

Volume 12
Number 3

September 2017

Journal of Governance Studies

국
정
관
리
연
구

제12권 제3호
(통권 26호)

ISSN 1975-8324

국정관리연구

Journal of Governance Studies

2017
09

ARTICLES

Partnership between Intermediary Organization and Administrative Agency: The case of the Relationship between Seoul Community Support Center and City of Seoul

Boram Kim & Jeong Min Choi

Measures for Strengthening Safety and Safety Welfare as Public Goods Focusing on Chungnam Province

Gigeun Yang, Eunbyeol Ko & Wonhee Chung

The relationship between spatial cluster of traffic incidents and residential satisfaction among the elderly: Evidence from multi-level analysis on The Seoul Metropolitan Area

Yongjin Ahn & Deokho Cho

Improving the Public Value in Government Program: The Case of Korean Government 3.0 Model

Giheon Kwon, Ilhyung Cho, Daewoong Lee, Juhee Son & Sodam Lee

Analysis of policy process using ACMS model: Focusing on the 4th Government Employees Pension Reform

JuHo Jung & Jeong Ho Yoo & Rosa Minhyo Cho

A Study on the Influential Factors and Countermeasures of School Violence: Focused on the Moderating Effects of Prevention Activities on School and Police Dimension

SungDae Shin & DoKyung Sung & JiYoung Lee

The changes in organ transplantation governance in Korea: The possibility of collaborative governance

Jungmo Yoo, Mincheul Hong & Myungsuk Lee

The performance and limit of Decentralization Reform in Japan

Ha, Donghyun

제12권

제3호

2017

09

일반논문

중간지원조직과 행정기관 간의 협력관계 연구:

서울시 마을공동체종합지원센터와 서울시를 중심으로 김보람·최정민

공공재로서의 안전과 안전복지 강화 방안: 충청남도를 중심으로

양기근·고은별·정원희

고령층 주거환경 만족도와 교통사고 공간집중 사이의 연관성 고찰:

다수준 분석을 활용한 수도권 실증 연구 안용진·조덕호

Improving the Public Value in Government Program: The Case of Korean Government 3.0 Model

Giheon Kwon, Ilhyung Cho, Daewoong Lee, Juhee Son & Sodam Lee

ACMS 모형을 활용한 정책변동과정 분석: 4차 공무원연금개혁을 중심으로

정주호·유정호·조민호

학교폭력의 영향요인과 대처방안에 관한 연구: 학교 및 경찰차원

예방활동의 조절효과 분석을 중심으로 신성대·성도경·이지영

한국 장기이식 거버넌스의 변화: 협력적 거버넌스의 가능성

유정모·홍민철·이명석

일본 지방분권개혁의 성과와 한계: 자치입법권을 중심으로

하동현

Graduate School of Governance
Sungkyunkwan University

성균관대학교 국정전문대학원

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

■ 편집위원회의 구성

〈편집위원장〉	문상호(성균관대, 행정학)	
〈편 집 위 원〉	권혁주(서울대, 행정학)	김근세(성균관대, 행정학)
	김의영(서울대, 정치학)	손희준(청주대, 행정학)
	오철호(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 제3호(통권26호)
2017년 9월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈일반논문〉

중간지원조직과 행정기관 간의 협력관계 연구: 서울시 마을공동체종합지원센터와 서울시를 중심으로 / 김보람·최정민	1
공공재로서의 안전과 안전복지 강화 방안: 충청남도를 중심으로 / 양기근·고은별·정원희	33
고령층 주거환경 만족도와 교통사고 공간집중 사이의 연관성 고찰: 다수준 분석을 활용한 수도권 실증 연구 / 안용진·조덕호	55
Improving the Public Value in Government Program: The Case of Korean Government 3.0 Model / Giheon Kwon, Ilhyung Cho, Daewoong Lee, Juhee Son & Sodam Lee	75
ACMS 모형을 활용한 정책변동과정 분석: 4차 공무원연금개혁을 중심으로 / 정주호·유정호·조민호	109
학교폭력의 영향요인과 대처방안에 관한 연구: 학교 및 경찰차원 예방활동의 조절효과 분석을 중심으로 / 신성대·성도경·이지영	141
한국 장기이식 거버넌스의 변화: 협력적 거버넌스의 가능성 / 유정모·홍민철·이명석	169
일본 지방분권개혁의 성과와 한계: 자치입법권을 중심으로 / 하동현	197

중간지원조직과 행정기관 간의 협력관계 연구 : 서울시 마을공동체종합지원센터와 서울시를 중심으로

김보람·최정민

본 연구는 서울시 마을공동체종합지원센터와 서울시 간의 협력관계를 분석하여, 중간지원조직과 행정기관의 협력관계 증진 방안을 제안하는 것을 목적으로 한다. 마을만들기는 네트워크와 사람을 중심으로 하는 사업의 특성상 긴밀한 협력관계가 필요하고, 그 관계 안에서 사업을 수행하는 중간지원조직과 행정시스템을 지원하는 행정기관과의 관계가 무엇보다 중요하다. 그러나 행정기관의 지원으로 시작된 서울시 마을만들기 사업은 기존 행정시스템과 다른 소통구조 및 체계를 가지고 있는 등 협력관계를 형성하기에 어려움이 존재한다. 우선, 기관 운영의 특성상 수직적 관계를 형성할 여지가 있고, 중복적 행정 절차로 인하여 사업 적시성을 놓치거나 전문성 등이 훼손될 수 있는 가능성이 있었다. 협약서에 책임과 의무·권리 분배에 대한 균형적 명시가 명확하지 않았고, 사업 관련 다 주체 간 유기적 소통체계가 부재하였다. 또한 성과 기준 및 성과에 대한 해석이 상이함과 함께 성과 측정에 대한 객관적 평가 요소가 부족하였다. 이러한 문제점을 개선하고 협력관계 증진을 위한 방안으로, 첫째, 예산 및 사업계획 승인 절차 간소화, 사업 추진 및 기관 운영 등과 관련한 제도 및 조례의 상향식 정비, 중립적 사업 추진을 위한 재정기반 확보 방안 마련 등이 필요하다. 둘째, 행정기관과 중간지원조직 간 신뢰 강화 및 균형적 관점의 상호이해를 증진하여야 한다. 셋째, 신뢰성 있는 소통네트워크 마련을 통한 소통 활성화 및 융합적인 소통을 하여야 한다. 마지막으로, 평가 시스템 개선 및 객관적 성과 지표 개발을 통해 궁극적으로 마을공동체 만들기 사업의 성장 및 확산을 도모해야 한다.

[주제어 : 중간지원조직, 마을만들기 사업, 협력적 거버넌스, 협력관계(partnership)]

1. 서론

중간지원조직은 사회 환경 개선을 위해 각각의 독자적인 고유한 활동을 해왔던 민간 영역의 그룹들이 복잡·다양해지는 사회 속에서 대응하기 위해 파트너십을 형성하는 등 새로운 융합 방식을 모색하여, 시너지 효과를 발휘하기 위해 등장하였

다. 현대사회의 다양한 사회문제는 정부의 역할만으로 해결하기에는 한계에 도달한 실정이며 상대적으로 NGO, 재단 등 비영리조직의 역할이 중요해지고 거버넌스 논의가 활발히 진행되고 있다. 지난 30여년 사이에 전 세계적으로 비영리조직의 규모와 영향력이 급속히 확대되면서 정부, 시장 등 섹터간의 관계도 더욱 밀접해지고 있다. 또한 이들 섹터의 효과적인 사업 수행을 위한 중간지원조직들의 역할도 중요해지고 있다(양용희, 2013). 마을만들기에서도 지방자치단체에서는 마을만들기 사업을 체계적으로 지원하고자, 중간지원조직으로 '마을만들기지원센터'를 설립하였다. 서울시 역시 마을 만들기 사업을 위한 중간지원조직으로서 '서울시 마을공동체 종합지원센터'를 운영하고 있다.

마을만들기는 '주민의 필요에 따라서, 주민 스스로 계획하고, 주민이 직접 마을공동체를 만들기 위한 활동'을 말하는데, 마을만들기는 불편한 생활환경을 개선하거나 공동의 문제에 관한 의사소통이 이루어질 수 있는 공동체를 형성하고 이를 해결할 수 있는 책임감 있는 주민을 육성하는 것 등을 포함한다. 우리나라의 마을만들기는 1990년 대 후반부터 시민단체를 중심으로 출발하였으나 이후 자치단체에서 다양한 성격의 마을만들기가 시작되면서 행정조직 및 지원체계가 마련되었다.

마을만들기 사업에서 협력관계는 예산 및 운영을 지원하는 '행정기관', 참여의 주체인 '주민', 그리고 이들의 체계를 연결해주고 사업을 운영하는 '중간지원조직' 등으로 구성되어 있고, 이들 간 협력관계에 따라서 효과적인 사업 운영을 기대할 수 있을 것이다. 한편, 마을만들기 사업을 수행하는 중간지원조직과 행정시스템을 지원하는 행정기관과의 관계가 중요함에도 불구하고, 기존 행정시스템과 다른 구조를 가진 중간지원조직은 행정기관과 협력관계(파트너십)를 형성하기에 다소 어려움이 존재한다. 즉, 중간지원조직은 행정기관과 표면적으로는 원만한 협력관계를 유지하고 상당한 자율성과 독립성을 가지고 있는 것으로 보이지만, 행정기관은 중간지원조직을 단순히 소속기관으로 생각하거나 지방자치단체장이 바뀌면 중간지원조직 위상이 흔들리는 등의 문제점을 안고 있다(박세훈, 2015). 중간지원조직 관련한 기존의 연구들은 주로 중간지원조직의 역할과 운영에 관한 연구(심익섭, 이기백, 2015; 고재경, 주정현, 2014; 박세훈, 2015)가 이루어졌으며, 이와 같은 행정기관과 중간지원조직 간의 협력관계에 초점을 두어 분석한 연구는 거의 없다.

따라서 본 연구는 서울시 민선 5기 주요 시정 정책방향¹⁾ 중에 하나로 추진하고 있을 만큼 행정기관의 관심도가 높고, 민관 협력을 중심으로 운영되고 있는 마을만

1) 서울시정 4개년 계획에서 서울시 민선 5기 주요 정책방향은 '소프트웨어 혁신, 비정규직 정규직화, 환자안심병원, 마을공동체 활성화, 친환경 무상급식'이다.

들기 사업과 관련한 중간지원조직인 ‘서울시 마을공동체종합지원센터’와 ‘서울시’ 간의 협력관계를 분석하고자 한다. 이를 위해 첫째, 마을만들기, 중간지원조직과 협력적 거버넌스 관련한 이론과 선행연구를 탐색하고, 둘째, 서울시 마을공동체종합지원센터와 서울시 간의 관계를 분석하기 위해 양 기관이 맺은 협약서를 살펴본다. 셋째, 서울시와 센터의 협력관계 단계별 내용을 분석한다. 마지막으로, 앞서 분석한 내용들을 통해 센터와 서울시 간의 협력관계에서의 문제점을 파악하고 협력관계 증진 방안을 제안하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 마을만들기 사업

마을만들기는 일본의 마치즈쿠리에서 활성화되기 시작했는데, 우리나라에서는 마을만들기, 마을가꾸기, 마을공동체사업 등의 이름으로 추진되었다. 마을만들기에서 ‘마을’이란 사전적 의미로는 ‘시골에서, 여러 집이 모여 사는 곳, 이웃에 놀러 다니는 일’을 뜻하며, 대부분 마실을 다닐만한 거리의 촌락 단위 정도로 설명하고 있다. ‘마실을 다닐만한 거리’라는 설명은 단순히 공간적 의미만 있는 것이 아니라, 그러한 친밀한 관계망을 설명하는 것이기도 하다. 따라서 마을은 행정구역 등 공간과 인구 수 등으로 구분되는 물리적 특성만으로 규정할 수 없고, 그보다는 상호 관계망을 중심으로 파악할 필요가 있다. 즉, 마을²⁾은 ‘일정한 공간에 거주하는 이웃들이 만들어 가는 공동체’라는 의미로 바라보는 것이 적절하다(이장원, 2013).

‘마을만들기’라는 정의 또한 다양하다. 먼저 정석(1999)은 마을만들기는 마을 환경의 물리적 개선뿐만 아니라, 마을 공동체를 이루고 문화를 만들어간다는 등의 소프트웨어적 의미까지 함께 포괄하며, 김은희·김경민(2010)은 주민 스스로 마을의 주인이 되어 마을공동체를 만드는 모든 활동을 말한다고 하였다. 정재희(2012)는 지역을 기반으로 커뮤니티를 구축하고 사람들 간의 관계를 회복하는 것으로, 주민들 간의 소통과 관계성 회복, 공동 관심사의 형성 등이 선행되어야 마을만들기가 진정으로 성공할 수 있다고 하였다. 즉, 마을만들기는 주민들 간의 소통과 관계성

2) 유창복(2013)은 ‘마을은 일상의 삶을 살아가는 공간이며, 거주지이고, 관계의 장소이다. 또한 마을은 생활의 필요를 서로 하소연하고, 해결을 위해 함께 궁리하고, 그러다가 협동으로 해결을 시도해 보는 과정에서 형성되는 이웃들의 관계망’이라고 하였다.

회복을 전제로 하여 다양한 주민들이 함께 모여서 공동의 목적이나 관리를 실천하기 위한 주민참여를 도모하고, 조정해 나가는 하나의 방법이자 과정으로 정의할 수 있다(여관현, 2015).

우리나라의 마을만들기는 주민·시민단체에서 출발하여 지자체, 중앙정부로 흐름이 확산되었다(김용성, 2012). 1990년대 중·후반부터 시민단체를 중심으로 '아파트 공동체 운동', '아름다운 마을만들기 운동' 등 주민운동의 한 형태로 마을만들기가 실행되었다. 2000년대 초반부터는 지자체를 중심으로 광주 북구와 서울시 북촌, 전북 진안군 등에서 마을만들기를 도입하기 시작하였다. 2005년에는 제4차 국토종합계획 수정계획의 도시정책 목표로 '살기 좋은 도시만들기'가 설정되고, 균형발전위원회가 설립되는 등의 기반이 마련되었다. 2007년부터는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제127조(시범도시 지정·지원)에 근거하여 '살고 싶은 도시만들기', '살기 좋은 지역만들기' 등의 이름으로 전국적으로 시범사업이 실시되어, 2008년, 2009년 시범사업이 진행되었다.

마을만들기는 시민단체를 중심으로 시작되었지만, 이후에는 전문가와 중앙정부 중심의 중앙집중적 형태로 이루어지고 주민참여가 미흡하다는 비판을 받는다. 이러한 비판에 대응하고자 각 지역의 마을만들기 사업에 민과 관, 그리고 다양한 이해관계자를 포함시키며 사업실행 전과정에 협력적 거버넌스(collaborative governance)를 구축하고자 하였다(김상민, 2016). 마을만들기는 기존의 행정에 의한 재정사업이 아니라 주민참여와 역량강화를 전제로 하는 사업이며, 행정과 주민사이를 연계하고자 민간자원을 활용하는 중간지원조직(intermediary organization)이 등장하게 되었다(박세훈, 2015). 지방자치단체는 마을만들기 사업을 체계적으로 지원하고자 중간지원조직으로 '마을만들기지원센터'를 설립하였고, 센터를 통해 자치단체의 특성을 살리며 마을만들기 사업을 진행하게 되었다.

2. 협력적 거버넌스와 중간지원조직

거버넌스에 대한 논의는 정부 이외의 시장과 시민사회의 참여를 강조한다. 1990년대에 정부의 실패에 대한 반성과 비판, 그리고 시장과 시민사회의 성장에 대한 정부의 독점적 통치에 대한 비판이 고조됨에 따라 공공문제 해결을 위한 정책결정에 있어 상향적 내지 수평적 결정방식으로서의 거버넌스에 대한 논의와 요구가 확산되었다. 거버넌스에 대한 다양한 개념적 논의에도 불구하고 공통적인 부분은 '공공문제의 해결을 위한 정부와 민간(시장, 시민사회)과의 협력적 노력'을 거버넌스의

핵심요소로 포함하고 있다(김석준 외, 2002; 이명석, 2002; 전영평·이곤수, 2005; 이승중, 2006).

거버넌스 관련한 논의 가운데 최근의 협력적 거버넌스는 네트워크 중심의 조직 간 협력에 보다 중점을 두고 있다. Ansell & Gash(2008)은 하나 이상의 공공기관이 공공정책을 다루거나 공공문제를 해결하기 위하여 공식적, 합의지향적, 상호적, 자발적 의사결정 안에서 민간 부문 이해관계자와 직접적으로 상호작용하며 해당문제를 해결하려는 통치방식이라고 하였고 Donahue & Zechkauser(2006)는 정부와 민간의 협력(PPP: Public-Private Partnership)을 협력적 거버넌스라고 하였다.

협력적 거버넌스는 다양한 주체들 간의 단순한 네트워크를 넘어 주체들 간의 협력을 통한 다양한 영역의 공공문제를 해결하거나 서비스를 제공하는 것을 의미(Stoker, 1998; Ansell and Gash, 2008; 이명석·배재현·양세진, 2009; 이명석, 2010)한다. 여기에서 협력은 정부가 기업과 비영리 단체를 참여시켜 명령하고 통제 하던 기존의 방식에서 벗어나, 공동으로 목표를 설정하고 함께 결정하며 행위자 간에 권한과 책임을 공유하는 방향으로의 변화를 의미한다(박상필, 2006; 민영경·이명석, 2014). 민간-정부 간 체계에서 공익성이라는 공동의 목적 달성을 위해 협력 관계는 특히 중요한 요소가 될 것이다. 한편, 공공문제 해결 또는 공공서비스 제공이 중앙정부의 책임에서 지방정부, 민간의 참여와 협력을 통한 방식으로 변화되면서 이들 조직 간의 관계를 연결하며 지원하는 중간지원조직의 역할이 또한 커지게 되었다.

중간지원조직은 쌍방향 혹은 다자적 관계에서 다른 조직들을 상호 연결하는 통로 역할을 하는 조직이다(Briggs, 2003). 중간지원조직은 최근에 마을만들기 등 공동체회복을 위한 지역재생과 대안적인 사회, 경제문제 해결 방식으로서 사회적 기업, 커뮤니티 비즈니스 등 사회적 경제영역의 확장과 함께 효율적인 전달체계로 언급되고 있다. 중간지원조직은 기존의 전달체계로는 접근이 어려운 영역의 수요를 정책과 연결시키고 지역 사회 내 관계망을 형성할 수 있는 네트워크 코디네이터, 관련 대상과 기관들 사이에 활동을 촉진하고 지원하는 중개자로서의 역할 등이 기대되고 있다(고재경·주정현, 2012).

한편, 중간지원조직은 미국, 일본 등지에서 사회서비스가 증가하는 시기에 등장하였다. 미국의 경우 1980년대 후반 급증한 지역자선단체의 서비스 공급이 중복되지 않도록 조율하는 인프라스트럭처 조직(Infrastructure Organization)으로 시작되었다. 일본은 1995년 고베 대지진 이후 자원봉사활동 위주의 풀뿌리 시민단체가 급증하여 이를 계기로 NPO 지원센터와 서포터 센터로, 영국은 공공서비스 민영화 도

입을 통해 지역개발기관, 우산조직(Umbrella Organization)으로 중간지원조직이 생겨났다(커뮤니티비즈니스센터, 2011; 오단아·정무성, 2015).

이러한 중간지원조직은 정부와 민간단체(NGO, NPO, 주민조직 등), 민간단체와 민간단체 간의 중간에서 다양한 역할과 기능을 수행하는 거버넌스적 특성을 지닌다(고재경·주정현, 2014). 중간지원조직은 운영 주체에 따라 관주도형과, 민간주도형, 위탁형으로 구분할 수 있다(지식경제부, 2011). 관주도형은 정부나 지자체가 중심이 되어 직접 운영하는 형태이므로 예산 확보가 안정적이나 기관장의 의견이 중요하며 가시적 성과 도출이 필요하다. 민간주도형은 민간이 설립 및 운영하는 방식이므로 사업운영이 유연하지만, 예산확보의 어려움이 존재한다. 위탁형은 설립은 정부나 행정기관이 하고, 운영은 민간에게 위탁하는 방식인데 예산의 안정성도 확보되고 사업운영의 유연성도 있지만, 운영주체의 능력이 중요하고 가시적 성과도출이 요청된다. 이에 따르면, 서울시 마을공동체종합지원센터는 서울시에서 설립을 추진하고, 민간에게 운영을 위탁하는 방식인 '위탁형'에 해당한다.

3. 선행연구 검토

1) 마을만들기 사업에서 거버넌스 연구

마을만들기 사업에서 거버넌스 연구는 주로 주민참여, 주민자치의 측면을 중점적으로 다루고 있으며, 중앙지원조직과의 거버넌스와 협력관계를 다룬 연구는 많지 않다. 김영 외(2008)은 순천시 마을만들기 사례에 로컬 거버넌스의 구성요소로 참여성, 자율성, 책임성, 네트워크의 4가지와 하위 12개의 세부요소로 설정하여 분석하였다. 그 결과 마을만들기에서 주민참여 인식은 공유하고 있으나 주민 의견을 의사결정에 반영하는 시스템이 약하고 주민 조직의 위상이 모호하여 정책결정에 반영절차가 불분명하다고 하였다. 김도희·하상근(2013)은 울산광역시 남구 신화마을 조성사업에서 민관협력거버넌스 추진실태를 분석하였다. 그 결과 담당 공무원의 경우는 민관협력거버넌스로서의 신화마을만들기 사업이 성공적이었다고 평가한 반면, 주민의 경우는 성공적이라고 단언하기 힘든 것으로 평가하였다. 따라서 똑같은 사업에 대해 행정과 주민의 인식에 대한 차이가 발생할 수 있음을 보여주었다. 박세훈 외(2009)는 참여 거버넌스 이론을 적용하여 서울 북촌과 광주 북구 문화동 마을만들기를 비교하였는데 한국의 마을만들기 거버넌스는 공공부문이 주도하여 거버넌스 구조가 형성되었으며, 참여 주체의 상호작용도 공공부문과의 관계 속에서

발생한다고 하였다. 또한 참여 거버넌스를 구축하는 참여성, 자율성, 상호의존성 가운데 자율성이 가장 떨어져 거버넌스가 공공부문 중심으로 구성되었다고 하였다. 김정희(2015)는 부산시와 서울시의 마을만들기 지원정책을 중심으로 굿 거버넌스 실현을 위한 대도시의 주민참여행정 비교 연구를 진행하였다. 분석결과, 지방정부들이 거버넌스를 표방한 '마을만들기'를 주요정책으로 시행하고 있으나, 성과주의에 치우쳐 형식적 거버넌스에 그치거나 주민의 자발적 참여와 공동체 회복으로 이어지지 못하는 경우가 많다고 하였다.

또한 마을만들기 거버넌스 주도 주체가 대개는 공공부문인 사례를 다루고 있으나 주민들이 주도한 사례를 포함하여 비교한 연구도 있다. 김상민(2013)은 광주 북구 문화마을, 대구 삼덕동, 부평 문화의 거리에서의 협력적 마을 거버넌스 관점에서 주민참여를 분석하였다. 세 가지 사례는 각기 다른 발생배경을 가졌는데 광주 북구의 경우 북구청장의 강한 의지, 대구 삼덕동의 경우 주민과 NGO의 협력형, 부평 문화의 거리는 지역상인회 중심으로 시작하였다. 분석결과, 이해관계자와 그들 사이의 역학 관계에 대한 명확한 규정, 주요 행위자로서의 지역 주민의 역할과 그들의 권리에 대한 인식, 그리고 폭넓은 참여와 대표성을 확보할 수 있는 다양한 방안의 개발이 중요하다

그 외 마을만들기 추진단계별 분석과 마을만들기 거버넌스의 변화를 분석한 연구가 있다. 여관현(2017)은 성북구 장수마을을 대상으로 마을만들기 추진단계별 로컬거버넌스 형성을 분석하였다. 마을만들기의 추진과정을 초기단계, 성숙단계, 발전단계로 구분하고, 마을만들기의 로컬거버넌스 분석요소를 사회적 요인, 지역적 요인, 제도적 요인 등의 환경요인과 주요 행위자, 상호작용, 연계구조 등의 네트워크로 구성하였다. 그 결과, 주요 행위자들이 마을만들기 추진단계에 따라 급격하게 증가되며, 주도집단이 추진단계마다 지속적으로 변화하였다. 김상민 외(2016)은 접경 지역에 해당하는 대성동 마을만들기 프로젝트가 진행되는 동안 형성된 거버넌스의 구조와 특성을 분석하였다. 초기 행자부 주도로 주민들의 주거환경 등을 개선하는 환경개선사업에 초점을 맞추었던 대성동의 경우, 대성동 마을만들기 프로젝트라는 민관 협력적 거버넌스 구조를 구축하면서 단순한 지역주민의 참여를 넘어서 폭넓은 시민들의 협력에 기반한 시민참여적 마을만들기를 추진하고 있다. 마을프로젝트 형성기의 정부주도형 거버넌스에서 발전기의 협력형 거버넌스로 발전되는 데에는 폭넓은 시민의 참여를 통한 참여성의 확대, 주요 참여자들의 명확한 역할분담 및 리더십, 그리고 네트워크의 확대와 적극적인 의사소통을 통한 상호작용의 활성화가 영향을 미쳤다.

이상에서 살펴보았듯, 마을만들기 사업 관련한 연구는 주로 참여 거버넌스, 로컬 거버넌스 등을 중심으로 주민참여에 초점을 두고 분석하거나 마을만들기 거버넌스 자체의 변화를 분석한 연구들이 있다. 그러나 행정기관과 중간지원조직 간 거버넌스, 협력관계를 살펴본 연구는 거의 없으며, 내용 중에 부분적으로 다루어지고 있는 정도이다.

〈표 1〉 마을만들기 사업에서 거버넌스 선행연구 정리

구분	사례와 초점	주요 내용
김영, 이필용, 김남룡, 정규식 (2008)	순천시 마을만들기 거버넌스 특성과 평가	로컬 거버넌스 요소(참여성, 자율성, 책임성, 네트워크)를 통한 평가
김도희, 하상근 (2013)	울산광역시 남구 '지붕 없는 미술관' 신화 마을 조성사업	민관협력거버넌스의 추진실태분석에 따른 정책적 효과분석
박세훈, 천현숙, 전성제 (2009)	서울 북촌과 광주 북구 문화동 마을만들기 비교 분석	참여 거버넌스(참여성, 자율성, 상호의존성)를 통한 비교
김정희 (2015)	부산시와 서울시의 마을만들기 지원정책	굿 거버넌스이론을 통한 부산시와 서울시의 주민참여행정 비교
김상민 (2013)	광주 북구 문화마을, 대구 삼덕동, 부평 문화의 거리 만들기 거버넌스 비교	지역주민 참여에 기반한 협력적 거버넌스의 과정과 결과 비교
여관현 (2017)	성북구 장수마을 마을만들기 추진단계별 연구	로컬 거버넌스 형성 과정 분석(초기단계-성숙단계-발전단계)
김상민, 김현호, 하혜수 (2016)	대성동 마을만들기의 거버넌스 특성 분석	시민참여를 통한 거버넌스 변화(정부주도→협력형)

2) 조직 간 협력관계 단계에 관한 연구

협력은 다양한 이해관계자 집단이 서로 공유하고 있는 문제를 해결하거나 공통의 목표를 달성하는 과정이며, 조직간 갈등을 해소하는 수단이 된다(Skinner 외, 1992; 신동엽, 1999; 임은희, 2008). 협력관계에 관한 연구의 대상은 지방정부 간(최근열, 김광주, 1998; 홍석균, 김장기, 2002; 김선기, 한표환, 2003; 김환법 외, 2006; 우양호, 강성철, 2006), 해외 사례로서의 중앙정부와 지방정부 간(이민호 외, 2014), 지방정부와 기업 간(주재현, 2006), 그리고 지방정부와 시민단체 간(김시영, 노인만, 2004; 서순복, 2011)으로 이루어졌다. 그리고 이들 연구의 방향은 주로 초기에는 협력관계 실태분석, 수평적 협력관계 방안 모색이었다가 최근에는 협력관계 성공요인

또는 영향요인, 협력적 네트워크 거버넌스 측면의 분석이 이루어지고 있다.

협력관계 관련하여 공공서비스 제공에 관한 연구 중 조직 간 협력관계가 일련의 과정을 거쳐 단계적으로 발전하는 측면에 주목한 연구들이 있다. Alter(2000)는 사회복지부문과 관련된 협력관계를 초기 탐색단계(갈등해소와 교섭을 통한 의사소통의 구축, 공통인식구조의 개발, 신뢰의 확립)와 수행단계(유연성 있는 통치구조, 효과적인 실행과정 구축)로 구분하였다. 임은희(2008)는 사회복지관과 기업의 협력관계의 구축방안을 사전단계, 형성단계, 운영단계, 평가단계로 나눠 각 단계별로 세부 구축방안을 제시하였다. 주재현(2004)은 사회복지 부문에서 중요한 서비스 전달방식의 하나가 된 종합사회복지관 운영의 민간 위탁 사업을 대상으로, 지방정부-비영리사회복지 간 협력관계를 분석하였다. 협력관계를 구축·운영하는데 필요한 조건들을 파트너십 성립단계와 운영단계로 나눠 검토하였다. 그 결과, 성립단계에서는 기관간의 상호의존성과 목적 수렴, 촉발요인은 갖추어졌으나 기관 간 상호신뢰와 이해는 부족하였다. 운영단계에서는 성립단계보다 조건이 더 불충분하게 형성되었는데 지속적인 상호작용, 대화의 질 유지, 참여기관의 독립성, 책임과 권한배분의 명확화 등이 거의 대부분 충분히 갖추어지지 않은 것으로 나타났다.

Lambert 외(1996)는 협력관계(partnership) 모형으로 협력관계를 형성케 하는 동인(drivers), 협력관계의 성장과 발전을 촉진시키는 촉진요인(facilitators), 그리고 협력관계를 유지시키는 구성요소(components) 등을 제시하며, 이러한 흐름에 따라 협력관계 성과가 달라진다고 하였다. 문희철 외(2001)는 Lambert 외(1996)의 협력관계 모형을 활용하여 한국과 미국의 물류담당 분야를 분석하고, 한국 기업의 협력관계 형성과 강화 방안을 제시하였다. 문희철 외(2001)의 협력관계 모형은 동인, 촉진요인, 구성요소 등의 기본요소로 이루어져 있고, 이들에 의해 파트너십의 결과(산출물)가 나타나며 이는 피드백으로 이어진다.

한편 박세훈(2015)은 마을만들기 중간지원조직의 운영실태를 정부-시민사회 관계라는 관점에서 파악하여 정부와 중간지원조직의 관계보다는 정부와 시민사회 사이에서 중간지원조직의 운영을 중심으로 살펴보았다. 그는 중간지원조직을 세 가지 관점에서 분석하였는데, 중간지원조직이 얼마나 시민사회와의 연계 속에서 설립 운영되고 있는지(시민사회기반), 중간지원조직이 행정의 정책전달 도구로 얼마나 충실히 하고 있는지(정책기반), 중간지원조직이 단순히 지방자치단체로부터 주어진 역할을 수행하는 것이 아니라 얼마나 창조적으로 지역사회 발전을 위한 의제를 생산하고 있는지(혁신기반)이다. 그 결과 마을만들기 중간지원조직은 강한 정책기반을 가지고 있으며 상대적으로 시민사회기반과 혁신기반은 약한 것으로 평가하였다.

정리하면, 협력관계 단계 혹은 형성과정에 관한 연구들은 조직의 특성에 따라 조금씩 차이는 있지만 기본적으로 협력관계를 맺기 위한 사전단계와 성립단계, 그리고 협력관계 성립 이후의 운영 및 수행과 평가단계로 나눠 분석하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 협력관계 단계 관련 선행연구 주요 내용

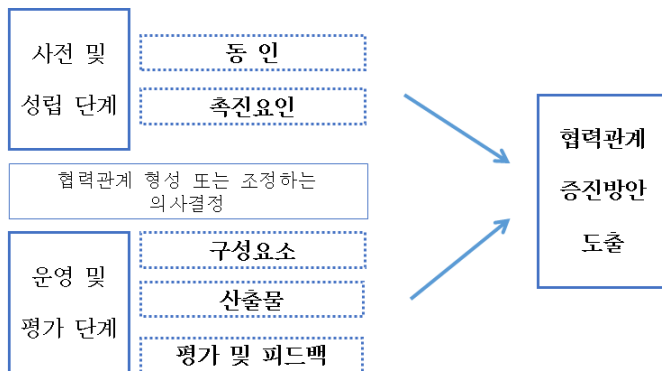
구분	사례와 초점	협력관계 분석틀과 요소
Alter (2000)	사회복지부문과 관련된 협력관계	초기 탐색단계와 수행단계로 구분
임은희 (2008)	사회복지관과 기업의 협력관계 구축 원칙과 구축 방안 마련	사전단계, 형성단계, 운영단계, 평가단계로 나눠 협력관계 구축 방안 제시
주재현 (2004)	지방정부와 비영리사회복지조직 간의 협력관계 구축, 운영 조건 분석	협력관계 성립단계 조건과 운영단계 조건으로 분리
Lambert 외 (1996)	일반 기업 대상으로 동인, 촉진요인, 구성요소 흐름에 따라 파트너십 성과 분석	공급사슬 파트너십 모형: 동인(drivers), 촉진요인(facilitators), 〈파트너십 형성 또는 조정하는 의사결정〉, 구성요소(components), 산출물(outcome), 피드백
문화철 외 (2001)	한국과 미국의 물류담당 분야의 파트너십 형성 분석	Lambert 외(1996)의 파트너십 모형을 활용(동인, 촉진요인, 파트너십 형성하는 의사결정, 구성요소, 산출물, 피드백)
박세훈 (2015)	정부-시민사회 협력에서 마을만들기 중간지원조직 운영 특성	Young(2000)의 정부와 비영리조직 관계모형을 재구성하여 정책기반(상호보완 관계), 시민사회기반(보조 관계), 혁신기반(대립 관계)으로 분석

이상의 선행연구 내용을 종합하면, 마을만들기 사례별 거버넌스 분석은 주로 주민참여를 중심으로 살펴본 연구가 많으나 행정과 주민 사이에 통로 역할을 하는 중간지원조직을 중심으로 한 거버넌스 측면을 분석한 연구는 거의 없다. 협력적 거버넌스 측면에서 서울시 마을공동체종합지원센터는 참여자이자 조정자인 중간지원조직으로 마을지원사업이 행정주도로 운영되는 것을 방지하고 주민 주도로 사업이 유지될 수 있도록 주민 밀착 지원을 하기 위한 기관이다. 따라서 성공적인 마을만들기 사업 진행을 위해 서울시 마을공동체종합지원센터와 서울시 간의 기존의 협력관계를 분석하는 것이 필요할 것이다. 또한 기존의 협력관계 연구 가운데 지방정부 간 협력관계 실태, 협력관계 성공요인 등에 관한 연구는 있으나 행정기관과 중간지원조직 간 협력관계를 분석한 연구는 거의 없다. 따라서 본 연구는 행정기관과 중간지원조직의 협력관계 실태나 결과적 측면보다 과정적 측면을 중심으로 분석하고자 한다.

4. 연구 분석틀

본 연구의 분석틀은 위에서 살펴본 협력관계 단계에 관한 연구(Alter, 2000; 임은희, 2008; 주재현, 2004)에서 협력관계의 성립과 협력관계 이후의 운영을 구분하여 분석하는 모형들과 Lambert 외(1996), 문희철 외(2001)의 공급사슬 파트너십 모형틀을 재구성하였다. 공급사슬 파트너십 모형틀은 동인, 촉진요인이 파트너십 형성 또는 조정하는 의사결정을 이끌어내고 이는 파트너십을 유지하는 프로세스인 구성요소, 그리고 결과와 피드백으로 이어진다. 따라서 본 연구는 이러한 파트너십의 각 요인들 가운데 동인과 촉진요인을 협력관계 '사전 및 성립단계'의 요소로 묶었다. 협력관계를 형성 또는 조정하는 의사결정 이후에 협력관계 '운영 및 평가단계'로 구성요소, 산출물(결과), 평가 및 피드백을 요소로 구성하였다. <그림 1>은 이를 도식화한 것이다.

〈그림 1〉 연구 분석틀



각 단계별 요소를 살펴보면, 동인은 당위적으로 협력관계를 형성하게 하는 요인이다. 서울시 마을공동체종합지원센터의 설립 목적 및 서울시 마을공동체 만들기 사업 추진 목적을 비교하여, 조직 간 단독으로 얻기 어려운 것을 협력을 통해 얻을 수 있는 기대효과가 있다는 것을 확인함으로써 동인을 파악하고자 한다. 촉진요인은 협력관계를 성장 및 강화시키는 환경적인 요인들로, 서울시와의 파트너십 성장을 촉진시키는 환경적 요인이 무엇이 있는지 조사해봄으로써 확인해 보고자 하였다. 이러한 동인과 촉진요인의 결과로 협력관계를 형성 또는 조정하는 의사결정이 발생한다.

구성요소는 파트너십을 구축·유지하는 공동 활동 및 프로세스이므로 서울시 마을공동체종합지원센터 운영과정에서 나타나는 행정기관과의 관계를 분석해 보고자 한 것이다. 행정기관인 서울시와의 협력관계에서 센터 경영자가 마을만들기 사업의 시작부터 끝까지 실행하고, 통제해야 할 활동과 절차이기 때문에 운영과정을 살펴봄으로써 이를 파악하고자 하였다. 다음으로 산출물은 성과의 기대에 대한 부합도를 의미하는 것으로 서울시 마을공동체종합지원센터의 사업 추진 결과 및 실적을 뜻하며, 위탁형 중간지원조직의 특성상 서울시에 보고하는 절차 조사를 통해 확인하고자 하였다. 산출물은 피드백 및 평가로 이어지는데 본 연구에서는 서울시 지도 점검 및 민간위탁종합 성과평가를 피드백 및 평가로 보았다. 이상의 연구 분석틀에 따라서, 서울시 마을공동체종합지원센터와 서울시의 협력관계 형성 이전의 사전 및 성립단계, 형성 이후의 운영 및 평가단계로 나누고, 각 요소를 분석하였다.

본 연구는 서울시 마을공동체종합지원센터 연구보고서 등의 문헌자료, 서울시 홈페이지 대시민 공개 문서 및 서울시 마을공동체종합지원센터 온라인 공개자료 등 관련 기관 홈페이지의 자료를 통해 센터와 행정기관과의 관계를 분석하였다. 또한 연구 분석 내용을 보완하기 위하여 추가적으로 서울시 마을공동체종합지원센터 관리자 및 실무자 등의 관계자 5인을 2016년 5월, 6월 중, 총 3회에 걸쳐 인터뷰를 진행하였다.

Ⅲ. 서울시 마을공동체종합지원센터와 서울시 간의 관계

1. 서울시 마을공동체종합지원센터 개요

서울시 마을공동체종합지원센터는 2012년 8월 ‘풀뿌리성, 호혜성, 협동성’을 핵심 가치로, ‘주민의 필요에 따라 주민이 계획하고, 주민이 직접 만드는 마을공동체 서울 실현’을 미션으로, ‘민·관 협력으로 주민 주도 마을공동체를 발굴, 지원하는 기관’을 비전으로 개소되었다. 서울시 마을공동체종합지원센터는 풀뿌리 시민주체들이 자발적으로 모인 집담회에서 서울시의 마을공동체 정책 방향과 필요성에 대해 논의하고, 구체적 실행 방법을 제안하는 것으로 시작되었으며, 이 과정들을 통해 법제도와 민관협치기구 구성, 광역과 자치구 집행기관 신설 등 마을공동체를 위한 기틀을 마련하였다.

센터는 설립 기초 단계부터 풀뿌리 단체 등 민간 차원에서 적극 참여하였다.

2011년 11월 서울지역 22개 자치구 및 60여개 풀뿌리 단체와 활동가 100여명이 참석한 풀뿌리 1차 집담회를 개최하였고, 같은 해 12월 마을공동체 풀뿌리 TF팀이 결성된다. 이후 전략·지원·사업의 3개 분과를 구성하여, 분과별 회의 15회 및 전원 회의 6회를 거쳐 마을공동체 추진방향 보고서를 작성하였으며, 풀뿌리 2차 집담회 보고 및 의견수렴도 진행하였다(이장원, 2013).

2012년 1월에는 서울시 마을공동체담당관이 신설되었으며, 풀뿌리 3차 집담회를 통해 서울시 각 실국 마을공동체 사업 조정 및 각 자치구별 모임을 조직하였다. 2012년 2월 「서울특별시 마을공동체 만들기 지원 조례」를 제안하였고, 같은 해 3월 15일 조례안이 제정되었다. 이후 서울시 마을공동체종합지원센터 설립 추진 과정에서 학술세미나와 시민토론회를 통한 전문가 및 시민 의견 수렴, 마을공동체위원회의 지속적 자문, 시·구 담당자 워크숍을 통한 현장의견 수렴, 전문가 자문회의, 연구자문회의 등을 통해 서울시 마을공동체 기본계획이 수립(서울특별시, 2012)되었다.

서울시 마을공동체 사업은 <표 3>과 같이 人(사람: 마을사람 키우기), 生(삶: 마을살이 함께 하기), 協(협력: 새로운 민관협력 만들기)의 3대 과제와 이를 실현시키기 위한 10대 전략으로 구성된다. 서울시 마을공동체종합지원센터는 마을성장 단계별 맞춤형 주민지원, 마을활동가 발굴·육성 및 주민 네트워크 지원, 협력적 민·관 거버넌스 활성화 지원, 대안적 마을사업 모델 개발 및 지원을 주요업무로 사업을 추진하고 있다.

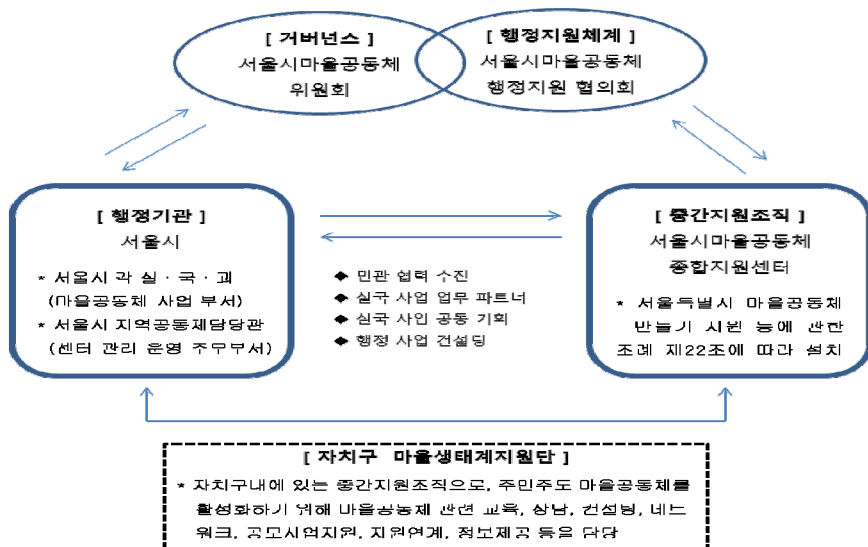
〈표 3〉 서울시 마을공동체 3대 과제와 10대 전략

구분	3대 과제	10대 전략
人[사람]	마을사람 키우기	1. 창의적 마을활동가 육성 2. 청년의 활력과 역량 활용 3. 여성의 활동과 역량 강화
生[삶]	마을살이 함께 하기	4. 함께 사는 재미가 있는 공동체 문화 육성 5. 이웃 돌봄 활성화 6. 마을 경제 활성화 7. 에너지 절감마을 조성
協[협력]	새로운 민관협력 만들기	8. 주민주도의 민관 협력체계 구축 9. 현장밀착형 마을인프라 구축 10. 마을지향 행정시스템 정착

출처 : 서울특별시, 2012 재구성

마을공동체 사업과 관련한 행정기관(서울시)과 중간지원조직(센터), 그리고 관련 기관의 관계를 정리한 것이 <그림 2>이다. ‘서울시’는 서울시 마을공동체 종합지원센터 설치·운영 등에 대한 계획 수립 및 센터 운영에 필요한 예산 지원 등의 권한과 위탁 운영에 따른 지도·감독 권한 등을 가지고 있다. 서울시 각 분야의 마을공동체 사업은 관련 각 실·국·과로 구분할 수 있고, 센터를 관리·운영하는 부서는³⁾ 지역공동체담당관이다. 서울시는 마을지원 사업이 행정주도로 운영되는 것을 방지하고, 주민주체의 활동과 성장을 지원하기 위한 중간지원조직으로 ‘서울시 마을공동체 종합지원센터’를 구성하였다. 센터는 지역에서 주민을 밀착 지원하며, 사업의 주민주도성이 유지될 수 있도록 행정을 지원하는 역할을 수행한다.

<그림 2> 마을공동체 사업에서 서울시와 센터 등 관계



출처 : 서울시 마을공동체종합지원센터 홈페이지 재구성

‘서울시 마을공동체위원회’는 마을공동체 만들기 정책 및 사업을 심의하고 발전 방향을 자문하기 위한 거버넌스의 한 축으로 발족하였고, 위원회는 당연직 위원과 위촉직 위원 20명 내외로 구성되었다.⁴⁾ 서울시 마을공동체위원회는 마을공동체 지

3) 서울시 마을만들기 사업 관련 수탁 기관은 서울시 마을공동체종합지원센터이고, 이를 관리하는 서울시 주무 부서는 서울특별시시장 직속 기구인 서울혁신기획관의 지역공동체담당관이다. 다만, 지역공동체담당관 이전의 부서명은 마을공동체담당관으로, 참고 자료 연구 시점에 따라 혼용하여 사용하였다.

원사업의 주요 의제에 대하여 효율적이고, 전문적인 논의를 통한 해결방안 제시를 위해 소위원회를 구성·운영하고 있다. 또한 서울시 및 자치구 관련 부서들의 원활한 업무 추진을 위한 행정지원체계로 '서울시 마을공동체 행정지원협의회'가 있으며, 각 자치구별로 '마을지원센터(자치구 마을생태계지원단)'가 설치되어 있는 곳이 있다.

2. 협약서를 통해 본 서울시와 센터 간 관계

서울시 마을공동체종합지원센터는 행정기관인 서울시의 사무를 위탁받아 시행하는 위탁형 중간지원조직이다. 위탁형 설립은 정부나 행정기관이 하고, 운영은 민간에게 위탁하는 방식으로, 서울시는 예산 및 행정시스템을 제공하고, 서울시 마을공동체종합지원센터는 서울시로부터 예산을 교부 받음으로써 사업을 수행하는 위탁형태의 중간지원조직이라는 특성이 있다. 한편, 서울시와 서울시 마을공동체종합지원센터의 협력관계를 명문화하고, 공식화한 것이 양 조직 간에 체결한 협약서라고 볼 수 있을 것이다. 협약서에는 서울시 마을공동체종합지원센터에 위탁한 사무와 관련하여 위탁 사무 내용이 명시되어 있으며, 서울시와 서울시 마을공동체종합지원센터의 권리·의무 등 필요한 사항을 규정하고 있다.

이하에서는 협약서(서울특별시, 2015) 내용 중 협력관계를 파악할 수 있는 협약의 주체, 서울시와 서울시 마을공동체종합지원센터의 각 권한 및 의무, 양 주체 간 책임 등을 중심으로 살펴보았다.

첫째, 최초로 체결된 협약서에는 협약의 주체를 표현함에 있어서 '갑과 을'이라는 단어를 표기하였으나, 재체결된 협약서에는 '시와 마을'이라는 단어로 대체하여 명시하였다. 이를 통해 갑과 을이라는 수직적인 관계에서 협약의 각 주체로 인정하는 수평적인 관계로 변모하고 있음을 확인할 수 있었다.

둘째, 서울시 측면에서의 권리 사항은 서울시 마을공동체종합지원센터 수행 사업·센터 운영에 대한 보고 및 승인 절차를 그 주요 내용으로 한다. 즉, 서울시가 보고를 받는 사례는 연간 업무달성 및 추진실적, 종사자 임용사항 및 신분변동 사항 발생 시, 법인 명칭이나 대표자 변경 등 경영상 변동사항 발생 시, 수탁재산 현황

4) 먼저 당연직 위원은 '혁신·주택·경제·복지·문화·자치행정 분야 등' 관련 부서 국장으로 구성된다. 다음으로 위촉직 위원은 '서울시의원, 마을공동체 만들기과 관련된 비영리민간단체에서 그 임·직원 활동 경력자, 대학이나 공공연구기관의 비영리 민간단체 및 행정학 관련 분야에서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직의 경력을 가지고 있는 자 등' 중에서 시장이 위촉하게 된다.

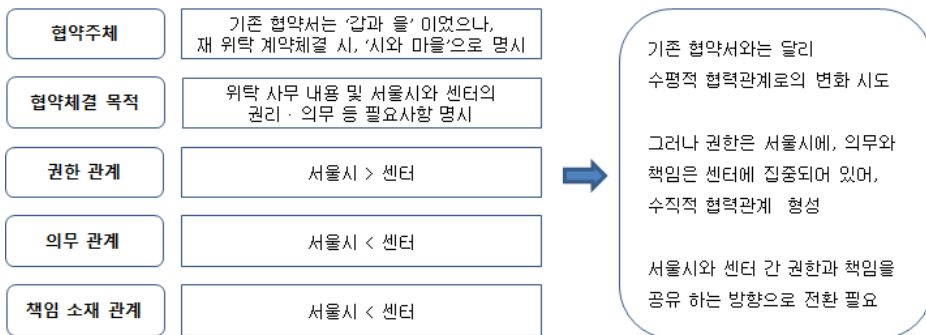
변경 시 등이 있다. 승인을 해주는 사항에 대한 사례로는 차기 연도 사업 및 운영계획서 승인 및 수정·보완 요구, 사업계획 변경 시 사전 승인, 조직 구성을 변경할 경우 사전 협의 및 승인, 회계연도별 사업비 정산 승인, 제3자 위탁 발생 시 사전 승인, 수탁재산 현황 변경 시 승인 등이 있다. 서울시의 의무로는 사업에 소요되는 경비를 분기별 또는 월별로 지급해야 한다. 또한, 서울시 마을공동체종합지원센터의 업무 전반에 대한 지도·점검을 해야하고, 위·수탁기간 만료 90일 전까지 종합성과평가를 실시해야 하는 의무가 있다. 그러나 지도·점검 및 종합성과평가 이후, 센터 운영에 대한 개선·발전 방안 모색 등 피드백에 대한 사항은 명시되어 있지 않다.

셋째, 서울시 마을공동체종합지원센터 측면에서 권리 및 의무에 대한 내용을 살펴보면, 권리 사항으로 서울시에 사업비를 청구할 수 있는 권리, 수탁사업의 수행과 관련하여 이용자 등에게 관련 법령 및 조례 등에서 정하는 소정의 사용료·수수료·비용 등을 징수할 수 있으나, 사전에 서울시의 승인을 받아야 한다. 더불어 종합성과평가 결과에 대하여 수탁부서를 통해 평가부서에 이의신청 할 수 있도록 되어 있으나, 실제 반영에 있어서는 한계가 있다. 반면 의무 사항으로는, 수탁 사무에 대한 성실한 수행, 수탁재산 관리 및 보고, 사업 및 운영계획서 서울시 승인 요청, 관계법령 등의 준수, 사업비 정산 및 반환, 지도·점검 및 종합성과평가 이행, 협약이행의 보증보험 가입 의무 등이 있다. 또한 근로자의 급여·복리후생·교육 등 근로약정 이행의 의무를 성실하게 이행해야 하지만, 사업비 승인 과정에서 이를 이행하기 위한 제반 예산이 확보되지 못하고 삭감될 경우, 이행 의지와 관계없이 여건상 이행이 불가능한 경우도 발생할 수 있다.

마지막으로, 서울시와 서울시 마을공동체종합지원센터의 책임에 대한 사항을 살펴보면, 서울시 마을공동체종합지원센터는 수탁재산에 손해가 발생하는 경우 서울시가 정한 방법과 절차에 따라 그 손해를 배상해야 하고, 위탁시설의 안전관리를 위한 화재·손해보험과 직원 및 시설이용자를 위한 배상책임보험을 가입함으로써 책임 의무를 이행한다. 또한 협약 및 사업과 관련하여 발생하는 사건·사고에 대하여 민·형사상의 모든 책임을 지도록 되어 있다. 한편, 서울시 마을공동체종합지원센터가 고용승계 사항이 발생할 경우, 위탁업무를 수행하게 될 수탁기관에 고용승계가 될 수 있도록 최대한 협조해야 한다고 명시되어 있으나, 센터가 협조할 수 없는 상황일 경우에 대한 보완 방법이나 서울시의 책임은 별도로 명시되어 있지는 않다. 이처럼 위탁 운영 기관인 서울시 마을공동체종합지원센터에 대한 책임은 비교적 구체적으로 명확하게 기재되어 있으나, 서울시의 책임 관련 사항은 구체적으로 명문화 되어 있지 않다.

이상에서 살펴본 협약서 내용 중 협력관계를 파악할 수 있는 사항들을 정리한 내용은 <그림 3>과 같으며, 기존의 협약서와는 달리 수직적 관계에서 수평적 관계로 변모하고 있음을 파악할 수 있었다. 그러나 정부의 운영원리가 일방적인 결정과 강요에서 벗어나, 행위자 간에 권한과 책임을 공유하는 방향으로 거버넌스가 변화되고 있는 것이 시대적 환경임에 비추어 봤을 때, 전반적으로 권한은 서울시에, 책임은 중간지원조직인 센터에 치우쳐 있는 것을 볼 수 있었다.

〈그림 3〉 협약서에서의 서울시와 센터 간 협력관계



IV. 협력관계 단계별 분석

1. 사전 및 성립단계 분석

1) 동인

조직 간 단독으로 얻기 어려운 것을 협력을 통해 얻을 수 있는 기대를 통해 동인의 존재를 파악할 수 있으며, 서울시 마을공동체종합지원센터의 설립 목적과 서울시 마을공동체 만들기 사업 추진 목적을 비교함으로써 이를 확인할 수 있을 것이다. 서울시 마을공동체종합지원센터의 모법인인 사단법인 '마을'은 '주민이 직접 주도하여 호혜적 마을공동체를 활성화하고, 주민자치를 실현하여 민주주의 발전에 기여함을 목적으로 설립된 회원들의 네트워크'이다. 해당 법인은 서울시로부터 서울시 마을공동체종합지원센터를 수탁하여 운영하고 있으며, 실질적인 민·관 거버넌스를 위한 민간파트너의 역할을 수행하고 있다(서울시 마을공동체종합지원센터 홈

페이지, 2016). 한편, 서울시의「서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례」를 살펴보면「주민자치의 실현과 민주주의 발전에 기여하기 위하여 주민이 주도하는 마을공동체 만들기를 지원하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.」라고 명시되어 있다. 따라서 이를 통해 서울시 마을공동체종합지원센터 모법인(마을)의 설립 목적과 서울시 시정 사업 추진 목적의 방향이 유사함을 알 수 있다.

또한 행정기관인 서울시는 전문성 및 현장기반 서비스 등의 자원을 가지고 있으면서, 사업을 수행할 수 있는 민간 중간지원조직이 필요하고, 중간지원조직은 안정적인 예산 확보 등을 위해 행정기관이 필요하다는 것을 통해 상호의존적 관계가 성립된다. 때문에 조직 간 단독으로 얻기 어려운 것을 협력을 통하여 얻을 수 있다는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 당사자 간 관계 강화를 통하여, 상당한 편익을 얻을 수 있다는 현실적 기대를 가질 만큼 협력적 동기인 동인 요소가 있다는 것을 유추할 수 있었다.

한편, 서울시와 서울시 마을공동체종합지원센터가 공식적 협력관계를 형성하기 위한 사전단계는 양 주체 간 협약서에 근거한 협약을 체결하는 것이고, 이 행위는 협력관계를 시작하기 위한 중요한 근거로 볼 수 있다. 그리고 이 과정에 충실하다면, 협력관계 형성을 위한 사전단계의 촉발 요인인 동인을 강화할 수 있을 것이라고 추측해 볼 수 있다(관계자 A, 2016.6).

“협약서에 근거하여 협약을 체결하는 것은 서로 지켜야할 약속을 만들어 가는 과정으로, 이 과정에서의 속의 시간과 회의 절차 등은 매우 소중한 협력관계의 시작점입니다. 이에 협약서의 내용이 협약 대상 기관의 특성 고려 및 자율성을 보장할 수 있어야 하며, 상호협의를 과정을 통해 협약을 체결해야 합니다. 이러한 노력으로 협력관계를 발전시킬 수 있는 단서가 마련될 것이고, 이에 대한 성과는 공동의 협력과정으로 남게 될 것입니다.”

2) 촉진요인

협력관계를 형성하고자 하는 동인이 있더라도 이를 협력관계를 맺는 의사결정까지 끌고 갈 서로간의 긴밀한 관계와 가치관 일치 등의 촉진요인이 뒷받침되어야 한다. 파트너십 성장을 촉진시키는 환경요인인 촉진요인과 관련하여, 서울시와 서울시 마을공동체종합지원센터는 연초 합동 워크숍을 함께 준비하고, 개최하면서 상호 이해하는 과정과 신뢰를 형성하는 계기를 만들고 있었다. 이처럼, 서울시와 서울시 마을공동체종합지원센터의 협력관계에서 양 주체 간 자구적인 노력을 통해 스스로 촉진요인을 생성하고 있음을 확인하였다(관계자 C, 2016.5).

“센터와 서울시는 연초 합동 워크숍을 개최를 통해 당해 연도 사업 추진계획에 대하여 상호 이해 과정 및 친목 강화 기회를 마련합니다. 한 번의 계기를 통해서 완벽한 관계를 만들 수는 없지만, 전체 구성원들이 모이는 합동 워크숍은 신뢰 형성을 위해 좋은 기회가 돼요. 그리고 주 1회 이상 서울시와 센터 간 행정협의를 통해 사업 현황을 공유하고, 이슈에 대해서 논의하는 시간을 갖고 있습니다.”

다음으로, 지역공동체담당관은 서울시 마을공동체종합지원센터 운영·관리에 대한 서울시 내 주무부서의 부서장으로, 정책적 권한 및 민간과 행정의 거버넌스 관계에 중요한 축을 맡고 있는 행정기관의 주요 부서장을 해당 직무 관련 민간 출신 인재를 채용⁵⁾함으로써 행정기관과 중간지원조직의 협력관계를 촉진시키는 요인이 있었다. 즉, 민간단체 운영의 한계점 보완 및 서울시 행정기관과의 거버넌스 구축을 위한 방안 중에 하나로 보여 진다. 또한, 민간과 행정의 협력관계에서 발생할 수 있는 관점 차이와 정책적 사항에 대한 견해의 간격을 좁힐 수 있는 촉진요인도 가지고 있었다.

그러나 촉진요인 중 경영철학 및 가치관과 관련하여, 서울시와 서울시 마을공동체종합지원센터 양 기관이 다소 양립되는 부분이 있었다. 서울시 관점에서는 서울시민의 세금으로 추진하는 시책 사업인 만큼, 이에 대하여, 정량적으로 수치화할 수 있도록 가시적인 성과⁶⁾를 보여주어야 사업의 지속성 및 확산을 기대할 수 있을 것이다. 그러나 사람과 사람 사이의 네트워크 및 마을의 공동체를 만드는 것이 주요 사업인 만큼, 그 특성상 서울시 마을공동체종합지원센터에서는 단기간에 성과를 도출하기도 어려울 뿐만 아니라, 단순히 정량적인 평가만으로는 사업의 기대효과를 보여주는 어렵다. 이와 같이 경영철학 및 가치관이 상이한 기관의 특성을 고려했을 때, 서울시의 운영 관리적 차원과 서울시 마을공동체종합지원센터의 사업 수행 기관 차원의 성과에 대한 해석 및 기준의 차이가 발생 할 수 있음을 파악할 수 있었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 센터와 서울시는 협력관계를 형성하고자 하는 동인과 촉진요인에 따라 협력관계를 형성하였으나, 서울시 조례에 근거하고 있기 때문

5) 서울특별시 제1인사위원회 공고 제2012-33호(2012.4.2)에 따라서 개방형직위로 지정된 마을공동체담당관을 공개모집한 바 있다. 단, 서울시 조직개편으로 인하여 현재는 마을공동체담당관을 지역공동체담당관으로 호칭한다.

6) ‘가시적인 성과’ 관련하여, 유창복(2013)은 그 성과가 정책의 진정한 효과를 따지는 것이라기보다는 눈에 띄는, 계량이 용이한 가시적인 양적 지표에 매달리게 된다는 것으로, 정작 챙겨야할 정책의 질적 효과는 뒤로 밀리게 된다고 하였다. 또한 마을은 크게 보면 5년~10년 정도의 주기로 그 성과가 드러나는 특성이 있어, 통상적 1년 단위의 성과측정과 10년 단위의 성과측정이 어떻게 하면 조화로운 호흡이 될 수 있을지 물음을 던졌다.

에 수직적 관계 구조에 가깝다고 볼 수 있다(관계자 B, 2016.6).

“센터는 서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례에 따라 설립된 위탁형 기관인 관계로, 센터 운영에 필요한 인건비와 사업비 등을 지원 받습니다. 이로 인하여 사업 수행과 관련한 사항을 보고해야 하거나, 서울시의 지도·점검 및 종합성과평가 등을 받아야 하는 등 다소 수직적인 관계를 형성하게 되는 구조이기도 합니다.”

이에 정부의 통제나 조정에 의존하지 않고, 협력과 신뢰로 사회문제 해결가능성을 강조하고 있는 거버넌스 이론과 다소 거리가 멀어질 수 있는 가능성이 존재한다. 다만, 마을만들기 사업 수행을 위한 중간지원조직 설립 추진 과정에서 풀뿌리 단체 등 민간 차원의 의견수렴을 거침으로써, 비교적 수평적 관계의 특성을 띄기도 하였다.

2. 운영 및 평가단계 분석

1) 구성요소

서울시와 서울시 마을공동체종합지원센터는 파트너십을 구축하고, 유지하기 위한 활동과 프로세스를 이행하고 있는데, 이러한 공동활동과 프로세스가 구성요소이다. 이는 서울시와 서울시 마을공동체종합지원센터의 협력관계에서 양 주체의 경영자가 시작부터 끝까지 실행하고, 통제해야 할 활동과 절차이다. 구성요소를 파악하기 위하여, 서울시 홈페이지 대시민 공개 문서 분석 및 서울시 마을공동체종합지원센터 관계자 인터뷰 등을 통해 확인하였다. 서울시 마을공동체종합지원센터 운영과정에서 나타날 수 있는 행정기관과의 관계는 5가지의 절차로 정리할 수 있었다. 1) 협약서 체결, 2) 사업 예산·계획 수립 및 승인, 3) 계약심사 및 교부금 신청, 4) 위험에 대한 안전 대비를 위한 보험 가입, 5) 정산보고 등 일련의 과정을 수행하고 있음을 확인하였다.

첫째, 서울시 사무를 서울시 마을공동체종합지원센터에 위탁하기 위한 행정 절차인 협약서 체결 단계이다. 협약서 내용에 따르면, 전반적으로 권한은 서울시에, 책임은 위탁기관인 센터에 치우쳐 있는 것을 유추할 수 있었다. 물론, 기존 협약서와 달리 수직적 관계에서 수평적 관계로 변모하기 시작한 것을 확인할 수 있었다. 그러나 서울시 마을공동체종합지원센터에 책임과 의무가 집중된 사항에 대하여, 상호성

을 전제로 권한 및 의무 배분을 세부적으로 명확화 하는 등 개선할 필요가 있다.

둘째, 사업 예산·계획 수립 및 승인 작업을 하는 절차로, 차기년도 사업 수행을 위해 직전년도 중순경 예산 수립 및 사업계획(안) 작성 후, 서울시 주무과와 행정 협의 등을 통해 수차례 조정하여 제출한다. 서울시 주무과에서는 최종 검토 후, 서울시 예산과와 조정 및 협의를 하고, 협의된 내용으로 서울시의회 심의 과정을 거치게 된다. 이 과정에서 서울시 마을공동체종합지원센터는 서울시의회와 직·간접적으로 소통하기도 한다. 서울시의회 심의 완료 후 서울시 마을공동체위원회의 심의를 다시 한 번 거치고, 센터는 위원회의 심의 결과를 반영한 최종 사업계획서를 작성하여 서울시 주무과에 최종 승인 요청을 한다. 이후 서울시 주무과에서는 최종 검토 후 승인에 대한 통보 공문을 서울시 마을공동체종합지원센터에 발송하게 된다.

셋째, 사업 예산 집행을 위한 계약심사 및 교부금 신청 단계로, 사업 예산·계획 수립 및 승인 작업 이후 바로 예산을 집행할 수 있는 것은 아니다. 「서울특별시 계약심사 업무처리 규칙」에 따라 계약심사⁷⁾ 절차를 거쳐야 한다. 계약심사는 심층적인 원가분석을 실시하여 적정한 사업비를 산정하고 예산낭비요인을 사전방지 하기 위한 제도로, 서울시 마을공동체종합지원센터도 이를 시행해야 한다. 그러나 해당 기간 동안에는 인건비 등 필수 집행 항목을 제외하고, 자율적인 예산 집행이 어렵다. 또한 계약심사를 준비하는 과정에서 많은 시간과 인적 자원이 소요되기 때문에, 시의성 있는 사업 및 업무를 추진하기 위해서 이러한 행정 절차는 다소 장애 요소가 되기도 하고, 사업의 전문성 및 창의성이 보장되지 못하는 부정적 요소가 발생할 수도 있다(관계자 C, 2016.5).

“계약심사를 통해 센터 예산 중 약 5% ~ 6%를 감축하고 있으니, 서울시 예산을 절감한다고 볼 수 있겠지만, 예산절감대비 효율성에 대한 해석이 필요합니다. 절차상으로 이미 여러 체계를 통해 동일한 승인 과정을 반복하는 과정에서 충분히 상호협의 및 조정이 되었다고 봅니다. 그럼에도 불구하고, 계약심사를 진행하는 것은 사업의 전문성 및 창의성이 훼손되거나, 적시성을 놓치는 등 업무를 추진함에 있어서는 비효율적 측면이 있기도 합니다.”

상기와 같이 예산 작업이 완료된 후에 본격적인 사업을 추진하게 되며, 분기별로 서울시 주무과에 교부금⁸⁾ 신청 후, 교부금 승인 통보 공문 과정을 거쳐 예산을 집

7) 서울특별시 법무행정서비스 <http://legal.seoul.go.kr/> 홈페이지에서 계약심사 관련 조례를, 서울시청 홈페이지 <http://www.seoul.go.kr> 를 통해 계약심사 관련 설명자료를 참고하였다.

행한다.

넷째, 사업을 수행함에 있어 발생할 수 있는 위험을 통제하고, 대비하기 위한 각종 보험 가입 및 대비 방안 공유 단계이다. 서울시 마을공동체종합지원센터는 위·수탁 기간 동안 최초 사업연도를 포함하여 매년마다 협약의 이행 보증을 위하여 매 사업연도 1월 15일까지 서울시가 지급하기로 한 연간 총 사업비의 100분의 10 이상에 해당하는 금액을 협약보증금으로 납부하거나, 보험업법에 의한 이행보증보험에 서울시를 피보험자로 가입하여 그 보험증권 원본을 서울시에 제출한다. 더불어 센터는 위탁시설의 안전관리를 위한 노력을 다하여야 하고, 수탁재산에 발생한 손해에 대비하여 시를 피보험자로 한 화재·손해보험에, 센터 직원 및 시설이용자를 피보험자로 한 배상책임보험에 각각 가입한다. 그리고 매 사업연도 1월 31일까지 서울시에 그 보험 증권 원본을 제출 하는 등을 통해 위험 통제 및 대비 방안을 공유하고 있음을 알 수 있었다.

마지막으로, 사업 수행에 대한 정산보고 절차로, 서울시 마을공동체종합지원센터는 매분기마다 발생이자 등 부수 수입을 포함한 사업비 정산서를 작성하여 당해 분기 종료 후 30일 이내에 제출하게 되어 있다. 더불어, 당해 회계연도가 종료되는 12월 31일까지 연간 사업비 정산서를 서울시에 제출하고, 그 이후에는 회계연도별 사업비 정산에 대하여 서울시의 승인을 받아서 집행 잔액을 지체 없이 반납하도록 되어 있다.

이와 같은 과정을 통해 각 서울시 주무과 및 서울시 마을공동체종합지원센터 경영진은 마을공동체 만들기 사업을 수행함에 있어서 사업의 시작부터 끝까지 공동 운영 및 실행하고, 통제해야 할 활동과 절차를 준수하고 있음을 알 수 있었다.

2) 산출물

산출물은 서울시 마을공동체종합지원센터와 서울시의 협력관계를 바탕으로 사업을 추진한 결과 및 실적을 의미한다. 서울시 마을공동체종합지원센터는 당해 년도 사업 계획 및 중장기 사업계획에 따라서 사업을 추진하고, 추진된 사업에 대하여는 해당 년도 12월 31일까지 정산보고 등을 포함하여 사업 추진 실적에 대하여 서울시 및 서울시 마을공동체위원회에 보고하여야 한다. 보고 내용은 교부금 집행결과,

8) 서울시와 서울시 마을공동체종합지원센터가 체결한 협약서에 따르면, 교부금 신청은 분기별로 신청하게 되어 있다. 다만, 계약심사가 완료되기 이전에는 월별로 교부금을 신청하며, 긴급한 경우에 한하여 예산을 집행한다.

예산항목별 집행상세내역, 사업별 추진실적 등으로 구성되어 있으며, 2015년 추진 성과 총평을 요약하면 다음과 같다.

먼저 서울시 마을공동체 지원정책의 주요 전략방향과 부합하는 마을지향 정책 개선안 도출 및 정책적 근거 마련, 사전·개별·권역별(집합) 컨설팅 지원 시스템 추진을 통한 컨설팅 기반 확대 마련, 마을연계망 주민 주체의 역량 강화와 공론장 형성을 위한 기초를 마련하였다는 것이다. 다음으로 활동 주체별 다양한 교육으로 주민지원 마을활동가 그룹 성장 지원 및 현장기반의 사례연구 발굴 및 글쓰기를 통한 주민 성장 지원, 지역과 대학의 연계를 통해 상호간 필요성과 중요성에 대한 파악 및 지역에서 청년의 중요성이 대두되도록 하였다는 것이다. 또한 마을 안에서 마을 청년단체들의 새로운 활동과 외부 관계망을 넓히는 기회를 제공하여, 청년 마을살이의 지속가능성을 모색하였고, 마을공동체 사례 적극 발굴 및 확산을 통해 주민의 참여 의식을 고취하여 마을공동체 활성화를 도모하기도 하였다. 더불어 마을의제의 부문별·국내외의 협력적 연계망을 구축하여, 마을사업의 발전 방향 모색 및 마을박람회 등을 통해 서울 마을사업 성과를 확산하고 전파하였다(서울특별시, 2015).

이와 함께 서울시 마을공동체종합지원센터가 설립된 2012년 이후부터, 3년 동안의 마을공동체 만들기 사업 성과를 정리한 연구 보고 자료(서울시 마을공동체종합지원센터, 2015)에 따르면, 3년간 마을지원사업의 성과는 다음과 같다.

첫째, 마을공동체를 형성하는데 있어 가장 중요한 주체를 주민으로 인식하고, 주민의 마을활동을 위한 전폭적인 지원을 통해 58,800명의 주민이 등장하는 성과가 나타났다. 둘째, 지난 3년 간 서울시에 등장한 마을활동의 수는 2,100개에 달하고, 마을지원사업에 참여하는 마을사업지기⁹⁾들은 주민의 지속적인 참여 과정을 만드는 체계화를 통해 내실 있는 마을활동을 만들어 나가고 있다. 셋째, 마을지원사업은 주민자치를 실현하는 새로운 정책적 시도이며, 마을공동체 복원은 주민자치의 전제 조건을 구비하는 것임을 확인시켜 주었다. 넷째, 마을 공간지원 사업의 경우, 사업 운영 중 평균 37.88명, 종료되는 시점에 평균 63.7명이 증가하는 등 마을공간이 교류와 참여의 공간이라는 가치를 지니고 있다는 성과를 보여주고 있었다. 마지막으로, 활동지원사업의 65.7%, 공간지원 사업의 96.3%가 지역사회 내에서 마을활동을 통한 연계 경험이 있는 것으로 나타났는데, 이와 같은 교류를 통해 마을활동의 확대 및 가치를 확산함으로써 지역사회가 변화할 수 있는 성과를 축적해 나가고 있었다.

이와 같이 서울시 마을공동체종합지원센터는 서울시에 연도별 사업 정산보고를

9) 마을지원사업은 공모와 선정의 과정을 거치는데, 여기서 공모를 통해 사업을 제안하고, 주도적으로 추진하여, 마을활동의 촉매제 역할을 하는 주체를 마을사업지기로 볼 수 있다.

통해 사업 운영에 따른 산출물을 공유함으로써, 협력관계를 유지하고 있었다. 자체적으로는 사업 추진 성과에 대한 연구 보고서를 발간함으로써 시민 등 다 주체와 소통하고 있었다. 이 외에도 내부적으로 분기별 사업 추진 실적 점검 및 분석, 연중 사업 중간 점검 등을 시행하고 있었다. 이처럼 센터는 관련 제도를 통해 공식적 절차 이행 및 내부 절차에 따른 자체 방안 시행 등을 통해 산출물을 관리하고 있었으며, 산출물 성과 측정에 대한 고민을 가지고 있기도 하였다(관계자 D, 2016.5).

“마을공동체 사업은 주민과 주민 사이의 공동체를 만들어 가는 과정이 중요하고, 이러한 과정들은 사업의 큰 성과 중에 하나이기도 합니다. 그런데 이러한 성과는 단순히 계량적인 수치만으로 측정할 수는 없고, 비계량적인 정성평가를 해야 하는 경우가 많아요. 그러나 객관적인 성과평가를 위해서는 이러한 계량·비계량 측정 기준이 객관적인 균형을 이루어야 한다고 생각해요. 이것은 지속가능한 마을관계망을 형성하기 위해서, 보다 장기적인 관점에서 성과 측정틀을 만들어가야 한다고도 봅니다.”

3) 평가 및 피드백

평가 및 피드백 단계에서는 서울시와 서울시 마을공동체종합지원센터 간의 협력관계가 마을만들기 사업에 얼마나 효과적이었는지에 대해 평가하고 이를 통해 앞으로의 협력관계를 점검하는 것이다. 서울시와 서울시 마을공동체종합지원센터의 협력관계에서 주요하게 나타나는 평가 및 피드백 요소는 서울시 행정 지도·점검과 민간위탁 종합성과평가 제도라고 보았다. 먼저 서울시 행정 지도·점검은 서울시 조례 및 협약서에도 명시되어 있듯이 서울시가 사전에 특정한 시기를 지정하여 위탁사무 전반에 걸쳐 연 1회 이상 정기적인 지도·점검을 하며, 위탁사무와 관련한 협약내용 이행여부, 예산집행 및 재산관리 실태, 근로환경 등 센터 업무 전반에 대하여 실시한다. 이를 통해 센터 사업과 관련한 사무처리가 관계법규 등에 위배되거나 부당하다고 인정되는 때에는 이에 대한 시정을 요구하거나 직접 시정조치를 할 수 있도록 되어 있다. 센터와의 위·수탁기간 만료 시, 센터에 다시 동일한 사무를 위탁하고자 하는 경우 지도·점검 결과를 심사 자료로 활용할 수 있도록 되어 있어, 센터 운영에 큰 영향을 끼치는 절차이다(관계자 E, 2016.5).

