

2015

9

지방행정연구

THE KOREA LOCAL ADMINISTRATION REVIEW

제29권 제3호 (통권102호)

ISSN 1225-6587 등록번호 : 서울 바-03381

일반논문

- 기초단체장선거와 광역의원선거의 당락과 현직효과
: 1998년~2014년 통합자료 분석 황 아 란
- 지방의회 지원기구 직무역량 및 직무만족 제고를 위한 전략적 인적자원관리요인에 관한 연구
: 경기도 의회사무처 사례를 중심으로 오 영 균
- 규제정책 채택의 영향요인에 관한 실증적 연구
: 지방정부의 간접흡연 규제정책을 중심으로 김 흥 주
- 지방공공기관의 정태적·동태적 효율성 및 생산성 분석
: 경남 지방보건소를 중심으로 정 재 명
- 지방 남북교류협력의 태동(胎動) 요인과 민관협력 향상
: 1998~2000년 강원도·제주도 사례 비교를 중심으로 황 교 육
- 탄력세율 활용이 보통교부세에 미치는 영향 임 상 수
- 지역혁신을 위한 테크노파크 조성의 효과 분석
: 입주기업의 경영성과를 중심으로 김 재 근
- 복지프로그램의 비효율성 요인 탐색
: 노인일자리사업의 전달체계를 중심으로 박 관 규·김 영 대

본 연구지는 한국연구재단 등재학술지임

지방행정연구

제 29 권 제 3 호(통권 102호)

2015. 9

- 기초단체장선거와 광역의원선거의 당락과 현직효과: 1998년~2014년 통합자료 분석
황아란 3
- 지방의회 지원기구 직무역량 및 직무만족 제고를 위한 전략적 인적자원관리요인에 관한 연구
: 경기도 의회사무처 사례를 중심으로
오영균 27
- 규제정책 채택의 영향요인에 관한 실증적 연구: 지방정부의 간접흡연 규제정책을 중심으로
김흥주 47
- 지방공공기관의 정태적·동태적 효율성 및 생산성 분석: 경남 지방보건소를 중심으로
정재명 83
- 지방 남북교류협력의 태동(胎動) 요인과 민관협력 향상
: 1998~2000년 강원도·제주도 사례 비교를 중심으로
황교육 111
- 탄력세율 활용이 보통교부세에 미치는 영향
임상수 137
- 지역혁신을 위한 테크노파크 조성의 효과 분석: 입주기업의 경영성과를 중심으로
김재근 161
- 복지프로그램의 비효율성 요인 탐색: 노인일자리사업의 전달체계를 중심으로
박관규·김영대 189

기초단체장선거와 광역의원선거의 당락과 현직효과

: 1998년~2014년 통합자료 분석*

Analyses on Two Sources of Incumbency Advantages
in Local Elections

황 아 란**

Hwang, Ah Ran

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구설계 및 가설
- IV. 분석결과
- V. 결론

본 논문은 현직효과의 복합적인 개념, 즉 공직에 부여된 혜택에 기인한 직접적인 효과와 강력한 후보를 배제시키는 간접적인 배제효과에 대한 경험적 검증에 중점을 두고, 역대 기초단체장 선거와 광역의원선거의 통합자료를 이용하여 현직후보가 지닌 경쟁력을 분석하였다. 분석결과, 현직후보의 당선율은 현직이 출마하지 않은 선거구의 후보보다 높고, 현직에 맞선 도전후보와 비교해서는 월등히 더 높아 현직의 직접적인 효과와 간접적인 배제효과를 확인할 수 있었다. 이러한 현직의 이점은 광역의원선거보다 기초단체장선거에서 더 강한 반면, 정당 요인은 광역의원선거에서 더 강한 것으로 나타났다. 또 현직후보의 경쟁력은 2선의 단체장보다 특히 초선의 단체장이 높았지만, 광역의원의 선수효과는 규명되지 않았다.

□ 주제어: 기초단체장선거, 광역의원선거, 현직효과, 배제효과, 초선효과

* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임
(NRF-2014S1A5A2A01016187)

** 부산대학교 공공정책학부 교수

논문 접수일: 2015. 5. 20, 심사기간(1, 2차): 2015. 5. 20~2015. 8. 17, 게재확정일: 2015. 8. 17

Two important sources of incumbency advantages are derived from direct benefits earned as office holders and the scare-off effect deterring the entries of strong challengers. This study estimates and specifies incumbency advantages by comparing incumbents with their challengers as well as open-seat candidates in probabilities of winning in both mayor and local council member elections with the pooled data from the 1998 and the 2014 elections. It finds that incumbents have the most electoral advantages in all, open-seat candidates are in the second, and their challengers have the weakest competitiveness. The incumbency advantages are stronger in mayoral elections than in local council member ones, while party factors have a stronger influence on local council member elections than the mayoral ones. Sophomore surge is evidenced only in mayoral elections.

□ Keywords: mayoral election, local council member election, incumbency advantage, scare-off effect, sophomore surge

I. 서론

이 논문은 기초단체장선거와 광역의회선거를 대상으로 역대 지방선거결과의 통합자료를 이용하여 당선율에서 누리는 현직의 이점을 비교 분석하는 데 중점을 둔다. 한국에서 현직효과에 대한 연구관심이 높아진 것은 비교적 최근의 경향이라 할 수 있는데, 특히 2000년대 들어 지역주의 정당지지가 과거보다 약화되면서 현직의 후보요인이 선거에 미치는 중요성에 새롭게 주목하였던 것을 볼 수 있다. 현직효과는 전국적이고 장기적인 속성의 정당요인과 달리 지역적이고 단기적인 후보 요인이 선거에 미치는 영향을 분석하는 것이란 점에서 민주화 이후 선거과정의 역동성과 변화를 살피는 데 중요하다. 또 지역주의 정당지지와 중앙정치 이슈가 강한 영향을 미치는 지방선거에서 현직효과를 규명하는 것은 지방정치적인 요인의 중요성을 검증하고 나아가 지방자치의 실효성을 가늠하는 데 중요한 시사점을 제공할 수 있다. 현직에 대한 유권자의 관심과 평가가 지방선거에 어떻게 환류 되는가의 문제는 대의제 민주주의에서 지방자치제의 실시가 시민과 정부의 긴밀한 관계를 높이고 민주주의 공고화에 근간이 된다는 점에서 주목할 필요가 있다.

지금까지 현직효과에 대한 연구들을 살펴보면, 현직후보가 다른 후보보다 선거경쟁력이 높다는 점은 국회의원선거를 비롯해 지방선거, 특히 단체장선거에서 검증된 보편적인 현상이

라 할 수 있다. 현직후보의 선거경쟁력을 분석한 기존 연구들은 대부분 단일한 시점의 특정 선거나 시점을 달리한 특정 선거의 변화, 또는 단일한 시점에서의 공직을 달리한 지방선거 비교 등을 통해 현직의 이점을 분석함으로써 현직효과에 대한 규명관 이해를 높이는 데 큰 기여를 했다. 그러나 특정 시점이나 선거를 대상으로 한 연구들은 일반화의 한계를 지닌다는 점에서 통시적인 비교 분석을 요한다고 할 수 있다.

특히 대부분의 연구는 현직효과를 검증하는 데 있어 단순히 현직과 비(非)현직후보를 나누어 이들 간의 선거경쟁력 차이에 중점을 둬으로써 현직의 직·간접적인 이점을 분석하는 데 한계를 지녔다. 본문에서 논의하겠지만 개념적으로 현직효과는 현직이 누리는 공직에 부여된 혜택과 그로 인해 경쟁력 있는 후보를 배제하는 간접적인 효과를 포괄하는 것이다. 따라서 현직효과에 대한 체계적인 분석을 위해서는 비현직후보에 대하여 현직선거구에 출마한 도전 후보와 현직이 출마하지 않은 선거구에 출마한 경쟁후보로 구분할 필요가 있다. 그 점에서 이를 구분한 최근의 한 연구(황아란 2014a)가 주목되는데, 2010년 기초단체장선거를 대상으로 현직의 직접적인 효과뿐 아니라 배제효과도 기초단체장 선거의 당선율과 득표율에 중요한 영향을 미치는 요인임을 검증하였다. 다만 단일 시점의 특정 선거만을 대상으로 한 분석 결과라는 점에서 일반화의 한계를 지닌다 할 수 있다.

이 논문은 현직의 직·간접적인 효과를 역대 지방선거의 통합자료(pooled data)를 이용하여 기초단체장선거뿐 아니라 광역의원선거에 대한 통시적인 비교 분석으로 확장해 검증함으로써 현직후보의 경쟁력에 대한 체계적이고 종합적인 이해를 넓이는 데 목적을 둔다. 특히 동시실시의 지방선거에서 공직을 달리하는 각급 선거 간 비교는 현직의 상이한 인지효과를 규명하는 데 중요하며, 현직의 이러한 이점을 분석하는 데는 현직후보뿐 아니라 현직에 맞서는 도전후보의 경쟁력에도 주목할 필요가 있다. 물론 전국 동시실시의 지방선거는 정부여당에 대한 중간평가 이슈 등 중앙정치의 영향이 매우 강하기 때문에 현직의 후보요인이 지방선거에 미치는 영향을 규명하기 위한 본 연구의 분석에서는 소속정당이나 출마지역, 개인적인 배경변수 등을 통제된 상태에서 현직의 이점을 검증할 것이다.

다음은 먼저 현직의 이점에 대한 이론적 배경과 선행연구를 검토한 후 본 연구의 분석틀과 가설 등을 제시하고, 현직효과에 대한 기초분석을 바탕으로 선거경쟁력에 대한 종합적인 회귀분석 모형을 개발하여 현직효과를 검증할 것이며, 결론에서는 분석결과에 주요 발견을 요약하고 시사점을 논의할 것이다.

II. 이론적 논의

1. 현직효과의 이론적 배경

현직효과(incumbency advantage)는 현직후보가 신인후보보다 선거경쟁에 우위를 점한다는 것을 의미한다. 이는 특히 미국에서 높은 연구관심과 수많은 경험적인 증거가 축적되면서 그 원인과 크기에 대하여 활발한 연구들이 진행되어 왔다. 미국 하원의원에서 1960년대 중반부터 현직효과가 급증하게 된 것은 정당일체감이 약화되면서 후보의 개인적 요인을 중시하는 유권자의 투표행태 변화가 중요한 요인으로 지목된다(Erikson 1972; Mayhew 1974, 313; Ferejohn 1977; Cover 1977; Alford and Hibbing 1981). 즉 공직에 부여된 혜택이나 지역구 활동, 미디어 영향 등이 커짐에 따라 정당중심에서 후보중심의 선거로 바뀌게 되었고, 그에 따라 유권자들은 후보의 개인적인 자질을 중시하는 선택을 하려 할 때 현직의 정보가 쉽게 얻을 수 있는 유용한 기준이 된다는 점과 낮은 신인 후보보다는 공직을 수행한 경험이 있는 현직후보가 더 믿을 만한 안전한 선택으로 여기게 된다는 것이다(Jacobson 1987; Quattrone and Tversky 1988).

지금까지 현직효과에 대한 논의를 정리해 보면, 공직선거에서 현직후보가 누리는 이점은 크게 두 가지, 즉 공직에 부여된 혜택과 그로 인한 경쟁력 있는 후보의 배제라 할 수 있다. 먼저 직접적인 효과로서 현직의 이점은 공직에 부여된 혜택, 예를 들어 재임기간 동안 선거구민과 지속적인 접촉을 할 수 있으며, 공직수행에 대한 선전을 통해 업적을 부각하고, 입장 등을 표명하는 것을 통하여 많은 지지를 이끌어 낼 수 있고 그러한 과정에서 인지도의 상승과 대중적 명성을 얻을 수 있기 때문에 신인후보보다 선거경쟁에서 유리한 것이다(Ansolabehere et al 2000; Cain et al 1987; Cover 1977; Fiorina 1977, 1989; Mayhew 1974). 여기에 덧붙여 반복된 선거경험과 조직력도 효과적인 선거운동과 지지확산에 도움이 되는 것이라 할 수 있다.

현직후보의 이러한 강점은 널리 알려진 것으로, 이는 간접적으로 잠재적인 도전후보에게 두려움을 주어 경쟁력 있는 후보를 배제시키는 효과(scare-off effect)도 지닌다는 것이다(Jacobson 1980, 1989; Jacobson and Kernell 1983; Banks and Kieweit 1989; Cox and Katz 1996; Lewitt and Wolfram, 1997; Gordon et al. 2007; Ashworth and Bueno de Mesquita 2008). 즉 선거 경쟁력이 높은 신인후보는 현직후보에 도전하는 위험부담을 지기보다는 현직이 출마하지 않은 선거구에 출마하는 것이 당선가능성을 높이는 전략이 될 수 있으며, 따라서 우수한 신인후보들은 현직선거구의 출마를 피하게 되어 그 결과

현직후보들은 상대적으로 약한 도전후보와 만나서 높은 선거경쟁력을 보이게 된다는 것이다.

한편 현직효과의 측정 방법은 현직선거구와 비(非)현직선거구(open seat)로 나누어 현직 후보와 비현직선거구의 후보가 얻은 득표율이나 당선경합을 비교하거나, 또는 현직선거구를 중심으로 현직후보와 그에 맞서는 도전후보의 경쟁력을 비교하는 것이 대표적이고 고전적인 방법이라 할 수 있다. 즉 동일한 조건(예: 동일한 정당소속 후보)에서 현직후보와 비현직선거구의 후보를 비교하는 것은 현직 이점의 직접적인 효과를 나타내며, 현직선거구를 중심으로 동일 조건에서 현직후보와 도전후보를 비교하는 것은 현직의 직접적인 효과와 간접적인 배제효과를 포괄하여 현직의 이점을 측정하는 것이라 할 수 있다.

또 현직후보에 중점을 두고 이전 선거와 비교해 득표율이나 당선경합의 증감을 통하여 현직의 이점을 측정하는 방법은 현직후보들 내에서 현직효과의 차이를 분석할 때 흔히 취하는 방식이다. 예컨대 초선의원과 다선의원을 구분하여 초선의원의 2선 도전 시 나타나는 지지율의 상승효과(sophomore surge)에 주목하는 것을 들 수 있다(Erikson 1972; Cover 1977; Born 1979; Alford and Hibbing 1981; Jacobson 1987; Gelman and King 1990; Holbrook and Tidmarch 1991; Levitt and Wolfram 1997). 즉 초선의원이 비현직 후보로서 당선되었을 당시의 득표율이나 당선경합에 대하여 현직으로서 2선에 도전할 때 증가하는 선거경쟁력의 차이를 현직효과로 간주하는 것이다. 이러한 초선효과는 한편으로 비현직후보로 당선될 당시의 낮은 경쟁력 때문에 상대적으로 초선의원이 더 열심히 지역구 활동과 인지도 확대에 노력한다는 논리와, 다른 한편으로 초선의원은 현직의 프리미엄을 이용해 비현직이던 시절보다 인지도와 지지를 크게 확대시킬 수 있으나 재선 이후는 한계효용의 법칙으로 현직의 이점을 더 넓히는 데에는 제한적일 수 있다는 논리로 설명된다(Alford and Hibbing 1981).

2. 한국선거의 현직효과

한국에서 현직효과에 대한 분석은 국회의원선거를 중심으로 많은 연구가 진행되어 왔으며, 특히 2000년 이후 현직의 후보요인에 관심을 기울이는 연구가 늘어가는 경향을 보인다. 지역주의 정당지지가 강했던 2000년 이전의 국회의원선거 연구에서는 현직의 이점에 대해 상반된 주장도 존재했지만,¹⁾ 2000년 이후에는 지역주의가 과거보다 약화되면서 현직효과의 중요성에 주목하는 연구가 점차 많아지는 것을 볼 수 있다(임성학 2005; 윤종빈 2006; 한

1) 현직효과에 대한 논란은 현역의원이 선거경쟁에 유리하다는 주장(박찬욱 1993; 황아란 1998a; 이갑윤·이현우 2000)과 그렇지만은 않다는 주장(이남영 1996; 김도중·김형준 2000)으로 나뉜다.

정책 2007; 박명호·김민선 2009).

한편 지방선거의 현직효과에 대한 연구는 국회의원선거에 비하여 상대적으로 소홀히 다루어진 편이라 할 수 있다. 그러나 현직효과에 대한 주장은 특히 단체장선거 분석에서 일찍부터 제기되어 왔으며(황아란 1998b; 김정기 1999), 최근의 2010년 지방선거에 대한 연구에서도 단체장선거에 미치는 현직효과의 중요성이 재확인되었다(이곤수·김영중 2010; 황아란 2012, 2013, 2014), 물론 동시실시의 지방선거에서 지방의원보다 상대적으로 공직의 지명도와 가시성이 높은 단체장의 선거에 유권자의 관심이 쏠리며, 특히 인지도가 월등한 현직후보가 당선경쟁에서 누리는 이점은 당연한 것이기도 하다. 경험적으로도 지방선거의 각급 선거 간 비교 연구(황아란 2010, 2012, 2013)를 통하여 지방의원의 현직효과가 단체장보다 상대적으로 약한 반면, 소속정당이나 지역주의 등 정당요인이 당선율과 득표율에 미치는 영향력은 특히 광역의원선거에서 매우 강한 것을 살필 수 있다.

그런데 현직효과에 대한 대부분의 연구들은 단순히 현직후보와 비현직 후보를 비교하거나, 혹은 현직후보를 대상으로 이전 선거와의 득표율 변화 또는 당선경합의 차이에 중점을 둔 것이 일반적이었다. 그 점에서 최근의 한 연구(황아란 2014a)는 2010년 기초단체장선거의 현직효과를 분석하면서 후보의 구분을 현직선거구의 현직후보와 도전후보, 그리고 현직이 출마하지 않은 비현직선거구의 경쟁후보로 나누어 선거경쟁력을 비교함으로써 현직의 직접적인 효과와 간접적인 배제효과를 규명하였다는 점이 주목된다. 이는 앞서 논의한 현직의 이점이 공직에 부여된 혜택으로 인한 직접적인 효과와 그에 따른 경쟁력 있는 후보의 배제효과를 포괄하는 개념에 충실한 분석적 접근이라는 점에서 중요하다. 단순히 현직후보와 비현직후보로 구분할 경우, 비현직후보 중에는 현직선거구에서 현직에 도전하는 후보와 비현직선거구에 출마한 후보가 섞이게 되어 현직의 직·간접적인 효과를 측정하는 데 한계를 지니기 때문이다. 현직의 이점이 지닌 직·간접적인 효과는 특히 서구와 비교하여 한국선거에서 나타나는 현직의 높은 교체율이나 낮은 재선율을 고려할 때 현직후보뿐 아니라 현직후보에 맞서 도전하는 후보의 경쟁력에도 주목할 필요가 있다.

이 연구(황아란 2014a)는 또 기초단체장 후보의 당선경쟁력에 현직의 초선효과가 중요한 영향을 미치며, 후보의 소속정당이 가장 강한 영향력을 지니지만 지역주의 정당지지의 효과는 현직효과보다 낮다는 것을 발견하고 기초단체장선거에서 지역주의 정당요인보다 현직의 후보요인이 더 중요한 영향을 미친다고 주장하였다. 하지만 이는 특정 시점의 단일한 선거만을 대상으로 한 분석결과로 일반화의 한계를 지닐 수 있다는 점에서 통시적인 각급 선거 간 비교 분석을 요한다 할 수 있다.

본 연구는 황아란(2014)의 후속연구로서 공직선거의 출마후보를 현직후보와 그에 맞서는 도전후보, 그리고 현직이 출마하지 않은 선거구의 경쟁후보로 구분하여 상호 비교하는 분석

의 기본 틀을 취하되, 역대 지방선거의 집합자료를 통합하여 기초단체장선거뿐 아니라 광역의원선거를 비교 분석함으로써 보다 종합적으로 현직효과에 대한 이해를 넓히고자 한다. 이는 단일 시점이 아니라 역대 기초단체장선거 전체를 분석대상으로 삼아 기존 연구에서 주장된 현직효과를 검증함으로써 일반화의 한계를 극복하고자 시도하는 최초의 연구이며, 나아가 역대 광역의원선거와의 비교를 통해 공직을 달리하는 동시실시의 각급 선거 간 특징과 차이를 파악하는 첫 시도라는 점에서 중요하다. 역대 기초단체장선거와 광역의원선거에서 전체적으로 현직의 직·간접적인 효과와 선수효과 등 현직의 후보요인이 당락에 미치는 영향은 어떠하였으며, 또 정당요인으로 지역주의 정당지지와 소속정당이 미치는 상대적 영향력은 각급 선거 간 어떠한 차이를 보이는지 비교를 통해 살피는 것은 지방선거를 이해하는 데 매우 유용하고도 흥미로운 분석이 될 것이다.

Ⅲ. 연구설계 및 가설

본 연구에서 선거경쟁력에 대한 측정도구는 당선율로 삼았다. 당락에 중점을 둔 것은 득표율이나 당선경합도 중요하지만 선거승리의 궁극적인 지표가 당선이란 점에서 일차적으로 선거에서 이기느냐 지느냐가 가장 중요한 관심사이기 때문이다. 현직의 직·간접적인 효과에 대한 분석의 기본 틀은 후보를 세 가지 유형으로 나누어 당선율을 비교하는 것으로, 그 내용은 다음과 같다(황아란 2014a).

먼저 선거구 유형은 현직후보가 출마한 현직선거구와 출마하지 않은 비현직선거구로 나눌 수 있는데, 그에 따른 후보의 유형은 세 가지, 즉 현직선거구에서 현직후보와 그에 맞서는 도전후보(이하 '도전후보'), 그리고 비현직선거구에 출마한 후보(이하 '경쟁후보')로 구분할 수 있다. 본 분석에서 현직의 직접적인 효과는 현직선거구의 현직후보와 비현직선거구의 경쟁후보의 비교를 통하여 살피고자 한다. 즉 다른 모든 조건이 동일할 때, 현직후보와 경쟁후보의 선거경쟁력 차이는 현직 여부에 기인한 차이, 다시 말해 현직에 부여된 혜택으로 인한 직접적인 효과라 할 수 있다. 한편 현직의 배제효과에 대한 검증은 비현직후보를 둘로 구분하여, 현직선거구에 출마한 도전후보가 비현직선거구의 경쟁후보보다 선거경쟁력이 얼마나 낮은지를 살필 것이다. 이 역시 다른 모든 조건이 동일할 때, 비현직후보로서 도전후보와 경쟁후보의 차이는 출마한 선거구에 현직후보가 존재하는지 여부의 차이, 다시 말해 현직의 배제효과를 나타낸다 할 수 있다.

한편 현직의 이점이 지닌 직접적인 효과와 간접적인 배제효과에 대한 두 가지 가설은 다음

과 같다. 첫째, 현직의 직접효과로서 현직후보가 비현직선거구에 출마한 경쟁후보보다 당선율이 높을 것이다(가설 1). 둘째, 현직의 배제효과로서 현직선거구에 도전후보로 출마한 비현직후보의 당선율은 비현직선거구에 출마한 경쟁후보보다 떨어질 것이다(가설 2). 따라서 이 두 가설을 결합한다면, 당선율은 현직후보가 가장 높고, 다음으로 비현직선거구의 경쟁후보, 그리고 현직선거구의 도전후보 순으로 예상할 수 있다.

현직의 직·간접적인 효과에 대한 가설검증은 지방선거의 당락에 중요한 미치는 제변수를 통제한 상태에서 분석이 이루어질 필요가 있다. 본 연구에서는 특히 각급 지방선거의 당락에 중요한 요인으로 규명된 지역주의 정당지지와 정권심판론 이슈의 영향을 고려하여 현직효과의 상대적 영향력을 살필 뿐 아니라 기초단체장선거와 광역의원선거를 비교함으로써 각급 선거 간 차이를 분석할 것이다.²⁾ 각급 지방선거를 비교한 선행연구(황아란 2010, 2012, 2013)를 종합해 볼 때, 지역주의 정당지지와 정권심판론 이슈의 정당요인은 기초단체선거보다 광역단체선거에서 더 강하며, 현직의 후보요인은 지명도와 가시성이 높은 단체장선거가 지방의원선거보다 더 강하다는 기존의 주장에 대하여 본 연구의 분석은 통시적인 자료로써 검증해 볼 것이다. 또 기초단체장선거에서 현직의 선수가 선거경쟁력에 부정적인 영향을 미쳐 초선효과가 강하다는 것과 비현직후보의 경우 이전 선거의 출마경험이 긍정적인 영향을 미친다는 주장(황아란 2014a)에 대해서도 역대 선거의 통시적인 자료를 통해 검증하는 한편, 광역의원선거의 통시적인 분석으로 각급 선거 간 차이를 규명해 볼 것이다.

본 분석의 자료는 「중앙선거관리위원회」에서 제공한 1995년부터 2014년까지 지방선거결과의 후보자 데이터이다. 현직효과에 대한 분석은 1998년, 2002년, 2006년, 2010년, 2014년 등 다섯 차례 지방선거의 통합자료가 이용되지만, 현직후보를 파악하기 위해 1995년 지방선거자료도 활용되었다. 본 분석에서 현직은 동일한 공직으로 4년 전 선거에서 당선된 경우만을 지칭한다. 따라서 공직을 중간에 사퇴하였다가 다시 출마한 후보도 포함되는데, 이 경우 현직이란 용어가 적절하지 않지만 편의상 현직후보로 총칭하고자 한다. 그러나 보궐선거로 당선된 경우는 현직후보의 대상에서 제외하였는데, 현직의 가장 중요한 인지적 이점이 일반선거의 참여를 통해 쌓게 되는 경험과 인지적 확산에 근거하기 때문이다. 역대 기초단체장선거에 출마한 현직후보는 총 767명, 도전후보는 1599명, 경쟁후보는 1337명이며, 역대 광역의원선거에 출마한 현직후보는 총 1719명, 도전후보는 2635명, 경쟁후보는 4286명으로 나타

2) 단체장과 지방의원 선거의 비교에서 광역단체장과 기초의원 선거를 제외한 것은 연구범위의 한계도 있지만, 전자의 경우 사례수가 많지 않아 성별이나 지역주의 영향 등을 포함한 본 연구의 당락분석 모형에는 적합성 오류문제(model misspecification)가 발생할 수 있고, 후자의 경우는 2006년부터 중선거구제와 정당공천제가 도입되어 역대선거를 통합 분석하기 어려울 뿐더러 선거구제를 달리하는 각급 선거 간 비교가 적절하지 않을 수 있기 때문이다.

난다. 다음은 기초분석으로 당선율에 대한 카이검증을 실시한 후, 후보자의 당선율에 대한 회귀모형을 개발하여 기초단체장과 광역의원 선거의 현직효과 가설을 검증할 것이다.

IV. 분석결과

1. 기초분석

가. 출마유형별 후보자의 당선율

먼저 1995년 첫 동시지방선거가 실시된 이후 지금까지 역대 기초단체장 선거를 살펴보면, <표 1> 상단의 출마유형별 기초단체장 후보의 당선율은 전체적으로 현직후보의 당선율(67%)이 비현직선거구의 후보(29%)보다 약 36%p 높다. 현직의 효과는 특히 현직선거구에서 현직을 낙선시키고 도전후보가 당선되는 것이 얼마나 어려운가에서 더 잘 드러나는데, 현직선거구의 도전후보 당선율은 16%에 불과하여 비현직선거구에서의 당선율보다 13%p나 더 떨어진다.

이러한 경향은 역대 매 선거를 통제하고 비교할 때에도 연도마다 상당한 차이는 있지만 일관되게 뚜렷한 차이를 확인할 수 있다. 현직 기초단체장이 처음 출마하였던 두 번째 동시지방선거, 즉 1998년의 현직후보 당선율(76%)은 역대 가장 높았는데, 비현직선거구의 경쟁후보(32%)보다 약 44%p 높은 반면, 현직후보에 맞서 출마한 도전후보의 당선율(13%)은 경쟁후보보다 19%p 더 낮았다. 2002년 기초단체장선거의 현직 당선율(54%)도 비현직선거구의 경쟁후보보다 약 25%p 높은 반면, 현직선거구의 도전후보 당선율은 경쟁후보보다 약 7%p 더 낮다. 2006년의 현직 당선율(66%) 역시 비현직선거구의 경쟁후보보다 약 41%p 높은 반면, 현직선거구의 도전후보 당선율은 경쟁후보보다 약 12%p 더 낮다. 2010년의 현직 당선율(59%)은 비현직선거구의 경쟁후보보다 약 30%p 높은 반면, 현직선거구의 도전후보 당선율은 경쟁후보보다 약 11%p 더 낮다. 특히 2014년 기초단체장선거의 현직후보 당선율(74%)은 거의 1998년 선거에 상응하는 수준으로, 비현직선거구에 출마한 경쟁후보보다 약 44%p 높은 반면, 현직선거구의 도전후보 당선율은 경쟁후보보다 약 17%p 떨어지는 것을 볼 수 있다.

〈표 1〉 역대 기초단체장 및 광역의원 선거의 출마유형별 당선율

구분		현직선거구		비현직선거구		통계량
		현직후보	비현직후보			
			도전후보	경쟁후보		
기초 단체 장 선 거	전체	66.8% (512/767명)	16.0 (255/1599)	28.5 (381/1337)	$X^2=631.7$	
	2014년	74.2 (115/155)	13.2 (40/304)	30.2 (71/235)	$X^2=175.0$	
	2010년	59.4 (82/138)	18.4 (56/304)	29.3 (90/307)	$X^2=75.7$	
	2006년	66.4 (83/125)	13.9 (42/303)	25.6 (105/411)	$X^2=124.2$	
	2002년	53.7 (80/149)	21.9 (69/315)	29.1 (83/285)	$X^2=48.5$	
	1998년	76.0 (152/200)	12.9 (48/373)	32.3 (32/99)	$X^2=229.8$	
광 역 의 원 선 거	전체	62.7 (1078/1719)	22.1 (582/2635)	37.5 (1605/4286)	$X^2=730.7$	
	2014년	75.3 (278/369)	17.2 (89/518)	40.6 (338/832)	$X^2=301.4$	
	2010년	51.6 (165/320)	29.9 (149/498)	38.7 (366/946)	$X^2=38.5$	
	2006년	66.0 (202/306)	15.6 (102/656)	31.9 (351/1100)	$X^2=245.2$	
	2002년	53.0 (158/298)	32.2 (133/413)	38.9 (318/817)	$X^2=31.9$	
	1998년	64.6 (275/426)	19.8 (109/550)	39.3 (232/591)	$X^2=201.4$	

주) 모든 통계량은 $p<.01$ 에서 유의함

지방선거의 현직후보와 도전후보의 당선율 차이를 연도별로 살펴보면, 1998년 63%p, 2002년 32%p, 2006년 52%p, 2010년 41%p, 2014년 61%p로, 흥미로운 점은 매 선거마다 등락을 반복하는 현상이 발견된다는 것이다. 이러한 현상은 정부여당에 대한 지방선거의 중간평가의 영향을 반영하는 것일 수 있는데, 1995년 정권심판론으로 지방선거에서 승리한 민주당이 1998년 김대중 정권의 임기초반에 치러진 지방선거에서 다시 승리하여 재선율이 높았던 것일 수 있다. 반면 2002년 지방선거에서는 민주당에 대한 정권심판론으로 대거 낙선하여 재선율이 떨어지고, 이 때 승리한 한나라당이 다시 2006년 열린우리당에 대한 심판론으로 승리하여

한나라당의 재선율을 높인 반면, 2010년 지방선거에서는 한나라당에 대한 심판론으로 재선율이 떨어진 것일 수 있다. 하지만 2014년 선거에서는 박근혜정부에 대한 심판론의 약화와 양당 구도의 선거경쟁으로 재선율이 하락하지 않고 오히려 상승한 것일 수 있다(황아란 2014b).

한편, <표 1> 하단은 광역의원선거의 출마유형별 당선율을 보여주는데, 전체적으로 현직 후보의 당선율(63%)이 비현직선거구의 후보(38%)보다 약 25%p 높으며, 현직선거구의 도전후보 당선율은 22%로 비현직선거구에서의 당선율보다 약 15%p 더 떨어지는 것으로 나타난다. 그런데 이러한 차이는 앞서 기초단체장선거와 비교해 상대적으로 낮은 현직의 이점을 드러낸다는 점에서 주목할 필요가 있다.

그러나 광역의원선거의 현직효과도 기초단체장선거와 매우 유사한 경향을 보여주는데, 역대 매 선거를 통제하고 비교할 때 연도마다 상당한 차이는 있지만 출마유형 간 당선율은 일관되게 뚜렷한 차이를 확인할 수 있으며, 매 선거 간 현직효과와 등락 현상도 발견할 수 있다. 1998년 광역의원선거의 현직후보 당선율(65%)은 비현직선거구의 경쟁후보(39%)나 현직에 맞서 출마한 도전후보의 당선율(20%)보다 높다. 2002년 선거의 현직 당선율(53%)도 비현직선거구 경쟁후보(39%)나 현직의 도전후보(32%)보다 높다. 2006년 선거의 현직 당선율(66%) 역시 비현직선거구 경쟁후보(32%)나 현직의 도전후보(16%)보다 높다. 2010년 선거도 현직 광역의원 당선율(52%)은 비현직선거구 경쟁후보(39%)나 현직의 도전후보(30%)보다 높다. 또 2014년 선거의 현직 당선율(75%)은 역대 선거에서 가장 높은 수준으로, 비현직선거구 경쟁후보(41%)나 현직의 도전후보(17%)보다 높게 나타난다. 또 역대 광역의원선거의 현직후보와 도전후보의 당선율 차이를 연도별로 살펴볼 때, 1998년 45%p, 2002년 21%p, 2006년 50%p, 2010년 22%p, 2014년 58%p로 등락이 반복되는 현상도 발견할 수 있다.

종합하면 현직후보의 당선율이 비현직선거구의 경쟁후보보다 높고(가설1), 현직에 맞서 출마한 도전후보의 당선율이 경쟁후보보다 낮은 점(가설2)은 기초단체장선거와 광역의원선거에서 모두 확인할 수 있다. 특히 현직후보의 이점이 역대 지방선거에서 매 선거마다 등락을 반복하는 현상은 지방선거가 지닌 중앙정부에 대한 중간평가의 특징이 반영된 것일 수 있는데, 그에 대해서는 후보의 소속정당을 통제하고 현직효과를 살펴볼 필요가 있다.

나. 소속정당

<표 2>는 1998년부터 2014년까지 지방선거의 통합자료를 통하여 기초단체장과 광역의원선거의 출마유형별 후보자의 소속 정당별 당선율을 비교한 것으로, 제1야당 후보의 당선율이 여당보다 높으며, 기타 정당 및 무소속이 가장 낮은 공통된 특징을 발견할 수 있다.³⁾ 먼저

상단의 기초단체장 선거의 당선율을 살펴보면, 전체적으로 제1야당 후보의 당선율(64%)이 여당보다 약 25%p 높으며, 기타의 경우(13%)가 가장 낮다. 출마후보의 유형을 통제된 상태에서 비교해 보아도 현직후보나 도전후보, 경쟁후보 모두 일관되게 제1야당, 여당, 기타의 순으로 당선율이 떨어지는 것은 소속 정당의 중요성을 확인시켜주는 것이다. 한편 후보의 소속정당을 통제된 상태에서 출마유형별 당선율을 비교해 보면, 여당이나 제1야당, 기타 모두 현직후보가 가장 높고, 다음으로 비현직선거구의 경쟁후보, 그리고 현직선거구의 도전후보가 가장 낮은 것으로 나타나 본 연구의 가설을 지지해 준다.

<표 2> 출마유형별 소속정당과 당선율 (1998년-2014년)

구분		(소계)	현직후보	도전후보	경쟁후보	통계량
기초 단체 장 선거	여당	38.9% (346/889명)	69.1 (172/249)	19.8 (69/348)	36.0 (105/292)	$X^2=149.7$
	제1야당	63.5 (541/852)	85.2 (230/270)	42.4 (122/288)	64.3 (189/294)	$X^2=110.4$
	기타	13.3 (261/1962)	44.4 (110/248)	6.7 (64/963)	11.6 (87/751)	$X^2=246.3$
	통계량	$X^2=734.0$	$X^2=105.2$	$X^2=235.6$	$X^2=305.4$	
광역 의원 선거	여당	40.9 (1052/2573)	65.0 (406/625)	21.5 (148/688)	39.5 (498/1260)	$X^2=257.7$
	제1야당	71.5 (1811/2533)	85.1 (546/642)	54.7 (340/622)	72.9 (925/1269)	$X^2=145.5$
	기타	11.4 (402/3534)	27.9 (126/452)	7.1 (94/1325)	10.4 (182/1757)	$X^2=148.0$
	통계량	$X^2=2283.5$	$X^2=401.2$	$X^2=558.5$	$X^2=1261.4$	

주) 모든 통계량은 $p < .01$ 에서 유의함

<표 2> 하단의 광역의원선거도 제1야당 후보의 당선율이 여당보다 높으며, 기타 정당 및 무소속이 가장 낮은 것은 공통된 특징이다. 전체적으로 제1야당 후보의 당선율(72%)은 여당보다 약 31%p 높으며, 기타 경우는 11%에 불과한데, 이는 출마유형을 통제된 상태에서 비교해 보아도 일관되게 제1야당, 여당, 기타의 순으로 당선율이 떨어지는 것을 확인할 수 있다. 주시할 점은 광역의원선거의 이러한 차이가 기초단체장선거보다 더 뚜렷한 특징으로, 이는 정당요인의 중요성이 상대적으로 광역의원선거에서 더 강한 것을 나타낸다.

한편 후보의 소속정당을 통제된 상태에서 출마유형별 당선율을 비교해 보면, 여당이나 제

3) 여당은 1998년 새정치국민회의, 2002년 민주당, 2006년 열린우리당, 2010년 한나라당, 2014년 새누리당이며, 제1야당은 1998년, 2002년, 2006년 한나라당, 2010년 민주당, 2014년 새정치민주연합을 뜻한다.

1야당, 기타 모두 현직후보가 가장 높고 다음으로 비현직선거구의 경쟁후보, 그리고 현직선거구의 도전후보가 가장 낮은 것을 확인할 수 있다.

다. 지역주의

〈표 3〉은 영·호남 지역주의가 선거경쟁력에 미친 영향을 분석한 것으로, 영남의 지지정당(한나라당, 새누리당)과 호남의 지지정당(새정치국민회의, 민주당/열린우리당, 새정치민주연합) 후보가 각자의 지지지역에 출마한 경우와 기타의 경우를 비교한 것이다. 먼저 상단의 기초단체장선거를 살펴보면, 전체적으로 영호남 지역주의 후보의 당선율(73%)은 기타의 경우보다 약 50%p 높다. 이는 출마유형을 통제한 상태에서 비교해 보아도 일관된 현상으로 현직후보, 도전후보, 경쟁후보 모두 각각 28%p, 39%p, 52%p 차이를 나타내어 지역주의의 강한 영향력을 확인할 수 있다. 주목할 점은 지역주의 여부를 통제한 상태에서도 출마유형별 당선율은 현직이 가장 높고, 다음으로 비현직선거구의 경쟁후보, 그리고 현직의 도전후보가 가장 낮아 뚜렷한 차이를 보인다는 것이다.

〈표 3〉 영호남 지역주의와 당선율 (1998년-2014년)

구분		(소계)	현직후보	도전후보	경쟁후보	통계량
기초 단체장 선거	지지 지역	73.3% (426/581명)	86.3 (202/234)	51.9 (70/135)	72.6 (154/212)	$X^2=52.1$
	기타	23.1 (722/3122)	58.2 (310/533)	12.6 (185/1464)	20.2 (227/1125)	$X^2=464.1$
	통계량	$X^2=577.0$	$X^2=58.1$	$X^2=141.8$	$X^2=241.0$	
광역 의원 선거	지지 지역	87.6 (1301/1486)	92.8 (500/539)	71.4 (145/203)	88.2 (656/744)	$X^2=62.1$
	기타	27.5 (1964/7154)	49.0 (578/1180)	18.0 (437/2432)	26.8 (949/3542)	$X^2=385.3$
	통계량	$X^2=577.0$	$X^2=303.3$	$X^2=311.2$	$X^2=988.9$	

주) 모든 통계량은 $p<.01$ 에서 유의함

한편 〈표 3〉 하단의 광역의원선거를 살펴보면, 전체적으로 영호남 지역주의 후보 당선율(88%)은 기타의 경우보다 무려 약 60%p 차이를 나타낸다. 이는 출마유형을 통제한 상태에서 비교해 보아도 일관된 현상으로 당락에 미치는 지역주의의 강한 영향력이 기초단체장선거보다 광역의원선거에서 더 크다는 것을 보여준다. 또 광역의원선거도 지역주의 여부를 통제 한 상태에서 출마유형별 경쟁력을 비교해 보면, 현직이 가장 높고, 다음으로 비현직선거구의

경쟁후보, 그리고 현직선거구의 도전후보가 가장 낮은 공통점을 확인할 수 있다.

흥미로운 점은 기초단체장과 광역의원선거 모두 현직의 직접적인 효과는 지지지역보다 기타의 경우 훨씬 큰 반면, 배제효과는 지지지역에서 더 크다는 점이다. 일반적으로 현직효과는 정당의 영향이 약한 곳에서 더 큰 것이라 할 수 있는데(황아란 2012), 현직의 직접적인 효과가 영호남 지지지역에서 상대적으로 낮은 것은 지역주의로 인해 현직후보든 경쟁후보든 당선율이 매우 높기 때문이다. 하지만 지역주의가 강한 곳에서 현직의 배제효과가 더 크다는 것은 영호남에서 지역지지 정당이 아닌 소속의 현직후보가 존재한다는 의미가 곧 지역주의 정당지지를 뛰어넘는 높은 경쟁력을 갖추었기 때문이라 해석될 수 있다. 즉 영호남에서 지역지지 정당후보가 이러한 현직을 상대로 도전후보로 출마한 경우와 현직이 없는 선거구의 경쟁후보로 출마한 경우의 당선율 차이, 즉 현직의 배제효과는 다른 곳보다 더 클 수 있다는 것이다. 다시 말해 지역주의 정당지지가 강한 곳에서 현직의 직접적인 효과는 약해도 배제효과가 강할 수 있다는 것은 현직의 후보요인이 미치는 영향을 증명하는 발견으로서 주목할 필요가 있다.

라. 현직후보의 선수와 비현직후보의 재출마 여부

<표 4>는 재출마한 현직후보의 선수와 비현직후보의 재출마 여부에 따른 당선율을 비교한 것이다. 먼저 상단의 기초단체장선거를 살펴보면 현직후보의 경우 선수가 경쟁력에 중요한 요인임을 보여주는데, 초선 단체장출신의 현직후보 당선율(71%)은 2선 단체장보다 약 22%p 높아 초선효과를 확인시켜준다. 비현직후보의 경우는 이전 선거에 출마한 경험이 있는 후보의 당선율(28%)이 첫 출마한 후보보다 약 8%p 높은 것으로 나타나 선거경험이 경쟁력을 높이는 데 중요한 요인임을 보여준다.

<표 4> 현직후보 선수 및 비현직후보 재출마 여부와 당선율(1998년-2014년)

구분	현직 후보			비현직 후보		
	초선	2선	통계량	재출마	첫출마	통계량
기초 단체장 선거	70.6 (418/592)	53.7 (94/175)	$X^2=17.4$ $p<.01$	28.2 (151/535)	20.2 (485/2401)	$X^2=16.6$ $p<.01$
광역 의원 선거	63.2 (898/1422)	60.6 (180/297)	n.s.	35.7 (371/1039)	30.9 (1816/5882)	$X^2=9.5$ $p<.01$

한편, <표 4> 하단의 광역의원선거를 살펴보면 현직후보의 경우 초선의원의 당선율(63%)이 2선 이상의 중진의원보다 약 3%p 높지만 통계적으로 유의하지 않다. 그러나 비현직후보의 경우는 이전 선거의 출마 경험이 있는 후보의 당선율(36%)이 첫 출마한 후보보다 약 5%p 높고, 그 차이가 통계적으로도 유의한 것을 볼 수 있다.

종합하면 현직후보의 초선효과는 기초단체장선거에만 해당되는 특징인데 비하여, 비현직후보의 재출마 효과는 기초단체장선거와 광역의원선거 모두 중요한 영향을 미친다고 할 수 있다. 이처럼 당선율에 있어 재출마한 비현직 후보가 첫 출마한 후보보다 선거경쟁력이 높은 것은, 반복된 선거참여 경험이 선거운동이나 인지도 확산 등에 도움이 된다는 기존의 주장(이현우·이갑윤 2000; 황아란 2014a)을 확인시켜 준다.

2. 종합 회귀모형 분석

다음은 1998년부터 2014년까지 다섯 차례 선거결과의 통합자료를 이용하여 기초단체장선거와 광역의원선거의 당락에 대한 로지스틱 회귀분석 모형을 개발하여 현직효과를 규명하고자 한다. 먼저 당락의 기본모형에 포함된 독립변수는 다음과 같다. 세 가지 후보유형에 대한 두 개의 가변수(현직후보, 현직도전후보)를 모형에 포함시켜 비현직선거구의 후보를 기준으로 현직의 직접적인 효과와 배제효과를 검증할 것이다. 즉 당선확률은 현직이 출마하지 않은 선거구의 후보보다 현직후보가 높을 것으로, 그리고 현직의 도전후보는 낮을 것으로 예상된다. 또 현직후보의 경우 초선을 기준으로 2선이상의 선수효과를, 그리고 비현직후보의 경우에는 '첫 출마'를 기준으로 재출마한 경우의 효과를 살필 것인데, 전자는 음의 기호를, 후자는 양의 기호가 예상된다. 후보의 소속정당은 두 개의 가변수(여당, 제1야당)로 조작화하여 기타정당 및 무소속을 기준으로 삼았으며, 지지지역의 출마여부(지역주의)와 후보 경쟁률, 인구사회학적 변수들(학력, 연령, 성별), 그리고 2006년을 기준으로 한 선거연도(1998년, 2002년, 2010년, 2014년)가 포함된다.⁴⁾

한편 당락의 종합모형은 현직효과의 변화를 살피기 위하여 현직후보 여부와 선거연도의 교차변수들(현직*1998년, 현직*2002년, 현직*2010년, 현직*2014년)을 기본모형에 추가하여 구성하였다. 선거주기에 따른 정권심판론의 영향으로 현직효과의 등락현상이 발생하는 것이라면, 2006년에 비하여 2002년과 2010년의 현직효과는 음의 부호로써 하락을 나타낼 것이며, 1998년과 2014년의 현직효과는 2006년과 비교하여 통계적으로 유의한 차이를 보이지

4) 소속정당과 지역주의에 대한 조작화는 기초분석과 동일하며, 학력은 초졸 미만(1)~대학원졸(6)까지, 성별은 남성=1, 여성=0, 연령은 만나이로 측정하였다.

않거나 각각의 현직효과가 2002년과 2010년의 현직효과보다 높은 경향을 나타낼 것이다.

먼저 당락의 기본모형에 대한 <표 5-1>의 로짓 회귀분석 결과를 살펴보면, 기초단체장선거와 광역의원선거 모두 현직의 직·간접적인 효과와 소속정당, 그리고 지역주의 요인 등이 당락에 매우 중요한 것으로 나타나며, 모형의 적중률은 각각 86.1%, 87.5%다.

<표 5-1> 기초단체장 및 광역의원 선거의 당락분석 I (1998년-2014년)

기본모형 변수명	기초단체장선거			광역의원선거		
	회귀계수	(표준오차)	확률비	회귀계수	(표준오차)	확률비
현직후보	1.54 ***	(0.14)	4.7	0.88 ***	(0.08)	2.4
현직도전후보	-0.77 ***	(0.11)	0.5	-0.58 ***	(0.07)	0.6
현직2선	-0.74 ***	(0.21)	0.5	-0.10	(0.17)	0.9
비현직재출마	0.61 ***	(0.13)	1.8	0.31 ***	(0.09)	1.4
여당	0.76 ***	(0.11)	2.1	0.95 ***	(0.08)	2.6
제1야당	1.93 ***	(0.11)	6.9	2.56 ***	(0.08)	13.0
지역주의	1.41 ***	(0.12)	4.1	2.46 ***	(0.09)	11.7
경쟁률	-0.21 ***	(0.04)	0.8	-0.27 ***	(0.03)	0.8
학력	0.20 ***	(0.05)	1.2	0.12 ***	(0.03)	1.1
연령	0.01 **	(0.01)	1.0	0.01 ***	(0.004)	1.0
남성	0.25	(0.31)	1.3	0.16	(0.12)	1.2
1998년	0.24	(0.15)	1.3	0.28 ***	(0.10)	1.3
2002년	0.20	(0.14)	1.2	0.14	(0.10)	1.1
2010년	0.12	(0.14)	1.1	0.24 ***	(0.09)	1.3
2014년	0.02	(0.15)	1.0	0.05	(0.10)	1.1
상수	-3.28 ***	(0.58)		-2.80 ***	(0.32)	
통계량	-2Log=4585.2 우도비 $X^2=1438.9^{***}$ Concordant 86.1% 사례수 3703			-2Log=11457.0 우도비 $X^2=4074.4^{***}$ Concordant 87.5% 사례수 8640		

*** p<.01 ** p<.05 * p<.1

첫째, 현직효과와 관련하여 현직후보와 현직도전후보 변수는 당락에 모두 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것을 볼 수 있다. 즉 현직이 출마하지 않은 선거구의 후보와 비교하여, 현직후보의 당선확률은 높은 반면(가설1), 현직선거구의 도전후보는 낮은 경쟁력을 나타낸다(가설2). 현직의 이러한 효과가 다른 주요 변수들을 통제한 상태에서 당락에 독립적인 영향을 미친다는 것은 후보요인의 중요성을 보여주는 것으로, 지방선거가 비록 중앙정치의 강

한 영향을 받지만 지방적인 행사로도 의미가 있음을 입증해 준다.

둘째, 현직효과는 직접적인 효과가 배제효과보다 강한 것이 공통적인 특징으로 발견된다. 기초단체장선거에서 현직후보의 당선 확률비(odds ratio)는 비현직선거구의 후보보다 4.7배나 높은 데 비하여, 현직선거구의 도전후보는 0.5배로 낮은 수준이다. 광역의원선거 역시 비현직선거구의 후보보다 현직후보의 당선확률은 2.4배 높은 데 비하여, 현직선거구의 도전후보는 0.6배로 낮다. 이는 또 기초단체장선거에서 현직의 직·간접적 효과가 광역의원선거보다 더 강하다는 것을 확인시켜 준다. 즉 현직의 직접적인 효과는 기초단체장선거(4.7배)가 광역의원선거(2.4배)보다 훨씬 높고, 간접적인 효과도 전자(0.5배)가 후자(0.6배)보다 더 낮다. 이러한 차이는 앞서 논의한 대로 기초단체장과 광역의원 간의 지명도와 인지도 차이에 기인하는 것이라 해석된다.

셋째, 현직후보의 경우 초선효과는 기초단체장선거에서 유의하지만, 광역의원선거에서는 통계적으로 유의하지 않은 차이를 보인다. 초선보다 2선의 단체장이 낮은 당선확률을 보이는 것은 기초단체장의 선수가 경쟁력에 부정적인 영향을 미친다는 것을 검증해 주는 것이다. 한편 비현직후보의 경우는 기초단체장선거와 광역의원선거 모두 첫 출마한 후보보다 재출마한 후보의 당선율이 높은 것이 확인된다.

넷째, 지방선거에서 가장 큰 영향을 미치는 요인은 후보의 소속정당이다. 여당과 제1야당에 속한 후보의 당선확률은 기타정당 및 무소속보다 높은 것을 확인할 수 있으며, 특히 제1야당의 후보 당선확률이 여당보다 훨씬 높은 점이 주목된다. 이는 지금까지 지방선거가 정부·여당에 대한 부정적인 중간평가의 영향이 얼마나 강한가를 보여주는 것이다. 그런데 소속정당이 당락에 미치는 영향은 기초단체장선거보다 광역의원선거에서 더 큰 것이 특징이라 할 수 있다. 여당과 제1야당 후보의 당선확률은 기타정당 및 무소속에 비하여 기초단체장선거의 경우 각각 2.1배, 6.9배 높은 데 비하여, 광역의원선거에서는 각각 2.6배, 13.0배 강하다. 이처럼 제1야당 후보의 당선확률이 기초단체장보다 광역의원선거에서 훨씬 크다는 점은 중앙정치의 심판대로 정당의 영향을 더 받는다는 것을 뜻한다.

다섯째, 지역주의 정당지지의 영향 역시 기초단체장선거보다 광역의원선거에서 강한 것을 확인할 수 있다. 지역주의 정당후보의 당선확률은 기초단체장선거와 광역의원선거에서 각각 4.1배, 11.7배로 큰 차이를 나타낸다. 주시할 점은 기초단체장선거에서 지역주의 영향은 현직의 직접적인 효과보다 적은 데 비하여, 광역의원선거에서는 지역주의 영향이 훨씬 크다는 점이다. 즉 현직의 당선 확률비는 기초단체장선거에서 4.7배, 광역의원선거에서 2.4배로, 이는 현직의 후보요인과 소속정당의 요인이 미치는 상대적 영향력이 각급 선거 간 상이하다는 것을 보여준다.

