

2015

6

지방행정연구

THE KOREA LOCAL ADMINISTRATION REVIEW

제29권 제2호 (통권101호)

ISSN 1225-6587 등록번호 : 서울 바-03381

기획논문 : 지방자치단체의 공직개혁II

- 지방자치단체 공직개혁의 주요 쟁점과 방향: 공무원 역량강화의 장애요인을 중심으로 이 선우·류도암
- 지방자치단체 공직자의 퇴직관리 효율성 확보방안 권경득·이주호

일반논문

- 성숙한 지방자치의 발전과제 이 승 종
- 환경형평성을 고려한 서울시 공원입지 분석
: ArcGIS의 중첩분석 및 접근성분석기법의 응용 김 미 현·안 민 우·조 남 옥
- 네트워크 텍스트 분석방법을 활용한 「지방행정연구」지의 연구경향 분석 김 대 욱
- 기초지자체 에너지 소비 변화 요인 및 특성 분석: 경기도 지역을 중심으로 고 재 경·김 성 욱·주 정 현
- 지방 중규모도시의 경쟁력 수준 비교·분석과 충주시의 발전방안 연구 정 재 용·김 태 진
- 지방정부와 시민사회단체 간 파트너십에 대한 상호 인식 연구 박 흥 윤·송 재 봉
- 지역사회서비스 종사자의 감정노동과 프로세스 분석 고 경 동
- 시장(市長)의 연임에 영향을 미치는 재정회계성과의 탐색
: 2014 지방선거와 지방재정분석 결과의 분석 김 다 경·이 효·배 득 종
- 한국 지역축제에 관한 연구경향 분석
: 2002년-2014년 사회과학분야 논문을 중심으로 김 미 현·정 명 은·태 지 호·정 현 주
- 인구고령화가 지방재정지출에 미치는 영향에 관한 연구 이 경 은·김 순 은
- 지방자치단체 공무원의 진성 리더십이 조직시민행동과 조직침묵에 미치는 영향
: 조직지원인식의 매개효과 권 용 섭·임 재 강

본 연구지는 한국연구재단 등재학술지임



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방행정연구

제 29 권 제 2 호(통권 101호)

2015. 6

기획논문 : 지방자치단체의 공직개혁 II

- 지방자치단체 공직개혁의 주요 쟁점과 방향: 공무원 역량강화의 장애요인을 중심으로
이 선 우·류 도 암 3
- 지방자치단체 공직자의 퇴직관리 효율성 확보방안
권 경 득·이 주 호 31

일반논문

- 성숙한 지방자치의 발전과제
이 승 종 61
- 환경형평성을 고려한 서울시 공원입지 분석
: ArcGIS의 중첩분석 및 접근성분석기법의 응용
김 미 현·안 민 우·조 남 옥 77
- 네트워크 텍스트 분석방법을 활용한 「지방행정연구」지의 연구경향 분석
김 대 옥 107
- 기초지자체 에너지 소비 변화 요인 및 특성 분석: 경기도 지역을 중심으로
고 재 경·김 성 옥·주 정 현 127
- 지방 중규모도시의 경쟁력 수준 비교·분석과 충주시의 발전방안 연구
정 재 용·김 태 진 153

<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부와 시민사회단체 간 파트너십에 대한 상호 인식 연구 박 홍 윤 · 송 재 봉 	181
<ul style="list-style-type: none"> • 지역사회서비스 종사자의 감정노동과 프로세스 분석 고 경 동 	211
<ul style="list-style-type: none"> • 시장(市長)의 연임에 영향을 미치는 재정회계성과의 탐색 : 2014 지방선거와 지방재정분석 결과의 분석 김 다 경 · 이 효 · 배 득 종 	243
<ul style="list-style-type: none"> • 한국 지역축제에 관한 연구경향 분석: 2002년-2014년 사회과학분야 논문을 중심으로 김 미 현 · 정 명 은 · 태 지 호 · 정 현 주 	267
<ul style="list-style-type: none"> • 인구고령화가 지방재정지출에 미치는 영향에 관한 연구 이 경 은 · 김 순 은 	297
<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 공무원의 진성 리더십이 조직시민행동과 조직침묵에 미치는 영향 : 조직지원인식의 매개효과 권 용 섭 · 임 재 강 	327

지방자치단체 공직개혁의 주요 쟁점과 방향

: 공무원 역량강화의 장애요인을 중심으로

The Suggestions of the Local Government Public Service Reform

이 선 우* · 류 도 암**

Lee, Sun Woo · Ryu, Do Am

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방자치단체 공무원의 역량과 장애요인
- III. 지방자치단체 공직개혁의 장애요인 분석 틀
- IV. 지방자치단체 공무원 역량강화 장애요인 분석결과 및 공직개혁방향
- V. 결론 및 시사점

본 연구는 지방분권에 대한 논의 속에서 지방자치단체의 역량강화를 위한 환경을 분석하고 공무원의 역량강화를 저해하는 장애요인을 분석하는 것을 목적으로 수행되었다. 이를 통하여 지방자치단체 공직개혁의 방향을 제시하고자 하였다. 지방자치단체가 전문성과 자율성을 가지고 지역의 다양한 문제를 해결하는 것이 지방자치의 본질이다. 이러한 개념에 입각하여 지방분권에 대한 논의가 지속적으로 있어왔다. 지방분권에 대한 부정적인 시각 중에서 지방분권을 위한 기반이 조성되어 있지 못하다는 의견이 있다. 이것은 지역의 다양한 문제를 해결하는데 지방자치단체의 전문성, 즉 역량을 지적한 것이다. 분석결과 첫째, 승진과 같은 인사단계에서의 지방정치, 둘째, 정실주의적 조직문화 등이 비교적 중요한 요인으로 도출되었다. 또한 첫째, 각 장애요인들 간 상관관계분석을 통하여 조직문화적인 측면, 조직의 구조 및 운영적 측면, 지방정치적인 측면 간 밀접한 상관관계를 가지고 있었다. 지방자치단체 공직개혁의 궁극적인 목적인 공무원의 역량강화를 위한 선결조건으로 지방자치단체 조직문화의 전략적 변화, 둘째, 제도의 도입과 현실의 격차 고려, 지방공무원 역량에 기반한 평가제도의 확립 등을 제시할 수 있다.

* 한국방송통신대학교 행정학과 교수(주저자)

** 한국방송통신대학교 공존협력연구소 전임연구원(공동저자)

논문 접수일: 2015. 6. 3, 심사기간(1, 2차): 2015. 6. 3~2015. 6. 26, 게재확정일: 2015. 6. 26

□ 주제어 : 지방분권, 지방정부, 공직개혁, 공무원 역량, 정실주의, 지방정치, 공직부패

This study has analyzed the condition for competence development of local government and the hindrances which occlude the competence development of the Civil Service. Ultimately, we will suggest the direction to facilitate Public Service reform to Local Government. It is the substance of local autonomy for the local government to disentangle a drawback with specialization and autonomy. From this perspective, the controversy of decentralization has persisted heretofore. A pessimistic critic asserts that there is the tenuous infrastructure for decentralization. It conjures up that the local government has not served as the conciliator who has competence in settling various questions, which indicates that it has the insufficiency of specialization. The outcome of analysis represents that there are two significant causes of that; the local politics of personnel management, for example, promotion, and the organizational culture in the patronage system. Moreover, the correlation analysis of the impeding causes shows up that there is the interrelation among the perspectives of the organizational culture, the structure and operation of organization, and the local politics.

□ Keywords: decentralization, local government, competency, local politics, illegality and corruption

I. 서론

지방자치제가 실시된 지 20년 이상이 지난 시점에서 최근 지방자치단체에서의 주된 관심사는 중앙과 지방과의 권력관계를 재정립하자는 것이다. 지방분권은 중앙에 집중되어 있는 권력의 기반을 지방으로 이전하는 것으로 중앙에 집중되어 있던 정치적·행정적·재정적 기능을 지방으로 이양하여 지방자치단체가 재량을 가지고 자율적으로 결정 및 집행할 수 있도록 하는 것이다. 지방분권의 효과에 대하여 일반적으로 제시되고 있는 것은 권력의 지방이전을 통하여 지방자치단체의 자립을 모색하고 민주주의의 발전에 기여할 수 있다는 것이다. 또한 지방자치단체의 자율적인 행정을 통하여 지역주민에게 맞춤형 행정 서비스를 제공할 수 있다는 장점을 제시하고 있다. 이러한 긍정적인 효과에도 불구하고 지방분권이 오히려 지역 이기주의를 조장하여 국가 통합을 저해시킬 수 있다는 견해도 제시되고 있다. 즉, 중앙정부가 정

책을 결정하고 집행하는 것이 효율적이라는 주장으로 국가 정책의 대부분이 전국적으로 영향을 미치고 있기 때문에 정책의 일관성과 정책의 효과성을 위해서는 중앙정부가 주도적인 역할을 해야 한다는 것이다.¹⁾ 또한 지방자치단체의 역량의 문제로 역사적으로 중앙정부의 일선기관으로 존재해왔던 지방자치단체는 지역의 다양한 사무를 책임성과 자율성에 입각하여 독립적으로 운영하기 위한 기반이 아직은 미흡하다는 것이다.

따라서 지방분권화의 과정에서 지방자치단체는 분권화의 흐름에 맞추어 조직의 변화를 꾀해야 하고, 지방자치단체가 보유하고 있는 자체 역량을 강화시켜야 한다. 또한 동일한 연장선상에서 지방자치단체 공무원의 역량이 함께 논의되어야 한다. 이것은 지방자치단체 역량의 원천은 지방자치단체의 공무원이기 때문이다. 조직을 구성하는 요소는 다양하게 정의되는데 공통적으로 제시되는 것이 조직의 인력이다. 조직구성원들은 조직의 구성요소임과 동시에 조직을 운영하는 핵심주체가 될 수 있다. 역대 지방자치단체에서 추진된 개혁의 많은 부분이 지방공무원의 변화를 꾀하는 공직개혁이었다는 점도 이러한 이유 때문이다.

지방자치단체 공무원들의 역량강화를 위한 공직개혁은 자치단체장이 선출될 때마다 또는 중앙정부 차원의 행정개혁이 추진될 때마다 지속되어왔다. 예를 들면 성과주의에 입각한 다양한 제도 및 기법들은 지방자치단체 조직구성원의 채용, 보직배치, 교육훈련, 평가 등의 인사 과정에서 적용되어 지방공무원의 역량을 증진시키고자 하였다.

그러나 새로운 제도의 도입과 지방공무원의 역량강화와 인과관계가 반드시 성립하는 것은 아니다. 역대 정부에서 이루어진 행정개혁을 볼 때 국내외 우수한 혁신적인 제도 또는 수단들이 성공적으로 안착되지 못하고 실패로 끝난 사례를 많이 보았다. 이것은 개혁의 추진자가 조직의 내부 환경을 면밀하게 고려하지 않고 개혁을 일방적으로 추진한 결과라 할 수 있다. 따라서 지방자치단체가 추진하는 공직개혁이 성공적으로 추진되기 위해서는 지방자치단체 공무원들의 역량을 강화시킬 수 있는 다양한 혁신적인 제도를 발굴하고 도입하는 것뿐만 아니라 개혁이 추진되는 환경을 분석하는 것이 필요하다.

혁신적이고 조직에 유익한 제도라 하더라도 조직의 내부 환경의 장애요인이 존재할 경우 개혁은 성공적이지 못할 것이다. 언론을 통하여 심심찮게 전해들을 수 있는 지방자치단체 공무원의 공직기강의 해이, 공무원의 정치화, 공직부패의 만연 등도 지방자치단체의 고질적인 내부환경의 문제로 제기된다. 이런 조직 환경 속에서는 지방자치단체 공무원에 대한 불신은 가중되고 지방자치단체에 대한 주민들의 신뢰는 더욱 저하되는 현상이 발생할 수 있다. 공직개혁의 주된 목적은 지방자치단체 조직의 쇄신을 통하여 공무원의 역량강화를 모색하는 것이다. 언론에서 빈번히 제시되고 있는 이러한 문제점들은 공공개혁을 가로막고 지방공무원의

1) 이러한 견해에 대하여 지방행정을 연구하는 학자들을 중심으로 많은 이론(異論)들이 제기되고 있다.

역량을 저해시키는 고질적인 문제이다.

본 연구는 지방분권에 대비하는 지방자치단체의 공직개혁방향을 제시하고자 하는 목적으로 수행되었다. 이를 위하여 지방자치단체 공무원들의 역량강화를 위한 습득환경을 분석하고 장애요인을 도출하고자 하는데 초점을 두었다. 실증적 데이터를 확보하기 위하여 지방자치단체 중고위직 공무원들을 대상으로 하는 인식조사를 실시하였다.²⁾

II. 지방자치단체 공무원의 역량과 장애요인

1. 지방자치단체 공무원 역량의 개념 및 필요성

지방정부가 지역의 다양한 문제를 자율적이고 독립적으로 해결하고 지방의 경쟁력을 갖추기 위해서 중요한 것은 지방정부 공무원들이 어떠한 역할을 수행해야 하고 이를 위해서는 어떠한 역량을 갖추어야 하는가이다. 역량(competency)은 우수한 성과를 산출하는 개인이나 기관의 특성으로 정의할 수 있다. 조직 및 인사 연구에서 역량개념을 처음 사용한 McClelland(1973)는 역량을 특정 조직이나 환경에서 필요로 하는 것을 달성하는 능력으로 보통 통상적으로 우수한 성과를 내는 조직이나 개인들이 보통의 성과를 내는 사람들과는 다르게 보여주는 행동이나 특성으로 파악하고 있다. Parry(1996)는 역량을 조직구성원의 업무에 영향을 주면서, 업무성과와 관련성이 높으며, 교육훈련과 개발을 통하여 개선될 수 있는 지식, 기술, 그리고 태도의 집합체로 정의하였다(최무현 외, 2010: 35). Lucia와 Lepsinger(1997)는 Parry(1996)의 견해와 유사하나 역량평가의 개념을 도입하여 조직에서 널리 받아들여지는 성과기준에 의하여 측정할 수 있는 지식, 기술, 태도의 집합체로 정의하고 있다. 역량의 개념적 정의를 통하여 파악할 수 있는 것은 역량이 경험적인 지식의 축적을 통해서 발휘되는 것뿐만 아니라 태도와 같은 질적인 개념까지도 포함시키고 있다는 것이다. 따라서 조직이나 개인의 역량을 강화시킨다는 것은 조직의 구조적·운영적인 공식적 측면뿐만 아니라 조직구성원들의 행태변화까지도 포함시키고 있다는 것을 의미한다.

선행연구들은 지방정부의 역할과 과제에 따라 다양한 측면에서 지방정부 공무원의 역량강

2) 본 연구에서는 지방정부와 지방자치단체가 혼재되어 사용되고 있다. 본래 공식적인 명칭으로는 지방자치단체로 표기하는 것이 적합하나, 지방정부라는 표현이 학자들 사이에서 일반적으로 사용하고 있어 본문에서는 학문적으로 사용하고 있는 지방정부라는 용어를 사용하였다. 다만 공식적으로 드러나는 제목, 초록 등에서는 '지방자치단체'라는 용어를 사용하였다.

화에 대하여 제시하고 있다. 이선우(2012)는 지방정부의 경쟁력 강화를 위하여 실질적인 운영주체인 지방공무원들의 필요역량을 측정하고 이를 실행할 수 있는 방안을 고위공무원단체도, 역량평가제도, 직위공모제, 개방형임용제도 등의 도입을 제시하였다. 특히 역량평가제도의 중요성을 부각시켰다. 이종범 외(1995)는 역대 우리나라 행정가의 역할을 시대별로 구분하였다. 그에 따르면 1970년대에는 성장이데올로기에 따른 설득형 행정가의 역할이, 1990년대 이후에는 민주화의 물결과 다양한 사회적 가치에 대응하는 시민형 차세대 행정가의 역할이 중요시될 것이라 하였다. 실제 1995년 지방자치제가 실시 이후 중앙정부의 하향적인 정책결정 및 집행방식이 지방으로 이양되면서 지방공무원들의 역할이 중요하게 되었다. 즉, 과거의 중앙집권적인 행정체제 속에서는 지방정부 공무원은 중앙정부의 정책결정에 따른 집행자로서의 역할을 수행하였으나 지방자치제의 실시 이후 지역의 정책집행기능 뿐만 아니라 지역 상황을 고려한 정책결정을 위한 역할이 중시되었다. 이것은 지방정부 공무원들이 갖추어야 할 전문성 및 경험적인 지식도 다양해졌다는 것을 의미할 수 있다. 김순은(2004)은 지방정부개혁의 전략적인 접근을 통하여 지방분권에 대한 국민적 공감대를 얻기 위하여 지방정부의 자치역량과 윤리성 및 책임성 제고를 위한 혁신적 개혁안의 필요성을 제시하고 있다. 강용기(2006)는 신공공관리적인 관점에서 지방정부개혁에 대한 공무원의 지지태도분석을 통하여 전통적 관료제의 비능률을 제거하고 국가 경쟁력을 강화하기 위한 시장원리의 개혁이 추진되고 있는 시점에서 지방정부개혁에 대한 공무원들의 기득권유지, 개혁에 대한 부정적인 태도 등을 지양해야 함을 제시하였다.

지방정부 공무원 역량이 중요한 것은 지방정부의 경쟁력강화를 위한 기초가 되기 때문이다. 지방정부 경쟁력이라고 하면 본래 국가 경쟁력의 정의로부터 도출된 개념이다. 국가경쟁력이란 국민의 삶의 질을 확보하여 지속가능한 발전을 가능하게 하는 국가의 총체적 능력으로 거버넌스(사회자본), 인적 자원(교육수준), 자유도, 정부효율성, 기업의 혁신역량 등을 모두 포함하는 폭 넓은 개념으로 보고 있다(하혜수 외, 2013: 63). 이러한 관점에서 볼 때 지방 경쟁력은 지방정부의 구성과 운영에 영향을 미치는 내외적인 요인으로(김순은, 2012: 285), 지방정부의 효율적 운영 능력 또는 역량으로 표현하기도 한다(김정렬, 1997: 236). 지방자치제가 정착되고 발전되면서 지방정부를 구성하는 공무원의 역할도 증가하고 있다. 이것은 지방정부가 직면한 여러 상황들을 판단하고 이를 정책적으로 결정하고 실무적으로 집행하는 주체는 지방정부의 공무원이기 때문이다(조석주 외, 2008). 따라서 지방정부 공무원의 역량강화는 곧 지방의 경쟁력강화로 이어질 수 있다.

공무원이 갖추어야 할 역량에 대하여 비교적 체계적으로 정리된 것은 중앙정부 고위공무원단 역량모델이다.³⁾ 고위공무원단의 역량평가를 위하여 역량군을 사고(thinking), 업무(wrking), 관계(relating) 역량군으로 구분하여 각 역량군에 따라 필요역량을 분류하였다.

첫째, 사고역량의 경우는 문제인식, 전략적 사고 역량을 제시하고 있다. 문제인식은 정부의 파악 및 분석을 통해 문제를 감지하고 분석하여 핵심을 규명하는 것이고, 전략적 사고는 장기적 비전과 목표를 설정하고 대안의 우선순위를 명확하게 확정하는 것이다. 둘째, 업무의 역량의 경우는 성과지향과 변화관리를 제시하고 있다. 성과지향이란 업무성과의 극대화와 목표달성과정에서의 효과성과 효율성을 추구하는 것이고, 변화관리란 개인 및 조직의 변화상황에 환경적 영향을 파악하고 대응하는 것이다. 셋째, 관계 역량군에서는 고객만족, 조정 및 통합 역량을 제시하고 있다. 고객만족 역량이란 업무관련 상대방에 대한 고객지향적 관점에서 접근하는 것이고, 조정 및 통합이란 이해당사자들의 이해관계 및 갈등을 파악하여 합리적인 해결책을 제시하는 것이다(인사혁신처, 2015: 11). 고위공무원단의 역량평가를 위하여 제시된 역량군과 필요역량들은 지방정부에서 고위공무원단이 실시되고 있지 않기 때문에 중앙정부 공무원에 적용되는 것이지만, 중앙정부와 지방정부가 행정권의 영향력의 범위에서 발생하는 차이 또는 지방정부의 지역적 특성을 제외하고는 공공부문에서의 역할이 유사하다. 따라서 공통적인 요건들은 지방정부 공무원들에게 필요한 요건들과 차이가 크지는 않다(이선우, 2012: 12).

2. 지방자치단체 공무원 역량강화의 장애요인

지방정부 공무원의 역량강화를 위하여 추진된 많은 공직개혁의 수단들이 소기의 목적을 달성하지 못하고 사장되는 경우가 많다. 본래 행정개혁은 중앙 또는 지방정부가 정책의 방향을 크게 변화시킬 필요성이 있거나 또는 행정조직내부의 역기능 또는 병리 현상을 제거하기 위한 필요성에서 추진되는 것이 일반적이다. 지방정부의 경우 자치단체장이 교체될 때마다 단체장의 의지를 관철시키기 위하여 개혁을 위한 추진단을 구성하고 지방정부 전반에 걸친 개혁을 추진해왔다. 그러나 개혁이 지방정부 내부 환경의 변화를 가져오는 것이기 때문에 심층적이고 점진적으로 접근하는 것이 중요하지만 자치단체장의 임기 내 성과 등의 정치적 목적을 위해서 단기간에 급진적으로 추진하려는 경향이 강하였다.

3) 지방정부 공무원들이 보유해야 할 역량에 대하여 조선일(2006)은 지방정부공무원들에게 필요한 역량에 대하여 외국어 등 언어적 능력, 공직관 및 청렴성, 책임감 및 적극성 등의 기본 소양 및 태도, 담당업무에 대한 수행, 정책기획 및 결정, 집행 및 조정, 분석 및 평가 등의 업무수행 능력, 팀워크나 의사소통기술, 조직변화관리 등 조직관리 능력, 분야별 전문성 등을 제시하고 있다. 권용수(2001)는 공무원의 역량에 대하여 외국어 능력, 기본소양 및 태도, 지적 자질 및 능력, 업무수행능력, 정책과제수행능력, 조직관리 능력 등 여섯 가지의 분야를 필요능력분야로 규정하고 있다. 이선우(2012)는 지방정부 공무원의 필요역량에 대하여 선행연구를 바탕으로 역량을 사고, 업무, 관계, 기타로 분류하고 각 선행연구에서 제시하고 있는 필요역량을 정리하였다.

따라서 개혁 초반기에는 지방정부에 문화충격을 주어 성공적인 것처럼 보이나 실제로는 개혁이 의도하는 바를 달성하지 못하는 경우가 많았다. 지방정부 조직의 내부 환경은 조직문화나 조직의 분위기 등 조직의 고유한 특성이다. 이러한 내부 환경적인 요인은 역사적으로 축적되어 온 조직의 산물이기 때문에 일단 형성되어 구축되면 현상유지적인 성향이 강하게 나타난다. 개혁이 실패하는 대부분의 원인은 지방정부에서 개혁을 추진하는 주체가 조직의 내부환경을 분석하고 전략적인 개혁방안을 제시하지 못하였다는 것에 있다.

선행연구들은 지방정부에서 개혁이 실패한 원인을 다양하게 제시하고 있다. 양기용(2004)은 지방정부에서 성과창출을 위한 제도가 정착되지 못한 원인에 대하여 지방정부의 상급자들이 객관적이고 공정한 평가를 하지 못하고 있고, 경쟁적인 조직문화의 무형성이나 능력을 발휘한 재량권이 미비되어 있음을 지적하고 있다(양기용, 2004: 256). 김홍주 외(2013)는 지방정부의 위기관리 역량강화를 위한 반부패 정책의 성과에 대한 연구에서 우리 사회에 전통적으로 유교문화와 온정주의로 인한 부패친화적인 문화의 형성이 공무원 및 일반 국민의 행태에 내면화되어 있다는 것을 지적하고 있다(김홍주·김관석, 2013: 24). 또한 강용기(2006)는 지방정부개혁에 대한 공무원의 지지태도 분석에서 관료제와 같은 조직 구조에서 형성되는 권력관계는 조직 내 기득권 세력과 그렇지 못한 세력으로 분류되는데 개혁의 과정에서 조직의 기득권 세력은 자신들의 기득 권력을 유지하거나 강화하려는 의도를 가지게 되기 때문에 개혁에 대한 거부감을 가진다고 한다(강용기, 2006: 64). 선행연구들에서 공통적으로 제시되는 개혁의 장애요인들은 조직문화, 조직부패, 지방정치 등으로 제시할 수 있다. 각각을 설명하면 다음과 같다.

1) 정실주의적 조직문화

조직문화는 조직구성원들 사이에 공유된 가치와 믿음의 유형(Marcoulides et al. 1993: 209-211)으로 정의된다. 이러한 조직문화는 조직 구성원들이 지배적으로 공유하고 있는 가치관, 신념, 이념과 관습, 규범과 전통, 그리고 지식과 기술 등을 포함하는 복합적인 개념으로서 조직 전체와 구성원의 각종 행위에 직접적·지속적으로 영향을 주는 것을 기본 전제로 하고 있다(박광국 외, 2007: 508). 조직들은 고유한 조직문화를 가지고 있다. 동일한 업무 형태나 지역적 특색을 가진 조직이라고 하더라도 그 조직만의 고유한 특징을 가지고 있다. 지방정부의 경우 지역적 특색을 기반으로 하기 때문에 지방정부 공무원들에게도 이러한 지역적인 특색을 보유하고 있다. 이를 지역의 토착문화라고 하며 이러한 토착문화는 그 지역의 지방정부의 행정 문화를 형성할 수 있다. 일반적으로 제시되고 있는 것이 권위주의 집단주의, 연구주의, 온정주의, 정적인간주의, 정실주의, 비물질주의 등 다양한 것들을 들고 있다(강운호, 2009: 28)

조직문화에 대한 선행연구들은 조직문화의 중요성을 언급하고 있다. 박광국(2007)은 새로운 제도가 행정문화에 적응하지 못하면 실패하게 된다고 주장하였다. 이것은 제도의 문화적합성을 강조하는 연구로 새로운 제도와 조직이 기초하고 있는 가치 사이에 적합성이 있어야 제도가 성공을 거둘수 있다는 입장이다. 위응복(2003)은 성과급 제도와 한국 행정조직문화에 관한 연구에서 집단주의 문화가 강한 조직일수록 성과급 제도에 불만이 강하다는 사실을 검증하였다.

정실주의는 지방정부의 부정부패와도 밀접하게 연결되는데 개인이나 개인이 속한 부서, 혹은 조직의 부정부패 행태와 많은 관련이 있다. 조직문화는 조직에 속해 있는 개인의 가치, 사고, 태도, 행동 등을 지배한다. 따라서 그릇된 조직문화가 팽배한 조직에서는 목표달성에 이익이 된다면 그 조직은 범죄행위라도 할 수 있고, 그 조직의 가치, 규범, 관행 등이 그러하다면 그 조직에 속한 개인도 조직의 관행 등에 동조하게 된다(이병곤, 2001: 212-213). 보통 정실주의는 사회적 신뢰를 담보할 수 있는 문화적 규범이 발달되지 않았을 때 자연히 의지하게 되는 신뢰확보수단으로서 작용한다. 따라서 사회의 규모가 외적 요인이나 강제력에 의하여 급속히 확장되면 사회공동체적 수준에 적합한 사회적 규범이 형성되지 못하기 때문에 정실주의가 상대적으로 더 중요한 역할을 할 수 있다(권인석, 2011: 60)

2) 지역의 토착세력 및 공무원의 토착세력화

지역의 토착세력의 존재도 중요한 장애요인으로 제시할 수 있다. 토착세력이란 지역을 벗어나지 않고 지역내에서 대대로 거주하고 있는 세력을 의미한다. 지방공무원의 경우 그 지역에 혈연적 기반을 둔 공무원이 많기 때문에 지역 주민의 봉사자로서의 지방 공무원이 주민들에게 기득권을 행사할 수 있는 여지가 있으며, 지방정부의 관료적 조직구조 속에서 이러한 문제점을 더욱 커질 수 있다. 지방정치구조에서는 공식적 지위가 권력과 상관관계가 약하다는 주장이 있으나(박종민 외, 1999: 124), 행정조직 내에서 권력자(엘리트)는 지능과 지식, 창조력과 업무추진력보다는 공식적 직위의 우선적 획득에 의해 그 능력과 영향력이 평가될 수 있다. 구체적으로 말하자면, 지방정치와 행정현장에서의 관료권력자(엘리트)는 자치단체장을 중심으로 한 사무관 이상의 부서장, 실장, 국장 등의 직위를 가진 행정관료들이라고 할 수 있다. 또한 이들은 지방행정의 외부환경을 구성하고 있는 지방의원, 시민사회단체, 기업인 등 지역 명망가들과의 교호작용에 능통할 수 있는 기회가 많다. 행정적 기술과 지식이 부족한 지방의원은 지역구 발전을 위해 각종 부서의 장인 관료의 행·재정적 권한이 필요하고 지역시민단체와 기업들 또한 보조금지원과 인허가 혜택, 새로운 행정적 정보와 정책적 동향을 필요로 할 수 있다(조성수, 2010: 74).

3) 공무원의 정치화: 지방정치의 문제

지방정치의 문제도 중요한 장애요인으로 제시할 수 있다. 지방정부 공무원의 대부분이 일선 관료라는 점에서 주민들의 수요에 적극적으로 대응하는 자세가 필요하기는 하지만, 지방정부 공무원들은 중앙에 비해 주민들 또는 정치적으로 임용되는 단체장과 정치적인 관계에 얽매일 수 있다(이선우, 2012: 22). 지역적인 특성 상 지역의 유지들은 지방자치단체장의 선출에 직·간접적으로 도움을 주게 되고, 자치단체장은 이들 주민들의 영향력을 무시할 수 없는 형편이 될 수밖에 없다. 주민의 요구가 비합리적이거나 지방정치의 문제는 더욱 심각해질 수 있다. 지방정치는 지방정부 조직내부에 조직정치를 활성화시킬 수 있다. 조직정치란 사회적으로 영향력을 미치는 과정으로 장·단기적으로 자신의 이익을 극대화하기 위해 전략적으로 설계된 행위를 말한다(Ferris et al., 1989).

지방정치의 효과에 대하여 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 함께 제시할 수 있다. 긍정적인 측면에서는 정치적 관계를 활용하여 조직의 신속한 의사결정을 모색할 수 있고, 조직 내부의 정치적인 분위기는 구성원이 성공, 지위, 권력, 성취, 또는 경력발전을 추구하도록 자극을 주며, 조직으로부터 인정받는다는 느낌을 갖게 해 준다(Hsiung et al., 2012). 그러나 일반적으로 부정적인 측면을 주장하는 경우가 많다. 조직정치 행위는 결국 조직에서의 정치적 활동으로 자신의 이익을 극대화시키고자 하는 것으로 목표달성을 위한 조작, 중상모략, 전복 시도, 권력 남용 등의 불법적인 방법이 사용될 수 있다는 것이다(정윤길 외, 2012: 3).

4) 공직부패 : 공무원의 사적이익 추구

부패는 사적이익을 추구하기 위하여 자신의 권한을 극대화시키는 것으로 공직부패는 공직자가 이익을 추구하기 위하여 공적인 의무를 위반하는 행위로 정의할 수 있다(곽현근, 2010). 지방정부의 부패에 대한 정의를 살펴보면 김영중(2001)은 지방행정인이나 이와 관련된 자들의 불법적 행위와 부당한 공직남용, 사익추구, 그리고 공직의 책임전가가 국민의 기대가능성을 일탈한 행위라고 보고 있다. 김성호(2003)는 자치단체장을 포함한 지방자치단체의 공직자가 자신의 재산이나 부의 증식 등 유형 및 무형의 사적이익을 추구하기 위하여 그 독점적 지위나 재량권을 이용하는 행위를 함으로써 건전하고 공정한 공직수행에 반하는 행위로서 정의하고 있다. 김홍주 외(2013)의 경우는 지방부패를 지방자치단체의 공직자가 독점적 지위나 재량권을 이용하여 자신의 재산이나 부의 증식 등의 유무형의 사적이익을 추구하는 행위로 정의한다(김홍주·김판석, 2013: 26-27).

일반적으로 부패가 발생하는 원인은 크게 개인적 측면, 구조적 측면, 사회문화적 측면, 환

경적 측면으로 구분해 볼 수 있다(민병익 외, 2008; 곽현근, 2010). 중앙을 비롯한 지방정부는 지금까지 반부패 정책을 통하여 정부의 부패근절을 위하여 노력해왔다. 정권이 교체될 때마다 체제유지 수단으로 다양한 부패방지정책들이 시행되었으나, 일관성 있는 부패방지의 효율성을 제고하기 어려웠다(이상수, 2005). 또한 기존의 부패방지 정책은 임시방편적이고 일회성으로 끝나는 경우가 많아 지속적인 조직문화의 개선으로 이어지지 못했다. 그 결과 공무원의 부패방지를 위한 자발적 노력을 이끌어내기 어려운 한계를 가지고 있었다(곽현근, 2010). 지방정부에서 부패의 문제는 정실주의나 토착적인 행정문화와도 밀접한 관련을 맺고 있다.

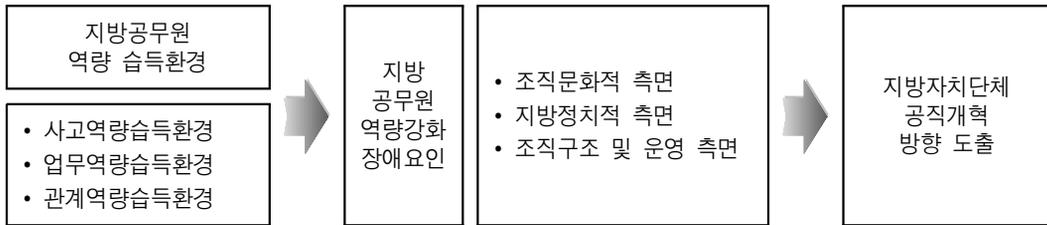
지방정부에서 부패의 문제가 대두가 되는 것은 지방분권의 부정적 효과와도 밀접한 관련을 맺고 있다. 강영주(2013)의 연구에서는 지방분권의 효과를 선행연구들을 중심으로 정리하고 있는데 부정적인 효과 중 하나로 특정 이익집단이 발생하고 지역엘리트에 의한 포획, 사적재화에 대한 재원 지출 등을 제시하고 있다(강영주, 2013: 13-14). 또한 최정열(2014)도 지방자치가 실시된 이후 지역의 유지와 이익집단이 지방공무원과 결탁하여 공익에 반하는 사적 추구행위를 할 가능성이 높아져서 부패 수준을 증가시킬 수 있다는 것을 제시하고 있다(최정열, 2014: 243).

5) 환경변화에 대한 소극적 대응

역사적으로 볼 때 조직은 환경과의 상호작용 속에서 발전을 거듭해왔다. 환경의 중요성은 불확실성과 복잡성이 증가되는 현실 속에서 더욱 중요시 되고 있다. 지방정부 조직은 법규를 중심으로 엄격한 권한의 위임과 전문화된 직무체계를 가지고 있는 관료제적 조직 구조이다. 그러나 지방정부는 지역주민과의 밀접한 관계가 존립의 원천이 되기 때문에 행정의 대응성이 무엇보다도 중요시된다. 따라서 지방분권에 따라 주민과 지방정부가 더욱 밀접해지는 행정 환경에 선제적으로 대응하기 위해서는 조직구성원들의 변화 의지와 함께 업무수행 인프라 변화 등 현장에서의 문제해결능력을 높이는 것이 중요하며, 창의적이고 실용적인 사고방식과 가치가 조직 전반에 걸쳐 내재화 되어야만 가능한 것이다(안경섭, 2009: 30) 지방정부의 경우 지역의 토착적 문화와 관료제적 구조의 특성으로 환경적 상황을 인지하고 적극적으로 대처하는데 한계가 있다.

Ⅲ. 지방자치단체 공직개혁의 장애요인 분석 틀

지방정부 공무원 역량강화를 위한 공직개혁이 성공적으로 추진되기 위한 방안을 제시하기 위하여 지방공무원의 역량의 습득 환경을 파악하고 지방정부 공무원의 역량 강화를 위한 공직개혁의 장애요인을 파악하기 위하여 연구의 분석모형을 설정하였다. 지방공무원 역량의 습득환경은 비교적 체계적으로 정리된 고위공무원단의 역량평가모형을 중심으로 사고, 업무, 관계 역량군으로 분류하였다. 지방공무원 역량강화를 위한 공직개혁의 장애요인은 조직문화적 측면, 지방정치적 측면, 조직구조 및 운영적 측면의 세 가지로 분류하였다.



<그림 1> 연구 분석모형

1. 지방공무원 역량 습득 환경

지방정부 공무원 역량의 습득환경은 공무원이 역량을 구축하고 발전시키길 수 있는 조직의 대내외적 환경을 말하는 것으로 사고, 업무, 관계의 3가지 역량군이 갖추어지는 영역이다. 첫째, 사고역량의 경우는 문제인식과 전략적 사고를 구축하기 위하여 조성되는 환경으로 기획력, 조직목표, 사고역량 증진, 독립적인 의사결정, 상황해결을 위한 자원 등이 형성되거나 투입시킬 수 있는 지방정부의 환경이다. 지방정부 공무원은 조직의 목표달성에 대한 인지 및 교육훈련을 통하여 충분한 필요역량을 구축할 수 있다. 이러한 사고역량의 환경은 지방정부 공무원이 독립적인 지위에서 자율성과 책임성을 가지고 역할을 수행할 수 있도록 구성되어야 한다.

둘째, 업무역량 습득환경의 경우는 성과지향 및 변화관리 역량을 습득하는 환경으로 객관적인 평가제도, 환경변화에 따른 적극적인 변화관리, 경영마인드, 기업가적 정부에 입각한 성과지향적인 행정 운영이 조성되는 환경을 말한다. 지방정부 공무원들이 공직을 담당하는 사람으로서 사명감을 가지고 적극적으로 업무에 전념하기 위해서는 행정조직 내부에서 공정한 평가체계와 성과중심으로 운영체계가 구축되어야 한다. 또한 과거의 권위주의적인 마인드

를 경영마인드로 전환시킬 수 있는 환경이 조성되어야 한다.

셋째, 관계역량의 경우는 고객만족, 조정 및 통합의 역량을 강화시킬 수 있는 환경으로 조직구성원의 동기부여, 체계적이고 우수한 교육훈련프로그램체계, 대내외적 커뮤니케이션의 활성화 등을 제시할 수 있다. 동기부여란 조직의 목표를 향해서 행동하게 하고 지속적으로 움직이게 하는 전반적인 유인기제를 의미한다. 즉, 조직 구성원들로 하여금 목표 달성을 자극하고 유도하는 것으로 심리유발, 구체적 목표지향, 행동지속성향 등의 개념이 포함된다(김호섭 외, 2105: 115). 지방정부 조직 구성원들이 조직에 만족하고 몰입할 수 있는 동기부여의 정도가 높을 때 지방정부 내부에서의 결속력은 높아질 수 있다. 또한 지방정부의 대내외적 커뮤니케이션의 활성화도 관계역량을 습득하는 중요 환경적 요인으로 파악할 수 있다. 그리고 양적·질적으로 풍부한 교육훈련의 빈도 및 교육훈련 내용 등은 지방정부 공무원들의 지식 및 태도의 변화를 가져올 수 있다.

2. 지방공무원 역량강화 장애요인 변수 설정

지방공무원들 역량 강화의 환경 조성이 중요함에도 불구하고 지방정부에서 역량강화를 위한 제도적 환경이 구축되지 못하는 근본적인 원인을 분석하는 것이 필요하다. 이는 다양한 분야에서 추진되어온 지방정부 공직개혁의 수단들이 소기의 목적을 달성하지 못하고 폐지되거나 형식적인 운영에 머물고 있는가를 파악할 수 있는 계기가 될 수 있다. 학자들이 제시한 다양한 견해들을 정리하면 크게 세가지로 구분할 수 있다.

첫째, 조직문화적 측면이다. 이는 지방정부가 전통적으로 보유하고 있는 행정문화를 일컫는데 일반적으로 제기되는 것이 정실주의 또는 연고주의다. 지역을 기반으로 하고 있는 지방정부에서는 정실주의적 조직문화가 팽배할 수 있다. 정실주의(연고주의)는 조직에서 공식적 일보다는 비공식적 인간관계가 중시되는 문화로 업무 수행에서 혈연, 학연, 지연 등 비공식적 인간관계가 공식적인 업무와 절차 보다 훨씬 더 중시되어 직원들이 일보다는 동창회 모임을 갖는 등 인간적 관계 형성에 많은 노력을 기울이게 되므로, 업무의 성과 수준이 낮아질 수밖에 없을 것이다(강윤호, 2009: 42). 지방정부에서의 정실주의는 지방정부 공무원들에게 감정적·심리적으로 영향을 미치는 요인으로 지방정부 조직 전반에 만연되어 있는 의식적 요인을 말한다. 또한 전통적으로 지역의 문화적 기반을 통하여 형성된 지역 토착세력의 형성도 주요 장애요인 중의 하나로 제시할 수 있다. 지방공무원들은 공직에 임용되면서 지역색을 가지기 때문에 토착세력화할 우려가 크다. 이것은 개인의 성과보다는 기존의 기득권이 더 중시되고 관료제의 역기능과 결부되어 지방정부의 권위주의를 조장할 우려가 크며 지역 정치인과의 유착관계 또는 부패의 고리가 형성될 수 있다.

둘째, 지방정치적 측면이다. 지방자치제가 실시되면서 지방의회의원 및 지방자치단체장이 선거를 통한 선출직 공무원으로 존재하게 되는데 선출직 공무원으로서 지방자치단체장이 가지고 있는 정치적인 역학관계가 지방정부 공무원들에게 흡수될 수 밖에 없다는 것에서 기인하는 것이다. 조직정치 행위는 결국 조직에서의 정치적 활동으로 자신의 이익을 극대화시키고자 하는 것으로 목표달성을 위한 조작, 중상모략, 전복 시도, 권력 남용 등의 불법적인 방법이 사용될 수 있다는 것이다(정윤길 외, 2012: 3). 지방정치의 활성화는 지방자치의 본질인 풀뿌리 민주주의를 실현시키는데 기여할 수 있다. 그러나 지방정부의 정실주의적 조직문화와 토착 공무원의 기득권 등과 결합된다면 행정의 비효율성 및 공직부패가 발생할 수도 있다.

셋째, 조직 및 제도적 운영 측면이다. 중앙정부와 마찬가지로 지방정부도 관료제적인 조직 구조 속에서 발생하는 관료제의 역기능을 가지고 있다. 이러한 역기능적인 측면은 조직의 인사개혁 시에 조직구조의 현상유지가 공직개혁의 장애요인으로 작용할 수 있다. 조직 운영 측면에서는 특히 인사단계별로 채용, 승진, 보직 등 인사관리적 측면, 교육훈련, 경력관리, 인사평가, 동기부여적인 측면에서 파악할 수 있다. 인사관리가 지방공무원들이 공감할 수 있는 수준으로 이루어지면 지방 공무원들의 역량을 증진시키는 유발요인이 될 수 있지만, 그렇지 않은 경우에는 오히려 조직에 적응하지 못하고 조직에서 발생하는 상황의 방관자가 되거나 아니면 조직정치 등을 통하여 인사관리에 영향력을 행사하는 경우가 발생할 수 있다. 불공정한 인사평가의 문제도 지방공무원의 경쟁력을 저해하는 요인이 될 수 있다. 최근에 성과주의에 입각하여 지방자치단체에서도 BSC가 도입되어 부서평가나 개인의 성과평가 수단으로 활용되고 있으나, BSC가 부서별 특성과 정부 서비스의 질적 특성을 무시하고 모든 성과지표를 계량화하여 측정하는 것에 대하여 여전히 논란의 대상이 되고 있다. 이러한 조직 및 제도의 운영측면에서의 장애요인은 정실주의 또는 지방정부와 결합되어 지방공무원의 역량 개발을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다.

3. 자료수집 및 설문지 구성

지방정부 공무원의 역량 강화 장애요인에 대한 실증적 분석을 위하여 지방정부의 중고위직 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 2012년 10월 4일부터 11월 14일 까지 실시하였고, 지방공무원 연수원의 교육훈련 대상자를 중심으로 실시하였다. 전체 500부를 배포하였고, 배포된 설문지 중 400부를 회수하여 이 가운데 인적정보가 누락되었거나 설문지 미비하여 자료 활용이 불가하다고 판단한 부수를 제외하고 349부를 분석대상으로 선정하였다.

분석대상 표본들의 일반적 특성은 남성이 전체의 79.2%, 여성이 20.8%로 남성 공무원

의 비중이 높았고, 직급은 관리직과 실무직으로 구분하였다. 관리직은 5급이상으로 분류하였고 전체의 66.6%, 실무직은 6급이하의 지방공무원들로 전체의 33.4%로 나타났다. 권역별로 광역시도 공무원이 55.9%, 기초자치단체 공무원이 44.1%로 광역시, 도 등의 광역자치단체와 기초자치단체 공무원들의 표본이 비교적 체계적으로 분포되어 집단별 분석의 유효표본은 확보할 수 있었다. 응답한 공무원들의 평균 근무기간은 28.7년으로 비교적 장기간의 근무경력을 지니고 있었다. 분석대상 표본의 특성을 통하여 지방정부의 고유한 문화적인 특성과 운영상의 경험이 풍부한 분석대상 표본의 특성을 통하여 지방정부의 전체적인 특성을 파악하는데 적절하다고 판단하였다.

<표 1> 분석대상 표본의 일반적 특성

(단위 : 명, %)

구분		빈도	비율
성별	계	349	100.0
	남성	281	80.5
	여성	68	19.5
직급	계	347	100.0
	관리직(5급이상)	231	66.6
	실무직(6급이하)	116	33.4
연령	계	324	100.0
	40-49세	67	20.7
	51-60세	257	79.3
권역	계	345	100.0
	광역	193	55.9
	기초	152	44.1
근무기간	계	336	100.0
	10년이하	2	0.6
	11-20년	37	11.0
	21-30년	145	43.2
	31년이상	152	45.2

설문조사를 위하여 구성된 설문지는 선행연구를 바탕으로 도출된 변수를 중심으로 구성하였다. 본 연구의 분석모형에 따라서 지방정부 공무원의 역량 습득 환경을 사고, 업무, 관계역량군에 따라 구분하여 각 역량 개발의 환경별로 측정지표를 구성하였다. 또한 지방정부 공무원의 역량 장애요인을 조직문화적 측면, 지방정치적 측면, 조직운영 및 제도적 측면으로 구분하고 다음과 같은 지표를 설정하였다. 첫째, 조직문화적 측면에서는 지방정부의 경우 특

히 만연해 있는 정실주의적 요소와 공무원들의 토착세력화, 지방정치를 제시하였다. 또한 공무원 부패가 지방방정부의 경쟁력에 어떠한 영향을 미치는 가에 대한 인식 조사를 위하여 부정부패근절을 위한 의식에 대한 인식을 측정하였다. 둘째, 인사관리적 측면에서는 지방정부에서 공무원들의 역량을 높이기 위하여 활용되는 여러 인사행정적 요인들에 대한 인식을 조사하기 위하여 측정지표를 구성하였다. 주요 측정지표로는 인사관리, 동기부여, 교육훈련, 실적평가, 경력관리 측면에서의 장애요인에 대한 인식을 조사하였다. 각 장애요인에 대한 구체적인 측정지표는 다음과 같다.

<표 2> 지방공무원의 역량강화의 장애요인 측정변수

구분	측정지표		문항수
지방 공무원 역량 습득 환경	사고역량 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 기획력 향상을 위한 충분한 기회 제공 • 조직목표달성을 위한 충분한 필요역량 • 개발 기회 제공, 사고역량 증진을 위한 기관장의지 및 노력 • 중앙정부의 지침과는 다른 독립적인 행정운영 • 지방정부의 독특한 상황해결을 위한 인프라 구축 	5
	업무역량 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원들의 객관적인 실적평가제도 마련 • 공무원들의 객관적이고 공정한 실적평가 문화 조성 • 지방정부 환경변화에 대한 매뉴얼 구축 • 지방정부의 외부 변화에 대한 적극적 수용력 • 성과지향적인 행정운영, 경영마인드 증진을 위한 노력 • 기업가적 정부를 실현시키기 위한 노력 	7
	관계 역량 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 동기부여 및 인센티브제도의 정착 • 지방공무원들의 충분한 교육훈련기회 제공 • 우수한 교육훈련프로그램의 이수기회의 충분한 제공 • 대내적 커뮤니케이션(의사결정체계)의 활성화 • 대외적 커뮤니케이션(주민 및 민원인)의 활성화 	5
지방 공무원 역량 강화 장애 요인	조직문화적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 정실주의적 조직문화, 공무원의 토착세력화 	2
	지방정치적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정치, 승진을 위한 줄서기, 부정부패근절을 위한 의식 미흡 	2
	조직운영 및 제도적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 인사제도의 소극적 도입 • 우수교육프로그램의 제공 부족 • 동기부여 프로그램의 미흡 • 소극적인 변화관리 행태, 	<ul style="list-style-type: none"> • 불합리한 인사(채용, 보직, 승진) 관리 • 공정한 실적평가 체계 미흡 • 경력관리 미흡

IV. 지방자치단체 공무원 역량강화 장애요인 분석결과 및 공직개혁방향

1. 지방공무원 역량 습득 환경 분석

지방정부 공무원의 역량강화를 위한 기반을 지방정부 공무원들의 인식을 중심으로 분석하였다. 역량의 구분은 3대 역량군인 사고, 업무, 관계 역량군에 따라 역량의 습득 환경을 측정하였다. 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 지방정부 공무원의 역량 습득환경에 대하여 성과지향적인 행정운영, 경영마인드 증진을 위한 노력이 비교적 긍정적으로 나타났으며, 지방정부 차원에서 적극적으로 이루어지고 있음을 파악할 수 있다. 이것은 역대 정부에서 지속적으로 추진되어온 신공공관리적인 개념에 따라 도입된 다양한 성과 기반 제도 등이 정착되었다는 것으로 파악할 수 있다.

둘째, 중앙정부의 지침과는 다른 독립적인 행정의 운영의 환경이 조성되어 있지 못하고 있다는 인식과, 공무원들의 객관적이고 공정한 실적평가제도와 평가의 공정성에 대한 조직문화의 정립에 대한 인식에서는 비교적 부정적으로 나타났다. 전자의 경우 지방정부의 독립성에 대한 것으로 지방분권에 대한 정부 차원의 비전 및 정책적 목표를 제시하였더라도 실제 지역적 사무에 대한 실질적 권한 배분에 있어서는 여전히 미흡하다는 것으로 파악할 수 있다. 지방정부 공무원의 사고역량은 주로 지방정부의 정책결정과 같은 고도의 의사결정 상황에서 요구되는 것으로 정책집행기능이 주된 행정환경 속에서 역량개발이 이루어지기가 어려울 것이다. 또한 후자의 경우 지방정부 공무원들의 역량에 대한 평가에 대한 것으로 평가의 공정성 및 공정한 평가문화가 정착되어 있는가를 측정한 것이다. 전체적인 의미에서 파악할 때 전체적으로 평가의 공정성에 대한 인식이 비교적 낮다는 것을 의미한다. 흥미로운 것은 지방정부가 역량습득 환경에서 성과지향적 행정의 운영환경과 경영마인드의 증진 노력을 지속적으로 추진하고 있다는 결과와 상반된다는 것이다. 동일한 업무역량군에서 서로 밀접한 역량 습득 환경이 서로 대치된다는 것은 공공부문에 전반적으로 성과주의 기반의 제도가 도입되었다고 하더라도 실제 운영과정에서 활성화되어 있지 못하다는 것이다. 이것은 제도와 현실의 괴리의 문제로 심층적인 고찰이 필요하다.

<표 3> 지방공무원 역량 습득 환경

(단위 : 명)

역량	측정항목	표본	평균	표준편차
사고 역량	기획력 향상을 위한 충분한 기회 제공	348	3.03	.760
	조직목표달성을 위한 충분한 필요역량 개발 기회 제공	348	3.07	.782
	사고역량 증진을 위한 기관장의 지지 및 노력정도	348	3.28	.846
	중앙정부의 지침과는 다른 독립적인 행정운영	346	2.55	.833
	지방정부의 독특한 상황해결을 위한 인프라 구축	348	2.93	.856
업무 역량	공무원들의 객관적인 실적평가제도 마련	348	2.68	.842
	공무원들의 객관적이고 공정한 실적평가 문화 조성	348	2.72	.846
	지방정부 환경변화에 대한 매뉴얼 구축	347	2.83	.786
	지방정부의 외부 변화에 대한 적극적 수용력	347	3.19	.739
	성과지향적인 행정운영	348	3.37	.900
	경영마인드 증진을 위한 노력	348	3.37	.823
	기업가적 정부를 실현시키기 위한 노력	348	3.25	.827
관계 역량	동기부여 및 인센티브제도의 정착	348	2.74	.810
	지방공무원들의 충분한 교육훈련기회 제공	348	3.19	.830
	우수한 교육훈련프로그램의 이수기회의 충분한 제공	348	2.96	.860
	대내적커뮤니케이션(의사결정체계)의 활성화	348	2.91	.744
	대외적커뮤니케이션(주민및민원인)의 활성화	345	3.12	.725

2. 지방자치단체 공무원 역량강화의 장애요인 분석

지방공무원의 역량습득 환경의 파악과 함께 공무원의 역량을 저해하는 요인에 대하여 선행연구를 바탕으로 도출한 변수들을 중심으로 측정 및 분석하였다. 측정은 지방자치단체 공무원의 역량 장애요인의 우선순위 분석, 각 장애요인에 대한 공무원의 인식수준, 상관관계 분석을 통한 각 요인별 관계 분석의 세가지 측면으로 실시하였다.

1) 지방공무원의 역량강화의 장애요인 우선순위 분석

지방정부 공무원의 역량 장애요인에 대한 우선순위 분석은 다중응답을 통한 비율측정방식을 적용하였다. 우선순위 분석을 실시한 것은 지방자치단체 공무원의 역량강화에 대한 장애요인을 비교하여 각 변수별 중요도를 파악하기 위함이다. 전체적으로 지방정부 공무원의 역량강화를 위한 장애요인은 승진을 위한 줄서기, 정실주의적 조직문화, 채용, 보직, 승진과 같

은 인사단계에서의 불합리한 인사관리, 공정한 실적평가체계의 미흡 등의 순으로 나타났다.

지방정부에서 가장 심각한 공무원 역량강화 장애요인으로 제시된 승진을 위한 줄서기는 지방정치적 요인으로 파악할 수 있다. 이 결과로부터 도출할 수 있는 것은 승진은 철저한 공정성에 입각해야 함에도 불구하고 지방자치단체장과의 친분 등과 같은 정치적인 요인이 작용하고 있다는 것이다. 또한 정실주의적 조직문화, 불합리한 인사관리가 장애요인으로 높게 나타난 것과 일맥 상통한다.

<표 4> 지방 공무원 역량강화의 장애요인(다중응답)

(단위 : 명, %)

장애요인	빈도	비율	순위
승진을위한줄서기	236	15.9	1
정실주의적조직문화	211	14.2	2
불합리한인사(채용,보직,승진)관리	203	13.6	3
공정한실적평가체계미흡	156	10.5	4
공무원의토착세력화	135	9.1	5
지방정치	132	8.9	6
새로운인사제도의소극적도입	109	7.3	7
동기부여프로그램의미흡	86	5.8	8
소극적인변화관리행태	73	4.9	9
우수교육프로그램제공부족	66	4.4	10
경력관리미흡	52	3.5	11
부정부패근절을위한의식미흡	29	1.9	12
전체	1,488	100.0	

2) 지방자치단체 공무원 역량에 대한 장애요인 인식

지방공무원 역량강화의 장애요인에 대한 인식분석은 조직문화적 측면, 지방정치적 측면, 조직운영 및 제도적 측면으로 구분해 분석하였다. 첫째, 조직문화적 측면에서는 전체적으로 승진을 위한 줄서기가 지방자치단체 공무원들의 경쟁력 장애요인으로 가장 높게 인식되었고, 정실주의적 조직문화, 지방정치, 공무원의 토착세력화의 순으로 나타났다. 지방정부의 경우 관료제적 조직문화와 지역의 특색적 조직문화가 함께 공존하는 영역이다. 특히 지역적 특수성이 조직에 미치는 영향이 크다. 정실주의적 조직문화가 지방정부에 확산되면 조직의 합리적 결정을 저해하고 여러 가지 병폐를 산출시킬 수 있다. 또한 지역에서 신분보장을 바탕으로 안정적인 직

업을 보유하고 있는 지방 공무원들은 대부분 지역출신인 경우가 많아서 토착세력화 할 우려가 크며, 이것은 정실주의나 지방정치(조직정치)를 조장하는 또 다른 원인이 될 수 있다.

둘째, 지방정치 측면에서는 승진을 위한 줄서기가 가장 높게 나타났다. 승진은 지방정부 공무원의 수직적 인사이동 중의 하나라 조직과 공무원 개인에게 지니는 의미가 독특하다. 조직 구조적인 측면에서는 결원보충 및 계층제적 구조에 탄력성을 부여하고, 개인적인 측면에서 공무원 개인의 권한과 책임이 증가하면서 조직 내 지위상승과 경제적 안정성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 즉, 공무원의 입장에서는 승진은 지위상승과 직업생활관계 개선의 기회가 되며, 보수의 인상, 직무의 중요성 증가, 부하의 수 증가, 책임의 증가 등이 수반된다(홍미영 외, 2005: 60). 승진에 대한 지방정부 구성원들의 욕구 및 승진에 대한 공무원들의 몰입도가 매우 높기 때문에 항상 공정성에 바탕을 두고 평가가 이루어져야 한다. 그러나 정치적인 관계가 좌지우지하고 정실주의가 팽배한 조직문화 속에서 공정한 승진이 이루어지기는 어렵다. 결국 조직만족과 몰입을 떨어뜨려 지방정부 공무원의 역량을 저하시키는 결과를 초래할 수 있다.

셋째, 조직운영 및 제도적 측면에서 채용, 보직, 승진과 같은 인사단계에서의 불합리한 인사요인과 공정한 실적평가체계가 미흡하다는 인식이 높게 나타났다. 전자의 경우는 앞의 지방정치적 측면의 승진을 위한 줄서기 행태와 연관지어 설명할 수 있다. 승진뿐만 아니라 채용 및 보직 배치 시에도 공정성이 바탕이 되어야 한다. 또한 공정한 실적평가체계는 이러한 인사관리의 합리성을 모색하기 위한 중요 수단이 될 수 있다.

<표 5> 지방자치단체 공무원 역량강화의 장애요인 인식

(단위 : 명)

구분	장애요인	빈도	평균	표준편차
조직문화적 측면	정실주의적 조직문화	337	3.72	.789
	공무원의 토착세력화	337	3.48	.835
지방정치적 측면	지방정치	339	3.63	.837
	승진을 위한 줄서기	340	3.92	.708
	부정부패 근절을 위한 의식미흡	344	3.00	.716
조직운영 및 제도적 측면	우수 교육프로그램 제공 부족	340	3.16	.745
	새로운 인사제도의 소극적 도입	343	3.14	.674
	동기부여 프로그램의 미흡	344	3.30	.701
	소극적인 변화관리 행태	343	3.19	.623
	불합리한 인사(채용, 보직, 승진)관리	341	3.62	.794
	공정한 실적평가체계 미흡	342	3.49	.725

주) 1=매우 그렇지 않다., 2=그렇지 않다. 3=보통, 4= 그렇다, 5=매우그렇다

3) 지방자치단체 공무원 역량 장애요인의 관계 분석

지방정부 공무원 역량강화의 장애요인에 대하여 선행연구검토를 통하여 추출된 요인들을 측정지표로 설정하고, 장애요인에 대한 인식을 통하여 조사된 변수들의 상관관계를 분석하였다. 상관관계 분석을 통하여 역량 장애요인들의 특성과 이들 요인들 간의 관계를 파악하였다. 역량장애요인들이 밀접하게 연관되어 있는 가를 살펴보는 것은 이들 요인들의 특성이 독립적이지 않기 때문이다. 지방정부 공무원들의 역량 및 경쟁력에 영향을 미치는 장애요인들은 지방정부라는 조직의 내외적 변수들이기 때문에 연관성이 있다는 것을 추정할 수 있다. 상관관계 분석 결과를 통하여 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째, 정실주의적 조직문화(A)는 승진을 위한 줄서기(B), 불합리한 인사관리체계(E)와 비교적 높은 상관관계를 가지고 있다. 이러한 결과는 조직문화가 조직의 관리적 행태적 측면에 영향을 미친다는 것을 생각할 때 매우 의미있는 결과라 할 수 있다. 정실주의는 인사권자의 공정한 판단을 저해시켜 승진 및 인사평가에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 또한 채용, 보직, 승진 등의 인사관리 과정에서 정실주의가 개입되면 인사권자의 친분과 연고에 따라서 인사관리가 이루어질 수 있기 때문에 조직공정성을 저해시킬 수 있다. 낙하산 인사가 성행하게 되고 보직배치나 승진에 있어서 인사관리자는 조직구성원들에게 신뢰를 잃게 된다. 이것은 조직부패로 이어지기 마련이다.

둘째, 승진을 위한 줄서기(B)와 불합리한 인사관리(E)의 경우도 비교적 강한 상관관계를 가지고 있었다. 이것은 인사관리가 불합리한 조직 상황 속에서는 인사권자의 자의적인 판단이 승진의 지표가 될 수 있기 때문에 인사권자를 중심으로 줄서기 행태가 발생할 여지가 크다는 것을 의미할 수 있다.

셋째, 소극적인 변화관리행태(G)와 우수교육훈련프로그램의 부재(H), 새로운 인사관리제도의 소극적 도입(I)도 비교적 높은 상관관계를 보였다. 변화관리는 지방정부의 환경적 상황이 변화할 때 지방공무원들이 이러한 상황을 인식하고 자신의 역량을 최대한으로 활용하여 변화하는 행정환경에 대처하는 것을 의미한다. 소극적인 변화관리는 조직 환경의 변화에도 불구하고 공무원들이 변화를 꺼리고 무사안일적인 행태를 보이는 현상이다. 이것은 두 가지 측면에서 파악할 수 있다. 하나는 변화에 대하여 지방정부 공무원들이 두려움을 느끼고 현실에 안주하려는 행태를 보이는 것이고, 다른 하나는 조직의 변화에 대한 준비가 되어 있지 않기 때문이다. 현재 지방정부는 환경의 급격한 변화와 지역 주민들의 질적인 서비스의 요구에 동시에 직면해 있다. 이러한 때에 우수한 교육훈련프로그램은 공무원의 역량을 증대시켜 변화에 적극적으로 대처하도록 한다. 또한 공무원들의 복지부동적 상황을 해결하기 위한 새로운 인사관리 제도의 도입도 필요하게 된다.

넷째, 불공정한 평가체계가 지방공무원의 변화관리에 대한 대처 의지를 미약하게 할 수 있다. 내외적인 환경변화에 따라서 지방정부의 변화가 요구될 때, 조직구성원인 공무원들은 많은 의무와 역할을 부여받게 된다. 이 시기에는 조직의 변화에 적극적이고 능동적으로 대처하는 공무원이 있기 마련이며, 이들은 자신의 역량을 최대한으로 활용하여 조직의 긍정적 변화를 주도한다. 그러나 인사평가시에 불공정한 평가체제로 이들 공무원의 노력이 무산되는 경우가 발생하게 되는데, 이러한 상황이 반복적으로 발생하면 지방공무원들은 위험부담이 높지만 보상이 미약한 행위를 하지 않으며 변화에 소극적인 행태를 보이게 될 것이다.

다섯째, 우수 교육훈련프로그램의 부재(H)와 새로운 인사리제도의 도입(I), 동기부여프로그램의 미흡이 비교적 높은 상관관계를 나타내고 있었다. 또한 새로운 인사관리제도의 소극적 도입(I)과 동기부여 프로그램의 미흡(J)도 비교적 높은 상관관계를 보였다. 이것은 프로그램 간 연관성으로 해석할 수 있다.

<표 6> 지방공무원 역량강화 장애요인 간 상관관계 분석

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
A	1											
B	.521**	1										
C	.376**	.396**	1									
D	.346**	.307**	.278**	1								
E	.414**	.448**	.182**	.175**	1							
F	.287**	.235**	.165**	.245**	.490**	1						
G	.115*	.062	.128*	.171**	.303**	.342**	1					
H	.127*	.089	.094	.145**	.212**	.287**	.468**	1				
I	.013	.005	.097	.059	.195**	.284**	.438**	.497**	1			
J	.100	.003	.111*	.154**	.188**	.345**	.385**	.538**	.468**	1		
K	.094	.070	.203**	.115*	.107*	.119*	.380**	.365**	.399**	.267**	1	
L	.112*	.002	.087	.194**	.056	.180**	.256**	.341**	.348**	.382**	.441**	1

** P<0.01, * P<0.05

주1 : 정실주의적 조직문화(A) , 승진을위한 줄서기(B),
 공무원의 토착세력화(C), 지방정치(D), 불합리한 인사관리(E),
 불공정한 실적평가체계(F), 소극적인변화관리행태(G),
 우수교육훈련프로그램부재(H), 새로운 인사관리제도의 소극적도입(I),
 동기부여프로그램의미흡(J), 부정부패근절의지부족(K), 경력관리체계미흡(L)
 주2 : 굵은 글씨와 밑줄은 비교적 강한 상관관계를 나타냄4)

4) 일반적으로 상관계수가 ±0.2 미만일 때 상관관계가 거의 없다고 판단하며, ±0.2~±0.4 미만은 낮은 상관관계를 가지고, ±0.4~±0.7은 다소 높은 상관관계가 있다고 말한다. 그리고 상관계수가 ±0.7~±0.9 미만인 경우에는 높은 상관관계를 가지고 있고, ±0.9이상인 경우에는 매우 높은 상관관계가 있다고 해석한다.

3. 지방자치단체 공무원 역량강화를 위한 공직개혁의 방향과 과제

지방정부의 대내외적 환경속에서 공무원의 역량습득 환경을 분석하고 역량강화의 장애요인을 분석하였다. 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

지방정부 공무원 역량강화를 위한 습득 환경의 분석에서 성과지향적 행정운영과 경영마인드 증진을 위한 기반 조성에 대하여 지방정부가 적극적으로 추진하고 있었다. 그러나 공무원들의 객관적인 실적평가제도를 마련하고 조직 전반에 공정한 평가를 위한 문화적 기반의 조성에는 미흡한 것으로 보였다. 두 결과는 동일한 연장선상에 있으나 비교적 상반된 결과로 제도와 현실의 괴리로 파악할 수 있다. 또한 지방정부 공무원 역량강화의 장애요인에 대해서는 승진을 위한 줄서기, 정실주의적 조직문화, 불합리한 인사관리가 비교적 높게 나타났다. 이러한 결과를 통하여 조직문화적 장애요인과 지방정치적 문제를 우선적으로 해결해야 할 것으로 판단된다.

또한 지방공무원 역량의 장애요인들 간 상관관계 분석을 통하여 해당 장애요인들의 관련성을 분석하였다. 분석결과를 통하여 정실주의적 조직문화는 승진을 위한 줄서기, 불합리한 인사관리체계와 높은 상관관계를 보였고, 승진을 위한 줄서기와 불합리한 인사관리의 경우도 비교적 강한 상관관계를 가지고 있었다. 또한 소극적인 변화관리행태, 우수교육훈련프로그램의 부재, 새로운 인사관리제도의 소극적 도입 등 지방정부의 조직 운영 및 제도적 측면에서의 장애요인 간 강한 상관을 나타냈다. 그리고 불공정한 인사관리와 지방공무원의 변화관리도 비교적 높은 상관을 나타냈다. 결과적으로 상관관계 분석을 통하여 조직문화, 지방정치, 조직운영의 측면에서 제시된 요인들 간 관련성이 높게 나타났다. 이것은 지방정부에서 제도와 공무원의 행태와의 밀접한 관계를 제시하고 있는 것으로 지방정부의 향후 공직개혁을 할 때 새로운 제도를 도입하고 운영하는 것도 중요하지만 조직문화적인 장애요인과 지방정치적인 장애요인의 변화를 함께 고려하여 전략적인 개혁방향을 제시하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 이상의 종합결과를 바탕으로 하여 향후 지방정부 공직개혁의 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방정부 조직문화의 전략적 변화가 필요하다 새로운 지방정부장이 선출될 때마다 공약사항이라는 명목으로 조직의 전면적인 개혁을 추진하려는 움직임이 반복되고 있다. 그러나 지방정부 조직 구성원들은 자체적인 개혁의지가 높지 않고 조직문화변동에 대한 거부감이 발생한다. 지방정부장이 개혁적인 성향이 강할수록 이에 반하는 거부 성향도 높아진다. 이러한 상황 속에서는 조직구성원들의 행태변화를 기대하기 어려울 것이고, 아무리 좋은 교육훈련프로그램을 운영한다고 하더라도 공무원들의 역량개발 및 업무수행 능력 개선에 대한 의지

그러나 이러한 기준은 변수의 특성과 표본수에 따라 다르게 해석될 수 있다.

의 부족을 유발시켜, 지방정부 공무원들의 경쟁력 향상을 기대하기 어렵다(이선우, 2012: 2). 또한 역으로 점진적인 개혁은 오히려 지역의 고유한 조직문화 속에 흡수되어 개혁의 성과가 지지부진할 수도 있다. 중요한 것은 지방정부 공무원들의 역량강화를 위하여 공직개혁을 추진하는데 있어서 도입하려는 제도적 수단들의 목적 뿐만 아니라 범위, 영향력 등을 검토하고 추진단을 구성하여 전략적으로 계획하고 도입 및 운영을 해야 할 것이다.

둘째, 제도의 도입과 현실의 격차를 고려하는 것이 필요하다. 해외의 우수한 제도 또는 기존에 효과성이 검증된 제도라고 하더라도 제도가 도입되고 현실에 적용되는 제도적합성의 문제를 고려하지 않고서는 실패로 끝날 경우가 많다. 이것은 제도와 현실의 시간적 격차의 문제로 이를 고려하지 않을 경우에 제도와 현실의 상충문제가 발생한다. 특히 지방행정 문화나 지방정치 등 지역적인 특성이 존재하고 있는 경우에는 제도도입의 효과를 장기적으로 보아야 할 것이다. 우리의 경우 지방정부장의 임기 내 효과를 내기 위하여 급진적으로 추진하는 경향이 많았다. 물론 이것은 지방정부의 조직 및 지방공무원들에게 문화충격을 주어 혁신적인 변화와 효과를 가져올 수 있지만 조직문화가 조직구성원의 인식까지 전환시키는 조직문화의 적합성 효과를 가져오지는 못할 것이다. 더구나 단체장의 업적 또는 지방정부조직의 성과를 위하여 다양한 제도가 집중적으로 도입될 경우에는 이러한 적합성 효과는 더욱 낮아질 것이다.

셋째, 지방공무원 역량에 기반한 평가제도의 확립이다. 지방정부에 역량이 개념이 소개된 것은 BSC 성과관리체제가 도입된 2005년이다. 이후 역량과 관련된 지표가 지방공무원 평가를 위해서 도입되었으나 실제 역량평가모형을 도입하지는 않았다. 지방정부공무원들의 역량을 강화시키기 위하여 학자들에 의해서 제시되는 다양한 제도적 장치는 고위공무원단제도, 역량평가제도, 직위공모제, 개방형임용제도 등이다. 직위공모제 또는 개방형임용제도 등은 변형된 형태로 운영되고 있으나 고위공무원단 제도와 역량평가제도의 경우는 도입되지 않고 있다. 특히 역량평가제도는 서울, 경기 등 일부 광역자치단체에서 도입되었거나 도입을 추진 중에 있으나 지방 고위직 공무원들의 반발과 적합한 평가체계의 미비로 인하여 도입에 어려움을 겪고 있다. 그러나 역량평가제도는 공직사회에 다소의 긴장감을 불러일으킬 수 있어 지방공무원들의 역량을 강화시킬 수 있는 중요한 수단이다.

V. 결론 및 시사점

지방분권에 대한 논의가 학자들 사이에 거듭되고 국가 정책적인 차원에서도 중앙의 권한을 지방으로 이양하려는 움직임이 꾸준하게 추진되고 있는 시점이다. 지방정부가 중앙정부와 타지방정부, 주민과의 관계 속에서 지방정부의 역량을 갖추기 위해서는 조직구성원인 지방공무원들의 노력이 필요함은 주지의 사실이다. 지방정부 공무원들의 역량을 강화시키기 위하여 이를 저해하는 요인들을 제거하거나 다른 방향을 변화시키는 것이 필요하다.

본 연구의 분석결과를 통하여 중요한 시사점은 지방정부가 공무원들의 역량강화를 위하여 공직개혁을 통한 잦은 변화를 유도하려고 하지만 효과가 크지 못한 궁극적인 이유는 지방정부에 전통적으로 축적되어온 정실주의나 연고주의와 같은 문화적 특성과 지방정치적 요인이 만연하고 있기 때문이다. 이러한 요인들은 지방행정 연구자들이 지속적으로 제기해온 문제점으로 현 시점에서 오히려 진부하게 인식될 수 있다. 그러나 본 연구의 결과에서 보는 것처럼 현 시점에도 지방공무원 역량강화의 장애요인들로 여전히 언급되고 있다는 것이 문제라 할 수 있다. 또한 함께 논의해야 할 것은 지방정부 공무원들이 인식하고 있는 역량의 장애요인들이 무조건 타파해야 할 유물(留物)이 아니라는 것이다. 이러한 요소들은 장기간에 걸쳐 축적되어 온 것으로 급변하는 현실 변화에 적응하지 못하는 것이지 쓸모없어질 가치는 아니다. 결국 많은 연구를 통해서 이러한 것들을 장애요인에서 강화요인으로 전환시키는 방안을 강구하는 것이 필요할 것이다. 현재 지방정부의 장이 선출되면 집권 초기에 조직의 개혁을 주도하겠다는 알찬 포부로 새로운 제도를 도입하여 행정조직을 전면적으로 변화시키지만 결국 제도의 운영에 대한 문제점만 호소하는 경우가 많다. 본 연구가 이러한 사례에 시사점을 던져 줄 수는 없을까 생각한다.

본 연구가 지방정부 공무원의 역량강화를 위하여 역량의 습득환경을 분석하고 장애요인을 진단하였다는 것에 의의가 있으나 장애요인들 간의 영향관계를 분석하지 못하였다는 점에는 한계가 있다. 또한 지방정부의 전반적인 특성 파악을 위하여 관리직 공무원들을 표본으로 설정하였으나 하위직급 또는 단기 근속자들의 경우 관리직 공무원들의 인식과 차이가 있을 수 있다는 지적이 있을 수 있다. 이것은 추후 연구를 통해서 단계적으로 보완해 나갈 것이다.

【참고문헌】

- 강영주. (2013). 「지방분권화가 부패에 미치는 영향에 관한 실증분석 : 정부지출과 시민의 자유를 고려하여」. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 김성호. (2003). 지방정부의 부패방지체계와 개선방안. 한국행정학회 2003년도 세미나 발표논문.
- 김순은. (2004). 지방분권개혁의 전략적 접근-지역의 관점에서. 「지방정부연구」, 18(2).
- 강용기. (2006). 신공공관리적 지방정부개혁에 대한 공무원의 지지태도와 영향요인. 「현대사회와 행정」, 16(1): 59-74.
- 강운호. (2009). 지방정부에서 토착 행정조직문화와 성과관리제도 도입효과간 관계. 「지방정부연구」, 13(2): 25-49.
- 곽현근. (2010). 공공부문 부패의 의의와 청렴성 제고방안. 「사회과학논문집」, 28(2):27-50.
- 권인석. (2011). 공공조직에 있어서 협동, 경쟁, 그리고 연고주의. 「한국공공관리학보」, 25(1): 57-81.
- 김순은. (2012). 지방정부 경쟁력의 구성요소에 관한 인식분석. 한국정부학회 학술대회 자료집.
- 김영중. (2001). 「부패학」. 서울:송실대학교 출판부.
- 김정렬. (1997). 지방정부의 경쟁력과 지역산업정책. 「노동문제논집」, 13:225-254.
- 김호섭·김판석·유홍립·김대건. (2015). 「행정과 조직행태」. 대영문화사.
- 김홍주·김판석. (2013). 지방정부 위기관리 역량강화를 위한 반부패 정책의 성과에 관한 연구. 「한국위기관리논집」, 9(12): 23-54.
- 김홍주·김판석. (2013). 지방정부 위기관리 역량강화를 위한 반부패 정책의 성과에 관한 연구. 「한국위기관리논집」, 9(1): 23-54
- 민병익·이상범. (2008). 반부패 정책 효과의 영향요인. 「지방정부연구」, 12(3): 125-148.
- 박광국·주효진·김옥일. (2007). 조직문화 진단과 변화관리 : 조달청을 대상으로. 서울행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 송충근. (2009). 지방정부에서 지식역량에 따른 조직효과성 제고 연구. 「한국정책연구」, 9(1).
- 안경섭. (2009). 중앙행정기관의 변화관리평가에 대한 메타평가. 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 29-57.
- 양기용. (2004). 성과와 경쟁중심의 지방정부개혁의 한계와 과제. 「지방정부연구」, 8(2): 243-263.
- 이병곤. (2001). 한국사회의 부정부패 실태 및 대책. 「한국공안행정학회보」, 12: 205-237.
- 이상수. (2005). 거버넌스 시대의 신뢰체계 구축과 부패방지에 대한 이론적 연구. 2005년 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 이선우. (2012). 지방정부공무원의 행정가로서의 필요역량 및 실행에 관한 연구. 「한국인사행정

- 학회보」, 11(3): 1-30.
- 이종민. (2004). 개혁의 정치경제: 개혁, 왜 필요한가? 왜 어려운가?. 『사회과학연구』, 43: 111-136.
- 이종범 편. (1995). 『전환시대의 행정이 - 한국형 지도자론』. 서울: 나남출판.
- 이호동. (2011). 지방자치단체의 위기관리 역량강화 방안. 『한국위기관리논집』, 7(3).
- 인사혁신처. (2014). 고위공무원단 진입을 위한 역량평가 안내. 고위공무원 역량평가자료.
- 장원호·최미옥. (2005). 지방정부혁신역량 구조화 모델 : 기든스(A. Giddens)의 구조화 이론을 적용하여. 『지방정부연구』, 9(2): 96-106.
- 정광호. (2010). 사회자본과 지방정부 역량의 연관성 탐색. 『정책분석평가학회보』, 20(4).
- 정운길·이규만. (2012). 조직정치지각과 조직성과의 관계 및 심리적 계약충족의 조절효과. 『한국행정논집』, 24(4): 937-956.
- 조선일. (2006). 지방정부공무원 능력개발을 위한 교육수요분석. 『한국사회와 행정연구』, 16(4): 165-187.
- 조성수. (2010). 체험과 기억으로서의 공무원의 일상 : 공무원의 권력관계에 대한 미시사적 접근. 『한국행정학회보』, 44(4): 59-82..
- 조성식·허문구. (2013). 양면성 조직의 리더십과 조직문화-경쟁가치모형을 중심으로. 『인적자원관리연구』, 20(1): 15-38.
- 주효진. (2005). 조직구조, 조직문화 및 조직효과성의 관계에 관한 연구. 『행정논총』, 42(2): 29-53.
- 최무현·김영우. (2010). 지방공무원 역량강화에 관한 연구. 『지방정부연구』, 33-59.
- 최순영. (2013). 경력개발제도의 개선방안. 『한국정책과학학회보』, 17(1): 215-245.
- 최저열. (2014). 『재정분권과 경제성장에 관한 연구: 생산효율성의 매개효과를 중심으로』. 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 하혜수·하혜영·문광민. (2013). 재정분권이 국가경쟁력에 미치는 영향. 『한국정책과학학회보』, 17(1): 61-88.
- 한국경제연구원. (1995). 지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영 . 한국경제연구원 연구보고서.
- 홍준현. (2008). 혁신 확산을 위한 지방행정 혁신역량에 대한 평가. 『지방정부연구』, 12(4).
- 홍미영·문경주·우량호·우양호. (2005). 지방공무원의 승진공정성 지각과 만족의 영향요인: 남성 공무원과 여성공무원의 비교. 『지방정부연구』, 9(1): 45-69.
- Ferris, G. R., Fedor, D. B., Chachere, J. G, and Pondy, L. R. (1989). Myths and politics in organizational context. *Group and Organization Studies*. 14: 83-103.
- Hsiung, Hsin-Hua, Lin, Chia-Wu, & Lin. (2012). Nourishing or Suppressing? The Contradictory Influences of Perception of Organizational Politics on

Organizational Citizenship Behavior, Journal of Occupational and Organizational Psychology.

McClelland. (1973). Testing for Competence rather than for intelligence. American Psychologist, 28: 1-14.

Parry, S. R. (1996). The quest for competencies. Training, (1996, July), 48-56.

이 선 우 : 1996년 시라큐스 대학교에서 박사학위(Human Resource Management and High Performance Management)를 취득하고, 현재 한국방송통신대학교 행정학 교수로 재직 중. 주요 관심분야는 인사행정, 갈등관리 등이다. 주요 논문으로는, “고령화 시대에 대비한 공무원정년제도의 유연화에 대한 임금피크제의 영향분석”(2005), “갈등관리와 거버넌스: 조정 사례를 중심으로”(2007), “공무원 정년제도 유연화 모형의 실효성에 관한연구”(2008), “공직자 재산등록 및 공개제도에 대한 공직사회 이해관계 집단 간 인식의 차이”(2010) 등이 있다.

류 도 압 : 서울시립대학교 “공무원의 성과관리제도 수용성이 조직신뢰에 미치는 영향에 관한 연구”로 박사학위를 취득하고, 현재 한국방송통신대학교 공존협력연구소 전임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방인사 및 조직, R&D 정책, 공공갈등, 여성정책 등이다. 논문으로는 사회과학 공동연구 수행에 대한 연구자의 경험 및 인식(2014). 여성노인들의 경제생활의 만족도 영향요인(2014) 등이 있다.

지방자치단체 공직자의 퇴직관리 효율성 확보방안

A Study on the Effective Retirement Management for Public Servants in Korean Local Governments

권 경 득* · 이 주 호**

Kwon, Kyung Deuk · Lee, Ju Ho

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 공무원 퇴직관리의 이론적 논의
- III. 외국 정부의 공무원 퇴직관리
- IV. 지방자치단체 공직자의 퇴직관리 현황분석
- V. 지방자치단체 공직자 퇴직관리의 효율화 방안
- VI. 결 론

한국은 매년 약 3만여 명이상의 공무원이 퇴직하고 있다. 인간의 평균 수명이 늘어나고 해마다 적지 않은 수의 공무원이 퇴직하고 있는 상황에서 공무원 퇴직관리가 여전히 미흡한 것이 현실이다. 이에 본 연구는 고령화·저출산 시대를 맞이하여 지방자치단체의 공무원의 퇴직관리, 특히 퇴직공직자의 풍부한 경험과 지혜를 사회에 공헌할 수 있도록 하는 방안을 모색하고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 퇴직의 의의와 퇴직관리의 필요성을 고찰하고, 외국 정부의 퇴직관리 동향 및 우리나라 공무원 퇴직관리제도의 현황 및 실태분석을 통해 퇴직공직자 취업제한제도 등 공무원 낙하산 인사, 공직 부패 등 공직개혁 차원의 문제를 분석하였다. 분석을 토대로 본 연구에서는 공직자 퇴직관리의 문제점에 따른 퇴직관리 제도설계의 방향성, 공직자의 취업제한제도 재설계 방안 및 퇴직공무원의 퇴직관리 효율화 방안 등을 제시하였다.

□ 주제어 : 지방자치단체, 지방공무원, 퇴직공무원, 퇴직관리, 취업제한

* 신문대학교 행정학과 교수(주저자)

** 신문대학교 교양학부 교수(공동저자)

논문 접수일: 2015. 6. 10, 심사기간(1차): 2015. 6. 10~2015. 6. 30, 게재확정일: 2015. 6. 30

This study is focused on the retirement management system of public servants in Korean local governments. As the average life age has been increased and the Korean society is becoming an aging society, the retirement management of local public servants has become an major issue in public personnel management in Korea. This study analyzes the practices of the retirement management for public servants in foreign governments and the current practices of retirement management system of Korean public servants. And this study suggests the effective retirement management for public servants in Korean local governments.

□ Keywords: local government, local public servants, retired public servants, retirement management, restriction on employment

I. 서론

우리 사회는 2000년 7월 1일 기준 65세 이상의 인구가 전체 인구의 7.1%를 넘으면서 UN이 정의한 고령화 사회에 진입했다. 공무원연금공단(2010)은 2018년경이면 노인인구의 비율이 14%를 넘어서서 본격적인 고령사회로 접어들 것으로 전망했다. 반면, 노령인구 증가와 달리 15~64세 사이의 청·장년 인구는 4% 정도의 증가 수준에 그치고 있어, 국가 사회 전체적으로 생산력이 떨어지고, 비생산 인구를 부양해야 할 생산 인구의 부담이 더욱 커질 것으로 전망되고 있다.

한국사회는 세계에서 유례없을 정도로 인구 고령화가 급진전되고 있다. 고령화는 단순히 연령의 증가만을 의미하는 것이 아니라 질적인 변화를 가진 고령자의 증가를 의미한다. 즉 발달된 의료기술로 세대가 거듭할수록 건강한 신체를 오래 유지할 것이며, 학력수준은 더욱 높아져 자신에 대한 자존감과 기대수준이 높아질 수밖에 없다. 지난 2002년 UN의 제2차 세계노인대회에서 채택된 ‘행동계획(International Plan of Action)’은 고령자가 일할 수 있는 한, 소득을 창출 할 수 있는 한 노동을 계속하도록 해야 한다고 강조하였다. 이는 고령화 문제의 대책이 어떤 방향으로 나아가야 하는지를 분명하게 보여주고 있다. 이에 고령화 사회 진입에 따른 청·장년층의 부담을 덜고 노령 인구를 노동재원으로 활용하기 위한 방안 모색이 필요한 시점이다.

이러한 고령화 문제 대책으로서 노령인구의 노동재원 활용 방안에 대한 모색 필요성은 공직사회에 있어서도 크게 다르지 않다. 한국의 전체 공무원의 약 25%(27만명)에 달하는 배

이봄 세대(1955~63년생)의 퇴직이 2014년부터 본격화 되고 있다. 한편으로 평균 수명 증가와 국가재정 수지 악화 등으로 2010년부터 '더 내고 덜 받는' 공무원 연금개혁에 대한 논의가 우리 사회의 최대 갈등 이슈로 부각되었다. 다른 한편으로는 퇴직공무원에 대한 지원대책이 미흡하고 퇴직공무원의 사회적응 준비 및 노후생활 설계 지원에 대한 실질적인 도움을 줄 수 있는 방안에 대한 논의가 부족한 실정이다.

퇴직에 대한 평소 대비가 부족할 경우 퇴직의 충격이 크고, 퇴직에 따른 비용과 부작용도 심각하게 된다. 미국 기업의 경우 신규직원의 채용관리에 대한 관심 이상으로 퇴직관리에 관심을 보이고 있다(Lipiec, 2001). 또한, 대부분의 선진국에서는 퇴직연령을 몇 세로 하는 것이 바람직한지(Dora, 1999), 퇴직연령과 퇴직연금 등의 관계를 어떻게 설정할 것인지에 대한 논의가 광범위하게 이루어지고 있다(Doerpinghaus & Feldman, 2001).

한국은 현재 매년 약 3만여 명이상의 공무원이 퇴직하고 있다. 인간의 평균 수명이 늘어나고 해마다 적지 않은 수의 공무원이 퇴직하고 있는 상황에서 공무원 퇴직관리가 여전히 미흡한 것이 현실이다. 정부의 퇴직관리는 시대별 행정환경의 변화와 행정수요에 탄력적으로 대응하기 위해 변화해 왔으며, 1980년 신자유주의가 행정에 접목되고 신공공관리이론이 풍미하면서 평생직장, 정년보장의 의미마저 퇴색되는 전환점에 있다.

더욱이 우리 사회의 병폐를 보다 근본적으로 방지 및 처벌해야 한다는 관점에서 퇴직공무원의 낙하산 인사(청탁·알선, 민관유착, 전관예우, 고액연봉 등)를 사전에 차단하려는 노력으로 「공직자윤리법」(1981)이 17차례나 개정되었다(2014.11.19. 개정). 그러나 퇴직공직자의 취업제한 및 행위제한 등(동법 제4장(2011.7.29.))에 관한 조항들이 공직사회의 정의와 공정성을 실현하기 위한 목적 하에 퇴직공직자의 풍부한 경험과 지혜를 우리 사회에 환원하는 것을 저해한다는 제도적 모순으로 작용하고 있다.

본 연구에서는 고령화·저출산 시대를 맞이하여 공무원 퇴직관리, 특히 지방자치단체 공직자의 풍부한 경험과 지혜를 사회에 공헌할 수 있도록 하는 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 공무원 퇴직의 의의와 퇴직관리의 필요성을 고찰하고, 외국 정부의 퇴직관리 동향을 살펴봄으로써 지방공무원 퇴직관리의 방향성을 모색하고자 한다. 또한, 현행 공무원 퇴직관리제도의 현황과 실태분석을 통해 퇴직공직자 취업제한제도 등 공무원 낙하산 인사, 공직 부패 등 공직개혁 차원의 문제를 함께 고려하여 제도적 개선방안을 제시하였다.

II. 공무원 퇴직관리의 이론적 논의

1. 퇴직의 개념

퇴직의 개념¹⁾은 직업의 포기인 동시에 은둔의 시작이라는 전통적 의미로부터 직장생활의 책임과 압박으로부터의 자유(Rosenkoetter & Garris, 2001), 영구적으로 떨어져 있으려는 의도로 노동시장에서 완전히 벗어난 개인의 행위(Bonsang et al., 2009: 13)에 이르기까지 다양하게 논의된다. 퇴직은 처음에는 육체노동이 유일한 생산수단이었던 시절에 50~60대에 이르면 육체가 쇠약해 진다는 것에서 그 개념이 출발했다. 이때, 퇴직 시점이 일하기에는 쇠약하고 죽기에는 이른 시기이므로 여기에 맞춘 퇴직계획도 단순히 경제적 생존을 위해 노후계획을 수립하는 정도였다.

그러나 평균 수명의 연장, 고령화, 노동의 새로운 정의 등은 새로운 퇴직 개념을 등장시켰다(남궁근 외, 2004: 18-25, 정원희·양기근, 2006: 117). 환경이 급변하면서 퇴직 이후의 생활에 대한 관심이 증대하고 있는 오늘날에 있어서는 전통적인 퇴직 개념에 많은 변화가 생기고 있다(김윤권, 2011: 56). 일반적으로 경제활동 여부를 기준으로 한 이분법적인 퇴직 개념을 사용하는 추세이다(권문일, 1996). 또한, 퇴직은 '더 이상 일회성 이벤트가 아니다'라는 논의를 통해 새로운 퇴직 개념을 정립해야 한다는 주장이 제기되고 있다(정원희·양기근, 2006: 117-118).

퇴직은 더 이상 근로의 중지만을 의미하지 않는다(Beehr & Bennett, 2007). 특히 경제위기 이후 노동시장의 여건이 급속하게 변하면서 퇴직시기와 유형도 다변화되었고, 주된 일 자리에서 퇴직 한 후 노동시장에서 완전히 은퇴하기 전까지 평균 12~14년의 기간 동안 '가교 일자리(bridge job)'를 갖는 경우가 증가하고 있다. 생애 주된 일자리에서 퇴직 후 바로 노동시장에서 물러난 완전 은퇴로 이어지는 것은 아니고, 퇴직 후 재취업이 바로 이루어지는 것도 아니다. 퇴직 후 완전 은퇴자가 되기도 하고, 퇴직 후 실업상태로 있다가 은퇴하기도 하며, 재취업을 하여 생애 후반기에 근로활동을 새롭게 시작하기도 한다(변화순, 2007: 22).

Olusakin(1999)은 퇴직 시 상당한 가치관의 변화, 재정곤란 등이 발생하며 일부 퇴직자의 경우 이전의 삶의 패턴이 끝나고 새로운 패턴이 시작된다고 주장한다. Billings(2004)는 퇴직이 첫 번째 성인기에서 두 번째 성인기로 넘어가는 과정을 의미하고 때로는 불안정한 경

1) 공무원연금법에서의 퇴직에 대한 개념은 면직, 사직, 기타 사망 외의 사유로 인한 모든 해직으로 정의하고 있다(공무원연금법, 제3조 1항). 그리고 퇴직의 유형에는 본인의 의사에 의하는 의원퇴직, 정년에 의하는 정년퇴직, 법령의 규정에 의하는 당연퇴직 및 명예퇴직 등이 있다(이종수, 2009).

힘이라고 묘사한다. 퇴직자는 유급의 고용활동을 멈추거나 퇴직연금 수급자이면서 풀타임으로 일하지 않는 사람을 가리킨다. 따라서 퇴직은 젊은 시기 활동적인 업무생활과 적절한 재정능력을 발휘하는 것으로부터 노년기에 덜 엄격한 업무 스케줄이나 아무런 스케줄이 없는 상태로 전환되는 과정이라 할 수 있다(김윤권, 2011: 57).

2. 퇴직관리의 필요성과 내용

우리 사회에 있어 퇴직이 가져오는 사회 전반적인 영향은 부정적인 측면만 있는 것은 아니다. 최근의 청년실업 문제, 경제적 침체 현상을 고려할 때, 은퇴와 더불어 생기는 퇴직자의 시간적·경제적 여유가 소비로 전환하면서 경제 전체에 새로운 활력을 불어넣을 가능성을 갖고 있는 것이 사실이다. 그러나 퇴직은 사회적 영향뿐만 아니라 조직 수준과 개인 수준에도 영향을 미칠 수 있다.

퇴직 후 퇴직자들은 다양한 문제에 직면하게 되며, 상대적으로 문제해결에 필요한 자원의 부족과 문제해결능력의 저하로 인해 경제적 고충, 사회적 소외와 위축, 자아정체감의 혼동 등을 경험하고 있다. 이 외에도 신체적 영향으로 건강에 대한 위기감, 노년기의 변화에 생물학적, 심리적 변화와 인간관계 변화에 대한 적응상의 어려움이 나타날 수 있는 것으로 보고 있다(김미혜, 1993: 19-20).

반면, 퇴직이 발생하면 조직 및 인사관리에 있어서도 여러 가지 영향을 미칠 수 있다(김윤권, 2011: 91-92). 과거에는 조직 차원에서 퇴직은 정년에 도달한 퇴직자가 당연히 조직을 떠나는 수준으로 인식하고 큰 의미를 두지는 않았다. 그러나 고령사회를 맞이하면서 미래 트립플 30년을 준비하는 퇴직자를 위해 어느 조직이나 조직관리 및 인사관리를 고민할 시기에 직면하고 있다. 따라서 퇴직에 대한 사전 준비와 퇴직 후의 생활에 대한 적응 문제는 중요한 사회적 과제가 되고 있다.

정부는 유능한 사람을 선발하는 일이 중요하듯 구성원이 조직을 떠나는 일, 즉 퇴직을 관리하는 것도 정부 인력관리에서 다루어야 할 중요한 분야임에도 불구하고, 그동안의 인력관리 연구는 대부분 유능한 자의 선발과 선발된 인력의 능력발전에만 초점이 맞추어 졌던 것이 사실이다(오석홍, 2000: 256 수정인용). 그러나 인력관리의 일환으로서의 퇴직관리는 조직이 목표를 달성하기 위해 퇴직을 관리하는 것에 가치를 부여한다. 그 결과, 개인 근로자의 퇴직결정이나 계획에 영향을 주는 조직의 실제에 관한 연구를 촉진할 뿐만 아니라 조기은퇴 혜택이나 유연하고 부담이 적은 근로일정 제공 등 체계적 퇴직실행으로 조직변화에 대응하게 해준다(Kim & Feldman, 2000). 따라서 비용절감 및 생산성 제고, 청년 실업문제 해결과 고령화·저출산 사회 변화에 적극적 대응을 위해서라도 지금까지의 임기응변적인 퇴직관리가

아니라 불필요한 인력을 자연스럽게 퇴출시키면서 동시에 우수인력의 확보·유지가 가능한 퇴직인사정책을 수립하는 ‘전략적 퇴직관리’ 정책이 요구된다.²⁾

특히 공무원의 퇴직관리는 지식기반 사회에서 인적자본의 활용, 저출산·고령화 사회에서의 생산가능 인구 연령계층의 변화에 따른 고령 노동력의 생산성 제고, 사회복지 및 사회통합의 차원에서 매우 중요한 과제로 판단된다. 퇴직관리는 미래사회의 도전에 대한 대응의 필요성이나, 단순히 퇴직 예정 또는 퇴직공무원의 생계유지를 지원하기 위한 것만은 아니다. 우리사회의 지적자본관리, 특히 공공부문에서의 지적자본의 활용이라는 측면에서 공무원 퇴직관리는 상당한 의의를 가진다(양기근·김상규, 2008: 265-266). 이런 점을 고려할 때 정부의 퇴직관리는 퇴직공직자의 능력과 개인의 요구에 맞는 프로그램의 개발과 시행이 필요하며, 노후생활과 사회변화에 대한 성공적 적응을 배양하는 것뿐만 아니라 사회적으로 필요한 생산 인구의 활용을 함께 고려해야 한다.

퇴직관리³⁾는 퇴직교육, 퇴직자 인력은행 운영, 퇴직자와 재직자 간의 멘토링 운영 등 서비스 공급기관의 비전과 사명 그리고 수요자의 욕구 및 사회적인 책임에 의해 결정된다(양기근·김상규, 2008). 퇴직관리 방안은 퇴직 전 교육 프로그램 개선 및 전직지원 시스템 운용과 퇴직 후 단순지원 및 재취업 지원으로 구분된다(염재호 외, 2003). 따라서 퇴직관리의 내용은 퇴직자가 퇴직 전에 느끼는 불안을 해소하고 퇴직 후의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 준비 및 관리할 수 있도록 구성할 필요성이 있다.

Ⅲ. 외국 정부의 공무원 퇴직관리

해외 주요 국가들의 공무원 퇴직관리의 주요 이슈는 ‘회전문 현상(revolving door)’, 민간 기업의 이동에 따른 ‘내부정보’, ‘로비’의 문제해결과 함께 고령화 사회에 따른 퇴직이후 재취

2) 퇴직관리는 퇴직과 관련된 관리 및 지원활동을 지칭하는 용어로 그 내용 및 범위가 매우 광범위하다. 일반적으로 퇴직관리는 일반기업에서 전직지원프로그램, 이직지원프로그램, 아웃플레이스먼트(outplacement) 등으로 불리고 있으며, 정부에서는 퇴직관리, 퇴직준비교육, 퇴직지원제도 등으로 불리고 있다.

3) 태원유(2001)는 퇴직관리의 정의를 부진인력의 퇴출 및 잉여인력의 해소를 통해 인재를 지속해서 유치할 수 있게 하는 관리활동으로 정의하고 있어 조직에서 인력을 효율적으로 관리하기 위해서 기존인력의 퇴출에 관한 의사결정 및 문제 해결을 강조하고 있다. 반면에 오석홍(2013)은 퇴직관리란 조직 내 인적자원의 퇴직 상황을 파악·예측하고 적정한 퇴직 수준을 유지하며 퇴직 결정을 전후하여 생기는 문제들을 해결하는 활동이라고 정의하였으며, 인사행정의 퇴직관리는 조직과 개인의 이익을 균형 있게 조화시켜야 하는데 이는 조직의 효율성 제고에 이바지하면서 퇴직자의 인격과 생활을 보호해야 한다고 하였다.

업 과정에서 이들의 전문성을 효율적으로 활용하는 것과 재취업, 퇴직이후의 삶의 질 문제 등에 초점을 두고 있다.

1. OECD 국가의 공무원 퇴직관리

지난 2000년대 이후 OECD국가들 내에서 증가하는 퇴직공무원의 재취업 문제를 살펴보면, 첫째, 공공서비스 영역 외의 재취업, 둘째, 공공부문으로의 재취업, 셋째, 재취업 시 나타나는 회전문 현상(revolving door)의 대응으로 나타나고 있다(OECD, 2010). 특히, 퇴직공무원이 민간부문으로 재취업 시 동일 프로세스를 가진 민간 부문에 재취업 하여 정부기관에 대한 로비, 공직 시 취득한 내부정보를 이용하는 문제로 인해 퇴직공무원의 채용 문제와 이에 따라 나타나는 문제들을 효과적으로 관리하기 위한 전문화된 기구의 설치를 통한 전략적 접근의 필요성이 제기되었다.

또한, OECD 국가들은 고령화 사회에 대비한 고용 정책 논의를 추진함에 있어 고용안정·촉진을 위해 정년 연장이나 폐지, 재고용을 통해 노동인구가 급감하는 것을 억제하는데 중점을 두고 있다. 이를 위한 구체적 정책방향으로는 ① 연금수급개시와 고용정책수단의 상호 연계 강화, ② 국가 정책으로서 ‘일을 통한 복지(making work pay)’, ③ 조기퇴직을 장려하는 인센티브의 폐지, ④ 점진적 퇴직관행의 권장, ⑤ 유연한 퇴직프로그램의 도입 시 고려 사항, ⑥ 고령자의 취업 사회를 목표로 한 고용정책의 도입을 제안하고 있다. 그리고 정책프로그램과 관심 영역은 정년연장을 위한 평생교육훈련 등 능력개발, 장기훈련·휴가제도, 사회보장제도 개혁 등을 구체적 대안으로 제시하고 있다.

OECD의 ‘고용노동사회위원회’(Employment, Labor and Social Affairs Committee: ELSAC, 2003)는 인구고령화의 현상에 따라 개혁의 기본방향으로 정부 지출은 줄이고, 고령자의 노동시장 참여율 증대 등 개인 고용을 촉진하여 궁극적으로 연금을 비롯한 사회보장제도와 함께 지속가능한 경제발전 동력을 유지하는데 초점을 두고 있다(OECD, 2010).

이를 위해 OECD(2003)가 제시하는 7대 개혁 원칙은 ① 조기퇴직제도와 연계된 인센티브제도 개혁(공공연금, 세금, 사회보장제도 등의 개혁을 통해 조기퇴직 유인을 폐지)으로 고령자의 노동시장 참여율 증대, ② 고령근로자에 대한 취업기회의 확대 및 능력(employability) 향상 프로그램 운영, ③ 재정 안정화(연금급여액 감축, 기여율 인상 등) ④ 퇴직소득원 다원화 ⑤ 보건의료와 장기보호(의존성은 낮추고 취약자 보호의 강화), ⑥ 사전기여형 연금체계 발전과 병행한 효과적 감독체계 등 금융시장인프라 강화, ⑦ 각 조치간 조화와 효과적인 집행을 위한 국가 전략 수립 등이다(OECD, 2010).

이후 OECD(2006)가 고령자의 정책기조를 발표한 ‘고령화와 고용정책: 더 오래 살고, 더

오래 일하는(Ageing and Employment Policies: Live Longer, Work Longer)'에서는 고령화 사회로의 진행에 따른 정책 수립 방향을 소개하고 있다. 인구 고령화의 사회경제적 영향을 다룬 제반 연구들은 인구 고령화와 생산가능인구의 감소가 경제성장의 잠재력 저하, 청장년층의 고령자에 대한 부양 부담의 증가, 노인요양시설과 노인 병원의 증설 등에 따른 국가의 재정 부담을 가중시키고, 국민연금과 건강보험과 같은 복지제도의 존속을 위협 하는 등 인구 고령화가 부정적인 사회·경제적 영향을 미칠 것임을 경고하였다(OECD, 2006).

이에 OECD(2013)는 회원국의 고령화 대응전략의 과제로 고령자가 노동시장의 수급측면에서 폭넓은 고용의 진입장벽과 계속 일할 의지의 상실에 직면하고 있다고 진단하고 있다. 즉, 연금체계와 조기퇴직의 연계가 고령자의 고용기회를 사장시키는 제한된 효과만을 가지고 있는 문제점을 해결하기 위해 연금체계는 근속의 장기화로 미래에 유연하게 대응해야 한다고 지적하고 있다.

2. 일본의 공무원 퇴직관리

공무원의 퇴직관리에 관한 일본 정부의 주요 과제는 낙하산 인사의 알선을 근절하며, 국가 공무원이 정년까지 근무할 수 있는 환경을 정비하고, 공무원 인건비를 억제하는 것이었다(김윤권, 2011: 116-123). 낙하산 인사의 알선을 근절하기 위해 재취업알선금지 등의 규제준수와 재취업관련 정보공개 추진 등 투명성을 제고하는 조치를 취하였다.⁴⁾ 그리고 중·노년기 공무원이 공공부문에서 배양해 온 전문적인 지식과 경험을 민간 등의 타 분야에서 활용하고 타 분야 근무경험을 통해 공무원의 역량을 강화한다는 점에서 관민 인사교류를 활성화하고 있다. 아울러 퇴직과 연금수급시기의 불일치를 고려하여 재임용제도를 적극적으로 활용할 수 있는 방안을 모색하고 있다.

또한, 일본 인사원에서는 공무원이 정년까지 근무를 위한 환경정비를 실시하는 한편, 정년 연장⁵⁾에 대한 검토 논의가 이루어지고 있으며, 정년 이후의 생활설계를 위한 생애설계 종합정보시스템을 제공하고 있다. 일본의 퇴직공무원에 대한 주요한 재취업 프로그램은 다음과 같다.⁶⁾

첫째, 재임용 제도의 운용이다. 공공부문 재임용의 대상은 정년퇴직자, 근무연장 후 퇴직한 자, 정년퇴직 전 퇴직한 자(근속년수 25년 이상으로 퇴직일로부터 5년 이내인 자), 자위

4) 일본은 국가공무원법에 의하면 조직의 개편이나 폐지 등으로 인해 이직이 불가피한 경우를 제외하고는 재취업 알선은 하지 않는 것으로 되어 있다.

5) 일본의 정년은 60세이나 직무의 특수성 또는 결원보충의 곤란성을 고려해 일부 직위에 대하여는 61-65세까지로 정년의 예외 규정을 두고 있다(일본국가공무원생애설계 종합정보시스템 홈페이지).

6) http://www.jinji.go.jp/shougai-so-go-joho/work/2_2.html

대법의 규정에 의해 퇴직한 자 중 일정 요건을 갖춘 자로 하고 있다. 이들에 대하여는 근무실적에 기초하여 채용 여부를 결정하며 임기는 1년을 넘지 않는 범위 내에서 임명권자가 정한 기간(갱신가능)으로 임기 말일은 65세에 달한 연도의 3월 31일 이전으로 하고 있다.⁷⁾

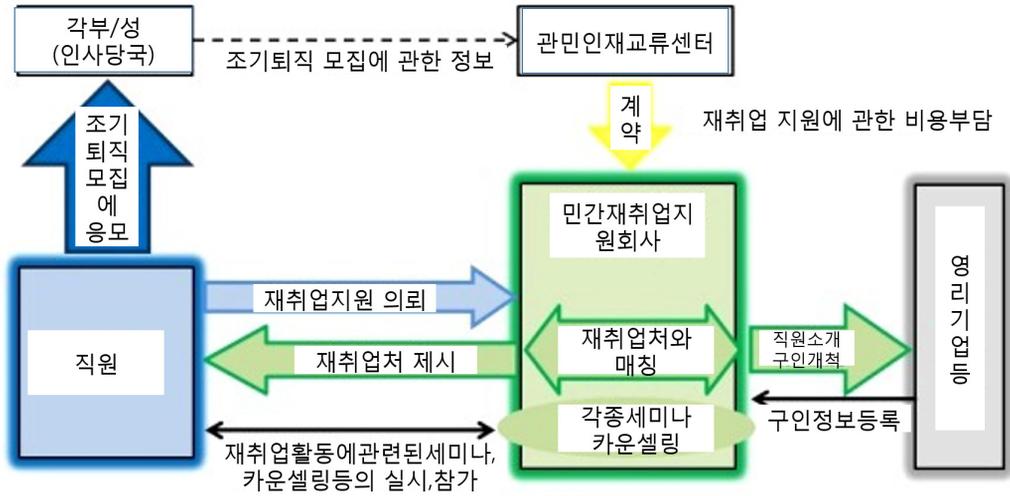
둘째, 생애설계 종합정보 제공시스템을 통한 정년 이후의 생활설계를 위한 정보의 효율적 제공이다. 생애설계 종합정보시스템의 운영 목적은 다음과 같다. ① 공무원이 퇴직 후의 생활에 불안을 갖지 않고 공무에 정진 할 수 있도록 하기 위해서이다. ② 공무원이 생애설계를 계획할 때 참고할 수 있도록 재취업 지식·노하우, 재취업 규제, 구인정보, 연금·의료 등의 생활 정보, 사회 활동 참여·자기개발 관련 정보, 퇴직 공무원의 경험담 등 필요한 정보를 종합적으로 제공하는 것이다.

셋째, 내각부 산하 관민인재교류센터의 운영이다. 일본은 2008년 국가 공무원에 대해 각 부처별로 진행되고 있던 민간 기업으로의 재취업 알선을 폐지하고, 일원화된 창구를 통한 재취업 알선을 위해 관민인재교류센터를 설치하였다. 이에 따라 일본은 관민인재교류센터를 통해 조기퇴직자 모집제도 시행과 함께 2013년 10월부터 민간의 재취업 지원회사를 활용한 재취업지원을 실시하고 있다(<그림 1> 참조).

넷째, 총무성이 제공하는 퇴직공무원 지원프로그램은 생애설계 프로그램과 퇴직준비 프로그램이 있다. 퇴직준비 프로그램은 총무성의 기본적 지침 제시, 가이드 북, 기본 교재, 담당자 연수 등에 필요한 지원 하에 각 성(省)이 정년예정 5년 이내 공무원을 대상으로 소속 직원들에게 실시한다. 주요 교육 내용은 퇴직 앞둔 마음가짐, 퇴직 후 경제·취업·건강 문제 등이며 그 외 주택, 가족, 노인복지, 법률, 생활여가 등에 대해서도 다루고 있다.⁸⁾ 생애설계 프로그램은 45세 전후의 공무원과 배우자를 대상으로 총무성의 지원 하에 각 성(省)이 소속 직원을 대상으로 실시하며 경제문제, 건강관리, 가족 관계, 능력 개발, 라이프플랜, 여가개발 등 퇴직에 집중한 내용보다는 인생 설계를 위한 동기를 부여하는 다양한 교육내용으로 구성되어 있다(채성준, 2013: 106).

7) 특히 2013년 일본은 퇴직공제연금의 보수 비례 부분에 대한 지급 개시 연령이 단계적으로 65세로 상향 조정됨에 따라, 60세에 정년퇴직 한 직원에 대해 무수입 기간이 발생하지 않도록 고용과 연금의 연결을 도모할 필요성이 발생하였으며, 이에 따라 재임용을 희망하는 퇴직공무원에 대해 재임용을 원칙으로 하도록 법률을 정비하였다.

8) 일본은 재임용제도를 통해 성공적으로 근무하는 퇴직공무원을 퇴직준비프로그램의 강사로 활용하여 퇴직공무원의 실질적 문제 해결을 위한 해법을 제시하고 있다(채성준, 2013: 106).



<그림 1> 일본 관민인재교류센터의 재취업 지원 프로세스

IV. 지방자치단체 공직자의 퇴직관리 현황분석

1. 지방자치단체 공직자 퇴직 현황

지방자치단체 공무원의 퇴직 현황을 살펴보면 다음과 같다.⁹⁾

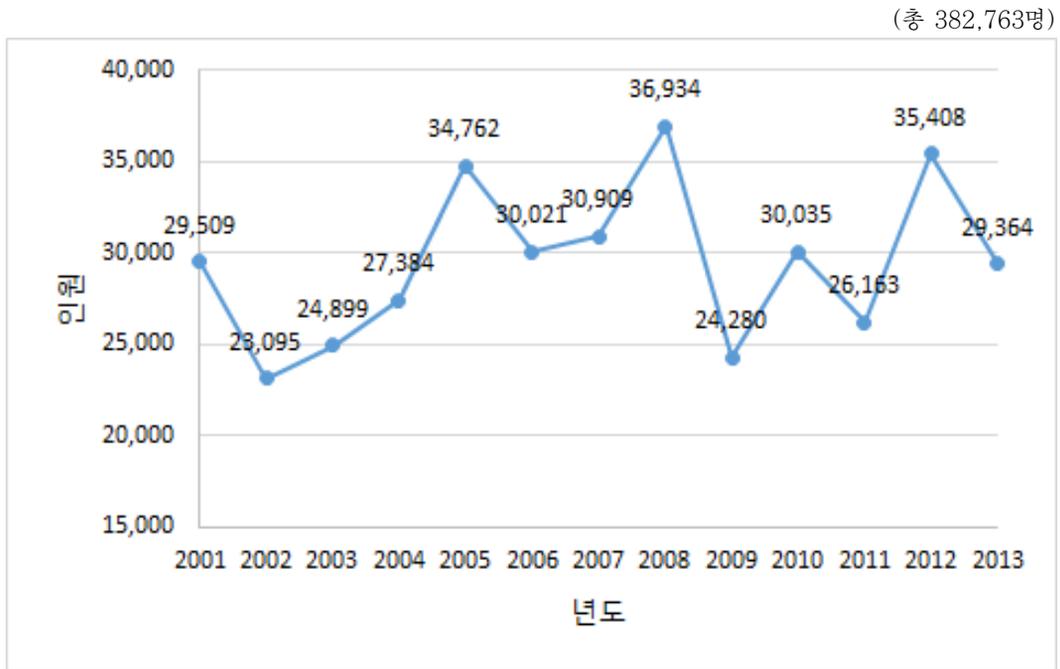
1) 년도별 퇴직자 추이

우리나라 지방공무원의 년도별 퇴직자 현황을 살펴보면(<그림 2> 참조), 2001년 29,509명에서 2002년 23,095명으로 감소하였다가 이후 2005년(34,762명), 2008년(36,934명), 2012년(35,408명)으로 많아졌다. 2013년 다시 29,364명으로 감소한 것으로 나타나고 있으나,¹⁰⁾ 2001년 이후 연간 약 3만여 명의 공무원 퇴직자가 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다. 퇴직자의 변화추이를 고려할 때 재보궐선거(2005년), 자치단체장 선거(2008년, 2012년), 대통령 선거(2007년, 2012년)등 주요 선거를 전후하여 퇴직공무원의 수가

9) 공무원연금관리공단 홈페이지 참조

10) 지역별로는 서울과 경기도의 퇴직공무원이 많은 것으로 나타나고 있다.

증가하는 경향성이 있는 것으로 이해할 수 있다.



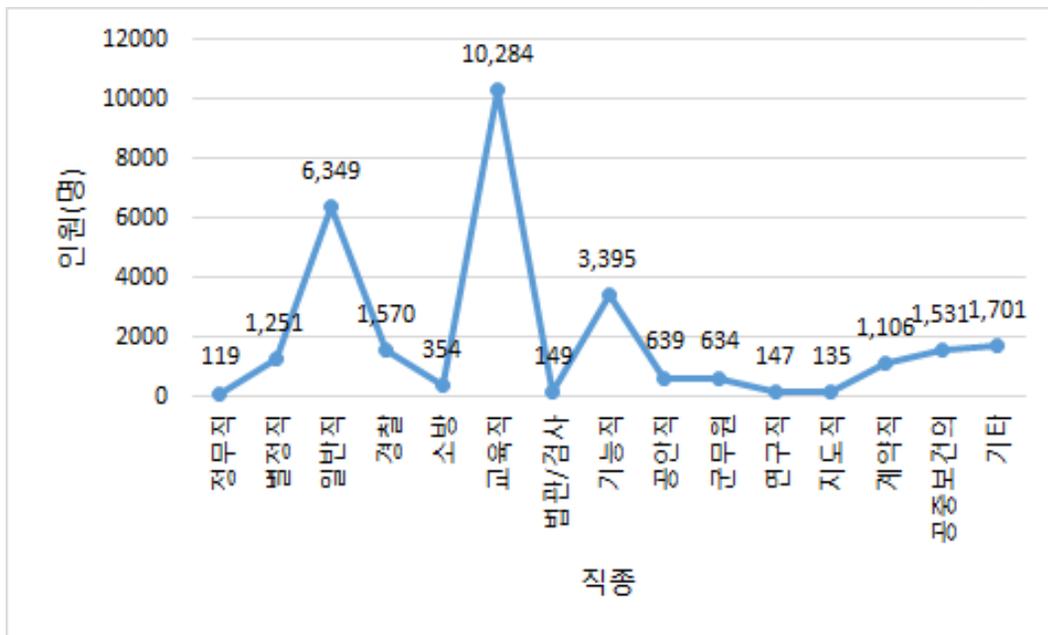
자료: 퇴직자 관련 공무원연금주요통계(2014.10.22. 작성) 수정 인용.

<그림 2> 연도별(2001~2013) 퇴직자 현황

2) 직종별 퇴직자 현황

퇴직공무원의 추이를 직종별로 살펴보면(〈그림 3〉 참조), 교육직 공무원의 퇴직자 수가 가장 많으며, 일반직, 기능직, 경찰, 공중보건의의 순으로 퇴직자 수가 많은 것으로 나타나고 있다. 별정직 공무원의 경우에도 2013년말 현재 1,251명으로 나타나고 있다. 이와 같은 통계는 퇴직공무원의 풍부한 경험과 지식을 활용하기 위한 퇴직관리의 필요성을 보여주고 있다.

(총 29,364명)

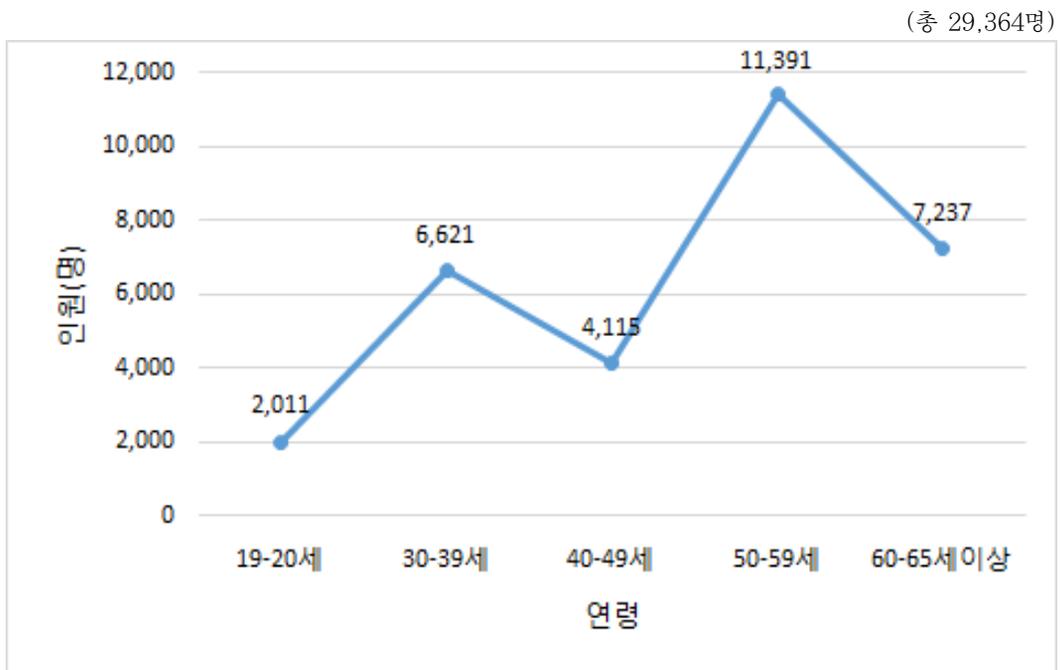


자료: 퇴직자 관련 공무원연금주요통계(2014.10.22. 작성) 수정 인용.