“센터 행정 지도·점검을 통해, 개선이 필요한 사항은 점검을 통해 보완해 가고 있지만, 간혹 지적사항에 대한 관점 차이로 인해 이를 조율해야 하는 일이 생기

기도 합니다. 이것은 중간지원조직 관점에서의 업무 기준·처리 절차와 행정 관점이 다소 상이하기 때문이라고 생각되고, 이에 대한 간격을 좁히기 위해서는 상호간 원활한 소통과 이해하려는 적극적인 노력이 필요합니다. 또한 행정지도·점검 이후에 피드백 차원에서 서울시는 센터의 조치에 대한 결과를 확인함과 함께 센터를 지원하고, 운영 관리 방안을 보완할 수 있는 대안도 함께 제안해 주는 건 어떨까 합니다.”

다음으로 센터는 수탁기간 만료 90일 전까지 종합성과평가를 실시하도록 되어 있으며, 평가점수가 전체 배점의 60% 미만인 경우, 서울시가 센터에 동일한 사무를 다시 위탁하지 않을 수 있다는 조항이 있기 때문에, 재 위탁 여부에 있어서 이 또한 중요한 과정이라고 볼 수 있다. 그러나 자칫 행정 절차 수행을 위한 평가에 머무를 수 있다는 우려점이 있었다. 센터 관계자도 이에 대하여 다소 부정적인 견해를 가지고 있었고, 전문 컨설팅 등 피드백을 통해 효과적인 상호 작용이 필요하다고 하였다(관계자 E, 2016.5).

“민간위탁종합 성과평가와 같이 추진 사업에 대하여 외부 기관의 평가를 통해 점검을 받고, 성찰할 수 있는 기회를 갖는 것은 좋습니다. 하지만, 평가 항목 및 배점에 대한 기준이 서울시 민간위탁 기관 전체에 맞추다 보니, 실제 사업에 대한 기대효과 보다 부정적 결과로 나오는 경우가 있어요. 물론 개별사무평가¹⁰⁾ 항목에서 각 기관의 특성을 일부 고려하기는 하지만, 전반사항을 반영하는 것은 아니기 때문에 불합리한 부분도 존재합니다. 그리고 평가 이후에 평가 결과를 반영하여 센터 운영에 대한 전문적인 컨설팅 등을 해주는 등 효과적인 상호 작용이 있어야 하는데, 쌍방향적인 피드백이 부족한 것 같아요.”

V. 문제점 및 협력관계 증진 방안

이상에서 서울시와 서울시 마을공동체종합지원센터의 협력관계 단계별 분석을 통해 파악된 문제점을 정리하면, 먼저 위탁형 중간지원조직이라는 기관 운영의 특성상 수직적 관계를 형성할 여지가 있었고, 중복적 행정 절차로 인하여 사업 적시

10) 「민간위탁 종합성과평가 세부 실행계획」(조직담당관-3350, 2015.3.18.)에 따르면, 공통으로 부여된 사업수행능력 평가를 위한 공통 사무 평가, 사무별 특성에 맞는 사업성과 평가를 위한 개별 사무 평가, 민간위탁 사무에 대한 사용자들이 체감하는 만족도를 평가하기 위한 사용자 만족도 평가 등 크게 3가지의 평가 항목으로 분류하고 있다.

성을 놓치거나, 전문성 등이 훼손될 수 있는 가능성이 있었다. 또한 협약서에 책임과 의무·권리 분배에 대한 균형적 명시가 명확하지 않았고, 사업 관련 다 주체 간 유기적 소통체계가 부재하였으며, 성과 기준 및 성과에 대한 해석이 상이함과 함께 성과 측정에 대한 객관적 평가 요소가 부족하였다. 이러한 문제점에 대한 세부사항 및 개선방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 협력관계를 형성하는 사전 및 성립단계 중 촉진요인 측면에서 마을공동체 만들기 사업을 대하는 공무원의 태도 및 이해 정도에 따라서 행정지원 효과가 달라진다(유창복·김수현, 2015)는 연구 결과로 봤을 때, 사업의 자율성 보장에 안정적이지 못한 부분이 있음을 유추할 수 있었다. 이러한 요소를 줄이기 위하여, 관련 제도 및 조례를 정비함으로써 자율성 및 권한 보장, 효율적·안정적인 업무 수행과 행정 절차 효율성을 확보해야 할 것이다. 또한 예산 및 사업계획 승인 절차 간소화, 하향식 방식에서 상향식 방식으로 추진, 수탁 기관과 위탁 기관 상호 간 책임과 권한 배분 명확화를 통한 협업 수준 향상 등이 필요하다.

또한, 서울시 마을공동체종합지원센터는 행정기관으로부터 예산을 지원받아 사업을 수행하는 위탁형 중간지원조직이라는 특성으로 인하여, 수직적 관계가 형성될 수 있는 여지가 있었다. 이로 인하여 상호 균형적 관점을 갖기 어려운 것으로 보여진다. 이와 관련하여, 상호 신뢰 및 이해, 균형적 관점 강화를 증진시키기 위한 방안으로, 상호 간 사업 및 업무를 수행할 시 협력이 필요하다는 인식을 함양하고, 협력적 거버넌스를 이루어가는 동반자로 성장해야 할 것이다. 또한 양 기관 사업 수행 인력의 전문성 및 업무처리능력 향상, 신뢰 강화를 위한 공동 교육을 계획하고, 함께 수행하는 과정이 필요할 것이고, 상호 이해를 높이기 위하여 현재 시행 중인 행정협의와 별도로 유사 사업별 담당자 정례회의 등 접촉 빈도를 증가시켜야 할 것이다.

둘째, 구성요소 중, 소통체계에 있어서 거버넌스 관계인 마을공동체위원, 행정지원체계인 마을공동체 행정협의회 등이 존재하지만, 민간 주체인 마을넷까지 모두 포함된 유기적 소통체계를 확인하기 어려운 문제점이 있었다. 이러한 문제점을 해소시키기 위해서, 다 주체 간 협의를 통해 신뢰를 기반으로 한 소통체계를 마련하여, 소통을 활성화시켜야 한다. 이를 위해 서울시 마을공동체종합지원센터에서 민간주도적 차원으로 이끌어 감으로써, 주체들 간 유기적으로 소통할 수 있는 체계를 운영해야 할 것이다. 이 점에 주안점을 두고, 원활한 정보 공유 및 갈등 중재 기능 등을 탑재한 '마을소통협의체(가칭)'를 기획 운영하되, 단일 소통체계가 갖는 우려점도 있으므로, 신뢰 기반의 융합적 소통 네트워크 형성에 주력해야 한다. 더불어 정보 공유에 대한 투명성과 정확성 제고 및 현안 업무 상시 공유 체계가 필요하며, 이

를 위해 서울시와 서울시 마을공동체종합지원센터 상호 간 교환업무 제도도 도입해 볼 수 있을 것이다.

마지막으로, 피드백 및 평가 관련하여, 서울시 지도·점검 및 민간위탁종합 성과평가는 기관 재 위·수탁 등 서울시 마을공동체종합지원센터의 운영에 영향을 미치기 때문에 중요한 과정이다. 그러나 정성적·정량적 성과 측정에 대한 객관적 평가 요소 부족 및 관련 규정 및 법률에 따른 의무적 평가를 시행함으로써 자칫 평가를 위한 평가에 그칠 수 있는 우려가 있었다. 평가를 받는 기관 측면에서 평가 이후에 발전적 방안 제시 및 보완이 필요한 사항에 대한 운영 지원 등의 피드백이 부족함에 대한 아쉬움을 표하기도 하였다. 이러한 부분을 보완하기 위하여, 평가 시스템 개선 및 객관적 성과지표를 개발함으로써, 지역사회에 대한 센터의 책임성 확보 및 신뢰성을 구축하는데 기여할 수 있을 것이다. 이를 위한 세부 방안으로는 상호 공동평가를 수행함으로써, 협력관계 측정 및 성공적 관계로 이끌기 위한 요소를 도출하는 것이 필요하다. 또한 평가제도 및 객관적 성과지표 개발 등을 위한 데이터 분석 및 연구 기능을 강화하여, 마을공동체 사업 관련 정책 대안을 모색해야 할 것이다.

이상에서 협력관계 발전 단계별 과정에서 나타난 문제점에 대하여, 협력관계를 증진하기 위한 방안을 제시하였다. 이러한 방안들의 전제 사항은 거버넌스 이론에 근거하여, 협력과 신뢰의 관점에서 마을공동체 만들기 사업을 추진해야 한다는 것이다. 더불어 행정기관은 중간지원조직을 조종하고 통제하려고 하기보다, 공동으로 목표를 설정하고 함께 결정하려고 노력해야하며, 일방적인 강요에서 벗어나 행위 주체들 간의 권한과 책임을 공유하는 방향으로 변모해야할 것이다. 나아가 기존의 관료제적인 정부 운영 원리를 보완하여, 다 주체들의 자발적 참여와 상생적 협력을 통해 상호 협력관계를 지속적으로 유지해야 할 것이다.

VI. 결론

본 연구는 서울시와 서울시 마을공동체종합지원센터 간의 협약서, 협력관계 단계를 분석하여 문제점을 도출하였다. 이러한 문제점을 개선하고 행정기관과 중간조직의 협력관계를 증진하기 위한 방안을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 예산 및 사업 계획 승인 절차 간소화, 사업 추진·기관 운영 등과 관련한 제도 및 조례를 상향식 정비, 중립적 사업 추진을 위한 재정기반 확보 방안 마련 등이 필요하다. 둘째, 행정기관과 중간지원조직 간 신뢰 강화 및 균형적 관점의 상호이해를 증진하여야 한

다. 셋째, 신뢰성 있는 소통네트워크 마련을 통한 소통 활성화 및 서울시와 마을공동체종합지원센터 이외 마을만들기와 관련 있는 다른 조직과의 융합적인 소통을 하여야 한다. 마지막으로, 평가 시스템 개선 및 객관적 성과 지표 개발을 통해 궁극적으로 마을공동체 만들기 사업의 성장 및 확산을 도모해야 한다. 이를 통해 예산과 행정시스템 자원을 가지고 있는 서울시와 사업을 위탁 받아 수행하는 서울시 마을공동체종합지원센터의 관계가 종속관계로 변질되지 않고, 신뢰와 협력적 거버넌스를 기반으로 대등한 관계가 지속가능할 수 있을 것이다.

본 연구의 이론적 함의는 기존의 마을만들기 연구가 주로 참여 거버넌스, 로컬 거버넌스 이론을 중심으로 주민 참여 부분에 초점을 두고 분석하였다면, 본 연구는 협력적 거버넌스를 통한 행정과 중간지원조직의 협력관계를 중점적으로 분석하였다는 데 의의가 있다. 기존의 마을만들기 사업 연구의 주된 연구 결과로 주민의 의사결정이 정책에 반영되는 시스템과 반영절차가 불분명하다는 내용이 많았지만 참여 거버넌스, 로컬 거버넌스 이론 적용을 통한 분석으로는 이에 대한 원인이 명확히 밝혀지지 않았다. 그러나 본 연구에서 주민과 행정기관 등을 연결시켜주는 중간지원조직과 행정기관과의 협력관계를 분석하여 문제점을 밝히고 증진방안을 제시함으로써 기존의 주민 참여의 문제점 해결에 어느 정도 기여할 것으로 보인다. 한편, 본 연구의 한계는 중간지원조직 관계자만 인터뷰하고 협력관계를 이루는 행정기관을 인터뷰하지 못해 양방의 의견을 반영하지 못한 점이다. 또한 네트워크와 사람을 중심으로 하는 마을공동체종합지원센터 사업의 특수성 등을 고려했을 때 다른 중간지원조직과 행정기관의 관계에 일반적으로 적용하기에는 다소 어려운 점이 있을 것이다.

참고문헌

- 고재경·주정현. (2012). “경기도 저탄소 녹색마을 중간지원조직 발전방안 연구.” 「경기개발연구원 기본연구」, 2012(12), 1-241.
- _____. (2014). “유럽 에너지자립마을 중간지원조직의 역할과 특징 연구.” 「환경정책」, 22(2), 101-135.
- 김광주·최근열. (1998). “지방자치단체간 수평적 협력관계모색.” 「한국행정논집」, 10(2), 433-452.
- 김상민·김현호·하혜수. (2016). “대성동 마을만들기의 거버넌스 특성 분석 시민참여

- 및 시민주도의 관점에서.” 「한국지역개발학회지」, 28(4), 155-183.
- 김상민. (2016). “주민자치와 협력적 마을만들기: 협력적 마을 거버넌스의 관점에서.” 「한국지방자치학회보」, 28(1), 181-209.
- 김석준 외. (2002). 「거버넌스의 이해」, 대영문화사.
- 김선기·한표환. (2003). “자치단체간 협력관계의 실태분석과 정책방향.” 「한국지방자치학회보」, 15(2), 107-126.
- 김시영·노인만. (2004). “지방정부와 NPO간 협력관계 결정요인에 관한 연구.” 「한국지방자치학회보」, 16(1), 203-227.
- 김영·이필용·김남룡·정규식. (2008). “마을 만들기 거버넌스 특성과 평가에 관한 연구: 순천시 사례를 중심으로.” 「한국도시행정학보」, 21(3), 87-108.
- 김용성. (2012). 「상향적 도시계획의 실효성 제고를 위한 마을만들기와 도시계획의 연계방안 연구: 일본 세타가야구와 광주 북구의 비교를 중심으로」, 석사학위논문, 한양대학교.
- 김은희·김경민. (2010). 「그들이 허문 것이 담장뿐이었을까?: 대구 삼덕동 마을만들기」, 파주: 도서출판 한울.
- 김정희. (2015). “굿 거버넌스 실현을 위한 대도시의 주민참여행정 비교연구: 부산시와 서울시의 마을만들기지원정책을 중심으로.” 「지방정부연구」, 18(4), 135-170.
- 문희철·이규훈·마사 쿠퍼 (2001). “한·미 기업의 공급사슬 파트너십의 결정요인에 관한 연구.” 「국제경영리뷰」, 5(2), 105-134.
- 민영경·이명석. (2014). “노인복지서비스 전달네트워크의 구조적 특성과 효과성: 전라남도 보성군과 서울시 송파구의 협력적 거버넌스 사례를 중심으로.” 「정책분석평가학회보」, 24(4), 227-254.
- 박상필. (1999). “비영리단체의(NPO)의 개념틀 정립을 위한 이론적 논의.” 「한국행정연구」, 8(2), 159-182.
- 박세훈·천현숙·전성제. (2009). “마을만들기 참여 거버넌스의 비교분석: 제도주의적 접근.” 「국토계획」, 44(3), 207-220.
- 박세훈. (2015). “마을만들기 중간지원조직 운영특성 연구.” 「도시행정학보」, 28(3), 75-104.
- 서순복. (2011). “지방자치단체와 시민사회단체간 관계에 관한 탐색적 연구.” 「한국공공관리학보」, 25(4), 53-79.
- 서울시 마을공동체종합지원센터. (2015). 서울시 마을공동체 지원사업 성과연구보고서: 마을, 3년의 변화 그리고, 서울시 마을공동체종합지원센터.

- 서울특별시. (2012). 서울시 마을공동체기본계획, 서울특별시.
- _____. (2015). 마을종합지원센터 재계약 협약서 공증 결과 보고, 서울시 대시민 공개 문서, 2015.8.25
- _____. (2015). 서울특별시 마을공동체 종합지원센터 2015 민간위탁금 정산 및 반납 계획, 서울시 대시민 공개 문서, 2015.12.28.
- _____. (2015). 협치서울 추진계획, 서울시 대시민 공개 문서, 2015.11.5.
- _____. (2016). 2016년 마을공동체종합지원센터 사업계획 승인 통보, 서울시 대시민 공개 문서, 2016.2.15.
- 신동엽. (1999). “신뢰의 경영-신뢰기반 경영의 이론적 바탕과 실제 예들.” 「연세경영연구」, 제36권 제1호, 65-105.
- 심익섭·이기백. (2015). “기업자원봉사 활성화를 위한 중간지원조직의 역할에 관한 연구.” 「서울도시연구」. 16(3), 209-229.
- 지식경제부. (2011). 커뮤니티 비즈니스센터 중간지원조직 운영매뉴얼, 한국산업기술진흥원.
- 여관현. (2017). “마을만들기의 추진단계별 로컬거버넌스 형성에 관한 연구: 성북구 장수마을 사례를 중심으로.” 「지방정부연구」, 21(1), 395-422.
- 양용희. (2013). “한국의 지역재단과 중간지원기관의 역할.” 「한국 NGO 학회」, 8(1), 65-82
- 오단이·정무성. (2015) “지역사회문제 해결을 위해 창업한 사회적 기업가가 바라본 한국 중간지원조직 연구.” 「한국사회복지행정학회」, 17(1), 189-212.
- 우양호·강성철. (2006). “지방정부간 생산적 협력관계 구축의 성공조건.” 「한국지방자치학회보」, 18(3), 77-101.
- 유창복. (2013). 마을이 혁신이다: 협력적 거버넌스를 위하여, 서울시 마을공동체종합지원센터.
- _____. (2013). “서울시 마을공동체 지원 사업의 배경과 과제-서울시 마을공동체 종합지원센터의 개설에 즈음하여.” 「환경철학」, 15, 173-226
- 유창복·김수현. (2015). 새로운 서울 마을공동체 정책수립을 위한 어젠다연구, 서울시 마을공동체종합지원센터·서울연구원.
- 이명석. (2002). “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스.” 「한국행정학보」, 36(4), 321-338.
- _____. (2010). “협력적 거버넌스와 공공성.” 「현대사회와 행정」, 20(2), 23-53.
- 이명석·배재현·양세진. (2009). “협력적 거버넌스와 정부의 역할: 사회적기업의 사례

- 를 중심으로.” 「한국정책학회보」, 18(4), 145-171.
- 이민호·윤광석·조세현·원소연. (2014). “중앙-지방간 효과적인 협력체계 구축방안의 모색.” 「지방정부연구」, 18(1), 121-146.
- 이승중. (2006). “거버넌스와 시민참여.” 「국정관리연구」, 1(1), 64-82.
- 이장원. (2013). 「지속가능한 마을만들기를 위한 마을만들기 지원센터의 역할에 관한 연구」, 석사학위논문, 성균관대학교.
- 이환범·이성근·이수창. (2006). “광역발전을 위한 지방자치단체간 협력관계에 미치는 영향요인 분석.” 「지방정부연구」, 10(1), 223-240.
- 임은희. (2008). 「비영리조직과 기업의 협력체계 구축을 위한 연구」, 박사학위논문, 대구가톨릭대학교.
- 전영평·이근수. (2005). 「지역혁신거버넌스에 대한 실증분석」, 한국행정학회하계학술대회논문.
- 주재현. (2004). “정부와 자원조직 간 협력관계: 종합사회복지관 위탁운영 분석을 중심으로.” 「사회복지연구」, 24, 149-186.
- _____. (2006). “지방정부-기업간 파트너십의 성공조건에 관한 연구.” 「지방정부연구」, 10(2), 67-85.
- 정재희. (2012). “커뮤니티의 관점에서 본 마을 만들기.” 「대한건축학회」, 56(6), 57-65.
- 최근열·김광주. (1998). 지방자치단체간 정부관계분석: 갈등과 협력관계, 한국정부학회 학술발표논문집.
- 커뮤니티비즈니스센터. (2011). 커뮤니티비즈니스 중간지원조직 운영 매뉴얼, 지식경제부·한국산업기술원.
- 허용훈·문유석. (2007). “성공적 지역경찰활동을 위한 경찰과 지역사회 간의 협력관계에 관한 연구.” 「한국사회와 행정연구」, 17(4), 193-222.
- 홍석균·김장기. (2002). “지방정부간 협력관계의 영향요인에 관한 연구.” 「한국사회와 행정연구」, 13(3), 167-183.
- Alter, Catherine Foster. (2000). *Interorganizational Collaboration in the Task Environment*:: In the Handbook of Social welfare management edited by Rino J. Patti. California : Thousand Oaks, 283-302.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). “Collaborative governance in theory and practice.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Briggs, Xavier de Souza. (2003). *Working the Middle: Roles and Challenges of*

- Intermediaries, The Community Problem-Solving Project@MIT*
Cambridge, Massachusetts, U.S.A.
- Donahue, J. D. and Zechkauser, R. J. (2006). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*, Harvard University Press.
- Lambert, D.M., Emmelhainz, M.A., and Gardner, J.T. (1996). "Developing and implementing supply chain partnerships." *The International Journal of Logistics Management*, Vol. 7, No. 2, 1-17.
- Skinner, S. J., Gasscenheimer, J. B. and Kelley, S. W. (1992). "Cooperation in Supplier Dealer Relations." *Journal of Retailing*, Summer 1992, Vol. 68, No. 2, 174-193.
- Stoker, F. (1998). "Governance as Theory: Five Propositions." *International Social Sciences Journal*, 50(1), 17-28.
- Young, D. R. (2000). "Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 149-172.

〈온라인 자료 참고 홈페이지〉

서울시 마을공동체종합지원센터 홈페이지 <http://www.seoulmaeul.org/>
서울시청 홈페이지 <http://www.seoul.go.kr/>
서울특별시 법무행정서비스 홈페이지 <http://legal.seoul.go.kr>

김보람(金寶覽): 주저자. 서강대학교 공공정책대학원에서 행정학 석사 학위를 취득하였으며, 주요 관심분야는 조직관리, 인사행정, 노사관계, 복지정책 등이다(blume0723@naver.com).

최정민(崔貞珉): 교신저자. 서울대학교 행정대학원에서 〈관료의 정보공개행태 영향 요인〉으로 박사학위논문을 썼다. 현재는 서강대학교 공공정책대학원 대우교수로 행정조직론, 행정학총론, 정책학총론 등을 강의하고 있다. 주 연구 분야는 조직, 인사, 문화정책 분야이다. 최근 주요 논문은 "문화영향평가, 필요 최소한도의 규제로서 발전 방향(2017)", "기초자치단체의 행정정보공표 규정 연구: 정보공개 자치법규 분석을 중심으로(2016)", "중앙행정기관 정보공개심의회 운영 개선방안 연구(2015)" 등이 있다(mingg11@gmail.com).

공공재로서의 안전과 안전복지 강화 방안: 충청남도를 중심으로

양기근·고은별·정원희

재난이 일상화된 오늘날 우리에게 가장 중요한 것은 안전이며, 안전한 사회를 만드는 것은 국가와 지방정부의 가장 중요한 책무이다. 또한 산업화 이후 전 세계 국가들이 가장 중요하게 추진해 오고 있는 복지국가 건설도 안전 위에서만 가능하다. 안전 없는 복지는 무의미하기 때문이다. 안전은 복지의 가장 기본적 최저기준선인 것이다. 충청남도가 안전비전 2050을 선포하면서 “함께 누리는 안전복지”를 5대 목표 중 하나로 제시한 것은 지방정부로서는 처음이자, 대한민국의 중요한 어젠더를 지방정부가 제시한 것으로, 매우 혁명적인 발상으로 볼 수 있다. 본 연구는 공공재로서의 안전과 안전복지 강화 방안을 제시하고자 한다. 연구목적을 달성하기 위하여 본 연구는 안전복지의 개념적 정립, 마슬로우의 욕구 5단계론과 안전의 관계 및 공공재로서의 안전과 안전복지를 논의한 후, 안전과 안전복지의 강화 방안으로 기본권으로서 안전권의 제정, 공공재적 특성으로 인한 안전과 안전복지 서비스의 과소공급 문제해결을 위한 유인설계, 안전복지의 추진전략 및 추진과제를 제시하였다.

[주제어: 공공재, 안전, 안전복지, 안전권]

I. 서론

인간은 누구나 안전한 삶을 원한다. 안전한 삶에 대한 추구는 인류의 역사이기도 하다. 인류의 조상은 자연의 변화에, 맹수의 공격에 거의 무방비로 노출되어 단 하루도 안전하지 못했다. 인류의 안전을 위협하는 태풍, 지진, 쓰나미 등 자연재난은 더 심화되고 있고, 맹수의 위협보다 더 위험한 과학의 발달이 낳은 예기치 못한 위험들이 여전히 인류를 괴롭히고 있다. 벡(Beck, 1986)은 근대성을 향한 오늘의 우리 사회를 위험사회(risk society)라고 통찰한 바 있다(양기근, 2010).

본 논문은 안전충남 이슈 브리프(2017.2. Vol 2) 및 안전충남 2050 실행계획 수립을 위한 정책세미나(2017.2.28.)에서 발표한 내용을 수정 및 발전시킨 것이다.

논문접수일: 2017.07.16, 심사기간(1차): 2017.09.08~09.20, 게재확정일: 2017.09.20

곰곰이 생각해보면 재난은 항상 우리와 함께하고 있었다. 지난해부터 지금까지 계속되고 있는 조류인플루엔자(avian influenza)로 인한 피해들, 2016년과 2011년의 구제역(foot-and-mouth disease), 2016년 경주지진, 태풍 차바, 2015년 메르스와 의정부 화재사고, 2014년 세월호 참사와 경주 마우나오션 리조트 강당 붕괴 사고, 판교 환풍기 붕괴사고, 2013년 서울 노량진 배수지 지하공사장 수몰사고, 충남 태안 해병대 캠프 사고, 2012년 태풍 볼라덴, 2011년 우면산 산사태, 2010년 중부 폭설, 2009년 신종플루 등등 그 원인과 종류도 다양하고, 지역과 대상을 구분하지 않고 재난은 발생하였다. 이렇듯 재난은 늘 우리 곁에서 발생하고 있었다. 문제는 시간이 조금 지나면 언제 그랬냐는 듯이 쉽게 잊어버렸던 것이다. 그래서 늘 근본적인 대책보다는 사후대응적 복구에 급급하여 왔다(양기근, 2017).

최근 재난관리에 있어 “Living with Disaster”라는 개념이 사용되고 있다. 이는 우리의 일상생활에서 재난이 발생할 수밖에 없다는 것을 인정하고 이에 대한 대응책을 상시적으로 준비해야 한다는 것을 의미한다. 재난은 더 이상 특별한 이벤트가 아니다(박상현, 2016). 오늘날 재난은 예외적인 특수한 경우가 아니라 일상적인 이벤트(event)로 받아들여지고 있다(C. Perrow, 1999). 재난 위험의 일상화와 복합재난의 진행으로 재난을 하나의 분리된 사고나 위험처럼 비정상적인 현상으로 보고 재난을 관리하기 위한 과학기술의 개발과 법제도를 정비하는 사후 대응적인 전통적 위험관리 패러다임은 점차 쇠퇴하고 있다(박진희, 2015). 오늘날 현대 사회의 복잡성과 상호의존성 증가는 자연 재난과 인적재난 등의 전통적인 재난 구분을 어렵게 하고 있으며, 재난위험의 원인파악과 재난의 영향을 측정하는 것 역시 어렵게 하였다.

최근 많은 연구자들이 대응과 복구중심에서 예방과 대비 중심으로, 중앙정부 중심에서 지방정부 및 지역사회 중심으로, 그리고 명령, 지시, 통제, 감독의 방식에서 협력, 지원, 조정, 연계의 방식으로의 재난관리 패러다임의 전환을 요구하고 있는 점 등에서 비춰볼 때 바람직한 것으로 평가된다.

그러나 우리의 재난관리 현실은 여전히 대응과 복구중심으로, 중앙정부중심으로, 명령, 지시, 통제, 감독의 방식으로 이루어지고 있는 듯하다. 이는 최근 연도별-재원별 피해복구비가 지방정부의 자체 노력여하에 관계없이 국고 중심의 피해복구가 이루어지고 있는 사실에서도 알 수 있다.¹⁾ 즉, 지방정부로 하여금 스스로 예방과 대비 중심으로 재난관리 패러다임의 변화를 가져올 어떤 유인이 없다(양기근, 2010).

1) 이는 e-나라지표의 최근 연도별-재원별 피해복구비 자료 등에서 잘 나타나고 있다.

〈그림 1〉 재난관리 패러다임의 변화 방향

구분	기존의 재난안전관리 패러다임	새로운 재난안전관리 패러다임
정부 내	• 중앙정부 중심으로부터	• 지방정부 중심으로
사회 내	• 정부부문 중심으로부터	• 정부+민간부문+시민사회의 협력네트워크 중심으로
방식	• 명령, 지시, 통제, 감독의 방식으로부터	• 협력, 지원, 조정, 연계의 방 식으로
시간	• 단기적 처방중심으로부터	• 중장기적 제도화와 계획 중 심으로
재난과정	• 대응/복구중심으로부터	• 예방/대비 중심으로

출처: 양기근(2010: 14).

최근의 재난안전 환경은 기후변화로 인한 기온상승 등으로 집중호우, 태풍, 폭염 등 기상기록을 갱신하는 등 점점 다양·대형·복잡화되고 있어 기후변화에 따른 자연재난의 위험성이 상존하고 있다. 또한, 도시화·인구집중, 고령화, 기후변화, 신종감염병의 창궐 등 재난안전을 위협하는 위험사회가 가속화되고 있다. 따라서 재난환경 변화에 대응하여 안전에 대한 국민의 욕구는 더 증가할 것이며, 정부 또한 국민을 재난 및 안전사고로부터 보호할 책임이 커지고 있다.

이러한 재난환경의 변화는 특히 재난안전 취약계층에게 더 심화되고 있으며, 이에 따른 정책적 대응이 필요한 시점이다. 이렇듯 재난과 함께하는 삶(living with disaster)과 더불어 인구사회구조의 변화는 재난에의 취약성을 높이고 있어 이에 대한 적절한 대응이 필요하다(양기근, 2017).

재난이 일상화된 오늘날 우리에게 가장 중요한 것은 안전이다. 그러므로 안전한 사회를 만드는 것이 국가와 지방정부의 가장 중요한 책무인 것은 명백하다. 또한 산업화 이후 전 세계 국가들이 가장 중요하게 추진해 오고 있는 복지국가 건설도 안전 위에서 가능한 것이다. 즉, 안전 없는 복지는 무의미하기 때문이다. 안전은 복지의 가장 기본적 최저기준선인 것이다. 그런 의미에서 충청남도가 안전비전 2050을 선포하면서 “함께 누리는 안전복지”를 5대 목표 중 하나로 제시한 것은 지방정부로서는 처음이자, 대한민국의 중요한 어젠더를 지방정부가 제시한 것으로, 매우 혁명적인 발상으로 볼 수 있다.²⁾

2) 안전충남 2050의 수립 배경은 1) 불확실성이 더 커지는 미래, 안심하고 살 수 있는 충청

본 연구의 목적은 공공재로서의 안전과 안전복지 강화 방안을 제시하고자 하는 것이다. 연구목적을 달성하기 위하여 이론적 논의로 시장의 실패와 공공재를 설명하고, 안전과 안전복지의 개념을 마슬로우의 욕구 5단계론과의 연계를 시도하면서 공공재적 관점에서 개념적 정립을 시도하였다. 그리고 끝으로 안전과 안전복지의 강화 방안으로서 기본권으로서의 안전권 제정, 공공재적 특성으로 인한 안전과 안전복지 서비스의 과소공급 문제해결을 위한 유인설계 및 안전복지의 구체적 추진 전략과 과제를 제시하였다.

II. 시장의 실패와 공공재

1. 시장실패의 의의와 원인

공공재로서의 안전과 안전복지를 논의하기 위해서는 시장실패에 대한 논의부터 시작할 필요가 있다. 시장실패(market failure)란 시장 메카니즘에 의해서는 효율적인 자원의 배분이 이루어질 수 없는 경우를 말한다. 자원배분의 효율성은 완전경쟁을 전제로 하는데, 이러한 완전경쟁이 전제가 되지 않는다면 시장에 의한 자원배분의 효율성 명제는 무너지게 될 것이다(최병선, 1998: 66). 이러한 현상을 시장실패라 하고, 완전경쟁이 이루어지지 못하도록 하는 요인을 시장실패의 요인이라고 한다. 그리고 시장실패가 초래되는 원인에는 흔히 불완전 경쟁, 정보의 불충분성, 공공재와 외부효과, 불완전한 시장 그리고 실업 등이 있다(Stiglitz, 1986: 84-93).

다양한 시장실패의 원인 중에서 국민의 생명과 재산 및 건강을 보호하기 위한 서비스를 시장이 아닌 정부가 제공해야 하는 직접적인 이유로는 공공재, 외부효과의 존재, 불완전한 정보, 그리고 재난관리서비스 제공 시장의 부존재 등을 들 수 있다(이재은 외, 2006: 이재은, 2011: 3).

첫째, 외부효과란 어떤 경제활동과 관련하여 당사자가 아닌 다른 사람에게 의도하지 않았던 혜택(편익)이나 손해(비용)를 발생시키는 것을 말하며, 외부성(externality)이라고도 한다(김동건 외, 1986: 96). 외부효과가 존재하는 경우, 시장은 효율적으로 자원을 배분하는데 실패하게 된다.

남도를 위한 제안의 필요성과 2) 기존 안전관리체계에 대한 반성(안전 환경변화와 전통적 관리체계의 한계와 수요자로서 국민의 요구변화), 3) 안전에 대한 인식 전환, 과학적 예측을 통한 대비 중심의 안전관리, 그리고 재난 및 안전관리 주체로서 지방정부 역할 강화라는 새로운 가치 설정의 필요성 때문이었다(충청남도, 2016).

둘째, 사적재와 비교해서 공공재(public goods)는 소비에 있어서의 비경합성과 비배제성 그리고 공공재 생산에 있어서의 항시성 때문에 시장의 실패를 초래하게 된다(하연섭, 1997: 75-77; 최병선, 1998: 76-77).

셋째, 완전경쟁 시장은 시장정보가 완전하다는 가정에서 출발하고 있으므로 불완전한 정보(imperfect information)도 시장실패의 원인이다. 특히, 정보의 비대칭이 시장 실패의 주요 원인이 된다.

넷째, 자원이 시장에서 효율적으로 배분되기 위해서는 모든 재화에 대하여 시장이 존재하고 가격이 형성되어야 한다. 그러나 어떤 재화에 대해서는 시장이 존재하지 않는 경우가 있는데, 재난관가 그렇다.

2. 공공재의 의미와 특징 및 유형

안전과 안전복지는 시장에 의해 공급되지 못하거나 또는 공급된다 할지라도 불충분하게 공급되는 공공재이다.

1) 공공재의 의미

공공재(public goods)란 사유재(private goods)에 대립되는 개념으로 사유재와 달리 공공재에 대한 소비자들의 선호가 드러나지 않기 때문에 시장의 메카니즘에 의한 공급은 불가능하게 되고 투표를 통한 의사결정의 정치적 과정(political process)을 통해서 공급될 수 있는 성질의 재화와 서비스를 말한다. 공공재란 생산되는 즉시 그 집단의 모든 구성원이 함께 소비할 수 있는 재화나 서비스를 말한다. 공공재는 비경합성과 비배제성의 특성으로 인하여 어떠한 경제주체에 의해서 생산이 이루어지지만 한다면 모든 구성원이 그 혜택을 누릴 수 있는 재화나 서비스를 말한다.

공공재의 “공공”이란 재화나 용역의 생산적인 측면이 아닌 소비적 특성과 관련된 것이다. 예컨대 공공재는 공공에 의하여 소비되는 것을 말한다. 왜냐하면, 공공재의 생산은 정부도 할 수 있지만 사기업도 생산할 수 있기 때문이다. 공공재를 제공하는 주체는 대부분 국가이지만 국가가 제공하는 재화나 서비스가 모두 공공재인 것은 아니다. 국가는 의료서비스나 교육서비스 등의 '가치재(merit goods)도 제공한다.

공공재가 지니는 특성은 소비의 측면에서 설명할 수 있는데, 즉 재화나 용역을

소비(사용)하는 데에 있어서의 비배제성과 집합적인 소비(비경쟁성)이 그것이다(이준구 외, 2016).

2) 공공재의 특징

공공재의 특징으로는 소비의 비경합성과 비배제성을 들 수 있다. 첫째, 소비의 비경합성(non-rivalry) 특성으로 공공재는 누군가가 그것을 소비한다고 해서 다른 사람이 소비를 못하게 되지 않는다. 즉, 공공재의 비경합성 특성으로 일정한 양의 공공재는 생산이 되면 그 사회의 모든 사람이 그만큼의 공공재를 소비할 수 있게 되는 것이다. 소비의 비경합성은 어떤 사람이 추가적으로 공공재의 소비에 참여해도 이로 인해 혼잡(congestion)의 문제가 발생하지 않는다는 것을 뜻한다. 따라서 그 사람이 추가되는 것과 관련해 발생하는 한계비용은 0이 된다.

둘째, 비배제성(non-excludability) 특성으로 공공재는 대가를 지불하지 않은 사람도 소비에서 배제하지 못한다. 배제성이 적용되지 않는다는 것은 어떤 특정 소비자 이외의 다른 소비자를 그 재화의 이용(소비)로 부터 배제하는 것이 불가능하다는 뜻이다. 반면 사유재는 대가를 지불한 사람만이 그 재화를 소비할 수 있고, 대가를 지불하지 않으면 그 재화의 소비에서 배제된다. 왜냐하면, 재화의 사용으로 이득을 보는 사람은 그 재화의 공급에 드는 비용을 부담하게 되는 이른바 "수익자부담원칙"이 적용되기 때문이다. 그러나 공공재의 경우에는 이와 같은 배제성이 적용되지 않는다. 즉 그 비용을 부담하지 않은 사람들이라고 해서 그 공공재를 이용(소비)을 배제할 수는 없다. 따라서 공공재의 경우에는 수익자부담원칙이 잘 적용될 수가 없으며, 오히려 공공재의 비용 부담을 타인에게 미루고 무임승차(free-rider)하려는 문제가 발생하게 된다.

3) 재화의 유형

공공재가 소비에 있어서 비경쟁성과 비배제성의 속성을 완전하게 가지는 경우는 흔치 않다. 이 두 가지 속성을 모두 가지는 것을 순수공공재라 하며, 두 가지 중 하나의 속성만 지니고 있는 것을 준공공재라 한다.

순수공공재로는 경찰, 국방, 소방, 국민보건, 공원, 도로, (초등)교육 등 국민복지의 측면에서 중요한 기능을 하는 것들이 해당된다. 순수공공재는 그 속성상 시장경제에 의해서 공급되지 않는다. 그래서 순수공공재의 공급은 공공(정부)가 적극적으

로 개입하여 무료로 공급하게 되며, 그 비용은 세금으로 충당하게 된다.

한편 준공공재에는 두 가지 유형이 있다. 전기, 수도, 전화 등은 집합적인 소비가 가능하지만 요금을 부담하고 이용해야 하므로 소비의 배제가 가능하다. 반대로 하수정화시설, 폐수처리시설 등은 개별적인 소비가 이루어지며 배제가 불가능하다. 전자의 것들은 공급상 기업이 독점할 우려가 있는 것들이며, 반대로 후자의 것들은 비용부담 없이 과잉이용의 우려가 있는 것들이므로 적절한 분배를 위해서는 역시 적당한 공공의 개입이 필요하다.

〈표 1〉 재화의 4가지 유형

	비배제성(non-excludability)	배제성(excludability)
경합성(rivalness)	공유재(common-pool goods) 물, 바다 속 물고기, 사냥 막히는 무료도로	사적재(private goods) 음식, 옷, 장난감, 가구, 자동차 막히는 유료도로
비경합성(non-rivalness)	공공재(public goods) 무료공원, 국방, 치안, 지상파 TV방송, 막히지 않는 무료도로	클럽재(club goods)_자연독점재 케이블 TV방송, 전력, 수도 막히지 않는 유료도로

주: 비경합성과 비배제성의 정도는 기술적 변화에 따라 달라질 수 있다.

자료: 이준구 외(2016); 위키백과(<https://ko.wikipedia.org>) 수정.

공공재로서의 안전과 안전복지를 이해하기 위해서는 공공재의 소비에 있어서의 비경합성과 비배제성(배제불가능성) 이외에도 몇 가지 부가적인 특성(하연섭, 1998: 90-91)을 이해해야 한다(이재은, 2011: 6).

첫째, 공공재는 모든 사람들이 동일한 양을 소비하지만 공공재로부터 얻게 되는 편익은 모든 사람들에게 동일하지 않다. 예를 들면, 등대를 이용하는 선박이 등대로부터 얻게 되는 편익은 등대가 설치되어 있는 항로를 그 선박이 얼마나 자주 운항하는가 혹은 선박이 운반하는 재화의 가치가 얼마인가에 따라 각각 달라질 것이다.

둘째, 공공재인지의 여부는 절대적인 기준에 따라서 정해지는 것이 아니라 시장의 조건이나 기술의 발달 정도에 따라서 달라지게 될 것이다. 왜냐하면, 공공재 소비에 대한 혜택의 대가를 지불하지 않는 사람들을 저렴한 비용으로 배제시킬 수 있는 기술이 개발된다면 공공재의 범위가 달라질 수 있기 때문이다.

셋째, 소비에 있어서의 비경합성과 비배제성이라는 두 가지의 기준을 완벽하게 만족시킬 수 있는 재화를 우리는 순수공공재(pure public goods)라고 한다. 그러나 순수공공재는 현실적으로 그렇게 많이 존재하지 않는다.

넷째, 순수공공재는 소비에 있어서의 비경합성과 비배제성을 특징으로 하지만, 비경합성과 비배제성이 언제나 동시에 존재하는 것은 아니다.

다섯째, 민간부문은 사유재를 공급하고 정부는 공공재만 공급하는 것은 아니다. 정부가 공급하는 사적재도 많은데, 주택이나 의료서비스 등은 사적재이지만 정부에 의해서도 공급된다.

여섯째, 공공재의 사용으로부터 발생하는 편익의 범위는 매우 다양하다. 예를 들면, 국방은 한 나라의 국민 모두가 공유하지만, 세계평화의 유지는 세계의 모든 사람들이 그 혜택을 받을 수 있는 공공재가 될 것이다. 반면 소방과 치안 등의 혜택은 특정 지역에만 국한될 수 있는데, 이처럼 특정 지역에 거주하는 사람들에게만 그 편익이 미치게 되는 공공재를 지역공공재(local public goods)라고 부른다.

안전 및 안전복지는 소비에서의 비경합성과 비배제성 두 가지 기준을 모두 만족하는 공공재로, 안전 및 안전복지 서비스에 대한 정부의 개입이나 직접적인 활동이 요구되어 진다.

최근 인간중심의 포괄적 안보개념의 확장 및 국민 생활안전관리의 중요성이 부각되고 있다. 즉 현대사회는 잠재되어 있던 위험요소가 촉발되는 안전사고가 발생함에 따라 전통적으로 국가 안전 보장중심의 위기관리에서 일상생활의 안전에 대한 욕구가 증대됨에 따라 인간중심의 포괄적 안보개념으로 확장되고 있는 것이다(이재은, 2013: 180-181). 오늘날 국가의 안보영역은 군사 위주에서 정치, 경제, 사회, 문화, 환경, 자원, 기술뿐만 아니라 대형 재난 등 비군사 분야를 포함하는 포괄적 안보개념으로 확대되고 있다(조영갑, 2003: 23). 포괄적 안보(comprehensive security), 인간안보(human security), 협력안보(cooperative security) 또는 공동안보(common security) 개념이 그렇다. 인간안보 개념은 안보의 주체와 위협받는 대상에 대한 근본적인 시각의 변화에서 나온 개념으로 국가 중심에서 개인과 인류공동체 중심으로 안보의 시각이 바뀌고 있음을 의미한다. 인간안보는 개인을 결핍(wants)과 두려움(fear)으로부터 해방시키는 것을 주요한 목표로 하여 무기보다는 발전을 통한 안보의 확보를 강조하는 안보관이다. 그러므로 인간안보는 안보의 실현가치와 주체, 위협의 근원과 안보수단의 측면에서 국가안보와는 구별되는 개념으로 봐야 할 것이다(김영호, 2009: 161-162).

Ⅲ. 공공재로서의 안전과 안전복지

1. 안전복지의 개념적 정립

세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights, 1948년 12월 10일 선포) 제3조에서는 “모든 인간은 생명권과 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있다.”라고 선언하고 있는데, 이는 안전을 누릴 권리를 생명권 및 신체의 자유와 함께 모든 인간의 가장 기본적 권리로 선언한 것이다.

오늘날 복지와 안전은 안전복지로 통합되는 추세이다. 안전은 복지의 출발선이자 복지의 전제조건이 되고 있는 만큼, 함께 누리는 안전복지를 안전충남 비전의 근간으로 설정한 것은 매우 선도적 목표설정으로 볼 수 있다(양기근, 2017).

안전충남 2050의 “함께 누리는 안전복지”는 재난안전 약자 및 취약계층을 더 배려하고 함께함으로서 모든 도민의 기본권으로서의 안전권(safety right)을 보장하고, 안전충남 토대위에서 복지를 실현하고자 하는 것이다. 이는 모든 도민이 기본권으로서의 안전복지를 누림으로서 도민으로서 행복을 누릴 수 있는 상태의 실현을 통해 궁극적으로 인간존중의 충남도를 구현하고자 하는 도정 철학을 담고 있다.

안전복지의 개념은 안전과 복지의 단순한 공통분모가 아니다. 안전복지를 안전과 복지의 단순 교집합으로 보고 접근해서는 안전복지를 제대로 이해하기 어렵다. 안전을 복지의 근간이자 복지의 최저선 내지 출발선으로 이해해야 한다. 즉, 안전은 모든 국민에게 보편적으로 제공되어야 하는 가장 중요한 공공재로 이해되어야 한다.³⁾

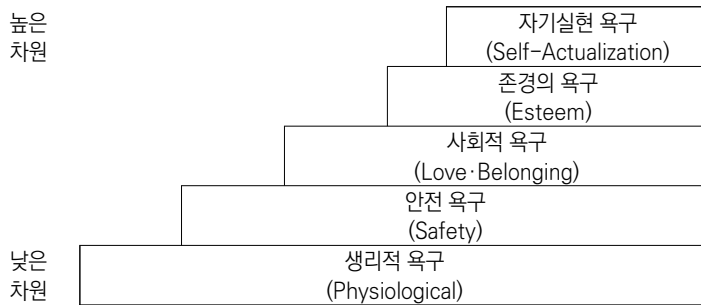
2. 마슬로우의 욕구 5단계론

안전복지의 개념을 이해하는데 도움이 될 만한 이론으로 마슬로우의 동기부여이론이 있다. 마슬로우(A. H. Maslow)는 동기부여를 개인으로 하여금 어떤 종류의 행동을 하게하고, 내적인 동기를 가지게 하는 상태라고 정의하였다. 인간은 태어나서 죽을 때까지 목표를 추구한다. 그리하여 그 목표를 달성하기 위하여 인간내부에서는 끊임없이 충동(drive)이 일어나게 되고, 이것이 동기로 화하여 일정한 형태의 행동을 유발시키게 된다.

3) 안전서비스는 개인이 보안업체 등을 통해 시장에서 구입할 수 있는 사적재도 있지만, 본 글에서 논의하고자 하는 안전은 공공재적 특성에 초점을 두고 논의하고자 한다.

마슬로우의 동기부여이론은 인간의 행동은 욕구에 의하여 동기가 유발되는데, 이러한 인간의 욕구는 일련의 단계별로 배열할 수 있다고 한다. 즉, 인간의 욕구는 맨 아래의 단계인 생리적 욕구로부터 안전의 욕구, 사회적 욕구, 자기존중의 욕구, 그리고 자아실현의 욕구에 이르는 다섯 단계로 이루어져 있다(Wahba and Bridwell, 1973: 514-520). 인간의 욕구는 계층적인 일련의 단계로 구성되어 있어 하위의 욕구에서 보다 상위의 욕구로 그 욕구단계가 상승하게 되는데(임영제 외, 2007), 이를 그림으로 표현하면 아래와 같다.

〈그림 2〉 마슬로우의 5단계욕구 모형



자료: 임영제 외(2007).

마슬로우의 욕구이론에서 가장 낮은 단계의 욕구로는 1단계 생리적 욕구, 2단계 안전의 욕구가 있다. 즉, 인간은 생리적 욕구와 함께 안전에 대한 기본적인 욕구가 충족되어야 원활한 삶을 영위할 수 있음을 의미한다. 따라서 안전의 욕구 충족을 위한 안전서비스의 제공은 정부의 가장 기본적이고 중요한 기능이 된다.

3. 안전과 안전복지의 공공재적 특성

울리히 벡(U. Beck, 1991)은 그의 저서 「위험사회: 새로운 근대성을 향하여」에서 위험은 근대화에 따른 부수적인 문제라고 정의하면서, 위험이 갖는 특징으로 위험의 보편성, 예측의 난해성, 회피해야 할 대상, 무한성, 위험의 광범위성을 제시하였다.

현대사회의 위험의 특징을 보면, 오늘을 살아가는 인간은 건강과 생명을 위협하는 이러한 위험으로부터 자유로울 수 없음을 알 수 있다. 사회가 비록 경제적으로 모든 재난·재해에 대비할 능력이 있다고 하더라도, 재난을 유발하는 위험요소가 인

간생활의 한 부분으로 자리 잡고 있는 것이 오늘날의 일반적 현상이다. 오늘날의 위험은 명백하지 않고(불확실성), 개인적이지도 않으며, 조기에 발견하기 어려울 뿐만 아니라 위험의 존재 자체에 대한 인지도 어려운 경우가 많다. 이처럼 위험이 만연한 사회에서 위험을 완전히 제거하는 것은 불가능 할 수도 있다. 또한 완전히 위험을 제거하는데도 너무나 많은 사회적, 경제적 비용이 발생하기 때문에 최근 들어서는 안전에 대한 정의를 “위험하지만 그 위험이 무시될 수 있거나 또는 위험을 감수함으로써 얻게 이득이 더 크기 때문에 받아들일 수 있는 위험”으로 정의하기도 한다.

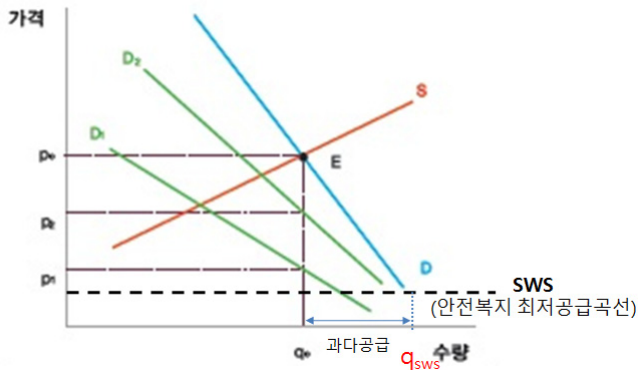
이와 같이 안전에 대한 정의는 “받아들일 수 있는 위험”이라는 개념을 통하여 안전은 그 사회가 “지각하는 위험의 수준”과 “위험의 제거에 드는 비용의 지불의사”에 따라 안전에 대한 수용의 기준도 달라질 수 있음에 유의해야 할 것이다.

오늘날의 위험은 산업화가 초래한 대량생산의 산물이며, 과학기술이 발전하면서 신종위험들이 계속해서 출현하고 있기 때문에 개인 혼자서 이러한 위험에 대처한다는 것이 점점 더 불가능한 일이 되어가고 있어 국민생활에서의 최저안전선이 요구되고 있다. 이러한 관점에서 국민들은 공공재로서의 안전과 안전복지 서비스의 구입을 위하여 세금이라는 비용을 지불하므로 다른 소비재의 구입에서와 마찬가지로 지불비용에 대응하는 서비스의 제공을 받을 권리를 갖게 된다.

그러므로 소비자가 원하는 안전의 수준은 어느 정도인지, 그리고 안전한 상태의 보장을 받기 위해 지불할 수 있는 비용이 어느 정도인지를 파악해야 한다.

〈그림 3〉에서 보듯이 안전복지는 시장에서 공급될 수 없는 공공재적 특성이 있으므로 최저공급 기준선을 설정하고 이 부분은 정부가 공급할 필요가 있다. 안전복지는 국민 삶의 질을 향상시키는 공공재이다. 현실적으로 안전복지에 대한 사회적 투자의 혜택은 모든 사람에게 골고루 돌아가지 않는다. 현실에서는 오히려 ‘불완전한 공공재’(이현송, 2006: 161)로 나타나므로 안전복지에 투입되는 자원의 배분은 불균등하게 이루어질 가능성이 매우 높다.⁴⁾

4) 현실적으로 재난의 관리에 대한 사회적 투자의 혜택은 모든 이들에게 골고루 돌아가지 않는다. 현실에서는 ‘불완전한 공공재’로 나타나기 때문에, 재난관리에 투입되는 자원의 배분은 오히려 불균등하게 이루어질 가능성이 매우 높을 것이다(이현송, 2006: 161).

〈그림 3〉 공공재의 수요·공급곡선⁵⁾

위험사회를 살아가는 우리 모두는 동시에 위험에 노출되어 있으므로 오늘날 위험을 관리하는 서비스가 국가적 차원에서 제공되어야 함은 물론이며, 안전 및 안전복지 서비스라는 공공재에 대한 납세자인 국민 즉 소비자가 보다 엄중히 서비스의 질 개선을 국가에 요구할 권리가 있으며, 또한 이를 감시할 권리를 갖고 있다.

안전과 안전복지에 대한 기대는 국가 경제적·사회적·기술적 발달의 수준과 함께 지속적으로 상향조정되는 특징을 갖는다. 그러므로 오늘날 ‘안전사회’에 대한 국민들의 기대 수준은 국민의 생명을 보호하고, 국가의 주권을 수호하는 전통적 의미의 안보 차원을 넘어서 국민들의 안전에 대한 욕구를 만족시켜 줌으로써 신체적, 경제적, 그리고 정신적으로 안정된 삶의 질을 누릴 수 있도록 하는데 있다(유현정 외, 2011).

안전의 개념은 매우 상대적인 개념이어서 일반 성인에게는 위험으로 인지되지 않은 요인이 노인이나 아동, 장애인 및 저소득층을 포함한 안전취약계층에게는 심각한 위험을 초래하기도 한다. 이는 위험이 모든 이들에게 민주적(현대사회를 살아가는 모든 인간은 생명과 건강을 위협하는 위험으로 부터 자유로울 수 없다)이라는 것과 대비되는 특성이 있다.

5) (1) 조세부담 체계에 따라 곡선의 모양은 달라질 것이나 이해의 편의상 단순화하여 표현하였다.

(2) 보편적 복지를 추구하느냐 또는 선별적 복지를 추구하느냐에 따라 곡선의 기울기는 달라질 것이다.

IV. 안전과 안전복지 강화 방안

1. 재난의 일상화에 대비한 안전복지 구현의 필요성 증대

오늘날 일상생활 속 위험요소들이 증대되고 있다. 항공·선박·기차 등 고위험 내재적 이동수단의 사용 증가, 등산·해양 스포츠·축제 등 위험이 내재된 활동들이 증가하고 있기 때문이다. 우리의 기후·사회구조적 재난환경은 더욱 악화되고 있는 반면, 재난관리 국가경쟁력은 OECD 국가 중 하위권(25위/34개국, 2014)이다(국민안전처, 2015).

새로운 유형의 불산, 염산 등 화학누출 사고 등이 빈번하게 발생하고 있어 국민의 불안심리가 가중되고 있다. 충남의 경우도 공장 등에서 발생하는 화학적 위험 등에 노출될 수 있으며 이에 따른 안전대책이 필요하다. 또한, 기초생활수급자, 장애인, 노인, 외국인, 다문화 가정 등 재난취약계층은 양극화, 고령화, 국제화에 따라 증가 추세에 있다. 사회의 변화에 따라 재난안전취약계층은 증가할 수밖에 없으며, 특히 새로운 위험이 계속 증가하는 상황이며, 최근의 지진사태 등과 같은 위험에도 대비할 필요가 있다.

재난환경의 새로운 변화에도 불구하고 생활환경 및 경제적 여건의 제약 등으로 인해 재난의 심각성에 대한 대처 및 준비에 여유가 없어 재난에 대한 자발적인 대응과 체험활동 등이 미흡한 실정이다. 따라서 안전교육과 안전한 장소를 마련하여 안전충남을 건설할 필요성이 어느 때보다 높아지고 있다.

2. 안전과 안전복지 강화 방안

1) 기본권으로서의 안전권 제정

안전권(safety right)을 헌법상의 기본권으로 하여 누구나 안전하고 행복한 삶을 누릴 수 있도록 해야 한다. 그 이유는 첫째, 우리헌법의 전문은 “...우리들과 우리들의 자손이 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서...”라고 하여 안전과 자유 그리고 행복을 헌법의 기본적인 원리로 선언하고 있다.⁶⁾ 특히, 안전을 최우선적으로 선언하고 있는 것은 안전이 자유와 행복의 기본적 전제가 된다는 것을

6) 안전과 자유와 행복이라는 표현은 1948년 제정헌법의 전문에서부터 유래하여 국가가 실현하도록 요구하는 우리 헌법의 가장 기본적인 원칙을 이루고 있다.

표현하는 것으로 이해할 수도 있을 것이다(송석윤, 2003: 1). 현행 헌법에서 안전권을 기본권으로 인정하는 경우 이를 헌법 제10조 제1항의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권이나 제37조 제1항의 “국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.”라는 규정에 의해 헌법에 열거되지 아니한 자유와 권리에서 직접 도출하는 것도 하나의 가능성일 수 있다. 이렇듯 명시적인 기본권조항이 아닌 헌법조항으로부터 기본권이 도출될 수도 있겠지만 모든 법적인 권리가 헌법상의 기본권으로 인정될 수는 없으므로 헌법의 기본권의 하나로 안전권에 대한 조항을 규정하는 것이 바람직 할 것이다. 또한, 현행 헌법상으로는 “헌법 제34조 ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”⁷⁾라는 규정에 의해 간접적으로 재해로부터의 안전을 보호 받고 있는 실정이다. 그러므로 향후 논의될 헌법개정과정에서는 권력구조에 대한 논의 못지않게 오늘날 증대되고 있는 재난으로부터 국민의 기본적 권리인 ‘안전하게 살 권리’를 부여할 수 있도록 해야 할 것이다.⁸⁾

둘째, 1948년 12월 10일 선포된 세계인권선언(世界人權宣言, Universal Declaration of Human Rights) 제3조에서도 “모든 인간은 생명권과 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있다.”라고 하고 있듯이 안전을 누릴 권리는 모든 인간의 가장 기본적인 권리이므로 향후 논의될 개헌과정에서 안전권을 헌법상의 기본권으로 하는 것이 바람직할 것이다.⁹⁾

국가의 기본권보장의무가 제기되고 이와 관련하여 안전권의 도출이 가능하다는 주장이 대두되는 것은 근대입헌주의헌법이 형성된 이후 새로운 획을 긋는 패러다임의 변화임이 틀림없다. 이러한 변화는 프랑스 혁명이 제기했던 “자유, 평등, 박애”에 상응하여 “안전, 다양성, 연대”라는 새로운 원리가 제시되는 것으로 상징된다

7) 이 조항은 1987년 제정된 현행 헌법에 처음으로 도입되었고, 1995년 제정된 재난관리법과 2004년 제정된 재난 및 안전관리 기본법 제정을 통하여 구체화하고 있다.

8) 프랑스 헌법 제2조에서는 양도할 수 없는 천부인권으로 “자유권, 재산권, 안전권 및 저항권”을 규정하여 안전에 대한 기본권을 헌법에서 규정하고 있다.

9) 크리스토프 구지(Ch. Gusy)처럼 안전을 헌법상의 국가임무로 인정하는 것에 문제제기를 하는 경우도 있다. 즉 헌법이 상징하는 국가질서의 핵심 구성원리가 시민의 자유라면 기본적으로 이러한 자유에는 자신 또는 타인의 자유향유에 따른 위험이 수반되기 마련이라고 하면서 자유의 향유자가 이러한 자유의 위험을 감수하는 것은 불가피하다고 본다. 오히려 자유향유의 책임을 국가화 하는 것은 동시에 행위가능성의 국가화가 되며 이는 자유의 증진이 아니라 제한이라는 것이다(송석윤, 2003: 24). 이는 안전과 자유를 제로섬게임의 관계로 이해하고 있기 때문인 것 같다. 그러나 안전권의 문제는 자유권과 경쟁관계로 볼 것이 아니라 인간과 시민의 자유를 확대하는 데 있어 상호보완적 관계로 보아야 할 것이다.

(송석윤, 2003: 30). 이처럼 안전권을 우리 헌법의 기본권으로 제정하는 것은 오늘날 위험사회(risk society), 재난과 함께하는 삶(Living with Disaster)에 대응할 수 있는 새로운 시대적 패러다임을 반영하는 것이 될 것이다.

2) 공공재적 특성으로 인한 안전과 안전복지 서비스의 과소공급 문제해결

공공재적 특성으로 인한 안전과 안전복지 서비스의 과소공급 문제해결을 위한 유인설계가 필요하다. 즉 안전과 안전복지 서비스의 적정 공급을 위한 지방정부의 재난관리 역량 강화가 필요하다.

지방정부의 예방/대비 중심으로의 재난관리 정책의 지향과 이를 가능하게 하는 중앙정부의 유인설계(incentive design)이다. 재난관리에 있어서 예방사업의 중요성은 아무리 강조하여도 부족하지 않지만, 문제는 어떻게 예방과 대비 중심의 재난관리 정책을 추진할 수 있도록 하느냐이다. 이러한 내용을 아래의 <표 2>¹⁰⁾를 가지고 간단히 설명해 보자(양기근, 2010 수정 인용).

<표 2> 지방정부의 재난예방 노력[안전서비스 제공노력]을 반영한 복구비 지원 유인설계

구분	나쁜 여건		좋은 여건	
	피해액	중앙정부 지원액*	피해액	중앙정부 지원액
적은 예방노력 [낮은 안전서비스] ($\alpha=0$)	20억 원	16억 원	10억 원	8억 원
많은 예방노력 [높은 안전서비스] ($\alpha=1$)	10억 원	8억 원	5억 원	4억 원

* 피해액의 80% 지원 가정.

<표 2>는 재난피해액 및 중앙정부 지원액을 보여주는 매트릭스이다. 지방자치단체의 경우에는 재난예방에 많은 노력(최대 $\alpha=1$)을 하는 경우와 많은 노력을 하지 않는($\alpha=0$) 두 가지 전략 중 하나를 선택할 수 있다고 하자.¹¹⁾ 먼저, 지방정부가 재난예방을 위해 적은 노력($\alpha=0$) 전략을 선택 한 경우, 나쁜 여건인 경우는 피해액이 20억 원이고 이중 80%인 16억 원을 중앙정부에서 지원하고, 좋은 여건인 경우는 피해액이 10억 원이고 중앙정부 지원액은 8억 원이 된다. 그리고 지방정부가 재난

10) 이 <표>는 죄수의 딜레마 게임으로 알려져 있는 것을 약간 변형하여 만든 것이다.

11) 실제 지방자치단체의 재난예방 노력의 정도는 $0 < \alpha < 1$ 사이에 있을 것이다.

예방을 위해 많은 노력($\alpha=1$) 전략을 선택한 경우 역시 여건이 나쁜 경우와 좋은 경우가 있는데, 나쁜 여건인 경우는 피해액이 10억 원이고 중앙정부 지원액은 8억 원, 좋은 여건인 경우는 피해액이 5억 원이고 중앙정부 지원액은 4억 원이 된다. 이제, 지방자치단체의 중앙정부 지원액에 대한 기대치는 각각 다음과 같다.

- 적은 예방 노력($\alpha=0$)의 경우:
중앙정부지원 기대치=16억 원 $\times$ 0.5+8억 원 $\times$ 0.5=12억 원
- 많은 예방 노력($\alpha=1$)의 경우:
중앙정부지원 기대치= 8억 원 $\times$ 0.5+4억 원 $\times$ 0.5= 6억 원

위의 경우 지방자치단체가 피해를 복구하기 위해 부담해야 하는 비용(피해액-중앙정부 지원액)은 적은 예방 노력의 경우 각각 4억 원과 2억 원이 되며, 많은 예방 노력의 경우 2억 원과 1억 원이 된다. 따라서 지방자치단체의 입장에서는 많은 노력($\alpha=1$)에 드는 비용이 나쁜 여건인 경우와 좋은 여건인 경우 각각 2억 원과 1억 원을 초과하게 된다면, 중앙정부의 복구지원금을 고려하여 굳이 많은 재난예방노력을 기울일 이유가 별로 없다.¹²⁾ 특히, 중앙정부의 재난복구지원금으로 지방정부의 숙원민원사업을 해결하고 있는 현실을 감안한다면, 지방정부의 도덕적 해이만을 문제 삼기에는 어려움이 따른다. 그러므로 중앙정부의 재난복구비용 지원에 있어 지방정부의 재정력을 고려하는 것도 중요하지만, 지방정부의 재난예방 노력을 반영한 복구비 지원을 위한 유인설계가 요구됨을 알 수 있다.¹³⁾

물론, 재해구호 및 재난복구비용 부담기준¹⁴⁾ 등에 관한 규정이 2005년 전면 개

12) 오금호(2007: 80-83)는 비대칭정보 관점에서 재난관리 주체로서의 지방정부의 예방투자 미흡의 문제점을 분석함에 있어 재난복구지원비의 사용이 이재민들을 위한 복구보다는 지역의 숙원사업에 대한 선호 성향으로 나타나는 점을 지적하고 있다.

13) <표 2>에서 제시하고 싶은 내용은 지방정부의 예방/대비 중심의 재난관리가 가능하도록 유인설계 된 재난피해에 대한 중앙정부의 지원이 필요하다는 것이다. 왜냐하면, 예방사업을 무시하였던 지역에서 재난이 발생하면 그 피해규모가 커지게 되고 피해규모에 따라 중앙정부의 지원도 커지게 되어 결과적으로 예방사업을 하지 않은 지역에서 많은 혜택을 보게 되는 반면, 예산이 부족하지만 지속적으로 예방사업을 추진하였던 지역에서는 동일한 재난이 발생하더라도 상대적으로 적은 피해가 발생하게 되므로 결과적으로는 중앙정부의 지원규모가 줄어들게 될 수 있기 때문이다. 이는 예방사업을 열심히 하지 않아도 피해가 발생하면 그에 상응하는 많은 중앙정부의 복구비 지원이 이루어지므로, 지방정부의 재난예방사업의 필요성에 대한 관심을 저하시키게 된다.

14) 재난구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규정은 최근 2016년 「자연재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 관한 규정」[시행 2016.11.1.] [대통령령 제27572호, 2016.11.1., 일부개정]과 「사회재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 관한 규정」[시행 2016.9.30.]

정되면서 재난복구비용의 국고부담이 재난피해액 기준에서 지자체의 재정력 기준(최근 3년간의 보통세·조정교부금 또는 재정보전금을 합산한 금액의 연평균액)으로 바뀌긴 했지만, 여전히 지방자치단체의 도덕적 해이가 발생할 수 있다(재해구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정 제5조 제1항). 지방정부의 재난예방 노력을 반영한 복구비 지원을 위한 유인설계 차원에서, 재난 및 안전관리 기본법 제69조 1항에 의한 특별재난지역 선포 시에는 재정력지수와 아울러 재해예방노력지수를 감안한 국고의 추가 지원을 규정하고 있어(재해구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정 제7조와 [별표 2])¹⁵⁾, 특별재난 선포시의 추가 국고지원의 경우에는 어느 정도 지방자치단체의 도덕적 해이를 줄이려는 고민이 보이고 있는 것은 고무적인 일이다.

3) 안전복지의 추진전략 및 추진과제

정부는 국민이 안심하고 안전하게 생활할 수 있는 환경을 제공할 의무가 있으며, 국민은 이를 적극적으로 요구할 권리가 있다. 안전복지는 모든 국민들에게 제공되어야 하는 최소한의 기본권적 권리이다. 안전복지는 생명에 대한 존엄성을 인정하고 보장하기 위한 것으로 사회적 약자들의 권리와 자존감을 존중하는 것에서부터 출발한다. 안전복지는 자선활동이 아닌, 국민의 기본권적 권리로 사회적 정의의 실천에 있어서도 중요하다. 안전복지는 생활환경에 잠재해있거나 내면적인 위험요소

[대통령령 제27205호, 2016.5.31., 타법개정]으로 세분화되었다. 이중 「자연재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 관한 규정」 제7조(국고의 추가 지원) 법[재난 및 안전관리 기본법 제60조(특별재난지역의 선포)] 제60조제2항에 의하여 특별재난지역으로 선포된 지역은 [별표 1]과 [별표 3]의 부담률에 의거하여 산출된 지방비 부담총액은 제5조제1항 각 호에 해당하는 금액의 2.5배를 초과하게 되면 [별표 2]의 기준에 의거한 금액을 국고에서 추가 지원할 수 있다. 자세한 내용은 「자연재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 관한 규정」 제7조(국고의 추가 지원)의 [별표 2]를 참조하기 바란다..

- 15) 국고 추가 지원율 = ① 최근 3년간 평균 재정력지수에 따른 추가 지원율 × 0.9 + ② 재해예방 노력지수에 따른 추가 지원율 × 0.1 + ③ 국민안전처장관이 정하는 가감률

재해예방 노력지수는 최근 3년간의 연평균 재해예방사업 투자율 및 재난 및 안전관리 기본법 제67조제2항의 규정에 의한 재난관리기금 적립액에 대한 확보율 등을 반영하여 다음과 같이 계산한다.

- 재해예방노력지수 = 재해예방사업투자율×0.9 + 재난관리기금 확보율×0.1
- 재해예방사업투자율 = 재해예방사업투자비/보통세
- 재난관리기금확보율 = 확보액/법정적립금
- 재해예방사업이라 함은 하천관련 사업비, 하수도 정비비, 재해위험지구 정비비, 수해상습지 개선사업비, 저수지 개수 및 보수비 등을 말한다.

까지 해결하려는 예방적 복지이며, 사고발생 이후 그동안 치유와 자활지원 등 돌보지 못했던 부분에 대해 관심을 갖고 새로운 형태의 안전수요에 능동적으로 대응하는 복지가 될 것이다.

안전충남 2050에서 제시되었던 안전복지 실현을 위한 추진전략과 추진과제가 좋은 사례라고 생각된다(충청남도, 2016). 즉, 안전복지를 구현하기 위해서는 안전정보 접근권 확대, 수요자 중심 안전 서비스 체계 구축, 안전취약계층에 대한 적극적 지원 전략 하에 구체적으로 안전정보 공개 시스템 확대, 재난안전관리 정보수집을 위한 주민 참여 확대, 도민의 접근편의성을 고려한 안전정보 전달체계 마련, 도민의 안전요구 파악을 통한 맞춤형 지원, 지역복지시스템과 연계한 원스톱 서비스 제공, 관리자의 사회적 책임 강화, 사회적 관계 복원을 통한 안전 확보 등과 같은 과제를 추진해 나가야 할 것이다.

첫째, 안전정보에 대한 접근권의 확대가 안전복지의 실현에 필요한 이유는 1) 재난 발생 상황에서 불필요한 오해나 왜곡된 정보 등으로 인하여 위기가 증폭되거나 사회적 갈등이 발생하는 경우가 있으므로, 정확한 상황 전달로 이를 해소하기 위한 노력이 필요하며, 2) 최근 재난 및 안전에 대한 관심도가 높아짐에 따라 국민의 생활 전반에 걸쳐 재난안전에 대한 관리를 우선적으로 수행하고 있으나, 재난안전취약계층은 여전히 안전정보에 대한 접근성을 더 보장받지 못하고, 재난상황에서는 정보를 잘 활용하는 사람들에 비해 더 많은 위험에 직면할 가능성이 있기 때문이다.

둘째, 안전복지를 위한 수요자 중심의 안전서비스 체계 구축의 필요성은 1) 최근 자연재난뿐만 아니라 인적·사회적 재난의 발생에 따른 사회적 문제가 대두됨에 따라, ‘안전한 삶을 위한 공공서비스’에 대한 도민의 욕구가 커지고 있으며, 2) 개인은 서로 다른 생활환경에서 각기 다른 수준의 위험들에 노출되기 때문에 위험을 최소화하기 위한 대응책 역시도 개인별 상황에 맞게 마련될 필요가 있기 때문이다.

셋째, 안전복지에서 안전취약계층에 대한 적극적 배려가 필요한 이유는 1) 안전에 대한 사회적 관심은 매우 높아지고 있으나, 사회적 취약계층의 안전 실태 파악 및 대응방안은 여전히 미흡한 실증이며, 2) 경제적, 신체적, 사회적 제약 등으로 각종 재난위험에 노출되어 있거나 관련 정보를 받지 못하는 재난취약계층이 작은 것 하나라도 피부로 느낄 수 있도록 「함께 누리는」재난취약계층 안전복지종합대책을 마련하는 것이 절실하기 때문이다.

〈표 3〉 안전충남 2050의 “함께 누리는 안전복지”의 추진전략과 추진과제

목 표	전략	추진 과제
함께 누리는 안전복지 실현	안전정보 접근권 확대	안전정보 공개 시스템 확대
		재난안전관리 정보수집을 위한 주민 참여 확대
		도민의 접근편의성을 고려한 안전정보 전달체계 마련
	수요자 중심 안전 서비스 체계 구축	도민의 안전요구 파악을 통한 맞춤형 지원
		지역복지시스템과 연계한 원스톱 서비스 제공
	안전취약계층에 대한 적극적 지원	관리자의 사회적 책임 강화
		사회적 관계 복원을 통한 안전 확보

자료: 충청남도(2016), 「안전충남 2050 다함께 만들고 모두가 누립니다」.

V. 결론

오늘날 우리 사회는 안전한가? “안전하지 않다”고 답할 수밖에 없는 현실이 안타깝다. 우리 사회는 후진국형 대형재난이 반복되고 있다. 그동안 꾸준히 재난관리 역량을 높여왔다고 하지만, 여전히 재난 앞에 무기력하기만 하다. 특히, 세월호 침몰사고는 1993년 292명의 사망자가 발생한 서해훼리호 침몰과 유사한 재난의 반복이라 할 수 있어 재난관리 실패로부터의 개인적 사회적 학습과 재난관리 역량의 제고가 무엇보다 절실하다.

