
국정관리연구

Journal of Governance Studies

제12권 제4호(통권27호)
2017년 12월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈일반논문〉

한국형 근린자치 모형 탐색 연구: AHP를 통한 경합적 주민자치 모형들에 대한 우선순위 분석을 중심으로 / 서인석·홍성만	1
정책 네트워크 내 조직 간 관계발전의 선행요인 탐색: 미국 로스앤젤리스 지역사회 컨소시엄을 중심으로 / 이형우	25
밀양 송전선로 건설 갈등의 이슈주기 분석: 운형함수(spline function) 방법론의 적용 / 김인수	53
기초자치단체 민간보조금의 전략적 운영방안에 관한 연구: 지방보조금 운영 담당자들에 대한 인식조사를 중심으로 / 고승희·주운현	83
이전재원의 지방재정운영 효율성에 미치는 효과에 대한 연구 / 배인명	113
임대주택 거주여부가 저소득층의 근로활동에 미치는 영향에 관한 연구 / 허수정	141
인사혁신 전략 수립의 유형화와 최적화에 관한 탐색적 연구: 중앙행정기관을 중심으로 / 김선아·박성민	171

공공기관 경험이 결혼이민자의 생활만족도에 미치는 영향에 관한 연구 / 김은미·정현주	205
갑오개혁과 한국 근대관료제의 형성: 역사적 제도주의접근 / 김근세	235
The Dynamics of Migrant Women's Social Exclusion in South Korea: A Case Study of Vietnamese Migrant Women / Soonyang Kim·Soojung Go	265

한국형 근린자치 모형 탐색 연구: AHP를 통한 경합적 주민자치 모형들에 대한 우선순위 분석을 중심으로

서인석·홍성만

본 연구는 한국 주민자치 또는 근린자치의 관점에서 자치역량, 자치사업, 행정효율성, 적응가능성 등 다양한 기준을 확인하고 어떤 모형이 한국의 주민자치를 위해 더 적합한지 확인해볼 필요가 있다는 문제의식에서 출발하였다. 지역복리의 측면에서 5가지 기준을 확인하고 이를 토대로 주민자치회 모형 4가지에 대해 상대적 우선순위로 가중치 분석을 수행하였다.

분석결과, 우선 통합형 방식이 주민복리를 높일 수 있는 주민자치회 모형이었다는 점이다. 둘째, 시범사업형과 주민조직형은 주민복리를 고려한 상대적 중요도 순위에서 협력형, 통합형에 비해 10%이상의 격차를 보이고 있어 주민자치모형으로 적실성이 낮았다. 현재 추진중인 시범사업모형은 장기적으로 주민의 자율성 확보와 이를 통한 진실한 '자치'를 구현하기 어려우며, 주민조직형 모형은 주민참여와 자치역량의 안정화 수준에서 적응가능성을 다시 확인해봐야 할 것이다. 셋째, 각 모형 간 민감도 분석결과에서도 4가지 모형의 변동은 거의 나타나지 않았다. 이는 주민자치 및 근린자치를 위한 주민자치 모형으로써 협력형과 통합형이 주민조직형과 시범사업형에 비해 상대적으로 매우 적합한 모형임을 의미한다.

[주제어: 한국형 근린자치 모형, AHP, 주민참여]

I. 문제의 제기

한국형 주민자치모형은 어떤 모습을 지녀야 하는가? 오늘날 시민 또는 시민사회의 역할과 영역은 과거에 비해 크게 확대되어 왔다(홍성우, 2017: 210). 시민은 공공서비스를 정부와 공동으로 생산하고 소비하는 주체로 성장해온 것이다. 근린자치의 중요성과 목소리가 강화되는 이유이다. 주민자치는 분명 단체장 중심의 지방자치의 틀을 넘어서는 대안이 될 수 있다. 주민자치회와 이를 통한 주민참여는 대의민주제의 보완, '적극적 시민성'(active citizenship) 회복, '민주적 혁신'(democratic

renewal) 등을(Stoker, 2005; Lowndes and Sullivan, 2006; 박현근, 2015: 280) 가져올 수 있기 때문이다. 물론 우리의 시민참여와 주민자치는 주민에 의해 요청된 것이 아닌 정부에 의해 형성된 제도(정명은, 2012: 89)라는 점에서 지속적인 성찰과 제도적 보완은 필수적이다. 특히, 한국은 오랜동안의 중앙정부 위주의 일방향적 정책으로 인해 자율적 자치가 익숙하지 않다. 주민자치의 핵심이 지역사회 발전을 위해 자기 지역의 현안과제를 자주적인 참여를 통해 자율적으로 해결해야 한다는 점은(이병렬·이종수, 2015: 158) 난제이다. 지향점이 타당하다는 점에서 한국의 중앙정부도 이를 반영하기 위해 노력해왔다.

이에 정부는 지방행정체제특별법에 근거하여 주민자치회의의 지위와 기능 등을 고려해 협력형, 통합형, 주민조직형의 3가지 모형을 개발(지방행정체제개편위원회, 2012)하고, 한국의 주민자치 현실을 고려해 추가적으로 시범모형을 제시하였다¹⁾. 4가지 모형은 각기 지역주민의 역량을 구축하고 주민들이 지역문제를 스스로 해결해나갈 수 있는 기틀 형성의 토대 역할을 할 수 있다는 것이다. 다만, 여전히 주민자치에 대해 적용을 하는 지자체들의 개념적 이해가 낮을 뿐만 아니라 주민자치에 대한 충분한 제도적 담론과 분석이 이루어지지 않은 채 사업이 추진되어 혼란과 시행착오가 발생하기도(박현근, 2015: 279) 하였다. 근린자치가 무엇을 추구하고 어떤 요소들을 포함해야 하는지에 충분한 분석이 결여된 채 제도가 시행되었기 때문이다. 동시에 시범운영의 선택 상황이 매우 촉박하게 이루어졌기 때문이기도 하다. 더 나은 제도의 구성을 위해서는 주민자치와 관련된 제도를 통해 달성하려는 가치가 어떤 것인 지 이해할 수 있어야 한다. 예를 들면, 주민자치회 시범실시 목적에 대해 시민들의 공감대 형성이 부족했었으며(최근열, 2014: 231), 다양한 모형이 고려되지 않고 시범형 모형과 가장 유사한 협력형만이 적용되기도 하였다(이병렬·이종수, 2014: 166). 주민자치회 공간과 직원이 확보되지 못하는 등 주민자치회에 대한 공감대가 충분하지 못하였다는 것이다.

하지만, 다른 한편으로는 시범운영이 이루어진 지 상당한 시간이 흘렀고 시행과정에서 나타난 문제에 대해 지역주민 간 의식적 변화가 가능해졌다. 시범운영 기간을 통해 상당한 학습이 이루어졌다고 볼 수 있는 부분이다. 이는 적합한 다른 모형 선택을 고려해야한다는 것을 의미한다. 또한, 자치역량의 수준 역시 초기와 상당히 다르게 높아졌다는 것을 감안한다면 시범모형의 준용 보다는 적절한 모형 선정이

1) 기본 세 가지 주민자치모형 중에서 가장 이상적인 모형은 주민조직형이고, 자율성이 가장 적은 수준의 모형은 협력형이며, 이 협력형 모형을 수정한 모형이 시범모형이다. 현재 주민자치 시범지구로 선정된 곳은 모두 시범모형을 적용하고 있는 상황이다.

고려되어야 한다. 특히 주민자치의 관점에서 자치적 역량 강화, 자치 사업의 운영, 행정의 효율성 제고 등은 지역문제로부터 파생된 중시되어야 할 ‘가치’ 내지는 선택의 ‘기준’이 되어야 한다. 즉 주민자치가 지역사회의 자치역량, 자치사업, 행정효율성 등의 다양한 가치와 결부될 수 있으며, 이에 기초해 주민자치 및 지역발전에 도움이 되는 모형이 무엇인지 판단해볼 필요가 있다. 결국, 어떤 모형이 한국의 주민자치를 위해 더 적합한지 가늠해야 봐야 한다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 몇 가지 목적을 지닌다. 우선, 선행연구검토를 통해 근린자치 이론적 특성과 한국형 모형의 관련성을 확인해본다. 한국형 근린자치 모형의 의미와 유용성을 확인해볼 수 있다. 둘째, 각 모형 중 더 적합한 주민자치회 모형을 선정하기 위한 기준을 선행연구 검토를 통해 확인한다. 셋째, 기준을 기초로 전문가를 상대로 한 AHP 분석을 수행한다. 한국의 적합한 모형을 상대적 우선순위의 결과를 통해 확인한다. 넷째, 분석결과를 기초로 정책적 시사점을 제시한다.

II. 이론적 검토

1. 주민참여의 근간으로써 근린자치의 의미

주민참여는 궁극적으로 근린자치를 실현하기 위함이다. 근린(neighbourhood)을 동네 또는 마을이라는 용어로 번역하기도 하나(곽현근, 2012), 학문적 공식용어로는 근린이라는 용어가 가장 일반적이다(고경훈 외, 2012; 김필두, 2013; 남재걸, 2014 등). 근린이 때론 장소적 의미를 지니고 있기도 하고 그렇지 않을 수도 있어(곽현근, 2012) 혼란을 가져오지만, 분명 몇 가지의 특징은 포함하고 있다(이승종 외, 2015).

근린의 정의에 대해 Glaster(2001: 2111-2112)는 4가지의 관점으로 잘 제시한 바 있다. 첫째 지리·공간적 관점을 도입한 근린의 개념 정의를 언급한다. 이는 상징적 의미를 지니는 공간, 지리적 공간, 상식적 수준의 주변 생활공간 등(Keller, 1968: 89; Morris & Hess, 1975: 6)으로 바라보고자 하는 관점이다. 근린의 지리적 측면은 핵심적으로 작용할 수 있으나, 커뮤니티와 같이 고정적이지 않은 관점을 포괄하지 못한다는 한계가 있다. 둘째, 근린을 사회적으로 구축된 것으로 보는 관점이다. 사회적 관계가 결여된 지역은 근린으로써 어떤 의미도 지닐 수 없음(Jacobs, 1994)을

지적하는 것이다. 셋째, 사회적 측면과 환경적 측면을 결합하여 정의하는 방식이다. 사람들이 거주하고 사회적으로 상호작용하는 곳으로 더 큰 도시 지역 내의 제한적 영역(Hallman, 1984: 13), 특정 사회적 관계가 존재하는 지리적 단위(Downs, 1981: 15) 등으로 바라보면서 이러한 주장을 하는 사람들은 지리적 경계선에 더해 사회적 상호작용을 함께 봐야 한다는 것이다. 넷째, 더 복잡한 구조로 바라보는 것으로써 지역주민의 특성, 공공서비스 특성, 환경적 특성, 근접성, 정치적 특성 등을 모두 포괄하는 커뮤니티 내의 사회내외적 요소가 포함된 것이 근린이라고 보는 관점이다. 요컨대, 근린은 지역 내에서 개인과 집합체 차원의 정체성을 형성하고 개발하며, 타 인과의 상호작용을 활성화는데 기여하며, 소득, 소비, 생활 등의 유사성을 지니면서 경제적 및 사회적 생활권을 형성하게끔 기능(Kennett & Forrest, 2006)이 있을 수 있다. 이러한 측면에서 중요한 점은 무엇보다 사회적 상호작용이며, 지리적 또는 물리적 환경 보다는 생활 영역의 유사성을 지닌다는 점이다.

〈표 1〉 근린의 정의 및 접근방법

접근방법	연구자	정의	구성요소
지리·공간적 관점의 접근	Golab(1982)	상징적 의미를 지니는 공간	(상징적) 공간
	Keller(1968)	지리적 공간	(지리적) 공간
	Morris & Hess(1975)	상식적 수준의 주변 생활공간	(생활) 공간
사회적 관계	Jacobs et al.(1993)	사회적 관계가 형성된 커뮤니티	사회적 관계
사회적 및 환경적 접근	Hallman, 1984	사람들이 거주하고 사회적으로 상호작용하는 곳으로 더 큰 도시 지역 내의 제한적 영역	사회적 관계, 지리적 공간
	Downs, 1981	사회적 관계가 존재하는 지리적 단위	사회적 관계, 지리적 공간
복합적 요인의 함수	Lancaster(1966)	주택단지와 기타 다른 토지 이용들과 공간적으로 관련된 특질들의 집합	지역 내 내외적 구성요소 모두

자료: 이승종 외(2015: 9-12) 재구성

한편, 근린자치의 운영에 따라 크게 근린권한부여(Neighbourhood empowerment), 근린파트너십(Neighbourhood partnership), 근린정부(Neighbourhood government), 근린관리(Neighbourhood management)의 4가지로 구분해볼 수 있다(Lowndes & Sullivan, 2008).

〈표 2〉 Lowndes & Sullivan(2008)의 4가지 근린자치 모형

Neighbourhood Ideal Type	Partnership	Management	Government	Empowerment
Rationale	social	economic	political	civic
Key objectives	Citizen well-being and regeneration	More efficient and effective local service delivery	Responsive and accountable decision-making	Responsive and accountable decision-making
Institutional forms	Partnership, management board	Contracts, charters, action plans	Parish/ community councils	Forums, third sector asset transfer, social enterprise
Expression in Policy	ABIs such as New Deal for Communities; Communities First	Neighbourhood Management Pathfinders; 'neighbourhood working'	'Double devolution'	'Big Society Localism'

자료: Lowndes and Sullivan(2008: 62)

우선, 근린운영의 이상적 모형으로써 근린파트너십(Partnership) 모형은 민간 및 공공 각각이 해결하기 어렵다고 판단한 이슈를 다루기 위해 각각의 이해관계자를 연계해하는 방식이다. 핵심이 되는 매개행위자가 경쟁과 파벌의 이해관계를 중개함으로써 이해 관계자들은 공동의 목표를 향해 함께 노력하고 기존 자원의 사용을 극대화하도록 조정할 수도 있다. 둘째, 근린관리(Management) 모형은 특정 지역의 필요를 충족시키기 위해 합의된 전략에 따라 지역 서비스를 다시 주문하고 결합하는 것의 중요성을 강조한다. 효율적이고 능률적인 공공서비스 전달에 초점이 맞춰져 있기에 사회적 원리보다는 경제적 기준에 따르게 된다. 시민들의 욕구에 부합하고, 연계된 서비스의 질을 제고하기 위해서 일선관료에게 권한이 위임된다. 근린파트너십 모형이 더 큰 규모와 전체적인 지역에 초점을 맞추는 반면, 근린관리 모형은 근린수준에서 주택, 공공보건, 범죄 등의 서비스와 관련된다(Pill, 2012: 80). 셋째, 근린정부(government) 모형은 민주적 책임성 관점에서 잘못된 것이라 판단되는 실패를 수정 및 보완하는 등 하위정부 수준에서 근린을 운영하는데 있어서 정책이슈의 정치적 우선순위가 반영된다. 의회로부터 지방정부로, 그리고 지방정부에서 이웃에 이르기까지 권한 위임을 요구한다. 권한의 위임은 이 원리에 의해 연계된다. 권력은 '공동체 거버넌스 검토' 과정을 통해 공동체와 같은 거버넌스 구조를 창안할 수 있도록 지방정부에 위임된다. 넷째, 근린권한부여(Empowerment) 모형은 지역 사회 문제와 지역 의사 결정에 적극적으로 참여하는 적극적인 시민을 기초로

지역에서 개선된 삶의 질을 달성하기 위해 함께 노력한다. 이 모형에서는 사회전반을 총체적으로 다루고자 하는 관점이며, 지역주의의 관점에서 사회정책을 기획하게 된다(Lowndes and Sullivan, 2008: 66).

한편, 근린은 지리적·공간적 범위 역시 중요하게 다루어질 필요가 있다. 근린의 범위에 대해서는 Somerville(2011)의 논의가 유용하다. 그는(Somerville, 2011: 90-91) 지역의 정체성, 주민수에 기초해 유형과 특징을 구분하였다. 가장 규모가 작은 단위는 거주 중심의 작은 집단이며, 주민수를 약 500명 미만 수준으로 구분한다. 이 경우 근린의 정의 및 특징은 주택설계, 도로교통, 아이들 놀이시설, 작은 편의시설 지역이 된다. 공식적인 규제 보다는 지역민 간의 상호협의를 통해 근린자치가 가능해진다. 이에 반해, 최소단위 거주지로 20,000명 이상을 고려할 경우 ‘근린’ 보다는 ‘도시’의 성격이 강하며 대학, 전문스포츠센터, 콘서트 홀, 나이트 클럽, 수영장 등을 다루는 것이 운영의 대상이 된다(〈표 3〉참조).

〈표 3〉 근린의 규모별 유형과 특징

Scale	Identity	Nos. of residents		정의 및 특징
		Hilder (2005)	Somerville (2011)	
1	Small group of dwellings, e.g. street/block	50-300	500미만	•Housing design and layout, road traffic, children's play spaces, small amenity areas •Individuals in terms of their quality, safety, convenience, cleanliness, and so on •Formal day-to-day co-ordination or regulation
2	Smallest named settlement	500-2,000	500-3,000	•Kinship and friendship networks related to status, class, race/ethnicity and age •A key attribute: identity of the neighbourhood
3	Smallest governed settlement	4,000-15/20,000	3000-15/20,000	•Key human services of health, education, policing and government •larger community organisations, religious organisations, clubs and amenity societies
4	Smallest sustainable settlement	20,000 이상	20,000 이상	•Secondary schools, professional sports, concert halls, night clubs, swimming pools, universities, and so on •More 'urban' than 'neighbourhood'

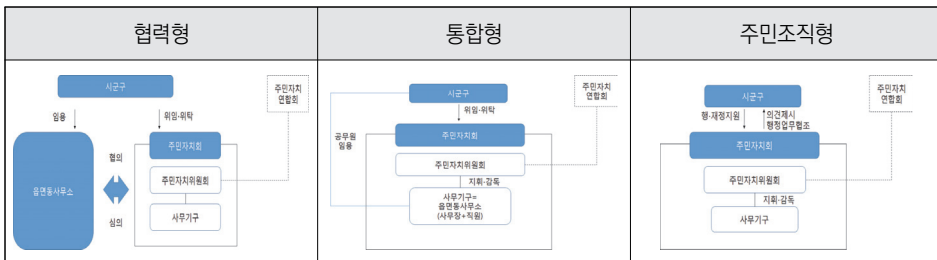
자료: Somerville(2011: 90-91)

2. 근린자치를 고려한 한국형 주민자치 모형

주민자치 활성화를 위해 제시된 모형은 지방행정체제 개편추진위원회를 통해 제시되었다.

지방행정체제 개편추진위원회는 지방행정체제특별법에 근거하여 주민자치회의 지위와 기능 등을 고려해 협력형, 통합형, 주민조직형의 3가지 모형을 개발(지방행정체제개편위원회, 2014)하였다. 모형을 도출하는 과정은 지방행정체제개편위원회의 근린자치분과위원회에서 2011년 3월, 주민자치회의 강화에 대한 방향정립 및 우리나라에 적합한 주민자치 모델 개발, 주민자치회 설치 운영 등에 대한 합리적 기준 마련, 주민자치회 시범실시 방안 마련 및 주민자치회 입법방안 검토를 위한 읍면동 주민자치 모델개발 연구용역 추진계획을 수립하였다. 당시, 연구용역 수행 기관인 한국지방자치학회는 약한 준지방자치단체 모형(I), 약한 준지방자치단체 모형(II), 강한 준지방자치단체 모형, 자치단체형 등 4가지 모형을 제시하였다. 이후 각계각층의 의견수렴을 위한 토론회 및 공청회 4회 실시이후 근린자치분과위원회에서 협력형, 통합형, 주민조직형이라는 3가지 주민자치회 모형을 도출한 것이다 (곽현근, 2014: 298-301).

〈그림 1〉 지방행정체제개편위원회 주민자치 3모형



자료: 지방행정체제개편추진위원회(2012: 211-212)

협력형은 읍면동사무소를 존치하되, 행정조직과 동등한 지위를 갖는 주민자치회를 설치하여 두 조직이 해당 지역사회 문제에 대해 협의·심의할 수 있도록 제시한 모형이다. 이때 읍면동사무소의 장은 기초자치단체장이 임명하고, 주민자치회 소속의 주민자치위원회는 기초자치단체장이 위촉한다. 주민자치회는 주민자치기능, 위임·위탁사무처리 기능, 그리고 읍면동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항, 즉 지역개발, 생활안전, 복지, 금전적 부담, 편의시설 운영 등에 대한 협의·심의 등을 수행한다. 주민자치회 내에 주민대표로 구성된 의결·집행기구로서 주민자

치위원회를 설치·운영하고, 주민자치위원회의 운영지원을 위해 설치된 사무기구에 유급사무원 또는 자원봉사자를 둘 수 있으며, 필요시 지방자치단체에 공무원 파견 요청을 할 수 있다.

통합형은 주민자치회를 의결기구인 주민자치위원회와 집행기구인 사무기구로 구성하고, 기존 행정조직을 주민자치회 산하 사무기구로 전환하는 모형이다. 읍면동장의 명칭은 사무장으로 변경하고 사무장은 주민자치회의 사무기구를 총괄한다. 주민자치회는 읍면동 행정기능과 함께 주민화합 및 발전을 위한 주민자치기능, 지방자치단체 사무의 위임·위탁처리 기능을 수행한다. 주민자치회를 대표하는 주민자치위원회의 지휘·감독 하에 사무장과 직원으로 구성되는 사무기구가 주어진 기능을 집행한다.

주민조직형은 주민조직형은 행정계층으로서의 읍면동을 제거하고, 주민대표로 구성되는 의결·집행기구인 주민자치위원회를 설치·운영하는 모형이다. 기존 읍면동은 폐지하고 읍면동에 주민자치위원회와 사무기구를 두고, 주민자치회 스스로 사무에 대한 의결 및 집행을 수행한다. 기초자치단체로부터 행정적·재정적 지원을 받고, 의견을 제시하거나 위임·위탁받는 업무나 기타 업무에 대해 협조하는 역할을 수행한다. 필요시 지방자치단체에 공무원 파견 요청이 가능하다.

〈표 4〉 주민자치회 모형 비교

구분	협력형	통합형	주민조직형
기관성격	민간단체	행정기관	민간단체
기관구성	•주민자치위원회(의결·집행) •사무기구(필요시 사무처리지원)	•주민자치위원회(의결) •사무기구(집행)	•주민자치위원회(의결·집행) •사무기구(사무처리 지원)
사무기구 구성	•유급직원 또는 자원봉사자(지자체에 공무원 파견 요청 가능)	•공무원(지자체장이 임용, 사무기구의 장은 주민자치회 협의를 거쳐 임용)	•유급지원 또는 자원봉사자(지자체에 공무원 파견 요청 가능)
사무기구 역할	•주민자치회 운영 지원	•읍면동 행정기능 및 주민자치회 사무 집행	•주민자치회 운영 지원
주민자치위원의 역할	•주민자치회 사무 결정·집행 •일부 읍면동 행정 기능 협의·심의	•읍면동 행정기능 및 주민자치회 사무 의결	•주민자치회 사무 결정·집행
읍면동	•존치(행정기능 유지)	•주민자치회 사무기구화	•폐지

자료: 지방행정체제개편추진위원회(2012: 210)

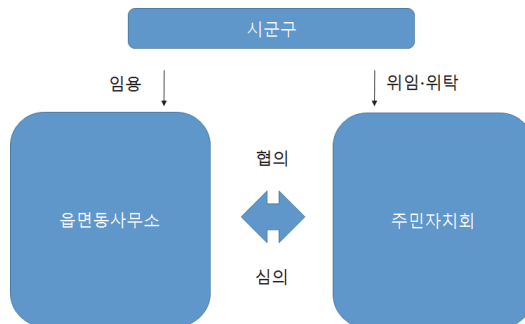
해당 세 가지 모형을 비교하면 다음과 같다. 우선 기관 성격의 경우 협력형은 민간단체, 통합형은 행정기관, 주민조직형은 민간단체의 성격을 지닌다. 둘째, 기관구

성의 경우 협력형

은 의결 및 집행기관으로 주민자치위원회와 필요시 사무처리 지원을 위한 사무기구로 구성되고, 통합형은 의결기관으로 주민자치위원회와 집행을 위한 사무기구로 구성되며, 주민조직형은 의결기관으로 주민자치위원회와 사무처리지원을 위한 사무기구로 구성된다. 셋째, 사무기구의 구성의 경우 협력형과 주민조직형은 유급직원 또는 자원봉사자로, 통합형은 공무원으로 구성된다. 넷째, 사무기구의 역할의 경우 협력형과 주민조직형은 주민자치회 운영을 지원하며, 통합형은 읍면동 행정기능과 주민자치회 사무집행을 동시에 수행한다. 다섯째, 주민자치위원의 역할의 경우 협력형은 주민자치회의 사무를 결정하고 집행하며 일부 읍면동 행정기능을 협의하고 심의하고, 통합형은 읍면동 행정기능 및 주민자치회 사무를 의결하며, 주민조직형은 주민자치회 사무를 결정하고 집행한다. 여섯째, 기존 읍면동의 경우 협력형에서는 존치, 통합형에서는 주민자치회의 사무기구화, 주민조직형에서는 폐지한다.

나아가, 해당 모형을 현 시점에 부합하도록 수정한 모형은 안전행정부(현 행정안전부) 시범사업 모형이다. 시범사업 모형은 다른 3개 모형과 다음과 같은 차이점을 지닌다. 우선, 위원회 3개 모형에서 주민자치위원회는 전주민이 대상인 주민자치회 내부의 대표기구로 존재하고, 각 주민자치위원회는 전체 시군구 단위의 주민자치연합회를 가정하는데 이때 주민자치위원회는 수평적 연합이다. 위원회 3개 모형은 행정지원인력을 자원봉사자 또는 유급사무원의 방식으로 고려할 수 있었으나, 시범모형은 지자체 실정에 따라 유급사무원 배치에 있어서는 자율적이었다. 위원회 3개 모형은 주민자치회가 지자체 공무원 파견을 요청할 수 있으나, 안전행정부 모형에서는 “주민역량 강화 및 근린자치 본래 목적에 위배”된다는 명분아래 공무원 파견을 근본적으로 금지하였다(곽현근, 2014: 301-302).

〈그림 2〉 주민자치회 시범사업모형



자료: 안전행정부(2013: 17)

3. 지역복리의 기초로써 주민자치모형의 효과

주민자치모형은 궁극적으로 주민복지를 높이는 것이다. 지방정부에서 지역주민으로의 권한과 자원의 배분은 이를 위한 기초가 된다. 이때 중요한 것은 지역주민이 역할과 기능을 담당할 수 있는 역량(권영주, 2011: 5)을 보유해야 한다는 점이다. 자치역량의 증대는 각 지역이 소유한 자원이 자율성에 기초해 활용될 수 있음을 의미하며, 이는 곧 마을사업 및 자치사업으로 연결될 수 있다. 지역내의 다양한 사업요소가 주민자치를 통해 활성화될 수 있을 때 주민자치는 성공적으로 안정화될 것이다. 지역사업이 반드시 지역경제를 윤택하게 해주는 것은 아닐지라도 지역의 부를 높이는 것은 장기적으로 주민자치의 안정성에 기여할 수 있다.

이러한 중요한 강점에도 불구하고 주민자치가 적용되기 어려운 이유는 단기적·현실적 문제 때문이다. 주민자치는 근린자치를 고려한다는 점에서 읍·면·동 수준에서 논의되는 것이 가장 일반적이다. 작은 단위로의 행정 및 재정적 권한 배분은 재정의 집적 효과를 낮추고 읍면동과 상위 지자체와의 유사 공공서비스 중복을 초래할 수 있어 단기적으로 주민자치는 행정적 효율을 낮출 수 있다. 아울러, 현실적인 측면에서 오랫동안 중앙정부 위주의 일방향적 정책으로 인해 자율적 자치가 익숙하지 않다. 지역의 자율성과 역량이 충분히 확보되지 않은 상태에서 주민자치는 자칫 '자치실패'를 가져올 수도 있다.

본 연구는 이들 요소를 고려하여 한국 주민자치 또는 근린자치가 자치역량증진, 자치사업증대, 지역사업효과성, 행정효율성, 적용가능성을 확보할 수 있어야 한다고 바라보고자 한다. 이 요소들은 주민자치를 위해 중요한 '기준'(criteria)이 되어야 한다. 또한, 이들 기준은 주민자치가 지역사회의 변화를 성공적으로 이끌고 주민복리를 극대화하는 효과와 관련된다. 이를 테면 주민자치의 이상과 현실을 포괄하고 있기도 하다²⁾. 이에 본 연구는 해당 기준을 중심으로 한국 지역현실에 맞는 주민자치회 모형을 전문가 AHP 분석을 통해 확인하고 제시해보려 한다.

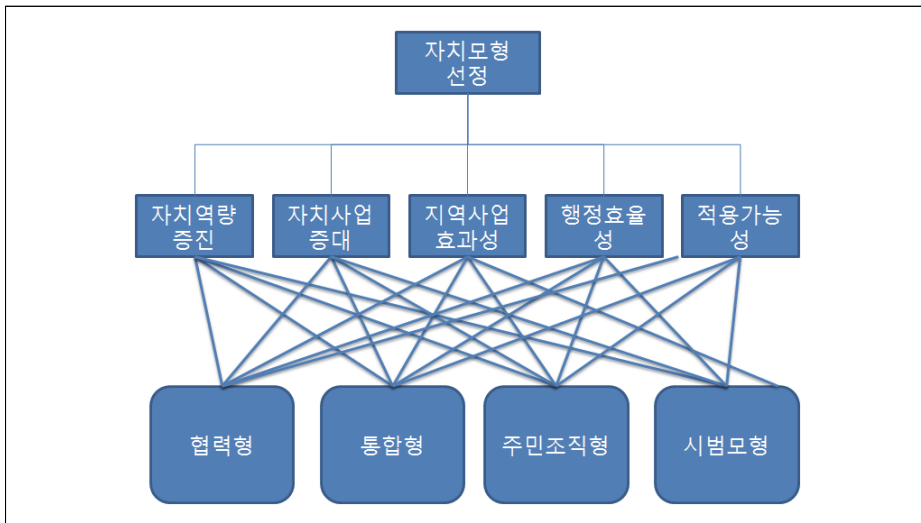
2) 유사한 연구로 신용경 외(2005)는 지역단위의 친환경 농업정책 우선순위 결정의 요인으로 효율성, 효과성, 시행가능성, 정치적 수용성을 제시한 바 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형

본 연구는 주민자치 선정 기준으로 자치역량증진, 자치사업증대, 지역사업효과성, 행정효율성, 적용가능성을 제시하고 상대적으로 가장 중요한 모형을 평가하고자 한다. 한국의 지방자치 현실에 적합하게 고려된 모형 4가지를 주민복리의 관점에서 다루려는 것이다. 이러한 관점에서 AHP 분석은 크게 2개 계층을 다루는데, 1계층은 주민복리의 관점에서 5가지 지표가 가지는 상대적 중요도이다. 2계층은 협력형, 통합형, 주민조직형, 시범모형이 상대적으로 각 지표를 얼마나 높일 수 있는지에 대해 상대적 중요도를 분석하는 것이다.

〈그림 3〉 주민참여 자치모형 선정을 위한 AHP 도식도



2. AHP(Analytic Hierarchy Process) 방법

AHP(Analytic Hierarchy Process)는 복잡한 문제를 계층화하여 중요도를 도출하는 연구방법으로 불확실한 선택상황에서 의사결정의 객관성을 높일 수 있다. AHP 기법을 활용한 분석은 일관성 비율 추정과 자료취합방식, 그리고 판단의 3가지가 중요하다. 일관성 비율(Consistency Ratio: CR)은 0.1 이하를 선정하는데, 일반적으

로 0.1을 초과할 경우 일관성이 없다고 판단한다(서인석, 2012: 64). 그리고, 자료취합방식으로는 AIJ 방식을 적용하였다³⁾. 본 연구에서는 자료를 취합하는 방식에는 AIP 방식과 AIJ방식이 있다. 우선순위의 견고성을 확인하기 위해서 민감도 분석이 활용되기도 한다(이종구 외, 2009; 서인석, 2012).

우선순위를 부여하는 방법에는 여러 가지가 있을 수 있는데 AHP를 사용한 이유는 다음과 같다. 우선, AHP는 기본적으로 가치도출 방법(value elicitation method)⁴⁾으로서 문제에 대한 적용성이 높다(김윤주 외, 2007: 25). 둘째, 처방에 관점에서 Swing 기법 역시 활용될 수 있으나 Swing 기법의 경우 최악의 상황이라는 시나리오를 연구자가 제시함으로써 응답자들은 그에 기초하여 판단하게 함으로서 응답자의 자유롭게 이성적인 판단을 저해할 수 있는 단점이 있다(서인석, 2012: 64). 불확실한 상황이 존재하고 이를 전문가의 식견에 의해 결과를 얻고자 하는 경우 Swing 기법은 적합하지 않다. 셋째, 직접기술법 역시 가중치 부여의 한 방식이나 다양한 전문가들의 의견을 하나로 모으기에는 적합하지 않은 방식이다. 의사결정의 선정을 위해서는 AHP와 같이 전문가 의견을 집적하는 방식이 필요하다(이동규 외, 2014).

3. 자료의 수집 및 대상

AHP 대상은 총 표본의 대상은 10명으로 구성되었다. 성별은 남성 7명, 여성 3명이었고, 학력은 박사7명, 석사2명, 학사1명이었으며 학사의 경우 사회복지 관련업무에서 10년 이상의 경력을 가지고 있었다. 대부분은 5년에서 10년 정도의 경력을 가진 전문가들이었으며, 대학교와 연구소가 대부분이었다. 연구분야는 지방자치가 9명, 사회복지가 1명으로 확인되었다.

3) AIP(Aggregate Individual Priority)방식과 AIJ(Aggregate Individual Judgement)방식이 있지만 일반적으로 어떤 방식이든 큰 차이는 없다(이종구 외, 2009: 93). AIJ 방식의 경우 의사결정에 관한 경험적인 자료나 선행연구가 부족하거나 이를 의사결정자가 정확히 알지 못하는 비전문가 집단에 의해 의사결정을 수행할 때 이용된다(고길곤·하혜영, 2008: 299).

4) 가치도출 방법이란 의사결정자들이 각 속성 또는 차원에 대한 선호를 직접적으로 표현하게 하는 방법을 의미한다(김윤주·심준섭, 2007: 14).

〈표 5〉 표본의 성격

대상		빈도	비율(%)
성별	남	7	70
	여	3	30
학력	박사	7	70
	석사	2	20
	학사	1	10
경력	5년 이내	3	30
	5-10년	5	50
	10년 이상	2	20
근무기관	대학교	4	40
	연구소	5	50
	기타	1	10
연구분야	지방자치	9	90
	사회복지	1	10

요컨대, 전문가가 지방자치 분야의 학교 또는 연구소에 집중된 이유는 주민자치의 이론과 관련된 연구자들은 주로 학교에, 주민자치 시범사업에 관심을 두고 제도 도입과 수정 등에 지속적으로 연구하는 경우 연구소에 분포되어 있기 때문이다⁵⁾.

IV. 분석결과 논의

1. 기준 지표의 상대적 가중치 분석결과

주민복리 측면에서 상대적 가중치를 분석한 결과는 〈표 6〉와 같다. 일관성 비율(C.R.)이 0.04로써 기준인 0.1미만으로 충족하였다. 이때 가장 중요한 측면은 자치역량증대(30.6%)로 확인되었고, 적용가능성(26.9%)이 그 뒤를 이었다. 주민복리 측면에서 상대적으로 중요한 지표는 자치역량증대와 적용가능성이 고려되어야 한다는 것이다.

5) 지방자치 분야에서 권위가 있는 연구자를 중심으로 다시 연구자를 추천하는 스노우볼링 방식으로 연구대상을 포함시켰다.

〈표 6〉 지표 간 AHP 분석결과

구분	자치역량증대	자치사업증대	지역사업효과성	행정효율성	적용가능성
상대적 중요도	0.306	0.109	0.141	0.175	0.269
우선순위	1	5	4	3	2
C.R.	0.04				

2. 각 유형별 지표의 우선순위 분석

〈표 7〉는 주민자치 각 유형에 따라 제시된 5개 기준 중 어떤 부분들에서 강점이 있는지에 대해 상대적 중요도 분석을 수행한 결과이다. 우선, 협력형의 경우 다음과 같다. 일관성 비율(C.R.)이 0.0089로써 기준인 0.1미만으로 충족하였다. 이때 가장 중요한 측면은 적용가능성(33.3%) 측면으로 확인되었고, 행정효율성(24.5%)은 2위를 나타내었다. 자치역량증대가 18.2%, 지역사업효과성이 15.1%, 자치사업증대가 8.9%의 비중으로 3위, 4위, 5위로 확인되었다. 이러한 결과는 협력형 주민자치 모형은 적용가능성과 행정효율성이 높은 모형이며, 이와 함께 자치역량증대를 가져올 수 있는 모형인 것으로 전문가들이 판단하였음을 의미한다. 적용가능성과 행정효율성이 대략 60%의 비중을 차지하고 있었기에 1위 기준과 2위 기준은 특히 협력형 모형을 통해서 얻어낼 수 있는 강점인 것을 알 수 있다.

둘째, 통합형의 경우 다음과 같다. 일관성 비율(C.R.)이 0.02로써 기준인 0.1미만으로 충족하였다. 이때 가장 중요한 측면은 행정효율성(23.8%) 측면으로 확인되었고, 지역사업효과성(23.1%), 자치역량증대(22.5%), 적용가능성(21.2%)인 것으로 확인되었다. 자치사업증대는 9.3%로 낮은 상대적 중요도를 보여주었다. 통합형 주민자치모형은 특정지표들이 강조되기 보다는 전반적인 지표가 유사한 수준으로 이해된다. 지역주민복지 차원에서 주민자치를 안정적으로 이끌고자 한다면 통합형은 주민자치모형으로 유용한 방법인 것으로 판단된다.

〈표 7〉 각 유형별 지표의 상대적 중요도 분석

구분	협력형	통합형	주민조직형	시범사업형
자치역량증대	0.182	0.225	0.452	0.121
자치사업증대	0.089	0.093	0.110	0.101
지역사업효과성	0.151	0.231	0.131	0.175
행정효율성	0.245	0.238	0.189	0.267
적용가능성	0.333	0.212	0.117	0.336
C.R.	0.0089	0.02	0.04	0.04

셋째, 주민조직형의 경우 다음과 같다. 일관성 비율(C.R.)이 0.04로써 기준인 0.1미만으로 충족하였다. 이때 가장 중요한 측면은 자치역량증대(45.2%)로 거의 절대적인 중요도를 보여주고 있다. 2위는 행정효율성(18.9%), 3위는 지역사업효과성(13.1%), 4위는 적용가능성(11.7%), 5위는 자치사업증대(11%)로 확인되었다. 이는 주민조직형 주민자치모형이 가진 특징을 잘 드러내는 것으로써 지역민의 자치역량을 강화하는데 유용하나 이상적인 수준으로써 실현가능성이 다소 낮다는 점에서 한계를 보인다는 것을 보여준다. 즉 현시점에서 주민자치모형으로는 적합성과 적실성이 높지 않다는 것이다. 그렇지만, 주민자치의 역량과 운영이 안정화되면 장기적으로는 주민복지증진차원에서 적용해볼 수 있는 또는 고려해볼 수 있는 모형일 것이다.

마지막으로, 시범사업형의 경우 다음과 같다. 일관성 비율(C.R.)이 0.04로써 기준인 0.1미만으로 충족하였다. 이때 가장 중요한 측면은 적용가능성(33.6%) 측면으로 확인되었고, 2위는 행정효율성(26.7%)가 높은 지표인 것으로 확인되었다. 이는 적용가능성과 행정효율성은 높으나 결국 본질적인 주민이 참여하고 결정하는 근린자치의 모형으로는 상당한 한계가 있음을 확인할 수 있는 부분이다.

3. 복합가중치를 고려한 모형의 선정

본 연구는 각 기준 영역별 가중치와 각 기준영역에서 각 모형에게 부여되는 중요도 수치를 고려하여 가장 최적의 주민자치 모형을 제시하고자 한다. 다시 말해, 복합가중치를 고려한 모형 간 우선순위의 구분이다. 지표 간 가중치 결과와 모형들이 내포한 각 지표의 가중치를 함께 고려한 복합가중치 결과는 〈표 8〉와 같다.

분석결과, 주민자치모형 중에서 통합형 모형이 33.8%로 가장 높은 가중치를 확

보하였고, 협력형 모형이 31.4%로 그 뒤를 이었다. 두 가지 모형은 상대적으로 높은 가중치를 보여주었으며, 이에 비해 시범사업형과 주민조직형 모형은 20%로 미만의 가중치를 보여주고 있다. 이 결과는 기존의 시범사업형이 적용가능성에도 불구하고 실제로 주민참여의 관점에서 다른 모형이 중요할 수 있음을 보여주는 것이다. 또한, 주민조직형이 자치역량증대에 크게 기여할 수 있음에도 지나치게 이상적인 측면이 많고 주민참여가 불안정한 상태에서 유용성이 크지 않은 것으로 판단된다.

〈표 8〉 기준영역별 주민자치 모형의 복합중요도 결과

기준영역 (가중치)	주민자치 유형(가중치)	복합 중요도
자치역량증대 (0.306)	협력형(0.182)	0.056
	통합형(0.225)	0.069
	주민조직형(0.452)	0.138
	시범사업형(0.121)	0.037
자치사업증대 (0.109)	협력형(0.089)	0.010
	통합형(0.093)	0.010
	주민조직형(0.110)	0.012
	시범사업형(0.101)	0.011
지역사업효과성 (0.141)	협력형(0.151)	0.021
	통합형(0.231)	0.033
	주민조직형(0.131)	0.018
	시범사업형(0.175)	0.025
행정효율성 (0.175)	협력형(0.245)	0.043
	통합형(0.238)	0.042
	주민조직형(0.189)	0.033
	시범사업형(0.267)	0.047
적용가능성 (0.269)	협력형(0.333)	0.090
	통합형(0.212)	0.057
	주민조직형(0.117)	0.031
	시범사업형(0.336)	0.090

상기의 결과는 각 기준영역에서 각 모형이 갖는 상대적 중요도라는 점에서 각 유형별 복합중요도를 합산한 결과는 모든 기준치를 고려한 최적의 판단결과가 된다. <표 9>는 각 기준 영역에서 모형별로 부여된 값을 합산한 것이다. 이때 C.R. 수치는 0.03으로써 기준인 0.1미만을 충족하였다. 결국 주민복리의 증진을 위해 각 지역단위에서 적용하기에 가장 최적의 모형은 통합형 모형인 것을 확인할 수 있었다. 또한, 협력형 역시 통합형 보다는 그 중요도 수치가 적지만 2% 수준의 차이만을 보이고 있어 통합형만큼 고려될 수 있는 모형인 것으로 판단된다.

〈표 9〉 복합가중치를 고려한 모형의 우선순위

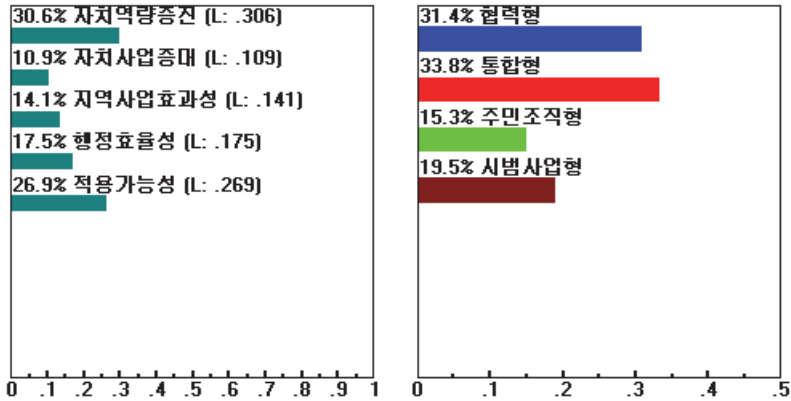
구분	협력형	통합형	주민조직형	시범사업형
상대적 중요도	0.314	0.338	0.153	0.195
우선순위	2	1	4	3
C.R.	0.03			

이에 반해, 시범사업형과 주민조직형은 주민복리를 고려한 상대적 중요도 순위에서 협력형, 통합형에 비해 10%이상의 격차를 보이고 있어 주민자치모형으로 적실성이 낮은 것으로 이해해볼 수 있다. 현재까지 중앙정부는 시범사업형 모형을 추진해오고 있지만, 주민의 자율성 확보와 이를 통한 진실한 ‘자치’를 구현한다는 측면에서 통합형 또는 협력형에 대해 진지하게 고민해볼 필요가 있다.

4. 민감도 분석을 통한 지표의 강건성 검토

기준의 강건성을 확인하기 위해서 기준의 가중치를 10%수준에서 변동하고 이 때 모형의 순위가 어느 정도 변동되는가를 확인해보았다(<표 10>참조). Expert choice 민감도 분석 기법 중 동적민감도(Dynamic Sensitivity)를 활용하였다. 동적민감도 분석은 비중과 총결과의 차이를 가장 뚜렷하게 확인할 수 있는 방식이다.

〈그림 4〉 동태민감도(Dynamic Sensitivity) 기준



가중치에 변화정도를 살펴본 결과, 큰 변동은 거의 없었다. 전체적으로 지표 간 우선순위 변동횟수는 매우 작은 편인 것으로 판단된다. 구체적으로, 자치역량증대에 대한 민감도 분석을 실시한 결과 다음과 같은 결과를 얻었다. 우선, 자치역량증대를 10% 향상시킬 경우 협력형은 31.4%에서 33.9%로 2.5% 높아지고, 통합형은 33.8%에서 30.1%로 3.7% 낮아졌으며, 주민조직형은 15.3%에서 16.4%로 0.9% 높아졌으며, 시범사업형은 19.5%에서 19.7%로 0.2% 높아졌다. 이때의 모형간 우선순위 변동이 1회 나타났다. 자치역량증대를 10% 하락시킬 경우 협력형은 31.4%에서 28.9%로 2.5% 낮아지고, 통합형은 33.8%에서 37.5%로 3.7% 높아졌으며, 주민조직형은 15.3%에서 14.3%로 1% 낮아졌으며, 시범사업형은 19.5%에서 19.3%로 0.2% 낮아졌다. 이때의 모형 간 우선순위 변동은 없었다. 이러한 결과는 자치역량증대의 가중치를 변동시켰음에도 불구하고 각 모형의 가중치 변동은 크지 않았으며, 우선순위 변동 역시 거의 발생하지 않았음을 보여주었다(서인석, 2012: 72). 따라서, 고객니즈의 변동에 관계없이 전체 모형 간 우선순위는 강건성을 지니고 있다고 판단해볼 수 있다.

둘째, 자치사업증대를 10% 향상시킬 경우 협력형은 31.4%에서 30.8%로 0.6% 낮아지고, 통합형은 33.8%에서 34.3%로 0.5% 높아졌으며, 주민조직형은 15.3%에서 15.7%로 0.4% 높아졌으며, 시범사업형은 19.5%에서 19.2%로 0.3% 낮아졌다. 이때의 모형 간 우선순위 변동이 1회 나타났다. 자치사업증대를 10% 하락시킬 경우 협력형은 31.4%에서 32%로 0.6% 높아지고, 통합형은 33.8%에서 33.2%로 0.6% 낮아졌으며, 주민조직형은 15.3%에서 15%로 0.3% 낮아졌으며, 시범사업형은 19.5%에서 19.8%로 0.3% 높아졌다. 이때의 모형 간 우선순위 변동은 없었다. 이 역시 각

모형의 가중치 변동은 크지 않았으며, 우선순위 변동 역시 거의 발생하지 않았다는 점에서 모형 간 우선순위 강건성은 높다고 볼 수 있다.

〈표 10〉 민감도 분석결과

구분		변동 가중치 분포				모형 변동횟수
		협력형	통합형	주민조직형	시범사업형	
		(31.4)	(33.8)	(15.3)	(19.5)	
자치역량증대 (30.6)	+10%	33.9	30.1	16.4	19.7	1
	-10%	28.9	37.5	14.3	19.3	-
자치사업증대 (10.9)	+10%	30.8	34.3	15.7	19.2	1
	-10%	32	33.2	15	19.8	-
지역사업효과 성 (14.1)	+10%	31.1	34.5	14.9	19.4	-
	-10%	31.7	33	15.8	19.5	-
행정효율성 (17.5)	+10%	30.1	35.6	14.9	19.4	-
	-10%	32.8	32	15.8	19.5	1
적용가능성 (26.9)	+10%	30.3	35.5	14.6	19.5	-
	-10%	32.5	32	16	19.5	1

셋째, 지역사업효과성을 10% 향상시킬 경우 협력형은 31.4%에서 31.1%로 0.3% 낮아지고, 통합형은 33.8%에서 34.5%로 0.7% 높아졌으며, 주민조직형은 15.3%에서 14.9%로 0.4% 낮아졌으며, 시범사업형은 19.5%에서 19.4%로 0.1% 낮아졌다. 이때의 모형간 우선순위 변동은 없었다. 지역사업효과성을 10% 하락시킬 경우 협력형은 31.4%에서 31.7%로 0.3% 높아지고, 통합형은 33.8%에서 33%로 0.8% 낮아졌으며, 주민조직형은 15.3%에서 15.8%로 0.5% 높아졌으며, 시범사업형은 19.5%에서 19.5%로 변동되지 않았다. 이때의 모형 간 우선순위 변동은 없었다. 이 역시 각 모형의 가중치 변동은 크지 않았으며, 우선순위 변동 역시 거의 발생하지 않았다는 점에서 모형 간 우선순위 강건성은 높다고 볼 수 있다.

넷째, 행정효율성을 10% 향상시킬 경우 협력형은 31.4%에서 30.1%로 1.3% 낮아지고, 통합형은 33.8%에서 35.6%로 1.8% 높아졌으며, 주민조직형은 15.3%에서 14.9%로 0.4% 낮아졌으며, 시범사업형은 19.5%에서 19.4%로 0.1% 낮아졌다. 이때의 모형 간 우선순위 변동은 없었다. 행정효율성을 10% 하락시킬 경우 협력형은 31.4%에서 32.8%로 1.4% 높아지고, 통합형은 33.8%에서 32%로 1.8% 낮아졌으며,

주민조직형은 15.3%에서 15.8%로 0.5% 높아졌으며, 시범사업형은 19.5%에서 19.5%로 변동되지 않았다. 이때의 모형 간 우선순위 변동은 1회 확인되었다. 모형 간 강건성은 높은 것으로 판단되었다.

다섯째, 적용가능성을 10% 향상시킬 경우 협력형은 31.4%에서 30.3%로 1.1% 낮아지고, 통합형은 33.8%에서 35.5%로 1.7% 높아졌으며, 주민조직형은 15.3%에서 14.6%로 0.7% 낮아졌으며, 시범사업형은 19.5%에서 19.5%로 변동이 없었다. 이때의 모형간 우선순위 변동은 없었다. 적용가능성을 10% 하락시킬 경우 협력형은 31.4%에서 32.5%로 1.1% 높아지고, 통합형은 33.8%에서 32%로 1.8% 낮아졌으며, 주민조직형은 15.3%에서 16%로 0.7% 높아졌으며, 시범사업형은 19.5%에서 19.5%로 변동되지 않았다. 이때의 모형간 우선순위 변동은 1회로 확인되었다.

요컨대, 민감도 분석결과 본 연구에서의 5개 기준치의 변동 수준을 각각 10% 수준에서 변동했음에도 불구하고 근린자치 모형의 변동은 거의 나타나지 않았다. 뿐만 아니라 변동과정에서 협력형과 통합형(A), 주민조직형과 시범사업형(B) 간 차이는 거의 줄어들지 않았다. 이는 A와 B 간 격차가 매우 큰 모형 간 우선순위가 두드러지게 나타나는 것이며, 매우 강건한 지표와 결과라고 판단해볼 수 있다. 따라서, 주민자치 및 근린자치를 위한 주민자치 모형으로써 협력형과 통합형이 주민조직형과 시범사업형에 비해 상대적으로 매우 적합하다고 인식하고 있음을 확인할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 한국 주민자치 또는 근린자치의 관점에서 자치역량, 자치사업, 행정효율성, 적용가능성 등 다양한 기준을 확인하고 어떤 모형이 한국의 주민자치를 위해 더 적합한지 확인해볼 필요가 있다는 문제의식에서 출발하였다. 지역복리의 측면에서 5가지 기준을 확인하고 이를 토대로 주민자치회 모형 4가지에 대해 상대적 우선순위로 가중치 분석을 수행하였다.

분석결과, 우선 통합형 방식이 주민복리를 높일 수 있는 주민자치회 모형이었다는 점이다. 일반적인 관점에서 시범사업모형이 현재 진행중이고, 협력형 역시 시범사업과 유사모형인 것을 감안한다면 시범사업모형과 협력형 모형이 가장 높은 우선순위를 나타낼 수도 있었다. 또한, 자율성과 자치역량을 고려한다면 주민조직형 모형이 가장 높은 우선순위를 보여야 했다. 전문가들은 주민복리를 높이는 것은 현실적인 측면과 이상적인 측면을 모두 고려할 때 가능한 것으로 판단하는 것이다. 즉 시범사

업형은 적용가능성에도 불구하고 주민자치역량을 증대하는 데 한계가 있을 수 있으며, 주민조직형이 자치역량증대에 크게 기여할 수 있음에도 지나치게 이상적인 측면이 많고 주민참여가 불안정한 상태에서 유용성이 낮다라는 것이다. 다만, 협력형 역시 통합형에 비해 낮지만 중요도 수치가 높아 통합형만큼 고려될 수 있는 모형인 것으로 판단된다. 둘째, 시범사업형과 주민조직형은 주민복리를 고려한 상대적 중요도 순위에서 협력형, 통합형에 비해 10%이상의 격차를 보이고 있어 주민자치모형으로 적실성이 낮았다. 현재 추진중인 시범사업모형은 장기적으로 주민의 자율성 확보와 이를 통한 진실한 ‘자치’를 구현하기 어려우며, 주민조직형 모형은 주민참여와 자치역량의 안정화 수준에서 적용가능성을 다시 확인해봐야 할 것이다. 셋째, 각 모형 간 민감도 분석결과에서도 4가지 모형의 변동은 거의 나타나지 않았다. 이는 주민자치 및 근린자치를 위한 주민자치 모형으로써 협력형과 통합형이 주민조직형과 시범사업형에 비해 상대적으로 매우 적합한 모형임을 의미한다.

이러한 분석결과에 기초해 몇 가지 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다. 우선, 통합시를 구성하고 통합과정 이전과 이후의 갈등과 문제점을 해소하기 위해서 주민자치회를 운영하는 것은 실효성이 높다는 점이다. 통합자치구와 일반자치구의 경우 지역주민의 활동 차원에서 본다면 현재의 동 또는 주민자치회를 중심으로 지역참여 활동에는 큰 차이가 나타나지 않는다. 따라서, 기존의 시범사업 및 주민자치 활동의 연장선에서 주민자치모형을 적용하는 것에 큰 무리는 없는 것으로 판단된다. 다음으로, 주민자치모형을 단기모형의 안정화 이후 장기모형으로 연계하는 것이다. 적용의 방식은 통합시점부터 2년 간 4개구 각 3개 주민자치회를(12개) 대상으로 ‘통합형 주민자치회 모형’을 시범적용하는 방식으로 운영될 수 있다. 근린자치 모형은 지금보다 향후에 더욱 중요시 될 것임을 감안할 때 점진적 적용과 혁신적 운용을 모두 고려하여 지역의 자치권 향상과 자율적 문제역량을 키워내야 할 것이다. 마지막으로, 각 지역 및 마을단위에서 본 연구 프레임워크를 적합한 모형 선택의 도구로써 사용하는 것이다. 본 연구는 가장 일반화된 모형을 선정하기 위한 프레임워크로써 제안되었지만, 각 지역의 맥락에서 지역관계자들이 생각하는 모형은 다를 수 있다. 따라서, 본 연구의 프레임워크가 가장 적실한 모형을 탐색하고, 모형 선택의 적실성을 기하는데 도움이 되었으면 한다.

참고문헌

- 고경훈·김보은. (2012). “지방자치 발전을 위한 주민참여 활성화 연구.” 「한국행정논집」, 24(2): 323-342.
- 고길곤·하혜영. (2008). “정책학 연구에서 AHP 분석기법의 적용과 활용.” 「한국정책학회보」, 17(1): 287-313.
- 권영주. (2011). “지방자치역량 및 지역 리더십.” 「지방행정연구」, 25(3): 3-34.
- 김윤주·심준섭. (2007). “가중치 추출 기법의 비교: AHP, JA, Swing기법을 중심으로.” 「국가정책연구」, 21(1): 5-33.
- 곽현근. (2012). “동네자치를 위한 동네거버넌스 형성의 방향과 과제.” 「한국행정학회 학술대회발표논문집」. pp: 1-24.
- _____. (2014). “주민자치회의의 모형.” 「지방자치의 쟁점(이승종 편. 박영사)」, pp: 297-306.
- _____. (2015). “주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향.” 「한국행정학보」, 49(3): 279-302.
- 김필두. (2013). 「읍·면·동의 근린자치기능 강화방안」. 한국지방행정연구원.
- 남재걸. (2014). “우리나라와 일본의 근린자치 조직의 경로진화 비교 연구.” 「지방행정연구」, 28(3): 87-127.
- 서인석. (2012). “AHP 분석을 활용한 한국과학창의사업 평가영역 및 평가항목별 가중치 분석.” 「국가정책연구」, 26(1): 57-77.
- 이종구·김태진·서인석·권기현. (2009). “미래지향적 전파자원관리 정책의 전략적 우선순위 분석.” 「한국정책과학학회보」, 13(3): 83-111.
- 이동규·강민규·김규범·이재신·서인석. (2014). “부산시민공원 지역미래예측에 관한 시론적 연구: SWOT-AHP 분석기법 활용을 중심으로.” 「지방정부연구」, 18(3): 23-44.
- 정명은. (2012). “지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인.” 「한국행정학보」, 46(2): 85-114.
- 이병렬·이종수. (2015). “주민자치회 시범실시의 제도적 한계와 발전과제.” 「한국자치행정학보」, 29(1): 157-180.
- 지방행정체제개편추진위원회. (2012). 「대한민국 백년대계를 위한 지방행정체제 개편」. 지방행정체제개편추진위원회,
- 이승종 편. (2015). 「근린자치제도론」. 서울: 박영사.

- 홍성우. (2017). “시민참여형 도시기본계획 수립 사례의 거버넌스 특성 분석: EPG 모델을 중심으로.” 『한국지방행정학보』, 13(3): 209-232.
- Downs, A. (1981). *Neighbourhoods and Urban Development*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Galster, George. (2001). “On the Nature of Neighborhood.” *Urban Studies* 38(12): 2111-2124.
- Hallman, H. W. (1984). *Neighbourhoods: Their Place in Urban Life*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Hilder, P. (2005). *Seeing the Wood for the Trees: The Evolving Landscape for Neighbourhood Arrangements*. London: The Young Foundation.
- Jacob, Betty M., Krzysztof Ostrowski, and Henry Teune, eds., (1993). *Democracy and Local Governance: Ten Empirical Studies*, Honolulu: Matsunaga Institute for Peace, University of Hawaii.
- Keller, S. *The Urban Neighbourhood*. New York: Random House, 1968.
- Kennett, P., & Forrest, R. (2006). “The neighbourhood in a European context.” *Urban Studies*, 43(4), 713-718.
- Lowndes, Vivien & Helen Sullivan. (2006). “How Low Can You Go? Rationales and Challenges for neighbourhood Governance”, *Public Administration* 86(1): 53-74.
- Lancaster, Kelvin J. (1966) “A New Approach to Consumer Theory.” *The Journal of Political Economy*, 74(2): 132-157.
- Morris, D. & Hess K. (1975). *Neighbourhood Power*. Boston, MA: Beacon Press.
- Pill, Madeleine. (2012). “Neighbourhood initiatives in wales and England: shifting purposes and changing scales.” *People, Place & Policy Online*, 6(2): 76-89. DOI: 10.3351/ppp.0006.0002.0002
- Stoker, G. (2005). *What is local government for? Refocusing local governance to meet the challenges of the 21st Century*. London, NLGN.
- Somerville, P. (2011). “Multiscalarity and Neighbourhood Governance.” *Public Policy and Administration*, 26(10): 81-105.

서인석(徐寅錫): 주저자. 성균관대학교 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 안양대학교 사회과학대학 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 계량행정. 연구방법론, 커뮤니티웰빙이다. 주요 논문과 저서로는 “정책이론핸드북(박영사, 2018)”, “인트로행정학(대영문화사, 2017)”, “Relationship the Changes in Policy Tools and the Local Fiscal Structure(JCEA, 2017)”, “정책의제, 주도자, 그리고 문지기(한국지방행정학보, 2017)”, “The Government-Driven Social Enterprises in South Korea(IRAS, 2016)”, “정책명칭, 상징, 그리고 수용(한국행정학보, 2014)” 등 다수의 연구물이 있다(inseok800414@naver.com).

홍성만(洪性滿): 교신저자. 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 안양대학교 사회과학대학 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책분석, 과학기술·환경정책, 비정부조직 및 공공갈등관리 이다. 저서로는 <공공갈등>(2007, 르네상스, 공저)이 있으며, 주요 논문으로는 “한강수계 오염총량제 집행과정의 협력 탐색”(2010), “정부의 역할과 규제협상의 효과성”(2011), “문화예술교육정책의 우선순위 탐색(2012) 등이 있다(smgreen@anyang.ac.kr).

정책 네트워크 내 조직 간 관계발전의 선행요인 탐색: 미국 로스앤젤리스 지역사회 컨소시엄을 중심으로

이형우

정책 네트워크는 관련이해당사자 및 지역사회 조직 간의 협력적 거버넌스 체계이며, 이 네트워크 내에서의 협력관계는 각 조직의 전략적 선택에 의해서 자발적으로 이루어진다. 하지만, 이들 조직들이 어떠한 조건 하에서 어떠한 요인에 의해 서로 협력관계를 맺는지에 대해서는 많이 알려지지 않고 있다. 본 연구에서는 네트워크 내 조직간 양자관계(dyads)에 대한 소시오메트리 데이터를 수집하여, 행위자의 속성, 대상자의 속성, 관계의 속성 세 가지의 선행요인이 어떻게 이들 간의 관계의 발전정도에 영향을 미치는지를 수집하였다. 자료 분석 결과, 협력을 중시하는 행위자 조직이, 자신들에게 있어 전략적으로 중요한 조직과 선별적으로, 상호신뢰를 바탕으로, 깊이있게 협력하는 것으로 나타났다.

[주제어: 정책네트워크, 지역사회, 거버넌스, 사회연결망분석]

I. 서론

오늘날 복잡한 정책 문제의 효과적인 해결을 위해서는 단일권한을 가진 정부의 독점적 역할수행보다는 다양한 참여자간의 소통과 협력을 통한 ‘네트워크’의 기제가 필요함을 많은 학자들이 인식하고 있다 (Agranoff & McGuire, 2003). 이러한 참여자간 네트워크를 통하여 정책문제를 해결하는 소위 ‘거버넌스’로의 정부개혁은 다음과 같은 이점이 있다고 학자들은 지적한다. 첫째, 지역사회 내의 다양한 조직 및 참여단체들의 전문적 지식을 정책문제해결에 활용할 수 있다 (O’Toole & Montjoy, 1984). 둘째, 여러 법률적, 제도적 제약 하에 운영되는 정부보다, 민간분야의 단체들은 더 자유로운 조건에서 공공의 업무를 보다 효과적으로 수행할 수 있다 (Moe, 2001). 셋째, 지역사회의 단체들이 자치적으로 정책문제를 해결한다는 점에서 직접 민주주의적 이상을 실현하는 데에 도움이 된다 (Stenberg, 1972).

이러한 전제하에 수많은 연구자들이 공공문제의 해결을 위한 민간과 공공부문의

협력적 거버넌스의 확립과 활용을 매우 강조하여왔다. 이러한 거버넌스로의 경향성은 사회복지(김영종, 2004), 과학기술개발(성태경 & 이원경, 2008), 주민생활지원 서비스 전달(김기봉, 2007), 국제개발(곽재성, 2012) 등 공공문제와 관련된 매우 다양한 분야에서 공통으로 나타나는 현상이라 할 수 있다. 이처럼 네트워크의 정책적 장점에도 불구하고, 정부가 실제로 정책문제의 해결을 위하여 지역사회 단체 간의 네트워크를 이용하는 데에는 다음의 측면에서 어려움이 따른다. 우선, 이들 단체들은 기본적으로 민간영역에 속해 있는 단체들이기 때문에, 스스로의 조직 내 전략적 선택에 의하여 자율적으로 운영된다. 따라서, 정부가 이들을 동원하기 위하여 영향을 미칠 수 있는 강압적이고 직접적인 기제는 매우 한정적이며, 정부는 이들에게 강제적 방법보다는 유도적(incentive)이고 간접적인 수단을 강구하여 이들이 공공의 목표를 위하여 일하도록 영향을 미쳐야 한다.

이러한 제약을 감안할 때, 공공관리자에 입장에서는 우선 이들 자율적 단체들이 왜, 어떤 상황에서, 어떻게 지역 사회 내 다른 단체들과 협력을 하는지, 그 영향요인을 살펴볼 필요가 있다. 정부 관리자들은 이들의 협력을 둘러싼 역학관계에 대한 지식을 바탕으로 이들 간의 협력을 촉진시킴으로서 지역 사회 내의 ‘협력적 문제해결 능력(collaborative problem-solving capacity),’ 즉, 사회자본을 증진시킬 필요가 있는 것이다(Weber & Khademian, 2008). 이러한 맥락에서 일부의 선행연구들이 참여단체간의 자발적 협력 증진을 위한 전제조건들을 탐구하고 있기는 하지만(예: 조승현, 노종호, & 성진수, 2009), 개별조직의 관점에서 어떻게 이들이 타조직과 협력하는지에 대한 양적 연구는 매우 부족한 실정이다.

이에 따라, 본 연구에서는 미국 로스앤젤리스에서 지역사회의 공중보건 상의 불평등 해결을 위하여 협력하는 영리, 비영리, 공공기관들 간의 네트워크 분석을 통하여 얻어진 자료를 분석하여, 이들 간의 협력관계가 어떠한 요인에 의하여 발전하는지를 고찰하고자 한다. 미국의 경우, 우리보다 훨씬 먼저 거버넌스를 통한 협력적 공공문제 해결을 시도하여 왔고, 이러한 축적된 경험을 통하여 협력적 거버넌스를 위한 더 나은 제반여건을 갖추고 있는 것이 사실이다(한상연, 고대유, 김순영 & 이호규, 2013). 이러한 이유에서, 미국의 데이터를 분석함으로써 우리나라 협력적 거버넌스에의 함의를 도출하는 것이 우리나라의 맥락에서 협력적 거버넌스를 증진시키는 데에 도움이 될 것이다. 다시 말해, 정부가 어떠한 방식으로 간접적인 수단을 사용하여 이들 간 협력을 유도하고 증진하는 데에 도움을 주는 교훈을 얻어낼 수 있을 것으로 기대된다.

II. 이론과 가설

1. 이론적 배경

공공문제를 위하여 협력하는 조직들 간의 관계의 생성 및 유지, 발전을 가장 잘 설명할 수 있는 이론은 물론 자원의존이론(Resource Dependence Theory)일 것이다. Pfeffer & Salancik(2003)에 따르면 거의 대다수의 조직들은 자신들의 운영과 생존에 필요한 자원을 완전히 스스로 공급할 수 없기 때문에 외부의 타조직과 협력을 통하여 자원을 공급받아야 한다고 주장하였다. 결국 조직들은 자원을 제공하는 외부환경의 불확실성을 제거하기 위한 노력의 일환으로 타조직과의 협력관계를 맺게 된다는 것이다. 이러한 이론은 경영학에서의 전략적 협력(strategic alliances)은 물론(Das & Teng, 2000), 인수합병(M&A)의 현상을 설명하는 데에도(Hillman, Withers, & Collins, 2009) 자원의존이론이 널리 활용되고 있다. 또한, 공공의 목적을 위하여 협력하는 비영리단체들의 협력관계를 설명하는 데에도 자원의존이론은 큰 설명력을 갖는다(Guo & Acar, 2005). 더욱이 미국의 경우 대부분의 비영리단체들은 지지자들의 금전적 후원을 통하여 운영되는 만큼 안정적인 재정을 확보하기가 쉽지 않다. 이러한 상황에서 개별 비영리단체들이 국가기관의 지원금 등을 확보하기 위하여 타 조직과 협력하는 것은 거의 필수사항이 되고 있다.

공공 및 비영리조직 간의 협력관계를 설명하는 또 하나의 이론은 바로 제도주의 이론(institutional theory)이다(Guo & Acar, 2005). DiMaggio & Powell (1983)에 따르면 어떤 조직이든지 진공상태에서 자신들의 순수한 전략적 결정에 따라 구조, 정책, 운영방침을 세우는 것이 아니라, 외부로부터의 제도적 압력(institutional pressure)에 영향을 받는 경우가 훨씬 많다는 것이다. 다시 말해, 개별조직들은 자신들과 유사한 타조직들의 구조, 정책 등을 모방하거나, 자신들에게 영향을 미치는 상위조직에 대한 사회적 정당성(social legitimacy)을 확보하기 위하여 그들이 요구하는 방향으로 구조를 변경하거나 정책들을 실시하는 것이다. 이러한 제도주의 이론은 상대적으로 안정적인 재정을 확보하고 있는 영리조직(병원, 보험사 등) 혹은 정부의 안정적 재정지원을 받고 있는 비영리단체들(국립암센터 등)이 왜 타 조직과의 협력관계를 맺고 있는지를 설명하는 이론이 될 수 있는 것이다.

거래비용이론(Williamson, 1981) 역시 비영리단체간의 협력을 설명하는 이론적 기초를 제공한다. 다수의 학자들(Foster & Meinhard, 2002; Sharfman, Gray, & Yan, 1991)에 따르면 비영리단체들 역시 사조직과 유사하게 거래비용을 줄임으로

서 자신들의 이익을 극대화하기 위하여 자신들의 전략적 목적에 부합하는 타비영리단체들과의 보다 깊은 단계의 협력을 추구한다고 한다.

2. 기존문헌의 검토

Provan, Fish, & Sydow(2007)은 조직간 네트워크와 연관된 기존의 연구의 거시적 흐름을 리뷰하면서 우선, 크게 자기중심네트워크(egocentric)를 중심으로 한 연구와, 네트워크 수준의 연구(whole-network research)의 두 가지로 구분하고 있다. 전자의 경우는 응답자(ego)를 중심으로 한 네트워크를 형성한 뒤, 각 파트너(alter)에 대한 관계적 요인들을 설문을 통하여 측정하고, 이를 응용하여 여러 변수들을 측정 및 도출함으로써 이들 간의 인과관계를 추론하는 방법으로 이루어진다. 이 경우, 분석수준이 개인(ego)과 파트너(alter)간의 상호관계(dyads)가 되기 때문에, 미시적인 연구 주제들, 예를 들어, 양자 간의 관계에 영향을 미치는 요인이 무엇인가 등을 탐구하기에 적합한 방법이다. 대표적인 연구로 Chua, Ingram, & Morris(2008)의 연구가 있다. Chua et al. (2008)의 경우 응답자들에게 직장 내 협력하는 최대 24명의 동료들을 열거하도록 한 후 이들 간의 관계에서의 신뢰정도(두 가지 종류의 신뢰)를 응답하도록 한 뒤, 이 두 가지 신뢰에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 이 경우 한 응답자의 파트너(alter)들은 해당응답자의 직장에서 근무하는 사람들이기 때문에 다른 응답자의 네트워크 내에 속한 파트너(alter)와는 전혀 다른 주체이다. 따라서, 전체적인 네트워크 구조를 파악할 수 없고, 분석 역시 alter들의 네트워크 속성은 계상할 수 없다. 반면, Lee, Robertson, Lewis, Sloane, Galloway-Gilliam, & Nomachi(2012)의 연구는 모든 응답자들에게 동일한 리스트의 alter들을 제시하였으므로, alter들의 네트워크 변수들(예: centrality) 역시 분석에 활용할 수 있었다. 이 외에도 많은 수의 연구자들이 자기중심네트워크(egocentric network)을 활용한 연구를 다수 수행하였다(Li, Liu, Li, Luo, Koram, Detels, 2011; Mustanski, Birkett, Kuhns, Latkin, & Moth, 2015). 본 연구 역시 이러한 자기중심네트워크를 이용한 연구 중 하나이다.

후자(whole network study)의 경우는 네트워크에 대한 거시적 조망을 통하여, 전체적인 네트워크의 구조가 어떻게 진화하고, 지배구조가 어떠하며, 어떠한 협력적 결과를 도출하는가를 살펴보는 연구들이다. 예를 들어, Venkatraman & Lee(2004)의 연구에서는 네트워크의 밀도(density)가 시간이 지나면서 서서히 높아짐을 발견하였고, Provan & Milward(1995)의 연구에서는 네트워크의 중심성(centrality)이 전반적으로 높을수록, 조정과 통합이 쉬워짐을 보고하고 있다. Provan & Sebastian

(1998)의 연구의 경우, 소수의 조직으로 형성된 하위조직(cliques)의 역할이 네트워크의 효과성에 중요한 영향을 미치는 것을 발견하였다.

국내연구자들이 실시한 연구를 범위로 하여 정책문제해결을 위한 조직 간 네트워크 관련 문헌을 검토한 결과가 <표1>에 요약되어 있다. 본 연구자들은 구글 스칼라 등의 포털과 학술 데이터베이스의 검색기능을 통하여 네트워크 관련 실증분석 연구문헌을 수집하였으며, 이의 분석을 통하여 네트워크 관련 기존 연구의 동향을 분석하였다.

<표 1> 기존 문헌의 요약

	자료특성	분석방법	연구맥락	독립변수	종속변수	매개-조절 변수
이연택, 주현정, & 박래춘 (2014)	개체	다중회귀분석	지역컨벤션 산업	지역사회특성 조직관련특성	네트워크 구조특성 및 상호작용정도	
신동엽 (2002)	개체	계층적 회귀분석	국제합작투자 참여기업	전략적 합의 조직 적합성 커뮤니케이션 절차 공정성	파트너간 학습정도 및 경제적 성과	파트너간 신뢰
최유미 & 심성지 (2008)	개체	다중회귀분석	자원봉사조직	네트워크 특성	조직 효과성	
김준기 & 이민호 (2006)	개체	다중회귀분석	사회복지관	네트워킹 수준	일일 사용자수	
장연진 (2010)	개체	구조 방정식 모형	여성복지조직	조직특성 네트워크 중심성	조직 효과성	
김승완 (2011)	개체	다중회귀분석	환경관련 비정부기관	네트워크의 자원적 성격	조직성과	
이혜원 & 우수명 (2005)	관계	네트워크분석	저소득층 복지 문화프로그램 운영조직	네트워크 특성 탐색		
김준기 & 정복교 (2007)	관계	네트워크 분석	지역아동센터	네트워크 특성 탐색		
김인숙 & 우아영 (2003)	관계	네트워크 분석	여성복지 관련기관	네트워크 특성 탐색		

기존문헌의 검토를 통하여 발견되는 연구동향의 특성 몇 가지를 설명하자면 다음과 같다. 첫째로, 방법론상의 특성을 들 수 있다. 다수의 연구가 네트워크를 연구함에 있어서 관계를 분석단위로 하지 않고, 개별 참여자를 분석단위로 하여 이들의 속성(attribute)을 주요변수로 하여 연구하고 있다 (예: 이연택, 주현정, & 박래춘, 2014; 신동엽, 2002). 예를 들어, 김승완 (2011)의 연구에서는 ‘네트워크’라는 주제를 사용하고는 있지만, 해당 조직이 ‘얼마나 많은 NGO와 정보공유를 하고 있는지’ 등을 네트워크 변수로서 측정한 뒤, 이들 변수가 동일응답자가 인지하고 있는 조직의 성과 변수와 어떤 상관관계를 갖는지를 분석하였다. 이러한 연구방법은 사실상 기존의 ‘속성(attribute)’ 중심의 연구방법과 크게 다를 바가 없다.

반면, 일부의 네트워크 분석을 사용한 연구의 경우, ‘관계(dyads)’의 속성에 대한 자료수집을 통하여 네트워크 전체의 연결구조를 제시하는 데에 그치고 있다 (김인숙 & 우아영, 2003; 김준비 & 정복교, 2007; 이해원 & 우수명, 2005). 물론, 이러한 관계망의 구조를 한 눈에 보여주는 것만으로도 역시 실무적인 의미가 있겠지만, 이론적 기여는 매우 제한된다. 왜냐하면, 네트워크와 관련된 인과적 명제를 도출하지 못하기 때문이다.

반면, 본 연구에서는 실제 다양한 실제 파트너(identified partners)들과의 관계에 대한 사회관계적(sociometric) 자료를 사용하여, 이들 ‘관계(dyads)’를 분석단위로 하는 다중회귀분석을 실시함으로써, 관계속성에 대한 데이터를 바탕으로 하는 네트워크 분석의 독특한 장점을 살리면서도 단순 기술적 연구의 차원을 넘어서 인과적 관계를 검증하는 연구를 수행할 것이다. 실제로 네트워크 자료의 분석을 통하여 이론적 인과관계를 도출하는 연구는 매우 제한적이다.

둘째는 연구주제의 편중성이다. 대다수의 연구들 (신동엽, 2002; 최유미, 2008; 김준기 & 이민호, 2006; 장연진, 2010; 김승완, 2011)이 네트워크의 속성이 개별 조직의 성과에 어떻게 영향을 미치는가를 살펴보았다. 또한 네트워크 분석을 활용한 연구들은 대부분 네트워크가 어떤 형태적 특성을 보이는지 혹은 어떤 종류의 조직들이 협력에 중심적인 역할을 수행하는지 (즉, 어느 조직이 네트워크 중심성이 높은지)에 초점을 맞추어 분석하고 있다. 반면, 본 연구에서 관심을 두는 주제, 즉, 조직들이 어떤 요인에 의해 서로간의 협력관계를 발전시키는지를 살펴본 연구는 극히 제한된다. 이에 따라 본 연구의 주제는 정책네트워크 연구문헌에 독특한 이론적 기여를 할 수 있을 것으로 판단된다.

3. 가설의 설정

본 연구에서는, 물론 공공기관이 컨소시움을 구성하는 등 협력의 장을 마련해 주는 촉진자로서의 역할을 수행하기는 하지만, 보다 근본적으로는 네트워크 내의 조직들이 각자의 전략적 선택에 의하여 서로 협력하는 존재라고 가정한다. 이에 따라 이들 조직들이 네트워크 내 타 조직들과 협력하는 것은 점차적으로 발전해 나가는 과정(evolutionary process)이다. 이러한 관계발전의 정도를 결정하는 요인들을, 상호관계(dyads)의 3가지 요인으로 나누어 분석해 볼 수 있을 것이다. 상호관계 분석(dyadic analysis)는 사회심리학 분야에서 대인관계의 속성 및 인과관계를 연구하는데에 흔히 사용되는 개념적 분석틀이다. 대표적인 학자인 Kenny, Kashy, & Cook (2006)은 상호관계(dyadic relationship)를 분석단위로 하는 연구의 수행방법을 이론적으로 체계화하면서, 상호관계현상(dyadic phenomena)을 분석하기 위하여 고려할 요인으로 이러한 3가지 요인을 제시한 바 있다. 이 3가지 요인에는 행위자의 성격, 대상자의 성격, 관계의 성격이 포함된다. 이러한 3가지 요인의 분석틀은 다수의 연구자들에 의하여 채택되어 실증적 분석에 사용된 바 있다 (Lambright, Mischen, & Laramee, 2010; Lee et al., 2012). 예를 들어, Lambright et al. (2010)의 연구에서는 사회복지사들간의 '신뢰'라는 사회심리적 현상을 연구함에 있어 행위자의 신뢰성격(propensity to trust), 대상자의 신뢰성(trustworthiness), 그리고 상호작용빈도(frequency of interaction)라는 상황적 요인의 세 가지가 미치는 영향을 살펴보았다.

본 연구의 주제인 협력관계에 영향을 미치는 것으로, 우선 행위자 요인을 들 수 있다. 이는 협력관계를 발전시키는 주체가 되는 행위자의 여러 성격을 의미한다. 예를 들어, 운영에 필요한 조직자원이 부족하여 외부로부터의 자원의존도가 높은 조직의 경우 타조직과의 협력관계를 발전시킬 유인이 상당할 것으로 예측할 수 있다. 예를 들어, 여기서 자원의존도는 협력관계를 결정하는 '행위자요인'이 된다. 둘째로는 대상자요인을 들 수 있다. 여기서 '대상자'란 협력관계를 제안받는 조직을 말한다. 예를 들어, 조직자원을 많이 보유하고 있는 조직일수록 여러 '행위자' 조직으로부터 협력관계를 맺고 싶어하는 '대상자' 조직으로 인식될 것이다. 여기서 자원 보유정도는 협력관계를 결정하는 '대상자요인'이 된다. 마지막으로 관계요인을 들 수 있다. 관계요인이란 '행위자'와 '대상자' 양자간의 대인간 접촉의 빈도 및 강도 등 이들 간 상호관계(dyadic relationship)에 내재된 특성을 의미한다. 본 연구에서는 이처럼 상호협력에 미치는 영향요인을 크게, 행위자 요인, 대상자 요인, 관계요

인의 세 가지로 나누어 살펴보고자 한다.

1) 행위자요인

우선, 해당 행위자 조직의 성격에 따라 그들의 운영에 있어 타조직과의 협력자체가 얼마나 중요한지의 정도가 다를 것이다. 이는 관계발전정도의 중요한 선행요인이 될 수 있다. 자원의존이론(resource dependence theory)의 관점에서 보면, 어떠한 조직이든지 운영에 있어 중요한 자원의 획득은 외부와의 협력을 통하여 이루어진다 (Pfeffer & Salancik, 2003). 이러한 자원의존의 정도는 조직의 상황에 따라 다르다고 보는데, 이러한 의존의 정도가 심해질수록 조직이 외부의 행위자와의 협력하는 정도가 강해진다고 이론은 설명한다 (Guo & Acar, 2005; Gray, 1985). 앞서도 언급했듯이 네트워크 내에서의 협력관계는 각 조직의 필요에 의해 자발적으로 이루어지기 때문에, 협력을 통하여 얻어질 것이라 예상되는 조직운영상의 이익이 없으면, 조직간 협력이 이루어지기는 힘들 것이다. 행위자 조직에게 있어 네트워크 내 타조직과의 협력이 생존에 필수적이라면, 해당 행위자 조직의 네트워크 참여적극성은 높아질 것이고, 이에 따라 관계발전 정도 역시 높아질 것이다.

가설 1. 행위자 조직이 그 성격상 생존에 있어서 타조직과의 협력이 중요한 조직일수록 더 많은 조직과 더 깊은 협력관계를 맺고 있을 것이다.

2) 대상자요인

일반적으로 평판(reputation)은 네트워크 내의 잠재적 협력자에 대한 구체적 정보가 없는 새로운 참여자에게 있어 중요한 정보자원이 된다 (Putnam, 1993). 이러한 평판정보는 사회적 상호작용의 효율성을 높여주는 역할을 한다 (Raub & Weesie, 1990). Kollock(1994)에 따르면, 새로운 참여자의 입장에서는, 협력대상을 선택할 때 네트워크 내에서의 평판에 주목할 것이라고 한다. 예를 들어, Uzzi(1996)의 연구에서는 의류산업의 업체들이 서로 협력하기 시작할 때에 해당업체와 오랫동안 일한 경험이 있는 업체들로부터 그들의 평판을 들은 후 이를 바탕으로 결정을 내린다는 사실을 발견하였다. 또한, Shane & Cable(2002)의 연구에서도, 벤처투자자와 사업가와의 관계에서도 거래시작 시 평판이 매우 중요한 역할을 한다는 사실을 발견하였다. 따라서 다음과 같은 가설을 세울 수 있을 것이다.

가설 2. 대상자 조직이 네트워크 내에서 좋은 평판을 유지하고 있을수록 그 조직은 다양한 조직과 깊은 협력관계를 맺고 있을 것이다.

앞서 언급했다시피, 네트워크 내 조직들은 기본적으로 전략적인 선택 하에 자발적으로 다른 조직과 협력관계를 생성 유지한다. 그러므로 이들은 자신들에게 있어 전략적으로 중요하다고 여겨지는 조직들과 선별적으로 협력한다. 전략적 중요성은 관계의 초기에 협력관계의 시작을 결정하는 요소이기도 하지만, 협력관계 과정 중에 서로 간의 상호의존성을 더욱 깊이 인지하게 될 수 있고 이러한 과정에서 협동적 가치창출(value creation)이 이루어짐에 따라 상호협력의 폭과 질이 더욱 깊어지는 상승작용을 이끄는 요소가 된다 (Austin, 2000). Austin (2000)에 따르면, 조직들은 상대방의 전략적 가치(strategic value)에 대한 깨달음이 깊어지면서, 초기 단계인 '박애적(philanthropic)' 단계에서 '거래적(transactional)' 단계를 거쳐 '통합적(integrative)' 단계로 발전한다고 주장하였다.

가설 3. 대상자 조직과의 협력이 행위자 조직에게 전략적으로 중요할수록 이들은 깊은 협력관계를 맺고 있을 것이다.

3) 관계요인

흔히 협력과 신뢰는 동전의 양면과 같다고 한다. Hosmer (1995)는 신뢰가 협력을 이끌어내는 중요한 요소라고 주장하였다. 이러한 상호신뢰는 그 자체로서 서로 간의 조정기제가 되는데, 신뢰의 조정기제로서의 효과성은 관료제적 계층제보다 효과적이다(Bradach & Eccles, 1989; Lane & Bachman, 1996; Zaheer & Venkatraman, 1995). 물론 타조직과의 협력은 행위자 조직에 있어서 자율성의 상실과 가용자원의 소모라는 다소 간의 위험요소를 동반하기도 한다(Pfeffer & Salancik, 1978; Provan, 1984; Guo & Acar, 2005). 하지만, 신뢰는 위험감수를 가능케 하기 때문에 (Mayer, Davis, & Schoorman, 1995), 결국에는 더 큰 상호이익을 위한 위험성 있는 높은 수준의 협력까지도 가능케 할 것이다. Astley & Fombrun(1983)의 연구에서는 신뢰가 있을 경우 공동 전략을 세우기 쉬우며, Dodgson(1993)의 연구에서는 신뢰가 바탕이 될 때에 상호간 학습의 효과가 커진다는 사실을 밝혀내었다.

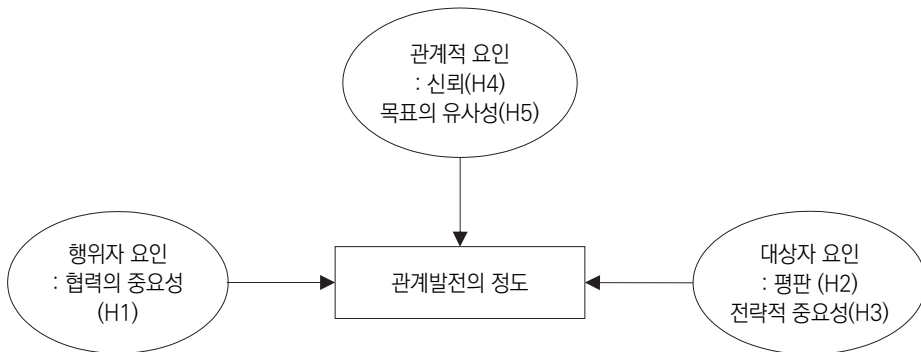
가설 4. 양 조직 간에 상호신뢰가 깊을수록 이들 간의 협력관계의 정도도 깊을 것이다.

행위자 조직은 그들에게 있어 목표가 유사한 대상자 조직들과 선별적으로 협력할 것이다. 물론 네트워크 내에는 전국규모의 혹은 중앙정부 소속의 대규모 조직도 있겠지만, 대다수의 경우에는 지역사회에 자생하는 소규모 조직들이며, 따라서 그들의 목표와 이해대상자는 매우 좁게 정의되어 있는 경우가 대부분이다. 예를 들어, “교육과 학교를 위한 학부모 연합”이 “뉴라이트 학부모 연합”과 ‘국정 역사 교과서’라는 다소 구체적인 정책문제를 놓고 협력할 여지는 있지만, 같은 지역사회 단체라 하더라도 “탈북자 동지회”와는 협력의 여지가 많지 않다.

조직의 목표가 상호 연관된 이들 조직들은 서로간의 신뢰를 갖게 될 가능성도 더 많으며 (Ring & Van de Ven, 1992; Zaheer, McEvily, & Perrone, 1998), 상호작용 과정에서 세부사항과 관련된 갈등이 발생하더라도, 동일한 목표를 가질 경우 그렇지 않은 경우보다 상호이해와 조정에 소요되는 거래비용이 낮다 (Bensaou, 1997). 따라서 행위자 조직들은 유사한 목표를 가진 대상자 조직과 더 깊은 협력관계를 맺을 가능성이 크다.

가설 5. 양 조직 간의 목표가 유사할수록 이들 간의 협력관계의 정도가 깊을 것이다.

〈그림 1〉 연구모형의 개념도



III. 연구방법

1. 자료의 수집

본 연구의 분석을 위한 자료의 수집은 미국 캘리포니아주 남부 로스앤젤리스 지역의 한 비영리단체를 통하여 수집되었다. The Community Health Councils, Inc. (이하 CHC)라고 하는 이 단체는 2010년부터 미국 질병예방관리센터(Center for Disease Control and Prevention)에서 주관하는 “지역사회보건에의 인종민족 접근법(Racial and Ethnic Approaches to Community Health: REACH) 2010”이라는 프로젝트의 일환으로 설립된 단체로서, 남부 로스앤젤리스에 거주하는 흑인들과 백인들 간의 공중보건수준의 격차를 해소하기 위하여 지역사회 단체들을 동원하고 활용하는 것이다. 이 비영리단체는 지역사회 여러 단체들 간의 모임을 연 4회에 걸쳐 개최하며, 소액의 재정지원을 통해 이들의 활동을 돕고, 이들 단체들의 스폰서를 모집하는 등의 활동을 한다. 이 단체를 연구대상으로 하는 것은 다음의 몇 가지 점에서 매우 타당하다. 첫째, 이들은 공중보건(public health)라고 하는 대표적인 공공이익(public interest)을 추구하는 단체들이다. 둘째, 이 네트워크에 속하는 조직의 성격은 영리기관부터 비영리단체, 공공기관에 이르기까지 그 성격이 매우 다양한 Cross-sectoral 네트워크라고 볼 수 있다. 따라서, 다양한 종류의 단체간 협력을 중시하는 뉴거버넌스(New Governance) 패러다임에 매우 부합하는 네트워크라고 볼 수 있다.

이 비영리단체의 주된 목표는 건강수준의 인종 간 불평등을 해결하는 것이며, 이를 위하여 지역사회의 단체들을 세 가지의 위원회로 구분하여 각 위원회에 속하도록 계획하였다. 이들 세 개의 소위원회는 각각 ‘경제적 격차 위원회 (committee for economic disparity),’ ‘의료서비스 격차 위원회(committee for disparity in health),’ ‘건강한 조직 위원회(committee for organizational wellness)’이었다. 지역사회의 단체들은 각 위원회에 속하여 활동하였으며, 이들 모두가 연 4회에 걸쳐 공동컨소시엄에 참석하였다. 설문자료는 이 공동컨소시엄에 참석한 각 단체의 대표자들로부터 얻었다. 이들 각 조직의 대표자들은 컨소시엄 안에 소속해 있는 39개 조직의 리스트를 받은 후, 이들 조직과 자신의 조직이 맺고 있는 협력관계 여부와 그 정도 등을 묻는 질문을 포함한 다수의 질문에 대하여 응답하였다. 물론, 이들은 각 질문에 대하여 39개 조직에 대하여 각각 개별적으로 응답하였다. 다시 말해, 리스트에 포함된 1번 조직과 자신의 조직이 맺고 있는 관계에 대한 10여개의 질문을

응답한 뒤, 리스트에 포함된 2번 조직과의 관계에 대해서도 동일한 10여개의 질문을 응답한 것이다. 39개의 단체 중 23개 단체의 대표자가 참석하였으며, 이들 각자가 자신의 조직을 제외한 서로 다른 39개 조직에 대하여 응답하였다. 이렇게 얻은 소시오메트릭(sociometric) 데이터를 관계쌍(dyads)을 분석단위로 하여 정리하면, 총 897개(23×39)의 관계쌍(dyads)으로 이루어진 데이터를 얻게 된다. 이 897개의 쌍에 대한 데이터가 본 연구의 최종 표본을 구성하게 된다.

이 자료에서는 응답자 조직 (23개) 뿐 아니라, 대상자 조직 (39개)도 식별이 가능하다. 따라서 관계의 속성에 대한 양방향으로의 확인이 가능하다. 또한, 관계의 속성을 직접 질문함으로서 변수를 측정할 수도 있지만, 사실상 응답자 조직은 대상자 조직에 포함되기 때문에, 네트워크 분석의 중심성(centrality) 수치 등을 활용하여, 응답자 조직의 성격은 물론, 대상자 조직의 성격까지 변수로 활용할 수 있다. 이처럼 직접 설문 자료를 바탕으로 이를 재구성하여 변수측정에 이용할 경우, 대부분의 자기기입식 설문조사기반 연구가 안고 있는 ‘단일방법편의(common source bias)’와 ‘사회적 소망성 편의(social desirability bias)’ 등의 문제를 해결할 수 있게 된다. 본 연구에서는 관계발전정도를 종속변수로 하고, 다양한 응답자 속성과 대상자 속성, 그리고 관계의 속성을 모형에 포함하여 관계쌍(dyad)을 분석단위로 하는 다중회귀분석을 실시하였다.

2. 측정도구의 구성

우선, 본 연구의 종속변수인 협력관계의 발전정도는 다음의 방법을 사용하여 측정하였다. 우선, 23명의 응답자 조직은 39개 대상자 조직에 대하여 다음의 4가지 종류의 협력관계를 맺고 있는지를 예/아니오의 더미변수로 응답하였다. 이들 협력관계의 종류는 정보공유, 자원공유, 공동프로젝트 참여, 정책로비활동의 4가지이다. 물론, 관계의 깊이를 측정하기 위하여 단순히 이 4가지 중 몇 가지의 활동을 함께 하는지를 합산할 수도 있다. 하지만, 이 4가지의 활동을 수행하기 위하여 필요한 관계의 깊이가 활동의 종류별로 서로 다르기 때문에 각 활동에 가중치를 부여하여 계산하는 것이 바람직하리라 판단되었다.