〈그림 3〉 2013년도 직종별 퇴직자 현황

3) 연령별 퇴직자 현황

2013년말 현재 연령별 퇴직자 현황을 살펴보면(〈그림 4〉 참조), 전국적으로 평균 연령이 50.4세로 정년인 60세 이전의 퇴직 공무원 비율이 높은 편임을 알 수 있다.¹¹⁾ 또한, 50-59세(11,391명)의 퇴직자가 많은 편이나 전 연령대에서 퇴직자가 발생하고 있어 연령별 퇴직 관리 프로그램의 개발과 제도적 개선이 절실하다고 할 수 있다.



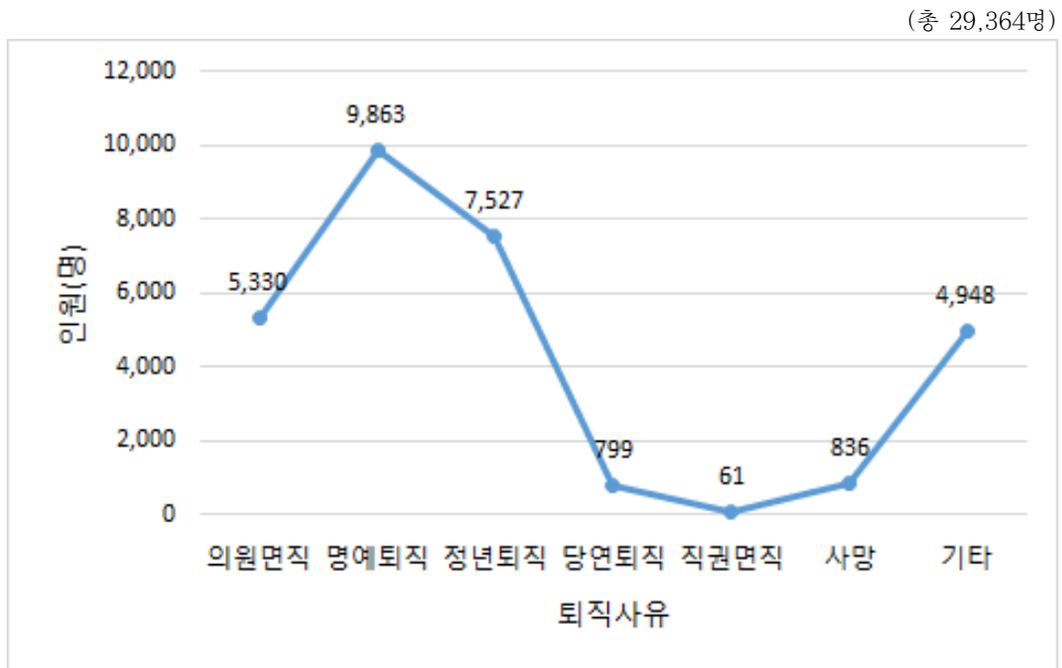
자료: 퇴직자 관련 공무원연금주요통계(2014.10.22. 작성) 수정 인용.

〈그림 4〉 2013년도 연령별 퇴직자 현황

11) 지역별로 살펴보면 경기도의 경우 평균 퇴직연령이 46.7세로 가장 낮은 것으로 나타나고 있으며, 울산이 53.2세로 가장 높은 것으로 나타나고 있다(〈부록 표 1〉 참조).

4) 퇴직사유별 현황

퇴직사유별 퇴직자 추이를 살펴보면(〈그림 5〉 참조) 퇴직관리의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 2013년말 현재 명예퇴직(9,863명), 정년퇴직(7,527명), 의원면직(5,330) 등 개인의 의사 또는 정년 도달에 따른 퇴직의 발생이 높은 것을 알 수 있다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 연령별 퇴직자 추이를 고려할 때, 공직부문에서도 정년 도달 이전에 퇴직 또는 전직·이직을 선택하는 경우가 많으며, 이에 따른 관리의 필요성을 강조하는 근거가 된다.



자료: 퇴직자 관련 공무원연금주요통계(2014.10.22. 작성) 수정 인용.

〈그림 5〉 2013년도 퇴직사유별 퇴직자 현황

5) 재직년수별 현황

2013년말 현재 재직년수별 퇴직자 현황을 살펴보면(〈표 1〉 참조), 전국적으로 퇴직자의 평균 재직년수가 23.8년으로 나타나고 있다. 경기도의 경우에는 평균 재직년수가 21.4년으로 가장 낮으며, 서울의 경우에도 평균 재직년수가 23.0년에 그치고 있다. 퇴직자의 재직년수는 전 연령대에 분포되어 있다. 서울과 경기도의 경우 재직년수가 10년 미만 경력자가 각각 1,872명, 1,728명으로 나타나고 있어 경력 수준을 고려한 자기개발과 경력관리를 위한 퇴직관리 프로그램 등 퇴직지원을 위한 교육훈련과 프로그램의 다양화가 필요하다. 지역별로 다소 차이는 있으나 재직년수별 퇴직자 추이를 고려할 때, 10년 미만(7,462명)과 30년이상(14,129명) 재직경력에서 퇴직자 발생이 높은 점은 퇴직 이전부터 퇴직지원에 대한 체계적 제도 설계가 필요함을 의미한다.

〈표 1〉 재직년수별 퇴직자 추이

(단위: 명)

구분	합계	10년미만	10-20년미만	20-30년미만	30년이상	평균
계	29,364	7,462	1,800	5,973	14,129	23.8년
서울	7,254	1,872	433	1,587	3,362	23.0년
부산	1,987	267	95	512	1,113	26.8년
대구	1,223	154	87	413	569	25.9년
인천	1,301	284	216	324	477	22.6년
광주	878	170	47	230	431	25.1년
대전	1,229	176	44	455	554	25.5년
세종	164	47	12	38	67	21.4년
울산	350	52	19	79	200	27.5년
경기	4,496	1,728	328	769	1,671	19.6년
강원	1,276	313	62	213	688	25.1년
충북	1,149	286	75	167	621	25.0년
충남	1,244	381	55	210	598	23.3년
경북	1,578	353	70	216	939	26.7년
경남	1,646	388	83	283	892	25.4년
전북	1,376	356	42	183	795	25.9년
전남	1,737	494	101	236	906	24.3년
제주	476	141	31	58	246	23.4년

자료: 퇴직자 관련 공무원연금주요통계(2014.10.22. 작성) 인용.

2. 정부의 공직자 퇴직관리 제도 현황

우리 정부가 제공하는 퇴직공직자에 대한 퇴직관리는 규제적 성격의 취업제한제도와 퇴직 지원프로그램으로 구분할 수 있다.

1) 퇴직공무원의 취업제한제도

퇴직 후 취업제한제도는 공직자가 퇴직 후 영리사기업체에 취업해 재직 시 취득한 기밀정보 혹은 대인관계 등을 특정기업 혹은 사적 이익을 위하여 활용함으로써 발생하게 될 직접적인 공익의 손상 및 공직에 대한 신뢰저하를 막고자 하는 것이다(이재명, 2005: 2). 모든 공직자가 영향력 있는 기관이나 사기업체에 취직하는 것은 아니지만 일부 공직자는 공직에서 획득한 다양한 정보와 네트워크를 활용하여 사익을 추구하는 사례가 현실에서 빈번하게 발생하고 있다. 이는 공정한 게임의 규칙에 어긋나는 행태라 할 수 있다. 최근에 부각되고 있는 전관예우나 민관유착 현상은 이를 단적으로 보여주고 있다. 이러한 부정적 현실을 미연에 방지하기 위한 조치가 바로 퇴직 후 취업제한제도이다. 취업제한제도는 공직자가 사기업체와 유착하는 관계 및 행위를 제한하고 공정한 경쟁사회를 유지하는데 필요한 제도라 할 수 있다.

현행 「공직자윤리법」을 중심으로 취업제한 규정을 살펴보면 다음과 같다.¹²⁾ 첫째, 「공직자윤리법」 제17조는 퇴직공직자의 관련 사기업체 등의 취업을 제한하고 있다. 제17조 ①항은 대통령령으로 정하는 직급이나 직무분야에 종사한 공무원과 공직유관단체의 임직원(취업 심사대상자)은 퇴직일로부터 2년간 퇴직 전 5년 동안 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 사기업체 등에 취업할 수 없다고 규정하고 있다. 다만, 관할 공직자윤리위원회의 승인을 받은 때에는 그러하지 아니한다. 둘째, 「공직자윤리법」 제18조의2(퇴직공직자의 업무취급 제한)를 주목할 필요가 있다. 제①항은 모든 공무원 또는 공직유관단체 임직원은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 재직 중에 직접 처리한 제17조제2항 각호의 업무를 퇴직 후에 취급할 수 없다고 규정하고 있다. 셋째, 「공직자윤리법」 제18조의4(퇴직공직자 등에 대한 행위제한)는 논란이 되었던 전관예우를 방지하기 위한 규정이다. 제①항은 퇴직한 모든 공무원과 공직유관단체의 임직원은 본인 또는 제3자의 이익을 위하여 퇴직 전 소속기관의 임직원에게 법령을 위반하게 하거나 지위 또는 권한을 남용하게 하는 등 공정한 직무수행을 저해하는 부정한 청탁 또는 알선을 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

12) 「공직자윤리법」 제17조(퇴직공직자의 관련 사기업체 등 취업제한), 제18조의2(퇴직공직자의 업무취급 제한), 제18조의4(퇴직공직자 등에 대한 행위제한), 제18조의5(재직자 등의 취업청탁 등 제한)가 퇴직공무원의 취업제한에 대한 주요 조항으로서 분석의 초점이 된다.

넷째, 재직자의 등의 취업청탁 등을 제한하는 규정을 살펴볼 필요가 있다. 제18조의5(재직자 등의 취업청탁 등 제한) 제①항은 재직 중인 취업심사대상자는 퇴직 전 5년 동안 처리한 업무 중 제17조 제2항 각 호에서 정하는 업무와 관련한 사기업체 등을 상대로 하여 재직 중 본인의 취업을 위한 청탁행위를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 또한 제②항은 국가기관, 지방자치단체 또는 공직유관단체의 장은 해당 기관의 취업심사대상자를 퇴직 전 5년 동안 처리한 제17조 제2항 각 호에 따른 업무와 관련된 사기업체등으로의 취업을 알선하는 행위를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

2) 퇴직(예정)공무원을 위한 퇴직지원 프로그램

정부의 퇴직공직자를 위한 퇴직관리 프로그램은 2010년 이후 증가하면서 고용노동부, 보건복지부 등 각 부처별로도 다양하게 이루어지고 있다. 이와 함께, 공무원 연금공단은 연금업무(기여금·부담금 등 제비용의 징수, 퇴직급여·재해보상급여 등 제급여의 지급), 국가위탁업무(국고대여학자금 대부, 맞춤형복지), 기금운영(금융기관 예입, 주식·채권 등 유가증권투자, 공무원을 위한 주택의 건설·취득·분양 및 임대, 공무원에 대한 대부, 공무원 후생복지시설 운영)을 수행하고 있다.

특히 공무원연금공단은 퇴직공무원의 퇴직 이후를 지원하는 주요 기관으로서 2014년 이후 베이비붐 세대 공무원들의 은퇴가 대거 시작되면 공무원 고용주인 국가가 전관예우 제한은 물론 퇴직자들의 사회참여 지원을 할 준비가 필요하다는 이슈가 제기되면서 2010년 퇴직공무원을 위한 종합포털인 'G-시니어'를 통해 서비스를 제공하기 시작했다.

(1) 정부의 퇴직관리 프로그램

가. 퇴직공무원 대상의 퇴직지원 프로그램

정부는 2001년부터 행정기관이 출신하여 퇴직공무원의 풍부한 지식과 경험을 공직 내에 활용함으로써 퇴직공무원의 사회적 일자리를 창출하고 행정능률을 제고할 수 있도록 매년 퇴직자 활용분야 발굴과 활용 실적 파악 등을 통해 공직 내 퇴직공무원 전문성 활용을 권장하고 있다. 특히, 2011년도 6월 3일에 개최한 대통령 주재 제3차 공정사회 추진회의에서는 일부 공직자들의 '전관예우' 관행에 의한 부당한 재취업을 방지하는 「공정사회 구현을 위한 전관예우 근절방안」과 함께 재직 중 헌신했던 대다수 공직자를 전문인재로 활용하여 퇴직 이후에도 국가와 사회에 명예롭게 기여할 수 있도록 하는 전문성 강화의 필요성을 논의하였다.

정부는 퇴직공무원 사회참여 활성화를 위해 각 행정기관에 퇴직공무원 활용현황 조사 등

퇴직공무원에게 적합한 직종과 업무를 발굴하고 권장하였다. 이에 중앙행정기관, 지방자치단체, 지방교육청 등에서 퇴직공무원을 위원회 위원, 정책모니터 요원으로 위촉해 자문·평가 등의 정책컨설턴트로 활용하거나, 정부업무 지원·보조를 위해 기간제 교원, 배움터 지킴이, 시간강사, 복지 및 식품위생 현장지원 등 전문성과 경험이 필요한 분야에 총 15,332명을 활용하였다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 기관별 퇴직공무원 활용 현황(2012년 10월 현재)

구 분	활 용 분 야	인원(명)	비율
계		15,332	
중앙행정기관	자문·전문상담, 형사조정위원, 체불청산민간조정관, 교육 등 행정보조, 자문 및 평가위원, 산림보호 및 관리, 심의위원, 시험관리관 등	2,774	18.1%
지방자치단체	위원회 위원, 시험면접·감독관, 심의위원, 주정차 등 단속, 청소·시설관리, 자문 및 평가위원, 민원상담원, 교육 등 행정보조, 자원봉사 등	3,163	20.6%
지방교육청	기간제교원, 배움터지킴이, 시간강사, 청소·시설관리, 기관 교육강사, 교육 등 행정보조, 방과후 교육, 위원회 위원 등	9,395	61.2%

출처: 행정안전부(2013).

나. 퇴직예정자 대상의 퇴직지원 프로그램

공무원연금공단은 1997년부터 퇴직 후 환경변화의 대처에 도움을 주기 위하여 생활설계 과정을 중심으로 퇴직예정공무원에 대한 교육을 실시하고 있다. 이후 2000년부터 일자리 확보와 자원봉사, 전통문화, 건강, 재무관리 등 여가활용에 비중을 둔 미래설계과정을 운영하고 있다(〈표 3〉 참조). 또한, 2011년 들어서는 행정안전부가 2006년부터 민간에 위탁하여 실시해오던 퇴직예정자의 공적인 전직을 위한 행복설계 및 전직 집중과정을 위탁받아 실시하고 있다. 당시 행정안전부는 2006년도부터 퇴직예정공무원을 대상으로 퇴직 후 사회적응 능력배양과 자기주도적 노후생활 설계를 지원하기 위한 행복한 퇴직설계과정과 전직집중과정 등의 퇴직준비교육을 실시하고 있다. 행복한 퇴직설계과정은 재취업·창업과 건강·재무관리 등 퇴직소양 교과를 중심으로 2008년도 289명, 2009년도 427명, 2010년도 990명, 2011년도 1,433명을 교육하였다. 특히, 2011년에 신설·운영한 하위직 대상 전직집중과정은 연금액이 많지 않은 실무직 공무원들의 내실있는 퇴직준비에 실질적인 도움이 되었다는 좋은 평가를 받기도 하였다.

한편, 공단의 각 지부에서는 퇴직공무원을 대상으로 연금아카데미 강좌를 자체적으로 실

시하고 있다. 강좌의 내용은 컴퓨터와 인터넷 활용 능력 등 정보화 역량 제고를 위한 정보화 교육, 은퇴생활 소양 함양을 위한 생활설계과정, 취미여가 활용을 위한 문화강좌를 실시하고 있다.

<표 3> 퇴직공무원 사회참여 지원사업

추진 사업	사업 내용
저소득층자녀 공부방 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 81개 공부방 학습도우미 등 지원 • 한자, 컴퓨터 활용, 예절교육 등 지도
사회소외계층가정 등 안전진단·수리서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 소방시설점검, 전기공사, 도배 등 시설 수리 • 관련 자격증 소지자 참여
전문분야 상담코너 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 법무, 세무 등 전문분야 퇴직공무원 참여 • 재래시장 영세상인 대상 무료 상담서비스
자원봉사 활동	<ul style="list-style-type: none"> • 환경보호, 소외가정 및 복지시설 청소, 장애아동 통학 보조 등
문화·생활강좌 및 정보화교육 강사	<ul style="list-style-type: none"> • 건강관리, 여가활용 등 문화강좌 강사 • 컴퓨터 활용, 인터넷, 워드프로세스 등 교육
공무원 후생복지사업 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 연금업무 도우미(민원접수·처리, 업무보조 등) • 공무원임대주택 시설관리 보조(안전점검, 하자보수 등)
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 국가공채시험 감독관, 노인인력개발원 강사 활용 등

자료: 행정안전부, 공무원연금공단(서울신문, 2011.7.11)

공무원연금공단이 제공하는 퇴직공무원을 위한 퇴직지원 프로그램은 사회참여 사업이 중심을 이루고 있다. 공무원연금공단은 공익형, 복지형, 교육형, 일자리 지원형으로 구분된다. 첫째, 공익형은 공무원연금공단이 전국 7개 지부별로 상록자원봉사단을 구성해 스쿨존 교통정리, 학교주변 안전지킴이 활동을 지원하였다. 둘째, 복지형은 소외계층 가정에 안전 점검, 수리·보수, 저소득층 자녀 학습지도 위주의 사업에 퇴직공무원을 활용하며, 모두 1인당 1회 2만~3만원 이내의 활동비를 지급하는 방향으로 설계되었다. 셋째, 교육형은 퇴직공무원들을 전문상담원, 정보화교육·문화강좌 강사, 공단의 연금상담서비스 도우미로 활용하는 방안으로, 특히, 법무, 세무 분야 퇴직자가 전문상담을 하며, 월 1~2회 공단지부에서 같은 퇴직공무원을 상대로 부동산 등기, 소송절차, 세금상담을 해 주는 것으로 퇴직공무원들로부터 가장 높은 인기를 얻은 분야이다. 넷째, 일자리형은 공무원 임대주택 관리, 공무원 채용시험 감독원, 급여채권 환수, 워킹스쿨버스 보조요원 등을 공공기관과 연계해 알선하는 것으로 주택관리 매니저, 급여채권 환수는 1주일에 2~3일 시간제로 일하고 월 50만원을 지급하였다.

그러나 당시 공무원연금공단의 퇴직공무원의 사회참여 지원사업은 퇴직공무원의 인적 풀구축 등을 통해 효율적으로 지원프로그램을 운영하지 못하고 있다는 한계가 지적되었다(서

울신문, 2011.7.11.). 이에 공무원연금공단은 행정안전부 등과 공동으로 퇴직공무원의 퇴직 후 생활설계 서비스를 제공하기 위한 'G-시니어' 종합포털시스템을 구축하여 2010년 6월 서비스를 제공하기 시작한 이래 3차에 걸친 개편을 통해 2011년 11월부터 서비스를 본격화하였다. 3차 개편과정에서 'G-시니어' 운영의 기본 방향은 일자리 중심의 알선과 알림으로 전환하였으며, 퇴직공무원의 퇴직 후 생활설계를 위한 재무상담 등의 기능과 일반인 참여 기능을 보완하였다.

(2) 'G-시니어'의 퇴직관리 프로그램

2010년 6월 구축 완료되어 서비스를 시작한 'G-시니어'는 3차의 걸친 개편과정을 통해 일자리 알선 중심의 기능을 보완하였으며, 2012년 7월 들어 공공부문 일자리뿐만 아니라 고용노동부가 제공하는 일라지정보시스템(워크넷) 연계를 통해 더욱 많은 서비스를 제공하기 시작하였다. 또한 사이버연수원 기능을 도입하여 이용자에 대한 창업, 정보화, 자격증 등의 온라인 교육프로그램을 강화하였다. 이에 따라 200여개 공공기관의 채용정보를 수집·정제하여 제공하고 있고, 소상공인진흥원 'e-러닝센터' 등 3개 기관의 시스템을 연계하여 사이버연수원 코너에서 퇴직자를 위한 창업 등 전문교육과정을 지원하고 있다.

현재 'G-시니어'가 제공하는 퇴직관리 차원의 서비스 영역은 다음과 같다. 첫째, 'G-시니어'는 퇴직공무원들의 사회참여 지원을 위하여 보수나 대가 없이 자신의 재능을 활용하여 타인과 공익을 위해 기여하는 재능기부 활동을 지원하며, 금전적 보상은 적으나 자기만족도와 성취감이 큰 사회공헌형 일자리를 제공하고 있다.

둘째, 교육정보 서비스 영역으로 자기개발에 밑거름이 될 수 있는 다양한 교육정보를 제공하고 있으며, 사이버 연수원을 운영하여 창업, 정보화, 자격증 취득 등을 위한 전문기관과의 연계 온라인 교육정보와 교육기회를 제공하고 있다.

셋째, 커뮤니티 기능 서비스로서 시니어클럽 홈페이지를 연동하여 기관별, 취미별 교류 및 소통공간을 제공하는 한편, 상록홍보봉사단, 문예마당, 봉사활동후기 등의 기사나 참여 후기를 통해 기사나 작품을 공유할 수 있도록 참여공간을 제공하고 있다.

이 밖에도 신문기사, 봉사활동 소식지, 공무원연금공단이 제공하는 공무원 재직자 및 퇴직자의 제휴복지 서비스 정보를 함께 제공하고 있다.

V. 지방자치단체 공직자 퇴직관리의 효율화 방안

1. 지방공무원의 퇴직관리 제도설계 방향

정부는 퇴직관리와 관련된 제도설계를 다음과 같은 방향에서 접근할 필요가 있다. 첫째, 공무원 퇴직관리를 위해서는 관련 제도를 정비할 필요가 있다. 종전 인사관리에서 퇴직관리는 관심 대상에서 멀었던 영역이기 때문에 소극적 관리였다고 볼 수 있다. 이제는 고령화시대에 부합하는 상시적이고 전문적인 공무원 퇴직관리가 모색되어야 할 것이다. 이를 위해서는 공무원 정년제도, 임금피크제, 연금제도, 근무환경 등과 고령화시대에 적실성을 갖는 퇴직관리가 유기적으로 연계될 수 있는 방향으로 개선시킬 필요가 있다. 가령, 최근 인사혁신처가 2017년도부터 공무원 연금개혁의 일환으로 공무원 정년연장과 임금피크제 운영 방안을 추진 중에 있다. 그러나 임금피크제를 통한 정년연장이 공무원 퇴직관리의 중요한 대안이 될 수 있으나 자칫 신규채용을 억제하는 등 또 다른 부작용과 연계될 수 있는 만큼 공직사회의 다양한 환경변화를 고려하여 신중하게 운영할 필요가 있다.

둘째, 수요자인 퇴직 공무원 중심의 퇴직준비교육을 실시한다. 종래의 공급자 중심의 퇴직준비교육을 수요자의 필요에 입각한 퇴직준비교육으로 전환할 필요가 있다. 교육훈련기관이 수요자 중심의 교육훈련을 할 수 있도록 교육 계획, 내용, 강사, 방법 등을 퇴직자 친화적 교육방식으로 전환시켜야 할 것이다. 교육훈련기관과 노동시장이 효율적으로 연계될 수 있도록 고용정보망이나 직업능력(직무역량) 평가시스템 등을 충실화한다. 정부 내의 인력개발관련 부서의 유기적인 조율 및 통폐합 등을 통해 인력개발 및 지원을 효율화 할 필요가 있다. 특히, 일본 관민인재교류센터의 조기퇴직 희망자에 대한 재취업 지원서비스는 정년을 맞이하는 공무원에게 있어서도 경력과 능력에 기초한 맞춤형 재취업 서비스 제공의 방향을 제시할 수 있다. 즉, 단순히 구인 및 구직정보를 제공하는 것에서 퇴직공무원의 경력과 능력에 따른 기업 수요 매칭 정보를 연계하는 방안이 모색될 필요가 있다.

셋째, 전관예우나 공무원 부패 등을 미연에 방지하기 위해 운영해 온 공무원 취업제한 규정 등을 고령화시대에 부합하도록 개선할 필요가 있다. 전면적인 금지원칙에서 개별구체적인 상황에서는 공무원 취업제한 규정을 시대변화에 부합하도록 점차 완화하는 방향이 필요하다. 물론 권력기관이나 규제권한이 높은 부서의 공무원은 민관유착이나 전관예우적 관계나 행위를 보다 엄격히 제한해야 하지만, 절대 다수의 일반적인 퇴직공무원은 본인이 희망하는 경우 일자리 차원에서 적극적으로 취업제한 규정을 재정립할 필요가 있다. 퇴직공무원을 우리나라 및 국제사회에 적재적소로 활용할 수 있도록 금지지향적인 조직·인사관리 규정 등을 개선하

여 보다 생산적인 퇴직관리를 지향할 필요가 있다.

넷째, 퇴직공무원이 공직사회, 공공기관, 시민단체, 국제협력기구 및 단체 등에서 경험과 지혜를 접목시켜 일자리와 사회공헌을 발휘할 수 있는 다양한 정책 프로그램을 설계할 필요가 있다. 공직에서 수십 년간 축적해온 소중한 인적자원을 연령이 되었다고 나가게 하는 방임적인 조직 및 인사관리에서 탈피하여 이러한 소중한 인적자원이 국가나 사회에 기여할 수 있는 적극적이고 다양한 정책 프로그램을 설계하고 집행하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

다섯째, 풍부한 경험과 지혜를 가진 소중한 인적자원을 활용하기 위해서는 다양한 거버넌스 주체와의 연계·참여·활동이 필요하다. 국내외 글로벌 기업이나 중소기업, 국제기구, 시민단체, 전문가집단, 사회봉사단체 등과 교류할 수 있도록 퇴직공무원 인력뱅크를 보다 체계적이고 유기적으로 강화할 필요가 있다.

2. 지방공무원의 취업제한제도 재설계

모든 제도(institutions)는 행위자(공무원, 국민 등)에게 제약(constraint)과 기회(opportunity)를 제공한다. 어떠한 제도도 완벽할 수 없으며, 제도 자체가 갖는 결함, 제도 운영과정에서 드러나는 문제점, 제도 적용대상자들의 (불)순응으로 인한 문제 등이 지속적으로 출현할 수 밖에 없는 것이 현실이다(김윤권 외, 2011: 146). 현행 규정상으로는 민간기관의 재취업은 이해충돌 가능성이 있는 기관에 취업할 수 없으며, 취업한 이후에도 이해충돌 가능성이 있는 업무를 수행하지 못하도록 제한하고 있다. 그렇지만 민간기관에 근무하는 과정에서 얼마든지 이해충돌이 있는 직무 상황에 직면할 수 있다.

그런데 현행 규정에서는 이것에 대한 구체적인 처리기준을 제시하지 않고 있다. 그리고 국가의 이익과 상반되는 이익을 추구하지 못하도록 하고 있다. 기본적으로는 동 제도의 취지에 비추어 공직자 스스로 이해충돌의 상황을 피하기 위한 적극적 노력이 필요하지만, 이를 제도적으로도 정비할 필요성이 있다. 이를 위해서 이해충돌 상황에 직면하였을 경우, 이것을 해소하기 위한 기준이나 절차, 방법 등을 계약서에 구체적으로 명기할 필요성이 있다.

또한 우리나라 공직자윤리법은 법적용 대상 및 재취업제한 기간을 획일적으로 규정하고 있다. 즉, 대통령령으로 정하는 직급이나 직무분야에 종사한 공무원과 공직유관단체의 임직원은 퇴직일로부터 2년간 퇴직 전 5년 동안 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 사기업체 등에 취업할 수 없다.

따라서 우리나라도 공무원 직종이나 직위별로 공직자윤리법 적용 대상 및 취업제한 기간을 보다 세분화하여 적용할 필요가 있다. 이를 위해 퇴직 후 취업제한 기간을 직무성격, 부서의 업무와의 관련 정도 등에 따라 다양화할 필요성이 있으며, 전문화된 위원회 조직의 설치

로 합리적 심사와 공정한 평가, 그리고 서약에 의해 취업제한의 범위를 유연하게 조정할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

3. 퇴직공무원의 퇴직관리 효율화 방안

퇴직공무원의 퇴직관리 프로그램 효율화를 위해서는 개방적이고 상시적인 퇴직지원시스템을 우선적으로 구축할 필요가 있다. 그리고 이를 통해 고용가능성을 제고하는 등 미래 트리플 30을 위한 현실적인 대안 모색이 필요하다.

이를 위해 첫째, 임금피크제 도입을 통한 탄력적 정년제도의 운영이 필요하다. 공무원의 정년을 단계적으로 늘리고 60세이후 정년퇴직시까지 임금지급율을 하향 조정하여 국가의 효율적인 인적자원관리 측면에서 지방공무원의 경험과 노하우를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 정년연장에 따른 기존 정년퇴직자의 경우 본인이 희망하는 경우 재임용을 통해 연금개시 연령의 변화에 따른 무수입 기간이 발생하지 않도록 할 필요가 있다.

둘째, 퇴직공무원의 인력풀 구축과 효율적 관리를 통한 지방공무원, 특히 고위공직자의 경험과 축적된 지식을 효율적으로 연계하는 것이 필요하다. 'G-시니어'를 통한 퇴직공무원 퇴직지원 서비스를 제공하던 당시부터 지적된 바와 같이 퇴직공무원의 인력풀 구축과 효율적 관리가 없이는 퇴직공무원의 퇴직 후 수요에 대응한 서비스를 제공하는데 한계가 있다. 따라서 퇴직공무원의 인력정보에는 기본 인적사항, 근무능력, 어학능력·자격증, 희망직종·임금, 원하는 근무형태·장소·시간 등에 관한 데이터베이스를 구축하여야 한다. 이 데이터를 가지고 기업·시민단체·행정기관 등의 단체가 퇴직공무원을 적절하게 활용하여야 할 필요가 있다(정원희, 2007). 수십 년 동안 투자하고 양성한 퇴직공무원의 풍부한 현장경험과 지식을 적극 활용하는 것은 국가 인적자원의 효율적인 활용 측면에서 큰 의의가 있다. 정부는 이러한 인식하에 유능한 퇴직 공무원을 활용할 수 있는 제도적 장치로서 퇴직관리시스템을 구축·관리할 수 있는 정책방안의 마련에 최선의 노력을 다하여야 한다(양기근·김상규, 2008: 398).

셋째, 퇴직관리 시스템의 체계화 과정에 있어서 해외파견에 대한 관리시스템 연계가 필요하다. 지난 2008년 12월 국무총리실 산하 해외봉사분과협의회가 조직되어 WFK 해외봉사단의 중장기전략 수립 및 해외봉사 촉진을 위한 환경조성을 위해 개별 프로그램 시행기관을 조율하는 역할을 수행하고 있다. 각 구성원에 대한 교육훈련 프로그램 개발, 해외사무소·인프라 공유 및 확충, 귀국단원에 대한 지원을 강화시켜야 할 것이다. 현재 정부는 공무원들이 2년간 휴직하고 해외봉사활동을 할 수 있도록 지원하고 있으며, 국회에서는 자원봉사활동기본법을 개정, 공공기관들이 봉사단원을 직원으로 채용할 때 봉사활동을 경력으로 인정할 수 있는 방안을 추진 중에 있다. 따라서 귀국단원들의 협력사업 재참여 지원 프로그램 및 장학금 지급

등을 통해 봉사활동에 대한 인정과 보상과 함께 사회적 지원을 강화(Strengthening Social Support)하여 봉사활동 가치에 대한 인식의 제고가 필요하다.

또한 KOICA가 수행하는 국제원조개발사업(ODA)의 전문가 파견 등에 퇴직공무원 인력의 전문성을 적극적으로 환원할 수 있도록 할 필요가 있다. 특히, 국가 정책방향을 주도한 경험이 있는 퇴직공직자의 경력 및 노하우는 국제원조개발사업(ODA) 수원국들의 공공인프라 개발과 공공부문 인적자원관리에 대한 수요를 지원할 수 있는 효과적 대안이 될 수 있다.

VI. 결 론

고령화·저출산 시대를 맞이하여 지방자치단체의 공무원 퇴직관리, 특히 퇴직공직자의 풍부한 경험·지혜를 사회에 공헌할 수 있도록 하는 방안의 모색이 국가인적자원의 효율적 활용이라는 측면에서 중요한 쟁점으로 부각되고 있다. 이에 본 연구는 퇴직의 의의와 퇴직관리 필요성을 고찰하고 외국 정부의 퇴직관리 동향, 현행 공무원 퇴직관리제도의 현황과 실태분석을 통해 공직자 퇴직관리 제도설계의 방향성, 공직자의 취업제한제도 재설계 방안 및 퇴직공무원의 퇴직관리 효율화 방안 등을 제시하였다. 고령화 사회·저출산 시대 한국사회가 처한 위기 상황 속에서 퇴직공무원의 사회적응 준비 및 노후생활 설계 지원에 대한 실질적인 도움을 줄 수 있는 방향으로 지방자치단체 공직자의 퇴직관리가 효율적으로 이루어져야 한다.

【참고문헌】

- 고용노동부. (2014). 「퇴직 후 30년을 위한 정부의 교육훈련지원방안」.
- 공무원연금공단. (2010). 「공무원 New Life 생활설계」. 공무원연금공단.
- 권문일. (1996). 고령자의 퇴직 및 퇴직후 근로형태 결정요인. 「사회복지연구」.
- 김미혜. (1993). 노년을 위한 퇴직준비교육 모형의 개발. 「한국노년학」, 13(2): 15-29.
- 김미혜. (2010). 「베이비붐 세대의 노후준비 실태와 노후준비교육의 방향」. 한국노인인력개발원.
- 김병섭·양재진. (2001). 「공무원 퇴직관리에 관한 연구」. 중앙인사위원회.
- 김병섭·양재진. (2002). 공무원의 퇴직관리: 실태와 정책적 이슈. 「행정논총」, 40(1).
- 김병섭·양재진. (2003). 퇴직공무원의 퇴직관리에 대한 인식분석. 「행정논총」, 41(2).
- 김용달. (2000). 「공기업 인력감축에 관한 연구」. 서울대 행정대학원 석사학위논문.
- 김윤권. (2011). 「고령화시대에 부합하는 퇴직관리의 제도 설계 및 정책대안 연구」. 한국행정연구원
- 김윤권·오시영. (2013). 적극적인 공무원 퇴직 관리를 위한 퇴직공직자 취업제한제도의 개선방안에 관한 연구. 「한국인사행정학보」, 12(1): 219-244.
- 김윤권·최순영. (2009). 「인력감축의 효과분석과 사후관리방안」. 한국행정연구원.
- 김윤권·이민호. (2010). 「공직경쟁력 강화를 위한 저성과자 관리제도 활성화 방안 연구」. 한국행정연구원 KIPA연구보고서 2010-10.
- 김윤권·임성근·오시영·윤태범·진중순. (2011). 「글로벌 경쟁시대의 공무원 역량강화를 위한 민간 근무휴직제도 재설계 방안 연구」. 한국행정연구원.
- 김윤권·최순영. (2009). 「인력감축의 효과분석과 사후관리방안」. 한국행정연구원 KIPA 연구보고서 2009-09.
- 김주동. (2012). 「지방정부공무원들의 퇴직준비교육 프로그램 요구분석과 설계」. 숭실대학교 대학원 박사학위논문.
- 김주동·최성우. (2011). 지방정부 공무원들의 퇴직준비교육프로그램 설계 및 개발 방향 탐색 연구. 「평생교육」, 7(2): 99-124.
- 김중양. (2008). 「한국인사행정론」. 법문사.
- 남궁근·김상목·손명구. (2004). 「퇴직예정 공무원에 대한 전직지원 프로그램 구축 방안」. 한국행정연구원.
- 방하남·강석훈·신동균·안종범·이정우·권문일. (2009). 「점진적 은퇴와 부분연금제도 연구」. 한국노동연구원.
- 변화순·이미정·김지경·하현정. (2007). 「중년기 퇴직남성 부부의 갈등과 적응」. 한국여성정책연구원.
- 삼성경제연구소. (2003). 「인력구조조정 의 부작용과 극복방안」. 서울 :삼성경제연구소.
- 삼성경제연구소. (2003). 인력구조조정의 부작용과 극복방안. 「CEO information」, 423호.

- 서원석. (2007). 『한국 공무원연금제도의 개선방안』. 서울 : 한국행정연구원.
- 오석홍. (2000). 『인사행정론』. 서울: 박영사.
- 오석홍. (2013). 『인사행정론』. 서울: 박영사.
- 양기근·김상규. (2008). 공무원 퇴직관리체계의 구축방안. 『한국콘텐츠학회논문집』, 8(12).
- 양영철. (2007). 지방 공무원의 퇴직관리를 상시화해야 한다. 『지방자치』, 225.
- 염재호·김상구·윤성철. (2003). 『경찰공무원의 퇴직관리 및 퇴직자 지원 프로그램 개발 운영에 관한 연구』. 치안정책연구소.
- 이각희. (2004). 외국의 공무원 연금제도 개혁사례분석. 서울 : 공무원연금관리공단.
- 이선우 외. (2002). 『공무원 정년제도 비교 분석』. 중앙인사위원회.
- 이선우. (2008). 공무원 정년제도 유연화 모형의 실효성에 관한 연구. 『한국인사행정학회보』, 7(1).
- 이재명. (2005). 공직자윤리법상의 퇴직후 취업제한제도의 개선방안. 『정책&지식 포럼』, 제238회.
- 이종수. (2009). 『행정학사전』. 서울: 대영문화사.
- 임두택 외. (2001). 『주요 외국의 공무원 인사제도 비교연구』. 중앙인사위원회.
- 정원희. (2007). 『공무원 퇴직관리에 관한 소고』. 미래한국재단.
- 정원희·양기근. (2006). 퇴직 공무원 경로관리에 관한 연구: K부처 퇴직공무원을 중심으로. 『현대 사회와 행정』, 16(2).
- 정호성 외. (2010). 『베이비붐 세대 은퇴의 파급효과와 대응방안 : 주요국(미일) 비교 포함』. 삼성경제연구소.
- 조범상. (2005). 고령 인력, 퇴출만이 대안인가. 『LG주간경제』.
- 채성준·서원석·임동진. (2013). 『퇴직 공무원의 사회적 기여 활성화 방안에 관한 연구: 자원봉사 활동을 중심으로』. 한국행정연구원.
- 채성준. (2013). 『퇴직공무원의 사회적 기여 활성화 방안』. 한국행정연구원.
- 최재식. (2010). 『공무원연금제도 해설』. 공무원연금공단.
- 태원유. (2001). 『퇴직관리의 문제점과 개선방안』. 삼성경제연구소.
- 태원유. (2001). 효과적 퇴직관리의 실천방안. 『CEO Information』. 삼성경제연구소.
- 한국고용정보원. (2007). 『고령 퇴직공무원 재고용 적합직종 발굴 및 활용에 관한 연구』. 중앙인사위원회
- 행정안전부. (2013). 『공무원 인사백서』. 행정안전부.
- 행정안전부·공무원연금공단. (2011). 『공무원연금제도 50년(1960~2010)』.
- 행정자치부. (2006). 『저출산·고령화 사회에 대응한 공무원 인사정책 방안』. 행정자치부.
- Beehr, T. A. (1986). The process of retirement: A review and recommendations for future investigation. *Personnel Psychology*, 39: 31-56.
- Beehr, T. A., & Bennett, M. M. (2007). Examining retirement from a multi-level perspective. In K. S. Shultz & G. A. Adams (Eds.), *Aging and work in the*

- 21st century: 277-302. New York: Psychology Press.
- Billings, G. (2004). Seven steps for creating a satisfying retirement. Retrieved from <http://retired-and-ready.blogspot.com/2006/06/7-steps-for-crating-satisfying.html>
- Bonsang, E., Adam, S., & Perelman, S. (2009). Does retirement affect cognitive performance? Paper presented at SHARE. Users Conference, Mainz, Germany, October 12-13, 2009.
- Doerpinghaus, H. I. & Dannel C. Feldman. (2001). Early retirement penalties in defined benefit pension plans. *Journal of Management Issues*, 13(3): 273.
- Dora, C. (1999). Has The Trend Toward Early Retirement Reserved? Prepared for presentation at the First Annual Joint Conference for the Retirement Research Consortium New Developments in Retirement Research May 20-21, 1999.
- Kim, S., & Feldman, D. C. (2000). Working in retirement: The antecedents of bridge employment and its consequences for quality of life in retirement. *Academy of Management Journal*, 43: 1195-1210.
- Lewis, G. B. & Yoonjik Cho. (2011). The Aging of the State Government Workforce: Trends and Implications. *The American Review of Public Administration*, 41(1): 48-86.
- Lewis, G. B. (1991). Turnover and the Quiet Crisis in the Federal Civil Service. *Public Administration Review*, 51(2): 145-155.
- Lipiec, J. (2001). Human resources management perspective at the turn of the century. *Public Personnel Management*. 30(2), pp: 137-146.
- Losey, S. (2009, June 23). OPM: Stop using KSAs when hiring. *Federal Times*. Retrieved from <http://www.federaltimes.com/article/20090623/PERSONNEL01/906230302/-1/RSS>
- Nationwide Retirement Education Institute. (2004). Public Sector Retirement: Yesterday, Today, and Tomorrow. Retrieved from http://www.rsservicecnet.com/nrs/media/images/nrsCommon/REI_report.pdf.
- OECD. (2000). *Reforms for an Aging Society*.
- OECD. (2006). *Ageing and Employment Policies: Live Longer, Work Longer*. Japan/Paris.
- OECD. (2013). *Ageing and Employment Policies: Norway Working Better with Age*.
- OECD. (2014). *Ageing and Employment Policies: Netherlands Working Better with Age*.
- OECD. (2010). *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*.

- Olusakin, A. M. (1999). Post-retirement life styles of some Nigerians and the counseling implications. *The Counselor*, 17(1).
- Rosenkoeter, M. M., & Garris, J. M. (2001). Retirement planning, use of time, and psychosocial adjustment. *Issues in Mental Health Nursing*, 22: 703-722.
- Rothenbacher, Franz. (2004). *The Welfare State of the Civil(or Public) Servants in Europe: A Comparison of the Pension System for Civil(or Public) Servants in France, Great Britain, and Germany*, Manheim: MZES.
- U.S. Government Accountability Office. (2008). *Human capital: Transforming federal recruiting and hiring efforts*(GAO-09-762T). Washington, DC: Author.
- U.S. Government Accountability Office. (2009). *Older workers: Enhanced communication among federal agencies could improve strategies for hiring and retaining experienced workers*(GAO-09-206). Washington, DC: Author.
- U.S.OGE.(2003). *Compilation of Federal Ethics Laws*.
- WEST VIRGINIA ETHICS COMMISSION GUIDELINE. (2008). Retirement Gifts and Events. www.wvethicscommission.org
- 공무원연금공단 <http://www.geps.or.kr/>
- 공무원연금법(2014.11.19.).
- 서울신문(2011.7.11)
- G-시니어 <http://www.geps.or.kr>
- 일본 내각부 관민인재교류센터 <http://www8.cao.go.jp/jinzai/index.html>
- 일본인사원 <http://www.jinji.go.jp/top.htm>
- 일본 국가공무원 생애설계 종합정보제공시스템 http://www.jinji.go.jp/shougai-so-go-joho/work/2_2.html

권 경 득: 미국 Univ. of Akron에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 선문대학교 행정학과에 재직 중이며 선문대부설 정부간관계(IGR)연구소 소장을 맡고 있다. 한국인사행정학회 회장, 한국행정학회 총무이사, 한국정책학회 상임이사 등을 역임하였으며, 현재는 한국지방자치학회 회장을 맡고 있다. 주요 관심분야는 행정책임과 윤리, 인사정책, 역량기반 인적자원관리(CHRM), 공공정책갈등연구, 지방정부간 갈등과 협력, 조직문화와 리더십, 청년해외취업 연구 등이며, 현재 정부간관계연구소(www.igr.re.kr)를 중심으로 '공공정책 갈등사례 DB 구축 연구'와 '사회문제해결을 위한 협력네트워크 DB구축 연구'를 수행하고 있다.

이 주 호: 충북대학교에서 행정학 박사학위(논문: 지방정부 재난관리 예산결정과정의 지대추구행태 분석: 기대-불일치 이론을 중심으로, 2010)를 취득하고, 현재 선문대학교 교양학부 조교수로 재직하고 있다. 주요관심분야는 재난관리, 갈등관리, 소방행정 등이며, 주요 논문으로는 "한국 공공정책갈등 연구경향에 대한 시론적 연구(2014)", "Local Government Inspections by the Korean National Assembly(2015)"등이 있으며, 주요 저서로는 "소방행정학개론(2012)", "재해구호복지론(2011)", "재난관리론(2014)"가 있다.

【부 록】

〈부록표 1〉 지방자치단체 연령별 퇴직자 추이(2013년 기준)

(단위: 명)

구분	합계	19-20세	30-39세	40-49세	50-59세	60-65세이상	평균 퇴직연령
계	29,364	2,011	6,621	4,115	11,391	7,237	50.4세
서울	7,254	276	1,306	1,401	3,128	1,419	50.7세
부산	1,987	82	271	353	934	429	52.0세
대구	1,223	37	170	279	512	262	51.4세
인천	1,301	40	220	267	586	228	50.7세
광주	878	48	157	206	281	234	50.8세
대전	1,229	46	165	343	423	298	50.9세
세종	164	-	28	28	90	18	51.0세
울산	350	8	46	41	163	100	53.2세
경기	4,496	621	1,671	446	1,464	915	46.7세
강원	1,276	100	307	104	574	291	50.7세
충북	1,149	91	286	77	419	367	51.3세
충남	1,244	118	355	101	420	368	49.7세
경북	1,578	115	351	86	581	560	52.3세
경남	1,646	109	386	124	686	450	51.3세
전북	1,376	116	321	106	415	534	51.8세
전남	1,737	169	454	109	532	642	51.1세
제주	476	35	127	44	183	122	49.9세

자료: 퇴직자 관련 공무원연금주요통계(2014.10.22. 작성) 인용.

성숙한 지방자치의 발전과제*

Tasks for a Mature Development of Local Autonomy in Korea

이 승 종**

Lee, Seung Jong

■ 목 차 ■

- I. 서론: 성숙한 지방자치
- II. 성숙한 지방자치를 위한 발전과제
- III. 결론

한국지방자치는 과정가치에 매몰된 지방자치 패러다임, 취약한 분권, 지방정부의 책임성 미흡, 주민소외의 문제를 안고 있으며 이에 따라 목표의 경시, 형식적 자치, 갈등적 자치, 획일적 자치, 의존적 자치, 그들만의 자치, 편린자치로서의 곤란을 겪고 있다. 한국지방자치가 이를 해소하고 성숙하기 위해서는 무엇보다 분권과 참여라는 과정중심의 지방자치패러다임이 주민행복 또는 복지증진이라는 목적중심의 새로운 패러다임으로 전환되어야 한다. 패러다임 전환과 함께 분권화, 지방정부의 책임성 강화, 주민참여 활성화와 주민의식 제고가 요청된다. 아울러 지방기능의 통합성 강화, 지방정부 기관구성의 다양화, 광역시와 도의 통합, 근린자치의 강화, 시읍면제 시행, 지방정부간 협력강화 등 지방자치기반 강화를 위한 정책노력도 필요하다. 지방자치의 연륜이 일천한 만큼 지방자치에 대한 성급한 비판은 자제되어야 한다.

□ 주제어 : 지방자치, 지방자치패러다임, 분권

Since its resumption in the early 1990s, despite promising progress especially

* 이 논문은 정의화 국회의장 주최세미나(2014.12.4.)의 기초발제문을 수정보완한 것이며, 2013년 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었음(KRF-2013S1A3A2054622)

** 서울대학교 행정대학원 교수

논문 접수일: 2015. 5. 16, 심사기간(1차): 2015. 5. 16~2015. 6. 5, 게재확정일: 2015. 6. 5

in an enhancement of local democratization, local autonomy in Korea has exhibited problems such as its overly process-focused paradigm, limited decentralization, local responsibility, alienation of residents etc. In this vein, it can be characterized as such image as inversion of goal and means, perfunctory, conflictual, uniform, dependent, citizen-absent, and fragmented local autonomy. In this regard, this paper proposes several tasks for the next stage towards a mature development. Above all, the paradigm for local autonomy should be transformed from a process-centered paradigm which focuses on decentralization and participation, towards a more goal-oriented one focusing on the ultimate purpose of local autonomy: the enhancement of public happiness or wellbeing. In addition, several tasks for strengthening the foundation of local autonomy are necessary. These tasks include decentralization of functions and financial resources, strengthening local responsibility and functional integrity, diversification of organizational forms, consolidation of metropolitan cities and provinces, empowerment of grassroots community, enactment of local autonomy at the lower administrative strata(Eup, Myun), and cooperation between local governments. Finally, this paper calls for a more careful evaluation of the performance of Korean local autonomy that explicitly recognizes its shorter history compared to other liberal democratic countries.

□ Keywords: local autonomy, local autonomy paradigm, decentralization

I . 서론: 성숙한 지방자치

대개의 선진국은 지방자치 선진국이다. 미국, 영국, 프랑스, 독일, 스위스 등 우리가 쉽게 떠올리는 선진국 중에 지방자치가 선진적이지 않은 나라는 없다. 이들 나라는 장구한 세월동안 지역사회를 터전으로 하여 지방자치를 발전시켜왔다. 주민은 지역사회의 공공문제를 함께 논의하고 지방정부는 가까이서 지역주민의 수요에 부응하는 맞춤형 서비스를 제공하여 왔다. 이와는 달리 한국에서는 오랜 동안 집권적 통치가 지속되었다. 광복 이후 잠시 시행되던 지방자치는 5.16혁명에 즈음하여 중단되었다가 우여곡절 끝에 1991년 지방의회 구성 및 1995년 단체장 선거를 통하여 재개되었지만 아직까지 제대로 착근되지 못하고 있다.

한국 지방자치에 대해서는 평가가 엇갈린다. 일각에서는 자율성에 기반한 지방의 창의적인

발전, 주민의 정치적 효능감 증진과 주민의사의 정책과정 투입증대, 공직자의 주민대응성 향상, 정책의 자동확산 및 제어기제 구축, 국가권력의 분산 등의 효과를 제시한다. 다른 일각에서는 지방정부의 낭비적 성향, 단체장의 전횡, 지방의회의 역량부족, 관료제의 정치적 중립성 훼손, 주민의식 부재, 지역토호의 발호, 지역불균형 등의 문제를 지적한다. 기본적으로 긍정적 평가는 민주화의 진전에, 부정적 평가는 효율과 형평성 문제에 주목한다. 생각건대, 한국 지방자치는 일부 부작용을 노정하고는 있지만 전반적으로는 짧은 연륜과 불비한 여건에 비추어 볼 때 장기간 지방자치를 시행해온 선진제국의 경험을 우리 실정에 맞추어 적용하면서 상당히 압축적인 효과를 축적해오고 있는 것으로 평가된다(김순은, 2014). 그럼에도 불구하고 지방자치 정착발전을 위한 다양한 노력에도 불구하고 시행착오 속에 아직도 같같이 먼 듯하다. 전반적으로 지방자치에 대한 국민적 이해와 관심이 취약한 상황에서, 분권화가 미흡하고, 정부기관간의 형식적 자치가 지배하고 있으며, 중앙의 소극적 태도 등이 저해요인이 되고 있다.

올해는 중단되었던 지방자치가 부활된지 1991년 지방의회 구성을 기점으로 25년째, 1995년 단체장 선거를 기점으로 보면 20년째 되는 해이다. 사람으로 치면 성년의 때가 된 것이다. 사람이 성인이 되면 보다 많은 자율권을 부여받고 그 자율권에 기초하여 보다 책임 있는 사회의 구성원이 되도록 요구받는 것과 마찬가지로 이제 성년이 된 우리 지방자치도 그에 걸맞는 자율과 책임으로 국민 앞에 다가서야 한다. 박근혜 정부가 천명하고 있는 ‘성숙한 지방자치’는 바로 그같은 요청을 적절하게 표현하고 있는 것으로 이해된다.

문제는 성숙한 지방자치를 같이 말하면서도 집단마다 ‘성숙’에 대한 이해와 접근방식에 차이가 있다는 점이다. 지방정부는 자치여건의 불비를 호소하면서 분권화의 진전을 강조한다. 중앙정부는 지방정부의 방만성을 지적하면서 책임있는 지방행정을 강조한다. 또한 국민은 대체적인 무관심 속에서 지방행정과정에서의 주민 역할 강화를 주문한다. 같은 용어를 놓고 해석과 희망이 다른 것이다. 그러나 성숙한 지방자치는 어느 한가지 요소만을 의미하지 않는다. 성숙한 지방자치를 위해서는 분권화도 필요하고 지방의 책임도 필요하고 주민참여도 필요하다. 그러므로 어느 한 측면만 강조하는 편향된 입장은 바람직하지 않다. 그같은 입장은 관련 집단간 갈등과 소외만 일으킬 뿐이다. 해답은 국민에 있다. 국민행복을 위하여 자신의 입장이 아니라 대국적 견지에서 지방자치에 접근해야만 한다. 성숙한 지방자치에 대한 통합적이고 균형적인 시각을 바탕으로 중앙과 지방 그리고 국민이 지방자치의 발전을 위한 협력적 노력을 경주해야 한다.

불행하게도 우리 지방자치는 성숙한 지방자치에 대한 강조점이 혼선을 빚는 상황에서 성년에 걸맞는 활력을 보이기보다는 발전을 위한 도약의 문지방을 넘지 못하고 주춤거리고 있다. 한편으로는 자율권 부족, 다른 한편으로는 책임성 부족으로, 또 다른 한편으로는 정부간 갈등 증폭과 국민적 관심 부족으로 한창 청년기에 활력을 잃고 ‘의사(擬似) 노년기’ 현상을

보이고 있다. 치유책이 필요한 상황이다. 또한 작년에 발생한 세월호 사건을 계기로 정부의 역량 부족에 대한 비판이 고조되면서 국가개조론이 반향을 얻고 있거니와, 국가개조의 중요한 축은 지방자치의 개혁이라는 점에 대한 인식이 있어야 한다. 국가 총재원의 60% 정도를 지출하고 있는 지방자치 개혁에 대한 고려없이 국가개조를 논하는데 한계가 있는 것이기 때문이다. 그러므로 성숙한 지방자치의 실현을 위한 정책노력은 이같은 요청에 부응하는 핵심적 노력에 다름 아니다.

이러한 인식을 배경으로 이하에서는 ①지방자치의 패러다임, ②지방분권, ③지방정부의 책임성 ④주민참여를 분석 틀로 하여(이승중, 2014: 2-7) 항목별로 지방자치의 실태에 대한 진단과 함께 성숙한 지방자치의 실현을 위한 주요 정책과제에 대하여 논의한다.

II. 성숙한 지방자치를 위한 발전과제

1. 지방자치의 패러다임

성숙한 지방자치가 이루어지기 위해서는 지방자치의 패러다임이 변화해야 한다. 기본적으로 지방자치가 정부나 공직자를 위한 것이 아니며, 국민을 위한 것이라는 데 대한 인식을 새롭게 해야 하는 것이다. 지방자치의 수행을 위하여 권한과 자원의 분산이나 중앙의 협력과 지원 그리고 주민의 참여 등이 필요하지만 그것이 지방자치의 궁극적 목적은 아니다. 지방자치의 목적은 무엇인가? 지방자치의 목적으로는 민주화, 균형발전, 국가의 총체적 발전 등 여러 가지 이유가 제시되지만 궁극적 목표가 지역주민의 행복(또는 복지)의 증진이라는데 대해서는 큰 이론이 없다(이승중, 2014: 5). 지방자치의 궁극적 목적이 주민의 행복증진에 있다면 지방자치는 당연히 그 목적에 실질적으로 기여할 수 있어야 한다. 또한 그렇기 때문에 주민행복에 대한 기여도가 성숙한 지방자치의 성과이며 평가의 척도가 되어야 한다.

그러나 지금까지 우리는 지방자치를 그 목적에 앞서 분권과 참여와 같은 지방자치의 '과정적 가치'에 집중하는 과정적 패러다임으로 접근하였다. 즉, 분권과 참여의 정도를 기준으로 지방자치의 진전 여부를 판단하여 왔고 따라서 지방자치의 논의는 기본적으로 분권과 참여에 관심의 초점을 두었다. 반면 과연 지방자치(또는 분권과 참여)가 얼마나 주민의 행복증진이라는 목적에 기여하는가라는 '성과적 가치'에 대해서는 상대적으로 관심이 적었다. 이렇듯 지방자치의 시행에도 불구하고 성과에 대한 관심도 적고 성과마저 명확히 보여주지 못하는 상황에서 지방자치에 대한 주민의 애정어린 관심이 일어나기 어려웠고 이는 지방자치가 제대로

정착되지 못하는 주요 원인이 되었다. 그러므로 향후 지방자치의 지속적 발전을 위해서는 지방자치를 분권과 참여에 중점을 두고 이해하고 접근하는 과정중심적 관점의 울타리에서 벗어나서 주민행복에 대한 실질적 기여로서 지방자치를 이해하는 목적중심의 관점에 더 많은 관심을 갖도록 이행할 것이 요구된다. 물론 분권과 참여와 같은 과정적 가치는 여전히 중요하다. 분권과 참여없이 지방자치는 존재하지 않기 때문이다. 그러나 분권과 참여가 주민행복이라는 목적에 기여하는 수단이라면, 그리고 수단은 목적 때문에 정당화된다면, 지방자치의 과정이 성과와 어떻게 연결되는가라는 문제는 더욱 중요할 수 있다. 기본적으로 지방자치란 분권과 참여라는 과정적 가치와 그를 통하여 기대되는 주민복지(행복)증진이라는 성과적 가치 또는 목적가치를 필수불가결의 두 얼굴(two faces of local autonomy)로 포함하는 제도라는 인식을 바탕으로, 지방자치의 과정만 아니라 과정의 결과에 대하여 정당한 관심을 가질 것이 요구되는 것이다.

이같은 지방자치 패러다임의 전환을 기반으로 향후 지방자치에 대한 중심논의는 중앙과 지방간 권한과 자원배분을 둘러싼 주장과 갈등을 넘어 주민복지(행복)의 증진을 위하여 중앙과 지방 그리고 국민이 어떻게 경쟁하고 협력할 것인가라는 논의로 발전되어야 한다. 목적에 앞서 분권만을 강조하면 공직자 위주의 파행적 자치를 해소하기 어렵다. 주민복지의 증진을 위하여 지방자치 관련 집단의 행태도 바뀔 것이 요구된다. 중앙은 지방의 사정을 전향적으로 이해하고 분권화 요구에 적절히 대응해야 한다. 지방은 보다 책임있는 자세를 갖고 분권을 요구하되 동시에 자체 역량을 적극적으로 키워야 한다. 일각에서 관찰되는 방만행정, 공직자 출세우기, 과도한 중앙의존 등 파행적 행태는 지양해야 한다. 국민은 지역의 문제를 스스로 책임진다는 관점에서 지방자치에 대한 애정어린 관심으로 지방자치에 참여해야 한다. 이러한 변화가 있을 때 현재의 갈등적 지방자치가 생산적, 협력적 지방자치로 탈바꿈하여 주민행복에 기여할 수 있게 될 것이며, 시행에 의의를 두는 형식적 지방자치가 아니라 시행목적에 기여하는 실질적 지방자치로 변모하게 될 것이다.

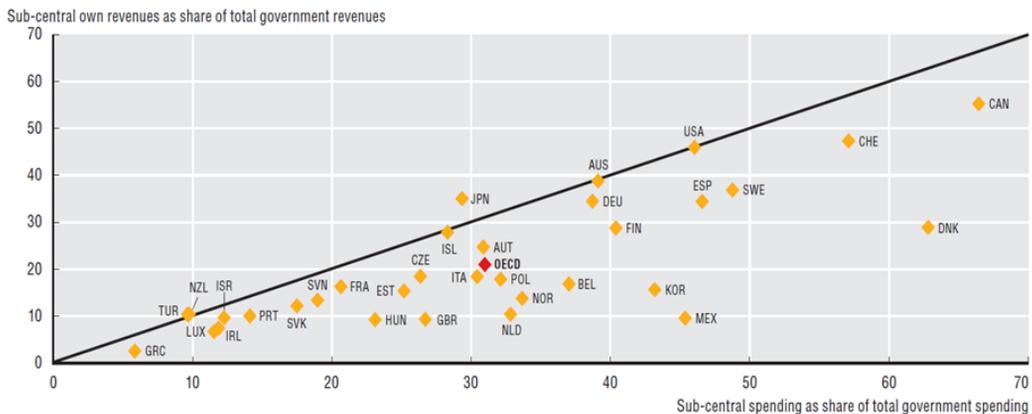
2. 지방분권

지방자치의 목적을 중시하는 방향으로 지방자치 패러다임을 전환한다고 해서 목적달성을 위한 과정적 가치를 무시할 수 있는 것은 아니다. 과정적 가치의 토대위에서 목적달성이 가능하기 때문이다. 다만 지금까지 목적을 소홀히하면서 과정적 가치에 매몰되는 경향이 있음을 지적한 것이다. 그러므로 성숙한 지방자치의 실현을 위해서는 지방자치의 기반으로 분권이 강화하는 문제를 소홀히 할 수는 없다. 그간 성년에 이르기까지 다양한 자치 경험을 쌓아왔으니 아직 자치역량이 미흡하더라도 지방의 자율권을 강화하여 지속적 자치발전의 토대

를 마련해야 하는 것이다. 물론 지방이 국가와 분리되어 존재하는 것이 아니므로 과도한 분권이 좋은 것은 아니다. 이상적으로는 과도한 분권보다는 통합과 분권의 장점을 조화시킬 수 있는 수준의 적정분권이 바람직하다. 그렇게 함으로써 민주와 효율이 조화되어 국정성과가 극대화되는 기술민주주의(technocracy)가 실현될 수 있기 때문이다.¹⁾

그러나 현재는 전반적으로 과소분권 상태이다. 사무와 재정분산이 분권의 중요 척도라 할 때, 우리나라는 확실히 과소분권 상태이다. 국가 총 기능 중 지방기능은 약 30% 정도에 그치고 있으며, 국가지출에 있어서 중앙과 지방의 비율은 약 40:60이지만 세입비율은 약 80:20인 그 증거이다. 참고로 <그림 1>은 외국과 비교하여 한국 지방재정의 취약성이 심각함을 보여준다. 구체적으로, <그림 1>은 정부총지출에서 지방정부지출이 차지하는 비중과 정부총세입에서 지방정부세입이 차지하는 비중을 그림으로 나타낸 것인데, OECD국가의 평균은 지방정부세출비중 대비 지방정부세입비중이 약 65%정도인데 비하여 한국은 약 47%로서 외국과 비교하여 간극이 큰 것을 쉽게 확인할 수 있다.

3.36. Fiscal decentralisation: Sub-central government's share in general government revenues and expenditures (2011)



<그림 1> 재정분권화 수준국제비교 (출처: OECD, 2013)

이렇듯 현재가 과소분권 상태라면 최소한 당분간은 적정분권으로의 균형을 지향하는 차원에서라도 분권 강화가 필요하다. 과소분권의 폐해는 크게 두가지로 요약된다. 하나는 '형식적

1) 기술민주주의란 민주정치적 요소의 강화에 따른 민주성의 진전과 전문가적 판단요소의 강화를 통한 효율성 진전이 조화되어 전체적으로 사회적 진전이 극대화되는 사회를 말한다(DeSario, & Langton eds, 1987).

자치'이다. 자치권이 취약한 상황에서 지방정부는 중앙정부에 의존하게 되고 지역차원의 창의적 노력을 기울이하게 된다. 지방자치라는 제도는 있되 실질적 자치는 이루어지지 못하는 형식적 자치는 당연한 귀결이다. 이같은 형식적 자치 하에서 자칫 지방정부는 자신의 정당한 노력 대신 중앙정부에게 지원해달라고 떼나 쓰는 게으른 거지로 치부되기 십상이다. 형식적 자치의 문제는 그것으로 끝나지 않는다. 즉, 형식적 자치에 따라 지방자치의 순기능이 제대로 발휘되지 못하게 됨에 따라 지방자치에 대한 회의적 시각이 팽배하게 되고, 성숙한 지방자치를 위한 기반마련 노력은 지지를 받기 어렵게 된다. 분권화가 요청되는 이유이다.

또 다른 폐해는 '갈등적 자치'의 조장 내지는 '협력적 자치'의 방해이다. 일반적으로 권한이 약한 집단은 권한 불균형의 회복을 위한 노력에 역량을 집중하기 마련이다. 같은 논리로 지방정부의 자율권이 과도하게 제약되면 지방정부는 지방자치의 목표실천에 앞서 권한 강화를 위한 노력에 우선하게 된다. 이른바 목표와 수단의 도치 현상이 생기게 되는 것이다. 이같은 현상은 결국 중앙과 지방간 대립으로 귀결된다. 실제로 현재 재정과 사무를 둘러싸고 중앙부처와 지방정부가 자주 대립하는 모습을 보게 된다. 생각건대, 이렇듯 중앙과 지방간 갈등하는 모습은 지방자치에 대한 회의론으로 연결되어 성숙한 지방자치를 실현하는데 도움이 되지 않는다. 아울러 지방자치의 성과는 중앙과 지방이 협력하는 가운데 고양될 수 있다고 할 때, 이처럼 중앙과 지방이 대립하는 상황에서는 지방자치의 성과를 기대하기 어려울 것이라는 점도 인식되어야 한다. 그러므로 '권한없이 자치없다'는 점에 대한 인식을 새롭게 하여 분권화를 적극화해야 한다.²⁾

분권화의 구체적 조치로서는 조례제정권 강화, 재정분권, 사무이양 등이 필요하다. 첫째, 조례입법권 강화 등이 필요하다. 현행 지방자치법(제22조)은 조례제정 범위를 '법령의 범위 안'으로 규정하여 지방의 자율권을 크게 제약하고 있다. 법령에 위반하지 않는 범위 내에서 자유롭게 제정할 수 있게 개정해야 한다(임승빈, 2013: 104). 이에 대하여 일각에서 '법령'

2) 갈등자치는 중앙과 지방간에만 해당되는 것은 아니다. 지방자치 시행 이후 지방정부간, 지방정부와 주민간 갈등도 심화되었다. 이와 관련한 분권화의 효과는 일방향이 아니었다. 기본적으로 지방정부간 갈등은 지방정부의 자율권이 강화될수록 커지는 경향이 있을 것이다. 다만 많은 경우 지방정부간 갈등은 중앙정부의 계획과 관련하여 야기된 갈등이거나 지방정부간 협력기제의 미비 때문에 일어나는 것으로서 분권문제와 함께 제도와 관행의 개선에 대한 논의가 필요하다. 지방정부와 주민간 갈등 역시 기본적으로 지방정부가 권한과 자원을 보유하는데서 생기는 갈등이다. 이 역시 일부 폐기물입지 갈등에서 보듯이 중앙정부의 계획과 관련하여 지역차원에서 야기되는 경우도 있지만, 기본적으로 지방정부와 주민간 갈등은 많은 경우 주민의 요구에 지방정부가 충분히 대응할 수 없는 상황에서 발생한다. 일부는 지방정부의 자치권 강화로 도움이 되겠지만, 일부는 자치권 여부와 상관없이 지방내부의 이익충돌 때문에 생긴다. 자치권과 함께 지방정부의 정책노력이 함께 논의되어야 할 사항이다. 어쨌든 갈등자치는 지방자치에 대한 회의론을 팽배시켜 지방자치의 성숙화를 방해하는 점에서 바람직하지 않다. 다만 이들 갈등은 분권화와 일방향적 관계에 있지 않으므로 여기에서는 중앙과 지방간 갈등에 한정하여 논의한다.

이 아니라 '법률'에 위반하지 않는 범위 안으로 조례제정권을 확장해야 한다고 주장한다. 이는 자치권 확장의 차원에서나 대법원 판례가 이를 지지한 사례 등을 고려할 때 일응 타당한 주장이다. 다만, 자치권의 확장과 함께 국정통합의 필요성, 그리고 법률적 성격의 행정입법의 존재 등을 고려할 때 일단 법령에 위반하지 않는 범위 내로 조례제정권을 확장하는 점진적 접근이 타당해 보인다.³⁾

둘째, 재정분권이 필요하다. 현재 재원에 관해서는 중앙과 지방이 공히 어려움을 겪고 있는 상황이다. 지방정부는 부동산 경기침체 등으로 세수가 줄어드는 상황에서 중앙정부가 기초연금, 무상보육 등 복지지출비용을 지방에 전가한다고 비판한다. 중앙정부는 지방정부의 재정운용 방안을 지적하면서 지방재정의 책임성 강화가 선결되어야 한다고 지적한다. 생각건대, 기본적으로 지방자치는 자기책임 하에 이루어져야 하며 그러기 위해서는 지방의 재원구조를 자주재원 기조로 확충하는 것이 바람직하다. 현재와 같이 의존재원 위주의 지방재정은 필연적으로 지방재정 운용상 도덕적 해이를 야기한다. 그러므로 지방의 책임있는 재정운용을 위하여 현재 20% 선에 머물고 있는 지방세 비중을 상당 수준으로 인상하는 한편, 지방교부세는 기본적으로 지역간 형평화 기능에 우선하도록 재편하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 중앙과 지방간 사무배분도 조정되어야 한다. 현재 지방사무의 비중은 국가 전체 사무의 30%정도에 그치고 있는데, 지방의 고유사무는 적고 중앙정부의 위임사무가 다수를 차지하고 있다. 이와 관련 지방자치발전위원회(2015)는 사무이양일괄법의 제정을 통하여 지방사무의 비중을 획기적으로 향상시킬 것을 제안하고 있다. 사무를 이양함에 있어서 권한없는 사소한 업무의 이양이나 일부 집행업무만의 이양도 지양해야 한다. 또한 지방자치단체의 규모나 지역실정을 고려한 차등분권을 강화하여 지방의 자율적 발전을 도와야 한다(하혜수, 최영철, 2002). 한편, 사무이양은 재정이양과 연계되어 이루어져야 한다. 재원이 수반되지 않는 사무이양은 해당 기능의 부실화를 초래하므로 사무이양과 재원이양은 동시에 진행되어야 한다. 미국에서 주와 지방의 비용추산법(State and Local Cost Estimate Act of 1981)에 이어 재원없는규제개혁법(Unfunded mandates reform act of 1995)을 제정하여 재정지원없이 주와 지방정부에 과도한 비용을 유발하는 연방규제를 억제하고 있는 것은 좋은 예가 된다.⁴⁾

나아가서 지방관련 입법에 대한 지방자치단체 대표의 제안권 내지는 협의권을 부여하고, 지방관련 사안을 논의하는 국무회의에 지방의 대표가 참석할 수 있도록 하는 등의 조치로 국정에 지방의 의견이 적절히 반영되게 하는 노력도 필요하다.

3) 이에 대하여 지방자치발전위원회는 조례에 위임 후 명령규제를 금지하는 조항을 지방자치법 제22조에 포함할 것을 보완적으로 제시하고 있다.

4) 자세한 내용은 Dilger & Beth(2014) 참조.

3. 지방정부의 책임성

분권과 함께 지방정부의 책임성도 강조되어야 한다. 취약한 여건에도 불구하고 지역차원의 창발적 발전을 위한 노력을 경주하는 지방정부가 있는 반면, 일부 지방정부의 방만행정이 문제시되고 있거니와 지방정부는 자율권에 걸맞게 책임있는 행정을 펼쳐나가도록 노력해야 한다. 또한 과도한 중앙 의존적 행태도 자제되어야 한다. 물론 외부자원의 유입은 지방발전을 위한 유효유가 되지만 장기적 시각에서 볼 때 안정성에 문제가 있을 뿐 아니라 지방의 잠재력 발현을 저해하는 문제가 있다. 이와 관련, 적잖게 지방에서는 중앙과의 강한 연계를 갖고 지원을 확보하는 지도자가 유능한 지도자로 평가받는 분위기가 팽배되어 있다. 유능한 지도자는 장기적 시각에서 지방에 내재하는 자생적 역량을 발굴하고 창도하는 지도자여야 하는데 그같은 지도자에 대한 평가는 인색하다. 이러한 분위기에서 지방이 지방의 문제를 스스로의 역량으로 책임있게 해결하려는 자세를 갖기는 쉽지 않다. 또한 성숙한 지방자치를 위해서는 단체장을 포함하여 지방의원, 지방공무원 등 지방공직자의 역량강화도 요구된다. 그럼에도 불구하고 지방공직자의 역량에 대해서는 장기간 집권적 행정의 관행과 일천한 지방자치의 경험, 그리고 적극적 의지부족 등으로 개선의 여지가 크다는 시각이 지배적이다. 그렇다면 지방정부(또는 지방공직자)의 책임성 강화를 위한 조치는 무엇인가?

첫째, 역설적이지만 지방정부의 의존적 행태의 개선을 위한 유효한 조치는 분권화이다. 분권화를 제대로 시행하고 지역문제를 지역 스스로 책임지게 함으로써 과도한 중앙의존적 행태의 유혹을 원천적으로 축소할 수 있다. '수영은 수영장에서 배운다'는 여전히 진리이다. 분권화가 되어야 스스로 책임지는 자치를 하게 되는 것이다. 문제는 수영장에 간다고 저절로 수영이 배워지는게 아니라는 점이다. 수영을 배우려면 힘들어도 적극적 의지를 갖고 수영에 임해야 한다. 지방자치를 한다면서 의존적 자세로 스스로의 노력을 게을리하는 것은 수영장에서 가서 수영배우기를 포기하는 것과 같다. 성숙한 지방자치는 분권강화와 함께 지방 스스로의 역량을 개발하고 강화해나가고자 하는 의지를 요구한다.

둘째, 지방공직자의 역량강화는 책임있는 지방정부의 필요조건이다. 현재와 같이 지방의 물적자원이 부족한 상황에서 인적자원이 갖는 중요성은 더욱 커진다. 부족한 물적자원을 인적역량의 강화를 통하여 어느 정도 극복할 수 있을 것이기 때문이다. 구체적으로, 자치단체장의 책임의식 강화, 지방공직자의 능력발전, 지방의정 역량강화 등이 필요하다. 지방에서 차지하는 자치단체장의 위상을 고려할 때, 자치단체장의 책임있는 리더십 확보는 매우 중요하다. 이를 위해서 유능한 인물이 선출되도록 정당의 책임성 제고가 요구되며 다른 한편, 선출된 초선 단체장에 대한 지방자치교육을 의무화하는 것이 도움이 될 것이다. 후자에 대해서는 지방자치법에 교육기회 부여와 참여를 의무화하는 조항을 명기하는 것이 바람직하다. 지

방공무원의 능력발전을 위해서는 교육훈련체제의 혁신, 중앙과의 인적교류, 시민과의 협치 기회 확대 등이 필요하다. 지방의정 역량 강화도 필요하다. 이와 관련, 최근 지방의원 보좌진에 대한 논의가 진행되고 있는데 개별적이든 집합적이든 인적지원을 추가하기 보다는 일정 수준의 재정지원을 통하여 필요한 전문적 지원을 의정수요에 따라 융통성있게 받을 수 있게 하는 것이 바람직하다. 아울러 지방의원에 대한 체계적인 교육을 위한 의정연수기구의 설치가 필요하다. 현재 단기연수 위주의 의정연수는 보다 중장기적 관점에서 접근해야 한다. 한편, 현재 광역의회는 대의회제로 과대한 경향이 있으므로 의정지원을 강화하는 대신 광역의회 정원을 축소하고 기초의회 의원과의 겸직 허용을 추진하는 것이 바람직하다.

아울러 지방의 자율적 운영을 전제로 하되, 지방의 책임성 담보를 지지하기 위한 일정 정도의 중앙정부의 역할도 인정되어야 한다. 선거와 연관되어 노정되고 있는 공무원 줄서기, 전시성 행정의 예방을 위한 제도적 장치가 강구되어야 한다. 현재 지방재정 책임성과 관련하여 추진 중인 지방재정통합공시제, 긴급재정관리제도, 지방투융자심사관리 강화, 그리고 지방행정에 대한 합리적 평가 등의 조치도 적절하게 정착되어야 한다.

4. 주민참여

주민참여는 분권과 함께 지방자치의 핵심적 요소이기 때문만이 아니라 책임있는 지방정부 형성을 위해서도 활성화되어야 한다(Loundes, 1995). 주민이 지방의 공공문제에 관심을 갖고 적극 참여하여 지방행정에 대하여 협력하고 통제할 때, 지방정부가 책임있는 지방행정의 수행을 위하여 적극적으로 노력할 동인을 갖게 될 것이기 때문이다. 그러나 현재 우리의 지방자치는 주민관심의 공백 속에서 공직자간 내부적 자치 내지는 '그들만의 자치'의 성격이 농후하여 문제시된다. 결국 지방자치에서 주체가 되어야 할 주민이 객체가 되어 소외되고 있는 것이다. 이같은 상황에서 지방자치는 '나'와 관련없는 불필요한 정치제도일 뿐이며, 따라서 지방자치에 대한 적절한 국민적 이해와 관심은 배양되기 어렵고, 정부와 주민의 협력에 기반한 협력적 자치 또한 기대하기 어렵게 될 것이다. 이같은 상황은 지방자치 선진국과 비교하여 차이가 있다. 지방자치가 발전한 국가들은 분권화를 이룬 이후 주민에 보다 가까운 서비스를 제공하기 위하여 주민참여 내지는 커뮤니티수권(community empowerment)으로 이행하고 있는데 반하여 한국은 분권화가 진전되지 않은 국가와 마찬가지로 참여문제를 소홀히한 채 분권문제에 대한 논의에서 담보하고 있어 문제시된다(김익식, 1990).

주민참여의 활성화를 위해서는 주민참여 제도의 내실화와 함께 정책과정에서의 주민참여에 대한 공직자의 수용태세가 요구된다. 주민참여가 긍정적 효과를 발휘하기 위해서는 참여하는 주민의 혁신도 요구된다. 일반적으로 정부와 주민참여로 이루어지는 거버넌스가 바람직한 것

으로 인식되고 있거니와 단순히 정부와 주민의 만남이 자동적으로 좋은 거버넌스(good governance)로 이어지는 것은 아니다. 좋은 거버넌스가 이루어지기 위해서는 거버넌스의 당사자인 정부의 역량강화와 함께 주민의 혁신이 요구되는 것이다. 주민혁신과 관련, 주민이 주인의식을 갖되 주주로서의 소극적 주인의식을 넘어 기업주인으로서의 적극적 주인의식을 갖도록 재창조되어야 한다고 강조한 Schachter(1995)의 제언은 주목할 만하다. 나아가서 자기이익에 대한 옹호나 주장만을 하는 일방적 참여자에서 공공문제를 이해하고 적절하게 요구하고 자제하며 생산적으로 참여하는 품격을 지닌 교양시민(informed citizen)으로의 변화도 중요하다(이승중, 2011). 교양시민은 일방적 서비스 수혜자에서 지방정부와 함께 공공서비스를 기획하고 생산하는 생산소비자(prosumer)가 된다. 교양시민의 육성을 위해서는 시민교육이 필요하다. 이를 위한 가장 효과적인 방법은 공공정책과정에서의 참여의 경험인데 이같은 참여의 실질적 장은 지방이다. 지방자치에서 참여가 강조되어야 하는 이유이기도 하다.

5. 지방자치 여건

지금까지 분권화, 지방정부의 책임성 강화, 주민참여 활성화를 위한 조치에 대하여 논의하였거니와 지방자치의 여건 개선을 위한 추가적 조치가 필요하다. 이들 조치는 상당 부분 분권화, 지방정부의 책임성, 및 주민참여와 관련된 것으로서 이들과의 전반적인 연관관계를 고려하여 개별 항목에서 논의하지 않고 자치여건으로 통합하여 논의한다. 먼저 특별지방행정기관의 정비(소진광, 2002), 교육자치와 일반자치의 통합 및 연계(이기우, 1997), 자치경찰제의 실시(양영철, 2008) 등을 통하여 지방행정의 통합성을 높일 것이 요구된다. 현재 한국은 지역에서 이루어지는 지방행정기능을 통합적으로 수행하지 않고 일부는 중앙의 지역행정기관(특별지방행정기관), 일부는 지방교육자치단체, 일부는 국가기관(경찰)이 배타적 또는 결합적으로 수행하는 ‘편린적 자치’의 모습을 보인다. 향후 이들 기능 중에서 지방정부가 통합적으로 시행하는 것이 바람직한 기능을 일반지방자치단체가 통합적으로 수행하게 하는 것이 지방행정의 책임성 강화측면에서 유리할 것이다. 이와 관련, 유럽4개국의 지방정부혁신전략에 대한 Wollmann(2004)의 연구결과, 행정기능의 분절화 경향이 큰 영국과 프랑스보다 다기능통합행정, 민주행정, 그리고 지역성을 강조하는 스웨덴과 독일이 정책조정, 참여, 정치적 책임성 측면에서 성과가 높게 나타난 것은 좋은 참고가 된다.

둘째, 지역실정에 맞게 지방정부의 기관구성을 다양화할 것이 요구된다(이종원, 2014). 현재는 지방자치단체의 종류나 지역실정과 무관하게 강시장 우위의 단체장-의회 병립형을 채택하는 ‘ 획일적 자치’를 하고 있어 개선이 요구된다.⁵⁾ 이와 관련, 자치단체의 규모와 지역의사에

따라 기관분립형, 기관통합형, 시정관리인형 등 다양한 제도를 도입하고 있는 미국의 경우, 또는 지방자치법 개정(2000)을 통하여 전통적 의회통합형 외에 단체장 직선제, 리더-내각형(leader-cabinet)을 주민이 선택할 수 있도록 한 영국의 경우 등은 좋은 참고가 된다.

셋째, 광역시와 도를 통합하여 광역자치단체의 경쟁력을 강화하는 것이 바람직하다. 광역자치단체의 통합과 관련해서는 지금까지 2-3개의 시군을 묶어 통합시로 하는 안, 강소국 연방제안 등이 제시되었으나 단순하고 실효성있는 대안은 광역시를 과거와 같이 도로 환원하는 안으로 판단된다. 이승중(2008)에 의하면 도와 광역시 통합안은 규모의 경제측면이나 지역균형 측면에서 긍정적 대안인 것으로 분석된다.

넷째, 기초자치단체의 하부구역에서의 근린자치를 활성화하여 지방자치를 ‘주민의 품’으로 돌려주어야 한다. 지금까지의 지방자치는 주민의 생활공간인 근린과는 먼 시군구 차원에서 공직자에 의한 ‘그들만의 자치’로 자리매김하면서 주민자치와는 사실상 거리가 멀었다. 즉, 선진국의 기초자치단체의 평균인구가 5~6천명 정도인데 비하여 우리 기초자치단체의 평균인구는 약 20만명에 이르는 과대규모로서 주민접근성을 방해하여 이른바 우리 지방자치가 ‘주민없는 지방자치’로 지적받는 주 원인이 되어왔던 것이다. 그러므로 이제는 주민이 적극적으로 참여할 수 있는 근린단위의 자치기능을 강화하여 그들만의 자치가 아니라 ‘우리의 자치’가 되도록 할 것이 요구된다. 그렇게 함으로써 참여를 통한 주민의 성취감을 높이고 주민수요대응형 서비스를 충실하게 제공할 수 있다. 근린자치의 강화를 위하여는 현재 시범 실시 중인 읍면동 주민자치회를 확대 실시하는 한편 읍면동 행정기능을 강화하여 근린협치체제를 구축할 것이 요청된다.⁶⁾

다섯째, 현행 시군자치제 대신 1, 2공화국 때 시행 경험이 있는 ‘시읍면 자치제’로 전환하여 주민자치행정의 기반을 강화하는 것이 바람직하다(이승중, 2014: 48-53). 시는 도시행정의 유기적 일체성 확보를 위하여 현행 제도를 유지하더라도,⁷⁾ 면적이 커서 주민접촉이 어려운 군의 경우 읍면 단위의 자치제로 전환하는 것이 바람직하다고 본다. 이때 군은 도의 하부행정기관으로서 서비스의 효율적 제공에 치중하게 하고, 읍면의 자치기능 범위는 규모에 맞게 조정하면 될 것이다. 이같은 기초자치단위의 변화는 지역차원에서 정부와 주민과의 접

5) 기관구성보다 정도는 덜하지만 지방의 기능과 재정도 지방자치단체의 종류에 따라 확일적으로 적용되고 있다.

6) 주민자치회의 위원 구성은 반상회 또는 아파트부녀회 등에서 축차적 호선을 통하여 통리장을 선출하여 이들을 주축으로 하되 전문성을 고려하여 일정 수의 위원을 추가하는 것이 주민자치 활성화를 위하여 바람직하다. 이와 아울러 읍면동이 아닌 마을단위 주민의 자발적인 자조활동도 장려될 필요가 있다.

7) 대도시의 자치구는 기본적으로 행정구로 편입하는 안이 이명박 정부 때 지방행정체제개편추진위원회에서 의결된 바 있다. 동 안은 현재 박근혜정부의 지방자치발전위원회에 승계되어 위원회안으로 확정되어 2014년 국무회의 심의에서 확정되었다.

점을 확대시켜 정부자치에 그치고 있는 지방자치를 주민의 품으로 돌려주는 동시에, 노령화에 따라 정부접근성이 제약받는 다수 주민에게 맞춤형 근접(tailored outreach) 서비스를 제공하는데 효과적일 것으로 기대된다.⁸⁾ 특히 군단위의 읍면자치제는 노령화가 급속히 진행됨에 따라 멀지 않은 장래에 군의 자치체 성격유지가 곤란해지는 현상이 가속화될 것이므로 실기하지 않도록 적극 검토할 필요가 있다.

끝으로, 지방정부는 제한된 역량을 보완하기 위해서 지방정부간 협력을 적극화해야 한다. 특히 재정적 여건이 취약한 우리 지방자치단체는 상호협력을 통하여 불필요한 재정낭비를 막고 인적 및 물적자원의 활용도를 제고하여야 한다. 그럼에도 불구하고 현재 상당수 자치단체는 지역여건에 상관없이 시설이나 건물을 개별적으로 자체 보유하거나, 자치단체간 협력을 통하여 시너지가 확보될 수 있는 정책도 개별적으로 수행하려는 경향으로 가뜩이나 취약한 재정을 더 악화시키는 경향을 보인다. 이와 관련, 1954년 이래 미국 LA 카운티를 중심으로 다수 자치단체간 서비스 위탁협력으로 상호 보완관계를 유지하는 성공적 모형으로 회자되는 Lakewood Plan은 우리에게 유용한 참고가 된다(Harrigan, 1989).

Ⅲ. 결론

지금까지 본 연구는 성숙한 지방자치를 위한 과제를 지방자치 패러다임, 분권, 지방정부의 책임성, 및 주민참여의 분석틀로 하여 제시하였다. 그렇게 함에 있어서 본 연구는 먼저 한국 지방자치의 문제점을 크게 과정가치에 매몰된 지방자치 패러다임, 취약한 분권, 지방정부의 책임성 미흡, 주민소외로 인식하였다. 또한 이러한 문제에 따라 한국지방자치는 ① 목표와 수단 도치, ② 형식적 자치, ③ 갈등적 자치, ④ 획일적 자치, ⑤ 의존적 자치, ⑥ 그들만의 자치, ⑦ 편린자치 등의 부정적 이미지로 각인되고 있는 것으로 파악하였다. 이러한 문제를 극복하고 한국지방자치가 성숙한 지방자치로 도약하기 위한 발전과제로서 ① 목적지향 패러다임의 중시, ② 분권화 진전, ③ 지방정부의 책임성 강화, ④ 주민참여 활성화와 주민의식제고 ⑤ 지방자치의 여건개선(지방행정 통합성 강화, 기관구성 다양화, 시도통합, 근린자치 강화, 시읍면제 도입, 지방정부간 협력) 등을 제시하였다.

8) 근린자치의 강화와 관련하여 근린차원에서 자치권 강화조치를 적극화하고 있는 영국의 Localism Act(2011)는 좋은 참고가 된다. 영국은 이 법을 통하여 지방정부와 커뮤니티에게 주택, 지역계획 등에 대한 자율권을 확대하고, 커뮤니티에게 공공기관이 운영하는 서비스에 대한 인수요청권을 부여하는 등 근린차원의 주민자치를 확장하려 노력하고 있다.

첨언할 것은 성숙한 지방자치의 구현을 위한 방안의 마련에 앞서 무엇보다 지방자치를 바라보는 시각의 개선이 필요하다는 점이다. 기본적으로 성숙한 지방자치로의 발전을 위해서는 지방자치가 효율을 저해하는 성가신 정치제도가 아니라 국민복지 증진과 지속가능한 국가발전을 위한 초석이라는 인식을 바탕으로 지방자치에 대한 중앙과 지방간, 그리고 국민의 협력적 노력이 요구된다. 그러나 이러한 요구와는 달리 우리 사회의 일각에서는 지방자치를 불필요하거나 성가신 것으로 생각하는 경향이 크다. 지방자치가 경쟁효율을 가져오며 주민의 삶의 질에 기여하므로 강화되어야 한다고 주장하는 지방의 논리는 미력한 반면, 좁은 국토에서 지방자치는 비효율적이라고 비판하는 중앙의 논리가 지배적이다.

기본적으로 지방자치에 대한 시각갈등은 기능적 접근을 하는 전문기술통치적(technocracy) 시각과 공간적 접근을 하는 지역통치적(topocracy) 시각의 불가피한 인식기반 충돌에서 비롯되는 것이다. 따라서 양자의 입장은 타협점을 찾지 못하고 평행선을 긋는 경우가 많지만 그렇더라도 최소한 지방자치에 대한 성급한 비판은 자제될 필요가 있다. 우리 지방자치가 이제 성년에 접어들었다고는 하지만 선진제국의 장구한 지방자치 역사에 비하여 시행기간이 길지 않은 상황에서 정당한 평가는 좀 더 본격적으로 시행한 이후에 하는 것이 정당할 것이기 때문이다. 물론 우리 지방자치는 그간 일부 지방공직자의 부정적 행태, 방만행정, 지역이기주의 등의 한계를 노출하여 왔지만, 전반적으로는 길지 않은 기간과 불리한 여건에도 불구하고 나름대로 자발성과 창의성에 기반한 긍정적 자치경험을 축적해온 것으로 평가받는다. 이제 성년을 맞이하여 그 위상에 걸맞은 지원과 여건 조성이 적절히 이루어진다면 충분한 발전의 잠재력이 있는 것으로 판단된다. 아울러 선진국의 발전역사와 함께 한 지방자치의 잠재력, 또한 이미 오랜 동안 지방자치를 시행하여 온 영미와 유럽제국들이 최근까지도 지속적으로 분권강화 노력을 지속하고 있는 점에 주목할 필요도 있다.⁹⁾ 기왕에 많은 비용을 들여 시작한 지방자치가 정착발전하도록 노력하는 것이 바람직한 이유이다.

이때 지방자치의 발전방향은 공직자만의 자치가 아닌 주민에 의한 자치, 분과적 이해집단간 갈등적 자치가 아닌 공동체에 기반한 협력적 자치라야 한다. 그같은 지방자치가 성숙한 지방자치이며 주민행복에 기여할 수 있는 실천적 지방자치이다.¹⁰⁾ 이를 위해서는 중앙정부, 지방정부, 그리고 지역주민이라는 세 개의 기둥이 조화롭게 협력해야 함은 물론이다.

9) 예컨대, 앞에서 언급한 지역주권법(Localism act, 2011)을 제정한 영국 외에도 프랑스는 2002~2003년 법제정비를 통하여 지방자치제를 헌법조문화하고 자치체의 계층별 권한을 명확히하는 분권화 조치를 시행했으며, 일본은 2013년 총리가 책임을 맡는 지방분권개혁추진본부를 발족하여 이전의 지방분권개혁관련 후속조치에 주력하는 등 선진국 들은 분권화 노력을 지속하고 있다.

10) 지방자치발전위원회는 '성숙한 지방자치, 행복한 지역주민'이라는 표어로서 지방자치 발전이 지역주민의 행복으로 이어질 것임을 천명하고 있다.

【참고문헌】

- 김순은. (2014). 지방자치의 필요성. 이승중 편저. 『지방자치의 쟁점』. 박영사. 3-10.
- 김익식. (1990). 중앙과 지방정부간의 권한배분의 측정. 『한국행정학보』, 24(3): 1373-1398.
- 소진광. (2002). 분권화시대의 특별지방행정기관. 『지방행정』, 51: 24-34.
- 양영철. (2008). 『자치경찰론』. 대영문화사.
- 이기우. (1997). 지방교육자치제도의 개선방향. 『사회와 교육』, 24: 33-48.
- 이승중. (2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 『행정논총』, 46(3):361-390.
- 이승중. (2014). 『지방자치론』. 박영사.
- 이승중. (2014). 기초자치의 모형: 통합시 vs 시군구자치 vs 마을자치. 이승중 편저. 『지방자치의 쟁점』. 박영사. 48-53.
- 이승중·김혜정. (2011). 『시민참여론』. 박영사.
- 이종원. (2014). 기관구성의 다양화. 이승중 편저. 『지방자치의 쟁점』. 박영사. 89-97.
- 임승빈. (2013). 『지방자치론』. 법문사.
- 하혜수·최영출. (2002). 차등적 지방분권제도에 대한 비교연구: 영. 미. 일. 북유럽을 중심으로. 『한국행정학보』, 36(2): 109-127.
- 지방자치발전위원회. (2015). 『지방자치발전 시행계획』.
- DeSario, J. & Stuart Langton eds. (1987). *Citizen Participation in Public Decision Making*. N.Y. : Greenwood Press.
- Dilger, Robert J. & Richard S.Beth. (2014). *Unfunded mandates reform act: History, impact, and issues*. Congressional Research Service
- Harrigan, John J. (1989). *Political Change in the Metropolis*. 4th ed. Foresman & Co.
- Loundes, Vivien. (1995). Citizenship and urban politics. in David Judge et al eds. *Theories of Urban Politics*. Sage: 160-180.
- OECD. (2013). *Government at a glance*.
- Schachter, Laure H. (1995). Reinventing government or reinventing ourselves: Two models for improving government performance. *Public Administration Review*, 55(6): 530-537.
- Wollmann, Helmut. (2004). Local government reforms in Great Britain. Sweden. Germany and France: Between multi-function and single-purpose organisations. *Local Government Studies*, 30(4): 639 - 665.

이 승 종: Northwestern University에서 정치학박사(Policy Type, Bureaucracy, and Urban Policies: Determinants of Urban Service Distribution)를 취득하였으며 현재 서울대학교 행정대학원 교수이다. 주요 관심분야는 지방정치행정, 시민참여 등이며, 주요 저서로는 지방자치론, 시민참여론(공저), 지방행정체제개편론(공저), 국민행복과 정부3.0, 지방자치의 쟁점(편저) 등이 있다. 한국행정학회장을 역임한 외에 한국행정학보, 한국정책학회보, 한국지방자치학회보, 지방행정연구의 편집위원장을 담당하였고 현재 행정논총 편집 책임을 맡고 있다.

환경형평성을 고려한 서울시 공원입지 분석

: ArcGIS의 중첩분석 및 접근성분석기법의 응용

An Access to Park of Socioeconomic Minority in the City of Seoul in Terms of Environmental Equity

김 미 현* · 안 민 우** · 조 남 옥***

Kim, Mi-Hyeon · Ahn, Min-Woo · Cho, Nam-Wook

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 환경형평성과 서울시의 공원정책
- III. 조사설계
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 함의

본 연구의 목적은 환경형평성(Environmental Equity) 관점에서 서울시 소외계층의 공원접근성을 비교·분석하여 공원정책의 우선 고려 지역을 도출하는 것이다. 서울시 2012년 행정동(行政洞) 자료를 토대로 공간분석(Spatial Analysis)을 수행한 결과, 남영동, 노량진 2동, 용산2가동, 방화2동 4개 행정동이 공원 확충이 시급한 1순위 그룹으로 나타났다. 그리고 도봉2동, 상봉2동, 세곡동, 수유2동, 영등포동, 제기동, 천호3동 7개 행정동이 2순위 그룹으로 나타났다.

본 연구 결과로 도출된 11개 행정동은 대부분 서울 시내의 구시가지에 해당하는 지역이다. 이 지역들은 거주민들의 공원 접근성 개선을 위한 정책적 노력이 필요하다. 따라서 환경형평성 관점에 초점을 두고 공원 정책의 우선고려 대상을 분석한 본 연구는 환경서비스의 공평성을 제고하고, 환경복지(Environmental Welfare)를 통한 지역 간 양극화 완화를

* 연세대학교 행정학과 박사수료(제1저자)

** 연세대학교 행정학과 석사과정(공동저자)

*** 한국환경정책평가연구원 연구원, 연세대학교 행정학과 박사과정(공동저자)

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

위한 진단 기준으로서 중요한 정책적 함의를 지닌다.

□ 주제어: 공원접근성, 환경형평성, ArcGIS, 중첩분석

The purpose of this study is to suggest the policy option in urban regeneration policy in terms of environmental equity through a comparative analysis of park accessibility of socioeconomic minority in the city of Seoul. Based on spatial analysis techniques using 2012 the Seoul administrative districts' data, Namyong-dong, Noryangjin 2-dong, Yongsan 2ga-dong and Bangwha 2-dong were identified as the first policy priority districts. Dobong 2-dong, Sangbong 2-dong, Segok-dong, Suyu 2-dong, Yeongdeungpo-dong, Jegi-dong and Cheonho 3-dong appeared as the second policy priority group.

The eleven administrative districts identified in this study are areas included in the old city center of the Seoul. For these areas, some policy options aimed at enhancing residents' access to parks need to be implemented. Hence, as this study analyzed the areas requiring priority consideration for urban policies from the perspective of environmental equity, it offers significant policy implications for improving environmental equity in providing public services, and suggests a number of diagnostic criteria for alleviating regional polarization in the city of Seoul in terms of environmental welfare.

□ Keywords: park accessibility, socioeconomic minority, environmental equity, ArcGIS, overlay analysis

I. 서론

본 연구의 목적은 환경형평성 관점에서 서울시 소외계층의 공원접근성을 비교·분석하여 공원정책의 우선 고려 지역을 도출하는 것이다. 현재 한국은 생활 숲 면적이 전국평균 7.95m^2 로 전반적으로 국제권고 기준인 9m^2 에 미달된 상태이며, 특히 서울은 4m^2 에 그치는 수준이다(산림청, 2014). 그 중에서도 서울의 각 구별 평균 녹지 현황 자료를 분석한 결과 서울에서 녹지 면적이 넓은 구는 강남구, 서초구가 각각 1, 2위를 차지하며 이들 구는 녹지의 질도 대체로 좋은 것으로 나타났다(투명사회를 위한 정보공개센터, 2014). 이에 중앙정부 차원에서는 도시녹화운동을 통해 도시 숲 확충을 추진하고 있으며, 서울시의 경우도 공원

녹지 공급을 확대하여 10분 이내 접근 가능한 공원정책을 구상하고 있다.

앞으로 도시림의 면적을 더욱 확대할 계획을 갖고 있는 현재시점에서 녹지 공급 확충을 위한 구체적 기준을 탐색하는 것은 분배적 환경정의 측면에서 중요한 문제이다. 따라서 시민 누구나 접근 용이한 공원 조성을 위해 서울시 각 행정동의 소외계층(고령인구, 기초생활수급대상자, 장애인)을 중심으로 공원 확충의 우선고려 대상 지역을 도출한 본 연구의 접근방법은 시의적절하다고 볼 수 있다.

이론적으로는 환경오염, 환경개선에 대한 문제를 넘어 환경수혜의 형평성, 환경복지, 환경정의로 발전하는 환경정책 양상을 고찰한다. 이에 대한 실증분석을 위해 지리정보시스템을 활용하여 중첩분석과 접근성분석의 2단계 모형분석을 한다. 1단계에서는 소외계층을 대표하는 세 가지 지표(장애인인구비율, 고령인구비율, 저소득인구비율)에 대한 점수(최저1점-최고5점)를 서울시 각 행정동(行政洞)에 부여하고, ArcGIS를 활용하여 세 가지 지표에 대한 평균점수 분포를 중첩(overlay)하여 나타낸다. 2단계에서는 서울시 행정동 단위별 공원 접근율을 살펴보기 위해 250m 서비스권역 버퍼분석을 통해 각 동별 공원 접근비율을 도출한다. 마지막으로, 1단계에서 소외계층이 밀집되어 높은 점수로 나타난 상위 20%지역과 공원 접근가능 비율이 낮게 나타난 하위 20%지역이 중복되는 행정동을 추출하여 형평성 관점에서 공원 정책의 우선고려 대상지를 나타낸다.

한국 지방정부는 압축성장 이후 압축갈등을 겪어오면서 양극화 현상이 심화되었고 특히 환경영역은 그 심각성이 가장 큰 분야이다(나태준, 2014). 과거 1990년대 이전의 서울도시 기본계획에서는 사회경제적 영역을 중심으로 하는 물적 계획 위주의 개발 촉진적 시책이 대부분이었으나 2010년대에 접어들면서 치유와 회복, 삶의 질, 공동체, 환경을 중심으로 서울시가 재설계되고 있다(정명은·장용석·김미현, 2014: 164). 이러한 현상은 학문 영역에서도 공통적으로 관찰된다. 최근 들어 환경과 복지, 녹색복지, 환경과 행복, 환경과 삶의 질을 연계하는 연구들이 다수 등장하였고(Welsch, 2009; Rehdanz and Maddison, 2009), “환경복지”, “녹색복지” 등 환경과 복지가 결합된 새로운 개념이 아젠다로 등장하기도 하였다.

공원녹지는 시민들의 건강과 삶의 질을 유지하기 위한 필수요소에 해당하지만 도시공원 서비스에 있어서 여전히 지역·계층 간 격차가 존재해 사회적 문제로 지적되고 있다(고재경 외, 2012). 서울시 정보화기획단의 녹지만족도 자료를 보면 서울시 평균 점수는 72.4점인데 용산은 79.1점으로 1위, 강남은 78.5점으로 4위, 송파는 76.5점으로 6위를 기록하여 부의 양극화가 삶의 양극화로 이어지고 있다는 지적도 나오고 있다.

현재 중앙정부 차원에서 2017년까지 시민 1인당 생활권 도시림 면적을 10m²/인으로 확충하고자 노력하고 있지만, 실제로 도시공원 서비스의 수혜자인 도시민들이 얼마나 형평성 있는 서비스를 받을 수 있는지에 대한 논의는 활발히 이루어지지 않고 있다. 취약계층을 고

러하지 못한 단순 확충정책이 이루어진다면 상대적으로 사회경제적 약자에게 도시 공원 서비스가 더욱 취약해질 수도 있는 것이다(신지영, 2009). 따라서 단순히 1인당 공원면적과 같은 양적 기준에 따른 공원정책이 아니라 지역·계층 간 형평성을 고려한 공원녹지 공급 전략이 요구된다.

이러한 상황에서 본 연구는 형평성 관점에서 소외계층에 대한 지표로서 고령인구비율, 기초생활수급대상자비율, 장애인비율을 모두 포괄하여 분석하고 공원정책의 우선대상 지역을 제시하여 현재 서울시의 정책적 흐름에 기여하고자 한다. 이는 향후 서울 외 다른 지역, 그리고 공원 외의 다른 공공 편익시설 입지 선정방법에 있어서 지역 간, 계층 간 격차를 완화하고 형평성을 높일 수 있는 계량적 지표탐색 차원에서 시사점을 제공할 것이다.

II. 환경형평성과 서울시의 공원정책

1. 환경형평성

2000년대 중반까지 환경에 대한 관심은 수질, 대기, 폐기물 등의 오염문제와 환경보전에 머물렀으나 최근 더 나아가 환경편익·환경피해 등의 불균형 문제에 대한 관심이 집중되었다. 이후 환경이 개선되고 서비스가 확대되면서 환경의 질과 환경 서비스 수혜의 지역 간·계층 간 격차문제가 집중하여 환경의 질(environmental quality), 환경정의(environmental justice), 환경형평성(environmental equity) 논의가 나타나게 되었다. 한국적 상황에서도 환경편익, 환경비용, 환경피해 등이 경제적·사회적·생물학적 약자에게 불리하게 작용하는 환경 불평등이 발생하고 경제·사회 각 분야의 양극화 해소를 위해 복지 문제가 화두로 등장하고 있는 가운데, 환경·문화와 같은 2차적 복지에 대한 요구도 증대되고 있다(김종일, 2013).

과거 환경정책이 공급자의 입장에서 '효율성'이 강조되었다면 최근 강조되는 환경복지는 수요자의 입장을 배려하는데 초점을 둔 '형평성'과 '정의'가 중시된다. 즉, 형평성을 고려한 환경 정책은 지역과 계층에 따른 차별 없이 환경 편익을 고르게 누릴 수 있는 공공정책을 설계하는 것이다. 이러한 맥락에서 도시공원 정책 부문에서 형평성을 제고하기 위해 수행된 연구들은 주로 인종이나 소득계층 등 소외계층과 비소외계층 간 공원 서비스 수준을 진단하는데 주목하기도 하였다(Comber et al, 2008; Heynen et al, 2006; 서현진, 2011)¹⁾. 특히 공공시설 중에서도 공원시설은 수요기반의 공공시설이므로 입지의 효율성 뿐만 아니라 사

회경제적 상황 등 형평성 또한 고려되어야 한다고 보았다(Boone. C. et al., 2009).

그렇다면 환경형평성에 대한 유사 개념으로 거론되는 환경복지와 환경정의의 개념에 대해 간략히 알아보고 환경형평성을 어떻게 측정할 수 있는지에 대해 기존의 선행연구들을 통해 살펴보고자 한다.

1) 환경복지와 환경정의 개념

한국사회는 압축성장 이후 사회경제적 갈등을 겪으면서 양극화 현상이 심화되었다. 이러한 문제는 환경 영역에서도 발생하였는데 환경오염과 파괴를 통해 경제적 이익을 얻는 사람이나 집단이 있는 반면, 대가와 비용을 지불하는 사람이나 집단이 따로 존재하는 불평등이 나타나고 있다. 뿐만 아니라 저소득계층의 경우는 쾌적한 환경과 환경자원의 이용과 접근이 양호한 지역의 주택 구입 등 우수한 환경자원을 거래하는 시장경쟁으로부터 상대적으로 배제되어 계층간 환경혜택의 불평등이 심화되는 현상도 나타난다(추장민, 2012). 이러한 환경적 양극화 문제를 시정하고자 환경 복지나 환경 정의에 대한 논의가 등장하여 소외계층에 대한 환경복지, 환경과 삶의 질 논의가 확장되고 있는 추세이다(Ferrer-i-Carbonell and Gowdy, 2005).

환경복지는 ‘환경’이 ‘사회복지’의 영역과 복합되어 새로운 의미를 갖게 된 신조어로서, 아직까지는 개념이 학술적·정책적으로 명확히 규정되지 않은 상태이다. 그러나 여러 논의들을 종합해 볼 때 환경복지는 “모든 국민이 사회적 지위나 능력 및 거주지역에 상관없이 동등하게 인간다운 삶을 유지하기 위하여 건강하고 안전하며 쾌적한 환경에서 생활할 수 있도록 보장하는 것”을 의미한다(김종일, 2013). 특히 환경복지는 상대적으로 환경 수혜에 취약할 수 있는 소외계층이 정책의 주요 대상이라고 볼 수 있다.

유사개념으로서 환경정의(environmental justice)는 인종, 피부색, 성별, 국가, 소득수준 등에 관계없이 모든 사람들이 환경 법·규정·정책의 개발·실천·규제에 관하여 공정하게 대우받고 의미있게 참여하는 것을 의미한다(EPA, 1992). 환경정의 측면에서 주요 정책적 관심은 환경편익과 부담의 공평성의 관점에서의 분배적 정의, 모든 사람이 깨끗한 환경에서 살 권리가 있다는 관점에서의 실질적 정의, 정책, 법, 계획의 의사결정과정에서의 참여를 중시하는 절차적 정의(Agyeman, 2005)이다. 한국의 경우 『환경정책기본법』에서 국가와 지방자

1) 이 밖에도 Wolch et al(2005)의 연구에서는 공원 공급의 형평성을 제고하기 위한 목적으로 인종집단과 소득계층별로 공급되는 공원 면적에 차이가 존재함을 제시하였고, Omer, I(2006)의 경우에도 도시공원의 접근성을 분석하면서 소득이 높은 지역과 유대인의 공원 접근성이 높으며 이랍인의 접근성이 낮아 도시공원 정책의 공간적 형평성을 제고해야 할 필요성을 제기하였다.

치단체는 지역 간, 계층 간, 집단 간에 환경 관련 재화와 서비스의 이용에 형평성이 유지되도록 고려해야 한다는 내용이 2012년 추가되었다(환경정책기본법, 제2조). 개념에 대한 자세한 논의는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 유사개념 비교: 환경복지, 환경정의

유사개념	개념	주요 관심 영역
환경복지 (environmental welfare)	<ul style="list-style-type: none"> 모든 국민이 사회적 지위나 능력 및 거주지역에 상관없이 동등하게 인간다운 삶을 유지하기 위하여 건강하고 안전하며 쾌적한 환경에서 생활할 수 있도록 보장하는 것을 의미 1차적인 복지의 개념에서 그치는 것이 아니라, 사람과 자연의 공생, 현 세대와 미래세대의 형평까지 포괄적으로 고려 	<ul style="list-style-type: none"> 지역간·계층간 환경 질과 서비스의 격차 해소 환경피해에 취약한 지역 및 계층의 보호 환경편익의 극대화와 합리적 분배, 환경비용의 합리적 부담 기후변화에 대응한 사회안전망 강화
환경정의 (environmental justice)	<ul style="list-style-type: none"> 인종, 피부색, 성별, 국가, 소득수준 등에 관계없이 모든 사람들이 환경 법·규정·정책의 개발·실천·규제에 관하여 공정하게 대우받고 의미있게 참여하는 것(EPA, 1992) 모든 사람들이 환경과 건강 위험요소로부터 동일하게 보호받고, 건강한 주거·학습·노동 환경을 조성하는 의사결정 과정에 동등한 접근권을 가질 때 달성가능 인종이나 소득, 문화, 사회계급과 무관하게 환경적 위험과 건강 위험으로부터 모든 사람들이 평등하게 보호받고 건강하고 쾌적한 환경을 누릴 권리를 지니며 모든 사회구성원이 환경이익만이 아니라 환경오염과 건강위험을 균형있게 부담하는 것(agyeman, 2005; 박재묵, 2004; 윤순진, 2006에서 재구성) 	<ul style="list-style-type: none"> 환경편익과 부담이 공정하게 배분되어야 한다는 분배적 정의 모든 사람이 깨끗한 환경에서 살 권리가 있다는 실질적 정의 정책이나 법, 계획의 결정이나 이행과정에 대한 참여를 중시하는 절차적 정의(agyeman, 2005)

자료: 김종일(2013:18-20)의 정리를 보완함

2) 환경형평성 측정

과거 환경정책의 성과, 환경오염 억제, 환경 서비스 확대, 수질, 대기, 폐기물 등 이른바 빅3(나태준·정장훈, 2006:436)에 치중되었던 정책적 관심은 최근 들어 환경정의(environmental justice), 환경형평성(environmental equity)에 대한 인식으로 그 논의가 확장되고 있다. 그러나 최근 강조되고 있는 공공시설의 입지기준인 '형평성(equity)'은 어떻게 측정·평가할 것인지에 대한 기준이 여전히 모호하다(Marsh and Schilling, 1994). 외국의 경우 형평성에 입각한 공공시설의 입지 기준은 인종이나 민족집단, 소득에 초점이 맞춰져 왔다(Nicholls, S., 2001; Gobster, P. H., 2002; Omer, I, 2006; Barbosa et al., 2007; Wolch et

al., 2009). 그러나 한국 사회에서는 인종에 대한 기준 보다는 주로 소외계층에 집중된다고 (류연수 외, 2002; 임유라 외, 2009; 이동현 외, 2010; 서현진 외, 2011, 배민기 외, 2013).

기존 선행연구의 경우 형평성 측정을 위한 지표로서 인종이나 소득, 민족집단, 인구밀도, 어린이 비율, 저소득계층, 1인당 공원 면적, 무상주택 비율, 기초수급대상자 비율, 보험료 부과 등급자료, 행정동별 도시공원 면적 등을 고려하였다. 이러한 변수를 형평성 지표로 사용하여 각 공원별 접근거리 내에 어떤 사회경제적 특성이 있는지 분석하고 그 차이를 형평성의 근거로 활용하였다. 형평성 관점에서 공원의 공간적 분포를 분석한 선행연구는 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 공원의 공간적 분포에 대한 형평성 측정지표

저자(연도)	목적	형평성 지표	분석방법	결과
Nicholls, S. (2001)	도시공원의 접근성 형평성	인종, 소득	직선거리, 네트워크거리로 나누어 0.8km 버퍼 설정	유색인종, 저소득계층의 공원에 대한 접근성이 높음
Gobster, P. H. (2002)	공원의 이용패턴 차이 분석	인종, 민족집단	기술통계, 사례분석	소수인종이 백인집단보다 더 먼 거리에서 이용하면서 이용 빈도는 상대적으로 낮음
류연수 외 (2002)	유치거리 분석을 통한 도시공원의 적정배치	인구밀도	인구밀도, 유치거리 분석에 따른 도시공원의 적정 배치	인구밀도가 높고 유치거리권 내에 포함되지 않은 행정동을 향후 공원배치에 고려해야 함
홍성연 외 (2003)	도시 근린공원의 입지 분석	설문조사, 평가기준과 가중치 산정	GIS와 AHP 의사결정방법	도시 근린공원의 공간적인 형평성, 분포균형 등의 분석을 통해 공원입지 필요지역 선별
Smoyer-Tomic et al. (2004)	어린이공원의 공간적 접근성과 형평성	어린이 비율, 저소득계층 비율, 자동차 소유 유무, 주거상태, 거주기간	우편번호 단위구역으로 설정하여 각 행정동에 미성년자 인구를 가중치로 두어 0.8km 버퍼 내 분석	높은 사회경제적 위치에 있는 주민들의 어린이공원 접근성이 높음
오규식 외 (2005)	도시공원 분포의 적정성	이동경로, 이동시간, 인구분포, 토지이용	GIS 네트워크분석	일부 지역에 편중된 지역불균등 문제 제시

저자(연도)	목적	형평성 지표	분석방법	결과
Wolch et al. (2005)	공원 공급의 형평성	인종, 소득	Proposition K 정책에 따른 공원의 형평성 분석	인종집단과 소득계층별로 공급되는 공원의 면적에 차이 제시
Heynen et al. (2006)	소득에 따른 도시녹지 분포 분석	가구소득, 주거 녹피율	기술통계	인종, 경제적 위치에 따라 도시의 주거녹피율의 차이 존재
Omer, I (2006).	도시공원 접근성 분석	인종, 소득	가구단위 인구학적 자료, 도시공원 버퍼 분석	소득이 높은 지역과 유대인의 공원 접근성이 높으며, 아랍인의 접근성이 낮음
Barbosa et al. (2007)	공공녹지와 도시공원의 접근성	소득계층	10개 계층 등급으로 구분하여 87개 공원녹지를 선정, 100×100m 격자로 구분하고 1,000가구를 선정, 간선도로를 이용한 접근거리 분석	도시민의 계층별·주거별로 공공녹지에 대한 접근성의 차이 제시
Sister et al. (2008)	공원과 오픈스페이스의 접근성 및 분포의 형평성	인종	여섯 가지 버퍼 수준으로 분석, 0.4km 버퍼의 인구당 공원 면적 분석	인종차별적인 특징(백인: 레저공간 부족, 라틴아프리카 흑인: 여가공간 부족), 단순한 공원 면적 분석이 아닌 접근 가능한 거리 내에 어떠한 종류의 시설, 어메니티가 있는지 분석 필요
Comber et al. (2008)	자연녹지 접근성	경제활동, 주거유형, 연령	네트워크분석을 통하여 인종과 종교가 다른 그룹의 공공재와 서비스 접근성 분석	사회적 수준에 따라 받게 되는 서비스 질의 차이 존재
정성관 외 (2008)	도시녹지의 불균형	생활권인구, 도시녹지면적	로렌즈곡선과 지니계수, GIS네트워크분석을 통해 생활권 지역과 인구의 도시녹지 면적 분석	행정동별로 도시녹지의 공간적 불균형이 심각하며 이를 바탕으로 관리 권역 설정
임유라 외 (2009)	소득계층요인에 따른 자연녹지와 도시공원의 접근성 분석	소득군: 의료급여자료 및 보험료 부과 등급자료, 자연녹지, 도시공원	취약계층군과 대조군으로 나누어 300m 서비스 권역 버퍼 분석 후 1인당 공원버퍼면적 분석	저소득군이 대조군보다 자연녹지 접근성은 높으나, 도시공원의 접근성은 월등히 낮음 → 사회경제적 지위에 따라 공공재가 형평성 있게 배분되고 있지 못함

저자(연도)	목적	형평성 지표	분석방법	결과
이동현 외 (2010)	도시공원의 공급 적정성	인구수, 1인당 도시공원 면적, 허프모형	계획 공급량, 실제 공급량 차이를 바탕으로 평가지수를 활용하여 공급 적정성 평가	평가 결과 1인당 도시공원 면적이 증가함에 따라 계획공급량이 증가하여 공급부족에 해당하는 곳이 늘어남
서현진 외 (2011)	접근성에 따른 환경적 형평성 분석	인구밀도, 성비, 미성년자 비율, 고령자 비율, 기초생활수급자, 무상 주택 비율	도시 근린공원의 500m, 1,000m버퍼분석을 통한 접근성 분석-사회·경제적 특성 비교(근접비율, 맨 휘트니U검정, 로지스틱회귀분석)	근린공원의 접근성이 불량한 지구를 제시하고, 인구밀도, 미성년자, 고령자 비율, 기초생활수급자 비율 및 무상주택 비율에서 불형평성 제시
이재영 외 (2011)	공원부족구역 분석을 통한 도시공원 확충방안 연구	1인당 공원 면적, 공원유치권, 동별 공원면적 분석	어린이공원, 1~3ha 근린공원, 3ha 이상 근린공원 각각의 지표를 중첩시켜 등급 분류	동별 공원 부족 정도를 제시하고 유형별 확보 가능한 공원 제시
배민기 외 (2013)	도시공원 서비스 격차 해소	토지가격, 추정소득분위, 서비스 면적 비율, 교육 및 편의서비스 면적 비율 등	GIS네트워크분석을 통해 도시공원별 서비스 권역 도출, 250m, 500m 버퍼 적용	도시공원 서비스는 생활수준 간, 공간 간, 여타 서비스 간 격차가 존재

자료: 배민기·김유리(2013: 53)의 정리를 보완함

그러나 대부분의 연구에서 간과된 몇 가지 한계점이 공통적으로 존재한다. 첫째, 공원의 범위를 도시근린공원에 한정하여 생활권공원에 속하는 어린이공원이나 소공원, 주제공원에 속하는 체육공원이나 문화공원 등의 접근성은 고려하지 못하였다. 따라서 실제 시민들이 이용하는 공원의 범위를 모두 포괄하지 않는다는 한계가 존재한다. 더구나 최근 서울시는 공원에 대한 개념을 하천, 녹지, 유원지 등까지 확장하고, 소외계층을 우선 고려하여 공원 확충계획을 세우고 있어 이에 대한 객관적 진단이 요구되는 시점이다.

