

2015

3

지방행정연구

THE KOREA LOCAL ADMINISTRATION REVIEW

제29권 제1호 (통권100호)

ISSN 1225-6587 등록번호 : 서울 바-03381

기획논문 : 지방자치단체의 공직개혁

- 지방자치단체 산하기관장의 인사관리 공정성 확보방안 : 주인-대리인이론관점에서 ··· 금 창 호 · 이 지 혜 · 장 지 현

통권100호 특집논문

- 「지방행정연구」지의 게재논문 분석(1986-2014)을 통한 지방자치 및 지방행정의 연구동향 분석 ········· 김 건 위 · 최 인 수 · 전 대 욱

일반논문

- 지역발전전략으로서 새마을운동에 대한 신문기사 텍스트 분석 : 1970년-2012년 ········· 최 외 출
- 지역간 격차와 지역내 격차의 특성과 정책적 시사점 : 경기도 31개 시군을 사례로 ········· 장 영 호
- 주관적 웰빙과 소득 : 서울시민을 대상으로한 소득의 한계성 및 상대성 검증 ········· 서 인 석 · 우 창 빈 · 기 영 화
- 지방행정 조직성격과 리더십 및 공무원 직무만족의 관계 ········· 박 영 미
- 6.4 지방선거에 나타난 정책이슈의 역동성
 - : 민선 6기 지방선거공약의 내용 및 연결망 분석을 중심으로 ········· 배 정 아 · 윤 영 근 · 김 대 욱 · 윤 태 섭
- 협동조합 일자리 확대 가능성 영향요인 탐색 : 충남지역 협동조합 경영진 조사를 중심으로 ········· 안 수 영
- 임파워링 리더 행동과 창의성과의 관계에서 조직 신뢰의 매개효과 분석
 - : 지방정부 관료들의 창의성 영향요인 탐색을 중심으로 ········· 김 대 원
- 한국 지방정부의 공적개발원조(ODA) 결정요인에 관한 실증 분석
 - : 지방의 세계화 수준을 중심으로 ········· 조 현 주 · 박 건 우 · 정 현 주
- 정부 노인고용서비스 전달체계의 효과성이 성공적 노화에 미치는 영향 분석
 - : 도 · 농지역의 차이비교 ········· 이 지 영 · 성 도 경
- 행정구역 통합의 영향요인 분석 ········· 목 영 만 · 권 영 주
- 지방투자사업의 유형별 투자심사 도입에 관한 연구 : 공공 청사의 적정규모 산정을 중심으로 ········· 이 희 재

본 연구지는 한국연구재단 등재학술지임



지방행정연구

제 29 권 제 1 호(통권 100호)

2015. 3

기획논문 : 지방자치단체의 공직개혁

- 지방자치단체 산하기관장의 인사관리 공정성 확보방안: 주인-대리인이론관점에서
금 창 호·이 지 혜·장 지 현 3

통권 100호 특집논문

- 「지방행정연구」지의 게재논문 분석(1986-2014)을 통한 지방자치 및 지방행정의 연구동향 분석
김 건 위·최 인 수·전 대 욱 33

일반논문

- 지역발전전략으로서 새마을운동에 대한 신문기사 텍스트 분석: 1970년-2012년
최 외 출 63
- 지역간 격차와 지역내 격차의 특성과 정책적 시사점: 경기도 31개 시군을 사례로
장 영 호 99
- 주관적 웰빙과 소득: 서울시민을 대상으로한 소득의 한계성 및 상대성 검증
서 인 석·우 창 빈·기 영 화 127
- 지방행정 조직성격과 리더십 및 공무원 직무만족의 관계
박 영 미 153

- 6.4 지방선거에 나타난 정책이슈의 역동성
 : 민선 6기 지방선거공약의 내용 및 연결망 분석을 중심으로
 배 정 아·윤 영 근·김 대 옥·윤 태 섭 177
- 협동조합 일자리 확대 가능성 영향요인 탐색: 충남지역 협동조합 경영진 조사를 중심으로
 안 수 영 207
- 임파워링 리더 행동과 창의성과의 관계에서 조직 신뢰의 매개효과 분석
 : 지방정부 관료들의 창의성 영향요인 탐색을 중심으로
 김 대 원 231
- 한국 지방정부의 공적개발원조(ODA) 결정요인에 관한 실증 분석
 : 지방의 국제화 수준을 중심으로
 조 현 주·박 건 우·정 현 주 261
- 정부 노인고용서비스 전달체계의 효과성이 성공적 노화에 미치는 영향 분석
 : 도·농지역의 차이비교
 이 지 영·성 도 경 291
- 행정구역 통합의 영향요인 분석
 목 영 만·권 영 주 319
- 지방투자사업의 유형별 투자심사 도입에 관한 연구: 공공 청사의 적정규모 산정을 중심으로
 이 희 재 345

지방자치단체 산하기관장의 인사관리 공정성 확보방안*

: 주인-대리인이론 관점에서

Improving the Personnel Management System for Local
Government-Affiliated Organizations
: From Perspective of Principal-Agent Theory

금 창 호** · 이 지 혜*** · 장 지 현****
Geum, Chang-Ho · Lee, Ji-Hye · Jang, Jihyun

■ 목 차 ■

- I. 문제의 제기
- II. 지방자치단체 산하기관장의 인사관리에 관한 이론적 검토
- III. 지방자치단체 산하기관장의 인사관리 실태분석
- IV. 지방자치단체 산하기관장의 인사관리 공정성 확보방안

본 연구는 지방자치단체 산하기관장의 인사관리 공정성을 확보하기 위한 제도적 대안을 모색하는 것에 목적이 있다. 지방자치단체 산하기관은 정부의 경직성을 탈피하면서도 지역주민의 수요에 탄력적으로 대응하기 위한 목적으로 설치되고 있다. 그럼에도 불구하고, 지속적인 증가추이를 보이면서 산하기관장의 역선택과 도덕적 해이 등에 따른 사회적 문제가 적지 않다. 특히, 산하기관의 경영적자가 누적되면서 지방자치단체의 재정압박으로 이어지고 있다. 이에 따라 지방자치단체 산하기관장의 인사제도를 주인-대리인 관점에서 관련법제를 통해서 분석하고, 적절한 개선대안을 모색하고 있다. 지방자치단체 산하기관장의 공정한 인사관리를 확보하기 위해서는 우선적으로 역선택의 방지를 위한 개선대안이 필요하다. 이를 위해서는 후보자 추천위원회의 구성방식을 개선하고, 산하기관장의 자격요

* 본 논문은 2015년 2월 11일 개최된 경인행정학회 동계학술세미나에서 발표한 내용은 보완한 것임

** 한국지방행정연구원 선임연구위원(주저자)

*** 서원대학교 교수(공동저자)

**** 상명대학교 교수(교신저자)

논문 접수일: 2015. 2. 13, 심사기간(1차): 2015. 2. 13~2015. 3. 13, 게재확정일: 2015. 3. 13

건을 엄격화하되, 인사청문회제도를 도입하여 자치단체장의 영향력을 최소화하는 동시에 전문성과 경영능력에 기초한 합리적 임용을 담보하는 것이다. 다음으로 기관장의 임용 이후의 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 성과평가제도의 확충과 성과평가체계의 개선 및 기관일몰제도의 도입을 통해서 경영과정과 경영결과가 주민편익의 증진에 부합하도록 하는 대안강구가 필요하다.

□ 주제어: 산하기관, 인사관리, 역선택, 도덕적 해이

Local government-affiliated organizations, which is also called arm's length organizations within local government, are becoming increasingly common in Korea, being strongly promoted by local governments as viable and effective service delivery model to do away with management rigidity and to respond effectively to citizens' demands. As more and more local public services are being pushed onto arm's length organizations, personnel management related issues such as adverse selection and moral hazards of their directors have been consistently raised. In addition, nowadays in particular, what is also noticeable in this field is that their on-going deficit operation has aggravated fiscal problems facing local governments. Under this background, this paper aims to explore an alternative to improving the fairness of personnel management system for local government-affiliated organizations, with special emphasis on selection system of their directors. This paper puts forward some policy measures improving fairness of selection process of their directors, including reshuffling selection committee, tightening candidate's requirements, weakening influential power of local government's chief.

□ Keywords: local government-affiliated organizations, personnel management, adverse selection, moral hazards

I. 문제의 제기

지방자치단체는 주민의 편익과 복리증진을 도모하고, 지역개발사업에 따른 추가적인 재정 수요를 합리적으로 해결하여 재정부담을 완화하기 위한 전략의 하나로 지방공기업을 비롯한 산하기관을 활용하고 있다. 이와 같은 지방자치단체 산하기관은 1969년 「지방공기업법」이

제정된 이래 지속적인 증가추세를 보여 왔으며, 특히, 민선단체장이 출범한 이후부터는 출자·출연기관을 중심으로 증가추세가 확대되고 있다.¹⁾ 물론, 지방자치단체 산하기관들은 지방자치단체의 경직적 조직구조의 한계를 보완하여 다양한 행정수요의 발생에 효과적으로 대응하고 있다는 점에서 설치증가는 일면 타당성이 있다.

그리고 지방자치단체의 산하기관이 설치의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 기관장의 리더십과 역량이 중요한 관건이 된다. 일반적으로 조직성과를 결정하는 주요한 요소의 하나로 제시되는 것이 기관장의 리더십이기 때문이다(진중순·왕홍파, 2014). 리더의 행동이 조직의 효과성에 영향을 미친다는 사실은 다양한 연구결과를 통해서도 입증되어 왔다(김호정, 2003; 이창원 외, 2003 등). 뿐만 아니라 지방공기업을 대상으로 한 연구에서도 기관장의 리더십 유형에 따라 경영성과의 차별화가 나타나고 있다는 사실이 입증되고 있다(이상철, 2014). 이처럼 지방자치단체의 산하기관이 적절한 조직성과를 통하여 설치목적의 구현하기 위해서는 충분한 자격을 구비한 기관장의 충원이 반드시 필요하다.

그러나 민선단체장의 출범이후 지방자치단체 산하기관의 기관장 충원은 다양한 비판을 받아 왔다. 지난 6.4 지방선거 이후에도 민선6기가 출범하면서 지방자치단체별로 산하기관장의 정실인사가 언론의 집중 조명을 받아 왔다. 선거캠프와 취임준비위원회의 출신이나 학연 등을 고려하여 산하기관장을 선임하는 것이 일종의 관례처럼 자리 잡고 있다는 것이다(영남일보, 2014.6.23.). 이처럼 지방자치단체의 산하기관장이 능력이나 자질 등과 같은 적격성이 아니라 정실에 기초하여 충원됨으로써 조직성과의 제고뿐만 아니라 설치목적의 효과적 달성이 어렵게 되는 것이다.

이러한 점들에 기초하여 본 연구에서는 지방자치단체 산하기관장의 인사관리에 대한 공정성 확보방안을 모색하고자 한다. 지방자치단체 산하기관장의 충원을 대상으로 현행의 법제를 분석하고, 그 결과에 기초하여 능력이나 자질 등 적격성을 구비한 인력의 충원이 가능한 채용시스템을 모색하고자 하는 것이다. 다만, 지방자치단체 산하기관의 종류와 규모 등이 매우 다양하고 광범위한 뿐만 아니라, 정실인사 등의 인사관리의 불공정성이 공식적인 자료를 통해서 파악하기가 어려우므로 여기에서는 관련법령 등을 중심으로 한 문헌분석의 방법을 활용하고자 한다.

1) 1999년 「지방공기업법」의 제5차 개정으로 지방공기업의 설립 인가권을 해당 지방자치단체에 부여하고, 상급기관은 경영평가 등을 통해 책임을 강화하는 조치를 취함으로써 지방자치단체별 필요성에 기초하여 산하기관의 자율적인 설치가 가능하도록 하였다.

II. 지방자치단체 산하기관장의 인사관리에 관한 이론적 검토

1. 지방자치단체 산하기관의 의의

지방자치단체가 설치하여 운영하는 산하기관은 기본적으로 민간기업과 달리 지방자치단체의 일정한 기능을 분담하여 수행하고, 그에 따른 적절한 자율성을 가지면서도 지방자치단체의 예산, 보조, 지원, 독점계약 등의 재정적 지원을 기반으로 운영되는 기관을 의미한다(조택 외, 2005). 이와 같은 산하기관들은 중앙정부와 지방자치단체를 막론하고, 시장과 정부의 한계를 일정수준 보완하고자 하는 목적에 근거하고 있다. 즉, 시장은 공공서비스를 효율적으로 배분하는데 한계가 있고, 정부는 경직된 조직적 특성으로 새로운 서비스 수요에 효과적으로 부응하기 어렵다는 점에서 대안적 전략의 하나로 산하기관의 적극적인 활용이 모색되어 왔다(이상철 외, 2007). 다만, 공공서비스를 생산 및 유통하는 시스템이 국가마다 다르기 때문에 산하기관에 대한 국제적으로 통용될 수 있는 분류기준은 제시할 수 없다.

그럼에도 불구하고, Lane(1995)의 공공재정모형에 따르면, 공공부문과 비공공부문은 정부의 예산에 대한 의존성의 여부로 구분되며, 정부가 출자·출연·보조·지원하는 준정부조직은 다음과 같은 유형으로 제시할 수 있다. 첫째, 설립근거인 법률을 기준으로 공기업과 출연연구기관 및 기타 산하기관 등으로 구분하고, 둘째, 예산지원 형태를 기준으로 출연기관과 출자기관, 보조기관 및 위탁기관 등으로 구분하며, 셋째, 소속기관을 기준으로 중앙정부 또는 지방자치단체 산하기관으로 구분하며, 넷째, 기관형태를 기준으로 공사와 공단, 단, 원, 감독원, 기금, 재단, 연합회 및 조합 등으로 구분하며, 다섯째, 업무유형과 기능을 기준으로 공기업과 연구기관, 금융기관, 교육기관, 복지기관 등으로 구분한다(김렬 외, 2005). 우리나라 지방자치단체 산하기관의 경우 경영형태와 출자비율 등을 기초로 직영기업과 지방공단, 지방공사 및 출자·출연법인 등으로 구분하고 있다(안성규·곽채기, 2013).

<표 1> 지방자치단체 산하기관의 유형

경영형태	기관유형	출자비율	비고	
직접경영	지방직영기업	100%	정부조직 형태	
간접경영	지방공단	100%	민간출자 불허	
	지방공사	전액출자형	100%	
		제3섹터형	50% 이상	광의의 제3섹터
	지방공사·공단 외의 출자·출연법인(제3섹터)	50% 미만	협의의 제3섹터(주식회사 형태)	

자료: 행정안전부(2012)

지방직영기업은 지방자치단체가 주민의 복지증진을 위하여 직접 행정조직 형태로 운영하는 것으로서 지방의회의 예·결산 승인을 받고 있다. 지방공사는 공공성 확보를 위하여 지방자치단체가 50% 이상을 출자한 법인으로 이사회의 예·결산 승인을 받고 있다. 또한 지방공단은 행정이 담당해야할 업무를 지방자치단체가 100% 출연한 법인을 통해 처리하는 것으로 이사회의 예·결산 승인을 받고 있다. 한편, 민간공동 출자·출연법인은 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 1/2 미만을 출자·출연한 법인으로 이사회의 예·결산 승인을 받고 있다. 이와 같은 지방자치단체 산하기관은 출자비율을 기준으로 100%와 50% 이상 및 이하 등에 따라 형태가 달라지고 있다.

<표 2> 지방자치단체 산하기관의 특성 비교

구분	지방직영기업	지방공사	지방공단	민간공동출자·출연법인
성격	행정기관	일종의 회사 (불하 가능)	일종의 공공기관 (불하 불가)	주식회사 또는 재단법인
정의	지자체가 주민의 복지증진을 위하여 직접 행정조직형태로 운영하는 사업	지자체가 공공성 확보를 위하여 50% 이상을 출자한 법인형태로 운영하는 사업	행정이 담당해야할 업무를 지자체가 100% 출연한 법인에 의해 운영하는 사업	지자체가 지자체 외의 자와 공동으로 자본금 또는 재산의 1/2 미만을 출자·출연하여 설립한 법인
업무관계	지자체 업무의 일부	독립된 사업 (완전성)	특정업무의 위·수탁(한정성)	독립된 사업 (완전성)
경영비용	자본금+판매수입	자본금+판매수입	출연금+수탁금+수수료수입	자본금+판매수입
자본조달	공기업지방채발행	사채+민간출자	공단채발행	사채+민간출자
경영자	자치단체장(관리자)	사장, 부사장, 이사	이사장, 부이사장, 이사	사장, 부사장, 이사
해산시 자본처리	설립단체 귀속	출자자에 귀속	설립단체 귀속	출자자에 귀속
예·결산 승인	지방의회	이사회	이사회	이사회

자료: 광채기(2010: 286)

전술한 지방자치단체의 산하기관은 대체적으로 다음과 같은 특성을 보유하고 있다(안용식, 1997). 첫째, 지방자치단체에 의하여 직·간접적으로 경영된다. 직영기업이나 독립된 법인이나 공히 기관운영에서 설립 또는 출자의 주체인 지방자치단체의 직·간접적인 영향을 받게 된다. 둘째, 기본목적은 지역주민의 복리증진에 두고 있다. 설립목적은 지역주민의 삶의 질을 높이고 경제적 복지를 향상시키는데 두고 있으므로 단순한 경영수익을 추구하는 것은

경영목적이 될 수 없다. 셋째, 관장사업이 공공적 성격을 지닌다. 관장사업이 기본적으로 고도의 공익성과 독점성을 가지며, 이로 인해 공공적 통제가 필요하다. 넷째, 특정지역을 범위로 하는 지역성을 갖는다. 원칙적으로 전국적 획일성 또는 통일성이 요구되는 일반행정과 달리 각각의 사업대상 구역이 한정되어 지역적인 특수성을 보유하고 있다.

2. 산하기관장의 인사공정성의 접근 및 선행연구 분석

1) 산하기관장의 인사 공정성의 접근

지방자치단체 산하기관장의 공정한 인사관리는 원칙적으로 대리인 이론으로 접근할 수 있다. 즉, 주민(주인)-지방자치단체(대리인1)-산하기관(대리인2)의 관계에서 산하기관장의 공정한 인사관리를 접근하는 시각이다. 기본적으로 위임자-대리인 관계는 위임자가 대리인으로 하여금 자신의 이익과 관련된 행위를 그의 재량으로 수행해 줄 것을 내용으로 하는 계약을 통해서 성립된다(권순만·김난도, 1995). 이와 같은 위임관계는 일반적으로 대리인이 위임자보다 특정한 과업에 대하여 더 많은 지식과 능력을 보유하고 있다는 전제에 기초하고 있다. 따라서 위임자는 대리인에게 위임업무에 대하여 상당한 재량을 부여하게 되고, 대리인은 그 재량의 범위 안에서 자신의 능력과 지식을 활용하여 업무를 처리하며, 그 처리의 효과는 궁극적으로 위임자에게 귀속된다. 따라서 위임자가 이와 같은 위임관계에서 자신의 이익을 극대화하려면, 우선적으로 적절한 능력을 보유한 대리인을 선정해야 하고, 그 대리인이 자신을 대신하여 업무를 적절히 수행하고 있는지를 관찰하며, 그에 따라 적절한 보수를 지급해야 한다.

그러나 위임자-대리인 관계에서는 정보의 비대칭성의 문제가 구조적으로 초래된다. 위임자가 대리인을 선정함에 있어서 대리인의 능력을 파악할 수 없거나 위임계약의 체결이후 대리인의 업무가 제대로 수행되고 있는지를 파악할 수 없다면, 위임자는 자신의 이익을 실현하는데 많은 어려움을 겪게 된다. 이러한 상황을 정보의 비대칭성(information asymmetry) 또는 비대칭적 정보(asymmetric information)라고 한다. 이처럼 위임자-대리인 양측이 보유한 정보가 동일하지 않을 경우 더 많은 정보를 가지고 있는 대리인은 이러한 기회를 자신에게 유리하도록 이용하려는 유혹을 갖게 되는데, 이를 기회주의적(opportunism) 속성이라고 부르며, 이는 자신의 이익을 극대화하려는 행위자의 합리성의 가정에 기인한다. 정보의 비대칭성에는 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard)로 지칭되는 두 가지 유형이 있다. 전자는 위임자가 대리인을 선택함에 있어서 그 대리인이 위임업무의 처리에 관한 능력과 지식을 충분히 가지고 있는지의 여부를 그 대리인보다는 잘 알지 못하므

로 대리인의 능력보다 많은 보수를 지급하게 되거나 기준미달의 대리인을 역으로 선택하게 되는 것을 말한다(Hart, 1989). 이에 비하여 도덕적 해이는 대리인이 위임자를 위하여 업무를 수행함에 있어서 위임자는 대리인의 행위나 노력에 대하여 효과적으로 관찰하거나 통제하는 것이 불가능하거나 과도한 비용이 소요되는 경우가 대부분이므로 대리인은 과업의 수행에 필요한 주의와 노력을 기울이지 않을 인센티브를 갖게 된다는 것이다(Barnea, Haugen, and Senbet, 1985).

이와 같은 위임자와 대리인의 관계에서 대리인의 이익과 위임자의 이익을 일치시키기 위한 해결책으로 다음과 같은 논의가 제시되고 있다(권순만·김난도, 1995). 즉, 첫째로 대리인 스스로가 학력과 경력 등을 통하여 자신의 능력과 지식에 관한 정보를 위임자에게 드러내는 방법(signalling), 둘째로 위임자가 차별화된 복수의 계약을 제공하여 대리인으로 하여금 선택하게 함으로써 능력과 지식에 관한 정보를 얻는 방법(screening), 셋째로 대리인의 능력과 업무성과에 관한 명성(reputation)에 의존하는 방법, 넷째로 다수의 대리인을 고용함으로써 대리인간의 경쟁과 상호통제 및 정보제공 등을 도모하는 방법(multiple agents), 다섯째로 조직 내에서 정보체계나 공동지식을 구축하여 정보의 비대칭성 자체를 완화하는 방법 등이 그것이다.

2) 선행연구 분석

지방자치단체 산하기관장의 인사관리에 대한 기존연구는 많지 않다. 전반적으로 기존의 연구들은 산하기관의 경영성과에 초점을 맞추어 왔고, 산하기관의 일반적인 인사관리 또는 기관장의 인사관리에 대한 연구는 커다란 조명을 받아 오지 못했다. 기존의 연구들 중에서 지방자치단체 산하기관의 일반적인 인사관리에 초점을 둔 것으로는 경영 효율화 관점에서 인사관리를 다룬 연구들(이영균, 2007; 최길수·지충남, 2009; 신열·박충훈, 2010)과 인사관리의 효율화 관점에서 인사관리를 다룬 연구들(여영현, 2008; 강성철·김상구, 2002; 이창길·임상규, 2013)이 있다.

전술한 연구들과 달리 지방자치단체 산하기관장의 인사관리에 초점을 둔 연구들은 기관장의 유형에 따른 경영성과에 관한 연구(이상철, 2014; 안성규·곽채기, 2013)와 기관장 선출제도에 관한 연구(조기선, 2003) 등이 있다. 이상철(2014)의 연구는 지방자치단체 산하기관장의 리더십 유형에 따른 경영성과의 차별화를 실증적으로 분석하고 있다. 산하기관장의 리더십을 목표달성독려형, 생산독려형, 조정자형, 관리자형, 촉진자형, 후견인형, 정치인형 및 혁신적응자형 등으로 구분하고, 리더십 유형별로 경영성과에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 10개 기관을 대상으로 분석하고 있다. 분석결과에 따르면, 양호한 경영성과를 달성한

산하기관들은 대체적으로 모든 유형의 리더십이 균형적으로 수반되고 있다는 결론을 얻고 있다. 이에 비하여 안성규·곽채기(2013)의 연구는 산하기관장의 임용유형을 공무원, 정치인, 민간인 및 내부승진자 등으로 구분하고, 임용유형이 경영성과에 어떠한 영향관계를 갖는지를 70개 기관을 대상으로 분석하고 있다. 분석결과에 따르면, 산하기관장의 임용유형이 지방공사에는 유의미한 영향관계를 갖지 않으나, 지방공단에서는 공무원 출신의 기관장이 상대적으로 양호한 경영성과를 달성하는 것으로 나타나고 있다. 한편, 조기선(2003)은 광주광역시 산하기관을 대상으로 기관장의 선출제도를 분석하고, 그 결과에 기초하여 사장추천위원회 구성방식의 개선과 사장추천위원회 운영방식의 개선, 사장인사청문회 제도의 도입, 사장후보자격의 법제화 등의 대안을 제시하고 있다.

<표 3> 산하기관장 인사관리에 관한 기존연구

구분		내용
기관장의 경영성과	이상철(2014)	• 기관장의 리더십유형에 따른 경영성과 분석
	안성규·곽채기(2013)	• 기관장의 임용유형에 따른 경영성과 분석
기관장의 선출제도	조기선(2003)	• 기관장의 선출제도에 관한 광주광역시 사례분석

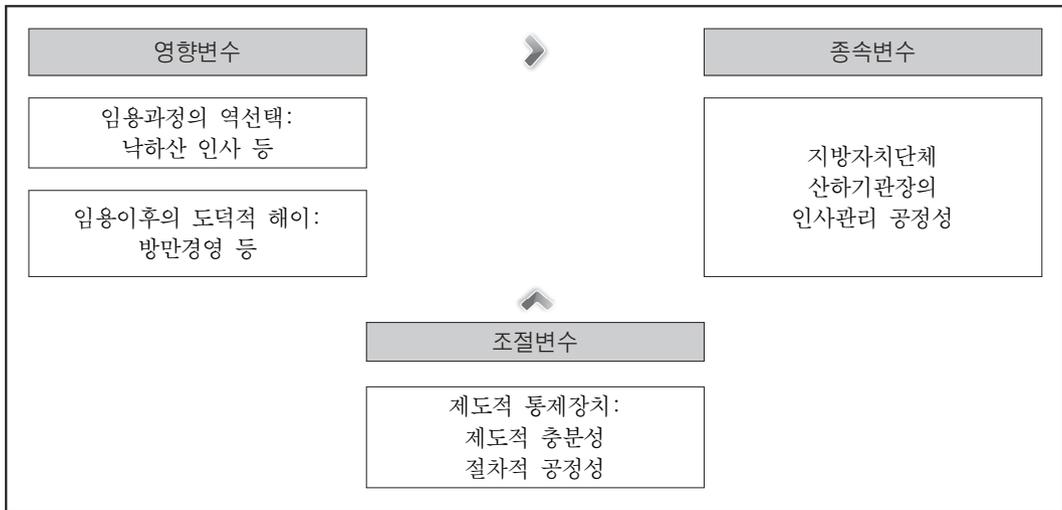
전술한 기존연구의 분석결과에 따르면, 지방자치단체 산하기관장의 인사관리에 관한 연구는 극히 소수일 뿐만 아니라 기관장의 리더십 유형 또는 임용유형에 따른 경영성과의 영향관계를 분석하는 것에 초점을 두고 있다. 다만, 지방자치단체 산하기관장의 인사관리에 관한 연구도 산하기관의 지배구조의 특징을 근거로 현재의 문제점을 개선하는 정책대안의 개발에 초점을 두고 있다. 따라서 지방자치단체 산하기관장의 인사관리의 공정성을 확보하기 위한 논리적 근거에 기초한 대안모색으로 간주하기는 어렵다. 이와 같은 논의를 감안하면, 기존의 연구는 양적 측면에서도 과소할뿐더러 질적 측면에서도 공정성 확보를 위한 적절한 논리를 제공하지 못하는 것으로 판단된다.

3. 연구분석의 틀

지방자치단체 산하기관장의 인사관리를 주인-대리인이론의 관점에서 보면, 지역주민의 이익을 최대화할 수 있는 능력과 지식을 보유한 기관장을 선임하는 것이 규범적인 목표라 하겠다. 지방자치단체의 산하기관이 원칙적으로 지역주민의 복지를 증진하기 위한 목적으로 설치되는 것이기 때문에 기관장의 선임은 마땅히 이러한 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 역량

을 구비한 사람이어야 하기 때문이다.

이러한 점에서 지방자치단체 산하기관장에 대한 인사관리의 공정성은 주인-대리인이론에서 문제로 지적되는 역선택과 도덕적 해이를 방지할 수 있는 대안이 모색되고, 나아가 활용되어야 한다. 지방자치단체 산하기관장의 인사관리에서 역선택은 임용과정에서 낙하산 인사로 나타나고, 도덕적 해이는 임용이후의 방만경영 등으로 현실화된다(김헌, 2007). 따라서 지방자치단체 산하기관장에 대한 인사관리의 공정성은 역선택과 도덕적 해이의 실태를 분석하고, 이의 발생을 예방할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것에서 찾을 수 있다.



<그림 1> 연구분석의 틀

Ⅲ. 지방자치단체 산하기관장의 인사관리 실태분석

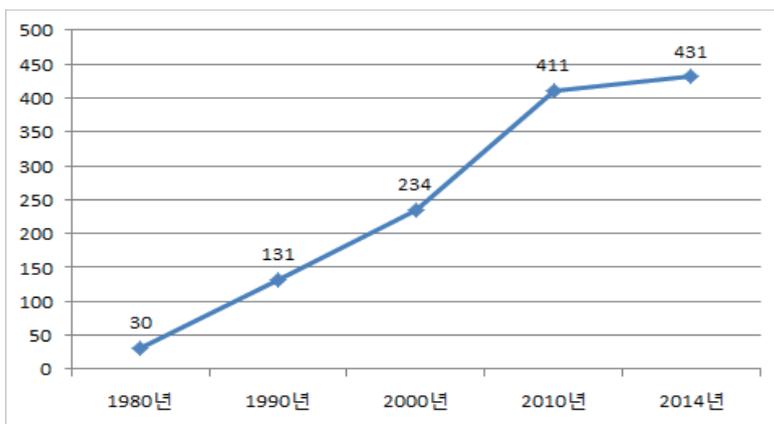
1. 설치현황

지방자치단체 산하기관의 설치는 1969년 「지방공기업법」의 제정으로 시작되었다. 이후 산하기관의 유형별로 설치규모가 각기 증가되어 왔다. 최근의 지방자치단체 산하기관 설치추이를 보면, 유형별로 공히 급격한 증가현상을 보이고 있다. 1980년에는 지방직영기업만 30개가 설치되어 있었으나, 1990년에는 지방공사가 3개 설치되어 131개로 증가되고, 이후 2000

년에는 지방공단도 30개가 설치되어 234개로 증가되었다. 또한 2007년엔 출자·출연법인이 21개 설치되어 360개로 증가되었다. 이후부터는 지방직영기업과 지방공사, 지방공단 및 출자·출연법인 등 각 유형별 설치규모가 연도별로 증가추세를 보여 왔다. 이에 따라서 지방자치단체 산하기관의 규모는 1980년 30개에서 2014년 현재 431개로 증가되었다.²⁾ 뿐만 아니라 지방자치단체 산하기관의 설치규모는 매년 증가추이를 유지하는 특징을 보이고 있다.

<표 4> 지방자치단체 산하기관의 설치추이

구분		1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
지방 공 기 업	지방직영기업	30	128	175	228	234	239	241	246	251	253	254
	상수도	27	73	94	108	111	112	113	115	115	116	117
	하수도	-	8	22	68	73	75	79	82	85	87	87
	공영개발	3	34	44	36	34	36	33	33	33	32	32
	지역개발기금	-	13	15	16	16	16	16	16	16	18	18
	지방공사	-	3	29	42	49	51	55	54	59	60	62
	도시철도	-	1	4	7	7	7	7	7	7	7	7
	도시개발	-	1	11	16	16	16	16	16	16	16	16
	기타공사	-	1	14	19	26	28	32	31	36	37	39
	지방공단	-	-	30	69	76	81	82	79	78	81	80
	소계	30	131	234	339	359	371	378	379	388	394	396
출자·출연법인	-	-	-	21	25	34	33	32	32	33	35	
계	30	131	234	360	384	405	411	411	420	427	431	



자료: 안전행정부(2014)

2) 다만, 2014년 9월부터 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」이 시행되면서 행정자치부에서 확정된 지방자치단체 산하기관의 규모는 540개로 나타났다.

2. 관련법제

지방자치단체의 산하기관은 전술한 바와 같이 설립목적과 근거법령 등에 따라 지방직영기업과 지방공사, 지방공단 및 지방자치단체의 출자·출연기관으로 구분할 수 있다. 지방직영기업과 지방공사 및 지방공단은 「지방공기업법」에 그리고 지방자치단체의 출자·출연기관은 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 기초하고 있다.

각각의 법률에 규정된 지방자치단체 산하기관장의 인사관리제도는 다음과 같다. 지방직영기업의 장은 지방직영기업의 경영에 관한 지식과 경험이 풍부한 지방자치단체의 공무원을 자치단체장이 임기제로 임명하도록 하고 있다. 다만, 지방직영기업의 관리자를 임기제로 하는 경우에는 그 임기를 2년으로 하되, 경영성과에 따라 연임할 수 있도록 하고 있다. 그리고 지방직영기업의 장은 당해기업의 업무를 관리 및 집행하는 권한을 보유하되, 일정한 범위에서 자치단체장의 지휘 및 감독을 받는다. 즉, 지방직영기업 경영의 기본계획에 관한 사항과 지방직영기업의 업무집행에 관한 사항 중 해당 지방자치단체의 주민복리에 중대한 영향을 미치는 사항 및 지방직영기업의 업무와 다른 업무 사이에 필요한 조정에 관한 사항 등에 관해서는 자치단체장의 지휘 및 감독을 받는다.

지방공사와 공단은 「지방공기업법」에 기초하여 기관장의 인사관리에서 동일한 적용을 받고 있다. 사장(이사장)은 임원추천위원회가 공개모집을 통해서 추천한 사람 중에 지방공기업의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력이 있는 자를 3년의 임기로 자치단체장이 임명한다. 이때의 임원추천위원회는 자치단체장이 추천하는 사람 2명과 지방의회가 추천하는 사람 3명 및 공사(공단)의 이사회가 추천하는 사람 2명으로 구성하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다. 또한 사장(이사장)은 자치단체장과 임기 중에 수행할 경영목표와 권한 및 성과에 따른 보상과 책임이 포함된 경영성과계약을 체결하고, 이를 기초로 임기 중에 해임되거나 임기완료 후에 연임할 수 있다. 사장(이사장)의 연임은 1년 단위로 하며, 해임 또는 연임을 결정할 때에는 경영성과계약의 이행실적과 경영평가의 결과 및 사장의 업무성과 평가결과 등을 충분히 반영하여야 한다. 사장(이사장)의 연임 또는 해임의 구체적 기준은 다음과 같다. 사장(이사장)의 연임은 임기 중에 경영성과계약의 이행실적 평가와 경영평가 및 업무성과 평가에서 상위의 평가를 받았거나 직전 연도에 비하여 현저히 상승한 경우에 그리고 해임은 하위의 평가를 받거나 직전 연도에 비하여 현저히 하락된 경우이고, 기준별 적용순서는 업무성과 평가결과와 경영평가결과 및 경영성과계약 이행실적 평가결과 순으로 한다. 한편, 사장(이사장)은 직무 외에 직무에 부당한 영향을 끼치거나 직무능률을 떨어뜨릴 우려가 있는 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못한다.

지방자치단체의 출자·출연기관은 과거와 달리 2014년 9월부터 「지방자치단체 출자·출연

기관의 운영에 관한 법률」에서 대표이사 등의 인사관리를 규정하고 있다. 지방자치단체 출자·출연기관의 장은 지방자치단체 소속의 공무원이 당연직인 경우를 제외하고는 공개모집을 통한 경쟁방식으로 임명한다. 임명과정에서는 기관장의 임기 중에 달성할 경영목표와 보수 등에 관한 사항이 포함된 성과계약을 자치단체장과 체결하고, 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 해당연도에 달성할 구체적인 성과계약을 작성한다. 또한 지방자치단체 출자·출연기관의 장은 관련법령이 정하는 바에 따라 그 의무와 책임을 지게 되고, 이를 이행하지 아니하거나 게을리 하는 경우에는 심의위원회의 심의 및 의결을 거쳐 해임될 수 있다. 지방자치단체 출자·출연기관장의 연임 및 해임의 구체적 기준은 다음과 같다. 즉, 연임은 성과계약 평가결과와 실적이 우수하거나 경영실적 평가결과와 실적이 우수한 경우에 가능하고, 해임은 의무와 책임에 관한 준수사항을 이행하지 않거나 성과계약의 평가결과실적이 목표치의 50% 수준에 미달하거나 경영실적의 평가결과가 임기 중 특별한 사유 없이 기관수익이 2년 이상 최근 5년간 평균수익의 1/2 이상 감소한 경우와 임기 중 경영실적이 사업목적이 유사한 다른 지방 출자·출연기관에 비해 현저히 낮은 경우, 그리고 경영진단의 결과 해임조치가 필요하다고 인정되는 경우에 이루어진다.

<표 5> 지방자치단체 산하기관장의 인사관리제도

구분	지방직영기업	지방공사	지방공단	지방자치단체 출자·출연기관
근거법령	지방공기업법/시행령/시행규칙			지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률
기관장 명칭	관리자	사장	이시장	대표이사 등
임명권자	자치단체장			
임명절차	-	임원추천위원회 추천		임원추천위원회 추천
임명방법	-	공개모집		
임기	2년	3년		-
업무평가	-	- 경영성과계약 이행실적 평가 - 경영평가 - 업무성과평가		- 성과계약평가 - 경영실적평가
연임	연임	연임(1년 단위)		연임
해임	-	해임		

3. 운영실태

1) 기관장의 임용과정 실태

지방자치단체 산하기관의 기관장 임용과정의 주요변수는 역선택이 제어되고 있는가에 관한 문제이다. 즉, 주인인 지역주민이 충분한 정보를 가지고 대리인인 지방자치단체 산하기관을 선임함으로써 낙하산 인사가 아닌 전문성과 경영능력 등이 고려되어야 한다는 것이다. 현실적으로 지방자치단체 산하기관장의 임용과정은 기관유형에 따라 관련법제가 각기 다르다. 전술한 바와 같이 지방직영기업과 지방공단 및 지방공사는 모두 『지방공기업법』에 기초하여 기관장의 임용이 이루어진다. 이에 비하여 지방자치단체의 출자·출연기관은 『지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률』에 근거하여 이루어진다. 이와 같은 지방자치단체 산하기관장의 임용실태를 자격요건과 임용방법 및 임용절차 등을 대상으로 제도적 충분성과 절차적 공정성을 살펴보고자 한다.

우선, 제반법령에 근거한 기관장의 자격요건을 보면, 지방직영기업의 경우에는 지방자치단체 공무원으로 지방직영기업의 경영에 관한 지식과 경험이 풍부한 자로 그리고 지방공사(공단)은 지방공기업법의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력을 보유한 자로 규정하고 있다. 다만, 지방공사(공단)의 경우에는 결격사유를 제시하여 기관장의 배제조건을 별도로 규정하고 있다. 이에 비하여 지방자치단체 출자·출연기관은 지방직영기업과 지방공사(공단)에 비하여 구체적인 자격요건을 규정하고 있다. 즉, 기관장이 보유할 일반적인 기본역량과 기관특성에 기초한 고유역량으로 구분하여 세부적인 요건들을 제시하고 있다. 이와 같은 제도들에 따르면, 지방자치단체의 출자·출연기관을 제외한 여타의 기관들은 기관장의 자격요건으로 추상적이고 선언적인 내용을 제시함으로써 전문성과 경영능력 등을 구체적으로 판단할 수 있는 보다 엄격한 장치가 부재한 실정이다.

<표 6> 지방자치단체 산하기관장의 자격요건

구분	내용
지방직영기업 (지방공기업법 제7조)	- 지방자치단체 공무원으로 지방직영기업의 경영에 관하여 지식과 경험이 풍부한 자
지방공사/지방공단 (지방공기업법 제58조 및 60조)	- 지방공기업의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력을 보유한 자 - 대한민국 국민이 아닌 사람 - 미성년자, 금치산자 또는 한정치산자 - 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함) 집행이 면제된 날부터 2년이 지나지 아니한 사람 - 이 법을 위반하여 벌금형을 선고받고 2년이 지나지 아니한 사람 - 법원의 판결에 따라 자격이 정지 또는 상실된 사람

구분	내용
출자·출연기관 (인사·조직지침)	- 전문가적 능력, 전략적 리더십, 문제해결 능력, 조직관리 능력, 의사소통 능력, 협상 능력, 위기관리 능력 등 일반적인 기본역량 - 기관의 특성과 연건을 반영하여 특별히 요구되는 고유역량(학력요건, 자격증요건, 공무원 경력기준, 민간경력기준)

다음으로 기관장의 임용방법에서도 역선택을 강화하는 기회들이 존재한다. 지방공무원을 대상으로 하는 직영기업을 제외하면, 지방공사와 지방공단은 원칙적으로 공개임용을 기본으로 하고 있다. 이에 비하여 2014년 제정된 「지방자치단체의 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」이 전면적으로 적용되고 있지 않은 출자·출연기관의 경우에는 비공개임용이 적지 않게 활용되고 있다. 지방자치단체 출자·출연기관 40개 기관을 대상으로 기관장의 임용방식을 살펴보면, 공개임용과 비공개임용이 각각 20개 기관으로 나타나고 있다(금창호 외, 2014). 공개임용은 문화·예술·체육 분야와 경제활성화, 주민복지 및 의료분야에서 높게 나타나고, 비공개임용은 장학사업 분야와 인재육성 및 교육진흥, 연구·정책개발 및 기타 분야에서 높게 나타나고 있다. 이러한 결과에 따르면, 전반적으로 기업성 또는 서비스 제공 관련기능에서는 공개채용이 그리고 인력 및 정책개발 관련기능에서는 비공개임용이 선호되고 있는 것으로 간주할 수 있다.

<표 7> 지방자치단체 출자·출연기관장의 임용방법 실태

권역	대상기관명	임용방법	
		공개임용	비공개임용
수도권	서울장학재단		○
	화성시인재육성재단	○	
	서울문화재단	○	
	안산도시개발(주)	○	
	경기복지재단	○	
	인천광역시의료원	○	
	서울연구원		○
(재)에버그린21	○		
강원권	태백시민향토장학회		○
	강원도인재육성재단		○
	춘천시문화재단		○
	강릉농수산물도매시장	○	
	태백시복지재단	○	
	강원도강릉의료원	○	
	강원발전연구원		○
	한국여성수련원		○

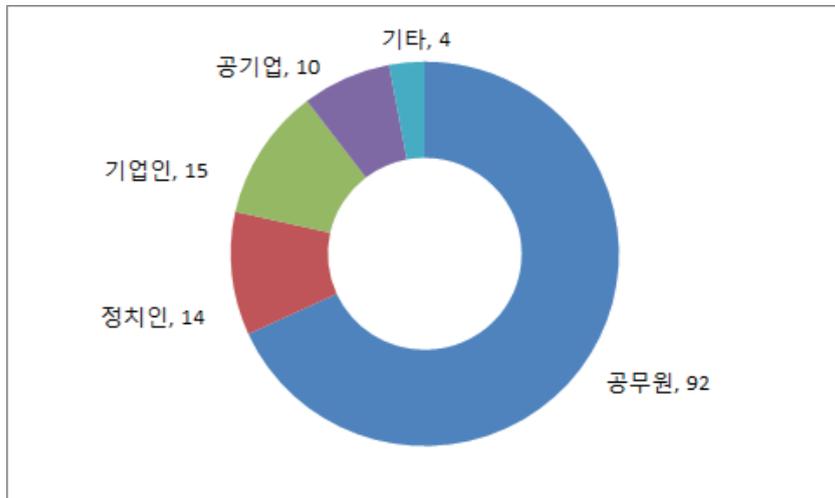
권역	대상기관명	임용방법	
		공개임용	비공개임용
충청권	단양장학회		○
	충청남도인재육성재단		○
	대전고암미술문화재단	○	
	대전리조트	○	
	청주복지재단	○	
	홍성의료원	○	
	대전발전연구원		○
	충북학사		○
전라권	남도장학회		○
	전라북도인재육성재단		○
	전남문화예술재단		○
	한국씨이에스		○
	전남복지재단	○	
	전라북도 남원의료원		○
	광주발전연구원	○	
	담양세계대나무박람회조직위원회		○
경상권	경북장학회	○	
	대구북구청소년회관		○
	고래문화재단	○	
	마산해양신도시주식회사		○
	부산복지개발원	○	
	안동의료원	○	
	대구경북연구원	○	
	경남고성공룡세계엑스포조직위원회		○
합계		20	20

주요기능	선임방법	
	공개채용	비공개채용
장학사업(5개 기관)	1	4
인재육성 및 교육진흥(5개 기관)	1	4
문화·예술·체육(5개 기관)	3	2
경제활성화(5개 기관)	3	2
주민복지(5개 기관)	5	
의료(5개 기관)	4	1
연구·정책개발(5개 기관)	2	3
기타(5개 기관)	1	4

자료: 금창호 외(2014)

또한 기관장의 임용절차 역시 역선택의 기회는 충분히 제공되고 있다. 관련법령에 따르면, 지방공사 및 지방공단은 공무원을 대상으로 하는 지방직영기업과 달리 공개모집을 통한 임원추천위원회의 추천에 따라 자치단체장이 임명한다. 임원추천위원회는 지방공사(공단)에 설치하며, 자치단체장이 추천하는 2명과 지방의회가 추천하는 3명 및 공사(공단) 이사회가 추천하는 2명으로 구성된다. 그리고 지방자치단체 출자·출연기관도 자체적으로 설치한 임원추천위원회를 통하여 공개모집에 따른 후보자를 자치단체장이 임명하도록 하고 있다. 그러나 자체적으로 임원추천위원회를 설치 및 운영하도록 규정하고 있을 뿐 구체적인 구성방식에 대해서는 제시하고 있지 않다. 이와 같은 임원추천위원회의 구성방식은 기관장 후보자의 추천에 자치단체장의 의사나 영향력을 충분히 반영할 수 있는 여지가 존재한다.

전술한 지방자치단체 산하기관장의 임용과정을 기초로 현실적으로 이루어지는 지방자치단체 산하기관장의 임용실태를 보면, 다음과 같다. 지방자치단체 산하기관장의 출신경력을 기준으로 살펴보면, 대체적으로 관료 및 정치인 출신이 다수를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 조선일보(2013년)가 기관장이 공석인 경우를 제외한 135개 지방자치단체 산하기관을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 79%가 공무원 및 정치인 출신으로 나타났다. 이들은 관련법령에서 규정한 자격요건에 근거하여 임용되었다기보다는 대체적으로 지방선거에서 도움을 준 자치단체장의 측근들로 전문성 또는 경영능력 등이 충분히 고려된 것은 아니라는 분석이다.



자료: 조선일보(2013.6.1.)

<그림 2> 지방자치단체 산하기관 최고경영자의 출신경력(기준: 2013년)

2) 기관장의 임용이후 실태

지방자치단체 산하기관장의 임용이후 주요변수는 도덕적 해이를 적절히 방지할 수 있는가의 문제이다. 즉, 지방자치단체 산하기관의 운영이 주인인 지역주민의 복지증진에 기여할 수 있도록 방만경영 등이 발생되지 않도록 하는 것이다. 이와 같은 제어장치는 성과계약을 통해서 담보하고 있으나, 전술한 기관장의 임용과정과 유사하다. 지방자치단체 산하기관장의 도덕적 해이를 전적으로 방지할 수 있는 운영이 담보되지 않고 있는 실정이다. 기관장의 성과평가제도의 여부와 성과평가제도의 운영을 대상으로 제도적 충분성과 절차적 공정성을 살펴보고자 한다.

우선, 지방자치단체 산하기관장에 대한 성과평가제도의 여부는 산하기관의 유형별로 차이를 가지고 있다. 전반적으로는 지방공사 및 지방공단은 강력하고도 다양한 성과평가 시스템을 구비하고 있으며, 다음으로 지방자치단체 출자·출연기관 그리고 지방지역기업의 순이다. 지방공사 및 지방공단은 경영성과계약 이행실적평가와 경영평가 및 업무성과평가 등을 통해서 방만경영 등의 도덕적 해이를 제어하고 있고, 지방자치단체 출자·출연기관은 성과계약평가와 경영실적평가를 통해서 동일한 목적을 달성하고 있다. 이에 비하여 지방지역기업은 기관장에 대한 구체적인 성과평가제도를 구비하고 있지 못한 실정이다. 다만, 지방자치단체 출자·출연기관의 경우 전술한 기관장 임용방법과 마찬가지로 현재까지는 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 등에서 규정하고 있는 성과계약평가와 경영실적평가가 일률적으로 적용되고 있지 않고, 기존의 기관별 규정들이 그대로 활용되고 있다. 기관장의 임용방법과 마찬가지로 40개의 지방자치단체 출자·출연기관을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 22개 기관만이 기관장을 대상으로 성과측정이 실시되고 있다(금창호 외, 2014). 성과계약 대상자를 출자·출연기관의 기능별로 구분하여 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있다. 의료분야는 기관장의 모두가 성과계약의 대상자로 나타나고 있으며, 주민복지 분야와 연구·정책개발 분야도 각각 1개 기관을 제외하고는 모두 기관장을 성과계약의 대상으로 규정하고 있다. 이에 비하여 인재육성 및 교육진흥 분야와 장학사업, 문화·예술·체육, 경제활성화 및 기타 분야에서는 기관장을 성과계약 대상으로 규정한 비율이 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

<표 8> 지방자치단체 출자·출연기관장의 성과계약상태

권역	대상기관명	성과계약대상		
		기관장	이사	감사
수도권	서울장학재단			
	화성시인재육성재단			
	서울문화재단	○		
	안산도시개발(주)	○		
	경기복지재단	○		
	인천광역시의료원	○		
	서울연구원	○		
	(재)에버그린21	○		
강원권	태백시민향토장학회	○		
	강원도인재육성재단	○		
	춘천시문화재단			
	강릉농수산물도매시장			
	태백시복지재단			
	강원도강릉의료원	○		
	강원발전연구원	○		
	한국여성수련원			
충청권	단양장학회			
	충청남도인재육성재단			
	대전고암미술문화재단	○		
	대전리조트	○		
	청주복지재단	○		
	홍성의료원	○		
	대전발전연구원	○		
	충북학사	○		
전라권	남도장학회			
	전라북도인재육성재단			
	전남문화예술재단			
	한국씨이에스			
	전남복지재단	○		
	전라북도 남원의료원	○		
	광주발전연구원	○		
	담양세계대나무박람회조직위원회			

권역	대상기관명	성과계약대상		
		기관장	이사	감사
경상권	경북장학회	○		
	대구북구청소년회관			
	고래문화재단			
	마산해양신도시주식회사			
	부산복지개발원	○		
	안동의료원	○		
	대구경북연구원			
	경남고성공룡세계엑스포조직위원회			
합계		22	0	0

주요기능	성과계약 여부
장학사업(5개 기관)	2/5
인재육성 및 교육진흥(5개 기관)	1/5
문화·예술·체육(5개 기관)	2/5
경제활성화(5개 기관)	2/5
주민복지(5개 기관)	4/5
의료(5개 기관)	5/5
연구·정책개발(5개 기관)	4/5
기타(5개 기관)	2/5

자료: 금창호 외(2014)

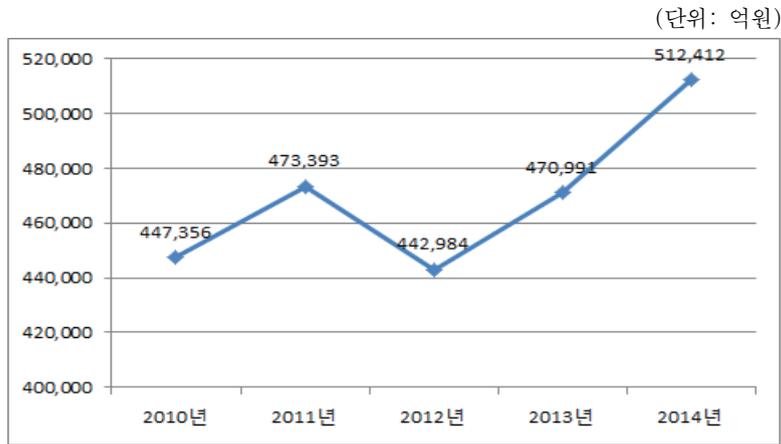
또한, 기관장에 대한 성과계약과 더불어 성과평가를 엄격하게 실시하고 있는 지방공사 및 지방공단의 경우에도 성과평가제도의 운영에서는 평가지표의 합리성이 담보되고 있지 못하다는 지적이 제기되고 있다. 현행의 성과평가는 지공공기업의 경영성과를 보다 용이하게 파악할 수 있도록 계획-집행-성과도출의 업무과정 및 정책준수를 포함하여 리더십/전략-경영시스템-경영성과-정책준수의 4개 대분류 지표로 구성되어 있다. 리더십/전략은 비전과 목표, 전략 및 리더십 등 조직을 운영하는 동인이 적절하게 설정되고 시행되는지의 여부를, 경영시스템은 사업 추진활동의 효율성 및 조직자원의 효율적 활용체계를 구비하고 있는지의 여부를, 경영성과는 주요 사업성과와 생산성 및 고객만족도 등 경영활동 성과를 제대로 창출하고 있는지의 여부를, 정책준수는 인건비 인상율 준수 등 범정부적으로 추진하고 있는 국가정책사업 및 지방공기업 경영정책 등을 제대로 준수하고 있는지의 여부를 측정하고 있다(안전행정부·지방공기업평가원, 2014). 그럼에도 불구하고, 현행의 성과평가제도는 결과중심의 평가지표와 환경변화에 대한 대응전략의 평가내용 간과 등의 보완이 필요한 것으로 지적되고 있다(김영태, 한의현, 2013).

〈표 9〉 지방공기업 경영성과평가지표

대분류지표	중분류지표	세부지표	배점						
			상수도	하수도	도시철도	도시개발	시설공단	환경공단	기타
리더십/ 전략	리더십	경영층 리더십	2	2	4	4	4	4	4
		고개 및 운영경영	4	4	4	4	4	4	4
	전략	미션·비전 및 경영계획	2	2	4	4	4	4	4
	리더십/전략 합계		8	8	12	12	12	12	12
경영시스템	경영효율화	조직관리	2	2	4	3	4	4	3
		인사관리	4	4	4	3	4	4	4
		노사관리	-	-	5	3	4	4	4
		재무관리	6	6	4	6	3	3	4
	주요사업활동	주요사업활동	20	20	13	15	15	15	15
경영시스템 합계		32	32	30	30	30	30	30	
경영성과	주요사업성과	주요사업성과	19	19	16	12	16	23	13
	경영효율성과	경영수지 관련지표	21	21	22	26	17	15	25
	고객만족성과	고객만족도	15	15	10	10	15	10	10
	경영성과 합계		55	55	48	48	48	48	48
정책준수	정책준수	공기업정책 준수	5	5	10	10	10	10	10
총합계			100	100	100	100	100	100	100
정성지표			31	28	41	41	41	41	41
정량지표			69	72	59	59	59	59	59

자료: 안전행정부·지방공기업평가원(2014)

전술한 바와 같은 지방자치단체 산하기관장의 성과평가제도에 따라 임용이후의 도덕적 해이도 온전하게 방지되고 있지 못하다는 것이 일반적인 평가이다. 예를 들면, 지방공기업의 지속적인 예산증가에도 불구하고, 경영실적은 현실적으로 개선징후를 보이지 않고 있다는 것이다. 물론, 지방공기업의 경영실적이 적자로 나타나고 있는 주요 원인이 내부적인 운영뿐만 아니라 외부적인 변수에도 상당히 의존적이라는 시각에도 불구하고, 기관장의 전문성과 경영능력 등의 미흡에 따른 결과라는 비판이 적지 않은 것이 현실이다. 지방공기업의 예산추이와 적자규모를 보면, 다음과 같다. 지방공기업의 예산은 2010년 이후 2012년을 제외하고는 매년 증가추이를 보여 왔다. 2010년 447,356억원에서 2011년 473,393억원으로 증가하였고, 2012년 442,984억원으로 감소하였다가 다시 증가추세로 전환하여 2014년 현재는 512,412억원으로 나타나고 있다. 이처럼 최근의 지방공기업의 예산은 연도별 증가추세를 유지하고 있으며, 일부는 지방공기업의 수가 증가한 상황이 전체 예산에 반영된 것으로도 해석되고 있다.



자료: 안전행정부(2014)

<그림 3> 지방공기업의 예산추이

이처럼 지방공기업의 예산증가에도 불구하고, 경영실적은 전반적으로 적자를 나타내고 있다. 2012년 기준으로 지방공기업의 경영실적을 살펴보면, 15,008억원의 적자를 나타내고 있다. 지방공단이 7억원의 흑자를 기록한 반면에 지방직영기업은 6,122억원 그리고 지방공사는 8,893억원의 적자를 기록하였다.

<표 10> 지방공기업의 경영실적

(단위: 억원)

구분	합계	지방직영기업	지방공사	지방공단
경영실적	15,008억 적자	6,122억 적자	8,893억 적자	7억 흑자

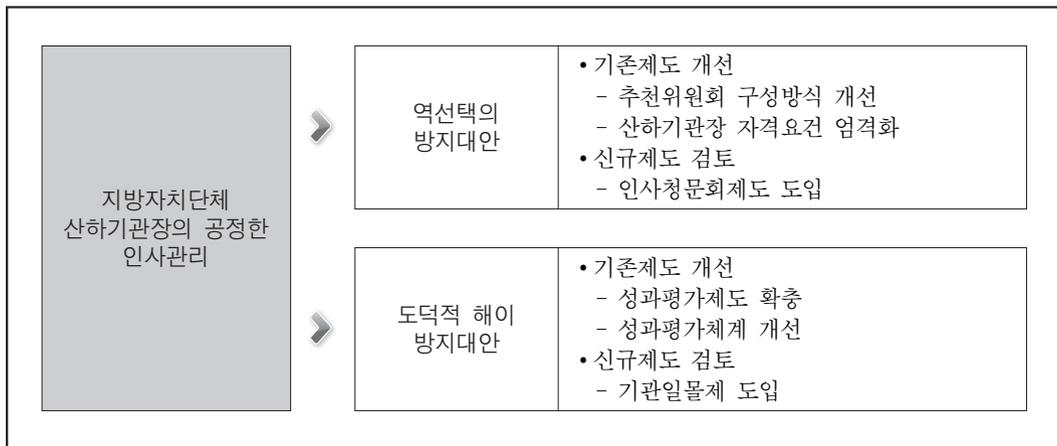
자료: 안전행정부(2014)

IV. 지방자치단체 산하기관장의 인사관리 공정성 확보방안

1. 기본방향

지방자치단체 산하기관의 본래적 역할을 강화하기 위해서는 기관장의 인사관리에서 발생 되는 주인-대리인 관계의 구조적 문제가 우선적으로 해결될 필요가 있다. 그리고 이러한 문제의 해결은 기본적으로 보다 체계적인 제도적 규제를 통해서 확보할 수 있다. 제도적 규제

는 공식적 통제의 특성으로 인하여 단기간 내에 대리인의 비윤리적 의사결정을 윤리적 의사결정으로 전환되도록 유도하고 있다. 물론, 제도적 규제는 그 효과가 일시적이어서 대리인은 다시금 다른 형식으로 비윤리적인 의사결정을 모색하려고 하며, 권리와 의무가 구체적으로 규정된 공식적 통제는 또다시 이를 제지하기 위하여 보다 강력하게 작동되는 현상을 초래한다. 다시 말하면, 제도집행이 강력해지면 거기에 반응하여 비윤리적 의사결정에 대한 의지를 줄이고, 반대로 제도집행을 자율에 맡기려고 하면 비윤리적 의사결정에 대한 가능성을 스스로 늘리는 기회주의적 행동이 되면서 양자간의 역학관계에 균형이 되는 점에서 수렴하게 된다(박현준·김상준·김해룡, 2003). 그럼에도 불구하고, 주인-대리인 관계의 구조적 문제는 대리인의 윤리에 의존하기보다는 보다 합리적인 제도적 규제를 통해서 해소하는 것이 타당하다. 이를 위해서는 역선택과 도덕적 해이를 방지하는 대안을 포괄적으로 모색하되, 기존제도의 개선과 신규제도의 도입을 동시에 검토하는 것이 바람직하다.



<그림 4> 지방자치단체 산하기관장의 인사관리 공정성 확보의 검토방향

2. 역선택의 방지방안

지방자치단체 산하기관장의 임용과정에 대한 공정성 확보는 기본적으로 역선택을 적절히 제어하는 것에 초점이 있다. 다시 말하면, 지방자치단체 산하기관의 기관장으로서 충분한 전문성과 경영능력을 구비한 사람을 선임할 수 있는 객관적이고 합리적인 제도를 설계하는 것이다. 이를 위해서는 현행의 법제를 개편하는 동시에 새로운 제도의 도입을 검토하는 정책대안을 제시할 수 있다.

1) 추천위원회의 구성방식 개선

첫째는 기관장 후보자를 추천하는 추천위원회의 제도를 개선하는 것이다. 전술한 바와 같이 지방공사 및 지방공단은 자치단체장이 추천하는 2인과 지방의회가 추천하는 3인 및 공사(공단) 이사회가 추천하는 2인으로 임원추천위원회가 구성된다. 그리고 지방자치단체 출자·출연기관은 별도의 구체적 규정이 없이 지방자치단체가 자체적으로 임원추천위원회를 설치 및 운영하도록 하고 있다. 뿐만 아니라 지방직영기업은 임원추천위원회의 설치에 관한 특별한 규정이 아예 제시되고 있지 않다. 이와 같은 현실에서 임원추천위원회가 자치단체장의 영향력을 완전히 배제하고, 전문성과 경영능력에만 기초하여 기관장의 후보자를 추천할 것을 기대하기는 어렵다. 지방직영기업과 출자·출연기관은 물론이고, 구체적인 임원추천위원회의 구성을 명시하고 있는 지방공사(공단)의 경우에도 자치단체장이 추천하는 2인과 공사(공단) 이사회가 추천하는 2인 등 전체 임원 7인 중에 4인이 직간접적으로 자치단체장의 영향력 아래 있는 것으로 간주할 수 있다. 현실적으로도 지방자치단체 산하기관장의 선임이 대체적으로 낙하산 인사로 대표되는 정실인사가 지배하고 있다는 평가이다. 따라서 이와 같은 현상을 개선하기 위해서는 임원추천위원회의 구성을 획기적으로 개선하는 것이 필요하다. 임원추천위원회의 구성방식을 개선하기 위한 초점은 자치단체장의 영향력을 최소화하는 것에 두되, 합리적인 방안을 모색하는 것이다. 이를 위해서는 현행의 임원추천권에 시민사회단체의 추천권을 추가적으로 인정하여 자치단체장 2인, 지방의회 2인, 공사(공단) 이사회 2인 및 시민사회단체 2인으로 개선하여 자치단체장의 영향력을 과반 이하로 줄이는 것이다. 또다른 방법으로는 자치단체장의 추천권을 아예 배제하는 것이다. 추천된 복수의 후보자를 대상으로 최종 임명권을 자치단체장이 보유하므로 자치단체장의 고유한 인사권을 보장하면서도 낙하산 인사는 실질적으로 방지할 수 있다.

2) 산하기관장 자격요건 엄격화

둘째는 지방자치단체 산하기관장의 자격요건을 구체적이고 명시적으로 규정하는 것이다. 현재는 지방자치단체 출자·출연기관을 제외한 여타의 산하기관에서는 기관장의 자격요건을 지방자치단체가 자체적으로 설정하도록 하고 있다. 지방자치단체 출자·출연기관도 『지방출자·출연기관 인사·조직 지침』에서 개략적인 내용만 규정하고 있을 뿐 실제적으로는 지방자치단체가 자체적으로 설정할 수 있도록 하고 있다. 따라서 현실적으로 기관장의 선임에서 자치단체장의 영향력을 줄일 수 있는 방법의 하나는 기관장의 자격요건을 엄격히 규정함으로써 일정수준의 전문성과 경영능력을 확보할 수 있다는 것이다. 이를 위해서는 기관장의 자격요

건을 「지방공기업법」이나 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 등에 명시하는 것이다. 다만, 지방자치단체의 출자·출연기관의 경우 지방공사 및 지방공단 등에 비하여 다양한 목적에 기초한 다수 유형으로 구분되므로 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 획일적으로 규정하기가 합리적이지 않다는 점이 있다. 이러한 점을 감안한다면, 지방자치단체별 산하기관의 설치조례를 두고 있으므로 이러한 조례에 각 산하기관별 기관장의 자격요건을 구체적으로 명시하는 것을 검토할 수 있다.

3) 인사청문회제도 도입

셋째는 지방자치단체 산하기관장의 인사 청문회제도를 도입하는 것이다. 인사청문회제도는 중앙정부의 고위공직자를 임명할 때 활용되는 것으로 국가기관의 주요 공직자를 임명할 때 국회의 검증절차를 거치게 함으로써 적격자를 임명하고자 하는 장치이다. 중앙정부 차원에서 인사청문회를 활용하는 목적은 대통령이 자의적으로 임명 및 지명하려는 공직후보자에 대하여 국회가 후보자의 직무능력이나 자질 및 도덕성 등을 검증함으로써 대통령의 자의적 인사권을 적절하게 통제하는 동시에 적격자의 임명을 통해서 보다 효율적이고 효과적인 국정 운영을 달성하기 위함이다. 현행의 인사청문회는 헌법에서 국회의 동의를 얻도록 되어 있는 공직후보자에 대해서는 인사청문특별위원회를 구성하여 인사검증을 실시하는 한편, 법률에 의거하여 실시하는 공직후보자에 대해서는 상임위원회가 주관이 되어 실시한다. 또한 인사청문회에서 국회의 동의대상이 되는 경우에는 국회의 인사청문 결과가 대통령의 후보자 임명에 대해 구속력을 갖게 되고, 청문결과보고서를 작성하게 되는 인사청문 대상자는 국회의 인사청문 결과와 무관하게 대통령의 임명이 가능하다. 이와 같은 중앙정부 차원의 인사청문제도를 준용하여 지방자치단체 산하기관의 기관장을 임명할 때 지방의회가 후보자의 직무능력과 자질 및 도덕성 등의 적격여부를 검증할 수 있도록 「지방자치단체의 인사청문회제도」를 도입하는 것이다. 지방자치단체의 인사청문회제도는 2014년 6.4 지방선거 이전에 새누리당의 선거공약으로 검토된 바 있고(금창호, 2014), 선거이후에 경기도와 제주특별자치도 등에서 부분적으로 실시한 바도 있다. 다만, 인사청문회의 도입이 자치단체장의 인사권을 제약하는 위법적인 것이라는 2013년의 대법원 판례에 따라 현실적인 한계가 있다는 지적이 있다. 그러나 당시의 대법원 판례는 지방의회에 의한 지방자치단체 산하기관장의 인사청문회가 상위법인 「지방공기업법」에서 규정하지 않은 제약을 조례로 규정하는 것이 위법이라는 취지이다. 따라서 「지방공기업법」과 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 산하기관장의 전문성과 경영능력을 판단하기 위한 지방의회의 인사청문회 절차를 규정할 경우 위법성을 해소할 수 있을 것으로 판단된다.

3. 도덕적 해이의 방지방안

지방자치단체 산하기관장의 임용이후 인사관리 공정성은 방만경영으로 대변되는 도덕적 해이를 방지하는 정책대안을 강구하는 것에 초점이 있다. 다시 말하면, 지방자치단체 산하기관의 경영과정과 경영결과 지역주민의 편익을 증진할 수 있도록 공식적인 감독을 강화하는 것이다. 이를 위해서는 전술한 역선택과 마찬가지로 현행의 법제를 개선하는 동시에 새로운 제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

1) 성과평가제도 확충

지방자치단체 산하기관장의 방만경영이라는 도덕적 해이를 방지하기 위한 우선적인 장치는 경영성과를 평가하는 제도이다. 이를 위하여 현행의 제도에서도 다양한 성과평가제도들이 적용되고 있다. 전술한 바와 같이 지방공사(공단)의 경우에는 경영성과계약의 이행실적 평가와 경영평가 및 업무성과평가를 그리고 지방자치단체 출자·출연기관의 경우에는 성과계약평가와 경영실적평가를 적용하고 있다. 그럼에도 불구하고, 지방직영기업의 경우에는 평가제도가 부재하고, 지방자치단체 출자·출연기관의 경우에도 실태분석에서 나타난 바와 같이 현재까지는 다수의 기관에서 성과평가가 적용되지 않고 있는 실정이다. 따라서 지방자치단체 산하기관장의 도덕적 해이를 방지하기 위한 일차적인 노력으로는 지방자치단체 산하기관 전체에 대한 성과평가제도의 적용이 확보되도록 하는 것이다. 지방직영기업의 경우 기관장이 공무원으로 임용된다 하더라도 민간인 기관장과 동일하게 경영과정과 경영결과에 대한 객관적이고 합리적인 평가를 통하여 지역주민의 신뢰를 확보할 필요가 있다. 뿐만 아니라 지방자치단체 출자·출연기관도 제정된 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 따라 향후에는 전면적인 성과평가제도의 적용이 예상되고 있지만, 현실적으로 성과평가제도가 적용될 수 있도록 적정한 모니터링 시스템이 가동될 필요가 있다. 더불어서 성과평가의 결과가 기관장에 대한 다양한 패널티로 연계되는 환류장치를 마련하되, 궁극적으로는 연임 또는 해임 등의 신분변동에도 적용될 수 있도록 하는 것이 도덕적 해이를 방지하는 최적의 효과를 확보할 수 있을 것이다.

2) 성과평가체계 개선

지방자치단체 산하기관장의 도덕적 해이를 방지하기 위한 일차적 개선이 전술한 성과평가제도의 확충이라면, 이를 효율화하기 위한 대안의 하나가 성과평가체계의 합리화이다. 즉,

성과평가제도가 모든 기관을 대상으로 전면적으로 실시된다하더라도 성과평가체계가 합리적으로 설계되어 있지 않을 경우에는 충분한 목적을 달성하기 어렵다. 현행의 성과평가제도는 기존의 다양한 논의를 거쳐서 보다 합목적성을 제고할 수 있는 방향으로 개선되어 왔다. 그럼에도 불구하고, 지방자치단체 산하기관장의 도덕적 해이를 전적으로 방지할 수 있는 체계로 구성되어 있지는 않다. 기존의 논의를 보면, 현행의 성과평가체계는 결과중심의 평가지표와 환경변화 대응전략에 대한 평가지표가 누락되어 있다는 비판이다. 물론, 기관장의 경영이 궁극적으로는 결과로 집약되는 것은 사실이지만, 목표설정과 자원관리 및 경영과정이 경영결과로 나타난다는 논리적 접근에 따른다면, 각각의 단계에 대한 합리적 비중설정이 충분히 검토될 필요가 있다는 것은 고려할만 하다. 뿐만 아니라 환경변화에 대한 대응전략이 정책준수라는 평가항목으로 반영되고 있지만, 이는 국가중심의 정책변화에 수동적으로 대응하는 것에 초점을 두고 있을 뿐 지역적이고 개별기관의 특성화된 경영환경에 대한 적극적인 대응으로 간주하기는 어렵다. 이러한 점에 비추어보면, 지방자치단체 산하기관의 목적과 기능의 특성을 감안하여 경영환경의 변화에 탄력적인 대응이 필요한 기관들을 대상으로 환경변화의 대응 전략을 심층적으로 평가할 수 있는 지표의 반영도 검토되어야 한다.

3) 기관일몰제 도입

지방자치단체 산하기관장의 도덕적 해이를 방지하기 위한 근본적인 대안으로 기관일몰제의 도입을 검토할 필요가 있다. 전술한 지방자치단체 산하기관의 추이에 따르면, 1969년 「지방공기업법」이 제정된 이래 지속적인 증가현상을 보여주고 있다. 물론, 지방자치단체 산하기관의 효능이 갖는 취지를 간과할 필요는 없지만, 지속적인 증설에는 합리적 근거가 취약한 이유들도 없지 않다는 점이다. 그리고 이와 같은 논거에 따라 설치된 산하기관들은 지역주민의 편익을 증진하기보다는 결과적으로 자치단체장의 정치논리를 확대 재생산하고, 나아가 지역주민의 부담을 가중시키는 원인이 되기도 한다. 특히, 지방공사(공단)과 달리 출자·출연기관의 경우에는 정치적 논리가 설치의 주요한 이유가 되기도 한다. 따라서 설치된 기관을 대상으로 기관장의 도덕적 해이를 방지하기 위한 대책을 강구하는 것도 중요하지만, 보다 우선적인 절차는 산하기관의 설치 억제와 더불어 설치된 기관을 대상으로 일몰제를 검토하는 것이 필요하다는 것이다. 이를 위해서는 「지방공기업법」 등에 기관일몰제에 관한 규정을 신설하고, 객관적이고 전문적인 진단이 가능한 한국지방행정연구원 등에서 정례적인 진단을 통해서 일몰여부를 진단하고, 그 결과를 해당 지방자치단체에 통보하도록 하는 시스템을 적용하는 것이다.

【참고문헌】

- 강성철·김상구. (2002). 지방공기업 인사관리의 개선방안: 부산광역시 지방공기업을 중심으로. 『지방과 행정연구』, 14(1): 75-95.
- 권순만·김난도. (1995). 행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로. 『한국행정학보』, 29(1): 77-95.
- 곽채기. (2010). 지방공기업 지배구조의 개혁방안. 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집: 286.
- 금창호 외. (2014). 『지방자치단체 출자·출연기관의 인사·조직운영의 개선방안』. 행정자치부.
- 금창호. (2014). 지방정부 인사청문회제도 도입. 여의도연구소, 지방자치발전을 위한 정책세미나 발표논문집.
- 김렬·이상철·권영주. (2005). 지방정부 그림자기관의 유형과 변형에 관한 연구: 경상북도 산하기관을 중심으로. 『대한정치학회보』, 13(2): 439-462.
- 김영태·한희현. (2013). 지방공기업 경영성과지표의 적합성 및 중요성 분석. 『재무와회계정보저널』, 13(2): 51-82.
- 김현. (2007). 정부투자기관 관리제도 변화에 따른 사장 임용유형별 경영성과 차이분석: 낙하산 인사를 중심으로. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 김호정. (2003). 조직문화, 리더십, 조직효과성의 관계: 부산광역시를 대상으로. 『한국행정학보』, 37(4): 103-123.
- 박현준·김상준·김해룡. (2003). 효과적인 투명경영 시스템 구축: 기업지배구조와 윤리적 의사결정 메커니즘. 한국인사조직학회 경영관련학회 통합학술대회 발표논문집.
- 신열·박충훈. (2010). 지방공기업 조작성의 실태와 발전전략: 경기도 시군 지방공사 사례를 중심으로. 『한국정책연구』, 10(1): 333-353.
- 안성규·곽채기. (2013). 지방공기업 기관장의 임용유형과 경영성과 간의 관계에 관한 연구. 『한국정책연구』, 13(4): 73.
- 안용식. (1997). 『현대공기업개론』. 전영사.
- 안전행정부. (2014). 2014 지방공기업현황.
- 안전행정부·지방공기업평가원. (2014). 2015년(2014년 보완포함) 지방공기업 경영평가편람.
- 여영현. (2008). 지방산하기관의 실태조사 및 그림자 조직화 방지연구. 『한국조직학회보』, 5(1): 83-115.
- 영남일보. 2014.7.15.
- 이영균. (2007). 지방자치단체 산하기관의 경영평가지표에 관한 연구. 『한국정책연구』, 7(2): 23-44.
- 이상철. (2014). 지방공기업의 기관장 리더십 유형과 경영성과에 관한 연구. 한국지방정부학회 춘계 학술대회발표논문: 603-620.

- 이상철·고수정·노인만·하상근. (2007). 지방준정부조직 표류과정의 효율성 분석. 『지방행정연구』, 21(4): 151-178.
- 이창길·임상규. (2013). 지방공기업 조직 및 인사부문 경영평가의 실효성 확보방안. 한국지방정부 학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 이창원·장부차. (2003). 지방공단의 조직효과성 평가모형 개발. 『한국행정학보』, 37(4): 281-302.
- 조기선. (2003). 지방공기업 사장 선출제도 개선방안: 광주광역시 공사·공단을 중심으로. 『공기업논총』, 15(1): 155-172.
- 조선일보. 2013.6.1.
- 조택·송희준·김호섭·이원희. (2005). 『정부산하기관 관리체계 개선연구』. 한국행정연구원.
- 진종순·왕홍파. (2014). 리더십과 직무만족, 그리고 조직몰입: 한국과 중국의 지방정부를 중심으로. 『지방정부연구』, 18(2): 57-83.
- 최길수·지충남. (2009). 지방공기업 CEO 경영성과계약제도의 개선방안을 위한 실증적 연구: 대전광역시 공사공단을 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 16(3): 307-327.
- 행정안전부. (2012). 지방공기업현황.
- Barnea, A., Haugen, R. A., and Senbet, R. W. (1985). *Agency Problems and Financial Contracting*. Prentice-Hall.
- Hart, Oliver and Bengt Holmstrom. (1987). The Theory of Contracts. in T. Bewley, ed., *Advances in Economic Theory*. Fifth World Congress. Cambridge: Cambridge University Press. pp.71-155
- Lane, Jan-Erik. (1995). Demarcation of the Public Sector. *The Public Sector: Concept, Models and Approaches*. London: Sage Publications.

금 창 호: 건국대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 「지방자치단체조합의 운영성과평가」, 1999), 현재 한국지방행정연구원에서 선임연구위원으로 근무하고 있다. 주요 관심분야는 인사관리, 조직진단, 광역행정 등이며, 논문으로는 “지방고위공무원단체도의 도입방안(2007)”, “참여정부의 지방분권정책 평가와 향후 발전과제(2009)”, “지방행정체제의 개편검토요건과 적정대안: 최근의 외국사례를 중심으로(2011)” 등이 있다(gch@krila.re.kr).

이 지 혜: 충북대학교에서 교육학 박사학위를 취득하고(논문제목: 자기결정성 학습동기, 메타인지, 자기주도적 학습능력 및 학습몰입과 학업성취 간의 구조적 관계 분석) 현재 서원대학교 교육학과 조교수로 재직 중에 있다. 주요 관심분야는 긍정심리학, 학습동기, 학습전략, 진로 등이다. 창의성과 학교교육(원미사, 2007) 번역서가 있고, “교육사의 심리적 소진과 주관적 안녕감과 의 관계: 조직몰입의 매개효과(2010)”, “구조방정식을 이용한 컨설팅장학 운영모형 검증: 시교육청과 도교육청의 비교를 중심으로(2012)” 등의 논문이 있다(wisdom56@sewon.ac.kr).

장 지 현: 숙명여대에서 경영학사, 영국 뉴캐슬대학교에서 교육학석사 및 충북대학교에서 교육학 박사를 받았다. 한국교원대학교 교육정책대학원 겸임교수, 충북대학교 평생교육원 전임연구원으로 근무하였으며, 현재 상명대학교(천안) 교양과정부 조교수 겸 교수학습지원센터 센터장으로 재직 중에 있다. 주요 학문적 관심분야는 교육행정 및 교육정책, 교육복지, 연구방법론이다. 주요 연구로서는 교육분야에서의 사회적 기업 적용가능성 연구(2012), 자율형 사립과 현장 컨설팅을 위한 기초연구(2010), 영국의 교육/학위제도 조사연구(2009), 학습자의 관점에서 본 대학의 우수강의 핵심요소 분석(2013), OECD 주요 국가들의 유아보육 및 교육정책과 국민행복도 관계 비교분석(2013) 등의 연구가 있다(jhjang07@gmail.com).

『지방행정연구』지의 게재논문 분석(1986-2014)을 통한 지방자치 및 지방행정의 연구동향 분석

The Research Trends of Papers in the Fields of Local Autonomy and Administration in the Korea Local Administration Review (1986-2014)

김 건 위* · 최 인 수** · 전 대 욱***

Kim, Kun-Wee · Choi, In-Su · Jeon, Dae Uk

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 지방자치 및 지방행정 연구의 성격과 분석 방법
- III. 『지방행정연구』지 게재논문의 내용과 특성
- IV. 결론

본 연구는 1986년 창간 이후 현재 100호를 발간한 『지방행정연구』지를 중심으로 축적되어 온 우리나라 지방자치 및 지방행정 연구의 내용과 성격을 진단하기 위한 목적을 지니고 있다. 이를 위해 본 논문은 우선 행정학 및 정책학 분야에서 지방자치 및 지방행정과 관련된 동향분석 선행연구를 통해 동 분야의 학문적 의미와 위상, 관련된 거시적인 흐름을 분석하고, 이러한 흐름 하에서 분석의 프레임워크를 도출하였다. 분석은 지난 1호부터 99호까지 게재된 총 902편의 논문 전수를 대상으로 기간별 게재동향과 연구분야의 분포, 키워드 분석 등을 수행하였다. 분석결과 지방행정의 환경변화 따라 IMF 및 2000년대 초반을 기점으로 게재편수와 공동연구가 증가하였고, 이러한 증가와 더불어 많은 연구가 순수 이론적인 내용 보다는 시사성있는 정책을 다루고 있다는 점에서 지방자치 시대의 정책연구가 확대되는 데에 있어서 지방자치 및 지방행정 분야에 있어서 국내의 권위있는 학술지로서 기여하고 있다는 사실을 확인할 수 있었다. 다만 지방행정의 일정 분야에 대한 편중도

* 한국지방행정연구원 자치행정연구실 지방3.0지원센터 수석연구원(주저자)

** 한국지방행정연구원 자치행정연구실 안전통일연구센터 수석연구원(공동저자)

*** 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터(LIMAC) 조사부장·수석연구원(교신저자)

논문 접수일: 2015. 3. 12, 심사기간(1차): 2015. 3. 12~2015. 3. 23, 게재확정일: 2015. 3. 23

가 심화되고 있으며, 다양한 지방자치 및 지역발전의 이슈를 폭넓게 다루고 있지 못하다는 점에서, 향후 선도적인 학술지로서 다양한 분야에 대한 통섭적이고 차별화된 연구논문을 장려하는 일련의 노력이 필요하며 이를 통해 더욱 실효성있는 한국의 지방자치를 선도하는 학술지로서 자리매김해야 한다는 시사점을 남기고 있다.

□ 주제어: 지방행정연구, 지방자치론, 지방행정학, 연구동향 분석, 정책분야별 분석, 키워드 분석

This study aims at finding trends of research and policy studies in the field of local autonomy and administration with analyzing all the papers published in the *Korea Local Administration Review* (KLAR) during 1986–2014, from the first to the 99th issues of the journal. The authors first refer to review and trend-analysis papers published in some of academic journals domestically or internationally authoritative in the fields of study so as to explain macroscopic trends of research in local autonomy and administration as well as to develop the framework of the analyses of this study. The authors moreover categorize all the 902 papers published in the *KLAR* by time period, authorship, article types, main topics, and keywords to explain key features and dynamics of the research trends in the field of local autonomy and administration in Korea. The results imply that the *KLAR* has contributed and played in a leading role in the field of policy study evidently since the beginning of 2000's when the local autonomy institutionalized again in Korea and the policy studies and relevant coworking papers drastically increased, and also that the *KLAR* currently needs to endeavor to encourage more wide and specialized area of research so as to avoid narrow focuses of current research papers and to maintain the current lead and contributions in the field of local autonomy and administration study.

□ Keywords: Korea Local Administration Review, local autonomy, local administration, research trends, areas of policy studies, keyword analysis

I. 서론

지방행정연구 100호를 맞이하여 그간 추진되었던 지방행정 전반의 학문적 본질과 특성, 경향성 등을 진단하고 이를 기초로 향후 지방행정 분야의 학술적 발전을 위한 전망과 제언 등에 대한 종합적 논의가 필요한 시점이다. 본 논문은 이와 같은 필요성에 부응하여 과거의 축적된 연구논문들에 대한 분야별 분석과 학술연구의 경향성을 진단하고자 하는 목적으로 추진되었다. 이러한 목적 하에 본 연구를 통해 지방자치와 지방행정 분야에 있어서 미래의 학술적 발전을 담보하는데 중요한 기여를 할 수 있을 것으로 기대한다.

특히 짧은 학문적 역사와 연구대상 및 방법론상의 취약성에도 불구하고, 견고한 하나의 학문분과(a discipline)로 자리 잡은 지방자치론과 지방행정학의 견지에서 과거에 대한 자기 성찰은 더욱 큰 의미를 지닌다. 우리나라에서 이러한 분야를 전담하는 본 연구지가 통권 100호를 맞이하였다는 사실은 상기와 같은 분야가 학술적으로 자리를 잡고 이를 연구하는 많은 국내외 연구자들이 활발히 논의를 진행하고 있다는 사실을 반영하고 있으며, 향후 이 분야가 학술적으로나 실제적으로도 매우 중요하며 더욱 많은 논의가 진행될 수 있음을 시사한다. 이러한 시점에서, 지방자치론과 지방행정학을 연구하는 많은 학자와 연구자들에게 있어서 동 분야의 가장 권위있는 학술지인 『지방행정연구』지를 중심으로 이에 게재된 논문들에 대한 분석을 통해 연구동향을 진단·공유하며, 현재까지의 지방행정학에 대한 학문적 연구성과를 회고하고 향후 방향을 조망하는 작업은 더 이상 미룰 수 없는 과제이기도 하다.

따라서 본 논문은 지난 반 세기동안 한국 지방자치 및 지방행정학계에서 축적해 온 우리 사회의 현상에 대한 연구의 내용과 방법이 시대 흐름에 따라 어떻게 달라지고, 지역 및 국가 발전에 어떤 기여를 하여 왔는가를 회고하며, 이를 바탕으로 지속적인 발전을 위하여 필요한 향후의 노력이 무엇인가를 전망하고자 한다. 이를 위하여 본 논문에서는 1980년대 동 연구지가 창간된 이래 1호부터 99호까지 발표된 902편의 모든 논문을 대상으로 지방자치 및 지방행정 연구의 경향과 특성을 분석하였다.¹⁾ 구체적으로 논문의 제목과 연구분야, 주제어 및 실제적인 적용분야 등을 분석하여 발표된 논문의 세부적인 분야와 연구경향을 일목요연하게 정리하여 제시하고자 한다.

따라서 본 논문은 2장에서 우선 지방자치 및 지방행정 연구에 대한 개념적 고찰로서 한국의 지방자치(행정) 등장배경과 성장과정 등을 요약하며, 본 논문의 분석을 위한 선행연구 분

1) 이 글을 위하여 관련 자료를 분석하는데 참여한 한국지방행정연구원 양은경 객원연구원의 노고에 감사 드린다.

석을 통해 연구의 분석틀을 도출한다. 아울러 3장에서는 지방행정연구지에 수록된 총 902편의 게재논문 전수를 대상으로 그 내용과 특성을 분석한다. 구체적으로 1절에서는 시대별 분포 및 논문성격별 분포를, 2절에서는 공동연구자에 관한 동향분석을 제시한다. 또한 3절에서는 지방자치 및 지방행정 정책분야별 게재논문별, 4절에서는 논문주제별 분포를 제시하고 그 트렌드의 분석을 제시한다. 5절에서는 지방행정연구지에 게재된 논문에 대한 핵심주제어(keywords)에 대한 분석을 제시한다. 마지막으로 4장의 결론에서는 연구결과를 요약하고, 지방행정연구지의 동향분석 결과를 정리함과 동시에 본 논문의 의의 및 한계, 추후 연구방향을 제시한다.

II. 지방자치 및 지방행정 연구의 성격과 분석 방법

1. 지방자치론과 지방행정학의 학문적 성격

1) 학술적 분야로서의 인식

제2차 세계대전 이후, 세계 각국에서 지방자치론의 관점에서 지방행정, 특히 도시행정의 중요성에 대한 인식이 고조되는 상황이 나타나게 된다. 이유는 근본적으로 도시가 한 나라의 경제력, 정치적 영향력, 사회적 중요성 등에 있어 큰 비중을 차지하고 있기 때문이다. 따라서 지방행정 내지 도시행정을 체계적으로 연구하려는 경향이 현재까지 지속되고 있다고 할 수 있다.

정치·행정이원론(politics-administration dichotomy)에 따라 행정을 정치에 의하여 결정된 국가의사를 집행하는 한 기술과정으로 파악한 능률행정학(기술적 행정학)은 행정·관리동질론에 입각하여 행정과 기업경영의 동질성을 주장하는데 그치지 않고(Wilson, 1953: 65-75),²⁾ 나아가서는 중앙정부의 행정이나 자치단체의 행정도 본질적으로 유사한 것으로 이해하였던 것이다. 따라서 국가행정과 마찬가지로 지방행정도 사기업경영의 이념인 능률성과 합리성을 추구하는데 그쳤던 것으로만 이해하였다. 대표적인 예가 국가행정에 관한 1910년의 '절약과 능률에 관한 대통령 위원회'(President's Commission on Economy and

2) Wilson은 행정은 분야는 경영의 분야이며, 정치의 고유영역 밖에 존재한다고 하면서 행정문제는 정치문제가 아니라고 최초로 주장하였다. 그 밖에 유사한 견해를 가진 학자로는 William F. Willoughby, Leonard D. White, Luther Gulick 등이 있다.

Efficiency)와 지방행정에 관한 1906년의 ‘뉴욕시 도시조사국’(New York Bureau of Municipal Research)이 그 대표적인 예이다. 이와 같이 행정의 관심이 능률성과 합리성을 증진하는데 불과했던 20세기 초기에는 국가행정과 지방행정은 본질적으로 차이가 없으므로 지방행정을 행정학으로 분리하여 독자적으로 연구해야 할 필요가 없었던 것이다.

1950년대 이후 산업화와 도시화가 진전됨에 따라 지역 및 도시에 대한 학문적 관심이 높아지기 시작하였다. 오늘날의 도시의 사회구조 및 산업이 복잡화·다기화 되었고 한편으로는 상호 밀접한 관련을 유지하지 않으면 안되게 되었다. 한편 도시화 추세는 농촌을 상대적 낙후지역으로 만들고 있으며 이농현상을 가속화시키게 되었다. 이에 따라 파생된 문제를 발생시키고 있어 지방행정을 과거와 같이 능률성·합리성을 추구하는 데에는 한계가 나타날 수밖에 없게 되었다.

2) 학문성 논쟁

지방자치 및 지방행정에 대한 연구가 과연 하나의 독립된 과학으로서 성립될 수 있는가? 만약 성립될 수 있다면 그 이론적 근거는 무엇이며 성립의 전제가 되는 조건이 무엇인가. 또한 지방자치론 그리고·혹은 지방행정학이 행정학의 체계에서 어떠한 위치를 차지하는가라는 일련의 의문이 제기될 수 있다. 학자들 중에는 이 분야를 포괄하여 지방행정학(the science of local government) 또는 도시행정학(the science of municipal government, Kommunalwissenschaft)이라는 용어를 사용하고 있는 사람도 있으나 이러한 물음에 대하여 만족할만한 답을 줄 수 있을 정도의 연구는 그간 많지 않았다.

일반적으로 과학이나 과학적 방법은 일정한 수의 가설과 원칙(assumption and principle)으로 특성화되어 진다. 지방행정학이 무엇을 의미하는가라는 물음에 대한 해답은 지방행정이란 표현을 검토함으로써 얻을 수 있다. 이 해답들은 궁극적으로 모든 학문연구의 기초를 제공하는 일련의 과학적 원칙을 표시하는 것이다.

Isaak(1981: 23-31; 51-66)에 의하면 하나의 학문이 성립되려면 최소한 세 가지 요건을 충족해야 한다고 한다. 첫째, 일정의 유형의 결정론(determinism)이나 보편적 인과법칙(law of universal causation)을 전제로 해야 하고, 둘째, 경험적 명제(empirical proposition)에 기초를 두어야 하며, 셋째, 체제적 성격(systemic nature)을 가져야 한다. 또한 그 목적은 경험적 일반화(generalization)를 구성하고 검증하며, 체제이론(system theory)을 발전시키고, 마지막으로 그것을 설명하며 예측할 수 있어야 하는 것이다. 한편 Dyke(1978: 191-195)는 학문에 관한 정의의 공통요소로서 검증가능성(verifiability), 체제(system) 및 일반성(generality)을 들고 있다.

3) 연구대상의 특수성

행정학 연구의 필요성은 일반적으로 인정되고 있지만 지방자치나 지방행정을 일반행정에서 분리하여 독자적인 학문영역으로 연구할 필요가 있는가라는 문제가 제기되어 진다. 이 주장이 타당하려면, 첫째로 지방자치 혹은 지방행정이 일반행정과는 다른 특수한 인식대상을 가지고 있어야 하며, 둘째로 그 인식대상에 대하여 연구할 가치가 있어야 한다.

지방자치 혹은 지방행정의 특유한 인식대상은 다음과 같다(정세욱, 1994: 46-47). 첫째로 지방정부 혹은 지방자치단체의 행정과 주민의 관계를 그 주요대상으로 한다. 지방자치론과 지방행정학은 행정학에서 다루지 않은 지방선거, 주민의 정치의식, 주민의 행정참여, 주민조직, 민중통제(popular control) 등을 그 연구대상으로 하는 것이다. 이러한 연구의 특수성은 지방행정학의 발달이 지방자치를 중심으로 이루어졌기 때문이다.

둘째로, 주민의 일상생활에 직결되는 분야 및 비권력적인 분야를 그 대상으로 한다. 국가행정은 성질상 국가의 존립·유지에 관련된 분야, 전국적으로 기준의 통일 또는 조정을 요하는 분야, 권력적·통제적 분야, 전국적·광역적 규모의 분야와 같이 전국적인 통일성을 유지하거나 국민 전체의 이해에 관련되는 분야와 권력적인 분야를 그 대상으로 하는데 비하여 지방행정은 주민들의 일상생활에 직접 관련되는 분야와 비권력적인 분야를 그 대상으로 한다. 이와 같이 국가행정과 지방행정은 그 담당하는 분야와 대상이 상이하므로 그것을 연구하는 학문도 달라야 하는 것이다.

셋째로 지역과 주민을 대상을 그 특수성과 개별성의 관점에서 인식한다. 지방자치단체의 구역은 중앙정부가 행정사무처리의 능률성·합리성의 관점에서 전국적·획일적으로 획정한 것이 아니라 오랜 역사 속에서 토착민들에 의하여 형성된 생활공동체를 중심으로 하는 지역적 범위의 동시에 경제적·사회적 생활권을 이루는 것이므로, 중앙정부가 지방의 특수성을 무시하고 전국적인 능률성의 요구만을 고려하여 그 구역을 임의로 변경할 수 없는 것이다.

넷째로, 지방행정을 지방정치와의 긴밀한 관계 하에서 연구하며 지방정부 형태도 특수한 점이 다르다. 자치단체의 행정에 있어서는 정치작용과 행정작용이 긴밀히 관련되어 있으므로 지방행정의 연구는 행정학에서의 범위에 한정되는 것이 아니라 지방정치도 그 연구대상에 포함된다. 특히 의결기능과 집행기능을 단일기관으로 귀속시키는 의회형(parliamentary system)과 위원회형(commission form)을 채택할 때에는 지방행정에서 지방정치를 거의 분리할 수 없게 된다.

이상의 네 가지의 특수한 인식대상은 일반행정의 연구로부터 지방자치와 지방행정을 분리하여 독자적인 연구를 하게 되는데 충분하다고 생각된다. 그러므로 지방자치론 혹은 지방행정학은 그 특수한 대상을 깊이 연구하여 학문으로서의 독자적인 체계와 방법론을 정립해야

할 것으로 생각된다.

2. 선행연구 및 분석 자료³⁾

1) 미국 행정학의 경향

국외에서 학술지 분석 연구는 일찍이 행정학 전문지인 Public Administration Review (PAR)가 가장 먼저 나타났으며 논문의 분량도 많지 않았다. 이외에 Administration & Society(A&S), Public Administration Quarterly(PAQ), Administration Science Quarterly(ASQ) 등을 대상으로 국내와 비슷한 시기에 이루어진 것으로 판단된다.

먼저 Perry & Kraemer(1986: 215-226)는 PAR를 대상으로 1975-1984년까지 학술지에 게재된 논문 289편을 주제(subject matter), 연구비지원(source of reserch support), 연구단계(research stage), 접근방법(general research approach), 실증적 분석방법(method of empirical analysis)의 5가지 항목으로 나누어 분석을 하였다. 연구결과, 주제에서는 공공정책이 51편, 연구비 지원이 없는 논문은 238편, 연구단계는 문제제기가 108편, 접근방법은 실증적 분석이 151편, 경험적 분석방법은 비실증적 논문이 138편으로 가장 많이 나타났다.

후속 연구로는 Stallings & Ferris(1988: 580-587)도 PAR을 대상으로 1940-1984년까지 게재된 논문들을 분석하여 45년동안 행정학 연구의 경향을 파악하였다. 이 연구에서는 접근방법, 연구설계, 논문주제(정책-관리), 정부수준(연방-주-지방), 연구자의 특성(순수-지원)으로 분류하였다. 그 결과 9개의 기간 중에서 지방과 연방수준의 연구와 연구비지원논문 경향을 제외하고는 시기별로 유의미한 변화차이가 나타났다.

이외에도 다른 연구가 여러 개가 있지만 Newland(2000: 20-38)가 행정학의 연구방법과 경향을 위주로 PAR과 ASPA 양대 학술지의 경쟁상황과 차이점에 대해 비교논의를 하였다. 즉 이론과 실제의 연계문제와 그 방안에 대해 PAR과 ASPA는 약간의 경향차이는 있으나 행정의 세계화와 지방화로 인한 도전상황에 대해 양대 학술지는 공동으로 노력하고 있다고 주장하였다.

Strib & Roch(2005)는 미국 행정학의 연구경향을 분석한 여러 연구를 종합, 정리하면서 미국 행정학의 주요 과제로 연구를 위한 유용한 자료의 부족, 연구지원금의 부족, 행정학 교육에서 실무중심의 교육으로 인한 연구의 중요성 저하, 박사학위 논문의 낮은 질, 박사과

3) 지방자치 및 지방행정을 별도로 다룬 연구는 거의 찾아볼 수 없어 이를 포괄하는 행정학의 경향분석을 중심으로 기술한다.

정 교육의 비효율성을 들고 있다. 또한 행정학 연구의 세 가지 딜레마로 이론지향적 연구와 문제지향적 연구간의 논쟁, 연구방법론간의 논쟁, 행정학의 연구가 학계의 수요를 반영하여야 하는지 실무자들의 수요에 초점을 두어야 하는지에 대한 논쟁을 논의하였다.

상기 연구외에 다른 연구를 참고하면 미국 행정학의 경향은 시대의 흐름에 따라 연구영역의 관심분포 변화와 방법론의 변화를 확인하는 연구들과 3-10년간 연구시점을 기준으로 최신의 연구경향을 분석한 연구, 기고자의 특성에 집중한 연구, 학술지 편집자들과 회원들을 대상으로 설문문을 통해 학술지의 등급을 평가한 연구 등이 존재한다. 연구경향을 분석한 연구들은 연구성격, 주제, 제1저자의 소속기관, 연구방법, 통계기법, 제도적 지원여부, 연구비의 원천 등에 관해 분석하고 있다(Lan & Anders, 2000).

2) 한국 행정학 연구경향

한국행정학회가 1956년 설립된 이후 무수히 많은 행정학 연구가 이루어졌고, 이러한 연구들의 경향을 분석하는 연구도 상당수 이루어졌다. 백완기(2005: 3)는 행정학의 연구경향을 분석한 연구들을 다음과 같이 분류하고 있다. 첫째, 연구주제 및 내용의 변화와 접근방법의 변화를 중심으로 다룬 연구, 둘째 한국행정학의 연구경향에 대한 비판과 방향제시를 하는 연구, 셋째 이론적 대표 연구물 등을 중심으로 하는 연구, 넷째, 하부 분야중심의 연구 등 4가지 유형으로 분류하고 있다.

<표 1> 행정학 관련 연구경향에 대한 선행연구

저자	분석대상 학술지	분석논문편수	분석기간	주요 분석기준과 내용
안병만(1986)	한국행정학보	291편	1967-1985	행정학의 특징, 내용변화, 학문적 성숙
김인철 (1992)	한국행정학보, 한국정치학회보	210편	1967-1991	연구성향 및 특징, 이론적 경향, 연구 방법론의 비교
하태권 (1995)	한국행정학보, 한국정책학회보 외 학술지 2종, 주요대학 학위논문	50편	1965-1995	연구영역, 연구결과, 연구과제
권경득 (1996)	한국행정학보	541편	1967-1995	기본사향, 연구영역, 연구방법에 의한 분류 및 분석
김태일·서주현 (1998)	한국행정학보	101편	1991-1997	설문조사를 이용한 연구들에서 발견된 연구방법론적 문제점을 실증적 분석
한태천(2000)	한국행정논집	315편	1989-2000	기본사향, 연구영역, 연구방법에 의한 분류 및 분석

저자	분석대상 학술지	분석논문편수	분석기간	주요 분석기준과 내용
목진휴·박순애 (2002)	한국정책학회보	277편	1992-2001	Laswell의 관점을 반영하여 정책학의 학문적 정체성 및 연구경향을 파악 연구자 통계, 연구영역, 연구방법을 분석
이병렬·박기관 (2002)	한국지방자치학회보	342편	1989-2001	한국 지방자치 연구의 세부 연구영역과 연구방향성 파악
주상현(2002)	한국행정학보	455편	1995-2001	연구영역, 연구방법에 의한 분류 및 분석
우양호·홍미영 (2004)	지방정부연구	271편	1997-2004	연구자 수, 연구유형, 연구자 특성, 연구비 지원, 연구목적, 연구영역, 접근방법, 기법연구
권경득(2006)	한국행정학보	1164편	1967-2006	연구비지원, 연구영역, 연구방법
박순애(2007)	한국행정학회 연구용역/ 한국행정학보	217편/ 1164편	1967-2006	시대별 연구과제와 연구영역
김대진·오수길 (2007)	한국행정학보	1513편	1967-2005	연구자들의 최종학위, 연구자소속, 공동 연구 비율, 공동연구자와의 관계 거버넌스적 관점에서 연구대상 분류
권해수·신무섭 (2009)	한국사회와 행정연구	540편	1991-2005	연구영역
최영훈·이강준 (2009)	한국행정학보 공동저술 논문	294편	1989-2008	연구분야, 성별, 소속기관, 지도관계
최상한(2010)	SSCI학술지에 게재된 한국행정학 연구자들의 논문	72편	2000-2009	연구자 배경, 연구영역, 연구방법, 통계 분석 기법, 연구비지원, 피인용횟수

첫 번째, 비교적 대량의 연구논문을 분석한 연구가 존재한다. 이러한 연구들은 보통 연구자의 특성, 연구영역, 방법론, 연구비지원 유무, 연구초점 등과 관련하여 각 시기별 변화과정에 초점을 맞추고 있다. 이러한 연구들의 특징을 정리하면 첫째, 한국 행정학 연구는 환경의 변화와 정부의 수요에 대응하여 변화되어 왔다. 이러한 예로 지방자치제 실시 이후 지방·도시행정 분야에 대한 연구가 증가하였다는 점을 들 수 있다. 둘째, 시간의 경과에 따라 행정학 연구의 산출이 양적으로 급격히 증가하였고, 연구분야가 보다 다양해졌으며, 문제해결 지향적 연구로 그 초점이 옮겨가고 있다. 셋째, 연구방법에서 양적연구가 다수를 차지하나 질적 연구도 증가하는 추세이며, 양적연구 내에서도 고급통계기법의 활용이 늘고 있다. 넷째, 국내 대학 출신과 지방대 소속 박사의 논문게재 건수가 늘어나고 있으며, 소속기관의 지역적 위치에 따라 연구분야가 분화되는 경향이 있다. 예를 들어 소속기관이 지방에 위치한 경우 중앙정부기관보다는 지방정부에 대한 연구가 활발히 이루어지고 있다. 마지막으로 초기에는 주로 미국의 이론 및 사례를 단순히 소개·인용·분석하는 것이 주였다면 현재는 이를 한국적

상황에 적용하여 한국의 현상문제를 이해하려는 경향이 늘었다는 점에서 행정학의 한국화 시도가 늘어났다고 평가할 수 있다.

두 번째, 비교적 단기간(5-10년) 산출된 학술지의 연구경향을 분석한 연구들이 있다. 이러한 단기 특정 학술지의 연구경향을 분석한 연구들은 연구대상이나 분석방법에 있어서 차별화되어 있지만, 한 시기 전반적인 연구경향의 특징을 구체적으로 나타내기에는 한계가 있을 수 있다.

3) 시사점

행정학 연구경향에 관한 선행연구들은 보통 제목·키워드·초록만을 중심으로 분류하고 있어 어느 정도 자의성을 가지고 있을 수밖에 없다. 하지만 이러한 한계 외에도 자료를 분석하는데 있어 크게 두 가지 문제점을 가지고 있다고 할 수 있다.

첫째, 대다수의 선행연구에서 분류기준으로 활용하는 행정학 문헌관리 분류 시스템이 망라성과 포괄성에 한계를 가지고 있을 뿐만 아니라, 급변하는 행정학의 흐름을 제대로 반영하지 못하는 측면이 있을 수 있다. 둘째, 많은 선행연구들이 분류기준의 조작적 정의를 포함하고 있지 않다. 개념상의 분류기준만 제시할 뿐, 실제 연구물을 어떠한 기준에서 분류하는지를 구체적으로 언급하고 있지 않아 반복가능성 및 객관성이 취약하고 연구자의 전문분야의 관점에 따라 상이한 분석결과가 나타날 가능성이 있다.

3. 『지방행정연구』지 게재논문 연구동향 분석을 위한 분석의 틀

지방자치 및 지방행정 관련연구가 축적해 온 연구의 본질과 특성을 일목요연하게 보여주는 분석의 틀 또는 접근방법을 정리하기는 쉽지 않다. 지방자치론 및 지방행정학의 학문적 특성에서 유추할 수 있듯이, 해당분야의 연구범위와 접근방법, 참여자의 성분 등이 다른 어떠한 학문분과보다 모호하고 가변적이기 때문이다.

그럼에도 불구하고 학문의 성과를 분류하는데 요구되는 공통요소는 대체로 시간적·공간적 속성, 연구대상과 분석수준, 연구모형과 분석방법, 데이터의 특성, 행정과정과 지방행정분야 등일 것이다. 이들은 앞에서의 선행연구에서 행정학의 분석에 거의 공통적으로 제시된 요소들이다.

첫째, 현대적 의미의 지방자치론 및 지방행정학은 1960년대부터 2014년까지라는 다소 명확한 시간적 경계를 갖고 있다. 즉, 지방자치의 중단(1961-1991), 제6공화국 헌법과 지방의회 구성(1991-1995), 지방자치의 전면실시(1995-현재) 등 이러한 50여년의 시간대

별 흐름은 대체로 10년 주기로 나누어 이해될 수 있다. 하지만 이 연구에서 연구대상으로 삼는 『지방행정연구』지가 1986년부터 발간이 된 관계로 이 시점을 시작점으로 5년 단위로 분석을 하고자 한다.

둘째, 지방자치론 및 지방행정학이 지역적 현상에 대한 연구라는 점에서 그 공간적 위상은 특정 지역이나 개별 국가 및 지방자치단체에 대한 연구 또는 이들 사이의 연구 등으로 분류된다. 이 문제는 개인이나 집단의 심리나 행태에 대한 미시적 분석(micro analysis)과 지역이나 국가 단위의 거시적 분석(macro analysis) 등 분석수준과 연계되어 있다.

셋째, 사회과학에 대한 접근방법은 전통적으로 규범적 접근방법과 실증적 접근방법의 두 가지로 요약된다. 전자는 행정현상에 대한 이해와 대안제시에 대한 규범적 가치판단을 허용하는 반면, 후자는 실증적 사실 확인에 따른 서술과 그에 근거한 처방을 허용한다. 물론 연구에 따라서는 양자를 구별하기 어려운 혼합적인 연구도 있다.

넷째, 지방자치 및 지방행정의 분야별 분류이다. 연구주제는 설명하려고 하는 현상이 속한 범주인 연구대상(Locus)과 그 현상에 대한 이해를 하기 위한 특정 지식체계 또는 이론체계(Focus)로 분류할 수 있다. 행정학에서 가장 오래된 학회인 한국행정학회는 1991년 행정학 연구자료를 분류하여 데이터베이스를 구축하기 위해 행정학분야 학술정보체계를 개발하였다. 이 가운데에서 대분류체계로서 “지방자치 및 (지방)행정”은 이론, 역사, 지방의회, 지방행정, 지역개발, 지방재정, 기타로 분류하고 있다. 본 연구에서는 이러한 대분류를 받아들여, 이를 기초로 행정학 DB에서 분류하는 분야, 즉 행정이론부터 여타의 분야를 중분류하고 이를 토대로 세분류(키워드 분석)하는 방법을 택하였다.

한편 연구자료는 1986년 『지방행정연구』 창간호 제1호부터 2014년 12월까지 발간된 제99호까지 총 902편의 논문을 분석하였다. 통계기법은 빈도분석을 위주로 활용하였으며, 엑셀을 활용한 키워드 분석 등을 병행하였다.

<표 2> 연구의 분석 틀

분류기준	분류내용
시간 범위	- 1986-현재까지를 5년 단위로 분할
연구영역1 (대분류)	○ 지방의회 ○ 지방행정 ○ 지역발전 ○ 지방재정
연구영역2 (중분류)	- 조직: 관료제, 조직행태, 조직문화, 조직혁신 등 - 인사: 인사제도, 후생, 교육훈련 등 - 재무/예산: 예산제도·과정, 재정정책, 조세제도 등

분류기준	분류내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 정책: 경제, 복지, 교육, 환경·에너지, R&D 정책 등 - 행정서비스: 서비스유형, 전달방식, 서비스비용, 고객만족도 등 - 시민사회: 참여, 사회적자본, 신뢰, 삶의질, 사회문제 등 - 지방행정 일반: 이론, 방법론, 지방행정사, 행정개혁, 정치경제, 부패 등
연구영역3 (세분류/ 키워드)	<ul style="list-style-type: none"> <li style="width: 50%;">- 방법론, 이론, 연구활동 <li style="width: 50%;">- 조직관리 <li style="width: 50%;">- 거버넌스 <li style="width: 50%;">- NGO·NPO <li style="width: 50%;">- 가치, 원칙 <li style="width: 50%;">- 정책과정 <li style="width: 50%;">- 재난, 환경, 기술, 에너지 <li style="width: 50%;">- 지방행정 <li style="width: 50%;">- 정치 <li style="width: 50%;">- 보건, 교육, 복지 <li style="width: 50%;">- 경제 <li style="width: 50%;">- 평가 <li style="width: 50%;">- 감정, 감성 <li style="width: 50%;">- 부동산, 산업정책 <li style="width: 50%;">- 저출산, 고령화, 여성 <li style="width: 50%;">- 인터넷, 정보, 지식 <li style="width: 50%;">- 다문화 <li style="width: 50%;">- 서비스 <li style="width: 50%;">- 갈등 <li style="width: 50%;">- 규제

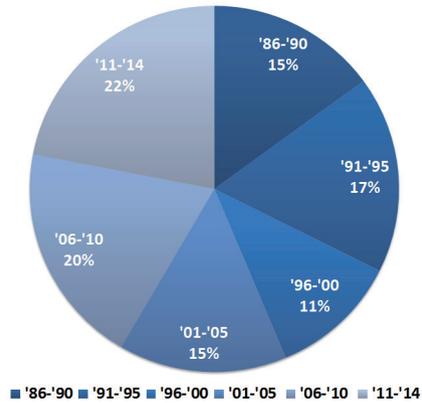
Ⅲ. 『지방행정연구』지 게재논문의 내용과 특성

1. 시대별 분포 및 논문성격별 분포

지방의 주민들이 일상생활과 관련한 사무를 중앙행정의 간섭이나 통제를 받지 않고 자기의 의사와 책임 아래 스스로 또는 그 대표자를 통하여 수행하는 행정을 의미하는 지방행정은 30여년간 단절되었던 지방자치체가 1995년도에 본격적으로 행해지면서 그 의미가 크게 확대되었다고 할 수 있다. 이러한 지방행정에 대한 학술적이며 정책적인 내용과 특성을 다루는 『지방행정연구』지는 이보다 10년이 앞선 1986년에 1호가 발간되었으며, 시대를 거듭하며, 100호에 이르게 되었으며, 지방행정에 필요한 효율적인 지방정부뿐 아니라, 중앙정부의 정책에도 필요한 지식을 공급하는데 크게 기여하였다. 본 연구에서는 1986년부터 2014년까지 발간된 『지방행정연구』지에 대해서, 그중 누락과 손실로 인해 구하지 못하는 자료를 뺀 902개의 논문자료를 분석하였다.

<표 3> 『지방행정연구』 게재논문의 시대별 분포

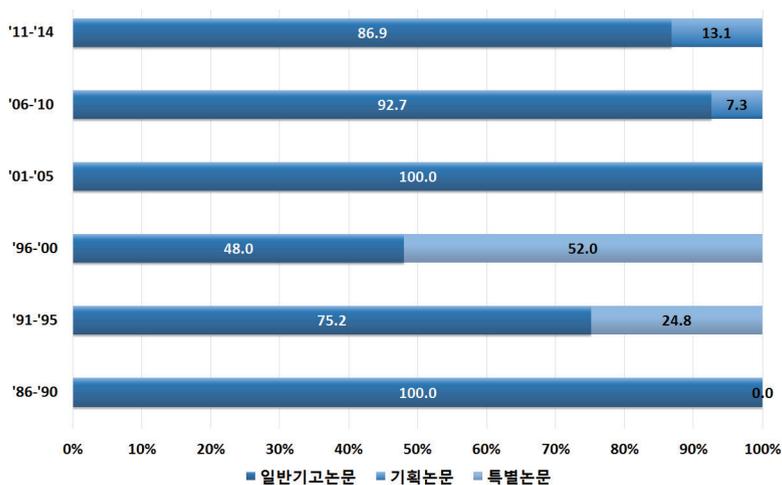
지방행정연구	합계	'86-'90	'91-'95	'96-'00	'01-'05	'06-'10	'11-'14
	902 (100%)	135 (15.0%)	157 (17.4%)	102 (11.3%)	133 (14.7%)	177 (19.6%)	198 (22.0%)



<그림 1> 『지방행정연구』 게재논문의 시대별 분포

<표 4> 『지방행정연구』 게재논문의 성격별 분포

지방행정연구	합계	일반(기고)논문	기획논문	특별논문
합계	902(100%)	771(85.5%)	39(4.3%)	92(10.2%)
'86-'90	135(100%)	135(100%)	0(0%)	0(0%)
'91-'95	157(100%)	118(75.2%)	0(0%)	39(24.8%)
'96-'00	102(100%)	49(48.0%)	0(0%)	53(52.0%)
'01-'05	133(100%)	133(100%)	0(0%)	0(0%)
'06-'10	177(100%)	164(92.7%)	13(7.3%)	0(0%)
'11-'14	198(100%)	172(86.9%)	26(13.1%)	0(0%)



<그림 2> 『지방행정연구』 게재논문의 성격별 분포

지난 30여년 동안의 지방행정에 대한 연구는 5년 단위의 분석에서 도입초기인 1986년부터 1990년에는 135편의 논문이 게재되어 전체의 15%를 차지하고 있으며, 이후 1991년부터 1995년에는 157편(17.4%)로 약간 증가하였으나 지방자치제가 전격 시행된 1995년이후인 1996년부터 2000년은 오히려 전체 논문이 102편으로 크게 감소하는 것을 볼 수 있다(표3 및 그림1 참조). 이전기간에 비해 90-95년까지 기간의 약한 증가는 초기 5년간 존재하지 않던 특별논문 제도의 도입에 따른 것으로 보이며, 96-00년까지 감소는 그나마 특별논문이라는 제도에 의해서 논문게재편수의 대량으로 감소하지 않게 되었다(표4 참조).

지방자치 민선 1기는 95년부터 98년까지 3년의 기간으로 진행되었으며, 98년 이후 민선 2기부터는 4년 임기의 정상적인 지방자치제도가 진행되었다. 97년말에 IMF로 대변되는 경제위기로 인해, 한국경제는 허리띠를 졸라매는 재정적 어려움에 처했으며, 이러한 경제위기의 여파는 연구분야에 더욱 크게 영향을 미치고 이러한 영향에 따라, 학술연구활동의 위축으로 인해 『지방행정연구』지의 논문이 감소된 것으로 보인다.

한편 97년의 경제위기로부터 서서히 벗어나며, 지방자치제가 안착되기 시작하고, 그로부터 지방행정에 대한 분야의 확대와 정책적 수요의 증가는 다시금 『지방행정연구』 논문수의 증가를 가져온다. 2001년부터 2005년까지는 133편의 논문이, 2006년부터 2010년까지는 177편의 논문이, 그리고 2011년부터 2014년까지는 198편이 게재되었다. 특히 11년부터 14년까지는 4년의 기간임에도 불구하고 많은 논문편수가 실리게 된 것은 경제위기로 인해 사라졌던 특별논문제도가 06년부터 다시 기획논문의 형태로 부활된 것과 2000년대 초반부터 하계를 비롯한 연구자들의 연구실적이 논문을 중심으로 평가되는 상황이 반영되었기 때문으로 보인다.

앞에서도 일부 언급된 것과 같이 지방행정연구는 논문성격별로 일반(기고)논문, 기획논문, 특별논문으로 구분될 수 있는데, 분석된 902개의 논문중 일반(기고)논문은 전체적으로 771편으로 85.5%를 차지하고, 일정한 기간에 명칭이 변경되었으나, 유사한 성격을 띠는 특별논문(92편, 10.2%)과 기획논문(39편, 4.3%)은 총 131편으로 전체의 14.5%를 차지하였다.

『지방행정연구』 발간의 초기인 1986년부터 1990년까지의 기간과 2001년부터 2005년까지의 기간에는 기획논문이나 특별논문이 없이 모두 일반기고논문으로 게재되었다. 한편 1991년부터 2000년까지의 기간에는 특별논문의 비중이 높았으며, 특히 1996년부터 2000년까지의 기간에는 특별논문이 전체 게재논문 102편 가운데 53편으로 일반논문 49편보다 많았다. 2001년부터 2005년까지는 특별논문이 사라졌으며, 일반논문으로만 연구지가 발간되다가, 2006년부터 2010년까지의 기간에 기획논문으로 다시 부활하여, 초기에는 일반논문에 비해 비중이 7.3%로 작았으나, 최근 4년간에는 기획논문이 26편으로 전체 비율가운데 13.1%로 상승하였다.

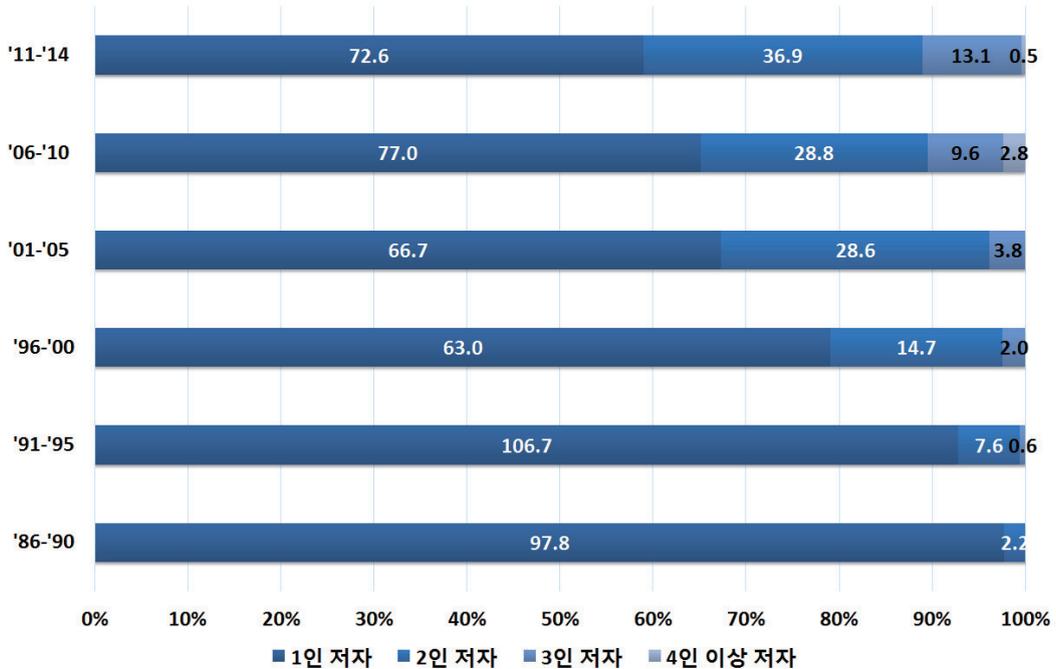
2. 공동연구자 분포

다음은 『지방행정연구』지의 저자에 대한 분석이다. 1986년부터 2014년까지의 기간에 대한 전체적인 분포는 902편의 논문중에 72.4%를 차지하는 653편이 논문이 1인 저자에 의하여 발간되었으며, 약 21.3%의 192편의 논문이 2인저자, 51편(5.7%)와 6편(0.7%)의 논문이 각각 3인 저자와 4인 저자에 의해 게재되었다. 본 분석을 행한 2015년의 상황에서는 이러한 공동연구 비율에 따른 분석결과가 매우 평이한 것으로 보이나, 이를 각 시대별로 세부적으로 보게 되면 매우 특이한 분포를 보이고 있으며, 이는 국내에서 행해지는 학술연구자에 대한 연구실적 평가제도의 영향이 밀접하게 반영된 것으로 보인다.

<표 5> 『지방행정연구』 게재논문의 공동연구 비율

구분	합계	'86-'90	'91-'95	'96-'00	'01-'05	'06-'10	'11-'14
합계	902(100%)	135(100%)	157(100%)	102(100%)	133(100%)	177(100%)	198(100%)
1인 저자	653(72.4%)	132(97.8%)	144(91.7%)	85(83.3%)	90(67.7%)	104(58.8%)	98(49.5%)
2인 저자	192(21.3%)	3(2.2%)	12(7.6%)	15(14.7%)	38(28.6%)	51(28.8%)	73(36.9%)
3인 저자	51(5.7%)	0(0%)	1(0.6%)	2(2%)	5(3.8%)	17(9.6%)	26(13.1%)
4인 이상	6(0.7%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	5(2.8%)	1(0.5%)

동 연구지가 발간되기 시작에 초기인 1986년부터 1990년까지의 기간에는 전체 135편의 논문중에 1인 저자로 게재된 논문이 132편으로 97.8%를 차지하였으며, 나머지 2.2%의 3편의 논문도 오직 2인의 공동 저자에 의해 게재된 것이다. 3인 저자와 4인 이상의 저자는 전혀 없었다. 이러한 1인 저자 중심의 논문게재 방식은 1991년부터 1995년에는 큰 변동이 없었으며, 1996년부터 2000년까지도 1인 저자의 비율이 85편 83.3%를 넘었고, 2인 저자도 15편 14.7%이며, 3인 저자는 2편(2%)으로 매우 미미한 상태였다. 그러나 국내에서 학술연구자에 대한 실적평가방식이 논문게재 편수를 중심으로 행해지기 시작한 2000년대 초반부터 공동저자와 관련된 분포는 1인 저자 중심에서 다자 중심의 연구로 서서히 변하기 시작한다. 2001년부터 2005년까지는 전체 논문편수 133편중에 1인 저자 논문이 90편 67.7%로 급격히 떨어졌으며, 2인 저자 논문은 38편 28.6%로 증가하여, 전 시기인 1996년부터 2000년까지 기간의 14.7%의 2배 가까이로 증가하였다. 그러나 이 시기까지도 4인 이상의 저자는 없었다.



〈그림 3〉 『지방행정연구』 게재논문의 공동연구 비율

지방자치제도의 진척은 지방행정 정책에 대한 학술연구의 확대를 야기시켰고, 학술연구자에 대한 논문게재편수 중심의 평가제도 도입은 연구에 대한 연구자들의 참여확대에 영향을 미쳤다. 또한 『지방행정연구』가 2007년도부터 학술연구재단 등재지가 된 것은 이러한 현상을 더욱 촉진한 것으로 보인다. 2006년부터 2010년까지와 2011년부터 2014년의 시기에서는 1인 저자의 비율이 약 10%씩 감소하였으며, 2006년부터 2010년까지는 3인 저자(17편, 9.6%)와 4인 이상 저자(5편, 2.8%)로 비율이 증가하였으며, 최근 4년인 2011년부터 2014년에는 연구계의 자기반성에 의해 4인 이상의 저자는 다시 감소하고 2인 저자의 비율(73편, 36.9%)로 증가한 것으로 보인다.

3. 정책분야별 분포

『지방행정연구』는 총 902편의 논문 중에서 각각의 논문을 크게 지방자치 및 지방행정의 주요한 정책분야로서의 지방의회, 지방행정, 지역발전, 지방재정으로 구분하고, 이러한 구분에 들어가지 않는 분야를 기타 정책분야로 구분하였다. 1986년부터 2014년까지 게재된 논

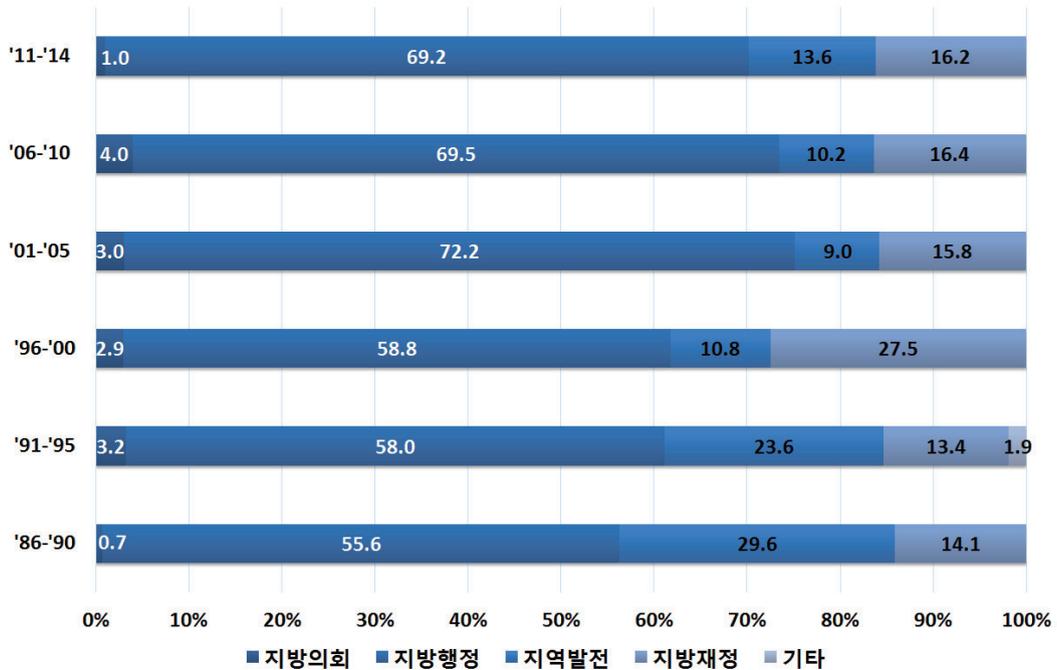
문에서 가장 많은 부분을 차지하는 것은 지방행정 분야로 582편의 논문으로 64.5%를 차지하였으며, 지방재정과 지역발전 정책분야는 각각 150편(16.6%)와 145편(16.1%)이었다. 지방의회 정책분야는 22편이 논문으로 2.4%를 차지하였고, 4가지 분야에 포함되지 않는 기타 정책분야는 3편(0.3%)로 매우 미미하였다.