우선, 정보공유 활동은 높은 수준의 상호위험감수 등을 전제로 하지 않기 때문에 가장 기본적인 협력활동이라 판단하여 1의 가중치를 부여하였다. 물론, 공유되는 정보의 질에 따라서는 정보공유가 매우 깊은 관계에서 이루어질 수도 있겠지만, 일반적으로는 정보공유를 통하여 상대방 조직의 전문성과 목표지향점을 알게 된 후

더 깊은 협력관계로 발전되는 경우가 더 일반적이라 할 수 있다. 두 번째로 공동프로젝트 참여에 2의 가중치를 부여하였다. 조직들이 공동프로젝트에 참여하는 경우는 두 가지 정도이다. 하나는 정부기관에서 프로젝트를 발주할 때 정부기관에서 참여단체를 선정하는 경우가 있을 수 있으며, 이 경우 참여자들 간의 협력관계는 대개 계약조항에 의하여 정의된다. 하지만, 많은 경우에 정부가 책임단체를 임명하여, 이 단체에서 주도적으로 공동참여자를 선정할 것을 요구한다. 이 경우 책임단체는 정보공유 등 보다 낮은 수준의 협력을 통하여 신뢰를 쌓은 단체들을 초청하여 함께 프로젝트에 참여한다. 이 경우 공동프로젝트 참여가 단순정보공유에서 한 단계 발전한 조직간 협력의 양태라고 볼 수 있다. 세 번째로 자원의 공유 활동에 3의 가중치를 부여하였다. 무형의 자원인 정보공유의 경우 공유행위 자체가 공유행위주체에게 위험요인을 부과하지는 않는다. 정보는 특성상 소비의 경합성이 없기 때문이다. 하지만, 유형의 자원(예산)등의 경우 소비의 경합성으로 인하여 일정 수준의 위험요인을 안게 되는 경우가 일반적이다. 게다가 상대방의 공동자원 오남용이 자신의 손해로 이어질 수 있다. 또한 자원공유가 공동출자의 성격을 띠 경우 이들은 서로간의 이해관계가 동일해지는 경향이 있기 때문에 이들 간의 관계의 매우 깊다고 할 수 있다. 넷째, 두 조직이 함께 정책로비활동을 할 경우 가중치 4를 부여하였다. 정책로비활동은 두 개 이상의 조직이 공통된 정책수립을 위하여 함께 정부에 압력을 행사하는 행위이다. 대개 정책로비활동은 조직의 목표달성에 매우 중요한 수단이다. 왜냐하면, 정부정책의 변화 없이 지역사회의 변화는 이루어지기 힘들기 때문이다. 미국 시카고의 공교육 질 향상을 위해 협동하는 지역사회 네트워크의 활동을 보고한 연구에서는, 기존의 관료제적 학교시스템에 대한 개혁을 요구하는 로비활동을 하기 전에는 그들의 활동이 그다지 성공적이지 못했다고 보고하고 있다 (Fung & Wright, 2003). 하지만, 공동로비활동은 서로간의 매우 긴밀한 협력관계가 아니면 쉽게 이루어지기 힘들다. 왜냐하면, 대개의 조직들은 특정 세부 정책 사안까지 이해관계를 공유하기 힘들기 때문이다. 위에서 설명한 가중치 부여는 실증분석을 통하여도 뒷받침된다. Lee(2012)의 연구에서는 정보공유, 공동프로그램수행, 자원공유, 정책로비의 네 가지 활동이 조직간 신뢰에 미치는 영향을 분석한 결과, 정보공유나 공동프로그램 수행보다는, 자원공유활동이 신뢰에 미치는 영향이 높았고, 정책로비활동의 영향력이 가장 큰 것으로 나타났다. 또한, 자원을 공유하거나 정책로비를 공동으로 수행하는 조직들은 거의 대부분의 경우 서로 정보를 공유하기도 하고, 공동프로그램을 수행하기도 한 반면, 정보를 공유하거나 공동프로그램을 수행한다고 해서 반드시 자원을 공유하거나 정책로비를 수행하지는 않았다. 이를 통

해, 자원공유나 정책로비의 활동들은, 정보공유나 공동프로그램 같은 다소 낮은 수준의 협동을 통해 적정수준의 신뢰가 쌓였을 때 수행하는, 보다 높은 차원의 협동 단계인 것으로 해석할 수 있다.

본 연구의 첫 번째 독립변수인 행위자 조직이 타조직과의 협력을 중요하게 여기는 정도는 다음의 방법을 통하여 측정하였다. 만일 특정 조직이 타 조직과의 협력을 중시한다면, 연4회 개최되는 공동컨소시엄 활동과 기타 세부위원회 모임에 참석 빈도가 높을 것이라 추정된다. 이러한 네트워크 모임이야말로, 이들이 상호간 관계를 맺기 위해 서로를 탐색하고 협상하기 위한 중요한 기회를 제공하기 때문이다. 더욱이 본 연구의 대상이 되는 모임들을 관리하는 CHC라는 비영리조직은 정부기관(미국질병관리국)이 해당 커뮤니티의 비영리단체간의 결속을 도모하기 위하여 설치한 “중심조직(Lead Organization)이다(Milward & Provan, 2006). CHC는 정부의 지원을 받아 다양한 프로젝트예산을 배분하고 관리하고 있기 때문에 해당 커뮤니티의 대다수의 비영리단체들 간의 협력을 조직화하는 대표적 기관이다. 따라서, CHC가 주관하는 모임에 해당조직의 대표자가 출석한 회수를 행위자 조직이 협력을 중시하는 정도의 지표로서 측정하였다. 이 변수는 Lee et al. (2012)의 연구에서도 독립변수로 포함된 바 있다.

두 번째 독립변수인 대상자 조직의 네트워크 내의 평판을 측정하기 위하여, 사회 연결망 분석(social network analysis)의 중심성(centrality)수치를 활용하였다. 네트워크 내의 더 많은 조직으로부터 더 높은 신뢰를 얻고 있는 대상자 조직일수록, 더 좋은 평판을 유지하고 있다고 볼 수 있기 때문이다. 구체적으로는 각 23명의 응답자가 39개의 대상조직에 대한 신뢰도를 5점척도(0~4)로 측정한 뒤 39개 대상조직이 받은 각 신뢰점수의 총합(in-degree)을 평판도의 측정치로 활용하였다. 이 변수 역시 Lee et al. (2012)의 연구에서 독립변수로 활용되었다.

세 번째 독립변수인 전략적 중요성은 다음의 질문을 통하여 더미변수로 측정되었다. 23개의 응답자 조직이 39개의 대상자 조직들이 행위자 조직의 운영에 있어서 중요한 역할을 차지하는지를 (예/아니오의) 더미변수로 측정하였다. 이 더미변수를 그대로 활용하였다.

네 번째 독립변수인 조직간 신뢰정도를 측정하기 위하여 동일하게 응답자에게 직접 설문하는 방법을 활용하였다. 즉, 23개 응답자 조직이 각각의 39개 대상자 조직들에 대하여 신뢰하는지를 0점에서 4점까지의 5점 척도로 설문하여 이 정보를 그대로 활용하였다.

다섯 번째 독립변수인 목표의 유사성을 측정하기 위하여, 컨소시엄의 세 가지 하

위 위원회 (1. 경제적 격차위원회, 2. 소득격차 위원회, 3. 건강한 조직위원회) 소속에 대한 정보를 활용하였다. 이들 위원회는 건강상의 불평등 문제의 해결이라는 상위목표를 달성하기 위한 세 가지의 하위목표를 중심으로 구성되어 있다. 그러므로 이들 위원회의 공동소속여부는 이들이 조직의 목표를 공유하는지를 나타내는 지표가 될 수 있다. 즉, 조직들이 속한 세부위원회가 일치하는지의 여부를 더미변수로 측정하여 활용하였다.

마지막으로, 통제변수인 두 조직이 얼마나 정기적으로 접촉하고 있는지(on a regular basis)를 0점에서 4점까지의 5점 척도로 측정하였다. 정기적 접촉여부를 통제변수로 사용하는 이유는 다음과 같다. 진정한 의미에서의 협력관계발전은 단순히 상호작용의 정기성(regularity)이상의 무엇을 의미하는 것이다. 게다가 상호접촉이 정기적인지의 여부는 양 조직 간의 협력관계를 측정하는 데에 교란변수로 작용할 수도 있다. 왜냐하면, 단순히 공동프로그램을 수행하는 것만으로도 매우 자주 상대와 접촉해야 할 필요가 있기 때문이다. 이런 경우에는 서로 간의 긴밀한 조정 및 협상과정 없이도, Lead Organization의 지시 혹은 조정 하에 주어진 역할만을 단순히 수행하는 경우도 쉽게 발견할 수 있기 때문이다. 따라서, 본 연구에서 조직 간의 협력관계와 그 영향요인을 정확히 관찰하기 위해서는 정기적 접촉여부를 통제변수로 한 후, 그 이상(beyond and above)의 관계발전 정도를 살펴야 한다. 아래의 <표2>는 측정도구의 구성방법을 요약한 것이다.

〈표 2〉 측정도구의 구성

종류	변수명	측정방법
독립변수	관계발전정도	가중치부여: 10점 척도 (정보공유=1, 공동프로그램=2, 자원공유=3, 정책로비=4)
행위자요인	협력의 중요성	컨소시엄에의 참여빈도
대상자요인	평판	각 조직간 신뢰관계의 In-degree
	전략적 중요성	해당조직이 당신의 조직에게 있어 전략적으로 중요합니까? (더미변수: 0 or 1)
관계요인	신뢰	해당조직을 신뢰하십니까? (5점 척도: 0 ~ 4)
	목표의 유사성	컨소시엄의 하위원회의 멤버십 공유 (더미변수: 0 or 1)

IV. 분석결과

1. 기술통계와 상관계수

아래의 <표3>은 본 연구에 사용된 변수들의 기술통계와 상관계수 값을 요약한 것이다. 우선, 관계적 요인 변수들을 살펴보면, 10점 척도로 측정된 관계발전정도의 평균값이 1.07, 5점 척도(0~4)인 신뢰도가 .87, 역시 더미변수로 측정된 전략적 중요성이 .09이며, 5점 척도(0~4)로 측정된 정기적 접촉이 .71로 나타났다. 이처럼 변수들이 다소 낮은 평균값을 보이는 것은 네트워크 내 조직들이 모든 다른 조직과 일정하게 협력관계를 맺고 있는 것이 아니라, 자신들에게 전략적으로 중요한 소수의 타 조직들과 협력관계를 유지하고 있는 것으로 해석된다. 즉, 사회연결망 분석(social network analysis)에서 말하는 네트워크 밀도(density)가 다소 낮은 것이다. 이는 네트워크 내 조직들 간의 협력이 쉽게 자주 일어나지는 않는 드문 현상인 것으로도 해석된다. 또한, 이는 네트워크 내 협력을 유도하는 컨소시엄을 운영하는 공공관리자들로 하여금 더 많은 조직들이 협력관계를 맺도록 도움으로서 정책문제에 참여하도록 유도해야 한다는 당위적 차원의 주장을 뒷받침하는 근거가 될 수도 있다.

변수들 간의 상관관계를 살펴본 결과, 본 연구모형에 포함된 독립변수들 간의 상관관계는 높지 않으며, 따라서 다중공선성(multicollinearity)의 문제는 없는 것으로 파악된다. 상관계수의 최대치는 .531로서 신뢰와 전략적 중요성간에 나타난 수치였다. Variance Inflation Factor (VIF) 수치를 살펴본 결과 역시 다중공선성의 문제가 심각하지 않다고 결론내릴 수 있었다(최대치는 3.177). 다만, 통제변수인 정기적 접촉여부는 신뢰와 다소 높은 상관계수(.815)를 보였고, 이 변수는 또한 종속변수인 관계발전정도에도 높은 상관계수(.829)를 보였다. 이러한 결과는 정기적 접촉여부를 통제변수로 포함한 것이 타당한 결정임을 시사하며, 이 변수와 높은 상관관계를 보인 여타 독립변수들의 회귀계수에 나타난 효과의 크기는 이 통제변수의 허위효과(spurious effect)를 제외한 '통제된 순수효과(net effect)'를 나타내는 수치임을 보여준다.

〈표 3〉 기술통계와 상관계수

	평균	표준 편차	1	2	3	4	5	6
1. 관계발전정도	1.07	2.60						
2. 출석회수	5.82	2.28	.062					
3. 동일 위원회	0.44	0.50	.205**	-.061				
4. 네트워크 내 평판	19.92	11.59	.362**	.000	.221**			
5. 신뢰	0.87	1.53	.707**	.004	.152**	.329**		
6. 전략적 중요성	0.09	0.28	.709**	-.001	.116**	.320**	.531**	
7. 정기적 접촉	0.71	1.28	.829**	.040	.223**	.446**	.815**	.641**

** $p < .01$

2. 다중회귀분석

본 연구의 가설검증을 위하여 조직간 관계에 대한 자료를 수집하여 다중회귀분석을 실시하였다. 그 결과는 아래의 〈표4〉에 요약되어 있다. 우선, 모형의 적합도는 수정된 R제곱이 .74이었다. 이는 적절한 수준 이상의 높은 수치로 판단된다. 또한 F값(314.657)으로 살펴본 모형의 적합도 역시 유의수준 .01에서 유의미한 것으로 나타났다.

각 변수들의 효과를 개별적으로 살펴보자면, 우선, 통제변수인 정기적 접촉정도는 가장 큰 영향을 미치는 변수인 것으로 나타났다 (.545). 가설 1에서 제안한 것처럼 타조직과의 협력정도가 해당조직에 중요한 정도 역시 관계발전 정도에 유의미한 영향을 미쳤다 (.042). 가설 2에서 제안한 네트워크 내 평판도와 관계발전 정도의 인과관계는 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 가설 3에서 제안한 전략적 중요성이 관계발전 정도에 미치는 영향은 제안된 가설의 효과 중 가장 강한 영향을 미치는 것으로 나타났다 (.255). 가설 4에서 주장한 신뢰가 관계발전에 미치는 영향 역시 유의미하였으며 효과의 크기 역시 상당하였다 (.147). 다만, 가설 5에서 주장한 목표의 상호의존성이 관계발전에 미치는 영향은 .10수준에서만 유의미하였으며, 그 효과의 크기 역시 .038로 미미하였다. 이는 목표의 상호의존성이 1표준편차만큼 증가할 때, 관계발전정도는 .038표준편차만큼만 증가함을 의미한다.

〈표 4〉 관계발전 정도에 대한 다중회귀분석의 결과

		회귀계수	유의도
통제변수	정기적 접촉정도	.545***	.000
독립변수	H1: 출석회수	.042**	.036
	H2: 네트워크 내 평판	-.228	.220
	H3: 전략적 중요성	.255***	.000
	H4: 신뢰	.147***	.000
	H5: 목표의 상호의존성	.038*	.071
모형적합도	수정된 R제곱	.740	
	F값	314.657***	

회귀계수는 표준화된 계수임.

* $p < .10$

** $p < .05$

*** $p < .01$

V. 이론적 함의

본 연구는 정책 네트워크 내의 조직간 협력에 영향을 미치는 요인을 경험적으로 고찰하는 데에 목표를 두었다. 미국 로스앤젤리스 지역사회 컨소시엄에 참여하는 조직들 간의 협력관계를 살펴본 결과, 다음의 같은 몇 가지 중요한 결론을 얻을 수 있었다.

첫째, 행위자요인, 대상자요인, 관계요인이 복합적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 보다 구체적으로는 대상자요인으로 전략적 중요성이, 관계요인으로 신뢰가 중요한 영향을 미치는 것으로 드러났다. 이러한 결과는 협력관계의 발달이 여러 요인들에 의해 복합적 영향을 받아 형성된다는 기존의 이론(Lee et al., 2012; Lambright et al., 2010)과 일치하는 결과였다. 또한 이러한 결과는 네트워크를 관리하는 공공관리자들이 조직들 간의 협력관계 증진을 위하여 다차원적이고 복합적인 접근법을 사용해야 함을 시사한다. 또한, 대상자요인과 행위자요인이 동시에 중요한 것으로 드러났는데, 이는 협력관계의 발전을 위하여 일방의 노력보다는 양자간의 노력이 동시에 필요하다는 Ferrin, Bligh, & Kohles(2008)의 연구결과와 일치하는 것이라 할 수 있다. 그러므로 이들 간의 협력을 증진시키고자 하는 공공관리자들은 양자가 호혜적인 관계에서 동등한 협력노력을 하도록 유도할 필요가 있다. 예를 들어, 상대 조직(대상자)과의 협력이 해당조직에 전략적으로 중요하다고 하더

라도(H3), 상대조직이 협력에 미온적이거나 해당조직을 일방적으로 이용하려고 시도한다면 상호간의 불신이 쌓여(H4) 협력관계가 발전되지 못할 가능성이 높기 때문이다.

둘째, 네트워크 내 평판도는 관계발전 정도에 유의미한 영향을 미치지 못하였다. 본 연구의 가설에서는 평판이 관계발전정도에 영향을 미칠 것이라 예상하였으나, 실제 데이터는 이러한 가설을 뒷받침하지 못하였다. 이러한 결과는, 물론 평판도가 관계를 시작하는 단계에서 협력자를 선정하는데 중요하기는 하지만, 관계의 발전이 어느 정도 진행된 이후에는 더 이상 영향을 주지 않고, 오히려 상호작용 속에서 직접 경험한 상대방에 대한 신뢰성 등이 더 직접적인 영향을 미치기 때문인 것으로 예측된다. Bolton, Katok, & Ockenfels (2005)의 연구 역시 본 연구결과에 대한 이러한 해석을 뒷받침한다. Bolton et al. (2005)에 따르면, 개인의 협력파트너를 선정하고 관계를 발전시키는 과정은 단순히 평판도에 의지하기보다는 훨씬 더 복잡한 방정식에 따라 이루어진다고 한다. 일반적으로 네트워크 내의 평판도가 주는 정보의 영향력은 매우 미미한데 반하여, 대부분의 개인들이 협력 상대를 고를 때 필요로 하는 정보의 양은 매우 많고(demanding), 또한 이러한 상대의 신뢰성에 대한 정보는 반복적(recursive)으로 제공되어야 한다. 또한 심지어는 평판도에 대한 정보 없이도 협력하는 경우가 많다고 이들은 보고하고 있다.

셋째, 목표의 상호의존성 역시 관계발전 정도에 미치는 영향이 있기는 하였으나, 그 효과의 크기는 미미하였다. 이러한 결과는 본 연구의 가설에서 설명한 바와는 달리, 목표의 상호의존성이 관계발전의 필요조건이기는 하지만, 충분조건은 아님을 시사하는 것일 수 있다. 그러므로 공공관리자가 단체 간 협력을 증진하기 위해서는 목표가 일치하는 단체들 간에 서로 만날 수 있는 모임을 자주 만들어서 이들이 협력관계 발전에 필요한 목표의 상호의존성을 발견할 수 있도록 도와야 하긴 하지만, 이것만으로는 부족하며, 이들 단체들이 서로간의 한 단계 더 나아가 서로간 협력의 전략적 가치를 재발견할 수 있도록 조력을 제공해야 할 것이다.

넷째, 대상조직의 전략적 중요성이 관계발전에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하였다. 상호간의 전략적 중요성은 처음부터 주어진 것이 아니라, 상호간의 적응과정을 통하여, 그리고 주어진 공동의 문제를 해결해 나가는 과정에서의 이중순환 학습(double-loop learning)을 거치면서 '재발견'해 나가는 것이다 (Austin, 2000). 이러한 관점에서 Austin (2000)은 공공기관과 비영리단체간의 협력관계 분석을 통하여 상호간의 가치가 창조(value creation)된다고 강조하였다. Horvath(2001)의 연구에서는 유사한 형태의 집합적 가치창조(collaborative value creation)가 비즈니스

스 조직간의 네트워크에서도 일어난다고 보고하고 있고, Austin 과 Seitanidi (2012)의 연구에서도 비영리조직간의 네트워크에서 상호간의 학습과정을 통한 전략적 가치의 재발견이 많은 비영리단체가 상호협력 네트워크를 구성하는 주된 요인이라고 보고 있다.

다섯째, 조직 간 쌓아온 신뢰정도가 관계발전에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이에 따라 네트워크의 협력관계를 증진시켜야 하는 공공관리자들은 참여단체들 간의 신뢰를 증진시키도록 노력해야 한다. 구체적으로 Lee et al. (2012)의 연구에서 발견된 신뢰의 증진방법을 참고할 수 있을 것이다. 정리하자면, 관리자들은 신뢰증진을 위한 활동을 관계초기에, 즉, 새로운 참여자가 합류한 초기에 실시할 필요가 있다. 왜냐하면, 초기의 불신을 일으키는 부정적 경험을 하게 되면, 네트워크 내의 다른 참여자들 전부에 대하여 부정적인 태도를 가지게 될 수 있기 때문이라고 한다. 또한, Lee et al. (2012)는 ‘칭찬퍼트리기(praise gossip)’을 적극 권장하고 있다 (Soesters & van Iterson, 2002). 즉, 네트워크 내의 참여자간의 성공적인 협력사례를 모임에서 적극 홍보하고 동일한 시도하기를 권장함으로써 더 많은 참여자들이 좋은 평판을 만들 수 있도록 그리고 그들이 더 많은 행위자들과 협력하도록 도울 필요가 있다.

VI. 정책적 함의

본 연구의 결과를 바탕으로 실제 정부의 거버넌스 운영자들에게 실무적 도움이 될 수 있는 정책적 제언을 토론하고자 한다.

우선, 협력관계의 발전을 위해서는 어느 한 요소가 아닌 행위자 요소, 대상자 요소, 관계 요소가 중요함을 보여주고 있는데, 이는 결국 행위자와 대상자 모두에게 도움이 되는 호혜적(reciprocal) 관계가 형성되어야 하며, 어느 일방의 시혜적인(philanthropic) 관계는 오래 지속될 수 없음을 시사한다. 또한, 목표의 유사성 및 상호의존성이 미미한 영향을 미치고 있는 것으로 드러났다. 따라서, 정부의 거버넌스 운영자는 지역발전이라는 공동목표가 참여자들에게 내재화될 수 있도록 힘쓰되, 이러한 대승적 차원의 동기부여 이외에도, 상호간의 기대효과를 유지하도록 애써야 할 것이다. 이러한 점은 조승현 외 (2009)의 사례연구에서도 지적되어 온 바이다.

둘째, 상호 정보공유를 통하여 전략적 중요성을 ‘발견(discover)’해야 한다. 이러한 결과는 조승현, 강윤철, & 김경모 (2007)의 연구에서 “정보교환과 결합의 장이

실질적 차원에서 확보”됨으로서, “상이한 정책이해를 통합시킬 수 있는 장을 마련”해야 한다고 하였는데, 이와 일맥상통하는 이야기라 할 수 있다. 이를 위하여 거버넌스의 정부운영자가 구체적으로 할 수 있는 몇 가지를 논의하자면, 각 조직이 거버넌스의 운영 성과를 평가함에 있어서 긍정적인 측면을 부각시킬 수 있는 여러 지표들을 고려하도록 유도할 수 있을 것이다. 이를 위하여 이러한 성과지표를 개발하여 생산하고 이를 각 조직에게 홍보하는 노력이 필요하다. 또한, 상호이익을 발견하는 이중순환학습은 단기적 성과라기보다, 장기적 차원에서 얻어질 수 있는 것일 수 있으므로, 각 조직들로 하여금 이러한 장기적 관점을 고려할 수 있도록 영향력을 미칠 필요가 있을 것이다.

셋째, 상호간의 신뢰가 관계발전에 있어서 매우 중요한 것으로 드러났다. 이러한 점에서 거버넌스를 운영하는 관리자들은 신뢰저해를 막기 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 예를 들어, 조승현 외 (2009)의 연구에서도 유사한 맥락에서 행위자간의 상호작용과정에서 신뢰와 투명성, 절차적 정당성, 정보공개 등을 통한 합의를 이루도록 힘써야 할 것을 지적하였는데, 이러한 제안은 본 연구를 통하여서도 그 타당성이 입증되었다 할 것이다. 조승현 외 (2007)의 연구에서도 중립성과 공정성의 문제는 매우 중요함이 드러났다. 미국의 사례에서도 조직간 신뢰의 중요성은 크게 다르지 않은 것으로 나타났다.

Ⅶ. 연구의 한계 및 후속연구를 위한 제언

본 연구는 독특한 분석단위(dyad)의 자료를 사용하여 정책 네트워크 내의 참여자들 간의 협력관계에 영향을 미치는 요인을 살펴보았다는 데에서 이론적/방법론적 기여도를 찾을 수 있다. 하지만, 본 연구는 다음의 몇 가지 점에서 한계점을 가지며, 후속 연구자들은 이러한 한계를 극복하는 더 나은 연구설계를 구성하기를 기대한다.

첫째, 본 연구의 주요변수들은 사회연결망 분석(social network analysis)을 위하여 수집한 자료를 활용하였기 때문에, 단일 문항으로 측정된 경우가 많다. 상대방의 전략적 중요성을 더미변수로 측정하는 것이나, 신뢰는 5점 척도로 측정하는 것이 그 예이다. 물론, sociometric 데이터를 사용함으로써, 기존의 자료로서 측정하지 못하는 보다 입체적인 자료분석이 가능하기는 하였으나, 단일 문항사용에 따른 변수의 신뢰도 문제가 연구의 한계점이 될 수 있다. 추후 연구자들은 각 변수측정을 위하여 보다 다양한 문항구성을 할 수 있기를 기대한다.

둘째, 본 연구는 횡단자료(cross-sectional data)를 분석하였기 때문에, 인과관계의 도출이 완전하지 못한 면이 있다. 더욱이 본 연구의 종속변수와 독립변수간의 인과관계는 양방향으로 이루어지기 쉬운 변수들이기 때문에, 후속 연구자들은 이러한 면을 감안하여, 종단자료(longitudinal data)를 사용하여 분석하므로서 보다 정직한(rigorous)한 인과관계를 도출할 수 있게 되기를 기대한다.

VIII. 결론

본 연구에서는 미국 남부 로스앤젤리스의 영리 및 비영리단체들간의 협력 네트워크를 관찰함으로써 공공정책문제에 참여하는 비정부단체들간의 협력이 어떻게 이루어지는지를 고찰하였다. 그 결과 다음의 몇 가지 중요한 함의를 도출하였다. 우선, 비정부단체들 간의 협력은 행위자요인 및 대상자요인 뿐 아니라, 관계의 속성요인까지 포함한 다각적 요인의 상호작용에 의하여 이루어진다. 둘째, 네트워크 내의 평판도와 다소 피상적으로 측정된 목표의 상호의존성은 협력관계에 영향을 미치기는 하지만, 그 효과의 크기는 크지 않은 것으로 나타났다. 셋째, 이보다는 오히려 상호관계가 깊어지는 과정에서 발견되어져가는 ‘전략적 중요성’과 ‘신뢰관계’가 더 중요한 요인인 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 네트워크를 운영한 정부기관의 담당자들은, 이들 조직들이 서로간의 전략적 중요성을 보다 깊이 있게 ‘발견’해 나가도록 만남의 장을 마련하고 갈등 발생시 중재의 역할을 적극적으로 수행해 나갈 것을 제안한다.

참고문헌

- 곽재성. (2012). 국제개발과 민관협력, 이슈와 정책제언. 국제개발협력, 2012(1), 11-28.
- 김기봉. (2007). 주민생활지원서비스 전달체계 혁신과 민관협력체계 구축. 월간 복지동향, (104), 34-37.
- 김영중. (2004). 한국 사회복지서비스의 공공과 민간 부문간 협력관계. 한국사회복지행정학, 6(1), 1-33.
- 김인숙 · 우아영. (2003). 부천시역 여성복지 관련 조직의네트워크 구조와 특성. 한국

- 사회복지학, 53, 179-207.
- 김승완. (2011). 자원으로써 네트워크가 환경 NGO 의 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구. 행정논총, 49(4), 279-304
- 김준기 · 이민호. (2006). 한국의 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 사회복지관의 네트워크와 조직 효과성. 행정논총, 44(1), 91-126
- 김준기 · 정복교. (2007). 한국의 사회조직간의 네트워크에 대한 연구: 지역아동센터 네트워크 분석을 중심으로. 행정논총, 45(4), 75-105
- 이연택 · 주현정 · 박래춘. (2014). 지역컨벤션산업의 조직간 네트워크형성 영향요인에 관한 연구-PCO 조직을 중심으로. 관광연구, 29(2), 81-101.
- 이혜원 · 우수명. (2005). 학교사회복지 관련 조직간 네트워크의 특성에 관한 연구 I : 서울시 강서구 교육복지투자우선지역 지원사업을 중심으로. 한국사회복지학, 57(4), 119-146.
- 성태경 · 이원경. (2008). 연구개발시스템에서 공공-민간 파트너십. 과학기술정책, (172), 100-112.
- 신동엽. (2002). 조직간 협력 네트워크와 신뢰기반형 지배구조: 다른 나라 기업들 사이의 조직간 협력 네트워크에서 파트너 기업간 신뢰의 결정 요인과 성과. 전략경영연구, 5(2), 49-84.
- 장연진. (2010). 여성복지조직의 네트워크에 관한 연구: 네트워크 중심성 (centrality) 과 조직효과성을 중심으로. 사회복지연구, 41(4), 313-343.
- 조승현 · 강윤철 · 김경모. (2007). 협력적 로컬거버넌스의 형성 요인에 관한 연구. 정치정보연구, 10(1), 257-278.
- 조승현 · 노종호 · 성진수. (2009). 협력적 로컬거버넌스의 성공요인에 관한 연구-진안 군 도화동산조성 사례를 중심으로. 한국자치행정학보, 23(1), 499-521.
- 최유미 · 심성지. (2008). 자원봉사조직의 네트워크 특성이 조직효과성에 미치는 영향에 관한 연구. 한국비영리연구, 6, 133-183.
- 한상연 · 고대유 · 김순영 · 이호규. (2013). 사례분석을 통한 협력적 도시거버넌스모형 개발에 관한 연구: 한국과 미국의 사례 비교.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Inside the matrix: Integrating the paradigms of intergovernmental and network management. *International Journal of Public Administration*, 26(12), 1401-1422.
- Astley, W. G., & Fombrun, C. J. (1983). Collective strategy: Social ecology of

- organizational environments. *Academy of Management Review*, 8(4), 576-587.
- Austin, J. E. (2000). Strategic collaboration between nonprofits and businesses. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 69-97.
- Austin, J. E., & Seitanidi, M. M. (2012). Collaborative value creation: A review of partnering between nonprofits and businesses: Part I. Value creation spectrum and collaboration stages. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(5), 726-758.
- Bradach, J. L., & Eccles, R. G. (1989). Price, authority, and trust: From ideal types to plural forms. *Annual Review of Sociology*, 15(1), 97-118.
- Bensaou, M. (1997). Interorganizational cooperation: The role of information technology an empirical comparison of US and Japanese supplier relations. *Information Systems Research*, 8(2), 107-124.
- Bolton, G. E., Katok, E., & Ockenfels, A. (2005). Cooperation among strangers with limited information about reputation. *Journal of Public Economics*, 89(8), 1457-1468.
- Chua, R. Y. J., Ingram, P., & Morris, M. W. (2008). From the head and the heart: Locating cognition-and affect-based trust in managers' professional networks. *Academy of Management Journal*, 51(3), 436-452.
- Das, T. K., & Teng, B. S. (2000). A resource-based theory of strategic alliances. *Journal of Management*, 26(1), 31-61.
- DiMaggio, P., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Dodgson, M. (1993). Learning, trust, and technological collaboration. *Human Relations*, 46(1), 77-95.
- Ferrin, D. L., Bligh, M. C., & Kohles, J. C. (2008). It takes two to tango: An interdependence analysis of the spiraling of perceived trustworthiness and cooperation in interpersonal and intergroup relationships. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 107(2), 161-178.
- Foster, M. K., & Meinhard, A. G. (2002). A regression model explaining predisposition to collaborate. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*,

- 31(4), 549-564.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance (Vol. 4)*. Verso. New York: NY.
- Gray, B. (1985). Conditions facilitating interorganizational collaboration. *Human Relations*, 38(10), 911-936.
- Guo, C., & Acar, M. (2005). Understanding collaboration among nonprofit organizations: Combining resource dependency, institutional, and network perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(3), 340-361.
- Hillman, A. J., Withers, M. C., & Collins, B. J. (2009). Resource dependence theory: A review. *Journal of Management*, 35(6), 1404-1427.
- Horvath, L. (2001). Collaboration: the key to value creation in supply chain management. *Supply Chain Management: An International Journal*, 6(5), 205-207.
- Hosmer, L. T. (1995). Trust: The connecting link between organizational theory and philosophical ethics. *Academy of Management Review*, 20(2), 379-403.
- Kenny, D. A., Kashy, D. A., & Cook, W. L. (2006). *The Analysis of Dyadic Data*. New York: Guilford.
- Kollock, P. (1994). The emergence of exchange structures: An experimental study of uncertainty, commitment, and trust. *American Journal of Sociology*, 100(2), 313-345.
- Lambright, K. T., Mischen, P. A., & Laramée, C. B. (2010). Building trust in public and nonprofit networks: personal, dyadic, and third-party influences. *American Review of Public Administration*. 40(1): 64-82.
- Lane, C., & Bachmann, R. (1996). The social constitution of trust: supplier relations in Britain and Germany. *Organization Studies*, 17(3), 365-395.
- Lee, H. W. (2012). Exploring Inter-organizational Partnership Development. *사회과학연구*, 51(2), 225-254.
- Lee, H. W., Robertson, P. J., Lewis, L., Sloane, D., Galloway-Gilliam, L., & Nomachi, J. (2012). Trust in a cross-sectoral interorganizational network: An empirical investigation of antecedents. *Nonprofit and Voluntary Sector*

- Quarterly*, 41(4), 609-631.
- Li, J., Liu, H., Li, J., Luo, J., Koram, N., & Detels, R. (2011). Sexual transmissibility of HIV among opiate users with concurrent sexual partnerships: an egocentric network study in Yunnan, China. *Addiction*, 106(10), 1780-1787.
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20(3), 709-734.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (2006). *A manager's guide to choosing and using collaborative networks* (Vol. 8). Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Moe, R. C. (2001). The emerging federal quasi government: Issues of management and accountability. *Public Administration Review*, 61(3), 290-312.
- Mustanski, B., Birkett, M., Kuhns, L. M., Latkin, C. A., & Muth, S. Q. (2015). The role of geographic and network factors in racial disparities in HIV among young men who have sex with men: an egocentric network study. *AIDS and Behavior*, 19(6), 1037-1047.
- O'Toole Jr, L. J., & Montjoy, R. S. (1984). Interorganizational policy implementation: A theoretical perspective. *Public Administration Review*, 491-503.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Stanford University Press.
- Provan, K. G. (1984). Interorganizational cooperation and decision making autonomy in a consortium multihospital system. *Academy of Management Review*, 9(3), 494-504.
- Provan, K. G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management*, 33(3), 479-516.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 1-33.
- Provan, K. G., & Sebastian, J. G. (1998). Networks within networks: Service link overlap, organizational cliques, and network effectiveness. *Academy of*

- Management Journal*, 41(4), 453-463.
- Putnam, R. D. (1993). The prosperous community. *American Prospect*, 4(13), 35-42.
- Raub, W., & Weesie, J. (1990). Reputation and efficiency in social interactions: An example of network effects. *American Journal of Sociology*, 96(3), 626-654.
- Ring, P. S., & Van de Ven, A. H. (1992). Structuring cooperative relationships between organizations. *Strategic Management Journal*, 13(7), 483-498.
- Salancik, G. R., & Pfeffer, J. (1978). A social information processing approach to job attitudes and task design. *Administrative Science Quarterly*, 224-253.
- Sharfman, M. P., Gray, B., & Yan, A. (1991). The context of interorganizational collaboration in the garment industry: An institutional perspective. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), 181-208.
- Shane, S., & Cable, D. (2002). Network ties, reputation, and the financing of new ventures. *Management Science*, 48(3), 364-381.
- Soeters, J., & van Iterson, A. (2002). Blame and praise gossip in organizations: Established, outsiders and the civilising process. *Advances in Organizational Studies*, 10, 25-40.
- Stenberg, C. W. (1972). Citizens and the administrative state: From participation to power. *Public Administration Review*, 32(3), 190-198.
- Uzzi, B. (1996). The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: The network effect. *American Sociological Review*, 674-698.
- Venkatraman, N., & Lee, C. H. (2004). Preferential linkage and network evolution: A conceptual model and empirical test in the US video game sector. *Academy of Management Journal*, 47(6), 876-892.
- Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334-349.
- Williamson, O. E. (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548-577.
- Zaheer, A., McEvily, B., & Perrone, V. (1998). Does trust matter? Exploring the

effects of interorganizational and interpersonal trust on performance. *Organization Science*, 9(2), 141-159.

Zaheer, A., & Venkatraman, N. (1995). Relational governance as an interorganizational strategy: An empirical test of the role of trust in economic exchange. *Strategic Management Journal*, 16(5), 373-392.

이형우(李炯雨): 미국 University of Southern California에서 2011년 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한남대학교 행정학과 부교수로 재직 중 이다. 주 연구 분야는 공공조직 맥락에서의 조직행동과 인사행정이다. 최근 주요 논문들은 Review of Public Personnel Administration, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, International Journal of Manpower, International Journal of Organizational Theory and Behavior, 한국행정학회보, 행정논총 등에 게재하고 있다(hwlee@hnu.kr).

밀양 송전선로 건설 갈등의 이슈주기 분석: 운형함수(spline function) 방법론의 적용

김인수

이 연구는 밀양 송전선로 건설과정에서 나타난 갈등의 생애주기를 살펴보고 이를 통한 정책적 함의를 도출하기 위한 연구이다. 이를 위해 운형함수 방법론을 적용하여 갈등의 이슈주기를 살펴보았다. 갈등의 전개 과정에서 사회적 관심이 증폭된 지점을 중심으로 운형함수의 예측 값과 실제 관심도 사이의 차이가 큰 시점의 주요 사건들을 살펴봄으로써 해당 사건들이 갈등의 전개과정에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보았다.

밀양 송전선로 건설과정에서 나타난 갈등의 생애주기에 주요한 영향을 미친 사건을 분석하였다. 분석결과 정부 혹은 사업자의 강압적이고 일방적인 공권력과 행정력의 사용이 사회적 관심을 증폭시키는 주요 사건임을 알 수 있었다. 또한 예기치 못한 사건이나 적절하지 못한 제3자의 개입은 갈등의 전개 양상을 다른 방향으로 전개시킬 수 있다는 측면에서 이들에 대한 관리가 필요함을 알 수 있었다.

이 논문에서는 이들의 내용을 종합하여 갈등관리의 방법 중 하나로서 이슈관리를 제시하고자 한다. 이는 갈등이 발생할 경우 해당 갈등의 주체인 정부나 사업자가 갈등의 전개양상을 주기적으로 모니터링 하며, (운형함수 등을 이용) 예측하고 이에 대한 유연하고 전략적인 이슈관리를 해나가는 것이다. 단 이 경우 언론 통제의 방법이 아닌 정확한 사실과 이슈에 대한 전달 및 보도를 통해 갈등의 전개가 예측불가의 방향으로 전개되거나 혹은 급격히 사회적 이슈화 되어 오용되는 것을 예방하기 위함이다.

[주제어: 밀양 송전선로, 건설 갈등, 이슈주기, 운형함수, 이슈관리]

1. 연구의 배경과 목적

모든 생물은 일정한 주기(cycle)를 가지고 있다. 세부적인 형태는 다를지라도 탄생 이후 성장기와 쇠퇴기를 거치고 소멸하기까지 일정한 주기를 가지고 생일 살아가게 되는 것이다. 이슈(ISSUE) 역시 이와 마찬가지로 생성되고 소멸하기까지 일

련의 형태를 갖춘 주기를 가지고 있다.

우리사회에서 공공이슈는 주로 언론에 의해서 다루어지고 있다. 때로는 언론에 의해서 사회적 이슈가 생성이 되기도 하며, 때로는 다른 곳에서 생성된 이슈가 증폭되기도 하는 등 이슈의 생애주기와 관련하여 언론은 상당한 영향을 끼치게 된다.

일반적으로 어떤 이슈에 대한 사회적 관심이 그 이슈와 관련된 정책과정과 정책의사결정에 유의미한 영향력을 행사한다는 점을 미루어보아(박기묵, 2014), 언론기관은 일반 국민들의 관심이 될 만한 가치가 있는 이슈들을 선별하고 반영하고 있다. 만일 그 이슈가 국민으로부터 지속적인 관심과 사회적 파장을 불러일으킬 경우 지속적으로 보도함으로써 정치경제적, 법제도적, 사회문화적 변화를 일으킬 수 있다(Rose & Baumgartner, 2013).

이에 따라 Cobb & Elber(1983)는 일반 시민의 아젠다가 언론의 아젠다로, 언론의 아젠다가 공공의 아젠다로, 공공의 아젠다가 정부의 아젠다로 변화함으로써 정부의 정책과정과 관련 의사결정의 방향성이 결정된다고 주장하기도 하였다. 또한 이러한 측면에서 선행연구들은 어떠한 정치적 사건이나 정책적 결과 등에 대한 시민의 아젠다가 언론으로부터 조명되고 논의의 대상으로 발전되어 가는 과정을 분석함으로써 개별 이슈가 사회적 관심을 초래하는 과정의 인과관계성과 영향요인들 그리고 이슈의 생존주기와 변화추이를 통합적으로 고찰할 것을 제안하기도 하였다(McCoombs, 2004; 이종혁·신동호·강성민, 2013).

그리고 이를 통해 어느 특정 이슈에 대한 사회적 관심사의 양과 방향성 등을 진단하고 이에 대한 정부기관의 정책적 대응과 관련 정책행위자들 및 이해관계자들의 전략 등을 세부적으로 고찰해 보기도 하였다(박기묵, 2005).

이 연구는 대표적인 한국사회의 공공갈등으로 논의되고 있는 밀양 송전선로 갈등의 사회적 이슈주기와 관련하여 생성, 발전, 소멸의 과정을 살펴보고, 이를 통해 밀양 송전선로 갈등의 전개과정을 통시적으로 분석하고자 하였다. 특히 언론기관에서 다룬 밀양 송전선로 갈등의 사회적 이슈를 파악하고, 각각의 이슈들이 갈등의 전개양상에 따라 어떠한 변화를 보이는가를 시간의 흐름에 따라 구분해 봄으로써 갈등사례에 대한 사회적 관심도를 진단하고 관련된 정책적 함의를 발굴하는 데 초점을 맞추고자 하였다.

밀양 송전선로 건설 갈등은 우리나라의 대표적인 갈등의 하나로 인식될 만큼 사회적으로 높은 관심을 보이면서 진행된 갈등 사례의 하나이다. 갈등을 분류하는 방법 중 하나인 갈등으로 인한 피해(비용 지불)와 이익을 누리는 집단이 지역이나 전국이냐의 구분에 따라 피해 비용은 지역(밀양)이 지불하면서 송전선로 건설로 인한

이익 역시 지역(수도권 동남부지역)이 누리는 갈등의 한 유형이기도 하다. 이러한 분류에 따르면 갈등으로 인한 이슈는 지역에 한정되어 나타났다고 소멸하는 경우가 일반적일 수 있으나 밀양 송전선로 건설 갈등은 갈등 이슈가 전국적 관심으로 변해가는 현상을 보인 사례이다. 이에 이 연구에서는 피해지역-이익지역-이슈의 크기 형태가 지역-지역-전국의 모습을 보인 밀양 송전선로 건설갈등을 대상으로 이슈 주기가 어떻게 변화하였으며, 이러한 변화를 불러온 사건들은 무엇이 있는지를 살펴보고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 이슈주기 이론과 운형함수(Spline Function)

Downs(1972)는 사회적 이슈의 탄생에서부터 소멸까지의 과정을 생물학적 생애 주기와 비교하여 5단계 모형을 제시하였다. Downs가 제시한 이슈 생애주기의 5단계는 사회적 이슈가 표면으로 들어나기 이전인 잠복단계, 이슈가 사회적인 관심을 받게 되는 발생단계, 사회적 관심이 고조되는 절정에 달하는 절정단계, 관심이 절정에서 감소하는 추세를 보이는 쇠퇴(혹은 감소)단계, 이슈에 대한 관심이 소멸되는 단계이다.

Downs의 이슈 생애주기 이론을 현실에 적용하여 다양한 사례들을 검증하는 연구들이 진행되어 왔다. Winter와 Eyal(1981)은 미국의 시민권문제와 관련한 국민적 관심도가 어떻게 변화하는가에 대한 Dunlap과 Scarce(1991)는 환경이슈에 대한 국민적 관심도의 크기와 변화에 대한 연구를 수행하였다.¹⁾ Hasan과 Simmons(1989)는 인디애나주 블루밍턴(Bloomington)시의 독극물문제와 관련하여 Downs의 이슈 생애주기 이론을 따르는지를 살펴보았으며, 목진휴와 박기묵(1993)은 미국의 대기오염에 대한 국민적 관심이 Downs의 이슈 사이클을 따르는지에 대한 검토하였다(박기묵, 2011).²⁾

1) Winter와 Eyal(1981)은 1973년부터 1990년까지 미국 내 환경문제에 대한 이슈 생애주기를 연구하면서 국민들의 관심이 Downs 주기의 모형을 따르는 듯 하다 다시 반복되는 현상이 보인다는 것을 밝혀냈다. Winter와 Eyal은 이를 가리켜 두 번째 기적이라고 칭하기도 하였다.

2) 목진휴와 박기묵(1993)의 연구에서는 미국 내 대기오염에 대한 국민들의 관심도를 검토하면서 Downs가 제시한 5단계 이외에 2개의 단계가 추가로 존재함을 제시하기도 하였다.

이슈 생애주기에 대한 이론들은 정책학에서 주로 정책의 의제설정과정에 대한 연구로 범위가 확장되기도 하였다. 의제설정연구에 많은 업적을 남긴 Cobb & Elder(1983)는 사회적 이슈가 정책의제로 발전하기 위해서는 언론의 역할이 중요하다는 점을 제시하였으며³⁾, Kingdon(1984)은 의제설정과정에 대한 정책의 창(Policy Window)와 관련하여 정책의 창이 열리는데 있어 언론을 통한 이슈확산의 의미를 제시하기도 하였다.

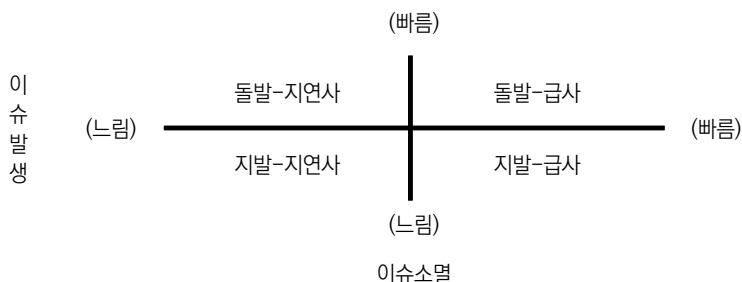
우리나라에서도 이슈 생애주기와 정책의제에 대한 연구는 최봉기(1987), 김병진(1989), 김형렬(1990), 박천오(1993), 강근복(1994), 송근원(1994), 노화준(1995), 목진휴&박기묵(1993) 등이 있다(박기묵, 2001).

이러한 연구들을 통해 이슈 생애주기에 대한 유형화 연구도 진행되어 왔다. 박기묵(2001)은 우리나라의 100대 사건에 대한 이슈 생애주기를 탐색·유형을 정립하는 연구에서 생존주기유형을 일반형, 속보형, 반복형의 3가지로 구분하였다. 일반형 이슈 생애주기는 Downs가 주장한 5단계의 생애주기 단계에 기반하여 이슈에 대한 관심이 잠복-발생-상승-절정-쇠퇴-소멸의 순서에 따라 변화하는 형태의 이슈 생애주기 유형을 의미한다. 속보형 이슈 생애주기는 이슈가 발생함과 동시에 사회적 관심이 폭증하여 절정에 달하였다가 바로 쇠퇴 및 소멸에 이르는 주기를 보여주는 유형을 의미하며, 일반적으로 냄비저널리즘을 설명하는 이슈 생애주기로 표현되기도 한다. 반복형 이슈 생애주기는 이슈에 대한 사회적 관심이 발생-증가-절정-쇠퇴를 거쳤다가 소멸하지 않고 다시 증가-절정-쇠퇴의 주기를 반복하는 형태의 이슈 생애주기 유형을 의미한다.

이종혁 외(2013)의 연구에서는 언론에 보도된 사회적 이슈들의 보도주기를 바탕으로 냄비저널리즘이 가지는 4가지 유형의 이슈 생애주기 모델을 제시하였다. 이들의 연구에서는 이슈의 발생과 소멸을 중심으로 하여 급격한 발생과 급격한 소멸로 이루어진 이슈 생애주기 모형을 제시하였다.

3) 이를 바탕으로 Cobb & Elder는 이슈 생애주기 연구를 언론 매체의 뉴스보도와 연관시켜야 함을 제시하기도 하였다(이종혁 외, 2013).

〈그림 1〉 발생-소멸에 따른 이슈 생애주기 구분



정책학에 있어 이슈 생애주기에 대한 연구들은 주로 정책의제 설정에 집중되면서 다른 영역으로의 연구는 잘 이루어지지 않아 왔다. 언론 및 광고학 등에서 이슈의 생존주기에 대한 다양한 연구들이 지속적으로 이루어져 온 것에 비하면 정책학 분야에서는 영역의 확장이 이루어지지 않은 것이다.

갈등연구에 있어서도 마찬가지의 상황이다. 갈등, 특히 사회적 영향력이 큰 공공 갈등의 경우 사회적 관심도가 높은 이슈임에도 불구하고, 해당 이슈들이 어떠한 주기를 가지고 흘러갔으며, 갈등 내부에서 발생했던 다양한 사건들이 전체 이슈 생애주기에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 연구가 진행되어 오지 않았다. 박홍엽(2006)은 갈등의 전개과정에 대한 생애주기 이론을 적용하여, 갈등의 단계를 생성 및 잠복→표출→고조→완화→해결로 제시하였다.

다만 갈등연구에 있어 이슈 생애주기 이론의 적용 이전에 사례연구를 통한 갈등 단계를 분석한 연구들은 있으나, 이는 연구자의 주관적 판단에 의해 구분되거나, 특정사례에 적용되어 분석된 것으로 일반화하는데 많은 어려움이 존재하여 왔다.⁴⁾

이슈주기 연구를 위해 사회적 이슈에 대한 관심도를 객관적으로 측정하고 이를 활용하여야 한다는 의견들은 꾸준히 제기되어 왔으며, 다양한 방법에 의해 사회적 관심도를 측정하고자 하였다. 대부분의 연구에서 사회적 이슈에 대한 관심도 측정은 언론이 해당 이슈에 대해 얼마나 보도하고 있는가를 바탕으로 측정하여 왔다. 즉, 이슈가 언론에 보도된 정도(양적 정도)에 기반하여 사회적 관심도를 계량화 할 수 있다고 주장하였다(Hilgartner & Bosk, 1988; MacKuen & Coombs, 1981; Erbring 외, 1980; 박기목, 2001).

4) 갈등의 단계에 대해서는 Pondy(1967), Sandole & Merwe(1993), Fisher(1994) 등이 있으며, 국내 연구로는 박호숙(2006), 김학린(2011), 대통령자문지속발전위원회(2005) 등이 갈등의 단계 구분에 대한 연구를 실시하였다.

그러나 단순 보도량 변화에 따른 직선적 관심도 추세 연구만으로는 국민들의 관심변화를 보여주는데 한계가 있었다. 이에 새로운 방법으로의 사회적 이슈에 대한 관심도를 측정하는 연구들이 이루어져 왔으며, 이슈주기 이론에 근거한 운형함수(Spline function) 방법론이 도입되고 있다.

운형함수방법론은 사건들에 대한 사회적 관심도의 실제적 자료를 이용하여 사건들의 생애주기가 그리는 큰 형태의 그림을 그래프로 표현하는 일종의 수리모형을 의미한다(박기목, 2001). 운형함수는 회귀분석모형을 활용하는 통계기법의 일종으로서, 과거의 경향을 반영하여 가까운 미래의 경향을 예측하는 수리 모형이다. 이를 사회적 이슈에 대한 생애주기에 적용해보면, 이슈에 대한 과거의 관심도 정도를 바탕으로 가까운 미래에 사회적 관심도가 어느 정도로 나타나게 될 것인가를 예측하는 것이다. 특히 운형함수는 3차원의 함수를 사용하여 일반 직선형의 추세선이 설명하지 못하는 타임라인 속의 이슈변화 정도를 보여준다는 측면에서 이슈의 예측에 활용되는 모형이다.⁵⁾

2. 밀양 송전선로 건설 갈등

밀양 송전선로 건설 갈등은 ‘765kV 신고리-북경남 송전선로 건설사업’ 과정에서 발생한 갈등으로서 밀양지역에 건설하는 송전탑을 둘러싸고 나타난 갈등을 의미한다. 765kV 신고리-북경남 송전선로 건설사업은 전력수요 증가에 대비하여 건설 중인 신고리 원자력발전소의 발전전력을 전국 전력계통에 연결해 대전력 수송체계를 구축하고 경남 북부지역에 안정적으로 전력을 공급하기 위한 설비 구축 사업의 일환으로 진행되어왔다.

송전선로는 신고리 원자력발전소에서 생산된 전력을 울산광역시 울주군과 부산광역시 기장군, 경남 양산시, 밀양시를 경과하여 창녕군에 위치한 북경남변전소까지 전달하기 위한 설비이며, 선로의 총 연장길이는 90.5km이며, 철탑 161기(울주군 5기, 기장군 33기, 양산시 45기, 밀양시 69기, 창녕군 9기)가 건설되는 사업이다.

이중 밀양지역에 건설되는 송전선로는 송전탑 69기와 선로길이 39,157km로 타 지역에 비해 많은 개수와 길이를 가진 구간에 해당되며, 총 5개 면의 30개 마을이 해당 지역에 포함되어 있다. 각 면별로 송전탑 분포는 단장면이 20기, 청도면이 18

5) 이러한 운형함수(Spline function)의 특성상 경영학 및 경제학에서 추세(미래) 예측을 위한 모형으로 등장하게 되었으며, 현재는 언론 및 광고분야에서 특정 프로그램(혹은 광고나 상품)의 사회이슈 정도를 예측하기 위한 연구모형으로 폭넓게 활용되고 있다.

기, 상동면이 17기로 다수를 보이고 있으며, 산외면과 부북면에 각 7기가 건설되었다.

〈표 1〉 밀양시 지역 편입 위치 및 면적

구분	편입지		계	위치(경과지)				
	필지	면적(m ²)		단장면	산외면	상동면	부북면	청도면
철탐	90	30,005 (155명)	69기	20	7	17	7	18
선로길이 (선하지)	622	1,406,942 (579명)	39,157km	11,055	4,549	10,108	3,419	10,026

출처: 엄은희(2012: 68)

765kV 신고리-북경남 송전선로 건설사업은 2000년 1월 「제5차 장기전력수급계획⁶⁾」을 통해 건설 필요성이 제기되어 왔다. 2001년 5월에는 송전선로 경과지 선정 및 환경영향평가 용역이 착수되었으며, 이를 바탕으로 2002년 9월부터 2003년 10월까지 송전선로 경과지가 선정되면서 본격적인 사업이 시작되었다.

2003년 11월부터 2005년 1월에는 송전선로 경과지에 대한 대관협의를 밀양시와 진행하였으며, 2005년 8월부터 2006년 5월까지 환경영향평가 초안 공람 및 주민설명회를 개최하였다. 2006년 7월부터 2007년 10월까지 주민 요구사항 반영 및 환경영향 본 평가 협의가 진행되었다. 2007년 3월에는 전원개발사업 실시계획 승인을 신청과 동년 11월 실시계획 승인을 거쳐 12월 전원개발사업 실시계획이 승인되었으며, 2008년 1월 토지소유자 보상계획 안내 및 보상협의를 시작하였으며 동년 8월에는 시공, 감리사 선정 및 공사 착공이 이루어지면서 본격적인 갈등이 시작되게 되었다.

6) 산업자원부 공고 제2000-3호

〈표 2〉 765kV 신고리-북경남 송전선로 건설사업 추진경위

시기	추진 내용
2000년 1월	제5차 장기전력수급계획 확정(산업자원부 공고 제 2000-3호)
2001년 5월	송전선로 경과지 선정 및 환경영향평가 용역 착수
2002년 9월 ~ 2003년 10월	송전선로 경과지 선정
2003년 11월 ~ 2005년 1월	송전선로 경과지 대관협의(밀양시 협의)
2005년 8월 ~ 2006년 5월	환경영향평가 초안 공람 및 주민설명회 개최
2006년 7월 ~ 2007년 10월	주민 요구사항 반영 및 환경영향 본평가 협의
2007년 3월	전원개발사업 실시계획 승인 신청
2007년 11월	전원개발사업 실시계획 승인
2007년 12월	전원개발사업 실시계획 고시
2008년 1월	토지소유자 보상계획 안내 및 보상협의
2008년 8월	시공, 감리사 선정 및 공사 착공

밀양 송전선로 건설과 관련한 갈등은 2005년을 기점으로 갈등이 발생하기 시작한 것으로 판단해 볼 수 있다. 특히 2005년 9월 경 여수마을에서 만들어진 ‘송전탑 건설 저지 여수마을 비상대책위원회’를 반대운동의 효시라 할 수 있다. ‘송전탑 건설 저지 여수마을 비상대책위원회’는 동년 12월 밀양 한전 앞에서 첫 집회를 실시하였으며, 이를 기점으로 주민들의 본격적인 반발이 발생하였다. 해당 비상대책위원회는 이후 5개 면이 모두 참여하는 비상대책위로 발전하면서 향후 밀양 송전선로 건설 갈등의 중요한 주체로 역할하게 되었다.

대책위는 송전탑 건설을 반대하는 주민들이 자체적으로 결성한 조직으로 위원장이나 위원회의 조직이 치밀하게 구성되어 있지는 않지만 사건이 있을 때 일시적으로 소규모 대책위를 결성, 사건이 종결된 이후에도 해당 대책위 사람들이 중심이 되어 송전탑 반대 투쟁을 이끌어오는 형식으로 진행되어 왔다(설문원 외, 2014).⁷⁾

이후 본격적인 갈등은 2008년 8월 한전이 송전선로를 위한 송전탑 공사에 착수하면서 본격적인 갈등이 발생하게 되었다. 765kV 신고리-북경남 송전선로 건설사업에 해당되는 5개 지역 중에서 밀양을 제외한 지역은 송전탑 건설이 완료된 반면 밀양지역은 마을 단위의 주민들의 거센 반발로 인하여 송전탑 건설이 이루어지지

7) 밀양 송전선로 건설 반대 대책위에 포함된 마을은 밀양지역의 5개 면 30개 마을이며 1,816가구 3,711명이 송전선로 경과지 마을에 거주하고 있다.

못하고 갈등이 극대화 되었다.

밀양 송전선로 건설을 둘러싼 갈등은 갈등초기 단계에는 밀양지역을 중심으로 하는 지역갈등의 양상을 보여 왔다. 2008년 송전선로 건설 공사 시작을 기점으로 밀양지역 내 주민들이 주요 반대의 주체가 되어 왔으며 밀양주민과 한전 간의 갈등이 주요 내용이었다. 이 시기에는 주로 밀양지역 주민들이 대책위원회를 구성하였으며 대책위원회의 구조는 느슨한 임시조직의 형태를 보이고 있다.

갈등의 초기단계에는 밀양시와 밀양시의회가 송전선로 건설에 반대의 입장을 보이고 있으며, 이로 인하여 토지수용열람 등의 행정절차가 진행되지 않는 등 지방정부와 한전의 갈등도 발생하였다. 이후 2009년 12월 밀양지역갈등조정위원회가 출범하였으며 2010년 6월까지 운영되면서 갈등이 고착화되는 모습을 보였다. 이 시기에는 갈등조정위원회의 활동으로 인하여 주민들의 집단적 반발 및 시위가 없었으며 한전의 공사강행 또한 중단된 상황이었다. 또한 2010년 11월 갈등조정위원회의 합의사항이 발표되고 한전이 밀양시장과 창녕군수를 고소하면서 토지강제수용절차가 진행되면서 갈등이 소강상태를 지나 해결되는 양상을 보이기도 하였다.

2011년에는 한전과 지역주민들의 물리적 충돌과 협의를 위한 화해의 움직임이 동시에 나타나는 시기였다. 이 시기에는 한전의 공사재개와 주민들의 반대로 인한 물리적 충돌이 발생하기도 하였다. 또한 밀양주민-한전 대화위원회가 운영되었으며 보상협의회 운영을 통하여 합의를 추진하는 마을들이 생겨나게 되었다. 반면 보상정도에 대해 반대하는 지역주민이 여전히 존재하였으며 이로 인하여 적정보상제도를 위한 연구용역이 수행되기도 하였다(2011년 9월).

그러나 2005년부터 시작되어온 밀양 송전선로 건설갈등은 2012년을 기점으로 지역적 갈등 이슈에서 사회적 이슈로 확산되었다. 2012년 1월에 발생한 이치우씨 사망사건으로 인하여 밀양지역을 둘러싼 송전선로 건설 갈등이 전국적 이슈로 확산된 계기가 되었다. 이와 함께 탈핵운동단체와 같은 시민단체들의 개입으로 인하여 탈핵희망버스와 같은 조직적 행태의 반대운동으로 갈등의 양상이 변화하게 되었다. 이에 한전에서는 공사강행과 행정대집행 등의 수단을 동원하여 송전탑 건설공사를 실시하였으며 한편으로는 지역주민들을 대상으로 합의와 보상에 대한 노력들이 진행되었다.

2012년부터 2014년 사이의 갈등은 지역주민과 한전 간의 갈등과 함께 사회단체와 한전의 갈등, 지역주민 간의 갈등 등 다양한 형태의 갈등이 발생하였으며 참여한 집단들 역시 다양하게 나타났다.

Ⅲ. 연구설계 및 분석결과

1. 연구설계

이 연구에서는 대표적인 한국사회의 공공갈등으로 논의되고 있는 밀양 송전선로 갈등의 사회적 이슈의 생성, 발전, 소멸의 과정을 살펴보고, 이를 통해 밀양 송전선로 갈등의 전개과정을 통시적으로 분석하였다. 특히 언론기관에서 다룬 밀양 송전선로 갈등의 사회적 이슈를 파악하고 각각의 이슈들이 갈등의 전개양상에 따라 어떠한 변화를 보이는가를 시간의 흐름에 따라 구분해 봄으로써 갈등사례에 대한 사회적 관심도를 진단하고 관련된 정책적 함의를 발굴하는 데 초점을 맞추었다.

이를 위해 본 연구는 언론진흥재단의 언론DB(KINDS)를 바탕으로 밀양 송전선로 갈등 사례를 다룬 기사를 검색하여 분석의 자료로 수집하였다. 분석 시 포함된 언론기관은 <표 3>에 정리하였다. 자료 수집을 위한 언론기관은 전통 활자매체인 일간신문과 함께 현대사회에 중요한 이슈전달 채널로 역할하고 있는 인터넷 신문을 망라하여 선정하였다. 특히 밀양 송전선로 갈등은 갈등으로 인한 이슈와 관심이 전국단위로 나타났던 사례이므로 전국단위로 발행되는 언론매체에 대한 고려가 반드시 이루어져야 한다.

이를 위해 이 연구에서는 전국종합일간신문 뿐만 아니라 지역종합일간신문, 경제일간신문과 주요 TV뉴스를 포함하였으며, 지역단위 주간신문, 시사잡지와 같이 일정한 간격으로 발행되어 사회적 이슈의 흐름을 파악할 수 있는 56개 언론사를 대상으로 하였다.⁸⁾

자료수집 대상이 되는 기사의 수집기간은 밀양 송전선로 갈등사례가 언론기사에 최초로 접화되었던 2007년 7월 13일부터 2014년 12월 31일까지였으며 총 3,282건의 기사를 분석의 대상으로 삼았다. 해당 기간 동안 언론에 보도된 기사의 수를 세부적으로 살펴보면, 2012년 1월 셋째 주(1월16일~22일)부터 기사 수가 주당 36건으로 가시적인 증가량을 보였으며, 2013년 10월 첫 번째 주(9월30일~10월6일)에는 최고 수치인 234건의 기사수를 보였다.

수집된 기사를 대상으로 운형함수(spline function)를 통해 기사에서 다룬 밀양 송전선로 갈등과 관련된 이슈들의 사회적 관심도와 변화추이를 분석하였다.

8) 해당 언론기관의 선정에는 언론방송 전문가 2인의 자문을 통하여 선정하였다.

〈표 3〉 자료 수집 언론기관

전국종합일간신문	지역종합일간신문	경제일간신문	
조선일보, 중앙일보, 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레, 한국일보, 아시아투데이	경기일보, 경인일보, 인천일보, 강원일보, 강원도민일보, 대전일보, 중부매일, 충청투데이, 중도일보, 충북일보, 국제신문, 매일신문, 부산일보, 영남일보, 경상일보, 경남신문, 경남도민일보, 광주일보, 새전북신문, 전남일보, 전북일보, 전북도민일보, 무등일보, 제민일보, 한라일보	파이낸셜뉴스, 한국경제, 매일경제, 머니투데이, 서울경제, 이투데이, 프라임경제	
인터넷신문	지역주간신문	TV뉴스	잡지
오마이뉴스, 이데일리, 조세일보, 투데이코리아, 재경신문	옥천신문, 주간당진시대	KBS, MBC, SBS, KNN	시사인

운형함수는 언론에서 다룬 이슈들의 사회적 관심사를 양적으로 파악하고 변화상을 진단, 예측하여 시각화된 자료로 표현할 수 있는 모형의 수리모형이다(이종혁 등, 2013). 운형함수에서는 적합도(goodness of fit)를 통해 도출된 함수가 실제 자료들을 잘 반영하는 지를 알려주는데, 구체적으로 운형함수에서 독립변수를 나타내는 X축을 기준으로 어떤 한 시점에서 종속변수인 사회적 관심도가 어떻게 변화하고 이러한 변화가 어떠한 경향성을 보이는지를 측정하는 일종의 회귀분석 기법이다. 운형함수의 회귀식은 다음의 [수식 1]과 같다.

$$Y = a_1 + b_1 (X - X_0) + c_1 (X - X_0)^2 + d_1 (X - X_0)^3 + (d_2 - d_1)(X - X_1)^3 D_1^* + (d_3 - d_2)(X - X_2)^3 D_2^* + \dots [수식 1] \\ (d_4 - d_3)(X - X_3)^3 D_3^* + (d_5 - d_4)(X - X_4)^3 D_4^*$$

기에서 $X_0=0$ 이며, $X \geq X_1$ 이면 $D_1^*=1$, 나머지는 $D_1^*=0$ 이고, $X \geq X_2$ 이면 $D_2^*=1$, 나머지는 $D_2^*=0$ 이다. 이와 마찬가지로 $X \geq X_3$ 이면, $D_3^*=1$, 나머지는 $D_3^*=0$ 이고, $X \geq X_4$ 이면 $D_4^*=1$, 나머지는 $D_4^*=0$ 이다(박기목, 2001). 이때 X_1, X_2, X_3, X_4 등은 생애주기의 흐름에 있어 급작스럽게 변화하는 시점으로서 변곡점(spline knot)을 의미한다. 이러한 변곡점들은 운형함수의 회귀분석에 있어 독립변수의 수를 결정해준다(박기목, 2001).

기존 연구에서는 이와 같은 이슈의 생태학적 모형을 통해 선행연구에서는 언론기관의 보도를 통해 나타난 이슈들이 공공의 관심의 영역에서 태어나서 정책적 영

역에서 소멸되는 생존주기를 파악한 바 있다(박기묵, 2005; 2014). 특히 상당수의 학자들은 특정 이슈에 대한 사회적 관심사를 계량화하여 측정하고 평가하는 데 효과적인 접근법으로 언론기관이 해당 이슈를 다루는 정도나 비중을 초점을 맞추고 있다(Downs, 1972; 목진휴 · 박기묵, 1993). 신문이나 인터넷과 같이 문자화된 정보나 메시지를 제공하는 언론매체의 경우 글자수 또는 게재면적 등이 이를 측정하는 하나의 효과적인 지표라고 제안하고 있기도 하다(Hilgartner & Bosk, 1998). 따라서 이 연구는 밀양 송전선로와 관련된 이슈들과 이에 대한 사회적 관심사를 분석하고자 본 갈등사례를 다룬 언론 기사를 운형함수 방법론의 분석단위로 삼았다.

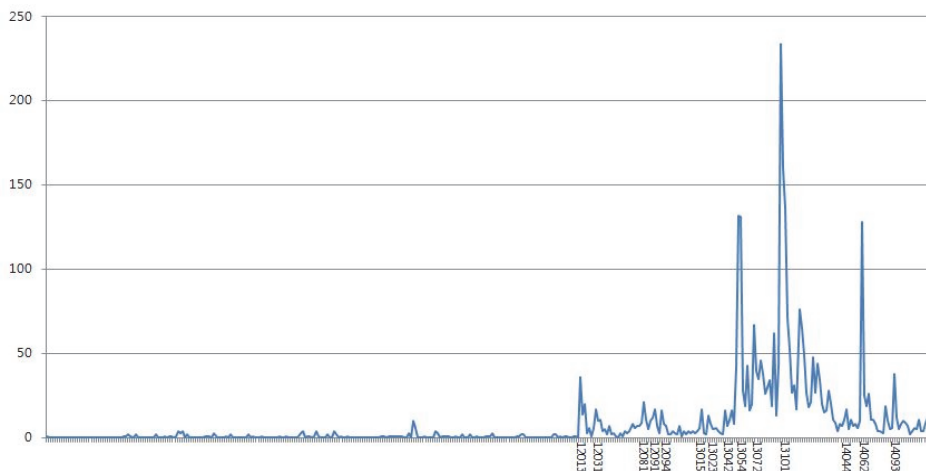
언론기사에 나타난 밀양 송전선로 갈등과 관련된 이슈들의 상승기, 절정기, 쇠퇴기를 구성하는 모종의 이슈 생애주기를 도출하고, 실제 기사수와 대비하여 밀양 송전선로 갈등사례와 관련된 사회적 이슈에 대한 관심사의 증감폭을 계량적으로 분석하였다.

IV. 연구결과

밀양송전선로 건설과 관련한 갈등에 대한 언론보도를 살펴보면 다음의 <그림 2>와 같이 나타나고 있다. 구체적으로 살펴보면 밀양 송전선로 건설 갈등에 대한 언론 기사 수는 2012년을 기점으로 증가하고 있음을 알 수 있으며, 2013년 1월 첫째 주에 가장 많은 수의 언론보도가 이루어졌음을 알 수 있다. 이를 통해 언론의 보도 추이가 변화하는 변곡점을 총 15개 시기로 나누어 볼 수 있다.

첫 번째 시기는 2007년 7월에 밀양 시의회가 한전의 송전선로 사업 전면 백지화를 촉구하는 기사를 시발점으로 2012년 1월 둘째 주까지 본 갈등사례에 대한 언론 기사가 늘어나지 않은 단계다. 두 번째 시기는 2012년 1월 셋째 주부터 같은 해 3월 첫째 주까지로 한전의 송전선로 설치반대에 따른 밀양 주민 이치우씨의 분신사망(분신자살) 및 분신대책위 구성, 장례식 진행까지 한전과의 본격적인 갈등에 대한 언론의 집중적인 조명이 시작된 단계이다. 이 시기에 언론기관을 매개체로 하여 밀양 송전탑 갈등사례에 대한 전국적인 관심사가 촉발되었다고 볼 수 있다.

〈그림 2〉 밀양 송전선로 갈등사례 관련 언론기사 변화추이



*X축: 주 단위

**Y축: 언론기사 수

세 번째 시기는 2012년 3월 둘째 주부터 같은 해 8월 첫째 주까지 송전선로 공사재개와 관련된 밀양 주민들의 반대운동이 일어났던 단계로 볼 수 있다. 네 번째 시기는 2012년 8월 둘째 주부터 같은 해 9월 첫째 주까지로 한전과 지역 주민들 외의 제 3의 외부세력이 등장하게 된 단계에 해당된다. 즉 민주당의 개입과 더불어 밀양 송전선로에 반대하는 시의원이 폭행당하는 사건이 발생하면서 국회 지식경제위원회(이하 지경위)가 진상조사에 나서고 밀양 갈등사례에 제도적 개입이 본격적으로 발생한 시기이다.

다섯 번째 시기는 2012년 9월 둘째 주부터 같은 해 9월 넷째 주까지에 해당되며, 이 기간에 사회적 관심사를 촉발시킨 이슈는 송전선로 공사가 중단되는 가운데 한전의 건설 노선 변경과 이에 대한 은폐와 의혹이 불거지면서 한전과 지역 주민간의 갈등의 골이 더욱 깊게 만든 사건 들이 나타났다. 여섯 번째 시기는 2012년 10월 첫째 주부터 2013년 1월 다섯째 주까지 송전선로 공사 중단으로 갈등의 전개양상이 담보상태를 보이다가 한전이 일방적으로 공사재개 의사를 밝히자 지역주민의 반대운동이 다시 시작되고 이를 지지하는 저항세력이 결집하는 단계이다.

일곱 번째 시기는 2013년 2월 첫째 주부터 같은 해 2월 셋째 주까지로 한전이 밀양 송전선로 관련 민원을 접수하고 해결하기 위해 특별대책본부를 신설한 것이 유의미한 이슈로 작용하였으며, 이 시기 당시 민주당 조경태 의원의 중재 하에 한전과 송전선로 사업을 반대하는 지역 주민들과 1차 간담회를 가진 사실이 이슈의 중심으

로 부각되었다. 여덟 번째 시기는 2013년 2월 넷째 주부터 같은 해 4월 둘째 주까지이며, 이 시기에는 한전이 주민 고소를 취하하고 2차 간담회에 임하는 이슈가 사회적 관심을 불러일으켰다. 특히 당시 윤상직 산업통상자원부(이하 산자부) 장관이 기간간담회를 통해 밀양 송전선로 갈등사태의 빠른 종결과 회복을 촉구하였다.

아홉 번째 시기는 2013년 4월 셋째 주부터 같은 해 5월 넷째 주까지로 한전과 지역 주민이 지속해 온 협상이 실패로 돌아가면서 다시 한전의 일방적인 공사가 강행되었고 이에 대응하여 주민들의 움막농성, 공사방해 등의 반대와 저항이 심화되었던 시기이다. 주민들의 격화된 반대운동이 한전과 정면 충돌함으로써 국회가 송·변전 선로 시설 주변 지역 지원법을 이 시기에 추진되었다. 열 번째 시기는 2013년 5월 다섯째 주부터 같은 해 7월 둘째 주까지로 정부와 국회를 중심으로 송전선로 공사중단 합의 후 결성된 전문가협의회의 결과보고를 기다리는 단계이다. 그러나 원안에 가까운 전문가협의회의 결과를 지역 주민들이 수용하지 않음으로써 이 때 윤상직 산자부 장관이 직접 밀양을 방문한 내용이 언론의 관심을 받았던 시기이기도 하다.

열한 번째 시기는 2013년 7월 셋째 주부터 같은 해 10월 첫째 주까지로 연구기간 동안 가장 많은 기사수가 발생한 시기이다. 세부적으로 산자부 장관의 방문에 이어 국무총리까지 방문하였고 정부의 보상안까지 발표되었으나 한전의 공사재개에 주민들의 저항이 가장 극심하게 표출되었던 시기이다. 아울러 주민들의 반대를 무력화시키고자 공권력까지 투입되었지만 이로 인하여 공사현장 곳곳에서 유혈충돌이 일어났고 이는 곧 언론의 가장 큰 관심사를 불러일으키기도 하였다. 열두 번째 시기는 2013년 10월 둘째 주부터 2014년 4월 넷째 주까지 밀양 송전선로 갈등 사례와 관련된 언론기사 수가 서서히 감소하는 구간이며, 세부적으로 언론 기사를 통해 송전선로 공사를 반대하는 지역 주민들과 함께하는 희망버스에 대한 이슈가 지속적으로 나타났다. 이 시기에 반대 주민이었던 유한숙씨가 음독자살한 사건이 발생하면서 주민지원 법안이 국회 법사위를 통과한 이슈도 언론에 주목을 받았던 시기이다.

열세 번째 시기는 2014년 5월 첫째 주부터 같은 해 6월 둘째 주까지로 지속적으로 감소하던 밀양 갈등사례관련 이슈가 급격히 상승하는 구간이다. 밀양시가 불법 건축물인 움막 농성장을 철거하고자 행정대집행을 수행하면서 지역 주민들의 또 다른 극렬한 저항과 유혈 충돌이 발생했던 시기에 해당한다. 열네 번째 시기는 2014년 6월 셋째 주부터 같은 해 9월 셋째 주까지로 밀양 갈등사례 관련 이슈가 급격히 감소하였던 구간이다. 이 때 한전의 주민 매수 의혹이 불거졌던 기사들이 중

점적으로 다루어졌다. 열다섯 번째 시기는 2014년 9월 넷째 주부터 같은 해 12월 말까지로, 밀양 송전선로 공사가 완공되고 운전을 앞두고 있는 내용의 기사가 주를 이루었다. 이 시기 큰 양은 아니었으나 주당 4건 이상의 관련 기사가 꾸준히 다루어졌다. 이상의 내용을 바탕으로 15개 시기 별 밀양 송전선로 건설 갈등과 관련한 주요 사건 내용과 일자 는 다음의 <표 4>와 같다.

<표 4> 시기별 밀양송전탑 갈등사태의 변곡점 및 전개과정

일자(년/월)	밀양 송전선로 갈등사태의 주요 변곡점과 세부내용
2007. 7	- 밀양시의회의 한전 송전선로 사업 전면 백지화 촉구
2012. 1~2012. 3	- 반대주민 이차우씨 분신사망(2012년 1월 16일) 및 정례식 진행(2012년 3월 7일)
2012. 3~2012. 8	- 송전선로 공사재개 및 이에 따른 주민들의 반대운동
2012. 8~2012. 9	- 민주당 개입 후 문정선 의원 폭행사건 발생 등 갈등사태가 심각해지자 국회 지경위가 나서 진상조사단 구성(2012년 9월 3일)
2012. 9	- 공사 중단, 한전의 노선 변경·은폐 의혹
2012. 10~2013. 1	- 공사 중단으로 잠잠했던 갈등양상이 한전의 공사재개 발표로(2013년 1월) 주민들의 반대운동도 재점화됨
2013. 2	- 한전 주관 특별대책본부 신설 및 조정태의원 중재 하 1차 간담회 진행(2013년 2월 18일)
2013. 2~2013. 4	- 한전의 주민 고소 취하 후 2차 간담회 진행(2013년 3월 12일)에 이어 윤상직 산자부 장관의 밀양송전탑 갈등사태 종결 촉구
2013. 4~2013. 5	- 주민과 한전 간 협상 실패와 공사강행(2013년 5월 20일)에 따른 지역 주민들의 움막농성 개시 및 공사방해 등 거센 반대운동으로 한전과 주민들 간 충돌 발생 - 이에 따른 국회의 송·변전 선로 시설 주변 지역 지원법 추진
2013. 5~2013. 7	- 정부와 국회에서 공사중단 합의(2013년 5월 29일) 후 전문가협의회 결성(2013년 6월 5일) 및 전문가협의회 결과 발표(2013년 7월 8일) - 반대 주민들의 결과 수용 거부로 또 다른 갈등국면 전개. 이에 따라 윤상직 산자부장관이 직접 밀양 방문(2013년 7월 13일)
2013. 7~2013. 10	- 국무총리 밀양방문과 정부의 보상안 발표(2013년 9월 11일) - 공권력을 동원한 공사재개(2013년 10월 2일)와 반대 주민들의 저항 극심화
2013. 10~2014. 4	- 반대 주민과 함께하는 희망버스의 지속적인 운영으로 송전선로 공사 반대 운동에 모멘텀이 형성된 시기 - 이와 함께 반대 주민 유한숙씨의 움막자살(2013년 12월 2일)이 발생함 - 주민지원 법안 법사위 통과(2013년 12월 30일)
2014. 5~2014. 6	- 밀양시의 행정대집행 통보와 지역 주민 농성장/움막 철거(2014년 6월 11일)
2014. 6~2014. 9	- 한전의 주민 매수 의혹 제기(2014년 9월 16일)
2014. 10~2014. 12	- 송전선로 공사 완공(2014년 11월 30일)

밀양 송전선로 건설 갈등 과정에 나타난 언론기사 수를 바탕으로 선정된 15개의 변곡점을 활용하여 운형함수 분석을 실시한 후 이슈별 사회적 관심사의 품과 질을 파악하였다. 즉 ‘밀양송전탑(송전선로)’을 다룬 기사 수 변화를 검토하여 변화가 현저하게 나타난 시점을 중심으로 총 15개 구간을 분석의 단위로 선정되었다.⁹⁾

운형함수 분석을 사용하여 밀양 송전선로 갈등사례의 회귀방정식을 만들고 함수 계수들과 설명량을 도출하였다. 이에 대한 운형함수 결과 값은 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 밀양 송전선로 운형함수 모형의 추정 결과

독립변수	β 값	t값	유의확률
$Z1=(X-X_0)$	.380	.578	.563
$Z2=(X-X_0)^2$	-1.734	-.754	.451
$Z3=(X-X_0)^3$	2.018	.963	.336
Z4(2012년 1월 셋째 주)	-3.019	-1.493	.136
Z5(2012년 3월 첫째 주)	-.642	-.021	.983
Z6(2012년 8월 첫째 주)	2.797	.096	.923
Z7(2012년 9월 첫째 주)	13.829	.196	.845
Z8(2012년 9월 넷째 주)	14.387	4.417	.000
Z9(2013년 1월 다섯째 주)	-7.067	-.436	.663
Z10(2013년 2월 셋째 주)	-7.411	-.441	.659
Z11(2013년 4월 둘째 주)	-9.160	-.326	.659
Z12(2013년 5월 넷째 주)	-29.434	-8.202	.000
Z13(2013년 7월 둘째 주)	-42.116	-1.575	.116
Z14(2013년 10월 첫째 주)	21.823	8.461	.000
Z15(2014년 4월 넷째 주)	-9.029	-4.485	.000
Z16(2014년 6월 둘째 주)	5.183	3.284	.001
Z17(2014년 9월 셋째 주)	-.300	-1.281	.201
F값	36.395***		
R ²	.476		

*독립변수: 언론기사 수

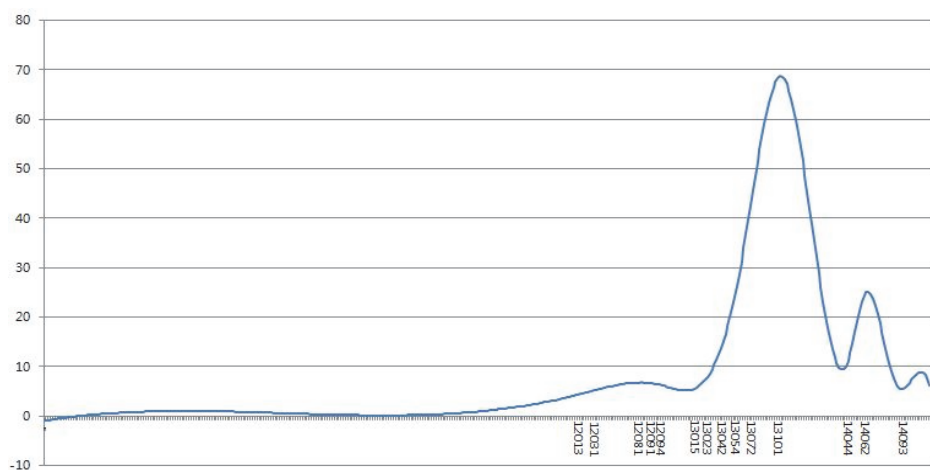
**종속변수: 사회적 관심도

9) 세부적으로 2012년 1월 셋째 주, 3월 첫째 주, 8월 첫째 주, 9월 첫째 주, 9월 넷째 주, 2013년 1월 다섯째 주, 2월 셋째 주, 4월 둘째 주, 5월 넷째 주, 7월 둘째 주, 10월 첫째 주, 2014년 4월 넷째 주, 6월 둘째 주, 9월 셋째 주가 운형함수의 X축 변인으로 선정하였다.

운형함수 회귀분석결과 모형의 적합도를 나타내는 F값은 36.395로서 0.000의 유의수준에서 유의하게 나타났으며, 모형의 설명력을 보여주는 R2값은 .476으로 약 48%인 것으로 나타났다. 회귀분석을 위한 15개의 독립변수 중에서 5개가 유의미한 것으로 나타났다.

운형함수 분석을 통해 도출된 방정식으로 보도량의 예측치를 연결하면 모델화된 각 이슈의 시점별 변화 추이를 그릴 수 있다. <그림 3>은 운형함수 방정식의 추정치에 근거해 도출된 밀양 송전선로 갈등사례의 이슈 라이프 사이클을 보여주고 있다.

〈그림 3〉 운형함수 방정식 추정치에 의한 밀양송전탑 갈등사례 이슈 사이클

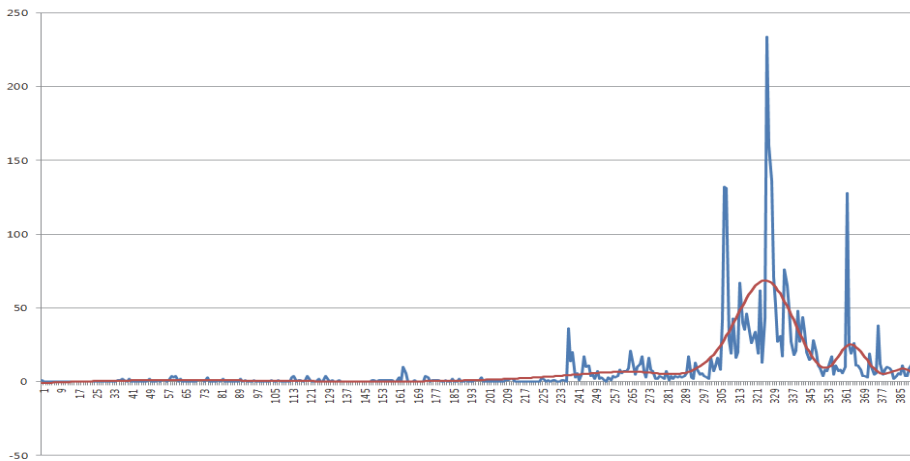


세부적으로 살펴보면 <그림 3>의 그래프는 운형함수 방정식에 따른 밀양 송전선로 갈등사례의 이슈 라이프 사이클이 “지발(遲發)-급사(急死)” 형태를 보이고 있음을 알 수 있다. 일반적으로 언론보도에 나타난 이슈들의 생존주기가 “지발(遲發)-지연사(遲延死)” 형태를 보이는데(Donws, 1972), 밀양 송전선로 갈등사례의 경우 언론의 관심과 사회적 이슈의 생성, 증폭, 고조는 매우 천천히 진행되다가 이슈가 변형, 쇠퇴되는 과정은 상대적으로 짧은 시기에 급진적으로 이루어지는 특성을 보였다. 또한 이종혁 외(2013)의 연구에 따르면, 언론보도에 나타난 사회적 이슈 라이프 사이클의 대다수가 “돌발(突發)-지연사(遲延死)”, “돌발(突發)-급사(急死)” 형태를 보였다는 점과는 달리 본 연구 결과는 언론의 집중 조명을 받고 사회적 이슈화가 되는 데 긴 시간이 소요되었다는 특징을 보이고 있다.

이와 같이 밀양 송전선로 갈등사례가 언론기관의 주요 의제로 선택되고 사회적 관심사로 대두되는 데 있어서 일반적인 유형의 이슈 라이프 사이클과 큰 차이를 보이게 된 영향요인에 대한 고찰이 추후 연구를 통해 이루어져야 할 것이다. 예를 들어, 밀양 송전선로 갈등사례가 사회적 이슈로 부각되고 전 국민의 아젠다로 공론화 되는 과정 속에서 특정 시점의 사건사고 혹은 정책행위자의 전략 등이 “지발(遲發)-급사(急死)”의 이슈 라이프 사이클을 형성하는 데 영향을 미쳤을 것으로 추론할 수 있기 때문이다.

이 연구에서는 밀양 송전선로 건설 갈등과 관련된 언론기사의 실제 값과 운형함수를 통해 도출된 추정치 간의 차이를 살펴보고, 차이가 큰 시기에 일어난 일련의 사건들을 살펴보았다. 밀양 송전선로 건설 갈등에 대한 실제 언론의 기사 수와 운형함수의 추정치에 대한 비교는 다음의 <그림 4>와 <표 6>에 나타나 있다.

〈그림 4〉 밀양 송전선로 관련 언론기사 실제 값과 운형함수의 추정치 비교



*깍은 선(파란색): 실제 언론기사 수

**곡선(붉은색): 운형함수의 추정치

〈그림 4〉를 살펴보면 실제 언론 보도 수에 따른 변화와 운형함수에서 보여주는 이슈의 변화주기는 비슷한 경향을 보이고 있다. 이는 개발된 운형함수 모형의 추정치가 실제의 밀양 송전선로 갈등사례의 이슈 값을 잘 반영한다는 것을 의미한다. 그러나 특정 시점에 있어 실제 보도수와 예측 값 간의 차이가 크게 나타나는 시점을 확인 할 수 있다. <표 6>은 두 개의 그래프를 구성하고 있는 실제 값과 추정치의 차이를 통해 두 개의 값이 차이를 보여주고 있다.

이를 통해 언론기사의 실제 값과 운형함수 방정식이 산출한 추정치 간의 차이를 통해 모종의 밀양 송전선로 갈등사례에 대한 사회적 관심사의 증감 폭을 양적으로 파악할 수 있다. 세부적으로 본 연구는 사회적 관심사의 변화폭이 현저하게 나타난 구간을 상, 중, 하로 나누어 살펴보았다.

〈표 6〉 밀양 송전선로 관련 언론기사 실제값과 운형함수의 추정치 비교표

날짜(년/월/주차)	언론기사수 (실제값)	운형함수 추정치 (예측값)	차이
12/01/3	36	4.40381	31.59619
12/03/1	17	5.25842	11.74158
12/08/1	21	6.75381	14.24619
12/09/1	17	6.52495	10.47505
12/09/4	16	6.22309	9.77691
13/01/5	17	6.78471	10.21529
13/02/3	13	8.61839	4.38161
13/04/2	16	16.60796	-0.60796
13/05/4	132	28.72313	103.2769
13/07/2	67	48.43607	18.56393
13/10/1	234	68.6173	165.3827
14/04/4	17	11.04457	5.95543
14/06/2	128	24.43126	103.5687
14/09/3	38	6.5064	31.4936

사회적 관심사가 높게 형성된 구간(“상”)으로는 2013년 10월 첫째 주(9월 30일~10월 6일)가 165.38의 차이를 보임으로써, 본 사례에 가장 많은 언론기관의 관심을 이끈 것으로 나타났다. 이 때 주로 언론기관에서 다루었던 쟁점이자 아젠다로는 한전사장의 호소문 발표에 이어 한전의 공권력 투입으로 공사가 재개된 내용이 포함되어 있다. 이와 함께 지역 주민들이 한전의 공권력과 일방적인 공사재개에 가장 극렬하게 저항하면서 유혈 충돌과 무력시위가 신랄하게 다루어졌던 시기에 해당된다.

두 번째로 사회적 관심사를 크게 형성한 시기는 2014년 둘째 주(6월 9일~6월 15일)와 2013년 5월 넷째 주(5월 20일~5월 26일)로서, 이 두 시기는 실제 언론 기사 수와 운형함수 예측 값의 차이가 103 정도이다. 이들 시기의 사건들은 밀양 송

전선로 건설 갈등과정에 있어 사회적 관심사를 촉발한 시점이기도 하다. 세부적으로 2014년 둘째 주(6월 9일~6월 15일)에는 밀양시의 행정대집행이 통보됨으로써 지역 주민들과 언론 및 관련 정책행위자, 이해관계자들의 입장과 시각이 충돌하였다. 또한 지역 주민들이 운집한 농성장과 움막 철거가 강행되었고 지역 주민들과 한전의 무력 충돌이 가시화된 시기로 밀양 송전선로 건설 갈등에 대한 이슈가 지역을 벗어나 전국적으로 확산되게 된 시기로 볼 수 있다. 2013년 5월 넷째 주(5월 20일~5월 26일)에는 한전의 일방적인 공사강행으로 지역 주민들의 움막농성이 실시되었고, 주민들의 조직적인 공사 반대운동이 나타나면서 한전과 충돌하는 사례가 촉발되었다. 이 때 국회의 송·변전 선로 시설 주변 지역 지원법이 추진되었으며, 새누리당 원내대표가 공사재개 및 시기조정 등을 촉구한 내용이 주요 사회적 관심사로 포착되었다.

다음으로 사회적 관심사가 높게 형성된 구간(“중”)으로는 2012년 1월 셋째 주(1월 16일~1월 22일)로 밀양 송전선로 갈등사례에 대한 사회적 관심사가 가시적으로 형성된 구간이다. 이 때 반대 주민 이치우씨의 사망 사건이 발생하고 지역 주민들이 공사중단을 강력하게 요구하면서 이치우씨 장례식을 무기한 연기하는 이슈가 가장 큰 관심을 모았다. 2014년 9월 셋째 주(9월 15일~9월 21일)가 사회적 관심사의 정도가 중간 수준에 머물렀으며 한전이 지역 주민들을 매수하였다는 의혹이 불거지면서 사회적 파장이 발생하기도 하였다.

상대적으로 사회적 관심사가 크지는 않았으나 비교적 밀양 갈등사례에 대한 관심도가 가시적으로 형성되어 언론과 국민들의 이목을 끌기에 충분한 이슈(“하”)들도 여러 건이 포착되었다. 세부적으로 2013년 7월 둘째 주(7월 8일~7월 14일)에는 18.56만㎤의 차이가 있는 것으로 나타났다. 이 때 갈등조정을 위해 구성된 전문가 협의체의 결과 발표가 주목을 받았고, 이 결과에 대한 지역 주민들이 수용 거부로 인하여 한전과 주민들 간에 갈등의 골이 더 깊어진 내용이 주를 이루었다. 2012년 8월 첫째 주(7월 30일~8월 5일)에도 14.25만㎤의 차이를 보였다. 한전의 공사재개에 따른 주민들의 단식농성에 대한 언론의 관심이 높아진 시기였다. 2012년 3월 첫째 주(3월 5일~3월 11일)에는 11.74만㎤의 차이가 나타났다. 이 때 가장 주목을 받은 이슈는 사망한 이치우씨의 장례식이었으며, 2012년 9월 첫째 주(9월 3일~9월 9일)에는 10.48만㎤의 차이가 도출되었다. 이때는 지경위의 진상조사단이 구성되어 추진되었던 사안과 반대 주민들이 공공시설물을 훼손하게 되어 현행법으로 체포된 사안이 집중적으로 다루어졌다.

2013년 1월 다섯 째 주(1월 28일~2월 3일)에는 10.22만㎤의 차이가 있는 것으

로 나타났다. 이 시기에는 주로 한전의 공사재개로 인해 지역 주민들이 단식농성을 실시한 내용과 반대 대책위가 한전 간부 3명을 배임혐의로 고발한 내용이 큰 관심을 모았던 이슈였다. 2012년 9월 넷째 주(9월 24일~9월 30일)에는 9.78만점의 차이를 보였으며, 한전의 노선 변경과 은폐 의혹 그리고 반대주민 부동산 가압류 승소에 대한 이슈가 사회적으로 관심의 대상이 되었던 시기이다.

이상의 분석을 통해 실제 언론을 통해 보도된 수와 유형함수를 통한 예측 값이 큰 시기에 발생했었던 주요 쟁점들을 정리하면 다음의 <표 7>과 같다.

