
국정관리연구

Journal of Governance Studies

제14권 제2호(통권33호)
2019년 6월

성균관대학교 국정전문대학원

목 차

〈일반논문〉

협력적 난민지원 관리에 대한 시론적 연구: 미국 유타(Utah)주 솔트레이크시티(Salt Lake City)를 중심으로 / 김화연·김민정·김민길·조민혁·정규진	1
신중년의 성공적 노화에 미치는 영향요인 분석 / 한창목	37
고령자 적합직종은 경비·청소직 외에는 없을까: 시니어인턴십사업과 인력파견형사업을 중심으로 / 지은정	63
학교 교육재정의 공정성 연구: 서울특별시 초·중·고등학교를 중심으로 / 조성영·문상호	95
물관리 정책변동에 관한 연구: 물관리기본법 제정사례를 중심으로 / 노은경·배수호	137
협력적 환경거버넌스를 통한 환경보전과 경제성장의 양립가능성: 국유림 관리정책을 중심으로 / 김민경·박소희·윤여창	167
초기 연결망의 연결강도 증가 요인에 관한 연구: ‘낮선대학’ 참여자 연결망 사례분석을 중심으로 / 장석류·조민혁·이숙종	197
장노년층의 모바일기기 이용능력과 생활만족도에 관한 연구 : 모바일기반 생활서비스 이용수준의 매개효과를 중심으로 / 신승윤·김동욱	227

지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 거버넌스와 공공행정 추진전략: 한국의 국제개발정책을 중심으로 / 우창빈·이주하·김태균	269
---	-----

협력적 난민지원 관리에 대한 시론적 연구: 미국 유타(Utah)주 솔트레이크시티(Salt Lake City)를 중심으로

김화연·김민정·김민길·조민혁·정규진

난민문제는 국제사회의 주요 이슈로, 매년 증가하는 난민을 어떻게 수용하고 관리할지에 대한 국가별 논란이 끊이지 않고 있다. 이러한 상황 속에서 2018년 봄, 500여명의 예멘인들이 제주도의 무사증 제도를 통해 한국에 입국하여 집단으로 난민신청을 하게 되자 국내에서도 난민수용문제를 둘러싼 논쟁이 점화되었다. 한국사회는 그동안 난민에 대한 경험이 없을 뿐 아니라 무지(無知)했고, 정부는 난민법을 시행하고 있음에도 불구하고 이들을 대응하고 관리할 수 있는 역량과 경험이 부족했다. 한국이 국제사회의 일원으로 난민문제에 대해 함께 고민하고 적극적 조치를 취할 필요가 있다는 점을 고려했을 때, 난민문제에 있어 한국도 더 이상 예외가 아니며 난민을 어떻게 대응하고 관리할지에 대한 전략이 필요하다. 이에 본 연구에서는 해외사례를 통해 난민관리를 위한 시사점을 도출하고자 하였다. 특히, 이러한 공공난제(wicked problem)의 경우 여러 행위자 간의 협력이 필수적임을 고려하여, 미국 유타주 솔트레이크시티의 사례를 통해 정부-NPO-대학 간의 협력적 네트워크를 통한 난민 지원 및 관리 전략을 살펴보고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 미국 유타주 솔트레이크시티에 위치한 10개의 비영리조직, 대학, 정부를 대상으로 관계자 인터뷰를 실시하고 그 결과를 분석하여 한국의 협력적 난민관리를 위한 이론적·실무적 제언을 제시하였다.

[주제어: 난민, 협력적 네트워크, 협력적 난민지원 관리, 정부, 비영리조직]

1. 서론

유엔난민기구(UNHCR: United Nations High Commission for Refugees)에서 채택한 난민협약에서는 난민을 ‘자국의 박해를 피해 타국에서 피난처를 찾는 외국인’으로 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로

박해를 받을 우려가 있다는 합리적 근거가 있는 공포로 인해 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자(또는 종전의 상주국 밖에 있는 무국적자로서, 상주국에 돌아갈 수 없거나 돌아가는 것을 원하지 않는 자)로 규정하고 있다.¹⁾ 즉, 난민은 다른 이민자와 달리 이주의 이유가 자발적이지 않다는 특징을 가지고 있다.

2011년 시리아 내전이 발발한 이후 난민의 수가 급격하게 증가하면서 난민 문제는 국제사회의 중요한 이슈로 떠오르게 되었다. 유엔난민기구(UNHCR)에서 발표한 통계자료에 따르면, 2010년 당시 약 3,389만 명이었던 비자발적 이민자의 숫자가 2017년 약 7,141만 명으로 2배 이상 증가하였다. 이 중 난민과 난민 지위 신청자의 수는 2010년 약 1,138만 명에서 2017년 약 2,302만 명으로 증가하였다(UNHCR, 2018). 우리나라도 2013년부터 난민법을 시행한 이후로 매년 난민 지위 신청자 수가 증가하고 있으나 그동안 한국에서 난민문제는 크게 주목받지 못하였다.²⁾

현재 한국 정부는 법무부의 「제3차 외국인정책 기본계획(2018-2022)」에 ‘국제사회가 공감하는 선진 난민정책’을 포함시키고 있음에도 불구하고 실제 이민정책은 결혼이주여성이나 다문화가족에 초점을 맞추고 있으며 이주노동자나 난민문제는 정부정책의 후순위에 머물고 있다(황정민, 2010). 하지만 2018년 봄, 500여명의 예멘인들이 제주도의 무사증 제도를 통해 입국하여 집단으로 난민신청을 하게 되자 국내에서도 난민수용문제를 둘러싼 논쟁이 점화되었다. 한국사회는 그동안 난민에 대한 경험이 없을 뿐 아니라 무지(無知)했고, 정부는 난민법을 시행하고 있음에도 불구하고 이들을 대응하고 관리할 수 있는 역량과 경험이 부족했다. 때문에 난민문제가 사회적 논란이 되고 있는 시점임에도 이렇다 할 입장을 내놓지 못하고 있다.

현재 한국에서는 난민법에 의해 난민 인정자에게 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받도록 규정하고 있으며, 난민 신청자에게도 생계비나 주거시설제공 등을 지원하도록 법적 장치를 마련해두고 있다. 하지만 이러한 지원이 실제적으로 매우 부족할 뿐 아니라 시행되는 경우 자체가 극히 적다.³⁾ 또한, 난민 신청부터 그 지위를 인정받기까지 오랜 시간이 소요되고 인정률도 매우 낮은 실정이라 법률적 지원도 필요하다. 그럼에도 불구하고 한국 정부는 난민들이 실제 한국에서 살아가며

1) <https://www.unhcr.or.kr/>

2) 법무부 통계에 따르면 연간 난민 신청자 수는 2010년 423명에서 2014년 2,896명, 2017년에는 9,942명까지 증가하였다. 하지만 한국의 난민 인정률은 3.5%로 OECD 국가 중 35위, 보호율도 10.7%로 역시 35위에 머무르고 있다.

3) 난민인권센터에서 제공하는 자료에 따르면, 난민에게 제공되는 생계비는 대략 월 40만 원 정도로 극심한 경제적 궁핍에 시달릴 뿐 아니라, 난민인정자나 신청자 모두 충분한 주거시설 지원이 이루어지지 못하고 있는 것으로 확인되었다.

겪고 있는 문제가 무엇인지, 이들이 난민신청과 지위 획득 이후 한국사회에 정착하기까지 무엇이 필요하고 어떤 지원을 어떤 형태로 제공할 필요가 있는지에 대한 이론적·실무적 논의가 부족한 실정이다.

난민문제는 특정한 국가의 문제가 아닌 국제사회가 함께 고민해야 할 문제이며, 한국도 예외가 될 수는 없다. 국제사회의 일원으로 인도주의적 차원의 의무를 고려할 때 정부는 우리사회가 당면한 난민문제를 해결하기 위해 적극적 조치를 취할 필요가 있다. 이에 본 연구는 난민문제를 다루는데 익숙하지 않은 한국사회의 한계를 고려하여, 해외사례를 통해 난민지원을 위한 몇 가지 시사점을 도출하고자 하였다. 특히 난민문제와 같이 여러 이해관계자의 입장이 상충되고 정부가 홀로 해결하기 어려운 공공난제(wicked problem)의 형태일 경우, 여러 행위자들의 협력이 필수적으로 요구된다. 또한, 난민들이 결국 한 지역에 정착하여 지역주민들과 상호작용하며 공동체의 구성원이 되어갈 것을 고려한다면 지역정부와 지역 내 비영리조직, 지역 대학 간의 협력적 관계를 통한 대응이 필수적이다. 이에 본 연구에서는 정부-NPO-대학 간의 협력적 네트워크를 구축한 미국 유타주 솔트레이크시티의 사례를 살펴보고자 하였다. 사례를 통해 정부-NPO-대학이 어떠한 형태로 관계를 형성하고 있는지, 난민의 수용과 정착문제나 이민자로 인해 야기되는 사회적 문제에 대해 어떠한 전략을 취하고 있는지 분석하여 협력적 난민지원 관리를 위한 이론적·실무적 제언을 담고자 하였다.

II. 제도 및 이론적 논의

1. 국제사회 난민문제와 미국의 난민정책

유엔난민기구는 2014년 한 해 동안 해상을 통해 탈출했거나 탈출하다가 숨진 난민이 최소 34만 8천명에 달하며, 통계에 집계되지 않았을 난민까지 고려한다면 그 수는 더 커질 것이라고 발표하였다. 즉, 한 해에도 수십만 명의 난민이 생존을 위해 삶의 터전을 떠나고 있음에도, 그 탈출 과정과 정착과정에서 수많은 난민이 목숨을 잃고 있다는 것이다. 매년 증가하는 난민문제의 해결을 위해 1951년에 제정된 난민의 지위에 관한 협약과 유엔난민기구의 설립을 바탕으로 하여, 국제 사회는 이들이 새로운 국가에 적응할 수 있도록 지원하고 있다. 이 협약은 체약국들에게 난민을 적극적으로 받아들이도록 규정하고 있지는 않으나, 난민의 자산의 이전을 보호하며

(제30조), 피난국에 불법으로 입국하더라도 상당한 이유가 존재할 경우 불법입국을 하더라도 형벌을 가하지 않도록 보호하며(제31조), 난민이 추방되지 않도록 보호(제32조)하고 있다.

이렇듯 난민 보호에 대한 국제적 합의가 어느 정도 이루어져 있음에도 불구하고, 최근 급증한 난민 수와 난민으로 인한 자국의 안보 문제에 대한 우려가 커지고 있어, 여러 선진국들은 난민 수용에 대한 입장을 변경하고 있는 추세이다. EU의 경우 2015년 유럽 이주 아젠다(European Agenda on Migration)를 발표하고, 난민 문제에 대응하기 위한 국경 정책을 재정비 하였다. 주요 내용으로는, 이탈리아와 그리스에 난민 선별을 위한 추가적인 인력을 파견하여 난민 선별 절차와 유럽연합 국경 지대의 감시체제를 강화하여, 불법이민자가 국경을 넘어오지 못하도록 통제하고자 하는 것이며, 난민의 주요 유입 경로인 코소보, 터키 등의 국가와의 협약을 강화해 난민 관리를 철저하게 하는 것 등이 있다(Carrera et al., 2015). 난민에 대한 감시 체제를 강화하고 있음에도, 2015년에 발생한 파리 테러, 2016년에 발생한 니스 테러 등이 잇따라 발생함에 따라 난민 수용에 대한 사회적 불안감은 증가하고 있다. 유럽 이주 아젠다를 거부하고 난민수용에 대해 관대한 태도를 취했던 독일 역시 급증하는 난민의 수와 국내 테러 발생 등으로 난민에 대해 부정적인 태도를 취하는 극우정당에 대한 지지도가 높아지는 등 난민을 향한 부정적인 인식이 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

이러한 난민문제의 확대는 미국 내 난민 수용 정책에도 영향을 주고 있다. 미국은 흔히 선진국으로 분류하는 유럽 및 북미권 국가들 중 독일 다음으로 가장 많은 난민을 수용하고 있으며(UNHCR, 2018), 시리아 난민 사태에 대해서도 개별 국가들 중 가장 많은 인도주의적 기금을 기부하였다(Pierce, 2014). 미국의 경우, 난민이 주로 발생하는 중동 및 아프리카 국가들과 인접해 있지 않기 때문에 유럽에 비해 난민이 불법적으로 국경을 넘는 문제에 있어서는 상대적으로 자유롭다. 미국의 난민 수용은 1980년에 제정된 난민법(United States Refugee Act)을 기초로 한 3단계의 절차가 있다. 첫 번째 단계는 난민의 거주국 혹은 망명국에서의 선별절차이다. 이 단계에서는 Department of Homeland Security의 USCIS(U.S. Citizenship and Immigration Services)가 주관하여 난민을 선별한다. 유엔이나 미국 대사관에서 난민 재정착에 대한 신청을 하면, 부서의 담당자가 개별 면담 및 배경 조사를 실시한 후에 허가여부를 결정한다. 두 번째 단계는 난민의 재배치 단계이다. State Department 소속의 Bureau for Population Refugees and Migration에서 9개의 전국 단위의 자원봉사기관과 협력하여 난민을 각 주에 분배한다. 이후 미국 문화에

대한 교육을 하고, 재정착지에 난민이 도착하면 현지 기관을 통해 주거지나 생활에 필요한 기초적인 자원에 접근할 수 있도록 지원한다. 마지막으로 재정착지에 도착하게 되면 Department of Health & Human Services 소속의 Office of Refugee Resettlement에서 재정착한 난민들에게 짧은 기간 동안 현금 및 의료서비스를 지원 해주며, 영어 교육, 구직 및 취업 서비스 등을 제공하여, 난민들이 성공적으로 미국 사회에 적응할 수 있도록 돕고 있다.

여기서 알 수 있듯이 미국의 난민 수용 절차는 난민 발생국 혹은 망명 신청국에서 시작된다. 즉, 일단 유입이 된 후 선별 절차를 진행하는 유럽과 달리, 미국은 선별 단계를 거치고 미국 본토로 난민이 유입되는 방식이다. 그렇기 때문에, 미국의 경우 본토에 받아들일 난민의 수를 조절하는 것이 가능하다. 이러한 특수성 때문에 미국의 경우 매년 대통령이 해당년도에 받아들일 난민의 총 숫자를 결정하고, 이에 맞춰 난민을 수용하게 된다. 2000년대 중반 이후 미국의 난민 수용 인원은 7만 명에서 8만 명 사이로 결정되었다. 2010년대 들어서 난민의 수가 지속적으로 증가하자, 오바마 대통령은 2017년의 난민 수용 인원을 11만 명으로 결정하였다(Bruno, 2015). 그러나 이러한 난민 수용의 증가는 미국인들의 안보 및 테러에 대한 걱정을 증가시켰고, 50% 이상의 미국인들은 시리아 난민을 받아들이는 것에 반대하는 경향을 보였다(Krogstad & Radford, 2017). 2016년 선거에서 보수적인 성향을 보이는 트럼프 대통령이 당선되었는데, 트럼프 대통령은 2018년 난민 수용 인원을 전년도 반 이상으로 축소하여 5만 명으로 결정하였다(Hong et al., 2017).

이렇듯 2011년 시리아 내전이 발생한 이후 전 세계의 난민 문제는 점점 심각해지고 있는 상황이지만, 선진국 내에서 난민 수용에 대한 인식은 점점 부정적으로 변해가고 있다. 따라서 미국 내에서 성공적인 난민지원 체계를 가지고 있다고 평가되는 유타주 솔트레이크시티의 사례를 통해, 성공적인 난민지원 체계 구축을 위해서는 어떠한 형태의 협력적 관계가 필요할지 분석해 보고자 한다.

2. 협력적 난민지원 관리와 정부-NPO-대학 간의 관계

협력(collaboration)이란 서로 다른 조직이 자원과 서비스를 공유하는 것으로 대개 상호 동일한 목적을 가졌거나, 협력을 통해 거래비용을 감소시키고, 조직의 생산성을 높일 수 있는 경우 이루어진다(김은성 외, 2009; Russell & Sue, 2002). 또한, 여러 행위자간의 협력은 공공난제(wicked problems)를 해결하는데 매우 중요한 요소로 꼽히고 있다(이명석, 2009). 때문에 최근 몇 년간 새로운 통치 패러다임

으로서 여러 이해관계자들이 함께 공공문제를 해결해 나가는 협력적 거버넌스(collaborative governance)가 크게 주목을 받게 되었으며(Ansell & Gash, 2008), 이에 따라 협력이 형성되고 유지·지속되거나 실패하는 경우에 대한 연구가 국내외로 많이 진행되어왔다(한표환·김선기, 2003; 김창수, 2005; Turrini et al., 2010).

어떠한 문제를 가장 바람직한 방향으로 해결하기 위해서는 조직 또는 부문 간 협력이 중요하고, 이러한 협력이 그저 자연적으로 발생하고 유지되지 않기 때문에 협력을 통해 최선의 결과로 이어질 수 있도록 하는 적절한 관리가 필요하다. 이러한 차원에서 협력적 관리(collaborative management)란 단일 조직에서 다루기 어려운 문제를 해결하기 위해 구성된 조직 간의 협력을 촉진하고 운영하는 관리 프로세스를 말한다(Robert & Michael, 2003). Robert & Michael(2003)은 협력적 관리는 공식 또는 비공식으로 이루어질 수 있으며 단순히 정보를 얻는 것부터 프로젝트의 계약을 맺는 것까지 다양하게 형성될 수 있다고 보았다.

따라서 본 연구에서 다루고자 하는 협력적 난민지원 관리는 난민문제 해결을 위해 서로 다른 조직(행위자, 부문)들이 협력관계를 형성, 촉진, 운영하는 일련의 과정을 관리하는 것을 말한다. 즉, 여러 주체들이 난민지원을 위해 정보 및 물질·인적자원 등을 교환하는 것부터 계약을 통한 프로그램 운영까지 다양한 형태의 협력을 관리하는 것으로 이해할 수 있다. 서로 다른 조직이나 행위자간의 협력이 언제나 성공하는 것은 아니므로, 협력의 형성과 지속, 운영을 위한 적절한 방식으로의 관리가 요구된다. 이에 본 연구에서는 미국 유타주 솔트레이크시티의 비영리조직, 대학, 정부 간의 관계가 어떻게 형성되어있고, 그 관계 속에서 협력이 어떻게 일어나는지에 대해 주목하여, 협력의 형태, 운영 및 지속방법, 그리고 관리전략에 대해 살펴보고자 하였다.

한편, 정부와 비영리조직의 관계는 사회적·정치적 맥락과 상황, 이슈에 따라 다양한 형태로 유형화되고 있으며, 그 관계가 유동적이기 때문에 특정 관계로 단정지어 설명하기 어렵다. 하지만 비영리조직의 특성상 공익에 기여하는 것을 목적으로 활동하고 있기 때문에 다양한 방식으로 정부와 상호작용하게 된다. 다양한 맥락에서 비영리조직은 공공재의 제공을 대신하는 역할을 하거나 정부와 파트너로서 공공서비스를 제공하는 역할을 하기도 하고, 정부 정책과정의 옹호자 또는 반대자 역할을 수행하기도 하며, 때로는 이러한 역할을 동시에 수행하기도 한다(Young, 2006).

이러한 정부와 비영리조직의 관계에 대하여 여러 학자들은 이론적 논의를 바탕으로 유형화를 시도하였다. 그중 Gidron 외(1992)의 연구에서는 재정주체와 서비스

공급자를 기준으로 정부주도형, NPO주도형, 중첩형, 협동형으로 정부와 비영리조직의 관계를 유형화 하였고, Coston(1998)은 정부의 수용과 거부를 기준으로 억압형, 대항형, 경쟁형, 용역형, 제3자 정부형, 협력형, 보충형, 공조형으로 구분하기도 하였으며, 상호의존적 관계, 정부주도 또는 NEO주도의 일방적인 의존관계, 상호독립적인 관계 등으로 나누어 살펴본 국내 연구도 존재한다(김준기, 2000).

정부는 비영리조직의 공익적 활동에 대해 일정 부분의 세액 및 소득공제를 통해 운영비용을 절감시켜주거나 정부발주사업, 자금지원, 위탁계약 등과 같은 직·간접적인 방법을 통해 비영리조직을 지원해주고 있다(김준기, 2000). 때문에 정부와 비영리조직의 관계에서도 정부가 비영리조직을 어떤 방식으로 지원하고 있는지 또는 두 주체가 어떠한 방식으로 상호작용하고 있는지에 따라 그 관계 구조가 형성된다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 Young(2006)의 정부와 NPO 관계의 3가지 유형을 중심으로 정부-NPO-대학 간의 관계에 대해 논의하고자 한다.

먼저 보충적 관계(nonprofit as supplements to government)의 관점에서는 정부 실패로 인해 정부가 적절한 서비스를 직접적으로 제공하기 어려워짐에 따라 비영리조직이 공공재에 대한 수요를 충족시키는 역할을 담당하게 되면서 보충적 관계가 형성된다고 보았다(Weisbrod, 1997). 즉, 비영리조직은 정보의 부족이나 정치적 이유로 충족되지 못한 공공재에 대한 수요를 충족시키며 수요와 공급의 격차를 줄이는 역할을 한다. 다음으로 보완적 관계(nonprofit and government as complements)의 관점에서는 정부와 비영리조직이 상호 동반자적 관계로 보았다. Salamon(1987)은 이러한 정부와 비영리조직의 관계를 파트너십 또는 계약관계로 설명하고 정부는 재정지원을, 비영리조직은 서비스 전달을 담당하는 이원체제로 설명하였다. 마지막으로 대립적 관계(nonprofit and government as adversaries)의 관점에서는 정부의 정책과정에서 비영리조직이 다양한 방식으로 참여하여 정부의 역할 수행에 책임성을 높이고 감독하는 임무를 수행하기도 하며, 정부 또한 비영리조직의 역할을 감독하기도 한다고 보았다.

이러한 정부와 비영리조직의 관계는 행위자 간의 협력 이유를 설명하기도 한다. 시민들의 다양한 선호, 관료제의 비효율, 정부 및 시장실패 등으로 행정의 효율성을 높이고 거래비용을 낮추며 다양한 수요를 충족시키기 위해 정부와 비영리조직 간의 관계가 형성되는데 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 보충적 관계가 형성된 정부와 비영리조직의 협력 이유는 공공재이론을 통해 설명된다. 즉, 민주주의 체제에서 정부는 중위투표자(median voter)의 선호에 따라 획일적인 서비스를 제공해야만 하기 때문에 자원배분의 비효율을 초래하며 과소·과대공급의 문제가

생겨나게 되고, 정부가 대응할 수 없는 잔여수요가 생겨나게 된다. 이러한 잔여수요는 수익성이 보장되지 않는다는 특성 때문에 이익을 추구하는 민간부문에 의해 대체되기 어렵고, 비영리조직이 이를 보충하게 된다.

다음으로 보완적 관계에서 형성된 정부와 비영리조직의 협력 이유는 거래비용 이론과 계약실패이론 등에 의해 설명될 수 있다. 정부는 1차적으로 공공서비스를 전달함에 있어 비용의 문제를 겪을 뿐 아니라 정보의 제약을 겪는다. 이에 따라 시민들의 정책선택에 대한 정보가 부족하기 때문에 공공서비스 전달을 외부에 위탁 하곤 한다. 이 경우, 정부는 영리조직보다는 비영리조직과의 계약을 통해 거래비용을 낮출 수 있는데, 비영리조직은 영리조직과 달리 수익을 위해 서비스의 질을 낮추거나 정부와의 계약을 불이행할 위험이 적어 모니터링, 협상 등의 비용을 감소시킬 수 있다는 점에서 이점이 있다(Steinberg, 1997).

마지막으로 대립적 관계가 형성되는 이유는 여러 가지 이론에 의해 설명이 가능하다. Weisbrod(1997)가 설명한 정부실패론에 따르면, 정부는 소수자의 의견에 관심을 기울이기 어려우며 소수자들은 정부에 자신들의 의견을 피력하기 어렵다고 설명한다. 이러한 경우 소수자들은 자발적 결사체나 이익집단을 형성하여 자신들의 입장을 표출하고, 정부는 다수의 이해를 방어하기 위해 대립적 관계를 형성한다. 또한, Hansmann(1980)의 계약실패이론에 따르면, 소비자와 제공자간의 정보비대칭성 때문에 소비자는 서비스에 대해 정확한 판단을 내리기 불가능하여 제공자에 대한 신뢰가 필수적이게 된다. 이 경우, 제공자가 영리조직인 경우보다 배분금지조항이 있는 비영리조직이 소비자와 우호적인 관계를 유지하기 용이하다. 하지만 비영리조직도 때로는 신뢰를 저버리고 계약을 위반할 수 있기 때문에 정부는 비영리조직의 배분금지조항을 규정하고 신뢰를 저버리지 않도록 감독할 필요가 있다.

앞서 설명한 정부와 비영리조직의 관계를 요약해보면 다음 <표 1>과 같다.

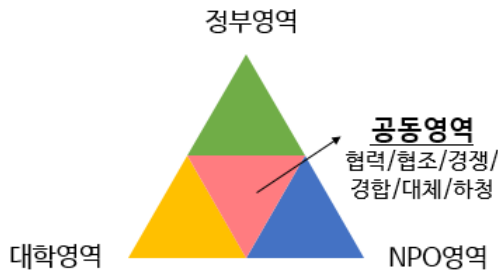
<표 1> 정부-NPO의 관계

구분	원인	이점	관련 이론
보충적 관계	정책선택의 다양성, 정책의 보편성	잔여수요의 충족	공공재이론 정부실패론 시장실패론 거래비용이론 계약실패이론
보완적 관계	정보의 비대칭성, 거래비용	비용의 감소	
대립적 관계	정책의 보편성, 정보의 비대칭성	소수자의 선호 충족 상호관리감독	

이러한 세 가지 유형은 정부와 비영리조직 관계의 복잡성을 보여주면서도 서로

완전히 독립적이지 않고 상호 중첩된다. 따라서 본 연구는 Young의 정부-NPO 관계를 바탕으로 보충적 · 보완적 · 대립적 관계를 실질적으로 적용하여 분석하는 틀의 기초로 활용하였다. 단순히 상호 중첩되는 관계는 다음 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 5> 정부-NPO-대학 간의 중첩 관계



이에 본 연구에서는 협력적 난민지원 관리를 위해 정부와 비영리조직, 그리고 대학이 서로 어떤 관계를 맺고 있고, 어떠한 방식으로 협력하고 있는지와 그들이 당면한 과제는 무엇인지에 대해 살펴볼 필요가 있다고 판단하였다. 본 연구가 난민을 효과적으로 지원하기 위해서 어떠한 관계를 지향해야 할지에 대해 고민하고, 현재 비영리조직이 처한 어려움과 과제가 무엇인지에서부터 출발한 탐색적 연구라는 측면에서 분석 단위를 기관차원으로 보고자 하였다. 이를 위해 한국에 비해 비영리조직의 활동이 활발하고 난민수용 및 관리에 대한 경험이 풍부한 미국의 사례를 살펴봄으로써 한국적 맥락에서 난민지원을 위한 여러 행위자 간의 적절한 협력 방안을 모색하는데 기여할 수 있는 전략을 탐색하고자 하였다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구의 범위 및 대상

본 연구에서는 유타 주 솔트레이크시티 사례를 중심으로 난민지원을 위한 협력 관리체계를 연구하고자 하였다. 이를 위해 유타주의 난민 및 난민 대상 서비스의 현황에 대해 살펴보고자 한다. 연구대상으로 유타주를 선택한 이유는 크게 두 가지

가 있다. 첫 번째 이유는 유타의 난민 증가율이 높은 편이라는 점이다. 유타주에는 약 60,000명의 난민이 거주하고 있으며, 매년 약 1,200명의 난민이 새롭게 유입되고 있다(Utah Department of Health, 2017). 2017년의 전체 미국 난민 수인 11만 명을 기준으로 본다면, 전체 난민 중 약 1%가 유타주에 정착하고 있는 것이다. 유타주에 유입되는 난민들이 최초로 정착하게 되는 솔트레이크 카운티를 살펴보면, 솔트레이크 카운티의 총 인구 110만 명과 비교했을 때, 매년 총 인구의 0.1% 정도에 해당하는 난민이 유입되고 있는 것이다. 특히 솔트레이크 카운티의 난민 승인률은 베트남전쟁 이후부터 2008년까지, 전국에서 다섯 번째로 빠르게 증가하였고(House, 2009), 유타 인구 증가율의 20%는 외국 이민자들의 증가율로 인한 것이었으며, 이민자의 11%가 난민(Whittaker, 2011)이라는 점 또한 주목할 만하다.

두 번째 이유는 유타주가 미국 내에서 인종 다양성이 매우 낮은 편이라는 점이다. 미국의 전체의 평균 인종 비율을 살펴보면, 2019년도 기준 백인 인구가 76.5%를 기록하고 있으며, 히스패닉을 제외한 백인의 비율은 60.4%로 나타나고 있다. 하지만 유타주의 경우 2019년 기준 백인의 비율이 90.7%로 나타났으며, 히스패닉을 제외한 백인의 비율은 기준 78%로 나타났다. 유타 카운티로 지역을 좁히게 되면, 백인의 비율은 92.9%, 히스패닉이 아닌 백인의 비율은 82.1%로 나타났다(United States Census Bureau, 2019). 이를 통해 알 수 있듯이 유타주는 백인의 비율이 미국 평균에 비해 상당히 높다는 것을 알 수 있다. 인종적 다양성의 부족은 지역사회 갈등에 영향을 줄 수 있으며, 이민자의 사회연결망이 약한 경우 이민자들을 위한 사회 서비스 제공에 어려움이 발생하기도 한다(Gozdziak and Martin, 2005). 기존의 해외 선행연구들이 주로 인종적 다양성이 높은 지역에서 연구를 진행했다는 점을 고려한다면, 이렇게 인종적 다양성이 낮은 지역의 이민자 대처에 관한 연구가 의미를 가질 수 있을 것이다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 유타주의 솔트레이크시티는 이민자들에게 우호적인 태도를 가지고 많은 지원 시스템을 갖추고 있었다. 더욱이 트럼프 행정부의 반(反)이민정책에 협조하지 않겠다는 비교적 강경한 입장을 밝혔으며, 비공식적인 '피난처 도시로(sanctuary cities)' 언급되고 있다. 또한 유타주는 최근 민주시민교육 시험을 통과하지 못하면 고등학교 졸업이 불가하다는 법안을 상정해 화제가 되었을 만큼 시민성(공동체 구성원이 갖추어야 할 바람직한 자질)을 중요시하고 있다. 이는 유타주 내부에 오랜 시간에 걸쳐 형성된 단단한 시민사회가 존재하고 있고, 이러한 요소가 다문화에 대한 수용성을 높였을 것이라는 추론을 가

4) 캘리포니아는 인종 다양성이 높은 지역(백인 비율 40.1%, 히스패닉 37.6%, 아시아인 15%, 흑인은 6%)으로 미국 내 다문화와 관련된 연구가 비교적 많이 진행되었다.

능케 한다. 이러한 측면에서 인종적 다양성이 낮음에도 불구하고 시민사회를 통해 난민문제를 대응하고 있는 유타주의 사례를 분석하는 것이 인종적 다양성이 매우 낮은 한국의 난민 대응에 대해 적절한 제언을 제시할 수 있으리라 기대하였다.

솔트레이크 카운티 정부에서는 지속적으로 증가하는 난민 및 이민자들에 대처하기 위해 2016년 이민자 및 난민 관리부서(office for new americans & refugees)를 만들었고, 현재는 시장 직속 이민자 관리부서(mayor's office for new americans)를 바탕으로 정부, 시민사회, 대학 등 다양한 행위자가 협력하여 난민에 대한 서비스를 제공하고 있다. 이민자 관리부서에서는 Clean and Healthy Homes, Healthy Aging for Refugee Seniors, Refugee Family Childcare and Kindergarten Ready Program, Refugee Homebased Childcare Micro-enterprise, Microbusiness Connection Center, Spice Kitchen Incubator, New Roots Of Utah의 총 7가지 서비스를 제공하고 있으며, 이를 위해 총 11개의 지역 공동체 조직과 협력하고 있다. 이 외에도 각 사업에 따라 다양한 기관과 협력하고 있는데, 예를 들어 Clean and Healthy Homes 사업의 경우, Salt Lake County Department of Health: Environmental Health Division, Salt Lake County Office of Community Innovation, University of Utah Public Health Scholars, Refugee State Office, The International Rescue Committee in Salt Lake City, Catholic Community Services of Utah, Asian Association of Utah 등 다른 카운티 정부 부처뿐만 아니라 시민단체들과 협력하여 운영하고 있다.

이러한 배경 하에, 본 연구는 솔트레이크 카운티 정부를 비롯하여, 지역에서 난민(이민자)을 지원하는 비영리조직들과 유타대학교를 대상으로 연구를 진행하였다. 특히 비영리조직의 경우, 제공하는 서비스 유형에 따라 크게 정착 지원, 의료 지원, 교육 지원, 중간지원조직과 유사한 차원의 프로젝트 지원, 그리고 정책 옹호로 분류하여 다양한 조직을 살펴보고자 하였다. 대학은 크게 비영리조직으로 포함하여 볼 수도 있으나, 그렇게 될 경우에는 대학이 가지는 특수한 성격을 반영하지 못하게 된다고 판단하였고, 비영리조직 인터뷰에서 협력의 대상으로 대학이 계속 언급되었다는 점에서 '대학'이 협력관계의 행위자로서 시사 하는 바가 있다고 판단하였다. 따라서 구체적인 인터뷰 대상은 (1) Catholic Community Service, (2) Utah Health Human Right, (3) Spice Kitchen, (4) LDS Humanitarian CTR, (5) Hartland/UNP, (6) Maliheh Free Clinic, (7) Asian Association of Utah, (8) International Rescue Committee, (9) U of U School of Dentistry, (10) SL County office/New Americans로 난민을 비롯한 이민자에게 직·간접적 서비스를 제공하고

있는 기관을 대상으로 하였다.

2. 자료수집 방법과 분석 틀

본 연구는 2018년 8월 7일부터 9일까지 3일간 미국 유타주의 솔트레이크시티 소재의 비영리조직, 대학, 정부기관 담당자와의 인터뷰를 통해 자료를 수집하였다. 인터뷰 대상 기관은 난민을 포함한 이민자에게 직·간접적 서비스를 제공하는 기관을 대상으로 선정하였다. 자료 수집은 직접 해당 기관으로 방문하여 진행되는 대면 인터뷰 방식으로, 미리 설계된 질문지를 활용하는 구조화된 인터뷰 방식을 채택하였으며, 각 기관 당 약 1시간 정도 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰 대상이 된 기관은 8개의 비영리조직, 1개의 대학, 1개의 정부기관으로 총 10개의 기관이며, 각 기관의 유형과 주요서비스를 정리하면, 다음 <표 2>와 같다. 10개의 기관은 난민을 비롯하여 이민자 전반을 대상으로 재정착 종합 지원, 의료서비스, 커뮤니티 활동 및 교육 등에 대한 서비스를 제공하고 있었다.⁵⁾

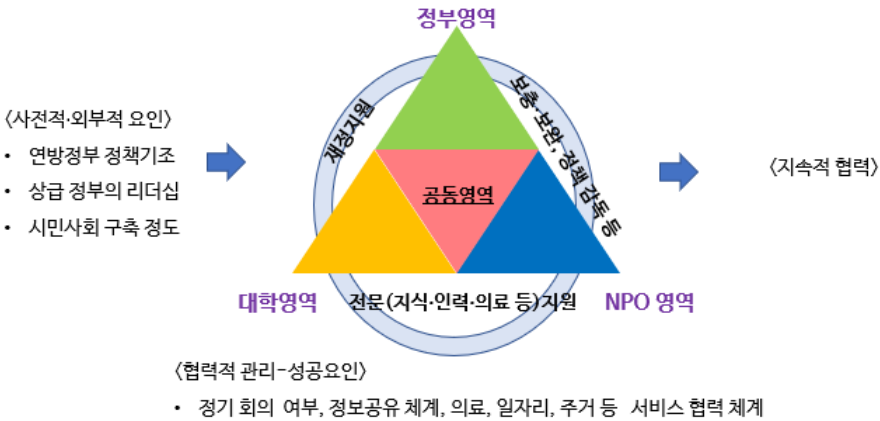
한편 본 연구는 정부, 대학, 비영리조직 간의 상호 협력적 관계를 분석하기 위하여 <그림 2>와 같이 분석 틀을 설정하였다. 또한, 각 단계별 정보를 획득하기 위하여 “What are the funding sources for your organization?”, “What types of partnerships does your NGO have with other NGOs that serve immigrants? And with whom?”, “What factors are important for a successful partnership? With government? With other nonprofits?”, “How does your organization manage these partnerships?” 등과 같은 질문을 하였고, 이에 대한 답변을 바탕으로 분석하였다.

5) 정착 지원은 (1), (3), (4) 기관이, 의료 지원은 (2), (6), (9) 기관이, 교육 지원은 (4), (5) 기관이, 프로젝트 지원은 (3), (7) 기관이, 마지막으로 정책 옹호는 (8) 기관이 대표적으로 수행하고 있었다.

〈표 2〉 각 기관의 유형과 주요서비스

기관명	유형	주요서비스
(1) Catholic Community Service	NPO	재정착 종합지원
(2) Utah Health Human Right	NPO	의료서비스 제공
(3) Spice Kitchen	NPO	인큐베이팅 프로그램(요식업)
(4) LDS Humanitarian CTR	NPO	재정착 종합지원취업 및 교육
(5) Hartland/UNP	NPO	커뮤니티 활동 및 교육
(6) Maliheh Free Clinic	NPO	의료서비스 제공
(7) Asian Association of Utah	NPO	프로젝트별 사업예산지원 및 협력
(8) International Rescue Committee	NPO	난민 관련 구호활동
(9) U of U School of Dentistry	대학	의료인력 지원
(10) SL County office/New Americans	정부	County 관련 지방정부 업무

〈그림 2〉 분석의 틀



IV. 분석결과

본 연구는 미국 유타주 솔트레이크시티 소재의 비영리조직, 대학, 정부기관의 담당자와 인터뷰를 진행한 내용에 근거하여, 정부-NPO-대학의 협력적 네트워크에 대한 관계를 분석하고자 하였다. 본 연구에서 분석하고자 하는 관계는 앞서 이론적 논의에 제시한 Young(2006)의 연구를 바탕으로 정리한 정부와 비영리조직 간 관계

의 3가지 유형에 기초하고 있으며, 각 관계에 대한 인터뷰 내용을 통해 분석의 근거를 제시하고자 한다.

앞서 이론적 배경에서 제시한 바와 같이, 정부-NPO 관계를 바탕으로 보충적 관계(supplement), 보완적 관계(complement), 대립적 관계(adversaries)로 분석하고자 한다. 즉 <그림 1>과 같이 표현한, 정부-NPO-대학 간의 중첩 관계를 삼각형의 각 변에 해당하는 관계별로 나누어 살펴보고자 한다. 각 변은 행위자 간의 관계로, NPO와 정부와의 관계, NPO와 대학과의 관계, 그리고 정부와 대학과의 관계에 주목하게 되는데, 이러한 관계를 다시 보충적 관계(supplement), 보완적 관계(complement), 대립적 관계(adversaries)에 따라 분석하고자 하였다.

1. 보충적 관계(Supplement)

Young(2006)은 보충적 관계가 시민들이 원하는 공공재의 수준, 품질, 유형, 그리고 그들이 지불하고자 하는 비용에 대해 그들이 가진 개인적 선호에 근거하고 있다고 보았다. 정부는 시민들의 선호에 따라 공공재의 공급 수준을 결정하고 고려사항에 의한 제약을 받게 되는데(Douglas 1987), 민주적인 투표와 정책결정 과정을 감안하여 정부가 세율이나 공급 수준, 유형, 서비스의 질 등을 선택하는데 있어 유권자나 정치적 연합의 선호를 고려하여 반영하게 된다고 보았다(Buchanan and Tullock 1962). 이 과정에서 시민들의 선호가 모두 동일할 수 없는데, 선호가 동일하지 않은 경우 일부 시민들은 원하는 것보다 다양한 공공재에 대한 비용을 지불하거나 제공받게 되고, 일부 시민들은 적은 금액을 지불하고 원하는 것보다 덜 제공받게 된다. 후자에 해당하는 시민들 중 일부는 비영리조직을 통해 자발적인 집단 기반을 동원함으로써 추가 수준의 공공재를 제공하려 노력하게 된다. 이러한 과정에서 서비스와 세금, 사적 재화는 일반적으로 공공재화에 대한 불완전한 대체제이기 때문에 비영리조직에게는 정부서비스의 한계를 채우는 보충적 역할을 수행할 수 있는 실질적인 여지가 남게 된다. 즉, 비영리조직은 정부가 충분히 제공하지 못하는 공공재 혹은 서비스에 대한 부분을 충족하기 위해 노력하며 ‘보충적 관계(nonprofit as supplements to government)’가 되는 것이다. 따라서 ‘정부가 제공하는 서비스나 재화가 존재하지만 부족하여, 해당 부분을 충족하기 위한 서비스나 재화를 지원하고 있는가?’ 하는 부분이 ‘보충적 관계’를 판단하는 주요한 기준이라 볼 수 있다.

1) NPO-정부와의 관계

난민지원을 효과적으로 하기 위한 비영리조직과 정부 간의 노력을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 정부는 모든 이민자 혹은 난민을 대상으로 그들이 필요로 하는 모든 서비스를 제공할 수 없는 현실적 한계를 가지고 있으며, 난민과 관련된 문제는 굉장히 복잡적이고 첨예하여 문제해결을 위한 영역이나 필요한 지원 분야가 다양하고 광범위한 편이다. 그렇기 때문에 비영리조직이 정부가 충분히 제공하지 못하는 부분에 대해 지원하며 수요를 충족하기 위해 노력하는 ‘보충적 관계(supplement)’가 되는 부분들을 인터뷰에서 살펴볼 수 있었다. 비영리조직과 정부의 관계가 ‘보충적 관계’라 볼 수 있는 기관은 Spice Kitchen, Hartland/UNP, Maliheh Free Clinic, International Rescue Committee(IRC)였다.

Maliheh Free Clinic의 경우 수입이 낮거나 보험에 가입되어 있지 않은 사람 모두가 의료서비스를 제공받고, 치료를 받을 수 있는 병원으로 미국 전역에서 난민을 포함하여 어려운 여건에 처해있는 사람들이 이 병원을 찾아온다고 한다. 이는 정부가 모두에게 제공하기 어려운 의료서비스를 비영리조직이 보충적인 역할을 통해 지원하고 있는 사례라고 볼 수 있다.

“저희 기관의 주 이용대상은 수입이 낮거나, 보험에 가입이 되어 있지 않은 사람들이 많습니다. 상황이 어렵지만 치료가 필요한 경우, 미국 전역에서 우리 병원을 찾아오고 있습니다.”

“저희 병원은 의료적 지원과 진단, 치료까지 모두를 포괄하고 있습니다. 일단 저희 클리닉에서 지원-진단-치료가 가능한 경우, 저희 클리닉에서 지원합니다. 이외에 자원지원 사업(resource support)도 하고 있습니다. 이 사업은 병원에 없는 MRI 검사를 할 수 있도록 연계하거나 주거공간이 없거나 식량이 부족한 사람들에게 이를 지원할 수 있는 곳과 연계시켜줌으로써 집이나 식량도 조달될 수 있도록 하는 서비스입니다. 예를 들어, 사고로 다리를 잃은 환자의 경우 의족이 필요한데 이러한 의족을 지원받을 수 있도록 하였습니다.”

Maliheh Free Clinic의 경우, 정부의 지원금은 적은 편이고, 기금의 90%가 기부금으로 운영되고 있는데 이러한 상황에서도 효과적으로 운영될 수 있는 것은 자원봉사자와 다른 비영리조직, 그리고 대학과의 협력을 통해서라고 강조하였다.

“저희 클리닉의 기금은 50% 이상이 기부자들의 기금입니다. 20%는 개인 기부자입니다. 정부(state government, Utah) 지원 금액을 제외한 90%가 거의 기부금이라고 볼 수 있습니다. 올해의 경우 역할이 정해져있는 고정 봉사자만 400여명 정도 됩니다. 1200만에 달하는 자원봉사자가 있습니다.”

IRC의 경우, 여러 도시에 지부를 가지고 활동하고 있고, 난민을 위한 업무를 전 세계적으로 수행하고 있다. IRC 전체 자금규모로 보았을 때는 공공자금의 비중이 낮지 않으나, 솔트레이크시티로 범위를 제한하면 그 규모가 크지 않고, 무엇보다 난민을 대상으로 정부가 하지 못하는 역할을 자발적인 영역에서 수행해내고 있다는 점에서 보충적 관계로 볼 수 있다.

“IRC는 현재 22개 도시에 위치해 있습니다. 저희는 난민을 위한 업무를 수행하고 있고, 전 세계 사람들을 대상으로 일합니다. IRC는 기본적으로 위기에 처한 사람들을 돕는 효과적이고 효율적인(비용의 효율)을 제공하려고 노력합니다. 우리는 또한 우리의 학습과 경험을 바탕으로 전 세계 사람들의 삶을 개선하는 방법으로 인도주의적 정책과 실천을 구체화 하려고 합니다. 난민이 머물 수 있는 기간, 직업을 구해서 일하거나 누릴 수 있는 프로그램이 지역마다 다릅니다. 그래서 그들을 지원하고자 하는 노력을 적극적으로 하고 있습니다.”

Spice Kitchen의 경우, 이 IRC와 관련된 조직으로, 설립 단계부터 솔트레이크 카운티와의 협력을 통해 만들어졌음을 확인할 수 있었다. 이는 Spice Kitchen의 홈페이지에도 명시되어 있는데, Spice Kitchen은 IRC 프로젝트의 일환으로 솔트레이크 카운티와의 협력 하에 만들어 졌고, 난민의 재정착 및 자립을 위한 노력의 일환으로 요식업 분야로 진출할 수 있게 하는 프로젝트라고 볼 수 있다.

Hartland/UNP의 경우, 유타대학과 유기적으로 협력하여 연계하고 있음을 언급하였고, 이 과정에서 정부, 주정부, 카운티, 지방과 연계하고 있다고 하였다. 이러한 협력은 자연적인 것이 아니라 의도와 목적에 기반하고 있음을 강조하였다.

“우리는 대학의 자원을 사용할 수 있다는 이점이 있습니다. 이를 바탕으로 정부, 주정부, 카운티, 지방과 연계합니다. 이런 관계는 자연적으로 이뤄지지 않으며 의도와 목적이 있어야 가능합니다.”

인터뷰를 통해 Spice Kitchen, LDS Hartland/UNP, Maliheh Free Clinic, IRC와

같은 비영리조직과 정부의 관계가 ‘보충적 관계’라 볼 수 있음을 확인해 보았다. 정부가 모든 난민을 대상으로 지원할 수 없기 때문에, 비영리조직이 정부가 충분히 제공하지 못하는 부분에 대해 지원하는 노력을 수행하고 있음을 살펴볼 수 있었다.

2) NPO-NPO와의 관계

난민지원을 효과적으로 하기 위한 비영리조직과 정부 간의 노력과 더불어 비영리조직들 간의 연대와 협력에 대한 부분도 확인할 수 있었다. 앞서 언급한 바와 같이 난민지원의 문제는 굉장히 복잡적이고 첨예하여 영역도, 필요한 지원 분야도 굉장히 다양하고 복잡적이다. 그렇기 때문에 의료서비스를 제공하는 비영리조직이 해당 문제를 모두 해결할 수 있는 것이 아니고, 교육서비스를 제공하는 비영리조직이 해당 문제를 모두 해결할 수 있는 것도 아니다. 각자의 분야가 난민지원에 대한 문제를 해결하고자 노력하고, 부족한 부분은 서로 연계하고 협력하는 연대의 과정을 통해 부족한 부분을 서로 채워가는 방식으로 비영리조직들 간 ‘보충적 관계(supplement)’가 형성된다. 비영리조직과 비영리조직 간 관계가 ‘보충적 관계’라 볼 수 있는 기관은 Utah Health Human Right, Spice Kitchen, LDS Humanitarian CTR, Hartland/UNP, Maliheh Free Clinic, Asia Association, International Rescue Committee(IRC)였다. Catholic Community Service의 경우, 비영리조직들이 협력하고 있는 관계로 인터뷰를 통해 계속 언급하여 보충적 관계 또한 형성하고 있음을 확인할 수 있었다.

Maliheh Free Clinic은 앞서 NPO-정부와의 관계에서 언급한 것처럼 자원봉사자, 다른 비영리조직, 그리고 대학과 정부와의 협력을 통해 운영되고 있음을 밝힌바 있다. 이와 같이 International Rescue Committee(IRC) 역시 난민들의 재정착과 건강, 그리고 삶의 안정을 도모하는 과정에서 다양한 프로그램과 비영리조직과 협력하여 문제를 해결하기 위한 노력을 하고 있다. International Rescue Committee(IRC)는 Spice Kitchen과의 협력에 대해서도 언급하였다.

“저희는 난민 농업 프로그램, Spice Kitchen처럼 인큐베이팅 하는 프로그램 등 다양한 프로그램을 통해 커뮤니티 안에서 그들이 살아갈 수 있도록 하는 노력을 하고 있습니다. 이 과정에서 여러 기관과 협력하고 있습니다.”

Spice Kitchen은 난민이나 사회적 약자에게 음식 사업을 시작할 수 있는 기회를

제공하는 창업 인큐베이터 기관이다. 참여자들에게 기술적 지원, 교육, 상업용 주방 사용권, 멘토십을 제공하여 음식 사업을 시작할 수 있도록 지원한다. 인큐베이팅은 모집(recruit), 인큐베이트(incubate), 발전(develop), 졸업(graduate)라는 네 단계로 진행된다. 지역사회로부터 참여자들을 모집하고 이들에 대해 기술적 지원, 사업 계획 설립, 마케팅 비용 등을 지원하여 그들이 사업을 시작할 수 있도록 돕는다. 또한 이들이 사업을 성장시킬 수 있도록 Spice To Go나 Catering 서비스에 참가시키며, 프로그램 과정을 마친 후에는 졸업생으로 남아 이 프로그램에 기여하게 된다. 이러한 프로그램을 운영하고 협력하고 있다는 점에서, 비영리조직 간 보충적 관계를 파악할 수 있었다.

Asia Association은 자신들이 이민자와 난민을 위해 직접적인 서비스를 제공하고 있지는 않으나, 난민들이 이 나라(미국)에서 어떻게 일을 할 수 있고, 어떻게 받아들이며 함께 일할 수 있는지에 중점을 두고 고민하고 있다고 하였다. 그러한 고민을 해결하기 위해 협력을 통해 다양한 프로그램을 기획·운영하고, 그 과정에서 많은 이민자들이 참여자로 함께하고 있다고 언급하였다. 파트너십과 관련된 질의에 있어서는 다양한 자원봉사활동이 참여하고 있고, 유관분야의 비영리조직과 연계·협력하고 있다는 내용에 대해서도 밝혔다.

“저희는 지금까지, ‘이 나라(미국)에서 난민들이 어떻게 일할 수 있을까?’, ‘난민들을 어떻게 받아들이고 함께 일할 수 있을까?’, ‘이민자들은 어떻게 사회에 함께 할 수 있을까?’ 등에 대해 연구하는 일들에 참여해왔습니다. 이민자들의 출신 국가가 다르고, 차별도 많은데 - 이 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대해 늘 고민하고 있습니다.”

“저희는 지금 이민자에게 직접적으로 서비스를 하고 있지는 않지만, 연합하여 함께 하는 중입니다. 저희가 운영하는 여러 사업들에 이민자들이 많이 참여하고 있습니다. 저희는 그들이 어떤 상황에 처해 있는지를 파악하고, 그들의 기본적인 욕구(needs)를 알고자 노력하고 있습니다. 이러한 사업들 중 하나는 부모나 가족들을 위한 것입니다. 어떻게 하면, 이 모든 것을 통합해서 운영할 수 있을지를 고민하면서 기획하고 있습니다.”

“일단 Asia Association이 운영하고 있는 프로그램들을 통해 연계하거나 서로 도우면서 활동하고 있습니다. Utah에는 굉장히 많은 자원봉사자들이 있어서, 그 자원도 충분히 활용하여 운영되고 있습니다. 대표적으로, Catholic

Community Service, IRC 등과 연계·협력하여 활동하고 있습니다.”

Utah Health Human Right의 경우, 이민자와 난민을 위해서 직접적인 서비스를 제공하고 있는 비영리조직으로 그들의 정신건강을 위한 치료 프로그램에 중점을 두고 있다. 서비스를 제공받는 수혜자의 상황에 따라 신뢰관계가 형성되기 까지 굉장히 많은 노력이 필요하기도 하지만 그런 시간과 노력을 통해서 수혜자와의 신뢰가 두텁게 형성되고, 정신건강을 위한 프로그램의 성과 또한 굉장히 좋은 편임을 언급하였다.

“수혜자들의 배경은 중요한 접근지점이 됩니다. 어떤 사람은 교육받은 경험이 있기도 하고, 어떤 사람은 낙후 지역으로부터 와서 대중교통의 이용이나 전기를 어떻게 사용하는 것인지 등 각종 서비스 체계에 익숙하지 않은 사람도 있습니다. 미국은 매우 독립적이고, 다른 문화의 사회적 경험은 굉장히 중요하기 때문에, 저희는 지역사회에 대해 생각하는 것을 중요하게 생각합니다. 그들이 유타와 같은 도시로 이주했을 때, 그들은 매우 고립되어있는 상황이기 때문입니다. 그래서 우리는 사회적인 일과 기술을 가지는 것에 대해 굉장히 중요하게 생각합니다. 우리는 정신건강 서비스를 제공하기 때문에 그의 배경에 따라 달라 집니다. (중략) 신뢰를 쌓는 사례관리에 더 집중하고 시간을 들이는 경우가 생기는데, 2~3년간에 걸쳐 치료과정을 마치게 된 경우도 보았습니다. 신뢰를 구축하는 데에는 오랜 시간이 걸릴 수 있지만 우리는 종종 여기 있는 수혜자들이 이곳을 가정(home)으로 생각하고 있다고 생각합니다.”

Utah Health Human Right는 이민자와 난민을 위해서 위와 같은 정신건강 치료 프로그램을 제공하는 과정에서 지역사회의 비영리조직과 연대하여 그들의 재정착을 돕는다고 밝혔다. 이 협력관계는 정부부처와의 연계보다 더 강하다고 보았으며, 협력을 통한 다각적인 지원을 통해 효과적인 사례관리가 가능하게 된다고 하였다. 대표적인 협력기관으로는 인터뷰가 진행된 IRC나 Catholic Community Service가 언급되었다.

“우리가 난민들과 함께 일할 때, 그들은 미국 내 정착을 돕는 당국 혹은 그들의 재정착을 돕는 기관의 사례관리 하에 있게 됩니다. 따라서 재정착을 돕는 두 개의 주요 기관인 IRC나 Catholic Community Service 같은 기관들이 그들의 재정착을 위한 지원을 합니다. 그리고 우리는 그들과 아주 가까운 협력자(partner)입니다. 그래서 그들은 실제로 이 과정에서 굉장히 큰 역할을 수행합

니다. (중략) 우리는 다양한 종류의 일을 위해 재정착을 위한 기관과 많은 조정을 합니다. 몇 번이나 일자리를 얻는 경우가 있지만 직장을 잃어 우울증에 빠지는 경우도 있습니다. 그럴 때, 재정착을 위한 기관들이 그들을 가지고 서비스에 그들을 다시 연결하고자 합니다. 이 연결 관계는 노동부(division of work force service)와도 연계되어있는데 그 보다도 꽤 강합니다."

이런 비영리조직 간 보충적 관계는 LDS Humanitarian CTR에서도 찾아볼 수 있는데, 비영리조직이 멘토를 연결해주기도 하고, 그들이 중점을 두는 교육프로그램(영어, 직무훈련 등)도 협력적인 관계를 기반으로 운영하고 있다. 난민을 위해 주력하고 있는 비영리조직에 대해서는 앞서 언급한 Utah Health Human Right와 동일하게, IRC, Asian Association, Catholic Community Service를 언급하였다. 이러한 인터뷰를 통해 해당 세 기관이 난민을 지원하는데 주요한 역할을 하고 있는 기관임을 다시 한 번 확인할 수 있었다.

"우리는 IRC, Asian Association, Catholic Community Service와 협력적 관계를 맺고 '멘토(mentors)'를 지원받습니다. 대부분의 시간을, 재정착을 위한 기관의 멘토가 주택과 다른 것들에 대한 도움을 주고자 합니다."

"영어 실전훈련의 절반은 Catholic Community Service, Asian Association, IRC 간의 협력적 관계를 통해 발전된 것입니다. 그것은 단지 교회의 힘으로는 될 수가 없는 것입니다. 이것은 거대한 협력(huge collaboration)입니다."

Hartland/UNP의 경우, 앞서 NPO-정부의 보충적 관계에서 언급한 바와 같이 협력을 통해 대학과 정부기관, 그리고 지역 내 이웃사람들과 협력하고 있음을 언급하였다. 인터뷰를 통해 각 분야가 지원하지 못하는 난민지원에 대한 문제를 다른 비영리조직들과의 협력을 통해 지원하는 '보충적 관계(supplement)'를 갖고 있음을 확인할 수 있었다.

3) NPO-대학과의 관계

난민지원을 효과적으로 하기 위한 비영리조직과 정부 간, 비영리조직들 간 보충적 관계에 대해 살펴보았다. 이어서 비영리조직과 대학간의 '보충적 관계(supplement)'에 대해서 살펴보려고 한다. 대학 또한 큰 범주에서 비영리조직의 영

역 안에 들어간다고 볼 수 있겠으나, 우리사회에서 일반적으로 기대하는 대학의 역할, 즉 교육기관으로서의 역할을 넘어서서 한층 더 공동체를 위한 대학의 역할을 살펴볼 수 있는 계기가 되었다고 판단하여 비영리조직과 대학과의 관계를 분리하여 분석하고자 하였다. 비영리조직과 대학의 관계가 '보충적 관계'라 볼 수 있는 기관은 Catholic Community Service, Maliheh Free Clinic, Hartland/UNP이었다. Hartland/UNP의 경우, 앞서 NPO-정부의 보충적 관계에서 대학의 자원을 활용할 수 있음이 주요 이점이라고 밝힌 바 있다.

먼저 University of Utah의 치과대학(U of U School of dentistry)과의 인터뷰를 분석해보고자 한다. 치과대학은 대학의 기본적인 역할에 따라 전공지식을 교육하고 지도하는 것에 중점을 두고 있으며, 이외에도 지역사회와 공동체를 위해 기여하는 노력들을 하고 있었다. 지역사회에 전문지식과 기술을 공여하고 협력을 통해 이민자나 난민을 위한 기여도 하고 있었다.

“저희는 아무래도 치과대학이고 교수이기 때문에 치의학을 지도하고 가르치는 데 중점을 두고 있습니다. 이민자에 대한 지원은 주로 협력관계를 통해 (간접적으로) 이루어지고 있습니다. 지역사회와 협력하면서 이민자 또한 많이 치료(care)하고 있습니다.”

“Maliheh Free Clinic과도 MOU를 맺어 협력하고 있습니다. 치과대학의 학생들도 클리닉에 가서 봉사활동을 하고, 함께 일하고 있습니다. 이민자를 위한 클리닉, 노숙자(homeless)를 위한 클리닉 등 4개의 커뮤니티 병원과 협력하여 무료로 의료지원을 하는 일들을 하고 있습니다. 파트너십을 하는 데 중요한 가치는, 우선, 학생들이 굉장히 많이 배우고 있다는 점입니다. 우리 학교(Utah university)나 의과대학의 미션에 부합하는 일들을 하고 있습니다. 많이 트레이닝을 하고 가르치고 있고, 학생들이 이 과정에서 성장하는 것에 의미를 두고 있습니다.”

이와 같이 U of U School of Dentistry는 지역사회에 약자를 위한 병원과 협력하여 무료로 의료지원을 하고, 자원봉사활동을 연계하는 역할을 수행하고 있다. 이는 정부가 모두 다 수행할 수 없는 서비스를 대체한다는 측면에서도 보충적 관계라 볼 수 있으나, 비영리조직만으로도 다 채울 수 없는 서비스를 공급한다는 측면에서도 보충적인 관계라 볼 수 있다. 인터뷰 대상인 Maliheh Free Clinic의 인터뷰에서도 이러한 상호적 관계에 대해 다시 검증할 수 있었다.

“자원을 공유하고 지원하는 방식으로 함께 협력하고 있는 조직이 굉장히 많습니다(free clinic association). 유타대학교가 바로 그 대표적인 예라고 할 수 있습니다. 교수님들도 함께 지도하거나 봉사활동을 하러 와주었고, 이민자인 Kiko는 여기서의 활동을 바탕으로 연구를 지속하여 연구적인 성과를 창출해주었습니다. 이 협력관계(free clinic association)에서 우리는 다양한 문제나 주제를 가지고 함께 토론하고, 의견을 제시하며 배웁니다. 예를 들어, 자원봉사자를 어떻게 모집할 것인가, 건강보험 문제를 어떻게 해결할 것인가 등과 같은 주제들을 가지고 토론하고 의견을 나눕니다. 정부 지원 부분에 대해서는 오히려 어려운 부분이 큼니다. 예산이 삭감되는 경우도 많이 있기 때문입니다. 그래서 파트너십을 통해서, 커뮤니티 네트워크를 통해서 극복해내고 있습니다.”

Catholic Community Service의 경우 협력의 가치를 언급하면서, 대학과의 협력 사례를 소개하였는데, 앞선 Maliheh Free Clinic의 인터뷰와 같은 사례를 확인할 수 있었다.

“다른 조직들이 있기 때문에 우리가 모든 종류의 서비스를 도맡을 필요가 없습니다. 우리는 서로의 짐을 털어줄 수 있습니다. 그러나 어려운 점은 우리에게 충분한 자원이 없다는 것에 있습니다. 현재 치과 서비스를 공급할 조직이 따로 없어 유타대학교의 치의학과와 협력하고 있습니다.”

U of U School of Dentistry의 비영리조직과의 협력 사례를 통해서 지역사회에 기여하고 공헌하는 대학의 역할에 대해 확인할 수 있었다. 이번 인터뷰를 통해 Catholic Community Service, Maliheh Free Clinic이 대학과 ‘보충적 관계’로 서로 협력하고 있음을 확인할 수 있었다. 미국 유타주 솔트레이크시티에서 대학은 단순히 교육기관으로서의 의미만 갖는 것이 아니라, 사회의 문제를 함께 해결하고 유기적으로 협력하여 자원이 효과적으로 활용될 수 있게 하는 중추적인 역할을 하고 있다는 것이 의미 있는 대목이었다.

2. 보완적 관계(Complement)

Young(2006)이 정부와 NPO 관계를 보충적 관계, 보완적 관계, 대립적 관계 3가지 유형으로 나누었는데, 앞서 분석한 보충적 관계(nonprofit as supplements to government)는 정부가 제공하기 어려운 공공재나 서비스에 대한 수요를 비영리조

직이 충족시키고자 하며 형성되는 관계였다면, 보완적 관계(nonprofit and government as complements)는 정부와 비영리조직이 서로 동반자적 관계가 되는 것을 나타낸다. Lester Salamon(1995) 역시 비영리조직과 정부가 공공서비스와 재정을 제공하는 파트너십(계약)관계에 주로 관여한다는 점에 주목하였다. 즉, 비영리조직과 정부가 파트너십(partnership) 혹은 계약 관계를 체결하여 정부가 비영리조직에게 예산 등 재정적인 지원을 하고, 비영리조직은 그 지원을 바탕으로 서비스를 제공하는 역할을 수행하는 것이다.

난민지원에 있어서 정부가 유입되는 모든 난민을 관리하는 것은 불가능하다고 여겨질 만큼 어려운 일인데다 굉장히 많은 비용투자가 뒤따른다. 따라서 비용절감 차원에서 해당 업무를 효과적으로 수행할 수 있는 비영리조직을 선정하여 위탁하는 경우가 많다. 뿐만 아니라, 거래비용이론처럼 정부가 시민들의 이질적인 선호에 모두 대응할 수 없기 때문에, 대상을 고려하여 차별화된 서비스를 제공할 수 있게 하기 위해서 계약을 선택할 수도 있는 것이다. 즉, 해당 지역과 분야를 잘 알고 있는 비영리조직과 계약함으로써 정부는 정보의 한계나 높은 비용 등과 관련된 문제를 극복할 수 있고, 전달되는 서비스의 질을 좀 더 높일 수 있게 된다. 따라서 ‘정부와 비영리조직 간의 계약이 있었는가?’ 하는 부분과 ‘정부의 예산 지원이 큰 비중을 차지하는가?’ 하는 부분이 ‘보완적 관계’를 판단하는 주요한 기준이라 볼 수 있다.

1) NPO-정부와의 관계

정부는 서비스의 효과적인 전달 등을 목적으로 비영리조직에게 계약을 통해 위탁하거나 재정을 지원하여 ‘보완적 관계’를 형성하게 된다. 인터뷰를 통해 분석한 재정지원 혹은 계약의 관계가 명확히 드러나는 기관은 Catholic Community Service, Utah Health Human Right, Asian Association of Utah, LDS Humanitarian Center이었고, 정부의 입장을 대변하여 의견을 제시해준 기관은 SL County office/New Americans이었다.

지방정부기관에 해당하는 SL County office/New Americans는 기관 내부적으로 근무하고 있는 사람들에게 어떻게 난민 인구에 대한 서비스를 제공할 것인지에 대한 교육을 실시하고, 난민을 대상으로 서비스를 제공하고자 하는 단체를 모아, 난민들이 직면한 어려움을 극복할 수 있도록 돕는 사업을 하고 있었다.

“우리가 하는 일은 두 가지가 있습니다. 하나는 그들에게 난민 인구에 대해 교육 시키고, 그들을 위해 봉사할 수 있는 자원과 노하우가 있는지를 확인하기 위한 기관들을 구하는 것입니다. 정부가 할 수 있는 또 하나의 일은 ‘힘을 모으는 일’입니다. 우리는 여러 분야의 힘을 모을 수 있으며, 지역사회에 있는 도전이 무엇인지를 확인할 수 있습니다.”

“우리는 정부가 이런 프로그램을 추가하는데 있어서 독특한 역할과 위치를 갖고 있다는 것을 이해하고 있는데, 이는 정부구조의 필요에 따른 것이 아니라 NPO에 의해 이러한 과정이 운영된다는 점에 있습니다. 그래서 우리가 하는 일은 항상 NPO 또는 NGO와 협력관계로 일하거나 공동의 노력으로 함께 일하는데 중점을 두고 있습니다.”

인터뷰를 통해 각 기관이 정부의 지원금을 받고 있는지에 대한 여부를 확인하며 정부와 보완적 관계라고 볼 수 있는 기관은 Catholic Community Service, Utah Health Human Right, Asian Association of Utah, LDS Humanitarian Center이었다. 앞서 소개한 Asia Association의 경우, 난민들의 사회 적응과 정착문제 등에 고민을 가지며, 다양한 비영리조직들과 협력하여 프로그램을 만들고 수요를 충족하기 위해 노력하고 있었다. Asia Association은 이슈나 프로젝트에 따라 정부 지원금을 받기도 하고 있으며, 자금 출처가 다양해 사업마다 결합된 자금의 종류와 수가 다르다고 밝혔다.

“정부(U.S. government)는 수입세(income tax)를 기준으로 자금을 분배합니다. 매년 9월 정도에 예산이 확정적으로 정해집니다. 연방정부(federal government), 주(state)에서 이슈별로, 혹은 프로젝트별로 지원을 받기도 합니다. 기금이나 기부자들을 통한 기부금도 받습니다. 저희는 현재 굉장히 다양한 프로그램 운영을 다양한 자금을 통해 운영하고 있습니다. 크게 4가지 사업이 있는데 각자의 자금형성(funding streams)이 되어 있습니다. 예를 들어, 어떤 프로그램은 11가지의 자금이 결합되어 운영되고 있습니다.”

LDS Humanitarian Center는 총 3개의 재원으로 구성되어 운영되는데, 연방정부로부터 받는 기금이 그 중 하나의 축을 이루고 있다는 점에서 정부와 보완적 관계를 확인할 수 있었다. 지원받은 재원의 활용에 대한 감사(monitoring)도 이루어지고 있음을 파악할 수 있었다.

“협력관계를 통해 우리는 연방기금(federal funding)을 마련하고 우리는 Dezra 산업 프로그램을 마련하였습니다. 그리고 우리는 LDS Humanitarian Service로부터 자금을 지원받습니다. 그래서 3개의 분리된 재원이 있습니다. (중략) 우리가 연방정부로부터 받는 연방기금을 가지고 있기 때문에, 이에 대한 부분은 매우 엄격하게 감사를 받습니다.”

Utah Health Human Right는 재원의 약 40%가 정부 기금으로부터 나온다고 밝혔으며, 이외에도 공모사업에 지원하거나 주정부, 지방정부의 지원을 받기도 한다고 밝혀 정부와 비영리조직 간의 보완적 관계를 확인할 수 있었다.

“기관의 재원 중 약40%는 미국 정부(US government)로부터 받는 고문 생존자를 위한 기금(grant that specific to survivors of torture)과 공모사업을 통해 받게 된 기금들입니다. 이외에 주 정부(state)와 지방정부(local government)의 기금도 있으며, 나머지 재원은 사적 영역에서 비롯됩니다.”

Catholic Community Service의 경우, 정권 교체 이후 난민에 대한 정책 변화로 인해 예산 삭감 등으로 어려움을 겪고 있으나 그간 정부와 협력하여 ‘2년 사례관리’ 서비스를 구축하였고, 현재에도 연방 정부와 지역사회의 지원을 통해 운영되고 있음을 확인할 수 있었다.

“유타에서 우리는 2년 동안 사례관리 서비스를 제공하고 있으며, 많은 자원봉사자와 기관들이 함께 일하며 난민들에게 필요한 사항을 충족하고자 하고 있습니다. 민관 협력의 측면에서 난민을 위한 프로그램은 훌륭하게 역할을 수행하고 있습니다. 연방 정부도 재정을 지원하지만, 주요 재정은 지역에서 매칭 프로그램을 통해 충당하고 있습니다.”

“유타가 다른 주와 달리 제공하는 서비스는 ‘2년간의 사례관리’입니다. 이 서비스는 오직 유타에서만 제공되고 있습니다. 다른 주의 경우 3~6개월의 사례관리에 그치고, 그 이후에는 난민이 스스로 해결해야 합니다. 유타 주도 기존에는 그와 같은 수준이었으나, 몇 년 전 Refugee Working Group에서 전 담당 공무원과 전 카운티 시장 등과 함께 협의하여 더 나은 서비스를 만들고자 노력했습니다. 그에 따른 결과로 ‘2년간의 사례관리’ 프로그램을 만들 수 있었습니다.”

SL County office/New Americans의 인터뷰는 정부의 관점에서 분석할 수 있었

고, 이외에 Catholic Community Service, Utah Health Human Right, Asian Association of Utah, LDS Humanitarian Center의 인터뷰를 통해 각 기관이 정부의 지원금을 받고 있는지에 대한 여부를 확인하며 비영리조직과 정부의 보완적 관계에 대해 확인할 수 있었다.

2) NPO-NPO와의 관계

보완적 관계는 각 주체들 간 계약이나 재정 지원을 통해 연결되어 있다는 특징을 갖고 있는데, 비영리조직과 비영리조직 간의 보충적 관계가 드러난 기관은 Catholic Community Service이었다. Catholic Community Service의 경우, 직접 제공할 수 없는 서비스를 해당 서비스를 제공할 수 있는 기관과 협력하여 난민들이 필요한 지원을 받을 수 있도록 하고 있다고 밝혔다. 이에 따라 주요 서비스 분야를 구분하고, 각 분야별로 담당직원을 두어 협력관계를 효과적으로 운영할 수 있도록 관리하고 있다고 하였다.

“우리가 제공할 수 없는 서비스의 경우 해당 서비스를 공급해주는 기관과 협력하여 난민들이 필요한 지원을 받을 수 있도록 합니다. 의료·주거 등 각 분야의 협력담당 직원이 있어서 협력을 공고히 유지할 수 있습니다. 현재 치과 서비스를 공급할 조직이 따로 없기에 Utah 대학의 치의학과와 협력하고 있습니다.”

이와 같이 해당 기관이 직접 제공할 수 없는 서비스를 제공 가능한 조직을 통해 연계·협력하여 제공한다는 측면에서, 보완적 관계임을 확인할 수 있었다.

3) 정부-대학과의 관계

정부와 대학 간의 보완적 관계에 대한 언급은 SL County office/New Americans의 인터뷰를 통해서 확인할 수 있었다. 정부와의 계약관계를 통해서 대학이 서비스가 잘 제공되고 있는지 확인하고 도울 수 있도록 하는 관계를 갖고 있다.

“우리는 유타대학교와 Caren Frost(유타대학 소속 교수)와 연구 계약을 맺고 있습니다. 제가 아는 몇 개의 프로젝트는 복지 제공자의 질을 평가하는 것입니다.”

본 연구가 비영리조직과의 협력적 관리에 주목하여, 정부-대학 보완적 관계에 관한 많은 내용을 담아내지는 못하였으나 SL County office/New Americans의 인터뷰를 통해 대학과 연구계약을 맺고 서비스 제공에 대한 평가나 관리 등을 함께하고 있음이 드러나며, 정부와 대학 간의 보완적 관계에 대해 확인할 수 있었다.

3. 대립적 관계(Adversaries)

미국 유타주의 솔트레이크시티 소재의 비영리조직, 대학, 정부기관의 담당자와 인터뷰 과정에서 대립적 관계(nonprofit and government as adversaries)에 대한 내용은 크게 부각되지 않았다. 그러나 대립적 관계가 정부의 정책과정에 비영리조직이 다양한 방식으로 참여하고, 이를 통해 정부의 역할 수행에 책임성을 높이고 감독하는 역할을 수행하는 것이라는 측면에서 일부 비영리조직이 이러한 관계 또한 유지해나가고 있음을 확인할 수 있었다. 정부 또한 비영리조직의 역할을 감독하는데, 이는 계약과 재정지원을 통한 감독의 책무를 다하는 것으로도 혹은 특정 분야에 대한 역할수행의 정도를 파악함에 있어서도 이러한 역할이 함께 병행된다고 볼 수 있겠다. 해당 관계가 드러나는 비영리조직 인터뷰는 다음과 같았다.

International Rescue Committee(IRC)의 경우, 주요사업에 대한 안내에서부터 법적인 권리와 접근을 위한 노력, 즉 옹호활동을 함께 수행하고 있음을 밝히고 있었다.

“저희의 주요사업은 재정착(resettlement), 경제적 웰빙(economic wellbeing), 법적인 권리와 접근(access and legal rights), 건강과 웰빙(health and wellness), 교육(education) 등의 주제로 구성되어 있습니다.”

Catholic Community Service의 경우, 난민을 지원하는 기관들이 정부에게 문제 해결을 위한 요청이나 제언 등의 노력을 시도하고 있음을 밝혔으며, 현 정부가 의미 있는 변화를 이끌어내지 못하고 있는 부분에 대해 비판적인 입장을 갖고 있음을 밝혔다.

“난민 재정착을 지원하는 기관들은 정부에 서한을 보내거나 의회 증언 등의 수단을 통해 문제를 해결하고자 시도하고 있습니다. 그러나 현 행정부에서 의미 있는 변화를 이끌어내지는 못하고 있습니다.”

정부의 역할 수행에 대한 책임성을 높이고, 소수자에 대한 권리와 지원을 위해 정치적인 노력을 함께 수행하고 있다는 측면에서, 대립적 관계(adversaries)가 드러나는 부분이라고 볼 수 있겠다.

4. 소결: 연구결과 종합

본 연구는 ‘협력적 난민지원 관리에 대한 시론적 연구’로 미국 유타주의 솔트레이크시티 소재의 비영리조직, 대학, 정부기관의 담당자와 인터뷰를 진행한 내용에 근거하여, 정부-비영리조직(NPO)-대학의 관계를 분석하고자 하였다. 본 연구의 인터뷰에서는 이론적 배경을 근거로 삼아, 각 기관이 비영리조직, 대학, 정부와 어떠한 유형의 관계(보충적 관계, 보완적 관계, 대립적 관계)를 갖는지에 대해서 종합적으로 분석하고 아래 <표 3>과 같이 연구결과를 종합하여 정리할 수 있었다. 분석결과에 따르면 솔트레이크시티는 난민을 대상으로 다양한 서비스를 제공하는 여러 형태의 NPO가 존재하였으며, 정부-NPO-대학이 상호 필요에 따라 물질·인적 자원을 공유하고 있었다. 또한, 이들의 상호 관계는 보충적·보완적 관계가 동시에 나타나기도 하였으며 상황에 따라 그 관계가 변화할 수도 있었다. 이러한 관계는 난민에게 보다 체계적이고 풍부한 서비스를 제공하기 위한 정부-NPO-대학의 노력으로 보인다. 또한, 이러한 노력은 난민의 안정적 정착과 지원에 있어 풍부한 경험을 토대로 구축된 좋은 예시라 할 수 있다. 난민 문제는 단순히 정부가 단독으로 해결할 수 있는 문제가 아니며 다방면의 복합적인 서비스가 요구된다는 점을 고려하였을 때 솔트레이크시티의 사례는 한국의 정부-NPO-대학의 역할과 책임, 관계에 대해 시사하는 바가 크다고 할 수 있을 것이다.

〈표 3〉 정부-NPO-대학 간 관계 분석

기관명	독립적 영역	공동 영역 (보충/보완/대립)		
		정부	NPO	대학
(1) Catholic Community Service	NPO	Complement Adversaries	Complement Supplement	Supplement
(2) Utah Health Human Right	NPO	Complement	Supplement	
(3) Spice Kitchen	NPO	Supplement	Supplement	
(4) LDS Humanitarian CTR	NPO	Complement	Supplement	
(5) Hartland/UNP	NPO	Supplement	Supplement	Supplement
(6) Maliheh Free Clinic	NPO	Supplement	Supplement	Supplement
(7) Asian Association of Utah	NPO	Complement	Supplement	
(8) International Rescue Committee	NPO	Supplement Adversaries	Supplement	
(9) U of U School of Dentistry	대학	-	Supplement	-
(10) SL County office/New Americans	정부	-	Complement	Complement

V. 결론

본 연구는 난민관리와 지원에 대한 지식과 경험이 부족한 한국사회의 난민지원 전략에 의미 있는 이론적·실무적 함의를 제시하고자, 미국의 유타주 솔트레이크시에 있는 정부, 비영리조직, 대학의 이민자 관련 담당자의 인터뷰를 중심으로 분석하였다. 본 연구의 결과 정부-NPO-대학 간 관계에 있어, 앞서 연구결과 종합에서 제시한 〈표 3〉과 같이 각 주체별 보충적 관계(supplement), 보완적 관계(complement), 대립적 관계(adversaries)에 관한 내용을 살펴볼 수 있었다. 각 기관이 지니는 관계의 특성은 단 한개의 관계로 설명되기 어렵고, 정부의 정책이나 상황에 따라 변화할 수 있으나, 본 연구에서는 증척된 관계 중 대표될 수 있는 관계, 인터뷰에 근거하여 주 관계로 드러나는 관계를 중심으로 분석하였다고 볼 수 있겠다. 인터뷰 결과를 바탕으로 분석결과에 대한 종합적인 요약과 더불어 한국적 맥락에서의 제언을 함께 제시하고자 한다.

먼저 보충적 관계(nonprofit as supplements to government)는 비영리조직과 정부의 관계, 비영리조직과 비영리조직의 관계, 비영리조직과 대학과의 관계 모두에

서 드러났다. 정부가 모든 난민을 대상으로 필요한 서비스를 제공할 수 없는 현실이고, 난민 문제가 굉장히 복잡적이라는 점을 고려하였을 때, 이에 대한 전문성을 지닌 기관과 협력하는 것은 필수적이라 볼 수 있다. Maliheh Free Clinic의 경우, 수입이 낮거나 보험에 가입되어 있지 않은 사람 모두가 의료서비스를 제공받고, 치료를 받을 수 있는 병원은 정부가 모두에게 제공하기 어려운 의료서비스를 비영리조직이 보충적인 역할을 통해 지원하고 있는 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 국내에서도 정부가 제공할 수 없는 서비스를 제공하는 비영리조직의 활동을 지원하고, 이를 통해 수요를 충족할 수 있도록 하는 노력이 필요할 것이다.

두 번째로, 보완적 관계(nonprofit and government as complements) 역시 비영리조직과 정부의 관계, 비영리조직과 비영리조직의 관계, 비영리조직과 대학과의 관계 모두 확인할 수 있었다. 여기서 중요한 부분은 상호동반자적인 관계라고 볼 수 있는데, 흔히 말하는 협력관계(파트너십; partnership)나 계약관계 등으로 설명되기도 한다. 정부가 재정적으로 비영리조직을 지원하고, 비영리조직은 서비스를 전달하는 방식이라고 볼 수 있다. 국내의 경우, 정부보조금이나 지자체 보조금을 받아 운영되는 비영리조직의 비중이 높고 위·수탁 절차를 통해 공공기관을 비영리조직이 위탁 운영하는 경우 또한 많다는 점을 고려하여, 보완적 관계의 인터뷰를 재고해볼 필요가 있다. 이 계약의 관계가 진정한 동반자의 관계, 보완적인 관계로 유지되려면 문제 해결이나 서비스 제공에 있어 서로 동등한 지위를 가지고 있어야 할 것이다. 솔트레이크시티에서의 비영리조직, 대학, 정부 인터뷰에서는 이러한 협력적 관계가 잘 드러나고 있는데, 국내에서 난민문제를 접근하는 협력과정에서도 이러한 부분이 간과되지 않도록 주의할 필요가 있겠다.

마지막으로, 대립적 관계(nonprofit and government as adversaries)의 경우, 본 연구에서는 아주 주요한 관계로 드러나지는 않았으나 정부의 정책과정에서 비영리조직이 참여하고 정부의 역할 수행에 책임성을 높이고 감독하는 역할을 수행한다는 측면에서 많은 비영리조직들이 이러한 역할을 수행하고 있음을 확인할 수 있었다. 미국의 정권변화 등으로 난민에 관한 주요정책과 이슈에 대한 기조 역시 변화하여 관련 비영리조직에 대한 예산 지원이 삭감되는 등의 어려움에 대해 언급한 기관도 있었고, 난민 문제에 관하여 정부에 다양한 의견을 제시하는 옹호 활동을 하고 있음을 밝힌 기관도 있었다. 정부 또한 비영리조직의 역할을 감독하기도 하는데, 이는 서로 간의 투명성과 책무성을 위한 노력을 좀 더 기하게 한다는 측면에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 따라서 감독의 역할이나 문제에 대한 시각에 있어 균형과 견제를 할 수 있도록 하는 대립적 관계 역시 활성화 될 수 있도록 하는 사회

적 분위기와 기회를 마련하는 것이 필요할 것이다.

정리하면 솔트레이크시티는 난민을 비롯하여 이민자를 대상으로 서비스를 제공하는 다양한 형태의 비영리조직이 존재하고 이들은 상호 정부 및 대학과 보충적, 보완적, 대립적 관계를 형성하며 서비스를 제공하고 있었다. 이들은 궁극적으로 난민의 안정적인 정착을 지원하고 일상생활로 돌아갈 수 있도록 돕고자 하는 공통의 목표를 가지고 역할을 수행하고 있었다. 한국의 경우 난민에 대한 관심이 적고 관련 비영리조직의 활동이 활발하지 않기 때문에 난민의 정착을 위한 적절한 조치가 매우 미흡하다. 이러한 상황에서 솔트레이크시티 사례가 한국사회에 주는 시사점은 매우 크다. 한국은 난민을 비롯한 이주민 정책 분야에서 여전히 파편적 체계를 벗어나지 못하고 있는 실태다. 법적 장치가 마련되어 있음에도 불구하고 실제적인 지원은 매우 부족하다. 또한, 정부와 비영리조직의 활동이 유사·중복으로 전개되어 비효율에 빠지거나(최무현·김경희 2015), 비영리조직과 연계성을 형성하지 못한 채 자기 완결적으로 진행되는 정부사업의 문제점(최승범 외, 2015) 등은 고질적으로 제기되는 한계이다. 솔트레이크시티의 사례가 시사하는 바의 핵심은 정부가 갖추지 못한 전문성과 암묵지(tacit knowledge)를 외부(비영리조직·대학)로부터 유기적으로 활용하는 데에서 찾을 수 있다. 현재 한국의 이주민 지원 서비스는 여성가족부의 ‘다문화가족지원사업’을 주축으로 전달되고 있으나, 정책의 일방적 성격과 정부 주도형 사업 등으로 인한 한계(조화성, 2009; 김정훈, 2017)에 직면해있다는 점에서 솔트레이크시티의 거버넌스 체계와 대조적이다. 비영리조직이 보충과 보완의 역할을 수행할 수 있는 민관협력의 생태계를 구축하는 것이 협력적 난민지원 관리의 선결과제라고 할 수 있다. 이를 바탕으로 할 때 정부-NPO-대학 간 인적·물적 자원, 정보의 공유가 가능할 것이며, 구축된 네트워크를 활용하여 협력적 난민지원 관리를 이끌어낼 기반을 마련할 수 있을 것이다. 특히 한국은 난민과 관련된 정부의 경험이 부족하다는 점, 난민을 지원하는 NPO가 양적으로 많지 않다는 점에서 어려움이 있기 때문에 단기적으로는 정부의 지원을 통한 이민자 관련 NPO를 활성화하고 이들의 협력을 촉진시킬 수 있는 인센티브를 제공하는 등과 같은 노력이 필요할 것이다. 각 주체들의 활성화를 도모하고 난 후에는 난민지원을 위한 협력을 적극적으로 관리해줄 필요가 있다. 또한, 중·장기적으로 이러한 각 행위자들이 독립적이고 자발적인 상호 관계를 형성하고 난민을 위한 활동을 원활히 수행할 수 있도록 제도적·정책적 바탕을 마련하여 뒷받침해줄 필요가 있다.

본 연구는 앞서 제시한 의미 있는 연구적 함의를 이끌어 냈음에도 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 본 연구의 인터뷰 대상이었던 비영리조직은 주로 이민자를

대상으로 원활한 정착과 생활안정을 위한 서비스를 제공하는 역할을 하고 있었다. 때문에 정부를 대상으로 적극적 옹호 활동을 펼치거나 정부 활동을 감시·감독하는 즉, 대립적 관계를 갖는 NPO를 적극적으로 포함시키지 못하였다는 한계를 갖는다. 둘째, 본 연구는 인터뷰 내용을 토대로 정부-NPO-대학 간의 관계를 유형화하였다. 때문에 인터뷰에 드러나지 않은 각 행위 주체들 간의 관계를 명확히 파악하는데 여러 근거자료를 활용하지 따라서 '정부와 비영리조직 간의 계약이 있었는가?' 하는 부분과 '정부의 예산 지원이 큰 비중을 차지하는가?'하는 부분이 '보완적 관계'를 판단하는 주요한 기준이라 볼 수 있다. 못하였다는 한계가 있다. 따라서 후속 연구에서는 다각적인 연구방법을 활용하여 정부-NPO-대학 간의 관계를 파악하고 난민 관리를 위한 각 주체들 간의 협력 전략에 대해 보다 심도 있는 논의가 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김은성·안혁근·박형준·양기근·함종석. (2009). 중앙정부와 지방정부 재난안전관리의 효과적 협력방안 연구. 한국행정연구원.
- 김정훈. (2017). "한국 다문화가족정책 통합에 대한 현장전문가의 인식: 다문화가족지원센터와 건강가정지원센터의 통합을 중심으로." 「다문화교육연구」, 10(2): 89-124.
- 김준기. (2000). "정부-NGO 관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서." 「한국정책학회보」, 9(2): 5-28.
- 김창수. (2005). "관료와 시민사회 협력의 성공조건." 「지방정부연구」, 9(1): 145-167.
- 이명석. (2009). "협력적 거버넌스와 공공성." 「한국행정학회 학술발표논문집」, 760-775.
- 조화성. (2009). 「충남다문화지원체계네트워크 구축방안」. 충남여성정책개발원.
- 최무현·김경희. (2015). "한국의 다문화사회 정책의 거버넌스 현황과 발전방안." 「공공사회연구」, 5(3): 229-281.
- 최승범·김홍환·김춘미. (2015). "지역 다문화가족 지원을 위한 협력적 거버넌스 문제점과 해결방안-충청남도를 중심으로." 「지방행정연구」, 29(4): 93-123.
- 한표환·김선기. (2003). "자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진방안." 「한국행정학보」, 37(3): 217-239.
- 황정미. (2010). "다문화시민 없는 다문화교육-한국의 다문화교육 아젠다에 대한 고

- 찰.” 「담론 201」, 13(2): 93-123.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). "Collaborative governance in theory and practice." *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Bruno, A. (2015). "Refugee admissions and resettlement policy." *Curr. Politics Econ. U.S. Can. Mex.* 173: 485-500.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent (Vol. 3)*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D., & Guild, E. (2015). *The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities*. CEPS Essay 20.
- Coston, J. M. (1998). "A model and typology of government-NGO relationships." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3): 358-382.
- Douglas, J. (1987). *Political Theories of Nonprofit Organization*, [w:] WW Powell (red.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*.
- Gidron, B., Kramer, R. M., & Salamon, L. M. (1992). *Government and the third sector in comparative perspective: Allies or adversaries. Government and the third sector: emerging relationships in welfare states*, San Francisco : Jossey-Bass. 1-30.
- Gozdziak, E. M., & Martin, S. F. (Eds.). (2005). *Beyond the gateway: Immigrants in a changing America*. Lexington Books.
- Hansmann, H. B. (1980). "The role of nonprofit enterprise." *The Yale law journal*, 89(5): 835-901.
- Hong, M. K., Varghese, R. E., Jindal, C., & Efird, J. T. (2017). "Refugee Policy Implications of US Immigration Medical Screenings: A New Era of Inadmissibility on Health-Related Grounds." *International journal of environmental research and public health*, 14(10): 1107.
- House, D. June 30, (2009). *Hyatt Place: War-torn Refugees Find Salt Lake City Hotel Work*. Deseret News.
- Krogstad, J.M. & Radford, J. (2017). *Key Facts about Refugees to the U.S.; Pew Research Center*: Washington, DC, USA,
- Pierce, Karen. (2014). "Ministerial Pledging Conference on Resettlement and other forms of Admission for Syrian Refugees, 9th December 2014, Geneva." Statement delivered by Ambassador Karen Pierce on behalf of the British

- Government, December 10. (검색일: 2019년 1월 7일/<https://goo.gl/G2XZQ4>)
- Robert, A., & Michael, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Russell, D. M., Drews, C., & Sue, A. (2002). *Social aspects of using large public interactive displays for collaboration*. In *International Conference on Ubiquitous Computing* (pp. 229-236). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Salamon, L. M. (1987). "Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state." *Journal of voluntary action research*, 16(1-2): 29-49.
- Steinberg, R. (1997). "Overall evaluation of economic theories." *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 8(2): 179-204.
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). "Networking literature about determinants of network effectiveness." *Public Administration*, 88(2): 528-550.
- UNHCR. (2018). Population Statistics. *UNHCR*.
- United States Census Bureau. (2019). <https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/US/PST045218>. (검색일: 2019년 1월 7일)
- Utah Department of Health. (2017). Refugee resettlement 101 presentation.
- Weisbrod, B. A. (1997). "The future of the nonprofit sector: Its entwining with private enterprise and government." *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 16(4): 541-555.
- Whittaker, W. (2011). "Two Pathways Through Which the University of Utah Can Further Support the Integration of Refugees in Utah." *The University of Utah Department of Sociology*, 1-32.
- Young, D. R. (2006). "Complementary, supplementary, or adversarial? Nonprofit-government relations." *Nonprofits and government: Collaboration and conflict*, the Urban Institute Press, Washington DC, 37-80.

김화연(金花然): 주저자. 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정을 수료하였으며, 주요 관심분야는 여성 인적자원관리, 일과 삶의 균형정책, 다문화정책 등이다. 최근 논문으로는 “공공조직 집단문화의 영향력에 관한 연구: 조직몰입을 통한 성과제고를 중심으로(2018)”, “조직우선주의가 여성근로자의 직무 스트레스와 조직몰입에 미치는 영향력 연구”(2017). “Determining the quality of life of marriage migrant women in Korea(2017)” 등이 있다(hwayeon12@skku.edu).

김민정(金旻靜): 공동저자. 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정을 수료하였으며, 주요 관심분야는 시민사회, 비영리조직, 공공-비영리 협력, 시민참여, 사회자본, 사회혁신 그리고 사회적 가치 등이다. 최근 논문으로는 “다문화 비영리조직이 경험·인식하는 민관협력의 역할과 한계: 목표와 역할의 격차(2019)” 등이 있다(upmjok@gmail.com).

김민길(金旻吉): 공동저자. 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정을 수료하였으며, 주요 관심분야는 복지, 교육, 이민정책 등이다. 최근 논문으로는 “한국적 맥락에서 옹호연합모형의 적합성에 관한 연구: 외국인 고용허가제 도입과정을 중심으로(2017)”, “한국의 남녀임금격차 추세 및 원인 분석(2017)”, “결혼이주여성들의 출신 국적별 임금차별에 관한 연구: 옥사카(Oaxaca) 분해방법론을 중심으로(2016)” 등이 있다(bix15@skku.edu).

조민혁(趙民爌): 공동저자. 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정을 수료하였으며, 주요 관심분야는 정책평가, 지방정부, 민관협력 등이다. 최근 논문으로는 “다문화 비영리조직이 경험·인식하는 민관협력의 역할과 한계: 목표와 역할의 격차(2019)” 등이 있다(cmh5057@gmail.com)

정규진(鄭奎珍): 교신저자. University of North Texas에서 2015년 행정학 박사학위를 취득하였으며, 현재 성균관대학교 행정학과 /국정전문대학원 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 재난관리, 위기관리, 사회연결망분석, 비영리조직 등이다. 최근 논문으로는 “Do Political Similarities Facilitate Interlocal Collaboration?(2018)”, “Filling the Gap between Bureaucratic and Adaptive Approaches to Crisis Management: Lessons from the Sewol Ferry Sinking in South Korea(2018)” 등이 있다(kjung1@skku.edu).

신중년의 성공적 노화에 미치는 영향요인 분석

한창묵

한국이 고령사회로 진입하면서 정부의 정책에 있어 중장년층에 대한 관심이 높아지고 있다. 이는 해당 세대가 노령층에 진입하기 전에 정부 차원에서의 경제·사회적 지원을 통하여 이들이 성공적 노화를 돕기 위함이다. 본 연구는 한국이 고령사회에 진입함으로써 나타난 신중년세대를 대상으로 새로운 생애주기의 관점에서 이들의 성공적 노화 수준을 파악하는데 있다. 이를 위해 본 연구는 한국고령화연구패널조사 6차 자료를 이용하여 신중년세대의 성공적 노화에 미치는 영향요인을 분석하였다. 분석 결과 신중년의 성공적 노화에 유의미한 영향을 미치는 요인들은 전환기와 안정기 신중년 집단 간에 차이가 있었다. 대체적으로 성공적 노화 수준은 전환기가 더 높았으나, 전환기가 안정기보다 우울증상이 더 높은 것으로 나타났다. 특기할 점은 가구 특성의 경우 배우자 관계 및 자녀관계는 신중년 전환기와 안정기에 모두 성공적 노화를 달성하는데 긍정적인 영향을 주었으나, 손자녀 양육은 서로 다른 차이를 보였다는 점이다. 위와 같은 분석결과를 토대로 신중년의 성공적 노화 수준을 개선시키기 위한 고용 및 복지 정책 방안을 제시하였다.

[주제어: 신중년, 성공적 노화, 고령화 사회]

1. 서론

최근 한국이 고령사회로 진입하면서 정부의 정책에 있어 중장년층에 대한 관심이 높아지고 있다. 이는 해당 세대가 노령층에 진입하기 전에 정부 차원에서의 경제·사회적 지원을 통하여 이들이 성공적 노화(successful aging)를 돕기 위함이다. 중장년층에 대한 국가적 지원은 비단 한국의 일만이 아니다. 세계보건기구(WHO)는 2015년에서 2050년 사이에 전 세계 인구 중 60세 이상 인구의 비율이 12%에서 22%로 증가할 것으로 예상되지만, 세계적으로 이들을 위한 성공적 노화 대책이 부재함을 지적했다(WHO, 2018). 이미 유럽에서는 기존의 중장년층을 다시 세분화해

50세 이후를 새로운 세대로서 서드에이지(Third age)로 구분하고 있으며, 서드에이지는 다른 2차 성장을 통해 자기실현을 추구하는 시기로 바라보고 있다(Laslett, 1991).

우리나라에서도 50세부터 69세까지를 신중년으로 정의하여 기존의 중장년층 세대를 분리할 준비를 하고 있다. 정부가 추진하고 있는 인생 3모작 지원 정책은 신중년세대가 향후 고령세대가 되었을 때 활기찬 노후(Active ageing)를 보낼 수 있는 대표적인 정책 사례라 할 수 있다. 그러나 우리나라의 신중년 정책은 미국 및 유럽에서 논의되는 서드에이지 세대의 자기실현에 대한 측면보다는, 주된일자리에서 이탈한 근로자들을 대상으로 한 취·창업 서비스를 제공한다는 점에서 차이가 있다.

이 같은 점은 한국의 경우 신중년의 주축을 차지하고 있는 거대 인구집단인 베이비붐 세대(1955~63년생)가 은퇴 이후 삶에 대한 개인적 준비나 제도적 보호 장치가 제대로 구축되지 않은 채 조기 은퇴를 하는 현상을 겪고 있기 때문이다. 즉 우리나라의 경우 공적연금제도인 국민연금의 수급연령이 65세이기 때문에, 조기 은퇴를 겪은 신중년은 연금을 수급 받을 수 있는 65세가 되기 전까지는 근로소득을 대체할 다른 소득원을 구할 수 없다면 빈곤층으로 전락할 위험이 높다. 이는 주된일자리 퇴직 연령의 변화로 인해 신중년세대가 우리나라 사회보장체계에 있어 새로운 사각지대로 등장했다는 점을 보여주며, 이들을 대상으로 하는 새로운 정책적 대응이 필요하다는 것을 의미한다.

이 같은 문제인식에 기초하여 본 연구는 성공적 노화의 관점에서 신중년세대의 생애주기 과정의 특성을 파악하고자 한다. 구체적으로 Rowe & Kahn(1997)의 '성공적 노화' 개념을 적용하여 신중년세대가 갖고 있는 가구 및 개인적 요인이 성공적 노화의 하위 요소인 신체적, 인지·심리적, 사회적 성공적 노화에 미치는 영향을 살펴볼 계획이다. 우리나라에서 성공적 노화에 대한 연구는 2000년대 이후 여러 방면으로 연구가 진행되었지만(지혜은·박경숙, 2018), 아직 국내에서는 주로 고령자를 대상으로 연구되었을 뿐 신중년세대를 대상으로 한 연구는 부족한 실정이다. 또한 성공적 노화에 대한 연구에 있어 신체적, 인지·심리적, 사회적 성공적 노화를 종합적으로 살펴보는 연구는 많지 않다(윤현숙·유희정, 2006; 이수진·송미순, 2015; 한송이·윤순녕, 2015; 지혜은·박경숙, 2018). 이와 같은 배경 하에서 본 연구는 국내 신중년세대의 성공적 노화 수준을 파악함으로써 향후 복지정책을 마련하는데 있어 성공적 노화의 하위 요소별 고려해야할 경제적 및 생애주기 특성을 고려할 수 있도록 정책적 제언을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 신중년의 개념

신중년은 일반적으로 노화가 시작되었지만 아직 노인은 아닌 사람들을 지칭하는 용어이다(한국일보, 1992; 조선일보, 2015; 신용주·김혜수, 2015; 고진수 외 2인, 2018). 국내에서 신중년이라는 용어의 사용은 한국일보에서 1990년에 기획시리즈로 연재했던 ‘신중년 세대’에서 처음 등장했지만, 이 당시에는 빈번히 사용되지 않았다. 한국 사회에서 신중년이 본격적으로 논의된 시기는 2013년에 조선일보에서 ‘新중년’을 특집기사로 보도한 이후¹⁾라 볼 수 있다. 정부 정책에서 신중년이 언급된 것은 2017년의 ‘신중년 인생 3모작’ 정책이다. 그러나 신중년의 대상이 50세 이상이라는 점을 고려할 때, 노인복지 중심의 정책에서 2010년 이후로 중장년 지원 정책으로 복지정책이 확대된 것을 신중년 논의의 시작으로 볼 수 있다. 정부는 보건복지부를 중심으로 베이비붐 세대의 퇴직 이후 노후 생활에 관한 인프라 구축을 위해 2006년부터 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)을 추진하였으나 사업이 본격적으로 추진된 것은 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015) 부터이다. 2차 기본계획을 통해 베이비붐세대 고령화 대응체계 구축을 위한 다양한 고용기회 제공 및 노후생활 설계를 강화하는 정책을 추진했다. 이에 맞춰 고용노동부 역시 제2차 고령자고용촉진 기본계획(2012~2016) 및 장년고용종합대책(2014)을 수립하여 중장년층을 대상으로 하는 고용지원정책을 추진하였다. 이후 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)에서는 장기적 접근, 고령자 사회참여 기회 확대, 노후준비 지원 확대, 중·고령자 근로기반 확대 등을 정책의 주안점으로 두고 있다.