그밖에 통제변수로서 성별은 통계적으로 유의하지 않았으나, 경쟁률과 학력, 연령은 기초단체장과 광역의원선거에서 모두 중요한 영향을 미치는 것을 볼 수 있다. 또 선거시기의 주

효과는 다른 변수들을 통제한 상태에서 기초단체장선거의 경우 2002년 선거만, 그리고 광역의원선거는 2002년과 2010년에서 유의하게 나타난다.

한편 <표 5-2>는 현직효과의 선거시기별 교차효과를 포함한 종합모형의 로지스틱 회귀분석 결과로, 앞서 발견한 기본모형 분석의 주요 내용과 크게 다르지 않다.

<표 5-2> 기초단체장 및 광역의원 선거의 당락분석 II (1998년-2014년)

종합모형 변수명	기초단체장선거			광역의원선거		
	회귀계수	(표준오차)	확률비	회귀계수	(표준오차)	확률비
현직후보	1.49 ***	(0.26)	4.5	1.16 ***	(0.17)	3.2
현직도전후보	-0.72 ***	(0.11)	0.5	-0.56 ***	(0.07)	0.6
현직2선	-0.41 *	(0.23)	0.7	0.23	(0.18)	1.3
비현직재출마	0.63 ***	(0.13)	1.9	0.31 **	(0.09)	1.4
여당	0.79 ***	(0.12)	2.2	1.01 ***	(0.08)	2.7
제1야당	1.92 ***	(0.11)	6.9	2.56 ***	(0.08)	12.9
지역주의	1.42 ***	(0.12)	4.1	2.47 ***	(0.09)	11.8
후보수	-0.21 ***	(0.04)	0.8	-0.28 ***	(0.03)	0.8
학력	0.20 ***	(0.05)	1.2	0.12 ***	(0.03)	1.1
연령	0.01 **	(0.01)	1.0	0.01 ***	(0.004)	1.0
남성	0.26	(0.31)	1.3	0.16	(0.12)	1.2
1998년	-0.03	(0.18)	1.0	0.18	(0.11)	1.2
2002년	0.32 **	(0.16)	1.4	0.32 ***	(0.11)	1.4
2010년	0.19	(0.16)	1.2	0.42 ***	(0.10)	1.5
2014년	-0.03	(0.17)	1.0	0.02	(0.11)	1.0
현직*1998년	0.76 **	(0.34)	2.1	0.22	(0.23)	1.2
현직*2002년	-0.59 *	(0.35)	0.6	-1.07 ***	(0.25)	0.3
현직*2010년	-0.34	(0.34)	0.7	-1.01 ***	(0.24)	0.4
현직*2014년	0.12	(0.35)	1.1	0.04	(0.23)	1.0
상수	-3.27 ***	(0.58)		-2.84 ***	(0.32)	
통계량	-2Log=4585.2 우도비 $X^2=1456.9^{***}$ Concordant 86.2% 사례수 3703			-2Log=11457.0 우도비 $X^2=4129.3^{***}$ Concordant 87.6% 사례수 8640		

*** p<.01 ** p<.05 * p<.1

우선, 비현직선거구의 경쟁후보보다 현직후보의 당선율이 높고, 현직선거구의 도전후보가

낮은 당선율을 보인다는 점, 그리고 현직의 직접적인 효과가 간접적인 배제효과보다 크다는 점, 소속정당의 영향력이 가장 강력하며, 비현직후보는 재출마 여부가 중요한 요인이라는 점 등이 기초단체장과 광역의원 선거의 공통적인 특징인 것으로 확인된다.

또 광역의원선거와 기초단체장선거를 비교할 때, 현직의 후보요인과 정당요인이 당선율에 미치는 차별적인 영향 즉, 기초단체장선거에서만 현직의 선수가 부정적인 영향을 미치고 ($p < .1$), 지역주의 정당지지보다 현직효과가 더 강한 영향을 미친다는 점, 그리고 현직의 직·간접적인 효과가 기초단체장선거에서 더 강한 반면, 광역의원선거에서는 소속정당이나 지역주의 정당지지의 요인의 영향력이 더 크다는 점 등을 확인할 수 있다.

주시한 점은 현직효과의 시기적 변동, 즉 등락을 반복하는 현직의 이점이 특히 광역의원선거에서 더 뚜렷이 드러난다는 것이다. 먼저 기초단체장선거의 현직효과는 2006년과 비교하여 2002년과 2010년 하락하고, 1998년과 2014년은 상승한 경향을 보인다. 다만 2002년에서 낮고 1998년에서 높은 것은 통계적으로 유의하지만, 2010년과 2014년의 경우는 유의한 차이를 나타내지 않았다. 그에 비하여 광역의원선거에서 현직효과는 2006년을 기준으로 전후의 2002년과 2010년 선거에서 낮은 것이 통계적으로 유의하다. 또 1998년과 2014년의 현직효과는 2006년과 비교해 양의 부호를 나타내며 통계적으로 유의하지 않지만, 이는 적어도 등락을 반복하는 현직효과의 현상을 입증해 주는 것이기도 하다.

그런데 현직효과가 시기별로 이렇듯 유동적인 현상을 보이는 것은 현직의 이점이 지방선거의 주기에 따른 정권심판론의 영향에서 자유롭지 않다는 의미일 수 있다는 점에 주목해야 할 것이다. 특히 그러한 영향이 광역의원선거에서 더 뚜렷이 나타난다는 점은 중앙정치의 심판론 이슈에 좌우되는 지방선거의 예측성을 보여주는 것일 수 있다는 점에서 주의를 요한다.

V. 결론

본 연구는 기초단체장선거와 광역의원선거의 현직효과에 중점을 두고 역대 지방선거의 통합자료로써 현직의 이점이 당선율에 미치는 직·간접적인 효과를 검증하는 한편, 현직효과에 영향을 미치는 주요 요인을 분석하였다. 현직효과는 현직의 후보요인이 유권자의 투표선택에 중요한 영향을 미친다는 것을 뜻하며, 따라서 이에 대한 연구관심은 지방자치의 실효성과 지방정치의 현실을 살피는 데 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있다. 본 분석결과의 주요 내용과 시사점을 논의하면 다음과 같다.

첫째, 비현직선거구 후보와 비교하여 현직후보의 당선율이 높은 점은 현직의 직접적인 효

과를, 그리고 현직의 도전후보가 불리하다는 점은 현직의 간접적인 배제효과를 입증해 준다. 즉 기초단체장선거와 광역의원선거에서 현직후보의 경쟁력이 비현직선거구의 후보보다 높을 뿐 아니라 현직의 도전후보와 비교해서는 훨씬 더 높다는 것으로, 현직의 직접적인 효과뿐 아니라 배제효과도 당선율에 중요한 영향을 미친다는 것을 확인시켜 준다. 이러한 발견은 현직의 이점, 즉 현직의 직접적인 효과와 간접적인 배제효과를 포괄하는 개념 구성에 대한 경험적 검증이란 점에서 중요한 의미를 지닌다. 현직의 직·간접적인 효과는 특히 기초단체장선거에서 더 강한 특징을 발견하였는데, 이는 현직의 지명도와 인지적 이점의 차이로 해석될 수 있을 것이다.

둘째, 현직후보의 경쟁력은 단체장선거의 경우 2선보다 특히 초선이 높았던 반면, 광역의원선거에서는 별 차이를 보이지 않았다. 즉 3선 출마제한이 적용되는 기초단체장선거에서 2선의 현직단체장은 비현직후보보다 경쟁력이 높지만, 초선의 현직후보보다 낮은 점이 주목되는 특징이라 할 수 있다. 한편 광역의원선거에서 초선의원과 2선이상의 중진 의원들 간에 당선율 차이를 보이지 않았던 점은 현직효과가 기초단체장선거보다 낮다는 점과 더불어 광역의회 구성의 안정성이 매우 낮은 이유를 설명해 주는 것이기도 하다.⁵⁾

셋째, 중앙정치 차원의 정당요인으로 지역주의 정당지지와 정권심판론에 따른 여당의 불리함, 또는 제1야당의 유리함이 지방선거에 매우 큰 영향을 미치며, 또 그러한 영향이 기초단체장선거보다 광역의원선거에서 더 강한 특징은 각급 선거 간의 차이를 확인시켜 준다. 특히 지역주의 정당지지의 상대적 영향력이 기초단체장선거에서는 현직효과보다 적지만, 광역의원선거에서 더 크다는 점은 현직의 인지도가 상대적으로 낮은 광역의원선거에서 정당요인의 영향력이 훨씬 강하게 작용한다는 것을 보여준다.

넷째, 이러한 정당요인의 영향은 현직효과의 시기적 변동에도 깊은 연관성을 나타내는데, 선거주기에 따른 정권심판론의 영향으로 인해 현직효과의 등락현상이 발생한다는 것은 중앙정치에 의해 좌우되는 지방선거의 예측성을 드러내는 것이다. 특히 광역의원에서 그러한 현상이 더 뚜렷하였던 것은 기초단체장보다 상대적으로 낮은 현직의 인지효과 때문이라 해석될 수 있다.

종합하면 중앙정치의 정당요인이 지방선거 결과에 매우 큰 영향을 미치지만, 현직의 직·간접적인 효과 역시 당락에 중요한 영향을 미치는 요인임을 확인할 수 있다. 그런데 현직의 이러한 효과는 지방정치의 대표성에 상반된 시사점을 제공할 수 있다는 점에서 주의를 요한다. 즉 현직효과가 현직의 공직수행에 대한 긍정적인 평가의 반영이라면 낙관적일 수 있지만, 현

5) 지금까지 제출마한 현직 광역의원의 당선율은 52%~75%의 분포를 보여 왔지만, 전체 광역의원의 교체율로 살펴보면 적게는 3/5에서 많게는 3/4이 바뀐 것으로 나타난다.

직이 누리는 인지도와 공직에 부여된 직접적인 혜택으로 우수한 도전후보를 사전에 배제시킨 것이라면 대의제 운용에 비관적인 요소로 해석될 수 있기 때문이다.

또 기초단체장의 초선효과 역시 한편으로는 초선 단체장이 상대적으로 재선의 불안감이 더 크기 때문에 인지도와 지지 확대를 위해 열심히 노력한 결과일 수도 있지만, 다른 한편으로는 3선에 도전하는 2선 단체장에 대한 유권자의 세대교체 요구나 기대에 못 미치는 공직 수행이 현직의 효과를 약화시킨 것일 수도 있다. 그런데 기초단체장선거 초선효과가 강하고 3선에 도전하는 2선 단체장의 출마가 매우 적은 점(175명)이나 또 광역의원선거에서 초선의원과 2선 이상 중진의원 사이에 당선율의 차이가 없다는 점 등은 지방정치의 안정성과 전문화에 부정적인 함의를 지닐 수 있다는 점에서 주의를 기울여야 할 문제이다.

결론적으로 지방정부의 권한이 점차 늘어나고 그 역할이 커지고 있는 현실에서 단체장과 지방의원의 공직수행 경험은 매우 중요하다 할 것이다. 이는 지방정치의 전문화를 위해서 뿐 아니라 기관운용의 안정적인 환경을 조성하는 데 핵심적인 요건이 되기 때문이다. 특히 지방정치과정에서 현직자에 대한 유권자의 인지도와 공직수행에 대한 회고적인 평가가 중요하게 자리매김 된다면 지방자치를 통한 민주주의의 공고화에도 크게 기여할 것이다. 유권자의 투표선택에 현직의 후보요인이 중요하다면, 민선공직자는 재선을 위하여 주민과 긴밀한 관계를 맺고 열심히 공직을 수행할 것이며, 이는 자치에 대한 지역주민의 관심과 효능감을 증가시킬 것이다. 다만 현직의 높은 이점에도 불구하고 현직의 재출마율이나 재선율이 그리 높지 않고, 그로 인해 교체율도 크다는 사실은 현직에 대한 정당의 재공천을 비롯하여 중앙정치가 지방선거에 큰 영향을 미치기 때문이라는 점에서 정치분권의 과제가 중요하다 할 것이다.

끝으로 기초단체장선거와 광역의원선거의 집합자료를 이용한 본 연구의 통시적인 비교 분석은 단일선거를 대상으로 한 현직효과 연구보다 일반화의 한계를 극복하는 데 장점을 지니지만, 거시적인 자료가 지닌 한계를 지닌다. 특히 본 연구의 분석은 불출마한 다수의 현직을 제외하고 출마한 현직만을 대상으로 분석된 결과라는 점에서 주의를 요한다. 향후 연구에서는 득표율에 대한 분석을 포함하여 도농 간 현직효과의 차이를 살피는 한편, 미시적인 자료를 통하여 현직의 인지도와 공직수행에 대한 유권자의 평가를 심도 있게 분석할 필요가 있다. 특히 지방정부의 교체율이 높은 현실과 관련하여 현직의 재출마율이나 정당의 재공천율에 대해서도 체계적인 연구가 진행되길 기대한다.

【참고문헌】

- 김도중·김형준. (2000). 제16대 국회의원 선거결과에 대한 집합자료 분석. 『한국정치학회보』, 34(2): 105-27.
- 김정기. (1999). 기초자치단체장의 재선 결정요인에 관한 연구. 『지방정부연구』, 3(1): 269-91.
- 박명호·김민선. (2009). 후보자 요인, 현직효과 그리고 정치적 경쟁. 『정치·정보연구』, 12(1): 165-79.
- 박찬욱. (1993). 제14대 국회의원 선거결과에 대한 집합자료 분석. 『한국과 국제정치』, 9(2): 1-31.
- 윤종빈. (2001). 16대 총선에서 나타난 현직의원의 득표율 증감 분석: 지역구활동 효과를 중심으로. 『한국정치학회보』, 35(4): 129-46.
- 윤종빈. (2006). 한국에서의 현직의원 지지에 관한 연구: 17대 총선을 중심으로. 『한국정치학회보』, 40(3): 145-64.
- 이갑윤·이현우. (2000). 국회의원선거에서 후보자 요인의 영향력: 14-16대 총선을 중심으로. 『한국정치학회보』, 34(2): 149-61.
- 이근수·김영중. (2010). 6·2 지방선거의 현직효과: 경기도와 경상남도 도지사선거의 비교 분석. 『지방정부연구』, 14(3): 355-71.
- 이남영. (1996). 한국 국회의원선거결과를 결정하는 주요 요인. 『정당·선거·여론』. 서울: 한울.
- 임성학. (2005). 17대 총선의 선거자금과 정치개혁의 효과. 『한국정치학회보』, 39(2): 195-215.
- 한정택. (2007). 한국 현직 국회의원의 재당선 요인 분석: 제14대부터 제17대 국회의원선거를 중심으로. 『21세기정치학회보』, 17(3): 73-99.
- 황아란. (1998a). 국회의원선거의 당선경쟁과 선거구 요인: 제15대 총선 당선자의 선거 경쟁도를 중심으로. 『한국정치학회보』, 32(3): 163-86.
- 황아란. (1998b). 『1998년 6·4 지방선거 분석』, 한국지방행정연구원 연구보고서 98-13. 서울: 한국지방행정연구원.
- 황아란. (2002). 지역주의와 지방자치. 『한국행정학보』, 36(2): 129-43.
- 황아란. (2012). 지방선거와 현직효과. 『지방행정연구』, 26(4): 3-26.
- 황아란. (2013). 2000년대 지방선거의 변화와 지속성. 『한국정치학회보』, 47(5): 277-295.
- 황아란. (2014a). 현직후보의 선거경쟁력 분석: 2010년 기초단체장선거를 중심으로. 『한국과 국제정치』, 30(4): 63-93.
- 황아란. (2014b). 2014년 지방선거의 특징과 변화. 『21세기 정치학회보』, 24(3): 319-41.

- Ansolabehere, S., J. Snyder and C. Stewart. (2000). Old Voters, New Voters, and the Personal Vote: Using Redistricting to Measure the Incumbency Advantage. *American Journal of Political Science*, 44(1): 17-34.
- Alford, J. and J. Hibbing. (1981). Increased Incumbency Advantage in the House. *Journal of Politics*, 43(4): 1042-61.
- Ashworth, S. and E. Bueno de Mesquita. (2008). Electoral Selection, Strategic Challenger Entry, and the Incumbency Advantage. *Journal of Politics*, 70(4): 1009-25.
- Banks, J. and R. Kiewiet. (1989). Explaining Patterns of Candidate Competition in Congressional Elections. *American Journal of Political Science*, 33(4): 997-1015.
- Born, R. (1979). Generational Replacement and the Growth of Incumbent Reelection Margins in the U.S. House. *American Political Science Review*, 73(3): 811-7.
- Cain, B., J. Ferejohn, and M. Fiorina. (1987). *The Personal Vote* (Cambridge, MA: Harvard University Press).
- Cover, A. (1977). One Good Term Deserves Another: The Advantage of Incumbency in Congressional Elections. *American Journal of Political Science*, 21(3): 523-41.
- Cox, G. and J. Katz. (1996). Why Did the Incumbency Advantage in U.S. House Elections Grow? *American Journal of Political Science*, 40(2): 478-97.
- Erikson, R. (1972). Malapportionment, Gerrymandering, and Party Fortunes in Congressional Elections. *American Political Science Review*, 66(4): 1234-45.
- Ferejohn, J. (1977). On the Decline of Competition in Congressional Elections. *American Political Science Review*, 71(1): 166-76.
- Fiorina, M. (1977). The Case of the Vanishing Marginals: The Bureaucracy Did It. *American Political Science Review*, 71(1): 177-81.
- Fiorina, M. (1989). *Congress, Keystone of the Washington Establishment*, 2nd ed., New Haven: Yale University Press.
- Gelman, A. and G. King. (1990). Estimating Incumbency Advantage without Bias. *American Journal of Political Science*, 34(4): 1142-64.
- Gordon, S., G. Huber, and D. Landa. (2007). Challenger Entry and Voter Learning. *American Political Science Review*, 101(1): 303-20.
- Holbrook, T. and C. Tidmarch. (1991). Sophomore Surge in State Legislative

- Elections, 1968-1986. *Legislative Studies Quarterly*, 16(1): 49-63.
- Jacobson, G. (1980). *Money in Congressional Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Jacobson, G. (1987). *The Politics of Congressional Elections*. Boston: Little, Brown.
- Jacobson, G. (1989). Strategic Politicians and the Dynamics of House Elections, 1946-86. *American Political Science Review*, 83(3):773-93.
- Jacobson, G. and S. Kernell. (1983). *Strategy and Choice in Congressional Elections*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Lewitt, S. and C. Wolfram. (1997). Decomposing the Sources of Incumbency Advantage in the U.S. House. *Legislative Studies Quarterly*, 22(1): 45-60.
- Mahyew, D. (1974). Congressional Elections: The Case of the Vanishing Marginals. *Polity*, 6(3): 295-317.

황 아 란: 뉴욕주립대학교(스토니부룩)에서 1993년 “미국 정당평가의 긍정성 및 부정성 효과” 논문으로 정치학 박사학위를 취득하였으며 현재 부산대학교 공공정책학부 교수로 재직 중이다. 전공 분야는 비교정치이며 주로 선거 및 지방정치가 관심분야다. 대표논문으로는 “기초단체장 현직후보의 당선경쟁력”(『한국과 국제정치』 2014)과 “현직 기초단체장의 재출마 결정요인 분석”(『한국정치연구』 2014), “2000년대 지방선거의 변화와 지속성” 『한국정치학회보』 2013) 등이 있다.

지방의회 지원기구 직무역량 및 직무만족 제고를 위한 전략적 인적자원관리요인에 관한 연구

: 경기도 의회사무처 사례를 중심으로

A Study on the Strategic Human Resource Factors for the Job
Competence and Job Satisfaction

: A Case Study of Gyeonggi Assembly Office

오 영 균*

Oh, Youngkyun

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 실증 분석
- IV. 결론

지방의회 지원기구로는 지방자치단체의 규모와 위상에 따라 지방의회사무처 또는 사무국이 운영되고 있다. 지방자치의 활성화와 더불어 지방의회 지원기구는 주 고객인 지방의회의 효율적인 운영과 지방의원 개개인 의정활동의 효과성을 지원하기 위해 보다 탁월한 직무역량을 요구받고 있으며 조직 구성원들의 직무만족도 또한 높일 것이 요구된다. 장기적 관점에서 보면 이 두 가지 요구는 배타적인 것이 아니다. 스스로의 일에 대한 만족과 몰입을 통해 직무생산성이 높아질 수 있고 자발적인 직무역량제고 노력을 기울일 수 있기 때문이다. 이러한 지방의회 지원기구는 현재 조직, 인원 그리고 인사권 등 권한에 있어서 지방자치법, 지방재정법 및 행정자치부 규정에 의해 제도적으로 명확한 외적 한계를 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 지방의회 지원기구의 개혁 및 발전노력은 지속되어야 하는바 관리적 차원에서 가장 시급하고

* 수원대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2015. 8. 25, 심사기간(1, 2차): 2015. 8. 25~2015. 9. 23, 게재확정일: 2015. 9. 23

유의미한 것이 인적자원관리라고 판단된다. 즉, 지방의회지원기구는 조직에 대한 지방의원, 본청 그리고 조직구성원 및 외부 주민의 요구를 최대한 충족시킴으로써 조직의 성과를 제고시킬 수 있는 핵심방안으로 전략적 인적자원관리가 필요하다는 것이다. 본 연구는 지방의회 지원기구 경쟁력의 원천이 되는 소위 전략적 인적자원관리의 어떠한 요인을 어떻게 개선하여야 하는가에 대한 문제의식에 근거하여 우선적으로 지방의회 지원기구의 직무역량 및 직무만족에 미치는 영향요인을 식별하고 인과관계를 고찰하고자 하였다. 그 결과는 다음과 같다. 첫째, 전략적 인적자원관리 요인 중 교육 및 자기개발, 역할분담요인은 직무역량과 직무만족에 유의적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과를 바탕으로 지방의회 지원기구의 직무역량과 조직성과로서의 직무만족을 향상시킬 수 있는 인사관리의 핵심요인을 확인하고 순환보직기간연장 등 정책적 시사점을 제안하였다.

□ 주제어: 전략적 인적자원관리, 직무전문성, 직무만족, 조직성과, 지방의회 지원기구

The success or failure of local autonomy is dependent on the competence of each component members. Therefore, each organization needs outstanding specialists with professional knowledge and site-specific perception. Accordingly, the realizing the importance of human resources, put a lot of effort into developing personnel to strengthen competitiveness through improvement of productivity and differentiation. The aim of this study was to ascertain the interrelationships between human resource factors and Gyeonggido assembly officer's performance competence to improve the performance achievement through the strategic human resource management. Data were collected from 159 employees from august 1st to 7th, 2015. Multiple regression analysis was employed to test hypotheses. the results showed that two independent variables of strategic human resource management has a positive influence to employees with job competence and job satisfaction.

□ Keywords: strategic human resource management, job competence, job satisfaction, organizational performance, local assembly office

I. 서론

1990년대 부활된 지방자치는 자치단체장 및 지방의회의원 직선에도 불구하고 제도화가 충분히 확립되지 못하였다고 평가받고 있다. 많은 학자들이 지방자치의 충실화를 위해 중앙

정부 권한과 재원의 지방이전을 주장하고 있으나 지방분권의 전제가 지방정부에 대한 신뢰라고 본다면 아직 여러 측면에서 미흡한 점이 있는 것도 부인하기 어렵다. 특히 지방의회는 주민의 의사를 대리하여 지방정부에 대한 견제와 균형 그리고 지방 살림살이에 대한 감독의 역할이라는 중대한 기능이 부여되었으나 아직까지 그 역량과 성과에 대해 개선되어야 할 점이 많다. 특히 반복적으로 제기되고 있는 것이 지방의회의 역량이다.

물론 우리나라 지방자치는 제도상 기관대립형을 취하고 있으면서 아직 집행부 우위체제이다. 미국식 유형분류를 적용하면 일종의 단체장 우위의 강시장제라고 할 수 있는 바, 이러한 구조적 한계에 따라 지방의회는 필요한 인재채용과 적절한 인사관리수단이 법과 규정에 의해 제약되어있고 실제 운용에 있어서도 제한이 적지 않다. 따라서 지방의회 본연의 역할인 입법기능, 집행부에 대한 견제와 균형기능을 제고하기에 인적자원관리의 전략적 활용에 의한 기대효과는 한계가 있을 것이다.

또한 지방의회의 역량은 지방의원의 역량과 지방의원의 활동을 지원하는 지방의회사무처(국)의 역량의 합이라는 측면이 있다. 지방의원들이 조례제정 등 입법활동, 예산심의 및 행정감사 등 부여된 임무를 수행함에 있어 요구되는 전문지식 및 분석능력 등이 부족한 것도 문제지만 이러한 지방의원을 조직적으로 지원해야 할 지원조직의 직무역량 자체가 미흡하여 결과적으로 지방의회의 역량이 낮게 나타나게 될 수 있는 것이다(최봉기, 2005: 6). 하지만 지방의원이 본질적으로 주민의 선거라는 정치적 과정을 통해 충원된다는 점을 고려하면 지방의회 의원들의 전문성 문제는 시민의식 등 보다 장기적 과제에 연계될 수밖에 없고, 지방의회사무기구의 역량을 강화하는 것이 시급한 과제가 된다¹⁾. 그러면 지방의회 지원기구인 지방의회사무기구의 역량을 제고하기 위해서는 어떠한 우선순위를 가지고 어떠한 방향으로 개선하여야 하는가? 그리고 지원조직으로서의 사무처(국)은 조직성과로서의 직원들의 직무만족을 어떻게 확충할 것인가? 본 연구는 일은 사람이 하는 것이라는 전제하에 지방의회 사무기구의 구성원들을 인적자원으로 인식하고 이러한 인적자원을 관리하는 요인들을 분석하고 인과관계를 확인하는 것이 전제되어야 전략적으로 지방의회 지원기구의 직무역량을 제고할 수 있을 것이라는 문제의식을 가지고 지방의회사무기구의 직무역량과 직무만족을 종속변수로 하고 사무처 인사관리를 구성하는 여러 변수를 요인분석하여 핵심요인을 도출한 후 이를 독립변수로 하여 인과관계를 확인하고자 하였다.

이러한 관점에서 본 연구는 먼저 선행연구의 검토를 통해 기존 논의를 정리하고 구체적인

1) 지방의회를 지원하는 조직은 기관으로서의 사무기구와 개인적인 보좌역의 두 가지로 나눌 수 있다. 개인보좌역은 현재 법률로 국회에서 계류중이기 때문에 본 연구의 범위에서 제외하고 기관으로서 사무기구에 한정하고자 한다. 지방의회에 대한 지원조직으로서 사무기구는 행정자치부 규정에 의해 인구 등을 기준으로 지방의회사무처와 지방의회사무국이 규정되어 있다.

연구가설을 설정하며 이후 구체적으로 경기도에 대한 사례분석을 통하여 전략적 인적자원관리를 통한 지방의회 사무기구의 역량강화에 관한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

일반적으로 인사관리는 목표 달성에 필요한 인적 자원을 충원, 유지하며, 근무의욕을 고취하고, 통제하는 상호 연관된 일련의 활동으로 구성되는 동태적인 관리활동 또는 관리체제를 말한다(강성철외, 2007: 23). 이러한 관점에서 보면 인사관리의 일반적인 구성요소는 채용, 교육훈련, 근무성적평정, 승진, 보수, 사기관리 등이 된다. 일반적으로 지방의회의 인사관리는 공공부문이 외부로부터 인적자원을 충원하기 위한 모집활동부터 시작되어 임용, 교육훈련, 근무성적평정, 승진, 보수 나아가서 능력발전과 사기양양을 도모하게 된다고 할 수 있다. 하지만 특정 공공조직이 전략적으로 인적자원을 관리한다고 할 때에는 이러한 일반적인 과정보다는 해당 조직의 취약점 또는 성과를 내기 위한 성공요인으로서의 변수를 고찰하고 이를 중심으로 해법을 찾게 된다. 이러한 선택과 집중 그리고 문제해결적 추진노력이 전략적 인적자원관리의 요체가 된다.

조직의 인적자원관리는 궁극적으로 조직의 존립목적인 임무수행과 설정 또는 부여된 목표 달성에 적합하게 실행되어야 한다. 우리나라 지방의회 사무기구의 경우 지방의회운영 및 지방의원활동을 효과적으로 지원해야하는 임무와 목표가 부여되어있다. 그런데 여기서 효과적으로 지원하기 위해 필요한 핵심역량이 전문성이다. 즉, 지방의회사무기구는 해당 기관이 지방의회 의원과 의회운영을 지원하기 위해 필요한 적절한 업무분담체계 등 시스템을 구축하고 교육훈련을 통하여 능력을 개발하며 성과관리를 통하여 업무성과의 효과성을 제고시켜나가야 하는 것이다.

이러한 관점에서 인적자원관리가 조직의 경영성과에 미치는 영향을 분석하는 연구가 이루어진바 있다. 우선 Wright(2001)는 조직 목적 달성을 위한 계획적인 인적요소 관리 활동을 인적자원관리라고 정의하고 있으며 또한 성장전략이나 경쟁전략의 형성과정이나 집행과정을 인사전략과 통합시킴으로써 인적자원관리를 개념화하는 연구들도 있다(이준성, 2003; MacDuffie, 1995). 본 연구는 전략적 인적자원관리를 전략과 부합된 조직성과 향상을 위한 계획된 활동으로 정의하고자 한다. 물론 이 때 전략적 인적자원관리의 구성요소는 조직상황이나 상황별 특성에 따라 그리고 조직성과에 영향을 미치는 요인에 따라 달라질 수 있으며 많은 연구들이 전략적 인적자원관리, 직무역량, 직무성과 및 조직성과 등의 관계와 중요성을

분석하고 있다(Huselid,1995; Youndt et al.,1996; Wright, Dunford and Snell, 2011; 전상철,2013; 김현수,2013).

한편, 지방의회의 역량에 대해서 전문성이라는 개념으로 접근하고 또한 지방의회가 적절하게 인사관리를 하기 위해서는 우선적으로 인사권의 독립이 필요하다는 연구도 수행되었다. 권영주(2011)는 기관대립형 제도를 채택하고 있는 우리나라에서는 집행기관과 의결기관이 견제와 균형에 의하여 지방자치단체 사무가 처리되어야 하며, 지방의회 사무기구에 의회직렬을 두고 이에 대한 인사권을 지방의회가 갖도록 해야한다고 하였다. 동시에, 정실인사를 방지하기 위하여 지방의회의장의 사무처(국, 과)장의 임명에 대한 지방의회의 동의 및 사무처(국, 과)장에 대한 인사권 위임을 주장하였다. 한편, 지방의회 사무기구의 인사권 조정방안으로, 의회직 신설, 임명권의 이원화, 단체장의 복수추천과 의장의 임명권 신설, 의장추천 단체장 임명 등을 제시하였으며, 각 자치단체의 특수성, 즉 집행기관과 의회간의 관계, 시민사회와의 관계와 성숙도 등을 고려하여 자치단체의 조례제정을 통하여 실시해야 한다고 주장한 연구도 있다(양기근, 2008:87). 또한 최봉기 외(2008)는 의회사무기구의 구성과 운영에 관한 제도적 개선은 법령의 개정에 있다고 보고, 의회사무기구의 장과 직원, 그리고 전문위원들에 대한 인사권을 지방자치단체장으로부터 분리, 지방의회가 갖도록 해야 함을 주장하면서, 장기적으로는 의회직렬의 신설과 전문위원 개방직렬제를 도입해야 한다고 주장하였으며 김재홍 외(2007)는 지방의회 사무직원의 인사권 독립을 위한 ①지방행정직에 의회직신설, ②일반사무직원과 전문위원의 임명권 분리, ③의회직 신설없이 임명권과 직무감독권 모두 의장에게 부여, ④ 현행 법규를 유지하면서 의회 최소 근무기간 명시 등의 4가지 대안을 제시하고 있다. 그리고 지방의회의 자율성과 운영의 효율성 및 전문성을 확보하기 위한 방안으로서 제1단계에는 지방의회의장의 추천권 강화부터 시작하여, 제2단계로 사무처(국, 과)장 및 전문위원의 인사권 분리 등 일부 독립안을 거쳐, 제3단계로 의회직 신설 등을 통하여 지방의회가 집행부로부터 독립하는 안을 제시하고 있는 연구도 있다(황아란, 2003:144).

이러한 선행 연구들은 전반적으로 지방의회의 역량을 높이기 위한 다양한 방안을 제시하고 있다는 특징을 지니고 있지만 동시에 상당히 많은 논의의 비중을 지방의회의 역량 강화보다는 사무기구의 인사권 독립에 두고 있다는 점을 확인할 수 있다. 또한 기존의 연구들은 사무기구의 인사권 독립이 지방의회의 전문성을 높인다는 전제 하에 인사권 독립에 관한 논리적 분석결과를 제시하고 있다(최봉기등, 2008; 황아란, 2003; 강인호외,2004; 양기근, 2008). 물론 인사권의 독립성은 여전히 중요한 과제이고 인사권의 독립을 통해 지방의회는 역량 제고에도 상당한 효과를 거둘 수 있는 제도적 여건을 갖추 수 있을 것이다. 하지만 인사권 독립은 정책적이기 보다는 정치적이고 법제도적이어서 논리와 기대효과보다는 정치적 힘과 이해득실에 의해 좌우될 가능성이 크다. 또한 지방자치법과 지방재정법 그리고 행정자치

부 규정에 의한 조직, 인원 및 인사권 등에 대한 규제내용을 폭넓게 개정해야 하는 문제가 있다. 따라서 법제도적 개선노력을 꾸준히 모색하되, 우선적으로 지방의회 지원기구의 역량 특히 역량의 핵심내용인 전문성²⁾강화에 집중하는 것이 보다 시급한 과제로 판단된다. 왜냐하면, 지방의회 사무기구의 역량이 확충되면 지원되는 정보와 서비스를 기반으로 지방의원들이 보다 수준있는 활발한 의정활동을 할 것이고 가용예산과 지원인력이 제약되고 있는 상황에서 의원활동의 양과 질이 높아진다는 것은 의회운영의 효율성이 높아짐을 의미하다는 측면에서 지방자치의 정당성은 있으나 효율성은 낮다는 지금까지의 비판을 벗어날 수 있고 나아가 자치를 강화할 수 있는 명분을 확보한다는 점에서 지방의회의 역량 제고는 대단히 중요한 의미가 된다.³⁾

지방의회의 역량을 제고하기 위하여 지방의회사무기구의 역량을 향상시켜야 한다면, 지방의회사무처의 역량은 어떠한 요인에 좌우되는지를 분석할 필요가 있다. 유급제와 관련하여 지방의회의 전문성이 논의(황아란, 2008a, 2008b)된 바도 있으나 실제적인 요인분석이 이루어진 연구는 찾아보기 어렵다. 다만, 미국에서 지방의회 전문화를 위한 개혁조치로 역량이 높은 인적자원을 유인하기 위한 지방의원의 보수인상, 의원사무실과 같은 지방의원의 업무환경 개선, 회기 연장, 지방의원의 전문보좌인력의 확충 등이 이루어졌던 점을 고려한다면 결국 지방의원을 지원하는 기능을 획기적으로 확충하는 것이 지방의회 역량 향상을 위해 필요

2) 여기서 전문성이란 넓은 범위의 전문화된 지식과 숙련을 의미하기도 하지만 보다 좁게는 주로 응용과학, 공학, 경제학, 경영학, 정책지향적 사회과학에서의 전문적 지식을 말하기도 한다(조현석, 2001). 한편 전문성은 조직이나 직무가 전문적 지식이나 기술을 요할 정도로 횡적, 종적, 영역별, 기능별로 세분화되는 것과 연관되며 조직의 목표달성을 위한 중요한 수단이 된다. 이렇게 전문성을 이해하면 모든 조직이나 기관이 추구해야 하는 목표이자 수단이 바로 전문성 제고(최봉기, 2005: 7)라는 견해에 공감할 수 있으며 특정 기관의 발전 또는 임무 수행에 필수적인 동력으로 이해할 수 있다. 지방의회 역시 지역사회 주민들의 정치적 대표기관으로서 주민들의 정치행정적 수요대응을 위해 전문성 제고가 절대적으로 요청된다(최봉기, 2005: 7). 지방의회의 전반적인 전문성은 조례제정, 행정사무감사 및 조사, 예산심의와 결산승인, 대집행부질문 등을 수행하는 전 과정에서 요구된다(김순은 2001; 송광태, 2001; 김진복, 2003). 한편 최봉기(2002)는 의원의 전문성을 저해하는 요인을 분석하고 전문성 제고방안을 제도적 측면, 행태적 측면 및 환경적 측면의 세 가지로 제시하면서, 제도적 측면에서는 선거제도 개혁, 지방의원 신분제도 개혁(상근의 유급직화), 의정활동 지원체제의 자율적 구성·운영과 전문성 보강, 의정활동 평가체제의 구축과 의정기능촉진·독려제도의 도입을, 행태적 측면에서는 지방의원직에 대한 역할인지와 사명감 고취, 자질함양과 태도개혁, 지역사회내의 갈등조정과 지도자적 역할제고를, 환경적 측면에서는 지방의원들에 대한 주민통제 기능 강화, 지방의원들에 대한 언론과 시민단체의 평가·비판기능강화 등을 주장하고 있다. 한편, 박종득·임현만(2001)과 김도중·윤종빈(2004)의 연구는 의원의 전문성과 의정활동간의 상관관계를 연구하여 의원 학력 및 재선의원 비율이 높은 즉, 전문성이 높은 기초의회가 보다 활발한 의정활동을 보여주고 있다고 하여 전문성을 제고하는 것이 의정활동의 활동성을 높여줌을 제시해주고 있다.

3) 그럼에도 불구하고 일반적으로 우리나라 지방의원의 역량은 높지 않다고 평가되고 있다(김순은, 2001; 송광태, 1999).

하다고 판단할 수 있다. 이를 위해 지방의회지원기구는 적절한 권한, 예산 그리고 유능한 인력을 보유하여야 하지만 이 중에서 가장 전략적인 선택과 집중 그리고 다양한 맞춤형 노력이 가능한 것은 인적자원의 활용이라고 판단된다.⁴⁾ 물론 지방의회지원기구에서 근무하는 공무원의 인사권을 자치단체장이 가지고 있기에 인사권의 독립성이 선행적으로 논의될 필요도 있으나 인사권 독립이 이루어지지 않는다고 하더라도 이러한 제도적 한계범위에서 전략적 인적자원관리를 시행할 수 있는 여지와 의미가 있다고 판단된다. 왜냐하면, 첫째, 지방의회 위상이 점차 높아지면서 지방의회 의원 및 의장단이 가지는 영향력이 커지고 있고, 둘째, 의회직원중 일반직 공무원과 다른 지위 및 이해관계를 가진 임기제 공무원 및 별정직에게는 의회가 보다 직접적인 영향력을 가질 수 있으며 셋째, 총액인건비제하에서 지방의회 인력배치는 본청의 가용 총정원을 줄이게 되므로 의회의 효율적 업무추진은 단체장 및 본청 차원에서 긍정적이고, 넷째, 지방의원들이 사무처로부터 지원받고 있는 연설문 작성, 조례안 구성, 예산 분석 등은 지원인력 개개인의 역량에 크게 좌우되므로 지원인력 역량제고는 시급한 과제이기 때문이다.

종합적으로 판단할 때 선행 연구들은 대부분 지방의회 내지는 지방의원들의 전문성을 높여야 하고 이를 위해 지방분권 또는 전략적 인적자원관리가 필요하다는 규범적 차원에서 논의된 것이 대부분이고 실증적이고 구체적인 사례분석은 찾아보기 어렵다. 이러한 점에서 도시, 농산어촌이 모두 있는 등 종합적 지역특성과 접근성 등을 종합적으로 고려하여 경기도의회를 사례로 선정하고 사무처 전직원에 대한 설문조사와 선별된 집단에 대한 집중토론 그리고 인터뷰⁵⁾를 통해 사례를 분석한 본 연구의 차별성이 있다고 하겠다.

Ⅲ. 실증 분석

1. 변수선정, 기설설정 및 측정방법

전략적 인적자원관리요인분석을 통해 직무역량과 직무만족에 핵심적인 영향요인을 탐색하고 그 인과관계를 확인하기 위하여 선행연구를 검토하여 독립변수와 종속변수를 선정하였다. 신숙희(2011)는 직무역량에 대해서 조직내에서 주어진 역할을 수행하는데 필요한 지식이나

4) 지방의회 인적자원의 구체적 활용의 영역은 조직, 예산에 비해 상대적으로 자율적인 운용 여지가 크다.

5) 주장 또는 의견의 균형성과 정확성을 확보하기 위하여 의회사무처에 근무한 본청직원과 고객인 의회의원을 그룹 토의와 인터뷰에 포함하였다.

기술, 태도 등의 총체라고 정의하였다. 또 다른 측면에서 직무역량은 구체적인 작업형태로 제시된 직무에 필요한 능력이라고도 할 수 있다(김헌수, 1999; Boyatzis, 1982). 본 연구는 직무역량을 직무를 수행하는데 필요한 내재적인 전문성으로 조작적으로 정의하고자 한다. Leslie, Holzhalb and Holland(1998)는 역량을 측정하는 일반적 구성요소로 직무환경에 대한 조정 및 통제권, 직원들과의 상호작용과정에서 획득한 직무성과, 조직에서 자신에 대한 가치평가, 일과 관련된 자기 효능감, 공유된 권한 정도에 대한 인지 등을 제시하였다. 본 연구는 직무수행에 필요한 전문 역량이라는 측면을 강조하여 직무수행에 요구되는 개인적 지식, 기술 능력과 동료와의 상호관계에서 요구되는 소통 및 협력 등 관계역량을 포함하고자 한다.

전략적 인적자원관리와 직무역량 및 조직성과와 관련해서 Guest(1997)는 전략적 선택에 부합한 인적자원관리를 수행하게 되면 구성원들의 몰입도, 능력, 유연성이 높아지고 구성원들의 태도에 영향을 미치며 결국 조직의 비재무적 성과를 높이고 나아가 재무적 성과를 높인다고 하였다. 전략적 인적자원관리에 관한 많은 연구는 인적자원의 활용이 조직성과에 긍정적인 영향을 미침을 논증하고 있다(김헌수, 2013; Huselid, Jackson & Schuler, 1997; Youndt et al., 1996). 한편 Becker and Huselid(1998)는 전략적 인적자원관리 관행이 종업원들의 전략적 행동선택을 통해 결과적으로 전반적인 조직성과를 향상시킨다고 하며 전략적 인적자원관리 전략적 인적자원관리 관행이 구성원들의 역량, 기회, 동기의 강화를 통해 바람직한 행동을 유발한다고 하였다. 이러한 논의는 Becker, Huselid and Ulich(2001)이 주장하는 전략적 성과동인(strategic performance driver)이라는 개념으로 수렴되는데 성과동인은 조직의 내재적 역량을 강화하고 다른 한편 조직의 목표를 달성하게 하는 중요한 수단이 되기 때문에 조직관리에 있어 유용한 의미가 있다고 할 수 있다. 또한 업무와 관련된 역량이 자신이 맡은 업무에 대한 자신감과 성취감 및 의욕을 증대시켜 궁극적으로 직무만족으로 이어질 수 있다는 기존의 주장들과도 일치한다. 사실 조직구성원들의 역량개발의 목적은 조직성과이며 동시에 성과측정이 역량개발의 수단이 된다는 측면에서 역량개발과 조직성과는 매우 중요한 연계성을 갖는다.

다른 한편 Becker et al.(1997)이 조직의 성장은 효과적인 인적자원관리 시스템의 설계에 의해 실현되는 구성원들의 기술, 동기부여, 직무구조 등에 의하여 매개된다고 강조한 점에도 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 조직의 성장을 위해 일정한 매개변수 또는 간접효과가 분석되어야 함을 시사하고 있기 때문이다. 이와 같이 인적자원에는 조직관리에 있어서의 유효성을 내포하고 있는 동시에 조직관리의 성과와 연결되는 직무만족과의 높은 상관성도 유념할 필요가 있다. 조직구성원이 긍정적으로 인식하고, 역량개발과 근무태도에 반영될 때 개인의 성과가 향상되고 조직성과도 향상되기 때문이다(김영화, 2007; 김홍범·민정아, 2011).

한편 직무성과는 목적이나 결과와 관련된 개념으로 다양하게 정의될 수 있다. 일반적으로 직무성과는 조직구성원들이 실현시키고자 하는 일의 바람직한 상태나 조직구성원들이 자신의 목표를 달성할 수 있는 정도 또는 과업에 대한 구성원의 성취도로 정의할 수 있는데, Strauss(2005)는 목표달성도, 문제해결능력, 직무에 대한 전문적 지식, 부하 및 동료와의 업무연계, 업무의 양적인 처리 능력 등을 구성요소로 제시하고 나아가서 문제해결에 대한 자발성, 의원과의 커뮤니케이션, 대인관계기술, 업무지식, 업무수행의 질, 업무수행의 양, 회계관리, 전체적 성과 등의 9가지 차원에서 측정하고 있다. 본 연구는 조직의 목적과 관련된 개인적 업무를 수행함에 있어서 느끼는 만족도로 정의하고자 하며 그 개념적 구성은 직무에 대한 전반적 안정감과 만족감으로 한다.

이와 같은 선행연구들을 종합하여보면 전략적 인적자원관리요인과 직무역량 그리고 전략적 인적자원관리요인과 조직성과로서의 직무만족 상호간에는 복합적인 유의미한 영향관계들이 존재한다는 추정이 가능하다. 이를 토대로 지방의회 지원기구의 전략적 인적자원관리를 위한 요소로 채용, 교육, 성과상여금, 성과평가, 순환보직 등 10가지 구성요소⁶⁾를 요인분석하여 주성분으로 묶인 교육 및 자기개발, 성과관리 그리고 역할분담을 독립변수로 선정하였다. 전략적 인적자원관리에 대한 선행연구를 통해 도출한 변수들을 항목으로 설정하면서 일부는 연구의 목적에 맞게 수정하였다.⁷⁾ 그리고 종속변수로서 우선 직무역량은 전문성 등 관련 항목을 포괄하는 요인으로, 직무만족은 조직관리 성과를 대표하는 요인으로서 선정되었다. 또한 직무역량의 항목을 측정하기 위하여 박수진(2013), Leslie et al.(1988)의 연구를 참조하여 본 연구의 취지에 맞게 수정하여 7개 항목을 도출하였고, 조직성과로서의 직무만족은 박경민(2012), 이석훈(2013)의 연구 등을 참조하여 3개 항목을 도출한 후 본 연구의 취지에 맞게 용어 등을 수정하였다.

이를 토대로 지방의회사무처의 전략적 인적자원관리는 직원들의 직무역량과 조직성과로서의 직무만족에 유의한 영향을 미칠 것이라는 가설을 설정하였다.

6) 전략적 인적자원관리의 세부 요인을 도출하기 위해 김현수(2013), 나영선(2012), 전상철(2013), 전순영·이호선(2012), 전정아·권봉현(2011), Wright et al.(2001) 등의 연구를 참조하여 본 연구의 취지에 맞게 용어 등을 수정하여 공정한 채용, 교육 및 자기개발, 성과상여금, 인사사고과기준, 성과평가의 활용 등 10개의 항목을 도출하였다.

7) 예컨대, 채용의 계획성을 채용의 공정성으로 수정하였는데 이것은 의회사무처가 계획적인 채용을 하고는 있지만 일부 청탁 등 공정하지 못한 채용이 이루어지고 있어 전문성을 지닌 인재의 영입이 제한되고 있다고 판단되었기 때문이다. 이러한 현상을 개선하기 위해서는 일반적인 면접만으로 채용하는 경우를 제한하고 반드시 시험을 통과하게 하거나 일부 자격분야의 경우 반드시 직무와 직접적으로 관련된 1급상당의 자격증을 필요조건으로 하는 것이 필요하다. 시험과 면접으로 채용하는 경우 면접은 서류합기법 등을 활용하여 직무수행상 직면하게 되는 문제 상황을 주고 이것에 대한 해결책을 발표하게 하는 등 문제해결형 그리고 직무연결형으로 운영하여야 한다고 판단된다.

가설 1 : 지방의회사무처의 전략적 인적자원관리는 직무역량에 유의한 영향을 미칠 것이다

가설 2 : 지방의회사무처의 전략적 인적자원관리는 직무만족에 유의한 영향을 미칠 것이다

척도는 동의 정도에 따라 ‘전혀 그렇지 않다’, ‘그렇지 않다’, ‘약간 그렇지 않다’, ‘약간 그렇다’, ‘그렇다’, ‘매우 그렇다’의 6점 척도를 사용하였다. 자료수집은 1,2차를 모두 포함하여 2015년 7월 27일부터 8월 8일까지 경기도의회사무처 전체 직원들을 대상으로 배포, 수집하고 자기기입법을 사용하였다. 설문서는 214명 전체 직원을 대상으로 전수조사를 시행하였고 불성실 답변 등을 제외하여 총 159부를 분석에 사용하였다. 또한 빈도분석, 탐색적 요인 분석과 신뢰도분석 및 회귀분석을 위해 SPSS/PC Ver 21.0을 이용하였다.

2. 표본의 특성

표본의 인구통계학적 특성을 파악하기 위하여 빈도분석을 실시한 결과는 <표 1>과 같다

<표 1> 인구통계학적 특성

구분		빈도	비율	구분		빈도	비율
성별	남성	104	65.4	근무경력	1~2년미만	22	13.8
	여성	51	32.1		3~4년미만	8	5.0
연령	20대이하	3	1.9		5~6년미만	4	2.5
	30대	58	36.5		7~10년미만	31	19.5
	40대	65	40.9		10년 이상	88	55.3
	50대	29	18.2				
시스템결측값		4	2.5	시스템결측값		6	3.8
합계		159	100.0	합계		159	100.0

<표 1>을 보면 경기도 의회사무처는 남성이 여성보다 많고 30, 40대가 주축을 이루고 있음을 알 수 있다. 또한 근무경력은 10년 이상 된 직원이 과반수를 이루고 있는데 이는 일반직의 경우, 의회직을 별도로 선발하지 않고 집행부인 본청에서 선발하여 의회사무처와 순환보직을 시행하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 입법조사관 등 최근 임기제 직원이 선발되고 있으나 그 수는 아직 미미하다. 향후 재계약 등을 통해 근무경력이 늘어나면서 관련 역량의 제고도 기대할 수 있는 측면이 있으나 현재 근무여건이 좋지 않음을 고려하면 우수인재 영입에 한계가 있을 수 밖에 없고 따라서 교육 훈련과 연수기회 등을 통해 제도적으로 역량개발을 촉진해야 할 측면도 간과할 수 없다.

3. 요인분석과 신뢰도 분석

요인을 축소하고 분석의 타당도를 높이기 위하여 탐색적 요인분석과 신뢰도분석을 수행하였다. 요인분석은 주성분 분석에서 Varimax 직각회전 방식을 적용하였다. 각각의 변수들에 대한 Cronbach's 알파계수가 0.6이상이면 신뢰성이 있는 것으로 확인하였다. <표 2>에서 제시한 것과 같이 채용 공정성, 직무교육, 승진, 보직이동, 인사고과, 근무평정, 경력개발 등 전략적 인적자원관리 항목들에 대한 주성분분석 결과, 교육 및 자기개발, 역할분담체계 및 성과관리의 3개 요인이 추출되었으며, KMO는 .882, Bartlett의 구형성 검정결과 Approximated $\chi^2 = 1685.469$ 로 $df=91$, 유의수준 .000으로 나타났다. 총분산설명력은 80.9%이며, 요인에 대한 Cronbach's 알파계수는 0.6이상으로 내적 일관성이 확보된 것으로 판단하였다.