둘째, 공원 확충에 대한 논의에서 1인당 공원면적과 같은 양적 기준을 중시하였다. 그러나 양적인 공원 확충이 실제 모든 시민들에게 공평한 공원 접근성을 담보할 수 없다는 한계가 존재한다.

셋째, 공원 접근성에 대한 분석을 통해 권역별 공원 불균형 상태를 제시하거나 공원이 부족할 지역을 도출한 연구는 존재하지만, 환경 서비스 수혜에 대한 형평성 차원에서 소외계층에 대한 지표를 포괄적으로 고려한 연구는 드물다.

따라서 본 연구에서는 공원의 개념을 생활공원과 주제공원, 하천, 기타공원 등을 모두 포괄하는 광의의 개념으로 접근하여 현실적 의의를 더하였고, 1인당 공원면적과 같은 양적개념의 한계를 보완한 실제적 접근성을 고려하였다. 이에 더하여 선행연구를 통해 상대적으로 접근성이 취약한 소외계층을 대변하는 지표를 도출하여 형평성 관점에서 공원 접근성을 논의했다는 점에서 차별성을 지닌다.

2. 서울시의 공원정책

현재 국토부 훈령 2009-340에 따르면 공원의 최적 입지 기준으로 간선 및 이면도로에 접하거나 주변 주민이 도보로 접근이 가능한 토지, 근린공원 유치권내 공원시설이 없고 인구밀집지역으로서 조성 효과가 높은 지역, 나대지로 공원시설화가 가능한 토지로 지정하고 있다(『도시공원·녹지의 유형별 세부기준 등에 관한 지침』). 현재까지 이러한 기준에 의해 공원의 최적입지를 선정하고 주민, 전문가의 의견과 지형적 여건 등을 고려하여 공원을 개발하였으나 실제 일반 시민들이 체감할 수 있는 접근성이 담보되는 것에 있어서 한계가 지적되어왔다. 1인당 공원면적 등과 같이 일률적인 양적 기준만으로는 시민들에게 형평성 있게 공원 서비스를 공급하는 데 제한적이다.

양적 기준에 대한 한계는 환경과 삶의 질, 환경과 삶의 만족도, 환경과 행복, 환경과 웰빙, 환경과 복지 등 질적 측면이 결합되면서 정부 정책 및 공공서비스 영역에도 영향을 미치고 있다(정명은·장용석·김미현, 2014: 164). 이러한 사회적 흐름에 따라 최근 서울시는 ‘푸른 도시선언’을 표명하고(서울시, 2013), 3대 21개 전략을 발표하면서 10분 공원 프로젝트, 365일 녹색복지 등의 추진과제를 설정하여 장애인이나 노약자 등 사회적 약자를 정책의 우선고려대상으로 설정하고 있다. 누구에게나 동등한 환경 서비스 제공을 통해 삶의 질을 향상시키고 ‘장소의 번영’을 넘어 ‘사람의 번영’을 도모하려는 것이다(이제선, 2008: 161).

특히 공원의 접근성과 개방감에 있어서 사람들의 이동수단이 대부분 도보로 이용되기 때문에 보행로 및 도로와의 연결이 무엇보다도 중요한데(박미영, 2009), 소외계층에 대한 공원 접근성은 일반인에 비해 더욱 중요한 요인으로 고려될 필요가 있다. 일반인에게 10분 이내의 접근성과 노약자 및 장애인에게 10분 이내 접근성 문제는 상대적인 형평성의 가치 기준이 요구되는 부분이다. 따라서 최근 녹색과 복지의 합성으로서 ‘녹색복지(green-welfare)’가 강조되고 있는데, 장애인과 다문화, 노약자, 저소득층을 배려하는 차원에서 대두된 개념이다.

또한, 여기서 고려되는 서울시의 공원 개념은 산과 하천, 가로, 광장, 골목길, 옥상 등을 모두 포함하는 광의의 개념이다. 이를 통해 공원녹지 개념을 변화시키고 곳곳의 녹색공간을 활용해 일상 속 녹색복지 구현할 수 있다.

Ⅲ. 조사설계

1. 분석범위 및 자료수집 방법

본 연구의 분석 단위는 2012년 서울시 행정동을 기준으로 한다. 첫째, 시간적 범위는 모두 2012년으로 설정한다. 국토교통부의 한국토지정보시스템을 통해 구득 가능한 행정동 수준의 행정경계 자료는 2012년, 산림청과 서울특별시를 통해 얻을 수 있는 서울시 공원 자료는 2012년 및 2013년 기준이다. 이를 통해 형평성 관점에서 어떤 장소에 공원(녹지) 공급을 우선적으로 할 것인지에 대해 초점을 맞추고, 선행연구를 통해 도출된 형평성 지표로서 장애인인구 비율, 기초수급대상인구 비율, 65세이상 고령인구 비율에 대한 자료의 시점 역시 2012년으로 통일한다.

둘째, 공간적 범위는 서울시 행정동 423개 전체를 대상으로 한다. 서울시는 소득, 문화, 복지적 측면에서 지역들 간의 격차가 크다고 알려져 있다. 본 연구의 초점이 '형평성' 관점에서 공원 접근성을 고려한 것이기 때문에 서울을 분석대상으로 설정할 경우 더욱 유의미한 연구결과가 도출될 것으로 판단된다. 세 가지 형평성 관련 데이터는 「서울공공데이터」를 통해 동단위 자료를 수집하였다. 행정동 단위의 분석이 아닌 서울시 25개 자치구 자료를 분석 단위로 설정할 경우, 구체적인 공원접근성을 세밀하게 파악하는 데 제한적이고, 각 행정동별 자료의 분석결과와 자치구별 자료의 분석결과가 상반되는 경우도 발생하는 등 공간단위 수정가능성의 문제(MAUP, Modifiable Areal Unit Problem)의 영향이 나타날 것으로 예상된다²⁾. 따라서 이러한 영향을 줄이고자 분석 단위를 행정동 단위로 세분화 한다. 뿐만 아니라 25개 자치구를 통해 도출된 분석 결과만으로는 직접적인 정책적 함의를 이끌어내는 데에 한계가 존재한다. 공원을 공급할 때, 각 동별 그리고 동 내의 각 지역별로 세밀한 공간적 범위를 고려한다는 현실을 고려할 때 행정동을 분석단위로 설정하는 것이 더욱 타당하다고 볼 수 있다.

2. 분석방법

본 연구에서는 서울시 행정동을 기준으로 한 인구통계량 및 서울시 공원 위치를 나타낸 공간 자료를 기초로 지리정보시스템의 공간분석기법을 활용하여 서울시 공원 접근성을 분석하

2) 행정구역과 같은 공간데이터는 시군구 단위, 동 단위 등 데이터의 스케일을 달리하여 함의하는 경우 그 결과물이 다르게 나타내는데 이를 공간단위 수정가능성의 문제라고 하며, 데이터의 스케일 외에도 함의 방식에 따라라도 다른 결과를 나타낸다.(김감영, 2011)

고, 형평성을 고려한 공원 입지의 우선순위를 도출하는 것이다. 따라서 본 연구는 크게 공원 접근성의 분석 단계와 공원 입지 우선순위 평가의 두 단계로 진행된다.

서현진 외(2011)에서는 공원의 접근성 분석을 위해 최소거리 및 커버리지 접근법을 활용, 공원 유치거리에 대한 기준을 설정하고 이를 지리정보시스템에서 공원지역의 버퍼로 정의하여 공간분석을 수행하였으며, 그 결과 고령자, 기초생활수급자, 무상주택비율이 환경적 불형평성이 나타나는 지표임을 확인하고 있다. 본 연구는 선행연구 등에서 확인한 변수들을 토대로 환경 형평성 측면에서 실제로 접근성이 상대적으로 낮은 지역을 도출하기 위해 선행연구와 유사한 맥락에서 커버리지 접근법을 활용하였으며, 또한 보다 구체적인 결과를 제시하기 위해 동단위의 분석을 수행하기로 한다.

공원 유치거리 기준에 따른 버퍼의 설정은 공원의 커버리지에 직접적인 영향을 미치기 때문에 합리적인 기준 설정이 필요하다. 기존의 선행 연구들에서도 버퍼의 설정은 분석 대상 자료 또는 분석의 초점에 따라 서로 다르게 나타나거나 여러 버퍼 수준을 설정하고 이에 따른 각각의 결과를 비교 분석하는 방법으로 수행하고 있다. 본 연구에서는 분석 대상인 공원의 다양한 유치권 기준 중 최소 거리인 250m를 기준으로 설정하였다³⁾. 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률에 의한 공원의 유치권 기준은 다음 <표 3> 과 같다.

<표 3> 공원의 구분별 유치권 기준

구분		유치권기준	
생활권공원	소공원	250m	
	어린이공원	250m	
	근린공원	근린생활권	500m
		도보권	1000m
		도시지역	
광역권			
주제공원	역사공원	-	
	체육공원		
	강변공원		
	문화공원		
	묘지공원		
	기타공원		

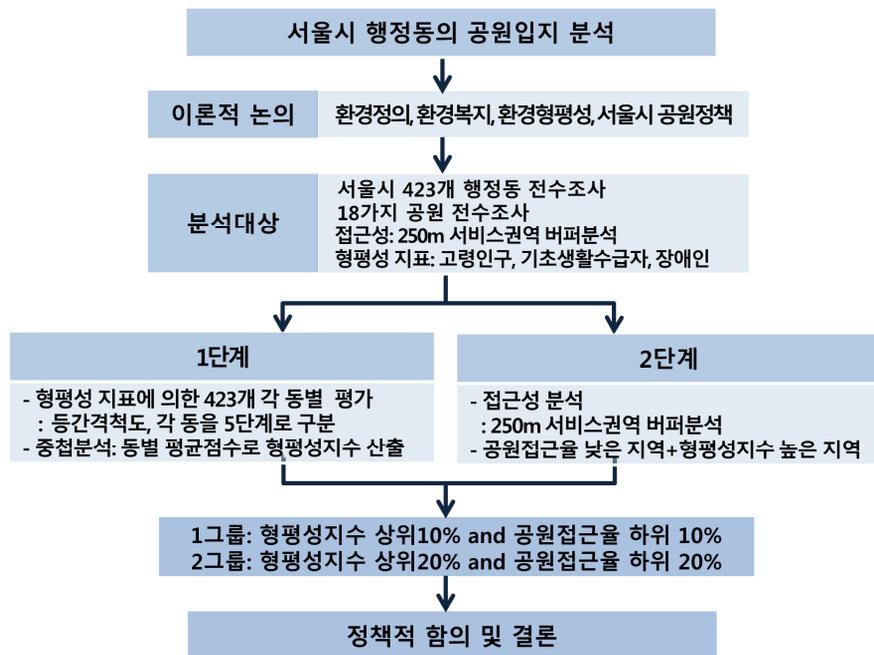
자료: 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 공원 유치권 기준

3) 선행연구에서는 250m 기준에서부터 1000m 기준까지 다양한 유치권 기준을 활용하고 있으나, 본 연구는 소외계층에 주목하여 공원접근성을 비교·분석한 것이므로 이들의 이동상의 제약성 등 현실적 여건을 고려하여 선행연구에서 쓰인 가장 최소 기준인 250m를 기준으로 분석하였다.

비교를 통해 설정한 서울시 공원의 접근 커버리지를 행정구역별 인구 통계와 종합하여 분석하기 위해서는 공원의 커버리지를 행정구역별로 구분할 필요가 있다. 따라서 공원의 위치를 담고 있는 공간 자료(spatial data)를 행정구역과 같은 격자형 자료(lattice data)로 변환하기 위해 본 연구에서는 각 구별 커버리지 정도를 접근 가능 구역의 면적비를 기준으로 측정한다.

두 번째 단계는 공원 입지 우선순위의 평가 단계이다. 입지 대상지역을 분석하여 우선순위를 도출하는 선행 연구들은 주로 공공기관 등의 입지에 대한 비용편익을 분석하여 최적 대안을 도출하는 과정을 거치고 있다. 본 연구에서는 공원 입지의 효율성 또는 효과성이 아닌 형평성 측면을 고려하기 위하여 공원 접근성이 상대적으로 낮은 소외 지역을 중점 분석 대상으로 한다. 따라서 인구통계자료를 활용한 소외계층 변수를 통해 각 행정동별 공원 수요량을 추정하고, 공원의 공간적 분포 및 공원 접근율을 분석한 자료와 비교 분석하여 우선순위를 평가한다.

소외 계층을 고려하기 위한 변수는 고령자 및 장애인, 저소득층으로 각각 65세 이상 인구, 장애인 인구수, 기초생활수급자의 동별 인구 자료를 활용한다. 동별 인구 대비 각각의 소외 계층의 인구를 평가하여 형평성 측면의 공원 수요 지수를 정의하고, 이를 첫 번째 단계에서 분석한 공원 분포 및 공원 접근율과 비교 분석하여 공원 입지의 우선 순위를 제시한다. 본 연구의 흐름을 도식화하면 다음 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 연구흐름도

IV. 분석결과

1. 공원접근성과 공간상관성

접근성을 측정하는 방식은 크게 다섯 가지로 정리될 수 있다. 특정 단위 안에 포함되는 개수를 기준으로 하는 컨테이너모형, 특정 위치에서부터 주어진 거리 내 포함되는 시설 개수를 기준으로 하는 커버리지모형, 특정 위치에서 가장 가까운 시설 사이의 거리를 측정하는 최소거리모형, 특정위치와 모든 시설들 사이의 평균거리를 활용한 이동비용모형, 모든 시설의 합에서 저항값을 고려한 거리로 나눈 중력모형이다(Talen, 2003). 본 연구는 형평성 관점에서 소외계층의 공원 접근성을 고려한 것이기 때문에 도보로 10분-15분 이내 도달 가능한 접근성에 초점을 두었다. 본 연구는 전술한 바와 같이 최소거리 접근방법과 유치거리(250m) 기준의 커버리지 접근방법을 활용한다. 본격적으로 형평성 관점에서 소외계층의 공원 접근성을 행정동 단위로 분석하기 전에 25개 자치구별 공원 접근성을 대략적으로 살펴보았다. ArcGIS를 활용한 250m 버퍼분석 결과는 <그림 2>와 같다.

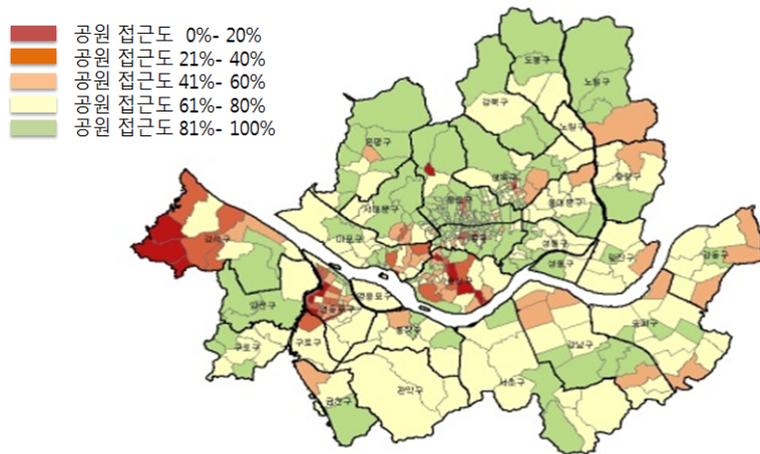


<그림 2> 250m 공원 서비스권역 버퍼 분석

우선 18가지 종류의 공원지역을 서울시 행정경계도에 모두 표시하였고, 실제 10-15분 이내 도보로 도달가능한 수준을 고려하여 250m 버퍼를 설정하였다. 250m 서비스권역 버퍼

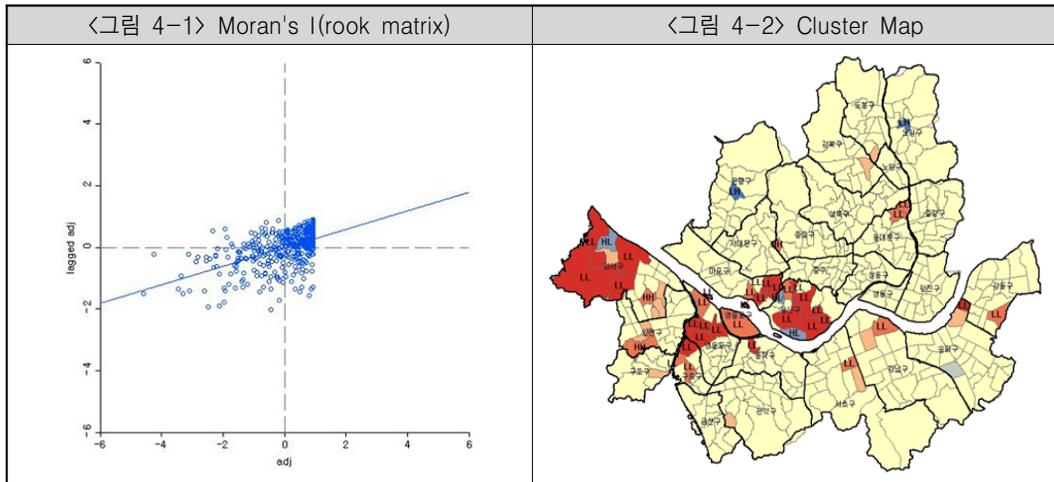
분석 결과 서울시의 공원 접근성은 양호한 수준이지만, 각 동 단위에서 서비스권역에 포함되지 않는 지역들이 여전히 존재한다. 대부분의 시민에게 접근가능한 공원이 특정 동에서만 접근성의 제약이 발생한 것은 공공시설 수혜의 양극화 수준이 심각하다는 것을 의미한다.

보다 구체적인 분석을 위해 서울시 423개 행정동을 전수조사하여 공원접근성을 살펴본 결과는 <그림 3>과 같다. 앞서 살펴본 자치구별 공원 접근도와 달리 자치구 내에서도 공원 접근도가 크게 차이를 알 수 있다. 예를 들면, 강서구 내에서도 공원 접근도가 0-20%에 해당하는 지역도 있고, 61-80%에 해당하는 지역이 동시에 나타난다. 영등포구의 경우에도 여의도동은 다른 영등포의 동단위 지역보다 공원접근도가 크게 높은 것을 볼 수 있다.



<그림 3> 서울시 행정동 공원접근성(250m서비스권역 비퍼)

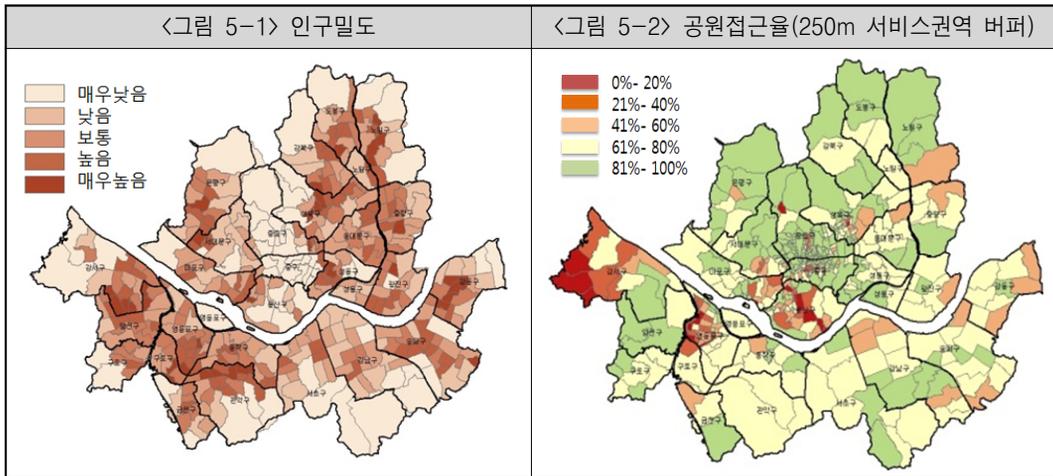
행정동별 공원접근도의 공간자기상관성을 살펴보기 위해 Hot Spot분석과 Local Moran's I 계수를 측정하였다. 먼저 Moran's I 공간자기상관계수를 도출하여 서울시 행정동 전체에 대해 공간자기상관 여부를 탐색한 결과 공원접근성에 대한 Moran's I 값은 0.3003으로 나타난다(그림 4-1). Moran's I 값이 1에 가까울수록 완전한 정적공간자기상관을 의미하는데, 본 연구의 분석값은 정적공간자기상관이 존재한다고 판단된다.



〈그림 4〉 공원접근성의 Moran's I 계수와 Cluster Map

공간자기상관이 발생하는 지역적 위치를 확인하기 위해 국지적 공간자기상관분석인 LISA(Local Indicator of Spatial Association)분석을 하였다. LISA분석을 통해 유의수준 내(p -value=0.05)에서 공간자기상관이 존재하는 행정동에 대해 클러스터맵을 구현하였다(그림 4-2). 대체로 강서구, 영등포구, 용산구에서 공원접근도가 낮은 행정동들이 군집한 것으로 나타난다. 이들 지역들은 당해 동은 물론이고 인접 동도 공원 접근도가 낮은 경향을 보인다. 다른 지역들의 경우 일부 군집된 지역이 있기는 하나 대체로 높은 군집성을 보이지는 않았다.

서울시 행정동별 대략적인 인구의 군집성을 파악하여 공원접근성과 비교해본 결과는 〈그림 5〉와 같다. 경기도와 인접한 외곽지역과 중구, 종로의 업무지구를 제외하고는 대부분의 지역의 인구밀도가 높은 편이다. 인구밀도와 공원접근율과의 비교에서는 높은 인구밀도를 보이는 지역에 낮은 공원접근율이 나타나는 경우에 주목해야 한다. 성북구, 동대문구, 영등포구의 일부 행정동이 그러한 경우에 해당한다.



〈그림 5〉 서울시 행정동별 인구밀도와 공원접근성

2. 형평성 지표에 의한 공원접근성 분석

본 연구에서 공원 접근의 형평성을 고려하기 위해 선행연구를 통해 도출한 변수는 65세 이상 인구, 장애인 인구수, 기초생활수급자 인구수 총 세 가지 변수이다. 본 연구에서는 각 변수들을 토대로 형평성 지표를 도출하기 위해 서울시 전체 행정동의 점수를 5개 단계로 구분하였고, 이를 등간격으로 1점부터 5점까지 차등 적용하고 이를 평균하여 형평성 지표를 산출하였다.

세 가지의 형평성 지표 분석 결과는 다음 〈그림 6〉과 나타나며 지표가 높은 지역이 형평성 측면에서 공원 접근성 확보가 시급한 지역임을 의미한다. 전체적으로 인구분포와 유사한 패턴을 확인할 수 있고, 서울의 동남부 지역을 제외한 중·북부 지역을 중심으로 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 특히 송파구·강남구·서초구 일대가 보여주고 있는 낮은 지표값들로 미루어 보아 선행연구 등에서 알려진 바와 같이 소득 변수와의 상관성도 예상해 볼 수 있다. 그러나 본 연구에서는 분석의 단위로 행정동 단위를 대상으로 하고 있어 동별 소득 자료 수집이 어렵고, 소득과 공원 접근성의 인과관계 측정은 본 연구의 범위를 초과하는 내용이므로 구체적으로 다루지 않기로 한다.

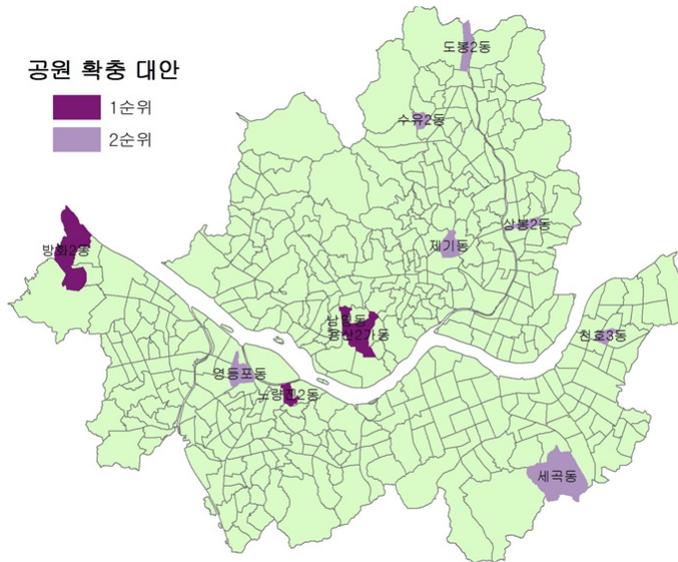


〈그림 6〉 서울시 행정동별 인구밀도와 공원접근성

본 연구에서는 형평성 지표를 공원 접근성과 비교하여 적용하기 위해, 앞서 도출한 공원 접근율을 활용하였다. 공원 접근성 확보의 시급성에 따라 두 개의 지역군으로 나누어 공원 접근율의 순위 하위 10%에 속하는 행정동 중 형평성 지표 상위 10%에 속하는 그룹을 1순위 그룹, 공원 접근율의 순위 하위 20%에 속하는 행정동 중 형평성 지표 상위 20%에 속하는 그룹을 2순위 그룹으로 구분하였다. 그 결과는 〈표 4〉와 같고 이를 〈그림 7〉의 지도로 표현하였다. 형평성지표와 공원접근성의 구체적인 점수는 〈부록〉에 제시하였다.

<표 4> 3가지 형평성 지표에 따른 공원확충 우선지역

순위	행정동
1순위	남영동, 노량진2동, 용산2가동, 방화2동
2순위	도봉2동, 상봉2동, 세곡동, 수유2동, 영등포동, 제기동, 천호3동



<그림 7> 3가지 형평성 지표에 따른 공원확충 우선지역

3. 소결

본 연구는 환경복지의 실현 수단으로서 소외계층을 우선적으로 고려한 공원 공급의 당위성을 설명하고, 이를 위한 기초 자료 및 정책 대안 제시를 목표로 수행되었다. 서울시 2012년 행정동 자료를 토대로 공간분석을 수행한 결과, 남영동, 노량진2동, 용산2가동, 방화2동, 4개 행정동의 경우 공원 확충이 시급한 1순위 그룹으로 나타났고, 도봉2동, 상봉2동, 세곡동, 수유2동, 영등포동, 제기동, 천호3동의 7개 행정동이 차순위로 나타났다.

이 중 방화2동의 경우 마곡 도시개발지구로 선정되어 2014년 현재 1차로 6730가구가 공급되었으며, 2차로 5285가구가 추가로 공급 예정이고, 이에 따른 도시공원 등이 위치할 예정이다. 또한 2016년 12월로 예정되어 있는 서울화목원이 건립 중이기 때문에 본 연구에서 다루고 있는 2012년 자료에서는 이러한 내용을 고려하여야 할 것이다. 세곡지구 역시 보금자리주택지구가 개발되어 추가적인 공원이 공급될 것으로 예상된다.

이와 같이 실질적인 공원의 공급은 지구단위계획이나 대규모 주택단지, 랜드마크의 건설 등과 같은 개발사업의 일환으로 접근하게 되어, 기존 시가지의 경우 공원의 접근성 문제가 개선되기 어렵다. 특히 이와 관련하여 경기개발연구원(2009)에서는 시가지 생성의 시기를 구분하여 시기별 공원 접근성의 차이를 보이기도 하였다. 형평성 측면의 도시공원 접근성 역시 이와 같은 맥락으로 신규 개발되는 지역으로부터 소외되기 쉬운 계층의 공원 접근성은 타 지역에 비해 상대적으로 점차 악화되는 추세를 보일 것으로 예상된다.

본 연구 결과 도출한 11개 행정동 중 위에서 언급한 2개 동을 제외한 나머지 역시 서울 시내의 구시가지 지역에 해당하는 경우로서, 거주민들의 공원 접근성 개선을 위한 별도의 대책이 마련되어야 할 것이다. 따라서 환경형평성 관점에 초점을 두고 공원 정책의 우선고려 대상을 분석한 본 연구는 환경 수혜의 공평성, 환경복지를 통한 지역 간 양극화 완화를 위한 진단기준으로서 매우 중요하다고 볼 수 있다.

V. 결론 및 함의

한국사회는 압축성장 이후 압축갈등 문제를 겪으면서 양극화 현상이 심화되었다. 환경편익, 환경비용, 환경피해 등이 경제적·사회적·생물학적 약자에게 불리하게 작용하는 환경 불평등이 발생하고 경제·사회 각 분야의 양극화 해소를 위해 복지 문제가 화두로 등장하고 있는 가운데, 환경·문화와 같은 2차적 복지에 대한 요구도 증대되고 있다(김종일, 2013).

이러한 현상은 환경복지, 녹색복지, 환경과 행복, 환경과 삶의 질 관련 연구가 2000년대 후반 들어 증가하는 형태로 나타나기도 하였다(Welsch, 2006; Welsch, 2007; Moro et al., 2008; Welsch, 2009; Rehdanz and Maddison, 2009). 이와 같은 사회적 흐름을 반영하여 중앙정부 차원에서는 2017년까지 1인당 공원면적 확충계획을 세우고 있으며, 서울시는 법상 공원 뿐만 아니라 가로, 골목길, 광장, 우수지, 옥상까지 공원개념으로 확대한다는 비전과 전략 하에 '소외계층을 우선시하는 10분 공원 프로젝트'를 진행 중이다(서울시 푸른도시선언전략계획, 2014).

따라서 본 연구는 사회적·정책적 현실에 맞추어 형평성 관점에서 소외계층의 공원접근성을 분석하고 공원정책의 우선고려 대상 지역을 탐색하였다. 이에 대한 실증분석으로 중첩분석과 접근성분석 기법을 응용하여 2단계의 모형분석을 하였다. 1단계에서 소외계층 지표값이 높게 측정된 행정동을 추출하였고(상위20%), ArcGIS를 활용하여 세 가지 지표에 대한 평균점수 분포를 중첩(overlay)하여 나타냈다. 2단계에서는 서울시 행정동 단위별 공원 접

근율을 살펴보기 위해 250m 서비스권역 버퍼분석을 통해 각 동별 공원 접근비율을 도출하였다.

마지막으로, 1단계에서 소외계층 지표값이 최고점(5점, 상위20%)으로 나타난 지역과 공원 접근가능 비율이 낮게 분석된 지역(하위 20%)이 중복되는 행정동을 추출하였다. 우선고려대상 1순위에 해당하는 지역군은 방화2동, 남영동, 용산2동, 노량진2동으로 나타났다. 이어서 2순위 지역군에 해당하는 곳은 영등포동, 세곡동, 천호3동, 제기동, 상봉2동, 수유2동, 도봉2동으로 나타났다. 이들은 주로 서울 시내의 구시가지 지역에 해당한다. 환경에 대한 형평성, 환경과 행복 및 삶의 질이 중요한 정책가치로 논의되고 있는 현재 시점에서 여전히 상대적으로 구시가지에 대한 환경복지, 서비스는 균형있게 적용되지 못한 상황이다. 도심재개발 사업 등을 통해 별도의 신규 개발이 이루어지지 않는 한 거주민들의 공원 접근성 개선을 위한 대책 마련이 요구된다.

따라서 본 연구는 다음과 같은 의의를 지닌다. 첫째, 최근 정책적 환경을 반영하여 형평성 관점에서 공원 접근성을 높이기 위해 가장 시급한 대상지역을 동단위에 이르기까지 세밀하게 탐색한 것에 의의가 있다. 공원 공간 분석에 형평성을 고려한 소수의 기존 연구에서도 장애인, 고령인, 경제적 약자를 모두 고려하여 포괄적 관점에서 접근한 연구는 극히 소수에 불과하였다. 이에 더하여 본 연구는 향후 공원 외 공공시설 입지 선정기준에 있어서 지역 및 계층 간 격차를 최소화 하고 상대적 형평성을 고려할 수 있는 객관적인 계량적 지표탐색 차원에서 정책적 시사점을 지닐 것이다.

둘째, 본 연구는 최근 지방정부의 공원정책에서 고려되는 공원의 범위를 최대한 포괄하여 녹지 접근성을 분석하였다. 즉, 생활권 공원 3가지, 주제공원 6가지, 하천 2가지, 기타공원 7가지(『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』 시행규칙 제6조 별표3)를 모두 포괄하여 각각의 공원경계도 자료를 수집·통합하여 분석 대상의 타당성을 높이고자 하였다. 기존 연구들은 주로 협소한 범위의 도시공원(근린공원)만을 대상으로 분석하여 실제 시민들의 공원접근성을 파악하는데 한계가 존재한다.

셋째, 2000년대 후반 들어 한국적 상황에서 논의가 집중되고 있는 환경형평성과 환경복지 관점을 공공시설 입지의 평가기준으로 적용하여 이론적 확장에 기여하고자 하였다. 400여개의 서울시 행정동의 형평성 관련 지표를 모두 취득하는 데에 한계가 있었으나, 향후 공원입지 뿐만 아니라 공공 편익시설 입지 결정문제에 있어서 활용 가능한 기준을 설정해보았다는 데에 의의가 있다.

그러나 다음과 같은 연구의 한계를 극복해야 할 것이다. 첫째, 본 연구는 최근의 정책적 흐름을 반영하여 구 단위가 아닌, 동 단위를 대상으로 분석하였으나 최근 공원녹지의 범위는 옥상공원, 골목길 정원에 이르기까지 더욱 확대되는 추세이다. 따라서 가구 단위별 공원녹지

를 모두 반영하지는 못하였다는 한계가 존재한다. 이는 향후 가구 단위별 공원경계 및 행정 구역 경계자료, 기타 형평성 관련 지표가 보강됨으로서 시도할 수 있을 것이다.

둘째, 본 연구는 현재 문제시되고 있는 편익시설 수혜의 양극화 현상을 시정하고자 형평성 관점에서 소외계층을 중심으로 분석하여 서울시 공원정책의 우선고려대상 지역을 도출하였으나, 기타 다른 관점을 모두 포괄하지 않았다는 한계가 존재한다.

셋째, 접근성 관점에서의 형평성을 측정하기 위해 공원과 거리만을 고려하였으나, 공원 서비스의 질적인 측면에서의 접근성 역시 고려할 필요가 있다. 예를 들어 공원 내 계단 및 경사로 진입 시설, 난간 등은 고령자 및 노약자의 접근성에 영향을 줄 수 있다.

넷째, 본 연구는 실제 공원을 이용하고자 하는 시민의 의사와는 무관하게 형평성 관점에서 공원의 접근성을 평가하여 실제 공원 이용 의사가 없는 시민의 의사를 반영하지 못하였다는 한계를 지닌다. 공원 이용에 대한 실제적 수요를 설문해 본다면 각 지역별로 그 수요는 상이하게 나타날 것이며 이러한 객관적 자료를 토대로 실제 공원의 분포와 비교해 보는 연구는 현실적 의의를 더할 수 있다는 차원에서 후속연구를 통해 보완될 수 있을 것이다.

마지막으로, 본 연구는 도출된 지역에 소외계층이 다수 존재하면서도 공원접근성은 낮게 나타나는 근본적 원인을 회귀분석을 통해 밝혀내지 않았다는 한계를 지닌다. 그러나 본 연구의 목적은 공원과 같은 편익 공공시설의 입지 선정 평가기준에 형평성 기준을 적용하여 환경서비스 수혜의 형평성을 제고하는 데에 초점을 두었다. 또한, 기존연구와는 차별성을 가지고 보다 객관적 분석을 시도하기 위한 노력이 있었다. 따라서 어떠한 원인이 환경서비스의 편차를 추동하는지에 관한 논의는 본 연구 목적의 범위를 벗어나는 논의이므로, 향후 후속연구로서 시도해볼 수 있을 것이다.

공원녹지와 같이 편익 성격을 지닌 공공서비스 공급에 대한 정책결정 과정에서 지리정보시스템(GIS)을 활용한 객관적 방법을 응용하는 것은 보다 합리적인 공공서비스 시설 입지선정에 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 본 연구에서 제시한 형평성 지표에 의한 기준 외에도 기존 공원의 질적인 상태, 주변 지역의 여건, 경제적·효율적 측면, 주민의 의견들을 모두 고려할 경우 보다 더 정확한 분석이 이루어질 것으로 기대한다.

【참고문헌】

- 기정훈·구자문. (2007). 경상북도 도청이전의 최적입지 분석에 관한 연구: ArcGIS의 중첩분석 및 접근성분석 기법의 응용. 『한국행정학보』, 41(4): 335-356.
- 김선희 외. (2006). GIS를 이용한 입원환자의 지리적 접근성 분석: 경기도 소재 한 대학병원을 대상으로. 『한국보건정보통계학회지』, 31(1): 21-34.
- 김아연·전병운. (2012). 대구시 대중교통서비스의 접근성에 대한 환경적 형평성 분석. 『한국지리정보학회지』, 15(1): 76-86.
- 김종일. (2013). 환경복지 격차의 해소방안. 『전남발전연구원 정책연구보고서 15』
- 김형준·이우성·정성관·박경훈. (2009). 서울시 도시공원의 불균형 평가. 『한국조경학회 학술발표논문집』, 12-14.
- 박미영. (2009). 도시공원의 이용실태 및 운영관리방안. 『광주발전연구원 정책연구보고서 08』
- 배민기·김유리. (2012). 도시공원 서비스의 형평성 평가를 고려한 도시공원 확충방안. 『국토연구』, 77: 49-66.
- 서현진·전병운. (2011). 대구시 도시근린공원의 접근성에 따른 환경적 형평성 분석. 『한국지리정보학회지』, 14(4): 221-237.
- 손승우·안동만. (2013). 도시공원 서비스권역 내·외 이용인구 정밀 분석 대구광역시 근린공원, 주민등록 데이터 분석을 중심으로. 『한국조경학회지』, 41(5): 9-18.
- 손정렬·오수경. (2007). GIS 공간분석기법을 이용한 서울시 노인주간보호시설의 접근성 연구. 『한국지역지리학회지』, 13(5): 576-594.
- 신지영. (2009). 도시공원 분포의 형평성 분석에 관한 연구: 성남시 사례를 중심으로. 『한국환경복원녹화기술학회지』, 12(2): 40-49.
- 윤순진. (2006). 환경정의 관점에서 본 중·저준위 방사성 폐기물 처분장 입지선정과정. 『환경사회학연구 ECO』, 10(1): 7-42.
- 이동현·이경주. (2010). 부산시 도시공원 공급적정성 평가에 관한 연구. 『한국지리정보학회지』, 13(1): 164-172.
- 이재영·김태경. (2011). 공원부족구역 분석을 통한 도시공원 확충방안 연구. 『한국조경학회지』, (39)3: 1-9.
- 이제선. (2008). 주민 참여를 통한 도시재생, 이종수편. 『한국사회와공동체』, 161-184. 서울 다산출판사.
- 임유라 외. (2009). 소득계층요인에 따른 자연녹지와 도시공원의 접근성 분석. 『국토계획』, 44(4): 133-146.
- 임윤택·서창우·이상호. (2012). 도시계획사업이 공간적 형평성에 미치는 효과: GIS 를 이용한

- 대전광역시 도로건설사업의 소득계층간 접근성 변화 분석. 『한국지리정보학회지』, 15(2): 23-34.
- 임은선·유재윤·김걸. (2010). 도시정비사업에 따른 원거주민의 이주패턴과 거주행태 변화 분석. 『국토연구』, 66: 115-131.
- 전병운. (2011). 환경적 형평성과 도시 삶의 질의 공간적 관계에 대한 탐색. 『한국지리정보학회지』, 14(3): 223-235.
- 정명은·김미현·장용석. (2014). 서울시민의 행복과 사회자본 관계 분석: 행복한 시민, 따뜻한 지역공동체. 『서울도시연구』, 15(1): 163-186.
- 정명은·김미현. (2014). 한국 지방정부의 가치지향성 분석: 조직목표선언을 중심으로. 『한국정책학회보』, 23(3): 27-56.
- 정성관·이우성. (2008). 환경도시 건설을 위한 도시녹지의 관리권역 설정: 창원시를 대상으로. 『한국조경학회지』, 35(6): 64-73.
- 최돈정·서용철. (2013). 장수 인구의 분포 패턴에 관한 탐색적 공간 데이터 분석과 수정 가능한 공간단위 문제(MAUP)의 Scale Effect에 관한 연구. 『한국지리정보학회지』, 16(3): 40-53
- 추장민. (2012). 환경 불평등 실태와 환경 복지 정책과제. 환경복지포럼발표자료.
- 허미선·진양교. (1996). GIS 를 활용한 서울시 도시근린공원의 접근성 지표에 관한 연구. 『한국조경학회지』, 24(3): 3042-3056.
- Agyeman, J. (2005). Environmental Justice. in Sustainable Communities and the Challenge of Environmental Justice. *New York: New York University Press*: 14-38.
- Barbosa, O., Tratalos, J. A., Armsworth, P. R., Davies, R. G., Fuller, R. A., Johnson, P. and Gaston, K. J. (2007). Who Benefits from Access to Green Space? A Case Study from Sheffield, UK. *Landscape and Urban Planning*, 83(2): 187-195.
- Boone, C. G. (2002). An Assessment and Explanation of Environmental Inequity in Baltimore. *Urban Geography*, 23(6): 581-595.
- Boone, C., Buckley, G., Grove, J. M. and Sister, C. (2009). Parks and People: An Environmental Justice Inquiry in Baltimore, Maryland. *Annals of the Association of American Geographers*, 99(4): 767-787.
- Comber, A., Brunsdon, C. and Green, E. (2008). Using a GIS-Based Network Analysis to Determine Urban Greenspace Accessibility for Different Ethnic and Religious Groups. *Landscape and Urban Planning*, 86(1): 103-114.
- Ferrer-i-Carbonell, A. and Gowdy, J. M. (2007). Environmental degradation and

- happiness. *Ecological Economics*, 60(3): 509-516.
- Gobster, P. H. (2002). Managing Urban Parks for Racially and Ethnically Diverse Clientele. *Leisure Sciences*, 24(2): 143-159.
- Nicholls, S. (2001). Measuring the Accessibility and Equity of Public Parks: A Case Study Using GIS. *Managing Leisure*, 6(4): 201-219.
- Omer, I. (2006). Evaluating Accessibility Using House-Level Data: A Spatial Equity Perspective. *Computer, Environment and Urban Systems*, 30(3): 254-274.
- Rehdanz, K and Maddison, D. (2008). Local environmental quality and life-satisfaction in Germany. *Ecological Economics*, (64)4: 78-797.
- Sister, C., Wilson, J. P. and Wolch, J. (2008). Access to Parks and Park Facilities in the Green Visions Plan Region. Green Visions Plan for 21st Century Southern California 08-17. *California: University of Southern California GIS Research Laboratory and Center for Sustainable Cities*.
- Smoyer-Tomic, K. E., Hewko, J. N. and Hodgson, M. J. (2004). Spatial Accessibility and Equity of Playgrounds in Edmonton, Canada. *The Canadian Geographer*, 48(3): 287-302.
- Tanlen, E. (2003). Neighborhoods as service provider: a methodology for evaluating pedestrian access. *Environment and Planning*, 30: 181-200.
- Welsch, H. (2006). Environment and happiness: Valuation of air pollution using life satisfaction data. *Ecological Economics*, 58(4): 801-813.
- Welsch, H. (2007). Environmental welfare analysis: A life satisfaction approach. *Ecological Economics*, (62)3: 544 -551.
- Welsch, H. (2009). Implications of happiness research for environmental economics. *Ecological Economics*, 68(11): 2735-2742.
- Wolch, J., Wilson, J. P. and Fehrenbach, J. (2005). Parks and Park Funding in Los Angeles: An Equity Mapping Analysis. *Urban Ecology*, 26(1): 4-35.

김 미 현: 연세대학교에서 “조직 내 저(低)성과자 관리에 관한 실증연구: 공공조직과 민간조직의 비교를 중심으로(2013)”로 석사학위를 취득하고 현재 연세대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 지방정부, 제도주의 조직론 등이다. 주요 논문으로는 “한국 지방정부의 가치 지향성 분석: 조직목표선언을 중심으로(한국정책학회보, 2014)”, “지방의회 의정비와 생산성의 관계 분석: 정책견제와 입법기능을 중심으로(한국지방자치학회보, 2014)”, “서울시민의 행복과 사회자본 관계 분석(서울도시연구, 2014)”, “조직 내 저성과자 관리에 관한 실증연구: 공공조직과 민간조직의 비교를 중심으로(한국인사행정학회보, 2012)” 등이 있다.

안 민 우 : 연세대학교 행정학과를 졸업하고, 현재 연세대학교 행정학과 석사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 지방정치 및 거버넌스 등이다.

조 남 옥 : 연세대학교 도시공학과에서 석사학위를 취득하였다. 현재 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학중이며, 한국환경정책평가연구원 재직중이다. 주요 관심분야는 도시 및 지방행정, 환경정책 등이다.

【부 록】

형평성 평가 하위20% 지역	고령수준	소득수준	장애수준	총점	녹지 접근성 하위20% 지역	접근성 지수
중계2·3동	5	5	5	15	공항동	0.07
가양2동	5	5	5	15	둔촌1동	0.12
상계3·4동	5	5	5	15	신도림동	0.26
수서동	5	5	5	15	용산2가동	0.27
변3동	5	5	5	15	양평1동	0.28
인수동	5	5	5	15	신내1동	0.31
가양3동	5	5	5	15	이태원1동	0.32
송천동	5	5	5	15	노량진2동	0.35
삼성동	5	5	5	15	서초4동	0.36
방화2동	5	5	5	15	문래동	0.40
용신동	5	5	5	15	논현2동	0.41
도봉1동	5	5	5	15	신수동	0.41
불광2동	5	5	5	15	서빙고동	0.42
청량리동	5	5	5	15	풍납2동	0.43
계기동	5	5	5	15	상계2동	0.45
변2동	5	5	5	15	가양1동	0.45
시흥5동	5	5	5	15	개봉2동	0.46
장위2동	5	5	5	15	강일동	0.46
수유1동	5	5	5	15	공덕동(x)	0.47
수유3동	5	5	5	15	구로3동	0.47
세곡동	5	5	5	15	한강로동	0.48
수색동	5	5	5	15	당산1동	0.48
장위3동	5	5	5	15	보광동	0.51
남영동	5	5	5	15	이현동	0.51
왕십리도선동	5	5	5	15	방화2동	0.51
종로1·2·3·4가동	5	5	5	15	대조동(x)	0.51
회현동	5	5	5	15	공릉2동	0.52
중립동	5	5	5	15	가락1동	0.52
송인2동	5	5	5	15	성내2동	0.53
종로5·6가동	5	5	5	15	풍납1동	0.53
을지로동	5	5	5	15	이문2동	0.54
월계2동	4	5	5	14	창4동	0.55

형평성 평가 하위20% 지역	고령수준	소득수준	장애수준	총점	녹지 접근성 하위20% 지역	접근성 지수
방화3동	4	5	5	14	대림1동	0.56
중화2동	4	5	5	14	청과동	0.56
삼양동	4	5	5	14	남영동	0.57
난곡동	4	5	5	14	청담동	0.57
면목4동	4	5	5	14	이문1동	0.58
중계4동	4	5	5	14	가산동	0.58
응암3동	5	5	4	14	창5동	0.58
마천1동	4	5	5	14	고척1동	0.59
방학2동	4	5	5	14	대치4동	0.59
영등포동	4	5	5	14	역삼2동	0.59
길음2동	5	4	5	14	목1동	0.60
답십리1동	5	5	4	14	안암동	0.60
후암동	5	5	4	14	염리동	0.61
정릉3동	5	5	4	14	용강동	0.61
홍제3동	5	4	5	14	발산1동	0.61
용답동	4	5	5	14	대치2동	0.61
금호1가동	4	5	5	14	장지동	0.61
신길4동	4	5	5	14	양평2동	0.62
창신1동	5	5	4	14	신길1동	0.63
창신2동	4	5	5	14	중곡2동	0.63
교남동	5	4	5	14	천호3동	0.63
남가좌2동	5	4	4	13	영등포동	0.64
구산동	4	4	5	13	상봉2동	0.64
석관동	4	4	5	13	거여2동	0.65
전농1동	5	3	5	13	수유2동	0.66
성현동	4	5	4	13	신사동	0.67
송중동	5	4	4	13	고덕2동	0.67
등촌3동	3	5	5	13	동선동	0.67
성산2동	3	5	5	13	중곡1동	0.67
월계3동	3	5	5	13	차양1동	0.67
천호2동	3	5	5	13	서초2동	0.67
답십리2동	4	4	5	13	신촌동	0.67
도봉2동	5	3	5	13	광장동	0.67
천호3동	4	4	5	13	세곡동	0.68
장위1동	4	5	4	13	신림동	0.68

형평성 평가 하위20% 지역	고령수준	소득수준	장애수준	총점	녹지 접근성 하위20% 지역	접근성 지수
갈현1동	4	5	4	13	문정2동	0.68
상계5동	4	5	4	13	방배4동	0.68
수유2동	5	4	4	13	구로2동	0.69
쌍문1동	5	4	4	13	용문동	0.69
신월1동	3	5	5	13	서초1동	0.69
상도3동	4	4	5	13	구의1동	0.70
시흥2동	3	5	5	13	암사3동	0.70
마천2동	4	4	5	13	방배본동	0.70
일원1동	3	5	5	13	반포1동	0.70
우이동	5	4	4	13	계기동	0.70
번1동	5	4	4	13	중암동	0.70
망우3동	4	4	5	13	잠실7동	0.71
신길5동	4	5	4	13	둔촌2동	0.71
신길3동	4	5	4	13	중곡3동	0.71
상봉2동	4	4	5	13	중앙동	0.71
신월3동	3	5	5	13	개포1동	0.72
노량진2동	5	4	4	13	구로1동	0.72
창3동	4	5	4	13	화양동	0.72
시흥3동	5	3	5	13	도봉2동	0.72
용산2가동	5	4	4	13	삼성1동	0.72
면목5동	4	4	5	13	구의3동	0.72
신당5동	4	4	5	13	여의동	0.73
내곡동	5	3	5	13	사당1동	0.73
광희동	5	4	4	13	대림2동	0.73

네트워크 텍스트 분석방법을 활용한 「지방행정연구」지의 연구경향 분석

Analyzing the Research Trends of The Korea Local Administration Review Using Network Text Analysis

김 대 욱*

Kim, Dae-Wook

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 선행연구검토
- III. 조사설계
- IV. 분석결과
- V. 결론

이 연구는 네트워크 텍스트 분석방법을 활용하여 지방행정연구지의 연구경향을 분석하였다. 그렇게 함에 있어서 지방행정연구지를 전체분야, 자치행정분야, 지방재정분야, 지역발전분야로 구분함으로써 연구경향의 전체적인 조망과 구체적인 파악이 가능하도록 하였다. 분석결과는 다음과 같이 나타났다. 첫째, 키워드 분석결과 거버넌스, 지방정부, 주민참여, 지방자치단체 등이 주요 키워드인 것으로 나타났다. 둘째, 네트워크 분석결과 전체분야에서 중심성이 높은 연구주제는 거버넌스, 네트워크, 지역사회, 신뢰인 것으로 나타났고, 자치행정분야의 중심 연구주제는 네트워크, 거버넌스, 정책확산, 신뢰인 것으로 나타났다. 지방재정분야의 중심 연구주제는 복지재정, 지방정부, 지방재정인 것으로 나타났으며, 지역발전분야의 중심 연구주제는 지역에너지, 거버넌스, 참여인 것으로 나타났다.

□ 주제어: 지방행정연구, 연구경향, 네트워크 텍스트 분석

* 한국지방행정연구원 수석연구원

논문 접수일: 2015. 3. 10, 심사기간(1차): 2015. 3. 10~2015. 4. 9, 게재확정일: 2015. 4. 9

This study analyzes The Korea Local Administration Review by utilizing the network text analysis method, which is used to identify and analyze the individual and relational attributes of words occurring in each paper. In doing so, this study divides the research fields of the journal into all fields as well as the local administration, local finance, and local development fields to capture both overall aspects and detailed aspects. The analytical results are as follows. First, the core keywords for the research topic are governance, local government, civic participation, and local administrative body. Second, the central research subjects of the overall field are governance, network, local society, and trust. The central research subjects of the local administration field are network, governance, and policy diffusion trust. The central research subjects of the local finance field are welfare finance, local government, and local finance. And the central research subjects of local development field are local energy, governance, and participation.

□ Keywords: The Korea Local Administration Review, research trend, network text analysis

I. 서론

행정학의 각 연구분야와 학술연구지에서 연구경향분석이 꾸준히 이루어져 오고 있다. 이러한 연구가 이어지는 것은 학문분야의 핵심 연구주제나 연구영역의 분석을 통하여 연구의 흐름 파악과 함께 실제 행정현장에서의 제도 도입과 정착 및 개선점에 대한 논의가 가능하기 때문이다(최영출·박수정, 2011: 123). 이를 통해 학술적으로는 학문적 패러다임 수립과 정체성 정립이 가능하며, 실무적으로는 제도의 개선과 도입을 위한 아이디어를 얻을 수 있다.

지방행정분야도 예외는 아니어서, 연구경향에 대한 일정한 분석이 진행되었다(이종수, 2001; 우양호·홍미영, 2004; 최호택·정석환, 2011; 하혜수·최영출, 2013). 그러나 지방행정분야의 대표적인 학술지라 할 수 있는 지방행정연구지에 대한 연구경향 분석은 미진한 실정이었다¹⁾. 이는 지방행정분야에서 지방행정연구지가 가진 권위와 특징에 비추어 보았을 때 아쉬운 측면이라 할 수 있다. 즉, 지방행정연구지는 지방행정 및 지방자치분야의 대표 연

1) 통권 100호를 기념한 지난 호에서 전통적 방법을 활용하여 연구경향을 분석한 특집논문이 발간되었다(김건위 외, 2015). 김건위 외(2015)의 연구와 본 연구는 문제의식을 공유하며 투고시점으로 미루어 보아 비슷한 시기에 연구되었다. 그러나 두 연구는 연구방법에서 차별성을 가진다.

구기관인 한국지방행정연구원이 발간하는 지방행정분야 전문학술지로서, 자치행정, 지방재정 및 세제, 지역발전 분야의 다양한 연구들이 망라되어 있으며, 이명박 정부의 지방행정체제개편, 박근혜 정부의 지방3.0과 같은 정부별 지방행정분야 핵심이슈들이 기타 어느 학술지보다도 다양하고도 자세하게 논의되고 있다. 따라서 지방행정연구지의 연구경향분석을 통하면 우리나라 지방행정분야의 핵심 이슈들을 보다 정확하게 판단할 수 있다고 생각된다.

이러한 문제의식 하에서 본 연구는 지방행정연구지의 연구경향을 최근 들어 연구경향분석 방법으로 활성화되고 있는 네트워크 텍스트 분석방법을 활용하여 분석해 보고자 한다.

II. 선행연구검토

행정학 분야의 연구경향 분석은 방법론을 기준으로 크게 두 가지로 나눌 수 있다(하혜수·최영출, 2013: 127). 첫째는 전통적 방법이다. 이는 연구주제와 영역, 그리고 연구중점을 시대별로 분석하여 연구경향을 파악하는 방법이다. 둘째, 네트워크 텍스트 분석을 통해 주요 연구주제들 간의 관계성을 분석한 연구이다. 이러한 연구방법은 비교적 최근 들어 시도되고 있다.

지방행정분야의 연구경향분석도 이와 비슷하다. 전통적 방법을 통한 연구는 다음과 같다. 이종수(2001)는 한국정치학회보, 한국행정학보, 한국지방자치학회보를 대상으로 지방자치에 대한 연구경향을 분석하였다. 이 연구는 연구의 주제영역으로 역사·연구·교육, 구조·구역, 의회·선거·정당, 정부간 관계, 내부 조직관리, 정책·서비스, 주민참여와 정보공개, 기타(외국사례)로 구분하였다. 우양호·홍미영(2004)은 지방정부연구지의 1997-2004년간 논문들을 대상으로 연구자수, 개인적 특성, 연구비 지원여부, 연구목적별 분류, 이론영역별 분류, 연구방법 등을 분석한 바 있다. 이승철(2013)은 KCI 등재논문 중 6회 이상의 인용횟수를 보이는 지방행정분야 158편의 논문을 대상으로 내용분석을 시행하였다. 분석기준으로는 연구자배경, 연구영역, 연구방법을 활용하였다.

네트워크 텍스트 방법을 활용한 연구도 발견된다. 최호택·정석환(2011)은 한국지방자치학회보의 논문들을 대상으로 사회네트워크분석 방법을 통해 분석하였다. 분석에는 핵심주제어 빈도분석, 네트워크분석이 활용되었다.

두 가지 방법을 결합한 연구도 수행되었다. 하혜수·최영출(2013)의 연구가 그것이다. 이 연구는 한국사회와 행정연구지에 게재된 지방자치 및 지방행정분야 논문들을 대상으로 전통적 주제분류와 네트워크분석을 실시하였다.

이와 같이 지방행정분야도 행정학의 하위학문분야로서 일정한 수준의 연구경향분석 연구가 수행되어 온 것을 알 수 있다. 이를 다른 측면에서 다시 크게 분류하면 행정학 종합학술지라 할 수 있는 한국사회와 행정연구, 지방정부연구, 한국행정학보에서 지방행정분야를 추려서 분석한 연구들과 지방행정분야 전문학술지 중의 하나인 지방자치학회보를 대상으로 지방행정분야를 분석한 연구들로 구분할 수 있다²⁾.

그러나 선행연구들은 지방행정분야 전체를 대상으로 연구경향분석을 시도해 온 결과, 연구대상 학술지 선정에만 차이가 있었고, 연구경향의 전체적인 조망만이 가능했다는 한계가 있다. 본 연구는 이러한 한계를 보완하기 위하여 지방행정연구지의 연구경향을 전체, 지방행정분야, 지방재정분야, 지역발전분야 등 총 4영역으로 분류하여 종합적 분석 및 개별적 분석을 동시에 수행하여 연구의 차별성을 확보하였다.

Ⅲ. 조사설계

1. 연구대상

본 연구는 우리나라 지방행정과 관련된 최고의 전문연구기관인 한국지방행정연구원에서 발행하는 학술지인 지방행정연구지에 게재된 논문들을 분석대상으로 정하였다. 지방행정연구지는 1986년부터 출간되었으며 행정학, 특히 지방행정분야에서 우리나라에서 가장 오래된 전통과 권위를 가진 학술지이다. 지방행정연구는 발간 초창기부터 년 4회에 걸쳐 발간되었으며 2014년 12월 현재 통권 99호가 발행되었다.

본 연구는 이 중에서 2010년부터 2014년간 발간된 지방행정연구지의 수록논문 241편 전체를 대상으로 한다. 분석의 시점을 최근 5년으로 설정한 이유는 5년의 기간을 대상으로 연구경향을 분석하면 핵심적인 연구경향을 파악할 수 있다는 선행연구의 논의를 참고한 것이다(최영출·박수정, 2011; Wu et al, 2009). 한편 분석에 사용된 241편의 논문 편수는 선

2) 지방자치학회보의 경우 박기관(2001)이 창간호부터 2001년까지의 연구들을 전통적 방법으로 연구경향을 분석하고, 이후 최호택·정석환(2011)이 2002-2010년간의 연구들을 네트워크 텍스트 분석 방법으로 연구경향을 분석하는 등 연구경향분석이 지속적으로 시도되었다. 반면 지방행정연구지는 그간 연구경향분석이 이루어지지 않다가 최근에 두 가지 연구방법이 동시에 활용되어 연구되었다. 두 학술지가 지방행정분야에서 각각의 특징과 위치를 보유하고 있다는 점을 감안할 때, 양자의 균형적 분석을 통해 지방행정분야의 연구경향을 더욱 뚜렷이 파악할 수 있을 것이라 판단된다.

행연구들에서 활용한 논문의 편수와 비교해도 충분한 수준인 것으로 판단된다. 또한 가장 최근의 연구들을 대상으로 삼아 최신연구동향 파악과 더불어 미래의 연구흐름에 대한 예측도 가능할 것이라 판단하였다.

<표 1> 지방행정연구지의 수록논문 수 (2010-2014)

연도	권(호)	권(호)	권(호)	권(호)	계
	논문수	논문수	논문수	논문수	
2010	24(1)	24(2)	24(3)	24(4)	43
	11	6	10	16	
2011	25(1)	25(2)	25(3)	25(4)	57
	12	16	16	13	
2012	26(1)	26(2)	26(3)	26(4)	52
	11	11	17	13	
2013	27(1)	27(2)	27(3)	27(4)	47
	17	8	15	7	
2014	28(1)	28(2)	28(3)	28(4)	42
	9	8	8	17	

2. 분석방법

본 연구는 지방행정연구를 네트워크 텍스트 분석방법을 활용하여 분석하였다. 이 방법은 내용분석과 사회네트워크 분석을 연계해서 활용하는 것이다(최영출·박수정, 2011: 126). 구체적인 분석자료로는 저자가 제시한 키워드를 활용하였다. 키워드는 타 연구자가 논문을 검색할 때 중요하고 용이한 개념이라고 판단되는 것을 저자가 제시한 것으로 논문의 중요한 내용을 함축한 자료라 할 수 있다(최영출·박수정, 2011). 분석을 위해 우선 주요 키워드에 대한 내용분석을 통해 텍스트에 출현하는 키워드의 빈도의 특성을 파악하였다. 이 때 키워드 빈도분석은 한국어 내용분석에 적합한 프로그램인 KrKwic을 활용하였다(박한우·Leydesdorff, 2004). 그리고 사회네트워크 분석을 통해 텍스트에 출현된 키워드가 어떤 다른 키워드와 같이 출현하는지의 관계적 특성을 파악하였다. 이 때 관계파악의 기준은 최영출 외(2011)과 같이 초록의 1줄로 설정하였다.

텍스트 내 주요키워드간의 관계로 구성된 네트워크의 구조를 파악하는데 가장 빈번히 사용되는 지표는 중심성이다. 중심성의 종류에는 연결중심성, 근접중심성, 매개중심성, 위세중심성 등이 있는데, 본 연구에서는 이러한 네트워크 분석지표 중 텍스트 네트워크 분석방법을 활

용한 연구경향분석에서 주로 사용되는 연결중심성과 위세중심성을 지표로 활용하였다. 연결 중심성은 행위자와 인접한 다른 행위자들 간에 직접적으로 연결되어 있는 모든 관계의 수를 합한 것을 의미하며, 양적인 측면에서 연구주체들 간에 가장 영향을 많이 미친 연구주체를 파악하는데 활용된다. 위세중심성은 연결의 양 뿐만 아니라 연결의 질도 동시에 반영하는 개념으로, 중심적인 역할을 하는 행위자들과 연결될 경우 더 높은 가중치를 부여받음으로써 중심적인 행위자들과의 연결을 고려한 연결정도를 제시한다(Wasserman & Faust, 1994).

이러한 중심성 지표들을 단순한 빈도나 강도에 따라 측정하면 네트워크 구성원들의 수가 미치는 영향이 통제되지 않아 다른 규모의 네트워크에 참여하고 있는 행위자들 사이의 중심성을 비교하는데 문제가 발생하기 때문에 이를 정규화시켜 상대적 개념으로 중심성을 제시하는 것이 보편적이다(이인원, 2013: 121). 본 연구의 경우 각 분야별로 네트워크의 구성원수에 차이가 있으므로 이를 비교하기 위하여 표준화 수치를 활용하였다.

3. 분야의 분류방법

본 연구는 지방행정의 분야별 연구경향을 종합적으로 알아보고, 보다 세밀하게 알아보기 위하여 지방행정연구지의 연구논문들을 크게 전체, 자치행정, 지방재정, 지역발전의 4가지 영역으로 분류하였다. 전체는 선행연구들과 마찬가지로 지방행정연구지의 전체적인 연구경향을 파악하기 위한 것이고, 자치행정, 지방재정, 지역발전분야는 선행연구들과는 차별적으로 각각 분야별 연구경향을 파악하기 위한 것이다.

세부분야를 자치행정, 지방재정, 지역발전분야로 구분한 근거는 지방행정학의 학문적 특성 및 발행기관인 한국지방행정연구원의 특성을 고려한 것이다. 우선 학문적 특성 측면에서 지방행정학은 지방이라는 장소를 중심으로 정치·행정학자, 경제학자, 도시계획학자들이 각자의 측면을 연구하는 종합학문의 성격을 가지고 있으며 이는 크게 자치행정, 지방재정, 지역발전으로 대별할 수 있다.

다음으로 발행기관의 특성 측면을 살펴보면 한국지방행정연구원은 1984년 9월 지방자치에 대한 창의적이고 실천적인 조사, 연구 및 정책개발을 위해 시도 지방자치단체가 공동 발의·출연하여 설립한 우리나라 최고의 지방행정분야 전문연구기관이다. 한국지방행정연구원의 조직은 크게 자치행정 연구분야, 지방재정 연구분야, 지역발전 연구분야로 구분되어 있다³⁾. 이는 곧 한국지방행정연구원의 연구가 크게 자치행정, 지방재정, 지역발전으로 구분됨을 의미한다.

3) 최근 지방투자사업관리분야의 조직이 신설되었다.

자치행정 연구분야는 지방자치제도와 지방자치정책과 관련된 연구를 수행한다. 구체적으로는 지방3.0, 지방분권 및 기능이양, 행정체제개편, 지방의정, 주민참여, 지방자치단체 조직진단, 성과평가, 재난안전 등의 연구를 수행한다. 지방재정 연구분야는 예산, 회계, 지방채, 지방교부세, 국고보조금, 재정관리 등의 연구를 수행한다. 지역발전 연구분야는 지역경제 활성화와 미래 지역개발과 관련된 분야를 연구한다. 구체적으로 지역발전 정책대안 수립, 지역경제 활성화를 위한 신성장 동력 발굴, 일자리 창출, 지역간 연계협력, 낙후지역 및 기초생활권 발전, 녹색성장 분야를 연구한다.

<표 2> 한국지방행정연구원 연구조직 및 연구분야

조직	연구분야
자치행정분야	지방3.0, 지방분권 및 기능이양, 행정체제개편, 지방의정, 주민참여, 지방자치단체 조직진단, 성과평가, 재난안전
지방재정분야	예산, 회계, 지방채, 지방교부세, 국고보조금, 재정관리
지역발전분야	지역발전 정책대안 수립, 지역경제 활성화를 위한 신성장 동력 발굴, 일자리 창출, 지역간 연계협력, 낙후지역 및 기초생활권 발전, 녹색성장

자료: 한국지방행정연구원 홈페이지 재구성.

이와 같은 한국지방행정연구원의 조직은 긴밀한 연계부처인 행정자치부 조직과의 연계성을 고려하여 구성된 것으로 판단된다. 행정자치부는 2015년 3월 현재, 기획조정실, 창조정부조직실, 지방행정실, 지방재정세계실, 전자정부국의 4실 1국 체제를 가지고 있다. 이 중에서 한국지방행정연구원과 긴밀한 관계를 가지고 있는 부서는 지방행정실과 지방재정세계실이다. 지방행정실은 지방행정정책관과 자치제도정책관, 지역발전정책관으로 구성되는데 지방행정과 자치제도는 자치행정분야연구조직에서, 지역발전은 지역발전분야연구조직에서 대응하고 있다. 지방재정세계실의 지방재정정책관은 지방재정연구조직에서 대응하고 있다⁴⁾.

이러한 지방행정의 학문적 특성과 발행기관인 한국지방행정연구원의 특성을 종합적으로 고려하여 본 연구에서도 지방행정연구지의 연구분야를 크게 자치행정, 지방재정, 지역발전 분야로 구분하였다⁵⁾. 그리고 게재된 논문들을 각 분야별로 분류하였다. 이 과정에서 다음과 같은 절차를 구체적으로 수행하였다. 논문의 제목과 초록, 키워드를 통해 일차적으로 분야를 구분하였다. 분야의 구분이 모호할 경우 저자의 학문적 배경과 기존 연구를 고려하여 이차적으로 구분하였다.

4) 지방재정세계실의 지방재정정책관과 관련된 연구는 한국지방행정연구원에서 분리되어 수립된 한국지방재정연구원에서 주로 대응한다.

5) 지방행정연구지의 투고 시 투고자가 해당 논문을 자치행정, 지방재정, 지역발전 중 택일로 분야를 선택하게 하고 있다는 측면도 분야 분류의 참고사항으로 고려되었다.

IV. 분석결과

1. 개관: 분야별 분류

2010-2014년간 지방행정연구지에 실린 241편의 논문을 분야별로 분류해보면 다음과 같다. 전체 논문 241편 중에 자치행정분야가 148편(61.4%), 지방재정분야가 49편(20.3%), 지역발전분야가 44편(18.3%)인 것으로 나타나 자치행정분야의 비중이 상대적으로 높으며, 재정과 발전분야의 비중이 유사한 것으로 나타났다.

〈표 3〉 지방행정연구의 분야별 분류

구분	전체	자치행정분야	지방재정분야	지역발전분야
논문수	241	148	49	44
비율	100%	61.4%	20.3%	18.3%

2. 전체분야 분석

지방행정연구지의 전체적인 연구주제를 파악하기 위하여 지방행정연구지의 최근 5년간 수록된 241편의 논문의 키워드를 KrKwic 소프트웨어를 활용하여 분석하였다. 키워드 분석결과는 다음 〈표 4〉와 같이 나타났다. 전체논문을 대상으로 했을 때, 3회 이상의 빈도수를 나타낸 키워드는 총 44개이다. 거버넌스가 15회로 가장 많이 나타났으며, 10회의 지방정부, 9회의 주민참여, 7회의 지방자치단체, 6회의 지방자치, 5회의 네트워크, 사회적자본, 새마을운동, 조직시민행동, 주민자치회, 지방공무원, 지방세, 지방행정체제, 협력 순으로 나타났다. 뒤를 이어 4회 출현한 키워드로는 공정성, 리더십, 시군통합, 영향요인, 외부효과, 지방공기업, 지방행정체제개편, 지역발전, 테크노파크, 효율성이 있었다. 3회 출현한 키워드는 갈등, 도시, 도시계획, 모형, 성과평가, 신뢰, 자율성, 정책확산, 조직문화, 주민자치, 주민주권, 지방분권, 지방선거, 지방의회, 지방재정위기, 지역경제, 지역사회, 지역주민으로 나타났다.

〈표 4〉 전체 키워드 빈도분석결과

순위	빈도	키워드	순위	빈도	키워드
1	15	거버넌스	22	4	지역발전
2	10	지방정부	23	4	테크노파크
3	9	주민참여	24	4	효율성
4	7	지방자치단체	25	3	갈등
5	6	지방자치	26	3	도시
6	5	네트워크	27	3	도시계획
7	5	사회적자본	28	3	모형
8	5	새마을운동	29	3	성과평가
9	5	조직시민행동	30	3	신뢰
10	5	주민자치회	31	3	자율성
11	5	지방공무원	32	3	정책확산
12	5	지방세	33	3	조직문화
13	5	지방행정체제	34	3	주민자치
14	5	협력	35	3	주민주권
15	4	공정성	36	3	지방분권
16	4	리더십	37	3	지방선거
17	4	시군통합	38	3	지방의회
18	4	영향요인	39	3	지방재정위기
19	4	외부효과	40	3	지역경제
20	4	지방공기업	41	3	지역사회
21	4	지방행정체제개편	42	3	지역주민

3회 이상 출현한 42개의 키워드를 바탕으로 전체논문을 대상으로 구축된 네트워크를 시각화하였다. 이는 〈그림 1〉과 같이 나타났다.

〈표 5〉 전체 핵심 키워드의 중심성 분석 결과

순위	키워드	연결중심성	순위	키워드	위세중심성
1	거버넌스	2.233	1	거버넌스	74.971
2	네트워크	1.698	2	지역사회	69.115
3	지역사회	1.395	3	네트워크	60.419
4	신뢰	0.837	4	신뢰	42.104
5	리더십	0.814	5	정책확산	35.511
6	지방정부	0.721	6	조직문화	31.284
7	협력	0.698	7	협력	24.264
8	지방자치단체	0.674	8	리더십	20.418
9	정책확산	0.651	9	새마을운동	18.622
10	조직문화	0.512	10	지방자치단체	13.388
11	주민자치회	0.488	11	주민자치회	10.082
12	새마을운동	0.372	12	지방정부	8.574
13	지방세	0.349	13	효율성	7.014
14	효율성	0.349	14	도시계획	6.295
15	영향요인	0.302	15	모형	6.007
16	주민자치	0.256	16	지방의회	5.062
17	테크노파크	0.233	17	영향요인	4.682
18	지역주민	0.209	18	지역주민	3.835
19	지방행정체제	0.186	19	도시	3.496
20	지방공기업	0.163	20	주민자치	2.764
21	도시	0.140	21	지방선거	2.537
22	모형	0.140	22	지방세	2.521
23	자율성	0.140	23	지방공기업	2.335
24	지방의회	0.140	24	자율성	1.861
25	지방자치	0.116	25	갈등	1.313
26	외부효과	0.093	26	테크노파크	0.983
27	도시계획	0.093	27	지방행정체제	0.944
28	지역경제	0.070	28	외부효과	0.589
29	시군통합	0.047	29	패널분석	0.281
30	갈등	0.047	30	지방자치	0.240
31	주민주권	0.047	31	지역경제	0.180
32	지방선거	0.047	32	공정성	0.053
33	주민참여	0.023	33	시군통합	0.008
34	공정성	0.023	34	주민주권	0.005
35	패널분석	0.023			

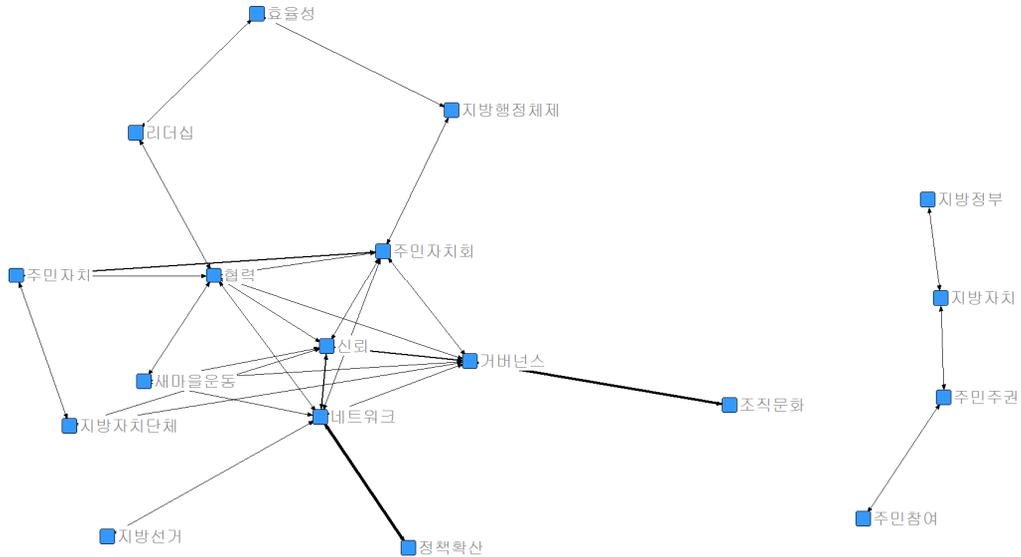
3. 자치행정분야 분석

자치행정분야 키워드 분석결과는 다음과 같다. 3회 이상 빈도수를 보인 키워드는 총 27개이다. 전체분석과 마찬가지로 거버넌스가 12회로 가장 빈번하게 나타났으며, 8회의 주민참여, 7회의 지방자치단체, 6회의 지방자치, 지방정부, 5회의 네트워크, 조직시민행동, 주민자치회 순으로 나타났다. 지방자치단체와 지방정부가 사실상 같은 의미라고 보았을 때, 이들의 출현횟수를 합하며 총 13회로 거버넌스와 더불어 자치행정분야의 핵심적 키워드라고 할 수 있다. 4회 출현한 공정성, 지방공무원, 지방행정체제, 지방행정체제개편과 3회 출현한 신뢰, 정책확산, 조직문화, 주민자치, 주민주권, 지방분권, 행정구역통합, 협력, 효율성이 뒤를 이었다.

<표 6> 자치행정분야 키워드 빈도분석결과

순위	빈도	키워드	순위	빈도	키워드
1	12	거버넌스	15	4	지방공무원
2	8	주민참여	16	4	지방행정체제
3	7	지방자치단체	17	4	지방행정체제개편
4	6	지방자치	18	3	신뢰
5	6	지방정부	19	3	정책확산
6	5	네트워크	20	3	조직문화
7	5	조직시민행동	21	3	주민자치
8	5	주민자치회	22	3	주민주권
9	4	공정성	23	3	지방분권
10	4	리더십	24	3	지방선거
11	4	사회적자본	25	3	행정구역통합
12	4	새마을운동	26	3	협력
13	4	시군통합	27	3	효율성
14	4	영향요인			

3회 이상 출현한 27개 키워드를 바탕으로 도출한 네트워크 지도는 <그림 2>와 같이 나타났다. 네트워크의 중심에 위치하여 연결도와 중심성이 큰 연구주제는 네트워크, 거버넌스, 신뢰 등임을 시각화를 통해 직관적으로 파악할 수 있다.



<그림 2> 자치행정분야 네트워크 지도

자치행정분야의 핵심 키워드의 중심성을 분석해 본 결과는 다음 <표 7>과 같이 나타났다. 연결중심성이 높은 키워드는 네트워크, 거버넌스, 정책확산, 신뢰인 것으로 나타났다. 위세 중심성도 유사하게 나타났는데, 네트워크, 정책확산, 신뢰, 거버넌스의 순으로 나타났다. 이를 통해 자치행정분야는 네트워크, 거버넌스, 정책확산, 신뢰라는 연구주제를 중심으로 연구되고 있음을 알 수 있다. 즉 이들 주제가 자치행정분야 연구의 축으로 작용하며 영향력을 발휘하는 권력을 행사하고 있음을 의미한다.

<표 7> 자치행정분야 핵심 키워드의 중심성 분석 결과

연결중심성			위세중심성		
순위	키워드	연결중심성	순위	키워드	위세중심성
1	네트워크	1.808	1	네트워크	96.641
2	거버넌스	1.269	2	정책확산	88.282
3	정책확산	1.077	3	신뢰	36.399
4	신뢰	0.846	4	거버넌스	28.043
5	주민자치회	0.808	5	조직문화	16.468
6	조직문화	0.692	6	주민자치회	16.105
7	협력	0.500	7	새마을운동	9.348
8	주민자치	0.423	8	협력	8.238

연결중심성			위세중심성		
순위	키워드	연결중심성	순위	키워드	위세중심성
9	새마을운동	0.385	9	지방선거	6.306
10	지방자치단체	0.154	10	주민자치	4.629
11	지방행정체제	0.154	11	지방자치단체	2.404
12	리더십	0.115	12	지방행정체제	1.579
13	지방자치	0.077	13	리더십	0.540
14	주민주권	0.077	14	효율성	0.069
15	지방선거	0.077			
16	효율성	0.077			
17	주민참여	0.038			
18	지방정부	0.038			

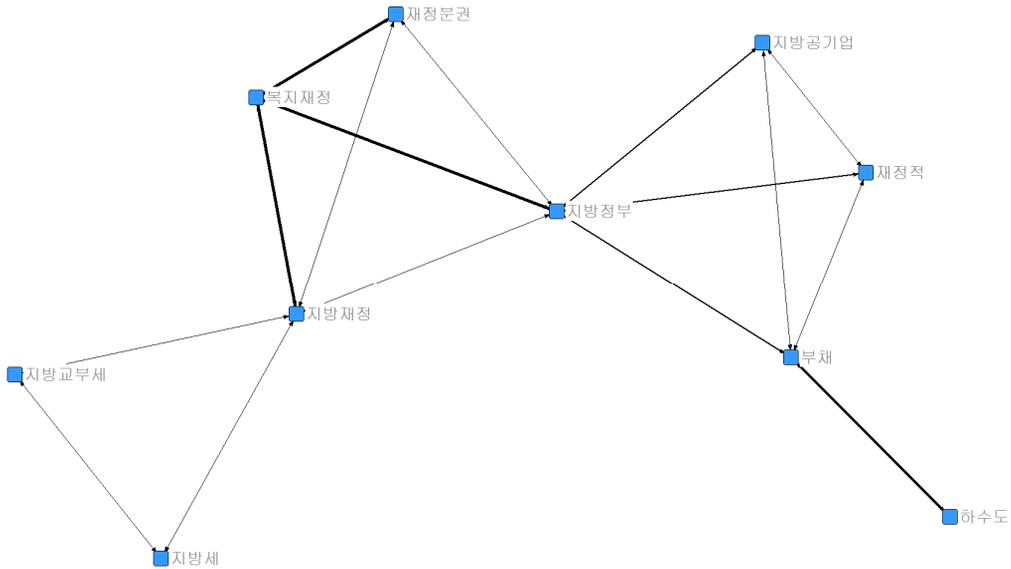
4. 지방재정분야 분석

지방재정분야 키워드 분석결과는 다음과 같다. 2회 이상 빈도수를 보인 키워드는 총 25개이다. 5회의 출현빈도를 나타낸 지방세, 3회의 지방공기업, 지방재정위기, 지방정부의 순인 것으로 나타났다. 2회 이상 나타난 키워드는 경영평가제도, 고정효과모형, 내부통제, 복지재정, 부채, 상수도, 세출, 시설관리공단, 외부효과, 자율성, 재정건전성, 재정분권, 재정위기 관리제도, 재정적, 제도, 지방교부세, 지방상수도, 지방재정, 지역경제성장, 지역내총생산, 하수도 등으로 다양하게 나타났다.

<표 8> 지방재정분야 키워드 빈도분석결과

순위	빈도	키워드	순위	빈도	키워드
1	5	지방세	14	2	자율성
2	3	지방공기업	15	2	재정건전성
3	3	지방재정위기	16	2	재정분권
4	3	지방정부	17	2	재정위기관리제도
5	2	경영평가제도	18	2	재정적
6	2	고정효과모형	19	2	제도
7	2	내부통제	20	2	지방교부세
8	2	복지재정	21	2	지방상수도
9	2	부채	22	2	지방재정
10	2	상수도	23	2	지역경제성장
11	2	세출	24	2	지역내총생산
12	2	시설관리공단	25	2	하수도
13	2	외부효과			

지방재정분야 논문들에서 2회 이상 도출된 키워드를 대상으로 네트워크지도를 구축한 결과 네트워크 지도는 <그림 3>과 같이 나타났다. 그림을 통해 복지재정, 지방정부, 지방재정 등이 네트워크의 중심부에 위치해 있음을 알 수 있다.



<그림 3> 지방재정분야 네트워크 지도

지방재정분야의 핵심 키워드의 중심성을 분석해 본 결과는 다음 <표 9>와 같이 나타났다. 연결중심성과 위세중심성 모두에서 복지재정, 지방정부, 지방재정이 높은 순위와 수치를 나타냈다. 따라서 이들 연구주제가 지방재정분야의 중심적이고 영향력 있는 주제임을 확인할 수 있다.

<표 9> 지방재정분야 핵심 키워드의 중심성 분석 결과

연결중심성			위세중심성		
순위	키워드	연결중심성	순위	키워드	위세중심성
1	복지재정	1.000	1	복지재정	92.727
2	지방정부	0.792	2	지방정부	64.849
3	지방재정	0.500	3	지방재정	56.750
4	부채	0.458	4	재정분권	56.266
5	재정분권	0.417	5	부채	17.237

연결중심성			위세중심성		
순위	키워드	연결중심성	순위	키워드	위세중심성
6	하수도	0.250	6	지방공기업	14.763
7	지방공기업	0.208	7	재정적	14.763
8	재정적	0.208	8	하수도	6.740
9	지방세	0.083	9	지방세	3.956
10	지방교부세	0.083	10	지방교부세	3.956

5. 지역발전분야 분석

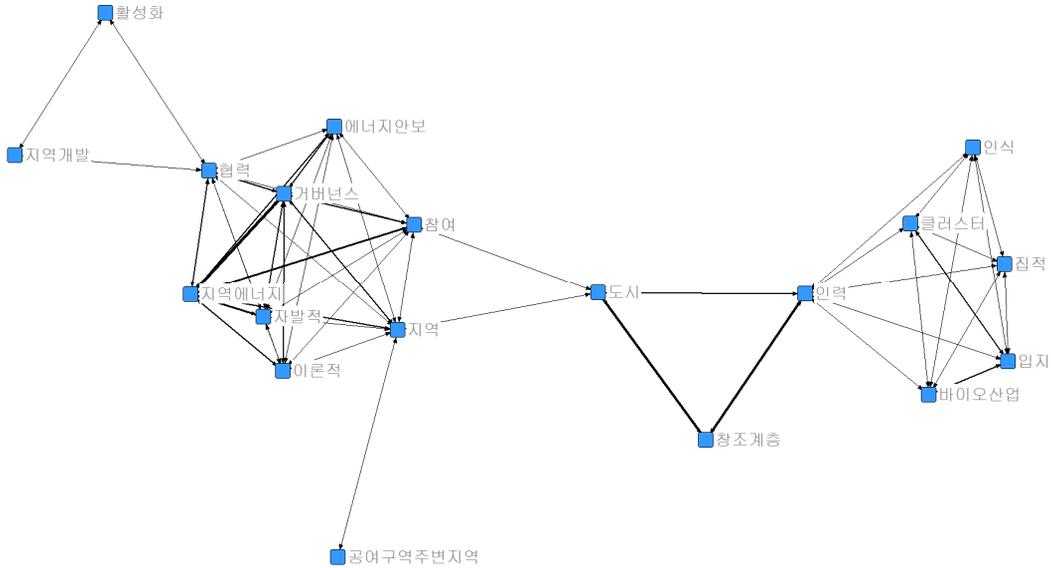
지역발전분야 키워드 분석결과는 다음과 같다. 2회 이상의 출현빈도를 나타낸 키워드는 총 15개이다. 테크노파크가 4회로 가장 많이 나타났으며, 거버넌스, 도시계획, 지역발전, 지역주민이 3회로 나타났다. 2회 출현한 키워드로는 갈등, 구조방정식모형, 담론, 도시, 메가이벤트, 번영, 일자리, 좋은, 지역경제, 창조산업이 있다.

<표 10> 지역발전분야 키워드 빈도분석결과

순위	빈도	키워드	순위	빈도	키워드
1	4	테크노파크	9	2	도시
2	3	거버넌스	10	2	메가이벤트
3	3	도시계획	11	2	번영
4	3	지역발전	12	2	일자리
5	3	지역주민	13	2	좋은
6	2	갈등	14	2	지역경제
7	2	구조방정식모형	15	2	창조산업
8	2	담론			

도출된 키워드를 바탕으로 지역발전분야의 연구경향 네트워크 지도는 <그림 4>와 같이 나타났다⁶⁾. 그림을 통해 지역에너지, 거버넌스 등이 네트워크의 중심에 있음을 시각적으로 확인할 수 있다.

6) 지역발전분야 네트워크 지도의 도출과정에서 키워드 2회 이상을 대상으로는 네트워크지도가 구축되지 않아 부득이 키워드 1회 이상 도출된 키워드를 대상으로 하였다.



<그림 4> 지역발전분야 네트워크 지도

지역발전분야의 핵심 키워드의 중심성을 분석해 본 결과는 다음 <표 11>과 같이 나타났다. 이를 통해 지역발전분야에서는 지역에너지, 거버넌스, 참여가 중심적인 연구키워드임을 알 수 있다. 즉 이들 연구주제가 지역발전분야 연구의 중심으로 영향력을 발휘하고 있다는 의미로 볼 수 있다.

<표 11> 지역발전분야 핵심 키워드의 중심성 분석 결과

연결중심성			위세중심성		
순위	키워드	연결중심성	순위	키워드	위세중심성
1	지역에너지	0.396	1	지역에너지	84.0118
2	거버넌스	0.355	2	거버넌스	80.4751
3	창조계층	0.244	3	참여	45.5751
4	인력	0.218	4	자발적	45.0447
5	참여	0.183	5	지역	25.0280
6	도시	0.178	6	협력	23.9052
7	자발적	0.173	7	에너지안보	23.8849
8	입지	0.142	8	이론적	23.8849
9	지역	0.122	9	도시	2.8662
10	협력	0.102	10	창조계층	2.2372

연결중심성			위세중심성		
순위	키워드	연결중심성	순위	키워드	위세중심성
11	바이오산업	0.091	11	공여구역주변지역	2.0605
12	에너지안보	0.091	12	인력	1.6629
13	이론적	0.091	13	활성화	0.5023
14	클러스터	0.091	14	지역개발	0.5023
15	인식	0.051	15	입지	0.1840
16	집적	0.051	16	바이오산업	0.1130
17	공여구역주변지역	0.020	17	클러스터	0.1130
18	지역개발	0.010	18	인식	0.0599
19	활성화	0.010	19	집적	0.0599

6. 분석의 종합

이상과 같이 네트워크 지도와 중심성 분석을 통해 밝혀진 지방행정연구지의 연구경향을 종합해 보면 다음과 같다. 지방행정연구지 전체로는 거버넌스와 지역사회, 네트워크, 신뢰가 연구의 중심이 되고 있음을 알 수 있다. 또한 자치행정분야는 네트워크, 거버넌스, 정책확산, 신뢰가 중심 연구주제임을 알 수 있었고, 지방재정분야는 복지재정, 지방정부, 지방재정이 중심적 핵심주제이며, 지역발전분야는 지역에너지, 거버넌스, 참여가 중심 연구경향임을 알 수 있다.

이를 통해 지방행정연구지는 전체와 각 분야의 연구경향이 유사성과 차별성을 동시에 지니고 있음을 알 수 있다. 즉 유사성의 측면에서 거버넌스가 전체, 자치행정, 지역발전분야에서 핵심 연구경향으로 나타나고 있으며, 차별성의 측면에서 자치행정분야는 정책확산과 신뢰, 지방재정분야는 복지재정과 지방정부, 지역발전분야는 지역에너지와 참여가 차별적으로 구분되는 핵심 연구경향으로 나타난 것이다.

한편, 본 연구는 표준화 중심성 지수를 통해 각 분야별로 상대적인 비교도 가능하게 설계하였다. 그 결과 핵심키워드들의 연결중심성은 전체와 자치행정분야가 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 지방재정분야와 지역발전분야는 상대적으로 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다. 반대로 위세중심성은 지방재정분야와 지역발전분야의 핵심키워드가 상대적으로 더 높으며, 전체와 자치행정분야가 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 이는 전체분야와 자치행정분야의 연구는 핵심키워드를 중심으로 연결정도가 집중적으로 긴밀하게 구성되어 있으나, 핵심키워드의 권력과 영향력은 상대적으로 낮게 연구되고 있음으로 해석할 수 있다. 지방재정분야와 지역발전분야는 핵심키워드의 중심성이 상대적으로 낮아 분산된 네트워크의 연구형태를 가지고 있으며, 반면 위세중심성은 높으므로 큰 영향력을 가진 핵심키워드가 존재하고 있음을 의미한다.

V. 결론

이 연구는 우리나라 지방행정분야의 주요 학술지인 지방행정연구지의 연구경향을 네트워크 텍스트 분석을 활용하여 분석하였다. 이를 통해 관련 선행연구에서 언급한 한계를 보완하였다. 즉 하혜수·최영출(2013: 149)은 한국사회와 행정연구를 대상으로 하였으나 이 학술지가 지방행정분야 대표 학술지가 아니라는 점에서 한계가 있음을 명시하였으며, 최호택·정석환(2011: 21)은 비록 지방행정분야 대표학술지 중 하나인 지방자치학회보를 분석대상으로 삼았지만, 지방행정과 관련된 다른 학술지를 다루지 못하여 분석 대상의 확대가 필요함을 지적한 바 있다. 이와 관련하여 본 연구는 지방행정연구지를 분석대상으로 선정하여 지방행정분야 연구경향분석 대상의 외연을 확대하였으며 이를 통해 외적타당성을 높이는데 기여하였다. 이 과정에서 주목할만한 점은 이 연구가 단순히 선행연구들과 동일하게 지방행정분야의 전체적인 측면만을 검토하는 것에서 나아가 전체적 분석과 분야별 분석을 동시에 수행함으로써 보다 풍부한 논의를 가능하게 했다는 측면이다. 여기에서 이 연구의 의미와 차별성을 찾을 수 있다.

2010년부터 2014년 간 지방행정연구지에 게재된 241편의 논문을 대상으로 키워드빈도분석과 네트워크분석을 수행한 결과는 다음과 같이 요약된다. 우선 KrKwic을 활용하여 키워드분석을 실시한 결과 전체적으로는 거버넌스, 지방정부, 주민참여, 지방자치단체의 빈도가 높은 것으로 나타났고, 자치행정분야는 거버넌스, 주민참여, 지방자치단체, 지방자치, 지방정부의 빈도가 높았으며, 지방재정분야는 지방세, 지방공기업, 지방재정위기, 지방정부의 순으로 빈도가 높았다. 그리고 지역발전분야에서는 테크노파크와 거버넌스, 도시계획, 지역발전, 지역주민이 높은 빈도의 키워드인 것으로 나타났다. 이러한 키워드들을 바탕으로 공출현 네트워크를 분석하여 핵심연구주제어를 밝혀냈다. 그 결과 전체분야에서는 거버넌스와 지역사회, 네트워크, 신뢰가 연구의 중심이 되고 있음을 알 수 있었고, 자치행정분야는 네트워크, 거버넌스, 정책확산, 신뢰가 중심 연구주제임을 알 수 있었으며, 지방재정분야는 복지재정, 지방정부, 지방재정이 중심적 핵심주제이며, 지역발전분야는 지역에너지, 거버넌스, 참여가 중심 연구경향임을 알 수 있었다.

분석결과를 종합적으로 볼 때, 지방행정연구지의 연구경향은 지방행정의 다양한 주제를 아우르고 있으며 주제어 간에 상호 연관되어 있음을 알 수 있다. 또한 지방행정연구지 전체와 각 분야별 핵심 연구주제어의 유사점과 차이점이 있음도 확인할 수 있었다.

이러한 의미에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계점을 지적할 수 있다. 즉 연구영역의 분야별 분석을 추가적으로 시도함에 따라 상대적으로 논문수가 작았던 지방재정분야와 지역발전분야의 경향분석이 상대적으로 충분하지 못했다는 점이다. 이는 추후 연구대상기간의 확대와 각 분야별 전문학술지에 대한 추가적인 연구를 통해 보완이 가능할 것으로 판단된다.

【참고문헌】

- 김건위·최인수·전대욱. (2015) 「지방행정연구지」의 게재논문분석(1986-2014)을 통한 지방자치 및 지방행정의 연구동향 분석. 『지방행정연구』, 29(1): 33-62.
- 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.
- 우양호·홍미영. (2004). 지방정부연구의 실증적 분석(1997-2004) - 행정학 분야 주요 학술지와 비교연구. 『지방정부연구』, 8(2): 75-103.
- 이승철. (2013). 지방행정 분야의 연구경향 분석. KCI 등재논문의 내용분석을 중심으로. 『한국자치행정학보』, 27(2): 335-362.
- 이인원. (2013). 지방정부간 협력 네트워크 형성에 영향을 미치는 요인에 대한 탐색적 분석: 네트워크 중심성과 지방정부 속성변수 간 상관관계를 중심으로. 『지방정부연구』, 17(2): 117-139.
- 이종수. (2001). '지방'의 과거와 미래: 연구추이의 분석. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집, 369-383.
- 최영출·박수정. (2011). 한국행정학의 연구경향 분석: 네트워크 텍스트 분석방법의 적용. 『한국행정학보』, 45(1): 123-139.
- 최호택·정석환. (2011). 한국지방자치 연구경향분석: 한국지방자치학회보 등재논문의 연구주제 방향성을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 23(4): 5-23.
- 하혜수·최영출. (2013). 지방자치 및 지방행정 연구경향 분석: 한국사회와 행정연구(1991-2012) 게재논문을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 24(2): 125-151.
- Wasserman, S. and Faust, K. (1994). Social Network Analysis: Methods and applications. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wu, Ying-Tien, Min-Hisen Lee and Chin-Chung Tsai. (2009). Research Trends in Science Education from 2003 to 2007: A Content analysis of publications in selected journal. International Journal of Science Education, 31(5): 1999-2020.

김 대 욱: 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방행정구역 규모가 민주성과 효율성에 미치는 영향, 2012), 한국지방행정연구원 지방3.0지원센터 수석연구원으로 재직 중이다. 관심분야는 지방행정, 지방정책, 조직관리 등이다. 『지방자치의 쟁점』, 『지방 3.0의 이해와 적용』 등을 공저하고, 한국행정학보 등 주요 학술지에 논문을 발표하였다.

기초지자체 에너지 소비 변화 요인 및 특성 분석*

: 경기도 지역을 중심으로

An Analysis on Characteristics of Changing Energy Consumption Pattern of Municipalities in Gyeonggi-Do

고재경** · 김성욱*** · 주정현****

Koh, Jaekyung · Kim, Sungwook · Chu, Junghyun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 선행연구 검토 및 방법론
- III. 기초지자체 에너지 소비 변화 요인 및 특성
- IV. 결론

지금까지 중앙정부에 의해 하향식으로 이루어지던 에너지 공급 정책이 환경적, 사회적 문제를 노정하면서 지자체의 역할이 강조되는 분산형 에너지 체계 구축이 화두로 떠오르고 있다. 그러나 아직까지 지자체가 고유의 에너지 계획을 수립할 수 있는 제도적 근거와 정책 인프라가 매우 부족하다. 본 연구는 에너지 패러다임 전환에 필요한 정책 인프라 조성을 위한 시도로 경기도를 대상으로 하여, 기초지자체의 시계열 에너지 소비 관련 데이터를 구축하고 지수분해분석과 군집분석을 통해 에너지 소비구조 및 변화 요인을 유형화하였다. 지수분해분석 결과 경기도 전체의 에너지 소비 변화는 경제성장에 의한 생산효과가 가장 큰 영향을 미쳤다. 인구효과 역시 에너지 소비 증가 요인이지만 기여도는 크지 않았으며 에너지 집약도 증가는 에너지 소비를 줄이지만, 생산효과에 의해 상쇄되고 있다. 군집분석 결과, 경기도 내 31개 지자체는 저성장·에너지저효율, 안정성장·에너지고효율, 고

* 본 논문은 2013년에 발간된 '경기도 에너지 소비 구조변화 및 특성 연구'의 일부 내용을 요약·발전시킨 것임

** 경기연구원 연구위원(주저자)

*** 서강대학교 공공정책대학원 대우교수(교신저자)

**** 경기연구원 연구원(제3저자)

논문 접수일: 2015. 3. 11, 심사기간(1차): 2015. 3. 11~2015. 4. 2, 게재확정일: 2015. 4. 2

성장·에너지고효율 등 세 개 유형으로 구분되었다. 각 군집은 에너지 소비와 이를 추동하는 원인의 차이를 보였으며, 이는 지자체별로 차별화된 에너지정책 수립이 필요함을 보여준다.

□ 주제어: 에너지 소비 특성, 기초지자체, 지수분해분석, 군집분석, 경기도

In Korea, owing to the increasing environmental and social problems resulted from the top-down and centralized energy supply policy, building a distributed energy system that emphasizes the role of local governments has emerged as a real issue. However, the level of institutional and policy-based infrastructure that has yet to municipalities to establish their own energy plan is very low. This study, as an attempt to build a distributed energy policy infrastructure necessary toward the energy paradigm shift, created a series of energy consumption database based on municipalities of the Gyeonggi-do and analyzed changing factors and characteristics on local energy consumption pattern. The result of index decomposition analysis illustrates that the production effects due to economic growth has the greatest impact on the change in the Gyeonggi-Do's total energy consumption. Population effect also increases energy consumption but its contribution is not shown to be great. Decrease in energy consumption due to the improvement of energy intensity has been offset by the production effect. The cluster analysis characterizes 31 municipalities as three groups according to their energy consumption patterns: slow growth·low energy efficiency, stable growth·high energy efficiency, rapid growth·high energy efficiency. Each cluster has different driving factors influencing on energy consumption change, which suggests the energy strategy be differentiated based on municipalities' needs and characteristics.

□ Keywords: energy consumption pattern, municipalities, index decomposition analysis, cluster analysis, Gyeonggi-Do

I. 서론

그 동안 우리나라 에너지 정책은 중앙정부 주도로 추진되어 지역의 고유한 에너지 정책이 없다고 해도 무방할 만큼 지방자치단체의 권한과 역할은 매우 미미하였다. 이에 따라 에너지는 중앙정부의 문제라는 인식이 팽배해 있으며, 지방자치단체는 중앙정부 지침에 따라 정책을 시행하거나 보조금 사업을 집행하는 수준에 머물러 있다. 지역 에너지 정책의 부재는 중앙정부에 대한 의존도를 심화시켜 대규모 에너지 공급 시스템이 확대되는 악순환의 원인이 되고 있다. 그러나 최근 들어 중앙정부 중심의 에너지 정책 구조에 변화의 흐름이 생겨나고 있다.

후쿠시마 원자력발전소 사고, 국내 원자력발전소의 잦은 고장과 부품 납품 비리 등 원전 위험성에 대한 불안감이 높아지고 지역 간 에너지 생산과 소비의 불평등으로 인한 갈등이 증가하면서 원자력 에너지에 대한 사회적 수용성은 점점 낮아지고 있다. 9·15 정전 사태와 급증하는 대형 발전소 건설비용은 과거 중앙집중형 에너지 시스템의 타당성을 뒷받침하던 공급의 안정성과 경제적 효율성에 대해서도 회의론을 제기하고 있다. 이러한 국내외적 여건 변화를 고려하여 정부는 『제2차 에너지기본계획』에서 에너지 정책의 패러다임을 공급 중심에서 수요관리로, 대규모 집중형 발전소에서 분산형 발전시스템으로의 전환을 강조하였다. 지역에서도 하향식 에너지 정책의 한계를 극복하기 위한 다양한 실험과 실천 노력이 이루어지고 있으며, '지역 에너지(local energy)'에 대한 관심이 확산되고 있다. 앞으로 지속가능한 분산형 에너지체계 구축을 위한 지역의 역할은 훨씬 더 중요해질 것으로 보인다.

하지만 아직까지 지자체가 고유의 에너지 정책을 수립할 수 있는 제도적 근거가 부족하며, 정책 인프라 역시 매우 취약하다. 지자체 에너지 정책의 기본 틀은 『에너지법』에 의거하여 5년마다 수립하는 지역에너지계획으로서 광역지자체가 수립 주체이나 해당 기초지자체 에너지 현황과 특성을 파악할 수 있는 기본적인 통계도 작성되어 있지 못한 것이 현실이다. 이와 같은 문제 인식 하에 본 연구는 에너지 패러다임 전환에 필요한 지역 정책 인프라 조성을 위한 시도로서 기초지자체 시계열 에너지 통계 자료를 구축하고 에너지 소비 구조 및 변화 요인을 유형화하여 정책적 시사점을 제시하는데 목적이 있다. 분석 대상은 2012년 기준 최종에너지 소비량 전국 3위, 전력소비량 1위로 에너지 소비량이 많고 대도시, 산업도시, 도농복합도시 등 기초지자체의 다양한 에너지 소비 유형과 구조를 반영할 수 있는 경기도를 선정하였다.

II. 선행연구 검토 및 방법론

1. 선행연구 검토

지역의 특성에 맞는 에너지 정책 수립을 위해서는 에너지 소비 변화에 영향을 미치는 요소를 파악하여야 한다. 에너지 소비 변화 요인을 분석하는 방법은 다양한데, 개별 요소의 효과를 정량화하는 지수분해 분석이 에너지 정책 및 환경문제에 널리 이용되고 있다(Ang, 2004; Ang, 2005).

지수분해 분석은 총 변화에 개별 요인들이 미친 영향을 분해하여 제시하는 방법으로 지수분해 방식 중 디비지아(Divisia) 지수와 라스파이에(Laspeyres) 지수가 가장 많이 활용되는데, 아직까지 어떤 방법론이 가장 좋은지에 관한 합의는 없다.¹⁾ 최근에는 초기 방법론에서 문제로 제기되었던 잔차(residuals)항의 문제와 시계열 자료를 분석할 때 해당 데이터가 없는 이른바 '0' 값의 문제가 로그평균 디비지아 지수(Log Mean Divisia Index : LMDI) 방법론에 의해 해결되면서 국내외적으로 많이 활용되고 있다. 이 방법은 비교적 간편히 계산될 수 있으면서도 설명력이 높다는 편의성을 가지고 있다.

지수분해분석을 활용한 선행연구를 보면 국가 단위의 에너지 소비 혹은 이산화탄소 배출량 변화 요인을 분석하거나(정해식·이기훈, 2001; 김수이·정경화, 2011; 김현경·김진수·허은녕, 2004; 이재민·한상용, 2010; Wang et al, 2011; Xu et al, 2012; Zhang et al, 2013; Tunc et al, 2009; Shahiduzzaman and Khorshed, 2012), 국가 간 비교연구(Timilsina and Shrestha, 2009; Hatzigeorgiou et al, 2010, Kim and Heo, 2012; 황인창, 2008)가 대부분을 차지하고 있다.²⁾

1) 사용의 편의성, 이론적 근거, 확장 가능성, 해석과 결과 제시의 편의성 등 기준에 따라 방법론의 장단점이 달라진다(Ang, 2004). Laspeyres 지수와 Divisia 지수에 관한 상세한 설명은 Ang(2004), 진상현·황인창(2009a) 참조.

2) 국내 관련 연구 결과를 보면 정해식·이기훈(2001)은 1970~1998년 동안 소득 및 인구 증가가 CO₂ 총배출량 증가에 가장 크게 기여하였으며, 1990년대 들어서는 에너지 집약도의 증가, 즉 에너지 효율 감소가 주요 원인인 것으로 분석하고 있다. 황인창(2008)도 1990~2005년 동안 에너지 집약도, 1인당 GDP, 인구효과 등에 의해 우리나라 CO₂ 배출량이 증가한 것으로 분석하고 있다. 산업부문을 대상으로 한 연구에서도 생산효과가 에너지 소비와 온실가스 배출량 증가의 가장 중요한 요인임을 보여 주고 있다(김수이·김현석, 2011; 김수이·정경화, 2011; 김현경·김진수·허은녕, 2004; 이재민·한상용, 2011).

<표 1> 지수분해분석을 활용한 에너지 소비 특성 분석 선행연구

구분	기간	분석 단위	분석 대상	분석 요인 및 결과	
국 가	정해식·이기훈 (2001)	1970 ~1998	한국	에너지 부문 CO ₂ 배출량 및 집약도	<ul style="list-style-type: none"> 배출계수, 화석연료 비중, 에너지 집약도, 일인당 소득, 인구 CO₂ 배출량은 소득 및 인구 증가, 집약도는 에너지 집약도의 악화가 주요 요인
	김현경·김진수 ·허은녕 (2004)	1981 ~2002	한국	산업부문 에너지원별 에너지집약도	<ul style="list-style-type: none"> 생산효과, 산업구조 효과, 에너지 원단위 효과 모든 에너지원에서 생산효과가 주요 요인
	황인창 (2008)	1990 ~2005	영국, 독일, 미국, 한국	CO ₂ 배출량	<ul style="list-style-type: none"> 시계열 및 부문별 분석 배출계수, 화석연료 비중, 에너지 집약도, 1인당 GDP, 인구효과 균집유형별 요인 차이
	Timilsina and Shretha (2009)	1980 ~2005	라틴 아메리카 및 카리브해 20개국	교통 부문 CO ₂ 배출량	<ul style="list-style-type: none"> 연료 믹스, 통행수단 변화, 경제성장, 배출계수, 에너지 집약도 경제성장이 교통부문 이산화탄소 배출량 증가의 주요 요인
	Tunc et al (2009)	1970 ~2006	터키	산업 부문 CO ₂ 배출량	<ul style="list-style-type: none"> 경제활동, 구조효과, 부문별 에너지 집약도, 부문별 에너지 믹스, 배출계수 경제활동이 CO₂ 배출의 주요 요인
	Hatzigeorgio u et al(2010)	1990 ~2002	EU 25개국 및 그리스	CO ₂ 배출량	<ul style="list-style-type: none"> 소득, 에너지 집약도, 연료비중, 인구 그리스 및 EU-25 CO₂ 배출량 증가의 주요 요인은 소득 효과
	이재민·한상용 (2010)	2001, 2004, 2007	한국	운수업 부문 에너지 소비 및 에너지 집약도	<ul style="list-style-type: none"> 구조효과, 집약도 효과, 산출효과, 생산기술효과 에너지 소비 증가는 산출효과, 에너지 집약도 증가는 생산 기술효과에 기인
	Wang et al (2011)	1996 ~2009	중국	CO ₂ 배출량	<ul style="list-style-type: none"> 배출계수, 구조효과, 에너지 집약도, 경제성장 인구 경제성장이 CO₂ 배출 증가의 주요 요인
	김수이·정경화 (2011)	1991 ~2007	한국	제조업 온실 가스 배출량	<ul style="list-style-type: none"> 생산효과, 구조효과, 에너지 집약도 효과, 배출계수 효과 생산효과가 온실가스 배출량 증가의 주요 요인
Kim and Heo (2012)	1980 ~2007	한국, 미국	에너지 소비량	<ul style="list-style-type: none"> 지수분해분석에 의해 경제성장과 에너지 소비 상관관계 분석 한국에 비해 미국은 경제성장과 집약도 및 구조효과 간의 양 방향 상관성, 탈동조화 효과 	

구분	기간	분석 단위	분석 대상	분석 요인 및 결과	
	Shahiduzza man and Khorshed, (2012)	1978 ~2009	호주	에너지 집약도	<ul style="list-style-type: none"> • 연료 믹스, 에너지 효율성, 구조효과(부문, 하위 부문) • 에너지 집약도 감소에 에너지 효율성이 주요 요인
	Xu et al (2012)	1990 ~2009	중국	시멘트산업	<ul style="list-style-type: none"> • 시멘트 생산, 클링커 비중, 공정구조, 킬른 유형별 에너지 소비 • 시멘트 생산이 에너지 소비 증가의 주요 요인
	Zhang et al (2013)	1991 ~2009	중국	전력부문 CO ₂ 배출량	<ul style="list-style-type: none"> • 배출계수, 전력발전 효율, 열병합발전 비중, 전력발전 비중, 전력집약도, GDP • 경제활동 효과가 CO₂ 배출 증가의 주요 요인
지 역	Yong-Xiu et al (2007)	1995 ~2005	중국 요녕성	산업부문 에너지집약도	<ul style="list-style-type: none"> • 구조효과, 산업부문 에너지 집약도, 잔차 효과 • 구조효과가 에너지 집약도 하락의 주요 요인
	Chunlan et al (2008)	1981 ~2005	중국 북경	산업부문 에너지	<ul style="list-style-type: none"> • 생산효과, 구조효과, 집약도 • 생산효과가 주요 요인
	진상현·황인창 (2009a, 2009b)	1997 ~2006	한국 8개 시도	에너지 소비량 및 CO ₂ 배출량	<ul style="list-style-type: none"> • 에너지 : 원단위 효과, 생산효과, 인구효과 • CO₂ : 원단위 효과, 생산효과, 인구효과, 배출계수 효과, 연료전환효과 • 지역에 따라 요소별 차이
	Vinuya et al (2010)	1990 ~2004	미국 주정부	CO ₂ 배출량	<ul style="list-style-type: none"> • 배출계수, 화석연료 비중, 에너지 집약도, 1인당 소득, 인구 • 에너지 효율성 증가, 화석연료 비중 감소, 에너지 집약도 감소가 GDP 효과 및 인구 증가로 인한 배출량 증가 상쇄

국가 차원의 연구에 비해 지역 단위 연구는 많지 않다. 해외 연구로는 중국 북경시 산업부문 총 에너지 및 부문별 에너지 소비 증가 요인(Chunlan et al, 2008) 및 요녕성 산업부문 에너지 집약도 변화(Yong-Xiu et al, 2007), 미국 주정부의 이산화탄소 배출량 변화(Vinuya et al, 2010) 요인을 분석한 연구가 있으며, 국내 연구로는 진상현·황인창(2009a, 2009b)이 1997년부터 2006년까지 10년 간 16개 광역시도 중 에너지 소비 및 CO₂ 배출량 비중이 높은 8개 시도를 대상으로 각각 에너지 소비 특성과 에너지 부문 온실가스 배출량 변화 요인을 분석하였다.

지수분해분석 방법을 활용한 에너지 소비 변화 특성에 관한 국내 연구의 대부분은 국가를 대상으로 하고 있으며, 지역 단위 연구는 광역지자체에 대해 시도된 바 있으나 기초지자체 단위의 에너지 소비 변화 요인을 분석한 연구는 없다. 이는 에너지 통계가 광역지자체 단위로만 구축되어 있는데다가 에너지 정책에서 기초지자체의 역할에 대한 관심은 상대적으로 적었기 때문이다.

2. 방법론 및 자료

최종에너지 소비량을 기준으로 로그평균 디비지아지수(LMDI : Log Mean Divisia Index) 분해 분석기법³⁾과 군집분석을 사용하여 31개 시군의 에너지 소비량 변화 요인을 분석하고 에너지 소비 특성을 유형화하였다.

로그평균 디비지아 지수(LMDI) 분해분석은 에너지 소비를 분해하는 과정에서 디비지아 지수와 로그평균 가중치를 사용하며, 가법(additive)과 승법(multiplication) 방식이 있다. 에너지 소비 변화에 미친 각 효과의 절대적 크기를 파악하는 데에는 가법이 유용하며, 승법은 변화율로 표시하므로 절대적인 변화량의 편차가 큰 경우 각 효과의 객관적 비교에 유용하다. 통상적으로 지수분해분석에 의한 에너지 소비 특성은 생산효과, 에너지 집약도(에너지 원단위) 효과, 인구효과 등 세 가지 요소로 구분할 수 있다. 생산효과는 경제활동이 증가함에 따라 에너지 사용량이 증가하는 것을 말하며, 집약도 효과는 경제활동 증가 대비 에너지 소비량 비중의 개선 여부에 따른 효과를 의미한다. 인구 효과는 인구 증가에 따른 에너지 사용량 증가를 나타낸다.

가법의 요소별 효과는 식 (1)과 같고, 여기서 X 는 각각 I , G , P 를 나타내며, 식 (2)와 같이 표현할 수 있다. I 는 에너지 원단위로 지역내총생산(GRDP) 대비 최종에너지 소비량, G 는 1인당 GRDP, P 는 인구를 나타낸다. $X_{eff가법}$ 은 에너지소비 변화에 미친 효과로 $I_{eff가법}$ 은 에너지 원단위 효과, 즉 에너지효율성, $G_{eff가법}$ 은 일인당 GRDP 즉 생산효과, $P_{eff가법}$ 은 인구 효과를 나타낸다. 가법의 각 요소별 효과를 모두 더한 값은 에너지 소비 변화량과 같고 이는 식 (3)과 같다. E 는 에너지사용량을 나타낸다.

3) 가법과 승법을 모두 이용하여 산정하였으며, 그 결과를 부록에 정리하였다.

$$X_{eff가법} = \frac{E(t) - E(0)}{\ln[E(t)/E(0)]} \times \ln \frac{X(t)}{X(0)} \quad (1)$$

$$I_{eff가법} = \frac{E(t) - E(0)}{\ln[E(t)/E(0)]} \times \ln \frac{I(t)}{I(0)}, \quad G_{eff가법} = \frac{E(t) - E(0)}{\ln[E(t)/E(0)]} \times \ln \frac{G(t)}{G(0)}, \quad (2)$$

$$P_{eff가법} = \frac{E(t) - E(0)}{\ln[E(t)/E(0)]} \times \ln \frac{P(t)}{P(0)} \quad (3)$$

$$\Delta E = E(t) - E(0) = I_{eff가법} + G_{eff가법} + P_{eff가법}$$

승법의 요소별 효과는 식 (4)와 같으며, X 는 각각 I , G , P 를 나타내고, 각 요소별 효과는 식 (5)와 같이 나타낼 수 있다. 여기서 요소별 효과를 모두 곱한 값은 에너지 소비 변화율이 고 식 (6)과 같다.

$$X_{eff승법} = \exp \left[\frac{[E(t) - E(0)] / \ln[E(t)/E(0)]}{[E(t) - E(0)] / \ln E(t)/E(0)} \times \ln \frac{X(t)}{X(0)} \right] = \ln \frac{X(t)}{X(0)} \quad (4)$$

$$I_{eff승법} = \ln \frac{I(t)}{I(0)}, \quad G_{eff승법} = \ln \frac{G(t)}{G(0)}, \quad P_{eff승법} = \ln \frac{P(t)}{P(0)} \quad (5)$$

$$E_{변화율} = E(t)/E(0) = I_{eff승법} G_{eff승법} P_{eff승법} \quad (6)$$

가법에서 각각의 변수가 양수이면 지역의 에너지 소비를 증가시키는 방향으로 작용했음을 의미하며, 음수이면 에너지 소비를 줄이는 방향으로 작용한 것이다. 승법의 경우 변수 값이 1보다 크면 에너지 소비를 증가시키는 방향으로 작용한 것이며, 1보다 작으면 에너지 소비를 줄이는 방향으로 작용한 것을 의미한다.