따라서 정책의 측면에서 현 정부의 신중년 지원 정책은 기존의 정부의 중장년층을 대상으로 한 고용 및 복지 지원 정책을 한층 더 강화한 정책으로 볼 수 있다. 복지 지원 정책의 측면에서 정부는 신중년재충전센터를 설치하여 신중년의 사회참여 커뮤니티 플랫폼을 구축하였다. 또한 국민연금공단을 통한 지역노후준비지원센터를 설립하여 신중년의 생애경력설계 교육·상담 역할을 수행하고 있다. 고용 지원 정책의 측면에서 정부는 신중년 인생3모작 기반구축계획을 발표하였다. 이는 신중년의 고용 지원 서비스에 대한 유관 정부부처 서비스를 통합 및 연계 지원하는 것

1) 2002년 건강검진을 받은 만 60~75세와 10년 후인 2012년에 건강검진을 받은 같은 나이의 사람들을 비교 조사한 결과 2012년에 조사를 받은 사람들이 체력, 지력, 사회적 측면에서 과거보다 더 젊은 상태를 유지하는 것으로 나타나, 新중년이란 새로운 연령층이 등장했다는 주장이다(조선일보, 2013).

이 특징으로 신중년 인생3모작 패키지, 전직지원서비스, 특화훈련 확대, 적합직무 고용창출 장려금 지급, 세대융합형 기술창업 등과 같은 서비스를 제공한다. 이 같은 신중년 지원 정책은 정부의 복지 서비스 범위가 확대되는 모습을 보여주는 대표적인 사례이다. 즉 정부의 복지 서비스 범위가 취약계층 중심에서 일반인을 포함하는 추세로 변화하고 있으며, 지원 연령에 있어서도 노인(만 65세 이상) 중심 지원에서 50세 또는 40세 이상 지원으로 확대되고 있다. 대상에 있어서도 과거에는 퇴직자 또는 실업자 중심의 지원이었다면 현재는 퇴직예정자 및 재직자를 포함하는 지원으로 확대되고 있다(강소랑 외 4인, 2017). 정부의 신중년 지원 정책을 정리하면 아래의 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 정부 신중년 지원 정책

부처	정책내용
보건복지부	• 새정부-신중년재충전센터설치 발표(2017.6) - 국민연금공단(지역노후준비센터) 기반 2020년까지 229곳 설치 • 50·60대의 인생3모작 체계적 지원 - 생애경력설계 교육과 상담, 일자리 연계 - '재무·건강·여가·대인관계' 등 노후준비 - 4대 영역 지원 담당 - '신중년'들이 교류하는 '사회참여 커뮤니티 플랫폼' 구축
고용노동부	• 새정부-신중년 인생3모작 기반구축계획 발표(2017.8) - 신중년 인생3모작 패키지 신설 - 전직지원서비스 의무화(대기업) - 신중년 특화훈련 확대(폴리텍 대학) - 신중년 적합직무 고용창출장려금지급 - 신중년 인프라 통합·연계
기타 부처	• 중소벤처기업부 - 세대융합형 기술창업 확대 - 재창업 패키지 • 농림축산식품부/해양수산부 - 체류형 귀농귀어귀촌 지원 확대 - 귀농귀어귀촌인/지역주민 상생지원 • 행정안전부 - 자원봉사 저변 확대

출처: 서울시 50+정책 중장기 발전전략(2017:62)의 내용을 바탕으로 저자 재구성

정책적으로 신중년에 대한 정부의 지원 정책은 계획 및 추진중에 있으나, 학술적으로 신중년에 대한 정의는 아직 일반화된 합의가 이뤄지지 않은 상태이다. 예를 들어 현 정부의 신중년은 50세~69세를 대상으로 하지만 60~75세(조선일보, 2013;

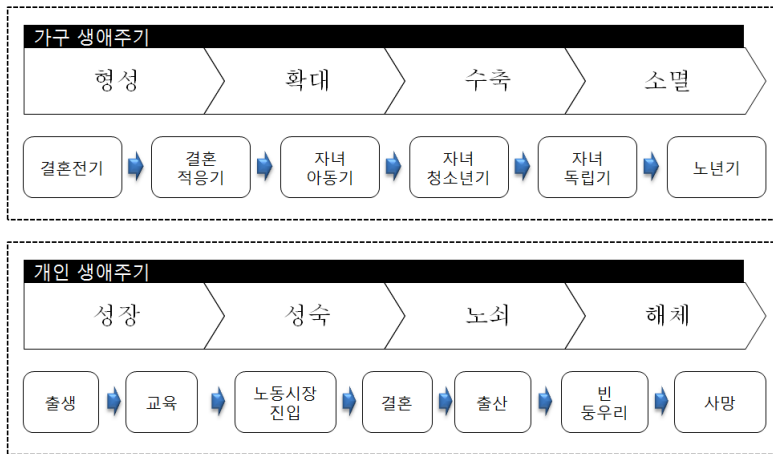
이용호, 2015), 50세 전후를 중심으로 한 세대(한국일보, 1992), 50세~65세(신용주·김혜수, 2015; 유리나, 2018)등의 다양한 관점이 존재한다. 이처럼 신중년의 연령 범위에 대한 정의가 다양한 것은 신중년이란 새로운 연령층을 생활연령으로 구분하기 때문이다. 생활연령이란 일반적으로 말하는 연령으로서 사람들에게 일관되게 적용되는 생년월일에 의한 나이를 의미한다. 그러나 Cavanaugh와 Blanchard-Fiedls(2018)에 따르면 학술적으로 연령이란 모두에게 동일하게 적용되는 생활연령 외에 지각된 연령, 심리적 연령, 사회문화적 연령 등을 포함한다. 지각된 연령이란 생활연령과 달리 실제 자신이 느끼는 연령을 의미하며, 심리적 연령이란 사람들이 변화하는 환경적 요구에 적응하기 위해 사용하는 자아의식, 인격, 정신적 성숙도와 같은 심리적 능력을 잘 갖추고 있는지를 보는 연령을 의미한다. 마지막으로 사회문화적 연령은 개인이 속한 사회문화권에서 형성된 규범으로서 첫 직장을 들어가는 연령, 결혼 연령, 은퇴 연령 등을 예로 들 수 있다(Cavanaugh & Blanchard-Fiedls, 2018). 따라서 새로운 연령층을 정하는 것은 연령에 관한 다양한 기준점을 고려해야하기 때문에 일반화된 합의가 어렵다는 문제가 있다(정홍인, 2018).

따라서 본 연구에서는 신중년 세대의 특성을 설명하는데 있어 생애주기(Life Cycle) 관점으로 접근하고자 한다. 이는 신중년이 인간의 생애주기에 있어 중년기와 노년기 사이에 분화되는 새로운 연령대의 특성을 갖기 때문이다. 생애주기 개념의 주된 요소로는 “연속적인 형태(단계, stage), 불가역적인 발달(성숙, maturation), 재생산(세대, generation) 등이 있으며”(박시내 외 2인, 2013:4에서 직접인용), 이를 사회과학에 적용한 대표적인 학자로는 에릭슨이 있다. 심리학자인 에릭슨은 생애주기를 8단계로 구분하여 개인의 생애주기를 유아기, 전기 아동기, 놀이기, 학령기, 청소년기, 초기성인기, 성인기, 노년기로 접근하고 있다(Erikson, 1968).

에릭슨 이후 사회과학 영역에서 생애주기 모델은 개인과 가구의 두 측면으로 발전하였다. 이 때 개인의 생애주기와 관련된 주된 현상은 ‘개인의 노화’에 대한 연구이며, 가구의 생애주기와 관련된 주된 현상은 가족의 형성·확장·수축·소멸 과정에 대한 논의이다. 구체적으로 가족 생애주기의 경우 가족의 ‘형성’이란 결혼을 통해 가족이 형성되는 것을 의미한다. 가족의 확대란 부부가 출산·입양 등을 통해 가족이 확대되는 시기이다. 가족의 수축이란 자녀의 출가 및 배우자의 사망으로 가족 규모가 축소되는 시기며 마지막 단계는 가족의 소멸로서 노부부의 사망으로 인해 가족이 해체되는 것을 의미한다. 각각의 단계는 다시 세부적으로 ‘결혼 전기’, ‘결혼 적응기’, ‘자녀 아동기’, ‘자녀 청소년기’, ‘자녀 독립기’, ‘노년기’ 등으로 나눌 수 있

다(Duvall, 1988). 개인의 생애주기의 경우 개인은 성장->성숙->노쇠->해체의 노화 과정을 겪는 것으로 설명된다. 또한 각각의 단계는 다시 세부적으로 ‘출생’, ‘교육’, ‘노동시장 진입’, ‘결혼’, ‘출산’, ‘빈 둥우리(empty nest)’, ‘사망’ 등으로 나눌 수 있다(박시내 외 2인, 2013:6). 지금까지 논의한 가족 및 개인의 생애주기는 아래의 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 가족 및 개인의 생애주기



주: 박시내 외 2인(2013:164)의 내용을 바탕으로 작성

가족 및 개인의 생애주기를 바탕으로 볼 때 신증년은 큰 틀에서 가구 생애주기의 경우 수축과 소멸의 사이에 있으며, 개인 생애주기의 경우 노쇠와 해체의 사이에 있다. 또한 세부적으로 개인은 신증년 시기에 자녀 독립과 그로 인한 빈 둥우리와 같은 생애사건을 겪게 된다.

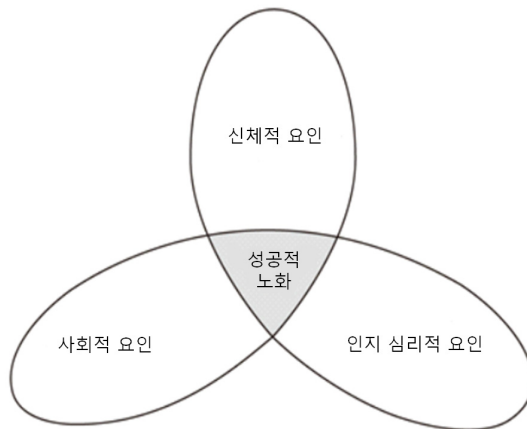
생애주기에 대한 선행연구 중 고령화에 따른 새로운 생애주기의 분화에 대한 선행연구는 많지 않다. 국외 연구에서는 Freedman, M.(2011)의 앙코르 세대(Encore age)가 있으며, 국내 연구로는 서울시 50플러스 재단의 '50플러스세대'나 희망제작소의 제2성인기(중년전환기·중년안정기) 등이 있다(배영순 외 2인, 2015; 강소량 외 2인, 2019). 이들의 연구에서 제시하는 새로운 연령층의 시작나이는 50대이며 마지막 나이는 각각 노년기에 대한 정의에 따라 다르다. 예를 들어 50플러스 세대에서는 노년기를 65세 이상으로 보기 때문에 50플러스 세대를 50-64세로 정의하지만, 제2성인기는 노년기를 70세 이상으로 보기 때문에 연령대를 50-69세로 정의한다. 현재 국내 노년기 연령대에 있어 사회문화적 연령과 지각된 연령간에 차이가 있는

며(이금룡, 2006), 정부의 신중년 정책에서 신중년의 연령대를 50-69세로 정의한 점을 고려할 때 노년기를 70세 이상으로 보는 것이 적절하다 생각된다. 따라서 본 연구에서는 지금까지의 논의를 종합하여 신중년의 연령대를 50-69세로 규정하고자 한다.

2. 성공적 노화의 개념

성공적 노화란 노화에 대한 부정적 시각에서 벗어나 노화를 긍정적으로 바라보는 것을 의미한다(지혜은·박경숙, 2018). 성공적 노화에 대한 정의는 시대 및 사회적 맥락에 따라 다를 수 있으며, 학자들 역시 연구하는 관점이 다양하다(이창수 외, 2013). 이 중 가장 대표적인 정의는 Rowe & Kahn(1998)이 주장한 성공적 노화이다. 이들은 성공적 노화를 단지 병리학적 관점의 단일 차원으로만 설명하는 것에서 벗어나 신체적, 인지·심리적, 사회적 영역 모두를 포함하는 다차원적 개념으로 접근했으며, 성공적 노화의 3대 구성요소로서 질병 및 장애의 부재, 정신적 및 신체적 기능 유지, 적극적 삶의 참여를 제시하였다(Rowe & Kahn, 1988:38). Rowe & Kahn(1998)의 성공적 노화에 대한 정의는 성공적 노화의 의미를 해석하는데 있어 기반을 마련했다는 평을 받으며, 성공적 노화를 연구하는 많은 학자들에게 널리 사용되고 있다(Depp & Jeste, 2006; 이창수 외 2인, 2013; Rowe & Kahn, 2015). 따라서 본 연구에서는 신중년의 성공적 노화의 개념 및 영향요인을 측정하는데 있어 Rowe & Kahn(1998)의 성공적 노화의 정의를 사용하여 연구를 진행하였다.

〈그림 2〉 성공적 노화의 구성요소



성공적 노화의 세 가지 요소는 위의 <그림 2>와 같이 상호 독립이면서도 서로 맞물린 상호작용 관계에 있다. 예를 들어 신체적 장애 및 질병이 없는 건강한 신체를 갖고 있지만 사회적 연결망이 단절된 채 홀로 외로운 삶을 산다면 성공적 노화의 상태로 볼 수 없다(Minkler & Fadem, 2002). 또한 성공적 노화에 있어 구성요소 간 신체적·인지·심리적·사회적 요소의 순서대로 위계적 관계를 갖는것으로 알려져있다. 이는 질병 및 신체에 장애가 없으면 정신적 기능을 높게 유지할 수 있으며, 이를 통해 사회 내 적극적 참여가 가능하다는 점을 뜻한다(한송이·윤순녕, 2015).

또한 성공적 노화는 노년기만의 결과론적 관점이 아닌 생애주기 과정으로 판단할 필요가 있다(정홍인, 2018). 즉 성공적 노화란 특정 시점에 나타나는 현상이 아닌 개인의 생애주기 속에서 시간이 흐르면서 쌓인 다양한 사건 및 관계 등을 고려한 역동적 결과라는 점이다(Stowe & Cooney, 2015). 전생애적 관점으로 성공적 노화를 접근하는 것은 매우 중요하며 이를 통해 노화의 결과들에 대한 이해를 높일 수 있다. 그 결과 성공적 노화에 대비되는 보편적 노화를 극복할 수 있는 개인 및 사회적 대응방안에 대해 효율적으로 접근할 수 있다(Berkman et al., 2011, Lamb et al., 2017). Rowe와 Kahn 역시 초기의 성공적 노화에 대한 연구 이후 성공적 노화에 있어 노년기의 가시적 부분만을 대상으로 하는 것이 아닌 생애적인 발달 과정을 고려할 필요가 있음을 피력하였다(Rowe & Kahn, 2015).

3. 성공적 노화에 영향을 미치는 요인

성공적 노화의 개념은 보편적으로 사용되나, 성공적 노화에 영향을 미치는 요인은 사회문화적 특성에 따라 다를 수 있다(정홍인, 2018). 선행연구를 통해 성공적 노화에 영향을 미치는 요인을 살펴보면 성별, 연령, 결혼유무, 교육수준, 종교, 경제수준 등과 같은 인구통계학적 변수가 영향을 미치는 것으로 나타난다(조명희, 2014; Cosco et al., 2013; Depp & Jeste, 2005; 정여진 외 4인, 2014). 인구통계학적 변수에 있어 외국과의 차별점은 우리나라의 경우 가족과 관련한 변수인 가족동거여부나 배우자 및 자녀에 대한 만족도 등이 성공적 노화에 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(한송이·윤순녕, 2015).

또한 성공적 노화에 관한 국내 선행연구가 많기 때문에 선행연구들에 대한 메타분석을 시도한 연구결과를 통해 인구통계학적 변수 외에 성공적 노화를 구성하는 구성요소인 신체적·인지심리적·사회적 요인의 변수들을 파악하는것이 보다 적절하다(지혜은·박경숙, 2018). 국내에서 성공적 노화에 구성요소 별 하위변인에 대한 메

타분석을 수행한 연구로는 조명희(2014), 정여인 외 4인(2014), 김신향 외 2인(2016) 등이 있다. 조명희(2014)는 성공적 노화에 대한 2002년부터 2012년까지 국내 연구동향을 분석하여 성공적 노화에 영향을 미치는 구성요소로 우울, 자아존중감, 생산적 활동, 동거 유형, 자기 효능감, 자기 통제를 잘하는 삶, 초월감, 대처행동 등을 제시하였다. 정여인 외 4인(2014)는 성공적 노화에 영향을 미치는 요인을 인구통계학적 변인군, 신체건강 및 인지기능 변인군, 심리적 변인군, 사회적 변인군으로 분류하였으며, 이 중에서 심리적 변인이 성공적 노화에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 김신향 외 2인(2016)의 경우 성공적 노화의 구성요인을 기능적, 심리적, 가족적, 사회적, 인구통계적 변인군으로 분류했으며, 변인들의 효과크기는 심리적, 사회적, 기능적, 가족적, 인구통계적 변인군 순으로 나타났다. 그러나 국내 메타분석 연구들은 성공적 노화와 관련한 연구를 정리하는데 있어 성공적 노화 구성요소 및 성공적 노화에 영향을 미치는 요인을 구분하지 않고 이를 중첩하여 분석했다는 한계를 갖고 있다(지혜은·박경숙, 2018). 또한 성공적 노화 연구를 생애주기 과정이 아닌 노년기를 대상으로 분석함으로써 생애주기에 있어 아동·청년·중장년 과정의 성공적 노화 연구가 미흡한 측면이 있다.

따라서 본 연구에서는 신중년의 성공적노화를 분석하는 데 있어 성공적 노화의 구성요소와 영향요인을 구분하여 연구를 진행하였다. 구체적으로 성공적 노화의 구성요소는 신체적·인지심리적·사회적 요인으로 구분했으며, 각각의 구성요소별 하위변인은 Rowe & Kahn의 다차원적 성공적 노화 모델을 적용한 선행연구들을 참고하였다(이수진·송미순, 2015; 한송이·윤순영, 2015; 지혜은·박경숙, 2018 등). 선행연구와 비교할 때 본 연구의 차별점은 다음과 같다. 선행연구는 노년기를 대상으로 성공적 노화 연구를 진행해왔지만, 본 연구는 50세 ~ 69세까지를 신중년전환기와 신중년안정기로 나눠 생애주기 과정의 성공적 노화 연구를 진행한다는 점이다. 이를 통해 신중년세대의 성공적 노화에 대한 종합적 접근을 통하여 성공적 노화 연구를 노년기 외의 다른 생애주기 과정으로 확장하는데 기여하고자 한다.

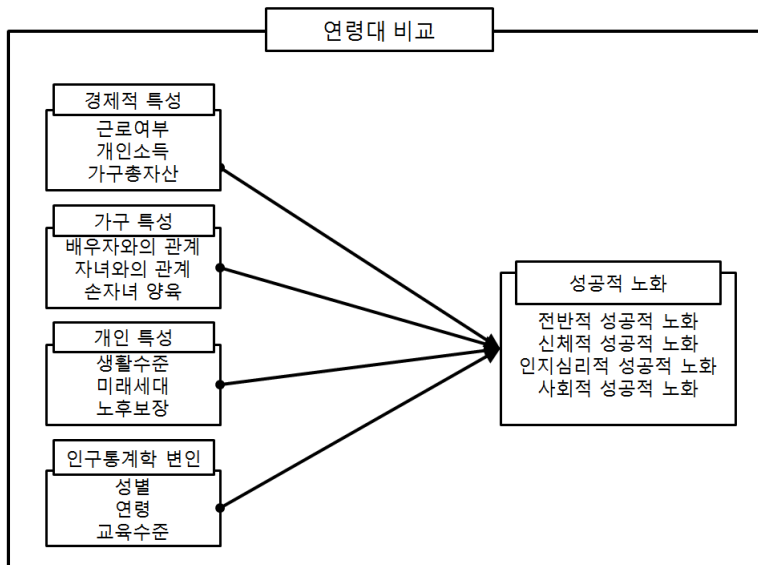
III 연구방법

1. 연구모형

본 연구의 목적은 신중년의 성공적 노화와 성공적 노화에 영향을 미치는 요인들

을 파악하는데 있다. 따라서 성공적 노화를 종속변수로 선정했으며, 성공적 노화 조건에 대한 기존의 선행연구를 참고하여 경제적 특성, 가구 특성, 개인 특성 및 인구통계학적 변수를 독립변수로 선정했다. 또한 신중년의 연령범주에 대한 배영수와 2인(2015)의 논의를 반영하여 신중년을 각각 50~59세와 60~69세로 구분하여 분석하였다. 신중년의 성공적 노화에 미치는 영향을 분석하기 위한 연구모형은 <그림 3>과 같다.

〈그림 3〉 연구모형



2. 연구대상 및 분석방법

본 연구는 신중년의 신체적, 인지심리적, 사회적 요인이 성공적 노화에 미치는 영향을 분석하기 위해 고령화연구패널조사(KLoSA: Korean Longitudinal Study of Ageing) 자료를 사용하였다. 고령화연구패널조사는 고령사회에 효과적인 대응을 위해 제주도를 제외한 국내의 45세 이상 중고령자에 대한 기초자료를 구축하고자 실시된 조사이다. 설문지는 인구, 가족, 건강, 고용, 주관적 기대감 및 삶의 질 등에 관련한 항목들로 구성되어있다(한창묵 외 2인, 2018). 본 연구에서는 신중년이라는 새로운 연령범주가 최근에 나타나는 현상임을 고려하여 고령화 연구패널 6차 조사 데이터를 사용했다. 6차 조사에는 7,490명이 조사에 참여했으며 이 중 50세부터

69세까지의 연령대에 해당하는 인원을 추출한 후 응답에 결측값이 있는 인원들을 제외한 3796명(50~59세: n=1648명, 60~69세: n=2148명)을 최종분석에 활용하였다.

본 연구의 분석방법은 다음과 같다. 먼저 신중년의 성공적 노화에 대한 현황을 살펴보기 위하여 성공적 노화 수준에 대한 빈도분석 및 기술통계 분석을 실시하였다. 그 후, 신중년의 신체적, 인지심리적, 사회적 요인에 따른 성공적 노화의 정도를 알아보기 위해 이분형 로지스틱 회귀분석을 실시하였다.

3. 변수

1) 종속변수: 성공적 노화와 보편적 노화

본 연구의 종속변수는 성공적 노화이다. 성공적 노화의 판단 기준은 Rowe와 Kahn이 제시한 3가지 영역을 기준으로 하였으며, 신체적, 인지심리적, 사회적 영역에서 모두 기준을 충족한 경우를 성공적 노화라 보았다. 반면 보편적 노화란 성공적 노화에 대응하는 개념으로 시간에 따른 개인의 신체적, 인지심리적 기능의 약화 및 사회적 관계가 축소된 상태를 의미한다. 성공적 노화에 대한 각 영역의 구체적 기준은 국내에서 세 가지 영역을 모두 고려하여 성공적 노화를 연구한 선행연구들을 참고하였다(한송이·윤순영, 2015; 지혜은·박경숙, 2018 등). 본 연구에서 성공적 노화의 판단 기준을 선행연구들을 참고해 양적인 기준으로 정한 이유는 선행연구와의 비교가능성을 염두에 둔 것이다. 즉 연구대상인 신중년세대(50세~69세)의 성공적 노화 수준을 판단하는데 있어 기존 노인세대의 성공적 노화연구의 기준을 동일하게 적용하여 연구함으로써, 연령별 성공적 노화 수준의 변화추이를 비교 분석할 수 있도록 하였다. 이 같은 목적은 성공적 노화에 대한 연구는 단지 노인 시기를 대상으로 하는 것이 아닌 개인의 생애주기 과정속에서 연구가 이뤄져야 한다는 점을 고려한 것이다.

2) 독립변수

성공적 노화에 영향을 미치는 변수로는 생애주기 관점에서 신중년세대의 특성을 보여줄 수 있는 경제적 특성, 가구 특성, 개인 특성 및 인구통계학적 변수를 사용했다. 연령의 경우 신중년전환기(50~59세)와 신중년안정기(60~69세)로 재분류하였다.

교육수준의 경우 초졸, 중졸, 고졸, 대졸 이상으로 구분했다. 개인소득은 가구 총소득을 가구원수의 제곱근으로 나눈 균등화 개인소득을 적용했으며, 이는 신중년의 경우 본인의 노동시장 소득만으로는 경제상황을 추정하기 어렵기 때문이다. 가구특성 변수로는 고령화연구패널조사 설문문항 중에서 가족 지지를 확인할 수 있는 문항인 ‘배우자와의 관계’, ‘자녀와의 관계’, ‘손자녀 양육 여부’ 등을 측정했다. 마지막으로 개인특성 변수로는 신중년의 성공적 노화에 대한 현재·미래세대 및 국가지원에 대한 주관적 기대감을 성공적 노화에 영향을 미치는 변인으로 설정하였다. 지금까지의 논의를 종합하면 <표 2>과 같다.

〈표 2〉 변수 구성

변수		세부요인 (문항)	
종속변수			
성공적 노화의 하위영역	신체적 영역	만성질환	만성질환(고혈압, 당뇨, 암, 만성폐질환, 간질환, 심장질환, 뇌혈관질환, 관절염)이 2개 이하인 경우
		ADL	일상생활능력 측정도구(ADL)에서 도움이 필요하다고 응답한 항목이 0개
		IADL	도구적 일상생활능력 측정도구(IADL)에서 도움이 필요하다고 응답한 항목이 0개
		위의 3개 하위영역(만성질환, ADL, IADL) 중 2개 이상을 충족한 경우 신체적 영역의 성공적 노화로 정의	
	인지 심리적 여부	MMSE-K	한국형 간이 정신헌태 검사(MMSE-K) 점수가 0-30점 중 24점 이상인 경우
		CES-D10	단축형 우울측정도구(10-Item Center for Epidemiological Studies Depression Scale) 점수가 0-10점 중 3점 이하인 경우
		위의 2개 하위영역을 모두 만족시킨 경우 인지심리적 성공적 노화로 정의	
	사회적 영역	취업여부	현재 수입을 목적으로 근로를 하는 경우
		단체활동 참여여부	종교모임, 친목모임, 여가, 동창회, 자원봉사, 정당 및 단체 활동 중 1개 이상 참여하는 경우
		위의 2개 하위영역을 모두 만족시킨 경우 인지심리적 성공적 노화로 정의	
전체	전반적 성공적 노화	성공적 노화 3개 하위영역을 모두 만족한 경우 즉, 신체적 영역의 3가지 하위요인 중 2개 이상 만족하고, 인지·심리적 영역의 2가지 하위요인을 모두 만족하며, 사회적 영역의 2가지 하위요인을 모두 만족한 경우	
독립변수			
경제적 특성	근로 여부		
	개인 소득		
	가구총자산		

변수	세부요인 (문항)
생애주기 가구 특성	배우자와의 관계
	자녀와의 관계
	손자녀 양육 여부
생애주기 개인 특성	나는 앞으로 생활수준이 점점 더 높아질 것 같다
	나는 자식 세대가 우리 세대보다 더 나은 경제적/사회적 환경에서 살 수 있을 것 같다
	나라에서 나의 노후생활을 보장해 줄 수 있을 것 같다
통제변수	
인구통계학 변인	성별
	연령
	교육수준

IV. 분석결과

1. 조사대상자의 일반적 특성

신중년의 성공적노화에 영향을 미치는 요인을 분석하기에 앞서 분석 대상에 대한 일반적인 정보를 얻기 위해 기초통계량 분석 및 집단비교 분석을 실시했다. 먼저 인구통계학 변수 및 경제적 특성의 분석결과는 <표 3>와 같다. 본 연구의 조사 대상자는 50세부터 69세까지의 신중년으로 이 중 전환기의 경우 남성이 41.8%, 여성이 58.2%인데 비해 안정기는 남성이 44.5%, 여성이 55.5%로 나타났다. 다음으로 교육수준의 경우 전환기에는 초졸 6%, 중졸 12.5%, 고졸 60%, 대졸이상 21%의 비율을 보였으나, 안정기의 경우 초졸 28.2%, 중졸 23.3%, 고졸 38.4%, 대졸이상 10.2%의 비율을 보여 전환기에 있는 신중년이 교육수준이 높은 것으로 나타났다. 근로의 경우 전환기의 신중년이 안정기 보다 근로 비율이 더 높은 것으로 나타났다. 소득의 경우 전환기의 신중년은 2959.55만원인데 비해 안정기는 2033.64만원으로 전환기의 신중년이 평균적으로 925.91만원가량 소득이 더 많은 것으로 나타났다. 이는 통계적으로 유의미했다. 가구총자산은 신중년의 전환기와 안정기간에 통계적으로 유의미한 차이는 없었다.

〈표 3〉 신중년의 인구통계학적 변수 및 경제적 특성의 연령대별 비교

변수	범위	신중년전환기	신중년안정기	t/F
성별	남성	41.8%	44.5%	2.8*
	여성	58.2%	55.5%	
교육수준	초졸	6%	28.2%	469.37***
	중졸	12.5%	23.3%	
	고졸	60%	38.4%	
	대졸이상	21%	10.2%	
근로 여부	취업	71.7%	51%	174.04***
	미취업	28.3%	49%	
소득	0-22019	2959.55	2033.64	17.571***
가구총자산	0-355000	32689.87	31346.18	1.169

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

두번째로, 생애주기 가구특성의 경우 배우자와의 관계 및 자녀와의 관계에 있어 전환기가 안정기보다 더 높게 나타났으며, 손자녀 양육 경험은 안정기가 더 많은 것으로 나타났다. 구체적으로 배우자와의 관계는 총점 100점 기준으로 전환기가 63.78점, 안정기가 59.82점으로 나타났다. 자녀와의 관계는 전환기가 45.66점, 안정기가 36.87점으로 나타났다. 손자녀 양육 경험을 한 신중년의 비율은 전환기가 1.3%, 안정기가 4.4%이었다. 또한 생애주기 가구특성의 모든 변수는 통계적으로 유의미하였다.

〈표 4〉 신중년의 생애주기 가구 특성의 연령대별 비교

변수	범위	신중년전환기	신중년안정기	t/F
배우자와의 관계	0-100	63.78	59.82	4.642***
자녀와의 관계	0-100	45.66	36.87	7.172***
손자녀 양육 여부	있음	1.3%	4.4%	29.98***
	없음	98.7%	95.6%	

세번째로, 생애주기 개인 특성의 경우 신중년은 전환기와 안정기가 서로 비슷한 기대감 수준을 갖고 있었으며, 그 중에서 전환기에 있는 신중년이 안정기보다 생활 수준, 미래세대, 노후생활 국가지원에 대한 기대감이 높은 것으로 나타났다. 구체적

으로 신증년은 전환기와 안정기 모두 자신의 생활수준에 대한 기대가 보통(50점)보다 낮았으며, 미래세대에 대한 기대는 자신의 생활수준보다 더 나은 미래를 살 것이라 생각하는 것으로 나타났다. 또한 국가의 노후지원에 대한 기대는 보통보다 낮았다. 집단비교 분석결과 생애주기 개인 특성 중에서 미래세대 기대감만이 통계적으로 유의미했다.

〈표 5〉 신증년의 생애주기 개인 특성의 연령대별 비교

변수	범주	신증년전환기	신증년안정기	t/F
생활수준 기대감	0-100	48.55	47.55	1.497
미래세대 기대감	0-100	63.00	61.53	2.672***
노후생활 국가지원 기대감	0-100	48.11	47.14	1.439

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

2. 성공적 노화에 대한 기술통계

1) 신체적 영역

먼저 신증년의 신체적 영역의 성공적 노화에 대한 연령대별 비교는 〈표 5〉와 같다. 만성질환에 있어 전환기는 2개 이하인 경우가 99%인데 비해 안정기는 2개 이하가 89.8%, 3개 이상이 10.2%로 전환기의 신증년이 더 건강했다. ADL의 경우 도움이 필요하지 않은 경우가 전환기는 99.6%, 안정기는 99%로 나타났다. IADL의 경우 도움이 필요하지 않은 경우가 전환기는 96.7%, 안정기는 93.8%로 전환기의 신증년이 조금 더 건강했다. 이를 종합하여 신체적 영역의 성공적 노화를 연령대별로 비교해 본 결과, 전환기의 99.7%, 안정기의 96.8%가 신체적 영역에서 성공적 노화를 한 것으로 나타났다. 또한 신체적 영역의 하위요인 및 성공적 노화 결과는 두 집단간에 통계적으로 유의미한 차이를 갖는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 신중년의 신체적 영역의 성공적 노화에 대한 연령대별 비교

변수	범주	신중년전환기	신중년안정기	t/F
만성질환	3개 이상	1%	10.2%	465.74***
	2개 이하	99%	89.8%	
ADL	도움이 필요함	0.3%	1%	5.96**
	도움이 필요하지 않음	99.6%	99%	
IADL	도움이 필요함	3.3%	6.2%	29.18***
	도움이 필요하지 않음	96.7%	93.8%	
신체적 영역	보편적 노화	0.3%	3.2%	41.71***
	성공적 노화	99.7%	96.8%	

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

2) 인지심리적 영역

두번째로, 신중년의 인지심리적 영역의 성공적 노화에 대한 연령대별 비교는 〈표 6〉과 같다. MMSE-K의 경우 전환기는 24점 이상이 95%, 24점 미만이 5%인데 비해 안정기는 24점 이상이 87.5%, 24점 미만이 12.5%로 나타나 전환기가 인지기능점수가 더 높은 것으로 나타났다. 우울증을 검사하는 CES-D10의 경우 전환기는 4점 이상인 경우가 26%, 3점 이하인 경우가 74%였으며, 안정기는 4점 이상이 29.3%, 3점 이하인 경우가 70.7%로 나타나 안정기가 전환기보다 더 우울한 경향을 보이는 것으로 나타났다. 두 요인을 종합하여 인지심리적 영역의 성공적 노화를 비교한 결과, 전환기의 71.6%, 안정기의 64.6%가 성공적 노화를 이룬 것으로 나타났다. 또한 인지심리적 영역의 각 변수별 연령대 비교는 통계적으로 유의미한 차이를 보였다.

〈표 6〉 신중년의 인지심리적 영역의 성공적 노화에 대한 연령대별 비교

변수	범주	신중년전환기	신중년안정기	t/F
MMSE-K	24점 이상	95%	87.5%	133.95***
	24점 미만	5%	12.5%	
CES-D10	4점 이상	26%	29.3%	7.56***
	3점 이하	74%	70.7%	
인지심리적 영역	보편적 노화	28.4%	35.4%	21.16***
	성공적 노화	71.6%	64.6%	

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

3) 사회적 영역

다음으로 신중년의 사회적 영역의 성공적 노화에 대한 연령대별 비교는 <표 7>과 같다. 취업여부의 경우 전환기는 근로하고 있음이 71.7%, 근로하고 있지 않음이 28.3%인데 비해 안정기는 근로하고 있음이 49%, 근로하고 있지 않음이 51%로 나타나 전환기의 취업비율이 유의미하게 높았다. 또한 안정기는 근로하고 있지 않는 상태가 더 많은 것으로 나타났다. 단체활동 참여의 경우 전환기가 안정기보다 더 활발하게 단체활동에 참여하는 것으로 나타났다. 두 요인을 종합하여 사회적 영역의 성공적 노화를 비교한 결과, 전환기의 73.2%, 안정기의 56%가 성공적 노화를 이룬 것으로 나타났다. 사회적 영역의 각 변수별 연령대 비교는 통계적으로 유의미한 차이를 보였다.

<표 7> 신중년의 사회적 영역의 성공적 노화에 대한 연령대별 비교

변수	범주	신중년전환기	신중년안정기	t/F
취업여부	근로하고 있음	71.7%	49%	174.04***
	근로하고 있지 않음	28.3%	51%	
단체활동 참여여부	참여함	88.7%	84.5%	30.31***
	참여하지 않음	11.3%	15.5%	
사회적 영역	보편적 노화	26.8%	44%	121.73***
	성공적 노화	73.2%	56%	

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

4) 전반적 성공적 노화

마지막으로 신체적, 인지심리적, 사회적 영역 모두에서 성공적 노화를 거둔 신중년에 대한 연령대별 비교는 <표 8>과 같다. 전반적 성공적 노화를 경험한 비율이 전환기는 55.4%, 안정기는 40.2%로 전환기가 안정기에 비해 15.2% 높은 것으로 나타났으며 이 같은 차이는 통계적으로 유의미했다.

〈표 8〉 신중년의 전반적 성공적 노화에 대한 연령대별 비교

변수	범주	신중년전환기	신중년안정기	t/F
전반적 성공적 노화	보편적 노화	44.6%	59.8%	88.23***
	성공적 노화	55.4%	40.2%	

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

3. 신중년의 성공적 노화에 영향을 미치는 요인 연령대별 비교

1) 신중년전환기

신중년의 성공적 노화에 영향을 미치는 요인을 비교하기 위해 전환기와 안정기의 신중년에 대해 각각 이분형 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 먼저 전환기의 경우 전반적 성공적 노화 및 신체적, 인지심리적, 사회적 성공적 노화의 모든 로지스틱 회귀분석모델의 모형적합도가 0.05이하로 나타나 적합한 모형으로 나타났다. 전반적 성공적 노화에 영향을 미치는 요인은 경제적 요인 중에서 근로여부, 소득이었으며 가구특성 요인 중에서는 배우자 관계, 자녀 관계이었고 개인특성에서는 생활수준 기대감 및 미래세대 기대감으로 나타났다. 구체적으로 전환기의 신중년은 취업 상태일수록, 소득이 높을수록 전반적 성공적 노화를 할 가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 또한 배우자 및 자녀와의 관계가 높을수록 전반적 성공적 노화에 긍정적 영향을 주는 것으로 나타났다. 개인특성의 경우 자신의 생활수준에 대한 기대감이 높을수록 전반적 성공적 노화를 할 가능성이 높아졌으며, 미래세대에 대한 기대감이 높을수록 높아지는 것으로 나타났다. 이는 전환기 신중년의 성공적 노화에 있어 자신의 향후 생활수준에 대한 기대보다 자식세대인 미래세대의 향후 생활수준에 대한 기대가 성공적 노화에 더 긍정적인 영향을 미친다는 점을 의미한다.

다음으로 전환기 신중년의 성공적 노화에 영향을 미치는 요인이 하위 영역별로 차이가 있는지 분석하였다. 이들은 신체적 성공적 노화의 경우 근로 요인만이 유의미한 영향을 주는것으로 나타났다. 인지심리적 요인의 경우 근로여부, 소득, 배우자 관계, 자녀 관계, 생활수준 기대감, 미래세대 기대감, 노후 생활 국가지원 기대감이 유의미한 영향을 주었다. 사회적 성공적 노화의 경우 교육수준, 근로여부, 소득, 가구총자산, 배우자 관계, 생활수준 기대감, 미래세대 기대감이 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 각 하위 영역별 성공적 노화에 유의미한 영향을 미치는 요인들은 서로 다른것으로 나타났지만, 각 요인들의 성공적 노화와의 관계는 같은 방향인 것

으로 나타났다. 즉 모든 성공적 노화에 영향을 미치는 유의미한 요인으로는 근로여부가 있었으며, 교육수준, 소득, 배우자 관계, 자녀 관계, 생활수준 기대감, 미래세대 기대감은 각각 성공적 노화와 양(+)의 관계에 있었다. 노후생활 국가지원 기대감은 성공적 노화와 음(-)의 관계에 있는 것으로 나타났다. 지금까지의 논의를 종합하면 <표 9>와 같다.

〈표 9〉 신중년전환기의 성공적 노화에 영향을 미치는 요인

요인	전반적 성공적 노화		신체적 성공적 노화		인지심리적 성공적 노화		사회적 성공적 노화	
	Coef.	Std. E	Coef.	Std. E	Coef.	Std. E	Coef.	Std. E
성별	-0.002	0.034	0.137	0.295	-0.030	0.035	0.012	0.047
연령	0.063*	0.035	-0.537	0.368	0.049	0.035	0.025	0.045
교육수준	0.110	0.084	-0.685	0.742	-0.060	0.085	0.471***	0.106
근로여부	2.070***	0.149	2.345*	1.249	0.384***	0.139	3.230***	0.176
소득	0.414***	0.115	0.353	0.621	0.190*	0.100	0.427***	0.131
가구총자산	0.023	0.062	0.106	0.396	-0.029	0.059	0.199***	0.077
배우자 관계	0.014***	0.003	0.023	0.018	0.016***	0.002	0.005*	0.003
자녀 관계	0.006***	0.002	0.004	0.015	0.009***	0.002	-0.001	0.002
손자녀양육	-0.045	0.512	0	omitted	0.568	0.573	0.232	0.554
생활수준 기대감	0.006*	0.003	-0.030	0.024	0.007**	0.003	0.005	0.004
미래세대 기대감	0.022***	0.004	-0.007	0.031*	0.021***	0.004	0.018***	0.005
노후 생활 국가지원 기대감	0.000	0.003	-0.071	0.039	-0.007*	0.003	0.005	0.004
Log Likelihood	-904.298		-21.718		-894.590		-599.625	
LR χ^2	445.130		24.340		168.41		704.22	
Pesudo R ²	0.198		0.359		0.086		0.370	

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

2) 신중년안정기

전환기의 신중년과 마찬가지로 안정기에 있는 신중년을 대상으로 이분형 로지스틱 회귀분석을 실시했으며 전반적 성공적 노화 및 신체적, 인지심리적, 사회적 성공적 노화의 모든 로지스틱 회귀분석모델의 모형적합도가 0.05이하로 나타나 적합

한 모형으로 나타났다. 전반적 성공적 노화에 영향을 미치는 요인은 인구통계학적 요인 중에서 교육수준이었으며, 경제적 특성 중에서는 근로여부, 소득, 가구총자산이 유의미한 영향요인으로 나타났다. 가구특성 중에서는 배우자 관계, 자녀 관계, 손자녀 양육이었고 개인특성에서는 생활수준 기대감 및 미래세대 기대감으로 나타났다. 구체적으로 전환기의 신중년은 교육수준이 높을수록 전반적 성공적 노화를 할 가능성이 낮아지는 것으로 나타났다. 또한 근로를 할수록, 소득과 가구총자산이 높을수록 전반적 성공적 노화를 할 가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 가구특성의 경우 배우자 관계, 자녀 관계 및 손자녀 양육 모두가 통계적으로 유의미했다. 이중 배우자 관계와 자녀 관계의 경우 높을수록 전반적 성공적 노화에 긍정적 영향을 주는 것으로 나타났다. 반면 손자녀 양육은 손자녀 양육 경험이 안정기 신중년의 성공적 노화에 부정적 영향을 주는 것으로 나타났다. 개인특성의 경우 전환기 신중년의 분석 결과와 유사하게 안정기 신중년 역시 자신의 향후 생활수준에 대한 기대보다 자식세대인 미래세대의 향후 생활수준에 대한 기대가 성공적 노화에 더 긍정적인 영향을 미쳤다.

다음으로 안정기 신중년의 성공적 노화에 영향을 미치는 요인이 하위 영역별로 차이가 있는지 분석하였다. 이들은 신체적 성공적 노화에 유의미한 영향을 미치는 요인으로서는 성별, 연령, 근로여부, 소득, 가구총자산, 노후 생활 국가지원 기대감이 있었다. 인지심리적 요인의 경우 연령, 교육수준, 근로여부, 소득, 가구총자산, 배우자 관계, 자녀 관계, 손자녀 양육, 미래세대 기대감이 유의미한 영향을 주었다. 사회적 성공적 노화의 경우 교육수준, 근로여부, 소득, 가구총자산, 미래세대 기대감이 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 안정기 신중년의 성공적 노화에 영향을 미치는 요인을 전환기 신중년과 비교할 때 이들은 전환기와 달리 가구총자산, 손자녀 양육이 전반적 성공적 노화에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이중 손자녀 양육은 전반적 성공적 노화에 음(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다.

특기할 점은 전환기의 신중년과 달리 안정기의 신중년은 노후 생활에 대한 국가지원 기대감이 신체적 성공적 노화에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타난 점이다. 전환기의 경우 인지심리적 성공적 노화에 있어 노후 생활 국가지원 기대감이 음(-)의 영향을 주었다는 점을 고려할 때, 이 같은 결과는 같은 신중년의 성공적 노화에 있어서도 연령범주 간 서로 다른 특성을 갖는다는 점을 시사한다. 지금까지의 논의를 종합하면 <표 10>과 같다.

〈표 10〉 신중년안정기의 성공적 노화에 영향을 미치는 요인

요인	전반적 성공적 노화		신체적 성공적 노화		인지심리적 성공적 노화		사회적 성공적 노화	
	Coef.	Std. E	Coef.	Std. E	Coef.	Std. E	Coef.	Std. E
성별	-0.026	0.031	0.364***	0.078	-0.024	0.029	-0.038	0.036
연령	-0.022	0.019	-0.159***	0.048	-0.032*	0.018	0.001	0.022
교육수준	0.281***	0.064	-0.025	0.140	0.225***	0.056	0.417***	0.073
근로여부	2.301***	0.126	0.759***	0.283	0.452***	0.107	3.483***	0.148
소득	0.324***	0.098	0.400**	0.195	0.184**	0.081	0.339***	0.107
가구총자산	0.306***	0.058	0.197*	0.108	0.138***	0.047	0.428***	0.065
배우자 관계	0.009***	0.002	0.004	0.005	0.013***	0.002	0.000	0.002
자녀 관계	0.004***	0.002	0.004	0.004	0.007***	0.001	0.001	0.002
손자녀양육	-0.801**	0.336	0	omitted	-0.491**	0.228	-0.306	0.289
생활수준 기대감	0.005*	0.003	-0.002	0.006	0.004	0.003	0.004	0.003
미래세대 기대감	0.017***	0.003	-0.007	0.008	0.014***	0.003	0.009**	0.004
노후 생활 국가지원 기대감	0.000	0.003	0.010*	0.006	0.000	0.002	0.002	0.003
Log Likelihood	-1058.358		-268.914		-1256.096		-857.482	
LR χ^2	777.200		65.640		267.970		1221.860	
Pesudo R ²	0.267		0.109		0.096		0.416	

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

V. 결론

본 연구는 한국이 고령사회에 진입함으로써 나타난 신중년세대를 대상으로 새로운 생애주기의 관점에서 이들의 성공적 노화 수준을 파악하는데 있다. 이를 위해 본 연구는 한국고령화연구패널조사 6차 자료를 이용하여 신중년세대의 성공적 노화와 신체적, 인지심리적, 사회적 요인이 성공적 노화에 미치는 영향을 알아보았다. 또한 이 같은 결과를 신중년세대에 있어 50-59세까지의 신중년전환기와 60-69세까지의 신중년안정기를 대상으로 비교 분석하였다.

신중년의 전반적, 신체적, 인지심리적, 사회적 성공적 노화를 전환기와 안정기를 대상으로 비교한 결과 전환기의 신중년이 성공적 노화의 비율이 더 높은 것으로 나

타났으며 이는 통계적으로도 유의미하였다. 전반적 성공적 노화의 경우 신중년 전환기는 55.4%, 안정기는 40.2%가 성공적 노화를 이루는 것으로 나타났다. 이 같은 신중년의 성공적 노화 비율은 기존에 국내의 노인층을 대상으로 한 성공적 노화 비율이 평균 30% 내외인 것을 고려할 때(지혜은·박경숙, 2018), 대략 10~25%정도 더 높은 것을 알 수 있다. 신중년 전환기와 안정기 모두 하위 영역별 성공적 노화에 있어 신체적 영역의 비율이 90% 이상으로 가장 높았다. 그러나 신체적 성공적 노화 다음으로 높은 영역은 전환기의 경우 사회적(73.2%), 인지 심리적(71.6%) 순으로 나타나지만, 안정기의 경우 인지 심리적(64.6%), 사회적(56%) 순으로 나타났다. 또한 각 성공적 노화 영역별 두 집단의 격차가 가장 큰 영역은 사회적 성공적 노화로 전환기와 안정기 신중년 간에 17.2%의 차이를 보였다.

신중년의 성공적 노화에 유의미한 영향을 미치는 요인들은 전환기와 안정기 신중년 집단 간에 둘다 영향을 미치는 경우와 그렇지 않은 경우가 있었다. 먼저 인구통계학적 및 경제적 특성 요인들은 두 집단에서 성공적 노화와와의 관계에 있어 같은 방향성을 지니는 것으로 나타났다. 전환기의 신중년은 경제적 특성인 근로여부, 소득이 성공적 노화 영역에 영향을 미치는 요인으로 나타난데 비해, 안정기의 신중년은 근로와 소득 외에도 교육수준 및 가구총자산이 성공적 노화에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

가구특성의 경우 배우자 관계 및 자녀관계는 신중년 전환기와 안정기에 모두 유의미한 영향을 주었으나, 손자녀 양육은 서로 다른 차이를 보였다. 이 중 손자녀 양육은 가구총자산 변수와 유사하게 전환기의 신중년의 성공적 노화 영역에 영향을 미치지 못했지만, 안정기의 신중년의 경우에는 대부분의 성공적 노화에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 배우자 및 자녀 관계는 두 집단 모두 인지심리적 성공적 노화에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 신중년의 우울증상을 경감하는데 있어 배우자 및 자녀와의 관계가 도움이 된다는 점을 의미한다.

마지막으로 개인특성의 경우 신중년은 자신의 생활수준에 대한 기대보다 미래세대의 생활수준에 대한 기대가 성공적 노화에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 신중년의 연령범주는 50-69세로 생애주기에 있어 자식이 독립하는 시기에 해당된다는 점을 고려할 때, 자신들보다 자식세대가 더 나은 삶을 사는 것을 더 중요하게 여긴다 해석할 수 있다. 또한 전환기의 신중년과 달리 안정기의 신중년은 손자녀 양육이 이들의 성공적 노화에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 때 손자녀 양육이 성공적 노화의 하위 영역인 인지심리적 성공적 노화에 부정적인 영향을 미친다는 점은 기존의 노년층을 대상으로 한 선행연구와 일치하는

결과로, 손자녀 양육으로 인한 정신적 스트레스를 겪기 때문이라 볼 수 있다(민주홍, 2013; 한창묵 외 2인, 2018).

지금까지 논의를 종합하여 신중년의 성공적 노화 수준을 높이기 위한 다음과 같은 정책적 제언을 제시할 수 있다. 먼저 신체적 성공적 노화 수준이 신중년 전환기 뿐만 아니라 안정기도 높다는 점을 고려할 때, 노인의 연령을 몇세로 할 것인지에 대한 논의가 필요할 것이다. 즉 현재 65세 이상을 노인인구로 측정하고 있지만, 향후 중장년층 지원 정책에 있어 50세부터 69세까지는 신중년으로 따로 구분함으로써 이들의 신체적 능력을 사회 내에서 충분히 발휘할 수 있게끔 정책적 지원이 필요하다. 아울러 신중년 지원 정책은 노인 연령과 연관된 사회 내 전반적 복지비용의 변화를 가져올 수 있다. 따라서 보건복지부 및 고용노동부와 같은 중앙정부 부처 외에도 각 지방자치단체 및 시민사회 간에 사회적 합의를 위한 거버넌스를 구축할 필요가 있다.

두번째로 신중년은 성공적 노화에 있어 상대적으로 사회적 성공적 노화가 낮은 것으로 나타난다. 이 같은 점은 기존 선행연구들에서도 신중년의 경우 낮은 사회참여가 문제시되는 부분이며(강소랑 외 2인, 2019), 또한 전환기에서 안정기로 넘어가는 과정에서 많은 신중년들이 주된 일자리에서 이탈함으로써 발생한다. 따라서 신중년 안정기에 속하는 60-69세의 신중년들을 대상으로 주된 일자리 이후 제2, 제3의 일자리를 구할 수 있는 고용지원 서비스 정책이 필요하다. 또한 신중년의 일자리 정책에 있어 주된 일자리에서 배운 경험을 사회에 환원할 수 있는 사회공헌형 일자리를 제공한다면, 신중년의 생애감을 높여 향후 노년기에 활기찬 노후를 지낼 수 있을 것이다(이옥희·이지연, 2012). 이 처럼 향후 중장년 및 노인 복지 정책에 있어 사회보장정책은 대상자의 생애주기 과정의 특성을 고려한 단계적 지원 서비스가 체계로 발전해야 할 것이다.

마지막으로 신중년은 인지심리적 측면에 있어 신중년세대는 전환기에는 안정기보다 우울증 증상이 높고, 안정기는 전환기보다 인지능력이 저하되는 것으로 나타났다. 이 같은 인지심리적 기능 저하는 개인이 생애과정 속에서 여러 문제들이 쌓이면서 발생하는 장애요인이라는 점을 고려할 때 신중년의 인지심리적 성공적 노화를 위한 예방적 복지 정책이 필요할 것이다. 이와 관련해 서울시의 50대 정신건강검진·상담 지원에 관한 조례'는 좋은 사례가 될 수 있다. 서울시는 각 자치구별로 해당 조례를 제정하여 50대를 대상으로 우울증 및 정신건강 위험요인의 조기 발견 및 치료와 정신건강 검진 및 상담 지원에 필요한 비용을 지원하고 있다(강소랑 외 2인, 2019).

본 연구는 신중년의 성공적 노화의 수준을 파악하고 신체적, 인지심리적, 사회적 요인이 성공적 노화에 미치는 영향을 실증적으로 분석함으로써, 신중년의 성공적 노화 수준을 개선시키기 위한 정책적 제언을 제공하였다. 그러나 연구 방법에 있어 몇 가지 한계점을 지닌다. 먼저, 본 연구는 부 하위 영역의 성공적 노화에 대한 로지스틱 회귀분석 결과의 Pseudo R2값이 0.1보다 낮은 모형들이 있기 때문에 모형의 타당성에 한계를 지닌다. 이는 패널조사 데이터를 활용함으로써 각 성공적 노화 하위 영역별 변수를 설정하는데 있어 활용할 수 있는 변수들이 한정되었기 때문이며, 향후 연구에서는 성공적 노화의 연구모형의 타당성을 높이기 위한 노력이 필요할 것이다. 또한 데이터 활용에 있어 2016년도 조사 데이터만을 사용해 횡단연구를 수행했기 때문에 신중년의 성공적 노화를 해석하는데 있어 한계를 지닌다. 성공적 노화는 개인의 생애주기 과정 속에서 분석할 필요가 있다는 점을 고려할 때, 앞으로 성공적 노화에 대한 연구에 있어 다양한 영향요인들에 대한 장기적 관점에서 분석이 이뤄질 필요성이 있다.

참고문헌

- 강소랑·정혜윤·이영민·유선치·임승연. (2017). 「서울시 50+정책 중장기 발전전략」. 서울시50플러스재단.
- 강소랑, 서인석, 한창목. (2019). 「서울시 50+세대 유형화 및 특성별 지원방안」. 서울시 50플러스재단.
- 고진수, 박현국, 조동열. (2018). 「신중년 일자리 활성화를 위한 50+세대 직업능력진단 방안 연구」. 일자리위원회.
- 김신향, 박시현, 박경숙. (2016). “한국노인의 성공적 노화와 관련된 변인의 메타분석”. 한국간호과학회 학술대회, 330-330.
- 민주홍. (2013). “한국 노인의 사회참여가 주관적 건강 및 건강 변화에 미치는 영향에 대한 종단연구”. 「보건사회연구」, 33(4), 105-123.
- 박시내, 박준오, 류광현. (2013). 「인구센서스 생애주기 분석(I) - 가족 및 개인의 생애주기 특성 분석」. 통계개발원.
- 배영순, 최호진, 허새나. (2015). 「새로운 생애주기관점으로 파악한 베이비부머들의 욕구 및 지원 방안 - 사무직 중년층을 중심으로」. 희망제작소.
- 신용주, 김혜수. (2015). “초로기 신중년을 위한 융합형 평생학습모델의 탐색”.

- 「Andragogy Today」, 18, 151-168.
- 유리나. (2018). 「신중년 남성의 사회적 자본이 성공적 노화에 미치는 영향과 셀프리더십의 조절 효과」, 국내석사학위논문, 중앙대학교 교육대학원.
- 윤현숙, 유희정. (2006). “가족관계가 성공적 노화에 미치는 영향”. 「한국가족복지학」, 18, 5-31.
- 이금룡. (2006). “한국사회의 노년기 연령규범에 관한 연구”. 「한국노년학」, 26(1), 143-159.
- 이수진, 송미순. (2015). “Rowe 와 Kahn 의 모델을 바탕으로 한 한국 노인의 성공적 노화”. *Journal of Korean Academy of Nursing*, 45(2), 231-239.
- 이용호. (2016). 「신중년의 존재 규명과 소비행태에 관한 연구」, 국내박사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 이창수, 김현국, 정연수. (2013). “Rowe 와 Kahn 의 성공적 노화 모델에 대한 비평과 향후 과제”. 「한국웰니스학회지」, 8(4), 1-11.
- 정여진, 유나영, 김비아, 신현정. (2014). “한국인의 성공적 노화 관련변인에 관한 메타분석”. 한국심리학회 학술대회 자료집, 2014(1), 107-107.
- 조명희. (2014). “성공적 노화에 관한 연구동향: 학술지 게재논문을 대상으로”. 「한국생활과학회지」, 23(2), 231-249.
- 「조선일보」. (2013.9.9.). “나이에서 일곱살 빠라... 「6075(60~75세) 新중년」 출현”
- 지혜은, 박경숙. (2018). “성공적 노화와 성공적 노화에 영향을 미치는 요인의 성별 비교”. 「사회보장연구」, 34(2), 209-237.
- 「한국일보」. (1992). “新中年世代: 그들의 빛과 그림자”.
- 한송이, 윤순녕. (2015). “한국노인의 성공적 노화와 영향을 미치는 요인: 가족지지를 중심으로”. 「지역사회간호학회지」, 26(4), 372-379.
- 한창묵, 배수강, 김혜선. (2018). “고령자의 사회관계가 주관적 건강인식에 미치는 영향”. 「GRI 연구논총」, 20(2), 31-52.
- Berkman, L. F., Ertel, K. A., & Glymour, M. M. (2011). *Aging and social intervention: Life course perspectives*. In *Handbook of Aging and the Social Sciences* (Seventh Edition) (pp. 337-351).
- Cosco, T. D., Prina, A. M., Perales, J., Stephan, B. C., & Brayne, C. (2014). “Operational definitions of successful aging: a systematic review”. *International Psychogeriatrics*, 26(3), 373-381.
- Depp, C. A., & Jeste, D. V. (2006). “Definitions and predictors of successful aging: a

- comprehensive review of larger quantitative studies”. *The American Journal of Geriatric Psychiatry*, 14(1), 6-20.
- Duvall, E. M. (1988). “Family development's first forty years”. *Family Relations*, 127-134.
- Erikson, E. H. (1968). *Life cycle*. International encyclopedia of the social sciences, 9, 286-292.
- Freedman, M. (2011). *The big shift: Navigating the new stage beyond midlife*. Public Affairs.
- Lamb, S., Robbins-Ruszkowski, J., Corwin, A., Calasanti, T., & King, N. (2017). *Successful Aging as a Contemporary Obsession: Global Perspectives*. Rutgers University Press.
- Laslett, P. (1991). *A fresh map of life: The emergence of the third age*. Harvard University Press.
- Minkler, M., & Fadem, P. (2002). “Successful Aging: A Disability Perspective”. *Journal of Disability Policy Studies*, 12(4), 229-235.
- Rowe, J. W., & Kahn, R. L. (2015). “Successful aging 2.0: Conceptual expansions for the 21st century”. *The Journals of Gerontology: Series B*, 70(4), 593-596.
- Rowe, J. W., & Kahn, R. L. (1997). “Successful aging”. *The gerontologist*, 37(4), 433-440.
- Stowe, J. D., & Cooney, T. M. (2014). “Examining Rowe and Kahn’s concept of successful aging: Importance of taking a life course perspective”. *The Gerontologist*, 55(1), 43-50.
- WHO. (2018). Ageing and Health.

한창묵(韓暢默): 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사과정에 재학 중이며, 주요 관심 분야는 고령화, 이민 등 인구정책, 사회자본, 거버넌스 등이다. 최근 주요 논문으로는 “고령자의 사회관계가 주관적 건강인식에 미치는 영향”(2018) 등이 있다(nagnet5462@gmail.com).

고령자 적합직종은 경비·청소직 외에는 없을까: 시니어인턴십사업과 인력파견형사업을 중심으로

지은정

본 연구는 60세 이상 일자리 전문기관 가운데 정부지원을 받는 시니어인턴십사업 운영기관과 인력파견형사업 수행기관을 중심으로 고령자 적합직종에 대해 연구하였다. 분석결과 첫째, 60세 이상에 대한 노동수요는 KECO 426개 가운데 53개(12.4%)에 불과한 것으로 나타났다. 그나마도 60세 이상에게 취업알선한 직종은 경비·청소직이 49.7%이고 환경미화원, 주방보조원 등을 포함하면 72.2%로 나타나, 단순노무직으로의 쏠림현상이 심각하다. 둘째, 어떤 지표로 측정하더라도 고령자 적합직종은 경비·청소직이라는 응답이 가장 높게 나타났다. 심지어 직업훈련 후에도 고령자에게 적합한 직종은 경비·청소직으로 나타나 예상했던 결과와 달랐다. 셋째, 다차원분석을 실시한 결과, 60세 이상의 적합직종은 경비·청소 관련직, 사회복지 관련직 2가지로 나타났다. 정부가 15년 이상 고령자 적합일자리 개발을 지원하였지만 미진한 것을 알 수 있다. 정부정책의 목표를 달성하며, 양질의 노인일자리 확대할 수 있는 방안을 재검토할 필요가 있다.

[주제어: 고령근로자, 노인일자리, 적합직종, 단순노무직, 시니어인턴, 인력파견]

I. 서론

많은 사람들이 영화 ‘인턴’을 기억할 것이다. “경험은 늙지 않는다”는 영화 속 대사처럼, 평생직장에서 퇴직하고 인턴으로 들어간 70세 시니어 인턴이 40년 이상 직장생활을 통해 축적한 경륜을 활용해 젊은 CEO의 성장을 돕고, 직원들의 멘토(mentor)로 회사에 기여하는 내용을 담고 있다(김동열, 2019). 기업은 문제처리능력을 가장 중요한 숙련으로 느끼고(김봄이 외, 2017) 고령자는 문제해결능력이 우수한 장점을(Moody and Sasser, 2011) 영상으로 잘 보여주고 있다.

이 논문은 2016년 한국노인인력개발원 『60+ 고용활성화를 위한 적합일자리 연구』보고서(설문자료 포함) 가운데 필자가 작성한 원고의 일부를 수정·보완한 것임.

논문접수일: 2019.05.01, 심사기간(1차): 2019.05.28~06.17, 게재확정일: 2019.06.17

우리나라도 기업의 36.8%가 60세 이상에게 전문·관리직이 적합하다고 인식하고 (지은정 외, 2015) 사회적으로도 고령자에게 양질의 일자리 특히, 민간의 고용을 유도해서 질 좋은 일자리를 창출해야 한다는 목소리가 높다(장정숙, 2018; 김운호, 2018; 안재용, 2018; 김원진, 2018¹⁾). 정부 역시 노인일자리사업의 하나로써 인력 파견형사업과 시니어인턴십사업을 실시하며 고령자에게 적합한 틈새일자리 창출을 지원하고 있다. 특히, 인력파견형사업은 참여노인의 월평균 임금이 113.5만원에 이르러 시장형사업단(공동작업장 27.8만원, 제조판매형 35.3만원)보다 3.2~4.1배 높고 시니어인턴십사업도 월평균 137만원으로 다른 자립형 사업보다 높다(고령자친화기업 98만원, 시니어직능클럽 107만원. 2017년 기준. 한국노인인력개발원, 2018). 미국정부가 인턴십 프로그램을 통해 고령구직자들이 고성장 분야에서 일할 수 있는 기회를 지원하는(SPRA, 2013; 지은정 외, 2015 재인용²⁾) 것처럼, 우리나라도 퇴직한 고령자에게 괜찮은 일자리가 있을 수 있다는 기대감이 생기지 않을 수 없다.

본 연구는 이와 같은 단순한 질문에서 출발하였다. 그리고 그 기대에 대한 해답을 찾고자, 60세 이상 고령자 일자리에 특화된 시니어인턴십사업 운영기관과 인력 파견형사업 수행기관을 대상으로 연구하였다. 지금까지 정부정책을(고령자 적합직종 선정) 지원하기 위해 수행된 연구를 제외하면 관련 연구도 적지만, 60세 이상의 적합직종에 대한 연구는 더 찾기 어렵다. 65세 이상도 집단내 다양성으로 인해 연소노인과 고령노인(old-old)으로 구분하는데(Moody and Sasser, 2011), 핵심 노동시장계층인 40~50대와 사회적 정체성이 노인으로 분류되는(Ihenetu, 2018) 퇴직자 혹은 법적 퇴직연령을 지난 60세 이상을 동일한 정책집단으로 보기 어렵다. 55~64세를 고령자로 정의해도, 55~59세는 젊은 시니어(young seniors)로 분류해서(OECD, 2014) 60~64세는 자연스럽게 고령 시니어가 되며 65세 이상은 또 하나의 고령집단으로 구분하게 된다. 그럼에도 불구하고 지금까지는 45세 혹은 50세 이상을 동질적인 집단으로 간주하여 60세 이상의 특성을 반영하는데 미흡한 측면이 있다.

분석은 고령자 적합직종에 대한 이미지를 정량화하여 좌표상의 위치로 보여줄 수 있는 다차원척도법을 활용하였다. 자료는 2016년 한국노인인력개발원에서 실시

1) 노인일자리사업이 시작된 지 15년이 넘었지만, 임금이 월 100만 원 이상인 일자리는 2.67%밖에 되지 않는다(안재용, 2018).

2) 미국의 인턴십 프로그램은 노동부 Aging Workforce Initiative의 하나로써 인디애나, 버몬트 등에서 실시되고 있다(2009년 9월~. SPRA, 2013; 지은정 외, 2015 재인용).

한 조사(1,300개) 가운데 정부지원을 받으며 60세 이상에게 적합한 일자리를 창출하고자 취업연계서비스를 제공하는 시니어인턴십사업 운영기관과 인력파견형사업 수행기관 자료를(187개) 사용하였다.

II. 이론적 검토

1. 고령자의 특성과 직업적 역량

고령자 고용정책은 고령자의 특성 특히, 신체적 역량과 인지적 역량을 고려하지 않을 수 없고(OECD, 2013; 2014; WHO, 2015), 고령자 적합직종에 대한 선행연구도 고령자의 역량에 적합한 혹은 고령자가 할 수 있는 일의 관점에서 논의되었다. 구체적으로 보면 다음과 같다.

1) 고령자의 신체적·직업적 역량

나이가 들수록 심장병, 뇌졸중, 신경계 질환, 암, 치매 등과 같은 질병발생률이 높아지고, 60세가 되면 질병이 없어도 감각적 기능(sensory function)이 쇠퇴한다(청각, 시각 등). 문제는 이렇게 감각기능(청각, 시각, 균형감각 등)이 낮아지면 낙상이나 미끄러짐, 발걸림, 충돌 및 추락위험이 높아지고 화재시 연기나 독성물질과 같은 위험에 대처하는 능력이 감소해서 사고가 발생하기 쉽다는 것이다³⁾. 또한 나이가 들면, 젊은 사람들보다 신체회복능력이 저하되어 사고가 경미하게 발생해도 큰 병으로 악화되며 합병증을 유발할 수 있고, 움직임(movement)이 둔화된다. 예전처럼 정교한 동작을 수행하기 어렵고 순발력과 민첩성이 감소하며, 근력과 지구력 그리고 힘(잡기, 들어올리기, 죄기 등)도 약해진다(김중진 외, 2007; 김대성·박재오, 2013; WHO, 2015). 이를 반영하듯, 고령자의 산업재해발생율이 높다. 우리나라 산업재해발생율은 0.53%인데, 60세 이상 근로자는 20.3%에 이르러 약 40배 높고, 60세 이상 근로자의 사고재해율도 20.0%, 업무상 사고사망자는 28.9%, 질병발생자는 22.6%, 질병사망자는 36.1%로 매우 높다. 또한 산업재해로 인한 사망자 10

3) 그 외에도 감각기능이 쇠퇴하면, 의사소통에 영향을 미쳐서 대인관계가 악화되고 사회적으로 고립되고 우울증이 발생하거나, 인지기능이 감소한다(Parham et al., 2011; Turano et al., 1994; WHO, 2015 재인용).

명 가운데 4명이 55세 이상이며 이중 절반이 60세 이상이다(최숙희, 2014; 고용노동부, 2015; 지은정 외, 2015 재인용). 그 결과, 신체적 건강(장애, 부상 포함)이 고령근로자의 고용을 결정하는 요인으로 작용하고 있다(OECD, 2013).

그러나 현대 사회는 점점 자동화, 기계화 되어가기 때문에 일상생활에 필요한 체력만 있으면 작업능률에 특별한 지장이 없고(김성순, 1985; 김수원, 2006 재인용; 반가운 외, 2015; 김봄이 외, 2017) 최근에는 다른 연령대에 비해 50대, 특히 65세 이상 고령층의 신체능력이 크게 향상되는 것으로 나타났다(내각부, 2018; 조현승 외, 2019 재인용⁴⁾). 더구나 생물학적인 노화는 개인에 따라 차이가 클 뿐 아니라(최성재·장인협, 2010), 신체적 능력이 젊은 시절에 비해 낮아지더라도 어느 정도 감소하는지 알기 어렵다. 신체적 변화가 곧 근로능력의 하락을 의미하는지에 대한 연구도 부족해서(이성균, 2010) 고정관념(stereotype)보다는 객관적인 평가가 필요하다.

2) 고령자의 인지적·직업적 역량

일반적으로 연령이 많아질수록 인지적 역량이 낮아진다고 생각한다. 그러나 고정관념(stereotype)과는 달리, 65세 이상의 인지적 기능(cognitive functioning)은 크게 감소하지 않는다. 물론 기억력, 반응시간(reaction time), 정보처리능력, 문제 해결능력 등 일부기능은 나이가 들어감에 따라 감소한다. 특히, 새로운 과제 혹은 예상치 못한 문제에 직면했을 때 필요한 지능과 창의력인 유동적 지능(fluid intelligence)은 감소하는 것으로 알려져 있다. 그러나 축적된 경험과 지능을 활용할 수 있는 능력과 지혜인 결정화 지능(crystallized intelligence) 그리고 사회화(socialization) 수준은 나이가 들수록 높아져서(Horn, 1982), 약화된 기능을 보완한다. 실제 많은 연구들이 인지기능과 연령과의 관계에 대해 연구했지만, 나이 들이 곧 인지기능의 감소를 의미하는 것은 아니라고 결론짓고 있다(Skirbekk, 2008; 지은정, 2016 재인용; Moody and Sasser, 2011).

또한 인지적 기술이 퇴화하더라도 65세까지는 비교적 안정적으로 유지되며(반가운 외, 2015), 선택적 최적화(selective optimization)를 통해 약점을 강점으로 보완하고, 교육과 훈련으로 개선할 수 있어서 큰 문제로 보기 어렵다(Moody and Sasser, 2011). 더구나 지식정보화 시대가 되면서 신체적 역량보다 인지역량이 업무

4) 일본 내각부(2018)에 따르면, 1998년(평성 10년)에 65-69세 남녀의 체력평가 합계점이 2017년(평성 29년)의 70-74세보다 약간 낮은 수준이며, 후기 고령층의 경우 이런 현상이 더욱 강하여, 75-79세의 현재 합계점(평성 29년)이 20년 전 70-74세의 합계점보다 확연하게 높은 수준을 보이고 있다(조현승 외, 2019 재인용).

수행과 더 밀접하게 관련되어(김수원, 2006; 김중진 외, 2007; 반가운 외, 2015; 김봄이 외, 2017) 고령자의 직업적 역량이 낮다고 단정하기 어렵다.

2. 고령자 적합직종에 대한 선행연구

고령자 적합직종에 대한 선행연구를 분류하면 크게 3가지로 볼 수 있다(〈표 1〉참고). 첫째, 정부의 고령자 적합직종(우선고용직종) 선정을 위한 기초연구가 한 축을 이룬다. 노인적합형 일자리 창출을 위한 정부지원 및 해외사례에 대해 문헌연구한 조추용(2007), 이환범(2009)의 연구도 있지만, 대부분 고용노동부의 고령자 우선고용직종에 대해 연구하거나(김수원, 2006; 김중진 외, 2007), 서울시 어르신 종합계획의 일환으로써 고령자 적합직종에 대해 연구하여(76개 직종. 정은하, 2013) 정부정책을 지원하기 위해 추진된 경향이 강하다. 또한 단순노무직의 비중이 높고 노동수요가 거의 없거나 존재하지 않는 직종 혹은 기술변화에 따른 직종의 변화를 반영하지 못했다는(수금원, 화물접수원 등. 김수원, 2006; 김중진 외, 2007) 비판에서 자유롭지 못하다.

둘째, 고령자 적합 직종을 유형화한 연구를 들 수 있다. 저학력 고령자와 고학력 고령자의 적합직종을 구분한 연구도(이병준 외, 1999; 나영선·이상준, 2005 재인용) 있지만, 대부분 근로동기를 기준으로 적합직종을 유형화하였다. 55세 이상 고령자 적합직종으로써 생계유지형, 경력개발형, 사회참여형, 우선채용형을 제시한 중앙고용정보원(2002; 김동배, 2004 재인용)의 연구, 생계유지형, 경력활용형, 사회참여형으로 분류한 김수원의 연구(2006), 경험·지식 전수형, 봉사형, 지역사회 기여형, 취미형, 민간영역형으로 연구한 김동규 외의 연구(2011), 틈새도전형, 사회공헌·취미형, 미래준비형을 제시한 고용노동부·한국고용정보원의 연구(2015), 구인구직 미스매치형, 기술기능단절형, 장년구인형, 제2인생형, 미래수요형, 장년희망형 6개의 유형을 제시한 손유미 외(2015)의 연구를 예로 들 수 있다. 생계유지형은 생계유지를 목적으로 취업하려는 경우로써 신속한 취업을 희망하는 유형이고(김수원, 2006), 고령자가 관련분야의 경력이나 학력, 경험을 발휘할 수 있는 직종은 경력활용형 혹은 경험·기술전수형, 기술기능단절형으로 분류되었다. 반면, 경제적 목적보다는 사회참여나 사회봉사를 통해 자아실현을 목적으로 하는 직종은 사회참여형, 취미형, 지역사회기여형, 봉사형, 사회공헌·취미형으로 유형화하였다(목공기술자, 손글씨 작가, 문화재해설사 등). 그리고 2010년 이후에는 틈새시장 혹은 일자리가 증가할 것으로 예상되는 미래준비형, 미래수요형·장년구인형(장년 수요가 많은 직

종)이 추가되었다(김수원, 2006; 김동규 외, 2011; 고용노동부·한국고용정보원, 2015; 손유미 외, 2015). 이와 같은 연구는 고령구직자가 처한 사회경제적 여건의 변화와 욕구를 반영하였다는 측면에서 의미 있지만, 일하는 동기가 배타적이지 않아서 한계가 있다.

〈표 1〉 고령자 적합직종·우선고용직종 선행연구

구분	선행연구(연도)	연령	주요 내용
적합 직종 (우선고 용직종)	김종진 외(2007)	50세 이상	고령자 우선고용직종 실효성, 문제점 평가 및 재선정 기준, 목표채용률 제시
	정은하(2013)	55세 이상	고령자 취업서비스 제공기관 종사자 인터뷰를 통해 고령자 적합직종 제시
적합 직종 유형	중앙고용정보원 (2002)	55세 이상	고령자의 적합직종 제시
	김수원(2006)	45세 이상	직종별 고령자 우선고용직종 현황 및 문제점 분석 및 개선방향 제시
	김동규 외(2011)	장년	은퇴한 베이비부머, 경력단절 여성, 퇴직자에게 적합한 일자리 37개를 유형별로 제시
	고용노동부· 한국고용정보원 (2015)	베이비 부머	베이비부머의 인생경험과 직장경력을 바탕으로 도전하기에 적합한 직종을 유형별로 선정
적합 직종별 훈련	이병준 외(2007)	50세 이상	문화영역의 고령자 적합직종 및 적합직종별 직무분석과 훈련프로그램 연구
	손유미 외(2015)	50세 이상	장년특화 훈련 직종 6가지 유형을 제시하고 일자리창출가능성과 훈련가능성을 기준으로 17개 장년친화직업 선정
	민상기 외(2015), 한국산업인력공단 (2015)	45세 이상	중장년취업아카데미 직업훈련 특화에 적합한 고령자 적합직종 도출
	나영선·이상준 (2005)	45~ 64세	중고령층 유망직종(선정기준) 연구

주) 조추용(2007), 이환범(2009)은 적합직종을 제시한 것이 아니라서 표에서 제외함.

셋째, 중장년층의 특성에 맞춘 직업훈련을 통해 취업이 가능한 직종을 개발하거나, 장년 특화직종을 발굴하여 훈련과 연계한 연구 혹은 유망직종을 고령자의 신체적 능력, 문제해결능력(컴퓨터 능력 등), 교육훈련을 통해 직업경력을 개발할 수 있는 직종으로 선정하여⁵⁾, 장년특화 직업훈련 적합직종에 가깝다(나영선·이상준,

5) 지역사회 상담활동가, 평생학습강사, 유치원보조교사, 문화재 해설가, 박물관 해설가, 지역내 응급치료사, 실버시터, 베이비시터도 있지만 주차관리원, 환경지킴이, 스쿨버스 기사도 있다(나영선·이상준, 2005).

2005; 이병준 외, 2007; 민상기 외, 2015; 한국산업인력공단, 2015; 손유미 외, 2015⁶⁾). 고령자의 취업을 활성화하기 위해 정부의 직업훈련과 연계한 진보된 연구로 볼 수 있다. 그러나 중장년층의 맞춤형 교육훈련을 지원하고자 중장년 취업아카데미사업 적합훈련 직종 연구나(중장년 적합한 직종의 범위 확대 등, 민상기 외, 2015; 한국산업인력공단, 2015) 문화와 예술영역에서 활용할 수 있는 고령자 직종과 훈련프로그램을 개발하기 위해 시도되어(박물관 도슨트, 자원봉사 코디네이터, 공연해설사, 문화재관리보조원, 수장고관리보조원 등, 이병준 외, 2007) 일반화하는데 한계가 있다.

요약하면, 고령자 적합직종에 대한 연구는 대부분 정부정책 특히, 고용노동부 정책을 뒷받침하기 위해 수행되었고, 60세 이상에 대해 초점을 맞춘 연구는 거의 없다. 또한 시니어인턴십사업과 인력파견형사업에 주목한 연구도 찾기 어렵다.

3. 정부정책

기업이 고령자를 고용하려고 해도 고령자에게 적합한 직무를 모르거나, 적합한 일이 없으면 채용하기 어렵다(중앙정보교육원, 2002; 김동배, 2004 재인용; 김중진 외, 2007; 박호환, 2014; 전재식 외, 2014). 60세 이상을 채용한 경험이 없는 기업이 고령자를 고용하지 않는 이유도 고령자 적합 직무나 직종이 부족하다는 응답이 68.9%로 높게 나타났다(지은정 외, 2015). 노인 빈곤 혹은 고령자 일자리의 해법으로써 적합직종 개발을 제안한 것도(박은희, 2007; 김대건, 2014; 오계택 외, 2016) 이런 맥락일 것이다.

정부도 1992년부터 고령자 적합직종을 선정하여 해당 직종에 국가 및 지방자치단체 정부투자·출연기관으로 하여금 (준)고령자를 우선 채용하도록 의무화했고, 민간기업에는 해당직종에 고령자를 우선 채용하도록 권고하였다(정책브리핑, 1992⁷⁾). 그러나 실효성이 낮아서 2018년 해당 직무에 고령자를 고용하는 기업에게 고용장려금을 지원하는 것으로 개편하였고(신중년 적합직무 고용장려금⁸⁾). 고용노동부,

6) 유망직종은 유망이라는 단어가 주는 어감 때문에 향후 고용이 늘어날 직종 혹은 임금이 상승할 직종으로 받아들여져 고령자 적합직종의 기준에 포함하여(김중진 외, 2007; 고용노동부·한국고용정보원, 2015; 손유미 외, 2015) 연구하기도 하였다. 그러나 인력수요만으로 적합직종을 정하기에는 충분하지 않다(나영선·이상준, 2005).

7) 대통령이 정하는 일정 수 이상 근로자(기준 고용률)를 채용하는 사업주에게 일정액의 조세를 감면해주고 고용지원금을 별도 지급하는 등 장려책을 마련하였다(정책브리핑, 1992).

8) 고용노동부는 2010년부터 실시되던 장년인턴십 사업을 신중년 적합직무 고용장려금사업

2018a), 보건복지부도 노인에게 적합한 직종의 개발과 보급을 위해 노인일자리사업을 실시하고 있다(노인복지법 제23조. <표 2>참고. 보건복지부, 2019). 이 가운데 관련 사업을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2〉 노인일자리사업 유형별 주요 특성

유 형		내 용	지 원		
			성 격	지 원금/기간	연 령
사 회 활 동	공익활동	老老케어, 보육시설 봉사, 청소년 선도 등 지역사회 공익 증진을 위한 16개 프로그램	활동비	연257~340만원 / (9~12)개월	기초연금 수급자
	재능나눔 활동	노인의 재능(자격, 경력)을 활용한 상담안내, 학습지도 등	활동비	월10만원/6개월	65세 이상
노 인 일 자 리	사회 서비스형	사회적 도움이 필요한 영역에서 노인인력을 활용하여 서비스 제공(취약계층 지원시설 등)	인건비	연788.7만원 (10~11개월)	기초연금 수급자
	시장형 사업단	실버카페, 반찬가게 등 제품제조·판매, 서비스제공을 통해 수익 창출	사업비	연 230만원	60세 이상
	인력파견형 사업단	가사·간병인, 경비원, 지역일손 도우미 등 수요처에 파견 지원	위탁 운영비	1인당 15만원	
	시니어인턴십사업	민간기업 인턴기회(3개월) 제공 후 계속 고용 유도	위탁 운영비	1인당 37만원(최대)	
			인건비	월 최대 40만원/6개월	
	고령자 친화기업	노인 적합업종의 노인 다수 고용 기업 설립 또는 우수고용기업 지원	사업비	최대 3억 원	
	기업연계형	기업의 노인일자리 창출 모델 개발 및 관련 설바서비스 등을 지원	인건비 등	연 250만원	

주) 1) 시니어인턴십사업 위탁운영비는 채용성공보수를 포함한 최대금액임.

2) 사회서비스형: 시니어 컨설턴트, 치매 공공후견인 등 일부 유형은 60세 이상 참가가능

자료) 보건복지부(2019), 보건복지부·한국노인인력개발원(2019), 한국노인인력개발원 홈페이지 자료 편집

으로 전환하고 고령자 우선고용직종을 신중년(50~60대) 우선고용직종으로 개편하였다(2018년 2월). 그리고 권고수준에서 나아가, 해당 직무에 신중년을 채용하는 사업주에게 고용창출장려금을 지원한다. 지원대상도 2천명(2018년)에서 5천명(2019년)으로 확대하고, 지원금도 우선고용지원기업은 월 80만원, 중견기업은 월 40만원으로 인상하였다(고용노동부, 2018a; 2018b; 2018c).

〈표 3〉 노인일자리사업 유형별 수행기관

구분	공익형사업 수행기관1)		시장형사업단 수행기관1)		인력파견형사업 수행기관1)		시니어인턴사업 운영기관2)	
	개수	비율	개수	비율	개수	비율	개수	비율
지자체	156	13.2	55	13.3	-	-	-	-
시니어클럽	136	11.5	140	33.7	60	42.9	15	14.0
대한노인회	189	16.0	57	13.7	27	19.3	12	11.2
노인복지관	241	20.4	72	17.3	22	15.7	3	2.8
종합사회복지관	187	15.9	22	5.3	2	1.4	1	0.9
그 외	270	23.0	69	16.6	29	20.7	76	71.0

자료) 1) 한국노인인력개발원(2018)

2) 한국노인인력개발원 새누리 시스템 자료(2017년 상반기 기준)

1) 인력파견형사업

인력파견형사업은(2004년~) 60세 이상에 대한 노동수요를 발굴하고 맞춤형 교육을 실시한 후 파견하는 사업으로써, 2016년부터 근로능력이 있는 60세 이상에게 적합한 일자리를 지원하는 것으로 수정·변경되었다. 임금은 고용업체에서 노인에게 지급하고 정부는 수행기관을(〈표 3〉참고) 지원하며(1인당 15만원. 보건복지부, 2004⁹⁾; 보건복지부·한국노인인력개발원, 2016; 2018), 사업량은 1,206개(2004년)로 시작하여 17,039개로 14배 성장하였다(2017년. 한국노인인력개발원, 2018).

그러나 적합한 일자리에 대한 기준은 없다. 사업을 시작할 당시부터 사업지침에 직종을 기준으로 제시했고(주유원, 판매원, 운전원, 급식지도원, 주례, 가사도우미 등. 보건복지부, 2004) 2016년부터 7개 직종으로 관리하여(관리사무종사자, 공공/전문직 종사자, 서비스 종사자, 판매종사자, 농림어업숙련종사자, 기능원 및 관련 기능종사자, 생산·제조 단순노무직. 보건복지부·한국노인인력개발원, 2016; 2018; 2019), 적합일자리를 직종으로 접근한 것을 알 수 있을 뿐이다.

9) 2004년에는 참여인원 1인당 10~20만원씩 지원하였다(보건복지부, 2004).

2) 시니어인턴십사업

시니어인턴십사업은 2008년 외환위기 이후 60세 이상의 양질의 일자리도 부족한데, 그렇다고 정부지원을 계속 확대할 수만은 없어서 기업이 자발적으로 60세 이상을 채용하도록 독려하기 위해 시작되었다(2011년~). 특히, 선제적으로 기업 수요처를 발굴하고자 시니어인턴십사업 운영기관으로 하여금 해당지역의 노인활용 의사가 있는 기업, 계속고용률이 높은 직종을 적극 발굴하도록 하였다(한국노인인력개발원, 2010; 지은정, 2014 재인용).

〈표 4〉 시니어인턴십사업 지원(2018년 기준)

대상	구분	전략직종(433개)	일반형(14개)	제외직종(3개)
참여 기업	인턴기간	135만원(45만원×3개월)	90만원(30만원×3개월)	지원 없음
	6개월 이상 계약	165만원(55만원×3개월)	120만원(40만원×3개월)	
운영 기관	운영비	30만원	10만원	
	채용성공보수	6개월:5만원/9개월:7만원	6개월:3만원/9개월:5만원	
직종예시		음식배달원, 주방보조원, 홀서빙원, 육아도우미, 교사보조, 사회복지사 등	경비원, 청소원, 환경미화원·재활용품 수거원, 가사도우미, 주차관리·안내원, 택배원, 주유원 등	성직자, 종교종사원, 요양보호사 및 간병인

주) 1) 2018년 KECO 세분류 직종은 총 450개임.

2) 제외직종: 그 외에도 자영업자, 파견직 및 건설 일용근로형태는 사업신청 제외

3) 경비원, 청소원은 공공기관에 한함.

4) 2018년부터 장기취업유지지원금으로 총 90만원을 지원함.

5) 2019년에는 전략직종(79개) 40만원+40만원, 일반형(357개) 30만원+30만원으로 변경함(제외직종 14개) 자료) 보건복지부·한국노인인력개발원(2018; 2019) 편집

그러나 시니어인턴 중 경비청소, 운전·운송관련 종사원으로 일하는 비율이 높아서 2018년부터 전략직종을 선정하고 지원을 차등화하였다(〈표 4〉 참고). 전략직종형은 최대 337만원(참여기업: 300만원, 운영기관: 37만원), 일반형은 최대 225만원을 지원한다(참여기업: 210만원, 운영기관: 15만원). 일반형은 고도의 기술·기능 등이 요구되지 않는 단순 노무직종이고 전략직종형은 일반형(14개)과 제외직종(3개) 외의 433개 직종을 뜻한다(〈표 4〉 참고. 보건복지부·한국노인인력개발원, 2018¹⁰⁾).

10) 2019년 전략직종형은 최대 227만원, 일반형은 최대 195만원을 지원하는 것으로 변경되었다(보건복지부·한국노인인력개발원, 2019).

Ⅲ. 연구방법

1. 연구자료

연구자료는 한국노인인력개발원에서 2016년 전국 유료/무료 직업소개소 그리고 시니어인턴십사업 운영기관과 인력파견형사업 수행기관을 대상으로 실시한 설문조사 자료이다(1,300개). 이 가운데 유료/무료직업소개소는 표본조사하고¹¹⁾, 시니어인턴십사업 운영기관과 인력파견형사업 수행기관은 2016년에 선정된 208개 기관을 전수조사하였다¹²⁾. 분석은 본 논문의 연구대상인 시니어인턴십사업 운영기관과 인력파견형사업 수행기관(208개) 가운데 설문에 응답한 197개 기관이며(응답률 94.7%), 최종분석은 조사시점까지 60세 이상에게 취업알선서비스를 제공하지 않았다고 응답한 10개 기관을 제외하였다(총 187개). 조사는 1:1 개별면접으로 사전조사를 실시한(2016년 6월 7일~6월 10일, 10개 기관) 후 설문지를 수정하여 2016년 6월 11일부터 7월 22일까지 web-survey로 본 조사를 실시하였다. 조사대상은 과장급 이상 관리자이며, 조사에 대해 안내하고 참여의사를 밝힌 경우 협조공문을 보내어 조사하고 로짓(logit) 체크하여 완료하였다.

2. 연구방법

1) 고령자 기준

고령자 적합직종에 대한 선행연구에서 고령자는 장년이나 퇴직자 혹은 은퇴한 베이비부머를 뜻하지만(김동규 외, 2011; 고용노동부·한국고용정보원, 2015; 2016) 대부분 나이를 기준으로 구분하고 있다. 45세 이상(나영선·이상준, 2005; 김수원, 2006; 한국산업인력공단, 2015), 50세 이상(김중진 외, 2007; 이병준 외, 2007; 손유미 외, 2015) 혹은 55세 이상을 대상으로(정은하, 2013) 한 연구를 예로 들 수 있다. 고령자 적합직종을 연령대별로 선정한 연구도 있지만(만 50~54세/55~64세/65세 이상 적합직종, 김수원, 2006) 대부분 45세 혹은 50세 이상을 동일한 정책대상

11) 고용노동부 Work-Net에 등록된 38,543개의 직업소개소 가운데(2015년 12월 31일 기준) 조사시점 당시 영업 중이고(11,917개) 사업체 정보가 있는 7,673개를 대상으로 표본조사하였다.

12) 일부 시니어인턴십사업과 인력파견형사업단을 모두 수행하는 기관도 있지만, 담당자가 달라서 각각 조사하였다.

으로 간주한 것을 알 수 있다.

본 연구의 고령자는 60세 이상을 뜻한다. 이유는 크게 3가지이다. 첫째, 우리나라에서 고령자 기준은 만 55세이지만(고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 시행령 제2조제1호), 법적 퇴직연령은 만60세이고(동법 제19조) 둘째, 시니어인턴십사업과 인력파견형사업은 60세 이상을 대상으로 하며 셋째, 60세 이상의 적합직종에 대한 연구가 거의 없기 때문이다.

2) 고령자 적합직종 지표

고령자 적합직종 혹은 고령자 우선고용직종의 지표는 연구에 따라 3~7개가 사용되었다(〈표 5〉 참고). 본 연구는 정부기준과 선행연구를 참고하여 60세 이상의 신체적·정신적 역량에 적합한 직종(I. ①, ②)과 직업훈련 후 적합한 직종(II. ③, ④) 그리고 노동수요를 반영하여 60세 이상에게 주로 알선한 직종(III. ⑤)의 3가지(세부지표 총 5가지)로 측정하였다.

〈표 5〉 선행연구의 고령자 적합직종 지표

구분	적합직종 지표
나영선·이상준(2005)	① 신체적 능력, ② 향후 10년 이후 유망직종, ③ 정부나 지역사회의 인프라 구축이 현재보다는 나아질 직종(단, 면허증 및 고도의 자격증을 필요로 하는 직종과 대규모 자본이 드는 자영업은 제외)
김수원(2006)	① 신체적 능력, ② 구인 및 구직수요가 많은 직종, ③ 고도의 지식이나 기술을 요구하거나 경력과 상관없는 직종, ④ 현실적 타당성·수용가능성
김중진 외(2007)	① 신체적 적합 직종, ② 고령 종사자 규모가 큰 직종, ③ 빈 일자리 직종, ④ 일자리 증가 직종, ⑤ 기능보유 직종, ⑥ 경력보존 직종, ⑦ 단순노무 직종
정은하(2013)	① 수행적합성(신체적 역량 등), ② 진입가능성, ③ 공급안정성, ④ 기타
고용노동부·한국고용정보원(2015)	① 수행적합성, ② 경력활용성, ③ 진입가능성, ④ 직업유망성, ⑤ 심리적 지향성, ⑥ 참신성/특새성
고용노동부(2018)	① 업무수행 적합성, ② 일자리 수요, ③ 직업훈련을 통한 노동시장의 재진입가능성

첫째, 고령자의 신체적·정신적 역량을 기준으로 하였다. 정부가 고령자 고용촉진법(1991년)을 제정한 후 선정한 고령자 적합직종은 고령자가 육체적·정신적으로 수행하기에 적합한 직종이었다(1992년. 김수원, 2006; 김중진 외, 2007). 그 후 고령자 적합직종이 단순한 직종으로 구성되었다는 비판을 받아서(1~3차) 4번째 개정할

때는(1999년) 새로운 직종을 추가하였지만, 기술과 지식(교육훈련)을 겸비한 전문가만 할 수 있는 직종이었다. 고령자 우선고용직종도(1차, 2002년) 고령자가 수행하기에는 정신적·체력적으로 매우 힘든 직종이 선정되어(채권추심원 등, 김수원, 2006) 현실성이 부족하다고 평가되었다. 또한 고령자 적합직종에 대한 선행연구는 고령자의 신체적·정신적 역량에 대해 검토한 후, 신체적 역량이나(김수원, 2006; 정은하, 2013) 수행적합성(고용노동부·한국고용정보원, 2015; 고용노동부, 2018a)을 기준으로 하고 경력과 기능·기술을(정신적 역량, 김중진 외, 2007; 민상기 외, 2015; 한국산업인력공단, 2015) 추가하여 본 연구도 이를 따랐다. 이 때 신체적 역량은 다른 조건이 동일할 때, 60세 이상의 근력, 시력, 청력, 순발력, 지구력 등의 신체적 능력을 뜻하며, 설문문항은 “귀하께서는 60세 이상 고령자의 신체적 역량에 적합한 직종은 무엇이라고 생각하십니까?”로 질문하였다. 정신적 역량 역시 다른 조건이 동일할 때, 60세 이상의 노동시장 경력, 경험, 지식, 전문성, 책임감, 성실성, 기술전수 능력으로 측정하고, 설문지는 “귀하께서는 60세 이상 고령자의 정신적 역량에 적합한 직종은 무엇이라고 생각하십니까?”로 조사하였다.

둘째, 고령근로자의 직업전망(jobs prospect)은 학령기에 습득한 기술뿐 아니라 직업경험을 통해 체득한 기술을 유지·개발하는 것에 따라서도 달라지며(OECD, 2018), 고령자의 직무역량이 저하되더라도 적절한 교육과 훈련을 받으면 업무수행능력(생산성)이 크게 떨어지지 않는다(김수원, 2006; 지은정, 2016). 교육훈련이 고령자의 재취업에 긍정적인 영향을 미치지 않는다는 연구도 있지만(윤형호·김성준, 2007; 박예은·정영순, 2016), 현세대 고령자는 경제성장에 힘입어 다른 세대보다 직업력이 우수하여 교육훈련을 통해 보완할 수 있다는 전제 아래, 많은 선행연구들이 교육훈련과 연계하여 적합직종을 선정하였다(나영선·이상준, 2005; 이병준 외, 2007; 민상기 외, 2015; 한국산업인력공단, 2015; 손유미 외, 2015).

셋째, 고령자가 일하고 싶어도 일자리가 없다면 취업하기 어렵고(김수원, 2006; OECD, 2013; 2018) 정부지원도 실효성이 없기 때문에 적합직종을 선정할 때 노동수요를 고려하지 않을 수 없다. 1995년 정부가 고령자 적합직종을 개정했을 때(2차) 고용전망이 어둡거나 채용자체가 없는 직종을 선정하여(김수원, 2006) 미흡했던 것으로 평가받는 것도 이런 연유일 것이다. 일본과 미국은 이와 같은 문제의식에 따라 중장년층의 재취업이 적합한 직종으로 기업의 수요가 있는 분야를 선택하고 독일 역시 지역단위의 중장년층 일자리 수요를 반영해야 정부지원을 받을 수 있도록 하였다(민상기 외, 2015). 우리나라도 고령자 적합직종 선정시 고령자 구인·구직이 많은 직종 혹은 다수고용직종이나(나영선·이상철, 2005; 김수원, 2006; 김중

진 외, 2007; 황기돈 외, 2013; 한국산업인력공단, 2015; 고용노동부, 2018a), 진입 가능성이나 직업유망성(정은하, 2013; 고용노동부·한국고용정보원, 2015)을 기준으로 하고 있어 본 연구의 기준이 적절한 것으로 판단된다.

직종은 고용노동부의 한국고용직업분류(Korea Employment Classified of Occupations, KECO)를 따랐다. KECO는 노동시장의 상황과 수요에 적합하도록 개발한 직능형태(skill type)의 직업분류체계로써(김중진 외, 20007; 한국고용정보원 홈페이지) 고용노동부의 고령자 우선고용직종, 신증년 적합직무에 사용되어 본 연구도 이를 활용하였다. 한편, 조사는 KECO 426개의 세분류로 조사하였지만(2016년 기준), 분석은 중분류 23개를 사용하였다(〈표 7〉 참고). 다차원척도법에서 분석 가능한 개체 수가 최대 100개이고, 해석가능성을 고려할 필요가 있기 때문이다. 지표는 각각 조사한 후 합산하여(①+②+③+④+⑤), 직종별로 0~5의 값을 가져, 서열척도로 분석하였다.