<표 2> 인적자원관리 요인분석 및 신뢰도분석결과

요인	변수명	평균 (표준편차)	요인분석결과		Cronbach's 알파
			적재값	분산설명력	
교육 및 자기개발	자기개발 기회	3.94 (1.139)	.926	14.138	.835
	기관제공 교육의 실효성	3.70 (1.075)	.926		
역할분담체계	상위조직(담당관/전문위원) 역할 합리적 구성	4.10(.922)	.898	23.105	.901
	하위조직(팀단위) 역할 합리적 구성	4.02(.951)	.883		
	상위조직 업무분장 명확성	4.12(1.043)	.869		
	하위조직 업무분장 명확성	4.02(1.115)	.862		
성과관리	성과 상여금	3.45(1.322)	.855	43.651	.956
	인사이동기준	3.35(1.282)	.912		
	인사고과 평가방식	3.38(1.331)	.897		
	성과결과 활용	3.35(1.315)	.940		
	목표 미달성 원인분석	3.35(1.276)	.895		
	결과중심의 성과	3.55(1.248)	.831		
	정기적 성과평가	3.82(1.186)	.737		
	성과평가 공정성	3.40(1.320)	.932		

직무역량에 대한 요인분석결과는 다음과 같다. KMO는 .863이며, Bartlett의 구형성 검정은 Approximated $\chi^2 = .582$ 로 $df=15$, 유의수준 .01 이내로 나타나 적합한 것으로 나타났다. 변수들은 선행연구에서 제시하고 있는 변수들을 기본으로 하고 의회사무처 직원들과의 심층면접 등을 통해 일부 수정하였다.⁸⁾ 이념/문화 등 가치공유 등 6개 항목에 대한 요인분석결과로 단일요인이 추출되었으며 총분산 설명력은 68.723%이고, 신뢰도계수가 0.909이상으로 분석에 적합한 것으로 판단하였다.

한편, 직무만족은 선행연구에 의해 변수를 선정한 후 요인분석하였는데 그 결과는, KMO는 .676이며, Bartlett의 구형성 검정 결과는 Approximated- $\chi^2 = .166$ 로 $df=3$, 유의수준 .01이내로 나타나 적합한 것으로 나타났다. 주성분 분석결과는 1개 요인이 추출되었고, 총 분산설명력은 73.738%이며, 신뢰도분석결과로서 Cronbach's 알파계수는 0.6이상으로 적합한 것으로 판단하였다.

<표 3> 직무역량과 직무만족의 요인분석과 신뢰도분석결과

요인	변수명	평균 (표준편차)	요인분석결과		Cronbach's 알파
			적재값	분산설명력	
직무역량	이념/문화등 가치 공유	3.79	.690	4.12 (68.723)	0.909
	전략	3.84	.693		
	역할과 상호관계	3.96	.702		
	제도/절차 시스템	4.07	.688		
	리더십	3.87	.644		
	고유능력 및 관리기술	3.90	.705		
직무만족	직무 안정성	4.27	.907	2.21 (73.738)	.814
	전반적 만족감	4.24	.840		
	직무스트레스 느끼지 않음	3.89	.826		

3. 가설 검증

1) 전략적 인적자원관리가 직무역량에 미치는 영향 (H1 검증)

지방의회사무처의 전략적 인사관리가 직무역량에 미치는 영향관계를 분석하기 위해서 경기도의회사무처에 대한 조사내용으로 회귀분석한 결과는 <표 4>와 같다. 직무역량은 Adj R²

8) 일부 수정한 내용은 의회사무처 및 본청직원과의 심층 인터뷰 등을 통해 의회사무처직원으로서의 가치관 내재화, 각 담당관실과 전문위원실과의 역할 및 관계정립 등이 중요하다고 판단되어 이를 반영하였다.

=.697로서 69.7%의 설명력을 지니며, 독립변수로서 교육 및 자기개발과 역할분담체계화는 유의수준 .01 이내에서 모두 유의한 것으로 나타났으나 독립변수인 성과관리는 유의확률이 .122로서 채택되지 못하였다. 결과적으로 전략적 인사관리 요인 중 교육 및 자기개발의 적극적이고 효과적인 시행과 수직적 수평적 구성원간 역할분담의 명확한 체계화는 직무역량에 유의적인 영향을 미치고 있다고 판단할 수 있다.

<표 4> 전략적 인적자원관리가 직무역량에 미치는 영향

종속변수: 직무역량			
구분	표준화계수	t	유의확률
교육 및 자기개발	.361	3.789	.000
역할분담체계	.637	10.084	.000
성과관리	.100	1.559	.122
R ² = .705 Adj R ² = .697 DW=1.903 F=89.122 p=.000			

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

2) 전략적 인적자원관리가 직무만족에 미치는 영향 (H2 검증)

경기도의회사무처의 경우, 전략적 인사관리가 직무만족에 미치는 영향관계를 분석하기 위해서 회귀분석을 실시한 결과는 <표 5>와 같다. 분석결과는 Adj R² = .532로서 53.2%의 설명력을 가지며, 독립변수(요인)중 교육 및 자기개발과 역할분담체계화는 유의수준 .01 이내에서 모두 유의한 것으로 나타났다. 하지만 독립변수로서 성과관리는 유의확률이 .223이고 T값이 마이너스로 나타나 채택되지 못했다. 결국 교육과 자기개발 기회를 확충하고 효율적으로 운영하며 현재 명확하지 못한 역할관계를 체계화하는 것은 직무만족에 긍정적 영향을 미친다고 판단할 수 있다. 또한 통계적으로 유의하지는 않으나 방향성을 고려할 때 성과상여금의 확대, 성과평가의 엄정한 시행 등은 직무만족에 부의 영향을 미친다고 판단할 수 있겠다.

<표 5> 전략적 인적자원관리가 직무만족에 미치는 영향

종속변수: 직무만족			
구분	표준화계수	t	유의확률
교육 및 자기개발	.361	4.634	.000
역할분담체계화	.563	7.158	.000
성과관리	-.101	-1.225	.223
R ² = .544 Adj R ² = .532 DW=1.583 F=44.196 p=.000			

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

IV. 결론

지방의회사무처는 지방의회운영과 지방의회회원의 의정활동에 대한 지원요구를 최대한 충족시키는 동시에 내부 직원들의 효율적인 업무수행으로 조직의 성과를 제고시킬 수 있는 방안으로 전략적 인사관리가 필요하다. 비록 지방의회에 적용한 연구는 없지만 이미 많은 선행 연구들은 조직에서의 전략적 인사관리가 직무역량과 직무만족에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 논증하고 있다. 본 연구는 의회권한이 점차 강화되고 있는 시대적 흐름 속에서 지방의회가 주민을 위한 입법 활동과 예산통제 그리고 행정감사 등 집행부를 적절히 견제하는 역할을 제대로 수행하기 위해 필요한 직무역량을 강화하고 내적으로 조직의 성과인 직무만족을 실현하는 방안으로써 전략적 인적자원관리의 요인과 영향관계를 확인하고자 하였다.

지방의회사무처 경쟁력의 원천이 되는 전략적 인적자원관리가 직무역량 및 직무만족에 미치는 영향관계에 대한 분석결과는, 첫째, 전략적 인적자원관리 요인 중 교육 및 자기개발과 역할분담체계화 변수는 직무역량에 유의적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 인적자원관리를 전략적 수단으로 역량을 배양하는 교육을 시행하되 각 구성원이 자기개발의 목표를 설정하고 이를 사무처가 지원하는 방안을 통해 지방의회운영과 지방의회회원들을 지원하는 입법, 예산, 의정 등에 있어서의 직무역량을 제고시킬 수 있음을 의미한다. 또한 담당관과 전문위원의 규모를 기능과 역할에 따라 적절하게 구성하고 동시에 각 조직의 업무분장을 명확히 하며 업무가 특정 부서에 과중하게 편성되지 않도록 하는 것이 구성원들이 직무역량을 제고하는데 영향을 미친다는 것에 주목할 필요가 있다. 이는 구성원의 개인적 발전을 도모하고 업무량과 난이도의 배분을 합리화함으로써 실질적 업무처리역량이 제고되어 조직의 성과에 긍정적으로 기여하게 된다는 것으로써 전략적 선택에 부합하는 인적자원관리를 수행하게 되면 구성원들의 몰입도, 능력, 유연성이 높아진다는 선행연구결과를 뒷받침하고 있다. 둘째, 전략적 인적자원관리 요인 중 교육 및 자기개발과 업무분담의 체계화는 직무만족에 유의적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 조직구성원들이 교육과 자기개발을 통해 조직에서 요구하는 직무요구를 더 잘 수행하면서 내적 자신감과 안정감을 확보할 수 있게 되는 동시에 생애주기적 경력관리를 통해 자아실현의 기회를 갖게 됨으로써 직무에 대해서도 더욱 긍정적인 인식을 가지게 됨을 의미한다. 또한 변화되는 상황에서 스트레스에 대해 덜 부정적으로 인지하게 되고 나아가서 구성원간의 협력과 배려를 통해 더욱 좋은 직무환경을 창출할 수 있게 된다. 특히 역할분담을 체계화함이 직무만족에 영향을 미치는 것으로 나타나므로 지원조직인 사무처는 담당관과 전문위원 단위의 기능 및 역할을 적절하고 합리적으로 구성하고 하위조직으로서의 팀 단위와의 기능을 합리적으로 재배열함으로써 직무의 만족수준을 높일 수

있음을 유념하여야 한다. 동시에 이는 상하위 조직에 있어서 모두 명확한 업무분장이 필요하고 특정 조직단위에 업무가 편중되지 않도록 하여야 함을 의미한다.

이러한 분석결과에 대한 정책적 시사점은 다음과 같다. 비록 요인설명력이 부족하거나 분석의 유의성을 낮추는 요인으로 판명되어 독립변수에서 제외되었으나, 사실상 인적자원관리는 전주기적 관리체계를 통해 그 효과를 극대화할 수 있기 때문에 공정한 채용, 적절한 배치, 합리적인 승진기준, 업무협력관계의 형성 등은 여전히 주목해야 할 요인이 될 수 있다는 점에 주목하여야 한다. 둘째, 개방형 설문에 대한 답변을 포함하여 거시적 맥락적 분석하면 현재 지방의회 지원조직은 본청의 인사관리에 연계된 부수적인 인사관리가 시행되고 있음을 알 수 있고 이것이 지방의회 인적자원관리의 제도적 한계로 작용하고 있다. 하지만 지방의회기능의 중요성이 점차 증대되고 지방의회와 지방정부 집행부와의 원활한 협력관계가 성공적인 지방자치에 필수적인 요인이 되어가고 있으므로 유능한 인재를 배치하고 적절한 인센티브를 부여하기 위하여서는 우선 일정 범위내에서 지방의회 자체적인 인사권을 부여하여 특정 전문분야에 대한 지방의회 내재적 인력수요를 충족시킬 수 있도록 해야 함을 시사받을 수 있다. 셋째, 인사권을 의회나 본청 어디에서 행사하는 것과 관계없이 공정한 채용, 인력배치 및 승진 등이 될 수 있도록 인사위원회의 구성과 운영 그리고 엄격한 인사기준의 적용 등 제도적 장치가 강구되어야 한다. 이러한 노력은 개인의 발전노력을 자극하고 결국 직무역량과 직무만족을 제고하는 요인이 될 수 있다. 넷째, 입법과 예산분석 등 특정업무에 대해 최적화된 교육프로그램과 일부 직무에 대해 배타적 업무부여가 강구될 필요가 있다. 예컨대, 변호사 또는 회계사 등의 능력이 요구되는 배타적 직무영역이 있음을 인정하고 우수한 전문인력이 충원되고 평생을 근무할 수 있는 직무여건을 만들어주고, 기존의 투입인력인 일반직 공무원도 재교육 등을 통해 직무역량을 제고할 수 있는 기회를 부여하는 한편 잦은 순환보직에 의해 업무전문성이 훼손되지 않도록 순환보직 범위의 한정 및 순환보직기간의 확대 등이 필요하다.

본 연구는 전략적 인적자원을 위해 인적자원관리의 구성요소에 대한 요인분석과 신뢰도분석을 통하여 독립변수와 종속변수를 도출하고 일정한 인적자원관리요소가 경기도의회사무처의 직무역량과 직무만족에 유의미한 영향을 미치고 있거나 영향을 미치고 있지 못함을 도출하고 이를 통해 향후 지방의회 지원기구의 발전을 위한 실천적 인적자원관리의 개선방안에 관한 정책적 시사점을 제안하였다. 이러한 분석결과는 기존의 대부분의 선행연구가 지방분권 등 거시적 담론에 치우친 점을 보완할 수 있다는 의미가 있다고 사료된다. 다만, 본 연구는 사례분석방법을 채택하여 설문의 범위가 비록 전수조사이긴 하지만 경기도지방의회사무처에 국한되어 그 분석결과를 일반화하기에 무리가 있으며 향후 전국적 범위의 연구가 이루어질 것을 기대한다. 동시에 연구범위를 지방의회사무처로 한정함으로써 조직성과로 직무만족을 설정한 것은 사무처 조직내 관점에서는 타당할 수 있으나, 지방자치 혹은 지방의회 지원기구의 미션

이라는 거시적 관점에서는 사무처지원에 대한 지방의원의 만족도 또는 지방의회활동 및 성과에 대한 주민만족도가 보다 타당할 수 있다고 생각된다. 이 점도 본 연구의 한계로 지적될 수 있으며 향후 지방의원 그리고 나아가서 주민을 포괄하는 광범위한 실증분석을 통해 지방의회 지원기구의 성공적 직무수행에 영향을 미치는 요인이 분석되고 이를 반영한 정책적 대안이 제도화됨으로써 우리 지방의회 나아가 지방자치가 더욱 발전할 수 있게 되길 기대한다.

【참고문헌】

- 강인호·최병대·문병기. (2004). 지방의회 지원기능의 강화방안에 대한 분석: 의회사무기구를 중심으로. 『한국행정연구』, 13(1): 203-234.
- 김도중·윤종빈. (2004). 참여민주주의 활성화를 위한 의원역할에 관한 연구: 광역의회를 중심으로. 『한국동북아논총』, 32.
- 김순은. (2001). 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제. 『지방정부연구』, 5(2): 31-51.
- 김영천. (2002). 「전략적 인적자원관리 실행과 조직유효성간의 관계: 인적자본의 매개역할과 종업원 일치성 및 통제시스템의 조절역할」. 홍익대학교 대학원 박사학위논문.
- 김재홍·김도희. (2007). 지방의회 사무직원 인사제도 개편에 관한 연구. 한국행정학회·구미시 2007년도 춘계공동학술대회 발표논문집: 233-253.
- 김종인·박양규·이흥민. (2006). 역량진단 및 역량-성과관계에 대한 탐색적 연구. 『경상논총』, 36: 185-203.
- 김진복. (2003). 지방의회의 정치적 역량과 의원역할의 재정립. 『지방자치연구』, 7(경북대학교 지방자치연구소): 34-38.
- 김현수. (1999). 「인적자원 개발담당자의 직무능력과 역할수행에 관한 연구」. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 권영주. (2011). 지방의회의 전문성 강화 방안: 사무기구의 인사권 독립을 중심으로. 『한국인사행정학회보』, 10(2): 1-31.
- 나영선. (2012). 「공공기관의 전략적 인적자원관리가 조직성파에 미치는 영향분석: 테크노파크를 중심으로」. 대구대학교 대학원 박사학위논문.
- 류성민·김성수. (2007). 환경, 인사부문의 전략적 참여, 인사시스템, 인사관리 효과성 및 기업 성과의 관계에 관한 연구. 『인사조직연구』, 15(1), 1-44.
- 박종득·임헌만. (2001). 기초의회의 의원전문성과 의정활동간 상관관계 연구. 『한국사회와 행정연구』, 12(3): 19-36.
- 배종석·박오원. (2006). 인적자원관리가 혁신성파에 미치는 영향분석. 『인사관리연구』, 30(1), 173-204.
- 송광태. (1999). 지방의회의 의정활동분석과 의정활성화 방안: 경남도의회 의원안건처리를 중심으로. 『중앙행정논집』, 13(1): 1-25.
- 송광태. (2001). 지방의회 의정활동평가의 사례분석을 통한 교훈. 『한국지방자치학회보』, 13(2): 45-66.
- 안영훈, 김성호. (2007). 지방의회 사무기구 인사권 독립 및 광역의회의원 보좌관계 도입에 관한

- 연구. 한국지방자치학회 2007년도 학술대회 자료집: 189-232.
- 양기근. (2008). 지방의회 의정활동 활성화를 위한 의회사무기구의 개선방안: 경상남도의회를 중심으로. 『한국지방자치연구』, 10(2): 69-91.
- 이종수·윤영진. (2002). 『새행정학』. 대영문화사.
- 이용탁. (2005). 전략적 인적자원관리와 성과간의 관련성에 관한 연구. 『인적자원관리연구』, 12(3): 65-87.
- 유규창. (1998). 인적자원관리의 전략적 접근법에 관한 연구. 『경영학연구』, 27: 585-610.
- 조현석. (2001). 기술관료제. 한국행정학회 용어검색.
- 전상철. (2013). 「다양성 인적자원관리와 조직몰입, 맥락성과 및 혁신행동의 관계: 비유사성 인식의 조절효과」. 조선대학교 대학원 박사학위논문.
- 최봉기. (2002). 지방의정기능 효율성 제고를 위한 지방의원의 역할 쇄신과 자질함양. 수 『한국지방자치학회보』, 14(2).
- 최봉기. (2005). 한국 지방의회의원의 전문성 제고방안. 『한국지방자치학회보』, 17(1): 5-24.
- 최봉기·정은영·이석원. (2008). 지방의회 사무기구의 관리실태와 안시권 독립방안에 관한 연구. 『한국행정논집』, 20(1): 137-210.
- 한국지방자치단체국제화재단. (2003). 『외국의 지방의회 운영: 미국, 프랑스, 일본, 영국』 한국행정연구원.
- 한국행정연구원. (1992). 『공무원의 의식과 행태에 관한 연구』
- 황아란. (2003). 『지방의회 사무기구의 인사권 확대방안』. 한국지방행정연구원.
- 황아란. (2008a). 지방의회 유급제의 도입효과에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 20(3): 45-63.
- 황아란. (2008b). 지방의원 유급제와 의정전문성의 논리적 관계 구조. 『지방정부연구』, 12(2)
- Arthur, J. B. (1994). Effects of human resource systems on manufacturing performance and turnover. *Academy of Management Journal*. 37, 670-687.
- Becker, B., Huselid, M. & Ulrich, D. (2001). *The HR scorecard: linking people, strategy and performance*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Boyatzis, R. E. (1982). *The competent manager: A model for effective performance*. New York: wiley.
- Guest, D. E. (1997). Human resource management and performance: A Review and research agenda. *International Journal of Human resource Management*. 8(3).263-276.
- Rosentha, Alanl. (1998). *The Decline of Representative Democracy*, Washington DC: CQ Press.
- Huselid, M. A., Jackson, S & Schuler, R. S. (1997). Technical and SH RM effectiveness as determinants of firm performance. *Academy of Management*

- Journal. 40(1), 171-188.
- Jackson, S & Schuler, R. S. (1997). Understanding human resource management in the context of organizations and their environment. *Annual Review of Psychology*. 46, 237-264.
- Leslie. D. R., Holzhalb. C. M., & Holland, T. P. (1998). Measuring staff empowerment: Development of a worker empowerment scale. *Research on Social Work Practice*. 8(2). 212-222.
- MacDuffie, J. P. (1995). Human resource bundles and manufacturing performance : organizational logic and flexible production system in the world auto. *Industrial and Labor Relations Review*. 48. 197-221.
- Mc Lagan, P. A. (1989). *Models for HRD practice*. Alexandria, VA: American society for Training and Development.
- Pfeffer, J. (1994). *Competitive advantage through people*. Boston, MA. Harvard Business School Press.
- Rogers, E. W. & Wright, P. M. (1998). Measuring organizational performance in strategic human resource management: problem, prospects and performance information markets. *Human Resource Management*. 8(3). 311-331.
- Strauss, J.P. (2005). Multi-source perspectives of self-esteem, performance ratings, and source agreement. *Journal of Managerial Psychology*. 20(6). 464-482.
- Wright, P. M., Dunford, B. B. & Snell, S. A. (2001) Human resources and the resource based view of the firm. *Journal of Management*. 27. 701-721.
- Youndt. A. M., Snell, S.A., Dean Jr, J. W. & Lepak, D. P. (1996). HRM, manufacturing strategy and firm performance. *Academy of Management Review*. 39(4), 836-866.
- Zingheim, Ledford & Schuster. (1996). *Competencies and competency models, raising the bar:using competencies to enhance employee performance*, American Compensation Association.

오영균: 1997년 서울대학교에서 행정학박사학위를 취득하고, 현재 수원대학교 행정학 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 성과관리, 과학기술정책, 지방행정 등이다. 주요 논문으로는, "정부출연연구기관 평가수용성에 관한 연구(2015) 등이 있다.

규제정책 채택의 영향요인에 관한 실증적 연구

: 지방정부의 간접흡연 규제정책을 중심으로*

An Empirical Study on Factors Influencing the Adoption of Regulatory Policies

: Focusing on Smoke-free Policies of Local Governments

김 흥 주**

Kim, Heung Ju

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구의 조사설계
- IV. 실증적 분석결과
- V. 결론 및 정책적 함의

본 연구의 목적은 비흡연자를 보호하고 동시에 흡연자로 하여금 흡연을 제한하도록 하는 간접흡연규제정책의 채택에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하는데 있다. 따라서 이러한 실증적 분석을 위하여 이론적 검토를 통하여 도출된 조직화된 이해집단의 영향(공익집단, 규제수요, 이익집단, 흡연인구), 지방정부의 정치·경제적 선호(진보적 단점정부, 단체장의 정치적 성향, 선거시기, 담배소비세, 보건지출비), 그리고 제도 및 외부의 영향(제도적 수용도, 상위자치단체의 압력)이 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 가설을 설정하였다. 분석방법으로는 일정기간 동안 변수들의 영향을 분석할 수 있는 패널로지트분석(panel logit analysis)이 활용되었다. 분석결과 먼저 조직화된 이해집단은 이익집단에서 기타영업업체수의 경우 오히려 가설과는 다른 방향을 보이고 있으며, 둘째, 지방정부의 정치·경제적 선호에 있어서 단체장의 정치적 성향 역시 보수적인 성향의 단체장일 경우 무소

* 이 논문 또는 저서는 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A5B8A01055336)

** 연세대학교 빈곤문제국제개발연구원 전문연구원

논문 접수일: 2015. 6. 12, 심사기간(1, 2차): 2015. 6. 12~2015. 9. 14, 게재확정일: 2015. 9. 14

속에 비하여는 규제를 입법화할 가능성이 높게 나타났다. 그러나 보수적 성향과 진보적 성향의 단체장일 경우 그 영향력의 차이는 존재하지 않았다. 그리고 경제적 선호에 있어서 담배소비세의 비중이 높은 자치단체의 경우 정책의 채택에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 제도적 수용도가 높고 상위자치단체의 압력이 있는 경우 규제정책의 채택에 유의미한 영향을 가져왔다. 따라서 본 연구는 이러한 분석결과를 바탕으로 정책적 함의를 제시하였다.

□ 주제어: 지방자치단체, 간접흡연규제, 규제정책채택

This study is intended to analyze the factors which affect adoption of Smoke-free Policies for protecting Non smoker and restricting smoking in public places. Through the theoretical review for this empirical analysis, it is drawn into three categorized variables. Those are stakeholders(public interest groups, regulatory demands, interest groups, percent smokers), political and economic preferences of local government(unified democrats, government ideology, election time, tobacco consumption tax revenue, proportion spent on health), and institutional and external influences(institutional acceptance, the pressure of higher authorities). It is hypothesized by those.

The panel logit analysis, which allows the study on influences of the factors for a given period, is used. The results show that In the case of other operating companies, assumptions are showing a rather different direction at first. Secondly, Political affiliation of the mayor, when the mayor is conservative, is likely to legislate for the regulation compared to the independents but the difference did not exist when analyzed through a comparison of the heads of the conservative and liberal tendencies. Lastly, The results suggest that variables of tobacco consumption tax revenue, institutional acceptance, the pressure of higher authorities are most significant. This study presents a policy implications on the basis of this analysis result.

□ Keywords: smoke-free policies, local governments, the adoption of regulatory policies

I. 서론

흡연의 건강에 대한 유해성은 많은 연구와 경험에 의하여 확인되고 있으며 흡연으로부터 나타난 큰 질병과 생명에 대한 위협은 국가에 큰 사회·경제적 손실을 유발하기도 한다. 따라서 흡연으로부터 유발되는 이러한 사회적 비용을 최소화하기 위하여 정부는 실내·외에서의 흡연규제 등을 비롯하여 다각적 측면에서 규제를 실시하고 있는 것이 사실이다. 특히 공공장소에서의 흡연은 비흡연자에게 원하지 않는 담배 연기를 들이 마시게 하고, 이로 인하여 흡연자와 마찬가지로 건강피해를 입고 있는 점은 피해자 본인만이 아니라 사회적으로도 심각한 문제로 제기된다.

우리나라의 흡연규제정책은 1995년 공공시설에 금연구역 설정 등을 명시한 국민건강증진법의 제정을 통하여 구체화되기 시작하였으나(보건복지부, 2005; 서미경, 2006), 공공장소에서의 흡연규제는 1997년을 시작으로 담배에 건강증진을 위한 세금을 부과하여 최근 2015년도 까지 지속적인 가격 인상정책이 주가 되어 왔다. 그러나 선진국에서는 이미 간접흡연의 피해를 최소화하기 위하여 공공장소에서의 금연을 법으로 규정하는 등의 조치를 취하고 있으며¹⁾ 과학적인 자료의 축적과 국제법적 요청으로 인하여 공공장소에서의 흡연규제 필요성이 증대되고 있음을 인식한다.²⁾ 이에 비하여 우리나라의 경우 공공장소에서의 흡연이 비흡연자에게 심각한 건강상의 피해를 줄 수 있다는 인식이 부족하며 간접흡연의 피해를 방지하기 위하여 효율적인 대책이 부족하다는 지적이다(김광수, 2009). 그러나 간접흡연방지를 위한 노력의 일환으로 공중이용시설의 옥내와 옥외를 포함한 전면적 금연 논의가 이루어지게 되었고 2012년 12월 8일에 기존 ‘공중이용시설’에서 흡연 전면 금지를 위한 ‘국민건강증진법’을 개정하기에 이른다.³⁾ 이후 지방자치단체를 중심으로 하여 간접흡연규제에 관한

1) 길거리 흡연금지에 대한 논란은 2001년 일본 도쿄 치요다구에서 흡연보행으로 인해 아동의 눈에 담뱃불이 직접 닿는 사고가 발생함에 따른 문제제기와 길거리 흡연자에 2002년 2만엔의 벌금을 부과 차후 점차적 전역거리에 금연구역 지정의 논의가 있었으며, 미국의 경우 2010년 5월 23일부터 광장, 공원, 해변 등을 금지구역으로 정하고, 타임스퀘어나 센트럴파크 등지에서 흡연 시 벌금 50달러를 부과하는 등의 논의가 이루어지고 있다. 그밖에 홍콩은 2007년 금연도시를 선포, 공원이나 해변 등을 금연구역으로 지정, 위반시 벌금은 5,000홍콩달러, 위반 업주는 최고 2년의 징역형 부과하는 등의 강경조치를 하고 있다(김봉진, 2012).

2) WHO담배규제기본협약에서는 담배연기에 의한 노출이 사망·질병·장애를 초래함을 인정하고 담배연기에 의한 노출로부터의 보호 조항을 채택하여, 공공시설에서의 금연을 위한 입법·집행·행정적 조치를 취하도록 하였다(서미경·민상희, 2005).

3) 국민건강증진법 제9조 제4항은 공중이 이용하는 시설 중 시설의 소유자·점유자 또는 관리자가 당해 시설의 전체를 금연구역으로 지정하여야 한다. 이 경우 금연구역을 알리는 표지와 흡연자를 위한 흡연시설을 설치할 수 있으며, 금연구역을 알리는 표지와 흡연실을 설치하는 기준·방법 등은 보건복지부령으로 정한다.

논의와 함께 법제화가 이루어졌다. 최근 국민의 보건과 건강을 위한 규제논의는 환경과 같은 타 분야의 규제정책과 마찬가지로 지방자치단체를 중심으로 한 논의가 더욱 부각되고 있는 것이 사실이다. 왜냐하면 지방자치시대에 국회가 제정하는 법률과 함께 지방자치단체를 중심으로 한 자치입법이 국민과 사회에 미치는 영향이 매우 크기 때문일 것이다. 즉, 지방자치 실시 이후에 중앙정부의 많은 업무가 지방자치단체로 이관되는 현상에서 보다 쌍방적이고, 분권적 행정체제로의 변화가 이루어지고 있으며 과거 중앙정부가 담당하던 각종 행정지원 및 규제업무가 자치단체의 사무로 나타나기 시작한 것이다(김홍주, 2013a). 이는 지방정부로 이관된 규제정책의 경우 그 다수가 법령의 범위에서 위임된 것이라 할지라도 규제정책이 결정여부에 있어서는 지방정부의 재량적 판단에 의하여 이루어지게 된다고 할 수 있다.

금연정책에 대한 연구는 다수가 흡연 및 담배규제정책의 효과성(감신, 2005; 조경숙·신윤정, 2006; 강동관, 2008 등), 담배의 생산과 유통 등 흡연규제를 위한 법제개선(2009; 김광수, 2009a; 이희훈, 2015 등), 그리고 흡연 및 담배규제와 관련된 제도의 동향, 현황 그리고 정책적 시사점 제시(이상해, 2011; 이민진 외, 2014; 김일순, 2015 등)를 중심으로 연구되어 왔다. 최근 간접흡연에 대한 관심이 많아지면서, 간접흡연규제의 제도화에 대한 논의가 이루어지고 있으며 간접흡연에 대한 법적 근거와 그 한계 그리고 제도적 개선에 대한 연구가 제시되어 이루어지고 있다(서미경·민상희, 2005; 최은진·이정화, 2005; 서미경, 2006; 표명환, 2008; 김광수, 2009b; 김성수, 2012; 최은진, 2012 등). 정책결정의 측면에서 지방자치단체의 정책결정과 관련한 선행연구를 살펴보다라도 그 다수가 복지정책을 중심으로 이루어지고 있으며 정치, 경제, 사회적 요인이 독립변수가 되어 복지정책의 채택에 어떤 영향을 미치는지를 살펴본 연구가 이루어졌다. 그리고 이와 함께 정책의 확산모형을 중심으로 지방정부의 경제·정치적 편익에 따른 내부적 결정요인과, 이웃과의 경쟁 및 모방적 학습을 통한 외부적 결정요인을 중심으로 정책채택의 영향요인에 대한 실증적 연구를 통하여 이루어왔다. 그러한 연구는 보다 다양한 정책분야에 나타났으며 주민참여예산제도, 출산장려정책, 지역축제, 학교급식을 중심으로 주민에게 편익을 제공하는 정책을 중심으로 나타나고 있으며(석호원, 2010). 이후 김홍주(2013b)의 연구를 중심으로 반부패제도를 중심으로 정책의 채택과 확산에 관한 연구가 이루어지고 있다.

그리고 제6항에서는 그 구체적인 사항을 보건복지부장관에게 위임하고 있다. 여기에는 시설의전부가 금연 구역으로 지정되는 지역과 일부가 금연구역으로 지정되는 지역이 포함된다. 이러한 금연구역은 국회·법원의 청사, 어린이·청소년이용시설(청소년수련원, 어린이놀이터 등)은 정원, 주차장 포함 해당 시설 전체가 금연하는 것으로 면적 150㎡ 이상 식당, 호프집, 커피점 등(현행 금연구역)은 당장 실내 전체에서 금연, 향후 연차적 확대로 2015년 모든 음식점에서 금연 해당 시설 전체를 금연구역으로 지정하지 아니한 경우 500만 원 이하, 상기 금연 구역에서 흡연을 한 경우 10만원 과태료가 부과되도록 하였다.

주민의 권리를 제약하고 의무를 부과하는 규제정책에 있어서도 역시 지방분권화로 인하여 각 지방정부의 자율적인 정책채택을 할 수 있게 되어 있으나 그 연구가 상대적으로 적은 것이 사실이다. 이러한 연구는 환경규제, SSM(Super Super Market) 규제정책 등을 중심으로 국내에서 연구된 바 있으며 그 연구의 수가 상대적으로 부족하다(김홍주, 2013a; 이은미·이은국·고기동, 2014 등). 본 연구는 무엇보다 최근 흡연규제에 관한 관심과 논의가 대두되면서 규제정책의 채택에 어떠한 요인이 주요한 영향을 미치게 되는지 살펴보고자 한다. 무엇보다 간접흡연규제의 정책결정요인에 대한 연구가 국내에서 이루어지지 않고 있는 상황에서 지방정부가 채택한 간접흡연규제가 일정기간 동안 지역단위로 채택 되는 영향요인을 실증적으로 살펴보는 것이다. 따라서 2011년 1월부터 2013년 12월까지 3년간의 기간이므로 제도적 확산의 관점보다는 우리나라의 시와 군의 기초자치단체를 중심으로 어떤 요인에 의하여 간접흡연규제조례가 채택되는지에 대하여 실증적으로 분석하여 알아보하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 간접흡연규제의 개념

일반적으로 간접흡연은 비흡연자가 실내외의 대기 중에 있는 담배연기를 들이마시는 것을 의미한다(최은진, 2012).⁴⁾ 간접흡연은 소량의 노출에도 안전하지 않으며, 직접흡연과 마찬가지로 암 뿐만 아니라 심혈관질환의 발생원인이 되는 것으로 알려져 있다(Humble et al., 1990; 김은경·추진아, 2011). 그리고 간접흡연은 실내공기오염의 주요 원인이 되며 가정, 직장, 그리고 공공장소에서 대중에게 건강상의 악영향을 미친다. 간접흡연규제는 간접흡연에 노출될 위험으로부터 비흡연자를 보호하고 흡연자와 기업에게 흡연으로 인하여 나타난 사회적 비용을 부담시킴으로써 흡연으로 인하여 발생한 시장의 효율성을 감소시키는 정부의 정책으로 정의한다(서미경, 2006). 이렇듯 공공장소의 흡연규제는 간접흡연으로부터 비흡연자를 보호하도록 하는 매우 필요한 조치이며 흡연이 사회적으로 바람직하다는 인식을 감소하게 되고 이와 함께 흡연자들의 흡연장소를 제한함에 따라 흡연율의 감소의 역할을 하게 된다. 국제적 협약을 기준으로 보면 WHO의 담배규제기본협약(Framework Convention on

4) 담배 연기는 주류연(mainstream smoke)과 부류연(sidestream smoke)으로 구성되어 있다. 주류연은 흡연자가 들이마신 후 내뿜는 연기이고, 부류연은 타고 있는 담배 끝에서 나오는 생담배연기를 말한다(최은진, 2003).

Tobacco Control; FCTC)은 공공장소에서 담배연기의 노출에 의한 건강상의 위험성을 인정하고 간접흡연을 규제할 것과 금연구역설치에 대하여 각국이 입법적 조치 외에 효과적인 집행과 행정조치를 시행할 것을 권고한다(서미경·민상희, 2005). 우리나라의 경우 1995년에 국민건강증진법의 제정으로 대형건물, 공연장, 학원, 대규모 점포, 관광숙박업소, 혼인예식장, 실내체육관 등의 일부시설에 금연구역을 설치하였으며, 2010년까지 국민건강증진의 목표로 흡연감소에 대한 지표를 포함시켰으며 점차적으로 의료시설 및 청소년 시설, 공공기관에 대한 실내에서의 완전금연과 함께 간접흡연을 방지하기 위하여 최근 금연구역의 대상 및 범위를 확대해 나가고 있다. 그리고 향후 2020년까지 금연환경을 확대하는 것을 그 목표로 하고 있다. 따라서 여기에는 개인의 간접흡연노출 감소, 금연구역 확대가 포함되어 있다(최은진, 2012).

2. 간접흡연정책의 법적 근거와 지방자치단체별 조례현황

1) 간접흡연규제정책의 법적 근거

우리나라의 흡연행위를 규제하는 대표적 법적 근거로는 국민건강증진법이 있다. 국민건강증진법은 직접적인 흡연규제에 앞서서 국민들에게 흡연으로 인한 건강상의 폐해에 대하여 국가와 자치단체가 적극적인 교육과 홍보를 할 의무를 부과하고 있다(건강증진법 제8조). 이러한 교육과 홍보와 같은 사회적 분위기 조성과 함께 대통령이 정하는 장소 외에서 담배자판기의 설치금지(동법 제9조 제2항), 대통령이 정하는 장소에 담배자동판매기를 설치하여 담배를 판매(동법 제9조 제3항), 이와 더불어 공중이 이용하는 시설의 소유자·점유자 또는 관리자는 해당 시설의 전체를 금연구역으로 지정(동법 제9조 제4항),⁵⁾ 흡연자의 흡연행위를 직접적으로 제한(동법 제9조 제6항), 「담배사업법」에 따른 담배의 제조자 또는 수입판매업자(이하 “제조자등”이라 한다)는 담배갑포장지 앞면·뒷면·옆면 및 대통령령으로 정하는 광고에 다음 각 호의 내용을 인쇄하여 대한 일정한 경고문구 표시의무의 부과(동법 제9조의 2), 가향(佳香)물질 함유표시제한(동법 제9조의 3), 담배에 대한 광고의 금지 또는 제한(동법 제9조의 4) 등 일정한 법적 의무를 부과하는 다양한 방식을 취하고 있다.

상술하였듯이 국민건강증진법상에서 나타난 흡연규제는 주로 담배사업자 혹은 공중접객업소 등을 대상으로 일정한 행위를 금지하거나 의무를 부과함으로써 이들이 법적용의 대상자가 되

5) 제9조(금연을 위한 조치) ④ 다음 공중이 이용하는 시설의 소유자·점유자 또는 관리자는 해당시설의 전체를 금연구역으로 지정하여야 한다. 이 경우 금연구역을 알리는 표지와 흡연자를 위한 흡연실을 설치할 수 있으며, 금연구역을 알리는 표지와 흡연실을 설치하는 기준·방법 등은 보건복지부령으로 정한다.

는 규범적 구조를 취하고 있다. 즉 흡연행위에 대한 규제는 사업자를 규제하는 방식이 일반적인 형태의 규제로 나타나고 있다는 것이다(김성수, 2012). 그러나 간접흡연규제정책과 관련해서 살펴보면 2010년 5월 27일에 개정된 국민건강증진법 제9조 제6항을 신설하여 “누구든지 제4항 및 제5항에 따라 지정된 금연구역에서 흡연하여서는 아니 된다”고 규정하여 금연구역으로 지정된 장소에서 흡연자에 대한 규제방식을 통하여 비흡연자의 건강을 보호한다는 공익적 논의가 이루어지게 되었고 간접흡연규제의 법적 근거를 강화시키는 계기가 되었다.

2) 금연구역 및 지방자치단체별 조례 현황

공공장소의 금연구역 지정현황을 살펴보면 1995년 건강증진법의 제정으로 대형건물, 공연장, 학원, 대규모 점포, 관광숙박업소, 혼내예식장, 실내체육관, 의료기관, 사회복지시설, 교통시설관련 등 일부 시설에 있어서 금연구역을 설치하도록 하였다. 이후 2003년 법 개정을 통하여 게임방·PC방, 대형음식점, 만화방, 정부청사, 보육시설, 보건소 및 보건지소 등의 금연구역확대 변화를 가져왔으며 2006년에 공장, 지자체 청사, 소규모 실내작업장까지 그 범위가 확대되었다. 실내공공장소에 있어서는 최근 2013년 12월 31일까지 150제곱미터 이상인 영업소를 2014년 12월 31일까지 100제곱미터 이상인 영업소, 그리고 2015년 1월 1일부터는 모든 영업소를 금연구역으로 확대 지정하게 되었다. 특히 금연구역 확대에 있어서 가장 큰 전환점이 된 시기는 2010년 국회에서 승인된 국민건강증진법 개정안에서 지방자치단체로 하여금 금연구역을 지정하고 범칙금을 부과할 수 있는 권한을 부여한 것이다. 따라서 지방자치단체에서 금연구역확대 지정을 골자로 하는 조례를 제정하였으나 금연구역이 주로 길거리, 정류장등 실외장소에 한정되었으나 이후 2011년 6월에 개정된 법안에서 실내의 금연구역을 확대 지정하였다.

이렇듯 2010년 5월에 신설된 국민건강증진법 제9조 제5항에서 “지방자치단체는 흡연으로 인한 피해방지와 주민의 건강 증진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 조례로 다수인이 모이거나 오고가는 관할 구역안의 일정한 장소를 금연구역으로 지정할 수 있다.”라고 명시하고 있다. 그리고 동법 제34조에서 보듯이 흡연규제를 위반한 자에 대하여 과태료를 부과할 수 있는 권한을 부여하게 된 것이다. 다음 <표 1>에서 보듯이 160개의 지방자치단체가 이와 관련된 조례를 제정하였다. 이는 2014년 기준 전체 기초지방자치단체 226개 중에 70.8%에 해당하는 것으로 나타나고 있다. 2014년 기준 제주도를 제외⁶⁾ 15개의 광역자치단체 하의 기초자치단체를 중심으로 현황을 파악하였으며 160개 기초자치단체가 간접흡연규제를 채택하고 있다. 그러나 각각의 지역별 차이가 존재하고 있으며 서울특별시의 경우 25개 자

6) 제주도의 경우 제주시와 서귀포시에 대한 재정자료가 확보되지 않아 역시 본 연구의 분석에서 제외하였다.

치단체 가운데 모두가, 인천광역시 경우 역시 10개의 기초자치단체 모두 그리고 대구광역시, 광주광역시, 울산광역시 역시 각각 8개, 5개, 5개의 기초자치단체가 모두 간접흡연규제를 채택하였다. 충청남도의 경우 16개 기초자치단체 중 15개의 자치단체로 93.8%, 전라남도의 경우 22개의 기초자치단체 중 18개로 81.8%, 경기도의 경우 31개의 기초자치단체 가운데 25개의 자치단체로 80.6%의 간접흡연규제 채택율을 보이고 있다. 그리고 그밖에 경남 60%, 충북 58%, 전북 42.9%, 경북 20.4%, 대전은 20%의 채택율을 보이고 있으며 부산광역시의 각각 자치구는 조례를 채택하지 않고 있다.

〈표 1〉 시·도별 간접흡연규제 조례제정 현황

서울	25(25)	광주	5(5)	강원	18(15)	전남	22(18)
부산	16(0)	대전	5(1)	충북	12(7)	경북	23(7)
대구	8(8)	울산	5(5)	충남	16(15)	경남	20(12)
인천	10(10)	경기	31(25)	전북	14(6)	제주	-

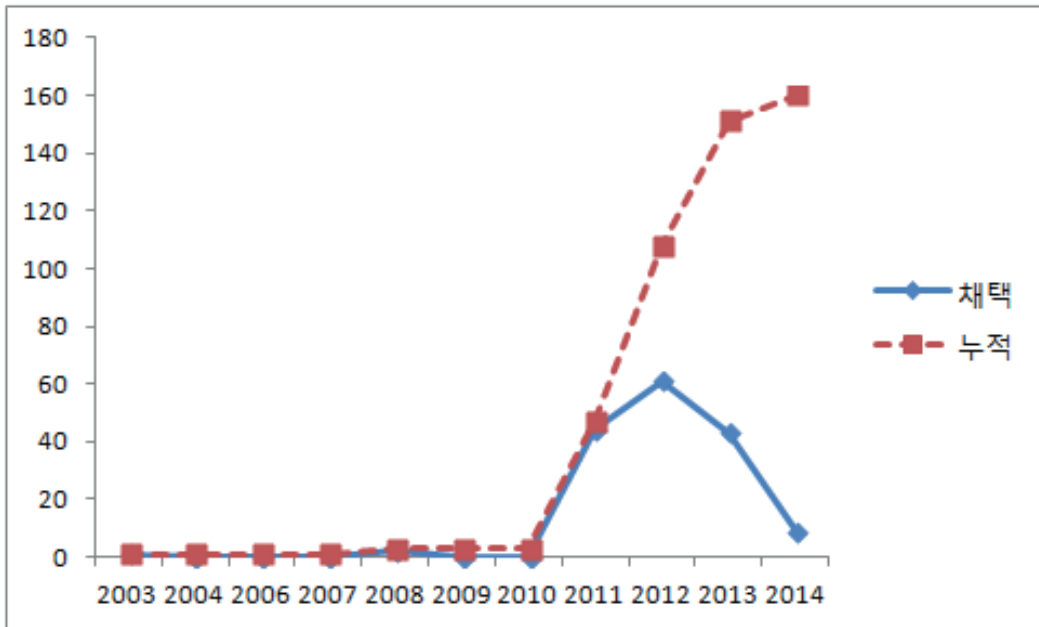
자료: 법령정보센터 재구성

규제의 채택에 있어서 연도별 분포를 살펴보면 2003년 서울 성북구를 기점으로 조례를 처음 채택하였으며, 2010년 국민건강증진법의 제9조 제5항을 신설하여 지방자치단체로 하여금 조례를 제정할 수 있는 법적근거를 부여함에 따라 이듬해 2011년도에 각 지방자치단체별 조례의 제정이 급격하게 증가하였다. 그리고 2014년부터 조례를 채택한 지방자치단체의 수가 크게 감소하였다. 다음 〈표 2〉는 연도별 간접흡연규제의 채택현황에 대하여 보여주고 있으며 아래 〈그림 1〉 역시 연도별 채택현황과 누적도수를 보여주고 있다.

〈표 2〉 연도별 간접흡연규제 조례제정 현황

구분	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
채택	1	0	0	0	2	0	0	44	61	43	9
누적	1	1	1	1	3	3	3	47	108	151	160

자료: 법령정보센터 재구성



<그림 1> 연도별 간접흡연규제 채택 누적도수

3. 선행연구 검토

지방정부의 정책결정요인의 다수는 복지정책과 같은 특정정책에 한정되어 있는 경우가 많으며 주로 정치·사회·경제적 요인에 많은 비중을 두고 정치참여와 경제모형으로 이루어졌다. 그 중에서 종속변수를 지방정부의 예산을 중심으로 복지정책의 결정요인을 비교 분석한 연구(Key, 1940; Fabricant, 1952 등)가 주로 발표되었으며 복지정책의 결정요인을 정치 및 경제적 요인의 중요성을 보고 논의하기도 하였다(Thomas, 1996; Fry and Winters, 1970; 남궁근, 1994; 김연수, 2008; 최인규, 2009 등). 그리고 그밖에 과학기술정책(김상태, 1995), 미국을 중심으로 한 통상정책(박성훈·김홍률, 2006), 중소기업정책(김석우 외, 2010)등이 연구·발표되었다. 이러한 논의와 함께 정책의 확산의 관점에서 지방정부의 정책의 결정요인은 보다 다양한 분야에 연구가 진행되어 왔다. 지방정부의 내부적인 결정요인인 정치·사회, 경제적 요인과 함께 정책결정이 외부적으로 결정된다는 논의를 함께 강조하였고 지방정부의 정책결정이 다른 지방정부에 의하여 받아들여지게 되며(Walker, 1969), 그 외부적 영향이 학습, 경쟁, 압력에 의하여 나타난다고 설명하고 있다.⁷⁾ 그리고 최근 내부

7) 그러나 외부적요인만을 분석한 연구는 찾아보기 힘들며, Berry and Berry(1990, 1992)는 지방정부

적·외부적결정 모형이 통합적으로 논의되고 있다.⁸⁾

앞선 논의와 비교해 지방정부의 규제정책과 관련된 연구의 흐름을 외국문헌을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. Paulson and Denhart(1973)는 환경규제를 중심으로 살펴보았으며 환경규제정책의 결정요인을 정치적 요인으로서 이익집단의 압력, 여론, 주민참여, 사회·경제적 조건, 지도력의 질이 중요한 요인임을 논의하고 있다. 그리고 이후 환경규제정책에 있어서 사회·경제적 변수의 중요성을 강조한 연구가 제시되고 있다(Mazmanian and Sabatier, 1983; Peterson, 1981; Willian and Matheny, 1984 등). Mooney and Lee(1995)는 낙태정책을 자유주의, 도시화, 경제적 부, 추세, 혁신성 등의 요인에 의하여 영향을 받고 있음을 논의하고 있다. 그리고 역시 Mooney and Lee(1999)는 사형제도의 채택에 있어서 영향을 미치는 요인은 기술적 간결성, 높은 현저성을 위한 잠재성, 그리고 도덕적 가치에 대한 논쟁과 함께 나타난다고 지적한다. Hadier-Markel(2001)은 동성 간 결혼금지 규제에 있어서 정책결정요인을 갈등의 지역적 범위로 국가적 캠페인, 외부적 요인으로 추세와 이웃지역의 정책채택, 혁신지수, 내적인 특성요인으로 게이집단, 주 내에서 종교적 권리의 영향력, 개신교(protestant)의 근본주의, 경제적 요인, 교육수준, 정당경쟁, 민주적 통제, 엘리트의 반대 등이 주요요인으로 보고 논의하였다.

국내의 연구에 있어서 규제정책 결정요인과 관련된 연구는 환경규제와 관련된 연구가 다수이다. 정연홍(1999)은 환경규제의 영향요인을 환경담당자의 인식을 중심으로 살펴보았으며 환경규제에 영향을 미치는 규제기관의 외부적 상황요인을 현재의 환경상태, 기업의 영향력, 경제이익단체의 규제완화 요구정도, 환경단체의 영향력, 지역주민 지지정도, 언론의 관심도 등을 들고 있으며 내부의 규제능력 요인으로서 환경재정의 확보수준, 인력장비의 확보수준, 타부서와 업무협조통합수준, 단체장의 환경보전 정책성향, 단체장의 리더십 등이 중요한 영향요인임을 살피고 있으며 경제·사회적 요인과 정치적 요인이 절충적으로 이루어지고 있음을 나타내고 있다. 김두래(2010)는 환경규제강도의 영향요인을 지역의 이념성향, 노동

정책채택의 내부결정모형과 확산모형이 어떻게 상호작용하는 지를 통합적으로 연구하였는데, 주 정부의 복권정책 채택은 인접한 지방정부의 영향과 해당 지방정부의 재정건전성과 선거 근접성 사이의 상호작용을 있음을 확인하였다. 선거 시기나 재정건전성과 같은 내부요인이 우호적 상황일 때 인접정부의 정책채택이 미치는 영향력이 커지게 되는 것으로 나타났다. Berry and Berry(1990, 1992)이후 정책채택의 통합모형을 강조하여 정책결정요인을 내부적 요인과 외부적 확산요인을 모두 반영하여 통합모형으로 사용하였다.

8) 지방정부의 정책채택은 내적·외적 요인에 의한 통합적 모형을 중심으로 논의되었다. 국내의 연구를 중심으로 보면 남궁근(1994)은 지방의 행정정보공개 조례의 채택요인에 관하여 살펴보았으며, 석호원(2010)은 지역축제를, 이석환(2011)은 출산장려정책을, 하민지·서인석·권기현(2011)은 건강보험료 지원조례를 중심으로, 그리고 김홍주(2013b)는 반부패제도를 지방정부의 내적인 결정요인인 정치·경제·사회적 요인과 외부적 환경요인을 통한 통합적 관점에서 정책의 채택요인을 분석하였다.

조합, 시민조직, 정부규모, 정부지출, 지방의회 전문성, 오염원, 지방세, 지역총생산, 지방정부의 유형을 중심으로 분석하였다. 최유진·조현민(2011)의 경우 미국의 에너지 절약형 빌딩의 설계 및 건축을 위하여 건축물 규제인 그린빌딩 인증제도의 확산에 관하여 연구하였다. 이러한 그린빌딩 정책에 영향을 미치는 영향요인은 사회·경제적 요인, 제도·정책적 요인(규제, 유인정책), 공간적 확산(사회적 학습, 경제적 경쟁, 제도적 모방, 정치적 압력) 요인으로 나누어 살펴보고 있다. 그리고 김홍주(2013a)는 전술한 환경규제와 관련된 연구를 바탕으로 환경오염신고포상금제도의 채택에 어떤 요인이 영향을 미치는지 살펴보고 내부결정요인은 경제적 요인(자체예산, 정책사업 비 비중, 소득수준), 정치·행정적 요인(선거시기, 단체장공약, 단체장경력, 단체장 정치성향, 제도적 틀), 사회적 요인(인구수, 주민참여, 공익집단, 기업집단)으로 외적요인 즉, 이웃효과를 살펴보고 분석하였다. 그리고 환경분야외에 SSM 규제와 관련해서 이희철(2012)은 규제 도입과정을 정책의제형성과 대안의 형성과정으로 나누고 각 단계별 정책네트워크를 분석하였고 이들이 각각 외부환경요인으로 SSM규제의 도입지역 수, 네트워크 변수(연결중심성), 정책수요 특성으로 도·소매종사자, 상인단체 가입, 매출액 감소, 지역의 규모로 인구수, 정치적 요인으로 지방정부의 형태, 내부역량으로 업무수행능력, 지역성격으로 시·군·구로 나누어 분석하였다. 그 밖에 조성은·김선혁(2006)은 유전자조합체(Genetically Modified Organisms: GMO) 규제정책결정요인을 EU, 한국, 미국 중심으로 하여 이해, 신념, 제도의 비교를 통하여 연구하였으며 행위자와 제도로서 합리적 선택제도주의를 중심으로 논의하였다. 그러나 합리적 선택제도주의와 구분되는 부분은 사회적 구성주의의 경우 행위자들의 이해 외에 신념이나 인식과 같은 관념적 요소에 주목한다는 점을 인지하고 이러한 행위자들의 관념적 요소들을 중심으로 사회현상을 설명하는 것이 사회적 구성주의 통하여 보완되었다.

