산심의기준 마련에 대한 이유로 예산을 심의하는 의원이 기준이 되어 심의가 이루어지다 보니 일관성 없는 예산심의가 효율적이지 못하다는 점을 지적하였다.

도의회 000정책담당관: 현재 도의회의 실질적인 예산심의가 짧게 이루어지는 것은 예산심의할 내용이 거의 없기 때문이다. 그 이유는 도예산의 편성 가운데 상당부분은 이미 정해져 있기 때문이다. 가령 세입예산에서 국고보조금이 40%이상을 차지하고 있는 것에서 보는 것처럼 이미 정해져 있을 뿐만 아니라 나머지 부분에 있어서도 세출예산을 편성할 때, 경직성 경비, 시·도비 보조 등이 우선적으로 배정되는 등 거의 정해져 있거나 변경이 불가능한 부분이 대부분이기 때문이다. 이러하다 보니 도에서의 가용재원은 적을 수밖에 없고, 아주 제한적인 부분에 대해서 예산심의가 이루어질 수밖에 없는 한계를 가지고 있다. 그리고 지방의회는 지방정부의 예산편성에 대한 분석역량이 매우 제한적이고, 그 정보 또한 지방정부에 의존하고 있기 때문에 예산심의를 보좌할 수 있는 기관도 필요하다. 도청 000행정국장: 과거에 비해서 예산심의가 상당히 발전을 이루어지기는 하였으나, 예산심의를 사람(의원)이 하기 때문에 일관되고 통일성을 가질 수 있는 예산심의가 어려울 수 있다. 따라서 예산심의기준이 마련될 필요가 있다.

정상의 운영절차 개선을 변수로 사용하였고, 행태적 측면은 ④의원의 도민의사 및 요구사항 반영 의지, ⑤집행부와 도의회의 우호적 관계 증진, ⑥집행부의 적극적인 협조와 대응을 이용하였다. 그 이유는 의원의 행태도 중요하지만, 예산심의가 주요 행위자 간의 상호작용 과정이라는 점을 고려해 볼 때, 주요 행위자인 집행부와 지방의회의 상호작용행태도 중요하다고 볼 수 있기 때문이다. 내용적 측면은 ⑦국세-지방세 세원 조정 등을 도의 가용재원 확대를 이용하였다. 가용재원의 확대의 의미는 예산을 편성하는 지방자치단체의 입장에서는 자율적인 예산편성규모와 범위가 확대될 수 있고, 그만큼 집행부의 예산심의를 담당하는 지방의회는 형식적인 예산심의에 그치지 않고, 책임성 있는 예산심의를 할 개연성을 가질 수 있기 때문이다.¹⁰⁾ 내용적 측면에서는 지방의 예산심의의 자율성 확대의 개념을 가질 수 있는 가용재원의 확보를 활용하였다. 마지막으로 외적관리 측면으로 예산심의를 위한 보좌기능의 역할을 해 줄 수 있는 내용으로 ⑧유급보좌관제도 도입, ⑨예산심의 연구기구 설치, ⑩의회사무처의 인사권 독립을 설문에 포함하였다. 이상의 4가지 측면의 10가지 개선방향에 대해서 집행부공무원과 도의원을 대상으로 설문조사¹¹⁾를 실시하였다.

2. 조사방법

지방의회 예산심의의 바람직한 발전적 방향에 대한 집행부공무원과 의원의 인식차이를 분석하기 위하여 첫째, 바람직한 예산심의를 위한 방안에 대하여 집단별로 중요도와 시급도에 따른 응답의 기술통계를 실시하였고, 둘째, 집단 간(도의원, 집행부공무원)의 인식차이를 분석하기 위하여 T-검정을 실시하였고, 마지막으로 각 집단별로 바람직한 예산심의의 방안에 대한 중요도-인식도 간 교차에 의한 방안의 인식에 대하여 분석을 하였다. 특히 집단 간의 중요도-시급도 간 교차에 의한 방안으로 <그림-1>과 같이 중점개선, 점진개선, 강화유지, 현상유지¹²⁾ 등으로 구분하여

10) 기존 선행연구에서도 밝히고 있듯이 지방재정자율성의 확대가 필요하다고 주장하고 있으며, 지방자치 실시 이후 지방분권은 상당한 발전을 이루었으나, 여전히 재정에 대한 지방의 권한은 여전히 제약요인이 많다는 것을 보여주는 부분이다. 실제로 지방자치단체의 예산편성을 보면, 경상경비를 포함한 경직성 경비, 예비비, 국고보조금에 대응해야 하는 대응적 성격의 예산을 우선적으로 편성한 이후에 지방자치단체가 자율적 편성을 할 수 있는 예산규모가 나오게 되는데, 그 규모는 매우 제한적이다.(나중식, 1995; 1996). 경상남도의회 및 집행부공무원 담당자의 면담에서도 실질적인 지방자치단체의 가용재원의 규모는 크지 않으며, 자율성에 있어서 제한적이라고 하였다.

11) 본 설문조사에 사용한 척도는 리커트 5점 척도를 이용하였다.

12) 중요도와 시급도를 구분하여 응답대상자에게 설문조사를 실시한 것은 예산심의의 개선방

각 방안의 방향에 대하여 분석하였다.

〈그림 1〉 중요도와 시급도의 교차에 의한 방안의 방향

시 급 도	H i g h	강화유지영역	중점개선영역
	L o w	현상유지영역	점진개선영역
		Low	High

본 연구의 조사는 경상남도의회 의원과 도청 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였고, 2016년 6월 22일부터 2016년 7월 6일까지 집행부 공무원은 600명, 도의원은 전수조사 하였다. 분석에 사용된 유효 표본은 도의원 40부, 집행부 공무원 538부였다. 각 대상별 응답자의 인구통계학적 특성은 <표 2>에서 보는 바와 같다.

도의회 의원의 응답자 특성을 보면, 남성의원이 85%, 여성의원이 15%로 남성의원이 상대적으로 높았고, 연령별 분포는 50대 60%, 60대 이상 25.0%, 40대 15% 순으로 나타났다. 학력은 대학교 졸업이 55%로 가장 높고, 대학원 졸업이상이 37.5%, 전문대 졸업이하가 7.5%의 비율을 조사되었다. 경상남도의원의 소속정당은 95%가 여당이고, 초선과 재선의 비율은 각각 57.5%, 42.5%로 나타났다. 예산결산특별위원회의 심의경험 횟수는 의원 1인당 평균 2.6회인 것으로 조사되었다.

안에 대한 중요성과 시급성의 결과를 통하여 예산심의의 개선측면이나 방안의 결정 및 우선순위를 판단할 수 있는 기준을 제공할 수 있기 때문이다. 본 연구는 중요도와 시급도의 응답결과를 교차하여 각 중점개선: 중요도와 시급도 모두 높은 방안, 점진개선: 중요도는 높지만 시급도는 낮은 방안, 강화유지: 중요도는 낮지만 시급도는 높은 방안, 현상유지: 중요도와 시급도 모두 낮은 방안으로 구분하였다.

〈표 2〉 도의원과 집행부공무원의 응답자 특성

구분		집행부공무원		구분		도의원	
		표본 수(명)	%			표본 수(명)	%
성별	남	365	67.8	성별	남	34	85.0
	여	173	32.2		여	6	15.0
연령대	30대 미만	3	0.6	연령대	40대 이하	6	15.0
	30대	115	21.4		50대	24	60.0
	40대	265	49.3		60대 이상	10	25.0
	50대 이상	155	28.8	학력	전문대졸 이하	3	7.5
직급	4급 상당이상	39	7.2		대졸	22	55.0
	5급 상당	90	16.7		대학원졸 이상	15	37.5
	6급 상당	200	37.2	소속정당	여당	38	95.0
	7급 상당이하	209	38.8		야당	1	2.5
학력	전문대졸 이하	46	8.5		무소속	1	2.5
	대졸	380	70.6	선거구	지역구의원	37	92.5
	대학원졸 이상	112	20.8		비례대표의원	3	7.5
근무기간		19.4년		도의원 선출횟수	초선	23	57.5
				재선 이상	17	42.5	
예산결산특별위원회 심의경험 횟수						평균 2.6회	

집행부공무원의 응답자 특성을 살펴보면, 남성이 67.8%, 여성이 32.2%로 남성이 상대적으로 여성보다 많았고, 나이별 분포를 보면, 40세 이상~50세 미만의 구간이 49.3%로 가장 높은 비율을 형성하고 있는 것으로 나타났다. 직급을 살펴보면, 7급 상당이하 38.8%, 6급 상당 37.2%, 5급 상당 16.7%, 4급 상당이상 7.2%의 순으로 조사되었다.

Ⅳ. 경상남도의회 예산심의 개선방안에 대한 인식결과

1. 지방의회와 집행부의 인식차이 비교

1) 법·제도적 측면

지방의회의 예산심의 활성화를 위한 법·제도적 측면의 방안으로 제시되었던 예산심의 기간, 예산심의 기준에 대한 집행부공무원과 도의원 간의 중요도와 인식도의 결과를 보면, 다음과 같다.

집행부공무원은 지방의 예산심의에 있어서 예산심의 기간을 확대해야 한다는 방안에 대한 중요도와 시급도는 각각 2.44점, 2.32점으로 도의원(각각 3.48점, 3.75점)보다 중요도와 시급도의 정도가 낮은 것으로 나타났으며, 예산심의 기간 확대 방안에 집단간의 인식차이가 유의미한 것으로 나타났다. 충청북도를 대상으로 조사한 이승기(2006)의 연구결과에서도 예산심의 기간에 대하여 도의원과 집행부공무원 간의 인식차이가 나타나고 있으며 일치성을 보이고 있다. 집행부 공무원은 지방자치단체의 예산편성이 경직성 경비(경상경비), 예비비, 국고보조 및 지방보조에 해당하는 사업비를 우선적으로 편성하며, 그 이후에 지자체의 자율적 사업비가 편성되는 특성을 가지고 있어서, 실질적으로 예산심의에서 다루어야 할 내용이 많지 않고, 현재 지방자치법에 규정된 광역자치단체의 예산심의 기간은 35일 이내로서 기간이 충분하다고 생각하지만, 의원은 지방정부의 예산편성이 합리적인 자원배분을 통해서 주민들의 요구가 충분히 반영하여 자원의 효율성을 극대화하고 있는가에 대하여 충분한 조사와 검토가 이루어져야 한다는 생각하는 인식의 차이 때문이라고 볼 수 있다.

〈표 3〉 법·제도적 측면 개선방안에 대한 집단 간 인식차이

구분		예산심의 기간 확대		예산심의 기준 마련		예산심의과정상의 운영절차 개선	
		중요도	시급도	중요도	시급도	중요도	시급도
집행부 공무원 (n=468)	평균	2.44	2.32	3.44	3.14	3.10	2.87
	표준편차	1.125	1.091	.996	1.025	1.028	1.051
도의원 (n=40)	평균	3.48	3.75	3.93	3.98	3.35	3.78
	표준편차	.987	.776	.616	.577	.770	.733
T-검정		-6.279**	-10.789**	-4.463**	-8.115**	-1.473	-7.184**

주: ** - $p < 0.05$

예산심의 기준의 마련은 매년 이루어지는 예산심의의 일관성을 위한 부분으로써, 바람직한 예산심의를 위해서 예산심의 기준이 마련될 필요성이 있다는 대안에 대한 중요도와 시급도의 평균값을 보면, 집행부공무원 3.44점, 3.14점, 도의원은 3.93점, 3.98점으로 나타났다. 두 집단 모두 예산심의 기준마련의 필요성에 대해서는 중요하고 시급하다고 생각하는 것으로 나타났으며, 다만 도의원이 집행부공무원보다 예산심의 기준 마련에 대하여 더 중요하고 시급하다고 생각하는 것으로 분석되었다.

도의원은 예산편성지침과 같은 객관적인 기준에 의한 심의기준을 마련할 경우 합리적인 자원배분에 의한 타당성 있는 예산결정을 도출할 수 있을 것으로 기대하고, 집행부공무원은 불합리한 예산삭감을 미연에 방지하고, 일관된 심의기준을 통해서 예산편성과정에서의 합리적이고 신속한 예산의사결정을 유인할 수 있다고 생각하기 때문에 심의기준 마련에 응답한 것으로 볼 수 있다.¹³⁾ 다만, 인식의 차이는 지방정부는 일관성 있고, 신속한 예산의사결정이 도출된다는 긍정적인 측면이 있지만, 예산편성지침 이외에 예산심의 기준을 고려한 편성을 해야 할 수 있다는 부담감이 작용할 수 있기 때문에 지방의원과의 인식차이가 나타난 것으로 볼 수 있다.

예산심의 운영절차 개선에 대해서도 도의원(각각 3.35, 3.78)이 집행부공무원(3.10, 2.87)보다 더 중요하고 시급하다고 생각하는 것으로 조사되었고, 시급도에 있어서 도의원과 집행부공무원간의 운영절차의 개선에 대한 인식이 유의한 차이를 보여주었다. 지방의회 입장에서 보면 예산심의를 할애될 수 있는 기간은 짧고, 예산심의를 위해서 집행부로부터 제출된 예산관련 서류의 양은 많고, 그 방대한 자료를 4-6일 정도에 심의하기에는 사실상 어렵기 때문으로 보인다(송광태·장선희, 2001). 그밖에도 결산심사까지 동시에 진행되기 때문에 예산심의가 형식화될 수 있는 우려가 있다.

2) 행태적 측면

지방의회의 바람직한 예산심의를 위한 행태적 측면에서의 개선방향으로는 의원의 도민의사 및 요구사항 반영의지, 집행부와 도의회 간의 우호적 관계증진, 집행

13) 시론적 연구의 주장이지만, 이동기와 2인(2016)은 예산심의 기준마련이 집행기관의 예산편성에 대해서 의회가 일관된 원칙을 가지고 예산심의 원칙을 설정함으로써 집행기관으로 하여금 사전 예산의 효율적 편성을 유도하고, 의회차원에서는 동일사업에 대한 일관된 심의를 통하여 혼란을 사전에 조정하는 효과가 있다고 보았다.

부의 적극적 협조와 대응을 제시하여 설문조사를 실시하였다. 각 집단 간의 인식 결과를 보면 다음과 같다.

우선 예산심의에 있어서 의원의 도민의사 및 요구사항 반영의지에 대한 중요도와 시급도는 집행부공무원은 3.59, 3.24, 도의원은 4.08, 4.00으로 도의원이 더 높은 것으로 나타났다.¹⁴⁾ 도의원과 집행부공무원 간의 인식차이도 유의미한 것으로 분석되었는데, 이승기(2006)의 '지역주민의사 반영정도에 의한 지방의원과 공무원 간의 유의미한 차이를 보이는 결과와 일치성을 보이고 있다.

집행부와 도의회의 우호적 관계증진의 필요성에 대한 중요도와 시급도의 결과를 보면, 집행부공무원은 3.68, 3.35, 도의원은 3.88, 4.08로 나타났으며, 도의원이 집행부공무원보다 바람직한 예산심의를 위해서 집행부와 도의회 간의 우호적 관계증진이 중요하고 시급하다고 생각하는 것으로 분석되었다.

집행부의 적극적 협조와 대응에 대한 중요도와 시급도의 결과는 도의원 4.10, 4.33, 집행부공무원 3.83, 3.44로 나타났고, 도의원이 집행부공무원보다 더 집행부의 적극적인 협조와 대응을 중요하고 시급하다고 생각하는 것으로 조사되었다.

집행부와 도의회 간의 우호적 관계증진, 집행부의 적극적인 협조와 대응의 결과에서 보는 것처럼 집행부공무원보다 도의원이 더 중요하고 시급하게 생각하는 것으로 나타났고, 집단 간의 인식에 있어서도 유의미한 차이를 보여주었다. 이승철(2011)의 연구에서도 집행기관의 대의회관련 행위에 있어서 인식의 차이가 나타났는데, 본 연구의 결과와 일치성을 보이고 있다.¹⁵⁾ 이런 인식의 차이를 보이는 것은 지방자치 실시 이후 우리나라는 강시장-약의회형의 구조를 채택하고 있어 지방정부에 상당한 권한이 집중되어 있고, 예산심의에 있어서 지방의회는 집행부에서 제공하는 자료와 정보에 의지하여 예산심의를 하고 있으며, 예산의 삭감이외의 예산의 조정(증액 및 신설) 등은 지방정부와 협의가 반드시 필요하다 점 등 실질적인 칼자루는 지방정부가 가지고 있기 때문으로 볼 수 있다.

14) 도의원 스스로 예산심의를 하는 의원의 행태에 있어서 도민의사 및 요구사항을 반영하고자 하는 의지가 바람직한 예산심의에 있어서 중요하고 시급하다고 생각하는 것은 본질적인 지방자치의 목적을 실현하는데 매우 긍정적인 인식을 보여주는 결과라고 본다.

15) 이승철(2011)의 연구는 비록 예산심의와 관련한 연구는 아니지만, 집행기관의 정책설명, 집행기관 공무원의 대의회업무에 관한 사항, 집행기관 공무원의 정보공개 등은 예산심의과정에서도 관련성이 높다. 따라서 이승철(2011)연구의 결과에서 보듯이 지방의원이 집행부공무원보다 집행기관의 대응이 부족하다고 생각하는 것으로 나타났고, 집단 간에도 유의한 차이를 보여주고 있다.

〈표 4〉 행태적 측면의 개선방향에 대한 집단 간 인식차이

구분		의원의 도민의사 및 요구사항 반영의지		집행부와 도의회와의 우호적 관계 증진		집행부의 적극적 협조와 대응	
		중요도	시급도	중요도	시급도	중요도	시급도
집행부공 무원 (n=468)	평균	3.59	3.24	3.68	3.35	3.83	3.44
	표준편차	.845	.969	.835	.901	.736	.832
도의원 (n=40)	평균	4.08	4.00	3.88	4.08	4.10	4.33
	표준편차	.616	.641	.883	.829	.496	.526
t-검정		-4.648**	-6.888**	-1.400	-4.882**	-3.194**	-9.709**

주. **: p<0.05

3) 내용적 측면

예산심의의 내용적 측면에서 조사한 항목은 국세와 지방세 세원 조정 등을 통한 가용재원의 확대 방안이다. 중요도와 시급도에 대한 집행부공무원과 도의원 간의 인식 결과를 보면 다음과 같다.

집행부공무원은 3.98, 3.81, 도의원은 3.93, 4.30으로 법·제도적 측면, 행태적 측면, 외부관리적 측면과 비교해 볼 때, 두 집단 모두 중요하고 시급하다고 응답한 것으로 나타났다. 특히 시급도 부분에 있어서는 도의원이 집행부공무원보다 더 시급하게 개선되어야 한다고 생각하는 것으로 분석되었다. 두 집단에서 모두 가용재원의 확대가 중요하고 시급한 대안이라고 응답한 것은 지방정부의 자원배분의 우선 순위는 법정 의무적 경비와 예비비를 먼저 확보하고, 국고보조와 시·도비 보조의 사업실시에 따른 지방비 부담을 한 후에 남은 재원으로 투자사업비를 충당하는데, 예산심의도 동일한 방법으로 이루어지기 때문에 가용재원이 적으면 예산심의는 실질적으로 제약될 수밖에 없다. 즉 지방정부는 가용재원의 확보는 자치단체의 투자사업 예산규모가 증가하게 되고, 그에 따른 심의를 심도 있게 할 수 있어서 올바른 예산심의를 유인할 수 있다는 두 집단의 인식을 반영한 결과라고 볼 수 있다. 다만, 시급도는 집단 간 유의미한 인식의 차이(도의원이 집행부공무원보다 더 시급하다고 생각하는 것으로 나타남)이 있는 것으로 나타났는데, 도의원의 입장에서 지역의 발전을 위해서는 예산확보가 중요한데 가용재원의 확대는 지역에 편성될 예산이 증가할 가능성을 높일 수 있기 때문에 가용재원의 확대 필요성이 시급하다고 생각한 것이라고 볼 수 있다.

〈표 5〉 내용적 측면 개선방안에 대한 집단 간 인식차이

구분		국세와 지방세 세원 조정 등을 통한 가용재원 확대	
		중요도	시급도
집행부공무원 (n=468)	평균	3.98	3.81
	표준편차	.839	.926
도의원 (n=40)	평균	3.93	4.30
	표준편차	.829	.823
t-검정		0.408	-3.548**

주. **: $p < 0.05$

4) 외적 지원제도 측면

이밖에 지방의회의 기능을 보좌하기 위한 지원제도 및 기구에 대한 대안¹⁶⁾으로 유급보좌관제도 도입, 예산심의 연구기구 설치, 의회사무처의 인사권 독립에 대하여 설문조사를 실시하였다. 이에 대한 도의원과 집행부공무원 간의 중요도와 시급도에 대한 인식의 결과는 다음과 같다.

〈표 6〉 외부 지원제도 측면에 대한 집단 간 인식차이

구분		유급보좌관제도 도입		예산심의 연구기구 설치		의회사무처의 인사권 독립	
		중요도	시급도	중요도	시급도	중요도	시급도
집행부공 무원 (n=468)	평균	1.82	1.79	2.31	2.15	2.29	2.20
	표준편차	1.184	1.141	1.275	1.202	1.328	1.279
도의원 (n=40)	평균	4.33	4.50	3.83	4.23	4.13	4.48
	표준편차	.888	.599	.781	.660	.822	.506
t-검정		-16.601**	-24.948**	-11.045**	-17.524**	-12.728**	-22.911**

주. **: $p < 0.05$

전반적으로 예산심의를 위한 지방의회 및 의원의 지원제도(유급보좌관제도 도입, 예산심의 연구기구 설치, 의회사무처 인사권 독립)에 대해서 집행부공무원은 도의원보다 중요성 및 시급성 낮다고 생각하는 것으로 조사되었다. 특히 다른 측면의 개선방향에 대한 인식 차이와 비교할 때, 상호 집단 간 인식의 차이가 더욱 큰 것을

16) 나중식(1996)이 연구에서 지방의원들이 예산심의와 관련된 전문적 지식과 능력이 부족할 때는 그들의 전문성 부족을 보완하여 주는 제도적 장치가 필요하고, 집행부로부터 독립된 인사제도의 도입하여 한다고 주장하였다.

확인할 수 있다.

유급보좌관제도, 예산심의 연구기구 등 외적지원제도의 개선은 별도의 제원을 마련해야 하는 측면에서 예산증액에 대한 우려, 불필요한 기구 및 인력의 활용 등 지방의회의 규모 확대를 불러오는 것으로 집행부의 미온적 반응이 예측되고, 지방의회의 입장에서는 집행부의 예산편성 내용을 철저하게 심의하기 위해서 추가적인 인력 보충과 연구기구의 설치가 필요하다고 보는 적극적인 인식에 의한 차이 때문이라고 볼 수 있다.¹⁷⁾

또한 의회사무처의 인사권 독립에 대한 극명한 인식의 유의미한 차이를 보여주고 있는데, 이철우·정재화(2009)와 박용훈(2008)의 연구결과와도 일치하고 있다.¹⁸⁾ 이것은 예산심의에 대한 의회사무처의 역할의 독립성을 바라보는 시각의 차이 때문으로 보인다. 지방의회 및 의원은 인사권이 지방자치단체장에게 있고, 신분은 집행부공무원으로 소속되어 있기 때문에 예산심의에 있어서 의회사무처의 역할과 기능은 제한적이라고 볼 수 있다. 반면, 지방정부는 예산심의의 대부분이 집행부의 정보와 데이터에 의존하고 있으며, 효율적인 정원관리에 유익하고, 현재의 역할 수행에도 큰 무리가 없다고 보는 입장이 강하기 때문에 앞선 도의원들의 인식과는 차이를 보이는 것이다.

5) 집단 별 개선방안에 대한 우선순위 인식 종합

예산심의 역할강화 개선방안으로 제시된 10가지의 사항에 대하여, 각 집단 간의 중요도와 시급도에 대한 상대적 점수를 비교하여 각 영역별로 순위 점수를 분석한 결과, 집단 간의 예산심의 강화방안에 대한 순위의 생각이 다른 것을 확인할 수 있었고, 특히 도의원의 응답은 대부분 중요도와 시급도의 응답순위가 일치하는 집행부공무원과 다른 것으로 나타났다.

유급보좌관제도의 도입과 의회사무처의 인사권 독립에 대한 방안에 대한 중요도와 시급도의 결과에 따른 각각의 우선순위 결과를 보면, 도의원은 다른 대안에 비

17) 이성숙 외2인(2017)의 연구에서도 의회의 전문성 확보를 위한 예산정책담당관실(국회의 예산정책처와 유사한 역할을 하는 조직)의 강화에 대하여 지방의원이 공무원보다 더 긍정적인 답변을 한 것으로 나타났고, 인식의 차이도 유의한 것으로 나타났다.

18) 이철우·정재화(2009)의 연구는 지방의원만을 대상으로 연구한 결과로서, 조사대상 의원의 81.4%가 의회사무처 인사권 독립에 찬성하는 적극적 의지를 보여주었고, 박용훈(2008)의 연구는 지방의원, 단체장의 인터뷰 내용을 통해서 의회사무처에 대한 극명한 입장 차이를 보여주었다.

해서 높은 1~2순위인 것을 확인할 수 있는 반면, 집행부공무원은 중요도와 시급도가 가장 낮은 8~10순위를 보여주고 있어, 도의원이 생각하는 방안별 우선순위와는 큰 인식차이를 보여주고 있다.

집행부의 적극적인 협조와 대응에 대한 중요도와 인식도의 결과는 두 집단(도의원은 3번째, 집행부공무원은 2번째) 내에서 고려하는 다른 대안들과 비교해 볼 때, 중요하고 시급한 대안이라는 공통적인 인식을 하고 있는 것으로 조사되었다. 또한 집행부와 도의회의 우호적 관계증진 방안에 대해서는 집행부공무원이 도의원보다 중요도와 시급도 점수에 의한 순위가 다소 우선하는 것으로 나타났는데, 이것은 예산심의 과정에서 지방의회의 견제를 적극적으로 방어하여 예산편성안의 변경을 최소화하려는 집행부의 의지가 나타난 결과로 해석할 수 있다.¹⁹⁾

〈표 7〉 예산심의 역할 강화방안의 중요도와 시급도 선호에 의한 우선순위

개선방안	도의원		집행부 공무원	
	중요도	시급도	중요도	시급도
1. 예산심의 기간 확대	9 (3.48)	10 (3.75)	7 (2.44)	7 (2.32)
2. 예산심의 기준 마련	5 (3.93)	8 (3.98)	5 (3.44)	5 (3.14)
3. 예산심의과정상의 운영절차 개선	10 (3.35)	9 (3.78)	6 (3.10)	6 (2.87)
4. 의원의 도민 의사 및 요구사항 반영의지	4 (4.08)	7 (4.00)	4 (3.59)	4 (3.24)
5. 집행부와 도의회의 우호적 관계 증진	7 (3.88)	6 (4.08)	3 (3.68)	3 (3.35)
6. 집행부의 적극적 협조와 대응	3 (4.10)	3 (4.33)	2 (3.83)	2 (3.44)
7. 국세와 지방세 세원 조정 등 가용재원 확대	5 (3.93)	4 (4.30)	1 (3.98)	1 (3.81)
8. 유급보좌관제도 도입	1 (4.33)	2 (4.50)	10 (1.82)	10 (1.79)
9. 예산심의 연구기구 설치	8 (3.83)	5 (4.23)	8 (2.31)	9 (2.15)
10. 의회사무처의 인사권 독립	2 (4.13)	1 (4.48)	9 (2.29)	8 (2.20)

주. (): 중요도와 시급도에 대한 설문응답자의 평균 점수

19) 앞선 행태적 측면 내에서 도의원과 집행부공무원의 인식을 비교할 때는 도의원이 상대적으로 더 중요하고 시급하다고 생각하며 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났는데, 집단별로 고려하는 대안의 우선순위의 결과는 다소 상이하게 나타났다. 그 이유는 집행부공무원들이 예산심의를 고려하는 방안에 대한 중요도와 시급도의 응답이 지방의원보다 낮은 경향을 보였기 때문이다. 그럼에도 불구하고 집행부공무원과 도의원 모두 다른 대안과 비교할 때, 집행부의 적극적 협조와 대응을 중요하고 시급하게 해결해야 하는 대안이라고 생각한 점은 예산심의가 주요 행위자(지방정부와 지방의회) 간의 상호작용 행위라는 것을 의미하는 중요한 결과라고 볼 수 있다.

가용재원의 확대에 대한 중요도와 인식도의 응답결과에 따른 우선순위는 집행부 공무원의 경우 가장 중요하면서 시급한 개선방안으로 꼽고 있지만, 도의원은 집행부공무원의 생각과 달리 중요도는 5순위, 시급도는 4순위로 차이가 있는 것으로 나타났다. 그밖에 예산심의 기간 확대, 예산심의기준 마련, 예산심의과정상의 운영절차 개선 등에 대해서 부분적으로 중요도와 시급도에 대한 점수별 우선순위의 차이가 있는 것으로 알 수 있다.

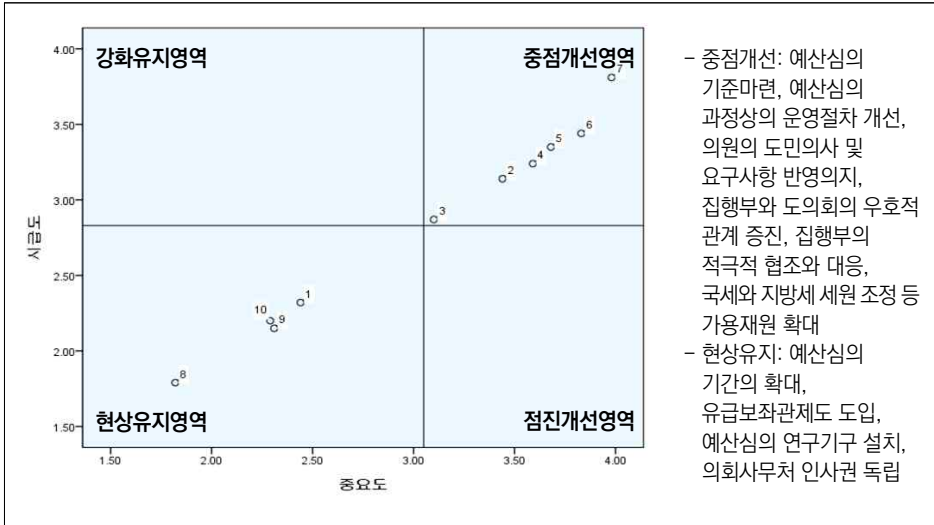
2. 중요도-시급도 교차에 의한 집단 간 개선방안에 대한 인식분석

1) 집행부공무원의 예산심의 개선방안에 대한 중요도-시급도 교차에 의한 인식결과

집행부공무원의 각 대안별 중요도-시급도 교차에 의한 인식결과를 보면, 예산심의 개선방안에 대하여 중점개선과 현상유지를 해야 한다는 생각을 가지고 있는 것으로 나타났다. 특히 집행부공무원들은 의회의 지원기구 설치 및 지원제도 마련과 관련한 유급보좌관 제도도입, 예산심의 연구기구 설치, 의회사무처 인사권 독립, 그리고 예산심의 기간에 대해서 현재 운영되고 있는 제도를 유지해야 한다고 생각하는 것으로 분석되었다. 예산심의 기간에 대해서도 현상유지의 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다.