3. 분석방법

본 연구는 60세 이상에게 적합한 틈새일자리를 찾기 위해 수치적 자료만으로 알 수 없는 전체적인 관계구조 혹은 사람들이 가지고 있는 인식의 구조나 이미지, 정서를 공간상의 그림으로 쉽게 파악할 수 있는 다차원척도법(Multidimensional Scale, MDS)을 활용하여 분석하였다. MDS는 n 개의 개체(units, objects)간 유사성(similarity) 또는 비유사성(dissimilarity)을 바탕으로 저차원의 가시적 공간(지각적 지도, perceptual map)에 개체를 위치시키는 분석방법으로써(허명희·양경숙, 2001), 유사성이 작은(비유사성이 큰) 대상끼리는 멀리, 유사성이 큰(비유사성이 작은) 대상끼리는 가깝게 위치를 정한다. 이 때 개체간 유사성 혹은 비유사성 거리(d_{ij})는 유클리디안 거리(Euclidean Distance)로 측정되며(식① 참고, Pythagoren Formula, 허명희·양경숙, 2001; 노형진, 2005; Kruskal et al., 1978), 관측 대상들의 상대적인 거리의 정확도를 높이기 위해 다차원 공간에서의 적합(fitting)이 더 이상 개선되지 않을 때까지 반복적으로 계속한다.

$$d_{ij} = \sqrt{\sum_{r=1}^R (x_{ir} - x_{jr})^2} \quad \dots\dots\dots \text{식①}$$

이 적합의 정도를 스트레스 값(stress value)으로 나타내는데(식②), 이는 실제 거

리와 추정된 거리 사이의 오차 정도를 나타내는 것으로 불일치의 정도(badness of fits)로 볼 수 있다(Kruskal and Carroll, 1969; Kruskal et al., 1978 재인용). 분석에 의해 추정된 거리가 실제 거리와 일치하면($d_{ij} - \hat{d}_{ij}$) 스트레스 값은 0이 되어 완벽하게 일치하는 것을 의미하고(perfect), .025미만이면 매우 좋고, .025~.05미만이면 좋고(good) .05~.1이면 보통(fair), .1~.2는 나쁘고(poor) .2 이상이면 매우 나쁜 것으로 볼 수 있다(허명희·양경숙, 2001; 노형진, 2005; Kruskal et al., 1978).

$$S = \sqrt{\frac{\sum_{1 \leq i, i \neq j}^n (d_{ij} - \hat{d}_{ij})^2}{\sum_{1 \leq i, i \neq j}^n (d_{ij})^2}} \quad \dots\dots\dots\text{식②}$$

d_{ij} = 관측대상 i 부터 j 까지의 실제 거리

$\hat{d}_{ij}$ = 프로그램에 의해서 추정된 거리

한편, 본 연구는 다차원척도법 가운데 ALSCAL(Alternating Least Squares Scaling)을 사용하였다. ALSCAL은 다차원척도법의 전형으로, 개체간 유사성/비유사성을 다차원으로 이루어진 공간에 오차없이 배열할 수 있다. 이때 몇 차원을 선택할지는 유사성/비유사성 혹은 근접성을 가능한 낮은 차원의 단순한 공간에 시각화하되, 원자료의 정보가 최대한 반영되도록 하는 것이 좋다. 일반적으로 이차원 평면이 가장 바람직한 선택이라 제안되어(Everitt and Dunn, 1983; Borg and Groenen, 1997; 박광배, 2000 재인용; Kruskal et al., 1978), 본 연구도 이차원으로 분석하였다. 끝으로 다차원척도법을 활용할 때 분석결과에 대한 신뢰성과 타당성 검증은 모형의 적합도 지수(index of fit)인 RSQ로 보는데, 이는 회귀분석의 결정계수인 R^2 과 유사한 개념이다. RSQ는 0과 1사이의 값을 가지며 보통 .6 이상이면 설명력이 높다고 볼 수 있다(노형진, 2005).

IV. 분석결과

1. 조사대상 기관의 일반적 특성

조사대상 기관의 일반적 특성은 <표 6>과 같다. 기관유형은 시니어인턴십사업 운영기관과 인력파견형사업 수행기관이 각각 50.3%, 49.7%로 조사되었다. 사업자 유형은 법인사업자 93.6%, 개인사업자 6.4%이다. 유료직업소개소는 개인사업체의 비율이 높지만(고혜원 외, 2011), 무료직업소개소는 법인사업체가 개인사업체보다 많다(김승택·신현구, 2007). 인력파견형사업 수행기관은 직업안정법에 따라 해당 지자체에 무료직업소개사업을 신고한 기관만 참여할 수 있고(보건복지부, 2016), 시니어인턴십사업 운영기관 중 일부도 무료직업소개소에 해당하기(보건복지부·한국노인인력개발원, 2016) 때문에 법인사업체가 많은 것으로 판단된다. 한편, 지역은 서울에 위치한 기관이 14.4%이고 6대 광역시가 32.1%, 그 외 지역(10개 지자체)이 53.5%로 절반을 차지한다.

<표 6> 조사기관의 일반적 특성

구분		사례수(개)	비율(%)
기관유형	시니어인턴십사업 운영기관	94	50.3
	인력파견형사업 수행기관	93	49.7
사업자 구분	법인사업자	175	93.6
	개인사업자	12	6.4
지역	서울	27	14.4
	6대 광역시	60	32.1
	그 외 지역	100	53.5
전체		187	100.0

2. 60세 이상 고령자 적합직종 지표의 일반적 특성

60세 이상 적합직종의 일반적 특성을 보면 첫째, 노동수요는 KECO 세분류(426개) 가운데 53개(12.4%)에 불과한 것으로 나타났다. KECO 직종의 87.6%는 지난 1년 동안 60세 이상에 대한 노동수요가 없는 셈이다. 60세 이상에 대한 노동수요가 특정 직종에 쏠려 있거나, 틈새일자리를 발굴하는 노력이 미진했던 것은 아닌지 돌아봐야 함을 말해준다.

〈표 7〉 60세 이상 고령자의 적합직종 지표에 대한 기술통계

KECO 직종(중분류)	노동수요(Ⅰ)		신체적·정신적 역량에 적합한 직종(Ⅱ)				직업훈련 후 적합한 직종(Ⅲ)			
	주요 알선직종		신체적 역량		정신적 역량		신체적 역량		정신적 역량	
경비 및 청소 관련직	93	49.7	84	44.9	51	27.3	51	27.3	32	17.1
농림어업 관련직	8	4.3	11	5.9	7	3.7	7	3.7	4	2.1
관리직	10	5.3	14	7.5	27	14.4	14	7.5	26	13.9
경영, 회계, 사무 관련직	2	1.1	1	.5	12	6.4	5	2.7	8	4.3
금융, 보험 관련직	2	1.1	2	1.1	14	7.5	2	1.1	2	1.1
교육 및 자연과학, 사회과학 연구관련	-	-	-	-	1	.5	-	-	10	5.3
법률, 경찰, 소방, 교도 관련직	4	2.1	8	4.3	6	3.2	-	-	2	1.1
보건, 의료 관련직	14	7.5	12	6.4	32	17.1	22	11.8	7	3.7
사회복지 및 종교 관련직	3	1.6	1	.5	1	.5	19	10.2	40	21.4
문화, 예술, 디자인, 방송 관련직	15	8.0	13	7.0	5	2.7	5	2.7	5	2.7
운전 및 운송 관련직	4	2.1	8	4.3	9	4.8	12	6.4	8	4.3
영업 및 판매 관련직	-	-	-	-	-	-	7	3.7	9	4.8
미용, 숙박, 여행, 오락, 스포츠 관련직	-	-	-	-	2	1.1	-	-	-	-
음식서비스 관련직	15	8.0	10	5.3	7	3.7	4	2.1	9	4.8
건설 관련직	1	.5	2	1.1	-	-	9	4.8	7	3.7
기계 관련직	2	1.1	1	.5	4	2.1	2	1.1	3	1.6
재료 관련직	1	.5	-	-	-	-	3	1.6	-	-
화학 관련직	-	-	-	-	-	-	-	-	1	.5
섬유 및 의복 관련직	-	-	1	.5	-	-	-	-	-	-
전기, 전자 관련직	1	.5	-	-	-	-	-	-	1	.5
정보통신 관련직	1	.5	1	.5	2	1.1	1	.5	1	.5
식품가공 관련직	7	3.7	10	5.3	2	1.1	1	.5	1	.5
환경, 인쇄, 목재, 가구, 공예및생산단순직	4	2.1	8	4.3	5	2.7	16	8.6	7	3.7

주) 음영: Ⅰ~Ⅲ 이 모두 5% 이상인 직종

〈표 8〉 적합직종 지표의 상위 10개 직종(KECO 세분류 426개 기준)

(단위: %)

직종(KECO 세분류)	노동수요 (Ⅰ)			신체적·정신적 역량에 적합한 직종(Ⅱ)		직업훈련 후 적합한 직종(Ⅲ)	
	주요 알선직종			신체적 역량	정신적 역량	신체적 역량	정신적 역량
	전체	시니어 인턴십	인력 파견형				
경비원	32.6(①)	21.3%(①)	44.1%(①)	31.6(①)	19.3(①)	10.7(①)	7.5(①)
청소원	8.6(②)	9.6%(②)	7.5%(②)	4.3(②)	2.1(⑦)	5.3(③)	-
버스 운전원	4.3(③)	7.4%(③)	-	-	-	-	-
환경·청소 및 경비 관련 관리자	3.7(④)	-	6.5%(③)	4.3(②)	3.7(⑥)	6.4(②)	7.5(①)
환경 미화원 및 재활용품 수거원	3.2(⑤)	3.2%(⑥)	3.2%(④)	2.1(⑥)	-	2.1(⑨)	-
기타 주방장 및 조리사	3.2(⑤)	5.3%(④)	-	2.1(⑥)	-	-	-
육아도우미	2.7(⑦)	3.2%(⑥)	2.2%(⑦)	-	-	4.8(④)	-
기타 서비스관련 단순 종사원	2.7(⑦)	3.2%(⑥)	2.2(⑦)	-	2.1(⑦)	-	-
기타 식품가공관련 종사원	2.7(⑦)	5.3%(④)	-	3.2(④)	4.3(③)	-	-
기타 사회복지관련 종사원	2.1(⑩)	-	2.2%(⑦)	-	-	3.2(⑥)	-
주방 보조원	2.1(⑩)	-	2.2%(⑦)	-	2.1(⑦)	2.1(⑨)	-
제조관련 단순 종사원	2.1(⑩)	3.2%(⑥)	-	3.2(④)	-	2.1(⑨)	-
농림어업관련 단순 종사원	2.1(⑩)	-	3.2%(④)	-	-	-	-
주차관리원 및 안내원	-	3.2%(⑥)	-	-	-	2.1(⑨)	-
기타 자동차 운전원	-	3.2%(⑥)	-	-	-	-	-
곡식작물재배원	-	-	3.2%(④)	-	-	-	-
간병인	-	-	-	2.1(⑥)	4.3(③)	-	-
택시운전원	-	-	-	2.1(⑥)	-	-	-
사회복지사	-	-	-	2.1(⑥)	-	3.2(⑥)	2.7(⑦)
채소 및 특용작물 재배원	-	-	-	2.1(⑥)	-	-	-
보조교사 및 기타 교사	-	-	-	-	-	4.8(④)	2.7(⑦)
고객상담 및 모니터 요원	-	-	-	-	-	2.1(⑨)	-
기타 의료복지관련 서비스 종사원	-	-	-	-	5.3(②)	-	2.1(⑩)
상담전문가 및 청소년 지도사	-	-	-	-	4.3(③)	-	5.9(③)
택배원	-	-	-	-	2.1(⑦)	-	-
직업상담사 및 취업알선원	-	-	-	-	-	-	3.2(⑥)
사회복지관련 관리자	-	-	-	-	-	-	2.7(⑦)
기타 사무원	-	-	-	-	-	-	2.1(⑩)
계기 점검원 및 가스 점검원	-	-	-	-	-	-	2.1(⑩)

주) ()의 숫자는 순위를 뜻함. 10위까지만 제시함.

둘째, 시니어인턴십사업 운영기관과 인력파견형사업 수행기관이 60세 이상에게 주로 취업알선·직업연계한 직종은 경비·청소직이 49.7%에 이른다(〈표 7〉 참고). 단일직종 그것도 경비·청소직이 취업알선직종의 절반일 정도로 매우 높다. 물론 경비·청소직은 공동작업장이나 제조판매형보다(쇼핑백 끈 끼기, 스티커 붙이기, 참기름 제조·판매 등) 임금수준이 높아서 고령자들이 희망하는 일자리이기도 하다. 그러나 고령자에게 적합한 직종이라기 보다는 생계유지를 위해 경력과 상관없이 누구나 비교적 쉽게 진입할 수 있는 직종이라는 점에서 본 연구의 예상과 다르다.

셋째, 세분류 기준으로 보면(〈표 8〉 참고), 경비·청소 관련직(16개) 가운데 경비원(32.6%), 청소원·환경미화원(8.6%)이 가장 높다(총 41.2%). 그 외는 버스운전원(4.3%), 경비·청소 관리자(3.7%), 환경미화원·재활용품 수거원(3.2%), 기타 주방장 및 조리사(3.2%)의 순으로 높게 나타났다. 세분류 426개로 분석했음에도 불구하고 취업알선 직종은 손가락으로 셀 수 있을 정도로 몇 개 되지 않는다. 이를 보여주듯, KECO 426개 직종 가운데 10개 직종이 72.2%로 대부분을 차지한다. 60세 이상에 대한 노동수요가 있더라도 경비·청소·재활용품 수거원 등 저임금의 단순노무직이 대부분인 것을 볼 수 있다. 사업유형별로 보면, 시니어인턴십사업은 30.9%, 인력파견형사업은 51.6%로 절반을 넘고(경비·청소직) 단순노무직으로 확대하면 각각 76.3%, 64.9%로 높아진다(〈표 8〉의 I).

민간고용서비스를 통해 이루어지는 취업알선은 건설일용직, 간병인, 파출부 등 임시 일용직에 집중되어 있지만(신종각, 2011), 정부지원을 받는 무료직업개소는(노동부, 여성가족부 등) 특정 취약계층에 대해 밀착형 서비스를 제공할 수 있어서 통상적인 공공 고용서비스보다 더 나은 성과를 산출한다(김승택·신현구, 2007). 그러나 시니어인턴십사업과 인력파견형사업은 단순노무직을 중심으로 취업알선하여 정부지원을 받는 다른 무료직업소와 다른 것을 볼 수 있다. 사업을 시작한 지 오래된 인력파견형사업(2004년~)이나, 정부지원금을 많이 받는 시니어인턴십사업이나 고용성차가 크게 다르지 않은 것을 또한 알 수 있다.

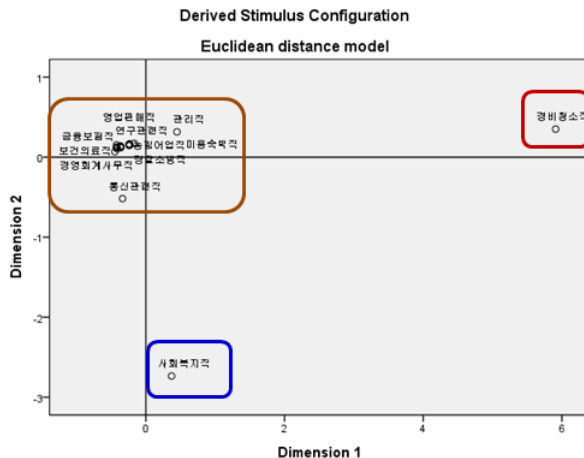
넷째, 더 예상치 못했던 결과는 어떤 지표로 측정하더라도 심지어, 직업훈련 후 정신적 역량에 적합한 직종 역시 경비·청소직이 가장 높게 나타났다(〈표 7〉 참고). 고령자의 신체적 역량에 적합한 직종도 경비·청소직이 적합하다는 응답이 절반에 이를 정도로 높다(44.9%. 〈표 7〉 참고). 시니어인턴십사업 직종 가운데 단순노무직이 60% 넘고, 인력파견형사업도 74.4%로 대부분을 차지한 결과와(한국노인인력개발원, 2017; 2018) 유사하다. 운영(수행)기관으로써는 고용실적을 고려하지 않을 수 없겠지만, 고령자에게 적합한 틈새일 자리를 발굴할 것으로 기대된 기관마저 '60세

이상 적합직종=경비청소직'으로 응답한 것은 뜻밖의 결과이다. 다만, 직업훈련 후 정신적 역량에 적합한 직종으로써 경비청소직에 대한 응답비율은 낮아지고(49.7%→27.3%), 사회복지 관련직(상담전문가 및 청소년 지도사, 직업상담사 및 취업알선원, 보조교사 등)이 적합하다는 비율이 높아져서(1.6%→21.4%) 희망이 없는 것은 아니다. 직업훈련과 60세 이상의 정신적 역량에 적합한 일자리 발굴에 노력을 기울이면, 단초(端初)를 찾을 수 있음을 말해준다.

3. 다차원분석을 통한 60세 이상의 적합직종

60세 이상에게 적합한 직종에 대해 다차원분석을 실시한 결과, Kruskal의 스트레스 값은 0.08로 나쁘지 않고, 적합도 지수인 RSQ는 .99로(.6) 나타나 모형의 설명력이 좋다. 지각도를 보면(〔그림 1〕참고), 가깝게 위치할수록 서로 유사하게 인식되는 것인데 〈경비·청소 관련직〉, 〈사회복지 관련직〉, 〈그 외 21개 직종〉이 각각 독립적인 위치에 떨어져 있다(구체적인 위치의 좌표값은 〈표 9〉 참고). 차원1을 중심으로 경비·청소직은 우측에, 사회복지직은 좌측에 가까운 우측 맨 끝에 위치하며 차원2를 중심으로 보면, 경비·청소직은 위측에, 사회복지직은 아래측에 위치하여 있다. 경비·청소직과 사회복지직은 같은 고령자 적합직종이지만 차별적으로 인식되고 있음을 알 수 있다. 60세 이상 적합직종이라도 고령자의 정신적 역량과 직업훈련에 따라 달라지는 것으로 해석된다.

〈그림 1〉 60세 이상 고령자의 적합직종에 대한 지각도



그러나 경비·청소 관련직과 사회복지 관련직 단 2개에 불과하다. 그것도 통념적으로 생각할 수 있는 고령자 적합직종의 범위를 벗어나지 못하고 있다. 정부가 60세 이상에게 적합한 틈새일자리를 발굴하고자 오랫동안 지원했지만 미진한 것을 말해준다. 정부의 노력에도 불구하고 현실에선 노인들의 연륜과 경험을 사회적 자원으로 활용하는 일자리를 찾기 힘든 것인지(유호윤, 2016), 사업을 전담하는 기관에서 관행적으로 운영한 것인지는 명확하지 않다. 그러나 인력파견형사업이 시작된 지 15년이 넘도록 경비·청소직이 대부분을 차지하는 것은 분명하다. 기업에서 양질의 일자리를 창출하고자 출범한 시니어인턴십사업도 경비·청소직을 제외하면, 공익활동(사회공헌형)으로 실시하던 사업을(초등학교 급식도우미, 방과후 돌봄서비스) 시니어인턴십사업으로 실시하거나(이소운, 2016) 농산물 다듬기(대파, 마늘 등), 택배기사(김미성, 2016) 또는 편의점 아르바이트라서(정책브리핑, 2010; 2011; 김태학, 2018¹³⁾) 기존의 노인일자리와 다르지 않다. 인두(人頭)제 방식의 지원과 적합일자리 발굴보다 가능한 빨리 그리고 많이 연계하여 실적달성이 용이한 단순노무직을 중심으로 운영된 것으로 보여진다. 고령자에게 적합한 일자리 발굴이라는 사업의 취지가 무색하다고 하지 않을 수 없다.

지각도(포지셔닝 맵)를 조금 더 자세히 보면, 대부분의 직종이 1차원(X축)의 왼쪽에 위치한(집단 3) 반면, [경비·청소 관련직]은 오른쪽 맨 위쪽 끝에 ‘외판 섬’처럼 다른 직종과 먼 거리에 위치해 있다. 경비·청소직은 어떤 지표로 측정해도 고령자 적합직종으로써 부동의 1위였던 결과가(<표 7~8>) 반영된 것으로 판단된다. 고령자 입장에서는 좋은 일자리는 둘째이고, 재취업조차 어렵기 때문에 조금이라도 돈을 벌 수 있는 기회가 있다면¹⁴⁾, 상대적으로 빨리 취업할 수 있는 단순노무직을 선택할 수밖에 없다(지은정·오학수, 2016; 김유진, 2019). 인력파견회사 입장에서든 청년들이 경비·청소직과 같은 일자리를 기피하고 노동수요도 경비·청소직에 집중되어 있기¹⁵⁾ 때문에 고령층을 연계할 수밖에 없다(윤형호·황진수, 2008). 공공기관 청년

13) 시니어인턴십 사업이 도입되던 당시 편의점에서 노인일자리를 창출하였는데(시니어 스텝업, 정책브리핑, 2010; 2011), 최근에는 급격한 최저임금 인상으로 20~30대 아르바이트생을 채용하기 부담스러운 업주들이 인건비를 지원해주는 시니어인턴십 사업을 활용하여 편의점 아르바이트를 하고 있어서(김태학, 2018)

14) 최저임금의 절반을 받으며 1년 넘게 일했지만, ‘일자리가 없어서 집에만 있는 사람이 태반인데 일 시켜주는 것도 감지덕지’라는 66세 청소근로자와 시급 4,000원도 아쉽다는 노인의 이야기가 이를 말해준다(김유진, 2019).

15) 40대부터 경비·청소직에 대한 노동수요가 증가하여 60~64세는 64.0%, 65세 이상은 63%로 가장 높고, 60~64세 구직자가 희망하는 직종도 경비·청소직이 36.6%, 65세 이상은 57.0%로 가장 높게 나타났다 (work-net 원자료 분석결과, 지은정·오학수, 2016).

인턴 참여자가 일용·임시직으로 연결되는 비율이 높아서 안정된 일자리를 창출하기 보다는 단기적인 관점에서 양적인 고용만 늘리는데(정주호·조민효, 2018) 시니어 인턴은 더 심각한 것으로 볼 수 있다.

〈표 9〉좌표값

연번	KECO 직종(중분류)	차원	
		1차원	2차원
1	경비 및 청소 관련직	5.9093	.3508
2	농림어업 관련직	-.2390	.1469
3	관리직	.4491	.3164
4	경영, 회계, 사무 관련직	-.3636	.1207
5	금융, 보험 관련직	-.4195	.1073
6	교육 및 자연과학, 사회과학 연구관련	-.2386	.1472
7	법률, 경찰, 소방, 교도 관련직	-.3637	.1209
8	보건, 의료 관련직	-.4470	.0686
9	사회복지 및 종교 관련직	.3710	-2.7346
10	문화, 예술, 디자인, 방송 관련직	-.4209	.1224
11	운전 및 운송 관련직	-.4224	.1526
12	영업 및 판매 관련직	-.2392	.1624
13	미용, 숙박, 여행, 오락, 스포츠 관련직	-.2392	.1624
14	음식서비스 관련직	-.2392	.1624
15	건설 관련직	-.3642	.1363
16	기계 관련직	-.3642	.1364
17	재료 관련직	-.4201	.1228
18	화학 관련직	-.4201	.1228
19	섬유 및 의복 관련직	-.3645	.1362
20	전기, 전자 관련직	-.4201	.1228
21	정보통신 관련직	-.3374	-.5183
22	식품가공 관련직	-.1675	.1730
23	환경, 인쇄, 목재, 가구, 공예및생산단순직	-.2392	.1615

폐지 좁는 노인이나 노상에서 야채를 파는 노인을 생각하면 경비청소가 괜찮은 일자리일지 모르지만, 고령근로자의 가치가 평가 절하된 서글픈 우리 사회의 단상을 보여주는 것이기도 하다. 또한 부족한 사회안전망과 미진한 고용서비스로 인해 법적 퇴직연령(60세)이 지나도 생계유지를 위해 경력과 상관없이 취업하고자 하는 고령자들의 고단한 현실을 말해주기도 하다.

〈집단 2〉은 2차원(Y축)의 아래에 위치하여 60세 이상 고령자에 대한 노동수요가 상대적으로 높은 편에 속하고 고령자의 신체적 역량보다 정신적 역량 특히 직업훈련 후 고령자의 정신적 역량에 적합하다는 응답비율이 높은[사회복지 관련직]으로 나타났다. 노인은 지혜롭다, 친절하다, 신뢰할 수 있다와 같은 긍정적인 연령주의와 (positive ageism, Palmore, 1999) 희생과 봉사의 이미지가 강한 사회복지가 어우러져 60세 이상에게 적합하다고 인식한 것으로 보여진다. 또한 사회복지 관련직은 4차 산업시대에 기계가 대체하지 못하는 직무가 많고(청소년 상담 등), 최근으로 올수록 사회문제가 심각해져서 사회복지직이 고령자의 경륜과 지혜에 적합하게 나타난 것으로 판단된다. 〈집단 3〉에 속하는 나머지 21개 직종은 매우 가까이 위치해서 각각의 직종이 무엇인지 구분하기 어려울 정도로 군집의 형태를 띠고 있다. 달리 표현하면, 21개 직종은 특색있는 고령자 적합직종으로 인식되지 못하는 것으로 볼 수 있다.

IV. 결론

본 연구는 경비·청소직이 고령자 일자리의 대부분을 차지하는 상황에서 해법을 찾고자 시도되었다. 특히, 60세 이상에게 적합한 틈새일 자리를 창출하기 위해 정부 지원을 받고 취업연계서비스를 제공하는 시니어인턴십사업 운영기관과 인력파견형사업 수행기관을 대상으로 조사하여 단순노무직으로의 쏠림현상을 해결하고 60세 이상의 괜찮은 일자리 창출에 기여하기 위해 출발하였다. 분석은 한국노인인력개발원에서 전국 직업소개소를 대상으로 실시한 조사(1,300개) 가운데 시니어인턴십사업 운영기관과 인력파견형사업 수행기관 187개를 다차원분석으로 실시하였다.

분석결과 첫째, 60세 이상에 대한 노동수요는 KECO 426개 가운데 53개(12.4%)에 불과한 것으로 나타났다. 그나마도 시니어인턴십사업 운영기관과 인력파견형사업 수행기관이 60세 이상에게 직업알선한 직종은 경비·청소 관련직이 49.7%에 이른다. 단일직종 그것도 경비청소직이 절반을 차지하는 셈이다. 또한 KECO 426개 가운데 환경미화원, 주방보조원, 버스운전원, 농림어업관련 단순종사원 등의 19개 직종이 72.2%를 차지하여 단순노무직으로의 쏠림현상이 심각하게 나타났다. 한국표준직업분류로(대분류) 분석해도 인력파견형사업 수행기관의 68.8%(경비청소 58.1%)와 시니어인턴십사업 운영기관의 56.4%(경비청소 41.5%) 단순노무직으로¹⁶⁾ 취업알선하여 매우 높다. 미국의 인턴십 사업은 고령자의 고용가능성을 높이

기 위해 고성장 분야에서만 실시하고(Heidkman et al., 2012; SPRA, 2013; 지은정 외, 2015 재인용), 고용노동부의 신중년 적합직무와(50·60세대), 서울시의 고령자 생계형 일자리 역시 경비·청소직을 찾기 어려운 것과(고용노동부, 2018a¹⁷⁾; 서울시 50+재단, 2019; 서울시 50+ 재단 홈페이지¹⁸⁾) 다르다. 시니어인턴십사업 운영기관과 인력파견형사업 수행기관은 60세 이상의 생애노동경력과 무관한 단순직종으로 취업알선하는 것을 말해준다.

둘째, 어떤 지표로 측정하더라도 고령자 적합직종은 경비·청소직으로 조사되었다. 심지어 직업훈련 후 정신적 역량에 적합한 고령자 적합직종도 경비·청소직으로 나타나 예상했던 결과와 다르다. 다만, 희망을 가질 수 있는 것은 직업훈련 후 정신적 역량에 적합한 직종으로써 경비청소직의 비중이 낮아지고 사회복지 관련직 등이 높아진다. 고령자가 선택적 최적화를 통해 약점을 강점으로 보완할 수 있도록 교육훈련과 연계한 적합일자리 혹은 정신적 역량에 적합한 일자리를 발굴하면, ‘경비·청소직=60세 이상 일자리’라는 공식을 벗어날 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 다차원분석을 통해 고령자 적합직종에 대해 분석한 결과, 경비·청소 관련직, 사회복지 관련직의 2가지로 나타났다. 정부가 약 15년 이상 고령자에 특화된 기관을 선정하여 적합일자리를 발굴하도록 지원했는데도 불구하고 정형화된 일자리, 그것도 단순노무직의 대명사인 경비·청소직이 적합직종으로 나타나, 사업의 취지를 살리는데 미흡한 것으로 판단된다.

이와 같은 연구결과를 통해 도출할 수 있는 정책제언은 크게 4가지이다. 첫째, 시니어인턴십사업과 인력파견형사업의 직종은 단순노무직(경비·청소직 등)을 제외하고¹⁹⁾ 사업 본연의 취지에 따라 60세 이상에게 적합한 일자리를 개발하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 물론 보건복지부도 올해부터 시니어인턴십사업에서 경비

16) 한국표준직업분류의 단순노무직은 건설 및 광업관련 단순노무직, 운송관련 단순노무직, 제조관련 단순노무직, 청소 및 경비관련 단순노무직, 가사, 음식 및 판매관련 단순노무직, 농림어업 및 기타 서비스 단순노무직이다.

17) 신중년 적합직무는 산업카운슬러(감정노동상담사), 노년플래너, 인사·노무 전문가/인사·교육·훈련 사무원, 진로체험 코디네이터, 전직지원전문가, 기업재난관리자, 상담전문가 및 청소년 지도사, 경영·진단 전문가, 조정기술자, 전기 설비 기술자 등의 55개 직무와 고용센터「고용장려금 지원 사업 심사위원회」에서 지역 일자리 수요 및 사업장 특성을 고려하여 신중년 적합직무 선정기준에 부합하다고 인정한 직무이다(고용노동부, 2018a).

18) 그 외 공헌형 일자리는 50+NPO 펠로우십, 한지붕 세대공감 코디네이터 등의 보람형 일자리이고, 혼합형 일자리는 비영리, 사회적 기업, 협동조합 등으로의 전직, 창업이 해당된다(서울시 50+재단, 2019; 서울시 50+ 재단 홈페이지).

19) 단, 고령자 적합직종에서 단순노무직을 제외할 경우, 청년을 비롯한 다른 정책대상의 일자리를 대체하지 않도록 세밀하게 균형적인 관점에서 설계해야 할 것이다.

원과 청소원을 제외하였다. 그러나 여전히 제조단순종사원, 농림어업단순종사원 등의 단순노무직을 지원하고 있다(보건복지부·한국노인인력개발원, 2019). 또한 시니어인턴십사업(5,268개)에 비해 3.23배 많은 인력파견형사업(17,039개). 한국노인인력개발원, 2018)은 경비원·청소원, 환경미화원, 재활용품수거원, 농어촌일손도우미, 주차관리 및 안내원, 기타 단순종사원 등의 생산·제조 단순노무직을 계속 지원하고 있다(보건복지부, 2019). 더구나, 이와 같은 직종이 차지하는 비율이 낮으면 문제가 크게 심각하지 않겠지만, 아쉽게도 인력파견형사업 가운데 단순노무직이 68.8%에 이르고, 농림어업 작물재배종사자(5.6%)를 포함하면 74.4%로(한국노인인력개발원, 2018) 대부분을 차지한다.

정부가 고령자의 상대적 취약성을 보완하기 위해 적합직종(직무)을 선정해서 지원하고자 하지만, 오히려 퇴직한 고령자는 경비·청소직처럼 단순노무직이 적합하다는 인식만 강화하는 것은 아닌지 우려된다(지은정, 2017). 인식(cognition)은 감정(emotion)을 야기하고 감정은 행동(behavior)을 유발하는데(Fiske et al., 2009) 고령자에게 경비·청소직이 적합하다는 인식이 행동으로 구체화되면, 단순노무직을 중심으로 한 구인과 구직 그리고 정부지원이 제도화될 수 있다. 나이가 들면, 자신의 직업적 역량이나 의사와 상관없이 경비·청소직을 선택할 수밖에 없고 정부는 이를 지원하는 악순환의 고리를 양산하는 것이다. 앞으로는 정부지원이 없어도 이미 포화상태인 고령자 다수고용직종 특히, 단순노무직을 고령자 적합직종으로 선정하여 지원하는 것은 지양하고,²⁰⁾ 고령자의 괜찮은 일자리(decent job) 기준을 마련하여(고령자 고용률, 임금, 고용안정성, 사회보험가입 등) 열악한 근로조건을 개선하는 것이 더 적절하다고 판단된다.

둘째, 고령자에 대한 노동수요를 알아야 정부정책의 실효성을 높이고 맞춤형 고용서비스를 활성화할 수 있으므로 지역사회의 고령자 일자리 수요를 정기적으로 조사해야 할 것이다. 또한 직업훈련 후 고령자에게 적합한 직종으로 상담전문가 및 청소년 지도사, 사회복지사, 직업상담사 및 취업알선원, 의료복지관련 서비스 종사원 등이 도출된 만큼 관련 직종에 대한 고령자 인력 수요조사를 실시하고, 상기 직종에서 일하고자 하는 고령자를 모집·선발한 뒤, 직무수행에 필요한 직업훈련 후 취업연계 하는 것도 병행해야 할 것이다.

20) 고령자 적합직종을 선정하는 방식에서(Positive List) 고령자가 하기 어려운 직종을 제외하는 방식으로(Negative List) 전환하거나, 일본처럼 고령자 적합직종을 폐지하고 직종에 관계없이 55세 이상 고령자를 6% 이상 고용하도록 한 것을(노력의무, 지은정·오학수, 2016; 지은정, 2017) 참고할 수 있다.

셋째, 취업연계서비스는 위탁기관과 종사자의 전문성에 따라 성과가 좌우된다. 그러나 인력파견형사업 수행기관은 대한노인회, 복지관, 시니어클럽이 78%로 대다수이고(〈표 3〉 참고), 노인일자리센터, 실버인력뱅크, 은퇴자협회 등이 일부 참여할 뿐이다. 상기 기관들은 공익형사업과 시장형사업단(공동작업장, 제조판매형)에 참여하는 노인일자리사업 수행기관으로써, 기업을 대상으로 60세 이상의 적합 일 자리를 발굴하는데 한계가 있을 수밖에 없다(지은정, 2017). 시니어인턴십사업 수행기관도 그 외 기관이 71%이지만(〈표 3〉 참고), 경영자총협회, 상공회의소, 벤처협회가 일부일 뿐이다. 앞으로는 일자리의 전문성이 높은 기관을 선정하고 괜찮은 일 자리에 대한 기준을 마련하여 부실 운영(수행)기관의 참여를 제한하는 방안을 검토해야 할 것이다.

또한 사회구조가 급변하는데다 고령자가 가진 노동시장 문제가 복합적이고, 인적자본이 높은 베이비붐세대가 노년기에 진입하면 전문서비스에 대한 요구가 더 커져서 종사자의 전문성이 고용성과(적합직종 발굴 및 연계 등)에 미치는 영향이 더 커질 것이다. 그러나 아직까지는 직업소개소의 열악한 처우와 과중한 업무 부담으로(특히, 복지관, 김승택·신현구, 2007) 종사자의 전문성이 낮다(고혜원 외, 2011). 앞으로는 고용서비스를 전문적으로 제공할 수 있는 인력증원을 지원하고(처우개선 포함), 재직 중인 종사자의 전문성이 높아지도록 교육훈련을 강화해야 할 것이다.

넷째, 시니어인턴십사업과 인력파견형사업을 통폐합하거나, 각각의 사업을 차별화 하는 것을 고려할 필요가 있다. 고용성으로 보면, 시니어인턴십사업과 인력파견형사업의 취업연계직종과 참여자의 임금이 비슷하다(경비, 청소, 간병 등). 그런데 시니어인턴십사업의 지원금(최대 337만원)이 인력파견형사업(15만원)에 비해 22.5배(2018년, 2019년은 18.5배) 높은 반면, 사업량은 30.9%에 불과하다(2017년 기준, 한국노인인력개발원, 2018). 이와 같은 고용성과와 비용편익을 고려하면, 시니어인턴십사업을 인력파견형사업으로 통합하는 것이 나을 것이다. 그러나 사업통폐합 이전에 각각의 사업에 대한 평가와 보완이 선행되지 않는다면, 대안이 되지 못할 수 있다. 특히, 인력파견형사업의 경우 민간에서 자생적으로 창출한 일자리를 정부가 지원한 것은 아닌지, 정부지원이 어떤 매개역할을 한 것인지에 대한 평가가 필요하다. 또한 고용기간과 임금, 근로자 보호 등에 대한 점검과 지침이 보완되어야 할 것이다. 이런 측면에서 보면, 오히려 각각의 사업을 차별화하는 것이 더 적절할 수 있다. 시니어인턴십사업의 전략직종은 고성장 분야의 괜찮은 일자리로, 일반형은 인력파견형사업의 파견 직종을 제외하는 것을(단순노무직 제외 포함) 예로 들 수 있다.

한편, 시니어인턴십사업과 인력파견형사업의 고용성과는 비슷한데 어떤 사업이냐에 따라 지원금이 달라지므로(위탁 운영비 포함²¹⁾), 앞으로는 사업유형과 상관없이 고용성과(양적·질적)에 따라 지원하는 것도 고려할 필요가 있다.

끝으로 60세 이상의 적합직종은 운영(수행)기관 담당자의 근무연수, 고령자 노동시장에 대한 이해수준, 지역사회 네트워크 등에 따라 달라질 수 있지만 본 연구는 이를 통제하지 못했다. 또한 고령자가 희망하는 취업직종과 기업의 노동수요를 직접적으로 조사하지 못한 한계가 있다. 그러나 본 연구는 정부지원을 받고 60세 이상에게 적합한 일자리를 제공하는 시니어인턴십사업과 인력파견형사업에 대해 실증분석하고, 사업의 한계와 대안을 도출했다는 점에서 의미가 있다.

참고문헌

- 고용노동부. (2018a). “신중년 적합직무 고용지원금 본격 시행 - 만 50세 이상 구직자 채용하는 우선지원대상기업에 월 80만원 지급”. 고용노동부 보도자료. 2018. 01.24.
- _____. (2018b). “준고령자·고령자 우선고용직종 고시개정”. 2018.1.31 고시.
- _____. (2018c). “19년도 신중년 지역일자리 대폭 확충된다-「제15차 경제관계장관회의」에서 「신중년 일자리 확충방안」 마련”. 고용노동부 보도자료. 2018. 08.27.
- 고혜원·오영훈·이수경. (2011). 「민간 고용서비스 인력 실태 및 역량강화 방안」. 한국 직업능력개발원.
- 김대성·박대오. (2013). 「장년근로자의 작업특성별 작업수행능력에 관한 연구」. 안전 보건공단 산업안전보건연구원.
- 김동배. (2004). “고령자취업 적합직종 발굴 및 수요처 개발방안: 노인일자리 창출과 사회적 일자리 창출”. 「2004년 제2차 노인일자리 포럼」. 보건복지부·노인인력 운영센터.
- 김동열. (2019). “김동열의 고고클럽. 시니어 인턴, 시니어 일자리”. 「뉴스핌」. 2019.04.03.
- 김미성. (2016). “77세 택배기사·68세 식품가공업. 일하는 노인 만나다”. 「노컷뉴스」.

21) 인력파견형사업의 운영비를 차등 지원하거나(15만원± α . 지은정, 2017) 시니어인턴십사업과 인력파견형사업의 위탁운영비를 조정하는 방안 등이 있다.

- 2016.10.02.
- 김봄이·반가운·양정승·민숙원·박라인. (2017). 「국가숙련전망조사(2017)」. 한국직업능력개발원.
- 김수원. (2006). 「고령자 우선고용직종개편 방향 연구」. 한국직업능력개발연구원.
- 김승택·신현구. (2007). 「민간고용서비스 기관의 운영 실태조사 및 개선방안 연구」. 노동부·한국노동연구원.
- 김원진. (2018). “청년·노인·실직자 등 ‘취약계층 지원’ 초점”. 「경향비즈」. 2018.10.24
- 김유진. (2019). “최저임금은 커녕…시급 4000원도 아쉬운 노인들”. 「헤럴드경제」. 2019.01.08.
- 김윤희. (2018). “대책 없는 노인일자리…전문가 ‘정부 직접창출 아닌 민간채용 유도해야’”. 「브릿지경제」. 2018.10.18.
- 김중진·박상철·송화진. (2007). 「고령자 우선고용직종 분석 및 재선정」. 한국고용정보원.
- 김태학. (2018). “GS리테일, 사회 소외계층 일자리 창출…시니어 인턴제 5년째”. 「한국경제TV」. 2018.08.14
- 김한준·박봉수·김중진·박상철·박가열. (2007). 「고령 퇴직공무원 재고용 적합직종 발굴 및 활용에 관한 연구」. 한국고용정보원
- 나영선·이상준. (2005). 「중고령층 고용특성과 유망직종」. 한국직업능력개발원.
- 노형진. (2005). 「Excel 및 SPSS를 활용한 다변량분석 이론과 실제」. 서울: 형설출판사.
- 민상기·이명훈·문세연·길대환·노경희. (2015). 「중장년 대상 적합 훈련직종 발굴 및 취업연계를 위한 해외 운영사례 조사 연구」. 한국산업인력공단.
- 박광배. (2000). 「다차원척도법」. 서울: 교육과학사.
- 박예은·정영순. (2016). “재취업 중고령 임금근로자의 좋은 일자리 진입 영향요인 분석”. 「사회복지정책」, 43(1): 235-257.
- 박은희. (2007). 「고령사회에 대비한 대구지역 고령인력 활용방안」. 대구경북연구원.
- 박호환. (2014). “정년 60세 시대의 인적자원관리 혁신과제와 사용자를 위한 체크리스트”. 「산업관계연구」, 24(1): 67-85.
- 반가운·김봄이·김민경. (2015). 「숙련퇴화와 노동시장 미스매치 측정연구」. 한국직업능력개발원.
- 보건복지부. (2004). 「2004년도 노인일자리사업 안내」.
- _____. (2016). 「2016년 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내」.
- _____. (2018). 「2018년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내」.

- _____. (2019). 「2019년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내」.
- 보건복지부·한국노인인력개발원. (2016). 「2016년도 시니어인턴십 사업 운영안내」.
- _____. (2018). 「2018년도 시니어인턴십 사업 운영안내」
- _____. (2019). 「2019년도 시니어인턴십 사업 운영안내」
- 서울시 50 플러스 재단 홈페이지: <https://www.50plus.or.kr>
- 서울특별시 50플러스재단. (2018). 「서울특별시 50플러스재단 2018 연차보고서」.
- 손유미·송창용·정재호·신선미. (2015). 「장년 특화 훈련 활성화 방안 연구」. 고용노동부·한국직업능력개발원.
- 신종각. (2010). “고용서비스 개선의 위한 정책 제언”. 「고용이슈」, 4(3), 한국고용정보원.
- 안재용. (2018). “국감 최대 격전지 된 고용. 최저임금·단기일자리·정규직화 곳곳서 격돌”. 「머니투데이」. 2018.10.19.
- 오계택·정동관·박우성·이상민. (2016). 「정년연장 등 노동시장 환경변화에 대응하기 위한 인적자원관리 방안」. 한국노동연구원.
- 유호윤. (2016). “노인을 위한 ‘시니어 카페’는 없다!”. 「KBS 뉴스」. 2016.01.22
- 윤형호·김성준. (2007). “고령자 재취업의 영향요인 분석: 서울시 사례”. 「한국행정연구」, 16(1): 1-23.
- 윤형호·황진수. (2008). “서울시 고령자 취업기간 분석: 단순직 편향 취업”. 「한국정책과학학회보」, 12(2): 177-195.
- 이성균. (2010). “베이비붐 세대의 건강과 노동능력”. 「월간 노동리뷰」, 6월호: 37-47. 한국노동연구원.
- 이소운. (2016). “시니어 인턴십... 경험은 절대 늙지 않는다”. 「뉴스웍스」. 2016.05.07.
- 이환범. (2009). “노인적합형 일자리 창출을 위한 정부지원 기능 재설계”. 「한국조직학회보」, 6(3): 41-65.
- 장정숙. (2018). “[국감] 5년간 2.3조 투입 노인일자리는 단기알바?... 월급 적고 근무기간 짧아”. 「뉴스핌」. 2018.10.18.
- 전재식·김미란·노용진. (2014). 「정년연장과 기업의 직업능력개발」. 한국직업능력개발원.
- 정은하. (2013). 「고령자 고용확산을 위한 서울시 어르신 적합직종 연구」. 서울시복지재단.
- 정주호·조민효. (2018). “청년고용정책의 효과성 평가연구- 중소기업 청년인턴제와 공공기관 청년인턴제를 중심으로”. 「한국사회와 행정연구」, 29(2): 57~81.

- 정책브리핑. (1992). “7월(月)부터 고령자 채용 의무화: 실업률·취업실태 등 감안 기준 고용률 도입”. 2월 27일.
- _____. (2010). “노인취업, 낙타도 바늘구멍 통과할 수 있다”. 6월 9일
- _____. (2011). “편의점 알바 젊은이들만 한다는 편견은 버려!”. 5월 2일
- 조추용. (2007). “노인취업의 활성화를 위한 적합직종 개발”. 「노인복지연구」, 6(2): 321-338.
- 조현승·문종철·김주영·박지원. (2019). 「인구구조 변화의 경제적 영향에 대한 선제적 대응과제」. 산업연구원.
- 지은정. (2014). 「시장자립형 노인일자리사업 정책효과분석 II - 시니어인턴십기업과 고령자친화기업을 중심으로」. 한국노인인력개발원.
- _____. (2016). “인력고령화와 노동생산성: 교육훈련의 상호작용효과를 중심으로”. 「사회보장연구」, 32(2): 245-270.
- _____. (2017). 「노인일자리 종합계획(2018~2022) 수립에 관한 연구- 앙코르 라이프 플랜(Encore Life Plan)」, 한국노인인력개발원.
- 지은정·오학수. (2016). 「60+ 고용활성화를 위한 적합일자리 연구」, 한국노인인력개발원.
- 지은정·최지현·이숙현. (2015). 「우리나라 노인의 취업실태 및 기업의 노인인력수요에 관한 연구」. 한국노인인력개발원.
- 최성재·장인협. (2010). 「고령화 사회의 노인복지학」, 서울대학교 출판문화원.
- 한국노인인력개발원 새누리 시스템자료(2017년 상반기 기준)
- 한국노인인력개발원 홈페이지: <https://kordi.or.kr/>
- 한국노인인력개발원. (2017). 「2016 노인일자리 통계동향」.
- _____. (2018). 「2017 노인일자리 통계동향」.
- 한국산업인력공단. (2015). 「중장년취업아카데미 사업 활성화 방안 수립연구」. 비즈니스전략연구소·한국산업인력공단.
- 허명희·양경숙. (2001). 「SPSS 다변량자료분석」. 서울: SPSS 아카데미.
- 황기돈·어수봉·권혜자·박가열. (2013). 「장년근로자 업종별 적합직무 개발을 위한 조사연구」. 고용노동부·한국고용정보원.
- Fiske, Susan T. Daniel T. Gilbert and Gardner Lindzey. (2009). *Handbook of Social Psychology*. Hoboken and New Jersey: Wiley & Sons, Inc.
- Ihenetu, Theodore. (2018). “Role Identity and the Complexities of Adjustments During Retirement”. *Gerontology & Geriatric Medicine*, 3(2): 1~3.

- Kruskal, Joseph B., Wish Myron and Uslaner, Eric M. (1978). *Multidimensional Scaling*. Sage Publications.
- Moody, Harry R. and Sasser Jennifer R. (2011). *Aging: Concepts and Controversies*. Los Angeles: Sage.
- OECD. (2013). *Ageing and Employment Policies: Norway. Working Better with Age*. Paris: OECD.
- _____. (2014). *Ageing and Employment Policies: France. Working Better with Age*. Paris: OECD.
- _____. (2018). *Working Better with Age: Japan*. OECD.
- Palmore, E. B. (1999). *Ageism: Negative and Positive*. Second Edition. New York: Springer Publishing Company.
- WHO. (2015). *World report on Ageing and Health*. Geneva: WHO.

지은정(智銀靜): 서울대학교에서 사회복지학 박사학위를 취득하고, 현재 (재)인천복지재단 연구위원으로 재직 중이다. 주 연구분야는 고령자 일자리, 빈곤, 사회참여 등이다. 최근 주요 논문은 “노인일자리사업 수당인상의 빈곤감소 효과 및 효율성”(2018), “베이비부머는 빈곤위험으로부터 안전한가: 노동경력을 중심으로”(2018), “노동시장의 연령주의(ageism) 측정도구 개발 및 타당성 연구”(2019) 등이 있다(jieun29@gmail.com).

학교 교육재정의 공평성 연구: 서울특별시 초·중·고등학교를 중심으로

조성영·문상호

본 연구의 목적은 서울특별시 전체 초·중·고등학교를 대상으로 학생당교육비의 교육구 내에서의 공평성을 살펴보고 학교 교육재정에 대한 정책적 시사점을 찾고자 하는 것이다. 연구 결과 첫째, 초·중·고등학교 교육비의 수평적 공평성은 세입 학생당교육비를 공·사립 및 교육청별로 나누어 분석한 결과 학교급별, 교육청별, 계열별로 공평성 판단기준인 지니계수 0.2 이하의 매우 공평한 수준이었다. 둘째, 학교급별 수직적 공평성은 가중치 적용 후에 공평성 지수값의 상승으로 수평적 공평성이 감소하여 교육비차이도 정도의 수직적 공평성은 지켜지지 않고 있었다. 셋째, 재정적 중립성과 관련한 자치구전입금이나 학교발전기금의 분석결과 상관관계는 기준을 만족하고 있으나 탄력성은 기준을 벗어나고 있어 재정적 중립성도 갖고 있지 않았다. 넷째, 소규모 표본에 대한 사례분석 결과 교육비 배분기준이 학생수와 관계없이 이루어지고, 학부모부담 수입에 의한 교육활동이 학생수와 반비례하여 이루어지고 있었다. 다섯째, 공평성 영향요인 분석 결과 이월금의 영향이 지나치게 크게 나타났다. 여섯째, 설문조사 결과 강남과 비강남 지역 학생들은 공교육비 부분에 큰 차이가 없음에도 사회경제적 배경과 사교육비에 있어 유의적 차이가 있었다. 이를 위해서는 교육비의 공평한 배분과 균형 있는 교육활동이 이루어져야 하고, 학부모부담 수입뿐만 아니라 배분되는 교육비에 있어 중·고등학교에 대한 지원이 강화되어야 하며, 지속적이고 안정적인 지방자치단체의 지원과 학교발전기금의 확보가 필요하다. 또한 공평성에 큰 영향을 미치는 교육비특별회계와 같은 예산 배분은 학생수를 반영하여 이루어져야 하며, 학년 간의 공평성을 훼손할 수 있는 이월금 과다에 대한 대책과 사교육비 및 사회경제적 요인에 의한 교육결과의 차이를 극복하기 위한 차등적 평등정책이 강구되어야 한다.

[주제어 : 학교 교육재정, 수평적 공평성, 수직적 공평성, 재정적 중립성]

I. 서론

교육은 오늘날 국가 기능의 중요한 요소로 인식되고 있으며, 교육에 대한 지출은 국가발전에 필요한 장기적인 투자로 여겨지고 있다. 교육재정은 교육이나 교육행정 수행의 필수불가결한 경제적 기반으로 교육의 양적 수준뿐만 아니라 질적 수준을 평가하는 일차적 관건이 된다. 매년 예산을 편성하고 이를 확보하기 위해 노력하며 확보된 예산을 합리적으로 관리·운영하는 재정기능은 정부나 지방자치단체의 핵심적 기능으로 국가의 교육재정정책은 단순한 기능적 행정행위가 아니라 그 국민의 가치나 자원배분에 대한 우선순위 및 정치철학 등이 반영되어 있는 것이다. 일반적으로 평등(equality), 효율(efficiency), 자유(liberty) 등과 같은 가치는 교육재정에서도 추구되어야 할 가치의 기준으로 논의되고 있다.

교육은 공공재이고 사회적 재화이다. 따라서 교육의 혜택은 누구에게나 공평하게 분배되어야 한다. 그러나 교육에 투입되는 자원은 대부분 자유재가 아닌 희소재이기 때문에 한정된 자원을 어떻게 배분할 것인가가 오랫동안 교육재정 분야의 쟁점 사항이었다. 교육자치제의 실현이라는 교육체제의 변화를 맞이하면서 교육재정 배분의 문제는 서로 충돌하는 공평성(equity)과 자율성의 가치를 동시에 추구해야 하는 어려움이 있다.

교육재정의 공평성 논의는 교육받은 결과로서의 삶의 질과 관련하여 오늘날 우리 사회를 뒤돌아보게 한다. 최근 빈부격차와 청년실업의 증가, 비정규직의 확산 및 서민경제의 피폐 등 불평등사회의 원인이 어느 정도 교육의 불공평성에 기인한 것이 아닌지 하는 문제의식은 교육과 교육비의 공평성에 관한 연구의 방향을 제시하고 있는 것이다.

롤즈(Rawls, 1971)는 정의론(A Theory of Justice)에서 가장 불리한 위치에 서 있는 사람이 최대한의 이익을 받을 수 있도록 조정하여 불평등을 시정해야 한다고 하였으며, 프레데릭슨(Frederickson, 1974)은 종래의 가치중립적 행정방식이 불평등을 초래한다고 지적하면서 국민여망에 대응하는 사회적 형평을 강조하였다. 소외계층을 고려한 사회적 형평성이 행정 논의의 화두인 바와 같이 교육재정의 공평성은 양적 평등(equality)뿐만 아니라 공정과 분배적 정의로서의 질적 평등(equity, 공평성)을 조망하기 위한 것이다.

교육재정의 공평성에 관한 연구는 공평성을 무엇으로 판단할 수 있는가에 대한 논의로부터 시작되었다. McMahon(1982)은 공평성을 그 지역사회의 공정성(fairness)에 대한 윤리적 기준을 달성하기 위한 비용의 재분배로 보고, 수평적 공평

성, 수직적 공평성, 세대간 공평성으로 구분하였으며, Berne & Stiefel(1984)은 수평적 공평성, 수직적 공평성 및 기회균등으로 구분하였다. Odden & Picus(1992)는 기회균등을 교육재원이 교육구의 재정부담능력에 의해 좌우되어서는 안 된다는 재정적 중립성으로 규정하였다. 우리나라에서는 1990년대 후반에 시·도교육재정 배분에 있어서의 학생당교육비를 위와 같은 분석틀에 맞춘 연구들이 있었고, 2000대에는 단위학교의 학생당교육비를 중심으로 한 연구들이 이어져 왔다.

본 연구에서는 이러한 교육과 교육재정의 공평성(equity) 관점을 바탕으로 교육과 교육재정의 최종 수요자이며 사용자인 학교를 대상으로 교육재정의 공평성을 살펴보고 학교재정의 분배와 집행에 관한 정책적 시사점을 찾고자 하였다. 우리사회는 여전히 교육불평등이 존재하고 있으며, 공정과 공평이 교육정책의 큰 방향이 되고 있기 때문이다. 특히 교육재정은 매년의 공교육비에 크게 의존하고 있으므로 현 시점에서의 공평성 분석은 중요한 의의가 있다 하겠다. 이를 위해 서울특별시 소재 전체 초·중·고등학교의 지역교육청간, 공·사립간 수평적 공평성의 수준과 그 요인, 초·중등학교의 학교급별 수직적 공평성 수준 및 재정적 중립성을 살펴보았다. 서울특별시는 학교의 수에서 뿐만 아니라 그 경제사회적 여건이나 학교교육과정 운영 등에 있어서 매우 다양하여 교육구별 교육재정의 공평성을 평가하는데 매우 적절한 모집단이 될 수 있으며, 우리나라 전체 학교에 대한 평가를 가늠할 수 있는 표본이 될 수 있다.

II. 이론적 배경과 선행연구 고찰

1. 교육재정의 공평성

공평성(equity)은 어느 한 쪽으로 치우치지 않는 고른 성질을 의미한다. 차별을 두지 않고 고르게 대하는 평등의 의미가 가장 크다. 평등성이란 인간의 능력과 천성은 자연으로부터 동등하게 부여된 것이므로 인간은 누구나 동등하게 존중되어야 한다는 자연권적 가치인데, 교육에서의 평등성은 대부분 ‘교육기회의 평등’을 의미한다. 교육 기회의 평등은 교육의 기회균등(equal opportunity of education)을 의미하며, 이는 상대적 차이에 초점을 둔 양적 개념으로서의 가치판단이다. 교육기회의 평등은 취학기회의 평등을 의미하는 것으로 누구나 원하는 사람은 모두 학교교육을 받을 수 있어야 함을 뜻한다. 그러나 공평성은 자연법적 가치에 기초한 정의

(justice)의 이념을 근거로 판단되는 질적 속성을 지닌 개념으로 평등성에 비해 훨씬 포괄적인 의미를 지닌다(반상진, 2001: 448-450).

공평성의 개념이 양적으로 균등한 평등성과 질적으로 정의로운 공정성을 포함하기 때문에 공공부문 정책 평가의 가치기준이 될 수 있다. 공평성은 일반 정책분야에서 뿐만 아니라 교육재정의 분배와 집행에 있어서도 주요한 가치기준이며, 분석의 준거로 사용된다.

근대 이후 공교육제도가 발달하고, 학교가 팽창하면서 과연 학교교육이 사회적 평등에 기여하는지에 관하여 적지 않은 논란이 있어 왔고 교육적 평등의 개념에 대해 체계적 연구가 진행되어왔다. 콜맨(Coleman, 1968)은 교육 평등관의 변천을 산업화 이전, 산업혁명 이후의 산업화시대, 2차 세계대전 이후 및 1970년대 이후 네 단계로 나누고, 산업화이후 초등교육의무화와 2차 대전 이후의 능력에 따른 기회균등 및 1970년대 이후의 결과의 평등을 강조하는 적극적 평등관으로 발전하였다고 주장하였다. 김신일(2012: 279)은 교육의 평등을 크게 기회의 평등과 내용의 평등으로 구분하고 기회의 평등은 다시 허용적 평등과 보장적 평등으로, 내용의 평등은 과정적 평등과 결과적 평등으로 구분하여 논의하였다.

그 동안 교육재정분야에서의 공평성 논의는 주로 학생당 교육비를 중심으로 지역간 교육비의 격차를 분석하고, 이를 축소하는데 관심을 기울여 왔다. 이 과정에서 평등성(equality)보다는 공평성(equity)이라는 용어가 더 즐겨 사용되었고, 여러 연구자들에 의해 공평성은 수평적 공평성, 수직적 공평성, 기회균등, 세대간 공정성, 재정적 중립성 등과 같은 하위 개념으로 세분화되어 왔다(추철안, 1992; 김영철, 1997).

교육재정의 공평성은 학자들에 따라 다양하게 정의되고 있으나 대체적으로 수평적 공평성, 수직적 공평성, 재정적 중립성으로 규정한다. 교육재정의 균등배분으로서의 수평적 공평성, 차등배분으로서의 수직적 공평성과 교육재정이 교육구의 재정 부담능력에 좌우되어서는 안 된다는 중립성에 의해 교육재정에 대한 공평성 정도를 평가할 수 있다는 것이다.

수평적 공평성은 동일한 여건에 있는 사람은 동일하게 취급하여야 한다(equal treatment of equals)는 원칙이다. 동일한 여건과 처지에 있는 학생에게 동등한 양의 교육재정이 보장되어야 한다는 원칙은 수평적 공평성을 나타내는 전형적 개념이다. 그러나 학교에 따라 영재, 장애아, 학습부진아, 저소득층 학생 등 특별한 교육적 배려를 필요로 하는 경우가 있는데, 이들에 대한 교육재원은 일반적으로 목적성 경비에 의해 배분된다. 수평적 공평성 문제를 다룰 때에는 이러한 학생들에게

배분되는 경비를 제외하고 일반 학생들을 대상으로 배분되는 교육기본경비를 기준으로 측정하는 것이 보편적이다(Rubenstein, 1998; 윤홍주, 2004). 우리나라에서는 초등학교, 중학교, 일반고, 자율고, 특성화고, 특수목적고에 재학하는 학생들을 각각 동일한 범주로 묶어 교육재정을 배분하고 있는데, 이는 수평적 공정성의 개념을 반영한 것이다.

수직적 공정성은 동일하지 않은 사람은 다르게 취급해야 한다(unequal treatment of unequals)는 원칙이다. 수직적 공정성에서는 학생들에게 나타나는 차이 중에서 어떤 것을 정당한 차이로 볼 것이며, 이 차이를 어느 정도 차등을 두어 취급하는 것이 정당한지를 결정해야 하는 가치판단의 문제가 내포되어 있기 때문에 수직적 공정성의 개념은 수평적 공정성에 비해 훨씬 더 복잡하다(Arnold, M. L, 1998; 윤홍주, 2004: 25).

재정의 중립성은 지역사회의 재정이나 부모의 소득이 학생들의 교육비에 영향을 주지 않아야 하는 원리이다(Odden & Picus, 2008). 교육구마다 재정능력이 각기 다르기 때문에 교육구별로 확보할 수 있는 교육재원은 다를 수밖에 없고 학생에게 투입되는 학생당 교육비도 다르다. 학생에게 배분되는 교육비는 지역사회 재정적 여건이나 부모의 소득과 관계없이 일정한 수준으로 배분되어야 하는 원리로서 일정수준의 교육을 개인의 경제적 여건이나 지역의 재정능력에 관계없이 받아야 한다는 것을 의미한다(최준렬, 2013: 8).

2. 교육재정의 구성

교육재정은 국가 및 지방자치단체가 교육적 필요를 충족하기 위해 재원을 조달하고 관리하는 경제활동으로 모든 학교에서의 교육활동을 지원한다. 우리나라의 교육재원은 주로 중앙정부에 의존하며 주로 배분의 형태로 정부에서 단위학교까지 재원이 전달되고 있다(윤정일 외, 2015: 78). 2012~2016년도의 통계에 따르면 2016년 교육분야 예산은 정부지출 386조 4천억 원 중 13.8%의 비중을 차지하는 53조 2천억 원인데, 그 중 41조 2천억 원이 지방교육재정교부금이다(국회예산정책처, 2016). 정부의 지방교육재정교부금은 지방교육재정교부금법에 의해 내국세 총액의 20.27%에 해당하는 금액과 교육세 수입의 전액으로 구성되며, 이는 다시 총액의 96%는 보통교부금으로, 4%는 국가시책사업, 지역교육현안수요, 재해대책수요 등의 특별교부금으로 교부된다.

내국세 교부금과 교육세 교부금은 교육부 소관 일반회계 세출총액에 편성되어

곧 바로 지방교육자치단체(시·도교육청)로 이전되어, 시·도교육청의 교육비특별회계로 편성된다. 시·도교육청의 지방교육재정은 중앙정부로부터의 지방교육재정교부금과 국고사업 보조금으로 구성되는 국가지원금, 지방자치단체 일반회계전입금 및 자체수입으로 이루어진다. 지방교육재정교부금은 교직원 인건비, 학교교육과정 운영비, 교육행정비, 재정결합보조금 등으로 쓰이며, 지방자치단체 일반회계전입금은 지방교육세 전입금, 담배소비세 전입금, 학교용지구입부담 전입금, 기타 도서관 운영비, 학교급식비 등의 전입금 등이며, 자체수입은 입학금 및 수업료, 사용료·수수료 수입, 지방교육세, 재산수입 등이다. 즉 중앙정부의 교육재정은 대부분이 시·도교육청의 교육청 교육비특별회계의 재원이 되고, 이 재원은 종류별로 다른 원칙과 절차에 의해 단위학교로 배분된다.

초·중등학교에 총액으로 배분되는 교육재정은 학교회계제도에 근거하여 단위학교를 중심으로 세출예산으로 관리하게 된다. 학교회계제도는 단위학교가 자율적이며 효율적으로 학교재정을 운영할 수 있도록 하는 제도로 학교구성원의 참여와 학교운영위원회의 심의로 세출예산을 편성하고 집행하는 제도로 2001년 3월부터 시행되고 있다. 학교회계는 크게 이전수입과 자체수입으로 구분된다. 이전수입은 중앙정부 이전수입(국고보조금), 지방자치단체 이전수입(급식 보조금 등의 교육경비 보조금), 교육비특별회계 이전수입(학교운영비전입금, 목적사업비전입금), 사학법인 이전수입(사립학교만 해당되는 법인전입금), 학교회계간 이전수입(학교발전기금전입금, 학교기업회계전입금 등), 민간이전수입(민간기부금) 등이다. 자체수입은 학부모부담수입과 행정활동수입으로 구분되는데, 학부모부담수입은 입학금·수업료(사립학교만 해당)와 학교운영지원비(고등학교만 해당) 등의 등록금 및 급식비, 방과후 활동비, 현장체험학습비 등의 수익자부담수입으로 구성되며, 행정활동수입은 사용료 및 수수료, 자산수입, 기타행정활동수입 등의 수입 항목이다. 기타수입은 순세계 잉여금, 보조금사용잔액 및 이월사업비 등으로 구분된다(서울시교육청, 2016: 103-107).

3. 선행연구 고찰

교육재정의 연구는 분석기준에 따라 연구의 목적별, 연구의 주제별, 연구의 방법별, 연구의 대상별로 크게 구분할 수 있다. 김지하(2015)는 교육재정의 연구에 관한 논문을 분석하여 교육재정연구의 동향을 제시한 바 있다. 연구의 목적이 이론의 개발이나 그 검증과 관련된 것이거나 모형의 개발과 적용을 통해 실태를 정확히 분석

하거나 개선방안을 마련하고자 한다. 연구의 주제로는 교육재정사나 법률과 제도, 교육재정의 확보 및 배분, 교육재정의 운영을 대상으로 하기도 한다.

교육재정의 공평성과 관련한 첫 번째의 선행연구 유형은 시·교육청에서 배분되는 지방교육재정 교부금이나 교육경비보조금에 대한 학생당 교육비를 지니계수 등의 분석방법을 사용하여 교육재정의 불공정이나 공평성을 주장하였다. 김왕복(1997)은 1986년부터 1996년까지 15개 시도교육청의 학생당교육비를 비교하여 시도간의 격차를 분석하고 총괄배분 방식으로의 수정이 공평성을 향상시켰다고 주장하여 재정배분 방식의 변화를 긍정적으로 평가하였다. 반상진(1998)은 1982년부터 1996년까지의 학부모부담, 사립학교 재단부담금을 포함하는 학생당 공교육비를 기준으로 시도 간 교육재정배분의 공평성을 분석하여 1980년대 초반과 중반, 1980년대 후반과 1990년대 중반에는 불평등정도가 증가하는 M자형의 경향을 제시하고, 교육재정의 공평성은 지방교육재정 배분방식에 의해 크게 영향을 받는다고 주장하였다. 차양은(2001)은 1999년 시도교육청으로 배분되는 교육재정의 결산자료를 대상으로 공평성을 분석하여 총교육비와 인건비는 공평한 결과를 보였으나 시설비와 운영비는 불공평한 결과를 보였으며, 수직적 공평성이 수평적 공평성에 비해 높다고 분석하였다. 국가부담금과 일반회계전입금 사이에 부적 상관관계가 강한 것으로 국가의 기회균등 역할이 잘 지켜지고 있는 것으로 파악하였다. 노재청(2002)은 1991년부터 2001까지의 광역자치단체를 대상으로 국가부담수입, 지방정부 부담수입, 자체수입 등에 대한 학생당 교육비의 공평성을 분석하고, 지방교육양여금¹⁾은 수평적 공평성을 제고하였지만 지방교육재정교부금은 오히려 공평성을 저해한다고 하였으며, 수직적 공평성의 경우도 마찬가지라고 하고, 재정적 중립성은 문제가 없다고 하였다. 남수경(2007)은 1987년부터 2006년까지의 전국 16개 시도교육청 자료를 대상으로 학생당교육비의 수평적 공평성과 수직적 공평성을 분석하여 전반적으로 양호하지만 중앙값 이하의 시도교육청의 공평성은 악화되고 있다고 주장하였다. 우명숙(2007)은 2000년, 2004년, 2005년의 3개 연도에 걸친 시도교육청 수준에서의 학생당 교육비의 형평성을 분석하여, 수직적 공평성이 수평적 공평성에 비해 비교적 잘 유지되었으며, 시설비에 있어서는 특정 시도에 편중되어 공평성을 저해하고 있다고 하였다. 이쌍철, 주철안(2009)은 2002년부터 2006년까지의 전국

1) 지방교육양여금은 1990년 지방교육양여금법의 제정으로 시행된 제도. 국세의 일부를 시도교육청에 양여하는 제도로 지방자치단체 교육세 수입 전액으로 하였으며 교육의 질적 향상을 도모하기 위해 필요한 교육재정의 확충에 있었으나, 그 후 지방교육재정의 재원을 단순화시켜 재정운영의 투명성을 제고하기 위해 지방교육양여금을 지방교육재정교부금의 재원으로 추가시킴으로써 2005년 1월부터 폐지되었다(두산백과사전).

234개의 광역 및 기초 지방자치단체 교육경비보조금의 공평성을 파악하여, 광역 및 기초 자치단체 간 교육경비보조금은 불공평하게 배분되었기 때문에 수평적 공평성을 저해하고 있으며, 재정능력이 낮은 자치단체일수록 더 많은 교육경비보조금을 지출하여 재정적 중립성을 저해하고 있다고 주장하였다.

교육재정의 공평성과 관련한 두 번째의 유형은 공평성의 분석을 지역교육청 간이나 단위학교 간으로 낮추어 시도한 연구들이다. 단위학교에서의 교육재정은 시·도교육청의 교부금뿐만 아니라 자체수입으로 구성되기 때문에 이를 포함한 학생당 교육비를 주로 연구대상으로 하고 있다. 분석방법에 있어서는 큰 차이는 없으나 몇 연구들은 세입뿐만이 아니라 세출 학생당교육비를 포함하기도 하고, 일반적인 논의의 틀에 새로운 개념의 평가지수를 포함하기도 하였다. 학생당교육비는 학생들의 전체적인 교육활동을 판단할 수 있는 기준이 되어야 한다는 점에서 이러한 분석이 바람직하다 할 것이다. 김영출(1995)은 1987년부터 1993년까지의 서울특별시 공립 초등학교와 중학교의 교육비 배분의 학교별, 지역교육청별 격차를 학생당 교육비를 기준으로 분석하였다. 이를 통하여 초·중학교 교육비에 큰 차이가 있으며, 소규모 학교의 학생당 교육비가 대규모 학교에 비해 많은 것을 확인하였고, 가중학생수로 분석한 수직적 공평성의 경우도 학교급간 격차가 해마다 증가하고 있다고 주장하였다. 윤홍주(2004)는 2001년 전국 16개 시·도교육청 산하 3,794개 공립 초·중·고등학교의 학교회계결산자료를 지니계수, 역맥론지수, 상관계수 및 적정성 지수를 이용하여 기존의 공평성 분석뿐만 아니라 적정성 논의를 추가하였다. 이를 통하여 교육청 배분의 수직적 공평성, 재정적 중립성 및 교육경비 예산 확보의 적정성에서는 불공평 요소가 나타나지 않았지만 교육경비의 지출 면에서는 수평적 공평성과 적정성은 낮게 나타나고 있음을 지적하였다. 특히 초·중학교의 수평적 공평성과 적정성이 시도 간에 매우 큰 차이를 나타내고 있음을 밝혔다. 정동욱 외(2011)는 2009년의 전국 5,702개의 공립 초등학교의 학교회계 결산자료를 바탕으로 수평적 공평성 및 수직적 공평성을 분석하였다. 분석 결과, 학생 1인당 교육비, 교사 1인당 학생수, 교사 1인당 임금에 대한 수평적 형평성은 시·도교육청에 따라 큰 차이를 보이고 있으며, 1인당 교육비를 단위학교 세입별로 분석한 결과 수평적 공평성은 학부모 부담수입, 교육비특별회계, 보조금 및 지원금 순으로, 수직적 공평성은 교육비특별회계, 보조금 및 지원금, 학부모 부담수입 순으로 공평하게 나타난다고 하였다. 조규진(2012)은 2010년 교육복지우선지원사업을 수행한 전국 521개 초·중학교의 교육복지우선지원사업비를 대상으로 집중지원대상 학생당교육비의 공평성과 재정의 중립성을 분석하였다. 수평적 공평성의 경우 시·도교육청 별 학교 간 공평성 수

준은 비교적 양호한 수준으로 나타났고, 초등학교보다는 중학교가 공평성 지수가 낮게 나타나 공평성 수준이 높다고 하였다. 재정적 중립성의 경우 집중지원대상 1인당 교육비와 시·도교육청 학생당 교육비 간에는 초등학교와 중학교 모두 정적 상관관계를 보이고, 1인당 지방세부담액과는 부적 상관을 나타내 재정적 중립성이 지켜지고 있다고 주장하였다. 설인환(2014)은 2007년부터 2011년까지의 서울특별시 소재 공립 초·중·고등학교 853개의 학교회계 결산자료를 기초로 학생당교육비 수입의 수평적 공평성, 수직적 공평성 및 재정적 중립성을 분석하였는데, 중앙정부와 지방자치단체 학교비 지원의 수평적 및 수직적 공평성은 없으나 재정적 중립성은 있는 것으로 판단하였다.

본 연구는 위 연구들이 가지고 있는 몇 가지 문제점을 극복하여 보다 종합적이고 실증적으로 분석하고자 하였다. 선행연구는 주로 시·도교육청의 자원배분에 대한 공평성 논의나 일부 학교만을 대상으로 하였다. 공평성의 정도나 인과관계의 분석에서도 다양한 분석방법을 사용하지 않고 있다. 이러한 점을 고려하여 본 분석은 단위학교의 학생당교육비를 중심으로 분석하였는데, 단위학교는 교육활동이 이루어지는 가장 기본적인 단위이며, 교육재정이 최종적으로 집결되고 사용되는 곳으로 투입된 교육재정과 교육산출 사이의 관계를 보다 분명하게 드러낼 수 있기 때문이다. 분석대상에 있어서도 학교회계의 일반적 구조인 교부금과 자체수입에 의한 세입의 최종 결산액을 대상으로 하였으며, 횡단면 분석과 시계열 분석을 병행한 패널 분석을 실시하여 공평성에 대한 영향과 인과관계를 분명히 하였다. 또한 양적분석의 제한점을 보완하기 위해 소규모 사례에 대한 중첩분석(nested analysis)으로서의 사례분석을 수행하였다.

III. 연구설계

1. 분석의 틀

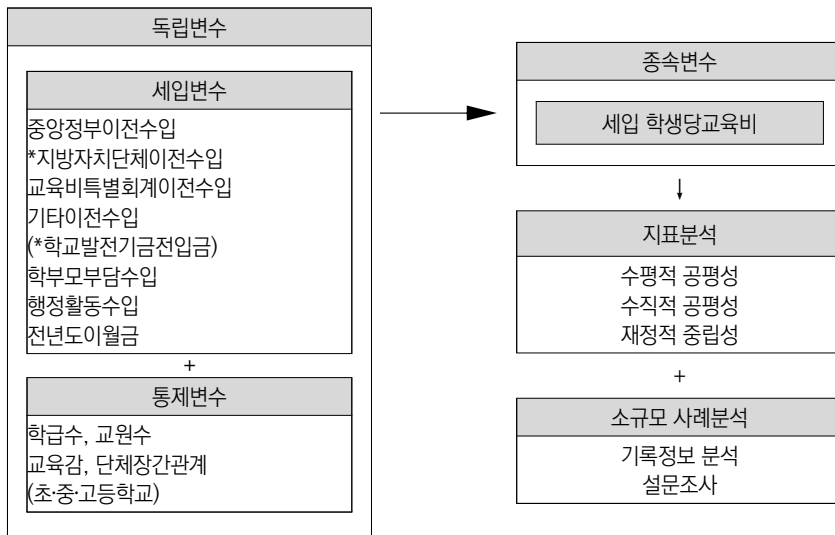
본 분석은 단위학교 재정의 공평성과 재정의 중립성의 분석을 위해 단위학교 재정을 세입과 세출로 구분하여 학생1인당교육비를 중심으로 하는 지표분석과 회귀분석, 학교급별 학생당 교육비 차이도를 비교하는 회귀분석 및 지역이나 학부모의 경제적 여건과 학생당 교육비의 상관분석 및 탄력성 분석을 시행하였다. 또한 많은 수의 표본으로 수행한 통계적 분석결과에 대한 신뢰수준을 제고하기 위해 분석대

상의 일부에 대한 사례분석을 통해 학생당교육비 차이의 원인을 살펴보았으며, 학업성취도 등에서 큰 편차를 보이는 강남과 비강남 고등학교 일부 학생들을 대상으로 공교육비의 공평성에 대한 인식과 공교육비 이외의 원인을 파악하였다. 먼저 이를 위한 분석의 틀을 제시하면 <그림 1>과 같다.

학교회계 세입구조에서는 교육청으로부터의 학교운영비 및 목적사업비인 교육비 특별회계전입금 등 7가지의 세입항목을 세입독립변수로, 학급수, 교원수와 교육감 및 자치단체장간 관계 변수를 통제변수로 하고, 세입의 총계를 학생수로 나눈 학생 1인당교육비를 종속변수로 하였다.

세입 학생당교육비는 수평적 공평성 판단을 위한 지표분석과 공평성 영향요인 분석의 대상이 되며, 수직적 공평성 분석에서도 지표분석과 교육비 차이도를 분석하는 종속변수로 사용되었다. 또한 세입부문의 재정적 중립성 판단을 위한 상관관계 분석이나 탄력성 분석의 핵심 변수가 된다. 재정의 중립성 판단을 위해서는 학교재정의 세입 면에서 학생당교육비와 자치구전입금, 발전기금이 그 분석의 대상이 되었다.

〈그림 1〉 분석의 틀



주: 1. 세입 학생당교육비=(중앙정부이전수입+지방자치단체이전수입+교육비특별회계이전수입+기타이전수입+학부모부담수입+행정활동수입+전년도이월금)/학생수

2. *지방자치단체이전수입, 학교발전기금전입금은 중립성 분석변수

2. 변수의 선정

단위학교에서의 공정성 분석을 위해 사용하는 대표적인 종속변수는 학생1인당 평균교육비이다. 본 분석에서도 공정성 분석을 위해 한 학교회계연도의 학생1인당 연간평균교육비를 대상으로 하였다. 학생1인당 교육비는 학교회계 총세입을 학생수로 나누어 측정한 값이다. 학생1인당 교육비는 국가의 재정적 요인뿐만 아니라 학부모의 교육비 부담능력이나 학교 소재지역의 학교여건 등의 요인들이 다양하게 결합되어 결정된다. 따라서 학생1인당 교육비 수준이 교육구 간 어떠한 차이를 보이는가에 대한 공정성지수의 분석과 더불어 학생당교육비 수준에 영향을 미치는 요소들에 대한 인과관계를 밝히는 것이 필요하다. 장기간에 걸쳐 학생당 교육비와 공정성에 영향을 미치는 요소들을 파악하여 그들에 대한 정책적 시사점을 발견할 수 있다. 또한 단위학교의 세입구조를 통해 학교가 효율적 교육활동을 위하여 국가, 시·도교육청 및 학부모 등 어느 주체로부터 재원을 확보할 것인가에 대한 포괄적 정보를 파악할 수도 있다.

수평적 공정성의 원인을 분석하는 회귀분석에서 학생1인당 교육비는 종속변수가 된다. 이때의 주요한 독립변수는 중앙정부이전수입, 지방자치단체이전수입, 교육비 특별회계이전수입, 기타이전수입, 학부모부담수입, 행정활동수입 및 전년도이월금이며, 통제변수는 학급수, 교원수 및 교육감과 교육감·지방자치단체장 간의 관계를 가상적으로 만든 명목변수(더미변수) 등이다.

3. 분석대상 및 자료

1) 분석대상

본 분석은 2011년으로부터 2015년도까지의 서울특별시 전체 공·사립 초·중·고등학교의 학교회계를 대상으로 하였으며 분석의 대상으로 한 학교는 1,279-1,294개의 학교로 <표 1>과 같다. 중앙정부로부터의 교육재정 교부금은 시·교육청으로 배분되고, 시·도 교육청의 교육비특별회계는 학교운영비 및 목적사업비 등으로 학교회계에 배분되는데, 실제로 초·중등학교의 예산은 이 부분이 가장 큰 교육재정이 된다. 시·도교육청은 학교운영비 및 목적사업비의 배분과 관련하여 초등학교와 중학교 및 고등학교의 배분액 산정에 다른 가중치를 갖고 있기 때문에 초·중·고등학교의 예산을 함께 고려하지 않으면 공정성 문제에 있어 학교급별 수직적 공정성을

간과할 수 있다. 따라서 어느 한 시·도 교육청의 종합적인 공평성 수준을 평가하기 위해서 초·중·고등학교를 동시에 분석대상에 포함하여야 한다.

〈표 1〉 분석대상 학교현황

구분	초등학교		중학교		고등학교								계
					일반고		자율고		특성화고		특수목적고		
	공립	사립	공립	사립	공립	사립	공립	사립	공립	사립	공립	사립	
2011	552	36	268	109	71	110	19	25	18	53	6	12	1,279
2012	555	40	271	109	72	110	19	25	18	53	6	12	1,290
2013	556	40	272	109	72	110	19	25	18	53	6	12	1,292
2014	557	39	273	109	73	110	18	25	18	53	6	12	1,293
2015	558	39	273	109	73	110	18	25	18	53	6	12	1,294
계	2,778	194	1,357	545	361	550	93	125	90	265	30	60	6,448

자료: 서울특별시교육청 주요업무계획, 2012-2016

2) 분석자료

본 분석을 수행하기 위하여 초·중등학교의 교육정보공시시스템인 학교알리미서비스(<http://www.schoolinfo.go.kr>)와 시·도교육청 이하 각급 교육기관에서 열람하거나 이용할 수 있는 에듀데이터서비스(EDSS, <http://edss.mest.go.kr>)를 통해 수집된 2011년으로부터 2015년까지의 학교회계 세입 결산자료를 이용하였다. 세입의 항목으로 중앙정부이전수입, 지방자치단체이전수입, 교육비특별회계이전수입, 기타이전수입 등의 이전수입과 학부모부담수입, 행정활동수입으로 구성되는 자체수입 및 순세계잉여금을 포함하는 전년도이월금인 기타수입 등 7개의 항목(관)이다.

4. 분석방법

1) 수평적 공평성 및 수직적 공평성

본 분석에서는 수평적 공평성 및 수직적 공평성 분석을 위한 지표분석 방법으로 편차계수(CV, coefficient of variation), 지니계수(Gini Coefficient), 맥론지수(McLoone index)를 사용하였는데, 이 방법들은 지수의 산출이 비교적 복잡하지만, 전체 대상자의 특성을 파악할 수 있으며, 단 하나의 지수로 나타낼 수 있고, 이들에 대한 상대적 평가기준이 있어 많은 분석에서 이용되고 있기 때문이다.

지표분석 방법들을 살펴보면 다음과 같다. 편차계수는 관찰 대상자들이 평균을 중심으로 어떻게 분포되었는지를 나타내는 수치다. 표준편차를 평균으로 나누어 표시하고, 그 값이 0일 경우 완전 공평, 1인 경우 완전 불공평하게 된다. 편차계수가 0.1인 경우와 0.5인 경우를 상정하면, 편차계수가 0.1인 집단은 관찰대상자들의 관측치가 평균을 중심으로 집중적으로 분포되어 있고, 0.5인 집단은 관측치가 평균을 중심으로 넓게 퍼지게 된다. 편차계수가 0.1인 집단은 관측치들이 평균과 유사하기 때문에 공평하다 할 수 있고, 0.5인 집단은 평균과 차이가 크기 때문에 불공평하다고 할 수 있다. 본 분석에 이용한 학생당교육비에 대한 편차 수치계산식을 나타내면 다음과 같다.

$$\text{편차계수} = \frac{\sqrt{\frac{\sum_{i=1}^N P_i (X_i - \bar{X})^2}{\sum_{i=1}^N P_i}}}{\bar{X}}$$

P_i = i 번째 학교의 학생수, X_i = i 번째 학교의 학생1인당 교육비
 $\bar{X}$ = 전체 학교의 학생1인당 평균교육비

지니계수(Gini Coefficient)는 모든 대상자의 특성을 분석하여 공정성을 분석하는 척도로 가장 많이 활용되는 방법이다. 이는 로렌즈곡선과 동일한 가정과 방법에 의해 도출되지만, 소득이나 비용배분의 공정성 정도를 수치로 나타낸 것이 지니계수이고, 그림으로 나타낸 것이 로렌즈곡선이다. 사회적 소득이 완전히 균등하게 배분되면 지니계수는 0이 되며, 한 사회의 소득을 한 사람이 완전히 독점할 경우에는 지니계수는 1이 된다. 지니계수가 0에 가까울수록 더 평등한 분배상태에 있음을 의미하게 된다. 지니계수 산출 공식은 다음과 같다.

$$\text{지니계수} = \frac{\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N P_i P_j |X_i - X_j|}{2(\sum_{i=1}^N P_i)^2 \bar{X}_p}$$

P_i = i 학교의 학생수, P_j = j 학교의 학생수
 X_i = i 학교의 학생1인당 평균교육비, X_j = j 학교의 학생1인당 평균교육비
 $\bar{X}$ = 전체 학생1인당 평균교육비

맥론지수는 교육재정분야에서 널리 사용되고 있는 불평등지수로 중앙치(median) 이하 사례들의 지출액 합계를 이 사례들이 모두 중앙치에 있다고 가정했을 때의 지출액의 합계로 나눈 값이다. 맥론지수는 교육재정이 열악한 하위 50% 이하에서 나타난 불평등에 초점을 둔다. 실제 분석에서는 분석의 편의를 위해 역맥론지수(1-맥론지수)를 사용하는 것이 일반적이다. 역맥론지수를 구하는 공식은 다음과 같다.

$$\text{역맥론지수} = 1 - \frac{\sum_{i=1}^k X_i P_i}{M_p \sum_{i=1}^k P_i}$$

M_p = 학생1인당 교육비의 중앙값, k = 중앙값의 학교

X_i = i 학교(중앙값이하)의 학생1인당 평균교육비

P_i = i 학교의 학생수, $\bar{X}_p$ = 전체학생1인당 평균교육비

선행분석에서 제시한 각 지수들의 판단기준을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 수평적 공평성지수 판단기준

구분	범위	분석	절대 기준	바람직 기준	측정치 판단		
					매우공평	중간	매우불공평
편차계수	0.0~1.0	Odden& Picus	0.1				
지니계수	0.0~1.0	Odden& Picus	0.1	0.05	0.1 미만	0.1~0.2	0.2 이상
		교육재정사전			0.4 미만	0.4~0.5	0.5 이상
		김남순	0.3		0.3 미만		0.3 이상
		윤홍주			0.2 미만	0.2~0.4	0.4 이상
역맥론지수	0.0~1.0	Odden& Picus	0.1	0.05			

2) 공평성 영향요인 분석

본 분석에서는 일정기간 동안 공평성에 영향을 주는 세입 항목이 무엇인지를 파악하기 위해 패널 다중회귀분석을 실시하였다. 단위학교의 교육재정은 학교회계 세입·세출구조에 살펴본 바와 같이 세입은 일정한 기준에 의해 배분되는 교육비특별회계 전입금을 비롯하여 지방자치단체나 자치구의 재정능력에 의해 차별적으로 지원되는 보조금 및 학생들의 다양한 교육활동을 위하여 학부모가 부담하는 재원인 급식비, 현장학습체험비, 방과후학교활동비 등으로 구성된다. 이 분석에 사용한 세

입 학생당교육비 결정함수식은 다음과 같다.

$$Y = \text{con} + \alpha_1 X_1 + \alpha_2 X_2 + \alpha_3 X_3 + \alpha_4 X_4 + \alpha_5 X_5 + \alpha_6 X_6 \\ + \alpha_7 X_7 + \alpha_8 X_8 + \alpha_9 X_9 + \beta_1 D_1 + \beta_2 D_2 + \beta_3 D_3$$

Y : 학생당교육비(세출) X_1 : 학급수 X_2 : 교원수 X_3 : 중앙정부이전수입
 X_4 : 지방자치단체이전수입 X_5 : 교육비특별회계이전수입 X_6 : 기타이전수입
 X_7 : 학부모부담수입 X_8 : 행정활동수입 X_9 : 이월금
 D_1 : 교육감2 D_2 : 교육감3 D_3 : 시장과의관계

분석은 2011년으로부터 2015년까지의 세입의 결산자료를 패널자료화하여 다중 회귀분석을 실시하였다. 세입 독립변수와 학생당교육비의 상관성을 피하기 위해 세입 다중회귀분석에서는 세출 학생당교육비를 종속변수로 하였다. 사용된 패널자료(panel data)는 특정시점의 여러 학교에 대한 자료인 횡단면 자료(cross-sectional data)와 특정학교의 시간 순에 의한 자료인 시계열자료(time-series data)를 하나로 합쳐 놓은 자료로 여러 학교에 대해 총세입액을 연도별로 정리해 놓은 것이다.

3) 재정적 중립성 분석

본 분석에서는 지역사회의 재정이나 부모의 경제적 능력이 학생의 교육비에 영향을 미치지 않아야 한다는 재정의 중립성 정도를 측정하기 위해 세입부문 중 지역별 또는 학교별로 발생할 수 있는 교육경비의 차이를 가져올 수 있는 항목을 선정하여 분석하였다. 즉 세입항목의 자치구전입금 및 학교발전기금과 세입 학생당교육비와의 상관계수와 탄력성 지수를 구하여 중립성을 판단하였다. 교육재정은 상관계수나 탄력성 지수가 적을수록 중립적이다. 재정이 중립적이기 위해서는 상관계수가 0.5이하이고 탄력성지수가 0.1 이하여 하며, 이들을 상호 비교하여 재정의 중립성을 논의하는 것이 적절하다(최준렬, 2013).

상관분석을 위해서는 패널자료의 피어슨 적률상관계수를, 탄력성분석을 위해서는 탄력성 지수를 산출하였다. 탄력성은 한 변수의 변화율에 대한 다른 변수 변화율의 비로 자치구 전입금 및 발전기금의 증감율에 대한 학생당교육비 변화율의 비율로 정의된다.

4) 사례분석

본 연구는 양적 분석을 위주로 하였으므로 분석대상에 대한 고유한 맥락과 상황적 조건 등이 구체적으로 드러나지 않아 실질적 의미를 파악하는데 한계가 있다. 본 분석에서는 이러한 양적 분석의 한계를 보완하고자 두 가지 범주의 소규모 사례 연구를 실시하였다. 첫째, 지표분석의 결과 공평성 부분에 큰 차이가 발생하는 교육구별 공·사립 48개 초·중·고등학교 선택하여 예·결산현황 등의 자료를 보다 면밀히 검토하고 교육비 차이의 원인을 살펴보았다. 둘째, 지표분석의 결과 학생당 교육비의 공평성 부분에 큰 차이가 발생하지 않음에도 학업성취도 및 진학률 등에서 큰 편차를 보이는 강남과 비강남 공·사립 10개 고등학교 2학년 학생 중 554명에 대하여 2017년 8월 말부터 9월 초까지 5점 리커트척도(Likert-type scale) 설문조사를 실시하였다. 설문문의 내용은 일반사항 8문항, 학교예산관련 17문항, 부모 소득과 사교육비 관련 5문항, 학업성취 관련 6문항 등 총 36문항으로 구성하였다. 이 설문조사 결과를 바탕으로 교차분석을 통해 공교육비의 공평성에 대한 인식과 공교육비 이외의 교육편차 원인을 파악하였다.

IV. 분석결과

1. 초·중·고등학교 교육비의 수평적 공평성 분석

1) 초등학교 교육비의 수평적 공평성 분석

초등학교 교육비의 수평적 공평성 분석은 편차계수(CV, coefficient of variation), 지니계수(Gini coefficient) 및 맥론지수(McLoone index)의 산출을 통해 11개 지역교육청 간의 공립과 사립 초등학교의 수평적 공평성을 비교 분석하고, 학교회계의 세입구조의 내생변수와 교육감 변수나 단체장간 관계변수 등을 통제변수로 하는 2011년으로부터 2015년까지의 학생당 교육비에 대한 패널자료의 다중회귀분석을 통해 학생당 교육비 수준에 영향을 미치는 요소들의 인과관계를 비교 분석하였다.

(1) 수평적 공정성 지수분석

지수를 기초로 한 공정성은 Odden & Picus(2008), 윤홍주(2004) 및 김남순(1989)의 지니계수 판단기준을 참고하여 공정성의 수준을 판단하였다. 편차계수나 역맥론지수는 상대적 비교에 의해 불평등 정도를 비교하였다. 분석결과에서는 지니계수가 가장 낮게 나타났고, 편차계수와 역맥론지수의 순으로 수치가 분포되었다. 지니계수와 편차계수는 교육청별로 같은 순위를 나타내고 있어 주로 지니계수를 바탕으로 학생당 교육비의 절대적 공정성을 파악하였다.

서울특별시 11개 지역교육청별로 구분하여 연도별로 계산한 세입액을 기준으로 한 학생당 교육비에 대한 공정성 지수 분석결과 전체 공립초등학교를 분석단위로 한 경우 편차계수는 0.263~0.278, 지니계수는 0.161~0.174, 역맥론지수는 0.448~0.462 값으로 나타나고 있으며, 5년간의 평균은 편차계수 0.271, 지니계수 0.168, 역맥론지수 0.454이다. 서울시 전체 사립초등학교를 분석단위로 한 경우 편차계수는 0.273~0.460, 지니계수는 0.153~0.255, 역맥론지수는 0.533~0.677의 범위로 나타나고 있으며, 5년간의 평균은 편차계수 0.361, 지니계수 0.193, 역맥론지수 0.593로 공립학교에 비해 다소 높게 나타나고 있다. 교육청별 공립초등학교의 경우 편차계수는 0.159~0.366, 지니계수는 0.090~0.224, 역맥론지수는 0.384~0.505의 값을 가지고 있으며, 연도별로 변동이 있다. 교육청별 사립초등학교는 편차계수는 0.076~0.860, 지니계수는 0.037~0.473, 역맥론지수는 0.451~0.804 값의 분포를 보이고 있다. 지니계수를 기준으로 할 때 2011년부터 2015년까지의 서울시 공립 초등학교의 수평적 공정성은 중부교육청의 경우를 제외하면 평균적으로 매우 공평한 수준이라고 볼 수 있고, 사립초등학교는 서부교육청을 제외한 5개 교육청의 공정성 수준은 매우 공평한 수준이다. <그림 1>은 공립초등학교의 교육청별 공정성 지수분포를, <그림 2>는 사립초등학교의 교육청별 공정성 지수분포를 보여주고 있다.

〈표 3〉 초등학교(교육청별) 학생당교육비 패널분석 결과(세입)

(금액단위: 천원)

교육청	설립	학급수	교원수	중앙정부 이전수입	지자체 이전수입	교육비 특별회계	기타 이전수입	학부모 부담수입	행정활동 수입	이월금	교육감 2	교육감 3	서울 시장	선택모형 (Hausman)
전체	공립	-82.2 **	-8.1 **	0.00095 **	0.00059 **	0.00087 **	0.00103 **	0.00113 **	0.00161 **	0.00157 **	241.3 **	248.4 **	171.6 **	고정모형 (0.0000)
	사립	-63.2	-63	0.0084	0	0.0016	-0.0004	0.0007 **	0.0015 **	0.0004 **	140.9	394.9	-516.5 *	확률모형 (0.1105)
동부	공립	-67.5 **	2.6	-0.0027	0.0007 **	0.0006 **	-0.0003	0.0015 **	0.0008	0.0013 **	446.3 **	310.5 **	332.5 **	고정모형 (0.0021)
	사립	-11	-19.8	omitted	0.0039	0.0014	-0.0024	0.0001	0	0.0004	463.3	819.6 *	-176.1	확률모형 (0.1140)
서부	공립	-20.1	-31.7 **	0.0098	0.0008 *	0.0012 **	0.0026 *	0.0012 **	0.0051 **	0.0024 **	236.1 *	269.7 **	185.9	고정모형 (0.0000)
	사립	-84.4	-46.4	0.0507	-0.003	0.0235	-0.0035	0.0007 **	-0.0011	0.0005	-569.5	807.4	-1795.6 *	확률모형 (0.0582)
남부	공립	-95 **	1.9	0.001 **	0.0006 *	0.0009 **	0.0008 *	0.0016 **	0.0028 *	0.0016 **	342.9 **	320.3 **	195.3 **	고정모형 (0.0108)
북부	공립	-83.4 **	-4.9	-0.011	0.0003 *	0.001 **	0.001	0.0012 **	0.0009	0.0012 *	218.3 **	343.1 **	111.6	확률모형 (0.0826)
	사립	-1249.7 *	245	0.168	0.0259	0.0051	-0.0062	0.0005 *	0.0016 **	0.0003 *	980.4	1426.1	-901.3	확률모형 (0.0547)
중부	공립	-188.6 **	-11.1	-0.006	0.0016 *	0.0014 **	-0.0005	0.0026 **	0.0014 *	0.0035 **	390.5 **	128.8	361.6 *	확률모형 (0.3069)
	사립	8.6	-21	omitted	0.0231	0.006	0.0009	0.0004 **	0.0071	-0.0011 *	-58.9	709.7	-662.5	확률모형 (0.1803)

교육청	설립	학급수	교원수	중앙정부 이전수입	지자체 이전수입	교육비 특별회계	기타 이전수입	학부모 부담수입	행정활동 수입	이월금	교육감 2	교육감 3	서울 시장	선택모형 (Hausman)
강동 송파	공립	-79.1 **	-1.7	0.0009 *	0.0006 *	0.0005 **	0.0009	0.0009 **	0.0004	0.0026 **	243.3 *	126.3	261.2 **	고정모형 (0.0075)
강서 양천	공립	-130.4 **	-4.1	0.0023	0.0003	0.0006 **	0.0037 *	0.0011 **	-0.0004	0.0017 **	346.6 **	194.4 *	285 **	고정모형 (0.0000)
강남 서초	공립	-136.6 **	-12.5	0.0645	0.0016 **	0.0022 **	0.0056 **	0.0011 **	0.0013 **	0.0023 **	-115	430.1 **	-369.8 **	확률모형 (0.2242)
동작 관악	공립	-37.5 *	-3.2	0.0009 **	0.0008 **	0.001 **	0.0027	0.0011 **	0.0012	0.0012 **	317.4 **	252.1 **	233.7 **	고정모형 (0.0000)
성동 광진	공립	-103.6 **	-11	0.0017 **	0.001 **	0.0015 **	0.0067 **	0.0011 **	0.0006	0.0018 **	56.5	365 **	-71.4	확률모형 (0.5561)
	사립	-264.7	81.5	omitted	0.0279	-0.0072	-0.0127 *	0.0007 **	0.0026 *	-0.003 **	2259.5	978.5	1266.3	확률모형 (0.1669)
성북 강북	공립	-57.7 **	-2.1	-0.0001	0.0007 **	0.0009 **	0.0014	0.0009 **	0.0009	0.0009 **	160.5 **	210.2 **	98.3	고정모형 (0.0208)
	사립	383.6	-161.8	omitted	0.0412 *	0.0074	-0.0001	-0.0001	0.0002	0.0002	668	556.7	170	고정모형 (0.0242)

주1: * $p < .05$, ** $p < .01$

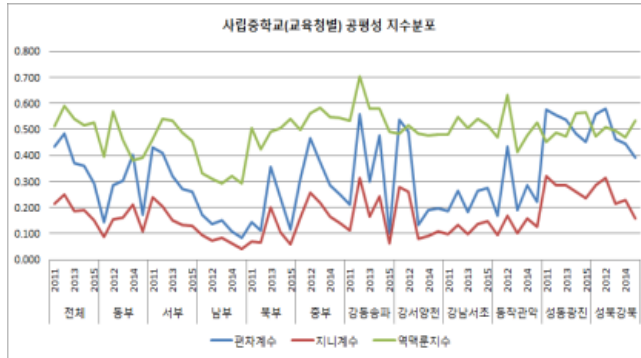
주2: 패널분석자료는 2011~2015년 세입·세출 결산액으로 종속변수는 세출 학생당교육비, 독립변수는 세입 항목별구성요소와 명목(더미)변수임.