<표 6> 『지방행정연구』 게재논문의 정책분야별 분포

구분	합계	'86-'90	'91-'95	'96-'00	'01-'05	'06-'10	'11-'14
합계	902(100%)	135(100%)	157(100%)	102(100%)	133(100%)	177(100%)	198(100%)
지방의회	22(2.4%)	1(0.7%)	5(3.2%)	3(2.9%)	4(3%)	7(4%)	2(1%)
지방행정	582(64.5%)	75(55.6%)	91(58%)	60(58.8%)	96(72.2%)	123(69.5%)	137(69.2%)
지역발전	145(16.1%)	40(29.6%)	37(23.6%)	11(10.8%)	12(9%)	18(10.2%)	27(13.6%)
지방재정	150(16.6%)	19(14.1%)	21(13.4%)	28(27.5%)	21(15.8%)	29(16.4%)	32(16.2%)
기타	3(0.3%)	0(0%)	3(1.9%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)

한편 지방의회 분야는 지방자치 선거의 중요한 축을 이루는 지방자치단체장 선거와 지방의회 선거 등 지방자치의 주요한 구성요소와 기반이라고 할 수 있음에도 불구하고, 동 연구지에서 지방의회를 다루는 논문은 상대적으로 매우 적었으며, 이는 1986년부터 2014년까지 꾸준히 지속되고 있는 현상이다. 최근 지방의회 유급보좌관 도입, 지방의회 무용론, 지방의원 역량강화 등 다양한 문제제기와 대안 등이 제시되는 차원에서 바라보면, 지방의회와 관련한 연구의 추동을 위해서라도 동 연구지가 지방의회 정책분야의 기획논문을 다루거나 혹은 논문발표를 장려할 필요가 있음을 시사하고 있다.

지역발전과 관련된 논문에 대해서는, 『지방행정연구』의 발간초기인 1986년부터 1990년까지는 전체 135편중 40편(29.6%)로 비중있게 다루어지다가 시기가 거듭될수록 축소되었다. 동 분야의 논문은 2011년부터 2014년의 시기에 이르러서는 전체 198편의 논문중 27편으로 13.6%로 절반이하로 감소되었다. 지방재정 분야는 IMF 경제위기가 시작된 해인 1997년이 속해있는 1996년부터 2000년까지의 시기에 전체 102편 가운데 28편으로 27.5%로 상승하는 것을 제외하고는 전체 비율이 14-16%의 고른 비중을 차지하고 있다. 또한 조직, 인사, 지방행정일반을 다루는 지방행정 정책분야는 발간초기인 1986년부터 1990년까지의 시기에 55.6%의 비율로 시작하여, 약간의 변동을 거친 후 2001년 이후부터는 70%에 이르는 논문 비율을 유지하고 있다. 이는 지방행정연구지의 발간을 맡고 있는 지방행정연구원의 운영특성과 아울러 지방자치의 진척에 따른 지방행정 분야에 대한 수요가 지속적으로 세분화되는 것과 연관된 것으로 보인다.



<그림 4> 『지방행정연구』 게재논문의 정책분야별 분포

4. 주제별 분포

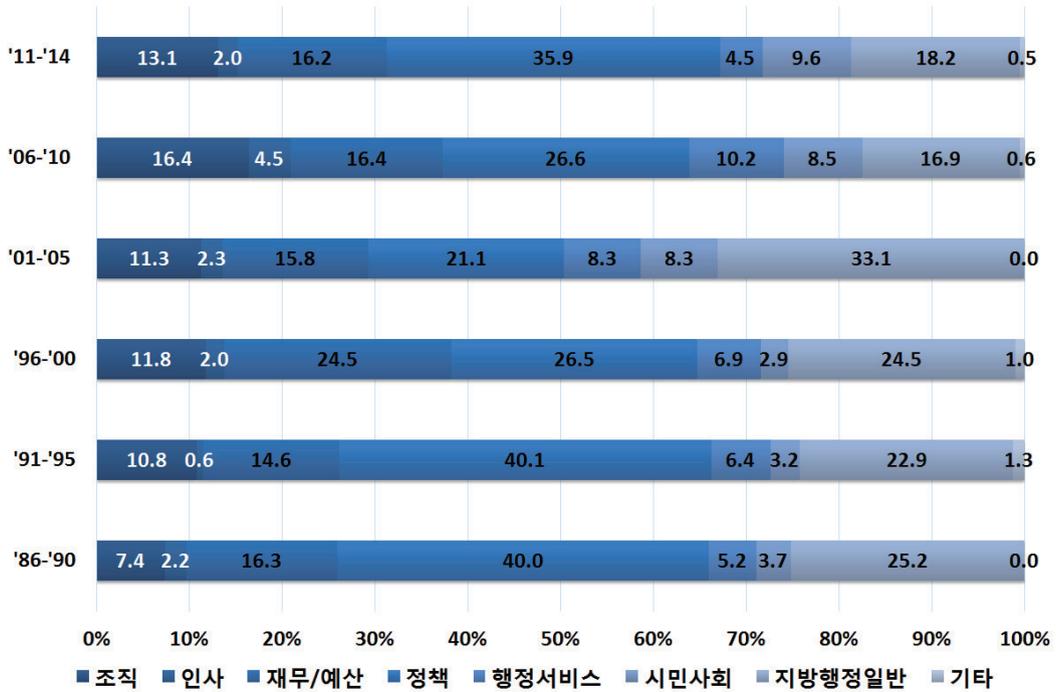
『지방행정연구』 게재논문의 주제별 분포를 살펴보기 위해서, 앞에서의 정책분야별로 구분된 지방행정, 지역발전, 지방재정, 지방의회를 더욱 세분화하여, 조직, 인사, 재무·예산, 정책, 행정서비스, 시민사회, 지방행정일반 및 기타로 구분하였다. 전체 902편의 논문 중에서 다루어진 비율이 높은 순서대로 보면, 정책 290편(32.2%), 지방행정일반 205편(22.7%), 재무·예산 152편(16.9%), 조직 109편(12.1%), 행정서비스와 시민사회가 각각 62편(6.9%)와 58편(6.4%)이며, 인사는 21편(2.3%)과 기타 5편(0.6%)이었다.

<표 7> 지방행정연구 게재 논문주제에 대한 중분류

구분	합계	'86-'90	'91-'95	'96-'00	'01-'05	'06-'10	'11-'14
합계	902(100%)	135(100%)	157(100%)	102(100%)	133(100%)	177(100%)	198(100%)
조직	109(12.1%)	10(7.4%)	17(10.8%)	12(11.8%)	15(11.3%)	29(16.4%)	26(13.1%)
인사	21(2.3%)	3(2.2%)	1(0.6%)	2(2%)	3(2.3%)	8(4.5%)	4(2%)
재무·예산	152(16.9%)	22(16.3%)	23(14.6%)	25(24.5%)	21(15.8%)	29(16.4%)	32(16.2%)
정책	290(32.2%)	54(40%)	63(40.1%)	27(26.5%)	28(21.1%)	47(26.6%)	71(35.9%)
행정 서비스	62(6.9%)	7(5.2%)	10(6.4%)	7(6.9%)	11(8.3%)	18(10.2%)	9(4.5%)
시민사회	58(6.4%)	5(3.7%)	5(3.2%)	3(2.9%)	11(8.3%)	15(8.5%)	19(9.6%)
지방행정 일반	205(22.7%)	34(25.2%)	36(22.9%)	25(24.5%)	44(33.1%)	30(16.9%)	36(18.2%)
기타	5(0.6%)	0(0%)	2(1.3%)	1(1%)	0(0%)	1(0.6%)	1(0.5%)

우선 눈에 띄는 것은 가장 높은 비율을 보이고 있는 정책분야이며, 1986년부터 1990년까지의 시기에 40%에서 이후 시기별로 다소 감소를 보이기도 하였으나, 2011년부터 2014년까지의 최근에도 35.9%를 차지하여, 지방행정연구의 중요한 논문주제 분야임을 알 수 있다. 지방자치 및 지방행정 연구분야에서도 정책학 분야가 중요한 역할을 하고 있음을 확인할 수 있다. 지방행정일반은 20-30% 안팎의 비율이 지속되며, 재무·예산은 15-6%를 차지하고, 조직분야는 10-16%를 차지하며, 3가지 논문주제별로 모두 평균에서 크게 벗어나지 않는다.

한편 정부조직법의 개정에 의해 인사혁신처가 분리되기 전까지는 내무부, 행정자치부, 행정안전부, 안전행정부 등을 거쳐오면서, 정부의 조직과 공무원의 인사문제가 하나의 부서에서 관할하였음에도 불구하고, 지방행정연구에서는 조직분야의 논문의 비율은 12.1%를 보이는 반면 인사와 관련된 연구는 2%대로 매 시기 2-4편이며, 이는 매년 1편정도의 논문밖에 게재되지 않는 것을 의미한다. 인사는 만사라는 말과 정부 최고위 관료임용에 대한 인사청문회 등을 감안하면 인사 분야에 대한 연구의 비중이 높아질 필요가 있다. 앞서서도 지적한 바와 같이 지방행정연구의 기획논문이나 해당분야의 논문게재에 대한 인센티브 등을 통해 이를 촉진할 수 있을 것이다.



<그림 5> 지방행정연구 게재 논문주제에 대한 중분류

논문주제에 대한 중분류로 조직, 인사, 재무·예산, 정책, 행정서비스, 시민사회, 지방행정 일반 및 기타로 분류한 것에 더불어 다음은 이를 더욱 세분화하여 분류하였다(〈표 8〉 참조). 중분류에서 가장 높은 비율을 보여주었던 정책분야는 사회 전분야에 걸치듯 다양한 세부항목 들을 다루고 있으며, 지방행정일반은 이론, 방법론, 행정개혁 등으로 크게 분류되었으며, 재 무·예산도 재정과 조세가 매우 큰 비율을 차지한다. 행정서비스는 여론·민원·의식조사와 전 달체계, 행정정보 및 서비스 유형으로 구분되고, 시민사회는 주민·공동체, 주민참여, 사회적 자본 등으로 크게 분류되었다.

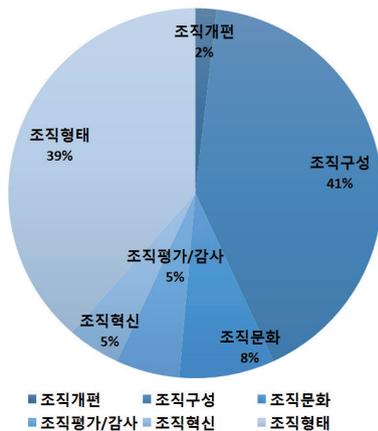
각각의 분야별로 자세히 살펴보면 다음과 같다. 지방행정의 대표적 업무로서의 조직과 인 사에서 조직은 조직구성(42%), 조직형태(39%), 조직문화와 조직평가가 각각 8%와 5%를 차지하며, 조직혁신도 5%의 비율을 보인다. 인사는 사람의 배치와 관련된 인사 57.1%, 선 거가 38.1%, 후생 4.8%의 비율이다.

또한 지방재정의 대표적 업무로서의 재무·예산은 재정이 절반을 넘는 56%로 절대적인 비 율을 차지하며, 조세가 26%로 전체의 1/4이 넘고, 기타 예산, 회계, 재무 등이 각각 9%, 3%, 2% 등이다. 중앙정부와 지방정부의 재정운영 비율이 8: 2로 지방재정이 열악한 상태

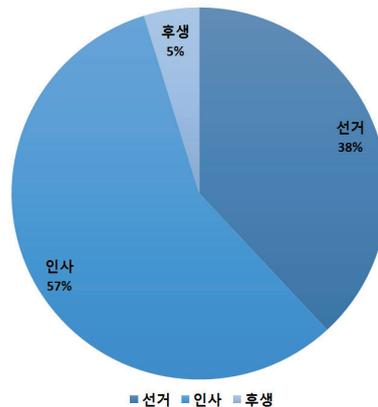
가 지속되는 상황에서 지방정부가 국고보조금에 의존할 수밖에 없는 현실에서 이러한 국고보조금에 대한 연구들은 매우 적은 비율을 차지하는 것은 향후 신중히 검토되어야 할 것이다.

<표 8> 지방행정연구 게재 논문주제에 대한 세부분류

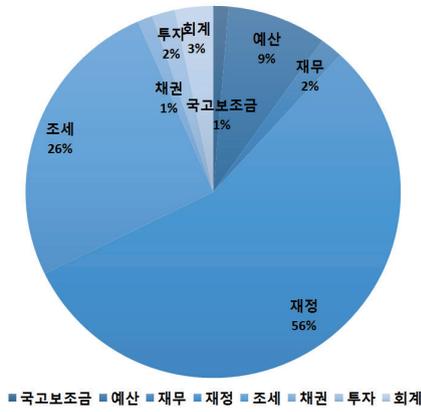
구분	내용
조직	조직개편 2(1.8%), 조직구성 45(41.3%), 조직문화 9(8.3%), 조직평가·감사 6(5.5%), 조직혁신 5(4.6%), 조직형태 42(38.5%)
인사	선거 8(38.1%), 인사 12(57.1%), 후생 1(4.8%)
재무/예산	국고보조금 2(1.3%), 예산 13(8.6%), 재무 3(2%), 재정 85(55.9%), 조세 39(25.7%), 채권 2(1.3%), 투자 3(2%), 회계 5(3.3%)
정책	R&D 2(0.7%), 경영 4(1.4%), 경제 22(7.6%), 교육 16(5.5%), 교통 3(1%), 문화 4(1.4%), 범죄·안전 3(1%), 보건/생활 4(1.4%), 복지 22(7.6%), 산업 25(8.6%), 소방 2(0.7%), 시설·경관 4(1.4%), 아동·출산·육아 4(1.4%), 에너지 2(0.7%), 외교 2(0.7%), 이론 2(0.7%), 인구 11(3.8%), 재해·방재 8(2.8%), 전산 1(0.3%), 주거 3(1%), 지역발전·개발 72(24.8%), 토지 16(5.5%), 행정구역 28(9.7%), 환경 30(10.3%)
행정서비스	서비스유형 9(14.5%), 여론·민원·의식조사 31(50%), 전달체계 12(19.4%), 행정정보 10(16.1%)
시민사회	사회적자본 9(15.5%), 주민·공동체 32(55.2%), 주민참여 17(29.3%)
지방행정일반	방법론 70(34.1%), 이론 78(38%), 정치 5(2.4%), 조례/법 8(3.9%), 지방행정사 21(10.2%), 행정개혁 23(11.2%)
기타	기타 5(100%)



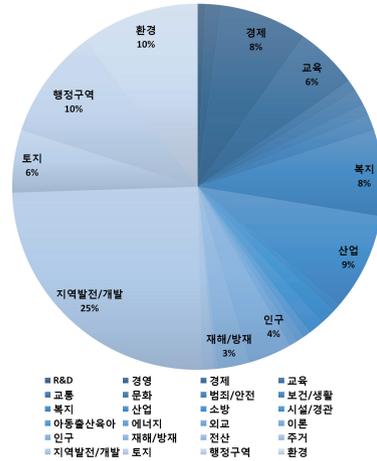
<그림 6> 『지방행정연구』 게재논문의 주제별 세부분류: 조직



<그림 7> 『지방행정연구』 게재논문의 주제별 세부분류: 인사

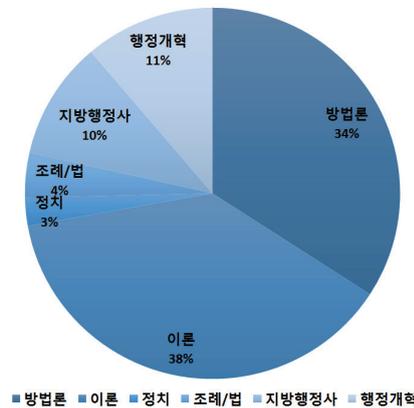


<그림 8> 『지방행정연구』 게재논문의 주제별 세부분류: 재무·예산

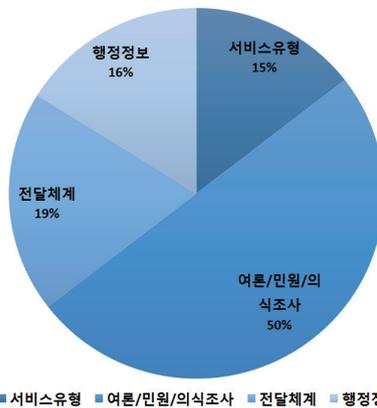


<그림 9> 『지방행정연구』 게재논문의 주제별 세부분류: 정책

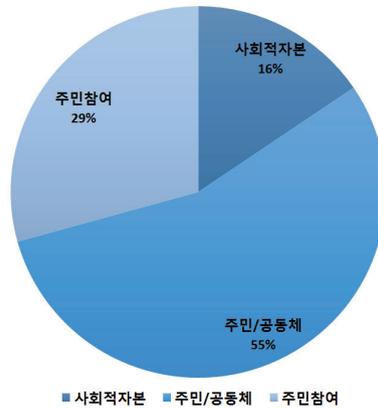
한편 한국행정학회를 비롯한 다양한 학회들이 존재하여 각종 정책에 대한 연구의 성과가 게재될 수 있는 공간이 존재함에도 불구하고, 지방행정연구에도 다양한 영역을 포괄하는 정책연구 논문들이 다수 존재하였다. 가장 비중이 있는 것은 지역발전·개발(25%), 환경(10%), 행정구역(10%), 산업(9%), 경제(8%), 복지(8%), 교육(6%) 등이었다.



<그림 10> 『지방행정연구』 게재논문의 주제별 세부분류: 지방행정일반



<그림 11> 『지방행정연구』 게재논문의 주제별 세부분류: 행정서비스



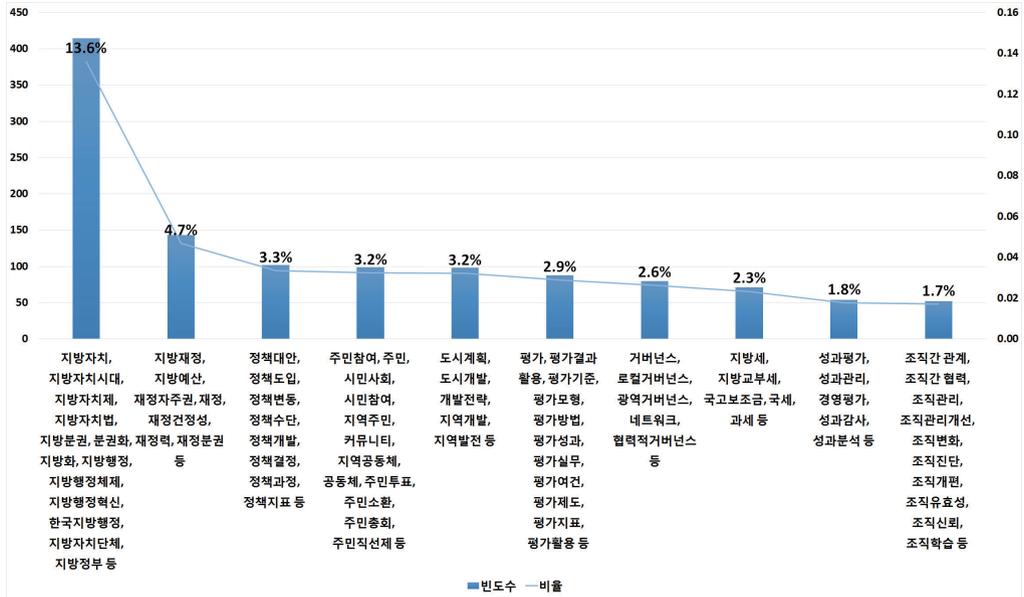
<그림 12> 『지방행정연구』 게재논문의 주제별 세부분류: 시민사회

또한 지방행정일반과 행정서비스 및 시민사회에 대한 논문들의 분포를 보면, 지방행정일반은 이론과 방법론이 각각 38%와 34%로 절대적인 비율을 차지하였으며, 어느 시기나 논의의 대상이 되었던 행정개혁은 11%, 최근 들어 이슈가 된 지방행정사는 10%, 조례/법 4%, 정치 3%의 비율을 보였다.

행정서비스 분야에서는 여론·민원·의식조사가 50%로 절반을 차지하고, 행정전달체계 19%, 행정정보 16%, 서비스유형 15% 등이 고른 비중을 차지하고 있다. 마지막으로 시민사회 분야는 주민/공동체가 55%, 주민참여 29%, 사회적 자본 16%를 보이고 있다.

5. 게재논문에 대한 키워드 분석

다음은 『지방행정연구』에 수록된 논문들에 사용된 키워드에 대한 분석결과이다. 키워드는 1편의 논문에 일반적으로 4-5개가 존재한다. 시기별로는 키워드가 존재하지 않는 논문도 있었으나, 빈도분석에 의한 상위 10개 분류를 행하는 데에는 어려움이 없었다. 분석결과 동 연구지에서는 지방자치, 지방분권, 지방행정, 지방정부 등의 지방행정과 관련한 개념어들이 415개(13.6%)로 가장 많이 사용되었으며, 다른 분야에 비해 월등하게 많은 빈도를 차지하고 있다(<그림 13> 참조).



<그림 13> 지방행정연구 논문들에 사용된 키워드 분석(상위 10개 분류)

또한 지방재정, 지방예산, 재정, 재정분권 등의 지방재정 관련한 용어가 143개(4.7%), 정책대안, 정책개발, 정책지표 등 정책과 관련한 키워드가 102개(3.3%)로 많이 사용되었다. 주민, 주민참여, 커뮤니티, 공동체, 시민참여 등의 주민참여와 공동체 관련한 키워드가 99개(3.2%), 도시개발, 지역개발, 지역발전 등의 지역발전 관련한 키워드가 98개(3.2%)였다. 이하 평가, 거버넌스, 지방세, 성과관리 및 조직관리 등과 관련된 키워드들이 6위부터 10위를 차지하였다.

<표 9> 지방행정연구 논문들에 사용된 키워드 분석(상위 10개 분류)

순위	내용	빈도수(비율)
1	지방자치, 지방자치시대, 지방자치제, 지방자치법, 지방분권, 분권화, 지방화, 지방행정, 지방행정체제, 지방행정혁신, 한국지방행정, 지방자치단체, 지방정부 등	415(13.6%)
2	지방재정, 지방예산, 재정자주권, 재정, 재정건정성, 재정력, 재정분권 등	143(4.7%)
3	정책대안, 정책도입, 정책변동, 정책수단, 정책개발, 정책결정, 정책과정, 정책지표 등	102(3.3%)
4	주민참여, 주민, 시민사회, 시민참여, 지역주민, 커뮤니티, 지역공동체, 공동체, 주민투표, 주민소환, 주민총회, 주민직선제 등	99(3.2%)
5	도시계획, 도시개발, 개발전략, 지역개발, 지역발전 등	98(3.2%)

순위	내용	
6	평가, 평가결과 활용, 평가기준, 평가모형, 평가방법, 평가성과, 평가실무, 평가여건, 평가제도, 평가지표, 평가활용 등	88(2.9%)
7	거버넌스, 로컬거버넌스, 광역거버넌스, 네트워크, 협력적 거버넌스, 협력 등	80(2.6%)
8	지방세, 지방교부세, 국고보조금, 국세, 과세 등	71(2.3%)
9	성과평가, 성과관리, 경영평가, 성과감사, 성과분석 등	54(1.8%)
10	조직간관계, 조직간협력, 조직관리, 조직관리개선, 조직변화, 조직진단, 조직개편, 조직유효성, 조직신뢰, 조직학습 등	52(1.7%)

통상적으로 지방자치 및 지방행정의 영역에서 연구분야를 자치행정, 지방재정, 지역발전으로 3분화시키는 경향을 감안한다면, 이러한 3분화된 연구분야 분류체계가 이러한 연구경향을 반영하고 있느냐는 점에 대해서 주목할 필요가 있다. 행정자치부의 조직체계와 그 산하기관으로 지방자치 전문연구기관이자 동 연구지의 발간기관인 한국지방행정연구원 역시 이러한 분야별 분화된 접근체계를 지니고 있으나, 키워드 분석결과 중 상위를 차지하는 ‘정책’, ‘주민’ 및 ‘공동체’ 등의 대한 주제어는 이러한 분야별 접근체계에 부합하지 않고 이들이 융합된 연구분야로 볼 수 있다. 특히 주민자치나 지역공동체와 같은 주제들은 향후 지방자치가 나아가야 할 본질적인 측면을 다루고 있어 향후 더욱 연구가 확대될 수 있을 것으로 전망된다. 이러한 시사점은 향후 지방자치 및 지방행정 분야의 적절한 연구주제의 분류체계에 대한 탄력적 대응이 필요함을 설명하고 있다.

IV. 결론

지금까지 『지방행정연구』지를 중심으로 축적되어 온 우리나라 지방자치 및 지방행정 연구의 내용과 성격을 그동안 학술지에 게재된 논문들의 내용을 중심으로 분석하고 논의하였다. 본 논문은 우선 PAR과 한국 행정학 분야의 다른 학술지 등의 선행분석 결과를 포괄적으로 검토하여 지방자치 및 지방행정의 흐름을 분석하였고, 이러한 흐름 하에서 분석의 프레임워크를 도출하여 게재논문을 분석하였다. 구체적으로 동 연구지에 게재된 902편의 논문을 대상으로 기본사항, 연구영역에 대해 키워드 분석 등의 세부적 분석을 통해 학술지의 질과 연구경향을 파악하였다.

다만 본 연구는 수백편의 분석대상 논문자료들을 다루면서 양적 분포를 중심으로 분석되었기 때문에, 깊이있게 논문을 하나씩 리뷰하여 분석하는 질적인 접근이 이루어지지 못하였

고 방대한 자료를 세밀하게 분석하지 못한 한계를 갖고 있다. 아울러 『지방행정연구』지의 게재논문만을 대상으로 분석하였기에, 이러한 분석결과를 지방자치 및 지방행정 분야의 일반적인 연구동향이라고 일반화하기에 어려운 점이 존재하며, 분석결과의 해석에 있어서 이와 같은 점에 유의할 필요가 있다. 아울러 연구동향을 분석하는 다양한 방법론이 존재하나, 지방자치와 지방행정이라는 분야는 매우 포괄적이어서 다양한 분야와 주제어를 포함하는 연구동향을 분석하는 데에 이러한 정교한 방법론을 적용하지 못한 아쉬움도 남는다. 그러나 이러한 한계를 지니고 있었음에도 불구하고 이상과 같은 연구를 통하여 얻은 결론은 다음과 같다.

첫째, 지방행정의 환경변화 따라 특히 1998년 이후 학술지에 제출되어 게재되는 논문 수가 급격히 증가하고 있다는 점이다. 또한 2000년대 초반 이후 실적평가제가 도입된 이후 공동연구가 늘고 있어, 관련 학계와 연구자들간의 논문발표를 위한 경쟁적 연구활동이 가속화되고 있다는 사실을 유추할 수 있었다. 이러한 외부환경의 변화와 더불어 논문발표는 급증하였고, 창간된 지 벌써 30년이 지난 『지방행정연구』지는 지방자치 및 지방행정 분야에서 관련분야의 연구를 발표할 수 있는 독보적인 창구로 자리잡게 되었다. 이후 학술진흥재단의 유력한 등재학술지로서 지방자치론 및 지방행정학 분야에 주요 논단으로 자리잡았다고 말할 수 있고, 이는 학계와 연구자들의 지속적인 관심과 실제적인 수요에 부응했기 때문이라고 판단한다. 이와 같이 동 연구지를 통해 지방자치와 지방행정에 대한 연구는 행정학 등 관련학문 분야에서 하나의 중요한 연구주제로 자리잡았고 향후 더욱 많은 관심과 연구가 지속될 수 있을 것으로 전망된다.

둘째, 자치행정, 지방재정, 지역발전 및 지방의회·기타분야 등으로 구분하여 분석한 결과 2001년 이전 약 55%에 었던 자치행정 분야의 게재논문이 이후 약 70%로 확대되었고, 상대적으로 큰 변화가 없는 지방재정 분야를 제외한 나머지 분야에서는 게재논문이 점진적으로 줄어드는 경향을 발견할 수 있었다. 이는 2000년대 초반 지방자치의 진척에 따른 지방행정 분야에 대한 수요가 지속적으로 세분화되어 온 결과이며, 동시에 행정학과 정책학 분야에서 지방자치 및 지방행정 분야가 중요한 연구분야로 자리를 잡아왔다는 것을 반증하기도 한다. 최근 경기침체와 저성장 기조, 지역간 격차의 심화, 지방재정의 위기, 지방자치 민선 6기를 맞이한 지방자치의 성과에 관한 논쟁 등 어느 때보다도 지방자치와 지방행정의 어려움이 중첩되는 시기라고 볼 수 있다. 행정학 및 정책학의 분야에서 지방자치와 지방행정을 연구하는 연구자들은 행·재정 및 지역발전 등의 분야에서 보다 통섭적이고 다양한 시각과 분야에서 차별화된 연구가 진행되어야 할 것이라는 시사점을 주고 있다.

셋째, 게재논문의 주제별 및 키워드의 범주분석에서 밝혀진 연구동향은 최근 이론보다는 정책분야의 논문이 증가하고 있다는 사실이며, 키워드 분석결과 정책의 새롭게 부상하는 영역은 의외로 많지 않지만 해당분야의 이슈는 최근 주민자치와 주민자치, 지역공동체 등이 상

당히 부각되고 있다는 사실이다. 정책분야의 논문이 많다는 사실은 동 연구지가 순수한 이론적인 논의의 장이라기 보다는 보다 실제적인 관점에서 다양한 이론들을 조망하고 정책을 선도하는 연구지의 차별화된 포지셔닝이 강화되고 있다는 것을 의미한다. 아울러 게재된 논문에서 민간의 적극적 참여와 상향식 지방자치, 민관 거버넌스 등의 언급이 증가하고 있다는 사실은, 민선 6기를 맞은 지방자치가 이제 실효성을 담보하기 위해서는 관주도적인 방식보다는 민과 관이 조화되어 지방자치와 지역발전을 도모하는 방식으로 정책전환이 필요하다는 시대적 변화를 반영하고 있는 것으로 판단된다.

이상과 같은 중요한 세 가지 동향들을 종합해볼 때, 동 연구지는 향후 우리나라의 지방자치와 지방행정 분야의 권위적인 정책연구지로서의 위상을 견지하기 위해서는, 향후 지방자치의 담론을 선도하고 정책수요에 부응하기 위해서 지방자치 및 지방행정의 전반에서 더 시사적이며 다양한 정책이슈들을 차별적으로 다루고, 보다 통섭적이고 융합적인 시각에서 새로운 논의들을 비판적으로 수용하는 노력을 더욱 기울여야 할 것이다. 행정학과 정책학의 다양한 이론적 논의로부터 다양한 새로운 담론들을 융합시킴으로서 지방자치와 지방행정의 학문적 위상을 강화시키고, 동시에 실제적인 정책이슈를 폭넓게 다루면서 새로운 지방자치의 시대를 선도해나가는 견인차의 역할을 해야 할 것이다.

동 연구지와 지방자치 및 지방행정 분야의 연구동향에 대한 후속연구는 전술한 연구방법 등 다양한 한계들을 극복하며 보다 미래지향적이고 생산적인 분석이 될 것으로 기대한다. 특히 이 연구는 기존의 연구들을 참고로 하였기 때문에 대분류와 중분류간의 논리적 연계성이 좀 부족한 측면이 있을 수 있고, 네트워크 분석 등의 다양한 기법을 충분히 활용하지 못하여 보다 다양한 이해를 제공하지 못한 점은 한계로 남을 수 있다. 차후 연구에서는 미시적으로는 대-중-소의 분류보다 더 세련되고 정확한 분류가 제시되어야 할 것이며, 거시적인 방향을 제시함에 있어서 적극적으로 헌법개정, 신집권화 등 국가적 쟁점에 있어서 지방행정연구가 대응해야 할 이슈제시를 염두에 두어야 할 것이라 본다.⁴⁾

4) 본 내용은 본 논문의 심사의견으로 전달받은 것으로, 이러한 의견을 주신 익명의 심사자에게 저자들은 깊은 감사의 뜻을 전하고자 한다. 그 외에도 네트워크 분석 등 다양한 분석기법을 적용하지 못한 아쉬움, 대분류의 지방의회가 중분류의 어떤 내용들과 연계를 갖는지 등 대분류 및 중분류간 연계성 강화의 필요성, 한·미 양국 행정학계의 비교 외에 국내의 지방자치와 관련된 학회의 논문집과 비교를 제시하지 못한 점, 지방행정 및 지역발전 등 본 논문에서 취하는 대분류 체계의 광범위함으로 인해 보다 세분류가 필요하다는 지적 등 논문의 질적 수준을 높이기 위한 의견에 대해 저자들은 다시 한번 세 분의 심사위원님들께 감사의 뜻을 전하고자 하며, 한편 이러한 의견들을 충분히 반영하지 못한 아쉬움에 대해서는 후속연구로 남기고자 한다.

【참고문헌】

- 권경득. (1996). 한국행정학 연구경향에 관한 실증적 분석. 『한국행정학보』, 30(4): 139-153.
- 권경득. ((2006). 한국행정학보 게재논문의 연구경향 분석: 연구영역과 연구방법을 중심으로. 『한국행정학50년: 1956-2006』: 617-640. 조명문화사.
- 권해수·신무섭. (2006). 기획논문: 한국사회와 행정연구의 영역별 분석 및 차별화. 『한국사회와 행정연구』, 20(1): 281-293.
- 김대건·오수길. (2007). 한국행정연구의 연구자 특성과 거버넌스 연구영역 변화분석: 한국행정학보를 중심으로. 『한국행정학보』, 41(1): 227-245.
- 김인철. (1992). 한국정책학 분야의 연구내용과 성격: 정치학회보와 행정학보 게재논문 분석. 『한국행정학보』, 26: 4, 1049-1066.
- 김태일·서주현. (1998). 행정학 분야에서 설문조사를 이용한 연구의 방법론적 문제점 분석. 『한국행정학보』, 32(3): 199-215.
- 목진휴·박순애. (2002). 한국정책학회보 10년의 발자취. 『한국정책학회보』, (10)1, 319-332.
- 박순애. (2007). 행정학 연구분야의 시대적 적실성에 대한 시론적 연구. 『한국행정학보』, 41(3): 321-344.
- 백완기. (2005). 『한국행정학 50년: 문헌검토를 중심으로』. 나남출판.
- 안병만. (1986). 한국행정학회 30년사(1956-1986): 행정학보 속에 나타난 한국행정학의 변화. 『한국행정학보』, 20: 2.
- 우양호·홍미영. (2004). 지방정부연구의 실증적 분석(1997-2004): 행정학 분야 주요 학술지와 의 비교연구. 『지방정부연구』, 8(2): 75-105.
- 이가중·윤석경. (1996). 학술지 인용분석에 관한 연구. 『한국행정학보』, 30(2): 97-112.
- 이병렬·박기관. (2002). 한국 지방자치학 분야의 연구경향 분석: 한국지방자치학회보 기고논문 (1989-2001)의 내용분석을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 14(1): 23-41.
- 정세욱. (1995). 『지방행정학』. 법문사.
- 주상현. (2002). 한국행정학 연구경향의 실증적 분석: 최근 7년(1995-2001)간 한국행정학보 기고논문을 중심으로. 『한국행정학보』, 36(3): 39-55.
- 최상한. (2010). SSCI 학술지에 게재된 한국행정학 연구자들의 논문경향: 최근 10년(2000-2009) 간의 지적 긴장과 지적 편중. 『한국사회와 행정연구』, 21(2): 89-116.
- 최영훈·이강준. (2009). 학술논문 공동저술 유형분석: 한국행정학보(1989-2008) 기고논문을 중심으로. 『한국행정학보』, 43(3): 51-72.
- 하태권. (1995). 한국인사행정의 실증적 연구에 대한 고찰: 연구경향과 연구결과를 중심으로. 『한국행정학보』, 29(4): 1463-1483.

- 한태천. (2002). 한국행정논집 분석: 행정학 연구영역과 연구방법을 중심으로. 『한국행정논집』, 12(4): 781-802.
- Dimock. Marshall E. (1936). The Meaning and Scope of Public Administration, in John M. Gaus, Leonard D. White and Marshall E. Dimock(eds), *The Frontiers of Public Administration*. University of Chicago Press.
- Isaak. Alan C. (1981). *Scope and Method of Political Science*, Third edition. Ontario, Ill.: The Dorsey Press.
- Lan, Zhyong & Anders, Kathleen K. (2000). A Paradigmatic View of Contemporary Public Administration Research. *Administration & Society*, 32(2): 138-165.
- Newland, Chester A. (2000). The Public Administration Review and Ongoing Struggle for Connectedness. *PAR*, 60(1): 20-38.
- Perry, James L. & Kraemer, K. L. (1986). Research Methodology in the Public Administration Review, 1975-1984. *PAR*, 46(3): 215-226.
- Riggs. Fred W. (1964). Administration in Development in Developing Countries: *The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin Co.
- Riggs. Fred W. (1964). *The Ecology of Development*, Comparative Administration Group. Bloomington: Indiana University.
- Stallings, Robert A & Ferris, James M. (1988). Public Administration Review: Work in PAR, 1940-1984. *PAR*, 48(1): 580-586.
- Streib, Gregory & Roch, Christine. (2005). Strengthening Public Administration Research: Identifying Boundaries and Horizons. *International Journal of Public Administration*, 28(1-2): 37-55.
- Veron Van Dyke. (1978). *Political Science: A Philosophical Analysis*. Stanford, Ca: Stanford University Press.
- Wilson, W. (1953). The Study of Administration in Dwight Waldo(ed.), *Ideas and Issues in Public Administration*. New York: McGraw-Hill Book Company, Inc.

김 건 위: “DEA를 통한 지방정부 정보화 상대적 효율성 측정: 기초자치단체를 중심으로”로 명지대학교에서 박사학위를 취득(2004)하고 현재 한국지방행정연구원 지방3.0지원센터에서 수석연구원으로 근무하고 있다. 주요 관심분야는 지역공동체, 정부3.0, 재난 및 안전, 정보화 측정이며, 최근 논문으로는 주민주도적 마을만들기의 동태적 측면에 관한 연구(2013), SD를 활용한 성과지향적 평가에 관한 연구(2013), 지방자치단체 안전관리계획의 재정립 방안에 관한 연구(2014), 지방자치단체 재난관리 예산의 운용 방향(2014) 등이 있다(cigma@krila.re.kr).

최 인 수: “MBR에서 표면활성제의 생물학적 분해와 질산화의 이산화탄소와 산소 온라인 측정을 통한 평가”로 베를린공대에서 박사학위를 취득(2005)하고 현재 한국지방행정연구원 안전통일연구센터에서 수석연구원으로 근무하고 있다. 주요 관심분야는 지역공동체, 환경 및 에너지정책, 재난 및 안전, 지방의회와 정치이며, 최근 논문으로는 회복가능한 지역공동체 및 안전거버넌스 조성에 관한 연구(2013), SD를 활용한 성과지향적 평가에 관한 연구(2013), System Dynamics를 활용한 기본소득의 지역 영향성에 대한 연구(2014) 등이 있다(ischoi@krila.re.kr).

전 대 욱: 연세대학교 상경대학 경제학사, 한국과학기술원(KAIST)에서 경영공학 석·박사 학위를 취득(박사논문: 경제발전과 지속가능성의 상호작용에 관한 연구, 2009)하였고 영국 Univ. of Southampton에서 British Chevening Scholar로 수학. 현재 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터(LIMAC) 조사부장으로 재직 중. 한국시스템다이내믹스학회 편집이사를 역임, 현재 동 학회 부회장을 맡고 있음. 주요관심분야는 시스템 다이내믹스와 지속가능발전 정책, 지역경제 및 재지역화 등이며, 주요논문으로는 시스템의 회복성(Resilience)에 대한 이론적 검토와 시스템다이내믹스 방법론의 적용(2013) 등이 있음(dujeon@krila.re.kr).

지역발전 전략으로서 새마을운동에 대한 신문기사 텍스트 분석 : 1970년-2012년

Analysis of the Newspaper Articles regarding Saemaul Undong as a
Regional Development Strategy, 1970-2012
: Using Social Network Analysis Method

최 외 출*
Choi, Oe-Chool

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 검토와 연구문제
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 요약 및 함의

한국의 새마을운동은 지구촌 빈곤극복의 모델과 발전도상국의 국가발전모델로 관심을 갖고 활용하고자 하는 시도가 이루어지고 있다. 특히 UN, OECD, ADB 등의 국제조직은 한국의 새마을운동을 성공적인 농촌개발정책 혹은 지역개발 사례로 평가하는 것에서 한 단계 더 나아가 개발도상국가의 발전모델과 빈곤극복 전략으로 연구·발전시킬 것을 요구하고 있다. 새마을운동에 대한 체계적인 연구와 학문화의 필요성이 전 세계적 수요에 의해 제기되고 있음을 뜻한다. 이에 본 연구는 새마을운동 관련 핵심적인 정책이슈를 도출하기 위하여 새마을운동이 출범된 1970년부터 2012년까지의 신문기사색인을 대상으로 새마을운동에 대한 사회적 네트워크분석을 수행 하였다. 그 결과, 분석도구로 활용한 새마을운

* 영남대학교 새마을국제개발학과 교수

논문 접수일: 2015. 1. 26, 심사기간(1차): 2015. 1. 26 ~ 2015. 2. 10, 게재확정일: 2015. 2. 10

동 근접중심성을 기준으로 볼 때, 핵심적인 정책이슈들은 시기별로 다른 것으로 나타났다. 이러한 새마을운동 근접중심성의 시기별 차이는 새마을운동이 농촌개발정책사례로부터 학문화에 이르기까지 겪어온 과정에 의미 있는 정책적, 이론적 시사점을 주며 바람직한 새마을학 정립에 기여할 것으로 생각한다.

□ 주제어: 새마을운동, 새마을학, 빈곤, 글로벌새마을운동, 텍스트분석

Korea Saemaul Undong has been recognized as a development model for the developing countries seeking to modernize and develop them in a short period of time, using compressed growth strategy. Many countries and international organizations view Korea Saemaul Undong as an exceptional poverty reduction model. Since Saemaul Undong was a particularly successful strategy for Korea's rural development, the UN, OECD, and ADB have encouraged Korea to establish Saemaul Undong as a formal model and academic discipline other developing countries could follow. Under this background, this study attempts to identify core issues and essential policy measures underlying Saemaul Undong and to put forward academic and practical implications for other countries to be able to apply them to their own circumstances, employing social network analysis. For this purpose, it gathers data from newspaper articles regarding Saemaul Undong published between 1970 and 2012. The results of the analysis show that principles and theories of Saemaul Undong deserve to be acceptable in the field of academic discipline, and also suggest that more sophisticated paradigm of Saemaul Undong be constructed.

□ Keywords: Seamaul Undong, Saemaul as academic discipline, poverty reduction, global Saemaul Undong, Text analysis

I. 서론

오늘날 새마을운동은 국내보다도 특히 국제적으로 빈곤을 탈피하기 위한 지역발전 전략, 더 나아가서 국가발전전략으로서 큰 관심을 받고 있다. 오늘날의 빈곤의 문제는 금전적 수치 기준의 최저생계비를 넘어 인간다운 생활을 보장하는 음식, 물, 그리고 위생 등을 내포하는 인권과 인간 존엄성의 의미로 확대되고 있다(Choi, 2014a). UN의 새천년개발목표(Millennium

Development Goals: MDGs) 보고서(2014)는 빈곤문제와 관련하여 특히 아시아지역의 실태를 조명하고 있다. 보고서에 따르면 아시아지역은 다른 대륙과 비교하여 경제성장 속도가 가장 빠르지만 세계 기근인구의 3분의 2에 해당하는 인구(전체 인구의 6명 중 1명)가 영양실조로 고통 받고 있으며, 도시지역 빈곤으로 최소 1억 명 이상이 슬럼가에서 거주하고 있다. 이에 세계 정상들은 지속성(sustainability)과 지속가능한 개발(sustainable development)이라는 과제와 함께 인류 공생을 위한 국제사회 협력이 필요함에 공감하고, 그 대안의 하나로 새마을운동에 주목하고 있다(Choi, 2014b). The Economist(2014)는 한국이 1970년대 새마을운동을 수출하고 있다는 기사를 통해 UN이 한국의 새마을운동을 개발도상국의 ‘빈곤 탈출의 모델’로서 관심을 두고 연구하고 있으며, 한국의 빈곤 극복이 새마을운동의 성과였다는 평가가 그 배경이 되었다고 언급하고 있다. 이처럼 한국의 새마을운동은 개발도상국에 적용 가능한 사례로 주목받고 있다. 우리나라의 지난 50년간의 압축성장 경험이 UN과 세계은행 등을 통해 빈곤 퇴치를 최우선으로 하는 국가들에게 유용한 벤치마킹 대상으로 확산되고 있는 것이다(이영희, 2013; 전예진, 2014).

Asian Development Bank(ADB, 2012)는 한국의 새마을운동이 소득 증대와 빈곤 타파, 지역 재생에 지대한 영향을 미쳤음을 강조하였다. 뿐만 아니라 새마을운동은 지역주민의 자활감 증진(empowering)에 기여하고, 특히 여성들의 지위를 향상시키는데 핵심적 역할을 했음을 설명하면서 경제개발과 사회개발의 복합 모델로서의 가능성이 매우 높다고 평가하고 있다. 실제로 한국은 2009년 국제개발기금공여국(OECD/DAC) 멤버로 가입하면서, 개발원조 수혜국에서 개발도상국의 발전을 지원하는 원조공여국으로 전환한 세계 유일의 국가가 되었다는 점이 이를 뒷받침하고 있다(김재은, 2009). 이처럼 국가 예산의 약 50%를 원조를 받은 재원으로 채운 1950년대 가난했던 한국이 이제 세계 10대 경제대국으로 성장·발전할 수 있었던 동력에 대해서, 관점에 따라 논란의 여지는 있겠으나 새마을운동이 큰 기여를 했다는(Choi, 2008; Economist, 2014) 주장에는 많은 공감대가 형성되어 있다고 본다. 국제사회 역시 한국의 놀라운 압축 성장 동인으로 새마을정신과 새마을운동을 꼽고 있다. 그러한 평가를 보여주는 결과로서 유네스코는 1970년대 새마을운동을 2013년 세계기록문화유산으로 등재하였고¹⁾,

1) 2013년 유네스코 세계기록문화등재위원회는 한국의 1970년대 새마을운동 관련 자료들을 세계기록문화유산으로 등재하였다. 새마을운동기록물은 대한민국 정부와 국민이 1970년부터 1979년까지 추진한 새마을운동 과정에서 생산된 대통령의 연설문과 결재문서, 행정부처의 새마을 사업 공문, 마을단위의 사업서류, 새마을지도자들의 성공사례원고와 편지, 시민의 편지, 새마을교재, 관련사진과 영상 등 약 22,000여 건의 자료를 총칭한다. 조이 스프링거(Joie Springer) 유네스코 기록유산 담당관은 “우리는 새마을운동 관련 문서가 빈곤 퇴치에 관심을 갖고 있는 여러 국가에 기초를 제공할 것으로 믿는다”고 말했다. ‘새마을운동기록물’은 UN에서도 인정받은 빈곤퇴치를 위한 모범사례로, 아프리카 등 저개발국에서 배우고 있는 ‘새마을운동’의 역사적 기록물로 국가발전의 한 모델로서 민관협력의 성공적 사례라

OECD는 2014년 개발도상국의 ODA 모델로²⁾ 개발·적용하기 위해 한국의 새마을운동을 연구하고 있다(UNESCO, 2014). UN사무총장, World Bank 총재를 비롯한 주요 국제기구와 각국이 새마을운동의 실천원리를 빈곤극복을 위한 핵심 전략으로 보고, 이를 발전시켜 개도국 발전모델로 활용할 것을 요구하고 있는 것이다(최외출 외, 2011; 채영택 & 최외출, 2102).

이러한 국제적인 관심과 성과에도 불구하고 아직까지 새마을운동에 대한 학문적 접근과 연구는 그리 많지 않은 편이다. 특히, 새마을운동의 추진과정에서 정책의 세부적인 추진전략과 내용, 그리고 핵심적 동인이 일정한 기간별로 어떻게 변해 왔으며 정부의 정책적 대응노력은 어떻게 이루어져 왔는지 등에 대한 체계적인 연구가 없는 편이다. 이러한 노력은 새마을운동을 보다 과학적 수준에서 논의하여 이론적 틀을 발전시키는데 기여하고, 아울러 새마을운동을 배우고자 하는 개발도상국들에게도 보다 실천적인 정보제공을 가능하게 할 수 있을 것이다. 본 연구는 이 같은 문제인식 하에서, 첫째, 새마을운동 추진과정에서 일정한 시기별로 새마을운동의 핵심적인 추진내용 등 정책관심사가 어떻게 변해 왔는지를 분석하고, 둘째, 이러한 분석결과를 통하여, 새마을학의 학문적 수준을 제고시키는데 기여하고자 한다.

II. 이론적 검토와 연구문제

새마을운동을 개발도상국의 빈곤 극복을 위해 각 국가의 여건에 맞게 사용될 수 있도록 모델로 개발·공유할 것을 요청하는 국제기구의 목소리가 점차 커지고 있는 가운데(KOICA, 2013), 새마을운동의 효과와 다른 나라에의 적용가능성에 대한 해외 학자들의 논의 또한 끊이지 않고 있다(Moore, 1985; Haruo, 1989; Wasserman & Faust, 1994; Collins, 2012). 한국 새마을운동에 대한 영문 자료 접근이 쉽지 않았던 점을 고려하면, 이와 같은 해외 학자들의 새

는 점이 유네스코 기록문화유산 등재 결정의 주요 평가사항이었다고 말하고 있다(최외출, 2013년 9월 16일, 코리아헤럴드).

2) OECD의 김용 총재는 새마을운동이 개발도상국에 희망을 품게 하는 모델로 한국의 개발경험을 개발도상국에 전달하고 싶다고 다음과 같이 말하고 있다. “Everywhere I go in the world people ask me about Korea. I went to Ethiopia and the leaders in Ethiopia all wanted to talk to me about Saemaul Undong, They had been studying Saemaul Undong.” 또한 Mario Pezzini(Director of the OECD Development Center)는 “90년대 중반부터 농촌개발을 연구해 왔는데 한국의 새마을운동을 발견하고 답을 찾았다” 라고 하였다. 그리고 그는 다음과 같이 언급하였다. “OECD will study South Korea’s so-called Saemaul Movement, or New Village Movement, the signature rural area development policy launched in the 1970s by then South Korean leader Park Chung-hee.”

마을운동에 대한 논의는 새마을운동에 대한 학문적 연구 및 모델 개발에 대한 필요성을 공감하는 과정에서 비롯되었다고 할 수 있다. 새마을운동이 국제사회의 발전모델로 제시되고 자국의 여건에 맞게 유연하게 적용될 수 있도록 새마을정신과 실천원리를 이론적으로 체계화하고 학문화하는 노력이 필요함을 의미한다.

새마을운동의 학문화작업은 2007년 새마을운동을 학문으로 발전시켜야한다는 연구자의 첫 문제 제기 이후³⁾, 학자들의 학문공동체 구성을 위한 2008년 한국새마을학회 창립⁴⁾, 2008년 글로벌새마을포럼 결성⁵⁾으로 본격화 되었다. 2009년 대학에 ‘새마을학’이론 강좌를 개설하였고, 이어 2010년 대학원에 글로벌새마을운동전공을 설치하고 각 대학과 관련 연구기관 등에서 새마을운동 전문 인력의 체계적인 지원과 학문화, 전문 인력 양성 등에 힘을 쏟기 시작하

3) 최외출, “새마을학으로 발전시켜야” 논단, 2007년 새마을신문 11월 8일자

4) 최외출, “새마을운동에 대한 이러한 국제적 평가에도 불구하고, 정작 그동안 우리나라에는 새마을운동을 심도 깊게 연구하는 전문연구기관이 없음을 물론, 전반적으로 새마을운동에 대한 학문적 관심도 매우 저조한 실정이다. 이는 비단 우리나라의 지속적 발전을 고려하는 입장에서만이 아니라 세계화 시대에 세계 각국의 공생적 발전을 추구하는 입장에서 보더라도 아쉬운 부분이라 하겠다 이러한 현실을 직시하여, 관련분야 학자와 연구자, 새마을운동 관계자, 관심 있는 공무원들의 뜻을 모아 2008년 1월 한국새마을학회를 출범시키게 되었다.” (세계화시대: ‘새마을학’의 과제 p. 2)

5) 최외출은 2008년 글로벌새마을포럼 국제학술대회에서 세계화시대: ‘새마을학’의 과제로 주제 강연을 통해 다음과 같이 새마을학의 과제와 연구의 필요성을 제시하였다. “ ‘새마을학’의 과제는 다음과 같다. 첫째, 새마을연구원(가칭) 설립 등 연구기반 구축이다. 새마을운동이 성공한 지역사회개발 모델로 소개되고 이론과 실천모델을 겸비한 ‘새마을학’으로 발전되리라 쉬운 일이 아니다. 하지만 이를 위해서 새마을운동을 전문적으로 연구하는 새마을연구원(가칭)을 설립하는 일이 시급하고 절실한 과제이다. 과거 각 대학에 새마을연구소가 있어 활발한 연구 활동을 한 바 있으나 현재는 몇 개의 대학에 새마을연구소가 설치되고 있고 새마을운동중앙회의 경우 연수원이 그 기능을 담당하고 있다. 따라서 새마을에 관한 연구기능을 제대로 수행할 수 있는 전문적인 독립된 새마을연구원(가칭) 설립이 필요한 것이다. 둘째, 대학에 새마을학과(가칭) 또는 지역사회개발학과(가칭) 등을 설치·운영하는 것이다. 최근 일부 대학과 대학원에서 새마을운동 관련 강좌가 개설되기 시작하였고, 각 대학은 새마을운동관련 강좌개설과 관련학과 개설 움직임을 보이고 있다. 일례로, D사이버대학교는 지식기반사회와 사회복지요구 증대에 부응할 수 있는 지역사회 정착리더와 새마을리더양성을 목적으로 지역사회개발학과 설치를 결정하였고, 2009학년부터 신입생을 모집할 계획에 있으며, 경북 소재의 Y대학교 대학원에는 석사 및 박사과정에 새마을을 집중 연구할 수 있는 전공을 설치하여 현재 신입생을 모집 중에 있다. 셋째, 활발한 학술활동 및 관련 연구도서 개발과 출판이다. 새마을운동에 관한 그 간의 연구흐름을 살펴보면, 1970년대에는 연구가 비교적 활발히 이루어졌으며, 1990년대 중반까지만 하여도 새마을교수연구회를 중심으로 명맥을 유지하여 왔으나, 지난 10여 년간은 각 대학에 설치되었던 새마을연구소를 폐지하는 분위기였고 이 분야를 연구하는 학자들 또한 점점 줄어들게 되었다. 현재는 구미 소재의 K대를 비롯한 몇몇 대학이 연구지를 발행하고 있으나 깊이 있는 연구보고서와 도서출판은 아직까지 미진한 수준에 있으므로 학술활동과 연구보고서 및 관련 도서출판사업도 활발하게 전개해 나가야 할 것이다.” (<2008년 글로벌 세계에서의 새마을운동: 기원, 현재 및 미래 조망> 글로벌새마을포럼 기조강연 “세계화시대: ‘새마을학’의 과제” pp. 4-5)

였다⁶⁾. 그러나 새마을운동이 학문으로서 정립되기 위한 노력은 여전히 초기단계라 할 수 있다. 새마을운동에 대한 학계의 연구는 소수이며, 새마을운동의 결과와 효과에 대한 외국의 연구와 국내 사례보고 등은 학문적 접근이 미진하고 체계적인 선행연구가 충분치 않은 점도 간과할 수 없다(최외출, 2013). 이러한 지적은 Douglass(2013)의 연구에서 새마을운동이 농촌개발의 혁신적 모델로 간주되며 이론적 연구가 필요하다는 주장과 흐름을 같이한다. 특히 그는 농촌사회학자의 관점에서 한국의 새마을운동을 개발도상국의 농촌개발과 경제발전의 모델로서 잠재성을 높이 평가하고 실제 적용 가능하도록 모델을 개발하는 학문적 연구의 필요성을 강조하고 있다. Mobernd(2004: 135)는 동아시아와 남미의 농촌 중산층 형성과 소유를 연구한 Davis의 저서에 남긴 서평에서 한국의 새마을운동이 아르헨티나나 멕시코보다 성공적일 수 있었던 요인을 분석하는 새로운 데이터가 부족하다는 점을 문제로 지적하고 있다. 이는 국회 도서관 등록자료 검색과 RISS4U 검색을 통해 확인된 새마을관련 석박사 학위논문 가운데 실측 데이터를 활용한 연구는 극소수에 불과하였다는 결과와도 일맥상통한다(최외출 미간행, 2014). 이와 같은 새마을연구에 대한 실측자료의 부족에도 불구하고, Collins(2012)는 한국의 새마을운동에 대한 한국 학자들의 연구를 통해 새마을운동의 기여와 제한점을 객관적인 시각으로 분석하였다. 그는 한국의 새마을운동이 정부에 의한 하향적 방식이라는 비판에 대해, 아래로부터 주민들의 적극적인 참여 없이는 하향적 방식도 실효를 거둘 수 없다는 점을 지적하며, 새마을운동을 OECD 비회원국(non-OECD)의 빈곤극복을 위한 모델로 사용할 것을 제안하고 있다.

새마을운동 모델에 대한 국제수요 증가로 개발모델로서의 새마을운동 모델에 대한 필요성이 부각되고 있음에도 불구하고, 새마을운동에 대한 의미와 내용에 대한 학문적 분석은 이 부족하다고 할 수 있다. 새마을운동의 학문적 발전을 위한 기초자료 제공 차원에서도 새마을운동이 적용되는 각 시기에 따라 세부적인 정책내용 변화 추이를 분석하고 이를 통해서 정책적 시사점을 도출하는 것은 학문적으로도 필요한 작업이라고 생각한다. 이러한 배경에서 본 연구는 아래와 같은 연구문제를 선정한다.

연구문제 1: 새마을운동의 추진과정에서 핵심적인 정책관심사는 시기별로 어떻게 변해 왔는가?

연구문제 2: 핵심적인 정책관심의 변화는 어떠한 정책적 시사점을 제시하는가?

이다.

6) 새마을운동의 전문인력양성은 2008년 영남대학교 행정대학원의 '새마을학' 교과목 개설 이후 2009년 3월 일반대학원과 학부에 과목이 개설되고 2010년 대학원 석사과정으로 새마을전공이 개설되었다(이정주 & 최외출, 2013).

III. 연구설계

1. 연구방법

본 연구에서는 새마을운동 추진과정별 핵심적인 정책관심 변화내용을 분석하기 위하여 SNA 방법을 적용한다. SNA방법(Social Network Analysis; 사회네트워크분석)을 통해 신문 기사에 나타난 키워드로서의 새마을운동의 근접중심성을 분석함으로써 새마을운동에 대한 시대적 관심추이를 탐구하고자 하였다. 새마을운동이 시작되었던 1970년대부터 2012년까지의 신문기사를 연구대상으로 하였으며 분석결과는 시대별 새마을운동에 대한 의미 분석을 통해 향후 특성을 추론하고 향후 새마을운동의 발전을 위한 함의를 도출하고자 하였다. 이러한 과정은 새마을학의 가능성과 방향을 제시하는데 그 의의가 있다. 물론 본 연구가 시대사적 의미를 파악한다는 것은 방대한 자료와 의미를 포함하기 때문에 방법적으로 매우 어려운 작업이다. 그러한 배경에서 많은 자료를 함축적으로 수집하고 새마을운동과 관련된 추이를 파악할 수 있는 도구로 네트워크 분석을 활용하였다.

자료분석을 위한 연구방법은 근접중심성(closeness centrality)을 통해서 이루어졌다. 근접중심성은 네트워크의 한 노드(node)로부터 다른 노드에 도달하기 위한 최소결합링크로, 네트워크상의 중앙에 위치할수록 이 수치가 작아질 수 있음을 나타낸다. 근접중앙성(closeness)은 연결망내의 각 행위자가 그 연결망내의 다른 모든 행위자들과의 직/간접적 연결상태를 고려하여 측정하는 개념으로 근접중앙성이 높은 행위자는 그 연결망 내에서 다른 모든 행위자들과 가장 가까운 거리에 위치한 행위자(Wasserman and Faust, 1994; 박치성, 2006: 708)를 의미한다.

$$C_i = \left[\sum_{j=1}^n d_{ij} \right]^{-1}$$

C_i = 행위자 i의 근접중앙성

d_{ij} = i와j를 연결하는 가장 짧은거리(geodesic distance)

자료: 박치성(2006: 708)

이러한 근접중심성은 각 단어 간 네트워크에서 가장 많이 언급된 용어를 중심으로 그와 가장 많이 언급된 언어네트워크를 형성함으로써 해당 용어가 어떤 의미들로 이루어져 있었는지

를 분석할 수 있다. 즉, 새마을운동이 각 시대에서 어떤 용어들과 함께 집단화되었으며 이를 통해 어떤 의미들과 단어들이 새마을운동의 내용을 형성했는지 분석할 수 있는 것이다.

2. 연구절차

본 연구는 다음과 같은 과정으로 수행되었다. 첫째, 새마을운동을 시기별로 구분한다. 구분 시기는 바라보는 관점에 따라 다르겠지만 본 연구에서는 경제개발 시기의 70년대, 경제발전과 함께 민주시민사회발전에 대한 요구 시기로서 80년대와 90년대, 그리고 2000년 이후부터 이명박 정부까지 시기로 구분하여 10년 단위로 구분하였다. 둘째, 시기별로 신문기사검색을 통한 네트워크분석을 통하여, 핵심적 정책 내용을 구체화한다. 셋째, 이와 같은 시기별 의미를 파악하기 위해서 각 시기에 '새마을운동'과 관련된 기사를 중심으로 텍스트 네트워크 분석을 시도하였다. 새마을운동과의 관련성에 기초할 때 새마을운동이 해당 시기에 어떤 용어가 긴밀하게 나타났고 어떤 의미로 귀결되었는지를 파악하고자 하였으며 마지막으로, 새마을운동의 시기별 의미와 '새마을학'의 함의를 찾고자 노력하였다.

3. 연구대상과 자료의 수집

네트워크 분석을 위한 관계자료 측정의 범위를 정하는 방법은 크게 두 가지, 즉 자아중심 네트워크(ego-centric network)를 이용한 측정방법과 전체 네트워크(full network design)를 이용하는 방법이 있다(Hanneman and Riddle, 2005; 박치성, 2009: 15). 전체 네트워크측정은 관계가 있는 모든 상대방을 조사하는 것이기에 전체 기관의 완벽한 상호관계를 측정할 수 있는 장점이 있으나, 특성상 연결된 기관의 수가 거의 무한하다는 점에서 전체 측정이 어렵다. 반면, 자아중심 네트워크는 기관의 연결된 관계성만을 그 대상으로 하기 때문에 기관 간 관계가 무수히 많을 수 있는 대상에게는 적합하고 유용한 방법이다(최영출 외, 2011).

이에 본 연구에서도 자아중심 네트워크의 자료측정방식을 기초로 새마을운동과 관계를 맺고 있는 주요영역들을 연관검색어로 추이를 분석하고자 하였다. 내용분석과 사회연결망 분석의 연계를 위한 핵심은 주요어(Index)의 설정과 주요어는 신문기사주제 검색에서 도출된 전체 단어 중에 선별된 핵심단어로서, 차후 주요어 사이의 관계가 사회연결망 분석의 결과로 나타난다(최영출·서순복, 2012). 본 연구에서는 주요어를 일정 빈도 이상의 단어를 선택하여 정하는 방법으로, 구체적으로, 새마을운동과 관련한 1970년부터 2012년 까지 신문기사의 표제를 변화추이를 분석하기 위해 과거 신문 원문을 제공하는 인터넷 신문 검색 사이트인 네이버 신문 라이브러리(newslibrary.naver.com)를 활용하였다. 신문의 표제는 기사 원문의 내용 중

가장 핵심적인 주제를 담고 있으므로 표제를 통해 새마을운동을 10년 단위의 시기로 구분하여 각 시기별로 강조되었던 핵심적인 내용을 확인할 수 있으며, 내용 변화의 추이를 알 수 있다. 네이버 신문 라이브러리를 통한 시대별 변화추이를 분석하기 위해 단위는 1970년 1월1일부터 10년을 단위로 검색을 하였으며, 1970년대 원문이 제공되는 경향신문, 동아일보, 매일경제를 분석대상으로 하였다. 1980년대에는 한겨레신문, 1990년대는 연합뉴스, 2000년대 이후는 인터넷신문과 지역신문을 추가 검색대상으로 활용하여 자료를 수집하였다. 1차 검색은 년도/월/일을 지정하고 새마을운동이라는 핵심어로 검색을 하였으며, 새마을운동으로 검색된 신문 자료에서 새마을운동과 관련하여 빈도수가 높다고 여겨지는 추가핵심키워드를 정하고 2차 검색을 실시하였다. 2차 추가 검색키워드는 ‘교육’, ‘지도자’, ‘공무원’, ‘지역’, ‘발전’, ‘도시’, ‘농촌’, ‘지원’이라는 단어로 구성되었으며, 추가 핵심키워드는 연구자의 그간 새마을운동에 관련한 문헌분석을 통해 빈도가 높다고 간주된 단어로 선정하였다. 2단계의 검색을 통해 나온 기사를 지면에 따라 (정치면, 사회면, 경제면, 생활/문화면, 광고), 글의 종류가 어떤지에 따라 (기사/칼럼/사설) 분류하였다.

<표 1> 연구대상 시기 및 용어

대상시기	대상용어
1970년대 (88)	새마을, 방향, 확산, 공무원, 지도자, 교육, 정규교과, 지도자양성, 부작용, 자립, 지역특성개발, 집중지원, 재평가, 성과, 발전, 가속화, 농촌투자, 농촌혁명, 농촌경제, 농촌개발, 지원, 금융단, 지원위, 중소기업, 지원사업, 도시, 대학, 지역개발, 고충, 워크캠프, 육성, 교체, 대화, 주택개발, 질서운동, 도시새마을, 지역사회균형, 새마을학교, 장기교육, 복지사업, 지역사회기여, 개발, 불평, 바람, 저축, 박대통령, 농촌, 박대통령지시, 창조, 학교, 대학생상, 소득증대, 문교부, 공장노동자, 지역학교, 지도급인사, 선량, 지식인, 개인재산, 비리공무원, 지역사회, 지역단위사업, 기업인, 조국근대화, 낙후탈피, 국가비교, 마을문고, 새이정표, 경제성장률, 유신2기, 도시인구억제책, 농촌퇴조, 전농민, 생활자세, 농공합진, 결실, 식량증산, 민간단체, 미국지원, 국적, 내무부, 감사, 70년대, 창조의 터전, 지역특성, 중소도시, 쌀값, 선심
1980년대 (77)	새마을, 교육, 시민의식, 활성화, 지원중단, 고비, 지방문화, 지원, 갈등해소, 방향, 국력신장, 재건, 확대, 재정립, 민간주도, 우대, 비리, 실천, 행정력동원, 농촌개발, 어려움, 복지, 혼인문제, 변화, 농활, 미흡, 기폭역할, 지역단체, 지방이주, 개발, 파견, 행정기능강화, 생활화, 사회, 의식구조개혁, 이념교육, 참여, 지도자, 도서관, 국민, 지역사회학교, 윤리관, 강화, 이념, 상공부, 내무부, 지방재정, 농촌, 자립, 대학, 도시화, 도시영세민, 도시새마을, 전환기, 발전, 태국연구단, 올림픽, 지역특성, 재점화, 영수증, 청백리, 공무원, 빛바랜, 선진국, 국력신장운동, 정부, 무료, 체제대립, 농민, 전대통령, 주부, 청소년, 국민교육, 교과목, 해외대학, 중견층, 전국민
1990년대 (53)	어려움, 전시행정, 소유권분쟁, 문화제, 신문, 환경운동, 김대통령, 개선, 새마을, 균형발전, 감시, 농촌, 교육, 활성화, 열악, 참여, 마당, 그늘, 실천, 문제점, 연금, 비리, 몸부림, 개방화, 우려, 4H, 관주도, 몽골관리, 가정, 복지, 개방, 농촌회생, 농활, 농가, 이농현상, 환경오염, 중소도시, 빈곤탈출, 발전, 베트남 서기장, 성장, 제2건국, 지역문화, 공무원, 거둬나기, 건전소비, 건강, 대학, 미흡, 분리수거, 시민의식, 세계화, 돈봉투

대상시기	대상용어
2000년대 이후 (51)	혁신, 예산낭비, 지원, 지원중단, 회관, 농촌개발, 북한농촌, 지역평가, 세계기록유산, 개도국 발전, 국가기여, 재조명, 학문적가치, 국가브랜드, 방향, 추진, 계승, 지도자, 문화유산, 교육, 새마을, 중국, 국제화, 해외수출, 삶의질, 부채해결, 주택, 농업경쟁력, 경제장애, 오래된 미래, 엑소더스, 그린리더, 경제발전, FTA, 귀농, 고건총리, 농촌, 도시, 전국, 녹색, 신경제, 재시작, 한국, 지구촌, 균형발전, 시대변화, 지방, 소외계층, 해외유출, 대학, 인터넷

주1) 본 분석자료의 용어는 신문기사에 표기된 것을 원문 기준으로 하였음. 전대통령은 전두환대통령이며, 김대통령은 김대중대통령으로 상기 표현은 신문기사의 글자를 명기한 것임.

연구대상의 경우 1970년대에는 88개의 용어가, 1980년대에는 77개의 용어가, 1990년대에는 53개의 용어가, 2000년대 이후에는 51개의 용어가 포함되었다. 새마을운동의 시작단계에서 상대적으로 더 많은 용어들이 관련되어 있는 것으로 볼 수 있고 시간이 지날수록 관련용어도 점차로 줄어들고 있는 것으로 나타났다.

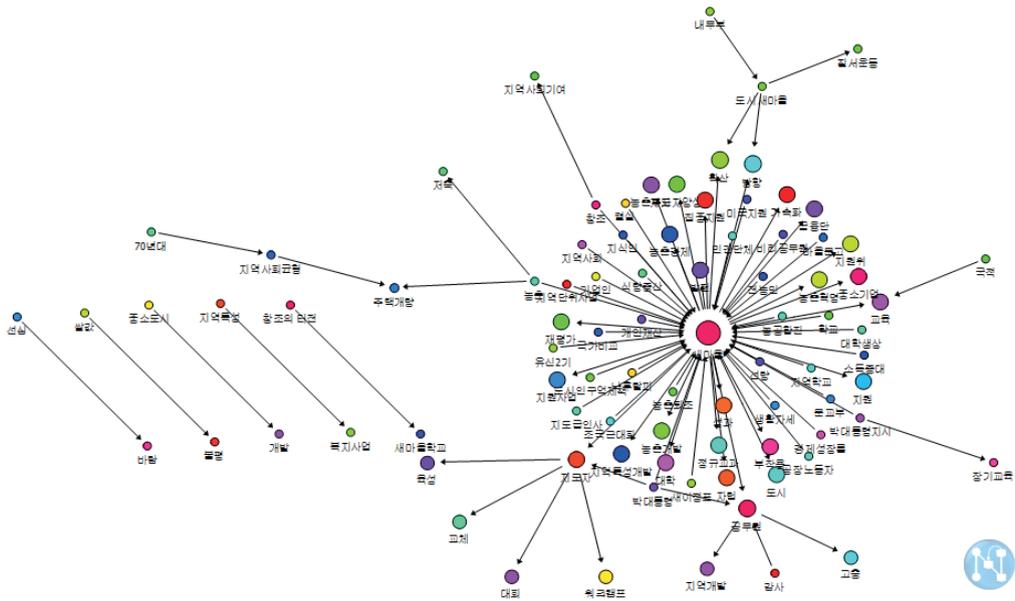
IV. 분석결과

1. 1970년대 새마을운동

1) 네트워크 기술통계

1970년대 텍스트 네트워크의 분석결과는 <그림 1>에서 보여주고 있다. ‘새마을’ 단어를 중심으로 대다수의 관련용어들이 매우 조밀하게 응집되어 있음을 보여주고 있다. 전형적인 자아네트워크의 형태를 지니고 있으며, 한정된 용어를 대상으로 네트워크 분석을 수행한 것이 아니라는 점을 감안할 때 용어 간 연결성이 높은 수준으로 드러났다.

<그림 1> 1970년대 텍스트 네트워크



<표 2>는 근접중심성(closeness centrality)에 대한 분석결과 얻어진 측정치를 종합한 것이다. 근접성 평균은 내향이 0.084, 외향이 0.082로 유사하였으며, 표준편차는 내향근접성이 0.108로 외향근접성(0.088) 보다 높아 측정치 간의 차이가 보다 큰 것으로 드러났다. 이는 최대값 차이로도 내향근접성이 분포상태가 보다 큼을 알 수 있다(내향근접성이 0.426, 외향근접성이 0.31). 하지만, 밀도는 0.011(1.1%)로 낮은 수준이다. 이는 새마을과 다른 용어들은 연결성이 높으나, 새마을을 제외한 용어들 간의 관계성은 낮음을 보여주고 있다.

<표 2> 1970년대 근접중심성 종합 측정치

유형	측정치	
	내향근접성(In-Closeness)	외향근접성(Out-Closeness)
평균	0.084	0.082
표준편차	0.108	0.088
최소값	0	0
최대값	0.426	0.31
네트워크 밀도	0.011	

2) 근접중심성 분석결과

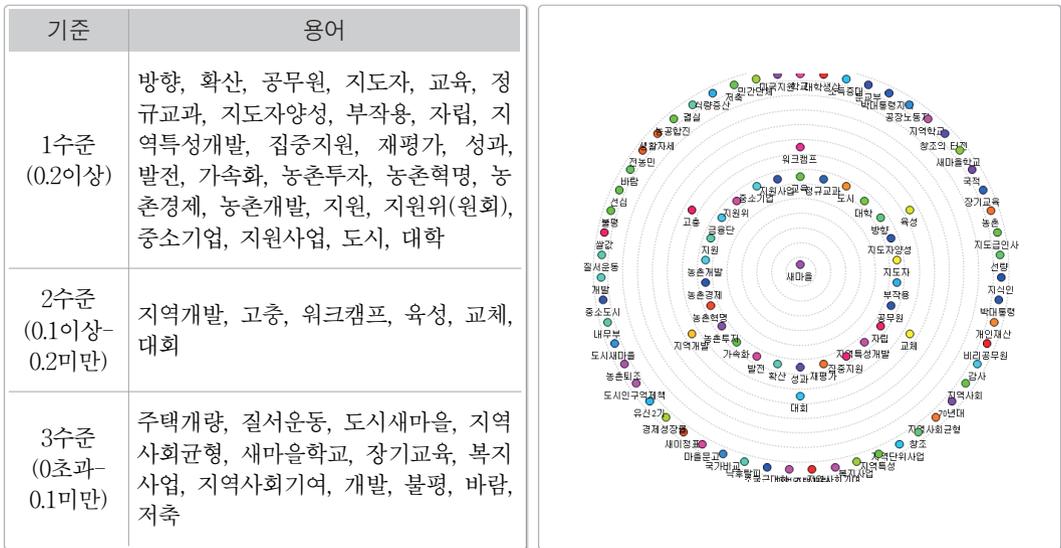
내향근접중심성 개별 측정치 결과 ‘새마을’을 제외하면 가장 높은 것은 ‘방향’과 ‘확산’이었다. 방향의 의미는 새마을이 어떤 방향으로 어떤 내용으로 나아가야하는지라는 미래의 지향점을 의미함과 동시에 기존의 방향을 제시하고 있음을 의미하는 것으로 나타나고 있다. ‘확산’은 새마을운동을 지역과 대상을 확대하여야 한다는 의미로 참여자와 참여 지역이 증가하고 있는 것을 나타내고 있다. 이와 함께 0.2이상을 나타낸 용어는 공무원, 지도자, 교육, 정규교과, 지도자양성, 부작용, 자립, 지역특성개발, 집중지원, 재평가, 성과, 발전, 가속화, 농촌투자, 농촌혁명, 농촌경제, 농촌개발, 지원, 지원위(원회), 중소기업, 지원사업, 도시, 대학이었다. 0.1이상을 나타낸 용어는 지역개발, 고층, 워크캠프, 육성, 교체, 대회였으며, 0 보다 높은 수준을 나타낸 용어는 주택개량, 질서운동, 도시새마을, 지역사회균형, 새마을학교, 장기교육, 복지사업, 지역사회기여, 개발, 불평, 바람, 저축으로 나타났다.

〈표 3〉 내향근접성 개별 측정치

텍스트	내용	텍스트	내용	텍스트	내용	텍스트	내용
새마을	0.426	지원위	0.224	저축	0.011	마을문고	0.000
방향	0.239	중소기업	0.224	박대통령	0.000	새이정표	0.000
확산	0.239	지원사업	0.224	농촌	0.000	경제성장률	0.000
공무원	0.236	도시	0.218	박대통령지시	0.000	유신2기	0.000
지도자	0.227	대학	0.218	창조	0.000	도시인구억제책	0.000
교육	0.224	지역개발	0.162	학교	0.000	농촌퇴조	0.000
정규교과	0.224	고층	0.162	대학생상	0.000	전농민	0.000
지도자양성	0.224	워크캠프	0.157	소득증대	0.000	생활자세	0.000
부작용	0.224	육성	0.157	문교부	0.000	농공합진	0.000
자립	0.224	교체	0.157	공장노동자	0.000	결실	0.000
지역특성개발	0.224	대회	0.157	지역학교	0.000	식량증산	0.000
집중지원	0.224	주택개량	0.026	지도급인사	0.000	민간단체	0.000
재평가	0.224	질서운동	0.015	선량	0.000	미국지원	0.000
성과	0.224	도시새마을	0.011	지식인	0.000	국적	0.000
발전	0.224	지역사회균형	0.011	개인재산	0.000	내무부	0.000
가속화	0.224	새마을학교	0.011	비리공무원	0.000	감사	0.000
농촌투자	0.224	장기교육	0.011	지역사회	0.000	70년대	0.000
농촌혁명	0.224	복지사업	0.011	지역단위사업	0.000	창조의 터전	0.000
농촌경제	0.224	지역사회기여	0.011	기업인	0.000	지역특성	0.000
농촌개발	0.224	개발	0.011	조국근대화	0.000	중소도시	0.000
지원	0.224	불평	0.011	낙후탈피	0.000	쌀값	0.000
금융단	0.224	바람	0.011	국가비교	0.000	선심	0.000

이러한 결과는 새마을운동이 1970년대에 어떤 의미로 어떤 프레임을 가지고 강조되고 부각되었는지 유추해볼 수 있다. 사실, 새마을운동은 지역주민들에 의해 자체적으로 이루어지던 방식을 이후 박정희대통령이 확산시킨 것이다. 이 과정에서 지역생산과 발전이 정부중심으로 이루어졌지만, 지속적인 개발을 위해서는 지역차원에서의 개발, 교육, 추진력 등이 필요하였던 시기였다. 이렇게 볼 때(0.2 기준에서) 방향, 확산, 자립, 지역특성개발, 성과, 발전, 가속화, 농촌혁명, 농촌개발, 도시 등의 용어는 지역개발의 강화를 의미하는 것으로 보인다. 또한, 교육, 정규교과, 지도자양성, 대학은 교육과 관련되는 것으로 새마을운동이 학교새마을운동으로 확산되고 지도자양성을 위한 교육이 중요한 관심중의 하나였음을 알 수 있다. 추진력과 관련된 것은 지원, 집중육성, 지원사업, 집중지원 등의 용어에서 드러나고 있다.

<표 4> 내향근접중심성 용어 분류 및 도식도



이를 조금 더 가시적으로 나타낸 것이 동심원 도식도이다. 새마을을 중심으로 1수준(0.2이상)이 가장 근접거리를 형성하고 있고, 2수준(0.1이상-0.2미만)이 1수준과 가까운 거리에 위치해 있다. 이들이 1970년대 신문기사 제목에서 중심이 되는 두 개 용어 중 뒤에 위치한 용어들에 대한 분석이 된다.⁷⁾

7) 예를 들어 ‘새마을운동은 농촌혁신’이라는 기사제목을 보면, 새마을운동의 목적이나 내용이 뒤에 위치하게 된다. 따라서 이들은 앞의 용어가 어떤 내용으로 어떤 의미를 지니는지를 가늠해볼 수 있다.

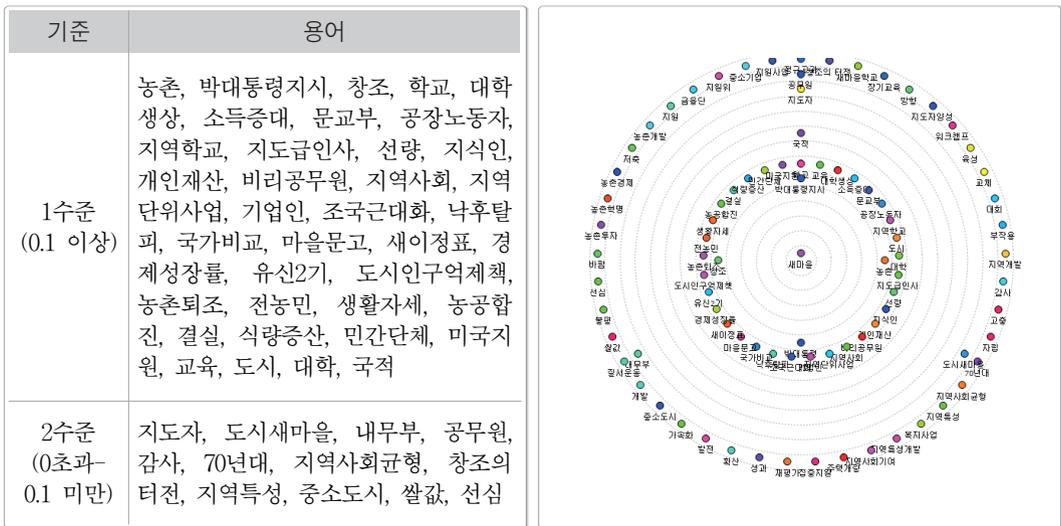
한편, 외향근접중심성 개별 측정치 결과 ‘새마을’을 제외하면 가장 높은 것은 ‘박대통령’이었다. 즉, 박정희 대통령이 새마을운동과 관련하여 가장 많은 연관을 나타내고 있는 것으로 해석되며, 이는 새마을운동에 대한 국가 최고지도자의 관심과 정책추진 의지를 보여주는 부분으로 짐작된다. 0.1이상을 나타낸 용어는 농촌, 박대통령지시, 창조, 학교, 대학생상, 소득증대, 문교부, 공장노동자, 지역학교, 지도급인사, 선량, 지식인, 개인재산, 비리공무원, 지역사회, 지역단위사업, 기업인, 조국근대화, 낙후탈피, 국가비교, 마을문고, 새이정표, 경제성장률, 유신2기, 도시인구억제책, 농촌퇴조, 전농민, 생활자세, 농공합진, 결실, 식량증산, 민간단체, 미국지원, 교육, 도시, 대학, 국적이었다. 0보다 높은 값을 지닌 나머지 용어들로는 지도자, 도시새마을, 내무부, 공무원, 감사, 70년대, 지역사회균형, 창조의 터전, 지역특성, 중소도시, 쌀값, 선심으로 나타났다.

<표 5> 외향근접성 개별 측정치

텍스트	내향	텍스트	내향	텍스트	내향	텍스트	내향
새마을	0.310	마을문고	0.176	70년대	0.015	농촌개발	0.000
박대통령	0.199	새이정표	0.176	지역사회균형	0.011	지원	0.000
농촌	0.193	경제성장률	0.176	창조의 터전	0.011	금융단	0.000
박대통령지시	0.185	유신2기	0.176	지역특성	0.011	지원위	0.000
창조	0.185	도시인구억제책	0.176	중소도시	0.011	중소기업	0.000
학교	0.176	농촌퇴조	0.176	쌀값	0.011	지원사업	0.000
대학생상	0.176	전농민	0.176	선심	0.011	지역개발	0.000
소득증대	0.176	생활자세	0.176	방향	0.000	고층	0.000
문교부	0.176	농공합진	0.176	확산	0.000	워크캠프	0.000
공장노동자	0.176	결실	0.176	정규교과	0.000	육성	0.000
지역학교	0.176	식량증산	0.176	지도자양성	0.000	교체	0.000
지도급인사	0.176	민간단체	0.176	부작용	0.000	대회	0.000
선량	0.176	미국지원	0.176	자립	0.000	주택개량	0.000
지식인	0.176	교육	0.171	지역특성개발	0.000	질서운동	0.000
개인재산	0.176	도시	0.171	집중지원	0.000	새마을학교	0.000
비리공무원	0.176	대학	0.171	재평가	0.000	장기교육	0.000
지역사회	0.176	국적	0.123	성과	0.000	복지사업	0.000
지역단위사업	0.176	지도자	0.046	발전	0.000	지역사회기여	0.000
기업인	0.176	도시새마을	0.034	가속화	0.000	개발	0.000
조국근대화	0.176	내무부	0.026	농촌투자	0.000	불평	0.000
낙후탈피	0.176	공무원	0.023	농촌혁명	0.000	바람	0.000
국가비교	0.176	감사	0.021	농촌경제	0.000	저축	0.000

위의 분석결과를 통해 볼 때, 1970년대에 새마을운동과 관련될 때 어떤 주제가 핵심적 이었는지를 살펴보면 기여할 수 있다. 농촌에서 많이 이루어지고 있었으며, 박정희대통령이 새마을운동에 중심적인 관심을 표명하고 추진력을 제공하고 있었음을 알 수 있다. 이는 박대통령, 창조, 문교부, 지도급인사, 조국근대화, 낙후탈피, 국가비교, 미국지원 등의 용어가 새마을운동과 함께 보여지고 있었으며, 새마을운동이 국가 근대화사업과 국가중심적 지휘체계였다는 점을 시사하고 있는 것이라 하겠다. 또한, 도시인구억제책, 농공병진이라는 용어는 이농현상이 급격하게 증가되었음을 보여주는 용어로, 1970년대 네트워크분석결과를 새마을운동을 통한 당시 우리나라 발전방식을 유추할 수 있는 자료가 되고 있다.

<표 6> 외향근집중심성 용어 분류 및 도식도



분석결과는 교육, 도시, 대학, 지도자, 도시새마을, 공무원, 지역사회균형 등의 용어들이 강조됨으로써 국가발전, 도시화, 교육 등을 중시한 ‘국가중심 발전모형’의 핵심으로써 새마을운동이 역할을 하였던 것으로 분석된다.

〈표 7〉 1980년대 근접중심성 종합 측정치

유형	측정치	
	내향근접성(In-Closeness)	외향근접성(Out-Closeness)
평균	0.033	0.033
표준편차	0.049	0.054
최소값	0	0
최대값	0.197	0.224
네트워크 밀도	0.011	

2) 근접중심성 분석결과

내향근접중심성 개별 측정치는 ‘새마을’을 제외할 경우 ‘교육’이 가장 높은 것으로 나타났다. 이를 제외하고 0.1이상을 나타낸 용어는 시민의식, 활성화, 지원중단, 고비, 지방문화, 지원, 갈등해소, 방향, 국력신장, 재건, 확대, 재정립, 민간주도, 우대, 비리, 실천이었다. 이 외에 0을 초과한 용어는 행정력동원, 농촌개발, 어려움, 복지, 혼인문제, 변화, 농활, 미흡, 기폭역할, 지역단체, 지방이주, 개발, 파견, 행정기능강화, 생활화, 사회, 의식구조개혁, 이념교육, 참여, 지도자, 도서관, 국민, 지역사회학교, 윤리관, 강화, 이념으로 나타났다.

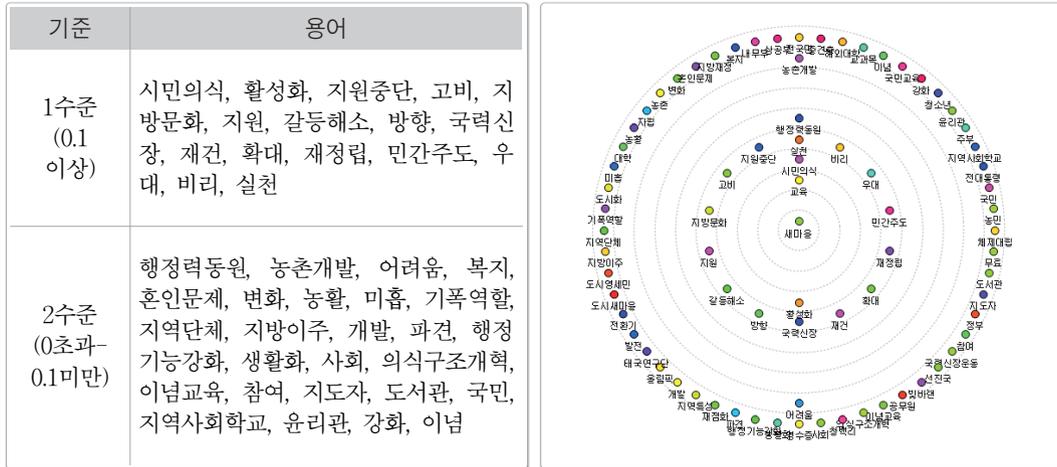
〈표 8〉 내향근접성 개별 측정치

텍스트	내향	텍스트	내향	텍스트	내향	텍스트	내향
새마을	0.197	어려움	0.024	지역사회학교	0.013	청백리	0
교육	0.146	복지	0.013	윤리관	0.013	공무원	0
시민의식	0.123	혼인문제	0.013	강화	0.013	빛바랜	0
활성화	0.119	변화	0.013	이념	0.013	선진국	0
지원중단	0.109	농활	0.013	상공부	0.000	국력신장운동	0
고비	0.109	미흡	0.013	내무부	0.000	정부	0
지방문화	0.109	기폭역할	0.013	지방재정	0.000	무료	0
지원	0.109	지역단체	0.013	농촌	0.000	체제대립	0
갈등해소	0.109	지방이주	0.013	자립	0.000	농민	0
방향	0.109	개발	0.013	대학	0.000	전대통령	0
국력신장	0.109	파견	0.013	도시화	0.000	주부	0
재건	0.109	행정기능강화	0.013	도시영세민	0.000	청소년	0
확대	0.109	생활화	0.013	도시새마을	0.000	국민교육	0
재정립	0.109	사회	0.013	전환기	0.000	교과목	0
민간주도	0.109	의식구조개혁	0.013	발전	0.000	해외대학	0

텍스트	내향	텍스트	내향	텍스트	내향	텍스트	내향
우대	0.109	이념교육	0.013	태국연구단	0.000	중견층	0
비리	0.109	참여	0.013	올림픽	0.000	전국민	0
실천	0.109	지도자	0.013	지역특성	0.000		
행정력동원	0.079	도서관	0.013	재점화	0.000		
농촌개발	0.026	국민	0.013	영수증	0.000		

위의 내향근접성의 개별 측정치<표 8>는 1980년대 새마을운동은 여전히 국가발전을 위한 역할을 하고 있음을 보여주고 있다. 이와 같은 관점에서(0.1 기준에서) 시민의식, 갈등해소, 재건 등의 용어는 국가의 시민의식이 발전하고 경제발전뿐 아니라, 사회발전에 대한 관심이 표명되고 있는 것이 지원중단, 고비, 재정립, 민간주도, 비리 등의 용어 등을 통해 드러나고 있다. 새마을운동에 대한 집중적인 지원이 약화된 부분은 새마을운동을 통해 변화를 추구했던 1970년대와 다른 양상임을 보여주는 것이라 하겠다.

<표 9> 내향근접중심성 중심용어 및 도식도



외향근접중심성 개별 측정치 결과 ‘새마을’을 제외하면 가장 높은 것은 ‘전대통령’이었다. 이를 제외하고 0.1이상을 나타낸 용어는 지도자, 상공부, 내무부, 전환기, 태국 연구단, 올림픽, 재점화, 빛바랜, 선진국, 국력신장운동, 정부, 해외대학, 중견층, 전국민이었다. 0보다 높은 값을 지닌 용어들로는 공무원, 도시새마을, 농촌, 자립, 도시화, 지원, 농촌개발, 국민, 지방재정, 대학, 도시영세민, 발전, 지역특성, 영수증, 청백리, 무료, 체제대립, 농민, 주부, 청소년, 국민교육, 교과목으로 나타났다.

〈표 10〉 외향근접성 개별 측정치

텍스트	외향	텍스트	외향	텍스트	외향	텍스트	외향
새마을	0.224	도시화	0.018	활성화	0.000	미흡	0.000
전대통령	0.159	지원	0.013	지원중단	0.000	기폭역할	0.000
지도자	0.125	농촌개발	0.013	고비	0.000	지역단체	0.000
상공부	0.125	국민	0.013	지방문화	0.000	지방이주	0.000
내무부	0.125	지방재정	0.013	갈등해소	0.000	개발	0.000
전환기	0.125	대학	0.013	방향	0.000	파견	0.000
태국연구단	0.125	도시영세민	0.013	국력신장	0.000	행정기능강화	0.000
올림픽	0.125	발전	0.013	재건	0.000	생활화	0.000
재점화	0.125	지역특성	0.013	확대	0.000	사회	0.000
빛바랜	0.125	영수증	0.013	제정립	0.000	의식구조개혁	0.000
선진국	0.125	청백리	0.013	민간주도	0.000	이념교육	0.000
국력신장운동	0.125	무료	0.013	우대	0.000	참여	0.000
정부	0.125	체제대립	0.013	비리	0.000	도서관	0.000
해외대학	0.125	농민	0.013	실천	0.000	지역사회학교	0.000
중견층	0.125	주부	0.013	행정력동원	0.000	윤리관	0.000
전국민	0.125	청소년	0.013	어려움	0.000	강화	0.000
공무원	0.055	국민교육	0.013	복지	0.000	이념	0.000
도시새마을	0.053	교과목	0.013	혼인문제	0.000		
농촌	0.026	교육	0.000	변화	0.000		
자립	0.018	시민의식	0.000	농활	0.000		

위의 표에서 나타난 1980년대 분석결과를 볼 때, 1970년대에 비해 농촌에 대한 관심이 많이 줄어들었으며, 빈곤층에 대한 지원과 발전이라기보다는 국가발전 동력으로 인식하고 있는 것으로 보인다. 특히, 내무부, 전환기, 올림픽, 재점화, 선진국, 국력신장운동 등은 새마을운동을 농촌중심의 발전모델로 인지하는 것을 넘어서 다른 부분으로 확산·파급되고 있음을 보여준다. 이는 이미 1970년대 농촌지역의 발전을 이룬 새마을운동이 점차 다른 영역으로 확산되고 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

2) 근접중심성 분석결과

내향근접중심성 개별 측정치 결과 가장 높은 것은 ‘어려움’이었다. 0.02이상을 나타낸 용어는 어려움, 전시행정, 소유권분쟁, 문화제, 신문, 환경운동, 김대통령(김대중대통령), 개선, 균형발전, 감시, 농촌, 교육, 활성화였다. 그 이외 모든 값은 0.019로 확인되었는데 열악, 참여, 마당, 그늘, 실천, 문제점, 연금, 비리, 몸부림, 개방화, 우려, 4H, 관 주도, 몽골관리, 가정, 복지, 개방, 농촌회생, 농활, 농가, 이농현상, 환경오염, 중소도시, 빈곤탈출, 발전, 베트남 서기장, 성장, 제2건국, 지역문화, 공무원, 거둬나기, 건전소비, 건강, 대학, 미흡, 분리수거, 시민의식, 세계화, 돈 봉투로 나타났다.

<표 13> 내향근접성 개별 측정치

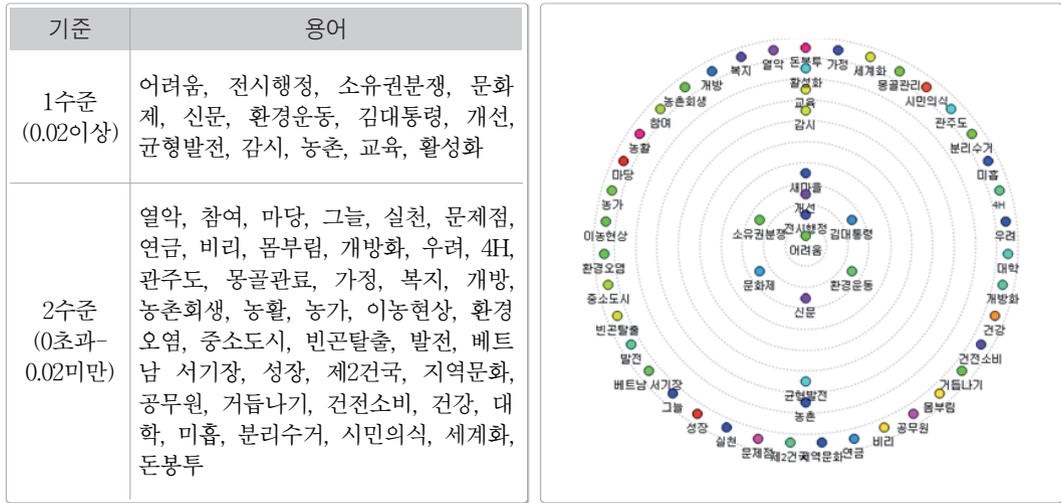
텍스트	내향	텍스트	내향	텍스트	내향	텍스트	내향
어려움	0.024	참여	0.019	개방	0.019	건전소비	0.019
전시행정	0.023	마당	0.019	농촌회생	0.019	건강	0.019
소유권분쟁	0.023	그늘	0.019	농활	0.019	대학	0.019
문화제	0.023	실천	0.019	농가	0.019	미흡	0.019
신문	0.023	문제점	0.019	이농현상	0.019	분리수거	0.019
환경운동	0.023	연금	0.019	환경오염	0.019	시민의식	0.019
김대통령	0.023	비리	0.019	중소도시	0.019	세계화	0.019
개선	0.023	몸부림	0.019	빈곤탈출	0.019	돈봉투	0.019
새마을	0.022	개방화	0.019	발전	0.019		
균형발전	0.020	우려	0.019	베트남서기장	0.019		
감시	0.020	4H	0.019	성장	0.019		
농촌	0.020	관 주도	0.019	제2건국	0.019		
교육	0.020	몽골관리	0.019	지역문화	0.019		
활성화	0.020	가정	0.019	공무원	0.019		
열악	0.019	복지	0.019	거둬나기	0.019		

주1) 김대통령은 김대중대통령임

이러한 결과는 새마을운동이 1990년대에도 1980년대와 마찬가지로 급속한 경제성장에 따라 그간 누락된 많은 사회적 욕구가 훨씬 더 부각되던 시기에 새마을운동이 새로운 국가발전의 동력으로 활용하고자 했던 시도로 보인다. 그러나 이와 같은 관점에서(0.02 이상의 기준에서) 전시행정, 어려움, 감시 등의 용어는 새마을운동이 1970년대에 갖고 있던 의미와 다르다. 특히 그늘, 문제점, 비리, 몸부림 등의 용어와의 관련은 새로운 새마을운동에 대한 요구가 등

장하고 있음을 알 수 있다. 이는 개방화, 관주도, 복지, 이농현상, 환경오염, 빈곤탈출, 돈 봉투 등의 용어들에서 볼 수 있듯이 새마을운동이 다양한 사회적 문제들을 위한 대안으로 사용하고자 하였던 시도들로 논의되었던 상황을 보여주고 있는 것이라 하겠다.

<표 14> 내향근접중심성 용어 분류 및 도식도



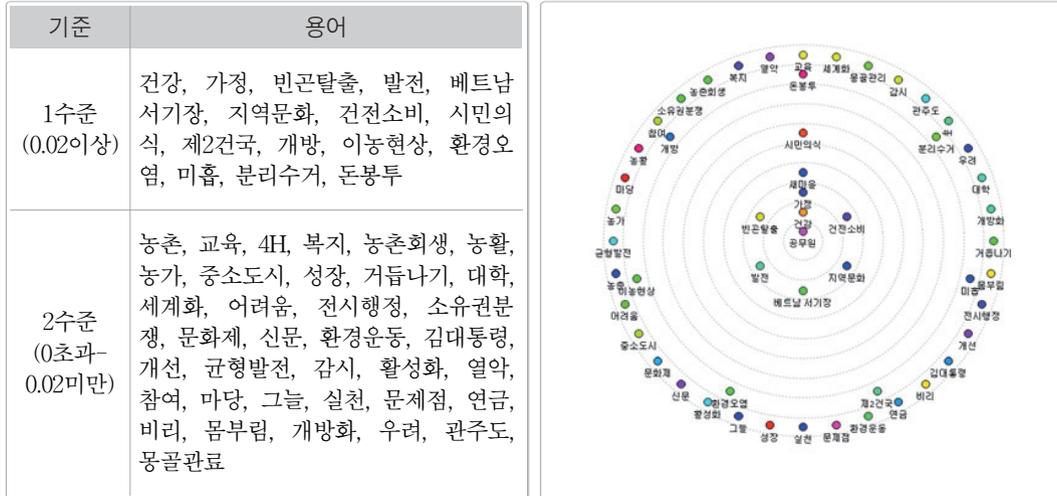
한편, 외향근접중심성 개별 측정치 결과 ‘공무원’이 가장 높은 것으로 확인되었다. 내향근접성의 결과와 같이 이 시기에는 더 이상 대통령이 새마을운동의 중심이 아니었던 것으로 보인다. 이를 제외하고 0.02이상을 나타낸 용어는 건강, 가정, 빈곤탈출, 발전, 베트남 서기장, 지역문화, 건전소비, 시민의식, 제2건국, 개방, 이농현상, 환경오염, 미흡, 분리수거, 돈봉투였다. 0보다 높은 값을 지닌 나머지 용어들로는 농촌, 교육, 4H, 복지, 농촌회생, 농활, 농가, 중소도시, 성장, 거둬나기, 대학, 세계화, 어려움, 전시행정, 소유권분쟁, 문화제, 신문, 환경운동, 김대통령, 개선, 균형발전, 감시, 활성화, 열악, 참여, 마당, 그늘, 실천, 문제점, 연금, 비리, 몸부림, 개방화, 우려, 관주도, 몽골관료로 나타났다.

〈표 15〉 외향근접성 개별 측정치

텍스트	내용	텍스트	내용	텍스트	내용	텍스트	내용
공무원	0.024	분리수거	0.020	전시행정	0.019	문제점	0.019
건강	0.023	돈봉투	0.020	소유권분쟁	0.019	연금	0.019
가정	0.023	농촌	0.019	문화제	0.019	비리	0.019
빈곤탈출	0.023	교육	0.019	신문	0.019	몸부림	0.019
발전	0.023	4H	0.019	환경운동	0.019	개방화	0.019
베트남 서기장	0.023	복지	0.019	김대통령	0.019	우려	0.019
지역문화	0.023	농촌회생	0.019	개선	0.019	관주도	0.019
건전소비	0.023	농활	0.019	균형발전	0.019	몽골관리	0.019
새마을	0.022	농가	0.019	감시	0.019		
시민의식	0.021	중소도시	0.019	활성화	0.019		
제2건국	0.020	성장	0.019	열악	0.019		
개방	0.020	거듭나기	0.019	참여	0.019		
이농현상	0.020	대학	0.019	마당	0.019		
환경오염	0.020	세계화	0.019	그늘	0.019		
미흡	0.020	어려움	0.019	실천	0.019		

이러한 결과는 1990년대에 새마을운동과 관련될 때 어떤 주제가 중심이었던지를 살펴보는 데 기여할 수 있다. 다양한 사회문제가 발생되고 있으며, 새마을운동은 경제발전을 넘어 다양한 사회문제 해결에 함께 다루어 질 필요성이 제기된 것으로 유추할 수 있다. 즉, 건강, 가정, 환경오염, 이농현상 등에서 보여주듯이 새마을운동이 다양한 사회문제에 결부되어 그 대안으로 논의되었다는 점이다. 그 이외에 복지, 교육, 세계화 전시행정 등 앞서 내향중심성에 다뤄졌던 사회문제들도 나타나고 있었다. 1980년대에 제기된 다양한 사회문제가 복잡, 심화되었다는 것을 알 수 있다.

<표 16> 외향근접중앙성 측정 결과

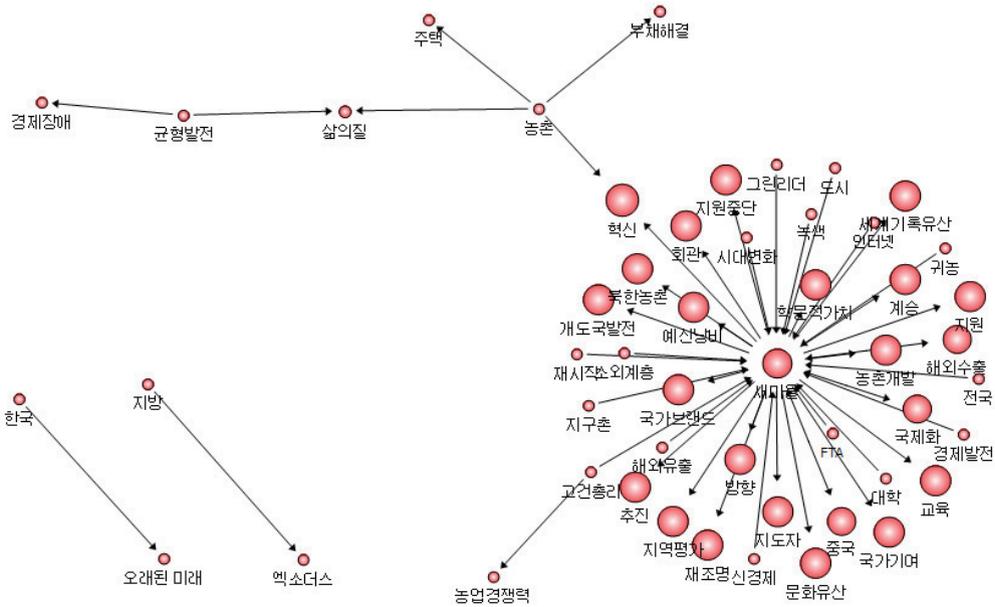


4. 2000년대 새마을운동

1) 네트워크 기술통계

<그림 4>는 2000년대 이후 텍스트 네트워크의 분석결과이다. ‘새마을’ 텍스트를 중심으로 관련용어들이 1980년대나 1990년대 비해 응집력 있게 모여 있는 것은 확인할 수 있다. 즉, 용어들 간의 연계성은 더 높아진 것으로 보이며, 소수의 용어를 제외하면 대부분의 용어가 새마을을 중심으로 형성되어 있다.

<그림 4> 1기 텍스트 네트워크



<표 17>은 근접중심성에 대한 분석결과 얻어진 측정치를 종합한 것이다. 근접성 평균은 내향이 0.025, 외향이 0.026으로 대동소이하였으며, 표준편차 역시 0.006과 0.008로 둘 모두 매우 낮은 수준을 보였다. 즉, 높고 낮음의 정도차가 작았음을 의미한다. 최소값은 동일하였으며, 최대값 외향이 0.002 높았다. 밀도는 다른 기간에 비해 가장 높은 0.02(2%)의 수치를 보였다.

<표 17> 1기 근접중심성 종합 측정치

유형	측정치	
	내향근접성(In-Closeness)	외향근접성(Out-Closeness)
평균	0.025	0.026
표준편차	0.006	0.008
최소값	0.02	0.02
최대값	0.033	0.038
네트워크 밀도	0.02	

2) 근접중심성 분석결과

내향근접중심성 개별 측정치 결과 가장 높은 것은 ‘혁신’이었다. 0.03이상을 나타낸 용어는 혁신, 예산낭비, 지원, 지원중단, 회관, 농촌개발, 북한농촌, 지역평가, 세계기록유산, 개도국발전, 국가기여, 재조명, 학문적 가치, 국가브랜드, 방향, 추진, 계승, 지도자, 문화유산, 교육, 중국, 국제화, 해외수출이었다. 그 이외 모든 값은 0.02로 확인되었는데 삶의 질, 부채해결, 주택, 농업경쟁력, 경제장애, 오래된 미래, 엑소더스, 그린리더, 경제발전, FTA, 귀농, 고건총리, 농촌, 도시, 전국, 녹색, 신경제, 재시작, 한국, 지구촌, 균형발전, 시대변화, 지방, 소외계층, 해외유출, 대학, 인터넷으로 나타났다.

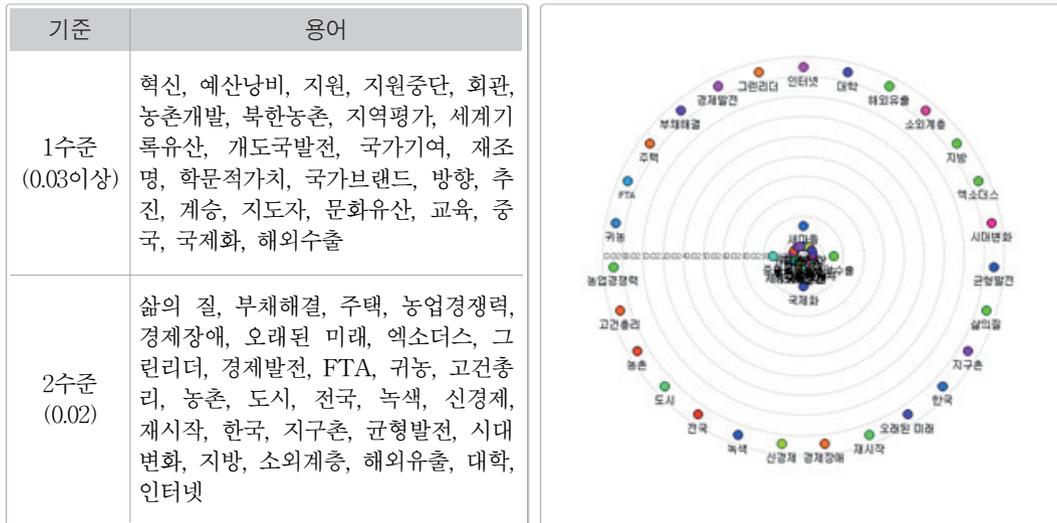
<표 18> 내향근접성 개별 측정치

텍스트	내향	텍스트	내향	텍스트	내향	텍스트	내향
혁신	0.033	추진	0.032	엑소더스	0.020	시대변화	0.020
예산낭비	0.032	계승	0.032	그린리더	0.020	지방	0.020
지원	0.032	지도자	0.032	경제발전	0.020	소외계층	0.020
지원중단	0.032	문화유산	0.032	FTA	0.020	해외유출	0.020
회관	0.032	교육	0.032	귀농	0.020	대학	0.020
농촌개발	0.032	새마을	0.031	고건총리	0.020	인터넷	0.020
북한농촌	0.032	중국	0.031	농촌	0.020		
지역평가	0.032	국제화	0.031	도시	0.020		
세계기록유산	0.032	해외수출	0.031	전국	0.020		
개도국발전	0.032	삶의질	0.020	녹색	0.020		
국가기여	0.032	부채해결	0.020	신경제	0.020		
재조명	0.032	주택	0.020	재시작	0.020		
학문적가치	0.032	농업경쟁력	0.020	한국	0.020		
국가브랜드	0.032	경제장애	0.020	지구촌	0.020		
방향	0.032	오래된 미래	0.020	균형발전	0.020		

이러한 분석결과를 통해 볼 때, 새마을운동이 2000년대 이후 어떤 의미로 부각되고 있는지를 잘 보여준다. 특히, 농촌개발, 개도국발전, 재조명, 국가브랜드, 지도자, 추진, 교육 등은 1970년대 초 새마을운동이 시작될 때의 관점들과 유사한 용어들이다. 이는 곧 2000년대 이후 새마을운동이 매우 의미있는 것으로 부각되고 있음을 나타낸다. 즉, 1980년대와 1990년대의 새마을운동과는 다른 근접성 용어들이 변화하였음을 보여주고 있다. 나아가, 이러한 관점은 학문적 가치, 지역평가, 세계기록유산, 문화유산, 국제화, 해외유출, 삶의 질은 새마을운동이

한국의 문화유산이며 세계의 유산으로써 평가받고 인정받고 있음을 보여주는 것이다. 이는 하나의 결과물으로써 유사한 문화권 및 아직까지 저발전 상태를 겪는 국가들에 적용될 수 있는 가치임을 뜻한다. 2000년대 이후의 새마을운동은 한국의 역사적 문화유산이며, 국가발전의 모형으로 수용되고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 19> 내향근접중영성 결과 용어 분류 및 도식도



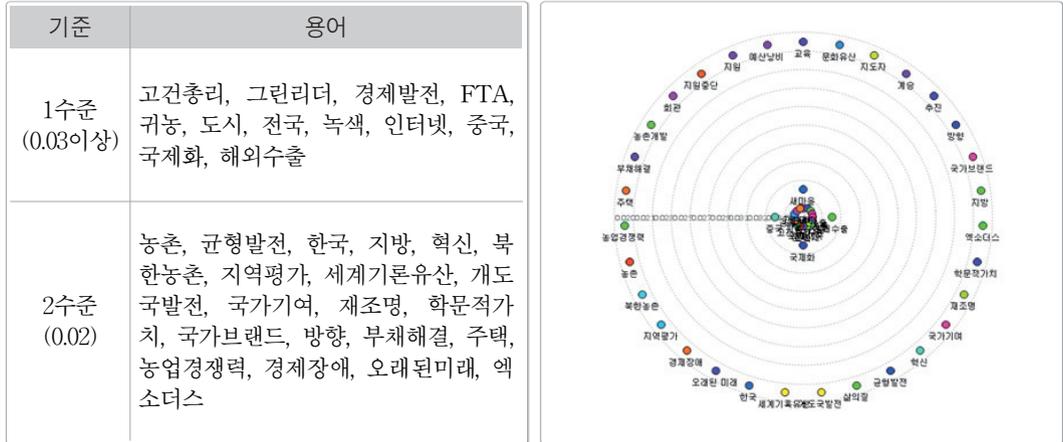
한편, 외향근접중심성의 개별 측정치 결과 ‘고건총리’가 가장 높은 것으로 확인되었다. 내향근접성의 결과처럼 새마을운동은 경제발전의 동력과 해외수출의 의미를 가지고 있음을 알 수 있다. 새마을을 가장 많이 언급한 것이 국무총리인 ‘고건’이라는 점은 1970년대 추진되던 새마을운동이 핵심적인 것이었음을 보여주는 것으로 당시 새마을운동의 담당공무원이 중심성이 높은 것은 1970년대의 새마을운동에 대한 학문적 연구가치가 높은 것임을 보여주는 것이라 하겠다. 또한 국가브랜드, 해외수출 등의 용어와 새마을운동의 긴밀성은 국가차원에서도 새마을운동은 국가적으로 내세울 수 있는 매우 중요한 가치라는 것을 보여주는 것이다. 0.03 이상을 나타낸 용어는 고건총리, 그린리더, 경제발전, FTA, 귀농, 도시, 전국, 녹색, 인터넷, 중국, 국제화, 해외수출이었다. 그 이외에 나머지는 모두 0.02 값 이상을 지녔는데 농촌, 균형발전, 한국, 지방, 혁신, 북한농촌, 지역평가, 세계기록유산, 개도국발전, 국가기여, 제조명, 학문적 가치, 국가브랜드, 방향, 부채해결, 주택, 농업경쟁력, 경제장애, 오래된 미래로 나타났다.

〈표 20〉 외향근접성 개별 측정치

텍스트	내용	텍스트	내용	텍스트	내용	텍스트	내용
고건총리	0.038	인터넷	0.036	북한농촌	0.020	부채해결	0.020
그린리더	0.036	새마을	0.036	지역평가	0.020	주택	0.020
경제발전	0.036	중국	0.035	세계기록유산	0.020	농업경쟁력	0.020
FTA	0.036	국제화	0.035	개도국발전	0.020	경제장애	0.020
귀농	0.036	해외수출	0.035	국가기여	0.020	오래된 미래	0.020
도시	0.036	농촌	0.021	제조명	0.020	엑소더스	0.020
전국	0.036	균형발전	0.020	학문적가치	0.020		
녹색	0.036	한국	0.020	국가브랜드	0.020		
신경제	0.036	지방	0.020	방향	0.020		
재시작	0.036	혁신	0.020	추진	0.020		
지구촌	0.036	예산낭비	0.020	계승	0.020		
시대변화	0.036	지원	0.020	지도자	0.020		
소외계층	0.036	지원중단	0.020	문화유산	0.020		
해외유출	0.036	회관	0.020	교육	0.020		
대학	0.036	농촌개발	0.020	삶의질	0.020		

이러한 결과는 2000년대 이후 국제관계에서 하나의 상품 K팝과 같이 중요한 요소로 '새마을운동'은 부각되고 있다는 것으로 보여진다. 특히, 중국의 경우처럼 개발을 추진 중이거나 추진해야 하는 동아시아 국가들에겐 매우 유용하고 적합한 도구일 수 있다는 것이다. 그러한 중요성은 경제, 농촌, 녹색 등 모두에서 중요한 가치로 자리하고 있어 중심성이 비슷한 것으로 이해된다.

<표 21> 외향근접중심성 결과 용어 분류 및 도식도



예컨대, 이 시기 새마을운동은 국가브랜드로써 세계적 유산으로 각광받고 있으며, 많은 국가들에서 이를 연구하고 수용하려는 경향이 나타나고 있음을 보여준다. 더 이상 ‘버려져야 할 낡고 부적절한 도구’가 아니라 우리가 가진 아주 독특한 문화유산이며, 한류로써 개발모형 및 개발전략으로 시대사적 의미를 부여하고 있다고 볼 수 있다.

5. 1970년-2012년 새마을운동의 추이분석 결과 종합

새마을에 관한 신문기사의 네트워크분석은 1970년부터 2012년까지 분석의 결과 시기별로 다른 특성을 보여주었다. 네트워크 밀도는 1970년대 .011, 80년대 .011, 90년대 .015, 2000년대 .021로 네트워크는 70년대 이래로 지속적으로 낮아지고 있었다. 1970년대 새마을은 중심성이 가장 높았으며 다른 시기와 달리 새마을 관련용어들이 88개로 가장 많이 드러났으며 이후 감소한 것으로 드러났다. 또한 새마을 근접중심성을 분석한 결과는 시기별로 새마을에 대한 다른 관심이 표출되었다.

1970년대 새마을운동은 각 시기별로 비교하여 볼 때 가장 많이 활발하게 움직여져 왔음을 볼 수 있었으며, 새마을용어의 근접성성과 중심성도 가장 높게 나타났다. 1수준의 용어를 보면 1970년대 63개로 가장 많은 용어로 90년대 28개와 대별되고 있음을 보여주고 있다. 그러나 1수준의 용어가 단순히 새마을운동의 중심성에서 뿐만 아니라, 근접성을 갖는 용어들이 새마을문고, 새마을학교, 대회, 워크캠프 등 다른 시기에 드러나지 않는 용어들이 발견되었다. 이 시기 새마을운동 기사 분석은 자아네트워크의 형태를 지니고 있으며 밀집되어 있는 것으로

나타나 새마을운동을 중심으로 한 관련용어들이 연결성이 높은 것으로 드러났다. 또한 근접 중심성은 내향근접중심성과 외향성근접성이 차이를 보이고 있어 새마을과 다른 용어들과의 관련성은 높으나 새마을 주변의 관련 용어들 간의 관계성은 이보다 낮게 나타난 것이다. 내향근접중심성의 결과 새마을과 함께 방향과 확산의 높게 나타났으며 외향중심성의 측정결과는 박정희 대통령이 가장 높게 나타나 새마을운동에서 당시 최고지도자의 리더십을 보여주는 부분이라 하겠다.

1980년대 새마을운동의 네트워크분석의 결과 새마을을 중심으로 관련용어들이 나타나고 있으나, 분산되어 있는 형태로 보였다. 시민의식, 고비, 전환기 등의 용어가 근접성을 갖고 있는 것으로 드러났고 올림픽 등의 당시 시대적 여건과 환경을 나타내는 용어들이 70년대와 달리 특징적으로 나타났다. 새마을을 중심으로 한 자아네트워크 약하고 영역 간 연결수준도 낮은 것으로 해석된다. 내향근접중심성의 측정결과는 새마을이 가장 높게, 다음으로 교육이 높은 것으로 드러났으며 이어서 시민의식, 활성화 등의 용어가 나타나고 있다. 이 시기에 새마을에 기사는 비리, 고비, 지원중단 등의 70년대에 드러나지 않았던 용어들이 등장하고 70년대 보여 졌던 지도자, 리더십 등의 용어는 나타나지 않았다. 또한 70년대 나타난 빈곤 혹은 농촌에 대한 부분도 드러나지 않고 있어 새마을운동의 지도력에 대한 변화를 유추해볼 수 있는 부분이라고 할 수 있겠다.

1990년대 새마을운동의 사회적 네트워크 분석은 시대적 새마을운동의 여건을 보여주고 있다. 어려움, 환경운동 등의 용어는 이전의 시기와 달리 새마을운동이 어려워지고 있는 현실을 보여주고 있는 것으로 해석된다. 또한 새마을을 중심으로 한 네트워크 분석결과 관련 용어들이 70년대와 80년대와 달리 용어들 간의 연계성이 줄어든 것으로 나타났다. 용어들 간의 연계성이 낮아진 것은 근접중심성 분석결과에도 유사하게 드러났다. 내향근접중심성의 분석결과 어려움이 가장 높게 드러나고 이어 어려움, 전시행정 등으로 70년대의 새마을의 분석결과와는 다른 형태를 보이고 있다.

2000년대의 새마을운동은 새로이 해외원조, 국가브랜드, 혁신, 학문적 가치, 문화유산 등의 용어가 나타나고 있어 새마을운동이 대외적인 관심으로 진화하고 있는 것으로 보여진다. 또한 이러한 용어들의 등장은 이전과 달리 새마을을 중심으로 응집력 있게 모여 있는 것으로 드러나며 용어들 간의 연계성은 대부분 새마을을 중심으로 형성되어 80년대 및 90년대와는 다른 형태로 나타났다. 내향근접중심성의 측정결과 혁신이 가장 높게 드러나 삶의 질이나 시대변화, 국가브랜드, 학문화 등의 용어와 관련성은 2000년대 새마을에 대한 새로운 관심으로 보여주고 있다. 시기별로 내향근접중심성과 외향근접중심성의 차이는 새마을에 대한 각 정부의 관심과 추진 정책에 다른 방식으로 반영된 것으로 후속연구를 통한 분석이 필요할 것이다.

V. 요약 및 함의

본 연구는 1970년부터 2012년 사이 신문기사에 다루어진 용어를 대상으로 새마을운동이 어떤 프레임을 갖고 다루어졌는지를 살펴보았다. 새마을운동의 시대별 내향중심성과 외향중심성 용어분류 기준을 두고 그 의미변화의 추이를 볼 때 새마을운동은 여러 이슈를 복합적으로 포함하고 있었다. 새마을운동이 내적중심성과 외적 중심성은 분석결과 동일한 접근성을 드러내고 있는 단어들이 몇 개의 그룹으로 묶여지고 있어 시기별 새마을운동의 추이와 함의를 요약하면 다음과 같다.

첫째, SNA 분석 결과는 새마을운동이 정부 혹은 공무원이 중요하였음을 보여주었다. 1970년대 새마을운동은 공무원, 지도자 등 사람중심의 용어가 중심성을 갖고 있었다. 지도자는 70년대 공무원과 함께 새마을 및 다른 용어들과의 근접성이 높았으며 1980년대와 2000년 이후에도 나타나고 있다. 그러나 90년대 지도자는 중심성 분석에 나타나지 않고 있어 90년대의 새마을운동은 다른 시기와 달리 상대적으로 지도자가 관심을 받지 않았고 지도력이 크지 않았다고 할 수 있을 것이다. 반면 이 시기는 전시행정, 분쟁, 미흡, 등의 용어가 등장하였던 점으로 미루어 새마을에 대한 비판적 시각이 드러나고 있었음을 보여준다. 새마을운동의 특징을 5가지로 제시했던 Moore(1977)의 연구에서도 첫째 특징으로 새마을지도자를 들고 있는 것처럼 새마을지도자와 공무원이라는 인적요인은 새마을운동의 초기에 중요한 요인이었던 것으로 드러났다.

둘째, 새마을운동은 국가지도자의 지도력이 핵심적인 역할을 하고 있었다는 점이다. 국가 지도자의 새마을에 대한 관심과 추진력은 새마을이 정책에서 어떻게 기능을 하고 어떤 결과를 가져올 것인가를 유추해 볼 수 있는 부분이기도 하다. 1970년부터 2012년까지의 새마을운동의 근접중심성 분석결과에서 대통령이라는 용어가 90년대를 제외하고 외향근접중심성의 중심에 위치하고 있었다는 것은 의미하는 바가 크다. 어떤 정부이든 국가정책을 수립하는데 국가 최고지도자의 정책에 대한 신념과 가치가 반영되어 있다는 점에서 본다면 우리나라에서 새마을운동은 국가지도자들의 공통된 관심으로 나타나며, 이런 점들이 한국의 발전과 개발도상국의 빈곤극복모델로서 새마을운동이 벤치마킹되고 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

셋째, 1990년대 이후는 1990년대 이전에 나타나지 않았던 몽골, 베트남이라는 용어가 나타나 새마을이 국내 뿐 아니라 외국과의 관계 속에서 나타나고 있으며 세계화라는 용어가 의미 있는 용어인 것으로 드러나고 있다. 이런 분석의 결과는 새마을운동이 공동체번영 모델로서 새롭게 자리매김할 것이라는 가능성을 함축하고 있다. 1990년대부터 새마을과 외국과의 근접성은 2000년 이후 국가브랜드, 세계기록문화유산, 국가브랜드, 국제화, 해외수출 등의 용

어가 연계되고 있다. 이는 새마을운동이 국가성장, 개발도상국 발전모델로서의 수출, 국가브랜드 연계 측면에서 활발히 사용되고 있음을 보여준다. 이런 연구결과는 새마을운동에 대한 다양한 평가 가운데 새마을운동이 한국 경제성장의 동력이었고 한국 브랜드 중의 하나가 되고 있음을 보여주고 있고, 지역개발의 모델로서 새마을운동의 접근성을 보여주었다.