반면, 예산심의 기준마련, 예산심의 과정상의 운영절차 개선, 의원의 도민의사 및 요구사항 반영의지, 집행부와 도의회의 우호적 관계 증진, 집행부의 적극적인 협조와 대응 등의 개선방안에 대해서 중점개선 해야 한다고 생각하는 것으로 분석되었다.

〈그림 2〉 집행부공무원의 예산심의 개선방안에 대한 중요도-시급도 인식 결과



주: 1. 예산심의 기간 확대, 2. 예산심의 기준 마련, 3. 예산심의과정상의 운영절차 개선, 4. 의원의 도민의사 및 요구사항 반영의지, 5. 집행부와 도의회의 우호적 관계 증진, 6. 집행부의 적극적 협조와 대응, 7. 국세와 지방세 세원 조정 등 가용재원 확대, 8. 유급보좌관제도 도입, 9. 예산심의 연구기구 설치, 10. 의회사무처의 인사권 독립

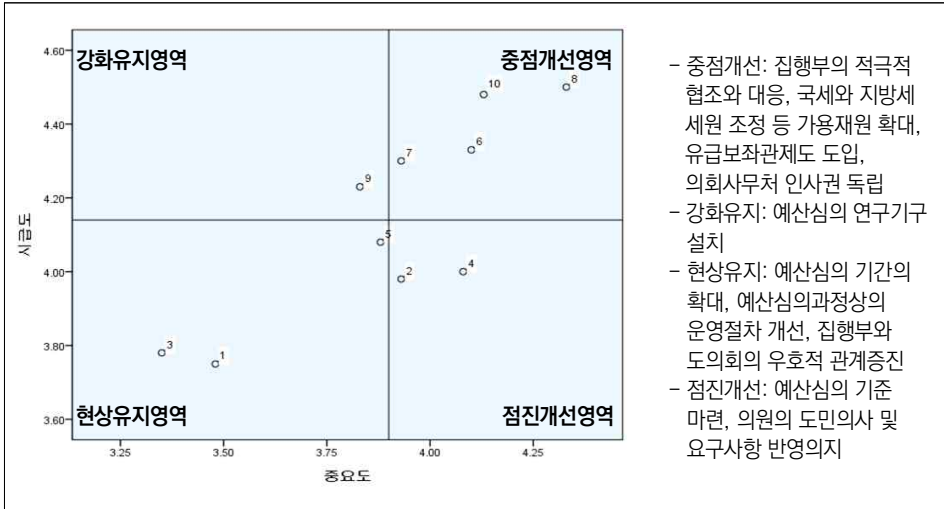
2) 도의원의 예산심의 개선방안에 대한 중요도-시급도 교차에 의한 인식결과

도의원의 각 대안별 중요도-시급도 인식결과는 집행부공무원와는 다소 차이를 보여주고 있다. 10가지의 예산심의 개선방안에 대하여 중점개선, 강화유지, 현상유지, 점진적 개선 등으로 구분하여 개선될 필요가 있다고 인식하는 것으로 분석되었다.

우선 중점적 개선에 대해서 도의원들은 집행부의 적극적인 협조와 대응, 가용재원의 확대, 유급보좌관제도 도입, 의회사무처 인사권 독립 등 집행부의 상호관계에 대한 측면과 예산심의 활동을 보좌하기 위한 제도의 개선 필요성에 대해서 중점적 개선이 필요하다고 생각하는 것으로 분석되었다. 또한 예산심의 연구기구의 설치에 대해서는 강화유지로서, 현재의 전문위원의 역량 및 추가적인 강화가 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다.

예산심의 기준 마련과 의원의 도민의사 및 요구사항 반영의지 등에 대해서는 점진적 개선을 통하여 예산심의를 개선할 필요가 있다고 인식하는 것으로 분석되었으며, 그밖에 예산심의 기간 확대, 예산심의과정상의 운영절차 개선, 집행부와 도의회의 우호적 관계 증진은 현상유지로 나타났다.

〈그림 3〉 지방의원의 예산심의 개선방안에 대한 중요도-시급도 인식 결과



주: 1. 예산심의 기간 확대, 2. 예산심의 기준 마련, 3. 예산심의과정상의 운영절차 개선, 4. 의원의 도민의사 및 요구사항 반영의지, 5. 집행부와 도의회의 우호적 관계 증진, 6. 집행부의 적극적 협조와 대응, 7. 국세와 지방세 세원 조정 등 가용재원 확대, 8. 유급보좌관제도 도입, 9. 예산심의 연구기구 설치, 10. 의회사무처의 인사권 독립

3) 도의원과 집행부공무원 간의 예산심의 개선방안 인식의 공통점과 차이점

도의원과 집행부공무원 간의 예산심의 개선방향에 대한 인식결과를 보면, 집행부의 적극적 협조와 대응, 가용재원의 확대에 대해서 중점적으로 개선해야 한다는 공통적인 인식을 가지고 있는 것으로 조사되었다. 이런 결과는 예산과정에서의 각 주요 집단의 역할이 단순한 구분에 의해서 행위가 이루어진다고 보는 것이 아니라 예산과정 전반에 걸쳐 집행부와 의회가 상호관계를 가지면서 의사결정을 하는 중요한 예산행위라고 보고 있기 때문에 나타난 결과라고 볼 수 있다.

다만, 예산심의에 대한 각 집단의 예산전략의 차이에 의해서 의회의 예산심의를 보좌하기 위한 기구의 설치 및 제도의 개선 등 외적 지원제도 측면에 대해서 두 집단 간의 극명한 차이가 나타나는 것이며, 특히 개선방향에 대한 전반적인 개선의 정도에 대해서도 집행부는 현상유지와 중점개선의 2가지 측면에서의 개선을 고려하는 반면, 의회는 대체적으로 각각의 방안에 대하여 다양한 측면에서의 개선을 고려해야 한다고 생각하는 것을 확인할 수 있다.

〈그림 4〉 두 집단 간의 예산심의 개선방안의 방향에 대한 공통인식 결과

H i g h 시 급 도 L o w	강화유지영역	중점개선영역 - 집행부의 적극적 협조와 대응 - 국세와 지방세 세원 조정 등 가용재원 확대
	- 예산심의 기간의 확대 현상유지영역	점진개선영역
Low		중요도 High

〈표 8〉 두 집단 간의 예산심의 개선방안의 방향에 대한 차이인식 결과

구분		도의원	공무원
법·제도적 측면	- 예산심의 기준마련 - 예산심의과정상의 운영절차 개선	점진개선 현상유지	중점개선 중점개선
행태적 측면	- 집행부와 의회의 우호적 관계증진	현상유지	중점개선
외적 지원제도 측면	- 유급보좌관제도 도입 - 예산심의 연구기구 설치 - 의회사무처 인사권 독립	중점개선 강화유지 중점개선	현상유지 현상유지 현상유지

V. 결론: 개선방안의 방향을 중심으로

본 연구는 기존연구를 통해서 제시되었던 예산심의의 개선방안을 중심으로 예산심의의 주요 행위자라고 할 수 있는 집행부와 지방의회 구성원 간의 개선방안에 대한 인식차이를 분석하는데 목적을 두고 있다. 특히 두 집단의 인식비교를 통한 분석이 필요한 것은 예산심의가 주로 지방의회의 중요한 기능과 역할이라고 할 수 있지만, 실질적으로 예산심의는 집행부와 의 예산에 대한 커뮤니케이션을 통한 상호작용 과정이기 때문에 발전적 예산심의를 위해서는 두 집단 간의 인식의 차이를 분석하고, 그에 따른 방향을 제시하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 분석결과, 예산심의의 개선방안에 대하여 두 집단 간의 중요도와 시급도의 기술통계 결과는 의원이 집행부공무원보다 더 중요하고 시급하다고 생각하는 것으로 나타났으며, 일부 방안²⁰⁾을 제외하고 대부분 집단 간의 중요도와 시급도에 대한 인식차이가 존재하는

것으로 나타났다. 특히 의원들은 예산심의를 위한 외부 지원제도적 측면이 집행부는 내용적 측면의 가용재원확대와 행태적 측면의 협조 및 대응을 통한 효율성이 우선적으로 개선해야 한다는 인식을 가지고 있는 것으로 분석되었다. 또한 중요도-시급도의 교차에 의한 분석에서는 특정 개선방안에 대하여 두 집단 간의 공통적인 시각과 차이를 확인할 수 있었다. 두 집단의 예산심의의 개선을 위한 공통적 방안의 시각으로 집행부의 협조와 대응, 가용재원의 확대는 중점개선이 필요하고, 예산심의 기간의 확대는 현상유지가 필요하다고 분석되었다. 법·제도적 측면의 예산심의 기준 마련에 대해서는 개선의 중요성을 공통적이지만 시급성 부분에서의 인식차이 있었고, 나머지 방안에 대해서는 극명한 차이를 보여주고 있다.

예산심의는 지방자치치를 실시한 이후 지방재정의 관리를 위하여 강조하는 역할이자 중요한 예산과정의 일부분이다. 특히 예산심의는 지방정부와 지방의회 간의 상호작용 과정이기 때문에 충분한 정보의 교류와 설명, 그리고 상호 간의 이해를 통하여 합리적인 자원배분의 예산결정이 이루어지도록 해야 한다. 또한 예산심의는 지방재정의 효율성을 추구하고, 지방재정 건전성과 책임성을 확보하기 위한 중요한 과정이다. 따라서 상호 간의 입장 차이를 고려하여, 공통된 인식에 의한 개선방안을 시작으로 점진적으로 변화하는 노력을 통하여 바람직한 지방의 예산심의가 이루어지도록 해야 할 것이다.

첫째, 지방의회와 집행부 간의 공통된 인식 속에서의 예산심의의 중요한 개선노력은 내용적 측면의 가용재원의 확대와 재정운영책임성 강화이다. 우리나라의 중앙과 지방간 재원재분 현황을 보면, 세입배분은 79:21인 반면, 세출배분은 40.5:59.5로써 지방재정은 세입과 세출과의 괴리가 매우 큰 구조로 되어 있으며, 괴리로 인한 지출은 중앙으로부터 이전재원을 통해 충당하고 있는 실정이다. 또한 지방의 예산편성은 경직성 경비, 예비비, 국고보조와 시·도비 보조에 투입되는 지방비부담을 배정한 후에 투자사업비가 충당되는 관계로 가용재원의 규모가 작다는 점에서 지방자치단체 및 지방의회에 역할이 매우 제한적이라고 할 수 있다. 지난 2014년 7월 대통령소속 지방자치발전위원회에서는 지방자치발전종합계획(안)을 발표하면서 다양한 핵심과제를 제시하였고, 이 가운데 지방자치단체의 재정확충 및 건전성 강화 방안을 보면, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제13조에 근거하여 국세의 지방세 전환, 재정조정책임(국가), 자체세입확충, 지방자치단체의 건전성 강화를 주요 골자

20) 3가지 개선방안(예산심의과정상의 운영절차 개선, 집행부와 도의회의 우호적 관계증진, 국세와 지방세 세원 조정 등 가용재원 확대)의 중요도에 대해서 의원과 집행부공무원간의 인식차이는 유의하지 않은 것으로 나타났다.

로 하고 있다. 즉 지방재정확충을 위해서 현행제도의 변경에 따른 지방부담 증가분을 우선적으로 보전하는 것으로 자주재원 및 이전재원 확충을 위한 노력을 하고, 자체수입의 확대 노력을 강화하는 것이다. 예를 들어 지방소비세 상향조정, 지방세 비과세·감면 축소 등을 통하여 자주재원을 확충하고, 지방교부세 교부율 상향조정(19.24%→20.0%) 등을 통하여 지방자치단체의 재원을 보전하도록 하는 것이다.²¹⁾ 중앙정부 차원의 개선 움직임은 긍정적이라고 평가할 수 있고, 지방자치 발전을 위한 변화의 출발로서 지방정부와 의회가 협력하여 지속적으로 중앙정부와의 대화를 통한 지방자치단체의 재원확충을 통한 가용재원의 확대 노력을 해야 한다.

이와 더불어 지방자치단체의 가용재원 확대에 대한 책임성의 강화도 함께 개선되어야 한다. 이것은 재정자율성에 대한 책임뿐만 아니라 지방정부가 운영할 수 있는 재원규모의 증가에 대한 철저한 관리의 필요성을 강조하기 위한 부분이다. 기존의 재정위기관리제도의 개선을 통하여 일정 단계이상²²⁾인 경우에는 국가개입을 통하여 예산편성권 제한 등 자치단체 장의 권한에 대한 책임을 위한 제도를 개선해야 한다. 뿐만 아니라 집행부와 더불어 지방의회도 재정에 대한 책임성 강화를 위하여 형식적인 예산심의에 그치는 것이 아니라 충분한 검토를 통하여 낭비예산 또는 불필요한 예산을 줄이고, 효율적인 예산조정이 이루어질 수 있도록 하여 집행부와 더불어 지방예산의 합리적인 의사결정과 효율적인 운영에 일조를 해야 할 것이다.

둘째, 집행부의 적극적 대응과 협조 등의 중점개선을 통하여 지방정부와 지방의회 간의 상호 협력 관계를 증진해야 한다. 심익섭(2011)은 2011년 지방자치부활 20주년을 맞이하여 우리나라의 지방자치에 대하여 생활민주주의의 실현과 풀뿌리 자치이념을 구현했다는 긍정적인 평가와 함께 ‘소지역주의’ 현상이나 기관 간의 갈등으로 지역주민들을 갈수록 불편하게 한다는 비판을 동시에 제기하면서, 앞으로의 지방자치의 킨 이슈는 지방의회와 자치단체 장의 갈등, 즉 지방의회와 집행부 간의 비생산적이고 역기능적인 갈등을 사전에 예방하고 합리적인 상호균형과 협력관계를 재정립하고, 양자 간의 감시와 견제기능을 강화하는 선순환구조를 찾아내는 것이 앞으로의 과제라고 지적하였다. 지방정부와 지방의회의 갈등은 예산과정에서도 발생할 수 있는 현상으로 특히 예산심의에서 편성안을 지키려는 입장과 삭감 및 조정을 하려는 입장의 대립이 발생할 수밖에 없다. 특히 지방정부에서 제공되는 정보에 의존할 수

21) 단계적으로 지방세 정액세율의 현실화, 자주재원의 지속적 확충 노력, 이전재원의 확대 지원 노력, 그리고 국고보조금의 포괄보조금화를 추진하여 재원 보전하는 노력이 필요하다.

22) 현3단계「정상, 주의, 심각」→「정상, 주의, 심각, 긴급」으로 개선하고, ‘긴급’의 경우는 국가개입의 단계로 재정관리관 파견 및 자치단체장의 권한 일부를 제한하도록 하고 있다.

밖에 없는 지방의회로서는 지방정부의 협조와 적극적인 대응이 필요하다. 또한 삭감 이외에 항목의 신설 및 조정에 대한 권한이 없는 지방의회로서는 지방자치단체의 협의가 합리적인 예산안을 조정하는데 중요하다고 할 수 있다. 따라서 예산심의를 하는데 있어서 두 집단 간의 상호협력과 관계 증진을 위한 노력이 필요하다. 가령 예산심의에 앞서 사전에 해당부서와 소관 위원회가 간담회 혹은 사전설명회의 형태를 통하여 예산편성에 대한 충분한 설명, 상호 의견에 대한 입장 차이의 인지 및 이해, 조정을 위한 상호간의 노력 등이 이루어질 수 있다. 사전 설명회 또는 간담회 등과 같은 지방정부와 지방의회의 예산심의과정에서의 협력을 위한 장치를 제도화한다면 실질적으로 이루어지는 부족한 예산심의 기간 및 일수 속에서 효율적이고 합리적인 예산심의를 할 기회를 제공할 수 있을 것이다. 즉, 예산심의를 앞두고 이루어지는 사전설명회 또는 간담회의 제도화는 도의회와 집행부 간의 갈등을 제도적으로 순화하여 상호의견 및 정보 교환에 따라 편견과 오류를 감소시키는 순기능적인 결과를 가져올 수 있고, 심도 있는 예산심의를 밑거름이 될 수 있다.

셋째, 점진적으로 예산심의 기준을 마련하여 들쭉날쭉한 예산심의를 미연에 방지할 필요가 있다. 예산은 경제적 합리성을 추구하기도 하지만 정치적 합리성을 추구하기도 한다. 물론 여기서 정치적 합리성을 추구하는 예산이 반드시 불합리한 예산이라고 할 수는 없다. 다만, 매년 실시하는 예산심의라는 것을 고려할 때, 예산심의 때마다 다른 기준이 적용된다면, 예산의 배분의 형평성이 제고되기 어렵고 예산을 효율적으로 배분하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 더욱이 예산심의 과정에 있어서 심의하는 의원이 예산심의 기준이 되기 때문에 특정 예산에 대해서 그냥 넘어갈 때도 있고, 그렇지 않고 문제 제기를 하는 등 예산심의의 일관성을 가지지 못하는 한계를 가지고 있다. 따라서 일관성 있는 예산심의를 위해서는 집행기관의 예산편성 기준처럼, 예산심의 기준을 마련할 필요가 있다.²³⁾

넷째, 그 밖에 예산심의의 외적 지원제도 측면의 의회사무처의 인사권독립, 유급보좌관 제도 도입, 예산심의 연구기구 설치, 행태적 측면의 집행부와 의회 간의 우호적 관계 증진, 법·제도적 측면의 예산심의과정상의 운영절차 개선 등에 대해서 개선노력을 소홀히 해서는 안 된다. 지방의회의 예산심의 전문성을 제고할 수 있는 지원제도인 예산심의 연구기구설치는 경기도의회의 예산정책담당관실²⁴⁾처럼 전문

23) 전라북도의회는 2015년 지난 2015년 행정자치부와의 협력적 포럼 및 정기적인 간담회를 통하여 도의회의 예산심의를 위한 심의기준안을 마련하였고, 감액사업에 대한 기준도 별도로 구분하였다.

24) 경기도의회는 2012년 집행부의 예산·정책 사업에 대한 견제·감시기능을 강화하기 위하여 예산정책담당관실을 신설하여 현재에 이르고 있다.

예산 분석실을 장기적 관점에서 설치를 논의하여 바람직한 예산심의가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 예산심의를 바라보는 시각과 각 집단의 해야 하는 역할을 고려할 때, 집행부와 의회 간의 우호적 관계 증진이라는 부분에서 지방의회와 지방정부 간의 인식차이가 큰 것으로 나타났지만, 기본적인 지방의회의 지방정부에 대한 견제와 감시기능을 유지하면서 협의와 조정이 필요한 부분에서 합리적 관계를 설정하는 것이 필요하다. 이상의 인식차이가 큰 부분에 대해서는 당장의 개선을 위한 부분은 아니겠지만 점진적으로 견제와 감시와 함께 발전지향적 관계로서의 변화가 이루어질 필요가 있다.

마지막으로 본 연구는 예산심의 개선방안을 집단의 인식을 통해서 제시하였으나, 특정 지방자치단체만을 대상으로 분석하였다는 점, 조사대상인 도의원과 집행부공무원의 표본 수의 차이에 의한 분석으로 연구결과의 일반화에 다소 한계가 있음을 밝힌다.

참고문헌

- 강춘성. (2001). “지방의회의 예산심의 효율화에 관한 연구.” 「사회과학연구」. 27(0): 361-375.
- 김기언. (1994). “地方議會 會議錄 分析을 통해 본 豫算審議의 問題點과 改善方案.” 「한국행정학보」. 28(3): 1091-1103.
- 김선엽. (2004). “부천시의회의 예산심의 실증분석.” 「한국토지행정학회보」. 11(1): 167-192.
- 김순양. (1995). “지방의회 예산결산특별위원회의 예산심의행태에 관한 연구-서울시 의회를 중심으로-.” 「한국사회와 행정연구」. (5)2: 207-227.
- 김정욱. (1993). “지방의회 예산심의의 발전방향에 관한 연구.” 「한국행정학회보」. 27(1): 77-96.
- 김종순. (1995). “지방의회의 예산심의 실태분석.” 「한국행정학보」. 29(3): 641-660.
- 나중식. (1995). “지방의회 예산심의의 특징과 제약요인.” 「사회과학연구」. 11: 87-114.
- _____. (1996). “지방의회 예산심의 결정요인분석: 부산광역시의회와 기초의회의 예결특위회의록 분석을 중심으로.” 「한국행정논집」. 8(2): 277-303.
- _____. (2003). “당파성이 기초의회 예산심의에 미치는 영향분석.” 「한국정책학회보」. 12(2): 111-137.

- 문원식. (2014). “지방의원 전문성강화를 위한 정책보좌관제 도입 비교분석.” 「한국정책연구」. 14(2): 1-21.
- 박광국·황종규. (1994). “지방정부 예산결정과정에서 지방의회의 역할에 관한 연구.” 「한국행정학회보」 28(1): 241-261.
- 박동균. (1997). “지방의회의 예산심의에 관한 연구.” 「복지행정연구」. 13(0): 297-314.
- 박병식·배영식. (1995). “지방의회 예산심의의 발전방향에 관한 연구: 경상북도의회를 중심으로.” 「한국행정논집」. 7(1): 33-59.
- 박순종·박노수. (2014). “지방의회 의원 보좌관제도의 차등적 도입에 관한 연구.” 「도시행정학보」. 27(3): 61-89.
- 박용훈. (2008). “지방의회 사무기구의 인사권 독립을 저해하는 요인 분석.” 「한국정책연구」. 8(1): 181-198.
- 배인명. (2012). “지방예산심의시 고려사항: 새로운 정부의 출범과 지방예산심의의 방향.” 「월간 자치발전」. 2012(9): 22-29.
- 송광태·장선희. (2001). “지방예산과정에서의 지방의회의 심의기능.” 「경기논단」. 3(4): 41-62.
- 양경숙. (2009). “한국 예산결정기관의 전력과 상호작용 분석.” 「사회과학연구」. 25(2): 179-211.
- 윤영진·강인재. (1996). “地方議員의 豫算審議 活動에 관한 實證的 研究.” 「한국사회와 행정연구」. 7: 3-21.
- 윤성식. (2003). 「예산론」. 서울: 나남출판사.
- 이성숙. (2017). “지방의회 예산심의의 요인에 대한 의원과 공무원의 인식에 관한 연구: 경기도 연정을 중심으로.” 「지방행정연구」. 31(1): 165-190.
- 이승기. (2006). “지방의회 예산심의의 영향요인에 관한 연구.” 「충북개발연구」. 17(2): 49-74.
- 이승철. (2001). “지방의회와 집행기관 간의 갈등요인 분석과 해결방안.” 「한국정책과 학학회보」. 15(3): 73-101.
- 이철우·정재화. (2009). “지방의회 사무기구의 인사권 개선에 관한 연구.” 「한국정책연구」. 9(3): 269-294.
- 전상경. (1994). “地方政府 豫算編成行態와 地方議會 豫算審議行態에 관한 假說的 論議: 釜山市를 중심으로.” 「한국행정학보」. 27(4): 1051-1072.
- 장연수. (2008). “광역의회의원들의 예산결정구조 모형에 관한 연구: 경기도 의회를 중심으로.” 「지방행정연구」. 22(1): 179-207.

조석주·박기관. (2010). “지방의원 전문성강화를 위한 정책보좌관제 도입 비교분석.” 「한국정책연구」.10(3): 393-412.

최근렬. (1998). “地方議會의 豫算審議 活動 分析.” 「한국지방자치학회보」.10(3): 125-145.

황종규. (2005). “기초의회 예산심의 행태에 관한 비교연구: 부천시와 영주시 사례 (1991년-2005년)를 중심으로.” 「한국행정학보」. 39(3): 159-178.

Axelrod, Donald. (1995). *Budgeting for Modern Government*. Second Edition, St. Martin's Press, Inc.

Burkhead, J. (1956). *Government Budgeting*, New York: John Wiley and Sons, Inc.

Charles E. Lindblom. (1968). *The Policy making Process*. Prentice-Hall Inc.

Hall, Peter A. (1986). *Governing the Economy: the politics of state intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.

Hyde, Albert C. (1992). Budgeting Systems and Management: An Instrument for Securing Administrative Efficiency and Economy. In Albert C. Hyde (ed.), *Government Budgeting: Theory·Process·Politics*, Second Edition, Brooks/Cole, 1992, pp. 323-330.

Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

Parker, Steven. (1983). Budgeting as an Experession of Power. In Jack Rabin and Thomas D. Lynch (eds.), *Handbook on Public Budgeting and Financial Managment*, Marcel Dekker, Inc, pp. 61-87.

Wildavsky, Aron. (1992). *The New Politics of the Budgetary Process*, Second Edition, Harper Collins Publishers Inc.

_____. (1988). *The New Politics of The Budgetary Process*, Scott, Foresman and Company.

주기완(朱起完): 고려대학교 일반대학원에서 2010년 행정학 박사학위를 취득하였으며, 현재 창원대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주 연구분야는 예산, 지방재정, 성과평가, 공공관리 등이다. 최근 논문으로는 창원시 주민자치센터의 서비스에 대한 만족도와 개선방안(2016), 경상남도 주민참여예산제도의 개선방안에 관한 연구(2015) 등이 있다(jookiwan@changwon.ac.kr).

1990년대 이후 일본 의료정책 네트워크의 변화와 정책 변동

김성조

본 연구는 1990년대 이후 일본 의료정책 네트워크의 변화와 정책변동을 살펴보고자 한다. 1990년대에 의료보험 적자가 늘어나자 정부는 의료정책 관련 심의회 중심으로 개혁안의 협의를 시도하였으나 약가개혁, 의료수가 조정, 고령자의료 개혁 등에 실패하였다. 자민당 국회의원과의 의사회의 연계가 강력하였고 이익집단들의 발언권이 강해진 반면 정부의 조정능력은 향상되지 못하였다. 한편, 고이즈미 정권은 강력한 개혁을 내걸고 내각중심의 정책결정과정을 통해 정부가 수직적으로 네트워크를 재편하였다. 의사회와 국회의원들의 반대를 억눌러 의료수가 인하와 고령자의료보험 개혁 등에 성공할 수 있었다. 마지막으로, 복지확충을 내걸고 2009년 중의원 선거에서 크게 승리하며 새롭게 정권을 장악한 민주당은 내각의 이니셔티브를 유지하면서도 의사회 및 노동조합을 주요 정책파트너로 삼고 우호적인 상호관계를 만들어 나가는 등 주요 행위자들 간의 수평적 네트워크를 복원하였다. 민주당 정권은 의료수가와 의료보험재정 부담을 둘러싼 미시적인 정책조정에서 부분적인 성공을 거두었다.

[주제어: 의료정책, 정책네트워크, 일본의료정책]

1. 서론

일반적으로 의료정책분야는 전문적인 지식을 요구하는 경우가 많아 일반 시민의 참여가 제한되어 있다. 반면, 공급자, 보험자, 학자 등 관련 전문가와 단체들이 정책과정에 큰 영향력을 행사하는 경우가 많다(Carpenter, 2012). 이들은 아주 오랜 기간 주기적으로 접촉하며 의료문제에 대한 의견을 주고받으며 다양한 상호작용을 지속하고 있다. 때로는 대립하기도 하고 연합을 형성하기도 하며 타협을 하기도 한다. 이러한 점에서 의료정책을 정책네트워크의 틀로 분석하는 연구들이 다수 존재한다(Alford, 1975; Quadagno, 2005). 일본의 의료정책 역시 일본의사회와 자민당 내 관련 국회의원(의원), 후생성, 및 보험자단체들 간의 장기적인 네트워크가 존재하였다. 이러한 네트워크의 구조와 변동을 분석하는 것을 통해 효과적으로 일본

의 의료정책 변동을 분석할 수 있다.

이 글은 정책 네트워크 분석을 통해 일본의 의료정책 결정과정의 특성과 그 변화를 살펴보고자 한다. 네트워크 분석은 특정 정책영역 안에서 오랜 기간에 걸쳐 형성된 행위자간의 패턴화된 상호작용과 정책결정 시스템을 분석하기 위한 틀이다. 일본의 의료정책 결정과정도 이러한 네트워크 분석을 통해 주요 행위자의 목표와 이들 간 상호작용의 형태를 면밀하게 분석할 수 있을 것이다. 일본의 의료제도는 낮은 의료비로 효과적인 의료서비스를 제공하고 있다고 알려져 왔다(Campbell & Ikegami, 1998: 4-5). 그러나 고령자의 비율이 높아지면서 이들에 대한 의료비가 폭발적으로 증가하고 의료보험이 재정적인 어려움에 처하는 등 여러 가지 문제점에 봉착하였다. 1990년대 이후 이를 둘러싼 의료정책에 참여하는 주요 행위자들의 입장은 각기 달랐고 이러한 문제를 해결하는 과정에서 의료정책 네트워크는 큰 변화를 겪게 된다.

이러한 목적 하에서 본 연구는 일본의 의료정책 내에서 정책 네트워크가 어떠한 방식으로 변화해왔는지 살펴보고자 한다. 이를 통해 정책 네트워크의 형태의 변화가 정책산출에 미치는 영향을 고찰한다. 우선, 기존의 논의를 바탕으로 정책 네트워크에 대해 이론적인 논의를 살펴본다. 다음으로, 이에 기반해 일본의 의료정책 네트워크의 형태에 대해 살펴본다. 1990년대 이후 의료정책 네트워크에 변화가 발생하면서 고이즈미 시기 의료정책 네트워크 변화가 정책산출에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석한다. 다음으로 민주당 정권시기 의료정책 네트워크의 변동과 정책산출에 대해 살펴본다. 마지막으로, 시기별 변화를 종합적으로 살펴보면서 의료정책 네트워크 구조의 변화가 정책 결과에 미친 영향을 분석하고 본 연구가 함의하는 정책적 시사점을 제시한다.