분석 결과 공립초등학교 전체를 대상으로 한 경우는 위 모든 변수는 통계적으로 유의하였다. 학급수와 교원수는 학생당교육비에 역의 인과관계를 갖는 것으로 나타나 학급수 증가나 교원수 증가는 학생당교육비를 감소시키는 역할을 하고 있다. 내생변수는 대체로 0.1% 대의 영향력을 가지며, 행정활동수입, 이월금, 학부모부담수입, 기타이전수입, 중앙정부이전수입, 교육비특별회계이전수입, 지방자치단체이전수입의 순으로 그 영향력이 적어지고 있다. 교육감 변수에 의한 학생당 교육비는 2013-2014년 문용린 교육감 시기에는 2011-2012년 박노현 교육감 시기에 비해 241.3천원 많고, 조희연 교육감 시기인 2015년에는 박노현 교육감 시기에 비해 248.4천원이 많은 것으로 분석되었다. 또한 서울시 교육감과 서울시장의 정치적 성향이 같았던 2012년과 2015년에는 진보와 보수로 나뉘어졌던 시기보다 171.6천원 학생당교육비가 많았던 것으로 분석되고 있다.

사립초등학교 전체를 대상으로 한 경우에는 학급수, 교원수는 학생당교육비와 관계가 없는 것으로 분석되었고, 행정활동수입, 학부모부담수입, 이월금, 교육비특별회계이전수입의 순으로 0.1% 대의 영향력을 갖는 것으로 나타났으며, 중앙정부이전수입, 지방자치단체이전수입과 기타이전수입은 유의성이 없는 것으로 판명되었다. 교육감변수는 유의성이 없었고, 서울시장과 관계에 있어서 오히려 진보와 보수로 나뉘었던 시기에 516.5천원 더 많은 것으로 분석되었다. 사립초등학교가 없거나 1개교만이 있는 남부, 강동송파, 강서양천, 강남서초, 동작관악교육청은 분석대상에서 제외되었다.

초등학교에 대한 수평적 공평성과 영향요인에 대한 분석 결과 공평성 평가에 있어서 가장 중요한 요소인 수평적 공평성에는 문제가 없는 것으로 판단된다. 첫째, 지수분석에 있어서 절대기준인 지니계수 0.1을 초과했으나, 국내 연구자들의 측정치 판단기준인 ‘매우 공평’ 수준(지니계수 0.2 이하)을 보이고 있어 공평성을 증대시키기 위한 정책적 시사점을 발견할 수 없었다. 다만 사립학교는 공립학교에 비해 다소 공평성 수준이 떨어지는 것으로 나타났고, 일부 교육청에서는 ‘매우 공평’ 수준을 넘어 중간수준을 보이고 있는데 이는 연구기간 초기에 나타났고 그 이후에는 개선되었기 때문에 문제가 되지 않을 것으로 보인다. 둘째, 학생당 교육비에 영향을 주는 요인으로 교육비특별회계이전수입과 학부모부담수입, 이월금 등의 영향이 공립학교에 크게 나타나 이들에 대한 엄격한 관리를 통해 형평성을 계속 유지시킬 필요성 있으며, 사립초등학교에서는 교육감에 따른 차이나 교육비특별회계 및 중앙정부나 지방자치단체 이전수입에 영향을 받지 않는 것으로 분석되었는데, 이는 1989년 이후 재정결합지원의 중단으로 인한 사립초등학교 운영의 자율화 때문인

〈그림 4〉 사립중학교(교육청별) 공정성 지수분포



(2) 수평적 공정성 영향요인 분석

세입 결산자료를 바탕으로 한 중학교 학생당 교육비의 2011-2015년의 패널분석 결과는 〈표 4〉 중학교(교육청별) 학생당교육비 패널분석 결과(세입)와 같다.

〈표 4〉 중학교(교육청별) 학생당교육비 패널분석 결과(세입)

(금액단위: 천원)

교육청	설립	학급수	교원수	중앙정부 이전수입	지자체 이전수입	교육비 특별회계	기타 이전수입	학부모 부담수입	행정활동 수입	이월금	교육감 2	교육감 3	서울 시장	선택모형 (Hausman)
전체	공립	-156.5 **	15.5	0.0023 **	0.0009 **	0.0025 **	0.0092 **	0.0009 **	0.0018 **	0.0018 **	-428.2 **	426.2 **	-439.1 **	고정모형 (0.0001)
	사립	-1.6	-33.5 *	-0.0001	0.0017 **	0.0004 **	0.0021 **	0.0016 **	0.0014 **	0.0018 **	451.7 **	561 **	221.8 **	고정모형 (0.0000)
동부	공립	-156.5 **	5	0.0165	0.0005 *	0.0012 **	0.0035	0.0014 **	-0.0004	0.0013 **	316.3 **	619.4 **	52.3	확률모형 (0.0630)
	사립	-177.1	43.9	0.1078	-0.0002	0.0001	0.0008	0.0001	-0.0083	0.001	555.1 *	1080 **	208	확률모형 (0.0600)
서부	공립	-83.8 *	7.6	0.0014 **	0.0013 **	0.0014 **	0.003	0.0011 **	-0.0005	0.0018 **	151.6	500.9 **	-65.2	고정모형 (0.0263)
	사립	-23.5	-29.4	2.8 **	0.001	0.0003 **	-0.00003	0.0009 *	0.0001	0.0003	271.4	718.6 **	-29.6	확률모형 (0.0669)
남부	공립	-64 **	-11	0.0006	0.0011 **	0.0015 **	0.0005	0.001 **	0.0004	0.0021 **	109	578.3 **	-71.4	고정모형 (0.0317)
북부	공립	-20.6	-4.7	-0.2	0.00032	0.00039 *	0.002 **	0.0008 **	0.0008	0 **	576.8 **	781.3 **	186.9 *	고정모형 (0.0293)
	사립	-142.2	30.3	omitted	0.000687	0.000266	0.002045	0.001241 **	-0.00015	0.0012	304.9	391.8	-116.8	확률모형 (0.0990)
중부	공립	-267 **	29.2	-0.288	0.0017 *	0.0011 **	-0.0032	0.002 **	0.0082 *	0.0015	168.9	1051.3 **	-219.2	확률모형 (0.7069)
	사립	35.8	-112.9 *	-1.8 **	0.0025 **	0.0005 **	0.0042 **	0.0021 **	0.0084 *	0.0017	832 **	1009 **	460.2 **	확률모형 (0.2128)

교육청	설립	학급수	교원수	중앙정부 이전수입	지자체 이전수입	교육비 특별회계	기타 이전수입	학부모 부담수입	행정활동 수입	이월금	교육감 2	교육감 3	서울 시장	선택모형 (Hausman)
강동 송파	공립	-158.3	19.3	-0.018	0.0017 *	0.0037 **	-0.0039 *	0.0007	0.0351 **	0.0017	-2042.5 **	-66.3	-1677.7 **	고정모형 (0.0000)
	사립	-107.2	28.3	omitted	0.0008	0.0003 **	-0.0001	0.0014 **	0.0004	0.0008	486.3	955.5 **	24	확률모형 (0.2558)
강서 양천	공립	-123.3 **	13.4	0.0017 **	0.0007 *	0.0008 **	0.0076 *	0.0008 **	0.0046 *	0.0017 **	136.2	427.6 **	-37.7	확률모형 (0.5159)
	사립	-746.9 **	-37	-0.00029	0.0035 **	0.0004 **	-0.0179 *	0.0024 **	-0.0151 **	0.0017 **	94.3	25.8	91.8	고정모형 (0.0150)
강남 서초	공립	-244.5 **	53.7	-0.0002	-0.0002	0.0017 **	-0.0019	0.0004	-0.0005	0.0018 **	260	1089 **	-186	확률모형 (0.2570)
	사립	-112.2	43.7	omitted	0.0004	0.0003 *	0.0005	0.0013 **	-0.0011	0.0032	667.4 *	519.8	344.4	확률모형 (0.5132)
동작 관악	공립	-188.9 **	28.6 *	0.0007	0.0022 **	0.0007 **	0.0028 **	0.0018 **	0.0022	0.0022 **	350.6 **	459.1 **	130	확률모형 (0.1958)
	사립	-129.9	20.9	omitted	0.0003	0.0016 **	0.003 **	0.0004	-0.008	-0.0001	-120.1	1012.7 **	-492.2	고정모형 (0.0120)
성동 광진	공립	-138.5 **	16.9	-0.001	0.0006	0.0007 **	-0.0046	0.001 **	0.001	0.0009	277.2 *	543.3 **	250.6	확률모형 (0.1221)
	사립	41.8	5.9	omitted	0.0009	0.0006	0.0004	0.0013 **	-0.0216 *	0.004	1062.6	863.6	997.7	확률모형 (0.0992)
성북 강북	공립	-38.8	-20.9	-0.1647	0.0009 **	0.0011 **	0.0195 *	0.0013 **	0.0013 **	0.0017 **	391.3 *	665.8 **	92.5	확률모형 (0.3577)
	사립	-95.3	-52.3	-0.00037	-0.0002	0.0004 **	0.0064 *	0.0012 *	-0.009	0.0043 **	535 *	416.9	450.8 *	고정모형 (0.0344)

주1: * $p < .05$, ** $p < .01$

주2: 패널분석자료는 2011~2015년 세입·세출 결산액으로 종속변수는 세출 학생당교육비, 독립변수는 세입 항목별구성요소와 명목(더미)변수임.

분석 결과 공립중학교 전체를 대상으로 한 경우는 교원수를 제외한 모든 변수는 통계적으로 유의하였다. 학급수는 학생당교육비와 역의 인과관계를 갖는 것으로 나타나 학급수 증가는 학생당교육비를 감소시키는 역할을 하고 있다. 교원수는 유의적이지 않았다. 내생변수는 기타이전수입, 교육비특별회계이전수입, 중앙정부이전수입, 행정활동수입, 이월금, 지방자치단체이전수입, 학부모부담수입의 순으로 학생당교육비에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 교육감 변수에 의한 학생당교육비는 문용린 교육감 시기에는 박노현 교육감 시기에 비해 적고, 조희연 교육감 시기에는 많은 것으로 분석되었으나 서울시 교육감과 서울시시장의 정치적 성향이 같았던 시기의 학생당교육비가 오히려 진보와 보수로 나뉘어졌던 시기보다 적었던 것으로 분석되었다.

사립중학교 전체를 대상으로 한 경우에는 학급수는 학생당교육비와 무관하고, 교원수는 학생당교육비의 감소 원인으로 작용하고 있다. 교원수의 증가는 학생당교육비를 33.5천원 감소시키고 있다. 중앙정부이전수입은 유의성이 없으며, 유의적 내생변수는 기타이전수입, 이월금, 지방자치단체이전수입, 학부모부담수입, 교육비특별회계이전수입의 순으로 영향력이 나타나고 있다. 교육감변수나 서울시시장과의 관계변수 모두 유의하게 나타났다. 문용린 교육감 시기에는 451.7천원이, 조희연 교육감 시기에는 561천원이 박노현 교육감 시기보다 많았으며, 같은 성향 서울시시장과의 시기에 221.8천원이 더 많은 것으로 분석되었다.

변수를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 교육청별 중학교에 가장 크게 영향을 미치는 세입항목은 주로 교육비특별회계이전수입, 학부모부담수입과 이월금으로 나타나고 있다. 영향력의 크기는 교육청별 상이하게 나타나고 있다. 중앙정부이전수입과 지방자치단체이전수입은 사립의 경우 서부, 중부 및 강서양천교육청 이외의 8개 교육청에서는 유의적이지 않으며, 교육비특별회계이전수입은 공립과 사립 중학교 거의 대부분의 학교에서 유의적으로 나타나고 있으나, 동부, 북부 및 성동광진교육청 사립중학교에서는 유의적이지 않은 것으로 나타났다. 이월금은 동부 사립을 비롯한 8개의 교육청에서는 유의적이지 않았고, 특히 중부와 강동송파의 공립중학교에서 유의적이지 않은 변수로 작용하고 있었다. 교육감의 교육비에 대한 영향은 문용린 교육감이나 조희연 교육감 시기에 대개 학생당교육비를 증가시키고 있으나 일부 사립학교에 대해서는 유의적이지 못한 요인으로 분석되었다. 서울시시장과의 관계에 있어서는 북부 공립, 중부 공립, 성북강북 사립중학교에서만 같은 성향 시기에 증가하였다.

중학교에 대한 수평적 공평성과 영향요인에 대한 분석 결과 수평적 공평성에는

문제가 없는 것으로 판단된다. 첫째, 지수분석에 있어 공립중학교는 국내 연구자들의 측정치 판단기준인 ‘매우 공평’ 수준(지니계수 0.2 이하)을 보이고 있어 초등학교와 같이 공평성을 증대시키기 위한 정책적 시사점을 발견할 수 없었다. 사립중학교는 공립학교에 비해 다소 공평성 수준이 떨어지며, 연도별로 변동폭이 크게 나타났다는데 이는 사립중학교에 대한 세입이 들쭉날쭉함을 시사한다. 둘째, 학생당 교육비에 영향을 주는 요인으로 교육비특별회계이전수입과 학부모부담수입 등의 영향이 공·사립학교에 크게 나타나고 있으며, 이월금은 공립학교에서 비교적 크게 나타나, 이들에 대한 관리가 필요한 것으로 분석되었다. 분석기간 동안 교육감이나 서울시장과의 관계 등도 학생당 교육비에 영향을 미치고 있음도 확인하였다.

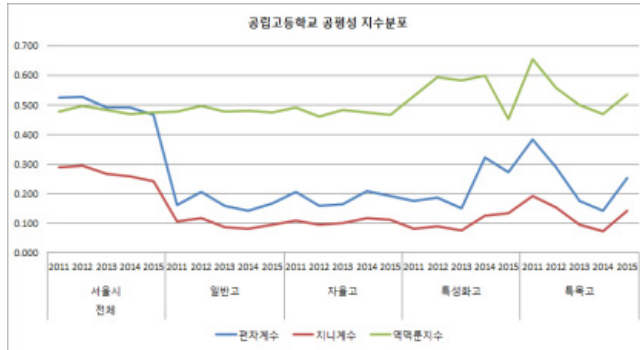
3) 고등학교 교육비의 수평적 공평성 분석

(1) 수평적 공평성 지수분석

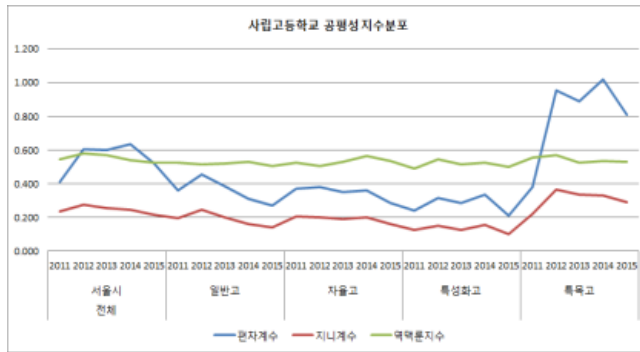
서울특별시 전체 고등학교를 계열별로 구분하여 연도별로 계산한 세입액을 기준으로 한 학생당 교육비에 대한 공평성 지수 분석결과 전체 공립고등학교를 분석단위로 한 경우 편차계수는 0.467~0.528, 지니계수는 0.241~0.296, 역맥론지수는 0.469~0.496의 범위를 가지며, 5년간의 평균은 편차계수 0.500, 지니계수 0.270, 역맥론지수 0.481로 지니계수를 기준으로 할 때 다소 공평하지 않은 것으로 나타나고 있다. 그러나 계열별을 분석단위로 한 경우 5년간 평균 공립 일반고의 지니계수는 0.098, 자율고 0.107, 특성화고 0.101, 특수목적고 0.131로 매우 공평한 것으로 분석되었다. 지니계수를 기준으로 한 공평성의 순위는 일반고가 가장 높고, 특성화고, 자율고, 특수목적고 순으로 공평성이 다소 감소하고 있다.

서울시 전체 사립고등학교를 분석단위로 한 경우에는 편차계수 0.413~0.634, 지니계수는 0.215~0.276, 역맥론지수는 0.524~0.578에서 분포하고 있으며, 5년간 평균은 편차계수 0.554, 지니계수 0.246, 역맥론지수 0.551로 지니계수를 기준으로 할 때 공립고등학교에 비해 공평성 수준이 다소 높은 것으로 나타났다. 그러나 계열별을 분석단위로 한 경우 5년간의 평균 사립 일반고의 지니계수는 0.190, 자율고 0.192, 특성화고 0.133, 특수목적고 0.309로 공립학교에 비해 공평성 수준이 낮았다. <그림 5>는 공립고등학교의 공평성 지수분포를 보여주고, <그림 6>은 사립고등학교의 공평성 지수분포를 보여주고 있다.

〈그림 5〉 공립고등학교 공평성 지수분포



〈그림 6〉 사립고등학교 공평성 지수분포



(2) 수평적 공평성 영향요인 분석

세입 결산자료를 바탕으로 한 고등학교의 계열별 학생당 교육비에 대한 2011-2015년의 패널분석 결과는 〈표 5〉 고등학교(계열별) 학생당교육비 패널분석 결과(세입)와 같다.

〈표 5〉 고등학교(계열별) 학생당교육비 패널분석 결과(세입)

(금액단위: 천원)

교육청	설립	학급수	교원수	중앙정부 이전수입	지자체 이전수입	교육비 특별회계	기타 이전수입	학부모 부담수입	행정활동 수입	이월금	교육감 2	교육감 3	서울 시장	선택모형 (Hausman)
전체	공립	-89.5 **	3.0	0.0021 **	0.0009 **	0.0008 **	-0.0002	0.0009 **	0.0000	0.0012 **	380.5 **	297.7 **	229.0 **	고정모형 (0.0000)
	사립	-264.3 **	7.4	0.0002	0.0003	0.0002 **	0.0009 **	0.0012 **	-0.0001	0.0003 **	-446.4 **	-167.0	-212.8 **	고정모형 (0.0000)
동부	공립	-52.4 **	0.7	0.0015 **	0.0007 **	0.0012 **	0.0005	0.0003 **	0.0001	0.001 **	356.1 **	512.7 **	101.5 *	확률모형 (0.2820)
	사립	-182.3 **	-20.0	-0.0007	0.0002	0.00015 **	0.0009 **	0.0004 **	0.0002	0.009 **	-335.4 **	-89.3	-218.6 **	고정모형 (0.0000)
서부	공립	-127.8 **	-3.1	0.3561 *	0.0011 *	0.0012 **	0.0018 **	0.0008 **	0.0013	0.0008 **	-6.2	223.6 *	-73.5	확률모형 (0.0872)
	사립	-165.6 **	15	0.0033	0.0009	0.0001	0.0006 **	0.0011 **	0.00095 **	0.00082 **	-794.9 **	-733.2 **	-313.2	고정모형 (0.0115)
북부	공립	-78.5	-0.2	0.0024 **	0.0007	0.0007 **	0.0001	0.0007 *	0.0005	0.0011 **	258.6 *	-129.6	329.7 **	고정모형 (0.0381)
	사립	-295.4 **	21.4	-0.0004	0.00257 **	0.0002 **	0.0011 **	0.0017 **	0.0017	0.0015 **	-209.2	-190.4	59.5	고정모형 (0.0314)
중부	공립	-500.8 *	-57.2	0.0005	0.0011	0.001 *	-0.004 **	0.0018 *	0.011	0.0039 **	233.3	66.5	37.3	고정모형 (0.0088)
	사립	-1052.1 *	165.5	0.0292	0.0008	0.0003	0.0008	0.0031 **	-0.0002	0	865.2	31.8	1651	고정모형 (0.0213)

주1: * p<.05, ** p<.01

주2: 패널분석자료는 2011~2015년 세입·세출 결산액으로 종속변수는 세출 학생당교육비, 독립변수는 세입 항목별구성요소와 명목(더미)변수임.

분석 결과 공립 일반고등학교를 대상으로 한 경우 교원수, 기타이전수입 및 행정활동수입을 제외한 9개의 변수는 통계적으로 유의하였다. 학급수는 학생당교육비와 역의 인과관계를 갖는 것으로 나타나 학급수 증가는 52.4천원의 학생당교육비를 감소시키는 역할을 하고 있다. 내생변수는 중앙정부이전수입, 교육비특별회계이전수입, 이월금, 지방자치단체이전수입, 학부모부담수입의 순으로 교육비에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 교육감 변수에 의한 학생당교육비는 2013-2014년 문용린 교육감 시기에는 2011-2012년 박노현 교육감 시기에 비해 356.1천원 많고, 조희연 교육감 시기인 2015년에는 박노현 교육감 시기에 비해 512.7천원이 많은 것으로 분석되었다. 서울시 교육감과 서울시장의 정치적 성향이 같았던 2012년과 2015년에는 진보와 보수로 나뉘어졌던 시기에 비해 101.5천원의 차이가 있었다. 사립 일반고등학교를 대상으로 한 경우에는 교원수, 중앙정부이전수입, 지방자치단체이전수입, 행정활동수입 및 교육감3는 통계적으로 유의하지 않았다. 학급수는 182.3천원의 학생당교육비 감소를 가져왔다. 유의적 내생변수는 이월금, 기타이전수입, 학부모부담수입, 교육비특별회계이전수입의 순으로 교육비에 영향을 미치고 있다. 문용린 교육감 시기에는 박노현 교육감 시기에 비해 오히려 335.4천원 교육비가 감소하였으며, 서울시장과의 관계는 같은 성향의 시기에 218.6천원의 학생당 교육비가 감소한 것으로 분석되었다.

공립 자율고등학교를 대상으로 한 경우 교원수, 행정활동수입, 교육감2 및 서울시장과의 관계변수는 유의하지 않은 것으로 나타났다. 학급수의 증가는 127.8천원의 학생당교육비를 감소시키고 있다. 유의적 내생변수는 중앙정부이전수입, 기타이전수입, 교육비특별회계이전수입, 지방자치단체이전수입, 학부모부담수입과 이월금의 순으로 학생당교육비에 영향을 미치고 있다. 특성변수 가운데서 유의적인 교육감 변수로 조희연 교육감 시기에 223.6천원이 박노현 교육감 시기보다 많게 나타나고 있다. 사립 자율고등학교의 경우에는 학급수의 증가는 학생당교육비를 165.6천원 감소시키고 있으나 교원의 수는 통계적으로 유의하지 않았다. 5%의 유의적 내생변수는 기타이전수입, 학부모부담수입, 행정활동수입과 이월금으로 나타났는데 그 영향의 정도는 학부모부담수입, 행정활동수입, 이월금, 기타이전수입의 순으로 나타났다. 중앙정부이전수입, 지방자치단체이전수입과 교육비특별회계이전수입은 유의적이지 않았으며, 교육감 변수는 모두 유의적이었으나 문용린 시기에는 794.9천원, 조희연 교육감 시기에는 733.2천원이 감소한 것으로 분석되고 있다. 서울시장과의 관계변수는 유의적이지 않았다.

공립 특성화고등학교는 학급수, 교원수 및 교육감3 변수 등의 외생변수는 유의적

이지 않았으며, 지방자치단체이전수입, 기타이전수입, 행정활동수입 등 내생변수도 유의적이지 않았다. 중앙정부이전수입, 이월금, 교육비특별회계이전수입과 학부모 부담수입의 순으로 학생당교육비에 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 문용린 교육감 시기에는 박노현 교육감 시기에 비해 258.6천원이 학생당교육비가 많았고, 서울시 교육감과 서울시장의 정치적 성향이 같았던 2012년과 2015년이 진보와 보수로 나뉘어졌던 시기보다 329.7천원 더 많은 것으로 나타났다. 사립 특성화고등학교의 경우에는 교원수, 중앙정부이전수입, 교육감변수 및 서울시장과의 관계변수 모두 유의하지 않다. 유의한 외생변수로는 학급수로 학급수는 295.4천원의 교육비 감소를 가져오고 있다. 통계적 유의성을 갖는 내생변수로 지방자치단체이전수입, 교육비특별회계이전수입, 기타이전수입, 학부모부담수입, 행정활동수입 및 이월금이며, 이들은 지방자치단체이전수입, 학부모부담수입, 행정활동수입, 이월금, 기타이전수입, 교육비특별회계이전수입의 순으로 영향력이 적어지고 있다.

공립 특수목적고등학교에 있어서는 교원수, 중앙정부이전수입, 지방자치단체이전수입, 행정활동수입과 교육감 및 관계변수 모두 학생당교육비에 영향을 미치지 않고 있다. 유의적 외생변수인 학급수는 500.8천원의 학생당교육비를 감소시키고 있는 것으로 나타났다. 통계적 유의성을 갖는 내생변수로는 교육비특별회계이전수입, 기타이전수입, 학부모부담수입과 이월금으로 이월금의 영향이 가장 큰 것으로 나타났다. 사립 특수목적고등학교는 5%의 유의성 범위 내에는 학급수와 학부모부담수입과 같은 변수인데, 학급수는 1,052.1천원의 학생당교육비 감소 요인으로 고등학교 중 가장 큰 교육비 감소요인을 갖고 있으며, 학부모부담수입도 고등학교 중 가장 큰 영향력을 갖고 있는 것으로 분석되었다. 특수목적고등학교는 학급 증설에 따른 비용과 학부모부담의 정도가 크기 때문으로 이해할 수 있다. 나머지 변수들은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

고등학교에 대한 수평적 공평성과 영향요인에 대한 분석 결과 수평적 공평성에는 문제가 없었다. 첫째, 지수분석에 있어 고등학교 전체를 대상으로 한 경우 다소 공평성 수준이 낮게(지니계수 0.2 이상) 나타났으나, 계열별로는 모두 공평성이 높게 나타나 수평적으로는 매우 공평하였다. 다만 일반고, 특성화고, 자율고, 특수목적고 순으로 공평성이 다소 감소하고 있는데 이는 계열별로 학생당 교육비에 차이가 있기 때문이다. 둘째, 공평성 영향요인으로 교육비특별회계 전입금과 학부모 부담수입 및 이월금이 큰 영향을 미치고 있어 공평성 수준을 증대시키기 위해서는 이들에 대한 적절한 관리가 필요함을 시사하고 있다. 분석기간 동안 교육감이나 서울시장과의 관계가 영향을 미치고 있으나, 전체적으로는 초·중학교에 비해 그 영향

이 적게 나타났다.

2. 초·중·고등학교 교육비의 수직적 공평성 분석

1) 수직적 공평성 지수분석

수직적 공평성을 분석하기 위해 우선 교육비 차이도를 학생수에 적용하여 가중 학생당 교육비를 산출하고 이 가중 학생당 교육비를 기준으로 각 지수를 산출하여 가중 학생수 반영 전후 지수들의 증감을 통해 수직적 공평성 여부를 확인하였다. 교육비 차이도는 교육을 받는 대상이나 교육 프로그램의 특성을 고려하여 재원을 차별적으로 배분하는 기준이다. 본 연구에서는 1991-2000년까지 교육재정 배준기준으로 삼았던 교육비 차이도를 가중학생수에 적용하였다. 초등학교를 기준으로 중학교 학생은 1.42, 일반고와 자율고 학생은 1.87, 특성화고등학교 학생은 공업고와 상업종합고의 평균인 2.355, 특수목적고 학생은 2.33을 적용하였다.

서울시 전체 공립학교를 분석단위로 한 가중적용 전의 편차계수는 5년간의 평균은 편차계수 0.367, 지니계수 0.195, 역맥룬지수 0.476으로 공립 초등학교의 5년간 평균지수(0.271, 0.168, 0.454)나 공립 중학교의 5년간 평균지수(0.328, 0.154, 0.492), 공립 일반고등학교의 평균지수(0.168, 0.098, 0.482), 공립자율고등학교의 평균지수(0.182, 0.107, 0.475), 공립특성화고등학교의 평균지수(0.222, 0.101, 0.552), 공립 특수목적고등학교의 평균지수(0.249, 0.131, 0.544)보다 역맥룬지수를 제외하고는 큰 값으로 나타나 학교급별로 차이가 있으며, 서울시 전체 사립학교의 경우 5년 평균적으로 편차계수 0.569, 지니계수 0.326, 역맥룬지수 0.563으로 사립 초등학교의 평균지수(0.361, 0.193, 0.593), 사립 중학교의 평균지수 0.388, 0.199, 0.537), 사립 일반고등학교의 평균지수(0.356, 0.190, 0.510), 사립 자율고등학교의 평균지수(0.350, 0.192, 0.532), 사립 특성화고등학교의 평균지수(0.279, 0.133, 0.515), 사립목적고등학교의 평균지수(0.811, 0.309, 0.544)보다 사립초등학교의 역맥룬지수를 제외하고는 큰 값으로 분석되어 역시 학교급별로 그 학생당교육비에 차이가 있었다.

가중치를 반영한 결과 공립학교의 5년간의 평균지수는 편차계수 0.358, 지니계수 0.209, 역맥룬지수 0.503으로 편차계수를 제외하고 그 값이 상승하여 전체적으로 공평성 수준이 감소하였고, 사립학교의 경우 5년간의 편차계수 0.604, 지니계수 0.329, 역맥룬지수 0.533으로 역맥룬지수를 제외하고는 값이 상승하여 사립 역시

공평성 수준이 감소한 것으로 나타났다.

따라서 초·중·고등학교별 교육비 차이도를 감안한 가중치 적용 후의 수평적 공평성이 감소하였기 때문에 가중치 반영 전의 수직적 공평성은 지켜지지 않았다. 이는 중·고등학교 학생들의 학생당 교육비가 초등학교 학생들에 비해 교육비용이 다르게 적용되어야 함에도 이를 충분히 반영하지 못하고 있으며, 고등학교의 경우에는 그 계열별로 학생들에게 소요되는 교육비는 달라야 함에도 그렇지 못함을 보이고 있는 것이다. 따라서 학교급별 수직적 공평성은 지켜지지 않고 있는 것으로 판단할 수 있다.

3. 초·중·고등학교 교육비의 재정적 중립성 분석

1) 상관분석

상관분석은 두 변수 간의 연관성 정도를 수치로 나타내어 그 관계를 분석하는 것으로 본 연구에서는 학생당 교육비와 지역사회의 재정을 반영한 지방자치단체의 자치구전입금 및 학교발전기금과의 상관관계를 통해 중립성 여부를 파악하였다. 상관관계수는 연관성의 정도를 수치화한 것으로 일반적으로 절대값의 크기에 따라 상관정도를 파악한다. 일반적으로 절대값의 크기가 0.2 이하이면 상관이 거의 없는 무상관 관계이며, 0.2~0.4이면 낮은 상관관계, 0.4~0.6이면 비교적 높은 상관관계, 0.6~0.8이면 높은 상관관계, 0.8 이상이면 매우 높은 상관관계로 파악한다. 교육재정의 중립성 측면에서 보면 상관관계가 낮거나 0이 될 때 교육재정이 중립적이라고 할 수 있다. 서울시 11개 교육청별 학생당 교육비의 자치구전입금 및 학교발전기금에 대해 분석한 상관관계는 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 교육청별 학생당 교육비의 자치구전입금 및 학교발전기금 상관관계

교육청	자치구전입금 상관계수	자치구전입금 상관관계	학교발전기금 상관계수	학교발전기금 상관관계
전체	-0.2147**	0.21	0.2882**	0.29
동부	0.0032	0.00	0.3889	0.00
서부	-0.3099**	0.31	0.5062*	0.51
남부	-0.1816**	0.18	-0.0333	0.00
북부	-0.2392**	0.25	0.2900	0.00
중부	-0.1914**	0.19	0.1016	0.00
강동송파	-0.1253**	0.13	0.7247**	0.72
강서양천	-0.1517**	0.15	0.0853	0.00
강남서초	-0.1644**	0.16	-0.1064	0.00
동작관악	-0.2753**	0.28	-0.3489	0.00
성동광진	-0.3521**	0.35	0.6816**	0.68
성북강북	-0.3059**	0.31	-0.1323	0.00

주: * $p < .05$, ** $p < .01$

분석결과 학생당 교육비와 자치구의 교육경비보조금과 관련하여 95% 이상의 유의적 상관관계를 갖고 있는 교육청은 동부교육청을 제외하고 10개 교육청에서 부적 상관관계를 보이고 있다. 학생당교육비와 학교발전기금은 서부, 강동송파 및 성동광진교육청에서만 95% 이상의 유의적 정적 상관관계를 갖고 있으며 그 외 교육청은 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 학교발전기금은 서부, 강동송파 및 성동광진교육청을 제외하고는 상관관계가 없는 것으로 분석되었다. 서부교육청은 0.51의 비교적 높은 상관관계를 보이고 있으며, 강동송파교육청은 0.72, 성동광진교육청은 0.68의 높은 상관관계를 보이고 있다. 서울시교육청 전체적으로는 0.29의 유의적 상관관계를 갖고 있는 것으로 분석되었다.

2) 탄력성 분석

전술한 바와 같이 재정의 중립성은 상관관계뿐만 아니라 탄력성과도 관계가 있기 때문에 학생당교육비의 자치구 재정부담 증감 및 학교발전기금의 변화에 대한 탄력성을 분석하였다. 〈표 7〉은 학생당 교육비의 자치구 교육경비 보조금 및 학교

발전기금에 대해 분석한 5년간 탄력성의 평균치를 제시한 것이다.

〈표 7〉 학생당 교육비의 자치구전입금·학교발전기금기준 탄력성 지수

교육청	자치구전입금기준	학교발전기금기준
전체	1.708	0.198
동부	5.552	0.100
서부	3.057	1.438
남부	11.802	0.045
북부	0.945	0.111
중부	6.695	0.119
강동송파	1.129	0.242
강서양천	0.547	0.368
강남서초	0.782	0.057
동작관악	0.722	0.065
성동광진	2.906	0.138
성북강북	10.866	0.170

위에서 보는 바와 같이 학생당 교육비의 자치구 전입금에 대한 탄력성은 그 지수가 0.547~11.802 사이의 값을 갖고 있다. 강서양천, 강남서초 및 동작관악교육청은 탄력성 지수값이 1 이하로 비탄력적인 것으로 나타났고, 동부교육청 등 8개 교육청은 탄력적으로 분석되었다. 학교발전기금에 대한 탄력성은 지수값이 0.045~1.438로 서부교육청을 제외하면 모두 비탄력적으로 나타났다.

분석결과 자치구전입금은 학생당교육비와의 상관관계에 있어서는 중립성 기준을 만족하고 있는 것으로 나타났으나, 탄력성에 있어서는 그 기준을 벗어나고 있다. 따라서 지방자치단체전입금 중 자치구 전입금은 재정적 중립성을 갖고 있지 않은 것으로 확인되었다.

학교발전기금은 서부, 강동송파 및 성동광진교육청을 제외한 8개의 교육청에서는 상관관계가 전혀 없는 것으로 나타나고 있으며, 탄력성에 있어서는 서부교육청을 제외하고는 모두 비탄력적으로 나타났다. 그러나 탄력성 지수값이 남부, 강남서초 및 동작관악교육청 이외에는 중립성 기준을 벗어나고 있다.

따라서 재정적 중립성의 판단을 위해 자치구 전입금이나 학교발전기금의 상관관계 수 및 탄력성 지수를 교육청별로 구분하여 분석한 결과 상관관계는 거의 없거나

0.2 이상 0.4 이하의 상관계수를 가져 중립성 기준(0.5이하)을 만족하고 있었으나 탄력성이 0.1이하여야 한다는 기준을 만족하지 않아 재정적 중립성을 갖고 있지 않았다. 이는 지방자치단체전입금이나 학교발전기금의 변화가 학교의 교육재정에 대해 크게 영향을 미쳐 학교 간 교육비의 공평성을 훼손할 수 있음을 말하는 것이다.

4. 사례분석

1) 기록정보분석

초·중·고등학교 수평적 공평성 부분에서 큰 편차를 보이는 극단의 학교를 공·사립으로 구분하여 초등학교 8개교, 중학교 8개교, 계열별 고등학교 8개교 등 총 48개교를 임의로 선택하여 단위학교에서 교육정보공시시스템에 공시하는 2015년도 예·결산현황 및 학급수, 교원수, 방과후학교 운영현황을 살펴보고 세입부분의 학생당교육비 차이의 원인을 보다 구체적으로 알아보았다. 이를 비교한 결과는 다음과 같다. 첫째, 사립초등학교를 제외한 모든 학교에서 교육비특별회계이전수입을 비롯한 세입항목에 대한 학생당교육비는 학생수에 반비례하고 있었다. 학교교육활동의 주된 재원이 되는 교육비특별회계이전수입인 학교운영비전입금이나 학교의 목적사업을 위하여 지원되는 목적사업전입금 등이 학생수를 그 배분기준으로 삼고 있지 않기 때문이다. 다만 사립초등학교는 일정 규모이하의 소규모 학교로 이들의 세입은 학생수와 비례하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 학생당교육비에 영향을 미치는 요인 중 학부모부담수입에서의 차이를 볼 수 있다. 공립초등학교, 공·사립중학교, 사립일반고등학교, 사립자율고등학교 및 사립특수목적고등학교의 경우에는 학부모부담수입이 학생수에 반비례하고 있는 것으로 나타났다. 이는 급식, 방과후활동, 현장체험학습, 청소년단체활동, 졸업앨범구입 등 수익자가 부담하는 학교활동이 학생수와 반비례하여 보다 활발히 이루어졌기 때문이다. 그러나 사립초등학교의 경우에는 학생수에 따라 학부모부담수입도 증가하고 있는데, 대부분의 사립학교가 소규모로 어느 정도의 학급과 학생이 있을 때 보다 활발한 교육활동이 이루어짐을 나타내고 있다.

셋째, 사립자율고등학교를 제외한 모든 학교급에서의 이월금은 학생당교육비 차이에 상당한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이월금의 과다는 회계연도 독립의 원칙을 위배할 뿐만 아니라 학년 간 학생당교육비의 공평성을 훼손할 수 있기 때문에 이에 대한 대책의 마련이 필요하다.

2) 설문조사

지표분석의 결과 학생당 교육비의 수평적 공정성 부분에 큰 차이가 발생하지 않음에도 학업성취도 등에서 큰 편차를 보이는 강남지역과 비강남지역 공·사립 고등학교 10개교를 선별하여 설문조사를 실시하였다. 분석결과 단위학교의 공교육비에 대한 학생들의 인근학교와의 공정성 인식은 큰 차이가 없는 것으로 분석되었다(10 문항). 다만 방과후 프로그램의 수, 장학금, 학급운영 및 학생회 활동지원, 책걸상과 칠판, 학교냉난방 및 화장실 관리 등 (7문항)에서는 지역별로 차이가 나타나고 있었다. 설문조사 결과는 <표 8> 설문조사 교차분석 결과와 같다.

<표 8> 설문조사 교차분석 결과

구 분	문항내용	χ^2	구 분	문항내용	χ^2
공평성 인식항목	급식비	2.78	2. 사회경제적 배경	아버지 학력	113.68**
	방과후 프로그램 비용	3.01		어머니 학력	123.01**
	방과후 활동수	32.39**		아버지 직업	59.21**
	현장체험학습비용	2.60		어머니 직업	41.48**
	교복구매비	1.82		아버지 관심	4.74
	학생장학금	24.66**		어머니 관심	9.47*
	학생회활동지원	15.60**	3. 사교육비·성취육구	부모소득	121.13**
	도서구입	13.00*		학원비	169.67**
	컴퓨터실, 공동실습실 지원	4.17		용돈	15.24**
	소방 및 재난대응훈련	12.70*		고1성적	25.32**
	책걸상, 칠판 및 교실환경	81.78**		현재성적	12.74**
	학교냉난방, 화장실	23.88**		본인의 관심	14.64**
	동아리활동 지원	2.23		지능	21.35**

주: * $p<.05$, ** $p<.01$, χ^2 는 피어슨 카이제곱 검정 값

그러나 부모의 학력, 직업, 어머니의 관심 및 부모의 소득은 강남지역과 비강남 지역에서 뚜렷한 차이를 보이고 있었다. 특히 부모의 학력이나 부모의 소득에 있어서는 아주 큰 차이를 나타내고 있는 것으로 분석되었다. 또한 학생당 교육비와 관련한 지금까지의 공교육비 공정성 연구와 달리 사교육비에 있어서는 두 지역 간에

유의한 차이를 보이고 있었으며, 학생 개개인의 성취욕구와 지능에 있어서도 차이가 있는 것으로 드러났다. 즉 공교육비 부분에서 학생들은 큰 차이를 인식하지 않는 것으로 나타났으나, 부모의 사회경제적 배경이나 사교육비 등의 차이에 기인해 교육성도가 다르게 나타나고 있었다.

V. 결론 및 정책적 시사점

교육재정은 교육과 교육행정을 수행하는데 있어서 필수불가결한 경제적 기반이며, 교육의 양적·질적 수준을 가늠하는 일차적 관건이다. 교육재정의 공평성 논의는 교육의 기회뿐만 아니라 교육의 결과로서 나타날 삶의 질과 관련하여 매우 중요한 연구 주제의 하나이며, 상당한 연구들이 이루어져 왔다. 그러나 지금까지의 연구들이 대상이나 시기 및 분석방법에 있어서 매우 한정적이어서 교육수요자인 학생 중심의 정보를 다양하게 제공하지 못하였다. 이와 같은 문제의식과 필요성에 따라 본 연구에서는 수년간에 걸친 단위학교의 교육재정에 기초한 학생당교육비의 공평성을 개념적 체계와 분석방법에 따라 분석하여, 그 공평성의 정도 및 요인을 알아보고 그에 따른 정책적 시사점을 찾고자 하였다.

서울특별시 초·중·고등학교 전체를 대상으로 세입 학생당교육비의 공·사립별, 교육청별 공평성을 살펴본 본 연구가 분석결과를 근거로 제시할 수 있는 학교 교육재정에 대한 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 초·중·고등학교 교육비의 수평적 공평성은 세입 학생당교육비를 공·사립 및 교육청별로 나누어 분석한 결과 학교급별, 교육청별, 고등학교 계열별로 공평성 판단기준인 지니계수 0.2 이하의 매우 공평한 수준이었으며, 패널분석을 통한 공평성의 영향요인을 파악한 결과 주로 교육비특별회계 전입금, 학부모부담수입과 이월금 등이 크게 영향을 미치고 있었다. 따라서 수평적 공평성은 이들 세입항목에 대한 관리에 의해 증감될 수 있기 때문에 교육비특별회계의 공평한 배분과 학교급별로 학부모부담에 의해 이루어지는 교육활동이 학교급별이나 지역적으로 균형 있게 이루어져야 한다.

둘째, 초·중·고등학교별 교육비의 수직적 공평성은 가중치 적용 후에 공평성 지수값이 상승하여 수평적 공평성이 감소하였다. 이는 학생당 교육비가 가중 적용 정도의 수직적 차이를 갖고 있지 않음을 의미하는 것으로 교육비 차이도 정도의 학교급별 수직적 공평성은 지켜지지 않고 있었다. 이는 중·고등학교 학생들의 학생당

교육비가 초등학교 학생들에 비해 교육비용이 다르게 적용되어야 함에도 그렇지 않음을 시사하고 있다. 고등학교의 경우에는 그 계열별로 학생들에게 소요되는 교육비는 각기 다름에도 학생당 교육비는 이를 반영하지 못하고 있다. 교육활동에 필요한 학생당 교육비는 교육청 배분예산 뿐만 아니라 학부모가 부담하는 다양한 교육활동까지를 포함하고 있으므로 학교급별 학생들의 발달에 따른 교육프로그램의 차이를 반영하는 학생당 교육비 수준이 요구되어진다. 학부모 부담 수입뿐만 아니라 특히 교육비특별회계의 배분에 있어 중학교 및 고등학교에 대한 지원이 강화되어야 한다.

셋째, 재정적 중립성과 관련한 자치구전입금이나 학교발전기금의 상관계수와 탄력성 지수를 교육청이나 자치구를 구분하여 분석한 결과 상관관계는 기준을 만족하고 있으나 탄력성은 기준을 벗어나고 있어 재정적 중립성을 갖고 있지 않았다. 지방자치단체전입금이나 학교발전기금의 변화가 학교의 교육재정에 대해 크게 영향을 미쳐 학교 간 교육비의 공평성을 훼손할 수 있기 때문에 지속적이고 안정적인 지방자치단체의 지원과 학교발전기금의 확보가 필요하다.

넷째, 소규모 표본에 대한 사례연구에서 세입 결산현황을 비교한 결과 교육비특별회계의 배분기준이 학생수와 큰 관계없이 배분되기 때문에 수평적 공평성이 훼손되고 있고, 학부모부담수입에 의한 교육활동이 학생수와 반비례하여 이루어지고 있었다. 따라서 교육활동과 관련한 예산배분은 반드시 학생수를 반영하여야 하고, 학교급별, 학급별 적정한 학생수를 유지하여 충분한 교육활동이 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

다섯째, 수평적 공평성의 영향요인 분석과 소규모 표본에 대한 사례 분석결과 이월금의 영향이 지나치게 크게 나타나고 있다. 이월금은 회계연도 독립의 원칙을 위배할 뿐만 아니라 학년 간의 공평성을 훼손하기 때문에 이월금에 대한 대책이 마련되어야 한다.

끝으로 공교육비 부분에 큰 차이가 없으나 교육성과에 있어서 큰 차이를 보이는 강남지역과 비강남지역 학생들에 대한 설문조사 결과 부모의 학력, 직업 및 소득과 같은 사회경제적 배경과 과외비 및 학원비와 같은 사교육비 부분에 있어서 여전히 유의적인 차이가 있음을 확인하였다. 이와 같은 교육결과의 차이를 완화시키기 위해서는 시도의 교육재정의 배분과 학부모부담수입에 의한 교육활동에 있어서도 보다 적극적이고 효율적인 차등적 평등정책이 강구되어야 할 것이다.

참고문헌

- 국회예산정책처(<http://www.nabo.go.kr>). (2016). 「2016 경제·재정수첩 104」.
- 김남순. (1989). 「한국 교육재정 배분에 관한 연구」. 박사학위 논문, 고려대학교.
- 김신일. (2012). 「교육사회학」. 경기: 교육과학사.
- 김영철. (1997). “공평성 기준의 재음미: 교육 재정정책을 중심으로, 한상진편”. 「21세기 한국 교육 정책의 전략」. 서울: 원미사.
- 김영출. (1995). “서울특별시 교육재정 배분의 학교 간 격차에 관한 연구”. 「한국교육」, 4(2), 367-383.
- 김왕복. (1997). “지방교육재정 배분의 공정성 분석: 교육부와 시·도교육청의 관계를 중심으로”. 「교육행정학연구」, 15(2), 113-140.
- 김지하. (2015). “유·초·중등 교육재정연구의 동향과 과제”. 「교육재정경제연구」, 24(1), 23-58.
- 남수경. (2007). “지방교육재정 교부금제도의 형평성 평가”. 「교육재정경제연구」, 16(1), 31-56.
- 노재청. (2002). 「지방교육재정의 공평성 분석에 관한 연구」. 박사학위 논문, 부산대학교.
- 반상진. (1998). “교육재정의 공평성 평가 연구”, 「교육행정학연구」, 16(1), 199-231.
- _____. (2001). “교육재정의 공평성, 한국교육재정경제학회편”. 「교육재정경제학 백과사전」, 서울: 하우동설, 448-450.
- 서울특별시교육청. (2016). 「2016학년도 학교회계 예산편성 기본지침」, 103-107; 「사립학교 학교회계 2016학년도 예산 및 2015학년도 결산지침」, 103-107.
- 설인환. (2014). “정부의 학교재정지원에 대한 공평성 연구: 서울특별시 공립 초·중·고등학교를 중심으로”. 「정책개발연구」, 14(1), 1-25.
- 우명숙. (2007). “시·도교육청 수준에서의 교육재정 형평성 분석”. 「교육행정학연구」, 25(4), 263-284.
- 윤정일·송기창·김병주·나민주. (2015). 「신교육재정학」. 서울: 학지사.
- 윤홍주. (2004). 「교육재정의 공평성 분석: 단위학교 재정을 중심으로」. 박사학위 논문, 서울대학교.
- _____. (2004). “우리나라 교육재정의 공평성 분석”. 「교육행정학연구」, 22(2), 307-326.
- 이쌍철·주철안. (2009). “교육경비보조금의 형평성 분석”. 「교육행정학연구」, 27(1),

- 149-170.
- 정동욱·홍지영·지윤경·이호준. (2011). “시·도교육청별 단위학교 간 교육자원 배분의 형평성 비교 분석: 전국 공립초등학교를 중심으로”. 『교육행정학연구』, 29(4), 275-295.
- 조규진. (2012). 「교육복지우선지원사업 재정배분의 공정성 분석」. 박사학위 논문, 한국교원대학교.
- 주철안. (1992). “교육재정의 공정성 개념과 측정 방법론에 관한 연구”. 『교육재정경제연구』, 1(1), 19-43.
- 차양은. (2001). “지방교육재정배분의 공정성 분석”. 『교육재정경제연구』, 10(1), 209-238.
- 최준렬. (2013). “교육재정 배분의 공정성 · 적절성 개념과 측정방법의 적용 가능성 탐색”. 『교육재정경제연구』, 22(4), 1-33.
- 에듀데이터서비스(EDSS, <http://edss.mest.go.kr>)
- 학교알리미서비스(<http://www.schoolinfo.go.kr>)
- Arnold, M. L. (1998). “3 Kinds of Equity”, *The American School Board Journal*, 185(5), 34-36.
- Bernie, R. & Stiefel, L. (1984). *The measurement of Equity in School Finance*, Baltimor. MD: John Hopkins Univ. Press.
- Coleman, J. S. (1968). “The concept of Equality of Educational Opportunity”, *Harvard Educational Review*, 38(1), 37-77.
- Frederickson, H. George. (1974). “Social Equity and Public Administration”, *Public Administration review*, 34(1), 1-2.
- McMahon, Walter W. (1982). *Efficiency and Equity Criteria for Educational Budget and Finance*, In McMahon, W. W. & Geske, T. G. (1982). *Financing Education: Overcoming Inefficiency and Equity*, Univ. of Illinois Press, 1-30.
- Odden, A. R. & Picus, L. O.. (1992). *School finance: A policy perspective*, New York: McGraw-Hill Inc..
- _____. (2008). *School finance: A policy perspective 4th edition*, New York: McGraw-Hill Inc..
- Rawls, John. (1971). *A theory of Justice*, Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press.

Rubenstein, R. (1998). "Resource Equity in the Chicago Public Schools: A School-Level Approach", *Journal of Education Finance*, 23(4), 468-489.

조성영(趙聖英): 주저자. 성균관대학교 경상대학 대학원에서 석사학위를 취득하고, 동대학 국정전문대학원에서 박사학위를 취득하였으며, 현재 서울특별시교육청 종로도서관 행정지원과에 재직 중이다. 주요 관심분야는 교육재정, 교육복지, 정책평가 등이다.(saincho@sen.go.kr).

문상호(文相皓): 교신저자. 미국 University of Wisconsin-Madison에서 경제학 박사학위를 취득하고 테네시 주립대학교(Tennessee State University)의 정년트랙 정책학 조교수로 근무하였다. 현재 성균관대학교 행정학과 / 국정전문 대학원 교수로 재직 중이며, 주요 관심분야는 재정 및 복지, 의료정책, 정책계량분석 등이다. 최근 논문으로 "가계부채 증가의 영향요인에 관한 연구"(한국정책학회보, 2017), "노인 1인 가구의 취업결정요인 예측: 탐색적 데이터마ining의 활용과 적용"(한국정책학회보, 2016), "근로장려세제(EITC)의 정책효과에 관한 연구"(한국정책학회보, 2015) 등이 있다(smoon@skku.edu).

물관리 정책변동에 관한 연구: 물관리기본법 제정사례를 중심으로

노은경·배수호

이 연구의 목적은 ACMS모형을 물관리기본법 제정과정에 적용하여 정책산출이 도출되기까지 상호작용과 그 요인들을 고찰하고 정책적 시사점을 도출하는데 있다. 분석결과 첫째, 외적 변수들에 긍정적인 영향을 받은 옹호연합에게 전반적으로 유리한 결과가 나왔다는 점이다. 둘째, 2017년 19대 대선 공약과 대통령 업무지시에 물관리 일원화가 포함되면서 정치흐름이 강하게 일어나 정책변동의 창이 열리게 되었다. 이에 다시 수자원 개혁을 찬성하는 옹호연합과 기존 입장을 고수하는 옹호연합이 나타났으며 서로 자신들의 의견을 피력하기 위해 다양한 경로와 전략을 활용하는 모습을 나타냈다. 이러한 과정에서 주승용 야당 의원이 옹호연합들을 설득하고 이해시키기 위해 ‘국회물관리연구회’나 ‘물관리일원화 협의체’를 만들어 두 옹호연합의 전문가 의견을 반영하기 위한 노력이 이뤄졌다.

이런 분석결과를 바탕으로 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 대통령 탄핵 이후 정권 교체와 같은 정치적으로 큰 사건이 오랜 기간 조직 갈등의 대표적 사례였던 물관리 정책 변화의 기회를 제공하였다는 점이다. 국회에서는 야당 소속 주승용 의원이 정책중개자 역할을 했던 것으로 나타났다. 그러나 법은 제정되었지만 하천 부분이 아직 국토교통부에 남아있어 완전한 물관리 일원화는 이루지 못했다는 평가가 남는다. 앞으로 완전한 물관리 일원화의 달성을 위해 단계적인 개선이 필요할 것으로 예상된다.

[주제어: 물관리기본법, 정책변동과정, 물관리 일원화, ACMS모형]

I. 서론

물이라는 수자원은 깨끗하고 마실 수 있는 식수가 되며, 그 양은 매우 제한적이고 가변적이다. 2050년까지 인구가 20억 명이 넘을 것이며, 20억 명의 인구가 증가함에 따라 물 수요가 55%나 증가할 것으로 예상된다. 전 세계적으로 급격한 기후변

화와 가파른 인구의 상승 등으로 인해 물의 오염, 생태계 건강과 안정적인 식수공급에서 큰 문제가 발생될 거라 예측되어지며, 이런 문제들을 토대로 OECD회원 국가들에서 물의 효율적인 거버넌스 정책이 필요하다는 의견에 큰 동의를 얻고 있다(OECD, 2012).

우리나라에서도 수자원 정책에 대한 중요성이 커지면서 효율적인 물관리를 위한 통합 물관리 주장이 거의 20년 동안 계속 지속되어 왔다. 물관리 일원화를 위한 물관리기본법 발의는 1997년으로 시작으로 16차례 이루어졌다. 1991년 낙동강 폐놀유출 사태와 그 이후 전국적 가뭄과 OECD가입이라는 세계화 속에서 물관리 조직개편이 본격적으로 추진되었지만 그때 마다 전문가들과 부처 이해관계자들 간의 갈등을 넘지 못하여 항상 국회 임기 내에 논의되지 못하고 자동 폐기되고 말았다. 그러나 2017년 국정농단 사건으로 인한 대통령 탄핵이라는 정치적으로 엄청난 사건이 일어났다. 그로 인해 정권교체, 신정부 수립과 대통령 업무지시(수량-수질의 물관리 일원화, 4대강 상시개방)로 다시 물관리 일원화에 대한 논의가 활발히 일어났지만 보수 야당인 자유한국당과 국토교통부의 반대로 1년 동안 갈등이 지속되어 조직개편이 다시 무산된 듯이 보였다. 그러다 2018년 5월 28일 20여 년간의 오랜 진통 끝에 국회 본회의에서 물관리 일원화 관련 3법이 통과되었다.

물관리기본법 제정에도 불구하고 하천 관리는 여전히 국토교통부에 존속하여 반쪽짜리 물관리 일원화라는 비판을 받고 있어 아직까지 근본적인 문제점이 완전히 해소되지 못한 것으로 볼 수 있다. 따라서 물관리기본법의 정책변동과정에 관한 자세한 분석과 이해를 통해 정책적 제언을 할 필요가 있다.

이 연구에서는 물관리 정책변동과정을 살펴보면서 20대 국회에서 물관리기본법 제정 과정에 나타나는 특성과 이해관계자들의 활동을 분석해 보고자 한다. 그러기 위하여, 정책지지연합 모형과 킹턴의 다중흐름모형을 융합한 Advocacy Coalition Multiple Stream(이하 ACMS)모형을 사용하였고, 이 모형은 다중흐름모형과 옹호연합모형의 장·단점을 고려하여 통합한 모형이기 때문에 옹호연합의 이해관계자들에 대한 활동과정과 정책 흐름에서의 활동 모습까지 파악할 수 있어 물관리 정책변동 사례를 연구하기에 적합한 모형이라 할 수 있다(양승일, 2011; 김진석 외, 2013; 지병석·강승진, 2016).

ACMS모형을 활용한 물관리기본법 제정 과정 분석을 통해 알아보하고자 하는 연구 목적은 다음과 같다. 첫째, ACMS모형을 통한 물관리 정책과정을 전반적으로 이해하는 것이다. 둘째, 각 물관리기본법 제정 찬성 혹은 반대 옹호연합들의 활동과 전략을 알아보하고자 한다. 셋째, 이번 국회에서 물관리기본법 제정이라는 정책변동에

서 나타난 특성에 대해 분석하고 함의를 도출하여 앞으로의 비슷한 정책의 갈등과정에 참고 할 수 있는 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

II. 이론적 배경과 분석의 틀

1. 이론적 배경

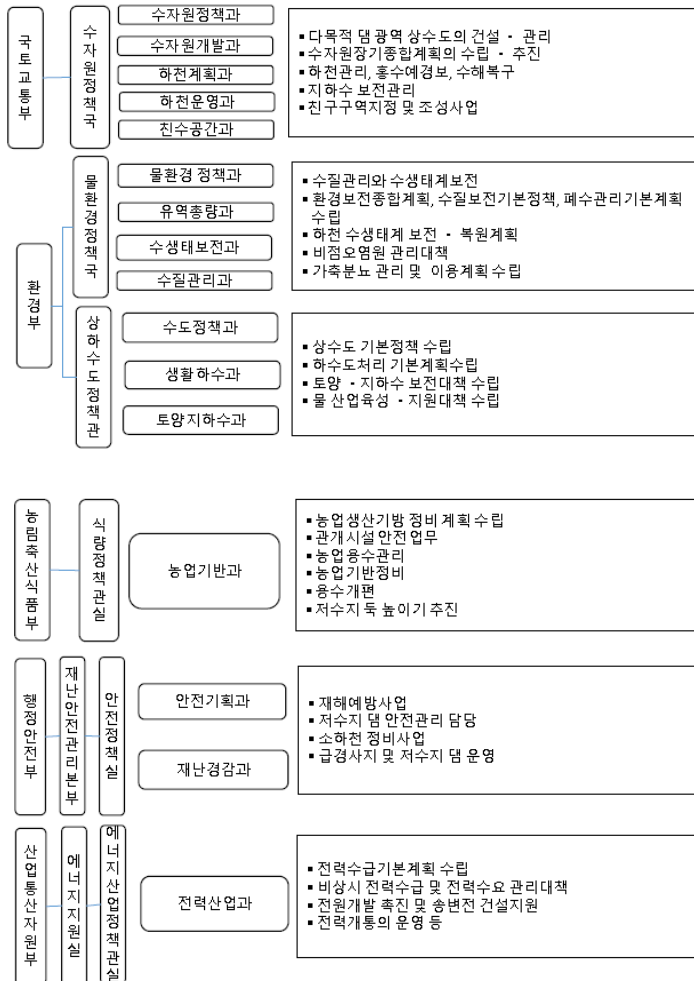
1) 수자원 정책의 변화

물관리 정책은 시간이 지나면서 물에 대한 가치와 환경적 변화에 따라 변화해 왔다. 1970~80년대에는 경제개발 인프라 구축에 관련된 이수·치수 목적의 다목적 수자원 개발에 집중하였고, 댐, 상수도 개발 등의 대규모 사업의 중점적인 관리가 대부분이었다. 1990년대에는 낙동강 폐놀 오염사건으로 인해, 수질의 중요성이 대두되면서, 수질관리가 강화되고 수량관리는 건설교통부로, 수질관리는 환경부가 담당하는 다원화된 시스템으로 이어져 왔다. 2000년대에는 국민의 환경의식과 욕구가 증가하면서 홍수, 가뭄 등의 물문제가 대두되고 기존의 물관리와 수량·수질의 이원화된 시스템의 한계로 수요관리의 물정책의 중요성이 증가했다(안경섭, 2012; 사득환·박보식, 2013). 중앙정부의 현행 물관리 행정체계를 살펴보면, 기능과 목적에 따라 환경부와 국토교통부 그리고 농림축산식품부, 행정안전부, 산업통상자원부 등으로 나뉘어져 있다. 각 부처들은 각기 다른 업무를 담당하고 있으며, 대략적으로 환경부는 수질관리, 국토교통부는 수량관리 그리고 행정안전부는 재난관리를 담당하고 있으며, 그 외 산업통상자원부는 발전용 댐건설을 계획 및 추진하는 수량관리, 농림축산식품부는 농업용수의 이수 및 치수를 위한 수량관리의 업무를 맡고 있다. 우리나라 물관리를 담당하는 대표적인 중앙조직으로는 국토교통부와 환경부라고 할 수 있다. 국토교통부는 하천수자원, 다목적댐, 광역상수도 등을, 환경부는 하수처리 시설, 지방상수도 등을 담당하고 있다. 국토교통부의 물관리 조직은 수자원정책국이 담당하고 있으며 수자원관리·치수기능(하천 및 치수공간)등의 역할을 맡고 있다. 환경부의 물관리 조직은 물환경정책국과 상하수도정책관으로 분류할 수 있으며, 각각 수질관리·수생태계 보전 기능과 용수 기능을 담당하고 있다. 물환경정책국 소속 물환경정책과, 수생태보전과, 수질관리과 등은 수질관리와 수생태계 보전을 목적으로 하는 사무를 수행하고 있으며 환경보전 종합계획, 수질보전기본정책,

폐수관리기본계획 등을 수립하고 정책의 평가를 통해 수질과 수생태계 보전 기능을 수행한다(박형준 외, 2018).

이렇게 다원화된 기존의물관리체계는 중복투자와 투자의 비효율성 우려를 낳고 있으며 홍수 피해 등 환경적인 문제점과 물관리를 조정·통제 가능한 기구의 부재로 물관리 부처 간의 분쟁의 조정이 어렵다는 문제점 등이 꾸준히 지적되어 왔다.

〈그림 1〉 기존 물관리 조직도 및 업무



출처: 윤용남(2015)을 바탕으로 구성.

2) 정책지지연합 모형과 다중흐름모형의 혼합모형(ACMS)

(1) ACMS 모형의 의의

이 연구는 정책변동 모형을 통하여 물관리기본법 제정과정을 분석하였는데 특히 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)과 다중흐름모형 (Multiple Stream Framework)을 결합한 ACMS(Advocacy Coalition Multiple Stream)모형을 이용하여 물관리기본법 제정 과정을 이해하는 것이다. 즉, 기본법 제정에 영향을 미친 요인은 어떤 것이 있으며 기존의 정책 흐름 속에서 어떤 결정적인 촉발기제를 만나 정책변동의 창이 열렸고 누가 물관리기본법 제정에 어떻게 중재시켜 성공을 이끌었는지를 알아보기 위한 분석이다. 정책변동에 대한 다양한 모형들이 적용되고 있으나 이 연구에서는 대표적으로 많이 활용되고 있는 Sabatier의 정책지지연합 모형(ACF)과 Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로 살펴보기로 한다. 우선 정책지지연합 모형(Advocacy Coalition Framework)에는 외적변수, 정책옹호연합, 신념체계, 정책중개자, 정책학습, 정책변동 등으로 구성되어 있다. 이 모형은 10년 이상의 시간적 상황과 정부의 정책결정에 영향력을 행사하는 내부 정책하위체제에서 다양한 수준의 행위자들과 그들이 공유하는 신념체계나 상호작용에 초점을 두고 장기적 흐름의 정책변동을 학습하는 이론 모형이다(김인자·박형준, 2011: 115). 이 모형에서는 정책하위체제 내부에서 신념체계를 공유하는 정책지지 연합들이 신념체계에 입각한 정책을 추진하기 위해 노력하는 과정에서 정책변동이 생긴다고 보고 있다(권기현, 2017: 403). 다중흐름모형은 Kingdon(1984)에 의해 제기된 것으로, 자신의 규칙에 따라 서로 무관하게 흘러 다니는 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름 등 이렇게 세 가지의 흐름이 결합하여 정책변동이 이루어진다고 본다. Kingdon에 의하면, 지표의 변동, 위기 또는 재난, 환류 등의 정책문제의 흐름과 정권의 교체, 국회의원석의 변화, 국민여론의 변화, 조직화된 이익집단의 압력 등으로 구성되는 정치의 흐름과 정책혁신가의 활동, 정책제제의 분화 과정, 이익집단의 개입 등으로 이루어진 정책대안의 흐름이 결합하여 정책의제설정이 이루어지고 이 세 가지 흐름 중 2개 또는 3개가 결합하게 되면 정책변동이 발생한다고 한다(최용일, 2013). 정책지지연합 모형은 정책변동과정의 촉발기제가 명확하지 않고 전략이 공청회 등 정책학습에 국한되고 있으나 ‘다중흐름모형’의 ‘흐름’ 하나를 촉발기제로 삼아 시작점을 명확히 알 수 있고 여러 전략을 활용하는 ‘정책흐름모형’으로 보완될 수 있다. 그리고 다중흐름모형은 낮은 수준의 정치·경제·사회·문화적 외적변수

등 때문에 연구의 객관성을 재고하는데 문제가 있고, 신념체계를 공유하고 있는 정책행위자들이 옹호연합으로 구성되지 않아 정체성을 파악하는데 한계점이 있지만, 정책지지연합 모형으로 이를 보완할 수 있다(김진식 외, 2013: 65). 이와 같은 내용을 종합하면 <표 1>과 같다.

이와 같이 정책지지연합 모형과 다중흐름모형의 장단점을 고려하여 통합한 모형이 ACMS 모형¹⁾이며 주요설명은 다음과 같다. 안정적인 외적변수와 역동적인 외적변수를 구성하는 외적변수가 정책하위체제의 행위자들인 옹호연합에게 제약 또는 재원으로 작용하고 있는 상황을 가정한다. 옹호(지지)연합들은 신념체계를 공유하고 있는데 다중흐름 중 하나가 촉발기제로 작용하여 정책변동의 창이 열리게 된다. 이러한 창에서 옹호연합 간 정책경로, 정책전략 등을 활용하여 상호작용이 벌어지게 되는데 그 결과 정책 산출이 이루어지고 창은 닫히게 되면서 과거와 다른 정책변동이 발생하게 된다(김진식 외, 2013: 64).

〈표 1〉 모형 간 장단점과 차별성

구분	ACF	MSF	ACMS 모형
외적변수	높음	낮음	높음
정책행위자의 체계적 구성(옹호연합)	높음	낮음	높음
상호작용의 시작점(촉발기제)	낮음	높음	높음
전략의 범위	낮음	높음	높음

출처: 김진식 외(2013: 66) 인용.

(2) ACMS 모형의 세부 내용

① 외적변수

외적변수는 안정적인 외적변수와 역동적인 외적변수로 나눌 수 있다. 안정적인 외적변수는 변화는 빠르지 않지만 기본적인 영향을 미치는 변수이며 네 가지의 요인으로 구성된다. 먼저 문제영역의 기본적 속성은 옹호연합 간 갈등과 쟁점이 무엇인가(예시: 기존 물관리 정책의 타당성)에 초점을 맞춘다(양승일, 2009: 327).

다음으로 자연자원의 기본적 분포는 재원의 궁극적 존재 역할(예시: 환경친화적 지속가능한 물관리)을 의미한다(김재열, 2012). 그리고 근본적인 사회문화가치 및

1) 이 모형은 학계에서 정책지지모형과 다중흐름모형의 핵심요소들을 조합한 모형으로 활용된다. 다중흐름모형을 정책흐름모형인 PCF(Policy Stream Framework)로 번역하는 경우에는 ACPS(Advocacy Coalition+Policy Stream)모형으로 명시하기도 하는데 본질적으로 같은 모형이다(전진식, 2014: 13).

사회구조는 사회가 지니고 있는 정체성을 의미하며 네 번째로 기본적 법적구조는 정책변동이 발생할 때까지 정책하위체제 전반에 기본적인 영향을 미치는 법률 등을 의미한다.

역동적인 외적변수는 단기간에 정책하위체제에 강한 영향을 미치는데 네 가지로 구성된다(양승일, 2009: 328). 사회경제적 조건의 변화는 사회적으로 나타나는 급격한 변화이고 다음으로 여론의 변화는 공공정책에 대한 국민들의 변화된 형태를 뜻한다. 지배집단의 변화는 실질적으로 정책을 입안하고 집행하는 관리책임자의 변동(예시: 정권교체) 등을 의미하고 마지막으로 다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향은 본 체제이외에 다른 부문이나 국가에서 결정하고 영향을 주는 행태(예시: 일본의 물순환기본법 통과)이다.

② 옹호연합과 신념체계

외적변수에 의해 영향을 받는 옹호연합은 유사한 신념체계를 보유한 정책참여자 등이 연대를 형성하는 형태이며 공식적 참여자와 비공식 참여자 등이 모두 포함된다(김진식 외, 2013: 68). 변화에 따라 규범핵심, 정책핵심, 이차적 측면 등 계층구조로 구성된다(정정길 외, 2005: 851-852). 자세한 내용은 <표 2>로 정리하였다.

<표 2> 신념체계의 구조

구분	규범적 핵심	정책적 핵심	이차적(도구적) 측면
특징	- 근본적, 규범적, 존재론적인 공리	- 규범적 공리 달성을 위한 기본적 전략에 대한 근본적인 정책입장	- 정책핵심 집행위한 도구적 결정과 정보탐색
적용범위	- 모든 정책영역	- 관심있는 특정 정책규범	- 관심 있는 특정 정책절차
변화가능성	- 매우 어려움	- 심각한 변혁 시 변화 가능	- 융이함. 가장 법적, 행정적인 정책결정의 주체임
예시	- 다양한 가치, 자유, 건강, 사람의 성격 등	- 근본적인 정책 갈등 방향: 환경 보호와 경제개발 - 정책도구에 관한 기본적 선택: 유인, 강제, 설득 등	- 예산배분, 행정규칙, 규정 해석에 관한 결정 - 프로그램 실적에 관한 정보 등

출처: 권기현(2017) 인용.

③ 촉발기제

촉발기제는 정책흐름모형의 핵심 요소이며 정책변동의 창을 여는데 나타나는 결정적 계기를 의미하는데 주로 예기치 못했던 사건 또는 위기의 발생 등을 가리킨다. 다시 말해서 잠재되어 있던 어떤 문제를 극적으로 부각시키는 사건이나 현상

등을 뜻한다. 일반적으로 정책문제 흐름, 정치의 흐름, 정책대안 흐름 등 다중 흐름 중하나가 작동하게 된다.

④ 정책변동의 창

촉발기제에 따라 정책변동의 창이 열리고 나면 옹호연합들이 자신의 주장을 선택하기 위하여 다양한 정책의 경로와 정책전략을 수립하고 이행하게 되며 정책중개자의 활동이 나타나게 되며 정책이 산출되고 변동되게 된다.

- **정책경로(policy channel)**: 정책행위자들이 스스로의 주장을 펼치고 실현하기 위해 방법(가령 시위 등)을 탐색하는 절차이다. 정책 행위자들의 정책경로는 의도된 정책을 만들어내기 위해 참여자 각각의 입장과 영향력을 동원하고 전달하는 채널이며 정책경로의 구성 상황에 따라 행위자들이 게임에서 차지하는 위치가 유리하거나 불리해 질 수 있다. 정책경로는 행위자들의 주도적 행태에 초점을 맞춰 정책학습²⁾ 경로, 보고서 작성 경로, 시위경로 등 다양하게 제시할 수 있다(김진식 외, 2013: 69).
- **정책전략(policy strategy)**: 정책행위자들이 정책경로를 활용하여 스스로에게 유리한 위치를 선점하기 위한 실행활동 절차를 의미한다(김진식 외, 2013: 69). 정책변동과정을 정치과정으로 볼 경우 가장 중요한 변수는 정책행위자들이 본인들의 문제해결을 위하여 사용하는 전략이다. 행위자들의 전략은 일정한 상황에서 참여자들이 비슷한 행위를 반복하면서 형성된 행동으로 정책경로를 통해 갈등을 해결하는 것이다.
- **정책중개자(policy broker)**: 정책옹호연합 간 대립과 갈등을 중개하는 제3자이다. 정책중개자의 주요 관심은 정책옹호연합 사이의 갈등을 줄이고 합리적인 타협점을 찾아내는 것이다(Sabatier, 1999). 정책옹호연합들은 소유하고 있는 재원을 활용하여 본인들의 신념체계를 정책에 반영하고자 경쟁하게 되는데, 정책중개자가 개입하여 중개하는 역할을 하게 된다(양승일, 2009: 329). 정책중개자로는 정치인, 관료, 법원 등이 있다.

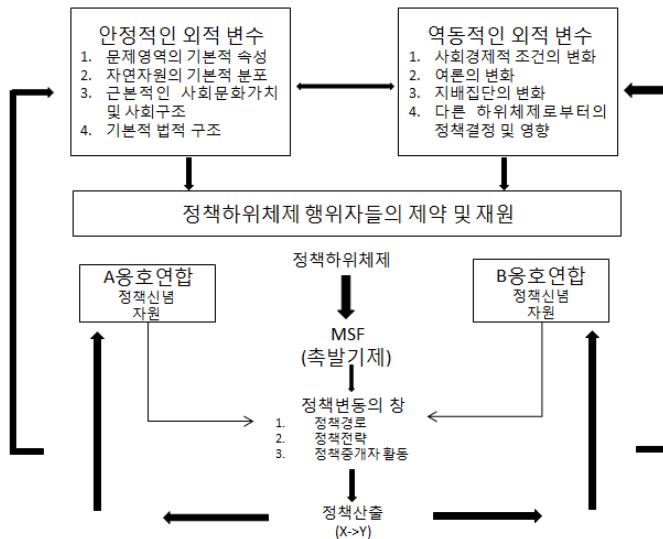
2) 정책변동에 영향을 미치는 제3의 요인으로 구분되기도 하며, 옹호연합 내에서도 이루어질 수 있으며 다른 옹호연합으로부터의 학습도 가능하다고 한다(권기현, 2017: 404).

- **정책산출과 변동:** 옹호연합 간 치열한 상호 작용과정에서 정책중개자의 개입으로 정책이 중개되면 정책변동의 창이 닫히고 공식적이고 세부적인 정책산출(policy output)이 발생하게 되고 이전과는 다른 정책이 산출되었을 경우 정책변동이 된다.

(3) ACMS 모형의 틀

지금까지의 ACMS 모형에 대한 논의를 도식화하면 다음 <그림 2>과 같다. 아 연구에서는 ACMS모형을 분석의 틀로 하여 현 정권의 물관리기본법 제정까지의 변동과정을 분석하고자 한다.

<그림 2> ACMS모형의 틀



출처: 양승일(2011)을 참고하여 재구성.

2. 물관리 정책 관련 선행연구 검토

여러 학문분야에서 물에 대한 연구는 활발하게 진행되고 있으며 특히 기존에는 농업이나 공업의 측면에서 물을 다루는 연구가 주를 이루었다. 그러다 2000년대에 들어서 우리나라의 다원화된 수자원관리 시행으로 발생하는 문제점을 지적하면서 새로운 시대의 변화를 요구하고 통합 물관리에 관한 논의가 시작되고 있다(김승, 2003). 이 연구에서도 물관리 정책과정을 이해하는 데 목적이 있으므로 물관리 정

책에 관한 선행연구를 중점적으로 검토해 보고자 한다.

물관리 정책 관련 선행연구에는 다원화된 물관리의 비효율성을 지적하고 통합 물관리 필요성을 요구하는 연구, 물관리 조직의 갈등 조정에 관한 연구, 이명박 정부 때 4대강 사업에 관한 연구, 마지막으로 해외의 물관리 정책 사례 분석을 통한 우리나라 수자원 정책의 정책적 시사점을 다룬 연구 등으로 구분할 수 있다.

먼저 통합 물관리 필요성에 대한 연구에는 먼저 채영근(2015)은 새만금사업, 4대강살리기사업, 양양 양수발전소 건설사업 등을 자세히 살펴보면서 물관리 거버넌스 측면에서 문제를 제기하고, 바람직한 통합 물관리 제도의 내용과 추진방향 등을 살펴본다. 결론으로는 통합 물관리 제도 도입의 필요성을 강조하고 물관리기본법안이 나아가야 할 바를 제안한다. 김성수·윤익준(2015) 역시 비슷한 논조로 기존의 우리나라 물관리 법제와 부재를 비판하며 물관리 통합에 대한 필요성을 제기한다. 특히 사득환(2018)의 경우에는 남한과 북한의 상황까지 통합 물관리 시스템 연구 범위를 넓혀 현재 남북한은 물관리상의 리스크와 정치적·행정적 어려움을 안고 있으며 이를 극복하기 위해서 효율적인 통합 물관리 체계가 요구되고 있다고 한다. ‘국가물관리위원회’를 설립하여 물관리 컨트롤 타워를 구성하고 남북 통합 물관리를 위한 통제, 설계, 유형을 담당하고, ‘유역물관리위원회’라는 유역 거버넌스 시스템을 만들어 남북 통합 물관리 체계를 구축해가는 것이 필요하다는 것이다.

통합 물관리 필요성에 대한 연구는 2018년 5월 물관리기본법 제정 이후 또 다른 시각으로 연구가 진행되고 있다. 먼저 이덕로 외(2018)는 물관리기본법의 국회 통과 이후 물관리기본법의 기본이념은 ‘물의 지속가능성’인데 이를 위해 필요한 후속 조치가 무엇인가에 대한 연구질문을 던지며 시작하고 있다. ‘지속가능성’을 물관리의 기본이념의 방향으로 삼고, 지속가능성의 구성요소로 환경, 사회, 경제적 관점 등 3가지를 제시한다. 물관리기본법은 단순 국가차원 법제화의 시작일 뿐이어서 실제 협력적 거버넌스 체계 구성이 필요하다고 주장한다. 그리고 가격체계를 적극 활용한 물의 지속가능성 문제를 해결하려는 노력도 필요하다고 말한다. 김홍균(2018)은 흔히 통합 물관리라 하면 수질관리, 유역관리, 재난관리 등을 생각하지만 민법에서 인정하는 공유하천전용수권, 관행수리권과 같은 수리권법의 통합도 물관리기본법에 포함되어야 한다고 주장한다. 현행 수리권의 법은 여러 곳에 산재되어 있고 불명확하여 수리권을 둘러싼 분쟁을 예방하고 체계적이고 효율적인 관리를 위해 통합이 필요하다고 말하고 있다.

통합 물관리를 주장하는 선행연구는 수자원 정책의 연구물 중 가장 많은 주제로 선정되어온 연구로 기존에 가지고 있는 물관리 정책의 문제점을 해결하고 조직이

나 법을 일원화 하여 통합 관리하여야 한다는 주장이 주요 내용이다.

4대강 사업에 관한 연구로는 우선 사득환·박보식(2013)은 4대강 사업에 대하여 진행되고 있는 정치, 사회적 논쟁을 패러독스 상황으로 규정하고 이러한 논쟁 속에 있는 패러독스 요소를 발견하고 어떻게 관리하는 것이 바람직한가를 알아보고 있다. 4대강 사업에는 개발과 보존이라는 가치 충돌이 얹혀 있고 이런 패러독스를 무시한 채 정책성과를 쫓아 추진하는 것은 옳바르지 않으며 주요 정책을 결정하는데 사회 각 부문의 요구와 가치를 수렴하는 패러독스 관리는 필요하다고 본다. 무엇보다 성장과 보존 모든 것을 포함한 물 거버넌스를 구축하는 것이 중요하다고 주장한다. 안형기(2009)는 기존 물관리 정책이 근본이념 하에 4대강 사업이 어떤 의미가 있는지 살펴본다. 4대강 사업을 통해 본 정책 함의는 정부의 간섭보다는 자발적인 파트너십 형성이 유역관리에 효과적이며 시민단체 등 유역의 이해관계자들이 공동 목표를 가질 때 사업 성공 가능성이 높으며 이해관계자들의 참여는 필요조건이지만 만 그들의 신뢰 관계는 유역 공동체 구축을 위한 충분조건이라고 주장한다.

물관리 조직의 갈등 조정에 관한 연구에는 안경섭(2012)이 정부부처 간의 물관리 정책 기능 중복 현상을 분석하고 몇 가지 부분만 제외한 환경부와 국토해양부의 업무 통합과 협력 체계 강화를 위한 융합 행정 등 몇 가지 방안을 제시한다. 정원식(2016)은 국토교통부가 통합적 물관리를 위한 수자원관리법 정책 산출 과정으로 환경부와 국토교통부 간의 갈등현상과 조정과정을 분석하고 갈등을 해결할 수 있는 방안을 제시한다.

해외의 물관리 정책 사례 분석을 통한 우리나라 수자원 정책의 정책적 시사점을 제시하고자 여러 연구가 진행되었는데, 예를 들어, 이태관(2013)은 한국과 일본의 물관리 행정체계를 비교 분석하여 한국과 일본의 관리체제 특성을 알아보고자 하였으며, 이승호·박성제·김현정(2008)은 미국, 영국, 호주의 유역통합관리 제도를 검토하여 구성원의 공통 목표 형성, 당사자들의 이해 수용, 투명한 조직 운영 등의 성공 요인으로 분석한다.

지금까지의 선행연구들을 살펴보면, 통합 물관리 체제에 대해 대체적으로 동의하지만 그 방향성에 대해서는 다양한 주장이 나왔다. 그런 와중에 2018년 물관리기본법 제정이라는 또 다른 물관리 정책변동이 일어났으며 정책산출까지의 과정에서 일어난 일련의 흐름과 변동 요인은 무엇이었는지, 이해관계자들은 자신의 의견을 피력하기 위해 어떤 활동전략을 활용했는지 살펴볼 필요가 있다. 이러한 정책변동이 어떤 양상으로 전개되는지 분석하기 위해 정립된 모형에는 ACF, MSF모형이 많이 적용되어왔지만 최근에는 각 모형이 가지는 한계점으로 인해 두 모형을 결합한

ACMS모형을 좀 더 다원주의 체제에서 높은 복잡성을 보이는 사례들을 분석하는데 주로 활용하고 있다(양승일, 2011; 김진식 외, 2013; 최성구·박용성, 2014; 김동영, 2016; 정주호 외, 2017). 이 연구에서는 현재 우리나라 물관리 정책을 평가하거나 또는 해결책을 제시하기 보다는 ACMS모형을 활용하여 20년 동안 갈등을 빚어왔던 물관리 체제 변동 요인과 옹호연합의 신념과 활동 전략은 무엇이었는가를 다각적으로 분석하여 그 동안의 정책과정을 이해하는 데 방점을 두고자 한다.

III. 자료수집 및 물관리기본법 제정 개요

1. 자료 수집

이 연구는 2018년 6월 12일 제정되어 2019년 6월 13일 시행된 물관리기본법을 ACMS모형으로 활용하여 분석·연구하고자 한다. 연구를 위한 분석자료는 다음과 같다. 우리나라에서 실행하는 물관리 정책에 관련된 문제를 다룬 논문을 수집하기 위해, 1차적 인터넷 검색엔진 (Google)과 학술지 검색 사이트 (Riss, Kiss, DBPia)를 활용하였으며, ‘물정책’, ‘물 거버넌스’, ‘물관리 일원화’, ‘물관리기본법’ 등을 주제어를 입력하여 논문을 검색하였다. 또한 신문기사, 방송자료 등의 보도 자료와 사설을 수집하기 위해 네이버 뉴스의 검색엔진과 한국언론진흥재단의 기사통합검색사이트인(www.kinds.or.kr)을 주요 플랫폼으로 활용하였으며, 논문검색과 비슷한 주제어 검색을 실시하였다. 보도자료 및 사설 검색의 시간적 범위는 낙동강 폐놀 유출 사건이 발생한 1991년부터 2019년 현재까지의 기간으로 설정하였다. 추가적으로 정책변동의 주요한 정책 전략 및 경로 등을 확인하기 위하여 청문회 및 공청회 자료, 지역 의회 보고, 의원회 보고, 법안 발의 등을 국회 회의록 검색서비스를 검색하여 정보를 수집하였다.

2. 과거 물관리기본법 제정 개요와 추진과정

물관리기본법은 2018년 5월 국회 본회의 통과 전, 여러 법안들이 많은 국회의원들에 의해 발의가 되었다. 국회에 제출된 최초의 물기본법은 1997년 6월 5일 방용석 의원, 한화갑 의원 2인 외 26명이 발의한 「물관리기본법안」이다. 동 법률안으로 지하수와 지표수, 수량과 수질 제도를 통합하여 일원화하는 물관리 체계를 구축하

고 물관리의 기본원칙을 규정하였으나, 임기 만료로 폐기되고 말았다. 김대중 정부에서는 2001년 국정과제로 지속가능발전위원회에서 주관하는 물관리 일원화 방안을 검토하였고, 그 해 4월 국회에서 의원연구 단체인 ‘물관리정책연구회’가 설립되어 물기본법 제정 등에 대해 논의한 바 있다. 16대 대선 후보였던 노무현 후보가 국정과제로 ‘지속가능한 물관리체제 구축’을 선정하였으며, 2003년 당선 후에는 지속가능발전위원회 주관으로 다시 물관리를 일원화하는 방안이 검토되었다. 2005년 10월 19일에는 국정과제회의에서 ‘국가물관리위원회신설안’이 물관리 체제 개선안으로 채택되었다. 이에 따라, 2006년 2월 국무총리실 주관으로 관계부처, 민간인, 전문가 등의 의견수렴을 거쳐 「물관리기본법안」이 마련되었고, 정부는 동 법안을 같은 해 10월 국회에 제출하였으나 환경노동위원회 소속의원들과 환경단체 반대로 통과되지 못하고 임기만료로 폐기되었다. 18대, 19대, 그리고 20대 국회에서도 물관리기본법 제정은 쉽지 않았는데, 2009년 김소남 의원 등 10인, 이윤성 의원 등 26인, 이병석 의원 등 16인(2009.10.30.)에 의해 「물관리기본법안」 3건이 발의되었고 19대 국회에서는 함진규 의원 등 10인이 물관리기본법을 발의하였다. 2017년 19대 대선에서 다시 물관리 일원화는 중요한 논제가 되었고 모든 대선후보들이 물관리 일원화를 공약으로 내세웠다. 19대 대통령으로 당선된 문재인 대통령의 대선 공약과 100대 국정과제도 물관리 일원화였지만 2017년 7월 야당의 반대로 환경부로 물관리 일원화를 골자로 한 정부조직법이 야당의 반대로 제외되기도 하였다. 20대 국회에서는 주승용 의원³⁾, 함진규 의원, 정우택 의원 등이 각각 대표 발의한 ‘물기본법안’과 ‘물관리기본법안’이 통합·조정되어 제안된 정부조직법이 2018년 5월 28일 국회 본회의에서 통과, 6월12일에 공포되었다. 물관리 법제화 일지를 정리하면 <표 3>과 같다.

3) 주승용 의원은 20대 국회 기간인 2018년 7월 13일에 국회 부의장으로 선출되었다(한국일보, 2018.07.13.).

〈표 3〉 물관리기본법 발의 연혁

구분	년도	발의의원	법안 명	주요 내용
국민정부	1997.6	방용석 외	물관리기본법	- 환경부로 물관리 일원화
참여정부	2006	정부	물관리기본법	- 환경부와 건설 교통부와 합의하여 환경부가 물관리기본법, 건설교통부가 동법시행령을 제정 합의
이명박 정부	2009.3	김소남 외	물관리기본법	- 총리 소속의 국가 물관리 위원회 구성 및 국가 물관리계획 수립
	2009.8	이윤성 외		- 대통령 직속의 국가물관리위원회 수립 및 권한 강화
	2009.10	이병석 외		- 물관리위원회를 강력한 권한을 가지는 중앙 행정위원회 성격의 구조 취함
박근혜 정부	2013.2	함진규 외	물관리기본법	- 김소남 의원 발의안과 동일
	2015.7	정우택 외	물관리기본법	- 국가물관리종합계획의 중요한 계획을 국가물관리위원회가 주도하면서 권역위원회와 협의하는 Bottom-up방식
	2015.11	김상희 외	물관리기본법	- 물분쟁조정위원회가 분쟁 조정
	2015.11	양창영 외	물관리기본법	- 국무총리 소속 국가물관리위원회 설치
	2016.6	함진규 외	물관리기본법	- 19대 의회 발의안과 동일
	2016.8	정우택 외		
	2016.10	안호영 외		- 국무총리소속의 물관리위원회와 국가물관리 및 유역물관리구분
	2016.11	민홍철 외		- 국무총리 소속의 물관리위원회와 권역물관리위원회추진
		전현희 외		- 대통령 소속의 물관리위원회 추진
		김상희 외		- 국무총리소속의 물관리위원회 추진
	2016.12	주승용	물기본법	- 1997년부터 발의된 물관리기본법 내용을 종합한 물기본법안
문재인 정부	2017.11	주승용	정부조직법	- 국토교통부의 수자원정책국을 환경부로 이관하는 정부조직법 개정안 발의
	2018.5	주승용 외	물관리기본법	- 물관리기본법 관련 정부 조직법 개정안 국회 본회의 통과
	2018.6.12		물관리기본법	- 물관리기본법 공포

출처: 의안정보시스템 “의안검색” <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> 검색일: 2018.12.01.

IV. 사례 분석 결과

1. 외적변수

안정적인 외적변수로서 문제영역의 기본적 속성은 ‘기존 물관리 분산 정책의 타당성, 종합적인 물관리 실행 어려움, 중복 예산 낭비’이다. 현재 물관리 시스템은 다수의 부처가 물 관련 업무를 분담하고 있고 물 관련 법령 및 소관부처가 다원화되고 있어, 부처별 업무 간의 연계 부족으로 종합적인 물관리 정책의 수립·시행이 어렵게 되어 있다. 또한 상수도 하천 정비 등 물 분야 사업의 중복으로 국가 예산이 낭비된다는 지적이 계속 나오고 있다(김진수, 2018). 결국 ‘기존 물관리 정책의 타당성’은 물관리 일원화 찬성 옹호연합의 재원으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

재원의 궁극적 존재 역할을 하는 자연자원의 기본적 분포는 ‘환경친화적 지속가능한 물관리’라고 볼 수 있다. 지하, 댐 건설 추진, 중소 규모 식수 전용 전수지 개발 등 취수원 다변화, 하수재 이용·누수 저감사업 등을 추진하며 친환경적이고 지속가능한 물 공급으로 물부족을 해소하여 국민 물 복지 향상을 위한 것이다(물관리 일원화 주요 예상 Q&A). 물론, 이 같은 결과는 찬성 옹호연합인 환경부의 입장이기는 하지만, 전혀 무시 할 수 없다는 점에서 물관리기본법 제정을 지지하는 찬성 옹호연합에게 유리한 재원으로 작용하는 것이다.

근본적인 사회문화 가치 및 사회구조는 분배주의라 할 수 있다. 문재인정부의 5대 국정과제 중 하나인 ‘더불어 잘사는 경제’라는 목록에도 알 수 있듯이, 문재인정부의 탄생으로 성장과 더불어 불평등한 소득 분배 개선을 추구하고 있다(정책기획위원회, 한국일보 <2017.05.22일자>근거로 구성). 기본적으로 물관리기본법은 여러 가지 핵심가치 중 물의 균등배분 원칙 즉, 물의 형평성이라는 기본원칙이 담겨져 있어 분배에 초점을 맞춘다는 점에서 분배주의는 물관리 일원화 찬성 옹호연합에 재원으로 유리하게 작용하게 되었던 것이다.

기본적 법적구조는 정책하위체제 전반에 영향을 미치는 법률 등을 의미한다. 기본적 법적 구조는 물 확보, 물환경 보전, 재해, 지표, 지하수 등 다양한 목적별로 제정된 다원화 거버넌스로 구성되어, 통합적인 법적 체계가 미흡한 것으로 평가 받고 있다. 이런 기존의 법률은 결국 물관리기본법 제정에 반대하는 옹호집단의 재원으로 작용한다.

역동적인 외적변수로서 사회경제적 조건의 변화는 ‘정권교체로 인한 4대강 사업 감사 투입’이다. 문재인 대통령은 취임 직후 5월 22일 4대강 사업 전반에 대한 감

사원 감사를 지시하였고, 이번 감사에서 특히 개선 방향까지 제시한 것으로 알려졌다. 또한 정책 결정과 집행 과정에서 위법 행위 등이 발견될 경우 후속 조치를 취하겠다는 입장을 밝히기도 하였다(jtbc, 2017.05.22).

둘째, 여론의 변화를 들 수 있는데, 4대강 사업 완공 후 환경적 논란이 되고 있는 녹조와 같은 지표수 수질에 대한 국민적 관심사가 커지게 되었다. 1991년 낙동강 폐놀 유출 사고 이후 유일하게 수질 문제는 지속적으로 보도하는 사례로 꼽히고 있다. 이명박 정부가 추진한 4대강 사업은 초반부터 부정적 여론이 컸지만, 2017년 5월에 문재인 정부 출범 이후 실시한 여론조사에는 4대강 사업 정책감사에 대한 찬성이 78.7%로 반대 15.4%보다 압도적으로 우세하였다(뉴시스, 2017.05.25). 한국정책학회에서 실시한 여론조사에서도 일반 국민 65.3%가 물관리 일원화에 찬성하였다는 점에서 환경부로의 물관리 일원화에 대한 주장에 힘을 실어주게 되었다(박형준 외, 2018).

지배집단의 변화는 박근혜 정권의 낙마로 치러진 대통령선거에서 선출된 문재인 정부의 출범으로 볼 수 있다. 진보 정권으로 교체가 이루어졌고 2017년 5월 22일 대통령 업무지시(물관리 일원화, 4대강 상시 개방)를 통해 물관리 정책의 전면적인 개편이 이루어졌다. 이것은 대통령 업무지시 후속조치의 첫 단계이기도 하였고 국무총리실 내 ‘통합물관리상황반’이 구성되어 4대강 보 운영 및 수질 문제 해결에 집중하였다(김익재 외, 2017). 지배집단의 변화는 물관리 일원화 찬성 옹호집단에게 유리한 재원으로 작용하게 된 것으로 보인다.

마지막 변수는 ‘다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향’이다. 이는 본 체제이 외에 다른 부문이나 국가에서 결정하고 영향을 주는 행태를 의미한다. 일본의 ‘물순환기본법’ 통과로 물관리 일원화 성과를 이룬 것이 우리나라 물관리기본법 제정에도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 그 동안 물관리 일원화를 반대하는 옹호연합에서 나온 입장 중 하나가 물관리 일원화 정책을 펼치고 있는 유럽보다 수량관리권을 국토교통성이 담당하는 일본을 따라가야 한다는 의견들이 있었는데, 2014년 물순환기본법 제정으로 통합적 물관리를 해야 한다는 의견에 더 힘을 실어 주었다. 본 변수에 따라 물관리 일원화 찬성 옹호연합에게 재원으로 긍정적으로 작용하게 된 것으로 분석된다.

종합적으로, 안정적인 외적변수와 역동적인 내적변수 모두 물관리 일원화 찬성 옹호연합 입장에서는 재원으로 작용한다는 점에서 정책하위체제 행위자들 중 찬성 옹호연합에 무게가 실리게 되었던 것이다.

2. 옹호연합과 신념체계

물관리기본법 제정에 대해 찬성하는 옹호연합과 반대하는 옹호연합으로 구분할 수 있다. 먼저 물관리기본법 제정을 찬성하는 옹호연합은 환경부, 진보적 성향의 정당과 환경단체 등이 있다. 다음으로 반대하는 옹호연합으로는 보수 성향의 정당과 국토교통부, 수자원 공사 등이 해당된다. 반대 옹호연합은 다소 활동이 제한적이고 주체가 뚜렷하게 드러나지 않고 있지만, 찬성 옹호연합은 감사 요구, 시민단체 활동 등으로 분명하게 알 수 있다는 차이점이 있다.

이들은 각각의 신념체계를 공유하고 있는데, 물관리 일원화 찬성 옹호연합은 규범적 핵심으로 수질 보호를 주장하고 반대 옹호연합은 수량 중심의 물관리 정책을 공유한다. 찬성 옹호연합은 정책적 핵심으로 물관리 조직 통폐합을 지향하고 반대 옹호연합은 조직끼리 통합이 아니라 협력하고 조정하는 시스템을 공유한다. 도구적 핵심으로는 찬성 옹호연합은 물관리기본법 제정 추진을 공유하고 있으며 반대 옹호연합은 제정 반대를 지향하거나 점진적 물관리 일원화 추진을 공유하고 있다. 대략적인 내용은 <표 4>로 정리하였다.

〈표 4〉 옹호연합의 신념체계

구분	규범적 핵심	정책적 핵심	이차적(도구적 핵심)
물관리기본법 찬성	수질 보호	물관리 조직 통폐합	물관리기본법 제정 추진
물관리기본법 반대	수량 중심	협력, 조정	제정 반대 지향, 점진적 추진

출처: 저자 작성.

3. 촉발기제

물관리기본법 제정의 주 내용이 되는 통합 물관리 노력은 과거 여러 차례가 있었다. 1991년 경상북도 구미시의 구미공업단지에서 3월, 4월 두 차례에 걸쳐 낙동강으로 폐놀이 유출하는 사건이 발생하였는데 이것을 계기로 수질문제에 대한 사회적 관심이 커지자 물관리 일원화 주장이 제기되었고, 건설부 상·하수도 기능 일부를 환경부로 이관하기도 하였다. 그러나 1994년 1월 다시 낙동강에서 벤젠·톨로엔 등이 검출되어 국민들의 수돗물에 대한 불신이 커지게 되었다. 같은 해 김영삼 정부는 ‘수질일원화 방침’에 따라 당시 수질개선사업을 담당하고 있던 건설부의 상·하수도국을 환경처로 이관했다. 그러나 부처 이기주의로 인해 건설부가 막대한 예

산을 포기할 수 없어 수자원국은 건설부에 그대로 남게 되면서 수량 및 수질 기능은 현재 국토교통부와 환경부로 이원화되고 말았다(김익재 외, 2017; 워터저널, 2017). 그 이후로도 여러 번 물관리 일원화를 시도하려는 노력이 있었지만 부처 간의 갈등의 문제로 무산되기도 하였다. 정책변동의 창을 열리는 결정적 계기는 2017년 5월 22일 문재인 대통령 업무지시라고 할 수 있다. 물관리 일원화 정책의 경우에는 정치문제의 흐름과 관계가 깊다. 대선 과정에서 당시 문재인 후보자는 4대강 사업 비리 수사를 대선공약으로 내세우고 4대강 보를 상시 개방하겠다고 약속하였으며, 참여정부 시절부터 필요성이 강조된 물관리 일원화 정책에도 힘을 쏟을 것이라는 전망이 나오기도 하였다(서울신문, 2017.05.17.). 2017년 5월 22일, 당시 김수현 청와대 사회 수석은 “4대강 보는 최근 갈수록 악화되고 있는 녹조 발생 등이 수질 악화의 요인으로 나타났다. 우선 녹조 발생이 심하고 체류기간이 길며 수자원 이용에 영향이 적은 6개의 보부터 즉시 개방할 것”이라고 밝히기도 하였다. 이와 함께 현재 수질과 수량·재해 예방 관리하기 위해 물관리를 환경부로 일원화하도록 정부조직을 개편할 예정이라고 밝혔다(KBS, 2017.05.22.). 물관리 일원화에 대한 논의가 1991년 낙동강 폐놀유출 사태로 인해 환경에 대한 국민의 인식을 바꾸고 일원화 추진을 가속화하는 사건이었지만, 과거부터 계속 진행되어 왔음에도 불구하고 대통령과 정부의 강력한 의지가 없었다면 다시 이 문제가 공론화되고 국회 본회의 통과가 어려웠을 것이다. 이를 근거로 Kingdon(1984)이 언급한 정책 흐름 차원에서 볼 때, 대통령 업무지시라는 정치적 흐름이 촉발기제로 작용하면서 정책의 창으로 열렸다고 볼 수 있다.