넷째, 새마을운동이 진화하고 있다는 점이다. 진화는 대체로 긍정적인 측면으로의 변화를 의미하는 것으로 새마을운동 역시 발전되고 있었음이 드러났다. 그 과정은 태동기로부터 성숙기, 침체기를 거쳐 한국브랜드로 해외에 보급되는 과정을 거쳐 새마을운동의 진화를 볼 수 있었다. 근접중심성 용어분류 및 도식을 통해 드러난 것처럼 새마을은 태동기에 방향과 확산에 대한 관심으로부터 이후 시민의식, 재건 등에 초점을 두고 진행되다 활성화와 국제화 등으로 발전적 변화를 겪고 있다. 다시 말하자면 새마을운동은 환경의 요구에 대한 전략으로 활용되고 있음을 볼 수 있다. SNA분석에서 2000년 이후에 새롭게 나타난 북한농촌이라는 용어는 우리나라의 정책 환경의 변화를 드러내면서 새마을운동의 진화가치를 제시하는 것으로 볼 수 있다.

다섯째, 새마을운동의 이해관계자의 변화가 있었다. 이해관계자는 새마을운동에 영향을 미치고 있는 집단으로 새마을운동의 초기단계에는 공무원과 정부가 중요한 이해관계자로 주로 역할을 하였으며 이후 정권의 교체로 인해 새마을운동은 비즈니스 혹은 농촌개발이라는 단어들로 주로 등장하고 있다. 한국의 새마을운동을 참조하여 빈곤 극복을 위한 다른 나라가 모델로 사용될 수 있도록 하는 요구가 있었고, 그 필요성에 부응하려는 시도들이 있게 된 것으로 보인다. 특히 농촌은 농촌개발, 농촌투자, 농촌혁명, 농촌경제, 농촌개발, 북한농촌 등의 용어들이 밀접하게 드러나 농촌이 새마을운동과 긴밀한 가운데 2000년 이후 도시 용어도 등장하고 있어 농촌에서 도시로의 확장을 확인할 수 있었다. 또한 2000년 이후 새마을운동과의 단어는 해외와 국가브랜드로 연결되면서 새마을운동의 국제화 관련자들과 조직이 주요 이해관계자로 등장하였다.

여섯째, 새마을운동이 실천현장을 넘어서 학문화 과정을 거치고 있다. 새마을운동이 1970년 분석은 실천과 현장 등이 내적중심성을 가졌으나, 2000년 이후 새롭게 등장하는 학문화, 전공 등의 용어는 새마을학의 정립을 위한 시도를 보여준다. 특히 학문적 가치 용어와 국가브랜드, 국제화 용어 간의 밀접성은 새마을운동의 학문화(새마을학)를 보여주는 것으로 대학의 학과 설치와 새마을 전문가 양성을 위한 정책적 노력을 수반하고 있다. 새마을운동이 역량 강화(capacitation)로 이어진 것은 Haruo(1989)의 연구 결과로 제시되었던 것과 궤를 같이 하고 있는 것이다.

이러한 연구결과를 바탕으로 새마을운동의 발전적 계승을 위한 학문화의 노력으로 다음과 같은 후속연구를 제안하고자 한다.

첫째, 새마을운동의 연구는 복합적이고 다차원적으로 접근되어 새마을운동이 새마을학으로, 즉 응용사회과학의 한 분야로 정립되고 발전되어야 한다. 새마을운동은 농촌개발과 지역개발과 다양한 대상들과 결합되어 있어 이들을 고려하여 다차원적으로 접근되어야 할 것이다.

둘째, 새마을운동 이해관계자의 변화가 드러난 바, 새마을운동의 연구는 초점과 연구범위에 대한 규명을 필요로 한다. 새마을학 정립을 위해 그 적용대상과 범위에 대한 연구가 계속 이루어져야 할 것이다.

셋째, 새마을관련 연구의 결과들은 공유되고 현장에 보급되어야 한다. 이를 위해 새마을운동이 전공의 영역으로 다루어지고, 연구의 결과를 정책과 연계하고, 적용할 수 있는 기제가 마련되어야 할 것이다. 더불어 새마을운동에 대한 관심 증가와 해외에서의 적용 요구를 고려하여 새마을운동의 현지화를 위한 학문적 연구가 이루어져야 할 것이다. 새마을운동 학문화(새마을학)의 초기단계에 머무르지 않도록 이에 대한 지속적인 관심과 학문화에 대한 학계의 노력이 이어져야 할 것이다.

새마을학이 학문으로서의 발전당위성과 새마을운동에 대한 개발도상국의 성공경험, 발전가능성과 현장의 요구는 새마을학이 새로운 학문으로 정립될 것을 국제사회로부터 요청받고 있음을 뜻한다. 새마을학 정립을 위한 후속적인 연구가 지속되어야 하는 이유가 여기에 있다. 새마을학은 사실에 기반 한 학자들의 연구를 바탕으로 실천가들을 위한 가이드라인, 다양한 상황에 적용될 수 있는 모델을 제시하여 응용사회과학이자 실용학문으로 발전·정착되어야 한다. 이를 통해 지구촌 인류, 특히 개도국 국민 모두가 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 식량, 공중보건, 자연재해 등으로부터 보다 더 안전하고 행복한 삶을 늘리는데 기여하는 실용학문으로 발전되기를 기대한다.

【참고문헌】

- 김재은. (2009). 『韓, 원조 받는 나라에서 주는 나라로, ‘첫 사례’』. 이데일리.
- 박치성. (2006). 비영리-정부조직간 관계에 대한 연구. 『2006년 행정학회 추계학술대회 발표논문집』, 701-723.
- 이영희. (2013). 『난중일기·새마을운동기록, 세계기록유산 등재』. 중앙일보. 2013.06.19.
- 이정주·최외출. (2013). 새마을학 교과과정에 관한 기초 연구. 『한국비교정부학보』, 17. pp 61-92.
- 전예진. (2014). 새마을운동은 OECD가 뽑은 첫 개도국 연구 사례. 한국경제. 2014.01.10 A33면.
- 채영택·최외출. (2012). 신문 사설의 보도 프레임 분석을 통한 1970년대 새마을운동에 관한 연구. 『한국비교정부학보』, 16(1): 247-270.
- 최영출·최외출·김학실. (2011). 신문사설에 나타난 ‘새마을운동’ 정책의 네트워크 텍스트 분석. 『한국비교정부학보』, 15(3): 45-70.
- 최영출·서순복. (2012) 지속가능한 지역발전 개념의 정책적 핵심요소 분석. 『도시행정학보』, 25(2): 49-70.
- 최외출. (2007). ‘새마을학’으로 발전시켜야. 새마을신문. 2007.11.08. 9면.
- 최외출. (2008). 글로벌 세계 속에서의 새마을운동. 『한국새마을학회 학술대회 자료집』, 한국새마을학회.
- 최외출. (2013). 새마을운동 연구경향과 ‘새마을학’정립에 관한 연구. 『한국자치행정학보』, 27.
- Asian Development Bank. (2012). *Sharing Knowledge on Community-Driven Development*.
- Choi, Oe-Chool. (2008). Challenges to Saemaul Undong Experiences Studies, pp. 15-21, *Saemaul Undong in the Globalizing World*.
- Choi, Oe-Chool. (2008). Challenges to Saemaul Undong Studies. pp.15-26. Saemaul Undong in the Globalizing World: Origin, Present and Future Prospects. *The Korea Association for Saemaul Undong Studies*.
- Choi, Oe-Chool. (2013). Analysing the Research Trends in Saemaul Undong and Establishing Its Studies As An Academic Discipline. pp. 61-92. KLOG.
- Choi, Oe-Chool. (2014a). Sharing Saemaul Undong Experiences for Global Development, pp. 15-35, *2014 Global Saemaul Undong Forum*.
- Choi, Oe-Chool. (2014b). Towards a Safer and Happier World: Sharing and Practicing Saemaul Spirit-Global, *Saemaul Leadership Forum 2014*
- Collins, P. (2012). Governance and the Eradication Poverty: An Introduction to the Special Issue. *Public Administration Development*, 32, pp. 337-344, John Wiley & Sons Ltd.
- Davis, D. (2004). *Discipline and Development: Middle Classes and Prosperity in East Asia and*

- Latin America*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Douglass, M. (2013). *The Saemaul Undong: South Korea's Rural Development Miracle in Historical Perspective*. Asia Research Institute, National University of Singapore.
- Haruo, N. (1989). Korea's Saemaul Movement: 'Capacitation' in Development, *Japan Quarterly*; 36(3).
- Mobrand, E. (2004). Special Issue, *Korean Studies*, Vol. 28, pp. 134-136.
- Moore, M. (1985). *Mobilization and Disillusion in Rural Korea: The Saemaul Movement in Retrospect*, Pacific Affairs, Vol. 57, No. 4 (Winter, 1984-1985), pp. 577-598. Published by: Pacific Affairs, University of British Columbia
Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2758710>.
- The Economist, Pastures New: Rural Development in South Korea, 2014, 12, 6.
- UNDP. (2014). *Human Development Report 2014: Sharing Human Progress*.
- Wasserman, S. and K. Faust. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge University Press.
- www.adb.org (검색일 2014.10.31)
- www.naver.com/ (검색일 2014. 10.31)
- www.UN.org (검색일 2014. 10.31)
- www.worldbank.org (검색일 2014. 10.31)

최 의 출: 영남대학교 지역사회개발학과를 졸업하고 대구대학교에서 행정학 박사학위를 취득 하였으며, 현재 영남대학교 지역 및 복지행정학과 교수 겸 박정희정책새마을대학원(PSPS) 새마을국 제개발학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 새마을운동의 이론과 실천원리를 학문적으로 체계화 하는 것이다. 여기에 더하여 지역사회개발, 주민참여론 등에 학문적으로 많은 관심을 기울여 왔다. “신문사설에 나타난 새마을운동 정책의 네트워크 텍스트 분석”(2011), “교육계몽 운동 으로서의 새마을운동의 특성과 의의”(2011), “신문사설의 보도 프레임분석을 통한 1970년 대 새마을운동에 관한 연구(2012), 새마을운동 연구경향과 ‘새마을학’ 정립에 관한 연구 (2013)등의 논문이 있다. 일본 메이지대학교 초빙교수, 영국 뉴캐슬대학교의 Visiting Scholar 및 한국새마을학회 초대회장을 역임했다. 영남대학교 대외협력본부장과 박정희정책새마을대학원 원장 및 대외협력 부총장을 지냈으며 현재는 영남대학교 부총장 및 글로벌 새마을포럼 회장직을 수행하고 있다(samcom@yu.ac.kr).

지역간 격차와 지역내 격차의 특성과 정책적 시사점

: 경기도 31개 시군을 사례로

The Policy Implications and Characteristics of
Regional Disparities and Urban Area Gaps
: the Case of 31 Counties in Gyeonggi Province

장영호*

Jang, Young-Ho

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론 및 선행연구 고찰
- III. 분석개요
- IV. 실증분석 결과
- V. 결론 및 시사점

본 연구는 공간적 범위가 다른 지역의 격차수준을 종합적으로 분석해 보고 이를 통해 향후 지역간 격차와 지역내 격차를 해소하기 위한 바람직한 대안을 제시하고자 하였다. 연구의 범위는 경기도 31개 시·군이며, 선행연구 등을 통해 지표를 선정하였고 분석방법으로는 지역 간 격차와 지역 내 격차 수준을 알아보기 위해 CHAID 알고리즘과 GIS 공간분석 기법을 활용하였다. 분석결과 지역간 격차의 경우 인구, 복지, 재정 등 다양한 영역에 있어 지자체별 격차수준이 다르게 나타나는 현상을 볼 수 있었다. 특히, 경기도 동북부지역의 경우 세제혜택, 규제완화를 통해 기업투자를 유인하는 등 합리적인 대안제시가 필요하다. 또한 지역 내에서 발생하는 일종의 격차현상은 도시공간 내에 존재하는 사회적 배제와 불평등 현상으로 의미할 수 있었다. 그러므로 지역내 격차는 지역간 격차현상과는 별도의 현상으로 인식할 필요가 있고 이에 대한 차별화된 전략이 필요하다. 결과적으로 앞으로는 지역격차를 해소하기 위해 침체지역이나 낙후지역, 쇠퇴지역에 대한 유형별 맞춤형 전략이 필

* 경기도청 지역정책과 전문위원(공학박사)

논문 접수일: 2014. 11. 6, 심사기간(1,2차): 2014. 11. 6 ~ 2015. 3. 12, 게재확정일: 2015. 3. 12

요하고 주민이 체감되고 지역현실을 감안한 지역밀착형 정책이 조속히 마련되어야 한다.

□ 주제어: 지역간 격차, 지역내 격차, 규제완화, 사회적 배제, 지역불균형

This study was to analyze regional gaps on a different regions of the spatial range. And we suggest that it can solve regional disparities and urban area gaps over the preferred alternative. The study range is 31 cities in gyeonggi province, the indicators were chosen through such previous studies. Analysis method was utilized for GIS spatial analysis and CHAID algorithm to find out regional disparities and urban area gaps. The results for the regional disparities could see gaps in a variety of fields(population, welfare, finance etc) that appear different levels of local government. Especially, we need to offer a rational solution to increase business investment through tax reduction, deregulation in northeast area. Also it could mean a social exclusion and inequality that exists in urban spatial sort of a disparity problem that occurs in region. Therefore, it is necessary to recognize a separate a regional disparity problem and to make a differentiated strategy. In result, it would be plan the custom-strategy of each types to release the regional disparity in stagnation region, depressed region, decline region. Considering the local reality and a friendly experience of residents should be developed region-based policies.

□ Keywords: regional disparity, urban area gap, deregulation, social exclusion, regional imbalance

I. 서론

1.연구의 배경 및 목적

우리나라는 과거 1970년대 지방거점육성 등 성장거점전략을 추진하였다. 이러한 성장거점전략은 한정된 재원을 투자효율성이 큰 거점에 집중적으로 투자하여 발전을 창출한 다음 주변 저발전지역으로의 확산을 통하여 국가개발을 도모하는 전략으로서 개발도상국 또는 저개발국에서 채택하는 보편적인 지역발전전략이라 할 수 있으며, 이 과정에서 성장거점이 되지 못하는 지역은 낙후지역 또는 저발전지역 등으로 전략하게 될 가능성이 높아진다는데¹⁾ 전제를 두고 있다.

그동안 정부는 저발전지역의 인구감소, 산업쇠퇴, 삶의 질 저하 등에 따른 지역 간 격차를 극복하기 위하여 여러 정책을 추진하였고 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률, 국가균형발전특별법, 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법령 등을 통해 지원하고 행복도시, 기업도시, 공공기관이전 등 국토균형발전을 달성하기 위한 다양한 법적·제도적 뒷받침을 마련해왔다. 그럼에도 불구하고 지역격차는 특히 수도권과 지방의 격차수준이 답보상태를 보이고 있으며, 이에 국내외 기업의 투자유치 등 투자촉진을 통한 저발전지역의 원활한 개발사업 추진을 지원할 수 있는 새로운 법적, 제도적 환경구축의 필요성이 제기되고 있다.

하지만 정부에서는 여전히 지역격차를 해소하기 위해 무조건적인 균형발전, 지방우선개발이라는 논리에만 치우치고 있으며 현재 정부가 추진중인 지역생활권 정책 역시 중추도시권에 대해 수도권 내 낙후되거나 공동화가 진행중인 도시지역에 대한 논의조차 되지 못해 선정과정에서 부터 소외되어 역차별을 받을 수밖에 없는 상황이다. 특히, 그동안 저발전지역의 발전을 위해 분야별로 추진되고 있는 다양한 정책은 소규모 분산투자 위주의 개별적, 단편적 접근에 따라 투자가 활성화되지 못하고 지역 스스로 자생적 발전에 한계를 보였다.

본 연구에서의 지역간 개발수준의 격차란 넓은 의미의 지리적 공간적 범위에 있어서의 개발수준과 경제적 측면의 차이에 착안하였으나 지역 내를 들여 다 보았을 때 삶의 질, 삶의 기회 등 사회적 서비스 수준에 대한 보다 다양한 측면의 차이까지도 포괄하는 개념으로도 좁게 이해할 수 있다. 또한 지역개발수준이 높은 지역일지라도 지역내 발전이 두드러진 지역과 그렇지 않은 지역의 지역내 격차가 존재하게 된다. 이러한 지역을 쇠퇴지역이라고 정의할 수 있는데 쇠퇴지역은 실업률이 높고 임금수준이 낮아서 빈곤층이 밀집해있으며, 그 주변은 사회생활에 적응할 능력이 약한 사람들(주거 부정자, 알코올 중독자, 마약중독자 등)이 많이 거주하고, 교육수준이 낮은 사람들이 집중되어 있어 지역내에도 지역내 격차가 존재하게 된다(이소영·오은주·이희연, 2012). 그러므로 단순히 예산만을 집중해 도시내 격차를 해소하고 취약계층에 사회적 서비스만을 제공하는 현재의 시스템과 이러한 형태로 도시지역의 발전을 도모하고자 하는 기존의 정책을 탈피하여 지역간 격차와 지역내 격차를 복합적으로 고려한 지역발전정책을 수립할 수 있도록 제도적으로 정비를 할 필요가 있다.

이러한 논의를 토대로 본 연구의 목적은 공간적 범위가 다른 지역의 격차수준을 종합적으로 분석해 보고 지역 전반에서 야기되고 있는 심각한 지역격차문제에 대응하고자 두 가지 유형의 지역간, 지역내 격차수준을 종합적으로 분석해 보고자 한다. 그리고 이를 통해 향후 지역간 격차와 지역내 격차를 해소하기 위한 바람직한 정책방향을 제안하고 그 대안을 제시해 보고자 한다.

1) 한국지방행정연구원 (2005), 낙후지역 개발사업의 조정방안, 재정리

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 공간적 범위는 경기도 31개 시·군이며, 선행연구 등을 통해 지표를 분류하고 지역 간 격차와 지역 내 격차 수준을 비교검토해 보고자 하였다. 이는 공간적으로 단일화된 지역일지라도 여러 가지 요인에 따라 지역 간 격차와 지역 내 격차가 다르게 나타날 것이라고 판단했기 때문이다. 시간적 범위는 자료의 신뢰도를 바탕으로 통계청, 경찰청, 교육청, 경기도 등에서 제공받은 자료를 활용하였으며 기초자료는 가급적 신뢰성 있는 최근 자료를 사용하기 위해 2013년도 이후의 자료를 활용하되, 자료구득이 곤란할 경우에는 가장 최근 자료를 활용하였다.

연구의 방법으로는 먼저 이론고찰 및 선행연구 검토를 통해 지역격차의 정의와 지역내 격차와 쇠퇴도시에 대한 이론적 검토를 하였다. 이러한 이론적 논의를 통해 공간적 범위에 따른 지역격차의 정의를 규명하였으며 지금까지의 연구한 논문과의 차별화를 명확히 하였다. 이러한 논의를 토대로 지역격차를 규명하기 위해 선행연구를 검토하였고 다양한 측정지표체계를 구성하였다. 지역간 격차와 지역내 격차 분석을 위한 분석자료는 매년 발표되는 통계청, 경찰청, 교육청, 경기도 등 연도별 통계자료를 추출하여 사용하였다. 연구의 모형으로는 유형별 지역간 격차 특성을 분석하기 위해 SPSS의 CHAID 알고리즘을 활용하였으며 지역내 격차분석은 지역내 지역적 지표의 편차수준과 공간적 범위 등을 감안하여 공간분석 기법의 하나인 ARC GIS를 활용하였다.

II. 이론 및 선행연구 고찰

1. 지역격차의 정의와 요인

우리나라의 경우 인구와 경제활동, 산업구조, 금융, 지방재정, 의사결정부문의 지역격차가 큰 것으로 나타났다. 또한 지역격차가 큰 이들 분야는 최근 지역격차가 더욱 커지는 경향을 보이고 있다. 특히 우리나라 현실상 자원이 한정되어 있는 현실을 고려할 때, 모든 지역에서 발전이 동시에 이루어지지 않는다는 것은 R. Perroux(1955)의 연구를 통해서도 잘 증명되고 있다. 고영선(2009)은 전통적으로 성장과 격차를 바라보는 시각은 수렴론과 확산론으로 대별할 수 있다. 우선 성장에 따라 격차가 발생하지만 궁극적으로 격차가 해소된다고 보는 수렴론으로는 신고전적 지역성장론과 불균형성장론을 들 수 있다. 그리고 성장에 따라 격차

가 더욱 확대될 것이라는 확산론으로는 종속이론을 들 수 있다고 보았다. 특히 이관률·송두범(2011)은 수렴론은 성장에 따라 초기에는 격차가 확대되지만, 성장의 성과로 인해 궁극적으로 지역격차가 해소된다는 주장을 하고 있다. 대표적으로 성장과 격차의 상호관계를 Williamson(1965)은 역U자형 곡선으로 설명하고 있다. Williamson의 모형을 발전시킨 Alonso(1968)는 역U자형 이후 다시 지역격차가 확대될 것이라는 주장을 하고 있다(김선기 외, 2008). 반면에 확산론의 입장에서 보면, 우리나라의 경우 수도권 집중에 따른 확산효과(spread effect)보다 지방이 수도권으로 빨려드는 역류효과(backwash effect)가 더 크기 때문에 지역격차가 확대된다는 주장도 있다.

OECD 한국지역정책보고서(2013)에서는 우리나라의 지역격차와 사회격차를 매우 심각한 수준으로 지적하고 있고, 특히 이를 해결해야 지속적인 성장을 할 수 있다고 강조하고 있다. 특히, 지역격차가 발생하는 이유는 자본과 노동력 및 기술의 차이, 자연 및 인간자원의 불균등한 분포와 자원의 지리적 집중화에 따른 집적경제성의 차이 및 규모경제성 등을 열거할 수 있다. 일반적으로 불균등에 영향을 주는 이러한 요인들은 시간과 장소에 따라 그 영향의 정도가 상이하게 나타나게 되므로 격차요인의 분석은 공간과 시간을 동시에 고려해야 한다. 따라서 수도권 집중은 기본적으로 수도권과 지방간 집적경제성의 차이를 유발하게 되는 바, 특정지역으로의 집중은 지역격차를 발생할 요인이 된다고 보고하고 있다²⁾.

한편, 지역간의 격차심화는 국내뿐만 아니라 국가발전에 큰 저해요인이 되고 있으며 중앙정부와 지방정부가 해결해야할 최우선 정책적 과제로 사회적 이슈가 되고 있다. 특히 지난 이명박 정부에서는 ‘전 국토의 성장 잠재력 극대화’라는 전략 아래, 전 국토를 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권으로 분류하여 3차원적 국토발전전략과 기초생활권 발전계획의 추진하였으나 큰 실효성을 보지 못하였다. 하지만 부처별로는 분산·중복되어 있는 사업이 지역에 집중 지원될 수 있도록 사업간 통폐합 및 포괄보조금을 도입함으로써 일선 시군이 직접 국비 또는 매칭사업을 기획부터 집행까지 할 수 있는 계기를 마련하였다.

현 정부는 지역행복생활권이라는 새로운 정책을 도입하면서 낙후지역과 도심쇠퇴지역의 소득향상과 지역발전을 도모하고 있으며 도시발전기반이 취약한 지방을 중심으로 지역격차 해소와 쇠퇴지역 재생을 위한 예산지원을 중점적으로 추진하고 있다. 또한, 우리나라는 낙후지역에 대한 많은 시행착오를 경험해 왔음에도 불구하고, 낙후지역의 쇠퇴와 지역불균형이 오히려 더 심화되어 왔다는 점에 주목해야 하지만 각종 제도의 정비가 필요하다는 지적에 대해 여전히 해소되지 못한 한계에 있다.³⁾

2) 이관률·송두범 (2011), 수도권 집중과 지역격차의 상관관계에 관한 연구, 한국비교정부학보 제15권

3) 국토해양부 (2009), 낙후지역 성장촉진을 위한 지역계획 개선방안

2 쇠퇴도시와 지역 내 격차

최근 학계에서는 쇠퇴도시와 지역 내 격차에 대한 연구와 논의가 주류를 이루고 있다. 의미적 맥락에 있어 모두 매우 유사한 의미를 갖는다고 할 수 있지만 지역 내 격차의 경우 도심 공동화 등 과거 구도심 또는 구시가지의 노후화, 쇠락으로 인해 발생하는 사회적 격차 현상으로 이해될 수 있으며 쇠퇴도시는 물리적 차원의 기반시설의 노후화와 인구의 감소 그리고 경제성장의 둔화로 인해 도심의 기능이 약해진 비성장형 도시를 뜻한다고 할 수 있다⁴⁾.

쇠퇴란 사전적인 의미로 ‘기세나 상태가 쇠하여 전보다 못하여 감’을 의미한다⁵⁾. 우리가 쇠퇴라는 용어를 도시에 적용할 때 가장 먼저 떠오르는 것이 바로 물리적 쇠퇴와 경제적 쇠퇴로 정의할 수 있다. 도시쇠퇴는 다시 도심쇠퇴, 산업쇠퇴, 재래시장쇠퇴, 도시차원의 쇠퇴로 정의될 수 있다⁶⁾. 이러한 쇠퇴의 원인을 규명하기 위한 연구는 선진국뿐만 아니라 우리나라에서도 많은 연구가 진행되고 있으며 쇠퇴현상을 진단하기 위한 지표선정을 통해 쇠퇴정도를 정량화 하여 그 특성을 파악하고자 하는 노력이 지금도 많이 진행중에 있다.

국토연구원(2013) 자료에 의하면 2005~10년간 전국 144개 도시 중 55개(38.1%) 도시에서 쇠퇴가 진행중이며, 도시쇠퇴 징후가 나타나는 지역을 포함하면 96개(66.6%) 도시에서 쇠퇴가 진행중인 것으로 보고되고 있다. 특히, 수도권 보다 지방도시에서의 도시쇠퇴가 심각한 수준으로서 위의 기간동안 인구 감소가 진행된 도시는 수도권의 경우 27개 중 2개 밖에 없는데 비해, 지방도시는 49개 중 34개의 도시에서 인구감소 추세가 나타나고 있다고 보고되었다.⁷⁾ 최근 지역내 격차와 쇠퇴도시에 대한 논의는 경제적 지역격차, 물리적 쇠퇴를 넘어서 경제, 인문, 사회과학적인 부분까지 영역을 넓혀가고 있다. 현재 지역내 격차와 쇠퇴도시에 대한 정책은 도시의 외연적 확산에 따른 중심시가지 공동화, 공공기관 이전 등 특별법들이 난립하여 무분별한 정책과 실효성없는 재생프로그램 및 예산남발 등 여러 가지 문제점을 극복해야 하는 상황에 직면해 있다.

지역 내 격차의 경우 아직 합의된 정의는 없지만 쇠퇴의 의미와 공통적인 특징들을 공유하고 있다. 일반적으로 빈곤과 쇠퇴가 유사한 의미로 사용되어 왔지만, 빈곤한 상태라는 의미는 필요를 충족시키기 위한 충분한 경제적 지원이 부족함을 의미하는 한편 쇠퇴는 아직 충족되지 않은 필요로 경제적인 자원 이외 기타 다양한 분야에서 접근될 필요가 있는 개념으로 볼 수 있다. 그러므로 지역 내 격차의 경우 쇠퇴가 가지는 시간적 변화가 함께 고려되어야

4) 임상규, 이창길 (2013), 쇠퇴도시와 재난발생과의 관계분석, 한국지방정부학회

5) 네이버 국어사전

6) 조진희·이동건·황희연 (2010), 도시쇠퇴 수준 및 특성의 유형화, 국토지리학회지 제44권 1호

7) 지역발전위원회 (2013), 새로운 지역발전 정책 방향, 분야별 정책과제

는 개념으로 표현될 수 있으며 한마디로 정의하는 것은 매우 어렵지만 경제적 지원의 부족함이라는 단일한 요소와 편중된 측면의 개념이 아니라 쇠퇴현상과 유사개념의 복합적인 개념으로 정의할 수 있다.

3. 선행연구 고찰

지역격차와 관련된 선행연구는 크게 두 가지 형태로 분류될 수 있다. 먼저 지역격차를 협의적으로 해석하여 경제적 요인에 초점을 둔 연구와 이를 보다 광의적으로 해석하는 연구들로 분류된다. 허재완(1989)은 대체로 지역격차를 지역간 소득격차의 의미로 받아들여 1인당 주민소득의 차이를 비롯한 경제지표를 이용하여 지역성장과 소득격차를 설명하였다. 반면 지역격차를 보다 광의적으로 해석하는 김상호(1998), 박희봉·이희창(2002), 우영진·최명섭·김의준(2007)의는 기존의 경제적 측면에만 한정시킨 지역격차의 개념들이 정치·사회·행정적 요인들을 소홀히 취급하고 있다고 비판하면서, 지역격차의 개념을 경제적 요인뿐만 아니라 인간의 복지, 삶의 질 또는 인간의 기본수요 측면에 초점을 두어야 한다는 주장을 제기하였다. 류삼열(1997), 김홍태(2007)은 지역격차 실태연구를 통해 지역격차란 지역간에 경제적인 측면의 격차뿐만 아니라 사회, 생활, 교육 등의 비화폐적인 요인까지를 포함한 생활의 질적 차이까지로 그 개념이 확대되고 있는 추세를 보이고 있다고 보았다.

또 하나의 지역격차와 관련된 연구로 성장의 집중과 지역격차의 상관관계를 실증적으로 규명하는 연구가 다양하게 진행되었다. 장영호(2010)의 연구에 따르면 도시의 외연적 성장과 내연적 성장의 관계를 규명함으로써 도시의 성장과 쇠퇴에 따른 도시관리방안을 제시하였다. 박정복(1997), 정원식(2001), 허문구(2006), 국중호(2005), 박완규(2008)는 지역격차의 결정요인에 관한 연구를 통해 변이계수를 사용하여 지역격차의 추이를 분석하고 결정요인을 규명하고자 하였다. 송재복·안병철(2005)은 지역간 낙후도 연구를 통해 16개 광역시·도를 대상으로 지역간 낙후도를 분석하였고 지역불균형을 시정을 위해서는 정부의 지역개발정책의 전반적인 재검토가 있어야 하고 지역균형발전에서 자원의 합리적인 배분이 결정적이라는 점을 고려할 때 이러한 지역간 낙후도 분석을 반영하는 체계적인 연구가 무엇보다도 필요하다고 보았다.

지역내 격차와 쇠퇴도시현상과 관련된 연구로 이소영, 오은주, 이희연(2012)에서는 쇠퇴 지역 진단지표의 개발 또한 낙후지역 진단지표와 차별화가 전제되어야만 낙후지역과 혼재되지 않은 쇠퇴지역에 관한 구체적인 처방이 내려질 수 있다고 보았다. 읍면동 단위의 도시내부 쇠퇴실태를 분석한 이희연(2010)의 연구에 따르면, 한국의 지역쇠퇴는 구시가지의 쇠퇴가 상대적으로 심하게 나타나는 경우도 있지만, 구시가지와 주변의 면들이 함께 쇠퇴하는 경우도

있으며, 구시가지에 비해 주변의 면들의 쇠퇴가 상대적으로 심하게 나타나는 경우도 있다고 보았다. 조진희·이동건·황희연(2010)은 도시의 쇠퇴로 인한 사회비용의 증가는 결국 국가의 경쟁력을 약화시키는 작용을 한다고 보고 다양한 쇠퇴지표를 분석하여 쇠퇴평가지표를 도출하고 쇠퇴특성의 유형화를 통해 도시차원의 쇠퇴정도와 쇠퇴특성을 규명하고 도시경쟁력을 확보할 수 있는 맞춤형 대안을 제시하는 것이 근본적인 해결책이 될 것이라고 보았다.

김기홍은(2007)은 도심지 쇠퇴분석을 통해 도시외곽에 있어 과도한 개발로 인해 도심지 내부에 나타난 공동화나 쇠퇴현상의 구체적인 원인과 실태를 지적하였다. 이상대(2007)는 서구의 도시와는 차별화된 시점에서 우리나라의 도심쇠퇴문제를 인식하고 쇠퇴로 인해 나타나는 다양한 현상에 대해 연구한바 있다. 최희욱 외(2012)는 도시쇠퇴에 대한 고찰을 통해 우리나라도 최근 사회적 재생을 위해 주민중심의 질적 접근이 이루어져야 한다는 논의가 계속되어왔지만 구체적인 방법을 알아내기 위한 실증연구가 부족했다고 평가하였다. 이에 따라 국토교통부산하 도시재생사업단(2009)에서는 도시쇠퇴에 대한 연구를 진행하였고 도심 내에서 쇠퇴라는 개념을 경제적인 자원 이외 기타 다양한 분야에서 접근될 필요가 있는 개념이며, 시간적 변화가 함께 고려되어야하는 개념으로 정의하였고, 쇠퇴란 어느 한쪽에 편중된 측면의 개념이 아니라 복합적이고 상대적인 개념을 개발하였다. 하지만 재생사업단의 지표역시 물리적 재생에 사회적인 지표(노후도, 소득수준 등)만 반영하여 쇠퇴지수를 파악하는데 연구에 중심을 두고 있으며 지역간 격차와 지역내 격차와의 상관성을 밝히는데 깊은 논의가 이루어지지 않았다.

선행연구를 종합해 볼 때, 정부의 정책에도 불구하고 지속적으로 지역내외간 격차가 확대되고 있거나 격차가 완화되지 못하고 있음을 주요 결과로 제시하고 있다. 특히, 주목할 점은 이소영 외(2012)의 연구에서 시사했듯이 낙후지역과 쇠퇴지역의 진단치료는 지역적 현상에 맞게 차별화된 방법에 의한 진단이 필요하다는 점이었다. 하지만 대부분의 기존 연구는 문제와 원인규명을 중심으로 접근하거나, 지표를 개발하는데 초점을 두고 있다는 점이다. 다만 지역 내외간 격차를 복합지수개발 연구를 통해 쇠퇴의 정도를 복합적으로 계량화하는 연구는 있었지만 이 또한 지표의 개발에만 초점이 맞춰진 연구로 도심내부의 문제 진단에만 국한하여 도시와 지역전반에 걸쳐 근본적인 특성을 규명하는데 정책적인 제언을 하는 데에는 한계가 있었다.

<표 1> 지표선정을 위한 선행연구

□ 지역간 격차(낙후지역 등)분석에 사용된 지표

연구자	분석에 사용된 지표
허재완(1989)	1인당 GNP, 1인당 소득수준
김상호(1998) 박희봉 외1(2002) 우영진 외3(2007)	소득수준, 기반시설, 문화, 교육, 의료, 복지, 재정
류삼열(1996) 김홍태(2007)	도로, 교통 등 공공시설, 보건, 교육
장영호(2010)	물리적 환경, 토지이용규제, 지가, 인구, 고용
박정복(1997) 정원식(2001) 허문구(2006) 국중호(2005) 박완규(2008)	정치·경제, 보건, 교육, 문화, 안전
송재복 외1(2005)	인구, 사회, 경제, 물리적 환경
양지청(2003)	조세, 금융, 토지이용규제, 경제, 재정, 물리적 환경
이원섭 외1(2002)	인구, 사회, 경제, 물리적 환경

□ 지역내 격차분석(도심쇠퇴 등)에 사용된 지표

연구자	분석에 사용된 지표
신은주(2014)	물리적 환경, 산업경제, 사회·문화, 정책제도
조운애(2014)	기초생활수급자, 종사자수, 노후주택비율, 재정자립도, 지방세액
도시재생사업단 (2009)	인구·사회·문화, 경제, 물리적 환경
이소영 외2(2012)	인구·사회, 산업경제, 물리적 환경, 변화율
이희연(2010)	인구·사회, 산업경제, 물리적 환경
조진희(2010)	인구·사회, 산업경제
김기홍(2007)	물리적 환경, 사회·문화, 경제
이상대(1997)	인구·사회, 물리적 환경, 재정, 토지이용, 소득격차, 고용

Ⅲ. 분석개요

1. 지표선정 및 분석개요

지역간 격차와 지역내 격차 수준을 측정하고 판단하기 위해서는 다양한 기준을 바탕으로 측정해야 할 것이다. 하지만 본 연구에서는 지역 간 격차와 지역 내 격차 수준 측정 및 유형 분류를 위해 별도의 측정지표를 개발하지 않고, <표 1>과 같이 기존의 선행연구에서 활용된 지역격차 분석, 낙후도 지수 및 낙후지역 선정, 쇠퇴지수 및 쇠퇴도시 선정과 관련된 연구를 활용하여 지역간 격차와 지역내 격차를 분석하기 위한 지표로 분류하였다. 지표선정의 경우 집필자의 자의성과 어려움은 국내 연구에서도 잘 나타나고 있다. 특히, 조운애(2014)의 연구에서도 언급하였지만 분석지표의 경우 선행연구를 통해 구득가능한 지표에 대해 연구의 목적과 현실에 맞는 지표를 찾아야 한다고 하고 있다. 황희연 외(2011)는 지표설정의 방법으로 명확한 방법론이 주어지거나 누구에게나 보편타당하게 받아드려질 수 있는 방법은 없다고 하였으며 다만, 연구목적에 맞게 지표를 가장 객관적이고 논리적으로 도출하는 것이 합리적인 연구방법이라고 주장하였다.

<표 2> 지역 간 격차 지표선정

지표유형	목적변수	설명변수	지표설명
인구 활력	인구밀도 (통계청)	인구순이동비율	인구증감/현재인구
		연평균 인구증가율	2002~2012까지 인구증가율
		고령화율	65세이상인구/현재인구
		노년부양	고령인구/생산가능인구
		자연증가율	2002~2012년까지 출산율
생활 활력	종사자수 (통계청)	사업체수	2012 사업체수
		2~3차산업 종사자	2·3차종사자/15세이상 경제활동인구
		소득수준별 구성비	100만원미만소득/전체소득
		지방소득세	지방소득세/전체인구
복지 안전	범죄비율 (경찰청, 통계청)	노령화지수	65세이상 노년인구/15세미만 유소년 인구
		무상거주가구비율	지역보혐료 미부과 거주자/전체가구수
		임대주택비율	임대주택/전체주택수
		의사1인당인구	전체인구/의사수
		주택보급률	주택수요가구/주택수

지표유형	목적변수	설명변수	지표설명
도시 활력	도시적 토지이용 (통계청, 경기도)	대지화된 지목비율	지목상 대지화된 지목/전체지목 (대지, 공장, 학교, 창고, 도로, 철도 등)
		개발제한구역	개발제한구역 면적/전체면적
		농업진흥지역	농업진흥지역 면적/전체면적
		보전임지	보전임지 면적/전체면적
		시가화예정용지	시가화예정용지 면적/전체면적
도시 재정	1인당 GRDP (통계청, 안행부)	재정자립도	자주재원/전체 예산
		재정력지수	자주재원+재정보조금/전체 예산
		지방세 비율	지방세/지자체 전체 예산
		교부세 비율	교부세/지자체 전체 예산
		보조금 비율	보조금/지자체 전체 예산
		총부채비율	총부채/(연간예산+공기업 자본)
도시 기반	도로율 (통계청, 경기도)	통근통학율	통근통학자수/상주인구
		상하수도보급률	상하수도 평균보급률
		전철역수	전철역수/행정구역
		포장율	포장된연장/전체 도로연장
		자동차비율	승용차/전체 자동차

※ 자료출처 : 통계청, 안전행정부, 경찰청, 경기도, 2013

선행연구 상 지역간 격차와 지역내 격차 수준을 알아보기 위해 사용된 지표를 종합적으로 검토한 결과 분석에 사용된 대표지표로는 크게 인구·사회, 산업경제, 물리적 환경, 도시재정, 토지이용규제, 도시인프라 부문으로 분류할 수 있었다. 특히, 영향력이 큰 지표의 경우 유사연구일지라도 똑같은 하나의 지표가 연구의 목적에 따라 포함되기도 하고 포함되지 않은 경우를 종종 볼 수 있었다. 또한 어떤 지표의 경우 유사한 유형의 지표로 추가 선정되기도 한다. 예를 들면, 지역내 도심쇠퇴현상 연구를 진행한 이희연 외(2010)와 조진희 외(2010)의 연구에 사용된 인구사회부문 지표를 살펴보면 연평균인구성장률과 노령화지수 공통된 지표를 활용하였지만 독거노인과 기초생활보장수급자에 있어 각기 다른 지표를 선정하여 분석한 결과를 도출하고 있어 어느 연구자에게나 선정된 지표에 있어 자의적 판단을 배제한 보편성과 객관성을 요구하는 것은 쉽지가 않다.

〈표 3〉 지역 내 격차 지표

구분	항목	자료구축	비고
소외계층	기초생활보장수급자수	기초생활보장수급자수, 가구수	시·군
치안	5대 범죄 발생건수	5대 범죄(폭력, 절도, 강도, 강간, 살인)에 대한 읍면동별 발생건수	경찰청
교육	20세이상 학력수준	학력수준(미취학, 초, 중, 고, 대학, 대학교, 대학원이상)별 비율	통계청
	초·중학교 국가수준학원성취도	초, 중학교 과목별 기초학력수준 보통이상의 비율(학교별 자료)	교육청

※ 자료출처 : 통계청, 경찰청, 교육청, 2013

그러므로 연구하고자 하는 목적과 지표의 방향성에 배치되지 않는 한 우선 연구자에 의한 분석에 필요한 대표지표를 선정하여 그 범주내에서 세부지표를 추가적으로 선정하여 변별력 등 검증과정을 거쳐 분석에 사용하는 것은 연구자의 논리전개에 필수불가결한 인과관계로 보아야 주관성 개입 등 과정적 오류로 보서는 안된다. 예를 들면, 도시재정분야에 대한 평가를 위해 지표를 선정함에 있어 대표지표로 재정자립도를 선정할 수 있지만 추가적인 분석을 위해 재정력지수, 지방채 수입, 지방세 징수율, 일반재원, 국비, 세수증가율, 표준재정규모 등 다양한 재정지표를 사용하여 평가의 질을 높일 수 있다. 결국 분석에는 계층별로 종속변수에 영향을 많이 미치는 예측가능한 유사한 독립변수를 통해 좀 더 설명력을 높일 수 있어 연구의 질적 향상을 기대할 수 있다.

본 연구에서는 <표 2>와 같이 지역간 격차를 측정하기 위한 측정모형에서는 토지이용, 인구의 규모와 산업 및 재정·경제가 가장 중요한 변수로 모든 선행연구에서 공통적으로 활용되는 가장 기본적인 지표임을 확인할 수 있으며, 기타 물리적 환경, 안전, 보건복지 등의 지표 등을 연구의 목적에 맞게 추가적으로 적용시켜 측정하였다. 그리고 지역내 격차의 경우 <표 3>과 같이 인구·사회지표(인구 및 가구, 기초생활보장수급자, 범죄유형) 뿐만 아니라 소득수준, 교육수준 등을 통해 물리적 환경과 경제적 상황을 주요 지표로 삼는 지역간 격차에 사회적 환경수준을 접목하여 지역 내·외 격차의 특성을 살펴보았다. 선정지표 유형은 지역격차를 살펴보기 위해 관련계획, 선행연구 등에서 가장 많이 활용되고 상관성이 높다고 분류된 인구활력, 일자리/소득, 복지안전, 도시활력, 도시재정, 도시기반 부문 등 총 6가지 부문으로 유형화 하였고 표준화(Z-Score)⁸⁾과정을 통해 통계활용이 가능하고 지역격차 측정에 대

8) 표준값(Z-Score)을 구하는 방법은 각 지표를 리스케일링하여 지표별 평균을 구한 후 사례별 지표값에서 평균값을 뺀 후 이를 제곱하는 것이다. 이렇게 산출된 지표의 표준값은 각 지표의 측정단위와는 관계없이 사용할 수 있다.

표성을 갖는 지표체계로 구성요건을 강화하였다.

본 연구에서도 분석목적에 따라 선행연구를 종합하여 크게 6개 대표부분으로 구분하여 각 부문별 선행지표를 선정하여 분석에 사용하였다. 이 경우, 지표들간의 상관성이나 상쇄성의 문제가 유발될 수 있다는 문제점을 보완하기 위해 의사결정나무모형(Decision Tree)의 CHAID 알고리즘을 활용하여 설명력 있는 변수를 선정하고 이에 따른 분류결과를 통해 지역격차 분석을 수행하였다. 특히, 지역내 격차와 관련된 연구의 대부분은 물리적 환경이외에 인구, 사회, 문화적측에서 의료복지서비스, 문화활동, 범죄율, 속가능한 커뮤니티조성 등 하드웨어적 지표보다는 소프트웨어적인 지표를 많이 분석에 활용한 경향이 있었다. 선정지표의 유형은 지표의 명확성과 측정기준의 통일성을 확보할 수 있도록 지표를 정수로 표준화 작업을 통해 스케일링 조정(re-scaling)을 하였다. 지역간 격차 분석을 위해 군집분류의 용이성, 해석의 편리성 등을 잘 갖춘 데이터마이닝의 주요방법론의 하나인 의사결정나무모형을 활용하였고 지역내 격차분석을 위해 Arc GIS 9.3 중첩분석을 사용하였다.

2. 분석모형의 설명

본 연구의 분석방법을 설명하기 앞서 기존 회귀분석과 군집분석은 원천적으로 변수들 간의 관계가 복잡하여 선형성을 가정할 수 없을 경우에는 모형의 적합성에 한계가 있으며, 설명변수가 많고 척도가 다양할 경우 해석과 적용이 복잡한 측면이 있어 본 연구에서는 데이터 사이의 의미있는 관계를 체계적으로 분류할 수 있는 의사결정나무(decision tree model)를 활용하였다. 의사결정나무모형은 의사결정규칙(decision rule)을 도표화 하여 관심대상이 되는 집단을 몇 개의 소집단으로 분류하거나 예측을 수행하는 분석방법이다. 즉, 존재하는 자료로부터 사전에 알려지지 않는 특징 및 성향 등의 정보들을 추출하는 것으로 인공지능분야의 기계학습이론에 기초를 두고 있다(최종후 외, 1998). 이 의사결정모형의 장점은 두 개 이상의 변수가 결합하여 종속변수에 어떻게 영향을 주는지를 쉽게 알 수 있다는 것이다. 또한 분석의 과정 및 결과가 나무구조에 의해 표현되기 때문에, 분류 또는 예측을 목적으로 수행하는 군집분석이나 회귀분석과 같은 다른 방법들에 비해 연구자가 분석과 정을 쉽게 이해하고 설명할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 이 모형은 분류 또는 예측을 목적으로 하는 경우에도 사용될 수 있으나, 분석의 정확도보다는 분석과정의 설명이 필요한 경우에 더 유용하게 사용된다. 따라서 광고 인쇄물에 대한 응답자 분석, 고객들의 신용 점수화, 시장분석, 품질관리 등 다양한 분야에서 이용될 수 있다(진현정, 2010).

의사결정나무모형의 CHAID 알고리즘은 목표변수가 범주형일 때, Pearson 카이제곱 통계량 또는 우도비 카이제곱 통계량을 분리기준으로 사용한다(최종후·서두성, 1999). 하지

만 이러한 CHAID 알고리즘은 가끔 예측변수가 목표변수의 분류에 영향을 주지 않는다고 결론을 내릴 수 있을 가능성을 내재하고 있어 언제나 최적분리를 보장해주는 것은 아니다. 그러므로 본 연구에서는 모든 가능한 조합을 탐색하여 최적분리를 찾을 수 있도록 보완한 Exhaustive CHAID 알고리즘을 적용하여 6가지 유형별 잠재적으로 유용한 인자를 추출해 유형별 지역간 격차 특성을 분석하고자 한다.

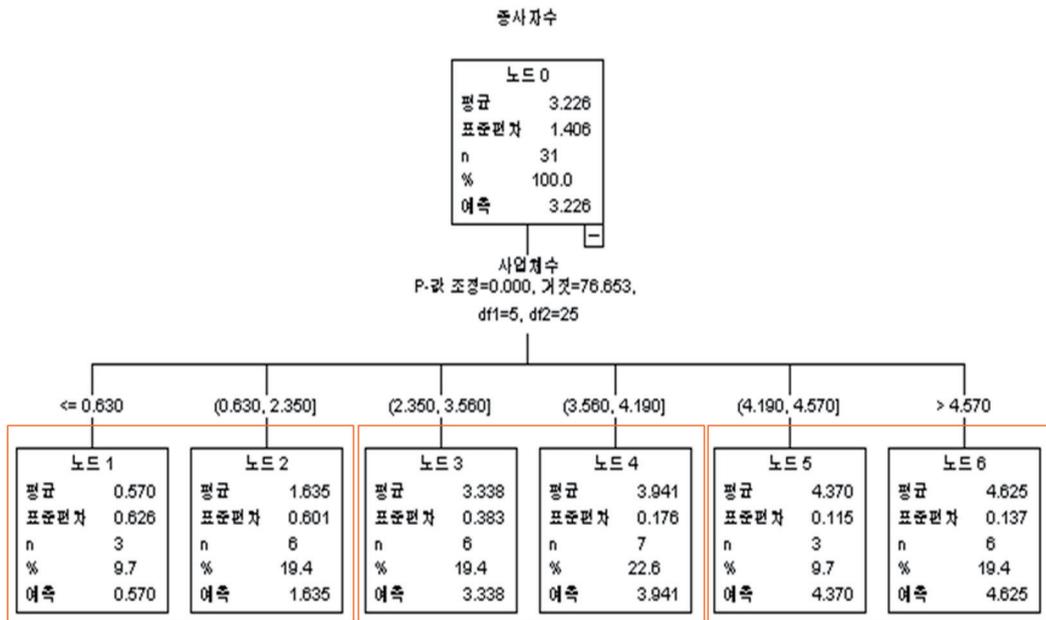
지역내 격차분석을 위한 방법론으로는 지역간 격차와 동일한 의사결정나무 방법론을 적용할 수 있으나 계량화할 수 있는 지표의 편차수준과 지표선정의 한계 등을 감안하여 지역내 격차를 가장 잘 도출해 볼 수 있는 지표를 선정하여 분석하였다. 우선 지역 내 격차분석을 위해서 읍면동단위별로 좀 더 세분화된 지역 내 격차수준을 파악하는데 가장 최적인 GIS분석을 활용하였다. GIS 중첩분석기법⁹⁾은 크게 벡터기반 공간중첩법과 벡터기반 공간분석법이 있으며 본 연구에서는 벡터기반 공간분석법을 활용하였다. 중첩분석을 통해 31개 시군의 읍과 면, 동 단위의 사회적 취약지역들을 분류하였고 각 주제도별로 5단계 척도로 구분하여 점수화하였다. 각 항목에 대해서는 별도의 가중치 없이 중첩 분석하여 사회적 서비스 수준이 낮고 소외된 지역을 행정구역 단위로 도출하였다.

IV. 실증분석 결과

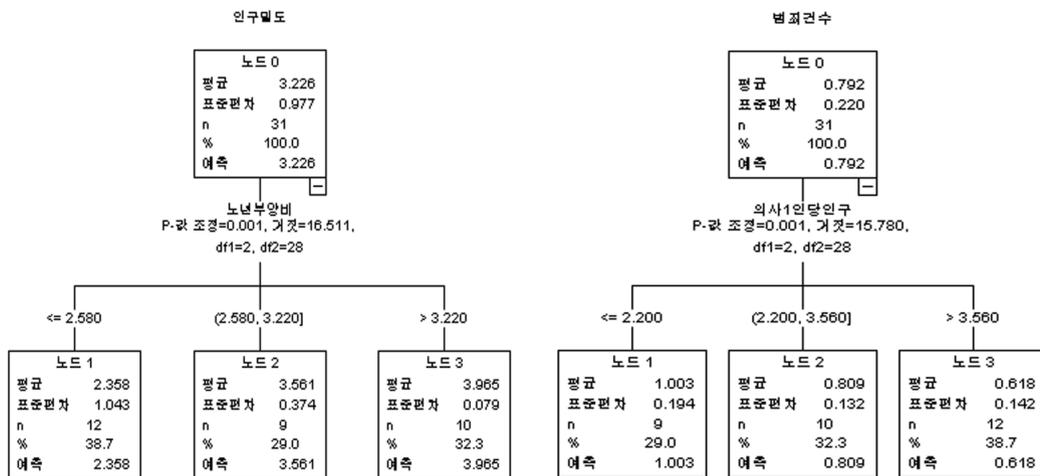
1. 지역간 격차 분석결과

본 연구에서 지역간 격차 유형은 크게 3가지로 단계로 구분해 볼 수 있었다. 먼저 타 지역에 비해 지표가 타 지역에 비해 우월한 상태에 있는 지역을 성장지역으로 분류하고 다음단계인 지역을 성장과 침체도 아닌 중간단계로 분류된 지역으로 정의하고 정체지역으로 분류하였다. 마지막으로 침체지역 또는 낙후지역의 경우 성장지역에 비해 낙후수준이 높거나 상대적으로 저발전지역인 경우 침체지역 또는 낙후지역으로 분류할 수 있다. 다음으로 의사결정나무 모형(decision tree model)를 활용한 분석결과는 다음과 같다(<그림1~3> 참고).

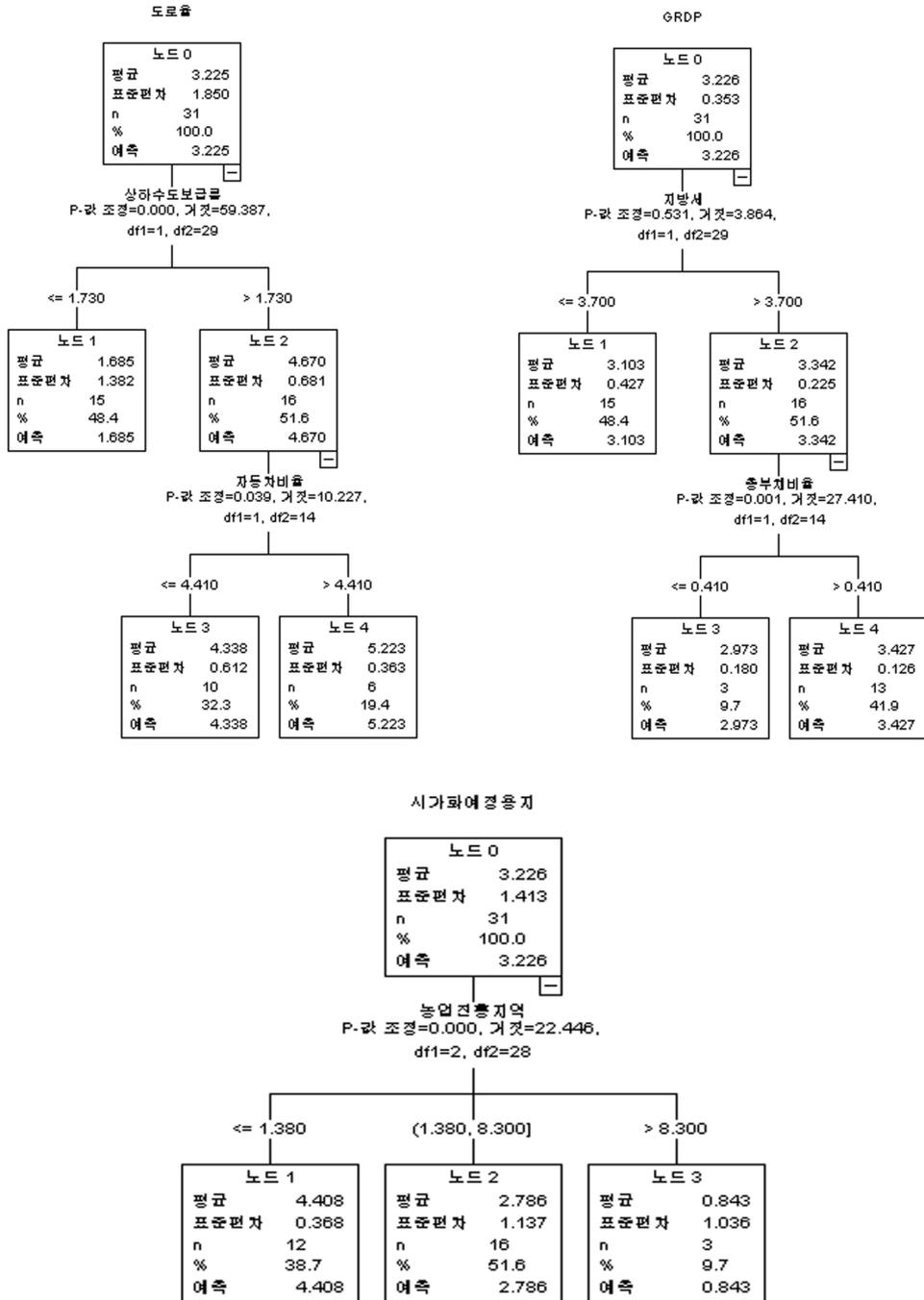
9) GIS의 자료구조는 크게 도형 자료와 속성 자료로 구분 지을 수 있다. 도형 자료는 지도 자료로서 점·선·면으로 구분할 수 있으며, 표현 방식으로는 래스터와 벡터 형식으로 구분 할 수 있다. 속성자료는 Excel 등의 형태를 취하는데, 도형 정보들을 통해 다양한 작업을 수행할 수 있는 자료를 제공하게 된다. 또한 이러한 자료들이 운영되어지는 규칙에 의해서 지리 데이터는 사용되어지게 된다.



<그림 1> 생활활력



<그림 2> 인구활력/ 복지안전



<그림 3> 도시활력/ 도시재정/ 도시기반

분석결과 6개의 유형은 앞서 구분한 3단계의 형태로 묶을 수 있었으며 지역격차의 원인을 각각 성장(노드1), 정체(노드2), 침체 또는 낙후(노드3)단계로 설명할 수 있었다. 특히, 일부 지역에 있어서는 유형별로 공간적 연계성이 유사하게 나타났으며 수원, 성남, 부천, 안양, 김포, 이천, 연천, 가평 등 일부지역들은 유형간에도 일부 상관성이 있게 묶여지는 현상도 볼 수 있었다. 결과적으로 지역격차는 각 지역이 처한 상황에 따라 다르게 나타날 수도 있지만 다른 지역과 비교되어 상대적으로 유리하게 나타날 수도 있고 불리하게 나타날 수도 있음을 볼 수 있었다. 이는 택지개발, 도시개발사업의 영향으로 외연적 성장이 있지만 내연적으로는 도심의 쇠퇴나 공동화가 심각해지고 있음을 의미한다. 특히 대도시 및 중소도시의 쇠퇴와 도시 양극화에 대한 대응책이 부족하고, 도시재생이나 공동화에 대한 자원과 추진조직의 부재로 인해 실효성 있는 도시 정책이 부족한 실정이며 이에 대한 시급한 대안마련이 필요하다.

유형별 분석결과 중 먼저 인구활력 부문의 경우 목적변수인 인구밀도에 의해 지역격차를 분류할 수 있었다. 통계적으로 가장 유의한(중요한) 변수는 노년부양비로 나타났으며 변수를 기준으로 보면 노년부양비 그룹은 노드 1에서 노드 3까지 세 그룹으로 묶여지며 이중 노드 3그룹이 인구밀도 대비 노년부양비가 높아 지역격차가 노드 1에 비해 낮게 나타났다. 특히 인구활력은 인구증가율에 의해 5개 노드로 재분류 되었으나 6개 유형을 동일한 3개의 노드로 표준화하기 위해 인구증가율에 대한 추가적인 분류는 제외하였다. 생활활력 부문의 경우 목적변수인 종사자수에 의한 지역격차를 분류할 수 있었다. 통계적으로 가장 유의한 변수는 사업체수로 나타났으며 변수를 기준으로 보면 사업체수 그룹은 노드 1에서 노드 6까지 여섯 그룹으로 묶여지며 이중 노드 5, 6그룹이 종사자수에 비해 사업체수 비율이 낮아 지역격차가 노드 1, 2에 비해 낮은 수준으로 나타났다.

다음 복지안전 부문의 경우 목적변수인 범죄현황에 의해 지역격차를 분류할 수 있었다. 통계적으로 가장 유의한 변수는 의사 1인당 인구가 나타났으며 변수를 기준으로 보면 의사 1인당 인구 그룹은 노드 1에서 노드 3까지 세 그룹으로 묶여지며 이중 노드 3그룹이 범죄현황에 대비해 의사1인당 인구밀도가 높아 지역격차가 노드 1, 2에 비해 상대적으로 지역격차가 낮게 나타났다. 도시활력 부문의 경우 목적변수인 시가화예정용지에 의한 지역격차를 분류할 수 있었다. 통계적으로 가장 유의한 변수는 농업진흥지역으로 나타났으며 변수를 기준으로 보면 농업진흥지역 그룹은 노드 1에서 노드 3까지 세 그룹으로 묶여지며 이중 노드 3그룹의 도시활력이 노드 1, 2그룹에 비해 낮게 나타났다. 도시재정 부문의 경우 목적변수인 인구 1인당 GRDP에 의한 지역격차를 분류할 수 있었다. 통계적으로 가장 유의한(중요한) 변수는 1단계로 지방세와 2단계 총부채비율로 분류되었으며 두 변수를 기준으로 보면 지방세에 의한 지역격차 그룹은 15개 상위그룹과 16개 하위그룹으로 분류되고 2단계 총부채비율에 의한 그룹은 노드 중위 3개 그룹과 하위 13개 그룹으로 분류되어 세 그룹으로 묶여지

며 이중 노드 4그룹인 13개 시·군이 GRDP에 비해 총부채비율이 높아 도시재정이 상대적으로 취약한 것으로 나타났다. 마지막으로 도시기반 부문의 경우 목적변수인 도로율에 의한 지역격차를 분류할 수 있었다. 통계적으로 가장 유의한 변수는 1단계 상하수도보급률, 2단계 자동차비율로 묶여지고 있으며 두 변수를 기준으로 보면 상하수도보급률 그룹은 노드 1에서 노드 2까지 15개, 16개 그룹으로 묶여지며 이중 노드 2그룹이 자동차비율 변수에 의해 재분류되어 노드 3이 10개 시·군, 노드 4가 6개 시·군으로 분류되었으며 자동차 보유비율이 상대적으로 낮은 노드 4가 노드 1에 비해 도시기반이 취약한 것으로 판단할 수 있었다. 다음 6개 유형의 지역간 격차 분석결과는 <그림 4>와 같다.

6가지 의사결정나무모형의 Misclassification Rate를 이용하여 데이터세트에 대한 오류율을 파악하여 모형의 적합도를 살펴보면 인구활력, 생활활력, 도시활력에 대한 유형을 분류하기 위한 모형의 적합도는 0.15~0.31 사이로 나타났고 복지안전, 도시재정, 도시기반에 대한 유형을 분류하기 위한 모형은 0.14~0.25 사이에 분포하고 있어 대체적으로 적합한 모형임을 알 수 있었다.

	인구활력	생활활력	복지안전	도시활력	도시재정	도시기반
노드 1단계 성장	수원 성남 부천 안양 안산 광명 시흥 군포 와생 의왕 오산 구리	수원 성남 부천 안양 안산 용인 시흥 와생 고양	수원 부천 안양 안산 고양 의정부 구리 가평	수원 부천 안양 광명 시흥 군포 하남 의왕 과천 의정부 구리 동두천	수원 성남 부천 안양 안산 시흥 군포 와생 이천 김포 광주 남양주 파주	수원 성남 부천 안양 안산 광명 시흥 군포 의왕 오산 과천 의정부 구리 동두천
노드 2단계 정체	용인 광탄 김포 광주 하남 과천 고양 의정부 남양주	광탄 군포 이천 김포 광주 안성 의정부 남양주 파주 구리 포천 양주	광탄 군포 이천 김포 안성 오산 여주 포천 동두천	성남 안산 용인 이천 김포 광주 오산 여주 양평 고양 남양주 파주 포천 가평 연천	안성 여주 과천	용인 광탄 여주 와생 이천 김포 안성 하남 남양주 파주 양주
노드 3단계 침체/낙후	이천 안성 여주 양평 파주 포천 양주 동두천 가평 연천	하남 의왕 오산 여주 양평 과천 동두천 가평 연천	용인 시흥 와생 광주 하남 의왕 양평 과천 남양주 파주 양주 연천	광탄 파주 과천 포천 양주 가평 연천	광명 군포 하남 의왕 오산 양평 의정부 구리 동두천 연천	광주 여주 양평 포천 가평 연천

<그림 4> 지역간 격차 분석결과

2. 지역내 격차 분석결과

지역격차 분석은 지역간 격차를 최우선적으로 보지만 지역내 격차는 사회와 공간 사이에 서로에 비교해 볼 때, 한 지역 안에서도 지역격차가 높거나 낮게 나타날 수 있는데 이를 곧 사회적 차이에 의한 지역내 격차라 정의할 수 있다. 사회적 변화는 곧 바로 공간상에 투영되지 않지만 통계적 수준에서의 사회적 서비스 수준을 계량화하여 어느 정도 지역격차 분석결과와의 사회적·공간적 연관성을 찾아볼 수 있다 하겠다. 이 분석은 앞서 시·군단위로 의사결정나무분석에 의해 3가지로 분류한 지역격차 정도와 비교하여 소외계층, 교육수준, 치안상태 등 다음 3가지 지표에 의해 지역내 격차를 읍면동단위로 분류하여 공간적·사회적 지역격차와의 연관성을 비교해보았다.

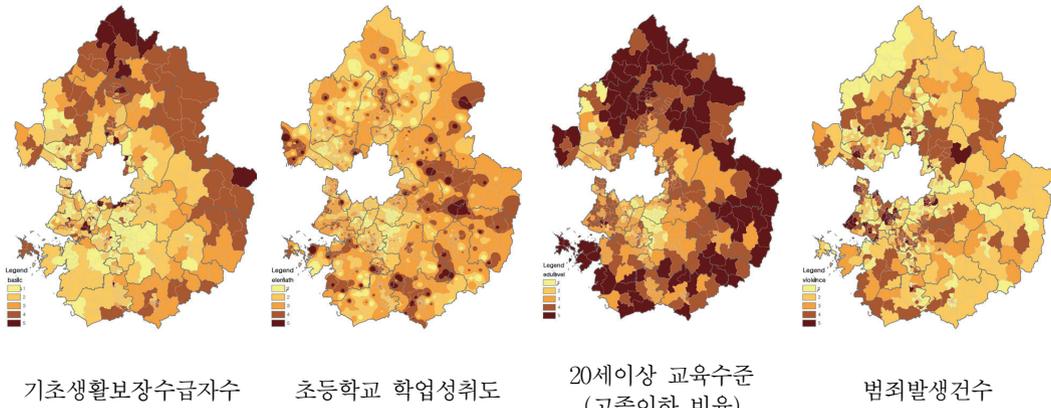
지역내 격차의 여건분석은 <표 4>와 같이 각 주제도별 5단계 척도로 구분하여 점수화하였다. 각 항목에 대해서는 별도의 가중치 없이 중첩 분석하여 사회적 수준이 낮고 소외된 지역을 행정구역 단위로 도출하였다.

<표 4> 주제도별 5단계 척도

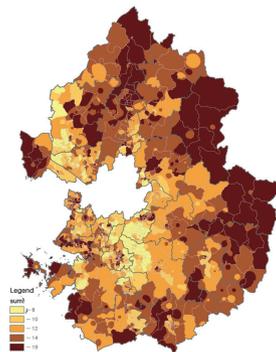
구분		내용	구간	점수화
소외계층	기초생활보장 수급자수	읍면동별 인구대비 기초수급자수의 비율(%)	0~1	1
			1~2	2
			2~3	3
			3~5	4
			5~13	5
교육수준	초등학교 학업성취도	초등학교 학업성취도 보통이상 비율(%)	85~100	1
			75~85	2
			65~75	3
			55~65	4
			28~55	5
	20세이상 교육수준	읍면동별 고졸이하 비율(%)	0~35	1
			35~50	2
			50~65	3
			65~75	4
			75~90	5
치안상태	범죄발생건수	읍면동별 발생건수(건수)	0~10	1
			10~50	2
			50~100	3
			100~500	4
			500~1840	5

- * 기초생활보장수급자수는 인구대비 기초수급자수가 비율이 높은 지역을 대상으로 5단계 점수화
- * 교육환경에서는 20세 이상교육수준 중 고졸이하의 비율과 초등학교 학업성취도 보통이상 비율을 5단계로 점수화
- * 범죄발생건수는 5대 범죄항목 중 토지이용 및 공간적인 특성이 반영된 폭력발생건수를 대상으로 5단계로 점수화

그 결과 <그림 5>와 같이 지역별로는 경기북부의 사회적 수준이 경기 남부에 비해 열악한 상황임을 알 수 있으며, 시군별로는 가평군, 양평군, 연천군, 포천시, 양주시, 안성시 등의 사회적 수준이 낮게 나타났다. 상대적으로 사회적 수준이 높은 수원, 고양, 부천, 성남, 안양시 등 대도시의 경우 신시가지와 구시가지의 지역내 격차가 명확하게 들어났다. 특이한 점은 지역내 격차를 지역격차와 비교해 보았을 때 지역발전 수준이 높은 수원, 안양, 성남, 부천, 안산 등 일부 행정동지역이 사회적 수준이 낮게 나타나는 현상을 보이고 있다는 점이다. 이는 지역간이 아닌 동일지역 내에서도 도심쇠퇴 등 도시 내 격차가 발생하고 있으며 사회적 서비스 수준도 현격히 차이가 나고 있음을 설명할 수 있다. 또한 지역내 격차로 인한 사회적 비용증가는 곧 도심 내 뿐만 아니라 지역발전에도 영향을 미치고 동시에 지역 내 불균형의 원인이 되고 있음을 의미할 수 있다(<그림 6> 참고).



<그림 5> 주제도별 공간분석 결과



<그림 6> 지역내 격차 중첩분석결과

<표 5> 중점분석 결과 함께 14점 이상인 지역

시군구	읍면동	시군구	읍면동	시군구	읍면동	시군구	읍면동					
가평군	가평읍	부천시 원미구	춘의동	안산시 단원구	선부동	여주군	강천면					
	설악면		도당동		본오동		산북면					
	청평면		중동		일동		홍천면					
	상면	성남시 수정구	태평동		안산시 상록구	이동	연천군	연천읍				
	하면		수진동			사동		전곡읍				
	북면		신흥동			팔곡이동		군남면				
고양시 덕양구	삼송동	성남시 중원구	금광동	안산시 상록구		부곡동		연천군	청산면			
	관산동		중양동			성포동			신서면			
광명시	노온사동		수원시 권선구			성남동			안산시 상록구	월피동	용인시 처인구	백암면
광주시	곤지암읍				상대원동	안산시 상록구	공도읍			의정부시		김량장동
	경안동				세류동		보개면					의정부동
	역동				평동		서운면					장암동
구리시	수택동	평리동		안산시 상록구	미양면		이천시	호법면				
김포시	통진읍	팔달로1가			안산시 상록구			대덕면				이천시
	양촌읍	영동	양성면					금촌동				
	대곶면	팔달로3가	안양시 동안구			관양동		파주시	문산읍			
	월곶면	팔달로2가				은현면			파주읍			
남양주시	화도읍	남창동				안양시 동안구			남면	파주시	법원읍	
	진건읍	남수동		광적면			광탄면					
	수동면	매향동		덕정동	파평면							
	금곡동	신흥동		회정동	팽성읍							
동두천시	결산동	수원시 팔달구	교동	양주시	봉양동		평택시	진위면				
	동두천동		매산로2가		단월면			합정동				
	지행동		매산로3가		양동면	평택동						
	생연동		고등동		지평면	군문동						
	보산동		지동		용문면	가산면						
	안흥동		우만동		개군면	일동면						
	상봉암동	시흥시	정왕동	양평군	청운면	포천시	관인면					
	하봉암동		신천동		점동면		신읍동					
	상패동		신길동		금사면		선단동					
부천시 오정구	여월동	안산시 단원구	대부북동		여주군		능서면	화성시	우정읍			
	원미동		대부남동				대신면		송산면			
	심곡동		와동				북내면		장안면			

또한 <표 5>와 같이 중첩분석 결과에 나타난 경기 동북부지역의 지역내 격차수준이 특히 낮게 나타나는 현상은 지역의 빈곤현상 즉, 지역의 침체가 지역내 발전에도 전체적으로 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 또한 지역발전수준이 상위그룹인 수원시이나 그밖에 50만 이상 대도시인 고양, 부천, 안양, 성남시의 경우 일부 지역에 있어서는 오히려 의왕, 군포, 하남, 의정부시 등에 비해 삶의 질과 사회적 서비스 수준이 낮은 점은 이미 도심공동화가 급속히 진행중이거나 신도시 등 대규모 개발사업에 따른 구시가지와 신시가지간의 격차수준이 현격한 차이가 발생하고 있다는 반증이기도 하다. 이는 결과적으로 그동안 중소도시 쇠퇴와 대도시의 도시 내 양극화에 대한 대응책이 부족하고, 도시재생이나 공동화에 대한 재원과 추진조직의 부재로 인해 실효성 있는 정책의 부재에 기인했다 볼 수 있다.

V. 결론 및 시사점

지역격차의 원인은 지역차별이나 특혜를 언급하는 정치적인 헤게모니(hegemony) 싸움이나 실증적 근거를 결여한 정책적인 판단에 의해 더욱 심화되고 있다고 볼 수 있다. 그리고 정부정책의 잦은 변경과 불신이 지역발전의 격차를 해소하기 보다는 지역균형발전을 오히려 저해하고 있으며 지역의 균형발전이라는 정책을 통한 지방정부 재정지원에 여전히 더 주안을 두고 있음이 이번 현정부의 지역행복생활권 정책을 통해서도 재조명되고 있다.

본 연구에서는 그동안의 정부 정책의 대한 평가와는 별도로 분석결과를 통해 지역간 격차와 지역내 격차를 해소할 수 있는 바람직한 대안을 제시하고자 한다.

먼저, 지역간 격차에 있어 인구활력과 생활활력 부분에 나타나는 격차현상에서 볼 수 있듯이 결국 경기도 동북부지역은 앞으로 저출산, 고령화에 따른 인구감소 문제가 더욱 심화될 것으로 보이며 창조적 산업인프라 구축 및 여성과 고령인구의 경제활동 참여, 육아 인프라 구축 등 이에 대한 전향적인 대책마련이 필요할 것이다. 또한, 토지이용규제에 따른 지역격차의 원인으로 작용하고 있어 입지규제 등 합리적인 규제완화를 통한 합리적인 지역격차해소 방안을 유도할 필요가 있다.

둘째, 도시제정이나 도시기반부분에 있어서는 도시화가 많이 진행되고 있는 경기도 중남부지역에 비해 동북부지역이 상대적으로 매우 취약해 이들 지역에 대한 재정지원과 더불어 기반시설 등에 대한 지원이 적극 이루어져야 이와 더불어 지역투자 추진기반을 확대할 수 있는 인프라 설계와 더불어 기업투자를 유인할 수 있는 세제혜택 등의 전향적인 대책마련이 필요하다.

셋째, 지역격차를 해소하기 위해 침체지역이나 낙후지역에 대한 유형별 맞춤형 맞춤전략이 필요하고 주민이 체감할 수 있고 지역현실을 감안한 밀착형 지역정책이 필요하다. 지역격차의 원인은 정부가 지역사회가 요구하는 목소리에 적절하게 대응하지 못한 결과도 있어 주민과 지자체가 주도적으로 역할을 하는 맞춤형 정책추진이 필요하다. 우선 지역격차를 해소하고 지역발전 파급효과를 극대화할 수 있는 산업을 발굴하여 선별적으로 지원하고 지역산업 육성과 질 좋은 일자리 창출로 연계하여 지역 체감효과를 제고하는 것이 중요하다. 또한 도심 내 사회적 서비스의 질적 제고를 통해 공간적 범위를 벗어나 커뮤니티간의 사회적 거리를 좁혀줌으로써 지역내 발생하는 사회적·공간적 격차를 해소할 수 있는 대안을 제시해주는 것이 바람직하다.

넷째, 지역여건이 양호한 지역의 경우도 지역 내 격차가 존재하는 양상이 나타나고 있어 이에 대한 해소방안이 필요하다. 특히 신시가지에 비해 공동화가 진행되는 도시의 안전한 지역환경을 만들기 위해 공동화 지역에 대한 다양한 지원과 취약지역의 정주환경 개선을 위한 생활인프라를 구축하는 것이 필요하다. 이를 위해 지역주민의 실생활속 불편을 해소하고 주민행복 증진에 필수적인 기초생활 및 교육여건 개선에 상화하는 방안이 마련되어야 한다.

마지막으로 현정부가 추진하고 있는 지역행복생활권의 상생협력 지역발전모델 뿐만 아니라 지역 내 존재하는 읍면동단위, 커뮤니티 간 상생협력 모델 마련이 절실하다. 수도권-비수도권, 도시-농어촌 이분법적 접근을 지양하고 대도시와 중소도시, 도시와 농어촌, 농어촌 상호 간 행정구역 경계를 넘어 연계·협력하는 지역발전 모델이 필수적이라면 지역 내 존재하는 생활권 간 상생발전 모델마련도 범정부차원이 아니라도 광역자치단체 차원에서 마련되어야 할 것이다. 그러므로 향후 정책수립 시 주민이 실제 가깝게 체감하고 주민을 위한 생활환경 개선 및 일자리, 의료·복지·교육·문화 등 생활서비스 개선에 중점을 두고 이를 통한 질적 서비스 수준의 향상이 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 물론 도시에 격차(불균형)가 존재하는 지역은 주어진 지역이 처한 상황이 다른 지역과 비교되어 유리할 수도 있고 불리할 수도 있다. 하지만 지역간 격차와 지역내 격차의 원인은 주변지역과의 비교대상(간접요인)이 아닌 지역 또는 도시자체의 직접적이고 내생적인 요인에 의한 영향으로도 기인된다고 볼 수 있다. 결국 지역내외의 격차에 대한 문제의 인식은 그간 정부의 지역발전정책이 지역발전에서 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 정책적 평가가 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

본 연구의 한계는 다음과 같다.

첫째, 지금까지의 연구가 여러 가지 분야의 지표를 표준화하여 지역격차의 순위를 다루거나 낙후와 쇠퇴현상을 진단하고 낙후와 쇠퇴정도를 계량화하여 서열화 하는데 그친 반면 본 연구는 인구, 토지이용, 재정, SOC 등 각 부문별 지역격차의 특징을 비교하고 교육, 범죄 등 사회적 서비스 격차수준을 지역격차와 비교분석해 봄으로써 지역내 격차로 인한 사회적

비용증가는 곧 도심 내 뿐만 아니라 지역발전에도 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 특히 이러한 연구가 다년간 진행되어온 지역간 낙후도 및 도심쇠퇴 연구를 보완하고 정책의 효율성제고를 가져온다는 측면에서 유용하지만 다양한 분야의 지표선정을 통한 지역격차의 원인 규명 및 지역별 차등지원책 등에 대해서 향후 추가적인 연구를 좀 더 체계적으로 접근할 필요가 있으리라 본다. 둘째, 지표의 최종선정에 가장 큰 영향을 미치는 것은 중국에는 구득가능성과 계량화가 가능해야 하므로 지표를 선정함에 있어 더 넓은 범위의 분석을 수행하고 각 지표를 더 충분히 설명할 수 있는 변수를 선정하여 사회, 경제, 문화, 소비 등 전반적인 특징을 반영할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 강현철 외. (1999). 「데이터 마이닝 방법론 및 활용」. 자유아카데미: 198~199.
- 고영선. (2009). 「지역정책의 목표와 전략」. 한국경제포럼, 2(4): 45-59.
- 국중호. (2005). 정부간 재정이전이 지역균등화 및 지역발전에 미친 효과 분석. 「재정학연구」, 19(2): 121-151.
- 국토해양부. (2009). 「낙후지역 성장촉진을 위한 지역계획 개선방안」.
- 김광중. (2010). 한국 도시쇠퇴의 원인과 특성. 「한국도시지리학회지」, 13(2): 43-58.
- 김도영. (2008). 「경기도 낙후도시 특성분석을 통한 도시재생전략 수립에 관한 연구」. 협성대학교 석사학위논문.
- 김상호. (1988). 지역성장과 지역격차에 관한 연구경향의 고찰 및 평가. 「전북행정학보」, 12: 209-238.
- 김선기·박승규. (2008). 「지역간 경제성장격차 변화분석」. 한국지방행정연구원.
- 김현호·한표한. (2005). 「낙후지역 개발사업의 조정방안」. 한국지방행정연구원.
- 김홍태. (2008). 「대전시 지역격차 실태와 과제」. 대전발전포럼, 21 (2007년 봄호): 55-75.
- 도시재생사업단. (2010). 「도시쇠퇴실태 자료구축 및 종합정보시스템 구축」. 도시재생사업 최종 연구결과 보고서 제1권.
- 류삼열. (2006). 사회간접자본에 있어서 중심지역과 주변지역의 격차에 관한 연구. 「국토계획」, 31(2): 171-184.
- 박완규. (2008). 지역 간 경제력 격차는 줄어들고 있는가?. 「응용경제」, 10(1): 197-223.
- 박희봉·이희창. (2002). 경기도 지방자치단체간 지역발전 비교. 「한국행정학회보」, 2002년도 하계 학술대회 발표논문집: 1-22.
- 변필성·이윤석·임상연·김진범·김광익·장철순. (2013). 「낙후지역 개발사업의 추진실태 및 실효성 제고방안」. 국토연구원.
- 송재복·안병철. (2005). 지역간 낙후도 연구 : 낙후도지표개발 및 지수산출을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 15(3): 33-56.
- 신은주. (2014). 「AHP 분석을 통한 도시재생사업 계획지표의 가치평가 연구」. 목포대학교 석사학위논문.
- 이관률·송두범. (2011). 수도권 집중과 지역격차의 상관관계에 관한 연구. 「한국비교정부학보」, 15: 111-115.
- 이상대. (1997). 서울시 내부시가지 쇠퇴현상 진단에 관한 연구. 「국토계획」, 85: 379-382.
- 이소영·오은주·이희연. (2012). 「지역쇠퇴분석 및 재생방안」. 한국지방행정연구원.
- 이영성·김예지·김용욱. (2010). 도시차원의 쇠퇴실태와 경향. 「한국도시지리학회지」, 13(2):

- 1-11.
- 이원섭·박양호. (2002). 지역균형발전 추진 경과와 향후 대책. 『한국지방정부학회』, 학술대회자료집 2: 13-22.
- 이희연·심재현·노승철. (2010). 도시내부의 쇠퇴실태와 공간패턴. 『한국도시지리학회지』, 13(2): 13-26.
- 임상규·이창길. (2013). 쇠퇴도시와 재난발생과의 관계분석. 『한국지방정부학회』, 학술발표논문집: 379-397.
- 양지청. (2003). 한국지역발전 지원제도의 효과분석과 사후적 평가. 『지역연구』, 19(2): 77-96.
- 우영진·최명섭·김의준. (2007). 우리나라 사회지표의 권역간·내 지역격차 분석. 『대한국토도시계획학회』, 추계정기학술대회: 1275-1282.
- 장영호. (2010). 『도시의 내연적 성장과 외연적 성장에 따른 공간구조변화 측정에 관한 연구』, 한양대학교 박사학위논문.
- 정원식. (2001). 지방자치시대의 도시간 지역격차의 실태와 영향요인 분석. 『한국지방자치학회보』, 13(1): 141-160.
- 조진희·이동건·황희연. (2010). 도시쇠퇴 수준 및 특성 유형화. 『국토지리학회지』, 44(1): 35-50.
- 조윤애. (2014). 도시 쇠퇴지수 개발에 관한 연구. 『국토계획』, 49: 117-118.
- 지역발전위원회. (2013). 『새로운 지역발전 정책 방향, 분야별 정책과제』.
- OECD. 국토연구원. (2013). 『OECD 한국지역정책보고서』.
- 진현정. (2010). 의사결정나무모형을 이용한 소비자그룹 분석 : 감귤 소비를 중심으로. 『농업경제연구』, 51(1): 19-40.
- 최희욱·유석연. (2012). 도시쇠퇴지표와 사회영향평가(SIA)의 도입을 통한 뉴타운사업 지구지정 판단지표 연구. 『국토계획』, 47(5): 53-67.
- 허문구. (2006). 경제성장과 지역격차 간 인과성 검증. 『KIET산업경제』, 108: 37-51.
- 허재완. (1989). 경제성장과 지역격차의 인과관계에 관한 실증분석. 『국토계획』, 53: 27-32.
- 황희연·성순아·심용주·장민철. (2010). 지방중소도시쇠퇴에 대한 공무원의 인지도와 쇠퇴현상의 일치도 분석. 『한국도시지리학회지』, 14(3): 129-143.
- Alonso, W. (1968). Urban and Regional Imbalances in Economic Developments, *Economic Development and Cultural Change*, 17: 1-14.
- Berg L, et al. (1982). *Urban Europe: A Study of Growth and Decline*, Oxford: Pergamon Press.
- Kass, G., (1980). An exploratory technique for investigating large quantities of categorical data, *Applies Statistics*: 104-126.
- Klassen & Paelinck. (1989), *The Future of Large Towns*, Environmental and Planning.
- Langlois, A. and Kitchen, P. (2001). Identifying and measuring dimenstions of

urban deprivation in Montreal: an analysis of the 1996 census data, *Urban Studies*, 38(1): 119-139.

Williamson, J. (1965). Regional inequality and the process of national development. *Economic Development and Cultural Change* 14: 3-45.

경찰청, 경찰통계연보 (<http://www.police.go.kr/>)

경기도, 경기통계 (<http://stat.gg.go.kr/>)

경기도 교육정보기록원, 교육통계 (<http://www.goeia.go.kr/>)

안전행정부, 통계연보 (<http://www.mospa.go.kr/>)

통계청, 국가통계포털 (<http://kosis.kr/>)

장영호: 한양대학교 도시공학과에서 ‘도시의 내연적 성장과 외연적 성장에 따른 공간구조변화추정에 관한 연구’로 박사학위를 취득하였으며(2010년), 현재 경기도청 지역정책과 전문위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야로는 대도시권정책, 도시 및 지역계획, 도시개발 분야이며, 주요 연구 및 발표 논문으로 ‘경인대도시권 미래발전전략 및 추진대책 수립연구’(2014, 대한국토도시계획학회), ‘전환관리이론을 접목한 대도시권 정책전환연구’(2014년, 도시부동산 정책연구), ‘개발제한구역 집단취락의 사업방식 비교를 통한 정비방안 연구’(2015년, 국토연구) 등이 있다(rocker6507@gg.go.kr).

주관적 웰빙과 소득

: 서울시민을 대상으로 한 소득의 한계성 및 상대성 검증*

Subject Well-being and Income

: Testing the Relativity of Income in the Context of Seoul City

서인석** · 우창빈*** · 기영화****

Seo, Inseok · Woo, Changbin · Kee, Youngwha

■ 목 차 ■

- I. 문제의 제기
- II. 소득과 웰빙에 대한 이론적 접근
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 '진실로 행복을 돈으로 살 수 있을까' 라는 다소 도발적인 질문에 답하고자 Easterlin의 가설을 접목하여 검증을 시도하였다. 분석결과를 통해 서울시는 주관적 웰빙이 충족되기 위해서는 여전히 많은 연봉이 필요하고, 소득편차를 감소시키기 위한 노력이 수반될 필요가 있으며, 소득이 낮은 지역과 높은 지역을 구분하여 정책 및 제도적 보완이 적용될 필요가 있다. 물론, 이러한 결과가 2012년 횡단면적 자료에 의한 것이기에 더 많은 자료를 통해 확인될 필요가 있다. 허나 소득격차가 서울시 내에서 존재하고 있으며, 이것이 서울시민들의 주관적웰빙에 상당히 영향을 미치고 있다는 것을 확인했기에 이를 해소하기 위한 방안은 지속되어야 하며, 미약하게나마 정책적 타당성은 본 연구결과로 뒷받침할 수 있지 않을까 기대한다.

* 이 논문은 2013년도 정부재원(교육부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 SSK사업 지원을 받아 연구되었음(NRF-2013S1A3A2054622)

** 숭실대 SSK 커뮤니티웰빙 연구단 전임연구원(주저자)

*** 숭실대 SSK 커뮤니티웰빙 연구단 전임연구원(공동저자)

**** 숭실대학교 평생교육과(교신저자)

논문 접수일: 2015. 1. 28, 심사기간(1차): 2015. 1. 28 ~ 2015. 2. 27, 게재확정일: 2015. 2. 27

□ 주제어: Easterlin 패러독스, 소득의 한계효용, 웰빙의 상대성

This study attempts to test the so-called “Easterlin Paradox”, simply, that money does not buy happiness, in the context of Seoul city, Korea. Using samples from the Seoul Survey, the study found that higher income is correlated with higher level of subject well-being of Seoul citizens, with the divides appearing geographically among the 25 “Gu” areas. The results suggest that public policy should focus more on bridging the divides between the rich and the poor, especially those in rich areas and poor ones. As this study uses only 2012 survey data, some methodological cautions need to be mentioned for future studies, and longitudinal data will be necessary to resolve those limitations.

□ Keywords: Easterlin Paradox, Marginal Utility of Income, Relativity of Subject Well-being

I . 문제의 제기

인간 삶에 돈이 차지하는 비중은 어느 정도일까? 지속적인 부의 확충이 삶의 복합적인 요소들을 해결할 수 있나? 진실로 행복을 돈으로 살 수 있을까? 최근 ‘인간다운 삶’과 경제적 성장 또는 소득수준 증대와의 관계에 대한 논쟁은 많은 국가와 지역사회의 화두(話頭)가 되고 있다. 구교준 외(2014: 317-318)는 이와 같은 논지를 지적하는데, 그는 Easterlin의 역설과 국외기관들의 행복이나 웰빙조사에 기초하여 높은 소득수준이 반드시 높은 행복수준을 보장하지 않을 수 있다고 언급한다.

소득이 행복에 있어 중요하다라는 인식은 1960년대 이후 지배하였던 생산중심 패러다임과 무관하지 않다. 그 시기 빈곤의 문제가 가장 중요한 국제사회 이슈로 부각되면서 경제적 성장, 즉 GDP를 한 사회의 발전상태를 나타내거나 정부정책을 평가하는 지표로(기영화 외, 2013: 2) 강조하였던 것이다. 이와 같은 패러다임의 지배하에 많은 국가들은 경제적 성장을 필두로 개인 및 지역 소득을 중시하게 되었고, 계층간 불균형 문제나 지역격차의 문제는 그에 따른 필연이었다. 핵심은 다양한 사회문제에도 불구하고 ‘경제, 사회, 문화를 누릴 수 있는 여건은 소득이다’라는 ‘신자유주의’ 또는 물질주의가 여전히 강조되고 있어 현재에도 소득은 행복 또는 삶의 만족에 중요한 대상이라는 점이다. 물론, 학계 또는 연구를 통해서 물질주의적

관점은 비판의 대상이 되어왔다. 페미니즘, 개발도상국가 연구 등은 경제지표가 삶의 질을 보여주는 데 있어 한계가 있다는 것을 강조하였으며, 2000년대 전후로 나타난 지속가능한 발전이나 웰빙, 행복, 삶의 질 등의 개념들은 더 이상 소득이 전부가 아님을 보여준다. 이러한 관점에서 Easterlin처럼 국가들을 중심으로 한 소득과 행복과의 관계(Easterlin, 1974; Easterlin, 2004; Stevenson & Wolfers, 2013)나 국가의 구성원인 국민들이 바라는 소득의 한계치(Kahneman & Deaton, 2010)를 밝히려는 연구들이 지속되고 있다. 나아가, Easterlin의 관점을 비판하는 연구결과들¹⁾에 대해서 절대빈곤에 해당하는 국가들의 자료로부터 나타난 편향(bias)임을 주장하면서 소득이 줄 수 있는 행복이나 주관적 웰빙은 한계가 있음을 언급하고 있다. 국가 간 비교연구에서는 평균소득 증가가 평균적인 삶의 만족도에 그다지 큰 영향을 미치지 않을 수 있으며, 해당 사회가 절대빈곤수준을 벗어났다면 소득이 낮은 나라라고 해서 소득이 높은 나라에 비해 덜 행복하다고 말할 수 없다는 것이다(구교준 외, 2014: 318).

그렇지만, 소득과 주관적 웰빙 사이의 논쟁은 현재 진행중이며, 국가단위, 지역단위, 개인수준 등의 차원에서 지속적으로 확인되고 강조될 필요가 있다. 즉, 많은 연구결과가 대부분 국가 단위를 대상으로 이루어졌지만, 지역단위 또는 도시단위를 중심으로 연구들이 추가될 필요가 있다. 나아가, 소득이 줄 수 있는 주관적 웰빙의 최대치가 절대적인 것인지, 아니면 지역이나 국가가 가지고 있는 소득격차(ex: 소득격차로 인한 상대적 박탈감)로 인한 상대적인 것인지 확인되지 못한 부분이 많다. 만일 상대적인 박탈감이 소득수준을 결정하는 중요한 ‘척도’라면 그때는 지역소득을 높이기 위한 방안보다 지역 내 소득격차를 줄이는 것이 지역내 시민들의 주관적웰빙을 고양하는 ‘지름길’이 될 것이다.

이러한 선상에서 본 연구의 목적을 적시하면 다음과 같다. 우선, 국가내 단위를 대상으로 이뤄지던 주관적 웰빙과 소득의 연구를 지역단위를 대상으로 진행해보고자 한다. 즉, 서울시라는 대도시를 중심으로 서울시 수준에서 주관적 웰빙이 수렴되는 지점에서 평균소득이 어느 정도인지 분석을 시도함과 동시에 자치구 별로 그와 같은 수렴점에서의 평균소득이 어느 정도인지도 함께 분석한다. 둘째, 지역소득수준에 따라 평균소득이 높아지는 것인지 아니면 상대적 박탈감의해 평균소득이 변화하는지 확인해보고자 한다. 이러한 목적에서 지역평균소득액과 도출된 만족의 한계평균소득, 그리고 소득편차와 도출된 만족의 한계평균소득 간의 상관성이 있는지 분석을 시도한다.

1) 많은 연구들은 여전히 통계결과 소득수준은 높아질수록 지속적으로 행복수준이 높아졌음을 국제자료들에 기초하여 분석한 후 Easterlin의 관점을 의구심을 제시하기도 한다(Di Tella et al., 2003; 이양호 외, 2013: 28).

II. 소득과 웰빙에 대한 이론적 접근

1. 경제적 접근방식으로써 웰빙: 빈곤으로부터의 탈출

전통적인 경제학자들은 GDP를 ‘발전’ 또는 ‘진보’를 측정하는 척도로 간주해왔다(김윤태, 2009: 77). 즉, 제2차 세계대전 이후 세계의 많은 국가들이 경제성장을 목표로 급속한 소득증대에(구교준 외, 2014: 317) 집중해왔는데, 이는 전쟁이후 전세계적으로 만연한 빈곤의 문제 때문이었다. 이러한 빈곤문제는 냉전시기 미국의 대외원조정책 방향으로 투영되었고, 동아시아 또는 남아메리카 등지의 많은 신생독립국들은 국가시스템이나 제도를 구현하고 경제성장에 박차를 가했다. 먹고사는 문제가 가장 큰 사안이었던 시기, 삶을 살아간다는 것은 굶지 않는 것과 크게 다르지 않았다. 이에 국가성장은 GDP로 설정되었으며, 1960년대 이후 현재까지 저개발국을 중심으로 이와 같은 논리는 적용되고 있다.

경제적 측면으로부터의 웰빙은 생산중심의 패러다임으로부터 많은 문제들을 불러왔는데, 지역간 문제, 소득격차 등의 계층화 등의 사회구조화가 그것이다. 사회적 약자를 보호해야 한다는 서구사회의 관점 역시 복지재정의 악화와 이와 맞물린 신자유주의 팽배와 함께 저개발국가로부터 크게 주목받지 못하였다. 오히려 그와 같은 문제는 경제적 성장을 이룬 뒤 얼마든지 해결될 수 있다는 논리가 더욱 쉽게 수용되어왔다. 특히, 국가간 무역에 있어서 자유주의의 경제논리는 1990년 이후 국가내 구성원들의 삶을 유지하기 위해 중점적으로 추진되어야 하는 사안으로 비춰지기에 이르렀다. 이러한 시장논리는 국가패러다임을 넘어서 국가내 구성원들에게 많은 영향을 미쳤고, 돈이 최고의 가치로 부여되는 물질만능주의적 상황이 주도되고 있다. 이러한 인식은 돈을 벌기 위해서 자신이 가진 모든 역량을 집중시킴으로써 정신적인 가치는 등한시되고, 개인이나 공동체적 가치가 잘 고려되지 못하는 상황을 양산해내고 있다²⁾.

물론, 현재에도 아프리카 등지와 많은 약소국가들은 빈곤문제를 해결하지 못하고 있으며, 이것이 최상의 가치로 여겨지는 것이 그들에게는 이상하지 않다. 특히, 일부학자들을 중심으로 오히려 많은 연구들에서 주관적 웰빙과 소득 간에는 비례 관계를 보여주고 있으며, 여전히 세계국가 대부분은 빈곤상태이며, 소득수준을 해소하는 것이 주관적 웰빙과 행복을 높이는 데 있어 가장 빠른 방법임을 지적한다. 그럼에도 불구하고, 분명히 고려해야 하는 부분은

2) 정신질환의 유형은 지속적으로 많아지고, 자살율이 지속적으로 높아지는 것처럼 정신병 환자는 지속적으로 급증하고 있다.

어떤 국가에서든지 절대빈곤의 수준을 벗어난 시점부터는 경제적 성장이 더 이상 주관적 웰빙이나 행복을 높여주기는 어렵다는데 설득력을 얻고 있다는 점이다. 특히, ‘지속가능한 발전’이나 ‘행복’과 같은 학술적 관점을 통해서 경제적 성장이나 경제적 발전이 현재뿐만 아니라 미래시점에서 더 큰 문제를 가져올 수 있음을 강조한다는 데 있다. 따라서, 웰빙을 더 이상 경제적 접근방식으로 추진하기 보다는 탈물질적·정신적 가치를 확보하려는 방식으로 접근해야 한다. 웰빙을 다루는데 있어 경제적 가치를 넘어서게 되면 심리적 안녕 및 주관적 만족과 같은 심리적 요소가 더욱 부각되게 된다. 이러한 논점에서 웰빙에 대한 다른 접근방식으로써 Easterlin의 역설에 대한 논의와 논쟁에 대해 살펴볼 필요가 있다.

2. 웰빙에 대한 다른 접근: Easterlin's Paradox 논의

Easterlin은 1961년 코호트 조사연구를 시작으로 미국을 중심으로 웰빙에 영향을 미치는 요인들에 대해 많은 연구들을 진행하였다(Pampl & Peters, 1995). 특히, 사회학을 중심으로 행동을 연구하던 그의 연구에서 소득과 행복은 지속적인 선형관계가 아님을 확인하고 주관적 웰빙이나 행복 등에 있어서 소득은 한계효용이 나타날 수 있음을 주장하였다. 즉, 소득과 행복의 관계는 소득이 높아짐에 따라 한계효용이 감소하는 곡선의(curvilinear) 형태를 지닌다는 것이다(Diener, Sandvik, Seidlitz, and Diener, 1993: 204; Diener and Biswas-Diener, 2002: 119). 이는 수확체증의 법칙(law of diminishing returns)이 주관적 웰빙과 소득 사이에 나타날 수 있음을 의미한다(Veenhoven, 1989: 15-18; Veenhoven, 1991: 10; Veenhoven, 1993: 127).

Easterlin 및 그를 지지한 학자들의 연구들은 국가들을 비교함에 의해 이러한 내용을 확인하였는데, 소득과 주관적 웰빙 사이에 관계는 한계효용이 존재하는 것이 확인되었고 소득 수준이 높아짐에 따라 주관적 웰빙은 차츰 상승하는 비율이 줄어들다가 일정 지점에 수렴하는 결과를 보였다. 게다가, 높은 임금은 개발도상국에서는 행복을 높이고 있었으나, 부유국(rich countries)에서는 그 효과가 작았다(Frey and Stutzer, 2002: 90). 초창기 경제 성장의 관점에서 경제적 개발이라는 문구(국민소득으로 측정된)는 큰 만족감과 행복을 주었을지라도, 경제적 성장이 상당수준 달성된 이후에는 더 이상 인간행복에 큰 영향을 미치지 못하였다는 것이다(Inglehart, 1997: 61; Inglehart, 2000: 219). 한편, 이러한 소득과 주관적 웰빙간의 관계는 국가간 차이 뿐만아니라 지역간 차이에서도 나타날 수 있다.

H1: 소득수준이 빈곤한 지역이 부유한 지역에 비해 소득에 따라 충족되는 주관적웰빙의 수준은 더 높을 것이다.

H2: 소득의 증대에도 불구하고 주관적 웰빙이 충족되는 지점에서 주관적 웰빙지수의 비율은 감소할 것이다.

나아가, 개인의 주관적 효용은 소득이나 사회적 지위와 같은 삶의 조건하에서 절대적 수준 이라기보다는 상대적 수준에 의해서 영향을 받는다는(구교준 외, 2014: 320) 주장 역시 Easterlin의 관점을 지지한다. 구교준 외(2014: 320)는 Duesenberry(1949)의 관점을 차용해 이를 설명하는데, 그는 개인의 효용은 자기 자신의 절대적 소비수준이 아니라 다른 사람과의 비교를 통한 상대적 소비수준에 의해 결정되는 것이다. 즉, 사회의 소득격차 또는 지역내 소득격차 수준이 현저하거나 개인의 소득이 증가하더라도 다른 사람들의 소득도 비슷하게 증가하면 개인의 주관적 효용은 변하지 않기 때문에 주관적 효용은 정체되고 소득효용의 한계는 증가하게 될 수 있다는 것이다. 결국 특정 국가의 사회환경 하에서 상대적 소득과 상대적 지위가 개선되지 못하였다면 지속적인 소득증가 하에서도 주관적 웰빙은 고정될 수도 있다는 것이다. 이러한 관점은 지역내에서도 고려될 수 있는데, 각 지역이 가진 GDP와 개인의 GDP 수준을 비교하여 그 상관성을 추론한다면 주변여건이 가진 특성이 개인 소득의 효용한계와 어떻게 관련되는지 확인해볼 수 있다.

구체적으로, Hirsch(1976)의 ‘지위재(positional goods)’와 같은 용어에서 유래한 ‘지위의 쳃바퀴효과(positional treadmill)’는 그 근원을 거슬러 오르면, Veblen(1899)의 ‘과시적 소비(conspicuous consumption)’, Duesenberry(1949)의 ‘상대소득 가설(relative income hypothesis)’에서 비롯하였다. 남과의 비교를 통해 행복을 느끼고, “소득 자체보다는 사회적 지위를 추구”하기 때문에(Layard, 2005), 금액으로 평가되는 절대소득(absolute income)이 아니라, 다른 사람과 비교한 상대소득이 중요하다는 것이다(Clark & Oswald, 1996). 상대적인 비교를 하지 않는 것이 쉽지 않고, 절대소득이 늘어나도 남들과 비교한 상대소득은 올라가지 않는 경우가 많으므로, 결국 행복이 증가하지 않는 쳃바퀴효과가 발생하는 것이다. 다소 거칠게 표현하면, 우리 속담에 사촌이 땅을 사면 배가 아프다는 말처럼, 내가 많이 가지고 있다고 하더라도 나보다 많이 가진 남과 비교하면 행복하지 않다는 것이다. 비교하면 행복이 줄어드는데, 그러면 누구와 비교하느냐, 어떤 기준 혹은 준거(reference)를 두어 비교하고 자신을 평가하는지가 문제이다. 이에 대해 특히, 주위사람, 이웃의 소득이 올라가면 자신의 행복수준이 저하된다는 실증 연구(Luttmer, 2005)가 있다. 사회 정책적으로 더 의미가 있는 것은 후자인 ‘지위의 쳃바퀴효과’인데, 특히 남들에게 보이기 위한 소위 과시적 소비는 행복을 저해하는 해로운 효과가 있는 부정적 외부효과(negative externalities)를 만들어 낸다(Frank, 1999; 2012). 남들에게 자랑하기 위한 목적이 큰 아주 값비싼 고급차량과 같은 재화들은 이를 가지지 못한 주위 사람들의 행복을

낮출 뿐만 아니라, 계속해서 이와 비슷한 목적의 또 다른 재화를 사고 싶은 욕구를 부채질한다. 이렇게 필요 이상 비싼 상품들, 사치재, 나아가 자신의 사회적 지위를 드러내는 지위재는 남들 또한 경쟁적으로 사고 싶어지게 만들어 사회 전체적으로 행복을 낮추므로, 마치 공해와 같은 부정적인 외부효과를 만든다고 할 수 있다.

H3: 주관적 웰빙에 대한 소득의 한계효용은 지역내 구성원들의 상대적 소득격차와(ex: 소득편차)과 상관성이 있을 것이다

3. 소득과 주관적 웰빙 관계에 관한 선행연구 검토

소득과 주관적 웰빙 사이의 관계는 Easterlin의 1974년 “Does economic growth improve the human lot” 연구 이후 논의가 이어지고 있다. 특히, 2000년 이후에는 소득이 주관적 웰빙에 어느 정도의 효용을 줄 수 있는지, 그 한계는 어디인지에 대해 관심을 가지고 연구를 진행해오고 있다. 이러한 선상에서 가장 근접한 연구들인 Easterlin(2004), Weber(2005), Kahneman & Deaton(2010), Stevenson & Wolfers(2013)의 연구를 통해 선행연구들의 경향 및 초점들을 살펴보고자 한다.

Easterlin(2004)은 소득의 감소된 한계효용(diminishing marginal utility of income)이라는 가설을 제시하고 검증을 시도하였다. 그는 국가간 국가내 모두에서 검증을 시도하였다. 가설에 따라 소득의 증가 후 시간이 지나면 주관적 웰빙은 높아지고, 이러한 횡단면의 관계성은 국가 간 뿐만 아니라 국가내부에서도 소득과 주관적 웰빙(한계효용)의 관계도 그와 같을 것이라고 예측되는 부분이었다. 평가된 국가간 및 국가내 결과 모두 서로 지지하는 결과를 보였다(mutually supportive). 즉, 국가내의 소득과 주관적 웰빙 간의 관계성 역시 유사한 결과를 가져올 수 있다는 것이다. 하지만, 이 연구에서 Easterlin은 국가내 자료가 미국에 한정되어 있으며, 이러한 결과는 여타 다른 국가(예: 소득수준이 매우 낮은 곳)에서 그러한 결과가 나타날지에 대해서는 확신할 수 없음을 언급하였다. 소득과 주관적 웰빙 사이의 가설은 연구자가 확신하기보다는 다양한 국가내에서 검증하여 확인해볼 필요가 있다는 것이다. 즉, 소득과 주관적 웰빙 사이의 가설관계는 다양한 국가맥락에서 더 많은 검증이 수행할 필요가 있음을 피력하였다.

Weber(2005)는 소득과 주관적 웰빙간의 관계를 경험적 검증차원을 넘어서 수학적 이론 모형을 구축하고자 하였다. 그는 가계소득이 증가함에 따라서 소득의 한계가치가 감소하는 방식을 개발하였다. 감소된 소득의 한계가치에 대한 의미로써 첫 번째는 간접적 무차별곡선의 표면의 다른 자원을 통해 금전적 소득의 대체 감소 한계율을 도출한 점이다. 두 번째는 다

른 자원가치가 높아짐에 따라 이를 화폐가치로 전환하고 측정된 값이 높아짐에 따라 금전 및 화폐를 통한 한계가치는 감소한다는 점이였다. 셋째, 가계소득을 증대시키려는 노력은 다른 요소들의 한계가치를 일정하게 낮추는 결과를 가져왔다. 이러한 이론 논리적 결과는 소득의 증가가 인간의 욕구를 증진하기 위한 다른 요건들을 향상시키는 것이 아니기 때문에 소득의 가치는 한계가 존재함을 증명한다. 이러한 모형을 구축하고 설명하는 방식은 경험적 자료를 통해 이루어지던 소득과 주관적 웰빙 간의 관계성에 대해 보다 인과적으로 설명할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 물론, 여전히 경험적 검증이 지속적으로 이루어져야 하며, Easterlin의 지적처럼 이는 시간에 따라서, 국가의 맥락에 따라서 다른 결과가 나올 수 있는 만큼 많은 경험연구가 수반되어야 한다.

<표 1> 소득과 주관적 웰빙에 대한 선행연구

연구자	연구주제	연구대상	연구자료	연구방법
Easterlin (1974)	소득과 행복간의 관계 경험적 검증	30개국(아시아, 아프리카, 라틴아프리카 대상)	1946-1970년까지 30개국의 개인별 행복조사자료	누적평균 웰빙지수와 소득구간의 분포도
Easterlin (2004)	소득과 행복간의 관계 경험적 검증	1960년대 횡단면 14개국, 일본 1960과 1987 비교	Veenhoven에 의해 게재된 논문들의 원자료로 1960년대 1인당 GNP와 행복지수자료, 그리고 일본의 초기 1960 및 1987년 1인당 GNP와 행복지수자료	평균 행복지수와 1인당 GNP 간의 분포
Weber (2005)	소득의 한계가치 경험적 검증	-	-	수학논리에 의한 이론모형의 도출 및 그래프를 활용한 분석
Kahneman & Deaton(2010)	소득에 의한 주관적 웰빙의 한계 수렴도	미국인 45만명	Gallup Organization에 의해 수행된 Gallup-Healthways Well-Being Index 조사자료	누적평균 웰빙지수와 소득구간의 분포도
Choudhary et al.(2012)	행복과 소득의 곡선적 관계에 대한 이론모형의 도출	-	-	수학논리에 의한 이론모형의 도출 및 분석
Stevenson & Wolfers(2013)	부유국과 빈곤국 간 소득에 따른 주관적 웰빙의 격차 수준	155개 국가	Gallup World Poll에서 조사된 2008년에서 2012년까지의 4년간 155개국 자료	누적소득과 누적만족도 간 분포도, 수정된 Easterlin 가설에 대한 회귀분석

Kahneman & Deaton(2010)은 높은 소득이 삶에 대한 평가수준은 높일 수 있지만 감정적 차원의 웰빙은 높이지 못할 수 있음을 미국인을 대상으로 실시되는 GHWBI(Gallup-Healthways Well-Being Index)의 조사자료(65만명)를 통해 경험적으로 확인하고자 하였다. 이때 이들은 감정적 웰빙(emotional well-being)과 삶의 평가(life evaluation)을 각각 구분하여 연구를 시행하였는데, 이는 감정적 웰빙(emotional well-being)과 삶의 평가(life evaluation) 사이의 관련성을 가구소득 차이에 따라서 달라질 수 있는지를 확인하기 위해서였다. 연구결과, 소득의 증가는 삶의 평가를 높일 수 있었으나, 감정적 웰빙(만족)의 한계는 매년 \$75,000 이하에서 수렴되는 것을 확인하였다. 이러한 결과는 소득이 주관적 웰빙, 특히 만족 및 행복과 관련된 개인적 요소에는 곡선(curve linear)의 형태를 띠고, 한계점이 있음을 밝혔다. 또한, 이 연구에서는 높은 소득의 경우 높은 행복을 가져오는 것은 아니지만, 낮은 소득의 경우 삶에 대한 평가와 행복 모두 낮은 수치를 보이고 있음을 통계결과를 통해 지적하고 있다.

Stevenson & Wolfers(2013) 역시 주관적 웰빙과 소득의 관계에 대해 분석을 시도하였다. 그는 많은 학자들이 한때 “기본욕구”를 충족시키는 것이 중요하다고 주장하였으나, 높은 소득은 더 이상 주관적 웰빙과 관계를 가지지 못한다고 언급한다. 이들은 이러한 주장을 부유국과 빈곤국을 비교하고, 부유층과 저소득층을 비교하여 가설의 타당성을 평가하였다. “기본욕구”의 다양한 정의와 웰빙에 대한 다양한 질문을 다층적 자료를 분석함으로써 분석결과는 이 주장을 지지하지 않았다. 웰빙과 소득사이의 관계는 로그선형의 관계이나 소득이 증대한다고 해서 비율이 감소하지 못했다.

요컨대, 각 연구들은 소득과 만족도 간의 관계를 통계자료를 통해 검증하고, 분석결과를 제시하였다. 각 연구들은 각각의 연구가설을 통해 Easterlin 역설에 대한 논의를 진행하였고, 많은 시사점을 제공하였다. 선행연구들은 국가를 연구대상으로 하거나, 하나의 국가를 대상으로 연구를 진행하였다. 그렇지만, 최근 많은 논의들이 지역을 대상으로 하고 있고 지역단위의 경제적 활성화 및 주관적 웰빙에 대한 관심이 고조되는 만큼 연구의 대상을 국가내의 지역단위를 대상으로 연구를 진행할 필요가 있다. 지역 상호간에도 많은 차이가 나타날 수 있기 때문이다. 본 연구는 이러한 관점에서 서울시를 대상으로 연구를 진행하고자 하며, 서울시 자치구라는 하위지역까지 연구범위로 포함시키고자 하였다. 즉, 본 연구 범위의 확장은 지역단위로 Easterlin의 가설을 확장하고 주관적 웰빙을 지역단위수준과 연결짓는 이론적 연구로써 의의가 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구가설 및 방법

본 연구는 소득구간에 행복지수의 누적평균값을 구하는 방식을 사용하였다. 우선, 조사대상 전체의 소득구간별로 5개 행복지수 지표 누적평균값을 도출하였다. 이렇게 도출된 값은 각 소득구간의 상승에 따라 행복지수 지표의 누적평균값 간의 선형관계를 파악할 수 있다. 특히, 소득구간이 증가함에 따라 변화하는 주관적웰빙(행복지수)의 평균값, 그리고 소득이 증가하는데도 행복지수가 변화하지 않는 수렴지점이 있는지 확인하고자 하였다. 둘째, 각 자치구별 예산과 수렴 소득(수렴된 소득구간) 간의 상관성을 살펴보고자 하였다. 셋째, 각 자치구별 예산과 소득 편차 간의 상관성을 살펴보고자 하였다³⁾. 마지막으로, 소득수준이 낮은 지역(하위1위; 하위1위~하위5위)과 소득수준이 높은 지역(상위1위; 상위1위~상위5위)에 대해 각기 소득과 만족간의 회귀분석을 통해 둘 간의 회귀계수(B)를(기울기) 비교하고자 하였다⁴⁾.

<표 2> 연구가설과 연구방법

연구가설		연구방법	분석단위
H1	소득수준과 주관적웰빙의 관계에서 하위5위 기울기는 상위5위 기울기에 비해 높음	회귀분석 및 기울기 비교	개인
H2	소득의 증대에도 불구하고 주관적 웰빙이 충족되는 지점에서 주관적 웰빙지수의 비율은 감소할 것이다.	소득구간 평균	개인
H3	소득의 한계효용(수렴구간)과 구성원 소득격차(소득편차)	Spearman 상관분석	지역 (자치구)

3) 상관관계 계수의 해석은 Rea & Parker(2005)의 관점을 차용하였다. 그들은 ① 0.0~0.1 거의 관계없음을 의미하며, ② 둘째 0.1~0.2 약한 양의 상관관계, ③ 0.2~0.4 보통의 양의 상관관계를, ④ 0.4~0.6 비교적 강한 양의 상관관계, ⑤ 0.6~0.8 강한 양의 관계, ⑥ 0.8~1.0 매우 강한 양의 상관관계를 의미한다는 기준치를 제시하였다.

4) 만일 회귀계수가 상대적으로 낮다면, 소득에 의해 충족되는 주관적 웰빙이 높아지지는 정도가 낮은 것이다. 반면, 회귀계수가 상대적으로 높다면, 소득에 의해 충족되는 주관적 웰빙이 높다는 것을 의미한다. 둘 간의 차이가 커질수록 저소득층과 고소득층의 소득과 웰빙간 관계모형은 상이하다고 판단해볼 수 있다. 예를 들어, 잘 못하는 지역의 회귀계수가 부자동네에 비해 높다면 이는 소득이 주는 만족도가 상대적으로 더 많다는 것을 알려주는 것이다.

2. 분석지표 및 자료

본 연구의 자료로 “서울시 도시정책 지표조사 2012”를 활용하고자 하였다. 이 조사는 2012년 10월부터 11월까지 조사된 자료로써 ‘e-서울통계’를 통해 제공되고 있다. 서울에 거주하고 있는 2만가구의 15세 이상 가구원 약 4만5천여명을 대상으로 실시하였으며, 조사 결과는 가구조사와 가구원조사로 구분되어 있다. 본 연구에서는 이 중 가구원 조사자료를 대상으로 분석을 시도하였는데, 가구원 조사자료의 경우 만족도 조사와 소득수준에 대한 조사자료가 함께 제시되어 있다. 가구조사는 20,000가구가 조사대상이며, 가구원은 49,758명을 대상으로 조사되었다. 이하 <표 3>는 응답자의 인구학적 특성을 보여주는 것이다.

<표 3> 응답자의 일반특성⁵⁾

인적요인	구성요소	빈도(명)	비율(%)
성별	남성	24,034	48.3
	여성	25,724	51.7
연령	10대	4,118	8.3
	20대	7,436	14.9
	30대	9,018	18.1
	40대	12,030	24.2
	50대	9,664	19.4
	60대 이상	7,492	15.1
학력	중학교 이하	8,371	16.8
	고등학교 이하	16,483	33.1
	대졸 이하	24,336	48.9
	대학원 이상	568	1.1
개인소득	100만원 미만	638	1.3
	100-200만원 미만	2,671	5.4
	200-300만원 미만	5,815	11.7
	300-400만원 미만	12,831	25.8
	400-500만원 미만	12,749	25.6
	500만원 이상	15,054	30.3

5) 서울도시정책지표조사가 많은 표본과 지역별 할당, 성별, 학력, 연령 등 상당히 균형적으로 배분되어 자료조사를 수행하고 있어 대표성이 높은 것이라 판단하였다. 그럼에도 개인소득 차원에서 500만원 이상이 30.3%의 비중을 차지하고 있는 것은 소득 부분에서의 편중 가능성을 내포하고 있는 것일지도 모른다. 특히, 웰빙과 소득의 관계가 밀접하다는 점에서 향후 전체 서울시 소득분포와 비중을 통해 자료의 대표성을 확인하는 작업도 필요할 것이다.

인적요인	구성요소	빈도(명)	비율(%)
혼인상태	기혼	32,586	65.5
	미혼	13,616	27.4
	이혼/별거	1,395	2.8
	사별	2,161	4.3
거주지	종로구	1,203	2.4
	중구	1,090	2.2
	용산구	1,578	3.2
	성동구	1,656	3.3
	광진구	1,977	4.0
	동대문구	1,484	3.0
	중랑구	2,191	4.4
	성북구	2,164	4.3
	강북구	1,979	4.0
	도봉구	1,898	3.8
	노원구	2,464	5.0
	은평구	2,186	4.4
	서대문구	1,704	3.4
	마포구	2,006	4.0
	양천구	2,155	4.3
	강서구	2,367	4.8
	구로구	2,286	4.6
	금천구	1,666	3.3
	영등포구	2,106	4.2
	동작구	2,175	4.4
	관악구	2,483	5.0
	서초구	1,978	4.0
	강남구	2,220	4.5
송파구	2,645	5.3	
강동구	2,097	4.2	

자료: 2012 서울도시정책지표조사(2013)

성별의 경우 남성과 여성의 비율이 비슷하였으며, 연령의 경우 역시 40대가 24%로 가장 많은 비중을 보였으나(10대를 제외하고는), 대체로 15% 안팎의 비중을 보이고 있어 분포가 고른 편이다. 학력의 경우 대졸이하가 가장 많은 48.9%를 차지하고 있었으며, 대학원 이상은 1.1%로 적은 비중을 보였다. 하지만, 이러한 편중은 서울시의 전체 학력수준이 높음에 따라 나타난 할당 표본의 결과이다. 혼인상태의 경우 기혼자가 미혼자에 비해 대략 2배정도 많았다. 거주지의 경우 자치구별로 3%~4% 사이에서 고르게 분포되었음을 확인할 수 있

다. 전체적으로, 본 연구의 자료인 서울도시정책지표조사 결과는 서울시민을 대상으로 표본 할당추출 조사방식을 적용하여 수집한 것으로써 서울시민을 상당히 잘 반영하는 자료라고 판단해볼 수 있다. 이에 통계분석자료로 활용하고 분석을 시도하였다.

IV. 분석결과

1. 주관적 웰빙의 소득 한계효용 분석: 서울시 전체

<표 4>은 행복지수와 소득구간별 관계를 나타낸 것이다. 월에 100만원 미만의 수입을 가진 대상자는 638명으로 1.3%, 200만원 미만의 수입을 가진 대상자는 2671명으로 5.4%, 300만원 미만의 수입을 가진 대상자는 5815명으로 11.7%, 400만원 미만의 수입을 가진 대상자는 12831명으로 25.8%, 500만원 미만의 수입을 가진 대상자는 12749명으로 25.6%, 500이상 미만의 수입을 가진 대상자는 15054명으로 30.3%의 비중을 차지하고 있었다. 또한, 주관적 웰빙의 경우를 살펴보면 자신의 건강상태 평균은 최소 5.39에서 최대 7.11까지 소득에 의해 상승하였다. 자신의 재정상태 평균은 최소 4.59에서 최대 6.08까지 소득에 의해 상승하였다. 주위 친지, 친구와의 관계 평균은 최소 5.51에서 최대 6.93까지 소득에 의해 상승하였다. 가정생활 평균은 최소 5.56에서 최대 7.04까지 소득에 의해 상승하였으며, 사회생활 평균은 최소 5.46에서 최대 6.86까지 소득에 의해 상승하였다. 주관적 웰빙을 표출하는 5개 지표 모두가 상승폭에는 차이가 있지만 소득구간에 의해 증가하고 있음을 확인할 수 있다.

<표 4> 소득구간 주관적웰빙(행복지수) 평균값

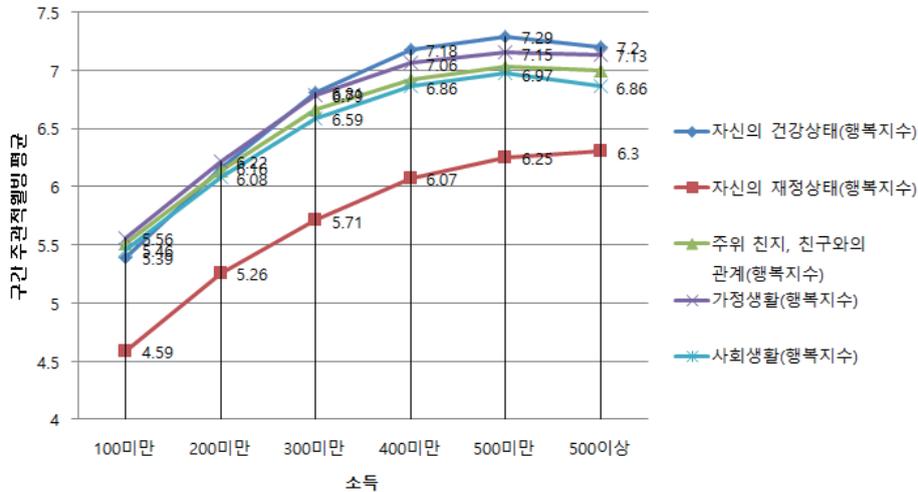
(단위: 백만원)

행복지수 1인소득	구간별 주관적웰빙 누적평균값(점수)					자료값 (N)
	자신의 건강상태	자신의 재정상태	주위 친지, 친구와의 관계	가정생활	사회생활	원자료
100미만	5.39	4.59	5.51	5.56	5.46	638
200미만	6.16	5.26	6.14	6.22	6.08	2671
300미만	6.81	5.71	6.66	6.79	6.59	5815
400미만	7.18	6.07	6.92	7.06	6.86	12831
500미만	7.29	6.25	7.03	7.15	6.97	12749
500이상	7.2	6.3	7	7.13	6.86	15054

<그림 1>은 상기의 결과를 토대로 비교 및 소득수렴점을 보다 가시적으로 확인하기 위해 제시한 것이다. 재정상태에 대한 주관적웰빙이 전체적으로 다른 지표들에 의해 평균 1점정도가 낮은 것을 확인할 수 있다. 재정상태 자체에 대해 서울시민들은 다른 지표들에 비해 만족스럽지 못하다고 생각하는 것이라 판단해볼 수 있다. 다른 4가지 지표들은 기울기가 작은 차이들은 있으나 거의 비슷한 수준이라 보여진다. 또한, 5가지 지표 모두 400미만을 기점으로 기울기가 다소 낮아졌으며, 500만원을 기준으로 거의 상승하지 않고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 400만원에 근접한 소득을 지닌 서울시민들에게는 주관적웰빙에 대한 소득의 효과가 떨어지는 것이라 판단할 수 있다. 더 엄밀하게 본다면 500만원에 근접하면 더 이상 주관적 웰빙은 5개 지표 모두에서 거의 상승하지 못하고 있다. 즉, 500미만이 수렴점이기에 500만원을 넘는다고 해도 더 이상 소득으로 인한 서울시민의 주관적 웰빙은 의미가 없어지며(주관적 웰빙의 수렴점 최대 7.1점, 다른 요소들이 충족될 때 비로소 높아질 수 있게 된다. 본 연구가 1인을 대상으로 하였다는 점에서 1인의 연소득⁶⁾은 5400만원이 된다. 미국인을 대상으로 한 Kahneman & Deaton(2010)의 연구에서 7,500\$(U.S)가 연가구 소득이었다는 점에서 한국의 경우 상대적으로 높은 편이라고 판단해볼 수 있다(주관적 웰빙의 수렴점 7.5점). 물론, 여기서 조심스러운 해석이 필요하다. 이는 응답자가 비록 1인 개인의 관점에서 응답하였다고 보통 자신의 가구를 기준으로 판단했을 가능성도 존재하기 때문이다. 따라서, 맞벌이가 아닌 경우도 있다고 생각한다면 1인 기준 연 5400만원의 수렴점은 그 자체로 한 가구의 주관적 웰빙 수렴점일 수 있을 것이다. 그럼에도 분명히 고려해야 할 것은 서울시민들이 소득에 의해 충족되는 주관적 웰빙의 소득수준은 미국인에 비해 높으나, 그 충족수준은 낮았다는 것이다(최대 지점을 비교할 때 0.4점 낮음).

6) 400만원이상 500만원미만이므로 450만원을 기준으로 추정하였다.

〈그림 1〉 소득구간 주관적웰빙의 누적평균 도표



이러한 결과는 지방행정서비스를 담당해야 하는 서울시 및 자치구에 큰 시사점을 줄 수 있는데, 경제적 수입은 낮지 않으면서 경제적 소득 이외의 요소들을 함께 고려할 수 있는 지역 커뮤니티를 구현해야 한다는 점이다. 말처럼 쉬운 일이 아니지만, 서울시가 단순히 소득과 경제적 측면으로 접근하는 경우 시민들이 바라는 욕구와 상충될 수 가능성이 높다는 것이 분석결과를 보여준다. 이하에서는 이러한 경향이 서울시 자치구 별로 차이가 나는지 분석을 시도하고, 이러한 차이가 혹 지역의 경제수준에 따라 상이해지는지⁷⁾ 살펴보고자 한다.