일인당 GRDP 효과(G_{eff})는 에너지 소비 변화에 미친 생산효과를 나타내는 것으로 G_{eff} 이 증가할수록 에너지 소비는 증가하므로 (+) 값 혹은 1보다 커질 것이다. 인구 효과(P_{eff})는 인구 변화가 에너지 소비 변화에 미치는 영향을 나타내는 것으로, 다른 조건이 같다면 인구가 증가할수록 에너지 소비는 늘어나므로 생산효과와 마찬가지로 (+) 값 혹은 1보다 커질 것이다. 반면 에너지 집약도(I_{eff}) 효과는 산업구조 전환이나 부문별 에너지 효율성 향상에 따른 에너지 효율 개선 효과를 나타낸다(진상현·황인창, 2009a). 따라서 에너지 집약도(I_{eff})의 개선은 에너지 소비를 줄이는 방향으로 작용하며 이 때 에너지 집약도 효과는 (-) 혹은 1보다 작은 값을 가지게 된다.

자료의 구축을 위해 경기도 에너지 소비량은 『지역에너지 통계연보』 통계를 사용하여

1995~2011년을 분석기간으로 하였다. 시군은 한국전력, 도시가스 회사(6개) 및 지역난방공사, 에너지관리공단 등의 자료 협조 및 국내석유정보시스템(www.pedsis.co.kr⁴⁾)을 이용하여 도시가스, 석유, 석탄, 열에너지, 전력 소비량에 관한 에너지 통계를 구축하고⁵⁾ 지수 분해분석을 위한 변수 자료의 가용성을 고려하여 2004~2010년을 대상으로 분석하였다.⁶⁾ 최종에너지 소비를 기준으로 가정, 상업, 산업, 수송, 공공 등 5개 부문으로 구분하였으며, 에너지원별 자료를 TOE⁷⁾ 단위로 변환하여 사용하였다. 신재생에너지는 시군별 통계 획득이 어려워 제외하였다.

<표 2> 에너지원별 시군 에너지 통계 자료 출처

구분	자료 출처
도시가스	6개 도시가스 회사
석유제품	한국석유공사 국내석유정보시스템(pedsis)
석탄	지역에너지통계연보, 동원연탄/대진산업(2011년, 2012년)
열에너지	지역난방공사, GS파워(주), 대성산업(주), 안산도시개발(주), 경기 CES(주), (주)휴세스, STX에너지, KG ETS(주), 에너지관리공단
전력	한국전력 내부 자료, 지역난방공사, GS파워(주), 대성산업(주), 안산도시개발(주), 경기 CES(주), (주)휴세스, STX에너지, KG ETS(주), 에너지관리공단

군집분석은 에너지 소비 변화 요인 특성을 유형화하기 위해 최종에너지 소비량, GRDP 등 규모 변수보다는 승법 지수분해분석에 의한 변화율 변수를 사용하여 군집화를 시도하였다. 최종에너지 사용량 변화, 에너지집약도 효과(I_eff), 1인당 GRDP에 의한 생산효과(G_eff), 인구효과(P_eff)를 2005년 대비 2010년 변화값을 승법 지수분해분석에 의해 산정하였다. 가법 방식은 지자체별로 각 변수의 절대값이 에너지 총변화량에 미치는 기여도를

4) 검색일 : 2013. 7. 1

5) 최종에너지 소비를 기준으로 에너지 통계를 구축하기 위해서는 에너지 생산 과정에 사용된 에너지 소비량을 제외하여 이중으로 산정되지 않도록 해야 한다. 따라서 도시가스 사용량 중 최종에너지 소비가 아닌 열병합발전 및 집단에너지 생산 과정에서 사용된 도시가스 사용량, 석유류 사용량 중 에너지 산업 부문 소비량, 석탄 소비량 중 발전에 사용된 유연탄 사용량을 제외하였다. 또한 전력은 한국전력에서 받은 전력 판매량 자료와 열에너지 시설에서 판매하는 전력 중 한전 역송 부분을 뺀 직판 및 자가 사용을 추가하여 산정하였다. 열에너지 및 열병합발전소 등에서 생산되는 전력 통계는 지역난방공사, GS파워(주), 대성산업(주) 등의 협조를 받아 자료를 취합한 후 재구성하였다.

6) 시군별 통계자료는 2004~2012년까지 구축하였으나 분석에 필요한 시군 GRDP 통계가 2010년까지 작성되어 있어 분석기간을 2010년까지로 제한하였다.

7) 석유환산톤, tonnage of oil equivalent의 약자

파악하기 쉬운 반면, 승법 방식은 각 변수의 기여도를 비율로 표시해 주므로 서로 다른 지자체를 비교하는데 장점이 있다.

지수분해 분석에 의한 값은 연속변수이기 때문에 K-mean 방식에 Euclidian 방법을 이용하였다. Euclidian 방식은 연속변수에 대해 집단 간 유사도를 측정하기 위해 변수 간 거리를 측정하는 방법을 말한다. $d_{AB} = \sqrt{\sum_{k=1}^p (\overline{x_{Ak}} - \overline{x_{Bk}})^2}$ 의 형태로 거리가 측정되며, 여기서 d_{AB} 는 측정치 A와 B 사이의 거리를, x_{Ak} 는 A번째 사례의 k번째 측정치를 의미한다(Kim and Mueller, 1978). 군집의 개수는 군집분석에서 주로 이용되는 계층적 군집화 방법인 Wald 방식을 이용하여 덴드로그램(dendrogram)을 그린 후 유의미하게 군집이 나누어지는 지점을 확인하여 3개로 결정하였다. Wald 방식은 군집 내 분산의 최소값을 최대한 사용하도록 설계된 것으로서, 두 군집을 각 군집의 오차분산제곱(ESS) 크기를 기준으로 합하는 것이다. 즉, ESS의 총합인 E의 증가를 최소화하는 방향으로 묶는다. 이 방법은 쓰인 변수에 따라 상대적으로 같은 크기의 군집을 찾거나 생성시키는 경향이 있으며, 사회과학에서 광범위하게 사용된다(Kim and Mueller, 1978).

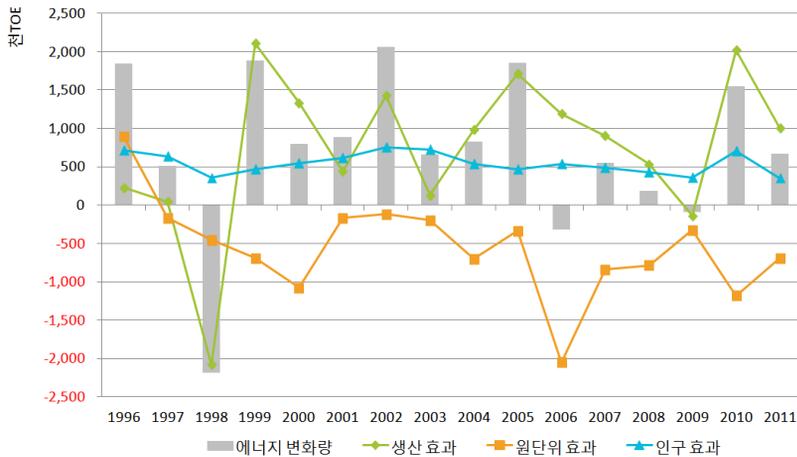
Ⅲ. 기초지자체 에너지 소비 변화 요인 및 특성

1. 지수분해분석에 의한 에너지 소비 변화 요인

1) 경기도 에너지 소비 변화 요인(1995~2011)

먼저 시군 에너지 소비 특성을 거시적으로 살펴보기 위해 경기도(1995~2011) 에너지 소비 변화 요인을 분석하였다. IMF와 세계적인 경제위기의 여파로 1998년, 2009년 생산효과가 (-)로 나타난 것을 제외하면 경제성장에 의한 생산효과는 에너지 소비를 증가시키는 (+) 방향으로 작용하고 있으며, 경기도 에너지 소비 증가의 가장 중요한 원인으로 나타났다. 에너지 소비가 감소한 1998년은 (-) 생산효과가 주요 요인이었으며, 2009년에는 (-) 생산효과보다 에너지 집약도(원단위) 개선에 따른 에너지 소비 감소 효과가 더 큰 영향을 미쳤다. 2006년 에너지 소비 감소 요인은 생산효과에 의한 에너지 소비 증가보다 에너지 집약도 개선 효과로 나타났다. 인구효과는 에너지 소비 증가 요인이지만 그 기여도는 크지 않다. 다만 2000년대 초반에는 에너지 소비 증가에 대한 인구효과의 기여도가 상대적으로 높았으

며 2001년과 2003년에는 에너지 소비 증가의 가장 주요한 요인으로 작용하였다. 에너지 집약도는 1996년을 빼고 모두 에너지 소비를 줄이는 일관된 패턴을 보이고 있다. 그러나 2006년, 2009년을 제외하고는 에너지 집약도 개선에 의한 에너지 소비 감소 크기가 생산효과와 인구효과에 의한 에너지 소비 증가를 충분히 상쇄하지 못하고 있다.



<그림 1> 경기도 가법 지수분해 분석 결과(1995-2011)

2) 시군 에너지 소비 변화 요인

2004~2010년 동안 지수분해 요인인 인구, GRDP, 에너지 원단위 변화를 살펴보면, 경기도 인구는 13.6% 증가하였으며, 시군별로는 연천군을 제외한 모든 시군의 인구가 증가하였다. GRDP는 동기간 동안 48.2% 증가하였으나 동두천시는 6.5% 감소하였다. 에너지 원단위는 대부분의 지자체가 개선되었으며, 안양시와 파주시, 오산시, 연천군, 양주시, 화성시 등의 에너지 효율성은 30% 이상 개선된 것으로 나타났다. 에너지 소비 변화요인 중 인구효과는 지속적으로 에너지 소비를 증가시키는 방향으로 작용하고 있으며, 생산효과 역시 2009년을 제외하고는 에너지 소비 증가의 주요 요인으로 영향을 미치고 있다. 2009년에는 세계적인 경제위기로 인해 생산 효과에 따른 에너지 소비가 줄어든 반면 에너지 집약도는 에너지 소비를 늘리는데 약간 기여하였으며, 에너지 소비 증가에 인구 효과가 가장 큰 영향을 미쳤다.

그러나 시군별로는 에너지 소비의 증가 혹은 감소 추세가 고르게 나타나지 않고 매우 불규칙한 패턴을 보이고 있다. 이는 분석 단위가 작아지면서 에너지 소비에 영향을 미치는 변수의 변화폭이 더 크게 나타나는 특성이 있고, 상대적으로 분석 기간이 짧고 이 기간 동안 경제

위기라는 외부적인 변수가 포함되어 있기 때문인 것으로 추정된다⁸⁾.

지수분해분석 결과 대부분의 지자체에서 경제성장에 따른 생산효과가 에너지 집약도 개선에 의한 에너지 소비 (-) 효과를 상쇄하여 에너지 소비 증가를 견인하는 주요 요인으로 분석되었으며, 고양시, 가평군, 과천시, 광명시, 구리시, 동두천시, 시흥시, 이천시 등 일부 지자체에서는 2008년 이후 연도에 따라 에너지 집약도 악화가 에너지 소비 증가의 요인으로 나타났다. 광주시는 GRDP 감소에 의한 (-) 생산효과와 에너지 집약도 개선으로 에너지 소비가 감소하였으며, 김포시, 남양주시, 안성시, 하남시, 화성시는 다른 지자체와 달리 인구 효과가 에너지 소비 증가에 꾸준히 기여하는 것으로 나타났다. 성남시, 수원시, 안산시, 안양시, 용인시 등 대도시의 경우 에너지 집약도의 개선이 에너지 소비 감소에 기여하고 있으나, 2010년 생산효과가 에너지 집약도의 (-) 효과보다 (+) 생산효과가 더 크게 나타나 에너지 소비가 증가하였다. 의정부시, 양평군, 연천군, 의왕시, 파주시, 평택시 등은 에너지 집약도와 생산효과의 기여도가 불규칙한 패턴을 보이지 않는 지자체에 속하였다.

2. 군집 분석에 따른 지자체 유형별 특성

1) 군집별 특성

군집분석을 위해 최종에너지사용량 변화, 에너지집약도 효과(I_{eff}), 1인당 GRDP에 의한 생산효과(G_{eff}), 인구효과(P_{eff})를 2005년 대비 2010년 변화값을 승법 지수분해분석에 의해 산정하였다(부록 참조).

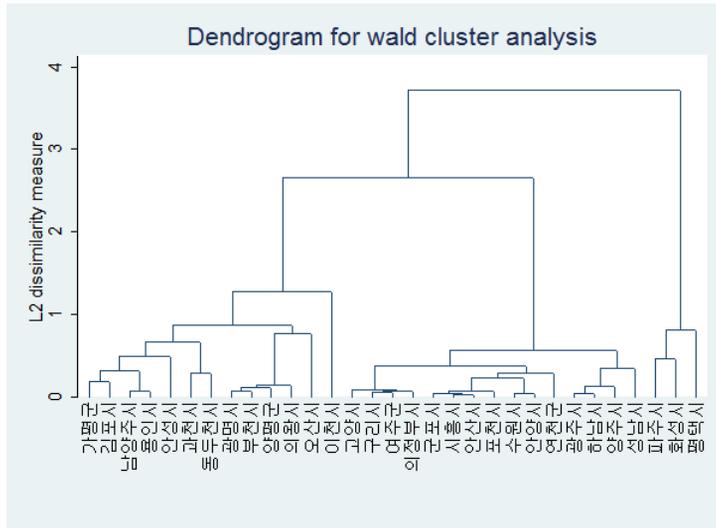
K-mean 방식에 의한 군집분석 결과는 <표 3>과 같으며, 사후 검증 차원에서 Wald 방식을 이용해 다시 군집분석을 실시한 결과가 <그림 2>의 덴드로그램(dendrogram)에 나타나 있다. Wald 방식에 의한 군집과 K-mean 방식에 의한 군집을 비교해 보면 거의 유사한 형태로 군집이 형성되는 것을 확인할 수 있다.⁹⁾ 다만 K-mean 방식을 이용했을 때 군집 2로 분류되었던 김포시와 안성시가 군집 1로 묶이는 차이가 있다. 군집분석 결과 군집별로 1인당 GRDP 변화나 에너지 집약도 변화에 차이가 있음을 알 수 있다.

8) 상세한 수치 및 분석 내용은 부록을 참조한다.

9) K-mean 방식은 군집의 개수를 분석 초기에 인위적으로 정하는 데 비해 Wald 방식은 군집 간의 거리를 보여줌으로써 군집의 가능성 여부와 형태를 보여준다. 따라서 Wald 방식은 군집의 개수를 미리 정하는 것이 아니라 결과에 따라 군집 여부와 개수를 결정하게 된다. 덴드로그램(dendrogram)에서는 서로 군집이 되는 길이(L2 dissimilarity measure)가 짧을수록 유사성이 강하다고 판단한다. 이에 따라 <그림 2>에서는 군집 간의 유사성에 따라 뚜렷하게 3개로 나뉘는 것을 확인할 수 있으며 이들의 군집 구성은 K-mean 방식을 이용했을 때와 거의 유사하다.

<표 3> K-mean 방식을 이용한 군집 유형

구분	군집 분류	구분	군집 분류	구분	군집 분류
가평군	1	고양시	2	양주시	2
과천시	1	광주시	2	여주군	2
광명시	1	구리시	2	연천군	2
남양주시	1	군포시	2	의정부시	2
동두천시	1	김포시	2	포천시	2
부천시	1	성남시	2	하남시	2
양평군	1	수원시	2	파주시	3
오산시	1	시흥시	2	평택시	3
용인시	1	안산시	2	화성시	3
의왕시	1	안성시	2		
이천시	1	안양시	2		

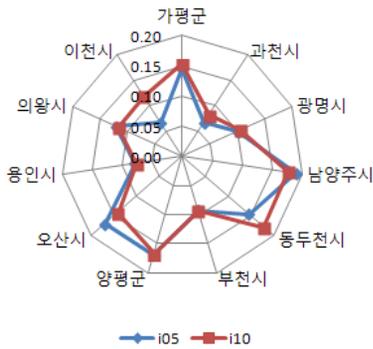


<그림 2> Wald 방식을 이용한 군집화 결과

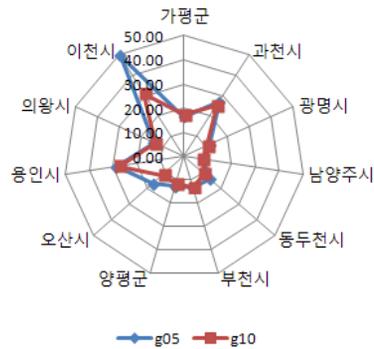
(1) 군집 1 : 저성장 에너지 저효율

첫 번째 군집에는 가평군, 과천시, 광명시, 남양주시, 동두천시, 부천시, 양평군, 오산시, 용인시, 의왕시와 이천시가 포함되었는데, 경기도 북동부 일부 시군과 경기 남부 지역의 중소규모 도시와 대도시가 같이 포함되어 있다. 이들 지역은 대부분 생산효과의 에너지 소비 증가에 대한 기여도가 매우 작거나 오히려 (-)로 나타나고 있다. 반면 에너지 집약도가 세

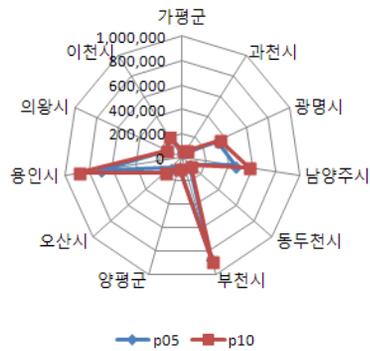
군집 중에서 가장 높아 에너지 소비를 증가시키는 요인으로 작용하고 있다. 이 중 오산시와 의왕시는 생산효과와 에너지 집약도 모두 에너지 소비를 줄이는 방향으로 작용하여 전반적으로 에너지 소비가 줄어들었으며, 용인시는 인구효과가 생산효과와 에너지 집약도 효과를 모두 상쇄하여 에너지 소비가 증가하였다.



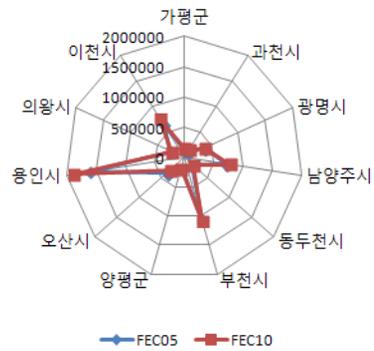
<그림 3> 군집 1의 에너지 집약도 변화



<그림 4> 군집 1의 1인당 GRDP 변화



<그림 5> 군집 1의 인구 변화

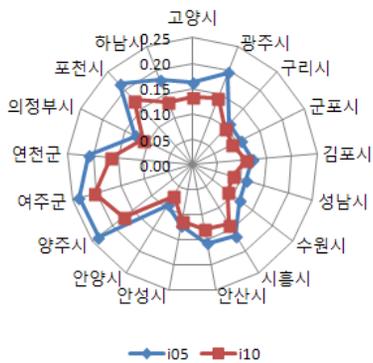


<그림 6> 군집 1의 최종에너지 소비 변화

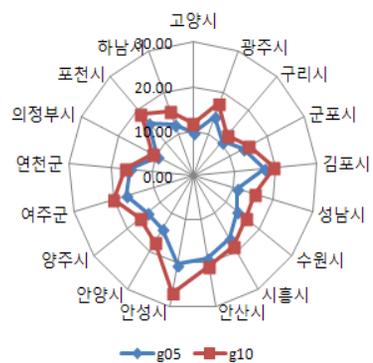
군집 1은 지자체별로 약간의 차이는 있지만 1인당 GRDP가 감소하고 에너지 소비량은 증가하는 지역으로 1인당 GRDP 감소에 따른 에너지 감소 효과보다 에너지효율성 악화로 인한 에너지 소비 증가 효과가 더 크게 나타났다. 1인당 에너지소비는 대부분 줄어들지만 에너지 효율성은 나빠지고 있으며, GRDP 절대 규모가 증가하지 않거나 감소함에 따라 성장동력의 감소가 에너지 집약도 악화에도 영향을 미치는 저성장 에너지 저효율 지역으로 구분할 수 있다.

(2) 군집 2 : 안정성장 에너지 고효율

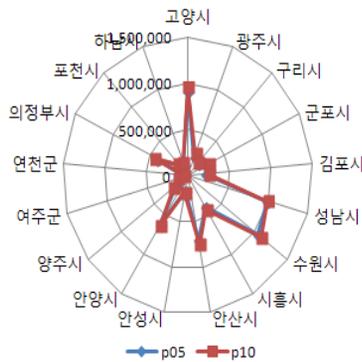
두 번째 군집은 고양시, 광주시, 구리시, 군포시, 김포시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 안성시, 안양시, 양주시, 여주군, 연천군, 의정부시, 포천시, 하남시를 포함한다. 다른 군집에 비해 경향성이 일정하게 나타나며, (+) 성장을 보이는데 성장 규모가 군집 3만큼 크지는 않지만 GRDP 총액 규모나 1인당 GRDP 모두 안정적인 증가세를 보이는 지역이다.



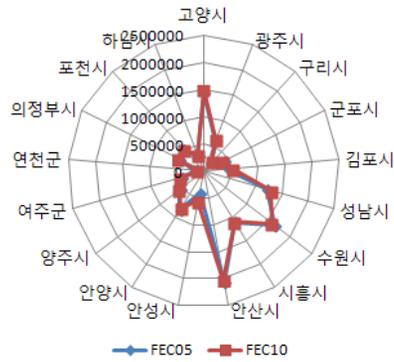
<그림 7> 군집 2의 에너지 집약도 변화



<그림 8> 군집 2의 1인당 GRDP 변화



<그림 9> 군집 2의 인구 변화



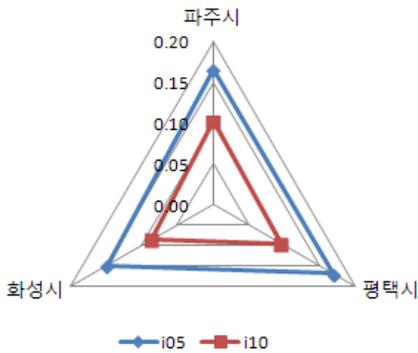
<그림 10> 군집 2의 최종에너지 소비 변화

생산효과가 에너지 소비를 증가시키는 방향으로 작용하고 있으나 동시에 에너지 집약도가 군집에 속한 모든 지자체에서 일관되게 감소하여 에너지 소비 증가율이 높지 않거나 에너지 소비가 오히려 줄어들고 있다. 에너지 소비보다 GRDP가 더 빠르게 증가하여 이것이 에너지 효율성 개선으로 나타나고 있다. 산업도시와 소비도시가 함께 포함되어 성장동력은 다를 수 있으나 에너지와 경제성장의 방향성이 유사한 안정 성장 에너지 고효율 지역으로 구분할 수 있다.

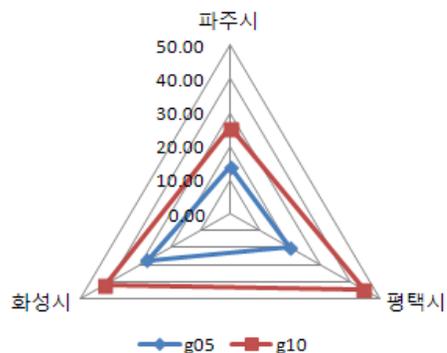
(3) 군집 3 : 고성장 에너지 고효율

군집 3에 포함된 화성시, 평택시, 파주시는 경기도의 새로운 성장축으로 GRDP, 인구 증가에 따라 에너지 소비가 가장 빠르게 증가하는 지역이다. 평택시는 석유(85.56%), 파주시는 열에너지(241.8%)와 전력(104.8%), 화성시는 전력(40.5%) 소비가 급증하였다. 세 지역 모두 전체 에너지 소비량 중 산업부문 비중이 50%가 넘는 대표적인 산업도시의 모습을 보여준다.

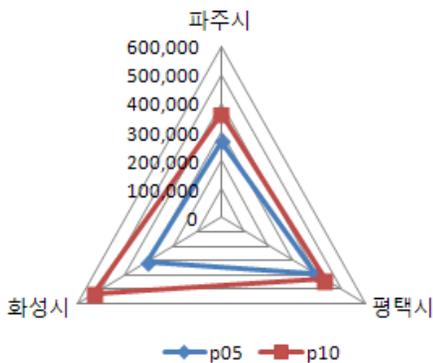
1인당 GRDP가 빠르게 늘어나면서 에너지 소비량도 급증하지만 에너지 소비 증가율에 비해 GRDP의 증가율이 높아 에너지 효율성도 빠르게 개선되는 모습을 보이고 있다. 그러나 생산효과에 의한 에너지 소비 증가 폭이 워낙 크고, 특히 화성시와 파주시는 인구효과와의 상승 작용 때문에 에너지효율성 개선에 의한 에너지 소비 감소폭이 증가세를 따라 잡지 못하고 있다. 이들 지역은 고성장 에너지 고효율 지역으로 분류할 수 있다.



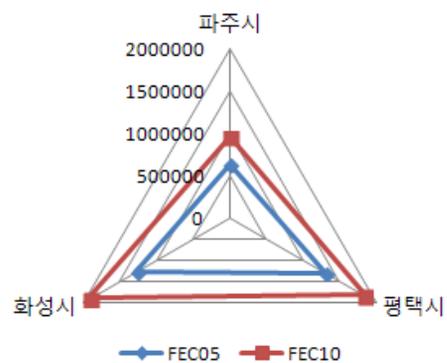
<그림 11> 군집 3의 에너지 집약도 변화



<그림 12> 군집 3의 1인당 GRDP 변화



<그림 13> 군집 3의 인구 변화



<그림 14> 군집 3의 최종에너지 소비 변화

2) 군집 간 비교

군집분석에 사용된 변수를 중심으로 군집별 특성을 비교해 보면, 에너지 소비 변화 요인인 경제성장에 의한 생산효과와 에너지 집약도가 군집마다 뚜렷한 차이를 보이며 군집화에 중요한 요소로 작용하고 있다. 승법 방식의 지수분해분석을 통해 요소별 변화율에 의한 기여도를 분석한 결과 군집 간에 절대적인 최종에너지 소비 규모, 인구요인 등의 영향력은 상대적으로 낮았다. 군집 3은 인구가 빠르게 증가하고 있으나 분산이 크며, 군집 1과 군집 2의 인구요인은 별 차이를 보이지 않아 총인구나 인구변화가 에너지 변화의 유의한 변수는 아니다.

군집 간 차이를 확인하기 위하여 군집별 평균값을 구하고 시간의 흐름에 따른 변화를 비교하였다. 먼저 에너지 집약도 변화를 보면 군집 3의 개선 정도가 가장 두드러지게 나타난다. 2005년의 경우 군집 2와 유사한 수준의 에너지 집약도를 보이던 군집 3 지역은 2006년 이후 빠르게 개선되어 에너지 집약도가 낮아졌다. 최종에너지 소비량 역시 군집 3에서 빠르게 증가하여 빠른 경제성장에 따라 에너지 사용도 늘어나지만 효율성도 상대적으로 개선되는 지역임을 알 수 있다. 군집 2지역은 2005년 다소 높은 에너지 집약도에서 출발하여 꾸준히 에너지 집약도가 개선되고 있다. GRDP 증가보다 에너지 집약도 개선에 의한 에너지 소비 감소 효과가 더 크게 작용하여 최종에너지 소비량이 안정된 수준을 보이고 있다. 군집 1 지역은 에너지 집약도가 약간 악화되고 1인당 GRDP는 줄어들며, 최종에너지 소비량은 약간 증가하고 있어 성장이 미미하며 에너지 효율성도 낮은 지역임을 알 수 있다.

<표 4> 군집별 평균치 변화 추이

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	변화량
에너지 집약도	군집1	0.123	0.120	0.120	0.123	0.128	0.128	0.01
	군집2	0.157	0.144	0.136	0.132	0.128	0.127	-0.03
	군집3	0.161	0.096	0.093	0.090	0.095	0.095	-0.04
1인당 GRDP (백만원/인)	군집1	19.370	17.330	16.989	16.510	15.480	16.356	-3.01
	군집2	14.297	15.094	16.142	16.074	16.333	16.993	2.70
	군집3	20.522	34.743	34.440	33.158	32.818	37.318	16.80
인구 (인)	군집1	267,607	300,059	311,625	319,395	331,504	364,223	96,616
	군집2	391,468	406,052	412,757	417,503	421,231	431,827	40,359
	군집3	310,562	329,312	392,832	471,726	515,162	532,326	221,764
최종에너지 소비 (TOE)	군집1	623,322	680,136	686,280	711,734	802,512	954,731	331,409
	군집2	1,314,042	1,355,571	1,395,326	1,350,650	1,459,251	1,841,843	527,801
	군집3	1,278,378	1,367,077	1,511,159	1,600,369	1,677,672	1,920,633	642,255

3. 에너지 소비 유형에 따른 정책 방향

지수분해분석에 의한 에너지 소비 변화 요인을 중심으로 군집 분석을 실시한 결과 경기도 31개 시군의 에너지 소비 특성은 고성장 에너지 고효율, 안정 성장 에너지 고효율, 저성장 에너지 저효율 등 3개의 그룹으로 구분되었다.

안정 성장 에너지 고효율 그룹은 안정적인 성장을 보이면서도 에너지 효율도 함께 개선되는 지역으로 가장 바람직한 유형이라고 할 수 있다. 그러나 이들 군집에 속한 지자체의 전체 에너지 소비량은 속도가 빠르지는 않지만 지속적으로 증가하는 추세이므로 에너지 소비 비중이 높은 부문의 에너지 효율 개선에 우선순위를 두어 에너지 소비를 안정화 시키는 노력이 필요하다. 성남시, 의정부시, 수원시, 안양시 등은 대부분 가정 및 상업 부문 에너지 소비 비중이 높은 도시로 건물 에너지 효율 향상, 시민참여 프로그램 및 교육·홍보, 녹지 조성 등 시민참여와 에너지 절약형 도시 구조로 전환하는 것이 우선과제이다. 안산시, 시흥시, 양주시 등 산업 부문 비중이 높은 지자체는 중소기업 에너지 진단을 토대로 에너지 절약을 위한 시설 투자 및 공정 개선 등을 장려하여 에너지 집약도를 낮추며, 직접적인 생산 활동뿐 아니라 건물 냉난방 에너지 소비 비중이 높은 점을 고려하여 건물에너지 효율 개선 투자가 동시에 이루어질 필요가 있다.

파주시, 화성시, 평택시 등 고성장 에너지 고효율 그룹은 인구 증가, 경제성장 등으로 에너지 소비가 빠르게 증가하면서 에너지 효율성도 개선되고 있지만 성장에 의한 에너지 소비 증가 폭이 크기 때문에 에너지 효율 투자가 지속적으로 이루어져야 한다. 이들 지역은 전체 에너지 소비량 중 산업 부문 비중이 절반 이상을 차지하므로 산업 부문 에너지 효율 향상에 우선순위를 둔다. 또한 생태산업단지과 같이 기업 간 물질 및 에너지 흐름을 고려한 네트워크형 공간적 접근이 필요하다. 에너지 효율성이 높을수록 제조업의 부가가치도 높게 나타나고 있어 고성장지역의 산업 부문 에너지 효율 개선이 기업의 경쟁력을 강화하고 경제성장에 기여할 수 있음을 알 수 있다. 또한 고성장을 산업 부문이 주도하고 있기는 하나 신규 개발 수요가 많은 지역인 만큼 도시개발 단계에서 신축 건물의 에너지 성능 기준을 강화하고 신재생에너지 보급을 확대하며 에너지 절약형 생활양식 유도를 위한 카셰어링, 스마트 계량기 설치, 에너지 코디네이터 고용 등의 프로그램을 결합하는 것이 필요하다.

저성장 저효율형 지역은 GRDP에 비해 에너지 소비량이 더 빠르게 증가하는 그룹으로 도시 구조 차원에서 에너지 절약 및 효율 개선 투자가 보다 적극적으로 이루어질 필요가 있다. 그러나 저성장 지역으로 에너지 절약 투자 자원 조달에 한계가 있으므로 에스코 사업, RPS 등 민간 부문의 투자를 촉진하기 위한 추진체계를 갖추고 금융기관, 시민사회, 기업 등과의 민관 파트너십을 구축하는 전략이 필요하다.

광역지자체 차원에서는 시군별 에너지 소비 변화 요인과 함께 부문별, 에너지원별 전체 소비에서 시군이 차지하는 비중을 고려할 필요가 있다. 가정, 상업, 산업, 수송, 공공기타 등 부문별 에너지 소비를 줄이고 효율성을 높이려면 부문별 비중이 높은 시군의 특성을 파악해야 한다. 예를 들어 가정 부문의 경우 수원시, 성남시, 고양시, 용인시 등 4개 지역의 소비 비중이 경기도 전체의 35.6%를 차지하며, 상업 부문 역시 33.6%를 차지한다. 고양시, 용인시, 평택시, 수원시 등은 수송 부문의 비중도 높게 나타났다. 따라서 이들 대도시의 건물, 교통 에너지 효율 개선이 우선적으로 고려되어야 한다. 그러나 이들 지역은 다른 지자체에 비해 에너지 효율성이 상대적으로 높은 그룹에 속하기 때문에 에너지 효율 향상 투자의 한계 비용이 높다고 할 수 있다. 따라서 이들 지역의 절대적인 에너지 소비 규모를 줄이는 것과 함께 부문별 소비 비중은 낮지만 에너지 효율성이 낮은 지역의 에너지 효율 개선을 병행할 필요가 있다. 한편 산업 부문은 안산시, 화성시, 평택시, 파주시 등의 비중이 높아 경기도 전체의 절반이 넘는 53.8%를 차지하고 있어 이들 지역에 대한 집중적인 관리가 이루어져야 한다.

에너지원별로 보면 경기도에서 전력은 산업부문에서 가장 많이 소비되며, 다음으로 가정·상업 부문이다. 열에너지와 도시가스는 대부분 가정·상업 부문에서 소비되며 석유는 수송 부문의 비중이 압도적이다. 경기도에서 전력을 가장 많이 사용하는 곳은 화성시이며, 용인시, 안산시, 파주시 순이다. 경기도 전력 소비를 줄이기 위해서는 화성시, 파주시 등 산업 비중이 높은 지역이 중요한 관리 대상임을 보여 준다. 열에너지는 안산시, 고양시, 성남시, 용인시 등이 높은 순위를 차지하며, 도시가스는 안산시, 수원시, 성남시, 평택시의 소비 비중이 높다. 석유는 평택시, 용인시, 고양시, 화성시에서 가장 많이 소비하고 있는 것으로 나타났다. 열에너지와 도시가스는 가정·상업 부문에서 가장 많이 사용하지만 안산시, 평택시는 산업 부문 비중도 높아서 이러한 특성을 구분하여 접근할 필요가 있다.

IV. 결론

지역에서 에너지 문제에 관심을 기울이기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 에너지 문제는 중앙정부가 해결해야 하는 일로 간주되었기 때문에 지자체 고유의 에너지 정책은 찾아보기 어려웠다. 밀양 송전탑 갈등, 원전사고와 비리에 따른 거대기술의 위험성, 대규모 에너지 공급 시스템의 한계 등은 중앙집중형 에너지 체계의 변화를 예고하고 있으며, 이러한 흐름 속에서 중앙정부도 에너지 정책 거버넌스 주체로서 지자체의 역할에 주목하기 시작하고 있다. 그러나 이러한 패러다임 전환에 필요한 지역의 인프라와 정책 역량은 매우 부족하다. 이

에 분산형 에너지 정책 인프라 구축을 위한 초기 시도로 본 연구는 경기도 지역을 대상으로 31개 시군의 에너지 통계 자료를 구축한 후 지수분해분석과 군집분석을 통해 시군의 에너지 소비 특성을 3개 그룹으로 유형화하고 유형별 정책 방향을 제시하였다.

기초지자체의 에너지 정책을 선도하고 조정할 수 있는 광역지자체의 역할은 매우 제한적이지만 정책이나 계획의 효과성을 높이기 위해서는 시군의 에너지 소비 특성과 패턴을 고려한 실천 전략을 마련할 필요가 있으며, 중앙정부와 지자체뿐 아니라 광역지자체와 기초지자체 간 협력이 뒷받침되어야 한다. 특히 광역도의 경우 특·광역시에 비해 정책목표 달성에 기초지자체와의 파트너십이 더욱 필수적이다. 에너지 분권화를 위한 제도 개선과 함께 에너지 통계 인프라는 지역의 에너지 소비 특성과 우선순위를 반영한 프로그램 발굴, 선택과 집중에 의한 공간 단위의 통합적 접근, 사후관리와 모니터링을 통한 피드백 등 광역지자체의 역할을 확대하고 기초지자체의 정책 역량을 강화하는데 기여한다. 통계의 일관성 확보를 위해서는 『에너지법』에 지자체 에너지 통계 작성의 법적 근거를 마련하고, 지자체 에너지 정책 활용도를 고려한 통계 작성 지침을 토대로 중앙정부와 광역지자체가 에너지 통계를 공동으로 생산하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

본 연구는 기초지자체 단위 에너지 통계를 구축하고 지수분해분석을 통해 기초지자체의 에너지 소비 변화 요인을 분석한 최초의 시도로서 의미가 있으나 에너지 소비의 증가 혹은 감소 추세가 고르게 나타나지 않고 불규칙한 패턴을 보여 유형화를 통해 이러한 한계를 보완하였지만 개별 기초지자체에 대해서는 유의미한 결과를 도출하기 어려웠다. 이는 분석 단위가 기초지자체여서 에너지 소비에 영향을 미치는 변수의 변화폭이 더 크게 나타나는 특성이 있고, 에너지 통계 및 분석 변수 자료의 제약으로 인해 분석 기간이 짧은 것도 원인으로 판단된다. 또한 분석의 공간적 범위가 경기도 지역에 한정되어 지역 에너지 정책에 대한 시사점을 일반화하기에 다소 한계가 있다. 이는 향후 전국 기초지자체의 시계열 에너지 통계 자료가 충분히 확보될 경우 추가적인 연구를 통해 보완될 필요가 있다. 한편 분석을 위해 본 연구에서 구축한 부문별, 에너지원별 시군 통계는 시군의 에너지 소비 패턴과 특성을 분석하기 위한 가장 기초적인 자료라고 할 수 있으며, 향후 행정동 구분, 난방, 냉방, 취사, 조명 등 부문별 용도의 세분화, 산업 업종별 에너지원별 소비 실태 등 보다 상세한 DB 구축을 통해 지역별 특화된 에너지 정책을 수립할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 김수이·김현석. (2011). LMDI 방법론을 이용한 국내 제조업의 에너지 소비 요인 분해 분석. 『에너지경제연구』, 10(1): 49-76.
- 김수이·정경화. (2011). LMDI 방법론을 이용한 국내 제조업의 온실가스 배출 요인분해 분석. 『자원·환경경제연구』, 20(2): 229-254.
- 김현경·김진수·허은녕. (2004). 에너지원별 사용집약도 분해분석 연구. 한국에너지공학회 춘계 학술발표회 논문집. 329-333.
- 이재민·한상용. (2011). 운수업부문 에너지 소비와 집약도 변화에 관한 요인분해 분석. 『한국경제연구』, 29(2): 213-241.
- 정해식·이기훈. (2001). 로그 평균 디비지아 지수 기법을 이용한 이산화탄소 배출량 변화의 요인 분해. 『자원·환경경제연구』, 10(4): 569-589.
- 진상현·황인창. (2009a). 지수분해분석을 이용한 지자체의 에너지 소비특성에 관한 연구. 『자원·환경경제연구』, 18(4): 557-586.
- 진상현·황인창. (2009b). 지자체의 온실가스 배출특성에 관한 지수분해분석 : 에너지 부문을 중심으로. 『환경정책』, 17(2): 101-128.
- 황인창. (2008). 기후변화 대응전략에 따른 이산화탄소 배출량 변화요인 분석 : 생태적 근대화 전략을 중심으로. 『ECO』, 12(2): 153-184.
- Ang, B.W.. (2004). Decomposition Analysis for Policymaking in Energy : Which Is the Preferred Method?. *Energy Policy*, 32: 1131-1139.
- Ang, B.W., (2005). The LMDI Approach to Decomposition Analysis : A Practical Guide. *Energy Policy*, 33: 867-871.
- Chunlan, Liu, Xie Gaudi and Cai Bofeng. (2008). Decomposition Analysis of Sectoral Energy Use in Beijing(1981-2005) Using the LMDI Method. *Chinese Journal of Population, Resources and Environment*, 6(2): 49-54.
- Hatzigeorgiou, E., H. Polatidis and D. Haralambopoulos. (2010). Energy CO₂ Emissions for 1990-2020: A Decomposition Analysis for EU-25 and Greece. *Energy Sources. Part A: Recovery, Utilization, and Environmental Effects*, 32(20): 1908-1917.
- Ipek Tunc, G., Serap Turut-Asik and Elif Akbostanc. (2009). A Decomposition Analysis of CO₂ Emissions from Energy Use : Turkish Case. *Energy Policy*, 37: 4689-4699.
- Kim, Jae-on and Charles W. Mueller, (1978). *Factor Analysis-Statistical Methods*

- and Practical Issues*. Vol.14. SAGE.
- Kim, Jinsoo and Eunnyeong Heo. (2012). Energy and Economic Growth: Causality Analysis Using Decomposed Energy Consumption. *Geosystem Engineering*, 15(3): 171-178.
- Shahiduzzaman, Md and Khorshed, (2012). AlamChanges in energy efficiency in Australia: A decomposition of aggregate energy intensity using Logarithmic Mean Divisia approach School of Accounting, Economics & Finance, Australian Centre for Sustainable Business & Development, University of SouthernOnline at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/36250/> MPRA Paper No. 36250, posted 28. January 2012 14:28 UTC Queensland.
- Timilsina, Govinda R. and Ashish Shrestha. (2009). Factors Affecting Transport Sector CO₂ Emissions Growth in Latin American and Caribbean Countries: An LMDI Decomposition Analysis. *International Journal of Energy Research*, 33: 396 - 414.
- Vinuya, Ferdinand, Ferdinand DiFurio and Erica Sandoval. (2010). A Decomposition Analysis of CO₂ Emissions in the United States. *Applied Economics Letters*, 17(10): 925-931.
- Wang, Zhengming, Dongdong Jing and Zhengnan Lu. (2011). Decomposition of Factors Impact on Carbon Emission for China Based on LMDI. *International Journal of Nonlinear Science*, 12(1): 80-85.
- Xu, Jin-Hua, Tobias Fleiter, Wolfgang Eichhammer and Ying Fan. (2012). Energy Consumption and CO₂ Emissions in China's Cement Industry : A Perspective from LMDI Decomposition Analysis. *Energy Policy*, 50: 821 - 832.
- Yong-Xiu, He, Tao Wei-Jun, Zhang Song-Lei, Li Yan and Li Fu-Rong. (2007). Factors Decomposition of Energy Intensity: The Case of Liaoning Province in China. *International Journal of Systems Applications*. Engineering & Development Issue, 3(1): 56-61.
- Zhang, Ming, Xiao Liu, Wenwen Wang and Min Zhou. (2013). A Decomposition Analysis of CO₂ Emissions from Electricity Generation in China. *Energy Policy*, 52: 159 - 165.

고 재 경: 2001년 서울대학교 환경대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 경기연구원 연구위원으로 재직 중이며, 주요 관심 분야는 기후변화, 거버넌스, 지속가능발전이다. 주요 논문으로는 “기후변화 완화와 적응 통합에 관한 시론적 연구”(2013), “에스코 산업의 경제적 파급효과 분석”(2012), “지방자치단체 기후변화 취약성 유형 및 적응방안 연구”(2011) 등이 있다.

김 성 욱: 2008년 서울대학교 환경대학원에서 도시계획학 박사학위를 취득하고, 현재 서강대학교 공공정책대학원 환경정책학과 대우교수로 근무하고 있으며 환경 및 에너지문제의 계량화와 정책반영, 도시문제와 환경문제의 연결에 관심을 갖고 있다. 주요 저작으로는 “신재생에너지 보급사업의 에너지원별 산업파급효과에 관한 연구”(공저, 2011), “전력생산 비용과 사회적 선택”(『경제질서 부문의 가치 확립 방안』, 공저, 2011) 등이 있으며, 논문으로 “에스코 산업의 경제적 파급효과 분석”(2012), “공원의 위상에 따른 이용자 지불용의액 차이에 대한 연구”(2012) 등이 있다.

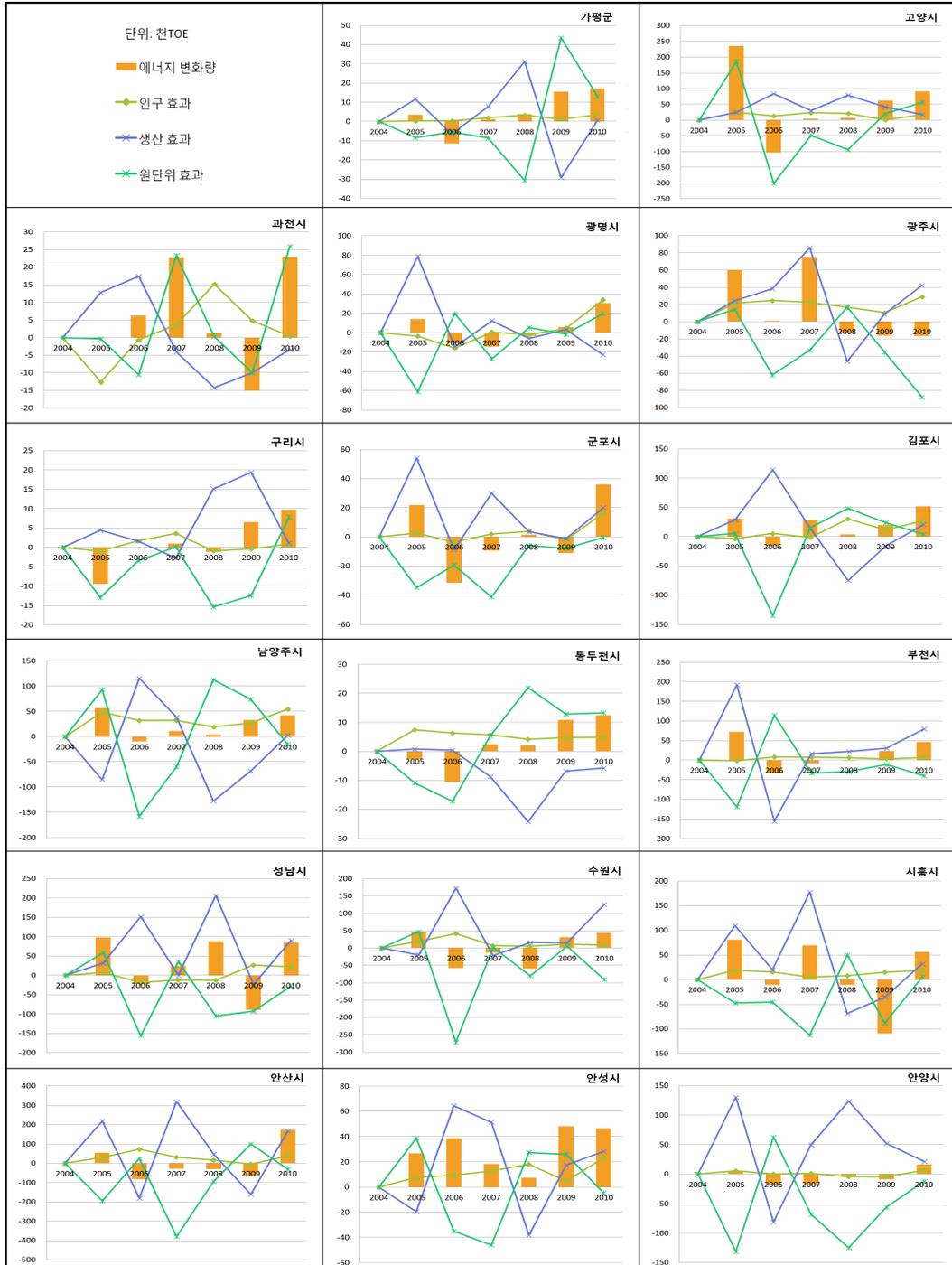
주 정 현: 2009년 한양대학교에서 도시공학 석사학위를 취득하고 현재 경기연구원 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 도시 환경계획, 지속가능발전, 지역 환경정책이며 논문으로 “도시 가로의 형태 요소와 대기질과의 관계 연구”(2009) 등이 있다.

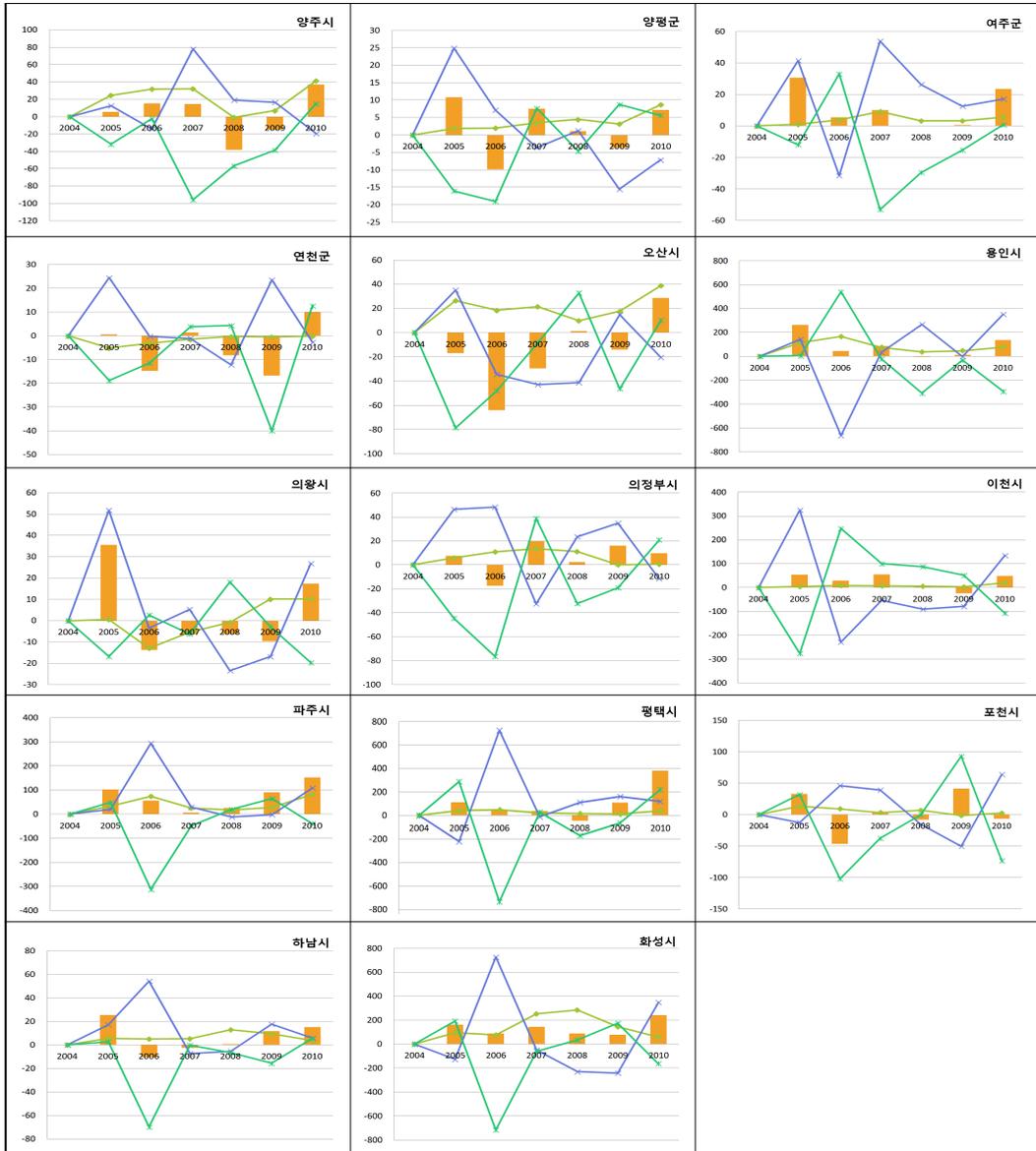
【부 록】

〈시군 승법 지수분해분석 결과(2005~2010)〉

구분	생산 효과	원단위 효과	인구 효과	에너지 변화량
경기도	1.209	0.824	1.112	1.109
가평군	1.051	1.053	1.082	1.197
고양시	1.202	0.821	1.057	1.043
과천시	0.924	1.230	1.186	1.347
광명시	0.927	1.041	1.056	1.019
광주시	1.230	0.726	1.175	1.050
구리시	1.167	0.899	1.022	1.073
군포시	1.125	0.820	1.046	0.964
김포시	1.145	0.896	1.166	1.197
남양주시	0.950	0.933	1.254	1.112
동두천시	0.768	1.231	1.162	1.099
부천시	0.993	1.002	1.032	1.027
성남시	1.412	0.755	1.004	1.071
수원시	1.214	0.760	1.047	0.966
시흥시	1.121	0.839	1.058	0.996
안산시	1.104	0.825	1.081	0.985
안성시	1.318	0.921	1.155	1.401
안양시	1.238	0.776	0.999	0.960
양주시	1.151	0.728	1.222	1.024
양평군	0.908	0.990	1.126	1.012
여주군	1.197	0.863	1.061	1.096
연천군	1.073	0.789	0.963	0.815
오산시	0.671	0.835	1.422	0.797
용인시	0.958	0.965	1.270	1.175
의왕시	0.950	0.963	1.013	0.926
의정부시	1.135	0.868	1.076	1.061
이천시	0.626	1.754	1.066	1.170
파주시	1.823	0.617	1.361	1.532
평택시	2.238	0.568	1.103	1.402
포천시	1.167	0.802	1.041	0.974
하남시	1.247	0.742	1.135	1.050
화성시	1.514	0.579	1.714	1.502

<시군별 가법 지수분해분석 결과(2004~2010)>





지방 중규모도시의 경쟁력 수준 비교·분석과 충주시의 발전방안 연구

A Study on the Comparison & Analysis of the Level of
Local Cities' Competition and the Plan of Chungju's Improvement

정재용* · 김태진**

Jeong, Jae-yong · Kim, Tae-jin

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 도시경쟁력에 대한 이론적 고찰
- III. 도시경쟁력 수준 분석을 위한 연구 설계
- IV. 도시경쟁력 수준 분석 및 결과
- V. 충주시 도시경쟁력 수준 분석 및 발전방안
- VI. 결론

본 연구는 충주시를 비롯한 지방 중규모도시의 경쟁력 수준을 알아보고, 충주시의 발전 방안을 모색하는데 기여함을 목적으로 하며, 연구방법은 요인분석방법과 전문가 의견 조사방법을 사용했다. 분석 결과 행정·안전 부문에서는 안동시, 강릉시, 경주시, 생활·편의 부문에서는 포천시와 김포시, 의료·위생 부문에서는 양산시, 경주시, 목포시, 경제·환경 부문은 거제시, 광양시, 안동시, 교육·문화 부문에서는 광양시, 강릉시, 구리시의 경쟁력 점수가 높게 나타났다. 충주시의 경우, 행정·안전 부문, 경제·환경 부문, 교육·문화 부문은 평균보다 높은 경쟁력을 보였으나, 생활·편의 부문과 의료·위생 부문에서는 도시경쟁력 수준이 낮은 것으로 분석되었다. 충주시의 도시경쟁력을 높이기 위해서는 도시정체성 확립을 위한 역사·문화 도시 및 친환경 수상 레저 도시 만들기, 지역 발전을 견인하는 도로망 구축 및 6차 산업 육성, 노인 인구 증가에 따른 노인 문제 해결 및 청장년층 실업 문제

* 한국교통대학교 한국정책연구소 선임연구원(주저자)

** 한국교통대학교 행정학과 교수(교신저자)

논문 접수일: 2015. 3. 17, 심사기간(1, 2차): 2015. 3. 17~2015. 5. 29, 게재확정일: 2015. 5. 29

해결을 위한 노인휴양도시 만들기, 의료 수준 향상을 위한 2,3차 진료기관 확보, 충주시민의 개방적 사고 등이 요구된다.

□ 주제어: 도시경쟁력, 지방중규모도시, 요인분석, 표준화점수

This study investigates the competitiveness level of local medium-sized cities including Chungju, has the purpose to contribute in seeking ways for development of Chungju, and the method of study is a factor analysis and expert opinion research. As the result, cities like Andong, Kangreung and Kyungju, had a high competition score in the Administration-Security sector and cities such as Pocheon and Kimpo, have a high score in the Life-Convenience sector. To improve the urban competitiveness of Chungju, Chungju needs to create a historical and cultural city and an eco-friendly water leisure city to establish the city identity, build network of roads to lead the regional development, promote 6th industries, build elderly resort city to solve elderly problem in accordance with the increase in the elderly population and the youth unemployment problem, and secure the care institution to improve medical standards, has open mind.

□ Keywords: Cities' Competition, Provincial medium-sized cities, Factor analysis, Z-score

I. 서론

최근 글로벌화에 따라 국가 간 경쟁을 넘어 지역·도시간 경쟁력이 중요해지고, 지속가능한 사회의 염원이 증대되어 세계는 도시경쟁력 확보가 핵심 과제로 등장하고 있다(이상대, 2008). 권창기·정현욱·박선형(2008)은 '우리나라 도시경쟁력 평가 연구'에서 도시경쟁력을 측정 및 평가하고자 하는 이유를 "도시발전을 위한 정책을 입안하고 추진함에 있어 도시가 지니고 있는 현재의 여건을 종합적으로 진단하며, 또한 도시정책 실행에 대한 결과의 유효성을 판단하는 차원에서 이루어지고 있다"고 하였다. 이렇듯 범세계적 경쟁의 주체로서 도시가 부각되고 있으며, 도시경쟁력은 도시발전을 위한 종합적 진단과 정책의 유효성 판단을 위해서 강조되고 있다.

그동안 도시경쟁력이 자주 언급되어 온 또 다른 배경에는 수도권과 비수도권으로 양분하

는 이원적 사고가 있었다. 비수도권 지역은 수도권에 비하여 매우 낮은 경쟁력을 가지고 있다는 인식에서 인적·물적 자원의 수도권 집중을 완화하여야만 국가적으로 지속가능한 발전을 이룰 수 있다는 것이다(성송제·김동윤, 2010). 이처럼 비수도권 지역에 대한 연구는 지역균형 발전과 지속가능한 국가발전의 동력을 찾는 중요한 자료가 될 수 있다. 비수도권 도시를 대상으로 도시경쟁력을 연구한 사례로는 성송제·김동윤(2010)의 '요인분석에 의한 도시경쟁력 연구', 최유진(2007)의 '시군 통합 후보 도시 선정에 관한 연구', 권창기·정현욱·박선영(2008)의 '우리나라 도시경쟁력 평가 연구' 최외출·최영출(1992)의 '도시발전 수준의 실증적 평가'에 대한 연구 등이 있다. 하지만 비수도권 지방 도시를 대상으로 연구가 이루어진 것도 대부분 인구규모가 큰 도시를 대상으로 하고 있으며, 15만명 이상 30만명 미만의 지방 중규모도시¹⁾를 대상으로 연구하는 것은 그 중요성에 비해 매우 미흡한 수준이다.

최근 지방도시의 도시경쟁력을 강화하기 위해 정부는 지역행복생활권이라는 새로운 지역발전정책을 추진하고 있다. 이 중 충주를 중심으로 제천, 음성을 포함하는 충주중추도시생활권이 구성되었으며, 충주는 자립적 발전을 선도하는 중부내륙권 거점 중심도시로서의 역할을 기대받고 있다(국토교통부, 2014). 또한 역사적인 측면에서 충주는 고대로부터 남한강 유역의 중심도시로 성장하였으며, 한반도의 정치, 군사, 행정, 문화, 경제의 중심지 역할을 해 왔다(전홍식, 2010).

이러한 문제의식 하에 본 연구는 기초 자치 단체 중에서 시·도별 중규모 수준의 도시에 해당하는 지방 도시를 연구 대상으로 선정한 후 도시경쟁력 수준을 비교·분석하고 이를 바탕으로 충주시의 발전방안을 모색하는데 기여함을 목적으로 한다. 본 연구의 공간적 범위는 기초 자치단체 중에서 인구 15만명 이상 30만명 이하 수준의 시·도별 중규모 도시를 대상으로 하였다. 분석에 사용된 2차 자료는 국가통계포털(KOSIS; 2011~2012), 각도 통계연보, 시 통계 연보, 해당 시청의 내부자료 등이다. 연구방법으로는 문헌고찰 후 실증적 분석을 하는데 실증 분석의 경우 2차 데이터(각종통계자료)를 측정변수의 표준화(Z-score)점수를 구한 후 요인분석(factor Analysis)방식으로 하였으며, 실증분석 결과의 보안 및 충주시 발전방안에 대한 논리적 근거를 확보하기 위해 전문가 심층 면접을 병행하여 실시하였다.

1) 중소도시의 개념이나 범위는 보는 시각에 따라 상당히 달라질 수 있는 상대적 개념으로 보이지만 일반적으로 중소도시의 중요한 개념과 범위는 인구를 기준으로 논의되고 있다. 지방자치법 제 161조 2항에 의하면 대도시는 인구 50만명 이상 도시, 차관지원의료기관지원특별법 시행규칙 제2조에 의하면 특별시와 광역시를 제외한 시, 소방력 기준에 관한 규칙 제2조에 의하면 중도시는 인구 10만 이상 50만 미만의 시·군, 소도시는 인구 5만 이상 10만 미만의 시·군·읍을 지칭한다. 본 연구에서 지방 중규모도시는 지방 중소도시 중에서 인구규모가 15만명 이상 30만명 미만의 도시로 정의한다.

II. 도시경쟁력에 대한 이론적 고찰

1. 도시경쟁력에 대한 정의

도시경쟁력에 대한 정의는 복잡하고 다양한 논의가 이루어지고 있다. 도시의 경영혁신이나 문화자원 같은 새로운 개념이 추가되고 있으며, 특히 시민의 입장에서 삶의 질과 인적 자원, 그리고 인프라 등도 경쟁력의 주요 요인으로 등장하고 있다. 이외에도 도시의 지리적 위치, 물리적 특성, 금융과 자본, 산업구조, 제도적 역량, 지역사회의 정체성과 이미지 등 많은 요인들이 여러 연구에서 언급되고 있다(이정식·서중훈, 2009).

김정호(2008)는 '한 지역이 가지고 있으면서 동원 가능한 인적, 물적 자원과 이를 바탕으로 지방정부, 기업, 도시 주민이 개별적으로 혹은 삼위일체가 되어 만들어 내는 창출요소로서 도시의 산업경쟁력, 도시사회의 인적 자원과 통합력 등 도시의 총체적 잠재력'이라 하였으며, 변창흠(2007)은 '한 도시 혹은 도시지역이 다른 경쟁하는 도시들에 비하여 일자리, 소득, 문화적 또는 여가적인 쾌적성(amenity)을 제공할 수 있는 수준과 현재의 시민뿐 아니라 그 도시에 유입되는 시민들이 원하는 사회적 통합, 거버넌스(governance)와 도시환경의 수준을 의미하는 것'이라고 하였다.

기존의 연구는 도시경쟁력과 삶의 질을 독립적으로 연구한 경향이 많았다. 본 연구에서 도시경쟁력은 도시의 경제적 성장 뿐만 아니라 생활, 안전, 환경, 행정, 교육, 보건, 복지 등 사회적 질과 주민들의 삶의 질을 향상시키는 포괄적인 개념으로 정의한다.

2. 도시경쟁력 선행연구

도시경쟁력에 대한 선행연구는 다양한 측면에서 논의되었으나 연구의 범위 및 측정방법에 따라 연구의 경향을 범주화할 수 있다. 연구범위에 따라서는 세계도시와 국내 도시를 비교 연구한 경우와 광역자치단체를 중심으로, 기초자치단체를 중심으로, 특정 이슈(혁신도시, 시군통합 등)를 중심으로 연구한 경향을 볼 수 있다. 또한 측정방법에 따라서는 실증적 통계방법(요인분석과 다중회귀분석 등)을 주로 사용하고 있다. 하지만 어떠한 지표를 이용하여 측정하느냐에 따라 분석 결과가 상이하게 나온다는 것이다. 이를 보완하기 위해서 전문가 설문 에 기초한 도시경쟁력 평가 등과 같은 방법 등을 사용하는 경우도 있다.

1) 연구범위에 따른 구분

세계도시와 국내 도시를 비교함으로써 국내 주요도시의 국제적 도시경쟁력을 진단하고자 하는 연구로는 송인성(2004)의 '도시의 삶의 질 제고방안에 관한 연구-광주시와 밴쿠버시를 사례로-'가 있다. 우리나라의 광주시와 캐나다 밴쿠버시의 삶의 질과 관계있는 여러 지표 중 핵심적인 도시계획 및 도시개발내용을 사례로 분석하여 주민들의 삶의 질 개선을 위한 바람직한 도시계획 및 도시개발정책 방안을 제시하는데 목적을 두고 있다. 모든 연구는 문헌조사와 두 도시의 2차 자료 그리고 인터넷 홈페이지를 통하여 획득한 자료를 분석하여 이루어졌다. 광역자치단체를 기준으로 연구한 경우는 황신모(2000)의 '21세기 충북경제의 경쟁력 강화 방안'을 들 수 있다. 이 연구는 21세기 지식혁명의 시대에 걸맞은 새로운 패러다임을 창출할 수 있는 경쟁력있고 선진화된 충북경제를 구축하기 위해서는 어떻게 해야 하는지를 인구구조의 변화, 지역내총생산, 재정자립도, 금융구조, 산업단지 등 거시변수를 중심으로 지표를 선정하고, 실증적 통계 방법을 통해서 연구를 했다. 기초자치단체를 중심으로 한 연구의 경우는 67개의 기초자치단체를 대상으로 선정한 후 요인분석 중 주성분 분석과 분산분석을 통해서 연구한 최외출·최영출(1992)의 '도시발전수준의 실증적 평가와 인구'와 30만명 이상인 31개 도시를 대상으로 요인분석과 단계적 다중 회귀분석을 통해 연구한 이정석·서중훈(2009)의 '우리나라의 도시경쟁력 요인분석에 관한 연구'등을 들 수 있다.

2) 연구방법에 따른 구분

연구방법은 대부분 실증적통계방법을 사용하고 있다. 그 중에서 대표적인 방법으로는 통계자료를 통해 지표를 구축하고, 정량적 분석(Z-score)과 가중치 검토를 통한 연구와 요인 분석을 많이 하고 있다. 성송제·김동윤(2010)은 '요인분석에 의한 도시경쟁력 연구'는 도시 규모 및 편리성, 고등교육 및 관광여가, 초중등교육 및 복지, 공공 서비스, 일기, 안전, 도시 성장 및 인구유입, 건강 및 의료, 주거환경 쾌적성, 산업기반 등 10개 측정지표를 가지고 연구하였으며, 김갑성 외 2명도 '도시경쟁력 평가체계구축 및 활용방안'에서 경쟁력 지표를 이용하여 통계자료를 통해 지표를 구축하고 정량적 분석(Z-score)과 가중치 검토를 통해 평가 모델을 보완했다.

한편 임병호·이재우(2008)는 '전문가 설문에 기초한 도시경쟁력의 모의적 평가'에서 도시 경쟁력에서 많이 사용되고 있는 정량적 분석과 요인분석을 사용하지 않고 전문가 설문조사를 기초로 한 계층분석적 의사결정방법을 이용하였다. 이렇듯 최근에는 다양한 연구방법들이 나타나고 있다.

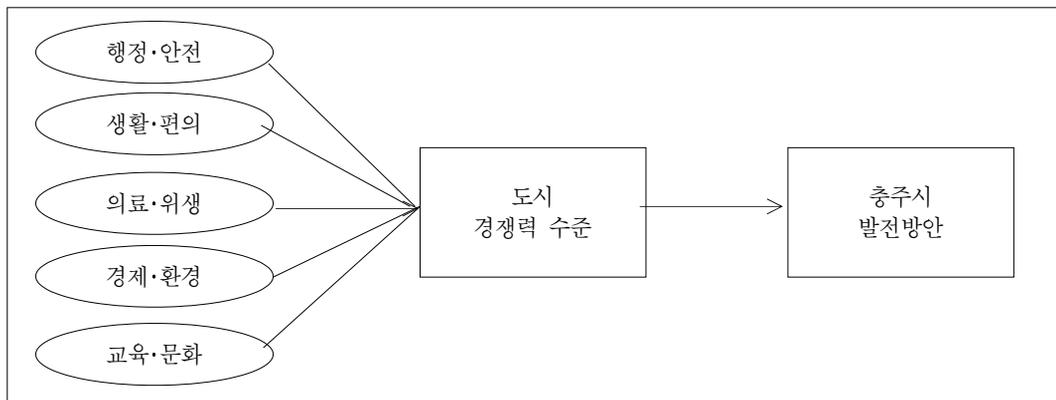
<표 1> 도시경쟁력에 대한 선행연구 요약

연구자	연구명	측정지표	연구대상 및 측정방법
권창기, 정현욱, 박선형 (2008)	우리나라 도시경쟁력 평가 연구	물리적기반, 경제적 기반, 사회·문화적 기반 지표 3개(세부 지표 31개)	<ul style="list-style-type: none"> • 하나의 도시권, 인구규모, 도시의 특성 등의 기준을 고려하여 45개의 평가대상 도시를 선정 • 다변량 통계기법인 요인분석을 이용(Z-score 및 가중치를 이용한 5단계)
송인성 (2004)	도시의 삶의 질 제고방안에 관한 연구	인구자원, 지역사회 유연성, 고용의 질, 주거의 질, 지역사회 스트레스, 지역사회 건강, 지역사회 안전, 지역사회 참여 등 8개 부문 과 46개의 세부지표	<ul style="list-style-type: none"> • 벤쿠버시와 광주광역시 • 문헌조사와 2차 자료, 인터넷 홈페이지를 통해 획득한 자료 분석(사례분석)
최유진 (2007)	시군통합 후모 도시 선정에 관한 연구	지역경제에 관한 6개 지표와 정주여건에 관한 4개 지표	<ul style="list-style-type: none"> • 시 단위 지방정부와 군 단위 지방정부 • 요인분석 중 주성분 분석과 GIS의 분위수 지도
성송재, 김동윤 (2010)	요인분석에 의한 도시경쟁력 연구	도시규모 및 편리성, 고등교육 및 관광여가, 초중등교육 및 복지, 공공 서비스, 일기, 안전, 도시성장 및 인구유입, 건강 및 의료, 주거환경 쾌적성, 산업기반 등 10개 측정지표와 78개의 세부지표	<ul style="list-style-type: none"> • 특별시와 광역시를 제외한 수도권의 도시들 중에서 인구 40만 명 이상인 11개 도시 • 설문조사를 통한 변수 선정 후 요인분석
황신모 (2000)	21세기 충북경제의 경쟁력 강화 방안	인구구조의 변화, 지역내총생산, 재정자립도, 금융구조, 산업단지 등 거시변수를 중심으로	<ul style="list-style-type: none"> • 충청북도를 대상으로 선정함 • 실증적통계(합계, 비율, 평균 등)
최외출, 최영출 (1992)	도시발전 수준의 실증적 평가	주거환경, 행정기능, 보건사회, 교육문화, 경제부문의 5개 지표와 17개의 세부지표	<ul style="list-style-type: none"> • 67개 도시 기초자치단체를 대상으로 선정함 • 요인분석 중 주성분 분석과 분산분석
임병호, 이재우 (2008)	전문가 설문에 기초한 도시경쟁력의 모의적 평가	인구, 도시경쟁력, 연구개발역량, 교육, 문화여가, 도시기반, 사회복지, 환경안전, 국제화, 시민의식 등 71개 지표	<ul style="list-style-type: none"> • 국내 7개 도시를 대상으로 함 • 전문가 설문조사를 기초로 한 계층분석적 의사결정방법(AHP)
이정석, 서종훈 (2009)	우리나라의 도시경쟁력 요인분석에 관한 연구	경제·사회, 인프라, 교육·문화, 국제화, 환경부문의 15개 지표	<ul style="list-style-type: none"> • 2000년을 기준으로 인구 30만명 이상인 31개 도시를 대상으로 함 • 요인분석과 단계적 다중 회귀분석
김갑성, 김홍석, 서종녀 (2009)	도시경쟁력 평가체계구축 및 활용방안	경제경쟁력(29개지표), 생활경쟁력(33개지표), 보건복지경쟁력(23개지표), 문화경쟁력(29개지표), 녹색경쟁력(26개지표)	<ul style="list-style-type: none"> • 통계자료를 통해 지표를 구축하고, 정량적 분석(Z-score)과 가중치 검토를 통해 평가 모델을 보완함. • 연구대상 없음
김현민, 박지윤 (2005)	세계도시성 지표 분류와 시사점에 관한 연구	다국적 기업 본사, 도시 산업구조 및 집중도, 세계적 생산자 기업, 자본 흐름과 같은 경제적 지표, 기반시설, 정부기관, 국제기구, 항공승객 및 물류 이동량과 같은 시설 관련 지표, 인구 및 인적자본과 같은 인구학적 지표	

3. 선행연구의 시사점 및 분석의 틀

선행연구를 종합적으로 분석한 결과 주요 시사점은 다음과 같다. 첫째, 도시경쟁력의 연구 주제는 도시의 분야별 경쟁력을 분석한 것이 있는가 하면 '삶의 질'과 같이 특정요소를 기준으로 지역간 비교분석을 실시한 연구로 구분할 수 있다. 둘째, 선행연구들의 연구의 특징은 도시경쟁력에 대한 개념이 범위에 따라 연구결과가 달라진다는 결과를 발견하였다. 이러한 결과는 도시경쟁력에 대한 개념을 종합적 그리고 포괄적으로 정의하여 측정변수를 설정해야 함을 알수 있다. 셋째, 선행연구들은 주로 인구가 많은 광역 시·도 단위의 도시를 대상으로 하였다는 점이다. 이는 자료의 구득이 용이하여 도시간 비교가 용이하다는 장점이 있으나 중 규모 도시의 경쟁력을 밝히지 못하는 한계가 있다.

본 연구는 위와 같은 시사점을 고려하여 도시경쟁력의 개념을 포괄적으로 재해석하고, 연구대상을 중규모 도시로 설정하며, 측정변수는 크게 다섯 가지로 범주화 하여 경쟁력의 수준과 문제점을 분석하고자 한다. 즉 연구 분석의 틀에서 제시한 바와 같이 행정·안전부, 생활·편의, 의료·위생, 경제·환경, 교육·문화 등 다섯 가지로 도시경쟁력 요인을 범주화하고 27개의 세부 측정변수를 설정하여 분석하고자 한다.



<그림 1> 연구 분석의 틀

Ⅲ. 도시경쟁력 수준 분석을 위한 연구 설계

1. 연구 대상 도시 선정 기준

지방중규모도시의 경쟁력 수준을 비교·분석한 후 충주시의 발전방안을 연구하기 위해서는 충주시와 비교할 수 있는 대상도시를 선정해야 한다. 지방자치법 제 161조 2항에 의하면 대 도시는 인구 50만명 이상 도시, 차관지원의료기관지원특별법 시행규칙 제2조에 의하면 특별 시와 광역시를 제외한 시, 소방력 기준에 관한 규칙 제2조에 의하면 중도시는 인구 10만 이상 50만 미만의 시·군, 소도시는 인구 5만이상 10만 미만의 시·군·읍을 지칭한다. 본 연구 에서는 지방중규모도시를 인구 15만명 이상 30만명 이하라고 정의하였다. 지방중규모도시 중 충주시의 발전방안을 연구하기 위해서 충주시의 인구수를 중위수로 하며 대상 도시를 선 정한 결과 18개의 도시가 선정되었다.²⁾

이상과 같이 연구대상을 선정한 결과 경기도는 8개 도시로 가장 많았으며, 경상도가 5개 도 시, 충청도와 전라도는 2개 도시가 선정되었으며, 강원도는 1개 도시가 연구 표집 대상 도시가 되었다.

2. 도시경쟁력 수준 측정지표 선정

본 연구의 도시경쟁력 측정 지표는 선행연구를 종합적으로 분석하여 중복되는 지표를 중 심으로 하되, 특히 대표성, 자료구득성, 비교객관성, 반복성, 단순성 등을 고려하여 27개의 세부측정지표를 선정한 후 주성분분석(principal component analysis)을 실시하였다. 분 석 결과는 <표 2>와 같이 5개의 요인이 생성되었다.

²⁾ 2011년 기준으로 충주시의 인구수는 208,433명이며 충주시의 인구수를 중위수로 하여 충주시보다 5만명 적은 도시부터 5만명 많은 도시까지 분석 대상 도시로 선정하였더니 19개 도시가 선정되었다. 이 중 서귀포 시의 경우도 15만명이 넘었지만 제주특별자치도가 가지고 있는 특수성 때문에 서귀포시는 본 연구에서 제외시켰다. 인구수가 가장 작은 평양시가 150,725명, 인구수가 가장 많은 양산시가 266,403명으로 나타났다.

〈표 2〉 회전된 성분행렬(요인추출 방법: 주성분 분석)

요인분석	성분				
	FAC1	FAC2	FAC3	FAC4	FAC5
지방자치단체공무원정원	.872	.116	-.256	.174	.090
인구십만명당문화기반시설수	.851	-.056	.001	.094	-.166
재정자립도	-.851	.196	-.050	.101	-.110
자동차1000대당교통사고발생건수	.723	-.157	.310	-.030	.090
지역내화재발생건수	.563	.528	.063	-.293	.109
지역내풍수해발생피해액	.547	.050	.250	-.034	.161
인구천명당종사자수	-.031	.920	.104	.040	.071
최저생활보장비중	-.084	-.731	.337	-.202	-.172
전사업체의영업이익	-.272	.608	.080	.315	.295
점포평균면적	-.097	.524	-.214	-.302	.189
지역내진료비	.026	.062	.878	-.097	-.021
위생용품제공	.043	-.066	.814	.342	.084
의료기관병상수	.467	-.318	.610	.172	-.112
의료기관중사의사수	.311	-.542	.577	.080	.270
오염물질(아황산가스이산화질소오존)	-.158	-.034	-.228	-.722	.059
폐수배출업소	-.003	.552	.088	-.717	-.259
경제활동참가율	-.249	.097	.082	.708	.093
금융기관수	-.439	-.383	.166	-.602	.279
교원1인당학생수	-.112	-.179	.086	.037	-.702
사설학원수	-.123	-.084	.323	.409	.698
초중고등학교학교수	.007	-.127	-.061	.253	-.690
인구천명당도시공원조성면적	.167	-.012	-.357	.439	.676
주관적건강수준인지율	.067	.060	.053	.041	.591

도시경쟁력의 측정지표를 사용하여 공통요인의 설명력을 나타내는 개별변량의 백분율과 고유치(eigenvalue)를 보면 다음과 같다.

FAC1은 공통요인의 설명력을 나타내는 개별변량의 백분율이 20.25%, 고유치(eigenvalue)는 4.66으로 가장 큰 설명력을 가지고 있으며, FAC2은 개별변량의 백분율 15.82%, 고유치(eigenvalue)는 3.64로 FAC1부분 다음으로 설명력이 높게 나타났다. FAC3은 개별변량의 백분율 14.06%이며, 고유치(eigenvalue)가 3.23으로 분석되었으며, FAC4은 백분율 10.07%, 고유치(eigenvalue)는 2.32, FAC4은 백분율 9.00%, 고유치(eigenvalue)는 2.0 로 분석되었다.

도시경쟁력의 측정지표를 사용하여 요인분석을 실시한 결과 측정지표 선정 내용과 일부 상이한 것들이 발견되었지만 전반적으로는 측정지표 선정 내용에 크게 벗어나지 않았다. 측

정지표 선정 내용과 요인분석을 통해 얻어진 회전된 성분행렬을 바탕으로 각각의 요소를 살펴보면 FAC1은 행정서비스와 안전에 대한 사항이므로 행정·안전부문으로, FAC2는 주민들의 일상생활과 관련된 내용들이 중심이 되어 있으므로 생활·편의로, FAC3은 의료와 관련된 지표가 중심이 되어 나타났으므로 의료·위생부문으로, FAC4는 경제·환경부문으로, FAC5는 교육·문화 부문³⁾으로 명명(naming)하였다.

3. 도시경쟁력 수준 측정방법

본 연구에서 도시경쟁력 수준에 대한 측정방법은 다섯 단계를 통해 측정하였다(표 3 참고). 첫째, 1단계는 측정변수의 표준화작업이다. 지표 간 서로 다른 측정단위를 가지고 있으므로 이를 통합하여 도시 간 서로 다른 측정단위의 표준화가 요구된다. 본 연구에서는 표준화점수(Z-Score)을 이용하였다. 둘째, 2단계는 요인분석단계다. 요인분석의 결과 추출된 공통요인들이 전체 데이터의 분산 중 차지하는 비중은 상이하기 때문에 몇 개의 공통요인까지 점수화하는가 하는 문제가 발생하게 되는데, 본 연구에서는 고유치(Eigen Value)가 2.0 이상이고 개별변량이 8.0% 이상인 요인을 채택토록 하였다. 셋째, 3단계는 요인 회전이다. 본 연구에서는 직각회전의 VARIMAX방법에 의하여 회전한 후 계산토록 하였다. 넷째, 4단계는 요인점수의 산출단계다. 각 부문별로 압출된 공통요인에 대하여 도시별로 그 값을 계산하여 비교하기 위해서는 지수화하여 요인점수를 구해야만 한다. 본 연구에서는 요인에 부하된 변수들의 각 점수를 요인점수상관계수로 곱한 값을 모두 합하여 요인점수를 도출토록 하였다.⁴⁾ 다섯째, 5단계는 부문별 도시경쟁력 점수산출이다. 요인별 점수에 통계적 설명력을 나타내는 고유치를 곱한 후, 이를 더하여 변수의 수로 나누어 주는 방법으로 부문별 최종 경쟁력 점수를 구하도록 하였다.

<표 3> 도시경쟁력 수준 측정방법

단계	측정방법	세부 분석방법
1단계	측정변수의 표준화	Z-Score
2단계	요인분석	고유치 2.0 이상, 개별변량 8.0%
3단계	요인회전	VARIMAX 방법
4단계	요인점수산출	각 부문별 요인점수
5단계	도시경쟁력 점수 도출	요인점수×고유치, 도시별 부문별 비교

3) 인구 천명당 도시공원 조성 면적이 교육·문화 부문으로 이동한 것은 여가를 즐길 수 있는 문화공간과 관련된 것으로 추정할 수 있으며, 주관적 건강 수준 인지율은 주관적인 요소이기 때문에 이곳으로 이동하였다고 할 수 있다.

4) 요인점수상관계수를 이용한 산식을 다음과 같다.

$$\text{요인점수} = \sum(\text{요인에 대한 변수의 요인점수 상관계수}) \times (\text{각 변수의 표준화 점수})$$

IV. 도시경쟁력 수준 분석 및 결과

1. 표준화점수(Z-score)에 의한 도시경쟁력 수준 분석

표준화 점수는 개별 지표의 원래 자료 분포를 유지한 채 단일변량(unit variance)의 값, 즉 표준화 점수로 변화되기 때문에 서로 다른 지표들이 공통의 측정단위로 전환되어 여러 가지 계량적 분석에서 유용하게 사용될 수 있으며, 서로 다른 지표의 점수를 더하는 과정을 통해 다양한 분석을 시도할 수 있는 장점을 가지고 있다(이정석·서종훈, 2009). 도시경쟁력을 측정하기 위해 18개 도시를 대상으로 5개 부문의 23가지 측정지표를 토대로 각 지표의 표준화점수(Z-score)⁵⁾를 산정한 결과를 분석해 보고자 한다.

1) 행정·안전 부문

행정·안전 부문은 6개의 세부지표로 구성되어 있다. 첫째, 인구 천명당 지방자치단체 공무원 정원수는 안동시(2.2점), 서산시(1.1점), 충주시(1.1점)가 높은 점수를 얻었으며, 둘째, 인구 십만명당 문화 기반 시설수에서는 안동시(2.4점), 강릉시(2.0점), 충주시(0.9점)가 높은 점수를 얻었다. 셋째, 재정자립도의 경우 광주시(1.9점), 오산시(1.5점), 김포시(1.4점)가 높은 점수를 얻었다. 넷째, 지역내 풍수해 피해액은 강릉시(3.5점), 다섯째, 지역내 화재 발생 건수는 경주시(1.8점), 포천시(1.9점), 여섯째, 교통사고 발생건수는 경주시(2.5점), 안동시(1.5점), 목포시(1.1점)가 높게 나타나 피해가 많은 도시로 분석되었다.

<표 4> 행정·안전 부문 도시경쟁력 표준화점수(Z-score)

지표 도시명	인구 천명당 지방자치단체 공무원 정원	인구 십만명 당 문화 기반 시설수	재정 자립도	지역 내 풍수해 발생 피해액	지역 내 화재 발생 건수	교통사고 발생건수
강릉시	0.7	2.0	-1.1	3.5	0.3	0.6
거제시	-0.3	-0.3	0.2	-0.2	-0.5	0.1
경산시	-0.3	-0.2	-0.7	-0.6	-0.3	-0.7
경주시	0.6	0.6	-0.9	0.9	1.8	2.5
광양시	1.0	-0.4	0.2	0.0	1.3	0.1
광주시	-0.9	0.2	1.9	-0.6	-1.1	-1.2

5) 측정변수의 표준화는 다음과 같이 평균과의 거리를 표준오차로 나누어 계산하였다. $Z_j = \frac{Z_j - X_j}{\delta}$

지표 도시명	인구 천명당 지방자치단체 공무원 정원	인구 십만명 당 문화 기반 시설수	재정 자립도	지역 내 풍수해 발생 피해액	지역 내 화재 발생 건수	교통사고 발생건수
구리시	-1.2	-1.2	0.7	-0.7	-0.8	-0.3
김포시	-1.0	-1.0	1.4	-0.7	0.6	-1.0
목포시	-0.2	-0.4	-0.7	-0.7	-0.9	1.1
서산시	1.2	-0.6	-0.8	-0.6	-0.8	-0.8
안동시	2.2	2.4	-1.6	-0.2	1.2	1.5
안성시	0.3	-0.2	0.2	0.9	-0.8	0.2
양산시	-1.0	-1.1	0.2	0.5	0.0	-0.5
양주시	-0.7	-1.0	0.1	-0.4	0.3	0.0
오산시	-1.5	-0.3	1.5	-0.5	-1.4	-1.0
이천시	-0.3	0.0	0.9	-0.3	-0.2	-0.9
충주시	1.1	0.9	-1.2	0.0	-0.7	0.9
포천시	0.4	0.7	-0.4	-0.3	1.9	-0.5
평균	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

2) 생활·편의 부문

생활·편의 부문에서는 4개의 세부지표로 구분하여 분석하였다. 첫째, 전사업체의 영업이익은 이천시(1.8점), 양산시(1.6점)가 높은 점수를 얻었으며, 둘째, 일반회계 중 복지예산 비중은 목포시(2.9점)가 월등히 높으며 그 다음으로 경산시(1.2점)가 높은 점수를 얻었다. 셋째, 점포 평균 면적은 김포시(2.1점), 안성시(1.8점)가, 넷째, 인구 천명당 종사자 수에서는 거제시(1.8점), 포천시(1.2점)가 높은 점수를 얻어 생활·편의 부문의 경쟁력 수준이 높은 것으로 분석되었다.

<표 5> 생활·편의 부문 도시경쟁력 표준화점수(Z-score)

지표 도시명	전 사업체의 영업이익	일반회계 중 복지예산비중	점포 평균 면적	인구 천명당 종사자 수
강릉시	-0.8	0.4	-0.1	-0.5
거제시	1.1	-1.1	0.4	1.8
경산시	-0.3	1.2	-0.8	-0.3
경주시	0.5	0.3	-0.3	0.3
광양시	1.1	-0.9	0.7	1.1
광주시	-0.2	-0.5	-1.0	0.4
구리시	-1.2	0.7	-0.6	-1.5
김포시	0.2	-1.2	2.1	0.9
목포시	-0.8	2.9	-0.7	-1.0

지표 도시명	전 사업체의 영업이익	일반회계 중 복지예산비중	점포 평균 면적	인구 천명당 종사자 수
서산시	1.1	-0.8	0.9	-0.7
안동시	-1.3	-0.7	-1.3	-0.8
안성시	-0.1	0.1	1.8	0.9
양산시	1.6	0.0	-0.6	0.3
양주시	0.0	-0.1	0.8	-0.4
오산시	-1.2	1.0	-0.8	-1.8
이천시	1.8	-0.4	-1.2	0.7
충주시	-0.8	-0.6	0.1	-0.7
포천시	-0.9	-0.3	0.7	1.2
평균	0.0	0.0	0.0	0.0

3) 의료·위생 부문

의료·위생 부문은 4개의 세부지표로 구분하여 분석하였으며 이를 구체적 보면 <표 6>과 같다. 첫째, 의료기관 병상수의 경우 안동시(2.5점), 목포시(1.7점)가 가장 잘 갖추어 졌으며, 둘째, 의료기관 종사 의사수는 강릉시(1.5점), 양산시(1.8점), 목포시(1.2점)가 높은 점수를 얻어 의사수가 많은 것으로 분석되었다. 셋째, 쓰레기종량제 봉투 제작량은 양산시(2.6점)가 타 도시에 비해 월등히 많았으며, 넷째, 지역내 진료비의 경우는 경주시(2.0점), 목포시(1.2점)가 가장 많이 들어가는 것으로 분석되었다.

<표 6> 의료·위생 부문 도시경쟁력 표준화점수(Z-score)

지표 도시명	의료기관병상수	의료기관 종사 의사수	쓰레기종량제봉투 제작량	지역내 진료비
강릉시	0.2	1.5	0.6	0.0
거제시	-0.5	-0.7	1.1	0.4
경산시	0.0	0.0	-0.4	0.9
경주시	0.3	0.2	0.5	2.0
광양시	-1.2	-1.1	-1.1	-1.6
광주시	-1.0	-1.3	0.6	0.8
구리시	-0.5	1.6	-0.2	-0.8
김포시	-0.2	-0.3	0.4	0.8
목포시	1.7	1.2	0.7	1.2
서산시	-0.8	-0.6	-1.1	-1.0
안동시	2.5	0.9	0.7	-0.2
안성시	0.4	-0.5	-0.3	-0.6

지표 도시명	의료기관병상수	의료기관 종사 의사수	쓰레기종량제 봉투 제작량	지역내 진료비
양산시	1.5	1.8	2.6	1.1
양주시	-0.9	-1.1	-1.2	-0.3
오산시	-0.4	-0.5	-0.3	-1.5
이천시	-0.5	-0.6	-1.1	-0.5
충주시	-0.1	0.3	-0.1	0.2
포천시	-0.7	-0.8	-1.4	-0.9
평균	0.0	0.0	0.0	0.0

4) 경제·환경 부문

경제·환경 부문은 4개의 세부지표로 구분하여 분석하였으며 이를 구체적 보면 <표 7>과 같다. 첫째, 환경오염 물질의 양은 양주시(4.0점)가 가장 심각한 편이며, 다른 도시는 대체적으로 양호한 것으로 분석되었다. 둘째, 폐수배출업소는 포천시(2.7점), 양주시(1.2점)가 많은 것으로 분석되었다. 셋째, 경제활동 참가율은 광양시(1.3점)가 가장 높았으며 그 다음으로는 거제시(1.0점)와 경주시(1.0점)순이며, 넷째, 금융기관 수는 양주시(2.1점)가 가장 많은 것으로 분석되었다.

<표 7> 경제·환경 부문 도시경쟁력 표준화점수(Z-score)

지표 도시명	환경오염물질의 양	폐수배출업소	경제활동 참가율	금융기관 수
강릉시	-0.3	-0.2	-1.6	0.1
거제시	-0.3	-0.9	1.0	-0.2
경산시	-0.1	0.4	-0.1	0.7
경주시	-0.3	0.1	1.0	0.1
광양시	-0.3	-0.5	1.3	-0.7
광주시	-0.3	0.1	0.3	0.0
구리시	-0.2	-1.1	0.1	1.1
김포시	-0.2	1.6	0.9	1.2
목포시	-0.2	-0.6	-0.1	1.7
서산시	-0.2	-0.9	0.4	-0.6
안동시	-0.2	-0.7	0.9	-1.4
안성시	-0.3	0.6	-0.3	-0.7
양산시	-0.3	0.1	-0.2	-1.2
양주시	4.0	1.2	-1.3	2.1
오산시	-0.2	-0.9	0.6	-0.2
이천시	-0.2	-0.4	0.3	-0.7

지표 도시명	환경오염물질의 양	폐수배출업소	경제활동 참가율	금융기관 수
충주시	-0.3	-0.5	-0.9	-0.2
포천시	-0.1	2.7	-2.3	-1.0
평균	0.0	0.0	0.0	0.0

5) 교육·문화 부문

교육·문화 부문은 5개의 세부지표로 구분하여 분석하였으며 이를 구체적으로 보면 <표 8>과 같다. 첫째, 천명당 사설 학원수는 김포시(1.6점), 목포시(1.3점)가, 둘째, 교원수 대비 학생수의 비율은 경산시(3.1점), 안성시(1.7점)가, 셋째, 초·중·고등학교 학생수는 오산시(2.2점), 안성시(2.2점)가 높은 표준화점수(Z-score)를 보이는 것으로 분석되었다. 특히 경산시는 타 중규모도시에 비해 교원수의 비율이 높은 것으로 분석되었다. 넷째, 주관적 건강수준 인지율은 강릉시(3.0점)가 타 도시에 비해 높은 점수로 분석되었으며, 다섯째, 인구천명당 도시공원 조성 면적은 거제시(1.9점), 서산시(1.7점)가 높은 것으로 분석되었다.

<표 8> 교육·문화 부문 도시경쟁력 표준화점수(Z-score)

지표 도시명	천명당 사설 학원수	학생수 ÷ 교원수	주관적 건강 수준 인지율	초·중·고등학교 학교수	인구천명당 도시공원조성 면적
강릉시	1.1	-0.2	3.0	-0.2	0.4
거제시	0.7	-0.7	0.1	-0.1	1.9
경산시	-0.7	3.1	-0.7	-0.3	-0.8
경주시	-0.1	-0.3	-1.4	0.6	-1.0
광양시	0.6	-1.0	1.4	-0.4	2.0
광주시	-0.8	0.2	0.4	0.5	-1.1
구리시	0.7	-0.3	0.1	-1.2	0.3
김포시	1.6	-0.4	0.7	-1.0	-0.5
목포시	1.3	-0.6	0.1	-0.1	0.1
서산시	0.2	-0.4	-0.5	-0.2	1.7
안동시	-0.6	-0.2	-1.0	-0.2	0.4
안성시	-0.5	1.7	-0.1	2.2	-1.3
양산시	0.0	-0.3	0.1	-0.2	0.0
양주시	-1.8	-0.8	-0.8	-0.6	-0.6
오산시	-0.8	0.9	-0.8	2.6	-0.5
이천시	1.0	-0.3	-0.2	-1.1	-0.7
충주시	0.0	-0.1	-0.1	0.1	0.3
포천시	-1.9	-0.3	-0.4	-0.3	-0.7
평균	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

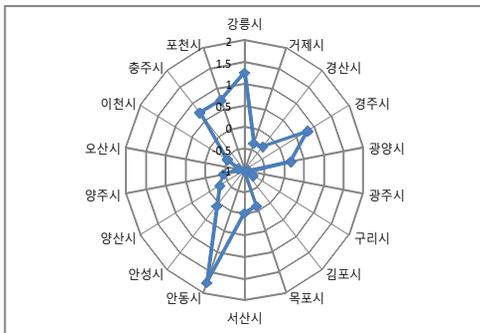
2. 도시경쟁력에 대한 부문별 분석 및 종합 분석

도시경쟁력을 측정하는 과정에서 부문별로 상위에 있는 도시는 세부지표 중 어느 지표에 우위가 있어 상위에 분포하였으며, 하위에 있는 도시는 어느 지표에 열위가 있어 하위에 있는지를 분석하여, 도시경쟁력을 결정하는 구체적인 지표들이 무엇이었는지를 자세하게 분석할 필요성이 있다.⁶⁾ 따라서 부문별 도시경쟁력 점수를 그래프로 만들어 보고, 표준화점수(Z-score)와 함께 구체적으로 분석해 보고자 한다.

1) 도시경쟁력 수준 부문별 분석

(1) 행정·안전 부문

행정·안전부분은 안동시(1.76점), 강릉시(1.25점), 경주시(0.81점)의 순서로 경쟁력이 높은 것으로 분석되었다.⁷⁾



〈그림 2〉 행정·안전 부문

안동시가 가장 높게 나타난 이유는 인구 천명당 지방자치단체 공무원 수와 인구 십만명당 문화기반 시설수가 높기 때문이다.⁸⁾ 즉 많은 행정인력을 배치하여 실증적 뿐만 아니라 질적인 부문까지 적극적인 행정서비스를 펼치고 있다고 할 수 있다. 반면에 광주시(-0.90점), 김포시(-0.98점), 오산시(-0.85점)는 경쟁력이 낮은 것으로 나타났다.

6) 부문별 도시경쟁력 점수를 이용하여 방사형의 그래프를 만들어 상위도시와 하위도시로 구분할 수 있으며, 〈표 9〉의 표준화점수(Z-score)에서 나타난 세부측정지표별 Z-score를 통해 도시별 경쟁력 점수에 미친 요인을 알 수 있다.

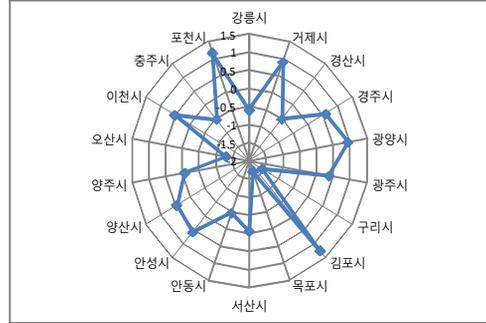
7) 6개의 측정지표에 대한 표준화점수(Z-score)를 산출한 후 요인분석에 의해서 얻어진 요인점수의 합을 측정지표 개수(6개)로 나누어서 얻어진 값을 그래프화한 것이다.

8) 표준화점수(Z-score)는 각각 2.2점과 2.4점으로 높게 나타났다.

(2) 생활·편의 부문

생활·편의 부문은 비교적 도시간의 도시경쟁력 점수의 차가 많이 나타나고 있다. 가장 경쟁력 점수가 높은 곳은 포천시(1.71점)와 김포시(1.24 점)로 18개 도시 중 1점대의 점수를 얻었다. 포천시가 가장 높은 점수를 받은 이유로는 인구천명당 종사자수와 점포평균면적에서 다른 지방중규모도시보다 높기 때문인 것으로 분석되었으며,¹⁰⁾ 김포시를 비롯하여 광양시와 거제시의 경우 인구 천명당 종사자수, 점포평균면적 뿐만 아니라 전사업체의 영업이익에서도 경쟁력이 높게 나타났다.¹¹⁾ 이에 반해 목포시(-1.69점), 구리시(-1.56 점), 오산시(-1.32점)는 경쟁력이 낮은 도시로 나타났다. 이들 도시들의 공통점은 인구천명당 종사자수와 점포평균면적 그리고 전사업체의 영업이익까지 모두 경쟁력이 낮은 것으로 나타났다.¹²⁾

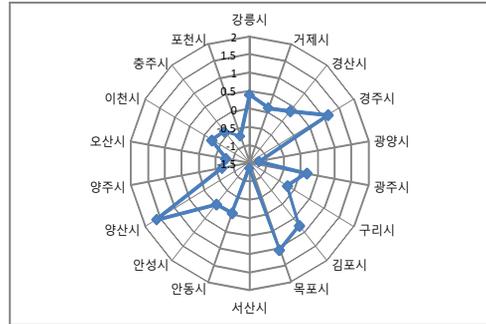
생활·편의 부문에서는 4개의 세부지표로 도시경쟁력 점수가 산출되었는데 생활·편의 부문의 도시경쟁력 순위에 영향을 준 세부지표는 인구천명당 종사자수, 점포평균면적, 전사업체의 영업이익이었다. 하지만 일반회계 중 복지예산(사회보장)비중은 매우 낮게 분포되었다.



<그림 3> 생활·편의 부문⁹⁾

(3) 의료·위생 부문

의료·위생 부문에서 도시경쟁력 점수는 양산시(1.61점), 경주시(1.15점), 목포시(1.05점) 순으로 나타났다. 이들 도시의 경우 의료기관 병상수, 의료기관 종사 의사수, 쓰레기 종량제 봉투 제작량, 지역내 진료비 등 모든 부문에서 경쟁력이 높은 것으로 분석되었으며,¹⁴⁾ 경쟁력



<그림 4> 의료·위생 부문¹³⁾

9) 4개의 측정지표에 대한 표준화점수(Z-score)를 산출한 후 요인분석에 의해서 얻어진 요인점수의 합을 측정지표 개수(4개)로 나누어서 얻어진 값을 그래프화 하였다.

10) 표준화점수(Z-score)에서 포천시는 각각 1.2점, 0.7점으로 평균점수보다 높다.

11) 표준화점수(Z-score)의 경우 모두 양(+)의 값으로 평균점수보다 높게 나타났다.

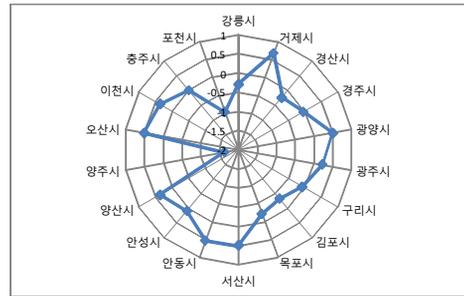
12) 표준화점수(Z-score)의 경우 모두 음(-)의 값을 보이며 평균점수보다 낮다.

13) 4개의 측정지표에 대한 표준화점수(Z-score)를 산출한 후 요인분석에 의해서 얻어진 요인점수의 합을 측정지표 개수(4개)로 나누어서 얻어진 값을 그래프화한 것이다.

점수가 낮은 광양시(-1.21점), 서산시(-1.36점)의 경우는 4개의 세부지표에서 모두 낮게 분석되었다.¹⁵⁾

(4) 경제·환경 부문

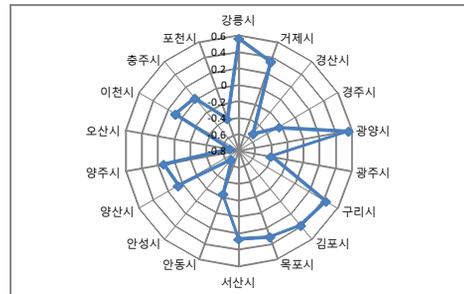
경제·환경 부문은 양주시¹⁶⁾를 제외하고는 전체적으로 고른 도시경쟁력 점수를 얻었다. 그중에서 거제시(0.68점), 광양시(0.51점), 안동시(0.52점), 서산시(0.51점)의 도시경쟁력 점수가 높게 나타났다.¹⁷⁾ 이들 도시의 공통점은 환경오염물질의 양, 폐수배출업소, 금융기관수의 지표에서는 경쟁력이 낮은 것으로 분석되었으나,¹⁸⁾ 경제활동참가율의 경우 다른 도시들에 비해 월등히 높다는 분석결과를 보였다. 즉 경제·환경 부문의 경쟁력을 결정하는 결정적인 지표는 경제활동참가율이라고 할 수 있다.



<그림 5> 경제·환경부문

(5) 교육·문화 부문

도시경쟁력 점수가 비교적 높은 도시는 광양시(0.56점), 강릉시(0.56점), 구리시(0.43점)이며, 낮은 도시는 경산시(-0.53점), 안성시(-0.66점), 오산시(-0.69점)이다. 이 중 광양시의 경우 인구천명당 도시공원면적의 경쟁력 수준이 높은 것으로 분석되었으며,²⁰⁾ 도시경쟁력 점수가 낮은 도시의 공통점은 천명당 사설학원수의 경쟁력이 낮은 것으로 분석되었다.²¹⁾



<그림 6> 교육·문화 부문¹⁹⁾

- 14) 표준화점수(Z-score)에서 모두 1점대 이상의 높은 점수로 평균보다 높게 나타났다.
- 15) 표준화점수(Z-score)의 경우 모두 낮게 분석되었다.
- 16) 양주시의 도시경쟁력 점수는 -1.63점이다.
- 17) 경제·환경 부문의 도시경쟁력 점수는 주로 대규모 공업지역이 높은 점수를 얻고 있다. 구체적으로 거제시는 조선소, 광양시는 제철소, 서산시는 석유화학공업이 발달해 있다.
- 18) 표준화점수(Z-score)의 경우 모두 음(-)의 값으로 나타나 평균보다 낮은 것으로 분석되었다.
- 19) 5개의 측정지표에 대한 표준화점수(Z-score)를 산출한 후 요인분석에 의해서 얻어진 요인점수의 합을 측정지표 개수(5개)로 나누어서 얻어진 값을 그래프화 한 것이다.
- 20) 표준화점수(Z-score)의 경우 2.0점으로 매우 높게 나타났다.
- 21) 오산시, 경산시, 안성시의 천명당 사설학원수의 표준화점수(Z-score)를 차례대로 나타내면 -0.8점, -0.7점,

2) 도시경쟁력 수준 종합 분석

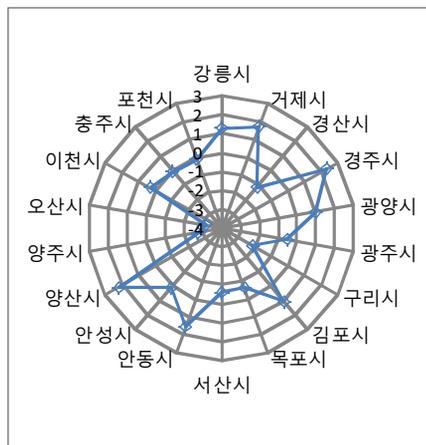
18개의 도시를 대상으로 연구한 도시경쟁력 점수를 그래프로 나타내면 <그림 7>과 같다. 보다 구체적으로 기술해 보면 도시경쟁력이 가장 높은 도시는 경주시(0.10점)로 나타났다. 그 다음으로는 양산시(0.09점), 거제시와 안동시(0.07점), 강릉시(0.06점)순이었다. 도시경쟁력 점수가 가장 낮은 도시는 오산시(-0.14점)이었으며, 그 다음으로는 양주시(-0.12점), 구리시(-0.10점)였다.

도시경쟁력 점수가 높은 도시는 5개 부문에서 3개 이상에서 양(+의 점수를 얻었다. 가장 경쟁력이 높은 경주시의 경우 행정·안전 부문과 생활·편의 부문에서 양(+의 점수를 얻었으며, 특히 의료·위

생 부문에서 1.15점으로 경쟁력이 다른 부문보다 월등히 높게 나타났다. 양산시의 경우도 의료·위생 부문, 생활·편의 부문, 경제·환경 부문, 교육·문화 부문에서 양(+의 점수를 얻어 가장 많은 부문에서 양(+의 점수를 얻어 전 부분 고르게 발전되어 있음을 보여 주었다.

특이한 것은 안동시가 경쟁력이 높은 도시로 선정되었지만 부문별로 보면 행정·안전 부문, 경제·환경 부문 등 2개 부문에서 양(+의 점수를 얻는데 그쳤다. 하지만 행정·안전 부문(1.76점)이 타 도시에 비해 높은 점수를 얻어 경쟁력이 높은 도시가 되었다고 볼 수 있다.

도시경쟁력이 낮은 오산시와 양주시, 그리고 구리시의 경우 5개 부문 중 4개 부문에서 낮은 경쟁력 점수를 얻어 전체적으로 도시경쟁력 수준이 낮게 평가되었다. 이와 같이 경쟁력 점수가 낮은 도시들은 전체적인 부문이 낮기 때문에 경쟁력을 향상시키기 위해서는 특정부문 보다는 총체적인 발전계획이 필요하다고 할 수 있다.



<그림 7> 도시경쟁력 종합 분석

-0.5점으로 모두 음(-)의 값을 보인다.

V. 충주시 도시경쟁력 수준 분석 및 발전 방안

본 연구에서 도시경쟁력의 수준은 제4장에서 분석한 바와 같이 측정변수의 표준화(Z-score)점수와 요인분석(factor Analysis)을 통해 산출된 요인점수를 통해 지방중규모 도시를 비교분석하였다. 분석결과를 고려할 경우 충주시는 타 지방 중규모도시에 비해 행정·안전 부문에서는 상위 수준, 경제·환경 부문과 교육·문화 부문은 중위 수준, 생활·편의 부문과 의료·위생 부문에서는 경쟁력 수준이 낮게 분석되었다.²²⁾ 본 장에서는 충주시의 도시경쟁력 발전방안을 모색하기 위해 제4장에서 분석한 실증분석 결과에 전문가 심층면접을 보완하여 도시경쟁력 부분별 방안을 제시하는데 목적이 있다.

1. 행정·안전 부문의 수준 분석 및 발전 방안

충주시의 행정·안전 부문에 대한 수준은 <표 9>에서 알 수 있듯이 인구 천명당 지방자치단체 공무원 정원과 화재 발생 건수 및 풍수해 발생 피해액의 표준화점수(Z-score)는 높으나 교통사고 발생률, 재정자립도의 지표에서는 경쟁력 수준이 낮은 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과를 고려할 경우 충주시의 경우 행정·안전부문에 재정자립도 제고 및 교통사고 발생률을 낮추는 방안이 요구된다고 하겠다.

<표 9> 충주시 행정·안전 부문 표준화점수(Z-score)

지표 도시명	인구 천명당 지방자치단체 공무원 정원	재정 자립도	지역 내 풍수해 발생 피해액	지역 내 화재 발생 건수	교통사고 발생건수
충주시	1.1	-1.2	0.0	-0.7	0.9
평균	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

최근 충주시의 경우 지방자치단체장의 중도 하차 및 잦은 교체로 정책의 일관성과 추진력을 상실하였으며 공무원들의 민원처리 지연 등이 행정의 신뢰도를 낮추고 있다는 비판이 있다(충주시청 F와의 인터뷰, 2015년 4월 18일). 따라서 행정의 신뢰도를 회복하고 일관성있는 정책 추진을 통한 전략은 충주시 행정·안전부문의 문제점을 해결하는 전제조건이라고 할 수 있다.²³⁾

22) 충주시의 부문별 도시경쟁력점수는 행정·안전 부문 0.73점, 생활·편의 부문 -0.51점, 의료·위생 부문 -0.37점, 경제·환경 부문 0.02점, 교육·문화 부문 0.03점으로 나타났다.

2. 생활·편의 부분의 수준 분석 및 발전 방안

충주시는 생활·편의 부분의 도시경쟁력 점수는 -0.51점으로 타 부문에 비해 경쟁력 수준이 매우 낮은 것으로 분석되었다. 이는 표준화점수(Z-score)에서도 동일하게 나타났는데 점포평균면적을 제외하고 모두 평균보다 낮게 분석되었다.

<표 10> 충주시 생활·편의 부문 표준화점수(Z-score)

지표 도시명	전 사업체의 영업이익	일반회계 중 복지예산비중	점포 평균 면적	인구 천명당 종사자 수
충주시	-0.8	-0.6	0.1	-0.7
평균	0.0	0.0	0.0	0.0

생활·편의 부분의 낮은 경쟁력은 지방 도시들의 경우 유사하게 나타나는 현상이기도 하지만 특히 충주시의 경우 인구의 유입만큼 유출이 많다는 점, 경기침체로 인한 지방 영세사업체의 부실 및 실업 증가 등이 가장 큰 원인으로 지적되고 있다. 따라서 충주시 생활·편의 부분의 경쟁력을 확보하기 위해서는 첫째, 실직자 재취업 교육훈련, 지역맞춤형 일자리 창출, 둘째, 신세대 맞벌이 부부를 위한 다양한 육아시설 및 보육인프라 구축, 셋째, 타도시와의 접근성을 높일 수 있는 도로망 정비 등이 요구된다고 하겠다(충주시청 D와의 인터뷰, 2015년 5월 1일). 또한 충주시에 장애인 복지단체가 많아 장애인 이주 비율이 타 도시에 비해 높다는 사실은 복지에 투입되어야 할 예산이 많다는 점을 고려하여 일반인과 장애인에 대한 복지 예산을 구분하여 정확한 진단과 이에 대한 방안을 강구하는 것이 필요하다고 하겠다(충주시청 E와의 인터뷰, 2015년 5월 5일).

3. 의료·위생 부분의 수준 분석 및 발전 방안

충주시의 의료·위생 부문에 대한 도시경쟁력 점수는 -0.37점으로 평균보다 낮은 수준이었으며, <표 11>과 같이 표준화점수(Z-score)에 의한 분석에서도 의료기관 종사 의사수는 많으나 의료기관병상수, 지역내 진료비 등이 높은 것으로 분석되었다.

23) 충주시청 C와의 인터뷰결과는 다음과 같다. 충주시는 지역에 기반을 둔 명망가 등장, 지방세 납부시스템 정비 등 철저하고 정확한 자료 관리, 행정 민원 처리의 일관성과 정확성, 주민 자치 조직 및 시민 감시단 활성화, 전문가 집단 활동 강화 등 행정에 대한 신뢰도 향상과 추진력 있는 행정과 함께 지역주민들의 수준 높은 의식 등이 요구된다(C와의 인터뷰, 2015년 4월 23일).

〈표 11〉 충주시 의료·위생 부문 표준화점수(Z-score)

지표 도시명	의료기관병상수	의료기관 종사 의사수	쓰레기종량제봉투 제작량	지역내 진료비
충주시	-0.1	0.3	-0.1	0.2
평균	0.0	0.0	0.0	0.0

이와 같은 분석 결과는 첫째, 1차 진료기관은 많으나 2,3차 진료기관이 부족하다는 점, 둘째, 의료장비의 노후 등이 주요 원인으로 작용하고 있다고 할 수 있다(충주의료원 D와의 인터뷰, 2015년 5월 1일). 충주시에서 의료·위생 부문의 수준을 제고하기 위해서는 첫째, 지역내 의료기관의 질적 수준을 제고하는 것이 필요하며, 둘째, 병원 진료를 위해 인근 지역으로 이동하는 인구를 최소화하여 의료 수요를 지역내에서 소화하는 전략을 강구할 필요가 있다고 판단된다.

4. 경제·환경 부문의 수준 분석 및 발전 방안

충주시 경제·환경 부문의 경쟁력 점수는 0.02점으로 평균점보다 약간 높게 나타났으며, 표준화점수(Z-score)의 경우에도 〈표 12〉에서 알 수 있듯이 모든 지표에서 음(-)의 값을 보이고 있다. 환경부문에서는 음(-)의 값이 클수록, 경제부문에서는 양(+)의 값이 클수록 경쟁력이 높은 것이므로 환경부문은 경쟁력을 갖추고 있는 것으로 분석되지만 경제부문은 경쟁력을 갖추지 못한 것으로 분석할 수 있다. 따라서 경제부문의 지표를 향상시킬 수 있는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

〈표 12〉 충주시 경제·환경 부문 표준화점수(Z-score)

지표 도시명	환경오염물질의 양	폐수배출업소	경제활동 참가율	금융기관 수
충주시	-0.3	-0.5	-0.9	-0.2
평균	0.0	0.0	0.0	0.0

충주시의 경제부문 지표가 낮은 이유는 첫째, 출산율저하, 청장년층의 인구 유출 및 고령화 현상 등에 의한 역피라미드형 인구구조(충주시청 A와의 인터뷰, 2015년 4월 20일). 둘째, 중앙 정부에서 시행하는 국토개발사업에 편승한 개발전략²⁴⁾이 도시의 정체성(타 도시와

24) 예를 들면 기업도시 선정 및 전국체전 유치 등이 있다.

의 차별성)을 결여시켜 장기적인 발전방안이 되지 못하고 있다는 점(충주시청 B와의 인터뷰, 2015년 4월 26일), 셋째, 지역 발전을 견인하는 도로망 등의 인프라 부족(충주시청 D와의 인터뷰, 2015년 5월 1일) 등이 있다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위한 방안으로는 충주시의 전략산업 및 지연사업을 중심으로 지역의 특성이 반영된 경제전략이 요구된다고 하겠다. 특히, 충주시의 신 전략산업인 태양광 발전연구 및 산업시설의 확충, 정부의 저탄소녹색성장 정책 추진, IT산업과 같은 첨단 산업 육성, 친환경 농산물 산업 개발 및 6차 산업을 육성(충주시청 A와의 인터뷰, 2015년 4월 20일), 도로교통 정비(충주시청 D와의 인터뷰, 2015년 5월 1일)등을 고려할 수 있다.

5. 교육·문화 부문의 수준 분석 및 발전 방안

충주시 교육·문화 부문의 경쟁력 수준은 모든 세부지표의 표준화점수(Z-score)가 -0.1점에서 0.3점 사이에서 있는 것으로 볼 때 전반적으로 평균수준의 경쟁력을 갖추고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 결과는 요인분석에 의한 도시경쟁력 점수에서도 유사하게 나타난 0.03점으로 평균보다 약간 높게 나타났다.

충주시의 교육·문화수준의 경쟁력을 높이기 위해서는 첫째, 노인 휴식공간 확보 및 문화시설 확충 등 노인휴양도시 만들기(충주시청 A와의 인터뷰, 2015년 4월 20일)²⁵⁾, 둘째, 충주 구도심 재건 사업, 즉 충주 중심부의 관아공원을 중심으로 충주읍성을 개건하는 등 역사·문화 도시 만들기(충주시청 G와의 인터뷰, 2015년 5월 3일), 셋째, 월악산 및 충주댐 등 수려한 자연환경을 이용한 친환경 수상 레저 도시 만들기(충주시청 C와의 인터뷰, 2015년 4월 23일) 등 문화, 역사, 환경 등이 종합적으로 고려된 전략이 필요하다고 판단된다.

<표 13> 충주시 교육·문화 부문 표준화점수(Z-score)

지표 도시명	천명당 사설 학원수	학생수 ÷ 교원수	주관적 건강 수준 인지율	초·중·고등학교 학교수	인구천명당 도시공원조성 면적
충주시	0.0	-0.1	-0.1	0.1	0.3
평균	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

25) 충주시의 경우 대표적인 도농복합도시로 노인인구비율이 급격히 증가하고 있으며 고령사회에 대한 문제를 해결하기 위한 노력이 우선시 되어야 하는 것으로 판단된다.

VI. 결론

본 연구는 기초 자치 단체 중에서 시·도별 중규모 수준의 도시에 해당하는 도시를 연구 대상으로 선정한 후 도시경쟁력 수준을 비교·분석하고 이를 바탕으로 전국 20개 중추 도시생활권 중 충주, 제천, 음성의 거점도시인 충주시의 발전방안을 모색하는데 목적이 있다. 구체적인 연구대상은 지방 중규모도시 즉, 인구 15만명에서 30만명의 규모를 가진 18개 도시를 대상으로 부문별 도시 경쟁력 수준을 비교·분석하되 충주시를 중심으로 상대적 비교 우위를 비교하고 이를 통해 충주시의 문제점을 분석하는데 중점을 두었다.