II. 이론적 논의와 분석틀

정책공동체란 “정책문제해결을 위해 흥정을 하고 공유된 관점이 존재하는 특정한 안정적인 네트워크유형”을 말한다(Jordan, 1990: 327). 그 구체적인 내용은 학자마다 각기 다르지만 핵심적으로 중심적 행위자와 그들 간의 상호관계 그리고 이를 둘러싼 연계구조에 초점을 맞추어 정책변동을 설명한다. 여러 학자들은 정책네트워크의 존재 여부, 구성원, 구조적 특성 등이 정책결정 과정에 상당한 영향을 미치는 점에 주목하였다.

1. 정책네트워크분석의 개념 및 구성요소

‘정책네트워크’는 기존의 국가 중심적 분석이나 이익집단 중심적 분석을 넘어 국가와 사회의 연계와 상호작용을 포착하려는 분석틀이다(김순양, 2010). 정책네트워크 이론은 정책과정에 참여하는 공적 영역과 민간영역의 구분을 넘어서 다양한 행위자들과 그들 간의 상호작용을 네트워크 측면에서 분석하고자 하며 이들 간의 관계적 측면을 강조한다. 학자에 따라 정책 네트워크 구성요소에 대해 여러 가지 논의가 존재하나 일반적으로 행위자, 상호작용 및 네트워크 구조를 주요 구성요소로 지적한다(진상기, 2009). 이에 따라 본 연구에서도 이 세 가지 요소를 중심으로 의료정책 네트워크를 분석하도록 한다.

행위자는 정책결정에 참여하여 이에 영향을 미치는 집단 혹은 개인들을 의미한다. 참가하는 행위자의 수가 얼마나 되는지는 그리고 이들은 어떠한 유형의 행위자인지는 정책산출의 중요한 변수가 될 수 있다. 따라서 정책네트워크 분석은 우선 어떤 행위자가 참여하고 있으며 이들은 어떤 유형의 집단 혹은 개인으로 어떠한 목표를 추구하는지 분석해야 한다. 네트워크에 참여하는 각 행위자들은 다양한 각자의 이익을 추구하며 이들이 추구하는 목표는 그 유형에 따라 경제적인 이익, 조직적 이익, 전문가적 이익 등으로 다양하다.

〈표1〉 정책네트워크의 구성요소

요소	세부항목
행위자	행위자의 수
	행위자의 유형
상호작용	행위유형(갈등적/협력적)
	이해관계(공유/미공유)
연계구조	중심성(계층적/분산적),
	의사소통구조(수직적/수평적)

출처: 김순양, (2010: 189) 재구성

행위자들 간에 어떠한 방식의 상호작용을 하는지 역시 정책산출을 설명하는 중요한 변수가 된다. 상호작용은 제도화된 절차나 구조 속에서 행위자들이 상호간 접촉과 교환을 하는 것을 말한다. 행위자들은 정보와 자원을 교환하며 흥정을 벌이며 공식적 혹은 비공식적인 방식으로 상호작용을 만들어간다(Rhodes & Marsh, 1992: 187). 상호작용은 그 성격에 따라 협력적, 갈등적, 상호작용으로 나누어볼 수 있다

(Van Waarden, 1992: 33-8).

마지막으로, 네트워크 내 연계 구조 역시 정책산출을 설명하는 중요한 변수가 된다(Compston, 2009, 10). 우선 네트워크 내에 중심적 행위자가 존재하는지 여러 행위자들이 유사한 방식으로 영향력을 행사하는 분산적 구조인지의 여부가 정책산출에 영향을 미칠 수 있다. 네트워크 내 중심적 행위자와 주변적 행위자가 존재하는 경우, 중심적 행위자들의 이익이 정책에 반영될 가능성이 매우 높아진다. 반면, 이러한 위계가 존재하지 않을 경우 네트워크에 참여하는 여러 집단이 경쟁하게 된다. 또한, 네트워크 내 의사소통이 수직적으로 이루어지는지 수평적으로 진행되는 지 역시 중요한 요소가 된다.

2. 네트워크 구조 변화와 정책변동

위에서 설명한 네트워크를 구성하는 요소들은 시간이 경과하면서 외부 환경의 변화 혹은 내부적 동학에 의해 변화한다. 이러한 변화는 정책 네트워크의 성격을 변화시키고 나아가 궁극적으로 새로운 정책을 만들어내는 결과를 가져온다. 정책 네트워크에 대한 초기의 여러 논의들은 네트워크 구조의 안정성을 강조하여 네트워크의 변화와 이에 따른 정책변동을 설명하기 어려운 단점이 존재하였다(Dowding, 1995). 이러한 비판에 직면하여 네트워크의 변동과 설명하려는 노력들이 등장하였다.

Marsh & Smith(2000) 등은 변증법적인 모델을 통해 네트워크의 변화를 설명하고자 했다. 이들은 구조와 행위자간의 관계, 네트워크와 맥락간의 관계 및 정책산출과 네트워크 간의 관계가 상호작용 하는 것을 개념화하였다. 우선, 구조와 행위자간의 관계를 살펴보자. 네트워크의 형태나 게임의 규칙, 문화적 코드 등 네트워크 구조적 특성은 행위자들을 제약하거나 그들에게 일정한 기회를 제공해준다. 이와 동시에 행위자들은 이러한 기회나 제약들은 인식하고 해석하는 역할을 하며 이 때 그들이 가지고 있는 능력과 기술은 이러한 인식에 큰 영향을 미친다. 또한, 행위자들은 협상과 갈등 등의 과정을 통해 혹은 자신의 정체성과 전략을 수정하는 방식을 통해 네트워크 구조를 변화시킬 수 있다. 다음은 네트워크와 네트워크가 위치한 더 광범위한 맥락간의 관계이다. 기술혁신과 같이 네트워크를 둘러싼 더 큰 환경의 변화는 행위자의 자원과 이익을 변화시키면서 정책 네트워크 형태에 영향을 미칠 것이다. 이 때 이러한 변화는 네트워크와 독립적이라기보다 네트워크 내의 행위자들의 이해를 통해 그리고 그 맥락에 대한 해석을 통해서 작동된다고 할 것이다. 마

지막으로, 기존의 연구는 네트워크의 형태가 정책산출에 미치는 영향만을 강조하였다면 이들의 모델에서는 정책산출 역시 네트워크의 변화에 영향을 미친다. 정책산출은 네트워크 내의 자원의 배분을 변화시킬 수 있으며 정책학습의 과정 등을 통해 행위자의 전략과 아이디어를 변화시킬 수 있다. 이들의 논의는 네트워크에 참여하는 행위자들을 제약하거나 촉진하는 구조적 제약을 인지하면서도 동시에 행위자들의 능동적인 역할을 인정하고 있다. 이 결과, 기존의 논의에 비해 정책 네트워크 내에서 행위자의 특성과 구조적 요인 및 네트워크 밖의 맥락간의 상호작용을 분석하는 데 더욱 용이하다.

3. 연구 분석틀

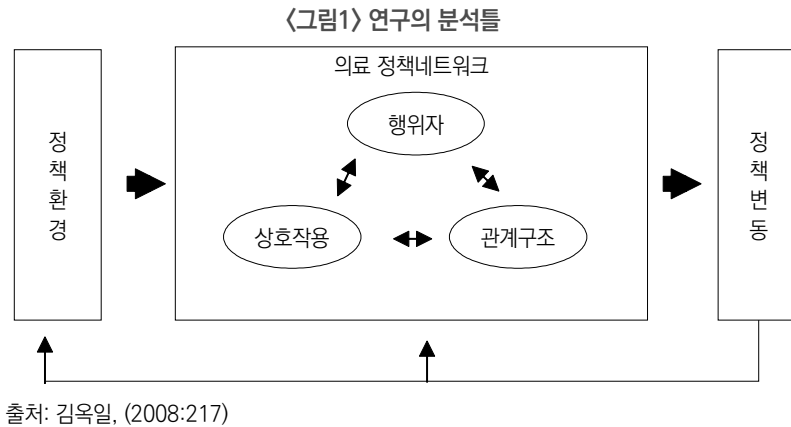
본 연구는 네트워크 내 행위자, 상호작용, 연계구조 변화를 통해 1990년대 후반부터 민주당정권 시기에 이르는 기간의 일본 의료정책의 네트워크 변화와 정책변동을 설명하고자 한다. 시기적으로 본 연구에서는 정책네트워크의 형태와 정책산출을 근거로 하여 1990년대, 고이즈미 정권 시기와 민주당 정권시기로 구분하여 세 시기의 의료정책 네트워크 구조와 정책산출을 비교하여 분석하도록 한다. 1990년대는 기존의 정책심의회를 중심으로 이익집단 간 흥정이 벌어지는 의료정책 네트워크가 이어진 시기였으며 정부의 의료개혁 시도가 대부분 실패하였다. 이후 등장한 고이즈미 정부는 구조개혁을 내걸고 국가 재정 및 사회복지 등 전 분야에 걸친 개혁을 추진하였으며 이 과정에서 기존의 정책 행위자 간의 관계 및 정책결정 구조를 근본적으로 수정하고자 했다. 즉, 기존의 심의회를 중심으로 한 흥정이 아닌 내각이 주도하는 방식으로 정책네트워크를 변경하였으며 이를 바탕으로 의료정책 분야에서도 상당한 개혁의 성과를 거두었다. 이러한 점에서 이 시기는 근본적인 단절을 경험한 독자적인 시기로 설정하였다. 2009년 민주당은 고이즈미 개혁에 대한 반대여론을 등에 업고 대승을 거두며 정권교체에 성공하였다. 고이즈미 시기의 급진적 개혁은 자민당과 의사회와의 장기간의 밀월관계를 종료시키는 등 정책 네트워크 내 정책 환경과 정책 네트워크의 변동에 큰 영향을 미쳤다. 또한 민주당 정부는 고이즈미 개혁 이후 의료정책 내 주요 행위자들의 불만을 기반으로 하여 내각이 정책적 이니셔티브를 가지되 주요 행위자와의 민주적 협의를 다시 강화하는 방식으로 정책 네트워크 구조를 재조직하고자 하였기 때문에 독자적 시기로 설정하였다.

본 연구는 다양한 행위자들 간의 네트워크 구조와 그 변화를 분석하기 위해 정책네트워크를 핵심적 분석모형으로 채택하여 다음과 같은 분석틀을 제시한다. 정책네

트위크의 분석요소는 네트워크 내부적 요소와 외부적 요소로 나눌 수 있다. 내부적 요소로는 위에서 지적인 정책행위자, 행위자간 상호작용, 행위자간의 관계구조가 있다. 이러한 요소를 중심으로 정책네트워크의 형태와 그 변화를 분석한다. 우선, 행위자 요소에서 새로운 행위자의 참여 혹은 기존의 행위자의 이탈 등은 네트워크의 성격을 변화시킬 수 있다. 또한, 개별 행위자가 소유한 자원의 변화나 전략 및 선호의 변화 역시 중요한 변화를 가져올 수 있다. 특정 네트워크 내에서 대립하던 행위자의 정책선호가 유사하게 바뀔 경우 이들은 대립을 중단하고 정책연합을 형성하게 되므로 유의미한 정책변화를 가져올 것이다. 다음으로 상호작용과 관련하여 행위자들 간 연결형태가 느슨한지 긴밀한지 혹은 적대적인지 우호적인지의 변화 여부는 정책네트워크의 형태를 변화시킬 수 있다. 마지막으로 행위자들 간 연결 형태의 변화는 네트워크의 구조와 정책산출에 큰 영향을 미칠 것이다. 이러한 변화는 행위자 간 권력관계를 변화시킬 수 있으며 네트워크 내의 의사결정 과정의 기회를 부여하거나 제약시키는 방식으로 정책산출을 변경시킨다.

또한 네트워크 외부적 요인에 대한 분석으로 정책 환경 요인과 그 변화를 분석할 필요가 있다. 각 시기별로 정치, 경제 등 네트워크를 둘러싼 거시적인 정책 환경의 변화는 행위자의 자원과 이익을 변화시키면서 정책 네트워크 형태에 영향을 미칠 것이다. 정책 네트워크는 진공상태에서 존재하는 것이 아니며 사회적 맥락 속에서 위치하고 있다. 따라서 경제적 불평등 등 경제적 구조, 성역할의 변화와 같은 사회적 구조, 변화와 국제기구 및 유럽연합의 등장 등 국제정치적 제약의 증가, 국내여론의 변화 등 외부적 요인은 정책네트워크의 형태와 정책 산출에 영향을 미치게 된다. 예를 들어 정부 내 관료조직의 개혁을 통해 특정 관청은 더 많은 혹은 더 적은 권력을 가지게 될 수 있고 정책과정에서 영향력의 변화는 정책네트워크의 조정능력에 영향을 미칠 수 있다(Marsh & Smith, 2000:8).

마지막으로, 이전 시기의 정책 산출물은 정책네트워크의 형태에 큰 영향을 미칠 수 있다. 이전 시기의 특정한 정책 산출은 네트워크에 참가하는 행위자들의 인식과 정책학습에 큰 영향을 미친다. 간접적인 방식의 정책학습(policy learning)을 통해 행위자의 반성적 성찰을 유도하여 새로운 전략과 선호를 만들어 낼 수 있다. 네트워크 내의 멤버십의 변화를 가져오거나 행위자 간 자원의 분포에 영향을 주어 이들 간의 권력구조를 변화시킬 수 있다. 또한 이전 시기의 정책 산출은 거시적 차원의 정책 환경을 변화시켜 정책네트워크에 영향을 미칠 수 있다. 그 결과 행위자들은 다른 방식으로 네트워크를 재편하고자 하며 이 과정에서 새로운 균형점이 도출될 수 있다(Compston, 2009 :46).



Ⅲ. 1990년대 일본 의료정책 네트워크의 구조와 특성

이 장에서는 전술한 정책 네트워크 이론을 기반으로 하여 행위자, 상호작용, 연계구조 차원에서 1990년대까지 일본 의료정책 구조적 측면에 대해 간략히 설명하고자 한다. 이를 통해 이후 의료정책 네트워크의 변동에 대해 이해하고 이것과 정책변동의 연결지점에 대해 분석할 수 있을 것이다.

1. 1990년대 의료정책 네트워크의 특징

1) 행위자

우선, 행위자 차원에서 일본 의료정책의 기본적인 입안자는 후생성의 관료들이었다(結城康博, 2004: 38). 이들은 의료보험 제도 및 의료수가 등을 변경 및 조정하는 방식으로 의료정책에 주도적 역할을 하였다. 특히 일본은 국가가 의료에 대해 광범위하게 개입하고 이를 사회적으로 승인하는 정책적 환경을 가지고 있었기 때문에 관료들은 의료정책에서 매우 큰 역할을 할 수 있었다. 자민당 내 ‘후생족’의원들은 복지정책에 전문적 지식을 가지고 오랫동안 이 분야에 참여한 의원들을 지칭한다. 이들은 후생성 관료들과 의사집단 사이에서 이들을 중재하며 정책적 영향력을 행사하였다(宗前清真, 2012: 127).

공급자단체 중에서는 일본 의사회가 가장 중요한 이익집단이다. 의사회는 타케미타로(武見太郎)가 1957년 회장 취임 한 이후 의사들의 권익 향상과 전문가적 자율

성을 보호하기 위해 정부와 자주 충돌하였고 1971년에는 보험 진료를 거부하는 파업을 벌이기도 하였다(Campbell & Ikegami, 1998:27). 점차 의사회는 자민당 장기 집권을 경유하며 자민당의 주요 지원단체로 자리매김하였다. 지역에서 표와 정치자금 등을 모아 자민당 의원들을 지원해 주며 대신 자신들의 기득권을 보장받는 협력 체제를 구축하였다(Leduc, 2003: 575).

마지막으로, 공적 의료보험의 운영단체 역시 정책 네트워크에 참가해왔다. 일본의 의료보험은 직역별로 나뉘어 있으며 지불자 측은 대기업 근로자가 가입하는 '건강보험조합'과 자영업자가 가입하는 시정촌 '국민건강보험조합'으로 나뉘어 있었다(土田武史, 2011: 248). 건강보험연합, 노동조합, 경영자단체, 국민건강보험연합회 등 보험단체 및 지불자 측은 공급자에 비해 상대적으로 정치적 영향력이 약하였고 정책적 능력도 취약하였으나 1990년대 중반에 접어들어 이들은 독자적인 의료 및 복지 정책 연구소를 설립하는 등 정책적 역량을 강화하였다. 경제인단체연합회(경단련)는 사회보장제도위원회를, 일경련은 사회보장위원회 의료정책연구부회를 설치하여 의료정책에 대한 독자적인 정책개발과 연구를 통해 활발하게 정책 제언 및 요구를 하였다(タルコット, 2001: 34).

2) 상호작용

다음으로 행위자들 간의 상호작용에 대해 살펴보자. 과거 일본 정부는 관대한 공적지원을 통해 여러 보험자단체의 재정적 위기를 해결해주는 역할을 하였기 때문에 행위자간의 대립이 극단으로 치닫지 않는 경우가 많았다. 그러나 1990년대 이후 의료보험의 재정적자가 급격히 증가하면서 지불자 측은 연대를 강화하며 정부에 의료비 억제 조치를 도입할 것을 요구하였다. 건강보험연합회와 일경련, 경단련, 령고는 연합하여 의료비 억제를 포함한 근본적인 의료개혁을 촉구하는 정책연합을 형성하였고 공동 행동을 취하였다. 이들은 개혁의 실패로 인한 과도한 의료비 부담이 근로세대와 고용주에게 전가되고 있다 주장하였다. 반면 의사회 등 공급자단체는 의료비 억제조치가 의료의 질을 악화시킬 것이라며 적절한 수가 인상 등을 요구하여 지불자 측과 공급자간과의 갈등이 심화되었다(タルコット, 2001: 31). 이러한 갈등은 1999년 건강보험 측의 재정이전금¹⁾ 납부 거부 사태에서 정점에 이르게 된다. 고령화의 증가와 의료비 지출통제의 실패로 인해 재정이전금 부담이 지나치게 높아지자 기업

1) 고령자의 비율이 낮아 재정적 능력이 높은 건강보험조합들은 고령자 비율이 높아 재정적 능력이 취약한 보험단체에 재정이전금을 지원할 의무가 있었다.

건강보험 측은 근본적 의료 개혁을 촉구하였다. 지불자 측의 항의는 1999년 7월 조직적으로 노인보건사업 지원금 지불을 거부하는 집단행동으로 이어졌다.

3) 네트워크 구조

마지막으로 네트워크 구조에 대해 살펴보자. 기본적으로 일본의 의료정책 네트워크는 상당히 폐쇄적으로 새로운 참여자가 개입하기 어려운 구조이거나 주요행위자들은 정부 내 의료 관련 정책 심의회를 중심으로 이익을 조정하는 수평적 관계를 설정해왔다(新川敏光, 2001). 특히 후생성 내에 설치된 사회보장심의회와 의료보험부회는 의료보험의 재정과 운영방식을 다루며 의료부회는 의료공급체제를 다룬다. 심의회에는 공급자 측 대표로 의사회와 지불자 대표로 보험자 단체, 노동조합, 자본가단체가 참여한다. 그 외 대학교수 등 의료정책 분야 학자들이 참여한다.

또한, 의료정책 네트워크 내부 구조는 중심과 주변으로 계층적으로 구성되어 있다. 후생성과 의사회는 중심부에 위치한 가장 중요한 행위자이다(Campbell & Ikegami, 1998: 22). 공식적으로는 후생성 내 심의회를 통해 여러 행위자 간 조정을 추진하였으나 실제로는 후생성과 의사회 간의 직접적 흥정이 가장 중요하였다(Campbell & Ikegami, 1999: 63). 또한, 자민당 후생족 의원은 당내 '사전심의제'를 이용하여 자신의 정치적 힘을 유지하였다(Leduc, 2003: 570). 사전심의제란 자민당 내 의료법안이 발의될 때 의료부회의 찬성과 정무조사회회의 찬성을 거친 후 중의원에 넘어갈 수 있는 구조를 지칭한다. 따라서 당 내 사전심의에서 의료부회를 장악한 후생족들이 반대하는 법안은 회부되기 어려웠다. 이 시기, 이러한 구조를 통하여 지불자에 대한 의회회의 우월적 지위는 계속 유지되었다.²⁾

2. 1990년대 의료정책 산출

1990년대 후생성은 여러 가지 개혁을 추진하였으나 네트워크 구조 속에서 족의

2) 이러한 계층성은 정책 심의회 등에도 제도적으로 반영이 되어있다. 정책심의회 중 가장 중요한 것은 '중앙사회보험의료협의회(중의협)'로 의료수가를 협의한다(Campbell & Ikegami, 1999: 62). 1990년대에 중의협은 진료 측 8명 (의사 5명, 치과 의사 2명, 약사 1명), 지불 측 8 명(보험자 4명, 노동 측 2명, 경영측 2명), 공익위원 4명(일반적으로 학자들)으로 구성되어 있었다. 공익 대표는 후생대신이 임명하고 다른 위원은 일본의사회, 건보련, 일경련 등 후생대신이 지정한 단체에서 추천을 받았다. 1963년 이후 의사 몫으로 할당된 5석은 모두 일본의사회가 추천하는 위원으로 임명되어 있어 일본의사회는 중의협 내에서 강한 영향력을 발휘할 수 있었다.

원과 의사회는 강한 영향력을 발휘할 수 있었고 이들의 강력한 저항에 막혀 개혁은 성공적이지 않았다. 의료정책에 대한 법안들에 대해 심의회에서 이익집단 별로 의견이 갈라지는 경우 의사회와 후생국은 후생성과 자민당 지도부를 압박하여 자신들의 의견을 관철시키는 패턴을 보였다. 또한, 앞서 지적한 바와 같이 지불자 측 역시 목소리를 키워나가자 후생성은 지불자 측과 공급자 측을 조정하는데 어려움을 겪게 되었다.

1997년 집권당인 자민당은 고령자 의료제도, 약제비 등 10가지 항목의 의료개혁을 내걸었으나 대부분이 실패하였다(新川敏光, 2001: 12). 우선, 의료수가 부분에서 1998년 수가조정은 의미있는 성과를 거두지 못하였다. 1997년 아시아 금융위기로 인해 일본 경제 역시 큰 타격을 받았고 대규모 예산절감을 지시하였다. 이러한 긴축재정의 분위기 속에서 표면적으로 의료수가 역시 인하되었으나 그 이면을 들여다 보면 약가부분이 대폭 삭감되었을 뿐 의료에 대한 진료보수는 2%대의 상당한 인상을 허용하였다(Campbell & Takagi, 2014: 149). 실리적으로 의사회의 이익을 보장하면서 동시에 정부는 의료수가를 인하하였다는 명분을 챙긴 협상의 결과였다. 이처럼 의사회와 족의원은 강력한 영향력 속에서 의료수가 역시 이들의 이익을 보호하는 방향으로 조정이 이루어졌다.

둘째, 의료비 억제와 관련해 후생성이 시도한 약제비 개혁이 실패하였다. 일본에서 의료비 내에 약제비가 차지하는 비중이 높았다. 일본은 의약분업 이전의 우리나라와 같이 의료기관에서 바로 약을 구입하는 방식을 채택하고 있었다. 의료기관들은 이를 통해 상당한 수입을 올리고 있었고 이는 약제비의 팽창으로 연결되었다. 이에 후생성을 중심으로 정부는 유럽의 참조가격제 등을 모델로 하여 약제비 개혁을 추진하고자 하였다. 그러나 일본의사회는 수익 저하를 우려해 참조가격 제도 등 의약품 관련 개혁을 저지시켰다.³⁾ 의사회와 연결된 족의원들은 역시 당내 '사전심사제도'를 이용하여 개혁안이 국회에 상정되지 못하도록 하였고 1999년 4월 자민당 지도부는 약가 개혁을 백지화하였다(Leduc, 2003: 586).

마지막으로, 이 시기는 노인의료를 중심으로 의료보험 개혁에 대한 논의를 시작하였으나 각 행위자간 대립이 지속되었고 개혁안 도출에 실패하였다. 1996년부터 정부는 노인층에 지나치게 관대한 기존의 의료보험 제도를 전면적으로 개혁하고자 시도하였다. 그러나 여러 이익집단들은 서로 다른 이해에 기반에 복수의 안을 제출하였다.⁴⁾ 각 행위자들은 자신들의 주장을 굽히지 않았고 정부는 이를 조정할 능력이 부족

3) 일본은 의약분업이 실시되고 있지 않아 병원은 약가를 통해 상당한 수익을 올리고 있었다. 이 당시 약가개혁에 대한 자세한 내용은 Leduc, 2003: 586-8을 참조

하였다. 결국, 1999년 8월에 ‘의료보험복지심의회’는 고이즈미 의료 개혁안에 대해 기존의 네 가지 방안을 모두 나열하는 방식으로 논의를 종결시켰다(佐藤純, 1999).

Ⅳ. 고이즈미 시기 의료정책 네트워크와 정책변동

2001년 4월 강력한 구조개혁을 내세운 고이즈미 내각이 출범한다. 고이즈미의 등장 이후 기존의 의료정책 네트워크는 큰 변동을 겪게 된다. 고이즈미 정부는 이전의 정책 네트워크를 변형시키면서 의료정책의 개혁을 추진하였다.

1. 고이즈미 시기 의료정책 네트워크의 변화

1) 외부적 환경 변화 및 이전 시기 정책산출

우선, 고이즈미 시기 외부적 정책환경의 변화와 이전 정책산출의 영향에 대해 살펴보자. 2001년 4월 새롭게 등장한 고이즈미 내각은 정치·경제·사회 전 분야의 과감한 개혁을 내걸었다. 이러한 환경 속에서 기존의 의사회와 후생족의원이 주도권을 발휘하던 의료영역 역시 개혁의 표적이 되었다. 1990년 후반의 여러 의료 개혁 실패는 고이즈미 정부에 큰 과제를 던져주었다. 이러한 상황은 자민당 내 국회의원들이 장악한 자민당 내 정무조사회나 이익집단 간 경쟁의 장이 되어버린 후생성 정책심의회를 통해서는 행위자들의 의견을 조율하는 방식의 의료개혁이 곤란하다는 인식을 확산시켰다(梶本章, 2002).

정치적 환경에서 고이즈미 정부는 개혁의 성공을 위해 기존의 자민당 내 여러 국회의원들이 개입하던 ‘사전심의제’를 폐지하고 경제재정자문회의를 중심으로 국정을 운영하는 변화가 발생하였다. 특히, 정책결정 구조를 톱다운 방식으로 변경하여 내각이 주도적으로 정책을 만들고 이를 각 이익단체와 국회의원들에게 설득하는 방식을 취했다(Uchiyama, 2010: 15-6). 또한 위 위원회는 시장친화적 개혁 아이디어를 제시하고 이를 사회적 의제로 만들어 내는 역할을 담당하였다. 또한, 이 당시의 국내 여론 역시 고이즈미의 개혁에 대해 압도적 지지를 보내고 있어 개혁에 대한 우호적 환경이 조성되었다. 특히, 2004년 고이즈미 정부는 중의협 소속 단체의 뇌물수수 사건은 이익집단의 영향력을 축소시킬 수 있는 우발적 사건이 되었다. 이를 계기로 하

4) 이 당시 의료보험 개혁안의 자세한 내용은 小沼里子, 2003; 김성조, 2017 등을 참조

여 정부는 심의회의 구성 원칙을 변경하여 이러한 네트워크 내 힘의 변화를 제도화 하였다(眞野俊樹, 2012: 198). 장기적 관점에서 정부는 중의협에서 일본의사회 등 직능단체의 영향력을 줄이기 위한 선임 방법을 진료측, 지불측, 공익위원을 8:8:4에서 7:7:6로 변경하여 공익대표의 영향력을 높였다(島崎謙治, 2010: 106).⁵⁾

이러한 변화들을 바탕으로 고이즈미 정부는 의료정책 네트워크 내의 행위자·상호작용·관계구조에 대한 전면적인 변화를 추진하게 하였다. 행위자 차원에서는 위에서 언급한 경제재정자문회의와 규제개혁·민간개방추진회의 등 위원회가 새롭게 중요한 정책행위자로 등장하였다. 고이즈미 정권은 의료 정책에 시장 원리 도입하는 새로운 정책 아이디어를 제시하여 혼합진료의 허용, 의료기관과 보험자의 직접 계약 허용, 영리영원의 허용 등 새로운 방침을 발표하였는데 이를 정책화하는데 위의 위원회들이 큰 역할을 담당하였다(二木立, 2007, 2).

다음으로, 행위자간의 상호작용 측면에서 전반적으로 고이즈미 시기 역시 갈등적 상호작용이 주를 이루었다. 우선, 내각과 족의원 사이의 갈등이 깊어졌다. 내각은 정부·공급자·보험자 3자간 부담의 분담(소위 “三方一兩損”)을 내걸고 의료수가의 인하와 건강보험의 자기부담율 인상을 동시에 추진하였다. 후생족의원들은 급격한 의료보장의 축소와 이로 인한 의사단체의 수입 감소를 우려하여 이를 반대하였다. 그러나 총리 및 당 지도부와 이를 강행하면서 족의원과 내각의 관계는 급속히 악화되었다. 이러한 개혁의 추진과정에서, 의사회와 자민당과의 전통적인 우호관계 역시 급속히 파괴된다(榊原智子, 2002). 종래는 자민당 정권이 장기집권 양상을 띠면서, 일본의사회 등의 자민당에 대해 일방적인 지지를 보내주었다. 이전의 의사회가 자민당에게 표와 정치자금을 몰아주고 대신 여러 이익을 보장받았다. 그러나 자민당정부가 의료개혁을 강력하게 진행하면서 이들 간의 관계는 흔들리기 시작했다. 특히, 고이즈미 정부는 의사회를 기득권세력으로 그리고 이들과 족의원과의 밀월관계를 기득권 집단의 부패한 거래로 프레임화하면서 이들을 개혁의 대상을 삼는 수법을 사용하였다(島崎謙治, 2010: 45).