2. 주관적 웰빙의 지역격차 및 상대적 분석: 서울시 자치구별

〈표 5〉는 서울시 전체의 소득구간을 도출한 방법을 개별 자치구에 적용하는 방식으로 도출된 값이다. 25개 자치구를 비교할 때 가장 높은 소득평균을 가진 지역은 용산구였으며, 강남구, 송파구, 서초구, 은평구의 순으로 나타났다. 이에 반해 가장 낮은 소득평균을 나타낸 지역은 동대문구였으며, 중구, 강동구, 강서구, 강북구의 순으로 나타났다. 소득편차가 가장 심했던 곳은 중구였으며, 강동구, 종로구가 그 뒤를 이었다. 주관적웰빙이 가장 높았던 지역은 강남구였으며, 7점 이상을 나타낸 지역은 강남구를 포함하여 송파구, 서초구, 서대문구, 강서구 등으로 나타났다. 수렴구간의 경우 소득이 수렴되지 않았던 자치구는 송파구, 금천구, 관악구, 종로구, 양천구, 강서구, 강동구였다. 이들은 소득이 500만원 미만에서는 주관적웰빙이 충족

7) 선행연구들은 부유한 대상지역과 빈곤한 대상지역에서 소득의 영향이 달라진다고 언급하였다.

되지 못하였다. 이에반해, 용산구, 서초구, 은평구, 광진구, 마포구, 성동구, 도봉구, 노원구는 300만원 미만을 기점으로 소득이 주관적웰빙을 더 이상 충족시키지 못하였다.

<표 5> 서울시 자치구별 각각의 소득편차, 소득평균, 수렴구간

자치구	소득편차	소득평균	수렴구간 ⁸⁾	주관적웰빙 (5개평균)
용산구(170)	1.15	5.08	3	6.672
강남구(680)	1.017	5	5	7.299
송파구(710)	1.099	4.94	6	7.143
서초구(650)	1.034	4.89	3	7.206
은평구(380)	1.168	4.73	3	6.725
광진구	1.201	4.68	3	6.686
금천구	1.177	4.67	6	6.888
관악구	1.266	4.65	6	6.819
영등포구	1.063	4.63	4	6.698
구로구	1.211	4.6	4	6.848
마포구	1.259	4.59	3	6.809
동작구	1.188	4.57	4	6.905
성동구	1.268	4.56	3	6.109
도봉구	1.177	4.55	3	6.778
종로구	1.472	4.55	6	6.837
중랑구	1.205	4.53	4	6.37
노원구	1.097	4.52	3	6.729
성북구	1.239	4.5	5	6.931
서대문구	1.223	4.49	4	7.159
양천구	1.319	4.48	6	6.999
강북구(305)	1.213	4.47	4	6.896
강서구(500)	1.379	4.41	6	7.122
강동구(740)	1.449	4.33	6	6.051
중구(140)	1.494	4.12	5	6.981
동대문구(230)	1.458	3.93	4	6.275

8) 수렴지점 각각에 표시한 1에서 6까지 숫자의 의미는 다음과 같다. 1(100미만), 2(100이상~200미만), 3(200이상~300미만), 4(300이상~400미만), 5(400이상~500미만), 6(600이상)으로 측정되었다(단위: 만원).

자치구별 도출된 수렴지점을 기초로 소득평균, 소득편차와의 상관성에 대해 확인한 것 <표 6>의 결과이다. 본 연구가 상대적 소득수준에 따라 소득에 대한 더 많은 욕구를 가질 수 있다고 생각하였다. 이러한 논리를 뒷받침하는 결과는 소득편차와 소득지점과의 상관관계 결과이다. 스피어만 상관관계가 0.409를 나타내고 있었는데, 이는 둘 간에 비교적 높은 상관관계가 있다는 것이다(Rea & Parker, 2005). 따라서, 지역내의 구성원 각각의 절대적 소득 수준보다는 그 지역내에서 자신이 어느 정도 수입이 있는가 하는 상대적 소득이 높을수록 수렴지점은 낮아질 수 있다. 즉, 절대적 소득수준 보다 소득편차가 낮은 지역일수록 소득이 주는 주관적웰빙은 낮아진다고 해석해볼 수 있다.

<표 6> 상관계수 분석결과⁹⁾

		소득편차	수렴지점	소득평균
Spearman의 rho	소득편차	1.000	.409**	-.741***
	수렴지점		1.000	-.267
	소득평균			1.000

*:p<0.1; **:p<0.05; ***:p<0.001

상관계수를 통해 상대적 소득격차를 확인해보았는데, 소득격차 뿐만 아니라 지역자체의 소득수준에 따라 한계효용은 영향을 받을 수도 있다. 즉, 선행연구들은 선진국과 달리 빈곤국의 경우는 소득이 주는 주관적 웰빙이 매우 높아질 수 있다는 것이다. 부유국과 빈곤국은 소득과 주관적웰빙의 관계 강도가 차이가 난다는 것이다. 이에 본 연구에서는 소득평균 상위 5개 자치구(용산구, 강남구, 송파구, 서초구, 은평구)와 하위5개 자치구(강북구, 강서구, 강동구, 중구, 동대문구)를 구분하여 각각 소득과 주관적웰빙 간 회귀분석을 실시하고, 회귀계수의 비교를 통해 차이를 확인해보고자 하였다.

한편, 소득편차와 소득평균 간에도 상관관계가 있는 것으로 확인되었고, 이 차이는 매우 높았다. 이러한 결과는 소득의 편차가 낮은 지역에서 소득평균이 높았음을 보여주는데, 이는 잘 사는 지역에 있는 구성원들이 또한 소득격차가 낮았음을 의미한다. 즉, 강남구나 서초구와 같이 소득수준이 높은 지역은 상대적 소득격차도 낮았다는 것이다. 강남구나 서초구는 주택획득 비용(부동산 가격)이 매우 높아 소득수준이 많은 인원들이 집중되어 있다고 볼 수 있

9) 표본수가 30개 미만인 상태에서 상관관계를 분석하고자 하여 비모수 추정인 Spearman 상관관계를 활용하였다. 하지만, 이와 같은 관련성에 대해 피어슨 상관관계 수치 역시 확인해보았는데, 피어슨 상관계수에서는 소득편차와 수렴지점은 0.414(0.05>p), 소득편차와 소득평균은 -0.773(0.000>p)으로 더 높은 관계수치를 나타내고 있었다.

다. 그럼에도 불구하고, 서울시 내에서 이러한 자치구별 격차는 지역간 소외와 화합에 부정적인 영향을 줄 수 있다.

<표 7> 상위5개 & 하위5개 자치구의 서열로짓결과

구분		주관적웰빙(행복지수)					
		건강상태	재정상태	주변인관계	가정생활	사회생활	
소득 수준	고 (高)	β (S.E.)	.127***	.129***	.221***	.199***	.214***
		Pseudo R^2	0.0022	0.0017	0.0056	0.0045	0.0053
		N	10607				
	저 (低)	β (S.E.)	.313***	.306***	.320***	.335***	.325***
		Pseudo R^2	0.015	0.015	0.017	0.019	0.017
		N	9016				

*:p<0.1; **:p<0.05; ***:p<0.001

<표 7>는 25개 자치구 중에서 높은 소득평균 5개와 낮은 소득평균 5개의 자료를 분석한 것이다. 건강상태에 대한 만족도의 경우 상위지역은 0.127, 하위지역은 0.313으로 나타났다. 약 0.19정도의 기울기가 차이가 났다. 이는 소득에 따라서 건강상태에 대한 만족도가 하위지역이 더 높아진다는 것을 의미한다. 이러한 경향은 다른 지표에서도 유사하게 나타났다. 재정상태의 경우 상위지역은 0.129, 하위지역은 0.306으로; 주변인관계의 경우 상위지역은 0.221, 하위지역은 0.320으로; 가정생활의 경우 상위지역은 0.199, 하위지역은 0.335로; 사회생활의 경우 상위지역은 0.214, 하위지역은 0.325로 나타났다. 전체적으로, 최대 0.184의 차이에서 최소 0.111의 차이까지 높은지역과 낮은지역 간 차이를 보여주고 있다. 이러한 분석결과는 소득수준이 높은 지역에서 소득이 주는 주관적웰빙은 소득수준이 낮은 지역에서 소득이 주는 주관적웰빙에 비해 상대적으로 적음을 의미하는 것이며, 이에 부유국과 빈곤국을 비교검토한 선행연구(Stevenson & Wolfers, 2013)를 지지하는 결과이다.

<표 8> 상위5위와 하위5위의 서열로짓결과(통제모형)

구분		주관적웰빙(행복지수)					
		건강상태	재정상태	주변인관계	가정생활	사회생활	
고 (高)	소득수준	0.049**	0.082***	0.174***	0.158***	0.168***	
	성별(기준:남성)	-0.085**	0.161***	0.014	0.018	0.009	
	연령 (기준: 10대)	20대	-0.842***	-0.998***	-0.503***	-0.450***	-0.511***
		30대	-1.303***	-0.654***	-0.627***	-0.706***	-0.857***
		40대	-1.694***	-0.607***	-0.680***	-0.783***	-0.849***
		50대	-1.805***	-0.323**	-0.676***	-0.849***	-0.817***
		60대이상	-2.139***	-0.138***	-0.774***	-0.891***	-0.767***
	학력 (기준: 중졸)	고졸	0.700***	0.675***	0.318***	0.269**	0.409***
		대졸	0.849***	1.222***	0.510***	0.431***	0.641***
		대학원이상	1.198***	1.453***	0.886***	0.723***	1.099***
	혼인상태 (기준: 기혼)	미혼	-0.046***	-0.137*	-0.119	-0.447***	-0.179**
		이혼/별거	-0.283**	-0.993***	-0.408***	-0.867***	-0.157
		사별	-0.956***	-0.879***	-0.634***	-0.696***	-0.615***
	Pseudo R ²		0.0327	0.0177	0.0115	0.0113	0.0108
로그우도		-16793.5	-18480.3	-16138.3	-16456.1	-15959.2	
N		10607					
저 (低)	소득수준	0.199***	0.259***	0.256***	0.258***	0.243***	
	성별(기준:남성)	-0.111**	-0.005	-0.0031	0.084**	0.014	
	연령 (기준: 10대)	20대	-0.691***	-0.365**	-0.673***	-0.608***	-0.739***
		30대	-1.086***	-0.267**	-0.874***	-0.727***	-0.850***
		40대	-1.397***	-0.487***	-0.989***	-0.942***	-0.920***
		50대	-1.610***	-0.595***	-1.035***	-0.987***	-1.023***
		60대이상	-1.950***	-0.656***	-1.008***	-1.009***	-1.033***
	학력 (기준: 중졸이하)	고졸	0.419***	0.373***	0.377***	0.359***	0.389***
		대졸	0.530***	0.532***	0.619***	0.705***	0.686***
		대학원이상	0.270	-0.286	0.429**	0.797***	0.567**
	혼인상태 (기준: 기혼)	미혼	-0.100	-0.208**	-0.147**	-0.322***	-0.093
		이혼/별거	-0.070	-0.049	-0.182*	-0.310***	-0.234**
		사별	-0.514***	-0.005	-0.123	-0.335**	-0.285**
	Pseudo R ²		0.0408	0.0194	0.0228	0.026	0.025
로그우도		-15558.4	-17028.4	-15330.6	-15285.7	-15257.5	
N		9016					

*:p<0.1; **:p<0.05; ***:p<0.001

<표 8>는 개인인적사항을 통제한 뒤에 분석한 결과이다. 여전히 두 회귀모형의 소득수준 계수는 통계적으로 유의미할 뿐만 아니라 모든 모형에서 소득평균이 낮은 지역이 소득변화당 주관적웰빙의 상승이 높음을 알 수 있다. 구체적으로 높은 지역과 낮은 지역을 구분하여 해석해보면 다음과 같다.

소득평균이 높은 지역을 살펴보면, 소득수준의 경우는 건강상태, 재정상태, 주변인관계, 가정생활, 사회생활의 5개지표 모두에서 통계적 유의성을 보였고, 정(+)의 관계임을 확인할 수 있었다. 이때 가장 큰 영향력을 보인 관계는 주변인관계에서였고, 사회생활, 가정생활, 재정상태, 건강상태의 순으로 나타났다. 회귀계수 0.1을 기준으로 할 때 주변인관계, 사회생활, 가정생활이 기준치를 넘었는데 다른 지표에 비해서 이 3가지의 경우 소득에 따라 충족되는 주관적 웰빙이 높다는 것을 의미한다. 이에 반해 건강상태나 재정상태에 대한 만족도는 상대적으로 높아지는 수치가 낮았다. 연령의 경우 10대에 비해 다른 연령대 모두에서 주관적웰빙이 낮은 것을 확인해볼 수 있었다. 학력의 경우는 중졸이하에 비해 다른 학력 수준들 모두에서 주관적 만족도가 높았음을 나타내고 있었다. 즉, 학력이 중졸이하 보다 높을 경우 더 행복하고 만족스럽다는 것이다. 혼인상태의 경우 기혼자에 비해 미혼, 이혼, 사별은 모두 주관적웰빙 수준이 낮았으며, 이때 사별의 경우가 상대적으로 가장 낮은 수준을 나타내고 있었다. 배우자의 사별은 크나큰 슬픔과 상실감을 준다는 점에서 주관적웰빙에 매우 부정적이라고 볼 수 있다. 모형 설명력은 건강상태 만족도를 종속변수로 두었을 때 가장 높았으며(3.2%), 사회생활 만족도를 종속변수로 두었을 때 가장 낮았다(1.08%).

소득평균이 낮은 지역을 살펴보면, 소득수준의 경우는 소득평균이 높은 지역과 동일하게 건강상태, 재정상태, 주변인관계, 가정생활, 사회생활의 모두에서 통계적 유의성과 정(+)의 관계성을 확인하였다. 이때 가장 큰 영향력을 보인 관계는 재정상태관계에서였고, 가정생활, 사회생활, 건강상태의 순으로 나타났다. 회귀계수 0.2를 기준으로 할 때 재정상태, 주변인관계, 사회생활, 가정생활이 기준치를 넘었으며, 건강상태만이 0.2미만으로 나타났으며 이 역시 0.2에 근접하고 있었다. 즉, 모든 지표들이 0.2수준에 접근하거나 상회하고 있었으며 각 지표들 모두 소득에 따라 주관적 웰빙이 높아질 수 있음을 보여준다. 연령의 경우 모든 영역에서 통계적 유의성을 확인할 수 있었으며, 10대에 비해 다른 연령대 모두에서 주관적웰빙이 낮은 것을 확인해볼 수 있었다. 즉, 10대가 모든 연령대에 비해 행복하고 삶에 만족하고 있다고 생각하고 있다는 것이다. 학력의 경우는 중졸이하와 비교할 때 학력이 높은 경우 주관적 만족도가 높았으나, 고소득 지역과 달리 대학원 이상의 고학력자는 건강상태와 재정상태의 경우 통계적 유의성을 확인하지 못하였다. 특히, 고소득지역과 비교할 때 상대적으로 학력에 의한 만족도 수준이 낮았다. 혼인상태의 경우 기혼자에 비해 미혼, 이혼, 사별은 모두 주관적웰빙 수준이 낮았고, 사별의 경우가 상대적으로 가장 낮은 수준을 나타내고 있었으나

고소득지역에 비해 통계적 유의성을 확인한 변수가 적었다. 이는 고소득지역에서는 배우자의 존재자체가 삶의 만족과 행복에 큰 관계를 가지고 있는 반면, 상대적으로 저소득지역에서는 배우자의 존재가 주관적웰빙에 미치는 영향이 적을 수 있다는 것으로 해석해볼 수 있다. 저소득지역에서는 먹고사는 문제나 빈곤해결이 더 큰 삶의 이슈가 될 수 있고, 삶의 가치에 대해 생각하고 인식할 수 있는 시간이 상대적으로 부족할 수 있다. 이러한 삶에 대한 가치추구는 삶의 여건(빈곤 vs. 부유)의 차이에 기인할 수 있다는 점을 통계결과 유추해볼 수 있다. 모형 설명력은 건강상태 만족도를 종속변수로 두었을 때 가장 높았으며(4.08%), 재정상태 만족도를 종속변수로 두었을 때 가장 낮았다(1.94%).

3. 결과 요약 및 가설의 검증

본 연구는 소득과 주관적 웰빙의 관계에 대한 국제비교연구를 지역연구에 접목시키고자 하였다. 이때 ‘소득수준이 빈곤한 지역이 부유한 지역에 비해 소득에 따라 충족되는 주관적 웰빙의 수준은 높을 것이다’라는 가설1, ‘소득의 증대에도 불구하고 주관적 웰빙이 충족되는 지점에서 주관적 웰빙지수의 비율은 감소할 것이다’라는 가설2, ‘주관적 웰빙에 대한 소득의 한계효용은 지역 내 구성원들의 상대적 소득격차와(ex: 소득편차)와 상관성이 있을 것이다’ 가설3 등 세 가지를 제시하였다.

<표 9> 연구가설의 검증

구분	연구가설	가설관계	기각여부
H1	소득수준과 주관적웰빙의 관계에서 하위5위 기율기는 상위5위 기율기에 비해 높음	(+)	기각되지 않음
H2	소득의 증대에도 불구하고 주관적 웰빙이 충족되는 지점에서 수렴되는 주관적 웰빙 한계효용의 존재		기각되지 않음
H3	소득의 한계효용(수렴구간)과 구성원 소득격차(소득편차)	(+)	기각되지 않음

분석결과, 우선 상위5개지역 표본을 가지고 회귀분석한 결과와 하위5개지역 표본을 가지고 회귀분석한 결과 하위5위의 회귀계수가 높아 소득수준이 상대적으로 낮은 경우 소득에 의한 주관적웰빙의 수준이 높았음을 확인할 수 있었고, H1은 기각되지 않았다. 둘째, 서울시 전체를 대상으로 소득구간을 증가를 분석한 결과 한계소득이 나타났으며, 소득의 한계효용을 확인할 수 있어 H2 역시 기각되지 않았다. 마지막으로, 주관적 웰빙은 상대적 소득격차에 의해 달라질 수 있는데 소득격차가 높은 것과 소득의 한계효용이 높은 것 사이에는 정(+)의 상관성

이 존재할 것이라는 H3 역시 기각되지 않았다. 즉, 본 연구가 국가비교를 중심으로 제시하였던 가설 3가지 모두 한 국가내의 지역상황에서도 적용될 수 있음을 확인할 수 있었다.

V. 결론 및 정책적 함의

소득과 주관적 웰빙 사이의 논쟁은 지금까지도 진행중인 상황이기에 다른 대상으로의 적용과 검증이 지속적으로 이루어져야 할 필요가 있다. 많은 연구결과가 대부분 국가 단위를 대상으로 이루어졌으며, 국가간 비교를 중심으로 논의가 진행되어온 바 이를 지역단위 또는 도시단위를 확대·적용함으로써 가설의 적용가능성을 검토해볼 필요가 있다. 특히, 상대적 소득차이가 절대적 소득 보다 주관적 웰빙에 더 많은 영향을 줄 수 있다는 연구결과들은 다양한 수준과 차원에서 검토해보아야 할 것이다. 지역이나 국가가 가지고 있는 소득격차로 인한 상대적 박탈감이 주관적웰빙에 중요한 원인이라면 지역간 소득차가 심해지고 있는 오늘날 정책적 방안이 시급함에 대한 ‘경종’일 수 있기 때문이다.

분석결과, 몇 가지의 결과를 확인할 수 있었다. 우선, 소득누적분포와 주관적웰빙의 관계를 통해 서울시민의 주관적웰빙의 소득한계효용이 찾아낼 수 있었다. 본 연구는 1인의 월소득을 대상으로 하였는데, 한계소득을 1년으로 환산하면 5400만원으로 확인되었다. 만일 2인가구로 이를 환산한다면 2인기준 1가구의 1억이 넘는 돈이 된다. 미국인을 대상으로 한 Kahneman & Deaton(2010)의 연구의 1인 연가구소득 75,000\$(U.S)과 비교할 때도 이는 상당히 높은 금액이다. 하지만, 응답자가 1인에 대해 질의응답한 경우에도 이를 가구소득으로 확대 생각할 여지가 많다. 이에 단순히 소득에 배수를 적용하여 해석하는 것은 오해의 소지가 있을 것이다. 허나 그러한 해석에도 여전히 서울시민은 비교적 많은 소득을 바라고 있다는 것이며, 만족도에 대한 소득의 효과가 상당함을 시사한다. 이러한 결과는 서울시에 한정하더라도 경제적 부가 여전히 고려되어야 할 요소임을 짐작케 한다.

둘째, 소득편차와 소득지점과의 상관관계 결과로 본 연구는 스피어만 상관관계를 통해 소득편차와 소득지점과의 상관계수를 도출할 수 있었다(0.409). 이러한 상관분석결과는 비교적 높은 관계성(Rea & Parker, 2005)이 있음을 의미하는 것으로 지역 내의 소득편차를 줄여나가야 할 필요가 있음을 확인할 수 있었다. 소득격차가 심해진 곳에서 더 많은 소득을 얻으려는 경향이 있었기 때문이다. 즉, 소득편차가 높은 지역일수록 주관적 웰빙에서 소득이 차지하는 비중이 높을 수 있다.

마지막으로, 소득이 높은 지역과 낮은 지역에서 소득과 주관적웰빙의 회귀계수의 기울기

가 차이가 있는지 분석해보고자 하였다¹⁰⁾. 분석결과 소득수준이 낮은 지역이 소득수준이 높은 지역과 비교할 때 일관되게 높은 수준을 나타내고 있었다. 즉, 부유한 지역에서 소득이 주는 주관적웰빙은 빈곤한 지역에서 소득이 주는 주관적웰빙에 비해 상대적으로 낮았다는 것을 나타낸다. 따라서, 부유국과 빈곤국을 비교검토한 선행연구(Stevenson & Wolfers, 2013)를 지지함을 확인할 수 있었다.

이상을 종합하면, 서울시는 주관적 웰빙이 충족되기 위해서는 여전히 많은 연봉이 필요하고, 소득편차를 감소시키기 위한 노력이 수반될 필요가 있으며, 소득이 낮은 지역과 높은 지역을 구분하여 정책 및 제도적 보완이 적용될 필요가 있다. 물론, 이러한 결과가 2012년 횡단면적 자료에 의한 것이기에 더 많은 자료를 통해 확인될 필요가 있다. 허나 소득격차가 서울시 내에서 존재하고 있으며, 이것이 서울시민들의 주관적웰빙에 상당히 영향을 미치고 있다는 것을 확인했기에 이를 해소하기 위한 방안은 지속되어야 하며, 미약하게나마 정책적 타당성은 본 연구결과로 뒷받침할 수 있지 않을까 기대한다.

10) 회귀계수가 크게 나타난다는 것은 소득이 주관적웰빙에 주는 영향이 더 크다는 것을 의미한다.

【참고문헌】

- 구교준·임재영·최슬기. (2014). 소득과 삶의 역량에 따른 행복 결정요인 연구. 『한국행정학보』, 48(2): 317-339.
- 기영화·김윤지·김남숙. (2013). 커뮤니티웰빙 연구를 위한 국제지표 분석: 한국적 함의의 도출, 22(1): 1-35.
- 이양호·지은주·권혁용. (2013). 불평등과 행복: 한국의 사례. 『한국정치학회보』, 47(2): 25-43.
- Clark, A., & Oswald, A. (1998). Comparison-concave utility and following behaviour in social and economic setting. *Journal of Public Economics*, 70: 133-155.
- Clark, D. A. (2002). *Vision of Development: A Study of Human Values*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Diener, E., Sandvik, E., Seidlitz, L., & Diener, M. (1993). The relationship between income and subjective well-being: Relative or absolute? *Social Indicators Research*, 28: 195-223.
- Duesenberry, J. (1949). *Income, Saving, and the Theory of Consumer Behavior*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Di Tella, RAfael, Robert J. MacCulloch, and Andrew J. Oswald. (2003). The Macroeconomics of Happiness. *Review of Economics and Statistics*, 85(4): 809-827.
- Easterlin, R. (1974). Does economic growth improve the human lot?: Some empirical evidence. In P. David & M. Reder (Eds.), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honour of Moses Abramovitz*. New York: Academic Press.
- Easterlin, R. (2004). Diminishing Marginal Utility of Income?: Caveat Emptor. *Social Indicators Research*, 70: 243-255.
- Frey, Bruno S., and Alois Stutzer. (2002). What Can Economists Learn from Happiness Research?. *Journal of Economic Literature*, 40: 402-435.
- Hirsch, F. (1977). *Social Limits to Growth*. London: Routledge.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization: Culture, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Inglehart, R. (2009). Democracy and happiness: What causes what? In A. Dutt, K. & B. Radcliff (Eds.), *Happiness, Economics, and Politics: Towards a Multi-Disciplinary Approach*. Northampton, MA: Edward Elga.

- Kahneman, Daniel, & Angus Deaton. (2010). High income improves evaluation of life but not emotional well-being. *PNAS Early Edition*: 1-5.
- Rea, L. M., & Parker, R.A. (2005). *Designing & Conducting Survey Research A Comprehensive Guide* (3rd Edition). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Stevenson, Betsey., & Justin Wolfers. (2013). Subjective Well-Being and Income: Is There Any Evidence of Satiation?. *American Economic Review*, Papers and Proceedings in May 2013: 1-16.
- Veblen, T. (1899). *The Theory of the Leisure Class*. New York: Prometheus Books.

서 인 석: 성균관대학교 국정관리대학원에서 2013년 “국회입법과정에서 정책산출에 영향을 미치는 요인에 대한 연구”로 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 숭실대학교 SSK 커뮤니티웰빙 연구단에 재직 중이다. 2011년 한국행정학회에서 주관하는 Travel Grant 지원사업수상자로 선정된 바 있다. 주요 관심분야는 사회 및 복지 분야의 정책분석, 정책평가, 연구방법론, 커뮤니티웰빙 등이며, 주요 논문으로는 “정책유형과 정책대상집단에 따른 정책결정 소요시간 연구(한국행정학보, 2013)”, “정책명칭, 상징, 그리고 수용(한국행정학보, 2014)”, “지방행정서비스와 커뮤니티웰빙 구성요소 간 관계(한국행정연구, 2014)”, “커뮤니티웰빙 평가요소로서 지방행정서비스요인의 적합성 분석(지방행정연구, 2014)”, “서울시 패널자료를 활용한 커뮤니티웰빙 개념구조와 측정지표의 적합성 분석(한국사회와 행정연구, 2014)”, “커뮤니티웰빙의 다면적 주관적 인식 및 객관적 조건과 비교(지방행정연구, 2014)” 등 이외에 다수의 연구물을 학술저널에 게재하고 있다(inseok800414@naver.com).

우 창 빈: 성균관대학교에서 2012년 행정학 박사학위를 취득하고(학위논문: Investigating Contextual Determinants of Happiness: with Reference to Seoul Citizens), 현재 숭실대학교 SSK 커뮤니티웰빙 연구단에 재직 중이다. 주요 관심분야는 행복, 웰빙, 삶의 질에 대한 공공정책적 접근과 이의 한국사회와 국제사회에 대한 적용, 그리고 정책적 함의이며, 관련하여 “바람직한 거버넌스(good governance)가 국민의 행복에 미치는 영향: 기술적(technical) 거버넌스가 민주주의보다 우선하는가?”(행정논총, 2014), “대안적 글로벌 개발협력의 이론모색: 행복론의 이론적 근거와 정책적 함의”(한국사회와 행정연구, 2014), “Investigating Contextual Determinants of Happiness among Seoul Residents”(The Korean Journal of Policy Studies, 2013), “행복을 추구하는 행복정책은 가능한가? -행복을 목표로 하는 공공정책의 이론, 논란, 가능성과 조건들”(행정논총, 2013) 등이 있다(changbinwoo@gmail.com).

기 영 화: University of Texas at Austin에서 Ph.D(논문: A Study of Adult Education Needs of Korean Americans: Barriers to Participation, 1993)를 취득하고 숭실대학교 평생교육학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 커뮤니티웰빙, 공무원HRD, 노인인력개발이며, 관련논문으로는 “지방행정서비스와 커뮤니티웰빙 구성요소 간 관계”(한국행정연구, 2014), “커뮤니티웰빙 이론개념 구성에 관한 연구(지방자치학회보, 2014)”, “An Analysis of the Relative Importance of Components in Measuring Community Wellbeing”(Social Indicators Research, 2014), “Sing, Dance, and Be Merry: The Key to Successful Urban Development?”(Asian Social Science, 2014), “Promoting Community Wellbeing: The Case for Lifelong Learning for Older Adults”(Adult Education Quarterly, 2014) 등이 있다(key@ssu.ac.kr)

지방행정 조직성격과 리더십 및 공무원 직무만족의 관계

The Relations between Organizational Character, Leadership and Public Servants' Job Satisfaction in Local Governments

박 영 미*

Park, Young-Mi

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 분석틀
- IV. 분석결과 및 논의
- V. 결론

이 연구에서는 지방행정 조직성격유형을 진단하고 조직성격유형과 리더십의 관계를 탐색한 후, 이러한 조직변수가 조직구성원인 공무원의 직무만족과 어떠한 관계가 있는지를 분석하고자 한다. 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 선호도 측면에서 지방행정 조직성격은 외향형(E)-감각형(S)-사고형(T)-판단형(J)이 지배적이었다. 의사결정기능 측면에서 보면 ST 조직성격유형이 가장 지배적이었다. 둘째, 조직성격유형과 변혁적 리더십은 유의미한 관계가 있었다. 변혁적 리더십의 하위 구성요소별로 살펴보면, 조직성격유형은 카리스마 속성, 이상적 영향력, 영감적 동기, 그리고 지적 자극과 각각 유의미한 관련이 있는 것으로 나타났고, 개별적 배려와는 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다. 셋째, 조직성격유형은 내재적 직무만족과 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났으나, 외재적 직무만족과는 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다. 넷째, 공무원의 직무만족을 고려한다면, ST 조직성격유형의 리더들은 카리스마 속성과 개별적 배려에 중점을 둔 변혁적 리더십 발휘가 바람직하고, NF 조직성격유형에서는 지적 자극이 강조될 필요가 있으며, NT 조직성격유형에서는 영감적 동기에 중점을 둔 리더십 발휘가 바람직하다. 이러한 연구결과는 지방행정현장에서 조직관리 책임자들과 리더들에게 유용한 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

* 초당대학교 교수

논문 접수일: 2014. 11. 21, 심사기간(1, 2차): 2014. 11. 21~2015. 3. 26, 게재확정일: 2015. 3. 26

□ 주제어: 조직성격, 변혁적 리더십, 직무만족, MBTI, 지방자치단체

The purpose of this study is to identify the organizational character using MBTI in local governments, investigate the relations between organizational character, transformational leadership and public servants' job satisfaction, and to suggest the implications based on the results of this study. The findings of this study are as follows. First, the type distribution of public servants in the present study demonstrates clear preferences for extraversion over introversion, for sensing over intuition, for thinking over feeling, and for judging over perceiving. In decision making styles, the prevalent is ST. Second, the decision making styles of local governments have significant relations with charismatic traits, idealized leadership, inspirational motivation, and intellectual stimulation of transformational leadership, but not with individual consideration. Third, the decision making styles have significant relations with internal job satisfaction, but not with external. Fourth, in order to enhance the job satisfaction of public servants, charismatic traits and individual consideration of transformational leadership need to be highlighted in ST organization, intellectual stimulation in NF, and inspirational motivation in NT. These findings can help field leaders and organization managers increase their understanding and effectiveness in local administrative works.

□ Keywords: Organizational Character, Transformational Leadership, Job Satisfaction, MBTI, Local Government

I. 서론

최근 지방행정조직은 과거에 겪어보지 못한 급격한 사회변동을 경험하고 있다. 세계화, 정보화, 지방화의 흐름 속에서 국민소득과 교육수준 향상으로 새로운 행정수요가 창출·요구되고 있다. 지방행정조직의 생존과 경쟁력을 유지하기 위해서는 변화의 흐름을 인식하고 능동적으로 대응하여 경쟁력을 지닌 조직으로 거듭날 수 있어야 한다. 최근 몇 십 년 사이에 지방행정조직을 둘러싼 환경은 점점 더 복잡해졌고 조직 내의 구성원들도 점점 더 다양해졌으며 조직 내의 리더들은 여러 가지 도전에 직면하게 되었다. 지방행정조직이 우수한 문제해결능력을 지닌 경쟁력 있는 조직으로 거듭나기 위해 먼저 조직 내부 관리 차원에서 조직성격 및

특성에 대한 적합한 조직진단이 선행되어야 하며, 그에 따른 조직관리 기술이 필요하다.

지방행정조직과 같은 공공조직은 이제 전통적 계층 구조를 넘어서 다른 사람들에게 더 많은 영향력을 미칠 수 있는 새로운 방식의 리더십에 대한 요구가 커지고 있다. 환경변화에 능동적으로 반응하고 조직특성에 맞게 변화를 이끌어 갈 뿐만 아니라 구성원들의 능력을 최대한 활용하고 창조적인 사고와 영감을 이끌어 내는 것을 핵심으로 하는 변혁지향적인 리더의 역할이 중요해지고 있다. 리더십은 한 가지의 정형화된 특성이 아니라 다양한 방식과 다양한 유형을 지니고 있다. 변혁적 리더십은 여러 가지의 구성요소들로 이루어져 있는데, 유능한 리더들은 조직성격과 같은 조직특성 및 상황에 따라 변혁적 리더십의 핵심 구성요소들 가운데 특정 몇 가지에 중점을 두고 리더십을 발휘하여 우수한 성과를 발휘할 것으로 기대된다 (Bass & Riggio, 2006).

선행연구들에 의하면, 변혁적 리더들은 구성원들에게 직무수행에 대한 새로운 관점과 방법을 제시하여 혁신적인 직무수행으로 높은 수준의 직무만족을 이끌어낸다고 주장한다 (Viator, 2001). 직무만족은 구성원 자신이 직무에 대하여 가지고 있는 일종의 태도로, 친사회적이고 고객지향적인 행태로 이어질 수 있으며 조직성격에도 영향을 미치므로 직무태도와 관련된 중요한 변수로 볼 수 있다(Hoffman & Ingram, 1991: 26). 따라서 구성원들의 높은 직무만족은 조직의 리더 및 관리자들의 입장에서 볼 때 조직관리의 핵심 변수이다.

이 연구에서는 지방행정 조직성격을 분석하고, 조직성격유형과 변혁적 리더십 및 직무만족의 관계를 살펴보고자 한다. 첫째, 조직성격은 조직의 특성을 드러내는 것으로 특정 조직을 다른 조직과 구분할 수 있게 하는 대표적인 변수들 중 하나이다. MBTI에 토대를 두고 Bridges(1992)가 제안한 OCI(Organizational Character Indicator)를 활용하여 조직성격을 진단하고, 의사결정에 토대를 두고 조직성격유형을 감각적 사고형, 감각적 감정형, 직관적 감정형, 그리고 직관적 사고형의 네 가지로 분류한다. 둘째, 조직성격유형과 변혁적 리더십의 관계를 분석한다. 리더는 조직목표를 달성하고 바람직한 변화를 도모하기 위하여 상황에 따라 자신의 특유한 리더십 스타일을 발휘할 것으로 기대된다. 그동안 MBTI 성격유형에 관한 연구들이 공무원조직을 대상으로 간간이 이루어지고 있었으나(박영미, 2009: 2011; 권혜림, 2013), 지방행정조직을 대상으로 조직성격을 변혁적 리더십과 연계하여 진행된 연구는 아직까지 찾아보기 어렵다. 이 연구에서는 특정 조직성격유형이 변혁적 리더십의 하위 구성요인과 어떠한 관계가 있는지를 분석하고자 한다. 셋째, 변혁적 리더십과 조직구성원들의 직무만족은 어떠한 관계가 있는지를 분석하고자 한다. 유능한 리더는 자신의 독특한 리더십 스타일을 발휘하여 구성원들의 직무만족을 향상시키고자 할 것으로 기대된다. 이 연구에서는 변혁적 리더십의 구성요인이 직무만족의 내재적 요인 및 외재적 요인과 어떠한 관계가 있는지를 분석하고자 한다. 넷째, 조직성격유형과 조직구성원들의 직무만족은 어

며한 관계가 있는지를 분석하고자 한다. 조직성격은 조직 경쟁력의 한 원천으로써 조직구성원의 직무만족과 유의미한 관계가 있을 것으로 기대된다. 이 연구에서는 의사결정에 토대를 둔 조직성격유형은 구성원들의 직무만족의 내재적 요인 및 외재적 요인과 어떠한 관계가 있는지를 분석하고자 한다. 이러한 연구를 통하여 도출된 결과들은 지방행정 조직 관리자들에게 유용한 기초 정보를 제공할 수 있을 것으로 본다.

II. 이론적 배경

1. 지방행정 조직성격에 관한 연구

조직 경쟁력의 원천이라고 볼 수 있는 조직성격 내지 조직문화는 그동안 꾸준히 조직이론가들의 관심을 끌어왔고 이에 대한 연구들은 많이 이루어졌다(김렬·유근환, 2008; 한봉주, 2009; 박영미, 2009). 조직성격은 특정 조직을 다른 조직과 구별할 수 있게 하는 것으로 특정 조직이 지니고 있는 독특한 기질이나 행동양식이라고 볼 수 있다. 조직성격은 조직을 둘러싼 환경에 독특하게 적응하도록 조직이 취하는 행동과 관련된 것으로 일단 조직에 형성된 성격은 쉽사리 변하지 않는 안정적인 특징과 꾸준히 지속되는 일관적인 특징을 보인다. 조직성격은 조직의 정체성을 나타내는 하나의 수단으로 조직문화와도 유사하다고 볼 수 있다.¹⁾ 그러나 조직성격은 조직구성원들이 지각하는 조직의 특성(trait)에 초점을 둔 것으로 조직문화보다 광범위하고 편리하게 활용할 수 있는 장점이 있으며 조직문화를 파악하거나 측정하기 위한 하위 수단적 개념으로 볼 수도 있다(김렬·유근환, 2008; 박영미, 2009).

지방행정 공무원들은 사회적 존재로서 조직성격을 나름대로 지각하고 그와 상호작용하면서 조직 내 행동을 조절하기도 한다. 따라서 조직 관리자들은 조직성격에 대한 진단 및 측정을 통하여 보다 효과적인 조직 관리방안을 수립하는데 도움을 받을 수 있다. 조직성격에 관한 대표적인 연구로는 Bridges(1992: 132-135)의 연구를 들 수 있다. Bridges는 MBTI(Myers Briggs Type Indicator)에 토대를 두고 조직성격을 네 가지 선호지표에 의해 외향형(E) 혹은 내향형(I) 조직, 감각형(S) 혹은 직관형(N) 조직, 사고형(T) 혹은 감정형(F) 조직, 그리고 판단형(J) 혹은 인식형(P) 조직으로 구분하였다.²⁾ 조직성격을 유형화하면 조직

1) 조직문화가 조직구성원들 사이에 광범위하게 공유되고 있는 가치나 신념, 태도, 상징 등에 초점을 두고 있다면(Schein, 1990), 조직성격은 조직구성원들이 지각하는 조직의 특성(trait)에 초점을 둔다고 볼 수 있겠다(유태용·김도영·현희정, 2002: 69).

의 특성을 이해하기 쉽고 편리하게 진단할 수 있는 장점이 있다. 네 가지 선호지표 가운데 자료 유형(S/N)과 자료처리방식(T/F)을 결합하면 감각적 사고형(ST), 감각적 감정형(SF), 직관적 감정형(NF), 그리고 직관적 사고형(NT)의 네 가지 의사결정유형으로 구분된다.³⁾

조직성격의 측정 및 유형 구분을 통해 조직의 변화방향 및 효과적인 조직 관리방안 수립에 도움을 얻을 수 있기 때문에 이에 관한 연구는 필요하다. 그동안 행정학 분야에서 이루어진 연구들을 살펴보면 다음 <표 1>과 같다. 2000년대 이후 MBTI를 활용한 조직성격 진단에 관한 연구가 꾸준히 이루어지고 있으나 아직 활발하게 연구되고 있다고 보기 어려운 상황이어서 계속적인 연구가 필요하다고 본다. 선행연구들에서 공공조직의 지배적인 성격유형은 E-S-T-J인 것으로 나타났고, 의사결정기능을 중심으로 집단화하면 대부분의 공공조직은 ST 조직성격유형인 것으로 나타났다.

<표 1> 공공조직의 MBTI 조직성격에 관한 선행연구

연구자(연도)		김렬·유근환 (2008)	박영미 (2009)	박영미 (2011)	권혜림 (2013)
연구대상		준정부조직	공공조직	보건소조직	경찰조직
선호지표	E / I	E(56.5%)	E(81.1%)	E(61.8%)	E(65.0%)
	S / N	S(70.4%)	S(77.4%)	S(83.9%)	S(84.6%)
	T / F	T(72.1%)	T(56.0%)	T(75.8%)	T(68.9%)
	J / P	J(66.4%)	J(75.2%)	J(67.7%)	J(71.8%)
의사결정기능	ST	50.2%	46.9%	65.1%	60.4%
	SF	20.3%	30.5%	18.8%	24.3%
	NF	7.6%	13.5%	5.4%	6.8%
	NT	21.9%	9.1%	10.8%	8.6%

- 2) 외향형(E) 조직은 의사결정시 다수의 참여를 허용하며 문제해결을 위한 외부조력자를 선호하고, 내향형(I) 조직은 의사결정시 제한적 참여와 리더의 가치 및 내부 환경에 관심을 갖는다. 감각형(S) 조직은 현재나 세부적인 사항에 관심을 가지고, 직관형(N) 조직은 전반적인 혁신을 시도하며 장래의 가능성에 더 관심을 가진다. 사고형(T) 조직은 규칙을 강조하고 원칙에 의한 의사결정을 강조하며, 감정적(F) 조직은 가치관에 근거한 의사결정을 더 강조하고 개인적 사정을 중요하게 취급한다. 판단형(J) 조직은 신속한 의사결정을 강조하고, 인식형(P) 조직은 의사결정의 질을 더 강조한다(Bridges, 1992).
- 3) ST 조직성격유형은 일상의 과업과 관련된 사실을 객관적으로 기술하여 원인과 결과를 단계적 객관적으로 분석하고, SF 조직성격유형은 일상의 관심사를 위해 봉사하여 실제적인 도움을 주며 결과가 지닌 사실의 가치를 단계적 개인적으로 고려한다. NF 조직성격유형은 사람들과 의사소통하고 이해하는데 유능하며 결과가 지닌 가치의 가능성에 대해 통찰적·개인적으로 고려하고, NT 조직성격유형은 모델을 이론적 기술적으로 발달시켜 원인과 결과가 지닌 가능성에 대해 통찰적·객관적으로 분석한다(Bridges, 1992; 박영미, 2011).

2. 지방행정조직의 변혁적 리더십에 관한 연구

지방행정조직을 둘러싼 환경적 변화와 함께 이에 적극적으로 대응하기 위한 조직변수들 가운데 하나가 리더십이다. 리더십은 학자에 따라 다양하게 정의되고 있으나, 대체로 '무엇을 어떻게 하는 것이 효과적인가를 다른 사람들이 이해하고 동의하도록 영향력을 행사하는 과정과 공유된 목표를 달성할 수 있도록 개인 및 집단의 노력을 촉진하는 과정'이라고 볼 수 있다(Yukl, 2002: 7). 1980년대 이후 변혁적 리더십(transformational leadership)이 리더십 연구의 새로운 경향을 대변하는 것으로 주목을 받고 있다. 변혁적 리더십은 리더의 영향력에 의한 구성원의 변화 측면에 초점을 둔다. 즉 조직성격이나 특성, 구성원의 신념체계를 전환시켜 거시적이고 미래지향적인 변화의 시각으로 거듭나는 측면을 강조하는 것으로 볼 수 있다. 또한 변혁적 리더십은 감정 및 가치관이나 상징적인 행태의 중요성과 특정 사건을 구성원의 입장에서 볼 때 의미 있게 만드는 리더의 역할을 강조한다. 그 결과 변혁적 리더십은 구성원에게 자긍심을 심어 주고, 개인적 차원에서 구성원들을 존중한다는 것을 보여 주며, 창조적인 사고를 살 수 있는 여건을 마련해 주고, 구성원에게 영감(inspiration)을 제공함으로써 기대 이상의 조직성과를 이끌어 낼 수 있을 것으로 기대된다(Bass & Riggio, 2006; 한봉주, 2009).

변혁적 리더십의 개념적 구성요소 및 측정에 대해서는 학자들마다 다양하고 논란이 있지만, Burns(1978)의 이론을 토대로 Bass(1985)가 개발한 MLQ(Multifactor Leadership Questionnaire)가 자주 사용되고 있다. Bass는 변혁적 리더십의 하위 요인을 실증적으로 밝히는 연구를 하였는데,⁴⁾ 변혁적 리더십을 구성하는 하위 요인으로는 카리스마 속성, 이상적 영향력, 영감적 동기부여, 지적 자극 그리고 개별적 배려가 있다(Bass, 1985: 1990; Bass & Avolio, 1997; Pillai, Schriesheim, & Williams, 1999; Bass & Riggio, 2006). 첫째, 카리스마 속성(Charismatic Traits)은 다른 사람들로 하여금 리더가 제시한 비전을 따르도록 만드는 특별한 능력을 의미한다. 둘째, 이상적 영향력(Idealized Leadership)은 리더가 중요한 가치, 신념, 사명을 신봉하는 정도를 의미한다. 셋째, 영감적

4) MLQ는 그동안 지속적인 수정을 거쳐 여러 개의 버전이 개발되었다. Bass(1985)는 변혁적 리더십의 하위 구성요인을 이상적 영향력(Idealized Influence), 지적 자극(Intellectual Stimulation), 개별적 배려(Individual Consideration)의 세 가지로 구분하였다. 다수의 선행 연구들은 이상적 영향력의 부분을 카리스마로 표현하기도 하였는데, Bass 역시 카리스마(Charismatic Traits)를 변혁적 리더의 필수적 조건으로 보았다(Waldman & Bass, 1986). 그 후 Bass & Avolio(1990)는 여기에 영감적 동기부여(Inspirational Motivation)를 추가하였다. Pillai, Schriesheim, & Williams(1999)는 변혁적 리더십의 구성요인을 카리스마 속성, 이상적 영향력, 영감적 동기부여, 지적 자극, 개별적 배려의 다섯 가지로 보았다.

동기부여(Inspirational Motivation)는 리더가 구성원들로 하여금 도전적 목표와 임무, 미래에 대한 비전을 열정적으로 받아들이고 계속 추구하도록 격려하는 것을 의미한다. 넷째, 지적 자극(Intellectual Stimulation)은 리더가 구성원들로 하여금 기존의 문제해결방식에서 벗어나 보다 창의적인 방식으로 생각하게 함으로써 새로운 관념을 촉발시키는 것과 관련이 있다. 다섯째, 개별적 배려(Individual Consideration)는 리더가 구성원들에게 개별적인 관심을 보이고 그들의 특정한 요구를 이해하고 개별적으로 존중한다는 것을 전달하는 것과 관련이 있다.

변혁적 리더는 먼저 조직성격 및 조직특성을 파악하고, 조직상황에 따라 자신의 특유한 리더십 스타일을 발휘하여 원하는 목표를 달성하고 조직을 변화시키고자 할 것으로 기대된다. 그동안 기업 관리자들을 대상으로 MBTI 성격유형과 변혁적 리더십의 관계를 분석한 연구가 있었으나,⁵⁾ 지방행정조직을 대상으로 조직성격을 변혁적 리더십과 연계하여 진행된 실증연구는 아직까지 찾아보기 어렵다.⁶⁾ 리더십이 조직의 효과성을 높이고 구성원들에게 동기부여하며 직무만족에 효과적이라는 실증연구들이 활발하게 이루어지고 있으나(이창원 외, 2003; 한봉주, 2009), 지방행정조직을 대상으로 한 연구는 아직 충분하게 이루어지지 않아서, 특정 조직성격유형이 변혁적 리더십의 하위 구성요인과 어떠한 관계가 있는지에 대한 실증연구가 필요하다고 본다.

3. 지방행정공무원의 직무만족에 관한 연구

직무만족(job satisfaction)은 직무에 대한 개인의 태도로 조직학 분야에서 널리 연구된 변수들 중의 하나이다. 직무만족은 조직의 특성 혹은 조직문화와 관련이 깊은 개념으로 연구자에 따라 다양하게 정의되고 있지만, 일반적으로 직무만족이란 '조직구성원들이 그들의 직무나 직무경험에 대한 평가의 결과(appraisal)로 얻게 되는 즐겁고 긍정적인 감정 상태'로 정의될 수 있다(Locke, 1976: 1300).⁷⁾ 기본적으로 직무만족이란 조직 구성원들이 직무와 관련

5) 장현재·탁진국(2004)은 기업 관리자들의 MBTI 성격유형과 변혁적 리더십의 관계를 분석하는 연구에서 특정 성격유형이 변혁적 리더십과 전반적으로 상관관계가 높게 나타났다고 주장하였다. 특히 변혁적 리더십의 세 가지 구성요인 즉 카리스마, 지적 자극, 개별적 배려와 유의하게 관련되어 있는 것으로 나타났다. 한봉주(2009)는 조직문화와 리더십이 직무만족에 영향을 미치는 중요한 변수이고, 조직문화유형에 따라 특정한 리더십 유형이 발휘되었을 때 직무만족에 미치는 영향을 기업을 대상으로 하여 실증적으로 검토하였다.

6) 이창원 외(2003)는 우리나라 지방자치단체장들의 변혁적 리더십은 구성원들의 직무만족에 효과적이라는 연구결과를 얻었다.

7) 직무만족에 관한 최초 연구자인 Hoppock(1935)은 직무만족을 '사람이 자신은 직무에 만족한다'라고 말

하여 갖게 되는 태도, 가치, 신념, 욕구 등의 감정적 상태를 가리킨다. 직무만족에 대한 학자들의 정의를 종합하면, 첫째 직무만족은 직무나 직무수행과 관련하여 개인이 느끼는 정서 상태와 관련되어 있고, 둘째 직무만족은 개인이 가지고 있는 욕구의 충족과 관련되어 있다.

직무만족은 1960년대 이후 많은 연구가 이루어져 왔는데, 직무만족은 다차원적인 개념으로 조직의 다양한 성과 요인들과 관련된다는 사실이 주장되어 왔다. 개인이 조직에서 느낄 수 있는 차원들은 직무자체에 대한 만족, 승진가능성, 임금에 대한 만족, 상사 및 감독자에 대한 만족, 동료에 대한 만족 등 다섯 가지 요인으로 요약된다(Smith et al., 1969). 직무만족의 측정에는 MSQ(The original Minnesota Satisfaction Questionnaire)가 일반적으로 널리 활용되고 있는데, 직무만족은 내재적 요인과 외재적 요인의 두 가지 하위 개념으로 설명된다. 내재적 요인은 성취 및 자아실현과 관련된 것으로 직무자체, 업무능력, 성취, 책임, 사회적 봉사, 권한 등을 말한다. 외재적 요인은 보상과 관련된 것으로 승진, 보수, 지도감독자, 조직의 정책 및 실무 등 과업이 이루어지는 환경과 관련된 만족을 의미한다.

직무만족은 개인적 측면과 조직적 측면에서 중요성을 지니고 있다고 볼 수 있는데, 개인적 측면에서 직무만족은 가치 판단적 측면, 정신건강 측면, 신체적 건강 측면에서 중요하다. 직장생활에 만족하지 못하면 삶 자체에도 만족감을 느낄 수 없으며, 직무에 대한 스트레스 등은 신체에도 영향을 미치기 때문이다. 또한 조직적 측면에서 직무만족은 성과에 직접 영향을 주며 직무에 만족하는 사람들은 자신이 속해 있는 조직에 대해 호의적이게 되고 이에 따라 이직율과 결근율이 감소하게 되어 생산성 증가로 이어질 수 있다. 따라서 조직차원에서 직무만족은 중요한 조직관리 변수로 취급된다(한봉주, 2009; 최연택·권경득, 2009).⁸⁾

지방행정조직의 환경변화에 신속하게 대응하여 유능한 리더는 조직성격이라는 상황에 따라 자신의 독특한 리더십 스타일을 발휘하여 조직구성원의 잠재력을 극대화시키고 경쟁력 있는 조직으로 거듭나게 할 것으로 기대된다. 또한 조직성격은 조직 경쟁력의 한 원천으로써 조직구성원의 직무만족에 영향을 미칠 것으로 기대된다. 그러나 지방행정조직을 대상으로 MBTI 조직성격과 변혁적 리더십 그리고 직무만족의 관계를 함께 고려한 실증연구는 거의

하게 하는 원인이 되는 심리적, 생리적, 환경적 상황의 조화라고 정의하였다. Constance(1973)는 직무만족이란 정서적 반응(emotional response)이므로 '조직구성원이 자신의 직무에 대한 평가에서 얻어지는 유쾌한 또는 긍정적인 감정상태'라고 정의하였다. Locke(1976)는 직무만족이란 한 개인이 직무에 대하여 가지고 있는 감성적(affective)이며 정서적인(emotional) 선호도를 뜻한다고 보았다. 또한 Lichtenstein(1984)은 직무만족은 인지, 정서, 행위의 복합체이므로 실제로 관찰되는 것처럼 정확하지는 않다고 언급하였다. Smith & Jenner(1995)는 직무만족이란 각 개인의 자기 직무와 관련되어 경험되는 모든 좋고 나쁜 느낌들의 총화로 보았다.

8) 최연택·권경득(2009)은 지방공무원을 대상으로 조직구성원의 개인성격유형(MBTI)과 직무만족은 유의한 관련이 있음을 분석하였다.

찾아보기 어려워 이에 관한 연구가 앞으로 필요하다고 본다. 따라서 이 연구에서는 전남의 지방행정조직을 대상으로 하여 MBTI 조직성격을 진단하고, 조직성격유형과 변혁적 리더십의 구성요인 및 직무만족의 관계를 분석하고자 한다.

Ⅲ. 분석틀

1. 연구를 위한 변수와 설문구성

이 연구의 목적을 달성하기 위하여 첫째, 지방행정 조직성격을 측정하고 유형화한다. 조직성격을 측정하기 위해 Bridge(1992)가 MBTI이론에 기초하여 개발한 OCI(Organizational Character Indicator)를 활용하여 외향(E)/내향(I), 감각(S)/직관(N), 사고(T)/감정(F), 그리고 판단(J)/인식(P) 선호지표별로 각각 9문항씩 총 36문항을 구성하였다(〈표 2〉). 조직성격의 유형화는 의사결정에 토대를 두고 감각적 사고형, 감각적 감정형, 직관적 감정형, 그리고 직관적 사고형의 네 가지로 분류한다.

〈표 2〉 조직성격 측정을 위한 설문문항

E	<p>직원의 요구에 관심을 더 기울인다</p> <p>직원들은 조직내부의 결정에 대해 상당히 분명하게 알고 있다.</p> <p>의사결정은 조직 외부 자료에 의해 이루어진다.</p> <p>부서 내 공동수행 과제는 처음부터 자연스럽게 협동한다.</p> <p>경쟁조직, 규제자, 고객들의 영향력이 크다</p> <p>조직방향을 결정할 때 외부의 도전들을 고려한다.</p> <p>조직구성원, 고객, 일반 대중의 평가에 상당히 개방적이다.</p> <p>조직전략은 고객의 요구와 경쟁조직을 고려한다.</p> <p>조직 외부의 공동협력자와 함께 일한다.</p>	<p>최선을 다하는 것에 관심을 더 기울인다.</p> <p>대부분 조직내부 결정을 모르고 있다가 갑자기 알게 된다.</p> <p>의사결정은 리더의 신념이나 조직내부 역량과 같은 내적 요인에 의해 이루어진다.</p> <p>각자의 담당 업무를 먼저 설정한 후, 부서 내 공동수행 과제는 약간은 마지못해 협동한다.</p> <p>조직 정체감이나 조직 사명의 영향력이 크다.</p> <p>조직방향을 결정할 때 내부 자원들을 고려한다.</p> <p>조직구성원, 고객, 일반 대중의 평가에 상당히 폐쇄적이다.</p> <p>조직전략은 내부 기능과 전문 역량을 고려한다.</p> <p>조직 혼자 독단적으로 일한다.</p>	I
---	--	--	---

S	<p>기존 업무수행 방법을 준수한다.</p> <p>중요 의사결정은 상황에 대한 상세한 정보에 근거하여 이루어진다.</p> <p>향후 진로는 현재의 구체적인 상황에 근거하여 결정한다.</p> <p>변화를 시도할 때 목표를 향한 단계적인 과정에 관심을 더 기울인다.</p> <p>믿을 만한 결과물을 생산한다.</p> <p>조직 리더십은 견고하고 현실적이다.</p> <p>직원은 실용적이고 믿을 만한 행동을 한다.</p> <p>큰 변화는 작은 단계로 나눠 단계적으로 한다.</p> <p>시행착오를 거친 안정적인 것을 더 선호한다.</p>	<p>새로운 업무수행 방법을 기획하거나 창안한다.</p> <p>중요 의사결정은 전반적 추세와 큰 그림 혹은 최근의 인상적 사건에 의해 이루어진다.</p> <p>향후 진로는 장래의 가능성에 근거하여 결정한다.</p> <p>변화를 시도할 때 전반적인 비전에 관심을 더 기울인다.</p> <p>혁신적인 아이디어나 설계를 고안한다.</p> <p>조직 리더십은 직관적이고 미래지향적이다.</p> <p>직원은 창의적이고 창조적으로 행동한다.</p> <p>하나의 혁신적인 대변화를 시도한다.</p> <p>파감하게 새로운 모험을 감행한다.</p>	N
T	<p>조직의 효율적 시스템을 더 중요하게 여긴다.</p> <p>직원들은 공식적 역할을 효율적으로 수행한다.</p> <p>의사결정은 머리에 의해 이성적으로 이루어진다.</p> <p>조직인사는 일반 원칙과 기준들이 더 고려된다.</p> <p>업무수행에 필요한 정보를 의사소통한다.</p> <p>관리자는 합리적 정책에 따른다.</p> <p>올바른 행동은 논리적이고 이성적인 것이다.</p> <p>인간관계보다 과제에 기초한 조직구조이다.</p> <p>조직 리더십 유형은 비판적이다.</p>	<p>조직에 헌신한 사람들을 더 중요하게 여긴다.</p> <p>개인의 재량권을 충분히 발휘하도록 허용된다.</p> <p>의사결정은 마음에 의해 감성적으로 이루어진다.</p> <p>조직인사는 개인적 상황과 사정이 더 고려된다.</p> <p>인간적 친분을 유지하는 정보를 의사소통한다.</p> <p>관리자는 감성적, 인간적이다.</p> <p>올바른 행동은 인간적이고 감성적인 것이다.</p> <p>인간관계가 더 중요하게 여겨지는 시스템이다.</p> <p>조직 리더십 유형은 지지적이다.</p>	F
J	<p>조직의 정책과 절차를 상세하게 명시하고 있다.</p> <p>하나의 결정을 신속하게 내리도록 요구한다.</p> <p>개선책을 너무 빨리 결정하는 것이 단점이다.</p> <p>사전에 설정된 계획에 근거하여 행동한다.</p> <p>심사숙고해서 설정한 절차에 더 의존한다.</p> <p>하나의 결정에 도달하는 것을 선호한다.</p> <p>조직은 현실에 단단히 뿌리를 내리고 있다.</p> <p>사업계획은 정해진 일정표대로 정확하게 짠다.</p> <p>계획을 사전에 미리미리 세우는 것을 선호한다.</p>	<p>직원 나름대로 최선의 방식으로 일할 수 있다.</p> <p>시간이 오래 걸리더라도 다각도로 고려한다.</p> <p>선택하기 전에 장시간 논의하는 것이 단점이다.</p> <p>외부상황에 따라 발견된 필요에 의해 행동한다.</p> <p>상황에 따라 융통성 발휘에 더 의존한다.</p> <p>더 많은 선택 대안을 찾는 것을 선호한다.</p> <p>조직은 변화에 따라 유연하게 움직인다.</p> <p>사업계획은 상황에 따라 융통성 있게 짠다.</p> <p>계획은 진행해가면서 세우는 것을 선호한다.</p>	P

자료: Bridges(1992)

둘째, 리더십은 변혁적 리더십을 측정하기 위한 대표적 척도인 Bass(1985)의 MLQ(Multifactor Leadership Questionnaire)에 근거하여 카리스마 속성, 이상적 영향력, 영감적 동기, 지적 자극 그리고 개별적 배려의 다섯 가지 하위 요소에 대하여 각각 4문항씩 총

20문항으로 구성하였다. 변혁적 리더십을 측정하기 위한 설문은 Likert 5점 척도로 구성하였다(〈표 3〉). 설문의 신뢰도 분석 결과, 문항 내 크론바하 알파계수는 모두 .8이상으로 양호한 조건을 충족한 것으로 판단된다.

〈표 3〉 변혁적 리더십 측정을 위한 설문문항과 신뢰도 분석

구분	설문문항	Cronbach's Alpha
카리스마 속성	리더는 자신과 함께 일하고 있는 것에 자부심을 느끼게 한다. 리더는 집단의 이익을 위해 자신의 이익을 초월한다. 리더는 나의 존경을 받을 수 있는 행동을 한다. 리더는 자신의 능력과 자신감을 보여준다.	.876
이상적 영향력	리더는 자신의 가치관이나 신념을 이야기해준다. 리더는 확고한 목적의식의 중요성을 강조한다. 리더는 의사결정시 도덕적이고 윤리적인 면을 생각한다. 리더는 공동의 사명감의 중요성을 강조한다.	.871
영감적 동기	리더는 미래에 대해 매우 낙관적으로 이야기한다. 리더는 목표달성의 필요성을 열정적으로 이야기한다. 리더는 미래의 강력한 비전을 제시해 준다. 리더는 목표를 달성할 수 있다는 자신감을 보여준다.	.870
지적 자극	리더는 직무수행방법과 주요 가정들을 점검해 준다. 리더는 문제해결에 있어 다양한 관점을 모색하도록 도와준다. 리더는 다양한 시각에서 문제를 볼 수 있도록 도와준다. 리더는 새로운 직무수행방법을 제시한다.	.889
개별적 배려	리더는 부하를 가르치고 지도하는데 많은 시간을 할애한다. 리더는 나를 직원이라기보다는 한 인격체로 취급해 준다. 리더는 나를 타인과 다른 욕구, 능력, 열정을 지닌 인격체로 생각한다. 리더는 나의 강점(장점)을 개발하도록 도와준다.	.872

셋째, 직무만족의 측정도구는 MSQ에 근거하여, 내재적 요인과 외재적 요인으로 구분하여 각각 5문항씩 총 10문항으로 이루어진 설문을 Likert 5점 척도로 구성하였다. 내재적 요인은 직무 자체, 능력발휘, 성취감, 자율권, 그리고 업무수행능력의 인정 등에 대해 만족하는 정도를 측정한다. 외재적 요인은 승진기회, 급여, 리더, 동료, 그리고 근무환경 등에 대해 만족하는 정도를 측정한다. 직무만족을 측정하기 위하여 작성된 설문의 신뢰도 분석 결과는 다음 〈표 4〉와 같다. 문항 내 크론바하 알파계수는 모두 .8이상으로 양호한 조건을 충족한 것으로 판단된다.

〈표 4〉 직무만족 측정을 위한 설문문항과 신뢰도 분석

구분	설문문항	Cronbach' s Alpha
내재적 요인	나는 내가 맡고 있는 직무 자체에 대해 만족한다. 나는 나의 능력을 발휘해 일할 수 있는 것에 대해 만족한다. 나는 일을 통해 얻는 성취감에 대해 만족한다. 나는 스스로 판단할 수 있는 자율권에 대해 만족한다. 나는 업무수행능력을 인정받는 정도에 대해 만족한다.	.898
외재적 요인	나는 승진기회에 대해 만족한다. 나는 급여에 대해 만족한다. 나는 리더가 부하직원들을 대하는 방식에 대해 만족한다. 나는 동료 직원에 대해 만족한다. 나는 근무환경에 대해 만족한다.	.836

2. 연구대상 및 자료수집

이 연구의 자료 수집을 위하여, 전남도청과 무안군 그리고 함평군 세 곳을 선택하여 이 곳에서 근무하고 있는 공무원들에게 2013년 10월에 각각 100부씩 총 300부의 설문을 배포하였다. 설문조사는 해당 지방자치단체에서 근무하고 있는 공무원의 도움을 받아 실시되었다. 설문은 세 곳의 자치단체에서 총 267부가 회수되었고, 무응답이 많은 3부를 제외하고 총 264부를 최종분석대상에 포함시켰다. 이 연구에서 최종분석에 사용된 설문응답자의 인구통계학적 특성을 정리하면 다음 〈표 5〉와 같다. 성별 분포를 보면 남성이 61.7%이고 여성이 38.3%이다. 근무경력별 분포를 보면, 5년 이하가 16.3%이고, 나머지 83.7%는 6년 이상의 근무경력을 지니고 있다. 21년 이상의 근무경력을 지니고 있는 사람들도 26.1%를 차지하고 있다.

〈표 5〉 설문응답자의 일반적 특성

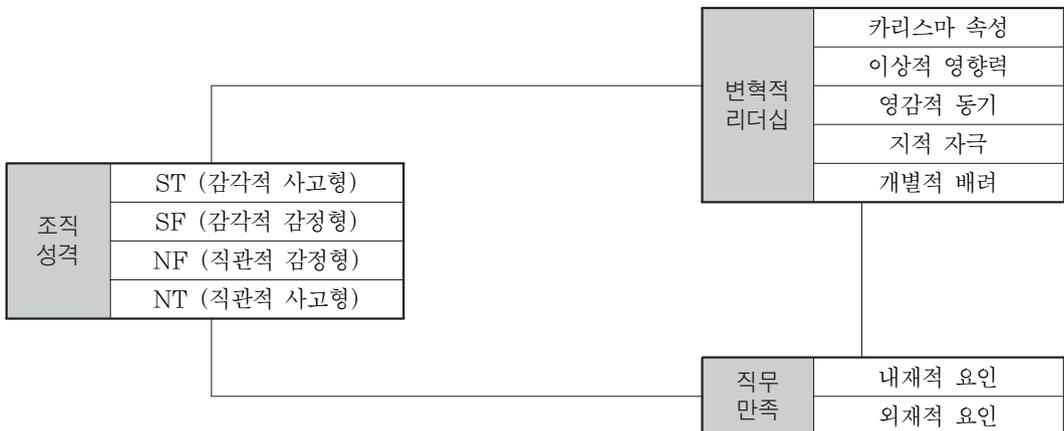
자치단체		무안군	함평군	전남도	합계
성별	남성	40 (47.1%)	61 (63.5%)	62 (74.7%)	163 (61.7%)
	여성	45 (52.9%)	35 (36.5%)	21 (25.3%)	101 (38.3%)
근무 경력	0 - 5년	21 (24.7%)	13 (13.5%)	9 (10.8%)	43 (16.3%)
	6 - 10년	24 (28.2%)	24 (25.0%)	19 (22.9%)	67 (25.4%)
	11 - 15년	9 (10.6%)	12 (12.5%)	16 (19.3%)	37 (14.0%)
	16 - 20년	14 (16.5%)	17 (17.7%)	17 (20.5%)	48 (18.2%)
	21년 이상	17 (20.0%)	30 (31.3%)	22 (26.5%)	69 (26.1%)
합계		85 (32.2%)	96 (36.4%)	83 (31.4%)	264 (100%)

3. 연구를 위한 분석틀

이 연구에서는 지방행정 조직성격을 진단하고 조직성격을 유형화하며, 조직성격유형과 변혁적 리더십 및 직무만족의 관계를 분석하고자 한다. 전체적인 내용을 그림으로 제시하면 다음 <그림 1>과 같다.

첫째, MBTI를 활용하여 지방행정 조직성격을 파악하고, 의사결정기능을 중심으로 조직성격유형을 분류한다. 조직성격의 측정 및 유형화는 조직의 체계 및 구조나 행태 등을 변화시키기 위한 계획적인 조직발전의 전제로서 그 유용성이 탁월하다고 할 수 있다(김렬·유근환, 2008). 선행연구들을 보면 공공조직에서는 외향형(E)-감각형(S)-사고형(T)-판단형(J) 성격과 감각적 사고형(ST) 조직성격유형이 지배적인 것으로 나타났다. 조직성격은 직무내용의 특성과 계층제 조직구조 그리고 주된 서비스 대상자 등과 밀접한 관련을 지니고 있을 것으로 짐작된다.

둘째, MBTI 조직성격유형과 변혁적 리더십 구성요인의 관계를 분석한다. 리더는 조직목표를 달성하고 바람직한 변화를 도모하기 위하여 상황에 따라 자신의 특유한 리더십 스타일을 발휘할 것으로 기대된다. 조직이론가들은 상황과 리더십의 관계에 관심을 두고 있는데, 그 이유는 조직의 효과성 때문이다. 선행연구들에서 조직성격유형에 따라 발현되는 변혁적 리더십의 스타일이 다르다고 주장되었다(한봉주, 2009). 따라서 조직성격유형과 변혁적 리더십의 구성요인은 유의미한 관계가 있을 것으로 기대된다.



<그림 1> 연구의 분석틀

셋째, 변혁적 리더십은 조직구성원의 직무만족과 어떠한 관계가 있는지 분석한다. 변혁적 리더들은 구성원들의 업무태도를 높은 수준으로 고양시키고자 노력할 것으로 짐작되는데, 변

혁적 리더가 구성원들의 과업을 보다 흥미롭게 만들어 줌으로써 직무만족에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다(Podsakoff, MacKenzie, Moorman, & Fetter, 1990). 이 연구에서는 변혁적 리더십의 구성요인이 직무만족의 내재적 요인 및 외재적 요인과 어떠한 관계가 있는지를 분석한다.

넷째, 조직성격유형은 조직구성원들의 직무만족과 어떠한 관계가 있는지 분석한다. 직무만족은 조직구성원이 자신의 직무 그리고 직무관련 요인에 대해 어떻게 느끼는가에 관한 측정이므로 조직성격유형과 유의미한 관계가 있을 것으로 기대된다. 이 연구에서는 의사결정에 토대를 둔 조직성격유형이 구성원들의 직무만족의 내재적 요인 및 외재적 요인과 어떠한 관계가 있는지를 분석한다.

IV. 분석결과 및 논의

1. 지방행정 조직성격과 선호경향성

첫째, 연구대상의 MBTI 조직성격을 선호지표별로 살펴보면(〈표 6〉), 외향형(E)이 53.4%로 내향형(I)보다 지배적이고, 감각형(S)이 75.0%로 직관형(N)보다 지배적이며, 사고형(T)이 73.9%로 감정형(F)보다 지배적이고, 판단형(J)이 70.1%로 인식형(P)보다 더 지배적인 것으로 나타났다. 이를 지방자치단체별로 살펴봐도 지방자치단체에 따라 그 지배경향성은 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 이는 공공조직을 대상으로 이루어진 선행연구들의 결과와 유사하였다(〈표 1〉).

〈표 6〉 선호지표의 지방자치단체별 분포

선호	E/I		S/N		T/F		J/P	
	E(외향)	I(내향)	S(감각)	N(직관)	T(사고)	F(감정)	J(판단)	P(인식)
무안군	46 (54.1%)	39 (45.9%)	58 (68.2%)	27 (31.8%)	57 (67.1%)	28 (32.9%)	63 (74.1%)	22 (25.9%)
함평군	49 (51.0%)	47 (49.0%)	79 (82.3%)	17 (17.7%)	80 (83.3%)	16 (16.7%)	66 (68.8%)	30 (31.3%)
전남도	46 (55.4%)	37 (44.6%)	61 (73.5%)	22 (26.5%)	58 (69.9%)	25 (30.1%)	56 (67.5%)	27 (32.5%)
합계 264(100%)	141 (53.4%)	123 (46.4%)	198 (75.0%)	66 (25.0%)	195 (73.9%)	69 (26.1%)	185 (70.1%)	79 (29.9%)

둘째, <표 7>에서 보듯이 16가지 MBTI 조직성격을 살펴보면, 자치단체의 조직성격은 ESTJ가 32.2%로 가장 지배적이고, 그 다음으로 ISTJ(16.7%)가 지배적 조직성격인 것을 알 수 있다.⁹⁾ 이러한 결과는 선행연구의 결과와도 유사함을 알 수 있다(<표 1>). 전형적인 계층제적 조직구조의 특성이 강하게 반영된 것으로 보인다.

<표 7> 16가지 MBTI 성격유형별 분포

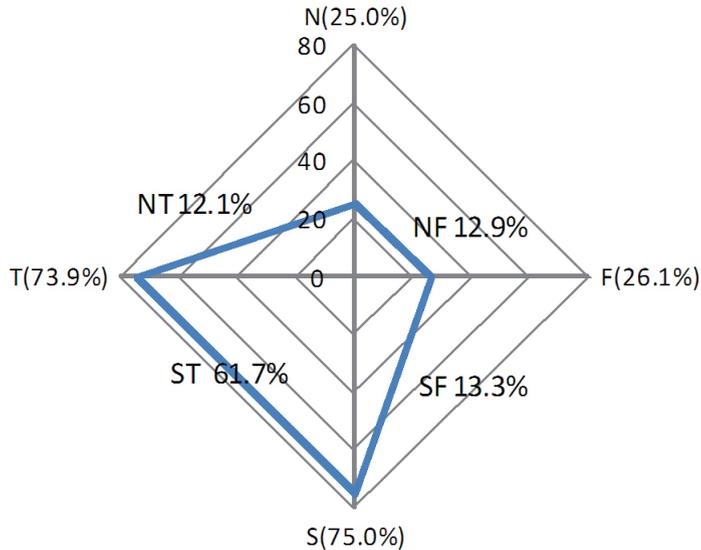
번호		감각 (S)		직관 (N)	
		사고 (T)	감정 (F)	감정 (F)	사고 (T)
내향 (I)	판단 (J)	ISTJ 44 (16.7%)	ISFJ 15 (5.7%)	INFJ 9 (3.4%)	INTJ 11 (4.2%)
	인식 (P)	ISTP 17 (6.4%)	ISFP 6 (2.3%)	INFP 15 (5.7%)	INTP 6 (2.3%)
외향 (E)	인식 (P)	ESTP 17 (6.4%)	ESFP 6 (2.3%)	ENFP 8 (3.0%)	ENTP 4 (1.5%)
	판단 (J)	ESTJ 85 (32.2%)	ESFJ 8 (3.0%)	ENFJ 2 (0.8%)	ENTJ 11 (4.2%)

셋째, 정보수집(S/N)과 판단기능(T/F)을 중심으로 네 가지 조직성격유형으로 집단화하면(<그림 2>), 감각적 사고형(ST) 조직유형이 61.7%로 가장 지배적인 것으로 나타났다. ST 조직성격유형은 조직구성원들에게 세부적인 정보를 제공하고 업무처리 규칙과 절차 등을 명확하게 갖추고 있으며 논리적인 일처리방식을 선호한다. 감각적 감정형(SF) 조직유형은 13.3%이며, 직관적 감정형(NF) 조직유형은 12.9%이고, 그리고 직관적 사고형(NT) 조직유형은 12.1%인 것으로 나타났다. 이러한 결과는 공공조직을 대상으로 이루어진 선행연구의 결과를 지지하는 것으로 보인다(<표 1>).

조직성격의 진단 및 측정결과는 조직의 특성을 파악하고 이해하기 위해 기본적으로 활용될 수 있는 정보이다. 요약하면, 지방행정 조직성격은 ESTJ가 가장 지배적이고, 의사결정기능으로 분류하면 감각적 사고형(ST) 조직성격유형이 지배적인 것으로 나타났다. 이러한 결과는 공공조직을 대상으로 한 선행 연구결과와 유사한 것으로 보인다.¹⁰⁾

9) 16가지 MBTI 조직성격을 세 곳의 자치단체별로 살펴보아도 유의미한 차이는 없는 것으로 나타났다. 따라서 이하에서는 세 곳 자치단체를 하나의 동질적인 공무원집단으로 판단하고 분석하도록 한다.

10) ESTJ가 지배적인 조직성격이라 하더라도 항상 ESTJ의 조직성격만이 발현되는 것은 아니고, 경우에 따라서는 다른 성격유형이 발현될 가능성도 있다. 이는 오른손잡이가 항상 오른손만을 사용하는 것은 아니고 경우에 따라 왼손도 함께 사용하는 것과 유사하다. 그러나 어디까지나 오른손잡이는 왼손보다는 오른손을 무의식적으로 더 유용하게 사용할 수 있을 것이고, 더불어 왼손의 도움을 받으면



〈그림 2〉 의사결정유형 - ST유형(61.7%)이 지배적임

2. 지방행정 조직성격과 변혁적 리더십

첫째, 조직성격유형은 변혁적 리더십의 하위 구성요소 가운데 카리스마 속성($p < .01$), 이상적 영향력($p < .01$), 영감적 동기($p < .05$), 지적 자극($p < .05$)과 각각 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났으나, 개별적 배려와는 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다. 즉 의사결정기능을 중심으로 분류한 조직성격유형에 따라 조직 관리자가 발휘하는 변혁적 리더십 양태는 유의미한 차이가 있다고 판단내릴 수 있다(Bass & Riggio, 2006; 한봉주, 2009).

둘째, Scheffe로 사후검증 한 결과 ST 조직성격유형의 카리스마 속성이 NF 조직성격유형의 카리스마 속성보다 유의미하게($p < .01$) 높은 것으로 나타났다. 그리고 ST 조직성격유형의 이상적 영향력이 SF 조직성격유형과 NF 조직성격유형의 이상적 영향력보다 각각 유의미하게($p < .05$) 높은 것으로 나타났다. 또한 ST 조직성격유형의 지적 자극이 SF 조직성격유형의 지적 자극보다 유의미하게($p < .05$) 높은 것으로 나타났다. 전체적으로 ST 조직성격유형에서 변혁적 리더십이 높게 발휘되는 것으로 나타났고, SF 조직성격유형과 NF 조직성격유형에서는 변혁적 리더십이 낮은 것으로 나타났다.

오른손이 훨씬 더 수월하게 많은 일을 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 왼손잡이인지 오른손잡이인지의 구분과 그 정도에 대한 이해는 유용하다.

요약하면, 조직성격유형에 따라 변혁적 리더가 발휘하는 리더십 스타일에 차이가 있는 것으로 나타났다. 그러나 이와 관련된 선행연구들이 충분히 축적되지 않은 상황에서 이 연구결과만을 토대로 일반화하여 논의하기에는 상당한 무리가 있다. 뛰어난 리더는 조직성격 및 상황에 따라 변혁적 리더십의 구성요소들 가운데 몇 가지에 중점을 두거나 구성요소들 간의 적절한 배합을 통하여 변혁적 리더만의 독특한 리더십 스타일을 행사할 것으로 기대되었고, 이 연구결과 이를 실증적으로 확인했다는 데에 의의가 있다. 추후 이에 관한 많은 연구들이 충분히 축적되기를 기대한다.

<표 8> 조직성격유형별 변혁적 리더십의 차이

조직성격유형		ST	SF	NF	NT	전체	F (p)	Scheffe
		Mean (Std)						
변혁적 리더십	카리스마 속성	3.778 (.707)	3.529 (.683)	3.294 (.745)	3.688 (.651)	3.671 (.718)	5.005 (.002)**	ST>NF (.005)**
	이상적 영향력	3.933 (.687)	3.543 (.671)	3.574 (.684)	3.906 (.595)	3.831 (.690)	5.151 (.002)**	ST>SF (.024)* ST>NF (.049)*
	영감적 동기	3.793 (.718)	3.521 (.668)	3.478 (.703)	3.914 (.653)	3.731 (.713)	3.658 (.013)*	
	지적 자극	3.727 (.697)	3.364 (.610)	3.441 (.751)	3.688 (.666)	3.637 (.700)	3.721 (.012)*	ST>SF (.049)*
	개별적 배려	3.597 (.726)	3.400 (.616)	3.478 (.650)	3.664 (.706)	3.563 (.701)	1.146 (.331)	

주: * $p < .05$, ** $p < .01$

3. 지방행정 조직성격과 변혁적 리더십 및 직무만족

첫째, 직무만족을 내재적 요인과 외재적 요인으로 구분하여 살펴보면, 조직성격유형은 직무만족의 내재적 요인과 유의미한($p < .05$) 관계가 있는 것으로 나타났고, 외재적 요인과는 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다. 즉 이 연구에서는 MBTI 조직성격유형은 직무 자체나 성취감과 같은 내적 직무만족과는 유의미한 관계가 있지만, 승진이나 근무환경 같은 외적 직무만족과는 유의미한 관계가 없는 것으로 분석되었다. 이 연구대상이 동질적인 지방행정조직이기 때문에 직무만족의 외재적 요인은 거의 유사하다고 볼 수 있어서 어느 정도 당연한 결과라고 본다.

〈표 9〉 조직성격유형별 직무만족의 차이

조직성격		ST	SF	NF	NT	전체	F (p)
		Mean (Std)					
직무 만족	내재적	3.681 (.741)	3.383 (.750)	3.388 (.649)	3.763 (.555)	3.614 (.721)	3.320 (.020)*
	외재적	3.429 (.725)	3.286 (.624)	3.365 (.749)	3.394 (.621)	3.398 (.701)	.431 (.731)

주: * $p < .05$

〈표 10〉 조직성격유형별 변혁적 리더십의 직무만족에 대한 회귀분석

조직성격 변혁적 리더십		ST β (p)	SF β (p)	NF β (p)	NT β (p)	전체 β (p)
내재적 직무만족	카리스마 속성	.259(.015)*	.060(.792)	.158(.325)	-.284(.298)	.157(.039)*
	이상적 영향력	.106(.326)	.157(.609)	.136(.467)	.372(.161)	.165(.052)
	영감적 동기	.248(.013)*	-.074(.805)	.375(.086)	.102(.670)	.202(.011)*
	지적 자극	-.130(.198)	-.212(.370)	.306(.231)	.109(.680)	-.043(.596)
	개별적 배려	.272(.004)**	.482(.067)	-.115(.558)	.344(.132)	.256(.001)**
	R2 (p)	.436(.000)***	.069(.220)	.505(.000)***	.244(.029)*	.394(.000)***
외재적 직무만족	카리스마 속성	.232(.046)*	-.100(.631)	.173(.216)	.204(.359)	.163(.037)*
	이상적 영향력	.157(.185)	.143(.609)	-.105(.519)	.070(.742)	.108(.214)
	영감적 동기	.086(.430)	.376(.179)	.093(.615)	.439(.031)*	.167(.043)*
	지적 자극	-.071(.523)	.044(.838)	.601(.010)*	.199(.360)	.062(.455)
	개별적 배려	.248(.016)*	.170(.469)	.150(.382)	-.077(.674)	.207(.006)**
	R2 (p)	.316(.000)**	.222(.029)*	.628(.000)***	.494(.000)***	.354(.000)***

주: * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

둘째, 변혁적 리더십의 하위 구성요소들을 독립변수로 하고 직무만족의 내재적 요인과 외재적 요인을 각각 종속변수로 하여 회귀분석을 한 결과(〈표 10〉),¹¹⁾ 변혁적 리더십 가운데 카리스마 속성과 영감적 동기, 그리고 개별적 배려는 직무만족의 내재적 요인과 외재적 요인 모두에 각각 유의한 관계가 있는 것으로 나타났다.

11) 이 연구는 변혁적 리더십의 하위 구성요소들과 구성원의 직무만족의 요인들 간의 엄밀한 선후관계 및 인과관계를 분석하는 것이 목적이 아닐 뿐만 아니라 이 연구에서 인과관계를 분석하기는 어려우므로, 비록 통계분석기법은 회귀분석기법을 사용하였다 하더라도 해석은 두 변수간의 관련성(관계) 정도로 이해하도록 한다.

셋째, 변혁적 리더십과 직무만족의 유의미한 관계성 정도가 조직성격유형별로 어떠한 차이가 있는지를 살펴보면, ST 조직성격유형에서 카리스마 속성과 개별적 배려는 직무만족의 내재적 요인과 외재적 요인 모두와 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났고, 영감적 동기는 직무만족의 내재적 요인과 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났다. NF 조직성격유형에서는 지적 자극이 직무만족의 외재적 요인과 유의미한 관계가 있는 것으로 조사되었으며, NT 조직성격유형에서는 영감적 동기가 직무만족의 외재적 요인과 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났다. 요약하면, ST 조직성격유형의 리더들이 다른 조직성격유형의 리더들에 비하여 변혁적 리더십을 더 많이 발휘하는 것으로 분석되었고, 이렇게 발휘되는 변혁적 리더십의 구성요소들은 공무원들의 직무만족과 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났다.

넷째, <표 9>에서 조직성격유형은 직무만족의 외재적 요인과 유의한 관계가 없는 것으로 분석되었다. 그러나 <표 10>에서 회귀분석의 결과를 보면, ST 조직성격유형에서는 변혁적 리더십의 카리스마 속성과 개별적 배려는 직무만족의 외재적 요인에 영향을 미칠 수 있는 변수로 분석되었다. 따라서 ST 조직성격유형 조직구성원들의 직무만족을 향상시키고자 한다면, 변혁적 리더는 카리스마 속성과 개별적 배려에 초점을 둔 리더십 스타일을 발휘할 필요가 있음을 제안할 수 있다. NF 조직성격유형의 변혁적 리더는 지적 자극에 초점을 둔 리더십에 관심을 기울일 필요가 있다. 그리고 NT 조직성격유형의 변혁적 리더는 영감적 동기요인을 잘 발휘할수록 구성원의 직무만족은 향상될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 내용들은 연구모형을 좀더 보강한 추후 연구에서 다시 검증될 수 있기를 기대한다.

V. 결론

최근 지방행정을 둘러싼 환경변화에 유연하게 적응하면서 지속적으로 성과를 낼 수 있는 행정조직역량이 필요하다. 변화의 흐름에 성공적으로 대처한 조직들의 공통적 특징은 그 조직이 다른 조직과는 차별화된 리더를 보유하고 있었음을 알 수 있다. 이 연구에서는 조직성격에 적합한 변혁적 리더십의 발현이 조직구성원들의 직무만족과 어떠한 관계가 있는지를 분석하고자 하였다. 이를 위하여 전남의 세 곳, 전남도청과 무안군 그리고 함평군을 선택하여 MBTI 조직성격을 진단하고, 의사결정기능을 중심으로 네 가지 조직성격유형으로 분류한 후, 조직성격유형과 변혁적 리더십 및 공무원 직무만족의 관계를 분석하였다.

이 연구의 분석결과를 정리하고, 연구결과를 중심으로 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, MBTI 선호도 측면에서 지방행정 조직성격은 외향형(E)-감각형(S)-사고형

(T)-판단형(J)이 지배적이었다. 16가지 성격유형 가운데에서 ESTJ가 가장 많았다. 의사결정기능으로 보면 ST 조직성격유형이 지배적이었다. 이러한 결과는 공공조직을 연구대상으로 한 선행연구 결과와 유사하였으나, 앞으로도 다양한 공공조직을 대상으로 MBTI 조직성격분석을 위한 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

둘째, 조직성격유형과 변혁적 리더십은 유의미한 관계가 있었다. 변혁적 리더십의 하위 구성요소별로 살펴보면, 조직성격유형은 카리스마 속성, 이상적 영향력, 영감적 동기, 그리고 지적 자극과 각각 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났고, 개별적 배려와는 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다. 즉 조직에 내재되어 있는 특성인 조직성격에 따라 조직의 리더가 사용하는 변혁적 리더십 구성요인들이 서로 차이가 있었다. 충분한 선행연구들이 축적되지 않은 상황에서 이 연구결과만을 토대로 일반화하여 논의하기는 무리가 있지만, 변혁적 리더는 조직성격과 같은 상황을 고려하여 변혁적 리더십 구성요소들 가운데 특정 요소에 초점을 두거나 혹은 구성요소들 간의 적절한 배합을 통하여 자신만의 독특한 리더십 스타일을 발휘하고 있음을 실증연구를 통해 어느 정도 확인했다는 데에 이 연구의 의의가 있다고 본다.

셋째, 조직성격유형은 구성원의 내재적 직무만족과 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났으나, 외재적 직무만족과는 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다. 공무원의 직무만족을 고려한다면, ST 조직성격유형에서는 카리스마 속성과 개별적 배려에 중점을 둔 변혁적 리더십 스타일을 발휘하는 것이 바람직하고, NF 조직성격유형에서는 지적 자극이 활용될 필요가 있으며, NT 조직성격유형에서는 영감적 동기에 중점을 둔 리더십 사용이 바람직하다. 이러한 연구결과는 지방자치시대 지방행정현장에서 조직관리 책임자와 리더들에게 유용한 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

이 연구는 지방행정 분야의 선행연구가 충분하지 않은 상황에서 이루어졌으나, MBTI 조직성격유형에 따라 리더가 발휘하는 변혁적 리더십의 스타일이 다르고, 조직성격유형은 구성원 직무만족의 내재적 요인과 유의한 관계가 있으며, 구성원의 직무만족을 향상시키기 위해 리더는 조직성격유형에 따라 상이한 리더십전략을 발휘할 필요가 있다는 점 등을 실증연구를 통해 밝혔다는 측면에서 연구의 의의가 크다고 본다. 그러나 이 연구는 자료 수집을 위한 표본의 규모가 작고 특정 지역의 지방행정조직만을 연구대상에 포함시켰기 때문에 이 연구의 결과를 일반화하여 논의하기에는 한계가 있다. 추후 연구에서는 다양한 공공조직을 대상으로 연구할 필요가 있고, 변수들 간의 관계에 대한 방법론상의 한계 등이 보완될 필요가 있다. MBTI 조직성격을 활용한 후속 연구들이 지속적으로 이루어져 이 분야 연구결과들이 충분하게 축적되기를 기대한다.

【참고문헌】

- 김렬·유근환. (2008). 지방자치단체 준정부조직의 성격유형에 관한 실증 연구. 『한국행정논집』, 20(1): 211-237.
- 박영미. (2009). 조직성격유형과 사회자본과의 관계에 대한 경험적 연구. 『한국행정학보』, 43(1): 121-144.
- 박영미. (2011). MBTI 조직성격유형화에 의한 조직성격과 변화관리에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』, 21(4): 373-395.
- 안광일. (1994). MBTI이론에 따른 한국 공무원 의식구조의 진단·분석. 『한국행정학보』, 28(1): 69-92.
- 이영균·최인숙. (2011). 여성공무원의 성격유형(MBTI)과 직무만족도의 관계분석. 『한국정책연구』, 11(1): 1-21.
- 이창원·김호정·박희봉·Adler. (2003). 지방자치단체장들의 변혁적 리더십과 리더십 효과성: 한국과 뉴질랜드 단체장들의 비교. 『한국행정학보』, 37(1): 19-36.
- 유태용. (1999). 조직의 성격유형을 측정하기 위한 척도개발 연구. 『한국심리학회지: 산업과 조직』, 12(1).
- 유태용·김도영·현희정. (2002). 개인성격과 조직성격 유형간의 일치 정도가 조직에 대한 태도 및 행동에 미치는 영향. 『한국심리학회지: 산업과 조직』, 15(1): 65-87.
- 장현재·탁진국. (2004). MBTI성격유형과 변혁적/거래적 리더십 행동간의 관계. 『한국심리학회지: 산업과 조직』, 17(3): 467-483.
- 최연택·권경득. (2009). 조직구성원의 성격유형(MBTI), 직무행태 및 조직성가에 관한 연구: 행동유형을 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 9(3): 187-217.
- 한봉주. (2009). 조직문화, 리더십, 그리고 조직시민행동 간의 관계에서 직무만족과 조직몰입의 매개효과: 공공기관 선진화 추진대상의 공공기관을 대상으로. 『행정논총』, 47(3).
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and Performance beyond Expectations*. New York: Free Press.
- Bass, B. M. & Avolio, B. J. (1990). The Implications of Transactional and Transformational Leadership for Individual, Team, and Organizational Development. *Research in Organizational Change and Development*, 4: 231-272.
- Bass, B. M. & Avolio, B. J. (1997). *Full Range Leadership Development: Manual for the Multifactor Leadership Questionnaire*. CA: Mind Garden.
- Bass, B. M. & Riggio, R. E. (2006). *Transformational Leadership*. Lawrence

- Erlbaum Associates, Inc.
- Bridges, W. (1992). *The Character of Organization: Using Personality Type in Organization Development*. Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press, Inc.
- Burns, J. M. (1987). *Leadership*. New York: Harper and Row.
- Cohen, D. (2001). Cultural Variation: Considerations and Implications. *Psychological Bulletin*, 127(4): 451-471.
- Gardner, W. L. & Martinko, M. J. (1996). Using the Myers-Briggs Type Indicator to Study Managers: A Literature Review and Research Agenda. *Journal of Management*, 22(1): 45-83.
- Hirsh, Sandra K. & Kummerow, Jean M. (1980). *Introduction to Type in Organizations*. Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press, Inc.
- Hoffman, K. D. & Ingram, T. N. (1991). Creating Customer-Oriented Employees: The Case in Home Health Care. *Journal of Health Care Marketing*, 11(2): 24-32.
- Hofstede, G. (1997). *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. New York: McGraw-Hill.
- Hogan, R. C. & Champagne, D. W. (1979). *Personal Style Inventory(PSI)*. King of Prussia, PA: HRDQ/Organization Design & Development, Inc.
- Hoppock, R. (1935). *Job Satisfaction*. New York: Harper.
- Jung, C. G. (1921/1971). *Psychological Types*. Princeton University Press.
- Koreger, B. Z. (1995). Person-Organization Fit in the Final Jobs of Retirees. *The Journal of Social Psychology*, 135: 545-552.
- Kristof-Brown, A., Zimmerman, E. C., & Johnson, E. C. (2005). Consequences of Individuals' Fit at Work: A Meta-Analysis of Person-Job, Person-Organization, Person-Group, and Person-Supervisor Fit. *Personnel Psychology*, 58: 281-342.
- Lichtenstein, R. (1984). Measuring the Job Satisfaction of Physician's in Organized Setting. *Medical Care*, 22(1).
- Locke, E. A. (1976). The Nature and Cause of Job Satisfaction. In M. D. Dunette(ed), *Handbook of Industrial and Organization Psychology*: 1297-1349. Chicago: Rand McNally.
- McCaulley, M. H. (2000). Myers-Briggs Type Indicator: A Bridge between Counseling and Consulting. *Consulting Psychology Journal: Practice and Research*,

- 52(2): 117-132.
- Moore, L. S., Dietz, T. J., & Dettlaff, A. J. (2004). Using the Myers-Briggs Type Indicator in Field Education Supervision. *Journal of Social Work Education*, 40(2): 337-349.
- Myers, Isabel B. & Myers, Peter B. (1995). *Gifts Differing- Understanding Personality Type*. Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press.
- Myers, I. B., McCaulley, M. H., Quenk, N. L., & Hammer, A. L. (1998). *MBTI Manual: A guide to the development and use of the Myers-Briggs Type Indicator*. Palo Alto, CA.: Consulting Psychologists Press.
- Phares, E. J. (1984). *Introduction to Personality*. Columbus, OH: Charles E. Merrill.
- Pillai, R., Schriesheim, C. A., & Williams, E. S. (1999). Fairness Perceptions and Trust as Mediators for Transformational and Transactional Leadership: A Two-Sample Study. *Journal of Management*, 25: 897-933.
- Posner, B. Z. (1992). Person-Organization Values Congruence: No Support for Individual Differences as a Moderating Influence. *Human Relations*, 45: 351-362.
- Robert, C. & Wasti, S. A. (2002). Organizational Individualism and Collectivism: Theoretical Development and an Empirical Test of a Measure. *Journal of Management*, 25(2): 544-566.
- Schein, E. H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Smith, P. C., Kendall, L. M., & Hulin, C. L. (1969). *Measurement of Satisfaction in Work and Retirement*. Chicago: Rand Hill.

박영미: 서울대학교에서 행정학 박사학위(논문: 계층분석절차에 의한 행정정보시스템 내부통제요소의 중요도평가에 관한 연구, 1994)를 취득하고, 현재 초당대학교 교수로 재직하고 있다. 관심분야는 행정조직관리, 정보정책, 복지정책분석 등이며, 논문으로는 경찰관의 성격유형과 조직시민 행동 및 조직몰입의 관계분석(2014), A Study on MBTI Personality Types of Police Administration Students in the Age of Community Policing(2013), 경찰행정대학생의 MBTI 성격유형과 핵심역량(2012) 등이 있다(ympark@cdu.ac.kr).

6.4 지방선거에 나타난 정책이슈의 역동성*

: 민선 6기 지방선거공약의 내용 및 연결망 분석을 중심으로

Dynamics of Policy Issues in 6·4 Local Election

: An Analysis of Local Election Pledges using Text Network Analysis

배 정 아** · 윤 영 근*** · 김 대 욱**** · 윤 태 섭*****

Bae, Jung-A · Yoon, Young-Geun · Kim, Dae-Wook · Yoon, Tae-Seop

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 검토와 정책이슈의 선정기준
- III. 연구의 대상과 분석
- IV. 6.4 지방선거 정책이슈의 분석결과
- V. 결론 및 연구의 함의

지금까지 지방선거와 관련된 정책이슈에 관한 연구들은 Peterson의 정책유형을 바탕으로 지방자치단체장들의 주요공약을 분석하거나 정책분야별로 분류하는 등 다소 제한적 방식의 지방선거공약 분석이 주를 이루어 왔다. 본 연구에서는 선행연구의 분류방식을 보완하여 6·4 지방선거의 선거일 전 6개월 동안 미디어에 나타난 공약추이를 내용분석과 언어 네트워크 분석을 통해 지방선거 정책이슈의 역동적인 변화를 밝히고자 하였다. 분석결과 미디어 내용분석과 등위성 구조 분석에서 민선 6기 지방선거 정책이슈는 복지(재분배정책)와 지역개발(개발정책) 정책 공약이 함께 빈번하게 등장 했고 교육정책도 꾸준히 등장

* 이 논문은 2014년도 한국지방행정연구원의 연구과제 일부를 한국지방정부학회 추계학술대회(2014.10)에서 발표 후 수정·보완한 것임

** 전남대학교 행정학과 교수(주저자)

*** 한국지방행정연구원 수석연구원(교신저자)

**** 한국지방행정연구원 수석연구원(제2저자)

***** 창원대학교, 서울과학기술대학교 시간강사(제3저자)

논문 접수일: 2015. 2. 6, 심사기간(1차): 2015. 2. 6 ~ 2015. 3. 24, 게재확정일: 2015. 3. 24

했다는 점에서 Peterson의 개발정책이 주를 이룬다는 주장과 다소 다르게 나타났다. 또한 6.4 지방선거는 세월호 사고의 충격에도 불구하고 기존의 선거 이슈가 완전히 매몰되지 않았으며, 선거기간 동안 다양한 정책이슈들이 역동적으로 변화했다는 사실과, 대중교통이나 교육 같은 지방선거 고유 이슈의 존재 가능성, 그리고 집권 여당의 네트워크 주도 등을 본 연구를 통해 확인할 수 있었다. 본 연구는 빈도위주의 득표율 분석이나 특정 분야별 공약 분석 등과 같은 기존의 제한적인 지방선거 공약분석에서 탈피하여 미디어 내용 분석과 언어네트워크 분석 방법을 활용하여 지방선거과정에서 정책이슈의 변화 추이를 연구했다는 점에서 기존 연구들과 차별성을 갖는다.

□ 주제어: 지방선거, 정책이슈, 선거공약, 연결망 분석

Policy issues in a local election have been studied in terms of pledge analysis and pledge classification based on Peterson's policy classification. With respect to compensating weakness of previous research, this study plans to reveal dynamics of policy issues that have appeared in the media during six-months using contents and text network analysis. The result shows that policy issues in local election focus on social welfare, education, and regional development. The result also demonstrates that extant policy issues do not disappear altogether in spite of the tragedy of Sewol Affair. Instead, this study finds that policy issues have dramatically changed, inherent policy issues (transportation and education still exist, and the ruling party leads policy issues during election period. This study makes a contribution to focus the trend of policy issues in local election period using text network analysis, instead of, an analysis of polling rate and pledges in a specific policy area.

□ Keywords: Local Election, Political Issue, Election Pledges, Network Analysis

I. 서론

1991년 지방의회 선거와 1995년 민선단체장 선거가 도입된 이래로 2014년 6·4 지방선거까지 6번의 지방선거가 실시되었다. 지방선거는 지방자치에 정통성을 부여하고, 지방정부의 책임확보 기능을 한다. 또 선거를 통한 정책개발, 지역사회의 이익표출 및 통합, 민주주의 교육 및 훈련, 정치적 충원 등 다양한 기능을 수행한다(김병준, 2012: 259-260). 그러나

이러한 긍정적인 기능에도 불구하고 우리의 지방선거에는 많은 문제점들이 지적되어 왔다. 뿌리 깊은 지역주의에 의한 정당중심의 투표, 지방선거가 아닌 중앙선거의 대리전 성격, 공천비리와 헛공약 남발 등이 대표적이다(임승빈, 2012: 261-266). 또 지방선거가 지역의 특성을 반영한 다양한 정책들의 경연장이 되어야 함에도 불구하고, 지금까지 지방선거에서 지역특성이 반영되어 지역 경쟁력을 살리는 차별화된 정책들을 주요 공약으로 제시하고 성공한 사례들은 그리 많지 않다는 지적도 있다(최호택 외, 2008).

사실 지방선거가 지역의 문제가 아닌 중앙정치와 전국적 이슈에 영향을 받고, 나아가 정권에 대한 중간평가의 의미까지 부여되면서 총선이나 대선과 차별되는 지방선거만의 정책이슈가 잘 드러나지 않는 측면이 있었다. 지난 6.4 지방선거만 해도 4월 16일 발생한 세월호 사고의 충격으로 인해 지방선거의 정책이슈가 완전히 매몰되다시피 했다는 여론이 많았고, 선거는 정권의 심판과 안정이라는 두 축의 대립으로 전개되었다. 세월호 사고의 충격이 워낙 컸기 때문에 본격적인 선거열기가 돌아올라야 할 시기에¹⁾ 지방선거는 거의 관심 밖으로 밀려났던 것이 사실이다. 그러나 세월호 사고로 인해 지방선거의 정책이슈가 완전히 매몰되었다고 하는 주장은 지방선거를 지나치게 단순하게 보는 감이 없지 않다. 세월호 사고로 큰 영향을 받긴 했지만, 사고 이후 지방선거의 모든 이슈가 안전이슈로 통일되었다고 보기는 무리가 있다. 표면적으로는 그러한 경향이 있었다 하더라도, 이것은 어디까지나 직관적인 판단이지 엄밀한 연구 결과에 근거한 것이라고 보기는 어렵다. 이렇게 큰 국가적 사건 속에서도 지속적으로 유지되는 특정 정책이슈들이야말로 지방선거와 주민들에게 영향을 미치는 중요한 정책이슈들로 볼 수 있을 것이다.

이런 측면에서 이 연구는 지난 6·4 지방선거에 출마한 여·야 광역자치단체장 후보들의 선거공약을 기초로 하여 지방선거의 정책이슈를 분석하고자 한다. 선거공약은 주요 정책패턴이나 지방자치의 패러다임을 반영하기 때문에 정책이슈를 파악할 수 있는 좋은 정보가 된다. 그러나 단순히 선거공약의 유형을 나누고 내용을 분석하는 것은 지방선거의 정책이슈를 평면적으로 접근함으로써 이슈의 변화라든지 이슈의 구조 같은 중요한 정보들을 확인할 수 없게 된다. 따라서 이 연구에서는 지방선거 정책이슈의 변화와 정책이슈 간 연관구조, 그리고 주요 행위자 그룹 간의 역동성을 분석하기 위하여 민선 6기 지방선거공약 키워드의 추이와 언어 관계망 분석을 실시한다. 분석방법은 언론기사를 토대로 한 미디어 내용분석과 언어 네트워크 분석방법이다. 미디어 내용분석 자체만으로도 주요공약들에 내재되어 있는 내용들의 상호관계를 보여줌으로써 지방선거에서의 정책방향과 경향성에 대한 논의의 중요한 근거자료

1) 세월호 사고는 4.16이었고, 공식 후보자등록은 5.15부터 5.16까지였다. 세월호 사고의 충격으로 인해 이 한 달 동안 지방선거 연기론이 나올 정도로 선거분위기가 침체되었다.

가 될 수 있다(박한우, 2004). 또한 언어 네트워크 분석방법은 구조적 등위성(structural equivalence), 연결 중심성(degree centrality), 매개 중심성(betweenness centrality) 등을 통해 주요 공약 간 혹은 행위자 그룹 간 관계성을 파악하여 선거이후에도 관계 정당뿐만 아니라 공약이행 분석을 위한 연구기관, 시민단체 등에 유용한 자료를 제공해 줄 수 있다.

II. 이론적 검토와 정책이슈의 선정기준

1. 선행연구의 검토

지금까지 지방선거관련 연구는 선거 데이터를 근거로 한 투표참여, 득표결과, 당선자, 투표참여의 행태 및 투표선택 행태 등에 대한 분석들이 주로 실시되었다. 선거에 영향을 미칠 수 있는 다양한 변수들과 투표율 및 선거결과와의 관계를 분석한 황아란(1998; 2006; 2011; 2012)의 연구가 대표적이라 할 수 있다. 또 연결망 분석을 통해 지역 및 학연과 같은 연고주의적 요소들이 지방선거 결과에 미치는 영향력을 분석한 홍정화·최창현·조용현(2012)의 연구도 있다. 지방선거에서 투표율이나 당선자 특성 등에 관한 분석은 선거와 관련하여 유용한 정보를 제공한다는 점에서 필수적인 작업이지만 지방선거과정에서의 정책이슈 변화에 대한 정보를 제공하기 어려운 한계를 갖고 있다. 따라서 선거공약 등의 분석을 통해 지방선거과정에서의 정책이슈변화를 파악하고 지방자치에 대한 함의를 논의할 필요성이 있다. 지금까지 이루어진 지방선거 공약 분석에 관한 연구들은 크게 네 가지로 구분해 볼 수 있다.

첫째, Peterson의 도시한계이론(city limits)에 근거하여 지방선거공약을 분석한 연구들이 있다. 도시한계이론은 지방선거에 있어서의 정책정향이 사회복지정책과 같은 재분배정책이나 문화, 교육과 같은 분배정책보다는 지역경제성장과 관련된 기업유치, 세제혜택, 지역개발 등과 같은 성장정책에 치중되어 있다는 관점이다. 따라서 후보자들의 정책정향이 지방선거공약에 어떻게 반영되어 있는지를 분석하는 것이 Peterson의 정책유형을 기반으로 하는 지방선거 공약분석에 관한 연구다. 우리나라의 대표적인 연구는 유재원(1999; 2011)의 연구이며, 지방자치단체의 정책은 경제적 논리가 아닌 정치적 논리에 큰 영향을 받고 있어서 도시한계이론의 가정이 우리나라의 상황에서는 적용되지 않고 있다는 사실을 밝혀낸 바 있다.

둘째, 지방선거공약을 특정 정책분류 방식으로 비교·분석한 연구들이 있다. 황인창(2011)은 2010년 지방선거에서 광역단체장 당선자들의 장애인 관련 정책 공약을 10개 부문으로 나누고 빈도분석을 시도하여 장애인 당선자의 증가에 비해 장애인 정책 공약들의 수

는 그에 못 미치고 있음을 지적하였다. 황경수(2002)는 1995년도와 1998년도 지방선거에서 제주지역 후보자들의 공약 중 교통 분야의 지역별 차이 및 당선과의 관계분석을 통해 교통 분야에 대한 공약을 많이 한 후보자가 당선되는 경우가 많음을 교통관련 공약의 수와 득표율과의 상관관계분석을 통해 밝혀냈다. 조용완(2013)은 2010년 지방선거에서 대구지역 후보자와 당선자의 도서관 관련 공약과 이행현황을 검토함으로써 공약과 이행과의 괴리가 여전히 존재하기 때문에 이를 극복하기 위해서는 지역 주민과 시민사회의 메니페스토 운동이 필요함을 주장하였다. 김선애(2011)는 2010년 지방선거에서 정당별 및 후보자들의 도서관 관련 공약 내용이 무엇인지를 정리하여 도서관 문제가 지방정부차원에서 주요 정책문제임을 주장하였다.

셋째, 지방선거공약의 후보자 간 차별성과 선거공약 이행평가에 관한 연구들이 있다. 안철현(2010)은 광역단체장 선거공약을 경제·산업, 도시환경, 복지·여성, 문화·교육, 자치행정 분야로 분류하여 후보별 공약의 우선순위와 후보자 간 공약의 유사성과 차별성에 대한 비교 분석을 시도하였다. 엄기홍(2008)은 광역단체장의 선거공약이행평가를 위해서는 시민단체의 평가방식을 객관성, 평가내용, 평가기준 차원에서 제고할 필요가 있으며 평가지수의 개발이 그 대안이 될 수 있음을 주장하였다. 또 김병식(2002)는 충청북도 기초단체장의 선거공약을 분석한 결과 우리나라의 기초지방자치단체에서는 개발정책의 비중이 높으며 상대적으로 높은 공약 이행율을 보인다는 점을 밝혔다.

넷째, 언어네트워크 분석방법에 의해 주요선거공약들 간의 관계적 구조에 대한 연구들이 있다. 언어네트워크 분석방법은 텍스트에서 나온 언어들 사이의 연결과 개념들의 연결망을 추출하는 것을 가능하도록 하고 텍스트들의 관계성과 관련하여 묘사적·설명적 접근이 동시에 가능하다는 특징을 가진다(Diesner & Carley, 2005).²⁾ 최호택·류상일·정석환·이민규(2012)은 민선5기 지방자치단체장의 선거공약집을 언어네트워크분석을 활용하여 주요 공약 간 구조적 등위성, 연결 중앙성, 위세 중앙성 등을 분석하여 지역개발정책이 압도적으로 중앙성이 높으며 문화정책이 새롭게 등장하고 있음을 제시하였다.

이 연구는 선행연구 가운데 특히 Peterson의 정책유형별 분류와 정책분야별 분류를 보완하여 선거일 전 6개월 동안의 광역자치단체장 선거의 주요 공약 추이를 분석함으로써 지방선거에서 정책이슈의 역동성을 살펴보고자 한다. 그리고 본 연구에서 분석방법으로 활용하는 언어네트워크 분석은 중심성 개념을 통해 공약들의 관계행태를 묘사적으로 서술하고, 구조적 등위성 분석을 통해 공약의 구조적 분절성과 쟁점 간의 구조적 유사성과 차이를 보여준다.

2) 김용학(2011)은 네트워크 구조를 통한 밀도나 중심성, 상호작용 행태 등을 보여 묘사적 측면의 분석과 묘사적 연구에서 개발된 개념을 이용하여 구조에 위치한 행위자들에게 미치는 구조의 효과를 보여주는 설명적 측면의 분석을 통해 주요 선거공약들 간의 관계적 구조에 대한 연구를 실행하였다.

이렇게 볼 때 이 연구는 기본적으로 김병식(2002), 최호택·류상일·정석환·이민규(2012)의 연구와 유사한 관점에서 선거공약이 지닌 정책이슈로서의 중요성에 주목하지만, 다음과 같은 측면에서는 이들 연구와 차별성을 지닌다.

먼저 김병식(2002), 최호택·류상일·정석환·이민규(2012)의 연구는 당선자의 선거공약집을 토대로 분석을 수행한 결과 당선자의 공약에 대한 평면적인 분석만이 이루어졌으며, 당선자 이외의 선거과정 참여자들이 제시하는 정책이슈들을 다루지 못하였다. 또한 선거과정에서 정책이슈들이 어떻게 변화하여 왔는지에 대한 논의가 누락되었다. 따라서 이 연구는 이러한 한계를 극복하고자 선거전 6개월간 언론 보도된 광역자치단체장 선거공약을 대상으로 연구하여 정책이슈의 변화를 파악하고, 정당과 후보자 등 지방선거과정의 주요 참여자들의 공약들을 망라적으로 분석하였다. 이를 통해 기존연구가 제시하지 못한 다양한 정책적 함의를 도출하고자 하였다.

2. Peterson의 도시한계이론과 정책의 유형

Peterson은 도시한계이론(City Limits)에서 도시정부가 추구하는 최고의 가치(unitary interest)는 경제성장이라고 주장한다. 지역경제의 성장은 세원확대, 정부서비스의 개선, 고용증대, 부동산의 가치 상승, 삶의 질 향상 같은 긍정적 효과가 있기 때문에 경제성장이야말로 도시의 전체적인 이익(city-wide interest)이며, 도시정부의 지상목표가 된다는 것이다. 물론 도시의 전체적인 이익은 도시의 정치적 영향력이나 사회적 지위를 개선해서도 높일 수 있지만, 도시의 경제적 지위를 높이는 것만큼 도시전체의 이익이 되는 것은 없다고 본다. 결국 도시정부는 경제성장을 위해 전략적인 정책선택을 하게 되며, 경제적 지위를 향상시키는 생산적인 노동과 자본이 들어오는 데 도움이 되는 개발정책은 적극적으로 추진하되, 생산적 자원을 유출하고 빈민을 유입하는 재분배정책은 기피하게 된다(Peterson, 1981).

본 연구에 중요한 것은 Peterson이 제시한 정책의 유형이다. Peterson은 도시정부의 정책을 지역경제에 미치는 영향을 기준으로 개발, 재분배, 할당정책으로 구분한다. 먼저 개발정책(developmental policies)은 도시의 경제적 지위향상을 위해 생산적 노동과 자본에 편익을 제공함으로써 이들의 유지 및 확보를 위한 제반 노력을 의미한다. 이러한 정책에는 도로, 공원, 대중교통, 주차시설, 레크리에이션 시설, 간선도로, 국제회의장, 사회간접자본 지출이 대표적이다. 재분배정책(redistributive policies)은 저소득 주민의 복리를 증진시키는 정책인데, 이는 결과적으로 개발정책과 반대로 지역경제에 부정적으로 작용한다. 재분배정책의 대표적 예로는 사회복지시설, 소득지원 프로그램, 도시정부의 재정적 지원을 받아 운영되는 보건 및 의료 시설, 저소득 계층을 위한 서민주택 등이 있다. 끝으로 할당정책

(allocational policy)은 도시를 유지하고, 지역주민의 생활에 필요한 기본적인 서비스를 제공하는 것인데, 경찰, 소방 혹은 쓰레기처리와 같은 것이 있다. 할당정책은 개발정책을 지원하는 경향이 있지만, 지역경제에 미치는 효과는 대체로 중립적이며, 그 결과 할당정책에 대한 정책결정자들의 선호는 개발정책과 재분배정책의 중간에 위치하는 특징이 있다 (Peterson, 1981; 유재원, 2011; 최호택 외, 2012).

3. 지방선거 정책이슈의 선정기준

<표 1> 정책이슈 선정기준

분야	이슈	주요 키워드
정치	지방선거	기초자치단체 정당공천, 자치단체장 3선제한, 기초의회 소선거구제, 개방형 예비경선
	지방의회	기초의회 폐지, 지방의원 증원
	자치단체 계층	자치구 폐지
	행정개혁	행정서비스 개혁, 반부패
	주민참여	자치활동, 주민참여예산
경제 (개발정책)	지방재정	지방부채, 지방정부 파산제도
	고용	일자리, 생활임금제도
	산업	소상공인, 자영업자, 골목상권, 전통시장, 창조경제
	균형발전	지역격차 해소, 도시재생, 재개발
	지역개발	공원, 도로건설, 철도건설, 신공항, 산업단지, 랜드마크, 규제개혁, 국제행사, 기업투자
	대중교통	버스공영제, 무상버스, 자전거, 환승센터
	관광	관광개발, 축제, 지역브랜드
사회·복지 (재분배 정책)	복지	주거지원, 안심주택, 의료지원, 등록금 장애인복지, 노인복지, 청년복지, 다문화지원 베이비부머, 은퇴자
	여성·가족	워킹맘, 성평등, 가족친화, 공공보육지원
	사회적 경제	협동조합, 마을기업, 사회적 기업
안전·교육 및 기타	안전	안전마을, 안전도시, CCTV, 소방, 재난안전
	교육제도	교육자치제 통합, 학원준공영제
	교육환경	친환경급식, 무상급식, 의무급식, 무상교육, 교육격차해소
	환경	공해예방, 탈핵
	공동체	지역갈등, 마을공동체, 행복마을

6.4지방선거의 정책이슈 분석을 위해서는 먼저 정책이슈의 기준을 설정할 필요가 있다. 이 연구에서는 지방선거 공약의 분야별 정책이슈 및 주요 키워드의 선정기준을 설정하기 위해 지지율 1, 2위를 다투는 광역단체장 여·야 혹은 무소속 후보들의 선거 공약집에 실린 선거공약과 한국 매니페스토 실천본부(www.manifesto.or.kr)에 후보들이 제출한 답변서의 키워드를 일일이 수집하고 분류하는 탐색적 자료 분석(Exploratory Data Analysis)을 진행하였다. 이렇게 분석된 자료들을 크게 정치, 경제, 사회, 문화의 4가지 분야로 잠정적으로 구분한 후 Peterson의 정책유형에 따라 개발정책, 재분배정책, 할당정책에 해당하는 공약들을 다시 구별하여 재배열하였다. 최종적으로 정치, 경제(개발정책), 사회·복지(재분배정책), 안전·교육 및 기타의 4개 분야로 정하고, 각 분야별로 유사한 정책이슈들을 범주별로 묶어 총 21개의 정책이슈를 선정하고 각 정책이슈별로 자주 나타나는 키워드 79개를 선정하였다.

정치 분야는 지방선거제도, 지방의회제도, 지방자치단체 계층, 행정개혁, 주민참여 등이다. 정치 분야는 Peterson의 정책유형 분류에는 속하지 않지만, 연초부터 지방선거와 관련해 자주 논의되던 사항이고, 지방선거의 정치성을 고려할 때 이 분야를 완전히 제외하는 것은 적절치 않다고 판단하여 포함하였다. 경제 분야는 주로 개발정책에 해당하는 것으로서 지방재정제도, 고용, 산업, 균형발전, 지역개발, 대중교통, 관광, 문화진흥활동 등이다. 사회·복지 분야는 재분배 정책으로, 복지, 여성·가족, 사회적 경제 등이 이에 해당한다.

마지막으로 안전·교육 및 기타 분야인데, 이 분야는 할당정책을 포함하여 개발이나 재분배 정책으로 명확하게 분류할 수 없는 이슈들로 이루어져있다. 먼저 Peterson의 분류에 따를 때, 광역자치단체에서 할당정책으로 볼 수 있는 것은 소방 정도이다.³⁾ 세월호 사고 후 늘어난 안전에 관련된 이슈들도 할당정책으로 볼 수 있다. 교육 이슈의 분류는 명확하게 판별하기 곤란하다. 최호택·류상일·정석환·이민규(2012)의 연구에서는 교육을 문화와 함께 할당정책으로 분류하고 있으나 그 근거가 분명치 않기 때문에 이 연구에서는 따르지 않았다. Peterson(1981)은 교육정책이 다른 정책에 비해 재분배의 속성이 강하지 않으며, 개발정책의 속성도 있다고 주장한다. 이것은 교육지출이 저소득 주민의 지위 향상에 기여하는 효과도 있지만, 경제성장을 위한 인적 인프라를 구축하는 효과도 있기 때문이다(유재원, 2011: 105). 이에 반해 Longoria(1994)와 Saiz(1999)의 연구에서는 교육정책을 재분배정책에 포함하고 있다. 우리나라 지방자치단체에서 교육정책은 별도로 선출되는 교육감의 권한이라는 점에서 이를 분석에 포함할 것인지에 대한 고민도 있었으나, 광역자치단체장 후보들이 교육환경 개선 등을 주요 공약으로 강조하는 점 등을 고려하여 분석에 포함하였다. 환경이나

3) 할당정책은 다른 정책유형과 명확히 구분되지 않은 회색영역에 속하는 특성이 있고, 기초자치단체에는 경찰과 소방의 소관업무가 없다는 이유로 유재원(2011)의 연구에서는 할당정책을 분석에서 제외하였다. 또한 교육도 유사한 이유로 분석에서 제외하였다.

공동체 등의 이슈도 개발이나 재분배 정책으로 구분하기 곤란하여 기타 분야에 포함하여 분석하였다.

Ⅲ. 연구의 대상과 분석

1. 연구의 대상

민선6기 지방선거과정에서 미디어에 나타난 지방자치 주요 정책이슈변화의 역동성 분석을 위해 2014년 1월 1일부터 선거 전날인 6월 3일까지의 기간 동안 미디어가온(www.kinds.or.kr)에 나타난 전국종합일간지⁴⁾ 기사 총 1,637건을 대상으로 미디어 내용 분석과 언어네트워크 분석을 시도하였다. 주요 정책이슈의 선정은 탐색적 자료 분석에 의해 선정된 선정기준을 중심으로 이루어졌다.

먼저 주요이슈 선정기준에 근거하여 전국종합일간지를 검색하여 총 1,637건의 신문기사들을 텍스트 파일로 수집하였는데 이는 미디어 내용 분석의 연구대상이 되었으며 KrKwic(Korean Key Words in Context) 프로그램을 활용하여 핵심 키워드들의 빈도 분석을 실시하였다. 다음으로 신문기사의 내용분석을 통해 핵심 단어들 이 동시에 발생하는 빈도를 분석하여 핵심 단어 간 의미론적 관련성(semantic association)을 찾는 과정을 거쳤다. 이러한 과정은 여러 뉴스들 사이의 공유된 의미의 연관구조를 컴퓨터 프로그램을 이용하여 분석함으로써 연구자가 직접 문서를 읽고 코딩하고 분석함으로써 발생할 수 있는 한계들을 극복하게 해 준다(박한우, 2004).⁵⁾ 또한 KrKwic 분석은 가장 빈번하게 출현하는 키워드를 보여주고 핵심어와 함께 공출현한 단어들의 거리를 통해 단어들 사이의 관계를 추론할 수 있도록 해 준다.

2. 언어네트워크 분석

탐색적 자료 분석에 의해 선정된 분야와 이슈들을 기준으로 KrKwic(Korean Key

4) 미디어가온에서 제공하는 기사 출처는 동아일보, 경향신문, 한겨레, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 아시아투데이 등 7개 신문사다.

5) 전통적인 방법은 첫째, 분석항목을 연구자가 임의로 만들고 둘째, 노동비용 등이 많이 들며, 셋째, 외적 타당성이 제한되며, 넷째, 연구자의 정치적 성향이 개입될 수 있다(박한우·Leydesdorff, 2004; Danowski, 1993).

Words in Context) 프로그램을 활용하여 핵심키워드를 찾는다.⁶⁾ 지방선거공약과 관련하여 신문기사 속에 사용된 모든 단어들을 찾아 확인하고 각 단어가 몇 번 사용되었는지를 계산하는 단어빈도분석은 그 자체로도 선거기간 동안에 강조되고 있는 이슈들의 추이를 파악할 수 있다는 점에서 유용한 자료가 될 수 있다.

KrKwic 프로그램에 의해 생성된 네트워크 데이터는 언어네트워크 분석을 가능하게 한다.⁷⁾ 언어네트워크분석은 UCINET을 활용하여 구조적 등위성(Structural Equivalence), 연결 중심성(degree centrality), 매개 중심성(betweenness centrality)과 같은 분석방법을 통해 거래관계, 의사소통관계, 영역침투관계, 도구적 관계, 정서적 관계, 사회적 유대·연결 관계 네트워크 등을 파악한다. 또한 NetDraw를 이용하여 공출현 매트릭스의 관계망을 도식화(mapping)하여 보여주고자 한다.⁸⁾

첫째, 구조적 등위성(structural equivalence)은 네트워크 내의 행위자들이 어느 유형을 가지면서 상호 간의 관계를 맺고 있는지를 나타내는 개념으로 본 연구에서는 주요 정당 간 혹은 정책이슈 간 구조적 분절성과 유사성 및 차이점을 밝히고자 한다. 구조적 등위성 산식은 다음과 같다.

$$r^{ij} = \frac{\sum(x^{kj} - \bar{x}^i)(x^{kj} - \bar{x}^j) + \sum(x^{jk} - \bar{x}^j)(x^{jk} - \bar{x}^i)}{\sqrt{\sum(x^{ki} - \bar{x}^i)^2 + \sum(x^{ki} - \bar{x}^j)^2} \sqrt{\sum(x^{jk} - \bar{x}^i)^2 + \sum(x^{jk} - \bar{x}^j)^2}}$$

($i \neq k, j \neq k, x^i$ 는 i 행의 평균, x^j 는 j 열의 평균)

둘째, 연결 중심성(degree centrality)은 행위자나 정책이슈가 많은 연결 관계를 가지면 가질수록 중심성이 높게 나타나고 가장 핵심적인 행위자 혹은 키워드가 중앙에 위치하는 정도를 의미하는 것으로 한 개체가 그 주위의 다른 개체들과 직접 연결된 정도가 높을수록 중

6) KrKwic 프로그램은 다양한 형태의 메시지에서 키워드를 파악하는데 일반적으로 선택된 메시지에서 자주 출현하는 단어로 조작적 정의가 이루어진다. 초록, 연구주제 등에 대해 연구자가 작성한 텍스트 파일을 바탕으로 키워드의 1차적 분류를 가능하게 해 주고 연구주제에 대한 연관성을 분석할 수 있는 행렬매트릭스 방정식의 작성을 가능하게 해준다.

7) 탐색적 자료 분석에 의해 선정된 이슈들을 기준으로 출현 빈도파일을 분석하고 주요단어를 선정할 후 워드파일을 만들어 KrKwic 프로그램을 활용하면 주요 키워드들의 공출현(co-occurrence) 매트릭스 파일이 생성된다.

8) 이는 출현빈도가 가장 높은 단어들과 이와 관련된 단어들을 중심에 놓고 다른 교점들은 모서리 길이에 비례하여 늘어난 길이로 반복적으로 재배치하는 알고리즘을 가지고 있다(박한우 & Leydesdorff, 2003; Borgatti, Everett & Freeman, 2002).

심성은 높아진다. 본 연구에서 연결 중심성은 양적인 측면에서 가장 많은 영향을 미친 핵심 정당 및 정책이슈를 파악하는데 중요한 근거 자료가 된다. 연결 중심성 산식은 다음과 같다.

$$C_D = \frac{\sum_{i=1}^g [C_D(n^*) - C_D(n_i)]}{\text{Max} \sum_{i=1}^g [C_D(n^*) - C_D(n^i)]} = \frac{\sum_{i=1}^g [C_D(n_i)]}{[(g-1)(g-2)]}$$

(n^* 은 중심성이 가장 높은 노드를 의미함)

셋째, 매개 중심성(betweenness centrality)은 네트워크에서 두 행위자를 연결하는 가장 짧은 거리에 위치하여 다른 행위자들을 잠재적으로 통제할 수 있는 위치를 나타내는 매개자를 파악하게 해 준다. 연결 중심성과 매개 중심성이 함께 높을 수 있으나 반드시 일치하는 것은 아니기 때문에 중개자 혹은 매개자로서 문지기 활동을 하는 정당이나 정책이슈가 전체 네트워크에 영향을 줄 수 있다는 점에서 이를 파악하는 것이 중요하다. 매개 중심성의 산식은 다음과 같다.

$$C_B(v) = \sum_{s \neq v \neq t \in V} \frac{\sigma_{st}(v)}{\sigma_{st}}$$

(산식에서 st 는 노드 간의 가장 짧은 경로를 계산함)

IV. 6.4 지방선거 정책이슈의 분석결과

1. 미디어 내용(Text) 분석결과

지방선거 정책이슈에 대한 언어네트워크 분석을 수행하기에 앞서 실시한 핵심키워드들의 KrKwic 분석 결과는 <표 2>와 같다. 2014년 1월부터 6월까지 가장 출현이 빈번했던 분야는 경제 분야이다. 또한 월별로 출현 양상이 변화하는데 경제 분야가 증가하는 반면 정치 분야는 감소하고, 안전·교육 및 기타 분야는 5·6월에 두드러지는 추세를 보여주고 있다.