도시경쟁력의 수준을 분석한 결과, 충주시의 경우 행정·안전 부문에서는 상위, 경제·환경 부문과 교육·문화 부문은 중위, 생활·편의 부문과 의료·위생 부문에서는 타 지방 중규모도시에 비해 경쟁력 수준이 낮게 분석되었다.

충주시 도시경쟁력 수준 제고를 위한 주요 문제점 및 개선전략은 다음과 같다.

첫째, 경제·환경 부문에서는 전문가 심층면접을 통해 밝힌 바와 같이 역피라미드 인구구조화, 도시정체성 부족, 도로망 등 인프라 부족 등이 주요 문제점으로 제시되었다. 충주시의 경제·환경부문에서 이와 같은 문제점을 개선하기 위해서는 충주시의 전략산업 및 지연사업을 중심으로 지역의 특성이 반영된 경제 전략이 필요하다는 점을 제시하였다.

둘째, 생활·편의 부분 및 의료·위생 부분은 요인분석을 통한 실증적 분석 결과에서와 같이 고용 창출 및 복지예산 확충, 2,3차 의료기관 증설 및 쾌적한 환경 개선 등 관련 하드웨어 및 소프트웨어적 전략이 동시에 병행되어야 한다는 점을 발견하였다.

셋째, 교육·문화 부문 및 행정·안전 부문은 전문가 심층면접 결과에서 나타난 바와 같이 도시정체성 확립을 위한 역사·문화 도시, 친환경 수상 레저 도시 만들기, 지역 발전을 견인하는 도로망 구축 및 6차 산업 육성, 노인인구증가에 따른 노인복지 및 청장년층 실업문제 노인문제 해결을 위한 노인휴양도시 만들기 및 자치 행정의 신뢰도 제고 등의 방안을 제시하였다.

본 연구결과를 통해 발견한 주요사실과 시사점은 다음과 같다.

첫째, 균형발전의 화두속에서 지역에 대한 지속적인 경제성장 정책에도 불구하고 농촌지역을 포함하고 있는 지방도시는 인구감소로 인한 지역의 쇠퇴현상이 지속적으로 나타나고 있다는 점, 둘째, 이와 같은 현상은 기업과 일자리가 줄면서 도시의 활력이 저하되어 인구가 유출되는 악순환이 반복되고 있다는 점, 셋째, 보건·위생 등 주민들의 삶의 질과 직결되는 분야까지 확산되어 의료·위생 부분의 경쟁력이 더욱 악화되고 있다는 점 등을 발견하였다.

이러한 분석결과를 지역 특성을 충분히 반영하지 못하는 하향식의 중앙 정부 주도 정책으

로는 지역 주민이 체감할 수 있는 성과를 보일 수 없다는 점을 방증하고 있다고 할 수 있다. 특히 소득 수준이 전반적으로 높아지면서 교육, 문화, 복지 서비스에 대한 수요는 꾸준히 증가하고 있다는 점을 고려한다면 중앙정부 주도의 획일적이고 하향적인 도시발전 전략보다는 지역의 수요와 특성을 고려한 상향식, 분권형 정책이 필요함을 알 수 있다.

본 연구는 도시경쟁력 측정에 대한 종합적인 변수를 고려하였다는 점, 그리고 지방 중규모 도시를 연구대상으로 하여 분석하였다는 점에서 이론적으로 기여하는 점이 있으며, 실증분석 결과를 전문가 심층면접으로 보완하여 충주 지역의 특성과 문제점을 심도 있게 접근하려고 하였다는 점에서 정책적인 의의가 있다고 판단된다.

그러나 위와 같은 장점에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계점이 있다. 첫째, 선행연구를 바탕으로 세부측정지표를 선정한 후 요인분석을 실시하였지만 자료수집에 어려움이 있어 모든 지표를 동일한 년도로 비교하지 못한 경우가 있다. 둘째, 도시경쟁력을 좀 더 정확하게 측정하기 위해서는 각 도시가 가지고 있는 특성을 유형별로 정리하여 분석하여야 하는데 인구수를 기준으로 하기 때문에 보다 다양하고 정밀한 분석도구의 개발이 필요하다. 셋째, 가급적 단순한 모델로 분석하려는 의도 때문에 한 요인에 두 가지의 요소가 포함되어 영역간의 연관성이 부족할 수도 있다는 문제점이 있다. 위와 같은 문제점은 후속연구를 통해 보완되기를 기대해 본다.

【참고문헌】

- 고 건. (2000). 도시경쟁력 강화로 시민의 삶의 질 향상. 『지방자치법학연구회』, 1(1): 13-16.
- 권창기·정현욱·박선형. (2008). 우리나라 도시경쟁력 평가 연구. 『국토연구』, 58: 21-38.
- 김갑성·김홍석·서중녀. (2009). 도시경쟁력 평가체계구축 및 활용방안. 『대한국토·도시계획학회지』, 326: 3-13.
- 김병규·이곤수. (2012). 지방중소도시의 도시경쟁력 분석. 『한국행정논집』, 24(2): 443-464
- 김재익. (1995). 가구이동과 도시경쟁력에 관한 연구. 『주택연구』, 3(2): 89-108.
- 김정호. (2007). 도시경쟁력 제고 방안. 『대한부동산학회지』, 25: 9-29.
- 김정호. (2008). 경북혁신도시의 도시경쟁력에 관한 연구. 『한국지방자치연구』, 10(1): 21-35.
- 김현민·박지윤. (2005). 세계도시성 지표 분류와 시사점에 관한 연구. 『대한국토계획학회지』, 40(6): 3-37.
- 성송제·김동윤. (2010). 요인분석에 의한 도시경쟁력 연구. 『수도권연구』, 7: 37-69.
- 송인성. (2004). 도시의 삶의 질 제고방안에 관한 연구. 『한국지역개발학회지』, 16(2): 107-140.
- 이경기·류상규. (2006). 충주 기업도시 건설에 따른 충북 북부권 발전전략. 『충북개발연구원』.
- 이상대·김갑성·황금희·우영진. (2008). 경기도 도시경쟁력 평가 및 문제점 진단. 『경기개발연구원』.
- 이정식·서종훈. (2009). 우리나라의 도시경쟁력 요인분석에 관한 연구. 『수도권연구』, 6: 1-28.
- 임병호·이재우. (2008) 전문가 설문에 기초한 도시경쟁력의 모의적 평가. 『대한국토계획학회지』, 43(3): 55-69.
- 전홍식. (2010). 『일제침략과 강점시기 충주지역사』. 서울: 한국학술정보.
- 최외출·최영출. (1992). 도시발전 수준의 실증적 평가. 『도시행정학보』, 5: 57-77.
- 최유진. (2011). 시군통합 후보 도시 선정에 관한 연구. 『한국행정연구』, 20(2): 133-156.
- 최유진·홍준현. (2007). 도시경쟁력 관점에서의 통합시 유형화에 관한 연구. 『국가정책연구』, 21(1): 65-92.
- 황신모. (2000). 21세기 충북경제의 경쟁력 강화 방안. 『한국동서경제연구』, 11(2): 21-50.

정 재 용: 국립 한국교통대학교에서 행정학과 박사 과정을 수료하였으며 한국정책연구소 선임연구원, 한국개발연구원(KDI) 경제교육 모니터 위원, 충주중산고등학교 교사로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 도시행정론, 지역개발론, 정책이론, 교육행정 등이 있다.

김 태 진: 연세대학교에서 박사학위를 취득하고 국토연구원 책임연구원과 서울연구원 부연구위원을 거쳐 현재 국립한국교통대학교 행정학과 교수 및 한국정책연구소 소장으로 재직 중이다. 관심분야는 도시관리, 정부혁신, 전자정부, 정책분석 및 평가 등이다. 주요 논문으로는 “지방정부를 위한 클라우드 시스템 구축에 관한 연구: 사례분석과 타당성 분석을 활용한 추진 모델 탐색”(2015), “지역발전을 위한 지역산업정책의 개선방향에 관한 연구: 충남 전략산업의 산업집적과 지역경쟁력간의 관계분석을 중심으로”(2014), “실증주의 이론과 행정학: 방법론의 비판과 현대적 적용방향”(2014), “공공정보 공동이용 서비스 만족도 결정요인에 대한 연구”(2014) 등이 있다.

지방정부와 시민사회단체 간 파트너십에 대한 상호 인식 연구

Mutual Recognition Research on Partnership between Local Government and Civil Society Organizations

박 홍 윤* · 송 재 봉**

Park, Hong-Yun · Song, Jae-Bong

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 정부와 NGO 간 파트너십에 영향을 주는 요인과 분석틀
- IV. 분석 결과
- V. 결론

새로운 통치 패러다임으로 지역 거버넌스는 행위 주체 간의 파트너십 형성을 전제로 한다. 이 연구는 지방정부와 시민단체 간의 파트너십 형성에 미치는 요인에 대하여 공무원 집단과 시민사회단체 활동가가 서로 어떻게 인식하고 있는가를 실증조사하였다. 조사자료는 집단별로 요인분석을 하고, 파트너십의 구축 정도에 대한 인식을 종속변수로 하여 다중 회귀분석을 하였다. 분석 결과 지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십이 형성되지 못하는 요인을 자기보다는 주로 상대 파트너에게서 찾고 있었다. 공무원의 파트너십 인식에 미치는 요인으로 구조와 과정 요인, 멤버십 요인, 환경요인을, 시민사회단체 활동가의 경우는 구조와 과정 요인과 환경 요인이 주로 영향을 미치는 것으로 나타났다.

□ 주제어: 지역 거버넌스, 파트너십, 지역시민단체, 신뢰, 비영리조직

* 한국교통대학교 행정학과 교수(주저자)

** 충북대학교 대학원 행정학과 박사과정, 충북 NGO 센터장(교신저자)

논문 접수일: 2015. 4. 17, 심사기간(1, 2차): 2015. 4. 17~2015. 6. 22, 게재확정일: 2015. 6. 22

Local governance is a new governing paradigm and is based upon a premise partnership between actors. This study sets a research question, "how bureaucrats and civic activists recognize the partnership between local government and civil society organizations?" To answer the question, this study empirically tested that what factors are affecting the partnership between local government and civic groups. To find out potential influence factors, this study conducted factor analysis and multiple regression analysis. The result shows that both actors ascribe a failure to the partnership to other parties. Public officers think that the lack of civic group's goal, capacity, and trust inhibit the partnership, whereas civic activists think that the low access to information and the insufficient acceptance of local government.

□ Keywords: local governance, partnership, civil society organizations, NGO, trust

I. 서론

오늘날 국가운영의 기본 패러다임은 정부가 독점 운영하는 통치에서 국가 사회의 다양한 주체가 함께하는 거버넌스 방법을 선호하고 있다. 거버넌스 논리는 1980년대 이후 효율과 경쟁을 강조한 신공공관리 패러다임에 대한 비판과 함께한다. 다양하게 정의되고 있는 거버넌스는 광의로 "개인과 제도, 공공과 민간이 그들의 공통의 문제를 관리하는 다양한 방법의 총체이다."(The Commission on Global Governance, 1995)라고 한다.

이 다양한 행위 주체 간에 형성되는 거버넌스의 중요한 구성 부분으로 행위 주체 간에 파트너십이 요구된다(Jones and Little, 2000). 예로 Salamon(2002)은 뉴거버넌스에 의한 관리의 핵심으로 참여, 파트너십, 네트워크를 제시하고 있다. 그에 있어서 파트너십은 정부, 시장, 시민사회가 동등한 파트너로 참여하여 문제 해결을 하는 것을 의미한다.

특히 정부와 다양한 시민사회단체 간의 파트너십은 행정의 민주성 이외에 지역발전, 서비스 전달의 효율성, 사업의 효과성 증대 등을 위하여 정당화되고 있다. 실제에서도 중요한 정책 도구로 활용되고 있는 파트너십을 통한 서비스의 전달은 전체 공공지출의 50~75%에 이를 정도로(OECD, 2002) 확대되고 있다. 우리의 경우 지방자치의 시행, 정치 사회의 민주화 등에 의하여 정부와 시장 및 시민사회단체와의 협력적 거버넌스의 필요성이 강조되고 있지만, 참여주체 간의 대등한 관계의 형성보다는 정부 주도의 위계적 협력 또는 형식적 협력

을 극복하지 못하고 있다.

본 연구의 목적은 지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십에 영향을 주는 요인에 대하여 행위의 주체인 공무원과 시민사회단체 활동가가 어떻게 인식하고 있는지를 살펴보는 데 있다. 지방정부, 기업, 시민사회단체로 구성된 지역 거버넌스나 파트너십이 제대로 구축되지 못하는 원인에 대하여 다양한 관점에서 논의하고 있다. 본 연구는 연구의 범위를 파트너십으로 축소하여 이들 문제를 탐구하고자 한다. 연구의 출발은 지역 수준에서의 지방정부와 시민사회단체 활동가 간의 파트너십에 대한 인식의 차이가 협력적 파트너십을 어렵게 한다는 전체 속에서 논의를 전개하게 될 것이다. 이를 바탕으로 구체적으로 어떠한 부분에서 어떻게 차이를 보이고 있는가를 공무원 집단과 시민사회단체 활동가를 대상으로 한 실증적 연구로 살펴보고자 한다.

이 연구의 대상은 충청북도 도청 공무원과 충청북도 시민사회단체 활동가를 대상으로 하였고, 연구방법은 문헌연구를 기초로 하여 파트너십의 성공과 실패 및 성공을 위하여 고려해야 할 요인을 도출하고, 이를 바탕으로 실증적 방법으로 확인한 뒤에 연구 결과로부터 일정한 시사점을 도출하게 될 것이다.

II. 이론적 배경

1. 파트너십의 의미

파트너십(partnership)은 일반적으로 '둘 이상의 사람이 협력자가 되어 협력하고 있는 관계'를 의미한다. 그러나 학문적으로 파트너십이란 용어는 이것저것 혼합된 용어로 모호하고, 파악하기 힘든 개념으로 합의된 정의가 없다(Glending, Dowling & Powell, 2005: 371, 강욱모, 2008: 154; Audit Commission, 1998:16; Mackintosh, 1992: 213). 또한 파트너십은 협력(collaboration), 협동(cooperation), 조정(coordination), 연합(coalition), 네트워크(network), 동맹(alliance), 거버넌스(governance) 등의 용어와 상호 교환적으로 사용되면서 그 의미를 더욱 혼란스럽게 하고 있다. 이에 파트너십에 대한 연구들이 파트너십에 대하여 정의를 하지 않고 논의를 전개하는 경우가 많다.

논자에 따라서 파트너십의 이러한 모호성이 정치적으로 매력적이고 편의주의적 성격을 가진다고 한다(Powell and Glending (2002:2). 특히 파트너십이란 용어가 민주주의, 형평성, 평등, 참여 등의 좋은 의미를 내포하고 있기 때문에 학문 이외에 실제 및 정치적 수

사학적으로 많이 사용되고 있다.

파트너십은 영리 및 비영리 조직 등 다양한 분야에서 사용되는 데 영리 부문에서는 주로 동업자 간의 관계를 바탕으로 권한과 책임의 공유 등을 강조한다. 본 연구는 정부가 포함된 영역에서의 파트너십에 초점을 두고 연구를 하고 있다.

조직이나 조직발전에서 파트너십과 유사한 개념으로 협력(collaboration)이란 용어를 주로 사용한다. Mattessich et al. (2001: 4)는 “협력은 공동의 목적을 달성하기 위해 둘 이상의 조직이 개입하여 서로에게 이익을 주는 관계”라고 하고 있다. 조직이론의 협력과 같이 파트너십을 포괄적으로 정의할 때 파트너십은 특정한 목적을 달성하기 위해서 둘 이상의 조직(또는 파트너)이 함께하는 행위를 의미한다. 즉 어떤 사회문제를 해결하기 위하여 정부·기업·비영리단체·시민이 자원을 분담하고 서로 협력하는 것을 의미한다.

Brinkerhoff(2002: 21)은 “파트너십은 다양한 행위자 간의 역동적 관계로 합의된 목표를 기초로 하고, 개개 파트너가 가지고 있는 각자의 경쟁적 우위를 바탕으로 합리적 분업에 대한 공통의 이해를 통해서 이루어진다. 이는 상호 존중, 의사결정에의 균형적 참여, 서로에 대한 책임과 투명성 등을 요구한다.”고 한다.

이러한 파트너십을 형성하는 요건을 보면 다음과 같다(조명래, 2001; OAGC, 1999): European Commission, 2013; Peters, 1998; Hutchinson & Campbell, 1998: 9). 첫째, 2개 이상의 조직이나 부문의 자발적 참여, 둘째, 협력에 대한 참여조직의 공식 또는 비공식적 합의, 셋째, 일회적이 아닌 지속적인 관계 형성, 넷째, 물질·비물질 자원의 공동 활용, 다섯째, 책임과 위험의 공유, 여섯째, 공유성을 가지는 공동의 목적, 일곱째, 의사결정권 및 권력의 공유 등을 특징으로 한다. 그러나 이러한 특징은 모든 유형의 파트너십에 공통으로 적용되지는 않는다. 즉 파트너십의 유형에 따라서 더 강조되기도 하고 등한시되기도 한다.

2. 파트너십의 유형과 필요성

파트너십은 다양한 기준으로 유형화할 수 있다. 파트너십은 전략적 파트너십(strategic partnership)과 서비스 파트너십(service partnership)으로 구분된다(European Commission, 2013). 전자는 정책 수준에서 전략적 기획을 위한 파트너십을, 후자는 프로젝트 수준이나 서비스의 전달과 관련된 파트너십을 의미한다.

파트너십은 누구와 파트너를 형성하는가로 공공-민간기업(PPT), 공공-공공, 공공-자발적 결사체, 공공-사회공동체, 공공-주민 등으로 구분할 수 있다. 그리고 파트너 간의 관계 정도와 강도 등을 기준으로 유형화하고 하기도 한다(Bezanson et al., 2004.). 예로 임승빈(2000)은 정부와 NGO 간의 파트너십 유형을 정부주도형, 반관반민형, 참여경쟁형, NGO

주도형의 네 가지 유형으로 구분하고 있다.

Horton, et. al.(2014)는 파트너 간의 관계를 기준으로 ① 자문적 파트너십(consultative partnership), ② 조정적 파트너십(coordinative partnership), ③ 보완적 파트너십(complementary partnership), ④ 협력적 파트너십(collaborative partnership), ⑤ 핵심적 파트너십(critical partnership)으로 구분하면서 가장 완전한 형태와 수준의 파트너십으로 핵심적 파트너십을 제시하고 있다.

공공부문과 NGO 등의 비영리조직과 파트너십을 구축하여 운영하는 이유나 필요성은 협력 부문과 내용에 따라서 다양하다. 이들을 보면 새로운 자원의 획득, 법규에 의해서 파트너십을 요구하는 경우, 신속적이고 대응적인 정책문제 해결, 혁신의 촉진, 지식·전문성·자원의 공유와 시너지 창출, 효율성과 책임성 향상, 능력 구축, 정책의 정당성 확보 등이 제시되고 있다(Audit Commission, 1998).

그러나 파트너십의 운영은 그 자체 다양한 한계도 지적되고 있다. 이러한 한계에는 목표와 목적에 대한 갈등 유발, 높은 자원 비용, 책임성 확보 문제, 권력의 불균형에 의한 문제, 참여에 의한 비용의 문제 등이 있다.

3. 선행연구

파트너십과 관련된 연구는 넓은 의미에서 거버넌스와 관련된 연구와 맥락을 같이 한다.¹⁾ 이들 연구 이외에 각 지역 NGO에 대한 실증적인 연구들이 지속적으로 수행되고 있다. 예로 서울시(조중권, 2012), 부산시(초의수, 2004), 경상남도(이자성, 2011), 광주시(정영일, 2007), 대구시(이양수(2004), 인천시(장인봉, 고종욱, 2004) 등이 있다.

본 연구에서는 국내의 연구 경향을 알아보기 위해 한국교육학술정보원의 학술연구정보서비스(RISS)에서 국내 학술지 논문을 대상으로 '파트너십'을 키워드로 하고 사회과학과 KCI 등재 논문을 검색한 결과 253건이 추출되었다. 이 가운데에서 공공부문을 포함한 파트너십 연구논문은 총 47편이다. 파트너십에 대한 연구는 전체적으로 2000년 이후에 활발하게 이루어지고 있는데, 검토된 논문 가운데 1990년대 발표된 논문은 5편에 불과하다. 이후 2000~2004년에 18편, 2005~2009년 10편, 2010년 이후가 14편으로 조사되고 있다.

파트너십의 유형을 보면 '정부(지방정부 포함) + NGO'가 13편으로 가장 많고, 다음으로 '정부 + 기업' 9편, '정부 + 기업 + NGO + 시민' 7편, '정부 간' 5편, '정부 + NGO + 시민' 4편, '지방정부 + 기업 + NGO'와 '정부 + 지역사회'가 각각 3편이고, 기타(공공기관

1) 관련 선행연구는 이동수 외(2011), 박해육(2011) 등의 연구를 참고 할 수 있다.

+ 기업, 대학 + 지역사회, 대학 + 지역 학교)가 3편이다. 이에 의할 때 전체적으로 정부와 NGO가 포함된 파트너십이 가장 많이 연구되고 있다고 할 수 있다.

파트너십에 대한 연구 경향을 종합적으로 보면 2000년 이후 지방정부 차원에서의 특정 사업을 대상으로 정부와 지역 NGO 간의 파트너십에 대한 문헌 중심의 비실증적인 연구가 주류를 이루고 있다. 연구대상에서 10편이 외국의 사례로, 지역별로는 영국, 일본, 미국, 네덜란드 등이 소개되고 있다. 연구대상으로 29편이 사업이나 사례를 대상으로 하고 있다. 방법론적으로 면접과 참여관찰에 의한 질적 방법이 5편이고, 설문조사 등에 의한 양적 방법이 13편이고 나머지는 주로 문헌분석 방법을 채택하고 있다.

본 연구에서 다루고 있는 공무원과 시민사회단체 활동가의 파트너십에 영향을 주는 요인에 대하여 분석한 47편의 논문 가운데 효과적인 파트너십을 구축에 영향을 주는 요인을 제시하고 있는 13개 논문을 보면 <표 1>과 같다. 표에 의하면 파트너십에 영향을 주는 요인으로 리더십(최고관리자 지지)과 NGO의 전문성이 각 5편, NGO 지원, 상호이해, 정보공개 및 공유, 협력의 제도화 및 네트워크 4편, 공무원 인식전환과 격차 완화, 커뮤니케이션이 3편, 몰입, 신뢰, 협력사업 확대가 각각 2편의 연구에서 지적하고 있다.

기존의 많은 연구들이 지방차원의 파트너십 구축에 조건이 되는 요인을 실증적 분석 없이 제시하는 경향을 보여주고 있다. 또한 기존의 실증 연구를 보면 본 연구의 대상인 지방정부와 시민사회단체 간 파트너십과 관련하여 공무원과 시민사회단체 구성원을 비교 분석한 연구가 활발하게 이루어지지 못하고 있다. 초의수(2004), 이자성(2011), 조석주(2011) 연구 등이 파트너십과 관련하여 공무원과 시민사회단체 구성원 간의 차이에 대한 연구를 하고 있다. 이들 연구에서는 공무원 집단과 시민사회단체 관계자들이 파트너십 구성의 필요성에 대하여 대부분 긍정적으로 인식하지만 실제 파트너십이 형성되지 못하는 요인으로 서로에 대한 불신과 이해의 부족에 차이가 있음을 보여주고 있다.

그러나 구체적으로 어떠한 요인에 대하여 공무원과 시민사회단체 관계자가 차이를 보이고 있는지에 대한 연구는 부족한 것으로 판단된다. 본 연구는 기존 연구와 비교하여 공무원과 시민사회단체 구성원의 차이를 가져오는 요인을 보다 구체적으로 분석한다는 데 의의를 가지고 있다.

〈표 1〉 파트너십의 성공에 영향을 주는 요인 (국내문헌분석)

저자	성공 요인(개선점 등)
김수현, 박은철(2000)	상호이해, 협력의 제도화
임승빈(2000)	NGO의 자율성·정체성·중립성·공익성·전문성
문인수, 이종열(2002)	리더십, 협력의 제도화, 파트너십 전문가
오수길(2003),	리더십, 몰입
이동기(2003)	지식 창출, 공유, 대응
권오상, 이정훈, 노인만(2004)	상호이해: 파트너로 인정, NGO의 전문성
이미정(2004)	리더십, 정보공유, 조정
장인봉, 고종욱(2004)	공무원 인식 전환, 상호이해: 파트너로 인정, 정보공개, 상호의존성, 공동사업, 협력 네트워크, NGO 지원, NGO의 전문성·활동성, 주민 참여의식
초의수(2004)	상호이해, 협력의 제도화, NGO 지원, 차별적 접근, 실질적 참여, NGO의 사회적 책임
성향숙(2006)	공무원 인식 전환(교육), 커뮤니케이션, NGO 지원, NGO의 전문성
주재현(2006)	최고관리자 지지, 전문성 제고, 신뢰구축, 체계적 접근, 통합적 업무 담당 기관
이자성(2012)	참여 다양화, 정보공개, 커뮤니케이션, NGO 지원, 협력 사업 및 기회 확대, 인식격차 완화
이현수, 이상엽(2013)	리더십, 정보공유, 커뮤니케이션, 신뢰, 몰입

Ⅲ. 정부와 NGO 간 파트너십에 영향을 주는 요인과 분석틀

1. 정부와 NGO 간 파트너십에 영향을 주는 요인

지역 거버넌스의 한 구성요소로 파트너십이 성공적으로 운영되기 위한 조건 및 요인은 연구자에 따라서 매우 다양하다. 그 요인으로 많은 경우에는 20개 이상을 제시하기도 한다. 예로 Mattessich et al.(2001)은 조직 간의 협력에 영향을 미치는 요인을 바탕으로 6개 분야에 20개 요인으로 구성된 파트너십과 관련된 자기평가 도구인 Wilder Collaboration Factors Inventory를 제시하고 있다.

국외의 보고서나 논문에서 성공적 파트너십에 영향을 미치는 요인을 보면 〈표 2〉와 같다.²⁾ 이 분석은 파트너십의 성공에 영향을 주는 요인(Partnership Success Factors)으로

2) 분석에 사용된 32편의 자료는 학술 논문보다는 국제기구나 공공조직의 자료가 주를 이루고 있다. 분석에

구글 검색을 한 결과 관련 자료 32편을 선정하였고, 이들 자료 가운데에서 성공 요인에 대한 부분을 질적 분석 도구인 NVIVO 10을 활용하여 내용 분석을 한 결과이다.

표는 관련 요인으로 4편 이상의 자료에서 제시하고 있는 것만을 정리한 것이다. 전체 선정된 요인은 36개로 이는 Mattessich et al. (2001)의 기준을 참고로 하여 a) 파트너십이 운영되는 환경, b) 파트너십이 추구하는 비전 및 목적, c) 파트너 간의 멤버십, d) 과정과 구조, f) 자원과 능력의 5개 범주화하였다.

<표 2> 파트너십의 성공에 영향을 주는 요인

분류	요인	빈도	%	분류	요인	빈도	%
환경 요인	General Environment	6	18.8%	구조 및 과정 요인	Participation	10	31.3%
	History of Collaboration	6	18.8%		Shared Planning /Decision Making	9	28.1%
	Political	4	12.5%		Equality & Power	9	28.1%
비전 목적 요인	Objectives, Goal, Purpose	17	53.1%		Mechanism, Rules	10	31.3%
	Vision, Mission	15	46.9%		Outcome	7	21.9%
	Mutual Benefits	14	43.8%		Conflict	7	21.9%
	Recognition of the Need	6	18.8%		Continuity, Time, Sustainability	8	25.0%
멤버십 요인	Trust	21	65.6%		Flexibility, Adaptability	7	21.9%
	Responsibility & Accountability	18	56.3%		Structure	6	18.8%
	Respect	11	34.4%		Process	5	15.6%
	Understanding & Compromise	6	18.8%	Innovation	5	15.6%	
	Ownership	4	12.5%	Leadership	14	43.8%	
	Coordination & Cooperation	4	12.5%	Capacity & Professional	13	40.6%	
구조 및 과정 요인	Communication	19	59.4%	Resource	8	25.0%	
	Commitment	15	46.9%	Financial	5	15.6%	
	Open & Transparency	10	31.3%	Learning	4	12.5%	
	Role	14	43.8%	Information & Knowledge	5	15.6%	
	Monitor & Evaluation	7	21.9%	Support	4	12.5%	

* %는 전체 32개의 자료에서 언급하고 있는 %를 의미한다.

사용된 자료는 참고 문헌에서(* 분석자료)로 표시하였다.

1) 환경적 요인

파트너십의 성공 요인으로 지역사회의 맥락, 법적 제도적 요인과 같은 거시 환경 요인, 특히 협력의 경험과 같은 역사적 요인이 영향을 준다. 이에는 우호적인 정치와 사회적 분위기도 지역사회의 파트너십 활성화에 요인으로 지적되고 있다(MSPNZ, 2000; Jacobson & Choi, 2008; Mattessich et al, 2001)

2) 비전과 목적 요인

파트너십이 성공하기 위해서는 파트너십이 달성하고자 하는 명확하고 구체적인 목적·목표·가치가 있어야 하고, 비전과 사명에 대해 강한 합의가 존재하여야 한다. 이는 왜 파트너십 구축이 필요한가 하는 이유와도 연계된다. 그리고 참여 조직의 사업의 목표도 파트너십의 성공에 영향을 준다(Tennyson, 2003; Frank & Smith, 2000; Picciotto, 2004; Prybil et al., 2014; Smith & Chataway, 2009; WEF, 2005; Dowling et al., 2004; Frank & Smith, 2000; Hardy et al., 2003; Local Government Association, 2012; Percy-Smith et al., 2010; Stern, 2004; Jacobson & Choi, 2008; McQuaid, 2009; MSPNZ, 2000; OECD LEED, 2006; O'Neil, 2004).

3) 멤버십 요인

멤버십(membership) 요인은 파트너 간의 관계와 관련된 요인이다. 특히 파트너십이 성공하기 위해서는 파트너십에 대한 명확한 인식이 있어야 하고, 이러한 파트너십이 상호 이익을 주어야 한다. 파트너십이 성공하기 위해서는 파트너 간에 하나의 협력체 구성원이라는 의식을 가져야 한다. 이에서 가장 많이 언급하고 있는 요인이 '파트너 간의 신뢰'로 전체 32편 가운데 21편(65.6%)에서 성공을 위한 요인으로 제시하고 있다. 다음으로 파트너가 가지고 있는 높은 책임의식이 있다. 그리고 신뢰와 같은 차원으로 볼 수 있는 상호 존중, 상호이해와 양보의식, 조정과 협력의 자세, 파트너십에 대한 소유의식 등이 성공 요인으로 제시되고 있다(Audit Commission, 1998; Frank & Smith, 2000; Hardy et al., 2003; Kanter, 1994; McQuaid, 2009; Percy-Smith et al., 2010; PPPLab Food & Water, 2014; Swiss Commission, 2014; Van Tulder, 2013; WEF, 2005; O'Neil, 2004; Picciotto, 2004; Prybil et al., 2014; Mohr & Spekman, 1994; Stern, 2004).

4) 구조와 과정 요인

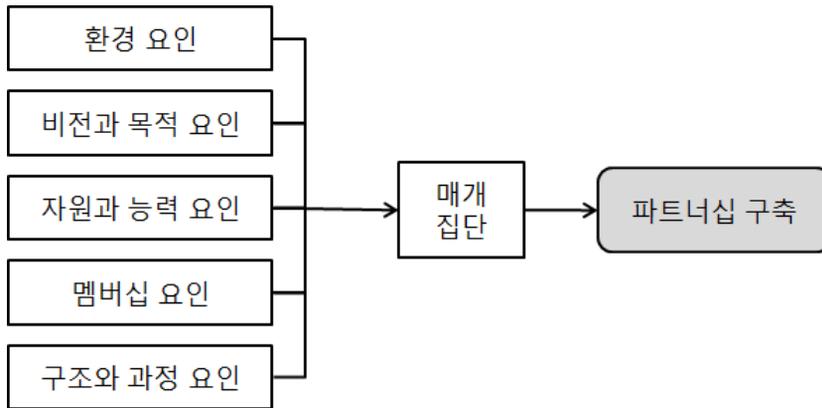
구조적인 차원에서 성공적인 파트너십 구축을 위한 요인으로 가장 많이 언급되는 것은 파트너 간의 원활한 커뮤니케이션이다(Click Consulting, 2008; Frank & Smith, 2000; Jacobson & Choi, 2008; Kanter, 1994; McQuaid, 2009). 다음으로 집행과정에 대한 몰입, 운영과정의 개방성과 투명성, 구조적으로 명확한 파트너의 역할이 지적되고 있다(Audit Commission, 1998); Hardy et al., 2003; Kernaghan, 1993; Local Government Association, 2012). 그리고 파트너십의 제도화 및 운영과 관련된 제도나 규칙을 언급하고 있다(Frank & Smith, 2000; Frank & Smith, 2000; Mattessich et al., 2001; MSPNZ, 2000). 이외에 운영 활동에 대한 모니터링과 결과에 대한 평가 활동, 활발한 참여, 공동의 의사결정, 파트너 간의 형평성 및 권력의 균형, 결과 지향의 활동, 효율적인 갈등 해결, 운영의 지속적이고 충분한 시간의 요구, 운영의 신속성·적응성·전략적 행동, 혁신적 활동을 성공 요인으로 제시하기도 한다. 그리고 전반적인 파트너십의 합리적인 과정과 구조를 언급하기도 한다(Click Consulting, 2008; Kernaghan, 1993; McQuaid, 2009; Jacobson & Choi, 2008; Percy-Smith et al., 2010; Stern, 2004; Gaster & Deakin, 1998; Mohr & Spekman, 1994; Percy-Smith et al., 2010; Mattessich et al., 2001; O'Neil, 2004).

5) 자원과 능력

파트너십을 구성하는 파트너 조직의 리더십 요인은 우리나라 연구에서 가장 중시하는 요인 가운데 하나이다. 리더십은 전통적 거래형 리더십보다는 변혁적 리더십의 필요성이 많이 지적하고 있다(Click Consulting, 2008; Dowling et al., 2004; McQuaid, 2009; OECD LEED, 2006; Parkinson, 2006). 그리고 우리나라의 많은 연구가 정부와 비영리 조직 간의 관계에서 비영리조직의 전문성을 지적하고 있는 데 외국의 연구에서도 파트너의 능력·전문성을 파트너십의 성공 요인으로 지적하고 있다. 이외에 일반적인 자원 특히 재정적인 자원, 정보 및 지식 자원과 이와 관련된 학습능력, 정부의 파트너 및 비영리조직에 대한 적절한 지원도 중요한 요인으로 지적되고 있다(Click Consulting, 2008; Gaster & Deakin, 1998; O'Neil, 2004; Dowling et al., 2004; Prybil et al., 2014; Frank & Smith, 2000; Swiss Commission, 2014).

2. 분석 모형

본 연구에서는 지방자치단체 파트너십은 [그림 1]과 같이 크게 5개의 변수들에 의해서 영향을 받는 것으로 설정하였다.



<그림 1> 분석 모형

본 연구에서는 앞의 선행 연구와 해외 문헌에 대한 내용분석에서 밝혀진 모든 요인을 구성하는 것을 모두 분석하지 못하고 한정된 요인만을 선정하여 분석하고자 한다. 이에 선정된 요인과 관련된 설문항목은 <표 3>과 같다. 이들 설문 항목은 5점 순위척도로 구성하였다. 이들 공통 설문 이외에 성공 요인에 대한 설문, 협력이 필요한 정책과정, 공무원의 시민사회단체 주장에 대한 인식을 명목척도로 조사하였다.

<표 3> 설문 항목

구분	변수	내용(설문 지문)
종속변수	V	파트너십 구축 정도 (귀하는 충청북도와 시민사회단체 간의 파트너십이 어느 정도 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까?)
환경요인	V1	지역 시민사회 분위기 (충북 시민단체는 활성화되어 있다.)
	V2	지역의 시민 참여도 (시민사회단체에 대한 시민 참여가 활발하다.)

구분	변수	내용(설문 지문)
시민사회 단체의 비전과 목적	V3	지역사회발전에 대한 기여 (충북 시민사회단체는 지역사회발전에 이바지한다.)
	V4	지방자치에 대한 기여 (충북 시민사회단체가 지방자치를 활성화시킨다.)
	V5	지역 경제에 대한 기여 (충북 시민사회단체가 지역 경제를 활성화시킨다.)
	V6	지역 공동체 형성에 기여 (충북 시민사회단체가 지역 공동체 형성에 이바지한다.)
	V7	지역문제 해결에 기여 (충북 시민사회단체가 지역문제를 해결에 이바지한다.)
	V8	사회 정의 실현에 대한 기여 (충북 시민사회단체가 사회 정의 실현에 이바지한다.)
	V9	파트너십의 필요성 (귀하는 충북도와 사회단체 간 협력적 파트너십 구축이 필요하다고 생각하십니까?)
자원과 능력	V10	시민사회단체 운영의 민주성 (시민사회단체 조직이 민주적으로 운영되고 있다.)
	V11	시민사회단체 운영의 전문성 (시민사회단체 활동의 전문성이 확보되어 있다.)
	V12	시민사회단체의 리더십 (시민사회단체 조직의 리더십이 확보되어 있다.)
멤버십 요인	V12	신뢰성 (상대 조직에 대하여 신뢰할 수 있다.)
	V14	파트너십의 상호 도움 정도 (귀하의 업무와 관련하여 시민사회단체(지방정부)가 도움이 된다고 생각하십니까?)
	V15	정치적 중립성 (시민사회단체가 정치적 중립성을 확보하고 있다.)
구조와 과정 요인	V16	지방정부와 시민사회단체 간의 접촉 빈도 (귀하는 업무를 처리함에 있어서 시민사회단체(지방정부)와 자주 접촉하고 계십니까?)
	V17	지방정부의 시민사회단체 의견 수렴도 (귀하는 시민사회단체의 주장을 충북도가 잘 수용하고 있다고 생각하십니까?)
	V18	지방정부 정보 획득의 용이성 (귀하는 시민사회단체가 행정기관의 활동에 대한 정보를 쉽게 얻을 수 있다고 생각하십니까?)

IV. 분석 결과

1. 조사 개요

지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십에 대한 공무원과 시민사회단체 활동가 간의 인식 차이를 알아보기 위해 충청북도 도청 공무원과 청주시 소재 시민사회단체 활동가에 대하여 2014년 4월에 설문조사를 하였다.³⁾ 설문은 공무원 250부, 사회단체 활동가에게 300부를 배부하여 수집된 설문지 가운데 불성실 응답을 제외하고 공무원 236부, 시민사회단체 198부를 분석하였다.

현재 충청북도의 시민사회단체는 충청북도에 등록된 비영리 민간단체 377개 외에 임의단체를 합하여 450개 단체가 된다. 그러나 이 가운데 126개 단체는 휴면상태이거나 해산된 상태이다. 단체 유형별로 복지 관련 기관이 가장 많고, 주요 기능으로는 교육(39.1%), 복지(34.4%), 대변기능(10.5%)을 하고, 회원 규모에서 500명 이하가 전체의 60.4%를 차지하고 있다. 전체적으로 활동 영역별로는 청주 중심이 단체가 약 60%로 지역 편중 현상이 심하다(<http://www.cbngo.org>)

2. 분석 결과

1) 파트너십 구축 정도

지방정부로 충청북도와 시민사회단체 간의 파트너십이 어느 정도 잘 이루어지고 있는가에 대하여 전체 응답자는 5점 만점에 평균 2.93(표준편차 0.724)으로 보통보다 약간 낮은 정도의 인식을 가지고 있다. <표 4>를 보면 파트너십 형성 정도에 대하여 공무원 집단과 시민사회단체 응답자 간에 통계적으로 유의한 차이를 보이고 있다. 전체적으로 공무원 집단이 시민사회단체 활동가보다 긍정적 인식을 가지고 있다.

<표 4> 지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십 구축 정도에 대한 인식

구분	응답자 수	평균	표준편차	t-검정
공무원	236	3.00	.706	t-값: 1.972 유의확률: .049
시민사회단체	198	2.86	.741	

³⁾ 본 자료는 다음 연구에서 사용된 자료를 활용하였다. (사)충북시민재단 (2014). 충북시민사회 활성화와 도민참여 확대방안 연구.

2) 파트너십에 미치는 영향 요인에 대한 인식

지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십 형성에 영향을 주는 요인에 대해 <표 5>는 공무원의 사회단체에 대한 불신이 16.7%로 가장 많이 지적하고 있고, 다음으로 시민사회 단체의 정치성 13.6%, 공무원 불신과 협력의 제도화 부재가 각각 12.8%, 시민사회단체의 전문성 부족 11.9%, 의사전달 통로 부재 10.8%를 지적하고 있다.

전체적으로 파트너십 형성에 미치는 요인에 대하여 공무원과 시민사회단체 구성원 간에 유의한 차이를 보여주고 있다. 특히 공무원 응답자는 시민사회단체의 정치성(22.3%), 시민사회단체의 전문성 부재(17.5%), 시민사회단체의 공무원 불신(16.7%)으로 전체적으로 파트너십이 잘 이루어지지 않는 요인으로 파트너 집단인 시민사회단체에서 그 요인을 찾고 있다. 한편 시민사회단체 활동가는 공무원의 시민사회단체 불신(25.0%), 시민사회단체의 정치성(13.6%), 협력의 제도화 부재(16.6%), 의사전달 통로 부재(15.4%)와 같은 파트너십의 구조 및 과정 요인을 강조하고 있다.

<표 5> 지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십 형성에 미치는 요인

구분	항목	공무원		시민사회		합계	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%
환경요인	시민사회단체에 대한 시민 의식	78	12.3	40	7.0	118	9.8
	협력 경험 부재	31	4.9	43	7.5	74	6.1
비전, 목적 요인	시민사회단체의 정치성	141	22.3	23	4.0	164	13.6
멤버십 요인	공무원의 시민사회 단체 불신	59	9.3	143	25.0	202	16.7
	시민사회단체의 공무원 불신	106	16.7	48	8.4	154	12.8
구조와 과정 요인	의사전달 통로 부재	42	6.6	88	15.4	130	10.8
	협력의 제도화 부재	60	9.5	95	16.6	155	12.8
자원과 능력 요인	자치단체장의 리더십	6	0.9	61	10.6	67	5.6
	시민사회단체의 전문성 부족	111	17.5	32	5.6	143	11.9
합계		633	100.0	573	100.0	1206	100.0

* 주: 3개의 중복 선택 결과 임

** 통계치: χ^2 : 266.431, 유의확률: .000

<표 6> 파트너십에 대한 공무원과 시민사회단체 활동가의 인식

요인	변수	구분	N	평균	표준편차	t-검정 (등분산 가정)
환경요인	시민사회 활성화	공무원	236	3.25	0.89	t 값:-2.418 유의확률: .016
		시민사회단체	198	3.46	0.92	
	시민참여	공무원	234	2.74	0.77	t 값:-.768 유의확률: .443
		시민사회단체	198	2.80	0.81	
비전과 목적	지역사회발전에 기여	공무원	236	3.05	0.80	t 값:-11.649 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.93	0.77	
	지방자치에 기여	공무원	235	2.99	0.81	t 값:-8.553 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.67	0.85	
	지역경제에 기여	공무원	236	2.68	0.77	t 값:-7.953 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.30	0.87	
	지역공동체 형성에 기여	공무원	236	3.08	0.87	t 값:-8.721 유의확률: .000
		시민사회단체	197	3.80	0.84	
	지역문제 해결에 기여	공무원	236	2.95	0.80	t 값:-12.370 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.89	0.77	
	사회 정의 실현에 기여	공무원	236	2.91	0.84	t 값:-12.913 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.94	0.83	
	파트너십 구축 필요성	공무원	236	3.44	0.79	t 값:-9.571 유의확률: .000
		시민사회단체	198	4.15	0.73	
정치적 중립성	공무원	235	2.50	0.89	t 값:-7.709 유의확률: .000	
	시민사회단체	197	3.16	0.87		
자원과 능력 요인	운영의 민주성	공무원	234	2.90	0.75	t 값:-7.176 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.43	0.81	
	운영의 전문성	공무원	235	2.76	0.79	t 값:-8.730 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.41	0.76	
	조직의 리더십	공무원	235	2.84	0.77	t 값:-7.652 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.41	0.77	
멤버십 요인	시민사회단체 신뢰성	공무원	235	2.72	0.81	t 값:-10.070 유의확률: .000
		시민사회단체	197	3.53	0.84	
	지방정부에 도움 정도	공무원	236	2.82	0.85	t 값:-4.845 유의확률: .000
		시민사회단체	197	3.23	0.91	
구조와 과정 요인	접촉 빈도	공무원	236	2.73	0.91	t 값:-3.979 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.09	0.93	
	지방정부의 수용도	공무원	236	3.39	0.73	t 값:9.574 유의확률: .000
		시민사회단체	198	2.72	0.74	
	정보 접근성	공무원	236	3.19	0.74	t 값:7.766 유의확률: .000
		시민사회단체	198	2.62	0.78	

(1) 환경적 요인

지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십에 영향을 미치는 요인 가운데 환경 요인이라고 할 수 있는 시민의식을 지적한 응답자는 <표 5>에 의하면 전체의 9.8%가 응답하고 있고, 협력 경험 부재는 6.1%가 지적을 하고 있다.

<표 6>에 의하면 환경적 요인과 관련하여 지역 사회의 시민사회 활성화와 관련하여 공무원과 시민사회단체 활동가 모두 보통 수준이라고 인식하고 있지만, 시민사회단체 활동가들이 공무원보다는 약간 높다고 인식하고 있다. 시민참여 정도에 대하여는 두 집단 모두 보통 이하의 수준이라고 인식하고 있고, 두 집단 간에 차이를 보이지 않고 있다.

(2) 비전과 목적 요인

파트너로 시민사회단체의 비전이나 활동 목적 및 활동 결과에 대한 인식은 파트너십에 중요한 요인으로 지적되고 있다. <표 6>에 의하면 공무원은 전체적으로 그렇지 않다는 부정적 인식이 많고, 시민사회단체는 보통 수준은 된다고 인식하여 양 집단 간에 유의한 차이를 보여주고 있다. 이 가운데에서 시민사회단체가 사회정의 실현에 이바지하고 있다는 것에 대하여 공무원 집단은 평균 2.89, 시민사회단체 활동가는 3.93으로 가장 큰 차이를 보여주고 있다. 그리고 지방정부와 시민단체 간의 파트너십 필요성에 대하여 공무원은 보통 수준의 필요성을 시민사회단체 활동가들은 그렇다는 긍정적인 인식을 보여주고 있다. 전체적으로 시민사회단체 활동가들은 파트너십의 비전과 목적에 대하여 긍정적이지만 공무원 집단은 약간은 부정적으로 인식하고 있음을 볼 수 있다.

(3) 자원과 능력 요인

지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십이 제대로 운용되기 위해서는 시민사회단체가 전문성 및 능력이 있어야 한다고 한다. 그러나 조사 결과에 의하면 공무원은 전체적으로 시민사회단체의 능력(시민사회단체 운영의 민주성, 전문성, 리더십)에 대하여 그렇지 않다는 부정적인 인식을 하고 있고, 시민사회단체 활동가들은 보통 수준으로 인식하여 두 집단 간에 유의한 인식의 차이가 있음을 볼 수 있다.

특히 공무원 집단은 시민사회단체의 전문성에 대하여 매우 낮게 평가하고 있다. 이와 관련하여 공무원을 대상으로 한 <표 7>의 설문 결과를 보면 시민사회단체의 주장에 대하여 현실성, 전문성, 합리성이 보통 이하이고, 특정 집단에 치중하고 있고, 대안이 없이 문제점만 지적하고 있다는 인식이 큼을 볼 수 있다. 특히 전문성 항목이 상대적으로 떨어지고 있음을 볼 수 있다.

〈표 7〉 시민사회단체의 주장에 대한 공무원의 인식

내용	N	평균	표준편차
주장이 현실성이 있다	237	2.82	.772
주장이 전문성이 있다.	237	2.76	.736
주장이 합리성이 있다.	237	2.81	.814
주장이 특정집단에 치중하지 않는다.	237	2.59	.852
대안이 없이 문제점만 지적하고 있다.	237	3.38	.960

(4) 멤버십 요인

지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십 형성에서 파트너 간의 상호관계와 관련된 멤버십 요인으로 상호 간의 신뢰 결여를 가장 중요한 요인으로 지적하고 있음을 〈표 5〉에서 보여주고 있다. 〈표 6〉에서도 파트너십에 핵심을 구성하는 신뢰와 관련하여 시민사회단체에 대한 공무원의 신뢰는 그렇지 않다는 부정적인 인식을, 시민사회단체 자체도 자신들에 대한 신뢰에 대하여 단지 보통 수준이라고 응답하고 있다. 상호 간의 파트너십이 자신들에게 어느 정도의 도움이 되는가와 관련하여 공무원은 크게 도움이 되지 않는다는 부정적인 인식을 시민사회단체는 보통 수준을 보여주고 있다.

(5) 구조와 과정 요인

파트너십 형성 과정과 관련하여 〈표 6〉에 의하면 전체적으로 양자의 상호 접촉빈도가 높지 않은 것으로 나타나고 있는데 공무원이 시민사회단체 활동가보다 접촉 빈도가 낮은 모습을 보여준다. 그리고 지방정부의 시민사회단체 의견 수렴 정도에 대하여 공무원 집단은 보통 수준의 수렴을 하고 있다고 하고, 시민사회단체는 그렇지 않다는 부정적인 인식을 하다. 바람직한 파트너십은 정보의 공유와 공개가 전제되어야 하는 데 공무원은 보통 수준을 시민사회단체 활동가는 그렇지 않다는 부정적인 인식을 하고 있다.

이와 관련하여 정책과정의 어떠한 부분에 참여하여 파트너십을 형성하는 것이 좋은가에 대하여 〈표 8〉에서 보면 공무원은 정책의제설정단계가 53.8%를 지적하고 있다. 반면에 시민사회단체 활동가는 정책의제설정단계 41.5%와 정책 전 과정에 참여하여야 한다는 응답이 40.5%로 공무원의 9.0%와 큰 차이를 보여주고 있다.

〈표 8〉 시민사회단체가 정책과정의 어느 부분에 참여하는 것이 가장 효과적인가?

구분		정책과정					
		의제설정 단계	결정 단계	집행 단계	평가 단계	전 단계	전체
공무원	빈도	126	35	14	38	21	234
	%	53.8	15.0	6.0	16.2	9.0	100.0
시민사회단체	빈도	83	24	9	3	81	200
	%	41.5	12.0	4.5	1.5	40.5	100.00

* $X^2 = 74.953$, 유의확률(양측): .000

3) 회귀분석

(1) 지방자치단체 파트너십에 관한 회귀모형

지방자치단체에서 파트너십 구축에 미치는 요인을 알아보기 위해 5개 요인(환경요인, 비전과 목적 요인, 자원과 능력 요인, 멤버십 요인, 구조와 과정 요인) 변수들의 평균을 독립변수로 설정하였다. 이 5개 요인에 대한 신뢰도 분석 결과 Cronbach 알파 값은 .861로 일반적인 기준인 .6 이상이 됨으로 문항 간에 신뢰도가 양호한 것으로 나타났다. 양자의 차이를 알아보기 위해서 공무원집단과 시민사회단체 활동가를 더미변수로 분석하였다.

이들 요인에 대하여 단계 선택방법에 의하여 분석하여 유의한 회귀분석 결과 모형의 결정계수(R^2)는 .377이다. 총 6개의 독립변수 중에서 유의한 변수는 〈표 9〉와 같이 구조와 과정 요인, 멤버십 요인, 환경 요인과 더미 변수인 공무원과 시민사회단체가 유의한 결과를 보여주고 있다.

모형에 의하여 지방자치단체 파트너십의 활성화 정도와 독립변수간의 회귀모형 결과는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$Y = 0.238 + 0.529 \times \text{구조과정 요인} + 0.239 \times \text{멤버십 요인} + 0.110 \times \text{환경 요인} + 0.146 \times \text{공무원 요인}$$

〈표 9〉 지방자치단체 파트너십에 관한 회귀모형

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF
(상수)	.238	.169		1.409	.160		
구조 과정 요인	.529	.054	.428	9.796	.000	.748	1.338
멤버십 요인	.239	.049	.248	4.936	.000	.566	1.768
환경 요인	.110	.046	.108	2.392	.017	.697	1.435
공무원 요인	.146	.068	.097	2.170	.031	.709	1.411

이에서 독립변수와의 관계를 해석하면 다음과 같다.

a) 지방자치단체 파트너십은 파트너 간의 접촉빈도, 자치단체의 의견 수렴정도, 정보에 대한 접근성과 같은 구조 및 과정 요인이 존재할 때 유의한 양의 영향을 가진다.

b) 지방자치단체 파트너십은 서로에 대한 신뢰성, 상호 도움 정도, 시민사회단체의 정치적 중립성과 같은 멤버십 요인이 존재할 때 유의한 양의 영향을 가진다.

c) 지방자치단체 파트너십은 지역의 시민사회가 활발하고, 시민참여도와 같은 환경 요인이 존재할수록 유의한 양의 영향을 가진다.

d) 지방자치단체 파트너십에 대하여 공무원 집단이 시민사회단체 활동가보다 유의한 양의 영향을 더 가지고 있다.

이 모형에 대한 분산분석 결과는 〈표 10〉과 같이 F 통계량이 66.878(유의확률 .000)로 모형의 적합성을 확보하고 있고, 자기상관(autocorrelation)이 있는지를 말해주는 Durbin-Watson 통계량은 1.881로 나타났다. 이 값이 2에 가까우므로 자기상관이 존재하지 않는 것으로 판단된다. 그리고 〈표 9〉의 공선성 통계량인 공차한계와 VIF 값을 보면 공차한계가 작거나(<0.1) VIF가 크지(>10) 않기 때문에 공선성의 문제는 존재하지 않는다.

〈표 10〉 분산분석

모형	제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률
선형회귀분석	93.708	4	23.427	66.878	.000
잔차	151.327	432	.350		
합계	245.034	436			

이외에 모형이 회귀분석의 기본 가정을 충족하고 있는지를 확인하기 위해 잔차분석을 한 결과 표준편차가 0.995로 1보다 약간 작게 나타나고 있다. 이외에 히스토그램은 정규분포를, 회귀 표준화 잔차의 정규 P-P 도표는 선형을 보여주고 있어서 회귀분석에 의한 예측은 무리가 없는 것으로 판단된다.

(2) 공무원 집단과 시민사회단체 활동가의 파트너십에 대한 인식

가. 공무원 집단의 회귀분석

앞에서 공무원집단과 시민사회단체 활동가 간에 파트너십 구축 정도에 대하여 서로 다른 인식을 하고 있음을 보여주고 있다. 이에 구체적으로 공무원 집단과 시민사회단체 활동가의 인식에 어떠한 요인이 영향을 주는지를 알아보기 위하여 두 집단에 대하여 회귀분석을 실시하였다.

공무원 집단의 파트너십 인식에 대하여 5개 요인을 단계선택방법에 의하여 회귀분석한 유의한 모형의 결정계수(R^2)는 .345이다. 총 5개의 독립변수 중에서 유의한 변수(유의 확률 0.05)는 <표 11>과 같이 멤버십 요인, 구조와 과정 요인, 환경 요인 세 가지이다. 이에서는 비전과 목적 요인과 자원과 능력 요인은 크게 영향을 미치지 않는 것으로 판단된다.

<표 11> 공무원 집단의 파트너십 인식에 대한 회귀모형

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF
(상수)	.560	.231		2.421	.016		
멤버십 요인	.343	.062	.338	5.520	.000	.740	1.351
구조 과정 요인	.350	.078	.269	4.511	.000	.779	1.284
환경 요인	.144	.064	.145	2.251	.025	.673	1.486

모형에 의하여 지방자치단체의 파트너십에 대한 베타계수로 본 독립변수의 상대적 영향력은 서로에 대한 신뢰성, 상호 도움 정도, 시민사회단체의 정치적 중립성과 같은 멤버십 요인이 가장 크고, 다음으로 파트너 간의 접촉빈도, 자치단체의 의견 수렴정도, 정보에 대한 접근성과 같은 구조 및 과정 요인, 이어서 시민사회가 활발하고, 시민참여도 존재하는가 하는 환경 요인이 영향을 주는 것으로 판단된다.

이에 의하여 공무원 집단의 파트너에 대한 독립변수간의 회귀모형 결과는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$Y = 0.560 + 0.343 \times \text{멤버십 요인} + 0.350 \times \text{구조 과정 요인} + 0.144 \times \text{환경 요인}$$

이 모형에 대한 분산 분석 결과는 <표 12>와 같이 F 통계량은 42.423(유의확률 .000)로 모형의 적합도는 적절한 것으로 판단된다. 또한 모형에 대한 잔차 분석 결과도 적합한 것으로 나타났다.

〈표 12〉 분산분석

모형	제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률
선형회귀분석	44.487	3	14.829	42.423	.000
잔차	81.445	233	.350		
합계	125.932	236			

나. 시민사회단체 활동가의 회귀분석

동일한 방법으로 시민사회단체 활동가를 대상으로 분석한 결과에 의하면 〈표 13〉과 같다. 이에 의하면 독립변수로 분석한 5개 요인 가운데 유의확률이 0.05보다 작은 요인은 구조와 과정 요인과 환경요인 2개이고, 비전과 목적 요인, 자원과 능력 요인, 멤버십 요인은 크게 영향을 주지 못하는 것으로 이해된다. 모형에 의하면 시민사회단체 활동가의 파트너십 구축 정도에 영향을 주는 요인은 베타계수에 의하면 구조 과정요인이 절대적이고, 다음으로 환경요인이 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 13〉 공무원 집단의 파트너십 인식에 대한 회귀모형

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF
(상수)	.222	.224		.991	.323		
구조 과정 요인	.761	.068	.615	11.224	.000	.926	1.080
환경 요인	.158	.056	.154	2.807	.000	.926	1.080

이에 의하여 추정된 회귀모형의 F 통계량은 〈표 14〉에 의하면 81.513(유의 확률 .000)으로 유의하고, R^2 은 .447를 보여주고 있다. 또한 모형에 대한 잔차 분석을 한 결과 모형이 적절한 것으로 나타났다.

〈표 14〉 분산분석

모형	제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률
선형회귀분석	52.925	2	26.463	81.513	.000
잔차	63.955	197	.325		
합계	116.880	199			

3. 분석 결과의 함의

문헌 분석에서 지방자치단체와 시민사회 간의 파트너십에 영향을 줄 것으로 분석된 5개 요인(환경요인, 비전과 목적 요인, 자원과 능력 요인, 멤버십 요인, 구조와 과정 요인) 가운데 자치단체와 시민사회단체 간 협력적 파트너십에 큰 영향을 미치는 것으로 구조와 과정요인, 멤버십, 환경 요인인 것으로 파악되었다. 반면에 시민사회단체가 추구하는 지역사회발전, 정의 실현 등의 비전과 시민사회단체의 전문성, 민주적 운영 리더십과 같은 자원과 능력 요인은 덜 영향을 주는 것으로 분석되었다. 그리고 공무원 집단이 시민사회단체 활동가보다 파트너십에 대하여 더 긍정적으로 판단하고 있음을 보여주고 있다.

공무원 집단과 시민사회단체 활동가의 파트너십에 대한 인식의 차이를 알아보기 위해서 실시한 회귀분석 결과에 의하면 공무원 집단은 시민사회단체에 대한 신뢰성, 정치적 중립과 같은 멤버십 요인에 의해서 크게 영향을 받고, 다음으로 시민사회단체와 접촉 빈도, 의견수렴도 및 정보에 대한 접근성 등의 파트너십 형성 구조와 과정 요인에 영향을 받는 것으로 이해하고 있다. 이외에 상대적으로 적지만 사회적인 분위기나 시민의 참여도와 같은 지역사회의 환경 요인도 영향을 미치는 것으로 이해하고 있다. 즉 충청북도 도청 공무원은 파트너십이 활성화되지 않은 이유를 시민사회단체에 대한 신뢰의 부족과 낮은 접촉 빈도와 정보 접근성 등의 구조와 과정 요인과 활성화되지 않은 시민 사회적 환경 때문이라고 인식하고 있다.

한편 시민사회단체 활동가들은 지역 파트너십은 주로 구조 및 과정 요인과 환경요인에 의해서 영향을 받는 것으로 이해하고 있다. 이들은 자신들의 활동 결과나 비전, 시민사회단체의 자원이나 능력, 자신들이 보여주는 신뢰성이나 정치적 중립성이 파트너십 형성에 큰 영향을 주지는 않는 것으로 이해하고 있다. 즉 충청북도의 지방자치단체와 시민사회단체 간의 파트너십이 활성화되지 않은 것은 자신들보다는 지방자치단체와의 관계인 접촉빈도, 의견수렴도, 정보 접근성이 부족한 것으로 이해하고, 부분적으로 시민사회의 활성화와 참여 부족 등의 환경요인으로 지적하고 있다.

두 집단 간에서 시민사회의 활성화가 미흡하고 시민의 참여도가 낮은 것이 파트너십 형성에 부정적 영향을 준다는 공통된 인식을 가지고 있다. 그러나 공무원은 전체적으로 시민사회단체 때문에, 시민사회단체 활동가는 지방자치단체 때문에 파트너십이 활성화되지 못하고 있다는 인식을 가지고 있다.

V. 결론

2000년대 이후 지방정부의 운영에서 거버넌스에 의하여 시민사회단체와 주민이 함께하는 협치의 필요성을 강조하고 이에 대하여 많은 연구가 이루어지고 있다. 그러나 이러한 거버넌스 구축에 핵심이 되는 행위 주체 간의 신뢰를 바탕으로 하는 파트너십이 형성되지 못하여 진정한 협력적 거버넌스를 구축하지 못하고, 초보적인 협력 또는 자문적 파트너십과 같은 형식적 협력의 범주를 벗어나지 못하고 있다.

이 연구는 지방정부와 지역 시민사회단체 간의 파트너십에 영향을 주는 요인에 대한 공무원과 시민사회단체 활동가의 인식 차이를 분석하였다. 지역 거버넌스 체계에서 거버넌스나 협력에 대한 공무원과 시민사회단체 간의 차이에 대하여는 여러 연구에서 단편적으로 논의하고 있지만, 이 연구에서는 이러한 차이가 구체적으로 어떠한 요인 때문에 발생하는가를 규명하고자 하였다.

분석에 의하면 지방차원에서 지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십이 활성화되지 않은 이유는 지역의 시민사회가 활성화되지 않고, 시민참여가 이루어지지 않고 있다는 거시적인 요인에 대하여 공무원 집단과 시민사회단체 활동가가 공통으로 인식하고 있다. 그러나 공무원은 시민사회단체가 파트너십 형성에서 가져야 할 신뢰성을 가지고 있지 못하다는 인식이 크다. 반면에 시민사회단체는 파트너십 형성 구조와 과정의 미흡함을 특히 강조하고 있음을 보여준다.

이 연구의 중요한 시사점은 충북지역에서 지방자치단체와 시민사회단체 간에 파트너십에 의해서 지역 문제를 해결하기 위해서는 논의의 배경이 되는 시민사회가 활성화될 필요가 있다. 특히 시민사회의 활성화와 함께 시민들의 공공문제 해결에 대한 적극적인 참여가 필요함을 보여주고 있다. 이와 함께 논의에서는 배제되었지만, 성공적 파트너십 구축에 대한 많은 경험이 축적되고 이를 공유하는 노력이 있어야 할 것이다.

또한 파트너십이 활성화되지 않은 이유를 자기보다는 상대 파트너 탓으로 돌리고 있음을 보여준다. 이를 극복하기 위해서는 먼저 파트너십 구축 과정에서 먼저 자기 성찰이 요구된다고 할 수 있다. 지방정부는 파트너십에 요구되는 정보의 공유와 공개, 의사결정과정의 참여 제도화 등의 파트너십을 위한 구조와 과정을 정교하게 하는 것이 필요하다. 한편 시민사회단체도 활동 목적, 공익성, 능력 등을 키워서 지방정부 운영에 도움을 줄 수 있는 능력을 키워야 한다. 특히 정치적 중립성 등을 확보하고 신뢰감을 공무원에게 주도록 하는 노력이 있어야 할 것이다.

거버넌스와 같이 파트너십에 대한 개념이나 파트너십과 이에 영향을 미치는 요인들 간에

정확하고 포괄적인 모형이 부족한 실정이다. 이에 Balloch and Taylor(2001: 6)는 '파트너십에 대한 단일의 정의 혹은 단일의 모델은 없다'고 주장하고 있다. 이러한 혼란과 체계성의 부족을 극복하기 위해서는 더 구체적인 정책차원에서의 파트너십에 대한 연구가 축적될 필요가 있다.

본 연구는 문헌 분석에서 제시하고 있는 많은 요인을 분석하지 못하였다. 이에 연구 결과를 다른 지역의 파트너십에 일반화하는 데에는 더 많은 연구가 필요하리라 생각된다.

【참고문헌】

- 강문호. (2010). 지역파트너십의 형성과 변화과정에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』, 21(1): 121-146.
- 강옥모. (2008). 영국 노동당정부의 지방정부 사회서비스 전달체계 개혁- 민영화에서파트너십 체계로의 전환. 『지방정부연구』, 12(3): 147-171.
- 권오상·이정훈·노인만. (2004). 대체 에너지정책에서 지방정부와 NGO의 파트너십에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 16(1): 229-248.
- 김수현·박은철. (2000). 서울시 - NGO 간 파트너십의 현황과 과제. 『서울도시연구』, 1(2): 95-101.
- 문인수·이종열. (2002). 거버넌스 패러다임으로서 파트너십 전략의 활용방안. 『한국정책과학학회보』, 6(3): 53-76.
- 복문수. (2005). 거버넌스시대의 파트너십과 NGO의 성찰. 『한국거버넌스학회보』, 12(1): 25-51.
- 성향숙. (2006). 노인복지정책의 성인지적 수행을 위한 기초자치단체와 여성단체의 파트너십 관계 연구. 『한국지역사회복지학』, 18: 23-44.
- 오수길. (2003). 지방행동 21'을 위한 민-관파트너십의 토대. 『지방행정연구』, 17(1): 215-239.
- 이동기. (2003). 그린투어리즘의 성공을 위한 공무원들의 파트너십 인지에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 15(1): 109-129.
- 이미정. (2004). 경찰과 보호관찰기관 간 범죄예방 파트너십 접근법에 관한 연구. 『사회과학연구』, 11(1): 119-143, 동국대학교사회과학연구원.
- 이자성. (2012). NGO-지방정부간 파트너십 인식에 관한 실증 연구: 경상남도 사례를 중심으로. 『지방정부연구』, 16(1): 147-170.
- 이현수·이상엽. (2013). 로컬 거버넌스의 사회적 파트너십을 위한 결정 요인. 『한국자치행정학보』, 27(2): 113-131.
- 임승빈. (2000). 한·일지방 정부에서의 NGO와의 파트너십에 관한 연구. 『한국정책학회보』, 9(3): 45-68.
- 장인봉·고종욱. (2004). 지역 NGO와 지방정부의 파트너십 형성요인에 관한 지방공무원의 인식 분석. 『한국지방자치학회보』, 16(3): 87-110.
- 주성수. (2003). 정부의 신뢰위기와 NGO와의 파트너십 대안. 『한국행정연구』, 12(2): 186-210.
- 주재현. (2006). 지방정부-기업간 파트너십의 성공조건에 관한 연구: 경기도민간투자사업 사례 분석. 『지방정부연구』, 10(2): 67-85.
- 초의수. (2004). 지역 NGO와 지방정부간 파트너십에 대한 경험적 연구 - 부산지역NGO 관계자와 공무원을 중심으로-. 『지방정부연구』, 8(3): 7-32.
- 조중권. (2012). 『서울시 제3섹터 지원정책 연구: 서울시 비영리 민간단체를 중심으로』. 서울연구원.

- 정영일. (2007). 파트너십 강화를 위한 지방정부와 NGO 거버넌스 과제. 『한국여성교양학회지』, 16(1): 181 - 199.
- 이양수. (2004). 대구지역 NGO의 정책과정별 참여에 관한 연구. 『지방정부연구』, 8(2): 105 - 121.
- 이동수 외. (2011). 『한국 시민사회의 과제와 발전을 위한 청사진 연구』. 경희대학교 공공대학원.
- 박해육. (2011). 지방자치단체와 사회적기업 간 협력적 거버넌스 구축방안, 한국지방행정연구원, 『지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안』. 한국지방행정연구원.
- Audit Commission. (1998). A fruitful partnership: Effective partnership working. London: Audit Commission. <http://archive.audit-commission.gov.uk>. * 분석자료
- Bezanson, K., Narain, S. and Prante, G. (2004). Independent evaluation of the partnership committees of the CGIAR. Washington, D.C.: CGIAR Secretariat
- Brinkerhoff, J. (2002). Government-nonprofit partnership: a defining framework. *Public Administration and Development* 22, 19 - 30.
- Click Consulting. (2008). *Strengthening Partnerships PCP Development Workshops Evaluation Report*, www.health.vic.gov.au. * 분석자료
- Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Department for Communities and Local Government. (2007). Principles of Representation: A framework for effective third sector participation in Local Strategic Partnerships. www.communities.gov.uk. * 분석자료
- Douglas Horton, Gordon Prain, Graham Thiele. (2009). Perspectives on partnership: A literature review; <http://cipotato.org/wp-content/uploads/2014/08/004982.pdf>
- Dowling, B, Powell, M, & Glendenning, C. (2004). Conceptualising Successful Partnerships. *Health and Social Care in the Community*, 12(4): 309 - 317. * 분석자료
- Frank F & Smith, A. (2000). The Partnership Handbook. HRD Canada. www.forumpartnerships.zsi.at * 분석자료
- Gaster L. & Deakin N. (1998). Local government and the voluntary sector: who needs whom - why and what for? *Local Government*, 24(3):169 - 194. * 분석자료
- Glendenning, C., Dowling, B., & Powell, M. (2005). Partnerships between health and social care under New Labour: Smoke without fire? A review of policy and evidence. *Evidence and Policy*, 1(3): 365-381.
- Hardy, B., Hudson, B. & Waddington, E. (2003). Assessing Strategic Partnership: The Partnership Assessment Tool. Office of the Deputy Prime Minister, Strategic Partnering Taskforce. www.conservationgateway.org. * 분석자료

- The Office of the Auditor General of Canada (OAGC) (1999). Collaborative arrangements: Issues for the federal government. www.oag-bvg.gc.ca
- Horton D., Prain, G., Thiele, G.. (2009). Perspectives on partnership: A literature review. DFID(Department for International Development). <http://cipotato.org>.
* 분석자료
- Hutchinson, J. and Campbell, M. (1998) Working in partnership: lessons from the literature, DfEE Research Report RR 63, London: Department for Education and Employment
- Jacobson, Carol & Choi, Sang Ok. (2008). Success factors: public works and public private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*, 21(6): 637 - 657. * 분석자료
- Jones, Owain & Little, Jo. (2000). Rural Challenge(s): partnership and new rural governance. *Journal of Rural Studies*, 16(2): 171-183.
- Kanter, R. M. (1994). Collaborative Advantage: The Art of Alliances. *Harvard Business Review*. 72(4): 93-108. * 분석자료
- Kernaghan K. (1993). Partnership and public administration: conceptual and practical considerations. *Canadian Public Administration*, 36(1): 57 - 76.
* 분석자료
- Local Government Association. (2012). Sustainability Learning Guide: Successful partnerships. <http://www.lgnsw.org.au>. * 분석자료
- Mackintosh, M. (1992). Partnerships: issues of policy and negotiation, *Local Economy*, 7(3): 210-224.
- Mattessich, P., Murray-Close, M. and Monsey, B. (2001). *Collaboration: What makes it work*. Saint Paul, Minnesota, Amherst H. Wilder Foundation. www.wilder.org. * 분석자료
- McQuaid, R. W. (2009). Theory of Organisational Partnerships - partnership advantages, disadvantages and success factors”, in Osborne, S.P. (ed.). *The New Public Governance: Critical Perspectives and Future Directions*: 125-146. Routledge, London. * 분석자료
- Mohr, J & Spekman, R. (1994). Characteristics of Partnership Success: Partnership Attributes, Communication Behavior, and Conflict Resolution Techniques. *Strategic Management Journal*, 15(2): 135-152. * 분석자료
- MSPNZ(Ministry of Social Policy New Zealand). (2000). Models of community-government partnerships and their effectiveness in achieving welfare goals:a review of the

- literature. www.forumpartnerships.zsi.at. * 분석자료
- OECD LEED Forum for Partnerships and Local Governance. (2006). *Successful Partnerships a Guide*. www.oecd.org/cfe/leed/forum/partnerships. * 분석자료
- OECD. (2002). *Distributed public governance: Agencies, authority and other government bodies*. Paris: OECD.
- O'Neill, B. (2014). 21 Partnership Success Factors, National Park Service. www.nps.gov/partnerships/inspiration.htm. * 분석자료
- Parkinson, Carolyn. (2006). *Building Successful Collaborations*. Cambridge & North Dumfries Community Foundation. www.cfc-fcc.ca. * 분석자료
- Percy-Smith J.; James Clarke; Murray Hawtin; Sukky Jassi; Martin Purcell and Penny Wymer. (2010). Partnerships with local authorities and health agencies, Department for Work and Pensions. www.gov.uk/government. * 분석자료
- Peters, B. Guy. (1998). 'With a Little Help from Our Friends': Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments. Jon Pierre(ed.). *Partnerships in Urban Governance*. London: MACMILAN PRESS LTD.
- Picciotto, R. (2004). The logic of partnership. In: Liebenthal, A., Feinstein, O. and Ingram, G. (Eds.) *Evaluation and development: The partnership dimension*. New Brunswick (USA): Transaction Publishers. * 분석자료
- Powell, M. and Glendinning, C. (2002). Introduction. in C. Glendinning, M. Powell and K. Rummery (eds) *Partnerships, New Labour and the governance of welfare*: 1-14. Bristol, The Policy Press.
- PPPLab Food & Water. (2014). *Insights Series 02: Building Partnerships*. The Partnerships Resource Centre. www.ppplab.org. * 분석자료
- Prybil, Lawrence et al. (2014). *Improving Community Health through Hospital - Public Health Collaboration*, Commonwealth Center for Governance Studies, Inc. www.aha.org/content/14/141204-hospubhealthpart-report.pdf. * 분석자료
- Salamon, Lester M. (2002). The Government and the Tools of Public Action: An Introduction,. in Salamon, Lester M.(ed.) *The Tools of Government: A Guide to the Governance*. New York: Oxford University Press.
- Scoppetta, Anette. (2013). *Successful partnerships in delivering Public Employment Services*. European Commission. <http://ec.europa.eu/progress>
* 분석자료
- Smith, J. and Chataway, J. (2009). Learning from the periphery: The CGIAR and Civil Society Partnerships. Innogen Working Paper No. 72, Edinburgh. * 분석자료

- Spink, L. and Merrill-Sands, D. 1999. Successful collaborative partnership. Organizational Change Briefing Note No. 5. Simmons Institute for Leadership and Change, Simmons College. (<http://www.icra-edu.org>. * 분석자료)
- Stern, E. (2004). Evaluating partnerships. In: Liebenthal, A., Feinstein, O. and Ingram, G. (Eds.) *Evaluation and development: The partnership dimension*. New Brunswick (USA): Transaction Publishers. * 분석자료
- Swiss Commission for Research Partnerships with Developing Countries (KFPE). (2014). A Guide for Transboundary Research Partnerships: 11 Principles. <http://www.naturalsciences.ch>. * 분석자료
- Tennyson, Ros. (2003). *The Partnering toolbook*. The International Business Leaders Forum (IBLF) and the Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN). www.energizeinc.com. * 분석자료
- van Tulder, Rob. (2013). *How to make cross-sector partnerships work?*. Partnerships Resource Centre. www.partnershipsresourcecentre.org. * 분석자료
- WEF(World Economic Forum). (2005). Partnering for Success: Business Perspectives on Multistakeholder Partnerships. www.weforum.org/pdf/ppp.pdf. * 분석자료
- Woolley, J., Ribaut, J., Bouis, H. and Adekunle, A. (2009). The CGIAR's Challenge Program experiences: A critical analysis. Unpublished contribution to the first meeting of the Consortium Planning Team with the Alliance Executive and Deputy Executive (17-20 February, 2009). * 분석자료

** 본 연구에서 참고한 모든 인터넷 자료는 2015. 4. 20. 재확인하였습니다.

박 홍 윤: 서울대학교에서 1994년 「한국의 통합정보관리체계에서 개인정보프라이버시 보호에 관한 연구」 논문으로 행정학 박사학위를 취득하였고, 한국교통대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 정책평가, 전략적 기획, 비영리조직 등이다. 저서로 「공공조직을 위한 전략적 기획론 수정판」, 「정책평가론: 이론과 실제」 등이 있고 다수의 논문을 주요 학술지에 게재하였다.

송 재 봉: 충북대학교에서 2005년 「지역 NGO 조직역량강화 방안에 관한 연구」로 석사학위를 취득하였고, 충북대학교에서 박사과정을 수료하고, 충북 NGO 센터 센터장으로 활동하고 있다. 저서로 「함께 가자 NGO」, 그리고 「지방자치단체와 비영리조직 거버넌스」, 「지역 NGO 지속가능성 강화방안」 등의 다수의 논문이 있다.

지역사회서비스 종사자의 감정노동과 프로세스 분석

An Analysis on Process and Consequences of Emotional Labor in Local Community Services

고 경 동*

Koh, Kyung-Dong

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 감정노동과 그 수행과정에 대한 이론적 검토
- III. 연구설계
- IV. 분석과 논의
- V. 결론

우리나라의 지역사회서비스는 일반행정 및 복지, 민원, 경찰, 소방, 보건, 교육, 사법 등 다양한 분야에서 주민들에게 제공되고 있다. 이러한 지역사회서비스 일선에서 흔히 나타나는 감정노동은 공무원이 주민과 민원인, 심지어 직장상사와 동료들의 감정을 맞추기 위해 자신의 감정을 억누르고 통제하는 일을 뜻한다. 즉 감정노동은 직무상 다른 얼굴 표정과 몸짓을 해야 하는 역설적 상황이다. 감정노동은 모든 공·사 부문의 모든 대인서비스나 고객업무에서 나타나며, 최근 그 중요성과 사회적 관심은 증가하고 있다. 이 연구의 목적은 현재 지역사회서비스 종사자를 대상으로 감정노동을 얼마나 하고 있는지를 알아보고, 그 원인과 수행과정, 결과의 인과관계와 구조적 프로세스를 경험적으로 밝혀보는 것이다. 이론적으로는 먼저 감정노동의 개념과 정부행정에서 종사자의 감정노동이 발생할 가능성, 입증의 당위성, 감정노동의 원인, 과정, 결과 등에 대해 논증을 하였다. 현실적으로는 여러 유형의 행정기관에 대한 조사를 통해 감정노동 개념의 타당성, 인과관계 등을 입증하였다. 결과적으로 행정 각 부문에서 감정노동은 실제 확인이 되었고, 관련 개념들은 개인과 정부행정에 상당히 부정적인 요소가 될 가능성이 있었다. 또한 감정노동의 원인은 개인과 업무의 특성에 따라 발생하였으며, 감정노동의 수행과정은 각각 직무스트레스의 증가, 감정적

* 부산과학기술대학교 사회복지과 겸임교수

논문 접수일: 2015. 4. 21, 심사기간(1, 2차): 2015. 4. 21~2015. 6. 1, 게재확정일: 2015. 6. 1

탈진의 발생, 직무만족의 감소로 이어질 수 있음이 확인되었다. 이러한 연구결과는 향후 종사자 개인, 행정조직, 정부, 시민이 모두 감정노동의 존재를 자각하고, 향후 이 문제에 대한 적극적인 대책을 마련할 필요가 있음을 강하게 시사하였다.

□ 주제어: 지역사회서비스, 감정노동, 프로세스, 원인, 결과, 인사관리

Emotional labor is the effort that you exert to separate yourself from a situation in order to get your work done. It refers to the process by which workers are expected to manage their feelings in accordance with organizationally defined rules and guidelines. The purpose of this study was to present a conceptualization of public servants' emotional labor, and to examine the process and consequences of emotional labor in public service. This study reviews theory and research on emotional labor with a particular focus on its contributions to specific understandings of public servants and public services agencies. The main findings of this study are summarized as below. First, emotional labor of public servants really exist. Second, emotional labor has positive impact on their job-stress and emotional exhaustion. Third, emotional labor and its consequences have casual relationship in public service. In summary, the empirical result shows that the type of emotional labor depends on the type of consequences. Based on these results, valuable implications and strategies would be generated in order to reduce the negative effects of emotional labor in public sector.

□ Keywords: local community services, emotional labor, process, consequences, casual relationship

I. 서론

흔히 우리는 인간이 하는 '노동'의 종류로 몸을 사용해서 일정시간에 일을 하는 신체노동(육체노동: physical labor), 머리를 사용해서 일정한 수준의 성과를 내는 두뇌노동(정신노동: mental labor)만 있는 것으로 알고 있다. 그런데 현대사회의 직장인 근로자가 수행하는 노동에는 다른 중요한 유형이 있는데, 이른바 감정노동(emotional labor)이 그것이다. 감정노동은 최근 사회과학에서 학술적으로 중요한 연구대상이 되고 있는데, 그 이유는 산업구조와 일상생활 측면에서 전통적인 1, 2차 산업보다 3차 산업인 서비스업의 비중과 종사자가

가장 크게 늘어났기 때문이다. 예컨대, 제조업 종사자는 생산설비나 도구를 사용하여 물건을 생산하는 반면, 서비스업은 고객(사람)을 대상으로 재화나 서비스를 판매한다는데 가장 큰 차이가 있다. 즉 서비스 직종은 그 노동의 대상이 ‘물건이나 제품’이 아니라, 소비자로서의 인간이며 노동과정은 곧 ‘사람과의 관계 그 자체’인 것이다(김상표, 2000; 김민주, 2006; 우양호, 2012). 그런데 이러한 현상은 민간부문 뿐만 아니라 공공부문에도 그대로 적용되는 것 같다.

이러한 현실적 비합리성, 즉 “불친절 시민에 대한 친절의 딜레마”, “유노동에 대한 무보상”의 원인은 무엇보다 공공부문에서 일선 서비스 종사자들이 수행하고 있는 감정노동의 개념과 그 가치에 대한 기본적인 인식이 보편화되지 못했기 때문으로 사료된다. 반면 외국에서는 이미 감정노동 현상의 규명노력이 공공부문 전반으로 확산되었고, 특히 대인접촉방식의 서비스 전달 과정에서 여실히 나타나고 있음이 증명되는 추세에 있다(Martin, Knopoff & Beckman, 1998; Guy & Newman, 2004; Meier, Mastracci & Wilson, 2006; Mastracci, Newman & Guy, 2006; Guy, Newman & Mastracci, 2008; Grandey & Diamond, 2010). 최근 우리나라 민간서비스에서 감정노동의 가치에 주목하는 연구성과들이 있으나, 정작 국민의 일상생활에서 가장 중요한 서비스를 제공하는 정부, 공무원의 감정노동에 대해서는 연구가 미진한 편이다.¹⁾

최근 몇몇 학자들은 어느 직종이나 조직에서 감정노동의 존재를 새로 밝히는 것이 ‘양날의 칼(double-edged sword)’을 쥐는 것과 같다고 한다(Slitera et. al, 2010; Kiffin-Petersen et. al, 2011). 그 이유는 원래 감정노동의 개념이 다소 부정적이면서, 노동자 스스로도 알지 못했던 부담이었기 때문에 이것을 새로 밝히면 자기소외감, 냉소주의만 증가시킨다는 주장이 있어 왔다. 반면, 기능적 측면에서 이 개념을 밝혀내어 관리만 잘하면 개인의 직무수행과 조직의 성과향상에 도움이 된다는 의견도 많다. 기존에 어느 입장이든 상관없이 감정노동의 부담과 피해를 개인의 몫으로만 돌리거나 방치하는 것은 결코 합리적이지 않으므로, 이제 정부와 공공 부문에서도 이 개념을 적극 연구할 필요와 당위성은 크다.

1) 최근 정부와 서비스 일선에서는 고객만족을 넘어 고객감동의 바람이 불고 있으며, 행정혁신, 정부선진화의 미명 하에 공무원은 시민에 대해 그 어느 때보다 봉사와 헌신을 요구 당하고 있다. 이러한 현상은 서비스 수요자인 일반 시민의 입장에서는 분명 긍정적이다. 그렇지만 이 현상의 이면에는 항상 친절해야만 하고 이따금 고객의 비합리적인 요구와 불평까지도 참아내야 하는 하위직 공무원들(street-level bureaucrats)의 숨은 노력도 있다. 이들은 오직 서비스에 대한 고객만족과 감동을 위해 자신의 감정의 억제하도록 지시·교육받고 있으며, 그로 인한 정신적 스트레스가 쌓일 것으로 추정된다. 게다가 일선 행정조직, 시민을 날마다 직접 상대해야 하는 민원기관이나 부서는 공직 내부에서조차 상대적으로 인기가 없고, 다른 곳에 비해 보상체계도 높지 않으며 강도 높은 근무환경에 노출되어 있다. 항의하거나 무례하게 구는 시민에게까지도 웃는 얼굴로 대해야 하는 다수 공무원들의 정신세계나 직업적 건강에 대한 관심도 부족한 상황이다.

따라서 이 연구의 목적은 다음과 같이 제시된다. 첫째, 이론적으로 감정노동의 원인, 과정, 결과로 이루어지는 일련의 과정과 추출된 변수들의 인과성을 논증한다. 둘째, 실증적으로 우리나라 지역사회서비스 종사자를 대상으로 감정노동의 원인, 과정, 결과에 관련된 변수 존재를 검증하고 그 구조적 인과성을 분석한다. 셋째, 지역사회의 여러 공적 서비스에서 감정노동의 존재와 프로세스를 증명한 결과를 토대로 공공부문의 인사 및 조직관리에 대한 새로운 함의와 시사점을 도출한다.

II. 감정노동과 그 수행과정에 대한 이론적 검토

1. 감정노동의 의의와 중요성

1) 감정노동의 의의

원래 감정노동(emotional labor)은 자신의 감정을 숨긴 채 배우가 연기를 하듯, 직업이나 직무상 다른 얼굴 표정과 몸짓을 해야 하는 역설적 상황을 의미한다. 이 용어는 미국 UC 버클리 대학의 사회학과 교수 Hochschild(1983)의 저서 『The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling(조작된 마음 : 인간감정의 상업화)』에서 처음 사용되었다. Hochschild(1983)는 감정노동의 개념을 “다른 사람이 관찰 가능한 표정이나 신체적 표현을 고의로 만들어내기 위해서(facial and bodily display) 스스로 행하는 감정의 관리”, “외형적으로 보이는 얼굴 표정이나 신체적 행동을 하기 위한 자기 정서의 관리” 등으로 정의하고 있다. 쉽게 말해 일상 생활에서 자연발생적 감정을 제외한, 업무상 인위적으로 관리된 감정(managed heart)이 있으면 그것이 바로 감정노동이라는 것이다.²⁾

구체적으로 감정노동의 실제적 의미는 “타인의 감정을 맞추기 위해 자신의 감정을 억누르고 통제하는 일을 일상적으로 수행하는 것”을 일컫는다. 감정노동은 항상 고객에게 친절을

2) Hochschild(1983)의 저서는 2009년에 “감정노동: 노동은 우리의 감정을 어떻게 상품으로 만드는가(엘리 러셀 호실드, 2009)”로 번역, 출간되기도 했다. 이 책에서 그녀는 현대 사회의 각 직종에서 요구하는 감정노동의 다양한 형태를 알아보고, 그 중에서도 서비스 직종의 노동을 묘사하는 과정을 통해 감정 관리가 노동의 일부분이 된 사회적 맥락을 드러내었다. 지금까지 단순히 개인의 특성으로만 여겨지던 감정이 어떻게 시장 메커니즘 속에서 상품화되고, 감정노동이 임금이라는 가치로 전환되는 것이 타당한지를 말해준다. 나아가 현대사회와 조직에서는 그러한 감정자원을 어떻게 활용하며, 감정을 상품으로 판다는 것이 개인에게 과연 어떤 의미인지를 밝혀주고 있다.

베풀어야 하는 민간서비스업 종사자에게 많이 나타나고 있는 것으로 알려져 있는데, 실제로는 전체 미국 노동자의 3분의 1이상이 감정 노동에 종사하고 있다고 추정되며 서비스업뿐만 아니라 모든 직업에서 흔하게 나타나고 있다(Hochschild, 1983: 4-7). 외국에서는 이미 고객과 직접적으로 접촉(service encounter)하는 특정부문 서비스의 감정노동 수준이 상당히 높다는 연구결과가 장기간 보고되고 있다(Staw, Bell & Clausen, 1986; Sutton, 1991; Martin, Knopoff & Beckman, 1998; Kiffin-Petersen et. al, 2011). 세계적으로 서비스 산업이 지속적으로 성장하는 가운데 감정노동은 빠르게 확산되는 직업적 유해인자로 다루어지고 있는 것이다.³⁾

2) 감정노동 연구의 중요성

규범적으로 이제 우리나라 지역사회 공공부문에서 일선 공무원들의 감정노동에 대한 관심은 특별히 중요하다고 할 수 있으며, 그 이유는 다음과 같다. 먼저 행정에서 국민에게 서비스를 제공하는 기관이 아무리 열심히 노력한다고 하더라도 사람이 사람에게 하는 일이기 때문에 항상 완벽한 서비스 전달은 있을 수 없으며, 이 때문에 고객불만 발생은 불가피하다. 즉 무형성과 소멸성, 비분리성, 이질성 등 서비스 자체의 특성 때문에 고객접점순간(contact point)에 제공되는 서비스 상태에 의해 고객만족과 불만족은 좌우된다. 따라서 고객에 대한 서비스의 성공과 실패는 언제, 어디서나 항상 일어나는 가능성이 있고, 이것은 다시 서비스 공급자(provider)의 감정노동 수행과 깊은 상관이 있다(Bateson, 1995; Martocchio, Liao & Joshi, 2010; 이정은, 2010). 또한 시장실패와 유사하게 서비스 부문에서의 정부실패도 수요와 정부의 왜곡으로부터 유발될 수 있다. 그동안 서비스의 산출물은 측정, 질적 평가, 경쟁성, 업무기술이 불확실하고 애매하였다. 평가분기점이 없었기 때문에 서비스 활동이 성공적이지 못했을 경우나 고객불만을 야기했을 때 그것을 수정 혹은 종결시킬 수 있는 신뢰할 만한 근거나 메커니즘 역시 존재할 수 없었다는 점이 더 큰 문제였다. 이러한 상황에 대해 이 연구는 서비스 제공자인 사람의 가치, 즉 공무원의 감정노동의 존재에 대한 근본적인 무관심

3) 물론 감정노동을 일상화시켜 광의의 정의를 해 볼 수도 있다. 일반적으로 사람들은 직장에서 자신의 감정을 숨길 줄 알아야 한다고 학습 받았기 때문에 이를 드러내지 않고 계속 통제하는 것이 일상화되고 있다. 특히 공무원과 같은 관료조직의 계층적 위계관계 속에서 상급자에게 화가 나도 자신의 감정을 숨기고 웃을 수 있어야 하고 동료의 마음에 들지 않더라도 적절하게 포장된 인간 관계를 형성해야만 긍정적으로 평가받을 수 있다. 이외에도 우리의 주위에 보면 고객이 중요시되는 사회의 각 분야 직업 대부분이 높은 강도의 감정노동을 요구받고 있음을 짐작할 수 있다. 하지만 이것이 일상생활이 아닌 자기업무의 영역으로 포함되면 그 빈도나 강도 측면에서 경우가 크게 달라진다. 임금과 교환되는 공적인 특정직무에서의 감정노동은 사적 대인관계에서의 그것과는 양과 질에서 비교할 수 없을 정도로 심각하다.

에 한 이유가 있었다고 본다. 감정노동으로 인한 정부와 국민의 대면접촉은 전체 행정에 대한 만족과 성과의 문제를 좌우될 수도 있다. 따라서 대 국민 서비스를 하는 공무원 한 사람 한사람에 대한 직무건강에서부터 행정의 능률과 성과 제고, 정부활동의 지속 가능한 발전을 위해 감정노동을 심층적으로 연구하는 것은 중요하다.

2. 기존 연구의 검토

행정의 고객만족, 성과경쟁이 치열해지고 있는 요즘에 지역사회 일선의 대인(對人) 서비스에서는 종사자의 감정노동 수준이 상당할 것으로 짐작된다. 그렇지만 지금까지 정부와 공무원은 이러한 감정노동, 업무상 감정의 다양한 컨트롤을 자기 자신만의 일이자 책임으로 취급해 왔고, 공공에 대한 공익봉사자의 당연한 책무로까지 여겨졌다. 즉 감정노동은 분명히 노동의 한 유형이지만, 모두 노동이 아니라고 인식해온 것이 가장 큰 문제였다. 이러한 이유로 감정노동은 우리나라에서 정부행정과 공적서비스 부문에서 최근에 들어서야 점차 파악되기 시작했다.

감정노동에 관한 기존 연구를 살펴보면 비교적 소수에 그친다. 우선 행정분야별로 보면, 우리나라 일선 경찰서(김상호, 2008; 주재진, 2012), 민원기관(김상구, 2009), 사회복지시설(오창택, 2012), 국제공무원(최성욱, 2012) 등의 정부활동과 서비스에서 감정노동이 대략 관찰되었으며; 일반행정조직(노명화 외, 2009; 우양호, 2009; 양승범·송민혜, 2010)에서도 관찰되고 있다. 게다가 이들은 모두 대인서비스 내지 대민접촉 업무들이라는 공통점을 가지고 있다. 이들 연구는 감정노동의 개념이 산발적으로 존재하고 있으며, 우리나라 정부부문과 행정에 부정적인 영향을 미친다는 점을 규명하고 있다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 감정노동의 연구가 심화되지 않은 이유로 기존 초기의 연구들은 여러 가지 한계를 갖는데, 이를 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 기존 연구는 감정노동의 원인을 개인의 인적특성과 심리적 차원에만 국한시키고 있다. 최근까지 감정노동 주제가 간헐적으로 다루어졌음에도 불구하고, 대부분 감정노동 현상을 개인의 단순한 인지개념(cognitive concept) 만으로 다루고 있다는 것이다. 그런데 만약 개인의 순수한 인성이나 인적 특성이 감정노동의 원인을 결정하는 기준(standard)이 아니고, 업무특성과 같은 외부적 환경이 감정노동과 상관성이 있거나, 이것들의 관계가 복잡하다면 문제는 흥미로와 진다. 게다가 공공부문과 지역사회에는 다양한 서비스와 업무들이 있으며, 이들의 유형에 따라 감정노동의 발생은 많은 영향을 받을 수 있다. 이에 행정에서 새로운 감정노동의 원인 연구는 개인의 바깥에 있는 다른 원인들의 존재 가능성을 의심해 봐야 할 것이다.

둘째, 기존 연구는 감정노동의 과정과 그 프로세스 전개에 구체적인 관심을 두지 않고 있다. 오히려 특정한 행정부문 하나를 선택하고 여기에 감정노동 현상이 있는지 없는지에 대해서 집중하고 있다. 반면에 해외에서는 감정노동의 존재나 발생보다 이를 관리하기 위한 체감도(frequency), 변이성(variation), 치밀성(attentioness), 부조화성(dissonance) 등 여러 과정변수들을 고려하고 있다. 이 연구에서는 이들의 과정변수를 모두 고려하여 그 구조적 관계를 구체적으로 밝혀보고자 한다.

셋째, 기존 연구는 행정의 감정노동 결과까지를 고려하지 않거나, 이를 대부분 한가지 현상으로 단순화하여 정리하고 있다. 그런데 감정노동 결과에는 감정적 탈진, 직무스트레스, 동료관계, 사기와 충성, 직무만족과 불만족, 조직몰입과 이직의도 등 다양한 유형이 있는 것으로 알려져 있다. 물론 감정노동의 다양한 부정적 결과를 뒷받침하는 강력한 실증이나 연구 시도가 아직 우리나라에서는 나타나지는 않았다. 그렇지만 이러한 감정노동 결과변수들의 발생구조를 인과선상에서 자세히 밝히지 않는다면, 정교한 처방과 대안이 도출되기는 어렵다. 이런 점에서 이 연구는 기존의 연구와는 뚜렷한 차이를 가진다.

넷째, 감정노동의 기존 연구를 넘어 이제는 현실적으로 보다 다양한 행정분야(일반행정, 복지, 경찰, 소방, 보건, 교육, 사법, 민원 등)의 통합적 연구로 개념의 일반화를 시도할 필요가 있다. 행정의 특정 부문에서 연구로 수행된 결과물을 토대로 정부는 지역사회의 모든 서비스 종사자 및 공무원들에게 감정노동과 관련된 측정을 하기는 어렵다. 다양한 분야의 종합적 분석이 필요한 이유는 지금껏 정부가 행한 공공부문의 인사정책이나 서비스 행정조직의 관리에 대해서 전혀 새로운 별도의 대책을 강요하기 때문이다. 즉 우리는 공공부문과 지역사회 행정 전반에서 그 고객만족과 성과향상을 위한 노력의 주체를 잘못 짚을 수 있다는 것에서 먼저 주목해야 한다. 또한 지역사회 다양한 분야에 종사하는 다수 공무원들의 집장에서 지금 불가피하게 감정노동을 해야만 하는 개인의 상황이라면, 그 사람의 삶의 가치는 이전보다 결코 나아졌다고 할 수 없다. 그러므로 이제는 감정노동의 원인, 과정, 결과를 지역사회의 다양한 행정분야에서 종합적으로 살펴볼 필요성이 있다.

3. 감정노동의 원인과 과정 및 결과

대체로 감정노동은 서비스 노동자 본연의 자세로 상대에게 감사나 안심의 기분을 일으키기 위해서 다양한 메커니즘으로 수없이 반복된다. 이 때문에 기존 연구는 감정이 분명 인위적으로 통제, 관리될 수 있는 것이며, 이것이 곧 중요한 노동의 한가지 형태가 될 수 있음에 주목한다. 비단 민간영역 뿐만 아니라 공적 영역의 정부행정에 있어서의 자본주의적인 가치는 이러한 사람끼리의 감정제공에 의해 창출된다는 점도 부각되었다(Meier, Mastracci &

Wilson, 2006; Grandey & Diamond, 2010). 따라서 지금까지 감정노동에 관심을 둔 연구자들은 주로 감정이 어떻게 사회적으로 명명되고 해석되며, 나아가 어떠한 원인으로 발생하고 관리되는지를 분석해 왔다. 보다 타당한 연구모형의 설정을 위해서는 기존자료로부터 감정노동의 단면만이 아니라 원인, 과정, 결과를 포괄적으로 논의해 볼 필요가 있다.

1) 감정노동의 원인과 주요 변수

(1) 개인의 특성(personal characteristics)

개인의 특성(personal characteristics) 이론은 감정노동이 주로 개인의 성별, 연령, 직급과 같은 속성(managerial attributes)에 따라 차이가 있으며, 특히 개인의 무형적 성격요인(personality)이 각각 감정노동의 수행에 영향을 주는 것으로 알려져 있다. 감정노동과 관련된 성격요인으로 가장 대표적인 것이 '감성지수(emotional quotient)'의 개념이다. 이는 자신의 성격과 감성을 잘 이해하고, 타인의 그것을 잘 배려하며, 감성을 잘 조절하고 활용하는 정도를 말한다(나태균·박인수·전경철, 2005; 이덕훈·정희용·이영석, 2010). 감성지수는 자신의 감정을 적절히 조절, 원만한 인간관계를 구축할 수 있는 마음의 지능지수(EQ)를 의미하고 흔히 이성적 지능지수(IQ)와 대비되기도 한다(김민주, 2006). 감성지수는 조직에서 상사나 동료, 부하직원들 간에 얼마나 원만한 관계를 유지하고 있으며, 개인이 팀워크에 어느 정도 공헌하는가를 평가하는 개념이므로, 최근 감성경영, 감성리더십과 함께 연구자들의 많은 관심을 받고 있다(정명숙·김광점, 2006). 감정노동과 연관된 다른 개인적 특성요인으로는 정서성(affectivity), 자의식(self-consciousness) 등이 다루어지고 있다(Guy, Newman & Mastracci, 2008).

정서성은 '감정노동 이전의 개인적 감정상태'로 쉽게 정의되기도 하는데, 이는 감정적 일관성을 유지하면서, 대상에 일정하게 반응하는 경향이다. 정서성에는 긍정적 정서성, 부정적 정서성이 있는데, 이 두 가지의 상태에 따라 감정노동의 강도가 달라진다는 것이다(김세리·김건, 2010). 쉽게 말해 기분이 나쁜 상태에서는 감정노동을 하기가 훨씬 어렵다. 이와 달리 자의식은 외부의 상황과 관계없이 지속적으로 발현되는 자각의 성향인데, 이는 개인의 사회적 태도변화를 야기하는 객관적 자기인식의 개념이다(신경아, 2009). 흔히 인간의 의식의 방향은 자기 밖으로 향하거나 안으로 향하는데, 자의식은 후자를 의미하며, 자기가 스스로 의식적인 관심의 대상이 되는 것을 말한다. 이것은 주의가 남보다는 자기에게로 집중되는 현상으로, 의식의 자기초점화로 일컬어지기도 한다. 개인에 따라 자신에게 주의를 집중하는 사람이 있는 반면, 남이 자기를 어떻게 생각하는지에 더 관심이 있는 사람은 감정의 인위적인

관리가 더 많이 필요하게 된다. 즉 기존 연구에서 감정노동의 상황은 이러한 자의식에 따라 크게 달라진다는 것이 정설이다.⁴⁾

(2) 업무의 특성(job characteristics)

공공부문의 기존 감정노동 연구들이 주목하지 못한 업무의 특성(job characteristics)은 원래 감정노동의 수행과 깊은 연관이 있다. 개인이 맡는 직무나 업무의 특성은 직업이나 직무 그 자체가 감정노동의 수준을 결정한다는 것으로, 제조업보다는 서비스 업종, 그리고 서비스직 중에서도 대면접촉(face to face), 대인서비스의 정도가 높은 업무일수록 감정노동의 빈도나 강도가 비례한다는 설명이다(안준수·권문호, 2004; 우양호·홍미영, 2004). 예컨대, 과거부터 인간은 사적영역에서 자아를 지키고 타인과의 원만한 상호작용을 유지하는 등의 목적으로 자신의 감정을 관리해 왔지만, 개인감정이 사적영역을 벗어나 공적영역에서 임금을 받고 팔리게 되면 문제가 달라진다는 것이다. 이는 감정이 단순히 개인의 사용가치(use value)로서 뿐만 아니라 교환가치(exchange value)의 성격을 동시에 지니게 되는 경우에 감정은 상품화된 노동력의 일부분이 된다는 논리이다(Miller, Vandome & McBrewster, 2009).

업무의 특성 자체가 감정노동을 중요하게 결정한다는 점은 직업과 개인업무 상에서 감정노동 노출군, 위험군이 국가의 직업통계(OES: occupational employment statistics)로 분류되고 있다는 사실에서도 설득력을 얻는다. 현재 직무상 노출군과 위험군은 산업보건, 마케팅, 심리학 등에서 노동자의 직업병(우울증, 대인기피 등)에 관한 2차 자료로 활용되고 있다(김수연 외, 2002). 결국 감정노동은 공·사 부문을 막론하고 사람간 서비스를 주고받는 모든 업무상황에서 특정된 감정관리(emotion management)의 한 형태인 것이다. 이러한 논리들은 모두 업무의 특성과 감정노동이 직결되어 있다는 증거로 볼 수 있다.

2) 감정노동의 과정과 주요 변수

어느 직종에서 그 사람이 감정노동을 수행하고 있다고 인정되고, 감정노동자로 평가받기

4) 인구통계학적 특성(demographic characteristic)이 감정노동에 영향을 미친다는 근거는 분명하지 않지만, 수행강도의 차이는 나타나고 있다. 예컨대, 성별에 따라 같은 직무에 종사하는 남성과 여성의 감정노동 수준이 다르다는 점이 강조되고 있다. 같은 조직에서도 여성은 대인업무나 서비스에 많이 배치되고 있으며, 생리학적으로 남성보다 감성이 상대적으로 풍부하기 때문에 감정노동을 많이 하게 된다는 것이다(우양호, 2014). 연령은 젊은 사람이 감정노동에 상대적으로 약하다는 결과가 보고되어 있고, 조직에서 지위나 직급이 낮을수록 감정노동에 많이 노출된다는 논의가 많이 나타났다(Martin, Knopoff & Beckman, 1998; Kruml & Geddes, 2000b; Guy & Newman, 2004; Slitera et al, 2010).

위해서는 감정노동 수행을 위한 구체적이고 과정적인 요소가 있어야 한다(Slitera et, al, 2010; Kiffin-Petersen et. al, 2011). 즉 이 연구의 대상인 지역사회서비스 종사자의 활동에 있어, 특정한 서비스나 조직의 노동형태가 감정노동으로 규정되고 취급받기 위해서는 일정한 조건(conditions)을 충족시켜야 한다. 기존 연구에 따르면 감정노동을 수행하는 과정적 변인은 네 가지로 분류되고 있는데, 그것은 감정노동의 필수사항인 감정관리의 체감도(frequency), 변이성(variation), 치밀성(attentiveness), 부조화성(dissonance) 등이다. 감정노동 수준을 말해주는 이러한 요인들에 대한 구체적인 논의는 다음과 같다.

(1) 감정관리의 체감도(frequency)

감정관리의 체감도는 그 사람이 감정노동을 수행하고 있느냐, 아니냐를 판단하는 가장 기본적인 근거가 된다. 감정노동은 그 사람의 감정이 겉으로 관찰되기 전에는 잘 알 수 없기 때문이다. 감정관리의 체감도는 감정관리의 횟수나 빈도가 많을수록 감정노동의 수준은 높아지게 된다는 뜻인데, 외형적으로 이것은 고객을 중시하는 직종으로 감정노동 직업군(occupational groups)을 분류하게 되는 기본적인 기준조건(standrads)이 된다(Grandey & Diamond, 2010). 감정노동의 실태에 대한 실증적인 연구가 국내에 많지 않은 가운데 영업직, 서비스 판매직, 민원처리 등 몇몇 업종별 연구에서 감정노동에 대한 고노출군의 특성이 확인되고 있다. 특히 감정노동을 주로 수행하는 노동자들의 노동시간은 긴 편이며, 사회적 지위가 높지 않은 상황에서 최선을 다해 고객을 모셔야 하는 수직적 사회문화와 조직규범은 감정관리의 체감도를 증가시키고 있는 것으로 논의된다(윤세준·김상표·김은민, 2000; 우양호, 2008). 이러한 감정관리의 양적 측정에서는 업무의 상황과 함께 표정 및 행동으로 드러나는 감정표현(expressed emotion)에 대한 외부의 관심과 관리의 문제가 중요해진다(Steinberg & Figart, 2004; 안준수·권문호, 2004). 감정관리의 체감도를 측정하기 위한 내용으로는 고객의 대화/접촉의 정도, 상호작용의 정도, 감정관리를 위한 노력 정도 등이 보고되어 있다.

(2) 감정관리의 변이성(variation)

감정관리의 변이성(variation)은 감정노동의 수행과정에서 발생하는 돌발적 상황에 맞추어서 표현되는 감정을 얼마나 바꾸어야 하는가와 연관이 있다. 기존 연구에서 감정노동의 강도는 고객과 단순히 접촉빈도가 높은 직업뿐만 아니라, 고객의 다양한 요구를 처리하는 복잡한 업무에서도 높은 것으로 나타났다. 한 사람이 업무에서 보다 의식적으로 다양하게 감정표현을 수행하는 것은 그 사람에게 많은 노력이 요구하므로 더 많은 감정노동을 하는 것과 같

은 이치이다. 예컨대, 업무시간에 스스로의 감정을 여러 가지로 변환해야만 한다면, 그 사람이 평소 사전에 자신의 감정상태와 변화에 대한 예측을 미리 해야만 하고, 그것은 많은 감정노동을 하고 있다는 것을 의미한다(Slitera et, al, 2010). 상대에게 감사나 안심의 기분을 일으키기 위해서 억지로 표정이나 신체적 표현을 다양하게 만드는 것은 심리적으로 상당한 스트레스를 유발하기도 한다(Miller, Vandome & McBrewster, 2009; 김상호, 2009; 김상구, 2009). 이러한 감정관리의 변이성을 측정하기 위해서는 업무상 감정표현의 다양성, 순환성, 감정관리의 돌발성 등이 대리지표로 많이 다루어지고 있다.

(3) 감정관리의 치밀성(attentiveness)

감정관리의 치밀성은 감정노동에 대한 사회적 규범과 조직의 규칙에 따라 결정되는 요소이다. 이는 감정관리의 어느 정도 수준에서 해야 하는지, 어떠한 행동으로 표현해야 하는지에 관한 것으로 일종의 감정노동의 난이도를 스스로 체크하는 과정이다. 감정노동에 대한 통제와 표현규범은 조직의 목적이나 감정노동의 수행맥락에 따라 다양하게 나타난다. 여기에는 긍정적인 감정표현이 요구되는 상황, 부정적 감정표현이 요구되는 상황, 그리고 중립적인 감정표현이 요구되는 상황으로 구분된다(Hochschild, 1983; 윤세준·김상표·김은민, 2000). 이러한 상황에서 감정노동의 세부적인 형태는 다양하게 나타난다. 예를 들면, 대부분의 서비스직 노동자는 그 조직으로부터 기쁨이나 즐거움 또는 공손함과 같은 긍정적 감정을 표출하도록 요구받는다(Hochschild, 1983; Sutton & Rafaeli, 1988; Van Maanen & Kunda, 1989). 반면 채권추심회사 등에서 일하는 노동자는 채무자들에게 주로 위협이나 분노, 흥분 등의 부정적인 감정을 표출하도록 기대된다(Sutton, 1991). 의사나 간호사들은 고객의 의사의 권위에 도전할 소지를 줄이기 위해 환자로부터 감정적 중립성(affective neutrality)을 유지해야 한다(Forbes & Jackson, 1980). 이러한 감정관리의 치밀성은 조직규범의 엄격성, 규범준수를 위한 체감난이도, 주관적 노력의 정도 등으로 측정되고 있다.

(4) 감정관리의 부조화성(dissonance)

감정관리의 부조화성은 감정노동을 수행하고 있다는 가장 큰 증거로, 개인이 느끼는 내부의 진실된 감정과 외부의 각종 규범들이 상충될 때 나타난다. 이는 앞선 감정관리의 치밀성과 달리 한 사람이 외부의 감정규칙이나 요구에 따라야 할 때 겪는 심리적 딜레마를 말한다. 특히 서비스 노동자가 불친절, 항의성 고객을 대면하면서 부정적 감정이 발생할 경우에 이 부조화성은 커지는데, 사회적 통념상 규범적으로 바람직하지 않은 부정적 감정표현을 검열, 억압해야만 하기 때문이다(이정은, 2010; 이덕훈·정희용·이영석, 2010). 이렇게 자의식의

내면에서 부정적 감정과 긍정 혹은 중립적 감정과의 상호 교환거래(exchange)를 통해 자기 의식의 딜레마를 경험하면서, 감정노동을 하고 있는 가식적 자아(false self)를 비로소 발견 하게 된다(Guy, Newman & Mastracci, 2008; Martocchio, Liao & Joshi, 2010). 그러므로 내면의 감정과 다른 감정을 표현해야 하는 상황, 경험감정과 표현감정 사이의 괴리 상태에서는 개인의 자존감과 안녕감이 자연히 저하되게 된다. 기존연구에 따르면 이러한 감정관리의 부조화성에 대한 측정은 업무상 진실된 감정과 거짓된 감정의 상충성, 감정과 행동의 상이성, 표현의 왜곡 정도 등을 통해 살펴볼 수 있는 것으로 알려져 있다.

3) 감정노동의 결과와 주요 변수

감정노동의 과정을 거친 이후에 나타나는 결과적 변수는 학자에 따라 다양하게 다루어지고 있으나, 감정노동의 원래 의미가 그러하듯 대부분 부정적인 내용들이다. 기존 논의에서 다수 연구가 공통적으로 동의하는 감정노동의 결과로는 주로 감정적 탈진(emotional burnout)의 발생, 직무스트레스(job stress)의 증가, 직무만족(job satisfaction)의 감소 등이 구조적으로 거론되고 있다.

(1) 감정적 탈진(emotional burnout)의 발생

감정적 탈진은 감정노동으로 인한 감정적 에너지가 고갈, 소진되어버리는 현상으로, 개인적 자존감의 상실과 업무상 스트레스가 과중해지면서 함께 나타난다. 일반적으로 감정적 탈진의 증상은 먼저 주변 사람들에게 공격성을 드러내는 것이다(나태균·박인수·전경철, 2005; 김세리·김건, 2010). 동료, 하급직원이나 나이든 부모에게 짜증을 부리고, 기혼 여성의 경우엔 심지어 아이들에게 화풀이를 하기도 한다. 감정적 탈진은 감정을 메마르게 하고 가짜 감정표현에 익숙해져 진짜를 보여줘야 할 가족, 친구, 지인에게조차도 자신의 진짜 감정을 제대로 표현하지 못하게 된다. 감정노동으로 인한 습관을 무심코 주변인에게도 해버리면서 인간관계가 틀어지는 결과를 초래하기도 한다. 겉으로는 웃으면서 마음은 침체의 늪에 빠지는 가면우울증(masked depression), 내가 남이 된 것 같은 이인화(depersonalized), 환각(hallucinations)도 겪는다(김수연 외, 2002). 자신이 못나서 이런데서 일한다는 자기 비하를 하거나, 자기 존중심이 사라지는 것도 감정노동이 가중될 때 나타나는 감정적 탈진의 특징이며, 심한 경우 감정불감증(alexithymia) 상태에 이르기도 한다(김민주, 2006). 궁극에는 자신의 억눌린 감정을 풀지 못해 나타나는 일종의 울화병(a sickness caused by pent-up anger)에 시달리게 된다(Brotheridge & Grandey, 2002; Kiffin-Petersen et. al, 2011).

(2) 직무스트레스(job stress)의 증가

직무스트레스의 경우 감정적 탈진과 함께 많이 다루어지는 감정노동의 결과적 변인이다. 감정노동 스트레스 요인(stressor)에 견디는 힘은 사람마다 다르지만, 아무리 강한 사람도 감정노동으로 인한 스트레스가 오랫동안 근무하면서 쌓이는 것을 감당하기는 힘들 것이다. 이미 여러 서비스산업 부문에서 감정노동이 구성원의 직무스트레스에 직접적인 영향을 미친다는 주장은 다수 연구들에 의해 제기되었다(Brotheridge & Grandey, 2002; Meier, Mastracci & Wilson, 2006; 오창택, 2012; 주재진, 2012). 감정노동으로 생기는 직무스트레스의 특징은 업무상 공식성, 불가피성이 높고, 감정적 차원에서 내면에 집적이 되므로 스스로의 관리가능성(self-management)이 낮다는 것이다. 즉 일반적인 생활스트레스 보다 오히려 자기인지 정도가 낮고, 점점 감정체계에 축적이 이루어지면서 나중에는 자기관리나 통제가 안되어 외부인(의사 등)의 도움을 받게 된다(김상호, 2009). 그러나 국내에서는 아직 여기에 대한 연구가 미진하기 때문에 과연 이것이 일선 행정의 종사자에게도 비슷하게 적용될 수 있을지는 여전히 의문점으로 남아 있다. 회사원과 공무원은 원래 직업적 성격과 신분의 특성이 많이 다르기 때문이다. 다양한 서비스 산업의 유형에 따른 감정노동의 수준과 그 영향력의 차이를 일반화시키지는 못한다는 한계도 있다. 그러나 기존 연구에서 모두 감정노동이 직무스트레스와 연관이 있다는 것은 분명하므로 이를 결과적 변수로 보기에는 근거가 충분하며, 동시에 현실세계에서 검증할 필요성이 크다.

(3) 직무만족(job satisfaction)의 감소

직무만족은 감정노동자가 자신의 직무에 대한 기본적인 가치관과 태도를 의미하는데, 이미 인사관리나 조직분야의 많은 연구에서 경험적 변수로 다루어졌다. 이는 “개인의 태도와 가치, 신념, 욕구 등의 수준에 따라 직무자체 혹은 직무환경에 대한 평가에서 얻어지는 정서적인 만족상태”를 의미한다(한주원, 2005; 정명숙·김광집, 2006). 감정노동이 직무만족에 미치는 영향은 대개 긍정(+)보다는 부정적(-)인 논의가 많다(Grandey & Diamond, 2010). 즉 감정노동의 반복은 조직구성원들을 심리적으로 지쳐가게 만들고, 결국 조직에서 서비스의 질이나 성과도 하락하게 만든다는 것에 문제의 심각성이 있다고 한다(Brief & Weiss, 2002; 한주원, 2005). 그렇지만 감정노동 연구에서 다루는 직무만족은 일반적인 원인으로 발생하는 직무만족과는 조금 다른 조작적 개념으로 거론된다. 즉 일 자체, 임금, 승진, 인정, 복리후생, 업무여건, 감독, 동료와 상사, 조직의 인정, 성과와 분위기 등에 영향 받는 차원의 일반적 직무만족은 감정노동의 결과변수가 아니다. 감정노동으로 인한 직무만족의 감소는 근로의욕이 떨어진다거나 하는 이성적 차원에서의 문제보다는 다분히 감정적 차원에서 ‘자기 구속적이고 무형적 불만의 집합(agggregation)’으로

해석되어야 한다(Guy, Newman & Mastracci, 2008; 신경아, 2009). 이는 직무만족이론에서 허즈버그(Herzberg)의 2요인(동기-위생)이론과 비슷한 논리로 만족요인과 불만요인이 서로 다른 것과 유사하다(Martocchio, Liao & Joshi, 2010). 따라서 감정노동과 관계되는 직무만족의 개념은 바로 조직에서 자신의 역할인식, 자기 효능감, 직업적 정체성, 업무의 자부심, 인간관계 등으로 달리 측정이 되어야 타당하다는 것이 정설이다(Miller, Vandome & McBrewster, 2009; Slitera et, al, 2010; 양승범·송민혜, 2010; 최성욱, 2012).