다음으로 네트워크 연계 구조 차원에서는 행위자 간 권력자원의 배분의 변화가 발생한다. 이 시기 의료정책 네트워크에서 중심-주변 관계에 변화가 발생해 중심부에는 후생성과 함께 내각과 경제재정자문회의가 위치하게 되었다(Uchiyama, 2010:

5) 또한 과거에는 진료측 중 의사에게 할당된 위원 5인은 모두 일본의사회의 추천으로 임명되었으나 이 중 병원대표로 2인을 선정하도록 하였다. 이는 일본의사회가 개업의가 중심이 된 단체로 대형병원 측과 일정한 긴장이 있기 때문에 병원 측 몫을 높여 개업의가 중심이 된 의사회를 견제하려는 의도였다. 마지막으로, 의사, 치과 의사, 약사 등 직역대표에 대해 직능단체를 거치지 않고 정부가 직접 선정할 수 있도록 법률을 개정하였다.

26-8). 고이즈미 시기 총리와 내각이 높은 지지도와 내각중심의 국정운영 방식을 통해 큰 힘을 가지게 되었고 반대로 족의원과 의사회의 권력자원은 축소되었다(Campbell & Takagi, 2014: 108). 이러한 권력자원의 변화는 네트워크 내 기존의 정책결정 구조를 크게 변화하였다. 이 시기 의료 분야 정책 네트워크는 수직적인 형태로 재편되었고 주요 행위자들의 정책 참여 방식은 크게 제한을 받게 된다(Campbell & Takagi, 2014: 108). 위에서 지적한 바와 같이 고이즈미 정부는 기존의 심의회와 자민당 의료부회를 통한 의료개혁은 사실상 불가능하다고 생각하여 의료관련 심의회의 역할이 크게 축소되었다. 심의회는 정책을 도출하는 장이 아니라 일방적으로 정부의 설명을 듣거나 행위자들이 항의를 표출하는 공간으로 변화하게 된다. 그러나 이 시기에도 네트워크 자체가 무너진 것은 아니다. 정부는 의사회와 비공개적 접촉을 지속하며 여러 가지 개혁안을 논의하였다. 이러한 연계구조를 정부는 개혁의 정당성을 높이고 수월성을 확보하는 통로로 활용하였다. 의사회 역시 일정한 개혁은 수용하면서도 의료예산 총액을 규제하는 총액예산제 등 급진적 개혁안을 저지하는 흥정의 통로로 활용하였다.

2. 고이즈미 시기 의료정책 산출

이 시기는 의료비 감축을 위한 여러 가지 개혁안들이 통과되었다. 우선, 정부·공급자·보험자 3자간 부담의 분담(소위 “三方一兩損”)을 내걸고 의료수가의 인하와 건강보험의 자기부담율 인상을 동시에 추진하였다. 의사회와 족의원들은 동결수준에서 의료수가 개혁을 저지하려고 노력하였다. 그러나 고이즈미 총리는 2002년과 2006년 두 차례에 걸쳐 의료수가를 삭감하여 의료재정을 건전화하는 조치를 취하였다. <표2>와 같이 2002년 의료수가는 진료보수 1.3% 약가 1.4% 등 총 2.7%가 인하되었고, 2006년은 진료보수 1.36%, 약가 1.8% 등 총 3.16%가 인하되었다. 이처럼 의료수가와 약가가 동시에 인화된 것은 2002년이 최초이다.

다음으로, 기업 건강보험 가입자의 자기부담률을 20%에서 30%로 높여 비용의식을 강화하였다. 당시 자영업자 등이 가입하는 국민건강보험의 자기부담률은 30%인 반면 대기업 종사자가 가입하는 건강보험 가입자의 부담률은 20%로 상대적으로 낮게 설정되어 있었다. 정부는 이를 30%로 통일시켜 여러 직역 간 형평성을 제고하고 의료비를 억제하였다(島崎謙治, 2010: 108). 이 과정에서 보수의 하락을 우려한 의사회 등이 강하게 반대하였고 후생족 의원들 역시 이 법안에 대해 반대할 수 있다고 당 지도부를 압박하였다. 그러나 고이즈미는 높은 대중적 지지도를 바탕으로 의

사회와족의원을 설득하여 법안을 통과시켰다(Uchiyama, 2010: 56).

〈표2〉 진료보수 개정의 추이

연도	진료보수(본체)	약가 등	종합
1990	3.7	-2.7	1.0
1992	5.0	-2.5	2.5
1994	4.8	-2.12	2.68
1996	3.4	-2.6	0.8
1997	1.7	-1.32	0.38
1998	1.5	-2.8	-1.3
2000	1.9	-1.7	0.2
2002	-1.3	-1.4	-2.7
2004	0	-1.0	-1.0
2006	-1.36	-1.8	-3.16
2008	0.38	-1.2	-0.82
2010	1.55	-1.36	0.19

출처: 島崎謙治 (2010:102)

마지막으로, 정부는 1990년대 후반부터 지속되어 오던 고령자 의료개혁에 성공하여 후기고령자 의료보험을 입법화하였다. 1990년대 후반 고령자 의료보험 개혁에 대한 논의가 제기되었으나 각 이익단체의 입장이 모아지지 않고 정부도 이에 대한 조정하지 못하면서 실패하였다. 그러나 고이즈미 시기는 고령자들을 독립된 보험에 편성하여 이들의 비용의식을 높이자는 의견이 높아졌다. 정부는 논의를 주도하며 75세 이상의 고령자들은 모두 기존의 의료보험에서 탈퇴해 고령자를 포괄하는 새로운 보험에 가입하는 방식의 개혁이 추진하였다.⁶⁾ 이러한 내용을 골자로 한 법안이 2006년 통과되어 2008년부터 ‘후기고령자의료제도’가 실시되었다(吉岡成子, 2009).

V. 민주당 정권 시기 의료정책 네트워크와 정책변동

2009년 8월 총선거에서 민주당이 압도적 승리를 거두어 민주당 정권이 등장하는 큰 변화가 있었다. 우선, 과거 고이즈미 정권 시기의 정책산출 등이 이후에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴본다. 또한, 민주당 정권이 네트워크를 재편하는 과정과 이

6) 후기고령자 의료보험의 주요 내용은 泉眞樹子, 2010 참조

를 통해 어떠한 정책산출이 만들어졌는지를 살펴본다.

1. 민주당 정권 시기 의료정책 네트워크의 변화

우선, 외부적 환경으로 정책 환경과 이전 시기 정책산출의 영향에 대해 살펴보자. 정치적으로 정권교체는 가장 중요한 정치적 환경의 변화를 가지고 왔다. 고이즈미 개혁을 계기로 하여 일본 내에서 사회적 격차가 심화되고 불안정 노동 등 여러 사회문제 등장하였고 이러한 개혁정치에 대한 광범위한 불만이 확산되어 가고 있었다. 이에 민주당은 복지노선을 강화하며 자민당과 차별성을 만들어 나갔다. 이러한 상황 속에서 민주당은 생활이 우선이라는 표어 하에 의료·연금·아동 등 다양한 복지정책을 공약으로 내걸었고 선거에서 대승을 거두며 정권교체에 성공한다.

또한, 이전 고이즈미 시기의 급격한 개혁에 대한 반작용으로 “의료붕괴”에 대한 반성이 언론을 중심으로 자주 언급되었다(Campbell & Takagi, 2014: 109). 의료 붕괴는 의료 산업을 둘러싼 다양한 인적·물적 자원이 부족한 현상을 총칭하는 단어이다. 재정난으로 지방의 여러 병원 및 진료소 폐쇄되었으며 응급실의 부족하고 특히 산부인과와 소아과 분야의 전문의의 부족한 현상 등이 사회 문제가 되었다. 미디어에서는 이러한 현상을 “의료 붕괴”로 프레임하며 특집 기사로 자주 다루었고 이에 대한 대중의 관심도 높아졌다.⁷⁾

마지막으로, 고이즈미 시기 급격한 의료 개혁은 의사회의 자기 정체성과 정치참여 행태에 큰 변화를 가져왔다. 고이즈미 정권은 개혁을 진행하면서 일본의사회를 특수 직역의 옹호자 혹은 기득권 집단이라는 프레임용을 사용하여 개혁을 정당화하였다. 이에 의사회는 내부적으로 이러한 이미지를 불식시켜야 한다는 위기감을 가지게 되었다. 동시에 의사회는 자민당과 연계된 정치활동을 재검토하자는 의견이 크게 증가하여 일방적인 자민당지지 정책에서 벗어나게 된다(榊原智子, 2002).

이러한 이전 시기 정책의 영향들과 민주당 정부의 새로운 정권구상은 의료정책 네트워크 내의 행위자·상호작용·관계구조에 대한 전면적인 변화 시도로 이어졌다. 행위자 차원에서, 민주당은 강력한 친복지 세력으로 변모하게 되었다. 2009년 중의원 선거 매니페스토에서 의료에 대한 보장성 강화와 평등한 의료서비스 등을 포함해 자민당 정부의 의료 긴축 정책을 중단하고 9000억 엔을 투입하여 의료기관을

7) 캠퐀 교수 등(Campbell et al 2014: 24)에 따르면, 아사히신문에서 2000년부터 2006년까지 7년동안 “의료붕괴”라는 표현을 사용한 기사는 10건에 불과했으나, 2007-08년에는 157 회, 2009-10년에는 196 번으로 크게 증가했다

지원하는 등 의료제도를 재구축하겠다고 공약했다(Campbell & Takagi, 2014: 109). 이들은 정권을 장악한 이후에도 자신들의 공약을 정책화하기 위해 노력하였다. 또한 민주당은 개업의 위주의 의료정책을 비판하며 병원에 더 많은 자원을 배분하겠다고 공약하였다.

다음으로, 이 시기 행위자간의 상호작용을 살펴보자. 이 시기, 정부와 여러 이익집단간은 고이즈미 시기와 달리 협력적 상호작용이 주를 이루었다. 정부는 고이즈미 시기와 같은 급격하고 인위적인 수가 통제 정책을 실시하지 않았다. 의료수가를 인상하여 의사회의 불만을 달래고 의료·개호 분야 노동자들의 임금인상을 유도하고자 하였다. 민주당 정권 성립 통해 일본 의사회 등 의료 단체와 정당의 관계가 극적으로 변화하였다. 고이즈미의 급격한 개혁 추진 이후, 일본의사회는 자민당에 대한 불만이 증폭되었다. 2007년 총선에서 자민당의 텃밭인 이바라키 현에서 지역 의사회가 민주당 후보를 지원하여 민주당이 승리에 큰 기여를 하였고 일본의사회는 민주당정권과 협의를 강화해 나갔다(林敦彦, 2010) 그러나 의사회는 민주당을 적극적으로 지지하기보다는 여당과 우호적인 관계를 유지하면서도 민간학술단체의 성격을 강조하며 정책제언을 강조하는 방향으로 정체성의 변화를 시도하였다(林敦彦, 2010). 또한, 민주당정권하에서 령고(일본노동조합연합회) 역시 여당의 주요한 정책 파트너로 등장하였다. 령고와 민주당은 노동과 복지정책 분야에서 정책협정을 맺고 상호 협의를 강화시켜 나갔다(二木立, 2009, 186).

마지막으로, 이 시기 정책 네트워크 구조를 살펴보자. 민주당 정부는 고이즈미 시기와 달리 의료정책 네트워크 내 수평적인 관계를 복원하고자 하였다. 정부는 다시 심의회를 통한 정책협의를 시도하였다. 2009년 ‘고령자의료제도개혁회의’가 설치되었고 이후에는 소비세 증세를 통한 재원의 분배 등을 논의하기 위해 ‘사회보장제도개혁국민회의’를 설치하여 의료 및 복지 개혁을 논의하는 장으로 삼았다(島崎謙治, 2010: 112). 동시에 민주당 정부는 관료와 의사회의 영향력을 견제하며 의료네트워크의 탈중심화를 추진하였다. 정부는 제도적 장에서 의사회의 영향력을 축소시키는 방향의 개혁을 추진하였다. 의료영역에서 응집력이 높은 의사집단은 다른 이익집단에 비해 더 큰 영향력을 발휘할 수 있는 구조였다. 따라서 수평적 정책네트워크에서도 자연스럽게 힘의 균형이 의사단체 쪽으로 쏠리는 현상이 나타나게 된다. 민주당 정권은 이러한 현상을 방지하기 위해 의사회의 정치적 영향력을 견제하는 시도들을 하게 된다. 민주당 정부는 기존의 의료 정책 결정 과정에서 중심이 되어 온 후생노동성과 재무성 및 의사회 3개 기관의 역할은 크게 저하시켰다(眞野俊樹, 2012, 224). 예를 들어, 2009년 나가즈마 후생노동대신은 의사회의 정책적 영

향력을 축소시키기 위해 진료보수를 결정하는 중의협에 의사협회가 추천 의사가 아닌 정부가 직접 추천한 의사들을 의사측 지역대표 위원으로 선정하는 조치를 취하였다(Campbell & Takagi, 2014: 111).

2. 민주당 정권 하 정책산출

전반적으로 민주당 정권 시기의 의료개혁은 부분적인 성공을 거두었다. 의료수가 조정과 의료보험 재정 대책에서는 성과를 거두었으나 자신들이 내걸었던 의료보험의 구조적 개혁에는 실패하였다. 우선, 의료수가 측면에서 표면적으로 민주당 정부는 8년에 걸친 의료수가인상을 철회하고 10년 만에 의료수가를 인상하였다. 내면을 들여다보면 1990년대와는 다르게 의사회의 특권적 지위를 배제하면서 수가인상의 방향을 정부가 주도하였다. 고이즈미 시기 두 번에 걸쳐 의료수가를 인하한 결과 병원들의 인력난과 경영난이 심각해졌다. 이에 민주당은 의료수가 인상을 결정하였으나 기존과 달리 의사회가 대표하는 개업의 대신 병원의 수가를 주로 인상하였다(Campbell & Takagi, 2014: 109). 수술 등에 대한 기술료를 대폭 인상하였고 산부인과, 소아과 등 의사부족으로 문제를 겪는 분야에 대한 배려를 우선시 하였다(厚生労働省, 2010: 239). 이처럼 의료수가인상을 통해 의사회의 이익을 보장하던 방식이 아니라 이를 정책목표에 대한 적절한 정책수단으로 활용하는 변화를 꾀하였다.

또한 재정적 어려움을 겪고 있는 시정촌 국민건강보험의 재정기반을 강화하기 위해 도도부현 단위로 광역화하는 개혁을 추진하였다(厚生労働省, 2010: 237-8). 일본의 경우, 75세 이상의 고령자를 제외하고 기업의 건강보험에 가입하지 않은 사람들은 모두 해당 지역의 시정촌의 국민건강보험에 가입하게 된다. 따라서 전 국민 의료보험을 유지하기 위해서는 각 시정촌의 국민건강보험 제도의 유지가 필수적이었다. 그러나 경제구조의 변동 등으로 시정촌 국민건강보험의 가입자들의 경제적 형편이 어려워지고 고령자의 비율도 높아지면서 국민건강보험은 심각한 재정위기를 겪게 되었다. 이에 대응하여 민주당정부는 도도부현의 모든 시정촌이 공동으로 고액의료비에 대응하는 방안과 도도부현 내의 시정촌 국민 건강 보험 재정의 불균형을 조정하는 조정교부금을 도입하는 대책을 추진하였다.

그러나 자신들이 주요한 의제로 내걸었던 의료보험의 통합 및 후기고령자 의료보험의 개정과 같은 거대한 개혁방안은 여러 이익집단의 반대로 실패로 실패하게 된다. 민주당은 선거시기부터 고이즈미 시기 만들었던 후기고령자 의료보험을 폐지하고 지역별로 나뉜 의료보험을 통합하겠다고 주장하였고 집권과 동시에 이를 검

토하였다. 심의회에서 후기고령자 의료보험을 대체한 안을 검토하였고 여러 가지 방안을 내놓았다. 그러나 실제로 이를 운영하던 지방자치단체들이 새로운 개혁안에 반대하고 나섰다. 또한, 건강보험연합회 등 여러 이익집단이 다양한 의견을 내세우면서 의견이 쉽게 모아지지 않았고 야당인 자민당 역시 자신들이 만든 후기고령자 의료보험을 폐지하는 것에 반대하였다. 결국 민주당은 집권기간 내에 고령자 의료보험 개혁에 성공하지 못하였다.

VI. 결론

이상에서 1990년대까지의 일본의 의료정책 네트워크에 대해 살펴보고 이를 준거점으로 하여 고이즈미 정권, 민주당 정권 시기 의료정책 네트워크를 각각 살펴보았다. 전통적으로 후생성은 자신이 주도적으로 제출한 정책 의제에 대해 심의회를 중심으로 이익집단간의 의견을 조정하거나 의사회와 직접 협상을 하는 방식으로 법안을 만들었고 이 시기도 이러한 방식을 유지하였다. 1990년대 지불자측이 역량을 키우고 의료정책에 대한 관심을 높이는 시기였다. 이 시기 의료정책에서 그 동안 소외되어 있던 노동조합과 경영자 단체 측 지불자 단체가 정책 역량을 강화하며 이들의 발언권이 강해졌고 의사회 역시 조직을 강화하였다. 여러 이익집단들의 발언권이 강해지면서 이들 간의 그리고 이들과 정부 간의 조정은 잘 이루어지지 않았다. 이 시기, 정부는 예전과 같이 의료정책 관련 심의회 중심의 조정을 시도하였으나 조정은 실패하였다.

고이즈미 정권은 구조개혁을 내걸며 새로운 정치적 환경을 만들었고 이전시기의 개혁의 실패를 반성적으로 성찰하며 개혁의 성공을 위해 의료 네트워크 구조를 변화시키고자 하였다. 이 시기에 들어 시장친화적 개혁을 주장하는 정부 내 위원회가 설치되며 새로운 행위자로 의료정책 네트워크의 중심부로 진입하였다. 고이즈미 정권은 여론과 위원회들을 활용하여 의료정책 네트워크를 톱-다운 형태의 수직적 네트워크로 재편하며 강력한 개혁정책을 추진하였다. 내각중심의 정책결정과정을 통해 당내 국회의원들과 의사회의 반대를 억눌렀다. 이러한 방식으로 의료수가 인하와 고령자의료보험 개혁 등에 성공할 수 있었다.

〈표 3〉 시기별 의료 정책 네트워크의 변동과 정책산출

	1990년대	고이즈미 정권	민주당 정권
정책환경	-	개혁적 정부 등장 정치적 환경 변화 여론의 변화(개혁지지)	친복지정부 등장 정치적 환경변화 여론의 변화(의료붕괴 담론 등)
이전 시기의 정책피드백	-	90년대 의료개혁의 실패로 인한 정책결정구조 변화의 필요성	고이즈미 개혁 이후 불평등 심화, 이익집단과 정부의 관계 악화
행위자	지불자측 역량 강화	시장친화적 개혁을 지지하는 새로운 정부 내 행위자 등장	신정부의 등장
상호작용	갈등적 지불자측의 연대강화	갈등적 의사회와 정부 간 연계 약화	협력적 민주당정부와 의사회 및 령고의 전반적 협력관계
네트워크 구조	계층적, 수평적,	계층적, 수직적,	분산적, 수평적,
전반적인 정책산출 (개혁의 성공유무)	개혁실패	개혁성공	부분적개혁 성공
의료수가	인상	인하	병원부분 인상
재정 조치	약가 개혁 실패	자기부담금 인상 성공	의료보험 재정기반 강화 성공
의료보험 구조개혁	실패	성공	실패

민주당은 2009년 중의원 선거에서 크게 승리하며 새롭게 정권을 장악하였다. 민주당은 고이즈미 개혁 이후 사회적 불평등의 심화를 활용하여 선거 시기 의료복지를 확충할 것을 공약하며 민심을 장악하였다. 이들은 심의회를 중심으로 하여 주요 행위자들 간의 수평적 네트워크를 복원하였다. 고이즈미 개혁의 과정에서 정부와 마찰을 빚은 의사회 및 노동조합 등을 주요 정책파트너로 삼고 우호적인 상호관계를 만들어 나갔다. 이 시기 민주당은 정권의 의료개혁은 부분적 성공을 거두었다. 병원 측을 우대하는 의료수가 조정을 추진하였고 의료비 분담을 둘러싼 여러 가지 미시적인 정책조정에 성공하였다. 그러나 선거 시기 자신들이 공약한 후기고령자 의료보험 개혁 등 거시적 조정은 실패한다.

이상의 논의를 통해 살펴보면, 우선, 네트워크가 중심과 주변으로 구분될 경우, 일반적으로 중심에 위치한 행위자들이 선호가 정책에 반영될 가능성이 높다. 1990년대 일본의사회 등 공급자측은 지불자 측에 비해 중심적 위치를 차지하고 있었고 이를 바탕으로 자신의 이익을 관철시켰다. 또한, 행위자들의 전략과 목표의 변화 혹은 새로운 행위자들의 진입은 정책 네트워크 내 권력관계나 상호작용에 영향을 미쳐 정책변동을 가져올 수 있다. 고이즈미 시기 새로운 위원회의 활용, 민주당으로 정권교체 등을 통해 새로운 행위자들이 네트워크의 중심부에 진입하였고 이는 큰 정책변동으로 연결되었다. 마지막으로, 고이즈미 시기와 같이 네트워크의 상호

작용이 매우 갈등적인 상황에서도 이를 조정할 권력의 수직적 구조가 존재할 경우 개혁은 성공할 수 있다. 그러나 이러한 갈등적 네트워크 구조는 정책 피드백을 만들어 내어 정책환경과 정책 네트워크 구조에 영향을 미치기 때문에 이러한 구조의 지속가능성은 낮다고 할 수 있다.

따라서 본 연구의 경과와 지금까지의 분석을 통해 한국에서 의료정책 분야의 개혁을 추진하는 데에 있어 유사한 교훈 혹은 정책적 시사점을 제시할 수 있을 것이다. 우선, 개혁의 성공을 위해서는 정책 네트워크 구조의 변화가 수반되어야 한다. 1990년대와 고이즈미 정권 시기를 비교해 보면 개혁의 성패는 확연한 차이를 나타내고 있다. 1990년대는 의사회와 같은 이익집단 및 의회 내 국회의원 등을 통제하지 못하여 개혁이 실패하였다. 고이즈미는 이러한 상황에서 개혁을 성공시키기 위해 정책 네트워크를 재편하는 전략을 추진하였다. 수직적이고 계층적인 네트워크 형태를 구축한 이후 매우 유리한 위치를 점하고 의사회 등 기존의 참여자들과 협상을 통해 대부분의 개혁안들을 얻어낼 수 있었다. 또한 이러한 과정에서 이전 시기의 개혁 실패에 대한 성찰과 반성을 새로운 정치적 기회로 활용하였다. 즉, 의사회나 국회의원 등을 기득권층으로 프레이밍하는 전략을 통해 네트워크의 변화를 추동하는 동력으로 활용하였다.

다음으로, 정책 네트워크 내의 협의채널 내에서 제도화된 힘의 역관계를 주목하여야 한다. 일본의 의료정책의 전개과정에서 보면 고이즈미 정권과 민주당 정권 모두 단순히 정치적 영향력을 통해 자신의 의견을 관철시키지 않았다. 양 정권은 특히 의료수가를 협의하는 ‘중의협’ 의원 구성을 변화시키기 위해 노력하였다. 이를 통해 장기적으로 정책목표 달성을 용이하게 할 수 있기 때문이었다. 일본의 중의협이 법적 구속력이 없는 반면 한국의 경우 ‘건강보험정책심의위원회(건강심)’는 공급자와 보험자간 계약이 실패할 경우 의료수가를 결정할 수 있는 매우 막강한 권한을 가지고 있다. 현재 한국의 ‘건강심’은 공급자, 가입자, 공익위원이 8:8:8로 배치되어 있고 의협 등 의료단체는 공급자와 가입자를 같은 비율로 늘리고 공익위원을 줄이는 제안을 하고 있다. 일반적으로 공급자는 정치적 능력과 전문적 지식이 가입자에 비해 우월한 경우가 많으며 고이즈미 이전의 일본과 같이 협의체 내에서 공급자와 가입자 단체의 비율이 동수라 할지라도 공급자의 영향력은 가입자를 압도할 수 있다. 따라서 ‘건강심’ 내의 공익위원은 중요한 위치를 차지하며 위원회의 구성은 당분간 현재와 같은 비율로 유지되는 것이 적절할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 김성조 (2017) “일본 고령자 의료보험 개혁의 정치적 동학.” 『한국정치연구』, 26(1): 157-181.
- 김순양. (2010). “정책과정분석에서의 정책네트워크 모형: 이론적·실천적 적실성의 검토 및 제언.” 『한국정책학회보』 19(4): 177-209.
- 김옥일. (2008). “정책네트워크 변화와 정책변동에 관한 연구: 교육행정정보시스템 (NEIS)를 중심으로.” 『한국정책학회보』 17(2): 207-233.
- 신희영. (2007). “정책네트워크 동태성의 이론에 관한 비판적 고찰.” 『한국행정학보』 41(3): 143-165
- 진상기. (2009). “계층분석을 활용한 국제정보격차해소 정책네트워크분석.” 『한국정책학회보』 18(4): 237-268.
- 二木立 (니키 류). (2007). “民主党政権の医療政策とその実現可能性を読む.” 『現代思想』 37(13): 180-188.
- 真野俊樹(마노 토시키). (2012). 入門医療政策: 誰が決めるか、何をを目指すのか. 東京: 中公新書.
- 佐藤純(사토 마사미). (1999). “制度改革、論議進まず 高齢者医療.” 『아사히신문』, 12.26, 3.
- 宗前清貞(소마에 키요사다). (2012). “自民政権下における医療政策: 保守政党の社会政策と利益団体.” 『年報政治学』 2012(1): 114-137.
- 島崎謙治(시마자키 켄지). (2010). 日本の医療: 制度と政策. 東京: 東京大学出版.
- 新川敏光(신카와 토시미츠). (2001) “戦後社会保障政策の過程と構造.” 『季刊社会保障研究』 37(1): 5-16.
- 吉岡成子(요시오카 세코). (2009). “後期高齢者医療制度をめぐる経緯と見直しの動向.” 『立法と調査』 288(1): 76-91.
- 結城康博(유키 야스히로). (2004) 福祉社会における医療と政治: 診療報酬をめぐる関係団体の動. 東京: 本の泉社.
- 泉真樹子(이즈미 마키코). (2010). “高齢者医療制度の概要とこれまでの経緯: 財政調整を中心に.” 『レファレンス』 22(2): 55-79.
- 土田武史(츠치다 타케시). (2011). “国民皆保険50年の軌跡.” 『季刊・社会保障研究』 47(3), 244-256.
- 梶本章 (카미모토 쇼) (2002) “医療の質の向上を軸に 検討進む医療制度抜本改革”. 『아사히신문』, 7.11, 15.

- 小沼里子(코네마 사토코). (2003). 医療制度改革をめぐる論点. 東京: 国立国会図書館.
- 小沼敦(코네마 아츠시). 2006. 『医療保険制度改革の動向: 平成18年改革法案の主要論点』. 東京: 国立国会図書館.
- タルコット, 폴(폴 캄벨). (2001). “圧力グループと日本の医療政策.” 『季刊社会保障研究』 37(1): 29-43.
- 林敦彦(하야시 노부히코). (2010). “原中勝征さん・日本医師会長選に初当選”. 아사히신문. 4.2, 2.
- 厚生労働省(후생노동성). (2010). 平成22年版 厚生労働白書: 厚生労働省改革元年. 東京: 厚生労働省.
- Alford, Robert. (1975). *Health Care Politics: Ideological and Interest Groups Barriers to Reform*. Chicago: University of Chicago Press.
- Campbell, J. C. & Takagi, Yasuo. (2014). “The Political Economy of the Fee Schedule in Japan.” In Naoki Ikegami (ed.), *Universal Health Coverage for Inclusive and Sustainable Development: Lessons from Japan*, 101-118, Washington DC: The World Bank.
- Campbell, J. C. & Ikegami, Naomi. (1998). *The Art of Balance in Health Policy: Maintaining Japan's Low-Cost, Egalitarian System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, J. C. & Ikegami, Naomi & Tsugawa, Yusuke. (2014) “The Political-Historical Context of Japanese Health Care.” In Naoki Ikegami (ed.), *Universal Health Coverage for Inclusive and Sustainable Development: Lessons from Japan*, 15-26, Washington DC: The World Bank.
- Carpenter, Daniel. (2012). “Is Health Politics Different?” *Annual Review of Political Science*. 15(1): 287-311.
- Compston, Hugh. (2009) *Policy Networks and Policy Change Putting Policy Network Theory to the Test*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Dowding, Keith . (1995). “Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach.” *Political Studies*. 45(1): 136-58.
- Ikegami, Naomi & Campbell, J. C. (1999). “Health Care Reform in Japan: The Virtues of Muddling Through.” *Health Affairs*. 18(3): 56-75.
- Jordan, Grant. (1990). “Sub-Governments, Policy Communities and Networks:

- Refilling the Old Bottles.” *Journal of Theoretical Politics*. 2(3): 319-338.
- Marsh, David & Smith, Martin. (2000). “Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach.” *Political Studies*. 48(1): 4-21.
- Leduc, Benoit. (2003). “The Anatomy of the Welfare-Zoku: The Institutional Complementarity of the Party Commissions and the National Reform Councils in LDP Decision Making.” *Pacific Affairs*. 76(4): 569-592.
- Quadagno, J. S. (2005) *One Nation, Uninsured: Why the U.S. Has No National Health Insurance*. New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. & Marsh, David (1992). *Policy Networks in British Politics*. Oxford: Clarendon Press.
- Toke, David & Marsh, David. (2003). “Policy Networks and the GM Crops Issue: Assessing the Utility of Dialectical Model of Policy Networks.” *Public Administration*. 81(2):229-251.
- Van Waarden, Frans. (1992), “Dimensions and types of policy networks.” *European Journal of Political Research*. 21(1): 29-52.
- Uchiyama, Yu. (2010). *Koizumi and Japanese Politics: Reform Strategies and Leadership Style*. New York: Taylor & Francis.