4. 정책변동의 창

대통령 업무지시를 대통령의 정치적 흐름으로 하여 정책변동의 창이 열리게 되었고, 정책변동의 창이 열리면서 물관리 정책의 전면적인 개편이 일어났으며, 정책 옹호연합 간 다양한 경로로 각자의 상황에 따른 전략이 이루어지게 되었던 것이다.

1) 정책경로

물관리기본법 제정에 대한 행위자들의 주요 정책경로를 살펴보면, 찬성 옹호연합의 경우 문재인 대통령은 업무지시 경로, 진보적 성격의 민주당과 국민의당은 발의 경로, 국회는 정책협의기구 경로, 환경부는 시위 경로를 탐색하였다. 그리고 반

대 옹호연합은 국토교통부는 시위 경로, 보수적 성격의 자유한국당과 바른미래당은 발의 반대 경로, 수자원공사는 설문조사 경로 등을 탐색하였다. 정책중개자인 주승용 의원은 법제정안 발의 경로, 물관리연구회 대표를 맡으면서 연구 경로, 물분야 전문가들의 의견을 수렴하기 위한 간담회 경로 등 다양한 정책경로를 시도하였다.

2) 정책전락

2017년 19대 대통령 선출과 새 정부 출범으로 대통령은 업무지시로 물관리 일원화와 4대강 상시 개방을 요구하였고, 그에 대한 전면적인 물관리 개편 움직임이 이루어지기 시작했다. 업무지시 후속조치 첫 단계로 정부는 홍남기 국무조정실장, 관계부처 차관으로 구성된 ‘통합물관리상황반’ 회의를 개최하였고 4대강 보 즉시 개방과 가뭄 등 후속조치를 논의하였다. 같은 해 7월 수립된 국정운영 5개년 계획 59번에는 ‘지속가능한 국토환경 조성’으로 자세한 내용에는 안전한 물환경 구축을 위한 ‘이원화된 물관리 통합 및 참여기반으로 전환’한다는 과제가 포함되었다. 세부 내용에는 2017년 물관리 일원화와 6개 보 상시 개방 후 정밀조사·평가를 거쳐 재자연화 추진 등이 들어있다. 또한 2019년에 유역관리위원회 설치 등 유역 거버넌스 구축계획과 2022년까지 광역·지방 상수도 통합, 취수원 다각화로 안정적인 물공급을 추진하고 물순환도시 5개소 건설, 노후 상수관망 현대화(1,717km), 하수 재이용(1.1억톤/년 이상) 등 상시 가뭄을 극복하는 물순환 체계 구축하겠다는 내용이 담겨 있다(환경부, 2017).

정부조직법에 물관리 일원화가 배제된 뒤 2017년 7월에는 국회에서 물관리일원화협의체⁴⁾를 구성하여 11월까지 운영하며 환경부, 국토교통부 등 기관별 물관리 체계 현황 및 업무보고, 전문가 참여의 공청회, 해외 사례 조사 등을 논의하였지만 여당과 야당이 모두 합의하는 방안을 마련하는 데 실패하였다. 그 해 8월부터는 물관리 관련 이해 당사자들을 대상으로 추진되고 있던 ‘통합물관리비전포럼’이 운영되었다. 참가자들은 지자체, 전문가, 시민단체 등이며 물관리 비전, 기본원칙, 법제도, 유역별 현안 등에 대한 의견 수렴과 통합 물관리 정책 실현을 위한 토론을 실시하였다. 구체적으로는 정책, 법·제도, 한강, 금강, 낙동강, 영산·섬진강, 분과 등 6개 분과로 운영되어 물관리 일원화의 필요성과 정책 마련을 위한 토론이 이루어졌다(한국환경정책·평가연구원, 2017).

4) 국민의당 주승용 의원, 더불어민주당 서형수·민홍철 의원, 자유한국당 장석춘·정용기 원, 국민의당 이상돈 의원, 바른미래당 지상욱·이학재 의원으로 구성되어 있다.

환경부 공무원노동조합은 한국 노총 환경부 유관기관 노동조합, 민주노총 수도권매립지관리공사 노동조합과 함께 2017년 10월 17일 국회 정문앞에서 물관리일원화에 대해 국회의 대승적 결단을 촉구하는 공동 성명을 발표했다(연합뉴스, 2017.10.17). 환경단체들도 역시 찬성의견을 냈는데, 물관리일원화에 대한 여·야간 대립이 이어지자 4대강복원범국민대책위원회와 5대강유역보전실전협의회 등 환경단체들이 2018년 3월 물관리일원화를 위한 정부조직법 개정에 협조하라고 자유한국당에 요구하기도 하였다(연합뉴스, 2018.03.07).

국회에서도 양 옹호연합 간의 대립이 깊어졌는데, 국회 물관리일원화협의체 간사인 서형수 의원은 2017년 11월 23일 정책조정회의에서 “각 당의 입장을 제시하고 합의점을 찾으려 하였지만, 자유한국당은 정부가 추진하는 환경부로의 업무통합은 절대로 반대한다”며 여당인 더불어민주당과 국민의당은 물관리 관련 업무를 환경부로 일원화 한다는 내용의 정부조직법 개정안을 공동 추진하기도 하였다(연합뉴스, 2017.11.23). 당청청도 역시 물관리 일원화 입법화를 위해 힘을 썼다. 그 해 12월, 더불어민주당과 정부, 청와대가 모여 정부조직법 개정안을 의제로 논의⁵⁾ 한 후 박홍근 원내수석부대표가 기자들과의 인터뷰에서 “자유한국당은 국토교통부로 일원화 하라는 입장인데 우리는 환경부가 노하우가 있으니 협조를 하자는 입장이다. 결국 자유한국당을 어떻게 설득할 것인가”에 대해 토론을 했다고 설명하였다(KBS, 2017.12.13).

물관리기본법 제정에 찬성 연합만 있었던 것은 아니다. 우선 이에 반발하는 단체에서는 국토교통부 노조가 있는데 이들은 조직 통·폐합보다는 협력하고 조정하는 물관리 정책이 이루어져야 한다고 물관리 일원화 정책의 신중한 검토를 요청하였고, 일본의 물순환정책본부와 같은 총괄조정기구를 신설하는 방향으로 정책을 추진하는 것을 검토해달라고 요청하기도 하였다(YTN, 2017.10.18).

야당 일부에서도 물물관리기본법 제정에 반대 의견이 나왔다. 문재인 대통령이 환경부로 물관리 일원화 하라는 업무지시 이후 논의가 활발히 이루어졌지만, 2017년 7월 20일 자유한국당과 바른미래당의 반대로 ‘물관리 일원화’를 뺀 정부조직법이 국회 본회의에 통과했다. 물관리 일원화 공약은 19대 대선 당시 모든 정당의 공통 공약이었지만 몇 달이 지나 반대 의견을 내세웠던 것이다. 이에 대해 국민의당 이상돈 의원은 YTN의 ‘신율의 출발 새아침’ 라디오 프로그램에 나와 ‘4대강 사업 때

5) 회의에는 민주당에서는 우원식 원내대표, 박홍근 원내수석부대표, 국회 물관리일원화 협의체 민주당 간사 서형수 대표, 정부에서는 김은경 환경부 장관, 청와대에서는 김수현 사회수석 등이 참석했다.

문'이라는 답을 내놨다. 즉, “물관리 일원화가 4대강 사업과 문제가 돼서, …………… 자유한국당 같은 경우는 환경부가 4대강 사업을 전반적으로 총괄하게 되고, 국회에서 환경노동위원회가 이것을 전적으로 다루게 되면, 4대강 사업에 대한 과거 문제를 본격적으로 파헤치지 않겠는가, 이런 걱정이 있는 것 같다”고 말했다(경향신문, 2017.07.25). 또한 자유한국당 정용기 의원도 보도 자료에서 국토교통부에 이어 수자원공사 직원들도 설문조사에서 응답자의 81%가 물관리 일원화가 수자원 개발과 규제를 제대로 못할 것이며 충분한 토론과 숙의 없는 정책 결정은 회복 불가능한 수자원 정책 결정이 될 것이라는 우려를 나타냈다. 다른 야당인 바른미래당 지상욱 의원도 2018년 국회 본회의에서 우리나라는 대표적인 물부족 국가라 수량도 수질 못지않게 중요하기 때문에 우리나라와 환경 조건이 비슷한 중국이나 일본과 같이 국토교통부에서 수량 담당을 하는 게 적절하다고 주장하며 물관리 일원화 반대 의견을 냈다.

이와 같은 상호작용을 근거로 하여 행위자들의 상호작용 수준과 힘의 우위를 분석해보면, 주민·국민들 간의 상호작용보다는 주로 시민단체, 조직의 노조, 국회 간의 치열한 상호작용이 일어났다고 할 수 있다. 그리고 야당 등 반대 옹호연합이 여당과 환경부 등 찬성 옹호연합에 밀려서, 물관리기본법과 물관리 일원화를 기본골자로 한 정부조직법이 국회에서 통과되었지만 국회 논의과정에서 하천관리법 관리주체가 국토교통부로 확정되면서 물관리 일원화를 완전하게 달성된 것은 아니었다.

3) 정책중개자

20대 국회에서 물관리기본법 제정에 대한 정책중개자는 바른미래당 주승용 의원이라 할 수 있다. 정권교체와 더불어민주당의 국회 다수 의석을 차지한 상황에서도 야당인 자유한국당은 정치적인 이유로 물관리 일원화를 위한 정부조직법 개정을 반대하여 대통령 업무지시를 한 날부터 1년 가까이 물관리기본법 관련 법이 국회를 통과하지 못하였다. 이러한 상황에서 주승용 의원의 활동을 다음과 같다. 주승용 의원은 20대 국회 출범과 함께 2016년 6월 1일 ‘국회물관리연구회’에서 대표를 맡았고, 물관리연구회에서는 국가 물관리에 관한 정책과 법안을 연구하여, 이를 토대로 물기본법 제정안 발의 등 다양한 활동을 전개하였다.

주승용 의원이 대표 위원을 맡고, 연구 책임의원은 더불어민주당 이개호 의원이, 위원으로는 국민의당 김경진, 박주선, 손금주, 최도자, 이용주, 윤영일 의원이 함께 하고, 더불어민주당에서는 강창일, 노웅래 의원 등이 참여했다.

국회물관리연구회를 결성하여 물관리의 새로운 패러다임을 연구하면서 12차례에 걸친 토론회를 열고 물관리 관련 각계 전문가 간담회를 통해 민·관·산·학·연의 의견을 수렴하며 물관리기본법 제정에 힘을 보탰다. 2017년 8월에는 국회의장 주례 정례 회동에서 ‘국회물관리일원화협의체’ 구성에 합의하여 위원장을 맡고 구성원으로는 더불어민주당 서형수, 민홍철 의원, 국회의장 주례 정례 회동에서 자유한국당 장석춘, 정용기 의원, 국민의당 이상돈 의원, 바른미래당 지상욱, 이학재 의원이 협의체에 참여하였다. 활동사항으로, 매주 회동을 통해 환경부, 국토교통부를 비롯하여 행정안전부, 농림축산식품부, 산업통상자원부 등 관계부처로부터 기관별 물관리 체계 현황 및 일원화 필요성에 관한 내용을 업무보고 받은 바 있고 공청회를 열어 물기본법 등 물관리 체계 개편과 관련된 전문가들의 다양한 의견을 수렴하였다. 11월에는 환경부로 물관리를 일원화하는 정부조직법을 대표 발의하기도 하여 다음해 5월 물관리기본법안을 통과시키기 위해 주도적인 역할을 했다는 평가를 받고 있다. 실제로 2018년 7월 25일 대한상하수도학회·한국물환경학회·한국수자원학회는 물관리기본법 제정에 크게 기여한 공로로 주승용 의원에게 공로패를 전달했다(경향신문, 2016.06.01.; 김익재 외, 2017; 워터저널, 2018.08.01. 등을 근거로 구성). 2018년 5월 교섭단체 원내대표의 합의문 발표로 물관리기본법 국회 통과가 이루어졌지만 그동안의 과정을 들여다보면 주승용 의원의 물관리연구회 대표와 물관리일원화협의체 위원장을 맡아 찬성 혹은 반대 옹호연합들 간의 의견을 수렴하고 갈등을 조정하는 등의 노력으로 정책변동이 이루어졌다고 평가할 수 있다. <표 5>에서 물관리기본법 참여자의 구성 체계를 공식성과 비공식성의 여부로 조명할 수 있다.

〈표 5〉 물관리기본법 제정하위체제 행위자들 구성 체계

구분	찬성옹호연합		정책중개자		반대옹호연합	
	공식적/ 비공식적					
참여자	공식적 정책행위자	비공식 정책 행위자	공식적 정책행위자	비공식 정책 행위자	공식적정책 행위자	비공식 정책 행위자
	문재인 대통령, 정부 환경부, 민주당, 국민의당	환경단체	주승용 의원	-	국토교통부, 수자원공사, 자유한국당, 바른정당	-

출처: 저자 작성.

5. 정책변동과 종합결과

2017년 5월 22일 문재인 대통령 업무지시가 촉발기제로 작용하여 물관리 정책의 전면 개편이 일어나고 대통령 업무지시 후속 조치의 첫 단계로 정부는 국무총리시내 ‘통합 물관리반’이 구성되서 물 문제에 대해 적극적으로 대응하기 시작했다. 2017년 7월 5개년 계획에서는 ‘지속가능한 국토환경 조성’이란 주제의 세부 내용으로 안전한 물환경구축을 위한 ‘이원화된 물관리 통합 및 참여 기반으로 전환’하겠다는 과제를 포함하였다. 업무지시부터 약 1년의 기간을 소요하여 2018년 5월 22일 국회는 본회의를 열어 물관리 관련 3법 (물관리기본법, 정부 조직법, 물기술산업법) 물 관련 3개 법률을 통과시킴에 따라 지속가능한 통합물관리 체계로의 기반이 마련됐다. 이들 법률안 내용을 보면, 「물관리기본법」은 물관리의 기본이념과 원칙 수립, 국가·유역 물관리위원회의 구성·운영, 국가물관리기본계획·유역물관리종합계획 수립 등을, 「정부조직법」 개정안은 국토교통부의 이번 정부조직법 개정으로 수자원 보존·이용 및 개발에 관한 사무가 국토교통부에서 환경부로 이관된다. 「물기술산업법」은 물관리 기술 발전 및 물 산업 진흥에 관한 법안이다.

1997년 물관리기본법 발의를 시작으로 20여년 만에 「정부조직법」 개정을 통해 환경부로 통합되면서 새로운 물관리 패러다임이 시작되었지만 하천관리는 여전히 국토교통부에 존속하여 반쪽짜리 물관리 일원화라는 비판을 받고 있어 앞으로 해결해야 할 과제가 여전히 남아 있는 상황이다.

지금까지 ACMS모형을 활용한 물관리 정책변동의 분석결과는 <표 6>에 정리하였다.

〈표 6〉 결과 종합:물관리기본법 제정사례

	구분	변수	내용	재원
외적변수	안정적인 외적변수	문제영역의 기본적 속성	기존 물관리 분산 정책의 타당성, 종합적인 물관리 실행 어려움, 중복 예산 낭비	물관리기본법 찬성 연합
		자연자원의 기본적 분포	환경친화적 지속가능한 물관리	
		근본적인 사회문화 가치 및 사회구조	분배주의	
		기본적 법적구조	다원화 거버넌스	기존 정책 찬성연합
	역동적인 외적변수	사회경제적 조건의 변화	정권교체로 인한 4대강 사업 감사 투입	물관리기본법 찬성 연합
		여론의 변화	4대강 사업에 대한 비판여론 우세	
		지배집단 변화	문재인 정부의 출범	
		다른 하위체제로부터의 정책결정 및 영향	일본의 ‘물순환기본법’ 통과	
	구분	규범적 핵심	정책적 핵심	도구적 핵심
신념체계	물관리기본법 찬성 연합	수질 보호	물관리 조직 통폐합	물관리기본법 제정 추진
	물관리기본법 반대 연합	수량 중심	협력, 조정	제정 반대 지향 혹은 점진적 추진
촉발기제	2017년 5월22일 대통령 업무지시			
구분		정책변동의 창		
물관리기본법 찬성 연합		환경부, 환경부, 진보적 성향의 정당과 환경단체		
물관리기본법 찬성 연합 정책전략		업무지시 경로, 발의 경로, 정책합의기구 경로, 시위 경로		
물관리기본법 반대 연합		보수 성향의 정당과 국토교통부, 수자원 공사 등		
물관리기본법 반대 연합 정책전략		시위경로, 발의반대경로, 설문조사 경로		
정책중개자		주승용 의원		
정책중개자 정책전략		입법전략, 국회 물관리 위원회 결정, 토론회, 전문가 간담회 등		
정책산출		물관리 3법 통과 (물관리기본법, 정부조직법, 물기술산업법)		
정책변동		물관리기본법 기준 2019년 6월 시행 예정		

출처: 분석결과를 토대로 저자 작성.

V. 결론

이 연구는 다중흐름모형과 옹호연합모형을 통합한 ACMS모형을 활용하여 2018년 물관리기본법 제정이 이루어지기까지 일련의 과정을 살펴보고, 그 과정에서 나타나는 옹호연합들의 활동을 분석해 보고자 하였다. 분석결과 첫째, 외적 변수들에 긍정적인 영향을 받은 옹호연합에게 전반적으로 유리한 결과가 나왔다는 것이다. 찬성 옹호연합에게 유리하게 물관리기본법 제정이 추진되었고, 반대 옹호연합은 그 목표가 성취되지 못했다는 점에서, 외적변수에 긍정적 영향을 받은 찬성 옹호연합에게 유리한 결과가 도출되었던 것이다.

둘째, 일반적으로 찬성옹호연합과 반대옹호연합 간의 치열한 전략 대립과 정책중개자의 적극적인 활동으로 정책이 변동하게 된다. 물관리 정책에 있어서도 찬성 옹호연합의 경우 문재인 대통령은 업무지시 경로, 진보적 성격의 민주당과 국민의당은 발의 경로, 국회는 정책협의기구 경로, 환경부는 시위 경로 등을 활용하였다. 그리고 반대옹호연합의 경우 국토교통부는 시위 경로, 보수적 성격의 자유한국당과 바른정당은 발의 반대 경로, 수자원공사는 설문조사 경로 등을 활용하였다.

셋째, 20대 국회에서 물관리기본법 제정에는 정치 흐름이 크게 작용하는 것으로 나타났다. 물관리 일원화의 중요성은 1991년 낙동강 폐놀 유출 사태부터 대두되어 왔고 1997년부터 여러 차례 물관리기본법 제정을 추진하였지만 부처 간의 갈등 등의 이유로 실패로 돌아갔다. 그러다 다시 통합 물관리 정책의 논의에 불을 지핀 것은 2017년 19대 대선후보들의 대선공약과 대통령 업무지시이었다. 대통령 취임 이후 현 정권의 의지가 맞아떨어져 지금의 물관리기본법 제정이라는 결과가 나타나게 된 것이다. 결과적으로, 일련의 정치적 상황과 여론 향방이 조합되면서 나타난 결과이다.

한편 물관리기본법 제정에 중개자 역할 했던 사람은 주승용 의원으로 평가 할 수 있다. 주승용 의원은 20대 국회를 시작으로 ‘국회물관리연구회’를 결성하여 물관리의 새로운 패러다임을 연구하면서 여러 차례 토론회를 개최하고 물관리 관련 각계 전문가 간담회를 통해 다양한 의견을 수렴하면서 「물관리기본법」 제정에 힘을 쓰며 주도적인 역할을 수행하였다.

결론적으로 대통령 탄핵 이후 정권 교체와 같은 정치적 큰 발생이 오랜 기간 조직 갈등의 대표적 사례였던 물관리 정책 변화의 기회를 제공하였고 국회에서는 야당 의원이었던 주승용 의원이 정책중개자 역할을 했던 것으로 나타났다. 그러나 아직까지는 물관리 일원화가 현재 진행형이라고 할 수 있다. 하천 정비, 유지, 보수

등 건설 사업 규모가 큰 부분은 여전히 국토교통부에 존치하여 이를 놓고 환경운동 연합이나 환경부 등 일부에서는 반쪽짜리 일원화라는 비판이 나오고 있다.물관리 일원화 과정에서 하천관리만 이원화한 데는 국토교통부의 강한 반발도 일부 있었지만, 하천이 국토의 일부분이므로 국토교통부가 관리해야 한다는 자유한국당의 의견이 받아들여진 정치적 선택이 작용했다는 지적도 나오고 있다(아주경제, 2018. 08. 20). 이와 같은 상황으로 봐서 통합 물관리 반대 옹호연합의 입장과 주장이 강하게 반영된 것으로 분석된다. 대통령 탄핵과 새 정부 출범으로 인한 강력한 리더십으로 추진되었으나, 정부 부처의 갈등 해결이 첨예하고 물관리 일원화에 반대하는 정치세력의 정치적 공감대 형성 없는 상황에서 완전한 물관리 일원화는 달성하기 어려웠던 것이다. 그러나 지난 20년 동안 큰 진전이 없었던 물관리기본법이 국회에서 통과되면서 물관리 일원화의 물꼬를 튼 경우라는 긍정적인 평가도 나오고 있어 완전한 물관리 일원화를 위해서는 앞으로 단계적으로 개선되어야 할 것이다.

참고문헌

- 감사원. (2014). 「지방상수도 건설사업 집행실태 감사결과보고서」.
- 국가예산정책처. (2007). 「2005년 결산시정요구사항 조치결과분석」.
- 국회사무처. (2018). 제360회 국회(임시회) 국회본회의회의록 (2018.05.28.) 제6호
- 공공 행정 및 지역 개발국. (2015). OECD 물 거버넌스 원칙. 「OECD」, 1-5.
- 권기현. (2017). 「정책학강의」. 서울: 박영사.
- 김대식·강석만·김진택·김정대·김현호·장진욱. (2017). “시군관리 저수지를 고려한 지능형 통합 물관리정보시스템 원형 개발 및 구현.” 「한국농촌계획학회」, 23(3): 163-174.
- 김동영. (2016). “조건에 기초한 전시 작전통제권 전환 결정요인 연구: 정책변동이론의 ACMS모형을 중심으로.” 「미래군사학회」, 10: 185-215.
- 김인자·박형준. (2011). “과학기술규제 정책의 형성과 변동 과정 분석: 생명윤리 및 안전에 관한 법률을 중심으로.” 「한국정책학회보」, 20(1): 111-148.
- 김성수·윤익준. (2015). “물관리기본법상 거버넌스 체계에 관한 소고.” 「한국법정책학회」 15(3): 973-1000.
- 김승. (2003). “물관리 개선의 세계 동향”. 「한국수자원학회지」, 36(4), 10-14.
- 김진식·양승일·유홍림. (2013). “ACMS 모형을 활용한 정책변동 분석: 건강보험통합정

- 책을 중심으로.” 「정책분석평가학회보」, 23(1): 59-92.
- 김익재·강형식·김현노·김호정·문현주·류재나·박종윤·이정호·정선희·정아영·한대호 (2017). 「통합 물관리의 기본 원칙과 정책 로드맵 연구」. 한국환경정책·평가연구원.
- 김재열. (2012). 「장묘복지정책변동의 영향요인에 관한 연구: ACPS모형의 적용을 중심으로」. 조선대학교 박사학위논문.
- 김진수. (2018). 「물관리 일원화 추진 현황 및 향후 과제」. 한국입법조사처.
- 김형렬. (2002). 「정책학원론」. 서울: 박영사.
- 김홍균. (2018). “통합물관리를 위한 대응방안: 수리권법의 제정.” 「한국공법학회」 47(1): 353-377.
- 박형준·원구환·남태우·주지예·정기용·조민혁·김민정·오창엽·채광식·전원창·박주희·이재옥·정슬기·유경석. (2018). 「통합물관리를 위한 지자체행정조직 개편 가이드라인 마련 연구」. 한국 정책학회·한국궤립조사연구소.
- 사득환. (2018). “남북한 통합물관리체계(IWRM) 구축 및 과제.” 「한국공공관리학회보」, 32(3): 309-330.
- 사득환·박보식. (2013). “물관리정책과 패러독스의 정치: 4대강 사업을 중심으로.” 「지방정부연구」17(3): 365-381
- 안경섭. (2012). “정부 물관리 정책 기능증복 개선에 관한 연구.” 「한국사회와 행정연구」, 23(3): 183-208.
- 양승일. (2009). “장묘시설을 둘러싼 복지형성과정의 역동성 분석: 서울추모공원건립 정책을 중심으로.” 「한국행정학보」, 43(1): 321-350.
- _____. (2011). “수자원정책형성과정의 상호작용 분석: 이명박정부의 한반도대운하 사업을 중심으로.” 「한국정책학회보」, 20(3): 189-229.
- 윤용남. (2015). “통합물관리체제로의 발전방향.” 「물과미래」, 48(6): 8-46.
- 이덕로·홍영식·이윤희. (2018). “물관리기본법과 수자원의 지속가능성에 대한 연구.” 「한국행정논집」, 30(4): 865-887.
- 이승호·박성제·김현정. (2008). “외국의 유역통합관리제도에 관한 소고.” 「환경법연구」, 30(1): 189-224.
- 이태관 (2013). “한국과 일본의 물관리행정 비교 고찰.” 「일본근대학연구」, 40: 243-258.
- 정원식. (2016). “물관리 정책 산출 과정과 갈등 조정에 관한 연구: 국토교통부와 환경부의 수자원관리법을 중심으로.” 「한국도시행정학회 학술발표대회 논문집」.

- 2016(12): 335-356.
- 전진석. (2014). ACPS모형을 통한 정책변동 분석. 「한국공공관리학보」, 28(4): 1-34.
- 정정길. (2006). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 정주호·유정호·조민호 (2017). ACMS모형을 활용한 정책변동과정 분석: 4차 공무원연
급개혁을 중심으로. 「국정관리연구」, 12(3): 109-139.
- 지병석·강승진. (2016). ACMS모형을 적용한 전력 정책의 변동 분석. 「전기학회논문
지」, 36(2):197-236.
- 채영근. (2015). 우리나라의 통합물관리제도 도입에 관한 소고. 「한국환경법학회」,
37(3): 309-352.
- 최성구·박용성. (2014). 세종시 정책변동에 관한 연구: 정책옹호연합 모형과 다중흐름
모형의 결합모형을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(4): 371-412.
- 최웅일. (2013). 한국 소방정책의 변동요인에 관한 연구: AHP기법을 이용한 상대적 중
요도 평가를 중심으로. 한성대학교 박사학위논문.
- Eagle, F. (2007). *Analyzing Policy Learning in European Union Policy Formulation: The Advocacy Coalition Framework Meets New-Institutional Theory*. Bruges Political Research Paper No. 5. European Political and Administrative Studies. 1-26.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown And Co.
- _____. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- OECD. (2012). *Environmental Outlook to 2050 The Consequences of Inaction*.
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C. (1999). *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*. Boulder: Westview Press.
- Weible, C.M., Sabatier, P.A., & McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 37(1): 121-140.

[정부 기관 및 언론보도 자료]

국토교통부 <http://www.molit.go.kr/portal.do>

기획재정부 <http://www.moef.go.kr/>

정책기획위원회: <http://pcpp.go.kr>

빅카인즈: <https://www.bigkinds.or.kr>

청와대 www1.president.go.kr

환경부 www.me.go.kr

환경부. (2017.07.). 물관리 일원화 주요 예상 Q&A.

기상청 보도자료. (2015.12.23.). 2015년 기상특성분석 및 2016년 연 기후전망.

국제신문. (2017.07.04.). 환경부 물정책 일원화 국민 70% 찬성.

경향신문. (2016.06.01.). 국민의당 주승용 의원, ‘물관리 위원회’ 국회의원 연구단체 등
록.

경향신문. (2017.07.25.). 물관리 일원화’는 홍준표 공약...왜 입장 바꿨나.

뉴시스. (2017.05.22.). 국민 79% "4대강 사업 정책감사 찬성".

동아일보. (2017.7.17.). 잠기고 끊기고...청주 290mm 22년만의 물폭탄.

서울신문. (2017.05.12.). 4대강 사업 비리 수사 보 첼거하나.

아주경제. (2018.08.20.). [반쪽된 ‘물관리 일원화’]가뭄·녹조 심한데도...물은 ‘환경부’,
보는 ‘국토부’ 이원화.

연합뉴스. (2017.10.17.). 환경 유관기관 노조 “물관리 일원화는 선택아닌 필수.

_____. (2017.10.22.). 물관리 일원화 놓고 환경부·국토부 노조간 ‘대리전’ 양상.

_____. (2017.11.23.). 민주-국민의당, ‘물관리일원화 정부조직법’ 공동 추진.

_____. (2018.03.07.). 물환경단체 “한국당, 물관리 일원화 정책 위해 협조해야.

_____. (2018.08.28.). [2019예산] 2년연속 복지예산 10% 증가...의무지출 50% 시대
왔다.

위터저널. (2017.09.28.). Part 01. 물관리 일원화의 문제점과 전망.

_____. (2018.08.01.). [Issue & Forum] ‘물관리 일원화 이후 논하다’ 대토론회 개최.

KBS. (2017.05.22.). 문 대통령 “4대강 사업 정책감사 추진...다음달부터 6개 보 즉시 개
방.”

_____. (2017.12.13.). 당정청 ‘물관리 일원화’ 입법 주력...연내 처리해야.

jtbc. (2017.05.22.). 문 대통령 4대강 ‘정책감사’ 지시....위법 발견시 상응 조치.

YTN. (2017.10.18.). 국토부 노조, 물관리 일원화 사실상 반대.

정용기 국정감사 보도 자료 (2017.10.19.). 물관리 일원화, 국토부에 이어 수자원 공사
도 반대!

한국일보. (2017.05.22.). 제이노믹스 ‘개혁 구상+관료의 추진력’ 두 날개로 난다.

한국일보. (2018.07.13.). ‘풀뿌리 정치인’ 주승용 신임 국회부의장.

의안정보시스템. “의안 검색”, likms.assembly.go.kr/bill/main.do

노은경(盧垠庚): 주저자. 현재 성균관대학교 국정전문대학원 행정학 박사과정을 수료하였으며, 주요 관심 분야는 물거버넌스, 정책분석 및 평가, 환경정책 등이다. (iami0221@skku.edu).

배수호(裵壽鎬): 교신저자. 노스캐롤라이나대학교(채필힐)에서 정책학 박사를 취득하였고, 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 교수로 재직하고 있다. 최근 저서로는 「산림공유 자원관리로서 금송계(禁松契) 연구: 公有와 私有를 넘어서 共有의 지혜로」(집문당, 2018, 2인 공저)이 있으며, 주요 논문으로 “유학(儒學)에서의 공공성 논의”(행정학보, 2014), “Effects of Institutional Arrangements in Water Supply Services in Korea”(Papers in Regional Science, 2015) 등이 있다. (baes@skku.edu).

협력적 환경거버넌스를 통한 환경보전과 경제성장의 양립가능성: 국유림 관리정책을 중심으로

김민경·박소희·윤여창

환경보전과 경제성장의 양립 문제는 아직까지 난제로 남아있다. 지속가능성에 대한 중요성이 대두되면서 경제성장과 환경보전을 조화시킬 수 있는 정책적 방안을 개발하기 위한 노력이 이루어져왔다. 협력적 환경거버넌스는 환경보전과 경제성장의 딜레마를 해결할 수 있는 방안 중 하나로 제시된 바 있다.

본 연구는 협력적 환경거버넌스를 통한 환경보전과 경제성장의 양립가능성을 탐색하는데 그 목적이 있다. 이러한 연구목적 달성을 위하여 우리나라에서 시행되고 있는 협력적 거버넌스 중 국유림보호협약 제도가 국유림의 경제적 이용가치와 환경적 보전가치에 미치는 영향을 검증하였다.

연구결과 지역주민과 협력하여 국유림을 관리하는 국유림보호협약 제도는 자연자원의 이용을 증진하면서도 자연환경의 보전을 저하시키지 않았다. 더 나아가 국유림보호협약 제도는 자연환경의 보전과 자연자원의 이용간 균형을 이루게 하여 생태계서비스의 유형간 상호경합 관계를 완화시키는 효과가 있는 것으로 나타났다.

이러한 연구결과는 지역주민을 공유자원 관리에 참여시키는 협력적 환경거버넌스가 환경보전과 경제성장, 더 나아가 사회적 형평성을 증진을 가능하게 만드는 지속가능한 공유자원 관리 제도로 활용될 수 있다는 점을 시사한다.

[주제어: 지속가능성, 협력적 환경거버넌스, 국유림 관리제도]

I. 서론

“경제성장과 환경보전은 양립가능한가?” 경제성장과 환경보전은 상호경합(trade-off) 관계에 있다는 것이 보편적인 인식이다. 경제적 이익 창출을 위한 활동에서 환경파괴는 필연적으로 수반되지만, 최대한의 이익 창출을 우선시하는 의사결

정과정에서 환경보전의 이슈는 고려되기 힘들다. 산업혁명이후 급격한 경제성장에 동반된 지구환경의 심각한 파괴는 경제성장과 환경보전의 상호경합관계를 입증하는 하나의 예이다.

환경보전과 사회적·경제적 개발의 딜레마 속에서 도입된 것이 ‘지속가능성’의 이념이다. ‘지속가능성’은 환경보전과 개발의 통합과 조화를 강조한다. 즉 자연자원이 현재와 미래 세대가 형평성 있게 이용할 수 있도록(intergenerational equity) 자연자원의 재생능력을 초과하여 채취 또는 이용하는 것을 금하고(sustainable use), 개발과정에서 환경보호를 연계하여 고려(integration of environment and development)할 것을 강조한다(노명준, 2003; Atapattu, 2006). ‘지속가능성’의 이념은 다수의 국제협약 뿐만 아니라 국내 환경정책의 기본 원칙으로 적용되고 있다.

지속가능한 자연환경 관리를 위해서는 환경적 보전가치와 경제적 이용가치의 균형과 조화가 요구된다. 지속가능성에 대한 중요성이 대두되면서, 경제성장과 환경보전의 조화시킬 수 있는 정책적 방안을 개발하기 위한 연구들이 지속적으로 이루어져왔다. 그러나 아직까지 환경보전과 경제성장의 양립 문제는 난제로 남아있다. 상호경합(trade-off) 관계에 있는 경제성장과 환경보호를 동시에 추구한다는 점이 일부 집단에게는 모순으로 받아들여질 수도 있고, 지속가능한 발전의 중요성에 대한 사회적 합의가 이루어졌다 하더라도 상반된 두 목표를 동시에 달성할 수 있는 정책방안을 강구하는 것이 쉽지 않기 때문이다.

생태계서비스와 협력적 환경거버넌스는 지속가능한 자연환경 관리를 위해 제안된 개념 중 하나이다. 생태계서비스 개념은 자연환경관리를 위한 정책결정과정에서 자연환경의 보전가치와 이용가치를 통합적으로 고려하기 위하여 도입되었다. 생태계서비스는 자연자원의 경제적 이용가치인 공급서비스와 환경적 보전가치인 지지서비스 및 조절서비스 등 자연환경으로부터 얻을 수 있는 경제적·환경적 혜택을 포함하는 개념이다. 자연환경 관리를 위한 정책결정과정에서 다양한 생태계서비스 유형의 통합적 고려는 자연환경의 경제적 이용가치와 환경적 보전가치의 균형과 조화를 가져와 지속가능성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

협력적 환경거버넌스는 환경보전과 경제성장의 딜레마를 해결할 수 있는 방안 중 하나로 제시된 바 있다. Tercek & Adams(2013)은 지역사회와 협력하여 환경보전에 투자함으로써 경제적 성장을 이룩한 기업의 사례를 통해 환경보전과 경제성장의 양립가능성을 제시하였으며, 협력적 환경거버넌스를 통해 자연환경을 보전하면서도 지속가능하게 이용하는 사례가 소개되었다(Ostrom, 1999; Ostrom, 2000; Chhatre & Agrawal, 2009; Persha et al., 2011).

그러나 협력적 환경거버넌스를 통한 환경보전과 경제성장의 양립가능성을 실증적으로 검증한 연구는 찾아보기 힘들다. 기존의 연구는 질적 연구의 형식으로 특정 사례를 조사하여 환경보전과 경제성장의 양립가능성을 제시하고 있으며, 연구대상도 해외의 사례를 대상으로 한 연구가 대부분이다(Bekel, 2003; Amente, 2005; Gobeze et al., 2009; Kassa, 2009; Takahashi & Todo, 2012; Aklilu, 2013). 우리나라에서 시행되는 정책을 대상으로 분석한 연구도 특정 사례에 대한 질적 연구에 국한되어 있다는 한계가 있다(김세빈 외, 2002; 윤여창 외, 2015; 박선영, 2017).

이러한 맥락에서 본 연구는 선행연구에서 제시된 협력적 환경거버넌스를 통한 환경보전과 경제성장의 양립가능성에 대한 가설을 우리나라에서 시행되고 있는 제도에 적용하여 실증적으로 분석하여 규명하고자 한다. 구체적으로 우리나라 산림분야에서 시행되고 있는 협력적 환경거버넌스 중 국유림보호협약 제도가 국유림에서 창출되는 환경적 보전가치와 경제적 이용가치에 미치는 영향을 분석한다.

본 연구에서 협력적 환경거버넌스를 통한 국유림 관리제도 중 국유림보호협약 제도에 주목하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 국유림보호협약 제도는 자연환경의 이용한도를 최소한으로 제한한다. 자연환경의 효율적 이용과 보전은 지속가능한 발전을 위한 기반이다. 그러나 자연환경의 지속가능성을 확보할 수 있는 ‘효율적’ 이용한도를 결정하는 것은 쉽지 않으며, 과학기술분야의 장기적인 연구와 검증을 필요로 한다. 따라서 본 연구에서는 지속가능성을 위한 자연환경의 이용한도를 최소한의 이용, 즉 ‘자연에 자생적으로 생산된 자원의 채취’를 기준으로 두고자 한다. 국유림보호협약 제도에서 허용하는 자연환경의 이용한도는 국유림 중 허가된 구역 내에서 자생적으로 자라난 산나물이나 잣 등 산림부산물물의 단순 채취만을 허용한다. 이러한 점에서 국유림보호협약에서 허용하는 자연환경의 이용범위는 본 연구에서 설정한 자연환경의 ‘최소한의 이용’ 기준에 부합한다고 판단된다.

둘째, 국유림보호협약 제도는 자연환경의 보전과 지역경제 활성화를 목표로 한다. 국유림보호협약 제도는 국유림 보호를 목적으로 하는 동시에, 국유림 인근에 위치한 지역주민에게 소득창출의 기회를 제공함으로써 지역경제 활성화를 도모하고자 도입되었다. 따라서 국유림보호협약은 환경보전과 경제성장의 양립을 위해 도입된 제도라고 볼 수 있다. 이러한 점에서 국유림보호협약은 본 연구의 주제인 환경보전과 경제성장의 양립에 대한 제도의 영향을 탐색하는데 적합한 사례라고 판단된다.

셋째, 국유림보호협약 제도는 협력적 환경거버넌스의 일종이다. 국유림보호협약 제도는 국유림 인근에 거주하는 시민들을 국유림 보호 및 관리에 참여시키고, 그에

대한 대가로 국유림에 자생하는 임산물 일부의 채취 권한을 부여하는 것으로 정부의 일방적인 자연환경관리가 아닌 정부와 시민이 함께 자연환경보전을 위해 협력하는 제도이다. 따라서 협력적 환경거버넌스의 시행이 환경보전과 경제성장의 양립에 기여할 수 있는가를 검증하는 본 연구에 적합한 사례로 판단된다.

넷째, 우리나라 자연자원 중 산림은 중요한 가치를 지닌다. 2015년 기준으로 우리나라 국토 중 63.16%가 산림이고, 이 중 25.5%가 국가 소유의 산림인 국유림이다(산림청, 2018). 산림보전을 위해 지속적으로 시행중인 국유림 확대정책에 따라 국유림 면적은 매년 증가하고 있다. 정부에서 산림분야에 투자하고 있는 예산 규모도 1조 9814억원에 달하며(2016년 세출예산 기준), 그 중 국유림 보전 및 관리에 가장 많은 예산이 집중되고 있다. 국유림의 비중이 점차 높아지고 있는 우리나라의 추세를 고려하여 볼 때, 국유림의 환경적 보전가치와 경제적 이용가치의 균형적 증진은 국가 전체의 환경보전과 경제성장의 양립가능성 증진에 상당부분 기여할 수 있다. 이러한 점에서 국유림보호협약은 본 연구의 사례로 적합하다고 판단된다.

본 연구는 생태계서비스 개념을 도입하여 자연환경의 보전가치와 이용가치를 설명하고, 국유림보호협약 제도가 국유림 생태계서비스 효율성과 생태계서비스 유형 간 상호경합 관계에 미치는 영향을 검증함으로써 협력적 환경거버넌스를 통한 환경보전과 경제성장의 양립가능성을 탐색한다. 이를 위하여 생태계서비스는 국유림의 이용을 통해 창출되는 경제적 이용가치인 공급서비스와 국유림 보전을 통해 창출되는 환경적 보전가치인 조절서비스 및 지지서비스로 유형화하였다. 국유림보호협약을 통해 관리되는 국유림은 국유림 보호에 참여하는 지역주민 이외의 일반 국민들의 접근 및 이용이 통제되기 때문에 산림을 활용한 휴양이나 교육 등의 문화서비스가 제공되기 어렵다. 이러한 이유로 생태계서비스 유형 중 문화서비스를 제외하고 공급서비스, 조절서비스, 지지서비스만을 분석하였다. 이러한 연구결과를 바탕으로 우리나라의 협력적 환경거버넌스가 환경보전과 경제성장의 양립에 기여할 수 있는지 그 가능성을 탐색하고, 정책적 함의를 제시한다.

II. 이론적 고찰

1. 생태계서비스

자연환경의 보전과 자연자원의 이용간 균형은 지속가능성을 가능하게 만드는 핵

심이라 할 수 있다. 자연환경의 보전과 자연자원의 이용은 자연환경 가치의 개념과 연결된다. 자연환경의 가치는 자연자원으로서 현세대가 이용가능한 효용가치인 이용가치(use value)와 환경보전을 통해 얻을 수 있는 보전가치(비이용가치, non-use value)로 구성된다. 보전가치는 환경을 보존하여 미래세대에게 물려주는 의미의 유산가치(bequest value)와 자연 그 자체가 존재할 필요가 있다는 이타적 가치인 존재가치(existence value)를 포함한다(Turner, Pearce, and Bateman, 1994, 윤여창, 1995 재인용). 지속가능성은 자연환경의 보전가치와 이용가치가 균형과 조화를 이루며 효율적으로 창출될 때 달성될 수 있다. 이를 위해서는 자연환경 관리를 위한 정책결정과정에서 자연환경의 보전가치와 이용가치가 통합적으로 고려되어야 한다.

생태계서비스는 자연환경의 다양한 가치를 통합적으로 고려하기 위하여 도입된 개념이다. 생태계서비스란 인간이 생태계로부터 직·간접적으로 얻는 혜택으로(Costanza et al., 1997; MA, 2005), 생태계로부터 제공되는 재화, 서비스, 문화적 서비스를 모두 포괄하는 의미(Millennium Ecosystem Assessment: MA, 2005)이다. 이는 인간의 행위와 자연이 연속적이고 순환적이며 복합적으로 작용한다는 점에 주목하고, 사회시스템과 생태시스템을 결합하여 동태적으로 환류하는 하나의 시스템으로 이해하는 사회생태일원론적 개념을 기반으로 한다.

〈표 1〉 생태계서비스의 유형

범주	하위 범주
공급서비스	음식(농작물, 축산물, 수산물, 비목재임산물), 섬유(목재, 목화, 삼, 명주실, 뿔감), 유전자원, 생화학약품과 천연약재, 장식용 자원, 담수
조절서비스	대기 질 조절, 기후조절, 물 조절, 침식조절, 수질정화와 폐기물 처리, 질병 조절, 병해충 조절, 수분, 자연재해 조절
문화서비스	문화적 다양성, 정신적 가치와 종교적 가치, 지식체계, 교육적 가치, 영감, 심미적 가치, 사회적 관계, 공간감, 문화적 유산 가치, 휴양과 생태관광
지지서비스	토양 형성, 광합성, 일차생산, 양분 순환, 물 순환

주) MA(2005)의 내용을 재정리

생태계서비스 유형은 크게 4개 범주로 구분할 수 있다. 생태계로부터 인간에게 필요한 생산물(재화)을 얻는 공급서비스(provisioning services), 기후조절, 대기 질 조절 등 생태계 과정을 조절함으로써 얻어지는 편익인 조절서비스(regulating services), 토양의 생성, 광합성, 서식처 제공 등의 기능을 포함하는 지지서비스(supporting services) 그리고 문화적 다양성, 심미적 가치 등 생태계로부터 얻는 비

물질적 편익인 문화서비스(cultural services)가 있다(Costanza et al., 1997; de Groot et al., 2002; MA, 2005; TEEB, 2010).

생태계서비스의 다양한 유형은 상호경합(trade-off)적 관계를 지니고 있다. 생태계서비스의 상호경합적 관계란 특정 범주의 생태계서비스가 증가할 때 다른 범주의 생태계서비스가 상대적으로 감소하는 동적인 상태를 일컫는다(Rodriguez et al., 2006, 함은경 외, 2015, 재인용). 이러한 생태계서비스의 유형간 상호경합적 특성은 생태계서비스 총 가치를 감소시키고(함은경 외, 2015), 생태계서비스의 활용방안을 둘러싼 가치 상충을 초래하여 환경갈등을 촉발시키는 원인 중 하나로 지목되고 있다. 생태계서비스를 둘러싼 가치 상충은 생태계서비스의 공급지역과 수혜지역의 불일치에서 기인한다. 자연환경이 제공하는 혜택은 도시와 같은 외부 지역에 귀속되지만, 생태계서비스 공급을 위해 발생하는 비용은 지역주민들이 부담하게 된다. 예를 들어 국립공원에서 창출되는 생태계서비스의 혜택은 주로 휴양을 위해 국립공원에 방문하는 외부 지역의 주민들에게 돌아간다. 반면 국립공원 인근에 거주하는 지역주민들은 국립공원 보호를 위한 활동 등을 통해 생태계서비스 공급에 기여하지만 국립공원 보전을 위해 시행되는 각종 규제와 산림에의 접근권 및 이용권 제한으로 자연재화 등 생태계서비스의 혜택은 받지 못하여 소득창출의 기회마저 잃게 된다. 이로 인하여 생태계서비스의 혜택을 주로 받는 외부지역의 주민들은 자연의 보전가치에 우선순위를 두지만, 생태계서비스를 공급하는 지역에 거주하는 지역주민들은 소득창출을 위해 자연의 이용가치에 우선순위를 둔다. 이러한 보전과 개발의 가치 상충은 지역간·계층간 환경갈등을 초래한다.

생태계서비스를 지속적으로 유지하고 관리하기 위해서는 자연환경과 인간사이의 적절한 조화를 유지시키기 위한 제도적 장치가 요구된다(윤여창 외, 1999). 생물다양성과과학기구(Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services: IPBES)는 과학과 정책간의 상호연계를 강화하기 위하여, 생태계서비스의 개념을 자연관리정책에 접목시킬 것을 강조한다. 그러나 생태계서비스 유형간 상호경합적 특성으로 인하여 최적의 공유자원 관리체제를 구축하는 것은 쉽지 않다. 정책결정과정에서 어떠한 유형의 생태계서비스 공급을 우선적으로 선택하느냐에 따라 미래 생태자원의 모습, 생태계서비스의 수혜집단과 피해집단, 공급자와 이용자가 다르게 나타난다. 정부의 자연환경 관리제도가 특정한 생태계서비스 유형에만 중점을 둔다면, 이는 생태계서비스의 유형간 균형을 무너뜨릴 뿐만 아니라 생태계서비스 공급과 분배의 질을 저하시키고 결국 지속가능한 발전을 저해하는 요소가 될 수 있다.

최적의 생태계서비스 공급은 생태계서비스가 유형간 균형을 유지하면서 총 가치가 최대한 발휘될 때 가능하다고 할 수 있다. 따라서 생태계서비스의 각 유형이 균형과 조화를 이루면서 효과적으로 창출되고, 동시에 창출된 생태계서비스가 공평하게 배분할 수 있는 제도적 장치를 모색하는 것이 중요하다. 이러한 제도적 장치는 지속가능한 발전을 이룩할 수 있도록 하는 핵심 요소로 작용할 것이다.

2. 지속가능한 공유자원 관리와 협력적 환경거버넌스

제도 및 관리체제는 지속가능한 공유자원 관리의 핵심요소이다. 생태위기가 고조되면서 산림과 같은 공유자원의 경제적 이용가치와 환경적 보전가치간 딜레마를 극복하고 지속가능하게 관리할 수 있는 공유자원 관리 체제에 관한 담론들이 지속적으로 논의되어 왔다. 대표적인 공유자원 관리체제에 관한 담론으로 해석적 합리주의와 경제적 합리주의, 그리고 민주적 실용주의 담론이 있다(Dryzek, 2013). 해석적 합리주의에서는 자연환경은 공유재(common property)의 성격을 지니고 있기 때문에, 자연환경의 이용 및 관리를 개개인의 자원에 맡기는 경우 공유지의 비극을 초래할 수 있다고 지적한다(Hardin, 1968). 따라서 지속가능성을 위해서는 전문적 관료가 자연환경의 이용 및 보전에 대한 적절한 정책을 통해 공유자원을 관리해야 한다고 주장한다(Hardin, 1968; Dryzek, 2013; 윤여창, 1995). 반면 경제적 합리주의는 정부가 환경에 피해를 입힌 자에게 법적 책임을 할당하여 손해를 배상하게 하거나 세금을 통해 환경을 복원하는 방식은 비효율적이라고 지적하며, 시장을 통해 공유자원을 관리하는 것이 정부에 의한 관리보다 효율적이라고 주장한다(Coase, 1960; Dryzek, 2013). 거래비용이 없다면 개개인이 총체적 가치를 높이는 방향으로 자유롭게 협상하는 과정에서 궁극적으로 자원이 시장에 의해 효율적으로 배분될 수 있다는 관점이다(Coase, 1960). 그러나 기술적 해결방법이 존재하지 않는 공유자원 문제의 특성(Hardin, 1968)으로 인하여 공유자원 관리에서 정부실패와 시장실패가 발생할 가능성이 있다.

공유자원 관리의 정부실패와 시장실패를 극복하기 위해 정부-시민-지역공동체의 협력을 통해 공공의 문제를 해결하는 민주적 실용주의 담론이 등장하였다(Dryzek, 2013). Ostrom(1990)은 산림과 같이 공동이용의 대상인 자연자원관리에서 정부와 시장 모두 완벽할 수 없다고 지적하고, 지역공동체의 자치관리 방식을 통한 공유자원 관리를 주장한다. Ostrom(1990)은 인간 공동체가 합리성을 발휘하면 Hardin(1968)이 말한 공유지의 비극은 발생하지 않을 수 있으며, 지역 공동체가 자

발적으로 협력하고 스스로 의사결정에 참여하는 경우 공유자원이 더욱 효율적으로 관리될 수 있다고 설명한다.

〈표 2〉 공유자원 관리체제 담론의 유형과 특성

담론	해석적 합리주의	경제적 합리주의	민주적 합리주의
공공재 공급	정부	민영화 또는 민간위탁	공동생산
공유자원 관리	감시와 규제	사유화/시장	자치 공동체

주: Dryzek(2013)과 강문선(2010)을 재정리

자연환경의 보전을 위해 인간의 접근 및 이용을 통제하는 환경규제는 대표적인 공유자원 관리제도이다. 정부의 규제를 통한 공유자원 관리는 규제의 효과가 신속히 나타나고, 획일적인 관리가 가능하다는 장점이 있다(정준금, 2007). 그러나 자연환경보전을 위한 통제 위주의 환경규제는 여러 가지 문제를 내포한다. 인간사회는 자연환경으로부터 식료품, 생물자원, 휴양 등 여러 가지 생태계서비스를 제공받고 있으며, 자연환경은 보전가치 뿐만 아니라 자원으로써 이용가치도 지니고 있다(Tercek & Adams, 2013, 윤여창, 1995). 자연에의 접근 및 이용을 통제하는 규제정책은 일부 생태계서비스의 공급을 단절시키고, 자연자원의 이용가치를 소실시키는 단점이 있다. 특히 우리나라와 같이 자연자원이 절대적으로 부족한 상황에서 무조건적인 보전원칙만을 내세우며 현존하는 자연자원을 이용하지 않고 방치하는 것은 자원 낭비를 초래하는 비합리적 결정이다.

이러한 자연에의 접근 및 이용을 통제하는 규제정책의 단점을 보완할 수 있는 대안으로 협력적 환경거버넌스가 주목받고 있다. 협력적 산림관리제도가 황폐화된 산림을 복원하는데 기여할 수 있으며(Amente, 2005) 산림에 대한 인식을 고양시키고 과도한 산림이용을 억제하여(Gobeze et al., 2009), 산림보호에 긍정적인 효과를 미친다(Takahashi & Todo, 2012; Aklilu, 2013)는 연구결과가 발표된 바 있다. 자연환경을 보호하기 위해서 자연자원의 이용을 통제하는 방식보다는 자연자원을 효율적으로 이용할 때 생태계서비스 가치가 극대화 될 수 있으며, 자연자원의 적절한 이용이 자연환경보호에 더 도움이 된다는 연구결과들도 발표되고 있다(Ostrom, 1999; Ostrom, 2000; Chhatre and Agrawal, 2009; Persha et al., 2011).

특히 지역주민들을 공유자원 관리에 참여시키는 협력적 환경거버넌스는 지역주민에게 소득창출의 기회를 제공하여 지역경제를 활성화시키는데 기여할 수 있다(Bekel, 2003, Kassa, 2009, 이만우, 1983; 윤여창 외 1993; 윤여창 외, 1994; 최종

천 외, 1998; 성규철·서정원, 2004; 김재현 외, 2013). 또한 협력적 환경거버넌스는 행정관리 비용을 감소시키고 민주성·효과성을 증진시키고(서승현·이희창, 2009), 공유자원의 지속가능한 관리의 효율성을 증진시키는 장점이 있다(서승현·이희창, 2009; 허철행, 2012).

이에 많은 해외 국가들이 정부기관 주도의 공유자원 관리 정책에서 벗어나 다양한 이해관계자들의 협력을 통해 공유자원을 관리하는 방식으로 정책을 전환하고 있다. 특히 산림으로부터 직접적인 혜택을 제공 받는 지역 주민들이 산림관리에 참여하는 사례가 증가하고 있다(FORREX and British Columbia Community Forest Association, 2004; International Model Forest Network, 2008; Small Woods Association, 2009; Social Forestry Division, 2010). 우리나라도 지역주민을 산림관리에 참여시키는 협력적 환경거버넌스로 국유림보호협약이나 국유림 대부사업, 국유림 공동산림사업, 국민의 숲 등 다양한 정책을 시행하고 있다.

3. 한국의 산림관리와 국유림보호협약 제도

우리나라는 국토면적의 63.7%가 산림(산림청, 2018)으로 이루어져 산림관리의 중요성이 매우 크다고 할 수 있다. 이 중에서 국유림은 면적으로는 전체 산림의 25.5%(산림청, 2018)에 불과하지만, 국민들에게 다양한 생태계서비스를 공급하는 자원으로서의 가치가 매우 높다. 국유림은 기후조절, 대기 질 조절, 휴양 등의 생태계서비스를 제공하여 국민 생활에 기여하는 국민생활적 측면과 국유림의 사용허가, 대부, 분수 등과 같은 토지자원의 제공, 국유림내 산림관리작업을 통한 고용기회 제공, 임산물을 통한 소득창출 기회 제공 등을 통하여 국유림 소재 지역사회의 활성화에 기여하는 지역사회적 측면에서 그 존재의의를 갖고 있다(윤여창 외, 1994). 환경보전과 지역균형발전에 관한 관심이 고조되면서 국유림의 생태계서비스 제공 기능 뿐만 아니라 지역사회 활성화에 기여하는 국유림의 역할의 중요성이 강조되고 있다. 그러나 우리나라 산림관리의 역사에서 지역사회측면에서 국유림의 이용가치는 보전가치에 밀려 크게 발현되지 못하고 있었다.

산림녹화의 성공 이후 산림보호와 지역사회의 경제간 균형은 주요 정책이슈 중 하나로 다루어지고 있다. 산림에의 접근권을 제한하는 통제 위주의 규제정책이 발생시키는 문제에 대한 공감대 확산, 지속가능성에 대한 개념의 도입으로 잠재되어 있는 산림자원의 이용에 대한 요구가 높아졌다. 이러한 시대적 상황에서 국유림의 효율적 관리 및 활용을 도모하기 위하여 국유림 소재 지역사회의 주민들이 국유림의

보호·관리에 직접 참여할 수 있게 하는 협력적 환경거버넌스 방식이 도입되었다.

국유림보호협약 제도는 산림관리에 지역주민을 참여시키는 협력적 환경거버넌스 중 하나로 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」¹⁾(법률 제7677호)을 기반으로 하고 있다. 국유림 인근에 거주하는 지역 주민이나 학교, 또는 임업기능인 단체가 국유림보호협약을 체결하고 국유림의 보호활동을 수행하게 된다. 국유림보호협약 체결자가 수행해야 하는 활동(「국유림 경영 및 관리에 관한 법률 시행규칙」제9조)으로는 산불의 예방 및 진화, 도벌 및 불법산지전용 등 불법행위의 예방 또는 신고, 산림병해충의 예찰과 구제 등이다. 법률상 국유림보호협약 체결자가 수행해야 할 산림보호 활동에는 여러 가지가 있으나, 그 중 산불 예방 활동을 주로 수행한다.

국유림보호협약에 참여하는 지역주민은 국유림의 접근권 및 이용권을 부여받는다. 국유림보호협약을 체결하고 보호활동을 이행한 주민은 보호활동의 대가로 국유림에서 생산되는 임산물의 일부를 양여받을 수 있다(「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」제11조 제1항). 양여가 가능한 국유임산물은 죽거나 쓰러진 나무, 자투리 나무, 가지, 조림예정지 정리 및 숲가꾸기를 위하여 생산된 산물, 산지의 형질변경을 하지 아니하고 채취할 수 있는 산나물·버섯류·열매류 등의 산림부산물이다(「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 시행규칙」제9조).

국유림보호협약 제도는 협력적 환경거버넌스를 통해 국유림 보호와 산림자원의 효율적 이용을 추구한다. 더 나아가 국유림 보호에 지역주민을 참여시킴으로써 국유림 소재 지역사회의 활성화를 도모한다. 국유림보호협약 제도와 같은 지역사회기반의 협력적 산림관리 거버넌스는 산림관리를 지역주민들이 담당하게 되어 행정비용이 감소하고 산림관리 예산이 절감되는 장점이 있다. 또한 잠재적 자원을 지역주민들이 적극적으로 이용하여 국유림의 생산성을 높이는 데 일조할 수 있으며, 산촌주민들의 소득이 향상되고 삶의 질이 개선되는 효과를 가질 수 있다. 국유임산물에 대한 양여료 납부를 통하여 국가 재정이 확충된다는 점도 이 제도의 장점 중 하나이다. 또한 상대적으로 소외감을 느끼는 산촌 주민들이 산림공유자원의 물질생산 혜택을 받게 되면서, 지역간 불평등이 완화되고 지역균형발전에 기여할 수 있다. 더 나아가 정부가 지역주민들이 정책집행과정에 참여할 수 있는 장을 제공함으로써 지역주민들의 정부 정책에 대한 이해가 높아지고, 정부와 주민이 정책목표를 함께 공유함으로써 정부신뢰를 형성하고 민주주의 실현에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

1) 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」은 2005년 8월 제정되어 2006년 8월 시행되었다.

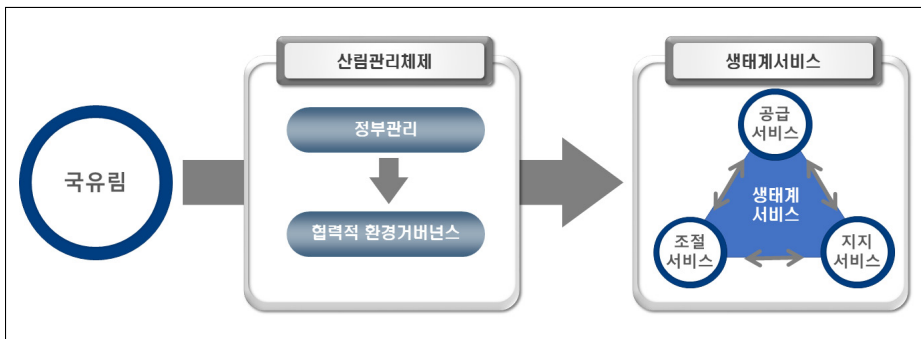
III. 연구설계

1. 분석의 틀

본 연구는 협력적 환경거버넌스를 통한 환경보전과 경제성장의 양립가능성을 탐색하는데 그 목적이 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 협력적 환경거버넌스를 통한 국유림 관리가 국유림의 환경적 보전가치와 경제적 이용가치에 미치는 영향을 분석한다. 여기서 국유림에서 창출되는 경제적 이용가치와 환경적 보전가치는 생태계서비스 개념을 도입하여 설명한다. 구체적으로 국유림에서 생산되는 자연자원의 이용을 통해 창출되는 경제적 이용가치를 공급서비스로 나타내고, 국유림 보전을 통해 획득할 수 있는 보전가치를 조절서비스 및 지지서비스를 통해 설명한다. 협력적 환경거버넌스는 우리나라에서 시행되고 있는 국유림보호협약 제도를 선정하였다.

협력적 환경거버넌스는 환경보전과 경제성장의 딜레마를 해결할 수 있다는 가설이 선행연구를 통해 지속적으로 제기된 바 있다(Ostrom, 1999; Ostrom, 2000; Bekel, 2003; Amente, 2005; Chhatre and Agrawal, 2009; Gobeze et al., 2009; Kassa, 2009; Persha et al., 2011; Takahashi & Todo, 2012; Aklilu, 2013; 윤여창 외, 2015). 이러한 가설을 바탕으로 본 연구는 국유림보호협약 제도가 국유림 생태계서비스 효율성과 생태계서비스 유형간 상호경합 관계에 미치는 영향을 검증한다. 본 연구에 사용된 연구의 개념틀과 연구가설은 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구의 개념틀



연구가설 1: 국유림보호협약 제도는 국유림의 생태계서비스 효율성에 정(+)의 영향을 미친다.

연구가설 2: 국유림보호협약 제도는 국유림의 생태계서비스 유형간 상호경합(trade-off) 관계에 영향을 미친다.

본 연구에서는 국유림 관련 자료의 최소 단위가 국유림관리소 단위로 제공되는 점을 고려하여, 분석단위는 국유림 관리를 담당하는 기관인 국유림관리소로 하였다. 연구의 시간적 범위는 2003년부터 2016년까지로 설정하였다. 국유림보호협약 제도의 시행 시점(2006년)을 고려하여, 제도의 시행 이전 기간은 2003년에서 2005년까지로, 2006년부터 2016년까지를 사후 실행 기간으로 나누어 설정하였다.

2. 변수의 선정

산림관리에 따른 생태계서비스 효율성 분석을 위해서는 먼저 투입변수와 산출변수를 선정해야 한다. 산림관리에 따른 산림생태계서비스 효율성을 분석한 선행연구를 살펴보면 산림을 관리하는 의사결정단위 당 산림관리면적(Kao, 1998, 2000; Ke, et al., 2015; He, et al., 2016; Li, Hao, & Chi., 2017; Zadmirzaei, et al., 2017)과 산림관리 인력(Rhodes, 1986; Kao, 1992, 1994, 1998, 2000; Ke, et al., 2015; He, et al., 2016; Li, et al., 2017), 그리고 산림관리 비용(Kao, 1998, 2000; Li, et al., 2017; Zadmirzaei, et al., 2017)을 투입변수로 사용한 바 있다. 국내 산림관리의 효율성을 연구한 송영호(2009)와 김래영(2016)의 연구에서도 투입요소로 관리면적과 예산, 인력을 투입변수로 사용한 바 있다. 선행연구에 근거하여 본 연구에서도 국유림 관리기관인 국유림관리소별 소관 국유림 면적(ha)과 국유림관리소별 행정인력(명)을 투입요소로 사용하였다. 그러나 국유림보호협약제도의 시행예산에 관한 정보의 부재로 인하여 투입요소에서 산림관리 예산은 제외하였다.

산출변수인 생태계서비스는 국유림의 이용을 통해 창출되는 경제적 이용가치인 공급서비스와 국유림 보전을 통해 창출되는 환경적 보전가치인 조절서비스 및 지 지스로 유형화하였다. 먼저 공급서비스는 국유림보호협약에 참여하는 지역주민들이 국유림 보호활동의 대가로 양여받는 국유임산물의 생산액으로 산정하였다. 산림청 자료에 따르면 국유림보호협약에 따라 양여받는 국유임산물은 주로 버섯과 산나물, 수실, 수액이다. 이에 공급서비스 산정을 위한 측정변수로 국유림보호협약에 의해 양여받는 국유임산물인 버섯과 산나물, 수실, 수액의 생산액을 선정하였다. 분석자료가 시계열 자료임을 고려하여 연도별 물가지수를 적용하여 국유임산물의 생산액을 보정하였다.

지지서비스는 토양의 생성, 광합성, 서식처 제공 등의 기능을 포함하는 개념으로 다른 유형의 생태계서비스 제공을 위해 필요한 기반여건이라 할 수 있다(안소은, 2013). 산불발생으로 인한 산림훼손은 우리나라 산림의 인위적 피해 가운데 가장

큰 물리적인 피해를 발생시킬 뿐만 아니라 생태계를 이루는 생물, 미생물, 토양, 입지환경, 식물의 생리과정과 수목생장 등의 모든 환경전반에 걸쳐 영향을 미쳐(김종민 외, 2004) 산림생태계의 지지서비스를 저하시키는 것으로 알려져 있다. 산불은 일차적으로 산림생태계의 안정화된 물리적 환경을 파괴함으로써 이를 기반으로 하는 현존 생물량의 감소와 식물군집의 변화를 야기시킨다(김원 외, 1999; 서정일 외, 2010; 권태성 외, 2011; 고석형 외, 2014). 또한 산불은 생태계 내에서 물질의 재순환, 지표면 미환경의 조절, 토사나 토양 양분의 유출 억제, 토양 미생물에 영향을 미치는 산림의 낙엽층을 감소시킨다(권태성 외, 2011), 이에 산불피해를 받은 임지는 표토가 건조해져서 단단해지고, 강수의 영향으로 입단구조가 파괴되어 물리성이 악화된다. 따라서 산불발생지역에서는 적은 강우에도 토양침식이 일어나게 되고 토사가 퇴적되면서 계류에 부영양화를 일으키게 된다. 이러한 맥락에서 본 연구는 국유림의 보전을 통해 창출되는 지지서비스를 건전산림면적으로 나타내고, 각 국유림관리소 소관 산림면적에서 산불피해면적을 차감하여 계산하였다.

국유림의 조절서비스는 연간 이산화탄소 흡수량으로 측정하였다. 이산화탄소 흡수량은 국가 온실가스 인벤토리 작성시 사용하는 국제표준방법인 IPCC GPG(2006)의 이산화탄소 흡수량 추정방법을 적용하여 다음과 같이 계산하였다.

$$\text{탄소흡수량}(tCO_2) = V \times WD \times BEF \times (1+R) \times CF \times CO_2F \dots\dots\dots \text{식(1)}$$

V = 임목 축적(m^3)

WD = 목재기본밀도(basic wood Density)

BEF = 바이오매스 확장계수(Biomass Expansion Factor)

R = 뿌리함량비(지상부-뿌리 비율, Root-shot ratio)

CF = 탄소전환계수(Carbon Faction)

CO_2F = 이산화탄소 전환계수(탄소(C) $\Rightarrow$ 이산화탄소(CO_2)) = $44/12$

여기서 바이오매스 확장계수와 목재기본밀도, 뿌리함량비는 임목축적을 탄소량으로 전환시키는 중요한 계수로, 각 국가별로 자국의 산림 구성 및 상태를 고려하여 개발한 계수값을 사용하고 있다. 우리나라의 경우 국립산림과학원에서 2003년부터 주요 수종에 대한 전환계수를 개발하고, 수종별로 개발한 계수를 수종별 차지하는 축적을 가중하여 임상별 전환계수값을 제시하고 있다(손영모 외, 2004). 본 연구에서는 이산화탄소 흡수량 추정에 필요한 계수값에 국립산림과학원이 개발한 임

상별 전환계수를 적용하였다(〈표 3〉 참조). 탄소전환계수는 바이오매스를 탄소로 전환하는 값으로, IPCC의 기본값인 0.5를 적용하였다. 이산화탄소 전환계수는 탄소 값을 이산화탄소로 전환해주기 위한 값으로 탄소와 이산화탄소의 분자값의 비율로 산정하였다. 마지막으로 위와 같은 방법을 통해 계산된 임상별 이산화탄소 흡수량을 합산하여 연간 이산화탄소 흡수량을 산정하였다.

〈표 3〉 임상별 전환계수

전환계수	임상		
	침엽수	활엽수	혼효림
목재기본밀도	0.458	0.685	0.572
바이오매스 확장계수	1.346	1.427	1.387
뿌리함량비	0.278	0.338	0.308

자료: 손영모 외(2014) 참조

〈표 4〉 변수의 선정

구분	잠재변수		관측변수	변수의 계산	자료출처
투입 변수	자본		국유림면적(ha)	국유림관리소별 소관 국유림 면적	임업통계연보
	인력		관리기관의 행정인력(명)	국유림관리소별 행정인력(명)	임업통계연보
산출 변수	생태계서 비스	공급 서비스	국유임산물 생산액(천원)	연간 국유임산물 생산액 (버섯, 산나물, 수실, 수액) ※식용임산물 물가지수로 보정	임업통계연보
		조절 서비스	이산화탄소 흡수량(tCO ₂)	임상별 이산화탄소 흡수량의 합	임업통계연보 국립산림과학원 자료(손영모 외, 2014)
		지지 서비스	건전산림면적	산림면적-산불피해면적(ha)	임업통계연보 산불통계연보
제도 변수	협력적 환경거버넌스		국유림보호협약 체결 실적	협약 체결 마을수, 협약 체결 면적, 협약 체결 인원	산림청

제도변수로는 우리나라 산림분야에서 시행되고 있는 협력적 환경거버넌스 중 하나인 국유림보호협약 제도의 활성화를 나타낼 수 있는 지표로 국유림관리소별 협약 체결 마을수와 협약 체결 면적, 그리고 협약 체결 인원을 사용하였다.

본 연구에서 사용된 변수 중 투입변수와 산출변수의 통계자료는 산림청에서 발간하는 임업통계연보를 활용하였으며, 제도변수의 통계자료는 산림청과 각 국유림

관리소를 통해 수집하였다. 본 연구의 분석을 위해 사용된 잠재변수와 관측변수는 <표 4>와 같다.

4. 분석방법

연구목적의 달성을 위해 먼저 각 국유림관리소의 연도별 생태계서비스 효율성 지수를 산정하였다. 생태계서비스 효율성 지수는 자료포락분석방법을 활용하여 도출하였다. 자료포락분석(data envelopment analysis: DEA)은 재정자료가 없는 공공부문의 관리행동을 평가하고 관리하기 위한 방법론으로 Charnes et al.(1978)에 의해 개발되었다. 공공부문과 같은 비영리적 의사결정단위(decision-making units: DMUs)에서는 투입요소와 산출물이 다수이고, 투입요소와 산출물을 결합시킬 수 있는 시장가격이 존재하지 않는 경우가 많다. DEA에서는 공공부문의 자원 활용 효율성을 측정하기 위하여 상대적 효율성(relative efficiency)의 개념을 도입한다(Charnes et al., 1978). 즉 다수의 투입요소와 산출물을 통해 모든 의사결정단위들(DMUs)에 대한 특정 의사결정단위의 상대적 효율성을 측정하여 DMUs의 효율성을 비교한다(Charnes et al., 1978; Cooper, et al., 2014).

DEA는 다수의 투입요소 또는 산출물에 대한 상대적 중요성을 반영하는 가중치의 가정이나 사전 측정값을 할당할 필요가 없다는 이점을 갖는다. 투입요소와 산출물의 시장가격이 존재하지 않는 경우에도 사용할 수 있고, 선형 또는 비선형 회귀 분석과 같은 접근법에 수반되는 여러 선형적 가정을 요구하지 않는다. 특히 공공조직에서 관리효율성 개선 정책의 시행으로 인한 자원절약적 또는 산출증대적 효율성 개선을 동태적으로 비교할 수 있다는 장점이 있다(유금록, 2004). 이러한 특성으로 DEA는 정부나 비영리기관의 효율성을 평가하기에 유용한 방법론으로 알려져 있다(Cooper, et al., 2004). DEA 기본 모형의 효율성 지수는 0-1사이의 값을 가지게 되나, AP 모형을 적용하면 효율성 집단 내부에서 1을 초과한 초효율성 지수를 도출하여 순위화 할 수 있다.

본 연구에서는 다음과 같은 투입지향의 포락형 모형을 통해 효율성 지수를 산정하였다(Cooper, et al., 2014).

$$\min \theta - \epsilon \sum_{r=1}^s s_r^+ - \epsilon \sum_{i=1}^m s_i^-$$

$$\sum_{i=1}^n \lambda_j x_{ij} + s_i^- = \theta x_{ik} \quad \text{for } i = 1, 2, \dots, m$$

$$\sum_{j=1}^n \lambda_j y_{rj} - s_r^+ = y_{rk} \quad \text{for } r = 1, 2, \dots, s$$

$$\lambda_j, s_r^+, s_i^- \geq 0 \quad \text{for } j = 1, 2, \dots, n$$

x_{ik} : 의사결정단위 k 가 사용한 투입요소 i

y_{rk} : 의사결정단위 k 에 의해 생산된 산출물 r

s : 산출물의 수

m : 투입요소의 수

ϵ : 비아르키메디언 무한소(non-Archimedean infinitesimal)

s_r^+, s_i^- : 각각 산출물과 투입요소에 대응하는 잔여변수

생태계서비스 효율성 지수를 도출한 후 협력적 환경거버넌스의 하나인 국유림보호협약 제도와 생태계서비스 효율성 지수간 관계를 검증하였다. 제도 효과의 분석 시 제도의 도입시점을 기준으로 하여 제도의 도입 전과 후의 종속변수 값의 차이를 통해 제도의 도입 효과를 추정하는 방식이 주로 사용된다. 그러나 산림과 같은 자연생태계의 경우에는 시간이 흐르면서 입목을 비롯한 생태계가 자체적으로 성장하면서 생태계서비스도 함께 증가하게 된다. 그러므로 위와 같이 제도 도입 전과 후의 생태계서비스의 차이를 분석하는 방식으로는 생태계서비스의 증가가 관리제도의 효과에 의한 것인지, 생태계 자체 성장에 의한 것인지를 구분하기 어렵다. 또한 지역이나 생태계 특성에 따라 생태계의 성장속도나 양상이 달라지기 때문에 본 연구에서와 같이 광범위한 지역을 대상으로 분석하는 경우 각 생태계의 자체 성장량을 수치화하여 분석에 반영하는 것은 현실적으로 불가능하다.

따라서 본 연구에서는 제도가 생태계서비스에 미치는 효과의 분석시 산림생태계의 시간에 따른 성숙효과를 통제하기 위하여 실험설계의 통제집단 사전사후측정방법을 활용하였다. 먼저 국유림보호협약 제도의 활성화를 기준으로 27개 국유림관리소를 9개 집단으로 분류한 후, 국유림보호협약 제도를 가장 활발하게 시행하고 있는 상위집단과 가장 비활성화 되어있는 하위집단을 선별하였다. 그 후 <표 5>와 같이 제도의 도입 전(2003년-2005년)과 후(2006년-2016년)의 집단간 생태계서비스 차이를 분석하여 국유림보호협약 제도가 생태계서비스에 미치는 영향을 검증하였

다. 더불어 국유림보호협약 제도의 시행 전과 후에 두 집단의 생태계서비스 유형간 상호경합(trade-off) 관계에 변화가 있는지 분석하였다. 집단간 차이는 분석자료의 비모수적 특성을 반영하여, 맨-휘트니 분석(Mann-Whitney test)과 윌콕슨(Wilcoxon) 분석 방법을 통해 분석하였다.

〈표 5〉 국유림보호협약 제도가 생태계서비스에 미치는 효과 분석 방법

구분		국유림보호협약 제도 도입 전	국유림보호협약 제도 도입 후
제도 활성화	상위집단	O_1	O_2
	하위집단	O_3	O_4
제도의 효과		$E=(O_2-O_4)-(O_1-O_3)$	

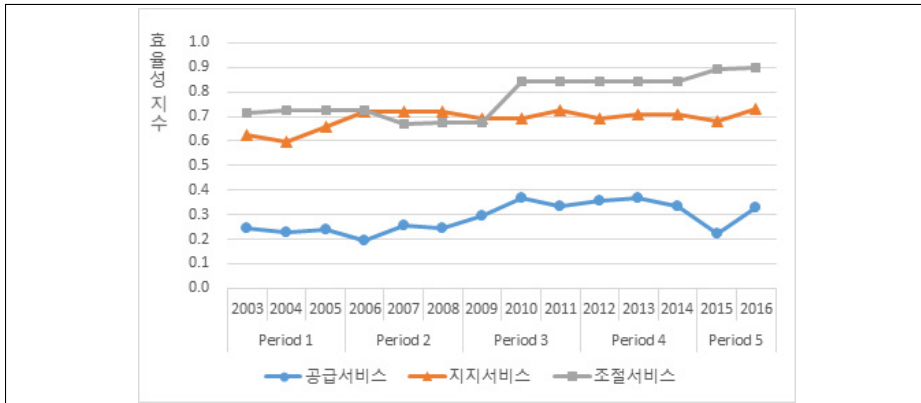
IV. 연구결과

1. 국유림의 생태계서비스

국유림에서 창출되는 생태계서비스의 공급 추이를 살펴보기 위하여 27개 국유림 관리소별 연간 생태계서비스 효율성 지수를 산정하였다. 산림생태계는 기온, 강수량 등 환경변화에 따라 변동성이 발생하므로, 환경변화에 따른 변동성을 최소화하기 위하여 연간 생태계서비스 효율성 지수를 도출한 후 3개년 평균값을 계산하였다. 국유림관리소 중 양양관리소와 순천관리소는 2006년에 신설되었으므로(2006년 1월 신설), 2003년~2005년의 효율성 분석 대상에서 제외하였다.

생태계서비스 효율성 지수의 연도별 추이는 다음 〈그림 2〉와 같다. 국유림의 공급서비스 효율성은 2003년-2005년 평균 0.236에서 2012-2014년 평균 0.354로 점차 증가하는 추세를 보였다. 지지서비스의 경우 2003년-2005년 평균 0.626에서 2006-2009년 평균 0.721로 증가한 이후 일정 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 조절서비스는 2003년-2005년 평균 0.721에서 2012-2014년 평균 0.841로 효율성이 가장 많이 증가하였다. 이는 국유림의 임목이 자연스럽게 성장하면서 임목축적이 높아진데서 기인한 것으로 보인다.

〈그림 2〉 국유림의 생태계서비스 효율성 변천



이처럼 국유림에서 창출되는 생태계서비스 효율성은 그 유형에 따라 차이가 있는 것을 알 수 있었다. 자연환경의 보전을 통해 구현되는 조절서비스와 지지서비스에 비하여 자연자원의 이용을 통해 구현되는 공급서비스가 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 이는 우리나라의 국유림 관리제도가 이용보다는 보전에 초점을 맞추고, 산림자원의 이용을 통제하는 방식으로 주로 이루어지고 있기 때문에 국유림의 공급서비스가 제대로 발현되지 않는 것으로 추정된다.

2. 협력적 환경거버넌스가 생태계서비스 효율성에 미치는 영향

1) 국유림보호협약 제도와 생태계서비스 효율성의 상관관계

협력적 환경거버넌스 제도와 국유림의 생태계서비스 효율성의 관계를 검증하기 위하여 생태계서비스 효율성과 제도변수의 상관관계를 분석하였다. 여기서 제도변수는 협력적 환경거버넌스의 하나인 국유림보호협약 제도의 활성화를 나타내는 관리기관별 국유림보호협약 면적, 협약인원, 협약마을수로 선정하였다. 국유림보호협약에 대한 자료가 2012년-2014년의 시행 현황 자료밖에 없다는 한계를 고려하여 국유림보호협약 제도 변수와 생태계서비스 효율성 지수와의 상관관계는 2012년-2014년 자료만을 대상으로 분석하였다.

국유림보호협약 제도의 활성화와 생태계서비스 효율성 지수간 상관관계 분석 결과는 〈표 7〉과 같다. 분석결과 국유림보호협약은 생태계서비스 효율성과 통계적으로 유의미한 관계를 가진 것으로 나타났다. 국유림의 공급서비스 효율성 지수는 협

약마을수 및 협약인원과 정(+)의 관계에 있었으며, 조절서비스도 보호협약면적과 협약인원, 협약마을수와 모두 정(+)의 상관관계를 보였다. 반면 지지서비스의 경우 3가지 제도변수와 모두 음(-)의 관계를 가지고 있었다. 국유림보호협약 제도의 활성화를 나타내는 제도변수들 중 국유림보호협약 체결 마을수는 생태계서비스의 3가지 유형과 통계적으로 가장 유의미한 관계를 가지는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 국유림보호협약 제도와 생태계서비스 효율성 지수 간 상관관계

피어슨 상관계수(r)		국유림보호협약 체결 실적		
		협약면적(ha)	협약인원(명)	협약마을수(개)
효율성 지수	공급서비스	0.138	0.196*	0.228**
	조절서비스	0.393***	0.395***	0.365***
	지지서비스	-0.456***	-0.493***	-0.487***

주) *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

2) 국유림보호협약 제도가 생태계서비스에 미치는 영향

본 연구에서는 협력적 환경거버넌스를 통한 환경보전과 경제성장의 양립가능성을 탐색하기 위하여 협력적 환경거버넌스 중 국유림보호협약 제도가 국유림에서 창출되는 생태계서비스 효율성에 미치는 효과를 분석하였다. 여기서 제도의 효과 분석시 산림생태계의 자체적인 성장으로 발생하는 성숙효과를 통제하기 위하여 국유림보호협약 제도 활성화를 기준으로 27개 국유림관리소를 9개 집단으로 분류한 후, 국유림보호협약 제도를 가장 활발하게 시행하는 상위집단과 가장 비활성화 되어있는 하위집단을 선별하였다. 그리고 국유림보호협약의 시행 전(2003년-2005년)과 후(2006년-2016년)에 상위집단과 하위집단간 생태계서비스 효율성에 차이가 있는지를 분석하였다.

〈표 8〉에 나타난 바와 같이 국유림보호협약 제도가 시행되기 이전인 2003년~2005년에는 상위집단과 하위집단의 생태계서비스 효율성에는 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 국유림보호협약 제도가 시행된 이후에는 상위집단과 하위집단의 생태계서비스 효율성 지수에 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것을 알 수 있었다. 이는 국유림보호협약 제도가 시행되기 이전에는 두 집단의 생태계서비스 효율성 지수가 비슷한 수준이었으나 국유림보호협약 제도가 시행된 이후 새롭게 도입된 제도가 국유림 관리에 변화를 일으켜 두 집단의 생태계서비스 효율성에 차이가 발생하게 되었다고 추정할 수 있다.

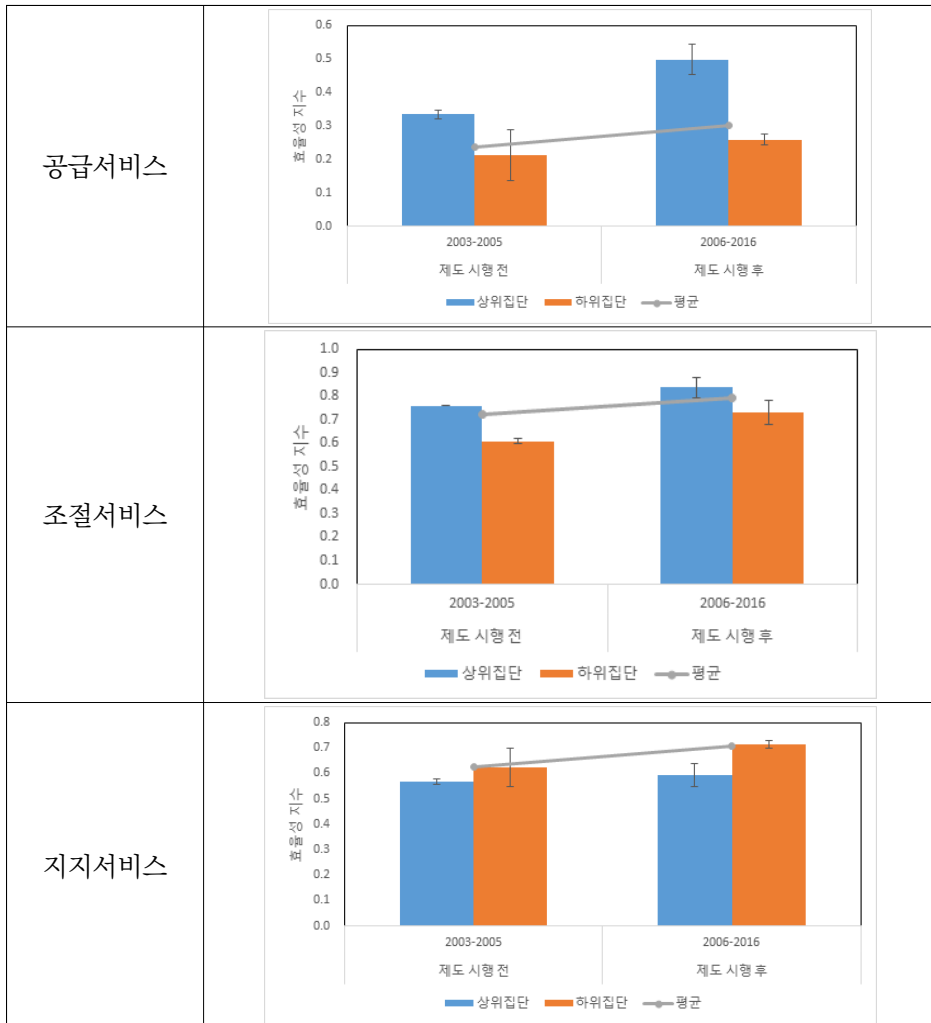
〈표 8〉 제도 도입에 따른 상하위집단간 생태계서비스 효율성 차이 검증

			제도 시행 전	제도 시행 후	증가량
공급 서비스	효율성 지수	상위집단	0.334	0.497	0.164
		하위집단	0.213	0.258	0.046
		전체 평균	0.236	0.301	0.065
	집단 차이 검정	Mann-Whitney U	29.000	263.000***	-
		Wilcoxon W	74.000	824.000***	
		Z	-1.022	-3.618	
		Asymp. Sig. (2-tailed)	0.307	0.000	
조절 서비스	효율성 지수	상위집단	0.760	0.837	0.076
		하위집단	0.609	0.731	0.121
		전체 평균	0.721	0.795	0.074
	집단 차이 검정	Mann-Whitney U	27.000	297.000***	-
		Wilcoxon W	72.000	858.000***	
		Z	-1.201	-3.187	
		Asymp. Sig. (2-tailed)	0.230	0.001	
지지 서비스	효율성 지수	상위집단	0.567	0.592	0.025
		하위집단	0.622	0.715	0.092
		전체 평균	0.626	0.709	0.083
	집단 차이 검정	Mann-Whitney U	23.000	287.000***	-
		Wilcoxon W	68.000	848.000***	
		Z	-1.553	-3.313	
		Asymp. Sig. (2-tailed)	0.121	0.001	

주) ***p<0.01

〈그림 3〉은 국유림보호협약 시행 전과 후에 상위집단과 하위집단의 생태계서비스 효율성 지수의 변화를 비교하여 나타낸 것이다. 공급서비스를 살펴보면 국유림보호협약 제도 시행 전과 비교하여 상위집단과 하위집단의 공급서비스 효율성이 모두 증가하였으나 하위집단의 공급서비스 효율성 변화는 매우 미비한 것을 알 수 있다. 반면 상위집단의 공급서비스 효율성 지수가 하위집단과 전체(27개 국유림관리소)의 효율성 지수의 평균에 비하여 큰 폭으로 증가하였음을 알 수 있다. 조절서비스의 경우 공급서비스와 달리 제도의 시행 이후 하위집단의 조절서비스 효율성 지수의 변동이 상위집단보다 더 크게 나타났다. 이와 유사하게 지지서비스도 하위집단의 효율성 지수가 상위집단에 비해 더 많이 증가하였다.

〈그림 3〉 제도 도입 전후의 생태계서비스 효율성



그러나 상위집단의 조절서비스 효율성 변동이 하위집단에 비해 작게 나타났음에도 불구하고, 여전히 상위집단의 조절서비스 효율성은 하위집단보다 높게 유지되고 있었다. 또한 국유림보호협약 제도가 시행된 이후에도 집단에 상관없이 공급서비스와 조절서비스, 지지서비스의 효율성이 모두 증가한 것으로 나타났다. 이는 국유림 보호협약에 의해 국유림을 관리하더라도 국유림의 보전이 가능하며, 국유림 소재 지역사회의 주민들에게 국유림의 접근권 및 이용권을 부여하더라도 국유림 보전에 위해가 되지 않았다는 것을 의미한다. 특히 상위집단의 공급서비스 효율성이 큰 폭

으로 증가하였음에도 불구하고 조절서비스 및 지지서비스의 효율성은 감소하지 않았다. 이는 국유림보호협약 제도에 의한 국유림 관리가 국유림의 환경적 보전가치를 유지하면서 동시에 국유림 이용가치를 증가시키는데 기여할 수 있다는 점을 시사한다.

3) 국유림보호협약 제도에 따른 생태계서비스의 Trade-off 변화

생태계서비스의 유형간 상호경합(trade-off)적 특성은 생태계서비스의 총 가치를 감소시킬 뿐만 아니라 생태계의 보전과 이용의 가치 대립을 초래하여 환경갈등을 촉발시키고, 최적의 공유자원 관리제도 구축을 어렵게 만드는 원인 중 하나이다. 지속가능한 공유자원 관리제도는 생태계서비스가 유형간 균형과 조화를 이루면서 총 가치가 최대한 발현되도록 하는 제도라고 할 수 있다. 따라서 공유자원 관리제도가 생태계서비스의 유형간 상호경합 관계에 미치는 영향을 파악하고, 생태계서비스 총 가치를 최대한 발현시킬 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이러한 맥락에서 본 연구는 협력적 환경거버넌스 중 하나인 국유림보호협약 제도가 생태계서비스의 유형간 상호경합관계를 어떻게 변화시키는지 분석하였다.

〈그림 4〉는 국유림보호협약을 활발하게 시행하고 있는 상위집단과 비활성화되어 있는 하위집단의 생태계서비스 유형간 관계가 국유림보호협약의 시행 전과 후에 어떻게 변화하였는지 나타낸 그림이다. 상위집단의 생태계서비스 유형별 효율성을 살펴보면 국유림보호협약 제도의 시행 이후 지지서비스와 조절서비스는 약간 증가한 것에 비해 공급서비스는 크게 증가한 것을 알 수 있다. 공급서비스가 증가하면서 지지서비스와 조절서비스가 저하되지 않았으며, 제도 시행 전 다른 생태계서비스 유형에 비하여 효율성이 낮았던 공급서비스가 제도의 시행 이후 크게 증가하면서 생태계서비스 유형간 상호경합 관계가 완화되고 제도 시행전에 비하여 생태계서비스 유형간 균형상태가 개선되었음을 알 수 있다.

반면 하위집단의 경우 제도의 시행 이후 조절서비스와 지지서비스가 크게 증가하였으나 공급서비스는 거의 증가하지 않았다. 따라서 하위집단에서는 공급서비스와 다른 생태계서비스 유형의 상호경합관계가 지속되고 있으며, 생태계서비스 유형간 균형이 개선되지 못했다는 점을 알 수 있다.

〈그림 4〉 제도 도입에 따른 생태계서비스의 Trade-Off 관계 변화



이상의 연구결과는 국유림보호협약에 의한 국유림 관리가 자연자원의 이용을 증진하면서도 자연환경의 보전을 저하시키지 않는다는 점을 시사한다. 또한 국유림보호협약 제도가 자연환경의 보전과 자연자원의 이용간 균형을 이루게 하여 생태계서비스의 유형간 상호경합 관계를 완화시키는 효과를 가지고 있다는 점을 시사한다.

V. 결론

본 연구는 우리나라의 협력적 환경거버넌스가 환경보전과 경제성장의 양립에 기여할 수 있는지 그 가능성을 탐색하는데 목적이 있다. 연구목적의 달성을 위하여 우리나라 산림분야에서 시행되고 있는 협력적 환경거버넌스 중 국유림보호협약 제도가 국유림에서 창출되는 환경적 보전가치와 경제적 이용가치에 미치는 영향을 분석하였다.

국유림의 생태계서비스 효율성의 추이를 분석한 결과 자연환경의 보전을 통해 구현되는 조절서비스와 지지서비스의 효율성 지수(2015-2016년 평균 기준)는 각각 약 0.9와 약 0.7로 높은 수준을 유지하고 있는데 반해 자연자원의 이용을 통해 구현되는 공급서비스 효율성 지수는 0.3로 다른 유형에 비하여 효율성이 크게 낮은 것으로 나타났다. 이는 우리나라의 국유림 관리제도가 산림보호에 초점을 맞추면서 주로 산림에의 접근 및 이용을 통제하는 방식으로 이루어지고 있기 때문에 국유림의 공급서비스가 제대로 발현되지 못하고 있는 것으로 추정된다.

국유림보호협약 제도가 생태계서비스 효율성과 생태계서비스 유형간 상호경합 관계에 미치는 영향을 분석한 결과 지역주민과 협력하여 국유림을 관리하는 국유림보호협약 제도는 자연자원의 이용을 증진하면서도 자연환경의 보전을 저하시키지 않았다. 또한 국유림보호협약 제도가 자연환경의 보전과 자연자원의 이용간 균형을 이루게 하여 생태계서비스의 유형간 상호경합 관계를 완화시켰다.

이는 국유림보호협약 제도의 특성에서 기인한 것으로 보인다. 국유림보호협약에 참여하는 지역주민은 국유림 보호활동을 수행하고 그에 대한 보상으로 국유림의 접근권 및 이용권을 부여받는다. 이때 국유림보호협약 제도는 자연환경의 이용한도를 최소한으로 제한한다. 국유림 이용은 허가된 기간에 국유림 중 허용된 일부 구역 내에서 자생적으로 자라난 산나물이나 잣 등 산림부산물의 단순 채취만을 허용한다. 이처럼 지역주민들이 국유림의 자정능력을 초과하지 않는 선에서 국유림을 이용하도록 정부가 이용의 기준을 명확하게 제시하고 이용행위를 지속적으로 관리하기 때문에, 지역주민의 국유림 이용을 허용하더라도 국유림의 자연환경이 지속적으로 보전되는 것으로 추측된다.

우리나라는 산림에의 접근 및 이용을 허가하는 경우 산림자원의 무분별한 이용으로 산림보전에 위해가 될 것을 우려하여, 산림에의 접근권 및 이용권을 제한하는 통제 위주의 규제정책을 주로 시행해왔다. 그러나 우려와는 달리 국유림보호협약 제도를 통해 지역주민에게 국유림 이용을 허가하는 경우에도 국유림의 보전가치는 감소하지 않았다.

연구결과에서 나타난바와 같이 산림보호 위주의 국유림 관리 제도는 국유림의 자연환경 보전을 성공적으로 달성하게 할 수 있으나, 국유림 자원의 이용가치를 저하시키는 문제가 있다. 지속가능성을 위해서는 자연환경의 보전과 효율적 이용이 균형을 이루어야 한다. 따라서 생태계서비스가 유형간 균형과 조화를 이루면서 총가치가 최대한 발현되도록 하는 지속가능한 공유자원 관리제도가 필요하다고 사료된다.

지역주민과 함께하는 협력적 환경거버넌스는 자연환경의 환경적 보전가치와 경제적 이용가치를 동시에 증진시켜 환경보전과 경제성장의 양립가능성을 높이는 데 기여할 수 있다. 또한 협력적 환경거버넌스는 생태계서비스 유형간 상호경합관계를 완화시킴으로써 첨예하게 대립하는 환경갈등을 줄이는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 더 나아가 소외되어 있는 국유림 소재 지역사회의 주민에게 소득창출의 기회를 제공함으로써 사회적 형평성 증진에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

본 연구는 협력적 환경거버넌스를 통한 환경보전과 경제성장의 양립가능성 가설을 우리나라에서 시행되고 있는 제도에 적용하여 실증적으로 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 공유자원의 지속가능한 관리를 위한 제도적 방안을 모색하기 위하여 향후에는 다양한 유형의 공유자원 관리제도가 공유자원의 지속가능성에 미치는 영향을 비교분석하는 연구가 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

- 강문선. (2010). “재화의 특성과 거버넌스 구조.” 서울행정학회 춘계학술대회(한국행정학의 학문적 위상 정립). 서울, 4.30.
- 고석형 외. (2014). “한라산 사제비동산일대 산불피해지의 식생 및 토양특성 변화.” 「한국환경생태학회 학술대회논문집」, 24(2): 71-72.
- 권태성 외. (2011). “산불지 복원방법과 산불강도가 딱정벌레군집에 미치는 영향.” 「한응곤지」, 50(4): 267-278.
- 김세빈·곽경호·백인환. (2002). 「국유임산물 양여제도에 대한 연구」, 대전: 산림청.
- 김원 외. (1999). “산불이 삼마산의 산림식생에 미치는 영향.” 「한국생태학회지」, 22(3): 145-153.
- 김재현, 홍성권, 장주연, 태유리. (2013). “산림자원의 활용을 통한 귀산촌 활성화 방안 연구.” 「한국산림휴양학회 학술발표회 자료집」, 4: 406-409.
- 김종민 외. (2004). “산불의 영향을 고려한 산지사면의 안정성 평가.” 「한국방재학회논문집」, 4(1): 57-64.
- 노명준. (2003). 「신국제환경법」, 법문사.
- 박선영. (2017). 「국유림 인근 주민의 산림청에 대한 신뢰에 관한 연구」, 서울대학교 석사학위논문.
- 산림청. (2018). 「2018 임업통계연보」, 대전: 산림청.