본 연구의 주요 초점이 되는 흡연규제의 정책결정요인과 관련된 국내에 발표된 연구는 아직까지 없다. 다만 외국문헌에서 Shipan and Volden(2006)과 Wipfli, Fujimoto and Valente(2010)의 연구가 정책확산요인을 통하여 실증적으로 분석한바 있다. 먼저 Shipan and Volden(2006)은 미국의 지방정부에서 주정부로의 금연정책의 확산에 대한 연구를 진행하였다. 이러한 금연정책의 채택에 영향을 미치는 요인은 조직화된 이익으로 보건 및 건강을 옹호를 위한 교섭자(lobbyist), 보건 및 건강을 위한 옹호집단의 영향력, 담배제조를 위한 교섭자(lobbyist), 담배와 관련된 이익집단의 영향력, 흡연율, 담배생산 지역, 담배생산량(톤)을 정부의 선호 및 통제로 정부의 이념, 민주당의 분점적 정부형태, 공화당의 분점적 정부형태, 그리고 건강에 대한 지출 비용, 입법적 전문성을 주요 변수로 논의하였으며 이를 통하여 실증적으로 분석하였다. Wipfli, Fujimoto and Valente(2010)는 국가 간 담배규제기본협약(FCTC)의 참여 결정요인에 대하여 각 국가의 인구수, 수입, 민주화정도, 담배생

산량(톤), 남성과 여성의 흡연율, NGO의 수, 그리고 지역별 더미로 아프리카, 동부 지중해, 유럽, 동남아시아, 서태평양, 아프리카로 살펴보고, 외부적 효과로 새로운 글로벌 링크(GLOBALink) 구성원 등을 주요 요인으로 분석하고 있다. 이상의 논의와 같이 규제정책의 채택에 있어서도 내부적 요인과 외부적 요인이 결합되어 나타났고, 채택요인들은 대상 정책 사례에 따라 다르게 나타나고 있음을 알 수 있다.

본 연구는 앞서 논의된 Shipan and Volden(2006), Wipfli, Fujimoto and Valente(2010)의 논의를 중심으로 각각의 변수들을 살펴보고 국내의 여러 선행연구들을 통하여 우리나라의 현실에 맞는 변수들을 도출하였다. 따라서 지방정부 간접흡연정책 결정요인에 대한 변수로 첫째, 조직화된 이해집단의 영향으로 시민단체의 영향력, 규제수요, 이익집단의 영향력(담배도·소매업체, 기타업체), 흡연율, 둘째, 지방자치단체의 정치·경제적 선호로 진보정당의 분점정부 여부, 단체장 성향, 선거시기, 담배소비세 비율, 보건지출비율을 마지막으로 제도 및 외부 환경의 요인으로 제도적 수용도, 상위지방정부의 압력 등을 주요 변수를 고려하여 분석하고자 한다.

4. 지방정부의 간접흡연규제 정책 채택요인

1) 조직화된 이해집단의 영향

지역의 시민단체, 이익집단을 포함한 각각의 이해주체들은 그들에게 편익을 주는 정책 및 법을 채택하도록 노력할 가능성이 존재하게 되는 것이 사실이다(Shipan and Volden, 2006). 즉, 시민, 정책의 옹호집단, 지식인들은 공공의 문제가 제기될 때 그러한 해결을 위하여 보다 진보적인 정책을 만드는데 영향을 미치게 되고, 정치인, 관료, 그리고 기업가들은 문제해결을 위한 새로운 정책을 형성하도록 노력 하게 된다(Kingdon, 1984). 따라서 정책 결정에 있어서 조직화된 이해관계자 집단은 매우 중요한 역할을 수행한다고 할 수 있다(Gary and Lowery, 1996). 환경규제의 사례를 통하여 살펴보더라도 환경규제의 등장을 가능하게 했던 가장 큰 요인으로 공익단체의 활동을 설명하고 있다(김재훈·정준금, 1996). 이러한 논의는 환경단체의 영향력은 그 행사정도에 따라 환경정책과정을 주도하여 규제를 시행하도록 하는 공익집단의 지배론을 제시하기도 한다(김홍주, 2013a). 간접흡연규제 도입 역시 보건과 관련된 문제에 시민단체로 하여금 관심을 갖게 하고 정책결정과정에서 공익집단으로서의 영향력을 무시하기 어려울 수 있다. 따라서 시민단체의 영향력이 큰 지역일수록 그만큼 건강과 보건문제와 관련된 사안에 민감하고 이러한 문제를 해결하기 위한 정책의 채택을 위하여 보다 적극적인 수요가 있을 것이라는 가설이 논의될 수 있는 것이다.

둘째, 지역주민의 규제에 대한 적극적 수요는 정책의 도입에 있어서 매우 중요한 요인이 될 수가 있다. 간접흡연과 관련된 건강 및 보건과 관련된 문제에 있어서도 환경정책과 마찬가지로 지역주민의 삶의 질 향상과 생활환경을 개선하는 정책수요의 증대가 되고 있다는 현 시점에서 주민의 적극적인 참여는 정책결정에 있어서 보다 큰 영향을 미칠 수 있다는 판단이다. 특히 이해집단의 건의를 영향요인에 포함시켰을 때, 자치단체와의 상호이해가 상충되거나 선호관계에 놓인 개인의 집합체로 구분하기도 한다. 이는 공유된 목표 혹은 가치를 달성하기 위하여 정책과정속에서 상호작용하는 공식적, 비공식적인 방법으로 지방자치단체에 영향력을 행사한다는 것이다(민경일, 1995). 이희철(2012)은 SSM규제에 있어서 규제에 대한 수요가 중요한 영향 미칠 것이라 보았으며, 최유진·조현민(2011)의 경우 지역주민의 환경규제의 수요가 규제정책의 채택에 중요한 영향을 갖게 될 것이라는 가정하였다. 이러한 논의를 통해서 보더라도 본 연구의 가설에 중요한 뒷받침이 될 것으로 보인다.

셋째, 기업집단 등과 같은 이익집단 역시 특정정책이 채택될 수 있도록 영향력을 발휘하거나 특정 정책을 채택하지 못하도록 할 수 있다. 이익집단은 정책결정 과정에서 보다 지배적인 힘을 발휘할 수 있으며 대중의 의견과 정책의 실현 가능성에 대한 정보를 정책결정자에게 제공하게 함으로써 정책결정과정에서 보다 중요한 역할을 하게 된다. 그리고 역시 선거에 필요한 자원을 제공하게 함으로써 정책결정과정에서 참여하기도 한다(Kingdon, 1984; Fowler and Shaiko, 1987).⁹⁾ 정부의 정책을 이익집단 간 형성된 균형상태(equilibrium)의 산출로 보았을 때, 정책을 지지하는 이익집단은 정치적 자원과 함께 정부에 대한 영향력에 있어서 그 반대의 이익집단에 비하여 우월적 지위를 가져야 한다. 그리고 규제로 인하여 이득을 얻지 못하는 이익집단은 정치적 지원을 중단하게 되며, 정부로 하여금 규제완화를 실시하도록 압력을 주게 될 수도 있다(김다운·최상욱, 2014). 이러한 논의를 통하여 살펴볼 때 흡연규제정책의 채택에 있어서 그 이익집단을 이익집단은 담배의 생산자와 판매자, 또는 흡연이 가능한 음식점 및 기타 영업소 등이 될 수 있다. 따라서 이들의 영향력이 강할 때, 정책결정자들은 금연정책을 통과하는데 압력을 느낄 수 있으며(Shipan and Volden, 2006), 지방정부의 입법적 활동에 영향을 주게 되어 규제채택이 방해될 수 있다는 가설의 설정이 가능하다.

마지막으로 이익집단과 함께 흡연권자의 영향력은 정부의 입법활동에 영향을 줄 수도 있다는 것이다. 시민의 공공의 태도에 대한 다양한 논의가 있을지라도(Jacobson, Wasserman and Raube, 1993), 이러한 접근이 국가의 입법활동에 영향을 주는 것은 가능하다. 왜냐하면 비흡연자의 혐연권과 마찬가지로 흡연권 역시 보장되어야 하는 가치로 주장되고 있는 것

9) Stigler(1971)는 경제규제이론을 통해 자신들의 이득을 향상시키고자 하는 산업과 같은 이익집단과 재선을 추구하는 목표를 가진 정치인 간에 이루어지는 정치적 거래를 통하여 규제가 생겨난다고 주장하였다.

이 사실이다.¹⁰⁾ 이러한 흡연권자의 권리는 정부의 간접흡연과 관련된 규제정책을 입법을 하는데 있어서 그 가치가 서로 상충되게 되는데, 흡연율이 높은 지방자치단체의 경우 지역주민의 흡연권이 보다 강하게 주장되어 받아들여 질 수 있으며 이러한 집단의 경우 금연정책과 관련하여 그 법안의 통과가 쉽게 이루어지지 못하게 하는 경향이 있다는 논의도 제기되고 있다(Shipan and Volden, 2006).¹¹⁾ 따라서 본 연구는 앞선 논의를 바탕으로 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 1-1 공익집단의 영향력이 큰 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 높을 것이다(+).

가설 1-2 규제수요가 높은 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 높을 것이다(+).

가설 1-3 이익집단의 영향력이 큰 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 낮을 것이다(-).

1-3-1 담배도·소매업체(제조업 포함)의 영향력이 큰 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 낮을 것이다(-).

1-3-2 기타영업업체의 영향력이 큰 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 낮을 것이다(-).

가설 1-4 흡연권자의 영향력이 큰 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 낮을 것이다(-).

2) 지방정부의 정치·경제적 선호

다음은 정부의 선호를 고려해 논의하여 볼 수 있다. 먼저 정치적인 영향에서 자유로울 수 있는 정책은 거의 존재하지 않으며 모든 정책은 정치적 영향을 받을 수 있다(Besley and Case, 1995). 정책을 결정하는데 있어서 민주적인 정부일수록 보다 활발한 정부의 활동을 선호하게 되는 경향이 있는데, 이는 간접흡연과 같은 금연정책의 입법에 있어서도 그 가능성이 나타날 수 있다는 것이다(Shipan and Volden, 2006). 즉 지방정부의 단체장 정당 이

10) 비흡연자의 혐연권과 흡연자의 흡연권은 서로 충돌하는 헌법적인 가치라고 할 것이다. 흡연자들은 흡연도 엄연히 헌법적으로 보장되는 권리에 속한다고 주장하였으나 헌법재판소는 흡연권보다는 혐연권이 우선한다고 판시한 바 있다(김성수, 2012).

11) Wipfli, Kayo and Valente(2010)는 국제적인 담배규제 기본협약의 채택에 있어서 흡연의 만연정도가 정책의 채택에 긍정적 영향을 미치고 있다는 논의를 제기하고 있으며 이에 반하여 담배생산업체 등 이익집단의 영향력이 부정적 영향을 미칠 것이라고 논의한다.

념을 통해서 볼 때, 이러한 간접흡연규제 정책적 논의는 지역의 경제 및 개발에 중점적인 논의를 하기 보다는 인간의 삶의 질과 생활환경과 관련된 정책으로 고려되며, 이러한 견지 하에 간접흡연규제정책의 채택은 진보적 성향의 자치단체에서 보다 적극적일 수 있다는 것이다(김홍주, 2013a). 이와 유사하게 미국의 경우 민주당의 통제 하에 통합된 경우에 더욱 금연정책을 채택할 가능성이 높은 반면에 공화당의 통제 하에 통합된 경우는 더욱 금연정책에 반대하는 경우가 가능할 수 있다는 주장이 제기되고 있다(Shipan and Volden, 2006). 따라서 진보적 성향의 단점정부인 경우 간접흡연 규제정책의 채택 가능성이 높을 수 있음을 고려해 볼 수 있다.

정치적 고려는 선거시기를 통하여 나타나기도 한다. 지방정부에 있어서 선거시기는 정책을 도입하는데 있어서 민감한 시기가 되므로 모든 정책은 정치적 영향을 받을 수 있다. 따라서 지역주민들에게 부담을 주는 정책은 선거시기에 도입될 가능성이 낮을 수 있는데 반하여 선거시기에 출마자로 하여금 업적으로 간주되는 정책은 선거시기에 임박할수록 오히려 도입의 가능성이 높게 나타나기도 한다(Berry and Berry, 1990). 다른 관점에서는 선거시기에 있어서 정치인 및 정부관리자 등은 선거활동을 위한 노력으로 현재 대두되는 여러 가지 지역적 수요와 안전에 대하여 현지성 있는 대응이 어려울 수도 있다고 논의하기도 한다. 왜냐하면 이는 지방정부에 있어서도 선거에 몰두하게 되다 보면 지역적 수요에 대응은 자연스럽게 약하게 될 것이라는 논의도 제기되고 있다. 그러나 본 연구는 간접흡연규제와 같이 지역주민의 건강 및 보건과 직결된 정책은 비흡연자 혹은 혐연자가 다수인 지역주민에게 호응을 얻을 수 있는 정책으로 판단되어 선거시기일수록 정책이 채택될 확률이 높아질 것이라는 가설을 따르고자 한다.

둘째, 지방정부의 경제적 선호를 논의할 수 있다. 지방정부로 하여금 특정한 사업을 집행하기 위해서는 재원이 필요하며 특히 지방자치단체의 재정력은 사업의 자율성과 매우 밀접한 관련을 갖는다고 할 수 있다(석호원, 2010). 1993년 이래 본격적인 지방자치체의 실시로 지역의 개발 및 주민의 복지증진 등 다양한 욕구를 반영하기 위한 행정수요가 증가하고 있다. 그러나 지방의 재정은 매우 취약한 상황에 있으며 신세원 개발 등을 통한 지방세의 확충이 절실히 요구되고 있는 것이 현실이다. 담배소비세는 지방세로 각 지방자치단체의 세수 중 하나이다.¹²⁾ 따라서 지방세수의 감소에 영향을 미치게 되는 간접흡연규제정책의 채택은 담

12) 우리나라의 지방재정은 수입과 지출 측면에서 다양한 요인으로 재정적 압박을 받고 있다. 무엇보다 정부의 각종 감세정책으로 인하여 지방세입의 악화는 물론 고령화와 저출산의 추세 속에서 복지지출 증대가 높아지고 상황에서 재정압박의 강도는 더욱 심하게 나타나게 되었다. 이러한 지방재정의 현실에서 지방재정의 확충이 모색되었고, 최근 지방소비세의 도입은 이러한 재정현실을 반영한 결정이라 할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 과거 시·군의 재정수입감소를 타개하기 위하여 1989년에 도입되어 실시된 담배소비세

배소비세의 비중이 세수의 비중에서 높게 차지하는 지방정부일 경우 반대의 논리에 따른 가설을 설정할 수 있다.

이와 함께 지방정부의 경제적 선호에 따른 관점은 지방정부의 보건재정의 압박정도로 논의될 수 있다. 지방자치단체로의 분권화는 지역 맞춤형 보건정책을 실시할 수 있다는 장점이 논의될 수 있지만 다른 한편 지방재정의 열악성으로 인하여 지역주민의 행정수요에 대한 욕구증대를 해결할 수 없다는 부정적 측면이 제기되는 것이 사실이다(Kim, Kim and Moon, 2014). 왜냐하면 지역 보건을 위한 지방자치단체의 재정지출증가는 추가적인 재원부담으로 작용하여 가용재원을 잠식하고 여타 사업의 재원배분을 어렵게 할 수 있기 때문이다. 따라서 정부가 보건에 관한 예산지출이 많을수록 보건지출에 쓰이는 예산의 절감을 위하여 금연과 관련된 규제정책의 입법화를 위한 노력을 할 수 있다는 논의가 제기된다(Shipan and Volden, 2006).

가설 2-1 진보적 정당이 단점정부인 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 높을 것이다(+).

가설 2-2 단체장이 진보적인 성향인 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 높을 것이다(+).

가설 2-2 선거시기일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 높을 것이다(+).

가설 2-3 담배소비세 비율이 높은 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 낮을 것이다(-).

가설 2-4 보건재정압박(보건에 대한 지출비율)이 높은 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 높을 것이다(+).

3) 제도 및 외부적 환경

간접흡연규제정책의 채택에 영향을 미치는 중요한 요인으로 고려되어야 할 다른 요인으로서 논의될 만한 것은 제도적 수용도로서 환경과 관련된 조례들의 규모로 파악한다. 이는 금연정책과 관련된 정책을 도입하는데 있어서 중앙정부든 지방정부든 법규의 형식을 띄게 되는데 이러한 정책과 관련된 제도적 기틀 혹은 제도적 수용도로서 파악할 수 있다는 것이다(김홍주, 2013a). 이병량·박윤환(2011)은 문화예산의 규모에 있어서 반드시 고려해야할 변수 역시 제도적 기틀이라고 주장한 바 있으며 이러한 기틀을 문화관련 조례의 규모로 파악하고 있다. 따라서 본 연구는 앞선 논의를 바탕으로 이러한 금연을 비롯한 건강과 보건정책에 입

(1985년 담배판매세의 전환) 역시 지방재정의 열악성을 개선하기 위한 제도인 것이다(복문수, 2013).

법화가 다수 이루어진 지방자치단체를 제도적 수용도가 높은 곳으로 보고 다음과 같은 가설을 역시 설정하였다.

앞선 논의는 대내적 요인을 중심으로 살펴보았다. 그러나 대외적인 영향력은 기초자치단체들 간의 이웃효과¹³⁾와 상위정부로부터의 영향을 중심으로 논의되고 있다. 후자를 중심으로 논의할 때, 상위정부가 하위정부에 대한 특별한 구체적인 지침이 마련되지 않은 권고 수준에서 제안한 정책이라 하더라도 상위정부가 시행했다는 이유로 지방정부에게 도입하는 경우가 발생한다. 이러한 현상은 역량이 높은 상위정부나 국가가 채택한 정책이 하위 지방정부로 하여금 반강제적, 규범적 압력으로 작용할 수 있다는 점에서 설명된다(Shipan and Volden, 2008).¹⁴⁾ 우리나라의 경우 지방자치가 선진화된 국가와 비교하여 보았을 때 갈등적·수직적 관계에 놓여 있다는 점에서 그 특징이 있다(조성호·윤태웅, 2011). 그리고 중앙정부 및 광역자치단체로부터 기초자치단체가 독립적이지 못하다는 지적과 조례 등 입법화에 있어서 그 중복성이 나타남을 제기하여 이러한 논의를 설명되기도 한다(소순창·이진, 2011). 따라서 본 연구는 이러한 대외적인 영향력의 측면을 상위자치단체의 제도채택이 하위정부로 하여금 그 제도를 수용할 유인 및 압력으로 작용할 수 있다는 관점에서 논의하고자 한다.

가설 3-1 금연정책의 수용도가 높은 지방자치단체일수록 간접흡연규제 정책을 채택할 확률이 높을 것이다(+).

가설 3-2 상위자치단체가 간접흡연규제를 채택한 경우 하위 지방자치단체가 간접흡연 규제정책을 채택할 확률이 높을 것이다(+).

13) 일반적으로 외부의 환경에 따른 결정요인은 이웃한 지방정부의 정책채택여부가 인근 지방정부의 정책도입에 미치는 영향을 의미하기도 한다. 정책의 채택에 있어서 정치, 경제, 사회적 환경만 중시하였을 뿐 아니라 다른 국가나 정부의 채택 경험등 사회적 학습과 지역적 압력이 새로운 정책의 채택을 촉진한다고 주장하기도 하였다(Gray, Grupp and Richards, 1975; Welch and Thompson, 1980; Berry and Berry, 1990). 즉 주변의 지방정부가 혁신적인 정책을 도입할수록 그 정책을 도입하지 않는 지역에서는 정책의 도입에 대한 압력을 느끼게 되며 이러한 환경적 압력으로 인하여 정책의 채택을 야기할 수 있다는 것이다(석호원, 2010).

14) 이러한 현상은 Shipan and Volden(2008)의 연구에서는 1975년부터 2000년의 미국 도시들 사이에 금연정책 채택에 있어서 소위 '큰 도시 따라하기(imitation of larger cities)'가 영향을 미쳤다고 논의하였다. 2002년 서울특별시의 경우 세계화를 지향하는 지역브랜드를 만든 후에 그 다음해부터 기초자치단체들 사이에 있어서 지역브랜드의 도입이 폭발적으로 증가하였다는 점에서 시사하는 바가 있다(정명은·박나라·장용석, 2009).

Ⅲ. 연구의 조사설계

1. 자료의 수집

본 연구의 분석에 포함된 기초지방자치단체는 2013년 기준으로 총 160개의 시·군을 포함한 자치단체이다. 그리고 종속변수인 간접흡연규제의 채택여부에 대한 자료는 법령정보센터, 자치법규정보시스템의 자료를 검토·활용하였다. 그리고 독립변수로 제시한 조직화된 이해집단변수인 공익집단(시민단체 수)은 행정자치부 실국홈페이지에서 제공하는 민간단체 현황자료를 활용하였으며, 규제수요인(민원처리)은 각 지방자치단체별 새올 전자민원 홈페이지, 이익집단(담배도·소매 업체, 기타영업 업체)과 흡연집단(흡연 인구 비율)은 통계포털(KOISIS)의 홈페이지 자료를 활용하였다. 그리고 지방정부의 선호변수인 분점정부 여부와 단체장의 성향, 선거시기에 관한 자료는 중앙선관위 홈페이지 자료를 활용 하였으며 담배소비세 비율은 통계포털에서 제공하는 자료를, 보건지출에 쓰인 예산 비율은 지방재정고의 홈페이지 자료를, 그리고 제도적 틀은 법령정보센터의 자료를 각각 활용하였다. 그리고 마지막으로 제도 및 환경의 영향에 관한 변수에 있어서 제도적인 수용도와 상위자치단체의 압력은 법령정보센터의 자료를 활용하였다.

2. 분석모형 설정

우리나라 지방자치단체의 간접흡연규제 조례는 건강증진법 제9조 제6항에 의하여 법적근거를 강화·확립하였으며 현재 2014년 기준 전국 기초자치단체 226개 지역 중 160개(70.8%)에서 조례가 제정 되어 시행 중에 있다. 간접흡연규제의 조례는 서울시 성북구를 시작으로 2003년에 조례를 처음 제정하였으나, 본 연구는 기초자치단체 중에서 시·군을 대상으로 분석하였기에 이를 고려하여 분석기간은 2011년도부터 2013년까지로 한정하였다.¹⁵⁾ 그리고 추정방법으로 종속변수가 명목척도를 나타내는 변수로서 조례의 제정여부(제

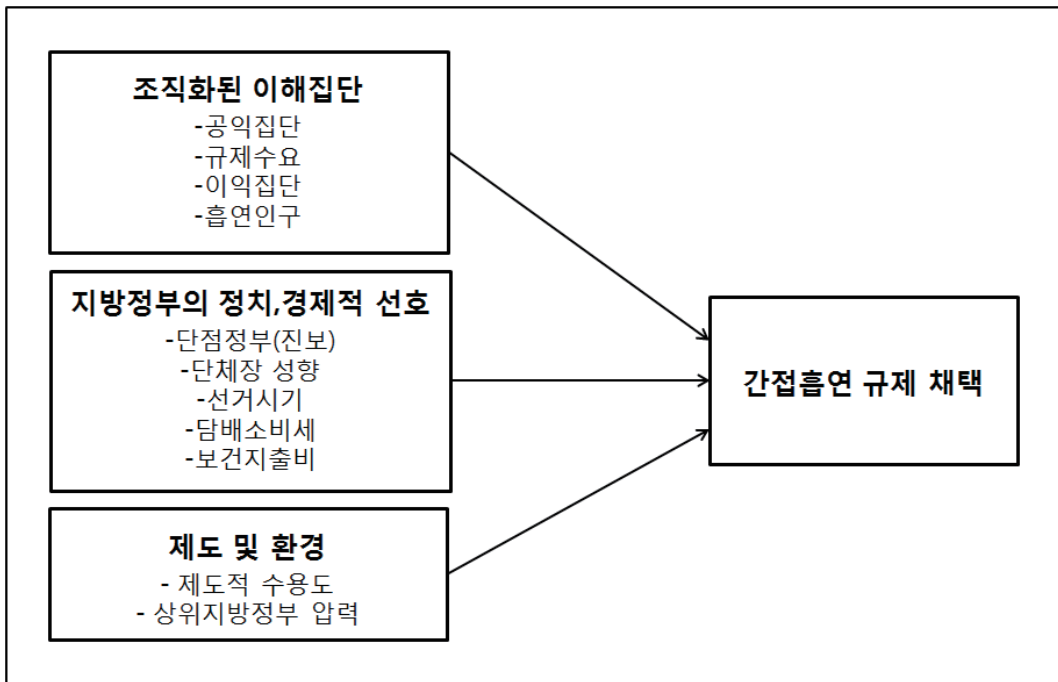
15) 본 연구의 대상을 시·군으로 한정된 이유는 서울시를 비롯하여 여타 특별시·광역시에 속한 구 단위의 기초자치단체들 각각이 지역마다 조례제정시기가 거의 대동소이하게 나타날 뿐만 아니라 특별·광역시의 조례제정시기와 대부분 비슷하게 나타나 기초자치단체 간에 유의미한 통계적 차이를 밝히는 것이 큰 의미가 없다는 판단을 하였다. 왜냐하면 구 단위의 자치단체 거의 대부분의 상위자치단체의 조례제정 이후에 조례가 거의 동일한 시기에 제정된 상황을 보이고 있기 때문이다. 그리고 이와 함께 본 연구의 분석에 포함된 담배소비세 등과 같은 변수는 시·군 단위의 기초자치단체에 따로 편성이 되어 구 단위의 기초자치단체에는 자료의 확보가 불가능 하다는 점도 다른 이유이다. 이에 반하여 시·군의 경우 각 광역자치단체

정=1, 제정하지 않으면 =0)에 따른 두 가지 값을 가지기 때문에 로짓모형이나 프로빗모형을 통하여 추정하게 된다. 프로빗 모형은 비선형관계를 표준정규분포(standard normal)의 누적확률분포함수(cumulative distribution function: CDF)를 이용하여 표현하는 경우를 말한다. 이에 반하여 로짓 모형은 프로빗 모형의 대안으로 흔히 사용되며 로지스틱(logistic)분포의 확률분포가 사용되며, 이 분포의 모양은 정부분포와 비슷하면서 계산이 편리하여 널리 활용되는 분석방법으로 이들 사이의 예측확률은 거의 같다.

따라서 일반적으로 횡단면에서는 종속변수가 이항(binary variable)인 경우 일반적인 회귀모형이 아닌 프로빗모형이나 로짓모형을 사용하는 것이 적합하나 본 연구는 로짓모형을 통하여 추정할 것이다. 그러나 패널데이터의 경우 오차항에서 패널의 개체 특성을 추가적으로 고려해야 하는 문제가 발생한다(민익식·최필선, 2009). 일반적으로 로짓모형에서는 within 변환을 통해 오차항을 제거하고 추정하는 OLS와 달리 within 변환을 실행하더라도 오차항이 사라지지 않기 때문에 고정효과 모형이 적절하지 않다. 따라서 패널로짓모형은 패널의 개체 특성을 나타내는 오차항에 대해 확률 분포를 가정하는 확률효과 모형으로 추정하게 되는 것이다. 그리하여 본 연구에서도 확률효과 모형을 활용한 패널로짓모형으로 지방정부의 규제정책 채택요인을 추정하고자 한다. 다음 <그림 2>는 앞선 연구의 이론적 논의를 바탕으로 하여 간접흡연규제 조례의 채택여부에 대하여 조직화된 이해집단, 지방정부의 정치·경제적 선호, 제도 및 환경의 압력을 중심으로 이들 간의 영향관계를 알아보기 위하여 본 연구의 모형이며 다음과 같다.¹⁶⁾

하의 기초자치단체별 조례의 제정시기가 상이하게 나타나고 있어 흡연규제의 입법화에 대한 통계적 유의미성을 밝힐 근거가 될 수 있으며 본 연구에 포함되는 주요 변수의 데이터의 확보도 가능하였기에 시·군을 대상으로 한 분석임을 밝힌다.

- 16) 간접흡연규제의 채택에 영향을 주는 요인을 분석하는데 있어서 그 원인과 결과사이의 시간적 소요가 뒤따를 것이다. 따라서 본 연구는 인과관계의 명확성을 위하여 독립변수는 종속변수를 기준으로 전년도 자료를 수집하였으며 이를 통하여 분석하였다.



<그림 2> 연구의 분석 틀

3. 변수의 측정 및 조작화

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 지방자치단체의 간접흡연규제의 채택 여부이다. 지방자치단체를 대상으로 시행되고 있는 간접흡연규제정책의 분석기간은 2011년 1월부터 현재 2013년 12월 까지로 설정하게 된다. 따라서 간접흡연규제에 관하여는 국가법령정보센터(www.law.go.kr)와 자치법규시스템을 통하여 조례의 제정 일자를 알아보았다. 분석대상인 각 지방자치단체별 조례의 제정은 앞서 논의한 <그림 1>에서 살펴보듯이 연도별로 2003년 처음 도입된 이래로 2007년 전까지 지방자치단체별로 그 증가추세가 보이지 않다가, 2008년 2개의 자치단체가 채택하게 되었다. 그리고 2010년 개정된 국민건강증진법을 계기로 하여 지방자치단체에 간접흡연규제정책의 도입에 대한 법적근거의 확립과 함께 각 지방자치단체들이 2010년을 기점으로 급격한 증가추세를 보이다가 2014년을 기점으로 그 증가추세가 감소되었다. 본 연구는 자료의 접근성과 연구의 유의미성을 고려하여 구 단위의 기초자치단체를 제외한 시·군을 대상으로 2011년~2013년까지의 기간을 반영하여 분석하였다. 그리고 본 연구에서는

종속변수를 채택여부는 조례제정 여부로 정의하였으며 가변수(dummy variable)를 사용한 명목변수로서 시·군단위의 지방정부가 이 제도를 채택하였으면 1, 채택하지 않았으면 0으로 코딩하였다.

2) 독립변수

앞서 살펴본 규제정책의 채택에 영향을 미치는 요인을 살펴보기 위하여 선행연구를 살펴 보았으며 이를 바탕으로 하여 변수를 도출하였다. 본 연구는 간접흡연규제정책의 채택 요인을 조직화된 이해집단의 압력, 지방정부의 정치·경제적 선호를 그리고 제도적 환경적 영향으로 제도의 수용도 및 상위지방자치단체의 압력을 중심으로 살펴보았다.

먼저 조직화된 이해집단의 압력으로서 공익집단, 규제수요, 이익집단, 지역별 흡연인구를 중심으로 논의하였다. 먼저 공익집단의 영향력은 지역크기 대비 시민단체의 비율로 측정하였다. 왜냐하면 지역별 시민단체의 영향력을 측정하기 위해서는 지역규모 대비 시민단체의 비율을 논의할 필요가 있다는 판단에서 고려하였다. 일반적으로 지방정부의 규모를 측정하는 기준은 인구수가 되기도 하는데 본 연구 역시 지역의 규모를 지역의 인구수 파악하여 인구대비 시민단체의 비율을 통하여 그 점유율이 높은 경우를 시민단체의 영향력이 높다고 판단하였다. 규제수요를 나타내는 변수는 지역별 민원건수로 파악하였다. 민원과 관련된 내용은 규제성격이 다수 포함된다.¹⁷⁾ 따라서 규제수요를 나타내는 변수를 각 자치단체의 1인당 민원제기를 통하여 파악하였다. 둘째, 이익집단의 압력은 지역별 담배도·소매업과 제조업체, 그리고 기타 영업장¹⁸⁾을 중심으로 구분하여 변수로 설정하였다. 지역의 담배도·소매업은 담배의 판매로 인한 수익이 발생하고 금연정책에 대하여 반대 할 수 있다는 판단에서 변수화 하였다. 이 변수는 지역별 담배도·소매업체수 및 기타영업장의 비율을 통하여 알아보았으며 이는 지역별 인구대비 점유 비율을 통하여 그 영향력을 파악하였다. 그리고 지역별 흡연인구집단은 정책결정에 역시 유의미하게 영향을 미칠 것이라는 논의를 바탕으로 하여 흡연율을 파악하였으며 전체 인구대비 흡연인구를 통하여 측정하였다.

둘째, 지방정부의 정치·경제적 선호를 나타내는 변수로서, 단체장이 진보성향의 지방자치단체에서 단점정부인 경우를 1, 그렇지 않으면 0으로 코딩하였으며 지방정부의 단체장 성향은 소속된 정당을 기준으로 파악하였다. 즉 단체장이 소속된 정당이 보수적 성향을 보인 정

17) 일반적으로 민원사무는 집행 및 처리상의 논의이며 행정규제의 유형 중에서 허가, 인가, 특허, 면허, 승인, 검사, 검정, 확인, 증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항에 해당된다(류호상, 2003; 김홍주, 2012).

18) 여기서 기타 영업장은 당구장, PC방, 일반음식점, 유흥 및 주점 등이 포함된다.

당의 경우 단체장을 보수 성향으로 파악하여 이 경우를 준거집단으로 보고 각각 무소속과 진보정당에 속한 자치단체 장을 1로 가변수(dummy)화 하였다. 선거시기와 관련하여서는 당해 연도에 선거가 있을 시에는 1 그렇지 않으면 0으로 가변수화 하였다. 그러나 2011년에서 2013년도까지의 시기는 지방총선거가 실시되는 시기가 아니었으므로 연도별 재·보궐선거를 중심으로 선거시기를 파악하였다. 담배소비세는 지방세입에 포함되고 있으며 담배소비세의 비중 역시 영향요인으로 파악하였으며 이는 지방세 수입 대비 담배소비세의 비중으로 파악하였다. 마지막으로 지방정부의 보건지출 비중을 파악하였으며 전체예산 대비 보건지출 비중을 통하여 재정압박정도를 파악하였다. 왜냐하면 각 지방자치단체 별로 사회복지재정의 압박이 심각한 상황에서 보건지출의 전체예산 대비 비중이 높다면 그만큼 지방정부는 재정의 압박을 받을 가능성이 있다고 판단하였다.

마지막으로 제도 및 환경적 요인에 의한 변수를 나타내는 변수로서 지방정부의 제도적 수용도를 제도적 틀로 파악하였다. 이러한 제도적 수용도는 법규의 형식을 띄며 법규의 규모와 관련된 조례의 수로 파악하였다. 즉, 지방자치단체를 둘러싼 환경적 요소로서 “금연과 건강, 보건”과 같은 키워드를 중심으로 검색하였으며 이를 통하여 관련된 조례를 제도적 틀로서 파악하였으며¹⁹⁾ 이러한 제도적 틀을 통하여 입법화가 잘 이루어진 자치단체의 경우 그 수용도가 높다고 판단하였다. 따라서 이러한 관련 법규의 규모와 간접흡연규제정책의 도입이 일정 부분 정의 관계를 가질 수 있을 것으로 예측하여 볼 수 있다. 이와 함께 상위지방자치단체의 압력은 전년도 상위자치단체가 간접흡연규제를 채택했는지 여부에 따라서 채택했으면 1, 그렇지 않으면 0으로 코딩하였다. 다음 <표 3>은 각각의 변수의 측정항목과 조작화, 그리고 각 변수별 출처를 포함하여 보여주고 있으며 이를 보면 다음과 같다.

19) 이병령·박윤환(2011)은 문화예산의 결정요인을 분석하였으며 이러한 문화예산의 정치·행정적 요인으로 해당 시·군의 문화행정의 제도적 기틀로 문화관련 조례들의 규모로 파악하고 있다. 즉 중앙정부이든 지방자치단체이든 정책을 구현하는데 있어 형식적인 틀은 법규의 형식을 띄게 되며 완성된 법규들의 내용들은 집행하는 행위에 소요되는 제도에 일정부분 정의 관계가 가질 것이라 보고 논의하였다. 그리고 김홍주(2013b)의 연구에서 살펴보면 이병령·박윤환(2011)의 연구를 토대로 반부패제도의 채택에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하였으며 정치·행정적 요인으로 반부패 제도와 관련된 조례수로 파악하여 분석하고 있다.

<표 3> 변수의 측정항목 및 조작화

측정항목		변수의 조작화	단위	출처	
독립 변수	조직화된 이해집단 영향(압력)	공익집단	$(\text{시민단체수}/\text{인구수}) * 100 (\text{전년도})$	%	행정자치부
		규제수요	1인당 민원건수(전년도)	건수	서울전자민원
		이익집단	$(\text{담배도}\cdot\text{소매업체수}/\text{인구수}) * 100 (\text{전년도})$	%	국가통계포털
			$(\text{기타영업업체수}/\text{인구수}) * 100 (\text{전년도})$	%	국가통계포털
		흡연인구	$(\text{흡연자 수}/\text{전체 인구수}) * 100 (\text{전년도})$	%	국가통계포털
	지방정부의 정치·경제적 선호	단점정부(진보)	단점정부=1, 아니면=0	가변수	중앙선관위
		단체장 성향	보수=0, 진보=1, 무소속=1	가변수	중앙선관위
		선거시기	선거시기=1, 아니면=0	가변수	중앙선관위
		담배소비세	$(\text{담배소비세}/\text{지방세수입}) * 100 (\text{전년도})$	%	국가통계포털
		보건지출	$(\text{보건지출}/\text{전체예산}) * 100 (\text{전년도})$	%	지방재정고
	제도 및 환경의 영향	제도적 수용도	금연 및 건강(보건) 관련 조례 수	건수	법령정보센터
		상위정부압력	상위지방정부 조례제정=1, 아니면=0	가변수	법령정보센터
	종속 변수	간접흡연규제 채택	채택=1, 아니면=0	가변수	법령정보센터

IV. 실증적 분석결과

1. 기초통계분석

다음은 간접흡연구제의 채택 영향요인을 알아보기 전에 본 연구에서 활용되는 변수들에 대한 기초통계량을 보여주고 있다. 이는 다음 아래 <표 4>에서 제시되는 바와 같다.

<표 4> 기초통계 분석

변수	자료수	평균	표준편차	최소값	최대값
정책채택	477	.363	.481	0	1
공익집단	477	.021	.013	.001	.108
규제수요	474	.104	.054	.008	.326
담배업체	475	.384	.188	.121	1.656
기타업체	475	6.779	1.967	3.314	15.811
흡연인구	477	24.037	2.878	15.5	32.6
단점정부(진보)	477	.337	.473	0	1
보수	477	.444	.497	0	1
진보	477	.392	.488	0	1
무소속	477	.164	.370	0	1
선거시기	477	.084	.277	0	1
담배소비세	477	8.458	3.322	.5	23.13
보건지출	477	1.001	.538	.117	5.418
제도적 수용도	477	2.628	1.638	0	9
상위정부의 압력	477	.232	.423	0	1

2. 상관관계분석

본 연구의 분석모형을 통하여 간접흡연구제의 영향요인을 알아보기 위한 사전적 분석절차로서 상관관계분석을 하였다. 상관관계 분석은 변수 간 등간 또는 비율척도인 경우와 서열척도인 경우로 구분된다. 상관관계분석은 두 변수들이 얼마나 밀접하게 관련되어 있는가를 분석하는 것으로 두 변수간의 변량이 같은 방향(positive)으로 변화하는지 또는 서로 다른 방향(negative)로 변화하는지 조사하고 그 관계의 정도를 측정하는 것이다(이희연·노승철,

2012). 그리고 일반적으로 변수간의 척도가 등간이나 비율척도인 경우 일반적으로 피어슨 상관관계를 분석되며 주로 많이 활용되게 된다. 본 연구는 변수 간 관련성이 어느 정도 있는지 역시 파악하고자 상관관계 분석을 실시하였으며 다음 <표 5>에서 보는 바와 같이 각각의 변수들 간의 상관관계가 그리 높게 나타나지 않으며 독립변수 간의 상호독립성이 파악된다고 판단되어 영향요인을 분석하는데 있어서 큰 지장이 없다고 판단된다.

<표 5> 상관관계 분석

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
정책채택(1)	1.00													
공익집단(2)	-.147**	1.00												
규제수요(3)	-.051	.125**	1.00											
담배업체(4)	-.143**	.207**	.131**	1.00										
기타업체(5)	-.044	-.093*	.310**	.355**	1.00									
흡연인구(6)	.053	-.271**	-.114*	-.269**	.204**	1.00								
단점정부(진보)(7)	.033	.212**	-.101*	-.026	-.378**	-.223**	1.00							
진보(8)	.037	.137**	-.154**	-.055	-.362**	-.156**	.588**	1.00						
무소속(9)	-.133**	-.058	.133*	.012	.119**	-.054**	-.316**	-.355**	1.00					
선거시기(10)	-.055	.024	-.013	.020	.037	.013	-.040	-.072	.050	1.00				
담배소비세(11)	-.241**	.146**	.229**	.315**	.348**	-.029	-.081†	-.119**	.058	-.048	1.00			
보건지출(12)	.144**	.234**	.342**	.196**	.209**	-.104*	-.089†	-.130**	.032	-.067	.339**	1.00		
제도적 수용도(13)	.155**	.120**	-.176**	-.165**	-.212**	-.034	.186**	.169**	-.052	.059	-.192**	-.183**	1.00	
상위자치단체(14)	.297**	-.236**	-.228**	-.329**	-.167**	.222**	.100*	.188**	-.109*	-.059	-.302**	-.228**	.237**	1.00

**p.<0.01, *p.<0.05, †p.<0.1

3. 패널로짓 분석결과

지방자치단체의 간접흡연규제의 채택에 영향을 미치는 요인에 대한 분석결과 다음과 같이 나타나고 있다. 분석결과 <표 6>을 살펴보면 몇몇 독립변수들이 간접흡연규제의 채택에 있어서 유의미한 결과를 보이고 있다. 먼저 조직화된 이해집단의 영향력을 중심으로 살펴보면, 공익집단의 영향력, 규제수요, 담배도·소매업체 및 제조업체의 영향력, 흡연인구 등은 유의미한 결과를 보여주지 못하고 있다. 다만 기타영업업체의 비중이 클수록 오히려 간접흡연규제를 채택할 확률이 높게 나타나는 결과를 보이고 있으며 통계적으로 p<0.1수준으로 정(+)으로 나타나고 있으며 승산비(odds ratio) 값 역시 1.199로 나타나 유의미한 값을 보이고 있다. 보통 기업집단을 비롯한 이익집단의 규제정책의 영향력은 중요한 변수로 논의된다. 이는 전통적 규제이론의 하나로 포획이론(capture theory)과 그 맥을 같이하는데 이익집단은

그들의 영향력을 발휘하여 지역의 규제기관을 포로로 하여 규제를 회피하게 하거나 규제의 결정 및 집행과정에서 조직화된 힘을 통하여 정책화 시킬 수 있다는 것이다. 그러나 본 연구의 결과는 가설과 반대의 결과가 유의미하게 나타났다. 이는 이익집단의 영향력이 제한되어 상대적으로 약하면 오히려 규제를 제도화하는 경향도 보일 수 있다는 것으로 해석된다. 즉 기타 영업집단의 활동은 편익이 보다 분산되고 조직화가 덜 되었기에 담배도·소매 및 제조업체에 비하여 덜 적극성을 보일 수 있다. 이에 반하여 오히려 많은 영업업체의 비중이 시민들로 하여금 간접흡연에 노출될 기회를 더 많이 제공할 수 있음을 감안할 때, 이러한 지역의 경우 건강 및 보건과 관련된 간접흡연 이슈에 밀리게 되어 그러한 문제점을 지방자치단체와 시민이 인지할 가능성이 높아질 수 있다. 최근 각 지방자치단체별로 음식점을 포함한 기타 영업업체로까지 규제가 확대·시행된 점을 미루어볼 때 이는 비흡연자의 건강을 보호하기 위한 대중의 인식이 높아지고 상황에서 여론의 형성은 지방정부로 하여금 법제화의 필요성을 인식시키는 계기가 될 수 있다고 보인다. 결국 지방자치단체는 사회적 파급이 크고 여론에 민감한 정책인 경우 그에 반하여 이익집단의 영향력이 제한되었을 때 오히려 건강 및 보건과 관련된 간접흡연 이슈에 밀리게 되어 여론을 수렴한 규제정책과 같은 제도적 장치를 마련하려는데 능동적일 수 있다는 차원에서 반대의 결과를 가져온 것으로 보인다.²⁰⁾ 따라서 이러한 논의를 바탕으로 본 연구의 조직화된 이해집단의 영향을 통한 가설 1-1, 1-2, 1-3, 1-4는 각각 기각되었다.

둘째, 지방정부의 정치·경제적 선호에 따른 분석결과이다. 여기서 진보정당의 단점정부 여부와 선거시기, 보건지출비중은 크게 유의미한 결과를 보여주지 못하고 있으며, 오히려 단체장이 보수적인 경우 진보적 자치단체와 비교했을 때와는 차이가 없지만 무소속과 비교해서 볼 때 정책의 채택확률이 높게 나타났으며 $p < 0.01$ 수준에서 부(-)로 유의미한 결과를 보여주고 있다. 본 연구의 분석결과를 중심으로 살펴보았을 때, 우리나라의 경우 흡연규제와 관련된 입법화의 사례를 보면 보수적 성향의 정당에 속한 정치인이 간접흡연규제를 위한 금연구역 지역을 확대 강화해나가고 그에 대한 입법안을 발의가 나타나기도 하였다. 따라서 오히려 보수적 성향의 정치인일 경우 간접흡연규제를 채택에 부정적이라는 입장에 대한 근거에 반대적 사례를 보여주고 있다.²¹⁾ 그럼에도 불구하고 보수적 성향의 단체장이 있는 자치단체와

20) 김재훈·정준금(1997)과 김홍주(2013a)는 환경규제를 중심으로 살펴보았을 때, 기업집단은 지역의 규제기관을 포로로 하여 규제를 회피하거나, 규제의 결정 및 집행과정에 있어서 조직화된 힘으로 다수의 분산된 시민들을 압도하여 환경규제를 무력화 시키는 행동을 함으로써 환경규제에 영향력을 행사하게 되기도 하는데, 이에 반하여 기업집단의 환경규제에 대한 영향력은 현저히 약화되어 나타난다는 논의도 있다. 그러한 경우는 환경오염 사건이 발생했을 시 사회적 파급이 상당히 크고 그 특성상 지역주민의 환경보존에 대한 여론이 오히려 기업집단의 영향력을 제한하게 된다고 논의하고 있다.

21) 서울 강남대로 등에서 실험적으로 이뤄지고 있는 길거리 흡연 규제를 전국 모든 거리로 확대하자는 내용의

비교해 진보적 성향의 단체장이 있는 지방자치단체의 흡연규제 채택의 영향력은 뚜렷한 차이를 보이지는 않는다. 본 연구결과는 지방정부의 정책선호 및 복지정책의 채택에 있어서 단체장이 진보적 정당에 소속되었던 경우라도 통계적으로 유의미하지 않은 결과와 일치하기도 하고(강운호, 2002; 진재문, 2006; 주수현, 2009), 단체장의 진보적 성향이 주민참여 제도의 채택에는 긍정적 영향을 미친다는 결과(최상한, 2010)와는 비교되는 결과로 보인다. 이러한 결과를 통하여 고려해볼 때, 단체장의 소속정당에 대한 변수는 한국의 정치체제의 상황인 공천제라는 제도적 배경 하에서 단체장이 소속정당의 정치 이념에서 완전히 독립적 결정을 내릴 수 없는 상황인 것이다. 동시에 단체장 자신의 정치적 이념과 소속정당의 이념이 완벽히 일치할 수 없을 가능성 또한 배제할 수 없다(하민지·서인석·권기현, 2011). 단체장은 재선을 위해서라도 지역주민의 의사를 반영한 정책결정에 능동적일 수밖에 없으나 정당공천제라는 정치적 특성 하에서 소속정당의 이념과 정책지향을 배제할 수 없는 것이다. 따라서 단체장의 소속정당을 통한 정치적 성향의 변수는 가설과 다른 방향을 보인 것으로 판단된다. 이렇듯 정치적 선호의 분석 결과로 미루어 보았을 때 가설 2-1, 2-2, 2-4는 각각 기각되었다.

그러나 경제적 선호의 관점에서 볼 때, 지방세 대비 담배소비세의 비중이 높은 지역의 경우 간접흡연규제를 채택할 확률이 낮게 나타나며 통계적으로 $p < 0.01$ 수준에서 부(-)의 영향을 보이고 있으며 승산비(odds ratio) 값은 0.835로 나타나 유의미한 값을 보이고 있다. 결과적으로 가설 2-3은 채택되었다. 지방정부의 재정력은 새로운 정책의 채택에 중요한 변수로 작용할 수 있다는 논의가 많이 제기된다(Feiock and West, 1993). 다시 말해, 부유한 지방정부는 그렇지 못한 지방정부보다 정책을 채택할 가능성이 높은 반하여, 가난한 지방정부의 경우, 특정 정책을 도입하고 집행하는데 필요한 자금을 동원할 능력이 부족하기 때문이다(Daley and Garand, 2005; 조근식, 2013; Kim, Kim and Moon, 2014). 특히 우리나라와 같이 지방정부의 재정상황이 열악한 경우 지역별 지방재정확충을 위한 노력이 나타나고 있음은 자명하다. 본 연구의 분석기간에 포함된 2013년 기준 시·군의 담배소비세는 전체 지방세 비중에서 각각 11.2%, 13.9%를 차지할 만큼 높다. 이는 지방소득세, 재산세, 자동차세와 함께 지방의 세원으로 큰 비중을 차지한다고 해도 과언이 아니다. 이로서 미루어볼

거리 흡연 규제안이 국회에 상정됐다. 행인들의 간접흡연 피해를 줄인다는 긍정적 측면도 있지만, 담뱃값 인상이나 경고그림 부착 같은 다양한 금연정책이 경제부처의 논리에 막혀 지지부진한 상태에서 무작정 금연 구역만 확대하는 것은 비효율적 접근법이라는 지적도 나온다. 국회 안전행정위원회 새누리당 강기운 의원은 지방자치단체가 보도나 거리 등에서 이뤄지는 길거리 흡연을 의무적으로 규제토록 하는 국민건강증진법 개정안을 발의했다고 17일 밝혔다. 현행 건강증진법은 '지자체가 필요하다고 인정하는 경우 일정한 장소를 조례로 금연구역으로 지정할 수 있다'고 규정해놓았다. 이걸 '보도와 거리 등을 금연구역으로 지정해야 한다'라고 바꿔 의무화하는 것이다. 금연구역으로 지정된 거리 등에서 담배를 피우다 적발되면 과태료 10만원이 부과된다. 하략.....(길거리 흡연 전면 규제 법안 발의, 국민일보, 2013년 11월 17일자).

때, 지방재정 확충의 방안으로 논의된 담배소비세의 비중이 큰 지역은 자주세원으로 담배소비세가 더욱 중요할 수 있는데 흡연규제정책의 도입은 금연의 확대로 이어지게 된다면 곧바로 자치단체의 세원확보에 직접적인 장애가 될 수 있을 것이다. 따라서 담배소비세의 비중이 높은 지방정부일수록 흡연규제의 도입을 주저할 수 있다는 논의가 가능하다.

마지막으로 제도 및 환경의 영향을 통한 분석결과이다. 먼저 제도적 수용도가 높은 지방자치단체의 경우 간접흡연규제를 채택할 확률이 높을 것이라는 가설에 한 분석결과 $p < 0.1$ 수준에서 정(+)의 영향을 보이고 있으며 승산비(odds ratio) 값은 1.196로 나타나 유의미한 값을 보이고 있다. 따라서 금연 및 보건과 관련된 제도화가 잘 된 지역일수록 흡연규제의 채택에 있어서 보다 쉽게 수용할 수 있다는 근거에서 가설 3-1이 채택되었다. 그리고 상위자치단체의 압력 역시 기초자치단체의 규제정책의 채택에 중요한 영향요인이 되었다. 통계적으로 보았을 때 $p < 0.01$ 수준에서 정(+)의 영향을 보이며 승산비(odds ratio) 값은 4.990으로 유의미한 결과를 보이고 있다.