<표 7> 실제 - 예측 값 차이가 큰 시기 별 주요 쟁점

정도	시기	주요 갈등내용
상	2013년 10월 첫째 주 (9/30~10/6)	• 언론기사수와 유형함수 추정 값의 차이가 가장 큰 시기로(165.38) 사회적 관심사가 가장 크게 형성된 구간 - 한전 사장 호소문 발표 - 한전의 공권력 사용 및 공사재개 - 주민들의 저항이 가장 극렬하게 전개됨
	2014년 6월 둘째 주 (6/9~6/15)	• 언론기사수와 유형함수 추정 값의 차이가 103.57만점 발생한 시기로 사회적 관심사가 다른 시기에 비해 크게 형성된 구간 - 밀양시의 행정대집행 통보 - 지역주민의 농성장/움막 철거로 한전과 주민 간의 무력 충돌 가시화
	2013년 5월 넷째 주 (5/20~5/26)	• 언론기사수와 유형함수 추정 값의 차이가 103.28만점 발생한 시기로 사회적 관심사가 다른 시기에 비해 크게 형성된 구간 - 한전의 공사강행에 따른 지역 주민의 움막농성 실시 - 주민들의 거센 반대운동(공사방해 등)으로 한전과 충돌 - 국회의 송·변전 선로 시설 주변 지역 지원법 추진 - 새누리당 원내대표의 공사재개 및 시기조정 촉구
중	12년 1월 셋째 주 (1/16~1/22)	• 언론기사수와 유형함수 추정 값의 차이가 31.60만점 발생한 시기로 사회적 관심사가 두드러진 구간 - 반대주민 이치우씨 분신사망 사건 발생 - 주민들이 공사 중단을 요구면서 이치우씨 장례식을 무기한 연기함
	14년 9월 셋째 주 (9/15~9/21)	• 언론기사수와 유형함수 추정 값의 차이가 31.49만점 발생한 시기로 사회적 관심사가 두드러진 구간 - 한전의 주민 매수 시도 의혹이 불거짐
하	13년 7월 둘째 주 (7/8~7/14)	• 언론기사수와 유형함수 추정 값의 차이가 18.56만점 발생한 시기로 사회적 관심사가 가시적으로 생성된 구간 - 갈등조정을 위한 전문가협의체 결과 발표 - 주민들의 결과 수용거부로 인한 한전과 지역 주민 갈등 재점화

정도	시기	주요 갈등내용
하	12년 8월 첫째 주 (7/30~8/5)	• 언론기사수와 운형함수 추정 값의 차이가 14.25만큼 발생한 시기로 사회적 관심사가 가시적으로 생성된 구간 - 한전의 공사재개에 따른 주민들의 단식농성 실시
	12년 3월 첫째 주 (3/5~3/11)	• 언론기사수와 운형함수 추정 값의 차이가 11.74만큼 발생한 시기로 사회적 관심사가 가시적으로 생성된 구간 - 분신사망한 주민 이치우씨의 장례식 진행
	12년 9월 첫째 주 (9/3~9/9)	• 언론기사수와 운형함수 추정 값의 차이가 10.48만큼 발생한 시기로 사회적 관심사가 가시적으로 생성된 구간 - 지경위의 진상조사단 구성 추진 - 반대주민들의 시설물 훼손으로 현행법 체포
하	13년 1월 다섯째 주 (1/28~2/3)	• 언론기사수와 운형함수 추정 값의 차이가 10.22만큼 발생한 시기로 사회적 관심사가 가시적으로 생성된 구간 - 한전의 공사재개에 지역 주민들의 단식농성 실시 - 반대 대책위의 한전 간부 3명 배임혐의로 고발
	12년 9월 넷째 주 (9/24~9/30)	• 언론기사수와 운형함수 추정 값의 차이가 9.78만큼 발생한 시기로 사회적 관심사가 가시적으로 생성된 구간 - 한전의 노선 변경·은폐 의혹 - 한전의 반대주민 부동산 가압류 승소

V. 분석결과와 정책적 함의

이 연구는 우리사회에 나타났던 주요한 갈등이슈들 중 하나인 밀양 송전선로 건설과정에서 나타났던 갈등의 이슈 생애주기를 운형함수를 통해 살펴보았다. 아울러 갈등과정에서 실제 언론을 통해 나타난 기사 수(관심정도)와 운형함수 예측 값의 차이가 큰 시기를 중심으로 어떠한 사건들이 갈등 생애주기에 영향을 미쳤는지를 살펴보았다. 운형함수 방정식을 활용하여 밀양 갈등사례 이슈에 대한 언론기사 분석의 결과를 정리하자면 다음과 같다.

첫째, 이른바 사회적 관심도가 가장 크게 형성된 시점이 2013년 상반기 5월 넷째 주(103.28), 하반기 10월 첫째 주(165.38) 그리고 2014년 상반기 6월 둘째 주(103.57)로 나타났다. 통시적인 관점에서 이 시기가 밀양 송전선로 갈등사례의 가장 큰 사회적 파장과 주목을 얻었다는 점에서 시사하는 바가 크다 할 수 있다. 특히 2013년 상반기, 하반기 각각 본 갈등사례의 사회적 관심사의 대부분을 차지하는 이슈들이 생성, 증폭되었다는 점에서 관계기관인 정부와 사업자의 언론관계(media

relations) 전략 및 정책행위자와 이해관계자 관리에 경종을 울리고 있음을 확인할 수 있었다.

이 연구에서 살펴본 밀양 송전선로 건설 갈등사례가 장기화되었다는 점에서 갈등의 주요 당사자인 정부와 관계기관의 언론 및 관련 단체, 그리고 정책행위자들에게 대한 관계관리가 제대로 이루어지지 않았음을 확인할 수 있었다. 특히 주민들의 거센 저항이 일어날 것으로 예측했음에도 불구하고 이에 대한 대응전략이 부재하였고, 이로 인해 사회적으로 갈등에 대한 피로도를 증가시키는 결과를 초래하였다.

특히 밀양 송전선로 건설 시기에 나타난 갈등 이슈의 기본적인 골격이 대체로 정부와 관련 사업자의 일방적이고 몰아붙이기 식의 협상전략과 공권력 및 힘의 논리에 따른 관행이 근저에 자리 잡고 있다는 점을 확인할 수 있다.

가장 큰 사회적 관심도를 유발한 2013년 10월 첫째 주에 공권력이 투입되고 공사가 재개되는 과정에서 주민들이 극렬하게 저항한 대목이 사회적 관심사를 가장 크게 일으켰다는 점은 오랜 기간 축적된 갈등과 분노가 이 시기에 공권력 사용이라는 발화점(triggering point)으로 인해 폭발하였고, 이를 언론기관이 집중 조명한 것으로 볼 수 있다. 이와 유사하게 2013년 5월 넷째 주에도 사업자의 공사강행에 따른 지역 주민의 움막농성, 사업자와 지역 주민들과의 충돌도 언론기관의 집중 조명을 받은 것은 사업자가 특정한 전략적 행위를 선택하고 추진함에 있어서 주민들의 반응이 과격해질 때 언론기관의 주요한 관심 대상으로 포착되어 사회적 공론화의 제재가 되었다는 점을 반증한다고 할 수 있다.

2014년 6월 넷째 주도 사회적 관심사가 크게 표출된 시점인데, 이 시기 역시 관련 지자체의 행정대집행이 통보되어 지역 주민들과 한전 간의 무력 충돌이 가시화되면서 소위 언론들이 느끼는 뉴스로서의 가치를 갖게 된 것으로 보인다. 이러한 측면에서 사업자의 이슈관리, 위기관리, 언론관리, 이해관계자관리가 제대로 이루어지지 않았음을 보여준다고 할 수 있다. 또한 일방적이고 강제적인 행정력과 공권력의 투입은 협상의 카운터 파트를 자극하고 예기치 못한 대응을 불러일으킬 수도 있으나, 이 갈등을 지켜보고 해석하는 다양한 정책행위자들과 이해관계자들의 인지적, 정서적, 행태적 반응도 변화시킬 수 있다는 점을 수렴해야 할 것이다.

단선적이고 일시적인 차원에서 갈등을 진압할 수 있다는 자신감은 자칫 갈등의 대상자들 간의 골을 더 깊게 만들고, 더 큰 공적 차원의 여러 구성원들에게도 전략적으로 기대치 않은 영향력을 미치게 되는 또 다른 환류체계(feedback system)를 양산하여 갈등관리 전략과 시스템에 상당한 부담을 가져올 수 있음을 고려해야 할 것이다.

정치적 외부 환경요인(국회, 국회의원 등)이 작용은 기존의 갈등 전개양상이나 갈등의 내재된 요인들 간의 함수관계와 갈등요인들 간의 역동성을 고려하지 못 할 경우 엇박자가 나거나 도리어 부메랑 효과(boomerang effect)가 발생할 수 있다는 점도 주지할 필요가 있다.

따라서 정당성과 합법성을 가지고 있는 공권력 사용과 행정력의 투입이 갈등 상황에서 반드시 상식적으로 작동하지 않을 수 있다는 점과 더불어 갈등의 특수성과 복잡성을 고려한 갈등요인의 내재적, 외재적 통제와 선택적 전략행위가 수반되어야 할 것이다. 갈등 당사자 간에 갈등 본질에 집중할 수 있도록 갈등의 진공상태를 구상해 볼 필요도 있으며, 급작스럽고 원치 않는 정책행위자의 등장과 역할 그리고 이해관계자의 왜곡된 언행이 자칫 갈등의 국면을 새롭게 전개시키거나 보다 증폭시킬 수 있다는 점도 유념해야 할 사안이다.

둘째, 이 연구를 통해 확인한 갈등 당사자의 위해 혹은 자해가 갈등의 중요한 분기점을 마련할 수 있다는 점은 흥미로운 요소라 할 수 있다. 물론 사업자의 공권력과 무력적 행정집행보다는 적은 수준의 사회적 관심사가 형성되었으나 지역 주민의 사망사건은 분명 밀양 송전선로 갈등사례의 유의미한 변곡점을 만든 것은 틀림 없는 사실이다. 2012년 1월 셋째 주에 발생한 이치우씨 사망 사건이 양적으로도 유의미한 사회적 관심사를 불러일으켰지만, 갈등의 질적인 변화에도 주목할 만한 변화를 일으켰다는 데 이 연구 결과의 방점을 찍을 수 있겠다.

이 연구는 갈등 당사자의 윤리적, 도덕적 선택과 행위가 첨예한 갈등이 진행되는 과정에서 매우 중요한 변곡점이 될 수 있음을 시사하고 있다. 앞서 논의된 이치우씨 사망 사건이 자극적이고 충격적인 뉴스성을 가지고 있음에도 불구하고 사업자가 조기에 갈등을 진압하고자 주민들을 금품 등으로 매수하려는 의혹이 불거진 이슈가 이에 버금가는 사회적 관심사를 불러일으켰다는 점이 매우 흥미로운 사안이다. 따라서 갈등관리의 주요 핵심으로 갈등에 놓인 대상의 도덕성, 윤리성, 법적 당위성, 사회적 책임성 등에 자발적이고 선제적인 관리가 포함되어야 할 것이다.

셋째, 상대적으로 사회적 관심사를 불러일으키지는 못 하였으나 오랜 기간 장기화된 밀양 갈등사례에 유의미한 변곡점을 일으킨 이슈들을 살펴보면 갈등의 합리적, 효과적 관리 및 중재를 위해 마련된 제 3자 역할에 대한 이견과 이에 따른 새로운 불협화음이 나타났음을 알 수 있다. 지경위 소속 진상조사단 구성 및 전문가협의체의 등장이 사회적 관심사를 증폭시킨 요인이었으나, 정작 갈등을 종식시키지 못 함으로써 새로운 갈등의 단초를 초래한 악재로 등장하기도 하였다. 제 3자의 등장과 역할론에 대한 별도의 연구가 이루어져야겠으나, 언론기사에 나타난 이들의

기능과 효과는 한전과 지역 주민들 간의 갈등의 이격거리를 확인하거나 새로운 형태의 오해, 불신, 불만, 불안을 양산한 것으로 볼 수 있다. 갈등관계를 종식시키기 위해 구성된 이른바 대안적 갈등조정(alternative dispute resolution) 기구의 전문가 협의체의 등장도 큰 사회적 관심사를 형성하였다는 점도 특이할만하다 할 수 있으나, 이면에 전문가 협의체가 큰 성과를 못 내고 지역 주민들의 갈등을 심화시키고 또 다른 갈등단계로 전개되었다는 점에서 사업자의 갈등관리 전략 수립 시 대안적 갈등조정 기구의 개념적 역할론과 기술적 기능에 대한 재논의가 필요할 것이다.

이상의 내용을 종합하여 제안하고자 하는 내용은 현재 정부 혹은 각 공공기관(공공성격의 사업기관 포함)의 갈등관리 전략 및 매뉴얼에 대한 제검토가 이루어져야 할 것이라는 점이다. 이와 관련하여 이슈관리와 이에 따른 유연한 대응 전략의 마련이라는 두 가지 사안을 제안하고자 한다.

현재 각 기관들이 가지고 있는 갈등관리 매뉴얼은 일차원적이고 단선적이며, 프로세스 중심으로 구성되어 있다. 그러나 갈등의 전개 및 이와 관련한 사회적 이슈들은 어떠한 방향에서 어떠한 사이클로 진행되는지는 예측하기 어렵다. 예측은 과거의 경향을 토대로 이루어진다는 측면에서 갈등이 나타난 이슈들에 대한 관리(이슈관리)를 지속적으로 수행할 필요성이 대두된다. 즉 갈등과 관련하여 나타나는 사회적 이슈들을 추적 관리하고, 향후 이슈들의 흐름에 대해 예측해서 전략적으로 대응할 수 있는 시스템이 마련되어야 할 것이다.

이에 더하여 갈등관리 전략을 기존의 갈등 사례들에 대한 이슈 생애주기 분석결과를 반영하여 현실적으로 수정할 필요가 있다. 단선적이고 프로세스 중심의 대응 전략이 아니라, 행위자 중심의 대응전략을 마련하여야 한다. 즉, 예기치 못한 사건이 발생할 경우 이에 대하여 행위자 중심으로 맞춤형 대응이 이루어져야 하며, 한편으로는 이슈를 관리하여 해당 이슈에 대한 내용이 편파적으로 흐르지 않도록 전략적이고 다각적이며, 다차원적인 접근이 이루어져야 한다는 것이다.

이 연구는 우리나라의 대표적인 갈등사례 중 하나인 밀양 송전선로 건설 과정에서 나타난 이슈의 생애주기를 살펴보고자 하였다. 특히 해당 생애주기 모형을 운형함수 방법론을 활용하여 객관적인 관점에서 살펴보고자 하였으며, 어떠한 생애주기 유형을 가지는 가를 살펴보았다. 그리고 해당 유형의 생애주기를 불러온 사건들이 무엇이었는지를 살펴보고자 진행된 연구이다.

이로 인하여 이 연구는 밀양 송전선로 갈등에 대한 사례연구로서의 성격을 가진다는 한계점을 가지고 있다. 갈등과정(혹은 단계)를 도출하기 위한 일반론적 관점에서의 생애주기 연구라기 보다는 밀양 송전선로 갈등 사례에 집중하여 연구를 진행

하였기에 일반화 할 수 없다는 한계점이 존재하는 것이다.

그럼에도 이 연구는 그동안 주관적 관점에서 진행되어 왔던 갈등 사례의 생애주기 연구를 객관적 방법론을 통해 살펴보았을 뿐만 아니라, 해당 생애주기를 가져온 사건이 무엇인가를 구체적으로 살펴볼 수 있는 기회를 제공하였다는 의의를 가지고 있다. 즉, 다양한 갈등 사례에 대해 이 연구에서 활용한 방법론을 적용하여 추가적인 연구의 진행이 반드시 수반되어야 하며, 이를 바탕으로 갈등유형별 생애주기의 형태를 찾아내고 유형화를 시도해 볼 수 있을 것이다.

또한 하나의 사례만으로 연구에서 제시한 변곡점에서 취해야 할 전략을 제시하기에는 한계가 존재할지라도 이와 같은 연구가 지속적으로 진행되어 결과들이 축적될 경우 이슈의 생애주기와 사회적 관심도 변화에 따른 갈등 대응 전략 마련에 기초자료로 활용될 수 있다는 측면에서 해당 연구의 시초로 활용할 가치가 있다고 판단된다.

참고문헌

- 김성연·양관식(2008). 국민임대주택사업의 갈등요인 탐색과 거버넌스를 통한 갈등관리 방안. 「한국주택학회지」, 16(4). pp.107-125
- 김성연(2011). 공공관리제도에 주인-대리인 이론을 적용한 시론적 연구. 「한국주택학회지」, 19(4). pp.27-47
- 김성연 외(2011). 주택재개발사업 추진단계별 갈등분류와 갈등관리. 「한국주택학회지」, 19(1). pp.117-138
- 김성연·이영환(2011). 주택재개발사업의 갈등원인 및 갈등관리 방안. 「국토계획」, 46(7). pp.21-35
- 김성철·박기묵(2006). 사회적 이슈에 대한 언론의 관심도와 정책결정에 관한 연구: 미국의 50대 사회적 이슈를 중심으로. 「한국행정연구」, 15(4). pp.271-298
- 나미수(2004). 핵폐기장 유치에 대한 텔레비전 뉴스 프레임 분석: KBS, MBC의 전국 및 지역(전북지역) 뉴스를 중심으로. 「한국언론정보학회보」, 26. pp.157-208
- 나준태·박재희(2004). 「갈등해결의 제도적 접근」. 한국행정연구소. pp.8-21
- 목진휴·박기묵(1993). An Issue Attention Cycle of Air Pollution Issue. 「정책분석평가학회보」, 3(1): 199-211
- 밀양구슬프로젝트(2014). 「밀양을 살다: 밀양이 전하는 열다섯 편의 아리랑」. 오월의 봄

- 밀양송전탑건설관련 전문가협의체(2013). 「우회송전 가능여부 등에 대한 검토결과 최종보고서」
- 밀양765kV송전탑반대대책위원회(2013). 「밀양 송전탑 관련 쟁점 사항
- 박기묵(2000). 사회적 사건의 생존주기 유형의 정립: 100대 사건을 중심으로. 「한국행정학보」 34(3). pp.143-167.
- _____(2002). 공공이슈들간 경쟁으로 인한 사회적 관심도의 변화에 관한 연구. 「한국행정학보」. 36(3). pp.57-75
- _____(2005a). 미국과 우리나라의 대기오염, 수질오염, 폐기물이슈의 생존주기 비교: Anthony Downs의 생존주기모형의 실증적 적용. 『지방정부연구』, 9(4). pp. 233~251
- _____(2005b). 정치적 이슈에 대한 신문의 보도량과 정당지지도에 관한 연구: 17대 총선을 중심으로. 「한국행정학보」. 39(1).pp.309-327
- 설문원(2014). 환경갈등의 기록화를 위한 내러티브 설계: 밀양 송전탑 건설 갈등을 사례로. 「기록학연구」. 42. pp.285-324
- 설문원 · 최이랑 · 김슬기(2014). 오픈소스를 활용한 사건 아카이브 구축에 관한 연구: 밀양 송전탑 건설 갈등 사건을 사례로. 「한국기록관리학회지」. 14(4). pp.7-36
- 신호창, 이두원, 조성은(2011). 「정책PR」. 커뮤니케이션북스
- 윤종철(2013). 「국책사업 추진에 있어 고질 · 반복갈등의 관리방안 연구: 송전선로 설치와 교도소 이전사례를 중심으로」. 한국행정연구원. pp.18~19
- 윤혜미(1991). 인간 봉사 조직에서의 갈등관리. 「보건사회논집」. 11(1). pp.42-57
- 이보아(2013). 밀양 송전탑 문제의 본질과 쟁점의 형성. 민주언론시민연합, 밀양 송전탑 서울대책회의, 언론개혁시민연대, 전국언론노동조합. <밀양 송전탑을 보도하는 언론의 양심과 역할> 토론회 자료집
- 이상헌 · 이정필 · 이보아(2014). 다중스케일 관점에서 본 밀양 송전탑 갈등 연구. 「공간과 사회」. 24(2). pp.252-286
- 이선우(2007). 갈등관리와 거버넌스: 조정프로세스 사례를 중심으로. 「성균관대학교 논문집」, 2(2), pp.75-100
- 이선우 · 홍수정(2012). 송 · 변전설비 건설달등해소를 위한 과정과 선택: 밀양 765kV 송전선로건설관련 갈등조정위원회운영사례를 중심으로. 「한국정책과학학회보」. 16(2). pp.183-212
- 이종혁 · 신동호 · 강성민(2013). 이슈 보도 주기로 관찰된 ‘냄비저널리즘’ 현상: 운형 함수 방법론 적용. 「한국방송학보」. 27(4). pp.206-250

- 이화현 · 윤순진(2013). 밀양 고압 송전선로 건설 갈등에 대한 일간지 보도 분석. 「경제와 사회」. 2013년 여름호(통권 제98호). pp.40-76
- 장동운(2001). 한.캐나다 개인 간 갈등관리스타일의 비교연구. 「인사관리연구」. 25(1). pp.139-140
- 장한기 · 조영주(2006). 교사들의 갈등관리유형에 따른 직무만족의 차이. 「수산해운교육연구」. 18(3). pp.379-389
- 조성배(2012). 송전선로 건설갈등의 장기화원인과 해결방안에 관한 연구: 신로기-북경 남 송전선로 밀양시구간을 중심으로. 「공공사회연구」. 2(2). pp.128-168
- 지속가능발전위원회(2005). 공공갈등 관리를 위한 이론과 기법. 상권. 논형
- 환경보건시민센터 · 환경운동연합(2013). 밀양사태와 전자파문제: 국민들은 어떻게 생각하나?. 「국민여론조사 결과보고서」
- 홍성만 · 박홍엽(2006). 공공정책갈등 생성과 증폭요인 연구: 비선호시설 입지갈등 사례를 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회
- 홍성만 · 주경일 · 주재복(2004). 공유재 이용을 둘러싼 정부간 갈등의 조정과 협력 분석: 용담댐 수리권 분쟁사례에 대한 제도분석 틀(IAD framework)의 적용을 중심으로. 「한국정책학회보」. 13(1). pp.1107-132
- 홍준형(2008). 「공공갈등의 관리, 과제와 해법」. 법문사
- KDI국제정책대학원(2009). 「공공기관의 갈등관리 매뉴얼」. 국무총리실

- Argyris, Chris. (1994). Knowledge for Action: A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Barden, J. & Petty, R. E. (2008). The Mere Perception of Elaboration Creates Attitude Certainty: Exploring the Thoughtfulness Heuristic. Journal of Personality and Social Psychology, 95(3), 489-509.
- Thomas, K. W. & Kilman, R. H. (1975). The Social Desirability Variable in Organizational Research: An Alternative Explanation for Reported Findings, Academy of Management Journal, 18(4).
- Bercovitch, J. (1984). Social Conflict and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution. Boulder. Co: Westview Press.
- Christopher Moore (1986). The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cobb, Roger W. and Elder, Charles D. (1983). Participation in American Politics:

- The Dynamics of Agenda-Building. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Daniel, R. (1982) Designing Organizations: A Macro Perspective, Homewood. Illinois, Richard D. Irwin Inc.
- Downs, Anthony. (1972). Up and Down with Ecology-the Issue Attention Cycle. Public Interests. 28(Summer): 38-50.
- Dunlap, Riley E. and Scarce, Rik. (1991). Environmental Problems and Protection. Public Opinion Quarterly. 55(Winter): 651-671.
- Dunlap, R.E., (1995). Public opinion and environmental policy. In Lester, J.R. (ed., 1995). Environmental Politics and Policy: theories and evidence. Durham: Duke University Press.
- Galanes, G. Adams, K. L. and Brillhart, J. K. (2000). Communicating in Groups: Applications and Skills. New York: McGraw Hill.
- Hersey, P., Blanchard K. H. and Johnson, D. (2013). Management of Organizational Behavior: Leading Human Resources (10th edition), Boston: Pearson.
- Huang, Y.-H. (2004). Is Symmetrical Communication Ethical and Effective? Journal of Business Ethics, 53, 333-352.
- Johnson E. J., Shu, S. B., Dallaert, B. G. C., Fox, C., Goldstein, D. G., Haubul, G., Larrick, R. P., Payne, J W., Peters, E., Schkade, D., Wansink B., Weber, E. U. (2012). Beyond Nudges: Tools of a Choice Architecture. Marketing Letters, 23, 487-504.
- Jones, R. E., & White, C. S. (1985). Relationships among personality, conflict resolution styles, and task effectiveness. Group Organization Studies, pp.152-167.
- Lax, D. & Sebenius, J. J. (1986). The Manager as Negotiator: Bargain for Cooperation and Competitive Gain. New York: Free Press.
- Minnery, J. R. (1985). Conflict Management in Urban Planning. Vermont: Gower Publishing Company.
- Mok, J. W. and Pops, G. M. (1991). Conflict in County Government: A Determinant Model. Southern Political Science Association Meeting, Tampa, FL. November.
- Szilagyi, A. D., & Wallace, M. J. (1990). Organizational Behavior and performance

Goodyear. Publishing Company, Inc.

Thomas, K. W. & Kilman, R. H. (1975). The Social Desirability Variable in Organizational Research: An Alternative Explanation for Reported Findings, *Academy of Management Journal*, 18(4).

Thomas, K. (1976). Conflict and Conflict Management. In M. D. Dunnett (ed.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, 899-935. Chicago: Rand McNally.

김인수(金仁洙): 국민대학교 행정학과에서 석사학위(2009) 및 박사학위(2013)를 취득하였다. 2016년 미국 Virginia Tech의 CPAP(Center of public affair and policy) 교환 연구원으로 post-doc 연수 프로그램을 다녀왔으며, 현재 한국방송통신대학교 공존협력연구소 SSK사업단 전임연구원으로 재직하고 있다. 주요 연구분야는 정책수용성, 원자력 및 에너지정책, 환경정책, 사회복지정책, 교육정책 등이 있다(cosmos330@hanmail.net).

기초자치단체 민간보조금의 전략적 운영방안에 관한 연구: 지방보조금 운영 담당자들에 대한 인식조사를 중심으로

고승희·주운현

본 연구는 기초자치단체가 민간에게 지원하는 지방보조금제도의 운영기준 및 실태를 살펴보고 이를 바탕으로 운영상의 한계를 도출하여 향후 지방보조금의 전략적 운영방안을 제시하였다. 분석결과 운영상의 한계로는 첫째, 예산편성시 총한도제 산정방식으로 인해 지방자치단체장의 무분별한 민간보조 및 선심성 행정의 수단 등으로 활용될 여지가 있다. 둘째, 지방보조금의 추진시 많은 업무량 등으로 인해 행정비용이 낭비할 수 있으며, 셋째, 지원사업 및 지원단체에 대한 합리적인 근거의 미비와 신규사업에 대한 평가지표의 미흡 등이다. 이를 개선하기 위해 먼저, 매칭재원의 적정성 및 지원사업의 수와 규모를 적절하게 판단할 필요가 있으며, 둘째, 지원대상기관 선정에 대한 명확한 세부규정의 마련이, 그리고 이밖에도 신규사업에 대한 평가기준의 개선등이 필요하다. 이를 통하여 지역적 특성에 맞는 지방보조금의 합리적 운영이 가능할 것이다.

[주제어: 지방자치단체, 지방보조금, 민간경비보조금, 사회단체보조금]

1. 서론

문재인 정부는 ‘연방제에 버금가는 강력한 지방분권’을 목표로 5가지의 핵심전략을 제시하고 있는데, 중앙권한의 획기적 지방이양, 강력한 재정분권 추진, 자치단체의 자치역량 제고, 풀뿌리 주민자치 강화, 네트워크형 지방행정체제 구축이다. 그 중 ‘강력한 재정분권 추진’의 구체적인 내용은 국세와 지방세의 비중을 개편한 지방재정의 확충, 지역간 재정격차를 완화하기 위한 균형장치의 마련, 자율과 책임이 담보된 지방재정의 운용으로서 본 논문의 주제인 지방보조금은 자율과 책임이 담보된 지방재정의 운용과 관련된 것으로 볼 수 있다. 지방보조금은 민간이 자율적으로 수행하는 사무와 사업 중 자치단체가 권장하는 사업에 한하여 단체나 개인에게

지원하거나, 광역자치단체가 정책상 필요에 따라 기초자치단체 등에 지원하는 재정상의 원조로서 지방자치단체가 해당사업을 수행하지 않는다면 상당한 비용이 소요되어 그 비용을 민간에게 부담시키게 된다면 경제적 부담으로 사업이 사실상 어렵게 된다거나, 주민들이 일상생활을 영위하는데 필수 불가결한 시설을 민간에게 부담시키게 된다면 경제적 부담으로 사업이 사실상 어렵게 되는 경우에 지원하고 있다. 이와 같은 지방보조사업의 장점에도 불구하고 최근 언론 및 보도에¹⁾ 의하면 보조금과 관련한 다양한 문제들을 볼 수 있다. 이 중 거짓 신청이나 부정한 방법의 수령과 함께 자치단체장의 무분별한 민간보조 및 선심성 행정수단으로 여기어지는 등 지방재정의 낭비요인으로 지적되는 경우가 발생하고 있다. 이러한 경우를 접하게 되는 이유는 공적주체인 정부와 지방자치단체 등이 공익의 달성이라는 목적을 위하여 보조금 형식으로 유연성을 기반으로 한 지원이 상당수 이루어졌기 때문이며 또한 보조금의 지급과 운영이 효율적으로 이루어 질 수 있도록 하는 법적·제도적 장치가 미흡한 결과이기도 하다. 행정자치부는 2014년 지방자치단체의 보조금 관리체계를 강화하기 위하여 지방재정법상에 지방보조금의 관리를 신설하였으며 이 개정안은 2015년 1. 1부터 시행하고 있다. 이는 그동안 자치단체에서 「지방자치단체 예산편성 운영기준」등 조례로 규정해오던 예산의 편성과 보조사업의 수행·관리 및 보조사업의 성과평가 등에 관한 기준을 법제화한 것으로 보조금 관리체계를 보다 강화하고 효율적으로 운영하도록 한 것이다. 지방자치단체는 이러한 규정에 따라 2015년부터 지방보조금을 운영하여야 하며 2016년 예산편성시에 지방보조사업의 평가결과 등을 반영하여야 하나 현실적으로 많은 어려움과 문제가 발생되고 있어 효율적 운영의 한계가 나타나고 있는 실정이다.

지방보조금과 관련하여 지금까지 진행되어 온 연구는 주로 민간이전재원을 중심으로 이루어져 왔으며 이는 지방보조금의 개념이 지방재정법의 개정을 통해 최근에 정립되었기 때문으로 풀이된다. 그 결과 선행연구는 민간이전 재원을 대상으로 운영 현황 파악을 통해 개선방안을 제시하는 연구가 진행되었으나 과목 구분 및 법적 절차 등과 같은 특정 분야 또는 특정 사업을 대상으로 한 연구가 주를 이루고 있으며 민간에 지원되는 지방보조금 전체를 대상으로 관리 및 평가체계 전반에 대한 논의를 시도한 연구는 미진한 실정이다.

이에 본 연구는 이러한 배경하에 지방보조금제도의 운영기준 및 실패를 분석한

1) 뉴시스1, “충남도의회 행자위 지방보조금 운용 엉망”(2017.11.7.), 뉴스1, “눈먼 혈세 지방보조금 농민과 업자 짜고 부정수급”(2017.11.9.), 대전일보, “금산군 지방보조금사업 관리 엉망”(2017.11.2.)

후 문제점들을 살펴보고 실질적으로 공무원 및 사회단체들의 인식조사를 통해서도 문제점들이 나타나는지를 기초자치단체를 중심으로 분석한 후 지방보조금의 효율적 운영을 위한 정책적 방안들을 밝히는 데에 목적이 있다.

이를 위해 본 연구는 2015년 기준 지방재정법 및 지방보조금의 운영기준 중 지방자치단체가 민간을 대상으로 지원하는 민간보조 사항으로 한정하며 시간적으로는 지방재정법이 개정되어 새로운 지방보조금 정책이 시작된 2015년을 그 중점 대상으로 하였다.

또한, 지방보조금의 효율적 운영을 위한 전략을 모색하기 위해 지방보조금을 운영하고 있는 공무원 및 수급단체들을 대상으로 지방보조금의 선정부터 집행, 그리고 평가과정에 대한 설문조사를 실시하여 지방보조금의 효율적 운영을 위한 방안들을 제시하고자 하였다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 고찰

1. 지방보조금의 개념

지방보조금은 지방자치단체가 민간 등이 자율적으로 수행하는 사업에 대해 개인 또는 단체 등에 지원하거나 자치단체 정책 또는 재정상 특히 필요하다고 인정할 때 시·군·구에 지원하는 재정상의 원조라 할 수 있다. 여기서의 자치단체가 권장하는 사업은 공익성, 시책 연관성, 효과성, 사회 파급성 등이 있는 사업을 의미한다. 이러한 지방보조금은 보조금의 교부대상 및 내용, 성격에 따라 구분할 수 있는데, 대상별로는 공공단체 보조 및 민간보조, 그리고 내용별로는 경상보조와 자본보조로 분류할 수 있다. 공공단체 보조는 자치단체, 공공기관, 교육기관 등에 대한 보조금이며, 민간 보조는 법인 또는 단체, 개인에 대한 보조금으로 민간경상사업보조, 민간자본사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 운수업계보조금을 말한다, 또한 경상보조는 보조사업자의 경상적 사업경비의 지급을 위한 보조금이며, 자본보조는 보조사업자의 자본형성을 위한 보조금을 의미한다.

〈표 1〉 지방보조금의 종류 및 예시

구분	지방보조금의 분류
민간경상 사업보조	- 민간이 행하는 사업에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 것으로 자본적 경비 및 단체 운영비를 제외한 사업비 보조금 ※ 예시 : 지역치안협의회 지역치안 사업, 자원봉사센터 직영사업, 내고장 활력화 사업, 기초질서지킴이 및 국토청결운동 등
민간행사 사업보조	- 민간이 주관 또는 주최하는 행사에 대하여 자본적 경비 및 단체운영비를 제외한 사업비 보조금 ※ 예시 : 자원봉사자 대회, 새마을의 날 기념식, 문화·예술(사진전, 미술전, 연주회 등) 및 체육 행사 등
민간단체 법정운영 비보조	- 민간단체의 조직이나 기구 경영에 소요되는 경비로써 단체 또는 법인의 기본적 업무 수행에 필요한 인건비, 여비, 시설운영비, 사무실임차료, 재료 및 장비 구입비 등에 대한 보조금으로 법령에 명시적 근거가 있는 경우에 한하여 교부 가능 ※ 다만, 특정사업 추진에 따라 그 사업기간 동안 사업을 위하여 직접 소요되는 개별 인건비, 재료비 등은 '운영비'에 포함되지 않음 ※ 예시 : 지방문화원 운영비, 민주평통지역협의회 운영비, 자원봉사센터·새마을회·바르게살기협의회 운영비 등
사회복지 시설법정 운영비보 조	- 주민복지를 위해 법령 또는 조례상 지원기준에 따라 의무적으로 지출하는 보조금 또는 자치단체가 권장하는 다음 각 호의 사업을 위하여 지급하는 보조금으로서 운영비 및 자본적경비를 제외한 경비 1. 생활이 곤궁한 자의 보호 및 지원사업 2. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 부녀의 보호와 복지 증진을 위한 사업 3. 기타 이에 준하는 복지 관련 사업 ※ 예시 : 복지협의체 사업비, 사회복지협의회 사업비, 점자교육사업, 장애인의 날 행사 등 장애인단체 사업, 노인대학 운영 등 노인활동지원 사업, 청소년보호육성사업, 여성권익 증진 사업 등
민간자본 사업보조	- 민간의 자본형성을 위하여 민간이 추진하는 사업을 권장할 목적으로 민간에게 직접 지급하는 보조금 - 지방재정법시행령 제32조(경비지출의 제한)에 의한 법령의 근거 없이 국가 또는 다른 지방자치단체의 사무 및 교육 사무를 처리하기 위하여 경비를 지출 할 수 없으므로 교육, 소방, 경찰사무에 속하는 단체에 대하여는 예산편성지침에서 정한 경상운영경비이외에 자본사업보조금은 교부할 수 없음 ※ 예시 : 경로당 신축·개보수 및 기능보강사업, 다목적회관 신축 및 개보수, 농축산인 농기계 및 농자재 지원사업, 각종 단체의 자본시설 설치 보조 등

자료 : 행정안전부(2017)

2. 지방보조금의 일반적 과정²⁾

1) 예산편성 원칙(법 제32조의2, 예산편성기준)

지방보조금은 법령 또는 조례에 따라 당해 지방자치단체의 사무와 관련한 사업비를 예산으로 편성할 수 있는데, 강사료·원고료·출장여비 등 자치단체가 적용하는 공통기준을 보조사업자에게 제시하여 동일 자치단체내에서 지급단가를 통일하되, 법령 또는 조례 등에서 다르게 기준을 제시한 경우에는 예외가 가능하다. 그러나 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비 목적으로 교부할 수 없으며, 보조단체 상근직원의 인건비, 사무실 임차료, 공과금, 사무관리비 등 운영비 지원 목적의 지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우에 한해 지원할 수 있으며, 이 경우 ‘민간단체 법정운영비 보조’ 또는 ‘사회복지시설 법정운영비 보조’ 예산으로 편성하고 있다. 또한 법령에 구체적 근거가 없는 한 국가 및 공공기관(시설) 신설·확장·이전·운영과 관련된 비용 등과 관련한 포괄적인 보조금 예산편성을 금지하고 있으며, 해당 보조사업의 성격, 보조사업자의 비용부담 능력 등을 고려하여 적절한 수준으로 책정하여야 한다.

그리고 지방보조금 예산은 ‘지방보조금심의위원회’의 심의를 거친 범위내에서 사업별로 편성하여야 하는데, 「지방재정법」 제32조의2 제3항 제1호에 따른 ‘지방보조금 예산을 편성할 때’에 대해 위원회는 예산편성 일정 등 여건을 고려하여 보조금 과목별·사업별 규모, 공모대상 보조금 규모, 보조사업 유형별 재원분담 기준 등에 대해서 심사가 가능하도록 규정하고 있다.

2) 보조금 지원 대상(법 제17조, 제23조)

지방보조금 지원대상은 법률에 규정이 있는 경우, 국고보조 재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우, 용도가 지정된 기부금의 경우, 보조금 지출에 관한 근거가 조례에 직접 규정되어 있고, 그 보조금을 지급하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우(단, ‘보조금 지출에 관한 근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우’는 2016회계연도부터 적

2) 지방보조금의 일반적인 과정은 예산편성 및 지원대상, 선정 및 교부, 수행, 정산 및 중요 재산 관리, 제재, 운용평가의 순서로 진행되고 있다. 본 연구에서는 지면상 모든 과정을 서술할 수가 없기 때문에 지방보조금의 문제점이라고 제시한 내용들을 중심으로 서술하였다.

용), 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 당해 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 공공기관(그 목적과 설립이 법령 또는 법령의 근거에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정하여진 기관 또는 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인)에 지원하는 경우(‘법령의 근거에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정하여진 기관’에 대한 규정은 2016회계연도부터 적용), 시·도가 정책상 또는 시·군·구의 재정사정상 특히 필요하다고 인정하여 시·군·구에 지원하는 경우가 지원 대상이다.

그리고 지원 제외대상으로는 단체에 대한 지방보조금 예산편성은 「비영리민간단체 지원법」제2조의 비영리민간단체 요건을 참조하여 자치단체가 자율적으로 판단하게 되어 있는데 단, 지방재정법 제17조 및 제32조의2 등 지방보조금 관련 조항, 타 법령 등에 위배되지 않아야 하며, 단체의 성격 및 사업의 필요성 등을 지방보조금심의위원회에서 심도 있게 검토하여 동일 단체의 유사중복사업 지원 등 논란이 발생하지 않도록 유의하여야 한다. 또한 국고보조금이 포함된 경우는 기재부의 ‘예산 및 기금운용계획 집행지침’에 따라야 하며, 지방자치단체가 사실상 직접 운영(주관 등)하는 행사의 경우 행사운영비 등으로 목적에 맞게 편성하여 직접 집행하고, 이를 보조금으로 편성·집행하지 않도록 유의하여야 하며, 성과평가 결과 지원중단 대상으로 결정된 사업도 지원제외 대상이다.

3) 「지방보조금 ‘총한도액’운영 (예산편성기준)

지방보조금 예산은 「지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부훈령 제2호, '17.7.31)」에 의한 총한도액 범위내에서 예산을 편성하게 되어 있는데, 적용대상은 민간경상사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 민간자본사업보조이며, 일반 및 기타특별회계로서 국·시(도)비 보조금 및 국가 직접지원사업 보조금(지방비 부담금 포함)을 제외한 순지방비 예산이다.

산정기준으로는 전년도 보조금 한도기준액(전년도 보조금 총한도액) × (1+최근 3년간 일반회계 자체수입 평균증감율)으로 한도기준액에 포함되는 민간자본보조와 분권교부세 보조사업은 국·시(도)비 보조금(지방비 부담금 포함)을 제외한 순지방비 예산이다. 그러나 고용노동부 등 관계 부처에서 일자리 사업으로 분류된 사업은 총한도액 산정에서 제외 된다. 다만, 보조금 총한도액의 증가율은 전체예산(일반+기타 특별회계)의 증가율(전년도 당초예산 대비)을 초과하지 못하도록 규정하고 있다. 또한 지방자치단체별로 그 자치단체의 총한도액 범위 내에서 사업별 우선순위를

감안하여 예산을 편성하여야 하며, 총한도액 산정과 관련하여 세부적인 사항은 「지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부훈령 제2호, '17.7.31)」에 따른다.

4) 지방보조사업의 심의(법 제32조의2 제3항) 및 관리

(1) 심의대상 및 시기

① 지방보조금 예산 편성시, ② 지방보조금 관련 조례안을 지방의회에 제출할 때, ③ 지방의회가 발의한 지방보조금 관련 조례안에 대하여 의견을 제출할 때, ④ 지방보조사업과 관련하여 지방보조금과 지방보조사업의 재원분담에 관한 사항을 결정할 때, ⑤ 3년 주기로 지방보조사업의 유지 여부를 결정할 때, ⑥ 공모절차에 따른 신청자를 대상으로 보조사업자 선정시이며, 국·도비 매칭사업의 경우 보조금 심의 후 회계연도 중 내시변경의 경우, 수정예산, 성립전 예산 집행, 정리추경의 집행잔액 삭감에 대해서는 심의에서 제외가 가능하다. 다만, 지방보조금 예산편성 시 국·도비 매칭사업, 법령에 근거한 연례 반복사업, 당초 예산대비 30%이하 증액사업은 리스트에 의한 서면심의로 대체가 가능하도록 하고 있다.

(2) 심의주관 : 지방보조금심의위원회

민간전문가와 공무원으로 15명 이내로 구성(공무원은 전체위원의 1/4이하)하며, 임기 3년 이내(1회 연임 가능), 위원장은 민간위원 중에서 호선한다. 위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 조례로 규정하되, 지방재정법상의 위원회 구성요건 등을 충족하는 다른 위원회가 있는 경우 이를 대체하여 운영할 수 있도록 하고 있다.

(3) 심의방법 : 실무검토 → 위원회 심사

관련 예산 편성 및 조례 제·개정 사항의 적절성, 성과평가 결과 등에 대한 실무검토를 거쳐 위원회에서 심의하며, 「지방재정법」제32조의2 제3항 제1호에 따른 '지방보조금 예산을 편성할 때'에 대한 위원회의 심의는 예산편성 일정 등 여건을 고려하여 보조금 과목별·사업별 규모, 공모대상 보조금 규모, 보조사업 유형별 재원분담 등에 대해서 심사 가능하다. 또한 해당 사항에 대한 소관(주관)부서 또는 분야별 분과위원회의 의견을 듣고 위원회에서 심의결과를 결정하도록 하고 있다.

(4) 심의결과 활용

지방자치단체장은 위원회의 심의결과에 대해 다음연도 예산에 반영하는 등 적절

한 조치를 하여야 한다.

(5) 지방보조사업의 관리(법 제32조의2, 제32조의7, 영 제37조의2, 제37조의4)

지방자치단체장은 지방보조금이 중복 교부되거나 부적격자에게 교부되지 않도록, 지원이력 등을 체계적으로 관리하여야 하며, 지방보조사업에 대하여 매년 성과평가를 실시하고, 특별한 사유가 없는 한 그 평가결과를 예산 편성시 반영하여야 한다. 또한 지속적으로 이루어지는 보조사업에 대해서는 3년마다 유지 필요성을 평가하고 '지방보조금심의위원회'의 심의를 거쳐 그 평가결과에 따라 조치하여야 한다.

5) 지방보조금 교부

(1) 교부결정 및 교부전 사전 확인

먼저, 대상사업 여부를 검토 하여야 한다. 사업계획 및 동일단체 유사·중복사업 등 보조금 지원불가 단체 여부를 면밀히 검토하여야 한다. 둘째, 사업계획서의 적정성으로, 교부신청서가 제출되면 법령과 예산의 목적에 위배 여부, 보조사업 내용의 적정 여부, 금액산정의 착오 유무, 자기자금의 부담 능력 유무(자부담이 있는 경우) 등 확인하여야 한다. 셋째, 보조금 교부전 확인사항으로 보조금 통장(계좌) 및 보조사업자와 일치 여부, 보조금 관련 서류구비 여부, 통장(계좌)에 자부담금을 예치한 통장사본 등 확인을 거쳐 교부하여야 한다. 다만, 사업특성에 따라 사업비 집행방법을 달리 적용할 필요성이 있는 사업의 경우 부서장 책임 하에 사업비 집행방법을 정하여 자부담 시점을 달리 정할 수 있다(관계법령 및 지침에 의거 사업진도에 따라 지급하는 보조금 또는 사업의 완성 후 사업결과에 따라 지급하는 보조금 등). 넷째, 교부조건의 부여로서 보조금의 교부를 결정함에 있어 보조금액에 대한 상당률의 자체 부담과 법령 및 예산이 정하는 보조금의 교부 목적 달성에 필요하다고 인정되는 조건을 붙일 수 있다. 마지막으로 교부결정의 통지이다. 보조금의 교부를 결정한 때에는 교부결정통지서를 보조금 신청자에게 통지하여야 한다. 다만 원칙적으로 보조금 교부결정 통지 전에 시행한 공사나 사업에 대하여는 보조금을 교부할 수 없으나, 불가피한 사유로 사전에 자치단체장의 승인을 받은 사항은 예외적으로 교부할 수 있다

(2) 교부방법

공사비는 사업 진도에 따른 실적비로, 기타 사업 또는 운영경비는 보조사업 특성

에 따라 미리 또는 추진상황에 따라 교부하여야 한다. 다만, 공공기관에 대하여는 사업 완성 전 또는 사업연도 만료 전이라도 보조금을 교부할 수 있다. 그리고 보조금의 교부는 반드시 보조금 전용통장의 계좌로 입금 하여야 하며 정당한 채주에게 지급해야 한다.

6) 지방보조사업의 운용평가

(1) 평가시기

사업완료 후 다음연도 7월말까지(매년)이며, 지속적으로 이루어지는 보조사업에 대해서는 3년 단위 유지 필요성 평가를 실시하여야 하며, 이 경우 그 연도 중에 실시하는 성과평가를 유지 필요성 평가로 대체하여 실시할 수 있다.

(2) 평가대상

민간 보조사업, 자치단체 보조사업으로 국고 및 시도비보조사업 또는 국가직접 지원(공모 등) 보조사업, 국제행사 또는 전국 단위 시도순회 행사에 따른 보조사업, 예비군육성지원보조사업, 운수업계보조사업, 교육기관보조사업은 원칙적으로 평가대상에서 제외할 수 있으나, 이 중 자치단체의 선택적 희망사업은 평가대상에 포함한다.

(3) 평가기준

사업계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야로 구분하여 평가를 실시하고 있다.

〈표 2〉 지방보조사업 평가 기준

분야	운 영 내 용	배점
사업계획 (15)	1-1. 다른 보조사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가? 1-2. 보조사업자의 사업계획이 효율적이고 적절한가?	10 5
사업관리 (25)	2-1. 보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리하고, 사업 추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가? 2-2. 사업이 계획대로 집행되었는가? ※ 예산집행율, 기타 집행실적 등을 감안 2-3. 예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가? 2-4. 보조금의 집행과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가?	5 15 5 -20
사업성과 (60)	3-1. 계획된 성과를 달성하였는가? 3-2. 계속 지원할 필요성이 인정되는가?	40 20

201○년 월 일

□□□ 국장(과장) ○○○ (서명)

※ 각 분야의 운영내용 및 배점은 분야별 총배점 범위내에서 자치단체별 특성에 맞게 조정 가능)

- 평가기준에 따라 5개 등급으로 나누어 사업별 성과평가 실시(등급 예시)
: 매우 우수(90점이상)/ 우수(90~80점)/ 보통(80~60점)/ 미흡(60~50점)/ 매우 미흡(50점미만)
- 평가등급이 '미흡' 이하인 사업은 관련 예산 삭감 또는 지원중단을 원칙
※ 3년 단위 유지필요성을 평가하는 사업에 대해서는 별도로 배점기준을 정할 수 있음

(4) 성과평가 절차와 활용

평가 절차는 성과평가 기준 수립(3월), 전년도 보조사업에 대한 성과평가 대상 선정 및 실시(7월), 다음연도 예산 반영(11월)이며, 이러한 성과평가 결과에 따라 다음연도 예산편성 시 반영하며, 대상 사업별 성과평가 결과는 자치단체 홈페이지에 총괄하여 공개한다.

3. 선행연구

지방보조금과 관련하여 지금까지 진행되어 온 연구는 주로 민간이전재원을 중심으로 이루어져 왔으며 이는 지방보조금의 개념이 지방재정법의 개정을 통해 최근에 정립되었기 때문으로 풀이된다. 그 결과 선행연구는 민간이전 재원을 대상으로 운영 현황 파악을 통해 개선방안을 제시하는 연구가 진행되었으나 과목 구분 및 법적 절차 등과 같은 특정 분야 또는 특정 사업을 대상으로 한 연구가 주를 이루고 있으며 민간에 지원되는 지방보조금 전체를 대상으로 관리 및 평가체계 전반에 대

한 논의를 시도한 연구는 미진한 실정이다.

먼저, 윤태섭 외(2016)는 지방보조금에 대한 개념 정리, 제도 운영 현황 및 국내외 사례 등을 정리하고, 이를 통해 지방보조금에 대한 평가기준에 대한 개선방향 제시 및 객관적인 지방보조금 평가에 대한 개선안을 제시하기 위해 현행 지방보조금 평가기준을 살펴보고 당면현황 및 문제점을 분석한 뒤 이를 바탕으로 지방보조금 관리체계에 대한 개선방향을 제시하고 있다. 개선방향의 주요 요지는 첫째, 관리체계 측면에서 제도적 개선으로 법령과 매뉴얼의 변경과 관련된 사항을 중심으로 개선방향으로 제시하였으며 운영 개선으로 지방자치단체의 지방보조금 관리 과정을 중심으로 개선방향을 제시하였다. 둘째, 평가체계 측면에서 현행 지방보조금 평가 매뉴얼에서 제시하는 기준을 이원화하여 신규사업에 대한 평가와 계속사업에 대한 평가로 나누어 개선방향을 제시하였다.

또한 김대연·석호원(2017)은 지방자치단체장들이 비영리민간단체보조금을 지원함에 있어 경제적인 변수 보다는 지방자치단체의 정치적 특성이 더 중요한 변수라는 가정하여 진행하였다. 연구결과 지방자치단체장의 성향과 직무 경력, 정치적 정당성, 그리고 선거 기간의 근접성이 비영리민간단체보조금에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 보여 주고 있다. 정성호(2015)는 지방보조금 사업평가 체계에 관한 연구에서 중앙정부의 국고보조금 사업평가체계 등에 근거하여 합리적인 지방보조금 사업평가체계(대안)를 탐색하여 세부적인 지방자치단체 보조금의 실제 활용내역을 모니터링하면서 의미 있는 대안을 제시하고 있다.

다음으로 지방보조금의 인식에 대한 연구로서, 김시형·남창우(2014)는 사회단체 보조금의 문제점이 실질적으로 공무원 및 사회단체들의 인식조사를 통해서도 그 문제들이 나타나는지를 경상북도를 중심으로 보고, 이에 대한 정책적 함의를 밝히는 데에 목적이 있다. 분석결과 사회단체 보조금의 일반적 현황, 지원규모, 결정과정에 있어서 공무원과 사회단체간 인식이 다르게 나타났으며, 공개운영 및 사후관리, 효과성에 대해서는 모두 긍정적으로 생각하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 이를 토대로 실시한 면담조사에서는 예산에 대한 인식, 지원결정에 대한 의견, 선거에 따른 수혜, 자부담율에 따른 단체간 갈등을 확인할 수 있었으며 이에 대한 시사점 및 정책적 함의를 제시하고 있다.

이밖에도 최예나·김이수(2017)는 상황론적 정책집행요인을 중심으로 지방국고보조금제도의 성과 결정요인을 연구하였는데, 분석결과, 국고보조금제도의 목표달성도에는 거시적 집행구조 요인의 경우 국고보조금 사업성과평가의 적절성과 국고보조사업 성과결과의 환류성, 국고보조사업 지방이양, 차등보조를 활용의 적절성과

중앙-지방간 국고보조사업 성과계약, 중앙정부의 관리요인인 갈등관리역량, 중앙정부의 성과관리 합리성이 영향을 미쳤고, 미시적 집행구조 요인의 경우 지방정부의 관리요인인 사업집행시기 선택이 영향을 미친 것으로 나타났으며, 정책적 함의로는 첫째, 국고보조금 사업성과평가의 적절성 제고, 둘째, 중앙정부의 갈등관리역량 강화, 셋째, 상향식 접근방식의 효과성 강화를 위한 지방정부의 사업집행 시기의 적절한 선택 등을 제시하였다.

이와 같이 선행연구의 대부분이 이론 및 현행 체계를 중심으로 분석을 하고 있다. 본 연구는 지방보조금을 운영하고 있는 당사자들을 대상으로 실질적인 운영에 대한 인식조사와 더불어 관련 개선방안을 제시함으로써 지방보조금 운영의 건전성과 효율성 향상에 도움을 주고자 하는 것이 본 연구의 특징이라 할 수 있겠다.

Ⅲ. 지방보조금의 운영실태 분석 및 인식조사

1. 지방보조금의 운영실태 분석

1) 민간이전 보조금 현황

지방자치단체의 정책적 필요에 의하여 개인 또는 단체가 수행하는 사업에 지원하게 되는 민간이전 보조금은 2015년도 당초 예산을 기준으로 하여 약 17조 1,672 억원으로 나타났다. 2011년부터 2014년 까지 연평균 7.4% 증가율을 보이고 있으며 2015년도의 증가율은 0.7%로 증가율이 급감하였으나 동일기간 세출예산의 연평균 증가율인 4.4%와 비교하여 비교적 높은 증가속도를 나타내고 있다.

〈표 3〉 민간이전 보조금 예산 추이

(단위 : 억원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015
총 세출예산	1,854,670	1,989,118	2,055,219	2,203,359	2,339,517
보조금예산	128,397	142,191	157,494	170,516	171,672
증가율	-	10.7%	10.8%	8.3%	0.7%

민간이전 보조금의 규모를 살펴보면 예산과목별로 사회복지시설 법정운영비보조가 47,440억원(27.6%)으로 가장 많았으며 사회복지사업비보조 25.7%, 민간자본사

업보조 24.9%로 나타나고 있어 이 세 항목이 전체 민간이전보조금의 약 78.2%를 차지하고 있다. 반면 민간경상사업보조는 17.3%, 민간행사사업보조는 3.2%, 민간단체 법정운영비보조는 1.3% 수준에 그치고 있다.

〈표 4〉 민간이전 보조금 예산 추이

(단위 : 억원, %)

예산과목	예산규모	비중
민간경상사업보조	29,697	17.3
민간단체 법정운영비보조	2,296	1.3
민간행사사업보조	5,492	3.2
사회복지시설 법정운영비보조	47,440	27.6
사회복지사업보조	44,059	25.7
민간자본사업보조	42,689	24.9
합계	171,672	100.0

법제도가 개선되기 이전의 지방보조금의 운영현황을 살펴보면 다음과 같다.

2014년도 지방보조금은 27,327,051백만원이며, 이 중 민간이전이 23,690,323백만원으로 86.69%를 점유하고 있다. 이 외 민간경상보조는 10.86%, 사회단체보조는 0.49%, 그리고 민간행사보조는 1.96%를 점유하고 있다. 즉, 지방보조금의 대부분은 민간이전이 차지하고 있다고 할 수 있다.

〈표 5〉 2014년도 지방보조금 유형별 비중

(단위 : 백만원, %)

총계	민간이전	민간경상보조	사회단체보조	민간행사보조
27,327,051	23,690,323	2,966,619	133,568	536,541
100.00	86.69	10.86	0.49	1.96

2010년을 기준으로 이후 지방보조금의 유형별 변화추이를 살펴보면, 전체 지방보조금은 2014년에 13.4%가 증가하였다. 각 유형별로는 민간이전이 40.2%로 증가하였고, 반면에 민간경상보조는 54.2% 대폭 축소되었으며, 사회단체보조도 21.6% 감소하였다. 따라서 지방보조금이 증대된 이유는 민간이전의 영향이 절대적인 것으로 판단된다. 결과적으로 지방보조금 중 민간이전의 비중이 제일 클 뿐만 아니라,

증가속도에서도 다른 지방보조금에 비해 빠르게 증대하고 있는 상황에 있다고 할 수 있다.

〈표 6〉 지방보조금 유형별 변화 추이

(단위: 백만원, %)

구분	총계	민간이전	민간경상보조	사회단체보조	민간행사보조
2010	24,100,269 (100.0)	16,898,504 (100.0)	6,471,836 (100.0)	170,384 (100.0)	559,542 (100.0)
2011	21,690,924 (90.0)	18,212,279 (107.8)	2,833,434 (43.8)	144,811 (85.0)	500,398 (89.4)
2012	23,948,494 (99.4)	20,426,996 (120.9)	2,843,124 (43.9)	133,348 (78.3)	545,024 (97.4)
2013	25,953,340 (107.7)	22,377,261 (132.4)	2,867,183 (44.3)	133,120 (78.1)	575,773 (102.9)
2014	27,327,051 (113.4)	23,690,323 (140.2)	2,966,619 (45.8)	133,568 (78.4)	536,541 (95.9)

주: 일반회계 세출결산 기준

자료: 각 연도 지방재정연감

지방보조금 중 세출 분류 상 통계집계가 용이한 민간이전금은 2013년 최종예산 기준, 전체 29,902,430백만원이며, 이는 총 세출의 12.7%를 차지하는 수준이다. 이를 자치단체 계층별로 살펴보면, 광역자치단체 8.8%, 시 15.7%, 군, 10.5%, 구 27.1% 등이다. 따라서 지방보조사업에 의해 구 자치단체의 재정경직성이 가장 높으나, 군 자치단체의 경우도 매우 큰 재정지출 요인이 되고 있다.

〈표 7〉 민간이전금이 세출총액에서 차지하는 비중

(단위: 백만원, %)

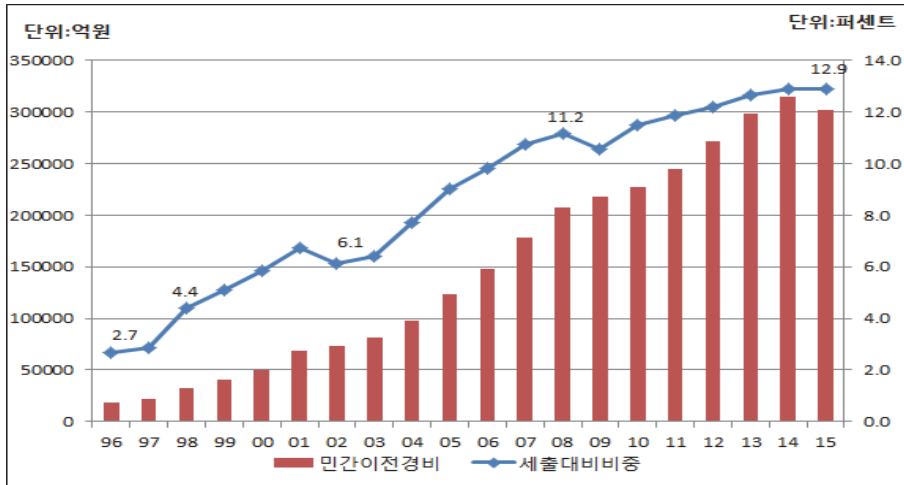
구분	전체	광역	시	군	구
세출총액(A)	235,851,709	118,115,327	62,877,623	31,070,852	23,787,907
민간이전(B)	29,902,430	10,347,597	9,852,876	3,262,818	6,439,139
(B/A)×100	12.7	8.8	15.7	10.5	27.1

주: 일반회계와 특별회계 합산분, 최종예산기준

출처: 안전행정부, 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요.

이러한 민간이전금의 연도간 변화추이를 살펴보면, 지방자치 초창기 1.8조원에
서 최근에는 30조원 규모로 팽창하였다. 민간보조금이 세출에서 차지하는 비중도
2.7%에서 13% 수준까지 근접할 정도로 그 규모나 위상이 매우 커진 상태이다.

〈그림 1〉 민간이전금의 연도별 추이



주 1 : 일반회계+특별회계, 총계예산, 예산 목 (307) 민간이전 기준

주 2 : 2014년까지는 최종예산, 2015년은 당초예산

민간이전은 의료 및 구료비, 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 민간
위탁금, 보험금, 사회복지, 보조운수업체보조금, 이차보전금, 연금지급금 등으로 구
분되며, 각 유형별 보조금은 자치단체 계층별로 차이가 발생하고 있다. 총액을 기
준으로 할 때, 민간이전 중에는 민간행사보조가 가장 높은 비중(39.0%)을 차지하고
있으며 특히, 광역자치단체의 경우 매우 높게 나타나고 있는데 반해 구 자치단체는
24.6%로 상대적으로 낮았다.

〈표 8〉 지방자치단체 계층별 민간이전비 지출 현황(2014년)

(단위: 십억원, %)

	전체	광역시	시	군	구
총액	31,455 (100.0)	10,802 (100.0)	10,497 (100.0)	3,344 (100.0)	6,812 (100.0)
의료및구료비	1,228 (3.9)	235 (2.2)	513 (4.9)	137 (4.1)	344 (5.0)
민간경상보조	3,334 (10.6)	1,416 (13.1)	985 (9.4)	677 (20.2)	257 (3.8)
민간단체법정 운영비보조	139 (0.4)	26 (0.2)	53 (0.5)	30 (0.9)	30 (0.4)
사회단체보조금	558 (1.8)	78 (0.7)	278 (2.7)	172 (5.2)	30 (0.4)
민간행사보조	12,278 (39.0)	6,067 (56.2)	3,597 (34.3)	935 (28.0)	1,678 (24.6)
민간위탁금	48 (0.2)	5 (0.0)	17 (0.2)	23 (0.7)	4 (0.1)
보험금	44 (0.1)	13 (0.1)	15 (0.1)	8 (0.2)	8 (0.1)
연금지급금	198 (0.6)	92 (0.8)	84 (0.8)	22 (0.7)	0 (0.0)
이차보전금	4,168 (13.3)	2,103 (19.5)	1,574 (15.0)	437 (13.1)	54 (0.8)
운수업계보조금	9,459 (30.1)	767 (7.1)	3,383 (32.2)	902 (27.0)	4,407 (64.7)

주: 일반회계와 특별회계 합산분, 최종예산기준

자료: 행정자치부, 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요.

2. 지방보조금의 특징과 문제점

지방보조금은 지역의 상황과 특성에 부합된 행정을 운영할 수 있는 수단으로서 분권적 성향이 잘 나타나는 재원이다. 이러한 지방보조금의 중요한 특징은 첫째, 지방보조금은 지방자치단체 내의 민간부문 특정 활동을 활성화시키고 지원하기 위한 목적을 지닌 유일한 재원이라 할 수 있다. 이와 유사한 기능의 민간위탁금이 있으나 이는 지방자치단체의 사무를 민간에게 위탁할 경우 지원되는 것으로 차이가 있으며 이외 민간에게 이전되는 경비들은 모두 개인에게 제공되는 보상적 경비로서 차이가 있다.

둘째, 다음으로 지방보조금은 민간부문에 직접 지원하는 방식으로 이루어지기 때문에 수급단체는 이를 지속하려는 경향이 나타나는 경직성을 지니고 있다. 행정의 기능적 측면에 있어서 지방보조금은 단체장의 지역운영과 관련한 의지를 반영한 재원이라 할 수 있기 때문에 그 대상선정과 사업의 육성 등과 관련한 선택은 자치단체장의 판단이 중요하게 작용한다.

마지막으로, 운영측면과 관련해서 지방보조금의 대상과 지역의 특수한 여건과 상황 등이 정치성과 단체장의 판단이 중요하게 작용하게 되는 특징을 보인다. 이러한 특성에 기인하여 살펴볼 때 지방보조금은 보다 엄격하고 중요하게 다루어져 재원의 낭비가 이루어지지 않도록 하여야 한다.

이와 같이 논의들을 고려하여 지방보조금에서 나타나고 있는 문제점들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지방보조금을 구분하는 기준이 모호하다. 지방보조금은 민간경상보조, 민간행사보조, 민간자본보조, 사회단체보조 등으로 구분하고 있지만 세목간의 구분기준이 불명확한 측면이 있어 예산편성시 재량적 여지가 많다. 민간행사보조와 민간경상보조의 경우 이러한 현상이 더욱 드러나고 있다. 민간행사보조는 민간 행사를 권장하기 위해 지원하는 재원을 의미하는 반면 민간경상보조는 권장 사무에 대하여 자본적 경비를 제외하고 지원하는 보조금이지만 실제적으로 이를 구분하기는 모호한 측면이 많다. 이러한 문제로 인하여 중복 지원되는 현상이 나타나기도 한다. 둘째, 지방보조금 예산편성의 총액한도 산정기준이 있으나 실재는 자치단체의 재량에 따라 이루어지고 있다. 지방보조금의 편성은 총한도액 범위내에서 예산편성 운영기준에 따르도록 되어있으나³⁾ 이를 강제할 수 있는 장치가 미흡하다. 즉, 강제규정이기는 하지만 이를 위반할 경우에 대한 제제조항이 만들어지지 않아 임의규정 형태를 지니고 있는 것이다. 따라서 총액한도의 준수는 지방자치단체의 재량에 따라 이루어진다고 볼 수 있다. 이러한 현상을 부정적인 측면에서 바라보고 쟁점사항으로 논의되어야 할 것인가에 대해서는 이견이 있을 수 있겠으나 지방보조금의 효율적 활용과 낭비를 방지하고 선심성 지원을 규제하기 위해서는 고려되어야 할 사항임에는 분명하다. 셋째, 지방보조금심의위원회 운영에 대한 문제로서 15명으로 구성되어 있는 위원회에서 과연 모든 사업을 심의 및 평가할 수 있을지에 대한 논란이다. 지방보조금 심의위원회는 조례에 따라 15명의 전문가와 공무원으로 구성하여 지방보조사업을 심의하고 결정하는 중요한 기능을 수행토록 하고 있다. 지방보조사업의 경우 대부분이 공모사업으로 추진되고 있기 때문에 추

3) 한도액 산정기준 : 보조금 한도 기준액(전년도 총한도액) × (1+최근 3년간 일반회계 자체 수입 평균증감율)

경시 심의위원회가 매년 열리고 있다. 하지만 심의위원회의 개최도 문제이지만 이에 대한 심의에 있어 사업에 대한 전문성 문제와 함께 양과 질적으로 효율적인 심의가 이루어지기 어려운 구조가 되고 있다. 이러한 문제로 인하여 대부분 해당 부서의 검토 결과를 그대로 인정하여 심의하거나 해당 부서에서 심의가 이루어지지 않은 경우에도 많은 부분이 형식적으로 진행될 수 있는 개연성이 매우 높다. 이와 함께 지역사회의 경우 심의위원 선정시 보조사업과 연관된 인사가 선정될 수 있는 소지도 높아 객관적인 심의와 평가에 개선이 필요한 부분이 있다. 이와 함께 보조금의 규모와 상관없이 동일한 절차와 과정을 거치도록 하고 있어 소규모 지원금의 경우 복잡한 절차와 과정에 따른 어려움과 비효율성이 제기되고 있는 부분이 있다. 이 외 지방보조금의 운영 및 지원과 관련하여 보조사업에 대한 형식적이고 미흡한 평가 및 각종 문제제기가 다양하게 나타나고 있다.

3. 인식조사

1) 조사개요

지방보조금의 실질적인 운영실태를 분석하고 개선방안을 도출하기 위해 보조금을 담당하고 담당자들을 대상으로 인식조사를 하였다. 지방자치단체가 지원하는 민간보조금에 대한 인식조사는 2016년 5월 26일부터 6월 3일까지 약 7일간 실시되었다. 조사는 민간보조금을 수급하는 수급기관과 이를 지원하는 담당 공무원을 대상으로 하였으며 조사방법은 응답가능성을 고려하여 e-mail과 방문조사를 병행하였다. 조사내용은 실태분석을 통해서 나타난 쟁점사항들을 중심으로 선정과정과 기준, 지원규모와 지원단체 수 및 운영과정과 사업에 대한 평가 등으로 구성하여 운영상의 문제점을 도출하고 적절한 개선방안을 도출할 수 있는 문항들로 구성하였다. 응답자 총 150명 중 남성이 71명이며 여성이 79명으로 나타났으며 수급기관이 98명, 보조금 지원 관련 공무원이 52명이었다.

〈표 9〉 성별

(단위 : 명, %)

구분	성별		합계
	남성	여성	
합계	71(47.3)	79(52.7)	150(100)
수급기관	46(46.9)	52(53.1)	98(100)
공무원	25(48.1)	27(51.9)	52(100)

연령별로는 전체적으로 40대가 35.3%로 가장 많았으며 50대 26.7%, 30대 26.0% 순으로 나타났다. 대상별로는 수급기관의 경우 40대가 약 37%로 가장 많았고 50대, 30대 순으로 나타났으며 공무원의 경우 30대가 36.5%, 40대 32.7%, 50대 23.1%로 나타났다.

〈표 10〉 연령

(단위 : 명, %)

구분	연령					합계
	20대	30대	40대	50대	60대	
합계	11(7.3)	39(26)	53(35.3)	40(26.7)	7(4.7)	150(100)
수급기관	7(7.1)	20(20.4)	36(36.7)	28(28.6)	7(7.1)	98(100)
공무원	4(7.7)	19(36.5)	17(32.7)	12(23.1)	0(0)	52(100)

보조금의 수급기관을 중심으로 응답자의 소속기관을 살펴보면 사회단체가 약 79.6%로 가장 많았으며 공공기관과 기업, 동호회 순으로 나타났으며 이외 민간복지시설 및 사회복지법인과 대학의 부속기관 등도 포함되어 다양한 수급기관이 응답에 참여한 것으로 나타났다.

〈표 11〉 소속

(단위 : 명, %)

구분	소속 기관						합계
	사회단체	동호회	공공기관	기업	공무원	기타	
합계	78(52)	2(1.3)	9(6)	3(2)	52(34.7)	6(4)	150(100)
수급기관	78(79.6)	2(2.0)	9(9.2)	3(3.1)	0(0)	6(6.1)	98(100)
공무원	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	52(100)	0(0)	52(100)

2) 조사결과

(1) 선정과정

지방자치단체가 지원하는 민간보조금의 선정과정에 대하여 인지하고 있는지에 대한 물음에 대하여 약 58%가 인지하고 있다고 응답하고 있어 보통으로 응답한 비율을 포함한다면 대부분의 수급기관이 선정과정을 인지하고 있는 것으로 보이며 인지하지 못하고 있다고 응답한 비율은 약 9.4% 수준이었으나 이는 모두 수급기관 인 것으로 나타났다. 하지만 보통이하 수준으로 응답한 비율도 상당부분 나타나고 있어 선정과정에 대한 충분한 홍보와 지속적인 관리 및 투명성 제고노력은 필요한 것으로 보여 진다.

〈표 12〉 민간보조금 선정과정 인지도

(단위 : 명, %)

구분	지방자치단체 민간보조금 선정과정 인지도					합계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
합계	4(2.7)	10(6.7)	48(32)	67(44.7)	21(14.0)	150(100)
수급기관	4(4.1)	10(10.2)	41(41.8)	37(37.8)	6(6.1)	98(100)
공무원	0(0)	0(0)	7(13.5)	30(57.7)	15(28.8)	52(100)

지방자치단체 민간보조금 선정과정이 합리적인가의 질문에 대하여 약 54.4%가 긍정적인 응답을 보이고 있으며 수급기관들도 약 50.2%가 긍정적인 응답을 하고 있어 보통인 부분까지 포함한다면 대체적으로 선정과정이 합리적인 것으로 생각하고 있는 것으로 보여진다. 이는 선정과정에 대한 제도적 측면에 대한 인식을 파악할 수 있는 것으로 향후 운영과정에 대한 투명성 및 효율성 측면과 함께 민간보조금의 운영방안을 모색하여야 할 것이다.

〈표 13〉 민간보조금 선정과정 합리성

구분	지방자치단체 민간보조금 선정과정 합리성					합계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
합계	1(0.7)	9(6)	58(38.9)	71(47.7)	10(6.7)	149(100)
수급기관	1(1.0)	7(7.2)	40(41.2)	43(44.3)	6(6.2)	97(100)
공무원	0(.0)	2(3.8)	18(34.6)	28(53.8)	4(7.7)	52(100)

지방자치단체에서 지원하는 민간보조금의 선정기준의 적절성에 대하여 긍정적인 응답은 약 53.7%로 나타났으며 부정적인 응답은 약 8.8% 수준으로 긍정적인 응답이 상대적으로 높게 나타났다. 그러나 보통이라고 응답한 비율도 40% 수준 가까이 나타나고 있고 수급기관의 경우 보조금을 수급하였음에도 불구하고 약 11.3%의 기관이 선정기준이 적절하지 않다고 응답하고 있어 선정기준에 대한 이해와 공감대 형성이 중요한 것으로 보여진다.

〈표 14〉 민간보조금 선정기준 적절성

(단위 : 명, %)

구분	지방자치단체 민간보조금 선정기준 적절도					합계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
합계	1(0.7)	12(8.1)	56(37.6)	73(49)	7(4.7)	149(100)
수급기관	1(1.0)	10(10.3)	38(39.2)	44(45.4)	4(4.1)	97(100)
공무원	0(.0)	2(3.8)	18(34.6)	29(55.8)	3(5.8)	52(100)

민간보조금의 선정기준과 함께 선정의 공정성에 대한 질문에 대하여 약 49.4%가 공정하다고 응답한 반면 약 7.4%는 공정하지 못하다고 응답하였다. 그러나 수급기관의 경우 공정하다고 응답한 비율은 약 42.9%인 반면 공무원의 경우는 약 61.5%로 비율면에서 다소 큰 차이를 보이고 있다. 수급기관의 경우 이미 보조금 수급의 대상자임에도 불구하고 선정과정의 공정성에 있어 공무원들과 비교적 큰 차이를 보이고 있고 다른 문항과 비교하여 긍정적 수준이 상대적으로 낮게 나타나고 있어 민간보조금 선정과정에 대한 투명성 확보가 중요한 과제라 할 수 있다.

〈표 15〉 민간보조금 선정의 공정성

(단위 : 명, %)

구분	지방자치단체 민간보조금 선정 공정성					합계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
합계	1(0.7)	10(6.7)	65(43.3)	64(42.7)	10(6.7)	150(100)
수급기관	1(1.0)	8(8.2)	47(48.0)	37(37.8)	5(5.1)	98(100)
공무원	0(0)	2(3.8)	18(34.6)	27(51.9)	5(9.6)	52(100)

지방자치단체의 민간보조사업 지원 분야와 대상의 적절성에 대한 질문에 약 46%가 긍정적인 응답을 한 반면 약 10%는 부정적 견해를 보이고 있다. 수급기관의 경우 부정적 응답이 약 12.8% 수준인 반면 공무원의 경우 약 5.8% 수준으로 나타났으며 긍정적인 응답에 있어서도 수급기관의 경우는 41.9% 수준으로 전체 수준 및 공무원 수준인 53.9%와 차이를 보이고 있다.

〈표 16〉 민간보조금 분야와 대상의 적절성

(단위 : 명, %)

구분	지방자치단체 민간보조금 분야와 대상 적절도					합계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
합계	1(0.7)	14(9.3)	66(44)	58(38.7)	11(7.3)	150(100)
수급기관	1(1.0)	11(11.2)	45(45.9)	37(37.8)	4(4.1)	98(100)
공무원	0(0)	3(5.8)	21(40.4)	21(40.4)	7(13.5)	52(100)

민간보조사업의 지원규모에 대한 질문에 약 24.2%가 많다고 응답한 반면 적다고 응답한 비율이 약 32.8%로 상대적으로 높게 나타나고 있다. 수급기관의 경우 약 42.3%가 적다고 응답하고 있으며 공무원의 경우도 13.5%가 적은 수준이라고 응답하고 있어 지원규모와 지원단체 수에 대한 적절한 규모와 범위를 정하여 지원사업의 효율성을 높일 수 있는 방안이 모색될 필요가 있는 것으로 나타났다.

〈표 17〉 민간보조금 지원규모 적절성

(단위 : 명, %)

구분	지방자치단체 민간보조금 지원규모 적절도					합계
	매우 적다	적다	적절하다	많다	매우 많다	
합계	2(1.3)	47 31.5%	64 43.0%	34 22.8%	2 1.3%	149 100.0%
수급기관	2(2.1)	40 41.2%	38 39.2%	17 17.5%	0 .0%	97 100.0%
공무원	0(.0)	7 13.5%	26 50.0%	17 32.7%	2 3.8%	52 100.0%

민간보조금을 수급하는 단체수의 적절성에 대하여 약 43.3%가 많다고 응답한 반면 적절하다고 응답한 비율은 약 42.7%로 나타났다. 수급기관의 경우 적절하다고 응답한 비율은 약 45.9%로 나타난 반면 공무원의 경우 많다고 응답한 비율이 약 57.7%로 나타나고 있어 수급기관과 보조금을 지원하는 공무원들 간에 비율의 차이가 있었다. 앞선 보조금의 규모와 함께 고려하여 적절한 지원단체 수를 정하여 사업의 효율적 운영이 이루어지도록 하는 지원방안이 필요함을 시사하고 있다.

〈표 18〉 민간보조사업 지원단체수의 적절성

(단위 : 명, %)

구분	지방자치단체 민간보조사업 지원단체수 적절도					합계
	매우 적다	적다	적절하다	많다	매우 많다	
합계	1(0.7)	20(13.3)	64(42.7)	59(39.3)	6(4.0)	150(100)
수급기관	1(1.0)	17(17.3)	45(45.9)	33(33.7)	2(2.0)	98(100)
공무원	0(.0)	3(5.8)	19(36.5)	26(50.0)	4(7.7)	52(100)

(2) 운영과정

민간보조금의 지급 후 추진되는 사업집행에 대한 관리가 잘 이루어지고 있는지에 대하여 약 46%가 긍정적인 응답을 하고 있으며 수급기관과 공무원의 경우에 있어서도 45.9%와 46.1%로 비슷하게 긍정적인 응답을 보이고 있다. 부정적인 견해는 약 10% 수준에 불과하고 있지만 인식수준과 함께 실질적인 사업의 성과와 집행결과를 함께 분석하여 적절한 사업관리방안에 대한 검토가 필요시 된다.

〈표 19〉 민간보조사업자 사업집행관리 적절성

(단위 : 명, %)

구분	지방자치단체 민간보조사업자 사업집행 관리					합계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
합계	1(0.7)	16(10.7)	64(42.7)	63(42)	6(4)	150(100)
수급기관	1(1.0)	12(12.2)	40(40.8)	40(40.8)	5(5.1)	98(100)
공무원	0(.0)	4(7.7)	24(46.2)	23(44.2)	1(1.9)	52(100)

(3) 평가과정

사업에 대한 지속성과 효과를 담보할 수 있는 근거로서 민간보조사업에 대한 평가가 잘 이루어지고 있는지에 대하여 긍정적인 응답은 46.7%로 나타나고 있으며 이는 수급기관과 공무원 모두 비슷한 수준으로 나타나고 있다. 그러나 수급기관의 경우 부정적인 응답도 약 14.3%로 공무원의 수준과 다소 차이를 보이고 있으며 무엇보다 실제 체계적인 평가가 이루어지지 않는 경우가 있음에도 불구하고 나타나는 견해로서 평가에 대한 인식확산과 함께 체계적인 제도의 운영 필요성이 제기되어진다.

〈표 20〉 민간보조사업 결과 평가의 적절성

(단위 : 명, %)

구분	지방자치단체 민간보조사업 결과 평가					합계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
합계	1(0.7)	15(10)	64(42.7)	61(40.7)	9(6)	150(100)
수급기관	1(1.0)	13(13.3)	39(39.8)	38(38.8)	7(7.1)	98(100)
공무원	0(.0)	2(3.8)	25(48.1)	23(44.2)	2(3.8)	52(100)

현재 지원되고 있는 민간보조금이 사회단체 및 지역사회 활성화에 기여하고 있는지에 대하여 긍정적인 견해가 60%를 넘고 있고 보통으로 응답한 수준도 약 30% 수준에 달하고 있어 민간보조사업의 필요성에는 대부분 공감하고 있는 것으로 보여지나 부정적인 견해도 약 10%에 달하고 있으며 특히 수급기관의 경우 스스로 부정적인 견해를 보이고 있는 측면도 함께 나타나고 있어 민간보조사업과 지역사회

의 연계성 및 필요성에 대한 이해와 효율적 운영방식에 대한 지속적 검토가 필요시 된다.

〈표 21〉 민간보조사업의 지역사회활성화 기여도

(단위 : 명, %)

구분	지방자치단체 민간보조사업 사회단체 및 지역사회활성화 기여도					합계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
합계	2(1.3)	10(6.7)	44(29.3)	76(50.7)	18(12.0)	150(100)
수급기관	2(2)	7(7.1)	24(24.5)	50(51.0)	15(15.3)	98(100)
공무원	0(.0)	3(5.8)	20(38.5)	26(50.0)	3(5.8)	52(100)

이 외 기타의견들로서 자치단체별로 보조사업 운영과 관련한 연관계획이 마련되어야 하며 선정결과 및 성과를 도민들에게 적극적으로 공개하고 홍보해야 한다는 견해와 자치단체의 발전에 기여여부를 판단하여 지원대상과 규모를 차별화하여 지원할 수 있는 방안이 모색되어야 한다는 견해, 보조금 지원시 자부담을 부담하도록 규정하여 사업의 올바른 운영과 자금부족으로 인한 사업의 비효율이 초래되지 않도록 해야한다는 등의 의견도 제시되었다.

4. 분석의 종합

본 연구는 지방보조금 담당 공무원과 사회단체를 대상으로 지방보조금의 문제점을 도출하고 분석결과를 바탕으로 구체적인 문제점과 개선방안을 제시하는데 연구목적이 있다. 현황 및 인식조사 분석에서 논의한 내용을 토대로 주요 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방보조금심의위원회 운영방식의 효율화이다. 지방보조금심의위원회의 문제는 위원회의 구성과 업무량의 과다로 인한 심의의 비효율 등으로 요약할 수 있다. 이 중 위원회의 구성과 관련하여, 조례에는 15인 이하로 구성하도록 하고 있지만 지방자치단체의 현실상 어려움이 있어 적은 인원으로 구성되어 있다는 점이 쟁점으로 부각되고 있다. 이 외에도 지방보조사업과 연계되어 있는 인사가 심의위원으로 참여할 가능성이 있다는 점이다. 실제로 우리나라 지방자치단체의 여건에서 지방보조금심의위원회 위원을 조례에서 정한 규정에 따라 구성하는 데는 한계가 있

으며 특히 농촌형 자치단체의 경우에는 더욱 그러하다. 이러한 문제에 대응하기 위하여, 현재의 인원구성은 유지하되 일정부분은 지역 외 인사를 초빙할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이를 통해 전문성의 부족을 보완하고, 거시적, 객관적 평가가 가능하도록 조정하는 것이 바람직하다. 두 번째, 업무량 과다 문제와 관련하여, 현재는 위원회의 분과별 구분 없이 모든 위원이 전체 사업을 심사하고 있다. 이로 인해 전체 사업을 단기간 내에 평가해야 하는 어려움이 발생하고 있다. 심사대상 사업의 판단에 대한 부담을 완화하고, 위원들의 전문성을 유지하기 위해서는 분과를 구분하는 것이 필요하다. 위원회의 분과는 행자부의 투융자심사 분야를 벤치마킹 하되, 각 지역의 지방보조금 유형에 따라 3-5개로 구분하는 것이 바람직하다. 다만 지방보조금심의위원회를 분과별로 구분하더라도, 분과심사(제1차심사) 외에 총괄분과에서 최종적으로 심의할 수 있는 절차(제2차심사)를 마련하고, 총괄분과의 평가 결과가 존중될 수 있도록 제도화하는 것이 필요하다.

둘째, 명확한 선정기준의 마련이다. 민간보조금 지원사업 및 대상선정은 객관적이고 구체적인 기준을 통해 이루어져야 한다. 이러한 기준은 변화하는 환경과 해당 기관의 여건을 충분히 반영하여야 하며 지원기관 및 수급단체 모두 공감하여야 한다. 우선적으로 민간보조금 지원대상기관에 대한 명확하고 세부적인 규정이 필요하다. 지원대상기관이 갖추어야 할 요건 등을 명확하게 제시함으로써 지원사업의 효율적 진행을 위한 기반이 마련될 수 있으며 기본적인 책임성도 확보할 수 있을 것이다. 선정기준에 대해서도 대상기관과 사업을 효과적으로 파악하고 심의할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 이는 사업에 대한 평가방법과도 연계되어야 할 것이며 제안서 작성 자체가 기준에 부합하도록 작성되어야 할 것이다. 또한, 민간보조금의 성과를 높이고 지역사회와 연계되어 활성화될 수 있도록 하는 지표들이 포함되어야 하며 단순히 해당 단체가 제시한 서류에 한정된 심의로 선정하는 방식은 자칫 실제 현황을 오판할 수 있는 여지가 있기 때문에 이를 보완할 수 있는 방안과 전년도 평가결과도 공개되어 제시하여야 할 것이다.

셋째, 지방보조금의 평가대상의 제한이다. 이는 현재 지방보조금 운용의 평가에 있어 지급금액에 관계없이 동일한 절차를 요구하고 있어 평가가 능률적으로 진행되지 않고 있기 때문이고, 지방보조사업 중 일부는 일회성 경상경비 위주로 구성되어 있어 평가결과의 환류가 곤란하기 때문이다. 이에 대한 대안으로는 평가대상 보조금의 하한선을 지정하는 방안, 소액보조에 대해서는 절차를 간소화하는 방안, 지방보조금의 지급대상에서 제외하는 방안 등이 상정될 수 있다. 이중 하한선을 지정할 경우, 보조사업자들이 하한선에 맞추기 위해 사업비를 축소 및 분할할 가능성이

있다. 보조금 지급대상에서 제외할 경우, 소액의 지방보조금이 다수인 자치단체에서는 지방보조금의 특성에 적합한 사업을 추진하는데 애로가 나타날 수 있다. 실제로 시·군의 경우 100만원 대 보조사업이 많은 것으로 나타나고 있다. 따라서 소액 보조에 대해서는 절차를 간소화할 수 있도록 하는 방안으로 고려할 수 있다. 간소화되는 절차는 미국과 같이 정산대상에서 제외하거나, 평가대상에서 제외하는 방법 중 선택이 가능하며, 하한선의 설정은 자치단체 특성별로 설정하되 500만원 수준이 적합할 것으로 판단된다.

넷째, 평가결과의 활용이다. 지방보조사업의 평가결과는 차년도 보조사업 추진에 환류 되고는 있지만, 현재는 일정 점수를 상회할 경우 계속지원을 할 수 있도록 하고 있다. 다시 말해 일정기준만 충족하면 계속지원을 받을 수 있는 시스템이다. 이러한 방법은 당해 자치단체에서 탄력적으로 재정을 운영하는데 장애가 될 뿐만 아니라 필요하지 않은 사업에 대해서도 보조금을 지급해야 하는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 현재의 절대평가를 상대평가로 전환하는 방법을 고민하는 것이 필요하다. 다시 말해 하위 몇 %는 점진 축소, 삭감, 일몰 등으로 구분하여 활용할 수 있도록 하여, 단순히 평가점수로만 판단하는 방법을 상대평가 기준으로 전환하는 것이 필요하다. 이 경우 하한 %는 당해 연도의 세수확보 수준 또는 예산상황 등을 고려하여 탄력적으로 운영하는 것이 필요하다.

IV. 결론

본 연구는 그 동안 지방재정의 관리에 있어 중요한 과제이었으나 소홀하게 다루어져 왔던 지방자치단체의 지방보조금의 실태를 파악하고 이를 위한 개선방안을 모색하고자 하였다. 분석결과를 바탕으로 지방보조금 개선을 위한 방안은 다음과 같다.

먼저, 지방보조금심의위원회 운영의 효율화와 관련해서는 현재의 인원구성은 유지하되 일정부분은 지역 외 인사를 초빙하여 전문성을 높이고 심사대상 사업의 판단에 대한 부담을 완화하고, 위원들의 전문성을 유지하기 위해서는 분과를 구분하는 것이 필요하다.

둘째, 지방보조금대상의 선정기준과 관련해서는 민간보조금 지원대상기관에 대한 명확하고 세부적인 규정이 필요하다. 지원대상기관이 갖추어야 할 요건 등을 명확하게 제시함으로써 지원사업의 효율적 진행을 위한 기반이 마련될 수 있으며 기

본적인 책임성도 확보할 수 있을 것이다.

셋째, 평가와 관련해서는 먼저, 평가대상의 제한이다. 평가대상 보조금의 하한선을 지정하는 방안, 소액보조에 대해서는 절차를 간소화하는 방안, 지방보조금의 지급대상에서 제외하는 방안 등이 상정될 수 있다.

마지막으로 평가결과의 활용으로, 절대평가를 상대평가 기준으로 전환하여 당해 연도의 세수확보 수준 또는 예산상황 등을 고려하여 탄력적으로 운영하는 것이 필요하다.

이밖에도 민간보조금 지원사업이 성과를 거두기 위해서는 사업에 대한 점검과 모니터링체계가 필요하다. 최종평가 또한 강화되어야 하겠지만 이는 최종결과에 대한 평가과정으로서 사업의 올바른 운영을 통해 성과를 높이기에는 다소 거리가 있다. 즉, 모니터링과 최종평가가 병행되어야 하는 것이다. 이러한 모니터링은 사업의 대상과 규모 등을 고려하여 자체 모니터링과 외부 전문가 모니터링을 병행하여 운영할 필요가 있다. 또한 현행 지방보조사업 평가지표의 분야는 사업계획 분야, 사업관리 분야, 사업성과분야로 구분되어 있기 때문에 신규 사업을 평가하는 분야는 사업계획 분야 외에는 설정되어 있지 않다. 현재의 평가지표는 계속사업에 대해서는 적용이 가능하지만 신규사업에는 적용이 사실상 곤란하다. 그러므로 신규사업과 계속사업을 분리 평가할 수 있도록 지표체계를 이원화하는 것이 필요하다. 이 경우 신규사업의 평가지표는 아직 사업을 추진하기 이전이기 때문에 사업계획을 기초로 좀 더 세분화하는 방법을 강구할 필요가 있다. 신규사업에 대한 평가는 사업계획서를 기초로 동 후보 사업자가 적절한지를 판단하기 위한 과정으로 계획단계의 사업에 대한 판단이 필요하다.

본 연구는 모든 지방자치단체를 대상으로 분석하지 못한 점과 실질적인 지방보조금의 운영 주체인 담당공무원과 사회단체간의 집단간의 차이가 어떤 이유로 나타나는지를 분석하지 못한 점 등의 한계를 가지고 있지만, 이러한 인식조사가 지방보조금 운영의 문제와 개선과제의 큰 틀에서는 시사점을 줄 수 있으리라 판단된다. 결국 지방보조금의 효율적인 운용을 위해서는 기존의 문제점들에 대한 지속적인 보완과 더불어 지역적인 특성에 맞는 방안을 추진할 필요가 있다.

참고문헌

김대연·석호원(2017), “지방자치단체장의 정치적 특성이 비영리민간단체보조금에 미

- 치는 영향”, 「한국지방행정학보」 14권1호: 189-215.
- 김시형·남창우.(2014). “지방정부의 사회단체보조금 지원제도에 대한 공무원과 사회 단체의 인식 비교분석: 경상북도를 중심으로”. 「도시행정학보」, 27(4) : 223-246.
- 김용동.(2013). “대전광역시 사회단체 보조금 지원 실태와 개선방안”, 「대전발전연구 원 연구보고서」 13-3.
- 김지영.(2013), “프랑스 보조금 제도의 법적 문제- 보조금 협약의 도입가능성 검토”, 「행정법연구」 37.
- 남황우(2015). “지방보조금관리제도의 개선을 위한 제언”, 「지방재정」 2015(6호) : 12-29.
- 박정수(2015), “지방보조사업의 효율화방안”, 2015 지방재정발전세미나 논문집.
- 박현정(2012), “국가의 지방자치단체에 대한 보조금 지원 거부에 관한 소고”, 「행정법 연구」 32.
- 배인명.(2011), “지방자치단체의 재정책임성에 대한 연구”, 「국정관리연구」 6(1): 57-83.
- 안국찬·전영옥.(2008), “지방자치단체 민간이전지출의 결정요인 분석: 전라북도 사례 를 중심으로”, 「사회과학연구」 32(2).
- 윤태섭 외(2016). “지방보조금 관리 및 평가체계 개선방향에 대한 제언”, 「지방행정연구」 제20권 제1호: 161-187.
- 이삼주 외(2015), “지방보조금 평가의 실태분석과 개선방향”, 2015 지방재정발전세미 나 논문집.
- 이상범(2015). “지방보조금 관리 및 평가체계 개선방향에 대한 연구”, 한국지방재정학 회 세미나자료집 2015(10) : 57-59.
- 이현우(2010), “지방자치단체 보조금 제도의 효율적 운영방안”, 경기개발연구원.
- 정성호(2015). “지방보조금 사업평가 체계에 관한 연구”, 한국행정학회 제2015년 동계 학술발표논문집 : 558-581.
- 조기현(2011), “지방재정 건전성 제고를 위한 정책과제: 민간이전경비를 중심으로”, 한 국지방재정학회 춘계학술대회.
- 조민경·김렬(2007), “비영리민간단체에 대한 지방자치단체의 보조금 지원대상 선정기 준”, 「대한정치학회보」 15권1호 : 195-219.
- 최예나·김이수(2017). “정부 간 재정관계로서 지방 국고보조금제도의 성과 결정요인 연구: 상황론적 정책집행요인을 중심으로”, 「지방정부연구」 21권2호 :

209-230.

홍종현(2015). “지방보조사업의 문제점과 개선방향”. 2015 지방재정발전세미나 논문집.

지방재정법 및 동법시행령. 지방보조금 관리기준(행정자치부 예규, 2015)

행정안전부 지방보조금 관리기준(2017).

고승희(高承熙): 주저자. 단국대학교에서 행정학박사학위를 취득하고(2005), 현재 충남연구원 행복복지연구부 연구위원으로 재직하고 있으며, 주요 연구분야는 조직관리, 성과관리 및 성과평가이다. 최근 주요 논문들은 “지방자치단체 세외수입 확충을 위한 효율 현실화 방안에 관한 연구 -천안시 사용료를 중심으로-(2016)”, “지방자치단체의 생활폐기물 처리에 관한 상대적 효율성 측정 -DEA(Data Envelopment Analysis)기법을 중심으로-(2007),” 충청남도 다면평가제 운영실태와 개선방안(2007)“ 등이다(kosh@cni.re.kr).

주운현(朱雲鉉): 교신저자. 건국대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고(논문: 사용료·수수료 효율체계에 관한 연구 (2005), 현재 건양대학교 국방경찰행정학부 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방행정, 환경행정 등이며 최근 주요 논문으로는 “지방자치단체 세외수입 확충을 위한 효율현실화 방안에 관한 연구(2016)”, “사회복지지출 영향요인에 관한 연구(2016)”, “국고보조사업 기준보조율의 법정화에 관한 연구(2016)” 등이 있다(joowh@konyang.ac.kr).