〈표 2〉 분야별 정책이슈 내용분석결과

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	계
정치	71	38	18	4	11	9	151
경제	9	14	105	108	315	130	681
사회·복지	9	18	33	22	107	23	212
안전·교육 기타	5	5	18	30	251	114	423

2014년 1월부터 6월까지 가장 출현이 빈번했던 정책이슈는 지역개발과 대중교통이슈, 복지이슈, 안전이슈 등이다. 월별로는 1·2월에 기초선거 정당공천제의 찬·반을 둘러싼 지방선거이슈가 주를 이루다가 진주의료원 폐지 문제와 기초연금 등 복지 이슈가 등장하기 시작하였다. 3월부터는 경제 분야의 대중교통이슈인 버스공영제에 대한 논의가 가장 빈번하게 출현하였으며 지방부채 및 파산제도 등 지방재정 이슈, 용산개발이나 신공항건설 등의 지역개발 이슈 등도 출현하였다. 4월의 지방선거 주요 정책이슈는 3월에 이은 지역개발과 대중교통 이슈와 기초연금, 의료지원 등의 복지이슈, 그리고 보육지원과 관련한 교육이슈였다. 그러나 4월 16일 세월호 사고로 인해 안전 이슈가 등장하기 시작한 점이 이전 선거들과 다른 특징적인 현상이다. 5월은 4월의 세월호 사고의 여파로 안전 이슈가 가장 빈번하게 출현하였으나 지역개발과 복지 이슈 역시 크게 부각되고 있다. 6월도 5월과 마찬가지로 선거일이 다가옴에 따라 지역개발, 복지, 교육, 안전 정책이슈들이 자주 출현하고 있다

〈표 3〉 세부 정책이슈별 내용분석결과

분야	정책이슈	1월	2월	3월	4월	5월	6월	계
정치	지방선거	67	37	15	4	1	-	124
	지방의회	4	1	-	-	-	-	5
	자치단체 계층	-	-	-	-	-	-	0
	행정개혁	-	-	-	-	7	3	10
	주민참여	-	-	3	-	3	6	12
경제 (개발정책)	지방재정	3	1	4	1	19	7	35
	고용	-	3	4	16	49	16	88
	산업	-	4	4	5	114	34	161
	균형발전	-	-	1	-	4	4	9
	지역개발	3	5	18	43	74	51	194
	대중교통	2	1	66	43	52	14	178
	관광	-	-	-	-	-	-	0
	문화활동진흥	1	-	8	-	3	4	16

분야	정책이슈	1월	2월	3월	4월	5월	6월	계
사회·복지 (재분배 정책)	복지	9	17	33	22	106	23	210
	여성·가족	-	-	-	-	1	-	1
	사회적 경제	-	1	-	-	-	-	1
안전·교육 및 기타	안전	-	1	3	16	126	42	188
	교육제도	-	2	2	2	49	20	75
	교육환경	5	2	13	10	69	49	148
	환경	-	-	-	2	7	3	12
	공동체	-	-	-	-	-	-	0

민선 6기 지방선거과정에서 미디어에 나타난 주요 정책이슈 중 지역개발정책 같은 경제분야가 압도적이라는 분석결과는 Peterson의 주장에 근거한 최호택(2008; 2012)과 김병식(2002)의 선행연구 결과와 일치하는 측면이 있다. 하지만 복지 분야의 재분배정책이슈와 교육 분야도 지방선거과정에서 주요 정책이슈로 등장하고 있다는 점이 기존연구와 다르게 나타난 양상이다. 또한 세월호 사고로 인한 안전 이슈가 주요 정책이슈로 새롭게 등장했다는 점에서는 역대 지방선거와는 다른 지방선거과정에서의 정책이슈 변화의 역동성을 보여준다. 이러한 점은 이현우(2011)의 주장처럼 지방선거가 결국 전국적 이슈에 영향을 받으며 사안에 따라서는 여당에 대한 평가로 변화할 수 있는 가능성을 보여주고 있다.

2. 언어 네트워크 분석결과

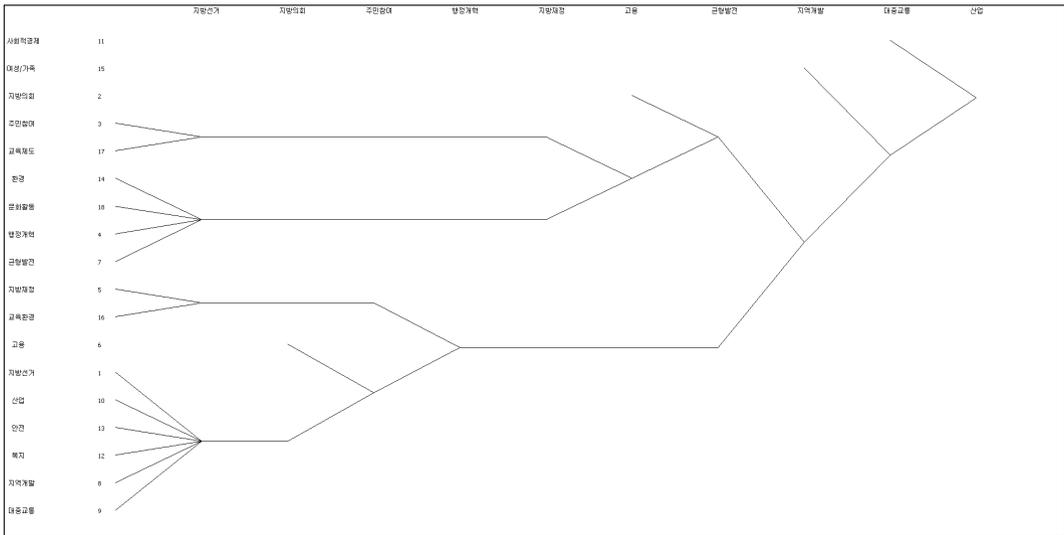
앞서 언급했듯이, 본 연구는 기존 연구들이 시행하였던 연구방법론과 달리 언어네트워크 분석을 통해 지방선거과정에서 나타난 주요 정책이슈들 사이의 의미 있는 관계성 변화를 파악하고자 한 것이 큰 특징이다. 언어네트워크 분석은 구조적 등위성 분석과 연결 중심성 분석, 매개 중심성 분석 등 세 가지로 나눌 수 있다.

1) 구조적 등위성 분석

구조적 등위성 분석은 유사한 지위를 점하고 있는 행위자들을 그룹화하고 그룹들 간의 관계를 묘사하는 것이다. 이런 맥락에서 볼 때 지방선거에서 정책이슈의 구조적 등위성을 파악한다는 것은 전체적인 경향을 분석함에 있어 기본적인면서도 유용한 분석이다. 구조적 등위성 분석 결과인 아래의 <그림 1> 덴드로그램을 살펴보면, 민선 6기 지방선거의 주요정책이슈들은 크게 4개의 집단으로 세분화되는 것으로 나타나고 있다. 1그룹은 지방선거, 산업, 안

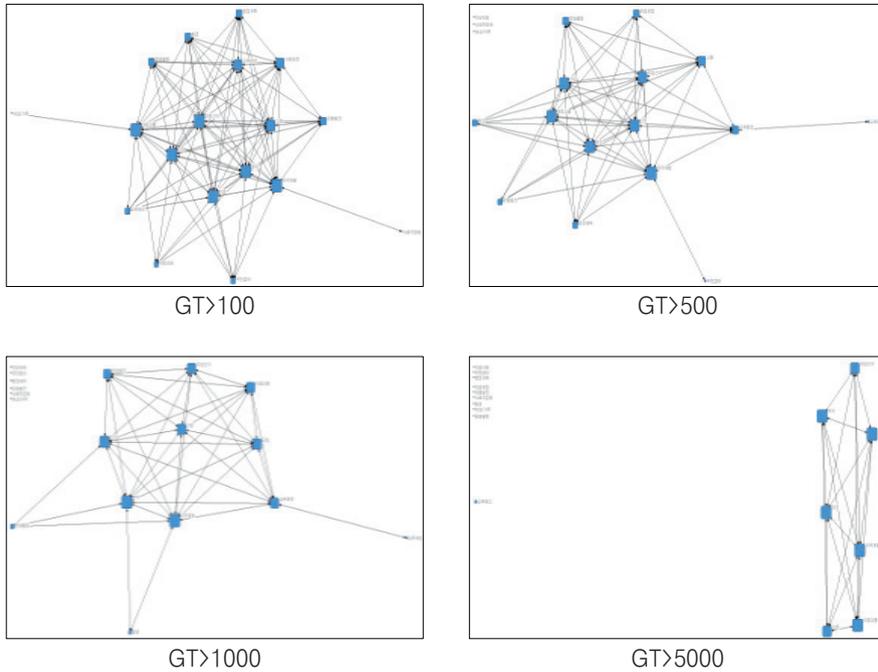
전, 복지, 지역개발, 대중교통이고 2그룹은 지방재정과 교육환경 3그룹은 환경, 문화활동진흥, 행정개혁, 균형발전이며 4그룹은 주민참여와 교육제도이다. 사회적 경제, 여성·가족, 지방의회, 주민참여 등의 정책이슈들은 덴드로그램에 그룹화 되지 않았는데 이는 민선6기 지방선거과정에서 소외된 정책이슈들이기 때문이다.

<그림 1> 세부 정책이슈별 빈도분석결과



또한 이분화(dichotomization)에 따른 네트워크 변화분석은 <그림 2>에서처럼 절삭값(cut-off value)의 수치를 높여 남아 있는 링크의 관계망을 통해서 주요 정책이슈들을 더욱 확실히 보여줄 수 있다. 분석결과 절삭값 GT(greater than)이 가장 높을 때 지역개발, 복지, 대중교통, 지방선거, 안전, 고용 정책이슈들의 링크만 남게 되는데 이는 구조적 등위성 분석결과와 거의 유사하다.

<그림 2> 정책이슈의 이분화에 따른 네트워크 변화



2) 연결 중심성 분석

연결 중심성 분석은 정책이슈 간 분석과 행위자 간 분석 두 가지로 정리할 수 있다. 먼저 월별 정책이슈 간의 연결 중심성을 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 월별 정책이슈 간 연결 중심성

월	순위	주요 이슈	연결 중심성	순위	주요 이슈	연결 중심성
1월	1	지방선거	0.375	10	행정개혁	0
	2	교육환경	0.375	11	고용	0
	3	지방의회	0.25	12	균형발전	0
	4	복지	0.25	13	산업	0
	5	대중교통	0.24	14	사회적경제	0
	6	지방재정	0.125	15	안전	0
	7	지역개발	0.125	16	환경	0
	8	문화활동	0.125	17	여성/가족	0
	9	주민참여	0	18	교육제도	0

월	순위	주요 이슈	연결 중심성	순위	주요 이슈	연결 중심성
2월	1	지방선거	0.5	10	산업	0.125
	2	복지	0.375	11	사회적경제	0.125
	3	교육환경	0.375	12	안전	0.125
	4	지방재정	0.25	13	주민참여	0
	5	지역개발	0.25	14	행정개혁	0
	6	교육제도	0.25	15	균형발전	0
	7	지방의회	0.125	16	환경	0
	8	고용	0.125	17	여성/가족	0
	9	대중교통	0.125	18	문화활동	0
3월	1	대중교통	0.5	10	교육환경	0.25
	2	복지	0.5	11	교육제도	0.25
	3	지방재정	0.375	12	균형발전	0.125
	4	고용	0.375	13	지방의회	0
	5	지역개발	0.375	14	행정개혁	0
	6	산업	0.375	15	사회적경제	0
	7	문화활동	0.375	16	안전	0
	8	지방선거	0.25	17	환경	0
	9	주민참여	0.25	18	여성/가족	0
4월	1	복지	0.5	10	환경	0.125
	2	지역개발	0.375	11	교육제도	0.125
	3	대중교통	0.375	12	지방의회	0
	4	안전	0.375	13	주민참여	0
	5	교육환경	0.375	14	행정개혁	0
	6	지방선거	0.25	15	균형발전	0
	7	고용	0.25	16	사회적경제	0
	8	지방재정	0.125	17	여성/가족	0
	9	산업	0.125	18	문화활동	0
5월	1	고용	0.75	10	행정개혁	0.25
	2	복지	0.75	11	균형발전	0.25
	3	지역개발	0.625	12	환경	0.25
	4	대중교통	0.625	13	교육제도	0.25
	5	안전	0.625	14	문화활동	0.25
	6	교육환경	0.625	15	지방선거	0.125
	7	산업	0.5	16	여성/가족	0.125
	8	지방재정	0.375	17	지방의회	0
	9	주민참여	0.25	18	사회적경제	0

월	순위	주요 이슈	연결 중심성	순위	주요 이슈	연결 중심성
6월	1	안전	0.75	10	대중교통	0.25
	2	고용	0.625	11	환경	0.25
	3	산업	0.625	12	문화활동	0.25
	4	교육환경	0.625	13	주민참여	0.125
	5	지역개발	0.375	14	교육제도	0.125
	6	복지	0.375	15	지방선거	0
	7	행정개혁	0.25	16	지방의회	0
	8	지방재정	0.25	17	사회적경제	0
	9	균형발전	0.25	18	여성/가족	0

분석결과, 1월과 2월은 기초선거정당공천제 폐지에 대한 찬·반을 둘러싼 지방선거제도 이슈가 중심이었고, 무상교육과 기초연금 같은 교육환경이나 복지이슈도 주목을 받았다. 3월의 특징은 1·2월과는 달리 지방선거제도 이슈는 8순위로 밀려나고 득표를 의식한 경제 분야의 대중교통, 지방재정, 고용 등의 정책이슈들과 복지 정책이슈들이 네트워크를 주도하고 있다. 대중교통이슈는 수도권 무상버스와 버스공영제를 둘러싼 논의들이 빈번하게 출현함에 따라 중심성이 가장 높게 나타났다. 4월의 경우 복지 정책이슈의 연결 중심성이 가장 높게 나타나고 있는데 이는 기초연금, 보육지원, 의료지원들에 대한 논의들이 빈번하게 출현하였기 때문이다. 이외에도 3월에 이어 지역개발, 대중교통 이슈들의 중심성이 높게 나타나고 있다. 또 4월 16일 세월호 사건으로 안전 정책이슈들이 새롭게 등장하고 있는데 이는 역대 지방선거와 다른 양상이다.

5월에는 서민층 생활안정을 위한 고용창출과 의료복지, 지역개발, 대중교통, 안전 등과 관련된 정책이슈들의 연결 중심성이 높게 나타났다. 특히 세월호 사건의 영향으로 4월에 등장하기 시작한 안전 정책이슈가 5월에는 핵심 이슈화 되면서 중심성이 높게 나타났다. 6월은 선거일 이전 짧은 기간에도 불구하고 안전, 고용, 산업, 교육환경, 지역개발, 복지 등 다양한 정책이슈들의 연결 중심성이 높게 나타났다. 구체적으로 보면 세월호 사건의 여파로 안전 이슈의 중심성이 가장 높게 나타났으나, 무상버스와 버스공영제 같은 대중교통 이슈는 포퓰리즘 논란과 실현가능성의 문제 등이 제기됨에 따라 10위로 하락하였다.

〈표 5〉 월별 행위자 간 연결 중심성

월	순위	주요 행위자	연결 중심성	순위	주요 행위자	연결 중심성
1월	1	새누리	0.444	5	노동당	0
	2	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.222	6	무소속	0
	3	민주당/새정치연합	0.111	7	정의당	0
	4	교육감	0	8	통합진보당	0
2월	1	새누리	0.5	5	정의당	0.056
	2	민주당/새정치연합	0.333	6	노동당	0
	3	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.222	7	무소속	0
	4	교육감	0.111	8	통합진보당	0
3월	1	새누리	0.5	5	교육감	0.111
	2	새정치민주연합	0.5	6	정의당	0.056
	3	무소속	0.333	7	통합진보당	0.056
	4	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.222	8	노동당	0
4월	1	새누리	0.556	5	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.056
	2	새정치민주연합	0.333	6	무소속	0.056
	3	정의당	0.167	7	통합진보당	0.056
	4	교육감	0.111	8	노동당	0
5월	1	새누리	0.778	5	통합진보당	0.333
	2	새정치민주연합	0.778	6	정의당	0.222
	3	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.333	7	교육감	0.111
	4	무소속	0.333	8	노동당	0.056
6월	1	새누리	0.667	5	교육감	0.111
	2	새정치민주연합	0.667	6	노동당	0.111
	3	무소속	0.333	7	정의당	0.111
	4	통합진보당	0.222	8	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.056

다음으로 <표 5>의 행위자 간 연결 중심성 분석을 보면 여당인 새누리당의 네트워크 중심성이 선거 전 기간에 걸쳐 가장 높게 나타난다. 야당은 민주당과 새정치연합이 새정치민주연합⁹⁾으로 통합한 3월 이후부터 네트워크 중심성이 높게 나타나고 있으며, 실질적으로 두 거대 정당을 제외하고는 다른 정당들의 중심성은 미약한 것을 알 수 있다.

9) 민주당과 새정치연합은 3월 16일 창당 발기인 대회를 개최함으로써 새정치민주연합의 창당이 결정되었고, 3월 26일 공식 창당하였다. 이 연구에서는 두 정당의 차별성이 크지 않다고 보아 하나의 정치적 행위자로 간주하여 분석하였고, 1·2월은 민주당/새정치연합으로, 3월부터는 새정치민주연합으로 표기하였다.

3) 매개 중심성 분석

매개 중심성 분석도 정책이슈 간 분석과 행위자 간 분석 두 가지로 나눌 수 있다. 정책이슈 간 매개 중심성 분석 결과를 보면 <표 6>과 같다.

<표 6> 월별 정책이슈 간 매개 중심성

월	순위	주요 이슈	매개 중심성	순위	주요 이슈	매개 중심성
1월	1	대중교통	2	10	행정개혁	0
	2	지방선거	0.019	11	고용	0
	3	교육환경	0.019	12	균형발전	0
	4	지방의회	0.005	13	산업	0
	5	복지	0.005	14	사회적 경제	0
	6	지방재정	0	15	안전	0
	7	지역개발	0	16	환경	0
	8	문화활동	0	17	여성/가족	0
	9	주민참여	0	18	교육제도	0
2월	1	지방선거	0.11	10	산업	0
	2	복지	0.055	11	사회적경제	0
	3	교육환경	0.037	12	안전	0
	4	지역개발	0.034	13	주민참여	0
	5	교육제도	0.02	14	행정개혁	0
	6	지방재정	0.005	15	균형발전	0
	7	지방의회	0	16	환경	0
	8	고용	0	17	여성/가족	0
	9	대중교통	0	18	문화활동	0
3월	1	대중교통	0.078	10	주민참여	0.006
	2	복지	0.078	11	지방선거	0.005
	3	교육환경	0.029	12	지방의회	0
	4	교육제도	0.029	13	행정개혁	0
	5	고용	0.028	14	사회적경제	0
	6	지역개발	0.028	15	안전	0
	7	문화활동	0.028	16	환경	0
	8	산업	0.023	17	여성/가족	0
	9	지방재정	0.016	18	균형발전	0

월	순위	주요 이슈	매개 중심성	순위	주요 이슈	매개 중심성
4월	1	교육환경	0.119	10	환경	0
	2	복지	0.079	11	교육제도	0
	3	지역개발	0.062	12	지방의회	0
	4	대중교통	0.062	13	주민참여	0
	5	안전	0.021	14	행정개혁	0
	6	지방선거	0.004	15	균형발전	0
	7	고용	0.004	16	사회적경제	0
	8	지방재정	0	17	여성/가족	0
	9	산업	0	18	문화활동	0
5월	1	대중교통	0.103	10	문화활동	0.004
	2	교육환경	0.08	11	주민참여	0.002
	3	고용	0.051	12	행정개혁	0.002
	4	복지	0.051	13	균형발전	0.002
	5	안전	0.036	14	환경	0.002
	6	지역개발	0.031	15	지방선거	0
	7	산업	0.02	16	여성/가족	0
	8	교육제도	0.017	17	지방의회	0
	9	지방재정	0.009	18	사회적경제	0
6월	1	교육환경	0.166	10	대중교통	0
	2	고용	0.114	11	환경	0
	3	안전	0.099	12	문화활동	0
	4	산업	0.059	13	주민참여	0
	5	지역개발	0.013	14	교육제도	0
	6	복지	0.01	15	지방선거	0
	7	행정개혁	0	16	지방의회	0
	8	지방재정	0	17	사회적경제	0
	9	균형발전	0	18	여성/가족	0

분석결과, 1월에는 대중교통, 지방선거, 교육환경, 지방의회, 복지 순으로 매개 중심성이 높게 나타나고 있는데, 이는 연결 중심성에서는 지방선거 정책이슈가 가장 높게 나타난 것과 다른 양상을 보여 준다. 이것은 지방선거 정책이슈가 가장 빈번하게 출현하였으나, 대중교통 정책이슈가 다른 정책이슈들과의 매개자 역할을 함을 의미한다. 2월은 기초선거정당공천 폐지와 관련된 지방선거제도 정책이슈의 매개 중심성이 연결 중심성과 마찬가지로 가장 높은 것을 알 수 있으며 복지, 교육환경, 지역개발, 교육제도, 지방재정 순으로 매개 중심성이 높게 나타나고 있다.

3월은 1·2월과는 달리 지방선거 이슈가 11순위로 밀려나고 대중교통과 복지 이슈들의 매개 중심성이 가장 높게 나타나고 있다. 복지 이슈의 매개 중심성이 높았던 것은 노인층의 기초연금, 의료지원, 기초생활비지원 등과 같은 이슈들이 다른 이슈들과 함께 공출현하면서 매개자 역할을 한 것이기 때문인 것으로 보인다. 4월은 연결 중심성에서는 복지 이슈가 가장 높은 반면, 매개 중심성에서는 교육환경 이슈 가장 높은 것을 알 수 있다. 이는 노인층의 기초연금, 보육지원, 의료지원 등의 복지 이슈가 가장 빈번하게 출현하였던 반면, 이슈 간의 매개자 역할은 교육환경 이슈가 하고 있었다는 것을 의미한다. 역대 지방선거와 다르게 세월호 사고로 인한 안전 이슈들이 새롭게 연결망에 진입하고 있는 특징 또한 보이고 있다.

5월의 매개 중심성은 대중교통, 교육환경, 고용, 복지, 안전, 지역개발 등의 순으로 높았으나, 연결 중심성은 고용, 복지, 지역개발, 대중교통, 안전 등의 순으로 나타나 서로 다른 양상을 보여주고 있다. 이는 각각의 행위자 집단이 집중하고 있는 정책이슈들이 서로 다르기 때문인 것으로 보인다. 6월은 교육환경의 매개 중심성이 가장 높게 나타났다. 연결 중심성에서는 세월호 사건의 여파로 인해 안전 이슈가 가장 빈번하게 등장하고 있으나, 매개자 역할을 하는 이슈는 학교안전, 비정규직 교원 정규직화 등의 교육환경 이슈였던 것으로 나타났다.

<표 7>의 월별 행위자 간 매개 중심성 분석 결과를 보면 여·야 양대 정당이 이슈 매개의 중심적 역할을 하고 있으며, 다른 정당들은 5월 이전에는 이슈 네트워크에서 매개자의 역할을 거의 하지 못하는 것을 알 수 있다. 또 선거가 진행되면서 시민단체, 언론, 학계의 매개자적 역할도 크게 감소하는 것을 확인할 수 있다.

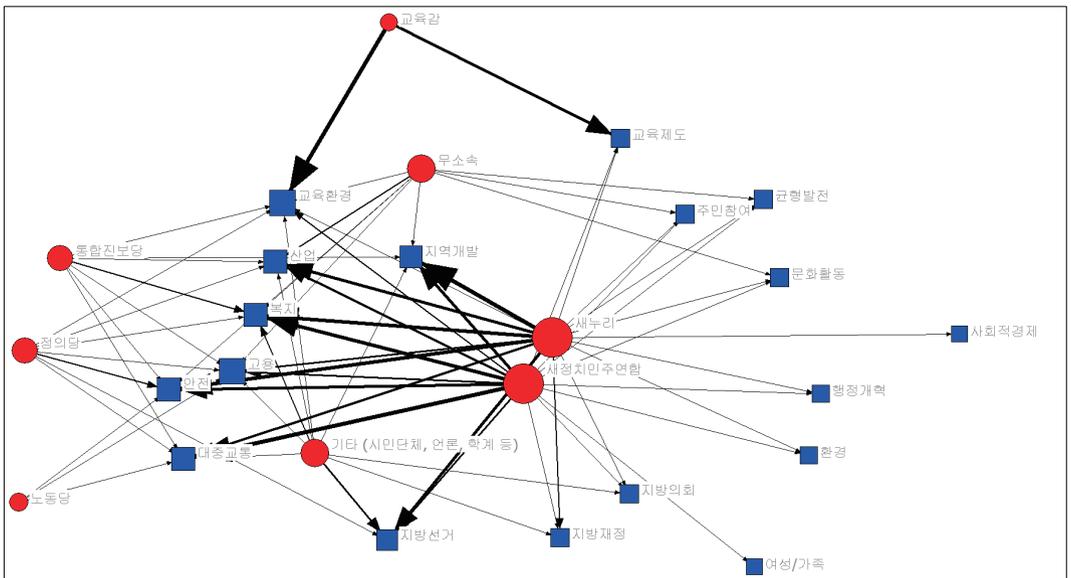
<표 7> 월별 행위자 간 매개 중심성

월	순위	주요 행위자	매개 중심성	순위	주요 행위자	매개 중심성
1월	1	새누리	0.115	5	노동당	0
	2	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.013	6	무소속	0
	3	민주당/새정치연합	0.001	7	정의당	0
	4	교육감	0	8	통합진보당	0
2월	1	새누리	0.246	5	정의당	0
	2	민주당/새정치연합	0.152	6	노동당	0
	3	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.033	7	무소속	0
	4	교육감	0.002	8	통합진보당	0
3월	1	새정치민주연합	0.226	5	교육감	0.002
	2	새누리	0.146	6	정의당	0
	3	무소속	0.083	7	통합진보당	0
	4	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.025	8	노동당	0

월	순위	주요 행위자	매개 중심성	순위	주요 행위자	매개 중심성
4월	1	새누리	0.306	5	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0
	2	새정치민주연합	0.063	6	무소속	0
	3	교육감	0.055	7	통합진보당	0
	4	정의당	0.02	8	노동당	0
5월	1	새정치민주연합	0.313	5	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.024
	2	새누리	0.291	6	정의당	0.009
	3	통합진보당	0.03	7	교육감	0.003
	4	무소속	0.026	8	노동당	0
6월	1	새누리	0.667	5	교육감	0.111
	2	새정치민주연합	0.667	6	노동당	0.111
	3	무소속	0.333	7	정의당	0.111
	4	통합진보당	0.222	8	기타(시민단체, 언론, 학계 등)	0.056

4) 정책이슈-행위자 분석 종합

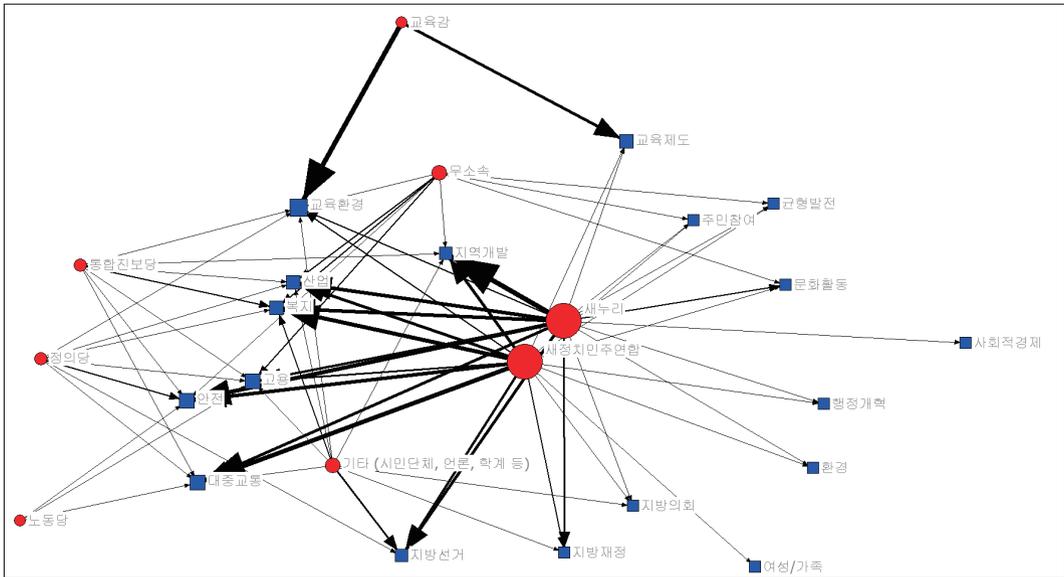
<그림 3> 지방선거 정책이슈-행위자 2모드 연결 중심성



1월부터 6·4 선거일까지의 정책이슈-행위자 2모드 연결 중심성을 도식화 하면 다음 <그림 3>과 같다.¹⁰⁾ 중심적인 행위자는 새누리당과 새정치민주연합(1·2월은 민주당/새정치연

합)이며 정의당, 통합진보당, 노동당 등의 정당들은 무소속 후보나 기타 시민단체, 언론, 학계보다 더 주변부에 위치하는 것을 확인할 수 있다. 중심적인 정책이슈로는 고용, 교육환경, 산업, 복지, 안전, 지역개발 등이며 이들 이슈는 교육감을 제외한 모든 행위자들의 이슈 중심에 있는 것을 확인할 수 있다. 다시 말해 이들 정책이슈가 선거과정에서 가장 핵심적으로 등장한 이슈들이다. 그리고 균형발전, 주민참여, 문화활동, 사회적 경제, 행정개혁, 환경, 여성/가족, 지방의회, 지방재정 등의 이슈는 연결 중심성이 크지 않은 것도 알 수 있다. 주목할 것은 교육환경 이슈의 연결 중심성이 크다는 점이다. 교육제도 이슈와는 달리 교육환경 이슈는 다양한 행위자들과 연결되어 있으며, 이는 교육감 선거를 별도로 치르고 있음에도 불구하고, 단체장 선거에서도 중요한 이슈로서 기능함을 의미한다.¹¹⁾

<그림 4> 지방선거 정책이슈-행위자 2모드 매개 중심성



다음으로 1월부터 6.4 선거일까지의 정책이슈-행위자 2모드 매개 중심성을 도식화 하면 <그림 4>과 같다. 그림에서 알 수 있듯이 모든 이슈의 매개자로서 이슈의 확산에 가장 중심

10) 원모양은 행위자 그룹을 사각형모양은 정책이슈를 나타내며 연결 중심성이 높을수록 도형과 링크의 사이즈가 커진다. 링크에 연결되지 않은 행위자 그룹과 정책이슈는 연결망에서 소외되어 있음을 나타낸다.

11) 실제 주요 이슈 간 연결 중심성 전체 값은 고용과 교육환경 이슈가 0.875로 산업, 복지, 안전 등의 0.75보다 높게 나타난다.

적인 역할을 하는 행위자는 새누리당과 새정치민주연합이며, 다른 행위자들은 선거에서 정책 이슈를 제기하는데 큰 영향력을 발휘하지 못하고 있다. 매개성이 높은 정책이슈는 대중교통, 교육환경, 고용, 안전, 산업, 복지 등이다. 이러한 이슈들은 군소정당까지 포함한 다양한 행위자들과 소외된 이슈들 사이에서 허브역할을 한다. 특히 대중교통의 매개중심성이 높은 것은 선거초기 야권에서 무상 대중교통 이슈를 던짐으로써 여·야 모두 이 이슈를 매개로 다른 이슈까지 확대해 나갔기 때문이다. 따라서 양대 정당을 제외한 군소정당이나 무소속 후보들도 이들 이슈에 먼저 접근 하는 것이 다른 이슈를 제기하는 유리한 전략이 되는 것이다.

V. 결론 및 연구의 함의

이 연구에서는 6.4 지방선거에서 나타난 정책이슈들을 분석하기 위해 선거일 전 6개월 동안 미디어에 나타난 지방선거 주요 정책이슈의 변화과정을 미디어 내용분석과 언어 네트워크 분석방법을 활용하여 살펴보았다. 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 미디어 내용분석과 등위성 구조 분석결과 민선 6기 지방선거에서의 정책이슈는 복지(재분배정책)와 지역개발(개발정책) 정책이 다수로 나타났고, 교육정책도 다수 출현한 것으로 나타났다. 이는 지방선거에서의 주요 정책이슈의 흐름이 지역개발 정책 위주로 진행된다는 Peterson의 연구와는 다른 양상이다. 둘째, 연결 중심성 분석 결과 민선6기 지방선거공약의 연결중심에 위치하고 있는 정책이슈들이 1·2월의 경우에는 지방선거제도, 3월은 대중교통, 4월은 복지, 5월은 고용, 6월은 안전 이슈인 것으로 나타나 지방선거과정에서 이슈의 흐름이 역동적인 측면을 가지고 있다는 것을 밝혀냈다. 셋째, 매개 중심성 분석결과, 1월에는 대중교통, 2월은 지방선거, 3월은 다시 대중교통, 4월은 교육환경, 5월에는 대중교통, 6월은 교육환경 이슈로 나타났다. 연결 중심성과 매개 중심성이 동시에 높은 경우는 빈번하게 출현한 정책이슈가 매개자 역할도 함께 했던 것으로 보인다.

연구를 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 먼저 6.4 지방선거는 세월호 사고로 인한 정권심판 기조와 정권 안정 기조의 충돌 같은 중앙정치의 영향이 여전히 있었지만, 세월호 사고로 인한 선거 이슈의 매몰현상을 단정할 수는 없다. 세월호 사고로 인해 안전에 대한 정책이슈가 크게 늘어난 것은 사실이지만, 경제이슈와 복지이슈, 교육이슈 등도 강하게 작용하였다. 최호택·류상일·정석환·이민규(2012)는 민선 5기의 경우 지방선거 후보자들이 지역개발정책에 많은 집중 하고 있다는 연구결과를 제시하였다. 이와 같은 민선5기의 연구결과와 비교해 볼 때 민선 6기의 경우에는 지역개발정책뿐만 아니라 재분배정책에 대한 관심도

높았으며, 세월호 사고로 인해 새로운 안전 관련 이슈들이 크게 부각되었다는 점에서 정책이슈 변화의 역동성을 보여준다.

둘째, 지방선거 고유의 이슈가 있는가의 문제이다. 6.4 지방선거에서는 대중교통이나 교육환경과 관련된 이슈가 크게 부각되었는데, 이런 것은 주민들이 직접 체감할 수 있는 정책 문제라는 점에서 지방선거에서 특히 부각되는 고유의 이슈일 수 있다. 특히 교육감 선거가 별도로 시행됨에도 불구하고 광역단체장들이 교육이슈에 집중하고 있는 것은 현재와 같은 지방자치와 교육자치의 분리 운영이 과연 최선인가 하는 의문을 제기하게 한다.

셋째, 6.4 지방선거에서는 역대 지방선거와는 달리 집권여당의 선전이 두드러졌는데,¹²⁾ 그 이유도 네트워크 분석을 통해서 확인할 수 있다. 선거 초기 야권의 분리와 새정치민주연합으로 통합한 이후 기초의회 정당 무공천 문제 등에 대한 당내 대립 등으로 선거에 제대로 대비하지 못했다는 시각도 있지만, 집권여당이 세월호 사고라는 큰 악재에도 불구하고 정책 네트워크상에서 다양한 이슈에 지속적으로 주도권을 유지한 점이 선거에서 선전한 이유를 설명해 준다고 하겠다. 이와 대조적으로 양대 정당 이외의 정당들이 이슈 네트워크상에서 존재감이 없는 점은 중앙정치와 유사한 지방정치의 한계를 보여준다.

본 연구는 빈도분석 위주의 득표율 분석이나 특정 분야별 공약분석 등 기존의 제한적인 지방선거 공약분석에서 탈피하여 미디어 내용 분석과 언어네트워크 분석 방법을 활용하여 지방선거과정에서 정책이슈의 추이와 역동성을 연구했다는 점에서 기존 연구들과의 다른 차별성을 갖는다. 그럼에도 불구하고 미디어가운을 통해 제공받은 7개 신문사의 기사만을 분석대상으로 했고, 그 결과 정작 지방 주요 일간지의 기사는 반영하지 못한 점은 표본의 대표성이라는 관점에서 약점을 갖는다. 그러나 이 연구의 아이디어를 바탕으로 앞으로의 지방선거나 과거 민선 1기부터 동일한 분석을 통해 지방자치의 주요 정책이슈들의 흐름과 역동성을 동시에 분석할 수 있을 것으로 본다. 또한 총선이나 대선과의 비교연구를 통해 지방선거에서 차별화 되어 나타나는 고유한 정책이슈를 추적하는 연구도 가능할 것이다.

12) 지난 6.4 지방선거의 경우 세월호 사고 같은 큰 악재가 있었음에도 불구하고, 역대 지방선거와는 달리 여당이 사실상 승리한 선거였다. 광역단체장은 야당이 근소하게 우위를 보였으나(여 8: 야 9), 기초단체장 선거에서는 여당인 새누리당이 51.8%를 차지함으로써 기초단체장 선거에서 처음으로 여당이 야당보다 우위를 점하였다. 광역의원 선거에서도 여당이 전체 의석의 53.2%를 차지함으로써 처음으로 여당이 우위를 나타냈으며, 기초의원선거만 여당과 야당의 격차가 줄어드는 가운데, 여당 49.7%, 야당 52.1%로 야당이 근소하게 우위를 점하였다.

【참고문헌】

- 고수정·김순양. (2013). 복지행정분야 연구논문의 경향 분석: Network Text Analysis를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 24(2): 211-234.
- 김병식. (2002). 지방자치단체장의 선거공약과 공약이행평가에서 나타난 사회복지정책 정향에 관한 연구: 충북지역 기초자치단체장의 선거공약을 중심으로. 『한국지방 자치학회보』, 14(2): 201~217.
- 김병준. (2012). 『지방자치론(수정판)』. 서울: 법문사.
- 김선애. (2011). 지방선거 후보자들의 도서관분야 공약 분석. 『한국비블리아학회지』, 22(1): 155-170.
- 김옥일. (2008). 교육행정정보화 정책네트워크 구조 변화에 관한 연구: 사회연결망분석의 적용. 『행정논총』, 46(2): 255-279.
- 김용학. (2011). 『사회연결망 분석』. 서울: 박영사.
- 김유호. (2012). 의료민영화 논의에 따른 이슈용어의 연결 중심성 분석. 『한국콘텐츠학회지』, 12(8): 207-214.
- 김형일·장예빛·박현아·유승호. (2011). 도시이미지에 관한 소비자 연구: 춘천의 사례를 중심으로. 『문화경제연구』, 14(1): 95-122.
- 남인용·박한우. (2007). 대권 예비후보자 관련 신문기사의 네트워크 분석과 홍보전략. 『한국정당학회보』, 6(1): 79-107.
- 류상일·남궁승태. (2011). 재난안전 관련 법제 분석: 언어네트워크 분석기법을 중심으로. 『한국 위기관리논집』, 7(6): 29-46.
- 박경진·정덕호·조규성. (2013). 언어네트워크분석을 이용한 야외지질학습 전후의 퇴적암에 대한 개념 구조 변화 분석. 『Journal of the Korean Data Analysis Society』, 34(2): 173-186.
- 박치성·정지원. (2013). 텍스트 네트워크 분석: 사회적 인식 네트워크 분석을 통한 정책이해관계자 간 공유된 의미 파악 사례. 『정부학연구』, 19(2): 73-108.
- 박한우·Leydesdorff, L. (2004). 한국어의 내용분석을 위한 KrKwic 프로그램의 이해와 적용: Daum.net에서 제공된 지역혁신에 관한 뉴스를 대상으로. 『Journal of the Korean Data Analysis Society』, 6(5): 1377-1388.
- 선종근·하미승·전영상. (2013). 한국정부의 행정이념에 관한 공무원의 인식 연구: 규범과 현실 사이. 『한국행정논집』, 25(1): 67-102.
- 심준섭. (2009). 원자력 발전에 대한 신뢰, 인식된 위험과 혜택 그리고 수용성. 『한국정책학회보』, 18(4): 93-122.

- 심준섭·김지수. (2010). 갈등당사자의 프레임과 프레임링 변화과정 분석. 『행정논총』, 48(4): 229-261.
- 심준섭·김지수. (2011). 원자력발전소 주변 지역주민의 갈등 프레임 분석: 후쿠시마 원전사고의 영향을 중심으로. 『한국행정학보』, 45(3): 173-202.
- 안철현. (2010). 광역단체장 선거공약의 정책적 차별성에 관한 연구: 2006년 부산시장 선거의 사례. 『지역사회연구』, 18(1): 61-81.
- 엄기홍. (2008). 광역단체장의 선거공약과 공약이행평가. 『한국정당학회보』, 7(2): 217-238.
- 양승돈. (2013). 언어 네트워크 분석을 활용한 민간경비 분야의 연구 경향. 『한국콘텐츠학회지』, 13(11): 894-901.
- 유재원. (1999). 단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증. 『한국정책학회보』 한국정책학회보, 8(3): 79-98.
- 유재원. (2011). 도시한계론의 핵심 가정에 대한 경험적 검증. 『한국행정학보』, 45(1): 101-121.
- 이대희·서승현. (2014). 지방선거 슬로건의 수사(修辭) 유형 분석: 제5회 6·2 동시 지방선거 서울시 구청장 후보자를 중심으로. 『지방정부연구』, 17(4): 193-212.
- 이예종·이주호·변성수·이재은. (2011). 재난관리 효과성 제고를 위한 재난관리 PR체계 개선방안: 소방방재청 월간재난종합상황 분석 및 전망의 내용 분석. 『한국콘텐츠학회지』, 11(4): 338-346.
- 이현우. (2011). 제5회 지방선거의 주요 이슈와 유권자 평가. 『선거연구』, 1(1): 37-64.
- 임승빈. (2012). 『지방자치론(제5판)』. 서울: 법문사.
- 정덕호·조규성·유대영. (2013). 소집단 활동에서 과학 영재들의 집단 내 의사소통 지위와 언어네트워크. 『Journal of Korean Earth Society』, 34(2): 148-161.
- 조용완. (2013). 대구지역 자치단체장 후보자와 당선자의 도서관 공약 제시 및 이행분석: 2010년 제5회 전국동시지방선거를 중심으로. 『한국비블리아학회지』, 24(4): 153-180.
- 조은설. (2013). 우리나라 여성정책 연구의 이슈변화에 관한 네트워크 분석. 『한국정책과학학회보』, 17(1): 119-148.
- 조재인. (2011). 네트워크 텍스트 분석을 통한 문헌정보학 최근 연구 경향 분석. 『정보관리학회지』, 28(4): 65-83.
- 진창영·김애찬·임종인. (2014). 지식 네트워크에 근거한 정보보호 점검기준 관계분석. 『한국전자거래학회지』, 19(2): 109-124.
- 최영출·김광구. (2011). 한국과 영국 행정학의 연구경향 비교분석. 한국비교정부학보, 15(1): 1-26.
- 최영출·박수정. (2011). 한국행정학의 연구경향 분석: 네트워크 텍스트 분석방법의 적용. 『한국행정학보』, 45(1): 123-139.
- 최호택·류상일·정석환·이민규. (2012). 지방자치단체장의 주요정책 경향분석: 민선 5기 선거공약을 중심으로. 『한국컨텐츠학회지』, 12(12): 661-671.

- 홍정화·최창현·조용현. (2012). 지방정부의 연결망 구조분석: 2010년 6·2 지방선거 당선자들을 중심으로. 『지방정부연구』, 16(1): 225-258.
- 황경수. (2002). 제주도 지방선거 교통분야 공약의 지역별 차이 및 당선과의 관계 분석. 『한국지방자치학회보』, 14(2): 219-236.
- 황아란. (1998). 『1998년 6·4 지방선거 분석』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 황아란. (2006). 2006년 지방선거와 여성의 정치충원. 『지방행정연구』, 20(3): 51-79.
- 황아란. (2011). 광역 및 기초단체장 선거경쟁이 동시선거 투표율에 미친 영향: 2010년 지방선거를 중심으로. 『한국행정학보』, 45(4): 283-299.
- 황아란. (2012). 지방선거와 현직효과: 2010년 지방선거를 중심으로. 『지방행정연구』, 26(4): 3-26.
- 황인창. (2011). 6.2 지방선거 당선자의 선거공약 비교. 『한국장애인고용공단 고용 개발원 연구자료』, 227-245.
- Borgatti, S. P., Everett, M.G. & Freeman, L.C. (2002). *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard, MA: Analytic Technologies.
- Danowski, J.A. (1993). Network analysis of message content. in G. Barnett & W.Richards(eds.). *Progress in communication sciences XII* (pp. 197-222). Norwood, NJ: Ablex.
- Diesner, J., & Carley, K. M. (2005). Revealing social structure from texts: meta-matrix text analysis as a novel method for network text analysis. *Causal mapping for information systems and technology research: Approaches, advances, and illustrations*, 81-108.
- Longoria, T. (1994). Empirical Analysis of the City Limits Typology. *Urban Affairs Quarterly*, 30(1): 102-113.
- Newman, N.E.J. (2010). *Networks: An Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Peterson, P. E. (1981). *City Limits*. Boston: Little & Brown.
- Saiz, M. (1999). Mayoral Perceptions of Developmental and Redistributive Policies: A Cross-national Perspective. *Urban Affairs Review*, 34(6): 820-842.
- Seong Eun Cho, Myuggoon Choi, and Han Woo Park. (2012). Government-Civic Group Conflicts and Communication Strategy: A Text Analysis of TV Debates on Korea's Import of U.S. Beef. *Journal of Contemporary Eastern Asia*, 11(1): 1-20.
- Wasserman, S. & Faust, K. (1994). *Social Network Analysis: Methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press.

배 정 아: Florida State University에서 2012년에 「Green Governance Innovation: The Institutional Political Market for Energy Sustainable Communities」 논문으로 행정학 박사학위를 취득하였고, 전남대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방선거, 지속가능한 개발 및 환경정책, 그리고 정책 네트워크 등이고 다수의 논문을 Urban Studies, Public Administration Review, American Review of Public Administration, Urban Affairs Review, State and Local Government Review 등에 게재하였다(jb07e@jnu.ac.kr).

윤 영 근: 서울대학교에서 2011년 「행정개혁의 변화유형에 관한 비교연구」 논문으로 행정학 박사학위를 취득하였고, 한국지방행정연구원 수석연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 관료제, 지방자치, 인사제도 등이며, 「현대국가의 행정학(2판)」, 「지방자치의 쟁점」 등을 공저하고 다수의 논문을 한국행정정보 등에 게재하였다(zroot1@krila.re.kr).

김 대 욱: 서울대학교에서 2012년 「지방행정구역 규모가 민주성과 효율성에 미치는 영향」 논문으로 행정학 박사학위를 취득하고, 한국지방행정연구원 수석연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 지방정책, 조직성과 및 효율성이다. 「지방자치의 쟁점」, 「지방 3.0의 이해와 적용」 등을 공저하고, 한국행정정보 등 주요 학술지에 논문을 게재하였다(kdw@krila.re.kr).

윤 태 섭: Florida State University 에서 2013년에 「Budget Growth, Property tax burden, or Risk reduction: Empirical analysis on Factors affecting changes in revenue structures and Fiscal impacts on Florida counties」 논문으로 행정학 박사학위를 취득한 후 국립중앙대학교와 서울과학기술대학교에서 시간강사로 있다. 주요 관심분야는 조세정책, 예산제도, 지방재정, 정부 간 갈등 등이고 다수의 논문을 International Review of Public Administration, 지방재정논집, 지역개발연구, 지방행정연구 등에 게재하였다(tsyoon76@gmail.com).

협동조합 일자리 확대 가능성 영향요인 탐색

: 충남 지역 협동조합 경영진 조사를 중심으로

A Study on the Factors Affecting a Job Creation of Cooperatives
: Focused on the Cooperatives Management Survey in Chungcheongnam-do Area

안 수 영*

Ahn, Soo-Young

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 선행연구 논의
- III. 연구설계와 모형
- IV. 분석결과
- V. 결론

본 연구는 협동조합 일자리 확대 가능성에 영향을 미치는 요인을 분석하고 지자체의 협동조합 일자리 확대방안을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 협동조합 특성, 일자리 질, 일자리 정책 협력도로 연구모형을 구성하고 인과관계를 계량적으로 분석하였다

충남 지역 협동조합 경영진을 대상으로 한 다중회귀분석 결과, 일자리 확대 가능성을 정적(+)으로 설명하는 예측변수는 조합 유형, 일자리 안정성, 경영진의 직원의견 수용도, 직원의 주인 의식, 지역인재 발굴과 성장 역할, 시간제 일자리 연계이고 조합원 수만 부적(-)인 인과관계를 나타냈다.

연구를 통해 젊고 학력이 높은 인력 계층의 협동조합 유입 가능성과 협동조합 설립 잠재 수요군 발굴의 필요성을 제시하였고 시간제 일자리와의 연계, 협동조합 노동가치 마케팅과 노무관리사업의 강화를 제언하였다.

* 충청남도여성정책개발원 연구위원

논문 접수일: 2015. 2. 9, 심사기간(1, 2차): 2015. 2. 9~2015. 3. 25, 게재확정일: 2015. 3. 25

- 주제어: 협동조합, 일자리 확대 가능성, 일자리 안정성, 시간제 일자리, 직원의 주인의식, 지역 인재의 발굴과 성장

This study aims at analyzing the factors affecting the possibility of a job creation of cooperatives, and presenting how to support their the possibility of a job creation of cooperatives. This paper analyzed them according to the characteristics of cooperatives, the quality of a job, and the level of a policy cooperation.

As a result of a multiple regression analysis whose subjects are cooperatives management in the Chungnam area, the predicted variables positively explaining a job creation possibility were the types of a cooperative, a job stability, management's accepting the opinion of workers, a sense of employee ownership, finding and growing local talents, and the connection with a part-time job. Only the number of a union showed a negative correlation.

Through the research, the possibility that young and high-quality human resources could be flown into a cooperative was suggested, and so was the need for the connection with a part-time job and finding a potential demand for a cooperative. Furthermore, other suggestions that the labor value marketing business of a cooperative should be push forward and a labor management should be also enforced were proposed.

- Keywords: cooperatives, the possibility of a job creation, a job stability, a part-time job, a sense of employee ownership, finding and growing local talents

I. 서론

2012년 12월 협동조합 기본법이 시행되면서 다양한 협동조합들이 생겨나기 시작하였다. 우리나라 협동조합은 정부 정책에 기대어 설계된 측면이 강하고 정부의 협동조합 정책은 기존 8개 개별 협동조합법 이외에 새로운 협동조합 기본법 시행을 기점으로 소득·일자리 정책으로서의 지향이 부각되고 있다. 협동조합은 조합원 공동 소유의 사업체로 자발성, 공동체성에 기반하고 있으며 조합원의 동의를 토대로 조합이 속한 지역사회의 발전을 위한 활동을 전개하는데 이를 지역사회에서 구현하는 실제적인 방식이 일자리라는 외형으로 나타나고 있다.

국제협동조합연맹(International Cooperative Alliance)에서는 협동조합을 공동으로 소유하고 민주적으로 운영되는 기업(cooperative enterprise)으로 정의하고 있다. 협동조합은 경제적·사회적·문화적 필요와 열망을 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 결사체이며(기획재정부, 2012) 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 말한다(『협동조합 기본법』 제2조 1항). 협동조합은 조합원의 공동 소유, 민주적 운영, 지역사회 역할 등에서 상법상의 회사와 구별되는 독특한 특질을 갖는다.

이런 까닭에 오늘날 협동조합은 민간이 주도하는 사회적경제의 한 축이자 지자체의 새로운 일자리 정책으로 주목받고 있다. 물론 협동조합은 조합원 공통의 필요와 열망이 이윤의 산출에만 초점을 두거나 일자리 개수의 확장에 한정되지 않는 측면이 분명히 존재한다. 그렇지만 협동조합은 경제적 편익과 사회적 편익을 조화시키는 고용방식이자 민간 스스로 발의하는 일자리로서 기존의 고용지원 체계와는 다른 일자리 해법을 제시한다. 물론 협동조합의 표면적 일자리 조건과 상태는 협동조합 기본법에 기초한 조합 설립이 이제 2년 남짓으로 노동조건의 시간적 성숙을 기대하기 어려운 측면이 병존한다. 현재 대개의 협동조합이 설립 초기로 사업체가 성장 궤도에 진입하지 못하였고 규모의 영세성, 취약한 자본구조 등이 중첩되어 일자리 조건이 열악할 수밖에 없는 근로 현실을 부인하기 어렵다.

따라서 협동조합이 지자체의 새로운 고용정책 프레임으로 자리 잡기 위해서는 협동조합의 일자리 확대 가능성을 실증적으로 분석하는 연구가 필요하다. 더욱이 일자리 정책은 지역마다 다양한 고용 여건의 편차가 존재하기 때문에 협동조합을 통한 일자리 확대는 협동조합이 보유한 사업체적 특성 이외에도 그 지역의 일자리 지형, 지자체와의 정책 협력도 등이 복합적으로 고려되어야 한다.

본 연구는 협동조합이 지역의 일자리 공간으로 확장되는데 어떤 요인들이 유의한 설명력을 가질까? 라는 연구 질문에서 출발하였고 그 답을 찾는 과정을 제시하였다. 따라서 본 연구의 목적은 협동조합 일자리 확대 가능성에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 분석하고 지자체의 협동조합 일자리 확대방안을 제시하는데 있다.

II. 선행연구 논의

협동조합에 관한 선행연구는 2012년 협동조합 기본법 시행을 전후하여 본격화되었고 협동조합의 개념, 협동조합 기본법의 체계와 내용, 협동조합 실태조사, 국내외 협동조합 우수

사례 소개 등 협동조합에 대한 전반적 이해를 다루는 연구가 협동조합(사회적 경제) 생태계 조성이나 지역 활성화라는 주제를 중심으로 수행되었다. 하지만 본 연구에서는 이들 선행연구 가운데 협동조합을 일자리 정책의 관점에서 설명하는 관련 정책 내용과 연구 논의에 초점을 맞추어 논지를 정리하였다.

1. 협동조합의 일자리 정책적 의의와 차별성

협동조합 기본법 시행 이후 정부와 지자체에서는 민간이 주도하는 사회적경제 생태계 조성을 목표로 협동조합 기본계획을 수립하고 관련 실태조사를 실시하였다. 정부는 제1차 협동조합 기본계획에서 협동조합 자립기반 구축, 협동조합 인력 양성, 사회적 협동조합의 복지·일자리사업과의 연계를 통해 2016년까지 취업자 5만 명을 달성한다는 수량적 정책 목표를 명시적으로 제시하였다(관계부처합동, 2013).

또한 정부는 2013년에 협동조합 실태조사(근로자 실태조사)를 실시하여 협동조합 일자리 현황을 분석하고 몇몇 특징적인 고용 이슈를 도출하였다. 협동조합 근로자 실태조사에서 근로자 특성, 종사자 현황, 근무조건과 환경 등을 측정하여 협동조합의 일자리 상태와 질을 분석하였다. 실태조사 분석결과, 협동조합 근로자의 노동조건과 환경은 외적 보상이 충분치 못한 상태였다. 동종업계와 비교하여 급여 수준이 낮은 편이었고 정규직 비율도 50%에 미치지 못하였으며 4대 보험 미가입률 또한 40.4%에 달했다. 다른 한편으로, 협동조합은 인적 결사체의 특성이 두드러졌고 근로자들의 지속 근무의사(97.5%)가 매우 높았다. 협동조합이 가지는 좋은 사업목적(56.5%)이 근로자들의 지속 근무의사를 가장 크게 지지하는 요인이었다(기획재정부, 2013). 이는 근로자들이 의미 있는 목적을 실현시킬 수 있는 업무 환경에서 더욱 생산적이 된다(신효진, 2012)는 선행연구를 지지하는 결과이다. 협동조합 근로자의 높은 일자리 만족률은 협동조합 일자리 확대 가능성을 긍정적으로 전망케 하고 협동조합 일자리가 가지는 강점을 잘 드러내 준다. 이러한 조사결과는 협동조합 일자리 연구에서 노동조건과 일터문화가 함께 고려되어야 하고 협동조합 일자리 상태에 대한 지속적인 관찰과 추적이 필요함을 시사해 준다.

오늘날 협동조합은 정부나 지자체의 정책 추진과정에서 지역사회 발전과 결합된 새로운 일자리 창출 방식으로 제시되고 있다. 왜냐하면 협동조합 일자리는 기존의 보편적인 고용지원 모형인 개별적 직업상담, 직업훈련, 구인-구직 연계와 달리 조합원의 필요와 욕구를 연대라는 틀로 묶어 내고 이를 기반으로 조합원 주도의 경영을 통해 수익과 고용을 창출하는 사업 활동을 벌이는 특성적 일자리 영역이기 때문이다. 즉 협동조합 일자리는 결사체(공동체)를 토대로 만들어지는 자리이며 조합과 근로자가 함께 성장하고 근로자가 결사체의 가치와 목표에 동의하는 자리라는 점에서 기존 고용 모델과 뚜렷한 차이를 가진다. 김아영(2012)

은 협동조합이 개개인의 취약한 경제적 토대를 공동투자 방식으로 극복하고 지역민들에게 일자리 참여 기회와 교육·훈련을 통해 삶의 질을 향상시킬 수 있는 조직적인 수단을 제공한다고 설명하였다.

그렇다면 협동조합과 지역 일자리를 어떻게 연결 지을 수 있을까? 선행 연구자들은 다음과 같이 설명하고 있다. 지역이란 공간은 지방정부, 주민, 기업 등 지역 주체가 협력과 역할 분담을 통해 지속 가능한 발전을 이끌어 내는 자치 공동체로서(조명래, 2007) 공동체는 공동의 필요와 목적, 공동 가치의 추구, 공유된 문화, 그리고 이들의 내용을 설정하고 실현시키기 위한 집합적 행동을 영위한다(최병두, 2007). 따라서 지역 안에서 협동조합을 매개로 한 일자리 논의는 지역 주민들의 의식과 삶의 조건을 고양하는 사업모델이자 지역 내 고용·복지·문화를 재창출하는 전략이다(송창용·성양경, 2009). 협동조합은 지역이 안고 있는 문제를 공동으로 해결하려는 과정에서 기업경영 방식을 차용하고 그 활동의 이익을 지역에 환원하며 지역의 인재와 자원을 활용하여 소득 및 일자리 창출, 지역 경제를 활성화시키는 역할을 수행한다(김선기, 2011). 특히 장종익·송성호(2013)는 충남 지역 협동조합을 대상으로 수요분석을 실시하여 협동조합 유망 업종의 조직화, 협동조합 경영지원, 협동조합 운동가(리더) 양성을 통한 협동조합 공급 생태계 조성 전략을 제시하였다. 그리고 송두범·김종수 외(2013)는 협동조합의 정체성과 지역사회 기여방안을 연구하여 충남 지역 협동조합이 당면한 주요 문제들-조합원의 주인의식 부재, 조합원 확대의 어려움, 취약한 자본구조 등-을 확인하고 지역공동체 형성, 취약계층 지원, 지역 순환경제 구축이 필요하다고 주장하였다.

그러나 앞선 연구들은 협동조합 경영 현황을 파악하거나 사업체 성장을 위한 기반 형성, 협동조합이 처해 있는 거시적, 구조적 문제를 주로 다루었다. 그렇다 보니 지방정부의 새로운 일자리 정책 의제로서 협동조합의 고용 이슈와 쟁점을 분석적으로 다루는데 소홀하였다.

현재 대개의 지방자치단체에서는 협동조합 현장의 일자리 정책 신호를 면밀히 파악하지 못하고 있으며 주로 협동조합 신고·설립과 관련된 행정업무 처리를 담당하는 수준에 머물러 있다. 그렇게 때문에 협동조합의 일자리 상태와 구조를 파악하는 지자체의 역할은 다소 제한적이다. 따라서 앞으로 지자체에서는 협동조합 일자리를 둘러싼 수요가 무엇이고 이를 어떤 정책 수단을 통해 풀어갈 것인지에 대한 고민이 필요하다. 앞으로 지자체에서는 지역민의 자발성을 이끌어 내고 연대의 장을 조력하는 지렛대 역할을 통해 현장 지향형 일자리 정책을 만들어 내야 한다.

2. 협동조합의 일자리 확대 가능성

협동조합은 공동의 사업체 운영을 통해 조합원들에게 재정적 기회를 제공하고 상호부조를

통해 조합원을 위한 기본적인 사회적 보호를 제공하며 조합원들이 발언권을 행사할 수 있다는 점에서 양질의 일자리 필요조건을 충족한다(Tchami, 2007; 황선자·최영미, 2013; 정형욱, 2013에서 재인용). 김성오(2012)는 그동안 협동조합이 일반 사기업에 비해 고용창출, 고용유지, 고용조건과 환경 등 일자리 이슈 전반에 전향적인 태도를 보여 왔고 협동조합의 사회적 책임과 관련된 논의들 가운데 협동조합이 지역사회에 대한 가장 큰 기여가 바로 일자리 창출(확대)이라고 주장하였다. 또한 정도영·조주현 외(2014)는 협동조합이 분야에 관계없이 다양하고 창의적인 소규모 창업(오은진·김복태 외, 2012)이나 영세상인·소상공인의 협력 사업을 용이하게 하여 지역 단위의 새로운 일자리를 창출하고 경제 발전에 기여할 것으로 전망하였다. 그리고 지역사회 안에서 협동조합은 고용불안 해소, 임금 향상으로 대표되는 일자리 조건의 질적 개선에 방점을 두고 여성, 노인, 청년 등 고용 취약집단의 일자리 확대와 사회서비스를 보완하는 역할을 수행한다고 설명하였다. 이대중(2012)·장종익(2012) 역시 협동조합이 경제위기 상황이나 저성장 시대에 지역경제를 활성화하고 경제활동 참여를 높일 수 있는 하나의 대안이자 근무시간을 탄력적으로 조정할 수 있는 일자리를 제공한다고 주장하였다. 정형욱(2013)은 한국사회는 장시간, 전일제 근로모델이 지배적으로 근로자의 근로시간 선택권이 거의 없는데 협동조합은 유연한 근로시간 일자리 또는 느슨한 고용유지 모델로 향후 확장 가능성이 있다고 내다보았다. 그러면서 협동조합이 갖는 이러한 일자리 창출 가능성이 정부로 하여금 협동조합 기본법을 제정하게 만든 주된 동력이라고 주장하였다.

한편 오은진·김복태 외(2012)는 협동조합이 여성 노동의 고질적인 문제인 잦은 이직으로 인한 반복 실업의 문제를 해소하고 지역사회에서 지불 가능한 다양한 서비스와 재화의 개발을 촉진시켜 여성들의 일자리 참여를 확대한다고 주장하였다. 그러면서 정책 해법으로 협동조합 교육과 컨설팅 강화, 다양한 협동조합 모형의 활성화 지원, 취업지원사업과 협동조합사업의 연계를 제언하였다.

한편 협동조합 일자리 확대라는 연구주제는 제3섹터(비영리+사회적경제) 부문 일자리 논의와 관련지어 설명할 수 있다. 왜냐하면 중·장기적으로 협동조합의 성장과 발전은 지역사회 안에서 제3섹터를 육성하고 그 토대 위에서 협동조합 일자리 확대 가능성의 동력을 찾을 수 있기 때문이다. 이러한 견지에서 김혜원(2008)은 「사업체기초통계조사(2001~2006)」 원 자료를 이용하여 제3섹터 영역의 고용규모를 추정하였다. 제3섹터가 영리부문 대비 빠른 고용증가 추세를 보이는데 산업별로는 보건·복지업과 교육 서비스업에서의 취업자 증가가 제3섹터의 고용창출을 주도하고 임금수준은 영리 부문보다 높거나 낮다고 예단할 수 없으며 제3섹터 사업체가 어떤 업종에서 어떤 역할을 하느냐에 따라 큰 차이를 나타낸다는 결론을 내놓았다. 전승훈(2008)은 제3섹터 근로자의 고용안정과 노동이동 실태를 「한국노동패널」 데이

터를 이용하여 분석하였는데 다른 조건이 동일하다면 연령이 많을수록, 여성일수록, 그리고 교육수준이 높을수록 제3섹터 부문의 취업을 지속할 가능성이 높고 제3섹터 부문의 취업경험이 지속적인 비영리 부문 취업에 영향을 미친다는 결과를 도출하였다. 그리고 영리와 비영리 부문 간 노동이동이 빈번하고 그 규모도 작지 않기 때문에 제3섹터 부문 고용 안정화를 위한 유인체계 구축이 필요하다고 주장하였다.

Ⅲ. 연구설계와 모형

1. 표집과정과 연구방법

분석에 사용된 자료는 다음의 표집과정을 통해 수집하였다. 먼저 조사 자료의 표집을 위해 모집단에서 허수(虛數)를 제외하는 작업을 진행하였다. 설문조사 착수 전에 실시한 협동조합 중간지원기관 담당자 인터뷰에 따르면 충남 지역에 설립된 협동조합 중 실제로 활동하는 협동조합의 수가 정확히 파악되지 않고 있다는 현장 상황을 감안하였다. 게다가 기획재정부에서 실시한 「2013년 협동조합 실태조사」 결과에 따르면 조사시점인 2013년 7월 당시 조사대상인 전국 747개 협동조합 가운데 등기를 마치고 사업을 운영 중인 조합이 377개로 50.5%에 그쳤다는 선행 실태조사 결과 또한 고려하였다. 따라서 설문조사가 가능한 유효 데이터 셋(data set)을 확인하기 위해 자료 스크리닝 과정이 일차적으로 필요하였다.

연구의 모집단은 2014년 7월 31일 기준 충남 지역에 소재한 174개 협동조합이 그 대상이다. 표집과정을 설명하면 먼저 전화조사를 통해 현재 조합이 운영되고 있는지를 파악하였다. 그 결과 지자체에서 수리 또는 인가한 충남 도내 174개 협동조합 가운데 실제로는 약 60%인 110개 조합이 조사시점에 운영 중이었다. 이 같은 조사현장의 상황을 반영하여 폐업 및 휴면(미 활동) 상태에 있거나 설립 초기로 사업 활동을 준비하는 조합, 법인 변경 또는 청산 절차를 밟고 있는 조합을 제외하고 110개 협동조합을 조사가 가능한 유효 집단으로 설정하였다.

1차 데이터 필터링을 거쳐 유효 연구 집단을 확정된 후 다음 절차로 방문 면접조사를 실시하였다. 대면조사는 충남 지역에 소재한 협동조합 경영진을 대상으로 2014년 8월 11일~12일 사이에 예비조사(4개 조합)를 실시하여 문항을 보정하고 2014년 8월 14일~9월 5일에 걸쳐 본 조사를 수행하여 110개 협동조합(모집단의 63.2%) 전체로부터 응답을 회수하였다.

〈표 1〉 조사과정과 표집 절차

구분	내용	구분	내용
조사지역	충남 도내 협동조합	모집단 수	174개 협동조합
조사대상	협동조합 경영진(이사장, 임원)	응답시점 기준	2014.7.31일
조사방법	전화조사(1차) → 면접조사(2차)	조사 사례수	110개 협동조합
조사기간	예비조사: 2014.8.11.~8.12일/4개 본 조사: 2014.8.14~9.5일(22일)	유효 응답률	모집단의 63.2%

앞서 설명했듯이, 본 연구는 여러 단계(전화조사-예비조사-본 조사)의 표집절차를 거치는 표본설계 과정을 진행하였다. 왜냐하면 기본법 협동조합은 현재 설립 초기 사업체이며 민간 주도 일자리라는 협동조합 고유의 특성으로 인해 아직까지 지역 단위의 조사 분석이 충분하지 않기 때문이다.

본 연구에서 동원한 연구방법을 소개하면, 협동조합 경영진을 대상으로 양적조사를 실시하였고 포커스그룹 인터뷰를 통해 현장 활동가들의 해석을 덧붙였다. 인터뷰는 협동조합 중간지원기관 실무자(2명), 협동조합 정책 연구자(1명), 현장 활동가(1명)를 대상으로 실시하였다. 인터뷰의 구술 내용은 계량적 분석결과를 협동조합 현장과 지자체 일자리 정책에서 어떻게 해석하고 적용할 것인지를 설명하는 자료로 활용하였다.

2. 연구모형

연구모형은 〈그림 1〉과 같이 설계하였다. 예측변수 영역은 반응변수를 인과적으로 설명할 것으로 예상되는 변수를 3개 영역으로 범주화하였다. 예측변수 영역은 협동조합 특성(5개), 일자리 질(4개), 일자리 정책 협력도(3개)로 구분하여 총 12개 변수로 추정하였다. 예측변수의 짜임과 선정 이유를 설명하면 다음과 같다.

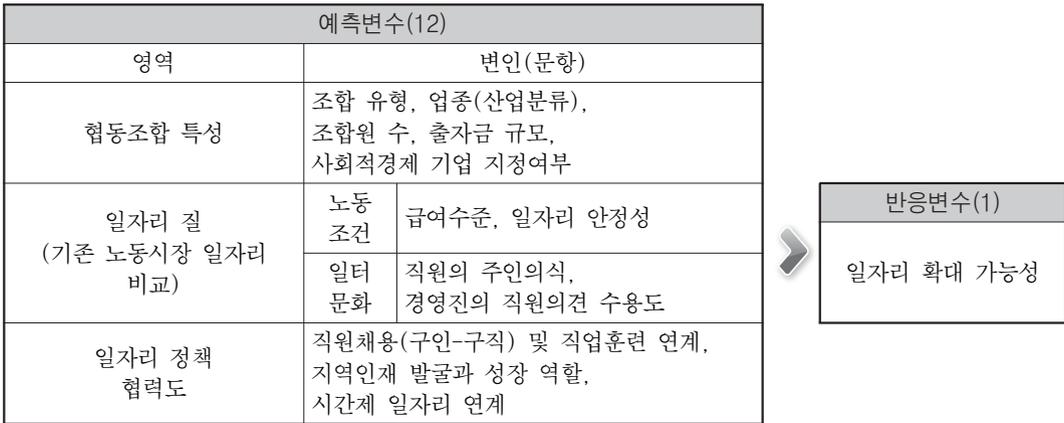
영역별로 구성 변인을 설명하면 첫째, 협동조합 특성은 사업체 경영정보 일반을 나타내는 조합 유형, 업종(산업분류), 조합원 수, 출자금 규모, 사회적경제 기업 지정 유무의 다섯 가지 변수로 구성하였다. 조합 유형은 협동조합의 성격과 기능을 규정하고 업종은 경영체로서 주된 사업 영역이나 활동 무대를 나타내는 바로미터이다. 조합원 수와 출자금액은 조합의 인적 규모와 재정 상태를 확인하는 변수이며 사회적경제 기업 지정 유무는 정부 및 지자체의 재정사업과의 연계를 뜻한다. 이들 재정사업(사회적기업, 마을기업)은 사업비나 일자리를 지원하므로 협동조합의 경영상태 개선이나 고용 창출과 연관성을 갖는 변수이다.

다음으로, 협동조합이 좋은 작업장이 되기 위해서는 일자리 질에 대한 측정이 필요하다.

일자리 질의 향상은 고용량을 늘리고 실업을 감소시키며 비경제활동인구의 노동시장 유입을 촉진하는(박현정, 2010; 방하남·이영면 외, 2007) 변수이다. 일자리 질의 측정은 기존 노동시장 일자리와 비교하여 협동조합 일자리의 질에 대한 경영진의 인지적 평가를 5점 척도로 측정하였다. 협동조합 일자리 질에 대한 평가는 외형적 노동조건과 협동조합 일자리의 고유한 강점으로 인식되는 연대적 조직문화를 대표하는 요인을 각각의 변수로 구성하였다. 하위 변수는 노동조건과 일터문화의 두 갈래로 각 2개씩, 총 4개 변수를 투입하였다.

끝으로, 일자리 정책 협력도는 협동조합이 고용 창출 가능성을 높이기 위해 정부나 지자체 일자리 정책의 어떤 지점과 연계되면 효과적일지를 묻는 3개의 정책 선택지로 구성하였다. 물론 협동조합이 스스로의 자발적 필요와 자원(自願)적, 자력(自力)적 활동에 기초한 민간의 사업체이지만 적절한 고용정책 수단과의 교합은 협동조합 일자리 확장에 유효할 것으로 판단하였다.

<그림 1> 연구모형



3. 연구변수의 측정

분석에 사용한 연구변수는 <표 2>와 같다. 반응변수 문항은 설문 조사지에서 ‘협동조합에서 앞으로 일하는 사람이 늘어날 것이다’라는 문항으로 질문하였고 확대 가능성의 크기는 5점 척도로 측정하였다.

예측변수 구성을 설명하면 다음과 같다. 첫째, 협동조합 특성은 조합 유형, 업종, 조합원 수, 출자금 규모, 사회적경제 기업 지정여부를 변수로 사용하였다. 조합 유형은 사업자협동조합과 그 외 협동조합(다중이해관계자, 직원, 소비자)으로 구분하였다. 사업자협동조합은

개인 사업자의 성격이 다른 협동조합에 비해 강하고 수적으로도 조사지역 협동조합의 약 60% 가량을 차지해 조합 유형을 양분하는 기준으로 정하였다. 업종은 산업분류에 따라 서비스업(3차 산업)과 농업 및 제조업(1~2차 산업)으로, 사회적경제 기업 지정여부는 지정 경험 없음과 지정 경험 있음으로 구분하였다. 조합원 수의 단위는 명(인원)으로, 출자금액은 만원 단위로 측정하여 응답 값을 척도로 사용하였다.

둘째, 일자리의 질은 경제적 효용과 비경제적 효용을 측정하는 변수로 구성하였다. 기존 일자리와 비교한 경영진의 협동조합 일자리 질에 대한 인지적 평가는 일자리의 내·외형을 노동조건과 일터문화로 측정하였다. 해당 영역은 임금수준, 일자리 안정성, 직원의 주인의식, 경영진의 직원의견 수용도를 리커트척도(5점)로 측정하였다.

셋째, 일자리 정책과의 협력도는 직원채용(구인-구직) 및 직업훈련, 지역인재 발굴과 성장, 시간제 일자리 정책 연계로 측정하였다. 이들 변수는 협동조합이 정부나 지자체의 일자리 정책 가운데 어떤 정책 수단과 결합되면 상승적, 확장적 고용창출 효과를 나타낼 것인지를 예측하는 변수로 사용하였다.

변수의 척도는 반응변수인 일자리 확대 가능성을 포함하여 조합원 수, 출자금액, 노동조건 평가(급여수준, 일자리 안정성), 일터문화 평가(직원의 주인의식, 경영진의 직원의견 수용도), 일자리 정책 협력도(직원채용 및 직업훈련, 지역인재 발굴과 성장 역할, 시간제 일자리 연계)가 연속변수(10개)이고 더미변수로 처리한 범주형 변수는 조합 유형, 업종, 사회적경제 기업 지정여부 3개 변수로 준거집단=0, 비교집단=1로 변환하여 대입하였다.

<표 2> 연구변수의 구성

구분	영역	변수명	측정	유형	
반응 변수	일자리 확대 가능성		5점 척도 (① 그렇지 않음~ ⑤ 그러함)	연속	
예측 변수	협동조합 특성	조합 유형	사업자협동조합=0, 그 외 협동조합=1	더미	
		업종(산업분류)	농업 및 제조업=0, 서비스업=1		
		조합원 수	명(인원)	연속	
		출자금 규모	만원		
		사회적경제 기업 지정여부	없음=0, 있음=1	더미	
	일자리 질 (기존 노동시장 일자리 비교)	노동 조건	급여수준	5점 척도 (① 좋지 않음~ ⑤ 좋음)	연속
			일자리 안정성		
일터 문화		직원의 주인의식			
	경영진의 직원의견 수용도				

구분	영역	변수명	측정	유형
	일자리 정책 협력도	직원채용(구인-구직) 및 직업훈련 연계	5점 척도 (① 필요하지 않음 ~ ⑤ 필요함)	
		지역인재 발굴과 성장 역할		
		시간제 일자리 연계		

주 : * 종속변수 질문(앞으로 일하는 사람이 늘어날 것이다)

표집 된 조사데이터는 기초통계(빈도분석, 기술통계) 분석을 활용하여 연구변수의 윤곽과 일반적 특성을 파악하였다. 그리고 나서 반응변수(협동조합의 일자리 확대 가능성)와 인과적 영향관계를 설명하는 예측변수를 찾아내기 위해 다중회귀분석을 실시하였다.

IV. 분석결과

1. 분석 자료의 일반적 특성

응답 자료의 일반적 특성은 <표 3> 분석변수의 기술통계량으로 제시하였다. 먼저, 반응변수의 기술 통계값은 3.91점(5점 기준)으로 협동조합 경영진들은 향후 협동조합에서 일하는 사람이 늘어날 것이라는 비교적 긍정적인 응답을 내놓았다.

다음으로 예측변수의 속성을 설명하면 다음과 같다. 첫 번째 협동조합 특성을 살펴보면 충남 지역 협동조합은 사업자협동조합이 57.3%로 과반수이상을 차지하고 다중이해관계자협동조합이 38.2%로 뒤를 이어 이 두 가지 유형이 전체 협동조합의 95.5%를 차지하였으며 직원협동조합 3.6%, 소비자협동조합은 0.9%에 그쳤다. 충남 지역 협동조합은 서비스업 63.6%, 농림어업 26.4%, 제조업 10.0%의 업종 분포를 나타냈다. 이는 통계청 2012년 「전국사업체조사」에서 충남의 농림어업 비중이 0.2%로 매우 낮은 것과 뚜렷한 대비를 이루며 농업에 기초한 협동조합 설립이 활발한 충남의 특색을 드러냈다. 조합원 수는 평균 23명이고 대체로 10인 미만인 50.0%로 높은 비중을 차지하였고 10~29명 32.7%, 30인 이상 17.2%로 소규모 조합 군락을 형성하고 있었다. 조합 당 출자금 규모는 평균 2,016만원으로 구간별로는 1,000만원 미만 46.4%, 1,000~1,999만원 22.7%, 2,000만원 이상 30.9%의 분포를 보였다. 조합원 수와 출자금액은 협동조합의 규모 경쟁력, 또는 고용 확장성(흡수력)을 설명하는 한 가지 지표로 협동조합은 인적 그리고 자본 규모에서 소규모 사업체의 외형을 가지고 있었다. 사회적경제 기업 지정여부는 지정 없음 48.2%, 지정 있음 51.8%로 양분되었다. 한편

사회적경제 기업의 주된 지정 형태는 사회적기업이 39.1%로 협동조합은 취약계층의 일자리 창출을 목적으로 하는 사회적기업과의 밀착력이 높았고 마을기업 지정 비율은 12.7%로 나타났다. 사회적기업은 노동 통합형 일자리 사업이자 재정지원을 통한 창업 유인 정책으로 취업 취약계층의 노동시장 진입과 안착 통로로서 명시적인 구실을 한다(안수영, 2014). 그런 점에서 협동조합은 소득·일자리 정책으로서의 지향이 부각되고 이러한 고용 정책적 맥락에서 협동조합이 사회적경제 영역에서 일자리를 확산하는 움직임을 형성하고 있다.

두 번째, 협동조합 경영진은 기존 노동시장 일자리와 비교하여 협동조합 일자리의 질(노동조건, 일터문화)을 다음과 같이 평가하였다. 일터문화(직원의 주인의식, 직원의견 수용) 변수의 평균은 모두 3점 이상인 반면 노동조건 변수의 평균은 3점에 못미쳐 두 영역이 서로 차이를 나타냈다. 풀이하면 협동조합 일자리의 질을 측정된 4개 변수 가운데 일터문화를 측정된 직원의 주인의식, 경영진의 직원의견 수용도는 각각 평균 3.32점, 3.45점이다. 그러나 급여수준(2.51점), 일자리 안정성(2.96점)과 같은 표면적 노동조건은 보통(3점) 이하의 응답을 내놓아 경영진 스스로도 근로조건이 열악하다고 진단하였다. 분석결과는 앞으로 협동조합이 질 좋은 일자리로 자리 잡기 위해서는 양질의 노동조건 개선이 필요하다는 실증적 논거를 제시한다. 그러므로 경영진 스스로 기존 노동시장 일자리와 견주어 비교우위에 있다고 진단하는 일터문화의 강점은 살리되 미흡한 노동조건은 보완하여 일자리의 질을 균형적으로 개선해 나가야 한다.

세 번째, 일자리 정책 협력도는 3개 변수 모두에서 보통(3점) 이상의 응답을 나타내 일자리 정책과의 연계 필요성에 어느 정도 공감하는 반응을 보였다. 그 중에서도 특히 시간제 일자리 정책과의 연계(3.79점)가 가장 크게 주목받았다. 그 다음은 지역인재 발굴과 성장 역할(3.65점)이고 직원채용 및 교육훈련 연계는 보통 정도(3.33점)의 견지를 취하였다.

<표 3> 분석변수의 기술통계량

영역	변수	변수값	N(%)	M(Std)
일자리 확대 가능성		1~5점		3.91(.863)
협동조합 특성	조합 유형	사업자	63(57.3)	
		다중이해관계자	42(38.2)	
		직원	4(3.6)	
		소비자	1(0.9)	
	업종 (산업분류)	농림어업	29(26.4)	
		제조업	11(10.0)	
서비스업		70(63.6)		

영역		변수	변수값	N(%)	M(Std)
	조합원 수 (명)		10인 미만	55(50.0)	23(38.542), Min 5~Max 260
			10~29명	36(32.7)	
			30인 이상	19(17.2)	
	출자금 규모 (만원)		1,000만원 미만	51(46.4)	2016(3036.785), Min 25~Max 25,000
			1,000~1,999만원	25(22.7)	
			2,000만원 이상	34(30.9)	
	사회적경제 기업 지정여부		지정 없음	53(48.2)	
			마을기업	14(12.7)	
			사회적기업	43(39.1)	
일자리 질 (기존 노동시장 비교)	노동조건	급여수준	1~5점		2.51(.617)
		일자리 안정성			2.96(.716)
	일터문화	직원의 주인의식			3.32(.777)
		직원의견 수용(반영)도			3.45(.808)
일자리 정책 협력도		직원채용(구인-구직) 및 교육훈련 연계	1~5점		3.33(.959)
		지역인재 발굴과 성장 역할			3.65(.840)
		시간제 일자리 연계			3.79(.718)
		전체			110(100.0)

주 : 1) 5점 척도(일자리 확대 가능성, 일자리 질, 일자리 정책 협력도) 문항은 숫자가 클수록 긍정적 응답임
 2) 일자리 질에 대한 평가는 기존 노동시장 일자리와 비교하여 협동조합 일자리가 어떠한지를 묻는 경영진의 상대적, 주관적 평가를 의미함

충남 지역 협동조합에 근무하는 유급 근로자 특성을 살펴보면 다음과 같다. 본 연구에서 조작적으로 정의한 유급 근로자란 협동조합에서 자신의 노동을 제공한 대가로 일정한 급여를 지급받고 근로계약 관계에 있는 근로자를 말한다. 따라서 자원봉사자, 무급가족종사자 등은 유급 근로자 범주에서 제외하였다. 조사 표집한 충남 지역 110개 협동조합 가운데 이사장 이외에 1명 이상의 유급 근로자가 있는 협동조합은 39개(모집단의 35.5%)이고 유급 근로자 수는 108명으로 조합 당 평균 2.8명의 유급 근로자를 채용하고 있었다.¹⁾

협동조합 유급 근로자의 인적 배경과 외형적 일자리 상태는 <표 4>에 제시하였다. 먼저, 협동조합 유급 근로자의 인적 특성을 설명하면 다음과 같다. 근로자의 성비는 남성 33.3%, 여성 66.7%로 여성 근로자 비율이 2배 가량 높았다. 근로자의 평균 연령은 45세이고 구간

1) 장종익·송성호(2013)가 충남도 협동조합을 대상으로 2013년 10월에 실시한 실태조사 연구인 「충청남도 협동조합의 수요 분석과 활성화 방안」에 따르면 당시 충남 지역 81개 협동조합 가운데 직원을 고용하고 있는 조합은 21개이며 근로자 수는 70명으로 충남 지역 협동조합의 26.3%, 응답 조합의 33.9%가 유급 근로자를 보유하고 있었다.

별로는 20대 7.4%, 30대 27.8%, 40대 31.5%, 50대 16.7%, 60대 이상 16.7%으로 20~30대 근로자의 협동조합 일자리 참여 비율이 35.2%로 두드러지고 40대까지를 포함한 비교적 젊은 근로자들(66.7%)이 협동조합 인력의 주축을 이루었다. 근로자들의 학력 분포는 중졸이하 19.4%, 고졸 38.9%, 대졸이상 41.7%로 고학력 비중이 큰 것이 특징이었다. 요약하면 충남 도내 협동조합에는 젊고 학력이 높은 근로자, 그리고 여성 근로자의 참여가 활발한데 이는 충남 지역 전체 취업자의 연령, 학력, 성별 분포와 다른 양상을 띤다. 충남 지역 취업자들은 40대 이상 비중(64.6%)이 높고 중졸이하 학력층(26.3%)이 두터우며 남성(59.4%) 근로자가 많다(국가통계포털, 2014년 상반기 「지역별고용조사」).

협동조합 유급 근로자 가구의 연평균 소득은 2,897만원으로 이를 월평균 소득으로 환산하면 월 241만원 정도이다. 소득 구간별로는 3,001만원 이상이 38.0%로 비중이 가장 컸고 2,001~3,000만원 32.4%, 2천만원 이하 29.6%의 차례를 나타냈다. 물론 산술비교에 따른 일정한 한계가 존재되어야 하지만 협동조합 근로자의 가구소득은 2014년 3/4분기 전국 2인 이상 전체가구의 실질 근로소득 270만원(통계청, 「가계동향조사」)에 비해 다소 낮았다.

협동조합 근로자의 외형적 일자리 조건과 상태는 고용지위, 임금수준, 근로형태, 근로시간, 사회보험 가입의 다섯 가지 변수로 측정하였다. 고용지위는 상용직(51.9%)이 임시·일용직(48.1%)보다 다소 앞서 협동조합 형성기라는 점을 감안할 때 고용 안정성에 대한 평가는 향후 시계열적 관찰이 필요하였다. 협동조합 근로자의 월평균 임금은 108만원으로 2014년 최저임금이 표준 임금선으로 작동하고 있었다. 근무형태에서 시간제 일자리 비중이 28.7%로 매우 높는데 이는 우리나라 시간제 근로비중이 7.9%(시간제 임금근로자 2,032천명/전체 임금근로자 18,776천명)인 것과 큰 대비를 이루었다(통계청, 2014년 8월 「경제활동인구조사」). 협동조합 근로자의 주당 평균 근무시간은 36.5시간으로 전체 취업자의 주당 평균 근로시간 44.6시간(고용노동부, 「2013년 고용형태별 근로실태조사」) 보다 짧았고 40시간 이상 초과근로 비율도 13.9%로 높지 않은 편이었다. 협동조합의 경우 근로자의 기본적인 일자리 안전망이자 보충적 부가 급여척도인 사회보험 가입률이 60%중반(63.0%~67.6%)으로 튼튼하지 않았다.²⁾

정부는 2013년 6월 「고용률 70% 로드맵」을 발표하면서 일자리 정책 해법 가운데 하나로 사회적경제 생태계 조성을 제시하였다. 그리고 노동시장의 주요한 문제로 근로시간에 주목하고 양질의 시간(선택)제 일자리 확산, 장시간 근로 개선을 제시하였다. 양질의 시간제 일자

2) 2013년 「고용형태별 근로실태조사」에 따르면 전체 임금근로자의 4대 보험 가입률은 87.6%~97.5%의 범위에 있다

	고용보험	건강보험	국민연금	산재보험
전체 근로자	88.6	87.6	87.6	97.5

리란 학업, 육아 및 점진적 퇴직 등 근로자 개인의 자발적 수요를 충족하고 고용이 안정되며 근로시간에 비례하여 임금·복지 등에 있어 불합리한 차별을 받지 않으면서 최저임금, 4대 보험 가입 등의 근로조건이 보장되는 일자리(고용노동부, 『2013년 노사정 일자리 협약』)로 정부는 시간제 일자리의 노동시장 정착을 강조하였다. 덧붙이면 시간제 일자리는 근로자의 자발성, 차별금지, 기본적인 근로조건 보장이라는 고용 안전망이 전제되거나 충족됨을 뜻한다. 그렇기 때문에 임금수준, 사회보험 지급률 같은 외형적 일자리 척도만을 대입하여 협동조합 일자리의 질적 상태를 풀이하는 데는 한계가 있다. 따라서 협동조합 일자리의 질을 파악하기 위해서는 외적 노동조건과 내적 조직문화 요인을 함께 살펴볼 필요가 있다.

<표 4> 협동조합 유급 근로자의 인적 배경과 외형적 일자리 상태

구분	변수	변수값	N(%)	M(Std)	
인적 배경	성별	남	36(33.3)		
		여	72(66.7)		
	연령(만 나이)	20대	8(7.4)		45.4 (12.161)
		30대	30(27.8)		
		40대	34(31.5)		
50대		18(16.7)			
학력	60세 이상	18(16.7)			
	중졸이하	21(19.4)			
	고졸 대졸이상	42(38.9) 45(41.7)			
가구의 경제수준 (연간실제소득)	2,000만원 이하	32(29.6)	2897.7 (987.314)		
	2,001~3,000만원	35(32.4)			
	3,001만원 이상	41(38.0)			
일자리 조건과 상태	고용지위	상용직	56(51.9)		
		임시·일용직	52(48.1)		
	월평균 임금	100만원 이하	43(39.8)		108.9 (46.108)
		101~150만원	57(52.8)		
		151만원 이상	8(7.4)		
	근로형태	전일제	77(71.3)		
		시간제	31(28.7)		
주당 근무시간	40시간 이하	73(67.6)	36.5 (10.165)		
	41시간 이상	45(13.9)			
사회보험 가입 (4대 보험)	국민연금	68(63.0)			
	건강보험	70(64.8)			
	고용보험	70(64.8)			
	산재보험	73(67.6)			
전체			108명(39개 조합)		

2. 회귀분석 결과

회귀분석에 앞서 분석모형의 타당성을 검증하기 위해 모형적합성, 다중공선성, 잔차 독립성을 확인하였다. 예측변수와 반응변수 간 선형관계는 히스토그램을 통해 정규분포를 확인하였고 투입 변수 간 다중공선성이 존재하지 않으며(공차한계 > 0.1 , VIF < 10), 잔차($\pm < 3$)가 독립적임을 확인하였다. 회귀모형의 적합도(F값)는 세 가지 모형 모두에서 통계적으로 유의하였고 예측변수의 투입이 많아질수록 각 모형의 설명력(수정된 R^2 값)이 $.064 \rightarrow .112 \rightarrow .449$ 로 증가하였다.

회귀모형은 협동조합 특성, 일자리 질, 일자리 정책 협력 요인을 위계적으로 투입하여 각 단계별로 어떤 변수가 영향을 미치고 상대적 영향력이 어떻게 변화하는지를 검증하였다. 다중회귀분석 결과는 <표 5> 모형 1~모형 3으로 제시하였다.

「모형 1」에서 협동조합 특성 변수 가운데 협동조합 일자리 확대 가능성을 유의하게 설명하는 변수는 '조합 유형(+)'과 '조합원 수(-)'이다. 그리고 예측변수의 상대적 설명력(Beta)은 조합 유형(.265)이 조합원 수(-.200) 보다 컸다. 반면에 업종(산업분류), 출자금액(규모), 사회적경제 기업 지정여부의 3개 변수는 통계적으로 유의하지 않았다. 사업자협동조합과 대비하여 그 외 협동조합(다중이해관계자, 소비자, 직원) 그룹은 협동조합 일자리 확대 가능성을 정적(+)으로 예측하였다. 이러한 결과는 사업자협동조합이 그 외 협동조합과 달리 다양한 이해관계자의 참여 보다는 개인 사업자 집합이라는 성격이 두드러지기 때문으로 풀이된다. 한편 조합의 인적 규모는 반응변수와 부정(-) 인과관계를 갖는데 조합원 수가 적은 협동조합일수록 앞으로 협동조합의 일자리가 확대될 가능성이 크다고 내다보았다.

「모형 2」는 「모형 1」에 투입한 협동조합 특성 변수에 더하여 경영진의 협동조합 일자리 질에 대한 인지적 평가 결과를 대입하였다. 기존 노동시장 일자리와 비교하여 협동조합 일자의 노동조건과 일터문화가 상대적으로 어떠한지를 비교 평가하여 측정하였다. 「모형 1」에서 반응변수를 설명하는 '조합 유형(+)'과 '조합원 수(-)'는 「모형 2」에서도 통계적 유의성을 유지하였다. 하지만 표준화계수(Beta) 절대값이 조합 유형은 $.265 \rightarrow .213$ 으로, 조합원 수는 $-.200 \rightarrow -.193$ 으로 감소하였다. 「모형 2」에 새롭게 투입된 일자리 질을 평가하는 4개 변수 가운데 반응변수를 인과적으로 예측하는 변수는 '일자리 안정성(+)'과 '경영진의 직원 의견 수용도(+)' 변수였다. 기존 노동시장 일자리와 비교하여 협동조합 일자의 안정성이 높다고 지각할수록, 그리고 직원의 의견을 수용하는 조직문화를 가진 협동조합일수록 일자리 확대 가능성이 증가하였다. 「모형 2」에 투입한 9개 변수 중에서 경영진의 직원의견 수용 변수의 상대적 영향력이 $.264$ 로 가장 컸다. 분석결과는 협동조합 일자리가 갖는 독특한 지형을 잘 설명해 준다. 즉 협동조합은 사업체(조합)와 근로자가 함께 성장하고 근로자가 조직체

의 가치와 목표에 보다 적극적으로 동의하는 일자리, 다시 말해 경영진-근로자 간 협력적 일자리로 자리 잡을 가능성을 예측케 한다.

「모형 3」은 앞서 살펴본 「모형 1」 협동조합 특성과 「모형 2」 일자리 질에 '일자리 정책 협력도'를 나타내는 3개의 변수를 더하여 모두 12개 변수를 투입하였다. 이 가운데 일자리 정책 협력도를 나타내는 정책 변수는 협동조합이 정부나 지자체 일자리 정책의 어떤 지점(point)과 연계될 때 효과적인지를 파악하기 위한 변수이다. 「모형 3」에서 통계적 유의성을 유지한 변수는 일자리 안정성, 직원의 주인의식, 지역인재 발굴과 성장 역할, 시간제 일자리 연계의 4개 변수로 이들 모두는 반응변수(일자리 확대 가능성)와 정적(+)인 인과관계를 나타냈다. 다만 직원채용(구인-구직) 및 직업훈련 정책과 반응변수는 독립적이었다. 「모형 3」의 분석결과를 통해 얻는 발견을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 새롭게 직원의 주인의식 변수(+)가 유의한 영향변인으로 등장하였다. 즉 근로자들의 주인의식과 협동조합의 일자리 확대 가능성은 정률적인 인과관계로 근로자들의 주인의식이 높을수록 일자리 확대 가능성이 증가하였다. 둘째, 지역인재 발굴과 성장 역할 요인의 상대적 영향력(Beta)이 .468로 변수들 가운데서 가장 컸다. 이어서 시간제 일자리 연계 요인의 영향력(Beta)이 .342로 두 번째로 커서 주목되는 요인이었다. 협동조합은 지역의 인재를 발굴하고 성장시키는 역할을 하는데 특히 일자리 유형 중에서는 시간제 일자리 정책과의 연계가 효과적이라는 추론이 가능하다. 반면에 협동조합이 경영체로서 갖는 특성(조합 유형, 조합원 수)은 교란효과로 인하여 통계적 유의성이 사라졌다.

회귀분석 결과는 몇 가지 시사점을 제시해 준다. 첫째, 협동조합의 일자리 확대 가능성은 업종, 출자금 규모와 같은 협동조합의 산업 혹은 경영체적 특성이 아니라 인적 결사체의 크기(조합원 수)가 보다 영향력 있는 요인이다. 둘째, 일자리 안정성, 직원의 주인의식 같은 일자리의 질적 상태를 설명하는 요인들이 반응변수와 일관된 영향력을 발휘한다. 셋째, 우리나라에서 협동조합을 통한 일자리 확대는 정부나 지자체의 일자리 정책과의 조응이 매우 중요하다. 구체적으로 지역 인재의 발굴과 성장 지원, 시간제 일자리 연계가 협동조합 일자리 확대 가능성을 높이는 주요한 정책 해법으로 제시될 수 있다.

〈표 5〉 협동조합 일자리 확대 가능성 영향요인 다중회귀분석 결과

		모형1 (협동조합 특성)			모형2 (일자리 질)			모형3 (일자리 정책 협력도)			
		b (s.e)	Beta	유의 확률	b (s.e)	Beta	유의 확률	b (s.e)	Beta	유의 확률	
협동 조합 특성	조합 유형 (사업자협동조합)	.460 (.170)**	.265	.008	.370 (.176)*	.213	.038	.222 (.141)	.128	.119	
	업종 (농업 및 제조업)	.146 (.169)	.082	.387	.154 (.166)	.086	.358	-.051 (.134)	-.029	.704	
	조합원 수	-.004 (.002)*	-.200	.043	-.004 (.002)+	-.193	.052	-.003 (.002)	-.128	.105	
	출자금 규모	-1.225 (.000)	-.004	.963	-3.639 (.000)	-.013	.897	-1.900 (.000)	-.067	.395	
	사회적경제 기업 지정여부 (지정 없음)	.246 (.161)	.143	.128	.134 (.165)	.078	.417	.181 (.134)	.105	.181	
일자리 질	노동 조건	급여수준				-.219 (.160)	-.157	.173	-.083 (.127)	-.059	.516
		일자리 안정성				.236 (.131)+	.196	.074	.186 (.104)+	.154	.078
	일터 문화	직원의 주인의식				.146 (.129)	.131	.263	.251 (.103)*	.226	.017
		직원의견 수용도				.282 (.121)*	.264	.022	.097 (.101)	.091	.339
일자리 정책 협력도	직원채용 (구인-구직) 및 직업훈련 연계								-.085 (.074)	-.094	.253
	지역인재 발굴과 성장역할								.480 (.084)***	.468	.000
	시간제 일자리 연계								.335 (.082)***	.342	.000
회귀상수		3.599(.192)***			3.055(.564)***			1.261(.512)*			
R ² (수정된 R ²)		.107(.064)			.185(.112)			.510(.449)			
F값		2.483*			2.526**			8.416***			
응답자 수		110									

주 : 1) 더미변수 처리한 예측변수 준거집단/비교집단: 조합 유형(준거=사업자협동조합/비교=그 외 협동조합), 업종(준거=농업 및 제조업/비교=서비스업), 사회적경제 기업 지정여부(준거=지정 없음/비교=지정됨)

2) + p < 0.1, *p < 0.05, **p < 0.01, ***p < 0.001

포커스그룹 인터뷰에서 협동조합의 지역인재 발굴과 성장 역할은 ‘주체의 발굴, 그리고 전문성 및 자원의 결합’으로 설명하였다. 피면접자들(interviewees)의 구술을 참조하면,

첫 번째로 중요한 건 그 안에서 협동조합을 수용할 주체를 발굴하는 게 현실적이라는 거예요. (협동조합에 대한) 고민을 가진 주체를 발굴하고 이 사람들에게 자원을 붙여주는 방식으로 성장시키는 것이고, 두 번째는 발견된 주체에 대해서 전문성과 지역의 자원을 어떻게 결합시켜 줄 거냐. 이 두 가지가 결합이 되면...

(협동조합 중간지원기관 실무자 A 인터뷰)

(주체적 역량을 가진) 이런 분들에게 정책적으로 지원해 줄 수 있다면 굉장히 빨리 성장할 수 있고 성장한 협동조합에서 또 인력창출이 되는 거잖아요

(현장 활동가 인터뷰)

다른 한편, 피면접자들은 시간제 일자리 연계에서 협동조합이 어떤 고용집단에게 보다 유효할 것인지에 대한 의견을 다음과 같이 밝혔다. 이는 앞선 <표 4> 협동조합 유급 근로자의 인적 배경과 외형적 일자리 상태에서 보듯이 협동조합 여성 근로자(66.7%)비중이 남성 근로자(33.3%)의 2배인 현황을 고려할 때도 협동조합이 여성의 시간제 일자리 참여 통로로서 일정한 역할과 확장을 기대하게 한다.

협동조합이 특히 여성들에게 시간제 일자리로 자기에게 가까운 지역, 자기가 하고 싶은 일들을 타겟(target)으로 해서 가게에 보탬이 되는 소득창출 도구로 유용하다는 생각이 들어요

(협동조합 정책 연구자 인터뷰)

협동조합은 여성들이 경제활동에 참여하면서 공통적으로 호소하는 심리적 또는 생애주기 장벽을 일정하게 완화하는 문턱 넘기 효과가 있습니다

(협동조합 중간지원기관 실무자 B 인터뷰)

협동조합은 지역사회의 인적, 물질 자원 및 네트워크를 활용하여 다양한 재화와 서비스를 집합적으로 생산하고 위험을 분산하는 사업방식이자 지역 인재들이 참여하고 성장하는 일자리, 그리고 시간제와 같은 다양한 형태의 경제활동참여 가능성이 열려있는 일자리로 인식되고 있었다.

V. 결론

본 연구에서는 협동조합의 일자리 확대 가능성을 예측하는 변인들을 찾아내었다. 연구를 통해 얻은 시사점을 정리하고 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 충남 지역 협동조합은 사업자협동조합이 과반수이상이고 서비스업종이 우세한 산업 편제를 보였다. 그러나 충남도 전체 업종 분포와 비교할 때 농업에 기초한 협동조합 설립이 활발하고 규모나 고용 흡수력 측면에서는 소규모 조합 군락을 형성하고 있었다. 그리고 사회적경제 정책사업 중에서는 마을기업보다 사회적기업에 밀착력이 높은 동학(動學)을 나타냈다. 금번 연구의 성과 가운데 하나는 협동조합 일자리에 유입 가능성이 높은 정책 집단을 확인하였고 향후 지자체 일자리 정책 자원을 집중할 대상을 도출하였다는 것이다. 예컨대 충남 지역의 협동조합은 어느 정도 규모를 이룬 고용 집단이 아니지만 젊고 학력이 높은 근로 계층이 유입되고 있었다. 이 같은 협동조합 근로자의 인력 특성은 협동조합 성장에 유효한 토양으로 지자체 정책에 민감성을 가진 활동성 있는 인적 동력이 될 것이다.

둘째, 협동조합 경영진은 스스로도 조합의 외형적 일자리 질(고용 안정성, 임금수준, 사회보험 가입률 등)이 열악하고 경제적 보상, 고용 안전망에 대한 개선이 필요하다고 진단하였다. 반면 경영진들은 직원의견 수용도, 직원의 주인의식과 같은 협동조합 일자리의 내형적 변수들이 일자리 확대 가능성을 추동하는 요인이라고 지목하였다. 이런 부분이 바로 협동조합 일자리가 기존 노동시장 일자리와 구별되는 고유한 특색이자 강점이다. 따라서 협동조합을 통한 지자체의 일자리 정책은 '합리적 수준의 일자리 품질'에 기초한 고용량 증가를 정책 방향으로 설정할 필요가 있다. 그러므로 이제 협동조합을 통한 일자리 확대가 불완전한, 경과적 일자리의 반복적인 창출이라는 정책 실험을 넘어서는 실체가 요구된다. 구체적인 방안으로 협동조합(사회적경제) 일자리가 갖는 노동가치 마케팅 사업을 제시할 수 있다. 해당 정책 방안에 대해 협동조합 중간지원기관 담당자는 그 필요성과 의의를 다음과 같이 구술하였다.

일자리 경쟁 가치 중에 무엇인가, 협동조합에서 일한다는 건 더 나은 가치를 갖는 일자리라는 포지션(position)을 사람들에게 알려주는 것이 굉장히 중요하다고 봐요

(협동조합 중간지원기관 실무자 B 인터뷰)

셋째, 또 다른 정책방안으로 협동조합 노무 상담 및 컨설팅을 포함한 노무관리사업이 강화되어야 한다. 협동조합은 물적 토대를 공유할 뿐만 아니라 인적 결사체(조직체)의 성격이 뚜렷하기 때문에 일하는 사람에게 초점을 맞춘 인사·노무사업 지원이 필요하다. 그래야만 협동

조합 근로 현장의 시의적인 문제 대응력이 향상되고 노동조건 개선이 효과적으로 진전될 수 있다.

넷째, 회귀분석 결과 일자리 정책 협력 영역에서 협동조합 일자리 확대 가능성은 지역인재 발굴과 성장 지원, 시간제 일자리와의 연계가 효과적인 정책 지점임을 찾아냈다. 따라서 지역 내 다양한 단체 및 주체와 연계하여 협동조합 설립의 잠재 수요군을 발굴하고 이를 협동조합 창업으로 견인해 내는 정책 발굴이 필요하다. 그리고 연구 분석결과는 협동조합이 시간제 일자리 참여 통로로서 가능성이 높다는 것을 보여 주었다. 일자리 모델로서 협동조합은 숨어 있는 노동력을 끌어내고 노동 단절을 예방하거나 불연속적인 일자리 참여를 복원하는 역할을 담지 한다.

【참고문헌】

- 고용노동부. (2013.5.30). 「노사정 일자리 협약」.
- 관계부처합동. (2013.6.4). 「고용률 70% 일자리 로드맵」.
- 국가통계포털. <http://kosis.kr>. 지역별고용조사(2014년 1/2분기), 가계동향조사(2014년 3/4분기), 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(2014년 8월). (검색일: 2015.1.22.)
- 고용노동부. 2013년 고용형태별 근로실태조사. (검색일: 2015.1.22.)
- 관계부처합동. (2013.12.17). 「제1차 협동조합 기본계획(2014~2016)」.
- 기획재정부. (2013). 「2013년 협동조합 실태조사」.
- 기획재정부. (2012). 「협동조합 설립운영 안내서」.
- 김선기. (2011). 「자립형 지역공동체 사업(마을기업) 활성화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 김성오. (2012). 협동조합은 고용 천국을 보장하는가. 『생협평론』, 9 : 19-30. 아이쿱협동조합연구소.
- 김아영. (2012). 여성의 참여와 도전을 위한 협동조합의 원칙과 실천전략. 『생협평론』, 8 : 31-39. 아이쿱협동조합연구소.
- 김혜원. (2008). 제3섹터에서의 고용창출, 영리 부문과 제3섹터의 임금격차. 「제3섹터 부문의 고용창출 실증연구」. 한국노동연구원.
- 대법원 종합법률정보. <http://glaw.scourt.go.kr>. 협동조합 기본법. (검색일: 2015.1.24.)
- 박형정. (2010). 「고용의 질 측정방법 연구」. 통계개발원.
- 방하남·이영면·김기현·김한준·이상호. (2007). 「고용의 질 : 거시·기업·개인 수준에서의 지표개발 및 평가」. 한국노동연구원.
- 송두범·김중수·장효안·강마야·박경철·이관률·박춘섭·홍은일. (2013). 「협동조합의 정체성 및 지역사회기여 강화 방안」. 충남발전연구원.
- 송창용·성양경. (2009). 지역 공동체 활성화를 통한 일자리 창출. 『THE HRD REVIEW』, 12(2) : 107-129. 한국직업능력개발원.
- 신효진(2012). 협동조합과 일다운 일(Decent Work)의 만남. 『생협평론』 8 : 7-18. 아이쿱협동조합연구소.
- 오은진·김복태·김난주. (2012). 「협동조합법 시행에 따른 여성일자리 확대방안」. 한국여성정책연구원.
- 이대중. (2012). 협동조합 기본법 해설서. 「사회적경제 리포트」. 희망제작소 사회적경제센터. (<http://blog.makehope.org>)
- 안수영. (2014). 「협동조합을 통한 공동체형 여성일자리 확대 방안」. 충남여성정책개발원.
- 장종익. (2012). 협동조합 기본법 제정 이후 한국협동조합의 역할과 과제. 『동향과 전망』, 86 :

289-320.

- 장종익·송성호. (2013). 「충청남도 협동조합의 수요분석과 활성화 방안」. 충남발전연구원.
- 전승훈. (2008). 제3섹터 근로자의 고용안정과 노동이동. 「제3섹터 부문의 고용창출 실증연구」. 한국노동연구원.
- 정도영·조주현·서경택. (2014). 「협동조합 운영 현황과 개선방안」. 국회입법조사처.
- 정형욱. (2013). 「협동조합을 통한 여성고용 활성화 방안」. 경기도가족여성연구원.
- 조명래. (2007). 지속가능한 균형발전을 위한 지역공동체의 회복과 구성. 「지역문화 발전과 지역공동체 형성전략 모색 토론회」 자료집. 국토연구원.
- 최병두. (2007). 지역공동체와 지역정체성을 통한 지역발전 방안과 과제. 「지역문화 발전과 지역공동체 형성전략 모색 토론회」 자료집. 국토연구원.
- 황선자·최영미. (2013). 「노동조합과 사회적 경제의 활성화 : 협동조합을 중심으로」. 한국노총중앙연구원.
- Guy Tchami. (2007). Handbook on cooperatives for use of Workers' Organizations. International Labour Office.

안 수 영: 충남대학교에서 사회학 박사학위를 취득하고(논문 : 지방대 여학생의 취업장벽과 취업실태, 2008) 현재 충청남도여성정책개발원 정책연구실 연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 고용·노동정책 및 경제정책 분야이며 저서로는 「한국사회의 취업장벽」(2010)이 있고 논문으로는 “대전 지역 결혼이민자의 일 경험 영향요인 분석(2011, 공동)”과 “지역 기업체의 여성인력 수요특성에 관한 탐색적 연구(2012)”, “사회적기업 여성 근로자의 고용효과 인식에 관한 연구(2013) 등이 있다(sociology@hanmail.net).

임파워링 리더 행동과 창의성과의 관계에서 조직 신뢰의 매개효과 분석

: 지방정부 관료들의 창의성 영향요인 탐색을 중심으로

Structural Relationship between Empowering Leader Behavior and
Organizational Creativity with Organizational Trust as a Mediator
: Focused on Investigating Antecedent Constructs of Organizational Creativity of
Local Government Employees

김 대 원*

Kim, Dae-Won

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의와 연구가설
- III. 연구 방법
- IV. 연구모형 분석 및 가설 검증
- V. 결론: 요약 및 한계

창의적인 인적자원이 조직 경쟁력의 원천으로 인식되면서 창의성이 조직 효율성의 중요한 영향요인으로 부각되고 있다. 본 연구는 조직 생존과 발전의 핵심원천이 조직 창의성이라는 전제하에 조직 창의성을 주도적 창의성과 기대적 창의성으로 구분하고 이에 영향을 미치는 변인으로 임파워링 리더 행동과 조직신뢰를 선정하여 경남지역 관료들 268명을 대상으로 이들 변인들간 구조적 관계를 실증적으로 분석하는 데 목적을 두었다.

분석 결과, 임파워링 리더 행동과 조직신뢰는 조직 창의성(주도적 창의성과 기대적 창의성)에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 동시에 조직신뢰는 임파워링 리더 행동

* 신라대학교 보건행정학과 교수

논문 접수일: 2015. 2. 9, 심사기간(1, 2차): 2015. 2. 9 ~ 2015. 3. 23, 게재확정일: 2015. 3. 23

과 조직 창의성간 관계에서 매개역할도 하는 것으로 확인되었다. 따라서 본 연구는 관료제적 통제 중심의 조직문화에서는 리더의 경직된 관리로 인해 구성원들의 창의성을 기대하기가 불가능하다는 사실을 근거로 구성원들의 주도적 창의력 발휘를 위해서는 리더의 역할이 매우 중요하며, 동시에 기대적 창의성을 높이기 위해서는 조직신뢰를 통한 사회·정서적 연결망을 만들어 지식과 정보 및 가치를 자발적으로 공유할 수 있는 조직구조로의 변화가 필요하다는 것을 확인하였다는 점에서 연구의 가치가 있는 것으로 판단된다.

□ 주제어: 임파워링 리더 행동, 조직신뢰, 주도적 창의성, 기대적 창의성, Sobel test

This study aims to investigate the relationship between empowering leader behavior (ELB) and organizational creativity (OC: proactive and expected) with organizational trust (OT) as a mediator effect through which the study not only examines the effectiveness of ELB on OC, but suggests academic implications and managerial insights to management executives of local government. Participants in the study were 268 public employees serving at public organizations in Kyungnam province of Korea, which are subject to relatively strong hierarchical culture. After developing the psychometric properties of the scales of ELB, OC and OT the reliabilities of which have been verified by Cronbach's α coefficient, hypotheses were tested using a sample of 268 public workers from local government organizations in Korea.

Verifying empirically that ELB is expected to contribute to building trust and instilling a sense of motivation, and enhancing employees' respect and trust towards their leader, the study proved that both ELB and OT are significantly correlated to proactive and expected OC. Also OT was proved to partially mediate the effects between ELB and proactive and expected OC each.

Conclusively, it is advised to strengthen ELB such as delegating discretionary authority to the employees, contributing to instilling a true sense of motivation and strengthening employee's trust which leads to influence significantly proactive and expected creativity.

□ Keywords: Empowering leader behavior, Organizational trust, Proactive creativity, Expected creativity, Sobel test

I. 서론

최근 각종 민원행정 및 복지재정에 대한 수요 증대로 재정 압박에 직면한 지방정부는 조직 운영의 효율성을 높이기 위한 방안으로 조직 창의성에 관심을 집중시키고 있다.¹⁾ 조직 창의성은 조직내 혁신과정을 촉진시키고 나아가 개인과 집단의 효율성을 증진시킴으로써 조직 생산성을 높이는데 기여하기 때문이다(Oldham & Cummings, 1996; Hon & Chan, 2013; Joo, McLean, & Yang, 2013; Zhang & Bartol, 2010). 조직혁신의 기초는 새로운 아이디어를 개발하여 실행하는 조직 구성원 개인의 창의적 활동(creativity)과 직접적인 연관이 있기 때문에(Joo et al., 2013)²⁾ 조직 창의성은 현대 지식사회에서 조직 혁신의 핵심 요인으로 주목받고 있다(Oldham & Cummings, 1996; Montag, Maertz, Jr., & Baer, 2012).

그런데 우리나라의 지방정부와 같은 권위주의 행정문화는 엄격한 위계질서의 특성을 취하기 때문에 자율성과 개방적 의사결정 과정을 중시하는 조직 창의성의 장애 요인으로 인식되고 있다. 이러한 맥락에서 조직 창의성을 자극할 수 있는 긍정적 영향변인의 모색은 중요한 의미를 가진다.

본 연구에서는 조직 창의성의 다양한 영향요인중에서 지식 및 지식공유를 연결고리로 임파워링 리더 행동과 조직신뢰를 선정하여 이들 잠재내·외생 변인간 구조적 관계를 분석한다. 창의성의 원천은 지식이며(Amabile, 1988), 창의적 성과를 위해서는 개인이 가지고 있는 지식만으로는 한계가 있기 때문에 타인과의 지식공유를 통한 지식 축적과 확대가 요구된다(MacCurtain, Flood et al., 2010). 임파워링 리더 행동과 조직신뢰는 조직내 지식공유를 활성화하고 지식획득과 축적이 가능한 조직환경 조성에 기여하기 때문에 창의성의 영향요인으로서의 역할이 기대된다. 먼저, 임파워링 리더 행동은 조직 구성원들에게 권력이나 권한을 위임하고, 자율적인 직무환경을 제공함으로써 구성원들에게 새로운 직무영역에서 책임감을 가지고 이를 수행하기 위한 창의적 방법을 모색하도록 자극하게 된다. 이 과정에서 임파워링 리더 행동은 지식공유를 활성화할 수 있는 지원적 분위기³⁾를 조성함으로써 창의성을

1) 경북 상주시가 2015년 회계부터 지방보조금 지원은 민간단체를 통한 공공사업의 효율성은 물론 창의성을 촉진시키기 위한 것이라고 주장하면서 창의성에 중점을 두고 있는 것도 이와 맥락을 같이한다.

2) Joo et al.(2013)은 혁신(innovation)은 조직 수준의 경제 및 관리측면에 중점을 두는 반면, 창의성(creativity)은 개인 수준의 심리적 상황에 초점을 두는 것으로 구별하고 있다.

3) 임파워링 리더 행동은 개방적이고 지원적인 리더십을 발휘함으로써(Srivastava et al., 2006) 구성원들의 심리적 안정감을 지각하도록 하고(Khazanchi & Masterson, 2011) 동시에 창의적 활동에 필요한 지식공유와 획득이 용이한 조직환경을 조성하기 때문에 창의성 발현에 기여하는 것으로 판단된다.

위한 지식공유에 긍정적인 영향을 미치기 때문에 창의성의 영향변인으로서의 역할이 인정된다. 그리고 조직신뢰는 조직내 구성원간 상호관계에 대한 믿음을 통해(Khazanci & Masterson, 2011) 정서적 연결망을 형성하여 창의적 활동의 질을 높일 수 있는 지식공유를 활성화하기 때문에(Williams, 2007) 창의성 발현에 기여하는 것으로 판단된다(Collins & Smith, 2006; Hunang, Davison, & Gu, 2011). 창의적 활동은 지식을 제공하고자 하는 의지는 물론 지식을 공유할 정도의 개인간 신뢰관계가 중요하기 때문에 신뢰에 기반한 조직환경은 구성원의 창의성을 증진시키는 요인이 된다(설경진 외, 2009).

이처럼 조직 구성원들이 조직에 대해 가지는 인식의 심리적 상황을 근거로 하는 임파워링 리더 행동과 조직신뢰는 창의적 활동의 중요 영향요인으로 인정되고 있는 지식공유를 활성화하기 위한 조직환경 조성에 기여함으로써 창의적 활동의 영향요인으로서의 역할이 기대된다. 권한과 책임의 증가, 직무 자율권은 개인의 지식을 도출해 내는 데 효과적이라고 지적한 Galia(2008)의 연구는 본 연구의 이론적 논거가 될 수 있다. 그런데 임파워링 리더 행동 및 조직신뢰 등이 조직 창의성의 중요 영향요인이라는 인식이 팽배함에도(Oldham & Cummings, 1996) 이에 대한 실증 연구는 Zhang & Bartol(2010)과 Hon & Chan(2013) 등의 연구를 제외하고는 찾기가 쉽지 않다. 특히, 임파워링 리더 행동과 창의성과의 관계는 물론 조직신뢰와의 구조적 관계를 분석한 연구도 별로 없다. 다만, 최근 들어 리더-구성원간 교환관계 및 변혁적 리더십과 같은 권한 위임적 리더십이 조직성과의 중요한 영향변인이 된다는 사실이 강조되면서(Zhang & Bartol, 2010) 임파워링 리더 행동에 대한 연구가 늘어나고 있다(Bryant & Kazan, 2013). 임파워링 리더십과 역할내 활동(in-role behaviors)간 관계를 분석한 Raub & Robert(2010)의 연구와 지시적 리더십과 임파워링 리더십을 비교 분석한 Martin, Liao, & Campbell(2013)의 연구 등이 이에 해당한다.

이런 맥락에서 본 연구는 지방정부의 혁신을 위해서는 구성원들의 창의적 행동이 필요하며, 임파워링 리더 행동과 조직신뢰는 지식공유를 연결고리로 인과관계가 성립되므로 이들 변인들간 구조적 관계를 분석하는 데 목적을 둔다. 동시에 임파워링 리더 행동이 조직신뢰를 자극하고 이것이 창의성을 더욱 강화시키는 효과(accentuation effect)가 있는 가를 확인하기 위해 조직신뢰의 매개효과도 분석한다. 이들 변인들간 구조적 관계 분석은 창의성에 관한 영향변인의 외연을 확장하는 것은 물론 이 분야의 연구방향과 자료 축적에도 기여한다는 점에서 연구의 가치를 찾을 수 있다.

II. 이론적 논의와 연구 가설

1. 조직 창의성(Organizational Creativity)

창의성은 연구 역사가 일천할 뿐만 아니라 심리적인 특성을 내포하고 있기 때문에 단일의 개념 정의가 쉽지 않다(Montag et al., 2012). 그러나 조직운영의 효율화를 위해 새롭고 (독창적인, 예기치 않은) 적절한(유용한, 과제의 요구에 맞는) 산물을 산출해 내는 능력 (Oldham & Cummings, 1996; Montag et al., 2012)이라는 점에 대해서는 공감대가 형성되어 있다. 물론 창의성에 대한 접근 방법에는 차이가 있다. 창의성을 새롭고 유용한 아이디어의 도출로 정의하고 있는 Amabile(1983)은 외재적인 동기부여보다 내재적 동기가 창의성을 증가시킨다는 사실을 경험적으로 확인하였다. 이에 반해 Deci(1971)는 인지적 평가이론을 통해서 개인의 욕구를 자기 결정성과 자기 효능감 두 가지로 구분하고, 이들 욕구의 외적 요인(통제적 기능과 정보적 기능)에 속하는 정보적 기능이 자기 효능감을 증진시켜 창의성에 긍정적인 영향을 미친다고 지적하고 있다. 그런데 창의성은 조직내 구성원 개인은 물론 조직환경과 리더 등 다양한 요인에 의해 영향을 받기 때문에 창의성을 단일 구성개념으로 보는 단선적 접근방식은 한계가 있다. 창의성은 단순히 개인의 특성에만 한정할 수는 없고 조직맥락에서 조직의 목적과 직접 관련이 있어야 한다(Cummings & Oldham, 1997).⁴⁾ 이는 개인의 특성에만 기인하는 단순 창의적 활동만으로는 창의성의 본질에 접근할 수 없다는 것을 의미한다(Andrew & Mann, 2004; Perry-Smith & Shalley, 2003).

이런 맥락에서 Unsworth(2001)는 문제의 유형(개방형과 폐쇄형)과 관여 동기(driver for engagement: 내부적 동인과 외부적 동인)를 기준으로 4가지 창의성 유형으로 구분하고, 이중 개방형 문제에 외부적 동인이 결합된 주도적 창의성(내부적 동인+개방형 문제)과 외부적 동인과 결합된 기대적 창의성을 조직 창의성으로 파악하고 있다. 주도적 창의성은 조직이 직면한 문제의 해결책을 구성원들의 자발적인 내재적 동인을 통해 모색하기 때문에 구성원 개인의 역량과 의지가 중요한 반면, 기대적 창의성은 조직의 필요에 의해 조직 구성원들에게 새로운 해결책을 개발하도록 자극한다는 점에서 조직 지원을 강조하고 있다. 이 두 유형은 모두 해결책을 새롭게 발견해야 하는 개방형 문제를 다룬다는 공통점이 있으나 접근 방식은 차이가 있다. 주도적 창의성은 새로운 해결책을 창의적인 개인의 역량에 주로 의존하

4) Cummings & Oldham(1997)은 조직에서 운영하고 있는 제안제도나, 분임조활동, 태스크포스 활동, 각종 프로젝트 팀 활동, 연구활동 등을 통하여 동료와 함께 새롭고도 유용한 개선 또는 개발안 제시 등 조직내에서 다양한 형태로 창의성이 발현된다고 지적하고 있다.

는 개인화(individualization)경향을 띠고 있는 반면, 기대 창의성은 새로운 해결책을 개발 하도록 조직수준에서 문제해결 과정이 제도화(institutionalization)되는 경향이 있다. 결과적으로 Unworth의 창의성 유형은 당면 문제 해결 주체에 따라 개인적 창의성과 조직적 창의성으로 구분하고, 이 두 유형을 동시에 강조하고 있다는 점에서 기존의 개별적 접근방법⁵⁾과는 차이가 있다. Unworth의 창의성 모델의 두 유형은 상호 보완 관계에 있기 때문에 이들 요건이 동시에 충족되어야 진정한 의미의 조직 창의성을 달성할 수 있다. 조직 구성원 개인의 역량이나 의지가 없는 조직 창의성의 발현은 불가능하며, 동시에 조직이 원하지 않는 창의성을 구성원들이 자발적으로 발현하기를 기대하는 것도 의미가 없다. 따라서 개인 및 조직적 요인 모두 강조하고 있는 Unworth의 창의성 연구의 접근방식은 중요한 의미를 가진다. 조직 창의성은 개인적인 특성에 의해서 발현되는 것이지만, 개인은 자신이 속한 조직 환경 속에서 창의성을 발현하기 때문에 조직 환경도 중시되어야 한다는 Woodman et al.(1993)의 지적은 위 논의를 지지한다. 창의성은 창의적인 결과물(outcome) 뿐만 아니라 창의적인 과정(process)도 포함되며, 동시에 창의성은 개인으로부터 시작되지만, 조직의 협조적 상호작용 속에서 더 좋은 결과를 낼 수 있다는 Shalley & Gilson(2004)의 주장은 창의성은 주도적 창의성과 기대적 창의성의 결합에 의해 완성된다는 것을 강조하는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 본 연구가 분석대상으로 한 Unworth의 창의성의 두 유형은 외부 문제에 대하여 개인적 특성 및 조직적 지원이 모두 중요한 역할을 한다는 것을 제시하고 있다는 점에서 기존의 연구방법에 비해 차별적 가치는 물론 창의성의 본질에 접근할 수 있는 방법으로 판단된다(Andrew & Mann, 2004; Perry-Smith & Shalley, 2003; Elsbach & Hargadon, 2006). 이러한 접근은 본 연구의 방향과도 일치한다는 점에서 본 연구의 연구방법을 정당화 시켜준다.

따라서 본 연구는 개인의 역량과 의지에 중점을 두는 주도적 창의성(proactive creativity)과 창의적 환경 조성을 위한 리더 및 조직의 역할을 강조하는 기대적 창의성(expected creativity)을 창의성의 핵심 기능으로 간주하고, 이를 분석대상으로 한다.

5) 기존의 연구중 개인의 몰입이나 여유가 조직 창의성을 결정짓는다고 본 Mainemelis(2001)의 연구는 창의성의 개인적 측면을 강조한 반면, 창의적 문제해결을 개인이 아닌 집단의 상호작용에서 찾으려고 한 Hargadon & Bechky(2006)의 연구는 집단의 교류, 즉, 조직 환경의 지원에 초점을 맞추고 있다.