안전사회의 구축은 국가와 정부의 가장 중요한 책무이다. 그러나 국가와 정부는 이러한 책무를 다하지 못하고 있다. 따라서 국가와 정부의 안전에 대한 책무를 강조하면서 우리 사회의 경제제일 패러다임을 안전우선 패러다임으로 바꾸어야 한다. 지금까지 우리사회는 안전을 경제적 성장을 위해 잠시 포기해야하는 것(비용)으로만 생각해 왔다. 그러나 곰곰이 생각해 보면 안전 없는 경제적 성장과 부의 축적은 있을 수 없다. 오늘날 가장 인기 있는 대중적 스포츠인 야구가 발전할 수 있었던 데에는 포수를 지켜줄 수 있는 마스크가 있었기 때문이다. 포수에게 마스크가 없었다면 투수는 강속구를 던지지 못했을 것이며 야구는 지금처럼 재미있는 스포츠가 되지 못했을 것이다. 또한, 사람들이 가장 선호하는 가장 좋은 자동차 역시 혹시 있을지 모를 사고 때 안전하게 운전자를 보호해 줄 수 있는 자동차임에 틀림없다. 빨리 달리는 것도, 멋진 디자인도 물론 중요하지만, 만에 하나 있을지도 모를 사고시의 안전이 담보되지 않는 자동차는 좋은 차가 될 수 없듯이, 우리 사회 또한 안전이 담

보되지 못한다면 살기 좋은 행복한 사회가 될 수 없다. 재난이 일상화된 오늘날 안전은 무엇과도 바꿀 수 없으며, 우리사회가 가고자 하는 복지사회의 가장 저변에 깔려 있어야 하는 필수품인 것이다.

이에 본 연구에서는 공공재로서의 안전과 안전복지 강화 방안에 대해 논의해 보고자 하였다. 관련 선행연구가 많지 않은 관계로 연구목적을 달성하기 위하여 먼저, 안전복지의 개념적 정립부터 논의하였다. 또한 많은 연구들에서 소개되고 있는 마슬로우의 욕구 5단계론과 안전의 관계를 짚어 보았다. 그리고 공공재로서의 안전과 안전복지에 대하여 논의한 후, 안전과 안전복지의 강화 방안으로 기본권으로서의 안전권 제정, 공공재적 특성으로 인한 안전과 안전복지 서비스의 과소공급 문제 해결을 위한 유인설계 방안 및 안전복지의 구체적 추진전략과 추진과제를 제시하였다.

본 연구의 한계로는 안전복지의 구체적 구성요소 내지는 지표에 대해서는 제시하지 못하였고, 또한 안전복지에 영향을 미치는 요인에 대해서 탐색하지 못한 점들을 들 수 있다. 그러나 추후 이러한 부분들이 후속적으로 연구되어질 수 있는 이론적 토대를 제공하고 있음이 본 연구의 중요한 함의라고 본다.

참고 문헌

- 국민안전처. (2015). 「국가안전관리기본계획(2015-2019)」. 국민안전처.
- 김동건·이준구·박태규·오연천. (1986). 「재정과 경제복지」. 서울: 박영사.
- 김영호. (2009). “비전통적 안보위협과 군의 역할.” 「평화연구」, 17(2): 157-187.
- 박상현. (2016). “재난피해자 지원 강화를 통한 재난복지와 안전한국 실현.” 「법연」, Vol. 53: 19-23. 한국법제연구원.
- 박진희. (2015). “재난위험 사회의 위험관리 전략의 새로운 모색: 회복탄력성(Resilience)과 시민성(Citizenship) 향상을 중심으로.” 「환경철학」, 19: 91-118.
- 송석윤. (2003). “기본권으로서의 안전권에 대한 시론적 연구.” 「법학논집」, 8(1): 1-32. 이화여자대학교 법학연구소.
- 양기근. (2010). “선진적 재난관리를 위한 지방정부의 역할.” 「행정포커스」, 2010년 5·6월호: 13-18. 한국행정연구원.
- 양기근. (2017). “함께 누리는 안전복지를 생각하다.” 「안전충남 Issue Brief」, Vol 5: 1-8. 충남연구원·충남재난안전연구센터.

- 오금호. (2007). “재난복구시 재난관리 주체의 의사결정에 대한 비대칭정보 적용의 문제.” 「한국위기관리논집」, 3(1): 75-86.
- 울리히 벡 지음, 홍성태 옮김(1997), 「위험사회: 새로운 근대(성)를 향하여」, 새물결.
- 유현정·최은실·김성숙·이재은. (2011). 「위험사회를 사는 소비자와 생활안전」. 서울: 대영문화사.
- 이재은 외. (2006). 「재난관리론」. 서울: 대영문화사.
- 이재은. (2011). “재난관리 역량 강화와 재난관리서비스의 공공재적 특성.” 「한국위기관리논집」, 7(6): 1-16.
- 이재은. (2013). “국가안보 환경의 변화와 국가위기관리: 포괄적 안보 개념 하에서의 국가위기 유형.” 「한국위기관리논집」, 9(2): 177~198.
- 이준구·조명환. (2016). 「재정학」. 문우사.
- 이현송. (2006). “자연재해의 사회적 과정: 미국의 허리케인 카트리나 수해 사례를 중심으로.” 「영미연구」, 제15집: 153-177.
- 임영제·김항곤·소재진·임진택·양기근. (2007). 「21세기 디지털시대 인간관계의 이해」. 법문사.
- 정지범·윤기웅. (2015). 「안전사고지대 발굴 및 효과적인 관리 방안 연구」. KIPA 연구보고서 2015-23. 한국행정연구원.
- 조영갑. (2003). “전쟁과 재난.” 「비상기획보」, 64: 21-23.
- 최병선. (1998). 「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」. 서울: 법문사.
- 충청남도. (2016). 「안전충남 2050 다함께 만들고 모두가 누립니다」. 충청남도 재난안전실.
- 통계청 홈페이지. <http://kostat.go.kr/portal/index/statistics.action>
- 하연섭. (1997). 「재정학의 기초」. 서울: 다산출판사.
- Beck, Ulrich. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*(translated by Mark Ritter), London: Sage Publications.
- Perrow, C. (1999). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies* (2nd ed.). Princeton: Princeton University Press.
- Stiglitz, Joseph E. (1986). *Economics of the Public Sector*. New York: W.W. Norton & Company.
- Wahba, M. A. and Bridwell, L. G. (1973). *Maslow Reconsidered: A Review of Research on the Need Hierarchy Theory*. Proceedings of Academy of Management.

양기근(梁奇根): 주저자. 경희대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 위기관리 조직학습 체제에 관한 연구, 2004), 현재 원광대학교 소방행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 소방정책, 위기관리 및 재난관리 등이다. 최근 주요 저서 및 논문으로는 소방행정학 개론(2016, 제3판, 공저), 재난관리론(2016, 개정판, 공저), "The Effects of Family-Friendly Policies on Job Satisfaction and Organizational Commitment: A Panel Study Conducted on South Korea's Public Institutions, Public Personnel Management(2017)", "Socio-ecological Resilience of Oil Spill: Focusing on the Hebei Spirit oil spill on the west coast of Korea(2016)", "재난 취약성 극복과 복원력 향상 방안: 재난 취약성과 복원력의 개념적 통합을 중심으로(2016)" 등이 있다(withgg@wku.ac.kr).

고은별(高恩別): 공동저자. 원광대학교 소방행정학과를 2013년 2월에 졸업하고, 현재 원광대학교 소방행정학과 대학원 석사과정에 있다(dmsquf031@hanmail.net).

정원희(鄭元熙): 교신저자. 경희대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 건양대학교 국방경찰행정학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 과학기술정책, 위기관리, 공공갈등, 기후변화, 교양교육 등이다. 최근 논문으로는 비교과프로그램이 대학핵심역량에 미치는 영향(2017, 교양교육연구), System Dynamics를 활용한 기후변화 농어촌 취약성 법제도정비의 정책효과(2016, Crisisonomy), 전문대생의 정부정책 인식차이 분석(2016, 국정관리연구) 등이 있다(chung0405@konyang.ac.kr).

고령층 주거환경 만족도와 교통사고 공간집중 사이의 연관성 고찰: 다수준 분석을 활용한 수도권 실증 연구

안용진·조덕호

본 연구는 대표적인 교통 약자로 인식되고 있는 고령층을 대상으로 지역사회 교통사고 공간 분포 특성이 주거환경 만족도에 미친 영향을 실증적으로 규명함으로써, 고령화 시대 안전한 도시공간 조성 및 도시 적주성 향상을 위한 생활안전 측면의 정책적 시사점을 도출하는데 그 목적이 있다. 주거실태조사 수도권 원시자료(2014)와 수도권 교통사고 경찰청 통합 DB 자료(2014)를 활용한 다수준 분석결과, 예상대로 보행안전, 치안안전, 시설 접근성 변수는 주거환경 만족도에 (+)영향을 미친 반면, 교통사고 핫스팟 면적 비율은 통계적으로 유의미한 수준에서 주거환경 만족도에 (-)영향을 보였다. 특히 교통사고 핫스팟 면적 비율은 주거지 녹지지역 면적 비율과 유사한 수준에서 주거환경 만족 여부에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 따라서 고령층 생활도로 교통사고 노출 위험 저감을 위한 안전관리 정책은 고령가구의 주거환경 성능을 제고하는 효과적인 전략으로 이해될 수 있다.

주제어 : 고령층 주거환경 만족도, 교통사고, GIS 핫스팟 분석, 다수준 분석, 수도권

I. 서론

미국, 유럽, 일본 등 이미 고령화를 경험한 서구 선진국과 비교했을 때, 국내 고령화 추세는 상대적으로 빠른 진행 속도를 보이고 있다(통계청, 2016). 특히 저출산 현상이 지속되는 최근 경향과 맞물려 장래 전체 인구 분포에 있어 고령층 비중이 대폭 증가할 것으로 예상됨에 따라 고령층 삶의 질 향상에 기여하는 정책적 노력이 선제적으로 필요한 시점이다. 무엇보다 다른 연령층에 비해 신체활동 및 이동에 물리적 제약요인이 증가하고 일상생활 범위가 주거지 중심으로 재편되는 고령층의 특수성을 감안했을 때, 주거환경 성능이 전반적인 삶의 질에 미치는 영향은 높다고

볼 수 있다(정재훈, 2013; 전명진 외, 2016).

기존 선행연구에서 강조된 바와 같이, 가족 및 교우간의 유대 감소, 사회활동 위축, 소득수준 저하 등은 고령 계층의 삶의 질을 저하시키는 대표적인 요인으로 제시될 수 있다(김명숙 외, 2013). 하지만 최근 들어 쾌적하고 안전한 거주 공간 조성을 위한 도시계획/설계 차원의 역할이 재차 강조되고 있으며, 사회적 약자로서 고령층의 일상 생활안전 위험 요인에 대한 노출 우려와 이에 대한 저감 노력을 통해 고령층의 삶의 만족도를 개선하려는 논의가 진행되고 있다(국민안전처, 2015). 특히 범죄위험과 더불어 교통사고는 고령층의 일상 생활안전을 위해하는 대표적인 요인으로 지목될 수 있다. 교통약자 이동편의 실태조사(2015)에 따르면, 지난 10년간(2005년~2014년) 전체 교통사고 사망자는 25.3% 감소된 반면, 고령층 교통사고 사망자는 오히려 6.8% 증가한 것으로 나타났다. 이러한 시계열 변화 추세 이외에, 단일년도(2014년) 기준 전체 교통사고 사망자(4,762명) 중 고령층 비율은 38%(1,815명)으로 집계되는 등 고령층 일상 생활안전 위험 측면에서 교통사고의 심각성은 높다.

일반적으로 교통사고 발생지점은 공간적으로 균일하고 분포하지 않고 특정 지점에 집중적으로 발생하기에, 분석단위 지역별로 집계화 된(aggregated) 교통사고 자료를 통해 고령층교통사고 노출 위험 정도의 지역별 차이를 규명하는데 한계가 있다. 따라서 본 연구는 공간/환경적 관점에서 고령층 삶의 만족도를 저하시키는 요인으로 교통사고 노출 위험을 인식하고 수도권 소재 지역사회 교통사고 공간 집중이 주관적으로 체감한 주거환경 만족 여부에 미친 영향을 GIS Hot-spot 분석과 다수준 분석을 활용하여 실증적으로 규명하고자 한다. 나아가 실증분석 결과에 근거하여 대표적인 교통약자인 고령층에 초점을 둔 안전한 도시공간 조성 및 도시 적주성(適住性) 향상을 위한 생활안전 측면의 정책적 시사점을 도출하는데 궁극적인 목적이 있다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

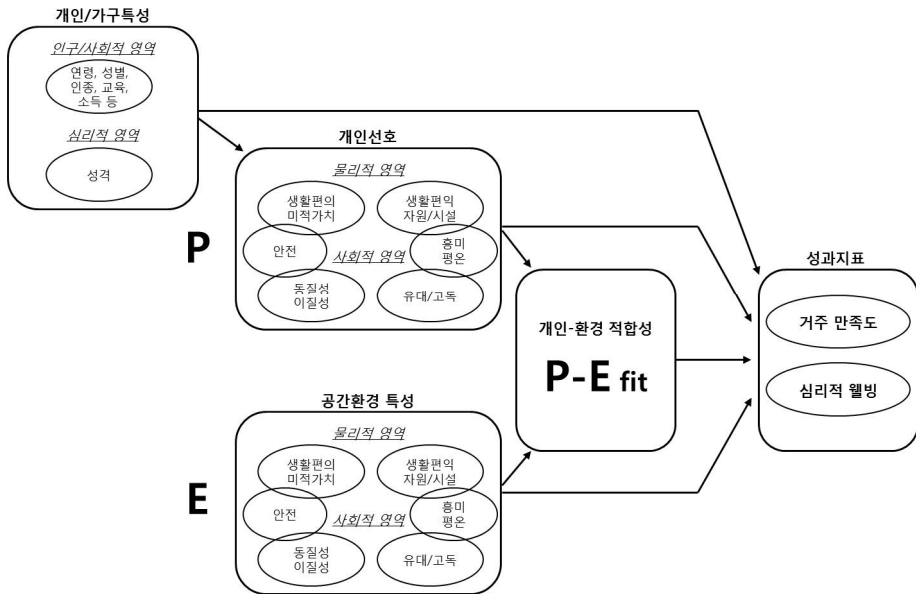
1. 고령층 주거환경 만족 영향 요인 및 결정 메커니즘

개인-환경 적합성(Person-Environment Fit) 이론은 고령층의 주거환경 만족도와 전반적인 삶의 질에 영향을 미치는 주요 요인과 해당 성과지표의 결정 메커니즘을

설명하는데 유용한 개념적 준거를 제공한다(Walsh et al, 2000; Kahana et al, 2003). 보다 구체적으로, 해당 이론은 거주지 환경에 대한 개인의 성향 및 선호에 적합한 지역에 거주할수록 개인의 주거만족도 및 전반적인 삶의 만족도가 높다는 점을 핵심적 논거로 제시한다. 다시말해 개인-환경 적합성 변수는 객관적으로 측정된 동일한 수준의 거주지 공간/환경차원의 물리적, 사회적 특성일지라도 개인/가구의 다양한 인구/사회/경제적 특성과 개인 선호에 따라 차별화 된 주거환경 성능평가 결과가 도출될 수 있음을 시사한다. 이러한 주관적 평가 결과의 차이에 따라, 현 거주지의 공간/환경 특성이 개별 평가 주체인 거주자의 수요/요구/선호에 적합한 것으로 평가될 경우 지속적으로 현 거주지에 머물 가능성은 높아지는 반면, 현 주거환경이 거주자의 수요/요구/선호에 적합하지 않은 것으로 평가될 경우 보다 적합한 거주 환경 특성을 지닌 지역으로 이주를 고려하게 된다(Lawton, 1980).

〈그림 1〉에서 제시된 바와 같이, 고령층이 주관적으로 체감하는 성능 지표인 주거환경 만족도는 개인/가구 차원의 인구/사회/경제적 특성에 근거한 개인 선호 변수와 거주지 공간/환경 측면의 물리적(생활편의/지원시설, 안전 등), 사회적(유대감, 동질성 등) 특성이 복잡한 상호 작용을 통해 주관적으로 평가된 개인-환경 적합성 변수를 통해 결정된다(Brown, 1995; Carp and Carp, 1984). 기존 선행연구 결과에 근거했을 때, 고령층 주거환경 만족에 영향을 미치는 개인/가구 특성으로는 크게 연령(+), 소득(+), 교육수준(+), 결혼(-) 등이 있으며(Adams, 1992; Golant, 1982; Goodman and Hankin, 1984; Galster and Hesser, 1981), 거주지 공간/환경 특성으로 주거유형, 근린범위, 도농지역 등의 변수가 영향을 미치는 것으로 나타났다(Hunt et al, 1995; Windley and Scheidt, 1983). 이러한 개인/가구 특성 요인과 거주지역의 공간/환경 특성은 공통적으로 고령층 주거환경 성능 평가에 유의미한 영향을 미치며(Galster and Hesser, 1981), 특히 거시적인 지역 변수는 미시적인 주택 관련 성능 변수 보다 주거환경 만족도에 미치는 영향이 높은 것으로 평가(Hunt et al, 1995; Jirovec et al, 1985)되고 있으며, 앞선 연구배경에서 기술된 바와 같이, 본 연구에서 지역특성 변수로 다루고 있는 거주지역 교통사고 노출위험도와 녹지면적 비율은 각각 안전, 생활편의 지원시설을 설명하는 대표적인 고령층 거주지 공간 환경 특성으로 이해될 수 있다.

〈그림 1〉 개인-환경 적합성 이론에 근거한 고령층 주거환경 만족도 결정요인



출처: Kahana et al (2003: 438) 재구성

고령층 주거환경 만족도 관련 국내 선행연구는 주거복지 차원에서 개별 주거성능 및 가구 형태가 주거환경 및 삶의 만족도에 미친 영향을 규명한 연구가 다수 발표된 바 있다. 보다 구체적으로 신한나 외(2012) 연구는 Universal Design 요소와 주거내부 시설(주방, 욕실, 거실, 침실 등)에 초점을 두어 노인주거환경 사용성 평가를 수행하여 주거환경 요구 및 불편사항을 분석한 바 있으며, 정재훈(2013)의 연구는 도시/농촌 거주노인의 가구 형태별(독거, 노인부부, 자녀동거) 빈도분석을 통해 소유형태, 주택 유형별 주거환경 성능 차이를 확인한 바 있다.

이외에 노동패널자료(2012)을 활용하여 노인가구의 주거특성이 주거만족도에 미치는 영향을 분석한 강은택 외(2015)는 개인/가구특성, 주거특성, 지역특성(수도권/비수도권) 변수를 실증모형에 포함하였으나 지역 단위에 기반한 세부 물리적 환경특성의 영향은 다루지 않고 있다. 복지패널(2008) 자료를 활용한 안준영 외(2011) 연구는 서울시 거주 60대 노인을 대상으로 삶의 질 하위요소를 파악하고 주거환경요인 분석을 통해 주거환경지표를 도출한 장점이 있으나 특정 고령자주택(노인복지주택 대상지 3곳)을 대상으로 면접 설문조사를 수행하여 보다 일반화 된 결과를 도출하는데 미흡한 측면이 있다.

또한 주거실태조사(2010) 원시자료를 활용한 천현숙 외(2013)는 노인가구 유형별

(독거, 노인부부, 노인가구주, 노인가구) 주거만족도 결정 요인을 분석한 결과, 자가 가구의 경우 유형별 만족도에 영향을 주는 변수에 차이가 없었으나, 차가가구의 경우 유형별 만족도에 영향을 주는 변수에 차이가 존재함을 확인하였다. 하지만 거주지 환경 변수를 구축함에 있어 주관적으로 측정된 변수 값을 활용한 반면, 객관적으로 측정된 변수를 실증 모형에 반영하여 보다 종합적인 물리적 주거환경 요인에 대한 시사점을 도출하는데 한계를 보이고 있다.

2. 본 연구의 차별성

본 연구는 주거실태조사(2014), 경찰청 교통사고 DB 자료(2014), 통계청 자료(2014)를 연계하여 1)개인/가구 특성, 개인-환경 적합성, 거주지역 단위 공간/환경 특성을 종합적으로 고려한 실증 모형을 구축하고, 2)미시적인 단일 사례가 아닌 수도권 전역에 거주하고 있는 고령 가구주 샘플에 근거한 보다 객관적이고 일반화 된 연구 결과를 도출한 측면에서 기존 선행연구와 차별성이 존재한다. 또한 생활안전 위험 요인에 대한 사회적 인식이 강조되고 있는 최근의 상황을 반영하고 3)대표적인 교통 약자로 인식되고 있는 고령층의 교통사고 노출 취약성을 감안하여 거주지역 교통사고 집중도 변수를 고령층 주거환경 만족 여부를 설명하는 주요 변수로 선정하였다. 특히 거주 지역별 교통사고 건수를 단순 집계하는 변수 구축방식의 한계점을 극복하기 위해 GIS 공간분석 기법(핫스팟)을 활용하여 교통사고 공간 집중도에 기반한 교통사고 노출 위험도¹⁾ 변수를 거주 지역별로 산정/구축하였다.

1) 핫스팟 분석에 기반한 교통사고 노출 위험도 산출 방식은 안용진(2016)의 연구에서 제시된 바 있으나, 본 연구는 연구 설계 측면에서 아래와 같은 차별성을 지님. 우선, 활용자료 및 연구의 공간적 범위에 있어 기존 선행연구는 다년도 서울서베이 원시자료를 활용하여 서울시 25개 자치구에 범위를 한정하였으나 본 연구는 최근 발표된 전국단위 원시자료(주거실태조사, 2014) 수도권 샘플을 활용하여 수도권 전역으로 분석 범위를 확대 적용하였으며, 성인 전체 연령층(18세 이상)이 아닌 고령층의 주거환경 만족 영향 요인을 규명하는 과정에서 주관적 측정변수(개인-환경 적합성)와 객관적 측정 변수(교통사고 노출 위험도, 녹지공간 비율)를 실증 모형에 반영하여 기존 선행연구에서 도출된 논의를 확대/발전시킴.

Ⅲ. 실증분석 개요

1. 연구설계

연구 내용의 시간적 범위는 실증연구를 위한 원시자료인 주거실태조사(일반가구 대상)가 가장 최근에 수행된 2014년을 기준으로 하여 주요 변수가 구축되었으며, 수도권 53개 시, 군, 구에 거주하고 있는 고령 가구주(약 3,300명)와 해당 지역사회에서 발생한 교통사고(경찰청 통합 DB, 2014년)를 공간적 범위로 한정하였다. 일반적으로 고령층 정의를 위한 연령 기준은 연구자마다 상이한 기준을 제시하고 있으나²⁾, 본 연구에서 연금수혜 가능 연령인 60세 이상을 고령계층으로 정의하여 연구를 진행하였다(김판수 외, 2014; 전은정 2012; 안준영 외, 2011). 연구방법 측면에서, 협의의 연령 범위(65세 이상 혹은 75세 이상)를 고령계층으로 정의할 경우, 개인 샘플수가 적은 지역단위 개수가 다수 발생하여 안정적인 다수준 모형의 분석 결과를 도출하기에 어려운 한계가 있다. 이러한 한계점을 연구설계 단계에서 해결하기 위해 본 연구에서는 고령층에 대한 조작적 정의에 있어 보다 광의의 연령 범위(60세 이상)를 적용하였다.

이외에, 본 연구의 핵심변수인 수도권(2014년) 교통사고 지점의 지역별 현황은 <표 2>에 집계된 바와 같으며, 고속도로(자동차 전용도로 포함)에서 발생한 교통사고는 일상생활 공간 내 발생한 생활안전 저해요인으로 간주되기에 부적합한 측면이 있어 본 실증 분석에서 제외되었다. 특히 실증 분석에서 제외된 교통사고 건수(1,773건)는 전체 건수의 약 1.8%에 해당하기에 교통사고 자료의 선택적 추출에서 기인하는 분석결과 오류(Selection bias)의 가능성은 미비한 수준일 것으로 판단된다.

2) 제도적인 측면에서도 해당 법률에 따라 고령층 기준 연령은 상이하게 적용되고 있음. 일례로 고령자고용법에서는 상시 근로자 300인 미만 사업장의 경우 정년 60세를 의무화(2017년 이후)하고 있으나, 노인복지법상 기준 연령은 65세 이상으로 구분됨. 하지만 실제 노인 복지시설(노인 복지관 및 노인교실)이용가능 연령은 60세 이상으로 규정되어 있음

〈표 1〉 연구의 내용적 범위

범위	내 용
시간범위	주거실태조사, 통계청 자료 (2014)
공간범위	수도권 거주 고령 가구주 약 3300명 공간분석 단위: 수도권 53개 시, 군, 구 ³⁾ 교통사고(경찰청DB)발생 지점: x-y 좌표값(2014년 기준)

〈표 2〉 수도권 교통사고 DB 현황 자료(2014년 기준)

구분 / 지역	서울	경기	인천
전체 DB 자료	40,794	48,113	8,848
분석된 자료	40,680	46,631	8,671
제외된 자료	114	1,482	177

앞선 이론 고찰 부분에서 서술된 개인-환경 적합성(Person-Environment Fit) 개념과 선행연구에 논의된 고령층 주거환경 만족도 관련 내용을 종합한 연구가설은 아래와 같이 정리될 수 있다. 우선, 거주지역 물리적 환경 특성은 크게 생활 인프라 시설 접근성, 생활안전, 교통사고 노출 위험도, 잠재적 녹지 어메니티 이용권역 4가지로 구분되며, 특히 개인-환경 적합성 관련 변수는 고령층 거주민이 주관적으로 평가한 거주지역 생활 인프라 시설(상업/판매, 의료/복지, 문화/공원, 대중교통) 접근 용이성과 생활안전(보행 및 치안) 요인으로 세분화 되었다. 보다 구체적으로 생활 인프라 시설 접근성이 용이하고 거주지역내 보행, 치안 상황에 안전하다고 체감할수록 주거환경에 만족할 확률은 증가할 것으로 예상된다.

이외에 객관적으로 측정된 거주지 녹지지역 면적 비율은 잠재적 녹지 어메니티 이용권을 반영하는 대리변수로 녹지지역 면적 비율이 증가할수록 거주민이 주거환경에 만족할 확률은 증가(+)하는 반면, 거주지 교통사고 노출 위험정도를 반영하는 교통사고 핫스팟 면적 비율이 증가할수록 주거환경에 만족할 확률은 감소(-)할 것으로 연구 가설을 설정하였다. 실증 모형내 통제변인으로 정의된 대표적인 개인/가

3) 수도권 전체 시, 군, 구 개수는 총 65개로 집계(2016년 기준)되고 있으나, 본 연구의 원시 자료인 주거실태조사에서 샘플이 누락되거나 20개 미만인 12개 시, 군, 구를 제외한 53개 지자체를 공간적 범위로 한정함. 분석에서 제외된 세부 지역은 서울특별시 3개 자치구(종로구, 중구, 강서구), 인천광역시 5개 자치구(중구, 동구, 남구, 서구, 옹진군), 경기도 4개 시(과천시, 오산시, 화성시, 여주시)로 구분됨

구 특성 변수인 성별, 학력, 주택유형, 주거상태, 가구원수, 가구소득 변수는 실증 모형내 통제변인으로 정의되었다. 보다 구체적으로 학력(+)과 가구소득(+)이 높을수록 주거환경에 만족할 확률이 높고, 주거환경이 비교적 양호한 아파트(+) 주거유형에 거주할수록 주거환경에 만족할 확률이 높을 것으로 예상된다.

원시자료인 주거실태 조사(2014) 항목 중 주거환경 만족도는 4점 척도(Likert Scale)로 측정되었으나 본 실증모형에는 만족도 여부를 설명하는 이항변수(Binary Scale)로 변환되었으며, 구체적으로 4점 척도에서 '매우 만족', '만족'으로 관측된 값은 '만족($y=1$)'으로 변환된 반면, '매우 불만족', '불만족'으로 관측된 값은 '만족하지 않음($y=0$)'으로 변환되었다.⁴⁾ 이항변수로의 변환은 주거환경 만족 여부(확률변수)를 의미하며, 기타 실증모형에 포함된 설명변수의 측정방법, 자료출처는 아래의 <표 3>과 같다. 구체적으로, 개인-환경 적합성 변수는 주거실태 조사에서 피설문자가 주관적으로 평가한 결과를 토대로 구축된 반면, 거주지 물리적 환경 변수인 토지이용현황 및 교통사고 위험도 변수는 각각 통계청 자료(2014)와 경찰청 교통사고 DB 자료(2014)에 기반하여 GIS 공간분석 기법을 통해 객관적으로 측정되었다. 이 과정에서 행정구역 전체면적 대비 녹지지역 면적 비율(%)과 주거, 상업, 공업지역 면적이 과소 혹은 과대할 경우 발생가능한 변수 측정치 오류를 최소화 하였다.

2. GIS를 활용한 교통사고 Hot-spot 분석

기존 선행연구 한계점에서 언급되었듯이, 일반적으로 분석 단위(시, 군, 구)별로 집계화(aggregated)된 교통사고 건수를 변수화 할 경우 지역 내 발생한 모든 교통사고 지점은 공간적으로 균일하게 분포해야만 합리적인 변수 구축 방식으로 수용될 수 있다. 하지만, 아래 <그림2>에서 보이는 바와 같이, 실제 발생하는 교통사고 지점은 특정 공간에 집중적으로 분포하는 특성이 있어 분석단위 지역별로 단순 집계화 방식으로는 현실 상황을 반영하는데 한계가 있다. 이러한 변수 구축의 한계점을 해결하기 위한 대안으로, 본 실증모형의 핵심 설명변수인 교통사고 노출 위험을 객관적으로 측정하기 위한 Hot spot 분석의 구체적인 단계는 크게 3가지로 요약될 수 있다.

4) 일반적으로 순위형 척도(ordered scale)로 측정된 종속변수에 적합한 모형은 ordered logit multi-level analysis이나 본 연구에서는 주요 가설인 만족도 여부(binary variable)를 설명하는 독립변수의 영향정도를 규명하는데 초점을 두어 random intercept logit model을 적용함. 이외에 ordered logit 모형의 승비는 3개 이상의 척도의 경우 해석이 용이하지 않은 단점이 있어 분석결과에 대한 명확한 해석과 이에 근거한 시사점을 도출하기 위해 logit model을 최종 모형으로 선정함

〈표 3〉 실증분석을 위한 변수구축

변수명		측정방법	자료출처
종속변수	주거환경 만족도	1=(매우만족, 만족) 0=(불만족, 매우불만족)	주거실태 조사 (2014)
통제변수 (개인/가구 특성)	성별	남성=0; 여성=1	
	학력	중졸이하	
		고졸이하	
		전문대이상	
	주택유형	단독	
		아파트	
		연립 혹은 다세대	
		기타	
	주거상태	자가	
		전세	
		월세	
	가구원수	1인	
		2-4인	
		5인 이상	
	가구소득	100만원 미만	
		100-199만원	
		200-399만원	
		400만원 이상	
		무응답	
설명변수 (개인-환경 적합성)	상업/판매시설 접근 용이성	1=(매우만족, 만족) 0=(불만족, 매우불만족)	
	의료/복지시설 접근 용이성	1=(매우만족, 만족) 0=(불만족, 매우불만족)	
	문화/공원시설 접근 용이성	1=(매우만족, 만족) 0=(불만족, 매우불만족)	
	대중교통시설 접근 용이성	1=(매우만족, 만족) 0=(불만족, 매우불만족)	
	보행안전 만족도	1=(매우만족, 만족) 0=(불만족, 매우불만족)	
	치안안전 만족도	1=(매우만족, 만족) 0=(불만족, 매우불만족)	
설명변수 (지역 특성)	토지이용	행정구역 전체면적 대비 녹지지역 면적(%)	통계청(2014)
	교통사고 위험	행정구역 주거, 상업, 공업지역 합산 면적 대비 교통사고 핫스팟 면적(%)	경찰청 DB(2014)

우선 특정 사고지점 공간 좌표값(그림 2) 허용오차 범위를 파악하여 해당 거리 (Tolerance distance=30m) 범위 내 분포하는 사고지점은 동일한 점으로 통합되었으며, 각 지점의 위치와 연관된 사건 수를 집계하고 분석 스케일을 설정하기 위해 각각 Collect Event 도구와 Incremental Spatial Autocorrelation 도구가 활용되었다. 이후 Natural Neighbor 도구를 활용하여 면적인 형태로 공간 도면상에 시각화하였다(그림 3). 특히 일반적으로 교통사고 지점은 도로가 개설되지 않은 자연녹지 지역 내에 발생할 가능성이 없기 때문에 자연녹지 면적을 제외한 주거, 상업, 공업 지역 합산 면적 대비 교통사고 핫스팟 면적 비율 산정 식에 반영하였다. 앞서 언급되었듯이, 이러한 면적 비율 산정 방식은 공간 분석단위(개별 지자체) 별로 교통사고 핫스팟 면적 값을 표준화 시키는 수단을 제공할 뿐만 아니라 녹지면적이 차등화된 개별 지자체의 특수성을 고려하여 관찰된 지역변수 측정값 차이에 대한 상대적인 비교가 가능한 장점을 지닌다.

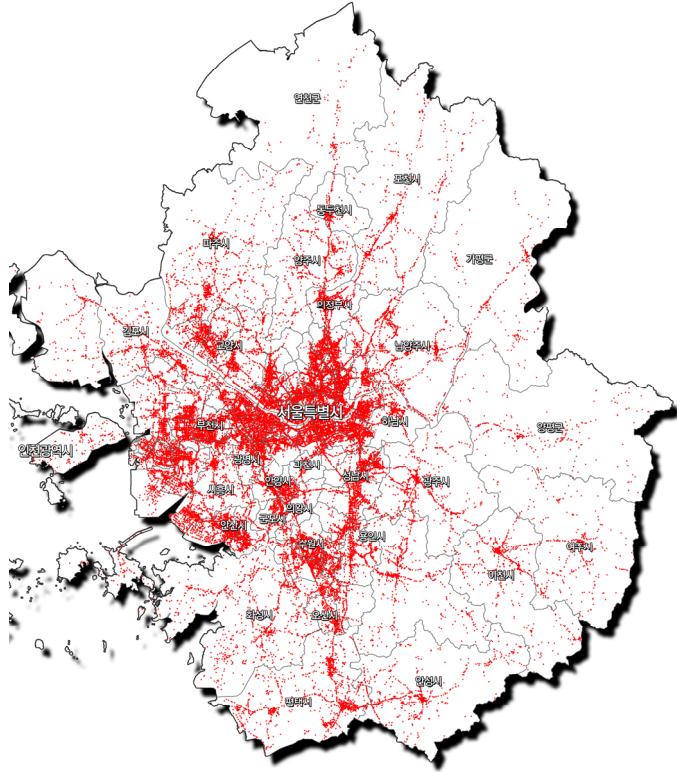
3. 가설 검증을 위한 통계적 추론

개인/가구특성 변수와 거주지역 단위 토지이용현황, 교통사고 위험도 변수 사이의 중층적 위계구조를 고려한 통계적 추론을 위해 다수준 분석방법을 적용하였다. 일반적으로 개인-집단간 중층적인 자료 구조를 지니는 모형 분석에 있어 기존 OLS 방식의 회귀모형의 경우 생태학적 오류(Ecological Falacy)에 따른 분석결과의 편의(Biased results)가 발생할 가능성(이성우 외, 2006)이 존재한다. 따라서 본 연구에서는 이항변수로 측정된 종속변수의 특성을 감안하여 임의절편 로짓 모형을 실증분석에 적용하였으며, 이에 대한 구체적인 함수식은 아래와 같다. 구체적으로 개인/가구 특성을 설명하는 x_{ij}^1 항은 원시자료에서 제공하는 측정단위를 준용하되 일부 변수(학력, 가구원 수, 가구소득)는 분석 결과에 대한 해석 편의를 위해 범주를 재정의하였다. 이외에 지역특성을 대변하는 δ_j^{01} 항은 다양한 주거환경 편의시설 접근성과 보행, 치안상황에 대한 주관적 만족 여부를 종속변수와 동일하게 단순화하여 이항변수로 정의되었으며, 객관적으로 측정된 녹지지역 면적 비율과 교통사고 노출 위험을 설명하는 Hot spot 면적 비율은 연속형 변수로 정의되었다.

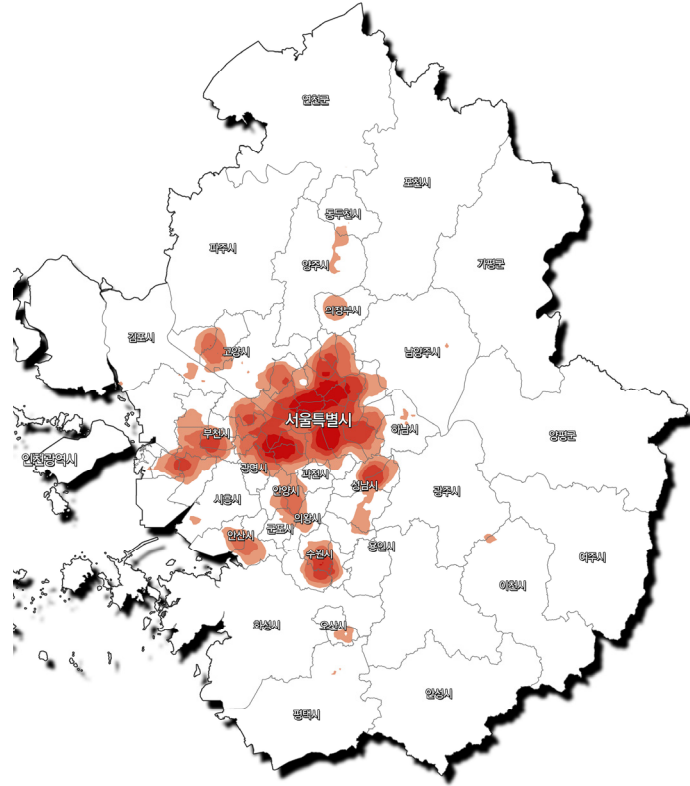
$$Y_{ij} = \beta_{ij}^1 x_{ij}^1 (\text{개인, 가구특성})$$

$$\beta_{ij}^1 = \beta^1 \delta_j^{01} (\text{지역특성}) + \eta_j^1 = \beta^1 + \eta_j^1$$

〈그림 2〉 수도권 교통사고 공간(x-y)좌표 분포 (2014)



〈그림 3〉 수도권 교통사고 핫스팟 현황 (2014)



IV. 실증분석 결과

1. 기초통계량

본 연구의 원시자료인 주거실태조사에서 샘플이 누락되거나 20개 미만인 12개 시, 군, 구를 제외한 총 53개 지역단위를 공간적 범위와 해당 지역에 거주하고 있는 고령층 표본 3,340명을 대상으로 한 실증모형의 기초통계량은 아래 <표 4>와 같다. 종속변수인 주거환경 만족도의 평균값은 0.796로 집계되어 평균 이상의 응답치가 대체로 만족하는 것으로 나타났으며, 여성(27.8%) 보다는 남성(72.2%) 고령층이 다수인 분포 특성을 보이고 4분위로 구분된 소득계층은 17~28%의 고른 분포를 보이는 것으로 집계되었다. 학력수준은 대부분의 고령층 샘플이 중졸이하(51.9%)로 2~4인 규모의 가구원수 비율이 72.9%를 차지하고 독거 노인계층은 설문대상 샘플의 22.3%를 보였다.

이외에 주거특성 변수로 단독(33.9%), 아파트(43.8%), 연립/다세대(21%)가 비교적 고른 분포를 보였으며 자가 소유가구가 임차가구 보다 3~4배 높은 비율을 나타냈다. 이항변수로 변환된 개인-환경 적합도 변수인 거주지역 상업/판매, 의료/복지, 문화/공원, 대중교통 시설 접근 용이성과 보행안전, 치안안전 만족도는 대부분 만족 이상의 주관적 평가치를 보였으며, 이외에 연속형 변수로 측정된 녹지지역 면적 비율의 평균값은 55.19%로 집계된 반면 교통사고 핫스팟 면적 비율 평균은 이보다 낮은 31.97%로 집계되었다.

<표 4> 구축된 실증모형에 포함된 변수의 기초통계량

변수명	N	평균값	표준편차	최소값	최대값
주거환경 만족도(이항)	3340	0.796	0.403	0	1
성별(여성=1)	3340	0.278	0.448	0	1
가구소득(100만원 미만)	3340	0.281	0.45	0	1
가구소득(100~199만원)	3340	0.246	0.43	0	1
가구소득(200~399만원)	3340	0.287	0.452	0	1
가구소득(400만원 이상)	3340	0.171	0.376	0	1
가구소득(미응답)	3340	0.016	0.125	0	1
학력(중졸이하)	3340	0.519	0.5	0	1

변수명	N	평균값	표준편차	최소값	최대값
학력(고졸이하)	3340	0.311	0.463	0	1
학력(전문대이상)	3340	0.17	0.376	0	1
가구원수(1인)	3340	0.223	0.416	0	1
가구원수(2-4인)	3340	0.729	0.445	0	1
가구원수(5인이상)	3340	0.048	0.214	0	1
주택유형(단독)	3340	0.339	0.473	0	1
주택유형(아파트)	3340	0.438	0.496	0	1
주택유형(연립 혹은 다세대)	3340	0.21	0.408	0	1
주택유형(기타)	3340	0.013	0.113	0	1
주거상태(자가)	3340	0.653	0.476	0	1
주거상태(전세)	3340	0.18	0.384	0	1
주거상태(월세)	3340	0.167	0.373	0	1
상업판매시설 접근 용이성	3340	0.765	0.424	0	1
의료복지시설 접근 용이성	3340	0.77	0.421	0	1
문화공원시설 접근 용이성	3340	0.741	0.438	0	1
대중교통시설 접근 용이성	3340	0.781	0.414	0	1
보행안전 만족	3340	0.791	0.407	0	1
치안안전 만족	3340	0.811	0.392	0	1
녹지지역 면적 비율	3340	55.19	23.4	0.844	93.43
교통사고 핫스팟 면적 비율	3340	31.97	38.18	0	100

2. 다수준 분석결과

〈표 5〉에서와 같이, 다수준 분석 결과는 크게 비제약요인(모형 1), 개인/가구 특성요인(모형 2), 거주지역 물리적 환경 특성요인(모형 3)이 분석모형에 순차적으로 반영된 추정치로 구분된다. 3가지 모형 간 분산감소비율(Proportion reduction in variance)을 비교 검토한 결과, 개인/가구 특성 요인이 포함된 분석 모형의 설명력은 약 4% 증가한 반면 개인-환경 적합성 요인과 거주지 물리적 환경 특성이 포함된 분석모형의 설명력은 이보다 높은 약 11% 증가 비율을 보였다.

모형 3에 초점을 두어 분석 결과를 구체적으로 요약하면 다음과 같다. 우선 본 연구의 이론적 준거인 개인-환경 적합도 변수의 영향력은 주거실태조사를 활용한 기존 선행연구와 유사한 결과를 도출하였는데(천현숙 외, 2013), 구체적으로 거주 지역의 다양한 물리적 시설 접근성에 대한 주관적 평가가 반영된 상업/판매, 의료복지, 문화/공원, 대중교통시설 요인은 예상대로 모두 주거환경 만족도에 (+) 영향을 보였다. 특히 각 시설 접근성 변수의 영향력 크기를 비교한 결과 문화/공원(0.724), 의료/복지(0.715) 시설 접근성 변수가 상업/판매(0.623), 대중교통(0.62) 접근성 변수보다 상대적으로 중요도가 높았다. 이러한 결과는 여가활동 시간의 비증과 건강상태에 대한 우려가 다른 성인 연령 계층에 비해 높은 고령층의 사회/후생학적 특성을 반영하는 결과로 이해될 수 있다. 또한 거주지역의 주관적 생활안전 지표를 설명하는 보행안전 변수와 치안안전 변수 역시 공통적으로 통계적으로 유의미한 수준에서 주거환경 만족도에 (+) 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 해당 변수들의 영향력 크기는 앞서 제시된 생활 인프라 시설 접근성 변수보다 높게 나타났다.

본 실증분석의 핵심 설명 변수이자 교통사고 노출 위험에 대한 객관적인 측정 변수인 교통사고 핫스팟 면적 비율은 예상대로 통계적으로 유의미한 수준에서 주거환경 만족도에 (-) 영향을 보였다. 하지만 주관적으로 측정된 보행안전 변수와 비교했을 때 영향력 크기는 상대적으로 낮은 것으로 도출되었다. 객관적으로 측정된 설명변수인 녹지지역 면적 비율은 예상대로 주거환경 만족도에 (+) 영향을 미치는 것으로 분석되었으며 상대적 중요도는 주관적으로 측정된 다양한 생활 인프라 시설 접근성 변수와 생활안전 변수 보다 낮은 수치를 보였다.

특히, 녹지지역 면적 비율이 주거환경 만족여부에 미치는 확률값(0.502)과 교통사고 핫스팟 면적 비율이 미치는 확률값(0.498)이 동일한 수준으로 나타난 점은 주목할 만하다. 이러한 실증 분석 결과에 근거했을 때, 특정 지자체내 여타 다른 특성이 일정하다고 가정할 경우, 교통사고 핫스팟 면적 감소로 발생할 수 있는 편익(주거환경 만족도 향상)은 녹지면적 증가로 기대할 수 있는 편익과 유사한 수준임을 유추할 수 있다.

마지막으로, 대표적인 통제변수인 개인/가구 특성 중 경제적 특성을 반영하는 가구소득, 학력수준, 가구원수 변수는 통계적 유의성이 확인되지 않은 반면, 주택유형(단독, 아파트, 연립/다세대), 주거상태(자가, 전세, 월세) 변수의 경우 통계적 유의성이 확인되었다. 다시 말해 단독에 거주하는 고령층과 비교했을 때 아파트 거주 고령층은 통계적으로 유의한 수준에서 주거환경에 만족할 확률이 높게(+) 나타난

〈표 5〉 다수준 분석결과

변수명	모형 1 (비제약요인)				모형 2 (개인/가구 특성 포함)				모형 3 (개인/가구 및 지역특성 포함)				
	추정값	S.E.	t-value	Pr	추정값	S.E.	t-value	Pr	추정값	확률값	S.E.	t-value	Pr
상수항	1.415	0.126	11.21	***	1.3557	0.266	5.09	***	-2.254	0.095	0.478	-4.72	***
성별(여성=1)					0.0438	0.125	0.35		0.152	0.538	0.139	1.09	
가구소득(100만원 미만)					-0.418	0.198	-2.11	**	-0.178	0.456	0.22	-0.81	
가구소득(100-199만원)					-0.302	0.186	-1.63		-0.142	0.464	0.202	-0.71	
가구소득(200-399만원)					-0.242	0.176	-1.38		-0.149	0.463	0.191	-0.78	
가구소득(미응답)					0.151	0.473	0.32		0.359	0.589	0.535	0.67	
학력(고졸이하)					-0.046	0.115	-0.4		-0.022	0.494	0.128	-0.17	
학력(전문대이상)					0.1398	0.173	0.81		0.035	0.509	0.192	0.18	
가구원수(2-4인)					0.0254	0.142	0.18		0.144	0.536	0.159	0.91	
가구원수(5인이상)					-0.433	0.263	-1.65	*	-0.334	0.417	0.289	-1.16	
주택유형(아파트)					1.454	0.128	11.36	***	0.777	0.685	0.145	5.36	***
주택유형(연립+다세대)					0.1262	0.123	1.03		-0.118	0.47	0.141	-0.84	
주택유형(기타)					-0.921	0.347	-2.66	***	-0.591	0.356	0.418	-1.41	
주거상태(전세)					-0.401	0.124	-3.25	***	-0.665	0.34	0.138	-4.83	***
주거상태(월세)					-0.51	0.126	-4.06	***	-0.602	0.354	0.141	-4.27	***
상업판매시설 접근 용이									0.504	0.623	0.15	3.36	***
의료복지시설 접근 용이									0.92	0.715	0.145	6.33	***
문화공원시설 접근 용이									0.966	0.724	0.122	7.95	***
대중교통시설 접근 용이									0.489	0.62	0.13	3.76	***
보행안전 만족									1.074	0.745	0.118	9.08	***
치안안전 만족									1.061	0.743	0.123	8.64	***
녹지지역 면적 비율									0.01	0.502	0.006	1.65	*
교통사고 핫스팟 면적 비율									-0.009	0.498	0.004	-2.41	**
	V.C.	S.E.		Pr	V.C.	S.E.		Pr	V.C.	S.E.			Pr
Intercept (level_1)	0.962	0.236		***	0.7999	0.2		***	0.709	0.177			***
Intercept (level_2)	0.895	0.022		***	0.9801	0.024		***	0.947	0.023			***
(level1+level2)	1.858				1.78				1.655				
Proportion reduction in variance	-				4.19				10.91				

*** Pr<0.01; ** Pr<0.05; * Pr<0.1; V.C.=Variance Component

반면, 자가 소유 고령층과 비교했을 때 전/월세 거주 고령층은 주거환경에 만족할 확률이 낮은(-) 것으로 확인되었다. 비록 통계적으로 유의미하지 않지만 소득(+)의 영향은 기존 선행연구와 유사한 결과를 보였으나(Adams, 1992; Golant, 1982), 학력 변수의 영향은 다소 혼재된 결과를 보였다. 하지만 아파트에 거주할 경우와 자가 주택에 거주할 경우 주거환경 만족 확률 높게 도출된 점은 1)일반적으로 은퇴 이후 근로소득 비중이 낮은 고령층의 경제적 특성, 2)부동산 가치가 상대적으로 높은 아파트 주택유형의 특성, 그리고 3)자가 소유 거주자의 실질 가처분 소득이 높은 현실을 반영한 것으로 해석된다.

V. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 수도권 53개 시, 군, 구에 거주하고 있는 고령층 거주민 3,300명을 대상으로 거주지역의 다양한 물리적 환경 특성 중에서 주관적 체감된 개인-환경 적합도 변수와 객관적으로 측정된 생활안전 요인이 주거환경 만족 여부에 미친 영향을 실증적으로 규명하기 위해 다수준 분석을 수행하였다. 분석결과, 개인-환경 적합도 변수는 모두 통계적으로 유의미한 수준에서 고령층 주거환경 만족에 (+) 영향을 미친 반면, 개인/가구 특성 요인의 경우 주택유형, 주거상태 변수만 유의미한 영향을 미친 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 고령층 주거환경 만족도 결정요인은 일반적인 성인(18세 이상) 계층의 주거환경 만족 요인과 차이가 있음을 시사한다(안용진, 2016). 특히 아파트에 거주할수록 주거환경에 만족할 확률이 높고, 임차가구(전세, 월세)일수록 주거환경에 만족할 확률이 낮은 분석 결과에 근거했을 때 주거성능 개선을 통한 고령층 주거안정 정책은 전반적인 주거환경 만족 향상에 기여할 것으로 판단된다. 다시말해 주거복지 관점에서, 고령층 주거환경 만족도는 거주 공간 주변 환경에 대한 고려 이외에 주거시설 자체의 물리적 특성에 대한 고려가 요구된다.

기존 선행연구와 비교했을 때, 본 연구의 핵심 변수인 교통사고 노출 위험도의 영향력은 연령 계층 구분없이 공통적으로 주거환경 만족에 (-) 영향을 미치는 것으로 확인되어 일상생활 공간내 교통사고 노출 위험을 완화하기 위해 최근 도입된 교통정온화, 생활권 이면도로 정비사업 등의 안전도시 전략사업은 거주민의 주거환경 만족을 높이는 효과적인 수단으로 평가된다. 무엇보다 한정된 예산 제약 하에서 교통사고 노출 위험 지역으로 진단된 지역을 우선적으로 생활가로 교통안전사업 대상으로 고려한다면 사업 실효성 담보에 기여할 것으로 예상된다.

토지이용 측면에서 실증분석 결과, 문화/공원(0.724), 의료/복지(0.715) 시설 접근성 변수가 상업/판매(0.623), 대중교통(0.62) 접근성 변수보다 상대적으로 중요도가 높은 것으로 확인됨에 따라, 고령층 거주 비율이 높은 지역내 주거환경 성능을 제고하기 위해 문화/공원, 의료/복지 시설에 대한 확충이 우선적으로 요구된다. 또한 거주지역내 교통사고 노출 위험도 감소는 녹지면적 증가와 유사한 수준에서 고령층 주거환경 만족 성능을 제고하는데 기여하는 것으로 입증됨에 따라 녹지 면적의 추가적인 확보가 어려운 기성시가지에 거주하고 있는 고령층의 주거환경 만족도를 높이기 위해 교통사고 노출 위험도가 높은 지역에 보다 집중적인 교통안전 개선 사업이 추진될 필요가 있다.

마지막으로 본 연구의 공간적 범위인 수도권 지역은 도시화 지역과 비도시화 지역이 혼재된 시, 군이 다수 분포하고 있으며, 도시지역과 농촌지역은 기본적으로 교통사고 특성 및 공간분포 양상이 현저하게 차이를 보이고 있기에 추후 연구에서는 도시지역, 농촌지역 거주 고령층 샘플을 분리하여 주거환경 성능 결정요인이 어떠한 차별성 혹은 유사성을 보이는지 비교/검토할 필요가 있다. 이외에 연구설계 측면에서, 본 연구는 주관적으로 체감된 다양한 개인-환경 적합성 변수와 객관적으로 측정된 지역특성 변수를 모형에 포함하고 있으나 자료 구득의 한계로 보다 다양한 객관적 변수를 모형에 반영하지 못한 측면이 있다. 추후 연구에서는 개인-환경 적합성 변수와 직접적인 연관이 있는 객관적 지표에 대한 고려를 통해 주거환경 만족도 결정요인에 대한 보다 다각적인 논의를 확대할 필요가 있다.

참고문헌

- 강은택·정효미. (2015). 노인가구의 주거특성이 주거만족도에 미치는 영향. 「한국주거환경학회논문집」, 13(1): 109-121.
- 김명숙·고종옥. (2013). 노인 생활만족도 결정요인에 대한 통합적 접근. 「한국콘텐츠학회논문지」, 13(6): 246-259.
- 김판수·김희섭·이미숙. (2014). 고령층의 정보 활용수준이 삶의 질에 미치는 영향. 「한국지역정보학회지」, 17(1): 25-47.
- 신한나·김승인·최영현·고창용. (2012). 노인주거환경 실태분석을 통한 사용성 평가에 관한 연구. 「서울도시연구」, (168): 221-235.
- 신화경·이준민. (2010). 노인주거환경 평가 틀에 관한 연구. 「한국주거학회논문집」, 21(1): 151-159.
- 안용진. (2016). 거주지 교통사고 공간적 집중이 주거환경 만족도에 미친 영향: 다수준 분석을 활용한 서울시 자치구 실증연구. 「한국도시설계학회지」, 17(2): 5-14.
- 안준영·오동훈. (2011). 고령자주택의 주거환경적 특성에 관한 연구: 서울시 노인복지 주택을 중심으로. 「주택연구」, 19(3): 171-193.
- 이성우·윤성도·박지영·민성희. (2006). 「공간계량모형응용」. 박영사.
- 전명진·문성원. (2016). 노인의 삶의 만족도 결정 요인에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」, 28(2): 153-171.
- 전은정. (2012). 공동주택 거주 노인의 주거환경 특성에 관한 연구. 「한국생태환경건축학회 논문집」, 12: 31-40.
- 정재훈. (2013). 가구형태에 따른 노인의 주거환경 및 삶의 만족도 비교. 「대한건축학회 논문집 계획계」, 302: 115-122.
- 천현숙·오민준. (2013). 노인가구 유형별 주거만족도 영향요인 비교연구. 「한국주거학회논문집」, 24(5): 27-38.
- Adams, R. E. (1992). "Is happiness a home in the suburbs? The influence of urban versus suburban neighborhoods on psychological health." *Journal of Community Psychology*, 20: 353-372.
- Brown, V. (1995). "The effects of poverty environments on elder's subjective well being: A conceptual model." *The Gerontologist*, 35: 541-548.
- Carp, F. M., & Carp, A. (1984). *Complementary/congruence model of well being in mental health for the community elderly*. In I. Altman, M. P. Lawton, J.

- F.Wohlwill (Eds.), *Elderly people and the environment* (pp. 279-336). Published by Plenum.
- Galster, G., & Hesser, G. (1981). "Residential satisfaction: Compositional and contextual correlates." *Environment and Behavior*, 13: 735-758.
- Golant, S.M. (1982). "Individual differences underlying the dwelling satisfaction of the elderly." *Journal of Social Issues*, 38: 121-133.
- Goodman, A. C., & Hankin, J. R. (1984). "Elderly Jews and happiness with locale." *Population and Environment*, 7(2): 87-102.
- Hunt, M. E., Merrill, J. L., & Gilker, C.M. (1995). *Naturally occurring retirement communities in urban and rural settings*. In W. E. Folts & D. E. Folts (Eds.), *Housing and the aging population* (pp. 107-120). Published by Garland.
- Jirovec, R., Jirovec, M., & Bosse, R. (1985). "Residential satisfaction as a function of micro and macro environmental conditions among urban elderly men." *Research on Aging*, 7: 607-616.
- Kahana, E., L. Lovegreen, et al. (2003). "Person, environment, and person-environment fit as influences on residential satisfaction of elders." *Environment and Behavior*, 35(3): 434-453.
- Lawton, M. P. (1980). "Housing the elderly: Residential quality and residential satisfaction among the elderly." *Research on Aging*, 2: 309-328.
- Walsh, W. B., Craik, K. H., & Price, R. H. (2000). *Person-environment psychology: New directions and perspectives* (2nd ed.). Hillsdale, Published by Lawrence Erlbaum.
- Windley, P. G., & Scheidt, R. J. (1983). "Housing satisfaction among rural small-town elderly: A predictive model." *Journal of Housing for the Elderly*, 1: 57-68.
- <http://kosis.kr/> 통계청/국가통계포털 (장래인구추계, 2016. 12.)
- <http://www.korea.kr> 국민안전처, 생활권 이면도로 편리하고 안전해진다 (2015. 9. 10.)
- <http://www.molit.go.kr> 국토교통부, 교통약자 이동편의 실태조사 결과 (2016. 3.)

안용진(安鏞鎭): 주저자. 미국 University of Southern California에서 도시계획학 박사학위(School of Public Policy)를 취득, 국토연구원 도시연구본부/글로벌개발협력센터(GDPC) 책임연구원을 역임하고 현재 대구대학교 도시지역계획학과 조교수로 재직중이다. 한국도시계획가협회 이사, 한국지역개발학회지 편집위원, 경상북도 주거정책 심의위원, 대구광역시 건축위원으로 활동 중이며, 주요 관심분야는 도시계획(토지이용, 지속가능한 개발, 주거환경/생활안전), 도시정책 평가(건강도시/여성친화도시), 해외신도시개발 등이다. 미국 Lusk Center for Real Estate의 Doctoral Dissertation Fellowship(2011~2012)을 수상하였으며, 주요 연구실적으로 "Health impact of TOD in Seoul and Los Angeles(2015)"가 있으며, "Built Environment and Outdoor Leisure Activity under the individual time constraints(2012)", "도시규모와 사회 질 지표가 여성의 주관적 건강에 미친 영향(2014)" 등이 있다(yjahn@daegu.ac.kr)

조덕호(曹德鎬): 교신저자. 미국 University of Southern California에서 도시계획학 박사학위를 취득, 현재 대구대학교 행정학과 정교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 도시행정, 정보시스템, 지역개발, 환경정책이며 2008년 학술진흥재단 우수연구자상 수상, 2010년 학술진흥재단 10년간 우수연구자상을 수상한 바 있다. The Characteristic Analysis of Housing Satisfaction of Potential Elderly and Elderly Households(2017), An effect analysis of regional research and development support policies: focused on Gyeongbuk province in Korea(2015) 등 다수의 연구 논문을 발표한 바 있다. (dhcho@daegu.ac.kr)

Improving the Public Value in Government Program : The Case of Korean Government 3.0 Model

Giheon Kwon, Ilhyung Cho, Daewoong Lee,
Juhee Son & Sodam Lee

This research aimed to analyze the Government 3.0. Case which has been implemented as a means of new paradigm of delivering public services. Specifically, we discussed the theoretical base of Government 3.0., and conducted quantitative & qualitative analysis through the survey and interview with experts. Lastly, we conducted Focused Group Interview(FGI). Through analysis, we tried to describe the concept, operation and evaluation of the Government 3.0.

Based on the analysis and discussion, we aimed at recognizing the concept, key values, issues and solutions of Government 3.0. To recommend ways to realize the public value through improved Government 3.0. In specific, the recommendations were made in following sectors: improving the participation of the citizen, reinforcing the public relations of public policy, enhancing the performance evaluation, and facilitating cooperation.

[Keyword: Public Value Model, Government 3.0, Government Model]

I . INTRODUCTION

Korean government has been pushing ahead with Government 3.0 as a new model of national administration. As a concept emphasizing public value-oriented government service, Government 3.0 is a new paradigm, aiming at a service-oriented government focusing on citizen, which provides public administrative service from a citizen position for customized happiness.

In an aspect of delivering public service, Government 3.0 pursue customized-service and preemptive offer. This seeks to provide customized-service to the public beyond existing Government 1.0(providing more or accurate public service) and Government 2.0(participation and sharing). In short, it emphasizes equity and fairness by solving blind area and duplicate service as it produces customized-information to the public, which is in contrast with existing delivery system of public service aiming efficiency and effectiveness.

However, there have been concerns that values mentioned above have not been helpful to achieve the final objectives: 'happiness of citizen' and 'the country belonging to the people'. In addition, frontline public officers have been confused due to an abstract concept, and it has caused the problem in communicating with the public and forming a consensus.

Thus, this research discusses over how to improve equity and fairness in the delivery system of the public service through quantitative and qualitative analysis to Government 3.0 being driven in Korea. To be specific, firstly, Public Value Model of Mark Moore which is grounded theory of Government 3.0 and latest theories designed to improve delivering of public service are discussed. Secondly, a survey targeting professionals in public administration and public policies asks conceptual problem, operational problem and evaluative problem, and improvement plans based on Korean cases. Thirdly, a perception survey targeting the general public, public officers and professionals about Government 3.0 is carried out and then compared. Fourthly, FGI targeting core professionals is conducted to discuss direction of improvement in depth.

This study finds out current problems and solution of Government 3.0 as a new system of delivering public service based on strategies above mentioned, and finally presents implications. What Government 3.0 must seek ultimately is suggesting the direction for doing the right things in order to coincide with public value rather than for doing things right based on efficiency and effectiveness.

II. THEORETICAL BACKGROUND

1. Meaning of Government 3.0

Government 3.0 emphasizes public value-oriented government service as the national administrative model focusing on the public value. Government 3.0 concerns “public value” of present age and “direction” of national administration. It is a paradigm for reforming government and realizing people-oriented government. To realize this paradigm, actively utilizing Open, Share, Communication and Cooperation as methodical mechanism is demanded.

It is crucial to set the direction. In this respect, Government 3.0 is called as “a form of government directing to make the government do the right things in right ways”. As Gartner (2010) mentioned, this is a national administrative model emphasizing ‘right direction’ and ‘transformation’.

Discerning the difference from existing national model, Government 1.0 and Government 2.0 are the concepts highlighting hierarchy based on order and control as a bureaucratic model and market mechanism based on price and competition as NPM (New Public Management) model respectively. By contrast, Government 3.0 is a new governance concept highlighting utilizing network mechanism based on trust and cooperation as a PVM (Public Value Model). Especially, happiness of citizen is emphasized in this concept. Additionally, not only maximizing the utilizing technical mechanism used in e-Government such as Big Data, Smart Technology and Knowledge Management, but also transforming including conscious problems and systems such as value, culture and cooperation are needed.

2. Transformation of Government Model: From NPM to PVM

1) New Public Service

New Public Service has emerged as a reaction to the error of theory of New Public Management. In this light, public administrators’ core role is to

guarantee 'better life' to everyone rather than to achieve efficiency in executing public administration.

New Public Service emphasizes the government's responsibility to the citizen in managing organization and establishing policies, pointing out limitation of previous public administration that confined the role of the government to coordinating and rowing a boat (Byeong Jong Lee, 2010: 308-309). Furthermore, it is asserted that the government is different from enterprises seeking the interests and the fact that the government is concerned with public interest and opponent of public officers is not customer but citizen (Denhardt & Denhardt, 2003: 1-43).

In national administration, New Public Service regards Constitution, laws, community value and professional criteria as important beyond pursuit of profits. It is advised to put the highest value on human being rather than productivity, with criticizing New Public Management overemphasizing productivity (Tae Ryong Kim, 2002: 228-234). In this paradigm, responsibility the government must take is enforcing the collective effort through policies and programs meeting the needs of citizens. Leader must exercise leadership to draw consensus profit between citizens for the value-oriented public administration (Denhardt & Denhardt, 2003: 42-43). Thus, public officers as suppliers of public service, the citizen as demanders of public service and the public service value of New Public Service becomes theoretical basis for Government 3.0,

2) Public Value Model (PVM)

Mark Moore (1995) suggests Public Value Model as a model of national administration. PVM is called as a model creating public value beyond existing hierarchy model and NPM. Three models are classified as the first generation government, traditional hierarchy model, the second generation government, NPM of reforming the government grounded on competitive market value, and the third generation government, PVM aiming at public value beyond simple competition in market. Role of the government is asked to change according

to the change of value (Gi-Heon Kwon, 2014: 788).

Public value theorists assert that 21st model is the one satisfying public value spontaneously, assuming that public value is more advanced virtue than efficiency & effectiveness & equity. Public value is created on a premise that public value must have politically legitimacy, sustainability and feasibility administratively (Soon Eun Kim 2013: 18).

〈TABLE 1〉 Changes of Government Model: Gov. 1.0, Gov. 2.0, Gov. 3.0

Sort	Traditional Bureaucratic Model	New Public Management(NPM)	Public Value Model(PVM)
Public Interest	Arbitrary definition of politician (administrator)	Collection of individual preferences demonstrated by customer choice	Individual and public preferences(based on deliberation of citizens)
Performance Objective	Focusing on input	Focusing on input and output	Multiple Objectives: input, output, satisfaction, trust, transparency, accountability
Accountability Mechanism	Bottom-up from ministries to parliament through politicians	Bottom-up by performance contracting; sometimes top-down to the customers through market mechanism	- Multiple: - citizens as inspector for the government - customers as service users - taxpayers as funders
Public Service Delivering System	Hierarchical bureaucracy (command & control)	Private sector or executive agency (market mechanism)	Combination of various means of the government and private sector (private enterprises, joint companies, interest groups, local communities and public-private partnership)
Public Service Ethos	Monopoly of the government(one-sided offer from the government)	Customer-oriented service(emphasis on profits)	Monopoly of the government is not desirable(public services as crucial common resources of the community)
Role Of Public Participation	Indirect pressure through limited election	Limited expression with only the form of customer satisfaction	Multifaceted role(citizen, customer, taxpayer and core stakeholder)
Goal Of Government	The government as a top leader (following political directions and the president)	Overemphasis on performance management	Trust building through forming network governance and realignment of regulation and authority (immediately responsive to the preference of citizen/user)

* Source: Gi-Heon Kwon(2014: 789)

Specifically, <Table 1> shows that government model of many generations are compared with the criteria: public interest, performance objective, dominant model of accountability, preferred service deliverer, approach to public service ethos, role for public participation, goal of managers (Gi-Heon Kwon, 2014: 789-790).

First, in the Public Value Model, public interest is preference of each citizen, which resulted from careful consideration process of citizens. Second, performance objective is not only input and output but also satisfaction about service, outcome, trust, legitimacy and accountability. Third, in order to let the government has accountability, citizens are inspectors as taxpayers and play role as customers/users spontaneously. Fourth, when it comes to service delivery system, public-private partnership needs to be formed to include a variety of stakeholder such as the government, related public enterprises, private enterprises, joint ventures, interest groups and local communities. Fifth, in this context, in terms of service delivery system or the basis of spirit, monopoly of a certain national institution must be prevented. Public service ought to be dealt with as communal resources. Sixth, Civil role model is multifaceted: customer, citizen and core stakeholder. In other words, Government 3.0 demands to put efforts into finding a common denominator and adjusting profit in uniting various stakeholders.

Today, the circumstances surrounding government has been changed. Levels of demand for public services to citizen have been varied, the capacities of governments people needed has also changed. So, the government doesn't have to view the past with nostalgia. They should move toward a government model from arbitrary traditional bureaucratic model or NPM to public value model (PVM) through openness, communication and cooperation with various actors like citizen, business, NGO. Therefore, this study aims to provide directions for Government 3.0. and the better government model in Korea. In specific, through (1) online-survey targeting professionals in policy studies, (2) professionals' opinion about 6 key-topics related to Government 3.0, and (3) comparing analysis among three groups (specialist, public, public official) concerning the differences in the level of awareness and the problem and

improvement of the current propulsion system in Government 3.0., we aimed at recognizing the concept, key values, issues and solutions of Government 3.0. To recommend ways to realize the public value through improved Government 3.0.

III. DATA AND METHOD

1. Participants & Procedure

Our approaches consisted of (1) online-survey targeting professionals in administration · policy studies, (2) professionals opinion about 6 key-topics related Government 3.0, (3) comparing analysis among three groups(specialist, public, public official) concerning the differences in the level of awareness and the problem and improvement of the current propulsion system in Government 3.0.

The first is an online-survey targeting professionals in administration & policy studies.

As shown in <Table 2>, numerous policy analyses on Gov.3.0 have been undertaken by previous literatures to improve its performance and to successfully implement it. Kim, Chan Woo et.al (2015) used Q analysis to categorize perceptions on Gov.3.0, and discussed the problems and solutions of Gov.3.0 pointed out differently by each category. To be specific, the research surveyed a group of people to measure the importance of statements about problems and solutions of Gov.3.0; the survey results were categorized into 4 categories that are 'Distrust on policy', 'Exclusive bureaucracy', 'Working level public officer', and 'Brand of specific administration' types. Also, the researches lead the discussion on problems of Gov.3.0 focusing on the concept, strategy, implementing entity, action plan, and policy effects. Lastly, they analyzed solutions from each different category.

Myung, Seong Jun et.al (2014) analyzed the problem of Gov.3.0 and solutions based on literature review, and suggested leading strategy to successfully adapt

Gov.3.0 focusing on the case of Rural Development Administration. The problems were discussed mainly about public perceptions, policy design, detailed implementation programs, and action plans.

Lee, Jeong Wook (2013) came up with strategies to successfully implement and improve Gov.3.0 by critically analyze the concept, implementation structure and procedures, and feedback. Oh, Young Gyun (2013) analyzed detailed policy programs for Gov.3.0 suggested by the responsible ministry, and suggested strategies to operate the policy sustainably.

〈TABLE 2〉 Literature Review: Government 3.0.

Literature	Details	
Kim, Chan Woo et.al (2015)	Problems	Concept and Strategy • Decrease the efficiency in implementation due to the unclear concept • Decrease the motivation of proceeding policy due to the lack of concrete strategy Implementation entity and Operation • Lack of care and support from principal decision makers(president and etc.) • Function and role of newly built Gov.3.0. Committee • Need to enhance Gov.3.0 committee's authority to implement policy through enlarging the organization • Need to encourage the participation of local governments through empowering them • Ineffective implementation of Gov.3.0 due to the redundant service and resource among ministries • Lack of public participation due to the top-down implementation • Lack of policy proliferation due to the ignorance and resistance from working level officers • Need new implementing entity • Need to transform the culture of public institutions itself Impacts and Performance • Lack of useful data in spite of the great increase in the quantity • Concentrate only on the increase in short-term performances like increase in quantity • Possibility and capacity of information technology to solve social problem • Possibility and capacity of the technology to facilitate the communication within organization • Possibility and capacity of data mining technology to provide and diffuse customized service • Need to open data that are in demand from private sector
	Solutions	• Transform structure, system and culture of bureaucracy • Motivate working level officers • Empowering implementing entities and utilize information technology

Literature	Details	
Myung, Seong Jun et.al (2014)	Problems	• Low public perception and lack of participation • Lack of government wide innovation system for new governance paradigm • Lack of link with governance vision and lack of developing key programs for Gov. 3.0. • Developing information system without enough consideration to the difference of Gov.3.0. and e-Gov.
	Solutions	• Internalize the governance vision and implement program based on the needs of the citizens • Establish government wide implementing system with the lead of Gov.3.0 committee • Implementing key programs that are organically linked to governance vision and objective • Innovate developing system of e-Gov that is relevant to Gov.3.0
Lee, Jeong Wook (2013)	Problems	• Lack of understand on Gov.3.0 • Lack of differentiation • Lack of consensus on the necessity of Gov.3.0 • Insufficient discussion on the required capacity of Gov.3.0 • Insufficient consideration on the different features of each ministries • Lack of learning mechanism based on feedback system
	Solutions	• Reorganization of the concept • Develop methods to differentiate the policy • Suggest how to create value, to conduct analysis and communicate • Cooperation among strategies, programs and ministries • Analyze the required capacity and support capacity building • Prioritize and diagnose the action plans and differentiate the strategy by ministries • Establish monitoring and feedback system
Oh, Young Gyun (2013)	Problems	• Lack of detailed plan to improve structure and operation of open data system • Lack of clarification on the authority and role of implementing entity(open data committee) to facilitate the private use on public data • Less clarity on the amendment of law for facilitating public data provision and use • Need to suggest roadmap to encourage the direct participation of the citizen as a result of public-private co-governing • Lack of encouraging higher level to facilitate the communication within the organization • Need additional projects to raise global big data analyzing companies as well as capacity building in individual level • Need to transform the policy based on the thorough analysis on the previous unsuccessful public customer management which is similar to customized service that Gov.3.0 aims at • Need to reorganize the programs to be more effective, in addition to mere support on venture • Need to improve the problems in operating existing local community centers first before adding more function on them. • Need to establish integrated administrative service system to provide administrative service using new information technology

Literature	Details	
Oh, Young Gyun (2013)	Solutions	• Need to establish and operate control tower and coordination center to realize the effective decision making which will secure ideal policy outcomes • Establish BPR(Business Process Reengineering) focusing on working level using IT system • Organize the detailed programs of the policy and point out the key success factors and performance index to enhance the citizen's understand on the policy • Need to diagnose on the capacity and resource to provide demand oriented services

Form the literature review, we found that problems on the concept of Gov.3.0 has been frequently and commonly discussed; also, institutional and detailed operational critics were pointed out by numerous literatures. Adapting points from previous discussions, we structured our survey focusing on statements regarding concept, operation, and evaluation of Gov.3.0. Based on the result from the literature review, we developed 30-item-scales composed of 4 sections, as the following <Table 3>. We conducted a survey with Yes / No in the form of multiple responses. We retrieved completed 135 brief surveys and we employed the SPSS 18.0 program for data analysis.