- 서정일 외. (2010). “산불피해지에 있어서 강우패턴에 따른 침식토사량의 변화.” 「한국 임학회지」. 99(4): 534-545.
- 성규철·서정원. (2004). “산림복합경영을 이용한 산촌지역의 소득증대 방안.” 「산림경제연구」. 12(1): 32-45.
- 손영모 외. (2014). 「한국의 산림 바이오매스 자원량 및 지도(Map)」. 국립산림과학원.
- 안소은. (2013). “의사결정지원을 위한 생태계서비스의 정의와 분류.” 「환경정책연구」. 12(2): 3-16
- 유금록. (2004). 「공공부문의 효율성 측정과 평가」. 대영문화사.
- 윤여창. (1995). “산림의 환경보전기능에 대한 평가.” 「자원경제학회지」. 5(1): 137-164.
- 윤여창, 김의경, 손철호, 배재수. (1993). “산촌주민들에 의한 공유자산으로서의 산림의 이용 - 백운산 지역의 사례.” ???.
- 윤여창, 손철호, 이진규. (1994). “국유림 경영이 지역사회에 미치는 영향에 관한 연구.” 「한국임학회지」. 83(1): 38-49.
- 윤여창 외. (1999). “지속가능한 산지개발을 위한 환경기준 설정에 관한 연구.” 「환경영향평가」. 8(2): 53-63.
- 윤여창 외. (2015). 「지역기반 산림관리 실태 및 여건 분석: 국유림 보호협약과 국유임산물 양여제도를 중심으로」. 한국농촌경제연구원 연구자료.
- 이만우. (1983). “마을공동소유림의 이용 및 관리실태 조사 연구.” 「한국임학회지」. 61(1): 60-68.
- 정준금 외. (2007). 「환경과 사회」. 대영문화사.
- 최종천, 최종운, 주진순. (1998). “산림자원의 합리적 이용 개발을 통한 산촌소득증대 방안에 관한 연구 - 자연휴양림 조성지역을 중심으로.” 「산림경제연구」. 6(1): 1-19.
- 함은경·김민·전진형. (2015). “시스템 사고를 통한 생태계서비스의 trade-off 관계 고찰.” 「한국 시스템다이내믹스 연구」. 16(2): 75-100.
- 허철행. (2012). “국유림의 관리 개선방안.” 「한국정책학회 학술대회」. 2012(2): 299-311.
- Aklilu A. (2013). *Conservation and impacts of decentralized Forest Governance in Ethiopia, PhD dissertation, Departement of food and resource economics. Faculty of science, University of Copenhagen.*
- Amente, G. (2005). *Rehabilitation and sustainable use of degraded community*

- forest in Bale Mountains of Ethiopia. PhD. Thesis. Albert-Ludwigs-university, Freiburg im Breisgu, Germany.*
- Atapattu, S. A. (2006). *Emerging Principle of International Environmental Law*. Transnational Publishers, Inc.
- Bekel, M. (2003). *Forest property right, the role of state and institutional exigency: the Ethiopian experience*. Department of rural development. Uppsala, Swedish University of Agriculture science.
- Charnes, A., Cooper, W. W., & Rhodes, E. (1978). "Measuring the efficiency of decision making units." *European Journal of Operational Research*. 2: 429-444.
- Chhatre, A. and Agrawal, A. (2009). "Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons." *Proceedings of the national Academy of sciences*. 106(42): 17667-17670.
- Coase, Ronald H. (1960). "The Problem of Social Cost." *Journal of Law and Economics*. 3: 1-44.
- Cooper, W. W., Seiford, L. M., & Zhu, J. (2004). *Handbook on Data Envelopment Analysis*. Kluwer Academic Publishers.
- Costanza, R., D'Arge, R., de Groot, R. S., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., Naeem, S., O'Neill, R. V., Paruelo, J., Raskin, R. G., Sutton, P., and van den Belt, M. (1997), "The value of the world's ecosystem services and natural capital." *Nature*, 387: 253-260.
- de Groot, R. S., Wilson, M., Boumans, M. J., (2002). A Typology for the Classification, Description and Valuation of Ecosystem Functions, Goods and Services, *Ecological Economics*, 41: 393-408.
- Dryzek, J. S., (2013). *The Politics of the Earth: Environmental Discourse*. Oxford University Press.
- Gobeze T. M., Bekele, M., Lemenih and KASSA, H. (2010). Participatory forest management and its impacts on livelihoods and forest status: the case of Bonga forest in Ethiopia. *International Forestry Review* Vol.11(3), 2009.
- Guthiga, P.M. (2008). Understanding Local Communities' Perceptions of Existing Forest Management Regimes of a Kenyan Rainforest. *International Journal of Social Forestry* 1(2): 145-167.

- Hardin, Garrett. (1968). "The Tragedy of the Commons." *Science*. 162: 1242-1248.
- He, Yafen., et al. (2016). Forested land use efficiency in China: Spatiotemporal Patterns and Influencing Factors from 1999 to 2010. *Sustainability*. 8. 772.
- IPCC. (2006). 2006 IPCC Guideline for National Greenhouse Gas Inventories, Prepared by the National Greenhouse Gas Inventories Programme, Eggleston H.S., Buendia L., Miwa K., Ngara T. and Tanabe K. (eds). Published: IGES, Japan.
- Kao, Chiang. (1998). "Measuring the efficiency of forest districts with multiple working circles." *Journal of the Operational Research Society*. 49: 583-590.
- Kao, Chiang. (2000). "Data envelopment analysis in resource allocation: An application to forest management." *International Journal of Systems Science*. 31(9): 1059-1066.
- Kassa, H. (2009). Building future scenarios and uncovering persisting challenges of participatory forest management in chilmo forest. Central Ethiopia. *Journal of Environmental Management* Karen V, 2003. Assessing the institutional arrangements Governing Australia's outback resources. CSIRO sustainable Ecosystems.
- Ke, S. F., et al. (2015). "Evaluating the implementation efficiency of the Natural Forest Protection Program in ten province of western China by using Data Envelopment Analysis(DEA)." *International Forestry Review*. 17(4): 469-476.
- Li, Lei., Hao, Tongtong., & Chi, Ting. (2017). "Evaluation on China's forestry resources efficiency based on big data." *Journal of Cleaner Production*. 142: 513-523.
- MA(Millennium Ecosystem Assessment). (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Multiscale Assessment, Millennium Ecosystem Assessment Series, 4*. Washington, DC (Island Press), Google Books.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the commons: Evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1999). Self-Governance and Forest Resources. 20th CIFOR Occasional paper.

- Ostrom, E. (2000). "Collective Action and the Evolution of Social Norms." *The Journal of Economic Perspectives*. 14(3): 137-158.
- Persha, L., Agrawal, A. and Chhatre, A. (2011). "Social and Ecological Synergy: Local Rulemaking, Forest Livelihoods, and Biodiversity Conservation." *Science*. 331(6024): 1606-1608.
- Takahashi, R., Todo, Y., (2012). Impact of Community-Based Forest Management on Forest Protection: Evidence from an Aid-Funded Project in Ethiopia. *Environmental Management*.
- TEEB. (2010). The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the Approach, Conclusions and Recommendations of TEEB.
- Tercek, M. R. and Adams, J. S. (2013). Nature's fortune: How business and society thrive by investing in nature. The Nature Conservancy.
- Vollmar, A. 2012. Community Forestry and its Effects in Poverty Alleviation in Rural Bhutan.
- Zadmirzaei, M., et al. (2017). "Assessing the impact of the external non-discretionary factor on the performance of forest management units using DEA approach." *Journal of Forest Research*. 22(3): 144-152.

김민경(金民耿): 주저자. 성균관대학교 국정관리대학원에서 2014년 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울대학교 농업생명과학연구원 미래환경산림자원연구소의 선임연구원으로 재직 중이다. 주 연구 분야는 환경거버넌스, 환경행태, 산림정책, 생태계서비스의 지속가능성 평가 등이다(min34071@gmail.com).

박소희: 참여저자. 서울대학교 농업생명과학대학 산림과학부 박사과정에 재학 중이다. 현재 생태계서비스의 가치 평가, 산촌주민의 소득구조, 생태계서비스가 지역사회에 미치는 영향 등에 관한 연구를 수행하고 있다(dannysohui@snu.ac.kr).

윤여창: 교신저자. 미국University of Washington, College of Forest Resources에서 1988년 산림학 박사학위를 취득하고, 현재 서울대학교 농업생명과학대학 산림과학부에서 교수로 재직 중이다. 공유자원 거버넌스, 산림 전통지식, 생태계서비스 가치 평가 등에 관한 연구를 수행하고 있다(youn@snu.ac.kr).

초기 연결망의 연결강도 증가 요인에 관한 연구: ‘낮선대학’ 참여자 연결망 사례분석을 중심으로

장석류·조민혁·이숙종

본 연구는 ‘낮선대학’이라는 소그룹 사회적 프로젝트를 사례로 참여자들의 연결망이 시간의 변화에 따라 어떻게 변화했으며, 이에 영향을 주는 요인들이 무엇인지 규명해보았다. 총 53명으로 구성된 연결망 참여자 가운데 41명의 설문자료를 바탕으로 네트워크 사이의 관계를 분석하는 QAP(Quadratic Assignment Procedure) 상관분석과 다중회귀분석을 수행하였다. 그 결과, 연결망의 강도가 증가하고 있었으며, 성별과 결혼유무, 출석일수, 외향 연결중앙성 변화량, 향후 관계비중 등의 요인들이 영향을 미치고 있음을 발견하였다. 중개자 역할빈도와 내향 연결중앙성 변화량은 상관성은 있으나 인과성은 없었고, 직업과 가치지향의 유사성이 연결강도에 미치는 영향은 기각되었다. 본 연구는 정책학에서도 주목받는 네트워크 거버넌스 연구에 있어 연결망 강화와 노드의 중요성을 시사한다.

[주제어 : 초기 연결망, 연결강도 증가, QAP 분석]

I. 서론

행정가는 정책 의사결정을 위해 정책 토론회와 현장 간담회, 민관 협의체 신설 등 연결과 협력, 조정을 위한 정책 연결망을 형성하기 위해 노력한다. 하지만 이러한 새로운 거버넌스 연결망을 만들어가려는 많은 시도에 비해 시간이 지날수록 연결망의 연결 강도는 약해지거나 연결망 자체가 형성되지 않는 경우가 많다. 그렇다면 어떤 요인이 연결망의 연결강도를 강하게 혹은 약하게 변화시키는 것일까? 한번 형성한 약한 연결을 유지 혹은 강화하여 새로운 연결 형성에 드는 정책적 비용을 줄일 수는 없을까? 느슨했던 연결 강도가 점차적으로 강해지거나 약해진다면 노드의 어떠한 속성이 연결망의 연결강도 변화에 영향을 주는지 찾아볼 필요가 있다.

연결망에 대한 이해는 지속가능한 소그룹 공동체 연구에 기여할 뿐만 아니라, 정책적인 차원에서도 거버넌스 네트워크를 구축하고 유지하려는 시도에 함의를 준다.

본 연구의 사례가 되는 ‘낮선대학¹⁾’은 Richard Koch & Greg Lockwood의 낮선 사람 효과(2012)에서 영감을 받아, 백영선 외 6인이 시작한 사회적 프로젝트이다. 최초 7인이 다양한 직업과 배경을 가진 그들의 지인 7명을 각각 추천하였고, 추가 인원을 더해 총 55명이 모여 ‘낮선대학 1기(35세~45세)’를 시작했다. 다양성을 기반으로 존재하지 않았던 약한 유대 연결망이 시작되었다. 가장 큰 특징은 참여 학생이 강사가 되는 것이었다. 무작위로 강의 순서를 정하고, 1년 간 매주 2명씩 본인의 주제를 강의하고, 다양한 장소에서 이루어진 ‘낮선대학’의 연결망은 모임과 SNS 등의 온·오프라인 연결을 통해 변화해 갔다. 2017년 시작된 ‘낮선대학’ 1기는 참여자의 추천을 통해 2019년 ‘낮선대학’ 4기²⁾로 이어지고 있다.

기존 연결망 연구는 이미 견고하게 확립되어 있는 연결망을 대상으로 진행한 경우가 대부분으로 배태성 관점에서 연결망은 이미 주어진 것으로 보는 경향이 강했다. ‘낮선대학’ 프로젝트는 연결망이 형성되고 변화하는 초기 단계를 살펴볼 수 있는 시도이다. 본 연구는 프로젝트의 세 번째 시도인 ‘낮선대학’ 3기를 대상으로, 2018년 3월 시점에서 노드 간의 연결과 연결강도가 2018년 12월 시점에서 시차를 두고 어떻게 변화하였는지 분석해 보고, 연결망의 연결강도 변화에 영향을 주는 개인의 속성이 무엇이었는지 찾아보고자 한다. 연결망이 초기에 형성되어 나갈 때, 연결망의 연결강도 변화 요인을 찾을 수 있다면, 반대로 연결망이 이어지지 않거나 연결망의 연결강도가 약해지는 원인도 설명할 수 있을 것이다. 하나의 사회적 프로

- 1) 백영선(43세, 카카오임팩트 매니저)외 6명이 10년 이상 사회생활을 하면서 성장이 멈추고 내부동력이 사라졌다고 느꼈을 때, 각각 7명의 친구를 초대하여 2016년 낮선대학 1기가 만들어졌다. 나이는 33~45세로 제한하였고, 성별은 5:5로 맞추고 참여자 직업다양성을 고려하여 동일한 조직에서 최대 2명까지만 초대하였다. 실험적 운영방식은 제비뽑기로 순서를 정하여 참여자가 연 1회 강사가 되어, 매주 월요일 2명씩 1시간 동안 자유주제로 강의를 하였다. 자신의 직업에 관한 스토리, 취미, 흥미 분야, 본인의 인생이야기 등 다양한 내용이 다루어졌다. 학비는 40만원이었고, 진행과 기록을 담당하는 조교 2명의 인건비와 장소 대여료와 강의시간에 간식 등을 제공하였다. ‘7회 출석, 1회 발표’가 졸업요건이었고, 신입생이 되려면 낮선대학 멤버의 초대를 받아야 한다. (황은순 기자, 2019.05.06.: ‘낮선대학’ 만든 백영선 ‘판’ 벌이는 남자 7명을 연결해 ‘대학’을 만들다; 주간조선).
- 2) 2016년 낮선대학 1기가 만들어진 이후, 2017년 ‘낮선대학 1기’ 55개의 노드가 각각 1명씩 추천한, 동일한 구조의 낮선대학 2기 프로젝트를 진행하였다. 2018년 낮선대학 1, 2기 추천으로 낮선대학 3기와 33세 이하의 낮선대학 Y(24세~33세)가 시작되었고, 2019년 낮선대학 3기의 추천을 통해 낮선대학 4기 프로젝트가 계속되고 있다. 낮선대학 1기, 2기, 3기, 4기 등은 100일 글쓰기방, 100일 그림 그리기방, 번개 캠핑방, 100일 걷기방 등 다양한 취미와 관심사별로 연결을 다양화하고 있다.

젝트를 통해 약한 유대 연결망이 점차적으로 강한 유대 연결망으로 변화하는 노드의 속성을 이해하는 것은 초기 연결망 변화 연구에 중요한 함의를 제공해줄 것이다.

II. 선행 연구 검토

1. 네트워크연구

사람들은 네트워크 연결(network ties)을 왜 만들어 가는 것일까? 또한 누가 누구와 연결을 형성해 나가는 것일까? 첫 번째로는 유유상종(類類相從)이라고 표현되는 동질성에 기초한 그룹 상호작용 이론이 도움이 된다. 즉, 구성원은 자기와 비슷하다고 여기는 다른 그룹 구성원들과 소통하며 관계를 유지해 가는 경향이 있다. Brass(1995)는 유사성이 의사소통을 쉽게 하고, 행동의 예측 가능성을 높이며, 신뢰와 호혜 관계를 육성한다고 보았다. 실제로, 유사한 것에 끌린다는(similarity-attraction hypothesis) 가설(Byrne, 1971)은 개인이 자신과 유사한 다른 이들을 선택할 가능성이 높다는 Sherif(1958)의 연구에서 예시된다. 동질성 기반 상호작용은 관계에서 발생할 잠재적 갈등영역을 줄여주기 때문이다. 동질성 이론의 핵심 이슈는 유사성을 평가하는 데 사용되는 기준을 결정하는 것이다. 동질성은 나이, 성별, 교육, 명성, 사회 계급, 임기 및 직업의 유사성을 토대로 연구되었다(Carley, 1991; Coleman, 1957; Ibarra, 1992, 1995; Laumann, 1966; Marsden, 1988; McPherson & Smith-Lovin, 1987). 이 이론은 동일한 속성을 가진 노드 간의 연결강도가 강해진다는 가설을 뒷받침한다.

두 번째는 합리적인 자기이익 패러다임 관점으로 네트워크를 접근하는 연구들이다. 이 연구들은 사람들이 개인 선호와 욕구를 극대화하기 위해 즉, 사회적 자원 또는 사회자본의 축적에 대한 투자로서 서로에 대한 관계형성을 고려한다는 것이다. 사회자본은 서로 아는 지인과 지속적이고 일상적 관계를 통해, 개인 또는 집단이 얻을 수 있는 실제 또는 가상 자원의 합이다(Bourdieu & Wacquant, 1992, p119). 개인들은 자기 이익의 관점에서 사회자본을 동원하여(Coleman, 1988, 1990, Lin 2001) 다양한 기회를 얻을 수 있을 것으로 기대한다. Coleman은 두 행위자의 상호작용에서 각 행위자가 자기 이익에 기반하여 행동하면서 어떻게 소그룹 사회시스템이 형성되는지 보여줬다. 각 행위자는 각자의 이익을 극대화하기 위해 노력하지만 동시에 그 정도를 조절하고 제한한다. 이는 서로의 행동에 한계점을 부과하고 이기심의 정도를 조절해 나가야만 상호작용이 지속될 수 있기 때문이다. 이러한 합

리적 자기이의 패러다임 관점에서는 연결망 내에 새로운 정보와 기회를 연결해주는 중개역할이 활발하거나 서로 간에 선호와 욕구를 반영할 수 있는 노드의 속성에 따라 연결망의 강도에 변화가 있을 것이라는 가설 설정을 뒷받침할 수 있다.

또 다른 네트워크 관점은 인지 이론 계열이다. 특히 일관성 이론은 소그룹(small groups) 연구와 관계가 있다. Heider(1958)의 균형이론(balance theory)은 두 개인이 친구라면, 대상에 대해 유사한 평가를 가지려 한다고 주장했다. Holland & Leinhard(1975)는 두 사람이 제3자에 대한 평가가 일치하지 않으면 불쾌감을 느끼게 되고, 제3자에 대한 평가를 변경하여 인지상의 불일치를 줄이기 위해 노력한다고 하였다. 일반적으로 말하자면, 이 주장은 "우리는 친구의 친구와 친구가 되고 싶다"는 것이고, 우리의 친구가 서로 친분을 맺지 않을 때 긴장감을 가진다는 것이다. 소그룹에서, 이 영향을 미치는 관계는 (누가 "누구를 좋아하는지") 집단 내 의사소통 연결 형성과 집단 내 연합의 발전에 대한 중요한 설명이 된다. 본 연구 '낮선대학' 프로젝트는 참여하는 노드의 특별한 자격요건은 없지만, 지인의 추천으로 연결되는 소그룹 연결망인 만큼 무작위로 모여진 연결망과는 다른 점이 있다. 따라서 인지이치론에 근거하여 친구의 친구들이 모인 약한 유대는 시간이 지날수록 노드 간의 이행성으로 연결망 전체의 연결강도가 강해진다는 가설 설정이 가능하다.

2. 강한 연결과 약한 연결

사람들은 더 자주 교류할수록 서로에 대한 친근감이 강해진다(Homans, 1950). 관계의 힘은 시간의 양, 감정적 강도, 친밀감, 상호간 서비스 조합이 영향을 미치고, 관계가 강할수록 서로 비슷해지며 우정을 맺을 가능성도 커진다(Granovetter, 1973). 네트워크 연구자들은 가족과 친구와 같은 강한 연결(strong ties)과 지인으로 연결된 약한 연결을 구분하였다(Granovetter, 1973, 1982). 이 구분은 연결 간의 빈도와 강도, 영향 등 다수의 측면을 포함할 수 있다.

강한 연결은 가족이나 친구 또는 거의 매일 만나는 직장 동료 등 특별한 사람들과 맺는 친밀한 관계를 의미하고, 정서적 유대감을 주어 개인의 심리적 행복을 위해 필수적이다. 강한 연결이 부족할 때 사람들은 우울함을 느끼지만 반면에, 강한 연결에 지나치게 의존하면 오히려 더 고립감을 느끼거나 정보에서 소외되어 어려운 상황을 맞이할 수도 있다(Richard Koch, Greg Lockwood, 2012: p.33). 약한 연결이란 친구의 친구, 왕래가 뜸한 이웃, 강한 관계로 지낸 적이 있지만 지금은 가끔 연락을 주고받는 사람 등 우리의 삶에 일종의 배경 같은 사람들이다. 약한 연결은

다양한 정보를 찾고 있을 때 더 가치가 있다. 강한 연결망 안에 있는 사람들은 우리 자신과 비슷한 성향을 지니고 있고, 주로 자신과 크게 다르지 않은 사회적 영역에서 활동하기 때문에 내가 갖고 있는 정보와 크게 다르지 않은 정보만을 가지고 있다(Richard Koch, Greg Lockwood, 2012: p64). 그에 반해 약한 연결은 사회적 배경과 활동이 다르거나 조금만 같은 사람들과의 관계이기 때문에 새로운 정보나 아이디어를 얻거나 사람을 소개받거나 하는 데 유익하다. Langlois(1977)는 퀘백 주 정부 사람들의 채용과정 연구를 통해 약한 연결을 활용하여 새로운 직장을 얻는 기회가 높음을 밝혔고, Lin, Ensel, and Vaughn(1981)는 뉴욕에 거주하는 20-64세 남성 구직 과정조사를 통해 약한 연결을 이용할 경우 더 좋은 직업을 획득했음을 확인하였다. 이러한 차이점으로 인해 사회자본론자들은 강한 연결이 정서적 안정과 보호를 보장하는 '결속자본(bonding capital)'의 기능을 한다면, 약한 연결은 다양한 네트워크로의 이동과 사회경제적 기회를 제공하는 '교량자본(bridging capital)'의 기능을 한다고 보았다.

그렇다면 개인들은 강한 연결과 약한 연결 중 무엇을 선택할 것인가? Pool(1980)은 사람들이 어떤 연결(ties)을 선택하는지는 본인이 가지고 있는 연결의 숫자와 강도, 각 연결의 유용성에 따라 달라진다고 하였다. 만약 다양한 정보와 아이디어, 새로운 일자리가 필요하면 약한 유대를 활용할 수 있다. 하지만 긴급한 이유와 높은 신뢰수준이 필요하면 사람들은 강한 연결에 의존하려는 경향이 존재한다. Stack(1974)은 흑인 가족들은 신뢰가 있는 동료라고 인식하는 집단 내에서 주로 사회적 관계를 형성한다고 하였다. 주류사회의 언어나 문화에 익숙하지 못한 이민자들도 강한 연결에 의존하면서 사회적 안정망을 찾는 경향이 강하다.

강한 연결과 약한 연결이 전혀 다른 그룹에서 이루어지는 것은 아니며, 그룹 내에서의 작동하는 두 가지 연결 유형을 분석한 연구도 많다. Weimann(1980)은 이스라엘 키부츠에서 280명에 대한 연결을 측정하였다. 이 연구에서 약한 연결이 네트워크 곳곳에 정보를 전달시키는 역할을 하는 반면 의사결정은 주로 강한 연결 안에서 이루어지며, 신뢰성 특히 영향력은 강한 유대를 통해 증대됨을 발견하였다. Friedkin(1980)의 연구에서 거시적 통합은 약한 유대를 통해, 미시적 통합은 강한 유대를 통해 이루어진다고 하였다. Bearden and others(1975)는 미국기업에서 이 사회의 연결성을 연구하였는데, 강한 연결은 파벌과 이익집단을 형성한 반면에 약한 연결에서는 공동의 방향과 이익을 중요시하여 파벌이 형성되지 않았다. Carpenter(1988, 2003)는 로비 네트워크 연결망 분석을 통해 약한 연결과 강한 연결을 활용할 때, 얻는 각기 다른 장점을 확인했다. 1988년에는 로비 네트워크에서

약한 연결을 가진 사람, 알게 아는 지인들에게 더 많은 투자를 하는 조직이 정부접근성을 향상시킨다는 연구결과를 도출하였다. 네트워크 전체의 관점에서 볼 때, 약한 연결은 모든 로비스트들에게 더 나은 정보를 준다. 하지만 이후 진행된 후속 연구(2003)에서는 정보에 대한 집단적 수요가 증가하는 경우에는 지인-전략(acquaintance strategy)에서 친구-전략(chum strategy)으로 수정하여 강한 유대 관계를 맺는 것에 중점을 두게 된다는 것을 확인했다. “친구는 그들의 친구를 먼저 돕고, 지인은 나중에 돕는다”(Uzzi, 1996)는 사실 때문이다.

지금까지 사람들은 네트워크 연결(network ties)을 왜 만들어 가고, 누가 누구와 연결을 형성해가는 것인가에 대한 기존 네트워크 연구와 연결망의 연결 강도 차이에 따라 약한 연결과 강한 연결의 특성을 살펴보았다. 본 연구에서는 기획된 사회적 프로젝트인 ‘낮선대학’ 사례를 통해 연결망 강도에 영향을 주는 노드의 속성을 찾아보고, 시간 차이를 두고 연결망의 연결강도가 어떻게 변화하고, 변화에 따른 소집단의 특성들이 어떻게 달라지는지 탐색해보고자 한다.

III. 연구방법

1. 연구대상

‘낮선대학’ 3기 소그룹 연결망 사회적 프로젝트는 총 53명의 참여자(이후 노드로 칭함)가 참가하였다. 총 9개월간 오프라인 공식 모임을 29회 진행하였다. 노드는 1, 2기 추천을 통해 친구의 친구들이 새로운 연결망에 연결되었다. 추천조건은 33~45세 연령대에서 성비 균형을 맞추고, 동일 조직은 최대 2명을 넘지 않는 기준으로 직업 다양성을 이뤘다. 각 노드들은 기간 동안 한번 자신의 강의를 했고, 노드별 강의를 9개월간 53개 이루어졌다. 강의 전, 15분가량 오랜만에 온 사람과 특별한 이슈가 있었던 노드들의 근황 토크를 진행하였다. 보통 강의를 진행한 두 명의 노드를 중심으로 이야기가 시작되었고, 함께 할 수 있는 일, 도와줄 일, 도움 받은 일 등에 대한 이야기가 이어지기도 했다.³⁾

3) 김연지(2018, 낮선대학 운영리포트 요약). 현재 카카오 개발자로 근무하고 있으며, 낮선대학 1기-4기 까지 운영진으로 참여한 노드이다. <https://brunch.co.kr/@greenful/39>

〈표 1〉 ‘낮선대학 3기’ 소그룹 연결망 프로젝트 구조

분류	내용
구성방법	기존 낮선대학 1, 2기 추천, 총 53명
추천조건	33~45세, 직업 다양성(동일 조직 최대 2명)
기간	2018년 3월19일~12월7일
운영	- 모든 참여자가 1회/연 본인 강의 진행 - 1기, 2기 참여자로 구성된 스텝 7인이 한 달에 1회 스텝회의 - 연 40만원 학비납입, 진행과 기록 조교 인건비, 장소 대여료 등 사용
오프라인 연결	- 총 29회/연 - 공식 연결 : 노드 별 53개 강의, 1회 2개 강의 진행 - 비공식 연결 : 지역별, 관심사별 소그룹 수시 연결
온라인 연결(카카오톡)	41,483 메시지, 3,323개 사진 정보 공유

오프라인 모임 외에 온라인 단체방에서는 41,483개의 메시지가 공유되었고, 서로간의 페이스북, 인스타그램 등 온라인 네트워크가 연결되었다. 이러한 연결을 통해 약한 유대 연결망은 변화하였고, 노드 간 연결 강도에 변화가 생겼다.

2. 변수정의 및 가설설정

1) 종속변수: 연결강도

소그룹 사회적 연결망 프로젝트 전(2018. 3)에서 후(2018. 12)의 노드 간 연결 강도 변화를 측정하였다.

Granovetter(1973)는 관계의 힘은 시간의 양, 감정적 강도, 친밀감, 상호간 서비스 조합이 영향을 미치고, 관계가 강할수록 서로 비슷해지며 우정을 맺을 가능성이 크다고 하였다. 본 연구에서는 연결망에 속한 참가자를 대상으로 표2와 같이 연결 강도를 5개 척도로 나누어, 프로젝트 전과 후로 나누어 노드별로 연결강도 변화를 측정하는 설문을 실시하였다. Granovetter(1973, 1974)의 강한 연결과 약한 연결도 관계에 참여하고 있는 사람들의 관계의 강도(relational strength)를 기준으로 구분된다. 연결강도가 변화한다는 것은 최초에 연결망이 없다가 초기 형성과정을 지나 약한 연결의 관계망의 특징을 보이고, 이후 연결강도가 더 강해진다면 강한 연결로 변화하는 것으로 가정해볼 수 있다.

〈표 2〉 종속변수 측정 척도

연결강도	연결강도 척도
1	알지 못함
2	이름은 알고 있지만 친밀감 없음
3	연결 빈도 약, 친밀감 약
4	연결 빈도 약, 친밀감 강
5	연결 빈도 강, 친밀감 강

본 연구의 연결망은 친구의 친구로 연결된 네트워크다. ① 상대 노드가 누구인지 ‘알지 못함’은 연결강도 1로 측정하였다. 1은 노드의 존재 자체를 몰랐다는 의미로 상호 연결성이 전혀 없다는 의미이다. ② 상호 직접적인 유대는 없지만, 인사를 나눴거나 지인의 지인 관계로 상대가 누구인지 아는 경우는 연결강도 2로 측정하였다. 연결강도 2는 현재 유대는 없지만 이후 상호 연결될 수 있는 잠재력이 높다. 연결강도 2의 관계는 방향성이 있어서 특정 노드가 사회적 인지도나 영향력이 높거나 혹은 네트워크의 허브에 위치할 경우 해당 노드는 상대를 알지 못하지만 상대는 본인을 알 수도 있다. 상호 연결강도 2의 관계는 공통된 친구 노드를 통한 이행성(transitivity)으로 연결될 가능성이 높다.

프로젝트가 시작되면서, 주 1회 공식적인 오프라인 만남과 월 평균 4,600개의 온라인 수시 대화, 비공식적 소규모 그룹 온·오프 연결들이 이루어졌다. 시간이 지남에 따라 참여 노드의 여러 속성에 따라, 연결의 빈도와 친밀감을 느끼는 강도가 변화하였다. ③ 연결 빈도와 친밀감 모두가 약하게 연결되었다고 느끼는 노드와의 관계는 연결강도 3으로 측정하였다. 연결강도 3에서부터 노드 간 연결되어 있다고 느끼면서, 약한 유대의 특징을 보일 수 있다. ④ 노드 간 연결이 빈번하지 않아도, 친밀감을 강하게 느끼는 노드는 연결강도 4로 측정하였다. 연결강도 3과의 차이점은 연결 빈도가 동일하게 높지 않지만 상대노드에게 높은 수준의 친밀감의 강도를 갖는 경우로 설정하였다. ⑤ 공식적인 연결 외에 비공식적 1:1 연결을 포함해 연결 빈도도 높고, 강한 사회적 지지와 친밀감을 가질 경우 연결강도 5로 측정하였다. 연결강도 4와의 차이점은 연결빈도까지 높은 경우이다. 본 연구는 종속변수가 참여자 간의 연결강도를 측정하는 것인데, 이것을 5점 척도 설문을 통해 조사하였다. 하지만 연구 참여자별로 느끼는 연결강도 기준에 대한 주관적 차이가 있을 수 있다는 한계는 존재한다.

2) 독립변수

독립변수는 ① 성별, 결혼유무, 직업과 같은 인구사회학적 변수 ② 가치지향 ③ 출석일수 ④ 중개자 빈도 ⑤ 외향-내향연결 중앙성 변화량 ⑥ 향후 관계비중을 측정하였다.

(1) 인구사회학적 속성변수- 성별, 결혼유무, 직업

네트워크 연구에서 동질성은 나이, 성별, 교육, 명성, 사회 계급, 임기 및 직업의 유사성을 토대로 연구되었다 (Carley, 1991; Coleman, 1957; Ibarra, 1992, 1995; Laumann, 1966; Marsden, 1988; McPherson & Smith-Lovin, 1987). Turner and Oakes (1986, 1989)에 따르면 그룹 구성원은 자기 분류의 과정을 통해 자신의 사회적 정체성을 정의한다. 이 과정에서 연령, 인종 및 성별과 같은 범주를 사용하여 자신과 다른 사람들을 분류했다. 본 연구에서는 연령의 경우 33~45세까지 제한을 두었고, 별도 나이 구분을 두지 않고 프로젝트를 진행했기 때문에 변수로서 제외한다. 인구사회학적 속성으로 성별, 결혼유무, 직업 속성을 측정하였다. 결혼유무는 현재 결혼 상태면 기혼, 그렇지 않으면 미혼으로 측정하였다. 직업은 참여자의 업종을 6개로 분류하여 IT, 공연예술, 작가, 일반기업/기관, 본인사업, 전문직으로 나눠서 측정했다.

가설1 : 성별, 결혼유무, 직업 속성이 같을수록 연결망 연결강도 증가에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

(2) 가치지향 변수

유유상종은 “상이한 사람보다 유사한 사람들 사이에서 사회적 접촉의 비율이 높다”는 원리로 요약되는데(McPherson et al., 2001: 416), 성, 연령, 인종, 출신지역 등과 같은 귀속적 속성들뿐만 아니라(Marsden, 1988; Blau, Ruan and Ardel, 1991) 사회계급이나 직업, 교육과 같은 성취적 속성도 유유상종을 가져오는 주요한 요인이라는 것이 일반적인 견해이다(Louch, 2000; Molica, Gray, and Trevino, 2003).

진보와 보수로 구분하는 정치적 가치지향은 약한 유대에서는 서로 간에 잘 드러내지 않는 속성이다. 연구 실험에 참여한 노드는 직업의 다양성을 가지지만, 연령대와 성취적 속성에서는 유유상종의 특성을 가지고 있다. 그렇다면 “정치적 가치지

향 속성의 경우 기존 유유상종 연구 결과와 부합하는 결과를 보일까?” 라는 연구 질문에서 가치지향이 유사한 노드 간, 연결망에서 관계강도가 강해질 것이라는 가정을 해볼 수 있다. 가치지향 변수는 강한보수, 약한보수, 중도, 약한진보, 강한진보로 5개 척도로 측정한다.

가설2. 정치적 가치지향 유사성은 연결망 연결강도 증가에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

(3) 출석일수 변수

사람들은 더 자주 교류할수록 서로에 대한 친근감이 강해진다(Homans, 1950). 시간의 양은 관계의 힘에 영향을 미치고, 관계가 강해질수록 유사함을 지니게 되고, 우정을 맺을 가능성이 크다(Granovetter, 1973). 또한 자기 이익 관점에서 개인은 사회적 자본을 배치하고(Coleman, 1988, 1990, Lin 2001), 이익을 얻을 수 있는 기회로 생각한다. 연구 프로젝트의 공식적인 출석일수는 총 9개월 중에 31일이었다. 출석일수에 영향을 줄 수 있는 변수는 참여의지, 시간 투입 가능여부, 참여 만족도 등이 있을 수 있다. 출석 외에도 온라인 연결망 참여, 비공식적인 만남에 참여할 수도 있지만 출석을 하게 되면 다른 참여자의 강의를 통해 해당 노드에 대한 스토리를 들을 수 있는 기회가 생긴다. 노드 간에 다양한 속성이 존재하지만 출석을 통해 많이 만난 사람 간에 관계 강도가 강해질 것이라고 가정을 해볼 수 있다. 출석일수는 참여 횟수 구간 별로 5개 척도로 측정하였다.

가설3. 출석일수는 연결망 연결강도 증가에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

(4) 중개자 역할빈도 변수

중개(brokerage)란 서로에 대한 신뢰나 접근이 부족한 행위자들 사이의 거래를 활성화 시키는 행위 과정으로 정의된다(Marsden, 1982). 중개를 하는 위치에 놓인 개인들은 조직 내에 영향력을 더 갖고 있으며(Burt, 2004; Fernandez & Gould, 1994; Padgett & Ansell, 1993), 조직에 대한 몰입도가 높고(배귀희·김영환, 2006), 더 창의적이거나 또는 개인들 사이에 존재하는 복잡한 관계망을 더 빠르고 정확하게 이해한다(이건창·최도영·서영옥, 2010; Fleming, Mingo, & Chen, 2007; Janicik & Larrick, 2005). “중개 빈도가 노드 간 관계 강도의 영향을 주는가?” 라는 연구질문에서 연구 참여자별로 다른 노드에게 중개 받은 횟수를 조사하였고, 중개

횟수를 구간 별로 5개 척도로 측정하였다.

가설4. 중개(bridge) 빈도는 연결망 연결 강도 증가에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

(5) 향후 관계비중에 대한 기대 변수

사회적 행위자는 사회적 관계와 구조에 배태되어 있는 존재인 동시에 학습적인 존재로 본다면, 행위자는 기존 연결에서 기대한 성과가 있었는지 평가하고 이를 기초하여 연결을 지속하거나 해체하는 결정을 하게 된다(Greve et al., 2010; Schwab and Miner, 2008). 향후에도 자기 이익 관점에서 개인은 사회적 자본을 배치하고 (Coleman, 1988, 1990, Lin 2001) 지속적으로 기대하는 것을 얻으려 할 수 있다. 2018년 12월 본 연구 프로젝트를 통한 공식적 연결이 종료되었다. 프로젝트 종료 후에는 향후 관계비중을 높게 설정하는 노드가 먼저 연결을 시도하면서 연결망이 유지될 가능성이 높다. 기존 연구에 따르면 본 프로젝트 연결망에 참여하여 기대했던 성과가 높았던 노드는 향후 관계비중을 높게 가져갈 것이라고 가정해볼 수 있다. 그렇다면 “향후 관계비중을 높이려는 노드는 연결 강도가 강했을까”라는 질문을 가질 수 있다. 향후 본 네트워크 관계비중에 대한 기대는 최우선 순위, 우선순위, 느슨한 연결, 빈도 낮음, 연결 어려움 5개 척도로 측정하였다.

가설5. 향후 관계비중에 대한 기대는 연결망 연결강도 증가에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

(6) 전후(Before-After) 중앙성 증가량 변수

중앙성(Centrality)은 전체 연결망에서 한 개인이 얼마나 중심적인가를 보여주는 개념이다. 연결망의 중앙에 위치한 사람은 지위가 높거나, 인기가 많거나, 혹은 가장 많은 정보를 신속하게 접하면서 구성원들에게 영향력을 행사할 수 있는 사람이다(김용학·김영진, 2016:118). 중앙성을 측정하는 방법은 신뢰 방향에 따라 누가 많은 사람들을 신뢰하는가를 보여주는 외향중앙성(Outdegree centrality)과, 누가 많은 사람들로부터 신뢰를 받는가를 보여주는 내향중앙성(Indegree centrality)으로 나누어진다. 박찬웅(1999)은 사회적 자본으로서 신뢰가 개인과 조직에 미치는 영향을 분석하는 연구에서 내향중앙성이 높을수록, 외향중앙성이 낮을수록 영업실적이 높았다는 사실을 제시했다. 다시 말해 사람들로부터 신뢰 받을수록 영업실적이 높았고, 많은 사람들을 신뢰할수록 영업실적이 낮은 것으로 나타났다. 외향중앙성은

많은 사람들을 신뢰하는 것이다. 신뢰하는 것은 위험(risk)을 수반한다. 누구나 신뢰 받기를 원하지만 배반의 위험과 통제력 상실이 수반될 수 있어 사람들이 신뢰를 잘 주지 않기 때문에 신뢰를 얻는 것은 쉽지 않다. 신뢰는 방향성을 가지고 있어서 상호호환적일 수도 있고, 일방향적일 수도 있다. Sandefur & Laumann(1998)은 신뢰를 받는 사람은 신뢰를 주는 사람으로부터 단지 정보만 받는 것이 아니라, 그 사람들로부터 통제를 위임받으며, 그 사람들과 사회적으로 결속됨으로써 신뢰받지 못하는 사람들에 비해 유리한 결과를 얻을 수 있다(박찬웅, 1999 재인용). 신뢰가 상호호환적이라면 연결 강도는 상호 간 강해질 것이다.

본 연구 소그룹 연결망 프로젝트가 시작되는 시점과 종료되는 시점에서 중앙성이 높은 노드는 비슷할까, 변화할까? 프로젝트 시작 전에는 하나의 노드도 알지 못하는 참가자가 다수 있었겠지만 참여 활동을 하면서, 다른 참가자를 추천하여 매개 역할을 하는 노드가 생겨났다. 외향중앙성 변화량이 큰 노드, 다시 말해서 실험 연결망에 다른 노드들에 대한 신뢰가 크게 늘어난 노드, 반대로 다른 노드들로부터 신뢰 받는 증가량이 커지는 내향중앙성이 높은 노드가 많아지면 소그룹 내 연결망의 강도가 높아지고 그룹내 성원간의 유대감도 깊어져 이들의 연결망이 유지 나아가 확장될 가능성이 생긴다. 그렇다면 중앙성 변화량이 커진 노드 간에 연결 강도가 강해진다는 가정을 해볼 수 있다. 또한 외향중앙성과 내향중앙성 변화량이 다른 속성변수와의 관계에서 어떤 상관관계를 가지는지도 확인해보고자 한다.

가설6. (외향,내향)중앙성 증가량은 연결망 연결강도 증가에 양(+)의 영향을 미칠 것이다.

3. 분석방법

회귀 분석을 비롯한 대부분의 통계 분석은 관측치의 독립성을 가정한다. 어느 개인의 속성이 다른 개인의 속성과 연관되어있지 않다는 의미이다. 연결망 자료를 통해서도 종속변수를 설명하는 분석 모델을 설정할 수 있는데, 이 때 가장 문제시 되는 것이 관측치들 간의 독립성 문제이다. 완전 연결망에서 관측치들은 서로 연결되어 있다. 한쌍-관계(dyadic relationship)를 분석단위로 설정하는 통계분석에서는 자기상관관계(autocorrelation) 문제가 존재한다(김용학·김영진, 2016:258). 이 문제를 해결하는 방법으로 QAP(Quadratic Assignment Procedure) 회귀 방법이 네트워크 사이의 관계를 분석하는 방법으로 개발되었다(Krackhardt, 1988; Dekker,

Krackhardt & Snijders, 2007). QAP 상관분석은 네트워크 행렬 간 유사성 혹은 상관성을 검증하는 통계기법이다. 상관성을 구하고자 하는 종속행렬과 독립행렬 간 계수비교법을 활용하여 Pearson's 상관계수를 도출하고 Monte-Carlo Simulation으로 종속행렬의 행과 열을 임의로 회전(이 연구의 경우 5000회 실시)하여 구한 각각의 Pearson's 상관계수를 최초의 계수와 비교한다.

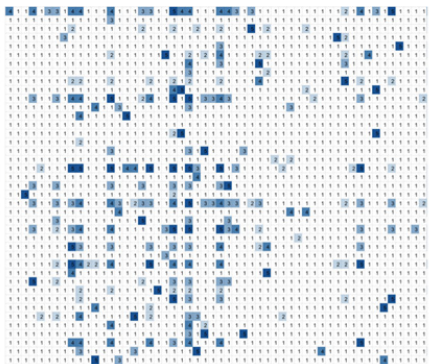
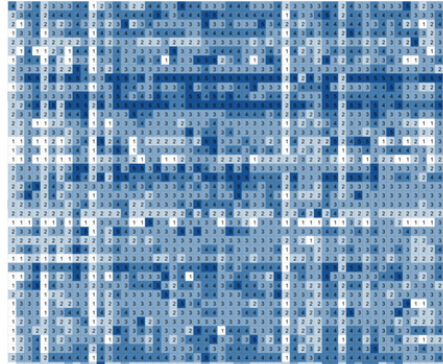
이 연구에서는 실험 대상이 되는 연결망의 연결강도를 종속행렬로 두었으며, 응답자 간 속성 값의 합계로 구성된 9개 행렬을 독립행렬로 설정하였다. 단, 인구사회학적 변수인 성별, 결혼유무, 직업 속성과 가치지향 속성의 경우 연속성이나 순서가 있는 성질의 변수가 아니므로 응답자 간 속성 값의 절대차이(absolute difference)로 행렬을 구성하였다.

IV. 연결망의 변화와 연구 참가자 속성분석

1. 연결망의 변화

〈표 3〉은 종속변수를 5점 척도로 측정한 연결망의 연결강도 변화를 직관적으로 볼 수 있다. '낮선대학' 활동 시작 전에 참여자들이 놓여 있던 연결망에서 노드 간 평균 연결강도는 1.21에 불과했다. 연결망 전에는 노드 간에 대부분 알지 못했고, 중심성이 높은 노드를 중심으로 연결되고 있음을 확인할 수 있다. 연결망 후의 노드 간 평균 연결강도는 3.2로 측정되었다. 전체 연결망은 연결강도를 기준으로 약한 유대적인 성격을 나타내고 있고, 일부 노드 간에는 평균 연결강도가 넘는 강한 연결이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 소그룹 연결망 프로젝트 전후 연결강도 변화

2018년 3월(before) 연결강도	2018년 12월(after) 연결강도
	
Total deg : 2,407, deg 평균 : 1.21	Total deg : 5,384, deg 평균 : 3.2

〈표 4〉을 통해 연결망에 대한 기술통계를 좀 더 살펴보면 실험 초기에 형성된 연결의 수(Number of ties)는 133개였으며, 9개월 후 전체 연결의 수는 585개로 증가했다. 연결망에서 참여자 간 연결가능한 모든 관계의 크기 중 실제로 연결되어 있는 관계의 수를 비율로 나타낸 밀도의 경우 초기에는 0.081에 불과하였으나, 9개월 후에는 0.357로 증가했다.

〈표 4〉 소그룹 연결망 프로젝트 전후 기술통계

	before	after
연결의 수(Number of ties)	133	585
밀도(density)	0.081	0.357
이행성 (Transitivity)	0.184	0.258
평균거리(Avg distance)	2.632	1.654
거리 기반 응집성 (Distance-based cohesion)	0.279	0.609
군집화 계수(Clustering coefficient)	0.595	0.596

또한 이행성(transitivity)을 산출한 결과 0.184를 기록한 초기의 이행성은 1년 뒤 0.258로 증가했다. 이행성은 노드와 연결된 다른 두 노드 역시 서로 연결되어 이루는 순환적(loop) 관계의 비율을 의미하므로, 이 같은 변화는 특정 참여자와 개별적

으로 관계하는 두 참여자가 시간이 지나며 직접 관계를 맺게 되는 현상을 드러낸다. 초기 연결망의 평균거리(Average distance)는 2.632로 연결망 안에서 무작위로 추출한 두 노드는 평균 2.632명의 다른 노드들을 거쳐 연결됨을 뜻한다. 이 거리는 1년 뒤의 연결망에서 1.654명으로 감소했음을 확인했다. 한편 거리 기반 응집성(Distance-based cohesion)은 단순히 가능한 연결의 수에서 실제 연결의 비율을 나타내는 밀도와 달리, 각 연결망의 거리 행렬에 기반하여 조화평균을 산출한다. 두 연결망의 평균거리를 반영한 응집성은 초기에서 후기로 각각 0.279에서 0.609로 변화했다. 군집화 계수(Clustering coefficient)는 연결망 내 3명의 참여자 a, b, c 중 a와 b, b와 c가 연결되어 있을 때 a와 c 역시 관계를 가질 확률을 의미한다. a, b, c 모두가 연결되어 있는 삼각관계(triangle)의 수를 a와 b, b와 c가 연결되어 있는 삼자관계(triple)로 나누어 산출한다. 분석결과 초기의 네트워크에서 삼자관계가 삼각관계일 확률(0.595)은 1년 뒤의 네트워크와 동일한 수준인 것을 확인할 수 있었다(0.596).

2. 참여자 속성분석

1) 인구사회학적 속성- 성별, 결혼유무

〈표 5〉 인구사회학적 변수-성별, 결혼유무

	남	여	기혼	미혼
인원 수(명)	19	22	20	21
비율(%)	46.3	53.7	48.8	51.2

〈표 5〉 프로젝트 대상의 성별과 결혼유무의 비율은 대략 5:5로 분포되었다. 〈표 6〉의 직업속성 특징은 개방적 성격을 가진 업종 비율이 높았다. 공연예술, 작가군 등 예술계열이 30% 분포되어있고, IT 계열과 독립적으로 본인 사업을 하는 참가자가 40% 가량 되었다. 다양한 업종의 기업과 전문직 종사자가 30%가량 구성되어 있었다. 본인 사업자의 경우 기존 기업 등의 경험을 갖고 있다가 퇴사하고 레스토랑, 공간 기획자, 스타트업 등 본인의 삶의 양식을 수정한 경우가 다수였다.

〈표 6〉 인구사회학적 변수-업종

	IT	공연예술	작가	기업/기관	본인사업	전문직
인원 수(명)	7	7	5	11	9	2
비율(%)	17.1	17.1	12.2	26.8	22	4.8

2) 가치지향 속성

정치적 가치지향은 강한보수-강한진보 5개 척도로 설문하였다. 본 연구 참여자는 보수 12.2%, 중도 39%, 진보 48.8% 였다. 연구 참여자의 연령이 33~45세이고, 직업적 특징이 개방적인 조직문화에 종사하는 특징이 반영된 것으로 보인다. 가치지향은 강한보수-강한진보 5개 척도로 설문하였다. 본 연구 참여자는 보수 12.2%, 중도 39%, 진보 48.8% 였다. 연구 참여자의 연령이 33~45세이고, 직업적 특징이 개방적인 조직문화에 종사하는 특징이 반영된 것으로 보인다.

〈표 7〉 가치지향 측정

	강한보수	약한보수	중도	약한진보	강한진보
인원 수(명)	1	4	16	16	4
비율 (%)	2.4	9.8	39	39	9.8

3) 출석일수 속성

연결망 실험 시스템은 매주 월요일 약속된 장소에서 참가자 2명이 자신의 이야기를 1시간씩 강의하는 포맷으로 운영되었다. 1년 동안 총 31회의 공식적인 만남이 있었다. 평균 출석 횟수는 15.8회이었고, 평균이상 출석한 사람은 18명이었다. 85% 이상 출석률을 보인 참가자는 3명이었다.

〈표 8〉 참여자 출석일수 측정

	10회 이하	11~15회	16~20회	21~25회	26회 이상
인원 수(명)	11	12	5	10	3
비율 (%)	26.8	29.3	12.2	24.4	7.3

4) 중개자 역할빈도 속성

중개(bridge)는 연결망에서 관계가 없는 행위자나 집단을 연결해주는 역할을 한다. 실험 연결망 내에서, 외부 그룹과의 연결 등 많은 중개 사례가 있었다. 총 214 회의 중개가 있었으며, 노드별 평균 중개횟수는 5.1회였다. 1회 이하가 24.4%였고 전체 노드 중 56.1%가 평균 중개 횟수보다 낮았다. 10회 이상 중개횟수를 보인 노드가 14.6%, 15회 이상의 중개 역할을 한 노드가 4.9%로 중개횟수는 정규분포를 따르지 않고, 특정 노드를 중심으로 중개 역할이 쏠려있음을 확인할 수 있었다. 한번의 정보 중개로 더 좋은 곳으로 이직을 하거나 개인 비즈니스에 도움을 받는 사례도 많았다. 노드들 사이에서 매개 위치를 점유하는 사이중앙성(Betweenness Centrality)⁴⁾에 위치한 노드가 실제 연결사례가 많았을 수도 있고, 중개역할에 대한 선호가 횟수에 반영되었을 수 있다.

〈표 9〉 중개자 역할빈도 측정

	1회 이하	2~4회	5~9회	10회 이상	15회 이상
인원 수(명)	10	13	10	6	2
비율 (%)	24.4	31.7	24.4	14.6	4.9

5) 향후 관계비중 기대 속성

사람은 자신이 중요하게 생각하는 것에 우선순위를 둔다. 연결망 실험이 종료되기 2주전에 실시한 본 연구 설문에서 향후 관계비중 기대에 대한 설문에서 본인의 유대에서 우선순위로 연결하며 지내겠다는 참가자가 60%가량 되었다. 느슨한 연결로 만나겠다는 비율이 36.6%였다.

4) Freeman(1979)은 노드의 중앙성을 측정하는 제3의 방법으로 사이중앙성(betweenness centrality)을 제안했다. 이 개념은 한 노드가 연결망 내의 다른 점들 '사이에' 위치하는 정도를 측정한다. 한 노드가 다른 노드들 사이의 최단 거리를 연결하는 선, 즉 최단 경로(geodesic) 위에 위치하면 할수록 그 노드의 사이 중앙성은 높아진다. 즉 사이중앙성은 다른 노드들 사이에서 매개 역할을 하는 정도를 측정하는 지표이다(김용학·김영진, 2016:123).

〈표 10〉 향후 관계비중 기대 측정

	최우선 비중	우선순위	느슨한 연결	빈도 낮음	연결 어려움
인원 수 (명)	1	24	15	1	0
비율 (%)	2.4	58.5	36.6	2.4	0

6) 연결중앙성(Degree Centrality) 측정

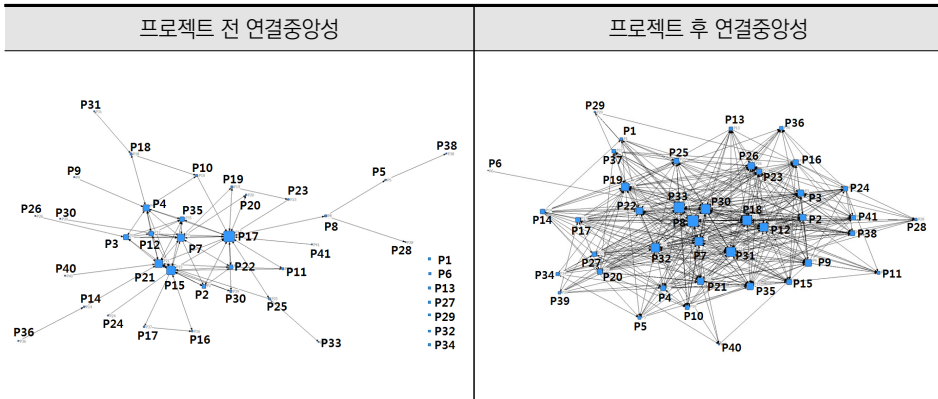
연결중앙성(Degree Centrality)은 연결된 노드 수를 의미하여 지역중앙성(local centrality)을 측정하기 좋은 지표이다(Freeman, 1979). 방향이 있는 경우, 그 노드로부터 오는 방향의 연결들에 대해서 내향연결중앙성(Indegree centrality)라 하고, 그 노드에서 밖으로 나가는 방향의 연결들에 대해서는 외향연결중앙성(Outdegree centrality)라 한다. 본 연구의 연결망 실험에서 〈표 10〉과 같이 실험 후, 중앙성 평균은 0.657이었고, 내향연결중앙성 표준편차는 0.064, 외향연결중앙성 표준편차는 0.112로 외향연결중앙성 편차가 더 컸다. 노드 간 신뢰감과 친밀감을 받는 것 보다는 주는 부분의 편차가 더 많았다.

〈표 11〉 소그룹 연결망 프로젝트 전후, 연결중앙성 통계

내향중앙성(Indegree centrality)		외향중앙성(Outdegree centrality)	
평균 ndeg	0.657	평균 ndeg	0.657
표준편차	0.064	표준편차	0.112

평균 연결중앙성 보다 높은 상위 20개 노드의 연결 중앙성을 프로젝트 전후로 하여 살펴보았다. 평균 연결중앙성 0.657보다 높은 상위 20개 노드의 평균 내향연결중앙성은 0.710이었고, 외향연결중앙성은 0.738이었다. 특히 P8, P33의 경우는 외향연결중앙성이 0.945였다. 그리고 P18, P19, P30, P7의 경우는 내향연결중앙성이 0.750로 높은 신뢰를 받고 있었다. 해당 노드들은 약한 연결에서 강한 연결로 연결강도의 변화를 보이고 있다고 볼 수 있다.

〈그림 1〉 소그룹 연결망 프로젝트 전후, 연결 중앙성 변화



〈그림 1〉을 통해 전·후 연결중앙성의 변화를 살펴보면 중앙성이 높아진 노드가 크게 늘어난 사실을 확인할 수 있다. 연결망 초기에는 P1 등 7개 노드는 다른 노드와의 연결이 하나도 없었다. Granovetter(1973)는 작은 소규모 연결망에서 이행성(transitivity) 현상을 설명하였다. 연결망 초기에는 가로 축으로 연결성이 강한 P3-P12-P7-P17 노드가 있었고, 세로축으로 P4-P12-P21-P15 노드가 강하게 연결되어 있었다. 중심부의 강한 연결 그룹이 전체 노드 간의 이행성을 강하게 만들어 주었음을 추정할 수 있다. Burt(1992)는 연결망에서 단절된 관계에 있는 구조적 공백(Structural holes)에 위치한 중개인이 가지는 정보와 통제 이점을 설명하였다. 전(before) 연결망에서 P8의 경우 P5, P28, P38 노드가 중심과 연결되는 구조적 공백(Structural holes) 위치에 있었다. 후(after) 연결망에서 P8은 연결중앙성(Degree Centrality)이 가장 높은 노드 중에 하나에 위치했다.

V. 분석결과

QAP 상관분석을 수행한 결과 종속행렬인 연결망과 상관성을 보이는 성별과 결혼상태의 속성, 출석일수, 중개자 역할빈도, 내향연결중앙성(Indegree) 전후 변화량, 외향연결중앙성(Outdegree) 전후 변화량, 향후 관계비중 등의 독립 행렬들이 식별됐다. 위 속성행렬들은 모두 행과 열에 위치한 노드의 속성 값 합계로 구성되어 있으며, 이는 높은 속성 값을 지닌 노드와 낮은 속성 값을 지닌 노드의 합계가 중간 수준의 노드 간 합계와 유사하도록 측정됨을 의미한다. 예를 들어, 관계비중

속성 행렬에서 나타난 2개의 원소가 동일하게 $10(i,j)$ 과 $10(k,l)$ 으로 집계되었음을 가정할 때, 노드 i 와 노드 j 는 각각 9와 1의 관계비중을 응답한 반면, 노드 k 와 노드 l 는 5로 동일한 비중을 응답하였음에도 두 원소는 10의 동일한 값으로 취급된다.

분석결과에 따르면 동일한 성별(남성과 남성, 여성과 여성)일수록 연결강도가 높은 경향이 드러났으며, 결혼상태 역시 마찬가지로 동일한 행위자 간 높은 추세가 확인됐다(기혼자와 기혼자, 미혼자와 미혼자). 한편 연결망의 두 노드 간 출석일수의 합이 높을수록 노드 간 관계 역시 높아지는 통계적 관계를 알 수 있다. 출석일수는 연결망 내 타인과 면대면 관계를 갖게 되는 빈도와 밀접하게 연관되어 있으므로, 실제로 같은 공간에서 만나 관계할수록 연결강도가 높아지는 경향이 있다고 해석할 수 있다. 확장성 변화량은 연결망 형성 초기(Before)의 외향연결중앙성(outdegree centrality)과 1년이 지난 후(After)의 외향연결중앙성 간 격차를 의미한다. 1년 간 외향연결중앙성 증가량이 높은 액터끼리는 관계가 강화되는 상관성을 확인할 수 있다. 반대의 경우 연결망 형성 초기와 1년 후의 외향연결중앙성 변화량이 적은 노드 간에는, 초기 중앙성의 높고 낮음과 무관하게 관계강도가 약한 것을 의미한다. 내향연결중앙성 변화량은 연결망 형성 초기의 내향연결중앙성(indegree centrality)과 1년이 지난 후의 내향연결중앙성 간 격차로 측정되었으며 외향연결중앙성 변화량과 마찬가지로 내향연결중앙성의 증가폭이 큰 노드들이 관계할수록 연결 강도 역시 높아지는 추세가 나타났다. 향후 관계비중에 대한 노력도의 총합도 마찬가지로 양의 상관성이 드러났다. 하지만 가치지향, 업종의 독립 행렬의 경우 연결 강도와 통계적으로 유의미한 상관성이 없었다.

외향연결중앙성 변화량과 출석일수는 각각 0.528과 0.509의 상관계수가 도출됨에 따라 연결망 내 관계강도와 가장 큰 상관관계를 나타내는 속성이었다. 해당 독립행렬들은 각 속성에 대응되는 '내향연결중앙성 변화량' 및 '향후 관계비중'에 비해 연결강도와 더 유사한 경향을 드러내고 있었다. 향후 연결망의 유지와 강화에 많은 노력을 투입할 것이라고 응답한 노드보다는, 실제로 연결망에 더 자주 참여한 노드들의 관계 강화가 보다 높은 예측가능성을 기록했다. 또한 내향연결중앙성의 변화량 0.357에 비해 외향연결중앙성의 변화량이 보여주는 더 높은 상관성은, 연결망의 다른 참여자들에 대한 인식이 긍정적인 행위자들끼리 관계할수록 상호 연결 강도가 강화된다는 것을 의미한다.

〈표 12〉 QAP 상관분석 : 액터 간 연결강도와 속성

		연결 강도	성별	업종	결혼	가치 지향	출석 일수	중개자 역할빈도	외향연결 중앙성 변화량	내향연결 중앙성 변화량	관계 비중
연결 강도	Correlation	1									
	P-value	0									
성별	Correlation	0.071***	1								
	P-value	0.002	0								
업종	Correlation	0.041	-0.017	1							
	P-value	0.101	0.403	0							
결혼	Correlation	0.043*	0.048	0.005	1						
	P-value	0.022	0.121	0.409	0						
가치 지향	Correlation	-0.093	-0.007	0.053	-0.019	1					
	P-value	0.106	0.313	0.052	0.169	0					
출석 일수	Correlation	0.509***	-0.008	-0.016	-0.007	-0.138	1				
	P-value	<0.001	0.334	0.340	0.102	0.107	0				
중개자 역할 빈도	Correlation	0.476***	-0.015	-0.012	-0.013**	-0.165	0.527**	1			
	P-value	<0.001	0.194	0.359	0.007	0.052	0.001	0			
외향 연결 중앙성 변화량	Correlation	0.528***	-0.029*	0.009	-0.009	0.004	0.699***	0.401**	1		
	P-value	<0.001	0.047	0.404	0.059	0.469	<0.001	0.006	0		
내향 연결 중앙성 변화량	Correlation	0.357***	-0.022	0.002	-0.003	-0.056	0.533***	0.198	0.731***	1	
	P-value	<0.001	0.102	0.463	0.324	0.303	<0.001	0.112	<0.001	0	
관계 비중	Correlation	-0.371***	0.022	-0.013	0.005	0.002	-0.476**	-0.38**	-0.459**	-0.173	1
	P-value	<0.001	0.158	0.371	0.237	0.504	0.002	0.005	0.001	0.145	0

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

종속행렬인 연결망과의 관계 외에도 독립행렬 간의 상관성을 확인할 수 있다. 출석일수 독립행렬은 다수의 독립행렬들과 상관성을 드러냈다. 외향연결중앙성과 내향연결중앙성 변화량이 클수록 출석일수 역시 높은 빈도를 기록하는 경향이 나타나며, 이는 면대면 관계가 연결망 내에서의 신뢰를 보내고, 신뢰를 받는데 긍정적인 영향을 미친다고 해석할 수 있다. 출석일수 독립행렬은 향후 관계비중과의 상관성

도 확인할 수 있는데, 이를 통해 연결망에 참여하는 빈도가 증가할수록 향후 연결망에 투입할 시간과 노력 역시 확대·강화됨을 알 수 있다. 한편 향후 관계 비중과의 관계에서 중앙성 변화량의 종류에 따른 차이점이 나타났다. 향후 관계비중의 우선순위가 높을수록 외향연결중앙성 변화량 역시 높아지는 상관성을 확인할 수 있었으나, 내향연결중앙성 변화량은 통계적 상관관계가 없는 것으로 드러났다. 연결망에서 확장성이 높을수록, 다시 말해 다른 노드와의 관계를 긍정적으로 인식할수록 향후 연결망에 더 많은 시간과 노력을 투입할 가능성이 높았지만, 높은 인기도 혹은 신뢰를 받고 있음은 향후 관계비중과 상관성이 별로 없는 요인이었다.

〈표 13〉 QAP 다중회귀분석 : 액터 간 연결강도와 속성

	Coefficient		P-value	S. E.
	Standardized Coefficient	Unstandardized Coefficient		
성별	0.081 ***	0.140	<0.001	0.034
업종	0.037	0.085	0.066	0.046
결혼	0.045 *	0.078	0.014	0.033
가치지향	-0.045	-0.048	0.141	0.033
출석일수	0.235 ***	0.021	<0.001	0.006
중개자역할빈도	0.049	0.121	0.123	0.081
외향 연결중앙성 변화량	0.353 ***	0.010	<0.001	0.003
내향 연결중앙성 변화량	-0.043	-0.002	0.498	0.003
향후 관계 비중	-0.120 *	-0.129	0.021	0.058
Intercept	0.000	2.168	0.000	0.000
R ²	0.353			
Adjust R ²	0.349			

QAP 다중회귀분석 결과 성별과 결혼상태, 출석일수, 외향 연결중앙성 변화량, 향후 관계 비중 등의 변수가 종속행렬인 연결망 연결강도에 미치는 유의미한 영향력이 확인되었다. 성별이 동일한 행위자 간 관계가 보다 높은 강도를 나타내며, 혼인여부 상태가 동일한 행위자 간 관계 역시 높은 강도를 드러냈다. 이는 기존의 연결망 분석을 활용한 선행연구들과 유사한 결과인 것을 알 수 있다. 업종의 경우는 연결 강도와 인과성과 상관성 모두 기각되었다. 이는 동종 업종에 대한 공감과 지지보다는 다른 업종과의 연결을 통해 새로운 정보와 기회를 얻으려는 합리적인 이해관계가 더 크게 영향을 미친 것으로 추론할 수 있다.

한편 성별이나 결혼의 인구통계학적 특성 변수가 작용함에도 여전히 통계적으로 유의미한 관계를 나타낸 변수들은 출석일수와 외향 연결중앙성 변화량, 그리고 향후 관계 비중 변수였다. 이 변수들은 상관분석 결과에서도 높은 수준의 상관관계수가 도출된 변수들이었다. 이 같은 분석결과를 통해, 관계하는 두 행위자 간 출석일수의 합계와 외향 연결중앙성 변화량의 합계, 그리고 향후 관계 비중의 높은 관계일수록 관계강도가 높아지는 요인이라고 할 수 있다.

또한 ‘낮선대학’ 연결망에서 보수와 진보로 본인의 가치지향을 들어내고 논쟁하는 상황은 없었지만 설문을 통해 가치지향이 유사할 경우 연결강도가 강해진다는 가설을 검증했으나, 인과성과 상관성 모두 기각되었다. 내향 연결중앙성 변화량의 경우 연결강도와 상관성은 있지만 인과성은 기각되었다. 내향 연결중앙성이 높은 노드는 높은 지지와 신뢰를 받는 영향력이 높은 스타의 성격을 가지고 있다.

하지만 연결망 강도에 영향을 주는 것은 신뢰와 친밀감을 보내는 외향연결중앙성 증가량은 인과적 요인을 가지고 있지만, 신뢰와 친밀감을 받는 내향연결중앙성 증가량은 인과성이 없었다. 다른 노드와 연결강도가 강해지려면 받는 친밀감이 커져도, 주는 신뢰와 친밀감에 변화가 없으면 연결강도는 변하지 않는다고 설명할 수 있다.

이 연구의 분석은 네트워크 분석방법을 활용했다는 점에서 기존의 연구들과 차별성을 지니고 있다. 행위자를 분석의 단위로 삼아 개별적 특성을 밝히는 분석방법과 달리, 행위자 간 관계를 분석의 단위로 보고 관계가 갖는 특성에 주목할 수 있기 때문이다. 그러나 관계의 특성을 측정하는 방식 역시 한계를 안고 있기에 분석결과에 대한 해석에 유의할 필요가 있다. ‘성별’, ‘업종’, ‘결혼’, ‘가치지향’과 같은 명목형 변수의 경우 행위자 간 일치·불일치를 명확히 구분하여 활용하였으나, ‘출석일수’, ‘중개자역할빈도’ 등 연속형 변수는 두 행위자의 관측 값을 더하거나 감하여 측정하였다. 이는 네트워크 분석방법의 특징 중 하나로 두 행위자를 하나의 분석단위로 간주하여 관계의 특성을 분석에 반영하는 데에 유용하지만, 반대로 개별 행위자의 특징은 들어나지 않는 원인이 되기도 하는 한계를 갖고 있다.

VI. 결론

연결망에 관한 기존 연구들은 주로 오랜 기간 견고하게 확립된 연결망을 분석의 대상으로 삼아 연결망이 행위자의 행동, 인식 등에 미치는 영향 등에 초점을 맞춰

왔다. 하지만 연결망의 변화 혹은 진화라는 주제는 기존 연구들에서 상대적으로 관심을 받지 못한 영역으로 남아 있었다(정동일, 2011). 정책현장 뿐만 아니라 협력과 공유, 조정을 위해 다양한 노드(이해 당사자 개인이나 집단, 또는 기관)들을 참여시켜 새로운 연결망을 만들어가려는 시도는 많이 있다. 하지만 기존에 없었던 연결망을 새롭게 기획하여 초기부터 어떻게 변화하는지를 연구한 사례는 많지 않다. 본 연구는 새로운 연결망이 변해 나갈 때, 어떤 속성을 가진 행위자들이 연결망의 연결 강도를 증가시켜 가는 것일까 라는 연구 질문을 가지고, 새롭게 만들어가는 '낮선대학'이라는 소그룹 사회적 프로젝트를 사례로 연결망의 연결강도 변화에 영향을 주는 요인을 찾아보았다.

본 연구의 분석결과로 도출된 주요한 결과로는 연결망 연결강도에 영향을 미치는 요인 중, 출석일수와 외향연결 중앙성 증가량이 주요한 요인으로 나타났고, 향후 관계비중에 대한 기대 속성도 영향을 주었다. 그에 반해 정치적 가치지향은 상관성이 없었고, 중개자 역할빈도, 내향연결 중앙성 변수는 상관성은 있지만 인과성은 기각되었다.

실제 정책 연결망이 생성되는 시점에서 약한 유대로까지 강도를 만들어가기 위해서는 외향연결중앙성의 증가로 나타나는 작은 신뢰감과 친밀감의 증가와 만나는 횟수가 늘어나야 정책 연결망이 형성될 수 있음을 시사하고 있다. 보다 효과적이고 효율적인 정책결정을 위해 정책 토론회, 현장 간담회, 민관 협의체들이 꾸려지지만 많은 경우 한두 번의 만남으로 끝나는 경우가 비일비재하다. 본 연구는 정책과정에 참여하는 개인들의 상호작용이 반복적으로 지속되어야만 신뢰가 쌓이고 문제해결을 위한 정책 네트워크 연결망의 강도가 증가될 수 있음을 시사한다. 따라서 어떤 쟁점에 대한 합의적 결정을 내리기 위해서는 지속적인 정책 연결망을 형성하고 이를 촉진하는 역할이 정부와 같은 공공부문 행위자가 취할 중요한 역할이라 할 수 있다. 또한 본 연구에서 발견하듯이, 연결망의 강화는 다른 참여자에 대한 신뢰와 관심의 증가가 있어야 하므로 정부는 정책 이해당사자들의 참여기제를 설계할 때 이러한 점을 충분히 고려해야 할 것이다. 본 연구사례 '낮선대학' 운영에서 주목할 필요가 있는 특징은 참가했던 모든 노드가 다른 참여자들 앞에서 1시간 동안 자신의 강의를 할 수 있는 기회를 공평하게 가졌다는 것이다. 다른 참여자에 대한 친밀감과 신뢰가 증가하기 위해서는 다른 노드에 대한 깊이 있는 이해와 자극을 받을 수 있는 기회가 있어야 한다. 민간협력 연결망, 혹은 행정기관 간의 연결망에서 자신의 생각과 관점을 들어낼 발언권의 분배가 관료제의 위계적 관점으로 쏠리거나 운영될 경우 연결망 강도 증가에 영향을 주기는 어려울 수 있다. 단지 정부가 중개

자 역할을 하고, 신뢰받는 내향연결 중앙성이 높은 공무원이 참여한다고 해서, 또한 정치적 가치지향이 비슷한 사람이 모인다고 연결망의 강도가 자동적으로 커지는 것은 아니라는 점을 유념할 필요가 있다. 특히 세종시 이전 기관 공무원이 경험하는 행정비효율성에 관한 연구(허준영, 권민영, 조원혁;2015)에서도 소통비용의 증가를 분석하고 있는 것처럼 주요 공공기관들이 전국적으로 분산되어 있는 상황에서 향후 정책 연결망의 연결강도 유지를 위해 줄어들 수밖에 없는 면대면 상호작용을 어떻게 보완해야 할지를 고민할 필요가 있다.

인구사회학적 변수로 성별과 결혼유무는 같을 경우 연결강도를 증가시키는 요인으로 분석되었고, 직업의 유사성은 연결망 강도에 영향을 미치지 않았다. 본 연구에서는 33~45세로 특정 연령대에 모여 있는 참여자들이 성별과 결혼유무에 따라 삶의 환경적 유사성에 공감대를 형성하면서 상호 지지와 위안을 통해 연결강도가 증가한 것으로 분석된다. 직업의 경우는 사회적 경력이 10년 이상 쌓인 참여자들이 유유상종을 통한 공감대 형성보다 서로 다른 자원을 보유하고 경쟁할 필요가 없는 직업군끼리 연결을 통해 새로운 정보와 기회를 가질 수 있는 사회자본 생성을 선호하였다고 추론해볼 수 있다.

본 연구는 초기 연결망의 강도 변화를 측정하기 위한 구체적인 사례를 통해 데이터를 직접 수집해 조사했다는 가치가 있으며, 후속 연구의 토대가 될 수 있는 연결강도에 영향을 주는 변수들을 확인하였다. 하지만 소그룹 연결망의 단일 사례를 검증하였고, 본 연구 대상이 된 '낯선대학'의 특수성으로 인해 도출된 연구 결과를 일반화하기는 한계가 있다. 향후 정책 현장에서 이루어지는 민관협의체, 행정 기관 간의 거버넌스 연결망 형성 등의 사례연구를 통해 본 연구의 함의를 추가적으로 검증해볼 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김성훈(2005). "사회 연결망과 공식 경로를 통한 첫 취업의 개인적 결과와 사회적 결과." 『한국사회학』, 39(1): 53-85.
- 김연지(2017). 낯선대학 운영리포트, <https://brunch.co.kr/@greenful/39>
- 김용학·김영진(2016). 「사회 연결망 분석」, 박영사.
- 김우석(2006). "연결망, 불평등, 위법행동-비도덕성을 생성하는 사회적 자본." 『한국사회학회』, 40(5): 29-60.

- 김인애·김우식(2014). “협업 연결망에서의 유유상종과 복합역할: 한국 대중음악 창작자들을 중심으로.” 충남대학교 사회과학연구소, 「사회과학연구」, 25(4): 343-366.
- 김재우(2015). “사회적 지지와 연결망 배태: 자아연결망 다층분석의 활용.” 「한국사회학회」, 49(1): 43-76.
- 김한성·이유신(2013). “결혼이주여성의 삶의 만족도-지역사회 특성과 차별경험을 중심으로.” 「한국사회학」, 47(2): 177-209.
- 박찬웅(1999). “경쟁의 사회적 구조-기업내 신뢰의 사회적 연결망과 개인의 조직내 성과.” 「한국사회학」, 33(WIN):789-817.
- _____(2007). “예술세계 연결망과 예술시장 성과에 대한 관계론적 접근-예술사진 분야를 중심으로.” 「한국사회학」, 41(4): 280-317.
- 이민아(2009). “이민 전·후의 연결망과 결혼이민자 여성의 심리적 안녕감.” 「한국사회학회 사회과학대회 논문집」, 155-170.
- 이병규(2009). “중개자 역할의 유지 매커니즘-17대 국회 법안발의 연결망 분석을 중심으로.” 「한국사회학회 사회학대회 논문집」, 1085-1104.
- 이상수·이명진(2014). “문화 선호와 참여의 다양성에 관한 연구-사회경제적 지위와 사회 연결망의 영향을 중심으로.” 「한국사회학」, 48(5): 25-57.
- 이수상(2012). 네트워크 분석 방법론. 부산대학교 사회과학연구원 연구총서2.
- 정동일(2011). “배태성, 성과, 그리고 연결망의 진화: 대학 신입생의 학습연결망을 중심으로.” 「한국사회학」, 45(4): 27~63.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. J. D. (1992). *An invitation to reflexive sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brass, D. J. (1995a). “A social network perspective on human resources management.” *Research in Personnel and Human Resources Management*, 13: 39-79.
- _____. (1995b). *Creativity: It's all in your social network*. In C. M. Ford & D. A. Gioia (Eds.), *Creative action in organizations* (pp. 94-99). London: Sage.
- Burt, R. S. (1992). *Structural holes: The social structure of competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- _____. (1997). “The contingent value of social capital.” *Administrative Science Quarterly*, 42: 339-365.
- _____. (1998). “The gender of social capital.” *Rationality and Society*, 10: 5-46.

- _____. (2001). *Structural holes versus network closure as social capital*. In N. Lin, K. Cook, & R.S. Burt (Eds.), *Social capital: Theory and research* (pp. 31-56). New York: Aldine de Gruyter.
- Byrne, D. (1971). *The attraction paradigm*. New York: Academic Press.
- Carley, K. M. (1991). "A theory of group stability." *American Sociological Review*, 56: 331-354.
- Coleman, J. S. (1957). *Community conflict*. New York: Free Press.
- Coleman, J. S. (1988). "Social capital in the creation of human-capital." *American Journal of Sociology*, 94: S95-S120.
- _____. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge: Belknap Press.
- Daniel P. Carpenter, Kevin M. Esterling and David M. J. Lazer. (1998). The Strength of Weak Ties in Lobbying Networks, Evidence from Health-care Politics in the United States
- _____. (2003). The Strength of Strong Ties, A Model of Contact-Making in Policy Networks.
- Freeman, L. C. (1979). "Centrality in Social Networks Conceptual Clarification." *Social Networks*, 1(3), 215-239.
- _____. (2000). "Visualizing Social Networks." *Journal of Social Structure*, 1(1): 4.
- Friedkin, Noah. (1980). "A Test of the Structural Features of Granovetter's 'Strength of Weak Ties' Theory." *Social Networks*. 2:411-422.
- Heider, F. (1958). *The psychology of interpersonal relations*. New York: John Wiley.
- Holland, P. W., & Leinhardt, S. (1975). "Dynamic-model for social networks." *Journal of Mathematical Sociology*, 5: 5-20.
- Homans, Geroge. (1950). *The Human Group*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Ibarra, H. (1992). "Homophily and differential returns: Sex differences in network structure and access in an advertising firm." *Administrative Science Quarterly*, 37: 422-447.
- _____. (1995). "Race, opportunity, and diversity of social circles in managerial networks." *Academy of Management Journal*, 38: 673-703.

- Lessig, L. (2001). *The future of ideas: The fate of the commons in a connected world*. New York: Random House.
- Lin, N. (2001). *Social capital: A theory of social structure and action*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Mark Granovetter. (1973). "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*,
- Mark Granovetter. (1974, 1995). *Getting a Job: A Study of Contacts and Career*(2nd edition), University of Chicago Press.
- Marsden, P. V. (1988). "Homogeneity in confiding relations." *Social Networks*, 10: 57-76.
- Marwell, G., & Oliver, P. (1993). *The critical mass in collective action: A micro-social theory*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- McPherson, J. M., & Smith-Lovin, L. (1987). "Homophily in voluntary organizations: Status distance and the composition of face to face groups." *American Sociological Review*, 52: 370-379.
- Pool, Ithiel. (1980). "Comment on Mark Granovetter's 'The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited.'" *Read at the 1980 meeting of the International Communications Association*, Acapulco, Mexico.
- Richard Koch, Greg Lockwood. (2012). *Superconnector*. 박세연 옮김. 낯선사람효과. 흐름출판.
- Sherif, M. (1958). "Superordinate goals in the reduction of intergroup conflicts." *American Journal of Sociology*, 63: 349-356.
- Stack, Carol. (1974). *All Our Kin*. New York: Harper 8c Row.
- Stanley Milgram (1976), "The Small-World Problem", *Psychology Today*
- Wellman, Barry. (1979). "The Community Question: The Intimate Networks of East Yorkers." *American Journal of Sociology*. 84(5): 1201-1231.

장석류(張錫瀏): 주저자. 현재 정동극장에 재직 중이며, 성균관대학교 국정전문대학원에서 박사과정을 수료하였다. 본 연구사례인 낮선대학에 참여하였으며, 주요 관심분야는 문화행정, 예술정책, 사회연결망 분석, 행정철학등이다(ryujang21@gmail.com).

조민혁(趙民爐): 공동저자. 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정을 수료하였으며, 주요 관심분야는 정책평가, 협력거버넌스, 정부PR, 네트워크분석 등이다(cmh5057@gmail.com).

이숙중(李淑鍾): 교신저자. 미국 Harvard University에서 사회학 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 민주주의, 동아시아 거버넌스, 정치경제 등이다. 최근 논문으로는 “설립유형별 지역아동센터 간의 협력에 관한 연구: 협력 네트워크 및 협력요인을 중심으로”(2018), “사회갈등이 시민의 주장형 정치참여에 미치는 영향: 정부신뢰와 사회신뢰의 조절효과를 중심으로”(2018), “청년 1인 가구의 삶의 질에 미치는 영향에 관한 연구: 사회자본 효과를 중심으로”(2018), “공공조직 집단문화의 영향력에 관한 연구: 조직몰입을 통한 성과제고 중심으로”(2018)등이 있다. (skjlee@skku.edu).

장노년층의 모바일기기 이용능력과 생활만족도에 관한 연구 : 모바일기반 생활서비스 이용수준의 매개효과를 중심으로

신승윤·김동욱

이 논문은 우리 사회가 모바일기기의 보편화로 인해 일상생활의 많은 부분이 모바일 기반으로 변화하고 있다는 점에 주목하여, 상대적으로 모바일기기 이용능력이 저조하다고 논의되는 장노년층들의 모바일기기 이용능력이 이들의 생활만족도에 영향을 미치는 요소일 것이라고 가정하였다. 또한, 이 관계에 있어 일상생활에 편리함을 제공하는 모바일기반 생활서비스(교통, 구매, 금융, 행정, 생활복지정보) 이용수준이 두 요인 간의 관계를 매개할 것이라고 가정하였다. 이러한 영향이 장노년층에서만 나타나는 특이한 경향인지 확인하기 위해 만 54세이하의 일반국민을 대상으로도 동일한 모형으로 분석하여 비교해보고자 하였다. 이를 분석하기 위해 <2018년 디지털 정보격차 실태조사> 원 자료를 활용하였다. 분석결과, 장노년층의 모바일기기 이용능력은 이들의 생활만족도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었으며, 일반국민에 비해서도 그 영향력이 다소 큰 것으로 확인되었다. 장노년층의 모바일기기 이용능력 수준은 모바일기반 생활서비스 이용수준에도 영향을 미치고 있었으며, 각각의 서비스 이용수준은 모두 장노년층의 생활만족도에 긍정적 영향을 미치고 있었다. 만54세 이하의 일반국민을 대상으로 한 모형에 있어서도 유사한 경향성이 확인되었다. 다만, 장노년층의 모바일기반 생활서비스 이용수준은 모바일기기 이용능력과 생활만족도 간의 관계에 있어 부분적인 매개효과를 갖는 것으로 나타나, 모바일기기 이용능력은 직접적으로 생활만족도에 영향을 미치기도 하지만, 부분적으로 모바일기반 생활서비스 이용수준을 통해 생활만족도에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 그에 반해 만54세 이하의 일반국민을 대상으로 한 분석에서는 매개효과가 검증되지 못하여, 모바일기반의 생활서비스 이용수준의 매개효과는 젊은 연령층에는 존재하지 않는 장노년층에서만 나타나는 특이한 경향이라는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 분석결과를 토대로, 이 논문은 장노년층의 모바일기기 이용능력의 함양과 이들의 모바일기반 생활서비스 활용수준의 중요성을 강조하고 이를 제고하기 위한 정책적 함의를 제시하였다.

[주제어 : 장노년층 정보격차, 생활만족도, 모바일기기 이용능력, 모바일기반 생활서비스]

I. 머리말

2009년 국내에 스마트폰이 처음 출시된 이후 모바일기기는 급속도로 보편화되고 있다. 모바일기기가 갖는 이동성(mobility)과 연결성(connectivity)의 특징은 시간과 장소에 제약받지 않는 인터넷 상시 접속과 함께 일상생활의 모바일화를 초래하고 있다(황주성 외, 2010; 백준봉 외, 2012). 이용자들은 스마트폰과 같은 모바일기기를 통해 영화 및 기차표 예매 등 실시간으로 예약함으로써 시간 활용을 극대화하고, 물품 구매에 있어서도 최저가를 어디서나 검색하고 비교할 수 있는 등 모바일 기반의 생활밀착 서비스는 이용자로 하여금 최적화된 일상을 가능하게 하고 있다(조선일보, 2017.10.19.).

이처럼, 스마트폰 및 모바일 인터넷과 같은 새로운 정보통신기술은 개인의 삶에 긍정적 영향을 미칠 수도 있지만, 현실적으로 사회의 모든 계층이 새로운 기술에 따른 혜택을 동일하게 향유할 수 없게 되는 부정적 결과도 불가피하게 초래하게 된다. 스마트폰과 같은 모바일기기를 자유롭게 다루는 계층과 이에 어려움을 느끼는 계층은 모바일 기반의 다양한 생활서비스가 제공하는 편의성을 동일하게 누릴 수 없다. 즉, 정보사회의 역기능으로 논의되었던 정보격차(digital divide)의 현상이 모바일기기의 이용에 있어서도 나타날 수 있는 것이다(강월석 외, 2013; 최한용, 2014). 예시적으로 스마트폰을 능숙하게 잘 다루는 이는 모바일 앱을 통해 버스표, 기차표 등을 간편하게 실시간으로 예매하는 동안, 기기를 잘 다루지 못하는 다른 누군가는 긴 줄을 서 표를 구매하거나 실시간 예약자들로 인하여 원하는 표를 구하지 못하기도 한다(파이낸셜 뉴스, 2018.10.01.).

그렇다면 어떠한 계층이 이러한 정보통신기술의 이용에 취약하다고 논의되고 있을까? 선행연구들에서는 정보통신기술 이용에 있어 ‘연령’을 주요한 영향요인으로 논의한다(황용석 외, 2012; Milward, 2003; Norris, 2001; Loges&Jung, 2001; Selwyn, 2004). 즉, 장노년층과 같은 상대적으로 고연령층들이 젊은 연령층에 비해 정보통신기술의 접근과 그 이용수준이 낮을 수 있다는 것이다. 특히 모바일기기의 경우 여러 가지 작업을 전환해야 하며 수행하고, 사용법을 지속적으로 습득하여야 하는 특징을 가지고 있는데(김미영, 2013) 이러한 특징은 신체적, 인지적 감퇴를 겪고 있는 장노년층들로 하여금 젊은 연령층만큼 모바일기기를 자유자재로 활용하는 데에 어려움을 유발할 수 있다고 논의된다(허원희·김정미, 2011).

모바일기기 이용에 친숙하지 않거나 이용에 어려움을 겪을 개연성이 높은 장노년층들은 젊은 연령층만큼 모바일기기를 기반으로 제공되는 편리한 생활서비스들

을 충분히 이용하지 못할 가능성이 존재하며, 같은 장노년층 내에서도 모바일기기 이용능력에 따라 활용할 수 있는 모바일기반 생활서비스의 이용수준이 차별적일 수 있다. 더 나아가 이러한 차별적인 이용수준은 이들의 삶의 질이나 생활 만족도에도 영향을 미칠 수 있다. 이와 유사한 맥락에서 선행연구들은 노년층의 정보활동이 이들의 생활만족도를 높이고 고령화문제를 해결한다고 보고, 노년층의 디지털기기 이용능력을 증진시키는 것을 노인복지의 중요한 축으로서 고려하고 있었다 (Openheim, 1998; Zheng, Spears, Luptak&Wilby, 2015, 오지안·유재원, 2018 재 인용).

이 논문은 이러한 문제의식 하에 모바일기기의 보편화로 많은 생활서비스들이 모바일기반으로 재편되는 현실을 고려할 때, 장노년층들의 모바일기기이용능력은 이들의 생활만족도에 영향을 미칠 것이라고 가정하였다. 또한, 이러한 영향에 있어 모바일기반 생활서비스(교통, 구매, 금융, 행정, 생활복지)의 이용수준이 이들 간의 관계를 매개할 것이라고 가정하였다. 기존의 연구들에서는 스마트폰, PC와 같은 정보통신기기의 이용능력이 장노년층의 생활만족도에 영향을 미치는데 있어 사회참여활동이나 심리적 요인(강월석 외, 2013; 김명용·전혜정, 2017; 임효석, 2010; 오지안·유재원, 2018) 등의 매개효과를 확인한 바 있다. 그러나 이 논문에서는 장노년층의 실제 이들이 생활 속에서 자주 활용하고, 편의성을 체감할 수 있는 모바일기반의 생활서비스 이용수준이 이들의 모바일기기 이용능력과 생활만족도 간의 관계를 매개한다고 가정하고 이를 실증적으로 분석하고자 하였다. 이를 위해 이 논문에서는 매년 일민국민과 정보소외계층들의 정보통신기기, 인터넷 활용수준 등을 측정하는 한국정보화진흥원(NIA)의 “2018년 정보격차실태조사” 원 자료를 활용하였으며, 분석결과를 바탕으로 장노년층의 생활만족도를 제고할 수 있는 모바일기기 이용에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 하였다.

논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 장노년층의 모바일기기 기반 정보격차에 대한 논의와 관련 선행연구 검토를 통해 장노년층의 모바일기기 이용능력과 생활만족도 간의 관계, 그리고 모바일기반 생활서비스 이용수준의 매개효과의 가능성에 대해서 논의하였다. 제3장에서는 이 논문의 분석자료, 연구방법, 변수 측정 등 연구설계 내용을 제시하였다. 제4장에서는 국내 장노년층과 다른 연령층의 일반국민과의 비교를 통해 이들에 존재하는 모바일기반 정보격차에 대하여 실증적으로 분석하였다. 또한 장노년층의 모바일기기 이용능력과 생활만족도 간의 관계에 있어 모바일기반 생활서비스 이용수준의 매개효과를 검증하여 그 분석결과를 제시하였다. 맺음말 장에서는 분석결과를 요약하고, 그 실제적 함의와 함께 연구의 한계를

제시하였다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 정보격차(digital divide)에 대한 논의

정보격차(digital divide)는 미국 상무부 산하 NTIA에서 1999년 발간한 보고서인 “Falling Through the Net”에서 언급되면서 사회적 현상으로서 주목받기 시작했다. 해당 보고서에서는 정보격차를 “새로운 기술에 접근할 수 있는 사람과 접근할 수 없는 사람의 격차”로 정의하였다. 정보격차에 대해서는 그 수준에 따라 구분하여 이해되기도 하는데, Hargittai(2002)는 정보격차를 제1수준과 제2수준으로 구분하며 제1수준의 정보격차는 인터넷 접근가능성(availability of internet access)과 사용빈도를 중시하는 반면, 제2수준의 정보격차는 사용역량(usage ability)의 격차를 중시한다고 보았다. Van Dijk(2006)는 정보격차의 유형을 물리적 접근성(material access), 이용능력 접근성(skill access), 활용적 접근성(usage access)으로 세분화하여 이해한다. 물리적 접근성은 인터넷이나 정보기기에 대한 접근 가능성을 의미하며, 이용능력 접근성은 물리적 접근이 충족된 상황에서 기기나 인터넷을 작동할 수 있는 능력이나 정보 및 검색처리 기술 등을 의미한다. 활용적 접근성은 실제적 이용에 관련된 것으로서 이용시간이나, 이용 다양성, 창조적 이용 등을 의미한다. Van Dijk(2006)의 물리적 접근성에 의한 정보격차는 Hargittai(2002)의 제1수준 정보격차와 유사하게 이해되며, 이용능력 및 활용적 접근성에 의한 정보격차는 Hargittai(2002)의 제2수준 정보격차 개념과 맥락을 같이한다.

정보의 접근성과 관련된 제1수준 정보격차는 인터넷에 접근이 가능한 기기의 보급률이 증가하면서 필연적으로 사라지게 되지만, 이를 통한 질적 활용과 관련된 제2수준 정보격차는 여전히 잔존한다. 최근 정보기기(PC 등)의 확산을 통해 인터넷 사용이 보편화되면서 제1수준 정보격차(접근 가능성)보다는 제2수준 정보격차(이용 및 활용능력) 개념이 현재 더 보편적으로 활용되고 있으며, 많은 연구자들이 제2수준 정보격차에 대해 관심을 가지고 연구하고 있다(김이수, 2015). 일반적으로 정보격차를 유발하는 요인으로서는 인구사회학적 요인인 연령, 성별, 교육수준, 소득수준이 해당된다고 알려져있다(김효정, 2018; Zillen&Hargittai, 2009; 민영, 2011; Howard et al., 2001; 김은정, 2007; Norris, 2001; 손연기, 2008; Selwyn, 2004).

한편, 정보격차 논의는 ICT의 발전과 기술 환경의 변화에 따라 그 의미가 확장되거나 복잡한 양상을 띠게 되는데, 특히 최근 모바일 인터넷과 모바일기기의 확산을 통해 새로운 국면을 맞이하고 있다(정준화, 2017). 모바일기기의 보유와 활용역량이 사회계층별로 불균등한 현상에 대해서는 ‘모바일 정보격차’, ‘스마트 디바이드’, ‘스마트 정보격차’ 등으로 지칭되고 있다(김명용·전혜정, 2017; 백기훈 외, 2015; 송경재, 2011). 정보격차 논의가 모바일기기에도 확장됨에 따라 모바일기기의 등장이 정보격차를 보다 심화시킬 것이라는 견해(금희조·조재호, 2010)가 있는 반면, 경제적 이유 등으로 정보기기(PC)나 인터넷에 접근할 수 없었던 계층에 새로운 접근 기회를 제공함으로써 정보접근 및 이용의 문제를 해결할 것이라는 견해(한은영, 2012; 성욱준, 2014; 신혜원·지성우, 2014)가 대립되고 있다.

2. 장노년층의 모바일기기 기반 정보격차에 대한 논의

정보격차의 논의가 모바일기기에 대해서도 확장되면서, 전통적인 정보격차 유발요인으로 논의 된 ‘연령’(김효정, 2018; 황용석 외, 2012; Milward, 2003; Norris, 2001; Loges&Jung, 2001; Selwyn, 2004)은 모바일기기 기반 정보격차에 있어서도 주요 요인으로 고려되고 있다. Jones&Fox(2009)에 따르면, 일반적으로 온라인기술은 연령과 반비례하는 경향성을 가지며 젊은 세대와 다른 세대들 사이에는 정보 생산 활동의 측면에서 격차가 존재한다고 설명한다. 또한 정보화 포화기(saturation)에 다다를수록 성별, 소득계층 간 격차는 완화되는 한편 세대 간 격차는 여전히 중요한 문제로 남을 수 있기 때문에(황용석 외, 2012), 새로운 기기가 등장함에도 불구하고 연령은 정보격차를 발생시키는 주요 요인으로 고려된다.

송경재(2011)는 최근 스마트폰을 비롯한 다양한 디지털 기기의 등장과 빠른 확산으로 디지털 격차의 특징 및 원인이 보다 다차원적인 양상으로 전개되는 상황에서도 연령은 디지털 격차의 가장 중요한 요인이라고 설명하며, 스마트폰의 이용이 성·연령·학력·소득별로 유의미한 격차가 존재한다는 점을 발견하고, 특히 연령요인이 가장 중요한 변수임을 강조하였다. 즉, 고연령층들이 상대적으로 저연령층에 비해 스마트폰 활용이 저조하다는 것인데, 그 이유를 살펴보면 모바일기기의 경우 여러 가지 작업을 전환해야 하며 수행해야 하고, 새로운 앱을 계속해서 설치하는 등 사용법을 지속적으로 습득하여야 하는 특징을 가지고 있다(김미영 외, 2013). 이러한 특징은 노인들에게 기존 휴대폰에 비해 더욱 많은 인지적 정보처리와 학습량을 요구하고 있으며, 신체와 인지적 능력의 감퇴를 겪고 있는 노인들이 젊은 층과 같이 모

바일기기를 자유자재로 활용하는 데에 어려움을 겪는다는 것이다(허원희·김정이, 2011). 노인들의 스마트폰 수용에 대한 연구한 조주은(2014)에 따르면 고연령층은 기존의 피쳐폰 사용방법의 학습에 있어 실패한 경험을 가지고 있는데, 이러한 실패의 원인을 그들의 인지적·신체적 노화라는 생애단계에서 찾고 있어 신체적 요인 뿐 아니라 심리적 요인에 의하여 스마트폰 이용에 어려움을 겪고 있다고 설명한다.

이처럼 고연령층에 존재하는 모바일기기 기반 정보격차에 대한 논의들을 살펴보면 고령층은 모바일기기를 이용함에 있어 Van Dijk(2006)가 논의한 물리적 접근(material access) 부분에 격차가 존재한다기보다는 그 다음 단계인 기기를 조작할 수 있는 능력(skill access), 즉 모바일기기의 하드웨어 및 소프트웨어를 다룰 수 있는 능력 측면에서 격차가 존재할 수 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 논의들은 한국정보화진흥원(2019)의 실태조사 결과와도 맥락을 같이 한다. 한국정보화진흥원(2019)은 55세 이상의 장노년층을 장애인, 저소득, 농어민 계층과 함께 우리 사회의 정보소외계층이라고 보고 일반국민과 이들의 컴퓨터 및 모바일기기 접근, 역량, 활용에 대한 매년 조사하고 있다. 해당 보고서에 따르면, <표 1>에서와 같이 장노년층은 정보소외계층 중 가장 낮은 정보화 수준을 가지고 있으며 인터넷 및 디지털기기에 대한 접근격차 부문은 일반인의 90.1% 수준에 이르는 등 다소 완화되었다고 볼 수 있다. 그러나 이들의 디지털 기기(PC, 모바일기기)를 조작할 수 있는 이용능력을 나타내는 역량부문은 일반인의 약 50% 수준으로 가장 격차가 크게 존재하는 부분이라고 할 수 있었다.

그러므로 이 논문에서는 장노년층이 젊은 연령층의 일반국민들에 비해 낮은 모바일기기 이용능력을 가질 수 있다고 보았다. 장노년층의 낮은 모바일기기 이용능력은 이들이 현재 모바일에서 제공되고 있는 교통, 구매, 금융 및 행정서비스 등 여러 모바일기반 생활서비스들을 이용하는 데에 어려움을 유발할 가능성이 높다. 또한, 일상생활에서 체감할 수 있는 여러 모바일기반 생활서비스 이용의 어려움은 궁극적으로 이들의 생활만족도에도 영향을 미칠 수 있다고 보았다.

〈표 1〉 일반인 대비 정보소외계층별 디지털 정보화 수준

정보소외계층	종합	접근	역량	활용
장애인	74.6	92.0	66.9	73.6
장노년	63.1	90.1	50.0	62.8
저소득	86.8	94.9	85.3	84.3
농어민	69.8	90.4	63.0	65.9

*출처 한국정보화진흥원(2019)

3. 장노년층의 모바일기기 이용능력과 생활만족도 간의 관계

우리 사회 장노년층에 존재하는 정보격차와 이로 인한 생활 영역에서의 차이에 대한 근거는 정보복지모델(information welfare model)에서 찾을 수 있다. Kim(2005)과 Kim(2013)에 따르면, 정보통신기술의 보유 및 이용여부와 이에 따른 심리적 만족감을 정보복지로 정의할 수 있으며, 정보통신기술의 이용이 고령층의 복지수준에 영향을 미치는 요인이라고 설명한다. 또한 고령층에 있어서는 정보통신 기술의 접근, 이용, 활용에 있어 개인 간 차이가 존재하며, 이러한 차이는 이들의 정보생활 만족도의 차이를 통해 일반적인 생활만족도의 차이로 나타난다는 것이다 (Kim&Jun, 2013; 김명용·전혜정, 2017). 해당 모델에서는 생활만족도를 고령층의 복지수준을 측정하는 개념으로 활용하고 있는데, 이는 생활만족도가 성공적인 노화(successful aging)를 측정하는 주요 지표로 논의되기 때문으로 이해할 수 있다 (Berg, 2008; 박순미, 2010; 소광섭, 2007).