2. 조직 창의성의 선행변수와 가설설정

1) 임파워링 리더 행동과 조직 창의성

임파워먼트의 기본적 개념에 근거하고(Srivastava, et al., 2006; Zhang & Bartol, 2010) 있는 임파워링 리더 행동⁶⁾은 “조직 구성원들과 권한을 공유”하고 구성원들이 자신의 직무에 대하여 자율적인 통제권한과 책임을 가지고 자발적인 행동을 하도록 구성원들의 내적 동기 부여 수준을 제고시켜 주는 리더의 행동을 의미한다(Srivastava et al., 2006; Raub & Robert, 2010). Martin et al.(2013)와 Amundsen & Martinsenc(2013)등은 구성원의 주도적 역할을 통한 역량 강화는 물론 구성원 자신들의 업무를 스스로 결정할 수 있도록 동기 부여 기능으로서의 역할로 확대하여 임파워링 리더 행동을 정의하고 있다. 위 정의에 따르면, 리더에 의해 임파워된 조직 구성원들은 자신의 업무에 대한 의미성을 가지는 것은 물론 이를 달성하기 위한 역량 강화 노력, 그리고 조직 목표를 자발적으로 달성하고자 하는 내재적 동기 부여와 자기 통제수준을 높이게 된다(Martin et al. 2013; MacPhee, Dahinten et al., 2014). 그 결과 구성원의 역량이 증대되고 직무를 달성하기 위한 자기 주도적 의사결정이 강화되어 조직의 효율성이 높아지게 된다(Zhang & Bartol, 2010; Martin et al., 2013).

이처럼 임파워링 리더 행동은 구성원의 역량과 성장을 위한 지원적 리더십으로서, 조직을 지원적 분위기로 조성하여 구성원간 자유로운 지식공유를 유도한다(Srivastava et al., 2006; Galia, 2008). 창의성은 이러한 지식활동의 산물이기 때문에(Amabile, 1988), 타인의 지식과 정보 활용에 의해 영향을 받는 것은 물론 이들의 공유에 의해서도 크게 영향을 받는다(Woodman et al., 1993). 따라서 임파워링 리더 행동은 조직의 지원 분위기를 조성함으로써 혁신 아이디어의 산출 및 구현을 위한 창의성 발현을 자극한다는 점에서 창의성의 영향변인으로서의 역할이 인정된다. 임파워링 리더 행동은 구성원 스스로 직무에 대한 책임을 지고 의사결정을 내릴 수 있는 역량을 증진시킴으로써 주도적 창의 의지를 자극할 수 있고 동시에 구성원들 자신의 지식과 정보, 의견을 적극적으로 제시하고 공유하도록 지원적 분위기를 조성함으로써 기대적 창의성 발현에도 기여한다(Srivastava et al, 2006). 위 논거를 지지하는 연구들도 다수 존재한다. 권한과 책임의 증가, 직무 자율권은 개인의 지식을 도출해 내는 데 효과적이라는 Galia(2008)의 주장은 리더의 임파워링 행동이 주도적 창의

6) Amundsen & Martinsenc(2013)은 구성원들의 업무 자율성(autonomy)에 영향을 미치는 3가지 과정인 전통적 사회 구조적 접근법(classical socio-structural approach), 위임 및 조직 자원공유(delegating or resource sharing), 그리고 구성원들의 업무역할 학습 및 발전(subordinates' learning and development in their work roles)을 통해 임파워링 리더십과 기존의 지시적 리더십은 물론 거래 및 변혁적 리더십과의 차이를 강조하고 있다.

성의 영향요인이 될 수 있다는 이론적 논거가 된다. 그리고 George & Zhou(2007)의 집단 창의성(group creativity) 모형을 이용하여 창의적 문제해결책을 개인이 아닌 집단의 상호 작용에서 찾으려고 한 Hargadon & Bechky(2006)의 연구 등은 임파워링 리더 행동이 기대적 창의성의 중요 영향변인이 된다는 이론적 근거를 제시한다. 또한 리더의 임파워링 행동은 구성원들의 창의성(creativity)과 개념적으로 매우 높은 상관성을 가진다는 것을 분석한 Hon & Chan(2013)의 연구는 임파워링 리더 행위가 조직 창의성의 영향변인이 된다는 것을 입증하고 있다.

이상의 논의와 선행 연구들을 근거로 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

H1 : 임파워링 리더 행동은 조직 구성원들의 창의성(주도적 창의성: H1a; 기대적 창의성: H1b)에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

2) 조직신뢰(Organizational trust)⁷⁾와 조직 창의성

조직내 구성원간 관계에 기반을 두고 있는 조직신뢰는 구성원들의 이익을 위하여 조직이 취할 수 있는 행동과 역량에 대한 구성원들의 믿음에 영향을 미치기 때문에 조직 효율성의 핵심요소로 인식되고 있다. Williams(2007)에 의하면, 지식 정보화사회에서 조직신뢰는 지식과 정보의 흐름을 원활하게 할 뿐만 아니라 조직내 암묵지의 접근과 정보공유를 원활하게 만든다. 신뢰관계는 필요한 정보의 획득과 그 정보에 대한 해석을 용이하게 함으로써 의사결정의 효율성을 높인다. 따라서 조직신뢰는 조직과 개인간 상호 가치창출 활동을 자극하여 다양한 지식과 정보의 공유를 가능케 하기 때문에 조직 창의성의 영향변인으로서의 역할이 인정된다. 이는 조직신뢰가 조직내 구성원간 상호관계에 대한 믿음을 강화하여 구성원들의 심리적 안정감을 높이기 때문에(Khazanci & Masterson, 2011) 사회·정서적 연결관계망 형성을 통해 지식과 정보 및 가치의 공유 등 창의적인 조직활동을 자극한다는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 신뢰수준이 높은 조직에서는 지식과 정보의 공유가 활발하다는 논거를 지지하고 있는 학자들은 다수 존재한다(Collins & Smith, 2006; Hunang et al., 2011). McNeish & Mann(2010) 등은 신뢰의 환경에서는 개인간 연결, 집단의 결속, 협조적인 규범을 유지하고자 하는 사회 심리적 과정이 작용하여 구성원들은 협조적인 행동을 한다고 주장하고 있다. 이외에 Swift & Hwang(2013) 및 Khazanchi & Masterson(2011) 등도 신뢰에 기반한 정서적 안정감이 지식공유와 같은 조직 창의성의 중요 영향요인이라는 것을 지적하고 있다.

⁷⁾ Lewis and Weigerts가 신뢰의 수준(levels of trust)을 인지적 신뢰(cognitive), 정서적 신뢰(emotional), 그리고 행동적 신뢰(behavioral)로 구분하였다.

이처럼 신뢰의 환경에서는 협조적인 규범을 유지하고자 하는 사회 심리적 인식이 작용하기 때문에(McNeish & Mann, 2010) 지식공유의 욕구를 가지게 된다. 이는 나아가 구성원들이 지식학습 활동이 자기가치(self worth)를 높이는 것으로 지각하여(Swift & Hwang, 2013) 지식 역량을 높이기 위한 창의적 활동을 한다는 점에서 주도적 창의성에 영향을 미치며, 동시에 조직신뢰는 사회·정서적 연결망을 만들어 지식과 가치를 공유하도록 조직 환경조성에 기여한다는 점에서 기대적 창의성 발현의 영향요인으로 작용한다.

이상의 논의와 선행 연구들을 근거로 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

H2: 조직신뢰는 조직 창의성(주도적 창의성: H2a; 기대적 창의성:H2b)에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

3) 임파워링 리더 행동과 조직신뢰

신뢰는 상대방에 대한 믿음과 지지의 감정 반응이기 때문에 신뢰 형성은 상대방과 일정기간 상호 협조적인 작용을 전제로 한다. 이는 상대에 대한 신뢰가 상대방에 대한 믿음과 기대에 기반한다는 것을 의미한다(Williams, 2007). 조직신뢰는 리더의 행동에 의해 많은 영향을 받는다. 리더는 조직에서 신뢰형성의 중심에 있기 때문에 조직의 신뢰 분위기 형성에 결정적으로 영향을 미친다(Whitener et al., 1998). 이런 맥락에서 리더의 직무 통제권한을 구성원들에게 부여하는 임파워링 리더 행동은 구성원에 대한 믿음을 전제로 하기 때문에 조직신뢰의 영향변인이 될 수 있다. 구성원들이 임파워되도록 하는 직무환경이 관리자에 대한 신뢰 및 존경심을 자극하여 직무만족과 조직몰입에 유의한 영향을 미친다는 것을 실증적으로 분석한 Laschinger & Finegan(2005)의 연구는 임파워링 리더 행동이 구성원들의 조직에 대한 신뢰를 높일 수 있다는 것을 정당화시켜 준다. 특히, 임파워링 리더 행위와 유사한 변혁적 리더십과 같이 구성원들을 배려하는 리더십 스타일이 조직신뢰의 중요한 영향 요인이 될 수 있다는 것을 지적한 Marshall(2011)의 연구도 이와 맥락을 같이한다.

따라서 이상의 이론적 논의와 선행 연구를 근거로 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

H3: 임파워링 리더 행동은 조직신뢰에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

4) 조직신뢰의 매개효과

조직신뢰는 임파워 리더 행동에 의해 영향을 받으면서 동시에 사회·정서적 연결관계망을 형성하여 개방적 의사소통의 조직 문화를 통해 창의적 조직 활동에 긍정적 영향을 미친다는 점에서 매개기능도 기대된다(Swift & Hwang, 2013; Khazanci & Masterson, 2011).

조직 창의성에 영향을 주는 중요한 요인은 개인의 의지와 구성원이 지각하는 지원적 조직 분위기라고 할 수 있다(Srivastava et al., 2006). 임파워링 리더가 직무권한을 부여하고 자율적인 직무환경을 제공하는 것은 자율적 직무관리와 다양한 경험을 통하여 역량을 키울 수 있는 기회를 제공하기 위한 것이다. 이러한 기회는 구성원들에게 새로운 직무영역에서 지식과 정보, 기술을 학습하고 이를 공유하여 창의적 방법을 모색하도록 자극하게 된다. 새롭고 도전적인 직무를 책임있게 수행하기 위해서는 다른 사람의 아이디어와 지식을 이용하여 창의적 방법을 모색하는 것이 필요하다(Srivastava et al., 2006). 따라서 임파워링 리더 행동은 조직 창의성을 자극하는 중요한 영향변인이 된다.

그런데 이러한 조직 창의성의 원천은 지식이기 때문에(Amabile, 1988) 지식을 타인과 공유하는 것은 창의성 발현에 있어서 매우 중요하다. 새로운 창의적 성과가 나오기 위해서는 개인이 가지고 있는 지식만으로는 한계가 있다는 MacCurtain, Flood et al.(2010)의 지적은 지식공유를 통한 지식의 축적과 확대가 창의성의 중요한 영향요인이 된다는 것을 의미한다. 이러한 창의적 활동은 지식을 제공하고자 하는 의지는 물론 지식을 공유할 정도의 개인간 신뢰관계에 의해 영향을 받는다(Hunang et al., 2011; McNeish & Mann, 2010). 이는 지식공유가 활발하기 위해서는 신뢰의 환경이 조성되어야 한다는 것을 의미한다(Khazanchi & Masterson, 2011; Collins & Smith, 2006; Hunang et al., 2011; Swift & Hwang, 2013). 조직신뢰는 자발적이고 협조적 분위기를 조성함으로써 구성원들의 자유로운 지식 및 정보공유를 기능케하여 창의성 발현에 기여한다(Collins & Smith, 2006; Hunang et al., 2011). 창의성은 개인으로부터 시작되지만, 동료들간의 협조적 분위기 속에서 더욱 고양되기 때문이다(Shalley & Gilson, 2004). 개인 창의성도 동료들간의 협조적 상호작용 속에서 더 좋은 결과를 낼 수 있다는 Shalley & Gilson(2004), Khazanchi & Masterson(2011) 및 Swift & Hwang(2013)의 주장은 조직신뢰가 창의성의 선행변인이 될 수 있다는 것을 강조한다.

한편, 전술한 바와 같이 임파워링 리더 행위는 조직신뢰의 영향요인이 된다. 신뢰는 상대방의 신뢰할 만한 행동에 대하여 지각하는 믿음의 감정 반응이기 때문에(McEvily et al., 2003) 업무 권한의 공유와 위임, 구성원에 대한 관심과 배려, 그리고 개방적 의사소통 등을 중시하는 임파워링 리더 행동은 구성원들의 조직에 대한 신뢰감을 높이는 요인으로 작용한다(Butler & Cantrell, 1984; Whitener et al., 1998). 의사결정 과정에 구성원들을 참여시키는 리더는 구성원들로부터 깊은 신뢰감을 얻을 수 있다는 Walumbwa et al.(2011)의 연구와 임파워링 리더 행위와 유사한 변혁적 리더십 스타일이 조직신뢰의 중요한 영향 요인이 될 수 있다는 Marshall(2011)의 연구는 임파워링 리더 행위가 조직신뢰의 영향변인이 된다는 논리를 지지한다. 따라서 업무에 대한 권한의 공유와 위임 행동, 구성원에 대하여 나

타내는 관심과 배려, 그리고 개방적 의사소통 등을 중시하는 임파워링 리더 행동은 구성원들의 조직신뢰를 높이는 데 기여한다(Butler & Cantrell, 1984; Whitener et al., 1998).

이상의 논의에서 임파워링 리더 행동이 조직 창의성에 미치는 영향관계에 있어서 조직신뢰는 중요한 요소이고, 동시에 두변인간 관계에서 직접적인 영향을 미치는 매개기능을 갖고 있다는 추론을 할 수 있다. 즉, 이론적 측면에서 임파워링 리더 행위에 의해 영향을 받는 창의성은 매개변인인 조직내 신뢰분위기가 형성되면 그 영향력은 더욱 커지기 때문에 조직신뢰의 매개기능은 인정된다. 본 연구의 선행변인과는 다르지만 조직신뢰의 매개효과를 확인한 연구는 다수 존재한다. 분배공정성과 조직몰입간의 관계에서 조직신뢰의 매개효과를 분석한 Aryee, Budhwar et al.(2002)과 절차공정성과 조직시민행동과의 관계에서 조직신뢰의 부분매개효과를 확인한 Pillai et al.(1999), 서번트 리더십과 조직몰입과의 관계에서 상사신뢰의 매개역할을 분석한 Robinson & Wolf(1995) 및 최동주(2008), 그리고 임파워링 리더십과 지식공유간 신뢰의 매개효과를 분석한 김승용 외(2013)의 연구 등이 이에 해당한다.

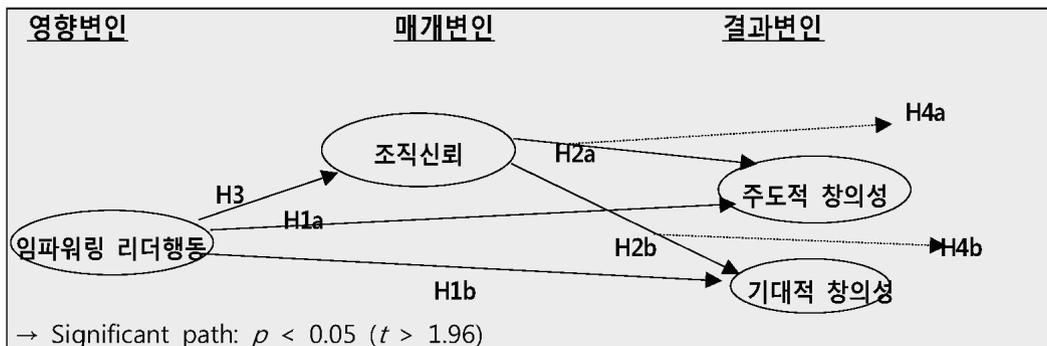
이상의 논의를 근거로 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

H4 : 조직신뢰는 임파워링 리더 행동과 창의성(주도적: H4a; 기대적: H4b) 사이에서 긍정적으로 매개할 것이다.

3. 분석모형

임파워링 리더 행동과 조직 창의성과의 관계에서 조직신뢰의 매개효과 분석을 위한 가설들의 관계를 결합한 구조모형은 <그림 1>과 같이 구성할 수 있다.

<그림 1> 분석 모형



Ⅲ. 연구 방법

1. 표본 및 자료 수집

가설 검증 자료는 경남 시·군 산하 행정기관 관료들을 대상으로 수집되었다. 이들 조직을 연구 대상으로 선정한 이유는 접근이 용이할 뿐만 아니라 일선조직으로 다른 지방정부와 마찬가지로 위계적 수직 구조와 권위주의적 조직문화의 특성을 가지고 있어 임파워링 리더 행동이 관료조직의 창의성 구현에도 적용 가능한 가를 탐구하는 본 연구의 목적에 부합하기 때문이다. 설문지는 350여명의 관료들에게 배부하고, 작성하도록 하여 직접 수집 혹은 우편으로 송부하도록 하였으며, 수집된 설문지중 무응답 및 불성실한 응답지를 제외한 268부의 유효 설문지가 회수되었다. 그리고 설문지는 선행 연구에서 타당성과 신뢰성이 검증된 측정항목을 토대로 작성하였다. 한편 자기보고(self-report) 방식에 의존한 설문방법의 동일방법 편향(common method bias)의 문제로 야기될 수 있는 변수들의 과대평가 문제를 줄이기 위해 설문지 구성과정에서 각 변수의 측정항목 순서를 상이하게 배열하였다(Podsakoff, MacKenzie et al., 2012). 설문 응답자의 인구통계학적 특성은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 표본의 인구학적 특성

독립변수		빈도	%
성별	남	169	63.1
	여	99	36.9
나이	30세 이하	69	25.7
	31세 이상-40세 이하	108	40.3
	41세 이상-50세 이하	71	26.5
	50세 이상	20	7.5
학력	고졸	22	8.2
	대졸(전문대 포함)	201	75.0
	대학원졸	45	16.8
재직기간	10년 이하	87	32.5
	11년 이상- 20년 이하	104	38.8
	21년 이상 - 30년 이하	58	21.6
	31년 이상	19	7.1

위 표에 의하면, 표본은 63.1%의 남성과 36.9%의 여성으로 구성되었으며, 연령별로는 40세 이하가 전체 표본의 66.0%를 차지하고 있다. 그리고 학력은 91.8%가 전문대학 졸업 이상이며, 고졸은 약 8.2%로 나타났다. 재직기간은 표본의 약 71.3%가 20년 이하인 반면, 31년 이상은 7.1%로 나타났다.

2. 분석 척도

1) 임파워링 리더 행동

임파워링 리더 행동의 측정은 Zhang & Bartol(2010)의 연구에서 사용한 측정도구를 이용하였다. 설문에는 “리더는 전략적 차원의 의사결정을 할 때에 구성원들의 의견을 묻는다” “리더는 어려운 임무를 구성원들이 수행할 수 있다고 믿는다” “리더는 규칙과 규정을 최소화 시켜서 구성원들이 직무를 더 효과적으로 수행할 수 있는 조직문화를 만들려고 노력한다” 등이 포함되어 있다. 측정은 리커트 5점 척도를 이용하였으며, 1은 완전히 부정하는 입장이고, 5는 완전히 동의하는 입장을 나타낸다.

2) 조직신뢰

조직신뢰에 대한 측정은 Mayer & Gavin(2005) 등이 사용한 척도를 본 연구의 특성에 맞게 수정하여 사용하였다. 예를 들면, “조직 구성원들은 대부분 리더를 신뢰하고 있다”, “나는 리더의 지시가 다소 불합리하더라도 믿고 따를 것이다”, 그리고 “리더가 나에게 불리한 인 사평가를 할 것이라는 불안감을 갖고 있지 않다” 등이다. 측정은 리커트 5점 척도를 이용하였으며, 1은 완전히 부정하는 입장이고, 5는 완전히 동의하는 입장을 나타낸다.

3) 조직 창의성

조직 창의성에 대한 측정은 George & Zhou(2007)가 개발한 척도를 이용한다. 최근 Zhang & Bartol(2010)도 이를 이용하여 창의성을 측정하였다. 설문에는 “구성원들은 조직의 성과를 향상시키기 위한 새롭고도 실질적인 아이디어를 창출하려고 노력한다” “일의 질적 향상을 위해 새로운 방법들을 제안한다” 등의 주도적 창의성과 “자신의 새로운 아이디어를 다른 사람들도 활용하도록 노력한다” “당면한 문제에 대해 창의적인 해결방안을 내 놓는다” 등의 기대적 창의성의 내용을 포함한다. 측정은 리커트 5점 척도를 사용하였으며, 이들 항목들의 신뢰성은 이미 입증되었다(Zhang & Bartol, 2010)).

IV. 연구모형 분석 및 가설 검증

1. 측정도구의 신뢰도 분석과 타당도 분석

1) 신뢰도 분석

설문 문항들의 신뢰도(reliability)⁸⁾를 측정하기 위해 내적 일관성법(internal consistency reliability)중 Cronbach's α 값을 이용하여 분석하였으며, 분석결과, <표 2>와 같이 잠재 내·외생 변인의 신뢰성 계수가 0.8 이상으로 나타나 본 연구에서 설계된 설문지의 문항들은 비교적 높은 내적 일관성을 보여주고 있다.

<표 2> 측정 변수들간 상관관계

측정 변수	평균	표준편차	1	2	3	4	5	6	7
임파워링 리더 행동	3.90	0.91	(.93)						
조직신뢰	3.49	1.04	.16**	(.91)					
주도적 창의성	4.01	0.88	.38**	.17**	(.89)				
기대적 창의성	4.00	0.92	.42**	.17**	.33**	(.86)			
성별	1.40	0.49	.07	.03	.002	-.08			
연령	2.49	0.88	-.01	-.04	-.07	-.14	.02		
재직기간	2.05	0.71	.02	.08	-.03	.02	-.08	-.09	
학력	2.57	0.71	-.001	-.06	-.001	.03	.11	-.03	-.02

* $p < .05$, ** $p < .001$

참고 : 괄호 안의 숫자는 Cronbach's α 계수를 나타냄.

그리고 측정변수들의 전반적인 연관성을 파악하기 위해 상관분석을 실시하였다. <표 2>와 같이 상관관계분석 결과 4개 측정변수들의 관계가 연구모형과 가설에서 제시한 개념들 간의 방향과 일치하는 것으로 나타났으며, 변인들간 상관관계도 통계적으로 유의한 관계를 보여주고 있다(Kerlinger & Lee, 2000). 이는 이론적 논의에서 지적한 바와 같이 분석 변인들간에 유의한 관계를 가진다는 것을 의미하기 때문에 전술한 설정 가설들은 논리적 정당성이 있는 것으로 판단된다.

8) 신뢰도를 측정하는 방법으로는 재조사법(test-retest method), 반문법(split-half method), 복수양식법(multiple-forms method), 그리고 내적 일관성법(internal consistency reliability) 등이 있다.

한편, 본 연구에서 사용된 모든 변수들은 동일 응답자에게 자기보고방식(self report) 설문조사를 통해 측정되었기 때문에 동일방법편의(common method bias)의 문제가 발생할 가능성이 있다(Podsakoff et al., 2012). 이 문제는 Harmon's single-factor test를 이용하여 분석한 결과 모두 고유치가 1 이상으로 나타났으며, 대부분의 요인들은 분산의 10% 전후의 설명력을 갖는 것으로 나타나 공통방법오류의 문제는 없는 것으로 확인되었다.

2) 측정 항목의 타당성

타당성(validity)은 측정하고자 하는 개념 혹은 속성을 정확하게 측정하였는지를 보여주는 개념으로 연구 결과의 타당성을 확보하기 위해서는 측정지표들에 대해 타당성 평가가 선행되어야 한다.⁹⁾ 여기서는 집중타당성의 세 가지 방법¹⁰⁾을 사용하여 검증하였으며, 분석 결과는 <표 3>과 같다.

<표 3> 집중타당성 분석 결과

구성 개념	잠재변수와 세부 측정항목		타당성 분석		
			요인 부하량	개념 신뢰도	AVE
임파워링 리더십	권한부여	1. 리더는 의사결정시 구성원들의 의견 청취함	.857	.927	.776
		2. 리더는 어려운 임무를 구성원들이 수행할 수 있다고 믿음	.843		
	상호관계	3. 리더는 구성원들과 함께 문제 해결하는 것을 선호함	.848		
		4. 리더는 구성원들에게 정직하고 공정한 답변 제공	.838		
	배려	5. 리더는 구성원들 개인 문제나 애로사항에 대해 신경 써 줌	.823		
		6. 리더는 구성원들과 대화의 시간을 가지려고 노력함	.821		
조직 신뢰	신뢰 1	1. 조직 구성원들은 대부분 리더를 신뢰하고 있음	.776	.921	.812
		2. 리더의 지시가 다소 불합리하더라도 믿고 따름	.774		
	신뢰 2	3. 리더가 불공정한 인사평가를 하지 않을 것으로 믿음	.784		
		4. 리더가 적어도 구성원들을 속이지는 않는다고 생각함	.769		
	신뢰 3	5. 조직은 구성원들의 관점을 이해하고자 진실된 노력을 함	.715		
		6. 우리 조직은 항상 정직하고 믿을 만함	.751		

9) 측정변수의 타당성(validity)은 보통 내용타당성(content validity), 예측타당성(predictive validity), 그리고 구성타당성(construct validity) 등 3 가지 방법이 이용된다(김계수, 2007).

10) 집중타당성을 평가하는 방법에는 표준화된 요인부하량(standardized factor loading)과 유의성, 평균분산추출지수(AVE: Average Variance Extracted), 개념신뢰도(construct reliability) 등이 있다.

구성 개념	잠재변수와 세부 측정항목		타당성 분석		
			요인 부하량	개념 신뢰도	AVE
주도적 창의성	주도적 창의 1	1. 구성원들은 실질적인 아이디어를 창출하려고 노력함	.745	.926	.687
		2. 일의 질적 향상을 위해 새로운 방법들을 제안함	.737		
	주도적 창의 2	3. 목표를 달성하기 위해 새로운 방법을 제시함	.732		
		4. 창의적인 아이디어를 다른 사람보다 많이 내 놓음	.704		
	주도적 창의 3	5. 문제를 창의적으로 해결하기 위한 아이디어 제시함	.730		
		6. 업무를 통해 독창성을 보여줌	.722		
기대적 창의성	기대적 창의 1	1. 조직은 새로운 아이디어를 잘 받아들임	.695	.895	.770
		2. 조직은 구성원들에게 아이디어 제시를 권장함	.741		
	기대적 창의 2	3. 조직의 업무환경은 내 자신의 창의성 발휘에 도움이 됨	.758		
		4. 조직은 구성원들의 아이디어를 증진시키고 지원함	.734		
	기대적 창의 3	5. 창의적인 성과에 대해 공정하게 평가 받고 있음	.484		
		6. 창의적인 업무수행에 대해 적절한 보상이 주어짐	.668		

위 분석 결과에 의하면, 각 잠재변수에 대한 측정지표들의 요인부하량(factor loading)이 0.5이상일 뿐만 아니라, AVE 등 기준치를 대부분 충족하고 있어 타당성은 충족되었다. 다만, 기대적 창의성 3항의 첫 번째 항의 요인부하량($\lambda=.484$)이 기준치보다 다소 낮지만, Cronbach's α 가 .86으로 높고 개념신뢰도도 .895로 기준치보다 높기 때문에 집중타당성의 문제는 없는 것으로 판단되어 분석에 사용하였다(Hair et al, 2013).

2. 가설 검정

1) 구조모형평가(Structural model assessment)

구조모형분석의 목적은 변인들간의 이론적 연관성이 실제 경험적 자료에 의해 입증되는가를 판단하는 데 있기 때문에(Diamantopoulos & Siguaw, 2000) 구조모형의 정확성이 전제되어야 하며, 이를 위해 연구모형과 대안모형간 적합도 비교가 선행되어야 한다. 본 연구에서는 자료의 속성을 훼손하지 않고 분석모형의 적합도를 높이기 위해 모수의 수정지수(modification index: MI) 가운데, MI지수가 4이상인 값¹¹⁾ 중에서 허용되는 오차간 공분산을 이용하여 반복적으로 모수를 자유화시키는 수정을 통하여 수정지수와 모수의 변화

11) Bentler & Bonett(1980)은 기존의 연구모형과 수정모형의 카이제곱 차이는 $df=1$ 일 때의 χ^2 의 유의한 변화량은 3.841($p<.05$)이라 하였으며, 이를 근거로 본 연구에서도 수정지수가 4 이상 일 때 수정모형 분석을 진행하였다.

(par change)를 파악하고, 모형 비교표를 작성하였으며 그 결과는 <표 4>와 같다.

<표 4> 수정지수와 모수의 변화

수정모형	Covariance	M.I.	Par Change
모형 1	e3 ↔ e1	6.934	.055
모형 2	d2 ↔ d3	19.336	.229

위 표에 의하면, 수정모형 1의 covariance e3↔e1은 수정지수가 6.934, 모수변화는 .055로 동일 측정오차간 공분산이므로 모형개선에 도움이 되었다. 그러나 RMSEA가 기준치를 벗어나 d2↔d3의 공분산을 추가로 이용하여 모형의 적합도를 개선한 결과 개선효과가 높게 나타나(표 5 참조) 이를 최종모형으로 선정하였다. 이 모형은 Hair, Hult et al.(2013)이 제시한 모형의 적합도 기준인 카이자승, GFI, IFI, NFI, CFI 등의 기준치에 적합하며, 동시에 연구모형보다 적합도 지수가 상당히 향상된 것으로 나타나 최종모형의 타당성은 인정된다.

<표 5> 연구모형과 최종모형과의 모형적합도 지수

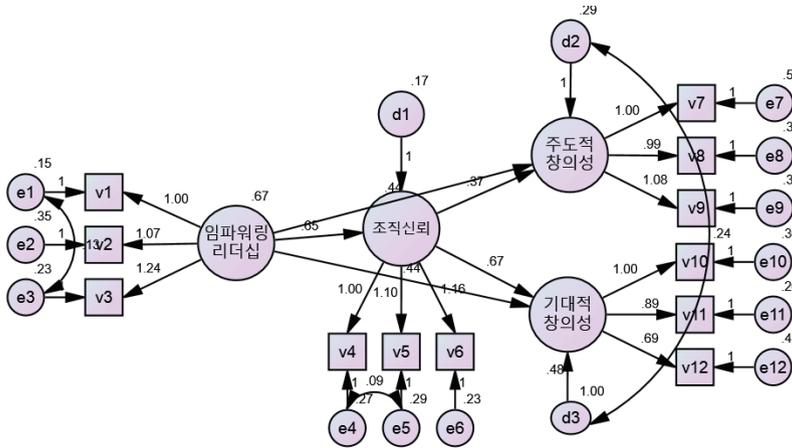
적합도 지수	χ^2	χ^2/ df	GFI	NFI	CFI	TLI	RMSEA
기준값		1.00 - 5.00	> 0.8	> 0.9	> 0.9	0.00-1.00	< 0.06
연구모형	123.609	2.575	.927	.945	.965	.952	.077
수정모형 1	107.655	2.291	.936	.952	.972	.961	.070
수정모형 2 (최종모형)	86.599	1.883	.949	.961	.961	.973	.057

참고: χ^2 = Chi-Square, GFI= Goodness-of-fit, NFI= Normed fit index, CFI= Comparative-fit-index, TLI = Tucker-Lewis index, RMSEA= the Root Mean Square Error of Approximation,

2) 연구모형의 구조방정식 모형

분석결과를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 2> 연구모형의 구조방정식모형(비표준화 계수)



chi-square=86.599(df=46) p=.000

3) 경로분석

가설 검증을 위해 경로계수(estimate)를 이용한다. 가설의 수용 여부는 기각 한계비 (Critical Ratio: C.R) ± 1.96 ($P < 0.05$)과 ± 2.58 ($P < 0.01$)를 기준으로 하며, 그 결과는 <표 6>과 같다.

<표 6> 독립변인, 매개변인 및 종속변인간 관계의 경로계수

경로	경로계수	S.E.	C.R	p-값	수용여부
EPL → PROC	.436	.105	4.167	.000	수용
EPL → EXPC	.439	.102	4.300	.000	수용
OT → PROC	.369	.129	2.962	.004	수용
OT → EXPC	.668	.131	5.087	.000	수용
EPL → OT	.652	.056	11.621	.000	수용

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

참고: EPL: 임파워링 리더 행동, OT: 조직신뢰, PROC: 주도적 창의성, EXPC: 기대적 창의성을 의미함.

먼저, 임파워링 리더 행동은 주도적 창의성(경로계수= .436, C.R.= 4.167, P<0.01) 뿐만 아니라 기대적 창의성(경로계수= .439, C.R.= 4.300, P<0.01)에도 유의한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이는 임파워링 리더 행동의 지원적 리더십이 창의성 발현을 위한 구성원 개인의 역량을 자극하고 동시에 지식창출 분위기를 조성에 기여하기 때문에 주도적 및 기대적 창의성에 유의한 영향을 미친다는 것을 의미한다. 따라서 가설 1a와 1b 모두 수용된다.

둘째, 가설 2를 검증한 결과, 조직신뢰는 창의성(주도적 창의성 및 기대적 창의성)에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 먼저, 조직신뢰는 구성원의 주도적 창의성에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다(경로계수= .369, C.R.= 2.962, P<0.01). 이는 구성원들의 신뢰성이 강할수록 자발적인 창의의욕이 높아진다는 것을 의미하기 때문에 가설 2a는 수용된다. 마찬가지로 조직신뢰는 구성원의 기대적 창의성에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다(경로계수= .668, C.R.= 5.087, P<0.01). 이는 상관에 대한 구성원들의 신뢰성이 강할수록 조직발전을 위한 창의성은 높아진다는 것을 의미하기 때문에 가설 2b도 수용된다.

셋째, 가설 3을 검증한 결과, 임파워링 리더 행동은 조직신뢰에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다(경로계수= .652, C.R.= 11.621, P<0.01). 이는 리더가 의사결정 참여 기회의 확대를 통해 의사소통의 질을 높이고, 자신의 능력을 인정해 준다는 인식 때문에 리더에 의해 임파워된 구성원들은 조직에 대해 높은 신뢰감을 가지게 되므로 가설 3은 수용된다.

2) 매개효과 검증

가설 4(조직신뢰의 매개효과)를 검증하기 위해 구조방정식 모형을 이용하여 직접효과와 간접효과를 분석하였으며, 그 결과는 <표 7>과 같다.

<표 7> 직접효과와 간접효과 및 검증결과

변수	직접효과	p값	간접효과	p값	총효과
임파워링 리더십→ 조직신뢰	.652	.002			.652
임파워링 리더십→주도적 창의성	.436	.002	.240		.676
임파워링 리더십→기대적 창의성	.439	.003	.435		.874
조직신뢰→주도적 창의성	.369	.026			.369
조직신뢰→기대적 창의성	.668	.002			.668
임파워링 리더십→ 조직신뢰→주도 창의성			.240	.018	.676
임파워링 리더십→ 조직신뢰→기대 창의성			.435	.001	.874

위의 표에서 보는 바와 같이 임파워링 리더 행동과 창의성(주도적 및 기대적)간 매개변인(조직신뢰)이 간접효과를 가지는 것으로 확인되고 있다. 간접효과와 통계적 유의성을 검정하기 위해 부트스트래핑(bootstrapping)과 Sobel test를 이용하였다(배병렬, 2011). 먼저, 부트스트래핑을 이용하여 간접효과와 유의성을 검정한 결과 <표 7>의 하단의 내용과 같이 임파워링 리더 행동은 창의성(주도적: $\beta=.240$, $p<0.05$ 및 기대적: $\beta=.435$, $p<0.01$)에 각각 유의한 간접영향을 미치는 것으로 확인되고 있다. 또한 Sobel test와 이를 보완하기 위한 Aroian 버전¹²⁾을 이용하여 매개효과를 분석한 결과는 <표 8>과 같다.

<표 8> Sobel Test 등을 이용한 조직신뢰의 매개효과 분석

경로	비표준화 계수	표준오차 (S.E)	Sobel-Z Score	Aroian-Z Score	수용 여부
임파워링 리더 행동→조직신뢰 조직신뢰→ 주도적 창의성	.652	.056	2.778** (0.005)	2.768** (0.006)	수용
	.369	.129			
임파워링 리더 행동→조직신뢰 조직신뢰→ 기대적 창의성	.652	.056	4.671** (0.0000)	4.657** (0.000)	수용
	.668	.131			

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

<표 8>에서 보는 바와 같이 조직신뢰는 임파워링 리더 행동과 조직 창의성 사이에서 부분적인 매개효과를 보이고 있다. 먼저, 임파워링 리더 행동과 주도적 창의성 간의 관계에서 조직신뢰는 매개역할을 하는 것으로 확인되었다(Sobel-Z Score= 2.778, $p<.01$; Aroian-Z Score= 2.769, $p<.01$). 마찬가지로 조직신뢰는 임파워링 리더 행동과 기대적 창의성 사이에서도 역시 부분적인 매개효과가 있는 것으로 확인되었다(Sobel-Z Score= 4.671, $p<.01$; Aroian-Z Score= 4.657, $p<.01$).

이상에서 보는 바와 같이 Bootstrapping과 Sobel test를 이용하여 조직신뢰의 매개효과를 분석한 결과 조직신뢰는 임파워링 리더 행동과 조직 창의성 사이에서 부분적인 매개효과가 있는 것으로 확인되었다. 이는 리더에 의해 임파워링된 구성원들은 조직 및 리더에 대한 신뢰가 높아져 구성원 개인의 자발적 창의 의욕과 조직발전을 위한 아이디어 개발 및 이를 공유하려는 조직 환경의 조성에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 의미하기 때문에 가설 4a와 4b 모두 수용된다.

12) 이 기법들은 3단계 매개회귀분석 방법에서는 통계적으로 유의하지 않았던 매개효과를 구할 수 있다는 장점이 있다.

3) 논의 및 시사점

(1) 논의

분석결과를 논의하면 다음과 같다.

첫째, 임파워링 리더 행동이 주도적 창의성과 기대적 창의성에 대해 모두 正(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이는 리더의 권력이나 권한 이전 및 의사결정의 참여 등을 통해 관료들의 내·외부적 동인을 자극함으로써 주도적 창의성을 고양시키며, 동시에 임파워 리더 행동은 구성원 상호간 호혜성을 강조하기 때문에 창의적 지식공유를 위한 환경 조성에 기여한다는 점에서 기대적 창의성에도 유의한 영향을 미친다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 임파워링 리더 행동은 조직 구성원의 창의성에 유의한 영향을 미친다는 것을 실증적으로 분석한 Zhang & Bartol(2010)의 연구와도 일치한다.

둘째, 조직신뢰도 주도적 창의성과 기대적 창의성에 正(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 조직신뢰를 지각하는 구성원들은 조직의 개방적 문제를 적극적으로 해결하려는 주도적 창의성을 발현하며, 또한 정서적 유대감은 사회적 연결망을 형성하여 창의적 지식공유를 활성화 하는 데 기여하기 때문에 기대적 창의성도 높아진다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 조직신뢰가 사회적·정서적 유대감을 강화시켜 조직의 가치를 공유하도록 자극하기 때문에 지식활동을 통한 창의적 활동에 긍정적 영향을 미치게 된다는 Swift & Hwang(2013) 및 Khazanci & Masterson(2011)의 연구와도 맥락을 같이한다.

셋째, 임파워링 리더 행동은 조직신뢰에도 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 리더의 임파워링 행동은 조직내 네트워킹 활동과 정서적 관계를 구축하여 심리적 안정감을 조성하는 것(Khazanchi & Masterson, 2011)은 물론, 구성원들에게 자신의 책임과 권한으로 직무를 자발적으로 수행하도록 동기를 부여하기 때문에 조직신뢰를 높일 수 있는 것으로 판단된다.

넷째, 조직신뢰는 임파워링 리더 행동과 조직 창의성 사이에서 매개효과가 있는 것으로 확인되었다. 임파워링 리더 행동은 조직 구성원에 대한 관심과 배려, 호의적인 동기의 표현, 개방적 의사소통 등을 통해 구성원 개인의 역량 강화는 물론 조직내 상호관계에 대한 믿음을 강화하여(Khazanci & Masterson, 2011) 조직신뢰를 형성하고, 이러한 신뢰 관계는 의사소통이 원활한 사회적 관계망을 형성하여 주도적 및 기대적 창의 활동을 자극한다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 리더의 임파워링 행동은 구성원들에 대한 신뢰성을 높여 자신의 지식과 의견 등을 자유롭게 창출하고 공유하도록 자극한다는 Srivastava et al.(2006)의 연구와 신뢰의 매개역할을 분석한 Aryee et al.(2002)의 연구와도 유사하다.

(2) 시사점

먼저, 본 연구는 조직의 경쟁력과 효율성은 인적자원의 창의적 활동에 의해 좌우된다는 사실을 근거(Hon & Chan, 2013; Joo, McLean, & Yang, 2013; Zhang & Bartol, 2010)로 재정압박에 직면한 지방정부의 효율성 제고를 위한 관료들의 창의성(주도적 및 기대적) 발현을 자극할 수 있는 영향변인으로 임파워링 리더 행동과 조직신뢰를 선정하여 이들 변인들간 구조적 메카니즘을 경험적으로 규명하였다는 점에서 시사성이 있다. 특히, 임파워링 리더 행동이 우리 나라의 지방정부와 같이 학연 및 지연 등의 정실적 요인과 위계적 조직문화의 특성이 강한 관료조직에서도 관료들의 창의성 발현에 유효한 역할을 할 수 있는 리더십이라는 것을 실증적으로 밝혔다는 점에서 의미를 가진다. 임파워링 리더 행동이 브라질과 중국 등 신흥 개발국에서도 효과가 있다는 것을 실증 분석한 Zhang & Bartol(2010) 등의 연구는 본 연구의 결과와 맥락을 같이한다.

둘째, 본 연구는 조직 창의성을 개방형 문제에 대한 내·외부적 동인과의 결합을 기준으로 주도적 창의성(내부적 동인+개방형 문제)과 기대적 창의성(외부적 동인+개방형 문제)으로 구분하였다는 점은 시사성이 있다. 창의성은 조직내 구성원 개인은 물론 조직문화 및 리더와 동료 등 다양한 요인에 의해 영향을 받기 때문에 창의성을 단일 구성개념으로 보는 것은 한계가 있다(Unsworth, 2001). 창의성을 실행할 수 있는 구성원들의 개인적 역량과 의지가 전제되어야 주도적 창의성이 발현되고, 동시에 창출된 창의적 지식의 공유를 통해 조직이 직면한 현실적 문제에 대한 새로운 해결책을 개발하도록 자극하는 조직분위기가 조성되어야 기대적 창의성이 발현되기 때문에 이 두 개념을 동시에 실현시키는 것이 진정한 의미의 조직 창의성 실현이라는 것을 확인한 점은 시사성을 가진다.

그리고 관료들이 인식하는 임파워링 리더 행동과 조직신뢰가 이러한 주도적 및 기대적 창의성을 동시에 발현시키는 중요 영향요인이라는 것을 확인한 점도 시사성이 있다. 이 두 변인은 상호간 필수적 연결 관계를 가지면서 한편으로는 구성원들에게 자율적인 통제권한과 책임감을 부여함으로써 자기 역량 강화에 중점을 주는 주도적 창의성 발현에 기여하고, 다른 한편으로는 조직이 직면한 문제에 대한 창의적인 해결 방안을 모색할 수 있는 사회적·정서적 연결망을 형성하여 지식과 정보 및 가치를 공유하도록 자극함으로써 기대적 창의성 고양에도 기여하기 때문이다(Hunang et al., 2011; Swift & Hwang, 2013).

그리고 본 연구는 실무적으로도 시사성을 갖는다.

본 연구는 위계적 조직구조와 권위주의 행정문화의 특성으로 관료들의 창의성 발현의지가 상설되어 조직 효율성이 한계점에 다다른 우리나라 지방정부조직에서 임파워링 리더 행동을 통해 고객 접점 관료들(frontline service employees)의 경계확장행동(boundary-spanning

behavior; Bettencourt & Brown, 2003)을 자극함으로써 이들의 창의적 활동 의지를 유발할 수 있다는 점에서 실무적으로 시사성이 인정된다. 고객접점 관료들의 태도와 행동은 고객 서비스 품질평가와 만족수준에 큰 영향을 미치기 때문에 이들의 잠재 역량을 높이는 것은 매우 중요하다. 이는 자발적 역할의 행동에 속하는 경계확장행동이 조직 구성원들의 충성심과 참여행동을 자극하여 추가적인 행동과 노력을 유발하여 조직성공에 긍정적 영향을 미치기 때문이다(Bettencourt & Brown, 2003). 따라서 임파워링 리더 행동에 의해 권한과 책임감이 부여되고, 조직신뢰를 통해 리더와 구성원간 사회적 연결망이 구축될 경우 자발적 행동에 기초한 경계확장행동이 촉진되어(Bettencourt & Brown, 2003; Nasurdin, Ahmad, Ling, 2014) 관료들의 조직 창의성이 더욱 고양될 수 있다는 것을 확인한 점은 시사하는 바가 크다. 또한, 본 연구는 현실의 관리자 중심의 통제지향적 관리행태에 대한 비판적 시각을 제공함으로써 지방정부 조직도 통제중심의 리더십에서 탈피하여 관료들의 자기관리(self management) 및 내재적 동기부여(intrinsic motivation)를 통한 자발적인 창의성을 고양하기 위한 방안 모색이 필요하다는 것을 제시한 점도 시사성이 있다. 특히, 신공공관리적 패러다임으로의 전환에 따른 대내외적인 경쟁 지향적 관리가 강조되고 있는 현실에서 조직창의성을 통한 조직의 효율성을 높이기 위해서는 관료들의 정서적 자본(emotional capital)¹³⁾과 암묵적 지식(tacit knowledge) 등을 적극적으로 활용할 수 있는 전략적 인적자원관리(SHRM: Strategic Human Resource Management)¹⁴⁾가 필요하며, 이를 위한 관료들의 창의성을 자극할 수 있는 영향변인의 탐색과 이들 변인들간의 관계를 분석한 본 연구는 실무적으로도 가치가 인정된다.

13) 내부 고객인 구성원들이 조직에 대해 가지는 정서로 구성원들의 도전정신, 조직 충성심, 성과 달성에 대한 열정 등이 포함되며, 구성원들의 조직과 업무에 대한 태도를 형성한다는 측면에서 조직의 중요한 자산으로 여겨진다.

14) 조직 구성원들이 주인의식(ownership)을 가질 수 있도록 구성원들의 참여를 통한 조직의 효율적 관리방법으로 자원기반이론(Resource-based theory) 및 인적자본이론(Human capital theory) 등에 근거하고 있다.

V. 결론: 요약 및 한계

1. 요약

본 연구는 지방정부의 효율성 증진을 위한 시대적 요구에 부응하기 위해서는 관료 조직의 창의성이 요구되며, 이의 영향변인으로 임파워링 리더 행동과 조직신뢰를 선정하여 이들 변인들간 구조적 메카니즘을 경험적으로 규명하였다. 분석결과, 상관의 임파워링 리더 행동은 조직신뢰는 물론 조직 구성원들의 조직 창의성에도 직접적인 영향을 미치며, 동시에 조직신뢰를 매개로 조직 창의성을 더욱 자극하는 것으로 나타났다. 이는 상관의 임파워링 리더 행동과 이에 근거한 조직신뢰는 구성원들의 창의성 발현에 중요한 영향 변인으로 기능한다는 것을 의미한다. 따라서 현재 우리나라와 같은 통제적이면서 경쟁지향적 특성이 강한 조직환경에서의 관료들은 정보 및 지식의 독점만이 자신의 역량이라고 인식하고 이를 생존을 위한 자신만의 영역을 확보하기 수단으로 인식하고 있기 때문에 정서적 공유에 기반한 조직 창의성을 기대하기 어려운 실정이다. 이러한 경직된 조직 환경하에서 구성원들의 주도적 및 기대적 창의성을 자극하기 위해서는 통제권한의 공유와 위임, 개방적인 의사소통, 구성원에 대한 배려와 관심 등에 중점을 두는 임파워링 리더 행동과 조직신뢰를 높이기 위한 사회적·정서적 연결망 형성과 가치 공유에 대한 의지, 그리고 개방적인 의사소통을 자극할 수 있는 조직환경의 조성이 요구된다.

2. 연구의 한계 및 향후 연구방향

먼저, 본 연구는 제약된 환경 속에서 이루어졌다는 점과 횡단면적 연구라는 점에서 한계가 있을 수 있다. 물론 이들 문제는 경험적 연구가 갖는 보편적 한계이지만 보다 충실한 검증을 위해서는 일정한 기간을 통해 여러 번의 연구를 실시해 보는 시계열적 종단(longitudinal) 분석 또는 패널자료에 의한 심층분석이 요구된다. 측정시점에 발생한 특정한 상황이 조사대상자들의 심리적 영향에 반영될 개연성이 줄이는 것이 중요하기 때문이다.

둘째, 창의성을 단일측면의 요소로 측정할 것인가, 다면적인 측면을 측정할 것인가에 관한 문제가 제기되고 있는 상황에서 본 연구는 조직 창의성 측정에 있어서 선행 연구의 측정도구를 그대로 사용하였다는 한계가 있다. 물론, 조직 창의성을 주도적 창의성과 기대적 창의성으로 구분하여 각각의 역할을 분석한 점은 의미가 있으나 이들 각각 창의성의 단일 측면의 요소에 한정하였다는 한계가 있다. 향후 연구에서는 창의성의 다양한 기능을 고려한 다면적

측면에서 창의성을 분석할 필요가 있다.

셋째, 본 연구는 다양한 공공 조직의 구조적 특성에 대한 통제를 하지 않았다는 한계가 있다. 임파워링 리더 행동은 특정한 구조적 특성을 가진 조직에서는 어느 정도 한계가 있을 수 있다. 공공 조직도 다양한 구조적 특성을 가지고 있기 때문에 이들 조직의 특성을 고려한 비교분석을 통해 공공 조직내에서 임파워링 리더 행동이 창의성에 영향을 미치는 메카니즘을 보다 정확하게 규명할 수 있을 것으로 판단된다.

넷째, 본 연구의 자료 수집은 자기보고식 설문지에 의존함으로써 동일방법편의(common method variance)의 문제가 있을 수 있다. 본 연구에서는 이들 문제를 줄이기 위해 설문지 배열의 일관성 배제 및 역산 등의 방법을 사용하였으나 설문 대상자들이 자신의 행동 및 성과를 직접 평가하기 때문에 과대평가의 가능성은 불가피하다. 물론 이들 한계는 대부분의 실증 연구가 경험하는 보편적인 한계이기 때문에 본 연구에만 한정되어 연구결과의 신뢰를 저하시킨다고 보기는 어렵다. 그러나 자료 수집의 객관성을 높이기 위해 향후 연구에서는 인터뷰 등과 같은 방법이 보완될 필요가 있다.

다섯째, 본 연구는 조직 창의성의 영향 변인으로 임파워링 리더 행동과 조직신뢰에만 한정하였다는 한계가 있다. 이들 문제는 후속 연구의 실험적 환경에서 보완되어야 하며, 동시에 보다 나은 모형 개발을 위해 다른 유형의 지원적 리더십(예, 서번트 리더십, 영감적 리더십, 초월적 리더십)은 물론 리더와 구성원간 정서적 유대감을 높이기 위한 다른 변인들, 즉, 정서 지능(emotional intelligence), 긍정 심리자본(positive psychological capital), 조직지원인식 등을 포함한 통합 모델을 통해 다양한 차원에서 영향 변인들의 탐색이 이루어져야 할 것이다. 이러한 탐색의 노력은 분석모형의 정교화를 높이는 것은 물론 분석 모형의 실용적 가치 제고를 통해 지방정부의 전략적 인적자원관리에도 기여할 것으로 기대된다.

【참고문헌】

- 김계수. (2007). 『New Amos 7.0 구조방정식 모형 분석』. 한나래.
- 김승용·이병철·김기홍. (2013). 임파워링 리더십이 구성원의 지식공유와 내재적 동기부여에 미치는 영향. 『지식경영연구』, 14(2): 89-115.
- 배병렬. (2011). 『구조방정식 모델링』. 청람.
- 설경진·이관표·최병호. (2009). 호텔조직문화의 동기부여가 개인창의성에 미치는 영향 연구. 『한국외식산업학회지』, 5(2): 53-69.
- Amabile, T. M. (1997). Motivating creativity in organizations: On doing what you love and loving what you do. *California Management Review*, 40(1): 39-58.
- Amundsen, S. & Martinsenc, Ø. L. (2013). Empowering leadership: Construct clarification, conceptualization, and validation of a new scale. *The Leadership Quarterly*. Retrieved on Jan. 05. 2015 from <http://www.sciencedirect.com.eproxy.silla.ac.kr:8888/science/article/pii/S1048984313001240?np=y>.
- Aryee, S., Budhwar, P. S., & Chen, Z. X. (2002). Trust as a mediator of the relationship between organizational justice and work outcomes: Test of a social exchange model. *Journal of Organizational Behavior*, 23(3): 267-285.
- Bettencourt, L. A. & Brown, S. W. (2003). Role stressors and customer-oriented boundary-spanning behaviors in service organizations. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 31(4): 394-408.
- Bryant, A., & Kazan, A. L. (2013). *Self-leadership: How to become a more successful, efficient, and effective leader from the inside out*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Collins, C. J., & Smith, K. G. (2006). Knowledge exchange and combination. *Academy of Management Journal*, 49(3): 544-560.
- Deci, E. L. (1971). Effects of externally mediated rewards on intrinsic motivation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 18: 105 - 115.
- Diamantopoulos, A. & Siguaw, J. (2000). *Introducing LISREL*. Newbury Park, CA: Sage.
- Galia, F. (2008). Intrinsic-extrinsic motivations and knowledge sharing in French firms. *The Icfaci Journal of Knowledge Management*, 1(1): 56-80.
- George, J. M. & Zhou, J. (2007). Dual tuning in a supportive context: Joint

- contributions of positive mood, negative mood, and supervisory behaviors to employee creativity. *Academy of Management Journal*, 50(3): 605-622.
- Hair, J. F., Hult, G. T. M., Ringle, C. M., & Sarstedt, M. (2013). *A Primer on Partial Least Squares Structural Equation Modeling (PLS-SEM)*. United States: SAGE Publication, Inc.
- Hargadon, A. B. & Bechky, B. A. (2006). When Collections of Creatives Become Creative Collectives: A Field Study of Problem Solving at Work. *Organization Science*, 17: 484-500.
- Hon, A. H. Y. & Chan, W. W. H. (2013). Team Creative Performance: The Roles of Empowering Leadership, Creative-Related Motivation, and Task Interdependence. *Cornell Hospitality Quarterly*, 54(2): 199 - 210.
- Huang, Q., Davison, R. M., & Gu, J. (2011). The impact of trust, guanxi orientation and face on the intention of Chinese employees and managers to engage in peer-to-peer tacit and explicit knowledge sharing. *Information Systems Journal*, 21: 557-577.
- Joo, B. K., McLean, G. N., & Yang, B. (2013). Creativity and human resource development: An integrative literature review and a conceptual framework for future research. *Human Resource Development Review*. 12: 390-402.
- Kerlinger, F. N. & Lee, H. B. (2000). *Foundations of behavioral research*. 4th Edition, Wadsworth/Thomson Learning.
- Khazanchi, S. & Masterson, S. S. (2011). Who and what is fair matters: A multi-foci social exchange model of creativity. *Journal of Organizational Behavior*, 32: 86-106.
- Laschinger, K. S. & Finegan, J. (2005). Using empowerment to build trust and respect in the workplace: A strategy for addressing the nursing shortage. *Nursing Economic*, 23(1): 6-13.
- MacCurtain, S. M., Flood, P. C., Ramamoorthy, N., West, M. A., & Dawson, J. F. (2010). The top management team, reflexivity, knowledge sharing and new product performance. *Creativity and Innovation Management*, 19(3): 219-232.
- MacPhee, M., Dahinten, V. S., Hejazi, S., Laschinger, H., Kazanjian, A., McCutcheon, A., Skelton-Green, J. & O'Brien-Pallas, L. (2014). Testing the effects of an empowerment-based leadership development programme: part 2 - staff outcomes. *Journal of Nursing Management*, 22(1): 4-15.

- Mainemelis, C. (2001). When the muse takes it all: A model for the experience of timelessness in organizations. *Academy of Management Review*, 26: 548 - 565.
- Marshall, E. (2011). *Transformational Leadership in Nursing*. New York, NY: Springer Publishing.
- Mayer, R. C. & Galvin, M. B.(2005). Trust in management and performance: Who minds the shop while the employees watch the boss? *Academy of Management Journal*, 48(5): 874-888.
- Martin, S., Liao, H., & Campbell, E. H. (2013). Directive versus empowering leadership: A field experiment comparing impacts on task proficiency and proactivity. *Academy of Management Journal*, 56(5): 1372 - 1395.
- Mishra, A, K. (1996). Organizational responses to crisis: The centrality of trust. In *Trust in organizations*. Newbury Park, CA: Sage. 261-287.
- Montag, T., Maertz, C. P., Jr., & Baer, M. (2012). A Critical Analysis of the Workplace Creativity Criterion Space. *Journal of Management*, 38: 1362-1386.
- Nasurdin, A. M., Ahmad, A. H., & Ling, T. C. (2014). Training: Can It Be a Tool to Boost Service-Oriented Citizenship Behaviors? *Asian Social Science*, 10(11): 141-148.
- Oldham, G. R. & Cummings, A. (1996). Employee creativity: Personal and contextual factors at work. *Academy of Management Journal*, 39: 607-634.
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., & Podsakoff, N. P. (2012). Sources of method bias in social science research and recommendations on how to control it. *Annual Review of Psychology*, 65: 539-569.
- Robinson, S. L., & Wolf, E. (1995). Psychological contracts and OCB: The effect of unfulfilled obligations on civic virtue behaviour. *Journal of organizational behaviour*, 16: 289-298.
- Raub, S. & Robert, C. (2010). Differential effects of empowering leadership on in-role and extra-role employee behaviors: Exploring the role of psychological empowerment and power values. *Human Relations*, 63(11): 1743 - 1770.
- Shalley, C. E. & Gilson, L. L. (2004). What leaders need to know: A review of social and contextual factors that can foster or hinder creativity. *The Leadership Quarterly*, 15: 33-53.

- Srivastava, A. K., Manohar R., & Shukla, J. P. (2006). Refractive indices, order parameter and principal polarizability of cholesteric liquid crystals and their mixtures. *Mol. Cryst. Liq. Cryst.* 454: 234-242.
- Swift, P. E. & Hwang, A. (2013). The impact of affective and cognitive trust on knowledge sharing and organizational learning. *The Learning Organization*, 20(1): 20-37.
- Unsworth, K. (2001). Unpacking creativity. *Academy of Management Review*, 26(2): 289-297.
- Walumbwa, F. O., Luthans, F., Avey, J. B., & Oke, A. (2011). Authentically leading groups: The mediating role of collective psychological capital and trust. *Journal of Organizational Behavior*, 32: 4-24.
- Whitener, E. M., Brodt, S. E., Korsgaard, M., & Werner, J. M., (1998). Managers as initiator of trust: An exchange relationship framework for understanding managerial trustworthy behavior. *Academy of Management Review*, 23: 513-530.
- Williams, M. (2007). Building genuine trust through interpersonal emotion management: A threat regulation model of trust and collaboration across boundaries. *Academy of Management Review*, 32(2): 595-621.
- Woodman, R. W., Sawyer, J. E., & Griffin, R. W. (1993). Toward a theory of organizational creativity. *Academy of Management Review*, 18(2): 293-321.
- Zhang X, & Bartol K. M. (2010). Linking empowering leadership and employee creativity: The influence of psychological empowerment, intrinsic motivation, and creativity process engagement. *Academy of Management Journal*, 53(1): 107-128.

김 대 원: 경북대학교에서 행정학 박사학위(논문: 지방세 수입예측 모형, 1991)를 취득하고, 현재 신라대학교 보건행정학부 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방재정론, 조직관리론, 재무행정론 등이며, 주요 논문으로는 “관료들의 혁신행동 의지 영향요인 분석: 임파워링 리더의 행동과 셀프리더십을 중심으로”(2014), “리더-구성원 교환관계, 셀프리더십 및 조직시민 행동간 관계의 구조모형 분석: 지방정부 관료들의 셀프 리더십의 매개역할을 중심으로”(2014), “The Structural Linkages between Leader-Member Exchange and Extra Role Behaviors with Self-leadership as a Mediator in the Healthcare Organizations”(2015) 등이 있다(dwkim@silla.ac.kr).

한국 지방정부의 공적개발원조(ODA) 결정요인에 관한 실증 분석

: 지방의 세계화 수준을 중심으로*

An Empirical Analysis on the Determinants of Local Government's
Official Development Assistance in South Korea

: Focusing on Globalization at the Local Level

조 현 주** · 박 건 우*** · 정 현 주****

Cho, Hyun Joo · Park, Geon Woo · Jung, Heon Joo

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방정부 공적개발원조의 역사, 현황, 그리고 특성
- III. 한국 지방정부의 공적개발원조
- IV. 연구 설계
- V. 실증분석
- VI. 결론

본 연구의 목적은 한국 지방정부의 공적개발원조에 세계화와 관련한 요인들이 어떠한 영향을 미치는가를 실증적으로 분석하는 것이다. 최근 양적·질적으로 향상되고 있는 한국 공적개발원조의 중요한 특징 중 하나는 새로운 원조행위자들의 등장과 이들의 역할 증대이다. 특히 원조분절화의 우려에도 불구하고 소수의 지방정부 중심으로 출발한 한국 지방정부의 공적개발원조는 점차 확대되어 지속적으로 증가하고 있다. 그럼에도 불구하고, 지

* 이 논문은 2014학년도 연세대학교 미래선도연구사업 지원에 의하여 작성된 것임(RMS2 2014-22-0124)

** 연세대학교 행정학과 박사과정(제1저자)

*** 연세대학교 행정학과 박사과정(공동저자)

**** 연세대학교 행정학과 조교수(교신저자)

논문 접수일: 2015. 2. 9, 심사기간(1차): 2015. 2. 9 ~ 2015. 3. 18, 게재확정일: 2015. 3. 18

방정부의 공적개발원조에 관한 기존의 연구는 현황이나 사례에 대한 소개 혹은 규범적인 논의가 주를 이루고 있으며, 원조정책에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석한 연구는 매우 미비하였다. 본 연구는 한국 지방정부의 세계화를 위한 노력과 세계화 정도를 중심으로 지방정부의 공적개발원조 예산에 영향을 미치는 요인에 관한 실증 분석을 수행하였다. 분석 결과, 지방정부가 전체 예산 중 공적개발원조에 사용하는 예산의 비율은 국제화 관련 조례의 제정 여부와 해외직접투자가 정(+의 방향으로 유의하였고, 외국인의 비율은 부(-)의 방향으로 유의하였다. 본 연구는 공여행위자로서 지방정부의 원조배분에 관한 후속 논의의 토대를 구축하였다는 점에서 의의가 있다.

□ 주제어: 지방정부, 공적개발원조, 개발협력, 세계화, 국제화, 한국

The purpose of this study is to empirically analyze the major determinants of Korean local governments' official development assistance(ODA) allocation. One of the main characteristics of Korea's ODA is the emergence of new aid-providing agencies and their expanding role. Despite concerns over aid fragmentation, the role of Korea's local governments in foreign assistance has been steadily increasing. Nevertheless, there have been very few empirical research on local governments' aid allocation while most works have been rather descriptive and normative. In this regard, this study aims to empirically examine the factors affecting the involvement of local governments in aid activities with a focus on how they respond to globalization and the extent to which the locality is globalized. The result shows that the existence of globalization-related local regulations and the amount of outward foreign direct investment positively influence the size of aid extended by local governments in Korea. Meanwhile, the ratio of foreign residents to the total population in the locality negatively affects the local governments' contribution to aid programs. This study contributes to the existing literature by examining the determinants of aid activities by local governments and providing a basis for further research.

□ Keywords: local government, official development assistance, development cooperation, globalization, South Korea

I. 서론

2015년은 국제개발협력에 있어서 매우 중요한 해이다. 지난 2000년 국제연합(United Nations, UN)은 절대빈곤 감소 및 기아 퇴치를 비롯한 8대 목표를 2015년까지 달성하겠다는 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)를 채택하였다. 국제사회의 지난한 노력에도 불구하고 MDGs의 모든 목표들이 당초의 계획대로 2015년까지 달성될 가능성은 매우 낮다(UN, 2014). 그러나 다양한 원조행위자들은 여러 가지 방법으로 새천년개발목표를 달성하기 위하여 노력하였으며, 이들의 노력과 협력은 보다 나은 개발협력을 위한 국제적 규범 형성에 중요한 역할을 담당하였다.

수원국(recipient country)에서 공여국(donor country)으로 전환을 경험한 한국 역시 이러한 전 세계적인 개발협력 노력에 동참하고 있으며, 특히 2010년 OECD 개발협력위원회(Development Cooperation Committee, DAC) 가입 이후 원조의 양적·질적 향상에 박차를 가하고 있다. 양적인 측면에서 한국의 공적개발원조(official development assistance, ODA)¹⁾ 규모는 아직 선진 공여국에 비해 부족하다. 하지만 최근 5년간 한국 원조의 증가율은 연평균 21%로 OECD/DAC 회원국 가운데 가장 빠르게 증가한 것으로 나타났다(수출입은행, 2014). 또한 원조의 질적 측면에서도 원조의 비구속화(untying of aid)를 비롯해 원조효과성 제고를 위한 다각적인 노력이 이뤄지고 있다(국제개발협력위원회, 2011). 이와 더불어 최근 한국 ODA의 중요한 특성 중 하나는 다양한 원조행위자들의 등장과 이들의 증대된 역할이다. 전통적 원조행위자로서 기획재정부·대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF)과 외교부·한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)은 여전히 매우 중요한 역할을 수행하고 있지만, 비전통적인 원조행위자로서 정부부처·공공기관과 지방정부의 역할이 점차 증가하고 있다.²⁾

1) OECD/DAC는 공여국의 공공 부문(중앙 또는 지방정부, 정부기관 및 단체 등)이 개발도상국 또는 국제기구에 공여한 자원 흐름(resource flows) 중 '① 자원흐름의 주 목적이 개도국의 경제발전 및 복지증진이며, ② 증여율이 25% 이상이고, ③ DAC 수원국 명단에 속해 있는 개도국 및 본 개도국을 주요 수혜대상으로 하는 국제기구일 것'이라는 세 가지 조건을 만족하는 경우 공적개발원조로 정의한다.

2) 기획재정부/EDCF, (구)외교통상부/KOICA를 제외한 정부부처·공공기관의 원조를 살펴보았을 경우, 2005년 22개의 부처가 359.22백만 달러를 지원하였던 반면, 2012년에는 총 32개 부처, 414.91백만 달러를 지원하고 있다. 구체적으로 ODA 지원을 하는 정부부처·공공기관은 다음과 같다: 경찰청, 고용노동부, 공정거래위원회, 관세청, 교육청, 국가보훈처, 국무조정실, 국민권익위원회, 국방부, 국세청, 금융위원회, 기상청, 농촌진흥청, 대검찰청, 대외경제정책연구원(KIEP), 마사회, 문화재청, 문화체육관광부, 방송통신위원회, 법무부, 보건복지부, 산림청, 식품의약품안전처, 여성가족부, 중소기업

한국 지방정부의 경우, 전통적으로 자매결연 및 우호교류를 중심으로 국제교류가 이루어졌지만, 최근에는 국제개발협력에 참여하고 있으며 이들의 ODA는 빠르게 증가하고 있다. 2006년 7개 지방정부가 제공한 ODA 총액이 1.99백만 달러에 그친 반면, 2012년에는 9개 지방정부가 9.81백만 달러 규모의 ODA를 제공했다. 한국 지방정부의 공적개발원조를 자세히 살펴보면, 연도별로 편차가 존재할뿐만 아니라 지방정부 간 편차가 매우 크다는 점을 알 수 있다. 예를 들어 2005년에서 2012년 사이 지방정부가 제공한 원조 총액은 34.16백만 달러이고, 이 중 서울특별시가 13.73백만 달러, 경상북도가 10.62백만 달러를 제공해 이 두 지방정부의 원조가 전체 지방정부 원조의 70% 이상을 차지하였다. 그렇다면 왜 어떤 지방정부들은 ODA에 많은 재원을 사용하는 반면, 다른 지방정부들은 그렇지 않은가? 어떠한 요인들이 지방정부의 공적개발원조 배분에 영향을 미치는가? 본 연구는 이러한 질문들에 대한 해답을 찾고자 한다.

개발협력에 있어서 지방정부의 역할이 증대되면서 관심이 늘어나고 있지만, 이에 대한 학술적 연구는 매우 부족하다. 대부분의 국내문헌은 지방정부 ODA의 필요성, 사업추진방안, 혹은 특정 사례를 중심으로 한 연구이며, 지방정부 ODA에 영향을 미치는 요인에 대한 실증적 연구는 매우 미비하다. 외국문헌 역시 사례연구나 필요성에 대한 규범적(normative) 논의에 그치고 있다. 이러한 점에서 본 연구는 한국 지방정부의 공적개발원조에 미치는 요인들을 실증적으로 분석하고자 한다. 특히 한국 지방정부의 세계화를 위한 노력과 지역의 세계화 정도가 지방정부 ODA에 어떠한 영향을 미치는지에 초점을 맞추어 분석하였다. 그 결과, 지방정부 전체 예산 중 공적개발원조에 사용되는 예산의 비율은 국제화 관련 조례의 제정 여부, 지방의 해외직접투자(outward foreign direct investment, OFDI) 및 외국인의 비율에 영향을 받는 것으로 나타났다. 본 연구는 지방정부의 원조배분에 관한 실증적 분석을 하였다는 점과 후속 논의의 토대를 구축하였다는 점에서 학문적 의의가 있다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 첫째, 지방정부 공적개발원조의 역사와 현황을 검토하고 다른 원조행위자와의 차이점을 살펴본다. 둘째, 1990년대 이후 세계화·국제화의 흐름에 편입하기 위한 한국 지방정부의 노력을 살펴보고, 이러한 맥락에서 이들의 공적개발원조 현황과 기존 논의를 검토한다. 다음으로 한국 지방정부 ODA에 영향을 미치는 요인들을 범주화하여 가설을 제시하고 실증적으로 분석한다. 마지막으로 본 연구가 한국 지방정부 ODA에 주는 시사점을 제시하고 연구의 한계를 밝힌다.

청, 중앙선거관리위원회, 통계청, 특허청, 한국개발연구원(KDI), 한국은행, 환경부, (구)건설교통부, (구)과학기술부, (구)교육과학기술부, (구)교육인적자원부, (국)국토해양부, (구)농림부, (구)농림수산식품부, (구)보건복지가족부, (구)산업자원부, (구)여성부, (구)정보통신부, (구)지식경제부, (구)해양수산부, (구)행정안전부.

II. 지방정부 공적개발원조의 역사, 현황, 그리고 특성

1. 지방정부 ODA의 역사와 현황

지방정부의 개발협력은 주로 유럽을 중심으로 시작된 지방자치외교의 맥락에서 발전하였으나, 최근 들어 개발협력에 있어서 다양한 행위자들과의 파트너십(partnership)이 강조되면서 지방정부의 역할이 주목받고 있다. 1940년대 말 서유럽 지방정부 간 자매결연으로부터 출발한 지방정부의 개발협력은 1970년대에 이 지방정부들이 개발도상국의 지방정부들과 협력 체계를 형성하면서 본격화되었다. 그 결과 1980년대 초반부터는 지방정부들이 새로운 원조행위자로 부상하였지만, 1980년대 지방정부 ODA는 대체로 “유럽적인 현상(European phenomena)”에 머물렀고, 많은 부분에서 유럽의 정치적, 법적 변화에 영향을 받아왔다(Desmet and Develtere, 2002: 1).

지방정부의 개발협력이 본격적으로 국제사회의 관심을 받게 된 시기는 1990년대 이후이다. 특히 1990년대 세계화, 민주화, 및 지방분권화라는 맥락에서 환경·보건·평화건설 등 다양한 분야에서 지방정부의 개발협력이 국제관계의 새로운 양식으로 뚜렷하게 부각되었다(안성호, 2001). 이러한 변화를 반영하듯 1990년대 이후 UN이 주최한 국제회의에서는 지방정부의 역할이 지속적으로 강조되었다. 개발협력에 있어서 지방정부 역할은 1992년 리우데자네이루에서 개최된 UN 회의에서 공식적으로 인정받았고, 지방정부의 중요성은 1996년 이스탄불에서 개최된 <제2차 인간거주회의>와 2002년 요하네스버그에서 개최된 <지속가능발전 세계정상회의>에서도 다시 강조됐다(OECD, 2005). 특히 2011년 12월 개최된 부산 세계개발원조총회에서는 전통적 공여국 뿐만 아니라 신흥 공여국, 파트너국(수원국), 지방정부, 시민사회, 민간기업 등 다양한 주체들이 참여하여 새로운 글로벌 개발 파트너십을 구축해야 한다는 점이 강조됐다. 이런 역사적 맥락에서 유럽연합위원회(European Commission, EC)는 지방정부를 중요한 개발원조의 주체로 규정하고 있으며, 지방정부의 개발원조가 MDGs 달성에 필수적이라고 평가하고 있다(EC, 2008).

이처럼 국제사회는 지방정부가 개발 분야에서 수행하고 있는 중요한 역할을 분명하게 인식하였지만, 지방정부가 개발협력의 완전한 주체로 인정받는 경우는 매우 제한적이다(UCLG, 2012). 이는 OECD/DAC 회원국들 사이에서도 지방정부의 역할이 매우 상이하다는 점에서도 드러난다. 즉, 지방정부가 ODA에서 중요한 역할을 담당하는 국가도 있지만 지방정부 ODA가 전혀 이뤄지지 않고 국가도 있다. <표 1>에 따르면, 스페인과 독일처럼 지방정부 ODA가 양자 간 ODA에서 차지하는 비중이 10%를 상회하는 회원국도 있지만,³⁾ 대

부분의 경우 그 비중이 1%에도 미치지 않는다. 따라서 DAC 회원국 중에서도 지방정부가 개발협력의 주체로 인정받는지 여부는 편차가 매우 크다는 점을 알 수 있다.

<표 1> OECD/DAC 회원국의 지방정부 ODA 규모

회원국	2002년도 ODA 규모 (백만달러)	2003년도 ODA 규모 (백만달러)	지방정부 ODA가 양자간 ODA에서 차지하는 비중(2002-03 평균, %)
스페인	246.4	321.0	18%
독일	465.4	687.3	11%
벨기에	46.6	59.8	5%
이탈리아	15.8	27.3	2%
스위스	16.1	22.4	2%
오스트리아	2.7	3.9	0.90%
캐나다	14.0	7.5	0.90%
포르투갈	-	1.0	0.50%
프랑스	6.6	39.5	0.40%
일본	5.2	9.9	0.10%
호주	0.7	0.8	0.08%
그리스	0.2	0.1	0.07%

출처: OECD(2005)

DAC 회원국 중에서 지방정부 ODA가 가장 두드러진 국가인 스페인에서는 지방정부(autonomous communities)들이 2002~3년의 기간 동안 스페인 전체 양자원조 가운데 18%를 차지하였다. 게다가 최소한 5개 지방정부는 자신들의 예산 가운데 0.7%를 ODA에 배정하는 목표를 채택했으며, 2개 지방정부는 독립적인 공적원조 기관을 설립했다(OECD, 2005). 이러한 활발한 지방정부 차원에서의 공적개발원조를 반영하듯 스페인 지방정부 ODA의 현황 및 특징에 관한 연구(Seisdedos, 2008; Luz, 2007; Gómez Gil, 2007)나 지방정부 ODA의 효율성 제고에 관한 연구(Martinez and Sanahuja, 2009) 등 비교적 다양한 연구가 이뤄지고 있다.

한편, 일본에서는 <지자체 국제협력추진대강 책정지침>이 마련된 1995년 이후 개도국의 사회·경제적 발전을 지원하는 국제협력 차원에서 지방정부의 개발원조가 이뤄지고 있다. 일본의 경우, 재정여건상 1998년부터 ODA 관련 예산이 삭감된 것이 지방정부 ODA에 주목

3) 독일의 경우 2003년 기준 지방정부 ODA가 687.3억 달러로 다른 회원국들에 비해 상대적으로 큰 규모이지만, 초청 유학생의 학비 지원이 차지하는 비중이 지방정부 ODA의 90% 이상을 기록했다.

하게 된 계기가 되었다. 즉, ODA 기조가 양적 확대에서 질적 향상으로 전환되고 ODA에 대한 국민의 지지를 얻는 것이 중요해지면서 지방정부와 NGO 등에 의한 국민참여형 원조가 활발히 논의되기 시작한 것이다(JICA, 1998). 이러한 현상을 반영하듯, 최근에는 지방정부의 ODA 참여 동기에 관한 사례연구가 진행되었다(Takao, 2014).

지방정부 ODA의 중요성과 이에 대한 관심에도 불구하고, 원조행위자로서 지방정부의 역할은 모든 공여국에서 볼 수 있는 보편적인 현상은 아니다. 특히 DAC 회원국 가운데 4개국(덴마크·아일랜드·스웨덴·미국)은 지방정부가 개발협력에 어떠한 유의미한 방식으로든 참여하지 않는다고 밝혔다. 예를 들어, 미국은 개발협력이 역사적으로 중앙정부의 책임이라고 언급했으며, 스웨덴은 중앙정부의 책임 하에 놓인 업무는 지방이나 지역의회가 권한을 갖고 있지 않다고 밝혔다(OECD, 2005). 이러한 맥락에서 지방정부 ODA에 관한 많은 연구들은 개별 현황 및 사례연구에 치중하고 있다.

2. 지방정부 ODA의 특성

기존의 연구들에 따르면, 지방정부에 의해서 수행되는 ODA는 중앙정부 차원의 ODA와 여러 가지 측면에서 상이하다. 지방정부 ODA의 장점이 되기도 하고 단점이 되기도 하는 이러한 차이점들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 원조행위자로서의 지방정부는 나름의 장점이 존재한다. 첫째, 지방정부 ODA의 가장 큰 장점은 중앙정부 차원에 비해 보다 효과적일 수 있다는 점이다. 세계지방자치단체연합(United Cities and Local Governments, UCLG)에 따르면, 지방정부는 자매결연 등 이미 존재하는 체계를 활용하기 때문에 수원국 내의 공동체 및 주민들과 가장 가까이에서 안정적인 서비스를 제공할 수 있다. 그 결과 지방정부 ODA는 효과성 측면에서 뛰어나다고 평가받는다(UCLG, 2012). 또한, 지방정부 간 ODA는 신뢰와 평등에 기반을 두고 지식과 경험의 전달을 통해 진정한 동료 간 학습(peer-to-peer learning)이 가능하다. 특히 지방정부 ODA는 지방정부가 갖고 있는 서비스 전달 체계(service delivery), 굿 거버넌스(good governance), 책무성(accountability) 등에 대한 심층적인 지식을 활용할 수 있다(UCLG, 2012). 즉, “모든 개발은 본질적으로 지역적으로 이뤄진다(all development is local in nature)”라는 관점(Boex, 2013: 1)에서 볼 때, 지방정부 ODA는 지방정부들이 서로 유사한 경험들과 도전들을 갖고 있다는 점에서 상호이해가 높고, 이는 곧 원조효과성 제고로 이어진다는 것이다.

둘째, 지방정부 ODA는 중앙정부 ODA에 비해 보다 선택적·집중적이고 안정적이며 지속가능하다는 점에서 비교우위가 있다는 것이다. 지방정부의 특징은 비교우위를 가진 분야에 집중

해서 ODA를 제공할 수 있다는 지방정부 ODA의 장점으로 연결된다. 다양하며 경쟁적인 정책 현안을 다루는 중앙정부와는 달리, 지방정부는 지역사회와 연관된 소수 현안에 집중함으로써 성과를 제고한다(박병식·김종근, 2011). 즉, 중앙정부는 국익 증진이라는 관점에서 여러 기능들을 동시에 수행해야 하지만, 지방정부 ODA의 장점은 수원국이 당면한 가장 중요한 문제에 집중할 수 있으며 따라서 보다 효과적인 성과를 올릴 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라 지방정부가 지정학적 이해관계에 얽혀있지 않다(Gonzalez, 2008)는 점은 지방정부가 수원국의 필요(recipient needs)라는 관점에서 ODA를 집행할 수 있다는 큰 장점이 될 수 있다. 결국 지방정부는 중앙정부와 달리 외교적·정치적 이해관계에 따라서 원조정책을 상대적으로 쉽게 바꾸지 않기 때문에 연속성·지속성의 관점에서도 강점이 있다고 논해진다(UCLG, 2012).

마지막으로 책무성과 관련된 사항이다. 지방정부 ODA가 중앙정부 차원에서 추진되는 ODA와는 다른 독특한 강점 중 하나는 분권화 혹은 다층적인 거버넌스의 측면에서 지방정부 ODA의 책무성이 높다는 점이다. 즉, 지방정부는 중앙정부보다 시민들과 더 가까이 존재하는 만큼 여론 환기와 개발협력 참여를 호소하고 시민의 의견을 반영하는데 더 유리하다(Desmet and Develtere, 2002). 또한 재정적인 측면에서도 분권화의 장점이 있다. 예컨대 중앙정부가 GDP의 0.7%를 개발협력에 사용하겠다는 공약을 이행하기 어렵다면 지방정부를 비롯한 모든 차원의 정부가 참여할 때 이 같은 목표달성이 용이해질 수 있다(Desmet and Develtere, 2002).

이러한 장점들에도 불구하고, 지방정부 ODA에는 문제점 역시 존재한다. 우선, 지방정부 ODA는 ODA 프로그램이 애초에 지방정부를 대상으로 설계된 것이 아니라는 근본적인 한계를 갖고 있다. 따라서 지방정부가 ODA에 참여한다는 것이 그 자체로(*per se*) 국가차원의 ODA 규모 증가나 원조의 질 및 효과 개선에 기여한다는 실증적인 연구는 아직 없는 상황이다(Desmet and Develtere, 2002).

또한 지방정부가 중앙정부에 비해 경제위기 등에 더 취약하기 때문에 국제협력 업무와 관련된 가용할 수 있는 자금이 적어지고 있다는 점은 지방정부 ODA의 심각한 위협이 되고 있다(UCLG, 2012). 이를 해결하기 위해 각국 지방정부들은 재원확보를 위해 다양한 방법을 강구하고 있다. 예컨대 독일의 지방정부들은 연방지원뿐만 아니라 자체재정, 보조금, 기부금, 회비 등 다양한 재정확충 통로를 마련하고 있다(임병연, 2010).

무엇보다 지방정부 ODA는 지방정부가 ODA에 참여함으로써 인해 다양한 원조 주체 간의 협력과 조화(harmonization)를 저해할 수 있다는 비판이 제기되고 있다. ODA에 있어서 조화는 종종 원조 분절화를 피하기 위해 원조 주체의 숫자를 축소하는 의미로 이해되고 있는 만큼(Platforma, 2013), 다수의 지방정부가 ODA에 참여할 경우 원조 분절화가 심화될 수 있다는 우려가 나오고 있는 것이다.

이러한 논쟁들에도 불구하고, 지방정부 ODA에 관한 실증적인 연구는 국내외적으로 매우 미비하다. 지방정부 ODA에 관한 논의는 현황이나 사례에 대한 소개 혹은 규범적인 논의가 주를 이루고 있으며, 지방정부 ODA에 영향을 미치는 요인에 대한 실증적 분석은 찾기 힘들다. 이는 전 세계적으로 지방정부 ODA 규모가 중앙정부에 비해 작기 때문에 주목을 받지 못하고 있을 뿐만 아니라 행정비용 등의 문제로 인해 개별 지방정부의 개발원조 관련 통계가 정기적으로 집계되지 않고 있어 데이터 확보가 어렵다는 점도 크게 작용하고 있다고 보인다. 실제로 OECD/DAC 회원국들은, 지방정부가 재정을 담당하고 있기 때문에 데이터 수집이 노동집약적이며 시간이 많이 소모되어 어려움을 겪고 있다고 밝히고 있다(OECD, 2005). 결과적으로 1990년대 이후 개발협력의 주체로서 크게 주목받고 있는 비정부기구(non-governmental organization, NGO)에 대한 연구에 비하여, 개발협력의 독립된 주체로서 지방정부의 역할과 효과에 대한 연구는 여전히 미비한 상황이다(정기숙, 2011).

본 연구는 이러한 한계를 극복하기 위하여 한국 지방정부 ODA의 결정요인에 대한 실증적 분석을 수행하고자 한다. 다음 장에서는 한국의 지방정부 ODA 현황과 이를 둘러싼 논쟁을 살펴보고, 이어서 본 연구에서 중요하게 여기는 요인들을 제시하고 이들과 지방정부 ODA 규모와의 관계를 살펴본다.

Ⅲ. 한국 지방정부의 공적개발원조

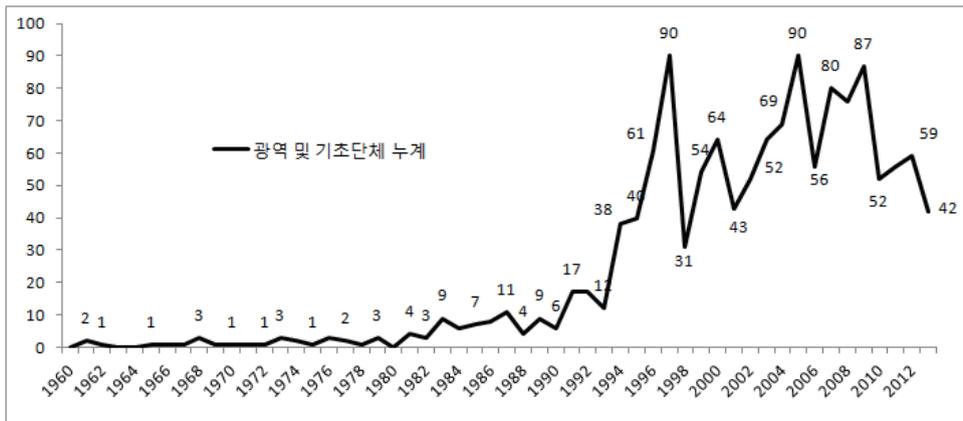
1. 세계화와 한국 지방정부⁴⁾

지방정부 차원의 개발협력이 서유럽 지방정부와 개도국 지방정부 간의 자매결연으로 대표되는 국제교류에 연원을 두고 있는 만큼, 1990년대부터 가시화된 지방정부의 세계화와 그에 따른 국제교류 활성화는 지방정부 ODA에도 영향을 미쳤다. 특히 민선지방자치의 시작과 세계화 논의가 거의 같은 시기에 맞물리면서, 1990년대 중반 이후 세계화 시대의 독립적인 주체로서 지방정부의 역량과 중요성이 크게 부각되었다.

4) 연구에 따라 세계화와 국제화라는 용어가 모두 사용되고 있다. 윤태범(1995: 12)에 따르면, 국제화는 “국제적으로 보편화된 규범과 관행에 적용하기 위하여 국내의 제도와 규범을 변화시키는 과정과, 우리의 제도와 규범을 국제적으로도 적용하기 위하여 확산하는 과정을 포함하는 개념으로 볼 수 있다. 반면에 세계화는 이와 같은 국제화의 과정과 결과를 포함하여 우리의 세계적 비중과 역할을 포괄적으로 증대해 나가는 국제화의 상위개념”으로 정의될 수 있다.

1994년 김영삼 대통령의 <시드니 선언> 이후 세계화 정책은 한국 정부의 국정운영 기조로 정착되었으며, 지방정부 차원에서도 그 필요성이 강조되어 지방정부의 세계화를 위한 사업이 집중적으로 추진됐다(권경득, 1999). 보다 구체적으로 지방정부의 세계화는 두 가지 구체적인 목표를 제시했다. 첫째, 지방정부가 국제적 규범과 기준에 부합하도록 각종 제도와 관행을 정비한다는 것이며, 둘째, 지방정부가 능동적인 주체로서 지역의 고유한 개성을 창출하고, 국제교류를 활성화하는 한편, 지역경제 대외개방과 국제경쟁력 제고를 통한 경제발전과 복지향상을 추구한다는 것이다(김종기·주성재, 1995: 9). 특히 세계화 수준은 지역 및 도시 경쟁력을 측정하는 각종 지표에서 중요하게 활용되었는데(정명은, 2012: 242), 이에 따라 지방정부들은 경쟁적으로 국제교류를 추진하면서 지방정부의 세계화 흐름에 편입하고자 했다. <그림 1>은 한국 광역지방정부의 시기별 국제교류 현황을 나타낸 자료로, 1990년대 이후 국제교류가 급증했음을 보여준다.

<그림 1> 시기별 국제교류 현황 (1960~2013)



출처: 전국시도지사협의회 교류 현황(<http://exchange.gaok.or.kr/exchange/list.action>)을 토대로 저자 재구성.

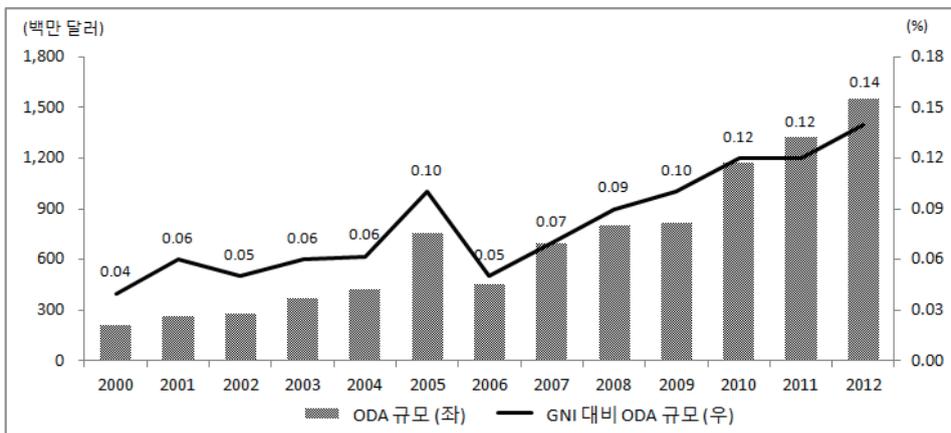
지방정부의 세계화는 지식·정보화 사회로 이행한 2000년대에도 이어졌다. 기술·정보를 기반으로 한 지식사회의 핵심적 경제단위로서 지역의 중요성이 부각되면서 국가경쟁력 향상을 위해서는 지역의 경쟁력을 제고해야한다는 점이 강조됐기 때문이다(성경룡, 2003: 5). 이에 따라 중앙정부에 의해서 계획되고 집행되었던 기존의 지역발전정책을 탈피하여 세계화와 지방화를 동시에 추구하는 역능적 행위자(empowered actor)로서 지역이 등장하였다(정명은 외, 2009: 257).

전국시도지사협의회 자료에 의하면 2014년 현재 광역 16개, 기초 216개 등 총 232개 지방정부에서 73개국 1065개 도시와 자매결연 및 우호교류를 맺고 있는 것으로 나타났다. 그러나 일각에서는 자매결연 및 우호교류로 대표되는 현행 지방정부의 국제교류는 경제적 측면이나 단체장의 치적을 과시하는 데 그치고 있다고 비판하면서, 한국 지방정부의 국제교류도 발전적 방향을 모색해야 할 필요성이 커지고 있다고 강조한다.

2. 한국 지방정부 ODA 현황

한국은 1987년 한국수출입은행에 EDCF를 설립하면서 개발도상국에 양허성 차관(유상원조)을 지원하기 시작했으며, 1991년에는 KOICA를 설립하여 무상자금협력(무상원조)과 기술협력을 시행하게 됐다. 특히 2010년에는 OECD/DAC에 가입하면서 세계역사상 드물게 최빈국에서 원조 공여국으로 도약하기도 했다. DAC 가입 이후, 한국정부는 ODA 정책의 법적·제도적 안정성을 확보하기 위해 <국제개발협력기본법>을 제정하였으며, 2015년까지 GNI 대비 ODA 비율은 0.25%로 확대한다는 방침을 세웠다. 한국의 ODA 규모와 GNI 대비 ODA 비율은 OECD/DAC 가입 이후 점진적인 증가세를 나타내고 있다. 무엇보다 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계적인 경기하향세에도 불구하고 2012년 한국의 ODA 규모(순지출기준)는 15억 9,700만 달러로서 전년 대비 20.6% 증가하였으며, 최근 5년간 한국의 ODA 증가율도 연평균 21%로 DAC 회원국 가운데 가장 빠르게 증가한 것으로 나타났다(수출입은행, 2014).

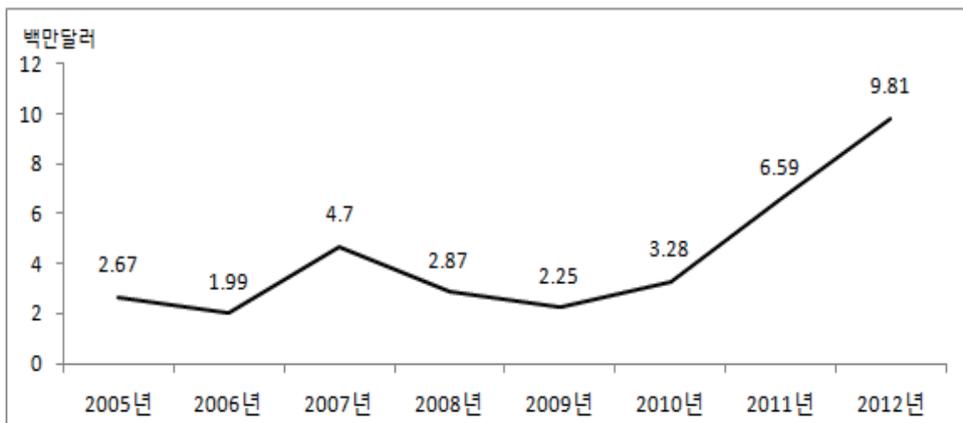
<그림 2> 한국의 ODA 지원 규모



출처: 한국수출입은행 ODA 통계를 토대로 저자 재구성.

한국의 <국제개발협력기본법>에서는 국제개발협력을 ‘국가·지방정부 또는 공공기관이 개발도상국의 발전과 복지증진을 위하여 협력대상국에 직접 또는 간접적으로 제공하는 무상 또는 유상의 개발협력과 국제기구를 통하여 제공하는 다자간 개발협력’(제2조 1항)으로 규정하고 있다. 이는 국가뿐만 아니라 지방정부도 개도국의 발전과 복지증진을 위해 유·무상의 개발협력을 추진할 수 있다는 의미다(이소영, 2014). 실제로 지방정부의 ODA 참여는 점차 활발해지고 있다. <그림 3>에서 나타나듯 한국의 지방정부 ODA 규모는 2005년 2.67백만 달러에서 2012년 9.81백만 달러로 늘어나는 등 매우 빠른 증가추세를 보이고 있다. 특히 한국이 OECD/DAC 회원국에 가입한 2010년 이후부터는 지방정부 ODA가 매년 큰 폭으로 늘고 있다.

<그림 3> 한국 지방정부 ODA 규모



출처: 한국수출입은행 ODA 통계를 토대로 저자 재구성.

3. 한국 지방정부 ODA를 둘러싼 논의

한국 지방정부의 원조 참여는 이미 문제시되고 있는 원조분절화를 심화시킨다는 점에서 비판되기도 한다. 유상원조 주체(기재부, EDCF)와 무상원조 주체(외교부, KOICA)가 분리되어 있는 상황에서 지방정부의 ODA 참여는 원조분절화를 심화시키는 원인 가운데 하나로 지목되고 있다(김은미·김지현, 2009). 예컨대 2009년 한 해동안 베트남에 무상원조를 실시한 기관은 주무 부처인 외교부를 제외하고도 22개 기관에 달했는데, 그 중 충청남도과 수출입은행은 ‘공무원 초청 연수’ 사업을 중복적으로 실시하고, 행정안전부·경상북도는 새마을운동 교육, 행안부·부산시·방통위·여성가족부는 IT 전문가 초청사업을 똑같이 실시한 것

으로 나타났다.⁵⁾

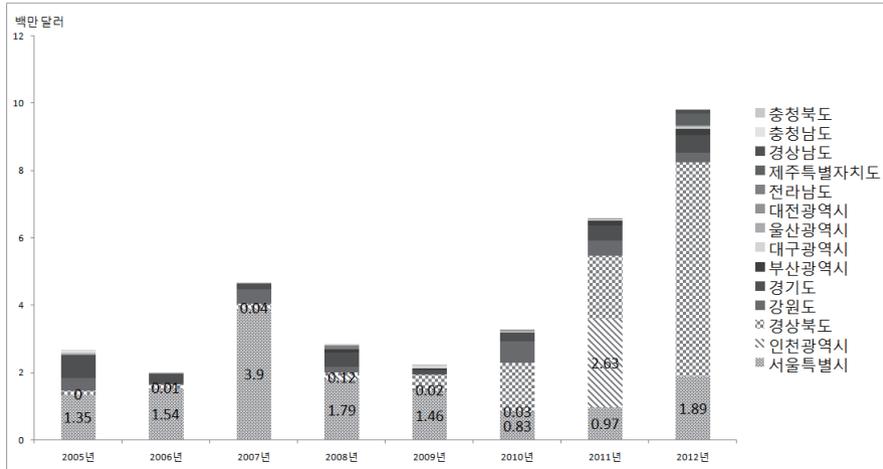
보다 구체적으로, 한국 지방정부 ODA의 특성은 영세성과 편재성으로 정리할 수 있다. 먼저, 지방정부 ODA가 2010년 이후 크게 늘어나고 있다고는 하지만, 중앙정부 ODA에 비해서는 여전히 미미한 수준에 불과하다. 지방정부 ODA 규모가 가장 큰 2012년의 경우에도, 지방정부의 ODA 순지출액은 한국 전체 ODA 순지출액 15억 9745만 달러의 0.6%에 불과할 따름이다. 일반적으로 공여주체가 다수이고 이들이 제공하는 원조가 다수의 소규모 프로그램에 분산된다면, 이를 체계적으로 관리, 감독, 평가하기가 어려워지고 전반적으로 거래비용이 증가하여 효과성이 떨어진다. 이러한 점에서 상대적으로 원조 규모가 작은 한국의 경우에는 “가시성(local visibility) 제고를 위해서도 공여 창구의 일원화가 더욱 필요하다”는 주장이 제기되는 상황이다(문상원·박규희, 2009: 36). 게다가 한국 지방정부의 ODA 사업은 소규모 재원으로 다수 사업을 집행하는 형태로 진행되고 있어,⁶⁾ 분절적이고 파편적인 원조 집행을 심화시킨다는 지적을 받고 있다. 이러한 문제점과 관련해 최근 국제개발협력위원회(CIDC) 위원장인 정홍원 국무총리는 <2015년 국제개발협력 종합시행계획>을 발표하고, 지방정부의 ODA사업도 국가 ODA 통합추진체계에 포함시켜 사업효과를 높이려는 의지를 표명했다(국제개발협력위원회, 2015).

또한, 한국 지방정부 ODA는 지방정부 간 편차가 매우 크다. <그림 4>에서 나타나듯 2005년에서 2012년 사이 지방정부가 제공한 ODA 총액은 34.16백만 달러이고, 이 중 서울특별시가 13.73백만 달러, 경상북도가 10.62백만 달러를 기록해 이 두 지방정부의 ODA가 전체 지방정부 ODA에서 차지한 비율이 70% 이상인 반면, 나머지 14개 지방정부가 30% 미만에 불과했다. 지방정부 가운데 2009년까지는 서울시의 ODA 규모가 최대였지만 2010년부터는 경상북도가 1위를 차지하고 있는데, 경상북도의 경우 <새마을 해외 리더 봉사단 파견 및 시범마을 조성사업>을 시작하면서 ODA 규모가 급증하고 있다(신중호, 2012).

5) “한국형 원조 노하우를 찾아라” (동아일보 2011년 1월 14일).

6) ODA Watch는 2005~8년 총 11개 지방정부가 27개 국을 대상으로 ODA 사업을 집행했다고 밝히고 있다. 또한 같은 기간 한국 지방정부가 집행한 ODA의 총 규모는 1,221만 달러로 중앙정부가 집행한 ODA 규모의 1%에도 미치지 못하는 것은 물론이고 2008년도 NGO의 ODA 규모가 838만 달러인 것과 비교해도 매우 작다고 지적한다.

〈그림 4〉 한국 지방정부별 ODA 현황



출처: 한국수출입은행 ODA 통계를 토대로 저자 재구성.

한국 지방정부 ODA는 그 중요성에도 불구하고, 미미한 규모로 인해 이에 관한 실질적, 학술적 관심은 매우 부족하다. 한국 지방정부의 개발원조에 관한 연구는 개론적 성격의 연구(이소영, 2014; 이종수·권찬호, 2012; 임병연, 2010)와 사례연구(신종호, 2012; 박병식·김종근, 2011) 등 탐색적 연구를 제외하면 거의 전무한 상황으로 볼 수 있다. 이는 지방정부의 개발원조 규모가 여전히 미미한 수준에 그치고 있어 큰 주목을 받지 못하고 있는 데다, ODA와 같은 개발원조 형태의 지방정부 국제교류가 2000년대에 들어서야 나타나기 시작하는데 기인한 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고, 지방정부의 공적개발원조의 최근 증가세과 수원국에 미치는 긍정적 역할을 고려한다면 이에 대한 연구는 매우 중요하다.

IV. 연구 설계

1990년대 이후 민주화와 분권화가 진행되면서 지방의 경쟁력 강화를 추구하는 과정에서 지방정부는 적극적으로 세계화를 추진하고 있다(양기호, 2010; 이종수, 1998). 이 과정에서 지방정부들은 국제개발협력과 관련된 국제규범과 글로벌 스탠다드(global standard)의 중요성을 인식하며 원조에 나서고 있다. 이러한 점에서 세계화의 흐름에 지방이 얼마나 연계되어 있는지는 지방정부의 원조정책과 밀접한 관계를 가지고 있다. 본 연구는 세계화와 지방

(정부)의 관계를 구체적으로 분석하기 위하여 이를 법·제도적, 정책적, 사회·정치적, 경제적 차원으로 구분하여 살펴본다.

첫째, 세계화를 적극적으로 추진하는 지방정부의 경우, 상대적으로 국제규범에 민감하고 개발협력에도 관심이 높을 것이다.⁷⁾ 한국 정부는 2012년 <국제개발협력기본법>을 제정하고, 이를 통하여 개발협력의 제도화에 힘쓰고 있다. 반면 법제정 권한이 없는 지방정부의 경우, 관련 조례를 제정함으로써 국제협력을 강화하고 있다.⁸⁾ 지방의회에서 관련 예산에 대한 심의·의결은 조례에 따라 결정되는 경우가 많고 계속 사업의 경우 조례에 근거조항이 있어야 매년 안정적으로 예산을 확보할 수 있다. 물론 국제화 관련 조례에서 ODA 사업 관련 조항이 있을 경우 예산 배정 내역을 가장 명확하게 확인할 수 있겠지만, 국제화 관련 조례의 여부 자체만으로도 지방정부의 세계화 추진 의지를 가늠하는 중요한 척도가 될 수 있다. 따라서 국제화 관련 조례가 있는 지방정부의 경우, ODA에도 좀 더 적극적으로 참여할 것이라고 가정할 수 있다.

가설 1: 국제화와 관련된 조례를 제정한 지방정부의 경우, 예산에서 ODA가 차지하는 비율이 높을 것이다.

둘째, 법적·제도적 의미에서 국제화 관련 조례 여부가 지방정부의 원조정책에 영향을 미친다고 볼 수 있다면, 실질적인 국제교류 정책 역시 지방정부의 원조정책에 영향을 미칠 수 있다. 국제교류 체결 현황은 한국 지방정부의 세계화 연구에서 사용되는 대표적인 지표이다(권경득, 1999; 이정주 외, 2001; 우양호·이정석, 2010). 한국 지방정부의 국제교류는 자매결연과 우호교류로 나뉘지는데, 일반적으로는 국제교류 초기단계에서는 우호교류를 추진하고, 어느 정도의 교류를 통해 신뢰관계를 구축한 이후에는 상대적으로 높은 차원의 교류인 자매결연을 맺는다(우양호·이정석, 2010: 397). 따라서 자매결연 및 우호교류 등 국제교류가 활발한 지방정부는 지방정부의 세계화에 더 적극적이며, 전 세계적으로 공유되는 가치나 규범 등을 보다 능동적으로 수용할 것이다. 특히 원조수원국의 지방정부들과 국제교류를 강

7) 지방의 세계화 목표는 선진국의 발달된 행정과 제도의 도입, 지역산업과 경제발전, 지방공무원과 지역 주민의 국제화인식과 국제이해의 함양, 국제교류와 협력증진, 국제적 정보수집이라고 할 수 있다(길병욱, 2004).

8) 헌법 제117조에서는 지방정부가 지역의 사무에 관해 스스로 자치입법을 할 수 있도록 조례제정권을 보장하고 있으며, 국제화 관련 조례도 자치입법에 의하여 제정·시행되고 있다. 조례는 지방의회에서 의원발의로 제정하는 경우, 지방자치단체장의 발의로 제정하는 경우, 주민발의로 제정하는 경우 등 다양한 방법으로 발의된다. 특히 세 번째 경우 조례제정은 지역주민의 청구권과 제정권을 통해 지역 현안에 대해 지역주민이 참여하는 계기가 될 수 있다.

화할 때, 이들의 개발 필요를 인식하는 계기가 되고 이는 원조 수행으로 이어질 것이라고 예상할 수 있다. 따라서 수원국의 지방정부와 국제교류가 활발한 지방정부일수록 그렇지 않은 지방정부에 비해 ODA에 더 많은 관심을 가질 것이다.

가설 2: 수원국 지방정부와 국제교류를 많이 수행하는 지방정부일수록 예산에서 ODA가 차지하는 비율이 높을 것이다.

셋째, 지방정부의 내향적 국제화는 원조정책에 영향을 미칠 것이다. 1990년대 중반 이후 국내에 정주하는 외국인 숫자는 매우 빠르게 증가하고 있다. 통계청 자료에 따르면, 공식 등록된 외국인은 1995년 55,015명에서 2000년 150,812명으로 5년 동안 약 3배 증가하였다. 2013년 현재 국내 외국인 숫자는 985,923명으로 총인구대비 약 2%에 달하고 있으며 미등록 외국인노동자를 더할 경우 그 숫자는 더욱 커질 것이다.

지방정부는 내향적 국제화의 중요한 측면으로 여겨지는 외국인 정책과 밀접한 영향을 가지고 있다.⁹⁾ 특히 노무현 정부 시기인 2004년 1월 제정된 주민투표법에 따르면 20세 이상 영주외국인에게는 투표권이 부여되었고, 따라서 2005년 개정공직선거법은 영주외국인에게도 지방선거권을 부여하였다(강재호, 2007: 193). 지방선거를 통해 임명되는 선출직 정치인들의 경우, 외국인들의 본국에 대한 원조를 수행함으로써 이들의 정치적 지지를 확보하려는 유인이 존재한다. 일례로 성남시의 경우, 성남에 거주하는 다문화가족의 고향마을 개발 지원 사업을 2012년에 시작하였다.¹⁰⁾ 따라서 다수의 외국인이 거주하는 지방일수록 그 지방정부는 ODA에 많은 재원을 할당할 것이다.

가설 3: 거주자 중 외국인 비율 높은 지방일수록, 지방정부의 예산에서 ODA가 차지하는 비율이 높을 것이다.

9) 1990년대 역대 외국인이 늘어남에 따라 외국인 대책에 대한 관심이 높아졌고, 이에 따라 외향적 국제화에 대비되는 용어로서 내향적 국제화가 사용되기 시작했다. 이처럼 지방정부의 국제화정책은 국제교류와 통상협력을 지향하는 외향적 국제화(outward internationalization)와 지역내 외국인 대책에 중점을 두는 내향적 국제화(inward internationalization)로 구분될 수 있다(양기호, 2010: 366-367).

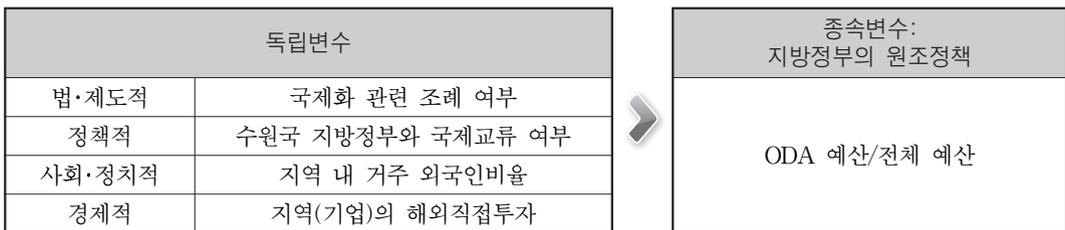
10) 성남시는 2012년 공적개발원조 사업에 1억원의 예산을 투입해 우즈베키스탄 나만간시 고려인문화회관, 중국 선양시 조선족학교, 베트남 하이퐁시 싸진미 초등학교 등 3개국 3개 지역을 선정했다. 그 중 베트남 하이퐁시는 성남시 자원봉사센터에 접수된 결혼이민자 가운데 가장 많은 결혼이민자가 거주한 지역이었다.

마지막으로 경제적 요인 역시 지방정부의 개발협력 정책에 영향을 미치는 중요한 변수이다. 지방정부는 지역기업들의 해외시장 개척을 위해 다양한 노력을 경주하고 있다. 특히 1997년 외환위기 이후 지방정부는 외자유치를 통한 고용창출, 지역산업 수출지원을 위하여 대거 조직을 재편하고, 국제 통상협력 활성화를 통한 지역경쟁력 강화에 힘쓰고 있다(양기호, 2010). 이러한 점에서 해외직접투자를 수행하는 지방기업들은 지방정부로부터 보다 많은 지원을 얻기 위하여 로비를 할 가능성이 높다. 특히 투자위험이 상대적으로 높은 개발도상국에 투자를 한 기업은 투자에 대한 직간접적 도움을 받기 위해 지방정부의 원조정책에 영향을 미치려 할 것이다. 지방정부의 입장에서 개발도상국에 원조를 제공함으로써 직접적으로는 지방기업들이 원조와 관련된 프로젝트를 수행하도록 지원하거나, 간접적으로는 지역의 브랜드 가치를 높여 해당 기업들의 이미지를 제고하기 위해 노력할 것이다. 따라서 지방의 해외직접투자의 규모가 클수록 그 지방정부의 원조는 늘어날 것이다.

가설 4. 해외직접투자 규모가 큰 지방일수록, 지방정부 예산에서 ODA가 차지하는 비율이 높을 것이다.

그리하여, 본 연구는 <그림 5>와 같이 한국 지방정부의 전체 예산에서 ODA 예산이 차지하는 비율을 종속변수로 보고 세계화와 관련된 4가지 변수들이 어떠한 영향을 미치는지를 실증적으로 분석하고자 한다. 지방(정부)의 세계화와 관련된 요인은 다양하게 구성될 수 있지만, 본 연구에서는 이를 법·제도적, 정책적, 사회·정치적, 경제적 요인으로 나누어 분석하였다. 5장에서는 지금까지 논의한 것을 바탕으로 통계적 기법을 이용해 가설을 검증하도록 한다.

<그림 5> 분석모형



V. 실증분석

본 연구의 실증분석은 데이터의 결측값(missing data)이 많은 2005년을 제외하고 2006년부터 2012년의 7년의 기간에 대해서 세종시를 제외한 16개의 지방정부의 공적개발 원조 관련 예산 편성에 어떠한 요인들이 영향을 미치는가를 분석하는 것이다. 따라서 시계열 데이터와 횡단면데이터를 합친 패널데이터의 형태를 가진다고 볼 수 있다. 본 연구 분석의 모형은 통합최소자승모형(pooled ordinary least squares model)과 확률효과모형(random effect model) 그리고 고정효과모형(fixed effect model)의 결과를 비교하되 hausman 검정 결과 귀무가설을 기각할 수 없다($p < 0.6201$). 따라서, 확률효과모형을 중심으로 설명하고자 한다.¹¹⁾ 그리하여, 개별 연도의 특성과 효과를 고려하기 위해 연도 더미(dummy) 변수를 추가하였다. 또한, 변수들의 극단값(outlier)이 분석 모형의 정규성을 저해하고 왜곡하는 것을 방지하기 위해 일부 변수에 대해서 자연 로그(log of nature, ln) 값을 취하여 분석하였다. 독립변수의 경우, 종속 변수에 대한 시차 효과를 고려하여 전년도 시점인 t-1시점을 자료들을 대상으로 분석하였다.

<표 2> 변수 설명 및 출처

구분	변수명	변수 설명	출처
종속변수	ODA예산비율	당해연도 지방정부의 전체 예산(공기업특별회계 제외) 대비 ODA예산의 비율	재정고, 한국수출입은행
독립변수	국제화 관련 조례	지방정부의 국제화 관련 조례 여부(0 또는 1)	자치법규
	국제교류	지방정부의 수원국 지방정부와의 국제교류(자매결연, 우호협력) 누적 현황	시도지사협의회
	외국인비율	지방정부의 전체 인구에서 외국인이 차지하는 비율	통계청
	(log)해외직접투자	지역(기업)에서 수행하는 해외직접투자(outward foreign direct investment)	통계청
통제변수	(log)인구	지방정부의 총 인구의 자연 로그 값	통계청
	(log)지역총생산	해당 지역의 총 생산의 자연 로그 값	통계청
	재정자주도	지방정부의 재정자주도	통계청

11) 최충익(2008)에 따르면, 고정효과모형과 확률효과모형 어느 한쪽도 완벽한 모형은 될 수 없지만, 실증분석에 있어 적합한 모형의 선택을 위해 하우스만 검정을 활용할 수 있다고 보았다.

본 연구의 종속변수는 지방정부의 전체 예산(공기업 특별회계 예산을 제외)에서 공적개발원조 예산이 차지하는 비율이다. 이는 재정고와 한국수출입은행의 원조 통계를 바탕으로 작성하였으며, 2006년부터 2012년까지의 기간을 대상으로 했다. 독립변수의 경우 지방정부의 세계화 관련 요인인 국제화 관련 조례, 수원국 지방정부와의 국제교류, 지역 내 거주 외국인 비율, 지역(기업)의 해외직접투자 등을 분석했다. 먼저, 국제화 관련 조례의 경우 자치법규시스템(<http://www.elis.go.kr/>)에서 국제화 관련 키워드를 통해 추출된 지방정부의 조례 또는 관련 규칙을 대상으로 0 또는 1로 변수화 하였다. 즉, 당해 연도에 해당 지방정부가 국제화 관련 조례를 제정했는지 여부를 파악하여 코딩했다. 국제교류의 경우 전국 시도지사협의회(<http://www.gaok.or.kr/>)에서 공개하고 있는 연도별 국제교류(자매결연 및 우호교류) 통계를 활용하였다. 기간은 한국 지방정부의 세계화가 시작된 시점이자 민선1기 지방자치 시행되었던 1995년 이후부터를 대상으로 했다. 외국인 비율은 각 지방정부의 총인구에서 외국인이 차지하는 비율을 산정하였다.¹²⁾ 또한, 해외직접투자의 경우 지방의 경제주체들이 외국으로 투자하는 금액을 활용하였다. 통제 변수로써 지방정부의 지역총생산과 인구 그리고 재정자주도를 활용하였으며, 이들 자료는 통계청에 보고된 자료를 바탕으로 분석했다. 종속변수를 제외한 모든 변수들은 전년도 시점을 기준으로 분석하였다. 변수들의 기술통계와 독립변수들 간의 상관관계는 아래 <표 3>, <표 4>와 같다.

<표 3> 변수의 기술통계

변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값	VIF	1/VIF
연도	112	2009	2.008989	2006	2012		
지역	112	8.5	4.63049	1	16		
ODA예산비율	112	.1975631	.5695338	0	4.246666		
국제화 관련 조례	112	.3214286	.4691239	0	1	1.33	0.750543
국제교류	112	4.428571	3.77692	0	21	2.11	0.473256
외국인비율	112	.0122615	.0054838	.003906	.027242	4.90	0.204225
log(해외투자)	112	12.42508	1.648461	9.56948	16.3831	5.01	0.199459
log(인구)	112	14.64011	.7318129	13.2313	16.2952	8.91	0.112275
log(지역총생산)	112	17.6459	.7967828	15.8907	19.4608	9.62	0.103968
재정자주도	112	76.50446	6.901982	62.1	96.1	2.56	0.391025

12) 본 연구에서 외국인은 영주권 취득 후 3년이 경과하는 요건을 갖춘 외국인 지방선거 참정권자뿐만 아니라 국내에 거주하는 모든 외국인을 대상으로 했다.

〈표 4〉 독립변수 간 상관관계

	1	2	3	4	5	6	7
국제화 관련 조례	1.0000						
국제교류	-0.1649*	1.0000					
외국인비율	-0.1847*	0.4051***	1.0000				
log(해외투자)	-0.2017**	0.4716***	0.7710***	1.0000			
log(인구)	-0.0355	0.6295***	0.6356***	0.8015***	1.0000		
log(지역총생산)	-0.0821	0.5936***	0.7762***	0.8092***	0.9083***	1.0000	
재정자주도	-0.2592***	0.3607***	0.4053***	0.6160***	0.6355***	0.5939***	1.0000

주: *, **, *** 은 각각 $p < 0.1$, $p < 0.05$, $p < 0.01$ 의 수준에서 유의.

독립변수들 간 상관관계를 분석한 결과 외국인 비율과 해외투자, 지역총생산 그리고 인구와 지역총생산에서 높은 상관관계가 드러났다. 하지만 기술통계에서 서술한 바 다중공선성(multicollinearity)은 나타나지 않았으며, 모든 변수들이 분석에 적합한 변수라고 볼 수 있다. 다음의 <표 5>는 지방정부의 전체예산 대비 ODA 예산이 차지하는 비율에 대해서 국제화 관련 조례, 국제교류, 외국인 비율 그리고 해외투자 등의 설명 변수와 인구, 지역총생산, 재정자주도 등의 통제 변수를 활용하여 실증분석을 실시하였다.

〈표 5〉 실증분석 결과

종속변수: ODA예산/전체예산의 비율	pooled-ols	fixed effect model	random effect model
국제화 관련 조례	0.614***(2.77)	0.614***(2.77)	0.284*(1.91)
국제교류	0.515(0.82)	0.515(0.82)	0.436(1.42)
외국인비율	-1.092**(-2.13)	-1.092**(-2.13)	-0.676**(-2.08)
log(해외투자)	0.779***(2.26)	0.779***(2.26)	0.694****(2.59)
log(인구)	-6.444(-1.17)	-6.444(-1.17)	-0.884*(-1.78)
log(지역총생산)	0.163(0.07)	0.163(0.07)	0.326(0.67)
재정자주도	0.891****(2.70)	0.891****(2.70)	0.457***(2.19)
연도 더미 투입 여부	Yes	Yes	Yes
N	112	112	112
R2	0.488	0.286	0.154

주1: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ 에서 각각 통계적으로 유의하며, 표준화된 베타값을 의미.

주2: 괄호 안의 값은 t통계 값을 의미.

주3: 연도 더미와 상수항 대한 결과 값은 생략.

상기 분석은 종속변수인 지방정부의 전체예산 대비 ODA예산의 비율에 대해서 각각 통합 최소자승모형, 고정효과모형, 확률효과모형의 분석 결과이다. 종속변수에 대해서 국제화 관련 조례의 유무, 지역 내 거주 외국인 비율, 해외투자액, 그리고 재정자주도 등의 변수가 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 모든 모형에서 회귀 계수의 차이는 있었지만 부호는 동일하게 도출되었다. Hausman 검정 결과에 따라 확률효과모형을 중심으로 분석 결과를 해석하자면 다음과 같다.

먼저, 지방정부의 국제화 관련 조례의 여부는 지방정부의 ODA 비율에 정(+의 방향으로 드러났으며, 통계적으로 유의미하였다. 이는, 상대적으로 국제화 관련 조례가 제정된 지방정부가 그렇지 않은 지방정부에 비해 더 많은 ODA 예산을 집행하는 것으로 볼 수 있다. 지방정부의 정책에 있어 국제화 관련 조례가 있다는 것은 해당 지방정부가 국제사회의 규범을 보다 잘 인식하고 준수한다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 국가 차원에서도 국제문제에 대해 적극적으로 참여하고 국제사회에 편입한 국가들이 더 많은 원조를 집행하고 있는데(구정우·김대옥, 2011), 지방정부 차원에서도 그와 유사한 결과가 나온 것으로 해석할 수 있을 것이다.

경제적 요인인 해외투자의 경우 지방정부의 ODA 예산 비율과 정(+의 관계에 있으며, 통계적으로도 유의한 결과가 도출되었다. 이는 지방정부가 원조정책을 결정할 때 경제적 요인이 작용함을 보여준다. 즉 지방정부는 해외로 진출한 기업들을 직접적으로 돕거나 지방의 이미지를 제고하기 위하여 원조를 활용할 수 있다는 것이다. 동시에 지방정부는 원조를 통해 지방기업들의 해외 진출을 촉진할 수도 있다. 예컨대, 일본의 기타규슈와 요코하마의 경우, 지역의 환경산업을 촉진하기 위하여 국제협력을 강화하기도 하였다(Takao, 2014). 경기도의 경우, 침체된 건설경기로 인해 지역 건설업이 어려운 상황을 타개하기 위해 국제개발협력을 이용하는 방법을 모색하고 있다(김태경, 2015).

반면 외국인의 비율은 통계적으로 유의하였지만, 예상 가설과는 반대로 부(-)의 결과가 도출되었다. 즉, 외국인의 비율이 증가할수록 부(-)의 효과를 갖게 되어 지방정부의 전체 예산에서 차지하는 ODA 예산 비율이 감소한 것이다. 이는 서울과 경기도 등 외국인 비율이 높은 지방정부의 경우 ODA 예산이 다른 지방정부에 비해 많음에도 불구하고, 전체 예산 규모가 매우 크기 때문에 ODA 예산이 차지하는 비중이 상대적으로 작아질 수밖에 없다는 점에 기인한 것으로 보인다. 또한, 분석 대상으로 삼은 국내 외국인 가운데는 한국 지방정부가 원조를 수행하는 개발도상국뿐만 아니라 북미와 유럽 등 선진국 출신 외국인도 존재한다. 본 연구에서는 이들 외국인을 출신 지역별로 구분해 보다 세부적으로 측정하지 못했다는 점에서 분석의 정확성이 다소 떨어진다고 볼 수 있으며, 이를 보완할 후속연구가 필요할 것으로 보인다.

한편, 지방정부의 세계화를 설명하는 핵심 변수인 국제교류는 통계적으로 유의하지 않았다. 상기 결과가 도출된 이유를 유추해보면 다음과 같다. 먼저, 본 연구에서는 지방정부가 수

원국의 지방정부와 맺은 자매결연과 우호교류 체결 누적횟수로 국제교류 정도를 측정하였다. 하지만 자매결연과 우호교류로 대표되는 지방정부의 국제교류가 실질적인 효과를 갖지 못한 채 의례적 행사에 그친다는 비판도 일각에서 제기되고 있는데,¹³⁾ 이러한 형식적 국제교류로 인해 위와 같은 분석결과가 도출되었을 수 있다. 또한 자매결연과 우호교류가 실질적인 효과를 갖는다고 하더라도 이러한 국제교류가 ODA와 같은 구체적인 정책으로 표출되기까지는 상당한 시간이 소요되며, 따라서 국제교류 체결과 ODA 집행 간에는 시차가 존재할 수밖에 없을 것이다.

마지막으로, 통제 변수인 지방정부의 재정자주도 또한 지방정부 ODA비중의 증가에 정(+)의 방향으로 유의한 것으로 드러났다. 즉, 지방정부 중 재정자주도가 높은 지역들이 적극적으로 ODA 예산을 편성하는 것으로 볼 수 있는데, 이는 재정자주도가 높을수록 지방분권의 정도가 높고 해당 지방정부의 역량과 경쟁력이 높다는 것으로 볼 수 있다. 그러므로 자체적으로 예산을 가용할 수 있는 능력이 우수한 지방정부의 경우가 더 많은 ODA 예산을 구성하는 것으로 유추해 볼 수 있다.

<표 6> 가설 채택 여부

구분		가설	가설 채택 여부	부호
세계화 요인	법·제도적	가설1. 국제화 관련 조례	채택	+
	정책적	가설2. 국제교류	기각	+
	사회적·정치적	가설3. 외국인비율	기각	-
	경제적	가설4. 해외투자	채택	+

연구 가설들의 채택 여부를 검정한 결과, 국제화 조례 제정 여부와 해외 투자 등과 관련한 가설들은 채택되었다. 하지만 외국인 비율의 경우 통계적으로 유의하였음에도 불구하고 구성된 연구 가설의 방향과 반대의 결과인 점에서 추가적인 논의가 필요하다고 볼 수 있다. 그리고 지방정부의 개발도상국에 대한 국제교류의 정도도 ODA 예산에 통계적으로 유의한 변수로 보기 힘들었다.

13) 지방정부의 교류부진지역 실적(2005년 이전 평균)에 따르면, 국제교류 체결 후 아무런 실적이 없는 곳은 65개, 실적인 1회인 곳과 2회인 곳이 각각 71개와 28개로 나타나고 있다(양기호, 2010: 55).

VI. 결론

한국 지방정부는 국제사회가 직면한 여러 문제점들을 해결하기 위하여 공적개발원조를 제공하고 있으며, 최근 그 규모가 빠르게 증가하고 있다. 한국 지방정부의 ODA는 2005년부터 2012년까지 연평균 35% 증가했으며, OECD/DAC에 가입한 2010년 이후부터 2012년까지는 연평균 65%라는 높은 증가세를 보이고 있다. 이렇게 증가하는 지방정부의 원조에도 불구하고, 이에 대한 학문적 논의는 매우 부족하다. 본 연구는 지방정부의 원조 배분에 영향을 미치는 요인을 법·제도적, 정책적, 사회·정치적, 경제적 측면으로 유형화하여 분석하였다. 분석 결과, 지방정부의 ODA 정책에는 국제화 관련 조례 제정 여부와 해외직접투자가 정(+)의 방향으로 유의하였고, 외국인 비율은 부(-)의 방향으로 유의하였다. 따라서 지방정부의 세계화를 위한 노력과 세계화의 정도가 지방정부의 개발협력에 영향을 미침을 알 수 있다.

여기서 중요한 점은 지방정부의 원조가 증가할수록 이에 대한 논쟁 또한 증가할 것이라는 점이다. 한편에서는 지방정부 원조의 유용성이 강조되는 반면(Gonzalez, 2008; UCLG, 2011; UCLG, 2012), 다른 한편에서는 지방정부가 원조주체로 부각함으로써 발생할 수 있는 여러 문제점들이 지적되고 있다(김은미·김지현, 2009; 김중훈·김민정, 2009; 김대욱 외, 2010). 한국 지방정부 ODA의 특성으로 지적되었던 영세성, 편재성 등의 문제는 단시간에 해결되지 않을 것이고, 원조분절화 역시 한국 ODA에서 개선되어야 할 중요한 문제이다.