〈TABLE 3〉 Contents of Questionnaire

Factors	Questions
The Conceptual Problem Of The Government 3.0	① Conceptual ambiguity of Government 3.0 (lack of distinction between Government 2.0 and Government 3.0) ② The lack of systematic link between vision of Government 3.0(happiness of citizens) and driving strategies(transparent · competitive · service-oriented government) ③ Perception gap to the concept of Government 3.0 among the central government, local government, public institution and lack of communication ④ The lack of sharing values and vision of Government 3.0 between government and citizens ⑤ The lack of understanding about the Government 3.0 ⑥ The lack of understanding of the central government about the Government 3.0 ⑦ The lack of understanding of local governments about the Government 3.0 ⑧ The lack of understanding of public institutions about the Government 3.0

Factors	Questions
The Operational Problem Of The Government 3.0	① The lack of public sentiments caused by government attitude that excessively devoted to the value of means ② The lack of public relations about Government 3.0 ③ The lack of communication with the citizens ④ The lack of actual exchange and cooperation between the central government and local government ⑤ The lack of providing customized services ⑥ The lack of generating new jobs and supporting for creative economy ⑦ The lack of added value recreation through Government 3.0
The Evaluative Problem Of The Government 3.0	① The absence of a definite control tower ② Evaluation focused on output (ex. The number of disclosure of information) rather than outcome (ex. Happiness of citizens) ③ The lack of contribution to building ecosystem (ex. Systematic connection between the central government, local governments, public institutions and citizens) ④ The absence of constant monitoring system ⑤ The lack of feedback function
The Complement & Development Plan Of The Government 3.0	① Establishment of definite control tower in driving Government 3.0 ② Clarifying the concept of Government 3.0 (differentiation from Government 2.0) ③ Rearrangement of systemic link among upper-vision, middle-objective, and lower-means ④ Establishing and implementing driving strategy and priorities which citizens are able to feel ⑤ Sharing vision and core value (between the central government, local government, public institution and citizen) ⑥ Promoting actual exchange between local government and central government (improvement of system) ⑦ Realization of future public administration using the smart ict (big data, icbm etc.) ⑧ Recovery of social community(ex. Urban ecological village) ⑨ Structural convergence(convergence between the organizations, cooperation between the central and local) ⑩ Functional convergence(eliminating barriers between government ministries, convergence of public service)

Also, we analyzed professionals' opinion by exploring 6 key signifying issue: (1) the value and national philosophy which should be emphasized for realizing Government 3.0, (2) the lack of public consensus on necessity of Government 3.0, (3) the new government paradigm for realization of desirable Government 3.0, (4) the problem and improvement of the current propulsion system in Government 3.0, (5) cacophony in administration by the failure of the collaboration between government ministries, (6) evaluation system of Government 3.0.

The general feature of respondents from the online-survey targeting specialists (n=135) was as the following <Table 4>.

〈TABLE 4〉 Results in Response Rate

Sort	Contents	Frequency	Rate	Sort	Contents	Frequency	Rate
Gender	Male	124	91.85%	Job Tenure	Less Than 1 Year	5	3.70%
	Female	11	8.15%		1~5 Years	23	17.04%
	Total	135	100.0%		5~10 Years	30	22.22%
Age	20s'	0	0%		11~20 Years	35	25.93%
	30s'	18	13.33%		21~30 Years	30	22.22%
	40s'	50	37.04%		30 Years And Beyond	12	8.89%
	50s'	53	39.26%		Total	135	100.0%
	60s' And Beyond	14	10.37%	Working Area	Seoul · Incheon · Gyeonggi	79	58.52%
	Total	135	100.0%		Busan · Daegu · Ulsan · Gyeongsang	21	15.56%
Occupation	Professor (National Univ)	21	15.56%		Daejeon · Chungcheong	18	13.33%
	Professor (Private Univ)	54	40.00%		Gwangju · Jeolla	6	4.44%
	Professors (College)	5	3.70%		Gangwon · Jeju	10	7.41%
	Researcher (Government-Founded)	34	25.19%		Overseas	1	0.74%
	Researcher (Private-Founded)	5	3.70%		Total	135	100.0%
	University Lecturer	7	5.19%				
	Etc.	9	6.66%				
	Total	135	100.0%				

Thirdly, this study performed a comparative study among the level of recognitions of general public, experts, and public officials about government 3.0 focused on current problems, and future development plans. The reason why we conducted a comparative analysis is to derive suggestions for successful Government 3.0. of which people can feel the effectiveness. In other

words, the criteria of successful Government 3.0. depends on whether the people can admire it and the government can improve the quality of life of the people. So, we need to understand stands of various actors, who are experts, government officials, and especially general public as a practical beneficiary. To figure it out, we utilized data from 「research from public opinion on 'Government 3.0 service」 conducted by the ministry of culture, sports and tourism in 2013. The data were collected from September 30 to November 15, 2013. The general public, total 1,000 people, were interviewed through a telephone survey. The expert's data was collected through web surveys using structured questionnaires as the limit of 100 research institutes (general administration, local administration, information, communication, politics, and management field). In the case of civil servants, telephone interviews with questionnaire were conducted for government officials of related departments. A total of 400 subjects were obtained.

IV. RESULT AND FINDING

1. Problem of Government 3.0

1) The Conceptual Problem

As detailed in the <Table 5> our analysis, among a large number of the conceptual problems of Government 3.0, “the lack of sharing values and vision of Government 3.0 between government and citizens” was pointed out as the most serious problem, and it showed a significant disparity with the other results.

Next, “conceptual ambiguity of Government 3.0 (lack of distinction between Government 2.0 and Government 3.0)” accounted for second rank among the problems with concept.

“Because the government itself as the subject of public promotion (PR) has

had unclear understandings about Government 3.0, the more the central government spreads it to sub-governments, the more ambiguous the concept of Government 3.0 becomes.”

“Perception gap to the concept of Government 3.0 among the central government, local government, public institution and lack of communication” accounted for fourth rank among the problems with concept.

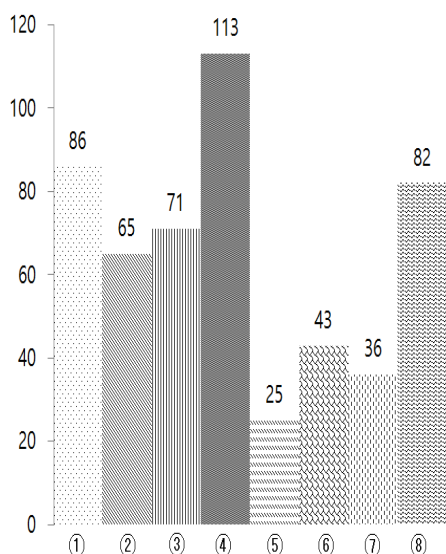
Lastly, “the lack of systematic link between vision of Government 3.0(happiness of citizens) and driving strategies(transparent · competitive · service-oriented government)” accounted for 5th rank among the problems with concept. More concretely, 65 respondents out of the total 135(48.15%) had pointed out the lack of systematic link between vision and driving strategy as a fundamental problem of Government 3.0.

On the other hands, “the lack of understanding about the Government 3.0” was in last place among the problems with concept. However it's different when it comes to going into the details. To put it concretely, ‘the lack of understanding of the central government’ (6th rank), ‘the lack of understanding of local governments’ (7th rank), ‘the lack of understanding of public institutions’ (3rd rank) had pointed out problems that needs to be improving. In sum, the magnitude of conceptual problems of Government 3.0 was different according to organizations needed to understand about Government 3.0. That is to say, the lack of understanding according to the lack of sharing information between government and public was serious noticeable problems with concept of Government 3.0. Moreover, the results of professionals’ interview were also analogous to this.

“In spite of aggressive public relations(PR), the reason why a social consensus about Government 3.0 still has not been formed might be that government has provided information in the solely supplier perspective. On the one hand, it is due to the situation that government has not sufficiently identified the needs of the consumer. Furthermore the policy implementation has been focused to achieve good results. Given the situation, it is not surprising.”

〈TABLE 5〉 Problems in Conception of Government 3.0

Problem	N	Numbers of Response (Rate of Response)	Rank
① Conceptual ambiguity of Government 3.0 (lack of distinction between Government 2.0 and Government 3.0)	135	86 (63.70)	2
② The lack of systematic link between vision of Government 3.0(happiness of citizens) and driving strategies(transparent · competitive · service-oriented government)	135	65 (48.15)	5
③ Perception gap to the concept of Government 3.0 among the central government, local government, public institution and lack of communication	135	71 (52.59)	4
④ The lack of sharing values and vision of Government 3.0 between government and citizens	135	113 (83.70)	1
⑤ The lack of understanding about the Government 3.0	135	25 (18.52)	8
⑥ The lack of understanding of the central government about the Government 3.0	135	43 (31.85)	6
⑦ The lack of understanding of local governments about the Government 3.0	135	36 (26.67)	7
⑧ The lack of understanding of public institutions about the Government 3.0	135	82 (60.74)	3



- ① Conceptual ambiguity of Government 3.0 (lack of distinction between Government 2.0 and Government 3.0)
- ② The lack of systematic link between vision of Government 3.0(happiness of citizens) and driving strategies(transparent · competitive · service-oriented government)
- ③ Perception gap to the concept of Government 3.0 among the central government, local government, public institution and lack of communication
- ④ The lack of sharing values and vision of Government 3.0 between government and citizens
- ⑤ The lack of understanding about the Government 3.0
- ⑥ The lack of understanding of the central government about the Government 3.0
- ⑦ The lack of understanding of local governments about the Government 3.0
- ⑧ The lack of understanding of public institutions about the Government 3.0

2) The Operational Problem

The reminder of this paper illustrates the result of the professionals' opinion on the operational problem of Government 3.0. (see <Table 6>)

First, "the lack of public sentiments caused by government attitude that excessively devoted to the value of means" accounted the top rank among the problems in operation. In other words, 97 respondents out of the total 135 (71.85%) had pointed out the low public satisfaction as the most critical problem in operation. This also can be confirmed through an interview with professionals.

"Until now, we have overemphasized the value of means, not the fundamental value. It is our most serious problem that 'happiness of citizen' as the fundamental value has largely been ignored."

"We ought to remember that all the value of means such as openness · sharing · communication · collaboration means is just useful tools for safe society, economic revitalization, enhancing value of culture."

In similar context, "the lack of communication with the citizens" accounted for second rank among the problems in operation. To put it more concretely, 76 respondents out of the total 135 (56.30%) had pointed out the lack of communication as a noticeable problem of Government 3.0.

"Constantly communicating with public the government's policy should be reflected the core value of Government 3.0(happiness of citizens). Also, it could be felt by public."

The third rank in operational problem was "the lack of added value recreation through Government 3.0". Concretely, 74 respondents out of the total 135 (54.81%) had pointed out the uselessness in terms of value creation as a quite serious problem in operation.

In the similar level, "the lack of providing customized services" accounted for fourth rank among the problems in operation, which was 71 respondents out

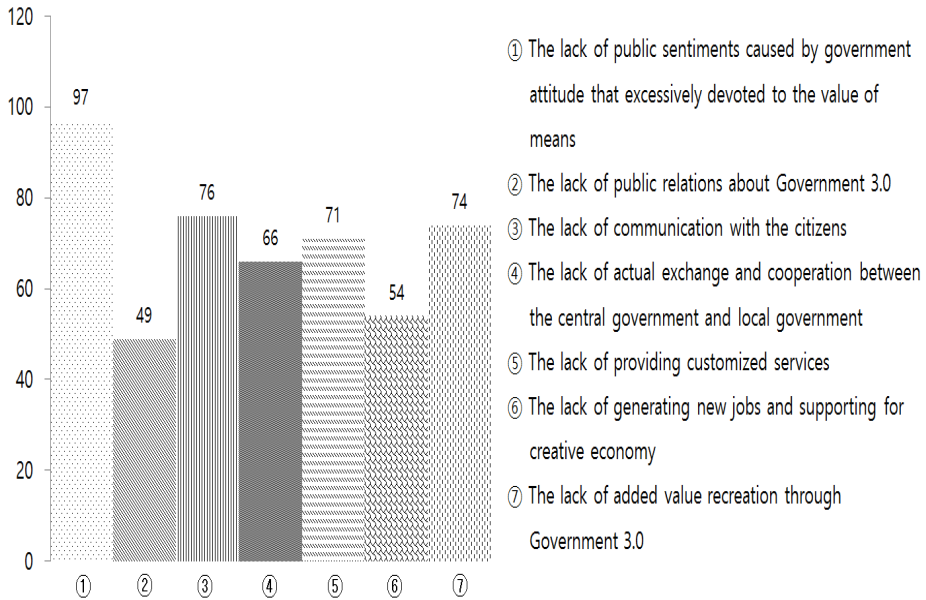
of the total 135(52.59%). In addition, “the lack of actual exchange and cooperation between central government and local government” was pointed out as a major problem in operation (5th rank/ 66 respondents out of the total 135(48.89%)).

“Approximately there are two reasons why cacophony administration takes place. First is ‘the agencies are pursuing only their own goals’. Second is ‘the lack of communication for common goals between central government and local government’. If central government and local government set up separately their goals without communication, cacophony administration would be an ineluctable consequence.”

But the other things such as “the lack of generating new jobs and supporting for creative economy”(6th rank/ 54 respondents out of the total 135(40.00%)), “the lack of public relations about Government 3.0(7th rank/ 49 respondents out of the total 135(36.30%))” ranked relatively low on the problem in operation.

〈TABLE 6〉 Problems in Operation of Government 3.0

Problem	N	Numbers of Response (Rate of Response)	Rank
① The lack of public sentiments caused by government attitude that excessively devoted to the value of means	135	97 (71.85)	1
② The lack of public relations about Government 3.0	135	49 (36.30)	7
③ The lack of communication with the citizens	135	76 (56.30)	2
④ The lack of actual exchange and cooperation between the central government and local government	135	66 (48.89)	5
⑤ The lack of providing customized services	135	71 (52.59)	4
⑥ The lack of generating new jobs and supporting for creative economy	135	54 (40.00)	6
⑦ The lack of added value recreation through Government 3.0	135	74 (54.81)	3



3) The Evaluative Problem

The results of the professionals' opinion on the assessment problems of Government 3.0 were indicated in <Table 7>.

First, "the lack of contribution to building ecosystem (for example, Systematic connection between the central government, local governments, public institutions and citizens)" accounted for top rank among the problems in assessment. Namely, 103 respondents out of the total 135 (76.30%) pointed out the lack of contribution to administrative ecosystem as the most urgent problem in evaluation. It can be figured it out through an interview with professionals.

"The assessment of government3.0 is necessary to be linked with the other public performance evaluation systems. A few assessment systems such as 'public organizations performance evaluation' have been reflected in the evaluation results of Government 3.0, but now, it has still remained very limited and perfunctory standard."

Next, "evaluation focused on output (for example, The number of disclosure of information) rather than outcome (for example, Happiness of citizens)" was pointed out as a major problem in evaluation of Government 3.0 by 81 respondents out of the total 135(60.00%), which occupied second place.

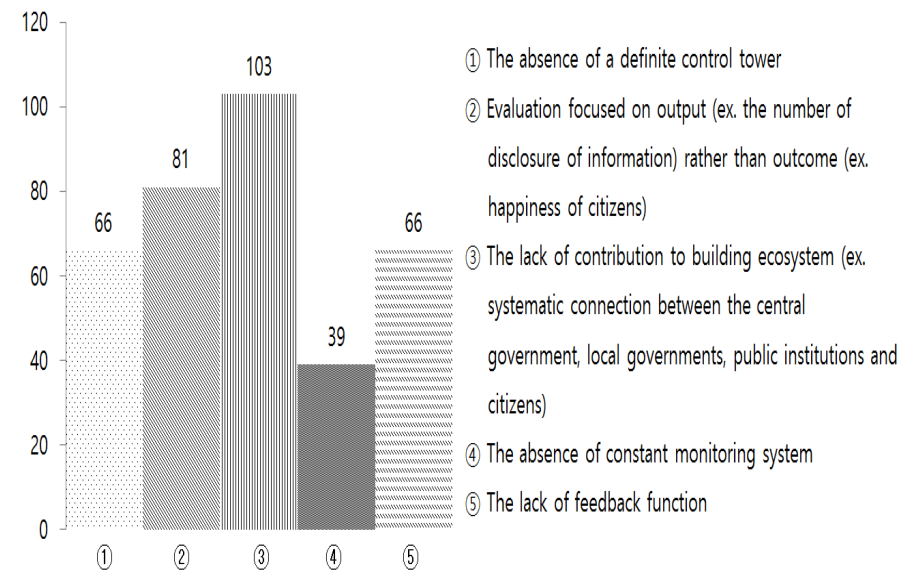
"It is the time to change from quantitative to qualitative"

"Now, it is necessary to pivot around outcome indicators, not output indicators."

Meanwhile, in the same level, "the absence of a definite control tower" and "the lack of feedback function" were indicated as chief problems in driving of Government 3.0 (66 respondents out of the total 135(48.89%)/ 3th rank). However, "the absence of constant monitoring system" was pointed out by only 39 respondents out of the total 135 (28.89%). Thus it was recorded at the lowest rank in evaluative problems.

〈TABLE 7〉 Problems in Evaluation of Government 3.0

Problem	N	Numbers of Response (Rate of Response)	Rank
① The absence of a definite control tower	135	66 (48.89)	3
② Evaluation focused on output (ex. The number of disclosure of information) rather than outcome (ex. Happiness of citizens)	135	81 (60.00)	2
③ The lack of contribution to building ecosystem (ex. Systematic connection between the central government, local governments, public institutions and citizens)	135	103 (76.30)	1
④ The absence of constant monitoring system	135	39 (28.89)	5
⑤ The lack of feedback function	135	66 (48.89)	3



2. Policy direction of Government 3.0

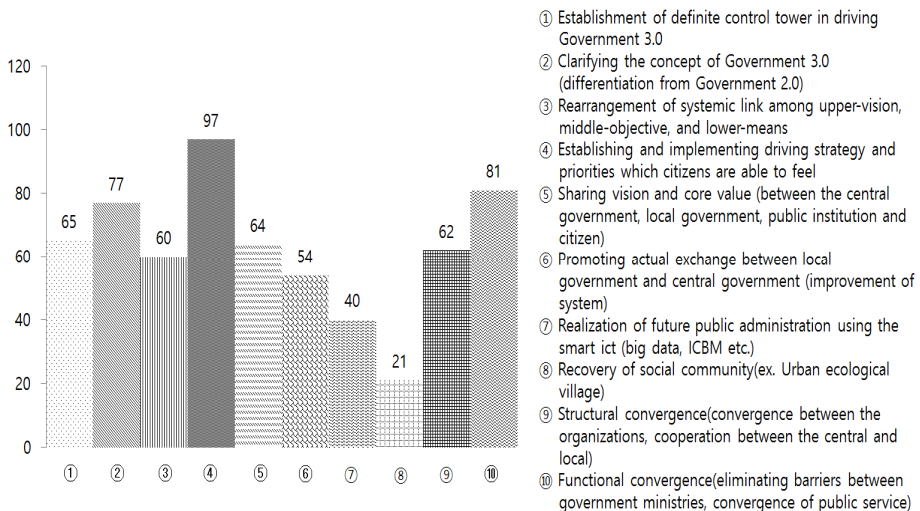
Results of analyzing professionals opinion is presented in <Table 8>. First of all, the alternative that emphasizes “establishing and implementing driving strategy and priorities which citizens are able to feel” became most important as 97 people (71.85%) out of total 135 people chose. “Functional convergence” is emphasized by 81 respondents (60.00%) out of total 135 people.

On the other hand, 77 people (57.04%) of total 135 perceived that “clarifying the concept of Government 3.0” is important, and it ranked 3rd among total alternatives. Also, “establishment of definite control tower in driving Government 3.0” was chosen by 65 people (48.15%) of 135 as an important alternative, which took 4th rank. To the similar level “sharing vision and the core value (central government, local government, public institution, and citizens)” took 5th rank as 64 people out of 135 chose.

“Structural convergence (convergence of organization, collaboration between central and local government)” was appeared on 6th rank among other alternative, and 62(45.93%) of 135 emphasized it. Besides, “Rearrangement of systemic link among upper-vision, middle-objective, and lower-means” (7th rank emphasized by 60 people out of 135), “promoting actual exchange between local government and central government” (8th rank emphasized by 54 people out of 135), “realizing future public administration using ICT SMART technology” (9th rank emphasized by 40 people out of 135), and “recovery of social community” (10th rank emphasized by 21 people out of 135) were less emphasized compared to all the alternatives that this research offered.

〈TABLE 8〉 Future Direction for Government 3.0 Reform

Problem	N	Numbers of Response (Rate of Response)	Rank
① Establishment of definite control tower in driving Government 3.0	135	65 (48.15)	4
② Clarifying the concept of Government 3.0 (differentiation from Government 2.0)	135	77 (57.04)	3
③ Rearrangement of systemic link among upper-vision, middle-objective, and lower-means	135	60 (44.44)	7
④ Establishing and implementing driving strategy and priorities which citizens are able to feel	135	97 (71.85)	1
⑤ Sharing vision and core value (between the central government, local government, public institution and citizen)	135	64 (47.41)	5
⑥ Promoting actual exchange between local government and central government (improvement of system)	135	54 (40.00)	8
⑦ Realization of future public administration using the smart ict (big data, ICBM etc.)	135	40 (29.63)	9
⑧ Recovery of social community(ex. Urban ecological village)	135	21 (15.56)	10
⑨ Structural convergence(convergence between the organizations, cooperation between the central and local)	135	62 (45.93)	6
⑩ Functional convergence(eliminating barriers between government ministries, convergence of public service)	135	81 (60.00)	2



3. Summary of Empirical Results

A common problem which was driven from the survey results was 'sharing value with citizens and public sentiments' has still been low compared to the effort that government makes to realize Government 3.0 in various ways. In the view of Government 3.0 concept, "lack of sharing vision and the value of Government 3.0 with citizen" drew highest values (83.7%). In the view of Government 3.0 operation, "the lack of public sentiments caused by government attitude that excessively devoted to the value of means" drew highest (71.8%). In the view of Government 3.0 evaluation, "lack of Government 3.0 evaluation's contribution to building ecosystem of Government 3.0 (for example, Systematic link among central government, local government, public institutions, and citizen)" drew highest results (76.3%). Lastly, in the view of supplemental and developmental direction of Government 3.0, "establishing and implementing driving strategy and priorities which citizens are able to feel" was appeared to be the most alternative demanded with the response of 71.8% people.

The main point of the public sentiment was "the gap between the bar of expectancy and the recognized reality that a person has toward the target of sensory". Based on the concepts of public sentiments stated above, the reason why public sentiments of Government 3.0 that current regime had driven were low is as follows. Firstly, the lack of understanding regarding the expectancy: it means that the public sentiments are low because of low expectancy formation due to the uncertainty and mis-awareness of Government 3.0. Secondly, citizens might have never heard or recognized the term of Government 3.0. Thirdly, the term '3.0' stimulates to build very high expectancy. Globally the term of '3.0' is rarely used in other countries, so citizens possibly have expected more than government intended towards the term '3.0'.

4. Comparative Analysis among Citizens-Professionals-public officials

This paper discusses about the perception level of Government 3.0, problems, which differentiate the respondents among citizens, professionals,

and public officials utilizing the analysis of secondary data regarding Government 3.0:

First is the level of awareness of Government 3.0. When we observed whether respondents awarded of it or not, degree of public officials was higher as 3.285 than the degree of citizens as 1.457 which was lower than the 50%. Also, in the perspective of public consensus, professionals and the public officials showed high figures, 3.29 and 3.275 for each group. On the contrary, citizens showed lower figures of 2.693. However, in the view of expectancy towards Government 3.0 citizens, professionals, and public officials, all the groups showed high degree in the response to the question 'the contribution of policies in the category of Government 3.0 to the happiness of citizens'. On the other hand in the item that evaluated 'the degree of change in government after driving Government 3.0', although many public officials perceived that the government has been changing, citizens and professionals answered that the government has not made yet.

〈TABLE 9〉 Analysis Result in Consciousness in 'Government 3.0'

Sort		Citizens	Pro- fessionals	Public Officials
Degree of Perception of Government 3.0 Policy	Mean (S.D)	1.457 (0.710)	2.67 (0.817)	3.285 (0.700)
Degree of Public Consensus in Government 3.0 Policy	Mean (S.D)	2.693 (0.839)	3.29 (0.570)	3.275 (0.690)
Degree of Policy Contribution of 'Government 3.0'	Mean (S.D)	2.750 (0.755)	3.99 (0.643)	3.145 (0.616)
Degree of Change in other Government Department due to 'Government 3.0'	Mean (S.D)	2.210 (0.780)	2.17 (0.570)	2.770 (0.667)

Secondly, as a result of inquiring 'the priorities for the specific policy tasks for Government 3.0', citizens chose 'Realizing transparent government by opening and sharing of public data' (43.1%), and public officials chose 'Realizing service oriented government by providing customized service fitted to individual citizens' (38.5%) as the most important priorities.

〈TABLE 10〉 Policy Priorities of 'Government 3.0'

(Unit : person, %)		N	Transparent government	Competent Government	Service-oriented government
Object	Citizens	1,000	43.1	28.9	25.0
	Public Officials	400	28.0	33.5	38.5

Lastly, as key factors for the success of Government 3.0., majority of citizens and professionals chose 'Improving the consciousness of public officials towards the direction that actively seeks to change for the happiness of citizen' (each 35.6% and 34.0%). On the other hands, public officials chose 'Active co-operation between the related government departments' as the most important factor. It shows the difference in choosing success factors among each group.

〈TABLE 11〉 Main Factors for Success in 'Government 3.0'

(unit : person, %)		N	Improvement of Public Officials' consciousness	Public Relation for citizen	Active co-operation	Understanding and active participation	Improvement of law and system	Strong will of the leader	Procure related funding	Etc.
Object	Citizens	1000	35.6	17.9	15.3	12.3	8.0	4.2	3.6	0.5
	Professional	100	34.0	7.0	22.0	11.0	12.0	10.0	4.0	-
	Public Officials	400	19.5	11.3	27.0	15.0	11.5	6.0	9.8	-

V. CONCLUSION

1. Summary of Analysis

As a main result of analysis, the common problematic issue is that actual public sentiment is low though government implements various means to realize Government 3.0. Still, evaluation and the monitoring of happiness of citizen are not enough. They focus too much on the value of means such as the number of collaboration and numbers of opening data. Therefore the

government should seek for other means to improve the public sentiments regarding the public service provided under the paradigm of Government 3.0 and to realize the public value, especially happiness of citizen. Policy suggestions for achieving the upper value, public safety and happiness, and for improving actual public sentiment are as follows.

2. Policy Implication

1) Reinforcing Participation of Citizens

Citizen participation of Republic of Korea is limited to the posterior evaluation which is inefficient to realize the essential function of citizen participation, and this situation caused the “Lack of sharing vision and value of Government 3.0 between government and citizen”. As a result, quantity and the quality of service that public actually experience is lower compared to what government puts in.

To solve the issue, citizens’ policy demand survey is necessary to understand the needs of citizen in each policy area and overall policy process. This will be utilized as a base of discovering and developing of policy agenda that more concentrate on the customer-oriented. Also this will enhance the effectiveness of policy by supports which are derived from citizens through acceptance of an opinion. Moreover, with the discovering of policy demands, effective and timely policy implementation is available. Policy demand survey is needed to be utilized in the overall process of policy like policy formation, policy affecting and policy evaluation as well as one of indicators of posterior improvement of government service. For this, redesign of government work process is necessary to investigate the needs of citizens in every stage of policy and to apply such needs into the policy. Also, as a result of expert opinion analysis, building system which makes customer-oriented data accessibility, vitalizing public relation and incentives for the policy participation should be made.

Optimizing decision process may be one way to achieve effectiveness in

policy decision, and utilization of big data like ICBM (IoT, Cloud, Big data, Mobile) may be a way for direct participation. Big data has advantages that can foresee the dynamics of customer and market, and make predictive analysis possible. Furthermore big data is advantageous in the aspect that it is useful means for designing future strategy. Many developed countries are achieving several positive outcomes by implementing policy research and future foreseeing based on the big data. For example, Singapore and UK has been concentrated governmental efforts on data analysis to discover the new opportunity and to enhance the safety since mid-2000's.

2) Enhancing Public Relation for Policy

With government's public relations, public sector and citizens are building positive relationship with each other. Also public relations can enhance the public sentiments through active policy suggestion. Relationship-oriented public relation is important because the attitude towards the public institutions and government directly affects the attitudes to the policy.

Specifically, public relations should be systemized focusing on the contents. Policy object is needed to be departmentalized, and public relations strategy should be customized in the aspects of approach and contents considering the perspective of policy beneficiaries. Especially to systemize the contents of public relations for the citizens, contents analysis of big data of Government 3.0. SNS can be useful. Through such analysis, public awareness, sentiments and responses either positive or negative towards the public policy can be drawn in real.

Secondly, channels of numerous public relations should be more customized, since each citizen's different backgrounds and conditions make the channels that they use to gather the information different. Therefore, the government should analysis what information the customer would need and be interested in and what channel is more accessible for the customers. Also, diversification is required. Good example of diverse public relations is 'Blog' which consistently proves the effectiveness of it. Blog rejects the public relations that

press uses, which is more focused in the successful story and self-praise contents, and it prefers to post a story that contains the personal experience like satisfaction or concerns after using certain policies.

Thirdly, it is necessary to build public relation strategy for each stage of policy. Especially the policy should design and implement public policy from the early stage of policy formation process. When planning policy, the government is also recommended to design key message, predictable related issues and responses for the issue, and plan for public relations to draw the understanding of citizen. In other words, systematic implementing process should be built like 'analyzing environment of public relations-establishing goals of public relations-establishing public relation strategy-designing contents-planning medium-utilizing private network-event-predicting and planning response to crisis'. Also, time series strategy should be built like short term-midterm-long term plan. For these to be built, not only government officials but also PR professionals should participate on public relation to make the condition that stimulates communication with citizens, and PR activities should be improved in the way that can communicate necessity, weakness and strength of policy.

Fourth, evaluation of public policy should be utilized. Evaluation of public relation also become influential as the method of public relation diversified and the cost for it increased. Currently, evaluation of PR is also important to meet the client's request who want to know how effectively the budget is used, and how much impact the PR has been made (Jung, 2006).

3) Enhancing Performance Evaluation

Performance evaluation should be enhanced by introducing incentive system. It will motivate the individual and organization by providing incentives like government prize and rewards to the successful case. Also it will develop and improve successful cases even more, and will offer inducements to proliferate successful cases. Moreover, performance evaluation should also care organizations with lower quality of performance by offering education and

consulting to induce every public sector should provide public service to realize 'Happiness of Citizen'.

On the other hand, when public service dependent too much on the quantitative indicators, it may decrease the public sentiment to the public service offered by Government 3.0. Therefore, developing both output indicators in short term perspective and outcome indicators should be considered simultaneously.

Therefore, to evaluate the performance of Government 3.0., satisfaction of citizen should be considered first. It means evaluating and improving public service in the perspective of customer is important rather than supplier's perspective. Therefore, evaluation range should also understand in prior what citizens (or local residents) needs when Government 3.0 eventually aims to achieve 'Happiness of Citizen' as a core value.

4) Vitalizing Collaboration

Working process should be improved in a way that is based on the collaboration and communication. They will improve the efficiency of public administration and benefit of citizens by sharing information, connecting system. To stimulate such a way of working, establishment and utilization of collaboration model that leads the performance of collaboration to the systematic proliferation. Specifically, collaboration cases in public sectors should be categorized based on the character of collaborating tasks, beneficiaries, organizations, or objects. With the category of the collaboration model, factors for success and failure should be drawn, and specific guideline and manual should be built and distributed. Internally, guideline and manual will help organizations who launch collaboration to drive it with minimizing the failure, and, externally, it will help internalize the benchmarking of collaboration model.

Also by proliferating the cases that overcame the internal conflicts, the organization should try to prevent the predictable problems and try to create the effectiveness in driving collaboration.

REFERENCE

- Cho Sung Han. (2000). "Theoretical Paradox and Inappropriate Process = Fallacy of New Public Management Reform in Korea". *Korean Policy Review*. 9(1): 5-27.
- Cho Sung Hoon·Kim Tae Sung·Lee Young Chan. (1998). "A Study on the Aggregation of Multi-Experts Priorities Using Compatibility in the AHP". *Journal of the Korean Operations Research and Management Science Society*. 23(4): 131-140.
- Choi Sung Wook. (2004). "Research Trends of Governance in Korea: A Critique on the Conceptualization of Governance". *Journal of Governmental Studies*. 10(1): 239-263.
- Corrin, Amber. (2012). "Can New Mobile Government Plans Overcome Old Problems?". *Federal Computer Week*.
- Denhardt, R. B. & J. V. Denhardt. (2003a). *The New Public Service: Serving, not steering*. ME Sharpe.
- _____. (2003b). "The New Public Service : an Approach to Reform". *Korean Public Administration Review*. 8(1): 3-10.
- _____. (2007). *The New Public Service: Serving, not Steering*. ME Sharpe.
- Fox, W. F. & T. Gurley-Calvez. (2006). "Will Consolidation Improve Sub-National Governments?". *World Bank policy research working paper*. 3913.
- Geum Chang Ho·Han Boo Young. (2013). "Searching for the Implementation system of Local Government 3.0". *The Korea Local Administration Review*. 27(3): 41-64.
- Han Eun Young. (2014). "Features and Implications of the British Open Data Policy". *Journal of Information and Communication Broadcasting Policy*. 26(23): 1-24.
- Hwang Jong Seong. (2013). "Gov3.0: Conception and Promote Future e-Government Strategies". *The Korea Association for Policy Studies*.
- Ingraham, P. W. & C. Ban. (1988). "Politics and Merit: Can They Meet in a Public Service Model?". *Review of Public Personnel Administration*, 8(2): 7-19.

- Jessop, B. (2000). Governance Failure in G. Stoker.(ed.). *The New Politics of British Local Governance*. St. Martin Press.
- Ji Eun Hee. (2007). "Government 2.0: Public Services in Web 2.0". *KALI Distinction Information Review*. 44.
- Jun, J. S. (2009). "The Limits of Post-New Public Management and Beyond". *Public Administration Review*, 69(1): 161-165.
- Kaletsky, A. (2010). *Capitalism 4.0: The Birth of a New Economy*. Seoul: Culture & Story.
- Kelly, G., Mulgan, G. & S. Muers. (2002). *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Kim Bong-Seok·Chung Kun-Young·Park Jung-Geun (2014). "A Study on the Effect of Implementing indoor locating technology-based Safety System of Seoulmetro". *The Korean Society for Railway*.
- Kim Soon Eun. (2013). "Theoretical Foundations of A Creative Local Government 3.0 for Residents' Happiness". *The Korea Local Administration Review*. 27(3): 3-40.
- Kim Tae Ryong. (2002). "A study on the factors determining the influence of Korea NGO". *The Korean Association for Policy Studies*. 109-128.
- _____. (2007). *Public Administration Theory*. Seoul: daeyoung.
- Kim Taek Cheon. (2009). "The direction of future technologies of the Web 3.0 era". *Korea Internet & Security Agency*. Issue Inside.
- Kitchen, H. (2005). Delivering Local Municipal Services. In Anwar Shah.(ed) *Public Service Delivery. Public Sector Governance and Accountability Series*. Washington D. C: The World Bank.
- Kwon Gi-Heon. (2007a). *The Theories of Policy Science*. Seoul: Parkyoungsa.
- _____. (2007b). *E-Governemnt & E-Strategy: Explaining the Successful Korean E-Government Model and Strategie*. Seoul: Parkyoungsa.
- Kwon Gi-Heon. (2014). *The Public Administration Lecture* Seoul: Parkyoungsa.
- Lee Byeong Jong. (2010). "Ways of Police Reforms in the Point of New Public Service Management Theory". *Korean Association of Public Safety and Criminal Justice Review*. 41: 303-338.

- Lee Myung Seok. (2011). "New Roles of Government in Network Governance : From the Perspective of Complexity Theory" .*Journal of Governance Studies*. 6(1): 1-31.
- Lee Seung Jong·Oh Young Kyun. (2013). *Happy People and Government 3.0 : Understanding and Application*. Seoul: Hakjisa
- National Information Society Agency. (2013). *ICT Project for Data Power Country*. _____ . (2014). *National ICT Policy and Strategy for the Creation of the ICT Industry*.
- Open data Institute (2014). *Open data road map for the UK 2015*
- Park Yoon Jeong. (2009). "Practices and implications of Web 3.0 Information Services". 21(20): 25-43.
- Park Yoon Jin. (2012). *Capitalism 4.0*. Sang-Jang, 4: 129-131.
- Peter, deLeon. (1997). *Democracy and the Policy Sciences*. State University of New York Press.
- Rhodes, R. (1996). "The New Governance: Governing Without Government". *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Ryu Kwang Taek·Lee Yong Geon·Cho Seong Bae. (2012). "An Exploratory Study on the future of e-government model: Focusing on the values and concepts of e-government 3.0 for sustainable development". *The Korean Association for Policy Studies*. 319-340.
- Tapscott, D. And Williams, A. (2006). *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*. Seoul: 21century books.
- Terry, L. D.(1998). "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement". *Public Administration Review*. 58(3): 194-200.
- Yoo Hye Rim·Song In Gook. (2010), "The Evolution of Web Services Change on Social Network Service". *Korean Society for Internet Information*, 11(3): 52-62.
- Yoon Mi Young. (2013). "Big Data Analysis Strategies and Implications of Major Countries". *Science Technology Policy*, 23(3).

권기현(權祈憲): 주저자. 미국 Harvard University. John J. Kennedy School of Government에서 정책학 박사학위를 취득하고(논문: International Institutions After Hegemony), 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정책학이론(정책형성론 및 정책분석론), 국가혁신론(전자정부론 및 정부혁신론) 등이며, 주요 저술로는 〈정부혁명4.0〉(박영사, 2017), 〈정책학강의〉(박영사, 2014), 〈행정학강의〉(박영사, 2014), 〈E-Government & E-Strategy〉(박영사, 2014), 〈비정상의 정상화〉(박영사, 2014), 〈행정학 콘서트〉(박영사, 2013), 〈정의로운 혁신이란 무엇인가〉(한언, 2013), 〈정의로운 국가란 무엇인가〉(박영사, 2012), 〈전자정부론: 전자정부와 정보정책〉(박영사, 2011), 〈정책분석론〉(박영사, 2009), 〈정책학의 논리〉(박영사, 2007) 등이 있다. 주요 논문으로는 “정책결정 과정 인식을 통한 원자력정책 수용성의 인과구조 -원전 입지여부에 따른 집단 간 차이 분석을 중심으로”(한국정책학회보, 2016), “정책결정에 있어서 Kingdon의 다중흐름모형의 실증적 접근: 한국의 대외원조 정책을 중심으로”(한국정책학회보, 2015) 등이 있다(gkwon77@empas.com).

조일형(趙一衡): 공동저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국문화재정책연구원에 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책평가, 정책분석, 문화재 정책 등이다(getto111@naver.com).

이대웅(李大雄): 공동저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 동 대학원 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 정책이론, 정책분석 및 평가, 재난·위험정책 등이다(leedw1011@naver.com).

손주희(孫朱嬪): 공동저자. 성균관대학교 국정전문대학원 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 동 대학원 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 정책분석, 지방행정, 재정정책 등이다(sjh102403@naver.com).

이소담(李昭潭): 공동저자. 성균관대학교 국정전문대학원 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 녹색기술센터 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책분석, 에너지정책, 과학기술정책 등이다(mer9129@gmail.com).

ACMS 모형을 활용한 정책변동과정 분석: 4차 공무원연금개혁을 중심으로

정주호·유정호·조민호

본 연구는 4차 공무원연금개혁을 대상으로 정책변동과정을 살펴보고자 하였으며, 효과적인 분석을 위해 ACMS 모형을 활용하여 변동과정을 분석하고 연구의 함의를 도출하고자 하였다. 분석결과 대통령담화에서 발표한 핵심과제에 공무원연금개혁이 포함되는 등 정치흐름이 강하게 나타나 정책변동의 창이 열리게 되었다. 이에 공무원연금개혁을 찬성하는 연합과 반대하는 연합이 나타났으며, 정책변동과정에서 자신들의 영향력을 행사하기 위해 연합을 통한 조직을 형성하는 등 다양한 경로와 전략을 활용하는 모습이 나타났다. 또한 변동과정에서 국무총리와 안전행정부의 정책혁신가의 역할과 동시에 상대 옹호연합을 설득하고 이해시키기 위한 활동을 펼치는 등 정책중재자의 역할을 수행하는 모습이 나타났다. 이러한 흐름 속에서 공무원연금개혁의 함의를 위한 대타협기구와 실무기구가 구성되고 두 연합에서 모두 참여함으로써 양측의 의견이 반영된 단일안 도출을 위한 노력이 이루어졌다. 이러한 분석결과를 토대로 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 사회적 합의를 통한 정책결정이 이루어졌다는 점에서 의미가 있으며, 향후 정책결정과정에서도 사회적 합의를 합의체 구성과 제도적 노력이 이루어질 필요가 있다. 둘째, 정부 고위관료와 정부부처가 정책혁신가와 정책중재자의 역할을 동시에 수행한다면 좀 더 원활한 정책결정이 이루어질 수 있으며, 관료 및 정부부처의 정책중재자의 역할수행을 적극 장려하고 필요에 따라 중재자역할을 수행할 수 있는 협의체 및 기관의 구성을 고려할 필요가 있다.

주제어 : 4차 공무원연금개혁, 정책변동과정, ACMS 모형

I. 서론

2000년 제2차 공무원연금개혁에 따라 연금적자에 정부보전금이 투입되면서 정부의 재정부담이 지속적으로 증가하였다. 이에 연금재정악화를 해결하기 위해 2009년 3차 공무원연금개혁이 이루어졌다. 하지만 최근 연금재정의 악화가 이어지

고 정부보전금의 부담이 심화되면서 국민연금의 수익률만 낮추고 이보다 수익구조가 좋지 못한 공무원연금의 수익률을 낮추지 않는 것은 형평성에 문제가 있다며, 공무원연금의 개편을 요구하는 움직임이 나타났다(김태일, 2004; 박지홍, 2012). 특히, 기획재정부의 '2014년 회계연도 국가 결산' 자료에 의하면 전년도 대비 47조 3000억원 증가한 연금충당부채는 총 국가부채 증가액(93조 3000억원)의 50.7%를 차지하고 있다(서울신문, 2015.04.08; 기획재정부, 2015). 그리고 기획재정부에서 발표한 회계연도 국가결산 결과를 살펴보면, 연금충당부채가 지속적으로증가하는추세를 보이고 있다. 2012 년도에는 전년도 대비 연금충당부채가 94.8조원 증가하였으며, 2013년도에는 전년도 대비 159.4조원, 2014년도에는 전년도 대비 47.3조원, 2015년도에는 전년도 대비 16.3조원이 증가하였다(기획재정부, 2013; 2014; 2015; 2016). 공무원연금재단에서 발표한 2015년도 공무원연금 통계집에 따르면 연금법 적용대상 공무원은 1982년 667,554명에서 1,093,083명으로 증가하였으며, 연금수급자는 1982년 3,742명에서 426,068명으로 증가하여 전체공무원에서 연금수급자의 비율을 의미하는 부양률이 0.6%에서 38.6%까지 대폭 증가하고 연금선택률은 1982년 32.6%에서 2015년 95.6%로 증가하였다(공무원연금공단a, 2016). 이러한 증가추세로 미루어 공무원연금과 관련된 연금재정문제는 더욱 악화될 것으로 예상된다. 이러한 흐름은 공무원연금의 개혁을 요구하는 여론이 형성되는 요인으로 작용하였으며, 공무원연금개혁의 필요성이 대두되었다.

공무원연금개혁은 현재까지 1995년, 2000년, 2009년, 최근 2015년 개혁까지 총 4번에 걸쳐 이루어졌다. 공무원연금제도 도입이후 처음 연금재정의 적자가 발생하면서 1995년 1차 공무원연금개정으로 이어졌으며, 1997년 IMF 사태로 인해 퇴직자가 급증하면서 연금재정이 악화되어, 연금재정의 안정화를 위한 2000년 2차 공무원연금개혁이 이루어졌다. 이후 연금재정적자가 다시 발생하고 2007년 국민연금제도개혁이 이루어지면서 국민의 세금으로 충당되는 공무원연금의 개혁이 선행되어야 한다는 주장과 함께 두 연금의 형평성 문제제기 등으로 인해 2009년 3차 공무원연금개혁이 이루어졌다. 앞선 3차례의 공무원연금개혁에도 불구하고 여전히 국민연금과 공무원연금과의 형평성 문제제기는 계속되었으며, 연금재정의 적자는 지속되었다. 이러한 흐름 속에 4차 공무원연금개혁은 국민연금과의 형평성 문제의 대두와 공무원연금의 재정 건전성 확보에 대한 요구가 반영된 결과라고 할 수 있다. 4차 공무원연금개혁을 통해 정부는 재정건전성 확보를 통한 재정안정화, 국민연금과의 형평성 확보 등을 이루고자 하였다(인사혁신처, 2016).

4차 공무원연금개혁은 앞서 3차례의 개혁이 진행되었음에도 불구하고 문제가 근

본적으로 해결되지 못한 결과를 반영한 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 4차 공무원연금개혁 이후 여전히 연금적자가 지속되고 국민연금과의 형평성에 대한 문제제기가 이루어지고 있는 동시에 공무원단체에서는 공무원연금개혁에 대한 비판을 쏟아내고 있다. 이러한 흐름에서 4차 공무원연금개혁의 정책변동과정에 대한 세밀한 분석을 통해 향후 정책적 제언을 제시할 필요가 있다.

본 연구에서는 4차 공무원연금개혁을 대상으로 정책변동과정을 살펴봄으로써 개혁과정에서 나타나는 특성과 정책변동을 위한 이해관계자들의 활동을 살펴보고자 한다. 분석을 위해 Advocacy Coalition Multiple Stream(이하 ACMS)모형을 활용하여 전체적인 공무원연금개혁의 정책변동과정과 상호작용을 살펴보고자 한다. ACMS모형은 기존 정책변동과정의 분석모형 중 다중흐름모형과 옹호연합모형의 장단점을 고려한 통합모형이다. 다중흐름모형과 옹호연합모형의 단점을 상호보완하여 변동과정을 분석하는 모형이기에 기존의 정책변동모형보다 체계적으로 사례를 분석할 수 있을 것이며, 앞선 변동모형과 차별성을 가진다. 또한 개혁과정에서 옹호연합이 형성되고 상호작용하는 모습을 파악할 수 있어 정책변동과정에서 나타나는 정책의 흐름과 정책관계자들의 상호작용을 분석하기에 적절하여, ACMS모형은 해당 사례를 분석하기에 적합한 모형이라 할 수 있다(김진식 외, 2013; 양승일, 2011; 지병석·강승진, 2016).

본 연구는 ACMS모형을 활용한 4차 공무원연금개혁과정 분석을 통해 다음과 같은 연구목적을 제시하고자 한다. 첫째, ACMS모형을 적용하여 4차 공무원연금개혁의 변동과정을 좀 더 다각적인 측면에서 접근하여 효과적인 분석을 실시하고자 한다. 둘째, 분석을 통해 4차 공무원연금개혁이 어떤 과정을 거쳐 정책변동이 이루어졌는지 관찰하고, 변동과정의 흐름과 옹호연합들의 활동을 알아보고자 한다. 셋째, 분석결과를 통해 4차 공무원연금개혁과정에서 나타나는 변동과정에서 어떠한 특성을 가졌는지 파악하고 함의를 도출하여 향후 정책결정과정에 도움이 될 수 있는 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 제도적 배경 및 선행연구 검토

1. 공무원연금제도 및 변천과정

1) 공무원연금제도

공무원 연금은 공무원이 퇴직 또는 사망 시 납부된 부담액과 기여금을 토대로 산정된 금액을 본인 혹은 유가족에게 연금 형태로 지급하는 제도이다. 공무원연금법 제1조에서 공무원연금제도는 공무원과 유가족들의 복지를 향상시키고 생활을 안정시키기 위한 목적을 가진다고 규정하고 있다. 이를 통해 공무원들의 사기를 증진시키고 생산력을 향상시키는 결과를 가져올 수 있다. 공무원연금법은 보험의 원리가 도입된 사회보험의 하나이며, 공무원과 국가 및 지방자치단체의 부담금으로 보험급여가 지급되는 사회보장제도이다. 또한 과거 1960년 도입 당시 비용의 부담을 공무원과 정부가 반반씩 균등부담을 하였으나, 2000년 개정 이후 정부가 연금적자에 대해 추가보전을 실시하여 부양제도의 성격을 가지게 되었다(최재식, 2016). 적용대상은 국가공무원 및 지방공무원법에 의한 정규직 공무원을 대상으로 하고 있으며, 그 밖에도 공익법무관, 공중보건의사 등 기타 다른 법률에 따른 공무원도 포함된다. 여기서 군인과 선거에 의해 취임하는 대통령 및 국회의원은 적용대상에서 제외된다(공무원연금공단b, 2016).

2) 공무원연금제도의 과거 개혁과정

1960년 공무원연금법의 제정 및 시행 이후 1995년 연금제도 합리화를 내세우며 1차 개혁이 이루어졌으며, 2000년 연금제도의 건전화를 위한 2차 개혁, 2010년 연금제도의 선진화를 위한 3차 개혁이 이루어졌다(행정안전부, 2012).

공무원연금법이 제정되고 제도가 시행하는 과정에서 1993년 연금기금의 적자가 발생하기 시작하였고, 정부는 연금재정의 합리화를 위해 1995년에 1차 공무원연금 개혁을 시행하게 된다. 1차 개혁의 주요내용은 기존의 정부5.5%, 공무원5.5% 총 11%를 부담하던 연금의 비용부담율을 정부7.5%, 공무원 7.5% 총 15%로 인상시켰다. 또한, 1996년 1월 1일부터 연금지급개시 연령제도를 도입하여 법 개정 이후 신규임용자는 60세로 연금지급연령을 설정하였다.

그러나 1997년 우리나라에 외환위기가 발생하면서 정부의 구조개혁으로 많은 수

의 퇴직자가 급작스레 발생하게 된다. 퇴직자의 증가는 연금재정의 악화를 초래하였으며, 재정적 문제는 지속되었다. 이를 해결하기 위한 방편으로써 연금제도의 전환화를 표방한 2000년 2차 공무원연금개혁이 이루어졌다. 개혁의 주요내용을 살펴보면 앞서 상승된 연금비용부담율을 15%에서 17%로 인상하였고(정부 8.5%, 공무원 8.5%), 1996년 이후 임용자에게만 적용되던 연금지급개시연령 대상을 1996년 이전 임용자에게까지 확대 적용하였다. 또한 급여부족액을 정부가 추가 부담하는 정부보전금제도가 시행되기 시작하였다.

앞선 개혁에도 불구하고 공무원연금재정의 적자현상은 지속되었으며, 2007년 국민연금개혁을 통해 연금재정문제가 국민적인 이슈로 떠오르게 되었다. 이에 국민들의 세금으로 충당하는 공무원연금의 정부보전금이 국민연금에는 적용되지 않는다는 점에서 국민연금과 공무원연금 간 형평성 측면의 문제가 있다는 점에 주목하게 되었다. 결국 연금제도 선진화를 위한 3차 개혁이 2009년 이루어졌다. 주요내용은 연금급여산정 기준보수를 총소득의 65%에 해당하는 보수월액에서 과세의 성격을 가지는 기준소득월액으로 변경하였으며, 연금지급개시연령이 60세에서 65세로 연장되었다. 또한 연금액 산정기준을 기존 퇴직 전 3년 평균급여에서 전체 재직 기간 동안의 평균급여로 변경하여 부담금과 지급액 차이를 줄이고자 하였다(행정안전부, 2012). 이후 2009년 8월 7일 공무원연금과 국민연금의 연계제도를 도입하여 공무원 재직기간을 20년 채우지 못하더라도 국민연금 가입기간과 합산하여 20년 이상이면 연금지급을 받을 수 있도록 하였다.

3차 개혁이 진행된 직후 전년도인 2009년에 비해 2010년의 정부보전금이 1조 3천억원으로 약 6천억원의 감소치를 보였으나, 이후 곧 증가하여 2013년에는 약 2조원으로 나타나 개혁 효과의 비판과 함께 좀 더 장기적이고 근본적인 개혁의 필요성이 대두되었다. 특히 2차와 3차 개정과정에서 공무원단체와의 협상을 통해 개혁이 이루어져 개정안에 대한 반발을 줄이고 수용성을 높일 수 있었지만 개혁의 정도가 약해졌다는 점에서 셀프 개혁이라는 비판을 피할 수 없었다(인사혁신처, 2016). 이처럼 1960년 공무원연금이 도입된 이후 3차례의 개혁이 이루어졌지만 여전히 연금재정악화문제는 해결하지 못하였다. 이에 공무원연금 개혁을 촉구하는 움직임이 나타나 4차 공무원연금개혁으로 이어졌다.

〈표 1〉 기존 공무원연금개혁 주요 내용

	1차 개혁(1995년)	2차 개혁(2000년)	3차 개혁(2009년)
주 요 내 용	- 기여금 및 부담금 상향11%(각5.5%)→15%(각 7.5%) - 연금지급개시연령 신설 (60세, 신규임용자부터)	- 기여금 및 부담금 상향 15%(각7.5%)→17%(각8.5 %) - 연금지급개시연령대상 확대(1996년 이전 임용자까지) - 정부보전금제도 시행	- 급여산정기준보수 변경 (보수월액→기준소득월액) - 연금지급개시연령 연장(65세, 신규임용자부터) - 국민연금 연계제도 도입

2. 공무원연금개혁 선행연구

공무원연금은 재정상태가 악화되고 2차 개혁 때부터 도입된 정부보전금제도로 인해 정부의 재정부담이 가중되면서 해당 연금을 받는 공무원들만의 문제가 아닌 국가적인 문제로 발전하였다. 공무원연금개혁과 관련된 주요 선행연구들을 살펴보면 공무원연금개혁의 효과를 평가한 연구와 개혁과정을 살펴본 연구 및 공무원연금개혁과 관련된 쟁점을 중심으로 실시한 연구가 있다.

공무원연금개혁의 효과를 분석한 연구를 살펴보면 다음과 같다. 정창률·김진수(2015)는 4차 공무원연금개혁을 대상으로 개혁안에 대한 내용평가를 실시하고 발전방안을 제시하였다. 연구결과에 따르면 사회적 기구의 운영을 통한 논의가 이루어졌음에도 불구하고 개혁과정에서 과소 혹은 과잉 보장과 같은 근본적인 문제의 해결책은 제시되지 못하였다. 근본적인 해결책에 대한 논의가 제대로 이루어지지 못했다는 비판은 절차적 측면에서 실질적인 정책대상이 되는 공무원들을 박근혜 정부의 공무원연금개혁안의 설계과정에 참여시키지 않아 정당성이 결여되었다는 진재구(2015)의 연구와 일맥상통한다. 특히, 공무원연금에 대한 정부보전금을 세금 낭비로 보는 편향된 시각으로 인해 오히려 국민과의 사회적 갈등을 유발하는 결과를 가져왔으며, 이로 인한 왜곡된 정보 때문에 사회적 합의가 제대로 이루어지지 못하고 부적절한 연금개혁이 이루어진 것으로 보았다. 김대철(2016)은 제4차 공무원연금개혁안이 재정건전성과 형평성에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과 이해관계자들의 합의를 통해 개혁이 이루어졌다는 점에서 의미가 있으며, 모든 이해당사자의 참여로 모수적 개혁에 그쳤다는 문제는 남아있지만 재정건전성과 형평성 문제가 완화되었다고 보았다. 하지만 근본적인 문제해결을 위해서는 일본의 사례와 같이 기존제도의 틀을 변경하는 구조적 개혁이 이루어져야 한다고 주장하였다. 한편 백운

광(2016)은 4차 공무원연금개혁의 검토를 통해 우리나라와 같이 빠른 고령화를 경험하고 있고, 동시에 노인빈곤율이 증가하는 환경에서는 공적 연금이 강화되어야 하지만, 이번 개혁에서는 오히려 공적연금의 하나인 공무원연금이 약화되었다고 비판하였다.

공무원연금개혁의 개혁과정을 살펴보기 위해 다양한 모형을 활용하여 분석을 시도한 연구들이 진행되었으며(고원, 2015; 김선빈, 2016; 민효상, 2011; 박지홍, 2012; 전영준 외, 2016), 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 민효상(2011)은 3차 공무원연금개혁에 대한 정치·제도적 접근을 통해 정책결정과정을 분석하였다. 개혁과정에서 공무원노조와 단체의 영향력이 강화되고 거부자로 활동하자 강력한 개혁이 진행되지 못하였지만 정책변동과정에 다양한 이해관계자가 참여하여 일방적인 형식이 아닌 협의를 통해 결정되는 형태를 보이는 긍정적인 변화가 나타난 것으로 보았다. 박지홍(2012)은 월슨의 정책모형을 활용하여 공무원연금개혁의 정책결정과정을 분석하였다. 분석결과 2000년 2차 개혁에서는 공무원들에게 편익이 집중된 '이익집단 정치'의 모형이 나타났으며, 2009년 3차 개혁에서는 편익이 국민에게 넓게 분산되면서 공무원집단에게 비용이 집중되는 '기업가정치'모형이 나타났다. 이에 집중적으로 비용을 부담하는 공무원집단이 거세게 반발하였으며, 정책과정 전반에 걸쳐 지속적인 활동을 보였고 오히려 국민들을 대표하는 시민단체들은 정책과정에 영향력을 미치지 못한 것으로 나타났다. 전영준 외(2016)는 담론네트워크분석을 통해 4차 공무원연금개혁과정에서 나타난 주요 프레임의 변화과정을 살펴보았다. 분석결과 초기에는 개혁에 찬성하는 프레임의 밀도가 높게 나타났다가 후기에는 반대진영의 밀도가 높게 나타나 개혁과정에서 시간의 흐름에 따라 지배적인 프레임이 변화하는 모습이 나타났다. 고원(2015)은 권력중심행동이론을 활용하여 제4차 공무원연금개혁을 분석하였다. 분석결과 4차 개혁에서는 이전 개혁에서 역할이 미미했던 국회와 정당의 중요성이 증가하고 다양한 이해관계자들이 참여하여 이들의 사회적 합의를 통한 개혁이 이루어진 것으로 보았다. 김선빈(2016)은 다중흐름모형을 활용하여 박근혜 정부의 4차 공무원연금개혁의 변동과정을 분석하였다. 변동과정에서 정치적 흐름이 매우 강하게 나타나고 박근혜대통령과 여당인 새누리당이 확실하고 강력한 정책선도가 역할을 한 것으로 나타났으며, 이는 1년이라는 짧은 시간에 공무원연금개혁이 통과되는데 영향을 미쳤다고 보았다. 하지만 변동과정에서 공무원 단체의 의견이 개혁안에 반영되지 못하였으며, 개혁의 방향이 재정문제의 해결이 아닌 정치 대립으로 흘러갔다는 점에서 한계를 가진다고 보았다. 배용수, 주선미(2016)는 Kingdon의 다중흐름모형을 발전시킨 Zahariadis의

복합흐름모형을 활용하여 4차 공무원연금개혁과정을 분석하였다. 분석결과 정책형성에서 정치의 흐름이 가지는 영향력이 상당한 것으로 관찰되었으며, 새누리당이 정책활동가 역할을 수행하여 개혁이 이루어진 것으로 나타났다.

공무원연금개혁과 관련하여 쟁점으로 떠오른 국민연금과의 형평성에 집중한 연구도 진행되었는데 내용을 살펴보면 다음과 같다. 서원석, 최무현(2010)은 공무원 연금에 대한 국민과 공무원의 인식차이를 분석하고 정책적 함의를 제시하였다. 분석결과 공무원들은 공무원연금을 인사행정제도의 하나로 인식하면서 다른 사회보장제도와는 구분되는 특수성을 가지는 것으로 인식하였다. 이러한 인식의 차이에서 오는 개혁과정의 갈등을 줄이기 위해 사회적 대화가 이루어질 필요가 있으며, 구체적인 의견차가 큰 사안보다는 작아서 합의가 가능한 것부터 접근하여 합의가 이루어져야 한다. 또한 신빙성 있는 정보를 바탕으로 충분한 공론화가 이루어져야 하며, 이해당사자들이 참여할 수 있는 기구를 설치하고 이해와 합의를 통한 개혁이 이루어져야 한다고 주장하였다. 김태일, 박규성(2014)은 공무원과 민간부문 종사자의 생애보수 비교를 통해 공무원연금과 국민연금 간의 형평성을 분석하였다. 분석결과 재직기간이 33년인 경우 민간기업종사자의 생애보수가 더 높았으며, 재직기간이 30년인 경우에는 공무원의 생애보수가 더 높게 나타났다. 또한 공적연금개혁의 국민연금의 소득감소가 더 크게 나타나 공무원연금과 국민연금 간의 격차가 더 벌어진 것으로 나타났기에 공무원연금개혁의 필요성에 대한 논의는 방향적으로 알맞다고 보았다. 이에 향후 연금개혁방향의 내용적 측면에서는 공무원들의 고용안정성 측면이 고려되어야 하며, 절차적 측면에서는 이해당사자인 공무원집단과 원만한 합의가 이루어져야 한다고 주장하였다. 김상호(2015)는 독일의 공무원연금개혁사례 분석을 통해 우리나라 공무원연금개혁이 나아갈 방향을 제시하였다. 분석결과 국민연금과의 형평성측면을 고려한 논의가 이루어져야 하며, 개혁에 의한 미래 부담을 경감시키기 위해 이해관계자들의 사회적 합의가 이루어져야 한다고 보았다.

공무원연금개혁에 관한 선행연구를 검토한 결과 다양한 접근을 통한 연구가 진행된 것을 확인하였다. 특히 본 연구의 대상이 되는 4차 공무원연금개혁의 사회적 합의에 대한 관점이 나뉘는 것을 알 수 있다. 공무원연금개혁과정에서 국회와 정부의 영향력이 크게 나타나 개혁이 빠르게 진행되는 요인으로 작용하고 이해관계자들의 충분한 사회적 합의를 통해 개혁이 이루어졌기에 긍정적인 결과를 가져왔다고 보는 연구가 있는 반면(고원, 2015; 김대철, 2016), 이해당사자에 해당하는 공무원들이 개혁안의 설계과정에 참여하지 못하고, 전체적인 개혁과정에서 이해당사자들의 적절한 사회적 합의가 이뤄지지 못했다고 보는 연구도 존재하였다(김선빈,

2016; 진재구, 2015). 또한 4차 공무원연금개혁의 정책변동과정을 살펴보기 위해 방법으로 선행연구들은 다중흐름모형과 이를 발전시킨 복합흐름모형을 이용하거나 담론네트워크분석, 권력중심행동이론을 통한 분석 등을 활용하여 공무원연금개혁의 의사결정 과정을 살펴보고 정책변동과정에서 나타난 프레임의 변화를 관찰하였다(고원, 2015; 김선빈, 2016; 전미선, 2015; 전영준 외, 2016).

지금까지의 선행연구들을 살펴보면 공무원연금개혁을 둘러싼 여러 흐름이 나타나고 공무원연금과 관련된 여러 이해관계자들의 활동이 연금개혁이라는 정책산출에 영향을 미쳤음을 보여준다. 이러한 내용은 공무원연금개혁의 변동과정을 살펴보기 위해서 개혁과정에서 나타난 흐름을 살펴보고 이해관계자들이 자신들의 영향력을 행사하기 위해 어떠한 활동을 하였으며, 어떻게 영향을 미쳤는지 살펴볼 필요가 있음을 보여준다. 이러한 정책변동을 분석하기 위해 많이 활용되는 대표적인 이론으로 Kingdon의 다중흐름모형과 Sabatier의 옹호연합모형이 있으며, 좀 더 다각적인 접근을 통해 정책변동과정을 효과적으로 살펴보고 체계적으로 분석하고자 두 모형을 융합하여 효과적으로 정책변동을 살펴보고자 시도하는 연구가 증가하고 있다(김진식 외, 2013; 신현영, 2016; 양승일, 2009; 지병석·강승진, 2016; 양승일, 2011; 최성구·박용성, 2014). 이에 본 연구에서는 전체적인 정책결정과정의 흐름을 관찰할 수 있는 다중흐름모형과 정책과정에서 옹호연합이 형성되고 연합들의 활동을 관찰할 수 있는 옹호연합모형을 토대로 입체적인 분석을 위해 두 모형을 융합한 ACMS (Advocacy Coalition Multiple Stream)모형을 활용하여 4차 공무원연금개혁과정을 분석하고자 한다. 해당 모형을 활용함으로써 기존 단일모형보다 다양한 차원의 분석이 가능할 것이며, 내용적 측면과 분석방법적 측면에서 기존연구와 차별성을 가진다. 이러한 분석결과를 통해 이론적 함의와 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

III. 연구의 분석틀

1. ACMS (Advocacy Coalition Multiple Stream) 정책변동모형

정책변동과정을 살펴보는 모형은 다양하게 존재하는데 본 연구에서는 4차 공무원연금개혁의 정책변동과정을 분석하기 위해 Kingdon의 다중흐름모형과 Sabatier의 옹호연합모형을 토대로 융합된 ACMS모형을 활용하고자 한다. 이에 기존의 두

모형을 살펴보면 다음과 같다. 다중흐름모형은 쓰레기통모형에서 발전한 것으로 제한적이고 비합리적인 상황에서 정책결정이 이루어지는 과정을 설명하기 위해 Kingdon이 수정·보완한 모형이다. 다중흐름모형은 문제·정치·대안의 3가지 흐름이 독립적으로 흐르다가 2가지 이상의 흐름이 결합하면서 정책의 창이 열리고 정책혁신가에 의해 산출이 이뤄지게 된다(Kingdon, 2011). 이러한 다중흐름모형은 정책변동이 시작되는 촉발기제를 관찰할 수 있으며, 변동과정에 나타나는 여러 전략을 분석할 수 있다는 장점이 존재한다. 하지만 정책변동과정의 흐름과 산출이 일어나는 정책결정에 초점을 맞추고 있기 때문에 중간에 발생하는 갈등현상을 관찰하지 못한다는 한계가 존재하며, 갈등의 주체가 되는 연합들의 정체성을 설명하는 외적변수와 갈등을 중재하는 정책중재자에 대한 논의가 부족하다는 한계가 있다(김진식 외, 2013; 양승일, 2011; 지병석, 강승진, 2016).

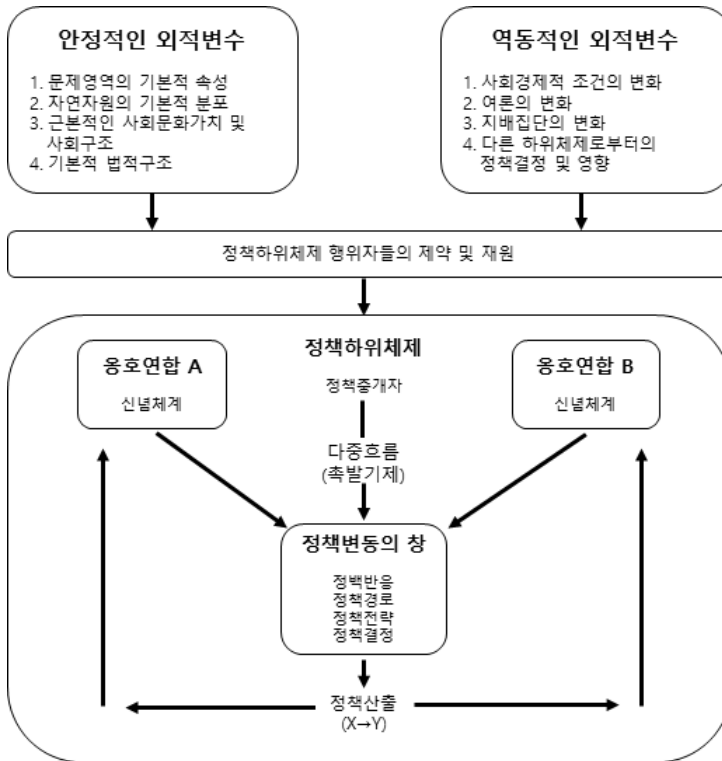
옹호연합모형은 1988년 Sabatier와 Jenkins-Smith가 기존 정책과정 단계모형에서 한계를 느끼고 이를 극복하고자 제안한 모형이다. 비합리성에 기반을 둔 다중흐름모형과는 달리 정책산출의 결과를 옹호연합들 간의 갈등현상과 합의의 결과로 보기 때문에 인과적 설명을 가능하게 해준다. 1988년 초기모형을 발표한 이후 1993년, 1998년, 2007년 세 번에 걸쳐 수정·보완이 이루어져 현재의 옹호연합모형이 형성되었다. 옹호연합모형은 외적변수, 옹호연합, 정책중재자 등으로 구성되어 있으며, 공통된 신념체계를 바탕으로 형성된 연합들 간의 활동을 관찰하고 연합 간의 갈등과 협의의 과정을 설명하는데 중점을 두고 있으나(Sabatier, 2007), 연합들 간의 갈등과 합의에 초점을 맞추고 있기 때문에 정책변동의 시작점으로 보는 촉발기제에 대한 논의가 불분명하다(유홍림, 양승일, 2009). 또한, 전략의 범위가 정책학습에 한정되어 다양한 정책환경으로 인한 상호작용을 분석하는데 한계가 있다(김진식 외, 2013; 양승일, 2014).

ACMS모형은 기존 정책변동모형인 다중흐름모형과 옹호연합모형의 장단점을 바탕으로 융합시킨 모형을 말하며, 구체적인 모형의 틀은 〈그림 1〉과 같다. 기본적으로 안정적, 역동적인 외적변수가 정책하위체제에 영향을 미치고 이에 영향을 받아 공통된 신념체계를 공유한 옹호연합이 발생하며, 촉발기제로 정책변동의 창이 열리면 옹호연합은 정책변동과정에 참여하게 된다. 정책변동의 창에서는 정책반응, 정책경로, 정책전략, 정책결정의 과정을 거치며, 이를 통해 정책산출이 발생하게 된다. 현재 빠른 경제성장과 민주화로 다양한 정책행위자들이 발생하고 복잡해진 우리나라의 정책변동과정을 설명하기 위해서 단일모형보다는 융합모형을 활용하는 것이 더 적합하다(김진식 외, 2013). 이에 ACMS모형은 기존에 존재하는 정책변동

모형인 다중흐름모형과 옹호연합모형의 장단점을 토대로 융합한 모형이기에 다중흐름모형의 장점을 살린 정책변동의 촉발기제를 설명하기에 적합함과 동시에 상이한 신념을 가지고 갈등양상을 보이는 연합들의 활동을 관찰하는데 적합하다. 이러한 두 모형의 장점을 활용한 융합모형은 하나의 모형을 활용하는 것보다 다각적인 측면의 분석을 가능하게 해주며, 4차 공무원연금개혁과정을 효과적으로 분석하는데 적절하다고 판단된다.

외적변수는 안정적인 외적변수와 역동적인 외적변수로 구성된다. 안정적인 외적변수는 문제영역의 기본적 속성, 자연자원의 기본적 분포, 근본적인 사회문화가치 및 사회구조, 기본적 법적구조로 구성된다. 안정적인 외적변수는 잘 변하지 않으며, 안정적이고 긴 시간에 걸쳐 정책하위체제에 영향을 미치게 된다. 하지만 잘 변화하지 않는다는 점 때문에 정책변동을 일으키는 요인으로 작용하지 못하는 경우가 많다(김순양, 2010). 역동적인 외적변수는 사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 지배집단의 변화, 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향으로 구성된다. 역동적인 외적변수는 짧은 기간에 강한 영향을 미치게 된다. 정책변동과정에서 나타나는 옹호연합은 공통된 신념체계를 공유하게 된다. 신념체계는 규범적 핵심, 정책핵심, 도구적 측면으로 구분되며, 신념은 연합의 내부결속을 강화하면서 다른 연합과의 갈등을 유발하게 된다(김순양, 2010). 정책중재자는 정책변동의 창에서 나타나는 옹호연합들 간의 갈등과 대립을 중재해주는 행위자를 의미한다. 촉발기제란 정책변동의 창이 열리는 결정적인 계기를 마련해주는 예기치 못한 사건이나 위기를 의미하며, 정책변동의 창은 촉발기제에 의해 열리게 된다. 정책변동의 창이 열리면 정책반응, 정책경로, 정책전략, 정책결정과정을 통해 정책산출이 이루어지게 된다. 정책경로는 정책행위자들이 자신들의 의견과 주장을 관철시키기 위한 방법을 탐색하는 절차를 말한다. 자신들이 활용가능한 경로를 탐색하고 원하는 방향으로의 영향력을 전달하는 통로로 사용된다. 이러한 정책경로를 탐색하고 이를 활용하여 실질적인 행동을 취하는 행위가 정책전략이다. 즉, 정책경로가 자신들의 의견표출을 위한 방법을 탐색하는 과정이라면 정책전략은 선정된 방법을 실행하여 실질적인 전략 활동을 펼치는 것을 의미한다(김진식 외, 2013).

〈그림 1〉 ACMS 모형



자료: 양승일(2014)

2. 분석자료

본 연구의 시간적 범위는 제4차 공무원연금개혁과 관련된 첫 활동이 나타난 2014년 1월부터 국회 본회의에서 의결된 2015년 5월까지의 기간이다. 분석을 위한 자료수집은 한국언론진흥재단이 운영하는 뉴스 빅데이터 분석서비스 (www.bigkinds.or.kr)를 활용하여 분석기간 동안 ‘공무원연금개혁’을 키워드로 관련된 기사 및 사설을 이용하였다. 그리고 4차 공무원연금개혁이후 인사혁신처에서 발행한 ‘2015년 공무원연금백서’, 2012년 당시 행정안전부에서 발행한 ‘공무원연금복지 이해1,2’, 공무원연금공단이 발행한 ‘2016년 공무원연금 실무’, 공무원연금공단 최재식 이사장이 집필하여 발간한 ‘공무원연금제도 해설’과 함께 관련된 쟁점을 다룬 선행연구 및 기존발표자료를 분석에 활용하였다. 공무원단체의 활동을 살펴보기 위해 수집한 신문기사 외에 전국공무원노동조합(www.kgeu.org)과 대한민국공무원

노동조합총연맹(www.gnch.or.kr)홈페이지를 활용하여 공무원단체의 입장을 대변한 보도자료와 성명 및 논평자료를 수집하고 연구에 활용하였다.

IV. 분석결과

1. 외적변수

1) 안정적인 외적변수

제4차 공무원연금개혁의 안정적인 외적변수는 다음과 같다. 첫째, 문제영역의 기본적 속성은 공무원연금 제정의 목적인 유능한 인재를 유치하고 공무원들의 사기 진작을 통한 장기근무를 유도하는 등의 수혜적인 성격을 가지며, 노후보장기능을 수행한다고 할 수 있다. 둘째, 자연자원의 기본적 분포는 공무원들의 사회생활을 보장해주기 위해 퇴직·장애·사망 등에 대해 연금급여를 지급함으로써 공무원과 그 가족들이 적절한 생활을 영위할 수 있도록 하는 사회보장제도이다(공무원연금공단 b, 2016). 또한 공무원연금법 제1조의 문항을 살펴보면, ‘이 법은 공무원의 퇴직 또는 사망과 공무(公務)로 인한 부상·질병·장애에 대하여 적절한 급여를 지급함으로써, 공무원 및 그 유족의 생활안정과 복리 향상에 이바지함을 목적으로 한다’라고 명시되어 있어 이 법이 공무원들의 생활안정보장을 궁극적인 목적으로 하고 있다는 것을 알 수 있다. 셋째, 근본적인 사회문화가치 및 사회구조는 인간다운 최저생활을 보장하기 위한 복지이념이다. 공무원연금은 이를 위한 사회보장제도 중 하나로 공적연금부분의 제도적 장치이다. 넷째, 기본적 법적구조는 공무원연금법과 그 시행령이며, 인사혁신처가 공무원연금제도의 관리운영을 담당하고 공무원연금공단과 연금취급기관이 관련 업무를 수행하고 있다.