미래사회 과학기술인력의 역량모델 개발에 관한 연구

홍윤미·김진하

가까운 미래에 도래할 제4차 산업혁명은 물리적 공간과 디지털 공간의 경계가 무너지는 융합의 시대를 주도할 것이며 산업구조와 사회경제적으로 큰 변화를 초래할 것으로 예측된다. 특히 이러한 변화는 일자리 지형에도 영향을 미쳐 과학기술인력에게 요구하는 직무역량에도 변화를 가져올 것으로 전망된다. 이에 본 연구의 목적은 과학기술인력이 미래 일자리 지형변화에 대응하고 핵심직무를 성공적으로 수행하기 위해 필요한 핵심역량을 제시하고자 하였다. 연구목적 달성을 위해 문헌연구, 전문가 FGI와 면접조사를 활용하여 핵심역량을 도출하고 역량모델을 설계하였다. 본 연구의 역량모델은 Spencer&Spencer의 빙산모델과 Lucia&Lepsinger의 역량 피라미드를 이론적 기반으로 실무적인 관점에서 O*Net의 Content Model과 미국 노동부의 Competency Model 등을 활용하여 설계되었다. 미래사회 과학기술인력의 역량모델은 개인특성, 학습능력, 업무능력, 지식을 포함한 4개의 역량군, 16개의 역량요소와 세부항목으로 구성되었다. 한편, 본 연구는 다음의 의의를 가질 수 있다. 첫째, 이론적으로는 역량과 역량모델 개발의 사례를 과학기술인력으로 확장하였으며, 둘째, 정책적으로는 미래 산업구조와 일자리 지형의 변화가 가속화되는 상황에서 핵심직무수행에 요구되는 역량을 도출함으로써 미래사회에 대응을 위한 과학기술인력양성과 교육정책 방향성 수립에 활용 가능한 기초자료로서의 정책적 함의를 제시하였다.

[주제어: 역량모델, 스킬/능력, 과학기술인력, 제4차 산업혁명]

1. 서론

멀지 않은 미래에 도래할 제4차 산업혁명은 혁신적인 기술과 다양한 지식의 융복합을 가속화하고 디지털 혁명에 기반한 공간의 경계가 허물어지는 기술융합의 시대를 주도하게 된다. 이러한 미래의 기술융합시대에는 산업의 인력구조와 경제사회적 변화가 초래하게 된다(WEF, 2016). 최근 WEF(World Economic Forum)는 제4

이 논문은 한국과학기술기획평가원(KISTEP)의 일반사업(2016년) '과학기술분야 미래일자리 지형변화 전망 연구'를 통해 생산된 자료 및 결과를 활용하였음.

이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2053959).

논문접수일: 2017.06.05, 심사기간(1차): 2017.06.08~06.20, 게재확정일: 2017.06.20

차 산업혁명으로 인해 발생하는 변화에 빠르게 대응하고자 미래 변화와 전망 결과를 조사 발표하였다. 조사결과에는 특히 제4차 산업으로 인한 과학기술의 변화와 발전 속도의 가속화는 일자리 지형에도 영향을 미치고 있으며 사람들은 새롭게 등장하는 직종에 종사하게 될 것으로 나타나고 있다. 기술적으로는 벌써 영향을 주고 있는 모바일 인터넷과 크라우드링 기술, 인공지능 등의 과학기술이 일자리에 영향을 미칠 것으로 전망되며 고용인력에도 변화가 있을 것으로 예측되고 있다. 노동력 대체 기술로 인해 제조·생산직군은 관련 수요가 점차 감소하고 사무·행정직군도 모바일 인터넷, 클라우드링 서비스, 빅데이터 등의 기술의 발달로 일자리가 감소할 것으로 예상할 수 있다. 반면 이러한 기술의 발달로 컴퓨터와 수학 직군의 고용 성장은 증가할 것으로 전망된다. 최근 해외에서는 제4차 산업혁명과 미래 일자리 지형변화에 관한 연구가 활발하게 진행되고 있다. CB Frey(2013)는 컴퓨터화로 인해 사라질 가능성이 높은 직업에 대한 연구를 수행하였는데 그의 연구에서는 20년 이내에 현재 직업의 47%가 사라질 것으로 예측하고 있다. 특히 텔레마케터, 도서관사서, 회계사 및 택시기사 등 단순·반복적인 업무와 관련된 직업이 사라질 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 보스턴컨설팅그룹은 독일 제조업 분야의 일자리 변화 연구를 수행하여 'Man and Machine in Industry 4.0(2015)'을 발표하였다. 동 보고서에 의하면 기계가 인간의 업무를 대체함에 따라 생산부문, 품질관리부문, 유지부문에서 급속하게 일자리가 감소될 것으로 전망되었다. 호주경제개발위원회(2015)는 컴퓨터로 인해 노동시장의 39.6%가 대체될 것으로 전망하고 그 중에서 18.4%는 업무에서 역할이 완전히 사라질 가능성이 높다고 주장하였다. 맥킨지(2016)는 인공지능 첨단로봇 등으로 인해 저숙련·저임금 노동인력이 수행하는 단순 업무뿐만 아니라, 재무관리자와 의사 등 고숙련·고임금 인력의 업무도 상당 부분 대체될 것으로 예상하였다.

이와 같이 과학기술의 변화는 미래 일자리 지형 변화 뿐 만 아니라 고용 인력의 직무역량의 변화를 가져 올 것으로 예측된다. 또한 산업분야에서 요구하는 주요 직무능력 및 역량에도 변화가 생길 것으로 전망할 수 있다. 기존 과학기술의 한계로 인한 신산업 창출의 중요성, 지식의 복잡화, 다양화 및 융복합 등의 변화는 과학기술인력들에게 융합성, 창의성, 인문학적 소양, 기업가정신, 팀워크 등의 역량들을 더욱 요구한다(홍성민 외, 2014). 특히 전반적으로 복합문제 해결능력과 같은 직무역량의 필요성이 더욱 높아질 것으로 예상되고 있다(WEF, 2016). 그러므로 교육현장에서는 산업의 변화와 미래 일자리 변화 대응을 위해 미래사회의 과학기술인력에게 어떤 역량이 요구되고 어떤 역량을 구축해야 하는지에 대한 정보를 제공할 필

요성이 높아지고 있다. 그러나 현재까지 역량모델은 역량과 능력을 기준으로 역량을 산발적으로 제시하고 있어 급변하는 미래변화에서 요구되는 핵심역량의 정보를 제공하기에는 한계가 있다. 따라서 미래사회 변화 등으로 인한 일자리 지형 변화와 직무역량 변화에 대응하기 위해 새로운 역량모델 구축이 필요하다.

이러한 배경하에 본 연구의 목적은 과학기술인력이 미래 일자리 지형변화에 대응하고 주요 직무를 성공적으로 수행하기 위해 필요한 핵심역량을 체계적으로 제시하고자 하였다. 이러한 연구목적 달성을 위해 과학기술인력의 개념, 역량모델, 과학기술인력의 역량 등을 이론적으로 검토하고 문헌연구, 전문가 FGI와 면접조사를 활용하여 핵심역량을 도출하고 역량모델을 설계하였다.

한편, 본 연구는 다음의 의의를 가질 수 있다. 첫째, 이론적으로는 역량과 역량모델 개발의 사례를 과학기술인력으로 확장하였다 또한, 역량모델은 기존의 역량과 능력을 중심으로 산발적으로 제시되어 있던 역량들을 발전 단계별로 제시하여 역량개발 등에 대한 정보 제공이 가능할 것으로 판단된다. 둘째, 정책적으로는 미래 산업구조와 일자리 지형의 변화가 가속화되는 상황에서 직무수행에 요구되는 핵심역량을 도출하여 과학기술인력양성과 교육정책의 방향성 수립에 활용 가능한 기초 자료로써의 정책적 함의를 제시하였다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 설계된 역량모델의 활용에 대해 구체적으로 제시하지 않았으며 핵심역량 간의 우선순위를 제시하지 않은 것 등이 연구의 한계라고 할 수 있다. 이러한 연구의 한계는 후속연구를 통해 보완하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 과학기술인력의 개념

과학기술인력은 개별 국가의 사회·정책적 배경에 의해서 다양하게 정의될 수 있다. 국내에서는 과학기술인력을 정의할 법·제도적인 법률이나 조항들이 존재하지 않는다. 다만, 「국가과학기술 경쟁력 강화를 위한 이공계지원 특별법」에서 명시하고 있는 이공계인력의 정의를 과학기술인력의 개념과 범주에 관한 공식적인 정의라고 할 수 있다(김진용·이정재, 2007). 이공계지원법에서는 이공계인력을 이학·공학 분야와 이와 관련된 학제 간 융합분야를 전공한 사람으로 명시하고 있다. 그러므로 국내에서는 과학기술인력을 이공계인력과 거의 유사하게 이학·공학 전공자로

범주화 할 수 있다. 반면, UNESCO는 과학기술인력(Scientific and Technical Personnel)을 전공 또는 학위 취득과 관계없이 과학기술분야에 종사하는 과학자, 공학자, 기술자, 보조원 등으로 범주화하고 있다. UNESCO는 과학기술인력의 정의를 과학기술분야 전공자 또는 과학기술분야 종사자로 협의의 정의를 내리고 있는 반면, OECD 캔버라 매뉴얼(Canberra Manual)에서는 과학기술인력을 전공과 활동 측면에서 폭넓게 정의하고 있다. OECD는 과학기술인력을 과학기술분야¹⁾의 고등 교육을 수료한 자²⁾ 또는 과학기술분야에 해당되는 직무에 종사하는 자로 정의하고 있다. 과학기술분야 직무는 ILO 국제표준직업분류에 의해서 의회의원, 고급공무원, 생산 및 운영부서 관리자, 일반관리자와 전문가, 기술공 및 준전문가가 포함된다. 미국 NSF(National Science Foundation)는 OECD 캔버라 매뉴얼과 유사하게 과학기술인력을 과학기술분야 학위 취득자 또는 직업적으로 과학기술을 사용하는 전문직 종사자로 분류하고 있다(NSF, 2016). NSF는 과학기술분야 직업을 표준직업분류(Standard Occupational Classification)에 근거하여 유형화하고 있으며 과학기술분야, 과학기술직종과 관련된 직업으로 나누고 있다. 과학기술분야 직업으로는 생명과학자, 컴퓨터수학자, 물리학자, 사회과학자와 공학자가 포함된다. 또한 과학기술분야와 관련된 직업으로는 건강 관련 직업, 과학기술 관리자, 건축가, 보험계리인, 과학기술관련 분야 고등학교 교사 등이 포함된다. 과학기술과 관련된 직업은 과학기술 지식 또는 훈련이 필요하지만 과학기술분야 전공 학위가 반드시 필요한 것은 아니라고 할 수 있다. 김진용·이정재(2007)의 연구에서는 전공자에 한정된 기존 이공계인력의 정의를 확대하여 과학기술분야 전공자와 과학기술분야 직종의 종사자를 과학기술인력이라고 정의하였다. 동 연구에서는 과학기술분야 전공으로 자연과학, 공학, 의·약학을 포함시키고 과학기술분야와 관련이 있는 관리자, 전문가, 기술공 및 준전문가를 과학기술분야 종사자에 포함시켰다. 즉, 과학기술분야 종사자는 전공과 학력에 관계없이 과학기술인력에 포함된다.

선행연구에서 제시하는 과학기술인력의 개념과 유형화, 교육체계 등을 고려하여, 본 연구에서는 과학기술인력을 과학기술분야 전공자와 과학기술분야 직종의 종사자로 광의의 정의를 내린다. 과학기술분야는 국가과학기술표준분류체계에 따라서 수학, 물리학, 화학, 지구과학을 포함한 16개 대분류 분야이며, 전공자는 전문학사 이상의 전공자로 한정한다. 또한 과학기술분야 종사자는 16개 분야와 관련이 있는

1) 과학기술분야에는 자연과학, 공학과 기술, 의학, 농학, 사회과학, 인문학 등이 포함

2) UNESCO의 국제표준교육분류를 기준으로 고등교육은 2년제 또는 4년제 학사수준과 고등학교 졸업 수준이 해당

직종의 관리자, 전문가, 기술공 및 준전문가 일부만을 포함한다. 관리자는 연구개발 운영부서 과학기술관련 부서의 관리자를 포함하며, 전문가는 과학, 교육, 법률전문가, 기술공 및 준전문가는 교육, 법률 준전문가, 기술 및 상업판매 종사자 일부를 과학기술분야 직종에 포함시킬 수 있다(김진용·이정재, 2007). 따라서 본 연구에서 과학기술인력은 전공자 또는 과학기술분야 직종의 종사자를 의미하며, 미래사회 과학기술인력은 미래유망신기술 전공자 및 종사자 뿐 만 아니라 융복합 미래사회의 과학기술인력까지를 포함한다. 이러한 접근은 본 연구를 통해 설계된 역량모델은 향후 과학기술인력으로 성장할 인재들에게 융복합, 산업구조 및 일자리 지형변화 등 미래사회에 대응을 위해 필요한 핵심역량과 역량개발을 위한 체계적인 정보 제공을 목적으로 하기 때문이다.

〈표 1〉 과학기술인력의 개념 및 범주

구분	한국	OECD	UNESCO	미국 NSF
명칭	이공계인력	HRST	STP	S&E Workforce
기준	교육 및 기술자격	교육 및 직종	직종	교육 및 직종
전공	이학, 공학, 학제 간 융합분야	이학, 공학, 의학, 농학, 사회과학, 인문학	이학, 공학, 의학, 농학, 사회과학, 인문학	이학, 공학, 의학, 농학, 사회과학
직종	규정 없음	범위 제한	범위 제한	범위 제한
교육 수준	전문대졸 이상 기술자격자 제한없음	전문대졸 이상	고졸이상	대졸이상

자료: 김진용·이정재(2007)

2. 역량과 역량모델

역량(Competency)은 이론적인 개념보다는 실무적인 유용성에 의해 사용되고 있다. 최초 역량은 심리학분야에서 McClelland(1973)에 의해서 개인의 지능과 구별되는 업무성과와 관련된 광범위한 심리적·행동적 특성으로 정의되었다. 유사하게 역량은 업무성과와 관련하여 조직의 성과를 달성하게 하는 능력, 지식, 태도, 행동 및 기타 특성으로 정의되기도 한다(Boyatzis, 1982; Dubois, 1993; Mirable, 1997). Spencer&Spencer(1993)는 역량을 특정한 상황이나 직무에서 준거에 따르는 효과적이고 우수한 행동의 원인이 되는 내적 특성이라고 정의하였다. 대부분의 선행연구에서는 역량을 직무수행의 성공을 위해 요구되는 개인의 특성이라고 정의내리고 있다. 또한 역량은 우수성과와 관련된 지식과 기술과 같은 명확한(Hard) 의미와 동

기, 가치와 같은 유연한(Soft) 개념까지 포함한다고 할 수 있다. 그러나 국내외 많은 조직에서 역동적으로 변화하는 환경에 유연하게 대응하기 위해 역량중심의 인적자원관리를 도입하여 활용하고 있지만 역량에 대한 명확하게 합의된 정의는 존재하지 않는다. 또한 선행연구에서는 직무수행을 위한 역량의 특성으로 첫째, 관찰과 측정이 가능성, 둘째, 업무 수행과정에서 나타나는 구체적인 행동, 셋째, 구성원의 성과와 조직의 성과와 관련된 조직의 변화를 가져오는 개발과 학습의 가능성을 제시하고있다. 역량은 행위 중심으로 기술되기 때문에 관찰이 가능하고 관찰이 가능하므로 평가와 피드백이 가능하다고 볼 수 있다. 그리고 역량은 조직원이 직무에서 고성과를 위한 전문지식과 기술, 구체적인 행동이라고 할 수 있으며 교육, 훈련, 목표설정, 피드백 등을 통해서 개발되고 학습될 수 있다.

본 연구에서는 선행연구의 정의와 역량의 특성을 반영하여 역량을 핵심직무를 성공적으로 수행하기 위해 필수적으로 요구되는 개인적 특성과 기술, 스킬 등의 직무능력이라고 정의하고자 한다. 역량을 성공적으로 직무를 수행하기 위해 필요한 개인적 특성과 직무능력이라고 한다면, 역량모델은 이러한 역량을 체계화하여 제시한 것이라고 할 수 있다. 즉, 역량모델은 직무를 효과적으로 수행하기 위해 필요한 지식, 기술, 개인의 특성, 능력 등의 핵심역량을 체계적으로 조합해 놓은 것을 의미한다(진주현·박준성, 2010; 홍성민 외, 2013; 이재은·조영아, 2015). 선행연구의 역량모델의 정의에 따라서 본 연구에서는 과학기술인력의 역량모델을 과학기술인력이 미래신기술 분야의 핵심직무를 성공적으로 수행하기 위해 필요한 개인적 특성과 직무능력 등의 체계적인 조합이라고 정의한다.

역량모델은 Spencer&Spencer(1993)의 빙산모델과 Lucia&Lepsingerr(1999)의 역량피라미드가 이론적으로 유용하게 활용되고 있다. Spencer&Spencer(1993)는 잠재된 역량과 외부로 표출되는 역량을 구별하여 빙산모델을 제시하였다. 빙산모델에서는 기술과 지식은 외부로 드러나는 가시적인 역량이며 대인관계·협동능력과 태도·가치·성취동기는 비가시적인 잠재역량으로 구분하여 제시하고 있다. Lucia&Lepsinger(1999)는 역량을 내적 특성으로 정의하고 행동, 지식, 가치관과 개인 특성으로 구성된 역량피라미드 모델을 제시하였다. 역량피라미드에서는 행동을 업무 자체이며 시간과 장소, 사람 등 업무 대상의 특성에 따라 나타나는 고성과자의 특성으로 보았다. 지식은 실질적인 과업수행을 위해 활용되는 정보를 의미하며 기술은 해당 과업 수행 및 과정에 활용되는 실질적인 업무수행 능력으로 정의하였다. 또한, 태도는 지속되는 긍정적 또는 부정적 느낌으로 사람의 행동에 영향을 주는 것이며 개인적 특성은 적성, 성격, 가치관 등을 포함한다고 하였다.

이재경(2002)은 일반적으로 역량모델은 지식, 기술, 태도(가치)의 역량요소로 구성되어 있으며 특정 개인의 역량은 어떠한 사실을 알고, 정보를 보유하고 있으며, 지식을 습득하는 차원에서 지식(Knowledge)의 요소를 반드시 포함한다고 주장하였다. 또한, 지식이 있더라도 실제 경험이나 연습 등을 통해 습득된 업무 스킬, 전략, 절차에 대한 체험적 능력(Skill)이 없으면 제대로 그 역량이 발휘되지 못한다고 보고 있다. 이러한 지식과 스킬을 기반으로 하여 업무에 대한 열성과 헌신, 긍정적 자세와 같은 태도(Attitude)의 요인이 없으면 성과를 창출하기가 어렵다고 보고 있다.

미국의 O*Net의 Content Model은 직업 또는 직무와 관련하여 교육현장에서 활용성이 높다. Content Model은 직업 정보와 개인요건, 경력, 직업 특정 자격 등을 구체적이며 체계적으로 제시하고 있다. WEF(2016)는 O*Net의 Content Model을 활용하여 핵심직무스킬(Core work-related skills)을 제시하였다. 핵심직무스킬은 능력(Abilities), 기초스킬(Basic Skills)과 복합적 스킬(Cross-functional Skills)의 역량군에 9개의 핵심역량을 제시하였다. WEF(2016)의 핵심역량에는 인지능력, 신체적 능력, 콘텐츠 능력, 업무능력, 사회적 능력, 체계적 기술 능력, 복합문제 해결 능력, 자원관리 능력, 사무적 기술능력이 포함되었다. 미국 노동부(Department of Labor, United State)는 산업분야 16개의 유망 직종에서 요구되는 역량모델을 제시하였다. Competency Model에는 기초역량, 산업역량, 전문직업 역량의 3단계, 9개 역량요소를 직종별로 제시하고 있다. 9개 요소는 개인의 기본역량, 개인의 학력, 기본 업무역량, 산업 기술역량, 해당 직종 기술역량, 직업별 특정 지식역량, 직업별 특정 기술역량, 직업별 특정역량, 관리역량을 포함하고 있다.

3. 과학기술인력의 역량

과학기술인력의 역량과 관련된 선행연구는 매우 드물며, 대부분 이공계 전공자와 과학기술 연구개발인력을 중심으로 시도되었다. 우선 이공계 전공자에게 요구되는 핵심역량으로는 성향, 기술, 지식을 들 수 있다(이승희, 2012). 성향은 개인적 특성과 관련된 공학도 윤리, 공학적 창의성, 기업 경영관을 포함하고 있다. 기술과 지식은 직무수행을 위해 공통적으로 요구되는 기본적인 능력으로 조직관리능력, 인제 커뮤니케이션, 전문외국어 구사능력, 실무활용능력, 비즈니스 프로세스 지식, 마케팅 지식, 회계지식, 금융지식, 경제지식, 법제도 지식이 세부적으로 포함되어 있다. 또한 선행연구에서는 과학기술 연구인력을 과학기술 연구개발인력과 관리자로서 한정하고 핵심역량에 대해 접근하고 있다. Dalton & Thompson(1997)은 과학기술

R&D 연구인력의 경력단계 4단계에 따라서 역량모델을 제시하였다. 동 연구는 경력개발 단계별로 팔로워십(Followership), 독립적으로 공헌하는 셀프리더십(Self-Leadership), 다른 사람들을 통해 공헌하는 지역/팀 리더십(Local/Team Leadership), 방향을 제시하는 비즈니스리더십(Business Leadership)을 핵심역량으로 제시하고 있다. 홍성민 외(2013) 연구에서는 과학기술연구인력을 대학원생, 신진연구자, 중견연구자로 나누고 경력단계별로 필요한 지식·학문적 능력, 개인적 연구성과 창출역량, 연구 소양 및 관리역량, 공동 활동 및 성과확산 역량군의 세부역량을 제시하였다. 또한 박재민 외(2010)은 민간기업체 R&D 연구인력은 개인의 역량을 조직 성과와 밀접하게 연관시키고 전문기술력, 리더십 역량, 경영역량, 기본소양 등의 핵심역량을 갖추어야 한다고 주장하였다. 특히, 민간기업체 R&D 연구인력의 역량으로 리더십에서는 셀프 리더십, 전략적 리더십, 경영역량으로 기술경영, 과제관리, 사업개발, 기본 소양은 인문학적 소양, 글로벌 마인드, 창의력 등이 요구된다고 보고 있다.

한편, 과학기술 연구인력이 수행하고 있는 연구분야(바이오·나노·기타 기술 신기술 분야)에 따라서 요구되는 역량 차이를 제시한 연구가 있다(홍성민, 2014). 홍성민(2014)의 연구에서는 연구분야와 관계없이 공통적으로 중요한 역량으로는 전공학문의 전문성과 창의성, 근면-성실성인 것으로 나타났다. 그러나 연구분야에 따라서 요구되는 역량에는 차이가 있으며, 바이오 분야와 나노분야 연구인력에게는 타학문의 기초지식, 종합적 사고능력, 연구기획 등의 역량 등이 필요한 것으로 나타났다.

III. 연구방법

1. 연구의 절차 및 방법

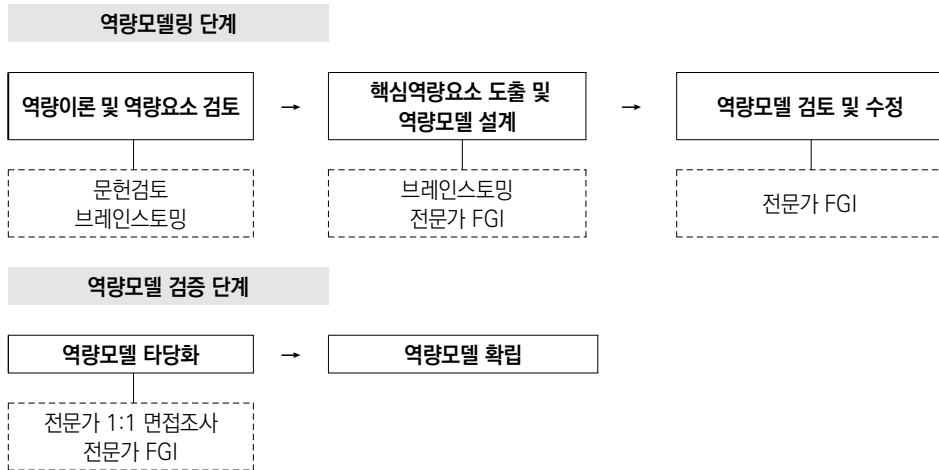
선행연구에서는 역량모델 개발을 위해 주로 Spencer&Spencer(1993)의 5단계 역량모델링, Debois(1993), Lucia & Lepsinger(1999) 모델링을 활용하고 있다. Spencer&Spencer(1993)의 5단계 역량모델링은 역량 있는 집단을 활용하여 성과준거, 준거집단 설정, 자료수집 및 분석, 모델링, 역량모델 타당성 검증의 5단계를 거쳐 역량모델을 설계한다. Debois(1993)의 역량모델링은 직무역량 평가, 변형된 직무역량 평가, 일반모델 덧씌우기, 일반 모델 맞춤, 유연한 직무역량모델 방법이 있으며

이 중에서 일반모델 덧씌우기 방법이 주로 활용되고 있다. 일반모델 덧씌우기는 기존에 만들어진 역량모델을 활용하여 전문가 그룹의 브레인스토밍을 통해 역량모델의 초안을 만든 후 우수성과자 등 전문가 집단을 통해 검증 받는 방식이다. 일반모델 덧씌우기 방식은 시간과 비용이 적게 들며(김진모 외, 2007), 중요 역량요소를 포괄하고 조직 및 직무의 특성을 정확하게 반영할 수 있어 역량모델링 방법으로 주로 사용되고 있다(유승현·최슬기, 2016). Lucia & Lepsinger(1993) 역량모델링은 인터뷰 및 포커스 그룹 인터뷰를 실시한 후 현장 관찰을 통해 역량모델을 개발하는 방법과 검증된 기존 역량모델을 현장관찰을 통해서 역량모델로 확정하는 방법이 있다.

본 연구에서는 선행연구와 공공·민간조직에서 역량모델링으로 널리 활용되는 Debois(1993)의 일반모델 덧씌우기 방법을 활용하여 미래사회 과학기술인력의 역량모델을 설계하였다. 일반모델 덧씌우기 방법은 기존 검증된 역량모델을 활용하여 대상에 적합하게 수정·보완 후에 전문가들의 검증을 통해 역량모델을 설계하는 방법이다. 따라서 본 연구에서는 시간을 절약하면서 역량모델의 타당성을 확보할 수 있는 일반모델 덧씌우기 방법을 선택하였다.

미래사회 과학기술인력의 역량모델 개발은 역량모델링 단계와 역량모델 타당성 검증 단계로 진행되었다. 역량모델링 단계에서는 문헌연구와 브레인스토밍을 통해 역량이론과 역량모델을 검토하여 1차 핵심역량 요소를 추출하였다. 1차 선정된 핵심요소와 역량모델은 역량전문가 FGI와 브레인스토밍을 통해 수정 및 보완되었다. 역량모델링 단계에서 전문가 FGI는 2016년 11월부터 12월까지 한달동안 매주 1회 총 4회가 진행되었다. 설계된 역량모델은 2017년 1월부터 2월까지 역량전문가 그룹의 FGI(1회)와 미래유망기술·분야의 전문가를 대상으로 면접조사를 통해 타당성을 검증하고 역량모델을 확정하였다. 미래사회 과학기술인력의 역량모델 개발을 위한 본 연구의 절차는 다음(그림 1)과 같다.

〈그림 1〉 과학기술인력 역량모델 연구절차



2. 전문가 구성

역량모델링 단계와 역량모델 검증을 위해 총 두 차례 전문가를 선정하여 패널을 구성하였다. 역량모델링 단계에서 문헌조사와 브레인스토밍을 통해 도출한 핵심역량요소를 전문가 FGI를 통해 핵심역량요소 수정하며 역량모델을 설계하였다. 역량모델링 단계에서 전문가 FGI는 총 4회 진행되었으며 역량전문가 그룹에는 인적자원개발, 교육공학, 과학기술, 고용·직업분야의 전문가 12명이 포함되어 있다.

역량모델 검증 단계에서는 미래유망기술 전문가 15명을 추가로 선정하여 일대일 면접조사를 진행하였다. 본 연구에서는 빅데이터, 소셜로봇, 사물정보기술, IoT 보안, 정신건강 진단·치료기술 등의 기술분야에서 전문가를 선정하였다. 정부출연 연구기관, 민간기업, 민간연구소 등에서 근무하는 미래기술분야 전문가들이 역량모델의 타당성을 검증함으로써 실무현장에서 역량모델의 활용성을 높이하고자 하였다.

한편, 미래유망기술은 미래사회 이슈와 IT·BT 기술분야를 중심으로 WEF, UNESCO 등 국제기구와 글로벌 시장조사 전문기관인 Gartner와 IDC 에서 선정·발표된다. 국내에서는 특허청, KISTEP과 NIA 등이 미래유망기술을 매년 선정하여 발표하고 있다(이승규 외, 2016).