그럼에도 불구하고, 원조분절화를 막기 위하여 지방정부의 역할을 제한하는 것 역시 문제점을 야기할 것이다. 따라서 지방정부 ODA의 유용성을 인식하고 이를 중앙정부의 ODA와 어떻게 조화롭게 수행할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 특히 최근 개발협력에 있어서 시민들의 참여 논의가 확대되면서 지방정부의 유용성이 부각되고 있다. 즉 지방정부가 중앙정부에 비해 여론을 환기시키고 개발협력 참여를 호소하는 데 더 효과적이라는 주장이 제기됨에 따라 지방정부 차원의 ODA에 주목할 필요성이 있다는 것이다(JICA, 1998; Desmet and Develtere, 2002). 실제로 ODA 정책에 있어서 시민들의 참여와 지지는 원조의 투명성(transparency)과 책무성 제고와 밀접한 관련이 있다(Platforma, 2013). 현재 한국 ODA의 투명성은 상당히 낮은 수준으로 평가되고 있는데,¹⁴⁾ 지방정부 ODA를 통해 시민들의 참여와 관심이 높아진다면 원조의 투명성 증진과 더불어 전반적인 원조의 질이 개선되는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 또한, 한국 지방정부 ODA는 각 지방정부의 자체예산으로

14) 원조 투명성 증진을 위한 국제캠페인조직인 Publish What You Fund가 2012년 전 세계 72개 공여기관을 대상으로 실시한 원조투명성지수 결과에 따르면 한국 ODA의 핵심 공여기관인 한국국제협력단(LOICA)과 한국수출입은행(EDCF)은 각각 41위와 37위를 차지하는 데 그쳤다(우상호, 2013).

이뤄지는 만큼(국회예산정책처, 2010), 지방정부가 ODA에 참여함으로써 한국 ODA의 전체 규모가 확대되는 효과도 가져올 수 있다.

이러한 점을 고려한다면, 최근 일부 지방정부들이 지역의 경험을 기반으로 해서 특화된 ODA를 제공하고 있다는 것에 주목할 필요가 있다.¹⁵⁾ 지방정부가 특화된 ODA에 초점을 맞출 경우, 재정적인 측면에서 소규모로 이뤄진다는 한계를 극복하고 분권화된 지방정부 ODA의 장점을 극대화할 수 있을 것이다. 물론 이 경우에도 원조분절화의 문제를 고려하여 수원국 선정 등 전반적인 ODA 집행과정에 있어서 중앙정부와의 밀접한 논의가 필요하며, 지방정부 ODA 전문성 제고를 위해 관련 인력의 전문성 함양 및 원조 전달체계의 개편은 지속적으로 이뤄져야 할 것이다.

본 연구는 한국 지방정부의 세계화를 위한 노력과 세계화의 정도를 중심으로 지방정부의 ODA 예산에 영향을 미치는 요인에 관한 실증 분석을 수행하고 시사점을 제시하였다. 그러나 본 연구는 선행연구나 관련 이론이 거의 존재하지 않는 실정에서 이뤄진 만큼 이론적 분석에 한계가 존재한다. 그리고 예상과 다른 실증분석 결과가 나타난 사회·정치적 요인(외국인 비율)과 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타난 정책적 요인(국제교류)에 대해서는 보다 정밀한 후속 연구가 이뤄져야 할 것이다. 또한 본 연구에서 제시하고 있는 4개 요인(법·제도, 정책, 사회·정치, 경제) 외에도 지방정부의 실질적인 세계화 노력을 측정하는 자료인 관련 인력 및 세계화 추진 예산 규모 등을 분석한다면 보다 풍부한 논의가 가능할 것으로 기대된다. 이러한 한계에도 불구하고 지방정부의 원조배분에 관한 학술적 연구가 매우 부족한 상황에서 후속 연구의 토대를 구축하였다는 데 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

15) 예를 들면 서울시는 한강 개발경험, 경상북도는 새마을 운동 경험, 강원도는 농업기술을 기반으로 각각 베트남 하노이시의 '홍강개발협력사업', 인도네시아 족자카르타특별주(Daerah Istimewa Yogyakarta)에 새마을회관 건설 및 새마을운동 확산, 몽골 튜브도(Tövaymag)의 농업기술향상을 위해 국제협력을 실시하고 있다(정기숙, 2011).

【참고문헌】

- 구정우·김대욱. (2011). 세계사회와 공적개발원조 한국 ODA 결정요인 분석, 1989-2007. 『한국사회학』, 45(1): 153-190.
- 강재호. (2007). 제일한일 지방참정권운동에 나타난 연대와 네트워크 『한일민족문제연구』, 13: 187-220.
- 강형기. (1999). 『지방의 국제화』. 한국지방자치단체국제화재단
- 국제개발협력위원회. (2011). 11년 국제개발협력 분야별 종합시행계획.
- 국회예산정책처. (2011). ODA 사업의 분절성 극복을 위한 추진 체계의 재정립 방안.
- 국회예산정책처. (2014). 2013회계연도 재정사업 성과평가.
- 권경득. (1999). 지방자치단체의 세계화를 위한 전략적 접근: 국제교류 활동을 중심으로. 『경남개발』, 29(7): 52-80.
- 길병욱. (2004). 광역자치단체의 세계화정책 추진 문제점과 발전방향: 다면중첩형 세계화전략을 위한 소고. 『한독사회과학논총』, 14(1): 291-316.
- 김대욱·박효진·오연주·이정은. (2010). 『지방자치단체 ODA 현황과 원조 분절화 문제』. ODA Watch 뉴스레터 41.
- 김은미·김지현. (2009). 『한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방향』. 한국국제협력단.
- 김종기·주성재. (1995). 지방의 국제화추진전략. 한국개발연구원 정책연구시리즈 32.
- 김중훈·김민정. (2009). 『지방자치단체에서 시행하는 국제개발협력사업에 대하여』. ODA Watch 뉴스레터 19.
- 김지희. (2008). 서유럽의 지방외교: 영국프랑스 지자체의 국제협력현황과 대응전략. 『비교민주주의연구』, 4(2): 87-106.
- 김진아. (2011). 『한국 지방자치단체의 국제교류 현황과 문제점』. 한국지방정부학회 학술대회 발표논문.
- 김춘순. (2010). 한국 공적개발원조(ODA) 체계의 분절화 현상과 제도적 개선방향. 재정포럼. 40-45.
- 김태경. (2015). 해외개발협력에서 지역 건설업의 활로를 찾다. 경기개발연구원. 이슈와 진단 169.
- 문상원·박규희. (2009). 원조효과성 증진을 위한 소정부적 협력 방안. 『국제개발협력』, 4: 30-51.
- 박병식·김종근. (2011). 『지방자치단체의 국제개발협력과 ODA지원방안: 동북아시아지역자치단체 연합을 중심으로』. 한국지방정부학회 학술대회자료. 221-239.

- 새마을세계화재단. (2013). 다 함께 잘사는 행복한 지구촌 만들기.
- 성경룡. (2003). 「참여정부의 국가균형발전 전략」. 한국행정학회·중앙일보 공동세미나 발표논문.
- 신중호. (2010). 경기도 국제교류협력 기본계획 연구. 정책연구 26. 경기개발연구원.
- 신중호. (2012). ODA(공적개발원조), 지자체가 함께 땀다. 이슈와 진단 66. 경기개발연구원.
- 안성호. (1998). 지방자치외교의 성격. 『한국행정학보』, 32(4): 223-238.
- 안성호. (2001). 지속가능한 발전을 위한 지자체국제협력(MIC). 한국행정학회 Conference 자료. 81-97.
- 우상호. (2013). 한국 원조(ODA)투명성 실태와 개선과제. 2013 국정감사 정책자료집 3(국회 외교통일위원회).
- 우양호·이정석. (2010). 지방정부 국제교류의 영향 요인에 관한 연구. 『지방행정연구』, 24(4): 393-422.
- 윤대범. (1995). 21세기 경기도의 세계화전략. 『경기개발연구원 기본 연구』, 11: 1-143.
- 이소영. (2014). 지방자치단체의 ODA 사업추진방안. 『지방자치 FOCUS』, 87: 1-23.
- 이정주. (2000). 「자치단체의 국제교류 결정요인과 교류효과에 관한 연구」. 박사학위논문, 대구대학교 대학원.
- 이정주·박희방·최외출. (2001). 자치단체의 국제교류 결정요인에 관한 연구. 한국도시행정학회 『도시행정학보』, 14(2): 143-169.
- 이정주·최외출·김한양. (2013). 지방자치단체의 국제교류 실태 분석: 국제교류 담당 공무원의 조사를 중심으로 『한국자치행정학보』, 27(3): 25-48.
- 이종수. (1998). 분권화의 패턴: 지방자치논의의 배경과 맥락에 대한 국가간 비교분석. 『한국정치학회보』, 32(2): 169-190.
- 이종수·권찬호. (2012). 한국 지방자치단체 ODA지원 사례분석. 『정책연구』, 173: 95-128.
- 임병연. (2010). 지방자치단체의 국제교류와 공적개발원조. 한국행정학회 학술대회 발표논문. 575-590.
- 장준호·정복철. (2005). 국제개발협력의 두 가지 모델 비교연구: 독일과 일본의 공적개발원조(ODA)를 중심으로. 『세계지역연구논총』, 26(3): 311-339.
- 정기숙. (2011). 도상국의 지역발전과 지방자치단체 국제협력의 유효성에 관한 이론적 검토: 일본의 지방자치단체를 중심으로. 『일본문화학보』, 49: 325-351.
- 제18대 대통령직인수위원회. (2013). 『박근혜 정부 국정과제』.
- 최영출. (2003). 지방분권화에 따른 지방정부의 역량강화. 『지방행정연구』, 17(2): 27-50.
- 최충익. (2008). 패널모형: 시계열 분석과 횡단면 분석을 한번에. 『국토』, 320: 120-127.
- 한국수출입은행. (2014). 「숫자로 보는 ODA」.
- Abdelhak Faigy, Jihyun Chung, Jingquang Du, Valerie Stevens. (2012). Measuring Decentralization and the Local Public Sector: A Survey of Current

- Methodologies*. IDG Working Paper No. 2012-01. Urban Institute Center on International Development and Governance.
- Ahmad Junaid, Shantayanan Devarajan, Stuti Khemani, Shekhar Shah. (2005). *Decentralization and Service Delivery*. World Bank Policy Research Working Paper 3603. World Bank.
- Alonso, José Antonio et. al. (1999). *Estrategia para la Cooperación Española*. Ministerio de Asuntos Exteriores, SECIPI.
- Boex, Jamie. (2013a). *Analyzing the Role of the Local Public Sector in Achieving Sustainable Development: Does More Spending at the Local Level Result in Better Development Outcomes?*
- Boex, Jamie. (2013b). *The Local Public Sector's Role in Achieving Development Goals: Subnational Governance, Finance, and the Post-2015 Global Development Agenda*. Urban Institute.
- Busan Partnership for Effective Development Co-operation. (2011). 4th High Level Forum on Aid Effectiveness.
- Council of European Municipalities and Regions. (2005). *North/South Cooperation: the Acton of Europe's Local Government Associations*.
- Desmet An, Patrick Develtere. (2002). *Sub-National Authorities and Development Co-Operation in the OECD-DAC Member Countries*. Higher Institute of Labour Studies(HIVA-KU. Leuven).
- European Commission. (2008). *25 Success Stories of Development Cooperation at Local Level*.
- Federal Ministry for Economic Cooperation and Development of Germany. (2008.) *Decentralisation and Local Self-Government*.
- Gómez Gil, Carlos. (2007). *Los objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación descentralizada*. Cuadernos Bakeaz 83.
- JICA Research Institute. (1998). *地方自治体の国際協力事業への参加 第1フェーズ*.
- Konrad-Adenauer-Stiftung. (2006). *Local Governments in Development Cooperation*.
- Luz, Romero. (2007). *La cooperación al desarrollo de las entidades locales. Avancesy retos de la cooperación española*. pp. 431-442.
- Martínez, Ignacio and José Antonio Sanahuja. (2009). *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*. ICEI.

- Norad. (2008). Local Government Partnerships for Good Governance, Democracy and Eradication of Poverty.
- OECD. (2005). Aid Extended by Local and State Governments. *DAC Journal*, 6(4): 1-53.
- Platforma. (2012). Finding Synergies for Improved Local and Regional Governance.
- Platforma. (2013). Development Effectiveness at the Local and Regional Level.
- Satterthwaite, David and Gabriela Sauter. (2008). *Understanding and Supporting the Role of Local Organisations in Sustainable Development*. Gatekeeper 137. IIED.
- Seisdedos, Susana Ruiz. (2008). La Cooperación Descentralizada, Un Nuevo Modelo de Desarrollo: Analisis de Las Relaciones España-Nicaragua. HAOL. 15: 107-120.
- Shin, Sangbum. (2007). East Asian Environmental Co-operation: Central Pessimism, Local Optimism. *Pacific Affairs*, 80(1): 9-26.
- Smith, J. (2010). Local Government and Development Cooperation. European Approaches to Decentralised Cooperation.
- UCLG, Global Taskforce, UNDP. (2014). 2014 Development Cooperation Forum Draft Policy Brief.
- UCLG. (2011). UCLG Position Paper on Local Government and Development Cooperation.
- UCLG. (2012). UCLG Policy Paper on Local Government and Development Cooperation.
- UN. (2014). *The Millennium Development Goals Report 2014*, New York, NY: United Nations.
- Gonzalez, Xavier Marti. (2008). Multilateralism and Development Cooperation. Forum of Federations.
- Takao, Yasuo. (2014). Local Levels of Participation in Japan's Foreign Aid and Cooperation: Issues Arising from Decentralized International Cooperation. *Asian Survey*, 54(3). pp.540-564.

조 현 주: 현재 연세대학교 행정학과 박사 과정에 재학 중이며, 한국개발연구원에 전문연구원으로 재직 중. 주요 관심 분야는 조직론, 국제개발협력, 국제통상정책 등이 있음(iamhyunjoo@gmail.com).

박 건 우: 현재 연세대학교 행정학과 박사 과정에 재학 중이며, 주요 관심 분야는 외국인직접투자, 국제관계, 국제개발협력, 지방정부 등이며, 주요 논문으로는 “한국 교육부문 원조정책의 현황과 특성에 대한 연구(국가정책연구, 2014)” 등이 있음(miryang88@yonsei.ac.kr).

정 현 주: 2008년 미국 University of Pennsylvania에서 <Reassessing Reform Outcomes in South Korea and Japan A Decade after Crisis>로 정치학 박사학위 취득. Indiana University, Bloomington에서 조교수로 재직하던 후, 현재 연세대학교 행정학과에서 조교수로 근무 중. 주요 관심 분야는 정치경제, 국제개발협력, 발전행정 등이며, 주요 논문으로 “한국 ODA의 구속성 여부에 관한 경험적 분석(행정논총, 2014)”, “한국인의 대일본 감정에 미치는 요인에 대한 경험적 분석(국제관계연구, 2014)”, “Financial Regulation and Corporate Restructuring in Korea(Adapt, Fragment, Transform, 2012)” 등이 있음(heonjoojung@yonsei.ac.kr).

정부 노인고용서비스 전달체계의 효과성이 성공적 노화에 미치는 영향 분석*

: 도·농지역의 차이비교

An Analysis of the Effectiveness of Governmental Elderly
Employment Service Delivery System on Successful Aging
: Comparison between Urban and Rural Areas

이 지 영** · 성 도 경***

Lee, Ji-Young · Sung, Do-Kyeong

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구모형 및 조사설계
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 정책적 제언

본 연구는 노인일자리사업을 노인의 생산적 활동으로 정의하고, 노인일자리사업 전달체계 효과성이 성공적 노화에 직·간접적으로 미치는 영향을 규명하는 것을 목적으로 하였다. 특히 본 연구에서는 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리를 창출하고 노인의 사회활동을 지원하기 위해 지역사회의 여건을 고려한 사업의 개발 및 추진이 노인일자리사업의 성패를 가름하는 중요한 요인이 될 수 있다는 인식 하에 도시지역과 농촌지역으로 구분하여 노인 고용서비스 전달체계 효과성 및 일자리사업 만족도, 성공적 노화 간의 관계를 분석하였다. 본 연구의 분석결과, 노인일자리사업 전달체계 효과성 및 일자리사업 만족도, 일자리참

* 본 논문은 이지영의 박사학위논문을 수정·요약한 것임

** 경운대학교 경찰행정학부 조교수(주저자)

*** 영남대학교 행정학과 교수(교신저자)

논문 접수일: 2014. 10. 29, 심사기간(1, 2차): 2014. 10. 29 ~ 2015. 1. 5, 게재확정일: 2015. 1. 5

여 노인의 성공적 노화간 영향관계에 있어서 도시 및 농촌지역 간 분명한 차이가 있는 것으로 나타났다. 또한 본 연구를 통해 노인일자리 참여 즉, 생산적 활동은 성공적 노화 수준을 높이는 중요한 변인임을 검증할 수 있었다. 특히 농촌지역의 경우 고령화에 따른 사회적 고독감과 소외감, 그리고 민간노동시장에서의 배제감이 노인일자리사업에의 참여활동을 통해 상당부분 해소되고 치유되는 효과가 있는 것으로 나타났다. 따라서 노인일자리사업을 농촌형모형과 도시형모형으로 차별화시켜 노인일자리사업 성과를 최적화 시키는 정책방향이 요구된다.

□ 주제어: 노인고용서비스, 서비스전달체계 효과성, 성공적 노화, 도·농지역간 비교

The purpose of this study is to examine the direct and indirect influence of related variables toward the governmental elderly employment service delivery system on successful aging by defining EWP as a productive activities of the aged. In order to create a suitable job aptitude, this study is designed to compare urban areas with rural areas locating in Gyeongsangbuk-do province.

The results of this study are as follows. First, the variables and paths that influenced successful aging were analysed, which showed that the elderly employment service delivery system characteristics of EWP participants had direct and indirect influence on successful aging through the service satisfaction. And there was a wide difference between urban area participants with rural area participants. Second, positive attitude to the activities in old age is confirmed to be an important factor to help successful aging. The level of successful aging was higher in the rural area than in the urban area. The result may indicate that the participation in EWP can provide the opportunity of successful aging in conditions with lower income, insufficient opportunities of work and social activities, and scarce social welfare infrastructure in rural area. EWP as a productive activity should be socially encouraged to become a representative activity which leads a new culture for old age.

□ Keywords: Governmental Elderly Employment Service, Effectiveness of Service Delivery System, Successful Aging, Comparison between Urban and Rural Area

I. 서론

우리나라의 급격한 인구고령화는 향후 우리사회에 다양한 경제·사회적 문제를 초래할 것으로 예측되며, 우리나라보다 앞서 인구의 고령화 문제를 경험하고 있는 선진복지국가들은 고령화 문제를 해결하기 위한 정책의 일환으로 노인들의 취업과 사회활동을 활성화시키기 위한 정책을 마련하여 실행 중에 있다. 이와 같은 일자리 창출을 매개로 한 노인의 사회참여촉진정책은 성공적 노화에 결정적인 역할을 할 뿐만 아니라 노인의 탈빈곤에도 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 기대감으로 많은 주목을 받고 있다(하춘광 외, 2009: 410). 이에 우리나라에서도 급속히 진행되는 고령사회의 노인문제에 대비하기 위해 2004년부터 꾸준히 노인일자리 사업을 추진해 오고 있다.

현재 시행되고 있는 노인일자리사업은 우리사회 노인복지분야의 주요 정책과제로 노인에게 있어 일자리는 삶에 큰 보람과 만족을 주는 핵심요소라고 할 수 있다. 즉, 노인에게 일자리를 제공하는 것은 경제적 욕구 뿐만 아니라 여가활용, 대인관계 증진 등 일반적으로 생계를 위한 노동과는 다른 복합적인 역할을 수행하는 기제가 될 수 있다.¹⁾ 특히 사회복지 재정 측면에서 보면 노인복지 재정 팽창이 가속화될 것으로 예상된다. 현재 우리나라의 노인복지예산 확보상태는 수요에 비해 매우 부족한 상태이다. 따라서 노인복지 재정의 부담을 최소화하고 노인들로 하여금 삶의 보람을 느낄 수 있도록 하기 위해서는 적극적인 노인의 인력을 활용할 수 있는 정책이 필요하다(양희욱, 2004; 임춘식 외, 2008).

한국노인인력개발원의 전체 사업 로드맵²⁾에 비추어 볼 때 2014년은 노인일자리사업 정착기로 초기의 제약요인들을 극복하고 보편적·욕구맞춤형 일자리 프로그램의 내실화를 다짐으로써 한 단계 성장을 이루기 위한 중요한 분수령이 되는 시점이라 할 수 있다. 그러나 시행 11년차를 맞고 있는 노인일자리사업은 시행 초기와 비교했을 때 근무조건이나 환경 등의 변

1) 통계청(2010) 경제활동인구조사 고령층 부가조사에 따르면, 55세~79세의 과반수이상인 60.1%가 장래근로를 희망하고 있으며, 이들이 일하기를 원하는 이유는 우선 '생활비에 보탬이 되기 위해서', 다음은 '일하는 즐거움' 때문인 것으로 나타났다.

2) 한국노인인력개발원의 전체 사업 로드맵에 따르면 2004년부터 2007년까지 사업초기에 해당하는 제1기에는 사업의 제도적 정착과 저소득층에 대한 소득 보충, 그리고 일자리의 다양화 및 양적 팽창에, 2008년부터 2012년까지 제2기 사업기간은 내실화기로서 욕구맞춤형 및 1기 사업에서 나타난 제약요인의 극복을 통해 사업을 재편하는 데 초점을 두었다. 그리고 향후 2013년부터 2017년 제3기를 정착기로 규정하고 보편적·욕구맞춤형 일자리 프로그램 체제의 완비 및 사례관리와 경력개발 프로그램 강화를 목표로 설정하는 한편, 2018년 이후에는 발전기로 베이비붐세대 노인의 욕구에 부응하는 일자리의 사회적 보편화에 목표를 두고 있다(남기철 외, 2008).

화를 찾아볼 수 없을 정도로 정형화 된 채 운영되고 있어 노인들의 욕구를 적절히 충족시키지 못하고 있다. 즉, 각 지방자치단체별로 노인일자리사업을 적극적으로 펼치고 있으나, 복지욕구나 수요 파악을 통해 이루어지기 보다는 정부의 지침에 따라 각 지방자치단체가 천편일률적으로 진행하고 있는 것이 현실이다(김진욱 외, 2009; 이환범, 2010).

사회복지정책의 궁극적인 목적이 클라이언트의 복지를 보장하는 효과적이고 효율적인 전달체계를 마련하여 클라이언트에게 적합한 서비스를 제공해 주는 것이라고 한다면, 사회복지서비스의 전달체계가 어떻게 구축되느냐 하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면 클라이언트의 선정, 수혜자격 요건의 설정, 서비스 내용과 방법에 관한 사회복지서비스들이 실제로 나타나게 되는 것은 바로 사회복지서비스의 전달체계를 통해서 이루어지기 때문이다(김영한 외, 2008: 12). 특히 노인일자리사업처럼 한정된 자원으로 노인계층에게 의도한 서비스를 제대로 전달하기 위해서는 효율적인 서비스전달이 사업의 성패를 가름하는 중요한 요인이 될 수 있다(이현주, 2007: 3). 그러나 이러한 중요성에도 불구하고 우리나라는 그동안 대상자와 급여의 확대, 재원의 확보에 우선순위를 둔 나머지 사회복지전달체계의 개선이 적극적으로 추진되지 못하였다(대통령자문정책기획위원회, 2008: 5). 또한 농촌지역과 도시지역 간에는 여러 가지 특성이 있음에도 불구하고 현재까지 이루어진 연구와 정책은 두 집단을 차별화 하지 않고 전체를 포괄하여 접근하고 있다.

이에 본 연구에서는 노년기의 생산적 활동이 성공적 노화에 중요한 영향을 미치며, 특히 적절한 서비스전달체계의 구비여부가 사업의 성패를 가름하는 중요한 요인이 될 수 있다라는 선행연구(홍현방, 2005; 손능수·허만용, 2006; 강지애, 2007, 김재중, 2007; 김영한 외, 2008) 결과를 토대로 노인고용서비스 전달체계 효과성 및 서비스만족도, 성공적 노화 간의 관계를 분절적인 관점이 아닌 하나의 인과구조 관계로 파악하여 분석하고자 한다. 특히 본 연구에서는 노인의 사회활동을 효과적으로 지원하기 위해서는 지역사회의 여건을 고려한 사업의 개발 및 추진이 중요하다는 인식 하에 농촌지역과 도시지역으로 구분하여 노인고용서비스 전달체계 효과성 및 서비스만족도, 성공적 노화 간의 관계를 분석하고자 한다. 지금까지 각 변수들 간의 영향력 정도에 집단 간 차이가 나타나는지, 그리고 어떤 경로에서 차이를 보이는지에 대한 실증적 결과를 보고한 연구는 없었으므로 본 연구를 통하여 지역적 특성을 고려한 그리고 지역의 특수성에 맞는 노인고용서비스를 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

II. 이론적 논의

1. 노인고용서비스 전달체계 효과성

사회복지행정은 추상적 사회복지정책을 구체적 사회복지서비스로 전환하여 서비스가 필요한 사람(클라이언트)에게 전달하는 과정에 관한 활동이라 할 수 있다(Skidmore, 1990: 3). 사회복지행정의 궁극적인 목적이 클라이언트의 복지를 보장하는 효과적이고 효율적인 전달체계를 마련하여 클라이언트에게 적합한 서비스를 제공해 주는 것이라고 한다면, 사회복지서비스의 전달체계가 어떻게 구축되느냐 하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면 클라이언트의 선정, 수혜자격 요건의 설정, 서비스 내용과 방법에 관한 사회복지서비스들이 실제로 나타나게 되는 것은 바로 사회복지서비스의 전달체계를 통해서 이루어지기 때문이다(김순양 외, 2003; 김영한 외, 2008).

사회복지전달체계의 개념은 시대적, 사회문화적, 이념 및 복지 환경적인 요인에 따라 학자들에 의하여 의미가 조금씩 다르게 정의되어왔다. Gates(1980), Gilbert & Terrell(2002)은 사회복지전달체계를 사회복지서비스의 공급자와 소비자 간을 연결시키기 위한 조직적 장치라고 정의하였으며, Friedlander & Apte(2002)는 기관간의 관계성과 그들의 원조과정을 사회복지전달체계라고 하였다. 이러한 전달체계를 기관과 시설뿐만 아니라 공공기관과 민간단체를 통틀어 공급자와 수급자를 연결해 주는 서비스 전달망이라고 정의하였다.

결국, 사회복지전달체계란 어떻게 사회복지서비스를 전달할 것인가? 어떤 방법으로 사회복지서비스를 전달하는 것이 적절한 것인가?에 대한 논의이다(최성재·남기민, 2008: 199). 사회복지전달체계의 궁극적인 목적은 서비스를 효과적으로 전달하는 것이라 할 수 있으며, 전달체계의 설계에는 서비스전달 단위들 간의 연결, 전달단위의 지리적 위치, 서비스 전달을 담당할 인력의 자질과 능력 등에 관한 선택이 포함된다.

여러 연구자들이 제시한 사회복지서비스 전달체계의 효과성을 측정하기 위한 주요 요인들을 살펴보면 다음과 같다. Gates(1980)는 사회복지전달체계의 주요 평가요인으로 전문성, 접근용이성, 통합성, 책임성, 적절성, 포괄성, 지속성, 공평성 등을 제시하였고, Friedlander & Apte(2002)는 공평성, 접근성, 포괄성, 지속성, 적절성 등을 전달체계의 주요 측정요인으로 제시하였다. Gilbert & Terrell(1997, 2002)의 경우에는 다양한 개별 복지서비스는 통합되어야 한다는 통합성과 서비스는 지속적으로 제공되어야 한다는 지속성, 그리고 서비스에 대한 접근이 용이해야 한다는 접근용이성과 서비스를 제공하기 위한 결정과 활동에 책임져야 한다는 책임성 등을 사회복지전달체계의 주요 요인으로 제시하였다.

우리나라에서도 많은 선행연구에서 사회복지전달체계의 효과성 측정요인을 제시하고 있다. 박병일(2002)은 포괄성, 연속성, 통합성, 접근용이성, 적절성, 전문성, 책임성 등을, 이인재(2003)는 전문성, 통합성, 효율성, 책임성, 신속성, 공정성, 일관성, 접근성, 서비스연계 등을 복지전달체계의 평가요인으로 제시하였다. 이태교(2005)는 기초자치단체의 복지전달체계 효과성을 제고하는데 필요한 요인으로 기능분담의 체계성, 전문성, 접근용이성, 통합성, 책임성, 적절성, 포괄성, 대상자 특성 등을 제시하였다. 최성재·남기민(2008)은 전문성, 적절성, 포괄성, 지속성, 통합성, 평등성, 책임성, 접근용이성 등을 제시하였으며, 서재호(2008) 역시 통합성, 접근용이성, 적절성, 전문성 등을 복지서비스 전달체계의 측정요인으로 제시하였다.

선행연구에서 나타난 사회복지전달체계 효과성 측정요인을 정리하면 <표 1>과 같다. 이러한 요인들은 대체로 노인고용서비스를 포함한 복지서비스 일반에 대해서도 적용할 수 있다. 다만, 각 복지서비스의 종류와 내용에 따라서 이러한 요인들의 상대적 중요도는 달라질 수 있다. 연구자들의 공통적인 요인들을 종합해 보면, 사회복지서비스가 통합되어 있으며 지속적으로 제공되고, 아울러 서비스에 대한 접근성이 용이하고, 서비스에 대한 책임성이 확보되며, 서비스 전달의 전문성까지 확보되어야 한다는 것을 강조한다. 이에 본 연구에서도 통합성, 책임성, 적절성, 전문성, 접근용이성 등을 통해 노인고용서비스 전달체계 효과성을 분석하고자 한다.

<표 1> 사회복지전달체계 효과성 측정요인

연구자	측정요인
Gilbert&Terrell(1997)	통합성, 지속성, 접근용이성, 책임성
Friedlander&Apte(2002)	공평성, 접근가능성, 적절성, 연속성, 포괄성
박병일(2002)	책임성, 통합성, 노력성, 연속성, 전문성, 포괄성, 접근용이성, 적절성
이인재(2003)	전문성, 통합성, 효율성, 책임성, 신속성, 접근성, 공정성, 일관성, 서비스연계
이태교(2005)	기능분담의 체계성, 전문성, 접근용이성, 통합성, 책임성, 적절성, 포괄성, 대상자 특성
임병우(2007)	적합성, 노력성, 통합성, 접근성, 지속성, 전문성
서재호(2008)	통합성, 접근용이성, 적절성, 전문성
이규환·이용돈(2008)	통일성, 책임성, 적절성, 전문성, 포괄성, 접근성, 지속성
최성재·남기민(2008)	전문성, 적절성, 포괄성, 지속성, 통합성, 평등성, 책임성, 접근용이성
이진(2009)	통합성, 전문성, 포괄성, 적절성, 지속성, 책임성, 접근용이성
홍인정(2010)	통합성, 접근용이성, 적절성, 전문성
이정순(2010)	전문성, 통합성, 책임성, 평등성, 적절성, 포괄성, 지속성, 접근용이성

2. 노인일자리사업 만족도

만족(Satisfaction)이란 일을 하고 있는 사람이 일을 함으로써 성취, 인정, 보상 등을 얻을 수 있는 것이라는 기대에 대한 개인의 감정이라 할 수 있으며, 이는 개인의 감성 및 가치체계에 따라 상이한 형태를 나타낸다. 유민봉(1997)은 만족을 직무 자체 내지는 직무를 구성하는 여러 요소에 대하여 얼마나 흡족하게, 또는 우호적으로 느끼고 있는지의 마음 상태를 말한다고 하였으며, 신유근(2005)은 만족을 행동이나 활동이 아닌 느낌이나 감정적 개입으로 이해되어야 한다고 봄으로써 구성원이 일에 대한 가치를 달성하고 촉진하는 것으로써 그의 직무에 대한 평가에서 얻어지는 즐거운 감정적 상태라고 하였다. Locke(1995)에 따르면 만족이란 정서적 반응이므로 그 개념을 내부과정에서만 발견되거나 파악될 수 있는 것으로서 만족이란 개인이 자신의 일을 통해서 얻은 경험을 평가한 결과로부터 얻게 되는 유쾌하고 긍정적인 정서 상태라고 정의하였다. 오늘날 로크의 정의는 대부분의 학자들에 의해 가장 보편적인 개념으로 받아들여지고 있다.

이상과 같이 국내외 학자들의 견해를 종합하여 보면 만족이란 조직 구성원 각 개개인의 직무자체 또는 주위의 환경과 관련하여 개인이 가지고 있는 욕구와 가치, 그리고 태도나 신념 등의 수준이나 차원에 따라 느끼는 만족의 정도라고 정리할 수 있다. 본 연구에서는 노인일자리사업 만족도를 노년기에 경험하는 생산적 활동에의 참여, 즉 노인일자리사업에의 참여를 통해 느끼는 개인의 주관적인 감정의 정도로 정의하고자 한다.

그 동안 노인일자리사업과 관련하여 서비스만족도를 측정하기 위해서 개발된 지표를 살펴보면, 김경희(2007)는 노인복지관을 중심으로 노인일자리 참여자의 생활만족도를 연구한 결과 노인일자리에 참여한 노인이 참여하지 않은 노인보다 생활만족도가 높게 나타났으나, 참여의 수준이 욕구에 비해 낮다고 조사되었고 사업 참여기간 또한 짧아 참여자의 생활주기와 욕구를 반영하는 사업이 되어야 함을 강조하였다. 황인옥(2007)의 연구에서는 서비스 제공자의 업무 태도 측면에서 서비스 내용이 적절하고, 지속적인 서비스가 제공되며, 담당자의 업무 수행 태도가 긍정적일수록 서비스 만족도가 높은 것으로 나타났다. 정영희(2008)는 사회경제적 특성에 따른 만족도, 서비스 유형 특성요인에 따른 만족도, 이용 관련 요인에 따른 이용자 만족도, 기관 관련 특성요인에 따른 만족도, 직원관련 특성요인에 따른 만족도로 분류하여 분석하였다. 김선영(2009)의 연구에서는 현재 주어진 업무의 과중과 질, 근무시간, 임금, 일의 횟수 및 경제적 요인 등에 따라 만족도가 결정된다고 하였으며, 김혜진(2009)의 연구에서는 서비스 제공일이 많을수록, 담당자의 업무태도가 긍정적일수록, 노인에 대한 태도가 긍정적일수록 서비스 만족도가 높은 것으로 나타났다.

대부분의 선행연구에서 노인일자리사업 만족도의 측정지표로 서비스 종류, 서비스 과정,

근무환경, 인간관계 측면 등으로 범주화하여 연구한 것을 알 수 있다. 본 연구에서는 노인일자리사업과 직접 관련이 있거나 유관한 선행연구들을 참고하여 노인일자리사업에 대한 만족도를 측정하고자 한다.

3. 성공적 노화

1) 성공적 노화의 개념

우리보다 앞서 인구 고령화와 그에 따른 다양한 사회문제에 직면한 서구에서는 노인이라는 사회적 특수 집단에 초점을 맞추어 다양한 연구들을 진행해왔고 성공적 노화라는 용어를 사용하지 않았다 하더라도, 이와 유사하게 노인 자신이 건강하게 잘 늙어가는 것을 위해 노인 개인은 물론 가정과 지역 사회, 국가가 함께 어떻게 노력해야 하는지를 밝히는 것에 초점을 두어 왔다(Fisher, 1995). Rowe & Kahn(1998)은 성공적 노화의 의미는 무엇인가, 성공적으로 노화하기 위해 가장 중요한 생애과업은 무엇인가, 성공적으로 노화 할 수 있도록 미국 사회는 어떻게 변화해야 하는가의 세 가지 질문을 가지고, 미국 내 70대 이상 노인들을 대상으로 신체적, 인지적 기능, 생산적 활동 등의 5가지 영역을 측정하여 이들 간의 영향력 및 관련성을 다각적으로 분석하였다. 그 결과 성공적 노화란 위험도가 낮은 질병과 질병 관련 장애의 부재 상태이며 수준 높은 정신과 신체 기능을 가지고 삶에 능동적인 참여를 유지하는 것이라는 결과를 도출하였다. 이들도 초기에는 성공적 노화를 단순한 질병과 무능력의 회피로만 인식하였으나, 연구가 진행 될수록 그 개념을 확장시켜 신체적, 인지적 기능의 유지와 더불어 사회적 생산적 활동의 참여를 첨가시켜 다차원적 개념으로 발전시켜 나갔다.

국내에서도 2000년대 이후 성공적 노화에 대한 다양한 연구가 발표되었으나 아직 통일된 개념정의나 측정도구가 없다. 홍현방(2005)은 성공적 노화란 과거와 현재를 수용하고 가까이 닦친 죽음을 받아들이며 동시에 삶의 의미나 목적의식을 잃지 않고 정신적으로 성숙해가는 심리적인 발달과정으로서 신체적, 정신적 질병 없이 사회관계를 유지하며 능동적으로 살아가는 것이라고 보았다. 김미혜 외(2005)는 성공적인 노화란 삶의 의미나 목적을 잃지 않으면서 과거와 현재를 수용하고 죽음을 자연스럽게 받아들임과 동시에 정신적으로 성숙해 가는 심리적인 발달과정으로, 정신적으로나 신체상의 질병 없이 가족관계유지 및 원만한 사회적 관계를 유지하면서 살아가는 것이라고 정의하였다. 김경호·김지훈(2009) 역시 성공적 노화를 건전한 생활습관과 질병과 장애 및 위험요소 없이 건강함으로써 신체적, 인지적 기능 및 심리사회적 특성에서 상대적으로 높은 수준을 유지하여 적극적인 태도로 살아가는 것으로 정의하였다.

이상과 같이 성공적인 노화를 정의하고자 했던 연구들에서 공통적으로 나타나고 있는 특성은, 노화는 단순하게 측정 할 수 없고, 결과가 아닌 계속적인 발달의 과정이며, 성공적인 노화에 이르는 방법은 하나가 아닌 매우 다양하다는 것이다. 본 연구에서는 성공적 노화를 노년기에 경험하는 다양한 신체적, 심리적, 사회적 기능을 잘 유지하고, 기능수준을 보완·상향시키는 것으로 정의하고자 한다.

2) 성공적 노화 구성요소

성공적 노화를 이룬 사람들의 특징이 무엇인지를 통해 성공적 노화를 이루기 위해 요구되는 요소들을 밝히려는 구체적인 노력들이 서구에서는 신체적 건강상태에 대해 가장 먼저 관심을 집중하다가 점차 심리적 특성으로, 그 다음은 사회적 관계 및 경제활동 등 다양한 측면으로 폭 넓게 시도되고 있다(Ardelt, 1995; Fisher, 1995; Rowe & Kahn, 1998; Crosnoe & Elder, 2002). Ardelt(1995)는 성공적 노화는 인지적, 정서적 요소들로 결합된 지혜에서 결정된다고 하였으며, Fisher(1995)는 성공적인 노화의 특성으로 자율, 환경의 조절, 개인의 성장, 자아수용, 목표의식과 같은 5가지 요소를 제시하였다. Rowe & Kahn(1998)은 성공적 노화에 영향을 미치는 요소는 질병과 장애가 없는 것, 정신적·신체적 기능 유지, 적극적인 인생 참여, 인생도전에 대한 적응이라고 하였으며, Mitchell(2002)은 성공적 노화를 신체적 요인과, 심리적 요소, 사회적 요소로 구분하고 각 영역에 대한 통합적인 관점을 강조하였다. Kanning & Schlicht(2008) 역시 성공적 노화의 구성요소를 생물학적 요소, 심리적 요소, 사회적 요소로 구분하였다.

이상의 연구들은 서구사회의 성공적 노화의 개념과 구성차원으로 한국사회에서의 성공적 노화 개념과는 문화적으로 차이가 있다. 서구적 가치에 근거해 우리나라 노인들의 성공적 노화를 정의하는 데는 한계가 존재한다고 지적하면서 한국적 성공적 노화의 개념과 구성차원에 대한 연구들이 진행되었다. 강인(2003)은 성공적 노화의 구성요소로 신체적 건강, 개인성장, 정서적 안녕, 자율성, 가족지향, 경제적 안정의 6개 요소를 제시하였다. 특히 가족지향의 요소는 서구사회와 달리 우리나라 노인들이 성공적 노화에 관하여 보다 더 가족관계 중심적인 지각을 하고 있음을 알 수 있다. 김미혜 외(2004)의 연구에서는 성공적 노화를 복 많은 삶으로 정의하고 있으며, 이러한 복은 부부, 자식, 친구, 여가, 주거, 재산, 건강, 마음 및 죽음의 9가지 구성요소로 보고 있다. 성혜영·조희선(2005)의 연구에서는 높은 수준의 인지적 기능과 신체적 기능을 유지하며 다양한 생산적 사회활동에 참여하는 것이 성공적 노화에 유의한 영향을 미친다고 하였다. 한편, 김동배(2008)는 고령화 사회에 적합한 성공적 노화 척도를 개발하기 위해 심층면접과 포커스그룹 분석을 실시하였는데, 자율적 삶, 자기완성 지향, 적극적

인생참여, 자녀에 대한 만족, 자기수용 그리고 타인수용 등 6가지 요소를 성공적 노화의 구성요소로 보았다.

4. 노인고용서비스 전달체계 효과성, 일자리사업 만족도, 성공적 노화간의 관계 연구

노인에게 '일'이란 소득을 발생시키기도 하지만 다른 한편으로는 창조적인 생산 활동을 통한 자기실현의 의미를 가지기도 하며 노인의 신체 및 정신건강, 사회적 관계유지 등과 같은 다양한 이득을 제공한다. 그러므로 노인일자리사업 참여를 통한 만족도는 경제적인 도움은 물론 노인들의 인간관계에도 긍정적인 변화를 가져와 성공적 노화를 보내는 데 긍정적인 영향을 줄 수 있다(하춘광·김효순, 2009: 410).

노인일자리사업 참여와 서비스만족도 관련 이론으로는 활동이론과 역할이론을 통해 살펴볼 수 있다. 역할이론은 노년기에 적절히 적응할 수 있는 역할변화에 대한 준비가 필요하며 적절한 지위와 역할 부여는 노인의 삶의 질을 향상 시킨다고 보고 있다. 즉, 노인일자리사업은 노인들에게 지위와 역할을 부여하고 사회적 활동의 기회를 제고함으로써 노인들의 생활만족도를 향상시킨다는 것이다. 활동이론은 사회적 활동의 참여정도가 높을수록 노인의 심리적 만족감과 생활만족도가 높다는 이론이다(오현숙, 2003; 홍금자, 2009). 노인은 자발적으로 완전히 사회적 관계를 끊을 때까지 적절한 활동을 계속함으로써 생활의 질, 신체적 및 정신적 건강을 높일 수 있는데 은퇴와 같은 인위적인 사회제도를 통해 강제적으로 활동을 계속하지 못하게 될 때에는 고립감, 무력감으로 인하여 생활의 만족도가 떨어진다. 따라서 이와 같은 쇠퇴를 미리 방지하기 위해서는 아직 남아있는 잔여 능력을 발휘할 수 있도록 노인의 활동을 증가시켜 주는 방법이 필요하며 이를 통해 노인의 삶의 질을 증가시킬 수 있다(박금분, 2008; 강신옥, 2009). 따라서 노년기에도 가능한 한 많은 사회적 활동이 필요하다고 주장하고 있는 활동이론은 노인의 활기차고 보람된 노후생활을 지원하기 위하여 시행되고 있는 노인일자리사업과 그 의미가 같다고 볼 수 있다.

최근 노인일자리사업 만족도는 성공적 노화 및 삶의 질을 결정짓는 직접적·매개적 변수로 밝혀지면서 그 역할의 중요성이 강조되고 있다(김경희, 2007; 주은선·백정미, 2007; 민소영, 2009). 노인들은 일자리사업 참여를 통하여 노인 스스로 경제력을 가지고 자신이 필요한 사람이라는 사실을 인식하며 만족도가 크게 높아지고 매사에 열정적으로 임하게 되고 자아실현과 사회참여의 기회를 제공받아 활력 있는 삶을 영위하는 것과 연관되어 있음을 보여준다.

서비스만족도에 영향을 미치는 요인과 관련해서는 다양한 요인들이 포함될 수 있겠으나,

서비스전달체계의 평가요인을 중심으로 고찰하는 것이 효율적이다(김순양 외, 2003: 5). 이는 기본적으로 서비스의 제공자와 전달자가 상이한 경우가 많아 사회복지서비스의 경우 수혜자의 행태와 평가에 직접적인 영향을 미치는 것이 서비스전달체계이기 때문이다. 그리고 지금까지 개발된 전달체계의 평가요인 속에는 전달체계 그 자체에만 국한된 것이 아니라, 서비스의 내용 등에 대한 내용도 거의 포함되어 있다. 따라서 서비스전달체계의 효과성 측정요인에는 서비스만족도에 영향을 미칠만한 요인들이 많다고 볼 수 있다.

앞서 선행연구에서 사회복지서비스 전달체계 효과성을 평가하기 위한 요인들에 대해서 언급하였다. 이러한 요인들은 대체로 노인고용서비스를 포함한 복지서비스 일반에 대해서도 적용할 수 있다. 다만, 각 복지서비스의 종류와 내용에 따라서 이러한 요인들의 상대적 중요도는 달라질 수 있다. 본 연구에서는 이러한 선행연구를 적극적으로 활용하되, 본 연구의 취지에 부합할 수 있는 방향으로 평가의 영역과 평가지표를 적절하게 재구성하였다.

우리보다 앞서 고령사회로 진입한 선진국에서는 이미 오래전부터 성공적 노화를 모토로 하여 노인의 신체적·정신적 건강 유지에 도움이 되는 변수들을 발견하고 분석함으로써 노인의 삶을 개선시킬 방안들을 모색하는 연구들을 다양하게 진행해 왔다. 그동안의 선행연구에서 강조되어 왔던 신체적 건강, 금전적 보상 등과 같은 기초욕구 충족 중심의 관점에서 벗어나 자아존중감 및 대인관계 등과 같은 고차원적인 욕구충족에 연구의 초점을 두어야 할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 사회적 요소, 심리적 요소 등 노년기의 생산적 활동을 강조하여 기존 연구와 차별적인 접근을 시도하고자 한다.

Ⅲ. 연구모형 및 조사설계

1. 연구모형

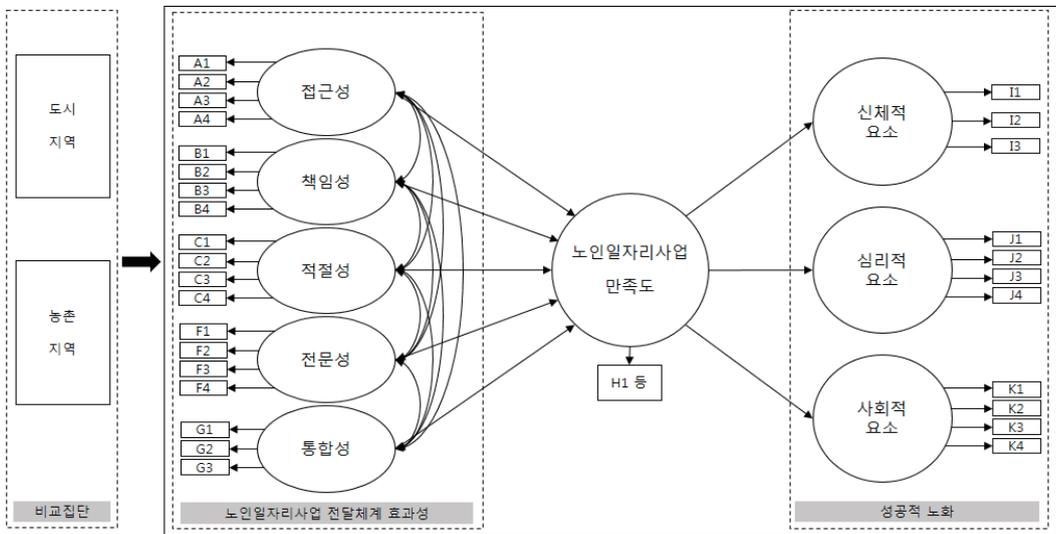
본 연구는 노년기의 생산적 활동이 성공적 노화에 중요한 영향을 미치며, 특히 적절한 서비스전달체계의 구비여부가 사업의 성패를 가름하는 중요한 요인이 될 수 있다라는 선행연구 결과를 토대로 노인일자리사업 만족도 및 성공적 노화를 제고하기 위한 방안모색에 주안점을 두고자 한다. 노인일자리사업 효과성 증진노력은 노인일자리사업 만족도에 긍정적인 영향을 주는 것과 동시에 일자리참여 노인들의 성공적 노화 제고에 영향관계를 형성한다. 또한 노인일자리사업의 높은 만족도 수준은 일자리참여 노인들의 성공적 노화에 긍정적인 영향관계를 형성한다. 이상과 같은 논의를 토대로 노인일자리사업 전달체계 효과성과 일자리사업 만족도

간의 관계, 노인일자사업 전달체계 효과성과 성공적 노화간의 관계, 노인일자사업 만족도와 성공적 노화간의 관계를 분절적인 관점이 아닌 하나의 인과구조 관계로 파악하여 모형을 설정하였다. 특히 본 연구에서는 농촌지역과 도시지역으로 구분하여 각 변수들 간의 영향력 정도에 집단 간 차이가 나타나는지, 그리고 어떤 경로에서 차이를 보이는지 살펴보았다.

사회복지서비스 전달의 효과를 느끼기 위해서는 단순히 사회복지 조직 및 인력을 확충하고 재정을 많이 투입하는 것만으로는 고객의 피부에 와 닿는 서비스를 제공하기에 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 노인일자사업 전달체계 효과성을 측정하기 위한 변수로 통합성, 전문성, 적절성, 접근성 등을 활용하였다. 또한 본 연구에서는 노년기의 생산적 활동을 보다 강조하여 성공적 노화 관련 요소로 신체적 요소 뿐만 아니라 심리적 요소(자아존중감, 적극적 사고, 성취감, 타인의 입장 수용 여부)와 사회적 요소(사회적지지, 사회활동 참여 정도, 사회적 관계망)를 포함하여 분석하였다.

이러한 내용들을 중심으로 본 연구의 연구모형을 그림으로 나타내면 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구모형



2. 측정항목의 작성 및 조작화

1) 노인일자리사업 전달체계 효과성

본 연구에서는 노인일자리사업 전달체계 효과성을 측정하기 위한 변수로 통합성, 전문성, 적절성, 접근성, 책임성 등을 활용하고자 한다.

통합성의 원칙은 주로 공적인 전달조직에 적용되는데, 사회복지에 관련된 기능과 조직이 한 곳에 통합되어 수급자가 여러 곳을 다녀야 하는 불편을 줄이는 데 초점을 맞춘다. 이러한 논거를 바탕으로 본 연구에서는 통합성을 다양하게 제공되는 서비스를 통합하여 관리할 수 있는 기관이 업무수행 시 관계기관과 관계자들 간의 협조·조정이 원활하게 이루어져야 한다는 것으로 정의하고자 한다(Gilbert & Specht, 2002; 이태수, 2005; 서재호, 2008; 최성재 외, 2004; 장세철 외, 2009). 이러한 논의를 바탕으로 ① 관계기관과의 정기적인 교류 ② 관계기관 간의 업무연계 및 조정 ③ 관계기관과의 원활한 정보공유 등의 지표를 통해 통합성을 측정한다.

본 연구에서는 책임성을 국가가 제공하는 사회복지서비스에 책임을 져야 한다는 것으로, 수혜자의 욕구에 적합하고 서비스목적에 맞게 제공되어야 한다는 것으로 정의하고자 한다(Gates, 1980; Gilbert & Terrell, 2002; 최성재 외, 2004; 이태교, 2005; 김상균 외, 2008; 이종복 외, 2008; 정광열, 2009). 책임성의 확보방안으로는 서비스이용자들로 하여금 불만족스럽고 불편한 사항을 호소할 수 있게 하는 제도적 장치를 운영하는 것이다. 이에 따라 ① 서비스목적에 맞는 서비스 제공 ② 적절한 사후관리 ③ 수혜자의 의견수렴 ④ 공무원 업무수행의 적극성 등의 지표를 통해 책임성을 측정한다.

적절성의 원칙은 양과 질, 그리고 서비스 제공기간이 복지대상자의 욕구충족과 서비스의 목표달성에 어느 정도 충실했느냐와 관계가 있다(조성신, 2004; 이태교, 2005; 정광열, 2009). 이에 본 연구에서는 적절성을 사회복지서비스의 양과 질 그리고 서비스 제공기간이 수혜자의 욕구충족과 서비스 목표 달성에 충분해야 한다는 것으로 정의하고, ① 서비스 제공 양의 적절성 ② 서비스 제공 절차의 적절성 ③ 서비스 제공 기간의 적절성 ④ 적합한 서비스의 선택기회 등의 지표를 통해 적절성을 측정한다.

전문성의 원칙이 중요한 것은 기본적으로 복지서비스는 수혜자의 욕구를 정확하게 분석함으로써 이에 정확하게 반응할 수 있는 서비스가 필요하기 때문이다. 특히 노인복지서비스는 노인들의 심리적, 신체적 특성으로 복합적인 문제를 가지고 있으므로 서비스전달에 있어서 전문성이 더욱 요구된다(최성재 외, 2008: 105). 본 연구에서는 전문성의 원칙을 전문적인 사회복지 전담인력을 적절하게 확보하여 유지할 수 있고 업무수행에 이들의 전문성이 충분히 발휘될 수 있도록 하는 것으로 정의하고자 한다. 이러한 논거에 따라 ① 전문인력의 충분성

② 서비스 제공의 전문성(공무원의 전문역량 수준) ③ 현장업무에 대한 이해정도 ④ 문제해결 능력 등의 지표를 통해 전문성을 측정한다.

사회복지서비스는 그것을 필요로 하는 사람들이면 누구나 쉽게 이용할 수 있어야 하기 때문에 클라이언트가 접근하기에 용이하여야 한다. 본 연구에서는 접근용이성을 복지서비스를 필요로 하는 사람이면 누구나 편리한 곳에서, 간편한 절차를 이용하여, 원하는 서비스를 쉽게 받을 수 있어야 한다는 것으로 정의하고자 한다. 클라이언트가 서비스에 접근하는 데는 여러 가지 장애요인이 있을 수 있는데 주요한 장애요인으로는 서비스에 대한 정보의 결여 또는 부족, 지리적 장애(원거리 또는 교통의 불편), 심리적 장애(자신의 문제 노출에 대한 두려움, 수치감 등), 선정절차상의 장애 등이 있다. 따라서 이러한 장애요인들을 가능하면 제거하여 클라이언트가 서비스의 제공 장소에 쉽게 접근하여 서비스를 받을 수 있도록 설계되어야 한다(이태교, 2005; 장동일, 2006; 임병우, 2007; 이규환 외, 2008). 이러한 내용을 바탕으로 ① 주민 편의적인 위치 ② 근거리 ③ 이용서비스에 대한 원활한 정보획득 ④ 서비스 홍보 정도 등의 지표를 통해 접근용이성을 측정한다.

2) 노인일자리사업 만족도

일반적으로 만족이란 영향을 미치는 요인이 물질적이든 정신적이든 간에 인간이 주관적으로 느끼는 감정으로서 일정한 목표나 욕구의 달성에 대한 개인의 주관적인 감정상태를 말한다. 따라서 본 연구에서는 노인일자리사업 만족도를 노인일자리사업에의 참여경험을 통해 느끼는 개인의 주관적인 감정의 정도로 정의하고자 한다. 본 연구의 노인일자리사업 만족도를 측정하기 위해서 노인인력개발원(2006), 강요한(2010), 박양숙(2012)이 제시한 서비스만족도 문항을 재구성하여 본 연구의 목적에 맞게 수정하여 사용하였다. ① 근무환경 만족 ② 업무내용 만족 ③ 급여 만족 ④ 참여기관의 운영 만족 ⑤ 담당자가 제공하는 서비스 만족 등의 지표를 통해 노인일자리사업 만족도를 측정한다.

3) 성공적 노화

본 연구에서는 성공적 노화를 질병이 없으며, 신체적·인지적으로 기능이 활발하고, 삶에 적극적으로 참여하는 것으로 정의하고자 한다. 성공적 노화는 크게 신체적 요소, 심리적 요소, 사회적 요소로 구분하여 살펴볼 수 있다.

노인의 성공적 노화에 있어서 신체적 건강은 삶의 목적이 아닌 일상생활의 차원으로 신체적인 독립을 유지하고 개인의 일상생활을 유지하며 목표를 달성하는 데 있어서 필수적인 요

건이다(Vaillant & Mukamal, 2001). 본 연구에서는 신체적 요소를 질병이 없으며 다른 사람에게 의존하지 않고 신체적으로 기능하는 것으로 정의하고, ① 건강상태 ② 신체적 기능 ③ 독립적인 일상생활 여부 등의 지표를 통해 신체적 요소를 측정한다.

최근 국내외의 연구에 의하면 노인의 객관적 건강상태보다 주관적 건강상태, 즉 심리적·정신적 건강이 노인들의 행복감에 영향을 미친다는 연구(Smith, 2001; Zeng & Vaupel, 2002; Borg et al., 2006; 김원배, 2009 이동호, 2010)가 주류를 이룬다. 또한 자아존중감이나 우울감이 노인의 삶의 만족도에 영향을 주는 것으로 나타났다(김애련·채옥희, 2001; 손신영, 2006). 본 연구에서는 심리적 요소를 자신을 긍정적으로 수용하고 가치 있는 인간으로 인지하는 것으로 정의하고, ① 자아존중감 ② 적극적 사고 ③ 성취감 ④ 타인의 입장 수용 여부 등의 지표를 통해 심리적 요소를 측정한다.

성공적 노화의 구성요인으로 사회적 요소 역시 중요하다. Rowe & Kahn(1999)은 경제적·비경제적 가치가 있는 재화와 용역을 산출하는 일체의 활동 즉, 노동활동, 자원봉사, 단체활동 등을 사회적 요소로 보았고, 김진욱(2006) 역시 노년기 생산적 활동의 범위를 경제적 활동 뿐만 아니라, 가족을 보살피고 자원봉사활동을 하며 지역사회에서 행해지는 다양한 비공식적 도움과 사회참여 활동을 포괄하는 사회적 생산 활동까지 포함하고 있다. 본 연구에서는 기존의 연구에서 제시한 내용을 바탕으로 ① 가족, 친구로부터의 사회적 지지 ② 사회활동 참여정도 ③ 사회적 관계망 ④ 적극적 역할 수행 등의 지표를 통해 사회적 요소를 측정한다.

3. 자료수집 및 표본의 인구통계학적 특성

1) 조사대상 및 자료수집 방법

본 연구의 목적을 달성하기 위해 경상북도 소재 4개 시·군을 대상으로 우편조사 및 대면접촉을 통한 설문조사를 실시하였다. 경상북도의 노인일자리사업 중 공익형 및 교육복지형 참여노인이 대부분인 점을 고려하여 경상북도 4개 시·군에 거주하는 만 65세 이상의 노인일자리사업 참여자 중 공익형 및 교육복지형의 참여자가 많은 지자체 및 노인복지관을 중심으로 조사를 실시하였다.³⁾

3) 경상북도는 타 지역에 비해 노인의 인구비중이 상대적으로 높아 사회복지서비스가 차지하는 비중이 높아지고 있는 실정이다. 경상북도 각 지역의 인구, 산업구조, 노령화 등을 기준으로 23개 시군을 도시형과 농촌형으로 구분하여 살펴보면 도시형에는 포항시, 안동시, 구미시, 경산시, 경주시, 김천시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시가 포함될 수 있으며, 농촌형에는 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군 등이 포함될 수 있다. 이 가운데 도시지역은 구미시, 포항시를 표집대상으로 하였고, 농촌지역은 고령군, 예천군을 표집대상으로 하였다.

자료의 수집은 2013년 5월 6일부터 5월 22일까지 구미시, 포항시, 고령군, 예천군 소재의 노인일자리사업 수행기관인 지자체, 노인복지관, 노인복지센터를 방문하여 노인일자리사업 담당자에게 사업단별 자조모임 및 간담회를 이용하여 조사할 수 있도록 의뢰하였다. 총 400부의 설문지를 배부하여 회수한 설문지는 378부(회수율 94.5%)이다. 시의 경우 총 200부 중 188부(회수율 94.0%), 군의 경우 200부 중 190부(95.0%)를 회수하였다. 이 중에서 자료분석에 부적절한 설문지 18부를 제외하고 총 360부를 분석자료로 활용하였다.

2) 표본의 인구통계학적 특성

표본의 인구통계학적 특성을 살펴보면, 도시지역의 경우 남성 72명(39.7%), 여성 108명(60.3%)으로 나타났으며, 농촌지역의 경우 남성 44명(24.4%), 여성 136명(75.6%)으로 여성이 많은 분포를 보였다. 연령대를 살펴보면, 도시지역의 경우 60대 50명(27.4%), 70대 99명(55.3%), 80대 이상 31명(17.3%)으로 나타났으며, 농촌지역의 경우 60대 31명(17.2%), 70대 125명(69.4%), 80대 이상 24명(13.3%)으로 70대가 다수를 차지하였다. 학력을 살펴보면, 도시지역의 경우 초등학교 졸업 105명(58.7%), 중학교 졸업 58명(32.4%), 고등학교 졸업 이상 17명(8.9%)으로 조사되었으며, 농촌지역의 경우 초등학교 졸업 143명(79.4%), 중학교 졸업 34명(18.9%), 고등학교 졸업 이상 3명(1.7%)으로 조사되었다. 한편 노인일자리사업 참여기간을 살펴보면, 도시지역의 경우 1년 미만 130명(72.0%), 1~2년 35명(19.6%), 2~3년 10명(5.6%), 3년 이상 5명(2.8%)으로 조사되었으며, 농촌지역의 경우 1년 미만 148명(82.2%), 1~2년 7명(3.9%), 2~3년 8명(4.4%), 3년 이상 17명(9.4%)으로 대부분이 1년 미만의 짧은 기간 동안 참여한 것으로 조사되었다.

IV. 분석결과

1. 분석모형의 전반적 적합도 검증

분석모형에서 가설을 검증하려면 모형이 어느 정도 수용될 수 있는지에 대한 판정이 요구되는데 그 기준으로서 검정이나 다양한 지수가 사용된다. 검정으로서 카이제곱(χ^2)검정이 일반적이며, 전체 모형의 적합도 평가방법은 기초적합치(GFI), 조정적합치(AGFI), 평균오차제곱근(RMR), 근사오차제곱근(RESEA), 표준적합지수(NFI) 등이 사용된다. 이중 χ^2

은 모델적합도 평가에 이용되는 지수 가운데 유일하게 통계적으로 유의성을 검증할 수 있는 측정치이다(배병렬, 2009: 246-250). 그러나 x^2 값이 유의적으로 나타났다 하더라도 이는 실제 제안모델이 자료를 잘 적합시키는 좋은 모델일 가능성도 있으며, 모델가능의 조건들이 위배되었을 가능성도 있기 때문에 x^2 값에만 전적으로 의존하기 보다는 다른 여러 가지 적합 지수를 함께 고려하여 최종적인 결론을 내려야 한다.4)

분석모형의 적합도를 평가한 결과, $x^2=4254.956$, $p=.000$, $GFI=0.916$, $AGFI=0.901$, $RMR=0.023$ 등으로 나타나 비교적 권장기준을 잘 충족하고 있는 것으로 평가된다. x^2/df 는 자유도에 대한 x^2 비율을 의미하는 것으로써 본 분석모형의 경우 $x^2/df=3.752$ 로 확인되어 적합한 모형으로 평가된다.5)

<표 4> 분석모형의 전반적 적합도 검증

적합지수	최적모형 지수	수용기준	본 모형 적합지수
x^2	$p>0.5$	$p>0.05$	$x^2 = 4254.956$ $df = 1134$ $p = .000$ $x^2/df = 3.752$
GFI	1	0.9 이상	0.916
AGFI	1	0.9 이상	0.901
RMR	0	0.05 이하	0.023

4) GFI의 경우 보편적으로 권장되는 수용기준은 0.90 이상이며, 표본크기가 200 이상이면 제안모델의 적합도를 판단하는데 무리가 없는 것으로 검토되고 있다. AGFI는 GFI를 확장시킨 것으로써 권장 수용기준 역시 0.90 이상이다. RMR은 수용기준에 대한 절대적인 기준은 없으나 적합도가 매우 좋은 모델이라면 0에 가깝고, 적합도가 나쁜 모델이라면 그 값은 커지게 된다. 주로 0.05 이하이면 좋은 모델로 평가된다. RESEA 값의 수용범위는 0.08 이하까지 분포하는 값들이 수용가능한 값으로 간주되고, 그 값이 0.10 보다 큰 경우에는 모형선택에 대해 다시 검토해볼 필요가 있다(배병렬, 2009: 250).

5) x^2/df 의 값이 1이하이면 모델이 과대적합되었음을 의미하며, 5이상이면 모델이 표본공분산행렬을 잘 적합시키지 않음을 의미한다(배병렬, 2009: 249).

2. 도시·농촌지역의 요인 간 영향관계 분석

1) 도시지역의 요인 간 영향관계 분석

본 연구에서 제시한 도시지역의 노인일자리사업 전달체계 효과성, 일자리사업 만족도, 성공적 노화 간의 영향관계에 대한 검증결과를 제시하면 다음 <표 5>와 같다. 첫째, 도시지역의 노인일자리사업 전달체계 효과성과 일자리사업 만족도간 영향관계에 대한 가설을 실증적으로 검증한 결과는 다음과 같다. 책임성은 노인일자리사업 만족도에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.238, C.R.=2.876)을 미치는 것으로 나타났다. 적절성은 노인일자리사업 만족도에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.222, C.R.=3.026)을 미치는 것으로 나타났다. 전문성은 노인일자리사업 만족도에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.907, C.R.=4.768)을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 접근성은 노인일자리사업 만족도에 유의수준 .01에서 유의미한 부(-)의 영향(경로계수=-.696, C.R.=-5.139)을 미치는 것으로 나타났다.

둘째, 도시지역의 노인일자리사업 전달체계 효과성과 성공적 노화간 영향관계에 대한 가설을 실증적으로 검증한 결과는 다음과 같다. 책임성은 신체적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.238, C.R.=2.876)을 미치는 것으로 나타났으며, 심리적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.638, C.R.=4.703)을 미치는 것으로 나타났다. 또한 책임성은 사회적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.850, C.R.=4.633)을 미치는 것으로 나타났다. 전문성은 신체적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.907, C.R.=4.768)을 미치는 것으로 나타났으며, 전문성은 심리적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=1.065, C.R.=3.375)을 미치는 것으로 나타났다. 또한 전문성은 사회적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=1.750, C.R.=3.977)을 미치는 것으로 나타났다. 적절성은 신체적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.222, C.R.=3.026)을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 적절성은 심리적·사회적 요소에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 접근성은 신체적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 부(-)의 영향(경로계수=-.696, C.R.=-5.139)을 미치는 것으로 나타났으며, 심리적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 부(-)의 영향(경로계수=-1.426, C.R.=-5.951)을 미치는 것으로 나타났다. 또한 접근성은 사회적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 부(-)의 영향(경로계수=-2.171, C.R.=-6.453)을 미치는 것으로 나타났다.

셋째, 노인일자리사업 만족도와 성공적 노화간 영향관계에 대한 가설을 실증적으로 검증한 결과, 노인일자리사업 만족도는 신체적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로

계수 = .106, C.R. = 3.381)을 미치는 것으로 분석되었다.

<표 5> 도시지역의 요인간 영향관계 분석

영향경로	경로계수	표준오차	C.R.	유의확률
만족도 ← 접근성	-.696	.135	-5.139	.000**
만족도 ← 책임성	.238	.083	2.876	.004**
만족도 ← 적절성	.222	.073	3.026	.002**
만족도 ← 전문성	.907	.190	4.768	.000**
만족도 ← 통합성	-.020	.139	-.141	.888
신체 ← 접근성	-.696	.135	-5.139	.000**
신체 ← 책임성	.238	.083	2.876	.004**
신체 ← 적절성	.222	.073	3.026	.002**
신체 ← 전문성	.907	.190	4.768	.000**
신체 ← 통합성	-.020	.139	-.141	.888
심리 ← 접근성	-1.426	.240	-5.951	.000**
사회 ← 접근성	-2.171	.336	-6.453	.000**
심리 ← 책임성	.638	.136	4.703	.000**
사회 ← 책임성	.850	.183	4.633	.000**
사회 ← 적절성	.101	.158	.638	.524
심리 ← 적절성	.077	.120	.645	.519
심리 ← 전문성	1.065	.316	3.375	.000**
심리 ← 통합성	.093	.215	.434	.664
사회 ← 통합성	-.077	.287	-.268	.789
사회 ← 전문성	1.750	.440	3.977	.000**
심리 ← 만족도	.021	.152	.141	.888
신체 ← 만족도	.106	.086	3.381	.000**
사회 ← 만족도	.353	.191	1.846	.065

** p<.01

2) 농촌지역의 요인간 영향관계 분석

농촌지역의 노인일자리아업 전달체계 효과성, 일자리아업 만족도, 성공적 노화 간의 영향 관계에 대한 검증결과를 제시하면 다음 <표 6>과 같다. 첫째, 농촌지역의 노인일자리아업 전달체계 효과성과 일자리아업 만족도간 영향관계에 대한 가설을 실증적으로 검증한 결과, 통합성은 노인일자리아업 만족도에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수 = .133,

C.R.=4.602)을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 전문성은 노인일자리사업 만족도에 유의수준 .05에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.087, C.R.=2.067)을 미치는 것으로 나타났다.

둘째, 농촌지역의 노인일자리사업 전달체계 효과성과 성공적 노화간 영향관계에 대한 가설을 실증적으로 검증한 결과는 다음과 같다. 통합성은 신체적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.133, C.R.=4.602)을 미치는 것으로 나타났으며, 사회적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.208, C.R.=3.495)을 미치는 것으로 나타났다. 책임성은 사회적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.237, C.R.=2.814)을 미치는 것으로 나타났으며, 심리적 요소에 유의수준 .05에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.132, C.R.=2.035)을 미치는 것으로 나타났다. 전문성은 심리적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.225, C.R.=3.198)을 미치는 것으로 나타났으며, 신체적 요소에 유의수준 .05에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.087, C.R.=2.067)을 미치는 것으로 나타났다. 또한 전문성은 사회적 요소에 유의수준 .05에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.168, C.R.=1.975)을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 접근성 및 적절성은 성공적 노화(신체적, 심리적, 사회적)에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

셋째, 농촌지역의 노인일자리사업 만족도와 성공적 노화간 영향관계에 대한 가설을 실증적으로 검증한 결과, 노인일자리사업 만족도는 신체적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.629, C.R.=5.052)을 미치는 것으로 분석되었다. 그리고 노인일자리사업 만족도는 심리적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.399, C.R.=3.238)을 미치는 것으로 분석되었다. 또한 노인일자리사업 만족도는 사회적 요소에 유의수준 .01에서 유의미한 정(+)의 영향(경로계수=.565, C.R.=3.551)을 미치는 것으로 분석되었다.

<표 6> 농촌지역의 요인간 영향관계 분석

영향경로	경로계수	표준오차	C.R.	유의확률
만족도 ← 접근성	.040	.052	.770	.441
만족도 ← 책임성	.019	.039	.488	.625
만족도 ← 적절성	-.060	.066	-.908	.364
만족도 ← 전문성	.087	.042	2.067	.039*
만족도 ← 통합성	.133	.029	4.602	.000**
신체 ← 접근성	.040	.052	.770	.441
신체 ← 책임성	.019	.039	.488	.625
신체 ← 적절성	-.060	.066	-.908	.364
신체 ← 전문성	.087	.042	2.067	.039*

영향경로			경로계수	표준오차	C.R.	유의확률
신체	←	통합성	.133	.029	4.602	.000**
심리	←	접근성	.005	.086	.056	.955
사회	←	접근성	.034	.111	.305	.761
심리	←	책임성	.132	.065	2.035	.042*
사회	←	책임성	.237	.084	2.814	.005**
사회	←	적절성	.086	.140	.613	.540
심리	←	적절성	-.001	.109	-.007	.994
심리	←	전문성	.225	.070	3.198	.001**
심리	←	통합성	-.066	.045	-1.470	.141
사회	←	통합성	.208	.059	3.495	.000**
사회	←	전문성	.168	.088	1.975	.048*
신체	←	만족도	.629	.125	5.052	.000**
심리	←	만족도	.399	.123	3.238	.001**
사회	←	만족도	.565	.159	3.551	.000**

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

3. 도시·농촌지역 간 영향차이 분석

도시·농촌지역의 측정모형이 모두 통계적으로 유의한 적합도를 보여주는 것으로 판명되어 이하에서는 각 요인들의 도시·농촌지역 간 영향력 차이를 살펴보기 위해 다중집단분석⁶⁾을 실시하였다. 각 경로에 대한 유의성 차이 검토는 par변수의 값을 통해 부문별 경로계수의 유의성을 판단할 수 있다. 다중집단분석을 통해 C.R.값이 1.96보다 높게 나타나 유의미성을 보인 par변수를 살펴보고, 경로계수의 유의성 차이여부를 확인하기 위해 집단(도시·농촌지역) 별 모수추정방법을 이용하여 추가분석을 실시하였다.

분석결과, 첫째, 도시·농촌 지역 간 전문성이 일자리사업 만족도에 미치는 영향관계는 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 둘째, 도시·농촌 지역 간 책임성이 심리적 요소에 미치는 영향관계는 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 셋째, 도시·농촌 지역 간 책임성이 사회적 요소에 미치는 영향관계는 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로

6) 다중집단분석은 분석모형의 요인 간 인과적 관계의 형태에 있어서 집단 간 동일한 것으로 가정할 경우 그 구조를 동시에 분석할 수 있으며, 일련의 경로계수들의 크기에 있어 집단 간에 차이가 있는지를 쉽게 확인 할 수 있다. 물론 경로계수의 차이를 비교할 때 일반적으로 집단 간 분산이 다르기 때문에 표준화계수가 아닌 비표준화계수를 활용한다(문수백, 2009: 585-589).

로 나타났다. 넷째, 도시·농촌 지역 간 전문성이 심리적 요소에 미치는 영향관계는 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 다섯째, 도시·농촌 지역 간 전문성이 사회적 요소에 미치는 영향관계는 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 마지막으로, 일자리사업 만족도가 신체적 요소에 미치는 영향에 있어서도 b16_1와 b16_2이 만나는 모수추정치가 4.849로써 도시·농촌 지역 간 일자리사업 만족도가 신체적 요소에 미치는 영향관계는 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

<표 7> 집단의 대응별 모수간의 쌍대비교 분석

구 분	b4_1	b8_1	b9_1	b12_1	b15_1	b16_1
b4_2	-4.211	-3.883	-4.055	-3.073	-3.763	2.004
b8_2	-3.857	-3.367	-3.69	-2.897	-3.638	2.201
b9_2	-3.218	-2.509	-3.033	-2.534	-3.376	2.841
b12_2	-3.36	-2.7	-3.178	-2.597	-3.421	2.97
b15_2	-3.524	-2.905	-3.349	-2.738	-3.525	2.215
b16_2	-1.222	-0.049	-0.995	-1.285	-2.451	4.849

V. 결론 및 정책적 제언

노인인구가 점점 많아지는 현 추세 속에서 충분히 일을 할 역량이 되는 노인들에게 적절한 일자리를 제공하는 것은 경제적 측면에서 노동자원의 효율적 활용이라는 장점과 함께 노인의 정신건강 유지 및 향상이라는 중요한 사회적·정책적 의의를 갖는 과제이다(김진욱·손지운, 2009: 1308). 현재 경상북도의 노인일자리사업의 근무환경이나 조건을 시행초기와 비교했을 때 달라진 점을 찾아보기 힘들 정도로 정형화되어 있다. 이것은 사업시행초기 노인 개개인의 욕구와 환경에 비해 현저히 달라진 현재의 상황을 고려하지 않은 것이므로 참여자가 선택할 수 있는 다양한 조건을 제시할 필요가 있다. 즉, 일자리사업에 참여하는 노인들이 어떠한 욕구를 가지고 있는지 파악하고, 이에 맞는 일자리를 제공할 수 있는 시스템을 갖출 수 있어야 한다. 노인들이 일하고자 하는 이유가 생활비를 충당하기 위해서인지, 아니면 사회참여나 자아실현의 수단으로 생각하는 지에 따라 일자리 지원의 방향이 달라질 수 있기 때문이다.

이에 본 연구에서는 농촌지역과 도시지역으로 구분하여 노인고용서비스 전달체계 효과성 및 서비스만족도, 성공적 노화 간의 관계를 분석하였다. 분석결과, 노인일자리사업 전달체계

효과성 및 일자리사업 만족도, 일자리참여 노인의 성공적 노화간 영향관계에 있어서 도시 및 농촌지역 간 분명한 차이가 있는 것으로 나타났다. 특히 본 연구의 분석결과 노인일자리 참여 즉, 생산적 활동은 성공적 노화 수준을 높이는 중요한 변인임을 검증할 수 있었다. 이와 같은 결과는 노인일자리사업 참여노인들이 노년기 활동에 대한 활동지향적인 인식을 갖고 일자리에 참여하여, 가족관계, 경제적 및 신체적 수준의 변화, 대인관계의 변화, 세상에 대한 이해의 수준을 높이게 되면 성공적 노화의 경험 수준이 높아질 수 있다는 선행연구 결과와 일치한다. 즉, 신체적 및 정신적 건강효과는 상당부분 일자리사업 참여를 통하여 충족되고 있는 것으로 이해할 수 있다.

이상의 연구결과를 바탕으로 도시 및 농촌지역의 노인일자리사업 전달체계 효과성 및 성공적 노화 제고방안을 제시하면 다음과 같다.

도시지역의 경우 전문성, 책임성, 적절성 요인이 노인일자리사업 만족도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 책임성 및 전문성 요인은 사회적·심리적·신체적 요소 모두에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 도시지역의 노인일자리사업 만족도 및 성공적 노화를 제고하기 위해서는 전문성 및 책임성을 높일 수 있도록 노력할 필요가 있음을 의미한다. 전문성 확보를 위해서는 노인일자리사업 담당자의 증원과 더불어 전문역량 강화를 위한 다각적인 노력이 필요하다. 그 대안으로 경상북도 지역의 대학 등 교육기관을 활용한 복지서비스 관련 교육을 실시하는 등 다각적인 노력이 필요하다. 또한 관심 있는 일반직 공무원도 지역대학 및 교육기관 등을 활용하여 자격취득의 기회를 제공하고 일정부분 경력이 있으면 자격을 부여하는 방안 등 사회복지서비스 공급 전담요원의 확충과 일반직 공무원의 사회복지 전문 요원화를 위한 교육훈련방법 등에 관한 연구도 필요하다. 그리고 책임성의 확보를 위해서는 수혜자에 대한 사후관리, 노인일자리사업 담당자로서의 책임감 등을 인식하고 수혜자의 복지서비스에 대한 만족이나 불평에 있어서도 객관적으로 평가할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 요구된다.

한편 도시지역의 경우 통합성 요인이 노인일자리사업 만족도 및 성공적 노화에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났는데 이는 지역 내 사업 참여주체인 지자체, 수행기관, 수요처 간 협력관계가 제대로 구축되어 있지 않기 때문에 나타난 결과일 것이다. 따라서 도시지역의 경우에는 관련기관 간 협력관계를 유지하는 것이 무엇보다 필요하다. 노인일자리사업은 다양한 사업이 수많은 수행기관에서 진행되고 있기 때문에 지역적 상황까지 고려하여 개별 수행기관의 각 사업에 대해 일일이 지원하는 것은 불가능한 일이다. 따라서 지역내 사업 참여주체인 지자체, 수행기관, 수요처 간 협력관계를 구축할 필요가 있다. 이를 통해 지역적 상황, 수행기관의 역량, 사업의 특성 등을 고려하여 사업을 기획 및 운영할 수 있으며, 지자체의 담당공무원, 수행기관의 담당자 혹은 수요처의 관련자가 변경되어도 매년 안정적이고 지속적인 지역

내 운영체계를 확보할 수 있을 것이다.

농촌지역의 노인일자리사업 만족도 및 성공적 노화를 제고하기 위해서는 전문성 및 통합성을 높일 수 있도록 노력하는 것이 필요하다. 한편, 농촌지역의 경우 접근성 요인이 노인일자리사업 만족도 및 성공적 노화에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났는데 이는 농촌지역의 경우 거주지가 서로 떨어져 있고 교통수단이 불편하기 때문에 나타난 결과일 것이다. 따라서 농촌지역의 경우에는 무엇보다 쉽게 편리한 곳에서 서비스를 받도록 다양한 접촉점을 확보하는 것이 필요하다. 즉, 거리적 장애, 서비스 정보 부족, 선정 절차의 까다로움 등 접근의 용이성을 방해하는 요인들을 제거해 나가는 것이 필요하다.

노인일자리사업 운영이 기존의 공급자 중심이 아니라 수요자 중심 즉, 노인의 취업능력과 욕구를 파악하고 이에 근거한 맞춤형 노인일자리사업을 제공하는 방식으로 변화되어야 함을 시사한다. 따라서 노인일자리사업을 농촌형모형(사회적관계중시형)과 도시형모형(건강증진형)으로 차별화 시켜 노인일자리사업 성과를 최적화 시키는 정책방향이 요구된다. 즉, 농촌노인의 경우 신체적 건강 뿐만 아니라 자기개발의 기회를 제공하고 사회적 관계 및 지지를 증가시키는 일자리프로그램을, 도시노인의 경우 특히 신체적 건강을 증진시킬 수 있는 일자리 프로그램을 개발·보급해야 함을 의미한다.

【참고문헌】

- 강신옥. (2009). 『노인의 생산적 활동이 성공적 노화에 미치는 영향 분석: 충북 노인일자리사업 참여노인을 중심으로』. 공주대학교 대학원 박사학위논문.
- 강신옥·모선희. (2007). 노인인력활용 프로그램에 관한 한일 비교연구. 『노인복지연구』, 38: 140-161.
- 강인. (2003). 성공적 노화의 지각에 관한 연구. 『노인복지연구』, 20: 95-116.
- 강중수·김옥희. (2010). 일자리사업 참여노인의 정신건강에 미치는 영향요인 연구. 『노인복지연구』, 48: 279-298.
- 강혜규 외. (2008). 『사회복지서비스 공공전달체계 개선방안』. 보건사회연구원.
- 고재욱. (2007). 『노인고용정책의 효과에 관한 연구』. 명지대학교 대학원 박사학위논문.
- 권규영·최정민. (2007). 노인일자리사업의 효과성에 관한 연구. 『한국노년학』, 27(3): 527-547.
- 권치영·김선웅·임중철·이홍직. (2007). 일자리참여가 노인의 자아존중감에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국노년학』, 27(2): 427-443.
- 김경호·김지훈. (2009). 한국 노인의 성공적인 노화요인의 구조분석. 『한국노년학』, 29: 71-87.
- 김대빈. (2005). 『우리나라 고령자 고용 활성화 정책에 관한 연구』. 상명대학교 대학원 박사학위논문.
- 김동배. (2008). 한국 노인의 성공적 노화척도 개발을 위한 연구. 『한국사회복지학』, 60(1): 211-231.
- 김미곤. (2007). 『노인일자리사업의 효과성 분석 연구』. 한국노인인력개발원 조사연구소.
- 김미혜. (2000). 『고령자 취업 적합 직종 선정에 관한 연구』. 노인복지정책연구.
- 김미혜·신경립. (2005). 한국 노인의 성공적 노후 척도 개발에 관한 연구. 『한국노년학』, 25(2): 35-52.
- 김수영. (2009). 노인일자리사업 참여노인 사전교육의 효과성. 『노인복지연구』, 43: 331-351.
- 김순양·박병일·고수정. (2003). 가정봉사원 파견사업의 수혜자 만족도 및 그 영향요인에 관한 연구. 『한국노년학회』, 23(2): 1-20.
- 김준환. (2010). 노인일자리사업의 만족도와 효과성에 관한 연구. 『노동연구』, 20: 147-194.
- 김진옥·손지윤. (2009). 노인일자리사업 참여만족도와 참여지속의사에 관한 연구: 공공분야 노인 일자리사업 참여자를 중심으로. 『한국노년학』, 29(4): 1295-1311.
- 김진희. (2007). 『한국 노인복지 전달체계의 운영기준과 효과성에 관한 연구』. 한국의국어대학교 대학원 박사학위논문.
- 김형식 외. (2009). 『사회복지행정론』. 서울: 양서원.
- 남기민. (2011). 사회적 노화이론들에 관한 연구. 『한국사회과학연구』, 33(1): 35-36.
- 남기철·이문국·조성은·강성추·조준행. (2008). 『노인일자리사업 중장기발전전략』. 한국노인인력개발원.
- 대통령자문정책기획위원회. (2008). 『저출산·고령사회 대응』. 참여정부 정책보고서.
- 박경란·이영숙. (2002). 성공적 노화에 대한 인식 조사연구. 『한국노년학』, 22(3): 53-66.

- 박경일. (2009). 『사회복지정책론』. 경기: 공동체.
- 박경하·이현미. (2011). 『2010 노인일자리사업 참여노인 실태조사』. 한국노인인력개발원.
- 박병일. (2002). 『재가노인복지서비스 전달체계의 평가에 관한 연구』. 영남대학교 대학원 박사학위 논문.
- 박양숙. (2012). 『노인일자리 참여노인의 활동지속성에 영향을 미치는 요인연구』. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 박정호. (2001). 『사회복지정책론』. 학지사.
- 방태원. (2009). 『고령화 사회에서 노인정보화 교육의 효과분석』. 서울시립대학교 대학원 박사학위 논문.
- 방하남 외. (2005). 『인구 노령화와 노동시장 변화 및 노동정책과제』. 서울: 한국노동연구원.
- 보건복지부. (2012). 『2012년 노인일자리사업 종합안내』.
- 서재호. (2008). 기초자치단체의 사회복지서비스 전달체계 개편에 대한 평가. 『한국거버넌스학회보』, 15(1): 139-164.
- 윤형준. (2010). 『성공적 노화에 미치는 영향요인과 인식에 관한 연구』. 강원대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이규환·이용돈. (2008). 노인복지서비스 전달체계에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 20(4). 147-170.
- 이석원. (2010). 노인일자리사업 참여자의 시간활용 변화와 적극적 노년생활. 『노인복지연구』, 49: 51-80.
- 이석원·임재영. (2007). 노인일자리사업의 연차별 의료비 절감효과. 『한국행정학보』, 41(4): 387-413.
- 이소정·정경희·이윤경·유삼현. (2007). 『우리나라 노인의 사회참여 유형 분석 및 정책적 함의』. 한국보건사회연구원.
- 이인재. (2005). 『노인일자리마련사업 추진체계 및 조직발전방안』. 보건복지부.
- 이정순. (2010). 『노인복지서비스 전달체계의 효과성 결정요인에 관한 연구』. 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 이진. (2009). 『한국 사회복지전달체계 개선방안에 관한 연구: 지방정부 역할을 중심으로』. 국민대학교 대학원 박사학위논문.
- 이태교. (2005). 『기초자치단체의 복지전달체계 효과성에 대한 공무원의 인식』. 국민대학교 대학원 박사학위논문.
- 이희숙. (2008). 『한국 사회복지전달체계 개선방안』. 강남대학교 대학원 박사학위논문.
- 임재영·이석원. (2008). 노인일자리사업의 의료비 절감효과에 관한 연구. 『보건경제와 정책연구』, 14(1): 75-102.
- 장동일. (2006). 『사회복지행정론』. 서울: 학문사.
- 전혜정. (2007). 한국노인의 사회적 지원제공과 정신건강: 종단적 자료분석. 『한국노년학』, 24(4):

- 89-105.
- 지은구. (2009). 노인일자리사업 정착을 위한 사회적기업 활성화 방안. 『사회과학논총』, 28(1): 357-410.
- 지은숙. (2011). 『노인일자리 참여 노인의 직무만족도와 생활만족도에 관한 연구』. 원광대학교 대학원 박사학위논문.
- 최성일·손기영·서해정·정미화. (2009). 『고령화 사회에 대응한 경기도 노인일자리 활성화 방안』. 경기도가족여성연구원.
- 통계청. (2011). 『고령자통계』.
- 통계청. (2012). 『한국의 사회지표』.
- 하춘광. (2003). 『공공복지전달체계 개선방안에 관한 연구』. 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 한국노인인력개발원. (2010). 『2010노인일자리 참여노인 실태조사』.
- 홍현방. (2005). 생산적 활동 수준이 성공적인 노화에 미치는 영향. 『노인복지연구』, 29: 203-235.
- Anderson, J. E. (2000). *Public Policy-Making*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Baltes, P. B. & M. M. Blates. (1993). *Successful Aging-Perspective from the Behavioral Sciences*. N.Y.: Cambridge University Press.
- Barker, R. L. (1995). *The Social Work Dictionary*. Washington, D.C.: NASW Press.
- Blau, J. (2004). The Dynamics of Social Welfare Policy. N.Y.: Oxford Univ. Press.
- Chen, C. (2001). Aging and Life Satisfaction. *Social Indicators Research*. 54(1): 57-82.
- Fisher, B. J. & Specht, D. K. (1999). Successful Aging and Creativity in Later Life. *Journal of Aging Studies*. 13(4): 457-472.
- Friedlander, W. A. & R. Z. Apte. (1980). *Introduction to Social Welfare*. N.J.: Prentice-Hall.
- Gates, B. L. (1980). *Social Program Administration: The Implementation of Social Policy*. N.J.: Prentice-Hall.
- Gilbert, N. & P. Terrell, (2002). *Dimensions of Social Welfare Policy(5th ed.)*. Boston: Allyn and Bacon.
- Johnson, L. C. & S. J. Yanca. (2001). *Social Work Practice: A Generalist Approach*. Boston: Allyn and Bacon.
- Jones, P. K. (2000). Sustained Personal Autonomy: A Measure of Successful Aging. *Journal of Aging & Health*. 12(4): 470-489.
- Katharine, A. & S. Houseman. (2008). *Removing Barriers to Work for Older Americans*. W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Klumb, P. (2004). Benefits from Productive and Consumptive Activities: Results from the Berlin Aging Study. *Social Indicators Research*. 67: 107-127.

- Ministry of Health, Labour and Welfare. (2008). *Employment Measures for Older People in Japan*. The Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan.
- Morgan, L. & Kunkel, S. (2001). *Aging: The Social Context(2nd ed.)*. C.A.: Academic Press.
- Rowe, J. W. & R. L. Kahn. (1998). *Successful Aging*. N.Y.: Pantheon Books.
- Torres, S. (2002). Relational Values and Ideas Regarding Successful Aging. *Journal of Comparative Family Studies*. 33(3): 417-432.

이 지 영: 영남대학교 대학원에서 박사학위를 취득하였으며(논문: 정부 노인고용서비스 전달체계의 효과성이 성공적 노화에 미치는 영향분석, 2013), 현재 경운대학교 경찰행정학부 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 행정이론, 정책분석·평가, 복지정책 분야이며, 최근 주요 논문으로는 “고객지향적 관점에서 본 지역축제 성공요인 분석”(2013), “아동성폭력범죄 예방방안에 관한 연구”(2012), “지방자치단체 재정지출의 성과증진을 위한 방안 모색”(2011), “옹호연합 모형(ACF)을 통한 양성평등 정책형성과정의 동태성 분석”(2009) 등이 있다(lovelli02@ynu.ac.kr).

성 도 경: 미국 Temple University에서 박사학위를 취득하고(논문: Evolution of Computerization of American County Government, 1994), 현재 영남대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 행정이론, 계량분석, 공기업분야이며, 논문과 저서로는 「알기쉬운 통계기법의 활용」(2011), “효율적인 재난관리체계 운영방안에 관한 연구”(2011), “여성결혼이민자의 삶의 질 향상을 위한 연구”(2010), “지방의료원의 경쟁력 평가를 위한 종합적 모형개발”(2009) 등이 있다(dksung@ynu.ac.kr).

행정구역 통합의 영향요인 분석*

An Analysis of Influencing Factors on Local Government Consolidation in Korea

목영만** · 권영주***

Mok, Youngman · Kwon, Young Joo

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 선행연구 고찰
- III. 연구 설계
- IV. 실증분석
- V. 결론

이 연구는 2008년 행정구역 자율통합이 추진되었던 18개 지역 46개 단체를 대상으로 행정구역 통합에 미치는 영향요인을 분석한 것이다. 통합에 미치는 영향요인은 다양한 변수가 작용하므로 그 영향요인을 망라하여 분석하는 것은 한계가 있다. 그러나 기존의 대부분의 연구들은 종속변수로 통합의 성패라는 양극단 값을 설정하고 있어 영향요인을 분석하는 데 문제가 있기 때문에, 본 연구에서는 종속변수를 통합추진 수준으로 정의하여 기존 연구와의 차별화를 도모하였다. 그리고 여기에 영향을 미칠 것으로 생각되는 요인을 주민의사, 행위주체, 지역적 여건 등으로 나누어 10개의 독립변수를 설정하였다.

분석 결과, 통합추진 수준에 주민의사가 가장 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타났으며, 재정자립도, 경제규모, 통합추진 경험, 통합추진 단체 간의 분리·통합 역사적 이력이 정의 관계에 있는 것으로 나타났다. 그러나 예상과 달리 도시화와 정치적 동질성은 통합추진 수준과 부의 관계가 있는 것으로 나타났으며, 단체장의 의지, 공무원 수, 인구변동률은 유의성이 없는 것으로 나타났다.

* 본 논문은 작성 중인 주저자의 박사학위 논문의 일부를 발췌하여 보완한 것임을 밝혀둔다.

** 서울시립대학교 박사과정 수료(주저자)

*** 서울시립대학교 행정학과 교수(교신저자)

논문 접수일: 2015. 2. 13, 심사기간(1, 2차): 2015. 2. 13 ~ 2015. 3. 12, 게재확정일: 2015. 3. 12

앞으로 통합관련 정책을 추진함에 있어서는 위와 같은 분석결과를 활용하여 불필요한 갈등을 줄여야 할 것이다.

□ 주제어: 통합추진 수준, 정치적 동질성, 단체장 의지, 분리·통합 이력, 통합추진 경험

The purpose of this study is to find out the set of factors influencing the level of consolidation among municipalities, which have proceeded to integrate with each other, including forty-six local governments in eighteen regions. This study is focused on these forty-six local governments, in order to explore the relationship between the dependent variable (consolidation level) and independent variables including citizens desire, actors (politicians, local government heads, public officials), and regional environment (economic, social, and historical conditions).

This study indicates that citizens' desire for municipal consolidation exerts the greatest influence on the level of integration. In addition, the larger the financial capacity and economy scale, the more positive the impact on the level of consolidation. However, this analysis indicates that social factors (the ratio of worker's number and migration of population) and the factors of actors are not related to consolidation level. At this stage of this study, there is no strong evidence that political factors are related to the level of consolidation. It is assumed that citizens are not very concerned with the behavior of politicians. Depending upon the history of fragmentation-consolidation and the experience of local government consolidation and how they are measured, historical factors may be more important than actor's factors and socioeconomic factors or vice versa. The most that can be claimed is that citizens' desire and historical factors are closely associated with the degree of integration and that these variables account for much of the positive consolidation level.

This study is now in a better position to consider some of the local governments as objects of consolidation with each other, suggesting one of meaningful criterion. It is expected that this study will be helpful in reducing beforehand any unnecessary conflicts that arise due to integration policies which go against the intentions of citizens on a large scale.

□ Keywords: the level of consolidation, political homogeneity, will of local government head, the history of fragmentation-consolidation, experience of consolidation process

I. 서론

우리나라의 지방행정체제 개편은 행정체제가 성립된 1,000년 전 이후부터 간헐적으로 제기되어 왔고 긴 역사를 거치면서 수많은 변화 과정을 거쳤으나 그 큰 틀은 근본적으로 변화되지 않고 전국을 13도 체제로 나누어 통치하는 시스템이 이어져 오고 있다¹⁾. 그러나 1995년 지방에 자치권이 부여되면서 시작된 지방행정체제는 그 이전과는 질적인 변화 양상을 보이고 있는 것도 사실이다. 중앙-지방이라는 개념이 자치권이 부여되면서 지역적 개념에서 권한의 문제로 이전된 것이기 때문이다. 지방자치가 시작된 지 20여년이 지났지만 권한과 구역의 문제는 아직도 바람직한 방안을 모색하기 위해 끊임없이 논의되고 이를 바탕으로 진화하고 있는 상태이다. 지방행정체제가 바람직한 방향을 위해 진화하고 있는 힘의 원천 또는 그 근본 원인이 어디에 있는가? 행정구역이 확대되든 분절되든 간에 그러한 방향으로 나아가게 하는 영향 요인이 무엇인가?

우리나라의 경우에는 1994-95년의 도·농 통합, 2008-10년에 걸쳐 이루어진 자율통합이 의제로 제기되어 활발히 논의되고 일부는 통합에까지 도달하는가 하면 일부는 통합에 실패하고 있다. 즉 도·농 통합은 81개 기초자치단체를 40개로 통합한 성과를 보인 데 비해 자율통합은 18개 권역 중 2010년 7월에 출범한 통합 창원시(마산시, 창원시, 진해시)와 2011년에 주민투표에 의해 통합이 결정되어 2014년 7월에 출범한 통합 청주시(청주시, 청원군) 2곳을 제외하고는 아직도 논의단계에 머무르고 있다. 통합 성공률이 저조함에도 지속적으로 통합이 제기되고 추진되는 이유는 무엇인가?(Marando, 1979). 객관적 여건이 유사함에도 어느 지역은 순탄하게 통합이 이루어지고 다른 지역은 논의 단계에서 번번이 좌절되는 이유는 무엇인가? 실제 추진되는 지역이 많음에도 통합에까지 이르지 못하는 지역이 많은 이유는 무엇인가? 지방행정체제 개편이라는 정책이 의제로 설정되는 과정에서 주요한 영향을 미치는 변수는 무엇인가? 이러한 의문에 대답하기 위해서는 그 영향요인이 무엇인지를 밝혀내야 한다.

그런데 기존의 연구들은 영향요인의 결과를 통합 성공과 실패라는 이분법적인 시각으로 바라봄으로 인해 정확한 영향요인들을 찾아내는 데 한계를 가지고 있다. 본 연구에서는 영향

1) 허훈·강인호(2009)는 우리나라 지방행정체제는 고려 성종 때인 995년에 도체제가 도입된 이후 조선 태종 때인 1413년 8도 체제, 조선 후기 고종33년(1896년) 조선8도의 13도 7부 1목 329군 체제로의 확대 개편, 1914년 부·군·면 통폐합으로 220개 군의 설치, 1930년 읍·면제 도입 등으로 변화과정을 거쳤으나 오늘날의 시·도, 시·군·구, 읍·면·동이라는 자치2계층과 지방행정 3계층이라는 큰 틀은 커다란 변화 없이 지속되고 있다고 한다.

요인들의 결과인 통합을 통합이 되었는지 아닌지의 이분법적 구분에서 벗어나 통합추진 수준이라는 개념을 도입하고자 한다. 정책의 결과를 단순히 성공과 실패라는 구분으로 나눌 수 있는 경우는 드물다. 실제 정책현장에서는 이러한 사례에 해당되는 경우는 거의 찾아보기 어렵기 때문이다. 따라서 이 연구에서는 종속변수를 통합추진 수준이라는 다원화된 개념을 설정함으로써 보다 정확한 영향요인을 분석하는 데 초점을 맞추고자 한다.

II. 선행연구 고찰

1. 행정구역 통합 영향 요인에 관한 선행 연구

기존의 연구들은 행정구역 통합의 당위성과 부당성을 입증하기 위한 규범적인 연구나, 이에 대한 찬·반의 논거로 삼기 위해 통합 후의 효과가 진정으로 있었는지를 검증하는 통합 효과와 관련된 연구가 주종을 이루고 있다. 또한 일부의 연구는 통합 과정상의 갈등요인이나 영향 요인을 분석하고 있다.

그러나 통합과정 분석 중 통합에 영향을 주는 요인은 무엇인지를 분석하는 연구는 다음과 같이 극소수에 불과하다. 강기운·이태근(2010)은 통합창원시 사례를 통해 통합에 영향을 미치는 독립변수를 11개로 설정하고 이 변수들이 종속변수인 창원시 통합에 어떠한 영향을 미쳤는지 설문조사를 통해 연구하였다. 양고운·박형준(2013)은 2008년 자율통합추진 지역 중 4개 지역 12개 단체를 분석 대상으로 하여 지역별 자원(재정자립도)과 지역 유형(시 또는 군지역) - 지역내 합의 - 지역간 합의로 이어지는 독립변수가 자율통합 유무라는 종속변수에 미치는 영향을 퍼지집합 질적 비교분석(fsQCA) 방법을 사용하여 분석하였다. 문영동·이시원·민병익(2009)은 설문조사를 통해 해당 지역 주민이 행정구역 개편 성과에 미치는 영향요인으로 무엇을 중시하는지를 분석하였다. 하정봉·길종백(2012)은 1995년 도농통합 지역이었던 여수·순천·광양 지역의 주민을 대상으로 설문 조사를 실시하여 주민이 통합하면 어떤 변화가 있으리라고 기대하는지를 통합기대효과로 하여, 통합기대 효과 요인들이 주민들의 통합 찬반 태도에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였다. 기존의 통합에 미치는 영향 요인에 관한 연구를 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 행정구역 통합에 미치는 영향요인에 관한 연구

연구자	연구 주제	연구방법	독립변수	종속변수
문영동· 이시원· 민병익 (2009)	행정구역 개편 성과의 영향요인	설문조사	- 행정구역 면적 - 주민1,000명당 공무원 수 - 문화·역사·사회적 동질성 - 주민간 신뢰도 - 자치단체장 리더쉽	정치적 요소 행정적 요소 효율성 통합성
강기운· 이태근 (2010)	행정구역 통합에 미치는 요인 연구: 창원시를 중심으로	설문조사	(11개) - 창원여건 - 자립정부 - 시민일체 - 권역일치 - 자치계층 - 중간기능 - 정치영향 - 정부지원 - 정부압박 - 성공요인 - 지역갈등	통합 찬반 의견
하정봉· 길종백 (2012)	기초자치단체 통합에 대한 지역주민들의 인식 분석: 여수·순천·광양 지역을 중심으로	설문조사 (다중회귀분석)	통합 기대 효과 (13개) - 행정효율 - 지역경제 활성화 - 지자체 위상 상승 - 국가경쟁력 강화 - 광역적 도시계획 활성화 - 지방분권강화, 대주민 행정 서비스 향상 - 중심부 주변부간 격차 확대 - 공동체 해체 - 지역간 갈등 심화 - 주민참여 위축 - 중앙집권 강화 - 복지 수준 저하, 공공요금 인상	주민의 통합에 대한 찬반 태도
양고운· 박형준 (2013)	지방정부간 자율적 행정구역 통합의 성공요인 탐색	데이터 분석 (퍼지집합 질적 비교분석)	(참여 유인) - 자원의 균형 - 지역의 유형 (협의 과정) - 지역내 · 정치적 동질성 · 경제적 동질성 - 지역간 · 정치적 동질성 · 경제적 동질성 · 사회적 동질성 · 통합시도경험	지방자치 단체 간 통합 여부

2. 선행연구의 한계 및 본 연구의 주안점

본 연구는 통합에 미치는 영향요인을 분석하는 데 중점을 두고 있다. 통합에 미치는 영향요인은 매우 다양한 변수가 작용할 것이다. 따라서 모든 변수를 포괄하여 분석하는 것은 현

실적으로 한계를 갖는다. 또한, 영향요인을 분석한 선행연구들 역시 많은 한계를 지니고 있다. 첫째, 앞에서도 언급한 바와 같이 실증연구가 극히 적다는 것이다. 아마도 종속변수인 통합성공 지지체의 수가 극히 적어 표본을 삼기에는 통계적으로 상당히 어려운데 기인한 탓도 있겠지만 독립변수 선정에도 다른 연구에 비해 객관적인 요소들을 찾기가 어려운 데 기인한 것도 있는 것으로 보인다. 통합에 미치는 영향요인에 관한 최근의 연구들은 설문조사를 통한 연구 중심에서 객관적 자료를 토대로 한 분석으로 이전하는 경향을 보이고 있다.

둘째, 종속변수를 지나치게 단순화하여 분석을 하고 있다는 점이다. 즉 문영동·이시원·민병익(2009)은 종속변수를 개편 후의 효율성과 통합성으로 설정하거나, 양고운·박형준(2013)은 통합여부를, 강기윤·이태근(2010), 하정봉·길종백(2012) 등은 통합찬반 의견을 종속변수로 설정하고 있다. 종속변수를 단순화하면 독립변수의 영향을 정확히 분석하는 데에 일정부분 한계가 있을 가능성이 있기 때문에 어느 정도의 다변화가 필요하다.

셋째는, 둘째와 같은 맥락이지만 종속변수도 너무 극단화한 조작으로 일반화 오류의 가능성이 있다. 2008년 자율통합의 경우 통합 완료 사례는 2010년 7월 1일부로 창원시로 통합된 창원·마산·진해와 2014년 7월 1일부로 청주시로 통합된 청주·청원 2개 지역에 불과하다. 종속변수를 통합의 유무로 하기에는 사례가 충분치 못하다. 그럼에도 통합성공을 1로, 통합실패를 0으로 조작적으로 정의함으로써 종속변수의 값이 양 극단(1 아니면 0)을 취하고 있다(양고운·박형준, 2013).

넷째, 통합에 미치는 영향요인에 관한 기존의 연구는 하나 또는 소수의 특정 지역만을 대상으로 하였기 때문에 영향 요인을 일반화하기에 다소 무리가 있다(강기윤·이태근, 2010; 하정봉·길종백, 2012; 문영동·이시원·민병익, 2009; 양고운·박형준, 2013).

이러한 선행 연구의 수적인 부족과 위에서 언급한 한계를 완화하기 위해 본 연구는 다음과 같은 두 가지 점에 주안점을 두었다.

첫째, 종속변수의 다변화이다. 지금까지의 통합 관련 연구는 종속변수를 자치단체 간 통합 여부로 하였다. 통합이라는 것이 단기간에 이루어지는 결과물이 아니므로 통합여부로 단순화하면 영향요인의 인과관계를 추론하는데 근원적인 장애가 발생한다. 따라서 가능한 한 통합이라는 종속변수를 다변화하려고 시도하였다. 통합 관련 연구에 있어서의 종속변수 다변화는 선행연구가 존재하지 않으므로 부득이 통합추진 수준이라는 개념을 새로 설정하였다. 통합추진 수준 개념은 Jones(1983)의 광역문제 해결 단계에서 원용하여 설정하였다.²⁾

2) Jones(1983)는 광역적인 문제해결을 위한 구조적 대안으로 가장 낮은 수준인 시장 조정에서 특별구 설치, 위원회 설치, 연합, 편입, 통합이라는 대안을 제시하고 있다. 본 연구에서는 종속변수를 그 자치단체의 통합 성패가 아니라 광역문제 해결을 갈망하고 해결하는 방안으로서의 자치단체간 통합이라는 과정을 세분화하여 통합추진 수준이라는 개념을 설정하였다.

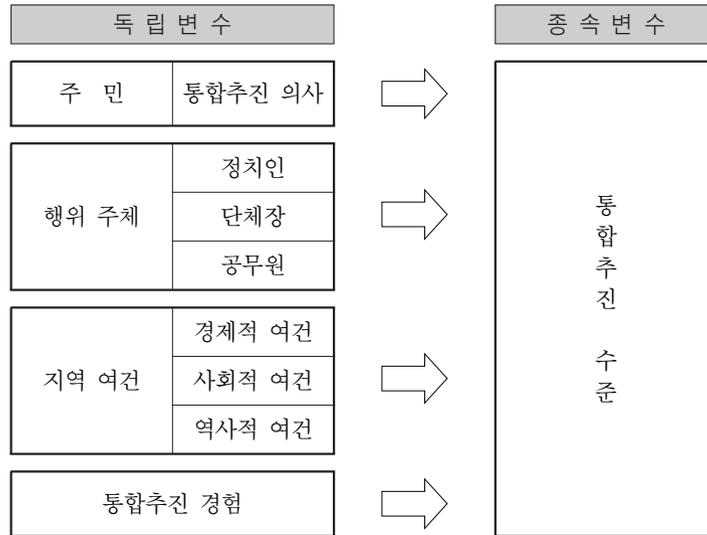
둘째, 본 연구는 통합추진 수준에 미치는 영향요인을 바라보는 시각을 달리하였다. 기존 연구들은 통합이 논의되고 추진되었던 지역을 중심으로 연구가 이루어졌고 이러한 방향으로의 연구는 필연적으로 통합이 논의되는 둘 또는 그 이상의 자치단체간의 관계 변수들을 포함하여 분석하고 있다. 그러나 본 연구는 지방자치단체 전체를 아우르는 일관된 영향요인을 찾기 위해 통합이 논의되었던 단체들 간의 관계 변수들 보다는 자치단체의 개별적인 여건들의 공통적인 특성을 발견하는 데에 주안점을 두고자 하였다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석틀

분석틀을 설정함에 있어서 종속변수, 독립변수 등 변수를 설정하는 것이 중요하다. 종속변수에 관해서는 앞서서도 언급한 바와 같이, 선행연구에서 지나치게 극단화된 종속변수를 상대화하여 본 연구에서는 통합추진 수준으로 설정하였다.

그리고 행정구역개편에 영향을 미치는 변수를 큰 맥락에서 보면 몇 가지 다른 시각에서 이해할 수 있다. 이에 관해서는 박형준(2013: 29)은 미국의 개혁운동의 일환으로 광역행정을 통한 효율성 증대에서 그 원인을 찾고 있으며, 이승중(2008: 362)은 행정구역과 관련한 범위설정의 원인을 원심력으로서의 세계화와 구심력으로서의 지방화라는 두 가지 상반된 힘이 라고 진단하고 있다. 본 연구에서는 그 원인이 광역 행정을 통해 문제해결을 바라는 주민들의 욕구에 기초하여 발현되는 현상으로 이해하고자 한다. 2008년 통합추진의 경우에는 2009년 9월 30일에 해당자치단체가 행정안전부에 통합을 건의하는 과정을 통해서 이러한 주민의 욕구가 분출되었다고 판단한다. 해당 자치단체의 입장에서는 통합이라는 정책이 정책의제로 탄생한 것이다. 이 정책의제 설정, 즉 통합 건의에 영향을 미치는 주요 요인을 <그림 1>과 같이 주민의사, 행위주체, 지역여건, 통합추진 경험으로 설정하여 분석한다.



<그림 1> 분석틀

1) 종속변수: 통합추진 수준

통합이 실제로 추진되어 성공하였는지 실패하였는지도 중요하지만 통합추진을 최초로 외부에 공식화한 통합 건의도 큰 의미가 있다. 통합 건의 유형은 한 지역에서 통합과 관련한 장기간의 논의들이 결합되어 외부에 드러나는 영향요인의 축소판이라 할 수 있다. 통합추진 과정상 최초로 정책의제로 공식화된 결과물일 뿐만 아니라 각종 영향 요인들을 추론할 수 있는 요소들을 포함하고 있기 때문이다. 단체장의 의지는 물론 정치적인 동질성, 시민단체의 역할 까지도 이 건의 내용에 녹아들어 있다고 볼 수 있다. 따라서 이 연구에서는 통합 건의 유형을 통합추진 수준을 측정하는 요소로 고려하고자 한다.

2) 독립변수의 설정

(1) 주민의사

통합추진 건의에 가장 영향을 줄 수 있는 요인은 통합에 대한 논의가 이루어진 후 또는 그 이전부터 형성되어 내려온 해당 지역 주민들의 통합에 대한 인식일 것이다. 주민의 통합에 대한 인식을 확인하는 가장 정확한 방법 중의 하나는 여론조사를 통해서 나타난 통합에 대한 찬성률을 확인하는 것이다.

(2) 행위주체

행위주체로는 정치인 집단, 단체장, 시민단체, 언론, 공무원집단 등을 상정할 수 있다. 통합에 가장 큰 영향을 미치는 행위주체로 단체장, 시민단체, 지역출신 국회의원, 지방의회 의원, 공무원 집단 순으로 연구한 사례가 있으나(하정봉·길종백, 2012: 51-57), 이 연구에서는 행위주체 중 단체장과 국회의원, 지방의원 전체를 아우르는 선출직 전체를 독립변수로 설정하고자 한다.

통합과정에서 시민단체는 통합건의안을 선도적으로 만들어 통합추진을 주도하거나 통합반대를 위한 적극적인 여론 활동을 전개하는 등 커다란 역할을 한다. 여수·순천·광양 지역의 사례처럼 통합에 주도적 역할을 하거나(하정봉·길종백, 2012: 632), 청주·청원의 사례에서처럼 통합 반대를 위한 선봉에 선 사례(양영철외, 2009: 113)가 있는 등 통합과정에 큰 영향력을 발휘한다. 따라서 시민단체의 방향성은 통합의 정도에 큰 영향을 미칠 개연성이 다분하다. 그러나 본 연구에서는 시민단체의 영향이 이미 주민의사 형성이나 종속변수인 건의 유형에 반영되는 것으로 설계하였기 때문에 시민단체의 영향요인은 행위주체에서 제외한다.

언론의 경우는 통합에 대한 방향성을 제시하는 기준자 역할을 한다. 언론은 통합 과정에서 찬·반의 흐름을 유도하는 주요한 기제일 뿐만 아니라 광역문제 해결의 중요성을 부각시키거나 지역 경쟁력 강화의 필요성을 여론화시킴으로써 통합이라는 정책을 의제화 시키는 데 영향을 미치는 주요한 요인 중의 하나이다. 왜냐하면 기사의 노출은 찬성, 반대, 또는 중립이라는 경향을 띠고 얼마나 자주 주민에 노출되었느냐가 중요하기 때문이다. 그러나 언론의 영향도 주민의 의사 형성에 이미 반영된 것으로 설계하였기 때문에 본 연구에서는 행위주체에서 제외하였다.

따라서 본 연구에서는 정치인, 단체장, 공무원을 중요한 행위주체로 설정하였다. 이를 좀 더 자세히 보면 다음과 같다.

첫째, 정치인이다. 정치인 집단 중 국회의원은 통합에 인센티브를 제공하는 법안을 제정하는 등의 권한 행사를 통해 실질적인 영향력을 행사한다(하정봉·길종백, 2012: 51-57). 지방의원도 찬반 결의안 등을 통하거나 주민 접촉을 통해서 통합 관련 주민 여론을 형성하는데 큰 역할을 한다. 주로 정치인은 개별적인 행위를 통해 지역의 여론을 수렴하거나 형성하지만 통합과 같은 지역 전체의 문제에 있어서는 정치적인 동질성을 기반으로 집단화한 행위를 통해 영향을 행사하기도 한다. 이와 같이 집단적 의사표시와 행동의 기반에는 정치적 동질성이 근저에 자리 잡고 있다. 따라서 정치적 동질성이 갈수록 통합에 큰 영향을 미칠 개연성이 농후하다.

둘째, 단체장이다. 단체장의 의지는 통합추진 과정에서 상당한 영향을 미친다(문영동·이시원·민병익, 2009: 7-25). 이는 일부 사례 연구에서도 확인할 수 있다. 청주·청원 통합추진

과정상 갈등요인을 분석한 경험적 실증사례 연구에서는 2008년 청원군수의 반대 의지가 통합의 성사에 커다란 영향을 주고 있다고 적시하고 있다(김태운·남재걸, 2011: 156-157). 단체장의 통합에 대한 의지는 주로 세 가지 방향으로 나타난다. 통합을 주도적으로 추진하거나, 중립적인 입장을 취하거나, 아니면, 적극적인 반대의 입장에 서는 것이 그것이다. 이는 2008년 자율통합추진 당시의 행정안전부의 자료와 인터뷰기사 등을 통해 확인할 수 있다.

셋째, 공무원이다. 공무원 개개인은 단체장의 의지에 따라 영향을 받는 위치에 있기 때문에 주민의사 형성에 일정 부분 영향을 미칠 수는 있으나 단체장과 병렬적인 위치에서 영향을 미친다고 보기는 어렵다. 다만, 집단으로서의 공무원은 조직구조의 변경에 커다란 영향을 받기 때문에 조직 규모가 작을수록 조직 변화를 수반하는 행정구역 통합에 아주 민감하게 반응을 한다. 따라서 공무원 집단은 그 규모가 통합추진 수준에 영향을 미치는 요인으로 설정하고자한다.

(3) 지역 여건

행위주체와는 다른 속성으로 비인위적인 요소인 해당 지역의 여건은 경제적 여건, 사회적 여건, 역사·문화적 여건으로 대별할 수 있다. 또한 지역 여건들은 시간이 지나면서 변화하는 속성을 갖는다. 이러한 지역 여건들이 변화함에 따라 일정 부분 주민들의 통합과 관련된 의사형성에 영향을 미칠 것이다. 결국 지역의 경제, 사회, 역사·문화적 여건의 변화가 주민들의 구역 통합에 대한 필요성에 대한 인식을 강화하거나 약화시키는 데 일정 정도의 영향을 미칠 것이라고 가정한다³⁾.

첫째, 경제적 여건이다. 경제적 여건 중 해당 자치단체의 재정여건과 그 지역의 경제력 수준은 어느 정도 주민의 통합의사 형성 내지는 통합반대 의사 형성에 영향을 미칠 것이다. 지역의 경제력이 낮으면 지방재원도 영향을 받아서 재정자립도가 낮을 수밖에 없어서 주민의 요구수준을 충족하지 못한다. 이러한 상황이 지속되면 주민들은 이를 위기상황으로 인식하고 이를 해결하기 위한 해결책으로서 새로운 돌파구를 만들기를 요구할 수 있다. 새로운 돌파구 중의 하나가 행정구역 통합 필요성 인식으로 표출될 수도 있다. 그러나 이와 반대로, 열악한 지역 여건을 들어 통합이 추진되면 대등한 관계의 통합이 아닌 흡수 통합이 이루어질 것이라는 우려 때문에 행정구역 통합에 반대하는 것으로 나타날 수 있다. 흡수 통합될 것이라는 인식은 자치단체 재정력이 열악하거나 지역 경제력 규모가 작을수록 더 커지는 경향을 보인다. 반면

3) Leland와 Thurmaier(2005)는 통합에 영향을 미치는 영향요인으로 그 지역의 사회·경제적 기반의 변화, 인구학적 변동, 시 중심부의 경제적 쇠퇴 등을 들고 있다. 본 연구에서는 이러한 지역적 여건의 변화를 독립변수의 일부로 채택하였다.

에 자치단체의 재정력이 상대적으로 크고 양호하거나 지역 경제력 규모가 큰 경우에는 통합에 자신감을 갖게 하는 원동력으로 작용하여 통합추진 수준에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

둘째, 사회적 여건으로 도시화 수준과 인구변동률이 영향요인으로 일정부분 주민의 통합의사 형성에 영향을 미칠 것이다. 도시화가 진전되는 데 반해 기존의 행정수요는 이에 대응하는 욕구를 충족시켜주지 못할 것이고 이것 또한 현행 행정시스템에의 위기요인으로 작용할 것이다. 인구 변동률이 높은 지역의 경우에는 그렇지 않은 곳에 비해 행정구역의 변경이나 변화에 덜 민감할 것이다.

셋째, 역사적 요인 또한 행정구역 통합에 미치는 영향요인으로 상정할 필요가 있다. 해당 지역이 역사적으로 통합의 주체였는지 분리되어 나온 곳인지, 아니면 분리되었다가 통합되는 과정에 있는 것인지와 관련한 분리·통합 역사적 이력은 통합과 관련한 주민 인식 형성에 영향을 미칠 것이기 때문이다. 분리되어 나온 지 얼마 지나지 않은 자치단체일수록 통합에 부정적으로 작용할 것이고 이와 반대로 인근 지역을 지속적으로 편입하여 확대해온 역사적 이력을 가지고 있는 자치단체일수록 통합에 긍정적인 경향을 보일 것이다. 이러한 논의는 지방행정체제 개편을 역사적 경로로 이해하여 분석한 연구에서 그 기본적 개념과 논리를 차용한다(하혜수·이달곤, 2011: 303-324). 하혜수·이달곤(2011: 320)은 ‘지방행정체제개편은 기존제도를 유지하려는 자기 강화 기제와 관성이 작용하고 있기 때문에 결정적 계기가 있는 후에는 일정한 경로를 지속하는 경향을 보이고 있다고 분석하고 있다.

(4) 통합추진 경험

통합추진 경험은 역사적인 분리·통합 이력과는 다른 차원에서 통합의 성사에 영향을 미친다. 양고운·박형준(2013: 91-113)은 자치단체의 통합추진 경험 유무를 통합에 대한 성패의 한 요소로 가정하여 분석한 바 있다. 과거에 통합을 추진했던 경험을 갖고 있는 지역(청주-청원, 전주-완주, 무안-신안-목포, 창원-마산-진해, 여수-순천-광양 등)이 2008년 통합추진 당시에 긍정 또는 부정의 방향으로 영향을 미쳤는지에 대한 실증 분석은 의미가 있다. 선행적으로 과거의 통합추진 경험은 통합추진에 긍정적인 방향으로 영향을 미쳤을 가능성이 크다.

본 연구에서도 일부는 고려되었지만, 이외에도 통합추진 수준에 영향을 미칠 개연성이 있는 요인들로는 정부의 소득, 통합효과 기대감, 인센티브(강기운·이태근, 2010), 자치단체장 리더십, 문화·역사·사회적 동질성, 주민 상호간의 신뢰(문영동·이시원·민병익, 2009), 자치단체 규모, 행위자(단체장, 시민단체, 국회의원, 지방의원, 언론), 통합인센티브(하정봉·길종백)등을 들 수 있다. 그러나 본 연구에서는 다양한 변인들 중 단기적인 요인들보다는 장기적인 경향 변화를 알 수 있고 객관화 지표로 가능한 변인들을 우선적으로 고려하였다.

2. 가설의 설정

분석틀을 바탕으로 본 연구의 가설을 설정하면 다음과 같다. <가설1>은 주민들의 통합 정책에 대한 찬·반 의사는 통합을 추진하는 수준에 정의 영향을 미칠 것이다. <가설2>는 통합을 추진하는 과정에서 주요한 역할을 담당하고 있는 행위주체인 정치인과 단체장, 그리고 공무원집단은 통합추진 수준에 영향을 미칠 것이다. 선행 연구와는 달리 이 연구에서는 정치인 변수는 정치적 동질성으로, 단체장 변수는 단체장 의지로, 공무원 변수는 공무원 조직 규모를 나타내는 공무원 수를 지표로 하위 가설을 설정한다. <가설3>은 경제적 여건과 통합추진 수준은 상관관계가 존재할 것이다. 경제적 여건 중 지역 경제력과 자치단체의 재정능력이 통합추진 수준과 정의 상관관계를 가지고 있을 것이다. 경제력은 지역 내 총생산액으로 자치단체의 재정력은 재정자립도로 한다. <가설4>는 사회적 여건 변화는 통합추진 수준에 영향을 미칠 것이다. 사회적 여건 변화는 도시화 수준과 인구변동을 변수로 설정했다. <가설5>는 분리·통합 이력은 통합추진 수준에 영향을 미칠 것이다. 역사적으로 인접지역으로 분리당한 이력을 가지고 있는 자치단체는 통합에 부정적이고, 인접지역을 통합한 이력을 가진 자치단체는 통합에 긍정적인 것이다. <가설6>은 통합추진 경험은 통합에 정의 영향을 미칠 것이다. 이를 표로 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 연구 가설

구분	가설 내용
가설1>	통합 필요성에 대한 주민인식은 통합추진 수준에 정의 영향을 미칠 것이다.
가설2>	정치인, 단체장, 공무원집단은 통합추진 수준에 영향을 미칠 것이다
	2-1 정치적 동질성은 통합추진 수준에 정의 영향을 미칠 것이다.
	2-2 단체장의 의지는 통합추진 수준에 정의 영향을 미칠 것이다.
	2-3 공무원 규모는 통합추진수준에 부의 영향을 미칠 것이다.
가설3>	경제적 여건과 통합추진 수준은 상관관계가 존재할 것이다
	3-1 재정자립도가 높을수록 통합에 정의 영향을 미칠 것이다.
	3-2 소득수준이 높을수록 통합에 정의 영향을 미칠 것이다.
가설4>	사회적 여건 변화는 통합추진 수준에 영향을 미칠 것이다.
	4-1 도시화 수준이 높을수록 통합에 정의 영향을 미칠 것이다.
	4-2 인구 변동이 심할수록 통합의 수준에 정의 영향을 미칠 것이다.
가설5>	분리·통합한 이력은 통합에 영향을 미칠 것이다.
가설6>	통합추진 경험은 통합에 정의 영향을 미칠 것이다.

3. 변수의 측정지표

1) 종속변수(통합추진 수준)의 측정지표

행정 구역 통합의 경우에도 마찬가지로 통합이 되었는지 아닌지에 대한 결과로 종속변수의 값을 취하면 그 원인이 되는 요인을 정확히 밝혀내는 데 오히려 장애 요인으로 작용할 수 있다. 행정 구역 통합의 가능성 정도, 또는 행정 구역 통합추진 수준이라는 개념으로서 종속변수를 설정하는 것이 보다 현실 적합성을 가질 것이다. 따라서 이 논문에서는 종속변수를 통합 유무라는 양 극단 값(0 또는 1)을 취하는 대신에 통합추진의 수준(정도)이라는 수준 값을 종속변수로 삼고자 한다.

통합추진 수준을 결정하는 가장 중요한 요소 중의 하나는 통합추진 과정에서 주민의 의사가 어느 정도 수준으로 반영되어 있는지 일 것이다. 주민의 의사가 다양하게 골고루 반영되어 있다면 그 지방자치단체의 통합추진 수준은 높다고 보아야 할 것이다. 주민의 의사는 정치인, 단체장, 주민 스스로의 표현 행위를 통해서 나타난다. 그러한 반영 내용이 2009년 9월 30일에 공식적으로 드러난 통합 건의 내용이다. 이와 함께 통합 안이 의회 의결을 위해 상정되었는지 여부와 주민투표에 부쳐졌는지 여부도 외부로 드러난 통합추진 수준의 다른 일면이기도 하다.

따라서 본 연구에서는 종속변수를 통합추진 수준으로 설정하고 그 수준의 판단은 실제 통합 과정에서 어느 정도까지 외부적으로 표현되었는가와 통합관련 절차들이 어느 정도까지 진행되었는가를 가지고 평가하기로 하였다. 통합추진 수준이 가장 큰 것은 모든 절차가 완료되어 통합이 성사된 경우이며, 통합의 정도가 가장 약한 것은 논의는 있었으나 더 이상 절차가 진행되지 아니하였거나 아예 논의조차 되지 아니한 상태일 것이다. 어느 정도 수준까지 통합이 추진되고 있는지는 통합추진 건의 유형과 실제로 추진된 통합 절차들을 함께 고려하여 행정구역 통합추진 수준을 설정하였다. 이를 통합추진 수준에 따라 도식화하면 <그림 2>와 같다.