2) 역동적인 외적변수

공무원연금개혁과 관련하여 역동적인 외적변수를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사회경제적 조건의 변화는 기대수명과 연금수급자의 증가와 연금재정악화로 인한 정부보전금 증가 및 국민연금과의 형평성 문제제기이다. 국가의 연금재정악화로 인해 공적연금 중 국민연금개혁이 이루어지고 뒤이어 공무원연금개혁이 이루어졌지

만, 공적연금 개혁 이후 국민연금과 공무원연금의 형평성 문제는 심화된 것으로 나타났다(김태일, 박규성, 2014). 둘째, 여론의 변화는 세월호 사건 등으로 인한 관피아에 대한 문제제기 및 부정적 인식의 확산이다. 특히, 관피아에 대한 비판이 확산되면서 공공부문에서 일하는 공무원들에 대한 윤리적 평가 역시 엄격해졌으며, 이에 공무원연금이 함께 국민의 관심사로 떠올랐다(김선빈, 2016). 셋째, 지배집단의 변화는 2010년 3차 공무원연금개혁 이후 이명박 정부에서 박근혜 정부로의 이동이 있었다. 박근혜 정부로의 변화 직후 공무원연금개혁이 진행된 것이 아니기 때문에 지배집단의 변화에 대해 다소 회의적일 수 있겠으나, 집단의 변화 이후 2014년 2월 25일 '경제혁신 3개년 계획'과 2015년 2월 '핵심개혁과제'에 공무원연금개혁이 제시되었다는 점에서 의미가 있을 것으로 보인다. 넷째, 다른 하위체제로부터의 정책 결정 및 영향은 2007년 이루어진 국민연금개혁이 4차 공무원연금개혁까지 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 국민연금개혁이후 3차 공무원연금개혁이 이루어졌지만 공무원연금의 수익축소가 국민연금의 수익축소보다 적게 나타나 국민연금개혁에 비해 공무원연금개혁의 정도가 미미했으며, 이는 형평성에 대한 문제제기로 이어졌다(김태일·박규성, 2014).

2. 정책옹호연합과 신념체계

공무원연금개혁과 관련된 개혁을 찬성하는 옹호연합은 대통령과 여당, 인사혁신처로 등의 정부부처이며, 반대옹호연합은 '대한민국공무원노동조합총연맹', '전국공무원노동조합', '한국교원단체총연합회' 등의 단체가 연합한 '공적연금개혁 저지를 위한 공동투쟁본부'이다. 각 옹호연합은 공통된 신념체계를 공유하고 있으며, 찬성 옹호연합은 규범적 신념으로 국민연금과 공무원연금 간의 형평성이며, 정책적 신념은 공무원연금개혁을 통해 연금재정의 건전성을 확보하고자 하였다. 이를 위한 도구적 신념으로 4차 공무원연금개혁을 추진하였다. 반대옹호연합의 경우 규범적 신념은 공무원연금의 효과성과 사회보장제도로써의 안정성을 주장하였으며, 정책적 신념은 공무원의 노후보장 및 사기증진, 이를 위한 도구적 신념으로 공무원연금개혁을 반대하였다.

3. 촉발기제

제4차 공무원연금개혁에서의 촉발기제는 박근혜 대통령의 '경제혁신 3개년 계획'

과 ‘핵심개혁과제’ 발표라 할 수 있다. 기존에 공무원연금개혁의 필요성에 대한 논의는 지속되어 왔으나 공론화되지 못하고 있었다. 하지만 박근혜대통령의 2014년 2월 대통령담화를 통해 발표한 경제혁신 3개년 계획에 공무원연금개혁을 포함시켜 핵심과제 중 하나로 부각시킴으로써, 정부의 주요과제 중 하나로 대두되고 실질적인 논의가 이루어지기 시작하였다. 특히, 본격적인 논의가 시작되고 1년만에 개혁안이 국회 본회의를 통과할 수 있었던 이유로 대통령과 여당이 강력하게 추진하였기 때문이다(김선빈, 2016). 공무원연금개혁에 대한 논의가 과거부터 계속되어 왔음에도 불구하고 대통령과 여당의 강력한 추진이 없었다면 개혁안이 공론화되고 국회 본회의를 통과하기는 어려웠을 것이다. 이러한 맥락에서 공무원연금개혁을 공론화시킴으로써 공무원연금개혁의 정책의 창을 여는 촉발기제로 작용했다고 볼 수 있다. 이 사례에서 대통령의 정치적 활동이 촉발기제로 작용하여 정책의 창이 열렸기 때문에 Kingdon의 세 가지 흐름 중 정치적 흐름이 강하게 나타났다고 할 수 있다.

4. 정책변동의 창

박근혜 대통령의 대통령담화를 통해 정치적 흐름이 강하게 나타나 정책변동의 창이 열리게 되었다. 정책의 창이 열리게 되면 그 안에서 동일한 신념체제를 가진 옹호연합들이 갈등과 합의의 과정을 거치게 된다. 이에 본 연구에서는 이러한 과정을 변동과정의 특성에 맞게 점화시기, 공론화시기, 제도화시기로 나누어 분석을 실시하고자 한다. 이러한 시기구분은 인사혁신처에서 발행한 ‘2015년 공무원연금개혁백서’에서 변동과정을 시기별 변동과정의 특성에 따라 점화, 공론화, 제도화, 안정화 시기로 나누어 설명하고 있다. 해당 분류가 공무원연금개혁과정에서 나타나는 시기별 변동내용을 좀 더 체계적으로 분석하는데 적절한 기준으로 판단되어 본 연구에서도 해당 시기별 분류를 기준으로 분석을 실시하고자 한다. 또한 본 연구에서는 ACMS모형을 활용하여 4차 공무원연금개혁의 국회본회의 통과가 발생하는 정책산출까지의 정책변동과정을 분석하고자 하기에 국회 본회의 통과 이후 시기를 의미하는 안정화 시기는 제외하고 점화, 공론화, 제도화 시기의 정책변동과정을 살펴보고자 한다. 간략히 시기별로 구분하자면 점화시기는 2014년 1월부터 2014년 6월까지이며, 공론화시기는 2014년 7월부터 2014년 12월까지이다. 마지막으로 제도화시기는 2015년 1월부터 개혁안의 국회 본회의 통과가 이루어지는 2015년 5월까지이다.

1) 점화시기(2014.01-2014.06)

(1) 정책경로

점화시기 공무원연금개혁과 관련된 찬성옹호연합이 탐색했던 정책경로는, 용역 경로, 발표경로 조직경로이다. 반면 반대옹호연합은 연합경로, 조직경로, 성명서경로, 항의경로를 탐색하였다.

(2) 정책전략

이 시기에 찬성옹호연합에 해당하는 정책전략을 살펴보면 다음과 같다. 2014년 1월부터 안정행정부의 의뢰로 한국개발연구원(이하 KDI, Korea Development Institute)는 공무원연금제도개혁방안에 대한 연구를 시작하였다(용역전략). 그리고 2014년 2월 25일 대통령 담화를 통해 공무원연금개혁이 포함된 ‘경제혁신 3개년 계획’을 발표하면서 공공부문 개혁의 핵심과제 중 하나로 선정하고 개혁을 추진하기 시작하였다(발표전략). KDI의 연구용역결과 급여체계에 따라 구분되는 5개 대안이 도출되었으며, 모두 연금제도의 적자를 방지하기 위한 보험료와 연금지급률의 균형을 맞추고자 하였다(안정행정부, 2016). 정부에서는 KDI에 연구용역을 실시하면서 2014년 3월 14명의 전문가로만 구성된 ‘공무원연금제도개선전문위원회 (이하 전문위)’를 구성한다(조직전략). 이는 지난 3차 공무원연금개혁 당시 쉘프개혁이라 비판 받았던 점을 의식한 것으로 보인다. 전문위는 효율적 운영을 위해 ‘제도분과위원회’와 ‘재정분과위원회’를 두었으며, 각각 5번의 회의를 거쳐 KDI의 대안을 바탕으로 개혁안을 마련하고자 하였다. 해당 전문위에는 공무원단체가 포함되지 않았다. 2014년 3월부터 6월까지 운영된 전문위에서 11차례 회의를 통해 도출된 개혁안은 이후 ‘대타협기구’의 개혁안에도 많은 부분이 반영되었다.

점화시기에 반대옹호연합은 개별적인 활동과 함께 하나의 단체로 연합하여 활동하는 모습이 동시에 나타났다. 먼저 공무원노동조합총연맹을 살펴보면 2014년 5월 27일 안정행정부에 방문하여 언론에 보도된 공무원연금 지급액 20% 삭감(한국경제, 2014.5.21, 항의전략)과 관련하여 항의를 하였고, 동년 6월 16일부터 20일까지 5일간 공무원연금개혁 저지를 위한 전국버스투어를 개최하였다(항의전략). 전국공무원노동조합의 경우 공무원연금개혁의 반대를 주장하는 성명서를 발표하였다(전국공무원노동조합, 2014.4.9; 2014.5.22, 성명서 전략). 2014년 5월 29일에는 ‘공무원노동조합총연맹(이하 공노총)’, ‘전국공무원노동조합(이하 전공노)’, ‘한국교원단체총연합회’를 중심으로 50여개 단체가 연합하여 ‘공적연금개혁 저지를 위한 공동

투쟁본부(이하 ‘공투본’)의 출범식을 가지고 공동대응에 나서기 시작하였다(공투본, 2014.05.29, 조직전략). 또한 전공노를 중심으로 6월 28일 ‘공무원 연금개혁 저지를 위한 간부 결의대회’를 개최하고 공투본의 활동을 독려했다(전공노, 2014.06.30, 항의전략).

(3) 정책중재자

공무원연금개혁의 점화시기에 있어서 정책중재자의 특별한 활동은 없었던 것으로 판단된다.

2) 공론화시기(2014.07-2014.12)

(1) 정책경로

공무원연금개혁의 공론화시기에서 찬성옹호연합의 탐색경로를 살펴보면 용역경로, 토론회 및 간담회 경로, 조직경로, 홍보경로, 입법경로, 담화문경로이다. 한편 반대옹호연합은 기자회견경로, 항의경로, 시위경로, 성명서경로, 토론회경로를 탐색하였다.

(2) 정책전략

공론화시기 찬성옹호연합에서는 새누리당이 개혁을 추진하기 시작하였다. 먼저 새누리당에서 2014년 4월부터 운영된 경제혁신특위는 한국연금학회에 공무원연금 개혁안에 대한 연구용역을 요청하였다(용역 전략). 이에 한국연금학회에서는 기존 개혁안들을 검토하고 그 결과를 토대로 2014년 9월 22일 국회에서 정책토론회를 개최하였다(토론회 전략). 정책토론회는 ‘공투본’의 진행방해로 제대로 된 토론회가 진행되지 못하였지만 사전에 언론을 통한 보도로 개혁안의 대략적인 내용은 공개가 되었다(서울경제, 2014. 09. 17). 이후 정부는 공무원연금개혁에 대한 국민여론의 지지를 얻기 위해 활용가능한 매체들을 이용하여 공무원연금개혁에 관한 긍정적인 메시지를 전파하고자 하였다. 이를 위해 일간지에 광고를 게재하고 토론회, 방송출연 및 인터넷에 광고문구와 홍보자료 등을 반복적으로 노출시켰다(토론회 및 간담회 전략, 홍보 전략). 또한 공무원들을 대상으로 정부청사에 광고를 상영하고 개혁 필요성에 대한 리플릿을 제작하여 중앙부처와 지자체단체에 배부하였다. 이러한 홍보는 연말까지 계속되었으며, 정부가 활용가능한 매체들을 이용하여 가능한 다양한 방법으로 지속적인 홍보를 통해 공무원연금개혁에 관한 긍정적인 메시지를

전달하고 개혁의 필요성에 대한 공감대를 형성하여 개혁의 당위성을 설득하고자 하였다(안전행정부, 2016).

한국연금학회안이 나오고 나서 여러 단체들이 토론회 및 간담회를 실시하며 다양한 의견들이 제시되었다. 이에 정부는 관련 내용들과 접화시기에 활동했던 전문 위에 속한 전문가들의 의견을 종합하여 2014년 10월 17일 ‘정부검토의견’을 발표하게 되었다. 정부검토의견을 발표하고 난 뒤 정부는 직접적인 대상이 되는 공무원들과 국민들을 대상으로 개혁의 필요성에 대한 공감대를 형성하기 위한 활동들을 실시하였다. 먼저 2014년 11월 4일 공무원연금공단 홈페이지를 개설하고 관련된 설명자료, 통계자료, 홍보자료 등을 제공하기 시작하였다(이투데이, 2014. 11. 04). 그리고 국무조정실, 안전행정부, 교육부, 기획재정부 등 관계부처 간의 협업체계를 구축하기 위해 실무급 및 장차관급의 ‘상설협의체’를 구성하고 운영하기 시작하였다(안전행정부, 2016, 조직 전략). 또한 상설협의체와는 별도로 안전행정부와 기획재정부는 정책과 실무협의를 위한 회의를 수시로 추진하였다. 또한 정부는 지역별로 돌아가서 국민포럼을 개최하였다. 당해 10월 24일부터 국민포럼이 시행되었으나 11월 영남권부터 예정되어 있던 다섯 번의 포럼이 공무원 단체의 행사장 점거로 인해 무산되었다(파이낸셜뉴스, 2014. 11. 14). 이러한 흐름을 보이는 가운데 2014년 10월 28일 새누리당에서 소속의원 전원이 서명한 가운데 김무성 의원을 대표로 ‘공무원연금법 일부 개정법률안’을 발의하였다(공무원연금법 일부개정법률안, 2014. 10. 28, 입법전략). 또한 2014년 11월 6일 정홍원 국무총리는 담화문 발표를 통해 공무원들의 집단행동 자제를 촉구하였다(YTN, 2014.11.06, 담화문전략).

한편 공무원연금개혁의 공론화 시기에서 반대옹호연합에 해당하는 공투본의 전략을 살펴보면 다음과 같다. 2014년 8월 13일 공투본은 새누리당 당사 앞에서 ‘공적연금 강화를 위한 범국민 서명운동 및 새누리당 규탄’ 기자회견을 개최하였으며, 새누리당이 공무원단체의 참여 없이 개혁안을 논의하고 있음을 비판하는 기자회견문을 발표하였다(공투본, 2014.08.13, 기자회견전략). 8월 29일 새정치민주연합정책위원회 우윤근 의장을 만나 공무원연금개혁에 대한 공투본의 의견을 전달하였으며(노컷뉴스, 2014.09.01, 항의전략), 9월 3일 새누리당 정책위원회 주호영 의장을 공투본 차원에서 만나 공적연금법과 관련된 협의회를 가졌다(한국교육신문, 2014.09.11, 항의전략). 이는 공무원연금개혁과 관련된 이해관계자를 만나 자신들의 의견을 반영하기 위한 하나의 방안이다. 이후 9월 18일에는 기자회견을 개최하고 새누리당과 정부의 밀실논의를 규탄하였는데(공투본, 2014.09.18, 기자회견전략) 이는 연금개혁안의 설계과정에서 공무원단체의 의견이 반영되지 못하는 것에

대한 반응으로 볼 수 있다. 또한 9월 22일에는 공무원연금 개혁을 위한 정책토론회의 개최가 예정되어 있었으나 공투본의 저지로 인해 토론회는 무산되었으며, 정부 주최의 국민포럼도 행사장을 점거하면서 무산시켰다(파이낸셜뉴스, 2014.11.14, 향의전략).

공무원연금개혁과 관련하여 김무성의원을 대표로 새누리당안이 발의되고 난 후 공투본에서는 해당 법안을 ‘공무원연금 개악안’이라 칭하고 사전협의 없는 일방적인 발의는 받아들일 수 없다며 크게 비판하고 11월 1일 여의도에서 공무원·교원 총 쉼기대회를 개최하였다(시위전략). 이 집회는 공무원연금개혁이 공론화된 이후 최대 규모로 약 10만여명의 조합원들이 참여한 것으로 나타났다. 또한 공투본은 11월 3일부터 10일까지 새누리당안에 대한 찬반투표를 실시하였으며, 11월 4일에는 새누리당 정치후원금 모금을 거부하는 성명을 발표하였다(공투본, 2014.11.04, 성명서 전략). 공무원연금개혁과 관련하여 11월 7일 김무성 새누리당 대표와 토론을 개최하였으나 30분만에 파행되었다. 이후 11월 13일 새정치민주연합의 주관 하에 ‘공직연금의 합리적 개편을 위한 국회토론회’에 참여하였다(토론회 전략). 이처럼 공론화시기의 반대옹호연합은 자신들의 의견을 반영하기 위한 방안으로 주로 정책참여자를 만나거나 기자회견을 통한 향의전략을 펼치거나 시위를 통해 자신들의 의사를 피력하였다.

공무원단체의 반발과 반대로 인해 2014년에 공무원연금개혁의 본회의 통과가 어려워지자 2014년 12월 10일 여·야 대표간 회의에서 2014년 말까지 ‘공무원연금개혁 특별위원회(이하 연금특위)’와 ‘공무원연금개혁을 위한 대타협기구(이하 대타협기구)’를 구성하기로 합의하였다. 이에 12월 11일 공투본에서는 형식만이 아닌 실질적인 합의기구가 형성되어야 하며, 공무원연금뿐만이 아닌 공직연금 전체를 의제로 다루어야 한다는 성명을 발표한다. 12월 23일 여·야는 대타협기구 구성방식에 합의하고 동월 29일 본회의에서 이를 의결하게 된다.

(3) 정책중재자

공론화시기의 정책중재자는 2014년 11월 6일 국무총리가 담화문을 통해 연금개혁의 불가피성을 설명하고 협조를 부탁하였으며, 공무원연금개혁의 반대연합인 공무원들을 설득하고 연금개혁의 필요성을 이해시키기 위해 관련된 내용이 담긴 리플렛을 공무원들에게 배부하고 정부청사에 공무원연금개혁의 필요성에 대한 광고 및 긍정적인 공감대를 형성을 위한 활동과 안전행정부 주관으로 공무원연금개혁에 관한 교육과정을 편성하고 각 부처 및 지자체를 대상으로 교육 및 간담회를 실시하

였다. 이러한 활동을 바탕으로 당시 정홍원 국무총리와 안전행정부의 중심이 된 정부부처가 정책중재자의 역할을 수행하였다고 볼 수 있다. 국무총리와 안전행정부는 공무원연금개혁의 찬성옹호연합으로 구분되며, 실제로 개혁을 추진하고 실행하기 위한 활동을 하였다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 찬성옹호연합의 활동을 펼치면서도 반대옹호연합을 설득하고 이해시키기 위한 활동을 통해 정책중재자의 역할도 함께 수행한 것으로 볼 수 있다.

이러한 논의는 박용성·최정우(2011)의 세종시 행정수도 이전사례를 분석한 연구에서 나타난 논의와 연결된다. 세종시 정책사례에서 시기에 따라 야당대표와 국무총리가 정책중재자의 역할을 수행하였으며, 두 정책중재자는 정책변동과정에서 정책중재자의 역할을 수행함과 동시에 자신의 신념을 바탕으로 옹호연합의 활동을 수행하는 특성을 보였다. 이를 통해 합의안에 반대연합을 설득하고 자신이 속한 연합의 의견을 반영함으로써 정책중재자의 역할을 수행하여 후속방안의 마련이 가능하도록 하였다. 세종시 사례에서 나타난 정책중재자의 사례와 같이 공무원연금개혁 과정에서도 국무총리와 안전행정부가 반대연합을 설득하고 개혁안의 진행을 위한 활동을 하였다는 점에서 비슷한 형태의 정책중재자의 역할을 수행한 것으로 판단된다.

한편 일각에서는 정홍원 국무총리가 담화문을 통해 공무원연금개혁의 참여를 촉구하였지만 연금개혁에 관한 논의가 진행되는 동안 국무총리가 강력하게 개혁과정을 주장해야 했으며, 담화문 발표로 그치는 것이 아닌 실질적인 행동으로 이어질 필요가 있다는 주장이 이루어졌다(동아일보, 2014.11.07). 이러한 논의와 같이 정책중재자의 역할이 활발하게 이루어졌다면 생산적인 사회적 합의를 통해 상반되는 연합들 간의 갈등을 경감시킬 수 있었을 것이기에 정책중재자의 역할이 미미했다는 점에서 아쉬움이 남는다.

3) 제도화시기(2015. 01 - 2015. 05)

(1) 정책경로

제도화 시기의 찬성옹호연합의 정책경로는 연금특위를 통한 입법경로, 대타협기구와 실무기구를 통한 합의경로이다. 반대옹호연합 또한 대타협기구와 실무기구의 구성원으로 합의경로 및 입법경로를 탐색하면서 성명서경로, 기자회견경로, 집회경로를 탐색하였다.

(2) 정책전략

공무원연금개혁 합의를 이끌어내기 위한 대타협기구는 여·야 의원 4명, 전문가 및 시민단체 8명, 정부 4명, 공무원단체 4명 총 20명으로 구성되었으며, 활동기간은 2014년 12월 29일부터 2015년 3월 28일까지로 설정하였다. 또한 대타협기구 내에 공무원연금개혁 분과위, 노후소득보장 분과위, 재정추계검증 분과위를 설치하고, 3월 29일까지 합의된 개혁안을 연금 특위에 제출하는 것을 목표로 하였다(합의 전략). 대타협기구는 2015년 1월 8일 1차 회의를 시작으로 분과회의를 포함 20여 차례의 논의가 이루어졌음에도 활동기한인 3월 28일까지 합의를 이끌어내지 못하였다. 활동시한마감 하루 전인 3월 27일 제6차 전체회의를 통해 막판 합의안을 도출하기로 하였으나 실패하고 단일안 도출은 이후 구성되는 '실무기구'로 넘어가게 된다(인사혁신처, 2016). 실무기구는 4월 7일 여·야간 합의에 따라 전문가 4명, 공무원단체 3명, 정부 2명 총 9명으로 구성되었으며, 4월 20일까지 합의안을 도출할 예정이었으나 연장되어 5월 2일까지 논의를 실시하였다. 실무기구의 단일안 협의는 연금특위 활동시한 마감 하루 전인 5월 1일 이루어졌으며, 연합 간의 시각차가 존재하였지만 극적으로 전원이 합의한 단일안을 도출하였다(MBC, 2015. 05. 02).

대타협기구와 실무기구를 통한 합의과정이 이루어지는 동안 반대옹호연합인 공투본은 성명서발표와 기자회견 등을 통해 자신들의 의견을 피력하고자 하였다. 공투본은 2015년 2월 6일 전날 대타협기구 질의 답변 시간에 인사혁신처장의 공무원 연금 기초안이 합의없이 기습적으로 제시되었으며, 이는 대타협기구 자체를 무시하고 조롱하는 수준이라 비판하는 성명서를 발표하였다(공투본, 2015.02.06, 성명서 전략). 2015년 2월 23일에는 공무원연금만이 아닌 공적연금 자체를 대상으로 합의를 도출하자는 자신들의 의견이 무시되자 이에 대한 대타협기구의 들러리 운영이라 칭하며 기자회견을 실시하였다(공투본, 2015.02.23, 기자회견전략). 2015년 3월 13일 공무원연금개혁에 대한 허위광고가 이루어지고 있으며 이를 중단할 것을 요구하는 성명서를 발표하였으며(공투본, 2015.03.13, 성명서전략), 이를 뒤인 3월 20일에 공무원연금은 공무원의 정당한 권리라는 내용이 담긴 논평을 발표하였다(공투본, 2015.03.20). 이후 공투본은 2015년 3월 23일 다시 한번 공무원연금만의 개혁을 주장하는 태도는 대타협기구 합의를 기대하는 국민들을 기만하는 행위라 비판하며 기자회견을 실시하였다(공투본, 2016.03.23, 기자회견전략). 그리고 대타협기구의 활동기한이 끝나는 날인 2015년 3월 28일 여의도 문화공원에서 '국민연금 강화! 공무원연금 개악저지! 총력투쟁 결의대회'를 개최하였다(집회전략). 대타협기구의 활동시한이 끝나고 실무기구가 이를 이어받았지만 여전히 공무원연금개혁만을

제시하고 있어 4월 22일 이에 대한 비판이 담긴 기자회견을 실시하였다(공투본, 2015.04.22, 기자회견전략).

(3) 정책중재자

제도화시기에는 대타협기구와 실무기구가 정책중재자 역할을 수행하였다고 할 수 있다. 대타협기구는 2014년 12월 29일 본회의에서 ‘공무원연금개혁 특별위원회 구성 결의안’과 ‘공무원연금개혁을 위한 대타협기구 구성 및 운영에 관한 규칙안’을 의결하면서 구성되었다. 2015년 3월 28일까지 개혁안을 도출하여 ‘연금 특위’에 제출하는 것을 목적으로 구성되었으며, 여·야에서 각각 지명하는 의원 4명, 전문가 8명과 여·야 공동지명을 통한 공무원단체 4명, 정부소관부처의 장이 4명을 지명하여 총 20명으로 대타협기구가 구성되었다. 구성인원에서 나타나는 것처럼 정책과 관련된 이해관계자들을 기구에 포함시켜 의견을 표출하고자 하였다. 비록 6차례의 회의에도 불구하고 활동시한 내에 단일안을 도출하지 못하였으나 각 연합의 구성원이 참여하고 다양한 의견을 반영할 수 있는 기구가 마련되었다는 점에서 사회적 합의를 위한 노력이 이루어졌다고 할 수 있다.

대타협기구가 활동시한 내에 단일안 도출을 실패하자 마지막 회의(3월 27일)에서 ‘공무원연금개혁을 위한 실무기구(이하 실무기구)’를 구성하는데 합의하여 논의를 이어가고자 하였다. 실무기구의 활동시한은 2015년 4월 20일까지로 여·야 합의에 따른 정부위원 2인, 공무원단체 3인, 전문가 4인 총 9명으로 구성되었다. 대타협기구의 연장선인 실무기구도 정해진 활동시한까지 단일안을 도출하지 못하였지만 연금특위 활동시한 마감에 맞추어 극적으로 단일안이 도출되어 연금특위에 제출되었다.

공무원연금개혁의 단일안을 도출하기 위한 대타협기구와 실무기구는 공무원연금 개혁에 대한 반발이 큰 상황에서 정해진 시간 내에 공무원연금개혁을 통과시키기 위해 구성된 기구이다. 법률적인 합의를 통해 구성된 합의체였기 때문에 자발적 합의체로 보기 힘들며, 비자발적인 협의체이기에 갈등이 심화될 가능성이 상대적으로 높다.

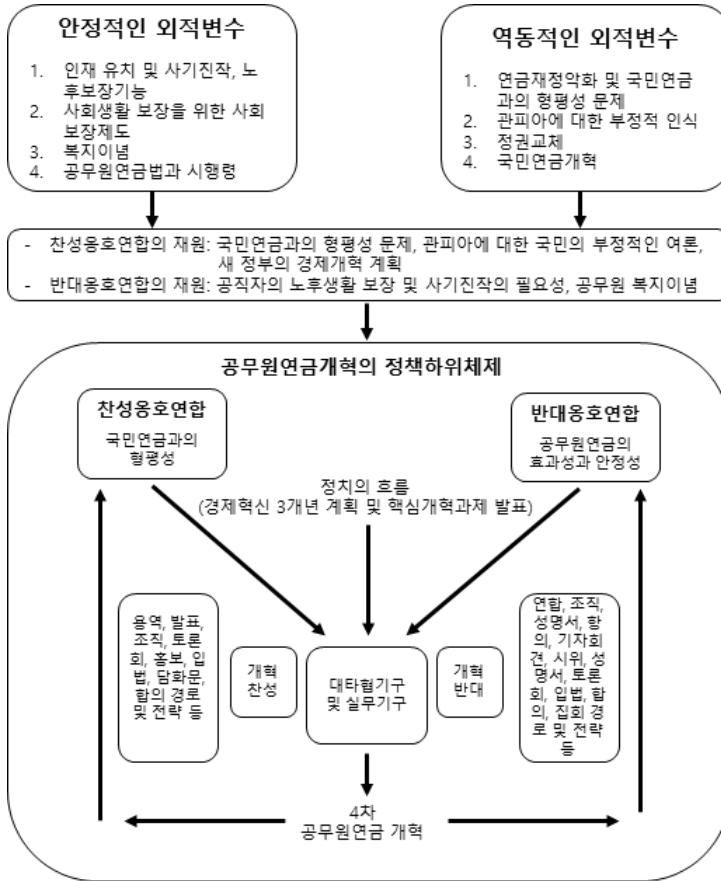
그럼에도 불구하고 이해관계자들이 한자리에 모여 합의를 통한 단일안을 도출하기 위해 노력을 하였다는 점은 상당한 의미가 있다고 판단된다. 비록 두 기구 모두 활동시한을 넘기고 빠른 통과를 위해 급하게 단일안이 도출되는 모습을 보여 사회적 합의가 완만하게 이루어지지 못한 것으로 보이지만, 결과적으로 찬성과 반대연합의 갈등을 중재하였고 단일 합의안이 도출되었다는 점에서 향후 정책집행에도

사회적 합의를 통한 정책결정의 선례로 의미가 있을 것이다.

5. 정책변동

2014년 2월 대통령담화가 촉발기제로 작용하여 4차 공무원연금개혁안에 대한 논의가 시작되고 약 1년의 기간을 소요하여 2015년 5월 29일 국회 본회의 통과가 이루어졌다. 본회의 통과 이후 동년 6월 16일 국무회의를 거쳐 동월 22일 공포되었으며, 최종적으로 2016년 6월 1일부터 개정안이 시행되었다. 개혁안이 마련되고 통과되기까지 각각의 연합은 다양한 전략을 펼쳤다. 점화시기와 공론화시기에는 성명서 발표나 기자회견 등을 통한 항의전략이 주로 이루어졌다면, 제도화시기에는 대타협기구와 실무기구 같은 합의기구에 참여함으로써 합의와 입법전략을 활용한다는 점에서 앞선 시기와의 차이점을 보였다. 결과적으로 각 옹호연합의 사회적 합의를 통해 개혁안이 도출되었다는 점에서 긍정적인 의미가 있다고 판단된다(고원, 2015; 김대철, 2016). 그러나 4차 공무원연금개혁의 사회적 합의과정에서 주목할 점은 개혁이 논의된 초기시기의 개혁안설계 과정에 직접적인 이해당사자에 해당하는 공무원들이 참여하지 못했다는 점이며, 이 점은 이전의 2차, 3차 공무원연금개혁과정과 차이를 보이는 부분이기도 하다(민효상, 2011; 정창률·김진수, 2015; 진재구, 2015). 4차 공무원연금개혁과정의 설계단계에서 공무원단체가 빠진 이유는 이전의 개혁들이 셀프개혁이라는 비판을 들었기 때문이며, 설계과정에서는 누락된 채 합의과정에만 참여했기 때문에 자신들이 원하는 방향으로 새로운 내용을 추가하는 것이 상대적으로 어려웠을 것이고 이는 결국 갈등을 심화시키는 역할을 했을 것으로 판단된다.

〈그림 2〉 ACMS 모형을 활용한 4차 공무원연금개혁 변동과정 분석 결과



V. 결론

본 연구는 다중흐름모형과 옹호연합모형의 융합모형인 ACMS모형을 활용하여 4차 공무원연금개혁이 이루어지기까지의 변동과정을 살펴보고자 하였으며, 변동과정에서 나타나는 연합들의 활동을 분석하고자 하였다. 이를 통해 4차 공무원연금개혁의 정책변동과정에서 나타나는 특성을 관찰하고 이를 바탕으로 정책적 함의를 도출하고자 하였으며, 분석결과는 다음과 같다.

공무원연금개혁논의의 시작은 대통령담화를 통해 시작되었으며, 이는 다중흐름모형의 세 가지 흐름 중 정치적 흐름이 촉발기제 역할을 한 것으로 나타났다(김선

빈, 2016). 촉발기제에 의해 공무원연금개혁에 대한 논의가 시작된 시점부터 본회의 통과가 이루어진 기간을 점화시기, 공론화시기, 제도화시기로 나누어 분석한 결과, 각 시기별로 정책변동과정의 특성이 다르게 나타났다. 먼저 초기단계인 점화시기에 찬성연합은 공무원연금개혁의 설계를 위한 용역을 맡기고 담당조직을 구성하는 전략이 나타났으며, 반대연합은 개별적으로 반대활동을 하다가 조직적인 대응을 위해 하나의 단체로 연합하는 전략을 활용하였다. 공론화시기에는 찬성옹호연합에 해당하는 새누리당이 본격적으로 개혁을 추진하고 국무총리와 안전행정부가 반대옹호연합을 대상으로 개혁의 필요성과 당위성을 설득하고자 하였으며, 개혁을 공론화시키기 위해 다양한 전략을 활용한 것으로 나타났다. 특히, 이 시기에 정홍원 국무총리와 안전행정부가 찬성연합의 활동과 함께 정책중재자의 역할을 수행한 것으로 나타났다. 마지막 제도화시기에는 공식적인 사회적 합의체인 대타협기구와 실무기구가 구성되어 찬성과 반대연합이 한자리에 모여 합의를 위한 활동이 가능하게 되었으며, 대타협기구와 실무기구가 사회적 합의를 도출하기 위한 활동을 가능하게 해주었다는 점에서 정책중재자의 역할을 수행한 것으로 분석하였다.

4차 공무원연금개혁의 정책변동과정 분석을 바탕으로 옹호연합의 재원, 단일안 도출을 위한 합의체, 정책 경로 및 전략, 정책중재자 측면에서 정책적 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 각 옹호연합의 활용재원 측면에서 정책변동이 이루어지는데 정책에 대한 국민들의 이해와 필요성에 대한 공감을 이끌어낼 필요가 있다. 옹호연합이 활용한 재원을 살펴보면 찬성옹호연합을 지지하는 국민들의 여론이 반대옹호연합의 재원에 비해 상대적으로 강한 영향력을 발휘하여 특정 옹호연합에게 상당한 힘을 실어주고 있다(정기덕 외, 2017). 이러한 맥락에서 상당히 강력한 영향력을 발휘할 수 있는 우호적 여론을 재원으로 활용하기 위해 국민들의 이해와 공감을 이끌어내기 위한 노력은 정책변동의 성공여부를 좌우할 수 있을 뿐만 아니라 정책도입 후 정책수용 및 순응에 영향을 미칠 것이다(박정훈·신정희, 2010).

둘째, 4차 공무원연금개혁은 대타협기구 및 실무기구를 통해 사회적 합의에 기반한 정책결정이 이루어졌다는 점에서 충분히 의미가 있으며, 향후 정책결정과정에서도 사회적 합의를 추구해야 할 필요성을 시사한다. 4차 공무원개혁의 변동과정에 나타나는 바와 같이 각 연합은 매우 다양한 경로와 전략을 통해 정책결정에 영향력을 행사하고자 하였다. 현대사회가 매우 복잡해지면서 다양한 정책 이해관계자들이 등장하고 이들 간의 사회적 합의 과정에서 많은 갈등이 발생하고 있다. 이러한 경향은 효과적인 정책결정에 방해가 될 수 있으며, 정책산출을 지연시키는 결과를 가져올 수 있다. 그럼에도 불구하고 장기적인 관점에서 자발적인 합의체로 볼 수는

없지만 합의를 통한 단일안 도출을 목적으로 하는 공론의 장을 만들고 다양한 의견을 반영하여 정책을 도출하고자 하는 노력과 시도는 충분히 의미가 있으며, 성숙한 민주주의 사회로 나아가는데 긍정적인 영향을 미칠 것이다(고원, 2015; 김대철, 2016).

셋째, 각 연합의 정책경로 및 정책전략 측면에서 정책과 관련된 이해관계자들에 의해 자발적인 합의체가 구성될 수 있도록 참여기회를 제공하고 이를 위한 경로 및 전략의 활용을 장려할 필요가 있다. 공무원연금개혁안의 설계과정에서 공무원단체가 전면 제외되는 등 직접적인 이해관계자가 참여할 수 있는 기회는 상대적으로 부족하였으며, 이는 연합 간의 합의를 이끌어내는 과정에서 갈등을 심화시키는 요인으로 작용하였다. 또한 옹호연합모형에서는 정책학습 등을 통해 옹호연합의 신념체계가 변화하고 정책산출로 이어진다고 가정하는데(Sabatier, 1988; 유정호 외, 2017 재인용), 4차 공무원연금개혁 과정에서는 이러한 모습이 나타나지 않았다. 각 옹호연합에서 토론회 전략 등을 활용하고 있지만 이는 상대옹호연합과의 합의를 위한 토론이 아니었으며, 이에 상대 옹호연합의 토론회진행을 방해하는 활동이 나타나기도 하였다. 이처럼 정책변동과정에서 옹호연합간의 갈등은 심화될 수 있으며, 갈등이 극에 달할 경우 상호적대화(devil shift) 현상이 나타날 수 있다(김민정·조민효, 2017). 이에 정책학습을 발생시킬 수 있는 자발적인 합의체 구성을 통해 극단적 갈등을 방지하고 옹호연합 간의 갈등이 더 나은 정책산출로 이어지도록 유도하고, 궁극적으로 성숙한 민주주의 사회로 나아가기 위해 장려되어야 할 것이다.

넷째, 본 사례의 정책중재자 측면에서 알 수 있듯이, 정책변동과정에서 대통령과 국무총리와 같은 고위관료 혹은 정부부처가 정책중재자의 역할을 수행한다면 좀 더 원활한 정책변동이 이루어질 수 있는 것으로 보인다. 4차 공무원연금개혁과정을 살펴보면 공론화시기와 제도화시기에서 정책중재자가 발견되고 있다. 특히, 옹호연합들이 가장 다양한 전략을 활용하는 공론화시기에 국무총리와 담당부처인 안전행정부가 정책중재자로 나타나고 있다. 이들은 찬성옹호연합의 일원으로서 공무원연금개혁을 추진하고 있어 중재자가 아닌 정책혁신가로 볼 수 있지만 반대옹호연합을 설득하고 이해시키기 위한 노력을 하고 정책산출이 발생하는데 윤희유 역할을 수행하였다는 점에서 중재자로 보는 것이 옳을 것이다. 옹호연합모형을 주장한 Sabatier(2007)의 논의를 살펴보면 정책중재자를 정책혁신가와 정책옹호자의 연장선으로 보고 있으며, 두 역할을 동시에 수행하는 존재의 가능성을 제시하고 있다. 이러한 맥락에서 옹호연합모형을 활용한 국내연구에서도 정책변동과정에서 국회의원 혹은 관료 등이 정책중재자와 정책혁신가의 역할을 동시에 수행하는 모습이 나

타나고 있다.(박용성, 최정우, 2011; 서인석, 조일형, 2014). 특히, 우리나라는 정책 결정에 있어 정부부처와 고위관료의 역할이 중요하게 작용하고 있다. 이에 향후 정책변동과정에서는 담당부처와 관료가 단순히 정책혁신가의 역할만이 아닌 정책중재자의 역할수행까지 적극 고려할 필요가 있으며, 필요에 따라서는 정책중재자의 역할을 수행할 수 있는 협의체와 기관의 설립까지 고려해볼 필요가 있다.

다음과 같은 의의에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계점을 가지고 있다. 첫째, 연구의 시점과 모형이 정책산출에 초점을 맞추고 있기에 산출 이후 공무원연금개혁에 대한 공무원들의 수용과 반응을 살펴보지 못했다는 점이다. 특히, 국회본회의를 통과하는데 빠른 처리를 위해 급하게 단일안이 도출되었다는 점에서 향후 연구에서는 산출 이후 발생할 수 있는 다양한 문제점과 이해관계자들의 반응을 함께 살펴볼 필요가 있다. 둘째, 연구를 위한 자료를 수집하고 분석함에 있어 기사와 보고서, 관련부서에서 발행한 책자를 중심으로 분석을 실시하였기에 텍스트문서에서 드러나지 않는 부분은 분석에 활용하지 못하였다는 한계가 있다. 즉, 공무원연금개혁이 시행되는데 기사와 보고서 등에서는 나타나지 않는 숨겨진 행위자(hidden actor)에 대한 논의와 이해관계자들에 대한 심도 깊은 이해가 이루어지지 못했다. 이에 향후 연구에서는 인터뷰 등을 통해 연구의 한계로 분석하지 못한 부분까지 연구가 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

〈성명서 및 보도자료〉

- 고원. (2015). “4차 공무원연금 개혁의 정치 과정과 개혁 결과에 대한 연구: 권력중심 행동이론의 관점을 중심으로”. 『사회과학연구』, 28(1), 97-123.
- 김대철·박승준. (2016). “공무원연금 개정이 재정건전성 및 형평성에 미치는 영향 - 2015년 개정법을 중심으로”. 『제도와 경제』, 10(1), 103-129.
- 김민정·조민효. (2017). “테러방지법 정책변동의 다각적 고찰”. 『한국행정논집』, 29(2), 381-410.
- 김상호. (2015). “독일 공무원연금제도의 개혁과 시사점”. 『사회보장연구』, 31(1), 1-26.
- 김선빈. (2016). “Kingdon의 다중흐름모형을 통해서 본 공무원연금 개혁 과정”. (국내 석사학위논문), 韓國外國語大學校 大學院, 서울.

- 김순양. (2010). “정책과정분석과 옹호연합모형 -이론적, 실천적 적실성 검토”. 「한국정책학회보」, 19(1), 35-71.
- 김진식·양승일·유홍림. (2013). “ACMS 모형을 활용한 정책변동 분석”. 「정책분석평가학회보」, 23(1), 59-92.
- 김태일. (2004). “국민연금과의 비교를 통한 공무원연금의 형평성 분석”. 「한국행정학보」, 38(6), 111-129.
- 김태일·박규성. (2014). “일반논문 : 국민연금과 공무원연금의 형평성 비교분석: 공적연금개혁이 수평적 형평성 측면에 미친 영향을 중심으로”. 「정부학연구」, 20(3), 173-205.
- 민효상. (2011). “왜 2009년 공무원연금제도개혁은 점진적(moderate) 개혁에 머물렀는가? -정책결정과정과 정치, 제도적 특성을 중심으로”. 「한국정책학회보」, 20(1), 333-362.
- 박용성·최정우. (2011). “일반논문 : 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)에 있어서 정책중개자(policy broker)의 유형과 역할에 대한 연구: 세종시 정책사례를 중심으로”. 「행정논총」, 49(2), 103-125.
- 박정훈·신정희. (2010). “정부신뢰, 정책효능성, 정책지지간의 연관성 실증연구: 주거지역내 CCTV 설치 정책을 중심으로”. 「행정논총」, 48(3), 1-24.
- 박지홍. (2012). “공무원연금개혁의 정책결정과정에 관한 연구”. (국내석사학위논문), 서울대학교 행정대학원, 서울.
- 배용수·주선미. (2016). “제4차 공무원연금 개혁정책의 형성과정 분석: 복합흐름모형의 적용을 중심으로”. 「국정관리연구」, 11(2), 109-141.
- 백운광. (2016). “특집 : 공무원연금 개혁 사례와 시사점 ; 공무원연금 개혁, 평가와 과제”. 「민주사회와 정책연구」, 29(0), 15-44.
- 서원석·최무현. (2010). “공무원연금제도 개편에 관한 국민과 공무원의 인식차이에 관한 연구”. 「한국인사행정학회보」, 9(1), 83-108.
- 서인석·조일형. (2014). “한국의 정책중개자는 누구인가”. 「한국행정학보」, 48(3), 227-256.
- 신현영. (2016). “한국사교과서의 국정화 결정과정 분석”. (국내석사학위논문), 성균관대학교, 서울.
- 양승일. (2009). “장묘시설을 둘러싼 복지정책형성과정의 역동성 분석”. 「한국행정학보」, 43(1), 321-350.
- _____. (2011). “수자원정책형성과정의 상호작용 분석 -이명박정부의 한반도대운하

- 사업을 중심으로”. 『한국정책학회보』, 20(3), 189-229.
- _____. (2014). 『정책변동론 :이론과 적용』. 서울 :: 박영사.
- 유정호·김민길·조민효. (2017). “한국적 맥락에서 옹호연합모형의 적합성에 관한 연구 - 외국인 고용허가제 도입과정을 중심으로”. 『韓國政策學會報』, 26(2), 259-294.
- 유홍림·양승일. (2009). “정책흐름모형(PSF)을 활용한 정책변동 분석 -새만금간척사업을 중심으로”. 『한국정책학회보』, 18(2), 189-219.
- 전영준·장현주·권태형. (2016). “답론네트워크분석을 통한 공무원연금 개혁과정의 재해석”. 『한국정책학회보』, 25(1), 523-550.
- 정기덕·정주호·김민정·조민효. (2017). “김영란법 정책결정과정 분석”. 『한국사회와 행정연구』, 28(2), 217-245.
- 정창률·김진수. (2015). “한국 공무원연금 개혁 평가 및 발전방안”. 『사회보장연구』, 31(4), 227-252.
- 지병석·강승진. (2016). “ACMS 모형을 적용한 전력정책의 변동 분석”. 『전기학회논문지 P』, 65P(1), 31-40.
- 진재구. (2015). “박근혜정부의 공무원연금개혁”. 『한국사회과학연구』, 36(2), 197-236.
- 최성구·박용성. (2014). “세종시 정책변동 과정에 관한 연구 -정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로”. 『한국정책학회보』, 23(4), 371-412.
- 최재식. (2016). 『공무원연금제도 해설』. [제주]: 공무원연금공단.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. (Vol. Updated 2nd ed.). Boston :: Longman.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process*. (Vol. 2nd ed.). Colorado :: Westview Press.

〈정부 및 언론 자료〉

- 기획재정부. (2013) 『2012 회계연도 국가결산』
- _____. (2014) 『2013 회계연도 국가결산』
- _____. (2015) 『2014 회계연도 국가결산』
- _____. (2016) 『2015 회계연도 국가결산』
- 공무원연금법 일부개정법률안 의사국 의안과 의안원문. (김무성의원 대표발의, 의안번호 12162, 2014. 10. 28)

공무원연금공단. (2016a). 『2015년도 공무원연금 통계집』

_____. (2016b). 『2016년 공무원연금 실무』

「노컷뉴스」. (2014). “‘공노총’ 새정치민주연합정책위 의장과 면담”, 9.1.

「동아일보」. (2014). “[사설]정 총리는 연금 개혁 담화문 한 장으로 ‘임무 끝’인가”, 11.7.

「서울경제」. (2014). “공무원 연금 부담액 50% 올린다”, 9.17

「서울신문」. (2015). [정부 예결산]공무원·군인연금 총당 부채 643조… 1년새 8%↑”, 4.8

안전행정부, 2016. 『2015공무원연금개혁 백서』

「이투데이」. (2014). “안행부-공무원연금공단, 공무원연금개혁 홈페이지 개설”, 11.4

「파이낸셜뉴스」. (2014). “정홍원 총리, 14일 관계자장관회의 열고 공무원연금 추진상황 점검”, 11.14

행정안전부, 2012. 『공무원 연금복지 이해1』

「한국경제」. (2014). “공무원연금 지급액 20% 삭감”, 5.21

「한국교육신문」. (2014). “연금 개정 초안부터 연금수급자 의견 반영해야”, 9.11

「MBC」. (2015). “공무원연금 개혁안 최종 조율…’국민연금 강화’특위 쟁점”, 5.2

「YTN」. (2014). “정홍원 총리, 연금개혁 적극 협조 당부…’집단 행동 자제””, 11.6

〈성명서 및 보도자료〉

공적연금 강화를 위한 공동투쟁본부 기자회견문. (2014.05.29). 공적연금 개악 저지를 위한 공동투쟁본부 출범 기자회견

_____. (2014.08.13). 새누리당은 공적연금 개악 밀실논의를 즉각 중단하고 국민연금과 기초연금을 강화하라!

_____. (2014.09.18). 이해당사자 배제한 새누리당과 정부의 밀실논의를 규탄한다!

공적연금 강화를 위한 공동투쟁본부 성명서. (2014.11.04). 새누리당에 후원금을 헌납하는 선거관리위원회의 정치후원금 모금을 단호히 거부한다!

_____. (2014.12.11). 공무원연금은 국민연금과 함께 논의해야 한다

_____. (2015.02.06). 공무원연금법 ‘인사혁신처장 기초안’기습 제시를 규탄한다!

_____. (2015.02.23). 국민대타협기구 들러리 운영 우려에 따른 긴급 기자회견

-
- _____. (2015.03.13). 정부는 검증 안 된 재정추계. 허위광고를 통한 대타협기구 정신 훼손 즉각 중단하라!.
- 공적연금 강화를 위한 공동투쟁본부 논평. (2015.03.20). 공무원연금, 그때를 아십니까?
- 공적연금 강화를 위한 공동투쟁본부 기자회견문. (2015.04.22). 공적연금 소득수준 논의없는 공무원연금개혁 기만이다
- 전국공무원노동조합 성명서. (2014.4.9). 정부는 공무원연금과 관련한 재정추계를 신중히 하고 개악 시도를 즉각 중단하라!
- _____. (2014.5.22). 100만 공무원노동자의 노후생활 파탄내는 공무원연금법 개악시도 즉각 중단하라!
- 전국공무원노동조합 투쟁결의문. (2014.06.30). 100만 공무원이 단결하여 연금개악 저지 투쟁의 깃발을 높이 들자

정주호(鄭周昊): 주저자. 성균관대학교 국정전문대학원 석사과정에 재학 중이며, 주요 관심분야는 복지정책, 교육정책, 청년정책 등 사회정책에 대한 분석 및 평가이다 (okaery@skku.edu).

유정호(柳淨皓): 공동저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사과정을 수료했으며, 주요 관심분야는 교육, 복지, 시민참여 등 사회정책에 관한 분석 및 평가 등이다 (yoojh@skku.edu).

조민효(趙敏孝): 교신저자. 미국 Georgetown University, McCourt School of Public Policy에서 2001년 정책학 석사학위를 취득하고, University of Chicago, The Harris School of Public Policy에서 2006년 정책학 박사학위를 취득하였으며, 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 부교수로 재직 중이다. 주 연구 분야는 교육, 복지, 이민, 형사정책 등 다양한 사회정책의 분석 및 평가다(chomh@skku.edu).

학교폭력의 영향요인과 대처방안에 관한 연구: 학교 및 경찰차원 예방활동의 조절효과 분석을 중심으로

신성대·성도경·이지영

본 연구에서는 기존의 청소년 비행과 학교폭력에 관한 연구에서 중요하게 다루어진 개인성격 요인, 심리적 요인, 가족내 환경적 요인, 학교적응 요인, 지역사회 환경적 요인과 학교폭력 간의 영향관계를 검증하기 위하여 대구시 소재 중·고등학생을 대상으로 설문조사를 실시하여 학교폭력 유발요인이 무엇인지, 어떠한 요인이 학교폭력에 가장 크게 영향을 미치고 있는지를 분석하였다. 또한 경찰 및 학교차원의 학교폭력 예방활동으로 학교폭력이 감소될 수 있을 것이라는 가정 하에 학교폭력 유발요인이 학교폭력에 미치는 영향에 있어서 경찰의 학교폭력 예방활동, 학교차원의 학교폭력 예방활동이 어떠한 조절효과를 가져오는지에 대해서도 분석하였다. 이러한 분석결과를 바탕으로 학교폭력에 대한 보다 효과적이고 효율적 예방방안을 제시하고자 하였다.

주제어 : 학교폭력, 경찰차원의 예방활동, 학교차원의 예방활동, 조절효과

1. 서론

최근에 와서 학교폭력이 집단화, 행위의 조직화, 저연령화, 도시화, 재범증가의 경향, 성범죄의 증가하는 경향이 있으며, 그 대상이 학생에서 교사에게까지 확대되고 있을 뿐만 아니라 그 피해 또한 심각한 지경에 이르는 등 큰 사회적 문제로 대두되고 있다(박경일, 2009). 학교폭력이 단순히 학창시절에 일시적으로 행해지는 비행의 수준을 넘어 범죄의 정도로까지 발전되고 있으며, 이로 인하여 학교폭력이 엄격한 사법적 처리로 연결되고 있는 실정이다(경찰청, 2015). 이와 같은 결과는 개인·가정적 측면에서는 한 자녀를 둔 가정의 증가, 맞벌이 부부의 증가, 이혼, 별거로 인한 결손가정이 증가하면서 가정의 기능이 약해지고 있으며 이로 인하여 개인의 인성형성 및 인간관계에도 많은 문제점이 발생하고 있다(정진성, 2012).

학교 측면에서는 성적위주의 생활양식으로 인한 학교생활의 불만족, 사회적으로는 유해한 환경에 지속적인 노출 등의 다양한 요인들이 학교폭력의 원인으로 지적되고 있다(권순모 외, 2002: 2-3). 따라서 학교폭력의 문제는 국가와 가정 그리고 사회가 동일한 관점에서 책임감을 가지고 보다 깊은 관심과 고민 하에 그 문제점을 해결하고자 하는 노력이 절실히 필요한 때라고 할 수 있다(청소년폭력예방단, 2012). 학교폭력 문제를 해결하기 위해 1995년 11월 학교폭력근절 대책 방안을 마련하라는 대통령의 지시사항이 있었고, 1997년 청소년 폭력 예방재단이 설립되면서 그 후 자녀안심하고 학교 보내기 운동협의회 및 학교폭력 피해자 학부모 협의회 등에서 학교폭력방지법의 필요성을 주장해 왔으며, 2004년 학교폭력의 예방과 대책에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 ‘학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률’이 통과되었고 2005년에는 교육인적자원부에서 범정부차원의 학교폭력 예방·근절 대책을 추진할 계획을 발표하였다(교육과학기술부·법무부, 2012). 또한 정부는 학교폭력 자수 및 피해 신고 기간을 운영하고 일부학교에서는 폭력의 사각지대에 CCTV를 설치하는 방안을 마련하고, 학교 내 상담실을 비치하고 학교폭력예방교육을 실시하고 있다(경찰청, 2016).

학교폭력에 대한 심각성에 대한 인식과 대처 방안 수립에는 많은 선행연구들이 모두 높은 인식을 하고 있으나 이러한 선행연구들이 해결 방안에 대해서는 일반적, 선언적 제시에 그치고 있어 본 연구에서는 학교폭력 근절을 위해서는 과거 사후 대응적 처벌 중심에서 벗어나 사전 예방적 조치수단을 강구해 보고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 선행연구에서 제시된 다양한 변수들을 토대로 학교폭력 영향요인을 설정하고, 학교폭력에 영향을 미치는 요인들을 규명함과 동시에 경찰 및 학교차원의 학교폭력 예방활동으로 학교폭력이 감소될 수 있을 것이라는 가정 하에 학교폭력 유발요인이 학교폭력에 미치는 영향에 있어서 경찰의 학교폭력 예방활동, 학교차원의 학교폭력 예방활동이 어떠한 조절효과를 가져오는지에 대해 연구하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 학교폭력의 의미

학교폭력에 대한 개념은 그동안 여러 기관에 의해 정의되어 왔으며 2004년 제정된 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」을 통해 법적 개념을 구체화하였고, 최근

에는 보다 적극적인 피해학생의 보호와 대처를 위해 개정되었는데(2012.3.21.), 학교폭력의 개념을 ‘학교 내외에서 학생을 대상으로 발생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요, 강제적인 심부름 및 성폭력, 따돌림, 사이버 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력정보 등에 의하여 신체, 정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위’라고 규정하고 있다(학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률 제2조). 개정안의 주요 내용은 기존의 학생 간에 발생한 사건에서 학생을 대상으로 발생한 사건으로 범위를 확대하였으며, 학교폭력에 대한 조사, 상담, 치유를 위한 전문기관의 설치운영 근거 등을 마련하였다(김준호, 2005).

학교폭력에 대한 용어정의는 폭력의 범위, 장소, 주체 등에 따라 다양하게 정의되고 있으며, 선행 연구자들은 대체로 폭력의 개념보다는 원인에 초점을 두고 연구를 진행하고 있으므로 학교폭력을 한마디로 정의하기란 무척 어려운 일이다(이승철, 2009; 김은영, 2014). Powell(1995)은 학교폭력을 자신을 방어할 수 없는 개인에 대한 개인이나 집단에 의한 장기간에 걸친 신체적·심리적 폭력으로 정의하였으며, Olweus(1994)는 청소년폭력의 개념 정의에 있어서 반복적이고 지속적인 행위를 강조하였다. 한국교육개발원의 연구에서는 청소년의 폭력을 ‘청소년기라는 특정한 생득적·환경적 성장과정에서 그들의 욕구를 충족하기 위해 대인과 대물에 관계 없이 힘의 불균형 상황에서 발생할 수 있는 언어적·심리적·물리적 폭력을 의미한다’라고 정의 내리고 있다(한국교육개발원, 2010). 일반적으로 사용되는 폭력에 대한 개념으로 Powell(1995)의 견해에 따라 물리적 폭력·심리적 폭력·구조적 폭력이라는 세 가지 형태로 대별하여 살펴볼 수 있는데, 물리적 폭력이란 직접 신체적으로 행해지는 폭력과 이와 관련된 의도적 협박이나 신체적 괴롭힘을 가하는 행위라 정의하고, 심리적 폭력은 언어적 상황에서 나타나는 협박, 강요, 모욕 또는 내외적 두려움을 가하는 행위 등을 의미하며, 구조적 폭력은 주변의 사회적·자연적 환경으로부터 초래되는 강압적 사회관계 내지는 위협, 그리고 상호적 인간관계로부터 받게 되는 심각한 갈등을 말한다고 설명한다. 이 중에서 가장 쉽게 정의될 수 있는 폭력은 물리적 형태의 폭력이라고 할 수 있다. 한편, 청소년폭력예방재단에서는 “학교폭력이란 일반적으로 학교내외에서 학생들이 당하는 폭행이나 금품 갈취 등을 의미하며, 이외에도 협박, 따돌림과 같은 심리적 폭력 및 강압적 심부름 또는 성적인 가학 행위들까지 포함하는 것”등으로 규정하고 있다(청소년폭력예방재단, 2016).

본 연구에서는 학교폭력이란 일반적으로 학교내외에서 학생들이 당하는 폭행, 금품 갈취 등을 뜻하며 이 외에도 집단 따돌림과 같은 심리적 폭력들까지 포함하는 것으로 규정하고자 한다.

2. 학교폭력의 발생요인

1) 개인성격 요인

충동적 성향을 지닌 청소년들은 즉각적 만족을 추구하려는 성향이 높고 자신의 욕구를 순화시키지 못하여 순간적 충동에 의해 쉽게 범죄를 저지를 가능성이 높다는 것이 그 동안의 많은 연구에서 밝혀져 왔다(Farrington, 1993; Olweus, 1997; Borum, 2000; O'Neill, & McGloin, 2007; 박윤아·박지연, 2008; 표갑수, 2012). 사람은 누구나 폭력의 경향성을 가지고 있지만 정상적인 사람들은 양심과 도덕의 기준이 자기통제력을 강화시켜 폭력행위를 하지 않는 반면 폭력적인 성향과 반사회적 행동특성을 가진 사람들은 반사회적 행동을 하고도 한성하거나 고민하지 않는다(청소년폭력예방단, 2012). 이들은 자기조절 능력이 부족하며 윤리의식이나 도덕의식이 제대로 형성되어 있지 않으므로 죄책감이나 수치심을 느끼지 못하고 행동한다(김범수, 2009: 42). Farrington(1993)은 가해청소년은 공격적이고, 물리적 억압을 계속 가하는 것을 의미하며 가해청소년은 공격적이고, 거칠고, 강하고, 충동적이며 자신감을 보이는 특징을 가진다고 하였다. 소외감, 열등감이 증폭되어 성격이 삐뚤어지며, 이러한 내적, 심리적 갈등은 반항, 파괴, 폭력 등의 반사회적 행동으로 나타난다고 본다. 한편, 폭력학생의 특성을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(박윤아·박지연, 2008; 표갑수, 2012). 첫째, 폭력가해 학생은 생리적 특징이나 정서적불안정 때문에 주의집중을 하지 못하고, 자주 움직여야 하며, 쉽게 흥분하고 작은 자극에 예민하게 반응하는 경향이 있다. 둘째, 폭력가해 학생은 타인의 권리와 감정을 공감하지 못하거나 무시하는 경향이 있으며, 감정이나 욕구를 충분히 경험하거나 조절하는 데 어려움을 느낀다. 마지막으로 폭력가해 학생은 삶이나 미래에 대한 장기적 계획이나 목표를 수립할 수 있는 장기적 조망능력이 부족하며, 일반적으로 자기에 대한 만족 및 수용 정도가 대체로 낮다(표갑수, 2012: 56-58).

이러한 청소년기의 반항 성향 또는 반사회적 성향은 해당 청소년들의 폭력행동을 가중시키게 되며, 가해학생들은 폭력행위에 대한 자신의 책임을 부정하고 상대적으로 폭력에 대해서는 긍정적인 태도를 갖는 경향을 보인다(청소년보호위원회, 2002; 박경일, 2009).

2) 심리적 요인

학교폭력을 야기하는 청소년의 심리적인 요인으로 많이 언급되는 요인들로는 열등의식, 무력감과 단절의식, 누적된 공격성, 자기통제력 결여, 그리고 정신적 장애 등을 들 수 있는데 이 가운데 학교폭력과 열등의식과의 관계를 살펴보면 일상적으로 폭력행위를 하는 학생들은 일종의 열등의식을 가지고 있다는 것이다(도기봉, 2007; 홍성렬, 2008; 염영미, 2011; 신미경, 2013). 열등의식을 가지고 있는 청소년들은 폭력을 행사함으로서 자신의 자존심을 회복하려 하며, 이러한 열등의식의 대부분은 학교의 입시경쟁의 부산물일 것이라고 한다(신미경, 2013). 또한 무력감과 단절의식, 누적된 공격성, 그리고 자기통제력의 결여 등도 학교폭력 가해 청소년들이 일반청소년에 비해 결여하고 있는 특성들이다(임영식, 2002: 3-4). 무력감과 단절의식은 열등감의 또 다른 표현으로서 오늘날 청소년들은 대학입시와 성적에 지나치게 의존하고 있고 성적이 낮은 학생들은 무력감에 빠져 들고, 이로 인해 급우들과 교사로부터 받는 사회적 단절감을 벗어나고자 폭력이라는 수단을 사용한다는 것이다(염영미, 2011). 마지막으로 자기통제력 결여에 의한 학교폭력이란 자신의 행동의 의미와 그 결과에 대한 충분한 생각 없이 충동적으로 저질러지는 경향성이 높은 행동으로서 이러한 사태는 대체로 자신의 충동적 욕구를 억제하는 능력인 자기통제력의 결핍에 기인하는 것으로 보인다(신미경, 2013).

3) 가족내 환경적 요인

가정은 사회화의 주관자로서의 역할을 수행하는 중요한 준거집단이기 때문에 청소년의 성장, 발달과정에 절대적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 가족보호기능, 교육기능 등을 수행하기도 한다(표갑수, 2012; 지영환, 2013). 가정이 이러한 주요 역할을 담당하고 있는 가장 일차적인 집단임에도 불구하고 오늘날 사회의 급속한 발전으로 인해 가정이 점차 초 핵가족화 되고, 결손가정 및 부모의 이혼율 증가와 어머니의 사회적 진출 증가, 가족 유대관계의 공간적 협소화로 인해 사실상 집이 가정으로서의 그 사회적 일차 역할을 못하고 있다고 할 수 있다(정진성, 2012: 365). 따라서 전통사회에서는 바른 인성을 갖춘 도덕적 인재 함양을 가정교육을 통해 이루어지도록 하였으나, 현대에는 그러한 기능을 학교교육에 일임하고 있는 상태에서 부모를 대신한 역할을 교사에 위임하고 있어 점차 가정교육의 기능이 약화되는 현상을 겪고 있다고 볼 수 있다(지영환, 2013: 49). 가정에서 아동이나 청소년들의 폭력

적인 행동은 가족 상호작용의 양상으로부터 가장 크게 영향을 받는데, 특히 자녀의 폭력행동에 관해서는 부모의 구체적인 훈육태도 및 훈육방식과 연관 지어 보고 있는 연구가 많고 이러한 사실은 그와 같은 연구들에서 입증되었다(정희태, 2011). 또한 부모의 자식에 대한 감독소홀은 청소년범죄의 주요 설명요인으로 다루어져 왔다. 부모의 감독이 이루어지지 못할 때 청소년들의 행동은 적절히 통제되지 못하며 외부의 유혹에 쉽게 빠져들 가능성이 높은 까닭이다(Dishion et al. 1992). 요컨대, 가정의 부정적 환경요인은 청소년들의 불만을 야기하고, 청소년들의 정서적, 인지적 발달을 저해할 뿐만 아니라 학교에서의 학업실패를 야기하고, 비행친구와 사귀게끔 하는 근본적인 요인으로 작용 할 수 있다(권이중, 2005).

4) 학교적응 요인

학교와의 유대관계에 중요한 영향을 미치는 학교 관련 요인들, 교사의 학습지도 실제와 학급 운영기술 등은 청소년의 공격행동 발달에 직접적으로 간여한다고 볼 수 있기 때문에 오늘날 학교교육이 갖는 여러 가지 역기능적 요소들 또한 학교폭력의 직접적인 원인이 되고 있다(박경일, 2009). 우리는 흔히 주변에서 문제 학생이 발생했을 경우, 학교환경의 불리한 조건들만을 탓하곤 하는데 그 예로 학교환경을 들 수 있다. 이러한 외적인 환경에도 문제가 있으나 청소년 비행, 폭력발생의 요인이 되는 내적인 요인들도 있다(조성남 외, 2003). 즉, 가정과 사회에서 담당해야 할 역할을 지나치게 학교에 일임하는 과잉 기대심리 발동, 청소년을 보호하고 지도하고자 하는 사회기풍의 결여 및 외면, 그리고 학교의 타율적인 처벌 중심의 생활지도 및 교사들의 과중한 업무로 인한 무관심의 증대 등이 문제로 지적된다(한국교육개발원, 2010). 또 다른 학교요인으로는 성적에 의한 학생간의 서열화라 할 수 있는데, 성적이 좋은 학생은 모범학생으로 간주되고 성적이 떨어지는 학생은 마치 문제 학생이라는 등식을 성립하여 평가하는 경향이 있다(정규석, 2008). 이러한 지식 중심, 교과서 중심의 평가로 인하여 청소년들의 인격도 왜곡될 수도 있으리라고 보며, 진정한 마음으로 지도하여야 할 학생들의 개별 생활지도가 소홀해져 중요한 요인의 하나가 되는데도 불구하고 과대학교, 과밀학급으로 구성되어 있음으로 인하여 교사가 학생 개개인에게 관심을 갖거나 지도를 할 수 없는 것 역시 하나의 요인이 될 수 있다(경찰청, 2015). 이러한 요인 외에도 학생들의 심신수련이나 건전한 정서 함양, 가치 의식의 육성, 예절지도 등의 정의교육의 소홀로 인간 교육이 경시되고 있다는 것과 바람직한 청소년 및 학생지도의 최선의 방법으로는 교사와 학생간의

인간적인 따뜻한 정이 우선 되어야 하는데도 우리 교육환경은 교사와 학생들 간의 인간적인 만남을 가로막는다고 할 수 있다(지영환, 2013: 53).

5) 지역사회 환경적 요인

청소년들의 문제는 개인성향, 가정, 학교적응 문제, 비행친구와의 접촉 이외에도 그들이 몸담고 있는 거주 지역의 특성과도 밀접한 연관이 있는데 특히 해체된 지역은 전체적으로 범죄가 많이 발생하기 때문에 청소년들에게 하위 문화적 환경을 제공한다는 점에서 청소년들에게 유해한 지역이 된다(경찰청, 2015). 지역사회의 유해환경이 청소년들의 범죄를 야기할 수 있는 주요 변수 중 하나가 될 수 있으며, 지역 내에 건전한 여가시설이 없고 유해업소가 많이 있게 될 경우 청소년들의 가치를 혼란시키고 통제력을 약화시키며 청소년범죄의 주요 원인으로 작용할 수 있다(권순모 외, 2002; 정규석, 2008). 특히 대중매체를 통한 빈번한 폭력 행위의 노출은 온전한 감응적 이성과 절제력을 갖추지 못한 청소년의 감정반응을 무디게 만들기 쉽고, 이로 인해 현실세계를 외면하고자 하는 청소년에게 하나의 탈출적 기제로 작용하게 하여 반사회적 행동을 일으킬 수 있도록 한다(서영조·박철현, 2004: 50). 퇴폐·향락 산업의 번창은 무책임한 영업행위와 부도덕한 상업주위로 범죄화의 온실역할을 하고 있으며 학교주변의 각종 불법적 유혹이 결국 청소년을 불량학생으로 전락시키는 중요 요인이 될 수 있다(경찰청, 2015). 그러므로 이러한 지역사회요인에 대한 대처방안으로 지역 내 범죄집단을 통제하고, 지역의 환경을 청결히 하고, 유해업소에 청소년들이 접촉하는 것을 차단하는 등 환경개선에 노력을 기울이는 것이 요구된다(지영환, 2013: 51).

지금까지 살펴본 바와 같이 학교폭력이 발생하는 배경에는 개인성격 발생요인, 심리적 발생요인, 가족내 환경적 발생요인, 학교적응 발생요인, 지역사회 환경적 발생요인이 있을 수 있으며 이 모든 요인이 동시에 영향을 미칠 수 있다.

3. 학교폭력 예방활동

상황범죄이론에 따르면 학교폭력은 가해자와 범죄적 기회가 적절히 결합할 때 그 결과로서 발생한다고 보는데, 상황범죄이론에서는 가해자를 합리적 계산자로 간주한다. 즉, 범죄 성향을 갖고 동기가 있으며 범죄를 하기 위한 충분한 자원을 갖고 있는 가해자는 범죄 기회들과 상호작용을 하면서 학교폭력을 실행할지 혹은 하지

않을지에 관해 결정한다는 것이다(Clarke & Newman, 2006: 111-112). 이러한 내용에는 위험에 노출되어 있고 매력적인 학교폭력의 목표물의 존재하거나, 학교폭력을 막을 수 있는 의지와 능력을 갖춘 행위자가 존재 하지 않거나, 또는 고의적인 학교폭력의 촉진요소들이 존재하거나, 가해자와 학교폭력 촉진요소들에 유리한 전반적인 환경 등을 포함할 수 있다(경찰청, 2015).

본 연구에서는 피해 대상 학생을 보호할 수 있는 경찰이나 학교차원의 예방활동 유무를 중심으로 살펴보았다(경찰청, 2015; 대구동부교육지원청, 2015). 학교차원의 활동은 다음 <표 1>과 같이 크게 예방활동과 사후관리 프로그램으로 구분하여 살펴볼 수 있으며, 경찰차원의 활동 역시 다음 <표 2>와 같이 예방활동과 사후관리 프로그램으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

〈표 1〉 학교차원의 예방 및 사후관리 프로그램 현황

구 분		예방 및 사후관리	
		예방활동	사후관리
학교폭력 예방교육		○	
Wee 센터	심리검사	○	
	개인검사	○	
	집단상담	○	
	연계지원 • 상담 및 정서적지원 서비스 • 사회적 보호 서비스 • 교육 및 학업지원 서비스 • 진로 및 취업지원 서비스 • 치료 및 재활지원 서비스 • 의료 및 건강지원 서비스 • 여가 및 문화활동 지원 서비스 • 자문 및 권리구제 지원 서비스	○	○
	배움터지킴이 제도	○	
	무지개 프로그램	○	
	친구야 놀자 프로그램	○	
	따돌림 당하는 학생을 위한 집단상담 프로그램		○
학교폭력 가해학생 특별프로그램			○
KEDI 학교폭력 예방 프로그램		○	
KEDI 학교폭력 피해학생 치유 & 가해학생 선도 프로그램			○

자료 : 경찰청(2015), 대구동부교육지원청(2015)의 자료를 바탕으로 연구자 재정리.

〈표 2〉 경찰차원의 예방 및 사후관리 프로그램 현황

구 분		예방 및 사후관리	
		예방활동	사후관리
학교폭력 예방교육		○	
117 학교폭력 신고센터 운영		○	○
학교전담 경찰관 운영	가해학생 선도		○
	피해학생 보호		○
	학생 상담·소통 및 학교폭력 정보수집	○	○
	경·학간 협력체계 구축		○
	폭력서클 파악 및 해체·선도	○	○
	117 신고사건 상담·처리		○
아동안전지킴이집 및 아동안전지킴이 운영		○	
학교주변·공원 등 범죄취약지 CCTV 설치		○	
피해학생 멘토링 등 보호·지원			○
소년범 조사시 전문가 참여제 운영			○
선도심사위원회 운영			○
선도프로그램 운영	자체 선도프로그램		○
	표준 선도프로그램		○
	사랑의 교실		○
청소년 유해환경 정화		○	
학교주변 유해업소 집중단속		○	

자료: 경찰청(2015), 대구동부교육지원청(2015)의 자료를 바탕으로 연구자 재정리.

III. 연구모형 및 조사설계

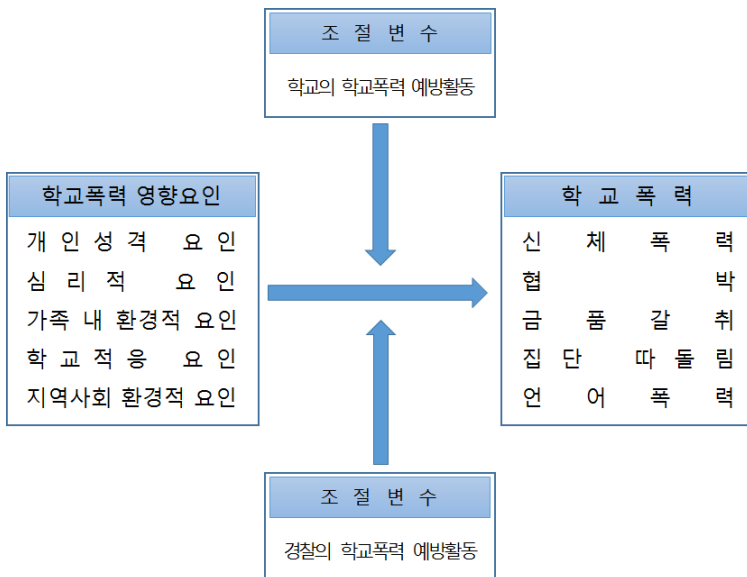
1. 연구모형

미래사회의 주역인 청소년들이 신체적으로나 정신적으로 건전하고 올바르게 범죄에 물들지 않고 성장하도록 이들을 보살피고, 그러한 성장이 가능한 올바른 환경을 조성해주어야 하는 것은 우리 사회구성원의 의무이자 가장 중요한 과제라 하겠다(교육과학기술부·법무부, 2012). 이에 본 연구에서는 과거 사후처벌에 비중을 두

있던 학교폭력에 대한 대처를 사전예방의 중요성을 인식하여 예방대책을 모색하여 청소년을 건전하게 보호하고 육성하기 위한 학교폭력에 대한 효율적인 예방대책을 모색하고자 한다.