〈표 2〉 역량모델 개발을 위한 전문가 그룹

연구단계	전문가	전문분야	
역량모델링 및 타당화	A	교육공학	정부출연 연구기관 연구원
	B	인적자원개발	정부출연 연구기관 연구원
	C	인적자원개발	행정학과 교수
	D	고용	정부출연 연구기관 연구원
	E	인적자원개발	인적자원개발 관련 연구소 대표
	F	인적자원개발	인적자원개발 관련 연구소 연구원
	G	직업	정부출연 연구기관 연구원
	H	과학기술	과학기술 관련 정책연구소 연구원
	I	과학기술	정부출연 연구기관 연구원
	J	인적자원개발	정부출연 연구기관 연구원
	K	인적자원개발	기술관련 민간기업 인사담당자
	L	교육	정부출연 연구기관 연구원
역량모델 타당화	1	유망기술분야 (빅데이터, 사물인터넷, 소셜로봇 등)	기술관련 민간기업 대표
	2		정부출연 연구기관 연구원
	3		공과대학 교수
	4		공과대학 교수
	5		의과대학 교수
	6		기술관련 민간기업 대표
	7		기술관련 민간연구소 소장
	8		의사 / 의과대학 교수
	9		기술관련 민간기업
	10		기술관련 민간기업 연구원
	11		기술관련 민간기업
	12		공과대학 교수
	13		기술관련 민간기업 팀장
	14		기술관련 민간기업 대표
	15		정부출연 연구기관 연구원

IV. 연구결과

1. 미래사회 과학기술인력의 역량모델 설계 및 타당성 검증

본 연구는 선행연구에 대한 문헌조사와 브레인스토밍을 통해 핵심역량을 도출하여 과학기술인력의 역량모델 초안을 설계하였다. 특히, 역량모델은 Spencer&Spence의 빙산모델, Lucia & Lepsinger의 역량 피라미드를 이론적 토대로 O*Net의 Content Model과 미국 노동부의 Competency Model을 활용하여 실무적인 유용성을 고려하여 설계되었다. 핵심역량요소는 O'net, Competency Model, NCS 등의 역량요소들을 검토하고 교육현장에서의 활용과 미래 과학기술인력 양성 등을 고려하여 도출되었다. 미래 과학기술인력 역량모델 1차(안)은 개인기초특성, 학습역량, 업무역량, 지식, 특정요건의 5개 역량군, 17개의 핵심역량요소와 세부항목으로 구성되었으며 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 과학기술인력의 역량모델 1차(안)

역량군	역량	세부항목
개인 기초특성	친화성	배려심, 협조성, 사회성
	개방성	호기심, 유연성, 지적탐구성
	주도성	리더십, 외향성, 자신감
	성실성	책임성, 신뢰성, 체계성, 순응성
	적응성	자기통제력, 긍정성, 안정성
학습역량	의사소통 능력	문서이해능력, 문서작성능력, 경청능력, 의사표현 능력, 기초 외국어 능력
	수리능력	기초연산능력, 기초통계능력, 도표작성능력, 도표작성능력
	정보기술능력	컴퓨터 활용 및 프로그래밍 능력, 작동분석능력, 기술디자인 능력
	사고력	분석적·논리적 사고, 창의적·융합적 사고
업무역량	경제사회이해력	경제·금융·사회문화적 이해력, 경영조정 이해, 시장분석력, 국제적 동향 이해
	사회적능력	대인관계능력, 설득능력, 협상능력, 지시능력, 봉사지향성
	관리능력	시간·물적·정보·예산, 인적 관리
	분석판단능력	분석력, 평가, 판단 및 의사결정
	복합문제해결능력	문제해결능력
	기술활용능력	기술이해, 기술선택, 기술활용
지식	과학기술분야	자연, 인공물, 생명, 인간, 사회, 인간과 과학기술
특정요건	전문성	경력, 학위, 자격증

과학기술인력 역량모델 1차(안)은 교육공학, 인적자원개발 등의 전문가 그룹의 FGI와 브레인스토밍 결과를 반영하여 수정 및 보완되었다. 특히 전문가 FGI에서는 미래 산업구조 변화의 대응과 발전 단계별 역량모델이라는 긍정적인 평가와 세부 요소의 진부성, 학습능력과 업무능력 간의 불명확성 등이 문제점으로 지적되었다. FGI 결과를 토대로 역량군과 역량요소 축소, 역량요소와 세부항목이 재분류와 수정되었다. 이에 따라서 수정된 역량모델 2차(안)은 개인특성, 학습능력, 업무능력, 지식의 4개의 역량군 16개 역량요소와 세부항목이 구성되었다. 과학기술인력 역량모델 2차(안)과 수정내용은 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 과학기술인력의 역량모델 2차(안)

역량군	역량	세부항목	1차(안) 수정내용
개인특성	친화성	• 배려심, 협조성, 사회성	1) 역량군 중 특징요건 삭제: 특정 직무를 중심으로 요구되는 자격조건임 2) 개인기초특성->개인특성: '기초' 부적절 3) 순응성 삭제: 미래사회에서 특히 순응성은 진부함
	개방성	• 호기심, 유연성, 지적탐구성	
	주도성	• 리더십, 외향성, 자신감	
	성실성	• 책임성, 신뢰성, 체계성	
	적응성	• 자기통제력, 긍정성, 안정성	
학습능력	의사소통 능력	• 문서이해능력, 문서작성능력 • 경청능력, 의사표현 능력 • 기초 외국어 능력	1) 역량->능력으로 수정: 역량과 능력 간의 개념적 관계 고려 2) 윤리의식 추가: 과학기술과 산업기술이 발전할수록 직업윤리 더욱 필요 3) 정보기술능력->정보능력 수정: 작동, 기술 디자인 능력은 높은 수준의 복합능력으로 학습능력에 적합하지 않음, 수준 조정 4) 융합적 사고 삭제: 융합적 사고는 복합적인 사고능력으로 기본 사고력에는 적합하지 않음
	수리능력	• 기초연산능력 기초통계능력, • 도표분석 및 작성 능력,	
	정보능력	• 정보수집·처리·활용 능력 • 워드, 엑셀, PPT, 코딩	
	윤리의식	• 공공윤리, 도덕적 윤리 • 직업윤리, 법·제도적 윤리	
	사고력	• 분석적·논리적·창의적 사고	
업무능력	사회경제능력	• 경제·금융·사회문화적 이해력 • 경영조정 이해, 시장분석력 • 국제적 동향 이해	1) 세부항목 내용에 의해 자원관리 능력으로 조정 2) 분석판단능력은 기본적인 사고력에 포함된다고 판단됨 따라서 문제해결능력으로 통합, 재조정 3) 사회적 능력->협업능력: 사회적 능력은 범주가 포괄적임, 미래사회에서는 협업능력이 특히 중요, 협업능력으로 재조정 4) 사회경제능력으로 조정
	대인관계능력	• 팀워크, 협상관리, 갈등관리 • 고객대응력	
	자원관리능력	• 시간·물적·정보·예산 관리 • 인적자원 관리	
	문제해결능력	• 문제인식, 문제판단, 문제해결	
	기술활용능력	• 기술이해, 기술선택, 기술활용	
지식	과학기술분야	• 자연, 인공물, 생명, 인간, 사회, 인간과 과학기술 등 (과학기술표준분류 33개)	과학기술표준분류 33개로 기준 제시

2. 미래사회 과학기술인력의 역량모델

역량전문가와 미래유망기술분야 전문가들의 역량모델 검증을 통해 확정된 미래 사회 과학기술인력의 역량모델은 다음 <표5>와 같다. 확정된 미래사회 과학기술인력의 역량모델은 개인특성, 학습능력, 업무능력, 지식의 4개의 역량군과 16개의 역량요소가 발전단계별로 제시되었다.

〈표 5〉 미래사회 과학기술인력 핵심역량 및 세부항목

역량군	역량	세부항목
개인특성	사회성	• 배려심, 협조성, 친화성
	개방성	• 호기심, 유연성, 지적탐구성
	주도성	• 리더십, 외향성, 자신감
	성실성	• 책임성, 신뢰성, 체계성
	적응성	• 자기통제력, 긍정성, 안정성
학습능력	의사소통 능력	• 문서이해능력, 문서작성능력 • 경청능력, 의사표현 능력
	수리능력	• 기초연산능력 기초통계능력 • 도표분석 및 작성 능력
	ICT능력	• 정보수집·정보처리·정보활용
	윤리의식	• 공공윤리, 직업윤리, 법·제도적 윤리
	사고력	• 분석적·논리적·창의적 사고
업무능력	사회경제이해능력	• 경제·금융정보 이해, 국제적 동향이해 • 경영조정능력
	협업능력	• 팀워크, 협상관리, 갈등관리
	자원관리능력	• 시간·물적·예산관리 • 인적자원 관리
	문제해결능력	• 문제인식, 문제판단, 문제해결
	기술활용능력	• 기술이해, 기술선택, 기술활용
지식	과학기술분야 (과학기술표준분류 33개)	• 자연, 인공물, 생명, 인간, 사회 • 인간과 과학기술 등

1) 개인특성

개인특성은 개인의 성격을 포함하고 있으며 성격은 개인의 행동과 직무성과를 예측할 수 있다(Big Five Model, 1983). 개인특성은 업무활동을 수행하려는 개인의 의지라고 할 수 있으며 직무를 수행하는데 필요로 하는 성격 또는 태도를 포함하는

업무의지역량(Will-do competencies)라고 할 수 있다(Schippmann, 1999). 그러므로 개인특성은 직무공통역량이라고 할 수 있으며 Spence & Spencer(1993)는 개인특성을 특별한 지식이나 스킬을 활용하는 적성, 성격과 가치관을 포함하고 있으며 비가시적 잠재능력이라고 보았다.

본 연구에서는 경영학, 심리학, 조직관리 등의 분야에서 성격모델로 가장 신뢰받고 폭넓게 활용되고 있는 Big Five Model과 미국 노동부 Competency Model의 개인특성 역량군을 차용하였다. 본 연구에서 개인특성은 사회성, 개방성, 주도성, 성실성, 적응성의 역량요소를 포함하고 있다. 사회성은 타인과 잘 조화를 이루는 것과 관련된 특성으로 업무에서 타인과 함께 효과적으로 성과를 도출할 수 있는 성향을 의미한다. 사회성에는 배려심, 협조성, 친화성의 세부 항목이 포함되어 있다. 개방성은 외부 변화에 민감하게 변화하며 새로운 것을 시도하는 지적 호기심과 새로운 지식 및 기술에 대한 지속적인 탐구와 발전을 추구하려는 성향을 의미한다. 호기심, 유연성, 지적탐구심이 세부 항목에 포함된다. 적응성은 업무환경으로부터 오는 스트레스를 잘 견디며 긍정적이며 안정적으로 업무에 임하는 성향이라고 할 수 있다. 특히 적응성은 더욱 빠르게 변화하고 융복합의 다양하고 복잡한 미래사회에서는 더욱 필요한 특성이라고 할 수 있다. 성실성은 목표달성과 성취와 관련된 특성으로 책임성, 신뢰성, 체계성을 포함한다. 한편 Big five 모델의 성실성은 순응성을 포함하고 있었으나 순응성은 미래사회에서 요구되는 개인특성에 적합하지 않다고 판단되어 제외되었다.

2) 학습능력

학습능력은 학교 교육과정을 통해 습득할 수 있는 역량으로 인지적 기능과 사고방식을 포함하고 있다. 학습능력은 의사소통능력, 수리능력, ICT 능력, 윤리의식, 사고력이 포함되어 있다. 의사소통능력은 업무를 수행하는데 있어 자신의 의사를 정확하게 말하거나 쓰는 능력을 의미한다. 의사소통 능력에는 문서를 이해하고 작성하는 능력, 상대방의 말을 경청하는 능력, 말하기·쓰기 등의 의사표현 능력이 포함된다. 수리능력은 수학적 문제해결을 위한 사칙연산, 통계, 확률적 의미를 적용하는 능력으로 기초연산, 기초통계, 도표분석 및 도표작성 능력이 포함된다. 윤리의식은 사회 구성원으로서 기본적으로 갖춰야 할 사회적·제도적·직업적 윤리를 준수하고 이에 기준하여 행동하는 것을 의미한다. 특히 제4차 산업혁명과 혁신적인 과학기술의 미래사회에서는 직업적인 윤리의식은 필수적인 역량이라고 할 수 있다. 복

합문제해결 등을 위한 기본적인 사고력은 분석적·논리적·창의적 사고력을 포함하고 있다.

3) 업무능력

역량의 개발이라는 관점에서 의사소통 능력, 수리능력 등의 학습능력들이 기초적인 도구 또는 tool에 대한 이해라고 할 수 있으며 반면, 업무능력은 직업, 직무를 수행하기 위한 도구·자원의 활용, 관리 등의 능력이라 할 수 있다. 업무능력은 업무 성과에 영향을 줄 수 있는 개인의 지속되는 특성이라고 볼 수 있다. 업무능력은 업무활동을 수행할 수 있는 기술과 지식을 포함하는 업무지식역량(Can-do competencies)으로 가시적이며 교육을 통해 개발과 습득이 가능하다 (Spencer&Spencer, 1993; Schippmann, 1999). 또한 업무능력은 고차원적인 인지능력 또는 특정 지식과 스킬을 습득하기 위해 필요한 능력이라 할 수 있으며 업무 환경에서 요구되는 능력으로 조직의 구성원으로 직무를 효과적으로 수행하는데 활용되는 사회적 스킬이라고 할 수 있다.

본 연구에서의 업무능력은 실무적으로 조직에서 직무를 수행하기 위해 요구되는 사회적 능력으로 현장에서 필요한 사회적 기술(skill)을 포함하여 세부항목을 구성하였다. 특히 미래사회는 지식의 융복합·다양화로 인해 업무현장에서 융합형, 팀워크, 협력을 강조하고 되고 있기 때문에(홍성민 외, 2013) 이와 관련된 업무능력은 필수적이라고 할 수 있다. 따라서 연구결과를 통해 도출된 업무능력에는 사회경제 이해력, 협업능력, 자원관리능력, 문제해결능력, 기술활용능력의 5개의 핵심역량이 포함된다.

사회경제이해력은 경영에 대한 기본적인 원리, 국제적 환경 등의 정보이해, 동향 파악, 방향성 예측과 상황 대처 능력이라고 개념화 할 수 있다. 세부항목에는 경제·금융·사회문화적 이해력, 경영조정 이해, 시장분석력, 국제적 동향 분석력이 포함한다. 협업능력은 직무를 수행하는데 있어서 다른 사람 또는 외부조직과 협력하여 성과를 창출하는 능력이라고 할 수 있다. 특히 복잡성과 다양성의 사회에서는 협업능력은 점점 더 필요성이 강조되는 능력으로 팀워크, 협상관리, 갈등관리 능력을 포함한다. 자원관리능력은 한정된 시간·인적·물적 자원을 효율적으로 관리하고 어떻게 활용할 것인지를 계획하고 자원을 할당하는 능력을 의미한다. 자원관리능력에는 시간·물적·예산관리와 인적자원관리 능력이 포함된다. 문제해결 능력은 업무 수행 중 발생할 수 있는 복잡한 문제들을 분석적이고 논리적인 사고를 통해 올바르게

게 인식하고 해결하는 능력을 의미한다. 문제해결능력에는 문제인식·판단·해결 능력이 포함된다. 기술활용능력은 직무 수행을 위해 적절한 도구, 기술 등의 선택과 활용능력을 의미하며, 기술에 대한 이해, 선택, 활용이 포함된다.

4) 지식

지식은 특정분야에 대해 가지고 있는 정보를 의미하며 본 연구는 과학기술인력의 역량에 대한 연구로 지식은 과학기술분야의 지식과 정보를 의미한다. 미래 과학기술의 융합화와 전문적인 특성을 고려하였을 때, 과학기술인력은 자연, 인공물, 생명, 인간, 사회, 인간과 과학기술 분야의 지식을 습득해야 해야 하며 본 연구에서는 국가과학기술표준분류체계에 의한 33개 분야를 포함한다.

V. 결 론

제4차 산업혁명 시대는 물리적 공간과 디지털 공간의 경계가 무너지는 융합의 시대가 될 것이다. 또한 산업구조와 사회경제적으로 큰 변화를 초래할 것으로 예측된다. 4차 산업혁명은 산업구조와 일자리 지형 구조의 변화를 일으켜 과학기술인력에게 요구하는 직무역량에도 직접적으로 영향을 미칠 것으로 전망된다. 이러한 배경 하에 본 연구는 미래 일자리 지형변화에 대응하고 과학기술인력이 핵심직무를 성공적으로 수행하기 위해 필요한 핵심역량을 제시하고자 하였다. 연구목적 달성을 위해 문헌연구, 전문가 FGI와 면접조사를 통해 핵심역량을 도출하고 역량모델을 설계하였다. 본 연구에서 제시한 미래사회 과학기술인력의 역량모델은 Spencer&Spencer의 빙산모델과 Lucia & Lepsinger의 역량 피라미드를 이론적 기반으로 실무적인 관점에서 O*Net의 Content Model과 미국 노동부의 Competency Model 등을 활용하여 설계되었다. 역량모델은 개인특성, 학습능력, 업무능력, 지식을 포함한 4개의 역량군, 16개의 역량요소와 세부항목으로 구성되었다.

본 연구결과를 토대로 도출된 핵심역량을 갖춘 미래사회 과학기술인력 양성을 위한 정책적 제언은 다음과 같다.

우선 미래사회 과학기술인력에 필요한 역량의 방향성, 즉 창의적이고 융합적인 과학기술인력의 양성을 위한 국가적 차원의 정책적 방안 마련이 요구된다. 이는 우수 과학기술인력을 양성하기 위한 교육시스템 개선 및 교육방향 전환 등의 적극적

인 변화 노력으로 가능 할 것이다. 특히 성장과정에 발맞추어 개인의 발전단계에 따라 필요한 역량 및 지식을 확보할 수 있는 교육시스템으로의 개선이 필요할 것이다. 또한 미래사회가 지식의 전문성보다는 역량변화에 대한 요구가 높다는 점에서 역량에 초점을 맞춘 교육시스템으로의 전환이 필요할 것이다. 따라서 기존 학제를 기반으로 역량을 개발할 수 있는 교육정책 및 과학기술인력양성 정책이 수립되어야 할 것이다.

또한 과학기술인력의 역량 수요에 맞춘 교육 및 인력양성 정책이 적절하게 작동하고 발전하기 위해 사회기반 인프라를 확충할 필요가 있다. 교육현장에서는 지식에 대한 습득과 더불어 ‘복합문제해결능력’ 및 ‘소프트스킬’과 같은 역량을 갖출 수 있는 다양한 커리큘럼을 개발할 필요가 있을 것이다. 그리고 Minerava School³⁾ 및 D-school at Stanford⁴⁾ 등과 같이 기존 학제시스템에서 벗어난 역량 키우기 중심의 교육 시스템을 구축할 필요가 있다. 한편, 산업현장과 기업도 미래 과학기술인력을 양성함에 있어 방관자가 아닌 사회적 책무 차원에서 재직자에 대한 재교육 및 전환교육 체계를 구축함으로써 고용인력으로 하여금 미래사회 역량 변화에 대한 대응력을 확보하거나 강화시킬 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다.

본 연구는 다음의 연구 의의를 가질 수 있다. 첫째, 이론적으로는 역량과 역량모델 개발의 사례를 과학기술인력으로 확장하였다 또한, 역량모델은 기존의 역량과 능력을 중심으로 산발적으로 제시되어 있던 역량들을 발전 단계별로 제시함으로써 역량개발 및 향상에 있어 단계별 정보 제공이 가능할 것으로 판단된다. 둘째, 정책적으로는 미래 산업구조와 일자리 지형의 변화가 가속화되는 상황에서 4차 산업혁명 시대의 직무수행에 요구되는 핵심역량을 도출함으로써 과학기술인력양성과 교육정책의 방향성 수립에 정책적 함의를 제시하였다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 설계된 미래 과학기술인력 역량모델의 활용 방안에 대해 구체적으로 제시하지 않았고, 이와 연계되어 핵심역량 간의 우선순위를 제시하지 않은 것 등이 연구의 한계라고 할 수 있다. 이러한 연구의 한계는 후속연구를 통해 보완하고자 한다.

3) 강의실 없이 온라인 수업을 기반으로 토론 및 세미나 등 직접경험을 통해 지적 개발에 중점을 두는 거꾸로 수업(Flipped Learning) 방식을 활용하여 능동적 참여를 유도하는 새로운 고등교육 시스템

4) 디자인적 사고(Design Thinking) 소양을 가진 융합인재를 양성하기 위해서 운영

참고문헌

- 권경득. (2014). 지방자치단체의 역량기반 인적자원 관리(CBHRM)와 인사역량평가. 「한국지방행정연구원 지방자치 Focus」. 76호.
- 김기완. (2007). 수요지향적인 과학기술인력 양성을 위한 정책방향: 미국 NSF의 이공계 교육혁신 노력을 중심으로. 07 KISTEP Essay 발간 및 네트워크 지원 연구, 연구보고 2007-12.
- 김봄이·주휘정. (2014). NCS를 활용한 공공기관의 직무역량모델 개발: 2개 공공기관의 사례. 한국직업능력개발원, 2014-37.
- 김병완·유은정·임춘성. (2005). 개인 정보화 역량발전 단계와 개인 정보화 학습 유형 분석을 위한 동적 평가 시스템 개발. 2005 한국경영과학회·대한산업공학회 춘계공동학술대회.
- 김진용·이정재. (2007). 국내 과학기술인력 규모 분석. 한국과학기술기획평가원.
- 김진모 외. (2007). 일반 모델 덧씌우기 방식을 적용한 농촌지도공무원 역량모델 개발. 「농업교육과 인적자원개발」, 39(2).
- 남현주. (2014). 기업 내 상담자의 역량 모델 개발을 위한 탐색적 연구. 「HRD연구」. 16(1).
- 박인우 외. (2008). 과학기술 R&D 기관의 연구인력 역량 향상을 위한 교육훈련 프로그램 체계 개발: 정부 출연 연구원을 대상으로. 「인력개발연구」, 10(1).
- 박재민 외. (2010). 기업의 과학기술 핵심인재 역량모델 사례와 공학교육 및 인재관리에 대한 시사점. 「한국공학교육학회」, 13(4).
- 백수진·송해덕. (2014). 전략적 직무분석 특성 연구: 전통적 직무분석과 역량모델링과의 비교분석을 중심으로. 기업교육연구, 16(2).
- 안희정·최은석. (2003). 역량모델의 개념과 구축방법론에 대한 개관. 「사회과학연구」. 42집.
- 엄미정 외. (2010). : 이공계 인력 진로 및 경력분석을 통한 생애주기형 과학기술인력 지원방안. 한국기술정책연구원.
- 오은주. (2012). 중소기업에서 요구되는 직업역량과 역량기반 교육과정 개발. 「한국콘텐츠학회지」. 12(2).
- 오현석. (2007). 역량중심 인적자원개발의 비판과 쟁점 분석. 「경영교육연구」. 47권.
- 이재경. (2002). 역량기반 교육과정 개발 방법론에 대한 고찰: 마케팅 역량 강화 교육과정 체계 개발 사례를 중심으로. 「교육공학연구」. 18(4).

- 이재은·조영아. (2015). 서울시 자원봉사센터 자원봉사 관리자의 역량모델 개발. 「사회복지연구」. 46(4).
- 이창길. (2008). 중앙부처 계층 상호간의 직무역량 기대격차에 관한 연구: 재정경제부의 중간관리층을 중심으로. 「한국인사행정학회보」. 7(2).
- 이승규 외. (2016). 2016년 KISTEP 10대 미래유망기술 선정에 관한 연구: 한국사회 삶의 만족과 사회적 신뢰를 향상시켜줄 미래유망기술. 연구보고 2016-080. 한국과학기술기획평가원.
- 유승현·최슬기. (2016). 감사원 인적자원 핵심 모형의 설계와 활용방안. 「계간감사」. 2016년 봄호.
- 설동훈·강기정·이병하. (2011). 다문화 사회통합 관련 정책관계 개발 및 발전방안 연구: 우리나라와 외국의 정책현황 및 추진체계 비교·분석을 중심으로. 여성가족부.
- 전재식 외. (2009). 인재대국을 위한 과학기술분야 핵심인재 양성 방안 연구. 한국직업능력개발원, 2009-58-1.
- 최무현 외. (2014). 공무원 공직가치 교육프로그램 개발. 한국인사행정학회.
- 홍성민. (2014). 신기술 분야 핵심과학기술인력의 역량 확보 전략. 「과학기술정책」. 22(1).
- 홍성민 외. (2013). 미래 과학기술인재상에 대응한 인재양성전략. 「STEPI INSIGHT」. 제131호.
- Dubois, D.(1993). *Competency-based Performance Improvement: A Strategy for Organisational Change*. Amherst : HRD Press, Inc.
- European Commission. (2009). New Skills for New Jobs: Anticipation and matching labour market and skills needs.
- Hartmann, A. E., & Bovenschulte, M. (2014). Skills Needs Analysis for “Industry 4.0” Based on Roadmaps for Smart System. International Labour Organisation.
- Lucia, A. D., & Spencer, S. (1993). *Competence at work: Models for Superior Performance*. John Wiley & Sons, New York.
- National Science Board. (2016). Science and Engineering Labor Force 2016, National Science Foundation.
- United State Department of Labor. (2010). Advanced Manufacturing Competency Model.

World Economic Forum. (2016). The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industry Revolution. Global Challenge Insight Report.

홍윤미(洪允美): 주저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 2014년 행정학박사 학위를 취득하고 현재 국정전문대학원 BK21 PLUS 사업단 신진연구인력으로 재직 중이다. 주요 연구분야는 정책분석 및 평가, 국제개발협력, 인적자원개발, 과학기술인력정책, 교육정책, 문화정책 등이다(ymh3979@skku.edu)

김진하(金辰河): 교신저자. 한국과학기술기획평가원(KISTEP) 정책기획본부에서 부연구위원으로 재직중이며, 주요 관심분야는 제4차 산업혁명, 미래사회 변화, 과학기술인력 중장기 수급 전망, 미래 일자리 및 직업 등이다(jhkim74@kistep.re.kr)

보육교사의 전문적 책무성 영향요인: 교사의 개인 특성 및 원장의 리더십 요인을 중심으로

이영안·이흥재

본 연구에서는 보육교사의 전문적 책무성 실천에 영향을 미치는 개인 특성 및 직무환경 요인을 분석하고 시사점을 제시하고자 하였다. 이를 위해 보육교사 개인 특성(연령, 학력, 소득, 경력)과 직무환경 요인(어린이집 원장의 리더십)으로 구성된 연구모형 및 가설을 설정하였다. 가설검증을 위해 어린이집에서 근무하고 있는 보육교사들을 대상으로 설문조사를 실시하고 위계적 회귀분석을 실시하였다. 가설검증 결과, 보육교사의 경력은 전문적 책무성 실천에 통계적으로 유의한 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 연령, 학력, 소득은 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 어린이집 원장의 감성적, 윤리적 리더십은 보육교사의 전문적 책무성 실천에 긍정적 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 하지만 서번트 리더십과 보육교사의 전문적 책무성 간의 유의한 영향관계는 발견되지 않았다. 이러한 분석결과를 토대로 본 연구는 보육교사의 전문적 책무성 실천 영향요인에 관한 이론적·정책적 함의를 제시하고 있다.

[주제어: 전문적 책무성, 서번트 리더십, 감성적 리더십, 윤리적 리더십]

I. 서론

보육교사의 역할은 보육서비스의 질을 결정하는 핵심 요인이다. 보육교사는 영유아의 정서적, 지능적, 사회적 발달의 영향요인으로 보호와 교육 등 포괄적 서비스를 제공하는 주체이다(손아람, 2009; 허혜경·박인숙, 2010). 보육교사가 자신의 역할과 기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 자발적인 책무성 인식과 실천이 중요하다. 보육의 공공성이 강조됨에 따라 전문성 영역에서 보육교사의 책무성은 더욱 강조되고 있다. 책무성은 보육교사라는 직업을 가진 전문인으로서 보육의 지향 가치나 규범을 내면화하고, 영유아 발달을 지원함으로써 보육서비스 성과에 중요한 영향요인으로 작용하기 때문이다(Vandell & Wolfe, 2000; 조숙영·원혜경, 2015). 보육교사의 전문적 책무성 실천은 어떠한 요인에 의해 발현될 수 있는가? 보육교사

의 전문적 책무성은 교사의 신념 및 태도와 관련된다. 이러한 측면에서 보육교사의 책무성 인식과 실천은 교사의 연령이나 학력, 소득수준, 그리고 교사 경력 등과 같은 개인적 요인에 따라 책무성 인식 및 실천 수준은 다르게 나타날 수 있다.

조직행동 분야에서는 태도와 행동을 설명하는 요인으로 직무환경 요인을 강조한다. 특히 리더십은 대표적인 직무환경 요인으로 구성원의 신념과 태도, 그리고 행동을 설명·예측하는 중요한 요인으로 인식되고 있다. 이에 따라 보육행정 분야에서도 어린이집 원장의 리더십과 보육교사의 직무만족, 조직몰입, 스트레스와 이직 등과 같은 행태 간의 영향관계에 관한 연구결과가 다수 보고되고 있다. 이러한 논의들은 원장의 리더십과 교사의 전문적 책무성 간의 상관성을 시사한다(Williams, 2000).

그렇다면 보육교사가 지각하는 원장의 리더십은 교사의 전문적 책무성 실천에 어떠한 영향을 미치는가? 어떠한 리더십 유형이 교사의 전문적 책무성을 실천하는데 더 효과적인가? 이상의 연구문제에 대한 해답과 실마리를 찾기 위해 본 연구는 최근 어린이집 원장의 리더십 연구에서 강조되고 있는 서번트 리더십과 감성적 리더십, 그리고 윤리적 리더십에 주목한다. 기존의 관료적 리더십이 교사의 전문성 향상에 한계가 있다는 점이 지적되면서 어린이집 원장의 대안적 리더십의 필요성이 제기되고 있기 때문이다(조숙영·원혜경, 2015). 보육서비스의 질적 개선에 대한 사회적 요구로 인해 보육교사의 전문적 책무성에 대한 실천이 강조되고 있지만 이에 관한 논의는 상대적으로 미흡하다. 특히 보육교사의 전문적 책무성을 예측할 수 있는 개인 특성 요인과 직무환경 요인에 관한 종합적인 접근과 논의는 매우 부족한 실정이다.