통합추진수준 낮음 <-----> 통합추진수준 높음

논의/ 건의 없음	단체장 건의	의회 건의	주민 일정 수 이상 연서로 건의 또는 단체장, 의회 동시 건의	단체장, 의회, 주민 일정 수 이상 연서로서 동시 건의 또는 주민투표, 지방의회 의결 부의
--------------	-----------	----------	---	---

<그림 2> 통합추진 수준

변수를 측정함에 있어서는 해당 자치단체의 통합 의사인 건의 유형과 통합 진행 절차 중 의회 또는 주민투표 부의 및 의결 여부 등을 기준으로 하여 1점에서 5점까지의 점수를 부여하였다. 논의는 있었으나 건의로까지 이어지지 못한 경우는 1점을, 단체장, 의회, 주민 연서 중 단지 하나의 건의만 있는 경우는 2점을, 단체장, 의회, 주민 연서 중 2개의 건의 유형을 갖춘 경우는 3점을, 단체장, 의회, 주민연서 등 세 가지 모두 건의가 이루어진 경우는 4점을, 지방의회에 통합 안건이 부의되어 의결되었거나 주민 투표에 부쳐진 경우는 5점을 부여하였다.

2) 독립변수의 측정지표

첫째, 주민의 통합추진 의사는 통합 건의 전에 형성된 주민의사, 즉 통합 여론조사 상의 통합 찬성률로 측정한다.

둘째, 정치적 동질성은 정당의 일치 여부로 측정할 수 있다(양고운·박형준, 2013). 동일 정당 비율이 높을수록 정치적 동질성이 높다고 할 수 있다. 이는 선출직 총수에서 동일 정당이 얼마나 높은 비율을 차지하고 있는 지로 지표화 할 수 있다. 동일정당 비율은 동일 정당인 수를 전체 선출직 총수로 나누어 100을 곱한 것이지만 동질성은 이와는 약간 다른 개념으로 정리하고자 한다. 특정 의회를 가정하면 정당 구성비가 동수에 가까울수록 정치적 동질성은 거의 없다고 보아야 한다. 동일 정당 구성비가 동수에서 크게 떨어져 있을수록 정치적 동질성은 크다고 보아야 한다. 따라서 정치적 동질성을 구하는 식은 다음과 같이 정할 수 있다.

$$\text{정치적 동질성} = [(\text{동일정당 선출직 수} / \text{총 선출직 수}) \times 100 - 50] \times 2$$

셋째, 단체장의 의지이다. 통합추진위에서 46개 지방자치단체에 대한 통합이 권고된 후 단체장들이 보인 반응은 매우 다양하다. 홍보물을 만들어 배포하는 등 적극적 반대 입장에 선 경우에서부터 언론 등을 통해 적극적으로 찬성 의지를 표명하는 데까지 이른다. 본 연구에서는 통합권고안에 대한 찬성과 반대의 입장으로 이분하여 찬성을 1로, 반대를 0으로 나누었다. 지방자치 단체장의 추진의지는 지방행정체제 개편위원회에서 개편계획안이 마련되어 공표된 2008년 11월부터, 통합권고안이 제시된 2009년 6월을 거쳐, 통합 건의안이 행정안전부에 제출된 2009년 9월 30일까지를 기준으로 작성하였다.

넷째, 공무원의 조직 규모는 그 지방자치단체의 공무원수로 측정하였다.

다섯째, 지방자치단체의 재정력은 일반적으로 연간 세출액, 1인당 세출액, 재정자립도 등

으로 측정하나, 여기서는 자치단체의 의존성과 연관된 지표인 재정자립도를 사용하여 측정하였다.

여섯째, 지역의 경제력은 지역 내 총생산량(GRDP) 또는 1인당 GDP, 해당 지역의 GRDP신장률 등으로 측정하나 여기서는 개인의 소득수준이 아닌 자치단체 전체의 경제적 능력, 즉 지역 전체의 경제력을 나타내는 지역 내 총생산량을 지표로 사용하여 측정하였다.

일곱째, 도시화 수준은 도시계획 면적, 개발 잔여지 면적, 2,3차 산업 종사자수 또는 경제 활동 인구 대비 2,3차 산업 종사자수 비율 등을 고려할 수 있으나, 여기서는 2,3차 산업 종사자수로 측정하였다.

여덟째, 인구변동 수준이다. 이는 주민등록 전·출입자 비율로 측정하였다.

아홉째, 분리·통합 이력은 원심력과 구심력이라는 개념으로 측정하였다. 원심력은 지역적으로 분리되어 스스로 발전하고자 하는 힘으로, 구심력은 다시 하나로 뭉쳐서 더 큰 잠재력을 갖고자 하는 열망(힘)으로 정의한다. 그리고 18개 지역 46개 지방자치단체의 역사적 분리, 통합 이력을 정리하여 구심력이 작용하면 1을, 원심력이 작용하면 0으로 나누어 측정하였다.

열 번째, 통합추진 경험은 자치단체 별 통합추진 경험과 빈도를 기준으로 하여 통합추진 관련 지역별 논의 수준이 한 차례 이상이라도 있었던 지역은 1로, 통합 권고가 있기 전까지 논의가 활발히 이루어지지 않았던 지역은 0으로 구분하여 측정지표로 삼았다.

이상을 표로 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 독립변수와 측정지표

독립변수		측정 지표	
주민	주민의 통합추진 의사	여론조사 찬성률	
행위 주체	정치인	정치적 동질성	동일정당 비율
	단체장	단체장 의지	단체장 추진의지 유/무
	공무원	공무원 조직 규모	공무원수
지역 여건	경제적 여건	자치단체 재정력	재정자립도
		지역의 경제력	지역내 총생산
	사회적 여건	도시화 수준	2,3차산업 종사자 비율
		인구변동 수준	주민등록 전·출입자 비율
역사·문화적 여건	분리·통합 이력	원심력/구심력	
통합추진 경험		통합추진 경험 유/무	

4. 자료수집

본 연구는 2008년 자율통합 행정체제 개편이 논의되었던 18개 지역의 52개 자치단체 중 중복된 지역을 제외한 46개 지방자치단체들⁴⁾ 대상으로 하였다.

각 측정지표별로 자료는 <표 4>와 같이 수집하였다. 다만 부언이 필요한 것은 주민의 통합 찬성률이다. 주민의 통합에 대한 인식 정도는 매년 동일한 방법으로 통합에 대한 인식조사를 하는 것이 가장 바람직하지만 현실적으로 이러한 자료는 구할 수 없다. 따라서 주민의 통합에 대한 인식과 관련해서는 기존의 여론조사나 실제 통합 주민투표에서 나타난 자료를 사용하기로 하였다. 지역별 여론조사는 1994년 도·농 통합이전에 실시하였던 세대별 투표, 2000년대 초반부터 중반까지 이르는 통합 논의 과정에서 자치단체, 각종 연구기관, 시민단체, 언론 기관 등에서 실시한 여론조사 결과, 그리고 여론조사를 실시한 사례가 없거나 확인이 불가능한 경우에는 2009년에 자율통합 과정에서 실시한 4대 여론 조사 기관의 통합 찬·반여론 조사 결과를 대체해서 활용하였다.

그리고 수집된 자료는 <표 4>와 같이 척도를 구성하였다. 즉 종속변수를 5점 척도로 서열화하였고, 독립변수는 명목척도와 비율척도, 그리고 변량 모수를 혼합하여 사용하였다.

<표 4> 측정 지표별 자료수집 및 척도

변수		자료수집	척도
종속변수	통합추진 수준	2009년 9월 30일 46개 지방자치단체의 통합건의 내용	서열척도
독립변수	주민의 통합 찬성률	각종 여론 조사 결과	비율척도
	정치적 동질성	중앙선거관리위원회 홈페이지	변량모수
	단체장 의지	단체장의 언론사 인터뷰 기사, 단체장들의 해당의회 질의·답변 자료.	더미
	공무원 수	국가 통계 포털, 통계청, 안전행정부 포털, 46개 지방자치단체 홈페이지.	변량모수
	재정 자립도		변량모수
	지역 내 총 생산		변량모수
	2,3차 산업 종사자 비율		변량모수
	인구 유동률		변량모수
	역사적 분리·통합 이력	46개 지방자치단체 홈페이지	더미
통합추진 경험	더미		

4) 46개 지방자치단체는 수도권 19개(남양주-구리, 안양-의왕-군포-과천, 의정부-양주-동두천, 성남-하남-광주, 수원-화성-오산, 여주-이천, 안산-시흥), 충청권 10개(청주-청원, 괴산-증평, 천안-아산, 홍성-예산, 부여-공주), 호남권 9개(전주-완주, 여수-순천-광양-구례, 목포-무안-신안), 영남권 8개(창원-마산-진해-합안, 구미-군위, 진주-산청) 자치단체이다.

IV. 실증분석

1. 기술적 통계 분석

본 연구에서 사용된 독립변수와 종속변수에 대한 기술적 통계분석 결과는 <표 5>와 같다. 우선 종속변수인 통합추진 수준은 평균 2.957로서 중간 정도의 수준이라고 할 수 있다. 다음으로 10개의 독립변수인데, 특기할만한 것을 지적하면 다음과 같다. 주민찬성률은 최대 남양주시의 88.4%에서 최소 증평군 8.1%까지 분포되어 있으며 평균 54.178%이다. 정치적 동질성의 평균은 59.54565이고, 표준 편차는 25.74166이며, 최소값이 9.1, 최대값이 100까지 분포하여 지역에 따라 극단적인 값을 가지고 있음을 확인할 수 있다. 최대값을 나타낸 지역은 동두천, 전주, 완주이며, 최소값을 보인 지역은 증평군이다. 단체장의 의지는 평균 0.326으로 약한 편이다. 재정자립도 평균은 37.6%, 표준편차는 17.778이고, 재정자립도 분포는 최소 6.4%에서 최대 70.5%까지 나타나고 있다. 분석 대상 자치단체 중 재정자립도 최대 지역은 성남시, 최소 지역은 신안군이다. GRDP는 평균이 5조 9,025억원, 표준 편차가 5조 9,664억 원이며 최소값이 3조1,099억 원, 최대값은 24조568억 원이다. 최대값을 보인 지역은 구미시, 최소 지역은 구례군으로 나타났다. 2,3차 산업 종사자수 비율의 평균은 31.02%, 표준편차는 7.40%, 최소값은 18.26%, 최대값은 50.58%이다. 인구변동률은 평균값이 34.02%, 표준편차가 8.26%, 변동 폭은 최소값 19.01%에서 최대값 56.57%까지 이른다. 그 외의 변수에 대한 통계량은 <표 5>를 참조하기 바란다.

<표 5> 변수별 기술적 통계량

	변수	평균	표준편차	최소값	최대값	N
종속변수	통합추진 수준	2.957	1.382	1	5	46
독립변수	주민 찬성률	54.178	21.425	8.1	88.4	46
	정치적 동질성	59.546	25.742	9.1	100.0	46
	단체장 의지	0.326	0.474	0	1	46
	공무원 수	1028.087	536.262	327	2490	46
	재정자립도	37.633	17.778	6.4	70.5	46
	지역내 총생산	5902539.283	5966435.599	310987	24056828	46
	2, 3차 산업 종사자 비율	0.310	0.074	0.183	0.506	46
	인구 유동률	0.340	0.083	0.190	0.566	46
	역사적 분리, 통합 이력	0.283	0.455	0	1	46
	통합추진 경험	0.413	0.498	0	1	46

2. 상관관계 분석

가설의 채택 여부를 검증하는 회귀분석을 하기에 앞서 변수들간의 상관관계 분석을 실시하였다. 이러한 상관관계 분석은 변수들간의 관련성을 미리 살펴봄으로써 가설 검증에 필요한 정보를 어느 정도 확보할 수 있다는 장점이 있다.

본 연구에서는 종속변수 1개, 독립변수 10개로 모두 11개를 대상으로 하여 상관관계 분석을 하였다. 그 결과는 <표 6>과 같다. 즉 종속변수인 통합추진 수준과 독립변수들과의 상관관계를 보면 통합찬성률, 단체장의지, 그리고 역사적인 분리·통합 이력이 각각 $p < 0.01$, $p < 0.05$, $p < 0.01$ 유의 수준에서 통합추진 수준과 유의미한 상관관계를 가진다. 통합추진 수준에 통합찬성률 0.6190으로 상관관계가 가장 높게 나타났고 다음으로 분리·통합 이력, 단체장 의지 순으로 상관관계가 나타났다. 그러나 그 외의 다른 독립변수들은 종속변수와의 상관관계가 유의성 수준을 벗어나는 것으로 나타났다.

다만 유의해야 할 점은 상관관계가 지나치게 높게 나타날 경우이다. 상관관계가 0.8 이상으로 나타나면 변수간의 상관관계가 지나치게 높아 가설을 검증할 때 다중공선성의 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 다행이도 본 연구에서는 상관관계가 지나치게 높아 다중공선성의 문제가 발생할 여지가 있는 것은 발견되지 않았다.

<표 6> 상관관계 분석 결과

	통합추진 수준	통합 찬성률	정치적 동질성	단체장 의지	공무원 수	재정 자립도	지역내 총생산	2,3차 산업종사자 비율	인구 유동율	분리·통합 이력	통합추진 경험
통합추진 수준	1.0000										
통합 찬성률	0.6190***	1.0000									
정치적 동질성	0.0560	0.2685*	1.0000								
단체장 의지	0.2935**	0.4823***	0.2889*	1.0000							
공무원 수	0.1844	0.3554**	0.0884	0.3570**	1.0000						
재정 자립도	0.1272	0.0600	-0.1037	0.0571	0.5070***	1.0000					
지역내 총생산	0.0731	0.1403	0.0141	0.1685	0.8449***	0.7679***	1.0000				
2,3차 산업종사자 비율	-0.1290	-0.2246	0.0593	-0.1485	0.2101	0.4821***	0.5345***	1.0000			
인구 유동율	0.0774	0.0597	0.1245	-0.0421	0.2237	0.5420***	0.4098***	0.2415	1.0000		
분리·통합 이력	0.4007***	0.4906***	-0.0519	0.3873***	0.2751	0.1941	0.1371	-0.1614	0.1569	1.0000	
통합추진 경험	0.1879	0.1297	0.3893	0.3583**	0.0781	-0.1516	-0.0136	-0.2501*	0.1643	0.0618	1.0000

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

3. 다중회귀 분석

1) 분석 개요

본 연구는 통합추진 수준에 미치는 영향요인을 분석하는 것이 목적이다. 본 연구의 종속변수는 통합의 가·부 또는 성·패나 통합에 대한 찬·반이 아닌 통합추진 수준으로, 5점 척도로 서열화하였다. 이렇게 함으로써 비교 대상 간 추진 수준을 비교하는데 유용하고, 또한 독립변수간 영향력을 분석하는데 보다 설명력을 높일 수 있다 그리고 독립변수를 주민, 행위 주체, 지역 여건, 통합추진 경험으로 분류하여 실시하였으며, 인구수, 세출액, 1인당 지역 총생산액을 통제변수로 처리하였다.

일반적으로 가설을 검증하는 통계적 분석 방법으로는 OLS에 근거한 다중회귀 분석, 교차 분석, T-검정, 분산분석 등이 활용되는 데, 본 연구는 독립변수가 2개 이상이고 2008년도를 중심으로 횡단면 분석을 실시하였기 때문에 통계적으로 유의한 다중회귀분석을 시행하였다. 독립변수에 이분산성을 통제하기 위해 vce(robust) 옵션을 시행하였다. 그리고 더미 변수와 비율 변수를 제외한 종속변수와 독립변수들은 자연로그 값을 취하였다. 더미 변수를 제외한 모든 변수들에 자연로그를 취함으로써 과 분산 문제를 해소함은 물론 독립변수와 종속변수간의 비율 변화를 통해 영향 관계를 분석할 수 있도록 하였다.

2) 분석 결과

통제 변수를 포함한 전체 독립변수가 종속변수에 미치는 영향을 검증하기 위해 종합 모형을 설정하였다. 종합 모형은 <표 7>과 같이 독립변수들의 종속변수 설명력을 의미하는 결정 계수(R^2) 값이 0.6857로 나타났고, 상수(_cons)는 -7.891516이다.

<표 7> 종합 모형 분석 결과

구 분		종합 모형	
주 민	통합여론조사 찬성률	.6503845 ***	
행위주체	정치적 동질성	-.2207069 *	
	단체장 의지	.1720012	
	공무원 수	.0265425	
지역여건	경제적 여건	재정자립도	.7793849 ***
		지역내총생산	2.423224 ***
	사회적 여건	2,3차 산업 종사자 비율	-3.741278 *
		인구 변동률	.6044007
역사적 여건	분리·통합 이력	.3487889 *	
통합추진 경험		.3847851 **	
통제변수	인구수	-3.117745 ***	
	세출액	.5930236	
	1인당 소득수준	-.755391 ***	
상수(_cons)		-7.891516	
F		3.31	
Prob> F		0.0000	
R-squared		0.6857	

주1): * p <0.1, ** p <0.05, *** p <0.01

주2): 종속변수·독립변수 모두에 자연로그를 처리하여 회귀계수는 독립변수 1%가 변화면 종속 변수가 1% 변화하는 비율 변화로 해석한다(정성호, 2013).

우선, 주민의사의 경우 1% 유의 수준에서 회귀 계수가 0.6503845로 나타나, 통합 여론 조사 찬성률은 통합추진수준에 정의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 따라서 <가설1>은 채택되었다.

행위주체와 관련된 <가설 2>에서 정치적 동질성은 종속변수와 오히려 부의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 10% 유의 수준을 보였다. 즉, 정치적 동질성이 높을수록 통합추진 수준에 부의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 동일 정당 구성 비율이 높을수록 다양한 지역 주민들의 의견들이 제대로 반영되지 못하는 요인으로 작용할 가능성이 큰 것으로 보인다. 따라서 가설 2-1은 기각되고 대립가설이 채택되었다. 정치적 동질성은 사회 문제를 해결하는데 오히려 걸림돌이 될 가능성이 크다는 정치적 현실을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 하정봉·길종백(2012)은 통합성사에 영향력 있는 행위자로 단체장과 시민단체 다음으로 정치인(국회의원과 지방의원)을 들고 있어 이와는 다른 결과를 보이고 있는 것으로 분석하고 있다. 그 분석 또한 타당하나 본 연구는 특정 자치단체에 한정된 분석이 아니고 통합이 거론되었던 전 자치단체에 일관되게 영향을 주는 요인으로서 정치적 동질성이라는 개념을 설정했을 뿐 아니라 종속변수로 통합추진 수준이라는 개념을 상정했기 때문에 분석 또한 달리하여야 한다. 즉, 다양한 정치적 구성이 오히려 사회 문제 해결에 더 바람직한 영향을 줄 수 있다고 보아야 한다. 사회가 민주화되기 이전에는 행정의 시스템이나 의사결정 과정이 정치적인 이유로 인해 커다란 영향을 받는 상황이어서 지방자치단체 통합 또한 정치적 영향을 크게 받는 것이 당연시되었다. 그러나 민주화된 이후 정치적 요소는 오히려 사회 문제를 해결하는 데에 부정적인 영향을 미치는 현상을 보이고 있다. 사회적 갈등을 해결하는 요소로서의 정치적 동질성은 오히려 주민의 의사를 왜곡시키는 요인으로 작동하는 것은 아닌지 의구심을 갖게 하기도 한다. 정치적 동질성과 주민의 의사의 또 다른 표현인 통합추진 수준과는 부의 영향관계에 있다는 실증분석은 그러한 의구심을 통계적으로 입증하고 있다고 볼 수 있다. 단체장의 지는 통합추진 수준에 정의 영향을 미치나 유의미한 수준은 아닌 것으로 분석되었다. 단체장 또한 큰 의미에서의 정치적 요인으로서 정치적 동질성과 그 궤를 같이 하고 있는 것으로 보인다. 그러나 단체장의 경우는 대체적으로 주민의사를 대변하는 입장을 취하고 있으나 일부의 경우에는 정치적 유·불리에 따라 주민의사와는 다르거나 또는 애매한 입장을 보이고 있는 것으로 판단된다. 유의수준이 10%를 상회하기 때문에 통계적으로는 의미가 없으나 종속변수와 정의 관계(회귀 계수 .1720012) 이어서 사회과학적으로는 의미가 있을 수도 있다. 하정봉·길종백(2012)의 연구에서와 같이 특정 시점의 자치단체 사례의 경우에는 단체장의 의지가 결정적인 영향을 미치는 것으로 받아들여질 수 있으나 장기적인 관점에서의 단체장 의지의 영향은 그 지역의 통합추진 수준을 결정짓는 요소라고 보기는 어렵다. 청주·청원의 사례는 단기적인 시점에서 단체장 의지의 영향력은 당연히 크게 작용할 수 있지만 장기적인 관

점에서 보면 그 지역의 통합추진 수준을 나타내는 영향 요인으로 단정 짓기에는 부족한 점이 있음을 잘 보여주고 있다. 청원 지역의 사례는 단체장의 의지를 변하게 만드는 동인이 더욱 중요함을 시사하고 있기 때문이다⁵⁾. 이에 따라 2-2는 통계적으로 기각되었다. 공무원 수는 통계적으로 유의미한 영향관계에 있지 않아 가설 2-3도 기각되었다.

경제적 여건과 통합추진 수준간의 관계에 관한 <가설 3>에서, 재정자립도는 회귀계수 .7793849로 종속변수와 1% 유의수준에서 정의 영향관계를 갖는 것으로 분석되었다. 재정자립도가 높을수록 통합추진 수준이 높다는 것은 해당 지방자치단체의 경제적 능력이 인근 지방자치단체와의 통합에 자신감으로 작용하는 것이라고 해석할 수 있을 것이다. 이는 지역내 총생산이 통합추진 수준과 정의 영향관계에 있는 것으로 보아서도 설명력을 가질 수 있을 것이다. 지역내 총생산도 회귀계수 2.423224로 1% 유의 수준에서 통합추진 수준과 정의 영향관계에 있는 것으로 나타났다. 이는 자치단체 재정력과 해당 지역의 경제력 규모는 통합의 추진 수준을 상승시키는 데 영향을 미친다는 의미로 해석된다. 지역 주민들의 소득수준이 아닌 지역의 경제적 능력이 중요함을 말해주고 있는 것이다. 재정자립도는 자치단체의 재정능력을 지역내 총생산은 그 지역의 경제력을 나타내는 지표이므로 결국 그 지역 전체의 경제력이 클수록 통합추진 수준에 정의 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다. 이에 따라 가설 3-1과 가설 3-2는 채택되었다. 이러한 가설을 뒷받침하는 사례로 청주·청원의 사례를 들 수 있다.

사회적 여건과 통합추진 수준간의 관계에 관한 <가설 4>에서, 도시화 수준 지표로 사용된 2, 3차 산업 종사자수 비율은 종속변수인 통합추진 수준에 부의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 회귀계수는 -3.741278로 부의 영향관계에 있어서 예상과 달리 도시화가 진전될수록 통합추진 수준이 낮아지는 것으로 해석된다. 이는 46개 지방자치단체 중 청주·청원 지역을 제외하고는 상대적으로 도시화가 덜된 지역 대부분이 통합추진 수준이 높았던 것 때문으로 판단된다. 이와 함께 그 원인 중의 하나로 이전 보다는 전국의 대부분 지역이 이제는 이미 상당 수준의 도시화가 진전된 상태이기 때문에 도시화 수준은 통합추진 수준과는 큰 관계가 형성되고 있지 않은 것으로도 해석할 수 있을 것이다. 인구 변동률은 통합추진 수준과 정의 영향관계에 있으나 유의미한 수준을 벗어나 있다. 이에 따라 가설4-1과 4-2는 각각 기각되었고 4-1은 대립 가설이 채택되었다.

다음으로 역사적 분리·통합 이력에 관한 <가설 5>는 종속변수와 정의 영향관계에 있으며, 유의수준은 10%로 분석되었다. 회귀계수는 .3487889이다. 따라서 <가설5>는 채택되었다.

<가설 6>의 통합추진 경험은 2009년 9월 30일 통합 건의안이 제출되기 이전의 추진 경험으로

5) 청주·청원 지역 통합 관련한 주민들의 찬·반 여론조사 결과 추이는 특정시점의 단체장 의지와 관계없이 1994년 34.3%(주민의견조사)에서 2012년 79.0%(주민투표)까지 지속적인 상승세를 보이고 있다.

정의하였는데 통합추진의 경험이 있는 경우가 그렇지 아니한 경우에 비해 통합추진 수준에 더 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 회귀계수는 .3847851이며 5% 유의수준에서 정의 영향관계에 있다. 역사적으로 분리된 이후 지속적으로 인근지역을 합병하는 역사적 이력을 갖고 있는 지방자치단체일수록, 통합추진 경험이 있을수록 통합추진에 대한 주민들의 인식의 정도는 그렇지 아니한 경우에 비해 더 우호적인 경향을 보이고 있다고 해석된다. 인근지역을 통합한 역사적 이력은 주민들의 통합의 필요성을 상승시키는 역할을 하고 있으며, 통합추진 경험을 통해서도 일정부분 통합에 대한 학습효과가 작용하고 있는 것으로 보인다(Marando, 1979). 따라서 <가설6>도 채택되었다.

V. 결론

본 연구는 행정구역 통합에 미치는 영향요인을 검증하기 위하여 46개 지방자치단체를 대상으로 다중회귀분석을 실시하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 주민의사는 통합추진 수준에 영향을 미친다. 통합추진 수준을 종속변수로, 주민의 통합추진 의사인 통합 찬성률을 독립변수로 하여 분석한 결과 통합추진 수준에 주민의 통합 찬성 의사가 매우 큰 정의 영향을 미치는 것으로 분석되었고, 모든 변수를 고려한 종합모형에서도 동일한 결과로 분석되었다. 따라서 2008년 추진된 행정구역 통합에 있어서 주민의 정책에 대한 신뢰여부는 매우 중요한 요소로 작동했음을 알 수 있다.

둘째, 통합추진 과정에서 직·간접적으로 통합 행위주체로서의 역할을 담당하였던 정치인, 단체장, 공무원의 특성 중 측정지표로 설정한 정치적 동질성, 단체장 의지, 공무원 수는 통합추진 수준과는 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 오히려 정치적 동질성은 통합추진 수준에 부의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 정치적 동질성은 정책추진 과정에서 순방향의 역할을 하기도 하지만, 때로는 정치적 동질성이 너무 높으면 그 지역 주민의 다양한 의견들을 담아내는 데 걸림돌이 되기도 한다. 행정구역 통합에 있어서 정치적인 동질성은 지역에 따라 순방향으로, 때로는 역방향으로 작용한 결과로 보인다. 단체장의 의지는 일정부분 통합추진에 순방향으로 작용하는 것은 사실이나 주민의 의사를 대변하는 차원이 아닌 정치적인 요소가 개입된 경우에는 오히려 역방향으로 작용한 때문인 것으로 보인다. 이는 자치단체에 따라 단체장의 의지가 주민의 다수 의사와 다른 방향으로 작용한 것을 의미하기도 한다.

셋째, 경제·사회적 요인 변수중 경제적 요인으로 선정한 재정자립도와 지역내 총생산은 종속변수인 통합추진 수준에 정의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 통합 논의 대상인 지방자치단체간의

관계에 있어서 해당 자치단체의 재정력과 그 지역의 경제력은 통합을 주도하거나 적극적으로 추진하는 동력을 제공하는 것으로 판단된다. 사회적 요인으로 선정한 2, 3차 산업 종사자 비율은 통합 추진 수준에 부의 영향을 미치는 것으로, 인구 이동률은 정의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 도시화 수준과 사회적 유동성이 높다는 자체만으로는 통합추진 수준에 영향을 미치는 것으로는 볼 수 없고, 지역의 경제력이 훨씬 더 통합추진 수준에 더 큰 영향을 미치는 것으로 판단된다.

넷째, 지역의 역사적 요인으로 설정한 분리·통합 이력과 통합추진 경험은 모두 통합추진 수준과 정의 방향으로 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 역사적 요인들이 통합추진 수준에 영향을 미치는 것으로 분석된 것은 행정구역 통합이 단기적인 사안이 아닌 장기적인 과제일 뿐만 아니라 통합추진 수준의 형성도 단기적이 아닌 장기간에 걸쳐 형성되어지는 것임을 입증하는 것으로 판단된다.

결론적으로, 행정구역 통합추진 수준에 주민의 의사가 가장 중요하게 영향을 미치고 있으며, 정치적 동질성·단체장 의지·공무원 수보다는 해당 지역의 경제력이, 도시화 수준이나 사회적 유동성 보다는 장기간에 걸친 역사적 경험들이 행정구역 통합 수준을 결정하는 데에 더 중요한 요소로 작용한다고 판단된다. 따라서 통합정책을 추진함에 있어서 영향요인에 대한 과학적이고 장기적인 분석의 바탕위에서 대상지역을 선정해야 할 것이다. 그렇지 않으면 불필요한 갈등을 유발하여 갈등관리비용이 기하급수적으로 늘어나기 때문이다.

본 연구는 다음과 같은 몇 가지 연구방향을 제시하고자 한다. 첫째, 본 연구는 단 년도 분석으로써 장기적 변인들의 변화량을 가지고 분석할 수 없는 한계점을 가지고 있다. 따라서 선정된 요인들을 20년 이상의 장기적인 변화 흐름으로 하여 장기간의 패널 분석을 통해 검증하는 방법은 매우 유용하리라 생각된다.

둘째, 통합은 분리라는 정책의 다른 측면으로 이해하고 해당 자치단체에 대한 역사적인 이력에 대한 심층 분석이 중요하다. 따라서 한 시점에서 존재하는 정치인, 단체장, 시민단체, 언론 등 통합 정책에 대한 행위주체가 아닌 역사적인 실체로서의 자치단체라는 측면에서 바라보고 통합의 영향요인이 깊이 있게 연구되어야 한다. 장기적으로 지역 여건이 변화하면 이것이 곧 통합이든 분리가든 자치단체의 규모 수준 논의에 영향을 미치고 이는 다시 정치인이나 단체장, 또는 시민단체, 언론 등에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

마지막으로, 정책을 바라보는 새로운 시각이 필요한 시점이다. 통합이라는 정책은 행위주체자들의 아이디어가 아니라 지역의 현상들을 정책이라는 이름으로 체계화한 것에 불과하다는 시각이 강조되어야 한다. 특정인들이 생산한 정책으로서의 통합이 아니라 그 지역을 구성하고 있는 비인위적 요소들의 변화를 담아내는 그릇이라는 인식으로 접근하는 것이 지역주민들의 입장에서 자치단체의 형태를 바람직하게 만드는 첩경일 것이다.

【참고문헌】

- 강기윤·이태근. (2010). 행정구역 통합에 영향을 미치는 요인 연구: 창원시를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 22(2): 55-78.
- 권영주. (2006). 일본의 시정촌 통합에 관한 연구. 『지방정부연구』, 10(3): 63-79.
- 김이수. (2011). 행정구역 통합과정에서 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 여수시와 전주권(전주·완주)의 통합과정 비교분석. 『한국사회와 행정연구』, 22(3): 69-94.
- 김태운·남재걸. (2011). 지방자치단체 자율통합과정에서의 행위자간 갈등 분석: Giddens의 구조화이론을 중심으로. 『한국행정학보』, 45(3): 149-172.
- 문영동·이시원·민병익. (2009). 행정구역 개편 성과의 영향 요인. 『지방정부연구』, 13(1): 7-25.
- 민병익. (2012). 시간적 요소가 정책성공에 미치는 영향: 도농통합 행정구역 개편을 중심으로. 『지방정부연구』, 16(2): 7-41.
- 박기관·홍관웅. (2013). 지방행정체제 개편에 대한 인식과 기대효과의 탐색: 강원도를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 25(2): 55-81.
- 박형준. (2013). 시·군 통합 모형의 이론적 고찰을 통한 시·군 통합의 한계 탐색: 2단계 c3모형과 제도적 집단모형을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 25(2): 27-49.
- 복문수. (2010). 행정구역개편 과정에 관한 다중합리모형 분석: 삼려(여수시,여천시,여천군) 통합과정을 중심으로. 『지방행정연구』, 24(1): 97-136.
- 신환철. (2010). 전주·완주통합추진과정의 평가와 향후과제: 민간추진협의회 활동을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 24(2): 41-67.
- 양고운·박형준. (2013). 지방정부간 자율적 행정구역 통합의 성공 요인 탐색-퍼지집합 질적비교 분석(fsQCA)의 적용. 『한국지방자치학회보』, 25(1): 91-113.
- 양영철·남기현·박혜자·이시원. (2009). 『기초자치단체간 통합제기지역의 해결과제 연구』.(사)한국행정학회.
- 이기우. (2009). 지방행정체제 개편논의의 방향과 과제. 『제도와 경제』, 3(1): 113-147.
- 이승중. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편 방안. 『행정논총』, 46(3): 361-390.
- 이승중. (2009). 지방행정체제의 합리적 개편방안. 한국지방자치학회 세미나. 『바람직한 자치행정체제개편을 위한 합동세미나 논문집』: 119-135.
- 이흥준·남재걸. (2012). 행정구역 통합과정에서의 갈등 분석 : 청주·청원 통합 실패 사례를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 24 (3): 83-112.
- 장한나·문상호·이명석. (2012). 지방행정구역 통합요인이 주민의 인식에 미친 영향: 영주시·영풍군 도·농 통합 사례를 중심으로. 『지방행정연구』, 26(3): 89-122.
- 정성호. (2013). 『STATA를 활용한 사회과학 통계』. 서울: 박영사.

- 정재진·이병량. (2010). 행정구역 개편의 학습 정보로서 시·군 통합의 효과 분석: 지방재정 운영의 효율성 측면에 대한 단기 효과와 장기 효과를 중심으로. 『지방행정연구』, 24(3): 57-89.
- 주상현. (2012). 지방행정체제 개편 논의의 과정 분석과 함의: 전주·완주 통합논의 사례를 중심으로. 『한국비교정부학보』, 16(2): 255-286.
- 하정봉·길종백. (2012). 기초자치단체 통합에 대한 지역주민들의 인식 분석: 여수·순천·광양지역을 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 19(1): 51-75.
- 하혜수. (2009). 지방분권형지방행정체제 개편대안 연구. 『한국지방자치학회보』, 21(3): 33-52.
- 하혜수·이달곤. (2011). 지방행정체제 개편에 관한 경로의존성 연구. 『한국비교정부학보』, 15(1): 303-324.
- 허훈·강인호. (2009). 지방행정체제 개편에 대한 전문가 의견조사와 바람직한 추진 방향. 『한국지방자치학회보』, 21(2): 29-55.
- Jones, Bryan D. (1983). *Governing Urban America: A Policy Focus*. Canada: Little, Brown.
- Leland, Suzanne and Kurt Thurmaier. (2005). When Efficiency Is Unbelievable: Normative Lessons From 30 Years of City-County Consolidations, *Public Administration Review*. Vol. 65, No. 4, pp.475-489.
- Marando Vincent L., (1979). City-County Consolidation: Reform, Regionalism, Referenda and Requiem, *The Western Political Quarterly*, Vol.32, No. 4, pp.409-421.

목영만: 고려대학교, 서울대학교 행정대학원, 미국 위스콘신 주립대학교에서 행정학과 정책학을 공부하였고, 서울시립대학교 박사과정을 수료하였다. 1981년 제25회 행정고시로 공직에 입문한 후 30여 년 간 지방자치단체와 중앙정부에서 복무하였다. 현재는 건국대학교 행정대학원 초빙교수로 정부 정책과 공공성, 정부신뢰의 원인, 바람직한 정부 규모 등 공공부문의 근원적 존재 이유에 관심을 가지고 연구와 강의 활동을 하고 있다(ymok0511@naver.com).

권영주: 일본 京都大學 법학부에서 1996년 “戰後日本における地方自治の形成”으로 법학박사학위를 취득하고, 일본 京都大學 법학부 助手, 국회도서관의 입법조사연구관을 거쳐 현재 서울시립대학교 행정학과 교수 및 정경대학 학장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 일본행정, 지방자치, 지역개발 등이며, 연구논문으로 “지방의회 의정활동의 시계열적 평가(한국지방자치학회보 21(3), 2009)”, 일본의 지방선거에 있어서 정당공천의 현상과 제도(한국지방자치학회보 25(1), 2013) 등 다수가 있다. 한국행정학회 지방행정연구회장 및 일본행정연구회장, 한국정책과학학회 부회장, 한국지방자치학회 국제위원장·지방분권포럼위원장·부회장 등을 역임하였다(yjkwon@uos.ac.kr).

지방투자사업의 유형별 투자심사 도입에 관한 연구*

: 공공 청사의 적정규모 산정을 중심으로

A Study on the Review by Category for Local Investment Appraisal System

: Focusing on the Relevant Scale for Government Office

이 희 재**

Lee, Hee-Jae

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방재정 투자심사의 이론적 논의
- III. 공공청사 투자심사 기준 운영 실태와 문제: 적정 면적 산정방식 중심으로
- IV. 대안 모델의 개발 및 대안 모델의 적정성
- V. 요약 및 시사점

지방재정 투자심사제도는 지방정부 예산의 계획적 운영 및 효율적 사용과 지방 투자사업의 무분별한 중복 투자 방지를 위해 1992년부터 실시되고 있는 제도이다. 지방재정 투자심사제도 매뉴얼에서는 다섯 가지 유형으로 투자심사제도의 대상을 구분하고 있으나, 일률적인 투자심사 기준을 적용하는 문제점을 가지고 있다. 특히 공공 청사는 규모의 적절성이 큰 문제가 된다는 특징이 있다. 일반적인 투자 심사 대상과 달리 청사는 그 목적상 특별한 재무적 수익 모델이 없으며, 공공성에 기반을 두고 설치되므로 경제성을 파악하기에도 적절하지 않기 때문이다. 본 연구에서는 현행 청사 적정 규모 기준의 산정방법과 문제점을 살펴본 후, 이를 개선하기 위한 방안을 모색해 보았다. 보다 효율적인 지방재정 투자심사를 위해서는 나머지 네 가지 유형에도 유형별 적절한 심사 기준 및 심사 형태가 적용되어야 할 것이다.

□ 주제어: 지방재정 투자심사제도, 유형별 심사, 공공청사 적정규모

* 본 연구는 2013년 한국지방재정학회 동계학술대회에서 발표한 “지방재정 투융자심사의 개선방안: 정부 및 의회 청사의 적정규모 산정을 중심으로”를 수정 보완한 논문임.

** 한국지방행정연구원 수석연구원

논문 접수일: 2015. 3. 9, 심사기간(1, 2차): 2015. 3. 9~2015. 3. 25, 게재확정일: 2015. 3. 25

The local government investment appraisal system in Korea has come into effect in 1992. It leads planned and effective use of financial resources and reduces overlapping investment for local governments. The manual of this system groups the type of objects into five categories. However there is only one screening criterion in the manual. In order to make the appraisal system more effective, the review system by category should be introduced. Each category should have its own specific screening criteria. In particular the government office building category needs a special screening criterion considering its distinct characteristics from other categories. A government office building is essential for governing but does not have any financial profit from it. Therefore economic feasibility test can not be applied for this category. However evaluating relevant scale of the building is important. This paper shows new appraisal standards of relevant scale test for government office building category. The new standards from this paper can contribute to make the local government investment appraisal system more effective.

□ Keywords: local government investment appraisal system, review system by category, relevant scale for government office building

I. 서론

2014년 당초예산 기준 지방 정부의 재정 사용액은 160조 229억 원으로 전체 재정 사용액의 42.8%를 차지하고 있다(행정자치부, 2014a). 국가 전체 재정에서 차지하는 지방 재정의 비중이 상당히 짐에 따라 지방 정부 예산의 계획적인 운영과 효율적인 사용의 중요성이 높아지고 이를 제도적으로 뒷받침해주는 지방재정 투자심사제도의 중요성도 높아지고 있다.

지방재정 투자심사제도는 1991년 제정된 “지방사업투자심사규정”이라는 내무부 훈령을 모태로 하고 있으며, 1992년 지방재정법 시행령에 법적인 근거를 두고 시작되었다. 지방재정 투자심사제도는 지방재정 관리 구조 상 신규 사업의 예산 편성이 이루어지기 전 사업계획을 수립하는 단계에서 타당성을 검토하는 것으로서, 이를 통과하면 예산편성기준에 부합하게 지방채 활용여부 및 규모, 보조금 신청 등을 거쳐 예산으로 반영하게 된다. 이를 통해 사업의 추진 여부 및 해당 사업 간의 우선순위가 결정되며, 투자심사 자료는 이후 예산 편성 시 중요한 기초 자료가 된다(이효 외, 1996, 이규방, 1999; 이규환, 1999; 이재성, 1999; 임성

일, 1999; 박병희 외, 2011; 조기현 외, 2012).

하지만, 이러한 중요성에도 불구하고 투자심사제도는 자치단체의 무분별한 투자관행을 억제하며 재정자원의 합리적 배분을 유도하는데 미흡하고, 자치단체의 부실사업에 면죄부를 부여하는 행정적 절차로 전락했다(조기현 외, 2012)는 평가를 받았으며, 다른 재정관리제도와 연계성이 미흡하고, 심사기준이 부적정하며, 투자심사위원회의 구성과 운영방식에 문제가 있고, 중앙정부의 사후관리가 미흡하다는 비판(박병희 외, 2011)을 받았다. 지적된 문제점을 해결하기 위해 2013년도에는 의뢰심사가 보다 확대되었고, 심사 제외 대상이 이전에 비해 축소되었으며, 투자심사위원회의 구성 및 자격요건이 강화되었고, 행정자치부의 사후관리 역할도 강화되는 등(안전행정부, 2013) 개선된 방향으로 제도가 변화되고 있는 추세이다. 2014년에는 투자심사의 대상에 재정투자사업에 대한 예산안 편성 외에 채무부담행위, 보증 채무부담행위, 「지방자치법」 제39조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담 관련된 지방의회 의결도 포함시켰으며(행정자치부, 2014b), 특히 지방 투자사업 및 타당성 평가의 공정성을 위하여 한국지방행정연구원에 재정투자사업관리센터를 설립하였다.

이러한 대체적인 개선의 추세에도 불구하고, 여전히 개선이 필요하지만 아직 개선이 시도되고 있지 않은 부분이 바로 유형별 심사기준의 도입이다. 2013년 안전행정부에서 발간한 지방재정투자심사 매뉴얼은 지방재정투자심사의 대상이 되는 지방투자사업의 유형을 “일반 투자 사업, 행사성 사업, 홍보관 사업, 문화체육시설 신축, 지방자치단체 청사신축”의 다섯 가지 유형으로 구분하고 있다(안전행정부, 2013). 그러나 현행 매뉴얼은 이 다섯 가지 유형¹⁾으로 지방재정 투자심사를 구분하고 있으면서도 똑같은 심사 기준을 일률적으로 적용하고 있는 문제가 있다.

이 중에서 특히 공공 청사는 다른 네 유형과 뚜렷이 구분되는 특성을 가지고 있다. 일반적인 투자 심사에서 사용되는 재무성 분석의 기준이나 경제성 분석의 기준은 공공 청사에 적용하는데 적합하지 않다. 청사는 그 목적상 특별한 재무적 수익 모델이 없으므로 재무성 분석이 불가능하며, 공공성에 기반을 두고 설치되므로 경제성을 파악하기에도 적절하지 않기 때문이다. 기획재정부가 실시하는 예비타당성 조사에서 중앙 청사가 제외(국가재정법 시행령 제 13조 2항)되는 이유도 이 때문이다. 행정부가 국정 업무를 수행하기 위해서 행정부 청사는 필수불가결하다. 즉 공공청사는 다른 투자심사의 대상과 달리, 사업의 시행 여부에 관한 논란이 없다. 따라서 지방 공공청사는 2009년 이전에는 자체재원으로 신축할 경우, 투자심

1) 2014년도에 재정투자사업에 대한 예산안 편성 외에 채무부담행위 등 지방의회 의결 요청사업이 추가되었으나 이는 보증채무에 대한 심사로써 본고에서 다루고자 하는 건설형 혹은 사업형 투자심사와는 거리가 있으므로 2013년도 기준에 따른 5가지 구분을 사용하기로 한다. 현행 2014년 매뉴얼에서도 여전히 유형별 심사기준은 도입되어 있지 않다. (행정자치부, 2014b 참조)

사에서도 제외되어 왔다. 그러나 2008년 세계 경제위기의 여파로 닥친 불경기 상황에서 일부 지방자치단체가 시행한 신청사에 대한 과도한 투자가 호화청사 혹은 과대청사 논란을 불러왔다. 이는 국민적 비판을 받게 되어, 2009년 2월 9일 개정된 지방재정투자사업 심사 규칙에서는 전액 자체재원으로 시행하더라도 지방자치단체 본청 및 의회청사 신축사업은 상급기관의 투자심사를 반드시 받도록 규정되었다. 나아가 2010년에 개정된 지방재정투자사업 심사 규칙에서는 청사신축사업의 투자심사 의뢰 시 리모델링 가능여부에 대한 검토서 첨부를 의무화하여 청사 건설과 관련한 과잉 투자 및 예산 낭비를 방지하기 위해 보다 노력하고 있다.

그러나 이상의 흐름과 관련하여 반드시 제기되어야 하는 문제가 있다. 아무리 상급 기관이 투자심사를 하더라도, 리모델링 가능 여부에 대한 검토서를 첨부하더라도, 제시한 청사의 신축이 적절한지 부적절한지를 파악할 만한 객관적인 기준이 없다는 것이다. 물론 현행 공유재산 및 물품관리법 시행령 제 95조에서 지방자치단체의 면적기준을 정하고 있다. 하지만 이 기준에 의거할 때, 49개의 지방자치단체 본청 청사 면적이 초과되어 있고, 78개의 지방자치단체 의회 청사 면적이 초과되어 있다. 이 초과된 49개의 지방자치단체 본청 청사들과 79개의 지방자치단체 의회 청사들이 모두 과대청사라는 비판을 받고 있지는 않음을 고려하면, 이 기준은 현실을 적절히 반영하지 못하고 있음을 알 수 있다. 따라서 본 고에서는 지방재정투자심사의 개선 방안으로서 유형별 심사의 도입을 주장하고, 더불어 유형별 심사의 한 유형으로서 공공청사의 보다 적절한 기준의 산정을 시도해 보고자 한다. 이를 위해 2장에서는 지방재정투자심사의 의의 및 현행 심사 방식에 대해 살펴보고 이의 개선안으로서 유형별 심사의 도입 필요성을 살펴보도록 하겠다. 3장에서는 유형별 심사 중 공공 청사의 심사와 관련하여 현행 공유재산 및 물품관리법 시행령에서 규정한 청사의 적정규모 산정방법과 그 문제점을 살펴본다. 4장에서는 이를 개선하기 위한 방안을 모색하고 개선안의 적절성을 평가해 보고자 한다. 마지막으로 5장에서는 논의를 요약하고 이후 추가적으로 고려되어야 할 사항을 몇 가지 제언할 것이다.

Ⅱ. 지방재정 투자심사의 이론적 논의

1. 지방재정 투자심사의 개념과 목적

지방재정 투자심사제도는 지방정부 예산의 효율성과 건전성을 보장하기 위한 제도이다. 지방재정 투자심사제도는 지방재정 관리 구조 상 신규 사업의 예산 편성이 이루어지기 전 사

업계획을 수립하는 단계에서 타당성을 검토하는 것으로서, 이를 통과하면 예산편성기준에 부합하게 지방채 활용여부 및 규모, 보조금 신청 등을 거쳐 예산으로 반영하게 된다. 이를 통해 사업의 추진 여부 및 해당 사업 간의 우선순위가 결정되며, 투자심사 자료는 이후 예산 편성 시 중요한 기초 자료가 된다(이효 외, 1996, 이규방, 1999; 이규환, 1999; 이재성, 1999; 임성일, 1999; 박병희 외, 2011; 조기현 외, 2012).

지방재정 투자 심사는 다음과 같은 네 가지 의의를 갖는다. 첫째, 지방재정 투자 심사는 투자재원의 계획적인 운용을 유도한다. 투자심사는 국가의 중장기발전계획과 지방자치단체의 중장기발전계획, 중기재정계획, 그리고 연도별 재정투자계획을 연계함으로써 한정된 투자 재원을 계획적으로 운용하도록 유도하고 있다. 또한 자치단체의 사업계획과 관련하여 발생 가능한 다양한 위험요소를 미리 명확히 인식시켜줌으로써 당초의 계획대로 추진할 수 있는 환경을 제공한다(이효 외, 1996; 조기현 외, 2012). 둘째, 지방재정 투자 심사는 중복투자를 방지하고 건전재정의 운영을 도모한다. 투자 심사는 지방자치단체의 주요 투자사업의 타당성을 사전에 검증함으로써 무분별한 중복 투자를 방지할 수 있고, 생산적인 재정운영이 가능하게 해준다(Gines de Rus, 2010). 셋째, 지방재정 투자 심사는 사업의 효율성, 타당성 심사를 통해 부실사업의 사전예방기능을 수행한다. 투자 심사는 지방자치단체의 주요 투자사업 및 행사성 사업에 대하여 예산이 편성되기 전에 경제적, 사회적, 재무적 타당성을 사전에 분석하고 평가하여 부실사업을 사전에 예방해주는 기능을 수행한다(Gines de Rus, 2010). 마지막으로 투자심사제도는 중기지방재정계획의 여러 투자 사업에 대해 적격의 사업과 부적격 사업을 선정해주고, 사업 간의 우선순위를 결정하는 역할도 해준다(임성일, 1999).

2. 지방재정 투자 심사의 심사기준

1) 일반적 기준(이론적 접근)

공공 투자 심사의 심사기준은 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 공공 투자 심사를 수행하기 위한 일반적 방법론과 관련한 이론적 접근(일반적 기준)과 실제 투자심사의 절차 및 체계와 관련된 제도적 접근(우리나라의 기준)이다. 본 절에서는 일반적 기준에 대해 먼저 살펴보고, 다음 절에서 우리나라의 실제 제도적 기준에 대해 살펴보기로 한다.

일반적 기준은 다시 경제성 분석기법과 정책적 분석기법의 두 가지로 나눌 수 있다. 경제성 분석의 핵심은 비용편익분석이다. 정부의 투자 결정이 투입 비용과 대비하여 사회 전체에 편익을 얼마만큼 늘려줄 수 있는가를 측정해 보는 것이다. 효율성의 관점에서 경제성 분석을

통해 비용대비 혜택이 큰 경우에만 투자 사업을 추진하도록 해야 한다(김동건, 2012; 김성준, 오정일 2011; Gines de Rus, 2010). 비용 편익 분석을 수행하기 위한 기본 절차는 대략 5단계로 나눌 수 있다. “첫째, 각 사업의 규모나 성격별 분류작업을 수행한다. 둘째, 각 사업들의 편익과 비용을 추정한다. 셋째, 각 사업들을 비교하는 기준을 설정한다. 넷째, 설정된 기준에 입각하여 각 사업들을 비교 평가한다. 다섯째, 비용에 비하여 편익이 가장 높은 사업 또는 대안을 선택하여 추진한다(이창균 외, 2002: 22).” 비용 편익분석에서 비용은 주로 투자비로 나타나므로 쉽게 파악이 가능하지만, 편익은 장기적으로 나타나거나 구체적이지 않은 경우가 많아 산정이 쉽지 않다. 잠재가격 추정을 위해서 사용되는 대표적인 기법들로는 여행비용법, 헤도닉 가격분석, 가상가치법 등이 있다. 각 사업들의 타당성을 비교하는 기준으로는 순현재가치가 0보다 큰 경우, 내부수익률이 사회적 할인율보다 큰 경우, 추정된 투자회수기간이 기대한 투자회수기간보다 짧은 경우, 수익성지수가 1보다 높은 경우 등이 있다(김동건, 2012; 김성준, 오정일 2011; 이창균 외, 2002; 한국개발연구원, 2008; Gines de Rus, 2010).

정책적 분석은 개별 투자사업의 파급효과를 총체적으로 고려하여 타당성을 판단하는 것을 말한다. 이는 다시 경제적 파급효과를 측정하는 분석과 주민들의 의견이나 이익집단의 이해관계 등 정치적 파급효과를 고려하는 분석으로 나뉜다(한국개발연구원, 2008). 경제적 파급효과를 측정하는 기법으로는 입지계수 활용법을 포함한 경제기반모형(Economic Base Model), 시간변화에 따른 산업구조의 특성과 지역경제 성장 간의 관계를 분석하는 변이할당 모형(Shift-Share Model), 산업간 연관관계수를 이용하여 공공투자사업 최종 수요의 크기에 따른 산업간 파급력을 측정하는 투입산출모형(Input-Output Model)²⁾ 등이 있으며, 각 기법의 분석결과가 추정치라는 한계를 극복하기 위해 예상 시나리오를 산정하여 민감도 분석이나 몬테카를로 시뮬레이션을 시행하는 등의 정량적 기법, 전문가의 의견을 취합하는 델파이와 같은 정성적 기법을 사용하기도 한다(이창균 외, 2002; 한국개발연구원, 2008). 정치적 파급효과 분석은 설문조사나 인터뷰를 활용하며, 갈등영향분석(Issue Assessment, Situation Assessment, Conflict Analysis, Stakeholder Analysis 등)이 대표적인 기법이다.

2) 사회계정행렬모형(Social Accounting Matrix Model), 연산일반균형모형(Computable General Equilibrium Model)의 경우 일부 개선은 되었으나 기본적으로 투입산출모형에 근거를 두고 있으므로 투입산출모형에 포함시키고 따로 서술하지 않았다.

2) 우리나라의 기준(제도적 접근)

다음으로 우리나라에서 실제 공공투자심사에 사용되는 절차 및 체계를 살펴보기로 한다. <표 1>에서 볼 수 있듯이, 현행 지방재정 투자사업 심사의 심사기준은 정책환경, 사업타당성, 위험관리 영역에 걸쳐 7개 지표, 23개 세부지표로 구성되어 있다(행정자치부, 2014b).

정책환경의 경우 사업의 성격이 자치단체 사무가 아니거나 국가사무라 해도 구체적인 재정부담의 근거가 없으면 부적정 사업으로 분류된다. 지방재정 투자 심사는 반드시 사전절차로서 중기지방재정계획에 먼저 반영한 후 심사를 받아야 하며, 타당성조사를 시행하여야 한다. 중기지방재정계획에 반영하지 않고 심사를 의뢰한 사업은 재검토의 대상이며 타당성조사를 실시하지 않은 사업은 타당성 재심사 조건으로 반려하고 있다.

<표 1> 투자심사 심사항목 및 심사기준

평가영역	평가지표	세부 평가지표	판단 기준
정책환경	사업성격	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체 사업 여부 국가 또는 민간사무인 경우 재정부담 및 지원근거 여부 	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체 사무가 아닌 경우, 재정부담 근거가 없으면 부적정
	사전절차 이행여부	<ul style="list-style-type: none"> 중기지방재정계획 반영 여부 타당성조사 시행 여부 	<ul style="list-style-type: none"> 미반영 시 재검토 대상 미이행 시 반려(타당성재심사)
	중장기계획 연계성	<ul style="list-style-type: none"> 국가계획, 정부역점시책과 연계 법정 지역계획과 연계성 	<ul style="list-style-type: none"> 종합개발계획, 수도·하수도정비 기본 계획 등 반영도 확인
사업타당성	주민수혜도 및 필요성	<ul style="list-style-type: none"> 주인에 대한 편익의 범위 기초생활수급자, 노인, 장애인 등 사회적 약자 지원사업 여부 지역경제에 미치는 영향력 동일시설 설치 여부 용도의 중복성 여부 인접자치단체 공동활용여부 	<ul style="list-style-type: none"> 수혜주민수/전체 주민수 평가
	사업시급성	<ul style="list-style-type: none"> 타 사업과 비교한 시급성 올해(내년)에 반드시 착수해야 하는지 여부 	<ul style="list-style-type: none"> 상급기관 승인, 사업영향평가, 연관사업 추진상황 고려
	사업타당성	<ul style="list-style-type: none"> 사업규모 적정성 총사업비 등 비용산정 적정성 재정여건 및 비용충당 가능성 경제적 타당성 및 재무적 수익성 재원조달계획 적정성 시설 연계방안 적정성 	<ul style="list-style-type: none"> 전국, 또는 유사단체와 비교 수혜인구, 유사조건 사업과 비교 예산대비 사업비 비중, 가용재원 대비 사업비 비중을 고려 비용 과소산정, 편익의 과다산정 여부 등 조사결과 검토 민간자본, 국비지원 여부 확인
위험관리	절차 및 정책적 고려사항	<ul style="list-style-type: none"> 주민, 전문가 의견수렴 여부 추진과정 위험성 법적 제약사항 	<ul style="list-style-type: none"> 기피시설은 반드시 확인 법적 제약 시 부적정 조치

(행정자치부, 2014b p.22-25의 내용 및 투자사업 체크리스트 정리)

투자사업의 타당성과 관련해서는 주민수혜도, 사업의 필요성, 시급성, 경제성을 평가하며 수혜주민의 비율, 지역경제 파급효과, 유사·중복성, 인접자치단체와의 공동활용이 주민 수혜도 및 사업의 필요성에서 평가되는 세부지표이다. 사업의 시급성은 다른 사업과의 우선순위를 평가하며, 상급기관의 승인이나 사업영향평가 등으로 시급성을 요하는지 여부를 판단한다. 타당성은 사업규모의 적정성, 총사업비를 비롯한 비용 산출의 적정성을 평가하며 이를 토대로 재원조달 역량과 비용편익분석에 의한 경제적 타당성, 현금흐름의 수익성을 나타내는 재무적 타당성을 평가한다.

마지막으로 절차 및 정책적 고려사항은 추진 과정에서 발생할 수 있는 각종 위험요인을 평가한다. 이와 관련하여 주민이나 전문가 의견을 수렴했는지 여부, 환경파괴나 주민갈등의 가능성 고려, 법적인 제약사항 등의 세부지표가 동원되고 있다.

3. 사업 유형별 심사의 의의와 기준의 필요성

지방재정투자 심사의 대상이 되는 지방 투자 사업은 공공성의 정도, 세출 기능, 세출 용도 등에 따라 다양한 유형화가 가능하다. 가치재, 준공공재, 공공자본재, 공공소비재로 구분할 수도 있고, 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 문화관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업중소기업, 수송교통, 국토 및 지역개발, 연구개발 등 12개 세출 기능으로 구분할 수도 있으며, 공공청사, 문화관광개발, 환경보호, 도로교량담 등과 같이 용도에 따라 구분할 수도 있다(조기현 외 2012). 보조금 유무에 따라 보조금 확정사업, 보조금 신청사업, 자체재원 사업으로 구분할 수도 있고, 수익성을 기준으로 수익성 사업, 비수익성 사업으로 구분할 수도 있으며, 사회간접자본 투자 성격을 기준으로 사회간접자본사업, 비사회간접자본사업으로 구분할 수도 있고, 행사 축제와의 관계성을 기준으로 행사축제성사업, 일반투자사업으로 구분할 수도 있다(박병희 외, 2011).

지방재정 투자 심사의 기본지침이라 할 수 있는 지방재정투자심사 매뉴얼(2013년 6월 개정본)은 지방 투자사업의 유형을 “일반투자 사업, 행사성 사업, 홍보관 사업, 문화체육시설 신축, 지방자치단체 청사신축”의 다섯 가지 유형으로 구분하고 있다.³⁾ 투자심사제도의 대상이 되는 일반투자사업이란 “지방자치단체의 재정지출을 통하여 부동산의 취득, 부동산의 형

3) 2014년도에 재정투자사업에 대한 예산안 편성 외에 채무부담행위 등 지방의회 의결 요청사업이 추가되었으나 이는 보증채무에 대한 심사로서 본고에서 다루고자 하는 건설형 혹은 사업형 투자심사와는 거리가 있으므로 2013년도 기준에 따른 5가지 구분을 사용하기로 한다. 현행 2014년 매뉴얼에서도 여전히 유형별 심사기준은 도입되어 있지 않다. (행정자치부, 2014b 참조)

태 형질 및 구조의 변경, 시설물의 설치 또는 구축, 동산의 취득 변형하는 일체의 사업과 이에 부속되는 사업”을 말한다. 행사성 사업이란 자치단체가 예산을 지원하는 “① 시·도, 시·군·구민의 날 행사, ② 공연·축제·문화행사, ③ 위로·위문행사, ④ 공청회·설명회·보고회, ⑤ 각종체육대회행사, ⑥ 교양강좌, ⑦ 각종기념행사, ⑧ 지자체주관 국제행사, ⑨ 기타 지자체주관 행사”를 말한다. 홍보관은 자치단체의 영구 혹은 단독 시설물로서 “역사적 유물이 아닌 어떤 사실이나 제품 따위를 널리 알리기 위하여 설치하는 시설물”로 정의된다. 문화체육 시설은 문화예술 활동에 지속적으로 이용되는 “공연장 등 공연시설, 박물관 및 미술관 등 전시시설, 도서관 등 도서시설, 문화예술회관 등 종합시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설”(문화예술진흥법)과 국내외 경기대회의 개최와 선수 훈련 등에 필요한 전문체육시설(체육 시설의 설치 이용에 관한 법률)을 말한다. 마지막으로 자치단체의 청사는 “공용재산 중 자치단체가 직접 사무용으로 사용하거나 사용할 건물과 그 건물의 부대시설물”(공유재산 및 물품 관리법)을 말한다.

현행 지방재정 투자심사의 중요한 문제 중 하나는 어떤 유형화를 선택하든지 <표 1>에서 살펴본 같은 기준을 통해 평가하도록 하고 있다는 것이다. 지방재정 투자심사 매뉴얼의 분류를 따를 때, 과연 홍보관 사업을 평가하는데 “국가장기계획 경제·사회 정책과의 부합성 또는 정부 역점시책사업과 연계성”이 필요할까? 행사성 사업을 평가하는데 “개별 법률에 의한 지역단위 계획과의 관련성”을 살펴볼 필요가 있을까? 지방자치단체의 청사를 신축하는데 “사업 편익이 전 주민에게 미치는 사업인가?” 혹은 “지역내 또는 인근 지역에 동일시설이 설치되어 있는가?” 혹은 “시설 용도 등이 기존시설과 중복되지 않는가?”를 평가할 필요가 있을까?

일률화된 평가의 폐해는 이처럼 무의미한 평가항목을 만들어 내는 데 그치지 않고, 동시에 각 사업의 특성에 따라 정말 중요하게 자세히 평가해야하지만 평가 항목에 있는 부분만 간략히 파악하고 지나가거나, 평가 항목에 없다는 이유로 아예 간과해 버리는 문제점을 가져오기도 한다. 사업규모의 적정성은 이웃의 유사한 자치단체 사례 2~3개만 있으면 통과될 것이고, 주민, 전문가 등 의견수렴을 거쳤는지에 대해서는 공청회만 열었으면 통과될 것이다. 공청회의 규모라든지 얼마나 많은 주민이 참여했는지 몇 명이나 되는 전문가의 의견을 들으면 되는지에 관한 규정은 없다.

물론 투자심사위원의 전문성에 의지한다는 것이 상기 제기한 문제들의 해답이 될 수 있을 것이다. 투자심사위원들이 전문성을 가지고 각 유형에 따라 적절한 체크리스트를 이용하며, 각 유형에 맞는 적절한 기준을 설정하여 객관적으로 평가한다면, 현행 제도로서도 아무런 문제가 없다. 그러나 심사위원의 전문성은 많은 선행연구들에서 공통적으로 지적되어 오는 대표적인 문제점이다. 먼저 투자심사의 대상은 다양하다. 위촉된 심사위원들이 그 다양한 분야의 투자 사업들을 다 이해하고 평가할 만한 전문적 역량을 확보하기란 현실적으로 어렵다.

더구나, 선행연구들이 제시한 투자심사의 개선안에 따라 자체심사를 줄이고 의뢰심사가 보다 확대되고, 심사 제외 대상이 이전에 비해 축소되는 추세가 지속되고 있다. 이러한 추세는 곧 투자심사 의뢰심사 건수의 증가를 의미한다. 부족한 역량에 심사 건수까지 증가한데다 결정적으로 투자심사기간도 짧다. 최근 연구인 조기현 외(2012)의 조사에 따르면, 조사대상인 92개 기초 자치 단체 중에서 21곳이 심사기간이 하루에 불과하다고 응답하였으며, 사흘이라고 응답한 곳도 10곳이나 된다.

이상의 논의를 종합하면, 지방재정 투자심사의 목적인 지방정부 예산의 효율성과 건전성을 달성하기 위해서는 투자심사의 대상을 적절히 유형화하고 해당 유형에 따른 맞춤형 체크리스트와 평가 기준을 심화시키는 것이 필요하다. 제도가 아직 성숙하지 않아 기존의 데이터로 적절한 유형화가 힘들다고 판단된다면, 적어도 매뉴얼에서 제시하고 있는 “일반투자 사업, 행사성 사업, 홍보관 사업, 문화체육시설 신축, 지방자치단체 청사신축”의 다섯 가지 유형에 적합한 맞춤형 체크리스트와 적절한 평가 세부 기준을 마련해주는 것이 필요하다고 판단된다.

Ⅲ. 공공청사 투자심사 기준 운영 실태와 문제

: 적정 면적 산정방식 중심으로

1. 청사 투자심사의 특징과 적정규모 산정의 중요성

본고에서는 유형별 심사 도입 작업의 출발점으로서 다섯 가지 투자사업 심사 유형 중에서 “자치단체 청사 신축” 유형에 초점을 맞추고 판단의 핵심이 되는 규모의 적정한 세부 기준을 제시해 보도록 하겠다. 공공 청사를 고른 이유는 공공 청사의 경우 “사업규모의 적정성”만 통과된다면 나머지 사항들을 고려할 필요가 크게 없기 때문이다. 공공 청사는 다른 투자심사의 대상과 달리 사업의 시행유무에 관한 논란이 없다. 자치단체가 있는 한, 청사는 당연히 있어야 한다. 100% 자치단체의 사업일 수밖에 없으며, 법에 의해 중기지방재정계획에 반영되어야 하고, 타당성조사가 강제되고 있다. 주민수해도 및 필요성은 너무도 당연한 것이라 고려할 필요도 없으며, 반대를 불러올만한 절차 및 정책적 고려사항도 거의 없다. 7가지 투자심사 사업 체크리스트 중에서 오직 “사업의 시급성”과 “사업의 타당성”이 문제가 될 뿐이다. 그리고 청사 신축의 시급성은 결국 청사 신축의 타당성과 연결된다. 따라서 공공청사 유형에

초점을 맞춘다면, 결국 고려해야 하는 것은 “사업의 타당성” 뿐이라는 결론이 나온다.

그런데, 일반적인 투자 심사에서 사용되는 재무성 분석의 기준이나 경제성 분석의 기준(김동건, 2012; 김성준 외, 2011)은 공공 청사에 적용하는데 적합하지 않다. 청사는 그 목적상 특별한 재무적 수익 모델이 없으며, 공공성에 기반을 두고 설치되므로 경제성을 파악하기에도 적절하지 않기 때문이다. 공공 청사는 “기타시설 연계방안 및 프로그램 확충방안”과도 무관하다. “사업비용 산정” 및 “재원 부담액”과 “재원조달계획”은 청사 신축이 계획되어 투자심사까지 왔다면 대체적으로 적정형식을 갖추게 된다. 이미 중기지방 재정계획에 반영되고, 타당성 조사도 거쳤기 때문이다. 따라서 투자심사위원이 심사에서 고려해야할 유일한 사항은 바로 “사업규모의 적정성” 뿐이다.

2. 청사면적 기준의 규정

청사의 적정규모 산정에 관한 학술적인 선행연구는 우리나라에 전무한 실정이다. 사업규모의 타당성과 관련하여 준용할만한 현행 적정 청사 면적은 공유재산 및 물품관리법 시행령 별표 1, 2, 3에 나타난 청사 기준 면적(2013년 6월 21일 개정)이다. 공유재산 및 물품관리법에서는 지방자치단체의 청사운영과 관련하여 청사의 적정한 관리를 위한 청사의 면적기준은 해당 지방자치단체의 주민 및 공무원 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위 내에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다(공유재산 및 물품관리법 제94조의3). 이는 청사 면적 기준을 규정하여 호화 과대청사를 방지하고 청사의 적정 운영을 유도하기 위해서이다. 만약 청사면적 기준을 준수하지 않을 경우에는 지방교부세 감액 등 재정페널티가 부여된다. 하위법인 공유재산 및 물품관리법 시행령에서는 본청 청사, 의회 청사, 지방자치단체의 장의 집무실로 구분하여 기준 면적을 규정하고 있다(공유재산 및 물품관리법 시행령 제95조). 본고에서는 설명의 편의를 위해 본청 청사만을 고려하기로 한다. 적정 청사 기준의 방법론만 제시한다면, 같은 방법으로 의회 청사와 집무실에도 적용이 가능하기 때문이다. 본청 청사 면적 기준은 전 자치단체의 본청 주민 수에 따라 29개 유형으로 구분하고 있으며, 시도는 10개 유형, 시군구는 19개 유형으로 구분된다. 이에 따르면, 현행 본청 청사 면적 기준은 특별시가 127,402m² 이고 가장 작은 군 청사는 인구 3만명 미만인 경우의 7,525m² 이다.

〈표 2〉 지방자치단체의 본청 청사의 기준 면적

1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도 및 특별자치도의 본청 청사

구분		기준면적
특별시		127,402㎡
광역시	인구 300만명 이상 500만명 미만	68,333㎡
	인구 200만명 이상 300만명 미만	52,784㎡
	인구 200만명 미만	37,563㎡
특별자치시		35,383㎡
도	경기도	77,633㎡
	인구 300만명 이상 400만명 미만	44,974㎡
	인구 200만명 이상 300만명 미만	43,376㎡
	인구 100만명 이상 200만명 미만	39,089㎡
특별자치도		32,223㎡

2. 시, 군 및 자치구의 본청 청사

구분		기준면적	
시	인구 10만명 미만	11,893㎡	
	인구 10만명 이상 20만명 미만	13,965㎡	
	인구 20만명 이상 30만명 미만	17,759㎡	
	인구 30만명 이상 50만명 미만	18,907㎡	
	인구 50만명 이상 70만명 미만	19,098㎡	
	인구 70만명 이상 90만명 미만	20,214㎡	
	인구 90만명 이상 100만명 미만	21,968㎡	
	인구 100만명 이상	22,319㎡	
군	인구 3만명 미만	7,525㎡	
	인구 3만명 이상 5만명 미만	8,385㎡	
	인구 5만명 이상 10만명 미만	9,406㎡	
	인구 10만명 이상 15만명 미만	11,829㎡	
	인구 15만명 이상	13,582㎡	
자치구	특별시의 자치구	인구 50만명 미만	26,368㎡
		인구 50만명 이상	27,484㎡
	광역시의 자치구	인구 10만명 미만	11,861㎡
		인구 10만명 이상 15만명 미만	12,020㎡
		인구 15만명 이상 50만명 미만	14,061㎡
		인구 50만명 이상	18,206㎡

3. 청사면적 기준의 산정방식

〈표 2〉의 기준을 도출하기 위해서 정부에서는 당시 246개 지방자치단체 본청 청사를 구성하고 있는 전 공간을 10개 요소로 구분하고 전 공간별 면적 현황을 파악하고 집계하였다. 〈표 3〉에서 보이듯이 본청 청사는 순수 사무공간, 사무지원공간, 정원의 인력사용공간, 직원 편의시설공간, 부대시설공간1, 부대시설공간2, 설비시설공간, 공용공간, 외부기관 사용공간, 주민편의시설공간의 10개 요소와 116개 항목으로 구성했다. 이 10개 요소 중에서 외부기관사용공간 면적과 주민편의시설공간 면적은 총면적 산정 대상에서 제외시켰다. 외부기관 사용공간과 주민편의시설공간은 청사 근무 공무원의 사무 처리와 직접적인 관련이 없기 때문이다(행정안전부, 2010).

① 순수사무공간 면적산정 기준을 구하기 위해서 정부는 246개 자치단체 본청 청사의 순수사무공간 면적을 246개 자치단체 본청 공무원 정원수로 나누었다. 246개 자치단체 본청 청사의 순수사무공간 면적은 1,055,780㎡였으며, 246개 자치단체 본청 공무원의 정원 수는 124,694명이었다. 따라서 순수사무공간 면적은 1인당 8.47㎡로 산정되었다.

〈표 3〉 지방자치단체 본청 청사 공간 분류 현황

구성요소	항목내용
10개	116개
1. 순수사무공간	①단체장실 ②부단체장실 ③실국장실 ④실과장실 ⑤계장 ⑥직원
2. 사무지원공간	①대강당 ②회의실 ③영상회의실 ④자료실 ⑤문서고 ⑥기타
3. 정원의인력사용공간	①사무실 ②대기실
4. 직원편의시설공간	①체력단련실 ②문서접수실 ③샤워/탈의실 ④휴게실 ⑤모유수유실 ⑥상조회 ⑦의무실 ⑧식당 ⑨매점 ⑩문구점 ⑪연금매장 ⑫농협/은행 ⑬우체국 ⑭여행사 ⑮보험사 ⑯구두수선소 ⑰이발소 ⑱법률자문실 ⑲기타
5. 부대시설공간1	①숙직실 ②경비실 ③창고 ④결산실 ⑤청원경찰실 ⑥기사대기실 ⑦전산실 ⑧통신실 ⑨중앙관제실 ⑩방재센터 ⑪고시편집실 ⑫상황실 ⑬재난상황실 ⑭전산교육장 ⑮편집실 ⑯발간실 ⑰인쇄실 ⑱기자실 ⑲브리핑실 ⑳방송실 ㉑지가조사실 ㉒통계작성실 ㉓감사실 ㉔영상실 ㉕사진실 ㉖기타
6. 부대시설공간2	①민원실 ②민원콜센터 ③안내실 ④홍보관 ⑤열람실 ⑥기타
7. 설비시설공간	①공조실 ②기계실 ③전기실 ④발전기실 ⑤코아설비 ⑥UPS실 ⑦가스정압시설 ⑧배풍실 ⑨유류탱크실 ⑩물탱크실 ⑪중수처리실 ⑫오수설비실 ⑬쓰레기처리실 ⑭신재생설비 ⑮기타
8. 공용공간	①현관 ②로비 ③복도 ④계단 ⑤홀 ⑥라운지 ⑦화장실 ⑧엘리베이터 ⑨기타
9. 외부기관사용공간	①의정회 ②의회 ③CCTV관제센터 ④상거래센터 ⑤예비군중대 ⑥정보관 ⑦위원회 ⑧협의회 ⑨상공회의소 ⑩소방본부

구성요소	항목내용
	①특별사법경찰관리사무실(특사경) ⑫직원공제회 ⑬상담센터 ⑭본청내사업소 ⑮본청내출장소 ⑯기타
10. 주민편의시설공간	①도서관 ②독서실 ③체육관 ④수영장 ⑤전시실 ⑥공연장 ⑦노인복지회관 ⑧청소년수련관 ⑨보건소 ⑩문화강좌실 ⑪기타

② 사무지원공간 면적산정 기준 역시 같은 방식으로 246개 자치단체 본청 청사의 사무지원공간 면적을 246개 자치단체 본청 공무원 정원수로 나누어서 구했다. 246개 자치단체 본청 청사의 사무지원공간 면적은 367,324㎡였으며, 246개 자치단체 본청 공무원 정원수는 총 124,694명이었으므로, 사무지원공간 면적은 1인당 2.95㎡로 산출되었다.

③ 정원의인력사무공간 면적산정 기준은 『순수사무공간면적+사무지원공간면적』에 대한 비율이며, 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 비율을 도출하였다. 16개 시도 본청 청사의 정원의인력사무공간 면적을 16개 시도 본청 청사의 “순수사무공간면적+사무지원공간면적”으로 나누었고, 230개 시군구 본청 청사의 정원의인력사무공간 면적을 230개 시군구 본청 청사의 “순수사무공간면적+사무지원공간면적”으로 나누었다. 같은 방식으로 ④ 직원편의시설공간, ⑤ 부대시설1공간, ⑥ 부대시설2공간, ⑦ 설비시설공간, ⑧ 공용공간 까지 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 『순수사무공간면적+사무지원공간면적』에 대한 비율을 구하였으며, 그 결과는 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 지방자치단체 본청 청사 공간 분류 비율

- 본청 청사의 정원의인력사무공간 비율 : 시도 6.00%, 시군구 6.29%
- 본청 청사의 직원편의시설공간 비율 : 시도 20.76%, 시군구 15.68%
- 본청 청사의 부대시설1공간 비율 : 시도 35.64%, 시군구 28.09%
- 본청 청사의 부대시설2공간 비율 : 시도 4.88%, 시군구 8.93%
- 본청 청사의 설비시설공간 비율 : 시도 24.81%, 시군구 18.39%
- 본청 청사의 공용공간 비율 : 시도 73.00%, 시군구 55.28%

총면적 산출을 위해서 위에서 산정한 1인당 순수사무공간과 1인당 사무지원공간에 공무원 정원을 곱한 값들을 더하고, 순수사무공간면적(A)과 사무지원공간면적(B)을 합친 공간 면적(A+B)에 해당 공간의 비율들을 모두 곱한 다음, <표 5>에서 보이듯이 전부 더해주었다(이효 외 2013).

<표 5> 지방자치단체 본청 청사 총면적 산출식

$$\begin{aligned} \text{총면적} = & A: (\text{순수사무공간 1인당 면적} \times \text{공무원 정원수}) + B: (\text{사무지원공간 1인당 면적} \times \\ & \text{공무원 정원수}) + \{(A+B) \times \text{정원의외인력사무공간 비율}\} + \{(A+B) \times \text{직원편의시설공간 비율}\} + \\ & \{(A+B) \times \text{부대시설1공간 비율}\} + \{(A+B) \times \text{부대시설2공간 비율}\} + \{(A+B) \times \text{설비시설공간} \\ & \text{비율}\} + \{(A+B) \times \text{공용공간 비율}\} \end{aligned}$$

그러나 위와 같은 경로를 거쳐서 산출된 총면적은 실제 현실과 너무 괴리가 컸다. 산출된 면적을 그대로 적정 청사의 면적으로 적용할 경우, 246개 중에서 무려 102개의 청사가 과대 청사로 나타난 것이다. 이 문제를 해결하기 위해서 산출된 총면적의 120%를 적정 청사의 면적으로 적용하는 것으로 보정해 주었다(행정안전부, 2010). 이 과정을 통해 마침내 현행 공유재산 및 물품관리법 시행령 별표 1, 2, 3 에 나타난 청사 기준 면적(2013년 6월 21일 개정)이 산출되었다.

4. 현행 기준의 문제점

살펴본 현행 기준은 크게 다섯 가지 측면에서 문제가 있는 기준으로 생각된다. 무엇보다 먼저 현행 기준은 현실성이 너무 떨어진다. 현행 기준에 따를 경우, 244개 지방자치단체의 본청 청사 중에서 49개가 과대청사라는 결과가 나온다. 본 시행령의 제정 목적은 호화 혹은 과대청사의 방지였다. 언론 등에서 다룬 호화 혹은 과대청사 논란을 빚었던 청사가 몇 개 되지 않는다는 것을 고려하면, 본 기준을 그대로 적용할 경우 오히려 과대청사 문제가 언론에서 보는 것보다 확대된다. 이는 시행령의 제정목적에 반한다는 문제가 있다.

둘째, 현행 기준은 과거 청사 면적의 실적에 맞추어져 있다. 무엇보다 적절한 기준이 없는 상황이므로 현재를 주어진 것으로 보고, 좁기는 해도 이용에 별 문제는 없는 적정 기준으로 삼는다는 취지에는 공감한다. 그러나 현행 기준이 과거 청사 면적의 실적에 맞추어져 있다는 것은 큰 문제가 될 소지가 있다. 청사의 적정 면적 상한선 산정을 위해서는 인구수 증감 등 환경 변화와 장래수요를 고려하는 것이 필요하지만, 현행 청사면적 기준 산정방법은 환경변화나 새로운 수요를 적절하게 반영하기 어렵기 때문이다. 따라서 환경 변화와 미래 수요를 반영하는 적정규모 산정방식이 필요하다.

셋째, 현행 기준은 인구수와 공무원 수를 기준으로 한다고 하고 있지만, 인구수와 공무원 수 간에 불일치가 발생하는 경우가 몇 가지 발생한다. 예컨대 서울과 경기도는 인구수가 유사하지만 해당 유형이 상이함에 따라 경기도 청사의 면적이 서울시 청사 면적의 60.9% 수준에 불과하다. 인구 100만 이상인 일반 시(수원시)의 청사 면적기준이 22,319㎡인 반면,

인구 50만의 서울시 자치구의 청사면적기준은 27,484㎡로 나타난다. 이처럼 인구수가 많은 데도 청사의 규모는 오히려 작게 설정되는 문제가 있다.

넷째, 현행 기준은 보정 방식에 문제가 있다. 20%를 가산하는 일률적인 보정방식은 결국 현실성을 높이기 위한 자구책일 뿐, 보정의 진정한 의미를 살리기 어렵다. 도시 지역은 농촌 지역에 비해 상대적으로 지가가 높다. 비용적인 측면에서 농촌 지역의 청사가 도시 지역의 청사보다 면적이 클 가능성도 있다. 반면 도시 지역은 인구가 많기 때문에 농촌 지역에 비해 청사 이용자 수가 많으므로 농촌 지역의 청사보다 면적이 클 가능성도 있다. 낙후도나 인구 밀집도 등을 고려하여 적절한 정책적 고려를 가할 수 있는 보정 방식이 만들어져야 할 것이다.

마지막으로 유형화의 문제점이다. 29개의 유형화는 너무 복잡하고 객관적인 기준이라고 보기도 어렵다. 유형화는 언제나 기준의 상한과 하한에 위치하는 자치단체들, 특히 기준의 상한에 걸려서 더 큰 청사를 짓지 못하는 지방자치단체들의 불만을 가져올 수 있다. 상한의 문제를 고려하여 유형을 더 쪼개면 기준이 더욱 복잡해지는 문제가 발생하고, 그렇다고 유형을 줄이자니 기준 상한 하한선에 걸치는 자치단체들의 불평 문제가 발생한다. 적절한 유형화 기준이 필요하나 29개는 너무 과다하고 복잡하게 느껴진다.

종합하면, 새로운 대안 모델은 현실을 잘 반영하면서도, 환경변화와 미래 수요를 적절히 반영할 수 있어야 하며, 인구수와 공무원 수의 불일치 문제가 없고, 지방의 특성을 살릴 수 있으면서도 적절한 유형화를 통해 단순화할 필요가 있다.

IV. 대안 모델의 개발 및 대안 모델의 적정성

1. 자치단체 청사면적 기준에 영향을 미치는 요인

대안모델의 개발을 위해 모델의 기본 가정을 세우기로 한다. 가장 먼저 고려해야 할 것은 구하고 싶은 “적정한 수준”이 어떤 것인지 그 수준을 정하는 것이다. 현실적으로 판단했을 때, 시행령의 목적이 호화 청사 혹은 과대 청사 문제를 해결하기 위한 것이라면, 호화 청사 혹은 과대 청사로 지목받는 자치단체들을 제외한 나머지 자치단체들의 평균 수준 정도가 사회적으로 용인 가능한 “적정한 수준”이 될 수 있을 것 같다. 이효 외 (2013)의 연구 수행을 위한 전문가 세미나 결과에 근거하여, 현재 수준을 주어진 적정 수준으로 보되, 문제가 되는 자치단체의 데이터들을 제외하고 분석하면 용인 가능한 “적정한 수준”을 구할 수 있을 것이라고 가정한다.

분석시점을 생각하는 것도 중요하다. 어느 시점에서 분석하느냐에 따라 데이터의 이용 가능성이든지 해당 시기의 청사 “적정 수준”이 달라질 수 있기 때문이다. 가능한 한 최신 데이터를 이용해 분석하는 것을 원칙으로 한다.

다음으로 고려해 보아야 할 것은 자치단체 청사면적 기준에 영향을 미치는 요인들이다. 관련 선행연구가 있다면, 모형을 만드는데 좋은 기준이 될 것이라 생각되지만 아쉽게도 선행연구는 전무한 상태였다. 가장 간단한 분석의 틀로서 청사면적에 영향을 미치는 요인들을 수요 측면과 공급 측면으로 나누어 살펴보기로 하자. 먼저, 공공 청사를 이용하는 사람이 많을수록 청사 면적에 대한 수요가 높아질 것이라 가정할 수 있다. 즉 수요에 해당하는 요인들은 법에도 나와 있듯이, 청사를 이용하는 공무원의 숫자와 지방 자치단체의 인구수를 생각할 수 있다. 한편, 공급적인 측면에서 청사 면적에 대한 공급을 늘리기 위해서는 지방자치단체의 경제력이 뒷받침되거나 공급 용지가 충분해야 할 것이라고 짐작할 수 있다. 즉 공급에 해당하는 요인들은 지방자치단체의 경제력을 보여주는 재정자립도나 공급 용지를 보여주는 자치단체의 면적 등을 들 수 있을 것이다. 이외에 도시와 지방의 차이를 보여주는 것으로 인구밀도를 고려하기로 한다. 지방의 경우 도시에 비해 물가와 지가가 싸므로 청사가 커질 수 있고, 주변의 랜드마크가 전혀 없는 시골지역의 경우, 청사는 지방의 대표건물이라는 상징성을 갖고 있기 때문에 도시의 청사보다 클 가능성이 높다.

이상의 논의를 통해 다음과 같은 가설들을 세울 수 있다.

- 1) 청사를 이용하는 공무원의 숫자가 많을수록 청사의 면적은 넓어질 가능성이 있다.
- 2) 청사를 이용하는 고객인 지방자치단체의 인구수가 많을수록 청사의 면적은 넓어질 가능성이 있다.
- 3) 지방자치단체의 경제력을 보여주는 재정자립도가 높을수록 청사의 면적은 넓어질 가능성이 있다.
- 4) 지방자치단체의 공용면적이 넓을수록 청사의 면적은 넓어질 가능성이 있다.
- 5) 지방자치단체의 특성상 인구밀도가 낮은 지방의 경우 지가나 물가가 도시에 비해 저렴하고 대표건물로서의 상징성이 크므로 인구밀도가 낮을수록 청사의 면적은 넓어질 가능성이 있다.

선행연구가 없으므로 이론에 근거한 적절한 모형을 구성하고 그 모형의 적정성을 파악하기 어렵다. 다행히 세운 가설들에 속해있는 변수들이 모두 비율변수이므로 선형관계를 가정하고 회귀모형을 세워보기로 한다. 선행연구가 없는 경우, 해당되는 다양한 변수들을 이용하여 적합한 회귀모형을 만드는 방법 중 하나는 Step wise 기법을 이용하는 것이다. Step

wise 기법은 독립변수들의 다양한 조합을 시험하여 종속변수와 인과관계의 가능성이 높은 몇 가지 변수 조합을 보여준다(Faraway, 2004; Wooldridge, 2006).

2. 대안 모델의 개발

대안 모델을 만들기 위해 사용하는 데이터는 2009년 당시 행정안전부에서 시행령을 만들기 위해 조사한 지방자치단체 공공청사 데이터이다. 군데군데 빠져있는 부분이 있긴 하지만, 앞서 정했던 대로 가능한 한 최신 데이터를 쓴다는 원칙아래, 이용가능한 최신 데이터인 2009년 공공청사 데이터를 사용하기로 한다. 해당되는 변수는 지하주차장을 제외한 본청 청사의 면적(2009년 기준), 본청 청사를 이용하는 공무원의 정원 수(2009년 기준), 지방자치단체의 인구수(2013년 기준), 지방자치단체의 재정자립도(2013년 기준), 지방자치단체의 면적(2013년 기준), 지방자치단체의 인구밀도(2013년 기준) 이상 6가지이다. 모든 연도를 청사의 면적 연도인 2009년으로 맞추는 방법도 있겠으나, 그 경우 산정되는 모형은 2009년의 적정수준이지 최신 가용데이터인 현재 2013년의 적정수준은 아니게 되므로 가능한 최신의 데이터를 사용한다는 원칙을 지키기로 한다. 청사의 면적이나 공무원의 정원은 그리 쉽게 바뀌는 것이 아니므로 현재 최신 데이터와 크게 차이가 나지 않을 것이다.

다음 <표 6>은 데이터의 기술통계량을 보여주고 있다. 데이터가 완전하지 않아 가능한 한 분석이 가능한 데이터들을 모아내는 데이터 클리닝 작업을 거친 후, 호화청사 혹은 과대청사 논란을 불러일으켰던 몇 개 자치단체들의 데이터를 제외하고 본 분석에 사용되는 표본 수는 총 230개 이다. 230개 지방 자치단체들의 평균 청사 크기는 $13,788\text{m}^2$ 였으며, 표준 편차를 통해 판단컨대 편차가 아주 크다는 것을 알 수 있다. 2013년 현재 지방자치단체의 평균 인구는 359,267명으로 나타났으나 이 역시 표준 편차가 아주 커서 적절한 요약 통계량으로 보기엔 무리가 있다. 청사를 이용하는 지방자치단체의 공무원은 평균 507명으로 나타났으며, 2013년 지방자치단체의 재정자립도는 0.2 정도의 수준이었다. 지방자치단체의 면적은 평균 $133,322,582\text{m}^2$ 이었으나 역시 자치단체별 격차가 커서 적절한 요약 통계량으로 보기엔 무리가 있다. 인구밀도는 m^2 당 0.005명 수준이었다.

〈표 6〉 요약통계량

	평균	표준편차	N
본청면적	13,787.8	10,668.2	230
자치단체 인구	359,267.0	893,534.8	230
공무원정원	506.8	293.9	230
재정자립도	0.192	0.122	230
인구밀도	0.005	0.006	230
자치단체 면적	133,322,581.7	321,739,356.5	230

〈표 7〉은 step wise 결과 종속변수인 본청 면적을 잘 설명하는 것으로 판단되는 독립변수들의 조합을 보여준다.

〈표 7〉 step wise 결과

모형	독립변수	R제곱	수정된 R제곱	추정값의 표준오차
1	공무원 정원	.606	.604	6714.56703
2	공무원 정원, 자치단체 면적	.634	.631	6480.79290
3	공무원 정원, 자치단체 면적, 인구밀도	.641	.636	6432.36747
4	공무원 정원, 자치단체 면적, 인구밀도, 재정자립도	.648	.641	6389.65407

독립변수가 하나 이상인 회귀분석의 결과이므로 수정된 R제곱을 통해 판단컨대, 마지막 모형이 가장 적절하게 본청면적을 설명하는 것으로 보인다(Faraway, 2004; Wooldridge, 2006). 이제 〈표 8〉에 나타난 4번째 모형의 결과를 이용하여 대안 모델을 개발해 보도록 한다. 설명력이 64.1%에 불과하므로 완전한 예측은 불가능하지만, 공무원정원, 자치단체 면적, 인구밀도, 재정자립도 4개의 변수가 본청 청사의 면적을 대강 예측해 줄 수 있다고 보여주고 있다. VIF 값이 3이 넘지 않으므로 다중공선성의 문제도 발생하지 않는다(Faraway, 2004; Wooldridge, 2006). 자치단체 면적의 계수가 작아 보이긴 하지만, 면적 자체가 m^2 으로 평균 133,322,582 이었음을 고려하면 큰 문제는 없어 보인다.

〈표 8〉 모형 4의 결과

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의 확률	공선성통계량		
	B	표준오차	베타			공차	VIF	
4	(상수)	168.9	949.2		.18	.859		
	공무원 정원	24.4	2.5	.672	9.88	.000	.34	2.96
	자치단체 면적	0.000005	0.0	.159	2.71	.007	.45	2.20
	인구밀도	-217,155.3	95,411.5	-.114	-2.28	.024	.62	1.61
	재정자립도	8,434.5	4,200.7	.096	2.01	.046	.68	1.47

따라서, 적정 청사 면적 산정을 위한 대안 모델은 계산의 편의를 위해,

$$\text{적정 청사 면적} = 200 + 25(\text{공무원 정원}) + 5(\text{자치단체면적: } 1,000 \text{ Km}^2 \text{ 단위}) - 220(\text{인구밀도: Km}^2 \text{ 당}) + 8,500(\text{재정자립도})$$

으로 정할 수 있을 것이다.

3. 대안 모델의 적정성

앞서 살펴본 현행 기준은 크게 다섯 가지 측면에서 문제가 있는 기준으로 생각되었고, 이에 따라 새로운 대안 모델의 적정성 조건이 정해졌다. 대안 모델은 현실을 잘 반영해야 하며, 환경변화와 미래 수요를 적절히 반영할 수 있어야 한다. 인구수와 공무원 수의 불일치 문제가 없어야 하며, 지방의 특성을 살릴 수 있으면서도 적절한 유형화를 통해 단순화되어야 한다. 판단컨대, 회귀식을 이용한 대안 모델은 4개의 변수만 넣으면, 자치단체별로 그 해의 가장 적절한 청사 면적을 산출해 준다. 29개가 아니라 244개⁴⁾의 맞춤형 유형화가 가능하도록 구성되어 있다. 설사 현행 청사가 과다청사로 있더라도 공무원 정원이 늘거나 인구밀도가 줄어들거나 재정자립도가 늘어날 경우 혹은 자치단체 통합을 통해 자치단체의 면적이 늘어날 경우, 적정 청사의 면적도 늘어나게 되므로 환경변화와 미래 수요를 적절히 반영해주고 있다. 인구 수와 공무원 수가 설명변수로 들어가 있으므로 불일치 문제는 없을 것으로 보이며, 몇 가지 시행착오를 거쳐 상수항을 조정하거나 각 계수를 조정함으로써 지방의 특성을 살릴 여지도 충분하다.

본 대안 모델의 한계는 먼저 선행연구의 부족으로 인해 이론적인 기초가 부족하다는 점이

4) 2015년 3월 현재, 청주시와 청원군의 통합으로 인하여 지방자치단체의 숫자는 243개이다. 하지만, 본 논문의 데이터는 2009년 및 2013년 기준이므로 당시 지방자치단체의 숫자인 244개를 사용하고 있다.

다. 해외 사례들을 살펴보면, 국토가 좁은 일본이나 프랑스의 경우, 규정에 세세하게 그 기준을 설정하고 있으나, 미국과 같이 국토가 넓은 국가에서는 딱히 사무실의 면적 기준을 마련하지 않고 있다. 일본이나 프랑스의 경우에도 특별한 근거 없이 직위별로 규모를 대략 규정하고 있는 정도로 특별한 산정 이론이 따로 존재하지는 않는 것으로 보인다(이효 외 2013). 또한 회귀식을 통한 대안 모델은 측정 시점에 따라 적정 청사 면적이 계속 변경되게 되므로 안정성의 측면에서 문제가 있을 수 있다. 자치단체들의 입장이나 관할 부서인 행정자치부의 입장에서는 시행규칙이나 별표에 명확히 담을 수 있는 기준 숫자를 제시하는 것이 이해하기 쉽고 안정적이라고 판단할 것이나, 본 대안 모형은 그때 그때 계산을 해야 하므로 계산 시점에 따라 결과에 일부 차이가 발생할 수 있다. 위에서 본 환경변화와 미래수요를 반영한다는 장점이 안정성 측면에서는 단점으로 작용할 여지가 있는 것이다. 그러나 규칙이나 별표를 개정할 때, 주로 해외 사례조사나 민간 사례조사에 의존한 후 적당한 정책적 판단으로 기준을 정하고 있는 현황에서, 여타 사례 조사 결과와 함께 고려할 수 있는 한 가지 기준이 될 수 있다는 데서 본 대안 모형의 의미는 있다고 생각한다.

V. 요약 및 시사점

본 연구는 지방재정 투자심사의 개선을 위한 시론적 연구이다. 세계적인 불황의 여파로 중앙정부의 세수가 줄어들고 있는 것은 물론 지방자치단체들의 재정현황도 날로 어려워지고 있는 상황이다. 이에 따라 예산의 효율적 사용이 그 어느 때 보다도 심각하게 논의되고 있다. 그러나 예산의 효율적 사용과 직접적으로 연계되는 투자심사의 개선 필요성이나 방안을 구체적으로 다룬 국내 연구들은 드물다. 기존의 연구들 역시 그 성격상 학술적 연구라기보다는 실무적인 논의이며, 제도 자체의 미비점이나 문제점을 살펴보기 보다는 제도의 운영 방식 개선에서 그 답을 찾고 있다(이효 외, 1996, 1999; 박병희 외, 2011; 조기현 외, 2012).

본 연구는 현행 지방재정 투자심사의 목적인 지방정부 예산의 효율성과 건전성을 달성하기 위해서는 투자심사의 대상을 적절히 유형화하고 해당 유형에 따른 맞춤형 체크리스트와 평가 기준을 심화시키는 것이 필요하다고 주장하였다. 제도가 아직 성숙하지 않아 기존의 데이터로 적절한 유형화가 힘들다고 판단된다면, 적어도 매뉴얼에서 제시하고 있는 “일반투자사업, 행사성 사업, 홍보관 사업, 문화체육시설 신축, 지방자치단체 청사신축” 이 다섯 가지 유형에 적합한 맞춤형 체크리스트와 적절한 평가 세부 기준을 마련해주는 것이 필요하다.

이러한 유형화 작업의 출발점으로서 본 연구에서는 다섯 가지 유형 중에서 “자치단체 청

사 신축” 유형에 초점을 맞추고, 판단의 핵심이 되는 규모의 적절한 세부 기준을 제시하였다. 공공 청사를 고른 이유는 공공 청사의 경우 “사업규모의 적정성”만 통과된다면 나머지 사항들을 고려할 필요가 크게 없기 때문이다.

본 연구에서 데이터를 이용해 만들어낸 새로운 적정 청사 규모 산정 모델은 추후 개량을 통해 더욱 간편하면서도 정교한 투자심사 판단의 기준으로 작용할 수 있을 것이라 기대한다. 신문이나 잡지에서 많이 보이는 “과대” 혹은 “호화” 청사란 용어는 사회적 인식에 기초한 주관적 판단에 불과하다. 언론에서 문제라고 주장하는 “과대” 혹은 “호화” 청사가 실제로 그렇다고 볼 수 있는 지에 대한 학술적 판단 기준은 현재 존재하지 않으며, 선행 연구도 없는 상황이다. 모쪼록 줄고가 시론적 연구로서 사회적 인식 논란의 적절성을 판단하기 위한 학술적 기준을 마련하는 시작점이 되기를 바란다. 본 연구의 문제 해결을 위한 접근 상의 문제점 혹은 방법론상의 문제점을 통해, 더 나은 청사 규모 산정을 위한 적절한 판단 기준이 설정될 수도 있을 것이다. 또한 본 연구를 기점으로 공공 청사 이외의 다른 네 가지 유형(일반투자 사업, 행사성 사업, 홍보관 사업, 문화체육시설 신축)의 지방재정 투자 심사를 위한 적절한 기준에 관한 학술적인 연구도 이루어져야 할 것이다.

【참고문헌】

- 김남영·조형석. (2012). 『지방재정 투융자사업 심사 및 타당성조사 운영실태』. 감사연구원 자체 분석보고서.
- 김동건. (2012). 『비용편익분석(제4판)』. 박영사.
- 김성준·오정일. (2011). 『비용편익분석의 이해』. 경북대학교 출판부.
- 박병희·박완규·임병인. (2011). 지방재정투융자심사제도의 문제점과 개선방안 모색. 『재정정책 논집』, 13(4):153-185.
- 조기현·이창균·김성주. (2012). 지방투융자심사위원회의 운용실태 분석과 향후 개선방향. 한국 지방재정학회 세미나 자료집. 2012 (3) pp.141-157.
- 안전행정부. (2013). 『지방재정 투융자사업 심사 매뉴얼』.
- 이규방. (1999). 지방재정투융자심사제도의 의의. 『지방재정』, 18(4).
- 이규환. (1999). 지방자치시대의 지방재정 투융자심사제도. 『지방재정』, 18(4).
- 이재성. (1999). 지방재정투융자심사제도의 발전방향. 『지방재정』, 18(4).
- 임성일. (1999). 지방정부의 투자우선순위 결정과 재원조달방안. 21세기 지방정부의 발전방향과 과제 세미나 발표논문. 한국지방정부학회.
- 이효·조기현. (1996). 『지방재정투융자심사제도의 강화방안』. 한국지방행정연구원 연구보고서 227권.
- 이효·이창균·이희재. (2013). 『지방자치단체 청사면적기준의 합리적 조정방안』. 한국지방행정연구원 정책연구 2013-25.
- 이창균·임성일·서정섭·김태영. (2012). 『건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안』. 한국 지방행정연구원.
- 한국개발연구원. (2008). 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정 보완 연구(제 5판)』.
- 한국지방재정학회. (2010). 지방재정 투융자심사 제도개선 방안.
- 행정안전부. (2010). 『자치단체 청사 면적기준 검토』.
- 행정자치부. (2014a). 『지방자치단체 통합재정개요 2014』.
- 행정자치부. (2014b). 『지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼』.
- Faraway, J. J. (2004). Linear Models with R, Chapman & Hall/CRC Texts in Statistical Science Book 63.
- Gines de Rus. (2010). Introduction to Cost-Benefit Analysis, Edward Elgar Northampton, MA, USA.
- Wooldridge, J. M. (2006). Introductory Economics: A Modern Approach, 3rd edition, South Western Cengage Learning.

이 회 재: 미국 플로리다 주립대(Florida State Univ.)에서 2012년 Policy Decision-making for Transportation Infrastructure: The Cases of High Speed Rails in the U.S. 논문으로 행정학 박사학위를 취득하였다. 현재 한국지방행정연구원 지방재정분석회계관리센터소장으로 재직 중이다. 미국 FSU CEFA에서 법안영향평가 업무 등을 수행하였고, 한국지방행정연구원에서는 지방재정분석, 투자사업 타당성 조사 업무 등을 수행하였다. 관심분야는 지방재정, 정책학, 조직이론 등이다. 지방자치의 쟁점, 지방 3.0의 이해와 적용 등을 공저하였다(zodiac7897@krila.re.kr).

논문기고요령

원 고 제 출

1. 원고는 지방자치와 관련된 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책분야의 학술논문에 한정하며, 이미 타 학술지에 게재되었거나 게재불가 처리된 논문은 게재할 수 없다.
2. 원고는 한글의 워드프로그램을 사용하며, 전체분량은 신명조 10.5호 활자를 기준으로 40자 30행 20매 내외(25매 이내)로 한다.
3. 원고는 전자우편을 통한 접수를 원칙으로 하며, 수시로 접수할 수 있다. 원고는 논문제목(국·영), 저자(국·영), 국문초록(500자 이내), 한글 주제어, 영문초록(200단어 이내), 영문 Keywords, 본문, 참고문헌 순으로 작성하며, 소속기관·직위, 연락전화번호와 **이메일 외 간단한 학술이력**을 기재한다.
4. 공동저자는 논문기여도를 고려하여, 제 1저자를 제일 처음 명기한다.
5. 국문을 사용하는 원고의 경우 한글 사용을 원칙으로 하되 뜻을 명확히 하기 위한 경우 한글 바로 뒤 괄호안에 한자를 표기하며, 외국학자의 이름은 원어로 쓴다.
6. 제출된 원고는 편집위원회의 주관하에 심사를 거쳐 게재여부를 결정하며, 그 과정에서 편집위원회는 저자에게 수정을 요구할 수 있다.
7. 제출된 논문이 최종심사에 통과하여 연구지에 게재되면 연구원이 그 논문에 대한 저작권을 갖는데 동의한다.
8. 지방행정연구지의 발간일정은 다음과 같다.

구 분	제1호	제2호	제3호	제4호
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 31일

본 문

1. 편집용지는 사용자정의(폭 190mm, 길이 260mm)로 용지여백은 위 20mm, 머리말 22mm, 좌우 각 25mm, 아래 15mm, 꼬리말 10mm로 지정한다.
2. 본문의 기호체계는 I, 1., 1), (1), ①의 순서에 따른다.
3. 본문은 신명조 10.5pt(장평 95%, 자간 -5%), 들여쓰기 10pt, 줄간격 165%로 통일한다.
4. 도표의 순서는 차례대로 <표 1>, <그림 1>과 같이 < >속에 일련번호로 표시한다.
5. 본문에 그림이 삽입되어 있을 경우 그림파일도 함께 첨부하여 제출한다.
6. 표와 그림에 대한 주기사항 및 자료의 출처는 아랫부분에 기재한다.

본 문 주

1. 인용표시 : 본문 중에 ()로 처리한다.
(例)…그리고 지방자치단체의 세출예산 중 자체투자비 비중은 전체 예산의 20% 내외인 것으로 나타난다(홍길동, 1995:199~277).
2. 내용주(content notes)는 해당부분의 오른쪽 위에 일련번호를 명기하고 본문 하단에 각주로 처리한다.
(例)…통계적으로 1인당 비용이 높은 것으로 산출될 가능성이 높다.1)
1) 이러한 가설은 경제성장 및 소득증가와 함께 전국적 표준화 내지 최소수준(national minimum)의 대상이 문화부문에도 적극적으로 확대되고 있음을 어느 정도 내포한다.
3. 내용주는 신명조 9.5pt(장평 95%, 자간 -5%), 줄간격 135%로 통일한다.
4. 인용문헌은 1번과 같이 본문에 꼭 표시하고 각주로 처리하지 않는다.
5. 인터넷 자료 인용시에는 웹주소와 검색일을 명기하여야 한다.
(例)… <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html>(검색일: 1998.10.20).

참 고 문 헌

1. 참고문헌은 저자, 출판년도, 제목, 출판사항의 순서로 기재한다.
2. 본문에 인용되거나 언급된 문헌은 국내문헌과 외국문헌으로 구분하며, 외국문헌의 경우 동양, 서양문헌 순으로 배치한다. 국내문헌은 저자의 성을 기준으로 가나다 순으로 배열하며, 외국문헌은 저자 성의 알파벳순에 의거해 배열한다.
3. 서명은 국내서적은 「 」으로, 외국서적은 이탤릭체로 표시한다.
(例)… 원윤희 외. (1995). 『지방세』. 서울: 박영사.
신형균. (1992). 「공공조직의 정책결정 및 전략선택과 제도의 역할: 환경규제정책을 중심으로」. 박사학위논문, 고려대학교 일반대학원.
주재현·정운수. (2000). 행정서비스헌장제의 정착을 위한 정책방향. 『한국행정학보』, 24(1): 367-426.
荒井 久. (2000). 『ヒットバレーの, 鼓動』, 東京: 日本BP企劃.
M. Olson. (1971). *The Logic of Collective Action*. Harvard Univ Press.
Myrtle, R. C. and K. H. Wilber. (1994). Designing Service Delivery Systems: Lessons from the Development of Community-based Systems of Care for the Elderly. *Public Administration Review*, 54(3): 245-252.

◆ 논문 접수처 : (137-873)서울시 서초구 반포대로 30길 12-6 한국지방행정연구원
연구기획실 「지방행정연구」 편집담당 김 유 숙
TEL. 02)3488-7353 FAX. 02)3488-7309
Homepage: <http://local.krila.re.kr>

한국지방행정연구원 「지방행정연구」 발간규칙

제1장 총 칙

- 제1조 **【목적】** 이 규칙은 재단법인 한국지방행정연구원에서 정기적으로 발간하는 연구지의 편집위원회 구성 및 운영, 논문투고 및 심사절차 등 편집과 발간에 관한 제반사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.
- 제2조 **【정의】** 한국지방행정연구원에서 발간하는 연구지의 명칭은 “지방행정연구(THE KOREA LOCAL ADMINISTRATION REVIEW)”라고 칭하고 연구지 편집위원회의 관장 아래 정기적으로 발간한다.
- 제3조 **【발행일과 회수】** 본 연구지는 연 4회(3월 31일, 6월 30일, 9월 30일, 12월 31일) 발간을 원칙으로 한다.

제2장 편집위원회

제4조 **【구성】**

- ① 편집위원회는 위원장 1인과 편집이사 3인을 포함한 30인 이내로 구성한다.(개정 2009.7.9)
- ② 편집위원은 학식과 양식을 겸비한 연구자들 중 지역과 전공을 고려하여 원장이 위촉하며, 위원장은 편집위원회에서 호선한다.

제5조 **【권한 및 의무】**

- ① 위원장은 편집위원회 회의를 주관하며, 연구지 편집과 발간에 따르는 제반업무에 대한 총괄적인 책임과 권한을 가진다.
- ② 편집위원은 투고논문의 게재적합성 여부를 사전에 검토·심사할 수 있으며, 투고논문의 심사위원 선정, 투고자와 심사자간의 의견중재, 최종게재여부 결정, 발행부수의 결정, 심사료 및 투고료의 결정 등의 권한을 가진다. (개정 2006.11.27)
- ③ 간사는 편집위원회의 회의록의 기록과 보관, 연구지의 편집과 발간에 관련된 회계 및 행정실무를 담당한다.

제6조 **【임기】** 편집위원장의 임기는 3년으로 하되 1회에 한하여 연임할 수 있다. 편집이사 및 편집위원의 임기는 3년으로 하고 연임할 수 있다.(개정 2009. 7.9)

제7조 **【회의】**

- ① 회의는 정기회의와 임시회의로 구분한다. 정기회의는 발간일을 고려하여 연 4회 분기별로 개최하고, 임시회의는 위원장 또는 2인 이상의 편집위원들의 요구에 의해 위원장이 소집한다.

- ② 회의의 의결은 편집위원 2/3 참석(위임 포함)에 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ③ 회의 참석자에게 소정의 여비를 지급할 수 있다.

제3장 논문투고 및 심사절차

제8조 **【논문제출기한】** 연구지의 논문심사는 선 제출 선 심사의 원칙에 의거하여 이루어지므로 논문을 게재하고자 하는 사람은 편집위원회에 논문을 수시로 제출할 수 있다.

제9조 **【논문의 심사절차】**

- ① 기고된 논문의 접수일자는 당 연구원의 편집위원회에 접수된 날로 한다.
- ② 편집위원장은 편집위원에게 임명의 논문제목과 요지를 고려한 심사위원 위촉을 의뢰하고, 지역, 전공을 고려하여 결정된 3인의 심사위원에게 심사를 의뢰한다. 논문 한 편당 3인의 전문가를 심사위원으로 위촉하고 심사를 의뢰하며 그 심사결과를 토대로 게재여부를 결정한다. 이때 논문 작성 제출자와 특별한 관계에 있는 사람은 심사위원으로 위촉하지 않는다.
- ③ 편집위원장은 재임기간 중 투고하지 못한다.
- ④ 논문심사의 최종 게재판정은 게재가, 수정게재, 게재불가의 세 가지로 한다.
- ⑤ 기고자는 심사결과에 이의가 있을 시 편집위원회를 통하여 논문심사자와 의견을 교환할 수 있다.
- ⑥ 심사결과에 이의가 있는 논문에 대하여는 편집위원회의 특별심사에 회부할 수 있다.
- ⑦ 기고자와 심사위원은 각각에 대해 익명으로 처리되어야 한다.
- ⑧ 논문을 심사하는 심사위원에게는 소정의 심사료를 지불할 수 있다.

제10조 **【논문의 심사원칙】** 기고논문은 연구방법, 연구내용 그리고 연구결과로 구분하여 심사하되 연구방법은 이론적 토대의 적절성, 연구방법의 적절성 그리고 실증적 조사·연구정도, 연구내용은 연구체계의 합리성, 연구목적 및 내용의 적합성, 자료분석의 적정성 그리고 서술의 논리성, 연구결과는 연구의 창의성, 연구의 기여도 등을 기준으로 심사하는 것을 원칙으로 한다.

제11조 **【논문수정지시】** 게재로 확정되지 않은 논문에 대해서는 논문심사결과를 논문제출자에게 송부하여 논문수정을 요구한다. 단, 이미 게재불가로 확정된 논문의 경우에는 이 절차를 거치지 아니한다.

제12조 **【논문의 심사 기준】** 논문심사는 1차심사의 경우 게재, 수정게재, 수정 후 재심, 게재불가의 네가지로 하며 2차심사(재심)는 게재와 게재불가의 두 가지로만 심사한다.

제13조 **【논문의 게재판정 기준】** 판정기준은 아래의 한국지방행정연구원 논문심사판정기준에 따라 게재여부를 편집위원회에서 최종결정한다.

< 논문심사 판정기준 >

판정기준	심사결과			
게재가능	○	○	○	게재확정
수정게재	○	○	△	수정 후 게재
	○	○	×	
수정 후 재심	○	△	△	△에게는 재심을 의뢰하여 최종 결과에 O(게재가능)가 2개 이상이면 게재
	△	△	△	
	○	△	×	
	△	△	×	
게재불가	×	×	×	X(게재불가)가 2개 이상인 경우에는 게재불가
	×	×	△	
	×	×	○	

제13조 【중복게재에 관한 사항】

- ① 심사결과 게재가 확정되면 저자에게 게재의사를 확인하여 저자의 요청에 따라 최종 게재 여부를 확정한다.
- ② 저자가 게재요청을 한 후 중복게재가 적발될 경우, 게재는 즉시 무효처리되며 저자는 『지방행정연구』에 공식 사과문을 발표해야 하며 향후 3년간 『지방행정연구』에 투고할 수 없다. (신설 2006.11.27)

제4장 연구윤리

제14조 【투고자의 연구윤리】 투고자는 연구결과가 사회에 미치는 영향을 인식하여 다음과 같은 윤리지침을 성실히 준수한다.

- ① 투고자는 창의적이고 학술적인 자세로 연구에 종사하며, 학술공동체 내에서 민주적 절차에 의한 의사결정과 연구과정의 투명성 확보를 위하여 노력한다.
- ② 투고자는 자신이 행하지 않은 연구나 주장의 일부분을 자신의 연구 결과이거나 주장인 것처럼 논문이나 저술에 제시하지 않는다.
- ③ 투고자는 다른 사람의 글을 인용하거나 아이디어를 참고할 경우에는 반드시 각주 등을 통해 인용 및 참고 여부를 밝혀야 한다.
- ④ 투고자는 이전에 게재 또는 출판된 자신의 논문(게재 예정 및 심사 중인 연구물 포함)을 새로운 논문인 것처럼 투고하지 않는다.
- ⑤ 투고자는 논문의 평가 과정에서 제시된 심사위원의 의견을 수용하여 논문 수정 시 최대한 반영하도록 노력한다. (개정 2014.11.3)

제15조 【편집위원회 심사위원의 연구윤리】 편집위원회와 심사위원은 다음과 같은 윤리지침을 성실히 준수한다.

- ① 편집위원은 연구지의 발간 및 발전을 위해 주어진 의무를 성실히 수행한다.
- ② 편집위원은 투고 논문의 저자에 대한 선입견을 배제하고 논문의 질적 수준과 투고 규정에 근거하여 취급한다.
- ③ 편집위원은 해당 분야의 전문 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원을 선별하여 추천한다.
- ④ 심사위원은 심사의뢰 받은 논문에 대하여 객관적 기준에 의해 공정한 평가를 내려야 한다.
- ⑤ 심사위원은 심사 대상 논문을 다른 사람에게 보여주거나 내용에 대한 논의를 해서는 안 되며, 논문이 게재된 학술지가 출판되기 전에 저자의 동의 없이 내용을 인용하지 않는다. (개정 2014.11.3)

제16조 【연구부정행위】 연구부정행위는 다음과 같이 정의하며, 연구부정행위가 발생하는 경우 다음과 같이 처리한다.

- ① 연구부정행위는 날조(혹은 조작), 변조(혹은 위조), 표절, 부당한 저자표시 등으로 정의한다.
 1. 날조 혹은 조작은 있지도 않은 실험결과나 자료를 만들어 내는 것을 의미하며, 변조 혹은 위조는 실제로 얻은 결과를 자신의 주장과 부합하도록 왜곡하는 것을 의미한다.
 2. 표절은 저자의 고의적 혹은 의도하지 않았다고 하더라도 출처를 명확하게 밝히지 않은 채, 타인의 지적재산을 임의로 사용하는 것을 의미하며, 구체적으로 ① 원저자의 아이디어, 논리, 고유한 용어, 데이터, 분석체계를 출처를 밝히지 않고 임의로 활용하는 경우, ② 출처는 밝히지만 인용부호 없이 타인의 저술이나 논문의 상당히 많은 문구와 아이디어 등을 원문 그대로 옮기는 경우가 이에 해당한다.
 3. 부당한 저자표시는 연구내용과 결과에 대하여 과학적, 기술적 공헌이나 기여를 하지 않은 자에게 감사표시 또는 예우 등을 이유로 저자 자격을 부여하는 행위를 의미한다.
- ② 연구부정행위 예방을 위해 편집이사회는 투고자와 심사자에게 연구부정행위를 방지하기 위한 안내를 실시한다.
- ③ 연구부정행위 심사는 회원과 심사위원이 편집위원장에게 문제제기를 하거나 또는 편집위원장이 인지할 경우, 편집위원장은 발행인과 협의하여 연구부정행위를 심의할 수 있는 편집이사회를 구성하여 부정행위 여부를 판정한다.
- ④ 연구부정행위가 확인된 저자 및 논문에 대해서는 1. 지방행정연구에 5년 이하의 투고 금지, 2. 홈페이지 및 부정판정 이후 발간되는 첫 연구지에 사실 공시, 3. 표절가담자의 소속기관에 연구부정행위 사실의 통보 등의 제재를 가한다. (신설 2014.11.3)

제17조 【기타사항】 기타사항은 편집위원회의 결정에 의한다.

부 칙

제1조 **【개정 및 폐지】** 본 규칙의 개정 및 폐지는 편집위원회의 결정에 따르되, 의결정족수는 재적 위원 2/3의 참석(위임 포함)에 참석 위원 과반수의 찬성으로 한다.

제2조 **【효력】** 본 규칙은 편집위원회의 결정이 있는 다음 날로부터 효력을 갖는다.

자료회원 가입안내

재단법인 한국지방행정연구원은 지방자치시대를 맞이하여 지방자치의 항구적인 정착, 발전을 위한 창의적이고 실천적인 조사, 연구 및 정책개발을 통하여 급변하는 행정변화에 대한 지방자치단체의 창의적이고 능동적인 대응을 지원하기 위하여 1984년 한국지방행정연구원육성법(법률 제3809호)에 의거하여 설립된 연구기관입니다.

당 연구원은 설립 이래 지방자치 전반에 관한 각종 연구보고서를 약 420여종을 발간하여 관련기관 및 인사에게 보급하여 왔습니다. 당 연구원은 유익한 자료를 여러분이 보다 편리하게 받아 볼 수 있도록 자료회원제를 실시하오니 많은 이용 있으시기 바랍니다.

■ 자료회원 가입방법

연구원 홈페이지 “자료회원 가입안내”의 회원가입 게시판을 통해 가입하시거나, 직접 전화 (02-3488-7362)를 연결하여 신청하실 수 있습니다.

가입신청은 연중 수시로 하실 수 있으며, 회원의 자격은 회비를 입금한 날로부터 1년간입니다.

■ 회원구분, 회비, 자료구독내용, 회비납부방법

회원구분		회비	자료구독내용	회비납부방법
일반회원	개인회원	30,000원	지방행정연구, 세미나·공청회 초청장 등	○ 지로납부: 지로용지발송 (지로번호 7630619)
	기관회원	50,000원		
특별회원	개인회원	100,000원	지방행정연구, 연구보고서, 연구자료집, 세미나·공청회 초청장 등	○ 은행송금: 국민은행 367-01-0044-581 (예금주:한국지방행정연구원)
	기관회원	150,000원		

- 기타 사항에 대해 궁금한 점이 있으시면 당 연구원 교육연수팀으로 문의하여 주시면 친절히 안내해 드리겠습니다.

자료회원 가입과 관련하여 궁금한 점이 있으시면, 당 연구원 연구기획과로 연락주시기 바랍니다. 전화 : (02)3488-7362 팩스 : (02)3488-7309

연구원 간행물 (기본과제연구보고서)

연 번	서 명
2014-01	기초자치단체의 수요자맞춤형 서비스공급 구축방안 연구
2014-02	지방자치에 대한 인식 분석
2014-03	읍·면자치 도입방안 연구
2014-04	지방자치단체 칸막이 현상의 개선방안에 관한 연구
2014-05	지역공동체 활성화를 위한 선진형 행·재정적 지원체계 연구
2014-06	지방자치단체의 커뮤니티 자원에 관한 연구
2014-07	지방자치단체 중간관리자의 역할 및 행태에 관한 연구 : 기초자치단체 6급 공무원을 중심으로
2014-08	지방자치단체 교육재정 지원실태 및 개선방안
2014-09	지방자치단체의 기업투자 유치와 지방재정의 관계에 관한 연구
2014-10	지방자치단체 부채의 성격·원인분석과 관리방안
2014-11	지역생활권 삶의 질 분석 및 지역격차 해소방안
2014-12	지역맞춤형 기초생활시설 공급방안 : 문화·체육·청소년시설을 중심으로
2014-13	창조인재 육성을 위한 창조환경 조성방안 (창조인재의 입지를 중심으로)

지방행정연구 편집위원회

- 위원장 : 최영출(충북대)
- 이 사 : 김순은(서울대) 손희준(청주대) 금창호(한국지방행정연구원)
- 위 원 : 권영주(서울시립대) 김천권(인하대) 김천영(강릉대)
- 라휘문(성결대) 류영아(한국지방행정연구원) 박기목(대구대)
- 박승규(한국지방행정연구원) 박해육(한국지방행정연구원) 배인명(서울여대)
- 소진광(가천대) 안성민(울산대) 양영철(제주대) 오영균(수원대)
- 이기우(인하대) 이상엽(한서대) 이세구(서울연구원) 이재원(부경대)
- 이종수(연세대) 이종원(가톨릭대) 전대욱(한국지방행정연구원) 정순관(순천대)
- 최진혁(충남대) 하혜수(경북대) 허 훈(대진대) 홍준현(중앙대)

The Korea Local Administration Review Editorial Board

- Editor in Chief : Choi, Young-Chool (Chungbuk Nat'l Univ.)
- Associate Editors : Kim, Soon-Eun (Seoul Nat'l Univ.)
Sohn, Hee-June (Cheongju Univ.)
Geum, Chang-Ho (Korea Research Institute for Local Administration)
- Editorial BoardMembers :
Kwon, Young-Joo (Univ. of Seoul)
Kim, Cheon-Kwuan (Inha Univ.)
Kim, Cheon-Young (Kangneung-Wonju Nat'l Univ.)
Ra, Hui-Mun (Sungkyul Univ.)
Ryoo, Young-Aa (Korea Research Institute for Local Administration)
Park, Ki-Muck (Daegu Univ.)
Park, Seung-Kyu (Korea Research Institute for Local Administration)
Park, Hae-Yug (Korea Research Institute for Local Administration)
Pai, In-Myung (Seoul Women's Univ.)
So, Jin-Kwang (Gachon Univ.)
Ahn, Song-Min (Ulsan Univ.)
Yang, Young-Chul (Jeju Nat'l Univ.)
Lee, Ki-Wu (Inha Univ.)
Lee, Sang-Yup (Hanseu Univ.)
Rhee, Se-Gu (The Seoul Institute)
Lee, Jae-Won (Pukyong Nat'l Univ.)
Lee, Jong-Soo (Yonsei Univ.)
Lee, Jong-Won (Catholic Univ.)
Chung, Soon-Gwan (SunChon Nat'l Univ.)
Choi, Jin-Hyuk (Chungnam Nat'l Univ.)
Choe, Chang-Soo (Korea Univ.)
Ha, Hyue-Su (Kyungbook Nat'l Univ.)
Jeon, Dae Uk (Korea Research Institute for Local Administration)
Huh, Hoon (Daejin Univ.)
Hong, Jun-Hyun (Chungang Univ.)

지방행정연구

제29권 제1호 (통권 100호)

2015년 3월 31일 인쇄
2015년 3월 31일 발행

발행인 : 김 병 국
발행처 : 한국지방행정연구원
주소 : (137-873) 서울 서초구 반포대로 30길 12-6
전화 : (02)3488-7300 팩스 : (02)3488-7309
홈페이지 : www.krila.re.kr
등록번호 : 서울 바-03381 (1986년 7월 3일 등록)
제작처 : (주)경성문화사 전화 : (02)786-2999

본지에 실린 모든 내용은 저자 개인의 의견이며 본 연구원의 공식견해는 아닙니다. 그리고 본지의 내용은 출처를 명시하는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단전제와 복제는 금합니다.

「지방행정연구」지는 한국연구재단에서 주관하는 학술지평가에서 2007년도 등재학술지로 선정되었습니다.

THE KOREA LOCAL ADMINISTRATION REVIEW

Volume 29 Number 1 March 2015

SPECIAL ISSUE : Bureaucratic and Administrative Reform in Regional/Local Governments

- Improving the Personnel Management System for Local Government-Affiliated Organizations : From Perspective of Principal-Agent Theory Geum, Chang-Ho · Jang, Jihyun · Lee, Ji-Hye

SPECIAL CENTENNIAL ISSUE Celebrating the Serial Number 100 of The Korea Local Administration Review

- The Research Trends of Papers in the Fields of Local Autonomy and Administration in the Korea Local Administration Review (1986-2014) Kim, Kun-Wee · Choi, In-Su · Jeon, Dae Uk

ARTICLE

- Analysis of the Newspaper Articles regarding Saemaul Undong as a Regional Development Strategy, 1970-2012 : Using Social Network Analysis Method Choi, Oe-Chool
- The Policy Implications and Characteristics of Regional Disparities and Urban Area Gaps : the Case of 31 Counties in Gyeonggi Province Jang, Young-Ho
- Subject Well-being and Income : Testing the Relativity of Income in the Context of Seoul City Seo, Inseok · Woo, Changbin · Kee, Youngwha
- The Relations between Organizational Character, Leadership and Public Servants' Job Satisfaction in Local Governments Park, Young-Mi
- Dynamics of Policy Issues in 6 · 4 Local Election : An Analysis of Local Election Pledges using Text Network Analysis Bae, Jung-A · Yoon, Young-Geun · Kim, Dae-Wook · Yoon, Tae-Seop
- A Study on the Factors Affecting a Job Creation of Cooperatives : Focused on the Cooperatives Management Survey in Chungcheongnam-do Area Ahn, Soo-Young
- Structural Relationship between Empowering Leader Behavior and Organizational Creativity with Organizational Trust as a Mediator : Focused on Investigating Antecedent Constructs of Organizational Creativity of Local Government Employees Kim, Dae-Won
- An Empirical Analysis on the Determinants of Local Government's Official Development Assistance in South Korea : Focusing on Globalization at the Local Level Cho, Hyun Joo · Park, Geon Woo · Jung, Heon Joo
- An Analysis of the Effectiveness of Governmental Elderly Employment Service Delivery System on Successful Aging : Comparison between Urban and Rural Areas Lee, Ji-Young · Sung, Do-Kyeong
- An Analysis of Influencing Factors on Local Government Consolidation in Korea Mok, Youngman · Kwon, Young Joo
- A Study on the Review by Category for Local Investment Appraisal System : Focusing on the Relevant Scale for Government Office Lee, Hee-Jae



Korea Research Institute for Local Administration
(137-873) 12-6 Banpo-daero 30-gil, Seocho-gu, Seoul, Korea
TEL. 82-2-3488-7300 FAX. 82-2-3488-7305
<http://www.krila.re.kr>