학교폭력이나 청소년 폭력에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있는 요인은 너무나 방대할 뿐만 아니라 일반적으로 비행이나 문제를 일으키는 청소년들은 한 가지 문제에만 국한되지 않고 여러 문제행동을 동시에 보이는 경향이 있으므로 청소년 비행 유발요인들이 학교폭력에도 관련되어질 것이라고 가정해 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 중·고등학생들의 학교폭력 유발요인이 무엇인지, 어떠한 요인이 학교폭력에 가장 크게 영향을 미치고 있는지를 규명하기 위해 기존의 청소년 비행과 학교폭력에 관한 연구에서 중요하게 다루어진 개인성격 요인, 심리적 요인, 가족내 환경적 요인, 학교적응 요인, 지역사회 요인 등 다섯 가지 영역으로 구분하여 학교폭력에 영향을 미치는 요인을 규명하고 보다 현실적이고 실현가능한 전략을 제시하고자 한다. 한편, 경찰 및 학교차원의 학교폭력 예방활동으로 학교폭력이 감소될 수 있을 것이라는 가정 하에 학교폭력 유발요인이 학교폭력에 미치는 영향에 있어서 경찰의 학교폭력 예방활동, 학교의 학교폭력 예방활동이 어떠한 조절효과를 가져오는지에 대해 연구하고자 한다.

〈그림 1〉 연구모형



2. 변수의 선정 및 조작적 정의

1) 개인성격 요인

청소년범죄자들의 개인특성으로 충동적 성향은 매우 중요한 특성으로 언급되어져 왔는데 충동적 성향을 지닌 청소년들은 즉각적 만족을 추구하려는 성향이 높고 자신의 욕구를 순화시키지 못하여 순간적 충동에 의해 쉽게 범죄를 저지를 가능성이 높다는 것이 그 동안의 많은 연구에서 밝혀져 왔다(Farrington, 1993; Olweus, 1997; Borum, 2000; O'Neill, & McGloin, 2007; Carney, Hazler & Hibbel, 2010; 박윤아·박지연, 2008; 광금주, 2008; 이승철, 2009; 김용수, 2011; 표갑수, 2012). 학교폭력의 가해자들에게는 정서장애가 많이 나타나는데 이 같은 반사회적 성격장애를 흔히 비행 및 범죄자의 성격적 특성으로 간주하였으며 이들은 대체로 외향적이고 활발하며 화를 참지 못하고 반항적, 충동적 파괴적 경향이 크다(박윤아·박지연, 2008). 실패에 대한 두려움이 적으며, 자제력이 부족하고 소망과 현실 사이에 괴리가 커서 욕구불만과 적개심이 강하다. 이러한 청소년기의 반항 성향 또는 반사회적 성향은 해당 청소년들의 폭력행동을 가중시키게 된다(청소년폭력예방재단, 2012). 광금주(2008), 박윤아·박지연(2008), 김용수(2011) 등의 연구에서도 충동성과 공격성, 반사회적 성격을 청소년 비행과 관련된 중요한 개인요인으로 지적하면서 자기통제감의 부족이 비행청소년과 일반청소년을 구별하는 주요한 특성이라고 하였다. 이에 본 연구에서는 반사회적 성격, 분노조절 장애, 쉽게 욕하는 성질, 잦은 짜증, 심한 감정기복의 변화, 욕구좌절로 인해 야기되는 공격성의 증대, 대인관계 등을 중심으로 개인성격 요인을 살펴보고자 한다.

2) 심리적 요인

학교폭력을 야기하는 청소년의 심리적인 요인으로 많이 언급되는 요인들로는 열등의식, 무력감과 단절의식, 불안감, 그리고 정신적 장애 등을 들 수 있다(문은식, 2005; 도기봉, 2007; 홍성렬, 2008; 염영미, 2011; Chen & Wei, 2011; 김동배·권중동, 2012; 신미경, 2013). 이 가운데, 학교폭력과 열등의식과의 관계를 살펴보면 일상적으로 폭력행위를 하는 학생들은 일종의 열등의식을 가지고 있는데, 열등의식을 가지고 있는 청소년들은 폭력을 행사함으로써 자신의 자존심을 회복하려 한다는 것이다. 또한 우울감과 무력감 등도 학교폭력 가해 청소년들이 일반청소년에

비해 결여하고 있는 특성들이다(김동배·권중동, 2012). 우울감과 무력감은 열등감의 또 다른 표현으로서 오늘날 청소년들은 대학입시와 성적에 지나치게 의존하고 있고 성적이 낮은 학생들은 무력감에 빠져 들고, 이로 인해 급우들과 교사로부터 받는 사회적 단절감을 벗어나고자 폭력이라는 수단을 사용한다는 것이다(신미경, 2013). 이에 본 연구에서는 열등의식, 우울감, 불안감, 낮은 자아존중감, 무력감 등을 중심으로 심리적 요인을 살펴보고자 한다.

3) 가족내 환경적 요인

사회통제이론에서는 가정과의 유대가 끊어지거나 약해져서 가정의 규범적 사회통제의 기능이 약해지거나 없어지면 해당 청소년은 보다 쉽게 학교폭력이라는 비행 행위를 할 것이라고 설명한다(권이중, 2005). 이 이론에 따르면 해당 청소년의 학교폭력에 대한 기질은 본질적으로 주어져 있는 것이고 이를 막는 것은 가정의 통제 기능이므로 결손가정 등의 형태로 통제 기능이 약화 되면 이는 곧 청소년 가해자의 학교폭력으로 연결된다는 것이다(김은영, 2014). 이 경우 대체로 해당 청소년은 가정에서 부모나 형제의 폭력을 간접적으로 목격하거나 직접적인 가해자 또는 피해자가 됨으로서 이러한 폭력을 실행할 수 있다는 사실과 그 폭력을 사용하는 기술을 함께 배우므로 폭력 학생으로 학습화되는 과정을 거친다는 것이다(지영환, 2013). 또한 부모의 자식에 대한 감독소홀은 청소년범죄의 주요 설명요인으로 다루어져 왔다. 부모의 감독이 이루어지지 못할 때 청소년들의 행동은 적절히 통제되지 못하며 외부의 유혹에 쉽게 빠져들 가능성이 높은 까닭이다(박성연, 2002; 김정옥·박경규, 2002; 신혜섭, 2005; 권이중, 2005; 김태화, 2007; 이승철, 2009; 청소년폭력예방재단, 2012; 임신일·이정미, 2013; 김은영, 2014). 이에 본 연구에서는 가족관계, 가족 분위기, 부모와의 관계, 부모의 양육태도, 부모의 감독 및 관리 등을 중심으로 가족 내 환경적 요인을 살펴보고자 한다.

4) 학교적응 요인

폭력에 대한 태도와 행동에 영향을 미치는 입시위주의 교육풍토는 개인의 행복을 저해하고 각종 비행과 폭력을 발생시키고 있다. 즉, 진학시험체제 중심의 교육에서는 취업하고자 하는 학생들은 소외되기 마련이며, 교과서 중심 교육으로 학생을 평가할 때 지식중심의 평가가 이루어져 지식에 의해서 모범학생, 문제 학생으로

평가되기 쉽다(청소년폭력예방재단, 2012). 이러한 요인 외에도 학생들의 심신수련이나 건전한 정서 함양, 가치 의식의 육성, 예절지도 등의 정의교육의 소홀로 인간교육이 경시되고 있다(지영환, 2013). 박창득(2003)의 연구에 의하면 학교폭력을 예방하지 못하는 원인으로 교사는 학생 지도에 따른 제약(체벌 금지, 학부모의 협조나 이해 부족)을, 학생은 교사들의 관심 부족이라고 반응함으로써 두 집단 간의 시각 차이를 보여주고 있다. 여기서 같이 살펴볼 수 있는 요인으로는 친구집단이 있다. 가정보다는 친구를 통해 가장 많은 영향을 받을 수 있기 때문에 청소년기는 교우관계가 심화·확대되어야 할 시기라는 것이다(박창득, 2003; 문은식, 2005; 박경일, 2009; 정희태, 2011; 정진성, 2012; 청소년폭력예방재단, 2012; 신성자, 2014). 이에 본 연구에서는 교우관계, 전학욕구, 교사에 대한 존경심, 교사와의 유대감, 학교애착, 학교생활에 대한 불만족 등을 중심으로 학교적응 요인을 살펴보고자 한다.

5) 지역사회 환경적 요인

청소년범죄의 원인에 있어 최근 지역사회의 중요성은 매우 강조되고 있는 실정인데, 청소년들의 문제는 개인성향, 가정, 학교적응 문제, 비행친구와의 접촉 이외에도 그들이 몸담고 있는 거주 지역의 특성과도 밀접한 연관이 있다는 것이다(경찰청, 2015). 해체된 지역은 전체적으로 범죄가 많이 발생하기 때문에 청소년들에게 하위 문화적 환경을 제공한다는 점에서 청소년들에게 유해한 지역이 된다(청소년폭력예방재단, 2012). 지역 내에 건전한 여가시설이 없고 유해업소가 많이 있게 될 경우 청소년들의 가치를 혼란시키고 통제력을 약화시키며 청소년범죄의 주요 원인으로 작용할 수 있다(권순모 외, 2002; 서영조·박철현, 2004; 정규석, 2008, 박효정, 2008; 이승철, 2009; 지영환, 2013; 김영재·정상환, 2013; 경찰청, 2015). 이은희 외(2004)의 연구에서 폭력매체의 노출은 학교폭력 가해행동을 예측하는 정도가 29%로 나타나 매우 강력한 위험요인임이 확인되었다. 서영조·박철현(2004)의 연구에서도 강도·살인·강간과 같은 강력범죄와 관련된 뉴스를 접하거나 폭력영화 또는 음란 비디오를 과다하게 시청하는 경우에 모방이 익숙해지고 폭력행사에 관한 자제력이 약해짐으로서 본인 스스로 언어적·물리적 공격성으로 연결될 수 있다고 하였다. 이에 본 연구에서는 지역사회의 유해환경, 폭력적인 매체 모방성 청소년의 여가·놀이공간의 부족, 인터넷·게임중독, 폭력적인 매체 접촉 빈도, 등을 중심으로 지역사회 환경적 요인을 살펴보고자 한다.

6) 학교폭력 예방활동

본 연구에서는 먼저, 경찰의 학교폭력예방 교육이 체계적으로 이루어지고 있는지, 학교 밖 우범지역에 대한 경찰의 순찰활동이 잘 이루어지고 있는지, CCTV가 충분히 설치되어 있는지, 등·하교시 경찰의 순찰활동이 학교폭력예방에 도움이 되는지 등을 중심으로 경찰의 학교폭력 예방활동을 살펴보았으며, 다음으로 학교 내에 학교폭력문제를 담당하는 교사·전문상담사가 있는지, 학교 내에서 학교폭력예방 교육활동이 체계적으로 이루어지고 있는지, 학교에서 인성교육이 충분히 이루어지고 있는지, 학교에서 폭력예방을 위한 주기적인 점검체계를 마련해놓고 있는지를 중심으로 학교차원의 학교폭력 예방활동을 살펴보려고 한다.

〈표 3〉 측정변수와 지표

측정변수		측정치표	
학교폭력 영향요인	개인성격 요인	• 반사회적 성격 • 심한 감정기복의 변화 • 대인관계	• 분노조절 장애 • 잦은 짜증 • 욕구좌절로 인한 공격성
	심리적 요인	• 낮은 자아존중감 • 불안감 • 열등의식	• 우울감 • 무력감
	가족내 환경적 요인	• 부모와의 관계 • 가족관계 • 부모의 관리 및 감독	• 부모의 양육태도 • 가족 분위기
	학교적응 요인	• 학교생활에 대한 불만족 • 교우 관계 • 교사에 대한 존경심	• 전학욕구 • 교사와의 유대감 • 학교애착
	지역사회 환경적 요인	• 청소년의 놀이공간의 부족 • 게임·인터넷 중독 • 폭력적인 매체 모방성	• 지역사회의 유해환경 • 폭력적인 매체 접촉
학교폭력 예방활동	경찰의 학교폭력 예방활동	• 경찰의 학교폭력예방 교육의 체계성 및 실효성 • 등·하교시 경찰의 순찰활동 • 우범지역에 대한 경찰의 순찰활동 • CCTV 등 물적보호자의 존재	
	학교의 학교폭력 예방활동	• 학교폭력 전담 교사·상담사의 존재 • 학교폭력예방 교육의 체계성 및 실효성 • 인성교육 • 학교폭력 예방을 위한 주기적인 점검체계	
학교폭력		• 신체폭력 • 집단따돌림	• 협박 및 금품갈취 • 언어폭력

3. 자료수집 및 표본특성

학교폭력에 영향을 미치는 요인을 규명하기 위해서 대구광역시 소재 중·고등학교 재학생을 대상으로 설문조사를 실시하였는데, 먼저 대구광역시 소재 중학교와 고등학교(인문계, 전문계로 다시 구분)로 구분하고 그 안에서 또다시 학년별로 나누어서 설문을 실시하였다. 설문조사는 2015년 3월 16일부터 2015년 5월 11일까지 약 두 달에 걸쳐 실시되었으며 총 900부를 배부하여 회수된 설문지 747부(회수율 83%) 중에서 응답이 불성실한 것으로 판단되거나 응답누락정도가 심한 설문지 15부를 제외한 732부를 결과처리에 이용하였다.

〈표 4〉 설문조사 대상 및 회수현황

구분	대상		배포(개)	회수(개)	
학교 및 학년	중학교	1학년		100	83
		2학년		100	80
		3학년		100	86
	고등학교	인문계	1학년	100	69
			2학년	100	74
			3학년	100	71
		전문계	1학년	100	85
			2학년	100	100
			3학년	100	99
계			900	747	

응답자의 일반적 특성을 살펴보면, 응답자 732명 중 남자가 50.8%, 여자가 49.2%, 중학생이 34.6%, 고등학생이 65.4%로 나타났으며, 이중 인문계 고등학생이 44.3%, 전문계 고등학생이 55.7%로 나타났다. 학년별로는 2학년이 34.8%로 가장 많았고 그 다음으로 3학년(34.7%), 1학년(30.5%) 순으로 나타났다.

〈표 5〉 응답자의 인구통계학적 변수

구분		빈도	퍼센트(%)
성별	남	372	50.8
	여	360	49.2
학교	중학교	253	34.6
	고등학교	479	65.4
계열	인문계	212	44.3
	전문계	267	55.7
학년	1학년	223	30.5
	2학년	254	34.8
	3학년	253	34.7

IV. 분석결과

1. 측정항목의 타당성 및 신뢰성 검증

1) 타당성 검증

본 연구에서 사용된 개념들의 구성개념 타당성을 검증하기 위하여 요인분석을 실시한 결과, 27개의 문항들은 0.5 이상의 높은 요인적재치를 가졌으며 고유값이 1 이 넘는 총 5개 요인이 추출되었다. 이들 독립변수인 개인성격 요인, 심리적 요인, 가족내 환경적 요인, 학교적응 요인, 지역사회 환경적 요인에 대한 총 누적 분산비는 60.940%로 나타났으며, 변수들 간의 상관관계가 다른 변수에 의해 설명되는 정도를 나타내주는 KMO값은 .898로 나타났다. 요인분석의 적합성 여부를 나타내는 Bartlett의 구성형 검증치는 9453.642, 유의확률은 .000으로 나타났다.

〈표 6〉 요인분석 결과

구분	학교폭력 영향요인				
	심리	개인성격	학교	가족	지역사회
열등의식	.860	.103	.038	.063	.065
낮은 자아존중감	.832	-.015	.058	.056	.105
우울감	.789	.253	.150	.113	.005
무력감	.781	.198	.145	.101	.030
불안감	.624	.247	.097	.064	.077
분노조절장애	.094	.820	.206	.065	.073
찾은 짜증	.111	.784	.135	.076	.086
감정기복의 변화	.138	.715	.255	.165	.177
반사회적 성격	.298	.622	.349	.216	.092
대인관계	.386	.620	.245	.179	.124
쉽게 욕하는 성질	.443	.571	.174	.160	.109
전학욕구	.066	.128	.771	.140	.171
학교생활 불만족	.114	.246	.750	.147	.141
교사와의 유대감	.072	.179	.617	.156	.280
학교애착	.431	.130	.603	.063	-.007
교사에 대한 존경심	-.001	.214	.601	.094	.176
교우관계	.224	.244	.519	.223	.083
부모와의 관계	.086	.110	.131	.845	.147
부모의 양육태도	.049	.061	.140	.814	.106
가족분위기	.127	.133	.175	.728	.174
가족관계	.078	.208	.082	.640	.145
부모의 관리감독	.106	.052	.173	.547	.364
폭력적 매체 접촉	.036	.073	.073	.144	.758
폭력적 매체 모방성	.093	.134	.050	.179	.745
게임인터넷 중독	.146	.093	.086	.180	.695
유해업소 경험	-.001	-.001	.205	.109	.610
유해환경	.003	.136	.217	.073	.511
아이권값	8.543	2.860	1.932	1.527	1.323
분산(%)	31.642	11.591	7.154	5.654	4.898
누적(%)	31.642	43.233	50.387	56.042	60.940

다음으로, 학교폭력 예방활동 항목들에 대한 요인분석을 실시한 결과, 고유값이 1.0이상의 2개 요인이 추출되었으며, 이들 독립변수인 경찰의 학교폭력 예방활동 요인, 학교차원의 학교폭력 예방활동 요인에 대한 총 누적 분산비는 73.837%로 나타났다으며, 변수들 간의 상관관계가 다른 변수에 의해 설명되는 정도를 나타내주는 KMO값은 .930로 나타났다. 요인분석의 적합성 여부를 나타내는 Bartlett의 구성형 검증치는 5825.132, 유의확률은 .000으로 나타났다.

〈표 7〉 학교폭력 예방활동 요인분석 결과

구분	학교폭력 예방활동	
	경찰예방	학교예방
예방교육	.858	.366
주기적 점검체계	.826	.377
인성교육	.812	.333
예방활동 실효성	.797	.421
전담 교사의 존재	.771	.332
등하교시 순찰활동	.241	.838
우범지역 순찰활동	.351	.812
예방활동 실효성	.402	.747
예방교육	.452	.717
CCTV설치	.334	.557
아이겐값	6.489	1.094
분산(%)	64.893	8.944
누적(%)	64.893	73.837

2) 신뢰성 검증

본 설문에 대한 실증분석에 앞서 설문조사 응답내용이 각 변수 내에서 어느 정도의 신뢰성을 가지고 있는 지를 살펴보기 위한 신뢰도 분석결과를 살펴보면 경찰의 학교폭력 예방활동의 알파계수 .756, 학교차원의 학교폭력 예방활동의 알파계수 .765, 학교폭력의 알파계수 .772, 개인성격 요인의 알파계수 .735, 심리적 요인의 알파계수 .803, 가족내 환경적 요인의 알파계수 .772, 학교적응 요인의 알파계수

.744, 지역사회 환경적 요인의 알파계수 .786로 신뢰계수 모두 0.7이상으로 나타나 각 설문문항이 요인에 대한 내적 일관성을 지니고 있다고 볼 수 있다.

〈표 8〉 신뢰성 검증

구분	구성개념		항목 수	Alpha
독립변수	학교폭력 영향요인	개인성격 요인	6	.735
		심리적 요인	5	.803
		가족내 환경적 요인	5	.772
		학교적응 요인	6	.744
		지역사회 환경적 요인	5	.786
조절변수	학교폭력 예방활동	경찰의 학교폭력 예방활동	5	.756
		학교차원의 학교폭력 예방활동	5	.765
종속변수	학교폭력		5	.772

2. 분석결과

1) 영향관계 분석

본 연구에서는 중·고등학생들의 학교폭력 유발요인이 무엇인지, 어떠한 요인이 학교폭력에 가장 크게 영향을 미치고 있는지를 알아보기 위하여 회귀분석을 실시한 결과, 표본의 회귀모형은 결정계수 R^2 가 .378, F값 85.534, 유의확률 .000으로 나타나 통계적으로 유의성을 가진다고 할 수 있다. 독립변수별 학교폭력에 미치는 영향의 정도를 살펴보면 개인성격 요인이 가장 높고, 다음으로 학교적응 요인, 가족내 환경적 요인, 심리적 요인, 지역사회 환경적 요인 순으로 나타났다. 이러한 연구결과는 강기정·최덕경(2001), 박금주(2008), 김용수(2011) 등의 연구결과와 유사한데, 중·고등학생들의 경우 공격성, 감정기복의 변화, 반사회적 성격, 분노장애 등 개인성격이 학교폭력에 가장 크게 영향을 미치는 것으로 나타나 가정 및 학교에서의 인성교육 강화가 시급히 요청됨을 시사한다.

〈표 9〉 학교폭력 영향요인과 학교폭력과의 관계

종속변수: 학교폭력				
독립변수	회귀값(B)	표준오차	베타(β)	t값
성격요인	.410	.043	.392	9.549**
심리요인	.136	.036	.132	3.785**
가족요인	.159	.042	.137	3.812**
학교요인	.223	.044	.202	5.086**
지역요인	.127	.042	.106	3.049**
R^2			.378	
F값			85.534	

** p<.01

2) 조절효과 분석

(1) 학교차원의 학교폭력 예방활동 조절효과

학교폭력 영향요인이 학교폭력에 미치는 영향에 있어서 학교차원의 학교폭력 예방활동 정도가 어떠한 조절효과를 가져오는지 알아보기 위해 계층적 회귀분석을 실시하였다. 먼저 첫 번째 단계에서는 앞서 실시한 중·고등학생의 학교폭력 영향요인 분석결과를 제시하였는데 모델 1의 설명력은 37.8%로 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 두 번째 단계에서는 학교차원의 학교폭력 예방활동이 학교폭력에 미치는 영향을 살펴보기 위해 학교차원의 학교폭력 예방활동을 독립변수화하여 회귀분석을 실시하였는데, 모델 2의 설명력은 39.2%로 독립변수들의 학교폭력에 대한 설명력을 나타내주는 R^2 값이 증가하였고, 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 이는 추가적으로 투입된 학교차원의 학교폭력 예방활동 변수가 학교폭력에 유의미한 변수인 것을 의미하는데 학교차원의 학교폭력 예방활동이 잘 될수록 중·고등학생들의 학교폭력은 완화되는 것을 알 수 있다. 마지막 세 번째 단계에서는 학교폭력 영향요인과 학교차원의 학교폭력 예방활동의 상호작용 변수를 추가적으로 투입하여 회귀분석을 실시하였는데, 모델 3의 설명력은 39.8%로 모델 2 보다 설명력이 증가한 것으로 나타났다. 추가적으로 투입된 상호작용 변수 중에서는 심리적 요인과 학교차원의 학교폭력 예방활동이 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 학교차원의 학교폭력 예방활동은 학교폭력 영향요인이 학교폭력에 미치는 영향에서 조절작용을 하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 10〉 학교차원의 학교폭력 예방활동 조절효과 분석

변수		모델 1	모델 2	모델 3
		표준화계수(β)	표준화계수(β)	표준화계수(β)
독립변수	성격요인	.392**	.396**	.380*
	심리요인	.132**	.149**	.349**
	가족요인	.137**	.136**	.290*
	학교요인	.202**	.167**	.196
	지역요인	.106**	.104**	.033
조절변수(학교예방활동)			-.121**	-.215*
성격*학교예방활동				.021
심리*학교예방활동				-.230*
가족*학교예방활동				-.171
학교*학교예방활동				-.032
지역*학교예방활동				.079
R^2		.378	.392	.398
F값		85.534**	74.703**	41.416**

** p<.01, * p<.05

(2) 경찰의 학교폭력 예방활동 조절효과 분석

다음으로 학교폭력 영향요인이 학교폭력에 미치는 영향에 있어서 경찰의 학교폭력 예방활동 정도가 어떠한 조절효과를 가져오는지에 알아보기 위해 계층적 회귀 분석을 실시한 결과, 모델 1의 설명력은 37.8%로, 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 한편, 경찰의 학교폭력 예방활동이 추가적으로 투입된 모델 2의 설명력은 37.6%로 독립변수들의 학교폭력에 대한 설명력을 나타내주는 R^2 값이 증가하지 않아 추가적으로 투입된 경찰의 학교폭력 예방활동은 학교폭력과 통계적으로 유의미한 관계를 보이지 않는 것으로 나타났는데 이는 경찰차원의 활동은 사전 예방활동 보다는 사후관리 프로그램 위주로 활동을 많이 하기 때문에 학교차원의 예방활동에 비하여 학교폭력에 영향을 미치는 정도가 미미하기 때문에 나타난 결과라 사료된다. 마지막으로 모델 3의 설명력은 38.6%로 모델 1보다 0.8%p, 모델 2보다 0.6%p 증가한 것으로 나타났으며 추가적으로 투입된 상호작용 변수 중에서는 지역 사회 환경적 요인과 경찰차원의 학교폭력 예방활동이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

〈표 11〉 경찰의 학교폭력 예방활동 조절효과 분석

변수		모델 1	모델 2	모델 3
		표준화계수(β)	표준화계수(β)	표준화계수(β)
독립변수	성격요인	.392**	.386**	.470**
	심리요인	.132**	.133**	.331**
	가족요인	.137**	.135**	.367**
	학교요인	.202**	.189**	.193**
	지역요인	.106**	.107**	.270*
조절변수(경찰예방활동)			-.057	-.258*
성격*경찰예방활동				.094
심리*경찰예방활동				.220
가족*경찰예방활동				-.260
학교*경찰예방활동				-.005
지역*경찰예방활동				-.434**
R^2		.378	.376	.386
F값		85.534**	70.317**	39.615**

*** $p < .01$, * $p < .05$

V. 결론 및 정책적 시사점

학교폭력이나 청소년 폭력에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있는 요인은 너무나 방대할 뿐만 아니라 일반적으로 비행이나 문제를 일으키는 청소년들은 한 가지 문제에만 국한되지 않고 여러 문제행동을 동시에 보이는 경향이 있으므로 청소년 비행 유발요인들이 학교폭력에도 관련되어질 것이라고 가정해 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 대구시 소재 중·고등학교 재학생을 대상으로 설문조사를 실시하여 기존의 청소년 비행과 학교폭력에 관한 연구에서 중요하게 다루어진 개인성격 요인, 심리적 요인, 가족내 환경적 요인, 학교적응 요인, 지역사회 요인과 학교폭력 간의 영향관계를 검증함과 동시에 경찰의 학교폭력 예방활동, 학교차원의 학교폭력 예방활동이 어떠한 조절효과를 가져오는지에 대해서도 분석하였다. 본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 학교폭력 영향요인과 학교폭력간의 관계를 알아보기 위하여 회귀분석을 실시한 결과 개인성격 요인, 심리적 요인, 가족내 환경적 요인, 학교적응 요인, 지역사회 환경적 요인 모두 통계학적으로 유의미한 변수로 나타났다. 독립변수별 학교폭력에 미치는 영향의 정도를 보면, 개인성격 요인이 가장 높게 나타나 공격성, 감정기복의 변화, 반사회적 성격, 분노장애 등 개인성격이 학교폭력에 가장 크게

영향을 미쳐 학교폭력을 예방하기 위해서는 올바른 인성교육과 윤리교육을 강화하는 것이 시급히 요청됨을 시사한다. 이러한 결과는 학교폭력담당경찰관의 심층면접 결과에서도 동일하게 나타났다(학교폭력담당경찰 심층면접 참조).¹⁾

둘째, 학교폭력 영향요인이 학교폭력에 미치는 영향에 있어서 경찰 및 학교차원의 학교폭력 예방활동 정도가 어떠한 조절효과를 가져오는지에 알아보기 위해 계층적 회귀분석을 실시한 결과, 학교차원의 학교폭력 예방활동은 조절작용을 하는 것으로 나타나 학교차원의 학교폭력 예방활동이 잘 될수록 중고등학생의 학교폭력은 완화되는 것을 알 수 있었다. 한편, 경찰차원의 학교폭력 예방활동은 학교폭력과 통계적으로 유의미한 관계를 보이지 않는 것으로 나타났지만 학교폭력 영향요인과 경찰차원의 학교폭력 예방활동의 상호작용 변수를 추가적으로 투입하여 회귀분석을 실시한 결과 지역사회 환경적 요인과 경찰차원의 학교폭력 예방활동이 통계적으로 유의미한 관계를 보이는 것으로 나타났다. 즉, 지역사회 환경적 요인과 경찰차원의 학교폭력 예방활동의 상호작용 효과가 중·고등학생들의 학교폭력 완화에 영향을 미치는 것으로 나타났으며 이는 학교폭력 문제를 경찰차원에서만 해결하려고 하지 않고 지역사회와 연계하여 해결하는 노력이 필요함을 보여준다(학교폭력상담사 심층면접 참조).²⁾

이러한 결과는 경찰차원의 활동은 보다 다각적인 차원에서 신중히 검토해야 할 사항임을 보여주는데, 경찰차원에서는 사전 예방활동 보다는 117 신고사건 상담·처리, 선도프로그램 운영, 피해학생 멘토링 등 보호·지원 등 사후관리 프로그램 위주로 활동을 많이 하기 때문에 학교차원의 예방활동에 비하여 학교폭력에 영향을 미치는 정도가 미미하기 때문에 나타난 결과라 판단된다. 학교폭력 담당 경찰관을 대상으로 한 심층면접에서 현재 경찰차원에서 다양한 학교폭력 예방활동을 펼치고

- 1) 가해학생의 경우 대부분은 학교폭력을 폭력이 아닌 장난으로 인식한다. 자신으로 인해 누군가가 고통받고 있다면 이는 명백히 가해자이고, 인권의 침해인 것이다. 그러나 이러한 이해는 커녕 대부분의 진술에서 장난이었다고 진술하고 있는 실정이다. 학교폭력이 범죄인 것을 전혀 인지하고 있지 않고 설령 잘못했다 할지라도 대부분 양심의 가책을 받지 않는다. 따라서 학교폭력 예방을 위해서는 무엇보다 올바른 인성교육과 윤리교육의 강화가 요구된다(2015. 6. 28. 학교폭력담당경찰 심층면접).
- 2) 현재 학교폭력은 단순한 아이들의 싸움이 아닌 살인과 자살 등의 극단적인 결과까지 발생시키는 하나의 범죄행위이다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 위기인식이 확산된 시간은 얼마 되지 않았기 때문에 이러한 인식에 대한 변화가 전제되지 않고서는 학교폭력 규제가 매우 힘들다. 따라서 언론매체나 지역방법세미나를 통해 학교폭력의 심각성을 적극적으로 홍보하여야 한다. 또한 학교폭력의 심각성을 시민들에게 일깨우고 주민들의 협조를 적극적으로 구해야 하며, 학교폭력의 심각성을 알리는 사건이나 해결 사례들을 각종 매체를 통해 적극 홍보하여야 한다(2015. 6. 28. 학교폭력상담사 심층면접).

는 있지만 학교전담경찰관의 인력 부족, 학교폭력예방활동 관련 예산 부족 등으로 인해 경찰활동이 효과적으로 이루어지고 있지 않기 때문에 이러한 결과라 나타난 것으로 보았다(대구지방경찰청, 2016). 현재 대구시의 학교전담경찰관은 35명이며, 관리 대상학교는 450개로 1인당 12.8개 학교를 담당하고 있으며 1인당 담당 학생 수는 9,251명인 것으로 나타나 학교전담경찰관의 인력 부족 문제가 심각함을 보여 준다(학교폭력담당경찰 심층면접 참조).³⁾

이와 더불어 유해환경 개선 및 관련 기관 간 유기적인 협조체계 구축 등이 요구된다(지영환, 2013). 오늘날 우리사회에 많은 유해환경이 각처에 도사리고 있으며, 특히 정보통신의 발달로 인터넷 등에 폭력·음란물성 매체물이 범람하고, 신종 유흥업소가 계속 나타나는 등 청소년의 탈선과 이를 조장하는 유해환경은 지속적으로 증가하고 있는 실정이다(대구지방경찰청, 2016). 학교폭력 담당 경찰관 및 학교폭력상담사를 대상으로 한 심층면접에서도 신·변종 유해환경의 범람에 적극적으로 대응하여 청소년 유해환경의 규제와 근절을 위해 노력해야 함은 당연하고, 청소년들의 건전한 놀이문화 프로그램을 확충하는 것이 필요함을 강조하였다(경찰청, 2015).⁴⁾

무엇보다 전문적인 학교폭력대책 기구의 설치와 학교폭력 담당 사업들 간 유기적 연계를 도모하는 것이 요구된다. 5년 마다 부처공동으로 학교폭력에 대한 종합대책을 수립하고 법적·제도적 장치를 마련하고 있으나, 여러 부처에서 각기 다른 대책들을 내놓아 통일적인 학교폭력예방정책의 실현이 어려웠다. 교육과학기술부·법무부의 연구조사에서도 학교폭력을 가장 심각하게 받아들이는 학부모나 학교폭력 피해의 당사자인 학생들은 정부의 학교폭력예방 대책에 대해 제대로 인지하지 못하고 있는 것으로 나타나 청소년폭력 예방업무를 담당하는 유관부처 및 민간단체

3) 학교전담경찰관의 인력 부족 문제가 매우 심각하며, 활동비도 매우 부족하여 효과적인 예방활동을 할 수 없는 것이 현실이다. 대구수성경찰서에서는 학교폭력을 예방하기 위하여 학생들에게 손등에 “약속한 데이” 도장을 찍어주고 약속한 날짜에 방문할 때에는 떡볶이 등을 학교전담경찰관이 사비로 선물을 하고 있다. 학교전담경찰관에게 상담과 관련한 소요비용이 지원되지 않아 활동이 위축될 수밖에 없다(2015. 7. 5. 학교폭력담당경찰 심층면접).

4) 우리나라의 경우 문제는 성인들이 이용하는 향락업소는 엄청나게 많으나, 청소년들이 쉬거나 여가를 보낼 수 있는 마땅한 장소가 없다는 것이고, 건전한 놀이문화도 존재하고 있지 않다. 청소년들이 방과 후 참여할 수 있는 프로그램은 극히 제한되어 정부차원에서 교육적 효과를 높이고 청소년들의 참여를 유도할 수 있는 근본적인 대안이 마련되어야 하는데, 지역사회복지관 등에서 청소년의 욕구를 반영하고 그것을 기초로 한 다양한 프로그램들이 기획되어 학교폭력을 예방하고 그들의 관심을 유도할 수 있는 운영체계가 확립되어야 할 것이다(2015. 6. 28. 학교폭력담당경찰 심층면접).

의 사업을 유기적으로 연계·추진하는 협조체계를 함께 구축하여, 학교안전시스템·학교폭력 대책기구를 설치하는데 행·재정적 지원을 아끼지 말아야 할 것이다(교육과학기술부·법무부, 2012). 관련 기관 간 유기적인 협조체계 구축을 통한 학교폭력 및 청소년범죄의 해결은 미국, 영국, 일본 등 여러 나라에서 이미 보편화돼 상당한 실효성을 거두고 있다. 미국의 경우 정부 주도 아래 학교, 학부모, 지방자치단체, 그리고 경찰 등이 역할을 분담하여 총체적인 노력을 기울이고 있는데 특히 법령에서 청소년 비행, 범죄에 대한 학교, 학부모, 지방자치단체, 그리고 경찰의 책임과 역할을 각각 명시함으로써 이에 효율적으로 대처할 수 있도록 하고 있다(정재준, 2012). 우리나라에서도 지역사회 특색에 맞는 학교폭력 치안대책 논의를 하고 있으나 미미한 실정이기에 보다 더 알찬 프로그램으로 현실화 시켜나가야 할 필요성이 있다.

참고문헌

- 교육과학기술부·법무부. (2012). 「학교폭력예방」.
- 강기정·최덕경. (2001). 청소년의 학교폭력 실태 및 관련변인에 대한 탐색적 연구: 안성시 중·고등학생을 대상으로. 「청소년복지연구」, 3(2): 89-103.
- 경찰청. (2014). 「경찰백서」. 서울: 경찰청.
- _____. (2015). 「소년법 선도프로그램 운영지침」. 내부자료.
- 곽금주. (2008). 한국의 왕따와 예방프로그램. 「한국심리학회지」, 14(1): 255-272.
- 곽영길. (2007). 「학교폭력 피해에 대한 인식과 경험에 관한 연구: 서울시 고등학생을 중심으로」. 서울동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 권순모 외. (2002). 「인터넷을 이용한 학교폭력 정기실태조사」. 서울: 청소년보호위원회.
- 권이중. (2005). 「가정환경과 청소년폭력」. 충북: 충북복지정책연구.
- 김동배·권중동. (2012). 「인간행동이론과 사회복지실천」. 서울: 학지사.
- 김범수. (2009). 「학교폭력의 원인과 예방대책에 관한 연구」. 한남대학교 대학원 박사학위논문.
- 김영재·정상환. (2013). 학교폭력 거버넌스 분석에 관한 연구. 「한국위기관리논집」, 9(6): 183-199.
- 김용수. (2011). 학교폭력 피해학생 보호와 가해학생 선도·교육조치의 법적 한계 및 개선방향. 「학교폭력연구」, 1(1): 15-45.

- 김은영. (2014). 청소년의 학교폭력 가해행동에 영향을 미치는 요인: 학교폭력피해 및 가정폭력 목격경험을 중심으로. 「한국치안행정논집」. 11(1): 1-21.
- 김정옥·박경규. (2002). 청소년의 가정폭력 경험과 학교폭력과의 관계연구: 일반청소년과 비행청소년을 중심으로. 「한국가족관계학회지」. 7(1): 93-115.
- 김준호. (2005). 「학교폭력의 정의 및 그 현상」. 서울: 학지사.
- 김태화. (2007). 「청소년의 가정폭력 경험이 학교폭력 가해에 미치는 영향 연구: 또래 집단 매개효과를 중심으로」. 성결대학교 대학원 석사학위논문.
- 대구동부교육지원청. (2015). 「Wee센터」. 내부자료.
- 대구지방경찰청. (2016). 「학교전담경찰관 매뉴얼」. 내부자료.
- 도기봉. (2007). 학교폭력에 영향을 미치는 공격성과 생태체계요인의 상호작용효과. 「청소년복지연구」. 10(2): 73-92.
- 문용린. (2005). 「학교폭력예방과 상담」. 서울: 학지사.
- 문은식. (2005). 중·고등학생이 지각한 사회적 지지와 심리적 안녕 및 학교생활 적응의 관계. 「교육심리연구」. 19(4): 1087-1108.
- 박경일. (2009). 중학교 학교폭력의 실태와 예방 전략에 관한 연구: 교사와 학생간의 인식비교를 중심으로. 「경주연구」. 14(1): 227-253.
- 박성연. (2002). 아버지의 양육행동 및 남아의 정서조절 능력과 공격성간의 관계. 「대한가정학회지」. 40(8): 87-98.
- 박윤아·박지연. (2008). 분노조절프로그램이 정서·행동장애 위험아동의 공격성 및 정서적 능력에 미치는 영향. 「한국정서행동장애아교육학연구」. 24(1): 23-42.
- 서영조·박철현. (2004). 「대중매체의 폭력성에 대한 고찰」. 동의대학교 사회과학부 경찰학 학술저널. 49-66.
- 신미경. (2013). 「정서적방임 청소년의 분노표현 및 공격성 감소를 위한 인지행동프로그램의 효과」. 대전대학교 대학원 박사학위논문.
- 신성자. (2014). 교사의 학교폭력개입능력이 학생들의 학교폭력 대응수준에 미치는 영향에 대한 교사와 학생들의 인식. 「학교사회복지」. 28(1): 137-165.
- 신혜섭. (2005). 가정폭력 요인과 가족구조 요인이 남녀 학생 청소년의 비행에 미치는 영향. 「가족과 문화」. 17(2): 63-88.
- 염영미. (2011). 학교폭력가해청소년과 학교폭력가해피해청소년의 특성 연구. 「미래청소년학회지」. 8(3): 117-136.
- 이승철. (2009). 청소년 학교폭력 영향요인에 관한 연구. 「한국치안행정논집」. 2(2): 53-78.

- 임신일·이정미. (2013). 남자 고등학생의 부모 간 폭력 목격 경험, 자존감, 학교폭력 피해, 학교폭력 가해의 관계. 「학교사회복지」, 26(1): 27-45.
- 임영식. (2002). 학교폭력에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 「청소년학연구」, 5(3): 1-22.
- 정규석. (2008). 「초등학생과 중학생의 학교폭력 영향요인 비교」. 경성대학교 사회과학연구소.
- 정재준. (2012). 미국의 학교폭력 방지대책. 「서울대학교 법학」, 53(1): 529-570.
- 정진성. (2012). 학교폭력의 원인에 관한 연구. 「한국공안행정학회보」, 35: 363-394.
- 정희태. (2011). 학교폭력 예방과 갈등해결 방안. 「윤리연구」, 83: 123-162.
- 조병인 외. (2006). 「학교폭력 예방을 위한 법·제도적 정비방안 연구」. 한국교육개발원.
- 지영환. (2013). 「학교폭력학: 학교폭력 예방과 해결 실마리」. 서울: 그린.
- 청소년폭력예방재단. (2012). 「전국 학교폭력 실태조사」.
- 표갑수. (2012). 「사회문제와 사회복지」. 서울: 나남출판사.
- 한국교육개발원. (2010). 「학교폭력실태조사 보고서」.
- 홍성렬. (2008). 「범죄심리학」. 서울: 학지사.

- Borum, R. (2000). "Assessing Violence Risk among Youth." *Journal of Clinical Psychology*, 56(10): 1265-1283.
- Chen, J. K. & H. S. Wei. (2011). "The Impact of School Violence on Self-Esteem and Depression Among Taiwanese Junior High School Students." *Social Indicators Research*, 100(3): 479-496.
- Farrington, D. P. (1993). "Understanding and Preventing Bullying Understanding and Preventing Bullying." *Crime and Justice*, 17: 381-458.
- Moore, M. H. (2003). *Understanding Lethal School Violence: Case Studies of School Violence Committee*. Washington, D.C.: National Academies Press.
- Olweus, D. (1994). "Bullying at School: Basic Facts and Effects of a School based Intervention Program." *Journal of Child Psychiatry*, 35: 1171-1190.
- _____. (1997). "Bully/Victim Problems in School: Facts and Intervention." *European Journal of Psychology of Education*, 12(4): 495-510.
- O'Neill, L. & J. M. McGloin. (2007). "Considering the Efficacy of Situational Crime Prevention in Schools." *Journal of Criminal Justice*, 35(5): 511-523.
- Powell, J. C. (1995). *Guide for Implementing the Comprehensive Strategy for*

Serious Violent and Chronic Offenders. Washington, D.C.: Department of Justice.

Remboldt, C. (1998). "Making Violence Unacceptable." *Educational Leadership*, 56(1): 22-38.

청소년상담센터(<http://www.sangdamsil.or.kr>)

청소년종합지원센터(<http://1388kyci.or.kr>)

학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률(<http://m.moleg.go.kr>)

학교폭력예방재단(<http://www.jikim.net>)

신성대(申成大): 주저자. 영남대학교 대학원에서 박사학위를 취득하였으며(2015), 현재 영남대학교 및 경운대학교 시간강사로 재직 중이다. 주요 관심분야는 경찰행정 분야(성폭력, 학교폭력, 가정폭력)이며, 최근 발표한 주요 논문으로는 “학교폭력의 영향요인과 예방방안에 관한 연구: 중·고등학생 간 인식차이 분석을 바탕으로”(2016), “성폭력 범죄수사에 관련된 인권침해 실태분석”(2009) 등이 있다(ssdmy@ynu.ac.kr).

성도경(成道慶): 공동저자. 미국 Temple University에서 박사학위를 취득하고(1994), 현재 영남대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 행정이론, 계량분석, 공기업분야이며, 논문과 저서로는 「알기쉬운 통계기법의 활용」(2011), “성공적 노화의 대비현황에 관한 연구”(2017), “정부 노인고용서비스 전달체계의 효과성이 성공적 노화에 미치는 영향 분석”(2015) 등이 있다(dksung@ynu.ac.kr).

이지영(李志英): 교신저자. 영남대학교 대학원에서 박사학위를 취득하였으며(2013), 현재 경운대학교 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책분석·성과평가, 조직관리 분야이며, 최근 발표한 주요 논문으로는 “노인일자리사업 효과성 제고 방안”(2016), “우리나라 자치경찰 사무배분 및 경찰청 조직개편 방안에 관한 연구”(2015), “노인고용서비스 전달체계 효과가 노인일자리사업 만족도에 미치는 영향 분석”(2014) 등이 있다(lovelli02@ynu.ac.kr).

한국 장기이식 거버넌스의 변화: 협력적 거버넌스의 가능성

유정모·홍민철·이명석

본 연구는 한국 장기이식 거버넌스의 변화를 분석하였다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 이식법이 제정되기 이전 네트워크 거버넌스 아래에서 뇌사의 법적 인정이라는 쟁점의 해결을 위해 계층제 거버넌스의 필요성이 강조되었다. 둘째, 이식법 제정 이후 장기이식 전반에서 네트워크 거버넌스의 역량은 과소평가되고, 과도한 계층제 거버넌스로의 변화가 발생하였다. 셋째, 이식법 제정 이후 문제시 되어온 장기기증 및 이식의 감소를 해결하기 위한 방안으로 협력적 거버넌스로의 변화가 나타났다. 협력적 거버넌스로의 변화로는 장기기증자에 대한 비가격적 인센티브(시장 거버넌스) 도입과 관련 기관 간 수평적·자발적 협력(네트워크 거버넌스)을 활성화하기 위한 뇌사추정자 신고의무(계층제 거버넌스) 도입 등을 들 수 있다. 이상의 분석을 통해 본 연구는 한국 장기이식 사례로부터 협력적 거버넌스로의 변화와 협력적 거버넌스의 가능성을 확인하였다.

[주제어: 장기이식, 협력적 거버넌스, 거버넌스 변화]

1. 서론

현대사회의 사회문제는 다양한 이해관계자를 포함한다. 다양한 이해관계와 문제의 본질적 복잡성이라는 두 가지 특성이 현대 사회문제 해결의 어려움으로 나타난다. 하나의 명확한 해결방안을 통해 복잡한 사회문제를 해결하는 것은 쉽지 않다. 전통적인 문제해결의 도구인 시장의 경쟁과 정부의 강제력을 통한 사회문제 해결은 한계를 갖는다. 따라서 전통적인 문제해결의 수단을 넘어 정부와 시장, 시민사회 등 다양한 주체의 협력이 강조된다.

이러한 전통적인 문제해결 수단의 한계로 인해 새로운 사회문제 해결방법인 거버넌스가 강조된다. 거버넌스의 정의는 학문 분야와 사용 주체별로 상이하지만 일반적으로 거버넌스는 사회적 조정양식으로 정의할 수 있다. 이러한 정의에 따르면 거버넌스는 계층제 거버넌스, 시장 거버넌스, 네트워크 거버넌스 등으로 구분된다

(이명석, 2002; 유재원·이승모 2008). 이때 각각의 개별 사회적 조정양식은 현실세계에서 순수한 형태로 나타나지 않는 이념형으로, 사회문제의 특성에 따라 적절한 혼합을 통해 다양한 사회문제 해결과정에서 활용될 수 있다. 이와 같은 사회적 조정양식의 혼합을 협력적 거버넌스라고 할 수 있다(이명석, 2010).

사회문제의 복잡성과 다양성 증대는 사회적 조정양식의 변화를 수반한다. 그러나 문제해결방법이 항상 긍정적인 방향으로 변화하는 것은 아니다. 이명석(2006)은 한국의 장기이식 거버넌스 사례를 통해 기존 네트워크 거버넌스에서 계층제 거버넌스로의 변화를 지적하며, 계층제 중독현상으로 인한 네트워크 거버넌스의 과소평가와 과도한 계층제 거버넌스로의 변화로 인한 부작용을 발견하였다. 장기이식 문제는 시장 거버넌스의 가격기제를 활용하기에는 윤리적 어려움이 따른다. 또한, 정부의 강제력을 통한 조정 역시 개인의 장기기증 및 이식문제에 직접적으로 개입하는 것이 어렵다는 점에서 한계를 갖는다.

한국의 장기이식은 1990년대 민간단체 중심의 네트워크를 통한 장기 확보 및 배분이 이루어졌다. 이후 2000년대 「장기 등 이식에 관한 법률」(이하 이식법)이 제정되며 정부의 관리 하에 장기이식의 전반이 관리되는 양상을 보인다. 법제정 이후, 장기이식 문제의 보다 나은 결과를 위해 9차례의 법의 개정이 진행되었다. 그렇다면 한국의 장기이식 거버넌스는 어떠한 변화과정을 통해 계층제 거버넌스에 종착한 것인가? 계층제 거버넌스 이후 현재의 장기이식 거버넌스는 어떠한 형태를 나타내고 있는가?

본 연구는 한국 장기이식 거버넌스의 변화원인과 변화양상의 탐색을 목적으로 한다. 이를 위하여 본 연구는 시간의 변화에 따른 장기이식 거버넌스의 주요 쟁점과 각 쟁점에 따른 행위자들의 대응을 분석하여 확인한다. 또한 한국의 장기이식 거버넌스 사례에서 나타나는 협력적 거버넌스의 변화를 논의하고, 사회적 조정양식인 시장, 계층제, 네트워크 거버넌스의 역할을 탐색하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 사회적 조정양식으로서의 '거버넌스(governance)'

정부는 사회문제의 해결을 위해 공식적 권한에 근거한 계층제적 통제를 활용한다. 그러나 현대사회의 다양성과 복잡성으로 인해 정부 단일의 문제해결에 한계가

나타나기 시작하며, ‘정부 없는 거버넌스’ 내지 ‘정부에서 거버넌스로’와 같은 대안이 등장하였다(Rosenau, 1992; Peters and Pierre, 1998; Mayntz, 2003).

역사적으로 정부주도의 사회문제 해결과 시장원리에 입각한 사회문제 해결은 큰 성과를 보이지 못하였다. 그 결과 1990년대 이후 다양한 구성원 사이의 수평적 협력을 통한 사회문제 해결이 등장하였다(Lowndes and Skelcher, 1998). 계층제의 강제력을 통한 문제해결과 시장의 가격을 통한 문제해결 모두 실패하며, 새로운 대안으로 거버넌스 이론이 등장하였다(Sørensen and Torfing, 2009). 그러나 거버넌스에 대한 학문적 합의 및 개념적 정의는 명확하지 않아 거버넌스는 단지 기존 계층제적 통제가 가진 부정적 이미지를 대체하는 개혁적인 의미로 남용되었다는 지적이 있다(Teisman and Klijin, 2002; 이명석, 2002; 2006).

일반적으로 거버넌스는 사회문제해결을 위한 사회적 조정으로 이해된다. 사회적 조정(social coordination)이란 집합행동의 문제를 극복하기 위한 노력으로, 조정(coordination)이란 상이한 이해관계를 가진 사람이나 조직들이 어떤 목적이나 효과를 달성하기 위해 함께 일하도록하여 사회문제를 해결하는 것으로 정의된다(Chisholm, 1992; Beethanm, 1996). 이러한 사회적 조정양식은 누가 문제를 해결할 것인가 보다, 어떤 방법을 통해 개별 문제를 해결할 것인가에 중점을 둔다. 따라서 사회적 조정양식은 특정 주체의 전유물로서 사용되는 것이 아니라 문제를 해결하는 수단으로서 사용된다.

사회적 조정양식은 크게 계층제 거버넌스, 시장 거버넌스, 네트워크 거버넌스로 구분된다(이명석, 2002; 유재원·이승모, 2008). 개별 조정양식의 특성은 다음과 같다(이명석, 2002: 326-327). 먼저 계층제 거버넌스는 공식적 권위와 강제력을 통한 계층적 구조를 지니며, 개인의 행위에 강제력을 가할 수 있다는 특징을 가진다. 시장 거버넌스는 가격을 통한 자율적, 수평적 방법으로 개인의 행위를 조정한다. 네트워크 거버넌스는 시장 거버넌스와 유사하게 자율적, 수평적이란 특성을 가지며, 행위자 간 자치적 통제와 상호간 규범화된 강제를 통해 개인의 행위를 조정한다는 특성을 가진다. 이러한 개별 사회적 조정양식의 특성은 다음의 <표 1>과 같이 정리된다.

〈표 1〉 거버넌스 유형

	계층제	시장	네트워크
의사소통수단	표준절차	가격	신뢰
갈등해결수단	관리적 명령, 감독	소송, 사법적 판단	호혜성, 평판
유연성	낮음	높음	중간
분위기	관료적, 공식적	정확, 의식	개방적, 호혜적
구성원 행동·선택	의존적	독립적	상호의존적
운영원리	관료적, 공식적	계약에 의한 관리	신뢰, 협력
전제조건	완벽한 정보, 사적 동기 부재	완전 경쟁, 외부효과 및 거래비용 부재	신뢰, 평판, 이타심

출처: Powell(1990); Meuleman(2006)

먼저 계층제 거버넌스는 정교하게 짜여진 표준절차를 의사소통 수단으로 하며, 완벽한 정보와 행위자의 사적동기가 부재함을 전제한다. 또한 갈등의 해결은 관리적 명령과 감독을 통해 이뤄지며, 상대적으로 조정의 유연성이 떨어진다. 다음으로, 시장 거버넌스는 가격기제를 의사소통 수단으로 완전경쟁, 외부효과와 거래비용의 부재를 전제로 한다. 또한 가격을 매개로 계약에 의한 운영원리를 보이며, 계층제 거버넌스에 비해 조정의 유연성이 높은 것을 알 수 있다. 그러나 계층제 거버넌스와 시장 거버넌스가 지닌 전제조건은 결국 정부실패, 시장실패의 가능성을 시사한다. 마지막으로, 네트워크 거버넌스는 신뢰를 매개로 사회적 조정이 이루어지며, 신뢰, 평판, 이타심 등을 전제한다. 네트워크 거버넌스는 개방적이고 호혜적이며, 상호의존적이라는 특성을 보이며, 사회적 조정의 유연성은 계층제와 시장 거버넌스의 중간적 형태를 보인다.

이처럼 세 유형의 사회적 조정양식은 서로 다른 이질적인 특성을 가진다. 특히, 네트워크 거버넌스는 전통적 조정기제인 계층제 거버넌스와 시장 거버넌스의 혼합물이나 보완적 수단이 아닌, 명확하게 구분되는 '제3의 사회적 조정기제'이라는 점이 중요하다(Jessop, 1997; Rhodes, 2000). 네트워크 거버넌스의 핵심은 다양한 구성원 간 상호작용을 통한 협력이다(이명석, 2010). 또한 네트워크 거버넌스는 계층제적 조정과 달리 공식적 권위에 의한 강제력 없이 공유된 목적, 상호의존성 등의 목적지향적인 상호작용을 통해 사회문제를 해결한다(Jones et al., 1997; Blatter, 2003). 계층제 거버넌스의 핵심을 공식적 권위로, 그리고 시장 거버넌스의 핵심을 가격으로 본다면, 네트워크 거버넌스는 공동의 목표를 그 핵심으로 한다(Rosenau, 1992).

이상의 개별 사회적 조정기제는 이념형으로, 현실에서는 순수한 형태가 아닌 혼합된 형태로 나타난다(이명석, 2010). 이는 사회적 조정기제가 본질적으로 가지고 있는 역기능에 기인한다. 예를 들어, 계층제 거버넌스는 중앙집권화된 결정과정이 현실로부터 분리되어 지나친 형식주의가 나타날 수 있으며, 시장 거버넌스는 비가격 경쟁으로 인한 사중손실, 대리인 문제 및 거래비용의 발생 등을 제시할 수 있다(Entwistle et al., 2007). 네트워크 거버넌스 역시 '강한 유대'로 인한 고립과 무임승차의 문제가 지적된다. 즉 계층제, 시장, 네트워크 거버넌스 중 어느 하나의 조정양식에 매몰될 경우 역기능은 보다 강화될 수 있으며, 개별 조정양식의 적절한 혼합을 찾아내는 것이 중요하다. 이러한 역기능은 조정양식의 혼합을 통해 개선할 수 있으며, 이러한 조정양식의 혼합이 '협력적 거버넌스'라고 할 수 있다.

2. 사회적 조정양식의 혼합으로서의 '협력적 거버넌스(collaborative governance)'

계층제, 시장, 네트워크 거버넌스 모두 사회적 조정기제로 완벽할 수 없으며, 사회문제 해결에 있어 적절한 혼합의 활용이 중요하다. 즉, 협력적 거버넌스의 핵심은 사회적 조정양식의 적절한 혼합을 찾아내는 것이다(Rhodes, 1997; 이명석, 2010).

거버넌스와 마찬가지로 협력적 거버넌스의 의미 역시 다양하다. 대표적으로 Shergold(2008)는 상호 독립적인 조직 사이의 협력관계를 협력적 거버넌스로 정의하며, 이때 협력(collaboration)은 협력관계 내 자율적인 행위자 또는 조직 간 상호작용을 통해 새로운 공공의 가치를 생성하는 것이라고 설명한다. Agranoff(2007)는 협력적 거버넌스를 공공관리 네트워크(public management network: PMN)로 정의하며, 비계층적 권위에 의존하는 의사소통 체계를 가진 사회문제 해결방식으로 이해한다. Ansell and Gash(2008: 544)는 "하나 또는 그 이상의 공공기관이 공식적·의도적으로 이루어지는 집합적 의사결정 및 집행과정에서, 민간 이해관계자와 직접 상호작용하며 공공문제를 해결하는 것"을 협력적 거버넌스로 정의내리고 있다.

한편 협력적 거버넌스는 자발적·수평적 협력을 나타내는 네트워크 거버넌스와 동의어로 정의되기도 한다. 그러나 협력적 거버넌스는 다양한 사회적 조정양식을 포괄하는 광의의 개념으로 이해하는 것이 옳을 것이다. 따라서 사회적 조정양식으로 설명한 계층제, 시장 거버넌스 및 제3의 사회적 조정양식인 네트워크 거버넌스와 이들의 혼합형태로 나타나는 협력적 거버넌스 사이의 명확한 구분이 필요하다

(이명석, 2010).

사회적 조정양식의 혼합에 있어 네트워크 거버넌스의 역할이 강조될 필요가 있다. 계층제 거버넌스와 달리 네트워크 거버넌스는 공식적 강제력을 포함하지 않고 있으며, 시장 거버넌스와 달리 가격에 따른 자동적인 조정이 발생하지 않는다. 즉 네트워크 거버넌스는 공공과 민간의 구분 경계 없이, 상호의존성과 공동의 목적이 선행될 필요가 있다(Lowndes and Skelcher, 1998: 320). 이러한 점에서 사회적 조정양식의 혼합을 의미하는 협력적 거버넌스에서 자발적 협력을 강조하는 네트워크 거버넌스의 중요성이 강조된다.

본 연구에서는 협력적 거버넌스를 사회문제 해결을 위한 사회적 조정양식의 혼합으로 정의한다. 사회적 조정양식의 적절한 혼합인 협력적 거버넌스는 개별 사회적 조정양식의 역기능을 최소화하고 보다 나은 사회문제해결을 가능하게 한다(Entwistle et al., 2007). 협력적 거버넌스를 통해 보다 다양한 유형의 사회문제 해결 양식을 고려할 수 있다. 즉 전통적인 사회적 조정양식이었던 계층제 거버넌스와 시장 거버넌스의 조합과 더불어, 제3의 사회적 조정양식인 네트워크 거버넌스가 추가되어 보다 다양한 사회적 조정양식의 혼합이 가능해진 것이다.

이와 같은 계층제, 시장, 네트워크 거버넌스의 혼합은 행위자와 조직간 다양한 형태의 상호작용을 양산하고, 조직 경계를 초월하여 사회문제를 해결한다. Entwistle et al.(2007)는 (i) 공공과 민간의 다양한 참여로 보다 좋은 정책 수립 가능성 제고, (ii) 다양한 분야의 자원 활용을 통한 효율적이고 효과적인 사회문제 해결, 그리고 (iii) 계층제와 시장 거버넌스의 부작용 극복과 불확실성의 감소를 협력적 거버넌스의 장점으로 제시한다. 또한 Goldsmith and Eggers(2004)는 (i) 정부 또는 개별 개인, 조직이 가지지 못하는 전문성 확보 가능성, (ii) 혁신적 사회문제 해결방법의 탐색, (iii) 보다 신속한 문제해결, (iv) 변화에 유연한 대처, (v) 사회문제 직접당사자에 대한 근접가능성, (vi) 규모의 한계 극복, 그리고 (vii) 최적의 해결방안 제공가능성 등을 협력적 거버넌스의 장점으로 제시하였다. 이와 같은 협력적 거버넌스는 계층제, 시장, 네트워크 거버넌스의 부작용을 최소화하고, 불확실성을 감소시킬 수 있다는 장점을 갖는다.

현대사회가 직면하고 있는 사회문제의 복잡성과 다양성은 사회적 조정양식의 혼합을 통해 극복 가능할 것이다. 그러나 앞서 명시한 사회문제의 특성으로 인해 조정양식의 혼합을 단 한 번의 시도로 찾아내는 것은 불가능하며, 최적의 혼합에 이르기 위한 몇 번의 시행착오가 필요하다. 결국 협력적 거버넌스에서 각 사회적 조정양식의 역기능을 내포하고 있으며, 이러한 사회적 조정양식의 역기능은 협력적

거버넌스의 변화를 야기한다. 본 연구는 한국의 장기이식 거버넌스가 장기간 어떤 변화를 보여 왔는지를 분석한다. 한국의 장기이식 사례는 ‘거버넌스에서 정부로의 변화’하는 양상을 보인다(이명석, 2006). 이에 본 연구는 한국의 장기이식 거버넌스 변화에서 나타나는 사회적 조정양식의 역할과 협력적 거버넌스 관점에서 사회적 조정양식 혼합의 변화 및 그 적절성에 대한 탐색을 시도한다.

Ⅲ. 한국의 장기이식

1. 장기이식의 의미

장기이식의 사전적 정의는 질병이나 사고로 기능저하, 손상 및 소실된 장기를 대신하기 위해 신체 내 장기를 다른 부위로 옮기거나 타인에게 받아 옮겨 넣는 일련의 과정을 의미한다. 현재 이식법에 명시된 장기로는 신장, 간, 췌장, 췌도, 소장, 심장, 폐, 골수 및 안구가 있으며 최근 뼈와 인대 피부 및 혈관 등의 조직이식에 관한 내용을 추가하기 위한 법 개정이 진행 중이다. 이때 이식 가능한 장기는 생체기증 장기와 뇌사기증 장기로 구분 된다.¹⁾

특히 이식 가능한 장기에 있어 뇌사기증을 통한 장기의 구득은 중요하다. 뇌사기증의 경우 생체기증이 불가능한 장기를 포함하여 최대 9개의 장기를 구득·이식할 수 있다. 따라서 뇌사를 인정하는 것과 뇌사기증자를 확보하여 장기를 구득·이식하는 것이 장기이식의 중요한 출발점이 된다. 뇌사자의 장기구득은 1999년 이식법 제정 이후 현재에 이르기까지 장기이식 전반에 있어 가장 중요한 이슈로 이미 1980년대 후반부터 그 중요성이 강조되어왔다(김명훈, 1993; 김영규, 1999; 박진영, 2007)²⁾.

장기이식은 사회적 조정이 필요한 사회문제이다. 장기이식과 관련한 사회문제는 근본적으로 수요와 공급의 차이에서 발생한다. 장기이식을 필요로 하는 사람들은

- 1) 생체기능 장기는 신장, 간, 췌장, 췌도, 소장, 골수로 6종, 뇌사기증 장기는 신장, 간, 심장, 폐, 췌장, 췌도, 소장, 안구로 8종이 있다(국립장기이식관리센터 홈페이지, konos.go.kr).
- 2) 한국의 경우 이식법 제정 이전인 1980년대 후반 이식관련 의사들을 중심으로 뇌사의 인정에 대한 논의가 시작되었다. 이후 1999년 이식법의 제정은 뇌사의 법적 인정을 포함하고 있다. 그러나 이식법의 초기 제정목적은 장기매매를 근절하고 공정한 장기배분을 위함에 있었다는 점에서 뇌사의 인정과 더불어, 뇌사자의 장기구득에 대한 이슈가 다소 부족하였다. 결과적으로 이식법의 주요이슈는 초기 장기매매의 근절에서 뇌사자의 장기구득으로 변화하였다.

날로 증가하는 반면, 뇌사기증을 통한 장기구득은 장기기증의 수요를 따라가지 못하고 있다. 특히 뇌사와 장기기증은 인간의 죽음과 연관된 문제로 윤리적·법적·종교적 논쟁이 결부되며 보다 복잡하고 해결하기 어려운 사회문제로 나타난다. 이러한 측면에서 전통적인 사회적 조정양식 중 시장 거버넌스를 통한 장기이식 문제의 해결은 불가능하였다.³⁾ 인간의 장기는 가격과 거래의 개념을 적용시키기 어려우며, 세계적으로 장기매매를 금지하고 있다는 점에서 시장 거버넌스를 통한 장기이식의 해결은 타당하지 않아 보인다. 또한 계층제 거버넌스 역시 개인의 신체일부에 대한 공식적 권한을 발휘하기 어렵다는 점에서 장기이식은 보다 사회적 복합적인 조정양식을 필요로 한다고 할 수 있다.

한국의 장기구득은 이식법 제정 이전 민간단체 주도의 네트워크 거버넌스에 의해 이루어졌다. 즉 상호의존적인 구성원들의 호혜성과 협력 등에 기반 하여 장기구득이 진행되었다고 볼 수 있다. 이식법 제정 이전의 한국의 장기구득·이식은 민간단체인 사랑의 장기기증운동본부(이하 장기기증운동본부)가 개별 병원과 네트워크를 형성하며 일정한 공동망(pool)을 형성하고 장기의 구득 및 배분을 수행하는 형태로 이루어졌다. 그러나 이식법이 제정되며 한국의 장기이식은 네트워크 거버넌스에서 계층제 거버넌스로의 변화를 겪는다(이명석, 2006). 장기이식은 본질적으로 개별 사회적 조정양식으로의 해결이 불가한 복합적인 문제의 성격을 가진다. 한국의 장기이식은 이식법의 제정 전과 후로 크게 대별된다.

2. 이식법 제정 이전: 민간주도의 장기이식

한국의 경우 1969년 3월 생체기증을 통한 최초의 신장이식이 진행되었다. 이를 시작으로 같은 해 12월 의학자 중심의 대한이식학회(이하 이식학회)가 창립되며 장기이식의 학술적 논의가 시작되었다. 1979년에는 최초의 뇌사기증을 통한 신장이식이 진행되었으며, 뇌사에 대한 논의가 시작되었다. 그러나 당시 한국에는 뇌사에 대한 명확한 규정이 존재하지 않았다. 이에 대한신장학회, 이식학회 및 서울대병원 은 대한의사협회(이하 의협)에 뇌사입법에 대한 추진을 건의하였다. 1983년 의협은 '죽음의 정의 연구 특별연구회'를 구성하고, 1988년 잠정적인 뇌사판정기준(안)을 마련하는 등 뇌사의 정의와 관련하여 민간차원의 활동에 참여하였다.⁴⁾ 이처럼 민

3) 재화의 관점에서 장기를 바라보는 두 시각이 존재한다. 즉 장기를 사회전체의 공유재로 인식하는 장기 사회주의적 관점(Kliemt, 2003)과 장기매매는 허용하지 않지만 보조금 또는 보상금의 제공은 필요하다는 사적재의 관점(정창록, 2013)이 있다.

4) 1989년 1월에는 '뇌사연구 특별위원회'가 구성되었으며, 심장 및 호흡기능의 정지 또는

간의 활동은 뇌사의 법적 인정을 위한 법률의 제정을 요구하게 된다. 그러나 당시 의료계와 더불어 법조 및 법학계, 종교계 등 다양한 관점에서 뇌사의 법적 인정에 대한 논쟁이 진행되었다(한국법제연구원, 1992).⁵⁾ 그 결과 이식법 제정 이전까지 정부는 뇌사 인정에 대해 미온적 태도를 일관하였으며, 이러한 정부의 미온적 태도로 인해 의협은 1993년 뇌사에 관한 선언을 통해 자체적인 뇌사의 정의 및 판단기준 등을 제시하였다.⁶⁾

이식법 제정 이전 장기기증의 홍보와 장기의 배분은 장기기증운동본부에 의해 이루어졌다. 장기기증운동본부는 1991년 1월 종교인들을 기반으로 설립되었다. 초기 장기기증운동본부는 장기기증의 소개·홍보를 주 업무로 하였지만, 점차 개별 병원에서 구득된 뇌사기증자의 장기를 타병원 이식대기자에 연결시키는 업무까지 확대하였다(박진탁, 2001). 뇌사기증자로부터 구득한 장기의 배분 업무는 1994년 사랑의 장기은행 설립, 장기이식정보센터의 전산화 작업을 통해 체계적인 전문성을 가지게 되었다. 하지만 1997년 8월 국무총리 산하 '의료개혁위원회'가 이식법 제정을 추진하며 장기배분 업무의 주체에 대한 논란이 발생하였다. 그 결과 1999년 이식법이 제정되면서 장기배분의 관련 업무와 권한은 국립장기이식관리센터(Korean Network of Organ Sharing, 이하 KONOS)로 이전되었다.

이식법 제정 이전 민간 주도의 장기이식은 뇌사의 법적 인정이 부재한 상황에서 의료계, 장기기증운동본부 등 민간단체를 중심으로 진행되었다. 다른 한편으로 법

뇌간을 포함한 전뇌 기능의 불가역적 소실을 죽음으로 정의하고 있다(이인수, 1993; 박진영, 2007).

- 5) 대표적으로 뇌사의 법적 인정에 대한 의료계의 찬반 의견은 다음과 같다. 뇌사를 인정하는 입장에서는 (i) 종래의 죽음에 대한 정의가 일관되지 않다는 점, (ii) 세계적으로 뇌사를 인정하고 있다는 점, 그리고 (iii) 뇌사의 인정을 통해 장기이식의 막대한 수술비를 절감할 수 있다는 점을 제시한다. 반면 뇌사 불인정 의견으로 인간의 생과 사의 개념을 법률적으로 확정지을 수 있어야 하지만, 심폐기능이 작동하는 한 뇌사라 하여도 죽음을 인정하는 것은 논리적·윤리적 근거가 없다는 점 등을 제시한다.
- 6) 의협의 선언에 따르면 “뇌사의 판정은 생명존엄성을 훼손하는 무의미한 연장치료행위의 중단 또는 새로운 생명을 재창조하는 장기공여의 경우에만 시행한다”고 명시한다. 또한 의협 기준에 따라 일정 인력과 시설을 갖춰 심사와 인준을 받은 의료기관만 뇌사를 판정할 것으로 규정하고 있다. 보건사회부(현 보건복지부)는 뇌사입법을 적극 추진하겠다고 의사와 함께 장기이식이 가능한 사망자의 범위에 뇌사자를 포함시키는 내용의 시체해부보존에관한법률(이하 해부법)을 장기이식및시체해부보존에관한법률로 전부개정할 것을 제시한다(한겨레, 1993.03.05.). 1994년 6월 해부법의 개정 내용을 살펴보면, “사자의 생전의 장기기증의 뜻을 존중하고 최근 사회적인 장기기증운동을 법적으로 뒷받침하기 위해 본인이 생전에 장기기증 의사를 서면으로 밝혔을 경우 유족의 동의가 없어도 시체의 부분분리를 할 수 있도록”한다(해부법, §5②). 그러나 해부법에서는 실질적인 뇌사의 인정을 다루지 않고 있다(의안정보시스템, likms.assembly.go.kr).

조제는 장기이식이 살인죄에 해당할 수 있다는 법리적 해석을 제시하였는데, 보건사회부는 이러한 견해에 명백한 입장을 밝히지 않아 논란은 더욱 심화되었다(동아일보, 1993.03.05.). 결국 이식법 제정 이전의 장기이식은 네트워크 사회적 거버넌스를 주요 조정양식으로 삼고 있었음을 확인할 수 있다(이명석, 2006). 그러나 뇌사의 법적 인정이 부재하다는 점이 약점으로 나타나며, 이러한 측면에서 불완전한 사회적 조정이었다고 할 수 있다.

3. 이식법 제정 이후: 정부주도의 장기이식

이식법은 1999년 2월8일 제정되어, 2013년 7월30일 까지 총 9차례 법개정이 진행되었다.⁷⁾ 조항의 구성은 초기 6장 49조에서 8차 전부개정을 통해 현행 7장 54조로 재구성되었다.⁸⁾ 각 제·개정의 이유를 요약하면 다음과 같다. 신규제정 당시 이식법은 장기매매의 근절 및 합법적 장기이식에 중점을 두고 있다. 따라서 이식법 제정은 사회에 만연한 장기매매의 근절을 위한 정부의 법·제도적 대응책으로 볼 수 있다. 실제 1999년 9월 1차 개정이유를 “장기매매의 금지대상을 보다 명확히 하고자 한다.”고 강조하고 있다(국가법령정보센터 홈페이지, law.go.kr).

2000년 이식법의 시행 이후 장기기증 및 장기이식은 감소하기 시작하며, 이식법에 대한 변화의 필요성이 제기되었다(주호노, 2001; 한영자, 2004). 그 결과 2002년 개정된 이식법은 매매의 우려가 적은 각막의 이식절차 간소화, 뇌사판정대상자의 전문적 관리를 위한 뇌사판정대상자관리기관의 지정 및 뇌사자 발굴시 해당 병원에 신장 1개의 우선권 제공 등의 내용이 포함된다. 또한 2006년 법개정에서는 장기기증 및 이식의 활성화를 위한 노력이 보다 두드러지게 나타난다. 주요 내용으로 장기기증희망의사자를 위한 사업 및 장기기증과 이식에 관한 홍보·지원사업의 근거 마련과 뇌사판정 시 장기 등 기증요건 완화, 기증자에 대한 지원근거 마련 등이 포함된다.

2010년 개정은 이식법의 이전 법개정 내용을 정리하고, 조항 구성의 재편성을 포함한다. 2010년 개정은 장기 등 이식대기자의 지속적 증가에 비해 장기수급의 불

7) 이 가운데 본 연구에서 제5차, 6차, 그리고 8차 개정은 다루지 않는다. 이식법 제정 이후 5, 6, 8차 개정은 정부조직법, 의료법 등 타법개정의 적용으로 실효적인 법개정으로 보기 어렵다. 예를 들어, 5차, 6차 개정은 정부조직법 개편에 따라 ‘보건복지부’에서 ‘보건가족부’로(5차), 다시 ‘보건가족부’에서 ‘보건복지부’로(6차)의 변경된 명칭만 적용되었다(국가법령정보센터 홈페이지, law.go.kr).

8) 이하 조항의 내용 및 설명은 2010년 전부개정 이후의 순서에 따른다.