<표 6> 간접흡연규제 정책 결정에 대한 패널로지 분석결과

변수		Coef.	Std. Err	Sig	Exp(β)		
독립 변수	조직화된 이해 집단의 영향(압력)	공익집단	-18.653	14.883	.210	7.92e-09	
		규제수요	3.502	3.260	.283	33.177	
		이익 집단	담배업체	-.137	.965	.887	.871
			기타업체	.181	.106	.088†	1.199
		흡연인구	-.091	.059	.120	.912	
	지방정부의 정치·경제적 선호	단점정부(진보)	.701	.728	.336	2.015	
		단체장 성향	보수(준거)	-	-	-	-
			진보	-.989	.704	.160	.371
			무소속	-1.199	.463	.010**	.301
		선거시기	-.759	.505	.133	.468	
		담배소비세	-.179	.059	.003**	.835	
		보건지출	-.392	.383	.306	.676	
	제도 및 환경의 영향	제도적 수용도	.179	.099	.072†	1.196	
		상위정부의 압력	1.607	.426	.000**	4.990	
	상수항(const_)		1.681	1.647	.308	-	
wald $\chi^2 = 40.40^{**}$							
Log likelihood = -263.508							
N = 472							

**p.<0.01, *p.<0.05, †p.<0.1

중앙정부나 상급정부의 정책이 지방정부나 하급정부의 정책도입에 영향을 미치기도 하는데 상급정부에서 행정 및 재정적 유인이나 강제력을 동원하여 하위정부가 그 특정 정책을 도입하도록 유도하기도 한다(이석환, 2011).²²⁾ 우리나라의 경우 상위 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 영향력은 무시할 수 없다. 왜냐하면 이론상 광역자치단체와 기초자치단체의 관계는 수평적 평등관계이지만 현실상 광역자치단체가 기초자치단체의 상급행정관청의 기능을 담당하고 있기 때문이다.²³⁾ 즉, 광역자치단체의 우월적 지위를 인정하고 있으며 재정적 측면에서도 상위자치단체로 부터의 재정보전금과 조정교부금의 형태로 각각 시와 군, 그리고 구에 재정적 지원이 이루어지기 때문에 기초자치단체는 재정적인 측면에서도 자율성을 확보하기가 더 어렵다. 이러한 논의로 미루어볼 때 우리나라의 흡연규제정책에 있어서도 역시 상위지방자치단체의 제도적 수용이 하위지방자치단체로 하여금 제도를 도입하게 되는 외부적 압력이 작용할 수 있다는 가설 3-2가 채택되었다.

앞선 분석결과를 토대로 보았을 때, 간접흡연규제의 도입은 조직화된 이해집단의 영향력 보다는 지방정부의 정치·경제적 선호와 제도적 수용도 그리고 무엇보다 상위지방정부의 제도 도입으로 인한 압력이 보다 큰 영향요인이 되었음을 알 수가 있다. 즉, 규제 정책의 도입에 있어서 이익집단 및 이해집단 등의 영향력이 클 것이라는 기존의 가정에 비하여 우리나라의 경우 이러한 이해집단에 의한 논의와 영향력보다는 오히려 정책을 만드는 지방정부의 역할이 보다 크게 작용하였다는 것을 보여주고 있다.

22) Welch and Tompson(1980)의 연구에 따르면, 중앙정부나 상급정부의 재정적 지원은 지방정부나 하급정부가 정책을 도입하는데 지장을 초래하는 장애를 약화 또는 제거하거나 정책을 도입하는데 필요한 자원을 제공함으로써 광범위하고 신속한 지방정부간 정책확산을 유도할 수 있다고 한다. 이렇듯 정부기관 간 영향을 주는 상황을 확산이론으로 설명하기도 하며, 이러한 유형을 하향적 확산으로 불리기도 한다.

23) 우리나라의 자치제도의 특징은 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 관여 및 통제가 크다고 할 수 있으며 그 주요원인에 대하여 보면 다음과 같이 제시된다. 지방자치법 제104조 제1항에 따르면 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다. 그리고 제104조 제2항은 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다. 그리고 역시 동법 제167조 제1항은 지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시·도에서는 주무부장관의 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사의, 제167조 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다. 그리고 제167조 제2항에 따르면 시·군 및 자치구나 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다.

V. 결론 및 정책적 함의

흡연의 문제는 개인의 문제에 국한되지 않고 세계보건기구(WHO)의 담배기본규제협약을 살펴보다도 국제적 차원의 보건문제로 자리 잡게 되었다.²⁴⁾ 따라서 세계 각국은 간접흡연 피해의 심각성을 인식하고 간접흡연으로부터 비흡연자를 보호하고자 하는 흡연구역 제한정책을 실시하였고 특히 담배에 대한 포괄법이 있음에도 불구하고 간접흡연정책을 별도로 시행하고 있다.²⁵⁾ 이러한 추세 속에서 우리나라의 금연정책은 1970년대 후반 담배갑에 흡연경고 문구를 표기하는 것을 시작으로 담배의 규제가 시작되었으며 1990년 공중위생법의 개정을 통하여 흡연구역의 지정에 대한 규제의 등장, 그리고 1995년 국민건강증진법의 제정으로 흡연에 대한 보다 세부적 조항(담배갑 흡연경고문구 표기, 담배광고 금지, 흡연구역 및 금연구역 지정, 담배자동판매기 설치 등)을 포함하게 되었다. 이러한 흡연규제정책은 청소년들을 대상으로 흡연예방 및 금연, 비흡연자들을 위한 간접흡연보호, 흡연자의 금연실천지원, 금연사업 추진체계 마련 등으로 요약되며 특히 금연구역 및 흡연구역 지정에 대한 논의가 가장 생활속 현실로 다가가는 정책으로 논의된다(최은진, 2003). 무엇보다 국민건강증진법의 개정 따라 공공장소에서의 흡연규제 논의가 보다 활발해지고 있으며 각 지방자치단체 별로 금연구역의 범위가 보다 확대되고 있는 상황이다. 이에 본 연구는 흡연규제조례의 입법화에 지역별 차이가 있음을 인식하여 우리나라의 지방자치단체의 간접흡연규제정책의 채택영향을 미치는 요인이 어떤 것인가를 실증적으로 분석하고자 하는 것이다. 즉, 이론적 검토에 의하여 도출된 조직화된 이해집단의 이해, 지방정부의 정치·경제적 선호, 제도 및 환경적 영향의 변수를 통하여 전국 시·군단위의 160개 기초자치단체의 간접흡연규제정책 채택의 영향요인을 분석하였다.

분석결과 이익집단의 영향력을 중심으로 살펴보았을 때, 기타영업업체를 비롯한 이익집단의 비중이 높은 단체일수록 정책을 채택할 확률이 높게 나타났다. 이는 사회적 파급효과가 큰 사안이며 이해집단의 조직화가 약할 경우 오히려 입법화가 될 가능성이 있음을 시사한다.

24) 세계보건기구(WHO)에서는 담배연기로부터 흡연자 및 비흡연자를 모두 보호하는 차원에서 규제사항을 넓게 해석하고 있으며 국제적 협약을 통해 보다도 실내작업장, 대중교통수단, 실내공공장소 및 적절한 경우 기타 공공장소에서의 담배연기의 노출을 규제할 것을 권고하고 있다. 따라서 본 협약은 금연구역의 설치에 대하여 각 국으로 하여금 입법적 조치 외에 효과적인 집행과 행정조치를 병행할 것을 권고하고 있다(최은진·이정화, 2005).

25) 간접흡연규제와 관련하여 해외의 사례를 보면 캐나다의 Non-smokers' Health Act(NSHA), 호주의 Smoke free Areas(Enclosed Public Places) Act 등을 별도로제정하여 간접흡연의 피해를 감소시키기 위한 정책을 적극적으로 실시하였다(서미경, 2006).

그리고 지방정부의 정치·경제적 선호에 있어서 단체장의 성향과 관련하여 단체장의 진보와 보수적 성향은 큰 크게 유의미하게 나타나지 않았다. 다만 보수적 성향의 단체장이 있는 자치단체의 경우 무소속의 자치단체와 비교해 조례의 제정할 확률이 높게 나타났음을 보인다. 이는 정당공천제 속에서 나타나는 정당의 정책지향과 지방정치인의 지역적 요구를 수렴한 재선노력이 우리나라 지방정부의 특수한 정치적 상황을 만들었음을 시사한다. 그리고 무엇보다 담배소비세의 비중이 높은 자치단체일수록 입법화의 확률이 낮음을 설명하고 있다. 우리나라에 있어서 서울시의 주요 구와 수원, 성남, 고양과 같은 재정상태가 양호한 불교부단체를 제외하고 대다수의 시와 군단위의 지방자치단체는 자주재원의 확보에 어려움을 겪고 있으며 그러한 상황에서 담배소비세는 지방자치단체의 자주재원의 확보측면에서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 지방정부가 고려하는 간접흡연규제정책은 비흡연자를 보호하고 흡연자로 하여금 공공장소에서의 흡연을 제한하여 흡연량을 줄이거나 금연을 유도하는 직·간접적 규제방법인데 이러한 규제가 채택되면 지방자치단체는 담배소비세 등을 통한 세수확보가 위축될 수 있다. 따라서 경제적 선호의 원리를 통하여 총 지방세 대비 담배소비세의 비중이 높은 지방자치단체일수록 이러한 규제법안의 채택을 꺼릴 수 있음을 시사한다.

마지막으로 제도 및 환경의 영향에서 볼 때, 제도적 수용도와 상위지방정부의 압력이 유의미하게 나타났다. 본 연구 역시 각 지방자치단체의 제도적 틀이 잘 구축된 경우 제도의 도입에 긍정적 영향을 가져올 수 있다는 것을 알 수 있다. 그리고 상위지방정부의 규제제도의 채택이 하위지방정부에 제도적 압력의 가능성으로 나타나 규제정책을 채택할 확률이 높다는 점을 볼 수 있는데 이는 우리나라의 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계가 아직까지도 종속적인 관계의 틀에서 벗어나지 못하였음을 고려해 볼 수 있다. 분석결과를 통하여 종합적으로 살펴보면 간접흡연규제의 도입은 조직화된 집단의 영향력 보다는 지방자치단체의 경제적 선호와 제도적 수용도, 그리고 상위지방자치단체의 압력을 통한 제도의 채택 등이 중요한 변수로 작용하였음을 알 수 있다. 즉, 지방자치단체의 간접흡연규제정책의 결정은 하위지방정부와 상위자치단체가 주도적인 참여자로서 설명이 가능하다.

본 연구는 지방자치단체를 중심으로 국내에서 현재까지 연구되지 않은 간접흡연규제의 채택에 영향을 미치는 요인을 심도 있는 이론적 검토를 바탕으로 실증적으로 분석하였으며 분석결과를 통하여 정책적 함의를 도출할 수 있다는데 그 의의가 있을 것이다. 그러나 무엇보다 담배소비세 등이 자치구의 고유재원이 아니므로 이러한 변수를 분석에 포함시키지 못하였다. 그에 따라 본 연구의 대상에서 자치구가 제외되어 시·군만을 분석대상으로 하였기에 연구의 분석결과와 설명력의 한계가 나타날 수 있다는 점이 제기된다.

【참고문헌】

- 강동관. (2008). 담배의 가격규제와 수요공급규제의 실효성: 각국자료에 의한 실증분석. 『산업경제연구』, 21(6): 2433-2454.
- 강윤희. (2002). 지방정부의 정책선호와 그 결정요인. 『한국행정학보』, 36(4): 227-241.
- 감 신. (2005). 금연정책과 금연정책의 사회적 효과. 『대한암예방학회지』, 10(3): 166-172.
- 김광수. (2009a). 공공장소의 흡연규제를 위한 제도화 방안. 『서강법학』, 11(2): 1-21.
- 김광수. (2009b). 간접흡연방지조례 제정을 위한 검토. 『지방자치법연구』, 9(1): 83-101.
- 김다운·최상욱. (2014). 규제 변화 결정요인에 관한 실증 연구: 2008~2013년 등록 규제사무를 중심으로. 『한국행정학보』, 48(2): 185-208.
- 김두래. (2010). 지방정책네트워크가 분권적 규제집행에 미치는 영향: 한국 지방정부 환경규제를 중심으로. 『한국행정학보』, 44(4): 183-202.
- 김봉진. (2012). 『광주광역시 도시브랜드 향상을 위한 금연구역 실효성 제고방안』. 광주발전연구원 포커스 21호.
- 김상태. (1995). 과학기술정책에 관한 이론적 분석 틀 : 시장, 국가, 그리고 국제체계. 『한국정치학회보』, 29(1): 53-72.
- 김석우·윤석상·정상호·조찬수. (2010). 한국 중소기업 정책 결정요인 분석: 아이디어, 이익 그리고 제도. 『세계지역연구논총』, 28(3): 355-382.
- 김성수. (2012). 흡연권 규제의 법적 근거와 한계: 서울특별시의 이른바 길거리금연조례에 대한 평가를 겸하여. 『공법학연구』, 13(1): 203-228.
- 김연수. (2008). 지방자치제실시후의 복지정책결정요인에 관한 연구. 『한국공공관리학보』, 22(3): 77-102.
- 김은경·추진아. (2011). 건강신념모형에 기반한 간접흡연 노출시 담배를 꺼달라고 요청하는 대학생의 주장행위 관련요인. 『Korean J Health Promot』, 11(3): 160-168.
- 김일순. (2014). 우리나라 금연정책의 현황 및 방향. 『대한의사협회지』, 57(12): 978-980.
- 김재훈·정준금. (1996). 지방자치단체의 환경규제 결정요인 분석. 『한국행정학보』, 30(4): 105-120.
- 김홍주. (2012). 『정부규제가 조직의 부패에 미치는 영향에 관한 연구: 중앙행정 부처를 중심으로』. 연세대학교 박사학위 논문.
- 김홍주. (2013a). 지방자치단체의 환경규제정책 결정 요인에 관한 분석: 환경오염행위 신고포상금 제도를 중심으로. 『한국정책학회보』, 22(1): 267-299.
- 김홍주. (2013b). 지방자치단체 반부패정책 확산의 영향에 관한 연구: 공직자 부조리 신고포상금 제도를 중심으로. 『한국부패학회보』, 18(1): 55-88.
- 남궁근. (1994). 정책혁신으로서 행정정보공개조례 채택. 『한국정치학회보』, 28(1): 101-121.

- 류호상. (2003). 전자정부시대 규제행정의 개선방안에 관한 연구: 민원행정서비스 개선을 중심으로. 『한국정책연구』, 3(2): 115-133.
- 민익식·최필선. (2009). 「STATA 패널데이터 분석」. 한국 STATA학회.
- 박성훈·김홍률. (2006). 미국 통상정책 결정과정 및 결정요인. 『경상논총』, 24(1): 145-168.
- 보건복지부. (2005). 「국가흡연예방 및 금연사업안내」. 서울: 보건복지부.
- 복문수. (2013). 담배소비세와 지방소비세의 비교분석: 신 세제도입과 충분성 형평성 및 책임성 비교. 『한국거버넌스학회보』, 20(3): 167-198.
- 배상석. (2010). 출산장려금제도 도입에 관한 연구: 자치단체를 중심으로. 『한국행정학보』, 19(4): 273-298.
- 서미경·민상희. (2005). 「간접흡연 예방을 위한 금연구역 확대 정책의 방향」. 한국보건사회연구원, 보건복지포럼.
- 서미경. (2006). 「간접흡연 노출로부터의 보호 정책의 효과 및 정책방향」. 한국보건사회연구원, 보건복지포럼.
- 석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. 『지방행정연구』, 24(1): 183-206.
- 소순창·이진. (2011). 서울시의회와 강남·강북구의회간 관계를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 23(1): 27-49.
- 이민진·임성원·이성규·조홍준. (2014). 담배규제 정책 쟁점별 국내 연구 현황 분석. 『보건사회연구』, 34(3): 165-191.
- 이병량·박윤환. (2001). 문화도시는 문화에 돈을 쓰는가: 지방자치단체의 문화예산 결정요인에 관한 연구. 『지방행정연구』, 25(1): 215-240.
- 이상해. (2011). 독일 비흡연자보호법의 제정과 동향. 『동아법학』, 52: 220-252.
- 이석환. (2011). 「기초자치단체 출산장려정책의 확산: 공간회귀분석을 이용한 실증적 연구」. 한국정책분석평가학회 추계학술대회 발표논문집.
- 이은미·이은국·고기동. (2014). 등지방정부의 규제 채택요인에 관한 퍼지셋 분석: 대형마트·SSM 영업규제 조례를 중심으로. 『한국행정학보』, 48(4): 349-373.
- 이희철. (2012). 「협력네트워크가 지방자치단체 정책도입에 미치는 영향에 관한 연구: SSM관련 규제조례 도입을 중심으로」. 고려대학교 석사학위논문.
- 이희훈. (2015). 합리적 흡연규제에 대한 헌법적 고찰. 『일감법학』, 30: 219-248.
- 이희연·노승철. (2012). 「고급통계 분석론: 이론과 실습」. 서울: 법문사.
- 정명은·박나라·장용석. (2009). 세계화 시대의 지역브랜드: 표현의 세계화, 의미의 지방화. 『지방행정연구』, 23(4): 251-279.
- 정연홍. (1999). 지방자치단체 환경규제의 영향요인 분석: 기초자치단체 환경담당과 계장의 인식도 평가를 중심으로. 『지역개발연구』, 7: 237-260.

- 조경숙·신윤정. (2006). 담뱃갑 흡연경고표시 효과에 대한 조사결과. 『가정의학회지』, 27: 128-135.
- 조근식. (2013). 한국 지방정부의 정책유형별 정책채택 요인과 지역확산 효과에 관한 비교분석. 『한국행정학보』, 47(1): 239-268.
- 조성은·김선혁. (2006). 정책 결정요인으로서의 제도, 이해(利害) 그리고 아이디어: EU, 한국, 미국의 GMO 표시정책 비교연구. 『행정논총』, 44(3): 121-152.
- 조성호·윤태웅. (2011). 세계화·지방화 시대의 광역자치단체 역할강화방안에 관한 연구: 통합과 협력을 중심으로. 『한국정책연구』, 11(3): 229-324.
- 조수현. (2009). 지방정부 사회복지예산 결정의 메커니즘과 구조적 맥락. 『지방행정연구』, 23(2): 101-103.
- 진재문. (2006). 지역사회의 사회복지예산 결정요인 연구: 1995-2003년 광역시·도를 중심으로. 『사회복지정책』, 24: 5-30.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 『한국행정학보』, 44(3): 87-113.
- 최유진·조현민. (2011). 미국 그린빌딩 확산의 결정요인: 정책 및 공간적 확산요인을 중심으로. 『국가정책연구』, 25(4): 5-26.
- 최은진. (2003). 「간접흡연감소 정책의 방향」. 한국보건사회연구원, 보건복지포럼.
- 최은진·이정화. (2005). 「간접흡연감소를 위한 정책과제」. 한국보건사회연구원, 보건복지포럼.
- 최은진. (2012). 「간접흡연 규제정책의 개선과제」. 한국보건사회연구원, 보건복지포럼.
- 최인규. (2009). 「고령화 사회의 노인복지예산 결정요인 분석」. 한국정부학회 학술발표논문집.
- 표명환. (2008). 흡연자와 비흡연자의 헌법적 보호에 관한 연구. 『토지공법연구』, 42: 521-543.
- 하민지·서인석·권기현. (2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로. 『한국행정학보』, 45(4): 151-179.
- Berry, Frances. and William Berry. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
- Berry, Frances Stokes, and William D. Berry. (1992). Tax innovation in the states: Capitalizing on political opportunity. *American Journal of Political Science*, 36(3): 715-742.
- Besley, T. J., and A. C. Case. (1995). Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 769-798.
- Daley, Dorothy M., and James C. Garand. (2005). Horizontal diffusion, vertical diffusion, and internal pressure in state environmental policymaking, 1989-1998. *American Politics Research*, 33(5): 615-644.
- Fabricant, S. (1952). Interstate Differences in Government Activity, The Trend of

- Government Activity in the United States since 1900. Book Chapter:URL:
<http://www.nber.org/chapters/c3122>.
- Feiock, Richard C., and Johathan P. West. (1993). Testing competing explanations for policy adoption: municipal solid waste recycling programs. *Political Research Quarterly*, 46(2): 399-419.
- Fowler, Linda L., and Ronald G. Shaiko. (1987). The grass roots connection: environmental activists and senate roll calls. *American Journal of Political Science*, 31(3): 484-510.
- Fry, B. R and R. F. Winters. (1970). The Politics of Redistribution. *American Political Science Review*, 64(2): 508-522.
- Gray, Virginia, and David Lowery. (1996). *The Population Ecology of Interest Representation: Lobbying Communities in the American*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Haider-Markel, Donald P. (2001). Policy diffusion as a geographical expansion of the scope of political conflict: Same-sex marriage bans in the 1990s. *State Politics and Policy Quarterly*, 1(1): 5-26.
- Humble C, Croft J, Gerber A, Casper M, Hames CG, Tyroler HA. (1990). Passive smoking and 20-year cardiovascular disease mortality among nonsmoking wives, Evans County, Georgia. *American Journal of Public Health*, 80(5): 599-601.
- Jacobson, Peter D., Jeffrey Wasserman, and Kristiana Raube. (1993). The Politics of Antismoking Legislation. *Journal of Health Politics, Policy, and Law*, 18(4): 787 - 819.
- Key, V. O. (1940). The Lack of a Budgetary Theory. *The American Political Science Review*, 34(6): 1137-1144.
- Kim, Heung Ju, Pan Suk Kim and Kyungyon Moon. (2014). Policy diffusion and its determinants: The case of the Multicultural Family Support Ordinance in South Korean local governments. *Philippine Political Science Journal*, 35(2): 158-184.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Mazmanian Daniel A. and Paul A. Sabatier. (1983). *Implementation and public Policy*. Clenview, II: Scott, Foresman.
- Mooney, Christopher Z., and Lee, Mei-Hsien. (1995). Legislative morality in the

- American states: The case of pre-Roe abortion regulation reform. *American Journal of political science*, 39(3): 599-627.
- Mooney, Christopher Z., and Lee, Mei-Hsien (1999). The temporal diffusion of morality policy: The case of death penalty legislation in the American states. *Policy Studies Journal*, 27(4): 766-780.
- Paulson, David F. and Denhart Robert B. (1973). *Pollution and Public Policy*. New York: Dodd Mead and Company.
- Peterson, Paul E. (1981). *City Limits*. Boston: Little, Brown and Company.
- Shipan, Charles R. and Craig Volden. (2006). Bottom-Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U.S. Cities to States. *American Journal of Political Science*, 50(4): 825 - 843.
- Shipan, Charles R. and Craig Volden. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4): 840-857.
- Stigler, George J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2: 3-21.
- Walker, Jack. (1969). The Diffusion of Innovations Among the American States. *American Political Science Review*, 63: 880-899.
- William, Bruce A. and Matheny, Albert R. (1984). Testing Theories of Social Regulation: Hazardous Waste Regulation in the American States. *The Journal of Politics*, 46(2): 428-458.
- Wipfli, HL, K Fujimoto and TW Valente. (2010). Global Tobacco Control Diffusion: The Case of the Framework Convention on Tobacco Control. *American Journal of Public Health*, 100(7): 1260-1266.
- Welch, S. and K. Thompson. (1980). The Impact of Federal Incentives on State Policy Innovation. *American Journal of Political Science*, 24(4): 715-729.

김 홍 주: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득(논문: 정부규제가 조직의 부패에 미치는 영향에 관한 연구, 2012)하고, 현재 연세대학교 빈곤문제 국제개발연구원(IPAID)에 전문연구원으로 재직 중이다. 주요관심분야로는 규제정책, 행정윤리와 관료부패, 지방행정, 지방재정 등이며 최근 논문으로는 "Policy diffusion and its determinants"(2014), "지역 간 청소년 복지서비스의 불평등도 완화 효과 분석"(2015), "자치단체 흡연규제정책 대상 집단의 불응에 관한 연구"(2015) 등이 있다.

지방공공기관의 정태적·동태적 효율성 및 생산성 분석 : 경남 지방보건소를 중심으로*

An Analysis on the Efficiency of 17 Local Public Health Centers
in Gyeongnam

정재명**

Jung, Jae-Myung

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구방법
- IV. 경남지방보건소의 효율성 및 생산성 측정결과
- V. 결론 및 시사점

본 연구에서는 경상남도 17개 지역보건소들의 효율성을 Super-SBM모형을 활용해 2013년 단년도의 효율성을 정태적으로 측정하였으며, 시간의 변화에 따른 효율성의 변화추이를 분석하기 위해 2009년부터 2013년까지의 균형패널자료를 이용하여 Malmquist 생산성지수 변화를 분석을 실시하였다.

먼저, 효율성의 정태적 분석결과 CCR모형의 기술효율성 전체평균은 88.25%로 나타났으며, 17개 보건소 중 10개소가 효율적인 것으로 평가되었다. 기술효율성의 비효율성은 주로 순기술효율성에 기인하는 바가 크다고 할 수 있다. 둘째, RTS의 경우 15개 보건소에서 규모수익체증을 나타냈으며, 단 규모수익체감의 결과를 보인 보건소는 단 2곳에 불과한 것으로 나타났다. 셋째, 2009년부터 2013년까지의 5개년 4기에 걸친 생산성의 동태적 추세분석에서는 생산성 지수의 변화율에서는 당해 기간 동안 연평균 2.5% 상승한 것으로 나타났으며, 생산성 지수의 세부구성요소 모두에서 상승이 있는 것으로 나타났다. 즉, 기술효율성 변화율에서는 2.4%의

* 본 연구는 경상대학교 교내 학술연구비 지원을 받아 수행된 연구임

** 경상대학교 행정학과 부교수

논문 접수일: 2015. 8. 17, 심사기간(1차): 2015. 8. 17~2015. 9. 8, 게재확정일: 2015. 9. 8

증가가, 기술변화율에서는 0.1%의 진보가, 순기술효율성 변화율에서는 0.67%의 증가가, 규모효율성 변화율에서는 1.72%의 증가가 있었다.

□ 주제어: 지방보건소, CCR, BCC, Super-SBM, Malmquist 생산성지수

This research aims to measure the efficiency of 17 local public health centers in Gyeongsang-Namdo of 2013 year and further evaluate their productivity growth during the period of 2009-2013, using the Super Slack Based Measure(Super SBM) and Malmquist Productivity Index(MPI). The results show that the average efficiency score of the 17 local public health centers in Gyongnam is 88.25%; and the primary reason got their inefficiency is Pure Technical Efficiency (PTE), rather than Scale Efficiency (SE). Second, according to this research, the annual productivity of the 17 local public health centers increased 2.5% and the efficiency of its all parts, including an annual technological change and a technical efficiency, also increased. Third, PTE increased at an annual rate of 0.67%, whereas SE showed an annual 1.72% growth.

□ Keywords: local public health center, CCR, BCC, Super-SBM, MPI

I. 서론

2015년 6월 한국사회를 심각한 위기상황으로 몰아넣었던 전염병인 MERS(중동호흡기증후군)사태를 계기로 최일선 공공의료기관인 지방보건소가 주목을 받고 있다. 이번 MERS 사태는 민간 대형병원들을 중심으로 전파되었지만 사실 전염병과 관련된 최일선 1차 진료기관은 지방보건소들이다. 특히 1차 진료기관이며 급성전염병의 예방관리 기능이 주요담당업무 중 하나인 지방보건소는 지방읍면지역에서 주민들 사이에 급성전염병의 발병 시 예방기능 및 진료기능에 있어서 첨병역할을 하는 공공의료기관이다. 이와 더불어 가용의료기관이 풍부한 대도시와 달리, 특히 지방 읍면지역에서는 이용할 수 있는 양질의 풍부한 민간과 대학의 의료기관들이 존재하지 않기 때문에 주민들의 질병 및 보건위생에 절대적으로 중요한 공공의료기관이기도 하다. 이러한 지방보건소들이 효율적으로 운영되어야만 국가적으로 MERS 사태와 같은 의료적 재난을 당했을 시 초동대처나 신속한 처방, 정보공유가 가능할 것이다. 이에 일선보건소가 원래의 설립목적에 부합해 효율적으로 운용되고 있는지를 측정해 볼 필요성이

요구되며, 이러한 효율성 측정을 통해 보다 나은 지역보건소가 되는데 유용한 정보들을 제공할 수 있을 것이다.

그러나, 지금까지 일선지역 보건소들의 효율성을 분석한 국내연구는 극히 소수에 불과한 실정이다. 박종원(1993)의 연구를 시작으로, 윤경준(1996), 김진현·유왕근(1999), 유금록(2003), 윤경준 외(2005), 유금록(2008a, 2008b) 정도가 전부이다. 이들 중 대부분의 연구는 CCR과 BCC모형 정도만을 이용해 일선 보건소의 효율성을 측정했으며, 다년간의 추세분석을 실시한 연구는 유금록(2003)이 유일하다. 즉, 효율성의 정태적, 동태적 내용들을 복합적으로 연구한 자료는 전무한 실정이다. 또한 효율적으로 평가되는 관측치들 사이의 우선순위를 가리는 초효율성 모형을 적용하고, 초효율성 측정에 잔여(slack)를 반영해 보다 정확한 효율성을 측정하는 Super-SBM모형까지 적용한 보건소에 대한 연구는 국내에서는 본 연구가 처음이며 유일하다.

따라서 본 연구에서는 먼저, 경상남도 일선보건소들에 대한 효율성을 기술효율성 및 순기술효율성, 규모효율성으로 나누어 세부적으로 측정해 각 보건소의 최적운용에 대한 효율성 수치와 보건소 규모를 체계적으로 제시하고자 했다. 이를 위해 DEA기법의 CCR모형과 BCC모형을 모두 적용하였으며, CCR모형에서 투입 및 산출변수의 수가 관측치의 수에 비해 많아질수록 효율적인 관측치의 수가 급격히 늘어나는 '식별력의 문제'를 보완하기 위해 초효율성 모형을 적용해 효율적으로 평가되는 관측치 간의 우열을 가림으로써 식별력 문제를 해결하고자 했다. 둘째, 초효율성 모형의 적용과정에서 나타나는 잔여(slack)를 반영하지 못하는 문제를 해결하기 위해 Super-SBM모형을 적용하여 CCR모형과 초효율성 모형에서의 효율성 수치와 비교함으로써 잔여까지 반영된 보다 정확한 초효율성 측정 결과를 제시하고자 했다. 마지막으로, 2009년부터 2013년까지의 5년간 4기 동안의 효율성 및 생산성 변화율 추세를 측정하고자 했다. 특히 5년간의 Malmquist 생산성지수의 변화율 및 그 구성요소인 순기술효율성 변화, 기술변화, 규모효율성 변화율까지 모두 측정해 제시하고자 했다. 이에 본 연구의 목적은 CCR모형과 BCC모형, 초효율성모형, Super-SBM, Malmquist 생산성 지수를 이용하며, 잔여를 반영한 보다 정확한 효율성과 규모수익 등의 정태적 측정 및 생산성 지수의 변화율을 활용함으로써 동태적 효율성까지 측정해 경상남도 일선보건소의 효율적인 운영에 좋은 정보를 제공하고 이에 기여하는데 있다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, 제2절에서 경상남도 지역보건소의 효율성을 분석할 측정방법 및 모형(Super-SBM, Malmquist 생산성지수)들에 대한 설명과 선행연구에 대한 고찰을 제시하며, 제3절에서는 본 연구의 분석대상 및 분석방법, 변수선정 방법을 설명하고, 제4절에서는 경상남도 일선보건소의 효율성 및 생산성 지수에 대한 측정결과를 제시하며, 제5절에서는 결론 및 시사점을 제시한다.

II. 이론적 배경

1. 지방보건소의 실태 및 업무내용

전국공공의료기관은 2014년 12월 기준으로 중앙의료원, 국립대학병원, 지방의료원, 노인전문병원, 노인요양병원 등을 포함해 213개이며, 전국 보건소(보건의료원 포함, 보건지소 제외)는 253개에 이른다. 이들 중 보건소는 공공의료의 최일선에서 국민건강을 책임지는 기관으로 1956년 보건소법이 제정되면서 처음 설립되었다. 그러던 것이 1995년 지방자치체가 시행되면서 지역보건법이 새롭게 제정되고 이에 근거하여 국민보건 향상을 위한 보건행정 운영과 보건시책 추진을 담당하는 시군구 기초 지방자치단체의 직속기관에 속하는 것으로 전환되었다.

보건소의 업무는¹⁾ 처음 설립당시 전염병 등에 대한 예방진료, 모자보건, 학교보건, 보건사상 보급 등의 국민건강을 위한 가장 기본적인 진료에 집중하였으나, 1962년 보건소법이 개정되면서 구강위생이나 공익의 지도, 의약지도 등 행정적 업무를 함께 수행하게 되었으며, 1991년 보건소법의 개정을 통해 기본건강업무에 더해 보건의료정보관리, 지역보건 기획 및 평가, 보건교육, 정신보건, 노인보건 및 장애인 재활로 그 기능이 확대 시행되었다. 마지막으로 지방자치체가 시행되면서 1995년 보건소법이 폐지되고 대신 보다 포괄적인 업무를 규정

1) 보건소법 제9조는 보건소의 업무를 다음과 같이 규정하고 있다.

1. 국민건강증진·보건교육·구강건강 및 영양관리사업
2. 감염병의 예방·관리 및 진료
3. 모자보건 및 가족계획사업
4. 노인보건사업
5. 공중위생 및 식품위생
6. 의료인 및 의료기관에 대한 지도 등에 관한 사항
7. 의료기사·의무기록사 및 안경사에 대한 지도 등에 관한 사항
8. 응급의료에 관한 사항
9. 농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법에 의한 공중보건조사·보건진료원 및 보건진료소에 대한 지도 등에 관한 사항
10. 약사에 관한 사항과 마약·향정신성 의약품의 관리에 관한 사항
11. 정신보건에 관한 사항
12. 가정·사회복지시설 등을 방문하여 행하는 보건의료사업
13. 지역주민에 대한 진료, 건강진단 및 만성퇴행성질환등의 질병관리에 관한 사항
14. 보건에 관한 실험 또는 검사에 관한 사항
15. 장애인의 재활사업 기타 보건복지부령이 정하는 사회복지사업
16. 기타 지역주민의 보건의료의 향상·증진 및 이를 위한 연구 등에 관한 사업

한 지역보건법이 제정되었고, 국민건강증진법, 정신보건법 등이 제·개정되었으며, 개정에 따른 보건소 기능의 변화로 지역보건의료계획 수립, 건강증진, 정신보건, 구강보건, 만성질환 관리, 재활사업 위주로 전환되었다. 이에 따라 건강생활실천과 관련한 금연클리닉센터 운영, 영양개선 및 운동사업의 전면시행, 지역사회 재활사업 확대, 각종 의료비 지원사업 확대, 방문건강관리사업 전면 도입 등 지역보건의료의 실무를 담당하는 보건소의 업무는 꾸준히 확장되어 왔다.

〈표 1〉 전국보건소(보건의료원 포함) 현황

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	전체
개수	25	15	8	10	5	5	5	1	45	18	13	16	14	22	25	20	6	253

2. 지방보건소의 정태적 효율성 측정방법으로서의 Super-SBM모형

Super-SBM모형은 초효율성모형과 잔여기준모형 모두에 기반을 두고 두 모형을 통합한 모형이다. 따라서 Super-SBM모형이 제시되기 위해서는 초효율성 모형과 잔여기준모형(Slack-Based Measure: 이하 SBM)의 이해가 선행되어야 한다.

먼저, DEA에서의 투입 및 산출변수의 수는 효율적인 관측치의 수와 밀접한 연관관계를 맺고 있다. 즉 투입 및 산출변수의 수가 늘어날수록 효율적인 관측치의 수도 급격히 늘어나는 경향이 있어 과도한 수로 늘어난 DMU들 사이의 우선순위의 구별이 어려운 '식별력의 문제'가 발생할 수 있으며, 이 경우 효율적으로 평가된 관측치들 사이의 우선순위를 정해야만 평가의 타당성이 확보될 수 있다. 바로 이런 DEA의 '식별력 문제'를 해결하기 위해 Anderson과 Peterson(1993)에 의해 개발된 모형이 초효율성 모형(Super-Efficiency or AP)이다. AP모형은 효율적인 관측치들만을 대상으로 우열을 가리는 것으로 효율적인 관측치들 중 대상이 되는 DMU를 배제하고 새로운 생산변경을 생성시킨 다음 평가대상인 DMU와의 거리를 측정해 초효율성을 측정한다. 효율적으로 평가된 모든 DMU들이 모두 이런 과정을 거치면 효율적인 DMU들간의 우선순위가 측정된다.

잔여기준효율성(SBM)모형은 투입이나 산출이라는 특정한 방향성을 강제하지 않음으로 인해 투입 및 산출에서의 효율성 개선의 여지가 있다면 효율성 척도에서 이를 감안할 수 있게 하는 비방향성 모형이다. 이는 효율을 개선하는 과정의 투입이 줄어드는 투입여유분(input slack)과 산출이 늘어나는 산출여유분(output slack)을 단위무관하게 만든 이후 줄어드는 투입 및 산출의 여유분들의 평균치를 이용하여 효율성 척도로 계산하기 때문에 가능한 것이다.

SBM모형은 평균적으로 투입을 최대한 줄이는 동시에 산출은 최대한 늘리는 방향으로 효율성 개선이 진행된다.

위의 초효율성 DEA 모형은 CRS가정의 CCR모형에서는 투입기준과 산출기준 모두에서 해를 구할 수 있으나, VRS 가정에서는 자료에 따라 잔여(slack)때문에 해를 구하지 못하는 경우도 발생한다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 Tone(2002)은 잔여기준초효율성(Super-Slack-Based Measure: Super-SBM)을 제안했다. 이는 초효율성모형에 비방향 모형인 SBM을 적용해 VRS 가정의 모형에서 발생하는 잔여문제를 해결한 것이다. Super-SBM모형은 초효율성 모형과 다르게 모든 DMU들의 효율성 수치가 잔여를 반영하기 때문에 변화하게 된다. CCR기준의 산출중심의 Super-SBM모형의 수식은 아래와 같다.²⁾

$$\delta^K = \min \frac{1}{\frac{1}{N} \sum_{n=1}^N \frac{y_n}{y_n^k}} \quad (1)$$

subject to

$$\begin{aligned} \bar{x}_m &\geq \sum_{j=1, j \neq k}^J x_m^j \lambda^j \quad (m = 1, 2, \dots, M), \\ \bar{y}_n &\leq \sum_{j=1, j \neq k}^J y_n^j \lambda^j \quad (n = 1, 2, \dots, M), \\ \bar{x}_m &= x_m^k \text{ and } 0 \leq \bar{y}_n \leq y_n^k, \\ \sum_{j=1, j \neq k}^J \lambda^j &\geq 0 \end{aligned}$$

여기서 δ 는 초효율성 점수이고, x_m^k 은 관측치 k의 투입요소, \bar{x} 는 관측치 k를 배제한 상태에서 형성된 생산변경 상에 존재하는 추정된 투입요소벡터 $m \times 1$, \bar{y} 는 역시 관측치 k를 제외한 상태에서 형성된 생산변경 상의 추정된 산출요소벡터 $n \times 1$ 를 나타낸다. x_m^k 는 관측치 k의 투입요소, y_n^k 는 산출요소를 각각 나타낸다.

2) 잔여기준초효율성 모형의 보다 상세한 내용은 Tone(2002)를 참조하기 바란다.

3. 동태적 효율성 측정 방법으로서의 Malmquist 생산성 지수

생산성은 단순 투입대비 산출의 값으로 정의되며, 여기에 상대효율성의 개념을 포함하는 효율성과는 유사하지만 다소 이질적인 의미로 쓰일 수 있다. 더불어 생산성이 효율성의 기본 개념 뿐만 아니라 기술변화, 산출물의 질, 효과성 개념까지 모두 포함하고 있어서 효율성보다는 보다 포괄적이라는 측면에서 효율성의 개념과는 상호 구별된다. 생산성 지수를 활용해 생산성 변화를 측정하는 것은 시간의 변화에 따라 투입대비 산출비율의 증가나 감소량을 측정하는 것을 말하며, 이를 생산성 변화분석(productivity growth analysis)라고 한다. 즉 이전 시점의 생산성 대비 현 시점의 생산성을 비율로 나누어 계산하는 것으로, 이를 DEA를 이용해 측정하는 방법이 Malmquist 생산성 변화 지수(Malmquist productivity growth index)이다. Malmquist 생산성 지수모형은 생산성 지수의 구성요소들인 기술효율성 변화, 기술변화, 순기술효율성 변화, 규모의 변화 등 생산성 지수를 분해하여 세부적으로 변화율 분석이 가능하며, 이에 대한 설명을 제시해주는 장점을 지니고 있다.

Malmquist 생산성 지수는 투입 및 산출물간의 거리 비율을 계산하는, 즉 주어진 관측치와 생산변경간의 거리를 계산해내는 거리함수(distance function)를³⁾ 활용하여 두 시점간의 생산성 변화인 이전시점(t기) 생산성과 현시점(t+1기) 생산성간의 거리를 계산함으로써 시점간 생산성 변화를 측정한다. 기하평균 형태의 산출기준 Malmquist 생산성 지수의 계산식은 다음과 같다.

$$M(x_t, y_t, x_{t+1}, y_{t+1}) = \left[\left(\frac{D_t(x_{t+1}, y_{t+1}) | CRS}{D_t(x_t, y_t) | CRS} \right) \times \left(\frac{D_{t+1}(x_{t+1}, y_{t+1}) | CRS}{D_{t+1}(x_t, y_t) | CRS} \right) \right]^{1/2} \quad (2)$$

식(2)에서 $D_t(x_{t+1}, y_{t+1})$ 은 t+1기의 생산활동을 t기의 생산가능집합과 비교하여 측정되는 거리, 즉 기술까지의 거리를 나타내며, $D_t(x_t, y_t)$ 는 t기 생산활동의 거리함수를 t기의 생산가능집합을 기준으로 측정한 것이다. Malmquist 생산성 변화지수가 1이상이면 t기에 비해 t+1기의 생산성이 증가했다는 것을 의미하며, 1보다 작으면 생산성이 감소했다는 것을 나타낸다. 식(2)에서 $\frac{D_t(x_{t+1}, y_{t+1})}{D_t(x_t, y_t)}$ 은 t기에서의 생산성 변화를 나타내며, $\frac{D_{t+1}(x_{t+1}, y_{t+1})}{D_{t+1}(x_t, y_t)}$ 의 부분은 t+1기에서의 생산성 변화를 나타내는 것이다. 그러나 다수재가 존재하는 복잡한

3) 거리함수(distance function)은 산출을 고정한 채 생산변경에 이를 때까지 투입을 줄이거나, 투입을 고정한 채 산출을 확대할 수 있는 비율 값을 의미한다.

상황에서는 완전한 생산성 지수를 알 수 없으므로 생산성 지수를 기하평균해 사용하는 것이 바람직하다.

식(3)은 식(2)에서 정의된 산출기준 기하평균 Malmquist 지수를 효율성 변화와 기술 변화율로 분해한 식이다. 즉, 맘퀴스트 생산성지수는 효율성 변화(rate of efficiency change: EC)와 기술 변화율(rate of technical change: TC)로 분해가 가능하며 아래 식(3)은 이를 나타내주는 식이다.

$$\begin{aligned}
 & M(x_t, y_t, x_{t+1}, y_{t+1}) \\
 &= \frac{D_{t+1}(x_{t+1}, y_{t+1}|CRS)}{D_t(x_t, y_t|CRS)} \times \left[\frac{D_t(x_t, y_t|CRS)}{D_{t+1}(x_t, y_t|CRS)} \times \frac{D_t(x_{t+1}, y_{t+1}|CRS)}{D_{t+1}(x_{t+1}, y_{t+1}|CRS)} \right]^{1/2} \\
 &= \text{기술적 효율성 변화(EC)} \times \text{기술 변화(TC)}
 \end{aligned} \tag{3}$$

위의 식(3)에서 $\frac{D_{t+1}(x_{t+1}, y_{t+1})}{D_t(x_t, y_t)}$ 는 효율성 변화(EC)를 나타낸다. 즉, t기와 t+1기 사이의 기술적 효율성의 변화를 나타내며, 효율성 변화가 1보다 큰 경우(EC>1)는 기술적 효율성이 높아진 경우이며 최대효율성을 발휘하는 생산자와 기술적 효율성 측면에서 유사해졌다는 것을 의미한다. 반면 효율성 변화가 1보다 작은 경우(EC<1)은 효율성이 낮아졌다는 것을 나타내며 생산변경에서 멀어졌다는 것을 의미한다. 또한 $\frac{D_t(x_t, y_t)}{D_{t+1}(x_t, y_t)} \times \frac{D_t(x_{t+1}, y_{t+1})}{D_{t+1}(x_{t+1}, y_{t+1})}$ 는 t기와 t+1기 사이의 기술 변화(TC)를 측정하는 것이며, 1보다 큰 기술 변화 지수는 t기와 t+1기 사이에 기술 발전이 이루어졌다는 것을 의미하며, 1보다 작은 기술 변화 지수는 같은 시기 기술의 퇴보가 발생했다는 것을 나타낸다.

위의 식(3)은 CRS(규모수익불변)을 중심으로 한 수식이므로 VRS(규모수익가변)으로 전환이 가능하다. 아래 수식(4)는 총효율성 변화의 내용을 기술적 순효율성 변화와 규모효율성 변화로 나눠서 그 내용을 설명한 수식이다.

$$\begin{aligned}
 & \frac{D_{t+1}(x_{t+1}, y_{t+1}|CRS)}{D_t(x_t, y_t|CRS)} \\
 &= \frac{D_{t+1}(x_{t+1}, y_{t+1}|VRS)}{D_t(x_t, y_t|VRS)} \times \left[\frac{D_t(x_t, y_t|VRS)/D_t(x_t, y_t|CRS)}{D_{t+1}(x_{t+1}, y_{t+1}|VRS)/D_{t+1}(x_{t+1}, y_{t+1}|CRS)} \right] \\
 &= \text{순수 기술 효율성 변화} \times \text{규모 효율성 변화}
 \end{aligned} \tag{4}$$

위의 수식(4)에서 t기와 t+1기의 기술적 순효율성과 규모효율성 변화 역시 1보다 큰 경

우 순기술효율성과 규모적 측면에서의 t 기와 $t+1$ 기 사이에 개선이 있었다는 것을 나타내며, 1보다 작은 경우는 효율성이 악화되었다는 것을 의미한다.⁴⁾

4. 선행연구의 고찰 및 한계점

본 연구는 경상남도 일선보건소의 정태적, 동태적 효율성을 측정하고자 했다. 일선보건소의 운영실태와 개선방안, 행정체계, 진료업무에 대한 평가 등에 대해서는 다수의 연구가 진행되어 온 면이 있으나, 본 연구의 주제인 일선보건소의 성과와 효율성을 측정한 연구는 박종원(1996)의 연구를 시작으로 윤경준(1996), 김진현·유왕근(1999), 윤경준 외(2005), 유금록(2003, 2008a, 2008b)등 아직까지 소수에 불과한 편이다.

먼저, 박종원(1993)은 22개 서울시 보건소들을 대상으로 한 효율성 평가에서 투입요소로 주민 1인당 인건비와 주민 1인당 운영비를, 산출요소로 환자치료건수, 집단검진건수, 예방접종건수, 가족계획사업건수, 방역사업, 보건교육사업건수, 모자보건사업건수를 활용하였다.

4) 자료포락분석의 선형계획을 이용하여 t 기와 $t+1$ 기 사이의 Malmquist 생산성 지수를 측정하려면 $D_t(y_t, x_t)$, $D_{t+1}(y_{t+1}, x_{t+1})$, $D_{t+1}(y_t, x_t)$, $D_t(y_{t+1}, x_{t+1})$ 와 같은 네 개의 선형계획의 해를 구해야 한다(유금록, 2004).

$$\begin{aligned} [D_{t+1}(y_{t+1}, x_{t+1})]^{-1} = \max_{\phi, \lambda} \phi, \\ \text{st} \quad -\phi y_{k,t+1} + Y_{t+1}\lambda \geq 0, \\ \quad \quad x_{k,t+1} - X_{t+1}\lambda \geq 0, \\ \quad \quad \lambda \geq 0, \end{aligned} \quad (5)$$

$$\begin{aligned} [D_t(y_t, x_t)]^{-1} = \max_{\phi, \lambda} \phi, \\ \text{st} \quad -\phi y_{k,t} + Y_t\lambda \geq 0, \\ \quad \quad x_{k,t} - X_t\lambda \geq 0, \\ \quad \quad \lambda \geq 0, \end{aligned} \quad (6)$$

$$\begin{aligned} [D_{t+1}(y_t, x_t)]^{-1} = \max_{\phi, \lambda} \phi, \\ \text{st} \quad -\phi y_{k,t} + Y_{t+1}\lambda \geq 0, \\ \quad \quad x_{k,t} - X_{t+1}\lambda \geq 0, \\ \quad \quad \lambda \geq 0, \end{aligned} \quad (7)$$

$$\begin{aligned} [D_t(y_{t+1}, x_{t+1})]^{-1} = \max_{\phi, \lambda} \phi, \\ \text{st} \quad -\phi y_{k,t+1} + Y_t\lambda \geq 0, \\ \quad \quad x_{k,t+1} - X_t\lambda \geq 0, \\ \quad \quad \lambda \geq 0, \end{aligned} \quad (8)$$

위의 수식에서 $D_t(y_t, x_t)$ 은 t 기에 대해, $D_{t+1}(y_{t+1}, x_{t+1})$ 는 $t+1$ 기의 생산가능집합의 거리를 구하는 것이며, $D_{t+1}(y_t, x_t)$ 은 t 기에 대해 $t+1$ 기의 생산가능집합과 비교해 거리를 측정하는 것이며, $D_t(y_{t+1}, x_{t+1})$ 은 $t+1$ 기에 대해 $t+1$ 기의 생산가능집합과의 거리를 비교하는 것이다. 위의 선형계획은 DEA의 함수를 따르기 때문에 기술효율성 변화를 순수기술효율성 변화와 규모효율성 변화로 분해하기 위해서는 VRS 생산활동에 대해 두 개의 거리함수를 구해야 한다(유금록, 2004).

연구결과 전체의 77.2%에 달하는 15개 보건소가 효율적인 것으로 나타난 반면 7개 보건소만이 비효율적인 것으로 나타났다. 이 연구는 측정치들의 수에 비해 투입 및 산출변수가 과도하게 많아 효율적인 DMU의 수가 급격히 늘어남으로써 효율적인 DMU들 사이의 식별력을 상실한 문제점을 나타내었다. 윤경준(1996)의 연구는 6개 대도시 54개 보건소를 대상으로 CCR모형을 적용해 효율성을 측정하였으며, 투입변수로 의료인력, 간호인력, 기타인력을, 산출변수로 결핵관리사업, 가족계획사업, 모자보건사업, 진료사업을 이용하였다. 연구결과 54개 보건소 중 25.9%에 해당하는 14개 보건소가 효율적인 것으로 나타났다. 그러나 윤경준의 연구는 단순 CCR모형만을 적용하여 분석하였기 때문에 규모효율성을 제시하지 못하는 한계점을 나타낸다. 김진현·유왕근(1999)은 경남지역 20개 보건소의 효율성을 CCR과 VRS모형을 이용하여 측정하였다. 투입변수로는 의료인력, 간호인력, 사무인력을, 산출요소로는 진료사업, 결핵관리사업, 가족계획사업, 모자보건사업, 방문보건사업, 예방접종사업을 활용하였다. 연구결과 전체의 50%에 해당하는 10개 보건소가 효율적인 것으로 나타났으며, 평균 86.8%의 효율성 수치를 나타냈다. 그러나 김진현·유왕근의 연구는 returns to scale(RTS)를 자세히 설명하지 못하는 한계점을 드러냈으며, 특히 DEA가 외생적 변화에 대해 민감한 변화를 나타내는데 이를 위해서는 다년도의 시계열분석이 필요함에도 불구하고 이를 실행하지 못하는 한계점을 보였다. 또한 투입 및 산출변수 수에 비해 관측치의 숫자가 적어 효율적인 관측치의 숫자가 많아졌다는 한계점도 극복하지 못했다. 다음으로, 유금록(2003)은 전북의 14개 보건소의 1995년부터 2000년까지의 다년도의 동태적 효율성을 Malmquist 생산성지수 변화율을 이용해 분석하였다. 투입요소로 의료인력, 간호인력, 행정인력을, 산출요소로 진료사업과 가족계획사업을 활용하였으며, 연구결과 보건소의 연평균 생산성이 5.9% 증가한 것으로 나타났다. 유금록(2008a)은 이어서 역시 전북 14개 시군 보건소들의 효율성을 CCR과 BCC모형을 활용해 측정하였다. 투입요소로 의료인력, 간호인력, 행정인력을, 산출요소로 진료사업실적, 구강보건사업실적, 모자보건사업실적, 방문간호사업실적을 활용하였으며, 연구결과 환경변수를 조정한 효율성은 96.09%로 나타났으며 전체 14개 보건소 중 9개 보건소가 효율적인 것으로 나타났다. 그러나, 유금록(2008a)의 연구는 관측치에 비해 과도하게 많은 투입 및 산출변수의 수에 의해 나타난 문제점인 판별력의 문제를 그대로 드러낸 연구였다. 또 다른 연구인 유금록(2008b)은 서울시 25개 보건소를 대상으로 해서 DEA의 한계점인 신뢰구간의 문제를 개선한 부트스트랩 기법을 활용해 효율성을 측정하면서 효율성의 영향요인을 분석해 수정된 효율성 수치를 제시하였다. 윤경준 외(2005)의 연구에서는 전국 146개 보건소를 대상으로 CCR를 활용해 효율성 분석을 실시하면서 벤치마킹 대상의 계층분석인 tier분석을 3차에 걸쳐 실시하였다. 그러나 윤경준 외(2005)의 연구는 계층분석에 주력함으로써 동태적 분석의 미실행과 정태적 분석 중 규모효

효율을 제시하는 VRS를 활용한 연구는 진행되지 못하였다. 마지막으로, Pina & Tores(1992)는 CRS와 VRS를 활용해 스페인 Huesca도의 10개 보건소의 효율성을 측정하였으며, 투입요소로 인건비, 의약품비, 기타비용을, 산출요소로 주민 1인당 진찰횟수, 의료인력 1인당진찰횟수, 계획대비 진찰 실적의 백분율을 사용했으나, 1990년 단년도의 정태적 효율성 분석만을 실시하였다.