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형

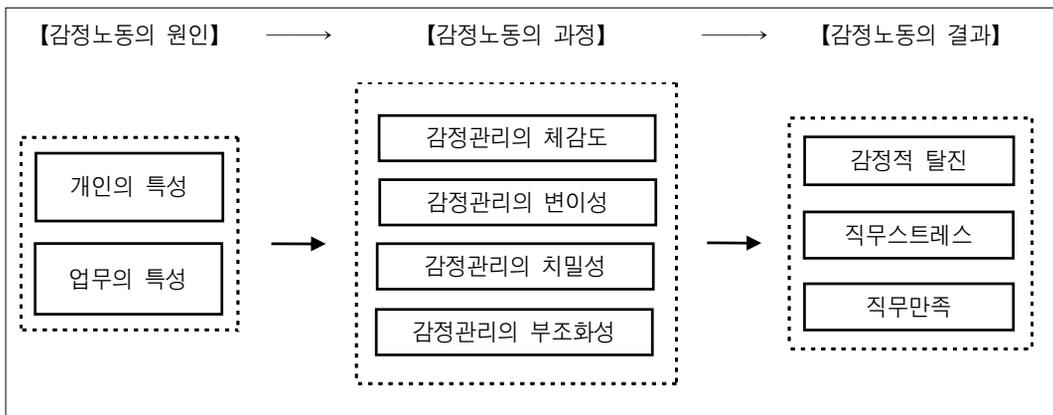
지역사회의 여러 공공부문에서 근무하는 종사자의 감정노동이 발생하는 맥락과 그 관찰의 복잡성으로 말미암아 연구를 위해서는 우선 두 가지 과정이 필요하다. 하나는 감정노동 개념의 존재와 수준을 알아보기 위한 변수추출 및 개념모형을 정립하는 것이고 다른 하나는 이를 다시 현실세계에서 측정하기 위해 조작적으로 측정도구를 설계하는 것이다. 기존 연구들은 대부분 감정노동이 발생하는 이유와 그 특징, 그리고 결과에 주목하고 있는데, 이것이 업무상 사전에 지각되고 관리되지 못할 경우 부정적 결과로 이어진다는데 동의하고 있다. 따라서 지역사회 일선 공무원에 대한 감정노동의 연구에 있어서도 이러한 인과관계를 토대로 전체적인 프로세스를 분석하는 것이 적절하며 이러한 구상을 좀 더 구체화시키면 다음과 같다.

앞서 이론적으로 논증되었던 점은 먼저 감정노동이 발생하는 원인에 관한 것으로 여기에는 크게 개인적 특성과 업무의 특성이 있었다. 개인적으로 인구통계학적 특성 외에 감성지수, 정서성, 자의식 등의 성격요인이 감정노동의 수행에 영향을 주고 있다는 점이 논증되었다. 업무적으로는 고객과의 대면접촉이 많고 대인서비스의 정도가 높은 직종과 업무일수록 감정노동에 많이 노출된다는 것을 가정할 수 있었다. 이러한 원인에 따라 발생하는 감정노동의 수행과정은 크게 네 요인으로 판단할 수 있었는데, 여기에는 감정관리의 체감도, 변이성, 치밀성, 부조화성 등이 있었다. 즉 감정관리의 실제 횟수나 노출빈도가 많을수록, 돌발적 상황이 많고 표현되는 감정을 많이 바꿀수록, 감정노동의 난이도를 스스로 체크하는 과정이 복잡하고 많을수록, 개인이 느끼는 진실된 감정과 외부의 규범들의 간극이 크고 충돌이 많을수록 감정노동의 수준이 높고 많이 하고 있는 것으로 가정할 수 있었다. 감정노동의 수행으로 발생하는 결과로는 감정적 탈진, 직무스트레스의 증가, 직무만족의 감소 등이 논의되었다.

이는 감정노동의 결과가 대부분 부정적이었다는 기존이론 및 연구결과에 따른 것이었고, 감정노동의 수준이 개인의 직무결과에 개입된다는 것도 일관된 주장들이었다.

따라서 이 연구는 일차적으로 우리나라 지역사회 공공부문에서 종사자의 감정노동 원인, 감정노동 수행과정 혹은 그 수준을 탐색하고 이것이 산출하는 결과에는 무엇이 있는가를 종합적으로 규명하기 위하여 <그림 1>과 같은 연구모형을 제시하였다. 연구모형의 전체적인 맥락은 감정노동의 원인→과정→결과의 인과과정을 나타낸다. 다만 변수들간의 실제적 인과관계는 복합적 과정일 것이므로, 수집된 자료는 구조방정식모형(structural equation modeling)을 이용한 다중경로로 분석을 하는 것이 타당할 것으로 판단하였다.

<그림 1> 연구모형



2. 조사설계와 자료

우리나라 지역사회 일선 행정종사자의 감정노동 연구를 위해 기존 해외의 감정노동 측정연구로부터 타당성 및 신뢰성을 증가시킬 수 있는 방법들을 다음과 같이 참고하였다(Mastracci, Newman & Guy, 2006; Guy, Newman & Mastracci, 2008; Martocchio, Liao & Joshi, 2010; Grandey & Diamond, 2010; Slitera et, al, 2010; Kiffin-Petersen et. al, 2011). 먼저 필요한 표본자료는 전국에서 그 대상이 선별되었고, 행정구역의 조사단위는 기초자치단체로 설정했다. 조사대상 행정기관은 지방의 일반행정기관으로 일선 구·군청과 동사무소를 지정하였으며, 이외에 단위지역의 경찰행정(경찰서/지구대), 소방행정(소방서), 보건행정(보건소), 복지행정(복지관), 교육행정(교육청), 사법행정(등기소)을 설정했다. 왜냐하면, 행정과 감정노동의 상관성은 그 기본개념에 근거하여 공공부문에서 여러 행정전반에 걸쳐

서 존재할 것으로 예상되었고, 시민이 가까이 많이 살고 있어 대민접촉, 민원업무가 많은 일선 하위행정일수록 뚜렷한 실태 관찰이 가능하기 때문이었다.⁵⁾

또한 전국적으로 비교적 인구가 많은 지역인 서울과 전국 6개 광역시(부산, 인천, 대구, 대전, 광주, 울산)를 조사범위로 하되, 지역별 할당표본추출(quota sampling)을 하였다. 자치구·군 단위에서는 공무원 규모에 따라 표본숫자를 지역별 모집단의 5%씩 할당하였다. 그리고 최하위 동사무소에서는 각 지역의 할당에 따라 응답자의 수를 최하 5개에서 최고 10개로 조정하였다. 각 대상기관에 대해서는 사전협조를 구한 후에 샘플링으로 선정된 총 750부의 설문지를 들고 조사원들이 전국에 현장방문을 하여 자기응답방식으로 기입을 했고, 이 중에서 621부(82.8%)를 회수하였다. 이 중에서 부실이나 오류 13부를 제외한 유효표본은 총 608부(회수대비 97.9%)였다. 조사에 소요된 기간은 약 5개월(2014년 8월~12월)이었고 표본의 인구통계학적 분포는 지역별 모집단과 비교해서 무난한 수준이었다.⁶⁾

앞선 연구모형에 포함된 하위변수들과 그 측정치를 수집된 자료를 통해 최종목록으로 정리하고, 각 변수들의 신뢰도를 분석한 결과는 <표 1>과 같다. 질문지 개발과정에서는 앞서 논의한 기존 측정도구와 함께 변수개념과 핵심어를 토대로 연구자가 개발한 문항을 혼용하였다. 이 과정에서 참고된 기존자료는 Morris & Feldman(1996)의 감정노동측정도구, Brotheridge & Lee(2002)의 감정노동차원모형, Glomb & Tews(2004)의 감정노동분리척도(the Discrete Emotions Emotional Labor Scale: DEELS) 등이었다. 실제 측정된 설문지는 인구통계학적 특성을 제외한 총 30문항으로 구성되어졌다. 각 평가항목별로 신뢰도를 분석한 결과 Cronbach's Alpha 값이 모두 0.70을 넘고 있어 척도의 신뢰도 문제는 일단 무난한 것으로 볼 수 있었다.⁷⁾

5) 조사설계를 할 때 다양한 부서의 공무원을 대상으로 고려하기보다 기존 감정노동 연구에서의 대인서비스노동자 개념과 가장 유사한 표본을 선정하기로 했다. 그 결과 일선행정의 민원업무, 그 중에서도 가장 많은 주민과 접촉하는 기초자치단체(시·군·구) 단위 각종 공공기관의 민원전담 부서가 선택되었다. 이러한 고민은 아직 공공부문에서 감정노동 이론이 확증되어 가는 과정에 있는 연구주체의 성격상 전체 공무원에 대한 일반화에는 조심스러워야 한다는 의미이기도 했다.

6) 감정노동 조사에 응답한 공무원의 특성은 다음과 같다(N=608). 인구통계학적 성별로는 여성이 404명(66.4%), 남성이 204명(33.6%)으로 여성이 남성보다 많은 것으로 나타났으며, 연령별로는 30대가 284명(46.7%)으로 많고, 40대 242명(39.8%), 50대 이상 68명(11.2%), 20대 14명(2.3%)의 순으로 나타났다. 학력별로는 4년제 대학교 졸업이 452명(74.3%), 2년제 대학 졸업이 86명(14.1%), 대학원 졸업이 52명(8.6%), 고등학교 졸업 이하가 18명(3.0%) 등으로 나타났다. 행정기관 유형별로는 일반행정의 동사무소가 175명(28.8%), 구·군청이 102명(16.8%)이었고, 경찰행정(경찰서/지구대)이 96명(15.8%) 소방행정(소방서)이 68명(11.2%) 보건행정(보건소)이 47명(7.7%), 복지행정(복지관)이 43명(7.1%), 교육행정(교육청)이 41명(6.7%), 사법행정(등기소)이 36명(5.9%) 등으로 나타났다.

7) 인구통계적 특성은 '가변수(dummy variable)'를 사용하고, 나머지 변수는 응답자의 주관적 측정(subjective measure)치로서 Likert-type 5점 척도를 이용하여 측정되었다. 설문지는 측정오차를 줄이고 신뢰도를

〈표 1〉 변수목록과 측정

차원	변수(문항)	측정내용	신뢰도
감정노동의 원인	개인의 특성(3)	개인적 감성지수, 정서성, 자의식 수준	.7246
	업무의 특성(3)	업무의 고객중요도, 민원처리비중, 친절봉사수준	.7531
감정노동의 과정	감정관리의 체감도(3)	대화/접촉의 체감도, 상호작용의 체감도, 감정관리 체감빈도	.7902
	감정관리의 변이성(3)	감정표현의 다양성, 순환성, 감정관리의 돌발성	.7602
	감정관리의 치밀성(3)	조직규범의 엄격성, 규범준수의 체감난이도, 주관적 노력의 정도	.7302
	감정관리의 부조화성(3)	진실감정과 거짓감정의 상충성, 감정과 행동의 상이성, 표현의 자기왜곡 정도	.7302
감정노동의 결과	감정적 탈진(4)	자존감의 상실, 감정통제의 가능성, 감정불감증 수준, 가면우울증 정도	.7926
	직무스트레스(4)	스트레스의 인지정도, 감정성, 공식성, 불가피성	.7302
	직무만족(4)	조직에서의 역할인식, 자기 효능감, 직업적 정체성, 업무의 자부심	.7961

IV. 분석과 논의

1. 측정의 타당성 확인

지금껏 행정에서 감정노동이 노동의 가치로 인정받지 못했던 것은 그 원인, 과정, 결과의 추상성(invisibility) 때문이었다. 이 연구는 여기에 착안하여 감정노동의 원인, 과정, 결과의 차원에서 측정된 여러 변수를 의미 있게 요약하고 그 하위개념들을 추출하기 위해 자료의 타당성을 재확인하였다. 타당성을 검증하기 위해서는 내용타당성, 개념타당성, 기준타당성을 적용하였다.

첫째, 내용타당성(content validity 또는 face validity)은 항목의 설문들이 대상개념인 감정노동의 원천적 의미를 얼마나 잘 반영하고 있는가에 대하여 연구자와 응답자간의 주관적인 의견일치 정도를 의미한다. 앞선 연구설계에서 밝혔듯이 이 연구에서는 기존의 문헌연구

높이기 위해 다항목 척도의 형태로 최소 3개 이상 문항으로 구성했으며, 예비조사 과정(1회)과 전문가 자문회의(2회)를 모두 통과한 질문만 최종설문에 투입되었다.

를 통한 조작적 개념화, 공통설문 항목의 추출, 현장에서의 예비조사, 그리고 전문가의 자문의견을 충분히 반영하였다는 점에서 내용 타당성이 인정된다고 할 수 있다.

둘째, 개념타당성(construct validity)은 측정도구가 실제로 무엇을 측정하였는가, 또는 조사자가 측정하고자하는 추상적인 개념이 실제로 측정도구에 의해서 적절하게 측정되었는가의 문제이다. 이것은 이론과 현실사이의 실증연구를 수행하는데 있어서 가장 중요한 타당성이다. 개념 타당성은 대체로 요인분석을 통해서 검정되는데, 여기에서는 확인요인분석(confirmatory factor analysis; CFA)을 사용하였다. 확인요인분석은 특정가설을 설정하고, 자료에서 관찰되는 관계를 어느 정도 잘 설명하고 있는지의 정도를 나타내는 기법으로, 사전지식이나 이론으로 만든 가설모형으로 행렬의 일부원소의 값을 제약한다. 항목구성의 최적상태를 도출하기 위한 적합도를 평가하기 위하여 집중타당성, 판별타당성, 단일차원성에 관한 GFI(≥ 0.90), AGFI(≥ 0.90), RMSR(≤ 0.05), NFI(≥ 0.9), χ^2 에 대한 p값(≥ 0.05)을 적용했다. 그 결과 <표 2>와 같이 각 측정개념들은 대체로 기준들에 만족되는 것으로 나타나 문제가 없는 것으로 판단되었다. 따라서 이 연구가 제기한 감정노동의 원인, 과정, 결과의 개념들은 현실적으로 우리나라 지역사회 행정부문과 일선 공무원들에게 충분히 적용이 가능한 것으로 해석된다.

<표 2> 감정노동 변수의 확인요인분석

요 인	최초항목	최종항목	GFI	AGFI	RMSR	NFI	χ^2	p
개인의 특성	3	3	0.975	0.930	0.019	0.987	5.31	0.062
업무의 특성	3	3	0.985	0.960	0.021	0.972	4.49	0.120
감정관리 체감도	3	3	0.982	0.960	0.016	0.923	5.51	0.075
감정관리 변이성	3	3	0.939	0.954	0.021	0.983	5.84	0.057
감정관리 치밀성	3	3	0.937	0.951	0.032	0.957	5.31	0.081
감정관리 부조화성	3	3	0.933	0.931	0.040	0.959	6.48	0.062
감정적 탈진	4	4	0.921	0.923	0.039	0.995	6.39	0.050
직무스트레스	4	4	0.904	0.901	0.049	0.922	7.58	0.033
직무만족	4	4	0.950	0.941	0.036	0.940	4.10	0.139

셋째, 기준타당성(criterion-related validity)은 특정 개념에 대한 현재의 측정이 미래 시점에서 다른 속성이나 개념으로 변화될 가능성을 예측하는 능력이다. 즉 이 연구에서의 기준 타당성은 감정노동의 원인, 과정, 결과 사이의 연관성을 검정하는 것이다. 일반적으로 기술통계상의 평균치(mean)가 높고 상관관계(correlation)의 결과가 유의한 경우는 기준

타당성을 만족한다고 할 수 있다. 전자는 구성개념의 내용에 더 동의하는 것을 나타내며 후자는 구성개념의 상태변화를 예측타당성으로 파악한다. <표 3>은 각 요인들간의 상관분석 행렬에 대한 결과와 기술통계량을 나타낸 것이다. 먼저 기술통계의 대표치로서 평균값을 살펴보면, 감정노동의 원인, 과정, 결과에 관한 변수들 대부분이 5점 척도의 보통 기준인 3점을 넘고 있는 것으로 보아 현실적으로 감정노동 개념이 가능성이 높음을 말해준다. 또한 상관관계 분석결과, 모든 개념간의 관계가 직무만족(-)을 제외하고는 모두 양(+의 방향으로 나타났다. 따라서 감정노동의 원인, 과정, 결과의 관계는 대부분 상관성이 유의하게 존재하고 있으며, 연구모형과 같이 인과관계의 설정도 가능함을 재확인할 수 있었다.

<표 3> 감정노동 변수의 평균과 상관관계

요 인	평균	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
(1)개인의 특성	2.98	1.00								
(2)업무의 특성	3.57	.48**	1.00							
(3)감정관리 체감도	3.29	.56**	.48**	1.00						
(4)감정관리 변이성	3.35	.35**	.46**	.53**	1.00					
(5)감정관리 치밀성	3.41	.41**	.38**	.56**	.66**	1.00				
(6)감정관리 부조화성	3.49	.46**	.51**	.52**	.62**	.63**	1.00			
(7)감정적 탈진	3.44	.42**	.41**	.50**	.64**	.70**	.65**	1.00		
(8)직무스트레스	3.23	.43**	.35**	.38**	.45**	.41**	.60**	.54**	1.00	
(9)직무만족	2.39	-.47**	-.42**	-.46**	-.42**	-.41**	-.63**	-.52**	-.66**	1.00

** Correlation is significant at the 0.01 level

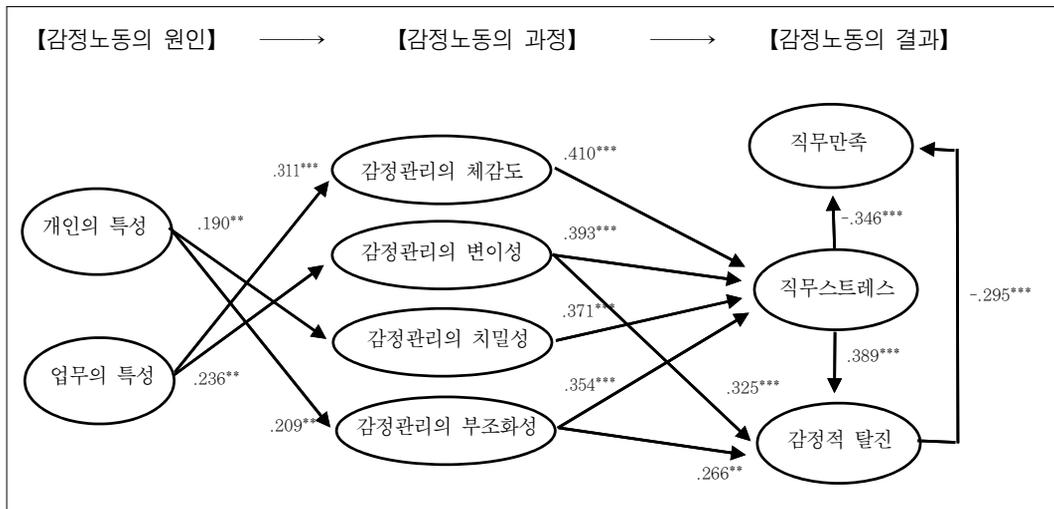
2. 감정노동의 원인, 과정, 결과의 프로세스 확인

신뢰성과 타당성에서 문제가 없는 감정노동 구성개념들에 대해 이론 및 연구모형에 따라 본격적인 인과관계의 형성여부를 검증하기 위해서 AMOS18.0 패키지를 이용한 공분산구조 분석(covariance structure analysis)을 실시하였다. 연구모형에서는 감정노동의 원인, 과정, 결과에 변수를 설정하고 이들의 관계를 흐름으로 가정하였는데, 이것의 적합성 검정을 위해서 쿠투가설과 연구가설을 각각 설정하고 분석을 진행하였다(김계수, 2010; 노형진, 2010; 이학식·임지훈, 2011).⁸⁾

8) 쿠투가설(H0): 연구모형은 모집단의 자료에 적합하다. 연구가설(H1): 연구모형은 모집단의 자료에 적합하지 않다.

최초 연구모형의 적합성을 분석한 결과, $\chi^2=145$, $p값=0.000$, $GFI=0.775$, $AGFI=0.332$, $NFI=0.780$, $RMR=0.07$ 등으로 나타났다. 확인요인분석과 같은 평가기준에 의거하여 모형을 평가하면, 카이제곱의 확률값이 만족스럽지 않아 귀무가설이 기각되어서 아직 적합모형을 찾지 못한 것으로 나타났다. 유의확률에 의해서 연구모형은 모집단 자료에 적합하다는 가설을 판단한 결과, 마찬가지로 이러한 귀무가설이 기각되었다. 그러므로 최초 연구모형을 토대로 적합모형을 찾기 위한 방법으로 연구모형에서 관계가능성을 나타내는 수정지수(modification indices)를 이용하였다. 수정모형에서 분석이 진행된 결과, 각각의 지수들이 $\chi^2=7.863$, $p값=0.038$, $GFI=0.991$, $AGFI=0.795$, $NFI=0.983$, $RMR=0.007$ 등으로 나타났다. 최초 연구모형에 비해서 수정모형의 판단지수가 전반적으로 타당하기 때문에 수정모형을 최종적인 결과로 제시하였다. <그림 2>는 통계프로그램에 의해 자동 수정된 가설모형을 새롭게 구성하여 분석한 결과를 나타내고 있다.⁹⁾

<그림 2> 감정노동 치원과 결과의 인과구조



주) ***: $p < 0.001$, **: $p < 0.01$

우선 여기서는 감정노동의 원인, 과정, 결과의 순서에 따른 일정한 하나의 인과경로를 발견할 수 있었다. 최초에는 확실한 논거에 따라 감정노동의 원인→과정→결과라는 순차적인 인과관계

9) 이 수정지수는 전반적인 모형의 적합도 개선을 나타내기 위한 것으로 관측되지 않은 개념간의 관계를 표시하며, 곧 카이제곱의 감소상태를 나타낸다. 그러나 이러한 수정지수의 사용은 반드시 이론적으로 정당화될 경우에만 사용이 가능하다(노형진, 2010; 김계수, 2010; 이학식·임지훈, 2011).

를 크고 단순하게 가정하고, 이론적 근거가 명확하지 않은 나머지 변수들간의 복잡성은 세세하게 고려하지 않았다. 그러나 수정모형을 통해서 판단할 수 있는 것은 변수들간의 인과경로(path)가 분명 존재하고는 있으나, 변수간 영향관계가 조금 더 복잡하고 경로계수(path coefficient)의 상대적 크기도 다름을 확인하였다. 또한 전체적인 구도를 살펴보면, 지역사회의 일선 행정과 공공부문에서 공무원을 대상으로 하는 감정노동의 원인→과정→결과의 인과관계는 타당한 것으로 볼 수 있다. 이 결과는 개인과 직무의 특성이 감정노동의 직접적인 원인이고, 이러한 감정노동을 과정을 통해 감정노동의 부정적 결과를 유발시킨다는 기존연구의 주장과 거의 일치되고 있다(Rafaeli & Sutton, 1989; Ashforth & Humphrey, 1993; Grandey, 2000; Zerbe, 2000; Kruml & Geddes, 2000b; Carver, 2001; Brotheridge & Grandey, 2002; Glomb & Tews, 2004 등). 따라서 연구모형의 전반적인 타당성은 일단 증명이 된 것으로 판단할 수 있다.

인과관계를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 감정노동의 원인으로서는 개인적 특성이 감정관리의 치밀성(0.190), 감정관리의 부조화성(0.209)에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면에 업무의 특성은 감정관리의 체감도(0.311)와 감정관리의 변이성(0.236)에 유의한 정(+)의 영향을 미치고 있었다. 특히 감정노동의 원인이 과정에 미치는 인과경로에서 경로계수는 업무의 특성과 감정관리의 체감도 사이에서 가장 크게 나타났다. 이러한 결과는 다음과 같은 해석이 가능하다. 지역사회 일선 행정에서 감정노동은 개인적으로 스스로 타인과 자신의 감정을 고려하는 감성지수가 높을수록, 평소 감정활용을 많이 하고 정서성이 클수록 그 강도가 높아진다. 그리고 자의식 수준이나 자기관리가 철저한 사람일수록 감정노동을 상대적으로 많이 하게 된다. 업무적으로는 고객을 많이 대하고 고객 서비스의 중요도가 높을수록 감정노동을 많이 하며, 특히 일반사무가 아닌 민원처리가 많을수록, 고객이나 시민에게 친절봉사를 많이 해야하는 업무일수록 감정노동 수준이 높은 것으로 해석된다.

다음으로 감정노동의 과정인 감정관리의 체감도(0.410), 감정관리의 변이성(0.393), 감정관리의 치밀성(0.371), 감정관리의 부조화성(0.354)은 감정노동의 결과인 직무스트레스에 의미 있는 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 감정관리의 변이성(0.325)과 감정관리의 부조화성(0.266)은 감정적 탈진에도 직접적인 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 감정노동의 과정이 감정노동의 결과에 미치는 인과경로에서 경로계수는 감정관리의 체감도와 직무스트레스 사이에서 가장 크게 나타났다. 이러한 결과들은 다음과 같은 해석을 가능하게 한다. 변수의 내용적 구성으로 볼 때, 먼저 감정관리의 체감도는 대화나 접촉의 체감도, 상호작용의 체감도, 감정관리 체감빈도로 측정되었으므로, 이것과 직무스트레스는 서로 비례관계라고 할 수 있다. 또한 감정관리의 치밀성도 조직의 서비스 태도, 감정관리 규

범이 엄격하고 규범준수의 체감난이도가 높을수록, 규범을 지키기 위한 주관적 노력이 많을수록 직무스트레스는 증가하게 된다. 이와 약간 다르게 감정관리의 변이성은 감정표현의 종류가 다양할수록, 긍정적 감정과 부정적 감정 사이의 순환이 많을수록, 감정관리를 해야하는 돌발상황이 잦을수록 직무스트레스와 감정적 탈진은 동시에 증가함을 말해준다. 감정관리의 부조화성에 있어서는 진실감과 거짓감정의 충돌로 인한 충격이 클수록, 감정과 행동의 상이함이 클수록, 업무의 감정표현 상 자기왜곡의 간격(gap)이 클수록 직무스트레스와 감정적 탈진이 같이 발생하게 된다.

감정노동의 결과인 직무스트레스는 일종의 매개변수 역할을 하여 감정적 탈진(0.389)과 직무만족(-0.346)에 각각 유의미한 정(+)과 부(-)의 영향을 미치고 있었다. 그리고 감정적 탈진은 직무만족(-0.295)에 유의미한 부(-)의 영향을 미치고 있었다. 이는 연구모형과 달리 감정노동의 결과차원 내에서도 하위변인간의 새로운 인과관계가 발견된 것인데, 그것은 여러 감정노동의 결과들 중에서도 직무스트레스가 가장 선행변인이고, 직무만족이 최종변인이라는 것이다. 즉 직무스트레스는 감정적 탈진과 직무만족을 좌우하고, 감정적 탈진도 직무만족을 좌우한다는 것이다. 특히 직무스트레스와 감정적 탈진의 인과관계는 그 영향력이 매우 크게 나타났다. 이러한 결과에서 다음과 같은 해석이 허용된다. 우선 감정노동의 여러 결과 중에서도 직무스트레스는 일단 가장 일차적인 현상으로 볼 수 있다. 즉 감정노동으로 인한 직무스트레스가 심해지게 되면 여러 부작용이 있으나, 일단 그 사람은 심리적으로 탈진하게 되고, 직무만족이나 전반적인 성과도 하락하게 된다는데 문제의 심각성이 있다. 따라서 이러한 감정노동의 부정적 결과와 이들 상호간의 관계는 상식적인 생각보다 심각한 문제로 다루어져야 할 내용들이다.

V. 결론

1. 연구결과의 요약

이 연구는 지역사회의 여러 행정부문의 감정노동에 대한 과학적인 검증이 필요하다는 문제의식에 근거해서 지금까지 그 원인, 과정, 결과를 경험적으로 분석하였다. 여기서는 연구의 주요 결과에 대한 요약과 그 시사점의 도출로 결론에 갈음하고자 한다.

첫째, 우리나라 지역사회 공공부문에서 공무원의 감정노동은 지역사회 일선행정 전반에 걸쳐 존재하고 있는 것으로 잠정 결론을 내릴 수 있었다. 행정에서도 그것이 고객(시민)을

대하는 업무라면 대체로 감정노동을 통해 서비스가 전달되고 있는 것이다. 이 연구의 분석자료가 기초자치단체 단위에서 일반행정기관인 구·군청, 동사무소뿐만 아니라 단위지역의 복지관, 경찰서(경찰지구대), 소방서, 보건소 등의 기관에서 고루 수집되었고, 각 변수에 관한 기술통계(평균)는 척도의 보통수준(3.0)을 대부분 넘기고 있는 것이 주요 근거였다. 또한 구성개념의 타당성과 측정의 신뢰성 검증에서도 각각의 개념들은 경험적으로 확인되었다. 따라서 공무원들의 감정노동이 현재 일선 행정부문에 공공연히 행해지고 있다는 사실은 분명하게 확인을 하였다.

둘째, 현실적으로 확인된 감정노동의 관련 개념들은 공무원과 정부행정에 상당히 부정적인 요소가 될 가능성이 있었다. 지방자치단체와 지역사회서비스의 최일선에서 일하는 절대 다수의 중·하급 종사자는 고객(시민)과의 대인접촉으로 감정노동을 해야 하고, 자신의 감정을 억누르고 통제해야 하는 경우가 종종 있다. 이는 기존 연구에서 밝혀진 민간부문 감정노동자의 상황과 다르지 않으며, 그 사후적 결과도 비슷할 것으로 생각된다. 특히 지역사회서비스의 성격이 복지나 민원과 같이 단순 배분적이지 않고 경찰, 사법, 환경 및 소비자보호 등과 같이 규제적이라면 더욱 그러할 것이다. 화가 난 시민, 불친절 시민, 항의고객에 대해서도 일선 공직자는 고객만족과 조직이미지, 정부규범에 따라 부정적 감정을 감추고 웃어야만 한다. 문제는 이렇게 불행한 일에 대해 지금처럼 인식과 대책이 전무한 상황이라면 곤란하다는 것이다.

셋째, 감정노동의 원인, 과정, 결과는 분명한 인과관계를 갖고 있었다. 먼저 감정노동의 원인으로 개인적 특성은 감정노동 중에서 감정관리의 치밀성과 부조화성에 영향을 주었고, 업무의 특성은 감정관리의 체감도와 변이성에 영향을 미쳤다. 즉 감정노동은 일단 개인의 특성과 업무의 특성에 모두 영향을 받고 있음이 드러났다. 그리고 감정노동의 과정, 즉 수행수준도 그 사후적 결과와 밀접한 인과관계를 가지고 있었다. 감정관리의 체감도, 변이성, 치밀성, 부조화성은 모두 직무스트레스에 큰 영향을 주었으며, 감정적 탈진에도 부분적 영향을 미쳤다. 그러므로 감정노동의 모든 과정은 부정적 결과인 스트레스와 탈진에 분명한 영향을 미치고 있었다. 또한 감정노동의 결과 내에서도 직무스트레스는 감정적 탈진을 일으키고, 직무만족을 저하시키는 것으로 드러났다. 이러한 복잡한 인과구조는 행정에서 공무원의 스트레스와 감정적 탈진을 예방하고 직무만족을 높이기 위해 어떠한 요소들이 각기 차별적으로 관리되어야 하는지에 대해 알려주었다.

2. 함의와 시사점

우리나라 지역사회의 여러 일선 행정부문에 공무원들의 감정노동을 실증하여 도출된 연

구결과에 따라 종합적 시사점을 논의하면 다음과 같다. 우선 첫째, 감정노동의 개념 및 존재와 관련하여 행정의 제공자인 정부와 공무원, 수혜자인 국민은 서로 감정노동의 개념과 그 내용을 인식하고 여기에 대한 관심을 높여나가야 한다. 이 개념의 존재여부 자체가 중요한 이유는 이것이 공무원 개인차원의 삶과 정부차원의 대 국민 행정에서 큰 의미를 갖기 때문이다. 주민과 매일 접촉하고 민원이 처리되는 행정에서 공무원은 직업적으로 스스로의 감정을 희생하고 있다. 공직이 아무리 국민의 공복이며, 공익에 봉사하는 직업일지라도 감정노동은 삶의 보람과 가치를 낮추고, 만족감과 직업정신을 저해하며, 장기적으로 정부행정의 발전에 걸림돌이 될 수 있음을 이론적, 실제적으로 증명하였다. 지금 정부와 시민은 모두 일선 공무원들에게 감정노동을 당연하게 요구하지는 않았는지, 그로 인해 그 사람이 정신적으로 얼마나 힘들지, 어떠한 결과가 초래되는지에 대해 관심과 배려를 해나가야 한다.

둘째, 감정노동을 일으키는 원인은 개인적 특성과 업무의 특성으로 나타나, 이 두 가지 차원에 대한 예방대책이 필요함을 시사하였다. 개인적 차원에서는 감정노동에 강한 성격으로 바꾸는 것이 중요한데, 감정노동에 대한 보다 적극적이고 심리학적인 대처기법이 필요하다. 감정노동 스트레스에 견디는 힘은 사람마다 다르지만, 이것을 개인적으로 방치할 것이 아니라, 적극적인 노력과 도움을 받아 해소를 해야만 한다. 예컨대, 최근 실질적인 도움을 주는 감정노동 심리치유법으로 산업의학과 심리학에서는 일과 나와의 분리, 감정변화에 적응하기, 혼잣말, 분노조절훈련, 생각 멈추기, 감정순화 글 쓰기 등이 소개되고 있다(김상표, 2000; 김수연 외, 2002; 엘리 러셀 흑실드, 2009). 업무의 차원에서는 조직과 관리자의 관심과 배려가 우선인데, 최소한 고객(시민)을 직접 대면하는 민원 부서에 대한 공무원 보직배치 시 적절한 선발도구를 활용하여 기대되는 감정표현에 적합한 기질과 성격을 가진 사람을 선발해야 한다. 또한 기존 공무원에 대한 직무적성재검사 등을 통해 친화적이며 활달한 사람을 민원처리에 전진 배치하는 인사관리방안도 고려되어야 한다.

셋째, 감정노동의 수행과정은 공무원에게 직무스트레스와 감정적 탈진을 유발하고 결과적으로 직무만족도 낮아진다는 점을 알 수 있었다. 관리차원에서 감정노동이 원래 부정적인 개념이고 사후적으로도 좋지 못한 결과를 초래한다는 이러한 결과를 보면, 향후에는 보다 적극적으로 관리할 필요성을 시사하였다. 정부의 역할과 서비스의 본질상 사람과 사람의 대면이 불가피하고, 감정노동 그 자체를 없앨 수는 없기 때문이다. 다만 감정노동이 방치될 경우 진정 좋지 못한 결과가 초래된다고 한다면, 정부는 감정노동의 부정적 결과를 최소화하기 위해 인적자원관리(human resource management)의 영역으로 끌어들여 잘 통제해야 할 필요성이 발생한다. 그 방법은 여러 가지를 제안할 수 있다. 예를 들어, 감정노동의 핵심은 실제 감정과 관계없이 표현되는 감정의 인위적 관리인데, 분업과 비정의성으로 대표되는 관료제의 특성상 감정노동의 수준과 강도를 완화시켜 줄 수 있는 관리방안이 강구되어야 한다. 관리자

의 측면에서 보면, 근무강도를 조절해주면서 개인 스스로 조직에 소중한 사람이라는 존중의 분위기를 조성할 필요성을 권장한다. 근무성적이나 업무평가 등에는 감정노동의 상황을 더 고려해준다거나 불만토로(heart bare)나 상호위로(comfort each other), 잡담(gossip, small talk)과 같은 비공식 접촉, 상호지지와 배려 등이 있다(김수연 외, 2002; 우양호·김인, 2006; 김세리·김건, 2010). 특히 조직 상급자는 일선 공무원의 감정을 보듬어 주는 감성리더가 되어야 한다. 최근 감성리더십(affective leadership)이 부각되고 있는 이유도 감정노동의 출현과 무관해 보이지 않는다.

조직의 측면에서는 앞으로 공무원의 감정노동에 대한 보상대책이 본격 논의되어야 한다. '행정의 꽃'이라 할 수 있는 민원업무나 일선행정은 정부와 국민의 만남이므로 공무원의 기피 대상이 아니라 선호와 선망의 대상이 되어야 하기 때문이다. 물론 감정노동의 개념이 가장 먼저 촉발된 민간부문에서조차 이것이 눈에 보이지 않고, 공식적인 감정노동자가 아니라는 이유로 업무상 급여나 보상체계에서도 제외되어 왔다. 그러나 최근에 이러한 상황은 많이 달라진 것 같다. 예컨대, 상당수 민간기업이나 서비스직 분야에서는 이미 감정노동의 가치를 충분히 인정하고 사회적으로 공론화하기 위해 많은 노력이 실천되고 있다(안준수·권문호, 2004; 나태균·박인수·전경철, 2005; 우양호·홍미영, 2005; 정명숙·김광점, 2006). 따라서 강요된 친절을 소모하는 감정노동에 대한 민간부문의 이러한 움직임에 대해서 앞으로 정부도 관심을 가지고 대응할 필요가 있다.¹⁰⁾

끝으로 이 연구의 한계점과 제언은 다음과 같다. 먼저 감정노동은 지역사회의 일선 공공부문과 정부에게는 비교적 생소한 개념이다. 이로 인해 이 연구는 탐색적 연구로서의 의의와 한계를 동시에 갖는다. 아직 우리나라에서 공직종사자와 공무원의 감정노동에 대한 충분한 자료와 연구가 진행되지 않아, 사용된 연구개념의 폭은 다소 제한적이었다. 그렇지만 다양한 정부기관과 업무들에 대한 조사와 자료수집을 통해서 그 해석과 일반화의 범위는 넓히려 노력하였다. 앞으로는 감정노동의 원인과 결과가 크게 행정의 질, 고객만족, 정부성과 등과 어떤 상관성이 있는지를 밝혀볼 필요가 있다. 또한 후속연구에서는 감정노동 발생과 행정의 능력, 조직시민행동과 내부고객의 충성도, 서비스 산출수준과 성과 등 다양한 변수의 관계를 고려할 필요도 있다. 즉 업무나 개인성격 탓이 아니라 개인목표와 조직목표의 불일치가 감정

10) 실제로 국내 외국계기업인 로레알코리아, 엘카코리아, 샤넬코리아, 클라란스코리아 등의 유통판매직에는 감정노동에 대한 감정수당, 유급휴가의 도입이 이미 진행되고 있다. 최근 전국단위 노동조합과 민간서비스 노조는 모든 대인서비스직에 대해 감정노동 수당신설을 각 회사측에 요구하고 있는 상황이다. 감정노동에서 요구되는 인내심, 보살핌, 부드러움, 친절함 등의 요소는 자연스럽게 선천적인 기질로 인식되면서 아무나 할 수 있는 저임금의 미숙련직으로 인식되어 지금까지는 보상이 어려웠다. 그러나 이것이 분명 노동가치로 인식되는데는 사회적 합의도 필요한 것 같다.

노동의 존재와 수준을 결정하는 것인지, 상사와의 감정과 사고의 차이가 이러한 영향을 미치는 것인지, 아니면 조직의 공식적 권위구조와 관계 있는 것인지 등에 대한 깊이 있고 포괄적인 연구가 필요하다. 그러하다면 지금보다 실천적이고 다양화된 정책제언을 할 수 있을 것으로 생각된다.

【참고문헌】

- 김계수. (2010). 『AMOS 18.0 구조방정식모형 분석』. 서울: SPSS 아카데미.
- 김민주. (2006). 감정노동의 결과에 대한 한국과 미국간의 비교연구: 호텔종업원의 감정노동과 직무스트레스와의 관계를 중심으로. 『호텔경영학연구』, 15(1): 35-57.
- 김상표. (2000). 감정노동 : 통계수단, 종업원의 심리적 반응, 그리고 방법론적 문제. 『산업경제연구』, 13(4): 195-214.
- 김상구. (2009). 공공부문의 감정노동: 일선행정 민원공무원에 대한 실증연구. 『지방정부연구』, 13(1): 41-61.
- 김상호. (2009). 경찰공무원의 감정노동에 관한 연구: 직무스트레스와의 관련성 및 조직 동일시 조절효과를 중심으로. 『한국경찰학회보』, 20: 5-35.
- 김수연·장세진·김형렬·노재훈. (2002). 서비스직 근로자의 감정노동과 우울 수준. 『대한산업의학회지』, 14(3): 227-235.
- 김세리·김진. (2010). 외식산업 종사원의 감정노동, 소진, 고객지향성의 관계. 『관광연구저널』, 24(1): 119-136.
- 나태균·박인수·전경철. (2005). 외식산업에서 감정노동이 감정적 고갈에 미치는 영향: 서울 시내 패밀리 레스토랑 종사자를 대상으로. 『한국조리학회지』, 11(3): 89-102.
- 노명화·권상순·박정훈. (2009). 관료조직 구성원의 감정노동 수행전략의 선행요인과 결과에 관한 연구. 『기업경영연구』, 31: 105-123.
- 노형진. (2010). 『SPSS/AMOS에 의한 사회조사분석: 범주형 데이터 분석 및 공분산구조분석 (개정판)』. 대구: 형설출판사.
- 신경아. (2009). 감정노동의 구조적 원인과 결과의 개인화: 콜센터 여성노동자의 사례 연구. 『산업노동연구』, 15(2): 223-255.
- 안준수·권문호. (2004). 서비스 상호작용 유형에 따른 감정노동차원에 관한 연구. 『한국관광산업학회 국제관광학술대회논문집』: 609-625.
- 양승범·송민혜. (2010). 한국 지방공무원의 감정노동(Emotional Labor)에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 22(3): 219-236.
- 오창택. (2012). 사회복지종사자의 감정노동수행전략이 이직의도와 고객지향성에 미치는 영향: 감정고갈의 매개효과를 중심으로. 『한국행정학보』, 46(4): 53-78.
- 우양호. (2008). 공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 비교연구: 신공공관리론과 신공공서비스론을 중심으로. 『지방정부연구』, 12(2): 249-273.
- 우양호. (2009). 행정서비스 고객불만족 차원과 요인 검증: 만족 차원과의 비교분석을 토대로. 『한국행정학보』, 43(1): 273-297.

- 우양호. (2012). 공공부문 서비스 고객의 감정 존재와 차원 탐색: 개념화와 측정 및 타당성을 중심으로. 『한국행정학보』, 46(2): 29-54.
- 우양호. (2014). 우리나라 공직사회의 양성평등 문제에 대한 새로운 접근: 양가적 성차별 이론 (ambivalent sexism theory)의 규명. 『행정논총』, 52(1): 271-301.
- 우양호·김민. (2006). 행정서비스 품질 평가척도의 적합성 비교에 관한 연구: 민원행정서비스 이용고객을 대상으로. 『지방정부연구』, 10(1): 153-179.
- 우양호·홍미영. (2004). 공공서비스 질 측정의 타당성 평가에 관한 연구: 'SERVPERF 모형'의 적용가능성 탐색. 『한국행정논집』, 16(3): 647-672.
- 우양호·홍미영. (2005). SERV*OR 척도를 이용한 민원행정기관의 서비스지향성 분석. 『한국행정학보』, 39(3): 251-275.
- 윤세준·김상표·김은민. (2000). 감정노동: 조직의 감정표현 규범에 관한 질적 연구. 『산업노동연구』, 6(1): 215-254.
- 엘리 러셀 흑실드(저), 이가람(역). (2009). 『감정노동: 노동은 우리의 감정을 어떻게 상품으로 만드는가』. 서울: 이매진 출판사.
- 이덕훈·정희용·이영석. (2010). 국제공항 종사원의 감성지능이 조직유효성에 미치는 영향에 관한 연구: 감정노동의 강도조절효과를 중심으로. 『산업경제연구』, 23(6): 2961-2979.
- 이정은. (2010). 호텔종사원의 감정노동이 감정부조화, 직무소진, 직무태도 간의 영향관계. 『관광연구』, 25(2): 253-269.
- 이학식·임지훈. (2011). 『구조방정식 모형분석과 AMOS 18.0/19.0』. 서울: 법문사.
- 정명숙·김광점. (2006). 감정노동과 상사의 감성지능이 간호사의 직무만족과 조직몰입에 미치는 영향. 『한국병원경영학회지』, 11(4): 1-18.
- 주재진. (2012). 경찰공무원의 감정노동이 소진에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국공안행정학회보』, 49: 225-256.
- 최성욱. (2012). 행정서비스조직에서 감정노동의 문화적 정향: 국세공무원을 대상으로. 『한국행정학보』, 46(4): 79-101.
- 한주원. (2005). 개인성격과 감정노동 스트레스가 직무만족에 미치는 영향: 조직특성의 조절효과. 『비서학논총』, 14(1): 145-167.
- Ashforth, B. E. and Humphrey, R. H. (1993). Emotional Labor in Service Roles: the Influence of Identity. *Academy of Management Review*, 18(1): 88-115.
- Brief, A. P. and Weiss, H. M. (2002). Organizational behavior: Affect in the workplace. *Annual Review of Psychology*, 53(2): 279-307.
- Brotheridge, C. M. and Grandey, A. A. (2002). Emotional Labor and Burnout: Comparing Two Perspectives of People Work. *Journal of Vocational Behavior*, 60(1): 17-39.

- Brotheridge, C. M. and Lee, R. T. (2002). Testing a conservation of resources model of the dynamics of emotional labor. *Journal of Occupational Health Psychology*, 7: 57-67.
- Clark, M. S., and Isen, A. M. (1982). Toward Understanding the Relationship between Feeling States and Social Behavior. in Hastorf, A and Isen, A. M.(eds). *Cognitive Social Psychology*. Amsterdam. Elsevier/North Holland: 73-108.
- Carver, C. S. (2001). Affect and the functional bases of behavior: On the dimensional structure of affective experience. *Personality and Social Psychology Review*, 5(3): 345-356.
- Forbes, R. J. and Jackson, P. R. (1980). Non-verbal Behavior and the Outcome of Selection Interviews. *Journal of Occupational Psychology*, 53(1): 65-72.
- Frijda, N. H. (1993). *Moods, Emotion Episodes and Emotion*. in *Handbook of Emotions*. Lewis, M. and Haviland, J. M(eds). New York. Guilford: 381-403.
- Grandey, A. A. and Diamond, J. A. (2010). Interactions with the Public: Bridging Job Design and Emotional Labor Perspectives. *Journal of Organizational Behavior*, 31(3): 338-350.
- Glomb, T. M. and Tews, M. J. (2004). Emotional labor: A Conceptualization and Scale Development. *Journal of Vocational Behavior*, 64(1): 1-23.
- Grandey, A. A. (2000). Emotion regulation in the workplace: A new way to conceptualize emotional labor. *Journal of Occupational Health Psychology*, 5(1): 95-100.
- Guy, M. E. and Newman, M. A. (2004). Women's Jobs, Men's Jobs: Sex Segregation and Emotional Labour. *Public Administration Review*, 64(3): 289-298.
- Guy, M. E., Newman, M. A. and Mastracci, S. H. (2008). *Emotional Labor: Putting the Service in Public Service*. M.E. Sharpe: 1-97.
- Hochschild, A. (1983). *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*. Berkeley: University of California Press: 1-152.
- Isen, A. M. and Shalcker, T. (1982). The Effect of Feeling State on Evaluation of Positive, Neutral and Negative Stimuli when you Accentuate the Positive, do you Eliminate the Negative?. *Social Psychology Quarterly*, 45(1): 58-63.
- Kiffin-Petersen, S. A., Jordana, C. L. and Soutar, G. N. (2011). The Big Five, Emotional Exhaustion and Citizenship Behaviors in Service Settings: The

- Mediating Role of Emotional Labor. *Personality and Individual Differences*, 50(1): 43-48.
- Kruml, S. and Geddes, D. (2000a). Exploring The Dimensions of Emotional Labor: The Heart of Hochschild's Work. *Management Communication Quarterly*, 14(1): 8-49.
- Kruml, S. and Geddes, D. (2000b). Catching fire without burning out: Is there an ideal way to perform emotional labor?. in Ashkanasy, N. M., Hartel, C. E. J. and Zerbe, W. J.(Editors). *Emotions in The Workplace: Research, Theory and Practice*. Quorum Books. Westport, C. T.(2000): 177-188.
- Martin, J., Knopoff, K., and Beckman, C. (1998). An Alternative to Bureaucratic Impersonality and Emotional Labor: Bounded Emotionality at the Body Shop-Special Issue: Critical Perspectives on Organizational Control, *Administrative Science Quarterly*, 43(2): 429-469.
- Martocchio, J. J., Liao, H. and Joshi, A. (2010). *Research in Personnel and Human Resources Management*. Emerald Group Publishing Limited: 1-45.
- Mastracci, S. H., Newman, M. A. and Guy, M. E. (2006). Appraising Emotion Work Determining Whether Emotional Labor Is Valued in Government Jobs. *American Review of Public Administration*, 36(2): 123-138.
- Meier, K. J., Mastracci, S. H. and Wilson, K. (2006). Gender and Emotional Labor in Public Organizations: An Empirical Examination of the Link to Performance. *Public Administration Review*, 66(6): 899-909.
- Miller, F. P., Vandome, A. F. and McBrewster, J. (2009). *Emotional Labor*. VDM Publishing House Ltd: 1-34.
- Morris, J. A. and Feldman, D. C. (1996). The Dimensions, Antecedents, and Consequences of Emotional Labor. *Academy of Management Review*, 21(4): 986-1010.
- Rafaeli. A. and Sutton, R. I. (1989). The Expression of Emotion in Organizational Life. *Research in Organizational Behavior*, 11(1): 1-42.
- Slitera, M., Jexa, S., Wolforda, K. and McInnerneyb, K. (2010). How Rude! Emotional Labor as a Mediator Between Customer Incivility and Employee Outcomes. *Journal of Occupational Health Psychology*, 15(4): 468-481.
- Smith, K. K. and Berg, D. N. (1987). *Paradoxes of Group Life: Understanding Conflict, Paralysis, and Movement in Group Dynamics*. San Francisco: Jossey-Bass: 90-95.

- Staw, B. M., Bell, N. E. and Clausen, J. A. (1986). The Dispositional Approach to Job Attitudes: A Lifetime Longitudinal Test. *Administrative Science Quarterly*, 31(1): 56-77.
- Steinberg, R. J. and Figart, D. M. (2004). *Emotional Labor in the Service Economy*. Beverly Hills, CA: Sage Publications: 1-230.
- Sutton, R. I. (1991). Maintaining Norms about Expressed Emotions: The Case of Bill Collectors. *Administrative Science Quarterly*, 36(2): 245-268.
- Sutton, R. I. and Rafaeli, A. (1988). Untangling the Relationship between Displayed Emotions and Organizational Sales: The Case of Convenience Store. *Academy of Management Journal*, 31(3): 461-487.
- Van Maanen, J. and Kunda, G. (1989). Real feelings: Emotional Expression and Organizational Culture. *Research in Organizational Behavior*, 11(1): 43-104.
- Zajonc, R. B. (1985). Emotion and Facial Efference: An Ignored Theory Reclaimed. *Science*, 5(2): 15-21.
- Zapf, D. (2002). Emotion work and psychological well being: A review of the literature and some conceptual considerations. *Human Resource Management Review*, 12(2): 237-268.
- Zerbe, W. J. (2000). Emotional dissonance and employee well-being. In: Ashkanasy, N. M., Hartel, C. E. J. and Zerbe, W. J.(Editors). *Emotions in The Workplace: Research, Theory, and Practice*, Quorum Books, Westport, C. T.(2000): 189-214.

고 경 동: 한국해양대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문제목: 우리나라 실버타운의 복지서비스 품질과 입주선택의 영향요인에 관한 연구, 2009), 현재 부산과학기술대학교 사회복지과 겸임교수로 재직하고 있다. 관심분야는 사회복지, 행정관리 등이며 주요 저서와 논문으로는 “치매상담가이드북(정광출판, 2015)”, “실버타운의 입주선택에 영향을 미치는 요인에 관한 연구(2009)” 등이 있다.

시장(市長)의 연임에 영향을 미치는 재정회계성과의 탐색 : 2014 지방선거와 지방재정분석 결과의 분석

Exploration of Financial and Accounting Performances Affecting
Incumbent Mayor's Electoral Win
: Analysis of Local Election in 2014

김 다 경* · 이 효** · 배 득 종***

Kim, Da Kyoung·Lee, Hyo·Bae, Deuk Jong

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 시장의 연임에 관한 기존연구들
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론

선출직 공무원의 재임기간 중 성과는 그의 재선목표와 관련이 없을 수 없다. 그렇다면 시장의 여러 성과들 중 재정회계 성과도 그의 연임과 관련이 있지 않겠는가? 본 연구는 기존의 여러 이론들 중 실적보상모형을 중심으로 재정성과와 선거의 현직효과간의 관계를 분석하였다.

재정성과의 대변수(proxy)로 지방재정분석제도가 매년 자치단체별로 생성하여 발표하는 40개의 재정회계지표를 사용하여, 2014년 6.4 지방선거 결과를 분석하였다. 그 결과, 40개의 지표들 중 오직 9개의 지표만 시장의 연임과 유의미한 관계가 있음을 발견하였다. 나머지 31개의 지표들은 시장의 연임과 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다. 이 결과는

* 서울연구원 초빙부연구위원(주저자)

** 한국지방행정연구원 연구위원(공동저자)

*** 연세대학교 글로벌행정학과 교수(교신저자)

논문 접수일: 2015. 5. 6, 심사기간(1, 2차): 2015. 5. 6~2015. 6. 15, 게재확정일: 2015. 6. 15

실적보상모형을 한정적으로 지지하는 것이다.

선거는 복합적인 요인들에 대한 사실(fact)과 인식(perception), 그리고 경쟁상황이 착종(錯綜)한 결과인데도, 본 연구는 객관적인 재정지표값에 대한 분석만으로 다음과 같은 발견을 할 수 있었다. 2014년 선거에서는 1)재정건전성을 중시하는 자치단체 시장의 연임 성공 승산이 더 높았다. 그러나 동시에, 2)건전성을 다소 훼손하더라도 지역경제에 지출을 많이 하는 단체장과 3)선거 직전 연도에 지방의회경비와 행정운영경비를 증가시키는 자치단체장도 연임에 성공할 가능성이 높게 나타났다.

□ 주제어: 현직효과, 지방선거, 재정회계성과, 실적보상모형

Elected mayors concern performances of local government in favor of incumbency advantage. This study focuses on the performance-reward model in the analysis of the effects of financial and accounting performances on the incumbency advantage.

This study analyses the results of local election in 2014, employing 40 financial indices generated by Korean Local Government Financial Assessment System as proxies for the financial performance. It finds that the incumbency advantage is significantly related with only 9 indices out of 40, but the other 31 indices are not significantly related. This finding supports the performance-reward model of incumbency advantage partially at least.

Election is a complex process in which many facts and perceptions are entangled in the competition environment. Nonetheless, the analysis of 2014 election discovers findings as follows: 1. The mayor who performs better in the fiscal soundness has greater odds for winning election. 2. People wants mayors to immediately spend more on the promotion of local economy, though such expenditure hurts fiscal soundness in the long run. 3. The mayor who spends more on administrative legislative costs has greater odds to win, even though the ordinary people prefers the decrease in those outlays.

□ Keywords: incumbency advantage, local government, financial and accounting performance, performance-reward model

I. 서론

효용을 극대화하고자 하는 자기이익 추구적인(self-interested) 개인을 가정하는 공공선택론적 시각에서는 정치인(및 선출직 관료)의 효용은 재선을 통해 얻어진다고 설명한다. 따라서 정치인은 재선을 위해 정부지출을 확대하거나 과세를 줄이는 등의 재정정책을 적절히 활용하여 지역주민의 득표를 극대화하려는 노력을 한다(Mikesell, 1982). 한편 지자체의 방만한 재정운영으로 재정적자에 직면하게 되면 이것은 다시금 주민의 조세부담으로 이어지고, 재정운영 결과는 지역 내 자본형성과도 관련되기 때문에 주민들은 엄격한 기준에 따른 효율적인 재정운영을 선호하기도 한다. 국외의 일부 연구(Brender, 2003)는 분석결과를 통해 이를 뒷받침하여 안정적인 재정운영과 주민의 투표행위와의 긍정적 관계를 제시하고 있으나, 지자체의 재정점수와 현직단체장의 득표율과의 관계를 분석한 국내연구(김형아 외, 2008)에서는 이와는 반대의 결과를 보여주고 있다. 최근 경제위기와 세수부족으로 인한 지자체의 재정적자로 지자체의 재정건전성에 대한 관심이 높은 상황에서 재정운영 성과와 지자체장 재선과의 관계를 살펴 볼 필요가 있다.

자치단체장에 대한 투표결정(당선, 득표율 등)의 영향요인에 대해서는 비교적 다양한 연구가 이루어져 왔다. 기존연구에서는 정당요인, 지역색 등의 정치적 요인(이갑윤·이현우, 2000; 황아란, 2014)과 후보자의 연령, 이미지, 리더십, 전문성 등의 개인요인(송건섭·이곤수, 2011; 김정기, 1999; 길승흠, 1993; 한정택, 2007, 최승범·이환범, 2006; Norton and Wood, 1993; Carey and Wright, 1998)을 지자체장에 대한 주민의 투표결정 주요요인으로 설명하고 있으며, 그밖에 지자체장의 현직효과(황아란, 1998; 이곤수·김영중, 2010), 선거경합도(김상은·엄기홍, 2013), 정치자금 스캔들(엄기홍, 2009) 등도 투표결과에 영향을 주는 요인으로 제시되고 있다.

이에 반해 자치단체장의 선거결과(재임 또는 득표율)에 대한 재정요인의 영향력을 살펴본 연구는 많지 않다. 더욱이 재정요인을 다룬 연구들은 대부분 지자체의 재정지출이나 부채규모 등을 활용하여 연임효과를 검증(백승주, 2009; 안준혁, 2013; 배상석·강주현, 2007)하고 있다. 재정지출 및 부채규모도 중요한 재정성과이기는 하지만 이들은 재정성과의 일부분에 한정된다. 그런 반면, 김형아 외(2008)와 김민경·김상현(2011)의 연구는 지방재정분석제도에서 다양한 측면에서 측정된 재정성과를 연임효과의 분석에 활용하고 있다.

이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 행정자치부가 지방재정분석제도를 통해 매년 생성하여 발표하는 40개의 재정 및 회계 지표 값들을 설명변수로 사용하여 이들이 시장들의 연임과 어떠한 관계가 있는지 확인하고자 한다. 주요 분석 대상은 가장 최근에 실시된 지방선거인 2014년의 6.4 지방선거 결과이다.

II. 시장의 연임에 관한 기존연구들

1. 현직효과(incumbency advantage)의 존재 여부와 관련 이론

선거에서 현직자가 유리한 결과를 얻는다는 현직효과(incumbency advantage)는 한국, 미국 뿐 아니라 거의 전세계에서 발견되고 있는 보편적인 현상이다. 미국 연방의회 하원선거에 대한 장기(1946년~1988년) 분석 결과를 보면, 현직자의 평균 88%가 재출마하여, 그 중 90%가 당선되며, 최종적으로 현직자의 약 80%가 연임한다고 한다(Lee et al., 2001). 한국의 2014년 지방선거에서는 현직 시장의 재출마율은 76.7%이고, 재출마자의 당선율은 76.8%로서, 최종적으로 현직자의 58.8%가 연임하는 것으로 나타난다. 그러나 현직시장 중 정당공천을 받은 경우에는 그 당선율이 82.0%로 높게 나타나고 있어, 현직효과가 훨씬 더 크다고 볼 수 있다. 기초의회의 경우에는, 2014년 선거에서 현역 의원의 80.6%가 정당공천을 받아 재출마하였고, 정당공천자의 89.5%가 당선되어, 전체적으로 72.2%가 연임에 성공하고 있다.(김성희, 2014: 10)¹⁾ 이곤수·김영중(2010: 7)의 연구는 현직 효과를 득표율을 통해 간접적으로 입증하고 있다. 이들이 2010년 지방선거를 분석한 결과를 보면, 경상남도의 현직자가 출마한 11개 지역에서 현직출마자가 획득한 평균득표율은 56.4%인 반면 현직계승후보의 평균득표율은 41.66%에 그쳤다.

현직효과가 존재하는 이유를 설명하는 대표적인 이론들로서는 1)능력검증론, 2)정보제약론, 그리고 3)실적보상론 등이 있다. 능력검증론이란, 선거를 거쳐 당선된 현직자는 이미 능력을 검증받았기 때문에, 그 가치가 재출마한 선거에서 반영(valuation)된다는 것이다. 정보제약론이란, 유권자들은 출마자들에 대해 제한된 정보만 획득하기 때문에 재임기간 중 각종 정보를 생성하고 제공하는 현직자가 신규 도전자에 비해 유리하다는 것이다. 이에 비해 실적보상론은, 현직자가 재임기간 중 유권자에게 유리한 정책을 수립하고 집행한 결과 이에 대한 보상으로 유권자가 현직자에게 더 많은 투표를 한다는 견해이다(Boyne et al., 2009).

그러나 실제 선거에서는 이 세 가지 효과들이 복합적으로 작용하기 때문에, 어느 이론이 다

1) 언뜻 보기에는 현직효과가 한국에서 미국보다 작은 것으로 보이지만, 제도적 요인과 환경적 요인을 감안한다면 반드시 그렇지 만도 않다. 미국의 경우 연임 제한이 없지만, 한국에는 3선까지만 연임할 수 있다. 또 한국의 경우, 선거법 위반 등의 이유로 현직자가 다음 피선거권을 잃는 경우가 미국보다 훨씬 많다. 그리고 한국에서는 선거에 임박하여 현직자가 공직을 사퇴해야 하는데, 이는 현직효과를 제도적으로 감쇄시키는 조치이다.

른 이론보다 더 우월하다고 판별할 수는 없다. 다만, 본 연구에서는 현직자의 재정회계성과가 연임에 미치는 효과를 집중적으로 분석하기 위하여, 실적보상론(performance-reward model)을 준거 모형으로 삼는다.

2. 재정관련 실적보상모형 연구들의 재검토

실적보상론은 이론 자체만 보면 단순하다. 즉, 재정성과가 높은 시장이 그것에 대한 보상으로 다음 선거에서 승리하는 경향이 있다는 것이다. 그러나 실제 연구에 있어서는 복잡한 양상이 야기된다. 1) 연구자가 어떤 성과를 설명변수에 포함시킬 것이냐에 따라 실적보상의 존재 여부가 달라질 수 있다. 2) 유권자들이 현직 시장의 성과를 얼마만큼 인지하느냐에 따라서도 선거 결과가 달라질 수 있다. 3) 경쟁자가 현직 시장의 성과에 대해 얼마나 효율적으로 다른 관점을 제시하느냐에 따라서도 분석결과가 달라질 수 있다.

이런 문제점에도 불구하고, 국내외의 실적보상 관련 연구들은 매우 중요한 발견사항들을 제시하고 있다(다음 연구들 중에는 명시적으로 실적보상모형에 입각하여 연구가 진행되었다고 밝힌 것도 있고, 묵시적으로 실적보상모형과 같은 취지로 연구된 것들도 있다).

일반적으로 경제성과(economic outcome)는 현직자의 연임과 긍정적인 연관성이 있다고 밝혀진 중요한 요인이다(Anderson, 2000). 그러나 Boyne et al.(2009)은 경제성과는 지방정부의 소관이 아니므로, 지방선거에서의 지방정부가 공급하는 공공재와 서비스의 성과에 국한하여 현직자의 연임과 어떤 관계가 있는지 규명해야 된다고 주장한다. 같은 맥락에서 Paul and Denzau(2006)는 인디아 지방정부에 대한 연구에서 교육과 상수도 공급이 연임 성공의 주요한 요인이라고 본다. 이에 비해, Boyne et al.(2009)은 개별 공공재보다는 공공서비스 전반에 대한 종합성과점수(comprehensive performance assessment)가 오히려 현직효과를 더 잘 설명한다고 한다. 그런 한편, Besley and Case(1995)는 미국 지방정부를 대상으로 한 연구에서 시장(市長)의 지방세 관련 정책이 연임에 결정적 영향을 준다고 한다.

한국의 연구들 중, 재정성과와 관련된 실적보상모형들에 한정하여 연구결과들을 살펴보면 다음과 같다. 백승주(2009)는 지방재정 세출결산자료와 1998년, 2002년, 2006년 선거결과로 재정지출 영향력을 분석하였는데, 득표율과 지자치장 연임 간의 일관성 있는 결과를 도출하지 못하였다. 안준혁(2013)은 2006년, 2010년 선거결과를 토대로 자치단체의 부채와 연임 간의 부(-)의 관계를 도출하였으나, 재정건전성을 나타내는 하나의 지표만을 검증했다는 점에서 한계를 가진다. 배상석·강주현(2007)은 정부지출을 경제개발과 사회복지 지출로 구분하여 각 지출이 1997년, 2002년 재선에 도전한 민선단체장 연임여부에 긍정적 영향력

을 미치지만, 지자체 규모에 따라 그 영향력은 사라지는 것으로 확인되었다. 최병호·정종필(2007)은 2006년 재선에 도전한 자치단체장을 대상으로 임기 중의 재정지출이 연임에 미치는 영향을 분석하였다. 그런데 앞의 연구와 달리 재정지출을 행사·축제경비, 보조사업경비, 자체사업경비 등으로 구분하여 그 가운데 행사·축제경비비율이 높을수록 재선에 긍정적 영향을 미친다는 것을 발견하였다. 이외에도 최승범·이환범(2006)은 2002년 선거에서 재선에 도전한 자치단체장을 대상으로 연임에 대한 영향요인을 분석하였다. 이를 위해 지자체의 특성으로 재정자립도와 세외수입, 지방세 징수액을 포함하였는데, 분석결과 재정변수의 영향력은 발견하지 못하였다.

이상의 연구들이 지자체의 재정지표 중 극히 일부만을 분석에 포함한 한계를 가진 반면, 김형아 외(2008)와 김민경·김상현(2011)은 재정분석종합점수를 활용하여 현직 단체장의 득표율을 분석하였다. 김형아 외(2008)는 2004년 재정분석결과를 토대로 현직 단체장이 2006년 선거에서 얻은 득표율에 대한 영향력을 살펴보고, 김민경·김상현(2011)은 동일한 대상을 분석하되, 조절변수의 역할을 규명하기 위한 모형을 구성하였다. 결과적으로 김형아 외(2008)의 연구에서 지자체의 재정성과는 현직 단체장의 득표율에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 김민경·김상현(2011)의 연구에서는 정치적 경쟁의 정도에 따라 재정성과의 영향력은 반대로 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 즉, 정치적 경쟁이 치열한 곳은 재정성과가 득표율에 긍정적 영향을 주는 반면, 경쟁이 약한 곳에서는 오히려 반대의 영향력을 발휘하게 된다. 그러나 이들 종합점수를 설명변수로 사용한 연구들은 자치단체별 단순 총점만을 분석의 설명변수로 사용하고 있어서, 지방재정의 효율성, 건전성, 그리고 자치단체의 노력도 등 세밀한 부분을 분석에 반영하지 못하였다. 그리고 종속변수도 연임여부가 아니라 득표율을 사용하고 있어서 진정한 연임효과의 분석이라고 할 수 없다.

3. 기존 연구 검토결과에 대한 소결

이상의 기존 분석결과들을 보면, 분석대상과 분석시기에 따라 서로 다른 결과를 제시하고 있어서, 재정성과가 현직자의 연임에 미치는 영향에 대해 일관성 있는 결과를 도출하고 있지 못하다. 이런 혼란이 야기된 원인을 돌이켜 보면, 1)지자체의 재정성과를 나타내는 여러 요인들 일부만 설명변수로 사용하거나, 혹은 2)종합점수와 같이 총합자료(aggregated data)를 사용한 관계로, 재정성과의 촘촘하고 세밀한 부분(gradation of financial performance)을 고려하지 않았기 때문에 발생한 문제인 것으로 추정된다.

따라서 재정성과가 연임에 미치는 영향력을 검증하기 위해서는 자치단체의 재정 및 회계 성과와 관련된 수집가능한 모든 변수를 활용한 연구가 필요하다. 다행히, 행정자치부에서는

1998년부터 현재까지 지방재정분석제도를 계속 개선해 오면서, 모든 지자체의 재정성과(최근에는 발생기준 복식부기 회계지표도 추가됨)를 측정하여 발표하고 있다. 본 연구는 이들 재정회계지표값을 재정성과의 대리변수들(proxies)을 설명변수로 사용하고자 한다.

현재 전체 지방자치단체에 대한 재정정보 원자료(raw data)를 제공하고 있는 것은 지방재정연감, 재정고(財政庫), 그리고 지방재정분석제도 세 가지이다. 이들은 모두 일반에 공개되고, 인터넷을 통해 상시 검색이 가능하다.²⁾ 그런데 앞의 두 쏘스는 지방예산 및 지출 관련 자료를 현금주의로 제공하고 있는 반면, 후자는 발생주의 자료까지 포함하고 있어 재정성과를 더 잘 나타내주고 있는 자료 보고(寶庫)이다. 따라서 본 연구에서는 지방재정분석제도에 의해서 생성되는 자료들을 재정성과의 대리변수로 채택하고자 한다.

그러나 실적보상 모형에만 의존하여 시장 연임의 현직효과를 추정하자면, 치러야할 대가가 있다. 즉, 정보계약론 모형의 핵심변수인 유권자의 인식이나 유권자의 인식에 영향을 주는 현직자의 치적활동 등을 분석대상에 포함시키지 못한다는 약점이 있다. 그러므로 실적보상 모형은 현직 효과 전체가 아니라 일부분의 효과만 설명할 수 있어서, 계량분석 통계량의 설명력이 낮아질 우려가 있다. 이런 우려점은 연구설계 및 연구결과의 해석을 통해 부분적으로 완화되도록 하여야 할 것이다.³⁾

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형, 자료의 특성 및 분석범위

본 연구는 지방재정분석제도에 의하여 측정된 재정회계성과 지표값들이 양호하면 할수록 시장의 연임가능성이 높아진다는 가설을 검증하고자 한다. 그런데 연임여부는 제한된 종속변수(limited dependent variable)이므로 Logit 분석을 이용한다.

2) 이 자료들에 대해 유권자인 지역주민들이 어느 정도 접근하여, 어느 정도 활용하고 있는지에 대한 집계자료는 없다. 그러나 이 자료들은 시민운동단체, 지역언론 등 관심있는 공중(attentive public)에 의하여, 새로운 정보로 가공되어 지역언론, 의원, 단체들에 의하여 활용되고 있다. 유권자는 재정정보를 직접 획득하지 않는다 하더라도, 간접적으로 정보에 접하고 있다고 추정된다.

3) 본 연구에서는 현직 시장의 재정활동에 대한 유권자의 인식을 직접 측정하지 않고, 그 대신 지방재정분석제도에 의해 지난 4년간 측정된 지표값들이 어느 정도의 시간간격(time lag)을 가지고 시장투표에 반영되는가를 실증적으로 추정하였다. ([부록 1]과 [부록 2] 참조) 이처럼 간접적인 조치를 취한 이유는, 시장의 재정활동이 유권자에게 인식되는 시간을 감안하지는 묵시적인 취지이다.

자료는 2014년 중앙선거관리위원회가 발표한 지방선거 결과와 한국지방행정연구원의 지방재정분석 결과를 병합하여 활용한다. 지방재정분석 결과는 2014년도 분석결과, 즉, 2013년 12월 31일 기준의 결산자료를 주 자료로 사용한다. 이 자료는 선거 당일 기준으로 볼 때 최소 6개월 전의 상황을 계량적으로 보여주기 때문에, 엄밀하게는 선거 당일까지의 재정성과라고 할 수는 없지만, 실존하는 자료들 중에는 선거당일에 가장 근접한 시점의 자료들이다. 그리고 재정성과는 오랜 시간 누적된 효과가 계량화된 것이므로, 몇 개월간의 활동으로 지표 값이 크게 변동하지는 않는다.

기초자치단체에는 시, 군, 구가 있는데, 이들 각자는 인구규모나 산업환경, 그리고 행정적 특성에 있어서 차이가 난다. 따라서 본 연구에서는 가능하면 유사성이 있는 자치단체이면서도 일반화가 가능할 정도의 표본크기를 확보하기 위하여, 분석대상을 시(市)로 한정한다. 그렇게 함으로써, 자치단체의 성격이 다른 데서 유래한 교란요인을 최소화하고자 한다.

2. 2014년 지방선거의 특징과 시장 연임 현황

2014년 6월 4일 지방선거는 유례없는 격동 속에서 치러졌다. 야당에 대한 지지율이 매우 낮은 상태에서, 전통적인 민주당이 선거 3개월여를 앞두고, 안철수 신당(새정치연합)과 합당하여 새정치민주연합으로 변신하였고(3월 16일), 위헌정당 해산신청 심판에 따라 통합진보당은 위기를 맞았으며, 기초선거에서의 정당공천제 폐지를 둘러싸고 나타난 이슈들로 선거전은 더욱 치열해졌다. 새정치민주연합 합당의 결과는 심각한 후유증으로 나타나서, 당의 정체성과 공천에 대한 갈등으로 나타났다.⁴⁾ 분열과 분당으로 나타난 진보정치의 분열양상은 야당필패-여당필승의 분위기로 나타났다. 이에 진보정당들은 통합진보당 해산청구 사건, 이석기의원 내란음모 사건 등을 경계하는 한편 세월호(4월 16일) 진상조사 요구와 안전에 대한 정부의 무능함을 질책하며 새누리당 심판론으로 대응했다. 야당은 무상공약 시리즈 제안⁵⁾으로 반격하여 선거 당일에 즈음하여서는 박빙의 투표결과를 예상하는 지역들이 대거 증가하기도 했다.

그러나 역대 지방선거들 중 두 번째로 높은 투표율(56.8%)을 보였던 6.4지방선거의 결과는 여당의 우세였다. 야당들은 지방선거에 적합한 지역 현안제시 및 진보적 의제발굴에 힘을 쏟지 못하였고, 세월호 국면에서 내세운 안전과 관련된 중앙정부 차원의 정치이슈는 지역

4) 당시 안철수 공동대표의 개혁공천 방침은 곳곳에서 갈등을 일으켰다. 예를 들어, 광주광역시장 윤장현 후보에 대한 전략공천, 김철민 안산시장의 공천불복과 무소속 출마 등 표 분산의 사례가 다수 있었다.

5) 일례로 남경필 경기도지사 후보의 압승이 예상되는 상황에서, 야당의 김상곤 경기도지사 당내 경선 후보가 무상버스 공약을 제시하자 여론 향배가 달라졌다. 남 후보는 50.4%의 득표율로 당선되었다.

주민의 관심을 받지 못했으며, 당선을 위한 야권연대 및 후보단일화도 민심을 모을 수 없었다. 결국 광역단체장은 새누리당이 8곳, 야당이 9곳에서 승리를 가져갔다. 시, 군, 구 기초단체장은 전체 226명 중 새누리당 117명, 새정치민주연합 80명, 무소속이 29명이 당선되었다. 4년 전인 2010년의 선거에서 한나라당 소속이 82명, 민주당이 92명이었던 것과 대비된다.

본 연구의 대상이 되는 기초자치단체 시장 선거만 놓고 보면 73 곳 중 56 곳에서 현직 시장이 재출마하였고(재출마율 76.7%), 이들 중 43명이 당선되었다(재출마자 당선비율 76.8%). 새누리당 소속 현직자 22명이 출마하여 19명이 당선되어 대부분이 연임에 성공하였고(86.3%), 새정치연합 소속 현직 시장은 28명이 출마하여 22명이 당선되었다(78.6%). 현직 시장 중 무소속으로 출마한 6명 중에서는 2명만이 당선되었다.

3. 지방재정분석제도와 재정회계지표의 특성

1) 지방재정분석제도

지방재정 운영과 관련하여 재정의 건전성, 효율성, 투명성 등을 주기적으로 종합 점검하는 시스템이 필요하다. 이를 위해 도입된 것이 지방재정분석제도인데, 이는 지방자치단체의 재정 상태와 운영 실태 및 성과를 객관적인 재정·통계자료를 토대로 주기적으로 종합 점검·분석·평가한다.

이 제도는 1998년에 지자체의 건전성과 효율성을 측정하기 위하여 10개 지표를 측정하였으나, 2005년에 혁신적으로 확대되었다. 우선 분석지표가 30개로 늘어났고, 정성지표를 포함하는 등 주민관심 지표들을 추가하였다. 재정분석의 객관성을 확보하기 위하여 민간연구기관(한국지방행정연구원)에 그 시행을 위탁하였다. 그러나 2008년부터는 재정분석을 광역자치단체가 주관이 되어 자체분석하고, 그 결과를 행정안전부로 제출토록 하였다.

이후 거의 매년 이 제도를 고치고 다듬어서, 2014년에는 9개의 건전성 지표, 6개의 효율성 지표, 그리고 10개의 재정운영노력 지표로 체계를 갖추었다. 이밖에 15개의 참고지표를 추가하였다. (다음 <표 1> 참조) 최근에는 재정악화로 인하여 재정건전화지수의 중요도가 증가하고 추세이다.

〈표 1〉 2014년도 지방재정분석지표

분야	측정대상	지표
재정건전성 (9개)	재정수지	통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율
	채무관리	관리채무비율, 관리채무부담비율, 관리채무상환비율, 현금창출자산대비 부채비율
	공기업	공기업부채비율, 총자본대비 영업이익률
재정효율성 (6개)	세입관리	자체세입비율(증감률)
	세출관리	민간이전경비비율(증감률), 출연출자금비율(증감률), 의무지출비율(증감률)
	자본시설	자본시설유지관리비비율(증감률), 자본시설지출비율(증감률)
재정운영노력 (10개)	세입확충	지방세징수율 제고노력도, 지방세체납액 축소노력도, 경상세외수입 확충노력도, 세외수입체납액 축소노력도, 탄력세율 적용노력도
	세출절감	인건비절감노력도, 지방의회경비 절감노력도, 업무추진비 절감노력도, 행사축제경비 절감노력도, 민간이전경비 절감노력도
참고지표 (15개)		지방채무잔액지수, 지방채무상환비율, 장래세대부담비율, 행정운영경비비율(증감률), 중기재정계획반영비율, 예산집행률, 정책사업투자비율, 투융자심사사업 예산편성비율, 유동비율, 고정순자산비율(증감률), 경상재원비율, 총예산대비 자체수입증가율, 지방세수입 대비 인건비비율, 부채증가액(증감률), 세입예산대비 채무보증액비율

자료 : 한국지방행정연구원(2014)

주 : 위의 지표들 중 Bold체로 표시된 것들은 지표값이 작을수록 바람직하다.

2) 독립변수群에 대한 설명

(1) 현재의 재정회계 상태

본 연구는 이상의 총 40개 지표들을 주요 설명변수(독립변수)로 채택한다. 즉, 2014년도 재정분석결과가 본 연구의 제1차적으로 중요한 설명변수가 된다.

그런데 유권자인 지역주민들은 매년 발표되는 재정지표값, 특히 선거 직전 년도(2013년) 결산 자료를 분석한 2014년 지표값을 즉시 인지하지 못하는 상태에서 투표에 임할 가능성이 있다. 유권자는 “현재 상태” 보다는 “과거와 현재의 차이”를 인식하여 이를 기초로 투표에 임할 수 있다. 즉, 과거보다 현재가 어느 정도 달라졌는가에 대한 인식이 투표행태에 더 큰 영향을 미칠 수도 있다. 이런 정황을 감안하여, 본 연구는 다음과 같이 자치단체 재정성과의 단기 변화와 중기 변화를 반영하는 변수들을 추정모형에 추가한다.

(2) 재정상태의 단기 변화

여기서 재정상태의 단기 변화란 지방선거 당시에 시기적으로 가장 최근의 자료인 2014년 재정분석결과와 그 1년 전인 2013년의 재정분석 결과간의 차이를 말한다. 이 차이값은 단기 변화(개선 또는 개악)를 대리하는 변수로 Logit 추정모형에 추가된다.

(3) 재정상태의 중기 변화

유권자가 현재 상황에 기초하여 투표할지, 아니면 과거와 비교한 변화 정도에 기초하여 투표할지 불분명하다. 그 뿐 아니라 “과거와의 차이”도 그것이 지난 1년 간의 차이인지 시장 재임 기간 전체에 걸친 차이인지도 불분명하다. 따라서 이들은 사전적 판단의 대상이 아니라 실증분석의 대상이다. 본 연구는 시장이 취임하던 2010년의 재정분석결과와 임기 마지막 해인 2014년의 재정분석결과의 차이를 “재정상태의 중기변화”로 보고, 이것이 시장 연임에 얼마만큼 기여하는지 분석한다.

IV. 분석결과

본 연구는 자치단체의 최근 재정회계지표값 40개 및 출마자의 인구사회적 변수를 설명변수로 하고, 현직자의 연임여부를 피설명변수로 하는 Logit 모형을 추정하였다. 이와 함께 재정상태의 단기변화를 나타내는 재정회계지표값을 이용한 모형도 별도로 추정하였으며, 재정상태의 중기변화를 설명변수로 하는 모형도 별도로 추정하였다.(이 추정모형들은 부록에 첨부하였음) 그런 다음, 각각의 분석에서 유의미한 관계를 보인 변수들을 채택하여 다음 <표 2>와 같이 총합모형을 구성하여 추정하였다.

이 표에는 모두 네 개의 Logit 모형이 포함되어 있는데, 첫 번째 모형은 최근의 재정지표 40개를 이용하여 추정한 결과이다. 두 번째 모형은 최근 재정지표 40개 이외에 출마자의 개인적 특성(나이, 교육정도, 소속정당) 및 선거당시 후보자 숫자 등을 포함하여 추정한 결과이다. 세 번째 모형은 최근 재정상태 지표, 재정지표의 단기 변화, 재정지표의 중기변화, 그리고 개인특성 등을 모두 감안한 총합모형이다. 네 번째 모형은, 우리나라 정치의 특성 중 하나인 정당의 지역성 문제를 통제하기 위하여, 세 번째 모형의 분석대상을 수도권으로 한정하여 Logit 분석을 실시한 결과이다.

이 네 가지 분석 모형들은 유의미한 관계를 보이는 변수들을 위주로 추정된 결과를 보여주

고 있다.⁶⁾ 이들 중 모형(2)가 Cox-Snell R²에 있어서는 가장 큰 값(0.552)을 가진다. 이에 비해 모형(3)은 Cox-Snell R²는 모형(2) 보다 근소한 차이로 작은 값(0.522)을 갖지만, 분류정확도에 있어서 모형(2) 보다 훨씬 더 큰 값(92.9% 대 76.8%)을 보여준다. 따라서 본 연구에서는 모형(3)을 중심으로 추정결과를 다음과 같이 해석한다.

<표 2> Logit 추정 결과

변수		(1) 연임여부	(2) 연임여부	(3) 연임여부	(4) 연임여부	
상수		59.680 (7.152)***	302.486 (3.033)*	147.302 (4.569)**	21.650 (2.007)	
선거 직진 재정 상태 지표	재정 건전성 지표	관리채무부담비율	-16.241 (3.957)**	-110.449 (3.130)*	-138.313 (3.441)*	
		현금창출자산대비 부채비율	8.073 (4.540)**	40.524 (3.018)*	19.067 (3.570)*	20.270 (3.028)*
	재정 운영 노력지표	세외수입채납 축소노력도	9.007 (3.687)*	18.183 (3.047)*	9.388 (4.068)*	
		지방의회경비 절감노력도	-11.734 (4.628)**	-73.685 (2.879)*	-38.868 (3.622)*	-23.472 (1.723)
		행사축제경비 절감노력도	4.684 (3.560)*	37.736 (2.737)*	21.595 (3.247)*	
재정 상태 단기 변화 변수	재정 효율성 지표	자본시설유지관리비율 차이(2014-2013)		0.837 (3.040)*	-4.994 (0.731)	
	참고 지표	예산집행률 (2014)	-60.595 (6.201)**	-232.675 (3.051)*		-36.171 (3.064)*
		예산집행률 차이 (2014-2013)			1.120 (4.604)**	
		행정운영경비비율 (2014)	-55.891 (3.314)*	-340.894 (2.910)*		
		행정운영경비비율 차이(2014-2013)			2.253 (4.278)**	
	총예산대비 자체수입증가율 (2014)	0.595 (3.927)**	0.188 (0.173)			

6) 이 표에 포함되어 있지 않은 변수들은 그들이 시장의 연임여부와 유의미한 관계를 보여주지 못하였다. 이 세가지 추정모형에 사용되는 독립변수의 숫자가 상당히 많기 때문에, 여러 단계의 후진제거(backward elimination) 방식으로 변수의 숫자를 줄여나간 후 추정하였다.

변수		(1) 연임여부	(2) 연임여부	(3) 연임여부	(4) 연임여부
기타변수	후보자 나이		-0.478 (2.641)		
	후보자 학력		1.067 (1.180)		
	소속정당		-12.727 (2.809)*	-5.351 (4.423)**	-3.830 (0.001)
통계량		n=56 C&S R ² =0.427 -2loglikeli- hood=29.53	n=56 C&S R ² =0.552 -2loglikeli- hood=17.34	n=56 C&S R ² =0.522 -2loglikeli-h ood=19.3	n=27 C&S R ² =0.474 -2loglikeli-h ood=13.5
overall 분류정확도		91.1%	76.8%	92.9%	92.6%

주1 : *, **, ***는 각각 유의도 0.10, 0.05, 0.01 수준에서 의미함을 표시

주2 : 괄호()안은 Wald 통계량 값

주3 : 참고지표는 대부분 예산효율성과 관련 있음

주4 : 소속정당 dummy 변수; 새누리당=1, 새정치민주연합=2

모형(3)에 의하면, 총 40개의 재정지표들 중 9개만 시장의 연임여부와 유의미한 관계를 보여주고 있다. 재정건전성 지표 9개 중 2개, 재정운영노력 지표 10개 중 3개, 그리고 재정 효율성 지표 6개 중 1개만이 현직 시장의 연임과 유의미한 관계가 있다. 참고지표 15개 중에서는 오직 3개만 유의미한 관계를 보여준다.

이런 발견은 매우 중요한 것으로서, 첫째, 설명변수 선택에 세심한 주의를 기울이지 않으면, 실제로는 현직자의 재정성과와 연임간에 관계가 있는데도 불구하고, 적절한 설명변수를 채택하지 못함으로 인해 양자간에 유의미한 관계가 없다는 결론에 도달하기 쉽다. 둘째, 어느 재정성과가 설명변수로 사용되느냐에 따라, 어떤 연구에서는 양자간에 관련성이 있는 것으로 나타나고, 다른 연구에서는 그렇지 않은 것으로 나타날 수 있다는 점이다.

이런 우려는 본 연구의 추정결과에서도 입증된다. 왜냐하면, 재정성과 관련 변수들 중 대다수가 현직시장의 연임과 관련이 없는 것으로 나타난다. 오직 소수의 일부 지표들만 현직자의 연임과 연관되어 있다. 따라서 재정성과의 연임효과 분석에 있어서는 다음과 같이, 자치단체의 재정건전성, 효율성, 그리고 노력도 등 분야별로 해석에 주의하여야 한다.

1. 재정건전성 실적과 연임성공 승산분석

앞의 <표 1>에 수록되어 있는 바와 같이, 지방재정분석제도에서는 자치단체의 재정건전성을 재정수지지표 3개, 채무관리지표 4개, 공기업지표 2개로 측정하고 있다. 이들 중 채무관리를 나타내는 관리채무부담비율과 현금창출자산대비부채비율만이 현직 시장의 연임과 유의미한 관계를 보인다. 그런 반면, 재정건전성을 측정하는 다양한 지표들 중에서 재정수지나 지방공기업의 부채는 시장의 연임에 영향을 미치지 못한다.

모형(3)에 의하면, 자치단체의 관리채무부담비율이 높을수록 해당 지역의 시장이 선거에서 이길 승산(odds to win)이 작아진다. 관리채무부담비율은 일반재원결산액 대비 관리채무액의 비중으로 자치단체의 채무지급능력을 표시하는 지표이다. 이 비율이 높을수록 채무구조의 건전성이 악화되고, 그만큼 채무로 인한 재정부담이 커지게 된다. 따라서 지역주민들은 채무증가에 따른 재정적 부담을 꺼려하게 되고, 채무부담 수준이 높아지는데 대해서 부정적으로 반응하게 되는 것으로 이해할 수 있다. 최근 지방선거에서 자치단체장들이 채무를 감축하는 정책을 최우선시 하는 것은 지역주민들이 그만큼 채무부담에 민감하게 반응하고 있음을 나타내는 것으로 분석결과와 일치한다고 볼 수 있다.

그런데 관리채무부담비율과 달리 자치단체의 현금창출자산대비부채비율이 높으면 오히려 시장이 연임될 승산(odds)이 높아진다. 현금창출자산 대비 부채비율은 부채총액을 현금화할 수 있는 환금성 자산과 비교한 지표로서 이 비율이 높을수록 장기부채지급능력이 떨어지게 된다. 따라서 본 연구의 분석결과는 일견 일반의 상식과 배치되는 것으로 보인다. 그러나 지방자치단체의 현금창출자산의 내용을 살펴보면 수긍이 가는 결과이다. 즉, 우리나라 지방부채의 경우 주로 도로, 상하수도, 공공시설 등 사회기반시설 확충을 위한 재원으로 활용되어, 지역사회의 자본투자와 다양한 사업 실시 및 일자리 창출과 연결된다. 그렇기 때문에 이런 사업으로 인해 발생하는 부채가 크다는 점은 주민들이 긍정적으로 받아들이고, 오히려 시장선거에서의 승산을 높여준다.

2. 재정운영노력 실적과 연임성공 승산분석

지방재정분석제도에 의하면 자치단체의 재정운영노력 실적은 세입확충노력 5개 지표와 세출절감노력 5개 지표로 측정된다. 이들 중 세외수입채납액축소노력도가 높으면 연임가능 승산(odds)이 높아지는 것으로 추정되어, 이는 일반의 기대에 부합된다. 하지만 본 연구에서는, 지방의회경비절감노력도가 높은 실적을 내면 당선 확률이 낮아지고, 반대로 행사축제경

비절감노력도가 높아지면 오히려 연임 승산이 높아지는 것으로 분석되고 있다. 이는 일반의 상식 또는 기존의 연구결과와 배치되는 것으로 추가적인 설명이 필요하다.

이와 관련하여 지방의회경비는 의회운영과 지방의원에 관한 지원경비로서 지방의회경비를 절감하는 것은 지방의정 활동에 대해 재정적 지원을 축소하는 것으로 지방의회(의원) 입장에서 부정적 효과를 초래할 수 있고, 분석결과, 시장의 연임승산에도 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다. 그리고 행사축제경비절감노력도의 경우, 과거 2006년도 지방선거를 분석한 연구(최병호·정종필, 2007)에서는 행사축제경비비율이 높을수록 현직 자치단체장이 연임할 가능성이 높았었다. 그러나 최근에 와서는 주민들의 반응이 달라지고 있다. 유사중복적인 행사축제 및 매년 연례 반복적으로 실시되는 행사축제사업과 관련하여 선심성 예산집행으로 인한 예산낭비 문제가 부각되면서, 이들 행사축제경비에 대한 재정공시가 엄격하게 시행되고 있다. 따라서 본 연구의 분석결과는 행사축제를 비롯한 선심성 예산의 절감에 대한 지역주민들의 관심과 시민통제의 중요성을 반영하고 있다.

3. 재정효율성 실적과 연임성공 승산분석

자치단체의 재정효율성은 매우 중요한 재성성과여서, 지방재정분석제도에서도 중요하게 고려하는 요소들 중 하나인데, 이는 세입관리, 세출관리, 그리고 자본시설관리 실적을 포함하고 있다. 그런데 본 연구결과에 의하면, 6개의 효율성 지표들 중 오직 자본시설유지관리비율만이 시장의 연임 가능성과 유의미한 관계가 있다. 그것도 가장 최근의 관리비율이 아니라 2013년과 2014년의 관리비율의 차이가 유의미하다. 이처럼 최근 실적이 아니라 실적의 단기변화가 유권자의 투표에 영향을 미치는 이유는 자본시설의 특징과 관련이 있다. 즉, 자본시설유지관리비율은 자본시설가액 대비 유지관리비용의 비중으로 이 비율이 일정수준을 초과하는 것은 공공시설이 지역실정에 비해 적정 수준을 초과하거나 시설관리가 비효율적이라고 볼 수 있다.

이에 대해 본 연구의 분석결과에서 가장 최근의 자본시설유지관리비율은 시장의 연임 승산과 유의미하지 않고, 단기실적(2013년과 2014년의 비율 차이)이 시장의 연임과 유의미한 관계를 갖는 것은 다음과 같이 이해할 수 있다. 즉, 지역주민들은 기본적으로 공공시설의 유지비용에 직접 노출되어 있지 않으므로 관심이 낮거나 관심을 두지 않으나, 단기적 시야에서 공공시설 유지를 위한 비용 측면보다는 지역사회 공공시설의 확충에 대해 보다 긍정적이고 민감하게 반응하는 것으로 분석할 수 있다.

그러나 자본시설유지관리비율의 중기변화(시장 취임초기인 2010년과 말기인 2013년의 실적 차이)는 연임성공 승산과 유의미한 관계가 없는 것으로 추정된다. 이러한 분석결과는

지역주민의 입장에서 지역사회 기반시설(도로, 상하수도, 폐기물처리시설 등)과 주민편의시설(공원, 도서관, 시민회관, 사회복지관 등)에 소요되는 유지비용에 대해서 단기적 시야에서는 그 중요성이 인식되어 선거 시에 영향을 미치나, 중기적 시야에서는 거의 관심도가 떨어져 시장의 연임에 별다른 영향을 미치지 못하는 것으로 이해할 수 있다.

4. 참고지표값과 연임성공 승산분석

지방재정분석제도에는 15개의 참고지표가 있는데, 이 중에서 예산집행률과 행정운영경비 비율 만이 시장의 연임과 유의미한 관계가 있다. 이 두 변수는 최근 실적 뿐 아니라 단기 실적변화도 연임성공 승산에 영향을 준다.

예산집행률 실적이 좋다는 것 또는 단기에 좋아지고 있다는 것이 의미하는 것은 지방자치단체의 예산과 실적(결산)의 차이가 줄어든 것을 의미한다. 분석결과에 의하면 예산집행 실적이 높을수록 시장의 연임에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 이는 일반 상식과 배치되는 것으로, 지역주민들의 경우 예산집행 실적이 떨어지더라도, 몇 번의 추가경정 예산을 더 편성하여 필요한 프로그램이나 사업을 보다 더 예산에 반영하기를 원하는 것으로 이해할 수 있다. 다만, 단기실적(2013년과 2014년의 비율 차이) 변화에 대해서는 예산집행률이 증가하면 재선성공 승산이 높은 것으로 분석되고 있는데, 이러한 결과에 의하면 시민들은 추경편성을 통해 다양한 지역수요와 사업들이 추가적으로 예산에 반영되기를 원하고 있으나, 그렇더라도 재정 예측성을 제고하여 예산-결산의 오차가 축소되는 것을 긍정적으로 생각하는 것으로 이해할 수 있다.

행정운영경비비율의 단기실적이 높을수록 연임성공 승산이 높아지고 있다는 것의 의미는 공무원 인건비와 사무관리 기본경비로 구성되는 행정운영경비의 증가가 공무원들에게 긍정적 효과로 작용하여 시장의 연임 가능성에 높이는 것으로 연결되었다고 이해할 수 있다. 이러한 분석결과는 행정비용은 가능한 절감하는 것이 바람직하다는 상식과 기존의 연구결과와 상반되는 현상이다. 이는 앞에서, 현직 시장이 지방의회경비를 줄이면 그의 연임성공 승산이 작아진다는 분석과 동일한 맥락이다. 선거에서는 유권자들의 표심도 중요하지만, 시장을 도와주는 집단의 이해관계도 실질적으로 중요한 영향을 미친다는 반증이다.

5. 후보자의 개인 특성 및 정당배경과 연임성공 승산분석

후보자의 인구사회학적 특성은 선거결과 분석에 흔히 쓰이는 설명변수이다. 본 연구에서

도 나이, 학력, 소속정당 등 개인적인 특성이 연임성공 가능성에 어떠한 영향을 주는지 추정하였다. 그 결과 나이와 학력은 연임에 유의미한 상관관계가 없었으며, 소속정당의 영향력이 분석을 요한다. 본 연구는 전국 73개 시(市) 중에서 현직 시장이 출마한 56개 시를 중심으로 시장연임에 영향을 주는 요인을 찾고자 Logit 분석을 실시하였다. 추정모형(3)에서는 현직시장의 소속정당이 연임 성공 여부와 유의미한 관계를 보여주고 있다. 즉, 다른 조건이 동일하다면(*ceteris paribus*), 시장의 소속이 새정치민주연합일 때 당선 승산이 낮다. 이는 2014년 지방선거 결과와 일치한다. 그런데 한국의 경우, 정당의 지방색이 강하다. 따라서 지방색을 통제한 소속정당의 연임효과를 추출하여야 한다.

이를 위해 본 연구에서는 영호남 등 정당의 지역색이 강한 지역을 제외하고, 어느 정도 지역색이 열린 수도권(경기도)만 대상으로 하여 Logit 분석을 다시 하였다. (앞의 <표 2>의 모형(4) 참조) 그 결과, 수도권에서는 정당의 연임효과가 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 경기도라 하더라도 국지적으로는 지역색이 강할 수 있지만, 서로 다른 정당기반을 가진 지역들이 곳곳에 혼재해 있어서, 전체적으로는 정당의 연임효과가 유의미하지 않았다. 이것은 현재 수도권에서 다수의 시장을 배출한 정당이라 하더라도, 다음 번 선거에서도 그러하리라는 보장이 없다는 점을 시사한다.

V. 결론

이상과 같은 분석에 기초하여, 지방자치단체의 재정회계 성과가 시장의 연임에 긍정적인 영향을 미친다는 실적보상모형(Performance-reward Model)은 “한정적으로” 지지된다. 여기서 한정적이라 함은 다음 두 가지 이유 때문이다.

첫째, 현직 시장의 모든 재정회계 성과가 그의 연임 성공 가능성에 영향을 미치는 것이 아니라는 점이다. 오히려 본 연구에 의하면, 대부분의 재정회계 실적은 연임과 유의미한 관계가 없음이 밝혀졌다. 오로지 소수의 재정지표값들에 한정하여 유의미한 현직효과가 있다는 것이 본 연구의 주요 발견이다. 즉, 수많은 재정성과 변수들 중 연구자가 어느 것을 선택하느냐에 따라 재정성과의 연임효과가 지지되기도 하고, 기각될 수 있음에 유의해야 하므로 본 연구의 결과는 실적보상모형을 한정적으로 지지한다.

둘째, 선거는 사실(fact)과 인식(perception)이 복합적으로 영향을 미치는 종합예술이다. 그러나 본 연구에서는 사실, 곧 객관적으로 측정되는 지표값들만 설명변수로 사용하였고, 유권자들의 인지 변수는 포함하지 않았기 실적보상모형의 유용성은 한정적이다. 그렇지만 선거

는 경쟁자가 있는 게임이기 때문에, 현직 시장이 객관적 실적(fact)에서 벗어나서, 유권자들에게 저조한 실적을 숨긴다거나, 특정 실적을 지나치게 부각시킬 때는 곧바로 경쟁자들의 공격대상이 될 것이다. 그 뿐 아니라 경쟁자들 역시 나름대로의 이미지를 생산하기 때문에, 유권자의 인식은 매우 유동적이다. 이런 점을 감안한다면, 객관적 설명변수들로 이루어진 현직 효과 실적보상모형은 제한적이라 할지라도 현직효과를 안정적으로 추정할 수 있게 해준다는 점에서 의의가 있다.⁷⁾ 특히 객관적 지표에 대한 분석은 유권자 의식 조사에서도 발견하지 못하는 점들을 알려주는 장점이 있다.

2014 지방선거는 유례없는 격동 속에 치러졌지만, 객관적인 재정지표들을 중심으로 분석한 본 연구는 겉으로 드러나지 않았지만 선거 승패에 영향을 준 요인들을 다음과 같이 밝혀주고 있다.

첫째, 자치단체의 재정건전성이 6.4 지방선거에 중요한 역할을 하였다는 점이다. 과거의 연구에 의하면, 행사축제·민간이전경비·지방보조금 등 선심성 지출이 증가하면, 현직 시장의 연임가능성이 높아졌다. 그러나 본 연구에서는 행사축제비가 증가하면 오히려 현직 시장의 연임성공 승산비가 낮아진다. 그리고 민간이전경비·지방보조금 등은 연임성공에 유의미한 기여를 하지 않았다. 그 대신, 자치단체의 채무, 특히 관리채무의 부담비율이 높아지면, 현직 시장이 선거에 이길 승산이 유의미하게 낮아지는 것이 발견되었다. 자치단체장이 세외수입채납을 축소하기 위해 노력하면 할수록 연임승산비가 높아지는 것으로 나타났는데, 이것 역시 재정건전성과 관련이 있다.

둘째, 유권자들은 자치단체의 재정건전성을 바라기는 하지만, 지역경제에 대한 투자에 관해서는 무리를 해서라도 많은 투자를 하는 단체장을 선호한다는 것이 본 연구에서 간접적으로 발견한 또 다른 숨은 사항이다. 실증분석 결과, 현금창출자산대비부채비율이 높은 자치단체일수록 시장이 연임할 승산이 높았다. 사회기반시설 같은 현금창출자산들은 지역사회에 대한 자본투자와 일자리 창출과 연결되어 있으므로, 이 부문에 대해서는 부채를 발행해서라도 투자확대를 하는 자치단체장이 연임에 성공할 가능성이 높아진다. 예산집행률이 낮을수록 연임가능성이 높아지는 것도 동일한 맥락이다. 예산집행률은 추경예산을 많이 편성할수록 낮아지는데, 추경을 해서라도 지역경제를 살리겠다는 단체장이 선거에서 승리하고 있다.⁸⁾ 그런데 자본투자나 사업 관련 지출은 사업목적의 불분명, 재정효과 부진, 유사중복사업의 시행

7) 후속연구에서 객관적 사실과 유권자 인식을 모두 설명변수에 포함할 수 있다면 더욱 바람직한 실증추정모형이 될 것이다.

8) 이 요인들은 선거 승리에는 도움이 되지만, 장기적으로는 재정건전성을 해칠 수 있다. 그러나 정치는 그렇게 장기적인 영향까지 고려하지 않는 경향이 있으므로, 이 부분은 상급기관(행정자치부 등), 학자, 시민단체들이 지속적으로 감시하여야 할 대상이다.

등으로 인해 예산낭비와 방만한 재정운동을 초래할 수 있다는 점에서 사업타당성 분석, 평가 결과 예산반영 등 체계적 관리를 통해 예산 효율성을 제고할 필요가 있을 것이다.

셋째, 유권자들의 이익에 반하더라도 현직시장에게 유리한 지출도 있다. 보통의 유권자라면 지방의회경비나 행정운영경비가 늘어나는 것을 반기지 않을 것이다. 그러나 시장 입장에서 의회경비나 행정운영비를 증가시키는 것이 연임에 도움이 될 것이다. 본 연구의 분석 결과는, 의회경비를 절감하지 않는 자치단체나 행정운영비를 증가시킨 자치단체의 시장이 연임에 성공할 승산이 더 큰 것으로 나타난다.

넷째, 본 연구는 2014, 2013, 2010년 지방재정분석결과를 분석함으로써, 자치단체의 재정상황을 현재 시점, 단기 변화, 그리고 중기 변화로 나누었다. 그리고 이들이 각각 현직 시장의 연임에 어떻게 연관되어 있는가를 살펴보았다. 그 결과, 중기 변화 보다는 단기 변화가, 단기 변화 보다는 현재 시점(최근 시점)의 재정성과가 연임승산에 더 연관되어 있었다. 본 연구가 유권자들의 인식 시점을 직접 분석한 것은 아니지만, 객관적 지표들에 대한 분석이 시사하는 바는 유권자들이 현재 시점의 재정상황에 더 민감하다는 것이 간접적으로 드러난다. 이는 현직 시장이 선거에 임박할수록 선심성 재정운영에 치중할 것을 시사한다. 재정은 재임기간 내내 건전하고, 효율성 있게 운영되는 것이 바람직하다. 앞으로는 주민(유권자)들이 단기 관점에서 지방선거에 단순히 참여하기보다는 중장기 관점으로 시야를 확대하는 행태적 변화가 요망된다.

【참고문헌】

- 길승흠. (1993). 한국인의 정치의식구조 변화: 1963-1993. 『한국정치학회보』, 26(3): 133-152.
- 김민경·김상현. (2011). 지방재정 운영과 지방선거 : 상반된 주장에 대한 새로운 증거. 『행정논총』, 49(2): 127-148.
- 김상은·엄기홍. (2013). 선거경합도가 득표율과 재선에 미치는 영향 : 19대 국회의원선거에 대한 경험적 분석. 『현대정치연구』, 6(2): 69-93.
- 김성희. (2014). 현역의원의 재선결정요인에 관한 연구: 2014선거 기초의회 의원을 중심으로. 『한국정책론집』, 14:1-17.
- 김정기. (1999). 기초자치단체장의 재선 결정요인에 관한 연구 : 경상남도를 중심으로. 『지방정부연구』, 3(1) :269-291.
- 김형아·김나영·김상현. (2008). 지방정부의 재정상태와 투표행위 : 주민들은 지방정부의 재정운영 및 상태에 반응하는가? 『행정논총』, 46(4): 331-349.
- 배상석·강주현. (2007). 정부지출이 민선자치단체장 연임에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국행정학보』, 41(1): 153-173.
- 백승주. (2009). 『재정지출이 선거에 미치는 영향에 관한 연구: 기초자치단체장의 연임을 중심으로』. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 송건섭·이곤수. (2011). 지방선거와 유권자 투표선택 : 중단 분석. 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 6: 363-379
- 안준혁. (2013). 『지방자치단체장의 연임에 영향을 미치는 요인에 대한 연구 : 지방자치단체의 부채를 중심으로』. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 엄기홍. (2009). 정치자금 스캔들, 유권자 평가, 그리고 현직자 재선 : 1998년과 2002년 미국 하원의원 선거에 대한 경험적 분석. 『21세기 정치학회보』, 19(1): 171-195.
- 이갑윤·이현우. (2000). 국회의원선거에서 후보자 요인의 영향력: 14-16대 총선을 중심으로. 『한국정치학회보』, 34(2): 150-169.
- 이곤수·김영종. (2010). 6.2 지방선거의 현직효과: 경기도와 경상남도의 도지사선거의 비교 분석. 『지방정부연구』, 14(3): 355-371.
- 최승범·이환범. (2006). 기초자치단체 시장 연임에 미치는 영향요인 분석. 『한국행정논집』, 18(1): 285-309.
- 한정택. (2007). 한국 현직 국회의원의 재당선 요인 분석 : 제14부터 제17대 국회의원 선거를 중심으로. 『21세기정치학회보』, 17(3): 73-99.
- 황아란. (1998). 기초단체장 선거에서의 현직효과. 한국정치학회 연례학술회의 논문집: 681-707.
- Anderson, Christopher J. (2000). Economic Voting and Political Context: A

- Comparative Perspective. *Electoral Studies*, 19(2-3): 151-70.
- Besley, Case. (1995). Incumbent Behavior: Vote-seeking, Tax-seeking, and Yardstick Competition. *American Economic Review*, 85(1): 25-44.
- Boyne, James, John, and Petrovsky. (2009). Democracy and Government Performance: Holding Incumbents Accountable in English Local Governments. *The Journal of Politics*, 71(4): 1273-1284.
- Brender, Adi. (2003). The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel : 1989-1998. *Journal of Public Economics*, 2187-2205.
- Carey, Thomas M., and Gerald C. Wright. (1998). State and National Factors in Gubernatorial and Senatorial Elections. *American Journal of Political Science*, 42(July): 994-1002.
- Mikesell, John L. (1982). *Fiscal Administration : Analysis and Applications for the Public Sector*. Illinois : The Dorsey Press.
- Norton Philip and David M. Wood. (1993). *Back From Westminster : British Members of Parliament and Their Constituents*. Lexington, Kentucky: The University Press of Kentucky.
- Paul, S. and Denzau, A. (2008). *Does Public Good Provision Determine Incumbent's Fate? Evidence from India*. Munich Personal Repec Archive Paper No.11536.

김 다 경: 연세대학교에서 행정학 박사 학위를 취득(논문: 기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구, 2014)하고 현재 서울연구원 전략연구센터 초빙부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부회계, 지방재정, 성과관리이며 최근 논문으로는 “공공기관CEO의 네트워킹 특성이 정부지원금 결정에 미치는 영향에 관한 연구”(2013), “기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 공기업, 준정부기관을 대상으로”(2014), “자치단체 실무자를 위한 지방재정분석제도상의 재정회계정보 활용례 개발: 안양시를 중심으로”(2015) 등이 있다.

이 효: 경희대학교에서 행정학 박사 학위를 취득(논문: 도시공공서비스의 생산성에 관한 연구 : 도시상수도의 사례, 1994)하였으며, 현재 한국지방행정연구원에서 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부예산 및 정부회계, 지방재정, 재정컨설팅 등이며, 주요 논문으로는 “지방자치단체 재무분석지표의 개선방안”(2011), “지방자치단체의 원가회계제도 도입과 발전방향”(2012), “성과관리를 위한 사업예산과 복식부기회계의 연계방안”(2013), “지방재정의 순세계잉여금 영향요인 : 예산회계 관점을 중심으로”(2014) 등이 있다.

배 득 중: 미국 State University of New York에서 행정학 및 정책학 박사 학위를 취득(논문: Citizen's Tax-cost Misperception, 1990)하고 현재 연세대학교 글로벌행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 재무행정, 정책분석 등으로 “Citizens' Tax Cost Misperception of Publicly Provided Goods: The Existence, the Sources, and the Impacts of Tax-cost Illusion in Budget Referenda for Public Education Expenditure”(1992), “발생기준 복식부기 정부회계 정보의 유용성에 관한 실증분석”(2010) 외 다수의 논문과 저서가 있으며 NASPAA Award, 대통령 표창을 수상하였다.

【부 록】

【부록 1】 재정상태의 단기 변화가 연임 승산에 미친 영향

재정분석지표 40개 각각에 대하여, 2014년 측정치와 2013년 측정치의 차이 값을 도출하였다. 이렇게 함으로써, 재정상태가 단기간(1년)에 변화한 정도가 시장의 연임 승산비(odds)에 미친 영향을 분석하였다. 그 결과, 1개의 재정건전성 지표, 2개의 재정효율성 지표, 그리고 3개의 참고지표가 시장의 연임 승산과 유의미한 관계를 보였다. 그러나 10개의 재정운영노력 지표들 중 유의미한 관계를 보이는 지표가 하나도 없다.

변수		시장 재선 여부	시장 재선 여부
상수		6.487 (0.487)	18.727 (2.378)
재정건전성 지표	관리채무상환비율 차이 (2014-2013)	0.709 (2.809)*	0.895 (3.011)*
재정효율성 지표	의무지출비율차이 (2014-2013)	-0.219 (7.242)***	-0.297 (6.739)***
	자본시설유지관리비율 차이 (2014-2013)	0.440 (4.806)**	
참고지표	중기재정계획반영비율 차이 (2014-2013)	-0.209 (5.863)**	-0.147 (3.412)*
	예산집행률차이 (2014-2013)	0.301 (5.251)**	0.329 (4.128)**
	행정운영경비비율차이 (2014-2013)	0.891 (5.518)**	0.895 (4.128)**
기타변수	후보자 나이		-0.158 (3.551)*
	소속 정당		-2.474 (6.706)***
	후보자수		1.122 (3.500)*
통계량		n=56	n=56
		Cox&Snell R-square 0.334	Cox&Snell R-square 0.453
		-2loglikelihood =37.935	-2loglikelihood =29.592
overall 분류정확도		85.7%	76.8%

주1 : *, **, ***는 각각 유의도 0.10, 0.05, 0.01 수준에서 의미함을 표시

주2 : 괄호()안은 Wald 통계량 값.

주3 : 참고지표는 대부분 예산효율성과 관련 있음

주4 : 소속정당 dummy 변수: 새누리당=1, 새정치민주연합=2

[부록 2] 재정상태의 중기 변화가 연임 승산에 미친 영향

시장 취임 초기와 말기 간의 재정상태의 변화가 과연 지방선거에서 시장의 연임에 어떤 영향을 미치는가? 본 연구에서는 2014년 재정지표와 2010년 재정지표의 차이값을 도출하여 재정상태의 중기 변화가 시장 선거의 승산에 미치는 영향력을 분석하였다. 그 결과 1개의 재정건전성 지표, 2개의 재정운영노력 지표, 그리고 1개의 참고지표가 시장의 연임 승산과 유의미한 결과를 나타내고 있다.

변수		시장 연임 여부
상수		17.237 (5.616)**
재정건전성 지표	통합재정수지비율차이 (2014-2010)	-0.219 (3.448)*
재정운영 노력지표	행사축제경비절감노력도 (2014-2010)	3.818 (5.259)**
	민간이전경비절감노력도 (2014-2010)	4.782 (5.523)**
참고지표	정책사업투자비율차이 (2014-2010)	-0.176 (3.806)*
기타변수	후보자 나이	-0.237 (6.236)**
	후보자 학력	-1.819 (5.136)**
	소속정당	-2.422 (5.295)**
	후보자 수	1.590 (4.191)**
통계량		n=56
		Cox&Snell R-square=0.383
		-2Loglikelihood =33.617
overall 분류정확도		87.5%

주1 : *, **, ***는 각각 유의도 0.10, 0.05, 0.01 수준에서 의미함을 표시

주2 : 괄호()안은 Wald 통계량 값.

주3 : 참고지표는 대부분 예산효율성과 관련 있음

주4 : 소속정당 dummy 변수; 새누리당=1, 새정치민주연합=2

한국 지역축제에 관한 연구경향 분석

: 2002년-2014년 사회과학분야 논문을 중심으로

Trends in the Study of South Korea's Local Festivals

: An Analysis of Articles in Social Science, 2002~2014

김 미 현* · 정 명 은** · 태 지 호*** · 정 현 주****

Kim, Mi Hyeon · Jeong, Myung Eun · Tae, Ji-Ho · Jung, Heon Joo

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 한국 지역축제의 의미와 학문적 접근
- III. 조사설계
- IV. 연구경향성 분석 결과
- V. 결론

본 연구는 한국 지역축제 연구경향 분석을 통해 지역축제에 대한 해석과 학문적 접근의 다각화를 제안하였다. 2002년부터 2014년까지 지역축제를 연구한 252편의 논문을 대상으로 학문적 관심의 양적 성장, 지역축제의 의의에 대한 관점과 분석수준, 방법론적 경향성을 분석하였다. 분석결과 첫째, 2010년까지는 현황분석 중심의 연구가 압도적으로 많았으며 이후에는 처방 중심의 연구가 다수 등장하여 현상에 대한 진단과 처방의 학문적 균형이 나타났다. 둘째, 선행연구에서 지역축제가 경제적 기능을 강조하는데 초점을 두었다고 지적한 바와 달리, 지역축제의 경제적 가치창출과 사회적 의미형성이라는 두 가지 의의를 균형있게 담고 있는 것으로 분석되었다. 셋째, 전형적인 연구설계 전략은 특정 1-2개 지역축제의 참가자를 대상으로 만족도를 설문조사하는 것이었다. 향후에는 분석수준 및 방법

* 연세대학교 행정학과 박사수료(제1저자)

** 연세대학교 행정학과 BK Plus 사업단 연구교수(교신저자)

*** 안동대학교 사학과 교수(공동저자)

**** 연세대학교 행정학과 교수(공동저자)

논문 접수일: 2015. 5. 11, 심사기간(1, 2차): 2015. 5. 11~2015. 6. 15, 게재확정일: 2015. 6. 15

론의 다각화, 융합학문적 접근, 실패사례를 통한 학습 등을 수행하여 한국 지역축제의 발전을 추동하는 학문적 연구가 필요하다.

□ 주제어: 지역축제, 향토축제, 연구경향, 경향분석

This article aims to examine research trends in the study of South Korea's local festivals and suggests diversification of the ways in which local festivals are interpreted and studied academically. More specifically, it analyzes 252 articles published in the field of social science between 2002 and 2014, focusing on an overall research pattern, various roles of local festivals, levels of analysis, and research methods. The results of this analysis are summarized as follows. First, the most prevalent purpose of research up until 2010 is to analyze local festivals per se while many works published thereafter stress policy recommendations, showing both diagnosis and prescription with regard to local festivals are presented. Second, unlike previous works on trends in the study of local festivals that find most works emphasize their economic functions, this article finds that papers in social science overall stress both economic value-creation and social meaning-formation of local festivals in well-balanced ways. Third, it also finds that a typical article published in social science employs a survey method to examine satisfaction of participants in one or two local festivals. It suggests that future research needs to diversify levels of analysis and research methods, adopt inter- and multi-disciplinary approaches, and learn from failed cases, which positively contributes to the development of South Korea's local festivals.

□ Keywords: local festival, regional festival, research trend, trend analysis

I. 서론

본 연구는 한국 지역축제 연구경향 분석을 통해 지역축제에 대한 해석과 학문적 접근의 다각화를 제안하고자 한다. 축제의 기원은 공동체의 결속과 안녕을 염원하는 제의에서 시작되었다. 원시시대의 부족장을 중심으로 한 사냥 전·후 의식에서부터 농경사회의 기우제에 이르기까지 작게는 부족단위부터 마을, 국가 단위에서 개인과 공동체의 조화와 안녕을 기리는 것이었다. 수천 년을 거쳐 현재의 지역축제는 세계 공동체의 장으로까지 확장되었다. 동네 소규모 예술제, 지역특산물 축제, 국제영화제 등은 공동체의 개념과 영역을 다양하고 유연하게

표현하고 있다. 축제가 근본적으로 지니는 ‘지역(장소) 중심적,’¹⁾ ‘공동의 경험’이라는 속성이 시대와 장소에 따라 다양한 종류와 소재로 재해석되는 것이다.