균형이 심각한 상황을 개선하기 위한 조치였다. 따라서 (i) 뇌사추정자의 통보 및 신고 의무규정의 신설, (ii) 뇌사판정·장기적출 절차 전반을 지원하는 장기구득기관 제도의 도입 등을 주요 내용으로 한다.

이식법 제정 이후 정부주도의 장기이식은 이식법의 법·제도적 변화를 통해 장기 매매의 근절에서 장기기증·이식의 활성화까지 아우르고 있다. 보다 구체적인 이식법의 변화내용을 상세히 살펴보면 다음과 같다.

1) 매매금지 및 적출·이식 금지

이식법의 초기 논점은 장기매매의 근절과 공정하고 효율적인 장기이식이었다. 이식법 시행 전 1차 개정은 장기 등의 매매행위 금지 조항의 미비점을 개선·보완하기 위해 금지하는 행위의 범위를 매매행위와 더불어, ‘장기 등을 주고받기로 약속한 행위’까지 확대하였다(이식법, §7). 또한 적출·이식의 금지 대상은 기존의 ‘부적합’하다는 모호한 표현에서, “이식대상자의 생명·신체에 위해를 가할 우려가 있는 것”으로 보다 구체화하였다(이식법, §11).

이외에도 적출 가능한 장기의 정의는 기존 “사람 내장의 여러 기관”에서 2006년 개정을 통해 “내장 및 손상되거나 정지된 기능회복을 위하여 이식이 필요한 조직”으로 변화하였다(이식법, §4). 2010년 전부개정은 정신질환자의 장기적출 금지규정에서 전문의를 통한 본인동의에 한하여 적출할 수 있다는 내용을 담고 있다.

매매금지 및 적출·이식 금지 조항은 다른 조항들에 비해 눈에 띄는 변화는 없다. 이는 매매금지 및 적출·이식 금지 조항이 장기이식의 활성화를 저해할 수 있다는 점에 기인한 것으로 보인다. 따라서 매매금지 및 적출·이식 금지 조항은 기존의 모호한 표현을 구체화하는 등의 방향으로 개정되었다.

2) 뇌사 판정

이식법 이전 장기이식의 주요 쟁점은 뇌사의 법적 인정이었다. 하지만 뇌사의 법적 인정 이후 나타난 문제는 뇌사판정 절차의 까다로움이었다. 이식법이 시행되며 뇌사판정의료기관과 뇌사판정위원회가 신설되었다. 그러나 뇌사판정위원회의 경우 그 구성과 절차가 뇌사판정 자체를 어렵게 만든다는 논의가 있다(구인회, 2008; Cho et al., 2009)⁹⁾.

9) 뇌사판정위원회는 의료계와 더불어 법조계 인사까지 포함한다. 이때 뇌사의 판정을 위해

이식법에서 뇌사판정에 대한 조항은 절차의 까다로움이 점차 완화되는 양상을 보인다. 2006년 일부개정은 뇌사 판정의 신속성을 높이기 위해 “보건복지부령이 정하는 규정”에서 “지체 없이 현장에 출동하여 뇌사판정대상자의 상태를 파악한 후 보건복지부령이 정하는 바에 따라”(이식법, §16)로 내용이 개정되었다. 또한 뇌사판정위원회의 판정 요건은 “재적위원 3분의 2이상의 동의”에서 “재적위원 과반수이상의 동의”(이식법, §18)로 개정되었다. 뇌사판정위원회의 구성의 경우 판정의 효율을 높이기 위해, 2002년 기존 “7인 이상 10인 이하”에서 “6인 이상 10인 이하”로, 2010년 기존 “6인 이상 10인 이하”를 “4인 이상 6인 이하”로 축소되었다(이식법, §16). 뇌사판정의 간소화 추세는 2000년대 이후 뇌사기증의 감소 및 장기이식의 감소에 따른 영향으로 볼 수 있다. 이외에도 뇌사의 판정과 관련하여 기존 뇌사자의 사망원인(이식법, §21)을 2010년 뇌사자의 사망원인과 사망시간에 대한 규정으로 확대하였다.

3) 장기이식 관련 기관 설립

이식법 제정 이후 과거 민간단체가 담당하던 업무를 대체·보완하는 성격의 기관들이 설립되었다. 장기등 이식윤리위원회(2004년 타법개정 이전, 생명윤리위원회)는 보건복지부장관의 자문기구로 뇌사판정의 기준, 장기를 이식받을 사람의 선정기준, 장기이식의료기관의 지정기준 등을 규정하는 역할을 수행한다(이식법, §8). KONOS는 이식법 제정 이후 장기이식 관련 전반의 업무를 총괄하는 기구로 이식대상자의 선정 및 기증자와 이식대기자의 인적사항 등 자료관리, 장기이식등록기관, 뇌사판정기관, 장기이식의료기관에 대한 지도·감독 및 장기 적출 및 이식에 관한 조사·연구, 정보·통계의 관리, 홍보 업무 등을 담당한다(이식법, §10).

한편 2002년 개정으로 KONOS는 ‘뇌사판정대상자관리전문기관’을 지정할 수 있게 되었다(이식법, §19). 뇌사판정대상자관리전문기관은 뇌사판정대상자의 뇌사판정, 장기의 적출, 장기기증, 장기의 이식에 관한 일련의 업무를 통합하여 수행한다. 2006년 개정은 뇌사판정기관 또는 이식의료기관에 있어 시정명령과 지정취소 등의 내용이 강화되었다(이식법, §35, 36). 장기이식등록기관¹⁰⁾은 기증희망자와 이식대

위원회는 일정 인원 이상의 참석을 요구한다. 이를 바탕으로 위원회의 구성원이 많고 뇌사의 판정요건이 까다롭다는 문제가 나타난다. 결과적으로 뇌사판정위원회는 개별 의사에 의한 뇌사판정 결정을 지원하는 성격보다, 이를 경계하는 역할이 보다 강조된다.

10) 기존의 장기배분의 업무를 담당하던 장기기증운동본부는 이식법 제정 이후 등록기관으로 지정되어, 장기기증의 홍보와 장기기증희망자의 등록업무를 수행하고 있다.

기자의 등록에 관한 업무를 수행하며, 국가 또는 지방자치단체, 대한적십자사, 의료법 3조에 따른 의료기관, 그리고 장기이식 관련 사업을 주된 목적으로 하는 비영리법인 등이 있다(이식법, §13). 또한 보건복지부장관은 장기의 적출 및 이식이 가능한 장기이식의료기관을 지정가능 하다(이식법, §25).

장기이식 관련 기관의 조항은 2010년 개정에서 큰 변화를 맞이한다. 첫째, 장기이식등록기관에 공공기관의 지정 추가 및 이식대기자의 등록 업무를 장기이식의료기관에만 한정하도록 규정하였다(이식법, §13). 둘째, 뇌사추정자 및 뇌사판정대상자의 파악과 관리, 뇌사판정 및 장기적출 절차의 진행 지원, 장기등 기증설득 및 장기등기증자에 대한 지원 등의 업무를 수행하는 장기구득기관 제도를 도입하였다(이식법, §20). 셋째, 이식의료기관이 아닌 의료기관에서도 일정시설·인력·장비 등을 갖춘 경우 장기를 적출할 수 있도록 변경하였다(이식법, §25). 넷째, 장기 등을 적출하거나 이식한 의사는 장기를 이식 받은 자의 사후 경과에 관한 기록을 작성하여 '해당 의료기관의 장 - 국립장기이식관리기관의 장'의 순서로 전달한다. 국립장기이식관리기관의 장은 제출 받은 자료의 데이터베이스를 구축하여 관리(이식법, §28)한다. 이러한 변화는 이식법 시행이후 중요성이 부각된 장기기증활성화를 위한 조치로서 해석할 수 있다. 그러나 다수의 기관이 보건복지부 또는 KONOS의 지정·승인을 필요로 한다는 점에서 다소 수직적 구조의 경직성을 보인다.

4) 기증동의 및 적출요건

이식법은 기증동의의 요건에 대해서도 많은 개정이 있었다. 1999년 시행 전 개정에서는 “선순위자인 가족 또는 유족”을 “선순위자 2인”으로 변경하고, 기존 “연장자 2인” 규정을 춘수 및 연장자 순에 따른 1인으로 변경되었다. 이후 2002년 개정에서는 선순위자 2인이 모두 미성년자인 경우, 그 미성년자의 동의 외에 미성년자가 아닌 차순위의 가족 또는 유족 1인이 함께 동의한 것이어야 하며, 선순위자가 행방불명 등 부득이한 사유로 동의를 할 수 없는 경우에는 그의 차순위자가 동의하도록 변경되었다(이식법, §12). 2010년 전부개정은 뇌사자 등의 장기기증에 관한 가족 또는 유족의 동의를 기존 선순위자 2인의 서면동의에서 선순위자 1인의 서면동의로 완화규정을 두고 있다.

초기 이식법은 장기적출 요건으로 살아있는 자의 장기는 본인 동의에 따라 적출 가능하며, 미성년자의 장기는 조건부로 인정하고 있었다(이식법, §22①). 또한 뇌사자가 사전에 장기적출을 동의하고 유족이 명시적으로 거부하지 않을 경우, 뇌사자

가 사전에 장기적출을 동의 또는 반대한 사실이 확인되지 아니하나, 그 가족 및 유족이 동의한 경우에 한하여 장기적출 요건을 두고 있다(이식법, §22③). 이후 2010년 전부개정에서는 장기적출 요건을 “뇌사자와 사망한 자의 장기 등은 본인이 뇌사 또는 사망하기 전에 동의한 경우나 그 가족 또는 유족이 동의한 경우에만 적출할 수 있도록 함”을 명시하고 있다(이식법, §22).

이러한 기증동의 및 적출요건의 변화의 내용은 가족의 동의에 대한 기존의 요건들을 완화한 것으로, 이식법 제정 이후 감소한 뇌사자의 장기이식을 높이기 위한 조치로 해석할 수 있다. 하지만 여전히 뇌사자의 장기기증을 위해서는 가족의 동의가 필요하며, 가족의 동의는 장기기증에 있어 뇌사자의 자율적 결정권을 침해할 우려가 있다는 주장이 있다(구인회, 2008).

5) 기증자 예우·지원 등

본래 이식법에는 기증자에 대한 지원 관련 규정이 없었다. 오히려 최초 이식법은 장기등의 적출 및 이식에 소요되는 비용은 해당 장기를 이식받은 자가 부담하는 조항(이식법, §42)을 두었는데, 이는 이식법의 제정 자체가 장기매매 금지에 중점을 두고 있었기 때문이다. 그러나 2002년 개정에서 장기기증자의 예우 및 지원에 대한 조항이 등장한다. 이는 이식법에 명시된 “장기기증자의 이웃에 대한 사랑과 희생 정신은 항구적으로 존중되어야 한다”를 통해 확인할 수 있다(이식법, §3). 또한 2010년 개정을 통해 기증자에 대한 차별대우 금지를 강조하며, 국가·지방자치단체는 기증자의 불이익 및 차별대우에 대한 시정요구¹¹⁾를 할 수 있게 되었다(이식법, §3). 이외에도 2006년 개정으로 국가·지방자치단체는 장기이식 활성화를 위한 예산 범위 내 사업으로 장기기증희망자의 표시, 각종 홍보사업에 대한 지원 및 기증자에 대한 지원시책 마련·추진 등을 명시하였다(이식법, §6). 한편 장기기증자 및 가족·유족 등에 예산 범위 내에서 장제비·진료비 및 위로금을 지급할 수 있다는 개정도 진행되었다. 특히 근로자인 장기기증자가 이식대상자 선정 없이 장기를 기증하는 경우, 신체검사 또는 적출 등에 소요되는 기간에 대해 공무원은 병가, 공무원을 제외한 근로자는 유급휴가로 처리해야 함을 명시하였다(이식법, §32②).

한국의 이식법 제정 이전 장기이식은 민간의 상호협력으로 이루어진 네트워크 거버넌스로 볼 수 있다. 반면 이식법의 제정 이후 관련 업무는 KONOS로 대부분

11) 특히 단순 시정요구에 그치지 않고, 시정요구에 응하지 않을 경우 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다는 양벌규정을 함께 제시하고 있다(이식법, §53).

이전되었으며, 장기이식 관련 기관 역시 보건복지부와 KONOS의 통제 아래 놓인 계층제 거버넌스로 나타난다. 물론 이식법 자체에 단편적인 네트워크 거버넌스 요소와 시장 거버넌스 요소들이 등장하기도 한다. 시장 거버넌스 요소로는 뇌사자 발굴에 따른 신장 우선권부여와 장기기증자에 대한 비가적 인센티브를 예로 들 수 있을 것이며, 네트워크 거버넌스 요소로는 개별병원과 장기구득기관간의 협업을 예로 제시할 수 있다. 다음의 <표 2>는 통해 한국 장기이식 거버넌스의 변화에 나타난 대표적 사건들을 정리하고 있다.

<표 2> 한국 장기이식 거버넌스 연혁

일자	주요 내용	출처
1983.11.	의협 '죽음의 정의 연구 특별위원회' 구성 및 뇌사판정 기준(안) 정의	김동진(2003); 곽진영(2007)
1988.03.23.	대한신장학회, 대한이식학회 및 서울대병원에서 대한의사협회(의협)에 뇌사입법 추진 건의	김명훈(1993); 곽진영(2007)
1988.10.25.	의협 창립 80주년 기념 제1차 뇌사공청회 개최	곽진영(2007)
1989	뇌사연구 특별위원회: '심장 및 호흡기능의 정지 또는 뇌간을 포함한 전뇌 기능의 불가역적 소실'을 죽음으로 정의	김동진(2003)
1989.01.31.	의협 내 '뇌사연구특별위원회' 구성	김영규(1999)
1993.03.04.	의협에서 뇌사에 관한 선언: 동 선언을 통해 뇌사판정의 기준 및 뇌사자의 장기이식 가능 의료기관의 요건을 명시	대한이식학회 홈페이지
1994.11.11.	사랑의 장기은행 창립 및 장기이식정보센터 전산화 진행	장기기증운동본부 홈페이지
1996.03.	보건복지부에서 발주한 장기이식 정보관리시스템 분석 및 설계보고서 제출(연세대)	대한이식학회 홈페이지
1996.05.	의료계, 법조계, 종교계, 학계 및 시민단체를 주축으로 한 이식법 제정추진위원회 구성	김동진(2003)
1997.08.	국무총리 산하 '의료개혁위원회'에서 이식법 제정 추진을 제안	곽진영(2007)
1999.02.08.	장기기식의 공정성, 효율성을 관리하고 장기매매의 근절함으로써 인도적 차원에서 합법적인 장기이식을 보호하기 위함을 목적으로 이식법 제정	국가법령정보센터 홈페이지
1999.09.07.	장기매매의 대상을 명확히 하고 현행 제도의 운영상 미비점을 개선·보완하기 위한 이식법 일부개정	상동
2002.08.26.	뇌사판정대상자관리전문기관 지정 및 장기매매의 우려가 적은 각막의 이식절차 간소화 뇌사자 발굴기관에 신장 1개의 우선권 부여 등의 이식법 일부개정	상동
2006.09.27.	장기기증 및 이식 활성화를 위한 홍보 및 지원 사업의 추진 근거 마련; 뇌사판정신청에 대한 자격요건 완화; 장기기증자 등에 대한 지원근거 마련을 위한 이식법 일부개정	상동
2010.03.23.	이식법 개정안 통과를 위한 대국민 청원 기자간담회 개최	대한이식학회 홈페이지

일자	주요 내용	출처
2010.05.31.	뇌사추정자의 통보 및 신고의무 규정; 뇌사판정 및 장기적출 절차 전반을 지원하는 장기구득기관 제도 도입 등 능동적 장기구득체계 구축 등 현행 제도의 미비점을 개선·보완하기 위한 이식법 전부개정	국가법령정보센터 홈페이지
2013.07.30.	순수 장기기증자에 대한 병가 또는 유급휴가 인정 및 장기기증자의 제도적 차별 방지; 의료인과 의료기관 종사자 대상 장기기증 관련 교육을 통한 장기기증 활성화를 위한 이식법 일부개정	상동
2017.04.01.	한국장기기증원, 한국인체조직기증원, 한국인체조직기증지원본부를 통합하며 한국장기조직기증원 설립	한국장기조직기증원 홈페이지

IV. 장기이식 거버넌스의 변화

1. 장기이식의 주요쟁점

한국의 장기이식은 이식법을 중심으로 세 가지 주요 쟁점이 나타난다. 첫 번째 쟁점은 뇌사의 인정으로, 장기이식에 있어 뇌사의 인정이 중요한 이유는 장기구득의 효과성과 형평성 측면에서 고려할 수 있다. 먼저 효과성 측면에서 고려해보면, 생체기증의 경우 기증자의 건강에 손상을 입힐 수 있으며 기증 가능한 장기도 제한적이다. 반면 뇌사자의 장기기증은 최대 9명을 살릴 수 있다는 점에서 뇌사의 인정은 보다 중요해진다. 또한 형평성 측면에서 대부분의 생체기증은 가족 간의 장기기증으로 이루어진다(왕혜숙·양현아 2016). 따라서 장기이식을 희망하는 개인에게 공평한 장기이식의 기회를 제공하기 위해 뇌사의 인정은 필수적이다.

한국은 최초의 이식수술 이후 뇌사에 대한 의학적·윤리적·철학적 의견을 나누기 시작하였다. 또한 의료·의학계는 뇌사의 인정을 촉구하는 입법을 추진하고자 뇌사 공청회 등을 개최하였다. 그러나 정부의 미온적 태도에 따라 민간차원의 뇌사판정 기준(안)이 만들어지는 동시에, 지속적인 뇌사의 법적 인정을 촉구하게 되었다(이인수, 1993). 이에 보건사회부는 뇌사판정기준을 대통령령으로 제정하기로 발표하기도 하였으나 법조계, 종교계 등에서 불완전한 뇌사판정으로 인한 사고의 위험 및 장기매매의 부작용이 거론되며 뇌사판정 제정이 무산되었다. 이처럼 의료·의학계를 중심으로 한 뇌사의 인정에 대한 요구가 수용되지 않았으며, 민간의 네트워크를 활용한 뇌사의 정의 및 판정에 대한 활동이 두드러지게 나타났다.

뇌사의 인정과 관련된 민간의 활동은 다음과 같다. 1992년 의협과 더불어 이식학회 등에서 뇌사 인정의 법제화를 촉구하는 움직임과 함께, 서울대병원을 시작으로

로 뇌사에 관한 선언을 발표하여 뇌사의 공론화를 시도하였다. 이러한 움직임에 따라 1993년 보건사회부는 전국 병원을 대상으로 장기기증자 및 장기이식대기자 등록관리 상황, 장기이식대상자 선정방법, 절차 및 이식건수, 장기이식수술팀 및 뇌사 판정팀 구성운영 등의 실태조사를 실시하였다. 이와 별개로 의협은 협회차원에서 뇌사판정병원을 지정하고 뇌사판정에 대한 관리를 진행하였다(연합뉴스, 1993.07.09.). 또한 1990년대 후반에는 장기이식과 관련한 데이터베이스 구축을 위해 이식학회가 개별병원의 장기이식 현황을 종합하여 장기이식 관련 통계자료를 구축하였다(대한이식학회 장기이식등록위원회, 1998; 대한이식학회 장기이식등록위원회, 1999; 하중원·김상중, 1997).

장기이식의 주요 쟁점 중 뇌사의 인정은 민간의 지속적인 요구와 정부의 미온적 태도가 상존하며, 뇌사 및 장기이식에 대한 사회적 조정에 합의를 이루지 못하고 있음을 알 수 있다. 따라서 이식법이 제정되기 이전 뇌사의 인정과 관련된 사회적 조정양식은 네트워크 거버넌스 구조로, 공유된 목적과 상호의존성의 목적지향적 상호작용을 통한 문제해결에 접근하고 있음을 알 수 있다(Jones et al., 1997; Blatter, 2003).

두 번째 쟁점은 장기배분의 주체이다. 뇌사의 인정 문제가 이식법 제정으로 해결되었다면, 장기배분의 주체는 이식법 제정 이후 현재까지 주요하게 다뤄야 할 문제이다. 1991년 설립된 장기기증운동본부는 종교기반의 민간단체로 신뢰와 호혜, 상호의존적 관계라는 특성을 보인다. 주로 장기기증에 대한 홍보역할을 하던 장기기증운동본부는 개별 병원과의 네트워크를 형성하기 시작하며 기증자와 이식자의 연결, 뇌사기증자의 확보 및 장기배분 등의 역할로 확대되었다. 박진탁(2001)에 따르면 장기기증운동본부는 장기배분의 역할을 수행하며 개별 병원과의 네트워크가 점차 견고해지고, 뇌사자가 발생한 경우 자발적 통보 및 여분의 장기를 제공할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가한다. 이러한 점에서 당시 장기기증은 정부의 강제력에 의존하지 않는 상호의존적 관계인 네트워크 거버넌스를 통한 문제해결을 보여준다고 볼 수 있다.

그러나 1995년 3월 민간단체 중심의 장기배분에서 형평성의 문제가 제기되었다.¹²⁾ 이에 따라 같은 해 보건복지부는 장기기증운동본부에 대한 감사를 통해 위법

12) 1995년 3월 한 언론매체는 장기기증운동본부에서 장기기증자에게 돌아갈 보조금의 형령 및 장기이식자로 부터 불법적 후원금을 지급 받았다는 등의 주장이 제기되었다. 법정 공방 끝에 해당 언론매체의 주장이 오보임이 확인되었으나, 이를 통해 네트워크를 통한 민간단체 중심의 장기이식 거버넌스에 대한 불신이 나타나기 시작하였다.

성을 조사하게 된다. 조사결과 직접적인 위법성을 발견하지 못하였으나, 장기배분과 관련된 민간 네트워크에 부정적 시각이 형성되었음을 유추할 수 있다. 이후 정부 주도의 장기기증전담기구의 설치가 추진되었으며, 1996년 5월 보건복지부는 뇌사의 인정을 포함한 이식법의 제정계획을 발표하게 되었다.

이식법의 제정 과정에서는 네트워크 거버넌스와 계층제 거버넌스의 적절한 혼합도 발견된다. 장기기증운동본부는 일련의 사건 이후 다소 부정적 시각에도 불구하고 이식법안의 가이드라인을 제공하였다. 그러나 이식법 제정 이후 장기배분 등 장기이식의 주요운영을 담당할 주체 선정에 있어서 어려움이 발생하였다. 이는 장기기증운동본부의 기대와는 달리 보건복지부는 대한적십자사가 장기이식센터의 운영을 맡아주길 희망하였기 때문이다. 그러나 장기기증운동본부의 반대와 대한적십자사의 거부로 인해, 보건복지부는 1998년 7월 국립의료원에 장기이식정보센터(현 KONOS)를 설립하게 되었다. 이식법 제정을 통해 뇌사의 법적 인정과 장기이식의 전반적 체계 및 장기배분의 법적 근거까지 마련되었으나, 기존 유사한 기능을 수행하던 민간단체인 장기기증운동본부의 의사는 반영되지 못하였다. 이러한 측면에서 이식법의 제정 과정에 나타난 네트워크 거버넌스와 계층제 거버넌스의 혼합은 이해관계의 상충에 따라 쉽게 와해된 것으로 보인다.

장기이식에서 장기배분의 주체와 관련된 쟁점은 뇌사의 인정과는 다소 상이한 양상을 보인다. 뇌사의 인정에 있어서 정부는 미온적 태도를 보여 왔다면 장기배분의 주체와 관련하여서는 민간단체에 대한 불신이 나타나고 있다. 이는 Entwistle et al.(2007)가 지적한 네트워크 거버넌스에 있어 '강한 유대'로 인한 고립의 문제를 원인으로 볼 수 있다. 민간에 대한 불신의 결과로 나타난 장기기증운동본부에 대한 언론매체의 주장과 정부의 감사 결과 뚜렷한 불법성을 확인하진 못하였으나, 네트워크 거버넌스를 통해 나타날 수 있는 역기능의 가능성을 고려하게 되었다. 물론 이식법 제정과정에서 장기기증운동본부의 경험에 기초한 법안 가이드라인은 네트워크 거버넌스와 계층제 거버넌스의 적절한 혼합이 나타났다고 볼 수 있다. 그러나 장기배분의 주체에 있어서는 공공기관 주도의 장기이식 제도가 성립되는 결과를 보이고 있다.

세 번째 쟁점은 효과적인 장기구득이다. 장기구득이 지금까지 가장 중요한 쟁점으로 나타난 이유는 이식법 제정 이후 뇌사자의 장기기증 및 뇌사자를 통한 장기이식이 감소하는데 기인한다. 장기기증은 사회적 분위기와 더불어, 법·제도적인 변화에도 영향을 받는다. 아래의 <표 3>에서 볼 수 있는 바와 같이, 이식법이 제정된 1999년 이후 뇌사기증자의 숫자가 감소하고 있음을 볼 수 있다.

〈표 3〉 이식법 제정 전후의 뇌사기증자

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
전체	78	66	97	125	162	64	52	36	68

출처: 국립장기이식관리센터 홈페이지, konos.go.kr

장기기증운동본부의 관계자는 이식법 제정 초기 뇌사자의 기증감소 원인 중 하나로 뇌사자를 확보한 병원에서 바로 장기기증을 할 수 없는 점을 지적한다(매일경제, 2000.06.02.). 또한 이식법 제정 당시 장기구득을 담당하는 뇌사판정대상자관리전문기관(Hospital based Organ Procurement Organization, HOPO), 장기구득기구(Organ Procurement Organization: OPO)와 같은 기관에 대한 상세한 조항을 두지 않아 개별 병원의 장기구득이 소극적이었다는 견해가 있다(주호노, 2001; 한영자, 2004). 이러한 측면에서 2003년 뇌사기증을 유도한 병원에 보상을 제공하기 위한 '신장 인센티브' 제도가 도입되었다. 이는 뇌사기증을 발굴한 병원인 신장 두 개 중 하나에 우선권이 법적으로 부여되는 것을 의미한다. 이 제도는 법·제도적 체계를 통한 인센티브의 부여라는 점에서 계층제 거버넌스와 시장 거버넌스의 혼합으로 볼 수 있다. 그러나 신장배분의 형평성 문제와 특정 병원의 쏠림현상 등이 문제시 되며, 시장 거버넌스의 인센티브를 통한 역기능이 나타나기도 한다.¹³⁾

뇌사판정의 경우 뇌사판정위원회가 개별의사의 판정을 견제하는 성격을 가지고 있기 때문에 장기이식의 장애요소가 되므로 장기이식을 활성화를 위한 뇌사판정 절차의 간소화가 주장되었다(주호노, 2001; 구인회, 2008; Cho et al., 2009). 또한, 이식법에 따른 장기이식 절차의 복잡성으로 장기기증이 저조해지는 문제점을 해결하기 위해, 민간단체 중심의 네트워크 거버넌스로 회귀할 필요성이 주장되기도 하였다(동아일보, 2002.07.10.).

결과적으로, 효과적인 장기구득과 관련된 쟁점은 전통적인 사회적 조정양식(계층제 거버넌스, 시장 거버넌스)의 역기능이 두드러지게 나타나는 것이라고 할 수 있다. 이는 초기 이식법 제정 목적이 장기매매의 근절이었기 때문이라고 할 수 있다. 장기매매의 근절이라는 목적에 매몰되어 장기이식 자체에 경직성을 나타내게 되었으며 지나친 절차의 표준화, 지나친 형식주의 등의 문제가 나타나게 되었다

13) 우선권제공은 뇌사기증자의 신장 2개 중 하나를 뇌사기증을 유도한 병원에 보상한다는 취지에서 도입되었다. 즉 우선권이 부여된 신장은 비가격적 인센티브의 유형으로 시장 거버넌스의 유형으로 볼 수 있다. 그러나 우선권 제공은 장기이식의 형평성 저해 및 대형 병원으로의 쏠림 현상을 조장한다는 지적 등으로 논란이 제기되고 있다(동아일보, 2017.9.26.).

(Entwistle et al., 2007). 또한 시장 거버넌스의 인센티브 도입은 몇몇 대형 병원의 독과점과 같은 쏠림현상과 장기배분의 형평성 문제 등의 부작용을 초래하였다. 즉 이식법의 제정 이후 효과적인 장기구득이 새로운 문제로 등장하였으며, 이는 기존 네트워크 거버넌스에서 계층제 거버넌스로의 변화에 기인한 것으로도 볼 수 있다.

장기이식 거버넌스에서 장기구득의 효과를 높이기 위해 추진된 법률 개정 내용을 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 장기구득을 위한 이식법의 변화

	1999년 일부개정	2002년 일부개정	2006년 일부개정	2010년 전부개정
기증 동의 기준 완화	• 선순위자 가족 또는 유족을 선순위자 2인으로 변경 • 연장자 2인을 촌수·연장자수에 따른 2인으로 변경	• 선순위자 2인 모두 미성년일 경우, 미성년의 동의 외 차순위의 가족 또는 유족 1인의 동의 필요 • 선순위자가 행방불명 등으로 동의 불가능한 경우, 차순위자의 동의로 변경	-	• 뇌사기증에 관한 가족 또는 유족의 동의를 기존 선순위자 2인에서 서면동의를 통한 선순위자 1인으로 완화
장기 기증자의 처우 개선	-	• 기증자에 대한 존중 조항 신설	• 장기기증자에게 예산 범위 내에서 장제비·진료비 및 위로금 등을 지급	• 국가 및 지방자치단체는 장기기증자에 대한 불이익 및 차별대우에 대한 시정요구 가능
뇌사 판정의 간소화	-	• 뇌사판정위원회 구성을 7-10인에서 6-10인으로 축소	• 뇌사판정위원회의 표결을 재적위원 2/3에서 과반수로 변경	• 뇌사판정위원회 구성을 6-10인에서 4-6인으로 축소 • 뇌사판정기관 이외에도 뇌사판정위원회를 활용한 뇌사판정업무 수행가능
효율적 장기 구득	-	-	• 뇌사판정대상자의 가족이 부재한 경우 법정 대리인 또는 담당의가 뇌사판정 신청가능	• 뇌사추정자 및 판정대상자의 파악과 관리, 기증설치 및 장기기증자에 대한 지원 업무를 수행하는 장기구득기관 제도 도입 • 뇌사추정자를 진료한 의료기관은 장기구득기관의 장에 이를 통보(의무규정)

2. 장기이식의 협력적 거버넌스

협력적 거버넌스의 핵심은 사회적 조정양식인 계층제, 시장, 네트워크 거버넌스의 적절한 혼합이다(Rhodes, 1997; 이명석, 2010). 한국 장기이식의 거버넌스는 뚜렷하게 혼합의 형태를 보였다고보다, 이식법 제정 이전 네트워크 거버넌스 중심에서 이식법 제정 이후 계층제 거버넌스 중심으로 변화하였다고 할 수 있다(이명석, 2006). 이식법 이전의 장기이식은 인간의 생명과 직결되어 시장 거버넌스의 적용이 어려웠으며, 민간중심의 네트워크 거버넌스는 합법적인 장기이식을 위해 계층제 거버넌스의 법적 인정을 필요로 하였다.

이식법 제정 이전 의협과 이식학회 등 의학계는 전문성을 통해서 독자적인 뇌사 판정 기준을 마련하였다. 의학계와 장기기증운동본부가 관리 역할을 수행하는 동시에 지속적인 법제화를 요구했음에도 불구하고, 뇌사의 법적 인정은 지지부진한 상태였다. 계층제 거버넌스를 통한 법적 인정에 오랜 시간이 소요된 이유로 지나친 형식주의를 들 수 있다(Entwistle et al., 2007). 뇌사에 대한 정의조차 명확하지 않은 상황에서, 정부는 각계의 의견을 수렴하는 과정에서 많은 시간을 필요로 하였고, 그 결과 네트워크 거버넌스의 역할이 보다 강화되어 온 것으로 보인다.

이식법 이전 뇌사의 판정은 전문가 집단의 네트워크 내 자치적 규범으로 정착된 상태였다. 그러나 의학적·윤리적 문제에 따라 단순히 네트워크 내의 자치적 규범만으로는 뇌사를 인정하고 판정할 수 없다는 점이 인식되었고, 이로 인해 뇌사에 관한 입법이 추진되었다. 결과적으로 이식법의 제정은 장기매매의 근절과 함께 뇌사의 인정이라는 두 가지 쟁점을 해결하고자 하였다. 요컨대, 기존 네트워크 거버넌스만으로 이루어지던 뇌사 인정·판정에 무리가 따랐으며, 계층제 거버넌스의 공식적 권한을 통한 뇌사의 기준 마련이 필요했던 것이다.

이식법 제정 이전 장기배분 역시 민간을 중심으로 이루어졌는데, 그 구조는 다음과 같다. 먼저 개별 병원에서는 병원 내 장기이식센터나 장기이식위원회를 조직하여 각각의 운영 기준을 통해 뇌사자를 판정하고 장기를 구득한다. 이후 장기기증운동본부와 같은 민간단체는 장기기증에 대한 홍보와 기증자와 이식자의 등록을 통한 데이터베이스를 구축하며 개별 병원과의 네트워크를 통해 여분의 장기를 필요한 병원에 배분해 주었다(주호노, 1999, 이명석, 2006).

장기이식 거버넌스가 네트워크 거버넌스에서 계층제 거버넌스로 변화한 원인 중 하나로 민간에 대한 공공조직의 불신을 제시할 수 있다. 네트워크 거버넌스는 항상 공적 책임성을 요구받으며, 자칫 계층제적 유형으로의 회귀가 나타날 수 있다

(Newman, 2001). 1999년 이식법의 제정을 통해 뇌사의 법적 인정 및 장기이식 관련 일련의 업무는 국가기관인 KONOS의 통제를 받게 되었다. 이를 통해 한국의 장기이식 거버넌스는 이식법을 기점으로 민간 네트워크에 의한 사회적 조정에서 KONOS 중심의 계층제 거버넌스로의 변화가 두드러지게 나타난다. 이식법 제정 이전 뇌사판정기관을 선정하고 장기이식 관련 데이터를 구축·관리하던 의협과 이식학회 및 장기배분을 담당하던 장기기증운동본부는 장기이식 거버넌스의 주체였다. 그러나 이식법 제정 이후 KONOS가 의협과 이식학회 및 장기기증운동본부의 역할을 하나로 통합하여 수행하게 되었다. 이러한 변화로 인해 나타난 2000년대 계층제 거버넌스의 한계로 장기구득의 문제가 발생하기 시작하였다.

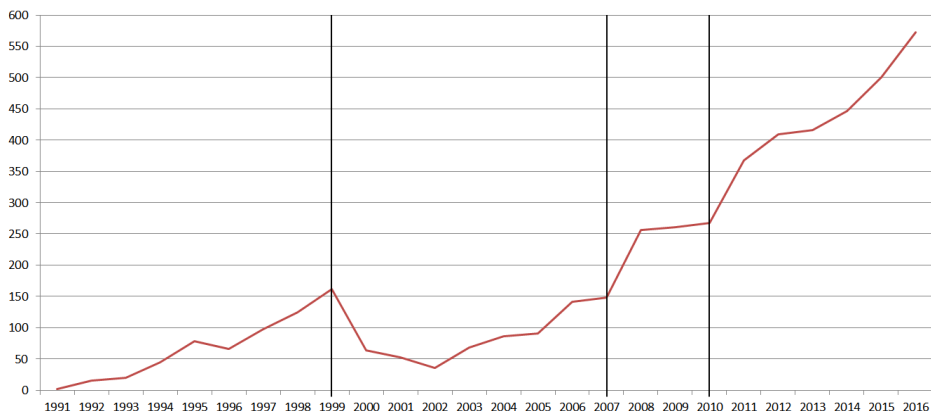
이식법제정 이후 장기이식 거버넌스는 장기구득의 문제를 해결하기 위해 두 차례의 변화를 겪는다. 이러한 변화는 장기매매의 근절이라는 기존 목적이 아니라 장기구득의 향상과 장기기증의 활성화라는 새로운 목표를 달성하기 위해 개별 사회적 조정양식의 혼합을 시도한 것으로 해석할 수 있다. 첫 번째 변화는 시장 거버넌스의 도입이다. 시장 거버넌스의 도입의 대표적인 사례로 2002년 개정된 이식법에 명시된 뇌사자 발굴 병원에 대한 신장 1개의 우선권 제공과 2006년 개정된 이식법에 명시된 장기기증자 지원을 들 수 있다. 2002년 개정된 신장 1개에 대한 우선권 제공은 KONOS와 개별 병원간의 비가격 거래로 볼 수 있다. 또한 2006년 개정은 정부가 사후기증자와 뇌사기증자에게 장제비와 진료비 및 위로금 등을 지급할 수 있다는 내용과 병가 및 유급휴가의 신청을 가능케 하는 내용으로 장기기증에 대한 비가격적 인센티브 제공이라고 할 수 있다. 이러한 제도의 변화는 시장의 거래로서 장기의 수요와 공급을 조정하지는 않지만, 개별병원 혹은 기증자와 정부 간의 거래라는 점에서 시장 거버넌스라고 할 수 있다. 그러나 시장 거버넌스의 적용은 예기치 못한 부작용을 초래하기도 한다. 뇌사기증을 유도한 병원에 보상의 취지로 도입된 우선권은 병원 단위에 제공되는 비가격적 인센티브 유형으로 볼 수 있다. 이와 같은 시장 거버넌스의 도입은 장기이식의 형평성을 저해한다는 점과 장기구득의 쏠림 현상을 초래할 수 있다는 문제점이 지적되며, 이는 시장 거버넌스 부작용의 경험적 증거로 볼 수 있다.

거버넌스 두 번째 구조 변화는 2010년 이식법의 전부개정을 통해 이루어진다. 2010년 개정에 나타난 주요변화는 장기구득기관의 도입이다. 장기구득기관은 KONOS의 허가과 통제를 받는 민간단체로 효과적인 장기구득을 위해 설립되었다. 장기구득기관의 도입 이후 개별병원은 뇌사추정자가 발생하였을 시 의무적으로 장기구득기관에 신고해야 한다. 또한 장기구득기관은 뇌사추정자가 발생한 병원으로 장기기증 코디네

이터를 파견하여 뇌사기증과 관련된 일련의 업무를 지원한다. 이러한 업무체계는 기관 간 수평적·자발적 협력을 활성화하기 위한 뇌사추정자 신고의무의 도입으로 요약되며, 이는 계층제 거버넌스를 통한 네트워크 거버넌스의 활성화로 볼 수 있다. 비록 KONOS의 계층제적 통제가 존재하였지만 동등한 수준의 집단인 개별 병원과 장기구득기관이 상호간의 협력을 통해 효과적으로 뇌사자의 장기를 확보하여 장기이식에 있어서의 수요와 공급을 불균형을 해결하고자 시도하였기 때문이다.

아래의 <그림 1>은 뇌사기증자의 변화추이를 나타낸다. 그림에서 뇌사기증 추이의 변화를 보이는 시점은 1999년, 2007년, 2010년 정도로 볼 수 있다. 1999년은 이식법이 제정된 시기이며 이식법이 시행된 2000년부터 장기기증자가 점차 감소하는 추세를 보인다. 이로 인해 이식법의 개정 방향은 초기 장기매매의 근절에서 장기기증 및 장기이식의 활성화 방향으로 변화한다. 2006년 장기이식 거버넌스에는 비가격적 인센티브의 제공이 추가되었다. 이러한 법의 개정이 시행된 2007년부터 뇌사이식자의 증가추이가 뚜렷하게 나타나고 있다. 무엇보다 2010년 장기구득기관의 도입과, 뇌사추정자의 신고 의무규정은 최근까지의 증가하는 뇌사기증자에 영향을 끼쳤을 것으로 판단된다.

<그림 1> 뇌사기증자의 변화추이



출처: 국립장기이식관리센터 홈페이지, konos.go.kr

한국의 장기이식 거버넌스는 1990년대까지 민간중심의 네트워크 거버넌스에서 이식법 제정 이후 계층제 거버넌스로 변화하였다. 그러나 2000년대 중반 이후 계층제 거버넌스를 통한 장기기증 및 장기이식의 감소에 따라, 점차 시장 거버넌스적 요소와 네트워크 거버넌스적 요소의 혼합이 나타나고 있다. 요컨대, 한국의 장기이

식 거버넌스는 네트워크에서 계층제로의 변화를 거쳐 다양한 사회적 조정양식의 혼합이 나타나는 협력적 거버넌스로 변화하였다고 할 수 있다.

V. 결론

장기이식 거버넌스의 변화를 분석한 결과는 다음과 같이 정리된다. 첫째, 민간단체 중심의 네트워크 거버넌스 구조는 정부의 법적·공식적 뇌사인정을 필요로 하였다. 의사들을 중심으로 한 의협, 이식학회 등에서 계층제 거버넌스적 요소의 필요성이 강조되었다. 그러나 민간의 요구는 쉽사리 수용되지 않았으며, 1999년 이식법의 제정을 통해 비로소 해소되었다. 둘째, 한국의 장기이식 거버넌스에서 이식법의 제정은 거버넌스 구조의 큰 변화를 불러일으켰다. 기존 민간중심의 네트워크 거버넌스는 이식법이 제정됨에 따라 계층제 거버넌스로 변화하였다. 물론 네트워크 중심의 개방체제 유형에서 책임성에 대한 문제가 발생할 경우 계층제적 유형으로의 회귀가 나타날 수 있다(Newman, 2001). 그러나 한국의 장기이식은 과도한 계층제 거버넌스 유형으로 변화하였으며, 네트워크 거버넌스를 과소평가하는 경향을 나타낸다. 셋째, 2000년대 이후 이식법의 개정은 협력적 거버넌스의 가능성을 시사한다. 이식법이 제정되며 장기이식과 관련된 일련의 업무는 정부기관인 KONOS에 집중되었다. 그러나 점차 감소하는 장기기증·이식의 활성화를 위해 노력하는 과정에서 협력적 거버넌스로의 변화를 확인할 수 있었다. 예를 들어, 뇌사기증자에 대한 비가격적 인센티브는 시장 거버넌스의 도입으로 볼 수 있다. 또한 장기구득기관의 설립과 개별병원의 뇌사추정자 신고의무는 네트워크 거버넌스를 활성화하기 위한 계층제 거버넌스의 도입으로 볼 수 있다. 그 결과 <그림1>에서 보았듯, 계층제 거버넌스, 시장 거버넌스, 네트워크 거버넌스의 조합을 통해 뇌사기증자의 눈에 띄는 변화를 확인할 수 있었다.

이상의 논의를 통해 한국 장기이식 거버넌스의 변화과정을 살펴보았다. 한국의 장기이식은 네트워크 거버넌스에서 계층제 거버넌스로의 변화 이후, 계층제 거버넌스의 부작용을 극복하기 위해 개별 사회적 조정양식의 혼합인 협력적 거버넌스로 변화해왔다고 할 수 있다. Ansell and Gash(2008)의 정의처럼 협력적 거버넌스는 공공기관이 주된 행위자로 공공문제를 해결하는 것일 수 있다. 그러나 사회적 조정양식의 혼합을 통해 보다 적합한 문제해결 방식을 찾아가는 과정에서 계층제, 시장, 네트워크 거버넌스 중 무엇 하나에 매몰될 필요는 없다.

본 연구는 다음의 한계를 가진다. 장기이식 거버넌스의 변화를 되도록 상세히 기술하고자 하였으나, 구체적인 분석 도구를 통해 거버넌스 유형의 변화를 명시적으로 제시하지 못했다. 또한, 거버넌스의 변화에 대해 기존 선행연구 검토 및 2차 자료만을 활용하고 있다. 따라서 향후 적절한 분석도구를 활용하여 거버넌스 구조 변화를 보다 구체적으로 제시할 필요가 있으며, 장기이식 관련기관의 관계자 인터뷰 등을 통해 보다 실증적인 연구가 진행될 필요가 있다.

참고문헌

- 곽진영. (2007). “뇌사자 장기이식과 장기 등 이식에 관한 법률.” 「대한이식학회지」 21(1): 1-3.
- 구인회. (2008). “우리나라 “장기 등 이식에 관한 법률”의 윤리적 검토.” 「법철학연구」 11(1): 197-222.
- 국가법령정보센터 홈페이지. 「law.go.kr.」
- 국립장기이식관리센터 홈페이지. 「konos.go.kr.」
- 김동진. (2003). “장기기증에 대한 태도에 영향을 미치는 요인 연구.” 「보건의사회연구」 23(2): 96-135.
- 김명훈. (1993). “장기이식과 관련 문제점 및 임상에서의 사회사업 개입.” 한국사회복지학회 학술대회자료집, 213-233.
- 김영규. (1999). “장기이식법의 주요내용과 민법상의 몇 가지 문제점.” 「단국법학」 7: 89-115.
- 대한이식학회 장기이식등록위원회. (1998). “한국에서의 장기이식 현황보고: 1997년.” 「대한이식학회지」 12(2): 151-160.
- _____. (1999). “한국에서의 장기이식 현황보고: 1998년.” 「대한이식학회지」 13(2): 185-194.
- 대한이식학회 홈페이지. 「mykst.org.」
- 「동아일보」. (1993). “臟器(장기)이식 공식인정.” 03.05: 4.
- _____. (2002). “[동아일보를 읽고] 장기이식법 관련.” 07.10: -.
- _____. (2017). “대형병원 기증콩팥 배분 우선권 논란.” 09.26.: A12.
- 「매일경제」. (2000). “뇌사자 장기이식 걸돈다.” 06.02: -.
- 박진탁. (2001). 「사랑의 장기기증운동사」. 서울: 바른길

- 사랑의 장기기증운동본부 홈페이지. 「donor.or.kr」
- 「연합뉴스」. (1993). “의협, 뇌사판정기관 추가 지정.” 07.09: -.
- 왕혜숙·양현아. (2016). “한국의 장기이식법의 가족주의적 기반.” 「법과 사회」 52: 143-180.
- 유재원·이승모. (2008). “계층제, 시장, 네트워크: 서울시 구청조직의 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석.” 「한국행정학보」 42(3): 191-213.
- 의안정보시스템. 「likms.assembly.go.kr」
- 이명석. (2002). “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스.” 「한국행정학보」 36(4): 321-338.
- 이명석. (2006). “거버넌스에서 정부로?: 한국 장기이식 거버넌스 사례를 중심으로.” 「정책분석평가학회보」 16(3): 195-220.
- _____. (2010). “협력적 거버넌스와 공공성.” 「현대사회와 행정」 20(2): 23-53.
- 이인수. (1993). “뇌사의 개념과 의학적 응용.” 「대한이식학회지」 7(1): 1-10.
- 정창록. (2013). “장기 매매의 도덕성 논쟁과 장기보상제도.” 「한국의료법학회지」 21(2): 29-55.
- 주호노. (1999). “장기이식과 장기이식법의 운용.” 「한일법학연구」 18(1): 307-362.
- _____. (2001). “장기 등 이식에 관한 법률의 문제점과 개정방향.” 「의료법학」 2(1): 349-380.
- 하종원·김상준. (1997). “한국에서의 장기이식 현황: 1996년.” 「대한이식학회지」 11(2): 183-190.
- 「한겨레」. (1993). “뇌사 장기이식 허용 입법 추진.” 03.05: 14.
- 한국법제연구원. (1992). 「국내입법의견조사: 뇌사 및 장기이식과 법률문제」. 서울: 법제연.
- 한국장기조직기증원 홈페이지. 「koda1458.kr」
- 한영자. (2004). “뇌사자 장기기증 활성화 방안.” 「보건복지포럼」 98: 99-107.
- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Georgetown University Press.
- Ansell, C., and Gash, A. (2008). “Collaborative governance in theory and practice.” *Journal of public administration research and theory*, 18(4): 543-571.
- Beetham, D. (1996). *Bureaucracy*. 2nd edition. Buckingham: Open University Press.
- Blatter, J. (2003). “Beyond hierarchies and networks: institutional logics and change in transboundary spaces.” *Governance*, 16(4): 503-526.

- Chisholm, D. (1992). *Coordination without hierarchy: Informal structures in multiorganizational systems*. Univ of California Press.
- Cho, W., Kim, S., Kim, M., Ahn, C., Bang, K., Jeon, K., ... and Han, D. (2009). “국내 장기기증 활성화를 위한 방안: Organ Allocation 연구회 보고서.” *J Korean Soc Transplant*, 23: 8-14.
- Entwistle, T., Bristow, G., Hines, F., Donaldson, S., and Martin, S. (2007). “The dysfunctions of markets, hierarchies and networks in the meta-governance of partnership.” *Urban Studies*, 44(1): 63-79.
- Eva Sørensen and Jacob Torfing, (2009). “Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance.” *Public Administration*, 87(2): 234-258,
- Goldsmith, S., and Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Brookings Institution Press.
- Jessop, B. (1997). “The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance.” In *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*, pp.111-47. Edited by Ash Amin and Jerzy Hausner. Lyme, U.S.: Edward Elgar.
- Jones. C., W. Hesterly, and S. Borgatti. (1997). “A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms.” *The Academy of Management Science Review*. 22(4): 911-945.
- Kliemt, H. (2003). “Clubs and Reciprocity in Organ Transplantation.” paper presented at the meetings of Japan Economic Policy Association. Nagoya, Noveber 29-30.
- Lowndes, V., and Skelcher, C. (1998). “The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance.” *Public administration*, 76(2): 313-333.
- Mayntz, R. (2003). “From government to governance: Political steering in modern societies.” *Summer Academy on IPP*, 7-11.
- Meuleman, L. (2006). “Internal Meta-governance as a New Challenge for Management Development in Public Administration.” *Director*, 31(6): 1-24.
- Newman, J. (2001). *Modernizing governance: New Labour, policy and society*.

Sage.

- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). "Governance without government? Rethinking public administration." *Journal of public administration research and theory*, 8(2): 223-243.
- Powell, W. W. (1990). "Neither market nor hierarchy: Network forms of organization." *Research in Organizational Behavior*, 12: 295-336.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open university press.
- _____. (2000). "The governance narrative: Key findings and lessons from the ERC's Whitehall Programme." *Public administration*, 78(2): 345-363.
- Rosenau, J. (1992). *Governance, Order, and Changes in World Politics*. in Rosenau, J. and E. Czempiel. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press. pp. 1-29
- Shergold, P. (2008). *Getting through Collaboration*. in J. O'Flynn and J. Wanna. (eds.). *Collaborative Governance A New Era of Public Policy in Australia?* The Australian National University E Press, Canberra: 13-22.
- Stoker, G. (1998). "Governance as theory: five propositions." *International social science journal*, 50(155): 17-28.
- Teisman, G. R., and Klijn, E. H. (2002). "Partnership arrangements: governmental rhetoric or governance scheme?." *Public administration review*, 62(2): 197-205.

유정모(兪正模): 주저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 석사과정에 재학 중이며, 주요 관심분야는 거버넌스 이론, 이민정책 등이다(jungmo@skku.edu).

홍민철(洪民哲): 공동저자. 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 석사학위를 취득하고 (논문제목: 근로장려세제의 정책효과 분석 : 한국노동패널, 한국복지패널 및 재정패널 자료를 중심으로), 현재 동 대학원 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 협력적 거버넌스, 공공선택론, 정책분석 및 평가 등이다(mchong@skku.edu).

이명석(李明奭): 교신저자. 미국 인디애나대학교(Indiana University)에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 행정학과 국정전문대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 거버넌스 이론, 제도주의, 공공선택론 등이다. 최근 논문으로는 "대안적 사회조정양식으로서의 네트워크 거버넌스: 홍도 유람선 좌초사고 민간자율구조 사례를 중심으로(2015)", "치매관리정책의 전략적 우선순위 분석(2016)", "거버넌스: 신드롬 또는 새로운 행정학 이론?(2016)" 등이 있다(mslee@skku.edu).

일본 지방분권개혁의 성과와 한계: 자치입법권을 중심으로

하동현

본 연구는 일본 지방분권개혁에서 자치입법권의 개혁이 어떠한 방식으로 이루어졌으며 그 성과와 한계가 무엇인지를 파악하는 것을 목적으로 한다.

이를 위하여 자치입법권의 확대를 판단할 수 있는 관점을 3가지 차원에서 정립하였다. 첫 번째는 양적 측면으로, ①행정사무의 영역에서 자치사무의 범위가 어느 정도인가를 나타내는 수평적 범위, ②개별 사무별로 정책의 어느 단계까지 국가가 관여하는가를 나타내는 수직적 범위이다. 두 번째는 질적 측면으로, 국가가 지방에 개입하는 정도로, 강하게 규제하는 종속적인 방식과 자율성을 부여되는 임의적인 방식으로 이해된다. 세 번째는 법률과 조례간의 관계로 제도 변화 혹은 해석의 변경으로 살펴볼 수 있다.

분권개혁의 결과, 첫째 양적 측면에서 수평적 범위의 확장이 이루어졌다. 제1차 분권개혁에서는 기관위임사무가 폐지되면서 상당수의 국가사무들이 자치사무로 전환되었다. 둘째 양적 측면의 수직적 범위 및 질적 측면에서 제한적인 개혁이 모색되었다. 제2차 분권개혁에서는 ‘법령제약의 개선’이라는 방식으로 법률의 개별 조항을 수정하거나 조례에 위임되었다. 셋째 제1차 분권개혁과 제2차 분권개혁의 시기를 거치면서 법률에 대한 조례의 위상이 점차 높아졌다.

주제어 : 자치입법권, 자치사무, 지방분권개혁, 일본

I. 문제의식

지방자치의 핵심은 주민과 국민 전체의 복리를 증진시키는 것으로, 지역이 스스로 결정하고 추진하여 그 결과에 책임지는 방식이 가장 민주적이며 합리적이라는 믿음에 근거한다. 지방분권개혁은 지역의 주체로서의 지방자치단체가 자율과 책임에 근거하여 활동할 수 있도록 하는 토대를 구축하는 작업이며, 그에 걸 맞는 권한과 재원은 필수불가결한 인프라로 인식된다.

일본은 1990년대 중반부터 지방분권을 국가구조개혁의 일환으로 설정하고 지난 20여 년간 추진하여 왔다. 1995년부터 4년여의 논의를 거쳐 지방분권일괄법(1999

년)이 제정된 시기를 제1차 분권개혁으로, 2006년 12월 지방분권개혁추진법이 제정되면서 각 종 개혁논의가 진행되는 시기를 제2차 분권개혁으로 규정하고 있다(西尾, 2007; 金井, 2007; 眞淵, 2009). 본 연구에서는 일본의 지방분권개혁이 추진되는 과정에서 가장 핵심적인 의제였던 자치입법권에 주목하여 개혁의 성과와 한계를 파악하고자 한다. 제1차 분권개혁에서는 국가와 지방의 사무를 재배치하는 사무배분 개혁을 시도하였고, 제2차 분권개혁에서는 개별법상에서 자치단체의 자율성을 높이는 이른바 ‘규제밀도의 완화’를 목표로 하였다(小早川, 2013; 小泉, 2011; 岩崎, 2012). 특히 ‘법령제약의 개선’(義務付け・枠付けの見直し)은 제1차 분권개혁의 성과를 실질적으로 작동시킬 수 있는 필수불가결한 과제로 인식되어(地方分権推進委員会, 2001), 제2차 분권개혁의 최우선 과제로 추진되었다. 자민·공민 연립정권의 붕괴와 민주당의 정권교체, 자민·공명의 정권재탈환 등 유래 없는 일본 정치의 격랑 속에서도 본 개혁은 지속적으로 승계, 실천되었다(하동현, 2014).

우리나라에서도 국가 사무가 지방자치단체에 이양되고 있다. 하지만 모호하고 중복된 사무배분 기준으로 이양대상 사무가 체계적으로 분류되지 못하고 일부 전문가들이 임의적으로 판정하여 왔다(임승빈, 2017:192-195). 또한 정부별로 지방분권에 대한 국정우선 순위가 상이하여 지속적으로 추진되지 못하였다.

본 연구는 일본이 지방분권개혁 과정에서 추진한 자치입법권 확대의 추진성과와 특징, 한계를 파악하면서 우리나라에 제공하는 함의를 도출할 것을 목적으로 한다. 분석은 다음과 같이 진행된다. 첫째 분권개혁에서 국가관여의 의미와 지방의 자율성과의 관계를 살펴보고, 둘째 자치입법권의 확대 여부를 판단할 수 있는 속성들을 검토하여 분석틀을 구성한다. 셋째 분석틀의 관점에서 일본의 1차, 2차 분권개혁이 어떻게 진행되었는지를 평가하고, 개혁의 성과와 한계를 살펴본다. 넷째 일본의 개혁사례가 우리에게 주는 교훈을 파악하면서 마무리를 짓고자 한다.

II. 이론적 검토

1. 지방분권과 자치입법권

민주주의 국가에서 신탁기관으로서의 정치와 행정의 임무는 공공선의 실현이다. 구체적인 공익 실현은 정책과 법제도적 수단을 통해 이루어진다. 지방분권이 추진된다는 것은 국가와 지방의 본연의 임무와 역할을 상징하면서 관계를 재정립하고

자율과 협력 속에서 최대한의 공익을 실현한다는 의미이다.

중앙지방간 관계의 양상은 다양하다¹⁾. 수직, 수평, 상호 협력적(Wright, 1988)이라는 ideal type도 존재하지만 국가의 역사와 맥락, 외부환경 등 다양한 요인에 따라 정부 간 관계의 양상도 달라진다. 일본에서도 집권·분권, 융합·분리, 집중·분산 등의 축을 활용한 중앙지방의 관계를 오랫동안 논의해 왔다(天川, 1986; 村松, 1988; 神野, 2002; 金井, 2007; 曽我, 2013). 중앙지방의 관계를 변화시키겠다는 것은 국가의 작동방식을 개혁한다는 의미이며, 지방분권을 강화하겠다는 것은 양자간의 관계를 자율성에 기반한 대등한 방향으로 재구축하겠다는 의도이다. 흔히 지방의 자율성을 확보하는 제도적 토대로서 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권이 제시되며, 지방분권을 실현하는데 척도로도 사용되고 있다.

조례는 지방자치단체가 제정하는 자주법이다(櫻井, 2011:57). 일본은 헌법에서 자치입법권을 직접적이고 포괄적으로 보장하고 있고, 지방자치법 제14조에서도 그 권리를 확인하고 있다(川崎, 2015:112)²⁾. 형식은 별도로 묻지 않고 자치단체가 자율적으로 규정하는 자치입법으로 해석된다(松本, 2012:150). 조례제정권은 자치단체가 통치단체로서 활동하는 기초적인 토대이자(川崎, 2015:113), ‘지방자치의 본지’(일본헌법 93조)를 실현하기 위한 기본 권리이다. 조례는 기본적으로 ‘법률의 범위 내’에서 운용된다. 하지만 지방분권이 진전되면서 종래의 법률과 조례 간의 관계를 탈피하여 재정립해 나가는 방향에서 자치입법권의 확대가 주요 과제가 되고 있다.

2. 자치입법권과 국가관여

1) 국가관여의 의미

자치입법권은 지방자치단체가 자신의 사무를 자율적으로 규정할 수 있는 고유한 입법권한(김현태, 2015:224-225)으로, 규칙제정권의 성격을 가졌다(김명식, 2015:85). 하지만 자치입법권은 국가와 분리된 개별적인 권한이 아니라 국가의 입법권과 상대적 관계 속에서 구체적으로 인식되어 진다.

국가는 법률을 비롯하여 다양한 법령이나 지도 등의 비공식적 방식을 동원하여

1) 본 연구에서는 지방의 대칭으로서 국가와 중앙을 혼용하여 쓰도록 한다

2) 일본의 헌법에서는 “지방자치단체는 그 재산을 관리하고, 사무를 처리하며, 행정을 집행할 권능을 지니고 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다”(제94조)고 규정하면서 지방자치단체의 자치입법권을 헌법에서 인정하고 있다.

자치단체의 활동에 개입한다. 국가기관이 지방자치단체의 사무 처리에 대해 어떠한 사무행위를 하는 것을 ‘관여(關與)’라고 정의하는데, 강제적인 권력 작용뿐만 아니라 지도, 지원, 협조, 조정 등의 비권력 작용까지 포함되는 포괄적인 활동이다(최유성편, 2000:13, 홍준현, 2007:55). 관여의 방식으로는 ① 각 종 개별법에 의한 입법 관여, ② 각 부처의 령에 의한 준입법적 관여, ③ 지침 등 각 종 문서에 의한 일률적 행정관여, ④ 허가, 동의, 협의 등에 의한 개별적 행정관여 등이 있다(小泉, 2011b:45-47). 국가의 관여는 결국 자치단체가 할 수 있는 활동을 국가가 대신 실시하는 것으로, 표면적으로는 자치단체에 권한이 이양되어 있지만 실질적으로는 국가가 그 권한을 보유하고 있다(小泉, 2011c:10). 즉 국가의 관여 방식이 지방의 실질적인 자율성에 큰 영향을 미치고 있다고 할 수 있다(小泉, 2011a:44).

국가의 관여는 정책이 형성되고 집행되는 다양한 과정과 활동 속에서 이루어진다. 융합과 분리의 관점에서 중앙지방간의 국가별 업무 양상을 분류할 수 있다(天川, 1986). 한국이나 일본의 경우, 특정 정책 영역에서 중앙과 지방이 함께 사무를 수행하는 융합 방식으로 진행되며, 그 과정에서 국가의 관여가 이루어진다. 따라서 지방분권개혁의 주요 초점은 자치단체의 운영 수단을 정비하는 것이다. 사무 단계별로 국가의 관여를 최소화하면서 지방이 필요로 하는 제도적 수단들을 구비하고 활용하도록 구축해 나간다. 즉 국가의 관여를 축소하는 것은 지방의 자율성을 확대하는 것이며 자치입법권의 변화가 동반되어야 한다.

2) 국가 관여의 양적 측면과 질적 측면

국가의 관여를 양적 측면과 질적 측면으로 나누어 이해할 수 있다(曾我, 2013; 小泉, 2011b:48-49). 양적 측면은 자치사무가 존재하는 영역의 범위이며, 질적 측면은 자치사무에서 지방의 자율성이 존재하는 수준을 의미한다. 이러한 양 측면들이 변화되어야 국가의 관여가 달라지고 지방의 실질적인 자율성이 확보될 수 있다.

(1) 양적 측면

양적 측면은 자원 분배에 주목하여 권한, 정보, 금전, 조직 등의 자원 취득 수준을 살펴보는 것(曾我, 2013:226-227)으로, 정부가 지방의 활동에 개입하는 횟수의 많고 적음(국가 관여 사무의 양)을 의미한다(小泉, 2011b:48-49). 정부가 법률로 사무의 기본 틀을 정하고 법적기준이나 운용기준을 자치단체의 조례나 규칙에 맡긴다면, 개입의 횟수는 상대적으로 감소되어 관여의 양이 낮아진다고 볼 수 있다. 반

면 국가가 법적기준이나 운용기준까지 상세히 규정하거나 개별안전의 처리까지 개입하게 된다면, 관여하는 사무의 양은 많아진다. 이러한 국가 관여의 양은 국가의 지방에 대한 국가의 규제 수준을 높이고 분권 자체에 부정적 영향을 미치게 된다(小泉, 2011c:1-12).

양적 측면을 두 가지 차원에서 살펴보자³⁾. 첫째 행정의 수비범위에서 차지하는 자치사무의 영역(수평적 범위)이다. 행정의 수비범위는 행정에 요청되는 업무이며 사무로써 구체화된다. 모든 행정사무 중, 국가와 지방은 각자의 역할을 어떻게 나누고 대응할 것인가를 정하는데, 이것이 사무배분 개혁의 핵심이며, 자치입법권의 확대와 깊이 관련되어 있다. 국가사무는 국가가 본래 해야만 하는 역할을 수행하는 사무이다. 국가의 역할을 어떻게 규정해야 하는지는 역사성과 더불어 내부적 합의가 필요하다. 중앙집권적인 국가에서는 지방으로 사무를 이양하는 과정에서 무엇이 국가의 핵심적인 역할인지를 살펴보고 국가와 지방간의 자율성과 협력이 존재하는 사무 영역을 구체화하고자 하였다. 일본은 국가의 역할을 유형화하여 기준으로 활용해 왔다(横道, 2011:1). 한편 자치단체는 정책 전반을 총괄적으로 다루는 종합적인 일선 행정기관이다. 이 중에는 자치사무도 있고 국가의 지시에 따라 집행만을 담당하는 기관위임사무도 있다. 결국 자치사무가 확대된다는 것은 지방이 국가로부터 위임·지시받는 것이 아니라 독자적으로 수행하는 행정의 수비범위가 커진다는 의미이다.

둘째 개별사무별 정책단계의 범위(수직적 범위)이다. 개별사무는 정책과정을 통해 기획되고 집행되는데 정책과정의 단계별로 국가와 지방의 역할이 교차하게 된다. 국가는 정책의 어느 단계까지 관여하는가로, 국가가 특정 사무를 수직적으로 관여하는 범위를 의미한다. 국가가 초기의 기획에서 최종의 집행단계까지 관여하게 되면 될수록 지방에 대한 국가 관여의 총량은 늘어나게 된다(小泉, 2011c:11). 따라서 자치사무가 자치사무로서 기능하기 위해서는 특정사무의 영역에서 지방이 스스로 기획에서 집행까지 담당할 수 있는 제도적 요건이 구비되어야 한다고 볼 수 있다.

(2) 질적 측면

질적 측면은 자원이용의 방식에 관한 것으로, 주어진 권한과 자원을 어떻게 이용하며 누가 어떻게 결정하는가에 관련된 것이다(曾我, 2013:227). 따라서 질적 측면의 국가 관여는 행정사무의 범위 및 정책단계별로 국가가 어떠한 강도로 개입하고

3) 小泉(2011a:2011b:2011c)는 국가관여의 양적 측면과 질적 측면을 개념화하여 제시하고 있다. 저자는 여기에서 양적 측면을 수평적 범위와 수직적 범위로 새롭게 구분하였다.

있는가로 이해할 수 있다(小泉, 2011b: 48-49). 즉 국가가 지방에 관여할 때, 지방이 의무적으로 따르도록 하는 종속적인 방식인가, 아니면 자율적으로 선택할 수 있는 임의적인 방식인가로 나눌 수 있다.

행정활동과 관련된 법규로는 조직규범, 근거규범, 규제규범이 존재한다(櫻井, 2011:15-16). 조직규범은 행정조직의 설치를, 근거규범은 행정작용의 토대를, 규제규범은 행정활동의 방식과 정도를 규정한다. 중앙과 지방은 이들 법규를 활용하여 업무를 수행하고 지방에 개입한다(小泉, 2011a:49).⁴⁾ 이때 국가의 법규가 자치사무를 어떻게 규제하느냐에 따라 관여의 질적 속성이 달라진다. 즉 중앙이 특정사무의 처리방식과 수준을 법률로 의무화하고 있는가? 아니면 지방이 조례로 자율적으로 처리하도록 하는가?, 법적기준은 반드시 지켜야 하는 것인가? 아니면 참고사항인가?, 기준이 제시되어 있는가? 아니면 지방에 맡기고 있는가?, 특정 사무 처리에 정부의 허가가 필요한가? 아니면 신고 사항인가? 결론적으로 국가 개입의 강도는 특정 사무와 사무별 정책단계에 따라 달라질 수 있다. 중앙이 질적 측면에서 지방을 종속적으로 규제한다면, 그것이 자치사무라고 할지라도 국가가 지방의 업무를 사실상 대행한다고도 볼 수 있다.

3) 국가관여의 변화와 지방의 자율성

그렇다면 국가 관여와 지방의 자율성과는 어떠한 상관관계가 있는가? 국가의 관여가 줄어들면 다음의 효과가 발생할 것으로 평가된다(大村, 2012; 内閣部の 홈페이지).

첫째 지역의 독자성이 확대될 수 있다. 법령의 제약이 완화되면, 자치단체들은 지역의 기준을 자체적으로 설정하고 실시하는 태세를 갖추어야 한다. 육아 지원이나 고용 등 지역 현안이 무엇인지, 이를 해결하기 위해서는 어떠한 방식으로 자원과 인력을 배분해야 하는지, 어떠한 대책이 적합한지 등 지역 사정에 맞게 대책을 수립하게 될 것이다.

둘째 예산집행의 효율성이 높아지고 행정서비스의 수준이 향상될 수 있다. 자율성이 높아지면 지역 과제별로 선별적인 대응책을 마련할 수 있으므로 더욱 구체적이고 편의적인 서비스를 전달할 수 있다. 또한 한정된 예산을 효율적으로 배분할

4) 국가는 법률을 제정하고 각 부처의 대통령령/부령 등의 법령, 처리기준이나 조언, 허가나 지시 등을 활용한다. 지방자치단체는 조례를 제정하고 규칙, 사무처리요강, 심사기준, 행정내부 결재 등을 활용하여 운영한다.

수 있다.

셋째 주민과의 소통이 활성화될 수 있다. 지역 실정에 맞는 기준이란 과연 무엇이며, 주민들의 의견이 무엇인지를 파악해야 한다. 이러한 과정에서 특색 있는 지역적 소통방식과 합의형성의 구조를 구축해 나갈 수 있다.

넷째 지방의회의 역할이 강화될 수 있다. 지역의 규율을 설정하는 최종 결정자는 주민대표로 구성된 지방의회이다. 지방의회는 전문성과 조정 능력을 바탕으로 지역 규범에 대한 논의를 충실히 진행할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 지방의원들은 지역의 특색과 독자성, 타 지역과의 형평성을 어떻게 살릴 수 있을지를 고민하고 성찰하는 능력을 향상시켜야 할 것이다.

다섯째 지방자치단체의 법무능력이 개선될 수 있다. 국가 법령이라는 주어진 규칙에서 탈피하여 독자적인 규율 체계와 내용을 구축하기 위해서는 전문적인 법무 지식이 요청된다. 따라서 관련된 법률지식의 학습과 인재 육성이 필요하다.

3. 법령과 조례간의 관계: 조례를 바라보는 관점

조례제정권은 헌법이 보장한 권리로 ‘법률의 범위 내’에서 제정되는 입법 작용이다. 지방자치법에서 기술되는 ‘법령에 위반하지 않은 한’과 동일한 의미로 해석된다(櫻井, 2011:54). 법률과 조례간의 관계는 이러한 ‘법령의 범위 내’를 어떻게 해석하는지로부터 출발한다. 과연 조례가 법령을 위반하지 않는다는 것은 어떠한 상황이며, 어디까지 조례의 영역으로 인정될 수 있는가가 주요 논점이다. 특히 지방분권이 추진되면서 기존의 법률과 조례 간의 관계로는 더 이상 지역의 다양성을 포괄적으로 수용할 수 없는 상황이 발생하고 있다. 따라서 양자 간의 관계를 새롭게 정립해야 한다는 인식이 커져가고 있다. 법령과 조례 간의 관계는 제도개혁과는 별개로 법령의 내용을 둘러싼 사법적 차원의 해석적 활동도 내포되어 있다. 본 절에서는 법률과 조례간의 관계가 과연 어떻게 이해되고 변화되었는지를 살펴해보도록 한다

1) 협의설

법률이 규제하는 영역은 조례로 제정할 수 없다는 관점으로 법률선점론(法律先占論)이 대표적이다(磯崎, 2012b:190; 川崎, 2015:130). 명확히 법률로 규제되지 않을 수도 있지만, 법률이 이미 그 취지나 내용을 선점했다고 인식될 경우 조례로 규제할 수 없다는 것이다. 직접적으로 법률에 저촉되지 않을 수도 있지만, 법률의 취지

에 반할 수도 있기 때문이다(磯崎, 2012b:210). 즉 동 논리에서는 법률에서 규정된 사항이나 영역을 선점영역으로 간주하고 법률에서 위임되지 않는 것은 위법으로 판단되었다. 헌법이 인정한 조례제정권을 매우 좁게 해석하였다.

일본에서는 1960년대까지 통설로 인정되었다 하지만 공해문제가 발생하고 혁신 자치단체가 등장하면서 법률 적용에 한계가 드러나기 시작하면서 법률선점론이 더 이상 설명력을 유지하기 어렵게 되었다.

2) 실질적 판단설

본 관점은 법률과 조례를 대상과 규정만이 아니라 개별적인 취지, 목적, 내용과 효과를 서로 비교하여 조례의 법률적합성을 판단해야 한다는 것이다. 이를 '실질적인 판단' 또는 '법률취지중시론'이라고 하는데, 다음과 같이 이해하고 있다(磯崎, 2012b:194-195).

첫째 법률이 어떤 사항을 규율하지 않을 경우(‘横出し, 추가조례’)에도, 해당 법률이 어떤 규제도 하지 않은 채 방치하려고 할 때에는, 이를 규율하는 조례는 법률에 위반된다. 둘째 법률과 조례가 어떤 사항을 병존하여 규제할 경우(上乗せ, 광의의 초과조례), 조례가 법령과는 별도의 목적으로 법령이 의도한 목적과 효과를 저해하지 않는다면 조례는 법령에 위반되지 않는다. 셋째 법령과 조례가 동일한 목적을 토대로 병존할 경우(협정의 초과조례), 법령이 전국 일률적인 규제를 실시하려 하지 않고 지방이 별도의 규제를 실시할 것을 용인한다면 조례는 법률에 위반되지 않는다.⁵⁾ 넷째 법령보다 엄격한 규율이 허용되지 않을 경우, 그 때 실시된 조례는 법령에 위반된다.

요컨대, 법률과 조례간의 관계를 대상/목적/취지/효과에 따라 판단하자는 것으로 현재의 기본 관점으로 인식되고 있다. 하지만 조례제정의 여부가 국가의 입법정책 속에 위임되어 있고, 법률의 취지를 해석하는 것 자체가 모호하기도 하다. 따라서 자치입법권이 명확히 보장되어 있지 않다는 비판도 제기된다(川崎, 2015:131-132)

5) 일본의 조례 유형을 우리나라의 학계에서는 일반적으로 ‘横出し’(요코다시)는 추가조례로, ‘上乗せ’(우와노세)는 초과조례로 번역하고 있다. 여기에서는 이 번역에 따르고자 한다. 저자는 법령과의 관계를 감안할 때 요코다시 조례는 ‘대상확대 조례’로, 우와노세 조례는 ‘기준강화 조례’로 번역하는 것이 좀 더 알기 쉽다고 판단된다.

3) 광의설

분권개혁이 추진되면서 조례의 자율성을 더욱 넓게 보려는 관점이다.

먼저, '고유 자치사무 영역론'이다(原田, 2005:71). 헌법 가치로서 지방자치를 인지한다는 것은 지방자치만의 핵심적인 사무영역이 존재한다고 보고 있다. 지방 고유의 사무로서 특정 지역 속에 내재되었다는 것이다. 전국 일률적으로 적용되는 내셔널 미니멈으로 국가 차원의 최소 기준이다. 지방자치를 추진하는데 충분하지 않다고 인식될 때에는 지방은 조례로 독자 규율을 추가할 수 있다(原田, 2010:68-69). 주민생활과 관련된 공해방지, 환경보호, 토지이용 등이 핵심적인 사무로 인정받는다.