생활만족도는 학자들에 의하여 다양하게 정의되는데, Kalish(1975)는 생활만족도를 자신의 생애를 의미 있게 받아들이며, 효율적으로 주위환경에 적응하여 정서적 사회적 어려움을 겪지 않고도 개인의 욕구를 만족시킬 수 있는 정도로 정의한다. Wahl et al.(2004)는 자신에게 중요한 생활영역에서의 만족과 불만족으로부터 기인하는 사람들의 행복이 생활만족도라고 정의하고 있다. 박성복(2012)과 조봉란(2014)의 연구에서는 노인의 생활만족도를 일상생활의 다차원적 영역에 대한 만족도로 보고 있었다. 이처럼, 생활만족도에 대한 학자들의 정의가 다른 이유는 해당 개념이 한 개인이 생활에서 행복한지에 대한 평가적 측면을 가지고 있는데, 개인이 그러한 상태에 머무는지에 대한 평가가 다양한 측면에서 이루어지기 때문으로 볼 수 있다(정세희·문영규, 2014). 이상의 생활만족도에 대한 정의를 종합할 때, 생활만족도란 개인의 생활에 대한 평가를 바탕으로 하는 긍정적 감정과 관련된다는 것

을 알 수 있었다. 또한 생활만족도를 ‘생활 각 영역들에 대한 인지적이고 주관적인 만족도’라고 정의할 수 있었다.

그렇다면 앞서 정보복지모델(Kim, 2005; Kim, 2013)에서 논의된 바와 같이, 실제로 노화에 접어들고 있는 장노년층의 정보통신기술의 이용과 생활만족도 간의 관계에 대하여 기존 연구들에서는 어떻게 논의되고 있을까? 우선, 기존의 연구들은 대체로 정보통신기술 이용이 이들의 생활만족도에 긍정적 영향을 미친다고 보고 있다. 정보기기 이용능력을 보유하고 있는 노인들은 그렇지 않은 노인들은 삶에 대한 만족도가 더 높으며(서명교, 2009), 정보화역량을 갖춘 노인들은 오히려 연령이 증가할수록 삶의 만족도가 증가한다는 연구결과가 존재하였다(전대성, 2015). 비교적 최근의 연구들에서는 노인들의 스마트폰 이용 여부가 이들의 생활만족도를 향상시킨다는 실증분석 결과가 존재하며(김명용, 2018), 더 나아가서 노인들의 스마트폰과 같은 모바일기기 이용능력(skills)수준이 노인들의 삶의 만족도에 긍정적 영향을 미친다는 연구결과 또한 존재하였다(황현정·황현석, 2017).

한편, 장노년층의 모바일기기의 이용수준 및 이용능력과 생활만족도 간의 관계를 검증함에 있어 매개변인의 효과를 확인한 연구들이 존재하였다. 즉, 고령층의 모바일기기(스마트폰) 이용수준이 삶의 만족도에 직접적으로 영향을 미치기보다는 스마트폰 이용을 통한 활동(김명용·전혜정, 2017)이나 이용성과(강월석 외, 2013)가 이들의 삶의 만족도에 영향을 미친다는 내용이었다. 가장 최근의 연구인 오지안·유지원(2018)에서는 노년층의 디지털기기 이용능력과 이를 통한 활동은 노인들의 심리적 안녕감에 영향을 미쳐 궁극적으로 이들의 삶의 만족도에 영향을 미친다는 것을 실증적으로 분석한 바 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 기존 연구들에서는 전반적으로 장노년층의 정보통신기술의 이용수준 혹은 이용능력이 이들의 생활만족도에 긍정적 영향을 미친다고 논의하고 있었다. 그러나, 장노년층이 일반국민에 비해서 가장 취약하다고 확인되고 있는 “기기 이용능력”(한국정보화진흥원, 2019), 그 중에서도 인류 역사상 가장 빠른 확산속도를 보이고 있으며(정희정 외, 2016) 전국민의 약 90%가 보유하고(방송통신위원회, 2019)¹⁾ 있는 모바일기기의 이용능력과 장노년층의 생활만족도 간의 관계에 대한 연구는 매우 소수였다. 디지털기기 이용능력과 생활만족도 간의 관계

1) 방송통신위원회(2019)의 방송매체 이용행태 조사보고서에 따르면 우리 국민의 스마트폰 보유율은 2018년 기준 89.4%로서, 90%에 육박하였다. 60대의 보유율(80.3%)도 지속적으로 증가하여('17년 73%, '16년 60%), 스마트폰의 영향력이 고연령층으로 확산되고 있다고 논의되고 있다.

를 검증한 연구로는 서명교(2009), 전대성(2015), 오지안·유재원(2018)의 연구가 존재하였으나 모바일기기가 아닌 컴퓨터(PC)를 기반으로 기기이용능력과 그 활용이 연구되었다. 황현정·황현석(2017)의 연구는 모바일기기 이용능력과 노년층의 삶의 만족도 간의 관계를 연구한 바 있으나, 해당 연구는 단순히 노년층의 삶의 만족도에 모바일기기이용능력이 미치는 직접적인 영향만을 분석하였다.

그러므로, 본 연구에서는 장노년층의 생활만족도에 디지털기기의 조작능력을 뜻하는 이용능력 그 자체가 직접적으로 영향을 미칠 가능성도 존재하지만, 이러한 이용능력이 장노년층의 생활만족도에 영향을 미칠 수 있는 특정한 활용을 촉진하게 하거나 가능하게 하여 이들의 생활만족도에 간접적으로 영향을 미칠 가능성 또한 존재한다고 판단되었다. 이에 따라, 본 연구는 장노년층의 생활만족도에 대한 모바일기기 이용능력의 영향을 확인함에 있어 모바일기기 이용능력이 특정한 모바일기기의 활용을 매개하여 궁극적으로 생활만족도에 영향을 미치는지에 대해 실증적으로 확인해보고자 하였다.

4. 매개변인으로서 모바일기반 생활서비스 이용수준의 가능성

우리 국민의 약 90%가 모바일기기인 스마트폰을 가지고 있고, 인터넷 접속시 스마트폰을 사용하는 비율이 94.3%에 달하는(한국인터넷진흥원, 2019) 우리 사회의 현실을 고려할 때, 개인의 생활의 각 영역들에 대한 주관적인 만족도를 나타내는 생활만족도에 모바일기기를 이용할 수 있는 능력 그 자체가 직접적으로 영향을 미칠 개연성이 있다. 한편으로는, 모바일기기 이용능력이 생활만족도에 긍정적 영향을 미치는 특정한 활용을 촉진하거나 가능하게 하여 간접적으로 생활만족도에 영향을 미칠 가능성도 존재한다. 관련 선행연구들에서도 장노년층의 디지털기기 이용능력 그 자체를 직접적으로 생활만족도에 영향을 미치는 변수로 논의하기도 하지만(서명교, 2009; 전대성, 2015), 특정한 변인을 매개하여 생활만족도에 영향을 미친다고 논의하고 있었다(김명용·전혜정, 2017; 오지원·유재원, 2018; 임효석, 2010). 두 주요 변수에 대한 매개변수를 논의한 연구들은 매우 소수였으나, 그 중에서 김명용·전혜정(2017)은 장노년층의 모바일기기의 이용여부가 사회참여활동 수준을 매개하여 삶의 만족도에 영향을 미친다고 보았다. 그 외에 장노년층의 모바일기기이용능력과 생활만족도 간의 매개변인을 연구한 선행연구들은 심리적 적응기제 혹은 심리적 안녕감 등 심리적 요인들을 매개변인으로 보고 있었다(오지안·유재원, 2018; 임효석, 2010).

그러나, 이 논문에서는 기존의 연구와는 달리 장노년층의 일상생활의 영위와 밀접한 관련이 있는 교통정보, 구매, 금융, 공공서비스 등 모바일기반 생활서비스의 이용수준을 매개변수로 설정하고, 모바일기기 이용능력과 생활만족도 간의 관계를 매개할 가능성을 실증적으로 검증해보고자 하였다. 모바일기반 생활서비스 이용수준을 매개변수로 설정한 이유는 다음과 같다. 우선, “2017, 2018 디지털정보격차 실태조사(NIA)”에 따르면, 장노년층의 디지털기기(PC, 모바일) 이용능력이 연도별로 개선됨과 함께 이들의 디지털 기반 생활서비스 이용수준 또한 함께 상승하는 경향을 확인할 수 있었다.²⁾ 이를 통해, 장노년층의 모바일기기 이용능력의 향상이 이들의 모바일기반 생활서비스 이용수준을 증가시킬 가능성을 엿볼 수 있었다. 또한, 리해근·하규수(2012)의 연구에 따르면, 일상생활요인이 노년층의 생활만족도에 영향을 미칠 수 있음을 논의하고 일상생활 요인과 생활만족도 간에 정적 상관관계를 확인한 바 있으며, 노년층의 일상생활의 요인의 확충을 강조한다. 장노년층의 일상생활부문과 생활만족도에 대한 연구들 중 예시적으로 이신숙 외(2010)의 연구에서 고령층의 삶의 질에는 편리한 이동에 대한 욕구가 영향을 미칠 수 있으므로 이들의 삶의 질을 증진시키기 위해서는 고령층의 이동의 편리를 위한 교통 관련 서비스의 지원과 확충이 필요하다고 논의한 바 있다. 정영숙(1999)의 연구에서는 노인들의 일상생활에서의 자유로운 소비생활이 이들의 삶의 질에 긍정적 영향을 미친다고 보았다. 이처럼, 고령층이 일상생활에서 직접적으로 마주하는 교통문제, 소비생활(구매, 금융 등)의 문제 등은 이들의 체감하는 생활만족도에 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다. 그러므로 이 논문은 장노년층의 생활만족도에 이들이 일상생활에서 직접적으로 편의성을 체감할 수 있는 모바일기반 생활서비스에 대한 자유로운 이용이 이들의 생활만족도를 제고할 수 있을 것이라고 보았다.

이상의 논의를 종합하여, 이 논문에서는 다음과 같은 연구가설을 도출하고 이를 실증적으로 검증해보고자 하였다.

가설 1. 모바일기기 이용능력이 높은 장노년층일수록 생활만족도가 높을 것이다.

가설 2. 모바일기기 이용능력이 높은 장노년층일수록 모바일기반 생활서비스를 많이 이용할 것이다.

가설 3. 모바일기반 생활서비스 이용수준이 높은 장노년층일수록 생활만족도가 높을 것이다.

2) 장노년층 디지털기기 이용능력: (2017년) 41.0% → (2018년) 50.0%
장노년층 생활서비스 이용률: (2017년) 47.4% → (2018년) 69.8%

가설 4. 장노년층의 모바일기기 이용능력은 모바일기반 생활서비스 이용수준을 매개로 하여 생활만족도에 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석자료

이 논문은 정보공개청구를 통해 한국정보화진흥원에서 매년 조사하는 “2018년 디지털정보격차실태조사”의 원 자료를 수집하여 분석에 활용하였다. 해당 설문조사는 2018년 9월 1일부터 12월까지 이루어졌으며, 광역지방자치단체별 층화확률비례 추출방법을 통해 표본이 추출되었다. 조사 방법으로는 구조화된 설문에 의한 대인 면접방법(face to face interview)에 의해 이루어졌다(한국정보화진흥원, 2019). 이 설문조사는 정보통신기기(PC, 모바일)와 인터넷 접근성, 이용능력, 활용에 대하여 일반국민, 장노년층, 장애인, 저소득층, 농어민, 북한이탈주민, 결혼이민자 계층을 대상으로 이루어졌으며, 이 논문은 그 중 장노년층(만 55세 이상) 응답 데이터를 중심으로 활용하였다. 이 논문에서 활용할 수 있는 장노년층의 표본은 결측치를 제외하고 총 2,299명이었다. 다만 실증분석에서 장노년층(만 55세 이상)의 모바일기기 이용능력과 모바일기반 생활서비스 이용수준의 실태를 분석하고, 장노년층을 대상으로 한 매개효과 모형에서 검증된 변수영향력의 경향성을 젊은 연령층의 일반국민들과 비교하기 위해 만 54세 이하의 일반국민 집단과 비교분석하는 방법을 활용하였다. 이에 동일한 설문조사의 원 자료 중 일반국민(N=7000)을 대상으로 한 데이터를 보완적으로 활용하였다. 본 연구의 주요분석대상인 장노년층 표본의 특성은 다음의 <표 2>와 같다.

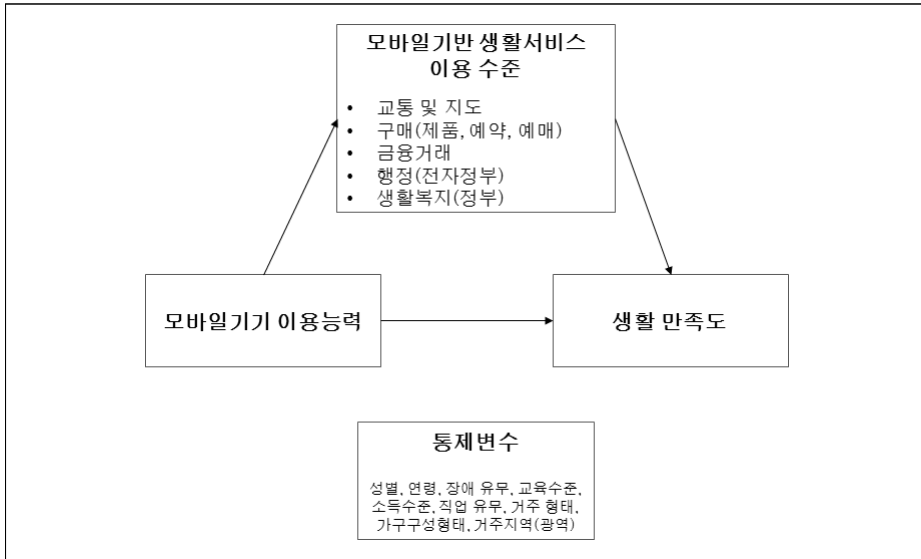
〈표 2〉 설문응답자의 특성

구분		빈도(%)	구분		빈도(%)
성별	여성	1,350(58.72)	교육수준	초등졸 이하	438(19.05)
	남성	949(41.28)		중졸	677(29.45)
연령	50대 (만 55세 이상)	595(25.88)		고졸	1,038(45.15)
	60대	1,076(46.8)		대졸 이상	146(6.35)
	70대	594(25.83)	직업유무	직업 있음	1,019(44.32)
	80대	34(1.46)		직업 없음	1,280(55.68)
가구 월소득	50~99만원	199(8.66)	장애유무	없음	2,249(97.83)
	100~199만원	594(25.84)		있음	50(2.17)
	200~299만원	555(24.14)	가구 구성형태	1인가구	280(12.18)
	300~399만원	417(18.14)		2인이상 가구	2,019(87.82)
	400~499만원	282(12.27)	가구 거주형태	단독주택	1,005(43.71)
	500~599만원	170(7.39)		아파트	1,039(45.19)
	600만원 이상	82(3.57)		연립/다세대	241(10.48)
				기타	14(0.61)

2. 연구의 분석틀 및 분석방법

이 논문은 우리 사회 장노년층의 모바일기기 이용능력과 모바일기반 생활서비스 이용실태를 알아보고, 이들의 모바일기기 이용능력이 모바일기반 생활서비스 이용수준에 영향을 미쳐 최종적으로는 생활만족도에 영향을 미치는지에 대해 실증적으로 분석하고자 한다. 이에 대한 연구분석틀은 다음의 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



분석방법으로는 우선, 기초통계분석에서 장노년층의 모바일기기 이용능력과 모바일기반 생활서비스 이용실태를 확인하기 위해 장노년층 집단과 만54세 이하의 젊은 연령층의 모바일기기이용능력과 모바일기반 생활서비스(교통, 구매, 금융, 행정, 복지정보)이용수준을 t-검증을 활용하여 집단별 차이를 비교 분석해보았다. 다음으로 모바일기기 이용능력과 생활만족도 간의 관계에 대한 모바일기반 생활서비스 이용수준의 매개효과를 검증하기 위하여 다중회귀분석을 통해 분석해보았다. 마찬가지로, 장노년층을 대상으로 한 검증모형과 동일하게 만54세 이하의 일반국민들을 대상으로도 보완적으로 분석 모형을 구성하여, 장노년층과 젊은 연령층에서 나타나는 변수의 영향력을 비교하였다. 매개효과 검증 방법으로는 Baron&Kenny(1986)가 제시한 검증방식³⁾을 활용하였다. 마지막으로 이러한 매개효과의 유의성을 검증하기 위해 Sobel test를 실시하였다(유승희, 2016). 이외에도 주요 분석에 필요한 문항에 대

3) Baron&Kenny(1986:1176)는 매개변수가 되기 위해서는 다음과 같은 사항들이 충족되어야 함을 명시하였다. 독립변수가 종속변수에 유의하게 영향을 미쳐야 하고, 독립변수가 매개변수에 유의하게 영향을 미쳐야 한다. 마지막으로 독립변수와 매개변수가 회귀방정식에 동시에 투입되었을 때, 매개변수의 통계적 유의성은 유지되나, 독립변수의 통계적 유의미성이 사라질 때 그 매개변수는 독립변수와 종속변수를 완전 매개한다고 할 수 있다. 다만, 매개변수 투입 후 만약 독립변수가 종속변수에 미치는 영향력이 통계적으로 유의미하더라도 독립변수의 회귀계수 값이 감소하였을 경우 부분 매개가 이루어졌다고 할 수 있다고 하였다.

한 신뢰도 분석(크론바하 알파 계수 활용), 상관관계분석(피어슨 상관계수 활용) 등이 이루어졌으며, 이상의 모든 분석은 통계패키지 STATA 14.2를 통해 수행하였다.

3. 변수의 개념화와 측정방법⁴⁾

이 논문의 종속변수는 생활만족도이다. 선행연구의 검토를 통해 이 논문은 생활만족도를 ‘생활 각 영역들에 대한 인지적이고 주관적인 만족도’라고 정의하였다(박성복, 2012; 조봉란, 2014). 특히 근래에 들어서는 개인의 생활을 구성하고 있는 다차원적 요소에 대한 반응을 통해 생활만족도를 측정하려는 경향이 존재하고 있는 바(장주효, 2010), 이 논문에서도 일상생활의 다양한 측면에서의 개인이 느끼는 만족감의 정도를 측정하고자 하였다. 이에 따라, 4점 척도로 측정된 설문문항을 활용하여 일상생활을 구성하고 있는 여가생활, 경제적 여건, 사회활동, 대인관계, 가족관계, 학업 및 업무활동, 신체 및 정신건강, 정치 및 정부활동의 8개 항목에 대해 평균값을 측정하여 생활만족도를 측정하였다(이주실 외, 2015; 이미숙 외, 2015; 조택희·배민기, 2017).

독립변수는 모바일기기 이용능력이다. 이 논문에서는 Van Dijk(2006)가 논의한 정보격차의 유형을 참고하여, 모바일기기 이용능력을 기기에 대한 물리적 접근이 충족된 상황에서 모바일기기나 모바일인터넷을 작동할 수 있는 능력이라고 개념화하였다. 모바일기기 이용능력의 경우 모바일기기 이용능력에 대해 측정하였던 선행연구들(김이수, 2015; 최예나, 2015; 정준화, 2017)을 참고하여, 모바일기기 디스플레이, 알람, 와이파이 설정, 사진 및 파일 전송, 앱설치 및 다운로드 등을 측정한 7개 설문문항의 평균값으로 측정하였다.

매개변수는 모바일기반 생활서비스 이용수준으로 설정하였다. 모바일기반 생활서비스에 대해서는 한국정보화진흥원(2019)과 이홍재(2019)의 연구를 참고하여 ‘①교통, ②구매, ③금융, ④행정, ⑤생활복지서비스’의 다섯 가지 서비스로 개념화하였다. 변수 측정에 있어서는 각각 설문문항에서 4점 척도로 측정한 ‘교통정보 및 지도’, ‘구매 및 예약/예매’, ‘금융거래’, ‘행정(전자정부)’, ‘생활복지정보’ 항목에 대한 이용수준으로 측정하였다.

통제변수로는 장노년층의 생활만족도에 영향을 미친다고 논의된 변수들을 선정하였다. 성별, 연령, 교육수준, 소득, 직업유무, 거주 지역(강성진, 2010; 강현옥·황혜원, 2009; 박인숙, 2011; 강월석 외, 2013; 모진아 외, 2018; 이규은 외, 2012), 장

4) 자세한 설문 문항과 측정내용은 부록을 참고.

애유무(양정빈, 2010; 전동일·양숙미, 2012), 가구구성형태, 가구거주형태(곽인숙, 2011; 김미옥, 2003; 황현정, 황용석, 2017)를 선정하였다. 성별은 ‘남/여’ 더미변수로 측정하였으며, ‘여성’을 더미변수의 기준으로 설정하였다. 연령은 응답자가 기재한 값(연속변수) 그대로 측정하였다. 장애유무는 ‘있음/없음’의 더미변수로 측정하였으며, ‘장애 있음’을 더미변수 해석 기준으로 설정하였다. 교육수준은 ‘초등 졸 이하-중졸-고졸-대졸이상’로 측정하였으며, 월소득은 그 수준에 따라 일곱 가지 수준으로 측정하였다. 직업은 ‘직업유/무’의 더미변수로 측정하였고, 기준변수는 ‘직업 없음’으로 설정하였다. 가구구성형태는 ‘1인 가구/2인 이상 다인가구’로 측정하였으며, ‘1인 가구’를 더미변수의 기준으로 설정하였다. 가구거주형태는 ‘단독주택-아파트-연립/다세대-기타’의 더미변수로 측정하였으며, ‘단독주택’ 거주를 더미변수의 기준으로 설정하였다.

IV. 실증분석 결과

1. 기초통계분석

1) 주요 변수에 대한 기술통계량

이 논문의 주요 변수들에 대한 기술통계량은 다음의 <표 3>과 같다. 먼저, 장노년층을 대상으로 종속변수인 생활만족도의 평균은 2.67, 표준편차는 0.449였다. 생활만족도가 “1=전혀 만족하지 않는다, 2=별로 만족하지 않는 편이다, 3=다소 만족하는 편이다, 4=매우 만족한다”로 측정되어있는 점을 감안한다면, 응답자들인 장노년층은 평균적으로 중간 수준의 생활만족도를 느끼고 있는 것으로 판단된다.

독립변수인 모바일기기이용능력에 있어서는 평균값이 2.15, 표준편차는 0.906수준이었다. 모바일기기이용능력이 “1=전혀 그렇지 않다, 2=그렇지 않은 편이다, 3=그런 편이다, 4=매우 그렇다”로 측정된 것을 고려할 때, 평균적으로 척도의 중간값인 2를 겨우 넘는 수준의 기기이용능력을 가지고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

매개변수인 모바일기반 생활서비스 이용수준에 있어서는 교통서비스를 제외한 나머지 서비스 이용수준이 척도의 중간값 2 이하였다. 가장 높은 이용수준을 보이고 있는 서비스는 교통서비스로 평균 2.07, 표준편차 1.113을 보였다. 그 이하로는 금융거래 서비스(평균 1.62, 표준편차 0.978), 구매 서비스(평균값 1.59, 표준편차

0.929), 행정서비스(평균값 1.28, 표준편차 0.633), 생활복지정보서비스(평균값 1.26, 표준편차 0.605) 순으로 이용수준이 높았다.

〈표 3〉 주요 변수 기술통계량

구분	변수		관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수	생활만족도		2,299	2.67	0.449	1	4
독립변수	모바일기기 이용능력		2,299	2.15	0.906	1	4
매개변수	서비스 이용수준	교통	2,299	2.07	1.113	1	4
		구매	2,299	1.59	0.929	1	4
		금융거래	2,299	1.62	0.978	1	4
		행정	2,299	1.28	0.633	1	4
		생활복지	2,299	1.26	0.605	1	4

2) 장노년층과 만 54세 이하 일반국민과의 비교분석 결과

본 분석에서는 우리 사회의 장노년층의 모바일기기이용능력과 모바일기반 생활서비스 이용수준의 실태를 알아보고, 실제 다른 연령층 일반국민의 수준과 격차가 존재하는지에 대해 확인해보고자 하였다. 이에 따라, 먼저 t-검증을 통해 장노년층의 모바일기기이용능력 수준과 다른 연령층(만 10세~54세)의 모바일기기이용능력 수준의 평균차이가 존재하는지 확인해보았다. 분석결과, 〈표 4〉와 같이 장노년층의 모바일기기이용능력은 평균 2.15 수준임에 비해, 젊은 연령층 일반국민들은 평균 3.22 수준을 보이고 있었다. 또한 이러한 평균차이는 통계적으로 유의미한 것으로 확인된다($t=55.56$, $p<0.001$). 이에 따라, 장노년층의 모바일기기이용능력 수준은 일반국민과는 일정수준의 격차가 존재하는 것으로 확인되었다.

다음으로 장노년층의 모바일기반 생활서비스 이용수준과 다른 연령층 일반국민의 이용수준을 비교하기 위하여 동일하게 t-검증을 통한 평균차이분석을 실시해보았다. 분석결과, 〈표 4〉와 같이 모든 다섯 가지 서비스에서 장노년층과 일반국민 간의 이용수준 격차가 확인되었다. 평균값 격차가 가장 큰 서비스로는 구매 서비스($t=45.87$, $p<0.001$)였으며, 교통($t=40.51$, $p<0.001$), 금융거래($t=34.52$, $p<0.001$), 행정($t=23.64$, $p<0.001$), 생활복지정보($t=21.67$, $p<0.001$)서비스 순으로 값이 컸다. 정부가 제공하는 정보서비스인 행정(전자정부), 생활복지정보 서비스는 다른 민간서비스(교통, 구매, 금융거래)에 비해 두 집단에서 모두 이용수준이 저조한 것을 확인

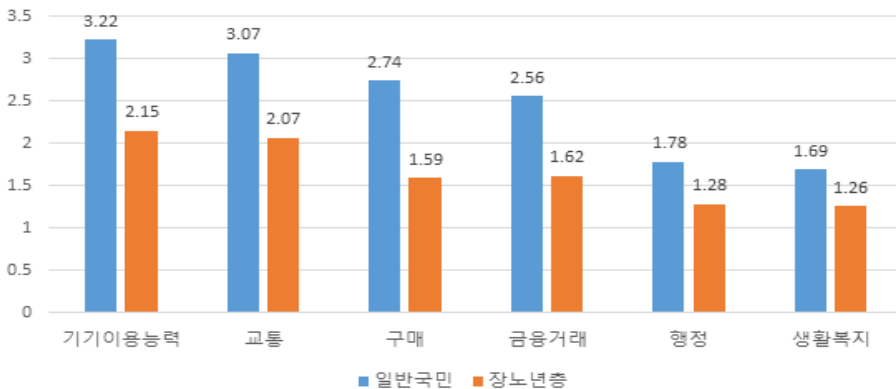
할 수 있었다. 두 집단 간 평균차이 또한 민간서비스에 비해 두 공공서비스의 차이가 상대적으로 작았다. 이는 장노년층뿐 아니라 젊은 연령층의 일반국민들 모두 정부가 제공하는 모바일 서비스 이용수준이 낮다는 것을 시사하는 결과였다.

〈표 4〉 모바일기반 생활서비스 이용수준에 대한 평균 차이 분석결과

	기기이용능력		교통		구매		금융거래		행정		생활복지	
	평균	S.D.	평균	S.D.	평균	S.D.	평균	S.D.	평균	S.D.	평균	S.D.
장노년층	2.15	0.009	2.07	0.02	1.59	0.02	1.62	0.02	1.28	0.01	1.26	0.01
일반국민	3.22	0.009	3.07	0.01	2.74	0.01	2.56	0.01	1.78	0.01	1.69	0.01
평균 차이	t=55.56***		t=40.51***		t=45.87***		t=34.52***		t=23.64***		t=21.67***	

*: $p<0.05$, **: $p<0.01$, ***, $p<0.001$

〈그림 63〉 집단별 모바일기기 이용능력과 모바일기반 생활서비스 이용수준 비교



2. 상관관계분석 결과

이상의 분석에서 장노년층의 모바일기기이용능력과 모바일기반 생활서비스 이용수준 실태를 확인하였다면, 본 분석에서는 매개효과 검증에 앞서 장노년층의 모바일기기이용능력, 생활서비스 이용수준, 생활만족도 변수 간의 상관관계를 사전적으로 확인해보고자 하였다. 상관관계는 피어슨 상관계수(Pearson's r)의 도출을 통해 분석해보았다.

분석결과, 〈표 5〉와 같이 이 논문의 종속변수인 생활만족도와 0.4 이상의 상관관

계를 보이는 변수는 없었다. 다만, 교통서비스 이용수준이 $r=0.3384(p<0.01)$ 로서 변수 중에는 가장 높은 양의 상관관계를 보였다. 독립변수인 모바일기기 이용능력에 대해서는 교통서비스가 $r=0.5625(p<0.01)$ 로 가장 높은 양의 상관관계를 보였고, 구매서비스가 $r=0.5006(p<0.01)$, 금융거래서비스가 $r=0.4727(p<0.01)$ 수준의 상관관계가 확인되었다.

모바일기반 생활서비스들 간에는 전반적으로 0.4이상의 양의 상관관계가 존재하였다($r=0.41\sim0.78$). 가장 높은 상관관계를 보인 서비스는 공공서비스로서의 특성을 가지고 있는 행정서비스와 생활복지서비스였다($r=0.7835$, $p<0.01$). 또한 금융거래 서비스와 구매서비스 간에도 높은 양의 상관관계가 존재하였는데($r=0.7253$, $p<0.01$), 이는 모바일기기를 통해 구매행위를 하는데 있어, 이에 대한 지불을 금융 서비스를 통해 할 개연성이 높기 때문에 서비스 이용수준 간의 상관관계가 높다고 판단되었다.

〈표 5〉 상관관계 분석결과

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
(1) 생활만족도	1.00						
(2) 기기이용능력	0.3354 (0.000)	1.00					
(3) 교통	0.3384 (0.000)	0.5625 (0.000)	1.00				
(4) 구매	0.3241 (0.000)	0.5006 (0.000)	0.6289 (0.000)	1.00			
(5) 금융거래	0.2960 (0.000)	0.4727 (0.000)	0.6155 (0.000)	0.7253 (0.000)	1.00		
(6) 행정(전자정부)	0.2824 (0.000)	0.3775 (0.000)	0.4433 (0.000)	0.5715 (0.000)	0.6014 (0.000)	1.00	
(7) 생활복지	0.2723 (0.000)	0.3542 (0.000)	0.4188 (0.000)	0.5292 (0.000)	0.5170 (0.000)	0.7835 (0.000)	1.00

3. 다중회귀분석 결과(매개효과 검증결과)

본 분석에서는 장노년층의 모바일기기 이용능력과 생활만족도 간의 관계를 모바일기반 생활서비스 이용수준이 매개하는지 확인해보고자 하였다. 이에 다중회귀분석을 바탕으로 한 Baron&Kenny(1986) 매개효과 검증방식을 활용하여 분석해보고,

매개효과의 유의성을 sobel-test로 검증하였다. 분석은 ①생활만족도에 대한 모바일기기 이용능력의 영향 분석, ②다섯 가지 모바일기반 생활서비스 이용수준에 대한 모바일기기 이용능력의 영향분석, ③생활만족도에 대한 모바일기반 생활서비스 이용수준의 매개효과 분석으로 순차적으로 수행하였다.⁵⁾ 다만, 장노년층의 생활만족도에 대한 모바일기기 이용능력, 모바일기반 생활서비스 이용 수준의 영향력을 분석함에 있어, 보완적으로 기초통계분석에서와 마찬가지로 젊은 연령층(만 54세 이하)의 일반국민 집단을 대상으로 동일한 분석을 수행하여 변수들의 영향력을 비교 분석해보고자 하였다.

1) 생활만족도에 대한 모바일기기 이용능력의 영향 분석

우선, 이 논문의 종속변수인 생활만족도에 대하여 독립변수인 모바일기기 이용능력의 영향을 검증해본 결과, <표 6>에서 볼 수 있는 것처럼 모바일기기 이용능력 변수가 통계적으로 유의미하게 검증되었다(coef.=0.120, $p<0.01$). 즉, 장노년층에 있어서는 모바일기기 이용능력이 높을수록 이들이 체감하는 생활만족도가 높다는 것이다. 이는 정보복지모델(Kim, 2005; 2013)에서 논의하는 정보통신기술의 보유의 차이가 일반적인 생활만족도의 차이로 나타난다는 것과 동일한 맥락의 결과였다. 새로운 인터넷 접속기기인 모바일기기를 다룰 수 있는 능력 수준이 성공적인 노화를 측정하는 주요 지표인 생활만족도(Berg, 2008; 박순미, 2010; 소광섭, 2007)에 긍정적인 영향을 미친다는 점에서 의의가 있는 결과였으며, 선행연구 내용과도 일치하는 결과였다(오지안·유재원, 2018; 황현정·황현석, 2017). 젊은 연령층의 일반국민을 대상으로 한 분석에서는 생활만족도에 대한 모바일기기 이용능력의 회귀계수가 0.042($p<0.05$) 수준으로, 젊은 연령층의 생활만족도에 대한 모바일기기 이용능력의 영향은 존재하나 그 영향력의 크기가 장노년층에 비해 상대적으로 작다는 것을 확인할 수 있었다.

5) 모형에 존재할 수 있는 다중공선성(multicollinearity)을 확인하기 위하여 분산팽창계수(VIF)를 이용하여 변수 간 다중공선성 여부를 확인해보았으며, 일반적으로 VIF값이 10보다 크면 심각한 다중공선성의 문제가 존재한다고 알려져있다(고길근, 2014). 분석 결과, <모형 1>의 평균 VIF는 1.46(1.03~1.2.02)였다. <모형 2>의 다섯가지 모델의 평균 VIF는 모두 1.41(1.03~1.81)이었다. 매개효과를 검증한 <모형 3>의 VIF는 각각 1.43(1.03~1.81), 1.42(1.03~1.82), 1.42(1.03~1.81), 1.41(1.03~1.82), 1.41(1.03~1.83)이었으므로, 본 분석 모든 모형에 다중공선성의 문제는 적다고 판단된다.

〈표 6〉 생활만족도에 대한 모바일기기 이용능력의 영향 검증

종속변수: 생활만족도			
		만 54세 이하	장노년층
		Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)
독립 변수	기기 이용능력	0.042* (0.021)	0.120*** (0.011)
통제 변수	성별(D) (기준: 여성)	0.021 (0.026)	0.026 (0.019)
	연령	-0.009*** (0.001)	-0.001 (0.001)
	장애 유무(D) (기준: 장애있음)	0.377* (0.176)	-0.021 (0.059)
	교육수준	0.197*** (0.017)	0.014 (0.013)
	월 소득	0.009 (0.008)	0.023** (0.004)
	직업유무(D) (기준: 직업 없음)	0.042 (0.0463)	-0.002 (0.020)
	거주 형태(D) (기준: 단독주택)	아파트	-0.006 (0.028)
		연립/다세대	-0.096* (0.042)
		기타	-0.200 (0.216)
	가구 구성(D) (기준: 1인 가구)	0.083 (0.062)	0.075** (0.029)
	지역더미	포함	포함
상수		3.421*** (0.204)	2.259*** (0.149)
Obs		4,662	2,299
R-squared		0.1010	0.1706

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

통제변수에 있어서는 월 소득 변수(coef.=0.023, p<0.01)와 가구 구성형태 변수(coef.=0.075, p<0.01)가 장노년층의 생활만족도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 검증되었다. 월 소득이 높을수록 장노년층이 체감하는 생활만족도 수준은 높았으며, 이는 선행연구의 결과와도 일치하는 내용이었다(김학주, 2019; 박인숙, 2011). 또한, 장노년층들은 1인 가구보다는 2인 이상의 다인가구로 생활할 때, 생활만족도가 높은 것으로 검증되었다. 이는 자녀 및 다른 이와 함께 거주하는 장

노년층들의 생활만족도가 높다는 최연희(2005)의 연구와도 동일한 맥락의 결과였다. 추가적으로 젊은 연령층에 있어서는 연령이 적을수록(coef.=0.009, $p<0.001$), 장애가 없는 국민일수록(coef.=0.377, $p<0.001$), 교육수준이 높을수록(coef.=0.197, $p<0.001$), 연립/다세대주택 보다 단독주택에 거주할수록(coef.=-0.096, $p<0.05$) 생활만족도가 높았다.

2) 모바일기반 생활서비스 이용수준에 대한 모바일기기 이용능력의 영향 분석

〈표 7〉은 장노년층과 젊은 연령층(만 54세 이하)의 일반국민 집단을 대상으로 모바일기기 이용능력이 다섯 가지 모바일기반 생활서비스(교통, 구매, 금융거래, 행정, 생활복지) 이용수준에 미치는 영향을 검증한 결과이다. 분석 결과, 장노년층 뿐 아니라 젊은 연령층을 대상으로 한 모든 다섯 가지 모바일기반 생활서비스 이용수준에 있어 독립변수인 모바일기기 이용능력의 유의미한 영향이 확인되었다.

먼저 ‘교통 및 지도서비스’를 종속변수로 하는 모형에서 장노년층의 모바일기기 이용능력의 회귀계수는 0.458($p<0.001$)로서, 모바일기기를 능숙하게 다루는 장노년층일수록 모바일기반 교통 및 지도서비스를 자주 활용하는 것으로 확인되었다. 또한 그 회귀계수는 다른 생활서비스들 모형 중에서 가장 컸다. 마찬가지로, 젊은 연령층의 일반국민에 있어서도 모바일기기 이용능력의 유사한 영향이 확인되었다(coef.=0.391, $p<0.001$). 통제변수에 있어서는 연령 변수(coef.=-0.028, $p<0.001$)와 교육수준 변수(coef.=0.167, $p<0.001$), 월소득 변수(coef.=0.033, $p<0.001$)가 유의미하게 검증되었다. 이는 장노년층에 있어 연령이 높을수록 교통 및 지도서비스 이용을 많이 이용하지 않는다는 것을 의미하며, 젊은 연령층의 연령 변수(coef.=0.005, $p<0.001$)에 비해서도 그 영향력의 크기가 더 컸다. 이는 연령이 높을수록 이동량이 낮아지기 때문에(장혜란 외, 2009; Charten et al., 2006) 이동에 필요한 교통 및 지도 서비스를 이용하지 않을 수 있고 노화가 진행됨에 따라 모바일기반으로 제공되는 교통 및 지도서비스가 익숙하지 않거나 이를 이용하는 데에 심리적인 부담을 느껴 이용하지 않았을 수 있다(조주은, 2014). 또한, 통제변수 중 교육수준이 높을수록 교통 및 지도서비스 이용수준이 높은 것으로 나타나는데, 이는 교통 서비스만에 국한된 영향이라기보다는 다른 생활서비스 이용수준 모형과 젊은 연령층을 대상으로 한 모형에서도 교육수준 변수의 영향이 일관적으로 확인된 바, 이는 모바일기반 앱 활용에 대한 교육수준의 영향이라고 판단할 수 있다. 소득수준 변수의 경우 정(+)의 방향으로 검증되어, 월 소득 수준이 높은 장노년층일수록 교통 및 지도

서비스를 많이 활용한다고 이해할 수 있었다. 반면에, 젊은 연령층의 일반국민에 있어서는 월 소득 변수가 유의미하게 검증되지 않았다.

모바일기반 구매서비스를 종속변수로 두고 있는 모형에서도 모바일기기 이용능력 변수(coef.=0.381, $p<0.001$)가 통계적으로 유의미하게 검증되었다. 모바일기기를 잘 다루는 장노년층일수록 인터넷쇼핑을 통해 제품을 구매하거나, 예매하는 등의 활동을 더욱 많이 하는 것으로 이해할 수 있다. 통제변수에 있어서는 성별(coef.=-0.111, $p<0.01$), 연령(coef.=-0.010, $p<0.01$), 교육수준(coef.=0.184, $p<0.001$), 월 소득(coef.=0.047, $p<0.001$)이 검증되었다. 연령, 교육수준, 월소득 변수의 경우 다른 생활서비스 모형에서와 유사한 맥락의 영향을 보였으나, 성별 변수의 경우 유일하게 구매서비스 모형에서 유의미한 영향이 확인되었다. 이는 여성 장노년층이 남성 장노년층에 비해 모바일 기반 구매서비스를 더 많이 이용한다고 해석이 가능하였으며, 마찬가지로 만 54세 이하 연령층의 일반국민을 대상으로 한 분석에서도 성별 변수(coef.=-0.212, $p<0.001$)의 유사한 영향이 확인되었다. 이는 모바일 커머스 이용에 있어 성별의 영향을 고려해야한다는 선행연구의 결과(강현모·김지현, 2013)와 동일한 맥락의 결과였다. 만 54세 이하 연령층을 대상으로 한 구매서비스 모형에서는 장노년층과 달리 월소득 변수가 유의미하게 검증되지 않았으며, 거주형태에 따른 영향(아파트 거주변수: coef.=-0.067, $p<0.05$)이 확인되었다.

장노년층의 모바일기반 금융거래 서비스에 대한 모형에서는 모바일기기 이용능력 변수(coef.=0.333, $p<0.001$)가 통계적으로 유의미하게 검증되어, 모바일기기를 잘 다루는 장노년층일수록 모바일기반 금융거래를 더 많이 이용하는 것으로 나타났다. 이는 모바일기기를 통한 인터넷 뱅킹, 계좌이체 및 송금, 증권거래 등에는 공인인증서를 등록하여야 하고, 각종의 금융관련 개인정보를 기입해야하는 등 일정 수준 이상의 기기이용능력이 요구되기 때문으로 이해할 수 있었다. 마찬가지로 만54세 이하 일반국민 집단에 있어서는 모바일기기 이용능력(coef.=0.486, $p<0.001$)이 높을수록 모바일기반 금융서비스를 자주 활용하는 것으로 나타났다. 통제변수들에 있어서는 교통 및 지도서비스 모형과 유사한 변수들의 영향이 확인되었다. 연령이 낮을수록(coef.=-0.019, $p<0.01$), 교육수준이 높을수록(coef.=0.218, $p<0.01$), 월소득 수준이 높을수록(coef.=0.068, $p<0.01$) 모바일기반 금융거래를 많이 이용하는 것으로 나타났다. 만54세 이하 연령층에 있어서는 장노년층과 유사하게 교육수준(coef.=0.496, $p<0.001$)의 영향이 확인되었으나, 장노년층 모형에서와 달리 성별(coef.=-0.150, $p<0.001$), 가구구성형태(coef.=-0.162, $p<0.01$)의 영향이 확인되었다.

공공서비스의 특성을 갖는 행정서비스 이용수준의 경우 마찬가지로 모바일기기

이용능력 변수(coef.=0.211, $p<0.01$)가 통계적으로 유의미하게 검증되었다. 이는 모바일기기를 잘 다루는 장노년층일수록 주민센터를 방문하지 않고도 실시간으로 민원서류를 열람하고, 세금 및 공과금을 조회 및 납부할 수 있는 모바일 행정서비스를 많이 이용한다고 해석할 수 있었다. 이는 만54세 이하 일반국민에 있어서도 동일한 영향이 확인되었다(coef.=0.233, $p<0.001$). 장노년층을 대상으로 한 행정서비스 모형의 통제변수에 있어서는 교육수준(coef.=0.102, $p<0.01$), 월 소득(coef.=0.018, $p<0.01$) 변수가 통계적으로 유의미하게 검증되었으며, 거주형태 변수(coef.=0.123, $p<0.1$)가 유의미하게 검증되었다. 거주형태 변수는 또다른 공공서비스의 특성을 갖는 생활복지정보서비스 모형에서도 검증된 통제변수로서, 단독주택에 사는 장노년층에 비해 연립/다세대 빌라에 거주하는 장노년층이 모바일기반 행정서비스를 더욱 많이 이용한다고 이해할 수 있었다. 만54세 이하의 일반국민에 있어서는 장노년층과는 달리 성별 변수(coef.=-0.069, $p<0.05$)의 영향이 검증되었고, 그에 반해 월소득과 거주형태에 대한 영향은 확인되지 않았다.

마지막 모형인 모바일기반 생활복지정보서비스 이용수준에 대한 모형에서도 마찬가지로 모바일기기이용능력이 높을수록 해당 서비스 이용수준 또한 높은 것으로 나타났다(coef.=0.183, $p<0.01$). 이는 모바일기기를 잘 다루는 장노년층들이 정부가 제공하는 각종의 생활복지서비스를 더욱 많이 이용한다는 점에서 정부가 장노년층에게 제공하는 각종의 생활복지정보들이 이들의 모바일기기 이용능력 수준에 따라 차별적으로 제공될 수 있다는 가능성을 내포하는 결과였다. 만54세 이하의 일반국민을 대상으로 한 분석에 있어서도 모바일기기 이용능력의 영향(coef.=0.204, $p<0.001$)이 검증되었다. 그러나, 장노년층이 상대적으로 젊은 연령층에 비해 기초연금, 장기요양급여, 돌봄서비스 등 정부가 제공하는 복지서비스를 많이 수혜받는다는 측면에서 장노년층의 생활복지정보서비스 이용수준의 중요성은 젊은 연령층에 비해 더 높다고 할 수 있다. 통제변수에 있어서는 장노년층의 연령이 어릴수록(coef.=-0.007, $p<0.05$), 교육수준이 높을수록(coef.=0.125, $p<0.01$), 단독주택 보다는 연립/다세대 주택에 거주할수록(coef.=0.125, $p<0.1$) 정부가 제공하는 생활복지정보서비스를 많이 이용한다는 것을 알 수 있었다. 반면에, 만54세 이하의 일반국민에 있어서는 장노년층 분석결과와 달리 성별변수(coef.=-0.059, $p<0.05$)의 영향이 검증되었으며, 거주형태변수의 영향은 검증되지 않았다.

〈표 7〉 모바일기반 생활서비스(매개변수)에 대한 모바일기기 이용능력(독립변수)의 영향 검증

		교통 및 지도		구매		금융거래		행정		생활복지	
		만54세이하	장노년층	만54세이하	장노년층	만54세이하	장노년층	만54세이하	장노년층	만54세이하	장노년층
		Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)
독립 변수	기기이용능력	0.391*** (0.020)	0.482*** (0.022)	0.485*** (0.022)	0.381*** (0.020)	0.486*** (0.023)	0.333*** (0.021)	0.233*** (0.020)	0.199*** (0.015)	0.204*** (0.020)	0.176*** (0.014)
통제 변수	성별(D) (기준: 여성)	-0.042 (0.025)	0.042 (0.039)	-0.212*** (0.028)	-0.111** (0.036)	-0.150*** (0.029)	-0.055 (0.038)	-0.069** (0.026)	0.004 (0.026)	-0.059* (0.025)	-0.007 (0.025)
	연령	-0.005*** (0.001)	-0.028*** (0.003)	-0.011*** (0.001)	-0.010** (0.003)	0.002 (0.001)	-0.013*** (0.003)	-0.006 (0.001)	-0.002 (0.002)	-0.001 (0.001)	-0.004 (0.002)
	장애유무(D) (기준: 장애있음)	0.0368 (0.167)	-0.029 (0.121)	0.066 (0.183)	0.102 (0.111)	0.010 (0.195)	0.062 (0.117)	-0.005 (0.171)	0.078 (0.082)	0.013 (0.165)	0.142 (0.079)
	교육수준	0.185*** (0.016)	0.167*** (0.028)	0.335*** (0.017)	0.120*** (0.025)	0.496*** (0.019)	0.152*** (0.027)	0.285*** (0.016)	0.065*** (0.019)	0.219*** (0.016)	0.084*** (0.018)
	월 소득	-0.008 (0.008)	0.033*** (0.008)	-0.007 (0.009)	0.043*** (0.008)	0.007 (0.009)	0.059*** (0.008)	-0.014 (0.008)	0.017** (0.005)	-0.009 (0.008)	0.005 (0.005)
	직업 유무(D) (기준: 직업없음)	-0.007 (0.043)	-0.014 (0.042)	-0.021 (0.048)	-0.030 (0.038)	0.017 (0.051)	-0.034 (0.040)	0.083 (0.045)	-0.041 (0.028)	0.041 (0.043)	-0.0004 (0.027)

			교통 및 지도		구매		금융거래		행정		생활복지	
			만54세이하	장노년층	만54세이하	장노년층	만54세이하	장노년층	만54세이하	장노년층	만54세이하	장노년층
			Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)	Coef. (Std. err)
통제 변수	거주 형태 (D) (기준: 단독주 택)	아파트	-0.057* (0.027)	0.005 (0.039)	-0.067* (0.030)	0.026 (0.036)	-0.036 (0.032)	-0.003 (0.038)	0.007 (0.028)	0.008 (0.026)	-0.014 (0.027)	-0.004 (0.025)
		연립/ 다세대	-0.061 (0.040)	0.033 (0.064)	-0.059 (0.044)	0.034 (0.058)	0.040 (0.027)	0.076 (0.062)	0.044 (0.041)	0.093* (0.043)	0.013 (0.039)	0.090* (0.042)
		기타	-0.269 (0.205)	-0.178 (0.225)	-0.289 (0.225)	0.274 (0.207)	0.149 (0.240)	0.208 (0.218)	0.275 (0.210)	0.154 (0.154)	0.184 (0.203)	0.075 (0.148)
	가구 구성(D) (기준: 1인가구)		0.005 (0.058)	-0.009 (0.058)	-0.034 (0.064)	-0.006 (0.053)	-0.162** (0.069)	-0.054 (0.056)	-0.023 (0.060)	0.012 (0.040)	0.037 (0.058)	0.013 (0.038)
	지역(더미)		포함	포함	포함	포함	포함	포함	포함	포함	포함	포함
상수			1.719*** (0.193)	2.526*** (0.293)	0.853*** (0.212)	1.03*** (0.269)	-0.329 (0.226)	1.16*** (0.284)	0.465** (0.198)	0.921*** (0.200)	0.062*** (0.191)	1.06*** (0.193)
R-squared			0.1669	0.4501	0.2224	0.333	0.2726	0.3292	0.1449	0.2054	0.1179	0.1901

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

3) 생활만족도에 대한 모바일기반 생활서비스 이용수준의 매개효과 분석

장노년층의 모바일기기 이용능력이 이들의 생활만족도에 미치는 영향에 있어 모바일기반 생활서비스 이용수준의 매개효과를 분석하고자, <표 8-1>에서는 독립변수와 매개변수를 동시에 투입하여 독립변수의 회귀계수와 유의미성의 변화를 매개변수 투입 이전의 모형과 비교분석해보았다. 또한 만54세 이하 연령층을 대상으로도 동일하게 분석하여, 장노년층 대상의 매개효과 분석 모형과 비교해보고자 하였다. 이에 보완적으로 <표 8-1>과 동일하게 모형을 구성한 <표 8-2>를 제시하였다.

우선 <표 8-1>의 첫 번째 행과 같이, 장노년층의 생활만족도에 대한 모바일기기 이용능력의 회귀계수가 0.120($p < 0.001$)이었던 점을 고려할 때, 장노년층의 다섯 가지 모바일기반 생활서비스 이용수준은 모두 부분매개효과를 갖는 것으로 나타난다(Baron&Kenny, 1986). 교통서비스 모형부터 생활복지정보서비스 모형까지 각각의 매개변수들의 영향이 유의미하게 검증됨과 동시에 독립변수인 모바일기기이용능력의 회귀계수의 크기가 작아진 것을 확인할 수 있었다. 즉, 장노년층의 모바일기기 이용능력이 이들의 생활만족도에 직접적으로 긍정적 영향을 미치며, 부분적으로는 모바일기반 교통, 구매, 금융, 행정, 생활복지정보서비스들의 이용을 통해 이들의 생활만족도에 긍정적 영향을 미친다는 것을 알 수 있었다. 이상에서 발견한 모바일기반 생활서비스의 매개효과 유의성을 sobel test를 통해서 검증해본 결과, 모든 매개변수의 검정량이 유의수준 0.01 내에서 유의하게 나타났다.⁶⁾ 이에 따라 모바일기기이용능력과 생활만족도 간의 관계에 대하여 교통, 구매, 금융, 행정, 생활복지정보서비스가 부분적으로 매개하였다고 판단할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 완전매개효과가 아닌 부분매개효과가 검증됨으로써, 모바일기기 이용능력은 그 자체로 생활만족도에 영향을 미침과 동시에 모바일기반의 생활서비스의 이용을 통해서도 장노년층의 생활만족도에 영향을 미친다고 해석할 수 있었다.

가장 부분매개효과가 컸던(독립변수 회귀계수의 크기의 감소수준이 가장 컸던) 서비스는 구매 서비스(coef.=0.060, $p < 0.001$)였으며, 가장 작았던 서비스는 생활복지정보서비스(coef.=0.109, $p < 0.001$)이었다. 또한 분석결과에 따르면 구매 및 교통 등 민간 제공 모바일서비스 뿐 아니라, 정부가 제공하는 모바일기반 서비스인 행정 서비스(coef.=0.107, $p < 0.001$), 생활복지정보서비스(coef.=0.109, $p < 0.001$)의 이용수

6) 사후검정인 Sobel's Test 결과, Sobel 검정량과 통계적 유의미성은 각각 교통(9.017, $p < 0.001$), 구매(8.862, $p < 0.001$), 금융거래(7.767, $p < 0.001$), 행정(7.943, $p < 0.001$), 생활복지정보(7.640, $p < 0.001$)이었다.

준 또한 장노년층의 생활만족도에 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있었다. 이는 같은 장노년층 안에서도 모바일기기이용능력 수준에 따라 정부가 제공하는 정보서비스를 차별적으로 수혜받을 수 있으며, 이러한 정보서비스 이용수준은 결국 이들의 생활만족도에도 다르게 영향을 미칠 수 있다. 이는 정부가 제공하는 각종의 정보서비스들은 장노년층의 생활만족도에 유의미한 영향을 미치지만, 이를 활용할 능력을 갖춘 장노년층들만이 제공되는 정보서비스들을 이용할 수 있다는 측면에서 장노년층의 모바일기기 이용능력 보유의 중요성을 찾을 수 있었다.

통제변수에 있어서는 각 모형에서 월 소득 변수, 가구 구성변수가 일관적으로 유의미한 정(+)의 영향을 보이고 있었다. 이는 장노년층의 월 소득이 높을수록, 1인 가구에 비해 2인 이상 다인가구로 구성된 장노년층일수록 생활만족도가 높다는 것을 확인할 수 있었다.

그러나, <표 8-2>에서 볼 수 있는 것처럼, 만 54세 이하의 일반국민의 생활만족도에 대한 모바일기반 생활서비스의 매개효과의 경향성은 장노년층의 분석결과와의 경향(<표 8-1>)과는 다소 상이하였다. 매개변수 투입 이전의 기기이용능력 변수의 회귀계수와 통계적 유의미성(coef.=0.042, $p<0.05$)과 비교해볼 때 교통서비스에 있어서는 매개변수 투입 이후, 매개변수는 통계적으로 유의미했으나 오히려 독립변수의 회귀계수의 크기가 커졌고, 구매 서비스에 있어서는 매개변수도 유의미하게 검증되지 못했다. 금융서비스에 있어서는 매개변수의 통계적 유의미성이 검증되지 못했다. 공공의 특성을 갖는 모바일기반 행정서비스(coef.=0.046, $p<0.01$), 생활복지정보서비스(coef.=0.041, $p<0.01$)는 기존의 독립변수의 통계적 유의미성을 사라지게 하고, 그 매개변수 또한 통계적으로 유의미하게 검증되어 완전매개효과를 보였다. 그러나, Sobel's Test를 통해 두 매개효과의 통계적 유의미성을 확인해본 결과, 두 변수 모두 매개변수로서 유의성이 검증되지 못하였다.⁷⁾ 이에 따라, 만54세 이하의 일반국민을 대상으로 한 분석에 있어서는 모바일기기이용능력과 생활만족도의 관계를 모바일기반 생활서비스가 매개하지 못하는 것으로 판단할 수 있었다.

7) 사후검정인 Sobel's Test 결과, Sobel 검정량과 통계적 유의미성은 각각 행정(-0.077, p.value=0.436), 생활복지정보(0.1683, p.value=0.866)으로서 두 매개변수의 통계적 유의미성이 검증되지 못하였다.

〈표 8-1〉 장노년층의 생활만족도에 대한 모바일기반 생활서비스의 매개효과 검증

		종속변수: 생활만족도(장노년층 대상)					
		매개변수 투입 이전	교통	구매	금융거래	행정	생활복지
독립 변수	기기이용능력	0.120*** (0.011)	0.091*** (0.012)	0.090*** (0.011)	0.101*** (0.011)	0.099*** (0.011)	0.102*** (0.011)
매개 변수	교통 및 지도		0.060*** (0.010)				
	구매			0.077*** (0.011)			
	금융거래				0.056*** (0.010)		
	행정 (전자정부)					0.107*** (0.015)	
	생활복지						0.109*** (0.015)
통제 변수	성별(D) (기준: 여성)	0.026 (0.019)	0.023 (0.019)	0.034 (0.019)	0.029 (0.019)	0.025 (0.019)	0.027 (0.019)
	연령	-0.001 (0.001)	0.0006 (0.001)	-0.0002 (0.001)	-0.0002 (0.001)	-0.0007 (0.001)	-0.0005 (0.001)
	장애유무(D) (기준: 장애있음)	-0.021 (0.059)	-0.019 (0.059)	-0.029 (0.059)	-0.024 (0.059)	-0.029 (0.059)	-0.036 (0.059)
	교육수준	0.014 (0.013)	0.004 (0.013)	0.020 (0.004)	0.006 (0.013)	0.007 (0.013)	0.005 (0.013)
	월 소득	0.023** (0.004)	0.021*** (0.004)	0.020*** (0.004)	0.020*** (0.004)	0.021*** (0.004)	0.023*** (0.004)
	직업유무(D) (기준: 직업없음)	-0.002 (0.020)	0.003 (0.020)	0.004 (0.020)	0.004 (0.020)	0.006 (0.020)	0.002 (0.020)
	거주 형태 (D) (기준: 단독주택)	아파트	-0.010 (0.019)	-0.011 (0.019)	-0.013 (0.019)	-0.010 (0.019)	-0.010 (0.019)
		연립/ 다세대	-0.019 (0.031)	-0.021 (0.031)	-0.022 (0.031)	-0.023 (0.031)	-0.029 (0.031)
		기타	-0.022 (0.111)	-0.011 (0.111)	-0.043 (0.110)	-0.034 (0.111)	-0.030 (0.110)
	가구구성(D) (기준: 1인가구)	0.075** (0.029)	0.076** (0.028)	0.076** (0.028)	0.078** (0.028)	0.074** (0.028)	0.074** (0.028)
	지역더미	포함	포함	포함	포함	포함	포함
상수		2.259*** (0.149)	2.107*** (0.146)	2.179*** (0.144)	2.194*** (0.144)	2.160*** (0.144)	2.142*** (0.144)
Obs		2,299	2,299	2,299	2,299	2,299	2,299
R-squared		0.1706	0.1828	0.1877	0.1805	0.1889	0.1882

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

〈표 8-2〉 (참고) 만54세 이하 일반국민 집단 대상 매개효과 검증

		종속변수: 생활만족도(만 54세 이하 일반국민 대상)					
		매개변수 투입 이전	교통	구매	금융거래	전자정부	생활복지
독립 변수	기기이용능력	0.042* (0.021)	0.059** (0.022)	0.053* (0.022)	0.034 (0.022)	0.031 (0.021)	0.033 (0.021)
매개 변수	교통 및 지도		-0.043** (0.015)				
	구매			-0.022 (0.014)			
	금융거래				0.015 (0.013)		
	행정 (전자정부)					0.046** (0.015)	
	생활복지						0.041** (0.015)
통제 변수	성별(D) (기준: 여성)	0.021 (0.026)	0.019 (0.0269)	0.016 (0.027)	0.023 (0.027)	0.024 (0.026)	0.023 (0.026)
	연령	-0.01*** (0.001)	-0.009*** (0.001)	-0.009*** (0.001)	-0.009*** (0.001)	-0.009*** (0.001)	-0.009*** (0.001)
	장애유무(D) (기준: 장애있음)	0.377* (0.176)	0.379* (0.176)	0.379* (0.176)	0.377* (0.176)	0.377* (0.176)	0.377* (0.176)
	교육수준	0.197*** (0.017)	0.189*** (0.017)	0.189*** (0.017)	0.204*** (0.018)	0.210*** (0.017)	0.206*** (0.017)
	월 소득	0.009 (0.008)	0.009 (0.008)	0.009 (0.008)	0.009 (0.008)	0.010 (0.008)	0.010 (0.008)
	직업유무(D) (기준: 직업없음)	0.042 (0.0463)	0.042 (0.046)	0.042 (0.046)	0.042 (0.046)	0.038 (0.046)	0.041 (0.046)
	거주 형태 (D) (기준: 단독주택)	아파트	-0.006 (0.028)	-0.009 (0.028)	-0.008 (0.028)	-0.006 (0.028)	-0.006 (0.028)
		연립/다세대	-0.096* (0.042)	-0.098* (0.042)	-0.097* (0.042)	-0.096* (0.042)	-0.096* (0.042)
		기타	-0.200 (0.216)	-0.211 (0.216)	-0.206 (0.216)	-0.202 (0.216)	-0.207 (0.216)
	가구구성(D) (기준: 1인가구)	0.083 (0.062)	0.084 (0.062)	0.083 (0.062)	0.086 (0.062)	0.085 (0.062)	0.082 (0.062)
	지역더미	포함	포함	포함	포함	포함	포함
	상수	3.421*** (0.204)	3.496*** (0.205)	3.440*** (0.204)	3.426*** (0.204)	3.399*** (0.204)	3.395*** (0.204)
Obs		4,662	4,662	4,662	4,662	4,662	4,662
R-squared		0.1010	0.1026	0.1015	0.1013	0.1029	0.1024

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

V. 맺음말

이 논문은 우리 사회의 많은 생활서비스들이 모바일기반으로 재편되는 현실을 고려할 때, 모바일기기 이용에 있어 어려움이 있다고 여겨지는 장노년층의 모바일기기 이용능력 수준의 실태를 확인하고, 이러한 기기 이용능력 수준이 장노년층의 생활만족도에 영향을 미칠 것이라고 가정하였다. 또한, 장노년층의 생활만족도에 대한 모바일기기이용능력이 영향을 미치는데 있어, 모바일 기반 생활서비스 이용수준이 그 관계를 매개할 것이라고 보았다. 이를 검증하기 위하여 한국정보화진흥원(2019)의 “2018년 정보격차실태조사” 원 자료를 활용하여 실증적으로 분석해보고자 하였다.

분석결과를 요약하면 다음과 같다. 우선, 장노년층의 모바일기기 이용능력 수준과 이를 활용한 모바일기반 생활서비스 이용수준 실태를 확인하기 위해 다른 연령층의 일반국민들과 비교 분석해보았다. t-검증을 활용하여 두 집단의 평균 차이를 분석해본 결과, 장노년층의 모바일기기 이용능력 수준은 다른 연령층의 일반국민의 모바일기기 이용능력보다 평균적으로 낮은 것으로 나타났으며, 이러한 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 확인되었다. 또한, 모바일기반 다섯 가지 생활서비스(교통, 구매, 금융거래, 행정, 생활복지)의 이용수준에 대해서도 동일하게 비교 분석해본 결과, 모든 서비스 이용수준에 있어 장노년층이 다른 연령층의 일반국민에 비해 그 이용수준이 낮았으며 그 차이는 통계적으로 유의미한 수준이었다. 서비스 이용수준에 있어, 다른 연령층의 일반국민 이용수준과 평균값이 가장 크게 차이나는 순서로는 구매, 교통, 금융거래, 행정(전자정부), 생활복지정보서비스 순이었다.

마지막으로 다중회귀분석을 바탕으로 한 Baron&Kenny(1986)의 매개효과 검증방식을 이용하여 장노년층의 모바일기기 이용능력과 생활만족도 간의 관계에 대한 모바일기반 생활서비스 이용수준의 매개효과를 검증해보았다. 더불어, 생활만족도에 대한 모바일기기이용능력과 모바일기반 생활서비스 이용수준의 영향력이 장노년층 집단 안에서만 차별적인지에 대해 확인하기 위해, 보완적으로 만54세 이하의 일반국민들을 대상으로 동일한 모형을 구성하여 영향력의 경향성을 비교 분석하고자 하였다. 검증 결과, 장노년층의 모바일기기 이용능력은 이들의 생활만족도에 유의미한 영향을 미치고 있어, 이들이 모바일기기를 잘 다룰수록 이들이 체감하는 생활만족도가 높다고 해석이 가능하였다. 만54세 이하의 일반국민을 대상으로 한 분석에서도 생활만족도에 대한 모바일기기 이용능력의 영향이 검증되기는 하였으나, 장노년층 대상 분석 모형에 비해 그 영향력의 크기가 작고, 통계적 유의미성이 낮았다.

이러한 분석결과는 젊은 연령층의 일반국민들에 비해 장노년층의 생활만족도에 모바일기기 이용능력이 상대적으로 더 큰 영향을 미치고 있다는 것을 시사하였다.

또한, 장노년층의 모바일기기 이용능력은 다섯 가지 모바일기반 생활서비스 이용수준에도 유의미한 영향을 미치고 있어, 장노년층이 모바일기기를 잘 다룰수록 각각의 모바일기반 생활서비스 이용수준이 높다고 판단되었다. 모형 간 회귀계수의 크기를 엄밀하게 비교할 수는 없으나, 모바일기기 이용능력의 영향이 다른 서비스들에 비해 교통 및 지도서비스에서 가장 크게 작용하고 있었다. 공공서비스의 특성을 갖는 모바일기반 행정서비스, 생활복지서비스에 대한 모바일기기 이용능력의 영향은 다른 생활서비스들에 비해 전반적으로 작은 경향을 보였다. 만54세 이하의 일반국민을 대상으로 한 분석에서는 금융거래에 대한 모바일기기 이용능력의 영향력의 크기가 가장 컸고, 장노년층과 유사하게 전반적으로 공공서비스의 특성을 갖는 행정, 생활복지서비스에 대해서는 모바일기기 이용능력의 영향이 민간서비스에 비해서는 작다는 것을 확인할 수 있었다.

최종적으로 장노년층의 다섯 가지 모바일기반 생활서비스 이용수준은 이들의 모바일기기 이용능력과 생활만족도 간의 관계를 부분적으로 매개하는 것으로 나타났다. 이를 통해 장노년층의 모바일기기 이용능력은 이들의 생활만족도에 그 자체로도 영향을 미치지만, 부분적으로는 모바일기반 생활서비스 이용수준을 통해 생활만족도에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 특히 민간에서 제공되는 모바일기반 생활서비스 뿐 아니라 정부에서 제공하는 행정(전자정부), 생활복지정보서비스 이용수준 모두 장노년층의 생활만족도에 긍정적 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있었다. 이에 반해, 만54세 이하의 일반국민을 대상으로 한 분석모형에서는 장노년층을 대상으로 한 분석결과와는 달리 모든 다섯 가지 생활서비스의 매개효과가 검증되지 못하였다.

이상과 같은 분석결과는 다음과 같은 함의를 갖는다. 성공적인 노화를 측정하는 지표로 활용되고 있는 장노년층의 생활만족도(Berg, 2008; 박순미, 2010; 소광섭, 2007)에 이들의 모바일기기 이용능력과 모바일기반 생활서비스 이용수준이 긍정적 영향을 미친다는 이 논문의 결과는 모바일기기 이용능력을 단순히 정보통신기기를 다루는 능력을 넘어, 장노년층의 생활에 필수적인 요소로서 바라보아야한다는 점을 시사한다. 이러한 경향성은 젊은 연령층의 일반국민에 대해서는 영향력의 크기가 상대적으로 작거나(모바일기기 이용능력), 유의미하지 않았다는 점(일부 생활서비스 이용수준)에서 장노년층에서만 나타나는 특이한 경향성이라고 판단된다. 즉, 젊은 연령층과는 달리 모바일기기 이용능력이 낮은 장노년층들은 더 낮은 모바일기

반 생활서비스 이용수준을 보일 수 밖에 없고, 결국 생활만족도 수준 또한 낮게 느끼게 된다는 것이다.

한국사회는 만 3세 이상 인구의 88.5%가 모바일 인터넷이용을 할 정도로 모바일 인터넷과 그 활용이 일상화되어있다(한국인터넷진흥원, 2018). 만약 우리 사회의 특정 계층이 모바일기기 이용능력을 갖추지 못하여, 이들이 생활에서 편의성을 체감할 수 있는 모바일기반 서비스를 이용하지 못한다면, 이들은 정보화가 제공할 수 있는 각종의 혜택에서 소외받을 가능성이 존재한다. 더 나아가 민간에서 제공하는 서비스 뿐 아니라, 모바일기기를 얼마나 잘 다루느냐에 따라 보건, 직업, 안전 등의 생활복지정보서비스 등 정부가 제공하는 정보를 실시간으로 제공받을 수 있고, 그렇지 못한 이들은 이러한 서비스 수혜 수준이 부족하다고 본다면 같은 장노년층 안에서도 모바일기기 이용능력에 따라 정부가 제공하는 각종의 정보재(information goods)의 사회적 혜택이 불평등하게 분배될 수 있다(민영, 2011). 이러한 가능성은 본 분석결과에서 장노년층의 모바일기기 이용능력과 생활서비스 이용수준이 결국 이들의 생활만족도에 영향을 미침으로써 정보격차가 삶의 영역에서 불이익과 불편을 초래할 수 있음(김은정, 2007; Hoffman & Novak, 1999)을 실증적으로 확인하였다.

이 논문을 통해 장노년층의 모바일기기이용능력은 이들의 생활만족도에 영향을 미치는 주요요인을 확인한 바, 이들의 모바일기기 이용능력을 함양하기 위한 정책적 노력들이 필요하다. 현재 지역 사회복지관 등을 중심으로 장노년층들을 대상으로 한 스마트폰 교육이 이루어지고 있다(매일경제, 2019.3.31.). 모바일기기가 여러 가지 작업을 전환해가며 수행해야 하고, 새로운 앱을 계속해서 설치하는 등 사용법을 지속적으로 습득하여야 하는 특징을 가지고 있다는 점(김미영 외, 2013)을 고려할 때, 장노년층에 대한 모바일기기 이용능력은 일회적 교육에 그치기보다는 지속적인 교육이 이루어질 필요가 있다. 동시에 단순 기기 조작능력보다는 장노년층이 실생활에서 주로 필요한 모바일 기반 구매, 교통, 금융 서비스들에 대해 소개하고 해당 서비스를 실제로 체험하게 하는 등 장노년층들에 모바일기반 서비스에 대한 편리성을 인지시키고 해당 서비스를 이용할 수 있는 능력을 교육하는 것이 필요하다고 판단된다. 또한, 정부가 제공하는 장노년층이 실생활에서 필요한 의료, 보건, 복지 서비스 등에 대한 정보제공서비스를 구성함에 있어 실 사용자인 장노년층들이 이를 이용하는데 높은 수준의 기기이용능력이 요구되지 않도록 편리하고 단순한 인터페이스를 구성할 필요가 있다. 실제 본 연구결과에 따르면, 장노년층은 정부가 제공하는 행정, 생활복지정보서비스의 이용수준이 높을수록 생활만족도가

높았다. 이에 따라, 모바일기기 이용능력이 낮은 장노년층들도 이용하기 쉽고 편한 모바일기반 공공서비스가 적극적으로 제공되고, 그에 따라 장노년층의 모바일기반 공공서비스 이용수준이 높아진다면 이는 결국 장노년층의 삶의 질을 제고할 수 있을 것이라고 기대된다.

이상과 같은 연구결과와 함의에도 불구하고 이 논문은 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 우선, 모바일기반 생활서비스를 측정함에 있어 다양한 서비스 종류들을 포함하지 못하였다. 또한, 분석모형에 장노년층의 생활만족도에 영향을 미칠 수 있는 사회적, 정서적 지지와 같은 심리적 요인 변수를 포함하지 못하였다. 마지막으로 단년도 데이터와 설문조사에 기반한 데이터를 활용하는 과정에서 사회적 소망성 편향이나 동일방법편의 등 모형에 존재할 수 있는 문제들을 효과적으로 통제하기 어려웠다. 이는 향후 후속연구를 통해 보완해나가고자 한다.

〈부 록〉

〈표 9〉 변수 내용 및 측정방법

구분	변수	설문문항	측정
종속 변수	생활만족도 (Cronbach alpha=0.8164)	Q. 귀하는 일상생활에서 아래의 항목들에 대해 얼마나 만족하십니까? 1) 여가(취미) 및 문화생활 2) 경제적 여건(소득 및 자산) 3) 사회활동(커뮤니티, 모임, 공동체 참여 등) 4) 대인관계 5) 가족관계 6) 학업이나 업무활동 7) 신체 및 정신 건강 8) 정치 및 정부활동	1=전혀 만족하지 않는다. 2=별로 만족하지 않는 편이다. 3=다소 만족하는 편이다. 4=매우 만족한다.
독립 변수	모바일기기 이용능력 (Cronbach alpha=0.9413)	Q. 귀하는 모바일기기(스마트폰 및 스마트패드 등)를 통해 다음의 활동을 스스로 얼마나 하실 수 있으신지요? 1) 나는 모바일기기에서 디스플레이/소리/보안/알람/입력방법 등의 환경설정을 할 수 있다. 2) 나는 모바일기기에서 무선 네트워크(와이파이) 설정을 할 수 있다. 3) 나는 모바일기기에 있는 파일을 컴퓨터로 옮길 수 있다. 4) 나는 내 모바일기기에 있는 파일/사진 등을 다른 사람에게 전송할 수 있다. 5) 나는 필요한 앱을 모바일기기에 설치/삭제/업데이트 할 수 있다. 6) 나는 모바일기기의 악성코드(바이러스, 스파이웨어 등)를 검사/치료할 수 있다. 7) 나는 모바일기기에서 문서나 자료(메모, 워드 등)를 작성할 수 있다.	1=전혀 그렇지 않다. 2=그렇지 않은 편이다. 3=그런 편이다. 4=매우 그렇다.
매개 변수	모바일기반 생활서비스 이용수준	교통 구매 금융 거래 행정 생활 복지 Q. 최근 1년 동안 “교통정보 및 지도” 서비스를 얼마나 많이 이용하셨습니다까?(버스 및 지하철 도착정보, 정류장 및 역 정보, 길 찾기 등) Q. 최근 1년 동안 “제품 구매 및 예약/예매” 서비스를 얼마나 많이 이용하셨습니다까? Q. 최근 1년 동안 “금융거래” 서비스를 얼마나 많이 이용하셨습니다까?(인터넷뱅킹, 계좌 확인, 이체, 송금, 증권거래) Q. 최근 1년 동안 “행정(전자정부)” 서비스를 얼마나 많이 이용하셨습니다까?(민원서류 열람 및 발급, 세금/공과금 조회 및 납부) Q. 최근 1년 동안 “생활복지” 서비스를 얼마나 많이 이용하셨습니다까?(교통, 안전, 직업, 의료, 문화, 환경 등 정부의 복지정보 서비스)	1=전혀 이용안한다 2=별로 이용안하는 편이다 3=다소 이용하는 편이다 4=자주 이용한다

구분	변수	설문문항	측정
통제 변수	성별	남/여	더미변수 (기준: 여성)
	연령	응답자 만 연령	연속변수
	장애 유무	장애 있음/없음	더미변수 (기준: 장애있음)
	교육수준	Q. 귀하의 최종학력은 무엇입니까? 초등 졸 이하 2. 중졸(고등학교 중퇴 포함) 3. 고졸(대학교 중퇴 포함) 4. 대졸(전문대 포함) 이상	1=초등졸 이하 2=중졸 3=고졸 4=대졸이상
	소득수준	Q. 국민기초 생활 보조금을 포함하여 가구 월평균 소득을 응답해 주십시오. 1. 50만원 미만, 2. 50~99만원 3. 100~149만원 4. 150~199만원 5. 200~249만원 6. 250~299만원 7. 300~349만원 8. 350~399만원 9. 400~499만원 10. 500~599만원 11. 600만원 이상	1=0~99만원 2=100~199만원 3=200~299만원 4=300~399만원 5=400~499만원 6=500~599만원 7=600만원 이상
	직업 유무	직업 있음/없음	더미변수 (기준: 직업없음)
	가구 구성형태	1인 가구/2인 이상 다인 가구	더미변수 (기준: 1인가구)
	가구 거주형태	단독주택, 아파트, 연립/다세대(빌라), 기타	더미변수 (기준: 단독주택 거주)
	거주 지역	서울/부산/대구/인천/광주/대전/울산/세종/경기도/강원도/충청북도/충청남도/전라북도/전라남도/경상북도/경상남도/제주도	더미변수 (기준: 서울)

참고문헌

- 강성진. (2010). “한국인의 생활만족도 결정요인 분석.” 「경제학연구」, 58(1): 5-36.
- 강월석·김명숙·고재욱. (2013). “스마트폰 정보 활용과 이용성도가 노인의 삶의 만족도에 미치는 영향.” 「한국노년학」, 33(1): 199-214.
- 강현모·김지현. (2013). “소셜커머스 이용의도에 영향을 미치는 요인에 대한 연구.” 「한국경영과학회지」, 38(2): 117-139.
- 강현옥·황혜원. (2009). “직업활동 참여노인의 생활만족도에 영향을 미치는 요인에 관한 연구.” 「노인복지연구」, 44: 89-109.
- 곽미정·노상은·곽영길. (2017). “노인복지관의 정보화 교육만족도가 노인의 정보활용 및 생활만족도에 미치는 영향.” 「한국콘텐츠학회논문지」, 17(3): 486-495.
- 곽인숙. (2011). “예비노인과 노인의 삶의 만족에 관한 연구.” 「대한가정학회지」, 49(1): 107-120.
- 금희조·조재호. (2010). “스마트폰, 커뮤니케이션 격차, 그리고 정치 참여.” 「한국언론학보」, 54(5): 348-371.
- 김명용. (2018). “노인의 스마트폰 이용이 배우자관계 만족도, 자녀관계 만족도 및 사회적 친분관계 만족도에 미치는 영향.” 「한국산학기술학회논문지」, 19(3).
- 김명용·전혜정. (2017). “노인의 스마트폰 이용이 삶의 만족도에 미치는 영향.” 「노인복지연구」, 72(3): 343-370.
- 김미영·강윤희·정덕유·이건정. (2013). “노인의 스마트폰 사용과 건강정보활용.” 「질적연구」, 14(1): 13-22.
- 김미옥. (2003). “장애노인의 특성과 생활만족도에 관한 연구.” 「노인복지연구」, 21: 73-97.
- 김영대·조윤희·서영길. (2017). “장노년층 정보화 교육의 효과에 관한 연구: 디지털 역량과 삶의 질을 중심으로.” 「행정논총」, 229-259.
- 김은정. (2007). “정보격차해소를 위한 세대통합형 지원정책에 관한 탐색적 연구.” 「한국정책과학학회보」, 11(2): 195-219.
- 김이수. (2015). “정보격차가 인터넷 참여활동에 미치는 영향 연구-네트워킹의 조절효과를 중심으로.” 「한국거버넌스학회보」, 22(3): 259-283.
- 김판수·김희섭·이미숙. (2014). “고령층의 정보 활용수준이 삶의 질에 미치는 영향.” 「한국지역정보학회지」, 17(1): 25-47.
- 김학주. (2019). “노후 소득수준이 생활만족도에 미치는 영향: 준거집단의 상대소득 효

- 과를 중심으로.” 「한국노년학」, 39(1): 169-188.
- 김효정. (2018). “결혼이민자 여성소비자의 디지털정보격차지수 결정 요인: 연령별 차이 연구.” 「Family and Environment Research」, 56(3): 217-232.
- 김희섭·이미숙·강보라. (2015). “장노년층의 정보화교육 유용성과 삶의 만족감 관계 분석.” 「한국도서관·정보학회지」, 46(2): 113-129.
- 리해근·하규수. (2012). “일상생활요인이 노인의 삶의 만족도에 미치는 영향.” 「한국콘텐츠학회논문지」, 12(6): 280-292.
- 모진아·이경희. (2018). “노인의 생활 만족도 영향 요인.” 「한국산학기술학회 논문지」, 19(1): 517-526.
- 민영. (2011). “인터넷 이용과 정보격차-접근, 활용, 참여를 중심으로.” 「언론정보연구」, 48(1): 150-187.
- 박성복. (2012). “노인의 삶의 만족도의 주관적 영향요인.” 「한국행정논집」, 24(4): 983-1010.
- 박순미. (2010). “노인의 생활만족도 영향요인에 관한 비교연구.” 「노인복지연구」, 47: 137-160.
- 백기훈·봉진숙·신용태. (2015). “노년층의 스마트 정보격차 요인 및 해소방안에 관한 실증적 연구.” 「정보과학회논문지」, 42(10): 1207-1221.
- 백준봉·홍범석·최명호·박유진. (2012). 스마트혁명, 세상을 바꾼다. KT 경제경영연구소, IT 전략보고서, 17-20.
- 서명교. (2009). “고령층의 정보화 수준이 노인생활 만족에 미치는 영향: 부산의 일부지역 노인들을 중심으로.” 석사학위논문, 연세대학교 대학원 보건정보관리학과.
- 석재은·김용하·임정기. (2015). “노인의 이동성 지원과 지하철 무료이용제도 개선방안.” 「노인복지연구」, 69:291-321.
- 성육준. (2014). “스마트시대의 정보리터러시와 정보격차에 관한 연구.” 「한국사회와 행정연구」, 25(2): 53-75.
- 소광섭. (2007). “도농복합도시 노인의 사회적 지지와 생활만족도 연구.” 「노인복지연구」, 38, 7-30.
- 손연기. (2008). “고령사회를 대비한 정보격차해소 정책방안 고찰.” 「한국통신학회지」, 25(1): 32-43.
- 송경재. (2015). “다문화가족의 정보격차와 선제적 정책효과에 관한 탐색적 연구.” 「사회이론」, 48: 135-163.
- 신혜원·지성우. (2014). “스마트미디어 시대의 새로운 정보격차 유형과 해소방안에 대

- 한 규범적 검토.” 「미국헌법연구」, 25(3): 171-203.
- 양정빈. (2010). “뇌졸중 생존 노인들의 건강관련 삶의 질 영향 요인.” 「한국노년학」, 30(4): 1239-1261.
- 오지안·유재원. (2018). “노년층의 디지털 리터러시가 심리적 안녕감과 삶의 만족도에 미치는 영향.” 「한국공공관리학보」, 32(2): 319-344.
- 유승희. (2016). “장애 발생 시기가 장애인의 취업에 미치는 영향.” 「보건사회연구」, 36(3): 428-448.
- 이규은·염영희·한정희. (2012). “노인의 건강상태, 여가 만족 및 외로움이 생활만족도에 미치는 영향.” 「기본간호학회지」, 19(4): 483-492.
- 이신숙. (2011). “농어촌 독거노인의 생활실태 및 복지욕구 조사: 전라남도를 중심으로.” 「지역발전연구」, 11(1): 23-60.
- 이수현·김영선·정지혜·엄사랑·최인정·이광혁. (2017). “노인의 교통 관련 이동성과 성공적 노화와와의 관계.” 「한국노인복지학회 학술발표논문집」, 2017(1): 473-475.
- 이주실·전대성. (2015). “스마트기기 시대 인터넷 활용이 정보소외계층의 생활만족도에 미치는 영향에 관한 연구.” 「한국정책학회보」, 24(4): 431-455.
- 이흥재. (2019). “결혼이민자의 모바일 정보격차가 한국 사회 적응에 미치는 영향-2차 정보격차 요인을 중심으로-.” 「한국정책학회보」, 28(1): 223-248.
- 임효석. (2010). ‘노인들의 정보활용이 생활만족에 미치는 영향, 대구한의대학교 대학원, 박사학위논문.
- 장혜란·박선진·이순철. (2009). “고령운전자의 이동성(Mobility)과 심리적 안녕감의 관계.” 「한국심리학회지: 문화 및 사회문제」, 15(2): 251-271.
- 전대성. (2015). “노년층의 정보화 역량유무가 삶의 만족도에 미치는 영향.” 「한국자치행정학보」, 29(3): 389-409.
- 전동일·양숙미. (2012). “장애노인의 생활만족도에 영향을 미치는 요인: 비장애노인과의 비교를 중심으로.” 「한국장애인복지학」, 1-16.
- 정세희·문영규. (2014). “노인일자리 참여노인의 생활만족도에 영향을 미치는 요인에 관한 연구.” 「한국정책연구」, 14(4): 59-79.
- 정영숙. (1999). “노인의 소비생활 만족도가 삶의 질에 미치는 영향: 노인 및 예비노인 집단을 중심으로.” 「소비자학연구」, 10(10): 43-59.
- 정준화. (2017). “정보격차 해소를 위한 개인의 모바일 인터넷 활용 수준 영향요인 연구.” 「한국정책학회보」, 26(1): 151-177.

- 정희정·김준형·엄석진. (2016). “스마트폰 기반 모바일 전자정부의 발전수준 측정 및 영향요인 분석: 지방자치단체의 스마트폰 모바일 애플리케이션을 중심으로.” 「한국행정학보」, 50(2): 155-188.
- 조봉란. (2014). ‘노인의 지역사회 자원봉사활동이 자아존중감과 삶의 만족도에 미치는 요인’. 대구한의대학교 대학원, 박사학위논문.
- 조주은. (2014). “정보 격차의 확대재생산: 노인의 스마트폰 수용을 중심으로.” 「한국사회학」, 48(5): 211-242.
- 조택희·배민기. (2017). “지역주민의 생활 만족도에 영향을 미치는 결정요인 연구.” 「한국콘텐츠학회논문지」, 17(5): 591-601.
- 최예나. (2015). “정보격차가 인터넷기반 참여에 미치는 영향 연구-저소득층 (기초생활보장수급자) 을 중심으로.” 「한국자치행정학보」, 29(4): 235-257.
- 최한용. (2014). “스마트 격차와 정보 격차의 생태계에 관한 연구.” 「e-비즈니스연구」, 15(6): 299-313.
- 한국인터넷진흥원. (2019). “2018 인터넷이용실태조사”.
- 한국정보화진흥원. (2019). “2018 디지털정보격차 실태조사”.
- _____. (2018). “2017 디지털정보격차 실태조사”.
- 황용석·박남수·이현주·이원태. (2012). “디지털 미디어 환경과 커뮤니케이션 능력 격차 연구.” 「한국언론학보」, 56(2): 198-225.
- 황현정·황용석. (2017). “노인집단 내 정보격차와 그에 따른 삶의 만족도 연구.” 「사회과학연구」, 24(3): 359-386.
- Baron, R. M., & Kenny, D. A. (1986). “The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations.” *Journal of personality and social psychology*, 51(6), 1173.
- Berg, A. I. (2008). “Life satisfaction in late life: Markers and predictors of level and change among 80+ year olds.” Department of Psychology; Psykologiska institutionen.
- Hargittai, E. (2002). “Second-level digital divide: Differences in people's online skills.” *First monday*, 7(4).
- Howard, P. E., Rainie, L., & Jones, S. (2001). “Days and nights on the Internet: The impact of a diffusing technology.” *American Behavioral Scientist*, 45(3): 383-404.
- Jones, S., & Fox, S. (2009). Generations online in 2009.

- Kim, M. Y. (2005). "Information technology and welfare : The digital divide and welfare of older people in Korea." Unpublished doctoral dissertation. University of Warwick, Coventry, UK.
- _____. (2013). "IT and welfare : A conceptual framework of information welfare of older adults." *International Journal of Welfare for the Aged*, 29: 105-124.
- Loges, W. E., & Jung, J. Y. (2001). "Exploring the digital divide: Internet connectedness and age." *Communication research*, 28(4): 536-562.
- Millward, P. (2003). The 'grey digital divide': Perception, exclusion and barriers of access to the Internet for older people. *First Monday*, 8(7).
- Norris, P. (2001). Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide. Cambridge University Press.
- Oppenheim, C. (1998). Poverty and social exclusion: an overview, *An Inclusive Society: Strategies for Tackling Poverty*. London: Institute for Public Policy Research.
- Selwyn, N. (2004). Reconsidering political and popular understandings of the digital divide. *New media & society*, 6(3), 341-362.
- Van Dijk, J. A. (2006). "Digital divide research, achievements and shortcomings." *Poetics*, 34(4-5): 221-235.
- Zheng, R., Spears, J., Luptak, M., & Wilby, F. (2015). "Understanding older adults' perceptions of Internet use: An exploratory factor analysis." *Educational Gerontology*, 41: 504-518
- Zillien, N., & Hargittai, E. (2009). "Digital distinction: Status-specific types of internet usage." *Social Science Quarterly*, 90(2): 274-291.

신승윤(申承潤): 주저자. 서울대학교 행정대학원에서 정책학 석사학위(2016)를 취득하고, 현재 동대학원 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 디지털정부, ICT 정책 등이다 (dalki0569@snu.ac.kr). 최근 주요 논문으로는 ‘연령별 온라인시민참여에 관한 연구: 인터넷 이용능력을 중심으로(한국정책학회보, 2017)’, ‘Citizens’ Intention to Use Intelligent Public Service in South Korea(JARDCS, 2018)’ 등이 있다.

김동욱(金東旭): 교신저자. 오하이오주립대학교에서 정책학 박사학위(1993)를 취득하고, 현재 서울대학교 행정대학원 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공부문의 디지털 전환에 대응하는 서비스혁신, 증거기반 의사결정, 디지털정부, 스마트시티 등이다(dong@snu.ac.kr). 최근 저술로 ‘스마트 지능정보시대 혁신을 위한 정책(서울경제경영, 2017)’(공저) 등이 있다.

지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 거버넌스와 공공행정 추진전략: 한국의 국제개발정책을 중심으로

우창빈·이주하·김태균

본 연구는 지속가능발전목표(SDGs)의 달성을 위한 거버넌스와 공공행정 추진전략을 제시하기 위해, 먼저 일반적인 거버넌스 이론들과 현실에서의 SDGs 거버넌스에 대한 접근들, 그리고 SDGs 이행을 위한 메타거버넌스의 전략과 도구들에 대해 논의하였다. 본고는 이러한 논의들에 근거하여 SDGs의 성공적 이행을 위해서는 메타거버넌스적 분석들이 필요함을 강조한 후, 메타거버넌스의 구상과 설계 전략을 응용한 5P-3T 전략을 제시하였다. 이를 바탕으로 우리나라의 국제개발사업들을 구체적인 사례로 분석하였고, 나아가 메타거버넌스의 관점에서 SDGs 달성을 위한 정부 역할 및 조직 운영 방식에 대한 방향을 살펴보았다.

[주제어: 지속가능발전목표(SDGs), 거버넌스, 공공행정, 메타거버넌스]

I. 서론

2015년 9월 제70차 유엔총회에서 193개국이 2000년 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)를 대체하는 새로운 목표로 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)에 합의하였고, 유엔은 향후 2030년까지 15년 동안 인류공동의 국제개발협력을 위한 글로벌 공공정책의 신파레다임으로 SDGs 달성을 강조해 왔다. 빈곤 퇴치를 개발 담론의 주요 의제로 삼았던 MDGs는 개발의 근본 목적과 빈곤 개념에 대한 새로운 다층적인 인식 변화를 성공적으로 이끌어 냈음에도 불구하고, 주로 사회개발에만 주력하였고, 역량이론(Sen, 1999)과 인간개발지수

본 연구는 2016년 행정안전부에서 발주한「UN 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 행정한류 추진전략 연구」보고서를 작성한 저자들이 연구용역보고서를 토대로 수정하고 이론적으로 보완을 한 연구결과물로서 연구용역보고서 원문은 정책연구관리시스템(www.prism.go.kr)에서 확인할 수 있음. 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A3A2075117). 또한 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2923475).

논문접수일: 2019.05.27, 심사기간(1차~2차): 2019.05.28~06.28, 게재확정일: 2019.06.28

(Human Development Index)의 필수적 가치인 참여, 평등, 임파워먼트 등을 간과하였다는 비판을 받았다(Hulme, 2010; Fukuda-Parr, 2011). 이에 SDGs는 발전을 경제, 사회, 환경적 측면 모두를 포괄하는 다차원적(multi-dimensional)이고 총체적인(holistic) 것으로 설정하였다. 또한 MDGs는 이행대상이 주로 개발도상국에 한정되어 있었다면, SDGs는 개도국만이 아니라 선진국을 포함한 모든 국가에게 적용이 되어 SDGs의 이행 주체는 유엔에 소속된 모든 회원국, 즉 인류 전체가 된다는 것을 의미한다. 다시 말해 SDGs는 주로 개도국들에 해당하는 빈곤 문제와 경제성장 뿐만 아니라 선진국들의 삶의 질 문제를 포함한 포괄적(comprehensive)이고 보편적인(universal) 패러다임인 것이다. 따라서 SDGs 달성을 위한 거버넌스와 공공행정의 개혁에 대한 요구는 한국도 예외가 아니며 이를 분석하기 전에 SDGs의 전반적인 검토가 선행되어야 한다.

그러나 SDGs의 총체적이고 포괄적 성격으로 인해 SDGs의 실현과 이행은 쉽지 않은 측면이 있다. 즉 SDGs는 국제적으로 글로벌 사회에 매우 중요한 목표이자 규범이지만, 그 자체로 효과적인 실행이 담보되는 것은 아니다. 제도가 있다고 하여도 제대로 작동한다는 보장은 없으며, 독립적인 각국 정부들로 이루어져 제도적 기반이 약한 국제사회에서는 더더욱 그러하다. 따라서 SDGs와 같은 목표를 세우는 것보다는 실제로 이행하는 것이 어렵다고 할 수 있으며, 여러 논란이 있을 수밖에 없다.

무엇보다 SDGs와 관련해서 향후 15년 동안 "무엇(what)"을 달성할 것인가에 대한 논의는 17개 목표(goals)와 169개 세부목표(targets)로 제시되어 있으나, 이 목표를 구체적으로 "어떻게(how)" 달성할 것인가의 문제는 상대적으로 그 논의가 활발하게 이루어지지 않고 있는 상황이다. 이들 다양한 목표들이 서로 어떻게 연결되어 있는지에 대한 세밀한 논의 없이 그냥 나열되어 있는 경향이 있으며, 각 목표들 간에 어떠한 시너지를 낼 수 있는지, 그리고 목표들을 실행하는 데 있어 발생할 수 있는 모순점과 충돌점은 어떤 부분이 있는지에 대해서는 논의가 부족한 편이다(Koehler, 2015; 김지영, 2016).

또한 SDGs의 달성은 국제적 수준에서의 노력만으로 달성될 수 있는 것이 아니다. SDGs는 개도국의 발전 목표뿐만 아니라 공여국 국내이행의 목표 또한 포함하고 있다. 개도국에 초점을 맞췄던 MDGs와 달리, SDGs 체제에는 모든 유엔 회원국이 SDGs를 국내 정책에 적극적으로 반영해야 하며 국내 문제와 연계하여 차후 이행방안을 모색해야 한다. 이를 점검하기 위해 각 회원국은 성과를 매년 UN의 '고위급 정치포럼(High-Level Political Forum: HLPF)'에 제출하도록 하고 있으며, 4년마

다 HLPF는 회원국의 SDGs 이행과정을 취합하고 공유하는 회의를 개최하고 있다. 그러나 이러한 간접적인 압력 행사가 얼마나 효과가 있을지는 아직 판단하기 어렵다고 하겠다.

전반적으로 SDGs의 달성을 위한 이행체제, 또는 “목표를 통한 거버넌스(Governance through goals)”에는 몇 가지 중요한 특징이 있어 그의 이행이 쉽지 않다고 할 수 있다. 첫째, 국제법 체제로부터 이반되어 있다는 것이다. 비록 SDGs는 국제법에 근거하고 있으나, 법적으로 구속력이 없어서(non-binding), 각국 정부들이 이를 이행할 법적인 의무가 없다. 둘째로는 이와 관련하여 제도적 정비가 이루어져 있지 않아서(weak institutional arrangement), 각 국가들이 주도적으로, 상향식으로, 협조적으로, 이해관계자 중심의 파트너십 형태로 나타난다. 셋째로는 그 과정이 포괄적이며, 개도국뿐만 아니라 선진국들을 포함한 모든 국가들의 사회를 총체적으로 전환하는 것이다. 마지막으로 각 국가가 목표들을 선택하고, 이를 해석하고 이행하는 자유(leeway)와 재량(discretion)이 최대한으로 부여된다는 것이다(Biermann, 2017). 그렇다면 이러한 맥락을 고려할 때 SDGs의 성공적인 실행을 위한 이행체제와 거버넌스는 무엇인가?

특정 국가와 사회에서 SDGs 달성은 현지의 국제개발협력 정책과 사업의 구조와 SDGs를 국내에 이행하는 과정에 따라 그 성취정도가 달라진다. 한국의 국제개발협력 추진체계는 크게 외교부가 주관하고 한국국제협력단(KOICA)이 시행하는 무상원조와 기획재정부가 주관하고 수출입은행의 경제개발협력기금(EDCF)이 시행하는 유상원조로 양분된다. 또한 무상원조와 유상원조 간의 유기적인 연계와 조정을 위하여 외교부와 기획재정부 위에 국무총리실 산하 국제개발협력위원회라는 상위기관이 설치되어 있다. 개도국의 개발이슈와 함께 SDGs에 부합하는 국제개발정책을 수립하고 이행하기 위해서는 추진체계에 위치한 각 기관 간의 개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Development)이 높아야 하는데 한국의 경우 부처와 기관 간에 분절성 문제가 OECD 개발원조위원회(DAC)에 의해 지속적으로 지적되어 왔다. 공적개발원조(ODA)의 구성을 보면, 무상원조가 약 60%, 유상원조가 약 40%로 나누어져 있는데 이는 OECD DAC 회원국 전체에서 유상원조 비율이 일본 다음으로 높게 나타나고 있어 자국 중심의 국제개발정책을 추구하고 있다는 비판을 받기도 한다(Kim, 2017).

한편, SDGs의 국내이행을 위한 추진체계와 정책과정을 살펴보면 SDGs 달성을 위한 국내 거버넌스에 심각한 문제가 있다는 사실을 쉽게 인지할 수 있다(김태균·김보경·심예리, 2016). 앞서도 논의했듯이, SDGs는 특정 개발이슈영역에 한정되는

것이 아니라, 사회개발·포용적 경제성장·지속가능한 환경·평화안보 및 거버넌스까지 일개 국가가 표방할 수 있는 국정과제를 모두 포괄하는 개발프로젝트이다. 이를 추진하기 위해서는 특정 정부부처가 주도하는 것이 불가능하고 대통령 직속 또는 적어도 국무총리실 산하 위원회가 전담해야 한다. 그러나 현재 한국의 추진체계는 환경부가 주무부처로 되어 있고 환경부 산하 지속가능발전위원회가 SDGs의 국내 이행을 전담하고 있는 상황이다. 환경문제의 전문성을 확보한 환경부가 지속가능발전위원회를 관리하는 것은 결국 환경이슈를 제외한 13개의 SDGs 이행에 대해서는 책임을 질 수 없다는 것을 의미하며 다른 정부부처가 동등한 위치에 있는 환경부의 지시에 쉽게 동의할 가능성도 희박하다. 이러한 문제의식을 가지고 출범한 문재인 정부는 지속가능발전위원회를 총리실 산하로 격상하려는 노력을 하고 있으나, 아직까지 뚜렷한 성과를 보이지 않고 있다. 따라서 본 연구가 주요 목표로 삼고 있는 SDGs 달성을 위한 거버넌스 연구는 현재 한국이 처한 상황에 주요한 시사점을 제공할 수 있다.

아래에서는 먼저 이론적 배경으로서 SDGs의 성공에 결정적이라 할 거버넌스에 대하여 일반적인 거버넌스 이론들, 현실에서의 SDGs 거버넌스에 대한 접근들, 그리고 SDGs 이행을 위한 메타거버넌스의 전략과 도구들에 대해 논의할 것이다. 다음으로 메타거버넌스 관점에서 도출한 분석틀을 바탕으로 SDGs를 성공적으로 이행하기 위한 전략은 어떠한지 제시하고, 이를 우리나라의 공공행정에 적용하여 분석한 예를 보이고자 한다. 마지막으로 SDGs 달성을 위한 정부역할과 조직 운영은 어떠한지 앞의 논의에 의거하여 고찰할 것이다.