이전재원의 지방재정운영 효율성에 미치는 효과에 대한 연구

배인명

본 연구는 현정부가 추진하고 있는 지방세의 확충, 지방교부세율의 상향조정, 국고보조금 사업의 축소가 지방재정운영의 효율성, 즉 세입확충과 세출 절감을 위한 노력 측면에서 분석하였다. 분석결과는 다음과 같다.

우선 지방교부세 등 무조건보조금에 대한 의존도는 총 아홉 개의 세입관리 효율성지표 중 지방세징수율과 지방세 체납액비율 측면에서 부정적인 효과를 야기하는 것으로 분석되었다. 또한 무조건 보조금에 대한 의존도는 총 11개의 세출관리의 효율성지표 중 민간이전경비, 행사축제경비, 지방의회경비와 업무추진비를 절감하기 위한 노력 등 네 개의 지표에 대하여 부정적인 영향을 미친 것으로 분석되었다.

다음으로, 조건부보조금의 의존도가 높아질수록 자체세입과 경상세외수입의 증가율, 지방세 징수율이 낮아졌으며, 탄력세율 적용에 대한 노력도 역시 저하되는 것으로 나타났다. 또한 국고보조금 등의 비중이 높은 지방정부의 경우 민간이전경비, 자본시설유지관리비와 행사축제경비의 비중이나 증가율도 상대적으로 높게 나타났고, 업무추진비를 절감하기 위한 노력도 부족한 것으로 분석되었다.

종합적으로 볼 때 비록 몇 개 지표에서 예외가 있기는 하나 지방교부세와 국고보조금에 대한 의존율이 높아질수록 세입확충을 위한 노력이나 지출절감을 위한 노력이 낮아짐으로써 재정운영의 효율성은 떨어진 것으로 분석된다. 따라서 국고보조금 등을 정비하고 축소하려는 정책은 지방재정운영의 효율성 측면에서 볼 때 올바른 방향설정을 한 것으로 판단되나, 지방교부세 등의 무조건 보조금의 확대는 대체로 세입과 세출관리의 효율성에 모두 부정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 분석된다. 이는 반대로 지방세 등 자체재원의 비중을 제고하면 세입과 세출관리의 측면에서 지방재정운영의 효율성을 제고할 수 있으므로 지방교부세 확대보다는 지방세 확대가 더욱 바람직하다는 것을 의미한다고 하겠다.

[주제어: 무조건보조금, 조건부보조금, 세입확충노력, 세출절감노력]

I. 머릿말

문재인 대통령은 2017년 10월 지방자치의 날을 맞이하여 “자치와 분권이 대한민국의 새 성장동력”이기 때문에 “권력구조 개편보다 지방분권 개헌”이 더욱 중요하다고 밝혔다. 이를 위해 “제2 국무회의를 제도화하고 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치복지권의 4대 지방 자치권을 헌법화하겠다”고 강조했다.

특히 문 대통령은 재정 분권을 위해 국세의 이양을 통하여 지방소비세와 지방소득세 비율을 확대함으로써 국세와 지방세의 비율을 7:3으로, 장기적으로는 6:4까지 조정하는 로드맵을 마련하겠다고 발표하였다. 이와 함께 지난 7월 새정부의 국정기획자문위원회에서는 국고보조사업을 정비하고 지방교부세율을 상향조정하는 등 이전재원의 조정 및 재정균형의 달성을 추진하겠다고 발표하였다. 여기에서 국고보조금을 정비하겠다는 것은 명확하지는 않으나 전체적으로 국고보조금 사업을 축소하는 방향으로 이해된다.¹⁾

이와 같이 현 정부가 지방세를 확충하고 이전재원을 정비하려는 가장 큰 이유는 지방정부들의 자치재정권을 강화하기 위한 것이라 할 수 있겠다. 자치재정권이 강화된다면 어떠한 점이 좋아질까? 재정분권의 강화는 다양한 측면에서 장점이 있겠지만, 많은 학자들은 자원배분의 효율성을 가장 중요한 장점 중 하나로 제시하고 있다. 즉 지역에 따라 인구특성, 주민의 선호, 지리적 요소 등이 서로 다르고 이러한 차이에 인해 서로 다른 수요가 발생하는데, 만약 중앙정부가 이러한 서비스를 직접 공급한다면 서로 다른 수요에 탄력적이고 차별적인 서비스 공급이 불가능하기 때문에, 지방정부가 서비스의 공급을 담당하여야만 주민들의 선호를 적극적으로 반영함으로써 자원배분의 효율성을 제고할 수 있다는 것이다(Oates, 1972; 배인명, 2017).

그렇다면 지방세의 확충과 지방교부세율의 상향조정, 그리고 국고보조금의 축소는 지방재정 운영의 효율성에 어떠한 영향을 미칠까? 대체로 여러 학자들은 지방정부의 이전재원에 대한 의존도가 높아지면 재정운영의 효율성이 저해될 것이라고 주장하고 있다. 예를 들어 중앙정부의 이전재원은 연성예산제약(soft budget constraint)이나 끈끈이효과(flypaper effect)를 유발함으로써 재정운영의 효율성이 떨어질 것이라는 것이다. 만약 지방정부가 연성예산제약 하에 있다면, 즉 지방정부가 중앙정부의 상당한 정도의 재정지원을 받게 될 것으로 기대된다면, 과잉지출이

1) 이와 함께 국고보조금의 기준보조율을 합리적으로 재정비하는 방안도 포함된다고 해석되나 이는 본 연구의 주제와 큰 관계가 없어 구체적인 논의는 하지 않기로 한다.

이루어져 재정운영의 비효율성이 야기될 것이고(전상경, 2006), 또한 중앙정부의 무조건적 보조금의 지방정부 지출에 대한 자극 효과가 주민들의 소득 증가의 지방 지출에 미치는 자극 효과에 비해 크기 때문에, 즉 끈끈이효과로 인해 지방재정운영은 더욱 비효율적이 될 것이라는 것이다(Gramlich, 1987; 박선희 외, 2009; 임상수, 2016).²⁾

이와 관련하여 국내외에서 경험적 연구들이 비교적 활발히 이루어지긴 하였으나, 대부분의 연구들이 지방정부의 총지출, 혹은 1인당 지출의 변화로 지방정부 재정운영의 효율성을 측정하고 있어, 보다 구체적인 지방재정운영의 효율성이라고 할 수 있는 자체재원 확대를 위한 노력과 재정지출의 절감을 위한 노력에 대한 연구는 이루어지지 않고 있다. 만약 이러한 연구가 이루어진다면 보다 구체적으로 지방재정정책들로 인해 지방재정운영에 어떠한 문제가 발생하는지, 혹은 어떠한 측면에서 기여하는지를 밝힐 수 있을 것으로 기대된다.

또한 무조건적인 보조금은 자금의 용도를 제한하지 않는 재원인 반면 조건부 보조금은 자금의 용도를 제한하는 재원이기 때문에, 무조건적 보조금과 조건부 보조금의 지방재정운영에 대한 효과가 서로 다를 수도 있을 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 무조건적 보조금과 조건부 보조금이 재정운영효율성에 어떠한 영향을 주는지에 대한 연구도 거의 없는 상황이다. 만약 지방교부세의 확대나 국고보조금의 축소가 이러한 지방재정 운영의 효율성에 차별적인 효과를 야기한다면, 둘 중 하나의 정책은 수정되어야 할 필요가 있을 것이다.

이러한 인식 하에 본 연구는 특히 지방교부세와 조정교부금 등의 무조건적 보조금과 국고보조금과 시도비보조금 등의 조건부 보조금이 지방재정운영의 효율성, 즉 자체재원 확대를 위한 노력과 지출의 절감을 위한 노력에 어떠한 영향을 미치는지에 대하여 분석하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로, 첫째 우리나라 지방세입의 구조를 살펴보고, 둘째 지방세입의 유형과 지방재정운영의 효율성 간의 관계에 대한 이론적인 검토를 하며, 마지막으로 무조건적 보조금과 조건부 보조금 등의 이전재원이 지방재정운영의 효율성(자체재원확대노력과 세출절감노력)에 어떠한 미치는지를 2014년과 2015년 자료를 바탕으로 경험적으로 분석하기로 한다.³⁾

이러한 연구는 이전재원이 세입확충을 위한 노력과 세출 절감을 위한 노력에 어떠한 효과를 야기하였는지를 살펴본다는 점에서 타 연구들과 차별성을 찾을 수 있

2) 연성예산제약, 끈끈이효과 등에 대한 설명은 III장에서 보다 자세히 설명하기로 한다.

3) 자체재원 의존도의 효과에 대한 분석도 함께 이루어졌는데, 이에 대한 논의는 IV장에서 보완설명하기로 한다.

다. 또한 이전재원을 지방교부세와 국고보조금으로 구분하여 각각의 효과를 분석한다는 측면에서도 차별성이 있다고 하겠다.

II. 우리나라 지방세입의 구조

우리나라의 지방세입은 크게 자체재원과 이전재원, 지방채, 그리고 보전수입 및 내부거래로 구성되어 있다. 우선 자체재원은 지방세와 세외수입으로 구성되어 있으며, 이중 지방세는 9개의 보통세와 2개의 목적세로, 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구성되어 있다. 이전재원은 지방교부세, 조정교부금, 그리고 보조금(국고보조금 및 시도비보조금)을 포함하고 있다. 또한 보전수입 및 내부거래는 잉여금, 전년도 이월금, 융자금원금수입, 예치금 회수 등의 보전수입과 전입금, 예탁금 및 예수금 등의 내부거래로 구성되는데, 이러한 보전수입 및 내부거래는 2014년 이전에는 임시적 세외수입으로 분류되었었다.

자체재원은 지방정부 스스로 거두어들이는 재원이므로 대체로 지방정부가 스스로의 의지대로 활용할 수 있다. 하지만 이전재원은 자금의 종류에 따라 그 활용도가 서로 다르다.

이전재원 중 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세 등으로 구성되어 있다. 이중 보통교부세와 특별교부세는 내국세의 19.24%를 재원으로 하고 있는데, 이중 97%는 보통교부세, 3%는 특별교부세의 재원으로 활용된다. 특히 보통교부세의 경우 비록 중앙정부로부터 이전되는 재원이긴 하지만 자금의 용도를 제한하지 않는 무조건적 보조금(unconditional grant)이기 때문에, 자체재원과 마찬가지로 지방정부의 자주재원으로의 성격을 가지고 있다. 이러한 보통교부세는 “기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방정부에 대하여 그 미달액을 기초로 하여 교부”하기 때문에(지방재정법 제6조 제1항), 지방정부간 재정적 형평성을 제고하는데 활용한다. 따라서 지방자치의 측면에서 볼 때 지방정부는 자체재원으로 재정을 운영하는 것이 더욱 바람직하긴 하지만, 지역간의 재정적 불균형 문제를 해결하기 위하여 많은 국가에서는 무조건 교부금을 지방정부에 교부하고 있다.

조정교부금은 광역자치단체가 기초자치단체에 교부하는 재원으로, 중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 지방교부세와 매우 유사한 의미를 가지고 있다. 조정교부금은 일반적 재정수요에 충당하기 위한 일반조정교부금과 특정한 재정수요에 충당하기 위한 특별조정교부금으로 구성되는데, 일반조정교부금은 보통교부세와, 특별

조정교부금은 특별교부세와 동일한 목적을 가지고 교부된다.

한편 보조금은 국고보조금과 시도비보조금으로 구성된다. 이러한 국고보조금이나 시도비보조금은 보통교부세와는 달리 지방자치단체가 수행하는 특정한 사업을 지원하기 위해 국가(혹은 특광역시와 도)가 교부하는 조건부 보조금(categorical grant)이다.

우리나라 지방세입의 현황을 살펴보면 <표 1>에서 보듯이 2017년 예산 총계기준으로 전체 세입의 36.98%가 자체수입으로 충당되고 있는데, 이중 지방세 수입은 27.82%, 세외수입은 9.15%를 차지하고 있다. 또한 이전수입은 전체 지방세입의 50.32%를 차지하고 있으며, 이중 지방교부세는 13.00%, 조정교부금은 약 3.33%, 보조금은 33.98%를 차지하고 있다.⁴⁾

<표 1> 지방세입 구조(예산 총계기준)

(단위: 백만원, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년
총괄	220,335,925	233,951,652	250,014,905	259,432,432
자체수입	77,059,499	81,836,583	89,033,443	95,930,783
	34.97%	34.98%	35.61%	36.98%
지방세수입	55,395,554	60,385,848	65,796,255	72,183,834
	25.14%	25.81%	26.32%	27.82%
세외수입	21,663,945	21,450,735	23,237,188	23,746,948
	9.83%	9.17%	9.29%	9.15%
이전수입	113,982,445	122,297,577	126,263,029	130,552,529
	51.73%	52.27%	50.50%	50.32%
지방교부세	31,600,605	31,584,869	31,952,711	33,738,414
	14.34%	13.50%	12.78%	13.00%
조정교부금등	6,755,699	7,371,122	8,187,973	8,648,603
	3.07%	3.15%	3.27%	3.33%
보조금	75,626,141	83,341,586	86,122,345	88,165,512
	34.32%	35.62%	34.45%	33.98%

4) 이상의 현황은 총계기준으로, 순계기준과는 차이가 있다. 예를 들어 2015년 결산기준 순계기준으로 살펴보면 전체세입 중 지방세수입의 비중은 31%, 지방교부세 비중은 15%, 보조금비중은 20% 등으로 나타나고 있다.

구분	2014년	2015년	2016년	2017년
지방채	5,106,715	5,037,375	3,883,091	2,275,724
	2.32%	2.15%	1.55%	0.88%
보전수입등및내부거래	24,187,266	24,780,117	30,835,342	30,673,396
	10.98%	10.59%	12.33%	11.82%

자료: 지방재정365

다음으로 지방세 현황을 살펴보기로 하자. <표 2>에서 보듯이 2015년 결산기준으로 지방세의 총 규모는 약 71조원이며, 이중 재산거래세인 취득세의 비중은 29.32%, 재산보유과세인 재산세의 비중은 13.09%로 나타나 총 지방세의 42.41%를 차지하고 있다.⁵⁾ 다음으로 지방소비세, 담배소비세, 레저세 등의 소비과세의 규모는 2015년 결산기준 10.1조원으로, 총 지방세의 약 15% 정도를 차지하고 있으며, 소득과세인 지방소득세의 규모는 12.8조원으로 지방세의 약 18%를 차지하고 있다. 이와 같이 재산과세의 비중이 가장 높고, 소비과세와 소득과세의 비중은 상대적으로 낮은 상황에서 지방세의 안정성 확보를 위해서는 지방소득과세와 지방소비과세의 비중을 높일 필요가 있기 때문에 현 정부에서도 지방소비세와 지방소득세의 확충을 추진하고 있다고 하겠다.

<표 2> 지방세 현황 및 추이

(단위: 백만원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015
합계	52,300,145	53,938,064	53,778,881	61,725,013	70,977,794
취득세	13,876,536	13,802,393	13,317,603	16,391,220	20,810,277
	26.53%	25.59%	24.76%	26.56%	29.32%
주민세	261,759	296,583	317,519	1,388,478	1,501,507
	0.50%	0.55%	0.59%	2.25%	2.12%
재산세	7,616,716	8,049,191	8,265,136	8,779,081	9,293,705
	14.56%	14.92%	15.37%	14.22%	13.09%
자동차세	6,489,650	6,592,537	6,747,257	6,920,114	7,072,064
	12.41%	12.22%	12.55%	11.21%	9.96%

5) 일부 학자(김대영, 2004)들이 주장하듯이 자동차세를 재산보유세로 분류한다면, 재산관련세가 전체 지방세에서 차지하는 비율은 50%를 상회한다.

	2011	2012	2013	2014	2015
레저세	1,072,214	1,129,293	1,041,498	1,072,911	1,088,916
	2.05%	2.09%	1.94%	1.74%	1.53%
담배소비세	2,785,028	2,881,196	2,782,429	2,952,766	3,034,951
	5.33%	5.34%	5.17%	4.78%	4.28%
지방소비세	2,960,611	3,033,522	3,141,815	5,835,655	6,002,721
	5.66%	5.62%	5.84%	9.45%	8.46%
등록면허세	1,242,195	1,246,035	1,311,947	1,485,081	1,831,318
	2.38%	2.31%	2.44%	2.41%	2.58%
도시계획세(재산세)	4,986	2,704	1,541	1,050	58
	0.01%	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
지방교육세	4,966,647	5,081,445	5,024,235	5,454,863	5,814,919
	9.50%	9.42%	9.34%	8.84%	8.19%
지역자원시설세	813,089	883,036	912,074	1,137,934	1,351,388
	1.55%	1.64%	1.70%	1.84%	1.90%
지방소득세	9,477,508	10,260,254	10,314,721	9,716,924	12,784,416
	18.12%	19.02%	19.18%	15.74%	18.01%
과년도수입	728,162	679,874	601,107	588,938	391,554
	1.39%	1.26%	1.12%	0.95%	0.55%

자료: 지방세연감 각년도에서 재구성

하지만 지방세의 분포를 살펴보면 지역간 편차가 존재함을 알 수 있다. 즉 <표 3>에서 보듯이 광역자치단체간 지방세 분포의 형평성을 나타내는 변이계수는 2015년 결산 기준 1.194로 나타나고 있다.⁶⁾ 특히 지방세의 근간이 되는 취득세의 변이계수는 1.197, 그리고 재산세의 변이계수는 1.481로 나타나고 있어 총 지방세의 분포에 비해서 높은 불평등적인 분포를 보여주고 있다. 일인당 지방세의 변이계수는 0.306으로 분석되었는데, 특히 일인당 취득세의 변이계수는 0.644, 일인당 재산세의 변이계수는 0.340으로, 역시 일인당지방세 분포에 비해 더욱 불평등한 분포를 나타내고 있다. 이와 같이 지방세의 분포가 지역 간 차이가 발생하고 있기 때문에 지방교부세를 확대함으로써 지역간 재정적 형평성을 제고하여야 한다는 주장이 지

6) 변이계수는 표준편차를 평균으로 나눈 값으로, 0에 가까울수록 더욱 형평적인 분포를 의미한다.

속적으로 제기되고 있다.

〈표 3〉 지방세 분포(2015년 결산기준)

(단위: 십억원)

	지방세			일인당 지방세		
	총지방세	취득세	재산세	총지방세	취득세	재산세
서울특별시	170,388	45,276	29,361	1719.851	457.0025	296.3588
부산광역시	47,848	13,146	5,081	1375.418	377.8801	146.0602
대구광역시	28,629	8,922	3,246	1158.511	361.0263	131.3355
인천광역시	37,277	13,155	5,346	1291.413	455.7203	185.2121
광주광역시	15,538	4,017	1,556	1060.541	274.1471	106.2121
대전광역시	16,267	3,728	2,005	1074.191	246.1819	132.3801
울산광역시	17,603	4,525	1,903	1513.154	388.9442	163.5683
세종특별자치시	5,120	2,755	433	2803.943	1508.649	236.8655
경기도	178,856	56,431	25,141	1449.692	457.3962	203.7739
강원도	15,941	4,427	1,870	1039.585	288.7426	121.9865
충청북도	18,850	5,166	1,837	1199.776	328.8231	116.919
충청남도	28,365	8,030	3,056	1379.713	390.6156	148.6383
전라북도	17,969	4,844	1,721	966.9464	260.6656	92.58268
전라남도	20,026	5,293	1,802	1057.235	279.4279	95.1137
경상북도	34,507	9,658	3,131	1285.625	359.806	116.6347
경상남도	45,352	14,291	4,515	1359.155	428.2934	135.3092
제주특별자치도	11,241	4,439	936	1838.703	726.1795	153.0464
평균	41,752	12,241	5,467	1386.674	446.441	151.882
표준편차	49,847	14,653	8,098	424.288	287.383	51.645
변이계수	1.194	1.197	1.481	0.306	0.644	0.34

자료: 배인명(2017)의 자료를 재편집함

Ⅲ. 이론적 논의

앞에서도 언급하였듯이 여러 학자들은 지방분권, 혹은 재정분권의 가장 큰 기여

중 하나는 자원배분의 효율성을 제고하는데 있다. 지방분권의 배분적 효율성 제고 효과에 대한 논리는 Oates(1972)의 분권화정리로 요약된다. 이 정리에 따르면 공공 서비스의 단위당 공급비용이 같다면, 집권화된 정부가 모든 지역에 대하여 획일적으로 공급하는 것 보다 분권화된 정부가 스스로의 결정에 따라 자율적으로 공급하는 것이 서비스의 제공이나 업무 측면에서 더욱 효율적이거나 최소한 같은 정도의 효율성을 갖는다는 것이다. 그 이유는 정부의 크기가 커짐에 따라 주민들의 선호가 충분히 반영되지 않는 상황에서 공급결정이 이루어지기 때문이다.

하지만 이러한 분권화의 정리가 성립하려면 세입 및 세출에 대한 결정이 서로 연계되어야만 한다. 즉 재정지출을 수반하는 모든 결정이 조세가격 및 기회비용의 비교분석에 기초하여 결정되어야만 효율성을 달성할 수 있는데, 만약 생산 및 공급비용을 중앙정부가 전적으로 부담하고 결정한다면, 서비스의 편익보다 비용이 크다 하더라도 공급 확대의 압력을 받게 되기 때문에, 이러한 결정은 규모가 작은 지방정부에서만 가능하다는 것이다(배인명, 2003; Oates, 1972). 따라서 재정분권의 장점을 극대화함으로써 자원배분의 효율성을 제고하기 위해서는 지방정부는 이전재원이 아닌 자체재원으로 자신들의 서비스를 공급하여야 한다. 반대로, 지방정부가 이전재원에 의해 서비스를 공급한다면 자원배분의 효율성은 달성할 수 없다.

그렇다면 이전재원이나 자체재원이 지방정부 재정운영의 효율성에는 어떠한 영향을 미칠까? 여기에서 재정운영의 효율성은 “행정서비스 공급에 대한 재정효과와 투입비용을 고려하여 자원을 효율적으로 사용”하는 것으로 정의할 수 있겠다(한국지방행정연구원, 2009).⁷⁾ 많은 학자들은 지방정부가 중앙정부나 상위지방정부의 재정에 지나치게 의존한다면 자원배분의 효율성과 마찬가지로 재정운영의 효율성 역시 떨어질 것이라고 주장하고 있다. 이와 관련하여 가장 대표적인 논의는 연성예산제약 이론이다. 연성예산제약이란 “예산이 지출의 엄격한 제약조건으로 작동하지 못하는 것”을 의미한다(Kornai et al., 2002; 오영균, 2008), 즉 지출이 예산을 초과하여 이루어지려면 외부로부터의 추가적인 재원이 필요한데, 이러한 외부지원이 지속적으로 반복된다면 결국 해당 경제주체는 도덕적 해이에 빠지게 되어 예산을 초과한 낭비적인 지출이 이루어진다는 것이다(오영균, 2008: 126).

연성예산제약에 대한 논의는 원래 적자 기업에 대한 지속적인 재정지원을 의미했으나(Konrai, 1979; 전상경, 2006), 사회주의 경제체제 하에 정부와 국영기업 간

7) 즉 재정운영의 효율성이란 개념은 투입과 산출간의 관계에 대한 기계적 효율성의 개념이다. 반면 자원배분의 효율성은 사회적 만족도를 극대화시킬 수 있도록 재원을 배분하여야 한다는 배분적 효율성을 의미한다(배인명, 2015).

의 관계를 설명하는 데에도 활용되었다(Kornai et. al., 2002). 연성예산제약 하에서 사회주의 국가의 국영기업은 정부로부터의 재정지원 가능성이 있다고 판단되면 기회주의적인 행태를 보이게 됨으로써 효율성이 저하된다는 것이다.

이러한 논의는 중앙과 지방 간의 관계에도 적용될 수 있다(Vigneault, 2005). 즉 재정적으로 어려움을 겪는 지방정부가 중앙정부의 상당한 재정지원을 확신한다면, 지방정부의 재정운영 상 전략적 행태(strategic behavior), 즉 기회주의적 행태가 유발될 것으로 예상되며, 중앙정부는 지방정부의 전략적 행태에 말려들게 되어 결국은 지방정부에 재정적 지원을 할 수 밖에 없을 것이다. 중앙정부는 지방정부가 한 국가의 사회후생을 결정하는 주요한 부분이므로 지방정부의 재정적 어려움을 외면할 수 없을 것이기 때문이다. 이렇게 되면 지방정부가 자신들이 공급하는 지방공공서비스의 비용을 전부 인식하지 못하게 되어 과잉지출의 유인이 생기게 될 것이며, 결과적으로 재정운영의 비효율성이 가중된다는 것이다(Rodden, Eskeland, & Litvack, 2003; 전상경, 2006).

중앙정부와 지방정부 간의 관계에서 연성예산제약이 발생할 수 있는 두 가지 필요조건은 다음과 같이 정리될 수 있다(Vigneault, 2015: 2). 첫째 중앙정부로부터 추가적인 재원을 끌어내기 위해서 지방정부는 전략적으로 행동할 유인을 갖고 있으며, 둘째 지방정부가 재정곤란이나 재정위기에 직면할 경우 중앙정부는 지방정부가 스스로 그것을 해결하도록 방치하기보다도 지방정부에 긴급지원금(bailout)을 지원하는 것이 더 바람직하다고 판단해야 한다는 것이다. 이러한 필요조건을 전제로 하여 전상경(2006: 330~332)은 지방정부의 연성예산제약 행태를 유발할 수 있는 요인들을 다음과 같이 네 가지로 유형화하고 있다.

첫째, 중앙정부가 효율성과 형평성의 증진, 부정적 간섭주의(paternalism)에 입각하여 하위정부에게 가치재(merit goods)의 공급을 위한 재정지원금을 지원할 수 있다면, 특정 지방정부의 지방공공서비스 공급비용을 낮추어 그 지역주민들의 과도한 재정수요를 유발시킴으로써 재정적 누출을 야기한다. 특히 이러한 지원금의 지급기준이 명백하지 않다면 지방정부는 중앙정부의 재량적 보조금 지급권한을 활용하기 위하여 적극적인 노력을 기울일 것이다.

둘째, 지방정부가 자신이 재정적인 어려움에 직면한다 하더라도 중앙정부가 긴급구제금(bailout)을 지원할 수밖에 없을 것이라고 기대한다면 과도한 차입을 통하여 지방공공서비스를 공급한 후 채무불이행(default)을 선포할 수도 있을 것이며, 이때 중앙정부는 지방정부의 채무불이행에 개입하지 않을 경우 엄청난 사회적 비용을 감당해야하기 때문에 결국은 긴급지원금을 지원하게 된다. 여기에서 사회적

비용이란 재정적 비용과 배분적 비용을 의미하는데, 결론적으로 중앙정부의 재정적 지원은 결국 지방정부의 재정운영에 있어 낭비를 유도할 것이라는 것이다.

셋째, 재정운영에 대한 정부의 비대칭성도 연성예산제약 행태를 유인하는 이유 중 하나이다. 즉 특정 지방정부의 재정위기가 내생적 요인임에도 불구하고 중앙정부가 재정적인 지원을 한다면 지방정부의 기회주의적 행태를 자극하여 결국 도덕적 해이(moral hazard)를 야기함으로써 결국 재정적 누출을 초래할 것이다. 또한 이러한 정보 비대칭의 문제는 사회복지서비스와 같이 서비스 제공 비용에서의 행정비용의 비중이 높을수록 더욱 중요해진다. 즉 이전재원에 의해 사회복지서비스의 공급이 이루어지면 공공서비스 공급자의 노력을 파악하기에 어려움이 있을 뿐 아니라 특정 서비스가 서비스를 필요로 하는 주민들에게 정확히 전달되었는지를 파악하기에도 어려움이 있어 비효율이 발생할 수 있다(하능식, 2016).

넷째, 중앙정부의 정치적인 판단도 연성예산제약의 행태를 유인하는 주요 원인이 될 수 있다. 만약 중앙정부가 선거를 의식하여 지방정부에 대한 재정지원 원칙을 엄격하게 고집함으로써 얻는 것보다 잃는 것이 많다고 판단하거나, 과거에 특정 지방정부에 특별한 긴급지원금을 지원하였다는 선례가 있는 경우 다른 지방정부들 역시 유사한 지원금을 기대하게 함으로써 지방정부의 기회주의적 행동을 자극하게 될 가능성이 높다. 결국 중앙정부의 정치적 판단이나 선례 등은 지방재정 운영의 비효율성을 초래할 것이라는 것이다.

전상경(2006)은 우리나라의 경우 연성예산제약의 가능성이 매우 높다고 진단하고 있다. 그 이유로 엄격한 조세법률주의, 양입세출의 재정결정관행과 희박한 비용의식, 지방세의 공공서비스에 대한 조세가격으로서의 역할 미흡 등의 지방재정의 특징과, 보조금획득의 정치, 무리한 공약사업의 추진, 재정정보의 부족으로 인한 재정운영의 투명성 부족 등 재정운영상 정치경제적 성격 등을 들고 있다.

제2세대 재정연방주의 이론에서도 이전재원의 지방재정운영에 대한 비효율성을 지적하고 있다. 즉 지방정부의 이전재원에 대한 의존율이 높을 경우 중앙과 지방간 세출책임의 불명확성 등으로 인하여 지방정부 재정운영의 효율성은 더욱 위협받을 수 있을 것이라는 것이다(Rodden et al., 2003). 이러한 문제점으로 인해 Oates(2008)는 지방정부에 대한 이전재원의 규모는 최소화하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다.

특히 우리나라와 같이 지방재정의 세입과 세출 간에 괴리가 크면 이전재원에 대한 의존도가 높아질 수밖에 없는데, 이러한 경우 지방세 가격기능이 제대로 작동하지 않을 뿐 아니라 재원확보 노력이나 지출의 절감을 위한 노력을 하지 않는 등 도

덕적 해이가 발생할 가능성이 높다는 주장들도 있다(이재원, 2016; 배인명, 2017). 이러한 논의들을 종합해 보면 이전재원에 대한 의존성이 높은 우리나라 지방정부의 경우 연성예산계약 등으로 인해 기회주의적 행태의 유인이 크고 그 결과 재정누출이 발생하는 등 재정운영의 비효율성이 나타날 가능성이 높다고 할 수 있겠다.

다음으로 다른 질문에 대한 논의를 해보기로 하자. 보조금의 유형에 따라 지방재정 운영의 효율성에 대한 효과는 다르게 나타날 수 있지 않을까? 앞에서도 설명하였듯이 이전재원은 크게 조건부 보조금과 무조건 보조금으로 구분되는데, 조건부 보조금은 자금의 용도를 제한하는 재원이고, 무조건적인 보조금은 자금의 용도를 제한하지 않는 재원이라 서로 성격이 다르기 때문이다.

특히 무조건 보조금이 자금의 용도를 제한하지 않기 때문에 일각에서는 지방세의 확충 보다는 지방교부세 등의 무조건 보조금의 확충이 더욱 바람직하다고 주장하고 있다.⁸⁾ 특히 무조건적 보조금은 공식에 의해 지방정부에 교부하기 때문에 재정적으로 열악한 자치단체에게 더욱 많은 재원을 교부함으로써 지방정부의 재정적 형평성을 제고하는 데에는 매우 유용한 재원이기 때문이다. 우리나라의 경우 지방소비세와 지방소득세의 비중을 확대함으로써 보다 큰 혜택을 받을 수 있을 것으로 기대되는 수도권의 지방자치단체들은 지방세의 확충 방안을 지방교부세의 확충 방안에 비해 더욱 선호하고 있지만, 상대적으로 자체재원의 비중이 낮은 비수도권의 지방자치단체들은 지방세의 확충 보다는 지방교부세율의 상향조정을 더욱 선호하고 있어 서로간의 의견이 수렴되지 않고 있다.

학자들 간에도 서로 다른 주장이 제기되고 있다. 즉 세출의 자치권을 더욱 중요시하는 입장인 자주재원주의와, 세입의 자치권을 더욱 중요시하는 자체재원주의로 구분되는 두 가지 주장들이 서로 대립되어 있는 상황이다.⁹⁾ 자주재원주의는 지방세와 세외수입 등의 자체적인 재원보다는 중앙정부의 재원이기는 하지만 자금의 용도가 지정되지 않는 지방교부세 등의 이전재원을 지방재원으로 적극 활용하여야 한다고 주장하고 있다. 그 이유는 앞서 설명하였듯이 지방교부세 등이 지방정부의 세출에 대한 자치권을 어느 정도 보장해 줄 수 있을 뿐 아니라 지방정부 간에 재정

8) 예를 들어 2016년 11월10일 실시한 국회 지방재정·분권특별위원회의 지방재정교부세 제도개선방안 공청회에서 일부 국회의원들은 지방세 확충은 바람직하지 않고 지방교부세의 확충만 이루어져야한다고 주장하고 있다. 자세한 것은 회의록을 참조하기 바란다.
(<http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-10-030.do>).

9) 선행연구들은 대체로 자주재원주의를 일반재원주의로, 자체재원주의를 자주재원주의로 표현하고 있다(이재은, 2002). 하지만 현재 행정안전부에서는 지방세와 세외수입 등은 자체재원으로, 지방교부세 등은 자주재원으로 분류하고 있어 본 고에서는 배인명(2017)의 연구에서와 마찬가지로 자주재원주의와 자체재원주의로 표현하기로 한다.

력 격차를 줄임으로써 형평성을 제고할 수 있기 때문이다.

반면 자체재원주의의 입장에서는 지방교부세 등은 중앙정부의 재원이고, 비록 지방정부에 이양된다 하더라도 지방교부세에 대한 의사결정은 중앙정부에 의하여 이루어지게 되고, 이에 따라 결국 각 지방정부들의 편익과 부담은 일치되지 않게 되기 때문에, 지방정부의 지방교부세 등 이전재원에 대한 의존율이 높아진다면 지방정부의 재정운영의 효율성, 즉 지방세 등의 자체재원을 확보하거나 지출을 절감하기 위한 노력은 저해될 가능성이 높아질 것이라고 주장하고 있다.

그렇다면 무조건 보조금은 지방재정 운영의 효율성에 어떠한 효과를 야기할까? 이와 관련한 대표적인 논의는 끈끈이효과(flypaper effect) 이론이라 할 수 있다. 끈끈이효과란 무조건 보조금이 조세경감에 따르는 동일한 규모의 개인소득 증가에 비해 지방정부의 재정지출을 더욱 크게 자극하는 효과를 의미한다(박선희 외, 2009). Courant et al.(1979)의 연구에서는 무조건 보조금이 증가할수록 지방정부의 지출이 더 많이 증가하는 현상이 마치 끈끈이에 단 것을 많이 묻혀 놓으면 파리가 더욱 많이 붙는 것과 유사하다고 하여 끈끈이효과라는 용어를 활용하였다.

끈끈이 효과는 재정적 환상(fiscal illusion) 때문에 야기된다고 할 수 있겠다. 재정적 환상이란 납세자가 무조건적 보조금이 증가하여 지방 공공서비스가 증가할 경우 평균 세율 하락을 한계 세율 하락으로 잘못 인식하여 지출 증가를 요구하는 것을 의미한다(임상수, 2016).

이상의 논의는 무조건적 보조금이 확대된다면 재정적 환상으로 인해 지출을 더욱 자극할 것이라는 것을 의미한다. 그렇다면 반대로 무조건적 보조금을 축소할 때 어떠한 효과가 야기될까? 이와 관련하여 최근 연구들은 끈끈이효과를 대칭효과와 비대칭효과로 구분하여 설명하고 있다(배상석·권성욱, 2007; 박선희 외, 2009). 우선 대칭효과란 무조건 보조금을 축소하면 같은 규모로 지방정부의 지출을 감소하는 효과를 의미한다. 다음으로 비대칭효과는 유인효과와 대체효과로 구분되는데, 유인효과는 무조건 보조금이 축소되면 지방정부가 자체재원도 함께 축소함으로써 무조건보조금의 감소보다 더욱 많은 지출을 감소하는 효과를 의미하며, 대체효과는 무조건부 지원금을 축소하더라도 지방정부는 조세 등의 인상을 통하여 무조건 보조금의 감소분을 대체하는 현상을 의미한다. 선행연구에 따르면 이전재원의 비율에 따라 서로 다른 끈끈이 효과가 나타난다고 하고 있다(Melo, 2002; 박선희 외, 2009). 이상의 논의를 종합해 보면 무조건 보조금이 축소된다면 어떠한 효과가 야기될지 명확하지는 않지만, 무조건 보조금이 확대된다면 지방재정 운영의 효율성을 저해하는 요인으로 작용할 가능성은 높아질 것이라고 할 수 있겠다.

이와 관련하여 국내외에서 이론적·경험적 연구들이 활발히 이루어져 왔다. 예를 들어 연성예산제약과 관련하여 Rodden(2005)과 Vigneault(2005)는 중앙정부와 지방정부 간의 연성예산제약문제를 지적하고 있으며, 국내에서도 오영균(2008)과 전상경(2006)은 우리나라 사례를 분석하면서 지방재정의 연성예산제약 문제를 제기하고 있다.

또한 무조건적 보조금의 끈끈이효과에 대해서도 국내외에서 다양한 분석이 이루어져 왔다. 예를 들어 임상수(2016)는 우리나라의 경우 지방교부세가 지역 소득 증가에 보다 큰 세출 증대효과, 즉 끈끈이 효과가 있다는 분석결과를 제시하고 있다. 또한 Gamkhar & Oates(1996)와 Gamkhar(2000)의 연구에서는 무조건적 보조금이 대칭적 효과를 야기하고 있음을 보여주고 있고, 국내에서도 허명순(2003)과 배상석·권성욱(2007)의 연구도 동일한 결과를 보여주고 있다. 반면 Heyndels(2001), Lalvani(2002), Melo(2002), Deller & Maher(2005), 박선희(2009) 등의 연구는 대체효과 등 비대칭효과가 야기되고 있음을 보여주고 있다.

이상의 연구들과 달리 보다 구체적으로 세입의 구조가 달라지면 지방재정운영의 측면에서, 즉 세입의 확충노력과 세출의 절감노력이 어떻게 변화하는지에 대하여 분석한다면 지방재정의 운영에 실질적이고 구체적인 대안을 제시하여 주는데 더욱 큰 도움을 줄 것으로 예상된다. 하지만 기존의 연구들은 대부분 지방정부의 총지출, 혹은 1인당 지출, 혹은 이러한 지출의 변화로 지방정부 재정운영의 효율성을 측정하고 있다. 예를 들어 박선희 외(2009)에서는 대부분의 선행연구와 마찬가지로 1인당 지방정부 지출액을 종속변수로 설정하여 효율성을 측정하고 있으며, 임상수(2016)는 총지출규모, 혹은 복지제외 지출규모를 활용하고 있다. 따라서 재정운영의 효율성을 보다 구체적으로 측정하고 이에 대한 주요 세입원들의 효과를 분석하는 연구는 기존연구와 차별적일 뿐 아니라 실용성도 더욱 높을 것으로 기대된다.

또한 무조건적 보조금과 조건부 보조금의 지방재정운영에 대한 효과를 분리하여 분석한 연구도 거의 없는 상황이다. 이와 관련하여 자체재원, 지방교부세, 국고보조금의 지방재정 효율성에 대한 효과를 분석하는 연구가 있기는 하나(차주현, 2013), 지방재정의 효율성을 자료포락분석(DEA)방법을 통해 측정하고 있다. 이와 같이 본 연구에서 분석하려는 세입확충 노력이나 세출절감노력에 대한 이전재원의 효과를 차별적으로 분석한 연구는 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 따라서 지방교부세와 국고보조금의 효과를 구분하여 분석하는 연구는 이전재원 별로 차별화하는 정책의 수립에도 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

IV. 연구방법

본 연구의 목적은 무조건보조금과 조건부 보조금이 각각 지방재정운영의 효율성, 즉 세입확충노력과 세출 절감노력에 어떠한 효과를 야기하는지에 대하여 분석하는 것이다. 이러한 논의를 보다 명확히 하기 위하여 III장의 논의를 바탕으로 연구가설을 제시하면 다음과 같다.

가설 1: 조건부 보조금에 대한 의존도가 높아질수록 지방재정운영의 효율성, 즉 세입확충 과 세출절감 노력은 낮아질 것이다.

가설 2: 무조건 보조금에 대한 의존도가 높아질수록 지방재정운영의 효율성, 즉 세입확충 과 세출절감 노력은 낮아질 것이다.

이러한 분석을 위하여 본 연구에서는 다중회귀분석방법을 활용하기로 한다. 다중회귀분석모형은 다음과 같다.

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3 + \beta_4 x_4 + \beta_5 x_5 + \epsilon$$

위의 모형에서 독립변수인 x_1 과 x_2 는 지방정부의 무조건 보조금과 조건부 보조금에 대한 의존율이다. 우리나라의 경우 무조건보조금에는 지방교부세와 조정교부금이 있으므로 무조건보조금 의존율은 지방교부세와 조정교부금의 총세입에 대한 비율로 측정한다.¹⁰⁾ 또한 조건부 보조금으로 국고보조금과 시도비보조금이 활용되고 있으므로 조건부 보조금은 총세입에 대한 국고보조금과 시도비보조금의 비율로 측정한다.

또한 종속변수 y 는 지방재정운영의 효율성이며, 구체적으로 지방정부의 세입확충노력과 세출절감 노력을 의미한다. 이를 측정하기 위하여 본 연구에서는 현재 우리나라 지방재정분석제도 및 보통교부세 인센티브제도에서 사용하고 있는 세입관리 및 세출관리 측면에서의 재정효율성 지표를 활용하기로 한다.

2016년 현재 세입관리 측면에서의 재정효율성 지표는 <표 4>에 정리되어 있듯이 총 아홉 개의 지표가 활용되고 있다. 구체적으로 자체세입비율(비율증감률), 지방세

10) 특별교부세나 특별조정교부금 등은 자금의 용도를 제한하기 때문에 무조건적 보조금에서 제외하여야 하나, 전체 지방교부세와 조정교부금에서 차지하는 비중이 그다지 크지 않고 정확한 규모를 파악하기에 어려움이 있어 이를 제외하지 않고 분석하였다.

징수율(제고율), 지방세체납액관리비율(증감률), 경상세외수입비율(증감률), 세외수입체납액관리비율(증감률), 탄력세율 적용노력도 등이 활용된다. 이 중 자체세입비율이나 경상세외수입비율을 제외한 나머지 지표는 얼마나 세입확충을 위해 노력하는가를 측정할 수 있는 지표들이라고 할 수 있다. 이중 지방세입비율(증감율), 지방세징수율(증감률), 경상세외수입비율(증감율), 탄력세율적용노력도 등은 지표값이 높을수록 바람직한 상향지표이고 나머지 지표들은 지표값이 낮을수록 바람직한 하향지표이다. 다만 자체세입비율이나 경상세외수입비율은 자체재원에 대한 의존도가 높으면 당연히 높을 수밖에 없는 지표이므로 분석에서 제외하기로 한다.

또한 세출관리 측면에서의 재정효율성 지표들은 <표 5>에 나타나 있듯이 총 11개의 지표로 구성되어 있다. 구체적으로 지방보조금비율(증감률), 출자출연전출금비율(증감률), 자본시설유지관리비비율(증감률), 인건비 절감노력도, 지방의회경비 절감노력도, 업무추진비 절감노력도, 행사축제경비비율(비율증감률) 등이 활용되고 있다. 이중 인건비절감노력도, 지방의회경비절감노력도, 업무추진비절감노력은 지표값이 높을수록 바람직한 상향지표이고, 나머지 지표들은 지표값이 낮을수록 바람직한 하향지표이다. 이러한 지표들은 비효율적인 세출을 절감을 위한 노력을 반영하는 지표들이므로 본 연구의 종속변수로 모두 활용하기로 한다.

또한 앞에서 제시한 다중회귀분석모형에서 x_3 , x_4 , x_5 는 통제변수를 의미하고 각각 인구, 면적, 연도 변수이다. 우선 본 연구에서는 지방재정운영의 효율성에 영향을 미칠 수 있을 것으로 기대되는 규모의 경제 효과를 통제하기 위하여 인구 및 면적을 통제변수로 활용하기로 한다.

이와 함께 본 연구의 범위는 시간적으로 2014년과 2015년, 공간적으로는 243개 모든 지방자치단체 들이다. 종속변수들과 관련하여 획득할 수 있는 가장 최근의 자료가 2015년인데, 2015년만의 연도별 특성이 있을 수 있으므로 동일한 측정방법을 활용하여 효율성지표를 측정하였던 2014년도 자료도 함께 분석에 활용하기로 한다. 단 연도별 차이의 효과를 통제하기 위하여 더미변수를 활용하여 분석하기로 한다.¹¹⁾

11) 연도는 2014년=0, 2015년=1 로 측정하였다.

〈표 4〉 세입관리 효율성지표 및 측정방법

지표	측정방법
자체세입비율* (비율증감률)	$\frac{\text{* 자체세입비율}(\%) \text{ 자체세입(지방세+경상세외수입) 실제수납액}}{\text{세입결산액}} \times 100(\%)$ $\frac{\text{* 자체세입비율증감률}(\%) \text{ 2015년 자체세입비율-2014년 자체세입비율}}{\text{2014년도 자체세입비율}} \times 100(\%)$
지방세징수율* (제고율)	$\text{* 지방세징수율}(\%) \text{ (지방세 실제수납액} \div \text{지방세 징수결정액)} \times 100$ $\frac{\text{* 지방세징수율 제고율}(\%) \text{ 2015년도 지방세징수율}}{\text{2014년도 지방세징수율}}$
지방세체납액 관리비율 (증감률)	$\frac{\text{* 지방세체납액관리비율}(\%) \text{ 2015년 말 지방세 체납누계액}}{\text{세입결산액}} \times 100(\%)$ $\frac{\text{* 지방세체납액증감률}(\%) \text{ (2015년도 지방세 체납누계액-2014년도 지방세 체납누계액)}}{\text{2014년도 지방세체납누계액}} \times 100(\%)$
경상세외수입 비율* (증감률)*	$\frac{\text{* 경상세외수입비율}(\%) \text{ 2015년 기준 3년간 경상세외수입 평균징수액}}{\text{2015년도 세입결산액}} \times 100(\%)$ $\frac{\text{* 경상세외수입증감률}(\%) \text{ (2015년 기준 3년간 경상세외수입 평균징수액-2014년 기준 3년간 경상세외수입 평균징수액)}}{\text{2014년 기준 3년간 경상세외수입 평균징수액}} \times 100(\%)$
세외수입체납액 관리비율 (증감률)	$\frac{\text{* 세외수입체납액관리비율}(\%) \text{ 2015년 말 세외수입 체납누계액}}{\text{2015년도 세입결산액}} \times 100(\%)$ $\frac{\text{* 세외수입체납액증감률}(\%) \text{ (2015년도 세외수입 체납누계액- 2014년도 세외수입 체납누계액)}}{\text{2014년도 세외수입 체납누계액}} \times 100(\%)$
탄력세율 적용노력도*	$\frac{\text{2015년도 해당 자치단체의 적용세율로 징수한 해당 세목의 과세총액}}{\text{2015년도 해당 자치단체의 지방세법상 표준세율로 산출한 해당 세목의 과세총액}}$

주: *는 상향지표로 지표값이 높을수록 바람직함

자료: 한국지방행정연구원(2016)

〈표 5〉 세출관리 효율성지표 및 측정방법

지표	측정방법
지방보조금비용 (증감률)	* 지방보조금비용 $\frac{2015\text{년 지방보조금 결산액}}{2015\text{년 세출결산액}} \times 100(\%)$ * 지방보조금증감률 $\frac{(2015\text{년도 지방보조금 결산액} - 2014\text{년도 지방보조금 결산액})}{2014\text{년도 지방보조금 결산액}} \times 100(\%)$
출자출연전출금 비용 (증감률)	* 출자출연전출금비용 $\frac{2015\text{년도 출자출연전출금 결산액}}{2015\text{년도 세출결산액}} \times 100(\%)$ * 출자출연전출금증감률 $\frac{(2015\text{년도 출자출연전출금 결산액} - 2014\text{년도 출자출연전출금 결산액})}{2014\text{년도 출자출연전출금 결산액}} \times 100(\%)$
자본시설 유지관리비용 (증감률)	* 자본시설유지관리비용 $\frac{2015\text{년도 자본시설유지비용}}{2015\text{년도 유형고정자산}} \times 100(\%)$ * 자본시설유지관리비증감률 $\frac{(2015\text{년도 자본시설유지비용} - 2014\text{년도 자본시설유지비용})}{2014\text{년도 자본시설유지비용}} \times 100(\%)$
인건비 절감노력도*	$1 - \frac{\text{인건비 결산액}}{\text{기준인건비 기준액}}$
지방의회경비 절감노력도*	$1 - \frac{\text{지방의회경비 결산액}}{\text{지방의회경비 기준액}}$
업무추진비 절감노력도*	$1 - \frac{\text{업무추진비 결산액}}{\text{업무추진비 기준액}}$ 2014.12.31 기준으로 산출
행사축제경비비용 (비용증감률)	* 행사축제경비비용(%) $\frac{2015\text{년 행사축제경비}}{2015\text{년도 세출결산액}} \times 100(\%)$ * 행사축제경비 비용증감률(%) $\frac{(2015\text{년도 행사축제경비비용} - 2014\text{년도 행사축제경비비용})}{2014\text{년도 행사축제경비비용}} \times 100(\%)$

주: *는 상향지표로 지표값이 높을수록 바람직함

자료: 한국지방행정연구원(2016)

V. 분석결과

다음에서는 무조건적 보조금과 조건부 보조금의 지방재정운영의 효율성에 대한 효과는 우리나라 지방정부의 경우 실제 어떻게 나타나고 있는지에 대한 다중회귀 분석의 결과를 정리하여 제시해 보기로 한다. 이와 더불어 자체재원에 대한 의존도가 높아지면 어떠한 효과를 야기할지에 대한 분석도 매우 큰 의미가 있을 것이다. 이는 자체재원주의와 자주재원주의 간의 논쟁, 즉 자체재원을 확충하는 것이 바람직한지, 아니면 지방교부세 등의 무조건보조금을 확충하는 것이 바람직한지에 대하여 지방재정운영의 효율성 측면에서 하나의 논리적 근거를 제시해 줄 수 있을 것으로 기대된다.

이를 위해서 자체재원 의존도 역시 독립변수로 활용하여 분석할 수 있을 것이다. 하지만 자체재원의존도는 무조건 보조금 의존도와 매우 높은 음(-)의 상관관계에 있어 하나의 모형에서 분석하면 다중공선성의 문제가 발생하기 때문에 다른 회귀모형을 통하여 분석하는 것이 더욱 적절하다고 할 것이다.¹²⁾ 실제 무조건적보조금 의존도를 자체재원보조금의 의존도로 대치하여 분석한 결과는 모든 분석모형에서 무조건보조금의 효과와 정반대의 효과를 보여주고 있어, 자체재원의존도의 지방재정운영에 대한 효과분석 결과는 따로 설명하지 않기로 한다.¹³⁾ 다음에서는 우선 세입관리의 효율성에 대한 이전재원의 효과를 살펴보기로 한다.

〈표 6〉은 무조건보조금과 조건부보조금이 세입관리 측면에서 지방재정운영의 효율성에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 분석결과를 보여주고 있다. 우선 무조건보조금에 대한 의존도가 높으면 세입관리의 효율성은 어떻게 변화하는지에 대하여 살펴보기로 하겠다.

분석결과 무조건 보조금에 대한 의존도는 총 아홉 개의 세입관리 효율성지표 중 네 개의 지표에 대해서 영향을 미친 것으로 나타났다. 우선 무조건보조금에 대한 의존도가 높으면 지방세징수율은 낮아진 것으로 분석되었으며, 지방세체납액은 증가하는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 보통교부세와 조정교부금 등의 무조건적 보조금에 대한 의존율이 높을수록 자체재원 확대를 위한 노력을 게을리함으로써 지방세입관리의 효율성은 낮아진다는 것을 의미한다.

12) 자체재원의존도와 무조건보조금의존도 간의 상관계수는 2014년의 경우 -0.711, 2015년에는 -0.674, 종합적으로는 -0.694로 나타났다.

13) 분석결과는 지면 관계상 생략하기로 한다.

〈표 6〉 이전재원의 세입관리 효율성에 대한 회귀분석결과

종속변수	독립변수	무조건보조금 의존도	조건부보조금 의존도	인구	면적	연도
자체세입증감률		0.005	-0.196***	0.021	0.249***	0.094*
지방세징수율		-0.376***	-0.257***	0.024	0.034	-0.082*
지방세징수율 제고율		-0.094	-0.009	0.000	-0.001	-0.161***
지방세체납액비율		-0.709***	-0.707***	0.024	-0.05	-0.024
지방세체납액 증감률		0.171**	0.016	0.047	-0.021	0.146**
경상세외수입 증감률		0.042	-0.113*	-0.068	-0.003	0.117**
세외수입체납액비율		-0.717***	-0.142***	-0.266***	-0.168***	-0.087*
세외수입체납액 증감률		0.065	0.033	-0.042	0.089	-0.004
탄력세율 적용 노력도		-0.046	-0.200***	-0.015	0.085*	0.731***

주1: 각 셀의 값은 표준화 계수값임

주2: *p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

반면 무조건 보조금에 대한 의존도가 높을수록 지방정부의 지방세체납액비율과 세외수입체납액비율은 낮아지는 것으로 나타났다. 이는 무조건보조금의 비중이 높아질수록 지방세와 세외수입의 체납액관리가 효율적으로 이루어지고 있다는 것을 의미할 수 있다. 하지만 이와 관련해서는 해석에 좀 더 신중을 기할 필요가 있다. 즉 무조건 보조금에 대한 의존도가 낮을수록 자체재원에 대한 의존도, 즉 지방세와 세외수입에 대한 의존도가 커질 수밖에 없으며, 지방세와 세외수입의 규모와 비중이 커진다면 체납의 가능성이 높아질 수 있을지도 모른다. 만약 이러한 예상이 맞다면 무조건보조금의 활용이 체납관리의 효율성을 제고하는데 직접적으로 영향을 미쳤다고 해석하는 것은 무리일 수도 있다.

한편 지방교부세와 조정교부금에 대한 의존도는 자체세입증감률, 경상세외수입 증감률, 세외수입체납액증감률 등에는 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 지방세징수율제고율, 탄력세율적용노력도의 경우 표준화계수 값이 음(-)으로 나타나긴 하였으나 통계적으로 긍정적 효과를 야기하지는 못한 것으로 나타났다.

다음으로는 조건부보조금의 의존도가 세입관리의 효율성지표에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 분석한 결과를 살펴보기로 한다. 조건부 보조금에 대한 의존율은 9개의 세입관리 효율성지표 중 세 지표, 즉 지방세징수율 제고율, 지방세체납액 증감률, 세외수입체납액 증감률에는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 하지만 나머지 6개 지표 중 4개의 지표에서 국고보조금과 시도비

보조금에 대한 의존도가 높을수록 세입관리의 효율성이 낮아지는 것으로 분석되었다. 즉 조건부 보조금의 비율이 높아질수록 자체세입과 경상세외수입의 증가율이 낮아지고, 지방세징수율도 낮아졌으며, 탄력세율 적용에 대한 노력도도 낮아진 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 국고보조금 등에 대한 의존율이 높은 지방정부는 상대적으로 지방세와 경상세외수입을 포함한 자체재원 확대를 위한 노력이 부족한 것으로 해석될 수 있겠다.

하지만 무조건 보조금과 마찬가지로 조건부보조금에 대한 의존도가 높아질수록 지방정부의 지방세체납액비율과 세외수입체납액비율은 낮아지는 것으로 나타났다. 이는 조건부보조금의 비중이 높아질수록 지방세와 세외수입의 체납액관리의 효율성이 높아진다는 것을 의미한다고 할 수 있을 것이다. 하지만 앞에서 언급한바와 같이 이와 관련한 해석은 좀 더 조심할 필요가 있을 것으로 판단된다.

이상의 분석결과를 종합해 보면 지표별 차이가 있기는 하나 무조건보조금이나 조건부보조금이나 모두 세입관리의 효율성에는 대체로 부정적인 영향을 미치고 있다고 할 수 있겠다. 따라서 국고보조금의 축소를 추구하는 현정부의 정책은 세입관리 측면에서 지방재정운영의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 하지만 지방교부세를 확대하는 것은 오히려 세입관리의 효율성을 떨어뜨리는 효과를 야기할 것으로 예상되므로 재고의 여지가 있다고 하겠다.

다음으로 <표 7>은 무조건보조금과 조건부보조금이 세출관리 측면에서 지방재정운영의 효율성에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 분석결과를 요약하여 보여주고 있다. 먼저 지방정부의 무조건보조금에 대한 의존율이 세출관리의 효율성에는 어떻게 영향을 미치는지에 대하여 살펴보기로 한다.

무조건 보조금에 대한 의존도는 총 11개의 세출관리 효율성지표 중 여섯 개의 지표에는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었으나, 네 개의 지표에 대해서는 부정적인 영향을, 나머지 한 개의 지표에서는 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 우선 분석결과 무조건보조금의 의존도가 높을수록 민간이전경비의 증가율이 더욱 높아짐으로써 재정지출의 비효율을 야기하고, 지방의회경비, 업무추진비를 절감하기 위한 노력과 행사축제경비를 절감하려는 노력 역시 저하되는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 무조건보조금 비율이 높은 지방정부일수록 세출관리의 효율성이 낮다고 해석할 수 있겠다. 다만 출연출자금의 비율은 무조건 보조금에 대한 의존도가 높을수록 낮아지는 것으로 나타났는데, 이는 무조건 보조금이 출연출자금의 지출에 대한 절감노력도를 개선하는 효과를 거둘 수 있음을 의미한다.

〈표 7〉 이전재원의 세출관리 효율성에 대한 회귀분석결과

종속변수 \ 독립변수	무조건보조금 의존도	조건부보조금 의존도	인구	면적	연도
민간이전경비비율	0.023	0.408***	-0.124*	-0.384	-0.096*
민간이전경비증감률	0.162**	0.152**	-0.042	-0.051	-0.129**
출연출자금비율	-0.194***	-0.527***	-0.028	0.049	0.042
출연출자금 증감률	0.054	0.045	0.014	-0.034	-0.007
자본시설유지관리비비율	0.03	0.194***	0.033	-0.088	0.039
자본시설 유지관리비 증감률	0.014	0.042	0.053	-0.082	0.2***
인건비 절감 노력도	-0.096	0.03	-0.078	-0.126	0.223***
지방의회경비 절감 노력도	-0.221***	0.031	-0.043	-0.146	-0.176***
업무추진비 절감 노력도	-0.313***	-0.122*	-0.033	-0.175***	-0.107*
행사축제경비비율	0.455***	0.351***	-0.129**	0.009	0.09**
행사축제경비 증감률	0.028	0.04	0.026	-0.078	0.316***

주1: 각 셀의 값은 표준화 계수값임

주2: *p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

이상의 분석결과를 종합해 본다면 세입관리의 효율성 분석과 마찬가지로 지방교부세나 조정교부금의 확대는 지방정부의 세출관리에 대한 효율성 측면에서 바람직하지 않음을 알 수 있다. 반면 지방세 등 자체재원의 비중을 제고하면 세출관리의 측면에서 지방재정운영의 효율성을 제고할 수 있으므로 지방교부세 확대보다는 지방세 확대가 재정운영의 효율성 측면에서 볼 때 더욱 바람직한 방안이라고 할 수 있겠다.

다음으로, 지방세입에서 조건부보조금의 비중이 달라짐에 따라 세출관리의 효율성은 어떻게 변화하였는지 분석한 결과를 살펴보기로 한다. 조건부 보조금은 총 11개의 세출관리의 효율성지표 중 다섯 개의 지표에는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났으나, 다섯 개의 지표에 대해서는 부정적인 영향을, 하나의 지표에 대해서는 긍정적인 영향을 끼친 것으로 분석되었다.

구체적으로 보면, 분석결과 조건부 보조금에 대한 의존율은 민간이전경비비율과 민간이전경비증감률을 높이는 효과를 야기한 것으로 나타나 민간이전경비 지출을 촉진함으로써 세출의 비효율성을 야기하고 있음이 확인되었다. 또한 조건부 보조금의 비중이 높아지면 자본시설유지관리비와 행사축제경비도 증가되는 것으로 나타났다. 업무추진비 절감 노력도도 낮아지는 것으로 분석되었다. 다만 무조건보조

금의 효과와 마찬가지로 조건부보조금은 출연출자금비율 측면에서 세출관리의 효율성을 제고하는 것으로 나타났다.

종합적으로 볼 때 비록 출연출자금의 관리 측면에서 세출관리의 효율성이 제고되긴 하지만 다수의 지표에서 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 따라서 조건부보조금인 국고보조금의 축소는 세출관리의 효율성 측면에서 볼 때 바람직한 대안이라고 할 수 있겠다.

VI. 맺음말

지금까지 많은 학자들은 중앙정부나 상위정부로부터의 이전재원인 무조건보조금이나 조건부보조금은 연성예산제약 등으로 인해 지방재정운영의 효율성에 부정적인 영향을 미친다고 주장하고 있다. 특히 무조건 보조금의 경우에도 비록 지방정부간의 재정적 형평성 제고에는 도움이 될 수 있겠지만 끈끈이효과의 유발 등의 이유로 인해 재정운영의 비효율성을 야기할 가능성이 높다고 주장하고 있다. 본 연구에서는 이러한 주장들이 과연 우리나라에도 적용이 되는지 알아보기 위하여 지방교부세 등의 무조건보조금과 국고보조금 등의 조건부 보조금의 지방재정 운영의 효율성에 대한 효과를 세입확충을 위한 노력과 세출 절감을 위한 노력 측면에서 분석하였다. 이러한 분석은 특히 현 정부가 추진하고 있는 지방세의 확충, 지방교부세율의 상향조정, 국고보조금 사업의 축소가 지방재정운영의 효율성 측면에서 볼 때 과연 바람직할 것인지에 대해 경험적 증거를 제시한다는 면에서 의미를 찾을 수 있을 것이다. 분석결과는 다음과 같이 요약된다.

우선 지방교부세 등 무조건 보조금은 총 아홉 개의 세입관리의 효율성지표 중 지방세징수율과 지방세 체납액비율 측면에서 부정적인 효과를 야기하는 것으로 분석되었다. 이는 보통교부세와 조정교부금 등의 무조건적 보조금에 대한 의존율이 높을수록 자체재원 확대를 위한 노력을 게을리 함으로써 지방정부의 세입관리의 효율성이 낮아진다는 것을 의미한다. 반면 지방세체납액비율과 세외수입체납액비율 측면에서 무조건 보조금에 대한 의존도가 높을수록 지방정부의 세입관리의 효율성이 개선되는 것으로 나타났다. 다만 지방세와 세외수입의 규모와 비중이 커질수록 체납의 가능성도 높아질 수 있을 것이므로 무조건 보조금이 이러한 세입관리의 효율성을 개선하는데 기여했다고 주장하기에는 무리가 있을 수 있어, 좀 더 신중한 해석이 필요하다고 판단된다.

다음으로 세출관리의 효율성 측면에서 볼 때 무조건 보조금에 대한 의존도는 총 11개의 세출관리의 효율성지표 중 네 개의 지표에 대해서 부정적인 영향을 미친 것으로 분석되었다. 구체적으로 보면 무조건보조금은 민간이전경비와 행사축제경비의 증가를 촉진하였으며, 지방의회경비와 업무추진비를 절감하기 위한 노력을 떨어지는 것으로 나타났다. 다만 무조건보조금에 대한 의존도가 높을수록 출연출자금의 지출에 대한 절감노력도는 높아지는 것으로 분석되었다.

이상의 분석결과를 종합해 본다면 일부 지표에서 예외가 있기는 하지만 지방교부세 등의 무조건 보조금은 대체로 세입과 세출관리의 효율성에 모두 부정적인 영향을 미치고 있다고 할 수 있겠다. 이는 반대로 지방세 등 자체재원의 비중을 올린다면 세입과 세출관리의 측면에서 지방재정운영의 효율성을 제고할 수 있으므로 지방교부세 확대보다는 지방세 확대가 더욱 바람직하다고 할 수 있겠다.

또한 분석결과 국고보조금 등 조건부보조금에 대한 의존도는 본 연구에서 활용한 9개의 세입관리 효율성지표 중 4개의 지표에서 부정적인 효과를 야기하는 것으로 나타났다. 즉 조건부 보조금의 비율이 높아질수록 자체세입과 경상세외수입의 증가율, 지방세징수율이 낮아졌으며, 탄력세율 적용에 대한 노력도 역시 저하되는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 국고보조금이나 시도비보조금에 대한 의존도가 높아질수록 지방세와 경상세외수입을 포함한 자체재원 확충을 위한 노력이 낮아진다고 해석될 수 있겠다.

다음으로 세출관리 측면에서의 분석결과를 살펴보면 조건부 보조금은 총 11개의 세출관리의 효율성지표 중 다섯 개의 지표에 부정적인 효과를 야기한 것으로 나타났다. 즉 국고보조금과 시도비보조금 등 조건부 보조금의 비중이 높은 지방정부의 경우 민간이전경비, 자본시설유지관리비와 행사축제경비의 비중이나 증가율도 상대적으로 높게 나타났고, 업무추진비를 절감하기 위한 노력도 부족한 것으로 분석되었다. 다만 무조건 보조금과 마찬가지로 조건부보조금 역시 출연출자금비율 측면에서는 세출관리의 효율성을 제고하는 것으로 나타났다.

종합적으로 볼 때 몇 개 지표에서 예외가 있기는 하나 국고보조금이나 시도비보조금에 대한 의존율이 높아질수록 세입확충을 위한 노력이나 지출절감을 위한 노력이 낮아짐으로써 재정운영의 효율성은 떨어진다고 할 수 있겠다. 따라서 국고보조금 등을 정비하고 축소하려는 정책은 지방재정운영의 효율성 측면에서 볼 때 올바른 방향설정을 한 것으로 판단된다.

물론 지방세의 확충, 지방교부세율의 인상, 국고보조금 사업의 정비 등의 방안들이 과연 바람직할 것인지를 종합적으로 판단하기 위해서는 효율성의 측면 뿐 아니

라 형평성을 비롯한 보다 다양한 시각이나 기준에서의 분석이 뒷받침될 필요가 있다, 그럼에도 불구하고 본 연구는 지금까지 시도되지 않았던 이전재원의 세입확충 노력이나 세출 절감 노력에 대한 효과를 무조건보조금과 조건부 보조금으로 구분하여 차별적으로 분석함으로써 지방재정에 대한 전략 수립에 하나의 힌트를 제공해 주었다는 측면에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다. 이러한 분석 결과를 참고하여 앞으로의 재정분권 정책의 방향성 설정에 활용되기를 희망한다.

참고문헌

- 김대영. (2004). 지방소비세 도입에 관한 연구, 「한국지방재정논집」, 9(1): 1-23.
- 박선희 외. (2009). “지방교부세의 비대칭 Flypaper effect 분석.” 「지방정부연구」 13(2): 75-92..
- 배상석·권성욱. (2007). “비대칭 flypaper effect에 관한 연구.” 「행정논총」, 45(3): 111-133.
- 배인명. (2017). “신정부의 재정분권 과제와 추진방안에 대한 소고.” 「지방행정연구」 31(3): 21-49.
- _____. (2015). “우리나라 지방재정의 건전성과 효율성에 대한 연구.” 서울여자대학교 사회과학논총 제22집 Vol.22 pp.1-25.
- _____. (2003). “재정분권화의 현실과 개혁방안.” 「현대사회와 행정」, 13(2).
- 오영균. (2008). “재정분권과 연성예산제약에 관한 연구.” 「행정논총」 46(3): 121-143.
- 임상수. (2016). “지방교부세가 지방자치단체 지출에 미치는 영향,” 「한국경제의 분석」 22(3): 101-145.
- 이재원. (2016). 「국고보조사업운영의 효율성 제고를 위한 정책과제」. 한국지방세연구원.
- 이재은. (2002). 분권화를 위한 지방세제 개혁. 「한국지방재정논집」, 7(1): 177-220.
- 전상경. (2006). “재정분권화와 연성예산제약 및 지방재정규율.” 「지방정부연구」 제10권 제1호(2006 봄) : 325~341.
- 차주현. (2011). “재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석.” 「한국행정학보」 10(1): 117-151.
- 하능식. (2016). 「지방분권 수준의 평가와 정책적 시사점」. 한국지방세연구원.
- 한국지방행정연구원. (2016). 『FY2015 지방자치단체 재정분석종합보고서』.

- _____. (2009). 『FY2008 지방자치단체 재정분석종합보고서』..
- 허명순. (2003). 정부간 재정지원금의 변화에 따른 지방정부의 반응. 『한국행정학보』, 37(2): 189~210.
- Deller, S. C. & C. S. Maher. (2005). A Model of Asymmetries in the Flypaper Effect. *Publius: The Journal of Federalism*, 36(2): 213~229.
- Gamkhar, S. (2000). Is the Response of State and Local Highway Spending Symmetric to Increases and Decreases in Federal Highway Grants?. *Public Finance Review*, 28(3):3~25.
- Gamkhar, S. and W. E. Oates. (1996). Asymmetries in the Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings. *National Tax Journal*, 49(4): 501~512.
- Gramlich, E. M. (1987). Federalism and Federal Deficit Reduction. *National Tax Journal*, 51: 219~238.
- Heyndels, B. (2001). Asymmetries in the Flypaper Effect: Empirical Evidence for the Flemish Municipalities. *Applied Economics*, 33: 1329~1334.
- Lalvani, M. (2002). The Flypaper Effect: Evidence from India. *Public Budgeting & Finance*, 22(3): 67~88.
- Konai, J. (1979). Resource-Constrained Versus Demand-Constrained System. *Econometrica*, 47: 801-819.
- Konai, J., Maskin, E and Ronald, G. (2003). Understanding the soft budget constraint, *Journal of Economic*, 12: 1095-1136.
- Melo, L. (2002). The Flypaper Effect under Different Institutional Contexts: The Colombian Case. *Public Choice*, 111: 317~345.
- Oates, Wallace E., (2008). On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions, *National Tax Journal*, 61(2).
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Rodden, Jonathan, Eskeland, Gunnar S., & Litvack, Jennie(ed.)(2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Vigneault, Marianne. (2005). Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem. *Working Paper 2005(2) IIGR, Queen's*

University.

배인명(裵仁明): 미국 University of Georgia에서 1993년 행정학박사학위를 취득하였고 현재 서울여자대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요관심 분야는 지방재정, 재무행정, 지방행정 등이며, 주요 논문으로는 “신정부의 재정분권 과제와 추진방안에 대한 소고”(2017), “지방분권화의 국가경쟁력에 대한 효과분석: 정부의 효율성, 민주성, 부패방지를 중심으로”(2016), “지방자치단체장의 지방재정운영노력이 재선에 미치는 효과: 2014년 지방선거를 중심으로”(2015), “복지 국고보조금사업의 기준보조율에 대한 연구”(2013) 등이 있다. (impai@swu.ac.kr)

임대주택 거주여부가 저소득층의 근로활동에 미치는 영향에 관한 연구

허수정

본 연구는 임대주택의 거주여부가 저소득층의 근로활동에 미치는 영향을 분석함으로써 자활 측면에서 임대주택 정책의 제도적 발전방안을 마련하는데 있어 그 기초자료를 제공하는 것을 목적으로 한다. 복지패널 1차년도에서 9차년도 자료를 활용하여 임대주택의 거주여부가 저소득층의 근로활동에 미치는 영향에 대해 분석한 결과, 임대주택의 거주여부는 저소득층의 근로활동에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있었다. 또한 남성의 경우 임대주택 거주여부는 근로에 부정적인 영향을 미치고 있었으나 여성에게 있어서는 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있었다. 이와 함께 수도권에 거주하고 있는 저소득층은 임대주택 거주에 따른 부정적인 영향을 받지 않는 것으로 나타났으나 비수도권에 거주하는 저소득층은 임대주택 거주가 근로활동에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보이고 있었다.

분석결과, 우리나라 임대주택정책은 전반적으로 거주민의 근로활동에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있었다. 특히 임대주택이 대규모 아파트단지로 구성됨으로 인해 보이는 문제점들이 근로에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있었다. 따라서 매입임대나 전세임대와 같은 형태의 임대주택 공급을 확대함으로써 이러한 부정적인 영향을 최소화하는 한편 임대주택 거주민에 대한 직업훈련 및 직업알선 등 직업관련 서비스를 함께 제공함으로써 임대주택 거주민의 자활을 촉진하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

[주제어: 임대주택, 임대주택 근로, 임대주택 근로 효과]

I. 서론

공공임대주택은 다수의 복지국가에서 저소득층을 위한 복지정책의 일환으로 제공되어왔고, 이러한 임대주택공급은 지금까지도 유럽 국가들에서 주거복지정책의 중심이 되고 있다. 우리나라 주거복지정책은 1990년대 노태우 정권의 임대주택 50만호 건설계획 등 임대주택 정책을 중심으로 운영되고 있고, 이는 우리나라 주거복

지정책 역시 공공임대주택을 통한 물량위주, 공급 우선 정책을 지향하고 있음을 의미한다.

임대주택은 저소득층에게 저가로 양질의 주택을 제공하여 이들의 주거안정을 꾀하는 것을 그 1차 목표로 하고 있고(국토해양부, 2008b), 실제 임대주택은 저소득층의 주거안정 및 주거환경 개선에 기여하고 있음을 알 수 있었다(고철 외, 2004; 배순석 외, 2008; 진정수 외, 2005; 최은희 외, 2011). 더불어 우리나라의 경우 임대주택 아파트 단지에 사회복지관 1개설치 의무규정을 두어(주택건설기준 등에 관한 규칙, 제2조, 별표1) 임대주택 단지 입주자인 사회복지서비스 수혜 대상자에게 사회복지서비스를 제공하여 이들의 자립을 돕고자 하였다.

이러한 부차적인 목적과 관련하여서는 상반된 두 증거들이 존재한다. 우선 임대주택 거주는 입주자의 자활에 긍정적이었을 것이라는 주장에 대해서 임대주택 단지 주차장의 자동차 수가 증가하였다는 것을 통해 이들의 경제활동이 보다 활발해졌을 것이라는 점을 추정할 수 있다는 것과 임대단지 거주민 중 출근을 하는 사람의 수가 증가하였다는 인터뷰 결과도 제시되고 있다(이수옥 외, 2010). 또한 임대주택 거주자에게 등록된 외제차를 포함한 대형 승용차의 수가 367대가 있다는 신문 기사도 있었다(한국경제, 2012. 10. 8¹⁾). 이와 함께 2003년 기준 영구임대주택 입주민 중 자격탈락자는 33.4%(서울시의 경우 49.0%)인 것으로 나타나²⁾(국토해양부, 2008) 이러한 주장을 뒷받침하고 있다. 한편 임대주택 거주자가 자활에 부정적이라는 견해도 존재하고 있다. 임대주택 거주자 중 임대료 체납가구는 해마다 증가하고 있어 2014년 6월 말 기준 12만 8482가구(전체 임대주택 거주가구 중 약 20%), 405억 원의 체납이 발생하였다는 것이 근거로 제시되고 있는 것이다³⁾. 이들 체납의 주요 원인은 경제적 능력의 부족, 자립의지 전무, 일자리 부족 등인 것으로 나타나(오정석, 심영미, 2010) 임대주택이 자활에 긍정적이지만은 않다는 주장 역시 설득력을 얻고 있다.

이처럼 임대주택 입주자의 자활에 효과에 대한 상반된 증거들이 나타나고 있지만, 국내에서는 아직 임대주택 거주민의 근로활동 관련 효과에 대한 연구는 부족한

1) 한국경제신문, 2012. 10. 8.

(<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2012100865661>)

2) 이들은 자격 탈락자임에도 불구하고 영구임대주택에서 퇴거를 거부한 사람들이지만, 실제 이들 중 약 60% 정도는 기초생활보장 수급권자와 차이가 거의 없는 소득 1분위 계층인 것으로 나타났다(국토해양부, 2008).

3) 이데일리 “임대주택 5가구 중 1가구 임대료 체납”, 2014. 8. 20.

<http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JD41&newsid=02847046606189288&DCD=A00404&OutLnkChk=Y>

실정이다. 특히 주거복지정책 전달체계의 개편 및 정책수단이 다양화되고 있는 지금, 주거복지정책의 효과성에 대해 고찰해 보는 것 역시 필요하다. 따라서 본 연구에서는 지금까지 우리나라 주거복지정책의 중심이 되어온 임대주택 사업의 효과성, 이 중에서도 근로활동 관련 효과성을 검증하여 보기 위하여 임대주택의 거주 여부가 근로에 미치는 영향에 대해 분석함으로써 임대주택 제도의 발전방안을 마련하는데 있어 기초정보를 제공하고자 한다.

II. 선행연구

1. 우리나라 임대주택 제도의 개관⁴⁾

공공임대주택은 국가 또는 지자체, 주택공사, 지방공사, 공공기관 및 민간사업자가 국가 또는 지자체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 주택을 의미하는 것으로, 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 장기전세주택, 분양전환 공공임대주택, 기존주택 매입임대주택, 기존주택 전세임대주택이 포함된다. 즉, 공공임대주택은 공공부문에서 직접 건설하여 저소득층에게 저렴한 비용으로 임대하는 건설임대주택과 기존 주택을 매입 혹은 전세 계약한 후 이를 저렴한 가격으로 임대함으로써 주거안정을 달성하고자 하는 매입임대 혹은 전세임대주택으로 구분될 수 있는 것이다.

이처럼 다양한 임대주택 중 저소득층의 주거안정을 위한 임대주택으로는 국민임대주택, 영구임대주택, 매입임대주택이 있다. 이를 보다 자세히 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 국민임대주택은 저소득층의 주거안정을 위해 정부 또는 지자체의 재정 및 국민주택기금 지원으로 한국토지주택공사와 자자체가 건설 및 공급하여 30년 이상 임대하는 주택의 의미한다. 국민임대주택은 주택의 크기에 따라 그 입주자격의 제한은 있으나, 대략적으로 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 70% 이하인 자를 그 대상으로 한다⁵⁾.

둘째, 영구임대주택은 최저소득 계층의 주거안정을 위하여 50년 이상 또는 영구

4) 아래 내용은 국토교통부(2017) 「2016년 주택업무편람」 자료를 활용하여 작성된 것이다.

5) 전용 60㎡ 초과 주택의 경우 도시근로자 가구당 월평균 소득의 100% 이하인 자를 그 대상으로 한다.

적인 임대를 목적으로 공급하는 공공임대주택을 의미한다. 도시영세민의 주거안정을 위해 1989년 2월 24일, 대통령취임 1주년 기념식에서 영구임대주택 25만호 건설계획이 발표되면서 본격적인 건설 및 공급이 이루어지기 시작한 영구임대주택은 저소득층을 위한 임대주택 제도 중 가장 대표적인 제도라고 할 수 있다.

셋째, 기존주택 매입임대사업은 기초생활 수급자 등 저소득층이 현 생활권에서 거주할 수 있도록 다가구주택 등을 매입하여 임대하는 방안을 강구하기 위해 시행된 사업으로, 기존주택을 매입, 개·보수한 후 저렴하게 임대하는 사업을 의미한다.

통계청 나라지표 자료에 의하면 이러한 저소득층을 위한 영구임대주택, 50년 임대주택, 국민임대주택 등 장기임대주택의 공급은 점차적으로 증가하여 2016년 말 기준 1,256천호가 공급되고 있음을 알 수 있다. 이 중 영구임대 199천호, 50년 공공임대 108천호, 국민임대 509천호, 전세임대 등 기타 임대주택 440천호가 공급되고 있는 것이다. 하지만 우리나라의 공공임대주택 비중은 2015년 재고 기준 5.9%로, 1999~2000년 주요 선진국의 공공임대주택 비중(영국 19.2%, 네덜란드 35%, 독일 6%, 프랑스 17%)의 6~35%에 비해 매우 낮은 수준임을 알 수 있어 공공임대주택의 확대가 필요함을 확인할 수 있다.

2. 저소득층의 근로활동 특성

임대주택 거주대상 중 가장 큰 부분을 차지하는 자들은 저소득층이라고 할 수 있다. 최근 행복주택 등의 임대주택들은 신혼부부, 청년층 등 다양한 특성을 가진 자들을 그 대상으로 하고 있지만, 영구임대주택 등 장기공공임대주택들은 주로 그 대상을 저소득층으로 규정하고 있다. 이에 본 연구에서는 이러한 저소득층의 임대주택 거주에 따른 노동공급 효과, 즉 근로활동 관련 효과를 확인하기에 앞서 저소득층의 근로활동 특성에 대해 살펴봄으로써 임대주택이 저소득층 근로에 어떠한 영향을 미칠 수 있을지에 대해 살펴보고자 한다.

선행연구들에서 나타난 저소득층의 근로활동 특성은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 저소득층의 대다수는 실업 및 비경제활동인구로 구성되어 있다(김철희, 2003; 이병희, 반정호, 2009). 연구자료에 따라 그 비중의 차이를 보이고 있지만, 실업 및 비경제활동 인구의 비중은 상당히 높은 편이고, 실업자에 비해 비경제활동 인구의 비중이 더 높은 것으로 나타나고 있다(이병희, 반정호, 2009). 이러한 특성은 저소득층의 경우 자산소득이 낮으면서 동시에 경제활동 비중도 낮음을 의미하

는 것으로, 빈곤에도 불구하고 노동시장, 경제활동에 소극적인 모습이라는 점을 나타내는 것이다(김철희, 2003).

둘째, 저소득층 중 근로활동을 하고 있는 사람들은 상당수가 불안정한 일자리를 경험하고 있다(김철희, 2003; 이병희 외, 2008; 이병희, 반정호, 2009; 이현주 외, 2009; 최옥금, 2005). 이들은 근로활동을 하고 있더라도 임시직, 일용직, 자활 및 공공근로, 자영업, 무급가족 종사자들의 비중이 높아 취업 빈곤층 중 약 88%가량을 차지하고 있으며(이병희, 반정호, 2009), 비임금 근로자의 비중도 약 1/3에 달하는 것으로 나타나고 있다(이병희 외, 2008). 임금근로자 중 상용근로자의 비중이 낮다는 점은 특히 이들은 불안정일자리에 놓여있을 뿐만 아니라 취업에서의 애로도 경험하고 있다는 것을 알 수 있다(이병희, 반정호, 2009).

셋째, 이들의 노동시장 이동방향에 대해 살펴보면, 임시직에서 상용직으로의 이동 등 고용에서의 상향이동의 확률이 낮고, 반대로 하향이동의 비중은 높게 나타나고 있다(김철희, 2003; 이병희 외, 2008; 이병희, 반정호, 2009). 이러한 변화는 불안정 노동시장에의 진입은 활발하나, 안정적인 노동시장으로의 진입은 어렵다는 것을 의미하는 것으로, 저소득층이 안정적인 근로활동을 통해 빈곤을 벗어나는 것이 어렵다는 것을 의미하는 것이다. 특히 저소득층은 경제위기에 취약하여 경기 침체 시 실업자가 증가하는 경향을 보이는데, 이러한 환경 속에서 구직을 단념하는 실망 노동자 효과(discourage worker effect)가 나타나고 있다(김철희, 2003). 이러한 취업에서의 좌절 경험이 반복되는 경우 저소득층은 기대감을 상실, 낮은 자아존중감을 가지게 되는 등 부정적 심리적 상태에도 영향을 미칠 수 있고, 이는 결과적으로 노동시장에서의 소극적 참여, 질 낮은 일자리의 유지 등 근로에 있어 부정적 영향을 미칠 수 있다(이현주 외, 2009). 따라서 이현주 외(2009)에서는 저소득층의 근로유인을 위해서는 긍정적인 심리상태 확보를 위해 건강지원, 관련 교육 등 일상생활의 변화를 이끌어 갈 구체적인 지원이 병행될 필요가 있다고 주장한다.

넷째, 이러한 근로상태의 동태적 변화는 비빈곤층에 비해 빈곤층에서 더욱 자주 나타난다.(이병희 외, 2008; 이병희, 반정호, 2009). 이는 저소득층의 불안정 일자리의 특성에서 기인하는 것으로, 비취업과 질 낮은 일자리의 반복 가능성은 결과적으로 근로빈곤으로 빠질 위험성을 높일 수 있다(이병희, 반정호, 2009). 특히 이러한 저소득층의 노동시장 특성은 시간의 경과에도 불구하고 크게 변하지 않는다는 점이 더 큰 문제라고 할 수 있다(김철희, 2003).

다섯째, 이러한 저소득층 중 실제 근로능력자의 비중은 높은 편이다(이병희, 반정호, 2009). 앞서 언급한 것처럼 절대빈곤층 중에는 근로무능력의 노인의 비중이

높은 편이지만, 전반적으로 저소득층 중 근로능력자는 약 절반에 가까운 비중을 차지하고 있다. 이러한 빈곤층의 근로능력자들 중 약 60%는 실제 취업을 하여 경제활동을 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 일반적으로 저소득층의 취업에 부정적인 영향을 미치는 요인들은 저숙련의 개인적 요인 때문인 것으로 알려져 있다. 이러한 인적자본 하에서 근로빈곤층은 대부분 도소매 및 음식숙박업, 1차산업 등 질 낮은 일자리, 불안정 일자리에 종사하고 있는 것으로 나타나는 것이다(최옥금, 2005). 이러한 개인적 요인으로 인해 경제활동에서의 제약이 있는 것도 사실이지만, 이병희, 반정호(2009)는 가구적 요인에 의해 저소득층이 일을 하기 어려운 경우도 많다는 점을 지적하고 있다. 이들은 가구내 중증장애인, 만성질환을 보유하고 있는 노인, 6세 미만 아동 등 취약자가 있는 가구의 비중이 저소득층에서 상대적으로 높게 나타나고 있다는 점을 미루어 보아, 저소득층은 개인적 요인과 함께 가구적 요인에 의해 노동시장에서 일하기 어려운 경우가 많다는 점을 언급하고 있는 것이다. 따라서 이들은 저소득층이 노동시장에 진입하기 위해서는 개인에 대한 취업지원 서비스와 함께 간병, 보육 등 복지서비스를 통해 노동시장 참여를 저해하는 가구 내 취업애로 요인을 해소할 필요가 있다고 주장하고 있다.

이러한 선행연구들은 저소득층의 근로활동에 대해 1) 근로여부에 대한 분석과 2) 근로활동을 하고 있다면 어떠한 활동을 하고 있는지에 대해 분석을 중심으로 연구를 수행하고 있다는 것을 알 수 있다. 첫째, 근로활동 여부의 측정을 활용하여 분석을 수행하고 있다. 여기에서 근로활동은 임금근로 및 비임금근로(자영업 및 무급가족종사자)를 포괄하는 개념으로 활용되고 있고, 실업 및 비경제활동을 근로활동을 하지 않는 상태로 측정하여, 현재 근로여부에 대한 더미변수를 활용하여 분석을 수행하는 연구가 수행되고 있다. 둘째, 이와 함께 일을 하고 있다면 어떠한 일을 하고 있는지를 확인하는 연구를 통해 저소득층의 노동시장 특성을 분석하고 있다. 이는 노동시장의 안정성이라는 관점에서 분석을 실시하고 있는데, 불안정 노동시장은 첫째, 고용이 되지 않은 노동시장 둘째, 상용근로가 아닌 임시 혹은 일용근로라는 특성으로 구분하여 분석을 수행하고 있는 것이다.

따라서 본 연구에서는 임대주택의 거주여부가 근로에 미치는 영향을 분석함에 있어 고용여부 및 노동시장 안정성을 중심으로 분석하고자 한다. 고용여부는 선행 연구에 나타난 것처럼 근로활동 및 실업과 비경제활동의 더미변수를 활용하여 분석을 실시하고, 노동시장의 안정성은 임금근로인지 혹은 자영업 및 무급가족종사자인지를 확인하여 고용여부에 따른 안정성을 확인한 후 임금근로자로 고용이 되었다면 상용근로인지 여부에 미치는 영향을 분석함으로써 확인하고자 한다.

3. 임대주택의 거주여부가 근로활동에 미치는 영향

임대주택의 효과와 관련한 국내 연구들은 대개 임대주택이 주거안정에 미친 영향이나 주변지역 집값에 미치는 영향 등으로 정리될 수 있고, 노동시장 혹은 자활과 관련한 연구들은 거의 수행되지 않고 있었다. 자활 효과와 관련한 연구들도 대개 일부지역을 대상으로 수행되는 등(박신영, 남원석, 2011) 전반적인 효과를 확인하는 데에는 어려움이 있는 것으로 나타났다.

국외에서는 1980년대 이후 임대주택과 노동시장에 대한 연구들이 비교적 많이 수행되고 있었다. 연구 결과들은 크게 긍정적인 영향을 나타내는 연구(Currie and Yelowitz, 2000; Flatau et al. 2003; Newman and Harkness, 2000; Ong, 1998), 부정적인 영향을 나타내는 연구(Battu and Philmister, 2008; Fauth et al. 2004; Holloway et al. 1998; Murray, M. 1978; Painter, 2001; Reingold et al. 2001; Yelowitz, 2001), 효과가 없음을 나타내는 연구(Battu and Philmister, 2008; Dujardin and Goffette-Nagot, 2009; Kleit and Rohe, 2005; Reingold, 1997)로 요약될 수 있다. 특히 Murray(1978)는 그의 연구에서 임대주택에 거주하는 경우 노동공급을 4%만큼 감소시키는 경향이 있다고 하였고, Fauth, et al.(2004)에서는 공공임대주택단지에서 다른 지역으로 이주시 이웃환경에의 만족도가 증가하여 노동공급이 증가한다고 하였다. Reingold, et al.(2001)에서는 공공임대주택이 노동공급에 직접적으로 미치는 영향과 임대주택으로 인해 형성된 사회적 자본이 저소득층의 근로에 미치는 간접적 영향에 대해 연구한 결과, 직·간접적인 영향 모두 부정적이었으나, 그 크기는 크지 않은 것으로 나타났다고 하였다. 이에 반해 Ong(1998)은 그의 연구에서 임대주택의 거주여부는 근로여부뿐만 아니라 근로시간의 증대에도 유의미한 영향을 미치고 있다고 하였고, Flatau, et al.(2003)은 성별로 상이한 영향을 미쳐 남성의 경우 영향을 미치지 않는 것으로 보이지만 여성의 경우 긍정적인 영향을 미치고 있다고 하였다.

이러한 상반된 연구결과가 나오게 하는 원인에 대해 선행연구들은 아래와 같이 설명하고 있다.

1) 임대주택의 거주가 근로에 미치는 부정적인 영향

임대주택의 거주가 근로에 부정적인 영향을 미치고 있다는 주장은 다음과 같은 이유를 제시하고 있다.

첫째, 직업공간과 거주공간이 분리되어 이동에의 어려움을 가지기 때문에 임대

주택은 취업에 부정적인 영향을 미친다(Reingold, 1997, 이수옥 외, 2010). 임대주택의 건설을 위해서는 저렴한 비용으로 넓은 부지를 매입해야 하는 까닭에 대부분의 임대주택은 도시 외곽지역에 위치하게 되고, 이는 결과적으로 일자리가 많은 도심에서 멀어지는 결과를 초래하게 된다. 이처럼 일자리 공간과 주거 공간의 분리는 개인의 유보임금(reservation wage)을 상승시키게 되어 실업에 유의미한 영향을 미치게 한다(Munch et al. 2008).

둘째, 고용주는 거주 지역을 확인한 후 screening을 할 수 있기 때문에 임대주택은 고용에 있어 부정적일 수 있다(Reingold, 1997). 임대주택 거주자가 가지는 부정적인 선입견으로 인해 고용주는 서류심사 과정에서 임대주택에 거주하는 사람들에 대한 부정적인 편견을 가지고 고용관련 심사를 할 수 있는데, 이러한 점이 고용에 있어 부정적인 영향을 미치게 한다.

셋째, 임대주택은 집중화된 빈곤지역이라는 주변 환경을 제공하게 되고, 이는 결과적으로 근로에 있어 부정적인 영향을 미치게 한다(Spence, 1993; Coggon et al. 1993; Mann et al. 1992; Reingold, 1997). 임대주택의 경우 가장 상황이 극한 사람에게 제공되는 주거서비스이기 때문에 주변지역으로부터 고립, 과밀지역(overcrowding)이 되어 건강에 좋지 않은(poor health), 경제적으로도 이롭지 않은 지역이 되기 쉬워서(disadvantaged communities) 근로 등에 부정적인 영향을 미치게 된다. 하지만 이에 대해서는 상반된 견해도 있어 이러한 지역적 여건이 큰 영향을 미치지 않는다는 연구도 존재한다(Newman and Harkness, 2000).

넷째, 임대주택에 거주하는 아동의 경우 특히 적절한 역할모델(role model)이 부재하여 빈곤문화가 세습되는, 즉 근로에 있어서 부정적인 효과를 가진다(박신영, 남원석, 2011; 최종혁, 2012; Reingold, 1997, Newnam and Harkness, 2002). 이들에 의하면 아이들의 경우 간접적으로 부모 혹은 보호자의 행동에 영향을 받게 되는데, 임대주택 지역이라는 불이익과 함께 일하지 않는 부모가 아이들에게 부정적인 역할모델로서 작용하기 때문에 장기적인 측면에서도 임대주택은 근로에 있어 부정적인 효과를 제공할 수밖에 없다고 한다.

다섯째, 임대주택에 거주하는 저소득층은 시장 임대료보다 저렴한 임대료로 더 나은 주택에서 거주하는 혜택을 받고 있는데, 이처럼 저렴한 임대료로 주거안정을 경험한 저소득층은 주거 상향이동을 위한 자금의 필요성이 감소, 근로의욕이 감소하게 된다(최종혁, 2012). 주거 상향이동이란 월세에서 전세, 전세에서 자가로의 이동을 의미하는 것으로, 주거 상향이동을 위해서는 목돈이 필요하게 된다. 그러나 임대주택에 거주하게 되는 경우 전세금의 증액 등 주거를 위한 큰돈의 부담이 감소

하여 저축에 대한 의욕이 약화되고, 결과적으로 일에 대한 열중도가 이전에 비해 떨어져 구직활동 및 근로에 대한 의욕이 약화될 수 있어 임대주택에의 거주는 근로 활동에 부정적인 영향을 미친다.

마지막으로 임대주택에 거주하는 개인의 특성으로 인해 이들이 실업에 빠질 확률이 더 높다는 견해도 존재한다. 임대주택에는 성장과정부터 어려움을 겪은 사람이 많고, 이들은 가족 및 이웃으로부터 소외된 사람들이 다수 거주하고 있는데, 이들은 대부분 일자리를 찾는 데에 대한 두려움이 커 근로에 부정적인 영향을 가지고 있다(박신영, 남원석, 2011). 또한 임대주택은 저소득층 중에서도 일부에게 주어지는 주거복지서비스의 성격을 가지기 때문에 이들은 특히 더 인적자본이 낮은 사람들일 수밖에 없기 때문에 이러한 부족한 인적자본으로 인해 실업에 처할 위험이 더 높다(Reingold, 1997). 특히 임대주택의 거주자들은 고연령층이 많고, 지역사회에 대한 불만이 많은 등 심리적으로 불안정하며, 일하고 싶어도 참여하는 방법을 모르거나 전문기술 등이 부재하여 근로 활동에 어려움을 겪기도 한다(오정석, 심영미, 2010). 즉, 임대주택에 거주하는 사람들의 특성 자체도 근로에 부정적인 영향을 미치고 있다는 것이다.

2) 임대주택의 거주가 근로에 미치는 긍정적인 영향

반대로 임대주택이 근로에 긍정적인 영향을 미친다는 주장은 다음과 같은 이유를 제시하고 있다.

첫째, 임대주택은 보다 안정적인 주거를 제공하기 때문에 근로에 긍정적인 영향을 미친다. 임대주택은 저소득층에게 이사에 대한 부담을 덜어주게 된다. 이러한 안정된 주거는 저소득층에게 근로에 대한 관심을 증대시키는 동시에 아이들의 전학 빈도를 감소시켜 아이들의 성적이 향상되는 결과를 초래하여 자녀의 취업에도 긍정적이라는 장기효과를 가지기도 한다(Newman and Harkness, 2000).