위의 제시된 선행연구들에서는 주로 정태적 모형인 CCR모형과 VRS모형에 의존했으며, 몇몇 연구에서는 투입 및 산출변수의 수에 비해 과소한 DMU수 때문에 효율적으로 평가되는 DMU의 수가 많아지는 문제점이 나타났다. 이에 따라, 본 연구에서는 먼저, 정태적 측정방법으로서 CCR과 VRS모형을 활용해 기술효율성, 순기술효율성, 규모효율성을 모두 측정하였으며, DEA가 외생적 변화에 대해 민감한 영향을 받는 결점을 극복하기 위해 Malmquist 생산성지수 변화율을 활용해 2009년부터 2013년까지 5년간의 생산성지수를 측정하고, 이의 구성요소인 기술효율성 변화율, 기술변화율, 순기술효율성 변화율, 규모효율성 변화율까지 모두 측정하는 동태적 효율성 분석을 실행한다. 이에 더해, 투입 및 산출변수의 수에 비해 과소한 DMU에 의해 나타나는 식별력의 문제를 해결하기 위해 초효율성 모형을 활용해 효율적인 DMU간의 우선순위를 구별할 것이며, 또한 이 경우 잔여(slack)를 반영한 보다 정확한 효율성을 제시하기 위해 Super-SBM모형을 적용해 분석하였다.

〈표 2〉 지역보건소 효율성 평가에 관한 선행연구

	연구대상	투입요소	산출요소
박종원(1993)	서울시 22개 보건소	주민 1인당 인건비 주민 1인당 운영비	환자치료사업, 집단검진사업, 예방접종사업, 가족계획사업, 방역사업, 보건교육사업, 모자보건사업
윤경준(1996)	6개 대도시 54개 보건소	의료인력, 간호인력, 기타인력	결핵관리사업, 가족계획사업, 모자보건사업, 진료사업
김진현·유왕근(1999)	경남 20개 보건소	의료인력, 간호인력, 행정인력	진료사업, 결핵관리사업, 가족계획사업, 모자보건사업, 방문보건사업, 예방접종사업
유금록(2003)	전북 14개 보건소	의료인력, 간호인력, 행정인력	진료사업, 가족계획사업
윤경준·최신용· 강정석 (2005)	광역자치단체 소재 146개 보건소	의료 및 지원인력, 간호인력, 보건행정인력	결핵관리사업, 모자보건사업, 구강교육사업, 구강보건사업, 방문보건사업

	연구대상	투입요소	산출요소
유금록 (2008a)	전북 14개 보건소	의료인력, 간호인력, 행정인력	진료사업, 구강보건사업, 모자보건사업, 방문간호사업
유금록 (2008b)	서울시 25개 보건소	의료인력, 간호인력, 행정인력	진료사업, 구강보건사업, 모자보건사업
Pina & Tores(1992)	스페인 Huesca도 보건소	인건비, 의약품비, 기타비용	주민 1인당 진찰횟수, 의사 1인당 진찰횟수, 계획 대비 진찰실적의 백분율

Ⅲ. 연구방법

1. 분석대상 및 분석방법

본 연구에서는 균형패널(balanced panel)자료를 이용해 경상남도 17개 보건소의 정태적 동태적 효율성을 측정하였다. 이를 위해 경상남도청으로부터 17개 보건소의 인력 및 산출 자료들을 제공받아 이를 분석에 활용하였다. 이 중 함안보건소는 2013년부터 방문간호사업을 폐지하고 심내혈관질환 예방관리사업으로 전환함으로써 본 연구의 산출요소와 맞지 않아 배제했으며, 창원시와 마산시, 진해시는 2010년 7월 1일 통합창원시로 전환되었기 때문에 2009년의 마산시와 진해시의 투입과 산출변수들은 비록 통합창원시가 출범하지 않았더라도 창원시로 합산해 연구를 진행했다.

분석방법은 먼저, 산출방향의 CCR모형과 BCC모형 및 초효율성모형, 비방향성인 Super-SBM모형을 활용해 2013년 단년도 효율성에 대한 정태적 분석을 실시하였으며, 기술효율성, 순기술효율성, 규모효율성을 측정하면서 잔여(slack)를 반영한 초효율성모형인 Super-SBM모형의 수치들을 활용해 측정하였다. 동태적 분석에서는 Malmquist 생산성지수 변화율을 활용해 2009년부터 2013년까지의 경남 지방보건소의 생산성 변화율을 측정하였으며, 생산성지수의 구성요소인 기술효율성변화율, 기술변화율, 순기술변화율, 규모효율성 변화율로 세분화해 생산성의 변화율을 측정했다. 따라서 본 연구에서는 정태적 효율성을 측정하기 위해 주로 Super-SBM모형의 효율성 측정치들을 활용하였으며, 동태적 분석을 위해 Malmquist 생산성 지수변화율을 적용하였다.

2. 변수선정

DEA기법은 투입 및 산출변수의 수 및 종류에 대해 민감한 반응을 나타내므로 투입 및 산출변수의 선정은 대단히 중요하며 신중을 기할 필요가 있다. 본 연구에서는 선행연구에서 활용되었던 투입 및 산출변수들을 중심으로 변수들을 선정하였다.

먼저, 지방보건소와 관련된 선행연구들에서는 투입변수들로 노동의 대리변수로 인력을, 자본의 대리변수로 예산 및 가용 병상수, 면적 등의 시설을 주로 활용하였으나 본 연구에서는 보건소의 업무가 노동집약적인 성격을 강하게 띠고 있고, 보건소 인력은 큰 변동이 없이 안정되고, 각 보건소 별로 인력의 유형이 거의 동일하기 때문에 보건소 인력을 투입변수로 선정하였다. 다만, 인력간의 업무의 성격이 상당히 이질적인 경향이 있어 이를 구분해서 투입변수로 활용할 필요성이 제기되었다. 예를 들면, 의사들과 행정직원을 같은 범주에 넣었을 시 이는 각분야 인력의 전문성과 기여도의 차이를 전혀 반영하지 못하는 오류를 범할 수 있기 때문에 이를 해결하기 위해 성격이 동질적인 업무를 수행하는 인력들로 각각 의료인력, 간호인력, 보건행정인력으로 구분해서 활용했다. 아래 <표 3>에서 볼 수 있듯이, 이들 중 의료인력에는 업무의 특성이 유사한 의사, 치과의사, 한의사, 약사, 조산사, 방사선사, 임상병리사, 물리치료사, 치과위생사, 의무기록사, 위생사, 위생시험사, 정신보건 전문요원, 정보처리기사, 응급구조사 등을 포함시켰다. 간호인력에는 간호사, 영양사, 간호조무사가 포함되었으며, 행정인력에는 행정직, 보건직, 기타 인력 등이 포함되었다. 예산 및 결산은 가장 안정적이고 자주 활용되는 투입변수이나 지역별 상이한 예산사용행태의 특수성, 즉 건물 신축이나 보수 등에 의한 예산지출이나, 특정 고가장비의 구입 등으로 인한 과도한 지출현상이 나타남으로 인해 효율성 측정결과가 왜곡될 영향이 있어 본 연구의 투입변수에서는 제외하였다(윤경준, 1996).⁵⁾

산출변수로는 보건소의 업무유형은 크게 보건 및 진료업무와 일반행정업무로 구분이 가능하며, 이는 대체로 전국적으로 동일하다고 볼 수 있다. 보건 및 진료업무는 보건소의 본질적인 업무이며, 일반행정업무는 보건 및 진료업무를 수행하기 위한 지원업무로 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 보건소의 산출요소로 보건소의 본질적 업무에 초점을 맞추며 이에 한정하고자 한다. 보건소의 주된 업무는 진료사업, 구강보건, 모자보건 등의 1차 진료 업무와 전염병관리 등의 예방업무 및 방문을 통한 간호, 지역보건의료에 대한 지도·감독업무 등으로 분류할 수 있다(윤경준, 1996: 88 재인용). 본 연구에서는 산출변수로 본질적 업무인 예방

5) 다만 선행연구들이 일관되게 주장하는 예산의 투입변수에서의 제외 이유인 예산내 인건비 비중이 높다는 의견은 보건소 인력에 대한 인건비가 당해 시군의 기본 예산에 포함되어 지급되므로 보건소 예산에서는 정규직원 인건비가 포함되지 않는 것으로 보건소 담당 공무원과의 인터뷰 결과 나타났다.

접종건수, 결핵예방접종건수, 결핵검진실적건수, 한센대상건수 등을 포함하는 진료사업실적, 구강보건, 치면세마, 불소용액도포, 불소용액양치, 노인의치보철사업건 등의 구강보건, 임신부 등록관리, 영유아 등록관리 실적을 포함하는 모자보건관리실적, 가정방문 간호와 집단교육 및 상담을 포함하는 방문간호 실적 등 보건소의 본질적 업무를 포괄하는 4분야를 산출요소로 선정하였다. 그리고 아래의 <표 4>는 본 연구의 2009년부터 2013년까지의 분석변수의 기술통계량을 나타낸다.

<표 3> 경남지방 보건소 효율성 분석을 위한 투입요소와 산출요소

구분	변수(단위)		출 처
투입요소	의료인력	의사+치과의사+한의사+약사+조산사+방사선사+임상병리사+물리치료사+치과위생사+의무기록사+위생사+위생시험사+정신보건 전문요원 + 정보처리기사+응급구조사(명)	경남통계연감 (2009-2013)
	간호인력	간호사+영양사+간호조무사(명)	
	행정인력	행정직+보건직+기타(명)	
산출요소	진료사업실적	예방접종건수+결핵예방접종건수+결핵검진실적건수+한센대상건수(건)	
	구강보건	구강보건+치면세마+불소용액도포+불소용액양치+노인의치보철사업(건)	
	모자보건	모자보건관리실적(임산부 등록관리+영유아 등록관리)(명)	
	방문간호	가정방문+집단교육 및 상담(건)	

<표 4> 분석변수의 기술통계량

구분		투입 요소			산출 요소			
		의료인력 (명)	간호인력 (명)	행정인력 (명)	진료사업 (건)	구강보건 (건)	모자보건 (명)	방문간호 (건)
2009	평균	32	28	12	89,344	15,734	3,865	33,461
	SD	29	32	14	117,518	17,489	5,682	16,284
	최대	140	147	63	477,021	73,853	22,599	82,643
	최소	16	8	4	15,044	2,307	505	18,179
2010	평균	29	25	9	95,132	2,301	3,693	36,694
	SD	23	17	7	127,301	3,113	5,030	24,004
	최대	113	84	30	523,236	9,858	17,449	124,964
	최소	17	10	2	13,362	32	320	22,435
2011	평균	25	24	13	105,033	4,803	4,323	24,241

구분	투입 요소			산출 요소				
	의료인력 (명)	간호인력 (명)	행정인력 (명)	진료사업 (건)	구강보건 (건)	모자보건 (명)	방문간호 (건)	
	SD	17	15	9	135,879	9,376	6,464	14,585
	최대	86	72	35	539,298	40,308	26,646	78,003
	최소	13	5	4	16,911	449	444	14,771
2012	평균	27	24	9	130,313	2,078	3,126	25,406
	SD	19	15	6	182,288	2,087	4,028	15,358
	최대	95	70	26	733,014	5,770	15,962	80,389
	최소	15	12	2	16,746	257	455	16,352
2013	평균	27	24	9	148,826	17,312	3,170	22,131
	SD	15	17	6	188,981	26,091	3,987	10,699
	최대	80	77	28	741,184	108,100	16,262	57,473
	최소	15	9	2	22,271	1,067	446	13,264

IV. 경남지방보건소의 효율성 및 생산성 측정결과

1. 정태적 분석결과

경상남도 17개 보건소를 대상으로 규모수익불변(CRS)의 산출지향 자료포락분석 및 초효율성, Super-SBM모형을 활용하여 효율성을 분석한 결과는 <표 5>에 나타난 바와 같다. 먼저, CCR모형에서 효율성의 전체평균은 88.25%로 나타났으며, 효율적으로 평가되는 보건소는 전체 17개 보건소 중 10개로 58.8%에 이르는 것으로 나타났다. 효율적으로 평가된 보건소는 거제시, 고성군, 김해시, 남해군, 사천시, 양산시, 의령군, 창원시, 하동군, 합천군 소속 보건소들이다. 반면, 비효율적인 것으로 평가된 보건소는 7개로 그중 가장 비효율적인 보건소로 나타난 곳은 56.05%의 효율성을 나타낸 산청군 보건소이며, 62%의 창녕군보건소와 65.37%의 함양군 보건소가 그 뒤를 이었다.

그러나 효율적으로 평가된 보건소간의 우선순위를 가리며, 효율적인 보건소에 대한 설명력을 부여하기 위해 적용된 초효율성 모형에서는 합천군 보건소가 효율성이 1.8945로 가장 효율성이 높은 보건소로 타나났다. 다음으로 1.7683의 고성군 보건소와 1.4808의 효율성을 보인 양산시 보건소가 효율성이 높은 것으로 나타났다. 초효율성 모형이 잔여를 반영하지 못하는 한계점을 나타내기 때문에 이를 반영한 Super-SBM모형을 적용한 결과 효율성 평균

은 CCR에서의 88.25%보다 다소 낮은 83.92%로 나타났으며, 가장 효율적인 것으로 나타난 보건소는 1.2315의 고성군 보건소였으며, 1.223의 창원시 보건소가 두 번째로 효율성이 높게 나타났다. 1.2148의 양산시가 세 번째 효율성이 높은 보건소였으며, 1.1511의 합천군 보건소가 그 뒤를 이었다. 반면 Super-SBM모형에서 가장 비효율적으로 평가된 보건소는 효율성이 불과 19.37%로 나타나 비효율성이 무려 80.63%에 이르는 함양군 보건소였으며, 26.46%의 효율성을 보인 산청군 보건소가 두 번째로 비효율성이 높게 나타났으며, 32.51%의 효율성을 나타낸 창녕군 보건소도 비효율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 5〉에서 볼 수 있듯이, 준거집단의 참조횟수에서는 창원시 보건소가 13회로 가장 많은 참조횟수를 나타냈으며, 고성군 보건소도 10회로 나타나 많은 참조횟수를 보여줬다. 그리고 합천군 보건소가 5회, 남해군과 양산시 보건소가 각각 4회로 그 뒤를 이었다. 따라서 본 연구결과를 놓고 본다면 창원시 보건소가 동료보건소들에 의해 가장 많은 벤치마킹대상이 되는 것으로 나타나 가장 우수한 보건소로 평가될 수 있다.

〈표 5〉 경남지방보건소의 효율성 분석결과

DMU	CCR	초효율성	Super-SBM	준거집단 및 가중치	참조횟수
거제시	1	1.0888	1.0396	김해시(0.2572); 창원시(0.1367)	3
거창군	0.8145	0.8145	0.5784	고성군(0.5807); 창원시(0.0135); 합천군(0.0766)	0
고성군	1	1.7683	1.2315	거창군(0.4571); 김해시(0.0286); 창원시(0.0245)	10
김해시	1	1.1638	1.0534	거제시(1.0174); 고성군(0.1685); 남해군(0.1728); 창원시(0.1726)	3
남해군	1	1.3524	1.0789	고성군(0.4632); 양산시(0.1054); 하동군(0.1639)	4
밀양시	0.6971	0.6971	0.5197	고성군(0.6484); 창원시(0.1680)	0
사천시	1	1.2225	1.0938	창원시(0.1437); 하동군(0.0610); 합천군(0.3794)	2
산청군	0.5605	0.5605	0.2646	고성군(0.4102); 김해시(0.1189); 창원시(0.1255)	0
양산시	1	1.4808	1.2148	고성군(0.4702); 창원시(0.1337)	4
의령군	1	1.0659	1.0213	고성군(0.3588); 양산시(0.0615); 창원시(0.0843)	0
진주시	0.9112	0.9112	0.5743	양산시(0.0626); 창원시(0.3440); 합천군(0.0985)	0
창녕군	0.6204	0.6204	0.3251	고성군(0.0663); 남해군(0.1410); 창원시(0.1894)	0

DMU	CCR	초효율성	Super-SBM	준거집단 및 가중치	참조횟수
창원시	1	1.3426	1.223	거제시(1.5877); 양산시(0.2665); 합천군(1.8834)	13
통영시	0.7456	0.7456	0.6491	사천시(0.0792); 창원시(0.2427)	0
하동군	1	1.1704	1.0545	거제시(0.2711); 남해군(0.3191); 사천시(0.1965)	2
함양군	0.6537	0.6537	0.1937	고성군(0.0577); 남해군(0.4328); 합천군(0.4080)	0
합천군	1	1.8945	1.1511	고성군(0.2246); 사천시(0.1099); 창원시(0.1472)	5
평균	0.8825	1.0914	0.8392		

* ()안은 효율성 순위를 나타냄

〈표 6〉에서는 〈표 5〉에 나타난 Super-SBM모형의 효율성 결과에 기초해 VRS모형을 활용해 기술효율성을 순기술효율성과 규모효율성으로 분해해 비교하고 그에 따른 규모수익(returns to scale: RTS)의 결과들을 제시하였다. 그 내용을 살펴보면, Super-SBM모형에서의 효율성의 평균은 83.92%이고 그 내용 중 순기술효율성(VRS)의 평균은 90.37%이며, 규모효율성의 평균은 97.5%인 것으로 나타났다. 따라서 평균적으로 경상남도 지역보건소들의 평균 비효율성은 규모효율성보다는 순기술효율성에 기인하는 것으로 평가된다. 특히 규모효율성에서는 비효율의 정도가 2.5%에 불과해 상당히 효율성이 높은 것으로 나타났으며, 규모효율성이 가장 높은 보건소는 1.2315인 고성군 보건소였으며, 남해군과 하동군 보건소도 규모효율성이 높은 것으로 평가되었다. 순기술효율성에서는 창원시 보건소가 2.2544로 압도적으로 높은 효율성을 보여줬으며, 거제시, 합천군, 의령군, 사천시 보건소도 순기술효율성에서 효율적인 보건소로 평가되었다. RTS에서는 전체 17개 보건소 중 김해시와 창원시 보건소 2곳만 규모수익체감으로 나타났으며 나머지 15곳은 규모수익체증으로 나타나 김해시와 창원시 보건소를 제외한 나머지 보건소들은 규모확대를 통해 운영상의 효율성을 제고 할 수 있을 것이다.

〈표 6〉 Super-SBM에 기초한 모형별 각 평균 효율성 비교

DMU	Super-SBM 효율성	순기술효율성(VRS)	규모효율성	RTS
거제시	1.0396	1.2628	0.8233	IRS
거창군	0.5784	1	0.5784	IRS
고성군	1.2315	1	1.2315	IRS
김해시	1.0534	1.0638	0.9902	DRS

DMU	Super-SBM 효율성	순기술효율성(VRS)	규모효율성	RTS
남해군	1.0789	1	1.0789	IRS
밀양시	0.5197	0.5433	0.9567	IRS
사천시	1.0938	1.1533	0.9484	IRS
산청군	0.2646	0.297	0.8911	IRS
양산시	1.2148	1.3	0.9345	IRS
의령군	1.0213	1.1629	0.8782	IRS
진주시	0.5743	0.6732	0.853	IRS
창녕군	0.3251	0.3735	0.8704	IRS
창원시	1.223	2.2544	0.5425	DRS
통영시	0.6491	0.6966	0.9318	IRS
하동군	1.0545	1	1.0545	IRS
함양군	0.1937	0.2411	0.8036	IRS
합천군	1.1511	1.2195	0.9439	IRS
평균	0.8392	0.9037	0.975	

DEA는 비효율적인 것으로 나타난 DMU를 효율적으로 평가되는 유사 투입산출구조를 갖고 있는 준거집단과의 비교를 통해 비효율의 개선방향을 제시할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 이 경우 <표 5>의 준거집단 및 가중치를 활용해 <표 7>에 나타난 적정투입산출물을 각 DMU들에게 제시할 수 있다. 아래 <표 7>을 보면 경상남도 지방보건소들이 평균적으로 효율적인 보건소가 되기 위해서는 의료인력에서 2.13%, 간호인력에서 2.06%, 행정인력에서 0.6% 감소시켜야 하는 것으로 나타났으며, 진료사업에서 20.92%, 구강보건사업에서 34.64%, 모자보건사업에서 27.79%, 방문간호사업에서 11.85%의 사업실적군수를 증가시켜야 효율적인 보건소가 되는 것으로 나타났다.⁶⁾ 가장 비효율적으로 평가된 산청군, 창녕군, 함양군 보건소의 개선방향을 살펴보면, 먼저 산청군 보건소는 효율적으로 평가된 준거집단인 고성군, 김해시, 창원시 보건소와 비교하여 효율적인 보건소가 되기 위해서는 간호인력에서 12.9%를 감소시켜야 하며, 진료사업에서 260.8%, 구강보건사업과 모자보건사업, 방문간호사업에서 각각 78.4%를 증가시켜야 가능하다. 창녕군 보건소는 간호인력에서 26.5%의 감소를, 진료사업, 구강보건, 모자보건, 방문간호사업 각각에서 현행보다 61.2%의 사업실적을 증가시켜야 효율적인 보건소가 되는 것으로 나타났고, 함양군 보건소는 행정인력을 54.9% 감소시켜야 하며, 진료사업에서 61.9%, 구강보건사업에서 228.2%, 모자보

6) 그러나 본 연구가 지향하는 바가 DEA의 산출중심의 모형이기 때문에 연구모형의 결과는 산출에 있어서의 개선점이 부각되는 결과를 주로 나타내고 있어 반드시 <표 7>의 내용이 절대적인 결과는 아니라는 것을 유념할 필요가 있다.

건사업과 방문간호사업에서 53% 실적을 증가시켜야 효율적인 보건소가 될 수 있는 것으로 평가되었다.

〈표 7〉 실제투입산출물과 적정투입산출물의 비교

DMU	투입물			산출물			
	의료 인력	간호 인력	행정 인력	진료사업	구강보건	모자보건	방문간호
거제시	22 (22)	27 (27)	8 (8)	224,011 (224,011)	16,299 (16,299)	4,835 (4,835)	15,827 (15,827)
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
거창군	23 (19.89)	15 (9.28)	2 (2)	39,946 (57,402)	1,831 (3,747)	787 (966)	16,964 (20,827)
	-13.5%	-38.1%	0%	43.7%	104.6%	22.8%	22.8%
고성군	24 (24)	10 (10)	2 (2)	57,802 (57,802)	3,653 (3,653)	897 (897)	25,644 (25,644)
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
김해시	43 (43)	44 (44)	14 (14)	446,017 (446,017)	5,898 (5,898)	7,954 (7,954)	36,142 (36,142)
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
남해군	16 (16)	9 (9)	4 (4)	51,784 (51,784)	2,660 (2,660)	446 (446)	24,685 (24,685)
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
밀양시	29 (22.48)	33 (17.39)	6 (6)	83,301 (119,499)	20,247 (29,045)	1,202 (2,408)	13,264 (19,028)
	-22.5%	-47.3%	0%	43.5%	43.5%	100.3%	43.5%
사천시	20 (20)	22 (22)	13 (13)	96,798 (96,798)	31,890 (31,890)	2,686 (2,686)	24,307 (24,307)
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
산청군	25 (25)	19 (16.54)	6 (6)	22,271 (80,347)	14,875 (26,541)	676 (1,206)	15,003 (26,769)
	0%	-12.9%	0%	260.8%	78.4%	78.4%	78.4%
양산시	23 (23)	15 (15)	15 (15)	172,962 (172,962)	7,296 (7,296)	4,616 (4,616)	19,744 (19,744)
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
의령군	18 (18)	11 (11)	4 (4)	28,193 (28,193)	2,134 (2,134)	2,156 (2,156)	15,260 (15,260)
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

DMU	투입물			산출물			
	의료 인력	간호 인력	행정 인력	진료사업	구강보건	모자보건	방문간호
진주시	36 (30.73)	29 (29)	12 (12)	270,078 (296,399)	10,933 (11,999)	5,217 (5,876)	22,668 (25,255)
	-14.6%	0%	0%	9.7%	9.7%	12.6%	11.4%
창녕군	19 (19)	19 (13.96)	6 (6)	55,920 (90,136)	4,289 (6,913)	871 (1,404)	16,067 (25,898)
	0%	-26.5%	0%	61.2%	61.2%	61.2%	61.2%
창원시	80 (80)	77 (77)	28 (28)	741,184 (741,184)	108,100 (108,100)	16,262 (16,262)	57,473 (57,473)
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
통영시	21 (21)	26 (22.1)	11 (10.48)	114,094 (153,024)	17,492 (23,460)	2,219 (3,399)	15,874 (21,290)
	0%	-15%	-4.7%	34.1%	34.1%	53.2%	34.1%
하동군	15 (15)	17 (17)	6 (6)	41,348 (41,348)	3,008 (3,008)	1,981 (1,981)	21,357 (21,357)
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
함양군	21 (21)	11 (11)	10 (4.51)	40,583 (65,703)	1,067 (3,502)	490 (750)	19,056 (29,149)
	0%	0%	-54.9%	61.9%	228.2%	53%	53%
합천군	20 (20)	16 (16)	6 (6)	43,743 (43,743)	42,624 (42,624)	601 (601)	16,893 (16,893)
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
평균	-2.13%	-2.06%	-0.6	20.92%	34.64%	27.79%	11.85%

* () 숫자는 적정투입물 및 적정산출물

2. 동태적 분석결과: Malmquist 생산성 지수 변화율 분석

본 연구에서는 2009년부터 2013년까지의 5년간 4기 기간 동안의 균형패널자료를 이용하여 경상남도 17개 일선 지방보건소들의 Malmquist 생산성지수 변화율 및 그 구성요소들인 기술효율성의 변화, 기술변화, 순기술효율성의 변화, 규모효율성의 변화율을 측정하였으며 그 결과는 <표 8>과 같다. 여기에서 기술효율성 변화지수는 주로 학습 및 지식파급효과, 시장경쟁력, 비용구조 및 설비 가동률 등에 있어서의 개선을 의미하는 것이며, 기술변화지수는 새로운 제품 및 서비스의 적용, 생산공정의 혁신 및 새로운 관리 및 경영기법의 적용 등에 의한 생산곡선상의 변화를 의미한다.

먼저, <표 8>에서 2009년부터 2013년까지의 생산성지수 변화율의 평균을 보면, 당해기

간 동안의 생산성지수 변화율 평균은 2.5% 증가한 것으로 나타났으며 특히 2012-2013년 기간에 생산성 지수의 증가가 56.48%로 두드러졌으나 다른 기간에는 모두 생산성지수 변화율에서 하락한 것으로 나타났다. 생산성 지수 변화율의 구성요소의 변화율 평균을 살펴보면, 먼저 연평균 기술효율성 변화율은 2.4% 증가한 것으로 나타났으며, 기술변화율과 순기술효율성 변화율에서는 거의 변화가 없었으며, 규모효율성 변화율에서는 1.72% 증가한 것으로 나타나 당해기간 동안 연평균 생산성지수 변화율에 있어서의 증가는 주로 기술효율성 변화율 증가와 규모효율성 변화율 증가에 기인하는 것으로 나타났다. 또한 2012-2013년 기간 동안의 생산성지수에 있어서의 큰 증가율은 당해기간의 기술변화율이 1.5897로 크게 증가한 것으로 나타나 기술변화율이 직접적인 원인인 것으로 분석된다.

<표 8> Malmquist 생산성 지수 및 구성요소의 시기별 변화율

	생산성지수변화	기술효율성 변화	기술변화	순기술효율성 변화	규모효율성 변화
2009-2010	0.8701	0.7786	1.1176	0.8723	0.8926
2010-2011	0.8372	1.4774	0.5667	1.214	1.217
2011-2012	0.9683	0.9712	0.9971	1.017	0.955
2012-2013	1.5648	0.9843	1.5897	0.9539	1.0319
평 균	1.025	1.024	1.001	1.0067	1.0172

주: Malmquist 생산성지수 및 구성요소의 평균은 기하평균(geometric means)임

<표 9>는 각 보건소별 생산성지수의 시기별 변화율 추이를 타나내고 있다. 경남 지방보건소들의 생산성지수의 평균을 살펴보면 총 17개 보건소 중 6개 보건소에서 평균 생산성 변화율에서 하락이 있었으나 11개 보건소는 증가를 나타내었다. 이중 창원시 보건소와 사천시 보건소가 연간 생산성 변화율 평균에서 가장 높게 나타나 생산성이 가장 크게 증가한 것으로 평가되며, 창녕군 보건소는 가장 큰 폭으로 하락한 것으로 나타났다.

<표 9> 각 보건소별 Malmquist 생산성 지수의 연도별 변화율 및 평균

DMU	생산성지수 (T1)	생산성지수 (T2)	생산성지수 (T3)	생산성지수 (T4)	평균
거제시	1.5978	0.6271	0.8647	1.5326	1.0735
거창군	1.2992	0.6916	0.9731	1.2073	1.0136
고성군	2.5777	0.2411	1.6315	1.4217	1.0958
김해시	0.8097	1.1514	1.0265	1.1155	1.0165

DMU	생산성지수 (T1)	생산성지수 (T2)	생산성지수 (T3)	생산성지수 (T4)	평균
남해군	0.4904	0.6215	0.9506	1.6651	0.8334
밀양시	0.5765	1.1079	1.1411	1.7585	1.064
사천시	0.7426	1.2503	0.901	2.6176	1.2165
산청군	0.5148	1.0246	0.9815	1.9823	1.0065
양산시	0.8503	0.909	1.1207	1.1514	0.9993
의령군	0.8097	0.8394	1.0214	1.4197	0.9964
진주시	0.7191	0.9657	0.8504	1.3945	0.9526
창녕군	1.1736	0.285	1.2109	1.029	0.8035
창원시	1.159	1.3408	0.7724	2.0706	1.2556
통영시	0.9199	0.9456	0.818	2.2559	1.1256
하동군	0.3934	1.6323	0.7198	1.1083	0.846
함양군	1.4387	0.7168	1.186	1.0203	1.057
합천군	0.5723	1.4748	0.6732	3.6622	1.201

주: Malmquist 생산성지수 및 구성요소의 평균은 기하평균(geometric means)임

〈표 10〉은 각 DMU별 생산성 지수 평균 변화율 및 그 구성요소인 기술효율성 변화율, 기술변화율, 순기술효율성 변화율, 규모효율성의 평균 변화율을 나타내고 있다. 먼저, 기술효율성 변화율에서 17개 보건소 중 7개 보건소에서 연평균 효율성 변화율의 증가가 있었으며, 5개소는 변화율의 수치가 1로 나타나 기술효율성의 변화율에 변동이 없었으며, 5개소는 효율성 변화율이 하락한 것으로 나타났다. 특히 효율성 변화율 수치가 1로 나타난 거제시, 고성군, 김해시, 남해군, 양산시 보건소는 기술효율성 수치가 5년 연속 효율적인 보건소로 평가받는 1이었기 때문에 기술효율성의 변화율에서 변화가 없는 것으로 나타났다.

기술변화율에서는 남해군, 양산시, 의령군, 진주시, 창녕군, 하동군, 함양군 보건소 등 7개소에서 연평균 기술변화율에서 퇴보한 것으로 나타났으며, 10개 보건소에서는 기술변화율이 진보한 것으로 나타났다. 따라서 전체적 기술변화율 평균에서는 거의 변화가 없는 것으로 분석되었다.

순기술효율성 변화율에서는 4개 보건소에서 순기술효율성 변화율의 증가를 보였고, 밀양시, 산청군, 진주시, 창녕군 등 4개 보건소에서는 감소가 나타났으며, 9개 보건소에서는 변화가 없는 것으로 나타났다. 순기술효율성 변화율에서 가장 증가율이 큰 보건소는 사천시 보건소였으며, 가장 감소율이 큰 보건소는 88.83%의 창녕군 보건소인 것으로 나타났다.

규모효율성 변화율에서는 12개 보건소에서 규모효율성의 증가가 있었으며, 2개 보건소는 변화가 없었으며, 감소한 보건소는 5개 보건소인 것으로 나타났다. 이 중 가장 높은 규모효율

성의 증가를 보인 보건소는 연평균 15.27%의 증가율을 보인 의령군 보건소였으며, 연평균 감소율이 가장 크다고 할 수 있는 보건소는 산청군 보건소였으나 감소율이 1.4%로 미미한 수준이었다.

<표 10> 각 보건소별 Malmquist 생산성 지수 및 구성요소의 변화율

DMU	생산성지수	기술효율성 변화율	기술변화율	순기술효율성 변화율	규모효율성 변화율
거제시	1.0735	1	1.0735	1	1
거창군	1.0136	0.9878	1.0262	1	0.9878
고성군	1.0958	1	1.0958	1	1
김해시	1.0165	1	1.0165	1	1
남해군	0.8334	1	0.8334	1	1
밀양시	1.064	0.9741	1.0923	0.972	1.0022
사천시	1.2165	1.1292	1.0772	1.1249	1.0038
산청군	1.0065	0.9678	1.04	0.9817	0.9858
양산시	0.9993	1	0.9993	1	1
의령군	0.9964	1.1527	0.8644	1	1.1527
진주시	0.9526	0.977	0.975	0.9855	0.9914
창녕군	0.8035	0.9379	0.8567	0.8883	1.0558
창원시	1.2556	1.0999	1.1415	1	1.0999
통영시	1.1256	1.0151	1.1089	1.0163	0.9988
하동군	0.846	1.006	0.841	1	1.006
함양군	1.057	1.1057	0.9559	1.1183	0.9887
합천군	1.201	1.0856	1.1064	1.0491	1.0348
평균	1.025	1.024	1.001	1.0067	1.0172

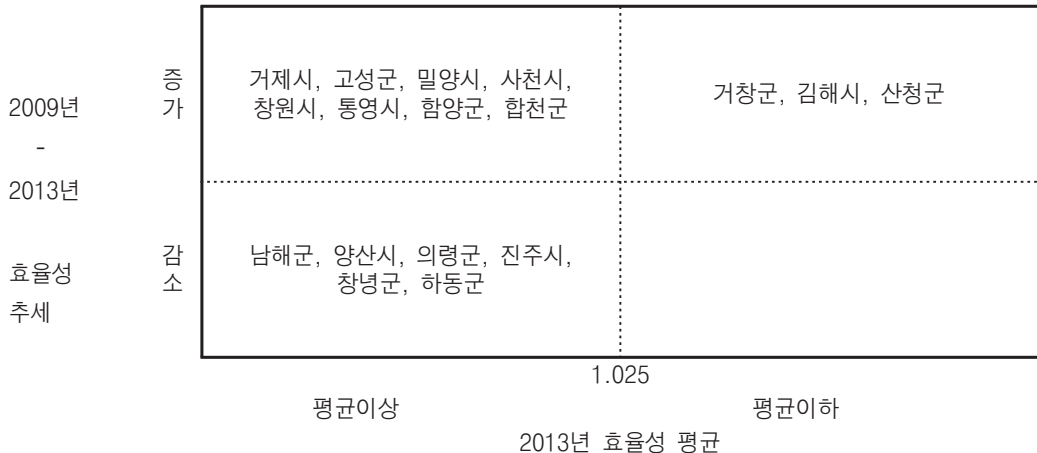
주: Malmquist 생산성지수 및 구성요소의 평균은 기하평균(geometric means)임

3. 정태적 및 동태적 효율성에 대한 변화분석

아래 <그림 1>은 경남 지역보건소의 효율성 변화에 대한 산점도를 나타낸 것으로 종축은 2009년부터 2013년까지의 동태적인 보건소들의 효율성 변화율을 나타낸 것이며, 횡축은 2013년 단일시점의 정태적 효율성을 측정된 점수를 17개 보건소의 평균을 중심으로 평균 이상의 보건소와 평균 이하의 보건소를 나타낸 것이다. 아래 <그림 1>에서의 정태적 효율성의 평균은 Super-SBM모형의 효율성 측정치를 사용하였으며 동태적 효율성 추세는 Malmquist 생산성지수 변화율을 활용하였다. <그림 1>에서 볼 수 있듯이, 효율성이 평균

이상이면서 시간의 변화에 따라 증가한 보건소들은 1사분면의 거제시, 고성군, 밀양시, 사천시, 창원시, 통영시, 함양군, 합천군 보건소 등 8개소인 것으로 나타났으며 이들 8개 보건소들은 현재의 경영방법이나 운영방법을 유지한다면 효율성이 유지될 뿐만 아니라 더욱 효율성이 개선될 여지가 큰 보건소들이다. 그러나 전체 효율성이 평균이상이지만 시간의 추이에 따라 효율성이 하락한 보건소도 4사분면의 남해군, 양산시, 의령군, 진주시, 창녕군, 하동군 보건소 등 5개소로 나타났다. 이들 5개 보건소들은 2013년 시점에서는 효율성이 평균이상을 유지하고 있지만 전반적으로 현행의 보건소 운영방법과 관리방법을 계속 유지한다면 효율성에서 계속된 감소를 경험하게 될 것이므로 이에 대한 변화조치가 필요하다고 해석된다. 특히 이들 보건소들은 1사분면에 있는 보건소들을 준거집단으로 삼아 능률성을 향상시키는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 그리고, 2013년 단일년도에서는 효율성이 전체 평균이하에 머물러 있지만 시간의 변화에 따라 효율성이 증가하고 있는 보건소로는 거창군, 김해시, 산청군 보건소 등 3개소로 나타났다. 이들 2사분면에 위치한 3개소는 현재의 효율성은 전체적으로 낮은 편이나 좀 더 개선된 관리기법과 예산운용방식을 잘 활용한다면 효율성에 있어서 계속된 증가를 이룰 수 있어, 효율적인 보건소로 거듭날 수 있을 것으로 평가된다. 반면, 효율성이 평균 이하이며, 시간의 변화에 따라 효율성이 감소하고 있는 보건소는 없는 것으로 나타났다.

<그림 1> 경남지방 보건소의 효율성 변화



V. 결론 및 시사점

본 연구는 경상남도 17개 지역보건소들의 효율성을 CCR모형과 BCC모형, 그리고 초효율성모형, Super-SBM모형을 활용해 2013년 단년도의 효율성을 정태적으로 측정하였으며, 시간의 변화에 따른 효율성의 변화추이를 분석하기 위해 2009년부터 2013년까지의 균형패널자료를 이용하여 Malmquist 생산성지수 변화율 분석을 실시하였다. 본 연구결과를 정태적 분석과 동태적 분석으로 나누어 요약하면 다음과 같다.

먼저, 효율성의 정태적 분석결과 CCR모형의 기술효율성 전체평균은 88.25%로 나타났으며, 17개 보건소 중 10개소가 효율적인 것으로 평가되었다. Super-SBM모형을 적용한 경우 고성군 보건소가 가장 효율성이 높은 보건소로 나타났으며, 창원시 보건소가 그 뒤를 이었다. 반면에 함양군과 산청군 보건소가 효율성이 가장 낮은 보건소로 평가되었다. 둘째, Super-SBM모형을 적용해 측정한 효율성 수치에 VRS모형을 적용한 경우 순기술효율성의 효율성 평균은 90.37%였으며, 규모효율성 평균은 97.5%로 나타나 기술효율성의 비효율성은 주로 순기술효율성에 기인하는 바가 크다고 할 수 있다. 셋째, RTS의 경우 15개 보건소에서 규모수익체증을 나타냈으며, 규모수익체감의 결과를 보인 보건소는 단 2곳에 불과한 것으로 평가되었다.

다음으로, 2009년부터 2013년까지의 5개년 4기에 걸친 생산성의 동태적 추세분석에서는 먼저, 생산성 지수의 변화율에서는 당해 기간 동안 연평균 2.5% 상승한 것으로 나타났으며, 생산성 지수의 세부구성요소 모두에서 상승이 있는 것으로 나타났다. 즉, 기술효율성 변화율에서는 2.4%의 증가가, 기술변화율에서는 0.1%의 진보가, 순기술효율성 변화율에서는 0.67%의 증가가, 규모효율성 변화율에서는 1.72%의 증가가 있었다. 둘째, 각 보건소별 생산성 지수의 시기별 변화율 추이를 보면, 6개 보건소에서 평균 생산성 변화율이 하락한 반면, 11개 보건소에서는 증가를 나타내었다. 이중 창원시와 사천시 보건소에서 가장 큰 증가가 있었고, 창녕군 보건소는 가장 큰 폭의 하락을 나타내었다. 이를 종합해보면 2013년 효율성이 평균이상이면서 효율성 추세에서 증가한 보건소는 8개소였으며, 감소를 나타낸 보건소는 6개소로 나타났다. 반면 효율성이 평균이하이면서 추세에서 상승을 나타낸 보건소는 3개소였고, 평균이하이면서 감소를 나타낸 보건소는 없는 것으로 나타났다.

본 연구에서 시행된 경상남도 지방보건소에 대한 산출지향의 Super-SBM모형을 이용한 효율성 분석에 대한 분석결과를 바탕으로 정태적 결과에 대한 시사점을 제시하면 다음과 같다. 먼저, 효율성 분석결과 경남지역 보건소들의 비효율성의 원인이 순기술효율성에 기인하는 바가 큰 것으로 나타났기 때문에 이에 초점을 맞춘 효율성 개선방안이 요구된다. 즉, 예산

이나 인력을 운용하는데 있어 좀 더 산출지향적인 배분이 필요하다. 이는 예산과 인력운용이 보건소의 가장 기본적인 목적인 진료와 보건에 초점을 맞추고 체계적인 계획을 통해 운용되어야 바람직한 변화를 이룰 수 있을 것으로 보여진다. 또한 순기술효율성을 증진하기 위해서는 보건소가 주민들이 가장 먼저 접근할 수 있는 1차 진료기관이기 때문에 우수한 의료진의 확보와 더불어 특히 최근 큰 사회적 문제가 된 메르스와 같은 심각한 전염병을 예방하고, 발병 시 진단하고 측정할 수 있는 여러 시설 및 장비들을 확보함으로써 심각한 전염병 발병 시 초동대응이 가능한 구조로 변환하는 것이 필요할 것이다. 다음으로, 규모효율성에 있어서 15개 보건소에 해당하는 대부분의 보건소들이 규모수익체증을 나타냈기 때문에 보건소들의 효율성을 높이려면 보건소의 시설 및 인력, 장비 등의 현대화와 확충 등이 요구된다 하겠다. 다음으로, 생산성 추세분석에서는 전체적으로 생산성지수 및 그 구성요소들의 연평균 변화율이 상승한 것으로 나타났지만 남해군, 양산시, 의령군, 진주시, 창녕군, 하동군 보건소 등은 생산성 추세가 감소하고 있는 것으로 나타나 현재의 보건소 운영방법과 관리방법을 계속 유지한다면 비효율성이 점점 커질 수 있으므로 중장기적인 계획을 수립해 체계적이며 유연한 목표에 맞는 새로운 인력과 자원의 운용방식이 도입되어야 하며, 이를 통한 산출의 증대를 이루는 것이 바람직할 것이다.

【참고문헌】

- 경상남도청. (2013). 「경상남도 통계연보」.
- 경상남도청. (2012). 「경상남도 통계연보」.
- 경상남도청. (2011). 「경상남도 통계연보」.
- 경상남도청. (2010). 「경상남도 통계연보」.
- 경상남도청. (2009). 「경상남도 통계연보」.
- 김진현·유왕근. (1999). 보건소 보건사업의 효율성 평가와 정책적 의의: DEA를 이용한 경상남도 사례분석. 「보건행정학회지」, 9(4). 한국보건행정학회, 87-119.
- 박종원. (1993). 「Data Envelopment Analysis를 이용한 보건소 운영의 효율성 평가」. 석사학위논문, 서울대학교 보건대학원.
- 유금록. (2003). 보건소의 생산성 측정: 전라북도를 중심으로. 「한국행정학보」, 37(4). 한국행정학회, 261-280.
- 유금록. (2004). 「공공부문의 효율성 측정과 평가」. 서울: 대영문화사.
- 유금록. (2008a). 지방관료제의 효율성 평가: 보건소를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 13(2). 한국지방재정학회, 1-26.
- 유금록. (2008b). 부트스트랩 자료포락분석에 의한 공공부문의 효율성과 결정요인의 경험적 평가: 서울시 보건소를 중심으로. 「한국정책학회보」, 17(2). 한국정책학회, 291-366.
- 유금록. (2009). 잔여기준초효율성모형에 의한 민간위탁업무의 표준원가 추정. 「한국행정학보」, 43(1). 한국행정학회, 191-221.
- 윤경준. (1996). DEA를 통한 보건소의 효율성 측정. 「한국정책학회보」, 5(1). 한국정책학회, 80-109.
- 윤경준·최신용·강정석. (2005). DEA를 통한 공공조직 벤치마킹 정보의 단계적 도출. 「한국행정학보」, 39(2). 한국행정학회, 233-262.
- 이영범. (2007). 자료포락분석의 현재와 미래. 한국정책학회 추계학술세미나 발표논문집.
- 이정동·오동현. (2012). 「효율성 분석이론: DEA 자료포락분석법」. 서울: 지필미디어.
- 정재명. (2015). DEA와 Tobit회귀를 이용한 공공도서관의 효율성 및 영향요인 분석: 경상남도 53개 공공도서관을 대상으로. 「지방정부연구」, 19(2). 한국지방정부학회, 141-171.
- Anderson, P., & Perterson, N.C. (1993). A procedure for ranking efficient units in data envelopment analysis. *Management Science*, 39: 1261-1264.
- Banker, R. D. (1984). Estimating Most Productive Scale Size Using Data Envelopment Analysis. *European Journal of Operational Research*, 17: 35-44.

- Banker, R. d., Charnes, A. & Cooper, W. W. (1984). Models for Estimating Technical and Scale Efficiencies. *Management Science*, 30: 1078-1092.
- Charnes, A., Cooper, W. W., & Rhodes, E. (1987). Measuring Efficiency of Decision Making Units. *European Journal of Operational Research*, 1: 429-444.
- Coelli, T. J., Rao, D. S. P., O'Donnell, C. J., & Battese, G. E. (2005). *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*. Second Edition. New York: Springer.
- Cooper, W. W., Seiford, L. M., & Tone, K. (2007). *Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*. Second Edition. New York: Springer.
- Farrell, M. J. (1957). The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, 120(3): 253-290.
- Pina, V. & Torres, L. (1992). Evaluating the Efficiency of Nonprofit Organizations: An Application of Data Envelopment Analysis to the Public Health Service. *Financial Accountability & Management*. 8(3): 213-224.
- Tone, K. (2001). A Slack-Based Measure of Efficiency in Data Envelopment Analysis. *European Journal of Operational Research*, 130: 498-509.
- Tone, K. (2002). A Slack-Based Measure of Super-Efficiency in Data Envelopment Analysis. *European Journal of Operational Research*, 143: 32-41.

정 재 명: 미국 Arizona State University에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: A Comparative Analysis of Industrial Relations Systems in the Public Sector: Five Developed Countries, 2005) 현재 경상대학교 사회과학대학 행정학과 부교수(경상대학교 인권사회문제연구소 전문연구원)으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 인사행정, 공무원노사관계, 행정윤리, 행정효율성 등이다.

지방 남북교류협력의 태동(胎動) 요인과 민관협력 양상 : 1998~2000년 강원도·제주도 사례 비교를 중심으로

Formation Factors and Public-Private Partnership Aspects of Local's
Exchange and Cooperation between Inter-Koreas
: Cases Comparison of 1998-2000 Gangwon-do, Jeju-do

황 교 옥*

Hwang, Gyo Uk

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방 남북교류협력의 태동(胎動) 과정과 요인
- III. 태동기 지방 남북교류협력의 민관협력 양상
- IV. 강원도·제주도 사례 비교 및 정책적 시사점
- V. 결론

남북접경지역에 위치한 유일 분단도인 강원도와 한반도 최남단에 위치한 제주도에서 지방 남북교류협력이 거의 동시에 태동한 것은 우연의 일치일까? 강원도와 제주도의 특질적인 역사성과 장소성이 김대중 정부 출범 이후 대북정책 변화와 민선 2기 지방정부가 출범한 시기와 맞물려 1998년 하반기 두 지방에서 남북교류협력이 태동될 수 있었다. 이러한 공통적 배경 하에 강원도는 접경 분단도를 회복하고자 한 지방자치단체장의 적극적 리더십이, 제주도는 감귤의 가격 안정과 '평화의 섬'으로 거듭나고자 한 시민사회의 집단적 노력이 지방의 남북교류협력을 태동케 한 주된 요인이었다. 지방 남북교류협력의 태동 원원(淵源)과 민관협력 양상 분석을 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 강원도가 남긴 남북교류협력의 제도적 유산은 향후 지방자치단체가 중심이 된 남북교류협력의 제도적 원형(prototype)이 되었다. 둘째, 강원도·제주도 남북교류협력에서의 민관협

* 인제대학교 통일학연구소 연구원

논문 접수일: 2015. 8. 9, 심사기간(1, 2차): 2015. 8. 9~2015. 9. 23, 게재확정일: 2015. 9. 23

력 경험은 지방 남북교류협력 거버넌스의 바람직한 초기 모형을 제시했다. 셋째, 민선 2기 지방정부 출범 이후 북한을 상대로 한 ‘지방외교’ 및 대북정책에서의 중앙-지방 관계를 형성시켰다.

□ 주제어: 지방 남북교류협력, 강원도, 제주도, 민관협력, 지방외교

The Exchange and cooperation between Inter-Koreas of Gangwon Province located in Border area and Jeju Province located in southernmost peninsula was formed almost at the same time. Is it a coincidence? No. Be affected by multiplicative factors that Change of Kim Dae-jung administration's policy toward North Korea and second phase's local governments launched in the second half of 1998, and Gangwon-Jeju's characteristic historisty and lacialism. In the case of Gangwon-do caused by leadership of the local government head vigorously to restore the divided region, In the case of Jeju-do caused by collective effort of civil society to reborn "islands of peace".

Work to analyze formation origin and public-private partnership aspect of the Local's exchange and cooperation between Inter-Koreas provides some policy implications at the present time. First, the institutions in Gangwon Province offered institutional prototype of other locals. Second, public-private partnership experiences in Gangwon-Jeju Province offered a initial model of other local governances. Third, formated 'provincial diplomacy' toward North Korea and 'Central-Local Relations' of Korean Unification Policy since launch of second phase local government.

□ Keywords: local's exchange and cooperation between inter-Koreas, Gangwon-do, Jeju-do, public-private partnerships, provincial diplomacy

I. 서론

‘햇볕정책’을 표방한 김대중 정부가 출범한 1998년에 지방에서의 남북교류협력이 태동(胎動)을 시작했다. 1998년 하반기 강원도와 제주도가 그 진원지였다. 1998년 6월 전국동시 지방선거 후 민선 2기 지방정부가 각 지역에 출범한 직후였다. 중앙과 지방 차원에서 새로운 정치·행정 리더십이 들어서고, 1998년 6월 정주영 명예회장의 소떼몰이 방북이 이루어지는 등 냉전적 남북관계에 데탕트의 기운이 싹트기 시작한 시기였다.

지방 남북교류협력이 태동한 지 약 18년이 지난 현재 2012년 7월에 출범한 세종특별자치시를 제외한 16개 광역 지자체가 남북교류협력조례를 제정했고 대북교류 추진 경험을 가지고 있다. 남북관계 경색에도 불구하고 지금도 대북교류를 추진 중에 있는 지방도 있다. 중앙정부, 민간과 함께 지방자치단체가 또 하나의 남북교류협력 행위자로 자리매김하고 있는 지금은 통일이라는 거대담론을 지방자치단체들의 지역적 실천으로 구현하는 것이 보편적 현상으로 여겨지고 있다.

본 연구의 목적은 강원도와 제주도가 남북교류협력을 시작하게 된 지역적 특성과 역사적 요인, 태동 과정, 민관협력의 양상과 특성을 규명하는 데 있다. 지방의 남북교류협력이 뿌리내린 제반 연원을 고찰함으로써 이후 타 지방에서 잇달아 남북교류협력을 본격적으로 추진하게 된 과정적 맥락을 살피고, 통일 과정의 새로운 공간과 행위자로 자리매김한 지방의 남북교류협력 발전을 위한 정책적 시사점을 얻기 위한 것이다.