II. 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 거버넌스

사회개발 중심의 MDGs와 달리 다차원적인 접근이 특징인 SDGs의 이행주체는 정부 주도의 MDGs를 넘어서 다양한 민간부문, 즉 NGO, 민간기업, 재단 등을 모두 포용하는(inclusive) 특성이 있다. 결국 다차원적이고 포괄적인 SDGs가 성공적으로 이행되기 위해서는 사회의 질적 전환이 필요하며 이를 통합적으로 추진함에 있어서 공공행정과 거버넌스의 중요성은 더욱 부각되는 것이다.

1. 거버넌스 담론과 SDGs 거버넌스에 대한 접근들

지속가능발전은 결국 모두 거버넌스에 관한 것이다(Meadowcroft, 2010: 536). 다른 한편, 거버넌스의 개선은 SDGs의 17개 목표 중 16과 17에 명기하고 있듯이, SDGs가 달성하고자 하는 핵심 목표이다. 다시 말해, 높은 수준의 거버넌스는 SDGs의 모든 목표들을 달성하기 위해 결정적인 이행 수단(Means of Implementation: MOIs)의 하나이자, SDGs가 달성하고자 하는 중요한 목표의 하나인 것이다(Monkelbaan, 2019).

거버넌스의 개념은 학자들에 따라 다양하게 정의되고 구분된다.¹⁾ 거버넌스에 대해서는 현실적으로 너무나 많은 논의가 있고, 또한 학문적으로도 다른 의미로 사용되고 있어 그 정의가 쉽지 않다(이주하, 2011; 우창빈, 2014). Offe(2009)는 거버넌스가 엄밀한 내용 정의 없이 확장된 표현에 불과하여 공허한 기표(empty signifier)가 되었다고 한 바 있다. 또한 거버넌스의 개념에 제한이 없으면 거버넌스가 모든 것(everything)이 되고, 그렇기 때문에 결국 아무것도 아닌 것(nothing)이 되어 버린다(Torfin, 2012). 이러한 상황에서 SDGs를 달성하기 위한 거버넌스를 논의하는 것 또한 쉽지 않으므로, 여기에서는 넓은 의미에서의 거버넌스와 좁은 의미에서의 거버넌스로 구분하여 논의를 진전시켜 보고자 한다.

넓은 의미에서 거버넌스는 일반적인 의미의 사회적 조정(social coordination)을 의미한다. Bevir(2011)는 거버넌스를 “사회적 조정과 모든 삶의 양식(pattern)의 본성에 관한 문제”라고 정의하였다. Rhodes(2000)의 거버넌스 정의도 이에 속하며, 다양한 거버넌스를 크게 7가지로 정리하였다. 이러한 넓은 의미에서의 거버넌스에

1) 일례로 Rhodes(2000)는 기업지배구조(Corporate governance), 바람직한 거버넌스(Good governance), 신공공관리(New public management), 새로운 정치경제(New political economy), 국제적 상호의존관계(International interdependence), 사회적 인공지능 체계(Socio-cybernetic system), 네트워크(Network)라는 7가지 용법의 거버넌스 개념을 제시하였다. Newman(2001)의 경우 집권화와 분권화 정도를 한 축으로, 혁신/변화와 지속성/질서를 다른 한 축으로 하여 계층적 거버넌스, 관리주의 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 자치 거버넌스(self-governance)의 4가지 유형으로 분류하였다. Pierre와 Peters(2005)는 사회에 대해 구속력 있는 결정을 강제할 수 있는 국가의 권위와 국정운영에 있어서 국가의 영향력을 바탕으로 국가주의(étatiste) 모형, 자유민주주의(Liberal-democratic) 모형, 국가중심(State-centric) 모형, 네덜란드 학파의 거버넌스(Dutch governance school) 모형, 그리고 정부 없는 거버넌스(Governance without government) 모형으로 구분하였다. 한편 국내에서 보다 일반적으로 많이 활용되는 것은 계층제, 시장, 네트워크라는 세 가지 통치구조를 바탕으로 국가중심 거버넌스, 시장중심 거버넌스, 시민사회중심 거버넌스로 분류하는 유형화이다(김석준 외, 2000; 이명석, 2017; 장지호·홍정화, 2010; 공동성·윤기웅, 2018).

는 세 가지 사회적 조정양식인 계층제(hierarchy), 시장(market), 네트워크(network)가 모두 포함된다. 이와 달리, 좁은 의미에서의 거버넌스는 전통적인 시장과 계층제가 아니라 사회적 조정 양식의 특정유형으로서 네트워크만을 의미한다. Kooiman(1993), Klijn(2008), Scharpf(2018) 등의 정의가 이러한 정의에 속하며, 일반적으로 거버넌스를 다루는 연구들은 좁은 의미의 거버넌스 또는 네트워크를 대상으로 하는 경우가 많다.²⁾

그렇다면 여기에서 정책목표로서 SDGs를 달성하기 위한 거버넌스는 넓은 의미와 좁은 의미 중 어디에 해당하는 것이어야 하는가? 먼저, 광범위하고 총체적이라고 할 수 있는 목표인 SDGs를 달성하기 위한 거버넌스는 그 자체로 또한 포괄적이고 총체적이어야 한다고 할 수 있을 것이다. 이런 의미에서 SDGs 달성을 위한 거버넌스로서 좁은 의미의 거버넌스는 문제가 있을 수 있다. 좁은 의미의 거버넌스는 그 정의에 이미 어떤 시·공간적 상황과 맥락에서건 계층제, 시장, 네트워크의 세 가지 사회적 조정양식 중에서 네트워크가 가장 바람직한 거버넌스라는 신념을 포함하고 있기 때문이다.

또한 거버넌스는 종종 다양한, 혹은 특정 가치를 포함하기도 한다. 대부분의 경우에는 권위나 통제, 또는 경쟁과 기업가정신 같은 것을 암묵적으로 포함하지만, 때로는 명시적으로 특정 가치들을 표방하는 경우도 있다. 대표적으로 세계은행의 세계거버넌스지표(World Governance Indicator: WGI)는 지표를 구성하고 있는 상당부분이 정부의 효과성(effectiveness) 또는 효율성(efficiency) 등으로, 신자유주의와 신공공관리(New Public Administration: NPM)와 관련되어 있다고 할 수 있다. 세계은행은 이러한 가치들을 보편타당한 것으로 보고, 국제적 개발과정에서 원조의 조건으로 제시하는 등 모든 국가들이 따르게 하고자 하였다. 그러나 정치·경제·사회 전반에 걸쳐서 변화를 일으켜야 하는 바람직한 거버넌스(good governance)는 많은 시간과 비용이 소요될 뿐 아니라, 원조 공여국이나 세계은행, IMF가 수원국의 바람직한 거버넌스 구축이라는 명목 하에 심각한 자원 부족과 분쟁에 시달리는 개발도상국에게 과도한 규제를 요구하고 정치적 자율성을 침해하는 등의 문제를 유발시킬 수 있다는 비판이 제기되어 왔다(한국국제협력단, 2008; 김은미·김진경, 2010; 이주하, 2013). 이에 따라, 최근에는 이러한 신자유주의나 신공공관리와 같은

2) 이명석(2002)에 의하면 협의, 광의, 최광의로 구분하여, 광의의 거버넌스는 최광의의 정의와 마찬가지로 세 가지 사회적 조정양식이 포함되지만 공공문제를 해결하는 방법 또는 사회적 조정 양식으로 정의하여, 개인적 문제가 아닌 공공 문제만을 대상으로 한다는 차이가 있다.

특정 가치를 추구하는 대신, 각각의 구체적 맥락에 맞게 목적을 이루는 방법에 초점을 맞춰 ‘괜찮은 거버넌스(good enough governance)’와 같은 개념의 거버넌스를 논의하고자 하는 경향이 설득력을 얻어가고 있다(Grindle, 2004).

Biermann et al.(2014)은 거버넌스가 SDGs의 중요한 부분으로, 거버넌스의 다양한 측면을 결정과정과 그 제도적 기초로서의 바람직한(good) 거버넌스, 지속가능발전의 역량인 효과적(effective) 거버넌스, 분배 결과인 형평적(equitable) 거버넌스의 셋으로 정리하고, 이들이 각각 다른 측면의 거버넌스를 반영한다고 하였다. 이어서 이러한 세 측면의 거버넌스를 모두 고려하여 SDGs의 목표를 이루도록 해야 하며, 특히 세계은행의 거버넌스(good governance)가 다른 거버넌스를 훼손하면서 SDGs 거버넌스의 의제를 지배해서는 안 된다고 강조한다. 다시 말해, 거버넌스가 특정 가치만을 표방하는 것이 아니라 다원적인 가치를 반영해야 한다고 할 수 있다.

Meuleman(2018)에 의하면, 현실적으로 지속가능발전목표를 위한 거버넌스에 대한 접근은 네 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 강력한 중앙형 리더십이 필요하다는 접근이다. 현재의 거버넌스가 너무 분절화(fragmented)되어 있어 조정이 제대로 이루어지지 않는다는 주장이다. UN의 '고위급 정치포럼(HLPF)'이 제도화된 것은 이러한 주장이 반영된 것이라고 할 수 있다. HLPF는 법적인 권력이 있는 것은 아니지만, 중앙에서 소위 지휘자(orchestrator)로서의 역할을 하는 것이다. 부탄, 독일, 핀란드와 같은 사례에서 볼 수 있듯이, 국가 수준에서 중앙의 리더십은 지속가능발전의 핵심적인 성공요인의 하나로 간주되어 왔다. 이러한 중앙형 리더십 접근에서는 정책과 거버넌스는 동일하다고 할 수 있으며, 제도적인 측면을 강조하는 SDG 16에서 구현되었다고 할 수 있다.

둘째로는 강력한 상향식(bottom-up)의 파트너십이 있어야 한다는 주장이다. 문제는 여전히 조정이 하향식(top-down)으로 이뤄지는 것이어서, 보다 포괄적(inclusive)인 거버넌스가 필요하다는 주장이다. 2017년에 UN 행정전문가위원회(Committee of Experts on Public Administration)는 SDGs를 달성하기 위해 모든 행위자와 파트너십의 관여에 근거하여 다수준(multi-level), 다수 이해관계자(multi-stakeholder)의 거버넌스가 필요하다고 하였다. 그러나 Hajer et al.(2015)은 여기에서 더 나아가야 하며, 정부와 국제기구가 하향식으로 문제를 해결하는 조정석(cockpit)이 필요하다는 주장은 환상에 불과하다고 주장한다. 이러한 강력한 상향식의 파트너십 주장은 특히 네덜란드, 덴마크, 스웨덴 등 합의제 민주주의 국가들의 학계에서 많은 호응을 얻고 있으며, SDG 17에서 파트너십으로 반영되었다.

셋째로는 전환관리(transition management) 접근으로, 시스템 도약이나 점증변

화를 통해 지속가능발전목표의 중요 분야의 하나인 우리 사회의 시스템적 전환에 초점을 맞춘다. 이 접근은 문제의 복잡성을 인정하여, 개혁이 처음에 틈새(niche)에서 시작하여, 섬(island)으로 발전하고, 체제(regime)가 되는 상향식을 따른다고 본다. 전환관리는 90년대 네덜란드의 환경 정책에서 유래하였으며, 전문가 관리가 중요하다(Meadowcroft, 2011). 주로 비정치적이고 시스템적인 문제에서 작동하지만, 모든 문제가 이러한 전환관리 형태로 해결되는 것은 아니다. 예를 들어 환경개혁(eco-innovation)은 사회적 전환 없이 환경친화적 제품과 서비스를 생산하는 결과를 낳을 수 있다.

넷째로는 역동적 다중관점(dynamic multi-perspective) 접근이다. 역동적 다중관점 접근 또는 메타거버넌스(metagovernance) 방식은 복합적인 관점과 맥락적 접근을 중시한다. 메타거버넌스 접근은 해결할 문제의 세부적인 특성과 거버넌스가 작동해야 하는 경제, 사회, 환경 등 상황의 특성을 고려하여, 다양한 거버넌스 형태를 결합하여 문제에 적용한다. 이러한 접근에서 SDGs를 이행하는 정부들은 어떻게 주요 행위자들과의 협력과 파트너십을 확대하는 것이 전통적인 하향식 계획과 이행의 효과성을 보완하고 진작시킬 수 있는지를 숙고해야만 할 것이다. 이러한 역동적 다중관점 접근 또는 메타거버넌스는 현실에서 공공정책을 실제로 실행하는 사람들에게서 많은 지지를 받았다.

이러한 네 가지 거버넌스 접근 중에서 첫 번째와 두 번째는 전술한 일반적인 세 가지 거버넌스의 유형 중에서 각각 계층제와 네트워크에 속하는 것으로 볼 수 있다(Heritier, 2002). 그러나 이들은 거버넌스의 다원성(plurality)과 규범적(normative) 측면을 인정하지는 않고 있다. 세 번째의 전환관리 접근은 네트워크와 위계방식이 더해지기는 했으나 대체로 시장형(창업가형) 거버넌스에 가깝다고 할 수 있으며, 앞의 두 접근과 달리 다원성이나 복잡성을 인정하였다. 그러나 SDGs는 그 자체로 전환(transition), 또는 안정적인 상태나 고정된 목표가 아니라 일정 범위의 정책 도구들을 이용한 '전환지침(transformational guidance)'으로, 더 잘 작동하는 유형의 역동적인 균형(dynamic balance)을 이루는 것이 목적이라고 할 수 있다(Kuenkel, 2017).

2. SDGs의 이행을 위한 거버넌스로서 메타거버넌스의 전략 및 도구

앞의 논의에서 살펴보았듯이, 광범위하게 경제·사회·정치·환경을 모두 포괄하는 총체적인 개발 프로젝트인 SDGs를 달성하기 위한 거버넌스는 좁은 의미에서 네트

워크 거버넌스만이 아닌 넓은 의미의 거버넌스가 될 필요가 있다. SDGs를 달성하기 위한 거버넌스는 그 자체로 또한 포괄적이고 총체적이어야 하고, 시·공간적 맥락에서 다양한 행위자를 통해 계층제, 시장, 네트워크의 세 가지 사회적 조정양식을 적절히 활용할 수 있어야 한다. 다시 말해, 총체적인 개발 프로젝트인 SDGs를 실현하기 위한 거버넌스는 총체적 사고, 그리고 포용성(inclusiveness)을 지녀야 한다.

또한 SDGs를 달성하기 위한 거버넌스는 어느 특정한 정책의 내용, 또는 그러한 정책의 배경으로 작용하는 특정 이데올로기, 가치 또는 패러다임 등을 포함하는 것은 아니라고 하겠다. 신자유주의와 신공공관리와 관련된 세계은행의 거버넌스와 같이 특정 가치만 반영하는 것이 아니라 다원적인 가치를 반영해야 하는 것이다. 나아가 각각의 특정 사건의 다부문, 다수준, 다자적 상황을 고려할 수 있어야 한다는 면에서 맥락 민감성(context-sensitivity)이 적용되는 거버넌스이어야 한다. 이러한 거버넌스는 어떠한 목적을 달성하기 위해 계층제, 시장, 네트워크의 세 가지 사회적 조정양식을 적절히 활용하거나 또는 이들의 조합을 설계하여 운영할 수 있어야 한다.

특히 이전의 MDGs가 소위 만병통치약(one-size-fits-all)의 처방으로 비판을 받았는데, SDGs가 이러한 전철을 밟지 않고 성공적으로 이행되기 위해서는 각 국가들의 개발의 수준, 정부의 역량, 현재의 정책 등 맥락에 따른 적응(adaptation) 문제가 중요하다. 나아가 글로벌 파트너십, 공공과 민간, 민간과 민간 등 여러 다양한 주체들을 통한 안정된 자원의 동원(mobilization)이 성공적인 이행에 핵심이다. 따라서 글로벌 수준, 국가 수준, 지방정부 등 다양한 수준에서, 또는 다양한 공공·민간의 파트너십에 따라 유연하고 역동적으로 적응하고 다양한 주체들을 통한 동원을 할 수 있어야 한다.

이러한 의미에서, SDGs를 달성하기 위한 거버넌스로 거버넌스의 거버넌스(governance of governance)로서 상위거버넌스라고 할 수 있는 소위 메타거버넌스를 고려해 볼 수 있다. 메타거버넌스 논의는 신공공관리로 대변되는 시장중심 거버넌스가 한계를 드러내고, 또한 이를 극복하기 위해 등장한 네트워크 거버넌스 역시 정책의 책임성 확보와 정부의 조절능력의 측면에서 또 다른 비판을 받게 되는 상황(Kjær, 2004)에서 등장했다고 할 수 있다. 비록 세계화와 분권화 아래 국가의 능력이 과거보다 제한되었고 민간의 적극적 참여에 의해 공적 문제해결이 필요한 것은 사실이지만, 여전히 국가는 목표 및 우선순위 결정, 정책들 간 조정 등과 같은 중요한 역할을 수행하며, 갈등하는 이익들 간에 협력과 타협이 쉽지 않거나 권력의 불평등이 심각한 상황에서 ‘민주적’ 국가는 시장이나 네트워크보다 장점을 지니고 있

다(이주하, 2013). 즉 메타거버넌스의 등장배경은 새롭게 주목받았던 시장 혹은 네트워크 중심 거버넌스의 한계 내지는 실패, 그리고 사회체제의 적극적인 조정자 역할의 필요성과 맞닿아 있는 것이다.

거버넌스에 대한 논의와 유사하게 메타거버넌스의 개념 또한 다양하다. 메타거버넌스의 주창자라고 할 만한 Jessop(2010)에게 메타거버넌스는 거버넌스의 실패(governance failure) 가능성이 존재하는 상황에서 거버넌스의 조건을 구성하는 국가이론의 성격을 지닌다. 다시 말해, 메타거버넌스는 각각의 거버넌스 유형의 실패 위험을 줄이고, 이들이 제대로 기능하기 위한 전반적인 조건을 결정하는 국가의 권력 행사 가능성에 관한 것이다.³⁾ Meuleman(2008)의 경우도 이와 유사하게 국가의 권력적 측면을 강조하여, 메타거버넌스는 새로운 환경에서 국가가 권력을 행사하는 새로운 방식이다. 한편, Klijn & Koppenjan(2004)은 보다 미시적으로 공공관리자가 복잡한 네트워크를 어떻게 관리할지에 관한 문제와 관련된 관리적(managerial) 관점에서 접근한다. 전반적으로 국가이론적 접근이나 관리적 접근 모두 메타거버넌스를 서로 다른 이해와 권력투쟁의 장에서 상호작용과 자원교류를 촉진하는 도구로 본다(Torfin et al., 2012).

그러나 Kooiman & Jentoft(2009)는 자신들의 메타거버넌스는 이들과 다르다고 한다. 이들은 다른 이들의 메타거버넌스가 보통 국가와 관련되어 있는데 비해 사회적(societal) 차원의 메타거버넌스를 주장한다. 구체적으로, 국가이론 접근에서처럼 이들도 다양한 이해관계가 있는 전략적 행위자들을 주요한 행위자로 보지만, 이들에게 갈등의 역할은 크지 않다. 복잡하고 새로운 환경에서 갈등보다는 네트워크나 파트너십 등의 대응이 더 자연스러운 거버넌스 형태이다. 그러나 주체들이 각자의 이익을 추구하므로 네트워크 거버넌스는 붕괴될 위험에 처하게 되고, 따라서 메타거버넌스가 필요한 것이다. 이러한 메타거버넌스는 다른 목적을 위한 도구로서가 아니라 규범적 개념의 메타거버넌스이다. 메타거버넌스는 3차적 거버넌스로서, 특정 정책 문제들을 다루는 1차적 거버넌스의 작동방식을 다루는 제도적 시스템인 2차적 거버넌스를 다루는 거버넌스이다.

이렇게 다양한 정의가 있으나, 공통적으로 메타거버넌스는 어떠한 특정 상황에서 어떠한 거버넌스가 적합한지에 대한 성찰적(reflexive) 조정과 분석들의 정비와 같은 역할을 수행한다(Christopoulos et al., 2012). 구체적으로, 메타거버넌스는 문제해결에 필요한 조정을 어떻게 실행할 것이지에 대한 규범과 아이디어를 도출하

3) 실패는 모든 사회적 관계에서 나타나는 핵심적인 특징이어서, 시장실패, 정부실패, 거버넌스실패, 나아가 메타거버넌스도 실패할 수 있다(Jessop, 2010).

고 확산시키고, 그 맥락에 적합한 다양한 거버넌스 유형의 혼합(mix)을 모색하여 거버넌스 유형을 선택한다. 나아가 해결 과정에서 나타나는 거버넌스의 부작용을 줄여 주어진 목적을 달성하는데 적합한 형태의 거버넌스를 개발한다(Sørensen & Torfing, 2009).

메타거버넌스의 운영자로는 일차적으로 정부를 생각할 수 있을 것이다. 그러나 메타거버넌스의 운영자가 반드시 정부이어야만 하는 것은 아니며, 민간부분의 운영자일 수도 있다(Kooiman & Jentoft, 2009). 그렇지만, 메타거버넌스의 운영자가 정부라고 해도, 이것이 정부중심적 거버넌스로 회귀하는 것을 의미하는 것이 아니다. 정부의 역할은 그전의 것과 같지 않다. “공동의, 그러나 차별화된 거버넌스(Common but differentiated governance: CBDG)”로 정의되는 다른 형태의 거버넌스라 할 수 있는 것이다(Meuleman & Niestroy, 2015).

다음으로, 메타거버넌스를 성공적으로 이행하기 위한 메타거버넌스의 구체적인 전략과 도구들에 대해 살펴보겠다. Torfing & Sørensen(2012)은 메타거버넌스의 도구로 첫째, 제도 설계(Institutional design), 둘째, 목표와 구상(Goal and framework steering), 셋째, 과정 관리(Process management), 넷째, 직접 참여(Direct participation)를 제시하고 있다. 또한 Stevens & Verhoest(2015)은 첫째로 정치적 목적의 형성(formulation), 둘째로 협력적 다자배치를 위한 구조, 범위, 구성과 절차의 설계(design), 셋째로 상호작용을 통한 협력의 촉진(facilitation), 마지막으로 메타거버넌스의 조정자도 하나의 행위자인 복잡한 상황을 만드는 참여(participation)를 주요 전략으로 든다. 목표구상(framing) 전략에서 메타거버넌스의 운영자는 적극적인 역할이 아니라 정책목표 달성의 기준을 정하는 역할을 한다. 정책 목표를 정하고, 정책의 중요성에 대해 스토리텔링이나 인센티브 등을 통해 협력적인 거버넌스 네트워크의 환경을 조성한다. 설계(design) 전략에서 운영자는 보다 적극적으로 관여하여 거버넌스의 구조, 규칙, 의사결정과정 등을 변화시킨다. 촉진(facilitation) 전략에서 메타거버넌스의 운영자는 참여자들의 갈등을 막고 화합을 촉진시키며, 참여(participation) 전략에서는 직접 참여하여 다른 참여자들을 통제한다. 이러한 전략들은 서로 배타적이지 않으며, 상황에 따라 여러 전략을 같이 사용할 수 있다(조성한, 2016).

이와 유사하게 Meuleman(2018)은 메타거버넌스를 성공적으로 이행하기 위한 전략으로 네 가지를 제시한다. 첫째는 까다로운 정책문제를 현재의 거버넌스 환경에서 해결할 만한 것으로 새롭게 틀짓거나 재정의, 또는 구상(framing)하는 전략이다. 둘째는 계층, 시장, 네트워크 등 서로 다른 거버넌스 유형을 결합하여 양립가능한

협정으로 설계(design)하는 전략이다. 셋째는 하나의 거버넌스에서 다른 거버넌스로의 전환(switching)하는 전략이며, 마지막으로는 거버넌스 환경에 역효과를 주는 안 좋은 영향으로부터 보호하는 유지(maintaining)전략이다.

〈표 1〉 메타거버넌스의 전략과 도구

Meuleman(2018)	Torfig & Sørensen(2012)	Stevens & Verhoest(2015)
구상(framing)	목표구상(Goal/framework)	목적형성(formulation)
설계(design)	제도설계(Institutional design)	설계(design)
		촉진(facilitation)
전환(switching)		
유지(maintaining)	과정관리(Process management)	
	직접참여(Direct participation)	참여(participation)

메타거버넌스의 전략과 도구들에 대한 이들의 논의는 〈표 1〉과 같이 정리할 수 있다. 여기에서는 이들에서 공통적으로 나타나는 구상(framing)과 설계(design)를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 즉 메타거버넌스에서 주요하게 제기된 구상과 설계를 SDGs의 주요 특징 및 이행체제와 결합시켜 분석틀을 도출하고 이를 바탕으로 우리나라의 SDGs의 이행전략을 제시할 것이다. 그리고 이러한 분석틀을 구체적인 사례로 우리나라 국제개발협력사업에 적용한 후, 이들 전략을 실행하는 메타거버넌스의 운영자로서 정부의 조직 형태에 대해 논의해 보고자 한다.

3. SDGs 거버넌스를 위한 분석틀

앞에서 논의한 이론적인 내용들과 메타거버넌스의 개념에 근거하여 SDGs 이행 전략을 다음과 같이 제시해 볼 수 있을 것이다. 먼저 구상(framing)전략으로 한국 정부의 공공행정 정책과 구체적인 사업을 SDGs가 실현하고자 하는 목적에 맞게 새롭게 틀짓기 또는 재정의 하고자 한다. 사실 SDGs의 17개 목표 및 169개 세부목표는 너무 많고 복잡한 측면이 있다. 따라서 본 연구에서는 유엔총회에서 채택된 방식인 5가지의 P개념, 즉 사람(People), 지구환경(Planet), 번영(Prosperity), 평화(Peace), 파트너십(Partnership)으로 구성된 5P에 의한 구상전략을 제시하고자 한다.⁴⁾ 여기서 각각의 P는 클러스터(cluster)의 개념으로 클러스터 안에 해당하는

4) SDGs는 한 국가의 발전계획과 그 이행을 총체적으로 접근하는 종합적 국가발전 프로젝트로 이해할 수 있을 정도로 목표가 지향하는 바가 대단히 복합적이며 사회발전·경제발

SDGs의 목표들을 집합체로 재구성하였다. 사회의 외부적 환경에 따라 각 P에 포함되는 구체적인 목표들은 차이와 변화가 발생할 수 있으며, 복수의 P에 동일한 목표가 반복적으로 포함될 수 있다.

첫째, 사람(People)은 종합적이고 사회적인 목표로, 모든 형태·차원의 빈곤과 기아를 종식하고, 모든 인간이 존엄하고 평등하며 건강한 환경에서 잠재력을 실현하는 것을 목적으로 하고 있다. 일반적으로 SDG 1(빈곤퇴치), 2(기아종식), 3(건강과 웰빙), 4(양질의 교육), 5(성평등), 6(깨끗한 물과 위생) 등이 사람의 클러스터에 해당된다. 둘째, 지구환경(Planet)은 지속가능한 소비·생산 및 천연자원 관리, 그리고 기후변화에 대한 긴급 조치 등을 통해 환경 악화로부터 지구 보호를 목적으로 한다. SDG 7(모두를 위한 깨끗한 에너지), 12(지속가능한 생산과 소비), 13(기후변화와 대응), 14(해양생태계 보전), 15(육상생태계 보호) 등이 지구환경과 관련이 있다. 셋째, 번영(Prosperity)은 모든 인간이 번영되고 성취하는 삶을 향유하고, 또한 자연과 조화를 이루는 경제·사회·기술적 진보를 목표로 한다. SDG 8(양질의 일자리와 경제성장), 9(산업, 혁신, 사회기반시설), 10(불평등 감소), 11(지속가능한 도시와 공동체)이 직접적으로 관련된다. 넷째, 평화(Peace)는 “평화 없는 지속가능발전은 불가능하며, 지속가능발전 없는 평화도 불가능하다(No peace without development, no development without peace)”는 의미에서 공포·폭력 없는 평화롭고 공정하며 포용적인 사회를 목표로 한다. SDG 16(정의, 평화, 효과적인 제도)이 대표적인데, 이는 SDGs를 이행하고 달성하는 데 있어 반드시 필요한 제도적 개혁을 강조하고 있다는 점에서 핵심적인 범분야 이슈(cross-cutting issue)라 할 수 있다. 마지막으로 파트너십(Partnership)은 글로벌 연대에 기초하여 가장 가난하고 취약한 사람들을 위하여 모든 국가, 이해관계자, 시민들이 참여하는 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십을 통해 2030 개발의제의 이행수단을 동원하자는 의미이다. SDGs의 마지막 목표인 17(지구촌 협력)이 해당되며, SDG 16과 마찬가지로 SDGs 각각의 목표를 이행하는데 동원될 수 있는 다양한 방식의 이행기제(MOIs)를 나열하고 있다.

SDGs의 내부 구성을 보면, 실천적 이행의 거버넌스 측면을 강조하고 제도화하기

전·환경이슈·평화안보를 아우르는 총 17개 목표, 169개의 세부목표, 그리고 230여개의 글로벌 지표로 구성되어 있다. 8개 목표로 구성되었고 정확한 목표치를 설정하였던 MDGs와 달리 SDGs는 목표의 수 자체가 2배 이상으로 늘어났기 때문에 목표 간 중복되거나 반복되는 내용들이 많고, 방대한 이슈영역을 다루다 보니 목표별 성취도를 측정하기가 어렵다는 평가가 압도적이다. 따라서 복잡다단한 SDGs에 대한 이해도를 높이고 실제 정책에 적용도를 제고하기 위하여 반기문 유엔사무총장이 17개의 SDGs를 5개의 P로 재구성하여 "Transforming Our World: The 2030 Agendas for Sustainable Development"라는 2015년 유엔총회 보고서에서 이를 제안하게 된다(United Nations, 2015).

위한 일환으로 이를 목표에 직접 제시하고 집약적으로 표현한 것이 바로 SDG 16과 17이다. 즉 SDG 16과 17을 독립 목표로 설정하고 이를 성취함으로써 여타 다른 15개 목표를 이행하는 데 필요한 제도적 토대이자 방법을 제공하게 되는 것이다. SDGs의 모든 목표는 숫자로 표기되는 세부목표와 알파벳으로 표기되는 세부목표로 구성되는데, 후자의 세부목표는 MOIs를 의미하기 위해 표기방식을 차별화한 것으로 최종에는 SDG 17로 수렴하여 개발파트너십을 위한 이행기제로 통합되는 방식을 취하고 있다(Meuleman, 2018). SDG 16은 평화롭고 포용적인 사회 증진, 정의롭고 책임성 있고 포용적인 제도구축으로, SDG 17을 제외하면 가장 많은 세부목표(12개)로 구성되어 있다. 구체적으로, SDG 16의 영역을 크게 평화적인 사회(Peaceful societies), 인권을 중심으로 정의로운 사회(Just societies), 그리고 민주주의 거버넌스와 제도를 중심으로 하는 포용적인 사회(Inclusive societies)의 3대 주제로 구분할 수 있다(Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, 2017). SDG 17은 SDGs의 효과적인 달성을 위한 이행수단 및 메커니즘 구축의 중요성을 강조하고 있으며 가장 광범위한 내용을 담고 있다. 구체적으로는 개발재원(Finance), 기술(Technology), 역량배양(Capacity building), 무역(Trade), 시스템 이슈(Systemic issue)의 큰 분야들로 나누어져 있다.

다시 말해, SDG 16은 주로 목표 이행을 원활하게 지원할 제도에 관하여, SDG 17은 특정 MOIs와 글로벌 파트너십에 관하여 자세하게 세부목표들을 제시하고 있다. 평화, 정의, 포용적 제도와 거버넌스를 강조하는 SDG 16과 구체적인 실행을 위한 파트너십을 강조하는 SDG 17은 전반적인 SDGs 목표달성을 어떻게 조정하고 추진할 수 있는지에 관한 문제와 직결되어 있어서, 전체 SDGs의 달성, 그리고 개별국가들의 SDGs 이행의 성패가 이 두 목표에 달려있다고 할 수 있을 정도로 중요하다. 따라서 SDG 16과 SDG 17 두 목표는 일종의 범분야 이슈이며, 이는 SDGs의 1번부터 15번까지 모든 목표에 공통적으로 적용되고 이들 목표를 실현하기 위하여 행정적으로 또는 제도적으로 필요한 지원과 서비스의 총집합체라 표현할 수 있다. 결론적으로 SDG 16과 17이 5P 중 Peace와 Partnership을 각각 대표하고 있으면서 동시에 다른 사회개발, 포용적 경제발전, 지속가능 환경의 범주를 공통적으로 지원하는 이행기제이자 정책의 플랫폼 역할을 하고 있다는 점에서 두 목표는 SDGs를 위한 거버넌스와 공공행정의 중핵적인 역할을 맡고 있다고 평가할 수 있다.

논리적으로는 SDGs와 한국의 공공행정과의 연계하는 방식은 크게 두 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다. 첫째, 한국의 공공행정 정책과 구체적인 사업을 SDGs 목표 및 세부목표와 연결하는 순서로 논리의 흐름도를 구축할 수 있다. 둘째, 반대로

SDGs 목표 및 세부목표를 먼저 정하고 이에 연결이 가능한 공공행정 사업과 정책 및 기관을 추적하는 방식이 있을 수 있다. 본 연구에서는 후자보다는 전자의 방법론, 즉, 정책/사업을 먼저 구체화하고 이와 관련된 5P, 목표(goal), 세부목표(target)를 찾아가는 패턴을 따르고자 한다.

SDGs의 복잡성과 복잡성을 고려해 볼 때, 후자의 방식은 복잡하고 풀기 어려운 까다로운 문제를 해결하기 쉽게 재정의 하지 못한다는 측면에서 메타거버넌스의 구상전략으로 맞지 않는다.⁵⁾ 또한 다양한 동기를 지닌 행위자들에게 각자에게 적합한 목표를 부여하지 못하여 목표추구의 의욕을 저하시킬 수 있다. 따라서 본 연구에서는 한국의 국제개발사업을 중심으로 국내의 정책들을 SDGs의 시각에서 크게 5P의 기준으로 분류하고, 다시 이러한 사업들을 분석하여 SDGs의 시각에서 어떠한 형태의 정책이나 정책수단인지 구체화하고자 한다. 다시 말해, 국내의 정책들, 즉 기존의 개발사업과 향후 개발사업으로 가능한 국내정책들이 구체적으로 SDGs의 어느 목표와 세부목표들에 해당하는지를 재정의(framing)하여 체계적으로 분류하고자 한다.

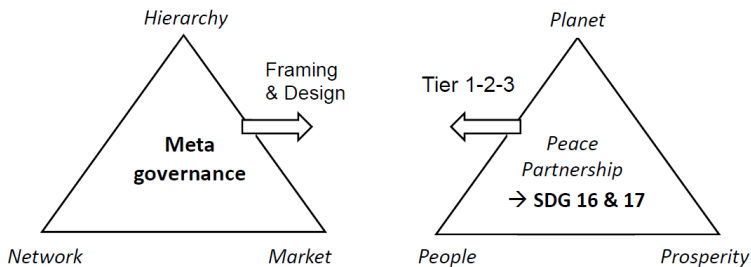
이렇게 정부의 사업들을 5P를 통해 재정의하면 정책목표가 분명해지고 정책의 중요성에 대해 구성원과 참여자들에게 설득하는 것이 용이해진다고 할 수 있다. 또한 현재의 거버넌스 환경에서 적합한 것인지, 아니면 다른 유형이 필요한지에 대한 구체화가 가능해진다. 대체로 환경정책은 입법과정과 같은 계층제를 통해, 사회정책은 네트워크 거버넌스, 그리고 경제정책은 시장형 거버넌스와 잘 맞는다(Meuleman, 2018). 따라서 지구환경(Planet)에 해당하는 정책들은 계층제에 잘 맞고, 사람(People)에 속하는 사업들의 경우는 네트워크 거버넌스, 그리고 번영(Prosperity)의 경우에는 시장형 거버넌스와 잘 조응하는 경향이 있다. 그러나 이러한 경향이 절대적인 것을 아니며, 전술했듯이 계층제, 네트워크, 시장형 거버넌스 어느 하나의 거버넌스보다는 이들의 혼합이 중요하다고 할 수 있다.

한편 평화(Peace)에 해당하는 SDG 16은 주로 법의 지배(rule of law)나 제도를 강조한다는 면에서 계층제와 잘 조응하고, SDG 17의 파트너십은 본질적으로 네트

5) 이러한 방식은 UN과 OECD에서 주로 사용하는 방식이기도 한데, 이를 많이 사용하는 현실적인 이유는 SDGs의 내재된 고유의 복잡성과 복잡성 때문이다. SDGs 17개 목표와 169개 세부목표를 선정할 때 개도국과 선진국 간의 의견 조율이 난항에 부딪혔고 MDGs의 한계를 넘어서야 된다는 압박감으로 인하여 UN은 개도국이 주장하는 목표를 Rio+20 회의를 거쳐 거의 수정 없이 받아들이게 되어 17개로 목표가 확대되었다. 본래, 영국을 중심으로 선진국들은 12개로 목표를 축소하려고 했으나 최종적으로 17개로 확정되면서 많은 목표와 세부목표가 서로 중복되거나 직간접적으로 연결이 된 상태에서 무리하게 독립적인 목표와 세부목표로 책정되었다.

워크, 그리고 투자 등을 포함하는 시장형 거버넌스와 잘 조용한다고 할 수 있다 (Meuleman, 2018). 그러나 이들은 범분야 이슈로 대부분의 목표들과 중첩되며, 모든 SDG 목표들의 이행기제(MOIs)의 역할을 한다고 할 수 있다. 이렇게 한국의 공공행정정책을 SDGs의 5P를 중심으로 메타거버넌스 전략의 관점으로 재정의 또는 구상해 보면 <그림 1>과 같다. 5P 구상에 의한 이러한 구분은 배타적이기보다는 서로 중첩되고 보완적이어서, 보다 정밀한 설계를 위한 전단계의 성격을 지닌다고 하겠다.

〈그림 1〉 SDGs 거버넌스를 위한 분석틀



다음으로, 메타거버넌스의 설계(design)전략, 즉 운영자가 보다 적극적으로 관여하여 거버넌스의 구조, 규칙, 의사결정과정 등을 변화시키거나, 서로 다른 거버넌스 유형을 결합하여 양립가능한 협정으로의 제도설계의 전략으로서, 현재 UN에서 SDGs를 분석하는 분석틀로 자주 활용되고 있는 Tier 1-2-3 구분법을 한국의 공공행정에 적용해 볼 수 있을 것이다. 이러한 설계전략을 통해, 한국의 공공행정 국제개발협력의 정책단계와 해당영역을 3단계로 구분하고 각각의 영역을 기초 경계로 하여 각 영역마다 공공정책이 최적화될 수 있는 조건 및 추진체계를 조성하는 노력을 할 수 있을 것이다.

<표 2>에서 나타나듯이 Tier 1은 정부의 각 부처가 주관기관이 되어 공공행정을 주도하는 사업을 통칭한다. Tier 2는 각 부처와 타 부처가 공동으로 추진하는 공공행정 사업을 의미하며 각 부처와 타부처 사이에 어느 기관이 주관기관이 되어야 하는가에 대한 논의를 차지하고 상호 협업을 취할 경우 그 효과성이 제고되는 사업들을 포함한다. 마지막으로 Tier 3은 부처가 제공하는 다양한 공공행정 서비스, 즉 타 부처가 주관기관이 되어 추진하는 국제개발협력사업에 기초적인 플랫폼으로 지원하는 경우를 통칭한다.

〈표 2〉 SDGs-한국의 공공행정정책 연계를 위한 설계전략: Tier 1-2-3

Tier 1	각 부처의 주력사업
Tier 2	각 부처와 타부처와의 협업사업
Tier 3	각 부처가 제공하는 범분야(cross-cutting) 플랫폼

자료: 김태균·이주하·우창빈(2016).

이러한 Tier 구분과 거버넌스의 유형 사이의 상호연관성을 가지고 있는데, Tier 1에 해당하는 각 부처의 주력사업은 정책 문제의 성격상 계층제 거버넌스와 잘 조응하고, Tier 2에 해당하는 사업들은 각 부처와 타부처가 공동으로 추진하는 협업 사업으로 그 성격상 네트워크 거버넌스와 잘 조응된다고 할 수 있다. 마지막으로 Tier 3은 SDGs에서 강조하는 범분야 이슈로 간주할 수 있으며, 공공행정 관련 어떤 사업에서도 부처가 일정 정도 관련이 되고 기초적인 서비스를 제공하게 된다는 중요한 의미를 내포한다. Tier 3은 한국의 공공행정 사업 추진을 위한 정보공유, 컨설팅, 역량강화 등 이행수단과 제도구축을 제공하는 역할을 수행하는데, 정보통신 기술을 이용한 시스템 구축 등과 관련 있는 경우가 많아 대체로 시장형 거버넌스와 잘 조응한다고 할 수 있다.

나아가, 이렇게 정책 또는 사업별 특징에 따라 Tier 구분을 하는 설계전략에 기반하여 보다 정밀한 전략을 수립하는 것이 가능하다. 앞에서 5P에 의해 분류하는 재정의 또는 구상단계를 거쳤으나, SDGs의 특성상 이들이 서로 중첩되고, 또한 이들이 보완적인 성격을 지녀 전략적으로 함께 추진되면 시너지효과를 발휘할 수 있으므로, 이러한 점들을 고려할 필요가 있다. 다시 말해, SDGs의 다른 목표들과 관련성을 찾아내고, SDGs의 세부목표와 연계가능성까지 고려하여, 종합적으로 설계하는 전략이 중요하다. 따라서 5P에 의한 구상단계를 거친 사업들에 대해 Tier 구분을 하여 전략적 방향을 찾고, 이어서 다른 SDGs와의 관계를 고려하여 종합적으로 설계를 할 필요가 있는 것이다.

Ⅲ. SDGs 달성을 위한 공공행정 추진전략

SDGs의 국내이행 추진방안을 강구하는데 있어 전체적인 시스템을 거시적인 관점에서 조율하는 동시에, SDGs와 연관된 각 정부부처마다 전문 분야에서 특화된 SDGs 이행방안을 준비하고 이들을 유기적으로 연계하는 것이 중요하다. 아래에서

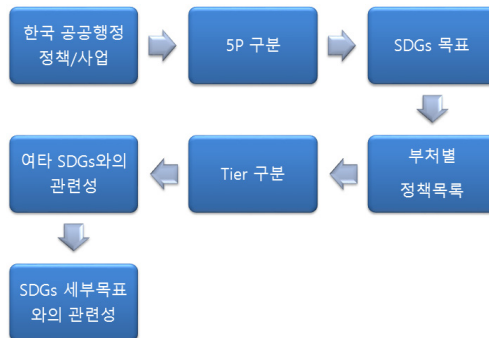
는 <그림 1>에서 제시한 분석틀을 바탕으로 우리나라의 국제개발협력정책을 고찰해보고자 한다.

1. SDGs의 이행전략과 우리나라 공공행정에서의 적용

메타거버넌스의 구상전략으로, 각 부처의 입장에서는 지속가능발전목표의 내용적 측면에서 SDGs를 5P로 크게 나누어 이에 해당하는 국내의 사업들을 분류하고, 이러한 것들이 SDGs의 시각에서 어떠한 형태의 정책 혹은 정책수단인지 파악할 수 있다. 다시 말해, 국내의 정책들, 즉 기존의 개발사업과 향후 개발사업으로 가능한 국내정책들이 구체적으로 SDGs의 어느 목표와 세부목표들에 해당하는지를 체계적으로 구분하고, 이러한 SDGs의 목표를 달성하는데 기여하기 위한 전략을 구상할 필요가 있다.

메타거버넌스의 설계전략의 경우 Tier 1-2-3 구분법을 적용하여 특정 공공행정이 어떤 Tier에 속하는가를 분석하고 이를 바탕으로 타부처와의 협력 관계성과 강도, 그리고 전략을 구상할 수 있다. 이를 통해 SDGs의 달성이 어떠한 의미를 지니는지에 대하여 구체적인 정책들과 관련하여 부처들이 어떻게 상호 협력하여 추진해야 하는지 고찰할 수 있으며, SDGs를 달성하기 위해 정부가 부처들 간에 분산되어 있는 개별적인 경험들과 자료, 지표들을 서로 공유하고 협력하는 기회를 창출할 수 있을 것이다. 이러한 메타거버넌스의 전략들에 기반한 5P-3T 전략은 원칙적으로 상호 배타적이지 않으며 상황과 맥락에 맞게 결합하여 활용할 수 있으나, 순차적으로 진행할 경우에는 <그림 2>와 같은 논리의 흐름을 지닐 수 있을 것이다.

〈그림 2〉 SDGs-한국의 공공행정정책 연계성을 위한 5P-3T 전략의 논리흐름도



자료: 김태균·이주하·우창빈(2016).

이제 메타거버넌스를 활용한 5P-3T 전략에 따라 우리나라의 공공행정에 SDGs를 구체적으로 적용해보고자 한다. 물론 이러한 전략은 각자의 사업에 대해 가장 잘 알고 있는 각 부서가 SDGs가 실현하고자 하는 목적에 맞게 새롭게 틀짓기 또는 재정의 하는 것이 구상전략의 취지에 맞으나, 여기에서는 <표 3>에서처럼 현재 국제개발협력 사업으로 분류되어 있는 국제개발협력 종합시행계획의 정책들(2016년)을 이러한 방식으로 재정리해 보았다. 이 경우에 Tier 구분은 행정자치부의 입장에서 주력사업을 Tier 1, 행정자치부와 타부처와의 협업사업을 Tier 2, 그리고 범분야 플랫폼에 해당하는 사업을 Tier 3으로 구분질 수 있겠다.

첫째, 사람(People)중심 사업으로 재정의 또는 구상(framing)할 수 있는 대표적인 사업은 새마을운동사업을 들 수 있을 것이다. 새마을운동사업은 여러 부처에서 진행하고 있는데, 행자부에서 주관하고 있는 새마을운동시범마을사업(Tier 1)의 경우, 종합적인 형태로서 SDGs의 사람(People)에 해당하는 목표들과 함께 SDGs의 여러 다른 목표에도 해당된다. 특히 지구환경(Planet)의 지속가능한 생산·소비와 일자리 창출, 평화(Peace)에 해당하는 책임있고 투명한 제도, 포용적 참여적 의사결정, 그리고 파트너십(Partnership) 부문의 개도국 역량구축, 그리고 글로벌파트너십과 공공민관 파트너십이 해당된다. 따라서 이러한 사업은 형태상 매우 종합적으로 사람, 지구환경, 번영, 평화, 파트너십이 결합된 것이며, ‘지역커뮤니티조성중심사업’으로 설계할 수 있을 것이다.

교육부의 새마을운동 정신의 세계화 사업과 외교부의 새마을운동사업(Tier 2) 중에는 농업기술 역량강화나, 농촌지역 지도자 연수 등도 마찬가지로 종합적으로 사람, 지구환경, 번영, 평화, 파트너십이 결합된 것이다. 구체적으로는 교육을 통한 지속가능개발 지식과 기술, 개도국 과학기술 역량, 일자리창출, 지속가능개발과 생활에 대한 정보와 인식, 개도국 역량구축, 글로벌 파트너십, 공공 민관 파트너십 등에 해당되며, 특히 교육이나 역량에 중점이 있어, ‘역량구축교육중심사업’이라고 설계할 수 있다. 또한 외교부(KOICA)의 지속가능 농촌개발사업이나 농촌종합개발사업 등도 유사하게 종합적으로 사람, 지구환경, 번영, 평화, 파트너십이 결합된 것으로 분류할 수 있으나 재난적응, 회복력농업, 또 공정·공평 배분에 접근이나, 지속가능 생태계 보존 등과 관련성이 높아 ‘지속가능농업진흥중심사업’으로 설계할 수 있을 것이다.

〈표 3〉 5P-3T 전략의 국제개발정책에 대한 적용 (2016 국제개발협력 종합시행계획)

P 구분	Best Practice 사업명	관련 범부처 정책 목록	주관부처	TIER	세부정책 카테고리명	해당 SDGs																
						1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
						PE	PE	PE	PE	PE	PL	PR	PR	PR	PE	PL	PL	PL	PL	PL	PC	PT
P1. People (PE)	새마을운동	새마을운동 시범마을 조성 및 사후관리 등 (몽골, 네덜, 라오스, 캄보디아, 우간다, 탄자니아, 르완다)	행정자치부	T1 행자부 주력	지역커뮤니티조성중심사업 PE+PL+PR+PC+PT																	
		새마을운동 시범마을 조성(미얀마, 스리랑카, 동티모르)	행정자치부																			
		글로벌 새마을 사업 - 세네갈 농업기술학교 역량강화사업	외교부																			
		파키스탄 새마을운동 및 농촌지역 지도자양성 연수	외교부	T2 부처협력	역량구축교육중심사업 PE+PL+PR+PC+PT																	
		캄보디아 혼센 새마을대학교 설립 마스터플랜 수립사업	외교부																			
		파라과이 지속가능한 농촌개발을 위한 새마을 운동 사업	외교부																			
		글로벌 새마을 사업 - 세네갈 농업생산성 증대사업	외교부	T2 부처협력	지속가능한농업진흥중심사업 PE+PL+PR+PC+PT																	
		필리핀 퀴리노주 새마을 농업종합개발사업	외교부																			
	주민등록제도	탄자니아 주민등록 데이터센터 건립사업	기획재정부	T3 행자부 지원	제도구축사업 PE+PC+PT																	
P2. Planet (PL)	환경	우즈베키스탄 타슈켄트 의과대학 환경보건과학과 신설 및 역량강화	교육부																			
		과테말라 수자원오염측정연구소 설립을 통한 환경역량 강화사업	외교부	T2 부처협력	환경역량강화/교육사업 PE+PL+PT																	
		기상기후 서비스를 위한 개도국 기상교육훈련 지원	기상청																			
		해외환경기술인력 초청연수	환경부																			
		해양과학조사 기반 구축을 통한 기후변화 대응 역량 강화	해양수산부																			
		필리핀 팔랑가지역 통합재난저감 및 기후변화대응사업	기획재정부																			
		에티오피아 SNNPR 구리개촌 식수위생환경 개선사업	외교부	T2 부처협력	환경개선지원사업 PE+PL+PT																	
		개도국 환경개선 마스터플랜 수립지원사업	환경부																			
		국제환경평가교류협력사업	국무조정실	T2 부처협력	환경국제협력사업 PE+PL+PT																	
		유엔기후변화협약(UNFCCC) 분담금	환경부																			
P3. Prosperity (PR)	전자정부	인도네시아 전자정부 추진을 위한 보안인급내용/국가인등체계 구축	외교부	I2 부처협력	전자정부시스템구축지원사업 PE+PR+PC+PT																	
		페루 전자정부 구축	외교부																			
		인도네시아 전자정부 역량강화제도구축 컨설팅 및 시범사업	외교부																			
		방글라데시 전자정부 발전을 위한 마스터플랜 수립 및 역량강화사업	외교부	T2 부처협력	전자정부역량강화/시범사업 PE+PR+PC+PT																	
		나이지리아 전자정부 역량강화사업	외교부																			
		네팔 보건 재정관리(Health Care Financing) 역량강화 연수	외교부																			
	지방재정관리 시스템	몽골 중기 재정계획 수립 역량강화 및 지원시스템 구축사업	외교부																			
		탄자니아 보건분야 공동재정지원	외교부	T3 행자부 지원	재정관리역량강화사업 PE+PR+PC+PT																	
	부패	자유롭고 공정한 선거관리 지원	선거관리위원회	T3 행자부 지원	국민참여지원사업 PE+PR+PC+PT																	
		튀니지 국민참여 및 부패방지를 위한 시스템(국민신문고) 구축사업	외교부																			
		에콰도르 투개표 전산화를 통한 투명화 지원사업	외교부																			
		네팔 공공기관 부패조사 역량강화 연수	외교부																			
		키르기스 반부패 역량 강화 지원	국민권익위원회	T3 행자부 지원	반부패역량강화사업 PE+PR+PC+PT																	
		외국공무원 대상 청렴교육 연수과정	국민권익위원회																			
		사법의 공정성과 사법행정의 효율성 제고를 위한 파트너십	외교부	T3 행자부	반부패국제협력사업 PE+PR+PC+PT																	
		반부패 협력 MOU 이행(인도네시아, 태국, 베트남, 몽골)	국민권익위원회																			
P4. Peace (PC)	과학수사	스리랑카 과학수사 역량강화사업	외교부	T2 부처협력	과학수사역량강화사업 PC+PT																	
		인도네시아 과학수사 및 범죄예방 강화 연수	외교부																			
		방글라데시 디지털 토지관리시스템 구축사업	기획재정부																			
		도미니카공화국 출입국 관리시스템 구축사업	기획재정부																			
	정부 3.0	몽골 출입국관리시스템 현대화 사업	외교부	T2 부처협력	기술혁신과정보통신중심사업 PL+PR+PC+PT																	
		잠비아 공공안전정보화 시스템 구축사업	외교부																			
		인도네시아 IT 행정 역량강화사업	외교부																			
		방글라데시 마약통제 행정역량강화사업	외교부	T2 부처협력	기술과행정역량강화중심사업 PL+PR+PC+PT																	

주: 관계부처합동으로 작성된 국제개발협력 종합시행계획에 근거, 표기된 주관부처가 실제 사업시행 부처와 다르거나 모두 포괄하지 못하는 경우가 있음.

둘째, 지구환경(Planet) 중심사업으로 구상할 수 있는 사업은 환경보호, 기후변화에 대한 대처, 지속가능한 소비·생산 등을 목표로 하고 있는데, 이 중 목표 11인 “포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 정주지 조성”을 중심으로 환경이라는 범주에 해당하는 주요 사업들을 살펴보았다. 국제개발협력 종합시행계획에 나타난 다양한 사업들이 있는데, 주로 ‘Tier 2 부처협력’에 해당된다. 이들 사업은 모두 사람, 지구환경, 파트너십이 결합된 형태이며, 세부적으로는 ‘환경역량강화/교육사업’, ‘환경개선지원사업’, ‘환경국제협력사업’으로 분류할 수 있다. 환경역량강화/교육사업은 외교부에서 실시하는 환경보호 관련 다양한 관리역량 강화사업과 교육부, 환경부, 해양수산부, 기상청 등에서 실시하는 유사 사업으로 구성된다.

환경개선지원사업은 기획재정부의 기후변화 대응사업, 외교부의 식수위생환경 개선사업, 환경부의 환경개선 마스터플랜 수립지원사업 등이 해당되며, 환경국제협력사업으로는 국무조정실의 국제환경평가 교류협력사업과 환경부의 유엔기후변화 협약 분담금 등이 있다. 이러한 사업들은 구체적으로 SDGs 세부목표 1.5(기후, 환경적 충격완화), 2.4(재난적응, 회복력농업), 6.a(위생 관련 개도국 지원), 11.b(기후변화, 재난위험관리), 13.3(기후변화 제도적 역량), 15.a(생물다양성, 생태계 보존), 17.16(글로벌 파트너십) 등에 부합하는 것이다.

셋째, 번영(Prosperity) 중심사업은 SDGs 목표 9인 “회복력 있는 사회기반시설 구축, 포용적이고 지속가능한 산업화 증진 및 혁신 촉진”을 중심으로 한국의 대표적인 행정한류인 전자정부 관련 다양한 사업들을 살펴보았다. 2016년 국제개발협력 종합시행계획 중에는 외교부에서 시행하는 ‘전자정부시스템구축지원사업’과 ‘전자정부역량강화/시범사업’을 들 수 있다. 이들은 ‘Tier 2 부처협력’에 해당되며, 사람, 번영, 평화, 파트너십이 결합된 유형으로 SDG의 세부목표 8.2(기술개선, 생산성 향상), 9c(ICT 접근성 증대), 10.5(금융시장, 기관 모니터링), 16.6(책임있고 투명한 제도), 16.7(포용적 참여적 의사결정), 17.9(개도국 역량구축), 17.16(글로벌 파트너십) 등에 부합한다.

넷째, 평화롭고 공정하며 포용적인 사회를 추구하는 평화(Peace) 중심사업은 ‘국민참여지원사업’, ‘반부패역량강화사업’, ‘반부패국제협력사업’으로 세분화가 가능한데, 모두 사람, 번영, 평화, 파트너십이 결합한 유형으로 볼 수 있다. 국민참여지원사업에는 중앙선거관리위원회의 자유롭고 공정한 선거관리 지원, 외교부의 부패방지를 위한 시스템(국민신문고) 구축사업 등이 있으며, SDG 세부목표 5.5(여성 의사결정 참여보장), 8.1(경제성장 지속), 16.7(포용적 참여적 의사결정), 17.9(개도국 역량구축)와 밀접한 연관이 있다. 반부패역량강화사업은 에콰도르, 네팔, 키르기즈

등을 대상으로 한 프로그램이 포함되고, 반부패국제협력사업으로는 인도네시아, 태국, 베트남, 몽골 등과의 MOU 이행을 들 수 있는데, 이들은 모두 세부목표 10.3(차별적 법, 관행근절), 16.5(부패 및 뇌물 감축), 17.16(글로벌 파트너십)에 부합한다.

마지막으로, 파트너십(Partnership)중심 사업으로 들 수 있는 정보화시스템, 공공관리정보화시스템구축이나, 행정역량강화사업 등은 지구환경, 번영, 평화, 파트너십이 결합된 것으로 볼 수 있고, 구체적으로 환경건전산업기술, 정보통신기술 접근증대, 부패 및 뇌물 감축, 책임 있고 투명한 제도, 개도국 역량구축, 글로벌 파트너십, 공공 민관 파트너십의 목표에 해당하는 사업이라고 하겠으며, ‘기술혁신과정보 접근중심사업’이라고 부를 수 있겠다. 또한 외교부(KOICA)가 주관하는 IT 행정역량강화사업이나, 마약통제 행정역량 강화사업의 경우에는 이와 유사하게 지구환경, 번영, 평화, 파트너십이 결합된 것이나, 구체적으로는 개도국 과학 기술 역량, 일자리창출, 부패 및 뇌물 감축, 책임 있고 투명한 제도에 해당되어, ‘기술과행정역량강화중심사업’이라고 부를 수 있을 것이다.

추가적으로, 이러한 국제개발협력 종합시행계획의 정책들뿐만 아니라, 현재 국제개발협력 사업으로 분류되어 있지 않은 사업들도 이러한 분류가 가능할 것이다. 구체적으로, 행정안전부를 하나의 예로 들자면 SDGs 맥락에서 지금까지 행정안전부가 성공적으로 이끌어 온 공공행정 정책과 직간접적으로 연결이 가능한 것이 다수이다. SDGs 16번과 17번은 공통적으로 투명하고 책임 있는 거버넌스 시스템을 구축할 것을 강조하고 있는데, 이는 행안부 주요 10종 공공정책 콘텐츠 중 정부 3.0, 전자정부, 지방재정관리시스템, 공공행정컨설팅 등 다양한 공공행정 정책과 연계가 가능하다. 이는 국제원조사회가 강조하는 바람직한 거버넌스의 핵심적인 내용인 부패방지 및 뇌물수수 금지, 효과적·책임 있는 제도구축, 주민의 법적 지위 보호, 법치강화 등을 적극적으로 추진할 수 있는 제도적 플랫폼으로 작동할 수 있기 때문이다. 다시 말해, 행안부의 공공행정정책은 범분야 이슈로 SDGs의 각 목표를 달성하는 주요 골격으로 활용할 수 있으며, 이는 국제개발협력에서 가장 중요한 구성요소인 효과성(effectiveness)과 책무성(accountability)을 균형 있게 운영할 수 있는 행정제도 구축과 연계된다고 해석할 수 있다.

나아가 SDGs의 취지가 국제협력을 통해 개도국을 지원하는 측면과 동시에 자국의 국내 문제를 개선하는 목적도 포함되어 있다는 점이다. 따라서 한국이 개도국에 여러 노하우를 전수하는 것 이외에 어떻게 하면 선진국의 지식과 경험, 예를 들어 정보통신 기술을 이용하여 지속가능한 발전과 삶의 질 향상을 추구하는 스마트시티 건설이나 지방자치나 분권 등의 선진국 사례를 통해 한국의 당면한 문제를 해결

하기 위한 노하우를 전수받을 수 있는지에 대한 전략이 필요하다.

2. SDGs 달성을 위한 정부역할과 조직

현재 한국 유엔 SDGs 이행을 위한 기본계획은 ‘지속가능발전 기본계획’과 ‘국제개발협력 기본계획’으로 이원화 되어 있어, 유엔 SDGs 이행에 대한 통합적인 추진 체계가 부재하며, 이로 인해 정책결정은 물론 집행 및 평가 등이 각 계획에 의거하여 개별적으로 추진될 수밖에 없는 상황이다(유웅조, 2016). 환경부가 산하에 국가지속가능발전위원회를 두고 있다는 이유로 UN과 한국정부사이에 SDGs 관련하여 소통의 역할을 수행하고 있는 반면, 2016년 7월 HLPF에는 외교부가 자발적 국별평가(Voluntary National Review: VNR)를 보고하는 등 통일된 정부부처간 대응체계가 구비되지 못하였다.

따라서 17개 목표와 169개 세부목표를 관련 부처들이 어떤 방식으로 국내적 맥락에서 이행할 수 있는가에 대하여 앞에서 논의한 메타거버넌스의 관점에서 범부처간 논의가 필요한 상황이다. 구체적으로, 이를 총괄할 수 있는 독립된 부서를 신설할 것인지, 아니면 기존에 활동하고 있는 지속가능발전위원회와 같은 조직을 활용하여 SDGs 국내이행을 위한 조정과 조율 업무를 맡길 것인가에 대한 부처간의 합의가 필요하다. 또한 정부는 위에서 제시한 구상 및 설계전략 뿐만 아니라 하나의 거버넌스에서 다른 거버넌스로의 전환(switching)하는 전략이나 거버넌스 환경에 역효과를 주는 영향으로부터 보호하는 유지(maintaining)전략, 그리고 이들 모두를 상황과 맥락에 맞게 결합하여 활용할 수 있다.

메타거버넌스의 관점에서 정부가 공식적 권위에 의지하지 않고 메타거버넌스를 관리하기 위해서는 과거보다 훨씬 전문적 역량을 갖추어야만 한다. Jessop(2010)은 거버넌스 실패의 위험을 줄이기 위한 세 가지 원칙을 제시한다. 첫째로 유연하게 반응(response)할 수 있도록 그 범위의 확대를 신중히 배양하고, 둘째, 무엇이 수용 가능한 정책인지에 대해 성찰적으로 대응(reflexive orientation)하고, 동시에 행위가 바람직한 결과를 산출하는지에 대해 정기적으로 재평가(reassessment)하며, 셋째로 메타거버넌스의 운영자가 거버넌스 실패의 개연성을 인지하더라도 마치 성공 가능한 것처럼 계속 운영해야 한다는 면에서 자기 성찰적 역설(self-reflexive irony)을 해야 한다.

우리나라에서 현재 SDGs 관련 위원회는 중앙정부 차원의 국제개발협력위원회, 녹색성장위원회, 그리고 국가지속가능발전위원회로 정리할 수 있는데, 중앙정부 차

원에서의 총괄기구로 지속가능발전위원회가 유력하다고 할 수 있다. 전담 부서를 지속가능발전위원회로 한다고 하더라도 그의 위상에 대해서는 대통령 직속 위원회 형과 국무총리실 소속 위원회형 중에 어느 것이 나은 지에 대한 논란이 있다. 만약 지속가능발전위원회를 총리실 소속으로 이전되면 국제개발협력위원회 및 녹색성장 위원회와 동급의 위치에 놓이게 된다. 이 경우 지속가능발전위원회는 다른 두 위원회를 포괄하는 역할을 하지 못할 가능성이 높아진다(김태균·이주하·우창빈, 2016).

행정연구원의 전문가 델파이 조사결과에 근거하여 SDGs 이행의지 차원에서 대통령 직속 위원회형이 타당하다는 결과가 나왔다. 그렇지만 SDGs 목표는 목표간 연계성이 높고, 단일 부처 주관사항이 아닌 융·복합적인 문제들이 많다는 점에서 SDGs 정책이나 사업별 담당부처로 구성된 실무위원회의 구성하는 것이 필수적이며, 지속가능발전을 위해 필요한 전문적인 내용을 다룰 수 있도록 세부 분야별로 소위원회(전문 위원회)를 구성하는 것이 필요하다(박정호 외, 2017).

관련하여, 부처간 협력을 촉진할 수 있는 방안을 논의해 볼 수 있다. 예를 들어, 국무총리 산하 국무조정실에서 실시하였던 부처간 협업 평가를 활용하는 것을 생각해 볼 수 있다. 구체적으로 부처간 협업 평가의 평가 영역은 협업 난이도, 협업 노력도, 협업 성과로 나누어져 있다. 협업 난이도의 경우 다시 성과지표 적극성과 협업 장애 요인으로 나누어진다. 협업 노력도는 협업TF 등 협의체 구성 및 운영 활성화 정도, 장애요인 해결, 내부 협업 촉진체계 마련 정도의 3가지 세부지표로 구성되어 있다. 마지막으로 협업 성과는 성과지표 달성도와 협업효과로 파악할 수 있다.⁶⁾ 이 중에서도 협업 노력도에 초점을 두어, SDGs를 달성하기 위한 사업들에 있어서 부처간 협력을 증진시킬 수 있을 것이다.

지방 차원에서는 주요 도시 및 지자체에 구축되어 있는 ‘지방의제21협의회’를 중심으로 추진체계를 구성하는 방안도 논의해 볼 수 있다(김태균·이주하·우창빈, 2016).⁷⁾ 지방자치단체를 중심으로 하면, SDGs 국내이행 업무를 지자체의 기획조정 실장이 겸임으로 맡는 방안, 별도의 SDGs 사무국(국장 또는 실장급)을 조직하는 방안, 현 국제협력실장, 즉 국제이행 담당부서가 SDGs 국내·외 이행을 전담하여 맡

6) 성과지표의 적극성은 성과지표 목표치의 적극적 설정여부, 과제목표를 달성하는데 직접적으로 큰 도움이 되는지 여부로 측정할 수 있으며, 협업 장애 요인은 협업 필요성과 협업이 이루어지지 못한 원인 기술, 부처 등 이해관계자간 이견 및 갈등 정도를 중심으로 파악할 수 있다. 성과지표 달성도는 실행계획 상 성과지표의 목표치 달성 정도를 통해, 협업효과는 해당 과제가 목표한 성과를 발생시킨 정도를 통해 측정할 수 있다

7) 지방의제21협의회는 2000년 6월 창립되어 이미 우수사례공모전 시행, 정책포럼 개최 등으로 기후변화, 거버넌스 등 다양한 분야와 영역에서 정책제안과 직접 행동을 조직했고, 지속가능발전기본법 제정에도 많은 기여를 한 바 있다.

는 방안 등이 있을 수 있는데, 어떠한 경우에도 SDGs 현지화 과정에서 국내·외 이행을 동시에 고려하고 운영, 총괄할 수 있는 전담 부서가 필요하며, 수원시는 이런 총괄 역할을 할 수 있는 지속가능전략팀을 조직하여 기획조정실 아래 두어 성공한 사례이다(신원규, 2018).

IV. 결론

SDGs는 그 가치적인 측면에서 새로운 발전 담론을 지향하고, 구체적인 이슈들에 있어서 경제, 사회, 환경적 측면 모두를 포괄할 뿐만 아니라, 그 대상에 있어서도 개도국과 선진국 모두 포함하는 보편적인 규범이다. SDGs가 MDGs의 뒤를 이어 태동하게 된 배경, 그리고 SDGs가 지니는 특성으로서 이슈의 포괄성 및 대상의 보편성을 고려해본다면, SDGs가 달성하고자 제시한 목표는 인간복리나 행복이라고 할 수 있다. 구체적으로, 빈곤의제(SDG 1), 양성평등(SDG 5), 모두를 위한 지속적이고 포용적이며 지속가능한 경제성장 및 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리 증진(SDG 8), 국가 내 및 국가 간 불평등 완화 (SDG 10), 환경적 지속가능성(SDG 11, 12, 13, 14, 15), 평화롭고 포용적인 사회 증진(SDG 16), 글로벌 파트너십 활성화(SDG 17)를 통해 행복의 이론적 가치를 구현하고자 한 것이다(Sachs, 2016). 그러나 이러한 목표를 인간복리나 행복으로 규정한다고 하더라도 너무나 광범위하고 총체적인 목표이며, 이의 실현과정에는 수많은 다양한 주체들의 이해관계가 얽혀 있다.

본질적으로는 SDGs는 여러 분야에 걸쳐 있으며, 체계적이지 않아, 문제의 정의조차 어려운 문제인 ‘정책난제(wicked problems)’(Webber & Khademian, 2008)라 할 수 있으며, 따라서 그의 달성이 쉽지 않다. 이러한 문제에 대해 만병통치약(one size fits all)과 같은 것을 기대할 수는 없으며, 또한 전통적인 계층제 방식으로는 문제를 풀 수 없다. 그렇다고 모든 문제를 네트워크 거버넌스로 해결해야 한다는 것도 아니다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 계층제, 시장, 네트워크의 세 가지 사회적 조정양식을 적절히 활용하고 이들의 조합을 설계하여 운영하는 메타거버넌스의 접근이 필요하다.

본 연구에서는 SDGs의 달성에 중핵적이라 할 거버넌스에 대하여 이러한 메타거버넌스적 접근, 또는 “공동의, 그러나 차별화된 거버넌스(CBDG)”가 필요하다고 보고, 이에 근거하여 우리나라가 SDGs를 성공적으로 이행하기 위한 전략으로 메타거

버넌스의 구상과 설계 전략을 응용한 5P-3T 전략을 제시하였다. 정부는 이러한 구상 및 설계 전략에 더해 전환 내지 유지 전략 등 다양한 전략들을 상황과 맥락에 맞게 결합할 수 있을 것이다. 또한 하나의 예시로, 우리나라의 국제개발사업들을 이러한 전략에 따라 체계적으로 정리하였고, 나아가 메타거버넌스의 관점에서 SDGs 달성을 위한 정부 역할과 조직 운영 방식에 대한 방향을 논의하였다.

원론적으로는 이러한 메타거버넌스의 운영자가 반드시 정부이어야만 하는 것은 아니며, 민간부문의 운영자일 수도 있으나, 현실적으로 SDGs의 성공적 이행을 위한 메타거버넌스의 전략이 성공하기 위해서는 정부의 적극적인 역할이 중요하다고 할 것이다. 따라서 정부는 성공적으로 메타거버넌스를 운영하기 위해 이를 실제 운영할 수 있는 분별력, 주어진 상황에서 최적의 거버넌스를 조합해낼 수 있는 의지, 그리고 다양한 관점을 지니고 문제를 조감할 수 있는 역량을 갖추어야만 할 것이다 (Meuleman, 2008). 이러한 정부가 다양한 메타거버넌스의 전략을 맥락에 맞게 활용하고 결합할 때, SDGs의 성공적 이행이 가능할 것이다.

본 연구는 SDGs의 이행기제와 거버넌스에 대한 학문적이고 체계적인 논의가 많지 않은 상황에서, 이를 위한 이론적 분석들과 사례분석을 제시하였다는 점에 의의가 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 성과가 타당한지 여부는 그 적용범위를 확대하고 실제 활용가능성을 검증하는 단계를 거쳐야 할 것이며, 이는 추후의 과제에서 다루어지게 되기를 기대한다.

참고문헌

- 공동성·윤기웅. (2018). “공공 거버넌스의 유형: 모델링을 위한 메타분석을 중심으로.” 「국정관리연구」, 13(1): 29-58.
- 김석준·이선우·문병기·곽진영. (2000). 「뉴거버넌스 연구」. 서울: 대영문화사.
- 김은미·김진경. (2010). “OECD/DAC 거버넌스 네트워크(GOVNET) 논의동향과 대응을 위한 정책과제.” 「국제개발협력」, 3: 10-31.
- 김지영. (2016). “유엔 SDGs 시대 국제개발협력 정책과제”, 발표자료. 국회 UN SDGs 포럼·국회입법조사처·국제개발협력학회·KOICA 외. 「유엔 SDGs 이행과 국제개발협력, 그리고 입법과제」(2016년 11월 8일).
- 김태균·김보경·심예리. (2016). “국제개발 규범의 국내화 과정에 관한 연구: 지속가능 발전목표(SDGs)와 한국의 국내이행 정책수립에 관하여.” 「국제·지역연구」,

- 25(1): 81-125.
- 김태균·이주하·우창빈. (2016). 「UN 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 행정한류 추진전략 연구」. 연구용역보고서. 정책연구관리시스템(www.prism.go.kr).
- 박정호·정소윤·김은주. (2017). 「지속가능발전목표 (SDGs) 이행 실태 분석 및 개선방안 연구」. 행정연구원 기본과제. 2017, 1-20.
- 신원규·방호경·정우영 (2018). 「UN 지속가능발전목표(SDGs) 현지화(Localization)를 위한 지방자치단체의 효과적인 개도국 지원방안 연구」. KDI. 2018.12.
- 우창빈. (2014). “바람직한 거버넌스(good governance)가 국민의 행복에 미치는 영향: 기술적(technical) 거버넌스가 민주주의보다 우선하는가?” 「행정논총」, 51(2): 283-318.
- 유웅조. (2016). “유엔 SDGs 이행 추진체계를 둘러싼 쟁점과 입법과제”, 발표자료. 국회 UN SDGs 포럼·국회입법조사처·국제개발협력학회·KOICA 외. 「유엔 SDGs 이행과 국제개발협력, 그리고 입법과제」(2016년 11월 8일).
- 이명석. (2017). 「거버넌스 신드롬」. 성균관대학교 출판부
- 이주하. (2011). “한국의 사회적 위험 관리전략과 거버넌스”. 「정부학연구」, 17(2): 3-31.
- _____. (2013). “국가중심적 거버넌스에 대한 시론적 연구: 산출 지향적 정당성과 복지 국가의 거버넌스”. 「국정관리연구」, 8(1): 27-53.
- 장지호·홍정화. (2010). “국내 거버넌스 연구의 동향.” 「한국사회와 행정연구」, 21(3): 103-133.
- 조성한. (2016). “정부입양사업에서의 메타거버넌스 비교연구.” 「현대사회와 행정」, 26: 169-193.
- 한국국제협력단. (2008). 「국제개발협력의 이해」. 파주: 한울 아카데미.
- Bevir, M. (ed.). (2010). *The SAGE Handbook of Governance*. London: Sage.
- Biermann, F., Stevens, C., Bernstein, S., Gupta, A., & Kabiri, N. (2014). *Integrating Governance into the Sustainable Development Goals (No. 3)*. UNU-IAS.
- Biermann, F., Kanie, N., & Kim, R. E. (2017). “Global Governance by Goal-Setting: The Novel approach of the UN Sustainable Development Goals.” *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 26: 26-31.
- Christopoulos, S., Horvath, B., & Kull, M. (2012). “Advancing the Governance of Cross-Sectoral Policies for Sustainable Development: A Metagovernance Perspective.” *Public Administration and Development*, 32(3): 305-323.

- Fukuda-Parr, S. (2011). "Theory and Policy in International Development: Human Development and Capability Approach and the Millennium Development Goals." *International Studies Review*, 13(1): 122-132.
- Grindle, M. S. (2004). "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries." *Governance*, 17(4): 525-548.
- Hajer, M., Nilsson, M., Raworth, K., Bakker, P., Berkhout, F., De Boer, Y., & Kok, M. (2015). "Beyond Cockpit-Ism: Four Insights to Enhance the Transformative Potential of the Sustainable Development Goals." *Sustainability*, 7(2): 1651-1660.
- Hulme, D. (2010). *Lessons from the Making of the MDGs: Human Development Meets Results-Based Management in an Unfair World*. IDS Bulletin, 41(1): 15-25.
- Jessop, B. (2003). "Governance and Meta-Governance: On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony." In Bang, H. P. (ed.). (2003). *Governance as Social and Political Communication*, Manchester: University of Manchester Press.
- _____. (2010). "Metagovernance." In Bevir, M. (ed.). (2010). *The SAGE Handbook of Governance*. London: Sage.
- Kim, T. (2017). "Reconsidering Korea's Aid Policies in the New Era of the 2030 Agenda for Sustainable Development: In Search of Transformative and Strategic Governance for Development Effectiveness." *Journal of Contemporary Korean Studies*, 4(1): 63-92.
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity.
- Klijn, E. H. (2008). "Governance and Governance Networks in Europe: An Assessment of Ten Years of Research on the Theme." *Public Management Review*, 10(4): 505-525.
- Kooiman, J. (ed.). (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Kooiman, J., & Jentoft, S. (2009). "Meta-Governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices." *Public Administration*, 87(4): 818-836.
- Kuenkel, P. (2017). "A Pattern Approach to Sustainability Transformation-How the 17 SDG Can Become a Starting Point for Systemic Change." *Collective*

- Leadership Studies*, 5: 2569-1171.
- Meadowcroft, J. (2010). "Sustainable Development." In Bevir, M. (ed.). *The SAGE Handbook of Governance*. London: Sage.
- _____. (2011). "Engaging with the Politics of Sustainability Transitions." *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1): 70-75.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physica.
- _____. (2018). *Metagovernance for Sustainability: A Framework for Implementing the Sustainable Development Goals*. London: Routledge.
- Meuleman, L., & Niestroy, I. (2015). "Common But Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work." *Sustainability*, 7(9): 12295-12321.
- Monkelbaan, J. (2019). *Governance for the Sustainable Development Goals*. Singapore: Springer.
- Newman, J. (2001). *Modernizing Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage.
- Offe, C. (2009). "Governance: An 'Empty Signifier'?" *Constellations*, 16(4): 550.
- Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies. (2017). *The Roadmap for Peaceful, Just and Inclusive Societies – A Call to Action to Change our World*. New York: Center on International Cooperation, available at <http://www.cic.nyu.edu/pathfinders>.
- Pierre, J., & Peters, B. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave.
- Rhodes, R. A. (2000). "Governance and Public Administration." In Pierre, J. (ed.). *Debating governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, B. O., & Teorell, J. A. (2008). "What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance*, 21(2): 165-190.
- Sachs, J. D. (2016). "Happiness and Sustainable Development: Concepts and Evidence." *World Happiness Report 2016*.

- Scharpf, F. W. (2018). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. NY: Routledge.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. US: Alfred A.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). "Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance." *Public Administration*, 87(2): 234-258.
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- United Nations. (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agendas for Sustainable Development*. New York: United Nations.
- 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.

우창빈(禹昌彬): 주저자. 현재 경희대학교 국제개발협력연구센터 학술연구교수로, 동아대학교 석당인재학부 조교수를 역임하였다. 주요 관심분야는 국제개발협력, 거버넌스, 삶의 질 관련 정책 등이다(changbinwoo@gmail.com).

이주하(李周夏): 공동저자. 영국 Oxford 대학교에서 사회정책학 박사학위를 취득하고, 현재 동국대학교 행정학과 부교수로 있다. 주요 관심분야는 복지정책, 거버넌스, 공공성 등이다. 최근 주요 논문들은 Policy Sciences(2015), Policy Studies(2017), Voluntas(2019) 등에 게재하고 있다(leejooha@donguk.edu).

김태균(金泰均): 교신저자. 현재 서울대학교 국제대학원 교수이자 부원장을 역임하고 있으며, 일본 와세다대학교 조교수와 이화여자대학교 조교수를 역임하였다. 주전공은 국제개발학과 국제정치사회학이며, 이와 관련된 다수의 연구논문과 <대항적 공존: 글로벌 책무성의 아시아적 재생산> 단행본이 있다(oxonian07@snu.ac.kr).

Journal of Governance Studies

Volume 14 Number 2

June 2019

Contents

A Preliminary Study on Collaborative management for refugee support: Focused on Salt Lake City, Utah in USA Hwayeon Kim, Minjeong Kim, Mingil Kim, Minhyuk Cho & Kyujin Jung	1
Analysis of Factors Affecting Successful Aging in the Neo-middle Ages Changmook Han	37
Isn't There Any Suitable Occupation Except Labor-intensive Jobs for People Aged 60 and Over? -Senior Internship Program · Manpower Dispatch-Type Enterprises EunJeong Ji	63
Strategy of Governance and Public Administration for Implementing Sustainable Development Goals (SDGs): Focusing on Korea's Development Cooperation Policies Seongyeong Cho & Sangho Moon	95
An Analysis on the Change of Water Resource Management Policy: Focusing on the Establishment of the Water Management Act Eunkyung Noh & Soho Bae	137
Compatibility of Environmental Conservation and Economic Growth using Collaborative Environmental Governance - The case of state forest management Minkyung Kim, Sohee Park & Yeo-Chang Youn	167

Increasing the in the Initial Social Network: A Case Study of the Social Network at an “Unfamiliar University” 197
Seokryu Jang, Minhyuk Cho & Sookjong Lee

A Study on the Relationship between Mobile Literacy and Life Satisfaction of the Elderly : Focusing on the Mediating Effect of Mobile-based Living Service Usage Level 227
Seungyoon Shin & Dongwook Kim

Strategy of Governance and Public Administration for Implementing Sustainable Development Goals (SDGs): Focusing on Korea’s Development Cooperation Policies 269
Changbin Woo, Jooha Lee, & Taekyoon Kim

Abstract

A Preliminary Study on Collaborative management for refugee support: Focused on Salt Lake City, Utah in USA

Hwayeon Kim, Minjeong Kim, Mingil Kim, Minhyuk Cho & Kyujin Jung

Refugee problem is the major issue of the international society. Country-by-country, it is controversial how to accept and treat refugees, who are increasing every year. In spring of 2018, more than 500 of Yemenis entered Korea by using the visa-free policy of Jeju island. The Yemenis applied for asylum and it ignited controversies of accepting refugee. The Korea society barely have experienced refugees as well as lack of knowledge about them, even though the Korean government enacts the Refugee Law. However, Korea is no exception anymore in terms of the refugee issue. Moreover, as a member of the international society, Korea should have the strategies how to handle, support and manage refugees. Thus, this study deduced implications for refugee supporting through foreign cases. Especially, this kind of wicked problem necessarily requires cooperation of several actors. Thus, we examined the Salt Lake City case through interviews with questions how they build the collaborative network among the government, NPO, and the University to support refugees. Based on the interview result, this study suggests policy recommendation for the Korean collaborative management for refugee support.

[Key words: Refugee, Collaborative management, Collaborative networks]

Analysis of Factors Affecting Successful Aging in the Neo-middle Ages

Changmook Han

As Korea enters an aging society, the interest of middle-aged people in government policies is increasing. This is to assist the successful aging of the generation through economic and social support at the government level before entering the elderly. The purpose of this study is to grasp the level of successful aging of the Neo-middle Ages in Korea. The purpose of this study is to analyze the factors affecting the successful aging of careful ages using the 6th item of the Korean aging research panel survey. The results showed that there were significant differences between the transition period and the stabilization period. In general, the level of successful aging was higher in the transition period, but the transition period was higher in depression than in the stabilization period. What's special is that the spouse relationship and the child relationship had a positive effect on achieving successful aging in both the transition and the stabilization period, but the raising of the grandchildren differed. Based on the above analysis, employment and welfare policies are proposed to improve the successful aging level.

[Keywords: Neo-middle Ages, Successful Aging, Population aging]

Isn't There Any Suitable Occupation Except Labor-intensive Jobs for People Aged 60 and Over? -Senior Internship Program · Manpower Dispatch-Type Enterprises

EunJeong Ji

This study analyzes suitable jobs for people aged 60 years and over by focusing on the agencies of Senior Internship Program·Manpower Dispatch-Type Enterprises. The major findings are as follows. First, only 53 out of the 426 (12.4%) of the Korea Employment Classified of Occupations (KECO) are available for aged people. In addition, jobs in private security and sanitation constitute 49.7% of these occupations, with 7 out of 10 occupations serviced by these agencies classified as labor-intensive. This means that the herd behavior toward employment is a serious issue because most people aged 60 and over are employed for simple manual work irrespective of their career. Second, this study highlights that suitable occupations for people aged 60 and over are classified under private security or sanitation irrespective of the basis of analysis. Third, through multidimensional scale analysis, we observed that the suitable occupations for people aged 60 and over are only manual work (security-guard/sanitation jobs) and social welfare occupations. This implies that the Korean government's efforts for supporting the employment of aged people are proving ineffective, even though the policy for people aged 60 and over has been implemented for more than 15 years. Therefore, it is essential to reevaluate policies for expanding the options of decent jobs for senior citizens and achieving the policy goal.

[Keywords: old worker, senior job program, suitable occupation,
labor-intensive occupation, multi-dimensional scale]

Strategy of Governance and Public Administration for Implementing Sustainable Development Goals (SDGs): Focusing on Korea's Development Cooperation Policies

Seongyeong Cho & Sangho Moon

This study attempts to find appropriate types and strategies of governance for achieving the Sustainable Development Goals (SDGs). After examining diverse governance styles, it argues that metagovernance, or “Common but Differentiated Governance (CBDG)” fits better to the SDGs while suggesting a more concrete 5P-3T strategy for an integrated implementation of the SDGs in Korea. This strategy combined with metagovernance theory is then applied to Korea's Development Cooperation Policies. Finally, a metagovernance perspective on the SDGs provides more guidelines to strengthen the role of the government and organizational management in the SDGs implementation process.

[Key words: Sustainable Development Goals (SDGs), Governance, Public Administration, Metagovernance]

An Analysis on the Change of Water Resource Management Policy: Focusing on the Establishment of the Water Management Act

Eunkyung Noh & Sooho Bae

This paper aims to analyze the policy change process of establishing the Water Management Act by employing the ACMS model and derive policy implications. As a result of the analysis, the advocacy coalition group for an integrated water management(IWM) was positively influenced by external variables, thus resulting in favorable overall results for this group. The 19th Presidential Commitment and the president's directions ordered the reform of the IWM, which led to opening the policy window due to the strong political stream. Two advocacy coalition groups used a variety of paths and strategies, such as protests and bill proposals in expressing their opinions in the process of policy change. In addition, during the process of policy change, an opposition lawmaker, Mr. Joo Seung-Yong, played very crucial roles as policy broker.

We can derive several implications from the analysis. First, regime change allowed to enacting the Water Management Act. The IWM was one of President Moon Jae-In's campaign promises in 2017. After he won the presidential election, President Moon instructed his administration to establish the IWM, which meant the unification of separate water management authorities under the Ministry of Environment. Although the Water Management Act was enacted by the National Assembly, there exist still some unsatisfactory evaluations in that the Ministry of Land, Infrastructure and Transport is still in charge of river management and the integrated water management has not been accomplished yet. A complete reorganization is difficult to achieve without consensus-building among opposing political

factions. It is expected to be improved continuously in order to accomplish the IWM in future.

[Key words: Water Management Act, Policy Change, ACMS Model, Integrated Water Management(IWM)]

Compatibility of Environmental Conservation and Economic Growth using Collaborative Environmental Governance - The case of state forest management

Minkyung Kim, Sohee Park & Yeo-Chang Youn

Collaborative environmental governance is attempt to solve the dilemma of environmental conservation pursuing economic growth simultaneously. However, there has been little empirical research on effect of collaborative environmental governance on compatibility of environmental conservation and economic growth.

In this context, this study aimed to identify the effect of collaborative environmental governance in terms of both environmental conservation and economic growth. Particularly, it focused on the national forest protection contract (NFPC) which is one of collaborative environmental governance in Korea.

First, we examine the environmental and economic efficiency of national forest management under 27 national forest offices in South Korea using Data Envelopment Analysis (DEA). Second, we classified national forests based on number of NFPC contracted villages. Finally, we identified difference in efficiency of ecosystem service between groups and examine whether the institutional arrangement affects the ecosystem service efficiency.

The results show that both of provisioning service and supporting service efficiency are increasing in the most activated village group of NFPC. In contrast, the lowest activate village group of NFPC shows that ecosystem service efficiency has changed little. It is indicated that collaborative environmental governance can contribute to solve the dilemma of environmental conservation and economic growth.

[Key words: Collaborative Environmental Governance, Sustainable

Development, Ecosystem services, National forest protection
contract]

Increasing the in the Initial Social Network: A Case Study of the Social Network at an “Unfamiliar University”

Seokryu Jang, Minhyuk Cho & Sookjong Lee

The present case study identified how the social networks of participants changed over time in a small group social project, “Unfamiliar University,” and what factors contributed to such changes. Based on questionnaire data from 41 out of 53 social network participants, correlation and multiple regression analyses were conducted using the quadratic assignment procedure (QAP), which examines ties in a social network. The results revealed that the strength of ties increased in the social network, and that sex, marital status, the number of days attended, variations in out-degree centrality, and the significance of future relationships had an effect on the strength of ties. The frequency of brokerage and variations in in-degree centrality showed a correlation, not causality, and the effect of occupation and similarity in value orientation on the strength of ties was rejected. The present study suggests the importance of strengthening both social networks and nodes in terms of social network governance studies, which are garnering attention in policy sciences.

[Keywords: Initial network, Increase in tie strength, QAP analysis]

A Study on the Relationship between Mobile Literacy and Life Satisfaction of the Elderly : Focusing on the Mediating Effect of Mobile-based Living Service Usage Level

Seungyoon Shin & Dongwook Kim

This paper focuses on the fact that much of the daily life of Korean society is changing to mobile base due to the generalization of mobile devices. Therefore, this paper supposes that elderly people who have relatively low ability to use mobile devices, and their ability are likely to have an impact on their life satisfaction. Moreover, this paper assumes that their usage level of mobile-based living services(transportation, purchasing, finance, administration, and living welfare information) that provide convenience in daily life might have mediating effect between the two factors. For comparative analysis, we also analyzed the general public under 54 years of age to examine these effects are unique trends in the elderly. In order to analyze our research hypotheses, this paper used the raw data of <2018 the Report on the Digital Divide>. As a result, the elderly's ability to use mobile devices has a positive effect on their life satisfaction and it also has positive influence on their usage level of mobile-based living services. Also, each service usage level has a positive effect on the life satisfaction of the elderly. However, the level of service usage has just a partial mediating effect not a full mediating effect between the two variables. Based on the results, this paper suggests the policy implication to enhance the elderly's ability to use mobile devices and their usage level of mobile-based services.

[Key words: Mobile literacy, mobile-based service, life satisfaction, the grey digital divide]

Strategy of Governance and Public Administration for Implementing Sustainable Development Goals (SDGs): Focusing on Korea's Development Cooperation Policies

Changbin Woo, Jooha Lee, & Taekyoon Kim

This study attempts to find appropriate types and strategies of governance for achieving the Sustainable Development Goals (SDGs). After examining diverse governance styles, it argues that metagovernance, or “Common but Differentiated Governance (CBDG)” fits better to the SDGs while suggesting a more concrete 5P-3T strategy for an integrated implementation of the SDGs in Korea. This strategy combined with metagovernance theory is then applied to Korea's Development Cooperation Policies. Finally, a metagovernance perspective on the SDGs provides more guidelines to strengthen the role of the government and organizational management in the SDGs implementation process.

[Key words: Sustainable Development Goals (SDGs), Governance, Public Administration, Metagovernance]

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 온라인투고시스템에 회원가입을 한 후 투고를 하고, 추가로 원고 파일을 편집위원회(e-mail: goveditor@gmail.com)로 전송한다.
5. 수시로 접수하는 공모논문과 편집위원회의 기획논문 모두 편집위원회에서 선정한 3인의 비밀 심사를 거쳐 게재 여부를 결정한다.
6. 초심의 심사판정은 '게재 가,' '수정게재,' '게재 불가'의 3가지로, '수정게재'에 대한 재심은 '게재 가'와 '게재 불가'의 2가지로만 판정한다. 초심 또는 초·재심에서 둘 이상의 '게재 가' 판정을 받은 경우만 게재하되, 하나의 '수정게재' 또는 '게재 불가'가 있는 경우에는 편집위원회가 수정을 권고하여 게재한다. '수정게재'의 경우 투고자가 주어진 기간 내에 수정 요구에 응하지 않을 때는 편집위원회가 투고를 철회한 것으로 간주할 수 있다.
7. 편집위원회는 최종 심사결과에 문제가 있다고 인정되면 새로운 심사절차를 거치도록 의결할 수 있다. 편집위원장은 게재 논문의 질적 수준을 높이기 위해 심사위원에게 참고 의견을 제시할 수 있다.
8. 편집위원회는 심사 진행과정과 결과를 조속히 투고자에게 통지한다.

■ 원고작성

■ 기본사항

1. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하되 전문용어나 뜻을 명확히 하기 위해 괄호 속에 서양어 또는 한자를 쓸 수 있다. 외국학자의 이름은 원어로 쓰되 한자인 경우에는 괄호 속에 원어 발음을 한글로 표기한다.
2. 원고는 **호글**로 작성하며, 전체분량은 200자 원고지 135매(27,000자)를 원칙으로 하되 (**호글**의 '파일-문서정보-문서통계'에서 확인), 이를 초과할 경우에는 200자 원고지 5매

- (1,000자)당 1만 5천원의 인쇄비를 징수한다. 단, 200자 원고지 175매(35,000)를 초과하는 논문은 기고할 수 없다.
3. 원고는 제목, 국문초록(500자 이내, 주제어 3개), 영문초록(200 단어 이내, 주제어 3개), 본문, 참고문헌, 부록의 순으로 배열한다. 표지에는 논문제목(국·영문), 성명(국·영문), 소속기관 및 직위, 연락주소, 전화(직장, 자택), 팩스번호를 기재한다.
 4. 심사용 원고 제출 시 저자의 익명성을 유지하기 위해 본문주와 참고문헌에서 필자의 이름은 삭제하며, '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·출판

사·출판년도·페이지·가격 등을 포함한다.

5. 서평 원고는 본 학술지의 원고작성 양식에 따라 제출한다.

■ 윤리규정

제1장 총칙

제1조 (목적) 이 규정은 연구윤리부정행위를 방지하고 부정행위 여부를 심사하는 기준을 제시하여 연구윤리정립과 학문적 진실성과 책임성을 확보하기 위한 방향을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (적용대상) 본 학술지에 심사를 의뢰하는 연구자 및 소속연구원 모두에 적용한다.

제3조 (연구부정행위의 정의) ① “위조”는 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과를 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.

② “표절”은 다른 연구자의 주장이나 표현을 정당한 인용 표현 없이 자신의 연구결과에 사용하는 행위를 말한다.

③ “변조”는 연구재료·장비·과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형 또는 삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다.

④ “중복게재”는 기존에 발표된 내용과 같거나 상당 부분이 중복되는 내용을 담은 논문을 발표하여 결과적으로 논문 한 편이 두 번 인용되고 같은 내용이 불필요하게 반복되게 하는 행위를 말한다.

⑤ “부당한 논문 저자 표시”는 연구와 논문작성에 있어서 충분한 공로와 책임이 있는 자에게 정당한 이유 없이 저자 자격을 부여하지 않거나 학문적 공헌을 하지 않은 자에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.

⑥ 이 외에 학문적 진실성을 해하는 행위 일체를 포함한다.

제2장 연구자의 책임과 의무

제4조 (정직성) 본 학술지에 연구를 의뢰하는 연구자 및 소속연구자들은 연구를 수행하는 데에 있어서 연구결과를 정직하게 전달하고 학문적 진실성을 위한 책임을 다하여야 한다.

제5조 (사회적 책임) 연구자는 자신의 연구가 가질 영향과 사회에 의한 연구의 오용까지도 고려해야할 책임이 있다.

제6조 (법 준수 의무) 본 학술지에 심사를 의뢰하는 연구자는 기본적으로 타인의 저작권을 존중해야 하며 지적재산권에 관련된 법과 연구와 관련이 있는 모든 법들을 준수하여야 할 의무가 있다.

제7조 (신의성실의무) 본 학술지의 규정에 따라 책무를 다하고 연구 부정행위 조사와

절차에 협력하여야한다.

제3장 연구부정행위의 검증 절차

제8조 (검증주체) ① 본 학술지의 연구부정행위에 대한 검증 책임은 편집위원회에 있다.

② 조사의 공정성과 신뢰성을 해할 우려가 있는 자는 편집위원회의 구성원이 될 수 없다. 각 호에 해당하는 경우에는 편집위원이 될 수 없다.

1. 검증받는 연구자와 배우자·직계존비속 또는 형제자매의 관계에 있거나 있었던 자
2. 검증받는 연구자와 공동으로 연구를 수행하였거나 이해관계를 가지고 있거나 있었던 자
3. 기타 검증의 공정성과 신뢰성을 해할 우려가 있다고 판단되는 자

제9조 (대상) 본 학술지는 고의적으로나 하거나 또는 의도하지 않았다고 해도 출처를 명확하게 밝히지 않은 채, 타인의 지적재산을 임의로 사용하는 것을 연구부정행위로 보고 이를 대상으로 한다. 여기에서 말하는 연구부정행위란, 중복게재, 위조, 변조, 부당한 논문저자표기 등 제3조에 제시되어 있는 사항이다.

제10조 (절차) ① 편집위원회는 연구부정행위로 제소될 경우 제소된 사안에 대해 접수된 날로부터 60일 이내에 심의·의결해야 하며, 편집위원회 전원으로 결정한다.

② 편집위원회에 연구부정행위로 제소하기 위해서는 편집위원 3인 이상의 서명을 받아야 하며, 편집위원회에서 결정이 나기 전까지는 연구부정행위로 보지 않는다.

③ 편집위원회는 제소된 자에 대해 충분한 소명의 기회를 주어야 하며, 결정이 내려지기 전까지 개인정보보호원칙에 따라 당사자의 신원을 외부에 절대 공개해서는 안된다.

제4장 결정에 대한 조치

제11조 (결과의 통보) 연구부정행위를 행한 연구자 및 그 연구자의 논문에 대해 부정행위의 경중에 따라 본 학술지 5년 이하의 투고 금지, 인터넷 상에 게재된 논문 삭제, 연구자의 소속기관에 부정행위사실의 통보 등의 제재조치를 취한다. 통보 받은 소속기관은 재량으로 연구자에 대하여 추가적인 조치를 취할 수 있다.

제12조 (연구윤리교육) 연구부정행위를 행한 연구자 및 소속기관에 대하여 연구윤리교육을 실시하여 같은 상황이 반복되지 않도록 조치해야 한다.

제13조 (명예회복조치) 조사결과 연구부정행위가 없던 것으로 판명된 경우 편집위원회는 해당 연구자에 대한 명예회복을 위하여 노력하여야 한다.

제14조 (기록의 보관 및 공개) 편집위원회는 연구부정행위에 대한 조사과정 당시의 모든 기록을 음성, 영상, 또는 문서의 형태로 조사종료일로부터 5년 이상 보관하여야 한다.

제5장 부칙

제15조 (기타 관련규정 준수) 상기 조항에 제시되지 않은 사항은 발행일을 기준으로
교육과학기술부의 「연구윤리 확보를 위한 지침」과 그 개정(예고) 규정, 교육과학기술
부·한국연구재단의 「연구윤리의 이해와 실천」(2011)의 기준을 따른다.

제16조 (시행일) 이 규정은 공포한 날로부터 시행한다.

제17조 (적용범위) 이 지침 시행 이전에(통권 1호~13호) 발행된 연구결과물은 당시 윤
리규정 및 소관기관 규정을 따른다.

「국정관리연구」 제14권 제2호(통권33호)

2019년 6월 30일 인쇄

2019년 6월 30일 발행

발행인 김근세
편집인 정문기
발행처 성균관대학교 국정전문대학원
서울특별시 종로구 성균관로 25-2(우: 03063)
전 화 (02)760-0745
홈페이지 <http://gsg.skku.edu>
E-mail goveditor@gmail.com

인쇄처 디자인크레파스
서울특별시 마포구 성지길 25-11 오구빌딩 3층
전 화 (02)2267-0663
팩 스 (02)2285-0670
E-mail crayon0663@hanmail.net