문화체육관광부에서 2006년부터 매년 발표하는 한국 지역축제 현황 자료에서 추출한 데이터에 근거하면 1950년대에 처음 개최되었다고 할 수 있는 지역축제는 8개로 집계된다. 1960년대에는 36개, 1970년대에는 39개의 축제가 새로 등장하였으니 한 번 개최된 지역축제가 지속된다고 가정하면 1970년대까지 최소 83개의 지역축제가 존재했던 것이다²⁾. 1980년대에는 연평균 9.3개의 지역축제가 증설되었다. 지역축제는 1990년대 지방자치의 부활과 함께 폭발적으로 증가하게 된다. 1990년부터 5년간 신규 개설된 지역축제가 85개였고 민선단체장 1기가 시작되는 1995년부터 이후 5년간에는 그 숫자가 314개로 폭증하였다. 1990년대 중후반에는 연평균 63개의 지역축제가 신규 개설된 것이다. 지방정부의 자율성이 높아지고 지역개발의 패러다임이 지역 마케팅을 통한 자생적 경쟁력 향상으로 변화하게 되었다. 또한 1995년부터 문화체육관광부에서는 관광상품으로 개발 가치가 있는 지역축제를 선정하여 재정지원을 하였다. 2005년부터는 지역 전통 민속축제 특성화 사업이 지방으로 이양되면서 지방정부들의 관심이 더욱 높아졌다. 이에 따라 2000년-2004년에는 신규 개최된 지역축제가 487개, 2005년-2009년에는 489개로, 2000년대에는 연평균 약 97개의 지역축제가 개설됨으로서 지역축제가 범람하게 되었다. 지역축제는 2008년 들어 양적 팽창의 정점을 찍은 이후(926개) 2009년부터 거시경제 침체, 지역축제의 양적 팽창에 못 미치는 질적 관리 등이 문제로 지적되면서 중앙정부의 권고, 사회적 비난, 지방정부의 자발적 감축으로 지역축제는 통폐합 과정을 거치게 되었다. 그 결과 2014년 개최된 지역축제는 555개로 집계되었다.

사회현상의 변화와 학문적 관심은 상호작용한다. 지역축제의 발전은 학문적 관심을 불러일으키며 이는 다시 지역축제의 발전을 고무하고 격려한다. 지역축제의 기원과 현재적 의미 혹은 기능에 대하여 학문적 관찰의 방법과 시각은 어떠하였는가? 지역축제에 관한 학문적 접근은 관광학 분야에서 선도적으로 시작되었으며 1990년대 중반 이후 다양한 분과학문에서 본격적으로 이루어졌다. 하지만 대부분의 연구들은 공시적 분석에 그치며, 경영/경제학 분야의 경우 서비스 및 마케팅 중심, 민속학 분야의 경우 전통축제 중심 등 분과학문별로 연구의 초점이 편향된 경향을 보인다고 지적되었다(이훈·김미정, 2011: 482).

1) 1990년대 초까지는 ‘향토축제’라는 표현이 보편적으로 쓰였으나 1996년 이후 ‘지역축제’로 상용화 되었다(김채현, 2006).

2) 1970년대부터 국가적 차원에서 축제에 대한 재정지원이 시작되었으며 1980년대에 들어서는 관제축제로서 ‘국풍81’, 향토축제, 올림픽 등 국가적 차원의 축제 양성기였다고 평가된다(이훈·김미정, 2011: 485-490).

이에 따라 본 연구는 지역축제의 기원에서 파생된 현재적 기능을 살펴보고 학술연구에서 이를 어떻게 해석하는지 시계열 변화를 분석하고자 한다. 또한 사회과학분야 학술논문이 한국 지역축제의 발전을 어떠한 방향으로 추동하는지 가능하여 학문적 접근과 방법론의 편향성을 극복할 연구과제를 제시하고자 한다. 지역축제 연구경향성은 2002년부터 2014년까지 한국학술지인용색인(KCI: Korea Citation Index)에서 검색되는 사회과학분야의 한국연구재단 등재학술지 게재논문 252편을 대상으로 분석한다.

본 논문은 다음과 같이 전개된다. 첫째, 이론적 논의에서는 지역축제의 의미와 해석, 지역축제의 양적 성장과 학문적 관심의 상호작용 패턴을 살펴본다. 둘째, 조사설계에서는 본 논문의 연구대상 논문과 연구대상 학문 분과 그리고 메타분석을 위한 분석기준과 코딩방법에 대해 소개한다. 셋째, 분석결과는 분과학문별 지역축제 분석수준과 분석방법, 지역축제의 고유 기능을 경제적 가치창출 기능, 사회적 의미형성 기능이라는 두 가지 기준으로 나누어 설명한다. 즉, 선행연구들에서 강조하였던 경제적 가치창출 기능에 더하여 사회적 의미형성 기능이 지역축제 연구에서 어떻게 발현되고 있는지 살펴본다. 마지막으로 위의 분석결과를 토대로 지역축제 연구의 한계점과 향후 연구과제를 제시하고자 한다.

II. 한국 지역축제의 의미와 학문적 접근

1. 지역축제의 의미와 해석: 경제적 가치창출과 사회적 의미형성

축제의 기원은 공동체의 결속과 안정을 염원하는 제의에서 출발하였다. 종교적 제례의 개념과 놀이적 개념을 내포하며 원시적 신명성을 바탕으로 공동체 통합성을 이루는 것이었다(김현욱, 2014: 173). 전통 시대의 기복적인 성격을 지닌 축제는 현재에 와서 세속적이고 유희적 속성을 지닌 재화로서의 축제로 변하게 된다. 현재 많은 지역축제들은 지역의 역사적, 문화적, 생태적 자원 등을 활용하여 대중들에게 특별한 유희 경험을 제공한다. 축제의 동기에서부터 산출물 공유에 이르기까지 해당 시기에 일정 범위의 지역 내에서 어떠한 유형 자원과 무형의 염원을 담는가에 따라 축제가 다양하게 표현된다는 측면에서 축제는 '지역(장소) 중심적'이라는 속성을 지닌다.

다수의 선행연구들에서 제시하는 축제에 대한 접근을 정리하면 축제의 의의는 크게 두 가지, 경제적 가치창출과 사회적 의미형성으로 해석할 수 있다. 첫째, 축제의 경제적 기능은 '생산'과 '소비'를 통한 '상품화'로 설명된다. 재화로서 현대 축제는 지역의 문화산업 상품이자

자원으로 그 효용성을 가진다. 문화콘텐츠의 대두라는 최근의 새로운 문화의 생산 및 소비 시스템 속에서 축제 또한 그러한 가치를 지닌 경험재로서 인식되고 있다. 최근의 축제는 지역 경제의 활성화를 위한 수단으로서 인위적으로 생산 및 소비되고 그에 따른 상품 경제적 메커니즘의 틀 속에서 이해되고 있다. 축제를 개최함으로써 지역 사회는 참여 인력의 확충을 통한 고용 창출을 꾀하기도 하며 다양한 시설의 운영 및 파생 상품 판매 등의 효과를 얻기도 한다. 지역축제의 지속적 개최는 다른 지역과는 차별화된 지역 정체성 구축에도 일조하여 지역 전체의 상품화로 발전된다. 지역 축제는 해당 지역 내에서만 경험할 수 있는 독특한 재화임과 동시에 다른 지역들과 구별되는 해당 지역 내의 자원들을 활용하기 때문이다. 많은 지역들은 축제 그 자체를 통해 지역을 홍보할 뿐만 아니라, 지역 내부와 외부 사이의 커뮤니케이션 수단으로서 축제를 활용하고 있다. 지역축제에 대한 인지도, 호감도, 재방문의사 등이 다른 지역과 차별화되는 해당 지역의 경제적 발전을 위한 문화적 자원으로 인식되고 있는 것이다.

이와 같이 축제의 경제적 기능에 입각한 해석은 기본적으로 오늘날 지역축제의 양적 증대와 차별성을 설명하는 것뿐만 아니라 지역축제의 일률적인 생산과 소비 행태 또한 설명할 수 있다. 지역축제라는 상품이 소비되려면 타 지역과 구분되는 해당 지역만의 고유성도 갖춰져야 하지만 동시에 대중에 흡수될 수 있는 수준의 보편성도 담보되어야 한다. 생산 및 재가공되는 지역자원도 지역 고유성을 띄어야 하는데 지역구조적 환경상 인근 지역 간에는 유사한 성격을 띠게 된다. 또한 지역축제 수요의 폭발적인 증가는 축제의 복잡화를 일반적 현상으로 만들었다. 축제의 유형이 무엇이든 간에 여러 축제들이 비슷한 형태로 생산 및 소비되고 있으며, 그에 따른 효과와 참여자들의 인식 또한 비슷하게 나타나고 있다는 것이다. 지역과 그 자원을 '외부에 판매한다'는 관점은 축제 그 자체에 대해서는 관리 운영상의 효율성, 외부적으로 보편적으로 수용될 수 있는 차별성, 지역 외부인에 대한 관심과 의지를 중점적으로 논의하게 만들었다.

이러한 경제적 기능에 더 초점을 둔 연구들에서 제시하는 축제 요소 및 발전 요인들은 다음과 같다. 관광 브랜드화 및 브랜드 자산가치(장서연·김영국, 2014; 신동식, 2013; 류시영·김효경, 2012; 신형식·전영주, 2012; 전대회·김창수, 2010), 서비스 품질 및 지각된 가치(신형식, 2014), 서브컬(김현욱, 2014; 박건실, 2004; 이환범, 2002), 지역축제에서의 쇼핑 및 편의시설(이재달·류정섭, 2014), 관광정보 품질(유예경·정승환, 2013), 방문객 성향 및 소비지출(김창수·김형빈, 2014; 이승길·김현, 2006) 등이 포함될 수 있다.

둘째, 축제의 사회적 의미는 '개인'과 '집단'의 기억의 재현, 경험의 공유를 통한 '공동체화'로 설명된다. 종합예술로서의 축제를 통해 그 지역사회의 문화적 토대 구성 요소를 이해할 수 있다(남덕현, 2004). 인간은 원시시대부터 제의를 통해 개인과 가족, 집단의 안녕을 기

원하였다. 개인적인 염원뿐만 아니라 집단이 다같이 모여 일정한 의식을 치루고 소망하는 바와 즐거움을 공유하였다. 의식을 통해 음식을 나누고 정서를 공감하며 유대감을 쌓았다. 한 시대 특정 지역에 거주하는 인간들의 집합적 경험은 시간이 지남에 따라 전수되면서 기억의 재해석과 재생산으로 발전하였다. 지역축제는 당대의 사람들이 사회적으로 구성한 이야기(story), 의미(meaning)가 표현된 기호인 것이다. 축제는 지역의 역사성, 고유성, 문화적 정체성 등 지역주민과 집단의 생활상을 반영한 것이다.³⁾ 지역주민들이 무엇을 원하는지와 지역주민들의 공동의 문제를 어떻게 인식하고 해결하는지가 축제에서 드러나며 장기적으로 축적된 문화는 지역 내부인들의 커뮤니케이션의 산물이기도 하지만 지역 외부인들과의 소통의 기호로 역할을 수행한다(최정윤·이결재, 2014: 98-100).

기호학적 접근이나 민속학에서는 축제가 무엇을 기억하고 어떤 언어로 표현하며 문화적 수단(춤, 노래, 의식 등)으로 전수되어 왔는지를 관찰한다. 이에 더하여 지역축제의 참여행위자와 관계 그리고 이로부터 창출되는 무형자본은 무엇인가에 대한 해석도 나타난다. '무엇을'에 더하여 '누가'에 관심을 두는 것이다. 한국 축제 변화상을 볼 때 부여, 고구려 등 고대사회 제천의식은 국가차원과 민간차원의 굿이며, 여기에는 국가, 부족, 개인 등이 주요 참여행위자였다. 고려시대에는 팔관회, 연등회 등 국가 중심으로 개최되었으며 조선시대에는 동제, 강릉단오제 등 마을주민으로 축제가 이루어졌다. 일제 강점기부터 해방 직후까지 한국 축제사 단절의 시기를 겪은 이후 1960-80년대 국가에 의한 민속축제 부활, 시군구의 날 지정, 국풍81 운동 등 정부주도의 문화정책이 등장하였다(이훈·김미정, 2011). 1990년대 중반 지방자치제의 부활로 인해 지역단위의 축제가 더 큰 관심을 받게 되었고 최근에는 축제의 주요 행위자가 지역주민, 시민단체, 지역 내 각종 기관 등으로 분화됨에 따라 행위자 집단의 네트워크화가 나타나고 있다. 뿐만 아니라 지역축제의 향수자가 지역 주민에 그치지 않고 세계 공동체 의식으로 확산되고 있다. 하이서울페스티벌, 보령머드축제 등은 외국인들이 다수 참여하는 대표적인 축제가 되었으며 경북 의성군은 연날리기를 국제화하여 세계연축제를 개최하였고, 경기 안성시는 남사당 배우덕이 축제를 발전시켜 국제민속축전기구협의회와 함께 세계민속축전을 개최하였다. 현대적 의미의 지역축제는 세계 공동체의 장으로 확대된 것이다.

사회적 기능에 보다 더 초점을 둔 연구들에서 제시하는 축제 요소 및 발전 요인들은 다음과 같다. 지역사회 애착도(김진완, 2014; 이훈, 2005), 기호학 측면에서의 의미전달과 스토리텔링(최정윤·이결재, 2014; 신현식, 2014; 전명숙·김근중, 2010), 참여집단 및 거버넌스(황화석, 2014; 황설화·이영미·이병량, 2014; 김성태, 2014; 최영준·박대환, 2008),

3) 최근 현대적 생활상을 반영하여 등장한 이색적인 지역축제로는 반려동물축제(천안시), 평생학습축제(광명시, 경산시, 대구동구 등)가 있다.

신뢰·참여·네트워크·규범·공동체의식 등 사회자본(박혜영·김정주, 2012), 지방정부와 시민의 관계(지용승·홍준현, 2014) 등이 연구되었다.

2. 한국 지역축제의 발전과 학문적 접근

지역축제의 경제적 기능과 사회적 기능에 대한 학문적 관심은 지역축제의 성장과 밀접한 관계에 있다. 한국 지역축제 연구경향성 분석에 앞서 2006년부터 문화체육관광부에서 매년 발표하는 한국 지역축제 현황 자료로부터 추출한 데이터에 근거하면, 지방자치단체들이 해당 시기에 신규 개최하였다고 한 축제 건수는 다음 <표 1>과 같다⁴⁾. 1950년대에는 8개의 지역축제가 신규 개설되었으며 1980년대에는 중앙정부의 문화정책에 따라 지역 단위에서의 향토민속축제가 부활하여 매년 9.3개의 지역축제가 신설되었다. 지방자치체가 부활한 1990년대부터는 지역축제가 폭증하였는데 5년 단위로 보면 2000년대 들어서는 약 250여개의 지방자치단체 전체에서 신규 개설한 지역축제가 매년 97개 이상이었다. 이후 2009년 즈음하여 지역축제의 관리적 효율성과 경제적 위기 등이 지적됨에 따라 중앙정부에 의한 권고와 지방정부의 반성으로 인해 지역축제의 통폐합이 나타났다. 그 결과 최근 5년간은 연평균 약 50개의 지역축제가 감소하였다.

<표 1> 한국 지역축제의 시기별 신규 개최 건수

연도 구분	신규 개최 건수	연평균 신규 개최 건수
1950년대	8	0.8
1960년대	36	3.6
1970년대	39	3.9
1980년대	93	9.3
1990년~1994년	85	17

4) 본 연구에서의 집계는 황종규·엄홍석·이명숙(2005)의 연구에서 『한국의 지역축제(2004)』를 바탕으로 집계한 수치와 약간의 차이를 보이기는 하나 지역축제의 시기별 양적 발전 흐름을 설명하는 데에는 큰 무리가 없다.

“우리나라의 지역축제는 1950년대부터 개최되기 시작한 지역축제가 10개 축제, 60년대부터 개최되기 시작한 축제가 33개 축제, 70년대부터 개최되기 시작한 지역축제가 39개 축제, 80년대부터 개최되기 시작한 지역축제가 123개 축제, 90년대부터 개최되기 시작한 지역축제가 200개축제로 나타났으며, 특히 1995년 본격적인 지방자치 실시 이전의 지역축제 증가율보다 이후의 지역축제 증가율이 지난 수 십 년 동안 개최되어온 지역 축제 수의 50~60% 이상 급격히 증가하는 추세에 있으며, 2004년 1월 현재 전국의 지역축제 개최현황은 서울특별시 32개, 부산광역시 44개, 대구광역시 13개, 인천광역시 11개, 광주광역시 15개, 대전광역시 8개, 울산광역시 9개, 경기도 59개, 강원도 74개, 충청북도 35개, 충청남도 41개, 전라북도 32개, 전라남도 41개, 경상북도 52개, 경상남도 68개, 제주도 15개로 총 549개에 달하고 있다(황종규·엄홍석·이명숙, 2005: 314).”

연도 구분	신규 개최 건수	연평균 신규 개최 건수
1995년~1999년	314	62.8
2000년~2004년	487	97.4
2005년~2009년	489	97.8
2010년~2014년	-256	-51.2

출처: 문화체육관광부 2006년~2014년 지역축제 현황 발표 자료

한국 지역축제를 통시적으로 접근한 연구는 대표적으로 이훈·김미정(2011)의 논문을 볼 수 있다. 이들의 연구에서는 한국 축제사를 근현대사를 중심으로 하여 <표 2>과 같이 구분하였다. 양적 증가와 질적 분화, 발전에 영향을 준 주요 계기와 정부 정책 등의 흐름을 종합적으로 설명하였다는 점에서 의의를 지니는 연구이다.

<표 2> 한국 축제의 흐름과 변화(근현대 중심)

연도	주요테마	주요사건	비고
1960년대~70년대 중반	전통문화 복원	민속예술경연대회, 시·군·구의 날, 지역축제예산지원 시작	3,4공화국
1970년대 후반~80년대	지방문화 중흥	대동제와 국풍81, 향토축제, 메가이벤트	5,6공화국
1990년대~2000년대 중반	양적 성장기	문화관광축제 제도, 2002월드컵	지방자치제도 실시
2000년대 후반~	질적 성장의 고민	축제 구조조정, 축제 지속가능 발전문제	

출처: 이훈·김미정(2011), 497쪽, 표3

수 백 개의 지역축제 중에서 가장 많은 학문적 관심을 받은 지역축제는 보령머드축제이다. 보령머드축제는 2006년부터 2014년까지 문화체육관광부 선정 우수축제로 총 4회 선정되었으며 12편의 학술논문에서 분석대상이 되었다. 뒤이어 함평 나비대축제가 11편, 무주 반딧불 축제가 9편의 논문에서 분석되었다. 두 축제는 각각 문화체육관광부 우수축제로 총 7회, 9회 선정되었을 정도로 명성이 높은 축제이다. 보령머드축제를 연구한 논문 중 다수는 보령머드축제의 어떠한 특징이 축제 참여 및 축제 만족도, 축제성과에 영향을 미치는지 연구하였으며(조선배·진재수·현성협, 2012; 송학준·최영준·이충기, 2011; 전대회·김창수, 2010), 함평나비대축제의 경우에는 축제의 성공요인에 대한 연구(조승현, 2013), 축제 만족도에 대한 연구(채예병·공윤주·김형식, 2011), 축제 마케팅 및 지역발전 전략에 관한 연구(김현호·조순철, 2004) 등이 수행되었다. 무주반딧불축제의 경우 축제 만족도에 관한 연구들이 다수

수행되었고(김창수·전대회, 2007), 축제 만족도와 지역발전 전략을 연계한 연구(이정록, 2011) 등이 연구되었다.

한편, 한국 지역축제의 발전과정을 분석한 논문은 다수 있었으나 학문적 접근이 지역축제의 발전을 어떻게 추동하였는지에 대한 분석은 찾아보기 힘들다. 부소영(2003)의 연구에서는 1980년부터 2001년에 발표된 국내외 관광학 학술지 논문 117편을 대상으로 하여 축제의 지역이미지에 대한 영향을 내용분석하였다. 연구영역, 축제효과, 연구대상 축제, 지역이미지 효과 언급의 정도, 조사방법론을 조사하였다. 지역축제의 효과는 주로 관광 및 상업적 효과가 강조되었으며 국내논문은 연구시기에 근접한 최근 축제 연구사례를 대상으로 하고 국외논문은 대규모 축제를 주로 연구한 것으로 나타났다. 실증분석보다는 선언적이고 총론적 수준의 논문이 다수를 이룬다고 지적되었다. 홍성화·최병길·이성은(2006)의 연구에서는 1995년부터 2004년에 국내 관광학분야 13개 학술지에 실린 162편의 축제 이벤트 연구 논문을 분석하였다. 분석결과, 약 24%의 논문이 문화적 접근에 그치고 마케팅 관점이 부족하였으며 양적통계분석이 50%이상인데 가설설정을 수행한 경우는 약 15%에 그치며 대부분의 설문자료 수집이 횡단면 비확률 표본추출로 수행되었으며 ANOVA, T-test, 회귀분석을 수행한 것으로 나타났다.

지역축제에 관한 연구경향을 살펴본 이상의 연구들은 지역축제라는 연구대상이 어떻게 성장하였는지와 이에 대한 연구가 어떠한 관계를 갖고 진행되었는가는 맥락적 분석을 결여하고 있다. 또한 지역축제 연구경향에 대한 기존의 연구들은 특정 분과학문에 치중한 나머지 지역축제 연구에 대한 학문적 다양성을 고려하지 못하고 있다. 이러한 점에서 본 논문은 먼저 한국 지역축제의 양적 성장과 학문적 관심이 어떻게 상호작용하면서 패턴을 형성하였는지를 살펴본다. 이후 지역축제에 대한 연구를 크게 두 가지 관점, 즉 지역축제에 대한 해석과 지역축제에 대한 학문적 접근이라는 관점에서 체계적으로 분석한다. 이를 통해 본 연구는 기존의 연구에서 강조되었던 지역축제의 경제적 가치창출 기능뿐만 아니라 사회적 의미형성 기능이 지역축제 연구에서 차지하는 위치를 확인하고, 이러한 두 가지 차원이 어떻게 연구에 반영되었는지를 분석한다. 또한, 사회과학 전반에 걸친 다양한 분과학문에서의 지역축제 연구경향을 비교분석함으로써 행정학/정책학에 주는 함의와 연구과제를 도출하고자 한다.

Ⅲ. 조사설계

1. 자료 수집 방법

지역축제 연구경향성 분석을 위해 국내 학술지 정보, 논문 정보 등을 DB화하여 제공하는 한국학술지인용색인(KCI)을 검색 엔진으로 사용하였다. KCI 웹사이트를 선정한 이유는 한국연구재단의 학술연구분야 기준 및 코드를 사용하여 각 학문분과별로 연구경향성을 살펴보기에 비교적 체계적으로 접근할 수 있기 때문이다⁵⁾. 검색 일자는 2015년 2월 24일이며 논문 검색 범위는 논문 제목, 초록, 키워드에 ‘지역 축제’ 또는 ‘지방 축제’가 포함된 논문 중 사회과학 분야의 한국연구재단 등재학술지로 제한하였다. 검색결과, 관련 논문이 처음 등장한 시기는 2002년이었으며 2014년까지 총 273개의 논문이 추출되었다⁶⁾. 다음으로, 정치학·행정학·영상매체학 등 각 사회과학분야의 박사학위취득자 및 박사과정 대학원생 네 명이 273개 논문의 제목과 국문초록을 보고 지역축제 연구라고 볼 수 있는지 적합성을 검토하였다. 예를 들어, 논문 저자가 키워드로 ‘지역 축제’를 제시하거나 논문 초록, 논문 제목 등에서 ‘지역 축제’의 키워드의 검색 범위로 추출된 논문이더라도 “신명나는 일터는 어떻게 만드는가?: 춘천마임축제 자원봉사자의 사례를 통해 본 신명감정 관리모형 탐색(윤태일·정연구·송현주, 2012)”, “문화융성 및 창조경제의 활성화를 위한 문화재 법적책 방안(김창규, 2014)” 등 그 내용이 지역 축제 자체에 초점을 둔 연구로 보기 어렵다고 판단되는 논문의 경우는 분석 대상에서 제외하였다. 이러한 과정을 통해 지역 축제와 관련된 연구로서 적합한 논문은 총 252개로 선정 되었다.

본 연구에서 분석대상으로 하는 사회과학 분야의 학문 분과별 논문 수는 <표 3>과 같다.

5) KCI 이외에도 학술논문을 검색할 수 있는 다양한 데이터베이스-구글 학술검색(Google Scholar), 누리미디어 Dbpia, 한국학술정보 등-가 존재하고, 이를 통해 2002년 이전의 논문들도 검색할 수 있다. 하지만, 이러한 데이터베이스들은 한국연구재단등재지, 한국연구재단등재후보지, 학술대회발표논문, 잡지기사, 서평 등을 포함하고 있으며, 등재지만을 따로 검색할 수 없다는 한계가 있다. 또한, 본 논문에서 연구경향성을 분석하기 위한 중요한 요소인 세부분과학문에 대한 정보 역시 KCI에서만 제공된다는 점에서 본 논문은 KCI를 이용하여 검색하였다.

6) 물론 2002년 이전에도 행정학을 비롯한 다양한 사회과학분야에서 지역축제에 관한 다수의 연구가 존재하였다. 하지만, 선행연구에서 살펴본 바와 같이 2002년 이전의 지역축제 관련 논문들에 대한 연구경향성 분석은 어느 정도 이뤄졌다는 점(부소영 2003, 홍성화·최병길·이성은, 2006)에서 본 연구는 2002년 이후의 논문을 분석대상으로 하였다. 참고로 2002년부터 2014년 지역축제로 검색된 논문의 경우 인문학 116편, 자연과학 20편, 공학 12편, 의약학 1편, 농수해양 16편, 예술체육 89편, 복합학 45편이었으며, 사회과학(435편) 분야에서 압도적으로 많은 연구가 수행되었다.

사회과학의 각 학문 분과를 세분하는데 있어서는 한국연구재단이 제시한 학술연구분야 분류표의 기준을 활용하여 행정/정책(행정학, 행정사, 도시/지방행정, 정책학, 정치외교학), 관광(관광학, 관광사업/레저사업, 기타관광학, 호텔/외식산업경영), 경영/경제(경영학, 경제학, 농업경제학, 산업/서비스경제), 무역(무역학, 무역학 일반), 사회학/신문방송학, 지리(지리학, 기타지리학, 지역개발, 지역학), 교육, 사회과학(사회과학, 기타사회과학, 기타사회과학 일반) 등 총 8가지의 학문분과로 분류하여 분석하였다.

<표 3> 학문분야별 분석대상 논문

연도	행정/정책	관광	경영/경제	무역	사회학/신문방송	지리	교육	사회과학	합계
2002	1	1	0	0	0	0	0	0	2
2003	0	1	0	0	0	2	0	0	3
2004	3	1	1	0	0	4	0	0	9
2005	3	3	1	0	0	2	0	1	10
2006	2	5	3	0	1	3	0	0	14
2007	3	9	6	0	1	4	1	0	24
2008	0	11	3	0	0	2	1	0	17
2009	2	8	2	0	2	5	0	0	19
2010	2	17	9	1	0	5	0	0	34
2011	9	17	5	0	0	4	1	0	36
2012	3	19	3	0	0	3	1	1	30
2013	4	14	3	2	0	4	0	0	27
2014	4	16	3	0	0	2	0	2	27
합계	36	122	39	3	4	40	4	4	252

2. 자료 분석

사회과학 분야에서 지역 축제에 대한 연구 경향성을 분석한 논문은 다음으로 대표된다. 부소영(2003)의 연구에서는 연구영역, 주요한 축제효과, 연구대상 축제, 지역이미지 효과 언급의 정도, 조사방법론을 조사하였으며, 홍성화·최병길·이성은(2006)의 연구에서는 이론적 접근방법, 세부 연구주제, 사례연구 여부 등 연구경향 관련 특징과 통계분석 방법, 표본 추출 방법, 자료 수집 방법 등 분석 관련 특징을 기준으로 선행연구를 검토하였다. 류준호·윤승금·이영주(2010)의 연구에서는 축제를 포함하여 문화콘텐츠의 연구경향성을 분석하였는데 연구분야, 목적, 방법론을 분류 기준으로 두었다.

본 연구에서도 기존의 축제 연구의 메타분석 기준을 준용하고 보완하여, 연구 목적, 축제 의의, 분석수준, 분과학문, 조사방법, 자료수집 방법, 설문조사 및 인터뷰 대상 등으로 분석 기준을 세분화하였다. 첫째, 사회과학분야의 학술논문은 학문적 의의 외에 사회적 기여 역시 중요하다는 측면에서 지역축제 연구가 어떠한 목적으로 수행되었는가에 대한 분석이다. 본 연구에서는 기존 메타분석에서는 다루지 않았던 지역축제 연구의 목적을 구체적으로 살펴 보기 위하여, 축제 분석 중심, 정책적 제언, 활성화방안/발전방안/마케팅전략 등 세 가지 기준으로 분류하였다. 둘째, 앞서 이론적 논의에서 살펴본 축제의 의의가 학문연구에서 어느 정도 비중 있게 논의되는지 살펴보기 위해서 ‘축제 의의’를 경제적 가치창출, 사회적 의미형성, 혼합 등 세 가지로 분류하여 코딩하기로 한다. 셋째, 축제 연구의 분석 수준은 축제가 개인적 차원에서뿐만 아니라 사회적 차원의 의미를 지닌다는 점에서 집단 수준과 개인 수준으로 구분하여 살펴본다. 넷째, 축제 연구가 사회과학분야 전반에 걸쳐 논의되고 있지만 각 세부 학문 내에서도 연구대상을 바라보는 시각과 방법이 다르고, 분과학문 간 경향성을 파악하여 융합연구가 가능하다는 점을 고려할 때 관광, 사회과학, 지리, 행정/정책, 무역, 경영/경제, 사회학/신문방송, 교육 등 여덟 가지의 분과학문으로 나누어 분석하고자 한다. 이는 특정 분과학문을 메타분석의 대상으로 삼았기 때문에 분과학문 별 차이점과 유사점을 살펴볼 수 없었던 기존의 연구와 차별된다. 다섯째, 축제 연구를 위한 조사방법은 기존의 메타분석을 준용하여 크게 이론 중심의 연구, 문헌연구, 사례 위주의 질적 연구, 설문 조사 등을 포함하는 실증연구, 양적·질적 혼합연구, 비교연구 등 사회과학 분야에서 사용되는 다양한 연구 방법들을 여섯 가지의 기준으로 분류하여(목진휴·박순애, 2002; 최영출·박수정, 2011; 이승철, 2013; 김미현·최현덕·정명은, 2015), 이를 통해 각 학문 분과별 특징, 연도별 특징 변화 등의 연구 경향성을 살펴보았다. 여섯째, 축제 연구를 위한 자료수집 방법 역시 기존의 메타분석을 참조하여, 축제 참가자나 주민 등을 대상으로 한 설문조사 및 인터뷰, 객관적 통계자료, 직접 관찰방법, 신문이나 보고서 등 기존 문헌 등 다섯 가지의 자료수집 방법으로 분류하여 분석한다. 마지막으로, 기존의 축제 메타분석에서는 분석 기준에 포함되지 않았던 설문조사 및 인터뷰 대상을 공무원, 주민, 방문객, 전문가, NGO, 기타 등 여섯 가지 기준으로 분류하여 분석하였다. 각각의 분석기준에 따른 하위 분석항목을 정리하자면, 다음 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 지역축제 연구경향 분석기준

분석기준	분석항목
연구목적	분석중심, 정책제언, 활성화방안/발전방안/마케팅전략
축제의의	경제적 가치창출, 사회적 의미형성, 혼합
분석수준	집단/사회/지역, 개인/참가자/지역주민
분과학문	관광, 사회과학, 지리, 행정/정책, 무역, 경영/경제, 사회학/신문방송, 교육
조사방법	이론연구, 문헌연구(비실증), 사례연구(질적), 실증연구(양적), 혼합(양질), 비교방법
자료수집 방법	설문조사, 인터뷰, 통계자료, 관찰, 기존문헌(신문, 보고서 등)
설문조사 및 인터뷰 대상	공무원, 주민, 방문객, 전문가, NGO, 기타

구체적인 코딩 및 분석은 다음과 같이 진행되었다. 각 분석항목에 따른 지역축제 연구경향성을 살펴보기 위해 네 명의 코더가 분석 대상 논문 총 252편 중 무작위로 50개의 샘플 논문을 추출하여 논문 초록 및 본문을 살펴보고 분석항목에 따라 함께 코딩하여 코딩 기준의 일관성을 숙지하였다. 이후 1인당 약 70편의 논문을 할당하여 개별적으로 코딩하였다.

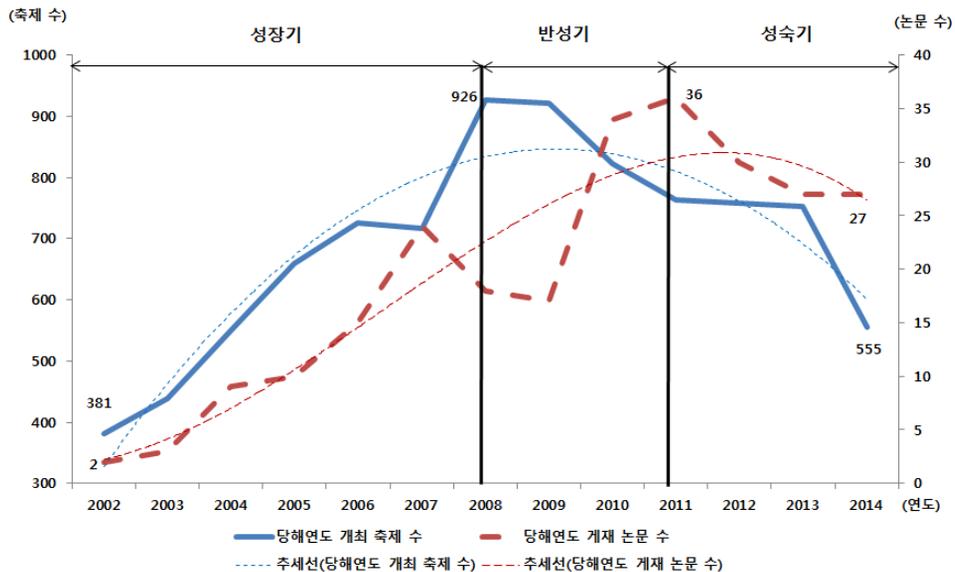
예를 들어, “강릉단오제의 문화관광 특징과 활성화 방향”이라는 논문의 경우 첫 번째 기준인 ‘연구 목적’에서는 축제 자체의 분석이나 정책적인 제언 보다는 축제 마케팅 전략에 초점을 두고 있으므로 본 연구의 세부항목 기준에 따라 ‘활성화 방안/마케팅 전략’으로 코딩하였다. 두 번째 기준인 ‘축제 의의’ 측면에서는 경제적 기능과 사회적 기능을 모두 논문의 주요한 내용으로 담고 있기 때문에 ‘경제적 가치창출’과 ‘사회적 의미형성’으로 중복 코딩하였다. 세 번째 기준은 ‘분석 수준’은 개인적 차원에서의 분석이 아닌 사회·집단적 차원에서의 분석이기 때문에 ‘집단/사회/지역’으로 코딩하였다. 네 번째 기준인 ‘분과학문’을 기준으로 분류 하였을 때 해당 논문은 지리학 분야에 해당하며, 다섯 번째 기준인 ‘조사 방법’은 문헌연구로 코딩하였다. 여섯 번째 기준인 ‘자료수집 방법’은 기존문헌을 토대로 분석한 연구에 해당하므로 기존문헌으로 코딩하였고, 마지막으로 ‘설문조사 및 인터뷰 대상’에 대한 분석 항목은 예시 논문의 경우 해당사항이 없으므로 코딩하지 않았다.

이 후 네 명의 코더가 합의된 방법에 의해 개별적으로 코딩을 한 이후 약 40%에 해당하는 100편의 논문을 무작위 추출하여 다시 네 명의 코더가 함께 코딩 결과를 확인하는 결과를 거쳤으며, 개별적으로 코딩을 하면서 분석 항목 중 어느 항목에 해당하는 것인지 모호한 경우의 논문도 별도로 논의하여 최종값을 코딩하였다.

IV. 연구경향성 분석 결과

1. 한국 지역축제에 대한 학문적 관심의 성장

먼저 본 연구의 첫 번째 기준인 ‘연구 목적’에 대한 기준을 중심으로 살펴보기에 앞서 한국 지역축제의 성장과 학문적 연구의 성장 속도를 함께 살펴보았다. 그 결과는 <그림 1>과 같이 나타나는데 지역축제라는 사회적 현상과 이에 대한 학문적 관심은 1990년대 지방자치부활 시기부터 2008년까지를 ‘성장기’, 이후부터 2011년까지는 ‘반성기’, 2012년부터는 ‘성숙기’라고 구분할 수 있다⁷⁾.



<그림 1> 한국 지역축제의 성장과 학문적 관심의 추동

7) 이훈·김미정(2011)의 연구에서는 1995년부터 문화관광부에서 지역문화축제를 문화관광축제 제도로 활성화 및 지원하면서 지역축제의 성장이 본격적으로 이루어졌다고 평가하였다. 이후 2002년 월드컵을 계기로 보다 더 참가하는 주민 중심의 놀이성이 강화되어 질적인 발전을 가져왔다고 본다. 2000년대 후반에 들어서는 지역축제의 ‘질적 성장의 고민’ 시기라고까지 표현하였다. 계속된 양적 팽창으로 인한 한계점이 사회적으로 지적되었고 이에 더해 2009-2010년에는 신종플루 유행, 천안함 사건, 구제역 등 예상치 못한 사건사고로 지역축제가 감소하게 되었다. 지역축제는 공공성을 내포하는 그 속성상 사회적 맥락과 함께해 온 것이다(이훈·김미정, 2011: 491-496).

이훈·김미정(2011)의 연구와 본 연구의 <표 1>에서 보듯이 1990년대부터 지역축제의 폭발적 증가가 일어난다⁸⁾. 당해연도 개최 축제 수의 추세를 보면 2008년까지 빠른 속도로 증가한 것을 알 수 있다. 2002년에 381개의 지역축제가 개최되었는데 2008년에는 926개의 지역축제가 개최되었다⁹⁾. 사회적 현상을 반영하듯이 사회과학분야 한국연구재단 등재 학술지에 게재된 관련 논문의 수도 2002년에는 2편에서 2007년 24편, 2008년 18편으로 증가하였다. 문화체육관광부가 1995년부터 ‘올해의 문화자치단체’ 및 ‘우수 문화관광축제’를 선정하여 경쟁체제를 만들고 평가하고 재정지원을 하고 지방정부의 자율성이 높아짐에 따라 양적 팽창을 보였다. 이에 더하여 2002년 월드컵 개최로 축제 등의 이벤트를 통한 지역마케팅, 관광산업에도 외부효과가 나타나게 되었다. 또한 중앙이나 지방정부 주도의 지역축제에 주민들이 자발적으로 참여하여 지역축제의 유희성, 놀이성이 증대되었다(이훈·김미정, 2011: 490-494). 학문적 접근은 <그림 2>와 같이 현황에 대한 진단이 연구 질문인 경우가 많았다. 주로 축제 방문자, 축제 프로그램 구성 등 축제 구성 요소를 분석에 연구의 의의를 두는 논문이 다수였다.

지역축제의 양적 팽창은 2008년에 정점을 찍고 2009년부터 감소에 돌입하게 된다. 신규 개설된 축제들이 이미 선도적인 축제들을 모방하거나¹⁰⁾ 몇몇 지역들 간의 축제 장소성과 주

8) 본 연구에서 연구경향성 분석을 위해 선정한 학술정보 검색엔진과 학술논문이 2002년~2014년이기에 지역축제 현황도 2002년부터 비교하였다. 이에 더하여 문화체육관광부에서 2006년부터 발표한 지역축제 통계에 근거하여 2002-2005년 지역축제 수를 추정한 것이다.

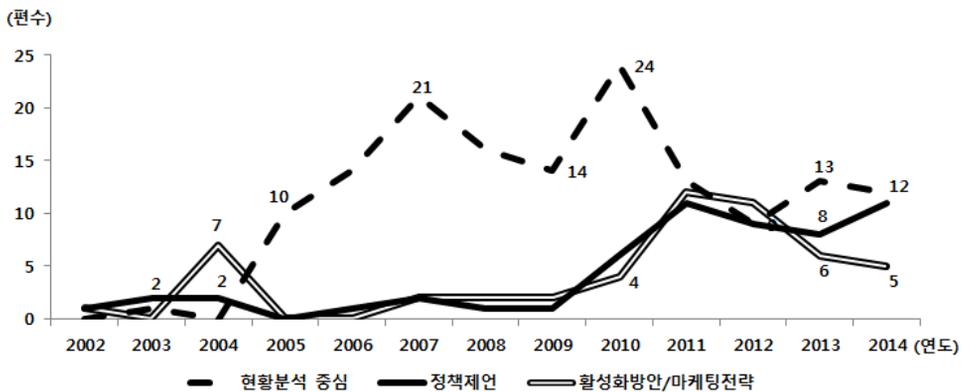
<한국 지역축제 개최 현황: 2002-2014년>

연도	당해연도 신규 개설 축제 수	당해연도 개최 축제	
		축제 수	전년대비 증감율
2002	57	381	
2003	111	438	15.0%
2004	124	549	25.3%
2005	110	659	20.0%
2006	91	726	10.2%
2007	126	716	-1.4%
2008	115	926	29.3%
2009	47	921	-0.5%
2010	12	823	-10.6%
2011	-60	763	-7.3%
2012	-5	758	-0.7%
2013	-6	752	-0.8%
2014	-197	555	-26.2%

9) 2002년의 수치는 2006년부터 문화체육관광부에서 발표한 지역축제 자료에서 개별 축제의 최초 개최연도를 추적하여 통합 추정한 것이며 2006년부터의 수치는 문화체육관광부 발표 수치와 동일하다.

제성이 유사해지는 경우(윤주철·문광민, 2011), 지역축제 프로그램 구성 및 운영의 내적 부실이 빈번한 경우 등이 지적되기 시작한다¹¹⁾. 즉, 사회적으로 “지역축제의 구조조정 담론(이훈·김미정, 2011: 494)”이 나타나게 되었다. 또한 2009년 4월 행정안전부에서 지역축제 절감재원으로 일자리 창출에 투자하면 지방교부세를 특별 배정하겠다는 취지를 발표함에 따라 지역축제가 줄어들기 시작하였다(이훈·김미정, 2011: 495). 지역축제라는 사회적 현상의 양적 감소에도 불구하고 이 시기에도 지속적으로 학문적 관심은 팽창한다. 학문적 관심이 증대하는데 <그림 2>와 같이 내용적으로 전환이 생긴 것이다. 이전의 시대에 현황 진단이 주요 연구 질문이었다면 이 시기부터는 정책적 제언, 전략적 마케팅 방안, 활성화 전략 등 문제의 처방 비중이 강화된 논문들이 다수 등장하는 것이다.

2009년부터 시작된 지역축제 감축과 통합관리의 중요성은 2014년에까지 이어져 오고 있다. 아무래도 지역축제라는 사회적 현상이 양적으로 감소하다보니 관련 학술연구도 약간의 감소 현상을 보이고 있다. <그림 1>에서 당해연도 게재 논문 수의 추세를 보면 2011-2012년을 기점으로 하락하고 있다. 구체적으로 보면 2010년에는 34편, 2011년에는 36편, 2012년에는 30편, 2013년과 2014년에는 각각 27편의 논문이 사회과학분야 한국연구재단 등재학술지에 게재되었다. 학문적 관심이 양적으로 감소하는 추세라고는 하나 지역축제 성장기보다 연간 발표되는 논문의 수가 많으며 2007년(24편) 즈음과 비슷한 양의 논문이 발표되고 있다.



<그림 2> 지역축제의 연구 목적

10) 경향신문. 2009. 10. 5. “뉘시체험·요리대회·노래자랑... ‘무슨 축제였더라.’”

11) 헤럴드 경제. 2011. 4. 15. “지역축제 800여개... 전시행정에 혈세가 샌다.”, 강원일보. 2011. 9. 8. “선택과 집중’ 절실한 지자체의 축제 지원”

〈그림 2〉를 통해 지역축제 관련 연구의 의의를 부가적으로 살펴보면, 252편의 논문 중 147편(약 58%)이 현황분석에 초점을 둔 연구였으며 현황 분석 후 비교적 정책적 제언과 마케팅 전략을 비중있게 구체적으로 제시한 논문이 105편(42%)이었다. 시간적 추이를 살펴 보았을 때, 2010년까지는 현황분석 중심의 연구가 압도적으로 많았으며 한국 지역축제의 구조조정 담론이 확산되기 시작한 2010년 이후부터는 처방 중심의 연구가 다수 등장하게 되어 2013년 즈음부터는 현상 진단과 처방의 균형이 잡히기 시작하였다고 평가할 수 있다.

2. 지역축제의 의의와 분석수준

앞서 살펴본 경제적 가치창출과 사회적 의미형성이라는 지역축제의 의의가 어떻게 조명되고 있는지 살펴보기 위해 앞서 제시된 분석기준의 두 번째에 해당하는 ‘축제 의의’에 대한 항목을 기준으로 분석하고자 한다. 경제적 기능은 생산과 소비를 통한 ‘상품화’로 설명되며, 사회적 기능은 개인과 집단의 기억의 재현, 경험의 공유를 통한 ‘공동체화’로 설명된다. 지역축제의 공간적 확산, 연구 메타분석을 수행한 논문을 제외한 242편의 논문을 분석한 결과, 〈표 5〉와 같이 도출되었다. 경제적 가치창출 측면에 초점을 둔 연구는 90편(37.2%), 사회적 의미형성에 초점을 둔 연구는 94편(38.8%), 지역축제의 두 가지 의미를 모두를 고려한 논문은 58편(24%)으로 집계되어 어느 한 쪽의 관점에 치우치기 보다는 두 가지 축제의 의의에 균형 잡힌 관심을 보여주고 있다.

〈표 5〉 지역축제의 경제적 가치창출과 사회적 의미형성에 대한 학문적 조망

연도	경제적 가치창출		사회적 의미형성		혼합		합계 (편)
	편수	비율	편수	비율	편수	비율	
2002	0	0.0	1	100.0	0	0.0	1
2003	0	0.0	1	100.0	0	0.0	1
2004	3	50.0	3	50.0	0	0.0	6
2005	4	44.4	3	33.3	2	22.2	9
2006	5	33.3	3	20.0	7	46.7	15
2007	8	33.3	10	41.7	6	25.0	24
2008	4	22.2	5	27.8	9	50.0	18
2009	7	41.2	8	47.1	2	11.8	17
2010	19	55.9	11	32.4	4	11.8	34
2011	9	0.0	22	61.1	5	38.9	36
2012	14	46.7	11	36.7	5	16.7	30
2013	6	25.0	6	25.0	12	50.0	24
2014	11	40.7	10	37.0	6	22.2	27
합계	90	37.2	94	38.8	58	24.0	242

〈표 6〉과 같이 지역축제의 의의에 대한 학문적 관심의 변화를 시계열적으로 보았을 때, 연도별 특성은 두드러지지 않았다. 반면 앞서 제시된 바와 같이 동기간을 '성장기(2002-2008),' '반성기(2009-2011),' '성숙기(2012-2014)'로 나누어 살펴보았을 때, 시간적 흐름에 따른 미세한 차이가 있음을 알 수 있다. 지역축제의 성장기에는 경제적 가치창출과 사회적 의미형성이라는 지역축제의 의의가 비교적 균등하게 반영된 반면, 지역축제의 반성기에는 사회적 의미형성이 강조되었다. 최근 지역축제의 성숙기에는 오히려 경제적 가치창출이라는 지역축제의 의의가 상대적으로 부각되었음을 알 수 있다.

〈표 6〉 시기별 지역축제의 경제적 가치창출과 사회적 의미형성

시기	경제적 가치창출		사회적 의미형성		혼합		합계 (편)
	편수	비율	편수	비율	편수	비율	
성장기 (2002-2008)	24	32.4	26	35.1	24	32.4	74
반성기 (2009-2011)	35	40.2	41	47.1	11	12.6	87
성숙기 (2012-2014)	31	38.2	27	33.3	23	28.4	81

이를 각 학문분과별로 나누어 살펴본 결과는 〈표 7〉과 같이 나타난다. 지난 2002년에서 2014년 사이 다수의 논문이 게재된 관광학, 지리학, 행정학/정책학, 경영/경제학 분야를 중심으로 살펴보았을 때, 경영/경제학 분야를 제외한 분야에서는 사회적 의미형성이라는 지역축제의 의의에 대한 관심이 상대적으로 높았다. 지리학 분야에서는 약 44% 이상의 논문들이 축제의 사회적 의미형성 관점에서 분석되었고 관광학 분야의 축제 연구는 약 43%가 사회적 의미형성에 초점을 맞추었다. 행정학/정책학 분야의 경우, 경제적 가치창출과 사회적 의미형성, 혼합적 접근이 각각 33.3%로 나타나 매우 균형 잡힌 학문적 관심을 보여주었다.

〈표 7〉 학문분과별 지역축제 의의

세부학문분과	경제적 가치창출		사회적 의미형성		혼합		총계 (편)
	편수	비율	편수	비율	편수	비율	
관광	41	36.3%	49	43.4%	23	20.4%	113
사회과학	3	75.0%	1	25.0%	0	0.0%	4
지리	10	27.8%	16	44.4%	10	27.8%	36
행정/정책	11	33.3%	11	33.3%	11	33.3%	33

세부학문분과	경제적 가치창출		사회적 의미형성		혼합		총계 (편)
	편수	비율	편수	비율	편수	비율	
무역	1	33.3%	0	0.0%	2	66.7%	3
경영경제	20	44.4%	16	35.6%	9	20.0%	45
사회학/신문방송	2	50.0%	0	0.0%	2	50.0%	4
교육	2	50.0%	1	25.0%	1	25.0%	4
총계	90	37.2%	94	38.9%	58	24.0%	242

이러한 분석결과는 선행연구와 사뭇 다른 결과이다. 예를 들어, 부소영(2003)의 연구에서는 관광학 분야의 지역축제 연구가 주로 관광 및 상업적 효과를 강조하였다고 분석되었다. 홍성화·최병길·이성은(2006)의 연구도 관광학 분야 학술논문을 조사하였는데 이들의 연구에서는 반대로 마케팅 관점이 부족하고 문화적 접근에 그친다고 지적하였다. 본 연구에서는 이들의 연구와 달리 사회과학 전 분야에서의 경향성을 살펴본 결과, 지역축제의 경제적 가치창출과 사회적 의미형성이라는 축제의 두가지 의의가 균형있게 조명되는 것으로 나타났다. 시계열 변화를 살펴보아도 그러하다. 경제적 가치창출 기능을 강조하였을 것이라고 예상되는 경제/경영학 분야의 논문에서도 약 48.8%의 연구가 사회적 의미형성 기능을 추적하였으며 경제적 가치창출 측면에 비중을 크게 둔 연구는 33.3%에 불과하였다. 이는 지역축제가 경제적 이유로 인해 증가한 측면이 있음에도 불구하고, 학술적으로는 지역축제가 갖는 사회적 의미형성 기능이 중요하게 받아들여짐을 알 수 있다.

경제적 가치창출 기능에 비중을 둔 몇몇 연구를 살펴보면, 김창수·김형빈(2014)의 연구에서는 3년간 무주만들기 축제 방문객들의 성향에 따라 지역축제 방문시 소비행태가 다르게 나타남을 분석하였다. 방문객 성향은 참여횟수, 동행수, 참여일수, 교통수단에 더하여 인구통계학적 특성을 고려하였으며 소비지출액에는 교통비, 숙박비, 식음료비, 유희비, 쇼핑비 등을 산입하였다. 분석결과, 연도별로 소비지출에 영향을 주는 변수가 약간의 차이를 보이기 는 하나 3년 통계치로 보면 축제장 참여일수만 통계적으로 유의미한 변수인 것으로 나타났다. 결국 지역축제를 개최하는 지역 축제조직위원회에서는 지역축제의 경제적 성과를 향상하려면 방문객의 잦은 방문 또는 체류일수를 증대시킬만한 프로그램을 구성하는 것이 중요한 것으로 보인다. 김현욱(2014)의 연구에서는 안동 국제탈춤축제와 진주 남강유등축제의 방문자를 대상으로 서비스의 질과 서비스 만족도 간의 관계를 분석하였다. 관광 및 경영학에서 자주 분석되는 서브퀵은 유형성, 신뢰성, 대응성, 보증성, 동조성 등 5개 요인으로 구분하였다. 분석 결과, 두 축제에서 모두 만족도 향상에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 서비스 요인은 축제관련 시설과 장비, 정보 및 자료의 제공, 주변 시설정리 등인 것으로 나타났다. 신현식·전영주(2012)의 연구에서는 강진청자축제 방문객을 중심으로 지역축제에 대해 느끼

는 매력성이 높을수록 지역브랜드 자산가치가 향상되고 이것이 브랜드 충성도에 영향을 미치는 정도를 실증분석하였다.

사회적 의미형성에 비중을 둔 연구 중 기호학 측면에서 접근한 논문은 최정윤·이길재(2014)의 연구이다. 이들은 디자인분야의 기호학적 연구로부터 출발하여 지역축제를 개최한 지역주민들이 지역축제의 개최 취지와 의미를 공유할수록 지역축제 캐릭터에 이것이 반영되며 캐릭터에 반영된 의미는 지역문화형성과 지역정체성 형성에 영향을 준다고 가설설정을 하고 실증분석하였다. 신현식(2014)의 연구에서는 담양세계대나무박람회 개최에 반영될만한 문화기호학 의미생성 모델과 스토리텔링 개발 프로세스를 제시하였다. 스토리텔링 단계로 대나무라는 문화원형 조사, 콘텐츠의 스토리화, 콘텐츠 스토리의 텔링화, 콘텐츠 스토리텔링의 상호작용화를 구상하였다. 박혜영·김정주(2012)의 연구에서는 사회적 자본이 지역주민의 만족도와 공동체 의식에 미치는 영향을 분석하였는데 사회적 자본 요인 중 신뢰와 참여수준이 높을수록 주민만족도가 높은 것으로 나타났으며 이는 공동체 의식 형성에도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 황화석(2014)의 논문에서는 안동국제탈춤페스티벌과 문경전통차사발축제의 거버넌스 유형을 비교하였다. 공무원, 축제추진위원회, 전문가단체, 지역상공인단체, 자원봉사자단체 등 다양한 참여자들을 대상으로 심층인터뷰하였다. 안동국제탈춤페스티벌은 2005년까지는 관 주도형 거버넌스였으나 2006년부터 축제조직위가 설립됨에 따라 민관협력형 거버넌스 구조를 거쳐 민간주도형 거버넌스로 자리매김하였음을 보여주었다. 문경전통차사발축제는 지방정부가 모든 축제 기획 단계에 개입되어 있는 관주도형 거버넌스인 것으로 분류되었다.

다음은 본 연구의 세 번째 분석기준에 해당하는 '분석 수준'과 네 번째 분석기준에 해당하는 '분과 학문'을 종합하여 분류한 결과를 제시한 것이다. 지역축제 연구가 경제적 가치창출과 사회적 의미형성이라는 축제의 두 가지 의의 중 어느 차원을 더 비중있게 다루고 해석하느냐 하는 것은 논문의 분석수준과도 연계된다. 예를 들어, 지역주민이나 방문객의 만족도 조사와 같이 개인을 분석수준으로 두는 경우도 있는 반면, 해당 지역 전체가 어떠한 문화를 창출하고 행위자 네트워크를 갖는가에 관심을 두는 집단적 수준의 연구가 있다. 두 분석수준을 모두 반영한 논문을 중복 계상하였을 때 총 254편의 논문 중 195편(76.8%)이 지역주민, 축제 방문객과 같은 개인적 수준을 분석단위로 한 것으로 나타났다. 집단 및 지역사회를 분석단위로 한 경우는 59편(23.2%)에 그쳤다. 지역축제에 대한 연구가 각각 50%와 0%를 차지하는 2002년과 2003년을 제외하고, 다른 기간 동안 대부분의 연구는 개인적 수준에서 지역축제를 분석하였으며 특히 2012년의 경우, 30편 논문 중 28편(93.3%)이 개인적 수준에서 분석한 논문이었다. <표 8>과 같이 분석수준이 분과학문별로 어떠한 차이를 보이는가를 살펴보았을 때, 관광, 사회과학, 행정/정책, 무역, 경제/경영 부문의 경우, 개인적 수준에서

분석한 논문이 과반 이상을 차지하였으며, 특히 관광학 분야의 경우 87.2%가 개인 수준에서의 연구였다.

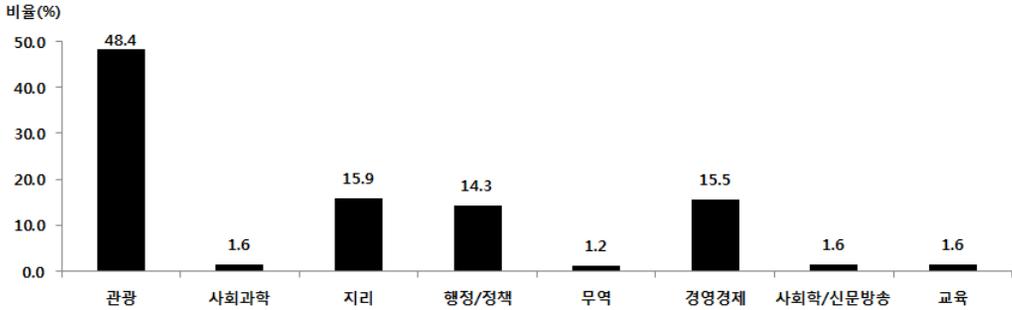
〈표 8〉 분과학문별 분석수준 비교(%)

분석수준	행정/정책	관광	경영/경제	무역	사회학/신문방송	지리	교육	사회과학
개인	70.6	87.2	84.2	66.7	50.0	47.5	50.0	100
집단사회	29.4	12.8	15.8	33.3	50.0	52.5	50.0	0

3. 지역축제 연구방법

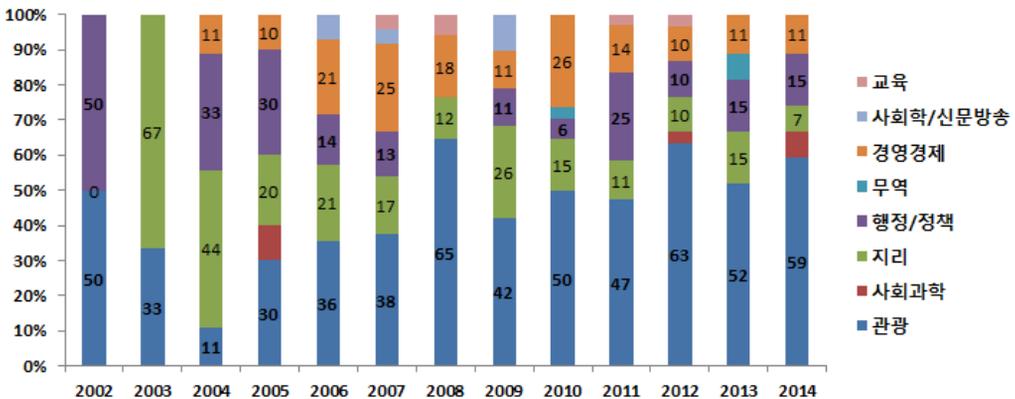
지금까지 살펴 본 연구경향성 분석결과는 이전의 연구들에서 분석하지 않은 항목을 중심으로 본 연구에서 제시한 것이다. 이제 지역축제 관련 논문을 내용분석한 선행연구들에서 가장 보편적으로 사용한 방법론 분류 기준에 따라 분석해 보고자 한다¹²⁾. 먼저 사회과학분야의 252편 논문의 분과학문별 분포를 살펴보면 〈그림 3〉과 같다. 48.4%인 122편의 논문이 관광분야에서 출판되었다. 다음으로는 지리학, 지역개발, 지역학, 기타지리학을 포함하는 지리부문에 출판된 논문으로 총 40편의 논문이 작성되었으며, 이는 전체의 15.9%를 차지한다. 경제경영부문은 총 39편의 논문이 작성되어, 전체의 15.5%를 차지하였으며, 행정/정책학분야는 36편으로 14.3%를 차지하였다. 행정/정책학분야를 구체적으로 살펴보면, 행정학 분야 21편, 정책학분야 7편, 도시/지방행정 3편, 행정사 1편으로 집계되었다. 이 네 분과학문의 논문이 총 237편으로 전체의 94%를 차지하였다. 기타학문분야로는 사회과학, 무역학, 사회학/신문방송학, 교육학 등의 분야에서 지역축제관련 논문이 출판되었다.

12) 지역축제 뿐만 아니라 다른 연구주제의 연구경향성 분석을 수행한 연구들에서도 보편적으로 사용된 기준이다. 행정학 및 정책학 연구 경향성을 분석한 목진휴·박순애(2002), 최영출·박수정(2011)의 연구, 지방자치 및 지방정부 연구경향성을 분석한 연구(이병렬·박기관, 2002; 이종수, 2008; 최호택·정석환, 2011; 이승철, 2013; 김미현·최현덕·정명은, 2015) 뿐만 아니라 환경정책, 여성정책(나태준·정장훈, 2006; 김학실, 2012) 등 정책분야별 연구에서도 유사하게 나타난다.



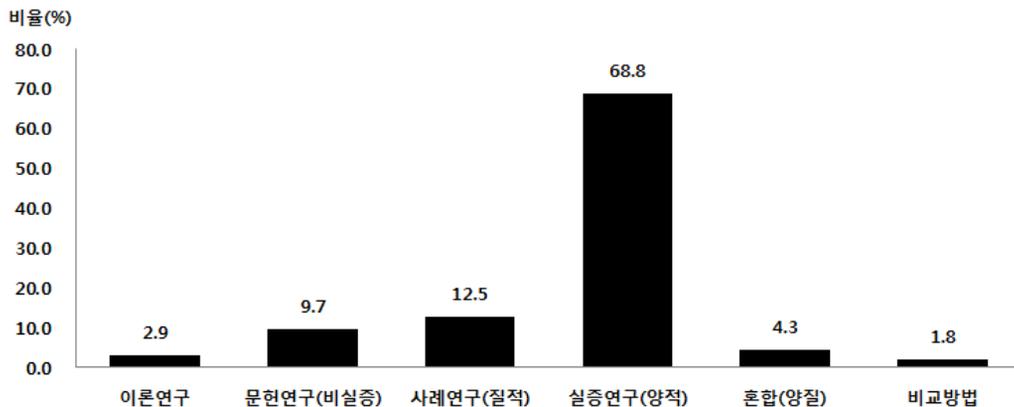
<그림 3> 분과학문별 축제연구 비중

분과학문별 연구가 시간적 추이에 따라 어떻게 변화하였는지를 보다 구체적으로 살펴보았다. 2000년대 초반, 즉 2002년에서 2005년 사이 지역축제에 관한 연구는 관광학, 지리학, 행정/정책학 분야에서 평균적으로 각각 약 30%씩 이루어졌다. 특히 동기간 지리학 분야에서의 연구가 매우 활발하였음을 알 수 있다. 반면, 2000년대 중반 이후 지역축제에 관한 연구가 본격적으로 수행된 이후에는 관광학 분야에서의 연구가 압도적으로 많이 수행되었음을 알 수 있다. 특히, 2008년, 2012년, 2014년에는 약 60% 정도의 논문이 관광학 분야에서 출판된 반면, 동 기간 무역학 분야와 사회학/신문방송학 분야에서는 단 한편의 논문도 출판되지 않았다. 시계열적으로 살펴보았을 때, 지역축제에 관한 연구의 학문적 편재성 문제가 심화되고 있음을 보다 정확히 알 수 있다.



<그림 4> 연도에 따른 분과학문별 축제연구

본 연구의 다섯 번째 분석 기준에 해당하는 ‘조사방법’을 기준으로 방법론의 경향성을 살펴본 결과는 <그림 5>와 같이 나타난다. 이론연구, 문헌연구, 사례연구, 실증연구, 혼합방법, 비교방법 등 6가지로 구분하였다. 몇몇 연구들은 6가지 범주를 복합적으로 사용한 경우도 있어서 중복하여 합계를 산출하였다. 총 252개 논문 중에서 6가지 분석방법중 한 가지 방법을 쓴 논문의 수는 226개였으며, 2가지 이상의 방법을 사용한 논문은 26개였다. 이 중 3가지 이상의 연구방법을 사용한 논문은 단 1개였다. 결과적으로 총 279개의 연구방법이 사용되었다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면, 실증연구(양적)가 총 192회 사용되어 68.8%를 차지하였으며, 사례연구가 총 35회 사용되어 12.5%, 문헌연구가 27회로 9.7%를 차지하였다. 실증연구와 사례연구가 전체의 81.3%를 차지한 반면, 나머지 4가지 분석방법은 20% 이하가 사용됨을 보여준다.



<그림 5> 지역축제의 연구방법론

다음으로 본 연구의 여섯 번째 분석 기준에 해당하는 ‘자료수집방법’에 따라 설문조사, 인터뷰, 통계자료, 관찰, 기존문헌(신문, 보고서) 등 5가지로 구분하여 살펴보았다. <표 9>에 의하면 252개의 논문에서 사용된 자료수집방법은 중복사용을 포함하여 총 304건으로 한 논문당 약 1.2개의 방법론이 사용되었다. 가장 많이 사용되는 자료수집방법은 설문조사(총 190회, 62.5%)였다. 다음으로 사용된 자료수집방법은 문헌조사가 54회(17.8%) 사용되었으며, 통계자료 30회(9.9%), 인터뷰와 관찰이 각각 15회(4.9%) 사용되었다. 앞서 살펴본 분석방법과 마찬가지로 자료수집방법에도 편향성이 존재하였다. 지역축제관련 연구가 많이 진행된 4개의 분과학문 중 관광학분야와 경제경영분야의 경우, 70%가 넘는 연구가 설문조사를 통해 자료를 수집한 반면, 지리학분야와 행정/정책학분야의 경우, 설문조사가 가장 많

이 사용된 자료수집방법이기는 하지만 기존문헌을 통한 자료수집 역시 상대적으로 많았다. 지리학분야의 경우, 약 32%의 연구가 기존문헌을 통해 자료를 수집하였다.

<표 9> 분과학문별 자료수집방법

자료 수집 방법	합계		행정/정책		관광		경영/경제		무역		사회학/신문방송학		지리		교육		사회과학	
	빈도 (건)	비율 (%)	빈도 (건)	비율 (%)	빈도 (건)	비율 (%)	빈도 (건)	비율 (%)	빈도 (건)	비율 (%)								
설문 조사	190	62.5	21	42.9	107	78.7	31	70.5	2	50	3	50	19	33.3	3	75	4	100
인터뷰	15	4.9	5	10.2	6	4.4	0	0.0	0	0	1	16.7	3	5.3	0	0	0	0
통계 자료	30	9.9	8	16.3	7	5.1	5	11.4	1	25	0	0.0	9	15.8	0	0	0	0
관찰	15	4.9	2	4.1	3	2.2	1	2.3	0	0	1	16.7	8	14.0	0	0	0	0
기존 문헌	54	17.8	13	26.5	13	9.6	7	15.9	1	25	1	16.7	18	31.6	1	25	0	0
중복 합계	304	100	49	100	136	100	44	100	4	100	6	100	57	100	4	100	4	100

마지막으로 설문조사를 통해 자료수집을 한 경우, 설문조사의 대상에 따라 공무원, 주민, 방문객, 전문가, NGO, 기타 등 총 6가지 범주로 살펴보았다. 설문조사를 사용한 연구(총 235) 중 대부분의 연구(174)인 74%가 축제방문객을 설문조사 대상으로 설정하였다. 주민을 대상으로 설문조사를 수행한 경우는 26회(11.1%)에 불과하였으며, 공무원 14회, 전문가 11회, 기타 7회, NGO 3회를 차지하였다. 이는 축제방문객을 대상으로 축제에 대한 만족도, 효과 등을 분석한 연구들이 많다는 점에서 이해가 가능하다. 하지만, 공무원이나 전문가에 대한 설문조사가 매우 부족하다는 점, 축제의 수용자가 아닌 축제 사업 관리자나 정책 설계 및 집행자의 입장에서 축제에 대한 연구·분석이 더욱 필요함을 보여준다. 설문조사 대상의 경우, 분과학문별로 큰 차이를 보이지 않았는데, 대부분의 설문조사 대상은 축제방문객이었다.

V. 결론

본 논문은 한국 지역축제의 성장과 이에 대한 학문적 관심이 어떻게 상호작용을 하였는지에 관하여 지역축제의 의의에 대한 접근과 방법론적 경향성을 중심으로 살펴보았다. 지역축

제의 연구경향에 대한 기존의 연구는 연구방법론, 자료수집방법 등 연구 그 자체에 초점을 두어 지역축제의 분석 기준을 협소하게 해석한 반면, 본 연구는 이러한 연구경향이 지역축제의 통시적 변화와 어떻게 상호작용하였는지를 고려하였다. 특히 본 연구는 지역축제에 관한 연구가 축제의 근본적인 의의, 즉 축제의 경제적 가치창출과 사회적 의미형성이라는 두 가지의 의의 중 어떠한 것에 착목하는가에 대하여 분석하였다.

분석 결과에 따르면, 분과학문별로 차이는 있었지만, 지역축제에 대한 연구가 경제적 가치창출 기능에만 초점을 맞추었을 것이라는 우려와 달리 축제의 두 가지 의의에 대한 균형적인 이해에 기초하고 있음을 알 수 있었다. 또한 기존의 연구가 단일 분과학문을 대상으로 메타분석을 실시한 반면, 본 연구는 사회과학분야 전체를 포괄적으로 분석함과 동시에 각 분과학문별로 지역축제 연구의 특징이 어떻게 상이한가를 살펴보았다. 분과학문별 특징은 분석수준, 연구방법론, 자료수집방법 등에서 어느 정도 차이가 있음을 알 수 있다. 252편의 논문을 분석한 결과, 전형적인 연구설계 전략은 특정 1-2개 지역축제의 참가자를 대상으로 만족도 설문조사를 하는 형식이었다. 연구경향성 분석 결과를 바탕으로 본 연구에서는 기존 연구를 보완할 수 있는 향후 연구과제를 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 연구내용 측면에서는 사회적 의미형성 차원에서 축제를 통한 공동체 활성화, 축제를 둘러싼 방문객 및 지역주민들의 공동의 기억과 공유, 그리고 이것의 시간적 변화에 대한 연구가 보완되어야 할 것이다. 기존의 연구에서는 지역축제가 지역적, 집단적, 공동체적 의미의 형성과 재구성에 중요한 역할을 수행한다는 점이 강조되었지만, 대부분의 논의가 규범적 차원에 머물렀다. 이러한 점에서 사회적 의미형성 기제로서의 지역축제가 어떻게 지역공동체를 활성화하고, 지역 고유의 기억을 재현하며, 이러한 기억이 어떠한 메커니즘을 통해서 지역주민과 방문객에게 공유되는가 등에 대한 구체적이고 실증적 연구가 필요하다.

둘째, 연구대상의 다양화와 시계열적 조사관찰 연구의 필요성이다. 그동안 단일 축제 사례를 중심으로 단년도에 기반을 둔 설문조사를 수행하는 연구전략이 보편적이었으나 향후 두 가지 이상의 지역축제 간 비교와 이들 간의 시계열적 비교 연구는 지역축제 연구의 발전에 기여할 것이다. 또한, 기존의 지역축제 연구들은 성공적으로 개최된 몇 가지 주요 축제를 연구대상으로 삼아서 대부분 유사한 결과와 정책적 함의를 도출하고 있다. 따라서 잘 알려지지 않은 지역축제에 대한 사례조사를 통해 새로운 축제 사례를 발굴하고, 통폐합 또는 중단된 축제나 수익성 등의 효과성이 낮다고 평가되는 실패 사례를 통한 학습이 진행되어야 할 것이다.

셋째, 기존 연구의 분석단위는 축제 참가자나 지역주민 등 개인단위에서 수요자 관점의 참여 동기나 만족도 조사가 대부분을 차지하고 있다. 반면 축제 관련 정책의 설계자, 집행자 및 관리자 등 공급자 측면의 시각에서 이들을 대상으로 한 설문조사나 심층 인터뷰를 통해 의견을 파악하고 분석한 연구는 상대적으로 부족하다. 이들을 대상으로 한 연구는 책임 있는 지역축제

운영 및 개척을 위한 전략, 축제의 성공적인 관리를 위한 전문성 강화라는 측면에서 중요하다는 점을 고려할 때 공급자 시각에서의 연구는 기존의 수요자 중심의 연구 편향성을 극복하는데 도움을 줄 것이다. 이에 더하여 개인적 차원이 아닌 집단 및 공동체 차원에서 지역축제가 이러한 지역사회의 특성에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구도 보완되어야 할 것이다.

넷째, 축제 연구를 위한 조사방법은 주로 설문조사를 기반으로 한 실증연구가 대부분을 차지하고 있다. 따라서 설문조사와 더불어 내용분석, 심층 인터뷰, 참여관찰 등을 통해 지역축제를 둘러싼 다양한 맥락을 파악할 수 있는 질적 비교연구가 필요하다. 질적 연구로 진행된 소수의 사례 연구도 주로 단일 축제 사례를 중심으로 진행되었으며, 향후 두 가지 이상의 축제 사례에 대한 비교나 축제 간 아이템 비교, 국내외 축제 간 비교 등 다양한 연구의 가능성을 모색하여야 한다.

다섯째, 기존의 많은 연구들이 지역축제의 사회적 의미형성에 대하여 논하였지만 구체적으로 지역축제가 사회적 의미를 “어떻게” 형성하고 재구성하며 때로는 이를 어떻게 해체하는지에 대한 연구가 부족하다. 이를 위해서는 지역축제가 그 지역의 역사적, 문화적 자원을 어떻게 문화콘텐츠화 하는가에 대한 연구, 스토리텔링 기법 비교연구, 지역 특유의 사회적 의미창출 방식에 대한 연구, 정형화된 지역축제가 지역성을 어떻게 탈각시키는가 등에 대한 연구가 수행될 필요가 있다. 이러한 문제점은 본 연구가 인문학 혹은 예술학 분야 등의 논문들은 제외하고, 사회과학 분야 논문들을 연구 대상으로 선정하였기에 드러나는 점일 수도 있다. 따라서 사회과학 이외에 인문학이나 예술학 등 다양한 분야의 연구들과 사회과학 분야의 연구와의 교차점을 확인하는 작업은 추후 이어질 연구를 통해 보완될 필요가 있다.

마지막으로 행정학적 관점에서 지역축제 연구의 지평을 넓혀야 할 것이다. 예를 들면, 정책 확산의 매개와 정책학습, 전수의 공간으로서 지역축제에 관한 연구, 지역축제와 지방(정부)의 경쟁력 사이의 관계에 관한 연구, 지역축제를 둘러싼 지방 차원의 거버넌스 형성과 변화 등에 대한 연구가 수행되어야 한다. 또한 지역축제의 국제화전략을 통한 지방의 브랜드가치 상승과 경쟁력 강화, 축제를 통한 해외자매 결연, 해외 지역축제와의 공동개최 모색 등 지방정부 세계화와 지역축제 간 상관관계는 행정학적 관점에서 보다 활발한 연구가 기대되는 분야이다.

앞서 살펴보았듯이 지역축제 연구의 정형화 추세는 사회현상에 대한 다양한 해석을 제약할 수 있다는 점에서 극복해야 할 과제이다. 지역축제가 지역의 차별성을 나타내는 브랜드화 과정임에도 불구하고 역설적이게도 지나친 경쟁으로 인해 지역축제가 유사하게 변화하는 현상과 같이 연구경향성도 유사한 패턴을 보이고 있다. 따라서 지역축제가 정형화를 탈피함으로써 축제의 생명력을 유지할 수 있듯 지역축제에 관한 연구 역시 이러한 정형화로부터 탈피할 필요가 있다. 새로운 연구방법론의 도입, 다년간에 걸친 축제 기능과 효과의 변화, 국내외 축제 간 비교연구, 축제의 콘텐츠에 관한 연구, 축제를 둘러싼 거버넌스와 관련된 연구 등은 지역축제 연구의 발전뿐만 아니라 지역축제의 발전에도 기여할 것으로 기대된다.

【참고문헌】

- 김미현·최현덕·정명은. (2015). 정부간 관계 연구경향성과 향후 과제. 『한국지방자치학회보』, 27(1): 93-114.
- 김성태. (2014). 지역축제 활성화를 위한 로컬관광거버넌스 형성요인 우선순위 선정에 관한 연구: 인천 소래포구축제의 이해집단을 사례로. 『관광연구저널』, 28(5): 17-32.
- 김진완. (2014). 지역축제 환경단서에 따른 지역사회 애착도가 지역축제 태도와 참여도에 미치는 영향 연구: 2014 은평누리축제를 사례로. 『관광경영연구』, 62: 167-190.
- 김창규. (2014). 문화융성 및 창조경제의 활성화를 위한 문화재 법정책 방안. 『법과 정책연구』, 14(2): 551-571.
- 김창수·김형빈. (2014). 지역축제 방문객 성향과 소비지출과의 관계 연구: 최근 3년 무주반딧불 축제를 중심으로. 『관광경영학회』, 59: 1-19.
- 김창수·전대희. (2007). 지역축제의 서비스 품질과 만족도 평가 비교분석. 『관광연구』, 22(2): 265-284.
- 김학실. (2012). 여성정책변동과 연구경향 분석: 네트워크 텍스트 분석을 중심으로. 『한국행정학보』, 46(2): 241-264.
- 김현욱. (2014). 지역축제의 서비스 질과 만족도 분석에 따른 성공요인 도출에 관한 연구. 『도시행정학보』, 27(1): 171-191.
- 김현호·조순철. (2004). 축제마케팅과 지역발전-함평나비축제의 특성과 과제. 『한국지역개발학회지』, 16(4): 209-232.
- 나태준·정장훈. (2006). 싸구려 뷔페식탁?: 2000년대 중반 환경정책연구의 경향과 과제. 『한국행정학보』, 40(4): 419-447.
- 남덕현. (2004). 축제와 문화적 정체성. 『독일언어문학』, 26: 199-215.
- 김효경·류시영. (2012). 지역축제 소비자-브랜드 관계의 영향요인-수원화성문화제 커뮤니케이션 활동을 중심으로. 『관광연구저널』, 26(5): 233-246.
- 류준호·윤승금·이영주. (2010). 문화콘텐츠 관련 연구에 대한 메타분석. 『언론과학연구』, 10(1): 124-165.
- 목진휴·박순애. (2002). 한국정책학회보 10년의 발자취. 『한국정책학회보』, 11(1): 319-332.
- 박건실. (2004). 지역축제 서비스 품질이 고객 만족도에 미치는 영향. 『산업경제연구』, 17(4): 1171-1194.
- 박혜영·김정주. (2012). 사회적자본이 지역주민의 만족도와 공동체의식에 미치는 영향 분석. 『한국거버넌스학회보』, 19(3): 47-66.
- 부소영. (2003). 축제의 지역이미지에 대한 영향관련 내용분석. 『관광학연구』, 28(2): 113-132.

- 송학준·최영준·이충기. (2011). 4Es 이론에 따른 축제 방문객의 충성도 연구. 『관광연구』, 25(6): 179-198.
- 신동식. (2013). 지역축제 체험 가치가 지역 브랜드 자산 및 지역 애호도에 미치는 영향에 관한 연구. 『서비스경영학회지』, 14(2): 99-124.
- 신현식. (2014). 지역축제에서 서비스품질, 지각된 가치, 만족 및 행동의도 간의 영향관계 연구: 평창송어축제를 중심으로. 『호텔관광연구』, 55: 90-108.
- 신현식·전영주. (2012). 지역축제 매력성이 지역브랜드자산에 미치는 영향 연구: 강진청자축제를 중심으로. 『관광경영연구』, 16(3): 179-197.
- 유예경·정승환. (2013). 스마트폰기반 관광정보품질요인과 불만족요인 및 후속행동간의 관계분석. 『e-비즈니스연구』, 14(3): 55-74.
- 윤주철·문광민. (2012). 지역축제의 상호모방과 경쟁회피에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』, 22(2): 69-91.
- 윤태일·정영구·송현주. (2012). 신명나는 일터는 어떻게 만드는가?: 춘천마임축제 자원봉사자의 사례를 통해 본 '신명감정 관리모형'탐색. 『홍보학연구』, 16(1): 112-147.
- 이병렬·박기관. (2002). 한국 지방자치학 분야의 연구경향 분석. 『한국지방자치학회보』, 14(1): 23-42.
- 이승길·김현·유창근. (2013). 지역축제 방문객의 지출결정요인. 『호텔경영학연구』, 15(4): 177-187.
- 이승철. (2013). 한국지방자치학의 연구특성에 관한 분석. 『한국지방자치학회보』, 25(4): 55-78.
- 이재달·류정섭. (2014). 지역축제 방문객 충성도의 계량적 중단연구: 개천예술제 방문객을 대상으로. 『국제지역연구』, 18(4): 321-340.
- 이정록. (2011). 지역발전전략으로 지역축제와 이벤트의 지리학: 한국을 사례로. 『한국경제지리학학회지』, 14(2): 99-115.
- 이종수. (2008). 지방자치 현상과 이론의 변증과정: 비교론적 분석. 『한국행정학보』, 42(2): 31-48.
- 이환범·송건섭. (2002). 서브퀵(SERVQUAL) 요인을 이용한 지역축제의 서비스 질 평가. 『한국행정학보』, 36(3): 249-268.
- 이훈. (2006). 축제체험의 개념적 구성모형. 『관광학연구』, 30(1): 29-46.
- 이훈·김미정. (2011). 한국 축제사: 근현대사를 중심으로. 『관광학연구』, 35(10): 481-499.
- 장서연·김영국. (2014). 지역 커뮤니티와 DMO의 관광목적지 브랜딩 전략: 하이! 서울페스티벌을 중심으로. 『호텔경영학연구』, 23(5): 119-133.
- 전대희·김창수. (2010). 지역축제의 핵심프로그램 가치가 고객기반 축제 브랜드자산 및 성과에 미치는 영향연구. 『관광연구』, 25(5): 349-373.
- 전명숙·김근중. (2011). 지속가능한 지역축제의 스토리텔링 요소 분석: 2010 세계대백제전을 중심으로. 『한국사지리학회지』, 20(4): 87-95.
- 조선배·진재수·현성협. (2012). 지역축제의 매력성이 재방문의도에 미치는 영향. 『관광연구』, 27(1): 333-353.

- 조승현. (2013). 지역축제의 성공요인에 관한 연구: 함평나비축제를 중심으로. 『한국자치행정학보』, 27(2): 215-236.
- 지용승·홍준현. (2014). 축제품질 인식이 지방정부: 시민 관계에 미치는 영향. 『한국지방자치학회보』, 26(2): 59-86.
- 채예병·공운주·김형식. (2011). 지역축제 참여동기와 만족 및 충성도에 관한 연구: 2011 함평나비 축제를 중심으로. 『관광연구저널』, 25(5): 161-176.
- 최영준·박대환. (2008). 지역문화관광축제의 로컬거버넌스를 위한 주체역할과 협력체계에 관한 연구. 『관광·레저연구』, 20(3): 125-144.
- 최영출·박수정. (2011). 한국행정학의 연구경향 분석: 네트워크 텍스트 분석방법의 적용. 『한국행정학보』, 45(1): 123-139.
- 최정운·이결재. (2014). 축제개최취지와 캐릭터표현의 의미전달이 지역문화형성에 미치는 영향. 『관광연구저널』, 28(9): 97-109.
- 최호택·정석환. (2011). 한국지방자치 연구경향분석. 『한국지방자치학회보』, 23(4): 5-23.
- 홍성화·최병길·이성은. (2006). 국내 관광분야 축제 이벤트 연구논문 내용분석. 『관광학연구』, 30(6): 95-111.
- 황설화·이영미·이병량. (2014). 지역축제 참여자들 간 협력 거버넌스. 『한국정책과학학회보』, 18(2): 57-84.
- 황종규·엄홍석·이명숙. (2005). 지역축제 방문자 만족의 영향요인에 관한 연구: 풍기 인삼축제를 중심으로. 『한국행정논집』, 17(2): 313-337.
- 황화석. (2014). 지역축제 유형별 거버넌스 특성 비교: 안동국제탈춤페스티벌과 문경전통찻사발 축제를 대상으로. 『국토지리학회지』, 48(3): 299-314.
- 강원일보. (2011. 9. 8). “선택과집중’ 절실한 지자체의 축제지원”
<http://www.kwnews.co.kr/nview.asp?s=301&aid=211090700052>
- 경향신문. (2009. 10. 5). “낚시체험·요리대회·노래자랑...’무슨축제였더라.”
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200910051715305&code=210000
- 한국학술지인용색인(KCI: Korea Citation Index). <https://www.kci.go.kr>
- 헤럴드경제. (2011. 4. 15). “지역축제 800여개...전시행정에 혈세가 샌다.”http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20110415000405&md=20120422161324_BL

김 미 현: 연세대학교에서 “조직 내 저(低)성과자 관리에 관한 실증연구: 공공조직과 민간조직의 비교를 중심으로(2013)”로 석사학위를 취득하고 현재 연세대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 지방정부, 제도주의 조직론 등이다. 주요 논문으로는 “한국 지방정부의 가치지향성 분석: 조직목표선언을 중심으로(한국정책학회보, 2014)”, “지방의회 의정비와 생산성의 관계 분석: 정책건제와 입법기능을 중심으로(한국지방자치학회보, 2014)”, “서울시민의 행복과 사회자본 관계 분석(서울도시연구, 2014)”, “조직 내 저성과자 관리에 관한 실증연구: 공공조직과 민간조직의 비교를 중심으로(한국인사행정학회보, 2012)” 등이 있다.

정 명 은: 연세대학교에서 “한국 지방정부 개방성의 결정요인에 관한 연구(2011)”로 박사학위를 취득하고 현재 연세대학교 행정학과 BK21 Plus 사업단 연구교수로 재직중이다. 주요 관심 분야는 지방정부, 제도주의 조직론 등이다. 주요 논문으로는 “한국 지방정부의 가치지향성 분석: 조직목표선언을 중심으로(한국정책학회보, 2014)”, “주민참여제도화 논리에 대한 탐색(한국정책학회보, 2013)”, “지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인: 열린 조직으로서의 지방정부(한국행정학보, 2012)”, “지방정부의 경쟁적 세계화: 수직적 확산과 수평적 확산(한국행정학보, 2012)” 등이 있다.

태 지 호: 서강대학교에서 “영상 재현을 통한 사회적 기억의 의미화에 관한 연구(2012)”로 영상매체학 박사학위를 취득하고, 현재 국립 안동대학교 사학과 조교수로 재직중이다. 주요 관심 분야는 영상 커뮤니케이션, 기억 문화 연구, 문화콘텐츠, 대중문화 등이다. 주요 논문으로, “문화적 기억으로서 ‘향수 영화’가 제시하는 재현 방식에 관한 연구(한국언론학보, 2013)”, “텔레비전 토크쇼 <이제 만나러 갑니다>(채널A)의 탈북 여성들의 사적 기억 재구성 방식과 그 의미에 대하여(한국언론정보학보, 2012)” 등이 있다.

정 현 주: 2008년 미국 University of Pennsylvania에서 <Reassessing Reform Outcomes in South Korea and Japan A Decade after Crisis>로 정치학 박사학위 취득하였다. Indiana University, Bloomington에서 조교수로 재직한 후, 현재 연세대학교 행정학과에서 조교수로 재직중이다. 주요 관심 분야는 정치경제, 국제개발협력, 기억의 정치학 등이며, 주요 논문으로 “Who Invest in North Korea? Chinese FDI in North Korea and Its Implications(The Pacific Review, forthcoming)”, “중국의 항미원조기념관을 통해서 본 한국전쟁의 기억과 정치적 함의(한국정치학회보, 2014)”, “한국 ODA의 구속성 여부에 관한 경험적 분석(행정논총, 2014)”, “Financial Regulation and Corporate Restructuring in Korea(Adapt, Fragment, Transform, 2012)”, “The Rise and Fall of Anti-Americanism in Korea(Asian Survey, 2010)” 등이 있다.

인구고령화가 지방재정지출에 미치는 영향에 관한 연구*

A Study of the Effect of Population Aging on Local Expenditure

이 경 은** · 김 순 은***

Lee, KyungEun · Kim, SoonEun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 선행연구 검토
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론

본 논문은 최근 전(全) 사회적인 문제로 인식되고 있는 고령화 문제와 지방재정 지출 간의 관계를 분석하였다. 지방재정 관련 제도의 변화와 데이터의 수집가능성을 고려하여 연구 대상 시기를 2008년부터 2013년까지로 설정하였다. 그 대상은 연구 대상 기간 동안의 행정구역의 급격한 변화 등을 고려하여 226개 기초자치단체로 한정하였다.

분석결과 고령화는 전체 기초지방정부의 총지출에는 정(+)¹의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 일반행정부와 경제개발비에는 부(-)²의 영향을, 사회개발비에는 정(+)³의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 고령화의 재정지출에 대한 영향력을 지방정부 유형별로 분석한 결과 시의 경우 총지출 측면에서는 통계적으로 유의미한 결과가 도출되지 않았으며, 일반행정부와 경제개발비에 대해서는 부(-)⁴의 영향이 발견되었으나 사회개발비에 대해서는 정(+)⁵의 영향이 나타났다. 군의 경우 모든 항목에서 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았으며, 구의 경우에는 경제개발비에 대해서만 통계적으로 유의미한 부(-)⁶의 결과가 관찰되었다.

* 이 논문은 2013년도 한국연구재단의 한국사회과학연구지원(SSK)에 의하여 연구되었음(NRF-2013-S1A3A-2043223)

** 서울대학교 행정대학원 및 BK21 참여대학원생(제1저자)

*** 서울대학교 행정대학원 교수(교신저자)

논문 접수일: 2015. 5. 11, 심사기간(1, 2차): 2015. 5. 11~2015. 6. 12, 게재확정일: 2015. 6. 12

□ 주제어: 인구 고령화, 고령사회, 지방재정지출, 누락변수편의

This study is aimed to analyze the relationship between aging problems and local expenditure. Considering the changes of regulations concerned with local expenditure and data availability this study focused on the variances between 2008 and 2013 on the basis of 226 lower-tier local governments.

This study shows that population aging had positive effects on the total of local expenditure. Population aging, however, imposed negative effects on the expenditure of general administration and economic development as well while it inflicted positive effects on the expenditure of social development.

The detailed analyses of data on the basis of types of local governments, including cities, counties and metropolitan boroughs find out various results. Population aging in cities affected no impact on the total of local expenditure. It also had positive effects on the expenditure of social development as well in a significant way while it imposed negative effect on the expenditure of general administration and economic development. In the case of counties, population aging had no significant impacts on the local expenditure while population aging had negative causal relations with the expenditure of economic development in metropolitan boroughs.

□ Keywords: aging, aging society, local expenditure, omitted variable bias

I. 서론

인구 구조의 변화는 한 국가 또는 지역 내 필요(needs)와 가용 자원의 변화를 야기하여 전 방위적 변동을 유발하는 주요 요인이 된다(조대현·이상일, 2011). 최근 우리나라에서 전 사회적으로 이목이 집중되고 있는 인구 구조학적 현상은 ‘고령화’이다. 고령화가 사회 각 부문에 미치는 영향력에 대한 연구들이 다양한 부문에서 진행 중에 있으며, 특히 2000년대 이후 고령화와 지방재정지출의 관계에 대한 연구들이 지속적으로 발표되어 왔다(김제안·채중훈, 2003; 심재희·채중훈, 2004; 문병근·하종원, 2007; 하능식·임성일, 2007; 윤석완, 2010; 곽채기·김병수, 2012).

이러한 연구의 흐름은 지방분권화의 흐름과 연관이 깊다. 참여정부 이래 67개 사회복지 사무를 포함한 대규모의 국가 사무가 지방정부로 이양되면서 지방정부가 주민서비스의 공급

주체로 급부상하였다. 이러한 상황에서 인구고령화는 우리나라 지방정부의 재정 지출에 현재 또는 미래에 가장 크게 영향력을 미칠 요인으로 지목되고 있다. 이 때문에 지역 내 고령화가 지방정부의 재정지출에 실질적으로 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 관심이 그 어느 때보다 높아지고 있다.

그러나 고령화와 지방재정지출의 관계에 대한 그 간의 연구들은 광역지방정부(김제안·채종훈, 2003), 또는 기초지방정부 일부만을 분석 대상으로 하여 진행되어 왔다(심재희·채종훈, 2004; 문병근·하종원, 2007; 하능식·임성일, 2007; 윤석완, 2010). 고령화가 지방재정지출에 미치는 영향에 대해 전체 기초지방정부를 분석 대상으로 하여 수행된 연구(곽채기·김병수, 2012)가 최근에 발표되었으나, 해당 연구는 사용된 데이터의 시점, 제3의 요인들에 대한 통제, 분석 결과에 대한 해석 등의 측면에서 한계를 가지고 있다. 이러한 문제의식을 기초로 본 연구는 고령화가 기초지방정부지출에 미치는 영향에 대한 연구를 다음과 같이 진행하고자 한다.

첫째, 본 연구 주제와 관련된 기존 선행연구들은 2008년 이전의 재정지출 데이터만을 사용해 왔다. 2008년 이후의 연구들에서조차 2007년까지의 데이터를 활용한 것은 2008년을 기점으로 품목별 예산제도가 사업별 예산제도로 변경되어 기능별 세출예산을 동일한 기준에 따라 비교하는 것이 불가능하다는 판단 때문이었다(곽채기·김병수, 2012).

고령화가 지방재정지출에 미치는 영향에 대해 2008년 이후의 데이터를 활용한 추가적인 연구가 필요한 이유는 2008년 이후의 두 변수 간에 관계를 둘러싼 정책적 환경이 2008년 이전의 그것에 비해 크게 변화되었으며, 이로 인해 고령화가 재정지출에 미치는 영향의 정도나 방향에 변동이 생겼을 가능성이 매우 크기 때문이다. 우선 2008년 프로그램 예산 제도의 도입은 예산집행에 있어 기초지방정부의 재원 배분에 대한 의사결정권한을 확대시켰다. 뿐만 아니라¹⁾, 2008년 기초노령연금의 도입, 2009년 양육수당 제도의 도입, 2010년 장애인연금의 도입 등 기초지방정부의 재원 배분과 관련된 의사결정에 지대한 영향을 미칠 수 있는 대규모 정책들이 2008년 이후에 대거 시행되었다 이러한 환경 변화로 인해 기초지방정부의 고령화에 대한 재정적 대응 태도가 크게 영향을 받았을 것이라고 예상된다. 이에 본 연구는 기존 연구와 달리 2008년부터 2013년까지의 데이터를 사용하여 연구를 진행하기로 한다²⁾.

1) 사업별 예산제도(Program Budget)란 단위사업(activities)들을 개별로 운영하지 않고 이를 포괄적으로 관리하는 것을 말한다. 단위사업별 운영 방식의 경우 작은 칸막이들이 많아서 재정 운용의 효율성이 떨어지는 반면, 이를 포괄적으로 운영하게 되면 이러한 칸막이가 없어지며, 예산 운영에 있어 예산 관리자는 상당한 정도의 자율성을 가지게 된다(배득중, 2005).

2) 연구 기간을 2013년까지로 설정한 것은 본 연구 당시 지방재정정보시스템인 '재정고'를 통해 공시된 자료 시점을 기준으로 하였기 때문이다.

둘째, 본 연구는 기초지방정부 유형별과 지방재정 지출 기능별로 분석을 진행한다. 지방재정지출을 기초지방정부 유형별로 분석하는 것은 각 기초지방정부 유형별로 기능별 지출수준과 환경적 조건의 차이가 크다는 점(남궁근, 1994)에서 유의미하다. 또한, 이를 지출 기능별로 분석하는 것은 각 지출 부문이 서로 다른 기능을 하고 있어, 동일한 요인이라고 할지라도 기능별로 서로 다른 영향을 미칠 수 있는 가능성이 크고, 부문 간에 경쟁성이 존재할 수 있기 때문에 유의미하다고 하겠다(Peterson, 1981). 이에 본 연구는 기초지방정부를 시·군·구로 구분하고, 기존 연구들에서의 기능분류를 참고하여 지방재정 세출을 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비로 나누어 분석하였다³⁾.

셋째, 본 연구는 주요 설명 변수인 고령화 변수 이외에도 지방재정 지출에 영향을 미친다고 알려진 여타의 사회경제학적 요인뿐 아니라 기존 연구들에서 간과하고 있는 정치적 요인, 점증주의적 요인, 재정능력 요인 등을 포괄하여 통합 모형을 구성하였다. 이를 통해 누락변수편의(omitted variable bias)를 최소화하여 고령화가 고유하게 기초지방정부의 재정 지출에 영향을 미쳤는지, 그리고 그 영향이 어느 정도인지에 대해 분석하고자 하였다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 이론적 논의: 재정지출에 대한 사회경제적 결정론

고령화가 재정지출에 영향을 미칠 것이라는 가설의 이론적 토대는 재정지출에 대한 사회경제적 결정론이다⁴⁾. 사회경제적 결정론은 지역사회 내의 다양한 사회, 경제적 요인들이 지

3) 본 논문의 주제인 고령화와 지방재정 간의 관계를 다룬 다수의 연구들(김제안·채종훈, 2003; 심재희·채종훈, 2004; 하능식·임성일, 2007; 문병근·하종원, 2007; 조계근, 2008; 팍채기·김병수, 2012 등)에서 재정지출 기능을 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비로 나누어 분석하고 있다.

4) 인구 구조의 고령화를 사회경제적 요인으로 볼 것인가, 아니면 정치적 요인으로 볼 것인가에 대해 Torrey(1982)는 이를 정치적 요인의 일종으로 해석하고 있다. 그는 고령인구의 증가 추세가 지속되면 고령자들은 스스로를 이익집단화 하고, 자신들의 이익을 위해 기초지방정부에 정치적 영향력을 행사하게 될 것이라 보고, 이러한 관점에서 향후 기초지방정부들은 고령화에 따른 재정지출의 증가 정도를 감당하기 어려울 것이라고 보았다(Torrey, 1982). 우리나라에서도 고령유권자 비율의 증가, 노인정당의 결성, 노인이익단체의 활동 등이 본격화 된다면, 미국은퇴자협회(AARP)의 사례와 같이 고령자집단이 기초지방정부의 재정지출 결정에 있어 직접적인 영향력을 행사할 것으로 예상 된다. 그러나 아직 우리나라는 노인의 정치세력화가 미흡하다는 점에서 현재 시점에서 고령화는 정치적 요인이 아닌 사회경제적 요인으로 보는 것이 더 적절하다고 판단된다.

방정부의 지출 수준을 결정한다고 보는 입장이다(Fabricant, 1952).

지역의 산업화·도시화가 진행되면 해당 지역에 인구를 비롯하여 각종 자원들이 밀집하게 되며, 이로 인해 다양한 외부효과(external effect)가 발생하게 된다. 외부효과란 제3자에게 의도하지 않은 편익이나 비용을 발생시키는 것을 일컬으며, 이러한 외부효과에는 긍정적 외부효과와 부정적 외부효과가 존재한다(Besanko and Braeutigam, 2011). 긍정적 외부효과란 교육이 교육대상자의 지적 능력을 개발하는 외에 범죄율을 낮추는 효과를 가져 오는 것과 같이 의도치 않은 편익이 증가되는 것을 말한다. 부정적 외부효과는 반대로 기업의 활동에 의해 발생한 매연으로 인해 대기오염이 발생하는 것과 같이 의도치 않은 손해가 증가되는 것을 말한다. 이 중 부정적 외부효과에 대해서는 이를 해소하기 위한 정부의 역할 확대가 기대된다. 또한 지역의 소득 수준이 높아지면, 문화·교육 등 소득 탄력적 서비스에 대한 수요 또한 증가하여 정부 재정 지출을 증가시킨다(Musgrave, 1969).

사회경제적 결정론은 1960년대 이래로 정부지출을 결정짓는 요인에 관한 연구의 주류를 이루었다(한원택·정현영, 1994). 와그너(Wagner)는 재정지출에 있어 사회경제적 요인이 중요한 영향력을 행사한다고 역설하면서, 인구밀도, 도시화 및 산업화, 지역소득수준 등으로 인해 재정지출이 증가하거나 감소할 것이라는 가설을 제시하였다(주희진·권기현, 2012). 와그너의 이론적 가설이 등장한 이래로 웨브리컨트(Fabricant, 1952)가 선도적으로 이에 대한 실증연구를 수행하였다. 이후 다오(Dao, 1994), 맥커드와 네키바(MaCurdy and Nechyba, 2001), 도슨과 로빈슨(Dawson and Robinson, 1963), 피셔(Fisher, 1964) 등 다수의 학자들이 사회경제적 요인이 재정지출에 미치는 영향에 대한 실증 연구를 진행하였다.

1970년부터 1980년까지 11년 동안 105개 국가의 재정지출 수요함수를 분석한 다오(1994)는 1인당 소득, 공공재 한계가격, 도시화율, 인구규모 등이 정부의 지출을 결정짓는 주요한 요인임을 밝혔다. 그는 또한 추가적으로 재정지출 기능을 5가지로 구분하고, 분석 대상이 105개 국가를 재정지출 수요함수를 사용하여 4개 그룹으로 유형화한 후 연구를 진행하여 각 기능별·국가유형별로 위 요인들의 효과에 차이가 나타남을 보였다(Dao, 1994). 미국 캘리포니아의 카운티를 대상으로 한 맥커드와 네키바(2001)의 연구에서는 해당 지역의 인구 구성 및 재정지출의 시·공간적 파급력이 재정지출과 수입에 영향을 주고, 이로 인해 재정과 관련된 중앙정부와 지방정부 간의 관계가 결정된다고 하였다. 한편 사회경제적 요인과 정치적 요인을 동시에 고려한 모형을 설계한 도슨과 로빈슨(1963)은 사회경제적 요인이 정당 간 경쟁과 같은 정치적 요인보다 정부의 복지지출정책에 더 큰 영향력을 가지고 있다고 주장하였다.

위에서 보는 바와 같이 사회경제적 결정론에 있어 인구는 매우 중요하게 고려되는 변수이

다. 2000년 대 이전의 연구들에서는 인구 규모나 인구 밀도 등 인구 간 동질성을 가정한 양적 변수들이 주고 이용되었으나, 이후에는 인구 구조, 즉 인구 내 이질성이 재정지출에 어떠한 변화를 가져오는지에 초점을 맞춘 연구들이 수행되어 왔다. 그러나 최근 들어 심각한 사회문제로 여겨지고 있는 인구구조의 고령화와 재정지출 간의 관계에 대한 연구들이 수행되고 있다.

2. 고령화가 지방재정지출에 미치는 영향에 관한 선행 연구 검토

고령화와 지방재정 총지출 간 관계에 관한 기존의 국내 연구들은 고령화가 지방재정수입을 감소시키고, 지방재정지출을 증가시켜 결과적으로 지방정부의 재정수지를 크게 악화시킬 것이라고 보고하고 있다(하능식·임성일, 2007; 윤석완, 2009, 2010). 국외 연구들에서도 동일한 연구결과들이 보고되고 있다(Tumer, 1984; Ferris and West, 1996; Hondroyiannis and Papaperrou, 2002). 이러한 연구들은 인구 규모 확대가 기초지방정부의 세입과 세출의 총량을 모두 증가시킨다는 연구 결과와 비교된다.

한편 고령화와 기능별 지방재정지출 간의 관계에 대한 연구 결과들에서는 일부 일관되지 않은 결과들이 발견되고 있다. 고령화율과 일반행정비 또는 사회개발비 지출 사이에는 일관되게 정(+)의 관계에 대한 연구결과들이 보고되고 있으나, 고령화율과 경제개발비 지출에 대해서는 분석 대상의 유형화에 따라 다른 결과들이 보고되고 있다. 분석 대상인 지방정부를 유형화하지 않은 경우 고령화율은 경제개발비에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다(김제안·채종훈, 2003; 심재희·채종훈, 2004; 하능식·임성일, 2007). 그러나 지방정부를 도시(시 또는 구)와 농촌(군)으로 유형화한 경우에는 고령화가 도시의 경제개발비 지출에는 정(+)의 영향을, 농촌의 경제개발비 지출에는 부(-)의 영향을 미친다는 연구(문병근·하종원, 2007)와 도시와 농촌 모두에서 정(+)의 영향을 미친다는 연구(곽채기·김병수, 2012)가 혼재되어 있다.

한편 이들 연구들은 모두 2008년 이전 재정지출 데이터를 활용하고 있어 2008년 이후 고령화와 지방재정지출 간의 관계에 대해 파악하기는 어렵다. 2008년 기초노령연금 시행, 2010년 장애인연금 시행 등 기초지방정부의 재정지출에 영향을 미친 제도적 요인들이 전국적으로 도입됨에 따라 고령화와 재정지출 간의 관계가 구조적으로 변화되었으리라 예상 가능하다. 이에 2008년 이후의 데이터를 활용한 연구의 필요성이 제기된다.

고령화가 지방재정지출에 미치는 영향을 분석함에 있어 광역 또는 기초지방정부 전체를 대상으로 하는 연구들이 있는 한편, 지방정부 유형에 따라 그 영향력에 차이를 보일 수 있다는 사실을 고려한 연구들도 존재한다. 지방정부 유형에 따른 연구들은 고령화가 지역마다 큰

차이를 보이고 있으며 이러한 지역적 특성은 고령화가 지방재정지출에 미치는 영향에 있어 유의미한 차이를 발생시킨다는 가정 하에서 이루어지는 것이다(곽채기·김병수, 2012; 문병근·하중원, 2007).

곽채기·김병수(2012)는 고령화가 기초지방정부보다는 광역기초지방정부의 재정 수입과 지출에 더 큰 영향을 미치며, 도시형 지방정부보다 농촌형 지방정부에서 더 큰 영향을 미친다고 하였다. 심재희·채종훈(2004)의 경우에도 광주·전남 지역의 기초지방정부를 계층적 군집분석으로 유형화하고, 유형화된 지역의 지방재정적 특성에 따라 고령화가 다른 영향을 미친다는 결과에 이르렀다. 윤석완(2009) 또한 기초지방정부 중 시·군을 대상으로 인구감소와 고령화로 인한 지방재정지출에의 영향에 대해 연구를 진행하였는데, 고령화는 시보다 군에서 더 큰 영향력을 가진 것으로 나타났다.

이 밖에 기존 연구들이 설정하고 있는 연구 모형들은 대부분 지방재정지출에 영향을 미칠 수 있는 변수를 최소한으로 고려하고 있다. 기초지방정부 수준에서 이루어진 연구들 중 다수는 연구 모형에 사회경제학적 요인 중 인구나 도시화 수준, 지역의 경제적 수준 등 일부만을 통제변수로 고려하고 있다. 그러나 선행연구들이 이미 지방재정지출에 영향을 미치는 것으로 밝혀진 변수들을 고려하지 않는 것은 누락변수편의(omitted variable bias)를 발생시킬 수 있다는 한계를 가진다. 대표적으로 점증주의 이론에 의한 전년도 지출규모는 각 기초지방정부의 재정지출규모에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되나 이러한 변수를 모형에 포함시킨 연구를 찾아볼 수 없다. 기초지방정부 예산 운영에 대해 중앙정부의 영향력이 크다는 자명한 현실을 반영하여 모형을 설계한 연구 또한 존재하지 않는다. 이 외에도 정치적 이론에 의한 변수, 기초지방정부 재정능력에 대한 변수, 기능 간 경쟁을 반영할 수 있는 변수, 각 년도 별도 일어난 주요한 정책적 변화를 통제할 수 있는 변수 등에 대해서 고려한 연구는 찾아 볼 수 없다. 따라서 과연 재정지출을 결정하는 다른 주요한 요인이 통제된 상태에서도 고령화가 지방재정지출에 고유한 영향력을 가질 것인가에 대해 기존 연구들에서는 답을 찾기 어렵다.

본 연구 주제와 관련하여 고령화를 어떻게 측정할 것인가의 문제는 단순한 측정의 문제에 머무르지 않는다. 왜냐하면 고령화의 측정변수에 따라 고령화가 재정지출에 미치는 영향이 다르게 보고되고 있으며, 결과의 해석에 있어서도 그 의미가 달라질 수 있기 때문이다.

많은 연구들은 고령화에 대한 측정 변수로 고령화율(aging ratio)을 이용하고 있다(김제안·채종훈, 2003; 심재희·채종훈, 2004; 하능식·임성일, 2007; 문병근·하중원, 2007; 윤석완, 2009, 강달원·김영우, 2010). 고령화율은 총인구 대비 65세 이상의 인구 비율로 지역 내 고령 인구의 비중을 나타낸다. 고령화율 외 고령화를 측정하기 위해 사용되는 변수로는 노년부양비(김제안·채종훈, 2003; 심재희·채종훈, 2004)와 그리고 노인인구수(윤석완, 2010)를 들 수 있다. 노년부양비는 생산가능인구(만 15세 ~ 64세 인구) 대비 고령인

구(65세 이상 인구)의 비중을 말하며, 노령화지수는 만 15세 미만의 유소년 인구 대비 고령 인구의 비중을 말한다. 위와 같은 4가지 변수 중 고령화율, 노년부양비, 노령화지수는 지역 내 인구의 구성에 대해 초점을 맞춘 변수들이며, 노인인구수는 지역 내 노인인구의 규모 자체에 초점을 맞춘 변수이다. 이들 변수들은 서로 밀접한 관계를 가지고 있으나, 해석에 있어서는 다소 차이가 존재한다.

고령화율, 노년부양비를 고령화 변수로 사용한 경우에는 그 연구 결과에 대해 다양한 해석이 가능하다. 즉 이러한 지표들을 사용할 경우 그 결과는 노인인구의 증감 속도와 다른 인구의 증감 속도와의 차이를 발생시키는 요인, 연령대별 인구의 지역 간 변동을 일으키는 요인 등 지역 내 인구 구조를 변화시키는 다양한 요인들로 설명될 수 있다. 반면 노인인구수를 사용한 경우 그 연구 결과는 노인인구수의 증가 또는 감소로 인한 변화로써 설명된다. 고령화율, 노년부양비를 사용한 연구의 초점이 지역 내 인구 구성의 변화(상대적 변화)가 지방재정 지출에 미치는 영향의 측면에 맞추어져 있다면 노인인구수를 사용한 연구의 초점은 노인 인구의 양적 증가, 즉 지역 내 노인 인구 규모의 변화(절대적 변화)가 지방재정지출에 미치는 영향의 측면에 맞추어져 있다고 할 수 있다.

3. 기존 연구의 한계와 본 연구의 차별성

고령화와 지방재정지출 간의 관계를 주제로 하여 선행연구를 검토한 결과 기존 연구들의 한계는 다음과 같다. 첫째, 기존 연구들에는 2008년 이후의 데이터를 활용한 연구는 존재하지 않는다. 앞서 밝혔듯이 2008년 프로그램 예산 제도의 도입은 지방재정배분과 관련된 기초지방정부의 의사결정권한을 변화시켰다. 2008년 이후 기초노령연금(2008년), 장애인연금(2010년) 등 고령화와 지방재정지출 간의 관계에 영향을 미칠 수 있는 대규모의 제도가 시행되었다. 이러한 상황에서 과연 2008년 이전의 데이터를 활용한 연구들의 결과가 2008년 이후에도 동일하게 유지되는지에 대해 탐구할 의의가 있다.

둘째, 기존 연구들의 분석 모형에는 지방정부의 재정지출에 영향을 미치는 주요한 변수들이 통제되고 있지 않았다. 다양한 이론에 근거한 이러한 요인들은 지방재정지출을 설명함에 있어 중요하다고 여겨지는 변수이므로 고령화에 의해 지방재정 지출이 영향을 받는지, 만약 영향을 받는다면 그 정도는 어떠한지를 분석하기 위해서는 해당 변수들을 통제해야 한다. 그러나 대부분의 연구들에서 이러한 변수들을 크게 고려하지 않았다. 윤석완(2009)의 경우 인구규모와 고령화가 지방재정, 특히 재정지출에 미치는 영향에 대해 분석하는 모형에서 인구규모 및 고령화 변수를 원인변수로 한 외에 지역의 면적만을 통제변수로 고려하였으며, 광채기·김병수(2012)의 경우 고령화가 재정지출에 미치는 영향에 대한 연구 모형 중 인구규모,

면적, 소득(지역 1인당 주민세액)을 통제하였다. 이러한 경우 앞서 언급하였듯이 지방재정 지출에 영향을 미칠 수 있는 변수가 고려되지 않음으로써 누락변수편의가 발생할 수 있다. 이에 본 연구에서는 다양한 이론에 기반 한 주요한 변수를 모형에 추가하여 통제하였다.

위와 같은 결과를 종합하여, 본 연구에서는 2008년부터 2013년까지의 재정지출 데이터를 활용하여 기존에 지방재정지출에 영향을 미친다고 여겨지는 주요한 변수들을 통제한 상태로 고령화에 의한 지방재정지출에의 영향정도를 분석하고자 한다. 또한 이러한 영향정도가 재정지출 기능별, 기초지방정부 유형별로 차이가 존재하는지에 대해서도 분석한다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 분석 모형

본 연구는 고령화가 지방재정지출에 미치는 영향을 탐구함에 있어 오랜 기간 동안 지방재정지출에 영향을 미친다고 실증적으로 밝혀진 주요 요인들을 모형에 포함시켜 통제하였다. 이는 고령화로 인해 각 기능별 재정지출이 받는 고유한 영향 유무와 그 영향의 정도를 살펴 보기 위함이다.

기초지방정부의 재정지출은 지역 내 사회경제적 환경(Fabricant, 1952)뿐만 아니라 정치적 환경에 의해서도 영향을 받고, 기초지방정부 내의 의사결정자들의 정치적 성향에 의해서도 영향을 받는다⁵⁾. 또한 기초지방정부의 재정능력⁶⁾ 및 전년도 재정지출의 제약⁷⁾ 하에

5) 정치적 결정론(political determination model)은 정부 내의 한정된 자원 배분이 정치적 역학관계에 의해 이루어진다는 입장이다(Key, 1949). 정치적 결정론에 있어 가장 중요한 정치적 변수는 정당의 이념과 선거에서의 경쟁 정도이다(지병문·김용철, 2003). 정당의 이념과 재정지출 간의 상관관계에 대해서는 연구자, 연구대상, 연구시기 등에 따라 일관되지 않은 연구결과들이 보고되고 있다. 캐머런(Cameron, 1978)은 1960년부터 1975년 까지 미국 내 좌파 정부가 우파정부보다 2배 정도 더 많은 재정 지출을 했음을 근거로 좌파 이념이 지방재정지출에 정(+)의 영향을 미친다고 주장하였으나, 1950년과 1980년 사이의 12개 국가를 대상으로 한 라이스(Rice, 1986)의 연구에서는 이탈리아와 영국을 제외한 나머지 국가들에서 좌파정당의 의석수가 정부 지출과 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 이들 간에 관련이 불분명한 것으로 보고되었다. 스완크(Swank, 1988)은 정책의 재량적 변화가 정책결정자의 자기이익추구적 또는 이데올로기적 행위, 정책관련 집단의 역량, 그리고 정책결정자의 반응성에 의한 함수라고 주장하며, 이와 같은 요소들의 영향이 정치경제적 맥락에 의해 좌우될 것이라는 가정 하에 연구를 진행하였다. 연구 결과, 그의 예상과는 다소 다르게 정책결정자의 이데올로기적 행위는 특정 시기에 한해서 지방정부의 재정지출에 영향을 미치는 것으로 나타났다(Swank, 1988). 선거경쟁과 재정 지출과 관련해서는 Key(1949)의 연구가 대표적이다. 키(Key, 1949)는 선거에서 정당간의 경쟁이 치열할수록 저소득층에 유리한 정책을 양산하

게 된다고 보았다. 즉, 정치적 경쟁이 심화될수록 결과적으로 사회복지와 관련된 재정 지출이 증가하게 된다는 것이다(Key, 1949). 프라이와 윈터스(Fry and Winters, 1970)는 소득재분배 정책에 있어서는 사회경제적 변수보다는 정치적 변수가 더 큰 영향력을 갖는다는 연구결과를 발표하기도 하였다. 그러나 엘스너와 웨버는(Uslander and Weber, 1975)의 연구는 정치적인 이념보다는 정책결정자의 복지정책에 대한 태도가 소득재분배 정책에 대한 가장 강력한 설명요인이라는 점을 강조하여 프라이와 윈터스(1970)의 연구결과가 편향되어 있을 가능성을 보여주고 있다. 앞선 논의 외에 지방정부의 재정지출에 영향을 미치는 정치적 요인과 관련하여 '분할정부구조(divided government structure)'에 대한 논의들이 존재한다. 분할정부는 "의회의 다수당과 집행부 수장의 당적이 서로 다른 정부구조를 의미" 한다(권경환, 2008). 분할정부구조 하에서는 지방정부의 의사결정이 일부 이익 집단의 영향력에 의해 좌우될 가능성이 높아 정부 운영의 비효율성이 발생하기 쉽고, 정책 사업에 대한 의견이 대립하여 사업이 회피 또는 지연되거나, 실제 제공된 서비스의 질이 낮아질 수 있다(권경환, 2008). 또한 민선 단체장이 보다 많은 사업을 주민들에게 제공함으로써 주민들의 선호를 충족시키고, 이를 통해 개선가능성을 높인다는 "사업극대화가설(program maximization model)"에 따르면(허명환, 1999), 분할 정부 하에서 민선단체장은 지역 내 다수 주민들의 선호를 충족시킬 수 있고, 이념적 대립이 적으며, 사업의 분할이 용이한 경제개발 부문에의 지출을 선호하게 될 것으로 보인다. 앞에서 언급한 바와 같이 정치적 결정론과 관련된 선행연구들의 결과는 일관적이지 않다. 이러한 현상은 국외에서의 연구들뿐만 아니라 국내에서의 연구들에서도 발견된다(정현영, 1993; 한원택·정현영, 1994). 이렇듯 일관적이지 않은 결과에도 불구하고 정치적 결정론은 사회경제적 결정론에 비하여 인과성이 상대적으로 분명하며, 재정지출이 정치적으로 중립적인 의사결정이 아닌 정치적 의사결정의 산물이라는 점을 부각시켰다는 점에서 의의가 있다고 하겠다. 국내 연구들에서도 정치적 결정론을 검증하고자 한 연구들이 존재하며, 이들 연구에는 주요한 정치적 변수로 지방선거 실시 유무, 단체장의 소속정당, 지방의회 다수당과 단체장의 당적 동일성 여부 등을 활용해왔다(남궁근, 1994; 이재완·김교성, 2007; 신무섭, 2007).