이에 본 연구의 목적은 보육교사의 전문적 책무성 실천에 영향을 미치는 개인 특성 및 직무환경 요인을 종합적으로 분석하고 이론적·실천적 함의를 제시하는데 있다. 구체적으로 보육교사의 개인 특성 요인이 전문적 책무성 실천에 어떠한 영향을 미치는지, 직무환경 요인으로서 보육교사가 지각하는 어린이집 원장의 감성적 리더십, 서번트 리더십, 윤리적 리더십이 교사의 전문적 책무성 실천에 어떠한 영향을 미치는지, 교사의 전문적 책무성 실천을 위해 어떠한 리더십이 상대적으로 효과적인지, 그리고 보육교사의 개인 특성 및 원장의 리더십 중 어떠한 요인이 교사의 전문적 책무성 실천을 더 잘 설명·예측하는 요인인지 등은 본 연구의 핵심 연구문제이다. 이상의 연구문제에 관한 경험적 논의를 통해 보육현장에서 교사들의 전문적 책무성 실천을 지원하기 위한 효과적인 리더십 유형을 규명하고, 원장의 리더십 역량 개발에 필요한 정보를 제공하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 보육교사의 책무성

책무성(accountability)이란 무엇인가? Adams & Kirst(1999: 446)는 “이행요구자가 이행당사자에게 권한을 부여하고 이행당사자는 그 결과를 요구자에게 알리는 것”으로 정의한다. 한편 일부 연구에서는 책무성을 책임성과 구별함으로써 책무성에 대한 개념정의를 시도하기도 하였다. 김규태(2001)는 책무성과 책임(responsibility)을 구분하여 접근한다. 그에 의하면 책임은 책무성의 부분적이고 핵심요소로 특정인에게 부여된 권한과 책임을 뜻하며, 책무성처럼 보고나 설명을 요구하지 않는다(박균열, 2008: 24). Wagner(1989) 역시 책무성의 개념을 타당하게 하는 필수 요소로 책임과 자격·권한부여(entitlement)를 제시한다. 교육행정학 분야에서 교사의 책무성은 교사가 수업에 있어서 도덕적, 법적, 전문적 책무와 수업활동에서의 전문성과 창의성을 개선시키기 위해 노력하는 것을 의미한다(김미연, 2008). 책무성은 자율성과 자발성에 기반하는 개념으로 이해될 수 있다. 교사의 책무성 실천을 위해 재정지원과 같은 외재적 동기수단은 한계가 있다는 지적도 이와 무관하지 않다(Cohen & Hill, 2001; Finnigan, 2007). 보육교사의 책무성 실천은 그들 스스로 전문성을 향상시킬 수 있도록 여건이 조성될 때 가능해 진다(권경숙, 2012).

책무성은 다양하게 유형화된다. 정우일(1996)은 법적, 정치적, 행정적, 전문적, 도덕적 책무성 등으로 구분하고, Adams & Kirst(1999)는 관료적, 법적, 정치적, 전문적, 도덕적, 시장 경제적 책무성 등으로 구분한 바 있다. 교육 및 보육행정 분야에서는 관료적, 전문적, 도덕적, 고객지향적 책무성 등으로 유형화하고 있다(권경숙, 2012; 김규태, 2001; 이향순, 2014). 연구자들에 따라 책무성의 유형은 다양하게 구분되고 있지만 대부분의 선행연구에서 공통적으로 강조하는 것은 전문적 책무성이라고 볼 수 있다.

전문적 책무성은 전문성 있는 집단의 특성을 전제로 성립된다. 전문성이란 특정 직무를 수행하는데 있어 비전문가와와는 차별되는 능력으로 특정 직무수행을 위한 지식과 기술, 직무수행 역량, 직무분야와 관련된 경험과 노하우, 직무수행과정에서 요구되는 책무성과 태도 등의 하위요인을 포함한다(조태준, 2016: 172-173). 전문적 책무성은 장기간 훈련의 결과로 습득한 지식의 활용과 전문적 업무 수행에 필요한 윤리 규범을 통해 본인 또는 전문가 집단이나 동료의 통제에 의해 책무를 수행

하는 것이다(김규태, 2001: 295). 이러한 맥락에서 보육교사의 전문적 책무성은 보육서비스 제공에 필요한 전문적 지식과 기술을 토대로 자율적·내적 통제를 통해 책임과 의무를 이행하는 것으로 정의할 수 있다.

보육서비스에 대한 수요의 다양화 및 보육의 질에 관한 요구가 증대됨에 따라 보육교사의 전문적 책무성은 더욱 강조된다. 보육교사는 보육의 지향 가치나 규범의 내면화를 통해 전문적인 서비스를 제공하고 보육의 성과를 향상시킬 수 있다. 이에 보육교사는 보육환경의 변화에 따른 전문 지식이나 기술을 지속적으로 획득·창출해 나가야 한다. 이론적인 지식과 기술은 물론 현장의 경험을 통해 축적된 실무적 지식을 겸비할 수 있는 책임과 의무를 이행함으로써 직무수행능력을 향상시켜 나가야 한다.

2. 보육교사의 개인 특성 요인과 전문적 책무성

태도-행동이론에 따르면 개인의 행동은 신념과 태도에 의해 결정된다. 개인의 신념과 태도는 개인의 특성 또는 배경적 요인에 의해 좌우될 수 있다. 조직행동 분야의 많은 연구에서는 개인의 특성이나 배경 요인을 중요한 요인으로 간주하고 있다. 책무성에 대한 인식과 실천 논의에서도 개인 특성이나 배경 요인은 중요하게 고려되어야 한다. 교사의 책무성이 외재적 동기보다는 자신의 필요나 자율적 의지 및 상황에 의해 좌우될 수 있다는 주장은 이를 뒷받침해준다(Cohen & Hill, 2001; 권경숙, 2012).

보육교사의 전문적 책무성 실천에 영향을 미치는 개인 특성 또는 배경 요인은 무엇인가? 이와 관한 선행연구로 권경숙(2012)은 보육교사의 학력과 경력에 따른 보육교사의 책무성 인식의 차이분석을 시도하고 경력이 많을수록 책무성 인식에 차이가 있음을 밝힌 바 있다. 손순복·권경숙(2012)에서는 연령과 경력이 많은 유치원 교사일수록, 학력이 높은 교사일수록 전문적 책무성을 더 높게 인식하는 것으로 나타났다. 이향순(2014)은 연령, 학력, 지역, 경력, 직급, 시설유형 등에 따른 보육교사의 책무성 인식 차이분석을 시도하였다. 이중 연령과 시설유형에 따른 보육교사 책무성은 차이가 있는 것으로 나타났지만 이외의 개인적 특성에 따른 유의미한 차이는 발견되지 않았다. 구체적으로 연령이 많은 보육교사일수록, 국공립 어린이집에 근무하는 보육교사일수록 책무성 인식은 높게 나타나고 있음을 확인하였다.

이처럼 선행연구에서는 보육교사의 개인 특성 요인으로 연령, 학력, 소득, 직위, 시설유형, 경력 등을 포함하여 책무성을 논의하고 있다. 이들 연구결과들은 보육교

사의 개인적 특성 요인에 따라 책무성 인식수준이 상이할 수 있음을 시사한다. 따라서 보육교사의 개인 특성 요인은 전문적 책무성 실천에 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상되며, 다음의 가설을 설정할 수 있다.

[가설1] 보육교사의 개인적 요인은 전문적 책무성 실천에 유의한 영향을 미칠 것이다.

[가설1-1] 보육교사의 연령은 전문적 책무성 실천에 유의한 영향을 미칠 것이다.

[가설1-2] 보육교사의 학력은 전문적 책무성 실천에 유의한 영향을 미칠 것이다.

[가설1-3] 보육교사의 소득은 전문적 책무성 실천에 유의한 영향을 미칠 것이다.

[가설1-4] 보육교사의 경력은 전문적 책무성 실천에 유의한 영향을 미칠 것이다.

3. 원장의 리더십과 보육교사의 전문적 책무성

보육행정 분야에서 원장의 리더십 유형에 관한 논의는 지속적으로 주목받아 왔다. 일반적으로 리더십의 중요 기능중 하나는 조직구성원의 동기유발과 재사회화 기능이다. 조직구성원의 자신감과 성장욕구를 자극함으로써 조직목표 달성을 위한 업무수행 능력을 발전시키는 것이다. 원장의 리더십은 어린이집 운영은 물론 보육 시설, 보육프로그램, 그리고 보육교사의 행태에 영향을 미치는 핵심 요인이다 (Decker & Decker, 2001). 보육행정 분야에서 리더십에 관한 논의의 초점은 구성원들의 태도와 행동을 개선하는데 있어 어떠한 리더십이 유효한지, 리더십의 효과는 무엇인지 등에 집중되어 왔다. 최근에는 변혁적, 거래적 리더십에서 벗어나 다양한 대안적 리더십에 관한 논의로 확장되고 있다. 최근 보육행정 분야에서 대안적 리더십으로 고려되고 있는 리더십 유형으로는 서번트 리더십, 감성적 리더십, 윤리적 리더십 등을 들 수 있다(윤지영, 2006; 윤혜진·허영림, 2012).

첫째, 서번트 리더십(servant leadership)은 Greenleaf에 의해 제기된 후 Spears(1995)와 후속 연구들에 의해 발전되었다. Greenleaf(1977)는 서번트 리더십을 다른 사람들을 위해 봉사하고, 조직구성원, 고객 및 커뮤니티의 욕구를 만족시키기 위해 헌신하는 리더십으로 규정하였다. 이후 Spears(1995)는 인간의 존엄과 가치에 대한 믿음, 리더의 권력은 부하직원로부터 발생한다는 민주적인 원칙에 기

반한 리더십으로 정의하였다(류은영·류병곤, 2012: 298). 서번트 리더는 겸손과 윤리적인 권력 사용, 리더와 조직구성원 간의 진실한 관계 형성, 구성원의 욕구 파악 및 이를 충족시킬 수 있도록 지원하는 역할을 수행한다(이호선 외, 2013).

Taylor-Gillham(1998)는 서번트 리더가 구성원의 공동체 의식과 주인의식은 물론 창의성과 자율성을 제고할 수 있다는 점을 강조한다. 서번트 리더십은 구성원들의 창의성 발휘 및 창의적 역량 개발을 지원하는데 초점을 두기 때문이다(윤지영, 2006: 231; 이호선 외, 2013: 206). 이러한 측면에서 어린이집 원장의 서번트 리더십은 보육교사로 하여금 더욱 창의적이고 전문적인 교사 역량을 갖추는데 필요한 지원환경으로서의 역할을 수행한다. 서번트 리더십을 발휘하는 어린이집 원장은 통찰력에 기반한 미래예측, 조직의 비전과 목표 제시, 보육교사와의 상호 존중 및 신뢰관계를 토대로 교사 스스로 역량을 개발하도록 지원할 수 있다.

둘째, 감성적 리더십(emotional leadership)은 Goleman과 그의 동료들(2002)에 의해 발전되어 왔다. 그들에 의하면 감성적 리더십이란 자신에 대한 정확한 이해를 토대로 구성원의 감성과 필요를 배려하는 것은 물론 조직 구성원과의 관계 형성을 통해 조직의 감성역량을 제고하는 능력이다(Goleman, Boyatzis & McKee, 2002). 감성적 리더십은 다차원적 개념으로 자기인식 능력(self-awareness), 자기관리 능력(self-management), 사회적 인식능력(social-awareness), 관계관리 능력(social-management) 등을 핵심 개념으로 한다(Goleman et al., 2002). 자기인식 능력은 자신을 객관적으로 평가할 수 있는 능력을 뜻하며, 자기관리 능력은 자신의 감정을 통제하는 능력을 의미한다. 사회적 인식 능력은 타인에 대한 배려와 애정을 통해 적극적인 관심을 표현하는 능력이며, 관계관리 능력은 구성원을 조직하고 갈등조정을 통해 협력을 이끌어내는 능력을 의미한다(김해룡·정현우, 2013: 4).

감성적 리더십을 발휘하는 어린이집 원장은 자신에 대한 정확한 이해, 구성원의 감성과 요구를 배려하고 교사들과의 관계형성을 통해 어린이집의 감성역량을 향상 시키는데 기여한다. 권경숙(2012)은 어린이집 원장의 감성리더십과 보육교사 책무성 간의 긍정적 영향관계가 있음을 규명하고, 책무성 유형에 따라 그 영향력이 상이함을 경험적으로 분석하였다. 원장의 감성적 리더십은 보육교사의 도덕적 책무성에 가장 큰 효과가 있으며, 고객지향적 책무성, 관료적 책무성, 전문적 책무성 순으로 설명력이 높다는 것이다. 이향순(2014)은 어린이집 원장의 감성적 리더십이 보육교사의 조직몰입에 유의한 영향을 미치고 조직몰입은 책무성에 유의한 영향을 미치고 있음을 보고하였다. 이러한 결과는 원장의 감성적 리더십과 책무성 간의 긍정적 관계를 간접적으로 시사한다. 특히 보육교사가 보육업무에 만족하면서 전문적

인 보육서비스를 제공해주기 위해 원장의 감성적 리더십이 중요함을 강조한 김정희·신시연(2015)의 견해를 토대로 할 때 어린이집 원장의 감성적 리더십은 교사의 전문적 책무성에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

셋째, 윤리적 리더십(ethical leadership)이란 “개인적 행동이나 대인관계를 통해서 규범적으로 적절한 행동을 보이고 양방향 커뮤니케이션, 강화작용, 의사결정을 통해서 구성원의 윤리적 행동을 이끌어 내는 것”이다(Brown et al., 2005: 120). Trevino와 동료들(2000)은 윤리적 리더의 구성요건으로 윤리적 관리자(moral manager)를 제시하고, 부하직원의 윤리적인 행동과 그렇지 못한 행동에 중요하게 작용할 수 있음을 지적한다(Trevino et al., 2000). 그들에 의하면 윤리적 리더십을 발휘하는 어린이집 원장은 보육교사의 윤리적인 행동과 그렇지 못한 행동에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 윤리적 리더십을 발휘하는 어린이집 원장은 개인행동이나 대인관계 과정에서 규범적으로 적절한 행동을 모범적으로 실천한다. 또한 교사들이 윤리적인 보육활동에 대해 관심을 가지도록 유도하고 윤리적 기준에 입각해 동기를 부여함으로써 교사들의 태도와 행동에 영향을 미칠 수 있다. 이와 관련해 이향순(2014)은 어린이집 원장의 윤리적 리더십은 보육교사의 조직몰입에 긍정적인 영향을 미치고, 보육교사의 조직몰입 수준이 높을수록 책무성도 높아질 수 있음을 주장한 바 있다.

원장은 교사들이 어린이집에서 교직 자체에 흥미를 가지고 몰입하며 교사 간 상호 지원과 친밀감을 경험할 수 있도록 해야 하며, 교사라는 전문직업의 행동규범을 확립시킬 수 있어야 한다(조숙영·원혜경, 2015; 209). Williams(2000)는 교사의 전문성 강화를 위한 지원환경 요인의 하나로 교사와 원장과의 관계를 강조한다. 이는 교사의 전문성 및 질적 수준 향상, 교사의 역량 제고를 위해 어린이집 원장의 지원과 역할이 중요함을 시사한다. 조직 구성 측면에서 어린이집은 다른 교육기관에 비해 작은 규모, 소수의 구성원으로 형성되어 있는 경우가 많다. 이로 인해 어린이집 원장과 보육교사 간의 관계는 더욱 밀접하고 원장의 역할이 보육교사에게 미치는 영향은 상당할 수밖에 없다(고현, 2015; 손유진·김혜진, 2015). 원장이 인간적일 때 보육교사들은 스스로 전문성을 높이기 위해 노력하고 어린이집 발전을 위해 자신의 책임과 임무를 완수하게 된다(권경숙, 2012: 391). 이러한 논의들을 토대로 할 때 어린이집 원장이 발휘하는 서번트, 감성적, 윤리적 리더십은 보육교사의 전문적 책무성 실천에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상된다. 이에 본 연구에서는 다음과 같은 가설을 설정한다.

[가설2] 어린이집 원장의 리더십은 교사의 전문적 책무성 실천에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

[가설2-1] 어린이집 원장의 서번트 리더십은 교사의 전문적 책무성 실천에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

[가설2-2] 어린이집 원장의 감성적 리더십은 교사의 전문적 책무성 실천에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

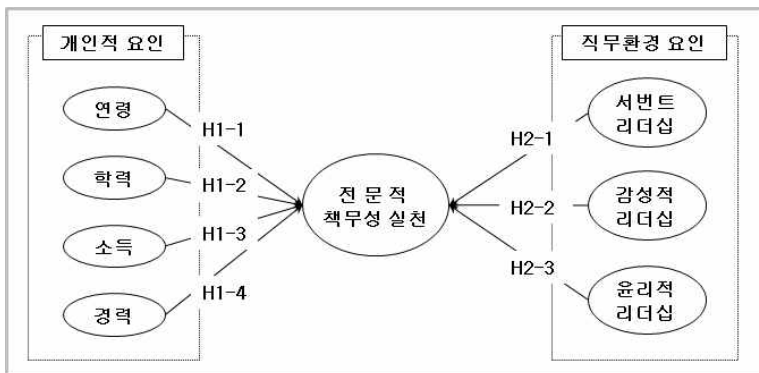
[가설2-3] 어린이집 원장의 윤리적 리더십은 교사의 전문적 책무성 실천에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구모형

선행연구 검토내용을 토대로 보육교사 전문적 책무성 실천과 보육교사의 개인 특성 및 직무환경 요인으로 구성된 <그림 1>의 연구모형을 설정할 수 있다. 독립변수는 보육교사의 전문적 책무성 실천에 영향을 미칠 것으로 예상되는 보육교사 개인 특성 및 직무환경 요인으로 구성된다. 보육교사 개인 특성 요인은 연령, 학력, 소득, 경력 등이 포함된다. 직무환경 요인은 어린이집 원장의 리더십으로 서번트 리더십, 감성적 리더십, 윤리적 리더십 등으로 구성된다. 종속변수는 보육교사의 전문적 책무성 실천으로 설정하였다. 이상의 연구모형에 기반해 본 연구는 보육교사의 전문적 책무성 실천에 영향을 미치는 개인적 요인과 원장의 리더십 요인을 분석한다.

<그림 1> 연구모형



2. 자료수집 및 분석 방법

보육교사의 전문적 책무성과 교사의 개인 특성 및 원장의 리더십 요인 간의 영향 관계를 분석하기 위해 경기, 서울, 인천 등 수도권 지역 어린이집에서 근무하고 있는 보육교사를 대상으로 설문조사를 실시하였다.

표본은 1차적으로 지역을 기준으로 경기, 서울, 인천으로 구분하여 보육교사의 규모를 검토하고, 2차적으로 어린이집 시설유형을 고려하여 추출하였다. 표본으로 선정된 설문대상은 총 300명이다. 설문조사는 2016년 6월 20일부터 7월 10일까지 약 3주간에 걸쳐 이루어졌다. 조사방법은 해당 어린이집 원장 및 보육교사의 사전 협조를 통해 직접 방문 및 우편 등 오프라인 조사와 온라인 조사를 병행하였다. 설문조사 결과 총 252부가 회수되었다. 이중 무응답이 지나치게 많거나 일률적인 응답으로 인해 분석에 활용하기 어렵다고 판단된 설문지 14부를 제외하고 238부(유효회수율: 79.3%)가 분석에 활용되었다.

설문조사를 통해 수집된 자료는 SPSS를 통해 분석되었다. 자료분석은 내적 일관성(internal consistency) 분석을 통한 신뢰도 검증, 확인적 요인분석(confirmatory factor analysis)을 통한 타당도 검증을 실시하였다. 그리고 가설검증을 위해 위계적 다중회귀분석(hierarchical multi regression analysis)을 실시하였다.

3. 조작적 정의 및 측정도구

어린이집 원장의 리더십 요인 및 보육교사의 전문적 책무성 실천을 측정하기 위한 도구들은 선행연구에서 타당도와 신뢰도가 검증된 문항들을 중심으로 구성하였다. 몇몇 문항은 어린이집과 보육의 특성에 부합하도록 일부 수정하여 활용하였다.

측정변수는 인구사회학적 특성 관련 7개 문항을 포함해 총 23개로 구성된다. 종속변수인 보육교사의 전문적 책무성 실천은 보육서비스를 제공하는 데 필요한 전문성 향상을 위해 책임과 의무를 이행하는 정도로 정의하고 구자원(2011)과 권경숙(2012) 등을 참조하여 4개 문항으로 측정하였다. 독립변수인 서번트 리더십은 현재 근무중인 어린이집의 원장이 보육교사를 위해 기꺼이 희생하고 지원하는 정도로 정의하고, 허영림·정선영(2009), 류은영·류병곤(2012) 등을 참조하여 4개의 측정문항을 구성하였다. 감성적 리더십은 원장 스스로 자신의 감성을 이해하고 보육교사들의 감정에 공감함과 동시에 보육교사들과의 사회적 관계를 효과적으로 관리하는 정도로 정의하고 이석열(2006), 이향순(2014), 조혜숙·조성연(2013) 등의 연구를 참

조하여 4개 문항으로 측정한다. 윤리적 리더십은 구성원들에게 윤리적인 태도와 행동을 실천하는 정도로 정의하고, Brown et al.(2005)가 사용한 설문문항을 참고하여 4개의 측정문항을 구성하였다(〈표 1〉 참조). 이들 측정변수들은 5점 리커트(Likert) 척도(①:매우 부정↔⑤:매우 긍정)를 사용하였다.

〈표 1〉 측정변수

구분	구성개념	측정항목	선행연구
종속 변수	전문적 책무성 실천	1. 나는 전문성 향상을 위해 보수교육에 적극 참여한다. 2. 나는 전문성 향상을 위해 평소 많은 노력을 한다. 3. 나는 보육에 관한 최신 정보에 관심을 갖고 이를 학습하기 위해 적극적으로 노력한다. 4. 나는 전문성 향상을 위해 보육 관련 세미나와 워크샵에 적극 참여한다.	구자원(2011) 권경숙(2012)
	서번트 리더십	1. 원장은 어린이집의 방향과 목표를 명확히 제시한다. 2. 원장은 자신이 하기 싫은 업무를 교사에게 미루지 않는다. 4. 원장은 어린이집을 위해 개인적인 희생을 기꺼이 감수한다. 5. 원장은 교사들의 욕구 충족을 위해 자신의 이익을 기꺼이 희생하는 편이다.	류은영·류병곤 (2012) 허영림·정선영 (2009)
독립 변수	감성적 리더십	1. 원장은 자신의 성향을 정확하게 이해하고 있다. 2. 원장은 교사들의 감정을 헤아리고 이해하려고 한다. 3. 원장은 교사들과 대화하기 위해 항상 노력한다. 4. 원장은 자신의 감정을 항상 잘 조절한다.	이석열(2006) 조혜숙·조성연 (2013)
	윤리적 리더십	1. 원장은 윤리 규정을 위반한 교사를 단호하게 규제한다. 2. 원장은 사생활에서도 윤리적으로 행동한다. 3. 원장은 모범이 되는 도덕적 행동을 몸소 실천한다. 4. 원장은 의사결정 과정에서 무엇이 올바른 결정인지에 관해 교사들에게 의견을 구한다.	Brown, Trevino & Harrison(2005)

IV. 분석결과

1. 표본의 특성

표본의 특성은 〈표 2〉와 같다. 응답자는 모두 여성이었으며, 학력수준은 전문대졸(118명, 51.8%)이 가장 많고, 대졸(68명, 29.8%), 고졸(42명, 18.4%) 등으로 분포되었다. 연령대는 40대가 전체 응답자의 31.8%(74명)로 가장 많고, 20대와 30대는 각각 29.6%, 50대 이상은 9.0%(21명) 등이었다. 월평균 소득은 100만원대가 전체의 67.8%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 200만원대 8.6%(20명), 300만원대 6.9%(16명), 400만원 이상이 16.7%(29명) 등이다. 경력의 경우 3년 이상~7년 미만

이 전체 응답자의 44.9%(105명)로 가장 많고, 3년 미만 32.1%(75명), 7년 이상~11년 미만 17.5%(41명) 등으로 분포되었다. 보육교사 1급 자격증을 소지한 응답자는 전체의 51.1%(119명)로 2급(44.6%, 104명)과 3급(4.3%, 10명) 교사보다 많다. 근무하는 시설유형의 경우 민간어린이집에서 근무하는 응답자(67.8%, 158명)가 가정어린이집(19.8%, 46명)이나 국공립어린이집(12.4%, 29명)에서 근무하는 응답자보다 많은 것으로 나타났다.

〈표 2〉 표본의 특성

구분	내 용	빈도(명)	비율(%)	구분	내 용	빈도(명)	비율(%)
학력	고졸	42	18.4	경력	3년 미만	75	32.1
	전문대졸	118	51.8		3년~7년 미만	105	44.9
	대졸 이상	68	29.8		7년~11년 미만	41	17.5
	계	228	100.0		11년 이상	13	5.6
연령	20대	69	29.6	교사 등급	계	234	100.0
	30대	69	29.6		보육교사1급	119	51.1
	40대	74	31.8		보육교사2급	104	44.6
	50대 이상	21	9.0		보육교사3급	10	4.3
	계	233	100.0		계	234	100.0
월평균 소득	100만원대	158	67.8	시설 유형	국공립 어린이집	29	12.4
	200만원대	20	8.6		민간 어린이집	158	67.8
	300만원대	16	6.9		가정 어린이집	46	19.8
	400만원 이상	29	16.7		계	233	100.0
	계	233	100.0				

2. 신뢰도 및 타당도 분석

측정변수의 신뢰도는 내적 일관성(internal consistency) 분석을 통해 검증하였다. 전문적 책무성 실천($\alpha=.871$), 서번트 리더십($\alpha=.872$), 감성적 리더십($\alpha=.852$), 그리고 윤리적 리더십($\alpha=.861$)의 Cronbach's α 는 모두 0.8이상으로 나타났다. 이에 따라 연구모형을 구성하는 개념별 측정도구의 신뢰도는 확보되었다(〈표 3〉 참조).

측정변수의 타당도 검증을 위한 확인적 요인분석 결과, $\chi^2=227.164$, $Q(\chi^2/d.f.)=2.318$, GFI=.893, AGFI=.852, RMR=.034, RMSEA=.075, NFI=.915, TLI=.938,

CFI=.949 등으로 나타나 대부분의 적합도 지수가 수용기준을 충족하는 것으로 분석되었다. GFI의 경우에도 수용기준(GFI>.9)에 근접한 수치를 보이고 있다. 적합도 지수를 종합적으로 고려해 볼 때 측정모형의 적합도는 타당한 것으로 판단된다. 집중타당성은 확인적 요인분석 결과의 요인적재량이 ± 0.4 이상이고(Barclay et al. 1995), 평균분산추출값(Average variance Extracted: AVE)이 0.5이상, 개념신뢰도(Composite Reliability)가 0.7 이상일 경우에 유의한 것으로 판단할 수 있다(Hair et al., 1995). 구성개념별 측정변수의 표준화 요인적재량은 모두 0.6이상이고, 구성개념별 개념신뢰도는 0.8이상, AVE는 0.6이상으로 나타나 집중타당성이 확보되었음을 확인할 수 있다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 측정모형의 신뢰도 및 확인적 요인분석

잠재 변수	관찰 변수	요인 적재량	표준화 요인 적재량	표준 오차	t 값	Cronbach's α	개념 신뢰도	AVE
전문적 책무성 실천	PR1	1.000	.729			0.871	0.920	0.742
	PR2	1.118	.852	.091	12.307			
	PR3	1.110	.806	.095	11.742			
	PR4	1.138	.783	.100	11.415			
서번트 리더십	SL1	1.000	.748			0.872	0.901	0.695
	SL2	1.181	.831	.091	12.952			
	SL3	1.120	.840	.098	13.110			
	SL4	1.238	.770	.104	11.915			
감성적 리더십	EL1	1.000	.773			0.852	0.876	0.638
	EL2	1.248	.815	.095	13.071			
	EL3	1.133	.698	.104	10.945			
	EL4	1.162	.804	.090	12.881			
윤리적 리더십	TL1	1.000	.866			0.885	0.921	0.746
	TL2	1.157	.891	.062	18.620			
	TL3	1.080	.806	.069	15.591			
	TL4	0.854	.700	.068	12.530			

$\chi^2=227.164$, $Q=2.318$, $GFI=.893$, $AGFI=.852$, $RMR=.034$, $RMSEA=.075$, $NFI=.915$, $TLI=.938$, $CFI=.949$

측정도구의 판별타당성은 상관계수와 AVE 제곱근 값의 관계를 토대로 검증한다. 구성개념별 AVE 제곱근 값이 다른 구성개념 간의 상관계수 값을 초과할 경우 판별타당성이 확보된 것으로 판단한다(Fornell & Larcker, 1981). 〈표 4〉와 같이 구성개

념별 AVE 제곱근 값은 구성개념 간의 상관관계수 값을 초과하는 것으로 나타나 판별 타당성이 확보된 것을 확인할 수 있다.

〈표 4〉 상관관계 분석 및 판별타당성

구성 개념	Mean	St.D	①	②	③	④
① 전문적 책무성 실천	3.84	.665	0.861			
② 서번트 리더십	3.87	.758	.493**	0.833		
③ 감성적 리더십	3.85	.770	.488**	.726**	0.799	
④ 윤리적 리더십	3.90	.707	.484**	.779**	.756**	0.863

**p(0.01, 주) 진하게 표시된 대각선 값은 AVE의 제곱근 값

3. 가설검증

연구가설 검증을 위해 본 연구에서는 위계적 회귀분석을 실시한다. 위계적 회귀 분석은 2단계에 걸쳐 시행한다. 1단계 〈모형1〉는 보육교사의 개인 특성 요인인 연령, 학력, 소득, 경력과 전문적 책무성 실천 간의 영향관계를 검증한다. 2단계 〈모형2〉는 〈모형1〉에 직무환경적 요인인 어린이집 원장의 리더십 요인, 즉 서번트 리더십, 감성적 리더십, 윤리적 리더십을 추가하여 종속변수인 교사의 전문적 책무성 실천에 미치는 영향을 검증한다.

1단계 〈모형1〉에 관한 회귀분석 결과, R^2 값은 0.049로 비교적 낮게 나타났다. 이는 보육교사의 개인 특성 요인인 연령, 학력, 소득, 경력이 종속변수인 전문적 책무성 실천의 변화량을 4.9% 설명하고 있음을 의미한다. 회귀모형의 적합성을 의미하는 F값은 2.838이며, 이 값은 통계적으로 유의미하다($p<0.01$). 보육교사의 연령($\beta=0.189$)은 전문적 책무성 실천에 유의한 정(+)의 영향을 미치고 있다($p<0.01$). 하지만 보육교사의 학력, 소득, 경력이 전문적 책무성 실천에 미치는 영향은 $p<0.05$ 수준에서 통계적으로 유의미하지 않다. 이상의 분석결과는 보육교사의 연령이 높을수록 전문적 책무성 실천은 향상될 수 있음을 의미한다.