강원도와 제주도의 남북교류협력을 다룬 다수의 선행 연구들이 존재한다.¹⁾ 이들 연구들은 대부분 해당 지역에 소재한 연구기관의 연구자들이 지역의 사정을 잘 이해하면서 논의를 전개하였다는 점에서 성과적 의의가 있다. 대부분의 연구들이 지자체 남북교류협력의 개념과 의미를 논의한 후 해당 지역의 남북교류협력 성과를 분석·평가하고 개선방안을 도출하는 방식으로 논의를 전개했다.²⁾

이상의 선행 연구들은 강원도와 제주도에서 개별적으로 추진된 남북교류협력을 평가하고 발전 방향을 모색하는 다양한 논의를 제시하거나, 강원도와 제주도 사례 비교를 통해 지방외교 관점과 접목하는 새로운 시각을 보여주었다. 하지만 본 연구가 지향하는 바처럼 지방 남북교류협력이 태동하게 된 제반 요인은 무엇이며, 태동 과정에서 민관협력이 어떤 양상으로 진행되었는지에 초점을 둔 연구는 찾아볼 수 없었다.

1) 강원도 남북교류협력에 관한 연구로는 정석중(2001), “남북 강원도의 상호 보완성과 교류협력방안,” 『동북아연구논총』 제6권 1호, pp.165~180; 김장기·신윤창(2007), “남북 지방정부간 교류협력사업의 추진 방안: 강원도를 중심으로,” 『지방행정연구』 제21권 제1호(2007.3), pp.183~199; 이영길(2008), 『강원도 남북교류협력사업의 활성화 방안』, 강원발전연구원; 정주리·조은설(2011), “강원도 남북교류협력 현황 분석 및 발전방안 모색,” 『한국행정과 정책연구』 제9권 1호(2011.6), pp.29~52 등이 있다. 제주도 남북교류협력에 관한 연구로는 고성준(1995), “통일시대의 전개와 제주도,” 『동아시아연구논총』 6권; 고성준(2002), “민간단체의 대북지원과 교류협력 확대 연계 방안: <남북협력제주도민운동본부>의 사례분석을 중심으로,” 『동아시아연구논총』 13권; 임택규(2005), 『지방자치단체의 남북교류·협력에 관한 연구: 제주도를 중심으로』, 제주대학교 석사학위논문; 고성준(2014), “제주특별자치도의 남북교류협력 평가와 발전 방향,” 『2014 민족화해 제주포럼 자료집』(2014.12.4) 등이 있다.

2) 한편 강원도와 제주도에서 추진된 10여년의 남북교류협력을 ‘민관협력형(PPP) 지방외교’(local diplomacy)라는 개념으로 강원도와 제주도의 대북교류협력사업을 평가하고 지자체의 남북교류 및 지방외교 발전방안을 제시한 연구도 있다.(고경민·황경수, 2008:217~242)

본 연구의 내용과 방향에 접근하기 위해서는 우선적으로 몇 가지 개념적 정의가 전제될 필요가 있다. 지방 남북교류협력의 '태동기'에 대한 정의와 시간적 범위, '지방 남북교류협력'과 '민관협력'에 대한 개념이 정의될 필요가 있다.

첫째, 본 연구에서의 지방 남북교류협력의 '태동기'는 강원도가 추진 기반을 조성한 1998년부터 남북정상회담 이후 지자체들이 본격적으로 남북교류협력에 나서기 전인 2000년까지를 시간적 범위로 한다. 지자체 남북교류협력의 효시(嚆矢)에 대한 대부분의 논의는 제주도가 감귤 100톤을 북한에 전달한 1999년 1월을 시점으로 다루고 있다. 그러나 본 연구에서는 남북 간의 인적·물적 왕래가 실현되기 전이라도 지역에서의 남북교류협력 추진을 위한 실질적인 움직임이 시작된 시점, 즉 태동(胎動)을 시작한 시점부터 태동기의 범위에 포함시키고자 한다.

둘째, '지방 남북교류협력'을 어떻게 정의할 것인가이다. 대부분의 선행 연구는 지역에서의 남북교류협력을 정의할 때, '지자체 남북교류협력'이란 용어를 선용(選用)하고 있다. 지방 남북교류협력의 핵심 행위자가 지방자치단체(지방정부)이고, 지방자치단체를 '지방자치단체가 관할하는 행정구역'과 혼용하곤 하는 '인식의 습관' 때문일 것이다. 하지만 본 연구에서는 지방자치단체의 원래 뜻말³⁾과 구별하고, 민과 관의 유기적 협력관계에 보다 엄밀한 주안점을 두고자 하는 의미에서 '지방 남북교류협력'이라 표현하고자 한다. 이러한 전제하에 '지방 남북교류협력'은 "지방 차원에서 이루어지는 남북교류협력의 제반 활동"으로 정의하고자 한다.

셋째, 지방 남북교류협력에서의 '민관협력'에 대한 개념과 성격에 대한 정의가 필요하다. 지방의 남북교류협력은 지방정부뿐 아니라 지역 주민의 합의와 지지가 뒷받침되어 추진되어야 안정적이고 실효성있게 진행될 수 있다. 또한 2003년 5월 통일부의 '자치단체 남북교류협력 사업 추진 지원지침'에 따라 지자체는 독자적으로 남북교류협력사업을 추진하지 못하고 민간단체 창구를 통해서만 사업 추진이 가능하도록 제도화되어 있다. 따라서 지방의 남북교류협력사업은 지방정부와 민간단체 및 지역 주민과의 협력을 통해 추진되는 것이 바람직할 뿐만 아니라 필수적이다. 본 연구에서는 지방 남북교류협력 분야에서의 '민관협력'을 "지방정부와 민간단체, 지역 주민 등 남북교류협력에 참여하는 다양한 행위자들의 협력적 상호작용"으로 정의하고자 한다.

본 연구는 1998년부터 2000년까지를 시간적 범위로 한다. 즉, 지방 남북교류협력이 태동한 시기로부터 1차 남북정상회담 개최로 남북교류협력이 타 지방으로 확대·추진되기 전까지의 시기이다.

3) 국립국어원 표준국어대사전은 지방자치단체를 "특별시·광역시·도·시·군과 같이, 국가 영토의 일부를 구역으로 하여 그 구역 내에서 법이 인정하는 한도의 지배권을 소유하는 단체"로 정의한다. 국립국어원 홈페이지 검색(<http://stdweb2.korean.go.kr>) (검색일: 2015.3.31).

본 연구의 방법은 첫째, 강원도와 제주도 남북교류협력에 관련된 선행연구 분석, 둘째, 두 지역의 남북교류협력 백서와 지자체 사업추진 관련자료, 언론기사, 대북지원 및 남북교류 민간단체들의 사업실적 자료 등에 대한 문헌조사, 셋째, 지자체 담당부서 및 민간단체 관계자 전화 인터뷰 등을 통해 진행되었다. 또한 각 지방 사례의 민관협력 양상을 분석하기 위한 방법론으로는 기드론 외(Gidron, Kramer & Salamon, 1992)의 정부-NGO 협력유형분석론을 활용하였다.

II. 지방 남북교류협력의 태동(胎動) 과정과 요인

남북접경지역에 위치한 유일 분단도인 강원도와 한반도 최남단에 위치한 제주도에서 대북 접촉과 교류를 위한 움직임이 시작된 것은 1998년 하반기였다. 1998년은 국내 정치 환경과 남북관계, 그리고 지방 정부에서 새로운 변화의 흐름이 시작된 해였다.

1997년 12월 대선에서 김대중 대통령이 당선되어 대한민국 정치사에서 최초로 ‘수평적 정권 교체’가 이루어져 2008년 김대중 정부가 출범하였다. 김대중 정부는 출범하자마자 남북교역 및 공식·비공식 교류의 장벽을 낮추는 방식을 통해 ‘햇볕정책’이라고 알려진 대북포용 정책을 수립해 나갔다. 1998년 4월 30일 김대중 정부는 남북경협 활성화 조치를 발표해 대북정책에서 ‘정경분리’ 원칙에 따라 남북경협에 대한 규제 완화를 통해 민간 주도의 남북경협 추진 여건을 마련해 나갔다. 대기업 총수와 경제단체장 방북 전면 허용, 대북 투자규모 제한 완전 폐지, 대북 투자제한업종의 ‘네거티브 리스트’화, 생산 설비 대북반출 제한 폐지 등이 주요 내용이다. 이후 1998년 6월 남북교역 반출입 고시 개정과 12월 남북교류협력법 시행령 개정을 통해 남북경협 활성화 조치를 제도적으로 뒷받침했다.⁴⁾

현대그룹 정주영 명예회장이 현대의 고위급 인사들과 1998년 6월 16일 아침 7박 8일의 일정으로 소 500마리를 트럭에 싣고 판문점을 건너갔다. 정주영은 10월 27일 재차 방북하면서 소 501마리와 현대자동차 20대, 그리고 김정일 위원장에게 선물할 고급 승용차도 함께 가지고 갔다. 10월 30일 정주영은 김정일을 처음으로 만났다. 이번 방북 기간 동안 북한은 현대그룹에게 금강산 관광 허가를 내주었다. 11월 18일 금강산 관광 유람선이 동해항에서 첫 출항했다.⁵⁾

4) 통일부 통일교육원 홈페이지. ‘남북관계 지식 사전’ 참조. <http://www.uniedu.go.kr> (검색일: 2015. 5. 8).

5) 1998년 11월 18일 현대 금강호 출항 이후 동년 12월까지 총 23항차 10,554명이 금강산을 관광했다.

1998년에 북한을 왕래한 인원이 큰 폭으로 증가했다. 1990년 이후 북한을 방문한 인원은 1990년 183명, 1991년 237명, 1992년 257명, 1993년 19명, 1994년 54명, 1995년 546명, 1996년 170명이었다가 1997년 1,172명으로 늘어났고 1998년엔 3,317명으로 전년 대비 3배 가량 증가했다.⁶⁾

1998년 6월 4일 2기 전국동시지방선거가 치러졌다. 약 35년 만에 실시되었던 1기 동시 지방선거 이후 새로운 정치·행정 리더십이 각 지방에 출범하면서 지방자치가 보다 제도적으로 착근하는 계기가 되었다. 2기 지방선거에서 16개 광역 단체장 중에서 여당인 새정치국민회의 출신이 6명, 야당인 한나라당 출신이 6명, 자유민주연합 출신이 4명 당선되었다. 강원도에선 야당인 김진선 도지사가, 제주도에선 여당인 우근민 도지사가 당선되었다.

이처럼 1998년의 남북관계와 국내정치에 일어난 특징적 변화는 강원도와 제주도에서 남북교류협력이 태동할 수 있었던 상부구조적 배경이 되었다.

1. 강원도·제주도 남북교류협력의 태동 과정

1) 강원도

1998년 7월 1일 취임한 민선 2기 김진선 강원도지사는 남북강원도 교류협력 추진 의지를 천명하고 제도적 추진기반을 마련하기 시작했다.⁷⁾ 강원도는 우선 남북교류협력의 정책추진 방향을 제시했다. 강원도는 '21세기 강원도의 미래에 대한 비전'이라는 정책 과제를 발표하고, 남북교류협력 분야의 실천과제로 '분단 1번지'를 '통일 1번지'로 만들기 위한 도 차원의 남북교류협력 적극 추진과 통일시대의 강원도 도약을 위한 남북한 경제협력 및 인적 교류창구 개설을 제시했다. 이를 위한 추진 방법으로 △도청 내에 통일관련 행정부서 및 도지사 특보 신설을 통한 전문적인 교류협력 시책의 입안 및 시행 △통일관련 연구센터의 설치·운영 △남북강원도간 상호 인적교류 확대를 통해 '하나의 강원도'라는 공동체 의식 회복 △남북강원도 교류협력을 위한 북강원도 지역에 대한 자료 수집 △북강원도 주민에 대한 인도적 지원 사업 추진 등을 제시했다.(강원도, 2010:33)

강원도는 다음으로 남북교류협력 추진을 위한 법적·제도적 장치를 마련했다. 1998년 9월

6) 이 수치는 금강산 관광객을 제외한 것임. 통일부 홈페이지, '남북 인원 왕래 현황' 참조.
<http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=3099> (검색일: 2015. 5. 8).

7) 김진선 도지사는 취임사에서 "정부의 통일정책에 앞장서는 것은 물론, 설악산과 금강산 연계개발, 지방차원의 교류방안 등을 통하여 통일의 물꼬를 강원도에서 먼저 틀 수 있도록 꾸준히 노력할 것"이라며 적극적인 대북 교류와 남북강원도 회복 노력의 의지를 천명했다. 강원도(2010), 앞의 책, p.32.

9일에 ‘남북강원도교류협력위원회조례’를 제정하였고, 1998년 11월에는 ‘남북강원도교류협력기획단 운영요강’을 제정했다. 1998년 12월 31일에는 재정적 뒷받침을 위한 ‘남북강원도교류협력기금조례’를 제정하기도 했다.

강원도는 정책추진 방향과 법적·제도적 장치의 마련과 동시에 남북교류협력 추진을 위한 전담조직을 구성하기도 했다. 우선 1998년 9월 도청 기획관리실 내 ‘남북교류지원팀’을 신설하여 강원도 남북교류협력의 정책 과제를 실천하기 위한 실무전담부서 역할을 하도록 했다.⁸⁾ 1998년 11월에는 ‘남북강원도교류협력위원회조례’에 근거해 ‘남북강원도교류협력위원회’를 설치해 민간의 참여와 협력을 이끌어내고 범도민적 의견을 수렴하기 위한 협의 기구를 마련했다. 그리고 같은 시기에 위원회 운영을 뒷받침하기 위한 실무기구로 각계 전문가 10명으로 구성된 ‘남북강원도교류협력기획단’을 설치·운영하기 시작했다. 이후 2000년 5월에는 대북지원을 추진하기 위한 반관반민 단체인 ‘남북강원도협력협회’를 설립하였다. 또한 2000년 6월부터 학술연구 기능을 보강하기 위해 강원발전연구원 내에 ‘북강원연구센터’를 설치·운영하기 시작했다.

위와 같이 강원도는 남북교류협력을 위한 제도적·정책적 추진 기반을 만들면서 동시에 북강원도와의 접촉과 대화의 기회를 탐색하기 시작했다. 2000년 6월 남북정상회담은 남북 간에 다방면의 교류협력을 추진기로 합의함으로써 강원도의 남북교류협력에 추진 동력을 얻게 된 결정적 계기가 되었다. 그동안 여러 경로를 통해 북측에 남북강원도 간 협력사업을 제안한 데 대해 남북정상회담 이후 북측이 실무접촉을 갖자고 호응해 온 것이다.⁹⁾ 그 결과 2000년 11월 10~11일 금강산의 북측 금강산여관에서 실무협의를 이루어졌다. 지방정부 당국이 북측과 접촉한 최초의 사례였다.¹⁰⁾ 실무협에서 김진선 도지사의 방북, 남북강원도 협력 및 인도적 대북지원, 상호연락체계 등에 대한 합의를 이루어 낸 뒤 2000년 12월 15일 김진선 도지사를 비롯한 강원도 방북 대표단 일행 12명이 동해항에서 현대아산의 금강산 관광선 봉래호를 타고 북한을 방문했다.¹¹⁾ 방북 대표단은 북강원도 인민위원회 고종덕 위원장과 면

8) ‘남북교류지원팀’은 이후 남북교류협력사업이 본격적으로 추진되면서 2001년 3월 ‘남북교류협력담당관실’로 확대 개편됐다. ‘남북교류협력담당관실’에는 7명의 직원이 배치되어 남북강원도 교류협력과 접경지역 지원업무를 담당해 왔다. 2015년 4월 현재 담당부서는 글로벌사업단 내 ‘남북협력팀’에 직원 2명이 배치되어 있다.

9) 강원도는 2000년 10월 한완상 당시 상시대 총장의 방북 기회에 강원도의 5개 협력사업을 제안했던 것이 주요했던 것으로 판단하고 있다. 이영길(2008), 『강원도 남북 교류협력사업의 활성화 방안』, 강원발전연구원, p.60.

10) 강원도에서는 김정삼 기획관, 이지수 농어업정책과장, 김부겸 수산정책과장, 구영모 교류협력담당 등이, 북한에서는 민족화해협회의 정덕기 부장, 김지선 평양사무소 부소장, 김동훈 부원, 양철식 부원 등이 참석하였다. 강원도(2010), 앞의 책, p.54.

담하여 남북 강원도의 행정 책임자간 첫 만남을 가진 후, 12월 17일 김진선 도지사와 김영대 회장을 수석대표로 한 본회담을 통해 양측은 연어자원 보호증식, 산림병해충 방제, 씨감자 원종장 건립의 3가지 남북강원도 협력사업을 우선 추진해 나간다는 원칙적 합의를 이루었다. 이 방북은 강원도지사라는 공식직함으로 북한을 방문해 북강원도 인민위원장을 만나고, 민화협과 남북강원도 협력사업 합의를 체결해 남북 간 지방 차원의 공식적 접촉과 교류를 이끌어낸 의미있는 사건이었다. 이로써 강원도의 남북교류협력은 태동기를 거쳐 본격적 추진기의 궤도에 들어서게 되었다.

2) 제주도

최초의 제주도 감귤 대북지원은 1998년 말 제주도가 감귤 100톤을 당시 대북지원 단일화 창구였던 대한적십자사를 통해 북한에 보낸 것이 효시였다. 이 1998년산 감귤은 1999년 1월 22일 인천항을 통해 북한으로 전달됐다.(최대석 외, 2009:51)

1999년 들어 감귤보내기 운동이 본격적으로 촉발된 것은 제주지역 기독교계의 발기에 의해서였다. 이미 민간 차원에서 대북지원 활동을 전개해 왔던 (사)우리민족서로돕기운동 사무총장이었던 서경석 목사가 감귤 대북지원을 제주시민단체협의회에 제안하였으나 제주시민단체협의회 측은 감귤의 현물 수집과 모금을 도민운동으로 주도하기에는 한계가 있다는 점을 들어 난색을 표했다.(남북협력제주도민운동본부, 2009:47) 그러자 서경석 목사는 제주기독교교회협의회회장을 맡고 있던 제주영락교회 김정서 목사를 찾아 거듭 제안해 수락받게 되었다. (사)우리민족서로돕기운동 측은 대북교섭창구 역할과 대정부 관계 및 운송 절차를 맡아 주기로 했고 운송비 일부도 지원키로 했다. 이후 1999년 11월 6일 제주지역 기독교, 불교, 원불교, 천주교 등 종교계와 새마을운동제주지부, 제주YWCA, 환경운동연합 등 시민단체들이 모여 '새천년맞이 북한에 감귤보내기 제주도민운동본부'(이하 운동본부)를 발족키로 합의하고 11월 27일 발대식을 가졌다.

운동본부는 1999년산 감귤 총 2천톤을 북한에 보낸다는 목표를 정하고, 수집 방법으로 현물 수집과 동시에 가능한 현금 모금을 통해 감귤 가격 하락 시기에 선적 직전 상품을 구매한다는 방향을 정했다.(남북협력제주도민운동본부, 2009:38) 운동본부는 김정서 목사가 상임대표로, 지역 종교계 및 시민단체 대표 7명을 공동대표로 선출해 도민 모금운동을 전개했다. 감귤 보내기 캠페인이 제주 언론들의 큰 호응을 얻으며 도민의 관심을 촉구하는 보도를 시작했다. 이러한 지역사회 각 계층의 참여를 통해 1999년 12월 22일 제주항 4부두에서 감

11) 이때 북측에 지원키로 한 못자리용 비닐이 12월 13일 동해항을 출발해 원산항으로 가고 있었다.(강원도, 2010:56)

굴 350톤의 첫 번째 출항식이 치러졌다. 이어 1999년 12월 30일에 2차, 2000년 1월 17일에 3차 출항하여 감굴 1,050톤이 북한으로 건너갔고 모니터링을 위해 김정서 본부장 등 5명이 2월 7일부터 5일간 평양을 방문했다.

2000년부터는 감굴보내기 운동이 보다 확대되었다. 지원된 감굴에 대해 북한이 큰 호응을 보내주었고, 지역사회에서도 운동을 확산시켜 정례화해야 한다는 목소리가 커졌다. 그 결과 2000년 11월 도내 각 분야 대표적 인사들이 모여 기존 운동본부를 '북한동포돕기 제주도민 운동본부'로 확대·개편했다. 개편된 운동본부의 상임대표는 제주상공회의소장이, 공동대표는 제주의 각계 대표자 8명이 선출됐다. 이때부터 운동본부는 북한과의 직접 접촉을 통해 감굴 지원과 관련한 협의를 진행했다. 이 과정에서 2000년 11월 30일 중국 북경에서 북측 민족 화해협의회와 감굴 3천톤 지원에 관한 합의를 체결했다. 이후 농협, 감협, 감굴 농가 등의 적극적인 참여 속에 범도민모금운동이 전개되어 감굴 3,031톤과 당근 2,000톤이 북한에 건네졌다. 2000년의 감굴 대북지원은 범도민적 참여 속에 전개됐을 뿐 아니라 대한적십자사나 (사)우리민족서로돕기운동 창구를 통한 기존 방식에서 탈피해 운동본부 자체 노력으로 제주-북한을 직접 잇는 독자채널을 구축하고 대북접촉 및 감굴 운송도 독자적으로 추진하게 된 성과를 남겼다. 지원 품목도 감굴에서 당근으로 확대됐다. 이즈음부터 제주도의 감굴을 통한 남북교류협력에 대해 '비타민 C 외교'로 평가받기 시작했다.

2. 강원도·제주도 남북교류협력의 태동 요인

1) 강원도

강원도의 남북교류협력은 무엇보다 1998년 김대중 정부의 출범 이후 남북관계가 해빙되고 화해협력정책이 추진되는 외부환경의 변화로 인해 태동될 수 있었다. 중앙정부의 대북정책 변화가 정주영 명예회장이 1998년 6월 소떼를 몰고 판문점을 넘는 등 경제협력과 인적 왕래의 증가라는 가시적인 효과를 나타나자 민선 2기 지방정부가 대북교류를 모색할 수 있는 환경이 열린 것이다.

이와 같은 외부 환경의 변화 요인과 함께 강원도에서 최초로 남북교류협력이 태동하게 된 것은 분단도(道)의 지정학적 요인과 단체장의 리더십이 중요하게 작용했다. 강원도는 어느 지역보다 길고 고통스런 전쟁을 경험했고, 분단도(道)가 되어 지역공동체 단절의 경험이 지속되고 있으며, 접경지역이라는 군사안보적 요인으로 지역 발전이 정체되고 있다. 이러한 지정학적 요인이 남북 강원도 간의 교류협력으로 공동체 회복을 선제적으로 모색케 했다. 또한 북강원도와의 교류협력을 위한 강한 의지와 추진력을 발휘한 단체장의 리더십도 결정적 요인

이었다. 남북교류협력을 위한 제도적·조직적·재정적 추진기반을 마련하고 지방 특색의 교류 협력 아이টে을 연구·추진하는 등 김진선 도지사와 지방정부의 적극적이고 세부적인 정책 이니셔티브가 강원도 남북교류협력 태동을 가능하게 만든 것이다.

2) 제주도

대부분의 선행 연구들은 제주도 남북교류협력의 태동 배경을 대표적 농작물인 감귤의 가격조정기능 때문이라고 분석하고 있다. 1998년산 감귤의 과잉 생산이 농가의 손실을 초래할 지도 모른다는 우려가 식량난을 겪고 있는 북한 동포들에 대한 지원으로 이어졌다는 것이다. 결과론적으로 보면 타당한 분석이다. 그러나 보다 종합적인 시야에서 접근하면 1998년 남북관계의 해빙과 대북교류가 증가하기 시작하는 정세에 조응하여 '감귤외교'를 통해 제주도가 '세계평화의 섬'으로 지정되는 하나의 계기로 삼고자 했던 요인도 추가될 필요가 있다.

제주 감귤을 북한에 보내자는 논의는 이미 1990년 초반부터 있어 왔다. 우근민 당시 제주도지사는 평소 비상품 감귤 처리 문제로 고민하다 북한이 일본에서 1년에 약 5만 톤의 감귤을 수입해 고위층들이 먹는다는 정보를 듣고 제주 감귤을 보내야겠다고 생각했다고 전한다. (남북협력제주도민운동본부, 2009:44) 신백훈 농협중앙회 제주지역본부장은 북한 동포들에게 감귤을 지원하자는 의견은 1990년대 초반부터 있어 왔으나 남북관계 대립 상황에서 추진이 어려웠다고 한다. (남북협력제주도민운동본부, 2009:93) 1995년 일단의 제주민들이 '한라개방선언'을 통해 북한에 감귤 보내기 운동을 정례화하자고 주장한 바도 있다. (고성준, 1995) 민선 2기 우근민 제주도지사는 1998년산 감귤 100톤을 북한에 보내면서 "제주의 특산물인 감귤을 매개로 '한라에서 백두까지' 통일의 발걸음을 내딛을 수 있었고 이를 통해 제주가 21세기 새로운 한반도 시대를 여는 주무대이자 세계 평화의 섬으로 거듭나는 계기가 될 수 있었다"고 회고했다. (남북협력제주도민운동본부, 2009:43) 이와 같이 제주도가 감귤 대북 지원을 검토한 것은 북한이 경제난을 겪기 시작한 1990년대 초반부터 있어 왔으나, 중앙정부의 대북정책 변화와 남북관계 해빙 국면이 시작된 1998년에야 실제 추진이 가능했다.

제주도 남북교류협력이 태동할 수 있었던 내부적 요인은 감귤의 가격안정기능 뿐만 아니라 지방정부의 '평화의 섬' 지정 노력과 시민사회의 자발적 통일노력도 중요하게 작용했다. 제주도민들은 4.3사건과 한국전쟁의 과정에서 뿌리깊은 역사적 트라우마를 지니고 살아 왔다. 1968년에 제주비행장이 국제공항으로 승격되고 생태자원을 활용한 관광산업이 발전되기 시작했지만 냉전기 동안 여전히 고립된 섬으로 남아 있어 지역 발전을 위한 비전이 지속적으로 모색되어 왔다. 탈냉전기에 들어서자 제주도는 한소 정상회담 등 국제회의가 개최되는 추세를 활용해 '평화의 섬' 지정을 위해 노력하기 시작했다. 이 과정에서 우근민 제주도지

사는 민간차원의 감귤 대북지원이 본격적으로 논의되기 전인 1998년 12월에 감귤 100톤을 선제적으로 북한에 보내게 된 것이다. 그 이후 제주지역 기독교계 및 시민단체들은 (사)우리 민족서로돕기운동의 지원 하에 감귤 지원 도민모금운동을 전개할 수 있었다. 지방정부 차원의 감귤 대북지원이 효시가 되었다면, 이후 본격적인 도민모금운동은 순수 민간 행위자들의 노력으로 추진되기 시작했다.

이처럼 제주도가 1998년 말에 감귤을 통해 남북교류협력을 추진하게 된 요인은 남북관계가 개선되기 시작했던 외부적 요인과 함께 과잉생산 감귤의 가격 안정, 지자체의 제주 '평화의 섬' 지정 노력, 지역 종교계·시민단체들의 통일노력 등의 내부적 요인들이 복합적으로 결합되어 이루어진 것이라 할 수 있다.

Ⅲ. 태동기 지방 남북교류협력의 민관협력 양상

2000년 남북정상회담 이후 지방의 남북교류협력은 지방정부, 민간단체, 중앙정부 등 다양한 행위자들의 협력적 상호작용에 의해서 추진되는 것이 보편화·제도화되어 왔다. 이에 앞서 지방 남북교류협력이 본격화되기 전인 태동기 과정에서는 민관협력이 어떤 양상으로 이루어졌는지 살펴볼 필요가 있다. 이는 지방 남북교류협력이 태동기에서 본격 추진기로 전환되는 과정에서 양 시기 민관협력의 지속과 변화 양상, 상호연관성을 파악하는데 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 기대한다.

강원도와 제주도 사례의 민관협력 양상을 분석하기 위한 방법으로 정부-NGO 관계유형론을 활용했다. 정부-NGO 관계를 분석하는 다양한 연구들이 있다.(기드론 외, 1992; Jennifer M. Coston, 1998; 임승빈, 2000; Horton, et. al, 2014) 임승빈(2000)은 정부-NGO 관계의 성격에 따라 정부주도형, 반관반민형, 참여경쟁형, NGO주도형으로 분류했고, Jennifer M. Coston(1998)은 제도적 다양성의 수용 및 저항 수준, 권력의 상대적 균형, 정부와의 긴밀한 연계 수준을 준거 틀로 제시했으며, Horton, et. al(2014)은 파트너십의 성격에 따라 자문적 파트너십, 조정적 파트너십, 보완적 파트너십, 협력적 파트너십, 핵심적 파트너십으로 분류하기도 했다. 하지만 본 연구에서는 기드론 외(1992)의 정부-NGO 협력유형분석론을 활용하였다. 재정과 정책 서비스를 정부와 NGO가 어떻게 분담하는가를 기준으로 유형화한 기드론 외(1992)의 방법론은 민간단체의 재정과 정책자원의 독립성 수준, 지방정부-민간단체의 상호관계를 의존이나 자율이나, 대립이나 협조나 하는 권력관계를 반영해 유형화했기에 상당한 재정과 정책 자원을 필요로 하는 지방 차원의 남북교류협력사업

을 대상으로 한 강원도·제주도의 민관협력 사례 비교에 적합하다고 보았기 때문이다.

기드론 외(1992)는 재정과 정책 서비스의 분담 수준을 기준으로 정부와 NGO의 협력관계를 ‘정부주도형(government dominant model)’·‘NGO주도형(the third sector dominant model)’·‘중첩형(dual model)’·‘협동형(collaborative model)’의 4가지 유형으로 구분했다. 이 4가지 관계유형에서 ‘정부주도형’은 재정과 정책 서비스를 정부가 주도해서 공급하는 유형이고, ‘NGO주도형’은 정부주도형의 반대 위치에 있으며 자원조직들(voluntary organization)이 재정과 서비스를 조달·공급하는 유형이다. ‘중첩형’은 재정은 주로 정부가 공급하고 정책 서비스는 주로 민간 영역이 공급하는 유형이다. ‘협동형’은 정부와 NGO가 개별적으로 일하기보다 함께 행동하며 재정과 정책 서비스를 함께 조달·공급하는 유형이다.

<표 1> 정부와 NGO의 관계 모형

구분	정부주도형 (government dominant model)	NGO주도형 (third sector dominant model)	중첩형 (dual model)	협동형 (collaborative model)
재정 (finance)	정부	NGO	정부	정부/NGO
서비스 공급 (provision)	정부	NGO	NGO	정부/NGO

출처: Gidron, Kramer & Salamon(1992), p.18을 임승빈(2012), 『정부와 NGO』(서울, 대영문화사), p.135에서 재인용.

본 연구에서는 강원도와 제주도에서 남북교류협력을 추진하기 위한 제도와 예산, 정책 자원을 마련하는 데서 민(民)과 관(官) 중 어느 행위자가 핵심적인 역할을 하였는 지, 그 수준 및 성격을 보다 분명하게 판별하기 위해 기드론 외(1992)의 분석틀에서 조작적 정의를 도모했다. 민간단체의 재정과 정책자원의 독립성 수준, 지방정부-민간단체의 상호관계를 변수로 설정한 기드론 외(1992)의 분석틀을 기초로 △의사결정과정의 행위자 주도성 △정책 자원의 의존도 △전담기구의 행위자 네트워크 관계 등을 주요 분석틀로 설정하여 지역 사례의 민관협력 양상을 살펴보고자 한다. ‘의사결정과정의 행위자 주도성’은 남북교류협력정책의 의제 설정에서부터 정책집행, 정책평가단계에 이르기까지 정책결정과정에서 주도적 영향력을 미치는 행위자가 누구인지를 정책결정기구들의 실제 양상을 통해 분석하고자 하는 것이고, ‘정책 자원의 의존도’는 행위자 중에서 조직, 예산 등 정책 추진에 필요한 제반 자원의 보유 관계를 실제 재정과 행정력 등을 어느 행위자가 더 많이 획득·투여하였는지를 통해 분석하고자 한다. ‘전담기구의 행위자 네트워크 관계’는 남북교류협력사업을 실질적으로 추진하는 전담기

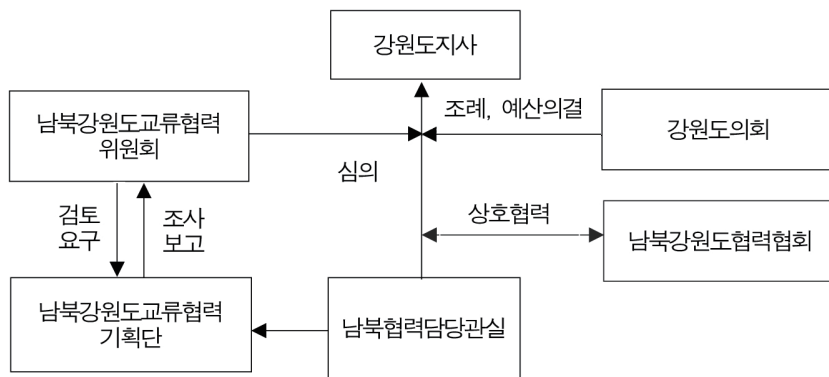
구 운영에 미치는 행위자들의 영향력 수준을 전담기구의 인적 구성과 영향력 분석을 통해 평가하고자 한다.

1. 강원도

1) 의사결정과정의 행위자 주도성

강원도는 민선2기 지방정부가 출범하자마자 도지사의 적극적 의지에 의해 다층적 형태의 정책결정기구들을 형성해 나갔다. 이들 정책결정기구들은 1998년 9월 '남북강원도교류협력위원회조례', 1998년 12월 '남북강원도교류협력기금조례' 등의 법적 기반에 뒷받침되어 구성·운영되고 있다. 강원도 남북교류협력의 주요 정책결정기구들은 1998년 9월 신설된 강원도청 '남북교류지원팀', 1998년 11월에 신설된 '남북강원도교류협력위원회'와 '남북강원도교류협력기획단', 2000년 5월에 발족한 '남북강원도협력협회' 등이다.

강원도의 남북교류협력 정책결정과정은 남북협력지원팀(2001년 3월 이후 담당관실로 개편)에서 정책의제 기획·입안 → 남북강원도교류협력기획단에서 실무적 예비 검토 → 남북강원도교류협력위원회에서 사업계획 및 예산안 심의 → 강원도의회에서 사업 및 예산안 의결 → 남북강원도협력협회에서 사업 추진의 흐름을 거친다.



<그림 1> 강원도 남북교류협력 정책결정체계

출처: 양현모 외(2007), 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』, 통일연구원, p.74.

위와 같은 정책결정구조와 과정 속에서 주도적 역할을 하는 행위자는 지방정부이다. 김진선 도지사의 대북교류 추진 의지와 리더십이 강하게 작용하여 '남북강원도교류협력위원회조

례'와 '남북강원도교류협력기금조례' 제정 및 전담부서 설치 등 정부 주도의 법적·재정적·조직적 추진 기반을 선제적으로 조성하였기 때문이다.¹²⁾ 이후 남북교류협력사업 추진 과정에서도 도청 내 전담부서에서 입안된 초안이 남북강원도교류협력기획단과 남북강원도교류협력위원회를 거쳐 사업집행단계로 넘어가는 경향을 보였다.¹³⁾ 대부분의 선행연구들은 이러한 점에 착목하여 강원도 남북교류협력은 시종일관 도지사와 지방정부의 주도 하에 관(官) 중심으로 추진된 것으로 평가하고 있다.

이와 같이 강원도 사례를 지방정부 주도의 정책결정과정으로 평가할 수 있음에도 불구하고, 또 다른 행위자인 민간의 역할 범위를 규명할 필요가 있다. 강원도 남북교류협력의 태동기 과정에서 민간은 지방정부가 선제적으로 마련한 제도와 기구 틀 내에서 자신의 역할 범위를 확대하기 위해 노력해 왔다. 민간은 주로 정책 내용을 실무적으로 협의하는 남북강원도교류협력기획단(이하 기획단)에서 정책결정의 주도성을 도모해 왔다. 기획단은 민간 출신 기획위원들이 의사결정을 주도했다. 기획단은 남북강원도교류협력위원회 산하에 대학교수와 전문가 등 10명 이내의 기획위원들로 구성되어 남북교류와 관련된 실질적인 업무를 수행하는 기구이다.¹⁴⁾ 1998년 11월 신설된 기획단의 단장은 정성현 우리밀살리기운동본부장이 맡았고, 당연직 성원인 도청 기획관리실장을 제외한 나머지 기획위원은 전부 민간인사들로 구성되었다.¹⁵⁾ 정성현 기획단장은 강원도 남북교류에 관한 원칙적 입장 및 추진방향과 관련한 견해를 사업 초기부터 도지사 및 지방정부에 제안해 왔으며, 민간 출신 기획위원들과 남북교류협력사업의 조사연구나 위원회 상정할 안건의 사전검토·조정 작업을 주도해 왔다.¹⁶⁾

결론적으로 태동기 강원도 남북교류협력의 의사결정과정은 지방정부가 주도적 행위자가 되어 법적·재정적·조직적 추진 기반을 선제적으로 마련했다. 반면에 민간은 보조적 행위자로서 남북교류협력 정책 방향이나 사업내용을 사전 검토·조정하는 기획단의 틀 내에서 영향력 확대를 도모해 왔다고 볼 수 있다.

12) 김진선 도지사의 대북교류 추진의지는 다음의 언론 인터뷰 기사에서도 읽힌다. “저는 통일정책은 국가적 차원의 큰 틀에서 이뤄져야겠지만 분권적, 미시적 접근도 중요하다고 생각해 왔습니다. 지방정부나 민간 사이드를 포함한 여러 계층에서 크고 작은 일들을 함께하고 이런 것이 모아지면 통일에 한층 더 가까이 다가갈 수 있다고 봅니다. 특히 분단의 당사도(當事道)라 할 강원도의 역할은 어느 지역보다도 중요하다고 생각합니다.”(『신동아』 2001년 2월호, “지자체 남북교류 물꼬 틔웠다”)

13) 남북강원도협력협회 관계자와의 인터뷰(2015년 4월 24일) 참조.

14) 기획단의 주요 업무는 △남북 교류협력방안에 대한 자료수집·조사연구 △위원회에 상정할 안건의 사전검토·조정 △그 밖에 위원회로부터 위임받은 사항 등이다. 남북강원도교류협력조례, 법제처 국가법령정보센터 참조. <http://mobile.law.go.kr> (검색일: 2015. 5. 8).

15) 강원도청 균형발전과 담당공무원 인터뷰(2015년 4월 27일) 참조.

16) 남북강원도협력협회 관계자와의 인터뷰(2015년 4월 24일) 참조.

2) 정책 자원의 의존도

지방 남북교류협력 추진에 필요한 정책 자원은 주로 재정, 조직, 정책역량, 행정력 등이다. 강원도의 경우 지방정부가 대부분의 정책 자원을 조성했다. 강원도는 '남북강원도교류협력조례'를 통해 재정적·조직적 기반 마련의 근거를 조성한 후, 정책 자원을 준비해 나갔다. 우선 2000년 말까지 7억원의 남북교류협력기금을 조성해 재정 기반을 마련하고, '남북강원도교류협력위원회'와 기획단을 신설해 조직적 기반을, 도청 내 전담부서인 '남북교류지원담당'을 신설해 행정적 기반을, 남북교류협력 연구를 위해 강원발전연구원 내 북강원연구센터를 설치하여 정책연구 기반을 조성했다.

결론적으로 태동기 강원도 남북교류협력 추진에 필요한 정책 자원은 대부분 지방정부의 재정적·행정적·조직적 지원에 의존해 왔다고 볼 수 있다.

3) 전담기구의 행위자 네트워크 관계

지방 남북교류협력을 실질적으로 추진하는 전담기구 내에서의 의사결정과정 및 자원 의존성 측면의 행위자 관계를 살펴볼 필요가 있다. 강원도는 남북강원도협력협회에 대북 지원과 교류협력 업무를 위탁하여 정책집행 창구를 일원화했다. 따라서 강원도의 남북교류협력 정책 집행을 전담하는 남북강원도협력협회에 참여하는 행위자들의 성격과 행위자들 내의 영향력 관계를 분석해야 할 것이다.

남북강원도협력협회의 주요 의사결정기구인 이사회이다. 이사장과 7~14인으로 구성되는 이사회에서 사업과 예산, 정관 변경 등의 사항을 심의·의결한다. 창립 당시 남북강원도협력협회의 이사장은 시민운동 출신의 정성현 이사장이 선출됐고, 이사들은 종교계, 학계, 기업계 및 농협본부장 등 8명의 민간 인사들이 선출됐다.¹⁷⁾ 남북강원도교류협력위원회를 통해 결정된 사업계획의 윤곽이 이사회에서 다시 세부적으로 심의된 후 결정된 내용을 토대로 정책 집행 단계로 넘어가게 된다. 이사회 외에도 협회의 사업 수행에 필요한 자문을 위해 자문 위원회도 설치되었다. 자문위원회 위원장은 강원도지사가 되며, 위원은 남북교류협력에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로 위원장 및 이사장의 추천에 의해 이사회 동의를 얻어 이사장이 위촉한다.¹⁸⁾ 협회의 운영 재원은 △회원 회비 및 찬조금 △정부 및 지방자치단체의 보조금 △기타 기부금 및 수입금 등으로 구성된다.

이상과 같이 남북강원도협력협회는 대부분 민간 인사들로 구성된 순수 민간단체의 법적

17) 남북강원도협력협회 창립총회(2000.3.31) 회의록 참조.

18) 남북강원도협력협회 창립총회(2000.3.31) 자료집, '정관' 참조.

형식을 띄고 있다. 그러나 실질적으로는 지방정부의 현저한 정책적 영향력과 재정 지원 하에 구성·운영되고 있어 지방정부 개입력이 높은 반관반민(半官半民) 성격의 남북교류협력 전담 기구라고 해석해야 한다. 남북강원도협력협회는 민간단체의 외양을 지니고 있지만 운영 및 사업 예산의 대부분이 강원도의 보조금 지원으로 조달되고 있다. 2000년 사업 예산의 경우 총예산 5억 5백만원 중 92%에 해당하는 4억 6천 5백만원이 남북교류협력기금 지원으로 조성됐다.¹⁹⁾ 실행하는 사업도 도청 전담부서에서 제안된 초안을 중심으로 기획단과 남북강원도교류협력위원회에서 심의된 내용들을 사후적으로 집행하는 기능과 역할을 하고 있다. 결국 남북강원도협력협회는 형식적 측면에서는 민간 행위자들이 주도적 역할을 한다고 볼 수 있지만, 본질적 측면에서는 도지사와 남북교류협력 전담부서 등 지방정부의 보이지 않는 행위자가 직간접적인 영향력을 행사하고 있다고 해석할 수 있다. 따라서 남북강원도협력협회의 행위자 네트워크 관계는 지방정부와 민간 행위자들이 상호 협력적 관계를 형성하고 있다고 볼 수 있다.

2. 제주도

1) 의사결정과정의 행위자 주도성

제주도의 남북교류협력은 강원도 사례와 상반되게 민간이 핵심 행위자로 참여하여 의사결정과정에서 주도성을 보였다. 제주도는 강원도처럼 정부 주도의 제도적인 남북교류협력 추진 기반을 선제적으로 조성하지 않았다. '제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례'도 2007년 5월 9일에야 제정되었다. 시종일관 민간이 주도하여 정책 의제 설정에서부터 의사결정, 정책 집행 과정을 거쳤다. 종교계와 시민단체, 농협 및 감귤 농가, (사)우리민족서로돕기운동 등 민간 행위자들의 참여와 협력에 의해 추진된 태동기 제주도의 남북교류협력 의사결정과정은 철저히 민간이 주도하였고, 지방정부는 보조적 협력 수준에 그쳤다.

제주도의 남북교류협력 정책결정과정을 보다 세부적으로 고찰하기 위해 1998년, 1999년, 2000년의 3가지 시기로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 이는 3가지 시기의 감귤 대북지원 양상이 모두 달랐기 때문이다.

첫째, 1998년의 감귤 대북지원은 지자체가 시범 사업(initial case)으로 독자적으로 추진한 것이다. 1998년 하반기 출범한 민선 2기 지방정부가 남북관계 개선 국면에 부응해 발 빠르게 감귤 100톤을 당시 대북지원 단일 창구였던 대한적십자사를 통해 지원한 것이다.

19) 남북강원도협력협회 창립총회(2000.3.31) 자료집. '2000년 예산안' 참조.

둘째, 1999년은 지방정부를 대신해 민간 행위자가 본격적으로 감귤 보내기운동을 대규모로 추진하기 시작한 해이다. 이 시기는 제주 지역 운동본부와 전국단위 대북지원 단체인 (사)우리민족서로돕기운동(이하 우리민족)이 공동의사결정과 분업을 통해 남북교류협력을 추진했다. 종교계와 시민단체들이 중심이 되어 구성된 운동본부는 대북교섭과 물자 지원 등 대북지원 업무 전문성이 결여되어 있었다. 따라서 대북교섭과 물자지원 업무는 우리민족이 담당하고, 모금운동을 위한 제반 활동은 운동본부가 담당했다. 의사결정 또한 각기 담당 업무를 책임진 민간 행위자가 주도성을 발휘했다고 볼 수 있다.

셋째, 2000년은 기존의 운동본부가 확대·개편되어 의사결정과 대북지원 업무를 전담하여 추진한 해이다. 운동본부의 구성도 기존 종교계 및 시민단체 대표자 외에 지역의 상공회의소, 교육감, 농협본부장, 언론사 대표 등 영향력있는 지도자들이 참여하여 확대되었다. 대북교섭도 우리민족이 1999년에 했던 역할을 운동본부가 직접 담당해 북측 민화협과 합의서를 체결하고 방북 모니터링을 진행하기도 했다.²⁰⁾

결과적으로 태동기 제주도 남북교류협력 추진과정에서 의사결정과정의 주도성은 시기적 흐름에 따라 제주도 → 운동본부+우리민족 → 운동본부가 주도적 행위자 역할을 하는 변화 과정을 거쳤다고 분석할 수 있다. 이와 함께 시기가 흐르면서 감귤 지원의 경험이 축적되고 지역사회의 참여와 호응이 높아짐에 따라 운동본부의 주도성이 높아지는 변화과정을 거쳤다고 볼 수 있다.

<표 2> 제주도 남북교류협력 정책결정과정의 행위자 관계 변화

시기	감귤지원 주체	주도적 행위자	대북지원 창구
1998년	• 제주도	• 제주도	• 제주도 → 적십자사
1999년	• 새천년 맞이 북한 감귤 보내기 도민운동본부	• 대북교섭: (사)우리민족 서로돕기운동 • 모금운동: 운동본부	• 우리민족 → 적십자사
2000년	• 북한동포돕기 제주도민 운동본부	• 대북교섭과 모금운동: 운동본부	• 운동본부 → 통일부

20) 다만 2000년에도 우리민족의 역할이 완전히 사라진 것은 아니다. 대북지원 업무에 필요한 축적된 경험과 전문성을 지닌 우리민족은 이 시기에도 정책 자문과 방북 모니터링 동행을 하면서 보조적 지원 역할을 수행하였다.

2) 정책 자원의 의존도

제주도 남북교류협력이 민간 행위자들의 자체적인 역량으로 추진되었듯이 정책 자원도 대부분 민간 행위자들에게 의존해 마련되었다. 다만 앞에서 살펴보았듯이 태동기의 초기과정(1998년)에는 지방정부가 감귤 100톤에 대한 지방 재정과 통일부 및 대한적십자사와의 행정협력을 통해 대북지원을 시행했다.

감귤 지원 규모와 모금 참여 규모가 가장 컸던 2000년의 경우 대부분 재원은 민간이 조달했다. 39,000여 농가가 3천톤의 감귤을 기증했고, 3천명의 개인이 감귤을 기증하기도 했다. 또한 371개 단체 2,900명이 2억 4천만원을 현금으로 기증했고, 농협과 감협이 적극적으로 참여했다. 운송작업에 관계된 기관과 단체에서 자원봉사에 나서기도 했다.(남북협력제주도민운동본부, 2009:42)

따라서 초기(1998년)엔 지방정부로의 자원 의존도가 높았던 반면에, 1999년~2000년으로 갈수록 민간 행위자로의 자원 의존도가 높아져 갔다고 할 수 있다.

3) 전담기구의 행위자 네트워크 관계

제주도의 남북교류협력 전담기구는 '북한동포돕기 제주도민운동본부'였다.²¹⁾ 제주도 남북교류협력 추진과정에서 의사결정과정과 자원 의존도 측면에서 민간이 주도성을 발휘하였듯이 운동본부의 구성·운영 과정도 민간이 주도적으로 참여하였고, 지방정부는 보조적 협력의 역할을 수행했을 뿐이다. 당시 우근민 제주도지사는 감귤 지원의 성과로 도민대표단이 4차례 방북할 때 1, 2차 방북에는 참여하지 않고 3차 방북단에 참여했다고 한다. 방북단 인선에도 일절 개입하지 않았다고 한다.(남북협력제주도민운동본부, 2009:45) 민간차원의 도민운동으로 추진되는 감귤보내기 운동의 취지를 훼손하지 않으려는 배려로 읽히는 대목이다.

'북한동포돕기 제주도민운동본부'의 임원진 구성을 살펴보자. 제주지역 상공계를 대표하는 제주상공회의소 회장이 상임대표를 맡았다. 감귤보내기 운동을 지역에서 발기·주도했던 김정서 목사를 비롯해 교육감, 농협 제주지역본부장, 제주농업인단체협의회회장, 제주MBC 사장, 제주도여성단체협의회회장, 세계섬문화축제위원장, 제주YMCA사무총장 등 8명이 공동대표를 맡았다. 사무총장은 제주YWCA 사무총장이 맡았다.(남북협력제주도민운동본부, 2009:41) 이처럼 태동기 제주도 남북교류협력의 전담기구는 제주지역 각 계층과 직능을 대

21) 운동본부는 발족 초기에는 '새천년맞이 북한에 감귤보내기를 위한 도민운동본부'가 2000년 11월 '북한동포돕기 제주도민운동본부'로 확대·개편되었다. 이 운동본부는 다시 사단법인 설립 준비를 거쳐 2001년 3월 15일 지금의 '남북협력제주도민운동본부'로 개편된다. '남북협력제주도민운동본부'는 2001년 5월 4일 통일부로부터 사단법인 설립허가를 얻어 공식적인 대북지원 창구 역할을 수행하고 있다.

표하는 지도자와 단체 등 민간이 주도적 행위자로서 정책결정과정에 참여했다고 할 수 있다.

IV. 강원도·제주도 사례 비교 및 정책적 시사점

본 장에서는 같은 시기에 태동했지만 태동 원인과 민관협력 양상이 서로 달랐던 강원도와 제주도 지방의 사례를 대면시켜 특징들을 비교·분석하고 공통점과 차이점을 우선적으로 규명하고자 한다. 그 다음으로 양 지역에서의 태동 과정 이후 지방 남북교류협력 추진이 보편화된 현재 시점에서 발견할 수 있는 정책적 시사점을 찾아볼 것이다.

1. 강원도·제주도 사례의 비교분석

1) 태동 요인 비교

남북접경지역에 위치한 유일 분단도인 강원도와 한반도 최남단에 위치한 제주도에서 지방 남북교류협력이 거의 동시에 태동한 것은 우연의 일치일까? 그렇지 않다. 태동기 이후 지방 자치단체들은 2000년 남북정상회담 이후 남북관계 발전국면이 본격화된 이후에야 지방 차원의 남북교류협력에 나서기 시작했다. 강원도와 제주도는 분단과 전쟁의 그림자가 깊이 새겨진 변방 지역 특색의 역사성과 장소성을 지니고 있다. 강원도는 휴전협정이 체결되기 직전까지 가장 치열한 전장이었고, 분단과 전쟁의 결과 접경지역 중 유일한 분단도로 남아있다. 지역공동체 단절의 경험을 지닌 지방정부가 남북한 화합과 강원도 공동체 회복을 추구할 수 밖에 없는 지역이다. 제주도는 탈냉전기 전까지 고립된 변방의 섬으로 남으며 4.3사건으로 인한 뿌리깊은 집단적 트라우마를 내재해 왔다. 어느 지역보다 화해와 평화, 상생과 발전의 욕구가 컸던 제주도는 자기 지역만의 역사적 상처를 탈냉전기 이후 김대중 정부 출범을 계기로 4.3 사건의 재조명과 진실규명, 제주 '평화의 섬' 구상 작업 구체화를 모색해 왔던 지역이다. 이처럼 강원도와 제주도가 안고 있는 지역 고유의 특질적인 역사성과 장소성이 지역 발전 비전에 구현되었고, 그 일환으로 남북교류협력을 모색하게 된 계기가 되었다고 해석할 수 있다.