- 6) 재정능력 결정론에 따르면 지방정부는 활용 가능한 재원의 빈약함으로 인해 재정능력의 범위 내에서 지출을 결정한다(Wildavsky, 1986). 재정능력이 지방재정지출에 미치는 영향의 방향성에 대해서는 다소 상반된 입장이 존재한다. 머스그레이브(Musgrave, 1969)는 재정능력이 높은 지방정부는 중앙정부의 의존도가 낮으므로, 중앙정부가 지방정부로 하여금 집행하도록 하는 서비스에 집중하기 보다는 지역의 경제 성장을 위한 재정지출을 늘리게 된다고 주장하였다. 반면, 보일과 야콥은(Boyle and Jacob, 1982)은 재정능력이 증가한다는 것은 주민의 지방정부에 대한 영향력이 증가한다는 것을 의미하며, 이로 인해 지방정부는 정치적 지지를 확보하기 위하여 복지서비스에 대한 지출을 증가시킨다고 주장하였다.
- 7) 점증주의 이론은 특정 해의 재정 지출은 전년도의 지출과 함수관계에 있으며, 지출의 변화는 점증적으로 일어난다는 입장이다(Wildavsky, 1986). 지방정부의 재정지출에 대한 의사결정은 1년 단위로 이루어진다. 또한 이러한 의사결정은 지방정부장, 지방의회, 관련 지방공무원, 중앙부처 공무원 등 다양한 참여자들 간의 관계 속에서 이루어진다. 이렇듯 시간과 정보의 제약, 참여자들 간의 복잡한 이해관계 속에서 내려지는 의사결정은 최적의 대안이라기보다는 만족할만한(satisficing) 대안을 찾는 과정이다(Lindblom, 1959; Braybrooke and Lindblom, 1963). 점증주의 모형 하에서 정책결정자들은 시간과 자원의 한계, 참여자들 간의 상호조정 과정으로 인해 기존의 정책에서 아주 약간의 변화를 가져오는 대안을 선택하고, 과거의 정책과 선택한 대안이 지닌 차이를 중점적으로 비교하고 검토한다. 지방정부의 재정 지출과 관련한 의사결정에 있어서도 기존의 의사결정 결과, 즉 전년도 재정 지출 결과는 최종적인 의사결정에 있어 중요한 자료가 된다. 이러한 점증주의 이론에 대해 예산이 급격하게 변하는 현상을 설명하지 못하고, 학자들에 따라 점증적이라는 판단의 기준이 상이하다는 등 비판이 제기되고 있으나(신무섭, 2007), 현실적인 분석틀으로써의 점증주의의 가치는 여전히 유효하다(Swain and Hartley, 2001).

서 현재의 지출이 영향을 받으며, 중앙정부 또는 상급 정부의 의사결정에 의해서도 영향을 받게 된다⁸⁾. 이 밖에 각 기능별 지출은 상호 간에 영향을 준다(Fisher and Kamlet, 1984). 그리고 특정 기능에 해당하는 지출이 증대하면 나머지 기능별 지출을 감소할 것으로 예상되는데, 이는 기초지방정부의 재원조달능력과 가용자원의 한계를 고려했을 때 충분히 예상 가능하다.

한편 본 연구 모형에는 2008년부터 2013년까지의 연도더미를 포함시켰는데 이는 지방재정지출에 영향을 미칠 수 있는 정책적 상황의 대규모 변화를 통제하기 위한 것이다. 분석 대상 기간이 2008년 이후로 기초노령연금의 도입 등 고령화 정책에 급격한 변화가 나타난 시점임을 고려했을 때, 연도를 통제하지 않을 경우 분석 결과에 오류가 발생할 수 있다(박용현, 2010). 본 연구의 분석 모형은 다음과 같다.

<표 1> 고령화와 지방재정지출 간 관계 분석을 위한 모형 설계

구분	측정 개념		총지출	일반행정비	사회개발비	경제개발비
독립변수	고령화		ln(전년도 고령인구 수)			
종속변수	재정지출		ln(총지출)	ln(일반행정비)	ln(사회개발비)	ln(경제개발비)
통제변수	사회경제적 결정론	도시화수준	전년도 지역 내 도시지역 거주 인구 비율			
		지역소득수준	전년도 1인당 지방세부담액			
	정치적 결정론	단체장 정치 성향	단체장 당적이 한나라당계열·자민당계열=0, 나머지 정당 계열=1			
		분할정부 구조	단체장과 같은 당적을 가진 의회위원의 비율이 50% 이상(통합정부)=1, 50% 미만(분할정부)=0			
		선거 경쟁구도	단체장 후보 1위, 2위 간 득표율 차이			
	집중주의 이론		ln(전년도 총지출)	ln(전년도 일반행정비)	ln(전년도 사회개발비)	ln(전년도 경제개발비)
	기능별 지출 간 경쟁성		-	ln(사회개발비) ln(경제개발비)	ln(일반행정비) ln(경제개발비)	ln(일반행정비) ln(사회개발비)
	지방정부 재정능력		전년도 지출 대비 자체 수입 비율			
	대리인 이론		ln(보조금)			
	각 연도별 대규모 정책 변화		연도별 더미			

8) 대리인 이론(Agency model)은 지방정부의 재정지출에 대한 의사결정이 전적으로 중앙정부에 귀속되어 있으며, 지방정부는 중앙정부의 의사결정을 집행하는 하위집행기관, 즉 대리인에 불과하다고 보는 입장이다(최재녕, 2005). 이 이론 하에서 지방정부의 지출수준을 결정하는 가장 중요한 변수는 중앙정부의 의사결정이 반영된 보조금이라고 할 수 있으며, 보조금의 지역 간 배분을 살펴봄으로써 중앙정부의 의사결정을 유추해볼 수 있다(최재녕, 2005).

2. 측정지표 및 자료

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 지방정부의 총지출 및 각 기능별 재정지출이며, 지방재정정보공개 시스템을 통해 입수한 2008년부터 2013년까지의 총 6년간의 일반회계 세출 결산자료를 활용하였다. 특별회계의 경우 지역에 따라 그 형태가 달라 지방정부간 비교에 어려움이 있어(곽채기·김병수, 2012) 이를 제외하였다. 한편 본 연구는 2008년 이후의 최신 데이터를 활용하기로 하여 최병호·이근재(2014)가 작성한 비교표에 따라 일반행정, 경제개발, 사회개발 등 3개 장(章)으로 구성되었던 2007년의 예산항목에 2008년 이후의 예산 항목을 조정하는 과정을 거쳤다. 또한 분석 기간 동안 발생한 물가 변동의 영향을 통제하기 위해서 2010년을 기준으로 한 GDP 디플레이터(GDP deflator)를 각 재정지출자료에 적용하여⁹⁾ 자연로그를 취하였다¹⁰⁾.

<표 2> 세출 기능별 분류 신·구 비교표

2008년 이전	2008년 이후
1. 일반행정비	1.1 입법 및 선거관리 1.3 재정, 금융 1.4 일반행정 2.1 경찰
2. 사회개발비	3.1 유아·초등교육 3.2 고등교육 3.3 평생·직업교육 4.1 문화예술 4.2 관광 4.3 체육 4.4 문화재 4.5 문화재 관광 일반 5.1 상하수도 수질 5.2 폐기물 5.3 대기 5.4 자연 5.5 해양 5.6 환경보호 일반 6.1 기초생활보장 6.2 취약계층 지원 6.3 보육, 가족 및 여성 6.4 노인, 청소년 6.5 노동 6.6 보훈 6.8 사회복지일반 6.7 주택 7.1 보건의료 7.2 식품의약품안전 11.2 지역 및 도시
3. 경제개발비	8.1 농업, 농촌 8.2 임업, 산촌 8.3 해양수산, 어촌 9.1 산업금융지원 9.2 산업기술지원 9.3 무역및투자유치 9.4 산업진흥, 고도화 9.5 에너지및자원개발 9.6 산업, 중소기업일반 10.1 도로 10.2 도시철도 10.3 해운·항만 10.4 항공·공항 10.5 대중교통·물류 등 11.1 수자원 11.3 산업단지 12.1 기술개발 12.2 과학기술연구지원 12.3 과학기술일반

출처: 최병호·이근재(2014), p. 52 재구성

9) 기준년도를 2010으로 하는 경우 GDP 디플레이터는 2008년 93.6, 2009년 96.9, 2011년 101.6, 2012년 102.6이 적용된다(한국은행, 2015).

10) 지역에 따라 동일한 세출항목의 금액에 편차가 큰 경우, 로그변환을 통해 크기에 따라 이러한 편차를 비례적으로 축소시킬 수 있다. 이로써 계수추정치 변화 폭을 한정시켜 지역 간 비교가 가능하도록 조정할 수 있다(곽채기·김병수, 2012).

2) 독립변수

본 연구의 주요 독립변수는 고령화이다. 이를 측정하기 위해 행정자치부에서 제공하는 지방정부별 주민등록인구자료를 활용하였으며 지역 내 65세 이상 인구 수¹¹⁾에 자연로그를 취하여 측정하였다. 독립변수는 종속변수보다 1년 전의 데이터를 사용하였는데, 이는 인과관계에 대한 논리적 타당성을 높이기 위함이다.

3) 통제변수

앞서 밝힌 바와 같이 본 연구에서는 재정지출 결정요인에 대한 다양한 이론에 근거하여 고령화 이외에 지방재정지출규모에 영향을 미칠 수 있다고 주장되는 다양한 요인들을 통제하였다.

사회경제적 결정론에 따른 변수로는¹²⁾ 도시화수준과 소득수준이 고려되었는데, 도시화수준은 통계청에서 제공하는 도시지역 인구 비율을 사용하였다¹³⁾. 지역의 소득 수준은 대리변수로서 1인당 지방세 부담액을 사용하였다¹⁴⁾.

정치적 결정론을 반영한 변수로는 단체장의 정치적 성향, 단체장 선거에서 드러난 지역 내 경쟁구도, 분할정부 구조를 추가하였다. 단체장의 정치적 성향은 선행연구를 기초로 한나라당계열 정당 및 자민련계열 정당 소속과 그 외 소속으로 분류하였다(전병유·신진욱, 2014; 김범수·노정호, 2014)¹⁵⁾. 분할정부 구조는 단체장과 같은 당적을 가진 의회의원의 비율이

11) 본 연구는 노인인구규모 확대에 의해 재정지출이 어떠한 영향을 받는지, 그 규모 효과에 초점을 맞추어 진행하고자 한다.

12) 지역별 총인구도 통제변수로 고려되었으나, 지역 내 고령인구규모와의 상관계수가 0.9139로 매우 높아, 고령화가 지방재정지출에 미치는 영향의 정도를 왜곡할 수 있어 이를 통제변수에서 제외하였다.

13) 선행연구들은 도시화 수준을 측정하기 위해 2·3차 산업 종사자 비율, 제조업 비율, 도로포장율, 상수도 보급률, 도시지역 인구수 등 다양한 지표를 사용하고 있다(정재진, 2009). 본 연구에서는 정재진(2009)의 각 변수에 대한 검토 결과를 근거로 지역별 2차 산업 종사자 비율을 측정 지표로 하였다.

14) 지역의 소득 수준을 측정하는 대리변수들은 학자마다 다양하게 사용되고 있다. 가장 바람직한 것은 지역주민의 1인당 평균소득 자료를 활용하는 것이지만, 이러한 자료는 존재하지 않는다(하능식·임성일, 2007). 주민1인당 GRDP에 대한 기본 통계자료도 제약되어 있다(김종희, 2010). 이러한 데이터의 한계로 인해 선행 연구들에서는 1인당 지방세부담액, 1인당 재산세 납부액, 1인당 주민세, 자동차 등록대수, 실업률, 제조업취업자 구성비, 사업체 총 종사자수 등을 소득수준을 측정하는 대리변수로 이용하여 왔다(한원택·정현영, 1994; 남궁근, 1994; 하능식·임성일, 2007; 문병근·하종원, 2007; 광채기·김범수, 2012; 윤석완, 2009, 2010). 본 연구에서는 하능식·임성일(2007)의 연구를 근거로 지역소득과의 상관관계 지수가 0.67정도의 수치를 보인 지방세 정보(1인당 지방세부담액)를 측정지표로 선정하였다. 1인당 지방세부담액 자료는 지방재정정보공개시스템을 통해 수집하였다.

15) 전병유·신진욱(2014)은 중도정당을 민주당, 열린우리당, 창조한국당 계열 정당들로 정의하였고, 진보정당을 민주노동당, 진보신당, 통합진보당 계열 정당들로 정의하였으며, 그 이외의 정당(한나라당, 자민련

50% 이상(통합정부)이면 1, 50% 미만(분할정부)이면 0으로 측정하였으며, 단체장 선거에서 드러난 지역 내 경쟁구도는 지방선거 당시 1위 후보와 2위 후보 간의 득표율 격차로 측정하였다¹⁶⁾.

그 외 점증주의 이론에 대한 변수로는 전년도 재정지출 자료를 사용하였으며, 재정능력 결정론과 관련된 변수는 전년도 재정지출 대비 자체수입의 비율¹⁷⁾, 대리인 이론과 관련해서는 중앙정부로부터 기초지방정부로 지급되는 보조금의 로그값을 통제변수로 추가하였다.

또한 한정된 예산의 분배에 있어 다른 영역에서의 지출을 고려하지 않을 수 없으므로 일반행정부에 대해서는 전년도 사회개발비와 경제개발비를, 사회개발비에 대해서는 전년도 일반행정부와 경제개발비를, 경제개발비에 대해서는 전년도 일반행정부와 경제개발비를 변수로 추가하였다. 이 밖에 지방재정지출에 영향을 미칠 수 있는 정책적 상황의 대규모 변화를 통제하기 위하여 2008년부터 2013년까지의 연도더미를 포함시켰다. 도시화수준, 지역소득수준, 지방정부 재정능력과 관련된 통제변수들은 독립변수와 마찬가지로 인과성 보완을 위해 종속변수보다 한 해 앞선 데이터를 사용하였다.

3. 분석대상 및 분석 방법

본 연구는 분석 대상의 범위를 226개 기초지방정부로 한정하였다. 이는 분석기간 내 지방정부의 통·폐합 등으로 인해 분석결과를 왜곡할 소지가 있는 지방정부¹⁸⁾를 제외했기 때

계열)들을 보수 정당으로 보고 있다. 또한 김범수·노정호(2014)는 전체 정당을 역사에 따라 자민련계열, 한나라당계열, 민주당계열, 군소정당으로 나누어 분석하고 있다. 무소속의 경우 결측치로 처리하였다.

<표 3> 정당계열 정리표

군소정당				민주당계열		한나라당계열			자민련계열				무소속
민주 노동당	진보 신당	국민 참여당	창조 한국당	열린 우리당	민주당	한나라 당	미래 연합	친박 연합	자유 민주 연합	국민 중심당	자유 선진당	국민 중심 연합	

출처: 김범수·노정호(2014), p. 64 재구성

16) 정치적 변수의 경우 지방선거가 치러지는 4년을 주기로 변화가 존재하여 각 주기에 따라 같은 값을 가지게 된다. 정치적 결정론 관련 변수들의 경우 2008년부터 2010년에는 2006년 선거결과를, 2011년부터 2012년에는 2010년 선거결과를 토대로 작성하였다.

17) 기초지방정부의 재정능력과 관련하여 재정자립도가 주로 사용되나 그 타당성에 대해서는 논란이 있다(권경환, 2008). 기초지방정부 재정력 지수의 경우 자치구에 대응되는 자료가 부재하다. 이에 본 연구에서는 지역 내 수요를 기초지방정부 자체재원으로 얼마나 충족시킬 수 있는 지에 대한 수치를 사용하였다.

18) 창원시의 경우 2010년 마산시와 진해시와 통합되어 인구 규모를 비롯한 모든 지표의 변동이 심하여 이를 분석대상에서 제외하였으며, 제주특별자치도에 속하는 서귀포시와 제주시의 경우에는 지방지방정부

문이다(곽채기·김병수, 2012). 데이터 분석기간은 2008년부터 2013년까지이다.

분석방법에 있어서 본 연구는 패널회귀분석의 일종인 고정효과모형을 선택하였다. 통상적인 최소자승모형을 적용하는 것은 개별 지방정부의 특성을 고려할 수 없다는 한계를 가진다(정재진, 2009). 해당 모형은 분석대상들 간에 분석 기간 및 분석 대상에 따른 차이가 없으며, 무작위로 분포되어 있음을 가정하는 것이기 때문이다(정재진, 2009). 본 연구의 종속변수인 지방재정지출의 경우, 시간에 따른 효과와 지방정부별 효과가 모두 존재할 것으로 예상되며, 이를 모형에 반영하여 분석할 필요가 있다. 이러한 두 가지 효과를 모두 고려하고 있는 것이 패널분석 모형 중 하나인 고정효과모형(Fixed Effect Model)이다.

고정효과모형을 사용하는 경우 시계열적·횡단면적 교란요인을 통제할 수 있을 뿐 아니라 허위효과나 혼란효과를 통제할 수 있다(권경환, 2008). 단, 고정효과모형을 적용하는 경우 지방정부에 대한 더미변수를 모형에 도입하기 때문에 자유도(degree of freedom)가 상실되는 한계가 존재하며, 이러한 한계에 대한 완화책으로 확률효과모형(Random effect Model)이 고려될 수 있다(정재진, 2009). 지방정부별 특성이 독립변수와 상관성이 낮은 경우에는 확률효과모형을, 지방정부별 특성이 독립변수와 상관성이 높은 경우에는 고정효과모형을 사용하는 것이 바람직하며 이를 검증하는 통계기법으로 하우스만 검증(Hausman Test)이 주로 이용된다(정재진, 2009). 본 연구는 고정효과모형과 확률효과모형을 모두 분석하고, 이에 대해 하우스만 검증을 거쳐 최종적으로 고정효과모형을 본 연구의 최종적인 분석방법으로 채택하였다.

IV. 분석 결과

1. 고령화가 총지출에 미치는 영향

고령화가 총재정지출에 미치는 영향을 전체 기초지방정부 및 시·군·구 별로 분석한 결과는 <표 4>와 같다. 분석 결과 고령화가 총지출에 미치는 영향은 전체 기초지방정부를 대상으로 하였을 때는 유의미한 정(+)의 관계를 보였으나, 시·군·구를 나누어 분석했을 때는 통계적으로 유의미한 결과를 보이지 않았다. 구체적으로는 고령인구가 1% 증가할 때 총지출은 기댓값에 비해 0.179% 증가한다.

의 계층이 다른 시·군·구와 다르므로 이를 제외하였다. 또한 세종시의 경우 2012년에 신설되고, 연기군은 2012년에 소멸되어 이를 대상에서 제외하였다.

시·군·구 내에서 유의미한 결과가 나타나지 않은 이유는 기능별 지출을 종속변수로 하여 분석한 결과들을 살펴보았을 때, 총 지출을 구성하는 기능별 지출에 고령화가 미치는 영향의 방향이 혼재되어 있기 때문이라고 해석된다. 다만 전체 기초지방정부를 대상으로 했을 때 유의미한 결과가 도출된 것은 지방정부 예산 중 가장 큰 부분을 차지하고 있는 사회개발비에 있어서의 지역 간 격차가 반영된 결과라고 할 수 있다(〈표 5〉, 〈표 6〉, 〈표 7〉 참조)

〈표 4〉 고령화가 총지출에 미치는 영향 분석 결과

구분	전체	시	군	구
고령화	0.179** (0.077)	0.048 (0.130)	0.078 (0.211)	-0.085 (0.196)
도시화수준	-0.002* (0.001)	-0.001 (0.002)	-0.002 (0.001)	-0.005* (0.003)
지역소득수준	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
단체장 정치 성향	0.000 (0.011)	0.002 (0.017)	0.053** (0.024)	-0.033** (0.016)
분할정부 구조	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000 (0.001)
선거 경쟁구도	0.000** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	0.001** (0.000)
전년도 재정지출	0.309*** (0.024)	0.243*** (0.052)	0.220*** (0.038)	0.454*** (0.041)
지방정부 재정능력	0.003*** (0.000)	0.003*** (0.001)	0.004*** (0.001)	0.002*** (0.000)
보조금규모	0.189*** (0.018)	0.141*** (0.025)	0.146*** (0.030)	0.313*** (0.049)
2009년 더미	0.215*** (0.010)	0.193*** (0.016)	0.220*** (0.015)	0.257*** (0.025)
2010년 더미	0.067*** (0.011)	0.082*** (0.022)	0.049** (0.020)	0.105*** (0.026)
2011년 더미	0.105*** (0.012)	0.134*** (0.023)	0.121*** (0.022)	0.137*** (0.036)
2012년 더미	0.171*** (0.015)	0.202*** (0.027)	0.198*** (0.025)	0.191*** (0.045)
2013년 더미	0.224*** (0.018)	0.251*** (0.034)	0.264*** (0.030)	0.234*** (0.057)
상수	6.840*** (0.855)	10.198*** (1.674)	9.864*** (2.188)	5.202** (2.036)

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

2. 고령화가 일반행정비에 미치는 영향

고령화가 일반개발비에 미치는 영향을 전체 기초지방정부 및 시·군·구 별로 분석한 결과는 <표 5>와 같다¹⁹⁾. 분석 결과, 전체기초지방정부를 분석 대상으로 한 경우 노인인구규모의 증가는 일반행정지출에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다른 변수들이 통제되었을 때, 노인인구규모가 1% 증가하면 일반행정비 지출규모는 기댓값에 비해 0.651% 감소한다.

이를 시·군·구별로 분석한 결과, 노인인구규모가 1% 증가하면 시에서는 일반행정비 지출규모가 기댓값에 비해 1.135% 감소하는 것으로 나타났으나, 군과 구에서는 통계적으로 유의미한 결과가 나오지 않았다. 다만, 군에서는 정(-)의 방향을, 구에서는 부(-)의 방향을 가지고 있다.

이러한 결과는 첫째, 지역의 면적과 지리적인 특성 때문인 것으로 보인다. 시·군·구간 지역 면적에 대한 분산분석 결과, 지역 유형 간 면적의 격차는 통계적으로 유의미하였으며, 지역의 면적과 일반행정비와의 상관관계를 분석한 결과, 군에서는 지역면적과 일반행정비 규모가 양의 상관관계를 나타내는 반면, 시와 구에서는 음의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다²⁰⁾. 이러한 결과를 보았을 때, 군 지역에서 고령 인구의 증가에 따라 일반 행정비가 증가하는 데는 행정구역의 크기와 지리적인 특성이 주요하게 작용하는 것으로 해석된다. 군의 크기를 시나 구에 비교하면 그 면적이 상대적으로 매우 넓다는 것을 쉽게 알 수 있다. 또한 군은 지리적으로도 서비스를 제공하기에 어려운 환경을 가지고 있다. 특히 고령 인구의 경우 신체적인 능력이 떨어지므로 이러한 지역에서 고령자들에게 서비스를 제공하기 위해서는 고령 인구의 활동 반경 내에 시설을 마련하거나 공무원들이 직접 이들을 방문하여 관리하는 등의 조치가 취해져야 한다. 그러므로 군 지역 내의 고령 인구의 증가는 일선 공무원의 증가로 이어질 가능성이 높으며, 이로 인해 일반행정비 지출이 증가할 것으로 추정된다(곽채기·김병수, 2012). 다만 본 연구에서는 군 지역에 있어 통계적으로 유의미한 결과가 도출되지는 않았다.

19) 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비와 고령인구규모의 상관계수는 각각 0.5973, 0.7841, -0.0617로 나타났다. 사회개발비와 경제개발비의 경우 상관계수와 회귀계수의 방향이 같은 반면, 일반행정비의 경우 상관계수와 회귀계수의 방향이 달라 다중공선성이 의심되었다. 이에 따라 VIF 테스트를 실시하였으나, 모든 변수의 VIF 값이 10 이하로 나타나 다중공선성에 큰 문제가 없는 것으로 나타났다. 따라서 이는 상관계수와 회귀계수의 특성의 차이에서 기인한 것으로 해석되며, 본 모형에 의한 회귀계수는 '통제 변수의 조건 하에서' 고령화가 일반행정비와 부(-)의 인과관계를 가지고 있다고 해석된다.

20) 시·군·구 지역 간 면적에 대한 일원분산분석 결과, 이들 지역 간 면적은 유의미한 차이가 존재하는 것으로 나타났으며(F값이 499.31로 통계적으로 유의미), 면적과 일반행정비 간의 상관계수는 시 -0.1110, 군 0.0862, 구 -0.1108로 나타났다.

둘째, 시 지역에서 노인인구규모의 증가에 따라 일반행정비 지출규모가 감소하는 것으로 나타난 것은 기능 간 재정지출의 경쟁 이론에 의해 설명이 가능하다. 즉, 한정된 예산의 제약 하에서 시 지역 내 하나의 기능에 대한 지출규모가 기댓값에 비해 크게 증가하게 되면, 다른 기능의 지출규모는 기댓값에 비해 감소하게 된다. 이러한 측면에서 현재 시 지역 내 노인인구규모와 증가속도, 그리고 기초연금을 비롯한 중앙주도식의 복지정책 등의 요인이 복합적으로 작용하여 시 지역의 사회개발비의 규모를 기댓값에 비해 크게 증가시키고 있으며(〈표 6〉참고), 이로 인해 일반행정비의 규모는 기댓값보다 감소하게 되는 것으로 해석된다. 대표적인 예로 2008년 기초노령연금이 도입되면서 중앙정부는 고령화율과 재정자주도의 범주를 나누고 이에 따라 지방정부에 대한 지원 범위를 결정하였다. 상대적으로 재정자주도가 높고 노인인구의 규모가 다른 기초지방정부보다 압도적으로 큰 시 지역의 경우 자체적으로 부담해야 하는 재정 부담이 절대적으로 증가하였다²¹⁾.

이렇듯 시 지역의 인구 구조적 특성과 중앙주도식의 복지정책이 결합되면서 사회개발비의 규모가 더욱 확대됨에 따라 일반행정비 및 경제개발비의 규모는 이전의 경향에 비해 감소되는 결과로 이어지고 있는 것이다. 구의 경우도 이러한 경향을 가지나 통계적으로 유의미한 결과를 보이지는 않았다.

〈표 5〉 고령화가 일반행정지출에 미치는 영향 분석 결과

구분	전체	시	군	구
고령화	-0.651** (0.274)	-1.135** (0.465)	0.953 (0.713)	-0.386 (0.684)
도시화수준	-0.004 (0.003)	-0.009 (0.006)	-0.002 (0.004)	-0.005 (0.010)
지역소득수준	-0.000 (0.000)	-0.001 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)

21) 기초지방정부 유형별 국비 및 지방비 평균 분담비율은 다음과 같다(장현주, 2010)

〈표〉 기초노령연금에 대한 기초정부 유형별 국비 및 지방비 평균 분담비율

기초지방정부 유형	국고분담률	지방분담율		
		광역분담율	기초분담율	계
특별시 자치구	60.1%	20.5%	19.4%	39.9%
광역시 자치구	71.2%	18.3%	10.5%	28.8%
시	69.7%	6.1%	24.2%	30.3%
군	86.3%	2.7%	11.0%	13.7%

구분	전체	시	군	구
단체장 정치 성향	0.086** (0.035)	0.080 (0.058)	0.154* (0.080)	0.044 (0.057)
분할정부 구조	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.002)	-0.002 (0.002)	-0.002 (0.002)
선거 경쟁구도	0.002*** (0.001)	0.000 (0.001)	0.001* (0.001)	0.002* (0.001)
전년도 재정지출	0.084*** (0.031)	0.109** (0.052)	0.030 (0.065)	0.065 (0.056)
사회개발비	-0.294*** (0.094)	-0.474*** (0.162)	-0.386** (0.150)	0.171 (0.222)
경제개발비	0.216*** (0.036)	0.076 (0.094)	-0.091 (0.111)	0.225*** (0.049)
지방정부 재정능력	0.004*** (0.001)	0.002 (0.002)	0.005** (0.002)	0.004*** (0.001)
보조금규모	0.100* (0.061)	0.170* (0.089)	0.048 (0.105)	0.113 (0.187)
2009년 더미	0.196*** (0.052)	0.287*** (0.086)	0.212** (0.102)	0.076 (0.119)
2010년 더미	0.212*** (0.048)	0.358*** (0.088)	0.122 (0.094)	0.043 (0.114)
2011년 더미	0.251*** (0.053)	0.415*** (0.097)	0.125 (0.110)	0.061 (0.147)
2012년 더미	0.352*** (0.061)	0.577*** (0.113)	0.281** (0.126)	0.026 (0.177)
2013년 더미	0.488*** (0.070)	0.763*** (0.132)	0.423*** (0.138)	0.055 (0.218)
상수	19.522*** (2.747)	29.351*** (5.308)	11.532 (7.277)	9.857 (7.001)

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

3. 고령화가 사회개발비에 미치는 영향

고령화가 사회개발비에 미치는 영향을 전체기초지방정부 및 시·군·구 별로 분석한 결과는 <표 6>와 같다. 분석 결과, 전체 기초지방정부를 분석 대상으로 한 경우 노인인구규모의 증가는 사회개발지출에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다른 변수들이 통제되었을 때, 노인인구규모가 1% 증가하면 전체 기초지방정부의 사회개발비 지출규모는 기댓값에 비

해 0.807% 증가한다. 그러나 이를 시·군·구별로 분석했을 때는 시에서만 기댓값에 비해 0.558% 증가하는 결과를 보였으며, 군과 구에서는 통계적으로 유의미한 결과를 보이지는 않았다.

이러한 결과는 군과 구 유형 내에서는 고령화 자체가 사회개발비 지출에 유의미한 영향을 미치고 있지 않음을 나타내는 것인데 사회복지 분야에 있어 국비의 지역 간 격차 완화 효과가 크다(김홍주·구찬동, 2014)는 점을 고려했을 때, 중앙으로부터의 재원 분배를 통해 군과 구 유형 내 기초정부 간 사회개발비 지출의 격차 정도가 어느 정도 상쇄되고 있다고 해석할 수 있다. 이는 한편으로 지방정부가 사회개발지출에 있어 권한 행사의 정도가 미약하다고도 볼 수 있다. 반면 시의 경우 지역 내 노인인구의 규모, 고령화 속도, 중앙으로부터의 필요 재원 대비 차별적 지원 규모 등의 요인이 복합적으로 작용하여 고령인구규모 증가에 대해 사회개발비 지출을 유의미하게 증가시키는 것으로 해석된다.

<표 6> 고령화가 사회개발지출에 미치는 영향 분석 결과

구분	전체	시	군	구
고령화	0.807*** (0.092)	0.558*** (0.160)	0.328 (0.290)	0.184 (0.173)
도시화수준	-0.001 (0.001)	0.000 (0.002)	-0.001 (0.002)	-0.002 (0.002)
지역소득수준	0.000 (0.000)	0.000* (0.000)	0.000 (0.000)	0.000** (0.000)
단체장 정치 성향	0.033*** (0.012)	0.030 (0.020)	0.088*** (0.032)	-0.012 (0.014)
분할정부 구조	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.001)	0.000 (0.001)	0.001 (0.000)
선거 경쟁구도	0.000 (0.000)	0.001* (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
전년도 재정지출	-0.032*** (0.012)	-0.048** (0.020)	-0.061** (0.025)	0.005 (0.015)
일반행정비	0.197*** (0.027)	0.194*** (0.049)	0.111** (0.049)	0.236*** (0.047)
경제개발비	0.028** (0.013)	-0.021 (0.033)	-0.033 (0.045)	0.036*** (0.012)
지방정부 재정능력	0.001*** (0.000)	0.002*** (0.001)	0.003*** (0.001)	0.001** (0.000)
보조금규모	0.177*** (0.020)	0.103*** (0.030)	0.180*** (0.041)	0.371*** (0.042)

구분	전체	시	군	구
2009년 더미	0.157*** (0.012)	0.190*** (0.022)	0.201*** (0.025)	0.116*** (0.021)
2010년 더미	0.027 (0.017)	0.069** (0.033)	0.045 (0.034)	0.060** (0.029)
2011년 더미	0.036** (0.017)	0.111*** (0.034)	0.071** (0.034)	0.087** (0.036)
2012년 더미	0.087*** (0.019)	0.160*** (0.040)	0.158*** (0.039)	0.123*** (0.042)
2013년 더미	0.140*** (0.023)	0.229*** (0.049)	0.238*** (0.046)	0.167*** (0.053)
상수	2.385** (0.986)	7.027*** (1.980)	9.660*** (2.897)	4.184** (1.764)

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

4. 고령화가 경제개발비에 미치는 영향

고령화가 경제개발비에 미치는 영향을 전체기초지방정부 및 시·군·구 별로 분석한 결과는 <표 7>와 같다. 분석 결과, 전체기초지방정부를 분석 대상으로 한 경우 노인인구규모의 증가는 경제개발지출에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다른 변수들이 통제되었을 때, 노인인구규모가 1% 증가하면 전체 기초지방정부의 경제개발비 지출규모는 기댓값에 비해 1.356% 감소한다.

이를 시·군·구별로 분석한 결과, 노인인구규모가 1% 증가하면 시에서는 경제개발비 지출 규모가 기댓값에 비해 0.535% 감소하고, 구에서도 기댓값에 비해 1.972% 감소하는 것으로 나타났다. 군에서는 통계적으로 유의미한 결과를 보이지 않았다.

이러한 결과는 첫째, 지역의 산업구조와 관련이 깊다. 군은 시와 구에 비해 1차 산업의 비중이 높으며, 농업 진흥을 위한 중앙정부의 다양한 보조금이 지급되고 있다. 따라서 군의 경우 노인인구규모 증가 자체가 경제개발비 지출에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 해석된다. 둘째, 일반행정비를 종속변수로 하여 분석한 결과에서와 마찬가지로 중앙정부 주도의 복지정책 시행으로 인해 시와 구는 상대적으로 재정적 압박에 봉착하게 되고, 이로 인해 경제개발을 위한 지출을 줄이고 있는 것으로 보인다.

〈표 7〉 고령화가 경제개발지출에 미치는 영향 분석 결과

구분	전체	시	군	구
고령화	-1.356*** (0.244)	-0.535* (0.296)	-0.147 (0.385)	-1.972** (0.773)
도시화수준	0.001 (0.003)	0.007* (0.004)	-0.003 (0.002)	-0.008 (0.011)
지역소득수준	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
단체장 정치 성향	-0.123*** (0.031)	-0.100*** (0.036)	0.002 (0.044)	-0.185*** (0.065)
분할정부 구조	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.000 (0.001)	-0.004* (0.002)
선거 경쟁구도	0.001*** (0.001)	-0.000 (0.001)	-0.001* (0.000)	0.004*** (0.001)
전년도 재정지출	0.165*** (0.030)	0.027 (0.036)	-0.034 (0.033)	0.287*** (0.064)
일반행정비	0.128 (0.085)	-0.060 (0.103)	-0.047 (0.081)	0.621** (0.255)
경제개발비	0.218*** (0.029)	0.107** (0.048)	0.201*** (0.040)	0.175*** (0.052)
지방정부 재정능력	0.003*** (0.001)	0.007*** (0.001)	0.005*** (0.001)	0.002 (0.002)
보조금규모	0.155*** (0.054)	0.216*** (0.054)	0.126** (0.056)	0.015 (0.215)
2009년 더미	0.233*** (0.032)	0.171*** (0.042)	0.253*** (0.032)	0.211** (0.101)
2010년 더미	0.094*** (0.033)	0.081* (0.046)	0.069* (0.035)	0.100 (0.110)
2011년 더미	0.118*** (0.037)	0.127** (0.052)	0.189*** (0.040)	0.009 (0.149)
2012년 더미	0.207*** (0.045)	0.203*** (0.063)	0.271*** (0.049)	0.109 (0.186)
2013년 더미	0.251*** (0.056)	0.210*** (0.079)	0.340*** (0.059)	0.151 (0.235)
상수	18.185*** (2.477)	16.081*** (3.402)	13.064*** (3.973)	18.134** (7.915)

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

V. 결론

본 논문은 최근 전(全) 사회적인 문제로 인식되고 있는 고령화 문제와 지방재정 지출 간의 관계를 분석하였다. 지방재정 관련 제도의 변화와 데이터의 수집가능성을 고려하여 연구 대상 시기를 2008년부터 2013년까지로 설정하였으며, 그 대상은 연구 대상 기간 동안의 행정구역의 급격한 변화 등을 고려하여 226개 기초지방정부로 한정하였다. 본 연구 주제와 관련한 선행연구들이 품목별 예산제도(2008년 이전)로부터 성과주의 예산제도(2008년 이후)로의 변화를 고려하여 2007년 이전의 데이터만을 사용해 왔던 한계를 보완하였다. 기존 연구들이 사회경제적 결정요인에 해당하는 요인들만으로 연구를 진행하고 있음에 비해 본 연구에서는 재정지출 관련 이론들에 기반 하여 지방재정지출에 영향을 미치는 것으로 나타난 변수들을 최대한 통제함으로써 고령화가 지방재정 지출에 미치는 고유한 영향을 밝히고자 하였다.

본 연구의 결과는 기존의 선행연구들과 큰 차이를 가지고 있다. 대표적으로 1997년부터 2007년까지 11년간 전체 기초지방정부의 데이터를 활용하여 연구를 수행한 곽채기와 김병수(2012)의 연구의 결과와 본 연구 결과를 비교하면 다음과 같다.

선행연구에서는 전체 기초지방정부를 분석 대상으로 했을 때, 고령화가 총지출, 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비에 모두 정(+)의 영향력을 가지고 있다고 하였으나, 본 연구에서 이러한 결과는 유지되지 않았다. 본 연구에서 고령화는 전체 기초지방정부의 총지출에는 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 일반행정비와 경제개발비에는 부(-)의 영향을, 사회개발비에는 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 노인인구규모가 1% 증가하면 전체 기초지방정부의 총지출은 기댓값에 비해 0.179% 증가하고, 일반행정비는 기댓값에 비해 0.651% 감소하며, 사회개발비는 기댓값에 비해 0.807% 증가하고, 경제개발비는 기댓값에 비해 1.356% 감소한다.

한편, 고령화의 재정지출에 대한 영향력을 지방정부 유형별로 분석한 결과, 선행연구에서는 지방정부 유형에 관계없이 고령화는 총지출과 모든 기능별 지출에 정(+)의 영향을 나타내며, 단지 그 크기에서만 차이를 보인다고 하였다²²⁾. 그러나 본 연구에서는 지방정부 유형별로 다른 결과가 도출되었다. 먼저 시의 경우 총지출 측면에서는 통계적으로 유의미한 결과가 도출되지 않았으며, 일반행정비와 경제개발비에 대해서는 부(-)의 영향이 발견되었으며,

22) 곽채기·김병수(2012)의 연구에서는 지방정부 유형 중 구에 대해서는 별도로 연구결과를 보고하고 있지 않으며, 시에 대해서는 도시형 지방정부로, 군에 대해서는 농촌형 지방정부로 구분하여 결과를 도출하였다.

사회개발비에 대해서는 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 시의 노인인구규모가 1% 증가하면 시의 일반행정비는 기댓값에 비해 1.135% 감소하고, 사회개발비는 기댓값에 비해 0.558% 증가하며, 경제개발비는 기댓값에 비해 0.535% 감소하게 된다. 군의 경우 총지출을 포함한 모든 항목에서 통계적으로 유의미한 결과가 도출되었지 않았다. 마지막으로 구의 경우에는 경제개발비에 대해서만 통계적으로 유의미한 부(-)의 결과가 관찰되었다. 구의 노인인구규모가 1% 증가하면 구의 경제개발비는 기댓값에 비해 1.972% 감소한다. 이상의 결과를 표로 정리하면 다음 <표 8>과 같다.

<표 8> 고령화가 재정지출에 미치는 영향에 대한 분석 결과 종합

구분	전체		시		군		구	
	선행연구 ²³⁾	본 연구	선행연구	본 연구	선행연구	본 연구	선행연구	본 연구
총지출	+	+	+	(+)	+	(+)	x	(+)
일반행정비	+	-	+	-	+	(+)	x	(-)
사회개발비	+	+	+	+	+	(+)	x	(+)
경제개발비	+	-	+	-	+	(-)	x	-

주: 괄호가 있는 경우, 이는 통계적으로 유의미하지 않은 결과를 나타냄

선행연구와 본 연구에서 나타나는 이러한 차이는 다음과 같은 이유에서 기인한 것으로 보인다. 첫째, 본 연구와 선행연구가 사용한 데이터의 시점이 다르다. 선행연구는 2008년 이전의 데이터를 본 연구는 2008년 이후의 데이터를 사용하였다. 이러한 시점의 차이가 연구의 결과를 다르게 만들 수 있다. 이러한 관점에서 2008년 이후 대규모 복지 정책들이 도입되었고, 프로그램 예산제도의 도입으로 지방정부의 재정지출에 대한 의사결정이 상대적으로 확대되어 지방정부의 고령화에 대응한 재정지출구조를 변화시킨 것으로 해석된다.

둘째, 기존 연구에서는 그 동안 재정지출에 영향을 미치는 것으로 밝혀진 주요한 변수들을 거의 통제하지 않았다. 따라서 기존 연구와 본 연구와의 차이는 누락변수편의에 의해 발생했을 가능성도 존재한다²⁴⁾. 이러한 차이가 누락변수편의에 의해 발생했다고 가정했을 때 선행연구보다는 본 연구의 결과가 조금 더 타당하다고 볼 수 있다. 고령화의 영향에 대해 기존의 연구와 차이가 나는 지점은 주로 일반행정비와 경제개발비인데, 지방정부의 자원조달능력과 가용자원의 한계를 고려했을 때, 하나의 기능적 지출(사회개발비)이 급격히 증가하게 되면,

23) 해당 연구 결과는 박채기와 김병수의 2012년 연구 결과를 정리한 것이다.

24) 실제로 선행연구에서와 같이 사회경제적 요인만을 고려하여 분석한 경우 군의 경제개발비를 제외하고 유사한 결과를 얻었다.

다른 기능적 지출(일반행정비, 경제개발비)을 줄일 수밖에 없다는 사실을 본 연구모형이 더 잘 설명하고 있다고 판단된다²⁵⁾.

이상의 연구결과를 볼 때 도출할 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 매칭방식으로 운영되고 있는 현행 복지재정 부담 구조 하에서 중앙정부 주도의 노인복지사업 확대는 지양되어야 한다. 노인복지지출은 경상적인 지출에 해당한다. 이러한 경상적 지출(사회개발지출)이 확대되면 비경상적인 지출(경제개발지출)은 감소될 수밖에 없으며, 이는 장기적으로 지역의 경제 성장에 부정적인 영향을 미쳐 지방의 재정구조를 더욱 악화시킬 가능성이 높다. 전례없는 고령화 흐름으로 인해 노인인구규모는 현재 증가속도보다 더 빠르게 증가할 것으로 예상된다. 이에 따라 노인복지지출은 자연적으로 급격하게 증가할 것이다. 이러한 상황에서 중앙정부 주도의 전국 단위의 노인복지정책의 시행은 상황을 더 악화시킬 수밖에 없다.

둘째, 재정지출을 유발하는 지역 내 수요를 정확하게 측정하기 위한 노력이 필요하다. 한정된 재원 내에서 경쟁적인 목표들을 달성하기 위해서는 지역 내에서 재정지출이 필요한 수요를 파악하여 이에 대한 우선순위를 설정할 수 있어야 한다. 또한 어떤 특정 분야에서의 정책을 추가적으로 수행하고자 할 때, 그 수요의 미래 변화 양상에 대한 정보가 필요하다. 이를 위해 기초지방정부 단위로 현 시점에서의 재정 수요와 미래 발생하게 될 재정 수요를 파악할 수 있는 정보들이 생성되어야 한다. 특히 고령 사회와 관련해서는 소규모 지역 단위의 연령대별 인구추계 정보가 제공되어야 할 것이다. 지방정부는 지역 내 재정수요를 정확하게 파악하기 위한 조사체계를 구축하고, 중장기적으로 정보를 축적해 나가기 위한 노력을 기울여야 한다.

셋째, 지역의 민간부문과의 공동생산(co-production)체계를 강화해 나가야 한다. 특히 노인복지 부문에서의 민간 인력과 재원의 활용은 지방정부의 노인복지 관련 지출의 증가 속도를 낮출 수 있을 것으로 기대된다.

25) 광채기·김병수(2012)는 고령화에 따라 일반행정비와 경제개발비가 증가한다고 보고하였으나, 왜 이러한 결과가 나왔는지에 대해서는 설명하고 있지 않다. 단지 시보다 군에서 일반행정비가 더 크게 증가하는 것은 서비스 제공을 위한 지역적 특성으로 인한 행정인력의 증가가 원인이라고 설명하고 있다.

【참고문헌】

- 강달원·김영우. (2010). OECD 국가들의 인구구조의 변화에 따른 노인복지지출의 수렴현상에 관한 분석. 『사회보장연구』, 26(1): 61-90.
- 곽채기·김병수. (2012). 고령화가 지방재정에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국거버넌스학회보』, 19(3): 141-169.
- 권경환. (2008). 광역자치단체 분할정부구조와 지방재정지출정향. 『한국지방자치연구』, 10(3): 93-115.
- 김범수·노정호. (2014). 기초지방정부 복지지출에 미치는 정당요인 분석. 『한국정치학회보』, 48(2): 57-78.
- 김제안·채종훈. (2003). 인구고령화가 지방재정에 미치는 영향 분석: 광역지방단체를 중심으로. 『지역개발연구』, 8(2): 203-225.
- 김종희. (2010). GRDP (지역내 총생산) 추정을 통한 지역 간 경제력 격차 분석. 『지방행정연구』, 24(1): 207-235.
- 김홍주·구찬동. (2014). 지방자치단체 복지서비스의 지역 간 격차에 관한 연구. 『한국정책과학학회보』, 18(1): 99-129.
- 남궁근. (1994). 우리나라 기초지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로. 『한국행정학보』, 28(3): 991-1014.
- 문병근·하종원. (2007). 인구고령화가 지방재정지출구조에 미치는 영향에 관한 연구: 부산, 경남 지역을 중심으로. 『한국지방재정논집』, 12(3): 1-28.
- 박용현. (2010). 실직으로 인한 임금 손실과 지속 원인에 대한 연구. 『노동경제논집』, 33(1): 53-84.
- 배득중. (2005). 『신재무행정』. 서울: 박영사.
- 신무섭. (2007). 한국지방자치단체의 지출수준의 결정요인. 『한국행정논집』, 19(3): 609-635.
- 심재희·채종훈. (2004). 한국사회의 고령화와 지방재정에 관한 실증분석: 광주, 전남지역을 중심으로. 『한국동북아논총』, 31: 261-283.
- 윤석완. (2009). 인구감소와 고령화에 의한 지방재정지출의 영향. 『한국지방재정논집』, 14(3): 41-71.
- 윤석완. (2010). 시지역 인구 및 고령화와 재정수지의 관계분석. 『재정정책논집』, 12(2): 53-74.
- 이재완·김교성. (2007). 지방자치단체 사회복지지출 수준의 결정요인 분석: 1995-2005. 『사회복지정책』, 31: 105-124.
- 장현주. (2010). 기초노령연금 재원부담에 있어서 지방자치단체 간의 형평성. 『한국지방자치학회보』, 22(4): 129-149.

- 전병유·신진욱. (2014). 저소득층일수록 보수정당을 지지하는가. 『동향과전망』, 91: 9-51.
- 정재진. (2009). 『재정분권이 지방재정 지출구조에 미치는 영향 분석 : 경상적 지출과 투자적 지출을 중심으로』. 고려대학교 박사학위논문.
- 정현영. (1993). 한국 시정부 복지지출수준의 결정요인. 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
- 조대현·이상일. (2011). 이지역 코호트-요인법을 이용한 부산광역시 장래 인구 추계. 『대한지리학회지』, 46(2): 212-232.
- 주희진·권기현. (2012). 한국의 정권별 기초지방정부지출의 경향성과 결정요인에 관한 연구-단절적 변수에 대한 분석을 중심으로. 『한국정책학회보』, 21(1): 131-154.
- 지병문·김용철. (2003). 기초지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거 경쟁효과를 중심으로. 『한국동북아논총』, 26: 265-286.
- 최병호·이근재. (2014). 지방재정지출승수와 지방세출구조조정에 관한 합의. 『한국지방재정논집』, 19(2): 25-57.
- 최재녕. (2005). 기초지방정부의 재정능력과 복지재정지출 결정요인 연구. 『한국정책과학학회보』, 9(4): 451-474.
- 하능식·임성일. (2007). 지역의 인구구조가 지방재정에 미치는 영향. 『한국지방재정논집』, 12(1): 77-98.
- 한국은행. (2015). GDP deflator.
- 한원택·정현영. (1994). 지방자치 실시에 따른 기초지방정부 재정지출의 변화 및 요인. 『한국지방자치학회보』, 6(2): 5-27.
- 허명환. (1999). 한국 지방자치단체의 공공선택모델. 『재정논집』, 13(2), 113-139.
- Besanko, D., and Braeutigam, R. R. (2011). *Microeconomics*. Wiley.
- Boyle, J. and D. Jacob. (1982). The Intracity Distribution of Services: A Multivariate Analysis. *American Political Science Review*. 76: 209-219.
- Braybrooke, D., and Lindblom, C. E. (1963). *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. New York: The Free Press.
- Cameron, D. R. (1978). The expansion of the public economy: A comparative analysis. *American political science review*, 72(4): 1243-1261.
- Dao, M. Q. (1994). Determinants of the size of government. *Journal for studies in Economics and Econometrics*, 18(2): 1-14.
- Dawson, R. E., and Robinson, J. A. (1963). Inter-party competition, economic variables, and welfare policies in the American states. *The Journal of Politics*, 25(2): 265-289.
- Fabricant, S. (1952). *The Trend of Government Activity in the United States Since 1900*. New York: National Bureau of Economic Research.

- Ferris, J. S. and West, E. G. (1996). Testing Theories of Real Government Size: U. S. Experience. *Southern Economic Journal*, 62(3): 537-566.
- Fisher, G. W. (1964). Interstate variation in state and local government expenditure. *National Tax Journal*, 17(1): 57-74.
- Fisher, G. W., and Kamlet, M. S. (1984). Explaining presidential priorities: the competing aspiration levels model of macrobudgetary decision making. *American Political Science Review*, 78(02): 356-371.
- Fry, B. R., and Winters, R. F. (1970). The politics of redistribution. *American Political Science Review*, 64(02): 508-522.
- Hondroyiannis, G. and Papaperrou, E. (2002). Demographic Transition and Economic Growth: Empirical Evidence from Greece. *Journal of population Economics*, 15: 221-242.
- Key, V. (1949). *Southern politics in state and nation*. Knoxville: University of Tennessee Press.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of muddling through. *Public administration review*, 19: 79-88.
- MaCurdy, T., and Nechyba, T. (2001). How Does a Community's Demographic Composition Alter Its Fiscal Burdens?. *Demographic change and fiscal policy*. UK: Cambridge University Press.
- Musgrave, R. A. (1969). *Fiscal systems*. New Haven: Yale university press.
- Peterson, Paul E.(1981), *City Limits*, The University of Chicago Press.
- Rice, T. W. (1986). The determinants of Western European government growth 1950-1980. *Comparative Political Studies*, 19(2): 233-257.
- Swank, D. H. (1988). The political economy of government domestic expenditure in the affluent democracies, 1960-80. *American Journal of Political Science*, 32(4): 1120-1150.
- Swain, J. W., and Hartley Jr, C. J. (2001). Incrementalism: Old but good. JR Bartle (Ed.), *Evolving theories of public budgeting*, 6: 11-27.
- Torrey, B. B. (1982). Guns vs. canes: The fiscal implications of an aging population. *The American Economic Review*, 72(2): 309-313.
- Turner, J. (1984). Population Age Structure and the Size of Social Security. *Southern Economic Journal*, 50(4): 1131-1146.
- Uslaner, E. M., and Weber, R. E. (1975). The "Politics" of Redistribution Toward a Model of the Policy-Making Process in the American States. *American*

Politics Research, 3(2): 130-170.

Wildavsky, A. B. (1986). *Budgeting: a comparative theory of the budgeting process*.
New Brunswick: Transaction Publishers.

이 경 은: 서울대학교 행정대학원 석사과정(현). 관심분야는 지역 및 도시정책, 공공조직 관리, 문화 예술/교육행정 등이다.

김 순 은: 정치행정학 박사('91년 Kent State University, Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation). 서울대학교 행정대학원 행정학과 교수(현). 한국행정연구소 겸무연구원(현). 관심분야는 지방/도시행정, 중앙-지방관계, 지방의회 등이며, 주요논문으로 *Regional Policy and National Development in Korea*. *The Korean Journal of Policy Studies*, 29(1): 101-122; *고령화 사회에 대한 인식유형과 정책적 시사점*. 『행정논총』, 52(2): 229-256. (3인 공저); *주민행복과 창조적인 지방정부3.0의 이론적 토대*. 『지방행정연구』, 27(3): 3-40 등이 있다. 한국지방자치학회 및 한국지방정부학회 고문. 한국행정학회 연구부회장 역임. 캠브리지대학교('95), 런던정경대학(London School of Economics and Political Science, '98), 와세다대학교('00) 객원교수 역임. 일본 게이오대학교 특별교수('11) (역), 교토 리츠메이칸 특별연구교수(현).

지방자치단체 공무원의 진성 리더십이 조직시민행동과 조직침묵에 미치는 영향

: 조직지원인식의 매개효과

A Study on the Impact of Public Servant's Authentic Leadership on
Organizational Citizenship Behavior and Organizational Silence

: The Mediating Effect of Perceived Organizational Support

권 용 섭* · 임 재 강**

Kwon, Yung-Seob · Lim, Jae-Kang

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 선행연구 검토
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과

이 연구는 지방자치단체 공무원의 진성 리더십이 조직시민행동과 조직침묵에 미치는 영향을 조직지원인식의 매개효과와 함께 실증조사 하는데 목적이 있다.

이 연구목적을 달성하기 위해 설문조사를 실시하였다. 2015년 3월 1일부터 20일까지 경북 지역의 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 총 172부를 분석자료로 활용하였다.

이 연구의 결과는 첫째, 진성 리더십이 조직시민행동과 조직침묵에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 둘째, 진성 리더십과 조직시민행동 간의 관계에서 조직지원인식이 매개 효과가 있는 것으로 나타났다. 셋째, 진성 리더십과 조직침묵 간의 관계에서 조직지원인식

* 경운대학교 대학원 박사과정수료(제1저자)

** 경운대학교 경찰행정학부 조교수(교신저자)

논문 접수일: 2015. 5. 11, 심사기간(1, 2차): 2015. 5. 11~2015. 6. 15, 게재확정일: 2015. 6. 15

의 매개효과가 있는 것으로 나타났다.

이 연구의 시사점으로는 첫째, 지방자치단체 공무원들의 진성 리더십을 개발하기 위해 교육훈련을 통한 자기인식 향상과 관계의 투명성 등의 역량 강화가 필요하다는 것, 둘째, 기업을 대상으로 한 선행연구의 결과들이 지방자치단체에도 적용됨을 입증하였다는 것이다.

□ 주제어: 진성 리더십, 조직시민행동, 조직침묵, 공무원, 조직지원인식

The purpose of this study is to examine of the public servant's authentic leadership on organizational citizenship behavior and organizational silence, especially focusing on mediating effects of perceived organizational support. This study choose four research questions: (1) Does authentic leadership have any meaningful impact on organizational citizenship behavior? (2) Does authentic leadership have any meaningful impact on organizational silence? (3) Does perceived organizational support as a mediator have any meaningful impact on the relationships between authentic leadership and organizational citizenship behavior and organizational silence? Data for analysis were collected through questionnaires from 172 public servant's from March 2015. The results of analysis all research questions has a positive effect and the public servant's authentic leadership increased the employees' organizational citizen behavior and the decreased employees' organizational silence. Second, the mediating effects of perceived organizational support in the relationship between authentic leadership and OCB, organizational silence were verified. This study presents that authentic leadership can be applied to the local government organization beyond business and private organization.

□ Keywords: authentic leadership, organizational citizenship behavior, organizational silence, public servant, perceived organizational support

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

최근 지방자치단체는 세계적인 경기침체와 국가경제의 저성장, 그리고 청년실업에 더하여 폭발적인 복지요구의 증대 속에 어려움에 봉착해 있다. 이러한 지방행정 위기에 능동적으로

대처해 나가려면 지방자치단체 공직자의 리더십 발휘가 중요하다. 지방자치단체의 위기를 해결하고 신뢰성과 생산성을 증대시키는 지방자치단체 공무원(단체장 포함)의 리더십이라고 하면 그간 변혁적 리더십 등이 거론되어 왔으나, 최근 윤리와 도덕성을 강조하는 추세에 따라 진성 리더십(authentic leadership)이 논의될 필요가 있다.

공직자의 도덕성과 진실성을 강조하는 진성 리더십이란 긍정적 자기개발과 높은 자아인식, 신념화된 도덕성, 정보에 대한 균형적 처리, 관계적 투명성을 위한 긍정적 심리수용력과 긍정적 윤리분위기를 촉진하는 리더를 의미한다(Walumbwa, Avolio, Gardner, Wernsing, & Peterson, 2008). Avolio and Gardner(2005)는 진정성을 갖춘 지도자들은 자기 자신에게 진실 되며 강인한 가치관과 원리원칙을 지키려는 용기 있는 의지를 가진다고 주장하며, 비윤리적이고 비도덕적이거나 불법적인 정책과 관습들에 반대하는 용감하고 절조있는 진성 리더의 리더십을 연구하고자 했다. 리더십이론의 역사를 1940년대 특성이론, 1950년대 행태이론, 1970년대 상황이론, 1980년대 LMX 이론, 2000년대 리더십 이론으로 발전해 왔다고 보면, 현대 도덕사회에 적합한 리더십 이론의 대표격이 진성 리더십이라 하겠다. 기업체를 대상으로 하는 선행연구를 보면, 진성 리더십은 리더의 진실성을 바탕으로 조직의 성과를 향상시키며 구체적으로 직무만족, 조직시민행동, 조직몰입, 상사에 대한 만족 등에 영향을 미치는 것으로 나타났다(Avolio, Luthans, & Walumbwa, 2004; Walumbwa et al., 2008). 즉, 조직 구성원들이 진성 리더십을 인식하게 되면 자신의 업무에 충실한 태도를 보일 뿐만 아니라 조직유효성에 바람직한 영향을 미친다는 것이다(Walumbwa et al., 2008).

진성 리더십은 주로 기업을 대상으로 연구되어 왔지만 우리나라 지방자치단체를 대상으로 연구할 필요성이 존재하는데, 그 이유는 우리나라 지방자치단체의 경영적 성격과 부패구조 때문이다. 즉, 지방자치단체장은 CEO라고 불리며 선거과정에서 경영성가로 평가받을 정도로 기업경영과 닮아 있다. 그리고 현재 가장 시급한 지방행정 개혁과제 가운데 하나가 지방자치단체장을 포함한 지방자치단체 공무원들의 탐욕과 부패로부터 공공선을 회복하는 것이라고 할 수 있으며, 이는 도덕성 회복의 문제인 동시에 리더십의 문제이기 때문이다. 다시 말하면, 풀뿌리 민주주의인 지방자치의 위기는 지방자치단체장의 부패로 인하여 야기되고 증폭되는 경향이 있는데, 이러한 지방자치단체장의 정치부패는 공무원의 행정부패와 복합되어 진행된다. 즉, 지방자치단체장의 승진인사권을 매개로 공무원들이 줄서기를 하고 맹종하는 가운데 위계화된 부패구조가 고착화되고 그 결과 뇌물수수와 공금유용, 전시성 사업과 예산낭비, 특혜와 인허가 비리가 발생하는 속성이 있다. 이런 지방자치단체의 부패구조를 변화시키는데 관계 투명성과 도덕성을 강조하는 진성 리더십이 기여할 수 있을 것이다.

그러나 지방자치단체에서 진성 리더십이 큰 의미와 가치를 가지고 있음에도 불구하고, 선

행연구는 전무한 실정이다. 특히, 진성 리더십이 구성원의 태도와 행동의 변화를 이끄는 데에는 중간 매개요인이 필요하다는 Avolio et al.(2004)의 주장을 바탕으로 매개변수에 주목할 필요가 있는데 아직 조직지원인식과 관련된 선행연구 역시 미흡한 실정이다. 이에 이 연구에서는 진성 리더십이 조직시민행동과 조직침묵에 미치는 영향력을 검증하고 나아가 조직지원인식의 매개효과를 검증하고자 한다. 이를 통해 한국의 지방자치단체에서 진성 리더십의 이론적 확장과 시사점을 제공해 줄 수 있는 기초연구가 될 것으로 기대한다. 이 연구는 다음의 연구질문에 초점을 둔다.

- 첫째. 진성 리더십은 조직시민행동에 정(+)의 영향을 미치는가?
- 둘째. 진성 리더십은 조직침묵에 부(-)의 영향을 미치는가?
- 셋째. 진성 리더십과 조직시민행동간에 조직지원인식이 매개효과를 갖는가?
- 넷째. 진성 리더십과 조직침묵간에 조직지원인식이 매개효과를 갖는가?

II. 이론적 배경

1. 진성 리더십

1) 진성 리더십의 등장 배경

진성 리더십이 등장한 시대적 배경을 보면, 2000년대 초반 미국의 많은 리더십 이론들이 리더십 스킬을 지나치게 중요하게 강조한 나머지 언행이 안과 밖이 다르고 비도덕적이고 진실 되지 못하다는 문제점을 인식하며(Bass & Steidlmeier, 1999; George, 2003; Luthans & Avolio, 2003; Seligman, 2002), 미국사회의 전반적인 분위기가 모든 분야에서 더 높은 수준의 도덕적 표준과 정직성을 요구하게 되면서 부터이다(Avolio, Gardner, Walumbwa, Luthans, & May, 2004). 구체적으로 미국인들은 2001년 9-11 테러와 WorldCom, Enron 등과 같은 심각한 대기업의 비윤리와 부패사건을 경험하면서 새로운 리더십으로 거짓없는 리더십(genuine leadership)을 요구하게 되었다(Avolio & Gardner, 2005; George, 2003; Northouse, 2010). 2000년대 초반 미국사회는 조직을 이끄는 핵심 지도자들이 더 고결하고 정직하기를 바라고 있었으나 기존 변혁적 리더십 이론 등이 그 요구를 충족시켜주지 못했던 것이고 이것이 새롭게 진성 리더십이 논의되기 시작한 배경이다(Avolio & Gardner, 2005; Northouse, 2010; Walumbwa, Avolio, Gardner,

Wernsing, & Peterson 2008).

2) 진성 리더십의 개념

진성 리더십은 다른 사람의 압력이나 환경적인 우연한 사건에 의한 행동이 아니라 리더 자신의 진실, 핵심 가치관, 신뢰, 사상, 그리고 감정에 기반하여 행동하는 것을 의미한다(Gardner et al., 2005: 347). 과거의 리더십 이론들이 부하들을 술수나 스킬로 장악하고 다스리는 팁을 제공하는 병법사전과 같다는 비판을 받았다면, 진성 리더십은 리더의 인격과 인간성, 그리고 리더 내면의 진정성(authenticity) 자체를 강조하고 있다(Gardner, Avolio, Luthans, May, & Walumbwa, 2005; Avolio, Gardner, Walumbwa, Luthans, & May, 2004; Luthans & Avolio, 2003). 여기서 진성이란 자아인식, 균형, 진실, 참됨, 겉과 속이 같음 등을 내포하는 것이다(Kernis, 2003: 13).

그러므로 진성 리더(authentic leader)란 높은 도덕성을 지닌 사람으로서, 리더가 자기 자신의 장점과 단점, 강점과 약점에 대해 잘 인식하며, 구성원들과 개방적으로 의사소통하면서 자신이 가치관과 신념에 따라 일관되게 행동하는 리더를 의미한다(Walumbwa, Wang, Wang, Schaubroeck, & Avolio, 2010; Walumbwa, Avolio, Gardner, Wernsing, & Peterson, 2008: 104; Gardner et al., 2005; Avolio, Gardner, Walumbwa, Luthans, & May, 2004; Avolio, Luthans, & Walumbwa, 2004; George, 2003). 진성 리더십을 지닌 진성 리더들은 자신을 이해하고, 조직구성원들과 개방적인 소통을 하면서, 자신의 도덕적 신념을 실천하는 리더이다. 즉, 확고한 자신만의 철학과 원칙을 세우고, 자신의 강점은 물론 약점까지 구성원들과 공유하는 투명한 관계를 통해 구성원의 종국적으로 긍정적 심리를 고양시켜 목표를 달성하는 리더이다(Walumbwa et al., 2010; Gardner, Fischer, & Hunt, 2009; Walumbwa et al., 2008; George, Sims, McLean, & Mayer, 2007; Avolio & Gardner, 2005; Gardner, Avolio, Luthans, May, & Walumbwa, 2005; George, 2003).

3) 진성 리더십의 구성요소

진성 리더십은 네 가지의 하위 구성요인이 수용되고 있으며, Walumbwa et al.(2008)이 제안한 자아인식(self-awareness), 내재화된 도덕적 관점(internalized moral perspective), 균형된 정보처리(balanced processing of information), 관계적 투명성(relational transparency) 등이 일반적이다. 자아인식은 자신의 강점과 약점, 자아의 다

면성을 인지하고, 자아에 대한 통찰력을 인지하는 것으로 자신에 대한 통찰력을 확보하는 것이다. 관계적 투명성은 리더의 진실된 자아를 타인에게 보여주며, 부적절한 감정의 표현을 최소화하려 노력하고, 타인과 솔직하게 정보를 공유하고 자신의 진실된 생각과 감정의 표현을 통해 신뢰를 촉진시키는 것이다. 균형된 정보처리는 의사결정과정에서 모든 자료를 객관적으로 분석하고, 다양한 관점과 의견들을 수렴하는 것이다. 내재화된 도덕적 관점은 자기규제가 내재화된 것이며, 외부 사회의 압력보다는 자신의 내적인 도덕적 가치 기준과 철학에 기반하여 이런 내재화된 가치관에 일치되게 행동하고, 말하고, 의사결정을 하는 것이다.

4) 진성 리더십의 특성

진성 리더십은 카리스마적 리더십, 변혁적 리더십, 윤리적 리더십 등을 통합할 수 있는 근본적 리더십이다(Luthans & Avolio, 2003). Avolio and Gardner(2005)는 이 새로운 진성 리더십 모델이 긍정 리더십, 변혁적 리더십, 카리스마적 리더십, 서번트 리더십과 영적인 리더십을 포함하는 다른 모든 리더십의 기본 구조라고 말한다.

진성 리더십의 뿌리는 Greenleaf's(1970)의 서번트 리더십, Conger and Kanungo's(1998)의 카리스마 리더십, Fry's (2003)의 영적 리더십, 그리고 Trevio, Brown, and Hartman(2003)의 윤리적 리더십에 있지만 이 모든 리더십의 바탕을 이루는 것이 진성 리더십이라는 의미로 이해할 수 있다. 즉, 진성 리더십이 기존의 다른 리더십이론과 구별되는 특징은 리더가 그들의 구성원들에게 솔선수범하고 모범이 되는 도덕성과 윤리성을 가질 것을 요구한다는 점에 있다(Avolio & Gardner, 2005).

5) 진성 리더의 자질

Shamir와 Eilam(2005)는 진성 리더들의 네 가지 자질을 밝힌다. 진성 리더들은 다른 사람들의 기대에 순응하기 보다는 자신에게 진실하다. 그들은 외부적으로 동기가 주어졌다고 보다는 내적으로 동기부여가 되어있다. 그들은 다른 사람들을 베끼고 모방하기 보다는 자기 자신의 관점(도덕적 관점)으로부터 이끌어진다. 마침내, 그들의 진정한 절제된 행동들은 그들의 개인적인 강한 신념, 가치와 믿음에 토대를 둔다.

Avolio, Luthans와 Walumbwa(2004)는 진정한 지도자들은 그들이 어떻게 생각하고 행동하는지를 깊게 알고 있고, 자신과 다른 사람들의 가치와 도덕적 신념, 지식과 힘을, 그들이 만드는 전후사정(맥락)을 아는 것으로 다른 사람들에게 의해 인지되며 누가 자신감이 있고 희망에 차있고 낙천적이고 굴하지 않고 높은 도덕 수준을 가지는지를 알고 있다고 진술한다.

진성 리더들은 매우 높은 자기인식과 맑고 투명한 도덕성을 지닌 균형된 의사결정자이며 (George, 2003), 진성 리더들은 도덕적 딜레마를 효율적으로 인식하고 다양한 관점으로 의사결정을 수행하는 능력을 갖고 있다(May et al., 2003) 또한 진성리더들은 높은 수준의 도덕 표준과, 정직성, 그리고 진실성을 지니고 있다(Avolio et al., 2004).

6) 진성 리더십의 영향요인

진성 리더십의 효과성에 대한 연구들에 의하면, 진성 리더십은 구성원에게 자기효능감, 낙관주의, 희망, 회복력과 같은 긍정적인 심리 상태를 이끌어 낸다(Gardner et al., 2005). 진성 리더십은 팀의 창의성 및 성과 향상, 구성원의 조직 몰입에 긍정적인 영향을 미친다 (Walumbwa et al., 2008; Walumbwa et al., 2010).

Gardner, Avolio, Luthans, May와 Walumbwa(2005)는 진성 리더십이 부하의 자기인식과 자기규제를 통해 조직 성과로 이어진다고 하였으며, Avolio 등(2004)은 진성 리더십이 사회 및 개인정체성, 희망, 신뢰, 긍정적 정서, 낙관주의와 같은 중요한 심리적 과정을 통해 부하의 태도(직무만족, 직무몰입, 조직몰입)와 행동(직무성과, 조직시민행동, 퇴직행위)에 영향을 미친다고 하였다.

2. 조직시민행동(OCB)

가장 보편적인 조직시민행동의 정의는 Organ(1998)의 '자유재량의 행동으로서 공식적인 보상시스템에 의한 공식적 또는 직접적으로 인식되지 않는, 조직의 유효성을 증진시키는 조직구성원의 역할의 행동'이다. 즉, 조직시민행동은 조직의 보상시스템에 의해서 직접적으로 또는 공식적으로 보상이 이루어지지 않은 자발적인 행동이다.

이와 달리 조직시민행동의 개념이 모호하고 하위개념차원이 명확한 구분이 어렵다고 비판하며(김재복, 1998, 정윤길·이규만, 2000), Graham(1991)은 새로운 개념으로 '조직구성원으로서 누리는 권리에 상응하는 책임있는 행동'을 제시한다. 김재복(1998)은 조직시민행동의 요소로 '조직구성원의 권리', '조직과 개인의 관계', '조직구성원의 책임 있는 행동'등을 제시한다.

Organ(1988)에 의해 발전된 조직시민행동(OCB)은 직무기술서에 기록되어 있지 않은 과업의 행태를 의미하며 이타주의, 시민의식, 양심성, 예의성, 그리고 스포츠맨십을 구성요소로 한다. 이들 요소는 Podsakoff, Mackenzie, Moorman, and Fetter (1990)에 의해 경험적으로 증명되었다. William & Anderson(1991)은 조직시민행동을 개인과 조직, 두

차원에서 개인지향 조직시민행동(OCBI)과 조직지향 조직시민행동(OCBO)를 제시하였다.

조직시민행동은 조직몰입, 직무만족, 조직공정성, 조직신뢰, 리더십, 조직구조, 직무특성 등 다양한 선행요인과 관련되어 조직의 성과를 예측하는 대표적 결과 변수로 주목을 받아왔다. 이와 관련하여 Podsakoff et al.(2009)와 Nielsen et al.(2009)는 조직시민행동이 구성원의 긍정적 직무태도와 조직차원의 효과성에 강력한 영향을 미친다는 가설을 메타분석으로 입증하였고, Dalal(2005)는 조직시민행동이 반생산적 직무행태(Counterproductive Work Behavior)와 음의 관계임을 입증하였다($p = -0.32$).

3. 조직침묵(OS)

조직침묵은 정보가 필요한 조직의 관리자들에게 의견이나 정보, 제안, 우려, 첩보, 의견 등을 의도적으로 억누르거나 알려주지 않는 것을 의미한다(강제상·고대유, 2014a; 박성수, 2014: 86; 박종철, 2013: 236; Morrison & Milliken, 2000). 한국적 조직침묵(organizational silence)이란 “조직 구성원이 조직 내 발생하는 현상과 상관의 결정에 대해 문제나 개선사항을 인지하더라도, ‘상황에 체념 혹은 순응’, ‘자신의 능력에 체념’, ‘상관 혹은 동료와의 관계 악화에 대한 우려’를 이유로 의견이나 이의제기를 회피하는 현상”이라 할 수 있다(강제상·고대유, 2014a: 157). 이는 한국행정문화의 특징인 ‘상명하복’, ‘관계지향적’, ‘보수적이고 폐쇄적 조직 문화’ 등이 작용한 때문인 것으로 추측된다.

조직침묵은 조직 구성원이 자포자기적 심정에서 선택하는 체념적 침묵, 능동적인 구성원이 자신을 보호하기 위한 이유로 선택하는 방어적 침묵, 이타심에서 비롯된 이유로 선택하는 친사회적 침묵으로 구분한다(Van Dyne & Botero, 2003; Morrison & Milliken, 2000; 강제상·고대유, 2014b). 이 가운데 조직에 해로운 것은 체념적 침묵과 방어적 침묵이다. 체념적 침묵은 현재의 상황을 단념하여 그 상황에 관여하고 발언할 의지도 마음도 없기 때문에 선택하는 수동적 침묵이다. 방어적 침묵은 부정적인 피드백을 두려워하여 자기보호를 위해 의도적으로 표현하지 않는 침묵이다.

최근 들어 조직침묵은 조직의 성과에 영향을 미치는 중요한 변수로 주목받고 있다. 조직 내 침묵현상은 직무수행 과정에서 발전적 소통을 차단하고 비윤리적 상황을 묵인하는 결과를 초래하여, 조직의 성과에 부정적 영향을 미치기 때문이다(Morrison & Milliken, 2000: 718). 특히 2014년 4월 발생한 세월호 사건의 근본적 원인도 부정적 관행이 일상적으로 묵인된 결과라는 점에서 조직 내 침묵현상은 조직의 성과를 좌우하는 중요한 요소라 볼 수 있다.

4. 조직지원인식(POS)

조직지원인식은 조직 구성원이 자신의 고용주가 자신의 복지와 안녕에 관심을 가지고 있다고 믿는 것이다. 사회적 교환이론에 근거한 조직지원인식은 조직구성원이 조직으로부터 인정받고 있다는 믿음이 조직에 몰입할 수 있게 한다는 것이며, 조직지원을 많이 받고 있다고 지각하는 구성원은 정서적 몰입이 더 높아지고, 조직에 보답해야겠다는 의무감을 더 많이 느끼게 된다(Eisenberger, et al., 1986). 이는 조직에 대한 조직 구성원의 태도적 반응(attitudinal response)으로 보통, 조직이 구성원의 복지와 불평에 관심을 기울이고 있다는 전반적인 지각을 조직지원에 대한 인식이라 정의한다.

Shore & Shore(1995)은 조직지원은 조직이 구성원에게 투자하는 인적자원개발 및 조직지원(승진, 재정적 보상)이다. 이외에도 조직지원인식의 하위차원으로 정서적 지원은 조직의 구성원들에게 조직이 그들을 소중히 하고, 인정하고, 존중하고 있다는 것을 느끼도록 무형의 지원을 하는 것이다. 조직지원인식의 수단적 측면은 종업원들이 과업을 달성하는데 필요한 물자, 정보, 인력의 지원을 의미한다(McMillan, 1997).

5. 선행연구

진성 리더십은 조직시민행동에 긍정적인 예측 변인이며 효과성도 정(+)적인 수준으로 나타났다(Walumbwa, 2008). 김소희(2012)는 진성 리더십이 스포츠팀 리더에 대한 태도 및 팀(조직) 효과성에 미치는 영향에서, 팀 수준에서의 진성 리더십이 팀 수준에서의 팀(조직)시민행동에 정의 영향을 미친다고 하였다. 전기호 외(2010)는 진성 리더십이 조직시민행동과 양의 상관관계를 보인다고 하였다. 문혜강(2014)은 진성 리더십은 상사신뢰를 매개로 하여 조직시민행동에 정(+)의 영향을 미친다고 하였다.

조직침묵은 조직몰입, 직무만족, 조직냉소주의 등과 부정적인 연관성을 갖는 것으로 나타났다. Vakola & Bouradas(2005)은 조직침묵이 조직 구성원의 조직몰입 및 직무만족을 줄이는 것으로 분석하였다. 신규희·이종학·이수범(2012)은 호텔 및 외식업 종사자의 조직침묵이 직무만족과 조직몰입에 부정적 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 박성수(2014)는 경찰조직 내의 침묵현상이 이직의도에 직접 영향을 미치지 않지만 조직 냉소주의를 통하여 이직의도에 영향을 미친다고 분석하였다.

조직지원인식이 조직시민행동에 미치는 영향에 관한 선행연구를 보면, 지각된 조직지원인식이 조직시민행동에 부정적 영향을 미치는 연구결과(Lambert, 2000)가 제시된 경우도 있으나

대부분은 조직지원인식이 조직시민행동에 긍정적 영향을 미치는 연구결과(Masterson, et al., 2000; Ladd and Henry, 2000; Randall, et al., 1999; Bultena, 1998; Wayne, Shore & Linden, 1997; Moorman & Niehoff, 1998; Eisenberger, Fasolo & Davis-LaMastro, 1990)를 보여주고 있다.

조직지원에 대하여 조직 구성원들이 조직시민행동을 보이는 메커니즘과 동인을 보면, 조직지원에 대응하여 상호호혜적 의무를 수행하는 것으로 추측된다. 즉, 조직으로부터 좋은 보상을 받은 구성원은 과업외의 역할을 수행하는 방식으로 자발적으로 조직에 보답하는 것이다(Eisenberger, et al., 1990; Witt, 1991).

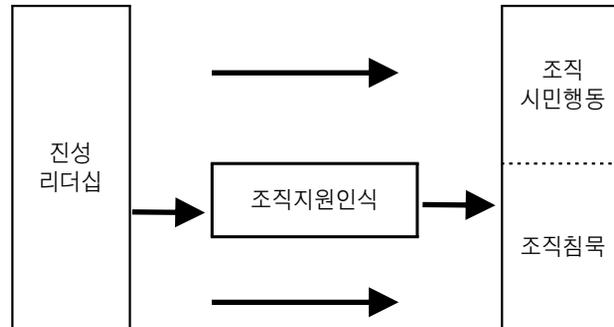
Avolio et al.(2004)는 진성 리더십이 조직 구성원의 호혜적 태도와 행동의 변화를 이끌어 내려면 다양한 중간 매개요인이 필수적이라고 하였다. 이는 박성수(2014)의 연구에서도 증명되었다. 하지만, 아직까지 진성 리더십의 매개변수에 대한 국내외의 다양한 실증적인 연구결과는 찾아보기 어렵다. 그러므로 이 연구에서는 조직지원인식의 매개효과를 실증해 보고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형

이 연구에서는 지방자치단체 공무원의 진성 리더십이 조직시민행동과 조직침묵에 미치는 영향을 조직지원인식의 매개효과에 초점을 두고 실증조사 하기 위해 <그림 1>과 같은 연구모형을 설정하였다. 첫째, 진성 리더십이 조직시민행동에 미치는 영향 둘째, 진성 리더십이 조직침묵에 미치는 영향 셋째, 진성 리더십과 조직시민행동, 조직침묵간에 조직지원인식이 갖는 매개효과를 실증조사한다.

<그림 1> 연구모형



2. 가설의 설정

이러한 연구모형에 의해 다음 <표 1>과 같이 가설을 설정하였다.

<표 1> 가설 설정

번호	가설
[H1]	진성 리더십은 조직시민행동에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
[H2]	진성 리더십은 조직침묵에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.
[H3]	진성 리더십과 조직시민행동간에 조직지원인식이 매개효과를 가질 것이다.
[H4]	진성 리더십과 조직침묵간에 조직지원인식이 매개효과를 가질 것이다.

3. 측정도구

진성 리더십의 설문 문항은 Avoilo, Gardner, & Walumbwa(2005)에 의해 개발되어, 미국과 중국 표본을 대상으로 신뢰도와 타당도가 검증된 진성 리더십 질문지(Authentic Leadership Questionnaire: ALQ)를 사용하였다(Walumbwa et al., 2008). 총 16개 문항을 12개 문항으로 축소하여 구성하였고, Likert 5점 척도로 측정하였다.

조직시민행동은 William & Anderson(1991)의 문항을 중심으로 10개 항목으로 하였다.

조직침묵은 Van Dyne & Botero(2003)가 제시한 문항과 강제상·고대유(2014a)의 번역문항을 참고하여 12개 항목으로 재구성하였다.

조직지원인식은 Eisenberger, et al.(1986)의 설문을 참고하여 6개 항목으로 재구성하였다.

4. 자료 수집 및 분석방법

1) 연구대상

본 연구에서는 경상북도 지방자치단체 6개 시군에 근무하는 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 표본은 층화임의표집방법으로 도시와 농촌으로 구분된 6개 시군별로 각 50부씩 총 300부가 배포되었으며 그 가운데 172부를 분석에 활용하였다.

2) 분석방법

본 연구의 분석은 SPSS 20.0 프로그램을 사용하여 검증하였다. 먼저 표본의 전반적인 특성과 분포양상을 파악하기 위하여 기술통계분석을 실시하였고, 척도에 대한 신뢰성은 Cronbach's Alpha계수를 이용하였다.

둘째, 연구 단위들에 대한 척도정제를 위하여 요인분석을 실시하였다. 셋째, 요인분석 후 변인들 간의 전반적인 관계성과 그 방향을 파악하기 위하여 주요 연구변인들 간에 상관관계 분석을 실시하였다.

마지막으로 변수간에 영향관계를 분석하기 위해 회귀분석을 실시하였다. 3단계 매개 회귀 분석은 Baron과 Kenny(1986)의 3단계 검증단계에 의하였다. 1단계는 독립변수가 종속변수를 유의하게 예측하여야 하고, 2단계는 독립변수가 매개변수를 유의하게 예측하여야 하며, 3단계는 독립변수와 매개변수를 포함하여 종속변수에 대한 회귀분석을 하여 유의하고 2단계의 회귀계수값은 3단계의 값보다 커야 매개효과가 있는 것이다. 분석결과, 독립변수의 종속변수에 대한 예측력이 1단계보다 감소되었거나, 통계적으로 유의하지 않으면 매개효과가 있는 것으로 본다. 또한, 매개변수가 있는 상태에서 독립변수의 종속변수에 대한 예측력의 값이 0인 경우 이를 완전매개, 0이 아닌 경우 부분매개로 하였다.

IV. 실증 분석

1. 조사대상자의 일반적 특성

이 실증연구에서는 총 172부를 대상으로 표본의 인구 통계적 특성과 근무특성 등 일반적

특성을 분석하기 위하여 빈도분석을 실시하였으며 그 결과는 <표 2>와 같다.

조사대상자의 인구 통계적 특성을 살펴보면, 먼저 성별에서는 여성이 61명(35.5%), 남성이 110명(64.0%)을 차지하였다. 근무지역은 시단위가 125명(72.7%), 군단위가 47명(27.3%)으로 나타났다.

<표 2> 표본의 일반적 특성

구분		표본수 (명)	백분율 (%)	구분		표본수 (명)	백분율 (%)
성별	남자	110	64.0	근무지역	시단위	125	72.7
	여자	61	35.5		군단위	47	27.3
	합계	172	100.0		합계	172	100.0
학력	고졸이하	22	12.8	연령	20 ~ 29세	20	11.6
	전문대졸	45	26.2		30 ~ 39세	46	26.7
	대졸	92	53.5		40 ~ 49세	60	34.9
	대학원이상	13	7.6		50세 이상	46	26.7
	합계	172	100.0		합계	172	100.0
재직기간	5년이하	32	18.6	직급	9급	22	12.7
	6-10년	32	18.6		8급	32	18.6
	11-15년	25	14.5		7급	59	34.3
	16-20년	25	14.5		6급	40	23.3
	21년 이상	58	33.7		5급이상	19	11.0
	합계	172	100.0		합계	172	100.0

2. 타당성 및 신뢰성 분석

1) 신뢰성분석(Reliability Analysis)

이 연구에서는 측정도구들에 관한 신뢰도를 측정하기 위하여 크론바흐 알파계수(Cronbach's Alpha Coefficient)를 측정하였으며, 진성 리더십은 0.972, 조직지원인식은 0.940, 조직시민행동은 0.938, 조직침묵은 0.968로 신뢰도가 확보되었다.

2) 요인분석(Factor Analysis)

측정항목들의 타당성을 확인하기 요인분석을 실시하였다. 요인분석에서는 주성분분석과

다중공선성 문제를 방지하기 위해 직교회전방식(varimax)를 이용하여 요인을 회전시켰다. 그 결과 진성 리더십은 12개 항목, 조직지원인식은 6개 항목, 조직시민행동은 10개 항목, 조직침묵은 12개 항목으로 나타났다. 도출된 4개의 요인은 본 연구의 최초 설계와 같이 추출되었으며, 도출된 4개 요인은 아이겐 값이 모두 1.0 이상으로 나타났고, 전체 분산의 73.9%를 설명하고 있는 것으로 분석되었다. KMO 측도는 0.936으로 매우 높게 나타났고, Bartlett 구형성 검정 역시 유의확률 .000으로서 요인분석에 적합한 것으로 나타났다.

<표 3> 요인분석

변수	연구변수	요인적 재량	아이겐	%분산	항목	α	
독립 변수	진성 리더십	(나의 상사는) 결정하기 전에 부하들과 소통하고 다양한 의견을 듣기 위해 노력한다	.875	5.308	13.270	12	.972
		핵심가치와 윤리에 어긋나는 일을 하지 않는다	.873				
		높은 도덕적 가치를 갖고 자신의 행동이 부하들에게 어떤 영향을 미치는지 안다	.867				
		결정하기 전에 모든 정보를 솔직하게 공유하고 분석한다	.865				
		높은 수준의 윤리규범을 지키고 비전을 달성하기 위해 노력한다	.849				
		부하직원들에게 실수했을 때 솔직담백하게 인정한다	.827				
		부하들이 자신의 비전과 능력을 어떻게 평가하는지 안다	.826				
		결정하기 전에 자기 입장과 다른 관점과 의견도 수용하려고 노력한다	.815				
		부하들을 인격적으로 존중하여 그들의 생각을 느끼는 그대로 보여주도록 격려한다	.804				
		그럴듯한 말보다 실천이 앞서고 신념과 행동이 일치한다	.794				
		부하직원들의 승진과 역량강화에 관한 충고하기 어려운 사실도 정확하게 표현한다	.790				
		자신의 입장과 사명을 인지하고 자신의 생각과 행동을 바꾸어야 할 시기를 안다	.689				
매개 변수	조직 지원 인식	내가 일한 것에 대해 우리 조직은 알아주고 격려한다	.842	2.307	5.768	6	.940
		문제가 생겼을 때 조직으로부터 도움을 받을 수 있다	.840				
		내가 곤경에 처할 때 조직은 내게 도움을 준다	.819				
		우리 조직은 직원의 복리후생에 관심을 보인다	.809				
		내가 제기한 제안이나 불평불만을 무시하지 않는다	.782				
		우리 조직은 나를 존중해준다	.729				
종속 변수	조직 시민 행동	나는 동료가 일이 많거나 어려움이 있을 때 기꺼이 돕는다	.782	3.830	9.574	10	.938
		동료의 개인적인 근심과 어려움에 관심을 갖고 돕는다	.756				
		결근하게 될 경우 미리 직장에 알린다	.752				

변수	연구변수	요인적 재량	아이겐	%분산	항목	α
조직 침묵	나는 보는 사람이 없어도 조직의 규정을 지킨다	.727	18.122	45.304	12	.968
	일을 더 잘 하기 위해 기꺼이 근무시간 외에도 일을 한다	.722				
	근무 시간에 잡담으로 시간을 낭비하지 않는다	.720				
	새로운 직원이 오면 그가 업무에 적응할 수 있도록 돕는다	.716				
	업무량이 많은 상사가 있으면 상사의 일을 돕는다	.715				
	나는 사무실 비품이나 재산을 소중하게 사용한다	.709				
	나는 아파서 결근한 동료의 일을 대가 없이 대신해 준다	.708				
	말해보았자 별 차이가 없을 거라고 생각하기 때문에 ..	.850				
	깊이 개입하고 싶지 않기 때문에 말하지 않는다	.846				
	상황을 바꿀 수 없다고 생각하여 의견을 말하지 않는다	.834				
	내 의견을 반영하는 일이 거의 없기 때문에 말하지 않는다	.826				
	나는 동료와 관계악화를 우려하여 의견을 말하지 않는다	.821				
	상사로부터 부정적인 반응을 받는 것이 걱정되어	.819				
	말을 해도 소용없다고 생각하여 의견을 말하지 않는다	.819				
	상사의 비난이 염려되어 정보를 전하지 않을 때가 있다	.817				
	나는 후환이 두려워 의견을 말하지 않는다	.793				
	위이기 싫어 내 의견을 말하지 않는다	.789				
	상사로부터 좋지 않은 소리를 듣게 될까봐 말하지 않는다	.772				
	내 입장이 난처해질 것이 걱정되어 말하지 않는다	.707				
	KMO=.936 Bartlett 구형성 검정 근사 카이제곱 7420.264, 자유도=780 p=.000					

3. 상관관계 분석

가설 검증에 앞서, 본 연구에서 측정된 변수들의 기술통계 값과 신뢰도 및 변수들 간의 상관관계 분석을 <표 4>와 같이 보면, 연구모델에 사용된 구성개념 간의 Pearson 상관관계 분석결과는 진성 리더십과 조직시민행동(0.434**), 진성 리더십과 조직침묵(-.509*), 진성 리더십과 조직지원인식(0.551**), 등은 상관관계가 나타나 변수간의 인과관계를 파악할 필요가 있다. 그리고 상관관계가 0.8 이상의 변수는 연령과 재직기간 이외는 없기 때문에 다중공선성의 위험은 상당히 낮은 것으로 보여진다. 공차한계(허용치)가 0.1 이하이거나 분산팽창인자(VIF)가 10보다 큰 측정변수는 없는 것으로 나타나 독립변수간의 다중공선성은 없는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 주요 변수의 상관관계분석

차원	평균	표준 편차	연령	학력	재직 기간	직위	진성 리더십	조직지원	조직시민 행동	조직침묵
연령	2.76	.988	1	.040	.864**	.760**	.259**	.351**	.124	-.228**
학력	2.55	.825		1	.017	.144	.083	-.044	-.070	.047
재직 기간	3.25	1.54			1	.779**	.192*	.305**	.140	-.176*
직위	2.99	1.21				1	.094	.211**	.072	-.008
진성 리더십	3.48	1.02					1	.551**	.434**	-.509**
조직 시민행동	3.86	.780						1	.572**	-.448**
조직 지원	3.56	.879							1	-.286**
조직 침묵	2.62	1.11								1

**) $p < 0.01$, *) $p < 0.05$

4. 가설검증

1) 가설 1

가설1 : 진성 리더십은 조직시민행동에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

가설1을 검증하기 위해 진성 리더십이 조직시민행동에 미치는 영향관계를 회귀분석하였다. 성별, 학력, 직급 등 인구통계변수들의 영향력을 통제한 가운데, 진성 리더십은 조직시민행동에 유의한 정(+)의 영향을 미치고 있다($\beta = .559$, $t = 9.963$, $p < .001$) . 따라서 가설1은 채택되었다. 회귀모형은 F값이 $p = .000$ 에서 24.126의 수치를 보이고 있으며, 회귀식에 대한 $R^2 = .355$ 로 35.5%의 설명력을 보이고 있다. Durbin-Watson는 1.962의 수치로 나타났는데, 그 수치가 2에 가깝고 0 또는 4와 가깝지 않으므로 잔차들 간에 상관관계가 없어 회귀모형이 적합하였다.

2) 가설2

가설2 : 진성 리더십은 조직침묵에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

가설2를 검증하기 위해 진성 리더십이 조직침묵에 미치는 영향관계를 회귀분석하였다. 성

별, 학력, 직급 등 인구통계변수들의 영향력을 통제한 가운데, 진성 리더십은 조직침묵에 유의한 부(-)의 영향을 미치고 있다($\beta = -.517$, $t = -7.805$, $p < .001$). 따라서 가설2는 채택되었다. 회귀모형은 F값이 $p = .000$ 에서 16.733의 수치를 보이고 있으며, 회귀식에 대한 $R^2 = .273$ 로 27.3%의 설명력을 보이고 있다. Durbin-Watson은 1.463의 수치로 나타났는데, 그 수치가 2에 가깝고 0 또는 4와 가깝지 않으므로 잔차들 간에 상관관계가 없어 회귀모형이 적합하였다.

<표 5> 진성 리더십이 조직시민행동과 조직침묵에 미치는 영향

	조직시민행동		조직침묵	
	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2
성별	-.021(-.268)	.009(.136)	.138	.110(1.605)
학력	-.041(-.537)	-.082(-1.313)	.049	.087(1.309)
직급	.238(3.023)**	.204(3.160)**	-.044	-.014(-.199)
진성 리더십		.559(9.963)***		-.517(-7.805)***
(수정)R2	.045	.355	.008	.273
F	3.638*	24.126***	1.470	16.733***
P	.014	.000	.225	.000
Durbin-Watson	1.532	1.962	1.136	1.463

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

3) 가설3

가설3 : 진성 리더십과 조직시민행동간에 조직지원인식이 매개효과를 가질 것이다.

가설3을 검증하기 위해 진성 리더십과 조직시민행동간에 조직지원인식 변수가 가지는 매개효과를 3단계 매개 회귀분석하였다. 조직지원인식은 진성 리더십의 영향을 받으면서 조직시민행동에 영향을 미치는 매개변수로 가정하였다.

진성 리더십과 조직시민행동간의 관계에 의하면, 진성 리더십은 조직시민행동에 유의적인 영향을($\beta = .559$, $p < .001$) 미치는 것으로 나타나 첫 번째 조건을 충족하였다.

또한 매개변수인 조직지원인식과 진성리더십간에 관계는 유의한 정(+)의 관계를 나타내고 있다($\beta = .452$, $p < .001$). 매개효과를 검증하기 위한 두 번째 조건은 독립변수와 매개변수 간에도 유의한 관계가 존재하는 것이다. 따라서 두 번째 조건도 충족되었다.

매개효과를 검증하기 위한 세 번째 조건은 독립변수와 매개변수가 동시에 회귀방정식에 투입되었을 때 매개변수가 종속변수에 유의한 영향을 미치고, 독립변수와 종속변수들 간의

관계는 매개변수가 투입되지 않았을 경우보다 더 약화되거나 혹은 유의하지 않게 나타나야 한다. 조직시민행동 변수에서 매개변수인 조직지원인식이 투입되었을 때 매개변수는 여전히 유의적이며($\beta = .381, p < .001$), 독립변수인 진성 리더십이 가지는 설명력은 약화되는 현상을 확인할 수 있다(.452 \rightarrow .386). 또한 모형2와 비교한 모형3의 설명력의 증분 역시 유의적인 것으로 확인되었다(.193 \rightarrow .469). 조직지원인식 매개변수가 투입되었을 때 진성 리더십의 조직시민행동에 대한 영향력이 0이 아니므로 조직지원인식이 독립변수인 진성 리더십과 종속변수인 조직시민행동에 대해 부분 매개효과를 갖는다고 할 수 있다.

<표 6> 진성 리더십이 조직시민행동에 대한 조직지원인식의 매개효과 검증

	조직시민행동	조직지원	조직시민행동
	Step 1	Step 2	Step 3
성별	.009(.136)	.003(.041)	.010(.168)
학력	-.082(-1.313)	-.091(-1.295)	-.050(-.872)
직급	.204(3.160)**	.053(.705)	.198(3.371)**
진성 리더십	.559(9.963)***	.452(6.482)***	.386(6.079)***
조직지원			.381(6.017)***
(수정)R2	.355	.193	.469
F	24.126***	11.070	30.685
P	.000	.000	.000
Durbin-Watson	1.962	1.924	1.976

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

4) 가설4

가설4: 진성 리더십과 조직침묵간에 조직지원인식이 매개효과를 가질 것이다.

가설4를 검증하기 위해 진성 리더십과 조직침묵간에 조직지원인식 변수가 가지는 매개효과를 3단계 매개 회귀분석하였다. 조직지원인식은 진성 리더십의 영향을 받으면서 조직침묵에 영향을 미치는 매개변수로 가정하였다.

진성 리더십과 조직침묵간의 관계에 의하면, 진성 리더십은 조직침묵에 유의적인 영향을 ($\beta = -.517, p < .001$) 미치는 것으로 나타나 첫 번째 조건을 충족하였다.

또한 매개변수인 조직지원인식과 진성 리더십간에 관계는 유의한 관계를 나타내고 있다($\beta = .452, p < .001$). 매개효과를 검증하기 위한 두 번째 조건은 독립변수와 매개변수 간에도 유의한 관계가 존재하는 것이다. 따라서 두 번째 조건도 충족되었다.

매개효과를 검증하기 위한 세 번째 조건은 독립변수와 매개변수가 동시에 회귀방정식에 투입되었을 때 매개변수가 종속변수에 유의한 영향을 미치고, 독립변수와 종속변수들 간의 관계는 매개변수가 투입되지 않았을 경우보다 더 약화되거나 혹은 유의하지 않게 나타나야 한다. 조직침묵 변수에서 매개변수인 조직지원인식이 투입되었을 때 매개변수는 여전히 유의적이며($\beta = -.069, p < .001$), 독립변수인 진성 리더십이 가지는 설명력은 약화되는 현상을 확인할 수 있다($.452 \rightarrow -.486$). 또한 모형2와 비교한 모형3의 설명력의 증분 역시 유의적인 것으로 확인되었다($.193 \rightarrow .272$). 조직지원인식 매개변수가 투입되었을 때 진성 리더십의 조직시민행동에 대한 영향력이 0이 아니므로 조직지원인식이 독립변수인 진성 리더십과 종속변수인 조직시민행동에 대해 부분 매개효과를 갖는다고 할 수 있다.

<표 7> 진성 리더십이 조직침묵에 대한 조직지원인식의 매개효과 검증

	조직침묵	조직지원	조직침묵
	Step 1	Step 2	Step 3
성별	.110(1.605)	.003(.041)	.110(1.601)
학력	.087(1.309)	-.091(-1.295)	.081(1.215)
직급	-.014(-.199)	.053(.705)	-.013(-.182)**
진성 리더십	-.517(-7.805)***	.452(6.482)***	-.486(-6.535)***
조직지원			-.069(-.925)
(수정)R2	.273	.193	.272
F	16.733***	11.070	13.546
P	.000	.000	.000
Durbin-Watson	1.463	1.924	1.413

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

VI. 결론

1. 연구의 요약 및 시사점

이 연구는 최근 리더십 연구에서 새롭게 대두되고 있는 진성 리더십과 관련 변수인 조직시민행동과 조직침묵, 조직지원인식의 관계를 검증함으로써 이론적인 발전에 기여하고자 하였다. 실증분석을 위해 경상북도 지방자치단체에 근무하는 6개 시·군 공무원을 대상으로 설문

분석을 하였으며, 그 결과 진성 리더십은 조직시민행동에 정(+)의 영향을, 조직침묵에 부(-)의 영향을, 그리고 조직지원인식에 정(+)의 영향을 각각 미치는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 진성 리더십이 구성원들의 태도와 행태에 긍정적인 영향을 미치게 되어 조직성과를 향상시키게 된다는 선행연구의 결과를 지지하는 것이다(남미리·정재삼, 2014; Avolio, Luthans & Walumbwa, 2004; Zhu, Avolio, Riggio & Sosik, 2011). 또한 진성 리더십과 조직시민행동, 조직침묵 간의 관계에서 조직지원인식의 매개효과가 있는 것으로 나타났으며, 이는 진성 리더십이 구성원의 태도와 행동의 변화를 이끄는 데에는 중간 매개요인이 필요하다는 Avolio et al.(2004)의 주장을 지지해 주는 것이다.

검증결과를 토대로 연구의 시사점을 제시하고자 한다. 첫째, 진성 리더십은 조직시민행동을 높여 조직 생산성을 증대시킨다. 지방자치단체 고위공무원들이 지방자치단체장의 정치적 외압에도 흔들리지 않는 자기신념을 유지하고 내면화된 도덕성에 의하여 솔선수범하고 투명성을 유지한다면 구성원의 신뢰를 얻을 것이고, 진성리더를 신뢰하고 존경하는 구성원들은 자발적으로 조직성과에 기여하기 위한 역할의 행동인 조직시민행동을 증가시킬 가능성이 높아져 결국 조직생산성에 기여하게 되는 것이다.

둘째, 진성 리더십은 조직침묵의 억제를 통해 관료제의 병리 해소와 위계화된 부패구조 혁신에 기여할 것이다. 공무원은 국가에 충성하고 사회에 헌신하는 사명감이 강한 존재라고 하지만, 그 반대로 공무원은 신분보장으로 인한 무책임과 무사안일의 가능성이 높아지고, 귀속주의(ascription)와 할거주의(sectionalism)에 매몰되어 비밀주의와 정보 비대칭성을 보이고, 권위적 의사결정구조 속에서 복지부동하는 경향도 높아지는 문제점이 있다. 하지만, 지방자치단체 공무원들은 부유함보다는 국가에 충성하고 사회에 봉사하려는 공직의식과 사명감이 강한 집단이기 때문에 진성 리더의 솔직하고, 반대 의견을 경청하고, 높은 수준의 윤리 규범을 지키고, 신념과 행동의 일치, 그리고 조직이 긍정적 도움을 준다는 믿음 등으로부터 진정성을 인식하게 되면 조직침묵을 감소시키고 소통을 증대하여 관료주의 해소와 부패방지에 기여하게 될 것이다.

셋째, 지방자치단체 공무원의 진성 리더십을 고무하기 위해서는 진성 리더가 투명성, 공정성, 도덕성을 갖춘 일종의 역할 모델로서 적극적으로 활동할 수 있도록 조직이 지원해줄 필요가 있다. 일반적으로 진성 리더십을 발휘하는 데에는 환경적 요인으로서 조직문화 요인과 개인적 요인이 상호작용하기 때문에 조직문화의 변화와 같은 거시적 수단과 인사행정과 같은 미시적 수단을 접목하여야 한다. 먼저, 조직문화의 거시적 측면에서 보면 진성 리더십을 증진하는 신념과 규범, 지식과 기술이 형성되도록 권위주의 등 관료제적 특징이 강한 위계적 조직문화를 해소하는 접근이 필요하다. 왜냐하면 진성 리더십은 리더 자신의 약점을 솔직하게 보여주고 조직 구성원의 다양한 의견들을 수렴하는 개방적인 태도를 지향하는데, 이러한

관계적 투명성과 균형된 정보처리는 상사의 결정에 무비판적으로 과잉 충성하는 권위주의 조직문화에서는 발휘되기 어렵기 때문이다. 그러므로 합리적 조직문화를 형성하고 조직지원적 인사정책을 부가할 필요가 있다.

인사행정상으로 진성리더십 개발을 위해서는 ①승진 임용시 인격과 도덕성의 우대, ②멘토링 프로그램을 통한 리더 자신의 장단점 발견 및 자기성찰 기회의 제공, ③공무원 리더십 교육 프로그램에 인문학과 철학, 역사학을 중심으로 소양 학습 프로그램 구성, ④개인별 인생 스토리텔링 발표를 통한 자아성찰, ⑤윤리적 딜레마 사례교육을 통한 윤리성 함양 등이 필요하고, 이와 같은 다양한 진성 리더십 교육 프로그램을 실시함으로써 리더 자신의 나약함과 실수를 인정하는 자아성찰, 리더의 정직성 회복, 진실성 강화, 자기규제력 증대, 부하와의 개방적 소통 태도 등을 강화하는 방안이 유용할 것이다.

2. 연구의 한계 및 향후 연구 방향

본 연구 결과의 한계점은 다음과 같다. 첫째, 통제변수의 수준을 조직차원에서 고려하지 못했다는 것이다. 설문대상을 동일 지역 내 기초자치단체 공무원으로 선정하였다는 점에서, 본 연구는 분석대상이 한국의 관료제적 속성을 공통적으로 내포할 것이라 가정 하고 논의를 진행하였다. 하지만 진성 리더십, 조직침묵, 조직시민행동은 조직차원의 다양한 요인(조직문화, 조직의 풍토, 복잡성, 다양성, 집권화 정도 등)들에 의해 복합적 영향을 받는 변수들이라는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 점에서 인구 통계학적 변수만을 통제한 본 연구의 모형은 인과관계의 문제를 내포할 수 있다. 특히 공공조직 내 진성 리더십에 대한 선행 연구가 지극히 제한적이라는 점을 고려하면, 조직 차원의 다양한 요인들을 통제하고 진성 리더십과 조직침묵 및 조직시민행동 간의 연관성을 입증할 필요가 있다. 이는 향후 후속 연구를 통해 보완되어야 할 중요한 사안이라 볼 수 있다.

둘째, 동일방법편의(common method bias)를 고려하지 못했다는 점이다. 독립변수와 종속변수를 동일한 대상에게 측정하였다는 점에서 변수간의 관계 왜곡과 과대추정이 발생했을 가능성을 배제할 수 없다. 향후 연구에서는 독립변수와 종속변수의 특성을 고려하고 조사대상을 구분하여 검증할 필요가 있다.

셋째, 연구 대상에 분석된 표본의 수가 172개로 다소 적어 일반화의 어려움이 제기될 수 있다. 향후에는 보다 다양한 기초자치단체를 대상으로 표본의 수를 확대하고 진성 리더십과 조직효과성 간을 연결하는 다양한 매개변수를 탐색하는 실증연구가 필요하다. 또한, 연구결과와의 일반성을 높이기 위해 종단적인(longitudinal) 연구도 필요하다.

【참고문헌】

- 강제상·고대유. (2014a). 한국적 조직침묵의 개념과 측정도구 검증. 『한국인사행정학회보』, 13(1): 141~159.
- 강제상·고대유. (2014b). 공공조직 내 침묵현상이 이직의도에 미치는 영향에 대한 경험적 연구: 해양경찰조직을 중심으로. 『한국행정연구』, 23(2).
- 김소희. (2012). 『진성리더십이 스포츠팀 리더에 대한 태도 및 팀 효과성에 미치는 영향』. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 김재복. (1998). 『조직시민행동의 결정모델에 관한 실증적 연구』. 박사학위논문, 중앙대학교 대학원.
- 남미리·정재삼. (2014). 진성리더십이 학습조직 구축수준과 조직유효성에 미치는 영향. 『교육과 학연구』, 45(4).
- 박성수. (2014). 경찰조직 구성원간의 침묵이 이직의도에 미치는 영향-조직냉소주의 매개를 중심으로-. 『한국경찰연구』, 13
- 박종철. (2013). 호텔종사원의 상사의 리더십에 따른 침묵현상이 조직몰입, 이직의도에 미치는 영향. 『한국관광연구학회』, 27(2): 235~255.
- 신규희·이종학·이수범. (2012). 호텔·외식업체 종사원의 조직침묵이 직무만족과 조직몰입에 미치는 영향-조직냉소주의의 매개효과 검증. 『호텔경영학연구』, 21(4): 133~152.
- 전기호·박성훈·박헌준·김지연. (2010). Authentic Leadership이 조직행동에 미치는 영향: 동일시의 매개효과를 중심으로. 한국인사 조직학회 발표논문집, 1-33.
- 정윤길 · 이규만 (2000). 상사의 리더십 행동과 조직공정성 및 조직시민행동의 관계에 관한 연구 - 지방자치단체의 공무원을 중심으로-. 『한국행정학회』, 34(4): 323-341.
- Avolio, B. J., Gardner, L. G., Walumbwa, F. O., Luthans, F., & May, D. R. (2004). Unlocking them ask: A look at the process by which authentic leaders impact follower attitudes and behaviors. *The Leadership Quarterly*, 15(6): 801-823.
- Avolio, B. J., Luthans, F., & Walumbwa, F. O. (2004). *Authentic leadership: Theory- building for veritable sustained performance*, Working paper. Gallup Leadership Institute, University of Nebraska, Lincoln.
- Avolio, B. J., Gardner, W. L., & Walumbwa, F. O. (2005). *Authentic Leadership Theory and Practice: Origins, Effects and Development*. CA: Elsevier, San Francisco.
- Baron, R. M. & Kenny D. A. (1986). The moderator-mediator variable distinction

- in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51(6): 1173-1182.
- Bass, B. M., & Steidlmeier, P. (1999). Ethics, character, and authentic transformational leadership behavior. *The Leadership Quarterly*, 10: 181-217.
- Blau, P. M. (1964). *Exchange and power in social life*. New York: Wiley, HM131, B59, 302.3.
- Bultena, C.D. (1998). *Social exchange under fire: Direct and moderated effects of job insecurity on social exchange*. Ph. D. Dissertation, University of North Texas.
- Conger, J. A., & Kanungo, R. N. (1998). *Charismatic leadership in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dalal, Reeshad, S., A. (2005). Meta-Analysis of the Relationship Between Organizational Citizenship Behavior and Counterproductive Work Behavior, *Journal of Applied Psychology*. *American Psychological Associate*, 90(6): 1241-1255.
- Eisenberger, R., Fasolo, P. & Davis-La Mastro, V. (1990). Perceived organizational support and employee diligence, commitment, and innovation. *Journal of Applied Psychology*, 75: 51-59.
- Eisenberger, R., Huntington, R., Hutchison, S., & Sowa, D. (1986). Perceived Organizational support. *Journal of applied Psychology*, 71(3): 500-507.
- Fry, L. W. (2003). Toward a theory of spiritual leadership. *The Leadership Quarterly*, 14: 693-727.
- Gardner, W. L., Avolio, B. J., Luthans, F., May, D. R., & Walumbwa, F. (2005). Can you see the real me?: A self-based model of authentic and follower development. *The Leadership Quarterly*, 16(3): 343-372.196
- Gardner, W. L., Fischer, D., & Hunt. J. G. (2009). Emotional Labor and Leadership: A Threat to Authenticity?. *The Leadership Quarterly*, 20(3): 466-82.
- George, B. (2003). *Authentic leadership: Rediscovering the secrets to creating lasting value*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- George, B., Sims, P., Andrew N., McLean, & Mayer, D. (2007). Discovering your authentic leadership. *Harvard Business Review*, February, 129-138.
- Graham, J. W. (1991). An Essay on Organizational Citizenship Behavior. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, Vol. 4.

- Greenleaf, R. K. (1970). *The servant as leader*. Indianapolis, IN: Greenleaf Center.
- Katz, D. and Kahn, R. L. (1966). *The Social Psychology of Organizations*, New York: Wiley.
- Kernis, M. H. (2003). Toward a conceptualization of optimal self-esteem. *Psychological Inquiry*, 14: 1-26.
- Ladd, D. & Henry, R.A. (2000). Helping Coworkers and Helping the Organization: The Role of Support Perceptions, Exchange Ideology, and Conscientiousness. *Journal of Applied Social Psychology*, 30: 2028-2049.
- Lambert, S.J. (2000). Added benefits: The link between work-life benefits and organizational citizenship behavior *Academy of Management Journal*, 43: 801-815.
- Luthans, F., & Avolio, B. J. (2003). Authentic leadership development. In K. S. Cameron, J. E. Dutton, & R. E. Quinn(Eds.), *Positive organizational scholarship* (pp. 241-258). San Francisco: Berrett-Koehler.
- Masterson, S.S., Lewis, K., Goldman, B.M. & Tayer, M.S. (2000). Integrating Justice and Social Exchange: The Differing Effects of Fair Procedures and Treatment on Work Relationships. *Academy of Management Journal*, 43: 738-748.
- McMillan.R.C. (1997). *Customer satisfaction and organizational support for service providers*. Ph. D. Dissertation, University of Florida.
- Moorman, R.H. & Niehoff, B.P. (1998). Does perceived organizational support mediate the relationship between procedural justice and organizational citizenship behavior? *Academy of Management Journal*, 41: 351-357.
- Morrison, E. W. & Milliken, F. J. (2000). Organizational silence: a barrier to change and development in a pluralistic world. *Academy of Management Review*, 25: 706~725.(3): 81-108.
- Nielsen, T. M., Hrivnak, G. A., & Shaw, M. (2009). Organizational citizenship behavior and performance: A meta analysis of group-level research. *Small Group Research*, 40: 555-577.
- Northouse, P. G. (2010). *Leadership: Theory and practice*(5th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Organ, D. W. (1988). *Organizational citizenship behavior - The good soldier syndrome*. Lexington, MA: D.C. Heath and Company.
- Podsakoff, N. P., Whiting, S. W., Podsakoff, P. M., & Blume, B. D. (2009).

- Individual- and organizational-level consequences of organizational citizenship behaviors: A meta-analysis. *Journal of Applied Psychology*, 94: 122-141.
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Moorman, R. H., & Fetter, R. (1990). Transformational leader behaviors and their effects on followers' trust in leader, satisfaction, and organizational citizenship behaviors. *Leadership Quarterly*, 1(2): 107-142.
- Randall, M.L., Cropanzano, R., Bormann, C.A & Birjulin, A.(1999), Organizational politics and organizational support as predictors of work attitudes, job performance, and organizational behavior, *Journal of Organizational Behavior*, 20: 159-174.
- Rhoades, L. & Eisenberger, R. (2002). Perceived organizational support: A review of the literature. *Journal of Applied Psychology*, 87(4): 698-714.
- Seligman, M. E. P. (2002), *Authentic happiness: Using the new positive psychology to realize your potential for lasting fulfillment*. New York, Free Press.
- Shamir, B., & Eilam, G. (2005). "What's your story?" A life-stories approach to authentic leadership development. *The Leadership Quarterly*, 16: 395-417.
- Shore, L.M. & Wayne, S.J. (1993). Commitment and employee behavior: Comparison of affective commitment and continuance commitment with perceived organizational support. *Journal of Applied Psychology*, 78: 774-780.
- Shore, L. M., & Shore, T. H. (1995). Perceived organizational support and organizational justice In R. Cropanzano & K. M. Kacmar(Eds), *Organizational politics, and support: Managing social climate of the workplace*, 149-164, Westport, CT: Quorum Press.
- Treviño, L. K., Brown, M., & Hartman, L. P. (2003). A qualitative investigation of perceived executive ethical leadership: Perceptions from inside and outside the executive suite. *Human Relations*, 56(5): 5-37.
- Vakola, M., & Bouradas, D. (2005). Antecedents and consequences of organizational silence: An empirical investigation. *Employee Relations*, 27: 441~458.
- Van Dyne, L., Ang, S., & Botero, I. C. (2003). Conceptualizing employee silence and employee voice as multidimensional constructs. *Journal of Management Studies*, 40: 1359-1392.
- Walumbwa, F. O., Avolio, B. J., Gardner, W. L., Wernsing, T. S., & Peterson, S. J. (2008). Authentic leadership: Development and validation of a theory-based

- measure. *Journal of Management*, 34(1): 89-126.
- Walumbwa, F., Wang, P., Wang, H., Schaubroeck, J., & Avolio, B. (2010). Psychological processes linking authentic leadership to follower behaviors. *The Leadership Quarterly*, 21: 901-914.
- Wayne, S.J., Shore, L.M., & Liden, R.C. (1997). Perceived organizational support and leader-member exchange: A social exchange perspective. *Academy of Management Journal*, 40: 82-111.
- Williams, L. J. & Anderson, S. E. (1991). Job Satisfaction and Organizational Commitment as Predictors of Organizational Citizenship and In-Role Behaviors. *Journal of Management*, Vol. 17.
- Witt, L.A. (1991). Exchange ideology as a moderator of job attitudes-organizational citizenship behaviors relationships. *Journal of Applied Social Psychology*, 21: 1490-1501.
- Zhu, W., Avolio, B.J., and Walumbwa, F. (2009). Moderating role of follower characteristics with transformational leadership and follower work engagement, *Group & Organization Management*, 34(5): 590-619.

권 용 섭: 영남대학교에서 행정학 석사학위를 받고 경운대학교 행정학 박사과정을 수료했다.

임 재 강: 경희대학교에서 행정학 박사학위를 받고(2001), 현재 경운대학교 경찰행정학과 조교수로 근무하고 있다. 주요 관심분야는 조직론, 새마을운동, 경찰행정 등이며, 저서로 경찰정책학(2012), 국제개발행정론(2013), 최신경찰학연구방법론(2014) 등이 있다.

논문기고요령

원 고 제 출

1. 원고는 지방자치와 관련된 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책분야의 학술논문에만 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 학술이력을 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·정윤수. (2000). 행정서비스헌장제의 정착을 위한 정책방향. 『한국행정학보』, 24(1): 367-426.
荒井 久. (2000). 『ビットバレーの, 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 【편집위원과 심사위원의 연구윤리】 편집위원과 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 상당한 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 편집위원회는 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 편집위원회를 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		회 비	자 료 구 독 내 용	회 비 납 부 방 법
일반회원	개인회원	30,000원	지방행정연구, 세미나공청회 초청장 등	○ 지로납부: 지로용지발송 (지로번호 7630619) ○ 은행송금: 국민은행 367-01-0044-581 (예금주:한국지방행정연구원)
	기관회원	50,000원		
특별회원	개인회원	100,000원	지방행정연구, 연구보고서, 연구자료집, 세미나공청회 초청장 등	
	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

제29권 제2호 (통권 101호)

2015년 6월 30일 인쇄
2015년 6월 30일 발행

발행인 : 하혜수
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 2 June 2015

SPECIAL ISSUE : Bureaucratic and Administrative Reform in Regional/Local Governments II

- The Suggestions of the Local Government Public Service Reform Lee, Sun Woo · Ryu, Do Am
- A Study on the Effective Retirement Management for Public Servants in Korean Local Governments
..... Kwon, Kyung Deuk · Lee, Ju Ho

ARTICLES

- Tasks for a Mature Development of Local Autonomy in Korea Lee, Seung Jong
- An Access to Park of Socioeconomic Minority in the City of Seoul in Terms of Environmental Equity
..... Kim, Mi-Hyeon · Ahn, Min-Woo · Cho, Nam-Wook
- Analyzing the Research Trends of The Korea Local Administration Review Using Network Text Analysis Kim, Dae-Wook
- An Analysis on Characteristics of Changing Energy Consumption Pattern of Municipalities in Gyeonggi-Do
..... Koh, Jaekyung · Kim, Sungwook · Chu, Junghyun
- A Study on the Comparion & Analysis of the Level of Local Cities' Competition and the Plan of Chungju's Improvement
..... Jeong, Jae-yong · Kim, Tae-jin
- Mutual Recognition Research on Partnership between Local Government and Civil Society Organizations
..... Park, Hong-Yun · Song, Jae-Bong
- An Analysis on Process and Consequences of Emotional Labor in Local Community Services Koh, Kyung-Dong
- Exploration of Financial and Accounting Performances Affecting Incumbent Mayor's Electoral Win : Analysis of Local Election in
2014 Kim, Da Kyoung · Lee, Hyo · Bae, Deuk Jong
- Trends in the Study of South Korea's Local Festivals: An Analysis of Articles in Social Science, 2002~2014
..... Kim, Mi Hyeon · Jeong, Myung Eun · Tae, Ji-Ho · Jung, Heon Joo
- A Study of the Effect of Population Aging on Local Expenditure Lee, KyungEun · Kim, SoonEun
- A Study on the Impact of Public Servant's Authentic Leadership on Organizational Citizenship Behavior and Organizational
Silence: The Mediating Effect of Perceived Organizational Support Kwon, Yung-Seob · Lim, Jae-Kang



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>



9 771225 658703 02
ISSN 1225-6587