2단계에서는 보육교사의 직무환경 요인을 추가하여 이들 요인이 교사의 전문적 책무성 실천에 미치는 각각의 영향을 분석한다. 〈모형2〉는 〈모형1〉에 투입되었던 보육교사의 개인적 요인 외에 추가적으로 원장의 서번트, 감성적, 윤리적 리더십 등의 리더십 요인을 투입한다. 〈모형2〉의 분석결과, R^2 값은 0.323으로 나타나 보육교사의 개인적 요인과 원장의 리더십 요인이 종속변수 변화량을 32.3% 설명하고 있다. F값은 14.576으로 회귀모형의 적합도는 통계적으로 유의미하다($p<0.001$). 보

육교사의 경력은 종속변수에 유의한 영향을 미치는 반면 연령, 학력, 소득수준은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 분석되었다. 어린이집 원장의 리더십 유형과 교사의 전문적 책무성 실천 간의 관계에서 유의한 리더십 요인은 감성적 리더십과 윤리적 리더십으로 분석되었다. 어린이집 원장의 감성적, 윤리적 리더십은 $p<0.01$ 수준에서 교사의 전문적 책무성 실천에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미친다. 하지만 서번트 리더십은 $p<0.05$ 수준에서 교사의 전문적 책무성 실천에 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나고 있다. 따라서 보육교사의 개인 특성 요인 및 직무환경 요인과 전문적 책무성 실천에 관한 가설 중 <가설1-4>와 <가설2-2>, <가설2-3>은 각각 채택된다. 그리고 보육교사의 연령(<가설1-1>), 학력(<가설1-2>), 소득(<가설1-3>), 그리고 어린이집 원장의 서번트 리더십(<가설2-1>)과 교사의 전문적 책무성 실천 간의 관계에 관한 가설은 각각 기각된다.

이외에도 위계적 회귀분석 결과를 통해 발견된 주요 내용은 다음과 같다. 하나는 보육교사의 전문적 책무성 실천에 대한 원장 리더십의 중요성이다. 이는 <모형1>과 <모형2>의 R^2 값 변화량을 통해 확인할 수 있다. 보육교사의 개인 특성 요인으로만 구성된 <모형1>의 $R^2(0.049)$ 에 비해 직무환경 요인인 원장의 리더십이 추가된 <모형2>의 $R^2(0.323)$ 가 상당히 개선되었음을 보여준다. 이는 보육교사의 전문적 책무성 실천에 원장의 리더십 요인이 상당한 설명력을 가지고 있음을 시사한다. 또 하나의 흥미로운 점은 보육교사의 개인 특성 요인인 연령과 경력의 통계적 유의성 변화를 들 수 있다. <모형1>에서는 연령이 통계적으로 유의한 반면 경력은 유의미하지 않은 요인으로 분석되었다. 하지만 <모형2>에서는 경력이 통계적으로 유의하고, 연령은 유의미하지 않은 것을 확인할 수 있다. 이는 보육교사의 전문적 책무성 실천과의 관계에서 교사의 연령이 과대 추정되었음을 시사한다. 결국 교사 경력이 많은 보육교사의 경우 어린이집 원장의 리더십을 더 잘 지각함으로써 전문적 책무성을 더 잘 실천하는 것으로 해석해 볼 수 있다.

위계적 회귀분석 결과를 종합해 볼 때, 교사 경력이 많은 교사일수록, 어린이집 원장이 윤리적 리더십과 감성적 리더십을 발휘할수록 보육교사의 전문적 책무성 실천은 향상될 수 있다. 특히 원장의 리더십 유형중 윤리적 리더십은 교사들이 전문적 책무성을 실천하는데 가장 효과적인 유형임을 보여주고 있다.

〈표 5〉 위계적 회귀분석 결과

구분		1단계 <모형1>				2단계 <모형2>			
		B	S.E	β	t	B	S.E	β	t
상수		3.425***	.178		19.248	1.607***	.249		6.447
개인 특성	연령	.131**	.047	.189	2.766	-.010	.043	-.014	-.230
	학력	-.004	.059	-.004	-.064	-.048	.050	-.055	-.957
	소득	.027	.039	.045	.680	-.013	.034	-.023	-.393
	경력	.044	.053	.056	.821	.122**	.046	.157	2.624
직무 환경	서번트 리더십					.148	.075	.170	1.784
	감성적 리더십					.169**	.079	.197	2.100
	윤리적 리더십					.235**	.095	.250	2.460
R^2		0.049				0.323			
$Adj\ R^2$		0.032				0.301			
F		2.838**				14.576***			
ΔR^2		0.274							

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

V. 결론 및 함의

본 연구에서는 보육교사의 전문적 책무성 실천에 영향을 미치는 개인 특성 요인과 직무환경 요인을 분석하고자 하였다. 이를 위해 보육교사의 전문적 책무성과 이들의 연령, 학력, 소득, 경력 등을 포함하는 개인 특성 요인, 그리고 어린이집 원장의 리더십을 직무환경 요인 간의 가설을 설정하고 경험적으로 분석하였다. 주요 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 보육교사의 개인 특성 요인과 전문적 책무성 실천에 관한 가설검증 결과는 다음과 같다. 보육교사의 연령, 학력, 그리고 소득은 통계적으로 유의한 요인으로 검증되지 않아 <가설1-1>, <가설1-2>, <가설1-3>은 각각 기각되었다. 하지만 보육교사의 경력은 전문적 책무성 실천에 통계적으로 유의미한 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타나 보육교사 경력이 전문적 책무성 실천에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 <가설1-4>는 채택되었다. 이러한 분석결과는 경력이 많은 교사일수록 전문적 책무성을 더 높게 인식한다는 권경숙(2012)의 연구결과와 일치하는 것이며, 보육교사

의 전문성이 양성과정을 통해 결정되기 보다는 교사로서 역할을 수행하는 동안 이루어지는 반성적 성찰을 통해 변화될 수 있다는 박형신·김정주(2010)의 주장을 경험적으로 지지하는 것이기도 하다. 또한 경력이 많은 교사일수록 원장의 리더십을 더 잘 지각하고 보육에 필요한 전문적 지식과 기술의 중요성을 높게 인식함으로써 전문적 책무성을 실천하는 경향이 높음을 보여주는 결과로도 해석해 볼 수 있다.

둘째, 직무환경 요인인 어린이집 원장의 리더십 유형과 교사의 전문적 책무성 실천의 관계에 관한 가설검증 결과, 감성적 리더십과 윤리적 리더십은 유의미한 요인으로 검증되었다. 이에 따라 원장의 감성적 리더십과 윤리적 리더십이 교사의 전문적 책무성 실천에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 <가설2-2>와 <가설2-3>은 각각 채택되었다. 그러나 서번트 리더십은 교사의 전문적 책무성 실천에 유의미한 영향을 미치지 않아 <가설2-1>은 기각되었다. 이는 어린이집 원장이 감성적 리더십과 윤리적 리더십을 발휘할수록 교사의 전문적 책무성 실천 수준도 높아질 수 있음을 의미한다. 하지만 보육교사가 전문적 책무성을 실천하는데 있어 어린이집 원장의 서번트 리더십은 효과적이지 않음을 시사한다.

이상의 가설검증 결과는 다음과 같은 이론적 시사점을 제시해 준다. 첫째, 보육교사의 전문적 책무성을 설명·예측하는 요인으로 원장의 리더십 요인이 중요하게 고려되어야 한다. 위계적 회귀분석 결과에서 보육교사의 개인 특성 요인보다는 직무환경적 요인인 원장의 리더십을 추가할 경우 교사의 전문적 책무성 실천을 예측하는 설명력이 상당히 개선됨을 확인할 수 있었다. 이는 이론적인 측면에서 보육교사의 전문적 책무성 실천의 영향요인으로 원장의 리더십이 중요한 영향요인임을 시사한다. 둘째, 본 연구는 보육행정이론 분야에서 어린이집 원장의 리더십과 보육교사의 책무성 관계에 관한 논의의 기반을 제공하고 관련 연구의 양적·질적 확장에도 기여할 수 있다. 특히 보육교사의 전문적 책무성 영향요인에 관한 검증을 통해 다양한 교사의 책무성을 설명·예측 연구의 토대를 제공해 줄 수 있다. 셋째, 보육교사의 행태변화에 있어 리더십 유형별 효과의 특수성과 차별성에 관한 경험적 논의의 토대가 될 수 있다. 구체적으로 보육현장에서 가장 효과적인 어린이집 원장의 리더십은 무엇인지, 그 효과는 어떻게 차별화되는지 등에 관한 논의의 확대에도 기여할 수 있다.

실무적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 보육교사의 개인 특성을 고려하여 전문적 책무성 실천을 유도할 필요가 있다. 앞에서 제시한 가설검증 결과는 보육교사의 경력은 전문적 책무성 실천에 긍정적으로 유의한 예측요인임을 보여준다. 이는 경력이 많은 보육교사일수록 전문적 책무성 실천 수준도 높으며, 경력이 적을수록 전문

적 책무성 실천은 낮게 나타남을 의미한다. 경력이 인위적으로 통제하기 어려운 변인임을 감안할 때 경력이 적은 보육교사들을 대상으로 전문적 책무성에 대한 인식 제고 노력에 초점을 맞출 필요가 있다. 이를 위해 보육교사 양성과정에서 책무성에 관한 교육을 확대하고, 직무교육에서는 경력이 적은 보육교사를 대상으로 책무성의 이해와 실천에 관한 교육 운영방안이 고려될 수 있을 것이다. 보육교사들 역시 다양한 경력을 가진 동료교사들 간의 실천공동체(community of practice)를 통해 전문적 책무성 실천 능력을 함양할 수 있도록 적극적으로 노력할 필요가 있다.

둘째, 어린이집 원장의 윤리적 리더십과 감성적 리더십을 향상시킬 수 있는 프로그램 개발과 운영이 필요하다. 가설검증 결과는 보육교사의 전문적 책무성 인식 및 실천을 위해서는 원장의 윤리적, 감성적 리더십의 발휘가 중요함을 시사한다. 이를 위해서는 원장의 윤리적, 감성적 리더십 함양을 위한 교육프로그램이 개선될 필요가 있다. 대부분의 직무교육 과정에 원장의 리더십에 교과목은 포함되어 있다. 하지만 지나치게 다양한 리더십 교육 프로그램을 이수하다보니 특정 리더십에 대한 깊이 있는 이해와 실천은 기대하기 어려운 실정이다. 리더십에 대한 깊이 있는 교육과 실천 기술을 훈련시키기 보다는 개념이나 특성을 설명하는데 그치는 경우도 있다. 원장의 직무교육에 치중된 연수에서 벗어나 긍정적인 리더십과 운영방법을 배울 수 있는 기회를 강조한 전선영·최혜순(2013)의 지적도 이와 무관하지 않다. 윤리적, 감성적 리더십에 대한 피상적이고 표면적인 이해만으로는 이를 내면화하여 보육현장에서 실천하는 것은 현실적으로 한계가 있다. 원장으로서의 현장 경력이 부족한 신입 원장들은 더욱 어렵다. 따라서 어린이집 원장이 윤리적, 감성적 리더십을 정확히 이해하고 실천하도록 지원할 수 있는 체계적인 리더십 트레이닝 프로그램이 개발·운영될 필요가 있다.

셋째, 보육교사가 전문적 책무성을 인식하고 이를 실천할 수 있도록 어린이집 원장의 관심과 지원이 필요하다. 어린이집 원장은 교사들에게 비전과 목표를 제시하고 교사들이 보육서비스에 필요한 윤리관을 내면화하도록 함으로써 책무성을 실천할 수 있도록 지원해 주어야 한다. 또한 어린이집 원장은 보육교사 개개인의 정서와 특성을 이해하고 자율적이고 협력적인 보육지원환경을 조성해 줄 수 있어야 한다. 특히 보육교사의 전문적 책무성 실천을 위해 교사들이 자신의 전문성을 향상시킬 수 있는 활동이나 모임에 적극 참여할 수 있도록 배려해 주고, 원장과 교사가 상호협력 관계 속에서 교수학습 활동에 참여할 수 있도록 지원해 주어야 한다.

참고문헌

- 구자원. (2011). 학교장의 감성적 리더십과 교사의 조직헌신 및 책무성 간의 관계. 「한국교육논단」, 10(3): 63-86.
- 고현. (2015). 원장의 서번트 리더십이 보육교사 임파워먼트와 조직몰입에 미치는 영향. 「유아교육연구」, 19(1): 321-342.
- 권경숙. (2012). 보육교사가 지각한 어린이집 원장의 감성리더십과 보육교사의 책무성 간의 관계. 「유아교육연구」, 32(2): 377-395.
- 김규태. (2001). 교육적 책무성의 개념적 구조. 「교육행정학연구」, 19(2): 287-307.
- 김미연. (2008). 「교사 책무성, 전문성에 기초한 교사평가준거 연구」. 강원대학교 대학원 박사학위논문.
- 김정희·신시연. (2015). 영아교사의 스트레스 대처방안과 원장의 감성리더십이 이직 의도에 미치는 영향. 「한국보육지원학회지」, 11(3): 45-62.
- 김해룡·정현우. (2013). 감성리더십이 긍정심리자본과 변화몰입에 미치는 영향에 관한 연구: 긍정심리자본의 매개효과. 「인적자원관리연구」, 20(3): 1-30.
- 류은영·류병곤. (2012). 서번트 리더십이 정서적 몰입과 직무만족에 미치는 영향: 한국의 SOC 공기업을 중심으로. 「정부학연구」, 18(3): 295-323.
- 박균열. (2008). 교사의 교육 책무성, 몰입 및 수업활동 간의 인과관계 분석. 「초등교육연구」, 21(2): 21-48.
- 박형신·김정주. (2010). 보육교사의 전문성 지원환경 인식과 조직헌신도, 전문성 인식 간의 관계. 「아동교육」, 19(2): 87-102.
- 손유진·김혜진. (2015). 유아교사가 인식한 원장에 대한 신뢰, 소진, 이직의도 간의 관계에 대한 연구. 「유아교육연구」, 35(6): 203-219.
- 손순복·권경숙. (2012). 유치원 교사의 책무성과 교수효능감 간의 관계. 「열린유아교육연구」, 17(5): 485-504.
- 손아랑. (2009). 민간보육시설의 근무환경이 보육교사의 이직의도 및 직무만족에 미치는 영향. 「한국영유아보육학」, 58: 81-101.
- 윤지영. (2006). 유아교육기관의 서번트 리더십에 대한 원장과 교사지각 차이 및 이직 의도와와의 관계. 「한국영유아보육학」, 5: 227-249.
- 윤혜진·허영림. (2012). 서번트 리더십을 중심으로 한 어린이집 원장의 특성연구. 「한국영유아보육학」, 72: 43-61.
- 이석렬. (2006). 교장의 감성리더십 진단척도 개발. 「교육행정학연구」, 24(3): 51-77.

- 이향순. (2014). 「어린이집 원장의 리더십이 보육교사의 조직몰입과 책무성에 미치는 영향」. 안양대학교 경영행정대학원 석사학위논문.
- 이호선·류은영·류병곤·강주연·홍윤미. (2013). 서번트 리더십이 조직시민행동에 미치는 영향: 신뢰와 임파워먼트의 매개효과를 중심으로. 「한국조직학회보」, 10(1): 203-234.
- 전선영·최혜순. (2013). 원장의 리더십 및 보육교사의 심리적 안녕감과 이직의도의 관계. 「어린이미디어연구」, 12(1): 203-220.
- 정우일. (1996). 관료제의 책임성과 책무성의 개념정립에 관한 연구. 「사회과학논총」, 15: 215-270.
- 조숙영·원혜경. (2015). 보육교사가 지각한 어린이집 원장의 도덕적 리더십과 교사몰입의 관계에서 조직구성원의 도덕적 자율성의 매개효과. 「교육문화연구」, 21(6): 191-219.
- 조태준. (2016). 공직 전문성 강화를 위한 관리방안 연구. 「한국인사행정학회보」, 15(4): 169-190.
- 조혜숙·조성연. (2013). 어린이집 원장의 감성리더십과 보육교사의 이직의도와와의 관계에서 직무만족도의 매개효과 검증. 「대한가정학회지」, 51(5), 527-535.
- 최남례. (2005). 서번트 리더십에 대한 유아교육기관 종사자의 지각이 조직 헌신성에 미치는 영향. 「한국영유아보육학」, 42: 41-57.
- 허영림·정선영. (2009). 보육교사가 인지한 시설장의 서번트 리더십이 보육교사의 직장 내 인간관계와 직무 및 직무환경만족에 미치는 영향. 「열린유아교육연구」, 14(2): 91-110.
- 허혜경·박인숙. (2010). 보육교사의 자질과 직무태도가 보육의 질에 미치는 영향. 「한국영유아보육학」, 64: 21-41.
- Adams, J. E., & M. W. Kirst. (1999). New Demand and Concepts for Educational Accountability: Striving for Results in and Era of Excellent, in Joseph Murphy & Karen Seashore Louis(ed.). *Handbook of Research on Educational Administration(2nd Ed.)*. S.F.: Jossey-Bass Publishers.
- Barclay, D., Thompson, R. & C. Higgins. (1995). The Partial Least Squares(pls) Approach to Causal Modeling: Personal Computer Adoption and Use as an Illustration, *Technology Studies*. 2(2): 285-309.
- Brown, M. E., Trevino, L. K., & D. A. Harrison. (2005). Ethical Leadership: A Social

- Learning Perspective for Construct Development and Testing. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97(2): 117-134.
- Cohen, D. K., & H. C. Hill. (2001). *Learning Policy: When State Education Reform Works*. N.H.: Yale University Press.
- Decker, C. A., & J. R. Decker. (2001). *Planning and Administering Early Childhood Programs*(7th ed.). N.J.: Prentice-Hall.
- Finnigan, K. S., & B. Gross, (2007). Do Accountability Policy Sanctions Influence Teacher Motivation? Lessons from Chicago's Low-Performing Schools. *American Educational Research Journal*, 44(3): 594-629.
- Fornell, C., & D. Larcker. (1981). Evaluating Structural Equation Model with Unobservable Variables and Measurement Error. *Journal of Marketing Research*. 18(1): 116-142.
- Goleman, D., Boyatzis, R. & A. Mckee. (2002), *Primal Leadership: Realizing the Power of Emotional Intelligence*, Boston: Harvard Business School Press.
- Greenleaf, R. K. (1977). *Servant Leadership: A Journey into the Nature of Legitimate Power and Greatness*. New York: Paulist Press.
- Hair, J. F., Anderson, R. E., Tatham, R. E., & W. C. Black. (1995). *Multivariate Data Analysis with Readings*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Hardin, F. (2003). *Impacting Texas Public Schools through a Student Servant-leader Model: A Case study*. Texas Tech University.
- Laub, J. (1999). Assessing the Servant Organization: Development of the Servant Organization Leadership Assessment(SOLA) Instrument. Florida Atlantic University.
- Spears, L. C. (1995). *Insight Leadership: Service, Stewardship, Spirit and Servant Leadership*, John Wiley And Sons.
- Taylor-Gillham. 1998. *Images of Servant Leadership in Education*. Unpublished doctoral dissertation. Northern Arizona University.
- Trevino, L. K., Hartman, L. P., & M. Brown. (2000). Moral Person and Moral Manager: How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership. *California Management Review*, 42(4): 128-142.
- Unger, H. G. (2007). *Encyclopedia of American education*(3rd ed.). N.Y.: Facts On File, Inc.

- Vandell, D. C., & B. Wolfe. (2000). *Child Care Quality: Does It Matter and Does It Need to be Improved?*. Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation U. S. Department of Health and Human Services. Washington, D. C.
- Wagner, R. B. (1989). *Accountability in education: A philosophical inquiry*. New York.
- Williams, E. C. (2000). *School Professional Learning Environment Characteristics and Teacher Self-efficacy Belief: Linkages and Measurement Issues*. Unpublished doctoral dissertation, University of Georgia.

이영안(李永安): 주저자. 경희대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 수원시정연구원 도시행정연구실 연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 여성, 인권, 아동 등이다 (yalee@suwon.re.kr).

이홍재(李洪宰): 교신저자. 경희대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 안양대학교 공공행정학과 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 전자정부, 디지털 위험, 정책분석 등이며, 최근 주요 논문으로는 “보훈기념행사 운영전략의 중요도 분석 및 합의”(2016), “개인정보보호 교육훈련 평가모형 및 측정에 관한 탐색적 연구”(2016), “공공부문 기관유형별 개인정보보호 효율성 평가”(2016) 등이 있다. (hjaelee75@gmail.com)

Journal of Governance Studies

Volume 12 Number 2

June 2017

Contents

4 th Generation R&D Paradigm Shift and Institutional Design / Joohyun Yoo, Sangmin Cho & Donghyun Kim	1
Development Cooperation: Between the Global and Regional Institutions: The Case of the UN Development Cooperation Forum and the OECD Global Partnership for Effective Development Cooperation / Adel Bouda & Sook Jong Lee	25
The Effects of Local Investment Expenditures on Local Economic Growth: Focusing on Cities and Counties in Korea / Jaeyoung Kim & Suho Bae	55
Analysis of perception difference on improvement plan of local council budget deliberation- Focused on the recognition of the local councilors and the executive officers of the Gyeongsangnam-do / Kiwan Joo	81
The shifts of the policy networks in the Japanese health care and its policy changes since the 1990s / Seongjo Kim	113
The Competency Model Development of Science and Technology(S&T) Personnel for the 4 th Industrial Revolution / Yunmi Hong & Jinha Kim	137
A Study on the Effects of Director's Leaderships and Child-Care Teacher's Individual Variables on their Professional Accountability / Youngan Lee & Hongjae Lee	159

Abstract

4th Generation R&D Paradigm Shift and Institutional Design

Joohyun Yoo, Sangmin Cho & Donghyun Kim

4th generation R & D identifies and reflects their explicit and potential needs in close collaboration with external partners, not just business units or customers who use products. The importance of continuing discontinuous innovation through an integrated approach integrating breakthrough level of openness and 'market-society-technology-environment' is important. However, as the fourth generation R & D paradigm develops, legal environment related to R & D of science and technology is obstacles. The importance of government R & D was examined by examining the transition of the fourth generation R & D paradigm in order to supplement weak institutional competitiveness in a heavily weighted situation and examining a prototype model for improving the current institutional model. To do this, we examined isomorphism and polymorphism in order to analyze similarity and heterogeneity among ministries. In addition, we have examined the evolutionary theory of science and technology in terms of institutional change. Legislative analysis covered administrative rules related to the operation of R & D projects by the Ministry of Creation Science, Ministry of Industry and Commerce, and the Ministry of Environment. The major histories of joint operating regulations were analyzed as institutional environment, and the isomorphism and polymorphism of R & D legislation by ministry were analyzed. As a result of the analysis, it was analyzed that the institutional environment composed of similar articles (items) was designed based on the upper regulations, but polymorphism was performed in the detailed regulation operation.

[Key words: 4th R&D Paradigm, Institutionalism, Evolution Theory, Law of R&D]

Development Cooperation: Between the Global and Regional Institutions: The Case of the UN Development Cooperation Forum and the OECD Global Partnership for Effective Development Cooperation

Adel Bouda & Sook Jong Lee

This paper is a first attempt to apply the regime complex analysis to the issue area of international development cooperation mainly applied for the study of international trade and environment regimes. We focus on the interactions between the UN Development Cooperation Forum (DCF) and the OECD-led Global Partnership for Effective Development (GPEDC). Following a synthetic approach combining the realist and institutionalist IOs theories, and drawing also from the literature on the interrelations between global and regional institutions, we tried to relate the strategic actions of state actors, mainly traditional and emerging development cooperation providers, to the dynamics of the interaction between the DCF and the GPEDC, and its observed patterns: cooperation, competition and division of labour.

[Key words: International Development Cooperation, Development Cooperation Forum, Global Partnership for Effective Development, Global Governance, institutional interplay]

The Effects of Local Investment Expenditures on Local Economic Growth: Focusing on Cities and Counties in Korea

Jaeyoung Kim & Suho Bae

Since the Korean local autonomy in 1995, local governments have suffered from economic depressions in their jurisdictions. They have expanded their local investment expenditures to invigorate their economy. This paper aims to examine whether local investment expenditures have contributed to local economic growth. For the purpose, it uses the panel data covering from 2003 to 2013 in Korean local governments. According to empirical findings, in using either data on cities and counties or data on counties, local investment expenditures have had significant and positive effects on local economic growth. But in using data on cities, the relationship between local investment expenditures and local economic growth was not significant.

[Key words: Local economic growth; regional gross domestic product (GRDP); investment expenditure]

Analysis of perception difference on improvement plan of local council budget deliberation - Focused on the recognition of the local councilors and the executive officers of the Gyeongsangnam-do

Kiwan Joo

Local budget deliberation is the act of making a budget decision by the interaction between the local council and the executive branch. In this context, this study aims to analyze the difference of perception among the executive departments and the local councils, which are major actors, on the improvement plan of existing budget deliberation, and to present the direction of desirable improvement plan. This study classified the importance and urgency of the budget deliberation improvement measures and conducted a survey.

The results of the descriptive statistics and the perception difference on the improvement of the budget deliberation were as follows. First, it is analyzed that the local councilors are more aware than the executive officers in importance and urgency. There was a significant difference in perceptions between groups(the local councilor and the local civil servant). Second, while the local councilors recognized that the external support system should be considered first, and the executive officers perceived that the expansion of the available resources should be prioritized. And the local councilors and the executive officers have similar perceptions about the active cooperation and response of the executive department. Finally, the executive department's active cooperation and response and the expansion of the available resources have a similar perception as the main improvement and the extension of the budget review period as the status quo. Other measures confirmed differences between groups.

In conclusion, the expansion of available resources and the coordination

and response of the executive department should be prioritized, and budget deliberation standards should be gradually established. In addition, other alternatives should be improved through continuous interest and efforts, taking into account differences in perceptions of members of the local councils and the executive departments.

[Key words: local budget deliberation, the interaction between budget decision actors, the expansion of available resources]

The shifts of the policy networks in the Japanese health care and its policy changes since the 1990s

Seongjo Kim

This study analyses the policy networks in Japanese health care policy and policy changes. In the 1990s, the governments had attempted to reform its health care polices. However, it was unsuccessful because of the strong networks between physicians and policy tribe lawmakers. When Prime Minister Koizumi took office in April 2001, he announced that he would push for health insurance reforms. Based on the cabinet-oriented policy making process, Koizumi was able to exert political leadership in health care policy. Koizumi pass the legislations to introduce new insurance schemes to cover people aged 75 or older and increase the co-payments of employees in large company. The DJP government attempted to reverse the more equal relation among network members. They were partially successful to implement micro reforms such as medical fee and national health insurance programme but failed to adust a macro-reform.

[Key words: Health policy, Policy network, Japanese health care policy]

The Competency Model Development of Science and Technology(S&T) Personnel for the 4th Industrial Revolution

Yunmi Hong & Jinha Kim

Since WEF(World Economic Forum) announced the 4th Industrial Revolution in 2016, The 4th Industrial Revolution is still standing on the center of the future change. The 4th Industrial Revolution induced by technologies such as Mobile internet, Big data and IoT(Internet of Things) is expected to change the social-economical structure, even more the occupational geography. The change of the occupational geography would go as far as to transform core competencies in the future. Under this circumstance, to anticipate and prepare the future in terms of core competencies is very important and necessary for us, especially science and technology(S&T) personnel. Accordingly, the goal of this study is to develop and validate the competency model of S&T personnel for the 4th Industrial Revolution era. We make a draft for core competencies and sub-skills/abilities in each competency based on various literature reviews, and the generic model overlay method of Dubois(1993) is basically used to establish the competency model. Then we have identified and checked core competencies, competency clusters and the competency model through the focus group interview(FGI) and the in-depth interview with S&T specialists, education-technologists and employment-occupation specialists.

The competency model of S&T personnel for the 4th Industrial Revolution is a pyramid shape and composed of 4 competency clusters and 16 core skills/abilities as the step table, Personal step, Academic step, Workplace step, and Knowledge step. Personal step, as the basic step, is related to personal traits and characters. Academic step is composed of essential competencies that are able to acquire from the school. Workplace step represents important skills and abilities that are required to perform various tasks successfully in a workplace.

At last, Knowledge step is the specialties of science and technology fields.

[Key words: Competency Model, Skills/Abilities, S&T Personnel, the 4th Industrial Revolution]

A Study on the Effects of Director's Leaderships and Child-Care Teacher's Individual Variables on their Professional Accountability

Youngan Lee & Hongjae Lee

The purpose of this study are to examine the effects of child-care teacher's individual variables and director's leaderships on the child-care teachers' professional accountability, and to suggest the implications for their professional accountability improvement. To do so, this study surveyed the child-care teachers and tested the hypotheses on their individual variables, director's leaderships and their professional accountability. The results show that the child-care teacher's career, director's emotional and ethical leadership have significantly positive influences on their professional accountability. However, the their age, educational background, income, and director's servant leadership do not significantly affect their professional accountability. Based on these results, we suggest the theoretical and practical implications for the effective director's leadership to improve their professional accountability.

[Key words: Professional Accountability, Emotional Leadership, Ethical Leadership, Servant Leadership]

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 게재된 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 참고 의견을 제시할 수 있다.
8. 편집위원회는 심사 진행과정과 결과를 조속히 투고자에게 통지한다.

■ 원고작성

■ 기본사항

1. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하되 전문용어나 뜻을 명확히 하기 위해 괄호 속에 서양어 또는 한자를 쓸 수 있다. 외국학자의 이름은 원어로 쓰되 한자인 경우에는 괄호 속에 원어 발음을 한글로 표기한다.
2. 원고는 **호글**로 작성하며, 전체분량은 200자 원고지 135매(27,000자)를 원칙으로 하되 (**호글**의 '파일-문서정보-문서통계'에서 확인), 이를 초과할 경우에는 200자 원고지 5매(1,000자)당 1만 5천원의 인쇄비를 징수한다. 단, 200자 원고지 175매(35,000)를 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, 연락처주소, 전화(직장, 자택), 팩스번호를 기재한다.
4. 심사용 원고 제출 시 저자의 익명성을 유지하기 위해 본문주와 참고문헌에서 필자의 이름은 삭제하며, ‘줄고’나 ‘줄저’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; 정렬방식: 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 중일 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 중일 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(스가라 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·김준환·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, University 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 Manual에 따른다.

■ 서평

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 준수 의무) 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. 통보 받은 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, 교육과학기술
부·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 윤
리규정 및 소관기관 규정을 따른다.

「국정관리연구」 제12권 제2호(통권25호)

2017년 6월 30일 인쇄

2017년 6월 30일 발행

발행인 권기현

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