둘째, 우리나라의 경우 영구임대아파트 내 사회복지관 의무규정이라는 특이한 제도가 운영되고 있는데, 이들 복지관에서 제공하는 다양한 사회복지서비스들이 입주민의 근로활동에 긍정적인 역할을 한다(이수옥 외, 2010). 지금까지도 복지관은 아동을 대상으로 하는 방과 후 교실 등 다양한 서비스를 제공하고 있고, 이러한 서비스들은 근로활동에 있어 장애요인으로 작용할 수 있는 돌봄 관련 부담을 경감시켜 입주민의 근로에 유의미한 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

셋째, 임대주택은 일반 민간임차가구에의 거주보다 쾌적한 주거환경을 제공하고, 이러한 환경이 근로에 있어 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 민간 임차가구의 경우

임대보증금의 부족 및 월세 부담으로 인해 지하나 반지하 등의 열악한 주거환경, 즉 주거빈곤에 노출되기 쉽다(이수옥 외, 2010). 주거빈곤은 우울감을 증대시키는 효과가 있고(김동배 외, 2012), 우울감은 근로에 있어서도 부정적인 역할을 할 수밖에 없다. 이와 같이 임대주택은 동일한 임차료 대비 더 나은 주거환경을 제공함으로써 주거 빈곤을 완화하는 효과를 가지게 하고, 이는 간접적으로 근로에 긍정적인 영향을 미친다.

이처럼 임대주택의 거주가 거주민의 근로활동에 미치는 영향에 대해서는 상반된 다양한 연구결과가 제시되고 있으나, 현재 국내에서는 이에 대한 고려가 부족한 실정이다. 따라서 임대주택의 거주가 저소득층의 근로활동에 미치는 영향에 대해 분석함으로써 임대주택이 저소득층의 주거안정을 넘어서 거주민의 근로활동에 긍정적인 영향을 미치는 제도로서 기능하기 위하여 어떠한 점이 고려되어야 하는지를 파악하기 위한 정보를 제공하고자 한다.

III. 분석방법

1. 연구자료

본 연구는 한국복지패널 자료를 활용하여 분석하였다. 한국복지패널 자료는 저소득층의 동태적 변화를 확인할 수 있는 자료로, 2006년 조사가 시작되어 2017년 제11차 자료가 공개되고 있다. 본 연구에서는 복지패널 자료 중 제1차 조사부터 2014년 제9차 조사까지의 자료를 분석에 활용하고 있다. 또한 본 연구는 임대주택의 거주여부가 저소득층의 근로활동에 미치는 영향을 분석하는 것을 그 목적으로 하고 있는바, 저소득층을 대상으로 그 분석범위를 한정하고자 하였다. 특히 국민임대주택의 경우 도시근로자 소득의 70% 이하에 해당하는 저소득층을 그 대상으로 포함하고 있는바, 임대주택에 거주하는 저소득층은 기초생활보장 수급권자 등 절대빈곤층으로 한정되는 것이 아닌, 상대빈곤을 그 기준으로 하고 있다. 따라서 본 연구에서는 임대주택에 거주할 자격을 부여받는 상대빈곤층을 그 분석 대상으로 하기 위해 중위균등화소득의 60%이하 가구를 저소득가구로 정의하여 이들에 대한 분석을 실시하였다⁶⁾. 다만 전체 패널을 구성한 후 저소득 가구만을 추출, 분석에 활

6) 국민임대주택의 경우 입주자격에 소득뿐 아니라 다자녀, 신혼부부 등 다양한 기준들을 포함하고 있는바, 이들을 포괄하는 저소득층을 분석 대상으로 삼기 위해 도시근로자 가구

용하는 경우 전년도에는 저소득가구였으나 근로활동으로 인한 수입의 증대로 차년도에는 일반가구로 전이된 가구의 경우 분석에서 배제될 수 있고, 이는 결과적으로 분석에 있어 편의(bias)를 야기할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 1차년도 조사시점에서의 저소득 가구를 분리하여 이들의 9차년도 까지 조사 자료를 분석에 활용함으로써 시간이 흐름에 따라 저소득층에서 배제된 개인을 분석 대상에 포함하는 한편 조사 초기 저소득층을 분석 대상으로 함으로써 비교적 유사한 특성들을 보유하고 있는 대상자들을 분석에 활용함으로써 개인특성에 의해 설명되어지는 근로활동의 영향을 최소화 하고자 하였다.

본 연구는 근로활동에의 영향을 종속변수로 하고 있는바, 조사 대상은 15~64세의 생산가능인구를 그 대상으로 하고자 한다. 다만 본 연구는 패널자료를 활용하고 있는바, 조사가 지속됨으로 인해 조사 대상자의 연령 역시 증가하게 되는바, 조사 첫해에는 생산가능인구였으나 시기가 지속됨에 따라 더 이상 생산가능인구에 포함되지 않는 대상자가 발생할 수 있다. 즉, 1차년도 조사당시에 64세였던 조사대상자의 경우 2차년도 부터는 생산가능인구에 포함되지 않는바, 본 연구의 분석대상이 되지 않게 된다. 따라서 1차년도에서 9차년도에 이르는 모든 시점에서 생산가능인구에 포함되는 조사대상자만을 본 연구에서는 분석에 활용하고 있는바, 1차년도 만 15~55세인 조사대상자가 분석에 활용되었다.

따라서 최종 분석에 활용된 자료는 1차년도 조사당시 중위균등화소득 60% 이하의 저소득 가구 중 연령이 만15~55세인 조사대상자인 1,181명의 9년간 조사 자료를 그 분석대상으로 하고자 한다.

2. 연구모형 및 분석방법

본 연구는 임대주택의 거주여부가 저소득층의 근로활동에 미치는 영향에 대해 분석하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 일반적으로 임대주택 거주자와 노동시장에서의 결과, 즉 근로활동은 내생성(endogeneity)이 존재한다(Dujardin & Goffete-Nagot, 2009). 두 변수간 내생성이 존재하는 것은 첫째, 실업은 저소득을 야기하고, 이는 결과적으로 공공임대주택의 거주확률을 증가시키기 때문이고, 둘

평균소득의 70% 이하를 그 대상으로 하기보다 중위균등화소득을 중심으로 저소득층으로 정의하여 분석을 실시하였다. 여기에서 중위균등화소득은 가구의 경상소득을 가구원수 제곱근으로 나눈 값의 중위수를 의미하고, 복지패널 조사자료에서는 중위균등화소득의 60%를 기준으로 저소득가구를 분류하고 있는바, 본 연구에서는 이 정의를 활용, 해당 변수를 기준으로 저소득가구를 구분하고자 한다.

째, 앞서 선행연구에서 나타난 것처럼 임대주택의 거주는 실업으로 연결될 수 있는 특성들을 내포할 수 있기 때문이다. 이처럼 임대주택의 거주여부가 근로활동에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 이러한 내생성 문제를 고려한 연구설계를 할 필요가 있는데, 따라서 본 연구에서는 분석 방법론으로 패널 로지스틱 분석(panel logistic analysis)을 실시하고자 한다.

이와 함께 임대주택 거주자와 유사한 특성을 보이는 대조군을 설정하기 위해 본 연구에서는 앞서 언급한 것처럼 중위균등화소득 60% 이하 가구에 대해 분석을 실시함으로써 이들 저소득가구 중 임대주택에 거주하지 않는 가구를 임대주택 거주 가구의 대조군으로 활용하여 사업의 효과성을 분석하고자 한다. 또한 대조군을 형성함에 있어 본 연구에서는 조사 첫째 연도에서 저소득가구로 분류된 응답자만을 분석에 활용함으로써 저소득 가구라는 유사성을 보이는 개인들 간에 나타나는 임대주택 거주여부라는 차이가 근로활동에 미치는 영향을 확인해 보고자 한다. 이를 정리하면, 본 연구에서는 임대주택 거주여부와 근로 활동간의 효과성 분석을 위하여 중위소득 60%이하 가구, 특히 조사 첫 해 저소득가구들에 대해 임대주택 거주여부를 기준으로 대조군을 형성함으로써 실험군과 유사한 대조군을 형성하고자 하였고, 내생성을 고려하여 패널분석을 활용하여 분석을 실시하고자 하였다.

선행연구들은 임대주택의 거주여부가 경제활동, 특히 노동시장에서의 고용에 미치는 긍정적 부정적 영향에 대해 설명하고 있는바, 본 연구에서는 실제 임대주택에의 거주가 고용에 있어 부정적인 영향을 미치는 것은 아닌지에 대해 분석해 보고, 고용이 이루어졌을 경우 괜찮은 일자리(decent job)에 고용이 이루어졌는지를 확인함으로써 안정적인 소득을 통한 자활에의 영향을 확인해 보고자 한다.

이를 위하여 본 연구에서는 우선 전체 분석대상에 대해 임대주택 거주여부가 근로활동 여부에 미치는 영향을 패널로지트(panel logistic regression) 분석을 통해 확인하고, 근로활동을 영위하고 있는 분석대상에 한하여 임금근로활동을 하고 있는지 혹은 자영업 등을 통해 경제활동을 하고 있는지를 패널로지트 방법을 활용하여 분석하고자 한다. 마지막으로 임금근로 활동을 하고 있는 개인을 대상으로 상용근로인지 혹은 임시·일용직 근로를 하고 있는지를 확인함으로써 임금근로의 안정성을 확인, 괜찮은 일자리에의 접근에 미치는 영향을 확인하고자 한다.

패널 분석에서는 오차항의 가정에 따라 고정효과모형과 확률효과모형을 활용하여 분석을 실시할 수 있다. 본 연구에서 이들 중 어떠한 분석이 보다 적합한지를 판단하기 위해 Hausman test를 실시한 결과, 모든 모형에서 귀무가설을 기각, 자유도의 손실이 발생하더라도 고정효과모형을 활용하는 것이 보다 타당한 것으로 나타

나 고정효과모형을 활용하여 분석을 실시하였다.

이들을 수식으로 표현하면 아래와 같다.

$$y = \beta_1 H + \sum \gamma_k X_{ikt} + \epsilon_t$$

y_{it} = t 시점에서 개인 i의 근로활동 상태(근로활동여부, 임금근로여부, 상용근로여부)

H_{it} = t시점에서 개인i가 임대주택에의 거주여부

X_{ikt} = 근로활동 상태에 영향을 미치는 기타 통제변수

또한 우리나라의 경우 임대주택, 특히 영구임대주택 단지 내에는 사회복지관을 의무 설치하는 규정을 두고 있어 이들 복지관을 통해 거주민들이 다양한 서비스를 제공받게 된다. 이러한 복지관에서 제공되는 다양한 서비스들 중에는 아동에 대한 방과 후 교실이나 노인의 도시락서비스 등 가구원들에 대한 돌봄 서비스를 제공하고 있고, 이들 서비스들은 가구원의 돌봄에 대한 부담을 경감시켜 근로활동, 특히 가구 내 돌봄을 주로 담당하는 여성의 근로활동에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대되고 있다(이수옥 외, 2010). 따라서 본 연구에서는 실제 임대주택의 거주여부에 따른 근로활동의 효과가 성별에 따라 차별적으로 나타나는지를 확인하기 위하여 하위그룹 분석을 실시하고자 한다.

이와 함께 임대주택이 어느 지역에 위치하느냐에 따라서 임대주택의 거주가 근로활동에 차별적인 효과를 양산할 것으로 예상된다. 특히 임대주택의 경우 지가(land price)를 이유로 도심 외곽에 위치하는 경우가 많다. 이렇게 외곽에 위치하는 임대주택의 경우 직업공간인 도심과의 거리로 인해 통근에 소요되는 교통비의 증가 등으로 직업을 선택하는데 있어 부정적인 영향을 보일 수밖에 없는데, 수도권의 경우 대중교통의 발달 등으로 이러한 영향이 상대적으로 적을 것으로 예상된다. 이에 본 연구에서는 임대주택이 위치한 지역이 수도권인지 여부에 따라 차별적인 효과가 발생하고 있는지를 확인하기 위하여 수도권 여부를 중심으로 하위그룹 분석을 실시하고자 한다.

3. 연구에 활용된 변수의 구성

임대주택의 거주여부가 이들의 취업에 미치는 영향에 대해 분석하기 위해 본 연구는 다음과 같은 변수를 통해 모형을 구성하고자 하였다.

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 근로활동 여부로, 상용·임시·일용직 근로자 및 자활·공공 근로, 고용주 및 자영업, 무급가족종사자는 근로활동자로, 실업자와 비경제활동인구는 미취업자로 구분하여 근로활동자를 1, 그렇지 않은 자를 0으로 하는 더미변수로 구성하였다. 또한 임금근로 여부는 근로활동자 중 상용근로, 임시근로, 일용직, 자활 및 공공근로자를 1, 고용주나 자영업자등 비임금근로자는 0으로 하는 더미변수로 구성하였다. 마지막으로 상용근로여부는 임금근로자 중 상용근로자 및 임시·일용직 근로자로 구분, 전자를 1, 후자를 0으로 하는 더미변수로 구성하였다.

2) 독립변수

본 연구에 활용되는 독립변수는 현재 임대주택의 거주여부로 정의하였다. 임대주택은 직접 건설하여 임대하는지 여부에 따라 건설임대주택과 매입임대주택으로 구분될 수 있고, 건설임대주택은 정부재원의 포함 여부에 따라 공공임대주택과 민간임대주택으로 구분될 수 있다. 이 중 저소득층의 주거안정을 위해 제공되는 것은 공공임대주택 중 국민임대주택과 영구임대주택이 있다. 이러한 국민임대주택과 영구임대주택은 저소득층의 주거안정을 위해 제공된다는 공통점을 보이고 있지만, 국민임대주택의 경우 1998년 이후 도시 근로자 월 평균소득 50~70% 이하의 저소득층의 주거안정을 위한 목적으로, 영구임대주택은 1989년부터 1992년까지 영세민(현 국민기초생활보장제도 수급자)을 대상으로 한다는 차이를 보이고 있다(이수옥 외, 2010). 본 연구에서는 빈곤층을 대상으로 하는 영구임대주택과 국민임대주택을 임대주택으로 정의, 현재 임대주택 거주여부 나타내는 더미변수를 독립변수로 정의하였다.

3) 통제변수

본 연구에서는 임대주택 외에 근로에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 통제한 후 이들의 영향에 대해 연구하기 위해 근로에 영향을 미칠 수 있는 인구사회학적 변수와 인적자원 관련 변수를 통제하였다. 인구사회학적변수는 연령, 가구원수, 기초생활보장제도 수급자 여부, 거주지역으로 구성하였다. 여기에서 연령은 패널 조사연도와 출생연도의 차이를 활용하였는데, 일반적으로 근로에 있어서는 연령의 제곱 형태 역시 유의미한 영향을 미치는 바 연령의 제곱 역시 통제변수로 활용하였다. 다음으로 가구원수는 본인을 포함한 가구원 수를 의미하고, 가구주여부는 응답자 본인이 가구주인 경우 1, 그렇지 않은 경우 0의 값을 가지는 더미변수로 구성하였다. 기초생활보장제도 수급자는 일반수급 및 특례수급 등을 모두 포함하여 수급자로 정의하였

으며, 현재 거주지역이 서울, 광역시, 시, 군, 도농복합군으로 구분하였다.

다음으로 인적자본 관련변수에 대해 살펴보면, 응답자의 최종학력은 초졸이하, 중졸, 고졸, 대졸로 분류하였고, 이 중 초졸 이하를 준거변수(reference variable)로 활용하였다. 장애여부는 등록장애인 및 보훈처 등록 장애인을 포함하여 장애인으로 정의하여 더미변수로 구성하였고, 주관적 건강상태는 매우 건강하다를 1점으로, 건강이 아주 안좋다를 5점으로 하는 5점 척도로 구성하여 분석에 활용하였다.

IV. 분석결과

1. 연구 대상의 일반적 특성

연구 대상자의 일반적 특성을 분석 첫째인 1차년도(2006년), 중간 시점의 5차년도(2010년) 및 분석 마지막해인 9차년도(2014년) 자료를 활용하여 살펴보면 아래 <표 1>과 같다.

첫째, 분석 대상자의 연령을 살펴보면, 분석 첫째는 40대의 비중이 가장 높았으나, 점차적으로 50세 이상의 장년층 연령 비중이 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 전반적으로는 실제 가장 활발한 근로활동이 가능한 30대 및 40대가 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 가구원수는 시기와 무관하게 2인, 3인, 4인의 비중이 가장 높은 것을 알 수 있다. 시간이 지남에 따라 5인이상 가구의 비중이 감소하는 동시에 1인 혹은 2인 가구의 비중이 증가하는 모습을 보이고 있다.

셋째, 기초생활보장 수급자의 비중은 전 시기에서 17~20% 가량의 비중을 유지하고 있다. 분석 대상이 저소득층이기 때문에 본 연구의 분석대상에서는 수급자의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있는 것이고, 앞서 살펴본 경제활동 특성에서 나타난 것처럼 저소득층은 그 특성의 변화가 유지되는 경향이 있기 때문에 수급자의 비중은 큰 변화를 보이지 않는 것으로 생각될 수 있다.

넷째, 수도권 거주여부에 대해 살펴보면, 저소득층 중 수도권 거주자의 비중이 약 37% 내외로 높은 비중을 보이고 있음을 알 수 있다. 수도권에는 일자리가 많은 만큼 저소득층이 얻을 수 있는 일자리도 많지만, 그럼에도 불구하고 수도권, 즉 대도시에서 거주하는 저소득층의 규모가 크다는 것을 알 수 있다.

다섯째, 학력의 분포를 살펴보면, 저소득층은 초졸 이하의 자학력자가 약 20% 가

량으로 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 점차적으로 시간이 지나면서 대졸이상 학력자의 비중이 높아지는 모습을 볼 수 있지만, 초졸 및 중졸 학력자가 약 50%를 차지한다는 점에서 낮은 학력을 보유하고 있는, 즉, 인적자본이 부족한 자의 비중이 높다는 것을 알 수 있다.

〈표 1〉 연구대상의 일반적 특성

(단위: 명, %)

		1차년도		5차년도		9차년도	
		빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
연령	30세 이하	190	16.09	101	8.55	34	2.88
	31~40세	336	28.45	276	23.37	212	17.95
	41~50세	429	36.33	429	36.33	364	30.82
	50세 이상	226	19.14	375	31.75	571	48.35
가구원수	1인	85	7.2	125	10.58	148	12.53
	2인	237	20.07	245	20.75	294	24.89
	3인	301	25.49	309	26.16	304	25.74
	4인	306	25.91	299	25.32	268	22.69
	5인이상	252	21.34	203	17.19	167	14.13
수급여부	수급	247	20.91	240	20.32	207	17.53
	비수급	934	79.09	941	79.68	974	82.47
가구주여부	가구주	542	45.89	616	52.16	669	56.65
	비가구주	639	54.11	565	47.84	512	43.35
수도권 거주	수도권	442	37.43	445	37.68	451	38.19
	비수도권	739	62.57	736	62.32	730	61.81
학력	초졸	250	21.17	259	21.93	256	21.68
	중졸	200	16.93	197	16.68	189	16
	고졸	515	43.61	473	40.05	465	39.37
	대졸이상	216	18.29	252	21.34	271	22.95
주관적 건강상태	아주건강	227	19.22	189	16	124	10.5
	건강	466	39.46	545	46.15	576	48.77
	보통	163	13.8	232	19.64	273	23.12
	나쁨	251	21.25	193	16.34	190	16.09
	매우나쁨	74	6.27	22	1.86	18	1.52
임대주택 거주	임대주택 거주	76	6.44	97	8.21	116	9.82
	임대주택 비거주	1,105	93.56	1,084	91.79	1,065	90.18

여섯째, 분석 대상자의 주관적 건강상태를 살펴보면, 시기와 무관하게 건강하다고 응답하는 자의 비중이 약 40~50%가량으로 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이는 앞서 선행연구에서 나타난 것처럼 저소득층 중 근로가능자의 비중이 높다는 점과 연결하여 이해될 수 있다.

마지막으로 분석대상자의 임대주택 거주여부에 대해 살펴보면, 임대주택 거주자의 비중은 약 6~9% 정도로 나타나고 있다. 임대주택의 거주비율이 상당히 낮은 수준인 것으로 나타나고 있지만, 이는 앞서 선행연구에서 언급한 것처럼 우리나라의 경우 저소득층을 위한 장기공공임대주택의 보유율 자체가 낮기 때문인 것으로 이해될 수 있다.

다음으로 임대주택의 거주여부와 근로여부에 대해 살펴보면 아래와 같다.

〈표 2〉 임대주택 거주여부와 근로여부

(단위: 명, %)

		근로		실업	
		빈도	백분율	빈도	백분율
2006	거주	25	32.89	51	67.11
	비거주	635	57.47	470	42.53
2007	거주	29	38.67	46	61.33
	비거주	697	63.02	409	36.98
2008	거주	29	38.16	47	61.84
	비거주	755	68.33	350	31.67
2009	거주	46	42.99	61	57.01
	비거주	741	68.99	333	31.01
2010	거주	44	45.36	53	54.64
	비거주	781	72.05	303	27.95
2011	거주	61	51.69	57	48.31
	비거주	779	73.28	284	26.72
2012	거주	63	50.00	63	50.00
	비거주	762	72.23	293	27.77
2013	거주	47	43.52	61	56.48
	비거주	796	74.18	277	25.82
2014	거주	52	44.83	64	55.17
	비거주	795	74.65	270	25.35

표에 나타난 것처럼 전반적으로는 임대주택에 거주하고 있는 저소득층이 그렇지 않은 저소득층에 비해 실업자의 비중이 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 특히 분석 초기인 2006년 이후 임대주택 거주와 무관하게 저소득층의 실업률이 감소되는 경향을 확인할 수 있다. 선행연구에서는 경기침체시 저소득층이 상대적으로 영향을 많이 받아 실업으로의 전환이 높을 것으로 나타났으나, 실제 2008년 외환위기 이후에도 본 연구의 분석대상인 저소득층은 크게 영향을 받지 않아 지속적으로 근로활동자의 비중이 증가하는 것을 알 수 있다. 이는 저소득층은 주로 불안정 노동시장에서의 근로활동이 많아 나타나는 것으로도 이해될 수 있는데, 선행연구에서 나타난 것처럼 이들은 주로 도소매 및 음식숙박업, 1차산업 등 질 낮은 일자리에 종사하고 있고, 괜찮은 일자리(decent job)가 아닌 이러한 일자리들은 임시근로 및 일용근로의 가능성, 즉 노동유연성 등의 이유로 지속적인 공급이 가능하기 때문인 것으로도 이해될 수 있다. 하지만 빈도분석 결과, 전반적으로는 임대주택 거주자의 근로활동 비중이 임대주택 비거주자에 비해 낮은 것으로 나타나 임대주택에 거주하고 있는 저소득층이 근로활동에 있어 상대적으로 부정적인 영향을 많이 받고 있는 것으로 보이고 있다.

2. 임대주택 거주여부가 저소득층 근로활동에 미치는 영향

임대주택에의 거주가 저소득층의 전반적인 근로활동에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 확인하기 위하여 우선 임대주택에의 거주여부가 전반적인 근로활동, 즉 근로여부에 미치는 영향을 분석하였다. 또한 저소득층의 경우 노동시장에서 고용되기보다 소규모 자영업 등을 통해 근로활동을 영위하는 경우가 많은데, 이러한 소규모 자영업의 경우 경기변동에 취약하고, 폐업에 따른 부채형성의 가능성을 내포할 수 있는 등 안정적인 소득원을 통한 자활가능성의 측면에서 보았을 때 부정적인 측면을 동반하고 있다. 이에 근로활동을 하는 저소득층이 노동시장에서 고용이 되어 임금근로자로서 근로활동을 수행하는지 자영업 등의 활동을 통해 근로활동을 수행에 임대주택의 거주여부가 미치는 영향을 분석하고, 임금근로자를 대상으로 상용근로여부에 임대주택의 거주여부가 미치는 영향을 분석함으로써 노동시장 안정성 측면에서의 근로활동에 미치는 영향을 확인하고자 하였다.

〈표 3〉 임대주택 거주여부가 근로활동에 미치는 영향

	근로여부		임금근로여부		상용근로 여부	
	추정치	SE	추정치	SE	추정치	SE
임대주택 거주여부	-0.553**	0.258	-0.039	0.456	-1.011***	0.351
가구원수	0.002	0.065	0.080	0.107	0.224**	0.107
연령	0.692***	0.063	-0.004	0.127	0.460***	0.109
연령제곱	-0.006***	0.001	0.000	0.001	-0.005***	0.001
주관적 건강상태	0.212***	0.045	-0.063	0.078	-0.032	0.076
장애여부	-0.163	0.397	0.508	0.814	0.141	0.636
수급자 여부	0.057	0.179	1.137***	0.323	0.020	0.361
학력: 중졸	0.565	0.659	-0.752	1.018	0.483	1.08
학력: 고졸	0.492	0.761	-1.011	1.121	0.359	1.035
학력: 대졸이상	2.224***	0.814	0.579	1.318	1.806	1.232
가구주 여부	1.280***	0.211	-0.505	0.339	0.693**	0.303
지역: 광역시	-0.614	0.491	-1.757**	0.839	0.160	0.791
지역: 시	-0.092	0.383	-0.400	0.637	-0.571	0.568
지역: 군	0.864*	0.490	-0.540	0.706	-0.571	0.691
지역: 도농복합군	0.475	0.644	-2.554***	0.984	0.822	0.826
# of obs	5,616		1,965		2,186	
# of groups	624		258		325	
log likelihood	-1959.5995		-752.90558		-814.383	
LR chi2	496.47		29.92		56.3	
df	15		15		15	
pseudo R ²	0.1124		0.1095		0.0334	

주: *** P(0.01), ** P(0.05), * P(0.1)을 의미함

분석결과, 임대주택의 거주는 근로활동에 부정적인 영향($\beta=-0.553$)을 미치는 것으로 나타나고 있어 임대주택에 거주하는 저소득층은 자활이라는 측면에서 부정적인 영향을 경험하고 있는 것으로 나타나고 있었다. 즉, 본 연구의 분석결과는 선행 연구에서 제기되었던 임대주택의 거주여부가 근로활동에 미치는 영향에 관한 견해들 중 임대주택 거주는 저소득층의 근로에 부정적인 영향을 미치고 있다는 설명을

지지하는 것으로 나타나고 있다. 또한 근로활동을 하고 있는 저소득층을 대상으로 임대주택의 거주가 임금근로에 미치는 영향을 분석한 결과, 임대주택의 거주는 임금근로에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있었고, 임금근로자를 대상으로 상용근로 여부에 미치는 영향을 분석한 결과, 임대주택의 거주 여부는 상용근로에 통계적으로 유의미한 부정적인 영향($\beta=-1.011$)을 미치고 있는 것으로 나타나고 있었다. 다만, 일부 모형의 경우 pseudo R^2 값이 크지 않다는 점에서 해석의 주의가 필요하다.

분석결과, 임대주택의 거주는 앞서 선행연구에서 언급한 다양한 이유들로 인한 부정적인 영향이 보다 크게 미치고 있는 것으로 나타났다. 또한 임대주택의 거주여부는 안정적인 고용에도 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타나 자활이라는 측면에서 임대주택의 거주는 부정적인 영향을 내포하고 있는 것으로 보이고 있었다. 이는 임대주택에 거주하고 있는 주민들의 일상생활을 연구한 최종혁(2012)의 연구에 나타난 것처럼, 임대주택에의 거주민들은 주로 파출부, 식당종업원, 집나르기, 건축일 등 허드렛일에 주로 종사하고 있어 직업의 불안정성을 경험하고, 저소득의 일자리에서 건강상의 이유로 조기퇴직을 경험하는 등 경제적인 어려움을 가지고 있다는 것을 통해서도 확인할 수 있다. 이러한 본 연구의 분석결과들을 토대로 임대주택의 거주는 주거안정의 효과는 보이고 있으나, 근로활동, 즉 자활이라는 측면에서는 부정적인 영향을 미치고 있다는 설명이 보다 설득력이 있음을 확인하고 있다.

3. 임대주택 거주여부가 저소득층 근로활동에 미치는 영향- 성별 차이를 중심으로

다음으로 임대주택의 거주여부가 성별에 따라 근로활동에 차별적인 영향을 미치고 있는지를 분석한 결과, 아래 <표 4>와 같이 나타나고 있었다. 분석결과 남성의 경우 임대주택의 거주가 근로활동에 부정적 영향($\beta=-1.162$)을 미치고 있는 반면, 여성의 경우 임대주택의 거주여부가 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것은 아님을 확인할 수 있었다. 즉, Flatau et al.(2003)의 연구에서 나타난 것처럼 남성과는 달리 여성의 경우 임대주택의 거주여부가 근로활동에 부정적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있었다.

이처럼 성별에 따라 임대주택의 거주여부가 상이한 영향을 미치고 있는 것에 대해서는 다음과 같이 설명될 수 있다. 첫째, 임대주택에 거주하고 있는 저소득층의

경우 상대적으로 특정한 기술을 요구하지 않는 단순 업무 성격을 지니는 일에 종사하는 경우가 많다(최종혁, 2012). 이러한 일들은 주로 돌봄서비스, 가사서비스, 단순 생산직 등 여성이 상대적으로 취업하기 용이한 일자리들로 구성되는 경우가 많다. 즉, 낮은 인적자원을 보유하고 있는 저소득층의 일자리 성격상 여성의 취업이 보다 용이한 까닭에 여성의 경우 임대주택에 거주로 인해 발생하는 부정적인 요인들에도 불구하고 상대적으로 근로활동에 있어 이러한 요인의 영향을 적게 받는 것으로 보인다.

〈표 4〉 성별 임대주택 거주여부가 근로활동에 미치는 영향

	남성		여성	
	추정치	SE	추정치	SE
임대주택 거주여부	-1.162 ^{***}	0.444	-0.174	0.325
가구원수	0.203 [*]	0.110	-0.141 [*]	0.085
연령	0.727 ^{***}	0.109	0.696 ^{***}	0.079
연령제곱	-0.006 ^{***}	0.001	-0.006 ^{***}	0.001
주관적 건강상태	-0.233 ^{***}	0.075	-0.194 ^{***}	0.058
장애여부	-0.535	0.508	0.287	0.674
수급자 여부	-0.982 ^{***}	0.288	0.866 ^{***}	0.250
학력: 중졸	1.090	0.889	-0.006	0.874
학력: 고졸	-0.797	1.267	0.599	0.975
학력: 대졸이상	1.262	1.418	2.238 ^{**}	1.031
가구주 여부	1.743 ^{***}	0.407	0.905 ^{***}	0.261
지역: 광역시	-0.091	0.854	0.697	0.603
지역: 시	0.845	0.731	-0.299	0.450
지역: 군	0.278	0.958	-1.152 ^{**}	0.583
지역: 도농복합군	0.306	1.268	0.947	0.763
# of obs	2,232		3,384	
# of groups	248		376	
log likelihood	-697.8636		-1237.1238	
LR chi2	268.62		277.08	
df	15		15	
pseudo R ²	0.1614		0.1007	

주: *** P<0.01, ** P<0.05, * P<0.1을 의미함

둘째, 임대주택의 거주자들은 대부분 복지서비스의 대상자로, 이러한 복지서비스, 특히 돌봄서비스의 제공으로 인해 근로활동의 가능성이 증진되어 부정적인 영향이 상대적으로 상쇄되어 나타난 결과로도 볼 수 있다. 이병희, 반정호(2009)에서 나타난 것처럼 저소득층의 근로에 있어 개인적 요인의 영향도 있지만 실제 가구적 요인들 역시 노동시장에의 참여를 방해하는 요인이 될 수 있고, 따라서 저소득층의 근로활동을 위해서는 돌봄과 관련한 사회서비스를 제공함으로써 이러한 가구의 요인을 해소하는 노력이 필요하다. 특히 아동의 양육 및 노인의 돌봄 등 가정에서 가구원의 돌봄은 주로 여성이 그 역할을 담당하고 있다. 즉, 가정 내에 돌봄을 필요로 하는 가구원이 있는 경우 여성들은 이러한 돌봄에의 부담으로 인해 경제활동에의 제약을 받을 수 있는 것이다. 복지관의 다양한 교육 프로그램 및 노인들을 대상으로 하는 프로그램, 도시락 서비스나 이동목욕 서비스 등은 상대적으로 이러한 돌봄에 대한 부담을 감소시키는 효과를 나타내고 있는데, 이러한 서비스는 돌봄과 관련한 여성의 부담을 경감시키는 역할을 수행하게 된다. 특히 영구임대주택의 경우 임대주택 건설시 사회복지관 의무설치규정을 마련함으로써 상대적으로 이러한 역할을 보다 용이하게 수행하고 있다. 이처럼 복지서비스의 제공은 상대적으로 여성의 근로활동에의 제약을 약화시켜 임대주택에의 거주가 미치는 부정적인 영향을 약화시키는데 기여하는 것으로 보이고 있다(이수옥 외, 2010).

3. 임대주택 거주여부가 저소득층 근로활동에 미치는 영향-임대주택의 위치를 중심으로

마지막으로 임대주택이 위치하고 있는 지역을 중심으로 임대주택 거주가 근로에 미치는 영향에 대해 분석한 결과 아래 <표 5>와 같이 나타낼 수 있다. 분석결과, 표에 나타난 것처럼 비수도권의 저소득층이 임대주택에 거주하는 것은 근로활동에 부정적 영향($\beta = -0.668$)을 미치지만, 수도권의 저소득층에게는 통계적으로 유의미한 영향을 미친다고 보기 어렵다는 것을 확인할 수 있었다.

이는 다음과 같이 해석될 수 있다. 첫째, 수도권은 비수도권에 비해 일자리가 상대적으로 많이 분포하고 있기 때문에 다른 지역에 비해 저숙련, 저기술을 보유하는 저소득층도 일할 수 있는 일자리가 상대적으로 많이 분포하고 있다. 따라서 임대주택에 거주하는 저소득층이라고 할지라도 상대적으로 취업할 수 있는 기회가 많기 때문에 수도권의 임대주택 거주자는 임대주택 거주가 취업에 부정적인 영향을 미치지 않는고, 비수도권의 임대주택에 거주하는 저소득층은 상대적으로 취업에 부정

적인 영향을 많이 받기 때문이라 추론할 수 있다.

둘째, 수도권에 임대주택 거주자는 상대적으로 잘 형성된 대중교통의 영향으로 임대주택의 직주공간 분리 문제에 있어 영향을 덜 받기 때문에 수도권의 임대주택 거주는 근로에 부정적 영향은 미치지 않지만 비수도권의 임대주택 거주는 상대적으로 부정적 영향이 크게 나타나는 것으로 이해될 수 있다. 임대주택의 거주가 근로에 미치는 부정적인 영향 중 일자리가 위치하는 직업공간과 구직자의 거주공간인 임대주택의 위치가 분리되는, 직주공간의 분리 문제가 많이 지적되고 있다. 임대주택은 지역주민의 반대 및 주택 건설에 따르는 비용 등의 문제로 인해 도심 외곽에 위치하는 경우가 많고, 이러한 임대주택의 위치는 근로에 따르는 비용, 특히 교통비 등의 비용을 증가시켜 구직에 있어 유보임금(reservation wage)을 높이게 된다. 즉, 통근비용이 증가하게 되면 이 비용을 고려하여 본래 수용 가능한 임금수준보다 높은 임금을 제시하는 경우에만 취업을 하려고 하는 행태를 보여 취업 가능성을 저하시킬 수 있다. 실제 저소득층의 경우 일을 그만둔 가장 큰 원인이 직장 혹은 거주하고 있는 집의 이사로 인해 발생하는 직주공간의 괴리에서 찾고 있다(이현주 외, 2009). 즉, 직주공간의 분리는 근로활동여부에 있어 중요한 결정요인으로 작용한다는 것이다.

직주공간의 분리문제는 수도권에 비해 비수도권에서 더욱 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 수도권의 경우 대중교통시설의 확충으로 인해 일자리로의 접근성이 상대적으로 양호하고, 그 비용 역시 상대적으로 적게 발생할 가능성이 있기 때문이다. 실제 지방의 경우 교통의 문제로 인해 임대주택 입주권이 주어졌으나 입주를 포기하는 저소득층도 나타나고 있어 이러한 주장이 설득력을 보이고 있는 것으로 보인다(이수옥 외, 2010).

〈표 5〉 임대주택 거주여부가 근로활동에 미치는 영향- 임대주택 위치를 중심으로

	비수도권		수도권	
	추정치	SE	추정치	SE
임대주택 거주여부	-0.668**	0.311	-0.558	0.478
가구원수	0.038	0.082	0.023	0.119
연령	0.773***	0.085	0.617***	0.098
연령제곱	-0.007***	0.001	-0.005***	0.001
주관적 건강상태	-0.219***	0.061	-0.211***	0.069
장애여부	-0.519	0.536	-0.016	0.639
수급자 여부	-0.248	0.218	0.592*	0.339
학력: 중졸	1.405*	0.834	-1.568	0.478
학력: 고졸	0.950	1.051	-1.421	1.452
학력: 대졸이상	2.997***	1.099	-0.564	1.548
가구주 여부	1.102***	0.272	1.402***	0.344
# of obs	3,195		2,293	
# of groups	363		260	
log likelihood	-1109.4469		-818.45458	
LR chi2	311.49		146.67	
df	11		11	
pseudo R ²	0.1231		0.0822	

주: *** P<0.01, ** P<0.05, * P<0.1을 의미함

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 저소득층의 주거안정을 목적으로 하는 임대주택이 거주민의 근로활동에 미치는 효과성을 분석함으로써 주거안정에서 나아가 임대주택의 거주민의 자활효과 측면에서의 효과성을 증진시키기 위한 제도적 발전방안을 마련하는데 있어 그 기초자료를 제공하는 것을 그 목적으로 한다. 연구의 주요 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 분석결과는 임대주택의 거주는 저소득층의 근로활동에 부정적인 영향을 미친다는 기존 연구결과들을 지지하는 것으로 나타나고 있다. 전반적인 근로여부와 함께 안정적인 소득원으로서의 근로활동에 미치는 영향을 분석해본 결과, 임금근로여부에는 영향을 미치지 않았으나 임금근로 중 상용근로 여부에 부정

적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타나 임대주택의 거주는 궁극적으로 자활이라는 측면에서는 부정적인 영향을 나타내고 있었다. 이는 임대주택의 거주가 미치는 다양한 부정적인 영향이 보다 강하게 작용함과 동시에 임대주택이 제공하는 주거의 안정이 자립에 대한 의지를 감소시키기 때문에 나타나는 결과로도 볼 수 있다(오정석, 심영미, 2010). 또한 임대주택의 거주민은 일을 통한 자활에의 의지를 보이기보다 외부 자원에 의존하고자 하는 성향이 강하다는 선행연구와 일치하는 결과를 나타내고 있다(최종혁, 2012). 즉 우리나라 임대주택 정책은 심리적 안정을 통해 자활의지를 고취시키기보다 근로에 있어 부정적인 영향이 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

둘째, 저소득층의 성별에 따라 임대주택의 거주여부가 상이한 효과를 나타내고 있는지를 확인한 결과, 임대주택의 거주는 남성의 근로활동에는 부정적인 영향을 미치는 반면, 여성의 경우 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있었다. 이는 여성의 경우 상대적으로 저기술의 임시직 일자리에의 기회가 높기 때문에 나타나는 결과로도 해석될 수 있지만, 임대주택 거주로 인해 발생된 복지서비스에의 접근성 증가로 인해 부정적인 영향요인이 상당히 완화되어 나타난 결과로도 해석될 수 있다.

셋째, 비수도권에 거주하고 있는 저소득층의 경우 임대주택의 거주가 근로에 부정적인 영향을 미치고 있는 반면, 수도권에 거주하고 있는 저소득층은 임대주택 거주가 근로활동에 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있었다. 이는 상대적으로 수도권에 저소득층이 취업할 수 있는 일자리가 많기 때문에 나타나는 결과로 해석될 수도 있지만 주로 임대주택의 위치가 도심과 떨어져 있고, 이동에 필요한 대중교통의 부재로 인해 나타난 결과라고 해석될 수 있다.

우리나라의 임대주택은 근로라는 측면에서는 긍정적인 영향을 미치기보다 부정적인 영향을 더욱 강하게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 임대주택 정책이 주거안정이라는 목적에서 나아가 거주민의 자활을 달성하기 위해서는 다음과 같은 제도적인 개선이 필요한 것으로 생각된다.

첫째, 임대주택의 단지화로 인해 발생하는 부정적 영향을 최소화하기 위하여 매입임대 혹은 전세임대 등 다양한 공급방식의 확대가 필요하다. 임대주택이 대규모 단지로 건설됨으로 인해 지역주민의 반대 및 건설비용의 절감을 위해 도시 외곽에 위치하는 경우가 많고, 이는 결과적으로 직장과의 접근성을 이유로 근로에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이에 2000년대 미국에서는 직장이 위치하는 도심에 임대주택을 위치하게 하는 “moving to opportunity”의 움직임이 나타났다. 우리나라에서도 현재 LH를 중심으로 도심에 위치하고 있는 기존 주택을 매입 혹은 전세 임대

하여 주택을 수리, 개조한 후 저렴한 가격으로 저소득층에게 임대하는 전세임대 혹은 매입임대주택 제도가 있으나, 실제 이러한 방법으로 공급되는 임대주택은 그 양이 적어 충분히 활용되고 있지 못한 실정이다. 매입임대 및 전세임대의 경우 기존 주택을 활용한다는 측면에서 임대주택이 가지는 주거안정의 기능과 함께 대규모 임대주택 단지의 구성으로 인해 파생되는 편견이나 위치상의 불이익 등 부정적인 영향을 최소화할 수 있는 좋은 대안으로 활용될 수 있다. 이에 임대주택의 공급방식을 건설 중심에서 보다 다양화하여 이러한 전세임대 및 매입임대와 같은 형태의 공급확대가 필요하다.

둘째, 임대주택의 거주민에 대한 자활관련 서비스의 연결이 필요하다. 임대주택의 거주민들은 인적자본이 부족하고, 구직에 대한 기술이 부족한 등 근로활동에의 어려움을 겪는 경우가 많다. 이로 인해 근로에 대한 욕구가 있다고 하더라도 일하는 데에 있어 어려움을 겪는 경우가 많고, 일을 하더라도 저기술의 단순 일자리에 종사함으로써 지속적인 빈곤에 노출되기 쉽다. 이에 임대주택 거주민에 대해서 직업훈련서비스 및 직업알선 서비스를 제공함으로써 인적자본의 개발을 촉진시키고 안정적인 일자리를 얻을 수 있도록 구직활동을 지원하는 것이 필요하다. 장기임대주택의 거주민들은 저소득층을 그 대상으로 하고 있다는 점에서 임대주택 거주자들은 실제 직업훈련 서비스 등 고용서비스의 대상자로 연결될 있고, 임대주택단지는 이들에 대한 접근성이 높아질 수 있다는 장점도 지닌다. 즉, 임대주택 거주자들 중 상당수는 고용서비스의 대상자이기 때문에 국가 및 민간이 고용서비스를 제공하는데 있어 대상자를 직접 찾아가(out-reach) 서비스의 안내 및 제공을 하는데 있어 용이할 수 있다는 것이다. 저소득층을 위한 다양한 서비스가 제공되고 있지만, 실제 이들은 정보의 부족으로 서비스를 제공받지 못하는 경우도 상당수 존재한다. 이러한 측면에서 임대주택 거주자를 중심으로 하는 고용관련 서비스 안내 및 제공은 저소득층의 고용 확대에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 기대된다.

또한 저소득층의 경우 직업훈련, 직업탐색기술의 증진을 위한 교육 등 고용 관련 서비스를 제공하는 것과 함께 적성에 맞는 일자리 탐색, 일에 대한 부정적인 인식을 긍정적인 인식으로 변화시켜 근로활동을 유지하게 하는 것 역시 중요하다(이현주 외, 2009). 이러한 고용서비스는 개별적인 특성에 맞게 제공될 필요가 있는데, 임대주택 거주자들을 대상으로 하는 고용서비스의 제공에 있어 개별상담 프로그램 등을 병행함으로써 이들의 취업을 도울 수 있을 것이다.

동시에 영구임대단지 내 복지관에서 제공하였던 돌봄서비스와 같은 사회서비스의 연결을 촉진함으로써 앞서 선행연구에서 언급한 것처럼 저소득층 근로에 있어

부정적 영향을 야기하는 가구적 특성을 완화할 수 있을 것으로 기대된다. 이를 위해서 저소득층을 위한 임대주택을 건설하는 것에서 나아가 임대단지 내의 복지관을 중심으로 지역사회 서비스들이 통합적으로 제공되어 저소득층 근로활동을 촉진시키기 위한 방안에 대해서도 검토되어야 할 것이다.

본 연구는 임대주택과 자활의 관계를 밝히는 초기 연구로서의 의의를 가진다. 하지만 본 연구는 다음과 같은 한계도 동시에 가지고 있다. 첫째, 임대주택에 거주한 기간이나 거주한 시점 등이 근로에 영향을 미칠 수 있음에도 불구하고 이러한 부분은 분석에 담지 못했다. 임대주택 거주기간을 확인할 수 있는 변수(임대주택에 입주한 첫째 연도가 언제인지 등)가 부재하여 이에 대한 분석이 이루어지지 못했는데, 추후 다른 자료에서 이러한 변수가 확인 가능하다면 이 부분에 대한 분석이 이루어지는 것 역시 의미를 가질 것이다.

둘째, 선행연구들은 임대주택의 거주 여부가 다양한 경로를 통하여 근로에 부정적 혹은 긍정적인 영향을 미친다고 언급하고 있다. 이러한 경로들 중 어떠한 요인들이 근로에 보다 긍정적 혹은 부정적인 영향을 미치는지에 대한 분석을 수행하여 임대주택의 거주여부가 근로에 미치는 부정적인 영향요인을 최소화하고 긍정적인 영향요인을 극대화하기 위한 방향에 대해 고려하는 것이 필요하다. 하지만 본 연구는 임대주택의 거주여부가 저소득층의 근로활동에 미치는 영향에 대해 전반적 효과에 대한 검증만을 수행할 수 있었을 뿐, 어떠한 요인이 부정적인 효과를 양산하는지, 어느 요인이 상대적으로 큰 영향을 미치고 있는지 등은 검증하지 못하고 있다. 임대주택의 자활관련 효과성을 검증하는 데에는 본 연구가 활용한 자료는 세부적 분석을 위한 정보가 부족한 것이다. 따라서 향후 이를 위한 자료를 수집, 분석하여 임대주택이 근로에 미치는 영향에 대해 보다 입체적인 분석을 수행해 보는 것 역시 의미 있을 것이다.

참고문헌

- 국토해양부. (2008a). “2008년도 임대주택 업무편람·메뉴얼.”
 _____. (2008b). “2008 국민임대주택 업무편람.”
 국토교통부(2017). “2016년 주택업무편람.”
 고철·천현숙·박능후·이태진·최현수·노언정. (2002). “주거정책과 복지정책의 연계방안 연구.” 국토연구원.

- 김동배·유병선·신수민. (2012). “노년기 주거빈곤이 우울에 미치는 영향: 사회서비스의 매개효과.” 「한국노년학」 32(4): 1041-1060.
- 김철희. (2003). “저소득층의 특성 및 경제활동상태 변화에 관한 연구.” 제4회 한국노동패널 학술대회.
- 김혜승·송하승·김은희. (2004). “임대료보조제도 확대도입방안 연구.” 국토연구원.
- 박신영·남원석·김규리. (2010). “영구임대단지내 입주민의 자활지원방안 연구.” 토지주택연구원.
- 박신영·남원석. (2011). “공공임대주택 거주 일자리 사업 참여자의 경제상황 및 자활태도에 대한 조사분석.” 「부동산학연구」 17(3): 135-154.
- 배순석·진정수·김승중·이용만·이상한. (2008). “서민주거복지 확대정책의 평가와 향후 정책방향”. 국토연구원.
- 오정석·심영미. (2010). “공공임대주택 입주자의 주거복지서비스 향상에 관한 연구-서울시 영구임대주택 입주자의 자립의지 제고 및 일자리 창출방안을 중심으로.” 「부동산학보」 41: 21-34.
- 이수옥·김성희·이용만·허수정. (2010). “저소득층 주거안정과 내 집 마련을 위한 정책방안 연구: 세부와제보고서.” 국토연구원.
- 이병희, 반정호. (2009). “근로빈곤층의 실태와 동향.” 「동향과 전망」215-244.
- 이병희, 정진호, 이승렬, 강병규, 홍경준. (2008). “저소득 노동시장 분석.” 한국노동연구원.
- 이현주·안서연·박경희. (2009). “가난한 사람들의 일과 삶: 심리사회적 접근을 중심으로.” 한국보건사회연구원.
- 진정수·최수·정희남·김근용·배순석·사공호상·황태일·윤지선·노희숙·이상한·김선웅·박환용·이용만. (2005). “국민임대주택 100만호 건설 실현방안 연구.” 대한주택공사.
- 최옥금. (2005). “근로빈곤층의 괜찮은 일자리(decent job) 이동에 관한 연구.” 「노동정책연구」5(1): 1-42.
- 최은희·이종권·김수진. (2011). “국민임대주택 입주에 따른 주거개선효과.” 「주택연구」 19(3): 123-147.
- 최종혁. (2012). “영구임대주택주민의 일상생활에 관한 연구: 일 중심으로.” 「한국지역사회복지학」 43: 137-165.

- Battu, H., Ma, A., & Phimister, E. (2008). "Housing Tenure, Job Mobility, and Unemployment in the UK." *The Economic Journal*. 118: 311-328.
- Coggon, D., Barker, D. J., Inskip, H., & Wield, G. (1993). "Housing in Early Life and Later Mortality." *Journal of Epidemiology and Community Health*. 45: 244-246.
- Currie, J. & Yelowitz, A. (2000). "Are Public Housing Projects Good for Kids?" *Journal of Public Economics*. 75: 99-124.
- Dujardin, C., & Goffette-Nagot, F. (2009). "Does Public Housing Occupancy Increase Unemployment?" *Journal of Economic Geography*. 9: 823-851.
- Fauth, R. C., Leventhal, T., & Brooks-Gunn, J. (2004). "Short-Term Effects of Moving From Public Housing in Poor to Middle-Class Neighborhoods on Low-Income, Minority Adults' Outcomes." *Social Science & Medicine*. 59: 2271-2284.
- Flatau, P., Forbes, M., Hendershott, P. H., & Wood, G. (2003). "Homeownership and Unemployment: The Roles of Leverage and Public Housing." National Bureau of Economic Research, No. w10021.
- Holloway, S. R., Bryan, D., Chabot, R., Rogers, D. M., & Rulli, J. (1998). "Exploring the Effect of Public Housing on the Concentration of Poverty in Columbus, Ohio." *Urban Affairs Review*. 33(6): 767-789.
- Kleit, R. G., & Rohe, W. M. (2005). "Using Public Housing to Achieve Self-Sufficiency: Can We Predict Success?" *Housing Studies*. 20(2): 81-105.
- Mann, S., Wadsworth, M., & Colley, J. (1992). "Accumulation of Factors Influencing Respiratory Illness in Members of a National Birth Cohort and Their Offspring." *Journal of Epidemiology and Community Health*. 46(3): 286-292.
- Munch, J. R., Rosholm, M., & Svarer, M. (2008). "Home Ownership, Job Duration, and Wages." *Journal of Urban Economics*. 63: 130-145.
- Murray, M. (1978). "Methodologies for Estimating Housing Subsidy Benefits". *Public Finance Quarterly*.
- Newman, S. J., & Harkness, J. M. (2000). "Assisted Housing and the Educational attainment of children." *Journal of Housing Economics*. 4: 40-63.
- _____. (2002). "The Long-Term Effects of Public Housing

- on Self-Sufficiency.” *Journal of Policy Analysis and Management*. 21(1): 21-43.
- Ong, P. (1998). “Subsidized Housing and Work among Welfare Recipients.” *Housing Policy Debate* 9(4): 775-794.
- Painter, Gary. (2001). “Low-Income Housing Assistance: Its Impact on labor Force and Housing Program Participation.” *Journal of Housing Research*. 12(1): 1-26.
- Reingold. D. A. (1997). “Does Inner City Public Housing Exacerbate the Employment Problems of its Tenants?” *Journal of Urban Affairs*. 19(4): 469-486.
- Reingold, D. A., Van Ryzin, G. G., & Ronda, M. (2001). “Does Urban Public Housing Diminish the Social Capital and Labor Force Activity of its Tenants?” *Journal of Policy Analysis and Management*. 20(3): 485-504.
- Spence, L. H. (1993). “Rethinking the Social Role of Public Housing.” *Housing Policy Debate*. 4(3): 355-368.
- Yelowitz, A. S. (2001). Public Housing and Labor Supply. manuscript, University of California, Los Angeles (available at www.econ.ucla.edu/yelowitz/yelowitz-ph.pdf, accessed September 6, 2002), October 2000.

허수정(許秀禎): 서울대학교 행정대학원에서 2017년 정책학 박사학위를 취득하였으며, 현재 서울대학교 행정대학원 국제개발협력센터 선임연구원으로 재직중이다. 주 연구분야는 복지 정책, 취약계층 일자리정책, 정책평가 등이다. 최근 논문으로는 노인일자리사업 참여자의 질 환특성에 따른 보건의료 효과 분석(2017), 노인일자리사업 참여자의 사업특성에 따른 보건의료 효과분석(2016) 등이 있다(kristal82@naver.com).

인사혁신 전략 수립의 유형화와 최적화에 관한 탐색적 연구: 중앙행정기관을 중심으로

김선아·박성민

본 연구의 목적은 중앙행정기관의 전략적 인사혁신 목표에 대한 중요도 인식에 차이를 유발하는 다양한 조직 특성을 핵심 기준 요인으로 범주화 하고, 해당 기준 요인을 토대로 중앙행정기관을 유사 속성에 따라 유형화 하여 인사혁신에 있어 조직의 특성을 반영한 최적화된 인사혁신 전략을 제시하는데 있다.

이를 위해 본 연구에서는 정부 통계 자료 및 전문가 설문 조사를 바탕으로 조직 특성에 관한 자료를 수집하고 상관관계 분석 및 탐색적 요인 분석을 바탕으로 전략적 인사혁신 목표의 중요도 인식에 있어 차이를 유발하는 조직의 예산 규모, 현원 규모, 특정직 비율, 일반성 수준, 전문성 수준, 정책의 집행 기능, 정책의 기획 기능 등 8개 조직 특성을 조직 규모, 일반행정가적 업무 및 정책 특성, 전문행정가적 업무 및 정책 특성 등 3개의 핵심 기준 요인으로 범주화하였다. 그리고 이러한 핵심 기준 요인을 바탕으로 우리나라의 44개 중앙행정기관을 8개 그룹으로 유형화 하였다. 본 연구에서는 이러한 연구 결과를 바탕으로 중앙행정기관 유형별로 조직의 특성을 반영한 최적화된 인사혁신 전략에 관해 논의하였다.

[주제어: 인사혁신, 제도혁신, 사람혁신, 문화혁신, 상황적 관점, 전략적 인적자원관리]

I. 서론

국가와 시대를 막론하고 인사혁신은 정부혁신을 추진하는데 있어 핵심 전략으로 이해되고 있다 (김선아 · 박성민, 2016: 179). 국정 운영의 핵심 주체라 할 수 있는 공무원의 역량 및 행태 개선을 위한 인사 혁신을 통해 정부 혁신 활동의 지속가능성을 확보할 수 있기 때문이다 (김선아 · 박성민, 2016; 2017). 이에 학문적 · 실무적 차원에서 인사혁신의 적실성을 향상시키기 위한 다양한 논의가 전개되고 있으

본 논문은 김선아의 박사학위 (성균관대학교 국정전문대학원, 2016) 논문 “정부 인사혁신 가치 실현의 최적화에 관한 연구 (지도교수: 박성민)”의 일부를 수정 및 발전시킨 것이며 해당 학술지 투고 이전에 2017년 한국행정학회 하계공동 학술대회 및 국제학술대회의 Mini-Plenary Sessions에서 발표하였음.

논문접수일: 2017.11.28, 심사기간(1차~2차): 2017.12.05~12.28, 게재확정일: 2017.12.28

며 이러한 논의는 주로 ‘바람직한 인사혁신의 실현을 위해 결과 차원에서 인사혁신의 방향은 어떠해야 할까?’와 ‘바람직한 인사혁신의 실현을 위해 과정 차원에서 인사혁신의 방향은 어떠해야 할까?’ 등의 두 가지 질문을 중심으로 이루어지고 있다.

‘바람직한 인사혁신의 실현을 위해 결과 차원에서 인사혁신의 방향은 어떠해야 할까?’에 관한 논의는 인사혁신의 궁극적 목적이 무엇인가에 관한 고민과 맞닿아 있다. 인사혁신은 정부의 인적자원관리 체계를 발전적으로 변화시키기 위한 활동으로 이러한 인사혁신의 궁극적 목적은 정부의 인적자원관리 체계의 개선을 통해 정부 조직의 전문성 및 책임성 향상, 국민 행복의 증진에 기여하는데 있다. 다만 결과 차원에서 인사혁신의 방향이 어떠해야 하는가에 대해 보다 의미있는 논의를 전개하기 위해서는 거시적 차원에서 인사혁신의 목적을 논의하는 것과 더불어 미시적 차원에서 인사혁신의 부문 및 기능별 차원의 전략적 인사혁신 목표가 무엇인가에 대한 논의가 이루어져야 한다. 부문 및 기능별 전략적 인사혁신 목표는 인사혁신 활동에 있어 앞으로 나아가야 할 방향을 알려주는 지도이자 나침반과 같은 역할을 담당하기 때문이다. 이때, 인사혁신의 부문 및 기능별 전략적 인사혁신 목표는 공공 인적자원관리 체계를 둘러싼 상황적 맥락 등에 따라 달라질 수 있으므로 고정적 관점이 아닌 변동적 관점에서 접근해야 한다. 이에 인사혁신 패러다임의 변화를 비롯하여 시대적 흐름에 따라 그리고 각국 정부가 처한 상황적 맥락에 따라 인사혁신의 부문 및 기능별로 지향해야 하는 전략적 인사혁신 목표가 무엇인가에 대한 논의는 지속적으로 이루어지고 있다.

그러나 이와 달리 ‘바람직한 인사혁신의 실현을 위해 과정 차원에서 인사혁신의 방향은 어떠해야 할까?’에 관한 논의는 매우 소극적으로 전개되어 왔다. 해당 논의는 인사혁신의 전략을 수립하고 이를 시행하는 과정에서 고려해야 하는 요소가 무엇인가에 관한 고민과 맞닿아 있다. 조직의 성과 향상에 기여하는 효과적인 인적자원관리 전략을 수립하기 위해서는 특정 조직이 처한 상황적 특수성에 대한 고려가 필요하다는 ‘상황적 관점 (Contingency Approach)’과 조직 내에서 전략적 인적자원관리 체계의 구현에 있어 ‘정합성 (Fit)’과 ‘유연성 (Flexibility)’ 간의 조화가 필요하다는 Wright & Snell (1998)의 논의는 정부의 인사혁신 전략을 수립하는 과정에서 조직적 특성의 고려가 필요하다는 메시지를 전해주고 있다. 특히 전략적 인적자원관리의 정합성과 유연성에 관한 Wright & Sell (1998)의 논의는 민간부문에서 이루어진 것이지만 정부의 인사관리 및 인사혁신 전략 수립에 있어 시사 하는바가 매우 크다. 만약 민간조직이라면 상황적 관점에 따라 기관의 최상위 비전과의 일치성을 해치지 않는 범위 내에서 개별 조직의 특성을 반영하여 해당 조직에 최적화된

맞춤형 인사관리 전략의 구현이 가능할 것이다. 그러나 공공조직의 경우 유연성의 맥락에서 조직의 특수성에 대한 고려도 필요하지만, 정합성의 맥락에서 기관의 최상위 비전과의 일치성에 대한 고려와 더불어 보다 거시적 관점에서 국정운영 목표와의 일치성 까지도 고려해야 한다. 이처럼 공공부문에서의 인사관리 및 인사혁신은 1차적 정합성인 기관의 최상위 비전과 인적자원관리 체계간의 일치성과 더불어 2차적 정합성인 국정 운영 비전과 정부 전체 인적자원관리 체계간의 일치성까지 고려해야하기 때문에 이러한 특수성으로 인해 개별 중앙행정기관이 갖고 있는 조직적 특성을 반영하여 모든 개별 기관별로 차별화된 맞춤형 인사혁신 전략을 구현하는 것은 바람직하지 않다.

이에 본 연구는 상황적 관점, 그리고 유연성과 정합성 간의 조화의 맥락에서 “정부 인사혁신에 있어 조직 특성을 반영하기 위한 적정 수준의 분류 기준은 무엇인가?”와 “적정 분류 기준에 따른 중앙행정기관 유형별 최적화된 인사혁신 전략은 무엇인가?”라는 두 가지 연구 질문을 바탕으로 수행하였다. 이러한 연구 질문에 대한 해답을 얻기 위해 본 연구는 김선아·박성민 (2017)의 연구 결과를 바탕으로 중앙행정기관의 전략적 인사혁신 목표에 대한 중요성 인식에 있어 차이를 유발하는 다양한 조직 특성을 핵심 기준 요인으로 범주화 하고, 해당 기준 요인을 토대로 중앙행정기관을 유사 속성에 따라 유형화 하여 각 유형별로 조직 특성을 반영한 최적화된 인사혁신 전략을 도출하였다. 이를 위해 제2장에서는 인사혁신의 결과 및 과정 차원의 방향성에 대한 이론적 논의 및 관련 선행 연구를 검토하였으며 제3장에서는 본 연구의 분석의 틀을 토대로 연구내용과 연구방법에 대한 논의를 진행하였다. 다음으로 제4장에서는 정부통계자료 및 전문가 설문조사 자료를 바탕으로 정부 인사혁신에 있어 차이를 유발하는 다양한 조직 특성을 핵심 기준 요인으로 범주화하고 이를 토대로 중앙행정기관을 유형화 하였으며 제5장 분석 결과를 바탕으로 본 연구의 이론적·정책적 함의를 제시하였다.

II. 이론적 논의 및 선행 연구 검토

1. 이론적 논의

1) 결과 차원에서 인사혁신의 방향

‘바람직한 인사혁신의 실현을 위해 결과 차원에서 인사혁신의 방향은 어떠해야 할까?’라는 질문은 ‘인사혁신 활동의 궁극적 목적은 무엇인가?’라는 질문으로 바뀌어 논의할 수 있다. 인사혁신은 성공적인 국정 운영을 위해 정부조직의 인적자원 관리 체계를 보다 나은 방향으로 변화시키기 위한 모든 활동을 포괄하는 용어이다 (중앙인사위원회, 2005; 박성민 외, 2015; 인사혁신처, 2016; 김선아·박성민, 2016; 2017, 박성민, 2017). 이에 인사혁신의 미션은 국정 운영의 최상위 비전인 정부조직의 전문성 및 책임성 향상, 국민의 행복 증진 등과 일맥상통한다. 다만 보다 발전적인 차원에서 인사혁신의 방향성을 논의하기 위해서는 인사혁신의 미션에 대한 이해와 더불어 부문 및 기능별 전략적 혁신 목표가 무엇인가에 대한 이해가 필요하다. 부문 및 기능별 전략적 인사혁신 목표는 인사혁신 활동에 있어 나아가야 할 방향을 알려주는 지도 역할을 담당하기 때문이다. 이에 학문적 차원, 실무적 차원에서 인사혁신의 부문 및 기능별로 추구해야 할 인사혁신 목표가 무엇인가에 대한 논의는 활발하게 이루어져왔다.

다만 인사혁신의 부문 및 기능별 전략적 인사혁신 목표는 시대적 흐름, 더불어 국가가 처한 공공 인적자원관리의 상황적 맥락에 따라 변화하기 때문에 고정적 개념이 아닌 변동적 개념으로 이해해야 한다. 예를 들어, 공공 인적자원관리에 있어 사회적 차원에서 전문성을 갖춘 유능한 인재 선발을 강조한다면 인적자원의 확보 단계에서 전략적 혁신 목표는 “전문성”으로 설정될 것이고, 혁신 도구로서 공직자로서의 전문적 역량을 검증할 수 있는 선발 제도 마련에 중점을 두게 될 것이다. 이와 달리 사회적 차원에서 형평성을 강조한 인재 선발을 강조한다면 인적자원의 확보 단계에서 전략적 혁신 목표는 “대표성”으로 설정될 것이고, 혁신 도구로서 대표 관료제의 맥락에서 인적 구성의 대표성을 담보할 수 있는 선발 제도 마련에 중점을 두게 될 것이다. 이에 적실성 높은 인사혁신의 부문별·기능별 전략적 목표를 설정하기 위해서는 공공 인적자원관리에 대한 사회적 수요를 비롯하여 학문적·실무적 관점에서 논의되고 있는 중요 인사혁신 가치들에 대한 종합적 고려가 필요하다.

이러한 맥락에서 김선아·박성민 (2016)는 인사혁신을 “정부의 인사행정 프로세스

스를 지속적으로 개선하고 공무원 개인에게 올바른 가치를 내재화하여 바람직한 공직문화를 형성해 나가는 과정"이라 정의하면서 인사혁신을 과정적 개념이라 해석하였고 제도혁신 뿐만 아니라, 사람혁신, 문화혁신까지 인사혁신의 범위로 포함하여 인사혁신 활동을 광범위하게 해석하였다 (김선아·박성민, 2016: 181-183). 특히 김선아·박성민 (2016)은 과정적 관점을 토대로 제도혁신의 모집·선발, 교육·훈련, 유지·활용, 평가·보상, 퇴직관리 부분, 사람혁신, 문화혁신의 부문별·기능별로 강조해야 하는 인사혁신 가치를 도출하기 위해 내용분석과 중앙행정기관 인사담당자 대상의 초점 집단 인터뷰를 시행하였고 이를 바탕으로 종합적 관점에서 부문별·기능별 전략적 인사혁신 목표를 탐색하여 <인사혁신 과정모형>을 도출하였으며 해당 모형에서 담고 있는 인사혁신 활동의 부문 및 기능별 전략적 인사혁신 목표는 <표 1>과 같다 (김선아·박성민, 2016: 205). 해당 연구는 학문적 시각을 반영하기 위해 내용분석을 시행하였고, 실무적 시각을 반영하기 위해 중앙행정기관 인사담당자 대상의 초점집단인터뷰를 시행함으로써 학문적 시각과 실무적 시각을 종합하여 인사혁신의 부문 및 기능별로 적실성 높은 전략적 인사혁신 목표를 도출하였다는 측면에서 학문적·실무적 의의가 매우 높다고 할 수 있다. 다만 이러한 전략적 인사혁신 목표는 고정적인 개념이 아니라 변동적인 개념이기 때문에 상황적 맥락에 맞는 전략적 인사혁신 목표가 무엇인가에 대한 고민은 지속되어야 할 것이다.

<표 1> 인사혁신의 부문 및 기능별 전략적 인사혁신 목표

구분		전략적 인사혁신 목표	내용
제도 혁신	기본 구성	전략성	■ 전략적 인적자원관리의 실질적 구현을 가능할 수 있도록 조직의 비전과미션을 인적자원관리 체계에 투영하고, 이러한 관리를 통해 조직의 비전과 미션을 조직 구성원들에게 내재화 시키고자 하는 노력
		체계성	■ 직무 분석 시행 및 직무 기반 인적자원관리 체계 구축을 통한 과학적 인적자원관리의 실현을 위한 노력
	체계 화	모집 선발	■ 조직의 인적 구성에 있어 외적 다양성을 확보하고 소수집단을 포용적으로 관리하고자 하는 노력
			■ 공직의 문화 개방에 대한 적극적 태도와 이질적 구성원을 조화롭게 운용하기 위한 노력
		교육 훈련	■ 교육·훈련의 내용과 프로그램 구성의 다양화와 교육·훈련 제공 방식 및 지원 방식을 다양화하고자 하는 노력
			■ 수요자 중심의 교육·훈련 프로그램 및 경력개발제도 운영 및 이의 품질 향상을 위한 노력

구분		전략적 인사혁신 목표		내용
제도 혁신	체계 화	유지 활용	내적 다양성	■ 일과 삶 균형정책의 실현을 통해 조직 구성원들의 다양한 심리적 속성을 포용하고 조화롭게 운용하기 위한 노력
			내적 개방성	■ 전문성이 필요한 직위에 대해서는 전문직위 지정을 통해 업무의 연속성 및 전문성을 확보할 수 있도록 하고, 일반성이 필요한 직위에 대해서는 인사교류의 활성화를 통해 개인 및 조직 차원의 성과를 향상시키기 위한 노력
		평가 보상	경쟁성	■ 성과 및 실적 기반 평가 체계를 운영하여 이에 대한 환류체계를 운영함으로써 개인의 발전에 활용될 수 있도록 하고, 보수 체계의 적정성을 확보하고자 하는 노력
			공정성	■ 온정주의, 연공서열, 보직 우선 관행 등을 탈피하고 직무 성과 중심의 평가 및 보상 제도를 운영하고자 하는 노력
		퇴직 관리	소극적 관리	■ 재취업에서 발생하는 비윤리적 행태를 규제하기 위해 기관 자체적으로 직종, 분야, 기관별로 구체적이고 명확한 취업심사 기준을 마련하여 교육하고, 위반사항을 철저히 관리하고자 하는 노력
			적극적 관리	■ 조직 구성원이 퇴직 이후 안정적인 생활을 영위하고 이들의 역량이 사회적 차원에서 적극적으로 활용될 수 있도록 지원하고자 하는 노력
사람 혁신	기반 조성	공공성		■ 공익 실현의 실질적 주체로서 공무원에게 업무를 수행하는 과정에서 추구해야 할 기본적인 공직 가치와 바른 직업윤리를 내재화하고, 공직 동기를 강화해 나가고자 하는 노력
		자율성		■ 업무수행과정과 의사결정과정에서 개인에게 자기결정권을 부여하고, 이러한 결정을 존중하고자 하는 노력
	체계 화	바른 리더십		■ 조직의 목표 달성을 위해 적극적으로 행동하며 조직을 위해 헌신하며, 조직 구성원들에게 모범적 모습을 보이는 리더십
		바른 팔로워십		■ 조직의 목표 달성을 위해 적극적으로 행동하며 조직을 위해 헌신하며, 타인에게 모범적 모습을 보이는 팔로워십
문화 혁신	기반 조성	사회자본		■ 인적네트워크를 기반으로 구성원간 신뢰를 형성하고 조직내 상호 협력과 지원을 강화해 나가고자 하는 노력
		심리자본		■ 자기효능감, 희망, 낙관주의, 회복탄력성과 같이 조직 구성원들의 긍정적인 마음 상태를 확대해 나가고자 하는 노력
	체계 화	부정적 공직문화 철폐		■ 부정적 공직문화의 철폐를 “비효율을 유발하는 형식주의를 근절하기 위해 업무 프로세스를 개선하고, 실적 및 성과 기반 인사운영을 통해 저성과자를 선별하여 무사안일 및 복지부동과 같은 부정적 행태를 근절해 나가기 위한 노력
		긍정적 공직문화 구축		■ 공정하고 윤리적인 환경과 조직 구성원들이 일하기 즐거운 행복한 분위기를 조성하고자 하는 노력

자료: 김선아 · 박성민 (2016: 188-205)

2) 과정 차원에서 인사혁신의 방향

‘바람직한 인사혁신의 실현을 위해 과정 차원에서 인사혁신의 방향은 어떠해야 할까?’라는 질문은 ‘인사혁신 전략을 수립하고 이를 시행하는 과정에서 고려해야 하는 요소가 무엇인가?’라는 질문으로 바꾸어 논의 할 수 있다. 상황적 관점과 전략적 인적자원관리에 대한 학자들의 논의를 바탕으로 인사혁신 활동을 전개하는 과정에서 고려해야 할 요소로 조직의 특수성 반영을 살펴볼 수 있었다.

행정학과 경영학과 같이 관리활동에 중점을 두고 있는 학문의 핵심 패러다임은 시대의 흐름에 맞추어 변화하고 있다. 과학적 관리론이 지배적인 패러다임으로 자리 잡고 있던 과거에는 인사관리 및 조직관리에 있어 “단 하나의 최고의 방법 (The One Best Way)”이 존재한다고 믿었지만 (Taylor, 1914), 인사관리 및 조직관리 전략의 수립에 있어 조직 구성원 개인의 심리적 · 정서적 특성과 더불어 조직이 처한 상황적 특성에 대한 고려가 중요하다는 점이 강조되면서 이러한 패러다임에도 변화가 일게 되었다 (박성민 · 김선아, 2015: 10-12). 이에 인사행정의 패러다임도 통제적 접근 방식인 인사관리 (PM: Personnel Management)에서 효율성 중심의 인적자원관리 (HRM: Human Resource Management)로 변화하였고, 여기에서 한걸음 더 나아가 전략적 접근 방식인 인적자본관리 (HCM: Human Capital Management)로의 변화를 지향하고 있다 (유민봉 · 박성민, 2014: 18).

이러한 맥락을 고려할 때 조직의 인사관리에 접근하는 방법은 보편적 관점 (Universalistic Approach)과 상황적 관점 (Contingency Approach)으로 구분하여 살펴볼 수 있다 (Drazin & Van de Ven, 1985). 보편적 관점은 과학적 관리론의 시각에서 고성과 조직에서 나타나고 있는 공통적인 인사관리 전략을 최고의 인적자원관리 방식이라 간주하고, ‘단 하나의 최고의 인적자원관리 전략’을 일반 조직에 적용하면 성과 향상에 기여할 수 있다고 믿는 입장이다. 이와 달리 상황적 관점은 조직의 성과 향상에 기여하는 효과적인 인적자원관리 전략을 수립하기 위해서는 특정 조직이 처한 상황적 특수성에 대한 고려가 필요하기 때문에 단 하나의 최고의 방식이 아닌, 개별 조직에 맞는 ‘다양한 최선의 인적자원관리 전략’이 존재한다고 보는 입장이다.

특히 조직의 인사관리에 있어 조직 목표와 인사관리제도와의 연계성을 강조하는 전략적 인적자원관리 (SHRM: Strategic Human Resource Management)의 실현이 강조되면서 이러한 상황적 관점은 보다 설득력을 얻고 있다 (김선아 · 박성민, 2017). Wright & Snell (1998)은 전략적 인적자원관리를 “조직의 목표를 달성하기

위해 계획된 인적 자원의 배치 및 활동 패턴”이라고 정의하면서, 이러한 전략적 인적자원관리를 효과적으로 실행하는데 있어 “정합성 (Fit)”과 “유연성 (Flexibility)”의 개념이 중요함을 강조하였다 (Wright & Snell, 1998: 756). 전략적 인적자원관리에 서 강조하는 정합성 (Fit)은 수직적 정합성과 수평적 정합성으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 수직적 정합성 (Vertical Fit)은 조직 전반의 전략적 관리와 인적 자원관리 전략 상호간의 일치성 (Alignment)을 의미하며 수평적 정합성 (Horizontal Fit)은 인적자원관리 프로세스 상 기능간의 조화 (Congruence)를 의미한다. Wright & Snell (1998)은 유연성 (Flexibility)이 일치성과 조화를 강조하는 정합성 (Fit)과 상충 (Trade-off)되는 개념임에도 불구하고 이를 통합적으로 고려해야 한다고 주장하였다. 개별 조직에 적정 수준의 유연성이 부여되어야 조직이 처한 복잡하고 역동적인 환경에 선제적으로 대응하고 때때로 직면하게 되는 위기 상황을 적절히 관리하여 이를 극복할 수 있기 때문이다 (Wright & Snell, 1998: 757-758).

이처럼 상황적 관점과 전략적 인적자원관리는 인적자원관리 전략의 수립에 있어 조직 특성의 고려가 중요함을 강조하고 있다. 특히 전략적 인적자원관리의 구현에 있어 Wright & Snell (1998)이 강조한 정합성과 유연성의 조화는 민간 부문에서 먼저 시작된 논의이지만 공공 인적자원관리, 즉 정부 인사관리 및 인사혁신 전략 수립에 있어 시사 하는바가 매우 크다. 민간조직의 경우 기관의 최상위 비전과의 일치성을 해치지 않는 범위 내에서 개별 조직의 특성을 반영하여 해당 조직에 최적화된 맞춤형 인사관리 전략의 구현이 가능하다. 그러나 공공조직의 경우 유연성의 맥락에서 조직의 특수성에 대한 고려도 필요하지만, 정합성의 맥락에서 기관의 최상위 비전과 인적자원관리 체계간의 일치성을 의미하는 1차적 정합성과 국정 운영 비전과 정부 전체 인적자원관리 체계간의 일치성을 의미하는 2차적 정합성까지 포괄적으로 고려해야 하는 특수성을 갖고 있다. 따라서 개별 중앙행정기관이 갖고 있는 조직의 특성을 반영하여 모든 개별 기관별로 차별화된 맞춤형 인사혁신 전략을 구현하는 것은 바람직하지 않다. 이에 정부 인사관리 및 인사혁신에 있어 정합성과 유연성의 조화의 시각에서 인사관리 활동 및 인사혁신 활동에서 고려해야 하는 조직 특성의 적정 범주는 무엇인가에 대한 고민은 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

2. 선행 연구 검토

결과 차원에서 인사혁신의 방향이 무엇인가에 대한 논의를 통해 인사혁신의 부문 및 기능별로 지향해야 하는 전략적 인사혁신 목표가 무엇인지에 대해 알 수 있

었고, 과정 차원에서 인사혁신의 방향이 무엇인가에 대한 논의를 통해 이러한 전략적 인사혁신 목표를 반영한 인사혁신 활동을 전개하는 과정에서 개별 중앙행정기관의 조직적 특성의 고려가 중요함을 알 수 있었다. 상황적 관점과 전략적 인적자원관리에서 강조하는 일치성과 유연성 간의 균형을 위해 일찍이 민간부문에서는 인사관리 및 조직관리 전략과 성과 간의 관계에 있어 차이를 유발하는 조직 특성이 무엇인가에 대한 연구를 지속해 왔다 (Talacchi, 1960; Indik, 1963; Blau, 1968; Klatzky, 1970; Blau & Schoenherr, 1971; Gremillion, 1984; Kalleberg & Van Buren, 1994; Judge et al., 2000; Piccolo & Colquitt, 2006). 해당 연구들은 조직의 규모와 구조, 위계성, 통제 범위, 위상 등과 같은 공식적 특성과 업무의 전문성, 분업 및 세분화 정도 등과 같은 업무적 특성이 관리 전략을 수립하는데 있어 고려해야 하는 주요 조직 특성이라 제시하고 있었다.

그러나 공공부문의 인사관리 및 인사혁신에 있어 중요하게 고려해야 할 조직적 특성이 무엇인가에 대한 학문적 논의는 실제 매우 부족한 실정이다. 공공 부문에서 진행된 인사혁신과 관련된 선행연구는 임현만 (2009)의 연구와 김선아 · 박성민 (2017)의 연구를 제외하면 주로 인사혁신의 방향성 탐색 및 인사혁신 전략과 제도에 관한 사례 연구 및 문제점에 대한 논의를 바탕으로 바람직한 인사혁신 방향을 제시한 연구와 (Rainey, 1979; Tolbert & Zucker, 1983; Peters & Savoie, 1994; Battaglio & Condrey, 2006; Nigro & Kellogh, 2008; Battaglio, 2010; Park & Joo, 2010; Park & Joaquin, 2012; 박홍식, 2005; 백종섭 외, 2007; 진종순 · 장용진, 2010; 배귀희 · 양건모, 2011; 박세정, 2012; 진종순, 2012; 김선아 · 박성민, 2016), 각국 정부가 시행한 인사혁신 제도의 성과에 대해 논의한 연구 (Battaglio, 2010; Park, 2010; Kim & Wiggins, 2011; Park & Joaquin, 2012; Stazyk 2013; Kim & Kellough, 2014; 김민강 · 박통희, 2008; 고재권, 2014; 노종호 · 한승주, 2014) 등이 중심이 되고 있음을 알 수 있었다.

정부의 인사관리 및 인사혁신에 관한 연구 중 조직의 특성을 논의한 두편의 연구 중, 임현만 (2009)의 연구는 특정 인사혁신제도를 운영하는데 있어 중앙행정기관별 업무의 전문성 및 일반성 수준 등 업무적 특성만 한정적으로 논의하고 있었다. 이와 달리 김선아 · 박성민 (2017)의 연구는 탐색적 차원에서 “우리나라 중앙행정기관의 인사혁신에 있어 중요도의 차이를 발생시키는 조직적 특성은 무엇인가? 그리고 이러한 조직적 특성에 따른 인사혁신 가치의 보편성과 특수성은 무엇인가?”라는 연구 질문을 바탕으로 중앙행정기관의 인사관리 및 인적자원관리에 있어 고려해야 할 조직 특성을 포괄적으로 논의하고 있었다. 해당 연구는 이론적 논의 및 초점집

단인터뷰를 바탕으로 중앙행정기관의 인사혁신에 있어 중요도의 차이를 유발할 수 있는 조직 특성으로 제도 특성, 업무 특성, 정책 특성 등 3개 유형을 제시하였다. 제도 특성은 위상, 예산, 현원 규모, 특정직 비율 등 4개 요소를 포함하고 있었고, 업무 특성은 업무의 일반성 수준, 전문성 수준, 전략성 수준 등 3개 요소를 포함하고 있었다. 더불어 정책 특성으로는 기능 특성, 유형 특성으로 구분하여 기능 특성으로는 기획, 집행 2개 요소로 구성하였고, 유형 특성으로는 일반행정, 경제·산업, 교육·문화, 환경·복지 등 4개 요소로 구성하였다. 해당 연구에서는 이러한 기준을 바탕으로 중앙행정기관이 공표하는 통계자료와 44개 중앙행정기관의 인사담당자를 대상으로 하는 전문가 설문조사 자료를 바탕으로 집단간 차이 분석 (t-test, f-test)을 통해 조직 특성에 따른 인사혁신 가치의 중요도에 대한 차이를 검증하였다. 그 결과 조직 제도 특성의 경우 위상을 제외한 예산, 현원 규모, 특정직 비중 등이 전략적 인사혁신 목표의 중요도 인식에 차이를 발생시키는 요인임이 확인되었고, 업무 특성의 경우 일반성 수준, 전문성 수준, 전략성 수준 등 3개 요인 모두 전략적 인사혁신 목표의 중요도 인식에서 차이를 발생시키는 요인으로 확인되었다. 마지막으로 정책 특성의 경우 유형별 특성이 아닌 기능별 특성이 전략적 인사혁신 가치의 중요도 인식에서 차이를 발생시키는 요인으로 확인되었다. 김선아·박성민 (2017)은 이러한 연구 결과를 바탕으로 김선아·박성민 (2016)의 인사혁신 과정모형에 기반하여 각각의 조직 특성에 따라 해당 조직에서 최우선 과제로 다루어야 하는 인사혁신가치가 무엇인지에 대해 논의하였다 (〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 전략적 인사혁신 목표의 중요도 인식에 차이를 유발하는 조직적 특성

구분	범주화	구성 요인	결과
조직특성	제도 특성	■ 위상	■ 차이 유발하지 않음
		■ 예산 규모	■ 차이 유발 - 사회자본 (중규모 조직)
		■ 현원 규모	■ 차이 유발 - 전략성 (소규모 조직)
		■ 특징적/일반적	■ 차이 유발 - 공공성 (대규모 조직) - 부정적 공직문화 철폐(대규모 조직) - 긍정적 공직문화 구축(대규모 조직)
	업무 특성	■ 일반성 수준	■ 차이 유발 - 내적 개방성 (높은 조직) - 사회자본 (높은 조직)
		■ 전문성 수준	■ 차이 유발 - 양적 우수성 (높은 조직)
		■ 전략성 수준	■ 차이 유발 - 전략성 (낮은 조직) - 체계성 (낮은 조직)
	정책 특성	■ 기능적 특징	■ 차이 유발 - 외적 개방성(혼합 조직) - 공공성(혼합 조직) - 부정적 공직문화 철폐(혼합 조직)
		■ 유형별 특징	■ 차이 유발하지 않음

자료: 김선아 · 박성민 (2017: 340-349)

인사관리 및 인사혁신 전략 수립하고 이러한 전략을 추진하는 과정에서 조직 특성에 대한 고려가 중요함에도 불구하고 공공부문에서는 관리적 차원에서 고려해야 할 조직적 특성을 도출하고, 관리 전략과 성과 간의 관계에 있어 조직특성에 따른 차이를 규명한 연구는 매우 부족한 실정이다. 이에 우리나라 중앙행정기관을 대상으로 인사혁신의 부문 및 기능별 전략적 인사혁신 목표에 대한 중요도 인식의 차이를 유발하는 조직 특성을 포괄적으로 탐색한 김선아 · 박성민 (2017)의 연구는 학문적 · 실무적 차원에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 그러나 해당 연구는 인사혁신 가치에 대한 중요도 인식의 차이를 유발하는 조직 특성을 도출하고, 해당 조직 특성에 따라 보다 강조되어야 하는 전략적 인사혁신 목표가 무엇인지를 제시하는데 그치고 있다. Wright & Snell (1998)이 논의한 것처럼 보다 바람직한 인사관리 및 인사혁신 활동을 전개하기 위해서는 유연성의 맥락에서 조직의 특수성에 대한 고려

와 함께 정합성의 맥락에서 1차적으로는 기관의 최상위 비전과의 일치성에 대한 고려가 이루어져야 하며 2차적으로는 거시적 관점에서 국정운영 목표와의 일치성에 대한 고려도 이루어져야 한다. 따라서 공공 인적자원관리에서는 전략적 인사혁신 목표의 중요도 인식에 있어 차이를 유발하는 조직적 특성을 반영하여 모든 중앙행정기관별로 차별화된 맞춤형 인사혁신 전략을 구현하는 것은 바람직하지 않다. 과정적 차원에서 보다 타당한 인사혁신 전략을 구축하기 위해서는 정합성과 일치성간의 조화의 맥락에서 정부 인사혁신에 있어 조직 특성을 반영하기 위한 적정 분류 기준이 무엇인지에 대한 고민이 선행되어야 할 것이다. 이에 본 연구에서는 정부 인사관리 및 인사혁신에 있어 정합성과 유연성 간의 조화를 위한 최선의 대안으로서 김선아·박성민 (2017)의 연구결과를 바탕으로 중앙행정기관의 전략적 인사혁신 목표에 대한 중요도 인식에 차이를 유발하는 다양한 조직 특성을 핵심 기준 요인으로 범주화 하고, 해당 기준 요인을 토대로 중앙행정기관을 유사 속성에 따라 유형화 하여 각 유형별로 조직 특성을 반영한 최적화된 인사혁신 전략을 도출하였다.

Ⅲ. 연구 설계

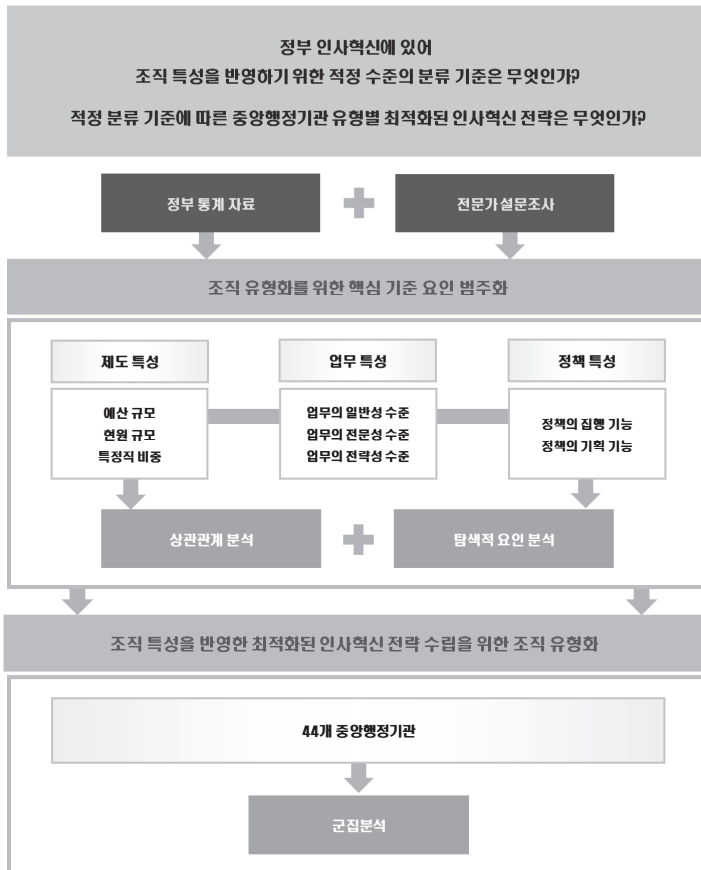
1. 연구 내용

본 연구의 목적은 인사혁신을 추진하는데 있어 조직 특성을 반영하기 위한 적정 수준의 분류 기준을 탐색하고, 이를 바탕으로 중앙행정기관을 유형화하여 조직 유형별로 최적화된 인사혁신 전략을 제시하는데 있다. 이에 중앙행정기관의 전략적 인사혁신 목표에 대한 중요도 인식에 차이를 유발하는 다양한 조직 특성을 핵심 기준 요인으로 범주화 하고 해당 기준 요인을 토대로 중앙행정기관을 유사 속성에 따라 유형화 하여 각 유형별로 조직 특성을 반영한 최적화된 인사혁신 전략을 도출하였다.

이를 위해 본 연구에서는 정부 통계 자료 및 전문가 설문 조사를 바탕으로 조직 특성에 관한 자료를 수집하고 상관관계 분석 및 탐색적 요인 분석을 바탕으로 전략적 인사혁신 목표의 중요도 인식에 있어 차이를 유발하는 조직의 예산 규모, 현원 규모, 특정직 비율, 업무의 일반성 수준, 업무의 전문성 수준, 업무의 전략성 수준, 정책의 기능적 특성 등 8개의 조직 특성을 핵심 기준 요인으로 범주화하였다. 그리

고 이러한 기준 요인을 바탕으로 군집분석을 시행하여 44개 중앙행정기관을 유사 속성에 따라 유형화 하여 각 유형별로 조직 특성을 반영한 최적화된 인사혁신 전략을 도출하였다.

〈그림 1〉 분석의 틀



2. 연구 방법

1) 자료 수집 방법

본 연구에서는 정부 통계 자료 및 전문가 설문조사를 통해 정부 인사혁신에서 고려해야 할 조직의 특성으로 제도 특성인 예산 규모, 현원 규모, 특정직 비중, 업무

특성인 업무의 일반성 수준, 전문성 수준, 전략성 수준, 정책의 기능적 특성인 정책의 기획 기능, 정책의 집행 기능 등 8개 요소에 대해 정보를 수집하였다.¹⁾ 이를 구체적으로 살펴보면 <표 3> 과 같다.

〈표 3〉 조직 특성별 측정항목 및 척도

구분		측정 항목	척도	출처
제도 특성	예산	■ 세출예산 (2015년 기준)	비율척도	기획재정부
	현원	■ 현원규모 (2014년 12월 31일 기준)	비율척도	인사혁신처
	특정직 비율	■ 현원규모 중 특정직 비율 (2014년 12월 31일 기준)	비율척도	인사혁신처
업무 특성	업무의 일반성	■ 소속 기관의 업무가 매년 혹은 주기적으로 반복적인 것이 많다. ■ 기존 절차와 관행에 따라 실수 없이 업무를 수행할 것을 강조한다.	등간척도 (7점)	설문조사
	업무의 전문성	■ 우리 기관의 일은 민간조직에 비하여 높은 수준의 전문성을 요구 한다. ■ 우리 기관에는 평생 동안 전문성을 쌓아야 할 필요가 있는 이질적인 분야가 3개 이상 존재한다.	등간척도 (7점)	설문조사
	업무의 전략성	■ 우리 기관의 업무는 국가의 전략 수립과 미래예측 기능 설계에 초점이 맞추어져 있다. ■ 우리 기관은 기관이 수립한 비전, 목표의 실현과 성과달성을 위해 전략적, 미래예측적 관리 기법을 적극적으로 활용하고 있다.	등간척도 (7점)	설문조사
정책 특성	정책 집행 기능	■ 우리 기관은 주로 집행 기능을 담당한다.	등간척도 (7점)	설문조사
	정책 기획 기능	■ 우리 기관은 주로 기획 기능을 담당한다.	등간척도 (7점)	설문조사

2) 자료 분석 방법

(1) 조직 유형화에 있어 핵심 기준 요인 범주화를 위한 분석 방법

본 연구에서는 인사혁신의 부문 및 기능별 전략적 인사혁신 목표의 중요도 인식

1) 전문가 설문조사는 44개 중앙행정기관 인사담당자를 대상으로 2015년 9월 1일부터 9월 21일까지 대면 설문조사 및 이메일 설문조사를 시행하였으며 회수된 설문지는 총 44부로 전체 회수율은 100%로 나타났다.

에서 차이를 유발하는 8개 조직 특성 요인을 핵심 기준 요인으로 범주화하기 위해 상관관계 분석과 요인분석을 진행하였다.

이에 탐색적 차원에서 8개 요인간의 연관성이 존재하는가를 사전적으로 검증하기 위해 연관성 분석을 시행하였다. 연관성 분석은 변수의 척도가 명목 척도이거나 서열척도로 구성된 경우 교차분석을, 등간 척도나 비율 척도로 구성된 경우 상관관계 분석을 시행하게 된다. 본 연구에서는 조직 유형화를 위한 8개 기초 요인 모두 등간척도와 비율척도로 구성하였기 때문에 상관관계 분석을 실시하였다.

상관관계 분석을 통해 일부 변수 간 연관성이 존재함을 확인하였고, 이에 핵심 기준 요인으로 범주화하기 위해 요인분석을 실시하였다. 요인분석은 잠재변수 혹은 잠재요인의 탐색 및 확인을 위해 사용되는 계량적 방법론으로 탐색적 요인 분석(EFA: Exploratory Factor Analysis)과 확인적 요인 분석(CFA: Confirmatory Factor Analysis) 등 2개 유형으로 구분할 수 있다(이훈영, 2006: 337). 탐색적 요인 분석은 분명한 이론적 근거가 없는 상태에서 변수간의 공통적 속성을 탐색적으로 검토하는 분석 방법이며(이훈영, 2006: 338), 확인적 요인 분석은 이론적 근거를 바탕으로 변수를 구성하고 이것이 타당한지를 검증하는 분석 방법이다. 본 연구에서는 조직 특성을 나타내는 8개 기초 요인을 핵심 기준 요인으로 범주화하기 위해 상관계수를 토대로 공통 요인을 도출하기 위한 탐색적 요인 분석을 적용하였다.