둘째 '조례원칙적법설'이다(阿部, 1999:123). 자치사무와 관련된 법률은 국가와 지방간의 적절한 역할분담을 감안한 최소한의 규정으로, 획일적으로 규제되어서는 안 된다고 본다. 조례는 원칙적으로 국법에 저촉되지 않으며(阿部, 1999:123), 법률보다 강도가 높거나 법률에 규정되지 있지 않는 조례도 적법하다고 인식한다.

셋째 '법률표준설정론'이다(北村, 2004:131). 자치사무와 관련된 법률은 표준적인 규정으로, 지역별 규제 수준이 과잉 혹은 과소가 될 수 있다. 지방자치법(2조 13항)을 근거로 규율수준이 높은 법령도 일종의 예시이며 표준적인 것으로 보아야 한다(北村, 2004:131). 조례를 법률보다 강화시키거나 완화시키는 것도 "규율의 표준설정"(齋藤, 2012:263)이므로 대체 가능하다고 보았다. 따라서 법률과 조례가 서로 다르게 규정될 때, 조례를 우선시된다. 자치단체가 자율성을 바탕으로 지역의 최적화를 추구할 수 있기 때문이다.

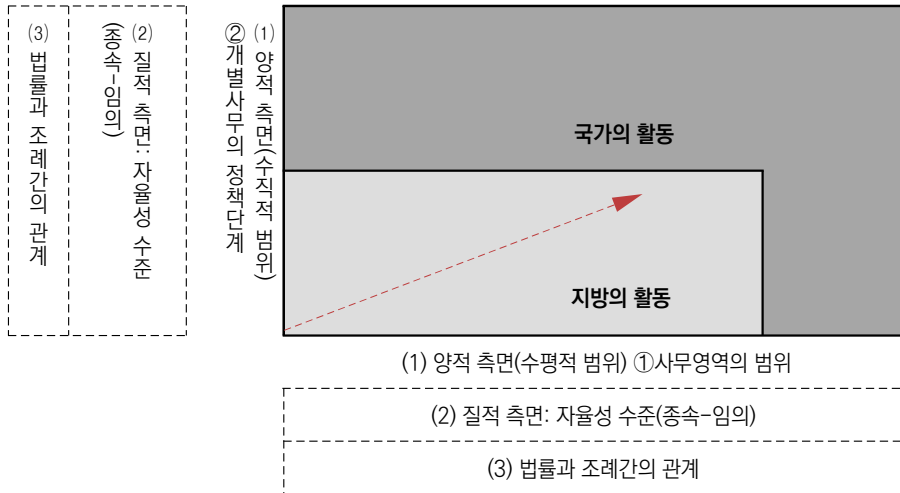
4. 본 연구의 분석틀

본 연구는 일본의 지방분권개혁을 대상으로 자치입법권의 개혁이 어떠한 방식으로 이루어졌고 성과와 한계가 무엇인지를 파악하는 것을 목적으로 한다. 관련 논의를 검토하여 자치입법권의 확대 여부를 파악하는 분석틀을 다음과 같이 도출하였다.

이는 3가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 첫 번째는 양적 측면으로, ①행정사무의 영역에서 자치사무의 범위가 어느 정도인가를 파악하는 수평적 범위, ②사무별로 국가가 정책의 어느 단계까지 관여하는가라는 수직적 범위가 있다. 두 번째는 질적 측면에서 국가가 지방에 어떤 방식으로 개입하고 있는가의 여부이다. 국가가 지방을 강하게 규제하는 종속적인 방식 또는 지방이 자율적으로 규제하는 임의적인 방식으로 구분된다. 세 번째는 법률과 조례간의 관계를 바라보는 관점이다. 제도 자

체를 변경하거나 해석을 바꾸어 양자 간의 관점을 변화시킬 수 있다. 세 가지 차원을 바탕으로 자치입법권을 확장시킬 수 있다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



국가와 지방은 행정사무의 모든 범위 속에서 각자의 역할을 분담하며 그 경계를 재구성한다. 지방분권을 추진한다는 것은 지방의 자율성을 증가시킨다는 것이며 자치입법권의 확대를 의미한다. 상기에서 도출한 분석틀은 과연 자치입법권의 확대 여부를 파악할 수 있는 관점이다. 양적 측면은 (1)①수평적 범위와 (1)②수직적 범위로 분류되며, 각 축에 '(2)질적 측면'과 '(3)법률과 조례 간의 관계'의 요인이 영향을 미친다.

결론적으로 자치입법권은 가로축과 세로축의 속성을 지닌 분권개혁이 어느 정도 진전되어야 확대될 수 있으며, 그래야만 지방이 실질적인 자율성을 보유했을 수 있다.

Ⅲ. 분권개혁 시기별 자치입법권의 개혁성과

1. 자치사무 영역의 확대(수평적 범위): 제1차 분권개혁의 성과

일본은 1995년 지방분권추진법이 제정되면서 제1차 분권개혁이 시작되었고 5년 간의 논의를 거쳐 지방분권일괄법이라는 구체적인 성과물이 산출되었다. 이 중 자

치입법권과 관련된 주요 성과들은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째 국가와 지방의 역할과 관련된 원칙들이 지방자치법에 명시되었다. 국가는 국가 존위에 관련되고 전국 일률적이고 광역적으로 실시되어야 하는 국가 본연의 업무를 담당한다.⁶⁾ 지방은 주민복지를 증진시키는 것을 본연의 임무로 하며, 지역 행정을 자주적이고 종합적으로 광범위하게 담당한다. 따라서 근거리 행정은 자치단체에 맡기는 것이 원칙이다(제1조의2). 또한 국가가 법령규정을 정비, 해석, 운용할 때는 지방의 자주성과 자립성을 충분히 발휘할 수 있도록 배려해야 한다(제1조의2의 2항).

둘째 기관위임사무의 폐지이다. 기관위임사무제도는 오래전부터 국가와 지방의 관계를 상하관계로 왜곡시킨다는 비판이 제기되어 왔다. 기관위임사무가 폐지되면서 다수의 국가 사무들이 자치사무로 재편성되었고 법정수탁사무가 새롭게 창설되었다. 법정수탁사무는 국가가 그 적정한 처리를 위해 법률이나 정령으로 규정한 것으로, 제1호와 제2호로 구분된다. 자치단체가 처리하는 사무는 기본적으로 자치사무로 분류되면서 지방의 자율 영역이 크게 신장하였다.

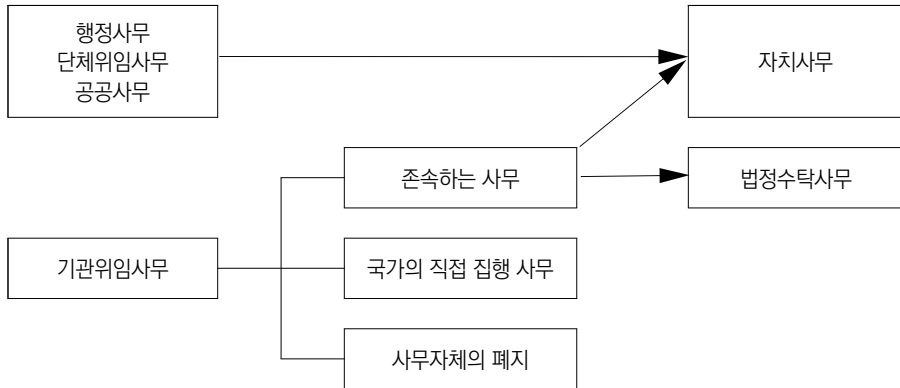
셋째, 지방에 대한 국가의 관여방식을 공식화하였다. 모호하게 실시되어 왔던 국가의 관여가 명확한 원칙과 조건에서만 가능하게 되었다. 국가의 포괄적 지휘감독권이 폐지되면서 국가가 개입하기 위해서는 법률적 근거가 필요하게 되었고(법정주의 명문화), 이 역시 지방의 자주성을 배려하는 수준에서 최소화되었다. 또한 사무별 국가관여의 유형도 지방자치법에 명시되었다.⁷⁾

요컨대 제1차 분권개혁에서는 중앙과 지방간의 관계가 원칙적으로 재정립되었다. 지방은 자신의 역할을 수행하는 고유 업무인 자치사무가 확대되었고, 중앙과 지방이 대등한 관계로 전환되면서 중앙이 지방에 개입하는 원칙들이 명확히 설정되었다.

6) ①국제사회에서 국가의 존위에 관련된 사무, ②전국 통일적으로 규정할 것이 바람직한 국민의 활동이나 지방자치의 기본 준칙에 관한 사무, ③전국적인 규모나 전국적인 시점에서 실시해야 하는 시책과 사업의 사무 및 그 외 등 국가가 본래 해야만 하는 역할을 중점적으로 담당해야한다고 하였다.

7) 자치사무의 경우, 기본유형으로 ①조언/권고, ②자료제출의 요구, ③협의, ④ 시정요구가 규정되고, 그 외는 개별법에 기초한 관여로 ① 동의, 인가/허가/승인, 지시, ② 대집행, 그 외 관여 등이 있다. 법정수탁사무의 경우, 관여의 기본유형으로 ①조언/권고, ②자료제출의 요구, ③협의, ④ 동의, ⑤ 허가/인가/승인, ⑥지시, ⑦대집행이며 그 외 개별법에 기초한 관여가 있다.

〈그림 2〉 제1차 분권개혁: 자치사무 영역의 확대



출처: http://www.soumu.go.jp/main_content/000032768.pdf

2. 개별사무의 정책단계(수직적 범위) 및 질적 측면의 자율성 확대: 제2차 분권개혁의 성과

지방자치의 취지는 스스로 지역의 일을 자율성과 책임성을 가지고 판단하고 해결해 나가는 것이다. 자치단체가 어떠한 지역 과제를 중심으로 어떠한 해결책으로 대응할 것인가, 이를 판단하는 능력과 재량권은 이를 위한 전제 조건이 된다. 제1차 분권개혁으로 다수의 사무가 자치사무가 되었지만, 개별 법령 속에는 지방의 활동을 제약하고 자율성을 저해하는 내용들이 여전히 상존하였다. 대표적인 제약방식으로 의무화(義務付け)와 정형화(枠付け)가 있다. 의무화란 ‘지방자치단체가 실시하는 일정한 종류의 활동을 의무지우는 것’이며, 정형화란 ‘지방자치단체가 실시하는 활동에서 조직, 절차, 판단기준 등 일정한 형식과 틀을 규격화시키는 것’이다(제2차 권고). 즉 지방자치단체가 스스로 해야 할 판단과 추진방식 등을 사전에 법령으로 규정지워 버린다. 지방의 행동을 규율하는 다수의 규제 법령들은 ‘국가와 지방간의 개별적인 관계를 더욱 복잡하게 얽매이도록 하는 투망구조’이다. 제1차 분권개혁이 “미완의 개혁”으로 평가되었는데(西尾, 2007), 이는 “미완의 법령개혁”(北村, 2013:41)이었기 때문이다.

제2차 분권개혁은 지방의 자율성을 제약시키는 법령을 개선시키고자 하였다. 개별 법령 속에 내재된 지방에 대한 제약, 즉 규제 범위와 수준을 감소시키는 대신 조례를 통해 지방 사업의 범위를 결정하고 사무집행에서 자유재량을 확대시키고자 하였다. 동 개혁은 자치사무이면서도 법률, 정령, 성령을 통해 지속되어온 국가의

개입을 축소시키려는 법제 차원의 개혁시도였다(北村, 2013: 39-40). 즉 국가 규제가 조례로 대체되는 가는 ‘입법권의 분권’(제2차 권고) 개혁이었다.

1) 개혁의 경과와 절차: 제2차 분권개혁

(1) 개혁의 경과

법령제약의 개선은 크게 대상의 선정과 법적 조치의 기간으로 나눌 수 있다. 먼저 지방분권개혁추진위원회(地方分権改革推進委員会, 이하 분권개혁위)가 개혁대상을 선정하였다. 분권개혁위는 2007년 4월에 지방분권개혁추진법을 근거로 내각부에 설치되었다. 총 7명의 위원으로 구성된 분권개혁위는 정권교체와 관계없이 3년 동안(07년 4월 1일-10년 3월 31일) 활동하면서 총 99차례의 회의를 개최하였고, 4차례의 권고(勸告)와 2차례의 의견을 총리에게 제출하였다. 권고 내용 속에 개혁 사항이 담겨져 있었다.

다음으로 국회에서 법적 조치가 취해졌다. 내각은 권고안의 내용을 바탕으로 순차적으로 일괄법안을 제출하였다. 제1차 일괄법은 중점 검토 대상(3분야)을 중심으로 검토되어 2011년 4월 28일에 제정되었다. 제2차 일괄법은 개정되지 못한 중점 3분야의 나머지 조항들을 대상으로 그해 8월 26일에 제정되었다. 제3차 일괄법은 지방의 요청사항 및 다른 분야를 대상으로 진행되었는데 폐안이 되는 우여곡절 끝에 13년 5월 7일에 제정되었다. 제5차 일괄법부터는 지방이 제안한 사항(제안모집 방식)을 대상으로 개선작업이 시도되었다.

〈표 1〉 법령제약 개선을 위한 일괄법의 제정

	주요 내용
제1차 일괄법(2011년 5월)	• 지역분권개혁추진계획에 기초한 관련 법률을 정비함 • 그중 “의무화 · 정형화의 개선과 조례제정권의 확대” 등 관련 41법률을 정비함 • 해당 내용 - 시설/공공시설 설치관리의 기준 - 협의, 동의, 인허가/승인 - 계획의 책정과 절차
제2차 일괄법(2011년 8월)	• 지역주권전략대망을 바탕으로 관련 188법률(아래 중목 19법률)을 정비함 - 의무화 · 정형화의 개선과 조례제정권의 확대와 관련된 160법률: 해당 대상은 제1차와 거의 공통 - 기초자치단체에의 권한 이양 관련 47법률
제3차 일괄법(2012년 3월)	• 의무화 · 정형화의 개선(각의결정)을 바탕으로 관련 69 법률을 정비함 • 해당 내용 - 지방의 제언 관련 - 통지/신고/보고, 공시/공고 등 - 직원의 자격과 정수 - 그외
제4차 일괄법(2014년 6월)	• 사무/권한의 개선방침(각의결정)을 바탕으로 관련 63법률을 정비함 • 해당 내용 - 국가에서 지방자치단체로의 사무 권한의 이양(43법률) - 도도부현에서 지정도시로의 사무 권한 이양 등(25법률)
제5차 일괄법(2015년 6월)	• 2014년부터 도입된 ‘제안모집방식’을 활용한 관련 19법률을 정비함 • 해당내용 - 지방자치단체에의 사무와 권한 이양(12법률) - 의무화 · 정형화의 개선(8법률)
제6차 일괄법(2016년 5월)	• 제5차일괄법과 동일하게 ‘제안모집방식’에 따라 관련 15법률을 정비함 • 해당 내용 - 지방자치단체에의 사무와 권한 이양(11법률) - 의무화 · 정형화의 개선(4법률)

2) 개별사무별 관여 범위의 축소(수직적 범위) 및 규제 완화(질적 측면)

제2차 분권개혁에서는 개별 사무를 선정하고 이 속에서 국가 관여의 범위를 축소하고자 하였다. 개혁의 추진 방식을 단계별로 살펴본다.

(1) 제1단계 개혁대상을 선별하는 판단기준의 설정(merkmal)

자치단체에 대한 법령제약이 무조건 부정적인 것만은 아니다. 국가의 제약 중에서도 유지되어야 하는 것들도 있으며, 전국적으로 통일성이 요구되는 사무들도 이

에 해당한다고 할 수 있다. 동 위원회는 전체 법률(조항) 중 이를 판단할 수 있는 기준을 마련하였다(제2차권고). 이른바 의무화와 정형화가 유지되어야 하는 판단기준으로 7가지(약칭, 존치기준)가 제시되었다⁸⁾. 이 중 일부 기준은 더욱 세분화되었다(약칭, 존치세부기준)(제3차 권고)⁹⁾. 또한 존치기준(존치세부기준)에는 해당되지 않았지만, 여전히 법령의 제약을 남길 필요가 있다고 볼 수 있는 사무를 다시 판단하는 7가지(약칭, 재판단 존치기준) 기준이 설정되었다¹⁰⁾. 즉 국가의 제약이 여전히

- 8) '존치기준': (1)지방자치단체가 사유재산제도, 법인제도 등 사법질서의 근간이 되는 제도 관련 사무를 처리할 경우, (2) 보조대상자산이나 국유재산 처분 관련 사무를 처리할 경우, (3) 지방자치의 기본 준칙(민주정치 기본 사항, 그 외 지방자치단체의 통치구조의 근간) 관련 사무를 처리하거나 타 지방자치단체와의 비교할 필요가 인정되는 사무로, 전국 통일적으로 규정될 필요가 있는 경우, (4) 지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체와 국가, 그 외 기관과의 협력과 관련된 사무로, 전국 통일적으로 규정될 필요가 있는 경우, (5) 국민의 생명, 신체 등 중대하고 명백한 위험에 대하여 국민을 보호하기 위한 사무로, 전국 통일적으로 규정될 필요가 있는 경우, (6) 광역적인 피해 확산을 방지하기 위한 사무로, 전국 통일적으로 규정될 필요가 있는 경우, (7) 국제적 요청과 관련된 사무로, 전국 통일적으로 규정될 필요가 있는 경우 등이다.
- 9) '존치세부기준': 1) 지방자치단체가 타 지방자치단체와 수평적이고 공동으로 혹은 지방자치단체의 주체적인 판단으로 광역적으로 연계된 사무를 실시하는데 필요한 체계를 설정하는 것, 2) 전국적인 총량규제·관리를 위하여 필요한 체계를 설정하는 것, 3) 지방자치단체에 의무화된 보험 관련 규정(보험과 정합적인 급부 포함)중, 지방자치단체 이외의 주체에 대하여 의무화된 보험과 통합된 전국적인 제도를 구축하는 것, 4) 지정·등록기관의 지정·등록(지방자치단체의 사무 자체를 실시하도록 하는 것에 한정됨)과 관련된 것, 5) 국가·지방자치단체 간, 지방자치단체 상호간의 정보연락·의견청취(협의, 조정을 제외) 관련 규정 중, 도도부현(광역)에 대하여 국가로의 정보연락을 의무화한 것, 시정촌(기초)에 대하여 국가·도도부현에의 정보연락을 의무화한 것, 도도부현에 대하여 국가의 의견반영을 의무화한 것, 시정촌에 대하여 국가·도도부현의 의견반영을 의무화한 것(민간사업자와 동등의 정보연락을 의무지우고 있는 것을 제외) 이외의 것, 6) 지방자치단체간의 권한배분에 관한 상호조정 및 분쟁해결을 위한 재정(裁定) 절차에 관한 것, 7) 국가·지방자치단체간의 동의, 인허가·승인 관련 규정 등이다.
- 10) '재판단 존치기준': (a) 지방자치법에 의한 행정처분 등 공권력행사(이에 준하는 것도 포함)에서 사인보호(행정불복심사의 일반 규칙과 그 특례, 행정절차의 일반 규칙과 그 특례, 행정강제, 행정벌, 알선·조정·중재 등의 준사법절차, 공권력 행사에서의 신분증언대 자격, 형사절차에서 인신구속시 인권옹호, 개인정보보호에 한정), 지방자치단체에 의한 사실입증(증명서, 수첩교부)및 지방자치단체가 설치하는 공공시설, 부여박탈의 자격, 규제구역, 징수세, 보험료 기록 관련 규정, (b) 전국적으로 통용되는 사업(土業) 시험, 자격의 부여박탈, 전국적인 사업의 인허가·신고수리와 이를 동반하는 지도감독 관련 규정, (c) 국민의 생명, 신체 등의 위험에 대하여 국민을 보호하는 대인급부서비스의 내용·방법 관련 규정 중, 금액, 사양 관련 정량 기준, 개별 구체적인 방법을 포함하지 않는 것(정성령, 고시에의 위임규정을 포함한 규정은 제외), (d) 의무교육 관련 규정 중, 교육을 받는 권리 및 의무교육 무상제도를 직접 보장한 것, (e) 필요 불가결하지만 주변지역에 막대한 환경부하를 미치는 시설의 설치 허가 등의 절차/기준으로 전국 통일적으로 규정될 필요가 있는 경우의 사무처리 관련 규정, (f) 형법에서 일반적으로 금지되고 있는 행위를 특별히 지방자치단체에 허용하기 위한 조건 설정과 관련된 규정, (g) 계량, 공공측

유효한 사무를 판단하는 기준으로, 총 21가지에 이르는 기준들이 규정되었다.

(2) 제2단계 대상사무의 선정

본권개혁위는 상기의 기준을 바탕으로 팀을 구성하여 해당 법률 조항의 해당 여부를 판단하였다. 의무화·정형화가 포함된 조항들이 있는 법률은 총 482법률이며 총 조항 수는 10,057조항이었다. 구체적으로 국가의 제약이 계속 유지되어야 하는 조항은 4,389조항이었고, 존치할 필요가 없는 조항은 4,076조항이었다(제2차 권고). '존치기준'에는 총 2,315조항, '재판단 존치기준'에는 2,076조항이 해당되었다¹¹⁾. '존치기준'에서는 첫 번째(763조항), 네 번째(750조항), 세 번째 기준에 속한 해당 조항들이 많았고 '재판단 존치기준'에서는 첫 번째에 해당하는 조항(1706조항)이 가장 많았다. 결과적으로 4,076조항이 개선 검토의 대상이 되었다.

〈표 2〉 기준별 검토 대상의 수

의무화/정형화 관련 검토 조항 총합	'존치기준'에 해당 조항	'존치기준'에 해당하지 않은 조항	준용·적용규정
합계 10,057	4,389 조항	4,076조항	1,592조항
	개혁대상에서 제외	개혁의 검토대상	

(3) 제3단계 대상사무의 판정

본권개혁위는 선정된 조항별로 어떻게 개선할 것인가를 고민하였다. 첫째 폐지할 것, 둘째 절차 및 판단기준의 전부를 조례에 위임하거나 조례의 수정(보정)을 허용할 것, 셋째 절차 및 판단기준의 일부를 조례에 위임하거나 조례의 수정(보정)을 허용할 것 등으로 구분하였다. 이 중 만일 해당 조항을 조례에 위임하거나 수정(보정)을 허용할 경우, 현 법령 기준의 의미를 바탕으로 자치단체가 자체적인 개선 작업을 하도록 하였다. 국가가 설정한 법령기준의 의미를 3가지 유형으로 설정하였다. 이 유형들은 “따라야만 하는 기준”(従うべき基準), “표준”(標準), “참작해야만 하는 기준”(参酌すべき基準)으로 구분되었는데, 조례제정의 자유도를 의미한다. 즉 각 유형별로 상이한 법적효과와 허용 수준을 보여주는 것이다. 기본적으로는 자유롭게

량 및 국토조사 정도의 확보, 주거표시 관련 규정 중, 전국적으로 통일되게 규정할 필요가 있는 것 등이 해당한다.

- 11) 개개 조항이 복수의 판단기준에 해당하기도 하므로, 존치기준과 재판단존치기준의 수가 개별 판단기준에 해당하는 총 조항수와 일치하지 않는다

조례를 설정할 수 있는 자율권을 자치단체에 부여하고 있다.

〈표 3〉 유형별 법령기준의 개선방법

	“참작해야만 하는” 형	“표준”형	“따라야만 하는 기준” 형
법적효과	• “참작해야만 하는 기준”이란 충분히 참고한 뒤에 판단하지 않으면 안되는 기준 • 조례 제정시, 참작해야만 하는 기준을 충분히 참고하고 이에 따라 타당성을 검토한 뒤에 판단하지 않으면 안된다	• “표준”이란 통상적인 기준 • 조례의 내용은 법령을 “표준”으로 하는 범위 내에서 하지 않으면 안된다	• “따라야만 하는 기준”이란 반드시 적합하지 않으면 안되는 기준 • 조례의 내용은 법령의 동 기준에 따르지 않으면 안된다
다른 규정의 허용 정도	• 법령의 “참작해야만 하는 기준”을 충분히 참고한 결과라면, 지역의 실정에 맞추어 상이한 내용을 규정하는 것을 허용	• 법령을 “표준”으로 하면서 합리적인 이유가 있는 범위 내에서 지역의 실정에 맞는 “표준”과 다른 내용을 규정하는 것은 허용	• 법령의 동기준과 다른 내용을 규정하는 것은 허용되지 않으나, 해당 기준의 범위 내에서 지역실정에 맞는 내용을 규정하는 것은 허용
비고	• 참작하는 행위를 할 설명책임(행위규범)→참작할 행위를 실시하지 않는 경우는 위법 • “참고해야만 하는 기준” “참작해야만 하는 기준” “감안해야만 하는 기준” “고려해야만 하는 기준”도 동일	• “표준”과 다른 내용에 대한 설명책임→ 합리적인 이유가 없는 경우는 위헌 • “준칙”과 동일	• 동 기준의 범위 내에 있는 것에 대한 설명책임→기준의 범위를 넘는 경우는 위법 • “규정해야만 하는 기준” “존수해야만 하는 기준” “적합해야만 하는 기준”도 위와 동일

처음에는 ‘시설/공공시설 설치관리 기준’, ‘협의 및 인허가/승인’, ‘계획 책정 과정 절차’의 3분야(중점3분야)와 관련된 조항들이 먼저 검토되었고, 이후 ‘통지/신고/보고, 공시, 공고’, ‘직원의 자격/정수’, 지방의 요청 사항(그 외 중점3분야) 관련 조항들이 논의되었다.

(4) 4단계 대상별 법적 조치와 성과

검토대상에서 법적 조치가 필요한 조항들은 일괄법을 제정하여 후속조치를 실시하였다. 제1차 일괄법에서는 중점3분야에서 허용유형에 해당되지 않는 889개의 대상 조항 중, 지방이 요청하는 106조항을 우선적으로 수정하였다. 제2차 일괄법은 중점3분야 중 상기 106조항을 제외한 530조항이 ‘지역주권전락대망’을 통해 수정되었고, 이후 지방채협의제도도 추가되었다. 제3차 일괄법은 ‘그외 중점3분야’를 대

상으로 허용유형은 아니지만 개선 필요성이 있는 조항(363조항)을 검토하였고, 291조항을 개정한 제3차 일괄법이 제180회 정기국회에 제출되었다. 하지만 중의원이 해산되면서 폐안되었는데, 이후 일부 내용을 추가하여 '신 제3차 일괄법'으로 다시 제출되어 통과되었다.

요컨대 분권개혁위가 제2차 권고에서 개선 대상으로 선정한 4,076조항 중, 1316조항이 개선되어야 할 것으로 판단되었고, 이중 975조항(74%)이 4차례의 일괄법을 통해 정비되었다.

IV. 자치입법권 개혁의 평가

1. 분권개혁의 평가

1) 양적 측면

(1) 수평적 범위

제1차 분권개혁에서는 국가와 지방 간 사무 범위의 경계가 크게 변경되었다. 먼저 국가와 지방간 역할분담의 원칙이 수립되면서 지방의 사무 영역이 확고하게 되었다. 기관위임사무가 폐지되면서 국가 업무로 간주되던 사무들이 자치사무로 편성되었다. 국가 사무나 기관위임사무 중, 일부는 폐지되거나 법정수탁사무로 새롭게 창설되었다. 법정수탁사무는 본래 국가사무이지만 지방의회가 견제할 수 있는 자치사무의 성격도 부여되었다. 결론적으로 제1차 분권개혁은 양적 측면에서 자치입법권이 강화되었다. 행정의 수비범위 중, 지방이 자주적으로 처리하는 자치사무의 영역이 크게 확장되었다고 할 수 있다. 지방이 처리하는 사무는 기본적으로 자치사무로 정의되면서 지방이 활동하는 사무영역이 확대하였다.

(2) 수직적 범위

① 대상의 한정성

첫째 개선대상이 자치사무에만 한정되었다는 점이다. 즉 법정수탁사무와 조례에 위임된 규정들은 개선대상에서 제외되었다(磯崎, 2012; 岩崎, 2013, 上林, 2010:95-98). 개혁 작업의 시간이 짧았고 투입 인력이 소수라는 점 때문에 어쩔 수 없이 자치사무 일부만을 전략적으로 선택하였다(齊藤, 2010:51). 하지만 처음부터

작업 대상을 부분적으로 선정했다는 점에서 개혁의 한계성이 존재했었다. 분권개혁 위도 “법정수탁사무 역시 자주성과 자립성을 인정하는 자치사무라는 관점에서 검토되어야 한다”(제3차 권고)는 견해를 밝히고 있다. 한편 존치로 판명된 조항 또한 작업 과정에서 피드백이 필요하다는 견해가 제기되었다. 하지만, 이러한 논의가 재개되지 못했다는 아쉬움을 실제 작업에 참여했던 학자가 지적하고 있다(齋藤, 2010:52-53),

② 검토방식의 한계

이번의 개혁 작업은 조항별로 검토되었다. 조항자체의 위임수준을 이해할 수 있으나 조항들 간에 연계된 종합적인 차원을 파악하기가 어려웠다. 행정서비스는 세부적으로 실시되지만 여러 사무들이 합쳐지면서 특정한 행정서비스가 이루어지기도 한다. 즉 미시적 차원과 거시적 차원이라고 볼 수 있다. 검토되는 해당 법률 조항이 속한 타 조항과의 관련성, 법률 자체가 지닌 목적 등을 종합적으로 살피면서, 자치단체가 특정서비스를 제공할 수 있도록 하는 조치가 취해져야 할 것이다. 하지만 조항별 검토방법은 법령 전체의 취지와 개별 규정간의 의미가 제대로 음미되지 못하고 일률적으로 폐지되거나 조례로 위임되어야 하는 양자선택을 강요받았다고 비판되었다. 부분적이고 미시적인 위임이 개혁의 목표가 되었다. 결과적으로 과연 부분적 위임이 특정 행정 사무를 추진하는데 자치단체의 자율성을 어디까지 담보할 수 있는지가 의문시되었다(磯崎, 2012c). 하지만 이러한 미시적 판단 기준이 없었다면 작업은 매우 혼란스러웠을 것이라고 개혁 작업에 참여한 연구자가 반론하였다(齋藤, 2010:53). 즉 조항별 판단기준은 개별법령과의 관계 속에서 해당 정부부처와의 조율을 통해 투명하게 설정될 수 있다는 이유에서였다.

한편 부분적 위임은 부처별로 일부만 조례에 위임해 주면 좋다는 식의 경향을 낳았다. 지방은 위임된 사항을 의무적으로 조례로 제정해야 하는 상황에 직면하기도 하였다(磯崎, 2012c).

2) 질적 측면

개혁 작업으로 법령 조항의 기준을 조례에 위임할 때, 국가는 3가지 유형을 의견으로 제시할 수 있도록 하였다. 만일 국가가 “따라야만 하는 기준”의 입장이라면, 결국 국가의 기준에 종속되어 새로운 법령구속이 되지 않는가라는 비판이었다(岩崎, 2012:47). 기준 설정의 주체가 국가에서 지방으로 변경되었지만 국가의 관여가

사라진 것은 아니다. 조례에 위임된다고 하였지만, 본래 국가가 정해야만 하는 것을 지방이 대신한다는 점에서 본래의 위임과는 상이하다는 것이다. 예를 들어 보자. ‘지정장애아 지원 사업자’는 아동발달 지원, 방과 후 종일 서비스, 보육소 방문 지원 사업 등을 실시한다. 아동복지법 제21조의5의18의 제2항에는 ‘지정장애아 사업자는 도도부현의 조례에서 규정한 아동발달 등 관련사업(指定通所支援)에 요구되는 설비 및 운영 기준에 따라 서비스를 제공하지 않으면 안된다’라고 기술되어 있는데¹²⁾, 관련 시설의 설비와 운영 기준 등이 조례로 위임되었다. 구체적으로는 거실 면적 기준과 시설 이용자, 가족에 관한 인권침해 방지 규정들이 “따라야만 하는 기준”으로, 이용자의 수와 관련된 기준은 ‘표준’으로, 그 외 설비 및 운영 기준은 ‘참작해야만 하는 기준’으로 제시되었다. 규제 대상은 동일하지만, 국가가 세부적으로 위임한 유형은 제각각 상이하였고, 지방에 주어진 자율성의 수준도 달랐다. 즉 국가의 제약이 완화되었다고 하지만, 국가 기준 자체가 철폐된 것은 아니므로 새로운 제약으로 변용되었다고도 평가된다.

2. 분권개혁에 따른 지방의 대응

자치사무의 운용을 제약하던 법령 조항들이 일괄법의 방식으로 개정되면서 자치단체들도 본격적으로 대응하기 시작했다. 국가가 설정한 기준들이 지역별로 자율적인 기준을 설정할 수 있게 되면서, 조례 제·개정 작업에 돌입한 것이다. 이러한 동향의 주요 특징을 다음과 같이 파악할 수 있다¹³⁾.

첫째 규모가 큰 자치단체들이 비교적 신속하게 대응하였다. 자치단체들은 자신들에게 해당되는 법령 중 필요하다고 판단되는 것을 선별하여 조례 제·개정 작업에 착수하였다. 먼저 2012년 4월 시행이후 초기 6개월은 각 자치단체들이 필요한 조례를 파악하여 개정준비 작업에 나섰고(제1회, 제2회), 반년이 지난 시점부터 그 성과물이 나타나기 시작했다(제3회, 2012년 11월). 2013년 2월의 시점에서는 제1차/제2차 일괄법의 해당사항 중, 광역은 90.1%, 지정도시는 86.8%인 반면, 시정촌은

12) 児童福祉法第二十一条の五の十八〇2 "指定障害児事業者等は、都道府県の条例で定める指定通所支援の事業の設備及び運営に関する基準に従い、指定通所支援を提供しなければならない。"

13) 내각부는 법령제약이 개선된 분야에 대하여 지방자치단체가 어떠한 대응을 하고 있는지를 특히 시설·공공 설치관리 기준 등을 중심으로 2012년 4월부터 정기적으로 모든 자치단체를 대상으로 조사하고 있으며 지금까지 6차례(제1회 2012년 4월, 제2회 2012년 9월, 제3회 2012년 11월, 제4회 2013년 2월, 제5회 2013년 7월, 제6회 2015년 3월) 실시되었다.

39.7%의 진척률을 보였다(제4회 조사). 이후 작업 속도가 급속히 빨라지면서 그해 7월에는 모든 자치단체가 관련 조례를 제정한 것으로 나타났다(제5회 조사).

둘째 국가와는 다른 독자 기준을 설정하는 자치단체들이 출현하기 시작했다. 예를 들어 공공주택의 입주 기준의 경우, 정부는 수입이 전체 25%이하인 자, 60세 이상 고령자, 미취학아동 주거 세대 등으로 자격요건을 정령으로 규정하고 있다. 하지만 니가타현은 재해지역 피해자, 요코하마시는 중학생 이하의 아동, 후쿠오카현은 신혼세대를 추가하였다. 특별양호노인홈의 설비·운영기준의 경우, 정부는 사회복지사업에 2년 이상 종사한 자를 법인의 임원과 종업원의 장으로 선임할 것을 규정하고 있으나, 나라는 폭력단의 영향력이 배제되어야 한다고 추가한다. 시즈오카현은 도로표식을 종래의 50%에서 65%로 확대하였다. 독자 기준은 마을만들기나 생활 관련 조례에서 주로 나타나고 있는 것으로 보인다¹⁴⁾. 해당 자치단체들 중 독자 기준이 분야별로 어느 정도 설정되었는가를 살펴보면(제5회), 공공주택의 입주 기준은 65.9%(1679단체 중 1,102곳), 보육소의 설비 운영 기준은 89.9%(109단체 중 98곳)인 것으로 나타났다.

셋째 자치단체들은 지역에 맞는 조례를 제정하기 위해 다양한 시도를 하고 있다. 독자적인 기준을 찾기 위하여, 담당프로젝트 팀을 설치하거나, 주민/전문가의 의견을 청취하거나 현장조사를 실시하였다. 주변 자치단체들의 규정을 참고하거나 비교하며, 다른 조례 기준과 그 정합성을 검토하기도 하였다.

요컨대 법령개선 작업이 실시되면서 다양한 평가가 나타나고 있다. 일부에서는 의도된 제도적 효과가 나타나고 있고, 기준이 상향되면서 주민서비스가 향상되고 있다고 평가한다. 또한 지방 스스로 자신의 기준(조례)을 만든다는 의식이 생성되면서 법무 능력에 대한 관심이 증가하고 있다(日野, 2013:29). 반면 일부에선 ‘입법권의 분권’이라는 거창한 슬로건에 비해 실제 자치단체가 독자적으로 제정한 조례 수는 많지 않으며, 자율성을 확대하는데 미친 영향력 또한 미미했다는 비판이 제시되기도 하였다(濱田, 2014:93).

14) 총무성은 지방 독자기준의 주요 대상으로 ① 도로 관련: 구조기준, 표식기준, ② 공공주택: 입거기준, 정비기준, ③ 도시공원의 설치기준 ④ 복지 관련: 장애복지서비스 사업의 설비와 운영기준, 특별양호노인홈의 설비와 운영기준 등을 제시하였다.

V. 법률과 조례 간의 관계 재정립

법률과 조례 간의 관계는 헌법이나 법률이 개정되지 않는 한, 법률적 해석을 통해 새로운 기준이 설정될 수 있다.

1. 실질설의 적용 : 제1차 분권개혁의 시기

초기의 “법률선점론”이 점차 시대적 상황과 맞지 않게 되면서 법률과 조례간의 관계를 새롭게 바라보려는 노력들이 시도되었다. 1975년 9월 10일 최고재판소(한국의 대법원)가 판결한 ‘도쿠시마시公安조례 사건(徳島市公安条例事件)’¹⁵⁾이 그 전환점이 되었다(櫻井, 2011:59). 법령의 대상/취지/목적/내용/효과를 상세히 검토하여 조례의 저촉 여부를 판단해야 한다고 판시하였다. 이 재판을 계기로, 첫째 법령과 동일 목적 하에 제정되었지만, 법령이 규제하지 않는 사항을 조례가 규제할 수 있으며(추가 조례), 둘째 법령과 같은 목적 하에 제정되었지만 법령보다도 조례를 더 강하게 제정할 수 있으며(초과 조례), 셋째 법령이 조례와 동일 사항을 규제하고 있지만 법령과는 다른 목적이라면 조례를 제정할 수 있다는 인식이 정착되었다.

2. 새로운 개념의 등장과 쟁점: 제2차 분권개혁의 시기

1) 신개념의 탄생

조례의 법령대체권(上書權, 우와가키권)¹⁶⁾은 법령의 제약을 해제시키는 과정에서 등장한 새로운 개념이다. 과연 자치단체에 법령대체권(上書權)을 부여할 수 있는지가 주요 논쟁거리였다.

본 개념은 행정개혁과 규제개혁의 맥락에서 출발하였다(上林, 2015:33-39). 2004년 홋카이도청이 설치한 ‘도주제 추진회의’는 도주제특구의 필요성을 제안하였다.

15) 시위참가자들은 ‘도쿠시마시 집단행진 및 집단시위 운동에 관한 조례’를 위반하여 기소되었는데, 조례가 도로교통법에 모순되는가가 쟁점이었다. 여기에서의 법과 조례는 목적과 대상이 동일하지만, 상호 모순이 없고 중복된 규제의 합리성이 인정될 때는, 법이 조례를 배제하려는 취지를 가졌다고 해석할 수 없고, 조례는 법에 위반되지 않는다고 최고재판소는 판시하였다.

16) 上書權(우와가키권)은 우리나라에선 아직 개념적 정의가 생소하며 합의된 정의가 존재하지 않는 것으로 보인다. 따라서 개념적 의미를 최대한 살리면서 우리에게 자연스러운 방식으로 용어를 번역하고자 하였다. 여기서는 법령대체권(우에가키권)으로 번역한다.

국가의 특별행정기관이 폐지되고 사무권한과 조직이 훗가이도로 이관, 통합되면, 자치단체의 자주적인 정책실시가 가능한 방법으로, 정부 부처의 정·성령(대통령령, 시행령에 해당)을 대체하는 조례가 창설된다는 내용이 포함되었다. 우와가키권이라는 용어는 사용하지 않았지만, 시행령의 적용범위를 축소하고 조례로 그 기준을 설정할 수 있도록 하자고 하였다. 다케나카 헤이조(竹中 平蔵) 총무대신이 설치한 ‘지방분권 21세기 비전 간담회’가 작성한 최종보고서(2006년 7월)에도 유사한 주장¹⁷⁾이 제기되었다. 정책아이디어 수준의 우와가키권이 본격적으로 논의되기 시작한 시점은 2007년 4월 지방분권개혁추진위원회가 설치되면서부터이다. 위원회에 참여한 위원들이 지닌 우와가키권의 개념은 각양각색이었다. 제1차권고와 제2차권고에서도 개념적 정의가 명확히 이루어지지 못하였다. 하지만 법제 문제를 전담했던 고바야가와(小早川光郎) 위원이 제기했던 개념이 점차 수용되었고, 제85회 회의(2009년 5월 28일)에서 개념적 합의에 이르게 되었다. 결국 법령대체권(우와가키권)의 개념이 제3차권고에서 제한적이거나 정의를되었다. 동 위원회가 출범했던 초기에는 “법령의 의무화·정형화의 완화” 및 “조례의 법령대체권(우와가키권)”으로 각각 인식되었지만, 결국 우와가키권은 ‘참작해야할 기준’과 동일한 의미로 이해되었다(上林, 2015:36-37).

2) 제도화를 위한 쟁점

법령대체권(上書權)은 법령과 조례간의 관계를 둘러싼 조례의 확장적 해석에서 등장하였다. 국가가 규정한 법령의 규정(정령·성령)보다 조례를 우선적으로 적용하여 그 내용을 수정할 수 있는 권한이다. 일부에선 법률과 조례간의 관계를 전치시키고 헌법을 위반할 수 있다는 반론도 제기되었다. 하지만 현행 헌법 내에서도 조례제정권을 확대하는 방향으로 해석하여 왔고, 분권형 사회를 구축하는 것이 어느 시기보다 요청되고 있으므로 법령대체권을 부여하는 것이 지방의 자율성을 확대하는 조치라고 주장되었다(北村, 2013). 결국은 이 권한이 현실화될 것으로 보여지지만, 어떠한 제도적 틀로 귀결될 것이냐를 두고 입장 차가 나타나고 있다(磯崎, 2012b:225).

첫째 지방자치법(일반법)에 통칙규정으로 법령대체권(우와가키권)을 삽입하자는

17) “자치사무의 집행기준은 원칙적으로 조례로 정하고 변경할 수 있도록 제도를 정비해야만 한다”. 다케나카 대신은 구조개혁과 관련된 고이즈미(小泉 純一郎) 총리의 핵심참모였다.

견해이다. 우와가키권을 개별법 속에 열거하여 개정하게 되면, 중앙 부처가 제출한 법안이 지방의 자율성을 보장하기에는 한계가 있다고 보인다. 이러한 방식은 문제를 근본적으로 해결하기 어렵게 한다. 일반적이고 포괄적인 근거가 되는 통칙 조문을 삽입해야 하며, 예외인 경우 특례로 규정해야 한다는 것이다(松本, 2013:9-10).¹⁸⁾

둘째 일반법에 법령대체권(우와가키권)의 기본 방침을 제시하고 개별법에 구체적으로 규정하자는 견해이다. 磯崎(2012b:226)는 첫째 방법이 개별법의 개정을 별도로 필요하지 않다는 장점을 지녔지만, ①개별법의 규정이 없다면 실제 일반원칙은 지켜지지 않을 수 있고, ②개별법은 각각의 정책목적이 있으므로, 검토하지 않고 조례를 우선시하는 것은 비약적 논리라는 점에서 비판하고 있다. 국가의 입법은 틀(枠組み)이나 기준이며, 정부의 규칙인 정성령도 아닌 조례로 구체화하도록 한다. 결과적으로 일반법에 우와가키의 원칙이나 지침을 간략히 정하고, 어느 정도까지 우와가키를 인정할 것인가를 개별법으로 규정하자고 제안한다.

셋째 개별법 속에 법령대체권(우와가키권)을 인정하는 문구를 삽입하자는 견해이다. 분권개혁위는 3차례의 권고를 통해 지방에 법령대체권을 부여할 필요가 있다고 주장하였고, 최종적으로는 “참작 기준”으로 판단되는 조항이 조례로 대체(上書權)할 수 있다고 해석하였다(제3차권고). 2011년 3월 동일본대지진이 발생하였고 그 해 12월 제정된 동일본대진화부흥특별구역법(東日本大震災復興特別区域法)이 매우 제한적으로 법령대체권을 인정하고 있다¹⁹⁾. 上林(2015:46)은 이를 ‘특구형 우와가키권(법령대체권)’로 명명하였다.

2013년 참의원 선거를 앞두고 야당 ‘일본유신의 모임’이 우와가키권의 제정을 공약으로 제시하는 등 점차 제도적 논의가 활성화되고 있다²⁰⁾. 하지만 관련 내용에

18) 통칙법 방식은 개별 법률에 조례를 제정할 수 없을 때 구체적으로 규정하는 네거티브 목록 방식이다. 어떠한 형태의 조문이 없다면 안정성이 결여되므로 가능한 구체적인 수정(보정) 방식을 표기하도록 하고 있다(北村, 2013:58-59).

19) 현재의 법령대체권 자체가 신자유주의 속의 행정개혁 속에서 수단적으로 활용된 지방분권이라는 배경 속에 법령대체권을 새롭게 조명해야 한다는 주장도 제기되었다. 동법 36조는 ‘지방자치단체 사무 규제에 관한 조례의 특례조치(地方公共団体の事務に関する規制についての条例による特例措置)’로서 “.....부흥추진계획에 대하여, 내각총무대신에게 인정(認定)을 신청하고 그 인정을 받았을 때 해당 지방자치단체 사무장령 등 규제사업에 대상으로.....정령으로 규정된 부분에 따른 조례로,.....내각부령, 주무성령으로 규정한 부분에 따른 조례로, 각각 규정함으로써 규제의 특례조치를 적용한다”고 제시되어 있다.

20) 2013년 참의원 선거에서 야당 ‘일본유신의 모임’은 우와가키권을 인정하는 공약을 제시하였다. 유신8책이라는 공약집의 ‘8 헌법개정: 결정할 수 있는 통치기구의 본격적인 재구축’ 속에 지방의 조례제정권의 자립(법령대체권, 우와가키권)이 필요하기 이를 실현하기 위해 헌법94조를 개정한다는 내용이다.

대해서는 좀 더 신중한 검토가 필요할 것으로 보인다(제3차 권고).

VI 결론: 우리나라에의 함의

1. 분석결과의 개요

일본의 지방분권개혁을 살펴보면서 자치입법권의 개혁성과 및 한계 그리고 특징들을 살펴보았다. 제시된 분석틀에 따라 정리하면 다음과 같다.

〈표 4〉 일본 지방분권개혁의 성과와 한계

자치입법권 확대 측면		제1차 분권개혁	제2차 분권개혁
(1) 양적 측면	① 사무영역의 범위	자치사무 영역의 확대: 기관위임사무의 폐지 및 법정수탁사무의 신설	(없음)
	② 개별사무별 정책단계	(없음)	개별사무별 정책단계 범위의 국가 관여 축소: “법령제약의 개선” 개혁
(2) 질적 측면		(없음)	개별사무별 국가 관여의 규제 수준 완화
(3) 법률과 조례간의 관계		- 실질설의 유지 - 추가 조례(요코다시), 초과 조례(우와노세)의 인정	- 실질설의 유지 - 법령대체권(우와가키권) 등 광의의 조례해석의 등장

2. 우리나라에의 함의

1) 자치입법권의 현황

그렇다면, 자치입법권과 관련된 우리나라의 현실은 어떠한가?

먼저 우리나라 자치사무의 영역은 그 범위가 좁다고 할 수 있다(양적 측면). 2013년에 실시된 사무배분 총 조사에 따르면 전체 사무(4만 6005개) 중, 국가사무(3만 1290개)는 68.01%, 자치사무(1만 4715개)는 31.99%를 차지하고 있었다(한국지방행정연구원, 2013). 국가가 직접 처리하는 사무는 절반에 가까운 48.9%(2만 2498개)였고, 위임사무는 2.29%(1055개)였다. 2009년도 조사결과(한국지방행정연

구원, 2009)와 비교하면(총 사무 4만 2316개), 국가사무(3만 325개, 71.7%)는 줄고 자치사무(1만 1991개, 28.3%)는 조금 증가하였다. 하지만 전체적으로 자치사무의 비중은 여전히 낮고 국가가 처리하는 방식을 선호하고 있다.

둘째 지방자치단체의 자율성이 제약을 받고 있다(질적 측면). 중앙정부는 자치법규를 선정하여 제/개정하는 활동을 전개하고 있다(하혜영, 2017:3). 그 중 상위법령의 내용을 반영하지 못하거나, 상위법령을 위반하거나 법령 근거 자체가 없거나 하는 자치법규의 유형이 각각 50.8%, 17.8%, 11.0%를 차지하고 있다. 한편 자치법규에의 견제장치로 재의요구와 대법원 제소 제도가 있다. 권자경(2017:120)은 민선 4기와 5기에서 대법원에 제소된 재의결 조례안을 분석하였는데, 절반 이상(53.6%)이 개별 상위법령을 위반하는 것으로 드러났다. 결과적으로 지방의 자율적 활동들이 법률이나 정부 부처에 의해 제약되고 있으며, 자치법규가 정비되고 있다.

셋째 사무배분 기준이 추상적이며 체계가 복잡하다(양적 측면, 질적 측면). 사무배분 기준이 지방자치법(제9조, 제10조, 제11조)과 지방분권 및 지방행정 체제 개편에 관한 특별법(제9조) 등에 혼재되어 있고 기준 자체도 포괄적으로 제시되어 있다. 따라서 사무를 구분하는데 혼란스러울 여지가 있는데, 공무원들조차 무엇이 자치사무이고 기관위임사무 인지를 구별하지 못하고 있다(임승빈, 2017:192-193).

넷째 조례의 법적 실효성이 약하다(법과 조례간의 관계). 우리나라에서는 헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제22조에 근거하여 ‘법령의 범위 안’에서 조례가 규정된다. 법률우위의 원칙과 법률 유보의 원칙으로 이해되는데, 법률우위의 원칙은 조례가 법률이나 각 종 행정 규칙의 범위를 넘지 않는 것이며, 법률유보의 원칙은 조세법률주의 등 법률 속에서 명확한 위임이 있어야 한다는 것이다. 기본적으로는 일본과 유사하다. 우리나라에서도 최근 대법원의 판결을 통해 조례허용의 폭이 점차 확대되고 있으나 아직도 상대적으로 좁게 해석되고 있다(김현태, 2015:232). 결국 국회나 정부의 지시에 따르고 있으며 시키지 않은 일은 하지 말라는 의미이다(정정화, 2017). 법률선점론적 관점을 아직 극복하지 못하고 있다고 볼 수 있다(김현태, 2015:241).

2) 자치입법권의 개선방향

일본의 자치입법권 개혁이 우리나라에 주는 개선점의 함의를 살펴보면서 마무리 짓고자 한다.

먼저 국가와 지방간의 역할 분담을 위한 기준에 합의해야 한다. 자치입법권의 개

혁은 먼저 국가와 지방간 관계의 대원칙을 규정하도록 한다(제1차 분권개혁). 일본에선 지방자치법에 중앙지방관계를 상하·종속에서 수평·대등의 관계로 전환시키고 국가 개입의 원칙을 명시화하였다. 둘째 국가사무의 원칙을 구체화한다(제2차 분권개혁). 자치사무 속에 내재된 개별법상의 非자치적 요소를 해소시킨다. 우리나라에서도 행정사무 중 국가사무에 해당하는 기준, 자치사무임에도 전국 공통적인 사무에 해당하는 기준이 무엇인지를 규정한다. 개혁 초기에 시간이 소요되더라도 합리성과 역사성에 기반한 구체적인 사무배분의 기준이 마련되고 일관성 있게 적용될 수 있도록 해야 한다.

둘째 사무배분 개혁을 포괄적으로 실시하도록 한다. 일본은 제1차, 제2차 분권개혁을 통해 수차례의 일괄법을 제정하여 사무배분 개혁을 추진하여 왔다. 먼저 기관 위임사무를 폐지하면서 사무구분을 일순간에 단순화, 명확화 하였다. 또한 개혁대상의 범위가 제한적이었다는 한계는 있었지만, 일단 이양 대상의 범위를 선정하면 전반적으로 조정하고자 하였다. 우리나라에서도 개별 단위로 사무를 판정하여 사무이양을 실시하였다. 이런 방식으로는 제도 간 연계성의 차원에서 지방분권의 효과를 발휘하기가 어렵다.

셋째 법령과 조례에 대한 새로운 관점이 필요하다. 헌법과 지방자치법의 관련 조문을 살펴보면 일본과 큰 차별성은 없다. 하지만 시대적 흐름에 따라 양자간의 관계를 유연하게 해석하여 왔고, 특정 지역에서 법령을 대체하는 새로운 조례의 개념도 등장하였다. 이에 반해 우리나라에서는 양자 간을 상하 관계로 매우 엄격히 적용하고 있다. 자치입법권을 향상시키기 위해서는 이를 새롭게 정립해야 한다. 조례의 자율성을 확대시키는 방향으로 해석할 것인가 아니가 아니면 법률 개정의 제도 개정이 수반되어야 할 것이다.

참고문헌

- 권자경. (2017). “자치입법권의 한계와 발전과제에 대한 실증연구: 조례안 제소를 중심으로”. 『한국지방자치학회보』. 29(1): 109-135.
- 김현태. (2015). “자치입법권의 확대방안에 관한 연구”. 『공법학연구』. 16(4): 223-251.
- 안효섭. (2014). “조례제정의 법체계적 허용범위”. 『법과 정책』. 20(2): 239-263.
- 임승빈. (2017). 『지방자치론 제10판』. 법문사.
- 정정화. (2017). “지방분권 개헌의 방향”. 『‘기초 지방자치단체 지방분권포럼 자료집』. (2017년 9월 27일).
- 최유성편. (2000). 『연구보고서 정부간관여』 No.10. 한국행정연구원.
- 하혜영. (2017). “지방자치단체의 자치입법권 관련 주요 쟁점과 향후과제”. 『이슈와 논점』. 제1263호.
- 한국지방행정연구원. (2009). 『법령상 사무 총조사』. 보고서.
- _____. (2014). 『새로운 판별기준에 따른 국가 총사무 재배분 조사표 작성』. 지방자치발전위원회 용역보고서.
- 행정자치부·한국지방행정연구원. (2015). 『지방자치 20년 평가』.
- 홍준현. (2007). “중앙정부의 지방자치단체에 대한 행정적 관여의 실태와 시사점”. 『지방정부연구』. 11(3): 53-71.
- 하동현. (2014). “개혁의 장의 형성과 구축, 아이디어들 간의 결합: 일본 지방분권개혁을 소재로”. 『정책과학학회보』. 18(3): 1-38.
- 阿部 泰隆. (1999). ‘政策法学と自治体条例’. 信山社.
- 天川 晃. (1986). “変革の構想—道州制論の文脈—”. 大森彌・佐藤誠三郎編 ‘日本の地方政治’. 東京大学出版会, 1986: 111-137.
- 磯崎 初仁. (2012a). “義務づけ・枠付け改革と条例制定の課題”. ‘都市問題’ 103(12) 2012年12月号: 40-48.
- _____. (2012b). ‘自治体政策法務講義’. 第一法規.
- 磯崎初仁提出資料.
- (2012c) www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/kaigi06shiryou03.pdf
- 岩崎 忠. (2012). ‘地域主権改革：第3次一括法までの全容と自治体の対応’. 学陽書房.
- 大村 慎一. (2012). “条例制定が地域を変える：義務づけ枠付けの見直しと条例制定権の拡大”. ‘市政’ 2012年7月号: 25-28.
- 兼子 仁. (2012). ‘変革期の地方自治法(岩波新書)’. 岩波書店.

- 金井 利之. (2007). '自治制度'. 東京大学出版会.
- 川崎 政司. (2015). '地方自治法基本解説(第6版)'. 法学書院.
- 上林 陽治. (2010). "義務づけ・枠付けの見直しとはなにか". '自治総研'(375)2010年1月号:70-107. 地方自治総合研究所.
- _____. (2015). "経済財政諮問会議的分権改革と「条例による上書き権」". '自治総研'(397) 2015年8月号:24-54. 地方自治総合研究所.
- 北村 喜宣. (2004). '分権改革と条例'. 弘文堂.
- _____. (2013). "2つの一括法による作業の意義と今後の方向性". '自治総研' (413). 2013年3月号:39-72. 地方自治総合研究所.
- 義務枠見直し条例研究会. (2013). '義務付け・枠付け見直し独自基準事例集'. ぎょうせい.
- 小泉 祐一郎. (2011a). "国の自治体への関与の改革の検証と今後の課題 (上):分権型の政府間関係の構築に向けて-". '自治総研' (397) 2011年11月号:42-66.
- _____. (2011b). "国の自治体への関与の改革の検証と今後の課題 (下):分権型の政府間関係の構築に向けて-". '自治総研' (398) 2011年12月号:42-63.
- _____. (2011c). '地域主権改革一括法の解説'. ぎょうせい.
- 斎藤 誠. (2010). "義務づけ枠付け見直しの展望と課題". '都市問題' 101(6). 2010年 6月号: 50-60.
- _____. (2012). '現代地方自治の法的基層'. 有斐閣.
- 櫻井 敬子・橋本 博之. (2011). '行政法 第3版'. 弘文堂.
- 神野 直彦. (2002). '財政学'. 有斐閣.
- 曾我 謙悟. (2013). '行政学 (有斐閣アルマ)'. 有斐閣.
- 地方分権推進委員会. (2001). '最終報告: 分権型社会の創造: その道筋'.
- 地方分権改革推進委員会. (2008). '第1次勧告: 生活者の視点に立つ「地方政府」の確立'. 地方分権改革推進委員会.
- _____. (2008). '第2次勧告: -「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大'. 地方分権改革推進委員会.
- _____. (2009). '第3次勧告: -自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ'. 地方分権改革推進委員会.
- 濱田 律子. (2014). "義務付け・枠付けの見直しへの対応と今後の課題:兵庫県伊丹市の経験を踏まえて". '自治総研'(423)2014年 1月号:92-121. 地方自治総合研究所.

- 西尾 勝. (2007). ‘地方分権改革’. 東京大学出版会.
- 原田 尚彦. (2005). ‘新版地方自治の法としくみ[改訂版]’. 学陽書房.
- 日野稔邦. (2013). “佐賀県における一括法対応とそこから見えたもの”. ‘自治総研’(415) 2013年 5月号:28-46. 地方自治総合研究所.
- 真淵 勝. (2009). ‘行政学’.. 有斐閣.
- 松本 英昭. (2012). ‘地方自治法の概要(第4次改訂版)’. 学陽書房
- 松本 英昭. (2013). ‘義務付け・枠付けの緩和に関する取組み状況について’. ‘自治総研’(414) 2013年 4月号:1-18. 地方自治総合研究所.
- 村松 岐夫. (1988). ‘地方自治’. 東京大学出版会.
- 横道 清孝. (2011). ‘日本における第1次分権改革後の地方分権改革の動き’. 自治体国際化協会 (CLAIR).
- 内閣府ホーム 義務付け・枠付けの見直し
<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/gimuwaku/gimuwaku-index.html>

하동현(河東賢): 일본 게이오대학에서 정책학 박사학위를 취득하고 한국지방행정연구원 수석연구원을 거쳐 현재 안양대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 관심분야는 지방자치, 정책형성과정, 위기관리, 일본의 행정과 정책 등이다. 최근의 논문으로 ‘서울시 갈등관리시스템의 운영실태 및 역할유형’(2017), ‘광역자치단체장 협의체에 대한 비교연구: 미국, 일본, 한국을 중심으로’(2017), ‘일본 지방자치단체의 국정참여: 국가와 지방의 협의의 장을 사례로’(2016) 등이 있다(eastwiser@gmail.com).

Journal of Governance Studies

Volume 12 Number 3

September 2017

Contents

Partnership between Intermediary Organization and Administrative Agency: The case of the Relationship between Seoul Community Support Center and City of Seoul Boram Kim & Jeong Min Choi	1
Measures for Strengthening Safety and Safety Welfare as Public Goods Focusing on Chungnam Province Gigeun Yang, Eunbyeol Ko & Wonhee Chung	33
The relationship between spatial cluster of traffic incidents and residential satisfaction among the elderly: Evidence from multi-level analysis on The Seoul Metropolitan Area Yongjin Ahn & Deokho Cho	55
Improving the Public Value in Government Program: The Case of Korean Government 3.0 Model Giheon Kwon, Ilhyung Cho, Daewoong Lee, Juhee Son & Sodam Lee	75
Analysis of policy process using ACMS model: Focusing on the 4th Government Employees Pension Reform JuHo Jung & Jeong Ho Yoo & Rosa Minhyo Cho	109
A Study on the Influential Factors and Countermeasures of School Violence: Focused on the Moderating Effects of Prevention Activities on School and Police Dimension SungDae Shin & DoKyung Sung & JiYoung Lee	141

The changes in organ transplantation governance in Korea: The possibility of collaborative governance Jungmo Yoo, Mincheul Hong & Myungsuk Lee	169
The performance and limit of Decentralization Reform in Japan Ha, Donghyun	197

Abstract

Partnership between Intermediary Organization and Administrative Agency : The case of the Relationship between Seoul Community Support Center and City of Seoul

Boram Kim & Jeong Min Choi

Purpose of this research is to suggest ways to enhance partnership between intermediary organization and administrative agency by analyzing partnership between Seoul community Support Center and Seoul government. Community Building requires close partnership due to its characteristic which focuses on network and people, and relationship between intermediary organization which conducts the project and administrative agency which provides administrative support is important. Seoul Community Building Project, which was started out with the support from administrative agency, had difficulty in establishing cooperative relationship since the project itself had different communication structure and system from existing administrative system. First, there was a possibility to establish a vertical relationship due the characteristic of agency management, and there was a possibility to miss timeliness or to damage professionalism due to redundant administrative procedures. There was no clear description about specific balance between responsibilities, duties and rights in the agreement, and there was no organic communication system between participants related to the project. In addition, the interpretation of performance standards and performance was different, and it lacked objective evaluation factors for performance measurement. To improve these problems and promote cooperative relationship, the first step is to simplify the procedures for budget and business plan approval, to organize system and ordinance related to conducting business and organization operation in a bottom-up way, and to

establish measures to secure a financial base for the neutral promotion of the project. Second, trust and mutual understanding of balanced perspective between administrative agency and intermediary organization should be enhanced. Third, communication should be revitalized through establishing reliable communication network and integrated communication should be made. Finally, through the improvement of the evaluation system and the development of objective performance indicators, the growth and diffusion of Community Building Project should be promoted ultimately.

[Key words: Intermediary Organization, Maulmandulgi Projects , Collaborative Governance, Partnership]

Measures for Strengthening Safety and Safety Welfare as Public Goods Focusing on Chungnam Province

Gigeun Yang, Eunbyeol Ko & Wonhee Chung

Today, we are going through disasters ordinarily. At this point in time, safety is the most important thing for us and making the society safe is the most duty of the country and local governments.

Also, building a welfare state, which has been the most important agenda for all the countries since the industrialization must be premised on safety, because safety without welfare is meaningless.

Safety is the most fundamental standard of welfare. Chungnam Province is the first local government in Korea that declared “Safety Welfare to Enjoy Together” as one of the top five goals, according to the Safety Vision 2050. This is a very revolutionary idea that the local government suggested the important agenda of Korea.

The purpose of this study is to present measures for strengthening safety and safety welfare as public goods. For achieving this purpose, this study established the concept of safety welfare and discussed the relationship between *Maslow's* Five Needs Hierarchy Theory and safety, and safety and safety welfare as public goods. This study then suggested enactment of the safety right as the basic right for strengthening safety and safety welfare, incentive design for getting over undersupply of safety and safety welfare services, caused by characteristics of public goods, and strategies and tasks for safety welfare.

[Key words: Public goods, Safety, Safety welling, Safety right]

The relationship between spatial cluster of traffic incidents and residential satisfaction among the elderly: Evidence from multi-level analysis on The Seoul Metropolitan Area

Yongjin Ahn & Deokho Cho

This study aims to suggest policy implication on urban safety and livability of elderly by testing whether and to what extent spatial cluster of traffic incidents affects residential satisfaction of elderly. Using Korean Housing Survey(2014) and Traffic-incident DB(2014) collected by Korean National Police Agency, we developed multi-level analysis for statistic inference. As expected, the evidence shows that there are significant relationships between residential satisfaction of elderly and several subjective measurements on pedestrian safety, crime safety, access to residential facilities, whereas a traffic incident hot-spot area was negatively associated with residential satisfaction of elderly at the 5% significant level. Notably, the magnitude of impact of a traffic incident hot-spot area is equal to that of local green area. Based on those findings, street safety management policy more focused on mitigating the risk of traffic incidents highly exposed to an elder group can be an effective tool to improve the performance of residential environment where elder households live.

[Key words: Residential Satisfaction of Elderly, Traffic Incidents, GIS Hot-spot, Multi-level Analysis, Seoul Metropolitan Area]

Improving the Public Value in Government Program: The Case of Korean Government 3.0 Model

Giheon Kwon, Ilhyung Cho, Daewoong Lee,
Juhee Son & Sodam Lee

This research aimed to analyze the Government 3.0. Case which has been implemented as a means of new paradigm of delivering public services. Specifically, we discussed the theoretical base of Government 3.0., and conducted quantitative & qualitative analysis through the survey and interview with experts. Lastly, we conducted Focused Group Interview(FGI). Through analysis, we tried to describe the concept, operation and evaluation of the Government 3.0.

Based on the analysis and discussion, we aimed at recognizing the concept, key values, issues and solutions of Government 3.0. To recommend ways to realize the public value through improved Government 3.0. In specific, the recommendations were made in following sectors: improving the participation of the citizen, reinforcing the public relations of public policy, enhancing the performance evaluation, and facilitating cooperation.

[Key words: Public Value Model, Government 3.0, Government Model]

Analysis of policy process using ACMS model: Focusing on the 4th Government Employees Pension Reform

JuHo Jung & Jeong Ho Yoo & Rosa Minhyo Cho

The purpose of this study is to analyze the policy change process for the reform of the 4th government employees pension using the ACMS model and to derive implication for the next reform. Results indicate that the key issues announced in the Presidential Speech included government employees pension reform, which led to a strong political flow, opening the policy window. Each coalition-advocacy coalition and opposing advocacy coalition-has used a variety of paths and strategies, such as forming and organization through coalitions to exercise their influence in the process of policy change. In addition, during the process of policy change, the prime minister and the ministry of security and public administration played a role as policy broker. The implications derived from the analysis are as follows: First, it is meaningful that policy decisions are made through social consensus. Second, high-level government officials and government departments need to play the role of policy entrepreneur and policy broker in order to make smooth policy decisions. Therefore, it is necessary to encourage bureaucrats and government ministries to act as policy broker, if necessary, to form councils and agencies that act as mediator.

[Key words: ACMS Model, Policy Change, The 4th Government Employees Pension Reform]

A Study on the Influential Factors and Countermeasures of School Violence: Focused on the Moderating Effects of Prevention Activities on School and Police Dimension

SungDae Shin & DoKyung Sung & JiYoung Lee

There are many influential factors that trigger school violence. The aim of this study is to investigate factors influencing school violence. This study also focused on moderating effects of prevention activities on school and police dimension. For this purpose practical research on school violence has been conducted, classifying factors into personality factor, psychological factor, familial environmental factor, school adjustment factor and community factor. The analysis is assessed through survey measurements of the level of cognition of middle and high school students in Daegu. As the result, personality factor had the strongest impact on school violence, and the next were school adjustment factor, familial environmental factor, psychological factor and community factor. Through this results, this study proposed an effective and tangible countermeasures to prevent school violence.

[Key words: School Violence, Prevention Activities on Police Dimension,
Prevention Activities on School, Moderating Effects]

The changes in organ transplantation governance in Korea: The possibility of collaborative governance

Jungmo Yoo, Mincheul Hong & Myungsuk Lee

This study analyzed the changes in organ transplantation governance in Korea. The results of the analysis are summarized as follows. First, under the network governance before the transplantation law was enacted, the necessity of hierarchical governance was emphasized to solve the issue of legal recognition of brain death. Second, since the enactment of the transplantation law, the capacity of network governance has been underestimated and the transition to excessive hierarchical governance has occurred. Third, there has been a change to collaborative governance as a way to solve the problem of organ donation and transplantation that have been problematic since the establishment of transplantation law. The changes to collaborative governance include the introduction of non-price incentives for organ donors (market governance) and the introduction of a duty to report the patients who are presumed to have brain death (hierarchical governance) to promote horizontal and voluntary cooperation among related institutions (network governance). From the case of Korean organ transplantation, this study confirmed the change to collaborative governance the possibility of collaborative governance.

[Key words: Organ transplantation, Collaborative governance, Governance change]

The performance and limit of Decentralization Reform in Japan

Ha, Donghyun

The purpose of this study is to understand the performance and limitation in the Japanese decentralization reform, focusing on the legislative power of local autonomy.

As a result of it, firstly, in the first period of decentralization reform, the delegation affairs were abolished and many national affairs were transformed into autonomous affairs, It is the reform of quantitative aspect. Secondly, in the second period of decentralization reform, the law clauses were amended or delegated to the ordinances collectively by “deregulation of statutory restrictions”. It is the reform of Qualitative aspect. Thirdly, through the period of the first and second period in decentralization reform. the ordinance on the law got its status higher.

[Key words: the legislative power of local autonomy, autonomous affairs, decentralization reform, Japan]

논문기고지침 및 윤리규정

■ 투고 및 심사

1. 「국정관리연구」는 거버넌스(governance)에 관한 다양한 시각의 이론적·경험적 연구와 정책사례 연구를 다룬다.
2. 다른 학술지에 게재를 위하여 심사를 의뢰한 논문이나 다른 학술지 등에 게재한 논문과 중복된 논문은 투고할 수 없다.
3. 본 학술지에 기고하였다가 '게재불가' 판정을 받은 논문은 6개월이 경과한 다음, 근본적인 수정을 하고 '재투고'(처음 투고한 일자 표시)임을 명기하여 투고할 수 있다. 이 경우 3인의 심사위원 중 1인은 당초의 심사에서 '게재불가' 판정을 한 위원으로 한다.
4. 투고자는 원고 파일을 편집위원회(e-mail: goveditor@gmail.com)로 전송한다.
5. 수시로 접수하는 공모논문과 편집위원회의 기획논문 모두 편집위원회에서 선정한 3인의 비밀 심사를 거쳐 게재 여부를 결정한다.
6. 초심의 심사판정은 '게재 가,' '수정게재,' '게재 불가'의 3가지로, '수정게재'에 대한 재심은 '게재 가'와 '게재 불가'의 2가지로만 판정한다. 초심 또는 초·재심에서 둘 이상의 '게재 가' 판정을 받은 경우만 게재하되, 하나의 '수정게재' 또는 '게재 불가'가 있는 경우에는 편집위원회가 수정을 권고하여 게재한다. '수정게재'의 경우 투고자가 주어진 기간 내에 수정 요구에 응하지 않을 때는 편집위원회가 투고를 철회한 것으로 간주할 수 있다.
7. 편집위원회는 최종 심사결과에 문제가 있다고 인정되면 새로운 심사절차를 거치도록 의결할 수 있다. 편집위원장은 게재 논문의 질적 수준을 높이기 위해 심사위원에게 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, 연락주소, 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·김준한·정용덕. (1990). “행정학과 교육프로그램 개발에 관한 연구.” 「한국행정학보」, 24(1): 367-426.

Bevir, Mark, R.A.W. Rhodes, & Patrick Weller. (2003). “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector.” *Public Administration*, 81(1): 1-17.

Kettl, Donald F. (2000). “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Governance.” *Public Administration Review*, 60(6): 488-497.

Rhodes, R.A.W. (2000). “Governance and Public Administration.” In Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, 54-90. New York: Oxford University Press.

▶ 학위논문

신열. (2000). 「과학기술지방화정책의 기술혁신 효과 분석: 지역협력연구센터(RRC) 사업을 중심으로」. 박사학위논문, 성균관대학교.

Hwang, Yun-won. (1987). *An Analysis of Local Government Expenditures in Korea*.

Unpublished doctoral dissertation, 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.

■ 서 평

1. 서평은 편집위원회가 기획하는 ‘기획서평’과 저자의 의뢰 또는 평자의 기고로 이루어지는 ‘일반서평’으로 구분한다. 저자 의뢰의 경우 서평을 위한 저서의 제출이 이루어진 후 편집위원회에서 평자를 추천받아 서평을 의뢰한다.
2. 기획서평은 연구서에 대한 비평적 소개의 수준을 넘어 분석적 검토를 하고 참고문헌과 각주 등 논문의 온전한 형태를 갖춘다. 분량은 200자 원고지 40매 이상으로 한다.
3. 일반서평은 연구서의 내용과 기여도 등 비평적으로 소개하고 원칙적으로 참고 문헌이나 각주 등을 포함하지 않는다. 분량은 1권당 200자 원고지 20매 이내로 한다.
4. 서평은 교과서를 제외한 국내·외 출간 전문연구서를 대상으로 하며, 서명·저자·출판

사·출판년도·페이지·가격 등을 포함한다.

5. 서평 원고는 본 학술지의 원고작성 양식에 따라 제출한다.

■ 윤리규정

제1장 총칙

제1조 (목적) 이 규정은 연구윤리부정행위를 방지하고 부정행위 여부를 심사하는 기준을 제시하여 연구윤리정립과 학문적 진실성과 책임성을 확보하기 위한 방향을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (적용대상) 본 학술지에 심사를 의뢰하는 연구자 및 소속연구원 모두에 적용한다.

제3조 (연구부정행위의 정의) ① “위조”는 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과를 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.

② “표절”은 다른 연구자의 주장이나 표현을 정당한 인용 표현 없이 자신의 연구결과에 사용하는 행위를 말한다.

③ “변조”는 연구재료·장비·과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형 또는 삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다.

④ “중복게재”는 기존에 발표된 내용과 같거나 상당 부분이 중복되는 내용을 담은 논문을 발표하여 결과적으로 논문 한 편이 두 번 인용되고 같은 내용이 불필요하게 반복되게 하는 행위를 말한다.

⑤ “부당한 논문 저자 표시”는 연구와 논문작성에 있어서 충분한 공로와 책임이 있는 자에게 정당한 이유 없이 저자 자격을 부여하지 않거나 학문적 공헌을 하지 않은 자에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.

⑥ 이 외에 학문적 진실성을 해하는 행위 일체를 포함한다.

제2장 연구자의 책임과 의무

제4조 (정직성) 본 학술지에 연구를 의뢰하는 연구자 및 소속연구자들은 연구를 수행하는 데에 있어서 연구결과를 정직하게 전달하고 학문적 진실성을 위한 책임을 다하여야 한다.

제5조 (사회적 책임) 연구자는 자신의 연구가 가질 영향과 사회에 의한 연구의 오용까지도 고려해야할 책임이 있다.

제6조 (법 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 제3호(통권26호)

2017년 9월 30일 인쇄

2017년 9월 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