(2) 핵심 기준 요인을 바탕으로 조직을 유형화하기 위한 분석 방법

본 연구에서는 상관관계 분석과 탐색적 요인분석을 통해 인사혁신에 있어 조직 간 차이를 유발하는 요소를 조직의 규모, 일반행정가적 업무 및 정책 특성, 전문행정가적 업무 및 정책 특성 3개의 핵심 기준 요인으로 범주화하였고 3개 요인에 대한 요인값을 토대로 조직 특성을 반영한 최적화된 인사혁신 전략 도출을 위한 조직 유형화를 시도하였다. 조직 유형화에 있어 대표적인 통계적 분석 기법은 군집분석(Cluster Analysis)과 잠재적 집단 분석(LCA: Latent Class Analysis) 등 2개 유형으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 두 분석 방법의 차이는 분석 자료의 특성 측면과 집단 분류의 근거 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 분석 자료의 특성 측면의 차이점을 살펴보면 일반적으로 군집분석은 분석 자료가 서열척도, 등간척도, 비율척도 등 연속형 자료로 구성되었을 때 사용하는 분석 방법인 반면 잠재적 집단 분석은 분석 자료가 명목척도와 같은 범주형 자료로 구성되었을 때 사용하는 분석 방법이다. 따라서 군집분석은 자료의 정규성, 분산의 동질성, 선형성 등과 같은 통계적 가정을 기초로 분석이 진행되지만 잠재적 집단 분석은 이러한 통계적 가정을 필요

로 하지 않는다 (김사현·홍경준, 2010). 둘째, 집단 분류 근거 측면의 차이점을 살펴보면 군집분석은 이론에 근거하여 사전에 분류하고자 하는 군집의 수를 지정하는 방식으로 분석을 진행하는 연역적 접근방식을 취하지만, 잠재적 집단 분석은 최대우도법 (ML: Maximum Likelihood) 추정방식을 기반으로 모형적합도 지수를 바탕으로 통계적으로 타당한 군집의 수를 결정하는 귀납적 접근방식을 취한다 (이훈영, 2006; 김사현·홍경준, 2010).

이러한 논의를 종합해 볼 때, 본 연구에서는 중앙행정기관을 유형화하기 위해 수집된 조직 특성에 관한 자료를 모두 연속형 자료로 구성하였기 때문에 군집분석을 통해 중앙행정기관을 유형화 하였다.

군집분석 (Cluster Analysis)은 여러 개체들을 유사한 속성을 바탕으로 이들을 몇 개의 집단으로 그룹화한 다음 각 집단의 성격을 살펴보면서 데이터 전체의 주고를 이해하고자 하는 탐색적 분석방법이다 (강남준 외, 2008). 군집분석은 분석 대상간 유클리디언 거리로 측정한 거리정보를 통해 가까이 있는 개체들을 그룹화 하게 되는데 이때 군집내의 구성원들 간에는 동질성이, 군집간 구성원들 간에는 이질성이 최대화 되도록 집단을 분류하게 된다 (이훈영, 2006: 307). 군집 분석을 위한 자료는 거리 측정에 사용할 수 있는 변수여야 하므로 등간 척도나 비율 척도로 구성해야 하며, 거리 측정은 측정 단위와 관계 없이 일정하게 이루어지기 때문에 변수를 표준화 하여 사용해야 한다 (이훈영, 2006: 307).

군집분석의 유형은 군집화 방법에 따라 계층적 군집분석, 비계층적 군집분석, 중복 군집분석 등으로 분류된다. 계층적 군집분석과 비계층적 군집분석은 하나의 개체가 반드시 하나의 군집에만 포함되도록 하는 방법인 반면 중복 군집분석은 하나의 개체가 2개 이상의 서로 다른 군집에 동시에 포함되는 것이 가능한 분석 방법이다 (이훈영, 2006: 307). 이에 본 연구에서는 조직 특성을 반영한 최적화된 인사혁신 전략 도출을 위한 조직 유형화에 있어 각 집단을 배타적으로 구성하기 위해 계층적 군집분석과 비계층적 군집분석을 적용하였다.

계층적 군집분석은 개별요소의 거리를 바탕으로 근거리에서 있는 요소들을 결합해 나가면서 나무모양의 계층구조를 형성해가는 방법으로, 덴드로그램을 바탕으로 군집 형성 과정을 정확히 파악할 수 있으나 자료의 수가 많을 경우 분석의 정확성이 저하된다는 단점이 있다 (이훈영, 2006). 반면, 비계층적 군집분석은 연구자의 판단을 바탕으로 군집의 수를 설정한 상태에서 설정된 군집의 중심에서 근거리에서 있는 요소를 포함해 나가는 방법으로, 자료의 수가 많아도 적용이 가능하지만 군집의 수를 임의로 설정해야 하고 초기 값에 따라 군집 분석 결과가 달라질 수 있다는 단점

이 있다 (이훈영, 2006). 이에 실제 유형화에 있어서는 계층적 군집분석과 비계층적 군집분석을 보완적으로 활용하게 된다. 우선 계층적 군집분석을 통해 적정 군집 수를 탐색한 후, 분산분석을 통해 계층적 군집분석으로 분류된 군집의 수에 대한 타당성 검증을 바탕으로 군집의 수를 확정한다. 그 후 확정된 군집의 수를 바탕으로 비계층적 군집분석을 시행하여 군집을 분류하고 마지막으로 비계층적 군집분석 결과에 대한 분산분석을 통해 분류된 군집에 대한 통계적 타당성 검증을 토대로 최종적으로 군집 분류를 완료하게 된다. 이에 본 연구에서도 이러한 순서에 따라 계층적 군집분석과 비계층적 군집분석을 보완적으로 적용하였다.

〈표 4〉 분석 방법

구분	분석 방법	목적
조직 유형화를 위한 핵심 기준 요인 범주화	■ 상관관계 분석	■ 전략적 인사혁신 목표의 중요도 인식에 있어 차이를 발생시킨 8개 요인 간의 연관성 탐색
	■ 탐색적 요인분석	■ 8개 요인간 연관성을 바탕으로 핵심 기준 요인 도출
조직 특성을 반영한 최적화된 인사혁신 전략 수립을 위한 조직 유형화	■ 계층적 군집분석	■ 적정 군집 수의 탐색
	■ 계층적 군집분석에 대한 분산분석	■ 계층적 군집분석의 통계적 유의성 검증
	■ 비계층적 군집분석	■ 군집에 따른 유형 분류
	■ 비계층적 군집분석에 대한 분산분석	■ 비계층적 군집분석의 통계적 유의성 검증

IV. 실증 분석

1. 조직 유형화를 위한 핵심 기준 요인 범주화

한국 중앙행정기관을 대상으로 진행한 김선아 & 박성민 (2017)의 연구에 따르면 조직의 제도 특성, 업무 특성, 정책 특성등을 고려하여 핵심 인사혁신 가치에 대한 집단 간 차이 분석을 시행한 결과, 제도 특성으로 예산 규모, 현원 규모, 특정직 비율 등 3개 요인이, 업무 특성으로 기관 업무의 일반성 수준, 전문성 수준, 전략성 수준 등 3개 요인이, 정책 특성으로 정책 기능별 특성 등 1개 요인 등 총 7개 요인이 인사혁신 가치의 중요도에 있어 차이를 유발하는 요인임을 확인할 수 있었다.

그러나 측정항목을 기준으로 살펴보면 차이를 유발하는 조직 특성으로 8개 요인이 도출되었다. 제도 특성인 예산 규모, 현원 규모, 특정직 비율, 업무특성인 일반성 수준, 전문성 수준, 전략성 수준은 각각 1개의 문항으로 측정되었으나, 정책 기능별 특성은 기획 업무/집행 업무 2개 문항을 바탕으로 측정되었기 때문에 실제 요인은 8개로 이해할 수 있다. 조직 유형화에 있어 8개 요인을 모두 포함시킬 경우 분석의 타당성이 저해될 수 있어 해당 8개 요인을 핵심 기준 요인으로 범주화하기 위해 상관관계 분석과 요인분석을 실시하였다.

1) 상관관계 분석

본 연구에서는 정부 인사혁신에 있어 핵심 인사혁신 가치의 중요도 인식에서 차이를 유발하는 8개 조직 특성을 핵심 기준 요인으로 범주화하기 위한 첫 번째 단계로 상관관계 분석을 실시하였다 (〈표 5〉 참조). 상관관계 분석 결과, 제도 특성인 예산은 현원 ($r=0.495$, $p<0.01$)과, 특정직 비율은 전문성 ($r=0.243$, $p<0.1$)과, 일반성은 정책 집행 ($r=0.128$, $p<0.05$)과, 전문성은 기획 ($r=0.316$, $p<0.05$), 전략성은 기획 ($r=0.436$, $p<0.01$)과 상관관계를 갖는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 5〉 상관관계 분석

구분		제도 특성			업무 특성			정책 특성	
		예산	현원	특정직	일반성	전문성	전략성	기획	집행
일반 특성	예산	1.00.							
	현원	0.495**	1.00.						
	특정직	0.147	0.971**	1.00.					
업무 특성	일반성	-0.332	-0.083	-0.070	1.000				
	전문성	0.033	0.095	0.243+	0.043	1.00.			
	전략성	0.130	0.155	0.143	0.143	0.176	1.00.		
정책 특성	기획	0.351	0.098	0.095	0.095	0.316*	0.436**	1.00.	
	집행	-0.097	0.145	0.128	0.128*	-0.031	0.134	0.203	1.00.

+ $p<0.1$, * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

2) 탐색적 요인 분석

상관관계 분석을 통해 8개 조직 특성 중 일부 항목이 서로 상관관계를 갖고 있는 것으로 나타나 이를 상위 기준 요인으로 범주화하는 것이 타당할 것으로 판단되어 정부 인사혁신에 있어 핵심 인사혁신 가치의 중요도 인식에서 차이를 유발하는 8개 조직 특성을 핵심 기준 요인으로 범주화하기 위한 두 번째 단계로 탐색적 요인 분석(EFA: Exploratory Factor Analysis)을 시행하였다. 탐색적 요인분석결과 조직의 특성을 나타내는 8개 항목이 3개 요인으로 범주화되는 것을 확인할 수 있었으며, KMO 값이 0.5이상인 0.573으로 나타났으며, Bartlett의 구형성 검정이 통계적으로 유의미하게 나타나 ($p<0.001$) 요인분석 결과가 통계적 유의미함을 확인할 수 있었다.

〈표 6〉 탐색적 요인 분석

구분	요인 1	요인 2	요인 3
	조직 규모	일반행정가적 업무 및 정책 특성	전문행정가적 업무 및 정책 특성
예산	0.631	-0.239	0.393
현원 규모	0.971	0.128	0.029
일반성	-0.121	0.637	0.374
집행	0.072	0.806	-0.069
특정직 비율	0.004	0.100	0.662
전문성	0.029	0.140	0.685
전략성	0.054	0.357	0.739
기획	0.077	-0.073	0.839
KMO 값	0.578 ($p<0.001$)		
아이겐값	2.296	1.1760	1.622
분산비율	28.704	22.001	20.278
누적분산비율	28.704	50.705	70.983

구체적으로 요인 1은 예산, 현원규모 등 2개 변수를 포함시키는 것으로 나타났으며 본 연구에서는 이러한 구성 요소의 특성을 고려하여 이를 “조직 규모”로 명명하였다. 두 번째 요인 2는 업무의 일반성 수준, 정책의 집행 기능 등 2개 변수를 포함

시키는 것으로 나타났으며 본 연구에서는 이러한 구성 요소의 특성을 고려하여 이를 "일반행정가 (Generalist)적 업무 및 정책 특성"으로 명명하였다. 세 번째 요인 3은 특정직 비율, 업무의 전문성 수준, 업무의 전략성 수준, 정책의 기획 기능 등 4개 변수를 포함하는 것으로 나타났으며 본 연구에서는 이러한 구성 요소의 특성을 고려하여 "전문행정가 (Specialist)적 업무 및 정책 특성"으로 명명하였다.

2. 조직 특성을 반영한 최적화된 인사혁신 전략 수립을 위한 조직 유형화

본 연구에서는 인사혁신의 부문 및 기능별 전략적 인사혁신 목표의 중요도 인식에서 차이를 유발하는 요인을 조직 규모, 일반행정가적 업무 및 정책 특성, 전문행정가적 업무 및 정책 특성 등 3개의 핵심 기준 요인으로 범주화하고 3개 요인의 요인값을 기준으로 조직 특성을 반영한 최적화된 인사혁신 전략을 수립하기 위한 조직 유형화를 시도하였다. 이를 위해 탐색적 다변량 분석 기법인 군집분석을 실시하였는데, 본 연구에서는 일반적인 군집분석의 절차에 따라 첫째, 계층적 군집분석을 통해 적정 군집 수를 탐색하였고, 둘째, 분산분석을 통해 계층적 군집분석으로 분류된 군집의 수에 대한 타당성 검증을 바탕으로 군집의 수를 확정하였다. 셋째, 확정된 군집의 수를 바탕으로 비계층적 군집분석을 시행하여 군집을 분류하였고 마지막으로 비계층적 군집분석 결과를 바탕으로 분산분석을 통해 분류된 군집에 대한 통계적 타당성 검증을 바탕으로 최종적으로 군집 분류를 완료하였다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 적정 군집 수 결정을 위한 계층적 군집 분석

조직 규모, 일반행정가적 업무 및 정책 특성, 전문행정가적 업무 및 정책 특성 등 3개의 핵심 기준요인을 바탕으로 계층적 군집분석의 해법 군집 수를 3개에서 1개씩 늘려가며 분석을 시행하였고, 각 단계별로 덴드로그램을 확인하여 가장 적절한 군집의 수가 8개임을 확인할 수 있었다 (<표 7> 참조).

〈표 7〉 계층적 군집분석의 군집별 특성값

구분	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6	Cluster 7	Cluster 8
조직 규모	0.1648150	2.4577583	-0.4492851	-0.3087236	-0.3640086	-0.0465248	-0.5922638	-0.6078393
일반행정가적 업무 및 정책 특성	-1.2815684	-0.3751643	0.2070075	1.5147847	-0.2992288	-1.3538879	0.6373084	1.1772938
전문행정가적 업무 및 정책 특성	0.6074172	0.1410076	0.8406220	0.7006991	-0.0921973	1.4914261	-0.8850936	-2.3465105

계층적 군집분석을 통해 분류한 8개 군집에 대한 통계적 타당성 검증을 위해 44개 중앙행정기관을 8개의 군집으로 분류한 결과를 바탕으로 조직 규모, 일반행정가적 업무 및 정책 특성, 전문행정가적 업무 및 정책 특성 등 3개의 핵심 기준 요인에 대한 분산 분석을 실시하였다. 그 결과 3개 요인에 대해 8개 군집별 평균 차이가 99.9% 신뢰 수준 ($p<0.001$)에서 통계적으로 유의미한 것을 확인할 수 있었다 (〈표 8〉 참조). 이에 본 연구에서는 조직 유형화를 위한 군집의 수를 8로 확정하였다.

〈표 8〉 계층적 군집분석에 대한 분산 분석

구분	기관의 규모				일반행정가적 업무 및 정책 특성				전문행정가적 업무 및 정책 특성			
	Mean	Std.D	F	Sig	Mean	Std.D	F	Sig	Mean	Std.D	F	Sig
군집 1	0.16	0.4716	28.783 ***	0.000	-1.28	0.3210	23.331 ***	0.000	0.60	0.2692	28.558 ***	0.000
군집 2	2.45	0.8022			-0.37	0.8127			0.14	0.4664		
군집 3	-0.44	0.2153			0.20	0.5240			0.84	0.4318		
군집 4	-0.30	0.4799			1.51	0.3374			0.70	0.6917		
군집 5	-0.36	0.2762			-0.29	0.4008			-0.09	0.2493		
군집 6	-0.04	0.7954			-1.35	0.2386			-1.49	0.3298		
군집 7	-0.59	0.0194			0.63	0.3847			-0.88	0.2085		
군집 8	-0.60	0.0036			1.17	0.0000			-2.34	0.7124		

+ $p<0.1$, * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

2) 최종 군집 분류를 위한 비계층적 군집분석

계층적 군집분석을 통해 군집의 수를 8개로 지정하는 것이 통계적으로 타당함이 검증되었고, 이에 군집의 수를 설정한 상태에서 설정된 군집의 중심에서 근거리에 있는 요소를 하나씩 포함해가는 방식으로 군집을 형성하는 방법인 비계층적 분석을 활용하여 유형화를 진행하였다. 우선, 비계층적 군집분석의 군집별 특성값을 살펴보면 <표 9>과 같다.

<표 9> 비계층적 군집분석의 군집별 특성값

구분	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6	Cluster 7	Cluster 8
규모	-0.37503	3.21596	1.95229	-0.55400	0.03795	-0.33613	-0.04652	-0.60784
일반행정가적 업무 및 정책 특성	0.06357	-1.18514	0.16482	0.33357	-1.18514	1.40229	-1.35389	1.17729
전문행정가적 업무 및 정책 특성	0.65406	0.14101	0.14101	-0.67521	0.45195	0.68515	-1.49143	-2.34651

군집별 특성값을 기준으로 아래와 같이 군집별 특성을 확인할 수 있었다. Cluster 1은 중규모 조직이며, 일반행정가적 업무 및 정책 특성이 중간이며, 전문행정가적 업무 및 정책 특성은 높은 조직임을 확인할 수 있었으며, Cluster 2는 대규모 조직이며, 일반행정가적 업무 및 정책 특성은 낮으며, 전문행정가적 업무 및 정책 특성 수준은 중간인 조직임을 확인할 수 있었다. Cluster 3은 대규모 조직이며 일반행정가적 업무 및 정책 특성과 전문행정가적 업무 및 정책 특성 모두 중간인 조직임을 확인할 수 있었으며, Cluster 4는 소규모 조직이며, 일반행정가적 업무 및 정책 특성은 중간이며, 전문행정가적 업무 및 정책 특성은 낮은 조직임을 확인할 수 있었다. Cluster 5는 대규모 조직이며, 일반행정가적 업무 및 정책 특성은 낮으며, 전문행정가적 업무 및 정책 특성은 높은 조직임을 확인할 수 있었으며, Cluster 6는 중규모 조직이며 일반행정가적 업무 및 정책 특성과 전문행정가적 업무 및 정책 특성 모두 높은 조직임을 확인할 수 있었다. Cluster 7은 중규모 조직이며 일반행정가적 업무 및 정책 특성과 전문행정가적 업무 및 정책 특성 모두 낮은 조직임을 확인할 수 있었으며, Cluster 8은 소규모 조직이며 일반행정가적 업무 및 정책 특성은 높으며, 전문행정가적 업무 및 정책 특성은 낮은 조직임을 확인할 수 있었다.

〈표 10〉 군집별 특성

구분	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6	Cluster 7	Cluster 8
규모	중규모	대규모	대규모	소규모	대규모	중규모	중규모	소규모
일반행정가적 업무 및 정책 특성	중간	낮음	중간	중간	낮음	높음	낮음	높음
전문행정가적 업무 및 정책 특성	높음	중간	중간	낮음	높음	높음	낮음	낮음

비계층적 군집분석을 통해 도출된 군집화변수를 종속변수로 하고 새롭게 생성된 군집을 나타내는 명목변수를 독립변수로 분산분석을 실시하여 변수의 평균차이가 통계적으로 유의미 하면 군집이 잘 분류되었다고 할 수 있는데 (이훈영, 2006), 분석 결과 〈표 11〉에서 보는 바와 같이 모든 변수에 대한 분산분석 결과가 99.9% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 ($p<0.000$) 적절히 유형화되었음을 확인 할 수 있었다.

〈표 11〉 비계층적 군집분석에 대한 분산 분석

구분	군집		오차		f	Sig
	평균제곱	자유도	평균제곱	자유도		
규모	5.387	7	0.141	35	38.156***	0.000
일반행정가적 업무 및 정책 특성	5.155	7	0.169	35	30.502***	0.000
전문행정가적 업무 및 정책 특성	4.807	7	0.239	35	20.139***	0.000

+ $p<0.1$, * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

본 연구에서는 정부 인사혁신 가치실현의 최적화를 위해 고려해야 할 조직특성으로 조직 규모, 일반행정가적 업무 및 정책 특성, 전문행정가적 업무 및 정책 특성 등 3개 핵심 요인을 선정하였다. 조직 규모는 소규모, 중규모, 대규모 등 3개 단계로 구분하였고, 일반행정가적 업무 및 정책 특성과 전문행정가적 업무 및 정책 특성 역시 낮음, 중간, 높음 등 3개 단계로 구분하였다. 비계층적 군집분석 결과를 바탕으로 조직 특성을 반영한 최적화된 인사혁신 전략 도출을 위한 최종 조직 유형화 결과를 살펴보면 다음과 같다 (〈표 12〉 참조).

첫째, Cluster 1은 중규모 조직이며, 일반행정가적 업무 및 정책 특성이 중간이

며, 전문행정가적 업무 및 정책 특성은 높은 조직으로 여기에는 외교부, 여성가족부, 해양수산부, 국민안전처, 관세청, 병무청, 방위사업청, 경찰청, 특허청, 기상청 등 10개 조직이 포함되는 것을 확인할 수 있었다.

둘째, Cluster 2는 대규모 조직이며, 일반행정가적 업무 및 정책 특성은 낮으며, 전문행정가적 업무 및 정책 특성은 중간인 조직으로 여기에는 교육부, 보건복지부 등 2개 조직이 포함되는 것을 확인할 수 있었다.

셋째, Cluster 3은 대규모 조직이며 일반행정가적 업무 및 정책 특성과 전문행정가적 업무 및 정책 특성 모두 중간인 조직으로 여기에는 국방부, 행정자치부, 국토교통부 등 3개 조직이 포함되는 것을 확인할 수 있었다.

넷째, Cluster 4는 소규모 조직이며, 일반행정가적 업무 및 정책 특성은 중간이며, 전문행정가적 업무 및 정책 특성은 낮은 조직으로 여기에는 방송통신위원회, 공정거래위원회, 국민권익위원회, 국가보훈처, 식품의약품안전처, 문화재청, 행정중심복합도시건설청, 새만금개발청, 농촌진흥청 등 9개 조직이 포함되는 것을 확인할 수 있었다.

다섯째, Cluster 5는 대규모 조직이며, 일반행정가적 업무 및 정책 특성은 낮으며, 전문행정가적 업무 및 정책 특성은 높은 조직으로 여기에는 기획재정부, 미래창조과학부, 통일부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 환경부, 금융위원회, 인사혁신처, 중소기업청 등 9개 조직이 포함되는 것을 확인할 수 있었다.

여섯째, Cluster 6는 중규모 조직이며 일반행정가적 업무 및 정책 특성과 전문행정가적 업무 및 정책 특성 모두 높은 조직으로 여기에는 법무부, 고용노동부, 국세청, 조달청, 통계청, 산림청 등 6개 조직이 포함되는 것을 확인할 수 있었다.

일곱째, Cluster 7은 중규모 조직이며 일반행정가적 업무 및 정책 특성과 전문행정가적 업무 및 정책 특성 모두 낮은 조직으로 여기에는 농림축산식품부, 국가인권위원회 등 2개 조직이 포함되는 것을 확인할 수 있었다.

여덟째, Cluster 8은 소규모 조직이며 일반행정가적 업무 및 정책 특성은 높으며, 전문행정가적 업무 및 정책 특성은 낮은 조직으로 여기에는 원자력위원회, 법제처, 대검찰청 등 4개 조직이 포함되는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 12〉 조직 특성을 반영한 최적화된 인사혁신 전략 도출을 위한 중앙행정기관의 유형화

구분	조직 특성			중앙행정기관
	규모	일반행정가 업무 및 정책 특성	전문행정가 업무 및 정책 특성	
Cluster 1 중규모 일반 (중) < 전문 (고)	중규모	중간	높음	외교부, 여성가족부, 해양수산부, 국민안전처, 관세청, 병무청, 방위사업청, 경찰청, 특허청, 기상청
Cluster 2 대규모 일반 (저) < 전문 (중)	대규모	낮음	중간	교육부, 보건복지부
Cluster 3 대규모 일반 (중) = 전문 (중)	대규모	중간	중간	국방부, 행정자치부, 국토교통부
Cluster 4 소규모 일반 (중) > 전문 (저)	소규모	중간	낮음	방송통신위원회, 공정거래위원회, 국민권익위원회, 국가보훈처, 식품의약품안전처, 문화재청, 행정중심복합도시건설청, 새만금개발청, 농촌진흥청
Cluster 5 대규모 일반 (저) < 전문 (고)	대규모	낮음	높음	기획재정부, 미래창조과학부, 통일부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 환경부, 금융위원회, 인사혁신처, 중소기업청,
Cluster 6 중규모 일반 (고) = 전문 (고)	중규모	높음	높음	법무부, 고용노동부, 국세청, 조달청, 통계청, 산림청
Cluster 7 중규모 일반 (하) = 전문 (하)	중규모	낮음	낮음	농림축산식품부, 국가인권위원회
Cluster 8 소규모 일반 (상) = 전문 (하)	소규모	높음	낮음	원자력위원회, 법제처, 대검찰청,

V. 결론

본 연구에서는 인사혁신을 추진함에 있어 중앙행정기관의 조직의 특성을 반영한 최적화된 인사혁신 전략을 제시하기 위해 정부의 전략적 인사혁신 목표에 대한 중요도 인식에 차이를 유발하는 다양한 조직 특성을 핵심 기준 요인으로 범주화 하

고, 해당 기준 요인을 토대로 중앙행정기관을 유사 속성에 따라 유형화 하였다. 이러한 기준 요인을 도출하고 분석 결과를 해석함에 있어 본 연구에서는 중앙행정기관의 조직 특성별로 인사혁신 가치의 보편성과 특수성을 탐색한 김선아·박성민(2017)의 연구를 분석의 준거로 활용하였다. 구체적으로 본 연구에서는 정부 통계 자료 및 중앙행정기관 인사담당자 대상의 설문 조사를 바탕으로 조직 특성에 관한 자료를 수집하였고 상관관계 분석 및 탐색적 요인 분석을 바탕으로 전략적 인사혁신 목표의 중요도 인식에 있어 차이를 유발하는 조직의 예산 규모, 현원 규모, 특정직 비율, 일반성 수준, 전문성 수준, 정책의 집행 기능, 정책의 기획 기능 등 8개 조직 특성을 조직 규모(업무의 일반성 수준, 정책의 집행 기능), 일반행정가적 업무 및 정책 특성(업무의 일반성 수준, 정책의 집행 기능), 전문행정가적 업무 및 정책 특성(특정직 비율, 업무의 전문성 수준, 업무의 전략성 수준, 정책의 기획 기능) 등 3개의 핵심 기준 요인으로 범주화하였다. 그 후 조직 규모, 일반행정가적 업무 및 정책 특성, 전문행정가적 업무 및 정책 특성 등 3개 핵심 기준 요인을 바탕으로 44개 중앙행정기관을 8개 유사 그룹으로 유형화 하였다.

앞서 선행연구 검토에서 살펴본바와 같이 본 연구에서 분석의 준거로 활용한 김선아·박성민(2017)의 연구 내용을 바탕으로 (<표 2> 참조) 첫 번째 핵심 기준요인으로 예산 규모와 현원 규모 등을 포함하는 ‘조직 규모’의 경우 소규모 조직에서는 제도혁신 기반 조성 단계의 “전략성”을, 중규모 조직에서는 문화혁신의 기반 조성 단계의 “사회자본”을 최우선 가치로 강조해야 함을 알 수 있었고, 두 번째 핵심 기준 요인으로 업무의 일반성 수준, 정책의 집행 기능 등을 포함하는 ‘일반행정가적 업무 및 정책 특성’의 경우 높은 조직에서 제도혁신 체계화 단계 중 유지·활용 부문의 “내적 개방성”, 문화혁신의 기반 조성 단계의 “사회자본”을 최우선 가치로 강조해야 함을 알 수 있었다. 마지막으로 세 번째 핵심 기준 요인으로 특정직 비율, 업무의 전문성 수준, 업무의 전략성 수준, 정책의 기획 기능 등을 포함하는 ‘전문행정가적 업무 및 정책 특성’의 경우 낮은 조직에서 제도혁신 기반 조성 단계의 “전략성”, “체계성”, 높은 조직에서는 제도혁신 체계화 단계 중 교육·훈련의 “양적 우수성”, 사람혁신 기반 조성 단계의 “공공성”, 문화혁신 체계화 단계의 “부정적 공직문화 철폐”, “긍정적 공직문화 구축”을 최우선 가치로 강조해야 함을 알 수 있었다. 이와 더불어 일반행정가적 업무 및 정책 특성과 전문행정가적 업무 및 정책 특성 수준이 각각 중간정도로 동일한 경우 제도혁신 체계화 단계 중 모집·선발의 “외적 개방성”, 사람혁신 기반 조성 단계의 “공공성”, 문화혁신 체계화 단계의 “부정적 공직문화 철폐”를 최우선 가치 강조해야 함을 알 수 있었다. 해당 연구 결과를 본 연

구에서 시행한 클러스터 분석을 통해 도출한 8개 조직 유형에 적용하여 각 유형별 최적화된 인사혁신 전략을 제안하면 다음과 같다 (〈표 13〉 참조).

먼저 대규모 조직으로 분류된 Cluster 2, Cluster 3, Cluster 5 중 Cluster 2는 대규모 조직이며, 일반행정가적 업무 및 정책 특성은 낮으며, 전문행정가적 업무 및 정책 특성은 중간인 조직이기 때문에, 인사혁신을 추진하는데 있어 차별성을 요구하는 조직 특성을 갖고 있는 많은 조직이므로 제도혁신, 사람혁신, 문화혁신을 조화롭게 추구해 나가야 할 것이다. 그리고 Cluster 3는 대규모 조직이며 일반행정가적 역량 요구 수준과 전문행정가적 역량 요구 수준 모두 중간인 조직이기 때문에 인사혁신을 추진하는데 있어 제도혁신 체계화 단계 중 모집·선발 부문의 “외적 개방성”, 사람혁신 기반 조성 단계의 “공공성”, 문화혁신 체계화 단계의 “부정적 공직문화 철폐” 등을 최우선 전략 가치로 강조할 필요가 있다. 또한 Cluster 5는 대규모 조직이며, 일반행정가적 업무 및 정책 특성은 낮으며, 전문행정가적 업무 및 정책 특성은 높은 조직이기 때문에 인사혁신을 추진하는데 있어 제도혁신 체계화 단계 중 교육·훈련 부문의 “양적 우수성”, 사람혁신 기반 조성 단계의 “공공성”, 문화혁신 체계화 단계의 “부정적 공직문화 철폐”, “긍정적 공직문화 구축” 등을 최우선 전략 가치로 강조할 필요가 있다. 정책적 관점에서 볼 때, Cluster 3에 해당하는 현재의 국방부, 행정안전부, 국토교통부 등의 중앙행정기관들은 외적 개방성 확보를 위한 인사혁신 정책으로 민간경력자 일괄 채용률 및 공모직위 외부 임용률을 높여나가고 민간조직 및 비영리조직과의 인적자원 교류도 보다 활성화 시켜나가야 할 필요가 있다고 보여지며 Cluster 5에 해당하는 기획재정부, 통일부, 국세청, 통계청 등의 중앙행정기관은 교육훈련 프로그램의 구성 및 방법 측면의 다양성 확보를 통해 전문행정가적 역량을 강화에 기여할 수 있도록 해야할 것이다. 더불어 Cluster 3과 Cluster 5에 해당하는 조직 모두 공공성 확보를 위한 인사혁신 정책으로 기관의 특성을 반영한 공직교육 프로그램 운영 및 공공가치 내재화를 위한 다양한 인센티브 제공등이 필요하며 장기적 관점에서 조직의 문화혁신에 대한 노력이 병행되어야 할 것이다.

다음으로 중규모 조직으로 분류된 Cluster 1, Cluster 6, Cluster 7 중 Cluster 1은 중규모 조직이며, 일반행정가적 업무 및 정책 특성은 중간이며, 전문행정가적 업무 및 정책 특성은 높은 조직이기 때문에 인사혁신을 추진하는데 있어 제도혁신 체계화 단계 중 교육·훈련 부문의 “양적 우수성”, 사람혁신 기반 조성 단계의 “공공성”, 문화혁신 기반 조성 단계의 “사회 자본”, 체계화 단계의 “부정적 공직문화 철폐”, “긍정적 공직문화 구축” 등을 최우선 전략 가치로 강조할 필요가 있다. 그리고

Cluster 6는 중규모 조직이며 일반행정가적 업무 및 정책 특성과 전문행정가적 업무 및 정책 특성 모두 높은 조직이기 때문에 인사혁신을 추진하는데 있어 제도혁신 체계화 단계 중 교육·훈련 부문의 “양적 우수성”, 유지·활용 부문의 “내적 개방성”, 사람혁신 기반 조성 단계의 “공공성”, 문화혁신 기반 조성 단계의 “사회자본”, 체계화 단계의 “부정적 공직문화 철폐”, “긍정적 공직문화 구축” 등을 최우선 전략 가치로 강조할 필요가 있다. 또한 Cluster 7은 중규모 조직이며 일반행정가적 업무 및 정책 특성과 전문행정가적 업무 및 정책 특성 모두 낮은 조직이기 때문에 인사혁신을 추진하는데 있어 제도혁신 기반 조성 단계의 “전략성”, “체계성”, 문화혁신 기반 조성 단계의 “사회자본” 등을 최우선 전략 가치로 강조할 필요가 있다. 정책적 관점에서 볼 때, Cluster 1에 해당하는 현재의 외교부, 병무청, 기상청 등의 중앙행정기관들은 인적자원개발체계의 양적 우수성 제고를 위해 현장훈련 (OJT)과 온라인 훈련 프로그램 운영의 효과성을 강조하고 상시학습 이수비율을 더욱 높여가는 인사혁신정책을 적극적으로 제시할 필요가 있으며 Cluster 7에 해당하는 조직은 전략적·과학적 인적자원관리 체계 구축 노력을 지속할 필요가 있다고 보여진다. 특히 Cluster 1과 Cluster 6에 속하는 중앙행정기관은 공직문화 혁신에 초점을 맞추어서 권위주의, 복지부동, 무사안일 등의 부정적 공직문화의 적폐현상들을 해소해 나감과 동시에 신공공관리론의 가치들 (즉, 능률성, 효율성, 경쟁성, 전문성 등)과 후기 신공공관리론의 가치들 (즉, 형평성, 인본주의, 민주성, 책임성 등)에 기반한 긍정적 공직문화 공유와 확산에 보다 집중할 필요가 있다. 더불어 중규모 조직인 Cluster 1, Cluster 6, Cluster 7 모두 사회자본 확충을 위한 정책의 일환으로 기관 내 비공식적 조직에 대한 지원 체계의 구축과 효과적인 조직 내 갈등관리 교육 프로그램 제공 및 직무스트레스 감소를 위한 체계적인 멘토링 시스템 구축 등이 필요하다고 생각된다.

마지막으로 소규모 조직으로 분류된 Cluster 4, Cluster 8 중 Cluster 4는 소규모 조직이며, 일반행정가적 업무 및 정책 특성은 중간이며, 전문행정가적 업무 및 정책 특성은 낮은 조직이기 때문에 인사혁신을 추진하는데 있어 제도혁신의 기반 조성 단계의 “전략성”, “체계성” 등을 최우선 전략 가치로 강조할 필요가 있다. 그리고 Cluster 8은 소규모 조직이며 일반행정가적 업무 및 정책 특성은 높으며, 전문행정가적 업무 및 정책 특성은 낮은 조직이기 때문에 제도혁신 기반 조성 단계의 “전략성”, “체계성”, 체계화 단계 중 유지·활용의 “내적 개방성”, 문화혁신 기반 조성 단계의 “사회자본” 등을 최우선 전략 가치로 강조할 필요가 있다. 정책적 관점에서 볼 때, 소규모 조직으로 분류된 Cluster 4와 Cluster 8에 해당하는 중앙행정기관은

무엇보다 전략성 제고를 위해서 조직의 중장기 전략 수립 과정에 인사관리 전문가들의 적극적이고 공식적인 참여가 필요하다고 보여지며 정기적인 인력수급 계획 수립 및 중장기 인사혁신계획의 수립이 요구된다. 또한 체계성 확보를 위해 인사혁신 전담조직 설치와 함께 정기적인 직무기술서 및 직무명세서 갱신과 적극적인 활용이 필요하다고 생각된다. 더불어 조직 내 신뢰 및 협력을 강화하기 위한 다양한 제도적 노력이 이루어져야 할 것으로 생각된다.

〈표 13〉 인사혁신 가치 실현의 최적화를 위한 기관 유형별 전략

구분		조직 특성			중점 혁신 전략
		규모	일반행정가 업무 및 정책 특성	전문행정가 업무 및 정책 특성	
대규모	Cluster 2	대규모	낮음	중간	특수성 없음
	Cluster 3	대규모	중간	중간	■ 제도혁신: 모집·선발의 “외적 개방성” 강조 ■ 사람혁신: “공공성” 강조 ■ 문화혁신: “부정적 공직문화 철폐” 강조
	Cluster 5	대규모	낮음	높음	■ 제도혁신: 교육·훈련의 “양적 우수성” 강조 ■ 사람혁신: “공공성” 강조 ■ 문화혁신: “부정적 공직문화 철폐” 강조 “긍정적 공직문화 구축” 강조
중규모	Cluster 1	중규모	중간	높음	■ 제도혁신: 교육·훈련의 “양적 우수성” 강조 ■ 사람혁신: “공공성” 강조 ■ 문화혁신: “사회자본” 강조 ■ “부정적 공직문화 철폐” 강조 “긍정적 공직문화 구축” 강조
	Cluster 6	중규모	높음	높음	■ 제도혁신: 교육·훈련의 “양적 우수성” 강조 유지·활용의 “내적 개방성” 강조 ■ 사람혁신: “공공성” 강조 ■ 문화혁신: “사회자본” 강조 “부정적 공직문화 철폐” 강조 “긍정적 공직문화 구축” 강조
	Cluster 7	중규모	낮음	낮음	■ 제도혁신: “전략성” 강조 “체계성” 강조 ■ 문화혁신: 사회자본 강조
소규모	Cluster 4	소규모	중간	낮음	■ 제도혁신: “전략성” 강조 “체계성” 강조
	Cluster 8	소규모	높음	낮음	■ 제도혁신: “전략성” 강조 “체계성” 강조 ■ 제도혁신: 유지·활용의 “내적 개방성” 강조 ■ 문화혁신: “사회자본” 강조

본 연구는 정부 인사관리 및 인사혁신에 있어 정합성과 유연성의 조화의 시각에서 인사관리 활동 및 인사혁신 활동에서 고려해야 하는 조직 특성의 적정 범주 및 기준을 제시하고 이를 바탕으로 조직 특성을 반영한 최적화된 인사혁신 전략을 논의하였다는 측면에서 학문적·실무적 의의를 찾아볼 수 있다. 본 연구가 제시한 조직 유형별 인사혁신 전략에 관한 논의는 향후 정부의 인사혁신 과제를 설계하는데 있어 통찰력을 제시하고 인사혁신 활동의 적실성을 향상시키는데 있어 중요한 역할을 할 수 있을 것이라 기대된다. 그러나 이러한 의의에도 불구하고 본 연구는 다음의 두 가지 측면에서 한계를 가지므로 향후 연구에서는 이에 대한 보완이 필요하다고 생각된다. 첫째, 본 연구는 조직 특성을 파악하는데 있어 중앙행정기관이 발행하는 기초 통계 자료와 각 기관 인사담당자의 인식조사 자료에 의존하였다는 측면에서 분명한 한계를 갖는다. 이에 대한 보완을 위해 본 연구에서는 5인의 학계 전문가로부터 연구 과정 및 연구 결과에 대한 검토를 거쳤으며 5인의 학계 전문가는 해당 연구가 갖는 내용적 참신성 등을 포함하는 학문적 중요성에는 동의하지만 연구의 일반화 가능성 등을 포함하는 실무적 중요성을 확보하기 위해 방법론적 차원에서 보완이 이루어진 후속연구가 진행되어야 함을 지적하였다. 정량적 차원에서는 조직의 특성을 파악할 수 있는 객관화된 지표를 바탕으로 다양한 자료를 확보해 나가야 할 것이며, 정성적 차원에서는 본 연구에서 조직 내 인사담당자로 한정된 인식 조사의 대상 범위를 확대할 필요가 있다. 더불어 인식조사의 측정 항목 구성에 있어서 현재 특성별로 1개~2개 문항으로 구성된 질문 문항을 다양화 하고, 문항 구성의 정교화 작업을 진행해야 할 것이다. 특히, 업무 특성으로 제시된 업무의 일반성 및 전문성 수준의 경우 타 중앙행정기관과의 비교, 민간조직과의 비교 등 다양한 측면에서의 비교 문항으로 구성되어야 할 것이다. 둘째, 본 연구는 단일 시점에 우리나라만을 대상으로 연구를 진행하였다. 향후 연구에서는 연구의 일반화 가능성 향상을 위해 비교행정학적 관점에서 연구의 시간적 범위 및 공간적 범위를 확대해 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 고재권. (2014). 가족친화적 정책과 조직성과: 직무태도의 매개효과를 중심으로. 「한국 인사행정학회보」, 13(2), 161-181.
- 김민강·박통희. (2008). 신자유주의적 인사혁신의 맥락에서 인사공정성과 조직시민행

- 동. 「한국행정학보」, 42(3), 261-291.
- 김사현·홍경준. 잠재진단분석방법을 통한 서울시민의 복지태도 연구. 「사회복지정책」, 37(2), 95-121.
- 김선아·박성민. (2016). 정부 인사혁신 핵심가치 도출에 관한 연구: 제도·사람·문화혁신 요소 분석을 중심으로. 「한국행정연구」, 25(4): 175-219.
- 김선아·박성민. (2017). 중앙행정기관 인사혁신 가치의 보편성과 특수성에 관한 연구: 조직 특성별 차이검증을 중심으로. 「한국행정논집」, 29(2), 325-356.
- 노종호·한승주. (2014). 가족친화정책이 공무원 직장생활의 질에 미치는 영향: 집단 간 비교를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 13(1), 289-326.
- 박성민. (2017). 「인사혁신론: 이론과 실제」. 박영사.
- 박성민·김선아. (2015). 「조직과 인간관계」. 박영사.
- 박성민·최성주·김선아. (2015). 「공직의 경쟁력 수준진단을 위한 정부 인사혁신지수 개발 연구」. 인사혁신처 정책연구용역.
- 박세정. (2012). 일과 삶의 조화를 위한 자치단체의 유연근무제 도입: 현황과 향후과제. 「한국지방자치연구」, 14(1), 49-75.
- 박홍식. (2005). 지방정부의 조직·인사혁신. 「한국지방자치학회 하계학술대회 발표집」. 1-24.
- 배귀희·양건모. (2011). 공무원 유연근무제 정착에 관한 실증적 연구. 「한국지방자치학회보」, 23(4), 125-153.
- 백종섭·이근주·최순영. (2007). 참여정부 인사정책에 대한 평가 소고. 「한국인사행정학회보」, 6(2). 1-31.
- 유민봉·박성민. (2015). 「한국인사행정론」. 박영사.
- 이훈영. (2006). 「SPSS를 이용한 데이터 분석」. 청람.
- 인사혁신처. (2016). 「정부혁신」. 인사혁신처 발간물.
- 임현만. (2009). 경력개발제도 도입정책의 발전방향에 관한 연구: 제도 도입과 부처별 업무특성에 대한 공무원 인식을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 20(3), 225-253.
- 중앙인사위원회. (2005). 「공무원인사개혁백서」. 중앙인사위원회 발간물.
- 진종순. (2012). 영국과 우리나라 공공부문 유연근무제의 비교연구. 「국가정책연구」, 26(3), 155-186.
- 진종순·장용진. (2010). 공직사회 유연근무제의 발전방안에 관한 연구. 「한국인사행정학회보」, 9(3), 29-55.

- Battaglio, R. P. (2010). Public service reform and motivation: Evidence from an employment at-will environment. *Review of Public Personnel Administration*, 30(3), 341-363.
- Battaglio, R. P., & Condrey, S. E. (2006). Civil service reform. *Review of Public Personnel Administration*, 26(2), 118-138.
- Blau, P. M. (1968). The hierarchy of authority in organizations. *American Journal of Sociology*, 73(4), 453-467.
- Blau, P. M., & Schoenherr, R. A. (1971). *The structure of organizations*. Basic Books.
- Drazin, R., & Van de Ven, A. (1985). Alternative forms of contingency theory. *Administrative Science Quarterly*, 30(4), 514-539.
- Gremillion, L. L. (1984). Organization size and information system use: An empirical study. *Journal of Management Information Systems*, 1(2), 4-17.
- Indik, B. P. (1963). Some effects of organization size on member attitudes and behavior. *Human Relations*, 16(4), 369-384.
- Judge, T. A., Bono, J. E., & Locke, E. A. (2000). Personality and job satisfaction: The mediating role of job characteristics. *Journal of Applied Psychology*, 85(2), 237-249.
- Kalleberg, A. L., & Van Buren, M. E. (1994). Is bigger better? Explaining the relationship between organization size and job rewards. *American Sociology Review*, 61(1), 47-66.
- Kim, J., & Wiggins, M. E. (2011). Family-friendly human resource policy: Is it still working in the public sector?. *Public Administration Review*, 71(1), 728-739.
- Kim, J., & Kellough, E. (2014). At-will employment in the States: Examining the perceptions of agency personnel directors. *Review of Public Personnel Administration*, 34(3), 218-236.
- Klatzky, S. R. (1970). Relationship of organizational size to complexity and coordination. *Administrative Science Quarterly*, 15(4), 428-438.
- Nigro, L. G., & Kellogugh, J. E. (2008). Personnel reform in the states: A look at progress fifteen years after the winter commission. *Public Administration Review*, 68, S50-S57.

- Park, C., & Joo, J. (2010). Control over the Korean bureaucracy: A review of the NPM civil service reforms under the Roh Moo-Hyun Government. *Review of Public Personnel Administration*, 30(2), 189-210.
- Park, S. M. (2010). The effects of personnel reform systems on Georgia State employees' attitudes: An empirical analysis from a principal-agent theoretical perspective. *Public Management Review*, 12(3), 403-437.
- Park, S. M., & Joaquin, M. E. (2012). Of alternating waves and shifting shores: the configuration of reform values in the US federal bureaucracy. *International Review of Administrative Science*, 78(3), 514-536.
- Peters, B. G., & Savoie, D. J. (1994). Civil service reform: Misdiagnosing the patient. *Public Administration Review*, 54(5), 418-425.
- Piccolo, R. F., & Colquitt, J. A. (2006). Transformational leadership and job behavior: The mediating role of core job characteristics. *The Academy of Management Journal*, 49(2), 327-340.
- Rainey, H. G. (1979). Perceptions of incentives in business and government: Implications for civil service reform. *Public Administration Review*, 39(5), 440-448.
- Stazyk, E. C. (2013). Crowding out public service motivation? Comparing theoretical expectations with empirical findings on the influence of performance-related pay. *Review of Public Personnel Administration*, 33(3), 252-274.
- Talacchi, S. (1960). Organization size, individual attitudes and behavior: An empirical study. *Administrative Science Quarterly*, 5(3), 398-420.
- Taylor, F. W. (1914). *The principles of scientific management*. Harper.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28(1), 22-39.
- Wright, P. M., & Snell, S. A. (1998). Toward a unifying framework for exploring fit and flexibility in strategic human resource management. *The Academy of Management Review*, 23(4), 756-772.

김선아(金善娥): 주저자. 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 국정전문대학원 BK 21 PLUS 사업단 연구교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 인적자원관리, 인사혁신, 조직행태 등이다. 최근 논문으로는 “정부 인사혁신 핵심가치 도출에 관한 연구 (2016)”, “중앙행정기관 인사혁신 가치의 보편성과 특수성에 관한 연구 (2017)” 등이 있으며 최근 저서로는 “조직과 인간관계 (2015)” 등이 있다 (seona1203@skku.edu).

박성민(朴盛民): 교신저자. The University of Georgia에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대행정학과/국정전문대학원에서 부교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 인적자원관리 및 인적자원개발, 인사혁신, 행정관리, 정책 PR 등이다. 최근 논문으로는 “중앙행정기관 인사혁신 가치의 보편성과 특수성에 관한 연구 (2017)”, 입법부 공무원의 성과평가제도 수용성에 미치는 영향요인 연구 (2017) ”Quality of Leadership and Public Service Motivation: A Social Exchange Perspective on Employee Engagement (2017)” 등이 있으며 최근 저서로는 “인사혁신론: 이론과 실제 (2017)” 등이 있다(sm28386@skku.edu).

공공기관 경험이 결혼이민자의 생활만족도에 미치는 영향에 관한 연구

김은미·정헌주

본 연구는 공공기관 이용 및 공공기관에서의 차별 경험이 한국에 거주하는 결혼이민자의 생활만족도에 미치는 영향을 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 2000년대 중반 한국에 결혼이민자의 수가 급증한 이후, 결혼이민자의 삶의 질에 대한 연구 역시 증가하였다. 이러한 연구들은 결혼이민자의 연령, 교육수준, 소득수준, 한국어 능력 수준, 배우자 및 한국 가족과의 관계, 사회적 네트워크 등이 이들의 생활만족도에 영향을 미친다는 점을 밝혀내었다. 그러나 기존의 연구들은 생활만족도에 영향을 미치는 사적 영역의 요인들에 집중한 반면, 공공기관 경험의 영향을 간과하고 있으며, 특히 다년도 자료를 활용하여 비교하는 연구는 매우 부족하다. 따라서 본 연구는 독립변수로서 결혼이민자의 공공기관 인지, 공공기관 이용 경험, 공공기관에서의 차별 경험에 초점을 맞추고자 한다. 분석결과, 공공기관 인지와 이용 경험은 결혼이민자의 생활만족도에 유의미한 영향을 미치지 않았으나, 공공기관에서의 차별 경험은 부정적인 영향을 미쳤으며 이는 통계적으로 유의하였다. 이를 통해 결혼이민자에 대한 공공서비스의 양적 확대뿐만 아니라 서비스 집행에 있어 질적 수준까지 제고되어야 함을 알 수 있다.

[주제어: 결혼이민자, 생활만족도, 공공기관 차별]

I. 서론

최근 한국사회의 변화를 설명하는 단어 중 한 가지는 ‘다문화’이다. 단일민족 신화가 깊게 자리 잡고 있던 한국사회에 이주민이 급속히 증가하기 시작한 것은 1990년대 이후이다. 이 시기 외국인 노동자의 유입, 국제결혼 등으로 인하여 한국에 거주하는 외국인의 수가 크게 증가하였다. 2016년 현재 한국에는 총 1,764,664명의 이주민이 체류하고 있다.¹⁾ 이는 2016년 전체 주민등록인구의 약 3.4%를 차지하며, 충청북도 전체 인구수인 1,603,404명을 넘어서 전라남도 총 인구 수인

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

논문접수일: 2017.11.30, 심사기간(1차~2차): 2017.12.05~12.29, 게재확정일: 2017.12.29

1) 체류 외국인에는 관광 비자 등 30일 미만의 단기 체류는 포함하지 않는다.

1,796,017명에 육박하는 수치이다(행정자치부, 2017).

이주민들이 초기 정착기를 거쳐 지역사회의 일원으로 자리 잡고, 이주민 가정의 자녀들이 성장하여 ‘다문화가정’이 형성되면서 ‘다문화사회’가 본격적으로 이슈화된 것이 2000년대 중반 즈음이다. 결혼이민자, 귀화자 등과 이들의 혼인으로 이루어진 다문화가구는 2015년 현재 278,036가구로 추정되며 이는 전체 가구의 약 1.6%를 차지한다(정해숙 외, 2016)²⁾ 이러한 증가 추세를 고려하면 한국에 거주하는 100개 가정 중 2개 가정은 다문화가정이라고 추정할 수 있다. 이주민들과 이주민으로 구성된 가족 형태는 한국사회에서 더 이상 낯선 형태의 가족 구성이 아니며 한국은 본격적인 다문화사회로의 진입 과정에 있다. 또한 빠른 출산감소율과 인구고령화가 야기할 사회문제에 직면한 상황에서 다문화가구의 상대적으로 높은 출산율을 고려할 때, 향후 한국사회에서의 다문화가구의 중요성은 더욱 높아질 것으로 예상할 수 있다.³⁾

결혼이민자와 다문화가족이 늘어남에 따라 이에 대한 공공 영역에서의 변화도 진행되고 있다. 2008년 「다문화가족지원법」이 제정되었고, 중앙정부와 지방자치단체는 결혼이민자와 다문화가족에 대한 다양한 공공서비스를 지원하고 있다. 「2015년 전국다문화가족실태조사 분석」에 따르면 2015년 현재 약 55% 정도의 결혼이민자가 공공서비스를 인지하고, 이를 이용하고 있는 것으로 나타난다. 이러한 공공서비스에는 한국어교육, 직업교육 및 소개 등이 포함되어 있으며, 한국사회에로의 적응을 돕는데 초점을 두고 있다. 그러나 많은 결혼이민자들은 공공기관을 비롯하여 거리·동네, 상점, 직장, 학교 등 다양한 영역에서 차별을 느끼고 있다. 위 실태조사에서는 결혼이민자가 직장 등 사적 영역에서 느끼는 차별에 비해서 공공기관에서 느끼는 차별은 적게 나타나고 있지만, 여전히 많은 결혼이민자가 공공기관에서 차별을 경험하였다고 보고되고 있다.

이러한 공공기관에서의 경험은 결혼이민자로 하여금 한국의 공식 사회가 자신을 어떻게 받아들이고 있는가를 판단하도록 하기 때문에 이주에 대한 자신의 결정과 한국에서의 생활 등 삶의 만족도 전반에 영향을 미칠 수 있다. 특히 권위주의적 행

2) 다문화가구는 한국인과 혼인한 결혼이민자로 구성된 가족, 이민자 간 혼인으로 구성된 가족, 이민자 1인 가구, 다문화 자녀 등이 모두 포함된다.

3) 교육부와 한국교육개발원이 조사한 2017년 교육기본통계 결과에 따르면 저출산으로 인해 1년 사이 초중고 학생수가 16만 명 가량 감소한데 반해, 다문화 학생과 외국인 유학생 수는 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다. 뉴스원. (2017). “1년새 초중고 학생 16만명 감소...다문화학생 10만명 넘어서.” (<http://news1.kr/articles/?3088151>) 검색일: 2017/09/02.

정문화가 아직 남아있는 한국에서 결혼이민자들은 공적 영역에서의 차별에 대해 정당한 항의를 하지 못하는 경우가 많아 사적 영역에서의 차별에 비해 부정적 영향이 더 클 수 있다. 일례로 출입국관리소에서 차별을 경험한 한 이주민은 반말이나 행정절차 지연 등의 무시를 당했음에도 불이익이 걱정되어 항의를 할 수 없었다고 밝혔다.⁴⁾ 이러한 맥락에서 결혼이민자가 한국의 공공기관에서 어떠한 경험을 하였는가는 이들의 개인적 수준에서의 삶의 질뿐만 아니라 한국사회에서 자신들이 어떻게 받아들여지고 있는가를 측정하는 중요한 척도로 작용할 수 있다.

2000년대 중반 다문화가 한국사회의 주요 화두가 된 이후 결혼이민자와 다문화가정에 대한 다양한 연구들이 수행되었다. 특히 결혼이민자들의 삶의 질에 영향을 미치는 여러 가지 요인들이 결혼이민자의 개인적 수준에서 분석되었다. 삶의 질에 대한 개념적 정의가 다양함에 따라, 결혼이민자의 생활만족도, 지역사회 적응, 건강상태 등 다양한 측면이 연구되었고 이에 영향을 미치는 개인적 특성, 가족관계적 특성, 사회관계적 특성 요인들이 밝혀졌다(장한나·윤기찬, 2010; 박은희·조인주, 2012; 박철민, 2012; 김한성·이유신, 2013; 임혁·남일재, 2014; 김석준·현동길·김휘정·이지현, 2015; 이용규·문형란, 2015; 윤기찬·장한나·문신용, 2016; 김상민·이소영, 2017). 그러나 이러한 선행연구들은 생활만족도에 대한 사적 영역의 요인들에 집중하였고 공공기관 경험의 영향을 간과하고 있다(이홍재·박미경·차용진, 2017). 특히 이주민들이 공공기관을 인지하고, 이용하며, 그러한 과정에서 느꼈던 차별이 생활만족도에 미치는 영향을 다년도 설문자료를 활용하여 비교하는 연구는 매우 부족하다.

따라서 본 연구는 결혼이민자의 생활만족도에 공공기관에서의 경험이 어떠한 영향을 미치는가를 경험적으로 분석하고자 한다. 구체적으로 이전의 연구들이 크게 주목하지 않았던 공공기관 이용 경험과 공공기관에서의 차별이 이주민의 삶의 질과 어떻게 연관되어 있는가에 초점을 맞춰 2012년과 2015년도 자료를 활용하여 비교분석한다. 분석결과에 따르면, 결혼이민자들이 공공기관을 인지하고 이용한 경험은 생활만족도에 유의미한 영향을 미치지 못한 반면, 공공기관에서의 차별 경험은 부정적 영향을 미치는 것으로 나타난다. 이러한 분석결과는 결혼이주민과 다문화가족에 대한 공공서비스의 양적 확대뿐만 아니라, 이를 집행하는 과정에서의 질(quality of service delivery) 역시 제고되어야 한다는 정책적 함의를 제시한다.

4) 뉴스민. (2017). “대구 이주민 67% 차별 당한 적 있다... ‘직장, 가정, 출입국사무소’ 순.” (<http://www.newsmin.co.kr/news/24095/>) 검색일: 2017/10/15.

II. 선행연구 검토

1. 결혼이민자의 삶의 질

혼인을 매개로 한국에 거주하는 결혼이민자가 증가하면서 이들의 삶의 질에 대한 많은 연구가 수행되었다. 일반적으로 삶의 질에 관한 연구는 여러 학문 분야의 공통된 관심주제이다. 그 중에서도 빠르게 다문화사회로 변모하는 한국사회에서 결혼이민자들의 삶의 질은 결혼이민자 개인 차원에서 뿐만 아니라 이들이 속한 가족, 지역사회, 나아가 한국사회 전체에 영향을 미칠 수 있기 때문에 그 중요성이 크다. 지역사회에 조화롭게 통합된 이주민과 다문화가족들은 사회경제적 역할을 수행함으로써 지역의 경제성장에 기여할 것이며, 공공외교 역할 등을 통해 한국의 소프트 파워 제고에도 도움이 될 것이다. 그 반대의 경우 사회통합과 갈등관리에 적지 않은 비용이 소요될 수 있다(김상민·이소영, 2017). 정리하자면, 결혼이민자의 삶의 질은 지역의 발전, 사회통합, 국익 추구와도 깊이 연관되어 있다.

삶의 질은 많은 요소를 포괄하는 광범위한 개념이므로 연구마다 그 정의를 다양하게 내리고 있으며, 다양한 방식으로 측정해 분석하고 있다. 한국으로 이주해 결혼한 이민자의 삶의 질을 다룬 연구들은 구체적으로 건강상태, 취업상태, 지역사회 적응수준, 사회통합 수준, 정치참여 수준, 생활만족도 등의 변수를 활용하였다(장하나·윤기찬, 2010; 박은희·조인주, 2012; 박철민, 2012; 김한성·이유신, 2013; 임혁·남일재, 2014; 김석준 외, 2015; 이용규·문형란, 2015; 윤기찬 외, 2016; 김상민·이소영, 2017).

본 연구는 삶의 질의 다양한 측면 중에서도 생활만족도에 초점을 맞추고자 한다. 생활만족도(life satisfaction)라는 용어는 Neugarten et al(1961)에 의해 사용되기 시작하였는데, 일상생활에서의 기쁨, 의미와 책임감, 성취감, 자아에 대한 긍정적인 생각, 낙관적인 태도 등을 생활만족도라고 정의하였다(Neugarten et al, 1961; 박은희·조인주, 2012에서 재인용). 이러한 개념은 현재까지 큰 변화 없이 통용되고 있다. 박은희·조인주(2012: 7)는 결혼이주여성의 생활만족도에 관한 연구에서 생활만족도를 “현재의 자신에 가치를 느끼는 정도, 현재의 일상생활에 대한 즐거움과 만족감, 과거의 살아온 생활에 대한 만족감과 성취감, 그리고 미래생활에 대한 기대 및 만족감 등 자신의 생활에 대한 주관적인 평가”로 정의하였다. 본 연구 역시 이러한 선행연구에 따라 생활만족도를 활용하여 삶의 질을 측정하고, 생활만족도에 대한 기존의 개념을 적용하여 분석하고자 한다.

2. 결혼이민자의 생활만족도 영향요인

결혼을 통해 한국으로 이주해온 결혼이민자의 생활만족도에 미치는 다양한 요인들이 선행연구의 실증분석을 통해 제시되었다. 여기에는 결혼이민자 개인수준의 특성에서부터 결혼이민자를 둘러싼 가족관계적 특성, 사회관계적 특성, 지역사회 환경과 제도적 지원 등 다양한 요인들이 포함되어 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 개인적 수준에서는 연령, 한국에서의 거주 기간(결혼 기간), 교육수준, 출신국가, 한국어 능력, 건강상태, 소득수준 등이 생활만족도에 영향을 미치는 변수로 나타났다. 그러나 이러한 변수들 중 상당수는 연구에 따라 부분적으로 다른 결과를 도출하고 있다. 이는 연구마다 조사 대상, 변수의 조작, 분석방법 등이 상이하여 발생하는 것으로 추측된다. 먼저 결혼이민자의 연령에 대하여 연령이 생활만족도에 유의미한 영향을 미치지 않는다는 연구(박미정·엄명용, 2009; 권구영, 2012)와 연령이 낮을수록 생활만족도가 높다는 연구 결과가 혼재하고 있다(김경미, 2012; 김석준 외, 2015). 결혼이민자에게 한국에서의 거주 기간은 대체로 결혼 기간을 의미한다. 혼인을 통해 한국에 오래 거주할수록 생활만족도가 높다는 주장이 있는 반면(김진희·박옥임, 2008), 결혼 후 한국 거주 기간이 생활만족도에 유의미한 영향을 미치지 않는다는 연구도 있다(박은희·조인주, 2012). 결혼이민자의 교육수준 역시 생활만족도에 미치는 영향이 일관되지 않은 것으로 나타난다. 한 연구에 따르면, 교육수준은 생활만족도에 유의미한 영향을 미치지 않지만(김석준 외, 2015), 다른 연구에서는 결혼이민자의 교육수준이 낮을수록 생활만족도가 높거나(김경미, 2012), 반대로 교육수준이 높을수록 생활만족도가 높은 결과가 제시되었다(유은광·김혜진·김명희, 2012). 또한 출신국가에 따라 생활만족도가 유의미한 차이가 있다는 연구와 그렇지 않다는 연구가 혼재한다(양순미, 2010).

한편 결혼이민자의 한국어 구사능력, 소득수준 등은 많은 연구들에서 대체로 일관된 결과를 나타내고 있다. 한국은 한국어 이외에 공용어를 채택하고 있지 않기 때문에, 공공서비스뿐만 아니라 한국사회에 적응하고 생활을 지속하기 위해서 적절한 한국어 능력은 필수적이다. 따라서 한국어 수준이 높은 결혼이민자의 생활만족도가 더욱 높게 나타난다(장은애·최영, 2010; 김상민·이소영, 2017). 또한 결혼이민자와 다문화가족의 경제적 안정성은 생활만족도에 큰 영향을 미치며, 높은 소득수준은 생활만족도에 긍정적인 영향을 미친다는 연구가 다수 존재한다(박정숙·박옥임·김진희, 2007; 장은애·최영, 2010; 김석준 외, 2015).

둘째, 결혼이민자의 안정적인 가족관계는 한국에서의 사회 적응과 생활만족도에 유의미한 영향을 미친다. 특히 초기 결혼이민자들의 상당수가 남편과 심리적 친밀감을 형성하기 이전에 경제적, 종교적 이유로 혼인을 하는 경우였기 때문에 남편과 시가족의 지원은 매우 중요하게 작용할 수 있다. 실증연구에서도 부부간 갈등 및 배우자 스트레스가 결혼이민자의 삶의 만족도에 부정적인 영향을 미치고, 한국인 가족과의 정서적 친밀도가 높을 경우 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다(김경미, 2012; 박지선·정영조·류한수, 2015).

셋째, 개인 간의 관계, 사회적 연결망에 따라 생활만족도에 차이가 나타날 수 있다. 이주 국가에서의 사회적 연결망은 사회적 지지를 통해 결혼이민자에게 정서적 안정감을 제공할 뿐만 아니라 사회 적응에 필요한 정보 교류의 장으로서도 작용한다(이민아, 2010; 이혜림·조민효, 2014). 한국에서 결혼이민자들이 참여할 수 있는 사회적 네트워크는 여러 가지가 있으나 그 중에서도 출신국이 같은 모국인 친구모임(자조모임)은 같은 언어 사용과 정서 공유 등을 통해 중요한 사회적 자원이 될 수 있다.

마지막으로 지역사회와 제도적 환경 역시 생활만족도에 큰 영향을 미친다. 사회 환경 수준에서 해당 지역의 도시화 수준, 다문화가구 비율, 지역사회의 자원과 파트너십, 교육과 일자리 기회 등이 생활만족도에 영향을 미칠 수 있다(장한나·윤기찬, 2010; 김한성·이유신, 2013; 김상민·이소영, 2017). 최근 주목할 점은 인종의 다양성이 거의 부재했던 한국사회에서 결혼이민자와 다문화가족 증가와 함께 인종·국적에 따른 차별이라는 현상이 심각해지고 있다는 것이다.⁵⁾ 이러한 차별은 결혼이민자 개인의 삶의 질을 저하시킬 뿐만 아니라, 점점 다문화 구성원이 증가하는 한국사회에 인종 또는 종족에 따른 사회계층화를 유발하는 씨앗이 될 수 있다는 점에서도 중요하다. 특히 향후 이러한 다문화가족의 자녀들이 성장하여 주요 사회구성원이 되었을 때 이들에 대한 차별 경험 혹은 지속적인 차별은 사회 갈등을 심화시킬 소지가 있다(김유균·손인서·김승섭, 2015). 이러한 측면에서 김한성·이유신(2013)과 김석준 외(2015)는 사회적 차별 경험을 생활만족도에 영향을 미치는 변수로 분석에 포함하였고 통계적으로 유의미한 결과가 도출되었다. 즉, 결혼이민자가

5) 2014년 유엔 인종차별 특별보고관이 한국을 공식 방문하여 정부와 시민단체 관계자 등을 만나 인종주의, 차별, 외국인 혐오실태 등에 대해 조사하였고 한국에 심각한 인종차별이 존재한다는 보고를 한 바 있다. 연합뉴스. (2016). "유엔 특별보고관 "한국에 심각한 인종차별 존재".

"(<http://www.yonhapnews.co.kr/society/2014/10/06/0701000000AKR20141006131300004.HTML>) 검색일: 2017/12/23.

지역사회에서 차별을 경험할수록 만족도가 낮아진다는 것이다.

그러나 기존 연구들은 사적 영역에서의 요인들을 중심으로 분석을 수행하였으며, 공공기관에서의 경험이 결혼이민자의 생활만족도에 어떠한 영향을 미치는가에 주목한 연구는 미비하다. 최근 동남아시아 및 중국계 결혼이민자를 대상으로 한 연구에 따르면 공공기관 이용 경험은 이들의 생활만족도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다(이홍재 외, 2017). 하지만, 공공기관에서의 차별 경험이 생활만족도에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 연구는 거의 없다. 뿐만 아니라 단년도 조사 자료를 활용한 연구들이 대부분인 반면, 다년도 자료를 통해 시기별로 변수의 영향을 비교 분석한 연구 역시 부재한다.

한국정부와 지방자치단체는 이주민에 대해 양적으로 다양한 정책을 시행하고 공공서비스를 제공하기 위해 노력하고 있으며, 그 중에서도 공공기관은 이주민이 지역사회에 정착하고 적응하는 과정에서 필수적인 역할을 담당하고 있다. 그러나 이러한 서비스 자체뿐만 아니라 서비스가 집행되는 공공기관의 질적인 수준까지 고려하고 있는지에 대해 의문을 제기할 수 있다. 이러한 점에서 본 연구는 공공기관 인지, 이용 경험 여부, 공공기관에서의 차별 경험을 분석에 포함하여 어떠한 요인이 결혼이민자의 생활만족도에 영향을 미치는지를 살펴본다.

Ⅲ. 한국의 결혼이민자와 다문화가족정책 현황

1. 결혼이민자 현황

2016년 기준 한국에는 152,374명의 결혼이민자가 거주하고 있으며, 이 중 84.3%인 128,518명이 결혼이주여성이다. 연도별 결혼이민자의 유입 현황과 증가율은 <표 1>과 같다. 한국으로 유입되는 결혼이민자는 2002년 이후 매년 28% 이상 빠르게 증가하였으나 최근 증가세는 3년 평균 0.3% 정도로 매우 둔화되었다. 이는 2014년 4월 법무부에서 실시한 “국제결혼 건전화를 위한 결혼이민사증발급심사강화 및 국제결혼 안내 프로그램 이수 의무화조치” 등에 따른 것으로 보인다. 그러나 누적된 결혼이민자와 그 자녀 등으로 구성된 다문화가족 구성원의 수는 약 51만 명에 달하고 있으며, 다문화가족은 매년 지속적으로 증가하여 2020년에는 100만 명을 웃돌 것으로 예측된다(윤기찬 외, 2016).

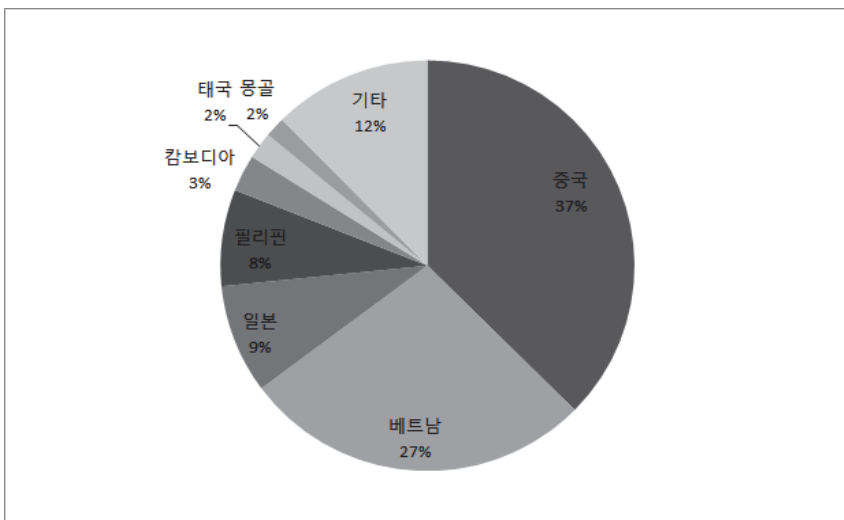
〈표 1〉 연도별 결혼이민자 현황과 증가율

	2012	2013	2014	2015	2016
현황(명)	148,498	150,865	150,994	151,608	152,374
전년대비 비율(%)	102.6	101.6	100.1	100.4	100.5

출처: 법무부 출입국·외국인정책본부(2017)의 내용을 기초로 재구성

〈그림 1〉은 2016년 현재 결혼이민자의 출신국적별 비중을 보여준다. 한국인과 혼인한 외국인 중에는 중국 출신이 37.4%로 가장 많은 것으로 나타나며 이는 한국계 재외동포를 포함한 수치이다. 이어서 베트남 출신이 27.4%, 일본 출신이 8.6%, 필리핀 출신이 7.6%, 캄보디아 출신이 2.9%, 태국 출신이 2.1%, 몽골 출신이 1.6%로 나타나 한국인과 혼인하는 대다수의 결혼이민자가 아시아 국가 출신이라는 점을 알 수 있다. 1990년대까지는 종교단체를 통해 입국한 일본 여성이 다수를 차지했으나, 2000년대 이후 중국, 필리핀 국적 결혼이민자가 급증하였고 베트남, 캄보디아, 태국, 몽골 등 출신 국가가 다양해지기 시작하였다.

〈그림 1〉 결혼이민자들의 출신국적



출처: 법무부 출입국·외국인정책본부(2017)의 내용을 기초로 재구성

다음으로 2016년 현재 결혼이민자들이 실제 거주하고 있는 지역 분포를 살펴보면 약 절반 정도의 결혼이민자가 수도권에 거주하고 있다. 전체 결혼이민자의

27.8%가 경기도에 거주하고 있으며 서울에 18.2%, 경상남도에 6.6%, 인천광역시에 6.2%, 충청남도에 5.3%가 거주하고 있다. 이를 다시 기초자치단체 단위로 보면 전국에서 지역주민 대비 결혼이민자 수의 비율이 가장 높은 곳은 서울 영등포구 0.86%이며 이어서 서울 금천구 0.85%, 경기도 시흥시 0.78%, 경기도 안산시 0.76%, 서울 구로구 0.71%로 나타난다(행정자치부, 2017). 「2015년 전국다문화가족 실태조사 분석」에 따르면 전체 다문화가족의 약 76.4%가 동부에 거주하고 23.6%가 읍·면부에 거주한다. 즉, 과거 농촌에 결혼이민자들이 많이 유입되었던 것과 달리 최근 도시에 거주하는 결혼이민자와 다문화가정이 현저히 증가했음을 알 수 있다.

결혼이민자는 그 자체로 한 사회의 중요한 구성원일 뿐만 아니라, 혼인 및 출산을 통한 다문화가정을 구성함으로 중요한 사회적·경제적 역할을 수행한다. 2015년 기준 다문화가족의 평균 가구원 수는 3.16명으로, 3인 가구 형태가 전체 다문화가족에서 차지하는 비중이 29.1%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 특히 부부와 자녀로 이루어진 가구가 다문화가족의 구성 형태 중 46%로 가장 많은 유형이다. 다문화가족의 2015년 평균 자녀수는 1.02명으로 나타났는데, 이는 2012년 같은 조사에서의 0.9명에 비해 늘어난 수치이다. 심각한 저출산 문제를 겪고 있는 한국사회에서 출산율의 증가 현상을 보이는 것은 주목할 만한 현상이다.

2. 다문화가족정책과 공공서비스 현황

이민정책 내에서도 개별 정책을 가지고 있는 외국인노동자, 외국인유학생과 달리 한국의 결혼이민자 및 귀화자와 관련한 정책은 대부분 다문화가족정책에 포함되어 있다. 한국 정부는 2008년 「다문화가족지원법」을 제정하여 이를 근거로 결혼이민자, 귀화자 및 다문화가정 구성원들의 한국사회 정착과 적응을 돕고 있다. 「다문화가족지원법」에 의하면 여성가족부 장관은 5년마다 다문화가족정책에 관한 기본계획을 수립하여야 하며, 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 기본계획에 따라 매년 다문화가족정책에 관한 시행계획을 수립하여야 한다. 이에 따라 2010년과 2013년 각각 제 1, 2차 다문화가족정책 기본계획이 수립되었으며 2017년 현재 제 3차 기본계획을 수립하는 단계에 있다.

현재 결혼이민자와 다문화가족이 거주하고 있는 지역에서 이용할 수 있는 공공기관은 대표적으로 주민센터를 포함하여, 다문화가족지원센터, 건강가정지원센터, 1577-1366 다누리콜센터(구 이주여성긴급지원센터), 여성새로일하기센터, 고용센터, 사회복지관 등이 있다. 그 중에서도 다문화가족지원센터는 「다문화가족지원법」

에 명시된 공공기관으로서, 동법 제12조에 따르면 “①다문화가족을 위한 교육·상담 등 지원사업의 실시, ②결혼이민자등에 대한 한국어교육, ③다문화가족 지원서비스 정보제공 및 홍보, ④다문화가족 지원 관련 기관·단체와의 서비스 연계, ⑤일자리에 관한 정보제공 및 일자리의 알선, ⑥다문화가족을 위한 통역·번역 지원 사업, ⑦ 그 밖에 다문화가족 지원을 위하여 필요한 사업”을 수행한다. 다문화가족지원센터의 경우, 2006년 21개 시군구에 설치된 ‘결혼이민자가족지원센터’가 2008년 「다문화가족지원법」 제정 이후 명칭이 변경되어 현재의 다문화가족지원센터가 되었다. 2016년 현재 전국에 217개 센터가 운영 중이며 지역별로 경기 30개소, 서울 24개소, 경북 23개소, 전남 21개소, 강원 18개소, 경남 18개소, 전북 14개소, 충남 14개소, 충북 12개소, 부산 9개소, 인천 9개소, 대구 7개소, 대전 5개소, 울산 5개소, 광주 4개소, 제주 2개소, 세종 1개소이다(여성가족부, 2017). 이를 기초자치단체 수준으로 내려 보면 대부분 기초자치단체가 1개 이상의 다문화가족지원센터를 운영하는 것으로 나타났다(손병돈, 2014).

이러한 공공기관들은 ‘가정방문을 통한 각종 교육,’ ‘한국어 교육 및 한국사회 적응 교육,’ ‘통번역 서비스 지원,’ ‘임신 출산 지원 및 부모 교육,’ ‘배우자 및 배우자가족 교육,’ ‘언어 발달 지원 및 이중 언어 교육,’ ‘자녀생활 및 학습 지원,’ ‘사회활동 지원(자조모임 등),’ ‘가족관계, 국적취득, 법률상담 등 각종 상담,’ ‘일자리 교육 및 일자리 연계,’ ‘아이돌보미’ 등 자녀양육 도우미 파견 서비스 등 다양한 공공서비스를 결혼이민자에게 제공하고 있다(정해숙 외, 2016).

결혼이민자들 중 절반 이상은 이러한 다양한 공공서비스를 활용하고 있다. 하지만, 많은 결혼이민자들은 출입국관리사무소 등 공공기관에서 차별을 경험하고 있는 것으로 조사되었다. 특히 결혼이민자에 대한 반말, 무시, 서류처리 지체 등 공공기관에서의 부정적 경험은 결혼이민자들, 특히 여성 결혼이민자들과 비서구권 출신의 결혼이민자들의 주관적 건강수준에 부정적 영향을 미칠 뿐만 아니라(김유균 외, 2015), 자신이 이루고 있는 다문화가정 및 한국사회 전반에 대한 부정적 이미지를 구축할 가능성이 높다. 이러한 점에서 공공기관에서의 경험이 결혼이민자의 생활만족도에 미치는 영향을 실증적으로 살펴볼 필요가 있다.

IV. 연구방법

1. 분석자료 및 대상

본 연구는 선행연구에서 제시된 여러 요인들을 통제한 가운데 공공기관 인지, 이용 경험, 공공기관에서의 차별 경험이 결혼이민자들의 삶의 질에 미치는 영향을 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 여성정책연구원을 통해 제공받은 「2012년 전국다문화가족실태조사」 원자료와 마이크로데이터 통합서비스(MDIS)를 통해 수집한 「2015년 전국다문화가족실태조사」 원자료를 활용하여 순서형 로지스틱 회귀분석(ordered logistic regression)을 실시하였다.

「전국다문화가족실태조사」는 2009년부터 3년 주기로 「다문화가족지원법」에서 정의하는 다문화가족을 대상으로 실시되며 다문화가구원, 결혼이민자 및 귀화자 본인, 배우자, 자녀 등 세부적으로 나누어 설문이 진행된다. 본 연구는 결혼이민자 및 귀화자 본인 응답 자료를 활용하고 몇몇 변수에 대하여 다문화가구원 자료를 활용하였다. 이 중 혼인하지 않은 귀화자를 제외하고 현재 혼인 중이거나 사별하였거나 이혼·별거중인 남성, 여성 결혼이민자 만을 추출하여 분석하였다. 「전국다문화가족실태조사」는 2009년 전수조사를 실시한 이후 2012년 조사에서는 전국 다문화가족 중 15,341가구가 표본으로 추출되었고, 총 15,001명의 결혼이민자·귀화자가 설문조사에 참여하였다. 2015년의 경우 17,849가구에서 17,109명의 결혼이민자·귀화자가 응답하였다. 분석에 활용된 결혼이민자는 2012년 14,628명, 2015년 16,870명이다.

주로 2009년, 2012년 조사 결과를 활용한 기존의 연구와 달리 본 연구는 가장 최근 자료인 2015년 자료를 활용하였을 뿐만 아니라, 2012년 자료와의 비교분석을 통해서 연구의 적실성을 높이기 위해 노력하였다. 2012년 자료와 2015년 자료를 비교분석하는 또 다른 이유는 다문화가족정책 1차 기본계획(2010-2012)과 2차 기본계획(2013-2017)에 따른 정책적 변화가 결혼이민자의 생활만족도에 유의미한 영향을 미쳤는지를 추론할 수 있도록 해주기 때문이다. 또한 결혼이민자의 삶의 질에 관한 기존의 연구들은 특정 지역 혹은 특정 출신국가에 한정하여 자체 설문조사 자료를 활용한 경우도 많았다. 따라서 전국을 대상으로 한 승인통계의 2015년 최신 자료를 활용하여 2012년 자료와 비교하여 분석하였다는 점이 분석에 있어 본 연구의 차별점이다.

2. 변수의 측정 및 분석방법

먼저 종속변수인 결혼이민자의 삶의 질은 조사 자료에 포함된 결혼이민자 본인의 생활만족도 문항을 활용하여 5점 척도로 측정하였다. 본 연구의 주요 독립변수인 공공기관 요인은 크게 공공기관 인지, 공공기관 이용 경험, 공공기관에서의 차별 경험으로 나뉜다. 공공기관 인지와 이용 경험은 원자료에 포함된 7개 공공기관에 대하여 각각 기관 인지 여부의 총 합과 각각 기관 이용 경험 여부의 총 합으로 측정하였다.⁶⁾ 공공기관에서의 차별 경험 변수는 원자료에서 공공기관에서의 차별 경험을 묻는 단일 문항을 활용하였다.⁷⁾ 기존 연구 중 결혼이민자에 대한 사회적 차별을 생활만족도에 영향을 미치는 변수로 활용한 소수의 연구가 있으나(김석준 외, 2015), 공공기관에서의 차별을 분석에 포함한 실증연구는 미비하다. 이주민이라는 특성상 공공서비스의 도움이 생활 전반에 크게 영향을 미칠 수 있고, 이에 따라 공공기관에서의 차별 경험 역시 생활만족도에 영향을 미칠 것임을 추측할 수 있다.

본 연구에서는 기존 연구들이 밝힌 결혼이민자의 생활만족도에 영향을 미치는 변수들을 통제변수로 활용한다. 이를 개인적 요인, 가족관계 요인, 사회관계 요인으로 나누어 분석에 포함하였다. 개인적 요인에는 연령, 교육수준, 경제활동 참여여부, 소득수준, 건강상태, 한국어 수준을 포함하였다. 선행연구에 따르면 연령, 교육수준의 경우 생활만족도에 미치는 영향이 확정적이지 않으나, 건강상태, 소득수준, 한국어수준은 대체로 일관되게 그 수준이 높을수록 생활만족도가 높은 것으로 나타났다. 한국어수준의 경우 말하기, 듣기, 읽기, 쓰기 영역에서 개인의 주관적인 수준 인식을 합산해 측정하였다. 주관적 수준 인식은 영역 별로 1~5점으로 4개 영역을 합산할 경우 최소 4점에서 20점으로 측정된다. 가족관계 요인으로서 먼저 결혼이민자가 배우자를 만난 경로를 결혼중개업체 또는 중개업자를 통했을 때와 그 외의 경우로 나누어 더미변수로 측정하였다.⁸⁾ 한국에 결혼이민자들이 유입되던 초기

6) 해당 7개 기관은 다문화가족지원센터, 건강가정지원센터, 다누리콜센터, 주민센터, 정부지원여성센터, 고용센터, 사회복지관이다. 이들 기관을 모두 법적으로 완전 공공기관으로 정의하는 것은 부적합할 수 있으나, 공공성이 큰 서비스를 제공하고 있다는 점과 기관 운영에 있어 민간위탁, 보조금 형식 등으로 정부 지원과 관여도가 높다는 점, 그리고 분석에 활용할 「전국다문화가족실태조사」 원자료에서 민간단체와 대비하여 설문하고 있다는 점에서 이들 기관을 공공기관의 범주로 포함하였다. 원자료에서 세부 영역의 값들을 합산하여 하나의 변수로 사용하는 방법은 결혼이민자의 생활만족도에 대한 기존 연구에서 활용한 방법이다(김석준 외, 2015).

7) 원자료 해당문항에서 의미하는 공공기관은 주민센터, 경찰서 등으로 예시를 들고 있으므로, 본 연구의 분석에서 의미하는 7개 공공기관 외에 다른 기관을 포함한 더 넓은 의미일 수 있다.

8) 정주원·조소연(2016)의 연구에서도 결혼이민자의 생활만족도에 영향을 미칠 수 있는 배

상당수의 결혼이민자들이 결혼중개업체를 통해 혼인을 하였다. 이 때 결혼중개업체로부터 정당한 정보를 제공받지 못하거나, 사기성 결혼중개로 인해 인권침해에 시달리는 결혼이민자들이 상당했으며 사회적 문제로 부각되기도 하였다(김상찬·김유정, 2011). 또한 결혼이민자의 배우자 만족도 및 자녀 관계 만족도를 5점 척도로 측정하였다. 혼인을 매개로 타국에서 이주해온 결혼이민자에게 배우자와의 관계를 비롯한 가정생활 만족도는 생활 전반에 매우 큰 영향을 미칠 수 있다. 마지막으로 사회관계 요인으로서 결혼이민자의 사회관계망을 각종 모임 참여 빈도로 측정하였다. 해당되는 사회 모임은 학부모 모임, 모국인 친구 모임(자조모임), 지역주민 모임, 민간단체 모임이며 각 모임에 참여하는 경우 1로 코딩하여 총 0에서 4점으로 측정되도록 하였다. 이상의 변수 정의와 측정을 요약한 표는 다음 <표 2>와 같다.

분석방법으로는 STATA 통계 패키지를 활용하여 순서형 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 본 연구의 종속변수는 5점 척도의 생활만족도로서 1에서 5 사이의 값을 갖고 그 순서가 의미가 있는 범주형 변수이다. 이러한 변수를 일반최소자승법(OLS) 모델로 추정할 경우 독립변수의 영향이 과소평가 되고 오차항에 이분산성이 발생하는 문제점이 나타난다(민인식·최필선, 2012). 일반적으로 종속변수가 이변량(bivariate)일 경우 로짓(logit) 또는 프로빗(probit) 모형을 사용하나, 본 연구는 1에서 5로 갈수록 만족도가 높아지는 순서형 변수를 종속변수로 사용하기 때문에 순서형 로짓분석을 활용하는 것이 적합하다고 볼 수 있다.

<표 2> 변수 요약

구분	변수	내용	측정
종속 변수	삶의 질	생활만족도	결혼이민자의 생활만족도
			1(매우불만)~5(매우만족)
독립 변수	공공기관 요인	인지	7개 공공기관 인지 여부의 합
		경험	7개 공공기관 경험 여부의 합
		차별	공공기관에서의 차별 경험
			1(전혀 없음)~4(심한 차별)

우자와의 만남 경로 변수를 결혼중개업체를 통했을 때와 그 외의 경우로 나누어 코딩하였다. 그러나 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지는 않았다. 본 연구에서도 이와 같은 방법으로 측정하여 전체 분석을 진행하였으며, 추가적으로 결혼이민자 스스로 배우자를 만난 경우와 타인의 소개로 만난 경우로 나누어 분석을 수행하였다. 두 경우 모두 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았으며, 주요 독립변수들의 결과에도 차이가 없었다.

구분	변수	내용	측정
통제 변수	개인적 요인	연령	결혼이민자의 만 나이
		교육수준	최종학력
		경제활동 참여여부	경제활동 여부
		소득수준	지난 3개월 평균 임금
		건강수준	결혼이민자의 건강상태
		한국어수준	말하기, 듣기, 읽기, 쓰기 영역 점수의 합
	가족관계 요인	배우자 만남경로	결혼중개업체(업자)를 통해서=0 그 외(가족, 친구, 종교기관 소개, 스스로 등)=1
		배우자 관계 만족도	배우자와의 관계 만족도
		자녀 관계 만족도	자녀와의 관계 만족도
	사회관계 요인	모임 참여	학부모모임, 모국인친구모임, 지역주민모임, 민간단체 모임 참여 경우 합산
			0~4

V. 분석결과

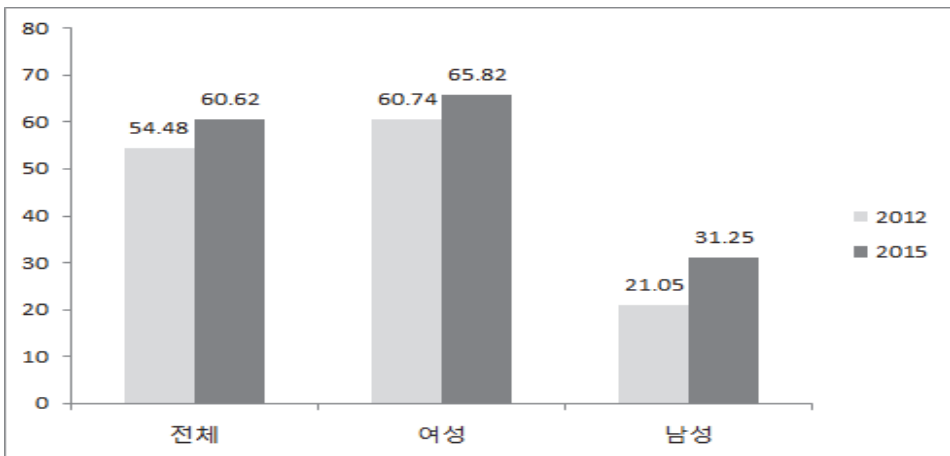
1. 기초통계 분석

본격적인 분석에 앞서 본 연구의 종속변수인 결혼이민자의 생활만족도와 분석에 포함된 통제변수들, 그리고 주요 독립변수인 공공기관에 관련된 요인들에 대한 기술적 분석을 수행하였다. 먼저, 2015년 결혼이민자의 생활만족도는 5점 만점에 3.7 점으로 2012년의 3.68점과 큰 차이를 보이지 않고 있다. 2012년 결혼이민자의 평균 연령은 37.2세이며 2015년 결혼이민자의 평균 연령은 38.6세로 약간 상승하였다. 두 해 모두 최종학력이 고등학교인 결혼이민자의 비율이 가장 높았으며, 4년제 이상 대학교가 뒤를 이었다. 또한 두 해 모두 설문조사를 한 시점을 기준으로 지난 3개월 평균 임금에 대하여 100만 원 이상 150만 원 미만으로 응답한 결혼이민자가 가장 많았고, 50만 원 이상 100만 원 미만이 그 다음으로 높은 비율을 차지했다. 그러나 2012년에 비해 2015년에 50만 원 이상 100만 원 미만으로 응답한 결혼이

민자의 비율은 25.77%에서 20.27%로 감소하였으나, 100만 원 이상 150만 원 미만으로 응답한 비율은 27.72%에서 30.03%로 증가하였다. 한국어 수준의 경우, 2012년 평균 14.04점, 2015년 평균 14.65점으로 약간 상승하였다. 두 해 모두 결혼이민자의 한국어 수준에 대한 주관적인 평가는 듣기, 말하기, 읽기, 쓰기 순으로 높게 나타났다. 다음으로 배우자와의 관계 만족도는 2012년 평균 4.15점에서 2015년 평균 3.98점으로 만족도가 낮아진 것을 알 수 있다. 마지막으로 결혼이민자의 사회참여수준은 2012년 평균 0.95으로 평균 1개에 못 미치는 사회적 모임에 참여하고 있음을 의미한다. 2015년 역시 평균 1.03으로 2012년에 비해 높아졌으나 여전히 낮은 사회참여 수준으로 볼 수 있다.

〈그림 2〉는 결혼이민자의 공공서비스 이용률을 2012년과 2015년 조사 자료를 통해 비교하여 나타내고 있다. 전체적으로 2012년도에 54.48%의 결혼이민자가 공공서비스 이용 경험이 있다고 응답하였고, 2015년도에는 60.62%가 적어도 1개 이상의 공공서비스 이용 경험이 있는 것으로 드러나 3년 사이 6.14%p 증가한 것을 알 수 있다. 2015년 기준 결혼이민자들이 이용한 공공서비스 유형별로는 한국어교육·한국사회적응교육 서비스를 이용해 본 경험(33.82%)이 가장 많고, 가정방문 교육(27.37%), 임신·출산지원 및 부모교육(14.5%), 자녀생활 및 학습 지원(13.5%), 일자리교육 및 일자리 소개(12.18%) 등의 순으로 나타났다.

〈그림 2〉 결혼이민자의 공공서비스 이용률



출처: 정해숙 외(2016)의 내용을 기초로 재구성

다음 〈표 3〉과 〈표 4〉는 결혼이민자들이 각 공공기관을 인지하거나 이용 경험이

있는 비율의 순위를 2012년과 2015년 자료를 통해 비교하고 있다. 각각의 순위에서 공통적으로 나타나는 것은 주민센터와 다문화가족지원센터의 순위이다. 두 번의 설문조사에서 공공기관 인지와 이용 경험 모두 주민센터가 압도적인 비율로 1위를 차지하고 있으며 다문화가족지원센터가 그 뒤를 따르고 있다. 2012년에는 전체 응답자 중 88.01%가, 2015년에는 무려 90% 이상이 주민센터를 인지하고 있다. 그러나 실제 이용 경험은 각각 74.79%, 79.2%로 떨어진다. 주민센터의 경우 결혼이민자들이 한국사회에 정착하기 위한 최소한의 공공서비스를 제공받거나 최소한의 공공행정(주민등록 등)을 위해 가장 기본적으로 필요한 곳이기 때문에 이러한 결과가 나타나는 것으로 이해할 수 있다. 반면 다누리콜센터, 여성새로일하기센터, 건강가정지원센터는 상대적으로 낮은 인지율과 낮은 이용률 순위를 기록하고 있다.

그러나 <표 5>의 인지율과 실제 이용률의 차이는 인지율과 이용률 각각에서 낮은 순위를 기록한 건강가정지원센터와 여성새로일하기센터가 상대적으로 적은 것으로 나타나고 있고, 반대로 다문화가족지원센터의 경우 인지율과 실제 이용률에 차이가 큰 것으로 나타나고 있다. 2012년 건강가정지원센터의 경우 전체 응답자 중 이를 인지하는 비율보다도, 센터를 인지한다고 응답한 결혼이민자 중 실제 이용한 결혼이민자의 비율이 더 높은 것은 주목할 만하다. 즉, 건강가정지원센터와 여성새로일하기센터 등의 기관은 필요에 의해 인지하고 실제 활용할 가능성이 높으나, 다문화가족지원센터의 경우 정책 홍보 효과로 인지율은 높지만 실제 이용으로 이어지는 비율이 낮다는 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 각 공공기관 인지 비율 순위 2012, 2015년 비교

2012 순위	기관	인지 비율(%)	2015 순위	기관	인지 비율(%)
1	주민센터	88.01	1	주민센터	90.20
2	다문화가족지원센터	76.34	2	다문화가족지원센터	81.91
3	사회복지관	48.58	3	사회복지관	56.45
4	고용센터	41.86	4	고용센터	56.31
5	건강가정지원센터	29.10	5	여성새로일하기센터	44.05
6	다누리콜센터	28.99	6	건강가정지원센터	40.78
7	여성새로일하기센터	22.13	7	다누리콜센터	36.94

〈표 4〉 각 공공기관 이용 경험 비율 순위 2012, 2015년 비교

2012 순위	기관	이용 비율(%)	2015 순위	기관	이용 비율(%)
1	주민센터	74.79	1	주민센터	79.20
2	다문화가족지원센터	55.46	2	다문화가족지원센터	60.16
3	건강가정지원센터	36.27	3	고용센터	38.74
4	사회복지관	34.59	4	건강가정지원센터	35.48
5	고용센터	33.31	5	여성새로일하기센터	31.79
6	여성새로일하기센터	18.88	6	사회복지관	31.48
7	다누리콜센터	14.52	7	다누리콜센터	18.31

〈표 5〉 각 공공기관 인지와 경험 비율 차이의 순위 2012, 2015년 비교

2012 순위	기관	인지-경험 비율 차이(%)	2015 순위	기관	인지-경험 비율 차이(%)
1	건강가정지원센터	-7.17	1	건강가정지원센터	5.30
2	여성새로일하기센터	3.25	2	주민센터	11.00
3	고용센터	8.55	3	여성새로일하기센터	12.26
4	주민센터	13.22	4	고용센터	17.57
5	사회복지관	13.99	5	다누리콜센터	18.63
6	다누리콜센터	14.47	6	다문화가족지원센터	21.75
7	다문화가족지원센터	20.88	7	사회복지관	24.97

결혼이민자의 2015년 사회적 차별 경험 비율은 40.07%로 2012년 40.41%에 비해 미미하나 낮아졌다. 그에 반해 공공기관에서의 차별 경험은 공공기관을 이용해 본 경험이 있는 결혼이민자 중 약간 차별을 받은 경우와 심한 차별을 받은 경우를 모두 고려했을 때, 그 비율이 2012년 16.38%에서 2015년 21.33%로 증가하였다. 이들이 차별을 경험한 공간별로 보았을 때 공공기관에 비해 직장·일터, 거리·동네, 상점·음식점·은행에서의 차별이 심한 것으로 나타났으나, 공공기관에서의 차별 경험이 시간이 지남에 따라 더욱 증가했다는 점에서 결혼이민자에 대한 서비스를 제공하는 공공영역의 질적 제고가 필요함을 알 수 있다.

2. 공공기관 요인이 생활만족도에 미치는 영향 분석

〈표 6〉은 결혼이민자들의 생활만족도에 영향을 미치는 요인들을 순서형 로짓분석을 통해 분석한 결과이다. 먼저 모형 (1)과 (2)는 선행연구에서 밝힌 결혼이민자의 생활만족도에 영향을 미치는 요인들을 통제한 상태에서 각각 공공기관 인지와 이용 경험이 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 결과이다. 2012년과 2015년 모두 공공기관 인지를 더 많이 인지할수록, 그리고 공공기관 이용 경험이 더 많을수록 생활만족도에 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났지만 모두 통계적으로 유의미하지는 않았다. 모형 (3)은 공공기관에서의 차별 경험과 생활만족도의 관계를 보여준다. 2012년과 2015년 모두 공공기관에서 차별을 경험한 결혼이민자들의 생활만족도가 낮음을 알 수 있다. 공공기관에서의 차별 경험이 결혼이민자의 생활만족도에 미치는 부정적 영향은 모형 (4)에서도 일관되게 나타나고 있다. 이러한 결과는 단순히 공공기관 인지와 활용 경험보다는 결혼이민자가 차별을 받은 경험이 생활만족도에 훨씬 유의미한 영향을 미친다는 점을 보여준다. 이러한 결과는 공공기관이 제공하는 서비스가 결혼이민자의 삶의 질에 영향을 미칠 정도로 충분히 중요한 기능을 수행하지 않는다면 혹은 결혼이민자가 이러한 공공서비스에 대한 만족도가 다른 변수들에 비해 크지 않음을 보여준다. 동시에 공공서비스 제공 그 자체보다는 이러한 공공서비스가 어떻게 전달되는가라는 공공서비스의 질이 보다 중요함을 보여준다.

또한 모형 (3)과 모형 (4)의 분석결과를 통해 2012년과 2015년 사이 결혼이민자를 포함한 다문화가족에 대한 다양한 정책수단과 정책적 변화가 결혼이민자의 생활만족도에는 유의미한 영향을 미치지 못하였다는 점을 추론할 수 있다. 제 1차 다문화가족정책 기본계획(2010-2012)에 의해 추진된 다문화가족정책은 “결혼이민자 정착 지원 및 역량 강화, 다문화가족 자녀의 성장환경 개선, 다문화에 대한 사회적 이해의 제고, 국제결혼중개 관리 강화” 등에 초점을 두었다(여성가족부·관계부처합동, 2012: 8-10). 제 1차 기본계획의 추진과정에서 나타난 한계와 문제점—내국인에 대한 역차별 논란, 외국인혐오증 등 사회적 갈등—을 극복하기 위해서 제안된 제 2차 다문화가족정책 기본계획은 다문화사회로의 성공적 이행을 위해서는 다문화가족정책의 부정적 영향을 완화할 수 있는 정책수단을 강구하고 이를 통한 개입이 필요함을 제기하고 있다(여성가족부·관계부처합동, 2012: 21). 특히 제 2차 기본계획은 인종 및 문화 차별에 대한 법적, 제도적 대응뿐만 아니라 다문화사회에 대한 수용성을 제고하기 위하여 다문화가족 및 결혼이민자와 접촉하는 공공기관 및

다문화시설 종사자에 대한 문화 다양성에 대한 이해 증진 교육, 다문화 전문성·감수성 강화 교육 등을 강조하고 있다(여성가족부·관계부처합동, 2012: 43-44). 이러한 정책적 변화에도 불구하고 2012년 분석결과와 2015년 분석결과가 대동소이하였다는 점은 결혼이민자가 체감할 수 있을 정도의 실질적 효과가 발생하지 않았음을 보여주고 있다.

〈표 6〉 분석결과

	(1)		(2)	
	2012	2015	2012	2015
공공기관 인지	0.00290 (0.22)	0.0199 (1.59)		
공공기관 이용 경험			0.00893 (0.42)	0.000904 (0.05)
공공기관 차별 경험				
연령	-0.00479 (-1.31)	-0.00436 (-1.28)	-0.00470 (-1.29)	-0.00436 (-1.27)
교육수준	0.0698*** (2.92)	0.0462** (2.17)	0.0697*** (2.92)	0.0472** (2.22)
경제활동 참여여부	-0.431** (-2.16)	0.0810 (0.49)	-0.433** (-2.16)	0.0945 (0.57)
소득수준	0.0625*** (4.94)	0.0467*** (3.96)	0.0633*** (4.92)	0.0451*** (3.79)
건강수준	0.482*** (16.32)	0.568*** (18.53)	0.482*** (16.33)	0.566*** (18.49)
한국어 수준	0.0105* (1.68)	0.0102 (1.55)	0.0106* (1.71)	0.0125* (1.94)
배우자 만남경로	0.0716 (0.94)	0.0160 (0.24)	0.0729 (0.95)	0.0144 (0.22)
배우자 관계만족	1.000*** (29.88)	1.113*** (37.18)	1.000*** (29.84)	1.113*** (37.12)
자녀 관계만족	0.0517 (1.52)	0.305*** (9.49)	0.0512 (1.50)	0.303*** (9.45)
사회참여	0.0957*** (3.45)	0.125*** (5.01)	0.0947*** (3.41)	0.132*** (5.21)
N	5452	6393	5452	6393
Log likelihood	-6018.4625	-7095.7118	-6018.3992	-7096.9772
LR chi2	1865.16	2832.99	1865.29	2830.46

	(1)		(2)	
	2012	2015	2012	2015
Prob>chi2	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Pseudo R2	0.1342	0.1664	0.1342	0.1663
	(3)		(4)	
	2012	2015	2012	2015
공공기관 인지			0.0203 (0.89)	0.0162 (0.72)
공공기관 이용 경험			-0.00372 (-0.11)	0.0274 (0.94)
공공기관 차별 경험	-0.120** (-2.53)	-0.122*** (-2.63)	-0.120** (-2.55)	-0.123*** (-2.63)
연령	-0.00638 (-1.11)	-0.0102* (-1.73)	-0.00608 (-1.06)	-0.00960 (-1.62)
교육수준	0.0705* (1.95)	0.0743** (2.15)	0.0680* (1.87)	0.0742** (2.14)
경제활동 참여여부	-0.545* (-1.82)	0.313 (1.21)	-0.535* (-1.79)	0.282 (1.09)
소득수준	0.0614*** (3.10)	0.0348* (1.74)	0.0638*** (3.10)	0.0412** (2.01)
건강수준	0.438*** (9.84)	0.462*** (9.32)	0.436*** (9.78)	0.464*** (9.35)
한국어 수준	0.0203** (2.08)	0.00525 (0.48)	0.0190* (1.92)	0.00234 (0.21)
배우자 만남경로	0.0531 (0.44)	0.0186 (0.17)	0.0514 (0.42)	0.0200 (0.18)
배우자 관계만족도	0.937*** (19.09)	0.987*** (20.87)	0.940*** (19.07)	0.991*** (20.88)
자녀 관계만족도	0.0171 (0.33)	0.250*** (4.84)	0.0158 (0.30)	0.253*** (4.89)
사회참여	0.116*** (2.77)	0.150*** (3.60)	0.109** (2.54)	0.133*** (3.09)
N	2285	2224	2285	2224
Log likelihood	-2581.0536	-2601.9523	-2580.6171	-2600.7784
LR chi2	729.35	850.41	730.22	852.76
Prob>chi2	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Pseudo R2	0.1238	0.1405	0.1239	0.1409

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

주: 괄호 안의 값은 t-통계 값임

이러한 분석에 대해서 결혼이민자가 인지하고 이용하는 7개 공공기관의 특성이 다르고, 또한 결혼이민자에게 동일한 정도로 중요하지 않다는 점이 지적될 수 있다. 즉, 독립변수인 공공기관 변수를 7개 공공기관 인지 혹은 경험 여부의 합산으로 조작하였을 때, 각각 기관 인지와 이용 경험의 편차가 클 경우 분석 상 왜곡이 발생할 수 있다는 점이다. 따라서 각각의 기관에 대한 개별 분석을 실시하였으며, 인지 수준과 이용 경험 수준이 가장 높았던 두 공공기관인 주민센터와 다문화가족지원센터만을 합산하여 공공기관 변수로 조작한 후 추가적으로 분석을 수행하였다. 주민센터의 경우, 결혼이민자의 88.01%(2012년), 90.2%(2015년)가 인지하고 74.79%(2012년), 79.2%(2015년)가 이용하였으며, 다문화가족지원센터는 76.34%(2012년), 81.91%(2015년)가 인지하고 55.46%(2012년), 60.16%(2015년)가 이용하여 다른 5개의 공공기관에 비해 상대적으로 매우 높은 인지도와 이용도를 보이고 있다. 추가 분석 결과, 각각의 기관에 대한 개별 분석은 공공기관 변수에 있어 일관된 패턴을 보이지 않았고, 주민센터와 다문화가족지원센터를 합산한 변수는 7개 기관을 합산한 공공기관 변수의 분석 결과와 유의미한 차이가 발견되지 않았다.⁹⁾

통제변수의 경우 대체로 모든 모형에서 선행연구의 결과와 일치하는 결과를 보여주고 있다. 결혼이민자의 교육수준, 소득수준, 건강상태, 한국어 수준, 배우자와의 관계 만족도, 사회참여 수준이 높을수록 생활만족도가 높은 것으로 나타났다. 다만 몇몇 변수들은 연도에 따라 다른 결과를 보여주었다. 경제활동 참여여부의 경우 2012년에는 생활만족도에 부정적인 영향을 미쳤으나 2015년에는 통계적으로 유의미하지 않았다. 결혼이민자들이 차별을 받은 장소로 가장 많이 응답한 곳 중 하나가 일터라는 점에서, 경제활동이 생계를 위한 필수 활동이지만 생활만족도에는 부정적인 영향을 미쳤을 가능성을 유추할 수 있다(정해숙 외 2016). 한국어 수준의

9) 7개 기관을 하나의 변수로 조작하기 위해 문항 간 내적 일관성 나타내는 크론바흐 알파(Cronbach's alpha) 값을 구한 결과, 7개 기관 인지의 알파 값은 0.7719, 이용 경험의 알파 값은 0.6997이었다. 내적 일관성 값은 0에서 1사이의 값을 가지며 통상 0.7이상의 값을 나타낼 때 문항 간 일관성이 있음을 의미하므로 본 연구에서 7개 기관을 묶어 공공기관 변수로 사용하는 것에 무리가 없음을 확인하였다. 개별 기관에 대한 구체적인 분석 결과는 다음과 같다. 공공기관 인지의 경우 다누리콜센터가 2015년에 정(+)의 방향으로(2012년의 경우 통계적으로 유의미하지는 않으나 회귀계수의 방향은 음의 값을 나타냄), 주민센터가 2012년에 부(-)의 방향으로, 2015년에 정(+)의 방향으로, 정부지원여성센터는 2015년에 정(+)의 방향으로 생활만족도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공공기관 이용 경험의 경우, 정부지원여성센터가 2015년에 생활만족도에 긍정적인 영향을, 고용센터가 2015년에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회복지관 이용 경험은 2012년에 정(+)의 방향으로 유의미하였으나 2015년에는 부(-)의 방향으로 유의미한 결과가 도출되었다.

경우 모형 (1), (3), (4)에서 2012년에 비해 2015년에 그 효과가 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이는 결혼이민자들의 정착 초기에는 언어 능력이 사회 적응에 필요한 기본적인 요소이지만, 시간이 지남에 따라 기초적인 언어능력 이외에 다양한 요인들이 생활만족도에 영향을 미치기 때문일 것으로 추측할 수 있다. 또한 자녀와의 관계 만족도는 모든 모형에서 2012년에는 유의미하지 않았으나 2015년에는 생활만족도에 긍정적인 영향을 미치고 있다.

정리하자면, 한국에 이주해 온 결혼이민자들이 주관적으로 느끼는 생활만족도에 영향을 미치는 요인들은 선행연구들이 밝힌 것과 같이 교육수준, 소득수준, 건강상태, 한국어 수준 등의 개인적 특성과 배우자 및 자녀와의 관계 만족도라는 가족관계적 특성, 그리고 각종 모임참여 수준으로 측정된 사회관계적 특성이 모두 포함되는 것으로 분석되었다. 그러나 기존의 연구들은 결혼이민자의 생활만족도에 대한 공공기관의 영향을 주요한 요인으로 고려하지 않고 있다. 이에 따라 공공기관 인지, 공공기관 이용 경험, 공공기관에서의 차별 경험의 효과를 분석한 결과 공공기관 인지와 이용 경험은 생활만족도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났지만, 2012년과 2015년 모두 공공기관에서 차별 경험은 결혼이민자의 생활만족도를 떨어뜨리는 것으로 분석되었다. 특히 공공기관에서의 차별 경험의 부정적인 영향은 모든 모형에서 일관되게 나타나고 있다.

3. 공공기관에서 차별을 경험한 결혼이민자 특성 분석

본 절에서는 설문조사 응답자 중 공공기관에서 차별을 경험하였다고 응답한 결혼이민자를 추적하여 이들의 특성을 구체적으로 살펴본다. 공공기관에서 차별을 경험한 결혼이민자들이 구체적으로 어떠한 기관에서 어떤 차별을 경험하였는지는 설문조사 자료를 통해 분석이 불가하다. 그러나 역추적을 통해 이러한 결혼이민자들이 공공기관 인지와 이용 경험 수준이 어떠한지, 공공기관 중 어떤 기관 인지와 이용 경험이 많은지를 분석함으로써 해당 공공기관 서비스의 질에 대해 정책적 함의를 도출할 수 있다.

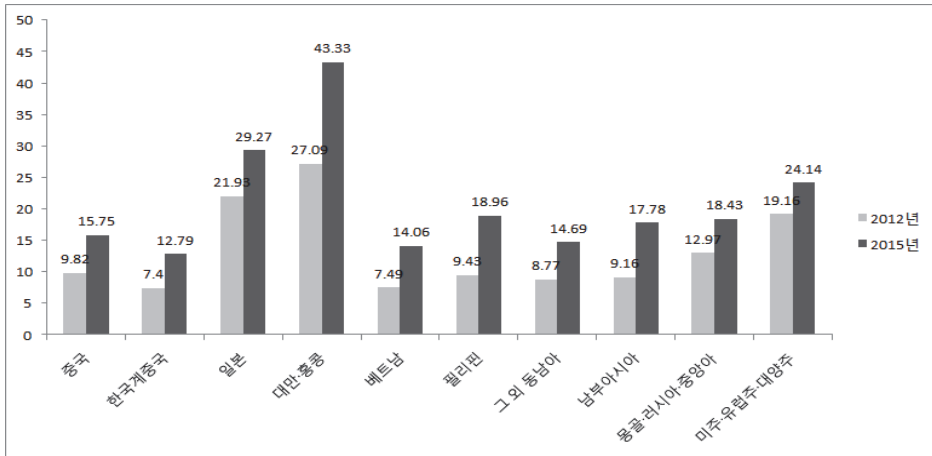
설문조사 원자료에서는 공공기관에서의 차별 경험을 묻는 문항에서 ①이용한 경험이 없다, ②전혀 차별을 받지 않았다, ③별로 차별을 받지 않았다, ④약간 차별을 받았다, ⑤심한 차별을 받았다 등 5가지로 응답을 측정하고 있다. 이에 따라 ④약간 차별을 받았다, ⑤심한 차별을 받았다고 응답한 결혼이민자를 대상으로 역추적 분석을 실시한다. 해당 응답자는 2012년 전체 응답자의 16.37%인 871명(약간 차별

경험 594명 11.17%, 심한 차별 경험 277명 5.21%), 2015년에는 전체의 21.33%인 1,135명(약간 차별 경험 943명 17.72%, 심한 차별 경험 192명 3.61%)으로 약 5%p 가량 증가하였다. 구체적으로는 2012년에 비해 심한 차별을 경험한 결혼이민자의 비율은 줄어든 반면, 약간 차별을 경험한 결혼이민자의 비율은 증가한 것을 알 수 있다.

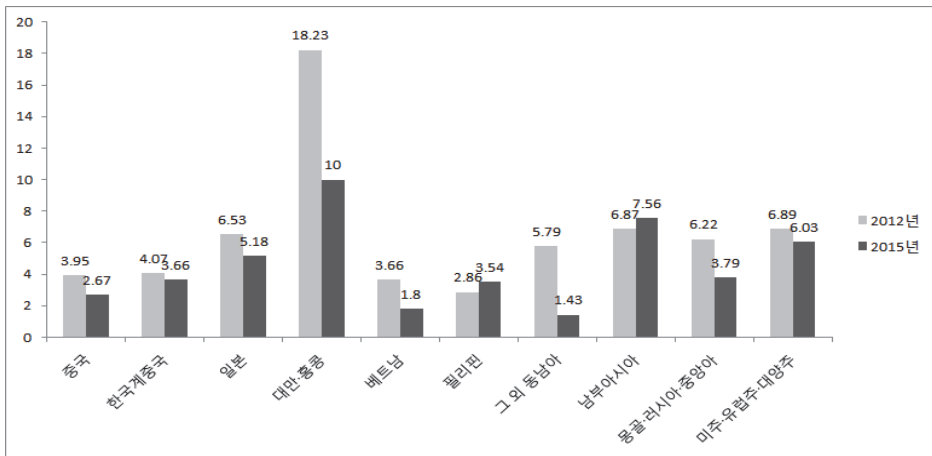
차별을 경험한 결혼이민자들의 생활만족도는 2012년 평균 3.49점, 2015년 평균 3.5점으로 전체 결혼이민자들의 평균인 3.68, 3.7점에 비해 낮은 것으로 나타났다. 차별을 경험한 결혼이민자를 전체로 하여 출신 국적별로 나누었을 때 2012, 2015년 모두 중국 출신 결혼이민자가 각각 14.81%, 18.85%로 가장 많았다. 그러나 2012년에는 한국계 중국인이 14.24%로 뒤를 잇는 반면 2015년에는 베트남 출신 결혼이민자가 12.42%로 뒤를 이었다. 두 해 모두 차별을 경험한 결혼이민자 중 남부아시아 출신 비율이 각각 2.41%, 5.02%로 가장 낮았다.

한편 <그림 3>와 <그림 4>는 각각의 출신 국적별 결혼이민자를 전체로 한 후 차별을 경험한 비율을 나타내고 있다. 이를 통해 대만·홍콩 출신의 결혼이민자가 차별을 가장 많이 경험한 것을 알 수 있다. 대만·홍콩 출신의 결혼이민자 중 차별을 경험한 결혼이민자의 비율은 2012년 약 45.3%(약간 차별 27.09%, 심한 차별 18.23%)에서 2015년 약 53.3%(약간 차별 43.33%, 심한 차별 10%)로 증가하여, 절반 이상의 결혼이민자가 차별을 경험하였다고 응답하였다. 반면, 베트남 출신의 결혼이민자의 경우, 동 비율이 2012년 약 11.2%(약간 차별 7.49%, 심한 차별 3.66%)에서 2015년 약 15.9%(약간 차별 14.06%, 심한 차별 1.8%)로 늘었지만, 다른 출신 국적에 비해서는 상대적으로 낮은 비율을 보여주고 있다. 2012년에서 2015년까지 비율을 증감을 살펴보면, 필리핀 출신의 결혼이민자 중 차별을 경험한 결혼이민자의 비율이 2012년 약 12.3%에서 2015년 22.5%로 약 10.2%p 증가하여 가장 빠른 증가세를 보였다. 특히 심한 차별을 경험하였던 결혼이민자의 비율은 2012년에서 2015년의 기간 동안 대부분 감소하였지만, 필리핀과 남부아시아 출신 결혼이민자의 경우에는 각각 2.86%에서 3.54%, 6.87%에서 7.56%로 증가하였다.

〈그림 3〉 출신 국적별 공공기관에서 약간 차별을 경험한 비율의 변화



〈그림 4〉 출신 국적별 공공기관에서 심한 차별을 경험한 비율의 변화



한국어 수준의 경우 읽기, 듣기, 말하기, 쓰기 4개 영역 총 20점 만점을 기준으로 했을 때, 2012년에 공공기관에서 차별을 경험한 결혼이민자의 평균 점수는 14.5점으로 2012년 전체 결혼이민자 평균 14.04점보다 약간 높다. 반면 2015년의 경우에는 차별을 경험한 결혼이민자의 한국어 수준 평균이 14.27점, 전체 결혼이민자 평균이 14.65점으로 차별을 경험한 이들의 한국어 수준이 약간 낮게 나타났다.

2012년에 공공기관에서 차별을 경험하였다고 응답한 결혼이민자는 평균 3.6개의 공공기관을 인지하고 있었으며, 인지율은 주민센터(87.26%), 다문화가족지원센터

(73.13%), 사회복지관(54.65%), 고용센터(50.4%), 다누리콜센터(35.94%), 건강가정지원센터(31.34%), 여성새로일하기센터(28.01%) 순으로 2012년도 전체 결혼이민자에 비해 다누리콜센터에 대한 인지 수준이 높았다. 이들의 실제 공공기관 이용 경험은 평균 1.68개이며, 주민센터(77.63%), 다문화가족지원센터(52.28%), 사회복지관(37.82%), 고용센터(37.81%), 건강가정지원센터(37.36%), 여성새로일하기센터(20.9%), 다누리콜센터(15.34%) 순으로 이용 경험이 많았다.

2015년에 공공기관에서 차별을 경험하였다고 응답한 결혼이민자의 평균 4.17개의 공공기관을 인지하고 있어 2012년에 비해 증가하였다. 특히 여성새로일하기센터(45.37%), 다누리콜센터(40.35%), 건강가정지원센터(44.93%), 다문화가족지원센터(83.35%)의 인지율이 크게 상승하였다. 실제 이용 경험 역시 평균 2.12개로 2012년의 1.68개에 비해 증가하였다. 이용 순위는 주민센터(81.65%), 다문화가족지원센터(62.68%), 고용센터(42.5%), 건강가정지원센터(42.16%), 여성새로일하기센터(34.17%), 사회복지관(33.02%), 다누리콜센터(23.14%) 순이다.

이러한 분석을 통해 평균 1~2개의 공공기관을 이용하며 공공기관에서 차별을 경험하였다고 응답한 이주민들이 주민센터나 다문화가족지원센터에서 차별을 경험하였을 가능성이 크다는 점을 추측할 수 있다. 주민센터는 이주민들이 지역 사회에 정착하며 기본적으로 이용하게 되는 공공기관 중 하나이며, 다문화가족지원센터는 「다문화가족지원법」에 근거를 두고 한국사회에 정착하는 이주민들을 돕기 위해 설치된 대표적인 기관이다. 이주민들이 가장 많이 인지하고 있고, 실제 가장 많이 이용하는 이러한 공공기관에서 양적으로 다양한 공공서비스를 제공하는 것도 중요하지만 서비스의 질과 서비스 전달의 질 역시 제고할 필요가 있다.

VI. 결론

최근 증가세가 둔화되었지만 한국에서 결혼이민자의 유입과 이를 통한 다문화가족의 성장은 더 이상 새로운 현상이 아니다. 다양한 이유로 인해 결혼과 한국으로의 이주를 결정한 결혼이민자들이 한국사회에서 이방인이 아닌 구성원으로 함께 살아가는 것은 한국사회의 성숙된 발전에 매우 중요하다. 이들을 대상으로 한 다양한 정책들이 형성, 집행되고 공공서비스가 제공되고 있지만, 이를 인지하고 활용하는 결혼이민자는 절반 정도에 그치고 있다. 더욱 중요한 것은 이러한 공공기관에서의 경험이 한국사회에 대한 이들의 인상을 결정짓고 나아가 삶의 질에도 영향을 미

칠 수 있다는 것이다.

본 연구는 2012년도와 2015년도의 설문조사를 활용하여 공공기관에서의 경험이 결혼이민자의 생활만족도에 어떠한 영향을 미치는가를 실증적으로 살펴보았다. 기초통계 분석결과 결혼이민자들이 주로 인지하거나 이용하는 공공기관은 주민센터와 다문화가족지원센터로 나타났다. 그러나 인지율과 이용률의 차이를 분석한 결과 특히 다문화센터의 경우 높은 인지율에 비해 실제 경험으로 이어지는 비율이 낮았다. 반면 건강가정지원센터, 여성새로일하기센터 등은 인지율과 실제 이용률의 차이가 상대적으로 적은 것으로 나타났다. 다음으로 로짓분석 결과 공공기관 인지와 이용 경험은 결혼이민자의 생활만족도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다지만, 공공기관에서의 차별 경험은 생활만족도에 통계적으로 유의미한 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 기존 연구에서 사용되었던 대부분의 변수가 통계적으로 유의미하고 동일한 방향의 영향력을 미치는 것으로 나타났다는 점에서 의미가 있다. 특히 공공기관에서 차별을 경험하였던 결혼이민자의 특성을 분석한 결과, 이들이 가장 많이 활용하였던 공공기관에서 차별을 경험하였을 가능성을 배제할 수 없다는 것을 밝혔다는 점에서 연구의 의의가 있다.

최근 결혼이민자를 위한 다양한 지원이 공적인 영역뿐만 아니라 민간영역에서도 제공되고 있으며, 특정 국가 출신의 결혼이주민은 대규모 공동체를 이루고 그 내부에서 다양한 정보가 소통되고 있다. 공공기관 인지나 경험 여부가 생활만족도에 미치는 영향이 크지 않은 이유도 이를 통해 설명할 수 있다(정해숙 외, 2016: 212). 하지만 중요한 점은 공공기관을 경험한 결혼이민자들 중에서 차별을 경험한 결혼이민자가 느끼는 생활만족도는 그렇지 않는 결혼이민자에 비해서 낮다는 점이다. 즉, 공공기관에서의 차별 경험은 한국사회의 공적인 영역에서조차 자신이 부정적으로 받아들여진다고 느끼게 만듦으로써 한국사회 전체에 대한 불신과 부정적 인식을 증가시킬 수 있다. 이는 다문화가정의 구성원에게도 부정적 영향을 미칠 가능성이 높고, 중장기적으로 사회적 갈등을 악화시킬 수 있다.

본 연구는 「전국다문화가족실태조사」에 포함된 설문항목을 활용하였기 때문에 결혼이민자들이 어떤 공공기관을 이용하면서 차별을 경험하였는지, 그리고 보다 중요하게 어떠한 차별을 경험하였는지를 구체적으로 분석하지 못하였다는 한계가 있다. 먼저 설문항목의 한계로서 지난 1년 동안 경험하였던 공공기관에서의 차별 경험이 설문 당시의 생활만족도에 영향을 미쳤다고 보기 어렵다는 점이 지적될 수 있다. 또한 이러한 차별에 대하여 결혼이민자들이 어떻게 받아들이고 개인적, 집단적으로 대응하는지, 그리고 이러한 일련의 경험들이 이들의 삶의 질에 중장기적으로

어떠한 영향을 미치는가에 대한 분석 역시 중요하다. 결국 공공서비스의 질적 향상을 위한 구체적인 정책적 함의를 도출하기 위해서는 심층설문조사나 참여관찰 등을 활용하여 공공기관에서 어떠한 차별이 발생하고 이러한 차별이 어떠한 과정을 거쳐 결혼이민자의 삶의 질에 부정적 영향을 미치는지에 대한 후속연구가 필요하다. 마지막으로 더욱 다양한 통계적 기법을 활용하여 공공기관에서의 차별을 경험한 결혼이민자의 특성을 분석하고, 이를 통해 보다 적실성 있는 정책적 함의를 제시할 수 있을 것이다.

이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 공공기관 인지, 이용 및 공공기관에서의 차별 경험 중에서 차별 경험이 결혼이민자의 생활만족도에 가장 큰 부정적 영향을 끼치고 있음을 밝혔다는 점에서 의의가 있다. 「다문화가족지원법」에 따르면, 중앙정부와 지방자치단체는 다문화가족에 대한 차별을 예방할 책무가 있다.¹⁰⁾ 실제 조사 결과에서도 결혼이민자는 다른 사적 영역에 비해 공적 영역에서 차별을 적게 느끼고 있다. 하지만, 중요한 점은 공공기관 및 다문화시설 종사자에 대한 다문화 전문성 및 감수성 강화 교육이 강조된 제 2차 다문화가족정책 기본계획이 실시된 이후인 2015년에 공공기관에서 차별을 경험한 결혼이민자가 2012년에 비해 증가하였다는 것이다. 이는 거시적인 정책 변화가 체감 상 실질적 변화로 이어지지 않고 있음을 보여준다.

또한, 공공기관에서의 차별이 공식적 절차나 규정이 아닌 비공식적 차원에서 발생할 수 있다는 점이 고려되어야 한다. 결혼이민자들은 한국어와 한국 문화가 서툰 상황에서 새로운 환경으로 이주한 경우가 많기 때문에, 공공기관의 비차별적인 행동이나 절차에 대해서도 차별이라고 느꼈을 수도 있다. 즉, 원거주민이 당연히 여겼던 것들이 막 이주한 결혼이민자들에게는 차별로 받아들여질 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라, 일반적으로 예상되는 바와 다르게 높은 교육수준, 높은 소득수준(500만 원 이상)의 결혼이민자가 그렇지 않은 집단에 비해 공공기관에서 차별을 경험하였다고 응답한 더 비율이 높다는 점은 동일한 서비스가 수용자의 기준에 따라서 다르게 받아들여질 수 있음을 보여준다(정해숙 외, 2016: 212). 따라서 공공기관은 종사자에 대한 다문화 관련 맞춤형 교육을 강화하여 차별을 예방하기 위한 노력을 다함과 동시에 공공서비스 집행에 있어 질적 향상을 도모하고, 결혼이민자에게 공공기관에 대한 이해를 증진시키기 위한 노력과 홍보 역시 병행하여야 할 것이다.

10) 동법 제5조(“다문화가족에 대한 이해증진”)에 따르면, “국가와 지방자치단체는 다문화가족에 대한 사회적 차별 및 편견을 예방하고 사회구성원이 문화적 다양성을 인정하고 존중할 수 있도록 다문화 이해교육과 홍보 등 필요한 조치를 하여야 한다.”

공공기관은 이주민에게 있어서 그 사회를 바라보는 창이다. 특히 이주민에게 공공기관은 새로운 거주지를 대표하는 제도이다. 결혼이민자를 대상으로 서비스를 제공하는 공공기관은 이들의 생활만족도에 큰 영향을 끼친다는 점을 고려하여 서비스를 제공하여야 할 것이다. 한 사회의 동등한 구성원으로 결혼이주민은 차별받지 않은 권리를 지니고 있다. 특히 공공기관에서 차별적 경험을 받은 결혼이주민은 한국의 공적 시스템 전반에 대한 부정적 인식을 가지게 될 수 있다. 따라서 결혼이민자들이 공공기관에서의 경험이 삶에 긍정적 영향을 가져올 수 있도록 더욱 다양한 노력이 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 권구영. (2012). “국제결혼 이주여성의 주관적 삶의 질에 영향을 미치는 생태체계 요인-사회통합의 매개효과를 중심으로.” 「인문사회과학연구」, 35: 104-140.
- 김경미. (2012). “여성결혼이민자의 사회연결망과 한국생활 만족도.” 「한국인구학」, 35(2): 185-208.
- 김상민·이소영. (2017). “전남 결혼이주여성의 생활 만족도 영향요인 및 정책시사점.” 「지방행정연구」, 31(3): 323-352.
- 김상찬·김유정. (2011). “국제결혼 이주여성의 인권보호를 위한 법적 과제.” 「법학연구」, 43: 319-344.
- 김석준·현동길·김휘정·이지현. (2015). “결혼이주자의 내용적 시민권이 생활만족도에 미치는 영향.” 「보건사회연구」, 35(1): 391-426.
- 김유균·손인서·김승섭. (2015). “결혼이민자의 차별경험과 주관적 건강수준 간의 연관성.” 「보건사회연구」, 35(3): 421-452.
- 김진희·박옥임. (2008). “농촌과 도시지역 국제결혼이주여성의 가족갈등과 생활만족도 비교.” 「농촌사회」, 18(1): 127-160.
- 김한성·이유신. (2013). “결혼이주여성의 삶의 만족도.” 「한국사회학」, 47(2): 177-209.
- 민인식·최필선. (2012). 「STATA 패넬데이터 분석」. 서울: 지필미디어.
- 박미정·엄명용. (2009). “여성결혼이민자의 사회적 관계가 생활만족에 미치는 영향에 관한 연구.” 「한국가족관계학회지」, 14(2): 1-26.
- 박은희·조인주. (2012). “결혼이주여성의 생활만족도에 관한 연구.” 「사회과학연구」,

- 28(2): 29-54.
- 박정숙·박옥임·김진희. (2007). “국제결혼 이주여성의 가족갈등과 생활만족도에 관한 연구.” 「한국가정관리학회지」, 25(6): 59-70.
- 박지선·정영조·류한수. (2015). “다문화가족 한국인 남편의 결혼생활 커미트먼트와 배우자 스트레스가 삶의 질에 미치는 영향.” 「민족연구」, 61: 168-189.
- 박철민. (2012). “개인적, 가족적, 사회적 특성이 결혼이민자의 사회통합에 미치는 영향 분석.” 「지방정부연구」, 16(3): 413-436.
- 법무부 출입국·외국인정책본부. (2017). 「2016 출입국·외국인정책 통계연보」. 과천: 법무부 출입국·외국인본부.
- 손병돈. (2014). “다문화가족 외국인 배우자의 다문화가족지원센터 인지 및 이용 결정 요인.” 「보건사회연구」, 34(4): 354-384.
- 양순미. (2010). “농촌 결혼이주여성의 생활만족도에 사회참여활동 태도가 미치는 효과.” 「농촌사회」, 20(1): 233-263.
- 여성가족부. (2017). 「2016년 다문화가족지원센터 현황」. 서울: 여성가족부.
- 여성가족부·관계부처합동. (2012). 「제2차 다문화가족정책 기본계획(2013~2017)」. 서울: 여성가족부.
- 유은광·김혜진·김명희. (2012). “결혼 이주 여성의 삶의 질에 영향을 미치는 요인.” *Journal of Korean Academy of Nursing*, 42(2): 171-180.
- 윤기찬·장한나·문신용. (2016). “결혼이주여성의 건강관련 삶의 질 (QOL) 도농간 비교 분석.” 「사회과학연구」, 42(2): 343-367.
- 이민아. (2010). “이민 전·후의 연결망이 결혼이민자여성의 심리적 안녕감에 미치는 영향.” 「보건과 사회과학」, 27: 31-60.
- 이용규·문형란. (2015). “결혼이주민의 언어능력이 삶의 질에 영향을 미치는 경로에 관한 연구.” 「디지털융복합연구」, 13(3): 37-47.
- 이혜림·조민효. (2014). “다문화가정 이주여성의 적응유형과 사회자본이 취업에 미치는 영향에 관한 연구.” 「한국정책학회보」, 23(4): 237-263.
- 이흥재·박미경·차용진. (2017). “동남아시아 및 중국계 결혼이민여성의 동화적응과 삶의 질에 관한 연구.” 「다문화사회연구」, 10(2): 193-218.
- 임혁·남일재. (2014). “결혼이주여성의 정치참여 영향요인 분석.” 「한국정치학회보」, 48(5): 43-65.
- 장은애·최영. (2010). “결혼이민여성의 문화정체성 유형과 생활만족도.” 「사회과학연구」, 26(3): 1-25.

- 장한나·윤기찬. (2010). “결혼이주여성의 지역사회 적응에 미치는 영향요인 분석: 로컬 거버넌스 관점에서.” 「지방행정연구」, 24(2): 121-155.
- 정주원·조소연. (2016). “여성결혼이민자 부부의 문화 및 언어수용태도와 사회관계망이 생활만족도에 미치는 영향.” 「한국지역사회생활과학회지」, 27(2): 185-197.
- 정해숙·김이선·이택면·마경희·최윤정·박건표·동제연·황정미·이은아. (2016). 「2015년 전국다문화가족실태조사 분석」. 서울: 한국여성정책연구원.
- 행정자치부. (2017). 「2016년 지방자치단체 외국인주민현황」. 서울: 행정자치부.

Neugarten, Bernice L., Robert J. Havighurst, & Sheldon S. Tobin. (1961). “The Measurement of Life Satisfaction.” *Journal of Gerontology*, 16(2): 134-143.

김은미(金銀美): 주저자. 연세대학교 일반대학원 행정학 박사과정에 재학 중이며, 주요 관심 분야는 글로벌 거버넌스, 이민정책, 공적개발원조 등이다. 최근 논문들은 행정논총(2017), 사회과학연구(2016), 국제관계연구(2015) 등에 게재되었다(kem7935@naver.com).

정헌주(鄭憲周): 교신저자. 미국 University of Pennsylvania에서 2008년 정치학 박사학위를 취득한 후, Indiana University, Bloomington에서 조교수로 재직하였으며, 현재 연세대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주 연구분야는 국제행정, 공적개발원조, 비교정치경제, 기억연구, 공군력 등이다. 최근 주요 논문들은 Journal of International Development(2016), Pacific Review(2016), Korea Observer(2015), 全球政治評論(2016), 국제정치논총(2016), 행정논총(2017) 등에 게재되었다(heonjoojung@yonsei.ac.kr).

갑오개혁과 한국 근대관료제의 형성: 역사적 제도주의접근

김근세

이 연구는 우리나라 근대 국가형성과정에서 핵심적인 국가관료제의 제도화가 최초로 이루어진 갑오개혁의 관료제 개혁을 다루고 있다. 역사적 제도주의 시각에서 다음과 같은 세 가지 주제를 중심으로 검토하였다. 첫째, 근대국가형성 과정에서 국가능력을 제고하려는 근대관료제 설계의 이념의 측면에서, 프러시아관료제를 모방한 일본 메이지유신의 관료제 이념이 갑오개혁을 주도한 온건개혁파에 영향을 미쳐 우리나라 관료제 제도화에 큰 영향을 미치게 되었다. 둘째, 갑오개혁 시기 단행된 국가관료제 개혁은 왕정-국정의 분리를 통한 공공부문의 경계를 확립하고, 국가기능별 부서화에 기초한 내각구조, 행정절차와 규정의 공식화 및 계층제 조직구조, 학력을 강조하는 공개경쟁시험의 실적제 도입을 통해 중앙국가의 능력을 제고하려고 노력하였다. 셋째, 이러한 국가관료제 개혁은 온건개혁파의 근대국가 및 근대사회로의 개혁 이해, 일본세력의 조선침략 이해, 대원군의 복권 이해가 결합된 연합세력이 주도하였고, 청일전쟁의 상황과 왕실의 궁내부로의 위축의 제약에서, 온건개혁파는 군국기무처를 장악하여 국가관료제 개혁을 신속히 단행하는 상대적 자율성을 가지게 되었다.

[주제어: 갑오개혁, 국가관료제, 실적제]

I. 서론

행정학을 연구하고 강의하면서 처음으로 소개하는 주제에 Max Weber의 관료제(bureaucracy) 모형과 미국에 실적제가 시작된 Pendleton Act가 포함될 것이다. 그러면 한국행정에 있어 이에 대응하는 근대 행정이론과 제도는 무엇일까? 소수의 선택적인 연구에도 불구하고, 유감스럽게도 이 질문에 한국행정학계의 합의는 아직 없는 것 같다.

미국행정학의 지평을 연 Woodrow Wilson의 1887년 "The Study of Administration" 연구, 그리고 이시기 progressive movements는 근대 유럽식의 실

적관료제 도입을 위해 행정개혁 운동을 주창하였다. 비슷한 시기, 조선은 외세의 압력으로 은자의 나라에서 깨어나 서세동점의 개방에 대응하기 위한 다양한 국정 개혁안이 제시되었다. 당시 일본의 국정운영과 개화실태를 시찰한 신사유람단의 시찰보고서, 청국에서 서양의 선진 과학기술을 견학한 영선사의 보고서에는 다양한 국정개혁의 의제들이 담겨있다(신용하, 2010: 119-135). 그 중 행정학도로서 관심을 가지게 되는 주제는 한국 근대국가 형성과정의 기초인 국가관료제 개혁안이다. 1887년 갑신정변 이후 1894년 전후의 갑오개혁 과정에서 개화파가 중심이 되어 새로운 국가기구 개혁이 강력히 추진되었다. 특히, 갑오개혁시 도입한 관제 개혁은 기존의 經國大典을 기초로 하는 조선의 전통 관료제를 극복한 역사적 의의를 가지게 된다.

1880년대 이후 갑오개혁에 이르는 과정에서 개화파는 조선시대의 국정을 일신하려는 일련의 개혁안을 준비하고 개혁을 추진하였다. 비록 갑오개혁으로 완전히 근대관료제의 제도가 완성된 것은 아니지만, 이후 전개되는 대한제국의 국가기구 및 관료제도 변화에 큰 영향을 미치게 되고, 일제 총독부 관료제의 전개에도 역사적 경로를 제공하게 된다.

이러한 맥락에서 한국행정학의 한국화 담론을 구체화하기 위해서는 한국 근대관료제의 원형(原型)을 찾는 작업이 요구되는 바, 이 시작은 갑오개혁의 근대관료제 개혁에서 출발해야 된다고 생각된다. 선구적 연구자들은 갑오개혁을 ‘한국행정 근대화의 시발’(김운태, 2000), ‘한국 근대관료제의 기원’(김필동, 1992a)으로 규정하면서 그 역사적 의의에 주목하였다. 그런데 지속된 한국행정학의 한국화 논의에도 불구하고(김현구, 2014), 이러한 문제의식이 현재 한국행정의 이론과 제도로 성숙되게 논의되어 계승 발전되지 못하고 단절된 느낌이다.

이러한 배경에서 이 연구는 갑오개혁 시기 형성된 국가관료제의 原型을 분석하여 한국행정제도 연구의 이론화 작업에 기여하고자 한다. 특히, 기존의 역사학의 법제도사 중심의 접근법을 넘어, 행정학의 이론과 역사적 제도주의(historical institutionalism) 접근법을 택하기로 한다. 특히, 역사적 제도주의 접근법의 핵심적인 주제어인 이념(idea), 제도(institution), 이해관계(interests)를 중심으로 갑오개혁의 관료제 개혁을 분석하려고 한다(Lecours, 2005). 구체적으로 연구목적을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 갑오개혁 근대관료제의 이념은 어떻게 도입, 확산되었는지 검토한다. 당시 일본에 우호적인 개화파의 국정개혁 및 관료제 이념, 그리고 일본 공사관의 자문으로 국내에 수입된 메이지유신의 관료제 이념, 이에 큰 영향을 미친 프러시아 관료제 이념에 주목한다. 둘째, 갑오개혁의 근대관료제 개혁 내용은 구체

적으로 무엇이고, Max Weber 관료제 모형을 준거로 그 제도적 성격을 분석한다. 셋째, 갑오개혁 관료제 개혁의 이해관계를 분석한다. 국가관료제 제도 개혁을 추진한 정치행위자들의 이해관계와 연계된 것으로, 제도변화를 둘러싼 궁정과 수구파, 개화파, 일본 제국주의 세력의 이해관계와 연합이 관료제 제도 형성에 미친 영향을 검토한다.

II. 이론적 배경과 접근법

갑오개혁은 조선주둔 일본군이 1894년 6월 21일 경복궁에 침입하여 고종과 대원군을 위협하여 민비정권 대신에 김홍집을 중심으로 한 새 정권을 수립한 후, 국정의 최고 합의제 정책결정기관으로 6월 25일 軍國機務處를 설치한 시기에서 1896년 1월 4일 아관파천으로 김홍집 내각이 붕괴된 기간 동안 추진된 개혁을 의미한다. 비록 일본제국주의의 침략적 이해관계의 압력 하에서 추진된 타율적인 개혁의 측면이 있지만, 개항 이후 자주적인 근대화 역량이 결집되었고, 동학농민운동에서 제기된 국정개혁 요구에 대응한 국정엘리트의 자율적인 개혁으로 볼 수 있다 (유영익, 1990: 1-21; 김운태, 2000: 357-8).

1894년 갑오개혁을 주도한 개화파세력은 1880년대 구상하였던 군민공치(君民共治)의 근대국가형성을 위한 제도적 개혁을 추진하였다. 즉 군주권을 제한하면서, 행정, 입법, 사법의 삼권분립과 개혁관료 중심의 국정체제를 구축하려고 시도하였다 (왕현중, 2002: 209-212). 개혁의 추진기구로 군국기무처(軍國機務處)를 설치하여, 중앙의 행정 및 사법기구, 지방제도, 조세와 화폐제도, 학정, 군정, 식산공업 등 국가행정의 전반을 담당하는 의결기구로 다수결원칙으로 정책결정을 하였다. 개혁 초기 중앙행정기구의 관제개혁을 먼저 추진하였다. 의정부와 궁내부를 분리하여 왕실의 권한을 제한하는 조치를 관철시켰다. 그리고 의정부를 중심으로 중앙행정기구를 8 아문(내무, 외무, 탁지, 법무, 학부, 공부, 군부, 농상)으로 개편하여 근대적 중앙행정체제를 구축하였다.

이러한 갑오개혁 시기에 추진된 국가관료제 제도 개혁은 개혁을 둘러싼 정치적 행위자들의 이해관계와 이들 간의 역동적인 정치과정에서 진행되었다. 당시 중심적인 정치집단인 조선시대 수구세력인 왕과 집권세력, 개화관료파, 그리고 일본제국주의 세력 간에 관료제 개혁에 따른 이해관계가 상이하였다. 근대관료제의 형성과정에서 당시 정치세력의 이해관계를 검토하는 것이 중요하다.

1894년 6월 28일 갑오개혁의 주도세력이 군국기무처를 통해 의정부와 각 아문에 대한 대대적인 중앙관제개혁을 추진하면서 조선시대의 관료제도가 결정적인 전환(critical juncture)을 맞게 된다.¹⁾ 그런데 이러한 관료제도는 역사적으로 1880년대 갑신정변 전후로 지속된 일련의 중앙관제 개혁의 연속과 단절로, 제도변화의 경로 의존성을 가지고 있는 측면이 있다. 동시에, 이후 전개되는 대한제국, 일본 총독부, 해방이후 발전관료제의 제도변화에도 지속성을 가지게 된다.

갑오개혁의 시기 관료제 개혁에 관한 선행연구는 주로 선구적인 역사학자와 행정사학자에 의해 수행되었다. 전자는 주로 ‘법제사적인 접근’으로 역사적 사료를 발굴하여 제도의 내역에 대해 정리하면서, 이를 정치사적 측면에서 조망하였다(유영익, 1987 & 1990; 김필동, 1992b; 신용하, 2001 & 2010; 왕현중, 1996 & 2003). 후자는 행정사의 접근에서 갑오개혁과 관제 개혁의 과정을 법제도적 접근법에서 선구자적으로 정리하였다(김운태, 1969a; 1969b; 1970a; 1970b; 정구선, 1993; 정일균, 2012). 선행연구는 주로 갑오개혁에서 개화파가 주창한 관료제 개혁의 주장을 기술(description)하는데 연구의의가 높다. 그러나 이러한 역사적 기술 수준을 넘어서 갑오개혁이 한국 국가관료제 형성 과정에서 갖는 행정이론적 의의를 정확하게 규명하는데 다소 미흡했다. 그리고 법제사 중심의 구제도주의를 넘어, 특히 조선시대의 가산관료제에서 갑오개혁의 근대관료제로 전환되는 제도변화(institutional change)의 의의와 정치에 대한 설명(explanation)을 놓치고 있다고 생각한다.

1. 근대국가형성과 국가관료제

근대국가의 형성과정에서 국가능력을 제고하기 위한 관료제 기구의 제도적 발달은 국가이론을 연구하는 제도주의접근에서 흥미로운 연구주제이다. 미국 국가행정의 발달과정을 역사적으로 접근한 Bense(1990)은 국가능력이란 국가엘리트의 집단적 응집성과 국가조직의 제도적 특성에 의해 좌우된다고 보았다. 그는 국가능력을 제고하기 위해서 국가의 구조적 구성과 정책의 내용을 분석하였다. 첫째, 국가의 구조적 구성으로, 권위의 집권화(centralization of authority)와 행정능력(administrative capacity)으로 나누어 볼 수 있다. 전자는 의사결정 권위를 시민사회, 지방정부, 하위정부에서 중앙국가로 집중시키는 것을 의미한다. 후자는 중앙국

1) 조선시대의 관료제는 왕실과 양반계급의 지배층에만 개방적인 폐쇄적인 제도로 조선을 쇠퇴하게 만들었다(정병석, 2016).

가 내부적으로 정부관료제가 입법부, 집행부, 사법부 보다 상대적으로 강한 경우에 해당된다. 둘째, 실질적 정책내용으로 국가능력을 제고하기 위해서는 국가는 시민권 통제, 재산권 통제, 고객집단 형성, 자원추출 능력, 세계체제 관여 능력을 갖추어야 한다 (정용덕, 2014: 396: 401).

Skowronek(1982: 19)은 국가의 조직적 정향, 절차적 반복성, 지적인재의 동원 가능성으로 강한 국가능력을 갖추게 된다고 보았다. 첫째, 국가의 조직적 정향(organizational orientation)이란 시민사회에 대한 국가의 통제력, 중앙집권화, 국가행정의 집권화, 조직의 전문화 등 제도화 정도에 의해 결정된다. 둘째, 절차적 반복성(procedural routines)으로, 정부운영이 효과적으로 수행되기 위해서는 조직의 작업규칙이 마련되어 안정적인 행동양식이 존재하고, 나아가 관료의 집합적 일체감과 내부 응집력을 제고할 수 있다. 셋째, 지적인재의 동원으로, 국가능력을 제고하기 위하여 유능한 인재를 국가관료로 충원할 수 있어야 한다 (정용덕, 2014: 401-402).

따라서 근대국가의 국가능력을 제고하기 위해서 근대관료제 기구의 발전은 필요조건에 해당된다. Max Weber는 근대국가의 형성과 자본주의 성장 과정에서 기능적으로 요구되는 합리성을 제도화한 국가기구인 관료제(bureaucracy)의 발달을 이해하였다 (Etzioni-Harvey, 1985). Weber가 이념형(ideal type)으로서 관료제의 성격을 다음과 같이 기술하였다(1968: 956-1005). 첫째, 관료의 공식적 업무영역과 의무는 행정법령에 의해 규정된다. 둘째, 부서내 상하간의 조정은 계층제 원칙에 의해 분명하게 규정된다. 셋째, 근대적 사무실의 관리는 서면서류에 의해 처리된다. 넷째, 근대적 사무관리는 전문화되어 있고, 훈련이 요구된다. 다섯째, 사무관리는 일반규칙(general rules)을 따르고, 전문기술지식(special technical expertise)이 요구된다. 여섯째, 관료는 전문직업(vocation, Beruf)으로서 훈련이 요구되고, 오랜 기간 업무역량을 요구한다. 일곱째, 관료의 사회적 지위는 대개는 아주 높은 수준이다. 특히, 자격증이나 특허 등 훈련이 요구되는 전문지식에 대한 강력한 요구조건과 특권층의 사회경제적 출신배경을 갖추는 경우 관료에 대한 사회적 존경이 높다. 여덟째, 관료는 선거에 의한 선출직이 아니고 상관의 권한에 의해 임명된다. 아홉째, 공직자는 자의적인 해고를 예방하고 독립성을 법적으로 보장하기 위해 종신직으로 유지한다 (tenure for life). 열번째, 정규 임금의 기준은 직급(rank)과 복무기간에 기초한다. 열한번째, 관료는 계층제의 질서에 따라 경력을 이동한다. 대체적으로 승진은 연공 (seniority)을 기준으로 정해진다. 열두번째, 관료의 보상은 현금보수(money salaries)의 형태로 규정에 따라 지급된다.

2. 역사적 제도주의접근법

본 연구가 선택한 역사적 제도주의(historical institutionalism) 접근법은 갑오개혁의 근대관료제 제도형성 과정을 둘러싼 이념, 제도적 특성, 이해관계를 분석할 수 있는 개념틀을 제공한다. 이를 통해, 갑오개혁 시기 형성된 우리나라 근대관료제 제도변화의 의의를 설명할 수 있을 것이고, 이렇게 형성된 원형의 근대관료제가 이후 전개되는 대한제국, 일제식민지, 그리고 전후 한국의 발전관료제의 제도적 지속성에 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

역사적 제도주의접근법은 사회현상을 연구하는 하나의 접근법으로, 인간의 행태를 구조화하는 규칙으로서 제도를 역사적 맥락에서 탐구하는 관점이다 (Steinmo, 2008: 126). 여기서 역사적 맥락을 중시하는 것은 세 가지 이유에 있다 (Steinmo, 2008: 127). 첫째, 정치적 사건은 역사적 맥락에서 발생하는데, 이는 결정 및 사건에 직접적인 결과를 미친다. 예를 들어, Alexander Gershenkron의 연구에서 보듯이, 한 국가의 산업화의 시기가 산업화의 방식에 영향을 미치게 된다. 둘째, 행위자는 역사적 경험에서 학습한다. 즉 행위자의 행태와 전략적 선택은 특정한 역사적 맥락에서 발생한다. Paul Pierson의 주장처럼, 한 시점의 정책의 양태가 이후의 정책선택에 영향을 미치게 된다. 셋째, 기대는 과거의 역사적 경험에 의해 틀 지워진다. 즉, 역사적 제도주의자들은 역사는 독립적 사건들의 연속이 아니라, 다양한 원인변수들 간에 상호작용 효과에 관심을 가지게 된다.

역사적 제도주의의 핵심적 연구주제 중 하나는 제도변화에 있다. 기존 연구를 종합적으로 검토한 Sheingate(2014)는 역사적 제도주의자들의 제도변화의 인과기계(causal mechanism)를 다음과 같이 요약한다. 첫째, 제도변화를 복수의 비정합적인 권위들이 동시에 작동하면서 초래되는 동시발생(intercurrence)으로 간주한다 (Orren & Skowronek, 2004; King & Smith, 2011). 둘째, 제도변화의 갈등 보다는 보완적 측면에 주목하는 입장으로, 제도변화를 제도 간에 상호 강화과정, 구조적 정합성, 환류효과로 파악하는 입장이다 (Skocpol, 1992; Bensel, 2000; Pierson, 2004). 셋째, 제도변화를 제도들이 개별적으로 성장하면서 누적되는 과정으로, 단층을 형성하거나, 변형을 가져오기도 하고, 때로는 충돌을 일으켜 부작용으로 표류되는 것으로 이해한다 (Schickler, 2001; Hacker, 2004; Streeck & Thelen, 2005). 넷째, 제도변화를 행위자의 혁신 기회의 맥락에서 접근하는 입장으로 기존의 규칙을 새로운 방식으로 조합하거나, 복합적 이해관계를 다양한 연대로 이끌어내는 방식을 강구한다는 입장이다 (Carpenter, 2001; Sheingate, 2003; Berk, 2009).

그리고, <표 1>에서 보듯이, 역사적 제도주의자들은 제도의 형식(mode)과 변화가 제가 상이한 분석의 수준 별로 작동하고 있음을 강조한다 (Sheingate, 2014: 12-13). 거시적 수준의 분석에서는 통치권위의 거대한 형식을 특정한 제도적 구성, 예를 들어, 정체(polity)의 맥락에서 찾는다. 중시적 수준에서는 특정한 제도의 발전 경로에 주목하면서, 기존의 제도, 정책, 사업의 지속성에서 그 발전 기원을 찾는다. 미시적 수준에서는 제도변화를 주창하는 개별 행위자들의 역할을 분석한다.

〈표 1〉 역사적 제도주의의 분석수준과 주요한 연구범위

수준	범위	예시
거시	질서, 레짐, 정체	전쟁국가
중시	제도, 정책, 사업	분점복지국가
미시	행위자, 혁신, 실제	일선관료

출처: Sheingate(2014), p.12.

이상과 같이 역사적 제도주의 접근법은 제도유형을 다양한 분석수준과 제도변화의 다양한 기제를 종합적으로 파악하고 있다. 따라서 갑오개혁에서 추진된 한국 근대관료제의 제도형성과 제도변화를 이러한 종합적 개념적 틀로 분석하는 작업이 바람직하다. 다만, 이 연구에서는 중시적 수준에서 갑오개혁시 추진된 관료제를 연구대상으로, 역사적 제도주의 접근법의 핵심어인, 제도의 성격과 제도변화를 설명하는 이념, 제도, 이해관계의 측면에서 본 연구의 중심적 연구문제를 도출하여 분석할 것이다.

첫째, 이념(idea): 갑오개혁의 근대관료제 개혁 이념은 어디서 확산되었나? 외생적으로는 일본의 명치관료제의 구상, 명치관료제 형성에 큰 영향을 미친 프리시아 관료제의 이념을 검토하고, 내생적으로는 1880년대 이후 일련의 주체적인 관제개혁의 이념을 검토한다.

둘째, 제도(institution): 갑오개혁 근대관료제의 제도적 특성은 무엇인가? 갑오개혁에서 추진된 근대관료제 제도화의 중요한 내용을 분석하고, 이러한 제도화가 Weber의 이념형으로서 관료제(bureaucracy)의 성격에 비추어 어떤 성격을 가지고 있는지 분석한다.

셋째, 이해관계(interests): 갑오개혁에서 추진된 근대관료제 제도개혁의 정치적 이해관계를 검토한다. 관료제 제도변화에 따른 수혜의 정치적 집단은 누구이고, 근대관료제 개혁의 추진과정에서 관련된 정치세력들의 갈등과 연합의 맥락은 무엇인

지 검토한다.

이러한 분석을 위해 갑오개혁, 명치관료제, 프러시아관료제에 관한 국내외 문헌을 수집하여 검토할 것이다.

Ⅲ. 국가관료제 형성과 이념

우리나라 갑오개혁을 주도한 개화파의 국가관료제 개혁안은 당시 일본 메이지유신의 정치행정 제도개혁의 경험과 주한 일본공사가 주창한 관제개혁안에 큰 영향을 받았다. 따라서 일본의 명치 국가관료제의 성격을 먼저 이해하는 것이 필요하다. 그리고 일본 공사의 개혁안과 개화파의 개혁안을 검토한다.

1. 프러시아 관료제와 일본 명치관료제

일본의 근대국가 형성을 주도한 메이지유신의 주도세력은 근대국가의 헌법과 정치행정 제도설계를 위해 서구유럽에 조사단을 파견하여 면밀하게 조사하였다. 1882년 이토 히로부미는 헌법설계를 위해 서구의 입헌군주제를 고찰하기 위해 시찰단을 구성하여 유럽을 방문하였다(다나카 아키라, 2003). 당시 메이지 초기에 일본의 정치제도 개혁의 모형으로 영국의 입헌군주제와 프러시아의 군주제를 도입할지 논란이 있었다. 프러시아국가는 군주가 매우 제도화된 관료제를 통해 지배하는 자유전제주의(liberal autocracy)성격의 법치국가(Rechtsstaat)로, 당시 군주의 권력을 의회기구를 통해 견제한 영국과는 구별되었다(Fukuyama, 2014: 66).

독일의 프러시아관료제는 근대관료제의 준거 모형으로 간주되었다. 실제 근대관료제의 이념형적 모형을 제시한 Max Weber의 준거사례였다. 프러시아에서 가산관료제가 근대관료제로의 이행은 1640년에서 19세기 초 Hardenberg-Stein 개혁으로 이어졌다(Fukuyama, 2014: 66-74). 17세기 후반에는 공공 관료제와 군대 관료제가 분리되었고, 전자는 일련의 기술 위원회(Regierungen) 형태로 조직화되었다. 18세기 후반에는 실적제와 가부장제 임용과 승진이 절충된 성격으로 진화되었다. Frederick 대제가 전쟁을 치루면서 능력이 뛰어난 관료를 승진시켰지만, 때로는 능력 보다는 충성심을 우선하였다. 이후 1770년 공무원개혁으로 시험을 승진의 기초로 삼게 되면서 실적제가 확산되어 근대국가의 토대를 확립하게 되었다. Hardenberg 왕세자는 이 제도를 ‘군주정의 민주원리(democratic principles in a

monarchical government)'로 표방하였다. 이 경우 국가관료제는 사회의 일부 이익을 대표하기 보다는 전체 공동체의 이익을 몰인격으로 대표하는 제도로, 공공-민간 영역을 구분하는 이론적 토대가 되었다. 1807년 10월칙령으로 귀족의 공직에의 특권은 폐지되었고, 관직은 완전히 평민에게 개방되었다. 그리고 1817년 임용령으로, 고위공무원으로 임용되기 위해서는 대학에서 법학 전공을 요구하여, 학력에 기반한 실적제를 제도화하였다.

이러한 국가관료제의 제도화는 관료의 자율성을 가져오게 되어 군주가 '관료제의 수인(prisoner of bureaucracy)'이 되는 현상을 초래하게 된다 (Fukuyama, 2014: 75-80). 동시에, 관료는 군주의 봉사자가 아니라 국가의 봉사자로 간주하게 되었다. 즉 Hegel이 주장하는 국가이성을 실현하는 보편계급의 구현으로서 관료제를 이해하는 관점으로 볼 수 있다. 즉 프러시아국가는 관료제라는 형식으로 지배하는 귀족제로 이해할 수 있다 (Rosenberg, 1958: 201)

일본 메이지유신의 설계자인 이토 히로부미는 10개월 동안 베를린과 비엔나를 방문하여, Rodolf von Gneist, Albert Mosse, Lorenz von Stein 교수를 만나 서구의 정치행정제도에 관한 일련의 강의를 듣게 되었다. Mosse의 강의를 통해 독일 프러시아관료제의 공무원시험 제도에 대해 공부하게 되었다. 특히, 그는 당시 독일행정학의 대가였던 Stein 교수에게 큰 인상을 받았고,²⁾ 비록 고령을 이유로 정부자문관 요청은 사양했지만, 이후 일본의 엘리트들 '슈타인 순례자(pilgrimages to Stein)'로 지속적으로 빈대학에 파견하여 자문과 인연을 이어가게 된다 (Spaulding, 1967: 46-47, 73). 특히, 그는 군주가 막강한 권력을 갖는 프러시아식 입헌군주제의 자문을 받고 귀국하게 된다 (위텐린, 2015, 36). 당시 유럽사회에서 새로운 학설로 등장한 군주기관설을 이해하게 되었고, 전통적으로 천왕전제가 행해지지 않은 일본의 실정에 맞는 헌법을 만들기 위한 단서를 찾을 수 있어 매우 기뻐했다고 한다 (이토 유키오, 2014: 145).

“이토가 슈타인 교수와의 대화에서 감명을 받은 것은 첫째, 독일이 전제국가인 것은 알고 있었지만, 그래도 국회의 다수의견을 채용하고, 국회와 정부가 대립할 때는 최종적으로 군주가 판단을 내리는 정치와 군주의 관계를 체계적으로 알게 되었다. 둘째, 그것 이상으로, 독일의 예를 일반화하여 군주국이라도 군주 전제가 아니라는 실태를, 즉 입헌국가에서는 군주도 포함해 입법, 행정 등 모든

2) Lorenz von Stein(1815-75)은 빈대학의 교수로 18세기 관방경찰학의 한계를 극복하고 19세기 입헌주의 행정학 시대를 개척한 선구자로 독일 근대행정학의 아버지로 평가된다 (박응격, 1995).

정치가 일정한 ‘조직규율’에 의해 운용된다는 것을 이해할 수 있었다”(이토 유키오, 2014: 144-45)

비록 이토 히로부미의 제국대학의 개념은 프랑스의 파리 자유정치학교(Ecole Libre des Sciences Politiques)를 모방하였지만, 그 세부사항은 프러시아의 훔볼트 대학의 경험을 주로 참고하였다. 실제 프러시아는 19세기 초기에 경쟁시험을 통해 행정관원을 선발하는 방법을 도입하였고, 1873년 ‘제국관리법’을 제정하였다. 1890년 일본제국 헌법으로 일본은 ‘동방의 프러시아’로 자칭하였으며, 그해 일본의 프러시아 유학생의 수는 165명에 달하였다. 당시 영국과 미국 유학생 수는 15명, 4명에 불과하였다 (위텐런, 2015, 39). 또한, 동시대에 프랑스에서 유학하였던 사이온지는 이토에게 다음과 같은 자문의견을 제안하였다.

“독일의 철혈제상 비스마르크도 독일 내에서 프러시아가 독보적으로 커지는 것을 경계하였습니다. 그래서 그는 국립대학 법과 졸업생들을 고시를 통해서 관리로 선발하였고, 이렇게 함으로써 전국 각지의 인재들이 공평하게 선발될 수 있었습니다. 일본도 반드시 이런 방법을 시도해보아야 할 것입니다.” (위텐런, 2015, 37)

Stein 교수는 강의 중에 공무원 임용에 관한 원칙을 강조하는데, “주권자는 임용하고 싶은 자를 선택할 수 있는 특권을 가지는데, 임용자는 그 직위에 관련된 필수적인 교육을 받아야 되고, 시험에 통과해야 된다” (Spaulding, 1967: 48)는 점에 이토 히로부미는 아래와 같은 노트를 작성하였다.

“이제 헌법을 정비하였고, 의회도 설립하였지만 훌륭한 행정실문가가 뒷받침되지 않으면 제대로 된 성과를 거둘 수가 없다. 훌륭한 행정의 성과를 위해서는 반드시 조직의 준칙을 제정해야 한다. 즉 각 대신의 권한과 책임, 정부기관의 구조, 관리가 준수해야 할 규율, 관리의 임면과 진퇴, 고시방법, 퇴직대우에 관한 규정 등이 반드시 규정되어야 한다. 바로 이를 통해 왕실의 권위가 발휘되는 것이며 이 방면에서는 독일이 어느 국가보다 앞서 있다.” (Spaulding, 1967: 49)

이러한 이토 히로부미의 구상을 야마가타 아리토모가 주도하여 1886년 도쿄대학을 국가최고학부인 ‘제국대학’으로 개편하여, 그가 이상적으로 생각한 관료양성소를 만들고자 하였다.³⁾ 그리고 프러시아의 ‘제국관리법’을 기초로, 1887년 ‘문관고

시의 시보와 견습 규칙'을 제정하였다.

(부록 1)에 도해된, 이토 히로부미가 주도한 1887년 공무원 시험령의 성격을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 공직을 중견공무원과 하급공무원으로 직급의 경계를 구분하여, 보통시험과 고등시험으로 입직 경로를 분리하여 계층제적 관료제 성격을 분명히 하였다. 둘째, 공무원의 직급과 교육수준을 매우 구체적으로 연계하였다. 중학교 졸업생은 보통시험이 면제되고 하위직 공무원 임용만 가능하다. 교육부에 의해 승인된 사립대학교 졸업생 (법학, 정치학, 경제학)은 중견공무원으로 입직이 가능하지만 고등시험을 통과해야 된다. 셋째, 최고 엘리트 층원은 동경대 법대와 문과대, 그리고 소수의 제국대학 졸업생으로 시험 없이 시보로 채용할 수 있는 경로를 확대하였다. 이는 메이지유신 주도세력이 기존의 특정지역 출신을 중심으로 한 정실제적 기존 관료를 새로운 신진엘리트 계층으로 대체하여 메이지유신의 근대화를 가속화하려는 의도를 읽을 수 있다.

2. 국가관료제 개혁 이념의 자율과 타율

갑오개혁을 통해 한국 근대관료제의 맥아가 도입되었는데, 이는 프리시안 관료제를 모방한 일본의 명치관료제와 유사한 제도적 동형화로 해석될 수 있다. 그런데 갑오개혁을 주도한 개화파는 일본 제국주의 세력의 영향을 받아 당시 메이지유신으로 근대화된 일본의 국가관료제를 연구하여 참고하여 제도적 유사성을 가지게 되었지만, 주체적으로 근대국가와 근대사회로의 열망을 가진 개화파의 관료제 개혁 아이디어는 19세기 후반 지속적으로 제안되었다. 따라서 한국 근대관료제 개혁의 자율과 타율의 균형적 접근이 요구된다.

1) 개화파의 관료제 개혁안

19세기 후반 조선사회는 내부적으로 봉건사회의 구조적 해체와 외부적으로 제국주의 침략공세로 조선왕조의 체제개혁안이 개화파 지식인을 중심으로 대두되었다. 실제 개화파 개혁관료들이 이를 실현하기 위하여 1884년 갑신정변과 1894년 갑오개혁을 주도하였다. 따라서 갑오개혁의 관료제 개혁안은 역사적으로 개화파의 개혁안에 기초하고 있다고 볼 수 있다. 주요한 개화파의 관제 개혁안을 검토하면 다음과 같다(왕현종, 1996: 253-255).

3) 당시 1883년 육군 엘리트 군관을 양성하기 위한 육군대학이 설립되었으며, 1888년 해군 엘리트 군관을 양성하기 위한 해군대학이 설립되었다.

조선정부는 1880년대 청국의 양무운동과 일본의 메이지유신의 근대화 과정을 조사하기 위하여 시찰단을 파견하여 근대적 제도개혁의 구상을 하게 된다. 박정양은 메이지유신의 시찰을 바탕으로 ‘군민공치(君民共治)’ 정체에 주목하였다. 전제군주제에 기초하면서, 행정, 입법, 사법제도의 삼권분리 정치제제 도입을 주장하였다. 어윤중은 관료임용방식의 개혁에 주목하였다. 과거제를 폐지하고, 서구학문의 수용과 인재양성의 학교를 설립하여, 신분에 차별을 두지 않는 실무관료의 등용을 주장하였다.

1884년 김옥균 등 개화파가 주도한 갑신정변은 중앙관제의 개혁을 본격적으로 시도하였다(왕현중, 1996: 256). 비록 구체적인 개혁안을 구현하지 못하였지만, 개화파 관료가 주도하는 의정부 회의체를 최고 정책결정기구로 구상하였고, 문벌을 폐지하여 인민평등의 권리를 제정하고, ‘사람으로서 관을 택하게 하고, 관으로써 사람을 택하게 하지 말 것’을 언명하여 능력에 기초한 관료 등용을 주창하였다.

1888년 박영효는 고종에게 개혁상소문을 올려, 전제 군주제의 폐단을 비판하면서, 군민공치의 정치제도와 신분을 초월한 관리등용 방안을 구체적으로 제안하였다. 1889년 유길준도 비슷한 문제의식을 가지고, 형식적으로 군주권을 존중하지만, 실질적으로 의정대신을 중심으로 한 삼권분리적인 군민공치의 정체를 구상하였다. 김윤식도 1890년 국정개혁안을 제시하는데, 능력 있는 관료의 등용이 정치운영에서 가장 중요하다고 강조하였다. 구체적으로 그는 인재를 키우기 위해 학교 교육을 도입하고, 각계각층의 추천에 의해 관리를 임용할 것을 주장하였다. 그리고 5품 이상의 고위관료는 재신의 추천과 이·병부의 동의에 의해 결정하고, 하위관료는 재신이 직접 임명하는 방식을 제안하였다(왕현중, 2002: 64-129).

이러한 개화파의 개혁안은 전제군주권의 제한과 군민공치의 정치체제, 실무관료의 충원, 재상권의 강화로 요약될 수 있다(왕현중, 1996: 262). 이들은 갑오개혁의 집권세력의 중추로 활약하면서 관제개혁의 이념을 구체적인 제도로 설계하였다.

2) 일본공사의 내정개혁안

1880년대 갑오개혁은 일본 제국주의 세력의 이해관계를 일정 부분 반영한 것으로 보인다. 일본 제국주의 세력은 지속적으로 조선의 개화를 주창하면서, 이를 위해 근대관료제도의 관제개혁에 적극적으로 개입하였다. 이를 통해 조선의 대청관계를 단절시키면서 일본의 지배를 확립하려는 의도가 숨어 있었다. 갑오개혁의 전기는 일본공사 大鳥圭介의 내정개혁방안에 영향을 받았고, 후기는 井上馨 공사의 내정개혁강령에 영향을 받았다(김운태, 1969a: 123). 따라서 아래에 정리된 일본 공

사의 내정개혁 방안의 구체적 내용이 실제 갑오개혁의 관제 개혁안에 상당부분 반영된 것을 알 수 있다.

大鳥 일본공사의 內政改革方案 綱目 제1조에 중앙정부의 관제 및 지방제도를 개정하고 아울러 인재를 채용할 것을 담고 있다 (김운태, 1969a: 124-5). 몇 가지 관련된 조항을 살펴보면 다음과 같다: 첫째, 官司의 職守를 밝힐 것: 내외정무와 궁중 사무를 판연히 구별하여 궁중에 봉사하는 관리로 하여금 일체 정무에 간섭하지 못하게 할 것. 둘째, 정사를 시행하는데 필요한 관솔만을 존립하고 나머지는 모두 이를 폐지하며, 갑 관아의 사무를 을 관아에 합병하여 간편에 쫓을 것. 셋째, 현재의 부, 군, 현치는 그 수가 과다하므로 마땅히 이를 작량, 폐합하여 민치에 무장토록 소수로 할 것. 넷째, 사무집행에 필요한 관원만 존치하고 나머지 관원은 이를 도태시킬 것 등을 개혁안에 담고 있다.

井上 일본공사의 內政改革 綱領에도 국가관료제 개혁을 담고 있다 (김운태, 1969a: 125-126). 20개조 가운데 몇 가지 관련된 사항을 정리하면 다음과 같다: 3조 왕실사무를 국정으로부터 분리할 것. 4조 왕실의 조직을 제정할 것. 5조 의정부 및 각 아문의 직무권한을 정할 것. 6조 조세 기타 일체의 공납 등은 탁지아문에 귀일시킬 것. 7조 세입세출을 계정하여 정부의 기초를 마련하고 왕실 및 정부의 경비를 예정할 것. 12조 관리 복무규율을 제정하여 이를 엄행할 것. 13조 지방관의 권한을 축소하여 이를 중앙정부에 이관할 것. 14조. 관리임면의 법규를 제정하고 관리의 임면을 사의로 하지 못하도록 할 것. 16조 공무아문은 아직 필요를 인정치 못함. 17조 군국기무처의 조직을 고칠 것. 18조 의정부 및 각 아문은 사무의 필요에 의하여 외국인 고문관을 초빙할 것.

이러한 갑오개혁의 근대관료제 개혁안은 일본공사를 매개로 독일의 프러시아관료제를 벤치마킹한 일본의 메이지관료제에서 큰 영향을 받았다고 이해할 수 있다. 이러한 관료제의 이념은 일본 메이지관료제의 핵심적인 개혁으로 갑오관료제에서 추구하는 제도적 정신과 유사하다.

IV. 갑오개혁의 국가관료제 제도화 분석

갑오개혁을 주도한 온건개화파가 제정한 중앙관제의 개혁, 특히 국가관료제 개혁의 내용에서, 중요한 제도적 특성을 다음과 같이 정리할 수 있다.

1. 왕실과 정부의 분리

갑오개혁은 왕정과 행정 영역을 분리하고자, 왕실과 정부를 구조적으로 분리하였다. 국왕과 왕족 관련 궁중부서가 일반행정부서와 분리되지 않아 행정의 비효율성을 초래한다고 판단하였다. 이에 행정기구를 궁내부-의정부-8아문체제로 분화하고, 궁중부서를 궁내부 소속으로 통합하였다. 즉 국왕의 권한을 한정하기 위해 국가기구상 宮中和 府中을 구별하였고, 기존 국왕직속의 많은 기관을 宮內府로 이관하였다. 그리고 국왕의 권한을 제한하여 합의체인 議政府와 군국기무처가 정책결정 권한을 실질적으로 행사하였고, 국왕은 대신과 군국기무처의 권고에 의해서만 통치할 수 있다. 또한, 중앙재정기관으로서 탁지아문이 전국의 재정을 일원화하여 총괄하였고, 세법을 확정하여 조세법정주의와 예산제도를 확립하였다. 그리고 各府衙에 회계국을 신설하여 각 중앙행정기관의 회계사무와 예결산업무를 관장하였다.

이러한 개혁은 일본식 궁내부 제도를 모방한 것으로, 조선 왕실의 권한을 축소한 의미를 갖는다 (장희홍, 2006: 22-23). 궁내부 소속 기관을 정립하여 인력을 감축하는 한편, 궁내부 관원은 각부 아무관을 겸직할 수 없게 하였다. 또한, 왕실의 전매품이었던 홍삼의 사무를 탁지아문으로 이관하여 왕실의 재정권을 박탈하였고, 또한 국왕의 군사통제권을 약화하였다. 이러한 개혁은 왕실의 사적인 영역과 국가의 공적인 영역의 경계를 분리하여 행정의 효율성을 제고하는 합리성을 갖추고 있다. 반면에 왕권의 약화를 가져와 결과적으로 일본 제국주의의 침략에 유리한 제도적 장치로 해석될 수 있다.

2. 중앙행정기관의 개편

중앙행정기관의 개편안은 일본공사의 자문 아래 온건개화파인 김가진, 안형수, 유길준이 중심이 되어, 조선과 일본의 법전을 참고하고 근대법치국가의 내각제도를 모방하여 기안하였다. 이는 1894년 6월 28일 군국기무처에 상정하여 가결되었는데 (김운태, 1970b, 65-66), 기본적으로 기능적 부서화 원리에 기초하여 중앙행정기관

의 개편을 추진한 것이다. 1차 중앙관제개혁시 중앙행정기관을 議政府 아래 8衙門(내무, 외무, 탁지, 군무, 법무, 학부, 공무, 농산)으로 개편하였다. 2차 개혁에서 의정부를 경복궁 근정전으로 옮겨 內閣으로 개칭하고, 衙門도 部로 개칭하였다. 그리고 공무와 농산 아문을 통합하여 7部(외부, 내부, 탁지부, 군부, 법무, 학부, 농상공부)로 개편하였다.⁴⁾ 그리고 의정부 내 개혁추진기구로 군국사무처를 설치하여 근대 관료제 개혁을 실제로 설계하였다.⁵⁾

기본적으로, 이러한 개편은 과거의 6조 체제를 기초로 국가기능과 기구를 확대한 것으로 이해할 수 있다. 외무아문은 총리기무아문의 후신이며, 농상아문은 일본 관제를 모방하여 신설한 것이다. 내무는 이조, 탁지는 호조, 군무는 병조, 법무는 형조, 학부는 예조, 공무는 공조를 승계한 것이다 (김운태, 1970b: 67). 한 가지 흥미로운 점은, 8아문에는 공통직제로 총무국과 회계국을 가지고 있으며, 각 아문의 관장사무에 따라 국으로 부서화하는 조직구조를 취하고 있다.

다음 <표 2>의 1차 갑오개혁 시기의 중앙행정기구의 편제와 갑오개혁의 전후시기에 존재했던 중앙행정기구의 부서화, 소속기관, 직급체계, 정원을 정리한 것이다.

당시 중앙행정기관의 인력규모 측면에서 비중을 분석하면, 중앙재정기구인 탁지아문이 17.13%로 가장 비중이 높고, 국방을 관장하는 군무아문은 14.07%, 핵심집행부인 의정부는 13.46%로 상대적으로 높다. 그러나 궁내부의 인력 비중이 3.36%로 가장 낮는데, 이는 왕권을 제약하려는 의도가 표현된 것으로 볼 수 있다.

4) 명치국가는 천왕의 사무를 담당하는 궁내부, 그리고 내각제도로 외무, 내무, 대장, 육군, 해군, 사법, 문부, 농상무, 체신부로 구성되었다 (大塚 樵, 2014: 38).

5) 김필동(1992b)은 군국기무처의 역사적 기원은 길게는 조선후기의 備邊司에서, 짧게는 1880년 總理機務衙門, 1882년 總理內務衙門/總理衙門, 1884년 內務府 국가기구가 제도적으로 승계된 것으로 주장한다. 실제, 갑오개혁을 주도한 군국기무처의 회원 18명 중 9명이 이전 기구였던 내무부 당상이었다 (김필동, 1992b: 55).

〈표 2〉 1기 갑오개혁 국가행정기구의 직제

아문명	부속기구	주임관 이상 관원	인원	%
궁내부	승정원, 경연청, 규장각, 통예원, 장악원, 내수사, 사옹원, 상의원, 내의원, 시강원, 내시사, 태업사, 전각사, 회계사	대신 1, 협판 1 참의 3, 주사 6	11	3.36
의정부	군국기무처, 도찰원, 중추원, 기록국, 전고국, 관보국, 편사국, 회계국, 기로소	대신 1, 좌우찬성 각 1, 사헌 5, 참의 5, 주사 31	44	13.46
내무	총무국, 판적국, 주현국, 위생국, 지리국, 사기국, 회계국	대신 1, 협판 1 참의 5, 주사 24	31	9.48
의무	총무국, 교섭국, 주현국, 위생국, 번역국, 기록국, 회계국	대신 1, 협판 1 참의 5, 주사 20	27	8.26
택지	총무국, 주세국, 주계국, 출납국, 국채국, 도치국, 기록국, 전예국, 은행국, 회계국	대신 1, 협판 1 참의 9, 주사 45	56	17.13
법무	총무국, 민사국, 형사국, 회계국, 의금부	대신 1, 협판 1 참의 4, 주사 20	26	7.95
학무	총무국, 성균관 급 향교서원사무국, 전문학무국, 보통학무국, 편집국, 회계국, 기상국	대신 1, 협판 1 참의 6, 주사 18	26	7.95
공무	총무국, 역체국, 전신국, 철도국, 광산국, 등촌국, 건축국, 회계국	대신 1, 협판 1 참의 6, 주사 18	25	7.65
군무	총무국, 친위국, 진방국, 해군국, 의무국, 기기국, 군수국, 회계국	대신 1, 협판 1 참의 8, 주사 17	46	14.07
농상	총무국, 농상공, 공상국, 산림국, 수산국, 지질국, 장권국, 회계국	대신 1, 협판 1 참의 5, 주사 28	35	10.70
총합			327	100%

출처: 議案(규 20066), 1894년 6월 28일 참조; 왕현종(2002), 213쪽 재구성.

3. 공식화와 계층제 조직원리

군국기무처는 1894년 7월 14일 통행규칙(通行規則)을 제정하여 공포하였다. 몇 가지 중요한 항목을 정리해 보면 다음과 같다 (김운태, 1970b: 68-69).

“첫째, 각부아의 대신은 각기 직권을 지켜 그 사무를 집행하되 상호 본분을 넘을 수 없으며, 사무가 2개 아문 이상에 연관된 경우에는 각당해대신이 합동하여 협의결정하여 주문하되, 만일 거기서 결정할 수 없는 경우에는 그것을 의정부에 제출하여 총리대신의 재결에 따른다. 둘째, 각 대신은 관내의 법령직령사무에 관해서 총리대신과 서명획압한다. 셋째, 각 대신은 명령으로 벌금 25원 이하 및 25일 이내의 감금을 그 관하관원에게 시행할 수 있다. 넷째, 각 대신은 그 직권을 가지고 경무사 및 각 지방장관에게 명령을 발하고, 그들의 행정을 지

휘 감독할 수 있다. 다섯째, 각 대신은 소속관원을 감독하며, 주임이상의 진퇴는 총리대신을 통하여 상주를 청하게 하고, 판임이하는 진행할 수 있다. 여섯째, 각 대신은 의정부회의의 재가를 거치지 않으면 국과를 폐지 분합하든가, 칙임관, 주임관을 증명할 수 없으며, 봉급정관 내에서 판임의 원수를 증명할 수 있다. 일곱째, 대신 및 협판은 칙임으로 하고, 참의 및 주사는 4품에서 6품까지를 주임으로, 7품에서 9품까지를 판임으로 한다. 여덟째, 협판은 대신의 명령으로 대신 집무를 서리할 수 있으며, 총무국의 장관이 되어 각국과를 감독하고 아문 전부를 정리하는 책임을 진다. 아홉째, 총무국에 문서과, 왕복과, 보고과, 기록과를 두어 사무를 분장하며, 대신의 친전문서를 보관하고, 기밀사무 및 관리의 출척을 관장한다. 열째, 참의는 각국의 국장이 되고, 4품주사는 국의 차장이 되며, 국장, 차장 중에 하나만을 둔다. 그리고 국중각과에 과장 1인을 두고 주사로서 과장에 보한다. 열한번째, 각부아 회계국은 회계사무 및 예산결산과 소유지면관사 등에 관한 사무를 관장하고 출납과, 검사와, 용도과를 두어 사무를 분장한다.”

이러한 규정집은 관료제의 특성인 행정사무 수행시 몰인격적으로, 법령에 따라 수행하는 공식화 수준을 제고한 것이다. 또한, 공직의 서열을 분명히 하여 권위적인 조정체계를 규정하고 있어, 계층제적 조직원리를 강조하였다. 즉 의정부와 각 아문은 通用規則에 따라 국왕-의정부회의-총리대신-각아문의 대신-협판-참의-주사의 계층제로 상하간에 명령계통을 명확하게 제도화하였다. 그리고 각 아문의 대신과 참의의 관리재량권이 과거보다 크게 확장되었다 (김운태, 1970: 69).

그리고 공직의 직급체계를 개편하였다. 과거 공직은 1품-9품에 정·종의 18계급 중에서 11 품계로 단순화하였다. 그리고 칙임관 (정1품, 종1품, 정2품, 종2품), 주임관 (3품, 4품, 5품, 6품, 승훈랑, 참서관, 경무관 등), 판임관 (7품, 8품, 9품, 종사랑, 각부아 주사, 경무주사, 총순 등)의 3직급으로 구분하여, 공직의 계급제를 제도화하였다. 이러한 공직의 계급제 유산은 현재 한국 인사행정의 근간이 되는 제도적 유산으로 남아있다.

4. 실적제 임용제도의 도입

공직임용제도로 시험을 통한 실적제를 도입하였다. 1894년 7월 전고국조례(銓考局條例)와 선거조례(選舉條例)의 제정을 통해 과거의 공직임용제도인 과거제를 폐지하고, 다양한 경로로 추천된 인사를 대상으로 시험을 통해 선발하는 실적제 임용제

도를 도입하였다(정구선, 1993; 이상무, 2008, 정일균, 2012). 첫째, 각아대신은 소관 주임관과 판임관의 후보자를 선발하여 추천하면, 중앙인사기관인 銓考局은 시험을 관장하였다. 둘째, 시험의 종류를 보통시험과 특별시험으로 나누고, 보통시험을 본 후에 그 결과를 보고 특별시험에 응시할 자격을 부여하였다. 보통시험은 국문, 한문, 글자쓰기(寫字), 산술, 국내정사(內國政略), 외국사정(外國事情), 국내사정(內政外事) 등 7과목으로 구성되었고, 특별시험은 정치학, 경제학, 국제법, 이학 등 전문 지식을 시험하는 공개경쟁고시를 실시하였다. 셋째, 고위직인 칙임관은 총리대신, 각아대신, 贊成都憲이 협의하여 3배수를 공천하면 王旨에 따라 낙점 임용한다. 넷째, 초기에는 성균관 등 전통교육기관을 활용하여 인재를 추천받고, 동시에 새롭게 생긴 신식학교의 학생이나 외국유학을 마치고 귀국한 사람을 관료로 임용하려는 노력도 병행하였다. 다섯째, 공무원의 보수를 과거 現物料祿制를 폐지하고, 화폐현금으로 지급하는 月俸制로 개정하였다.

이러한 실제적 공개경쟁시험 제도는 준비를 거쳐 1905년에 본격적으로 시행되었는데, 문관의 임용을 위한 문관전고소시험제도, 판사·검사 등 법관의 임용을 위한 법관전고소시험제도, 지방관 선발을 위한 지방관전고제도로 구성되었다(이상무, 2008: 17). 대표적으로 문관전고서시험은 보통시험에 해당되는 초고(初考)와 특별시험에 해당되는 회고(回考)로 나누어 치루고, 초고에 합격한 사람을 대상으로 회고를 실시하였다. 시험과목은 대부분 정치학, 경제학, 국제법, 현대법제 등 신식학문의 지식을 주로 포함하였지만, 유교경전에 대한 지식도 아직 시험과목에 남아있었다. 그리고 사범학교, 중학교, 의학교, 외국어학교 등 관립 및 사립학교 졸업자와 외국 유학졸업생은 초고를 면제해주는 우대정책으로 새로운 인재를 적극적으로 충원하여 관료엘리트의 교체를 추구하였다.⁶⁾

여기서 조선시대의 관료 임용시험인 科擧制가 전면적으로 폐지되고, 薦擧制와 試驗制가 결합된 새로운 관료임용제도에 주목할 필요가 있다. 이는 당시 일본의 공무원 임용제도와⁷⁾ 조선의 천거제가 조합된 형태로 볼 수 있다(정구선, 1993: 66). 이러한 갑오개혁 개혁가들이 추진한 관료제 원형은 Max Weber의 관료제(bureaucracy) 이념형의 기술과 그 유사성을 가진다고 볼 수 있다. 특히, 중앙행정기관의 기능적 부서화, 행정절차와 규정의 공식화 및 집권화, 공개경쟁시험을 통

6) 1905년 정기시험에서 초고 시험에 15명이 합격하였고, 회고 시험에 30명이 합격하였다. 초고 합격자 중 회고에 합격한 사람은 5명이고, 회고에 직부된 사람이 25명 합격하였다(이상무, 2008: 51-52).

7) 1893년 제정된 '문관임용령'에 따르면, 일왕은 주임관 이상의 관리를 임명할 때 반드시 고등문관고시를 통과한 사람 중에서만 임명하도록 하였다(위텐런, 2015, 56).

한 실적제의 강화를 통해 갑오개혁 관료제 개혁의 근대성을 갖추고 있다고 볼 수 있다.

V. 국가관료제 개혁의 이해관계

비교적으로, 미국의 실적관료제 형성과정에서 당시 지배엘리트였던 중산층 자본가집단은 정치적으로 민주주의가 확대되면서 급증한 이민자들로 구성된 도시빈민자들의 대표가 국가기구를 장악하는 역사적 경험에서 위기의식을 느끼게 되면서, 국가행정기구를 정치적으로 분리하기 위해 정치적 중립성을 강조하는 실적관료제를 선호하게 된 정치경제적 배경이 있다 (Rosenbloom, 2009: 203-5). 즉, 중상계층에 기반하는 보수적 절대주의연합 세력은 관료제의 자율성을 지지하면서, 새로운 계층에 기반한 정당의 공직에의 영향력을 방어하는 기제로 사용하였다 (Shefter, 1994) 이러한 맥락에서 온건개화파가 중심이 된 갑오개혁의 근대관료제의 개혁은 주로 어떠한 지배집단의 이해관계를 반영하는지 검토할 필요가 있고, 이를 위해 국가관료제의 핵심 직위를 차지했던 관료들의 출신배경과 세력 구성을 분석할 필요가 있다.

신용하(2010: 144-5)는 1882-84년 당시 조선의 지배엘리트 집단을 급진개화파(개화당), 온건개화파(중간파), 민비 수구파(집권파), 대원군 수구파, 위정척사파(재야 유림 수구파)로 분류하고, 이해관계에 따른 정치적 연대와 투쟁의 매우 역동적인 역사적 발전을 분석하였다. 특히, 한말 개화운동을 주도한 엘리트집단은 개항기 일본의 메이지유신의 영향을 받아 김옥균을 중심으로 한 친일개화당의 급진파와 청국의 영향을 받은 김윤식, 어윤중을 중심으로 동도서기의 근대화를 주창한 온건파 간에 국정개혁을 경쟁하였다 (김운태, 2000: 357).

보다 분석적으로, 한배호(1976: 30)는 이 당시 정치상황을 척사와 개화, 자주와 사대의 2개 기준으로 정치세력을 분류하였다. 자주-척사의 축에는 의병운동, 동학운동이, 자주-개화의 축에는 갑신급진파, 갑오경장(온건파)이, 사대-척사 축에는 척사파, 민씨수구세력, 황국협회가, 사대-개화 축에는 개화파, 이완용파, 일진회로 분류된다.

갑오개혁 시기에 정치세력은 크게 5 정파로 분류될 수 있다 (유영익, 1987: 104-5). 김홍집, 어윤중, 김윤식, 조희연, 유길준 등의 갑오경장파(甲午派), 박영효, 서광범 등의 갑신정변파(甲申派), 박정양, 이완용, 윤치호 등의 정동파(親美派), 대

원군, 이준용, 이태영 등의 大院君派, 고종과 민비 중심의 흥계훈, 이도철, 이범빈, 심상훈 등의 宮廷派가 제도변화의 정치적 행위자로 경쟁하였다.

이러한 정치적 지형에서 갑오개혁은 갑오개화파와 대원군파의 연합정권이 주도하였다(권정호, 2001: 186-7). 갑오개화파는 약세의 토반 출신의 지식인 관료층으로 봉건적 신분제도에 반감을 가진 혁신세력으로, 1880년대 개화, 자강운동에 참여한 경험이 있고, 갑신정변 이후 국내의 자생적인 반청, 반민비, 반봉건의 국내 개화파라 할 수 있다. 이들은 국가관료엘리트의 경험과 자부심을 가지고 위로부터의 부국강병을 위한 근대화 제도개혁을 추진하고자 노력하였다. 특히, 그 핵심은 김홍집을 대표로 하는 신진관료로, 일본 등 서구문물을 학습하고 이를 조선에 도입하고자 했던 유길준 등의 서구 근대문명의 추구세력과 유교적 소양 위에 과거제도를 통해 등용되어 청국과 교류를 통해 부국강병을 모색했던 김윤식, 어윤중 등이 주축이 되었다.

당시 정권에서 소외되어 왔던 온건개화파는 청일전쟁으로 국내에 불법 침입한 일본세력을 활용하여 민비정권을 몰아내고 정권을 장악하게 되는데, 이 과정에서 정당성에 큰 약점을 갖게 되었고, 이를 보완하기 위해 청국에 유폐되어 있다 귀국하여 재집권 기회를 노리고 있었던 대원군파와 연대하여 집권세력을 형성하게 되었다. 일본세력은 이 기회를 활용하여 조선에 청국을 몰아내고 친일정권을 수립하려는 의도를 가지고 온건개화파를 지원하게 된 것이다(신용복, 2001: 54).

1894년 7월 김홍집 내각의 각료구성을 보면, 온건개화파가 대신과 협판 직위의 대부분을 장악하고 있었고, 대원군파로는 내무아문의 이준용과 궁내부의 이재면이 참여하였다. (〈표 3〉 참조). 특히, 국정개혁을 주도한 군국기무처의 20명 위원 모두 온건개화파로 구성되었다는 점이 특이하다. (〈표 4〉 참조) 이들의 사회적 배경은 문무 양반 출신이 지배적이었으나, 서자 출신도 참여하고 있다.

〈표 3〉 제1차 김홍집내각의 각료구성

직책	각료 이름	나이(만)	신분	군국기무처와의 관계
의정부 총리대신	김홍집	52	양반(文)	총재
좌찬성	김수현	59	양반(文)	
우찬성	이유승	59	양반(文)	
궁내부 대신	이재완	49	왕족	의원
협판	김종한	50	양반(文)	
내무대신	민영달	35	양반(文)	의원
협판	이준용	24	왕족 (대원군의 친손)	
외무대신	김윤식	59	양반(文)	의원
협판	김가진	48	양반(文 · 庶)	의원
탁자대신	어윤중	46	양반(文 · 庶)	의원
협판	김희수	33	양반(文)	
군무대신	이규원	61	양반(武)	의원
협판	조의연	38	양반(文)	
법무대신	윤용규	41	양반(文)	의원
협판	김학우	32	양반(鄉)	
학무대신	박정양	53	양반(文)	의원
협판	정경원	53	양반(文)	의원
공무대신	서정순	59	양반(文)	
협판	한기동	49	양반(文)	
농상무대신	엄세영	63	양반(文)	
협판	정병하	45	中人	

출처: 신용하(2001), 14쪽 재구성

〈표 4〉 군국기무처 會議員의 출신 사회신분

이름	나이(만)	신분
김홍집	52	양반(문)
박정양	53	양반(문)
민영달	35	양반(문)
김윤식	59	양반(문)
김종한	50	양반(문)
조의연	38	양반(무)
이운용	40	양반(문)
김가진	48	양반(문·庶)
안형수	39	양반(문)
정경원	53	양반(문)
박정양	27	양반(문)
이원경	45	양반(문)
김학우	32	양반(문)
권형진	37	양반(문)
유길준	38	양반(문)
김하영		양반(문)
이응익		양반(문)
서상집	29	양반(문)
여운중	46	양반(문)
이태용	52	양반(문)
권재형	39	양반(문)

출처: 신용하(2001), 19쪽 재구성

그리고 김필동(1992b, 55)은 갑오개혁과 근대관료제 도입으로 새롭게 형성된 중간관료계급도 주로 온건개화파가 장악한 사실을 지적하였다. 특히, 갑오개혁 이후 국가행정기구의 主事/副主事 직급의 중간관료층은 과거제의 신분적 제약을 넘어 새롭게 충원되어, 근대적인 전문기술과 지식을 갖춘 새로운 관료계층의 기원을 형성하는 기반이 되었다 (김필동, 1992a: 21).

이러한 관직의 구성으로 1894년 군국기무처를 중심으로 국정개혁을 단행한 온건

개혁파는 상대적으로 국가자율성을 가질 수 있었다. 당시 일본세력은 청일전쟁 수행 중으로 온건개혁파의 군국기무처의 활동에 직접 간섭할 수 있는 형편이 안 되었다. 또한, 대원군파는 궁내부 중심으로 권한이 한정되어, 군국기무처 중심의 개혁세력 권력 중심에서 배제되었다. 이러한 제도적 기회에서 실제 군국기무처가 존속한 3개월 기간에 약 210건의 국정개혁안을 의결하여 공포할 수 있었다 (유영익, 1990: 135). 당시 중앙행정기구와 지방기구의 개편, 조세 및 재정 제도의 근대화, 근대관료제의 형성, 신분제도의 폐지, 화폐경제체제의 수립 등 근대국가와 근대사회 형성 과정에 핵심적인 제도적 개혁을 추진할 수 있었다.

이렇게 갑오개혁에서 추진된 근대관료제 개혁은 단기적으로는 개혁을 주도한 개혁파의 국정개혁 이해를 반영한 것으로 볼 수 있지만, 장기적으로는 조선 근대화를 표방하며 조선반도에 진출하려는 일본제국주의 전략적 이해를 관철하는데 기여한 것으로 볼 수 있다.

VI. 결론

사실 한국행정학의 이론적 토대를 구축하는데 있어, 우리나라 국가관료제 형성의 역사적 제도적 기원을 탐구하는 작업은 만시지탄(晩時之歎)에 해당될 것이다. 본 연구는 법제사의 기술을 중심으로 하는 기존 역사학적 연구를 넘어 행정학의 개념들과 역사적 제도주의접근법을 적용하여 보다 사회과학적 차원에서 한국 근대관료제의 원형과 제도적 성격을 분석하려고 시도하였다.

우리나라 근대 국가형성과정에서 핵심적인 국가관료제의 제도화가 최초로 이루어진 갑오개혁의 관료제 개혁을 역사적 제도주의 접근법에서 다음과 같은 세 가지 질문을 중심으로 검토하였다. 첫째, 근대국가형성 과정에서 국가능력을 제고하려는 근대관료제 설계의 이념의 측면에서, 프러시아관료제를 모방한 일본 메이지유신의 관료제 이념이 갑오개혁을 주도한 온건개혁파에 영향을 미쳐 우리나라 관료제 제도화에 큰 영향을 미치게 되었다. 둘째, 갑오개혁 시기 단행된 국가관료제 개혁은 왕정-국정의 분리를 통한 공공부문의 경계를 확립하고, 국가기능별 부서화에 기초한 내각구조, 행정절차와 규정의 공식화 및 계층제 조직구조, 학력을 강조하는 공개경쟁시험의 실적제 도입을 통해 중앙국가의 능력을 제고하려고 노력하였다. 셋째, 이러한 국가관료제 개혁은 온건개혁파의 근대국가 및 근대사회로의 개혁 이해, 일본세력의 조선침략 이해, 대원군의 복권 이해가 결합된 연합세력으로 집권하였

고, 청일전쟁의 상황과 왕실의 궁내부로의 위축의 제약에서, 온건개혁파는 군국기무처를 장악하여 국가관료제 개혁을 신속히 단행하는 상대적 자율성을 가지게 되었다.

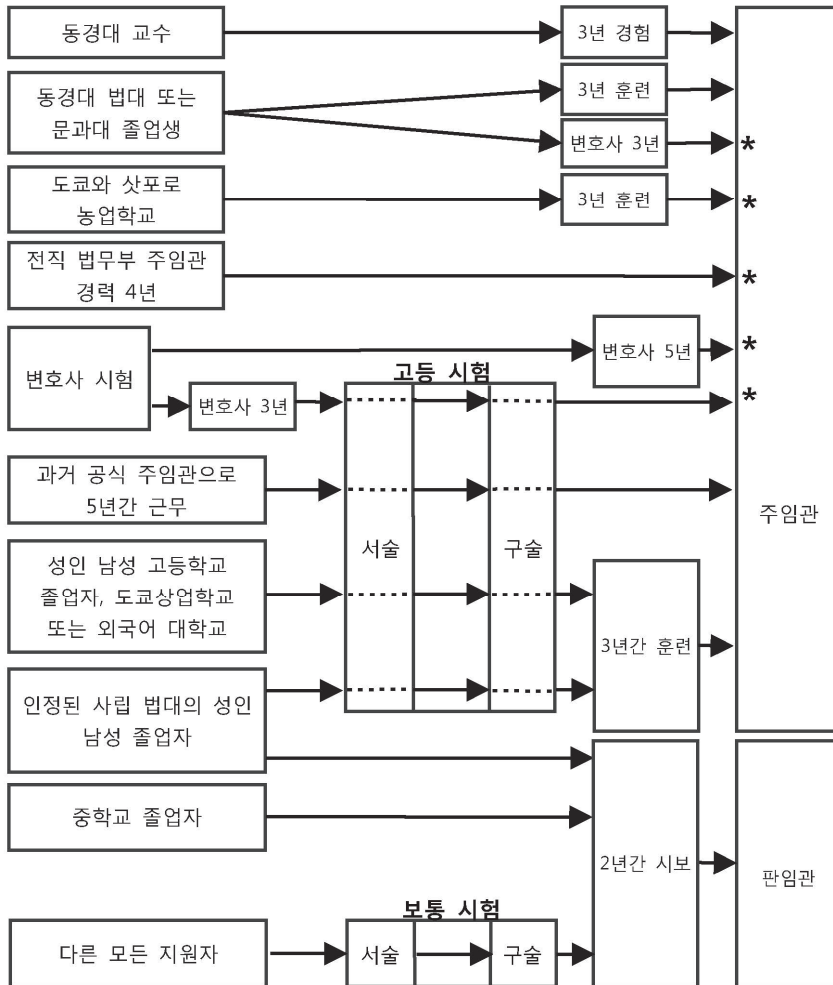
이러한 갑오개혁의 근대관료제 제도화를 통해 현대 한국행정에 갖는 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 한국 현대국가의 특성인 국가관료제 자율성의 역사적 단초를 갑오개혁의 근대관료제 개혁에서 찾아 볼 수 있다. 초기 근대국가형성 과정에서 메이지유신을 통해 수입된 정치행정제도는 영국의 의원내각제 보다는 프러시아 군주제의 정체에서 자율성이 높은 관료제의 이념과 제도가 도입되었고, 이러한 갑오개혁 국가관료제의 맹아는 역사적으로 일본의 총독부관료제, 박정희 시대의 발전관료제로 이어지는 제도적 지속성을 가지고 있다고 짐작된다. 이러한 국가관료제 발전의 역사적 경로의존성에 대한 추가적 연구가 필요하다.

둘째, 일본 명치관료제의 핵심과제는 근대국가를 주도할 관료제 구축을 위해 제국대학과 시험제도를 통한 관료엘리트 충원을 핵심적인 과제로 추진되었다. 이 과정에서 관료임용의 전문훈련기관으로서 대학교육이 강조되어 동경대학교 법대 등 제국대학의 제도화가 초기에 구축되었다. 이러한 학력에 기반한 공개경쟁시험은 갑오개혁의 새로운 엘리트 충원의 이해에 부합하여 제도화되었다. 이러한 역사적 제도적 유산은 현재 한국 중견공무원 임용제도인 5급, 7급, 9급 공채시험의 제도적 원형에 해당된다고 볼 수 있다.

셋째, 갑오개혁 관료제 형성시 제도화된 공직의 칙임관-주임관-판임관의 계층제, 위계적 조정을 강조하는 행정규정 및 절차의 공식화 등 Weber 관료제 성격이 구체적으로 제도화되었다. 이러한 국가의 조직적 정향의 유산은 현재 한국 공무원 사회의 계급구조와 계층제 정서의 원형에 해당된다고 해석된다.

본 연구는 한국 근대관료제의 역사적 기원으로서 갑오개혁의 국가관료제 성격을 규명함으로써, 한국행정제도 연구에 조그만 지식 축적에 기여할 것으로 기대한다. 특히, 한국 근대관료제 형성의 역사적 原型과 그 제도적 유산을 연구하는데 유용한 출발점으로 삼아, 대한제국의 관료제, 조선총독부 관료제, 박정희의 발전관료제로 이어지는 제도적 지속과 변화는 다음 연구과제로 남는다.

(부록 1) 1887년 일본 공무원시험령



*: 관련 교육 또는 근무 분야의 직위만 가능함

출처: Spaulding(1967), 77쪽

참고문헌

- 권정호. 2001. “갑오개혁과 개혁사상의 구조와 성격”, 「한국행정사학지」. 10:1. 183-200.
- 김신재. 2001. “갑오개혁기의 국가형태 개혁”, 「경주사학」. 20집: 213-239.
- 김운태. 1969a. “갑오개혁에 관한 고찰”, 「한국정치학회보」. 3권. 107-129.
- 김운태. 1969b. “조선왕조의 개항이후에 있어서의 행정근대화과정에 관한 연구(I). 「행정논총」. 7:2. 128-223.
- 김운태. 1970a. “조선왕조의 개항이후에 있어서의 행정근대화과정에 관한 연구(II). 「행정논총」. 8:1. 24-108.
- 김운태. 1970b. “조선왕조의 개항이후에 있어서의 행정근대화과정에 관한 연구(III). 「행정논총」. 8:2. 347-403.
- 김운태. 2000. “한국행정 근대화 100년의 시발: 한말 개화기를 중심으로”, 「한국행정학보」. 34:1, 347-375.
- 김필동. 1992a. “한국 근대관료제의 기원: 1880년대의 관제개혁을 중심으로”, 「한국사회학대회 논문집」. 7-21.
- 김필동. 1992b. “갑오경장 이전 조선의 근대적 관제 개혁의 추이와 새로운 관료기구의 성격”, 「사회와 역사」. 33집. 11-88.
- 김현구. 2014. 「한국 행정학의 한국화론」. 서울: 법문사.
- 박응격. 1995. “Lorenz von Stein의 학문적 생애와 행정사상. 「한국행정학보」. 29:4:1401-1412.
- 신용하. 2001. 「갑오개혁과 독립협회운동의 사회사」. 서울: 서울대학교출판부.
- 신용하. 2010. 「한국 개화사상과 개화운동의 지성사」. 서울: 지식산업사.
- 유영익. 1987. “갑오경장 추진세력의 사상과 행동”, 「한림대학논집」. 5호.
- 유영익. 1990. 「갑오경장연구」. 서울: 일조각.
- 이상무. 2008. 갑오개혁이후 관리임용제도의 변화: 문관전고시험을 중심으로. 서울대학교 석사학위논문.
- 이우권. 1998. “구한말 통치권력구조의 변동에 관한 연구”, 「전북행정학보」. 12권. 95-114.
- 장희흥. 2006. “갑오개혁 이후 내시부의 관제 변화와 신관제의 폐지”, 「동학연구」. 21집. 17-42.
- 정구선. 1993. “갑오개혁기 관리임용제도 개혁에 관한 일고찰”, 「경주사학」. 12집.

57-81.

정병석. 2016. 「조선은 왜 무너졌는가」. 서울: 시공사.

정용덕 외. 2014. 「현대국가의 행정학」, 2판. 서울: 법문사.

정일균. 2012. “갑오개혁기 정부의 관리등용제도”, 「사회와 역사」. 94집: 131-169.

왕현중. 1996. “갑오개혁기 관제개혁과 관료제도의 변화”, 「국사관논총」. 68호: 51-285.

왕현중. 2003. 「한국 근대국가의 형성과 갑오개혁」. 서울: 역사비평사.

위텐런. 2015. 「누가 일본을 통치하는가: 일본의 관료구조 해부」. 박윤식 역. 서울: 나남출판사.

한배호. 1976. “개화기 이후의 정체와 정치문화”, 「한국정치학회보」. 10권. 3-39.

日省錄. 서울대학교 규장각 영인본. 1966.

高宗純宗實錄. 탐구당 영인본. 1986.

다나카 아키라. 2003. 「메이지유신과 서양문명」. 현명철 역. 서울: 소화.

이토 유키오. 2014. 「이토 히로부미」. 이성환 역. 서울: 선인.

大塚 樵. 2014. 「明治國家の 基本構造」. 京都: 法律文化社.

Bensel, R. 2000. *The Political Economy of American Industrialization: 1977-1900*. NY: Cambridge University Press.

Berk, G. 2009. “How People Experience and Change Institution”, *Theory Sociology*. 38(6): 543-80.

Carpenter, D. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Etzioni-Halevy, E. 1985. *Bureaucracy and Democracy*, 2nd. London: Routledge & Kegan Paul.

Fukuyama, F. 2014. *Political Order and Political Decay*. NY: FSG.

Hacker, J. 2004. “Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State”, *American Political Science Review*. 98(2): 243-60.

King, D. and R. Smith. 2011. *Still a House Divided: Race and Politics in Obama's America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lecours, A. 2005. *New Institutionalism: Theory and Analysis*. Toronto: University of Toronto Press.

Orren, K. and S. Skowronek. 2004. *The Search for American Political Development*. NY: Cambridge University Press.

- Pierson, P. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rosenberg, H. 1958. *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy: The Prussian Experience, 1660-1815*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rosenbloom, D., R. Kravchuk, and R. Clerkin. 2009. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. NY: McGraw-Hill.
- Schickler, E. 2001. *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the US Congress*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Shefter, M. 1994. *Political Parties and the State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sheingate, A. 2003. "Political Entrepreneurship, Institutional Change, and American Political Development". *Studies in American Political Development*. 17(2): 185-203.
- Sheingate, A. 2014. "Institutional Dynamics and American Political Development", *Annual Review of Political Science*. 17(1): 1-17.
- Silberman, B. 1974. "The Bureaucratic Role in Japan, 1900-1945: The Bureaucrat as Politicians", in B. Silberman and H. Harootunian. eds. *Japan in Crisis: Essays on Taisho Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 183-216.
- Silberman, B. and H. Harootunian. eds. 1966. *Modern Japanese Leadership: Transition and Change*. Tucson: The University of Arizona Press.
- Skocpol, T. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the US*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Skowronek, S. 1982. *Building a New American State*. Cambridge: CUP.
- Spaulding, R. 1967. *Imperial Japan's Higher Civil Service Examinations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Steinmo, S. 2008. "Historical Institutionalism", in D. Della Porta and M. Keating eds. *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. pp. 118-138. Cambridge: CUP.
- Streeck W. and K. Thelen. 2005. "Introduction", in *Beyond Continuity: Institutional*

Change in Advanced Political Economies. eds. W. Streeck and K. Thelen.
pp. 1-39. NY: Oxford University Press,
Weber, Max. 1968. *Economy and Society*. New York: Bedminster Press.

The Dynamics of Migrant Women's Social Exclusion in South Korea: A Case Study of Vietnamese Migrant Women

Soonyang Kim · Soojung Go

본 연구는 결혼이주여성들이 한국사회에서 직면하는 사회적 배제를 이를 구성하는 다양한 하위차원들의 실태 및 상호관계를 중심으로 동태적으로 분석하고자 한 것이다. 이를 위하여 대구 및 경북지방에 거주하는 베트남 출신 결혼이주여성들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 사회적 배제를 구성하는 하위차원으로는 사회문화적 배제, 가족생활 배제, 직업 배제, 교육 배제, 언어적 배제, 사회보장 배제, 경제적 배제, 건강 및 보건의료 배제라는 여덟 가지를 포함하였다.

분석결과, 결혼이주여성들은 사회적 배제의 여러 하위 차원들 중에서 경제적 배제, 사회문화적 배제, 언어적 배제의 정도가 심하며, 특히 경제적 배제의 정도가 가장 심각하다. 따라서 이러한 것들에 대한 정책적 대처가 긴요함을 알 수 있다. 또한 본 연구는 결혼이주여성의 거주기간, 연령, 교육수준, 가구소득 등의 사회경제적 변수에 따라라도 사회적 배제의 수준에서 상당한 차이가 있음을 확인하였다. 그리고 상관관계분석을 통하여 각 하위 차원들 간의 상호관련성도 확인하였다. 경제적 배제를 종속변수로 한 다중회귀분석을 통해서는 사회보장 배제, 건강 및 보건의료 배제의 경우가 특히 큰 영향을 미침을 확인하였다. 그리고 경로분석도 실시하여 결혼이주여성의 경제적 배제에 이르는 경로를 탐색하였다. 마지막으로는 이러한 실증분석을 토대로 결혼이주여성의 사회적 배제에 대처할 수 있는 정책방안을 제언하였다.

[주제어: 사회적 배제, 결혼이주여성, 베트남, 경제적 배제, 직업 배제]

I. Introduction

Although multicultural society produces some negative effects, such as illegal immigration, it has many positive effects, including stimulating socio-cultural

This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea (NRF-2016S1A5A2A03926834).

*논문접수일: 2017.12.05, 심사기간(1차~2차): 2017.12.05~12.30, 게재확정일: 2017.12.30

openness, vitalizing the economy, and increasing the childbearing population. Most importantly, multiculturalism is inevitable in the contemporary globalization trend. Thus, the Korean government implements diverse policies and programs to support immigrants.

However, despite increasing public support, a majority of immigrants encounter disadvantages in diverse aspects of social adaptation, economy, education, and job activity. Most immigrants suffer from severe social exclusion, which eventually impedes their social integration. Among them, migrant women's social exclusion is particularly important. Unlike foreign workers who stay shortly, migrant women acquire Korean citizenship, and therefore the adverse effects of their social exclusion persist. Moreover, they bear children in Korea. However, most migrant women are not proficient in Korean language, and therefore have higher possibility of social exclusion in terms of socio-cultural adaptation, job activities, family life, and child rearing. Thus, we need to pay a particular attention to their social exclusion.

However, their social exclusion is seldom examined from dynamic and comprehensive perspectives. A comprehensive analysis of the underlying problems faced by migrant women is required because these problems are not single-faceted but dynamic and complicated. In this context, the term "social exclusion" is useful in understanding the multiple facets of migrant women. Social exclusion consists of diverse sub-dimensions and each of them is closely intertwined. Thus, it is urgent to understand the social exclusion of migrant women from the viewpoint of dynamic interaction between sub-dimensions.

Against these backdrops, the purpose of this article is to analyze the dynamism of social exclusion experienced by migrant women in Korea through the survey research targeting Vietnamese migrant women. Currently, while Chinese and Vietnamese migrant women are the two largest immigration groups, most Chinese migrant women are Korean Chinese who can speak Korean language and easily adapt to Korean society, thereby gaining an advantage in job acquisition. However, Vietnamese migrant women have difficulties in communication and are disadvantageous in understanding Korean society, culture, and family life. Thus, they are more vulnerable to

social exclusion.

II. Literature Review and Methodology

1. Dimensions and dynamics of social exclusion

The European Union (EU) played a key role in connecting social exclusion to practical social policies. The EU's handling of social exclusion has been articulated successively from the 1989 European Social Chapter and the 1997 Amsterdam Treaty to the Lisbon European Summit and the Nice European Council in 2000. Regarding the term 'social exclusion,' UK Social Exclusion Unit (2004: 2) contends, "social exclusion is what can happen when people or areas suffer from a combination of linked problems such as unemployment, poor skills, low incomes, poor housing, high crime, poor health and family breakdown." Burchardt et al. (2002: 30) define social exclusion as follows: "An individual is socially excluded if he or she does not participate in key activities of the society in which he or she lives." The definition emphasizes multiple factors associated with social exclusion. Social exclusion occurs when people are denied or do not fully realize their social rights and thereby, experience generalized disadvantages (Percy-Smith, 2000: 4).

Social exclusion includes broader characteristics that are not represented by the definition of poverty. First, social exclusion is evident in wider contexts. Although structural aspects can be a main determinant, various factors intervene in determining social exclusion. Second, social exclusion is considered a set of processes rather than static condition. Both exclusion and inclusion are terms that draw attention to processes and to a search for who or what is responsible for the excluded (Hills, 2002: 228). Third, some agents, beyond individuals' control, accelerate social exclusion. Individuals are systematically excluded by the groups or society to which they belong. Fourth, social exclusion is relational. Groups and individuals are socially excluded from other groups and individuals, and society as a whole (Percy-Smith, 2000:

5). Social exclusion underlines the relationships between groups or individuals, and between individuals and the society (Richardson and Le Grand, 2002). Fifth, social exclusion is relative rather than absolute. It is a part of larger social phenomena and is associated with wider society (Hobcraft, 2002: 62). Finally, social exclusion is interconnected through complex chains of influence or causation (Sen, 2000: 42). It includes not only economic poverty but also deprivation in politics, decent work, housing, education, and health.

Social exclusion is multi-dimensional. The simplest classification is to divide it into economic, social, and political dimensions. Economic dimension is related to income and production, whereas social dimension refers to limited access to social services and labor market. Political dimension is related to human rights violation and limited political participation (Bhalla and Lapeyre, 1997). Some scholars classified dimensions more comprehensively. Burchardt et al. (2002) identify five dimensions - consumption, savings, production, politics, and social activities, whereas Robinson and Oppenheim (1998) suggest four dimensions of income, employment, education, and health. Bradshaw et al. (2000) also identify four dimensions: income, labor market, services, and social relations. The UK Social Exclusion Unit (1997) presents seven dimensions of unemployment, low levels of technology and education, poor health, inferior housing, high crime rates, broken family, and poverty. Kim (2010) categorizes social exclusion into socio-cultural exclusion, poverty, unemployment or low-paid employment, educational exclusion, and poor health. Scharf et al. (2005) introduce exclusion from material resources, exclusion from social relations, exclusion from civic activities, exclusion from basic services, and neighbourhood exclusion as the sub-dimensions of social exclusion while examining the social exclusion of older people in deprived urban communities of England. Cherayi and Kumar (2014) enumerate social participation, normative integration, access to basic rights, and material deprivation as the sub-dimensions of social exclusion. Coumans and Schmeets (2015) develop the indices based on 42 indicators ranging over the four sub-dimensions of participation, material deprivation, access to basic rights, and value orientations, in order to investigate the social exclusion of the socially

excluded in the Netherlands. Lau et al. (2015) include discrimination, geographical isolation, a culture of long-working hours, and poor access to health services into the sub-dimensions of social exclusion, to advance the theory and practice of poverty and social exclusion measurement in Hong Kong.

In sum, sub-dimensions or variables of social exclusion fluctuate according to researchers, and therefore it is necessary to select appropriate ones by considering the purpose, target, and sector of research. After widely referring to above-mentioned dimensions, this article selects the following eight as sub-dimensions: socio-cultural, family life, vocational, educational, linguistic, social security, economic, and health and healthcare.

With regard to the precedent studies on the dynamics of social exclusion, while some researches examine the influences of remained sub-dimensions on particular sub-dimension, i.e. economic exclusion, others investigate the relationships between the sub-dimensions of social exclusion. In specific, Arthurson and Jacobs (2003) analyze the dynamic process leading to housing exclusion, among diverse sub-dimensions, adopting the process-driven perspective linking the causes, actual conditions, and outcomes of housing exclusion. Whelan and Maitre (2005) underline the strong causal relationship between economic and vocational exclusions, among diverse sub-dimensions of social exclusion, whereas Miles and Tully (2007) trace the significant influence of vocational and educational exclusions on the economic exclusion of the disadvantaged. Fox (2007) highlights the impact of social discrimination, language problems, and cultural exclusion on the economic exclusion of immigrants to Hungary.

Among domestic researches, Kim S. (2014) examines the dynamics of migrant women's educational exclusion, among the various sub-dimensions of social exclusion, through the systematic perspective linking educational environment, educational contents, and educational process to prove the strong influences of language barrier, poor social networking, and discrimination on the educational exclusion of migrant women. Kim and Go (2016) analyze the impact of the exclusions from language, education, health

status, social network, and job seeking on the economic exclusion of migrant women. Kim C. and Lee J. (2013) examine the effect of migrant women's social exclusion on their mental depression, by relating with their exclusions from social network, culture, community life, economy, basic services, and social activities participation. Choi H. (2012) analyzes how much the social exclusion of migrant women influences their cultural acculturation through the investigation into their exclusions from economy, education, social participation, and ethnicity identity.

2. Methodology

The target audience for the survey is Vietnamese migrant women. Although their number is the second largest, following Chinese migrant women, they have distinctive characteristics in terms of social exclusion. They suffer from linguistic and socio-cultural adaptation problems more severely, compared to Chinese migrant women who are mostly Korean Chinese. In addition, they are more disadvantageous in job acquisition, adapting to Korean society and family life, and educating their children. Therefore, they are qualified to be analyzed first.

Although the Korean government implement diverse policies, it neglects the distinction of difficulties that migrant women encounter in Korea, and thus policies are neither relevant nor tailored. While migrant women mostly suffer from social exclusion in Korea, its causes and major dimensions differ by their origin nationalities. Accordingly, it is necessary to focus on a particular nationality group in anatomizing the social exclusion of migrant women.

A survey in this article specifically focused on Vietnamese migrant women in Gyeong-buk Province (GBP) and Daegu Metropolitan City (DMC). The GBP mainly consists of rural counties, whereas the DMC is one of largest metropolitan cities. Samples were selected after confirming the willingness to respond through multicultural family centers or relevant public servants. A survey was conducted between 25 April and 20 May 2016. 131 respondents participated in the survey, of which 56 were GBP residents and 75 were DMC

residents. Some insincere respondents were excluded from analysis. Table 1 presents respondents' socio-economic status.

Table 1: General characteristics of survey respondents

Migrant women's socio-economic status		Frequency (%)
Length of stay	3years or less	44 (35.2)
	3–5 years	23 (18.4)
	5–10 years	38 (30.4)
	10years or more	20 (16.0)
	Total	125 (100.0)
Age band	Twenties	61 (49.2)
	Thirties	42 (33.9)
	Forties and above	21 (17.7)
	Total	124 (100.0)
Educational level	High school graduate and below	87 (71.9)
	Junior college graduate	15 (12.4)
	College graduate and above	19 (15.7)
	Total	121 (100.0)
Monthly household income	2,000 thousand Won and below	62 (50.4)
	2,000–3,000 thousand Won	34 (27.6)
	3,000 thousand Won and above	27 (22.0)
	Total	123 (100.0)

III. Social Exclusion of Vietnamese Migrant Women in Korea

1. General level of social exclusion

Vietnamese migrant women have inadequate preliminary knowledge of the social system, cultural tradition, and family life of Korea. Furthermore, they are not proficient in Korean language, and therefore face difficulties in educating their children and acquiring decent jobs. They experience social exclusion in many aspects due to both structural and individual reasons. In the structural aspect, Korean society is less tolerable to heterogeneity and discriminates against foreigners from less-developed countries. This nature of

Korean society exposes migrant women to social exclusion. Furthermore, migrant women's individual characteristics, such as educational background and language ability, produce different levels of social exclusion. Under similar structural constraints, the result can differ according to an individual's capacity and effort.

This article assessed the mean value of sub-dimensions of social exclusion using a Likert 5-scale (scale 1 is very negative, i.e. the most exclusive, and scale 5 is very positive, i.e. the least exclusive). According to Table 2, the mean value of economic exclusion is the lowest (Mean 2.94, Std. 0.830). Although migrant women marry Korean men to escape poverty, most of them suffer from poverty due to diverse reasons, such as low household income and limitation in acquiring decent jobs. Vietnamese migrant women also experience socio-cultural exclusion (3.07, 0.978) and linguistic exclusion (3.16, 0.972).

Table 2: Mean values of each dimension of social exclusion

Dimensions of social exclusion (survey questionnaires)	Mean	St.
Socio-cultural (I do not feel particular socio-cultural heterogeneity about the Korean society.)	3.07	.978
Family life (I am satisfied with family life in Korea.)	3.40	1.021
Vocational (I am satisfied with vocational activities in Korea.)	3.86	.665
Educational (I am equipped with appropriate level of education in managing everyday life in Korea.)	3.36	.857
Linguistic (I do not have difficulty in communicating Korean language.)	3.16	.972
Social security (I receive appropriate level of social welfare benefits in Korea.)	3.76	.684
Economic (Household income level is appropriately high.)	2.94	.830
Health and healthcare (I am in good health.)	3.74	.704

Meanwhile, mean values of vocational activities, social security, and health and healthcare are relatively high: 3.86 (0.665), 3.76 (0.684), and 3.74 (0.704), respectively. Regarding vocational activities, although most of Vietnamese migrant women work in small companies or farming sector, their salary level is much higher compared to that of their home countries. Therefore, they tend

to satisfy with the vocational activities in Korea. Similarly, they are relatively satisfied with the social security services of Korea. Korea equips quite good social insurance and public assistance programs. Furthermore, the Korean government offers diverse incentives, such as childbirth grant, to new immigrants. The relatively high evaluation of their health status may result from their young age. Younger people are more healthy and confident regarding health matters. Most of Vietnamese migrant women are in their twenties and thirties.

Exclusion from family life (3.40, 1.021) and educational exclusion (3.36, 0.857) are not severe. Although migrant women have troubles in adapting to the Korean hierarchical family system and the conflicting relationship with mother-in-law, they become accustomed to the Korean family system over time. Korean family relationship is based on care and consideration, despite intermittent conflicts. With respect to educational exclusion, Vietnamese migrant women tend to evaluate their educational background as appropriate in managing everyday life and job acquisition in Korea. However, this recognition is subjective and does not imply that their educational background is sufficiently strong.

With respect to the social exclusion of migrant women by the length of stay, it is generally expected that the level of social exclusion would be lowered as residence period becomes longer, since migrant women can better adapt to the environments of immigrant countries. According to the variance analysis of this article, there is a statistically significant difference in the level of social exclusion by the length of stay, according to migrant women's residential areas. In the rural sector (Gyeong-buk Province), the difference is statistically significant in terms of socio-cultural exclusion and vocational exclusion (F-value 3.575 and 4.949, respectively). The longer the length of stay, the less the level of socio-cultural exclusion and vocational exclusion. Meanwhile, in the urban area (Daegu Metropolitan City), the three sub-dimensions of social exclusion – vocational exclusion, exclusion from social security, and exclusion from health and healthcare – show a statistically significant difference (F-value 2.962, 2.645, and 1.876, respectively) (refer to Appendix 1).

2. Analysis of the sub-dimensions of social exclusion

This article included five questionnaire items in each sub-dimension to anatomize the social exclusion of Vietnamese migrant women, and conducted reliability analysis to evaluate the internal consistency among questionnaire items in each sub-dimension. In reliability analysis, Cronbach's α coefficient value is considered reliable when it exceeds 0.6. In this article, all the sub-dimensions of social exclusion exceed 0.6 in Cronbach's α coefficient (ranging from 0.649 of vocational exclusion to 0.831 of economic exclusion).

1) Socio-cultural exclusion

Most migrant women face difficulties in adapting to Korean society and culture. They are mostly passive in developing neighborhood relationship and participating in community activities, aggravating their socio-cultural exclusion in Korea. According to a nationwide survey of Ministry of Gender Equality and Family (MoGEF, 2016), targeting 17,849 samples, migrant women are inactive in community activities and social networking with Korean neighbors. For questions about participation experiences in neighborhood meetings or community activities in past one year, they responded: school parent meetings (38.6%), homeland friendship meetings (58.9%), community meetings (13.2%), religious activities (21.2%), and civic group activities (9.4%).

This article employed five questionnaire items with regard to socio-cultural exclusion: Vietnamese migrant women's perception of the socio-cultural heterogeneity of Korean society; participation in community activities; attention toward Korean society and culture, reading of newspapers or access to mass media; perception of discrimination in Korean society; and perception of the effectiveness of social integration programs and cultural events.

Among these five items, the "perception of discrimination in Korean society" item keeps the lowest score (2.83, 1.110). The Vietnamese migrant women respond negatively to the discrimination and closed nature of Korean society. Thus, they acknowledge the socio-cultural heterogeneity of Korean society

(3.07, 0.978), namely, Korean society is closed to foreigners, albeit a trend toward multiculturalism. They are also not active in participating in community activities (3.19, 0.937) probably due to their lack of time and indifference to community affairs. However, they have relatively high interest in Korean society and news topics (3.51, 0.931) and are relatively satisfied with public social programs or cultural events (3.76, 0.724). The Korean government offers various free social and cultural programs to help migrant women adapt to Korean society.

With regard to the difference by the socio-economic status of Vietnamese migrant women, three variables of age band, educational level, and household income are significant. In terms of age band, the Vietnamese migrant women in their forties and above have the lowest mean value (2.99, 0.520), whereas those in their thirties record the highest (3.48, 0.800). Young migrant women in their twenties have the middle score (3.23, 0.500). This result implies that migrant women gradually adapt to Korean society and culture in their young ages through their efforts and family support. Generally, the young generation better adapts to or learns about different society and culture. However, with advancing years, they can be frustrated by high barriers to entry into the mainstream Korean society. In any society, it is difficult for minority groups to enter mainstream and this causes disappointment.

The higher the educational level is, the lower is the level of educational exclusion, consistently. The mean value of high school graduates and below is 3.19 (0.549), and college graduates and above is 3.62 (0.670). It is assumed that those with stronger educational background better adapt to Korean society and culture because they are more confident in engaging in social activities and can better understand Korean society through diverse vehicles, such as magazines and newspapers.

The difference by household income is not consistent, albeit statistical significance. Respondents with a household income of 3,000 thousand Won and above record the highest mean value (3.41, 0.712), whereas those in the income band of 2,000–3,000 thousand Won show the lowest (3.05, 0.550). Low-income earners have middle scores (3.34, 0.636). Migrant women in a

relatively high-income band may be able to save time in adapting Korean society, whereas migrant women in middle-income band are busy managing their economic life. The migrant women in the low-income band have a higher mean value than the middle-income band probably because most of them live in rural areas or are beneficiaries of public assistance.

2) Exclusion from family life

Emphasizing the unity and harmony between family members is one of distinctive Confucian traditions. Filial piety towards parents, respect for husband, and affection for children are the core values of Korean familism. Western thinkers acknowledge that mutual dependence and responsibility between family members are the basis of East Asia's economic success (Yao, 2010). Therefore, although migrant women are unfamiliar with the Korean family system at the earlier stage, they are gradually integrated into the system.

According to this article's survey, migrant women's satisfaction with family life is in the middle (3.40, 1.021). Several factors, including the cultural and behavioral difference between Korean family and migrant women, communication matters, and the authoritative nature of Korean husband, impede migrant women's smooth adaptation to Korean family life at the early stage. Moreover, the conflict between mothers-in-law and daughters-in-law is notoriously high in Korea. With regard to dialogue between Vietnamese migrant women and their Korean husbands, the MoGEF survey (2016) reveals rather astonishing results: do not talk at all (1.9%), talk for less than thirty minutes (17.1%), talk between thirty minutes and 1 hour (30.3%), talk between one and two hours (23.5%), and talk for two hours or more in a day (27.3%).

However, family members enthusiastically teach migrant women Korean language and custom (3.95, 0.666) and support their participation in social activities and educational programs (3.74, 0.770). Vietnamese migrant women evaluate public family support programs rather positively (3.75, 0.713). However, family support for migrant women's employment is not satisfactory

(3.12, 1.370). This result can be analogized from the following reasons: Korean family members lack capability and information to help migrant women find jobs; Korean husbands and parents-in-law are concerned about migrant women going out to work at the early stage of immigration because there are reports that some migrant women are enticed to work in the adult entertainment business.

Migrant women's exclusion from family life fluctuates according to their socio-economic status. Educational level and household income are significant statistically. Respondents with stronger educational background consistently have higher mean value; i.e. they are less excluded from family life. This result can be analogized by two reasons: first, migrant women with high education better understand different cultures and family life. Education yields wisdom and greatly contributes to adaption to new environment. Second, Korean family shows higher respect for better-educated migrant women in a society where education is highly valued.

Vietnamese migrant women with higher income tend to be less excluded from family life. According to a Korean proverb, "one has to be full before feeding others"; conflict and dispute are caused by economic poverty in many cases. Wealthier people become more generous in relations with other people. The other possible interpretation is that households with higher income are usually working couples, and therefore they have little time to bicker with each other. Moreover, family members can be more sympathetic toward hard-working migrant women outside.

3) Vocational exclusion

Most migrant women encounter difficulties in vocational activities due to linguistic barrier, discrimination, and lack of specialty. Although migrant women's employment rate (59.5%) is higher than that of ordinary Korean women (49.9%), they are mostly employed in low-paid, unstable jobs. According to the MoGEF survey (2016), a majority of migrant women work in low-paid menial jobs (29.0%) and service sector (18.7%). Although some

migrant women are employed as professionals, they mostly work as part-time language teachers in elementary schools. Korean workplaces usually do not acknowledge migrant women's certificates from their homelands. Furthermore, the job quality of migrant women is inferior to that of ordinary Korean women. While 48.5% of ordinary Korean women are regular employees, only 33.5% of migrant women are employed regularly. The remainders work in the following manners: temporary employees 32.6%, day laborers 18.4%, self-employed 8.1%, unpaid household laborers 7.5%.

However, according to this article's survey, Vietnamese migrant women's recognition of vocational activities in Korea is rather positive (3.86, 0.665). This result is probably because working migrant women are relatively satisfied with their salary level and working conditions, compared to those in their home country. Since the 1990s, salary levels and working conditions have greatly improved in Korea with the activation of labor movement. However, this result does not imply that their salary levels and working conditions are equal to those of ordinary Korean workers.

Vietnamese migrant women also respond positively about their knowledge and job skills and their efforts to acquire jobs (3.61, 1.152). However, this result does not imply that they have sufficient knowledge or skill. They just believe their knowledge or skill is adequate for the jobs they seek; they do not expect high-tech or professional jobs. In addition, they moderately evaluate the effectiveness of job counseling and vocational training (3.39, 1.039). Currently, the government offers various job-seeking and job-training programs through local job centers. Despite the criticism on the fragmentation between programs, migrant women are satisfied with the free job promotion programs. However, they respond negatively about the discrimination in job acquisition (2.85, 1.023) and at workplaces (2.84, 0.915).

Regarding the socio-economic status of migrant women, three variables - the length of stay, age band, and educational level - are statistically significant. In terms of the length of stay, the longer the length of stay is, the lower is vocational exclusion. Migrant women, as time goes on, become accustomed to Korean job market and adapt to workplace environment. They

also become more proficient in Korean language and this helps them in acquiring jobs and communicating with fellow workers. Human relations at workplaces and salary level can also improve when they work longer. All these factors combine to decrease vocational exclusion of migrant women as they stay longer.

In the survey, Vietnamese migrant women in their thirties have the highest mean value, whereas those in their twenties have the lowest. Migrant women in their twenties are at the early stage of immigration, and therefore they are less accustomed to Korean job market. Their Korean language proficiency, which is critical in job acquisition, is low at the early stage. Childcare burden may also hinder young migrant women's job activities. Meanwhile, migrant women in their thirties become accustomed to Korean job market and their language skill has improved. They are relatively free of child caring. Migrant women's acquaintance to employment support institutions is another factor that decreases their vocational exclusion. However, the mean value of migrant women in their forties and above decreases, compared to those in their thirties. This result is probably because menial jobs prefer physically active woman. In other vein, as job career becomes longer, migrant women may experience limitations in promotion and human relations, increasing their vocational exclusion again.

In the context of educational level, the higher the educational level is, the lower is the vocational exclusion, consistently. Vietnamese migrant women with stronger educational background better adapt to Korean society and culture and command Korean language. These factors mitigate the vocational exclusion of migrant women. In addition, in a Confucian society where education is valued, even foreigners with higher educational level are less discriminated in job acquisition and job activities.

4) Educational exclusion

Education critically constrains other sub-dimensions of social exclusion, particularly vocational and economic exclusions. According to the MoGEF

survey (2016), 79.5% of migrant women are below high school graduate, of which 10.3% are below elementary school graduate level and 23.5% are at the middle school graduate level. Only 20.5% of respondents are college-level graduates or more. Furthermore, migrant women's academic achievements in their homelands are not acknowledged in Korean job market. There is a strong positive correlation between migrant women's academic background and their income. While only 7.8% of high school graduates earn more than 3,000 thousand Won in a month, 18.3% of college level graduates record more than 3,000 thousand won in a month.

Korean family members tend to be reluctant in allowing migrant women to participate in educational programs, because there are reports that migrant women at the early stage of immigration are tempted to get involved in adult entertainment businesses for money (Kim and Shin, 2008). Furthermore, migrant women's childcare makes it difficult for them to participate in educational programs; they also lack proper information on educational programs and understanding of Korean language brochures. According to the MoGEF survey (2013), many migrant women lack information on educational facilities, and therefore do not use them. In terms of utilization rate, only community service centers score more than 50%, whereas the other facilities are sparsely used.

According to this article's survey, Vietnamese migrant women evaluate their educational level moderate in managing everyday life (3.36, 0.857). A barrier to participating in public educational programs also has an average score (3.30, 0.987). They participate in educational programs actively when circumstances are permitted (3.63, 0.894) and are satisfied with the usefulness of those programs in understanding Korean society (3.97, 0.712). Respondents are also positive about the relevance of program content and level (3.66, 0.936).

However, all the socio-economic variables are insignificant statistically. In terms of educational level, migrant women with higher educational background are much more satisfied with educational programs (3.84, .564). This is probably because educated people can better understand program content and can make better use of programs.

5) Linguistic exclusion

Language ability is a key factor that facilitates migrant women's adaptation to general activities in Korea, including job seeking, community life, and social networking. According to MoGEF survey (2016), in multiple choice questions, 36.7% of respondents regard language as the biggest barrier to living and getting jobs in Korea, followed by economic poverty (31.9%), loneliness (36.5%), different customs (23.7%), and childcare and education (25.2%). Between the two largest immigration groups, the language proficiency of Vietnamese migrant women is much lower than that of Korean Chinese. Writing ability is particularly low. Interviews quoted from *Junbuk News* (July 24, 2014) highlight that migrant women's poor command of Korean language becomes a major reason of their discrimination in Korea.

I feel invisible discrimination stemming from my clumsy command of Korean language. I am also a Korean citizen. However, I am frequently neglected by strangers only because I am not fluent in speaking Korean language... (Park Seo-young, a renamed Vietnamese migrant woman).

I cannot properly express what I want to say, and this makes me very disadvantageous in social life. When I meet Korean neighbors or treat public affairs, I do not know what I should do. Even though some Koreans try to help me, I always suffer disadvantages because of my incompetent ability of the Korean language... (Sawamura Kumiko, a Japanese migrant woman)

According to this article's survey, Vietnamese migrant women's self-evaluation on their Korean language capacity reveals average score (3.16, 0.972). They are relatively positive about questions such as whether they face difficulties in making use of public facilities and hospitals (3.50, 0.928) and acquiring jobs (3.60, 0.947). These results are primarily due to the government's consistent efforts to provide linguistic assistance to migrant women, such as through the provision of language helpers and multi-language pamphlets in public facilities and general hospitals. Vietnamese migrant

women also give high score to their efforts to learn Korean language (3.99, 0.760). Most migrant women learn Korean language enthusiastically through diverse routes, including home-visit teaching and sisterhood mentoring. They also believe that Korean language programs are effective (4.06, 0.624) because their language skills improve through their engagement in language programs.

Regarding the difference by socio-economic status, only educational level is statistically significant. Linguistic exclusion decreases consistently as educational level increases. Mean value of migrant women with lower educational level is 3.56 (0.589), whereas that of migrant women with high education is 3.98 (0.619). Individuals with higher education can better understand language programs and this contributes to decreasing their linguistic exclusion.

6) Exclusion from social security

Although Korea is not yet the full-blooming welfare state, diverse social security programs are provided to migrant women. According to this article's survey, Vietnamese migrant women are generally satisfied with welfare benefits (3.76, 0.684). They believe that Korea's social security system is much better than that of their home country. They are also positive about governmental efforts to promote the contents of welfare programs (3.48, 0.840). In addition, they can use diverse welfare facilities rather conveniently (3.37, 0.857). However, despite the government's publicity activities, migrant women do not recognize welfare institutions (3.02, .850). With regard to discrimination in benefiting welfare services, the mean value is average (3.16, 1.126).

Regarding the comparison by socio-economic status, all the variables are significant statistically. In terms of the duration of stay, exclusion from social security decreases as migrant women's stay in Korea increases, probably due to their awareness of the Korean social security system and active use of welfare programs or facilities. With regard to an age band, Vietnamese migrant women in their thirties are relatively less excluded from social security. Those in their twenties are usually unaccustomed to the social security system and

cannot make time for using welfare facilities due to childcare. However, migrant women in their thirties are more accustomed to the social security system and have time to make use of welfare facilities. However, migrant women in their forties and above become inactive in social activities with age, and feel a certain degree of discrimination in benefiting from welfare services, as they learn more about the reality.

Exclusion from social security decreases consistently as educational level increases. Well-educated migrant women are more efficient in collecting information on welfare institutions or programs and are more accustomed to using them. In addition, migrant women with higher household income have the highest mean value (3.60, 0.650). Although high-income migrant women are excluded from certain welfare programs targeting lower income bracket, they have higher possibility of accessing other welfare programs, such as health insurance and pension insurance. Nevertheless, the mean value of low-income migrant women is higher than that of middle-income earners. This result can be interpreted as follows: although migrant women with income of 2,000 thousand Won and below can be beneficiaries of public assistance, medical aid, and other welfare services for the poor, middle incomers are usually excluded from free welfare services. There are numerous welfare blind spots for near poverty group in Korea, and this group experiences severe exclusion from social security.

7) Economic exclusion

The economy of migrant women is different from their wishes. Most migrant women are living on poverty line in Korea because of diverse reasons. According to newspaper data, 89.0% of migrant women's households are below average monthly income of ordinary Korean households (E-Today, 4 October 2013). The MoGEF survey (2016) reveals that 32.6% of migrant women are living in households with monthly income below 2,000 thousand Won and 30.4% have monthly household income between 2,000 and 3,000 thousand Won. Moreover, the decision-making power of migrant women on economic

matters is much inferior to that of ordinary Korean women, receiving a score of 3.0 point on Likert 5-scale.

According to this article's survey, the mean value of economic exclusion is the lowest among all the sub-dimensions. All questionnaires relating to economic exclusion are below average (3.0) on the Likert 5-scale. Regarding the evaluation of their household income, migrant women respond negatively (2.94, 0.830). Most of them live in poverty due to difficulties in job acquisition, husband's poverty, and social discrimination. The mean value for the question "I do not have any economic difficulty" scores 2.99 (0.837). Moreover, migrant women are mostly unaware of the Korean economic system (2.73, 0.970), and therefore face difficulties in making use of financial institutions (2.92, 0.941). They face disadvantages in acquiring loan from banks or increasing their fortune. Furthermore, migrant women are severely excluded from exercising initiative in family economy (2.33, 1.904). Korean family members question migrant women's capacity to manage household economy, and therefore are reluctant to giving them authority over managing domestic budget.

In comparison by socio-economic status, age band and household income are significant statistically. Migrant women in their thirties have the highest mean value, although it remains 3.03 (0.733). When considering the age gap between Korean husbands and migrant women, husbands of migrant women in their thirties are usually in their late forties and early fifties and are most active in economic activities. They have also become accustomed to the Korean economic life over time. Moreover, as educational level increases, economic exclusion decreases and this implies a negative relationship between education and economic poverty. In addition, as the duration of stay increases, their economic exclusion decreases slightly.

8) Exclusion from health and healthcare

Unhealthy individuals face difficulties in job acquisition and performance; thus, result in poverty. According to the MoGEF survey (2016), migrant women's health condition is relatively good; 61.8% of respondents are positive

about their health (very good 24.6%, good 37.2%). This result may be due to the relative young age of migrant women. Most migrant women are between twenties and forties. The health status of migrant women (3.73 by 5-point scale) is better than that of ordinary Korean women (3.25). However, migrant women face difficulties in using medical institutions due to ineffective communication (18.9%), high medical cost (47.8%), and complicated procedures in medical facilities (4.6%).

According to this article's survey, Vietnamese migrant women positively evaluate their health status (3.74, 0.704), probably because of their young age and efforts to maintain their health. Migrant women are more concerned about maintaining health because good health is imperative in surmounting difficulties in new country. In practice, migrant women respond that they make active efforts to maintain their health (4.12, 0.549). They also state that they face little difficulty in using medical facilities due to the well-established health insurance system in Korea (3.86, 0.801). Korean medical services receive high scores, due to the universal coverage of health insurance program. Migrant women also evaluate healthcare policy positively (3.84, 0.649). Local governments enact public healthcare programs, including free health checkup through public health centers. However, migrant women face difficulties in understanding medical jargon in clinics or hospitals (3.28, 0.865).

Regarding the difference by socio-economic status, three variables - length of stay, age band, and educational level - have statistical significance. As migrant women stay longer, their exclusion from health and healthcare decreases. Long-term residents are accustomed to health policy and better understand medical facilities. In the context of age band, migrant women in their thirties are the least excluded from health and healthcare (3.94, 0.595); they are more accustomed to the Korean medical system and facilities than those in their twenties. They are also healthier physically than those in their forties and above. Migrant women in their twenties are better physically, but they are less accustomed to the Korean health system. In terms of educational level, migrant women with higher educational level are less excluded consistently. It is a general proposition that wealthier and better-educated

individuals exhibit better health due to adequate nutrition, absence of physical burden and bigger concerns on health issues.

IV. Dynamics of Social Exclusion

Social exclusion comprises several correlated sub-dimensions. This article selects eight sub-dimensions and the correlation between them is found to be statistically significant (Table 3). Correlation coefficients between each sub-dimension are positive and values of following correlations are bigger than 0.6: socio-cultural exclusion and exclusion from social security 0.692, vocational exclusion and exclusion from social security 0.608, educational exclusion and linguistic exclusion 0.650, educational exclusion and exclusion from social security 0.610, linguistic exclusion and exclusion from social security 0.629, and linguistic exclusion and exclusion from health and healthcare 0.634.

Table 3: Results of correlation analysis

	Socio -cultural	Family life	Vocational	Educational	Linguistic	Social security	Economic	Health & healthcare
Socio -cultural	1							
Family life	.562**	1						
Vocational	.536**	.375**	1					
Educational	.518**	.348**	.566**	1				
Linguistic	.423**	.560**	.438**	.650**	1			
Social security	.692**	.590**	.608**	.610**	.629**	1		
Economic	.409**	.434**	.439**	.329**	.437**	.574**	1	
Health & healthcare	.340**	.401**	.505**	.521**	.634**	.585**	.515**	1

**<0.01

This article also conducted regression analysis to identify the factors influencing migrant women's economic exclusion by establishing other sub-dimensions as independent variables. Regarding statistical verification, regression equation is appropriate, judging from the following statistical values: $F=11.879$, $p=0.000$, Durbin-Watson=1.709, and $VIF<5$. There are no problems of auto-regression and multicollinearity.

The reason why this article selects economic exclusion, among the various sub-dimensions of social exclusion, as a dependent variable is because economic exclusion composes a core element of social exclusion in many precedent studies (Whelan and Maitre, 2005; Dekeseredy et al., 2006; Miles and Tully, 2006, Fox, 2007; Kim and Go, 2016). Even though the term 'social exclusion' was developed in the process of criticizing the static and single facet natures of poverty, i.e. economic exclusion, it is undeniable that the key attention regarding social exclusion has been brought to economic exclusion (Lau et al., 2015). From a more practical perspective, the main reason why migrant women marry old Korean bachelors who usually live in the agricultural sector or urban peripheral areas lies in the matter of economy. Accordingly, while economic exclusion can also function as an independent variable for other sub-dimensions of social exclusion, a focal attention of research cannot but to be given to the factors that lead migrant women to economic poverty. By these reasons, this article selects the economic exclusion of migrant women as a dependent variable, and traces which sub-dimensions of social exclusion exert a bigger influence on impoverishing migrant women.

According to the analysis, two variables - exclusion from social security and exclusion from health and healthcare - have a meaningful impact on the economic exclusion of migrant women. The influencing power of social security is 34.1%, whereas that of health and healthcare is 26.5% (Table 4). Most migrant women face difficulties in getting decent jobs, commanding language, and adapting to unfamiliar society; these result in their economic exclusion. Social security can be a safety shield to protect migrant women, and therefore the exclusion from social security systems can be an important influence factor of poverty. The exclusion from health and healthcare exerts

significant influence on economic exclusion probably because most Vietnamese migrant women are engaged in menial jobs that require physical health.

Table 4: Results of multiple regression analysis (1)

Variables	Non-standardized coefficient		Standardized coefficient	T	p-value	Multi-collinearity statistics	
	B	S.E.	B			Tolerance	VIF
(constant value)	-.124	.411		-.303	.763		
Socio-cultural	.033	.116	.031	.289	.773	.425	2.351
Family life	.108	.106	.099	1.019	.310	.512	1.951
Vocational	.122	.100	.117	1.222	.224	.527	1.897
Educational	-.179	.121	-.158	-1.487	.140	.429	2.333
Linguistic	.042	.129	.037	.323	.748	.367	2.724
Social security	.347	.126	.341	2.757	.007	.317	3.158
Health & healthcare	.354	.132	.265	2.687	.008	.500	1.999

R²: 0.403, adj. R²: 0.369

When two variables - exclusion from social security and exclusion from health and healthcare - are excluded from independent variables, vocational and linguistic exclusions have a significant impact on economic exclusion. Their influencing powers are 25.9% and 24.0%, respectively (Table 5). Values for statistical verification are as follows: $F = 11.220$, $p = 0.000$, Durbin-Watson=1.702, and $VIF < 5$; thus, the appropriateness of regression equation is proven. Linguistic ability of migrant women is a key factor that influences their job activities. Migrant women who are not proficient in commanding Korean language face great difficulties in getting decent jobs. A major reason for migrant women's unemployment or low salary is due to their language issues, and these inferior situations inevitably result in poverty for migrant women.

Table 5: Results of multiple regression analysis (2)

Variables	Non-standardized coefficient		Standardized coefficient	T	p-value	Multi-collinearity statistics	
	B	S.E	<i>B</i>			Tolerance	VIF
(constant value)	.210	.375		.561	.576		
Socio-cultural	.137	.112	.126	1.220	.225	.515	1.941
Family life	.180	.111	.165	1.614	.109	.531	1.884
Vocational	.269	.100	.259	2.685	.008	.594	1.682
Educational	-.109	.128	-.096	-.857	.393	.437	2.289
Linguistic	.269	.125	.240	2.152	.033	.444	2.251

In addition, path analysis was conducted to examine the routes through which the remaining sub-dimensions of social exclusion affect economic exclusion. In doing path analysis, this article selects linguistic exclusion and vocational exclusion as a parameter by the following reasons. Above all, between the two largest groups of migrant women in Korea, while Korean Chinese migrant women have little difficulty in commanding Korean language, a majority of Vietnamese migrant women are incompetent in Korean language, making difficult their general adaptation to Korean culture, society, community, and family life. Poor language capability also impedes job-seeking activities, information gathering, and child education, thus directly influencing their economic exclusion. Meanwhile, vocational exclusion may exerts a more direct impact on the economic exclusion of migrant women, as it determines a larger part of income level at both individual and household levels under the situation where the basic economic situations of migrant women are generally inferior to those of domestic citizens. Many precedent studies mention that the vocational conditions of migrant women, such as occupation type, income level, and employment status, have direct correlation with their economic status (Kim and Go, 2016; Burchardt et al., 2002; Cherayi and Kumar, 2014). Thus, it is worthy to set the two sub-dimensions of linguistic exclusion and vocational exclusion as parameters to investigate the routes leading migrant women to economic exclusion, which is a core dimension of social exclusion.

According to the analysis in which linguistic exclusion is established as a mediator, educational exclusion and exclusion from family life have a significant effect on migrant women's linguistic exclusion ($\beta=0.402$, $\beta=0.307$, respectively), whereas linguistic exclusion affects economic exclusion ($\beta=0.437$). Exclusion from social security and exclusion from health and healthcare directly influence economic exclusion, and their β values are 0.348 and 0.275, respectively (Figure 1).

Figure 1: Results of path analysis 1

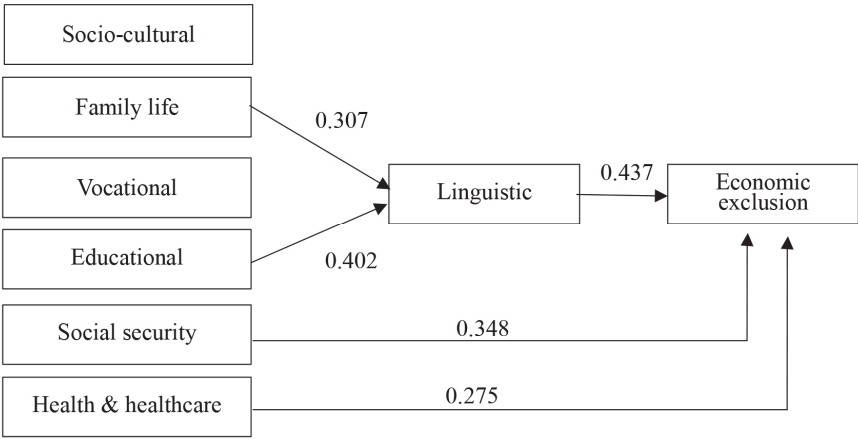
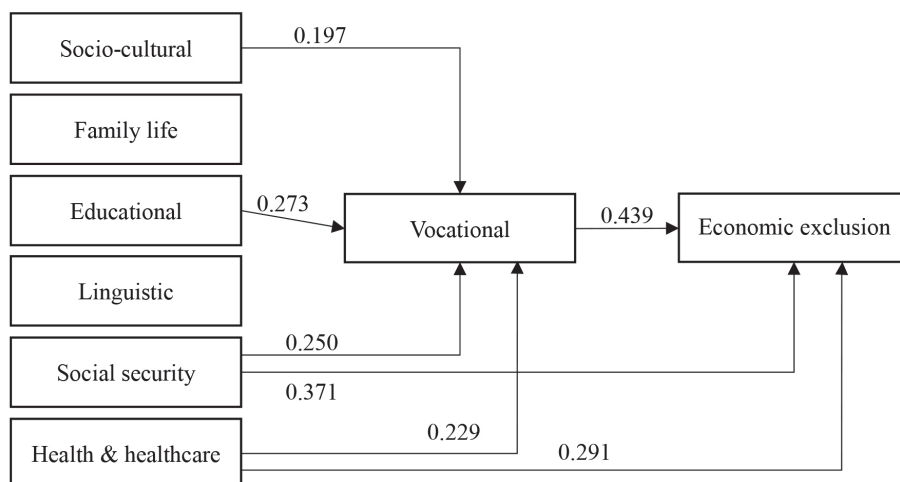


Figure 2 presents the result of path analysis in which vocational exclusion is established as a mediator of the other independent variables to influence the economic exclusion of migrant women. Exclusion from social security and exclusion from health and healthcare also directly influence migrant women's economic poverty ($\beta=0.371$, $\beta=0.291$, respectively).

Figure 2: Results of path analysis 2



Moreover, migrant women's social exclusion has a substantial impact on the educational inequality of their children. According to the regression analysis of Table 6, five variables - socio-cultural exclusion, exclusion from family life, exclusion from social security, economic exclusion, and exclusion from health and healthcare - have significant influences on children's educational inequality that comprises academic achievement, adaptation to school life, and discrimination in classrooms. A reliability analysis on three components indicates an appropriate level (Cronbach's $\alpha=0.683$). Regarding statistical verification, regression equation is appropriate: $p=0.000$, Durbin-Watson=1.735 and $VIF<5$. The explanatory power of regression equation is 62.2%.

Table 6: Regression analysis on the educational inequality of migrant women's children

	Non-standardized coefficient		Standardized coefficient	T	p-value
	B	S.E.	<i>B</i>		
(Constant value)	-.309	.345		-.896	.373
Socio-cultural	.209	.102	.225	2.041	.044
Family life	.366	.092	.387	3.963	.000
Vocational	-.024	.091	-.025	-.261	.795
Educational	-.076	.119	-.071	-.643	.522
Linguistic	.062	.114	.057	.540	.591
Social security	-.243	.120	-.265	-2.032	.045
Economic	.161	.070	.189	2.316	.023
Health & healthcare	.622	.127	.493	4.916	.000

V. Discussion and Concluding Remarks

This article revealed the contemporary situation of migrant women's social exclusion and the interrelated dynamics between the sub-dimensions of social exclusion through a survey research on Vietnamese migrant women in Korea. Survey data were statistically analyzed using diverse techniques, such as Likert five-scale analysis, variance analysis, regression analysis, and path analysis.

With regard to Likert five-scale analysis on the representative questionnaire item of each sub-dimension, economic and socio-cultural exclusions are most serious, recording mean values of 2.94 and 3.07, respectively. Therefore, substantial efforts are required to alleviate these two exclusions; the first step is to acknowledge that the sub-dimensions influencing them are interrelated. The mean value of linguistic exclusion is also low. Meanwhile, vocational exclusion, exclusion from social security, and exclusion from health and healthcare are less serious (3.86, 3.76, and 3.74, respectively), whereas exclusion from family life and educational exclusion are in the middle (3.40 and 3.36, respectively).

The next step is to identify the mean value of each dimension; five questionnaire items were adopted and variance analysis was conducted to

compare each dimension by the socio-economic status of respondents. In terms of socio-cultural exclusion, Vietnamese migrant women regard Korean culture and society as heterogeneous (3.07) and discriminative and closed (2.83). Thus, a long-term perspective should be adopted to create open atmosphere and promote tolerance to difference in broader society. Moreover, migrant women's participation in community activities is not satisfactory (3.19). However, Vietnamese migrant women indicate relatively high interest in Korean culture and current topics (3.51) and are satisfied with public socio-cultural programs and cultural events (3.76). Comparison by socio-economic status highlights that three variables of age band, educational level, and household income are statistically significant. In general, migrant women in their thirties with high education and income levels are less excluded socially and culturally. Thus, policies should prioritize alleviating the socio-cultural exclusion of young migrant women with low education and income level.

With regard to exclusion from family life, Korean family members enthusiastically teach Korean language and customs to help migrant women's adaptation to Korean society (3.95) and support them to participate in social activities and educational programs (3.74). Migrant women are also satisfied with government policies to promote family relationship (3.75). However, Korean family's support for job acquisition is limited (3.12) probably due to their weak social network. Thus, policies should focus on introducing and arranging adequate jobs for migrant women. Comparison by variance analysis reveals that educational level and household income have statistical significance. Migrant women with high education and income level are less excluded from their family life.

Regarding vocational exclusion, Vietnamese migrant women are generally satisfied with their job activities in Korea (3.86), perhaps due to their relative comparison with their homeland situation. They also positively evaluate their knowledge and technology in performing their jobs (3.61). However, they feel discrimination at workplaces (2.84) and in job-seeking (2.85). Therefore, to counter vocational exclusion, it is imperative to make job market and working conditions more decent through diverse measures. In terms of variance

analysis, the length of stay, age band, and educational level are significant statistically. Migrant women in their thirties with high educational level and long-term residency are less excluded vocationally.

Vietnamese migrant women moderately evaluate their educational level in performing everyday activities in Korea and barriers in learning educational programs (3.36 and 3.30, respectively). However, they are positive about their actual participation in educational programs (3.63), the usefulness of educational programs in understanding Korean society (3.97), and the contents of educational programs (3.66).

Regarding linguistic exclusion, although Vietnamese migrant women evaluate their Korean language capacity as average (3.16), they are satisfied with their efforts to learn Korean language (3.99). Moreover, they are positive about free language programs. Although they face linguistic difficulties in availing public facilities and medical institutions (3.50) and in job acquisition (3.60), the extent is not severe. Comparison by socio-economic status reveals that only educational level is significant statistically. Migrant women with high education are less excluded linguistically. Therefore, language programs should target low-education groups and develop differentiated programs according to educational level.

Vietnamese migrant women are generally positive toward the social security that they receive in Korea (3.76); they assess governmental efforts to promote their social security to be above average (3.48). The mean value regarding the availability of welfare facilities is 3.37. However, they face difficulties in understanding and acknowledging welfare systems and institutions; therefore, it is imperative to improve migrant women's understanding of the Korean welfare system and provide them door-to-door welfare services. All the variables of socio-economic status are statistically significant in variance analysis.

Economic exclusion is most serious among the eight sub-dimensions of social exclusion. The mean value of all five questionnaire items of economic exclusion is lower than 3.0; specifically, Vietnamese migrant women rate their household income as 2.94 and their economic difficulties in Korea as 2.99. They also feel difficulties in using financial and banking facilities (2.92) and in

understanding the system of Korean economic institutions (2.73). In particular, they take no initiative in the household economy (2.33). In terms of variance analysis, age band and household income are significant. Migrant women in their thirties with high-income level are less excluded economically. Meanwhile, economic exclusion is greatly influenced by other sub-dimensions, such as linguistic, educational, and vocational exclusions, and therefore policy measures should adopt a more comprehensive perspective to alleviate migrant women's poverty.

Vietnamese migrant women respond positively regarding their health (3.74) and their efforts to promote physical health (4.12) mainly due to their relatively young age. They also have little burden in using medical facilities (3.86), owing to the well-established Korean medical system and health insurance program. They also give high scores to healthcare policies (3.84). By socio-economic status, migrant women in their thirties with longer residency and high educational level are less excluded in terms of health and healthcare.

This article conducted regression analysis to illuminate the factors influencing the social exclusion of Vietnamese migrant women, establishing economic exclusion as a dependent variable and other sub-dimensions as independent variables. Statistically, the two variables of exclusion from social security and exclusion from health and healthcare have a significant influence on economic exclusion; each has an explanatory power of 34.1% and 26.5%, respectively. When the abovementioned two variables are eliminated, vocational exclusion and linguistic exclusion have significant influences on economic exclusion, recording 25.9% and 24.0% of explanatory power, respectively.

Path analysis, in which economic exclusion is established as a dependent variable, reveals that exclusion from family life and educational exclusion have a significant influence on economic exclusion, mediated by linguistic exclusion. Exclusion from social security and exclusion from health and healthcare directly influence economic exclusion. When vocational exclusion is established as a mediator, the four sub-dimensions of socio-cultural exclusion, educational exclusion, exclusion from social security, and exclusion from

health and healthcare influence economic exclusion, whereas exclusion from social security and exclusion from health and healthcare directly influence economic exclusion.

In addition, the social exclusion of Vietnamese migrant women has a strong impact on the educational inequality of their children. According to regression analysis, which establishes the educational inequality of multicultural children, the following five sub-dimensions of social exclusion have a significant influence on educational inequality: socio-cultural exclusion, exclusion from family life, exclusion from social security, economic exclusion, and exclusion from health and healthcare.

Even though research target was confined to a specific nationality within particular area, this article may provide implications for policy measures to tackle the social exclusion of migrant women, since the basic situations and underlying problems faced by migrant women in Korea are rather similar, irrespective of their nationality and residential area. Migrant women encounter social exclusion in Korea and the sub-dimensions of social exclusion are dynamically intertwined. Furthermore, the extent of social exclusion is different according to the socio-economic status of migrant women. Nevertheless, few studies have considered the dynamic relationship between the sub-dimensions of social exclusion; moreover, the government policies and programs do not sincerely consider the specific situations of migrant women. Thus, this article can provide basic data for undertaking more tailor-made policy measures to reduce the social exclusion of migrant women in Korea.

Regarding policy recommendations, it is most urgent to tackle the economic exclusion of migrant women, among the diverse sub-dimensions of social exclusion, as the analysis of survey shows the lowest mean value in the economic exclusion. Meanwhile, according to the survey, migrant women's economic exclusion is closely intertwined with other sub-dimensions of social exclusion, particularly, with the exclusions from security, healthcare, vocation, and language. Accordingly, it is needed to enrich the benefits of social security programs for migrant women, facilitate an access to healthcare facilities, make the contents and process of language programs effective, and strengthen job

training and placement for migrant women. When taking into account the interplay between the sub-dimensions of social exclusion, it is also imperative to develop policy measures, based on the perspective of integration.

In addition, the relevant policies and programs should be implemented following the strategies of simplification, effectiveness, and selection and concentration, in order to better tackle the interrelated sub-dimensions of social exclusion. As of now, the institutions, policies, and programs to alleviate the social exclusion of migrant women are complex, fragmented, uncoordinated, and ineffective, too much. Many bad practices, such as fragmented delivery system, irresponsive programs, poor coordination, and overlapping, impede the effective handling of migrant women's social exclusion. The lack of control tower mechanism and the deficiency of the linkage system between relevant programs also impede the effective tackling against the social exclusion of migrant women. As a natural result, despite of the increase in government budget, the performances of relevant policies and programs are very unsatisfactory.

Subsequently, it is imperative to design policy measures with a comprehensive perspective, in order to cope with the social exclusion of migrant women, composed of interlocked sub-dimensions, more effectively. Relevant policies or programs should be linked, integrated, and coordinated each other. To that end, a control tower mechanism should be strengthened at local level, and the overlapping and abuse of relevant programs should be realigned. The sectionalism between government departments should also be eliminated. Another urgent task is to cut off the routes leading to the economic exclusion of migrant women, which is most serious among diverse sub-dimensions, by making job training, job placement, language education, healthcare support, and social security more relevant and responsive.

Up to now, this article analyzed the contemporary situation and underlying problems of migrant women's social exclusion, through the survey research on the Vietnamese migrant women in Gyeong-buk Province and Daegu Metro Politian City, and examined the dynamic relationship between the diverse sub-dimensions of social exclusion. Various statistical techniques, such as

variance analysis, correlation analysis, regression analysis, and path analysis, were used to investigate the level and dynamism of migrant women's social exclusion and its sub-dimensions. Through the analysis, this article could grasp the following: the relativity of social exclusion between sub-dimensions, the difference in the level of social exclusion by the socio-economic background of migrant women, the correlation between component sub-dimensions, the influencing factors on the economic exclusion of migrant women, and the routes leading to the social exclusion of migrant women. This article also suggested some useful policy measures to tackle the social exclusion of migrant women effectively. This kind of work is one of leading studies in the field of migrant women and multicultural policies.

However, this article has some limitations that follow-up studies should complement. Above all things, a target of questionnaire survey was limited to particular geographic areas, and thus, the result of analysis may have limitation in generalization. Needed are follow-up studies targeting to cover broader regions to enhance the generalization of survey results. Another limitation is that this article just focused on single ethnicity migrant women. Even though a survey research targeting a single ethnicity group can provide deeper information on the social exclusion of the migrant women from a particular country, it cannot provide readers with more diverse information that a comparative study can offer. Follow-up studies are needed to compare the difference of social exclusion between the migrant women from different countries. In particular, the comparison between the two largest groups of migrant women – Korean Chinese and Vietnamese – is necessary to grasp the influences of language capability and ethnicity homogeneity on the social exclusion of migrant women. It is also a limitation of this article that the article was negligent to suggesting more detailed policy measures to tackle the social exclusion of migrant women, by the reason of focusing the statistical and empirical analysis of questionnaire survey within the limited space of academic paper. This article satisfies with providing follow-up studies with the empirical data regarding the current situation and underlying problems of the social exclusion of migrant women in Korea.

Appendix 1 Difference of migrant women's social exclusion by the length of stay

		Rural sector				Urban area			
		N	Mean	Std.	F	N	Mean	Std.	F
Socio-cultural	3 years or less	18	3.2333	.73645	3.575*	26	3.1231	.38399	1.234
	3-5 years	10	3.4600	.67363		13	3.2923	.41324	
	5-10 years	16	3.6875	.80654		21	3.1048	.50048	
	10 years or more	7	4.0000	.47610		13	2.8615	.63448	
	Total	51	3.5255	.74829		73	3.1014	.48319	
Family life	3 years or less	17	3.6353	.52552	2.162	26	3.4769	.49015	1.443
	3-5 years	10	3.6800	.55936		13	3.6615	.51241	
	5-10 years	15	4.0667	.71581		22	3.2545	.63600	
	10 years or more	7	4.0857	.76470		13	3.4000	.56569	
	Total	49	3.8408	.64676		74	3.4297	.56051	
Vocation-al	3 years or less	16	3.4531	.73154	4.949*	25	2.8900	.43946	2.962***
	3-5 years	10	2.9750	.70168		13	3.3077	.51188	
	5-10 years	14	3.6071	.89719		22	3.2159	.52495	
	10 years or more	7	4.0357	.87117		12	3.4167	.46872	
	Total	47	3.4840	.83958		72	3.1528	.51655	
Educational	3 years or less	16	4.0000	.69666	.523	24	3.3667	.36196	.785
	3-5 years	10	3.8000	.44222		12	3.2667	.60503	
	5-10 years	15	4.0400	.65115		18	3.5667	.25896	
	10 years or more	6	4.1333	.82624		8	3.3250	.57508	
	Total	47	3.9872	.64120		62	3.4000	.43002	
Linguistic	3 years or less	16	3.8500	.69474	.394	24	3.2500	.49782	1.364
	3-5 years	10	3.8600	.35340		12	3.6000	.57840	
	5-10 years	15	4.0000	.72506		18	3.5444	.44354	
	10 years or more	7	4.0857	.79881		8	3.4000	.33806	
	Total	48	3.9333	.65146		62	3.4226	.49404	
Social security	3 years or less	14	3.3857	.80561	3.842	24	2.9500	.48004	2.654**
	3-5 years	9	3.4000	.52915		13	3.1385	.53157	
	5-10 years	14	3.9571	.91879		22	3.4273	.41540	
	10 years or more	7	4.0286	.83609		13	3.1231	.55701	
	Total	44	3.6727	.83090		72	3.1611	.51308	
Economic	3 years or less	17	3.0235	.84227	.757	26	2.4692	.35301	.726
	3-5 years	8	2.8750	.71664		13	2.6462	.73100	
	5-10 years	15	3.2133	.78728		21	2.4762	.65261	
	10 years or more	7	3.2000	.60000		13	2.7077	.49407	
	Total	47	3.0851	.75957		73	2.5452	.54900	
Health and healthcare	3 years or less	16	3.6500	.72847	1.520	26	3.4923	.35431	1.876***
	3-5 years	8	3.9750	.43342		12	3.6833	.50061	
	5-10 years	16	4.0375	.71636		21	3.8667	.27080	
	10 years or more	7	4.0571	.68034		13	3.8154	.15191	
	Total	47	3.8979	.67999		72	3.6917	.36608	

*(< 0.1(p-value), **(< 0.05(p-value), ***(< 0.01(p-value)

References

- Arthurson, I. and K. Jacobs (2003), A Critique of the Concept of Social Exclusion and Its Utility for Australian Social Housing Policy, A paper presented at the UK Housing Studies Association Conference, Bristol, UK.
- Berghman, J. (1995), *Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework*, The Policy Press.
- Bhalla, A. and F. Lapeyer (1997), Social Exclusion: Towards an Analytical and Operational Framework, *Development and Change*, 28(3): 413-433.
- Bradshaw, J. et al. (2000), Relationship between Poverty and Social Exclusion in Britain, 26th Conference on International Association for Research in Income and Wealth.
- Burchardt, T., Le Grand, J., Piachaud, D. (2002), Degrees of Exclusion: Developing a Dynamic, Multidimensional Measure, in J. Hills et al. (ed.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Cherayi, S. and Kumar, C. S. (2014), Marginalized Muslim Women in Kerala, India: The Interplay between Empowerment and Social Exclusion, *Research on Humanities and Social Sciences* 4(12): 78-84.
- Choi, Hyeji (2012), Study on Social Exclusion and Acculturation on Immigrant Women, *Korean Social Security Studies* 28(1): 217-244.
- Coumans, M., and Schmeets, H. (2015), The Socially Excluded in the Netherlands: The Development of an Overall Index. *Social Indicators Research* 122(3): 779-805.
- Fox, J. E. (2007), From national Inclusion to Economic Exclusion: Ethnic Hungarian Labor Migration to Hungary, *Nations and Nationalism* 13(1): 77-96.
- Hills, J. (2002), Does a Focus on Social Exclusion Change the Policy Response?, in J. Hills et al. (ed.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hobcraft, J. (2002), Social Exclusion and the Generations, in J. Hills, J. Le grand, and D. Piachaud(ed.), *Understanding Social Exclusion*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Kim, Chang-gi and Lee, Jin-sung (2013), Effect of Social Exclusion on Depression

- of Married Immigrant Women in Rural Areas, *Journal of Korea Contents Association* 13(2): 296-307.
- Kim, S. Y. (2010), Tackling the Social Exclusion of the North Korean Refugees in South Korea, *Korea Observer* 41(1): 93-129.
- _____. (2014), Policy Responses to the Educational Exclusion of the Migrant Women in South Korea, *Korean Journal of Local Government Studies* 18(2): 401-426.
- Kim, S. Y. and Go, S. J. (2016), Freeing the Migrant Women in South Korea from a Shackle of Poverty, *Korean Policy Sciences Review* 20(2): 241-281.
- Lau, M., Gordon, D., Pantazis, C., Sutton, E., and Lai, L. (2015), Including the Views of the Public in a Survey of Poverty and Social Exclusion in Hong Kong: Findings from Focus Group Research, *Social Indicators Research* 124(2): 383-400.
- Miles, N. and Tully, J. (2007), Regional Development Agency Policy to Tackle Economic Exclusion? The Role of Social Capital in Distressed Communities, *Regional Studies* 41(6): 855-866.
- Ministry of Gender Equality and Family (2016), *2015 National Survey on the Contemporary Situation of Multicultural Family*, Seoul: MoGEF. (Korean)
- Percy-Smith, J. (2000), The Contours of Social Exclusion, in J. Percy-Smith (ed.), *Policy Responses to Social Exclusion*, Maidenhead, UK: Open University Press.
- Richardson, L. and Le Grand, J. (2002), Outsider and Insider Expertise: The Response of Residents of Deprived Neighborhoods to an Academic Definition of Social Exclusion, *Social Policy & Administration* 36(5): 496-515.
- Robinson, P. and C. Oppenheim (1998), *Social Exclusion Indicators*, London: Institute for Public Research.
- Scharf, T., Phillipson, C., & Smith, A. E. (2005), Social Exclusion of Older People in Deprived Urban Communities of England, *European Journal of Ageing* 2(2): 76-87.
- Sen, A. (2000), *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*, ADB, Manila, Philippines.

UK Social Exclusion Unit (1997), *Social Exclusion Unit: Purpose, Work Priorities and Working Methods*.

Whelan, C. T. and Maitre, B. (2005), Vulnerability and Multiple Deprivation Perspectives on Economic Exclusion in Europe, *European Societies* 7(3): 423-450.

Yao, X. (2010), *An Introduction to Confucianism*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

김순양(金淳陽): 제1저자. 런던정경대(LSE)에서 Ph.D(사회정책학), 서울대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고, 현재 영남대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 학문적 관심분야는 사회정책, 정책이론, 복지행정, 정부관료제론 등이며, 이 분야에서 〈Health Politics in Korea〉, 〈Health Systems in Transition: Republic of Korea〉, 〈한국 다문화사회의 이방인〉, 〈복지서비스의 민간위탁 시스템 분석〉(대한민국학술원 우수학술도서), 〈발전국가〉 등의 저서와 150여 편의 학술논문을 발표하였다. 한국행정학보 편집위원장(2013-2014)을 역임하였다. (kimsy@ynu.ac.kr)

고수정(高修鼎): 교신저자. 영남대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고, 현재 경일대학교 사회복지학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 보건 및 복지행정, 정책분석, 재정분석 등이며, 주요 논문은 “결혼이주여성의 경제적 배제 실태와 영향요인(2017)”, “Freeing the Migrant Women in South Korea from a Shackle of Poverty(2016)”, “지방재정의 건전성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구(2016)”, “교육불평등에 대한 조기개입정책(2016)” 등이 있다. (sjgo@kiu.kr)

Journal of Governance Studies

Volume 12 Number 4

December 2017

Contents

Exploration of Korean Neighborhoods Model via AHP analysis Inseok Seo & Sungman Hong	1
Antecedents to Collaboration Development among Organizations in a Policy Network: An Evidence from the South Los Angeles Community Consortium Hyungwoo Lee	25
A Study on the Inquiry of Conflict - Issue Cycle: In Miryang case Insu Kim	53
A Study on Strategic Operation of basic local government Private Grants: Focused on a Survey on Perception of Officials of Local grants Seunghee Ko & Woonhyun Choo	83
A Study on the effects of the intergovernmental grants on the efficiency of the financial management of local governments Inmyung, Pai	113
The effect of the public housing on low income people's working status Soojeong Hur	141
An Exploration of the Managerial Strategies to Optimize Civil Service Innovation in Korea Seona Kim & Sung Min Park	171

An Analysis on the Effects of Experiences at Public Agencies on Life Satisfaction of Marriage-Immigrants in South Korea Eunmi Kim & Heonjoo Jung	205
Kabo Reform and the Formation of Modern Bureaucracy in Korea: Historical Institutionalism Keunsei Kim	235
The Dynamics of Migrant Women's Social Exclusion in South Korea: A Case Study of Vietnamese Migrant Women Soonyang Kim & Soojung Go	265

Abstract

Exploration of Korean Neighborhoods Model via AHP analysis

Inseok Seo & Sungman Hong

This study confirmed various criteria such as autonomous capacity, autonomous project, administrative efficiency and applicability from the viewpoint of Korean residents' self - government or neighborhood model. And it started from the consciousness that there is a need to check which model is more suitable for resident autonomy in Korea. In terms of local welfare, five criteria were identified and weighted analysis was performed with relative priority to the four residents' 'associations' models.

As a result of the analysis, first, the integrated method was a residents' 'association model that can improve the residents' welfare. Second, pilot business type and residents' 'organizational type showed a gap of more than 10% compared to cooperative type and integrated type in the relative importance ranking considering the residents' welfare, so the appropriateness as the resident autonomy model was low. It is difficult to realize the autonomy of residents and realization of true 'self-government' through long-term pilot project model. Residents' organization model should be confirmed again in the level of resident participation and stabilization of self-government capacity. Third, the sensitivity of each model showed little variation in the four models. This means that the cooperative type and integrated type as a resident autonomy model for residents' autonomy and neighborhood autonomy are relatively more suitable models than the resident organization.

[Key words: Korean Neighborhoods Model, AHP, Citizen's participation]

Antecedents to Collaboration Development among Organizations in a Policy Network: An Evidence from the South Los Angeles Community Consortium

Hyungwoo Lee

Interorganizational collaboration is an important vehicle for policy implementation and public service production and delivery. Hence, public managers need to build a network of community organizations. However, how individual organizations in the network build a collaborative relationship with others is less known than is necessary. This study examined the antecedent to relationship building among the network participating organizations, using a sociometric data obtained from a group of organizations based in the South Los Angeles. The results reveal that the actor with strong interest in collaboration selectively collaborates with those target organizations that have strategic importance to them, to the extent that they have trust with each other.

[Key words: network, collaboration, inter-organizational, governance, sociometric data]

A Study on the Inquiry of Conflict - Issue Cycle: In Miryang case

Insu Kim

The purpose of this study is for inquiry of conflict issue cycle and suggest the strategic issue management. For this, we use the spline function methodology and try to find a type of issue cycle in Miryang case.

At the result, issue cycle of Miryang case shows slow generation-sudden extinguishment(death) & repetition type. It's little bit different with Anthony Downs's 'Issue Attention Cycle'(1972). And coercive force of government increase the social attention and strength of conflict. Also unprepared accident and third party's inappropriate intervene can spread out in a different direction.

Collectively, in this research, we suggest the "Issue Management" for conflict management. Monitoring how it has been developed, predict through spline function, making a flexible and strategic alternative. So it will make control the flow of issue and social attention.

[Key words: issue cycle, spline function, issue management, Transmission line, location conflict, Miryang case]

A Study on Strategic Operation of basic local government Private Grants: Focused on a Survey on Perception of Officials of Local grants

Seunghee Ko & Woonhyun Choo

The purpose of this study is to investigate the criteria and contexts of the local grants system operated by basic local governments for the private sector, and shed light on relevant challenges to be addressed, ultimately to suggest some strategic options for the desirable operation of local grants. The analysis indicates the following challenges to be addressed. First, the capped budget scheme may provide some leeway for local government leaders to indiscreetly fund the private sector and engage in pork-barrel spending. Second, the much work involved in executing the budget for local grants may cause a waste of administrative cost. Third, the projects and entities receiving local grants lack in rationales, whilst at the same time the indicators used to assess new projects are not properly defined. To address the foregoing challenges and thus to allocate local grants in compliance with local characteristics, it is essential to adequately determine the legitimacy of matching financial resources as well as the number and scale of the municipality-funded projects. In addition, it is crucial to articulate some clear-cut regulations and codes applicable to recipients and to improve the assessment criteria for new projects.

[Key words: Local grants , Subsidy support system, Financial support for civil society organizations]

A Study on the effects of the intergovernmental grants on the efficiency of the financial management of local governments

Inmyung, Pai

This study analyzed the efficiency of local financial management, that is, efforts to expand revenue and efforts to reduce expenditure, by expanding local taxes, raising unconditional grants, and reducing government categorical grants.

The results of the analyses showed that the efficiency of financial management was reduced as the dependency on the unconditional grants and categorical grants increase, resulting in lower efforts to expand revenue and efforts to reduce expenditures, although there were exceptions in some indicators. Therefore, the policy to reduce categorical grants was set in the right direction. However, the expansion of unconditional grants generally had a negative effect on the efficiency of both revenue and expenditure management. Therefore, if we increase the proportion of local taxes rather than unconditional grants, we can improve the efficiency of revenue and expenditure management of local governments.

[Key words: Unconditional Grant, Categorical grant, Efficiency of Financial management of local government]

The effect of the public housing on low income people's working status

Soojeong Hur

There are two evidence of the effect of public housing on low income people's working. The first, positive one is increasing of working people who lives in the public housing. and the second, negative one is increasing of the family who cannot pay their rent. However, there are less studies on the effect of public housing on the aspects of working and self-support. So in this study I would like to examine employment related effect of public housing by analyzing the Korea Welfare Panel Data. The result of this analysis is that. First, the residence of the public housing has negative effect on low income people's working. Second, residence in the public housing has negative effect to men however, it does not affect to women. Third residence of public housing has negative effect on working of low income people who do not live in Seoul and capital area, but has no effect on those who live in Seoul and capital area. It means that separation of employment from home on public housing is an important factor for the lower income people's working.

[Key words: public housing, public housing and employment, low income people's working]

An Exploration of the Managerial Strategies to Optimize Civil Service Innovation in Korea

Seona Kim & Sung Min Park

In this article, we mainly explore and verify a set of organizational factors that could differentiate the cognitions and perceptions on civil service innovation. In order to respond to the main research query, this study is to classify and categorize the Korean central administrative agencies. In doing so, we seek to reveal the best and effective managerial strategies to optimize civil service innovation in Korea.

Drawing on quantitative and qualitative forms of research data, as well as employing a set of various statistical analyses, we confirmed that 1) there are 3 main organizational characteristics (i.e., organizational size, general task-oriented administration, and professional task-driven administration) and that 2) there are 8 agency groups (i.e., from Cluster 1 to Cluster 8) out of 44 central administrative agencies in Korea. We discuss the implications of our findings for Korean human resource management and civil service innovation strategies.

[Key words: Civil Service Innovation, System Innovation, Human Innovation, Culture Innovation, Contingency Approach, Strategic Human Resource Management]

An Analysis on the Effects of Experiences at Public Agencies on Life Satisfaction of Marriage-Immigrants in South Korea

Eunmi Kim & Heonjoo Jung

This paper aims to empirically examine the effects of experiences at public agencies on life satisfaction of marriage-immigrants in South Korea. As marriage-immigrants increased rapidly in South Korea in the mid-2000s and thereafter, a growing number of studies on their quality of life has increased accordingly. These studies find that individual as well as relational factors such as age, education level, income level, Korean language proficiency, relationship with spouses and their Korean family members, and social networks affect marriage-immigrants' life satisfaction. However, there are very few studies on whether experiences at public agencies affects their life satisfaction. Furthermore, most works analyze life satisfaction of marriage-immigrants at a given year. This paper, by utilizing multi-year survey data, focuses on three key factors—if marriage-immigrants recognize public agencies, use their services, and experience discrimination at public agencies—affect their life satisfaction. It finds that recognition of public agencies and use of their services do not affect their life satisfaction while discrimination experiences at public agencies have statistically significant and negative effects on their life satisfaction. This result shows that not just expansion of public agencies and their services in quantity for marriage-immigrants but also enhancement of their quality are required for their life satisfaction, which would be important for the Korean society.

[Key words: marriage-immigrant, life satisfaction, discrimination at public agencies]

Kabo Reform and the Formation of Modern Bureaucracy in Korea: Historical Institutionalism

Keunsei Kim

This paper aims to discuss the formation of modern bureaucracy in Korea during Kabo reform from the perspective of historical institutionalism. First, the idea of modern bureaucracy was initiated by new elite group inspired and supported by Meiji bureaucracy in Japan, which was imported from the idea of Prussian bureaucracy. Second, major state bureaucracy reforms include the separation of royal from state affairs, functional departmentalization of central government, formalization and centralization of administrative procedure and rules, open competition examination of civil service, in order to enhance state capacity. This Kabo bureaucracy reform is close to the idea of Weberian bureaucracy. Third, this idea and institutionalization was supported by three interests groups of open policy elite group, Japanese imperialistic intention to invade Chosun dynasty, and returning power of Daewongun group.

[Key words: Kabo reform, state bureaucracy, merit system]

The Dynamics of Migrant Women's Social Exclusion in South Korea: A Case Study of Vietnamese Migrant Women

Soonyang Kim & Soojung Go

The purpose of this article is to analyze the dynamics of social exclusion experienced by migrant women in Korea through the survey research targeting Vietnamese migrant women. Social exclusion consists of diverse intertwined sub-dimensions, including the exclusions from society and culture, family life, vocation, education, language, social security, economy, and health and healthcare. This article unveiled the contemporary situation of migrant women's social exclusion and the dynamism between the sub-dimensions of social exclusion by conducting diverse statistical analyses, including variance analysis, regression analysis, and path analysis, on the results of survey research. The article also suggested some policy measures to tackle the social exclusion of migrant women.

[Key words: social exclusion, migrant women, Vietnamese migrant women, healthcare, South Korea]

논문기고지침 및 윤리규정

■ 투고 및 심사

1. 「국정관리연구」는 거버넌스(governance)에 관한 다양한 시각의 이론적·경험적 연구와 정책사례 연구를 다룬다.
2. 다른 학술지에 게재를 위하여 심사를 의뢰한 논문이나 다른 학술지 등에 게재된 논문과 중복된 논문은 투고할 수 없다.
3. 본 학술지에 기고하였다가 '게재불가' 판정을 받은 논문은 6개월이 경과한 다음, 근본적인 수정을 하고 '재투고'(처음 투고한 일자 표시)임을 명기하여 투고할 수 있다. 이 경우 3인의 심사위원 중 1인은 당초의 심사에서 '게재불가' 판정을 한 위원으로 한다.
4. 투고자는 원고 파일을 편집위원회(e-mail: goveditor@gmail.com)로 전송한다.
5. 수시로 접수하는 공모논문과 편집위원회의 기획논문 모두 편집위원회에서 선정한 3인의 비밀 심사를 거쳐 게재 여부를 결정한다.
6. 초심의 심사판정은 '게재 가,' '수정게재,' '게재 불가'의 3가지로, '수정게재'에 대한 재심은 '게재 가'와 '게재 불가'의 2가지로만 판정한다. 초심 또는 초·재심에서 둘 이상의 '게재 가' 판정을 받은 경우만 게재하되, 하나의 '수정게재' 또는 '게재 불가'가 있는 경우에는 편집위원회가 수정을 권고하여 게재한다. '수정게재'의 경우 투고자가 주어진 기간 내에 수정 요구에 응하지 않을 때는 편집위원회가 투고를 철회한 것으로 간주할 수 있다.
7. 편집위원회는 최종 심사결과에 문제가 있다고 인정되면 새로운 심사절차를 거치도록 의결할 수 있다. 편집위원장은 게재 논문의 질적 수준을 높이기 위해 심사위원에게 참고 의견을 제시할 수 있다.
8. 편집위원회는 심사 진행과정과 결과를 조속히 투고자에게 통지한다.

■ 원고작성

■ 기본사항

1. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하되 전문용어나 뜻을 명확히 하기 위해 괄호 속에 서양어 또는 한자를 쓸 수 있다. 외국학자의 이름은 원어로 쓰되 한자인 경우에는 괄호 속에 원어 발음을 한글로 표기한다.
2. 원고는 **호글**로 작성하며, 전체분량은 200자 원고지 135매(27,000자)를 원칙으로 하되 (**호글**의 '파일-문서정보-문서통계'에서 확인), 이를 초과할 경우에는 200자 원고지 5매(1,000자)당 1만 5천원의 인쇄비를 징수한다. 단, 200자 원고지 175매(35,000)를 초과하

는 논문은 기고할 수 없다.

3. 원고는 제목, 국문초록(500자 이내, 주제어 3개), 영문초록(200 단어 이내, 주제어 3개), 본문, 참고문헌, 부록의 순으로 배열한다. 표지에는 논문제목(국·영문), 성명(국·영문), 소속기관 및 직위, 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.

■ 서평

1. 서평은 편집위원회가 기획하는 ‘기획서평’과 저자의 의뢰 또는 평자의 기고로 이루어지는 ‘일반서평’으로 구분한다. 저자 의뢰의 경우 서평을 위한 저서의 제출이 이루어진 후 편집위원회에서 평자를 추천받아 서평을 의뢰한다.
2. 기획서평은 연구서에 대한 비평적 소개의 수준을 넘어 분석적 검토를 하고 참고문헌과 각주 등 논문의 온전한 형태를 갖춘다. 분량은 200자 원고지 40매 이상으로 한다.
3. 일반서평은 연구서의 내용과 기여도 등 비평적으로 소개하고 원칙적으로 참고 문헌이나 각주 등을 포함하지 않는다. 분량은 1권당 200자 원고지 20매 이내로 한다.

4. 서평은 교과서를 제외한 국내·외 출간 전문연구서를 대상으로 하며, 서명·저자·출판사·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 고려해야 할 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 제4호(통권27호)

2017년 12월 30일 인쇄

2017년 12월 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