이와 같은 강원도와 제주도의 지역적 특질이 김대중 정부 출범 이후 대북정책 변화와 민선 2기 지방정부가 출범한 시기와 맞물려 1998년 하반기에 강원도와 제주도에 남북교류협력이 태동될 수 있었던 공통 요인으로 작용한 것으로 분석된다.

한편 강원도와 제주도는 남북교류협력 태동의 핵심 행위자 측면에서 현저한 차별점도 지니고 있다. 강원도는 시종일관 단체장과 지방정부 주도 하에 대북교류를 기획하고 제도적 추진기반을 조성함으로써 지방 남북교류협력을 추진했다. 민간 행위자는 '남북강원도교류협력 기획단'과 전담기구 내에서 보조적 행위자로서 지방정부와 상호보완적 관계를 형성했다. 제주도는 1998년 말 단체장과 지방정부가 선제적인 감귤 대북지원을 추진함으로써 지방 차원 대북지원의 효시를 만들었다. 그러나 1999~2000년에는 민간 행위자가 본격적인 감귤 대북지원 도민모금운동을 추진함으로써 지방정부를 대신해 핵심 행위자로 거듭났다.

2) 민관협력 양상 비교

강원도와 제주도의 남북교류협력 태동 과정을 추적한 결과, 강원도는 '지방정부 주도형', 제주도는 '민간 주도형'이라는 각기 서로 다른 양상의 태동기 모델을 형성했다고 평가할 수 있다. 이러한 분석은 의사결정 주도성과 정책자원(조직, 예산 등)의 의존성 측면에서 민과 관의 행위자 관계, 전담기구 내에서의 행위자 관계 성격을 살펴봄으로써 도출될 수 있었다.

강원도는 남북교류협력 정책결정과정과 정책 자원의 보유 측면에서 지방정부가 주도적 행위자로 기능하였고, 전담기구인 '남북강원도협력협회' 내에서는 지방정부와 민간 행위자가 상호보완적 관계를 형성하였다. 제주도는 남북교류협력 정책결정과정과 정책 자원의 보유 측면에서 민간이 주도적 행위자로 기능하였고, 전담기구인 '새천년 맞이 북한 감귤 보내기 도민운동본부(북한동포돕기 제주도민운동본부)' 내에서도 일관되게 민간단체들이 네트워크를 형성하며 주도적 역할을 수행하였다.

이처럼 지방 남북교류협력의 태동기를 열었던 강원도와 제주도의 민관협력 양상이 상당한 차이를 보였던 이유는 지방정부의 남북교류협력 정책 제도화 과정, 지역 시민사회 역량과의 네트워크 형성, 지역민의 경제적 이해관계, 외부 제3행위자의 중재 여부 등 복합적 요인이 작용했다. 강원도는 제주도에 비해 지방정부 차원에서 제도적 추진기반을 선제적으로 마련하면서 제도에 의한 경로의존적 추진 과정을 따랐다. 제주도는 지역사회의 종교계, 시민단체, 감귤 협동조합 등 다양한 민간 행위자들의 네트워크가 발빠르게 형성되었을 뿐만 아니라, 감귤 가격 안정화를 도모할 수 있다는 농가의 경제적 이해관계가 결합되어 민간 네트워크 주도의 추진 과정을 따랐다. 또한 제주도는 강원도에 비해 대북지원 경험과 전문성을 지니고 있는 외부 NGO의 개입과 중재를 통해 민간 행위자들의 네트워크 형성을 촉진시켰다.

지금까지 강원도와 제주도의 남북교류협력 태동 요인과 민관협력 양상에 관한 논의를 정리하면 아래 <표 3>와 같다.

〈표 3〉 강원도와 제주도의 남북교류협력 태동 요인과 민관협력 양상

구분		강원도	제주도
태동요인	공통점	• 중앙 정부의 화해협력 정책 추진과 남북관계 구조 변화	
	차이점	• 접경 분단도(道)의 지정학적 요인 • 단체장의 리더십	• 지방정부의 '평화의 섬' 지정 노력 • 시민사회의 자발적 감귤지원운동
민관협력 양상	의사결정과정의 행위자 주도성	• 지방정부 주도형	• 민간 주도형
	자원 의존도	• 지방정부 > 민간	• 지방정부 < 민간
	진담기구의 행위자 관계	• 지방정부와 민간 행위자의 상호보완적 관계	• 민간 주도의 정책결정 네트워크

이처럼 비슷한 시기에 태동한 강원도와 제주도에서 민관협력 양상이 확연한 차이를 보이게 된 것은 두 지방의 남북교류협력 태동 요인이 달랐던 데서 기인했다. 중앙정부의 적극적 대북 화해협력 정책 추진이라는 상부구조적 공통 요인에도 불구하고 강원도는 새롭게 출범한 민선 2기 지방정부의 도지사가 적극적인 남북강원도 교류협력의 비전과 제도적 추진기반을 선제적으로 마련하였고, 제주도는 시민사회의 자발적인 감귤지원운동이 빠르게 형성되었다는 태동 요인 상의 차이점이 두 지방의 민관협력 양상의 차이를 만들어 내었다고 분석된다.

2. 정책적 시사점

지방 남북교류협력의 태동 연원(淵源)을 분석하는 작업이 현 시점에서 어떤 정책적 시사점을 줄 수 있을까? 기존 연구들은 대부분 강원도와 제주도의 대북지원, 대북접촉 등이 효시가 되어 남북교류협력사업을 전개한 행위의 '과정'과 '성과'를 살펴보는 데 주목해 왔다. 하지만 본 연구는 행위자들의 행위를 조건짓는 제도적 틀(institutional frame)과 행위자들의 협력관계 형성 경험이 지니는 의미에 주목해 강원도·제주도의 남북교류협력 태동 과정에서의 정책적 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 강원도가 남긴 남북교류협력의 제도적 유산은 향후 지방자치단체가 중심이 된 남북교류협력의 제도적 원형(prototype)이 되었다는 점이다. 강원도는 1998년 9월 9일 '남북강원도교류협력위원회 조례'와 1998년 12월 31일 '강원도 남북교류협력기금 조례'를 제정하여 '남북교류협력위원회'와 '남북교류협력기금'을 핵심 구성요소로 하는 자치법규의 틀을 최초로 마련하였다. 이 틀은 경기도가 2001년 11월 9일 제정한 '경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례'에 '남북교류협력위원회'와 '남북교류협력기금'의 핵심 내용을 통합·수용하여 승계되었다. 그 이후 지자체들은 조례명과 내용의 부분적 차이에도 불구하고 대부분 경기도의 자치

법규 틀을 승계하여 관련 조례를 제정해 왔다.²²⁾ 결국 강원도에서 태동된 남북교류협력 제도화 경험이 타 지방정부으로 변용·승계·확산되는 경로의존적 원형이 된 것이다. 이는 한 지방이 만든 성과적 제도의 궤적이 다른 지방의 정책 선택을 조건 지을 수 있는 제도의 경로의존성(path-dependency)을 보여준 하나의 사례이다.

둘째, 강원도·제주도 남북교류협력 태동 과정에서의 민관협력 경험이 지방 남북교류협력 거버넌스의 바람직한 초기 모형을 제시했다는 점이다. 강원도와 제주도는 각각 민관협력의 양상은 달랐지만 지방정부와 민간 행위자들의 협력적 상호작용을 통해 거버넌스를 형성하며 남북교류협력을 추진했다. 강원도는 '남북강원도협력협회'라는 반관반민의 전담기구를 통해, 제주도는 '도민운동본부'라는 시민사회의 네트워크 단체를 통해 남북교류협력에 참여하는 행위자들의 상호의존적 네트워크를 형성했다. 태동기 과정에서 형성된 지방 남북교류협력의 거버넌스적 성격은 이후 타 지방의 남북교류협력 추진과정에도 세부 양상은 각기 달랐으나 그대로 이어졌다. 이와 같이 태동기의 민관협력 경험은 각 지방의 조건과 특색에 따라 다양한 행위자들의 참여와 협력을 이루어 정책 성과를 창출하였다는 점에서 바람직한 거버넌스 모형을 제시해 준 최초의 사례이다.

셋째, 민선 2기 지방정부 출범 이후 북한을 상대로 한 '지방외교' 및 대북정책에서의 중앙-지방 관계가 형성되었다는 점이다. 21세기 들어 세방화(glocalization)의 진전에 따라 지방자치단체의 국제교류는 점점해 오늘날 보편화되고 있다. 1961년 1월 진주시와 미국 오리건주 유진시(Eugene, Oregon)와의 자매결연을 시작으로 21세기 초입인 2000년 1월엔 전국 광역·기초 지자체가 37개국 371개 도시와 결연을 맺었고, 2015년 5월엔 73개국 1089개 도시와 결연을 맺었다.²³⁾ 이처럼 지자체의 국제교류가 보편화되고 있는 추세에도 불구하고 유독 북한과의 교류는 1998년 전까지 중앙정부의 전유물로 남아 있었다. 그 이유는 분단 상태에 있는 남북관계(inter-korea relation)와 대북정책의 특수성에 기인한 것이다. 그러나 1998년 출범한 김대중 정부가 대북 화해협력정책을 추진하면서 지방자치단체와 결합된 '지방'이 대북정책의 새로운 행위자로 개입할 수 있는 공간이 열리게 되었다. 이 공간을 강원도와 제주도가 남북교류협력을 선제적으로 추진·개입하면서 대북정책은 국가 중심의 정책 의제라는 패러다임이 전환되는 계기가 마련된 것이다. 이 때로부터 중앙정부가 국가 전략 차원의 영역인 대북정책에 대해 주도적 역할을 여전히 수행하면서도, 지방이 대북정책의 또 다른

22) 2015년 4월 현재 세종특별자치시를 제외한 16개 광역 지자체 전부와 34개 기초 지자체가 남북교류협력조례를 제정하였다.

23) 하영수, "지방자치단체의 국제교류," 『한국지방자치연구』 2권 1호, 한국지방자치학회, 8p; 전국시도지사 홈페이지 '국제교류 현황'. <http://exchange.gaok.or.kr> (검색일: 2015. 5. 15). 지방자치단체의 국제교류는 주로 자매결연과 우호결연의 2가지 형태로 분류되고 있다.

행위자로서 보완적 역할을 수행하게 된 전환점이 마련된 것이다. 지방자치단체가 대북정책의 하위 파트너로 참여하기 시작하자 중앙정부도 2000년 7월 '남북자치단체간 교류협력업무 처리지침'(행정자치부)을 마련하여 지자체의 대북교류를 체계적으로 지원할 수 있도록 하는 등 관련 제도를 보완했다. 이와 같이 강원도·제주도의 남북교류협력 태동 과정은 대북정책에서의 중앙-지방 관계 형성을 동반했다는 측면에서도 의미를 지닌다.

V. 결론

2000년 남북정상회담 이후 본격화된 지방 남북교류협력 시대는 2008년 이명박 정부 출범 후 구조적 침체기로 접어들었다. 당분간 남북교류협력의 구조적 침체기는 지속될 것이지만 향후 도래할 남북관계 발전 국면에 대비해 지방 남북교류협력의 태동기 경험이 가진 의미를 재조명하는 것은 의미있는 작업이 될 것이다.

강원도와 제주도에 태동한 지방에서의 남북교류협력은 그동안 국가 어젠다로 여겨졌던 통일정책이 아래로 하강할 수 있는 필요성과 가능성을 경험적으로 제공해 주는 시초로서의 의미가 크다. 남북관계의 발전적 지속가능성을 위해서는 통일정책이 점진적으로 지방으로 내려와 지방에 존재하는 시민과의 실질적 참여 및 상호관계를 맺을 필요가 있다. 참여와 분권의 가치가 통일정책에도 적용되어 지방정부, 시민사회와 유기적 분업을 이루어 낸다면 보다 안정적인 남북관계 형성에 기여할 수 있을 것이다. 가변성 높은 중앙정부 중심의 정치화된 통일·대북정책이 지방으로 하향식으로 전파되어 온 그동안의 관성이 얼마나 무력하고 불안정한 지 오늘날 우리는 실감하고 있다. 또한 과거 각 지방마다 일어난 통일노력을 기계적으로만 수용해 왔던 통일정책의 중앙-지방관계가 겉돌기만 했던 경험적 과정에 대해서도 성찰할 필요가 있다. 이제는 지역사회 구성원들의 참여와 협업을 통해 만들어 지는 지방의 통일노력이 중앙으로, 국가정책으로 상승(ascending)하여 수렴되는 새로운 접근을 모색해야 한다. 그래서 중앙과 지방의 통일정책이 연대하고 교호작용을 이루어 우리의 통일정책이 더욱 견고하고 안정성을 가질 수 있도록 해야 한다.

본 연구는 지방 남북교류협력의 초기 태동과정에서의 경험과 양상이 어떠한 남북관계 구조변화, 지방 분권 과정, 지역적 특질과 만나서 형성되었는지를 분석함으로써 향후 지방 남북교류협력의 변화와 질적 발전을 위한 시사점을 모색하고자 한 것이다. 강원도와 제주도에 태동한 지방에서의 남북교류협력은 후발적인 지방 남북교류협력의 제도적 틀과 민관협력 거버넌스의 초기 모델을 창출하였고, 경로의존적 원형으로 기능할 수 있는 토대가 되었다. 또한

통일·대북정책의 중앙-지방 관계가 형성되는 계기가 되었다는 점에서 시사점을 던져준다.

향후 남북관계의 복원과 재개는 지방에서의 남북교류협력과 통일노력을 동반하게 될 것이다. 강원도와 제주도 사례에서 발견할 수 있듯이 지방에서의 통일노력이 중앙정부 정책과 보다 유기적인 분업과 상호의존적 관계를 만들어 낸다면 남북관계의 정치과잉화 방지와 안정성에 기여할 수 있다는 점에 착목할 필요가 있다. 지방이 남북교류협력의 새로운 역할 공간과 행위자로 재조명되는 데 있어, 강원도와 제주도의 남북교류협력 제도화 과정과 민관협력 거버넌스 과정이 경험적 자양분을 제공해 줄 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 강원도. (2010). 『남북강원도교류협력 10년의 발자취』. 춘천: 강원도청.
- 강원도청 균형발전과 내부자료. (2015). 『남북강원도 교류협력사업 추진 현황』.
- 고경민·황경수. (2008). 강원도와 제주도의 대북 교류협력 평가와 발전방향: 민관협력형(PPP) 지방외교 시각. 『평화학 연구』, 9(3).
- 고성준. (1995). 통일시대의 전개와 제주도. 『동아시아연구논총』, 6권. 제주대학교 동아시아연구소.
- 고성준. (1995). 통일시대와 제주도의 역할. 『동아시아연구논총』, 8권. 제주대학교 동아시아연구소.
- 고성준. (2002). 민간단체의 대북지원과 교류협력 확대 연계 방안: <남북협력제주도민운동본부>의 사례분석을 중심으로. 『동아시아연구논총』, 13권. 제주대학교 동아시아연구소.
- 고성준. (2014). 제주특별자치도의 남북교류협력 평가와 발전 방향. 『2014 민족화해 제주포럼 자료집』(2014.12.4.).
- 김장기·신윤창. (2007). 남북 지방정부간 교류협력사업의 추진 방안: 강원도를 중심으로. 『지방행정연구』, 21(1).
- 남북강원도협력협회 창립총회 자료집(2000.3.31)
- 남북강원도협력협회 창립총회 회의록(2000.3.31)
- 남북협력제주도민운동본부. (2009). 『평화의 감귤“ 한라에서 백두 1999-2009』. 제주: 남북협력 제주도민운동본부.
- 신동아. (2001). 지자체 남북교류 물꼬 터졌다. 2001년 2월호.
- 양조훈. (1998). 제주 4.3의 역사적 재조명. 『제주도연구』, 제15집.
- 양현모 외. (2007). 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』. 서울: 통일연구원.
- 이영길. (2008). 『강원도 남북 교류협력사업의 활성화 방안』. 춘천: 강원발전연구원.
- 임승빈. (2000). 한·일지방 정부에서의 NGO와의 파트너십에 관한 연구. 『한국정책학회보』, 9(3).
- 임택규. (2005). 『지방자치단체의 남북교류·협력에 관한 연구: 제주도를 중심으로』. 제주대학교 석사학위논문.
- 정석중. (2001). 남북 강원도의 상호 보완성과 교류협력방안. 『동북아연구논총』, 6(1).
- 정주리·조은설. (2011). 강원도 남북교류협력 현황 분석 및 발전방안 모색. 『한국행정과 정책 연구』, 9(1).
- 제주특별자치도·제주시·제주4.3연구소. (2006). 『평화와 인권의 성지, 제주시』. 제주: 도서출판 각.
- 최대석 외. (2009). 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』. 서울: 이화여자대학교 통일학연구원.
- 하영수. (2006). 지방자치단체의 국제교류. 『한국지방자치연구』, 2(1). 대한지방자치학회.

- 황병일. (2008). 남북강원도의 화해와 협력. 『지방자치단체 남북교류협력사업 10년의 성과와 향후 발전 방향』. 경기도·제주도 공동주최 워크숍(2008년 3월 26일~27일).
- Benjamin Gidron. Ralph M. Kramer & Lester M. Salamon. (1992). *Government & the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Jennifer M. Coston. (1998). A Model and Typology of Government-NGO Relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 27(3). Camden: Rutgers University.
- Horton D., Prain, G., Thiele, G. (2009). Perspectives on partnership: A literature review. DFID(Department for International Development).

황 교 옥: 인제대학교에서 통일학 박사과정을 수료하였으며 인천발전연구원 초빙연구원을 거쳐 현재 인제대학교 통일학연구소 연구원이다. 주요 관심분야는 지방의 남북교류협력과 통일정책이며, 저서 및 논문은 『평화도시 인천을 위한 새로운 접근』(공저), ‘인천광역시 남북교류협력 거버넌스 활성화 방안 연구’ 등이 있다.

탄력세율 활용이 보통교부세에 미치는 영향

The Effect of the Elastic Tax Rate on the Ordinary Local Shared Tax

임 상 수*

Lim, Sangsoo

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 탄력세율과 보통교부세 간 관계 분석
- III. 결론

본 연구는 탄력세율 적용 가능한 지방세 세목에 대해 세율을 인상하면 보통교부세에 어떠한 영향을 미치는지를 분석했다. 보통교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이인 기준재정부족분을 기준으로 배분된다. 이러한 산정 방식으로 인해 세율을 인상하면 기준재정수입액이 증가하고 이로 인해 기준재정부족분이 감소하여 보통교부세가 축소되게 된다. 한편, 기준재정수입액은 기초수입액, 보정수입액, 자체노력분의 합으로 구성되며, 탄력세율 적용 가능한 세목에 대한 세율 인상은 보정수입액과 자체노력분에만 영향을 미친다. 지역자원시설세와 주민세 개인균등분은 세율 인상에 따른 자체노력분이 있지만, 그 외 탄력세율 적용 가능 세목은 세율 인상에 따른 자체노력분이 없다. 또한 지역자원시설세의 세율은 표준세율의 50% 내에서 가감될 수 있지만, 주민세 개인균등분의 세율은 1만원 내에서 결정된다. 분석 결과, 세율을 인상할 경우 보정수입액이 증가하고 이로 인해 기준재정수입액이 증가하여 보통교부세가 감소하는 것으로 나타났다. 다만, 지역자원시설세와 주민세 개인균등분의 경우 세율 인상으로 인한 자체노력분 감소로 기준재정수입액은 감소하는 것으로 나타났다. 특히 자체노력분 감소 폭이 보정수입액 증가 폭보다 커서 보통교부세가 증가하는 경향이 있는 것으로 분석되었다.

□ 주제어: 기준재정수입액, 보통교부세, 탄력세율

* 조선대학교 경제학과 조교수

논문 접수일: 2015. 8. 17, 심사기간(1차): 2015. 8. 17~2015. 9. 8, 게재확정일: 2015. 9. 8

This paper is trying to analyze the effect of the elastic tax rate on the ordinary local shared tax. The ordinary shared tax is the gap between the reference amount of financial demand and the reference amount of financial revenue. And the reference amount of financial revenue consists of the basic revenue, the amended revenue, and the self-effort revenue. A tax rate increase on some of tax items have the elastic tax rate can affect the amended revenue and the self-effort revenue. In the case of the regional resources facilities tax and the residence part in the resident tax, the increase of tax rate brings the change of the amended revenue and the self-effort revenue in estimating the ordinary local shared tax. And the tax rate of the regional resources facilities tax is changeable in the range of -50% to 50% of standard tax rate but that of the residence part in the resident tax is flexible within the 10 thousand won.

The results of the analysis show that if the individual local government raises tax rate tax of tax items have the elastic tax rate, the amended revenue increases and the reference amount of financial revenue. It makes the ordinary shared tax decrease. By the way, the increase of tax rate on the regional resources facilities tax and the residence part in the resident tax gives rise to the decrease of the self-effort revenue. In this case, the decrease of the reference amount of financial revenue by the decrease of the self-effort revenue is likely to be greater than the increase of the reference amount of financial revenue by the increase of the amended revenue. It means that the ordinary shared tax increases because of the increase of the tax rate on the regional resources facilities tax and the residence part in the resident tax.

□ Keywords: elastic tax rate, ordinary local shared tax, reference amount of financial revenue

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

글로벌 경기 침체와 주택 시장 부진으로 지방자치단체의 세입 여건은 악화되고 있는 반면 경기 진작을 위한 재정 확장 정책과 함께 질적 성장을 위한 복지 정책으로 지방자치단체의 지출은 빠르게 증가하고 있다. 이러한 측면에서 지방자치단체의 세입 확충 또는 세출 구조조정이 절실히 필요한 시점이다. 그런데 전술한 바와 같이 경기 진작을 위한 지출과 복지 정책

을 위한 지출을 축소시키기에는 무리가 있다. 결국, 세입 확충을 통해 세입과 세출의 불균형을 맞출 필요가 있다.

지방자치단체가 세입을 확충하는 방법은 크게 두 가지가 있다. 하나는 중앙정부로부터 이전재원을 증가시키는 것이고, 다른 하나는 지방자치단체의 자구 노력을 통해 자체세입을 증가시키는 것이다. 그런데 경기 둔화로 국세마저 세입 확충에 어려움을 겪고 있는 상황 하에서 중앙정부로부터의 이전재원 증대는 기대하기 어렵다. 이러한 이유로 지방자치단체는 자구 노력을 통해 세입을 확충할 수밖에 없다.

그러나 지방자치단체의 장은 선거로 선출되기 때문에 해당 지역 주민의 표가 무엇보다 중요하다. 만약 세입을 확충하기 위해 세율을 인상할 경우, 이는 주민의 불만으로 이어져 향후 선거에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 물론 세수가 크게 확충될 수 있다면 늘어난 세수를 바탕으로 주민에게 양질의 공공서비스를 제공하여 주민의 지지 기반을 갖출 수도 있지만, 지방자치단체 장은 앞서 언급한 선거에 미치는 부정적 영향에 대한 위험을 감수해야 한다. 더욱이 지방자치단체가 자체세입을 확충할 경우 보통교부세는 축소된다. 보통교부세는 해당 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이인 기준재정부족분을 기준으로 배분된다. 따라서 자체세입이 증가하면 기준재정수입액이 증가하고 이는 기준재정부족분 감소로 이어져 보통교부세는 축소된다.

이러한 이유로 정부는 자체세입 확충이 보통교부세에 부의 영향을 미치지 않도록 하는 정책을 마련했다. 그 중 하나로 정부는 지방자치단체가 탄력세율을 적용하여 세수를 확충할 수 있도록 기준재정수입액 산정 시 탄력세율 적용으로 인한 세수 증가가 반영되지 않도록 제도를 마련했다. 지방교부세법 제8조 제2항에 따르면 기준재정수입액 산정 시 기준세율은 지방세법에 규정된 표준세율의 100분의 80을 적용하도록 되어 있다. 자체세입은 지방세와 지방세외수입으로 구분되는데, 이 중 지방세에서 탄력세율이 적용 가능한 세목에 대해서만 기준재정수입액 산정 시 예외로 인정하고 있는 것이다. 또한 주민세와 지역자원시설세의 경우 탄력세율을 적용하여 세수를 확충할 경우 인센티브 제도를 도입하여, 지방자치단체가 탄력세율을 적용할 수 있는 유인책을 마련했다.

본 연구는 이와 같이 탄력세율 적용 가능한 세목에 대한 세율 인상이 보통교부세 산정에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 그동안 탄력세율 적용 가능한 세목에 대한 세율 인상은 보통교부세 산정에 영향을 미치지 않는 것으로 알려져 있었다. 그러나 보통교부세 산정 방식은 복잡하기 때문에 단순히 부과된 세율이 아닌 표준세율을 적용한다고 해서 보통교부세의 기준재정수입액 산정에 영향을 미치지 않는지에 대해서는 심층 분석을 통해 살펴볼 필요가 있기 때문이다. 특히 지금과 같이 세입 기반이 약화되고 있는 시점에서 탄력세율을 활용한 세수 확충은 무엇보다 중요하다는 점에서 세율 인상이 보통교부세에 미치는

영향을 분석하고, 분석 결과를 바탕으로 시사점을 제공한다는 점에서 본 연구의 가치는 크다고 할 수 있다.

2. 선행연구 검토

보통교부세와 관련된 선행연구는 크게 보통교부세가 지방자치단체 지방재정에 미치는 영향과 보통교부세의 산정 방식에 관한 연구로 나누어진다. 본 연구는 보통교부세의 산정 방식에 관한 연구 중 특히 기준재정수입액과 관련된 것이므로, 선행연구들 역시 이와 관련된 분야를 중심으로 살펴본다. 보통교부세의 기준재정수입액 산정 방식과 관련된 연구에는 김필현(2014), 최병호·이근재·정희안(2012), 박완규(2007), 이현선·박태규(2006) 등이 있다.

김필현(2014)은 보통교부세 산정 방식의 문제점을 기준재정수요액과 기준재정수입액으로 구분하여 설명했다. 특히 본 연구와 관련 있는 기준재정수입액 산정방식의 문제점으로, 세수 실적을 이용한 기준재정수입액 산정에 따른 지방정부의 세수확충 노력 왜곡, 기초수입액 추정방식 오류, 기준재정수입액 산정에 있어 자체노력분 반영의 비합리성을 지적했다. 최병호·이근재·정희안(2012)은 자체재원 확충이 보통교부세에 미치는 한계효과를 분석한 결과, 자체재원 확충은 보통교부세에 부정적 영향을 미치기 때문에 중장기적으로 기준재정수입액의 증감이 보통교부세에 미치는 부정적 영향을 축소시키는 방식으로 근본적인 제도 개편을 요구했다. 박완규(2007)는 지방교부세제도의 인센티브제도를 연구 대상으로 삼았으며, 분석 결과 인센티브가 존재하지 않을 때의 지방자치단체 간 수평적 재정 형평화 효과가 더 컸으며 지방세 징수율 제고와 경상적세외수입 확충에 따른 인센티브 제도는 과거 3년 자료가 너무 길고, 공식이 복잡하며, 인센티브 효과 역시 미흡하다는 문제점을 제기했다. 이현선·박태규(2006)는 기준재정수입액 중 기초수입액을 산정할 때 지방세수추계모형의 오차가 크고, 또한 추정 모형의 선택 및 적용이 담당 실무자의 주관적 판단에 의해 결정된다는 점을 문제점으로 지적했다.

선행연구들을 살펴본 결과, 보통교부세의 기준재정수입액과 관련된 문제점은 기초수입액 산정방식과 자체노력에 따른 인센티브 산정방식으로 나누어져 연구되었다는 것을 알 수 있다. 기초수입액과 인센티브에 대한 문제점으로 산정방식에 있어 오류와 함께 이로 인해 지방자치단체의 세수 확충에 있어 왜곡을 야기하며, 자체노력에 따른 인센티브 역시 큰 효과가 없다는 것을 들었다. 선행연구들의 이러한 연구 결과들로 인해 보통교부세 산정방식이 발전하고 있지만, 본 연구는 선행연구들이 다루지 못한 보통교부세의 기준재정수입액 산정 방식과 관련된 문제를 연구하고자 한다. 선행연구들이 다루지 못한 문제점들 중 탄력세율이 기준재정수입액에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 특히 비정상적 정상화 측면에서 장기간 미조

정된 지방세의 세율 인상과 관련하여 탄력세율을 적용하고 있는 시점에서, 보통교부세와 탄력세율 간 관계에 관한 연구는 무엇보다 중요하다 할 수 있다.

Ⅱ. 탄력세율과 보통교부세 간 관계 분석

탄력세율 적용이 보통교부세에 미치는 영향을 분석하기 위해 우선 보통교부세 현황 및 산출방식을 살펴본 후, 보통교부세의 기준재정수입액 산정 방식을 수식화하여 탄력세율 적용 가능 세목에 대한 세율 인상이 보통교부세에 미치는 영향을 살펴본다.

1. 보통교부세 현황

현행 지방교부세는 정률분, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구성된다. 정률분은 보통교부세와 특별교부세의 합으로 산출된다. 2014년까지 지방교부세는 정률분과 부동산교부세로 구성되었으며, 정률분은 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세의 합으로 산출되었다. 그런데 2015년부터 정률분 중 분권교부세가 폐지되어 보통교부세에 포함되었고, 소방안전교부세가 신설되었다.

현행 지방교부세 정률분의 재원은 현년도 내국세의 19.24%와 전전년도 내국세 정산분의 합으로 구성된다. 현년도 내국세의 19.24% 중 3%인 0.5772%는 특별교부세의 재원이 되고 나머지 97%인 18.6628%가 보통교부세의 재원이 된다. 이처럼 지방교부세의 재원은 내국세로부터 발생하며, 1982년 이전에는 내국세의 17.6%, 1983년부터 1999년까지는 내국세의 13.27%, 2000년부터 2004년까지는 내국세의 15%, 2005년에는 내국세의 19.13%, 그리고 2006년 이후에는 내국세의 19.24%가 지방교부세의 재원이 되었다. 현행 부동산교부세는 종합부동산세 총액을 재원으로 하며, 소방안전교부세는 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20에 해당하는 금액을 재원으로 한다.

지방교부세는 2006년 21.5조원에서 증가하여 2013년 35.7조원으로 사상 최대치를 기록한 이후 감소하여 2015년에는 34.9조원을 기록했다. 지방교부세 정률분 역시 2006년 20.4조원에서 2013년 34.6조원으로 증가하여 사상 최대치를 기록한 이후 감소하여 2015년에는 33.2조원을 기록했다. 부동산교부세는 2006년 1조원에서 2008년 3.7조원으로 급증한 이후 2009년 3.4조원 그리고 2010년 1.1조원을 기록했다. 이후 부동산교부세는 1.1조원에서 1.2조원에서 정체를 보이고 있으며, 부동산교부세가 2010년 이후 급격히 감소한 것은 종합

부동산세 완화 정책 때문이었다. 정률분 중 보통교부세는 2015년까지 증가세를 보이고 있지만, 2015년의 경우 폐지된 분권교부세가 보통교부세에 합쳐짐에 따라 보통교부세는 전년대비 증가한 것처럼 보였지만 분권교부세를 제외할 경우 실제로는 전년대비 감소한 것이다. 특별교부세는 2006년 0.7조원에서 2013년 1.3조원으로 증가했지만 2014년과 2015년 1조원으로 감소했다. 소방안전교부세는 2015년 신설된 것으로 0.3조원을 기록했다.

<표 1> 지방교부세 추이

(단위: 조원)

	합계	정률분				부동산	소방안전
		소계	보통	특별	분권		
2006	21.5	20.4	18.7	0.7	1.0	1.0	-
2007	25.2	23.3	21.3	0.9	1.1	1.9	-
2008	31.9	28.2	25.8	1.0	1.4	3.7	-
2009	28.6	25.2	23.0	0.9	1.2	3.4	-
2010	28.0	27.0	24.7	1.0	1.3	1.1	-
2011	30.9	29.8	27.3	1.1	1.5	1.1	-
2012	34.2	33.1	30.2	1.3	1.6	1.1	-
2013	35.7	34.6	31.6	1.3	1.7	1.2	-
2014	35.7	34.6	31.9	1.0	1.7	1.1	-
2015	34.9	33.2	32.2	1.0	폐지	1.4	0.3

본 연구는 탄력세율이 보통교부세에 미치는 영향을 살펴보기 위한 것이므로, 보통교부세를 중심으로 설명하고자 한다. 2006년 7월1일부터 제주도가 제주특별자치도로 변경됨에 따라, 기준재정부족분 중 보통교부세로 충당 가능한 비율인 조정률은 기준재정부족분 중 보통교부세 총액에서 제주특별자치도분(보통교부세의 3%)을 뺀 값으로 충당 가능한 비율로 변경되었다. 보통교부세의 교부액은 2010년과 2015년을 제외하고 매년 전년대비 증가했다. 반면, 기준재정수요액과 기준재정수입액 간 차인 기준재정부족분은 매년 증가하여 2015년에는 사상 최대치인 35.6조원을 기록했다. 이와 같은 기준재정부족분의 증가세로 인해 조정률은 2012년 92.5%로 최고치를 기록한 이후 하락하여 2015년에는 86.7%를 기록했다.

또한 기준재정수요액은 기초수요액, 보정수요액, 자체노력분의 합으로 구성되고, 기준재정수입액은 기초수입액, 보정수입액, 자체노력분의 합으로 구성된다. 보통교부세의 배분 기준이 되는 기준재정부족분은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이므로, 기준재정수요액이 증가하고 기준재정수입액이 감소할수록 더 많은 보통교부세를 배분 받을 수 있다. 이 때

문에 기준재정수요의 자체노력은 그 부호가 양의 값을 지닐 때, 그리고 기준재정수입액의 자체노력은 그 부호가 음의 값을 지닐 때 기준재정부족분을 산출할 때 인센티브로 작용한다.

그런데 기준재정수입액을 산출할 때 자체노력분의 부호는 매년 양의 값을 지니고 있으며, 이는 보통교부세 산정 시에 부정적 영향을 미치는 것을 의미한다. 반면 기준재정수요액을 산출할 때 자체노력분의 부호는 2006년을 제외하고 매년 양의 값을 지니고 있으며, 이는 보통교부세 산정 시에 긍정적 영향을 미치는 것을 의미한다. 기준재정수입액의 자체노력분은 2006년 0.2조원에서 2012년 1.2조원으로 증가세를 보이다가 2012년과 2014년 전년대비 감소했다. 반면 기준재정수요액의 자체노력분은 2006년과 2011년을 제외하고 0.1조원에서 0.3조원 수준을 보이고 있다.

<표 2> 보통교부세 추이

(단위: 조원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
기준재정수요액	37.4	39.5	46.4	54.5	54.9	57.8	59.3	63.4	69.3	70.5
기초수요액	33.1	35.0	40.1	45.6	46.8	49.2	49.2	52.6	56.6	58.3
보정수요액	4.5	4.5	6.1	8.8	8.0	8.1	9.7	10.5	12.4	12.0
자체노력분	-0.2	0.0	0.1	0.1	0.1	0.6	0.3	0.3	0.3	0.2
기준재정수입액	16.7	17.7	21.6	27.2	27.6	29.5	28.7	29.1	33.9	35.0
기초수입액	11.1	12.2	15.0	20.6	21.6	25.2	23.8	24.7	26.6	27.6
보정수입액	5.4	5.0	6.2	5.8	4.9	3.1	3.6	3.6	5.7	6.4
자체노력분	0.2	0.5	0.4	0.7	1.0	1.2	1.2	0.9	1.6	1.0
기준재정부족분	20.7	21.8	24.7	27.3	27.3	28.3	30.6	34.3	35.4	35.6
교부액	17.8	19.8	22.7	24.1	23.2	25.8	29.2	31.4	31.9	31.8
조정률	85.9	88.4	89.2	85.6	82.4	88.2	92.5	89.0	87.3	86.7

주. <표 1>의 보통교부세와 <표 2>의 교부액에 차이가 발생하는 것은 추경·정산분의 차이 때문이다.

2. 보통교부세 산출 방식

분석의 간결성을 위해 지방자치단체의 세입(R_{it})은 자체세입(S_{it})과 보통교부세(G_{it})로 구성된다. 또한 자체세입은 탄력세를 적용 가능한 지방세 수입(A_{it})과 그 외 자체세입(B_{it})의 두 가지로 구분한다.

$$R_{it} = S_{it} + G_{it} \tag{1}$$

$$S_{it} = A_{it} + B_{it}$$

R_{it} : t 년도 i 지방자치단체의 세입,

S_{it} : t 년도 i 지방자치단체의 자체세입,

A_{it} : t 년도 i 지방자치단체의 탄력세율 적용 가능한 지방세 수입,

B_{it} : t 년도 i 지방자치단체의 그 외 자체세입,

앞서 설명한 바와 같이 $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 보통교부세는 $t+2$ 년도 기준재정수요액과 $t+2$ 년도 기준재정수입액의 차인 $t+2$ 년도 기준재정부족분에 조정률(α_{t+2})을 곱하여 산출된다. 본 연구는 탄력세율이 기준재정수입액에 미치는 영향을 분석하는 것이기 때문에 기준재정수요액은 탄력세율 적용에 따라 변동이 없고 또한 보통교부세 총액(G_{t+2}) 역시 내국세에 의해 결정되기 때문에 탄력세율 적용 여부에 영향을 받지 않는다.

$$G_{it+2} = \alpha_{t+2}(Y_{it+2} - X_{it+2}) \quad (2)$$

Y_{it+2} : $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 기준재정수요액,

X_{it+2} : $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 기준재정수입액,

$$\alpha_{t+2} = \frac{G_{t+2}}{\sum_{j=1}^N (Y_{jt+2} - 0.8 \times (\widehat{A}_{jt+2} + \widehat{B}_{jt+2}) - 0.8 \times (\epsilon_{jt} + v_{jt}))}$$

이 때 $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 기준재정수입액(X_{it+2})은 기초수입액(D_{it+2})과 보정수입액(E_{it+2}) 그리고 자체노력 반영분(F_{it+2})의 합으로 구성되므로, 이를 수식으로 나타내면 다음과 같다. 또한 기준재정수입액 산정 시 기초수입액과 보정수입액은 100%가 아닌 80%만 반영하다. 1)

$$X_{it+2} = 0.8 \times D_{it+2} + 0.8 \times E_{it+2} + F_{it+2} \quad (3)$$

1) 행정자치부(2015), “2015년 지방교부세 산정해설”에 따르면 기준재정수입액 산정 시 기초수입액과 보정수입액은 지방세입의 여력을 확보하여 지방재정의 신축성을 보완하고 지방자치단체의 정세 노력을 촉진하기 위해 80%만을 반영하고 있음

D_{it+2} : $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 기초수입액,
 E_{it+2} : $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 보정수입액,
 F_{it+2} : $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 자체노력 반영분

또한 $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 기초수입액은 t 년도까지의 i 지방자치단체의 자체세입의 결산액을 가지고, 선형회귀모델, 연평균증가율 등의 방식을 활용하여 추정한 값이다. 결산액은 앞서 설명한 바와 같이 표준세율을 적용한 값을 사용한다.

$$D_{it+2} = \widehat{A}_{it+2} + \widehat{B}_{it+2} \quad (4)$$

\widehat{A}_{it+2} : $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 탄력세율 적용 가능 자체세입 추계액,
 \widehat{B}_{it+2} : $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 그 외 자체세입 추계액

$t+2$ 년도 i 지방자치단체의 보정수입액은 전전년도 결산액과 추계액의 차이이며, 다음과 같은 수식으로 정리된다.

$$E_{it+2} = (A_{it} - \widehat{A}_{it}) + (B_{it} - \widehat{B}_{it}) = \epsilon_{it} + v_{it} \quad (5)$$

$$A_{it} = \widehat{A}_{it} + \epsilon_{it}, \quad B_{it} = \widehat{B}_{it} + v_{it}$$

3. 탄력세율이 기준재정수입에 미치는 영향

탄력세율 적용 가능 세목은 취득세, 주민세, 담배소비세, 자동차세, 지방소득세, 재산세, 지역자원시설세, 등록면허세, 지방교육세 등이 있다. 탄력세율 적용 가능한 세목을 구체적으로 요약한 것이 <표 3>이다. 취득세, 주민세 법인균등분 및 종업원분, 자동차세 소유분, 지방소득세, 재산세(일반), 지역자원시설세(원자력발전 및 화력발전 제외), 등록면허세 등록분, 지방교육세의 경우, 지방자치단체의 장은 표준세율의 100분의 50(50%)의 범위에서 가감할 수 있다. 또한 주민세 개인균등분 및 종업원분, 재산세 도시지역분의 경우, 지방자치단체의 장은 제한세율을 초과하지 아니하는 범위에서 세율을 정할 수 있다. 담배소비세와 자동차세 주행분은 표준세율의 100분의 30(30%)의 범위에서 가감할 수 있지만, 대통령령으로 정

하는 바에 따라 조정되기 때문에 지방자치단체의 장이 결정할 수 없다.

전술한 바와 같이 기준재정수입액은 기초수입액, 보정수입액, 자체노력분의 합으로 구성되며, 이 중 자체노력분은 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소, 적극적 세원 발굴 및 관리 등 7종이 포함된다. 본 연구는 탄력세율과 관련되어 있기 때문에 자체노력분에 관심을 갖는다. 그런데 보통교부세 산정 방식에서 탄력세율을 적용할 때, 주민세 개인균등분과 지역자원시설세는 자체노력분에 반영되는 반면 그 외 탄력세율 적용 가능한 세목은 자체노력분이 반영되지 않는다. 따라서 탄력세율을 적용할 때 자체노력분에 반영되는 주민세 개인균등분과 지역자원시설세와 그 외 탄력세율 적용 가능한 세목으로 나누어 탄력세율이 기준재정수입액에 미치는 영향을 살펴본다.

〈표 3〉 지방세 표준세율 등의 종류

세목별 세항		적용범위	세목별 세항		적용범위
취득세		50% 가감	지방소득세	개인소득세	50% 가감
주민세	법인균등분	50% 가감		법인세	50% 가감
	개인균등분	1만원 이내	재산세	도시지역분	0.23% 이하
	재산분	1㎡당 250원 이하		일반	50% 가감
	종업원분	50% 가감	지역자원시설세	특정부동산분	50% 가감
담배소비세		30% 가감		특정자원분	50% 가감
자동차세	주행분	30% 가감	등록면허세(등록분)		50% 가감
	소유분	50% 가산	지방교육세		50% 가감

(1) 자체노력분이 없는 탄력세율 적용 시

자체노력분에 반영되지 않지만 탄력세율 적용이 가능한 세목에는 취득세, 주민세 법인균등분, 재산분, 종업원분, 자동차세 소유분, 지방소득세, 재산세, 지역자원시설세(원자력발전 및 화력발전 제외), 지방교부세가 있다. 이 중 자동차세 소유분을 중심으로 설명하며, 하나의 지방자치단체만이 탄력세율을 적용할 때 세입 변동분을 살펴본다. 이 때 i 지방자치단체가 자동차세 소유분의 세율을 표준세율을 적용하고 있다고 가정하고 〈수식 1〉~〈수식 6〉을 활용하면, 자동차세 소유분은 A_{it} 이고, 자동차세 소유분 이외의 자체세입은 S_{it} 가 된다. k 년도 i 지방자치단체가 자동차세 소유분에 탄력세율을 적용하여 β ($0 < \beta \leq 0.5$)²⁾ 만큼 인상했을

2) 자동차세 소유분은 〈표 3〉에서 알 수 있듯이 50% 범위 내에서 가산할 수 있기 때문임

때, k 년도 i 지방자치단체의 자동차세 소유분(\widetilde{A}_{ik})은 <수식 7>과 같이 나타낼 수 있다. 자동차세 소유분 이외의 자체세입에는 변화가 없는 반면 보통교부세는 $k+2$ 년도에 변화한다. 왜냐하면 k 년도 i 지방자치단체가 자동차세 소유분에 탄력세율을 적용하여 β 만큼 인상했을 때 기준재정수입액을 구성하는 요소 중 $k+2$ 년도의 보정수입액이 변화하기 때문이다. <수식 6>에서 알 수 있듯이 k 년도의 탄력세율 적용은 기초수입액 산정방식인 자체세입액 추계액($\widetilde{D}_{ik+2} = \widetilde{A}_{ik+2} + \widetilde{B}_{ik+2} = D_{ik+2}$)에는 영향을 미치지 않는 반면 <수식 8>과 같이 보정수입액(\widetilde{E}_{ik+2})에는 영향을 미치기 때문이다. 따라서 <수식 8>, <수식 9>와 같이 k 년도 i 지방자치단체가 자동차세 소유분에 탄력세율을 적용하여 β 만큼 인상했을 때, $k+2$ 년도 i 자체세입(\widetilde{S}_{ik+2})과 보정수입액(\widetilde{E}_{ik+2})은 탄력세율을 적용하지 않았을 때의 자체세입(S_{ik+2})과 보정수입액(E_{ik+2})보다 $\beta \times A_{ik}$ 만큼 증가한다.

$$\widetilde{A}_{ik} = A_{ik} + \beta \times A_{ik} \tag{7}$$

$$\begin{aligned} \widetilde{E}_{ik+2} &= \widetilde{A}_{ik} - \widehat{A}_{ik} + B_{ik} - \widehat{B}_{ik} \\ &= A_{ik} + \beta \times A_{ik} - \widehat{A}_{ik} + B_{ik} - \widehat{B}_{ik} = E_{ik+2} + \beta \times A_{ik} \end{aligned} \tag{8}$$

$$\widetilde{R}_{ik+2} = \widetilde{S}_{ik+2} + \widetilde{G}_{ik+2} = S_{ik+2} + \beta \times A_{ik+2} + \widetilde{G}_{ik+2} \tag{9}$$

$$\widetilde{S}_{ik+2} = \widetilde{A}_{ik+2} + B_{ik+2} = A_{ik+2} + \beta A_{ik+2} + B_{ik+2} = S_{ik+2} + \beta A_{ik+2}$$

또한 <수식 11>에 따라 $\alpha_{k+2} < \widetilde{\alpha}_{k+2}$ ($\because \frac{1}{\alpha_{k+2}} < \frac{1}{\widetilde{\alpha}_{k+2}}$)이므로 자동차세 소유분에 탄력세율을 적용했을 때 $k+2$ 년도의 조정률($\widetilde{\alpha}_{k+2}$)은 탄력세율을 적용하지 않았을 때의 조정률(α_{k+2})보다 상승한다.

$$\begin{aligned} \widetilde{G}_{ik+2} &= \widetilde{\alpha}_{k+2} \{ Y_{ik+2} - 0.8(\widetilde{A}_{ik+2} + \widetilde{B}_{ik+2}) - 0.8(\epsilon_{ik} + v_{ik}) - 0.8 \times \beta \times A_{ik} \} \\ &= \left(\frac{\widetilde{\alpha}_{k+2}}{\alpha_{k+2}} \right) \times G_{ik+2} - \widetilde{\alpha}_{k+2} \times 0.8 \times \beta \times A_{ik} \end{aligned} \tag{10}$$

$$(\because Y_{ik+2} - 0.8 \times (\widehat{A_{ik+2}} + \widehat{B_{ik+2}}) - 0.8 \times (\epsilon_{ik} + v_{ik}) = \frac{G_{ik+2}}{\alpha_{k+2}})$$

$$\begin{aligned} \widetilde{\alpha_{k+2}} &= \frac{G_{k+2}}{\sum_{j=1}^N (Y_{jk+2} - 0.8 \times (\widehat{A_{jk+2}} + \widehat{B_{jk+2}}) - 0.8 \times (\epsilon_{jk} + \beta A_{ik} + v_{jk}))} \quad (11) \\ &\Leftrightarrow \frac{1}{\widetilde{\alpha_{k+2}}} = \frac{1}{\alpha_{k+2}} - \frac{0.8 \times \beta \times A_{ik}}{G_{k+2}} \end{aligned}$$

〈수식 7〉부터 〈수식 11〉을 바탕으로 k 년도 i 지방자치단체가 자동차세 소유분의 세율을 표준세율보다 β 만큼 인상했을 때 세입 변화분을 살펴보면, k 년도와 $k+1$ 년도의 경우 세율 인상이 보통교부세에 영향을 미치지 않기 때문에 자체세입($\widetilde{S_{it}}$)만이 $\beta \times A_{it}$ 만큼 증가하여 i 지방자치단체의 세입 역시 $\beta \times A_{it}$ 만큼 증가한다. 그러나 $k+2$ 년도에는 자체세입($\widetilde{S_{ik+2}}$)은 표준세율 적용 자체세입(S_{ik+2})보다 $\beta \times A_{it}$ 만큼 증가하고, 보통교부세($\widetilde{G_{ik+2}}$)는 표준세율 적용 자체세입(G_{ik+2})에 비해 〈수식 12〉와 같이 변동한다. 이는 k 년도의 세율 인상은 〈수식 10〉과 같이 $k+2$ 년도 보통교부세에 영향을 미치지 않기 때문이다. i 지방자치단체의 세율 조정이 전체 지방 기준재정부족분에 미치는 영향을 미미하며, 이로 인해 보통교부세 조정률(α_t)에 미치는 영향 역시 미미하다. 이는 $(\frac{\widetilde{\alpha_{k+2}}}{\alpha_{k+2}} - 1) \approx 0$ 임을 의미하고, 따라서 세율 인상은 보통교부세의 축소를 가져오게 된다.

$$\widetilde{G_{ik+2}} - G_{ik+2} = \left(\frac{\widetilde{\alpha_{k+2}}}{\alpha_{k+2}} - 1 \right) \times G_{ik+2} - \widetilde{\alpha_{k+2}} \times 0.8 \times \beta \times A_{ik} \quad (12)$$

따라서 k 년도 i 지방자치단체가 자동차세 소유분의 세율을 표준세율보다 β 만큼 인상했을 때, k 년도와 $k+1$ 년도의 i 지방자치단체의 세입은 $\beta \times A_{it}$ 만큼 증가하는 반면 $k+2$ 년도의 i 지방자치단체의 세입은 〈수식 13〉과 같이 변동한다. $\widetilde{\alpha_{k+2}} \times 0.8$ 이 1보다 작고, $\widetilde{\alpha_{k+2}}$ 가 α_{k+2} 보다 크기 때문에 k 년도 i 지방자치단체가 자동차세 소유분의 세율을 표준세율보다 β 만큼 인상했을 때, $k+2$ 년도에 보통교부세는 감소하지만 세입은 증가하게 된다.

$$\begin{aligned}\widetilde{R}_{ik+2} - R_{ik+2} &= \beta \times A_{ik+2} + \left(\frac{\widetilde{\alpha}_{k+2}}{\alpha_{k+2}} - 1\right) \times G_{ik+2} - \widetilde{\alpha}_{k+2} \times 0.8 \times \beta \times A_{ik} \\ &= \beta \times (A_{ik+2} - \widetilde{\alpha}_{k+2} \times 0.8 \times A_{ik}) + \left(\frac{\widetilde{\alpha}_{k+2}}{\alpha_{k+2}} - 1\right) \times G_{ik+2}\end{aligned}\quad (13)$$

(2) 지역자원시설세 탄력세율 적용 시

탄력세율 적용 가능한 세목 중 표준세율보다 높게 운영하는 경우 기준재정수입액 산정 시 인센티브를 제공하고, 표준세율보다 낮게 운영하는 경우 기준재정수입액 산정 시 패널티를 제공하여 자체노력을 반영하는 세목에는 주민세 개인균등분과 지역자원시설세가 있다. 이 중 지역자원시설세의 지하수를 바탕으로 탄력세율을 적용할 때 보통교부세에 미치는 영향을 살펴본다. 지역자원시설세의 과세대상은 특정자원분과 특정부동산분으로 구분되며, 특정자원분에는 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너, 원자력발전, 화력발전이 포함된다. 특정부동산분의 과세대상은 토지, 건축물, 선박이 된다. 지방세법 제146조제4항에 따르면 원자력발전과 화력 발전을 제외하고 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 지역자원시설세의 세율을 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다.

이를 바탕으로 지역자원시설세에 탄력세율을 적용할 때, 기준재정수입액 중 보정수입액과 자체노력분에 영향을 미친다. 이를 분석하기 위해 i 지방자치단체가 k 년도에 지역자원시설세에 대한 세율을 표준세율의 $\beta (0 < \beta \leq 0.5)$ ³⁾ 만큼 인상했을 때 보통교부세의 변동을 살펴본다. 이 때 i 지방자치단체가 지역자원시설세의 세율을 표준세율만큼 부가하고 있다고 가정하고 <수식 1>~<수식 13>을 활용하면, 지역자원시설세는 A_{it} 이고, 지역자원시설세 이외의 자체세입은 S_{it} 가 된다. k 년도에 지역자원시설세에 대한 세율을 조정하면, 보통교부세는 $k+2$ 년도에 변동하기 때문에 $k+2$ 년도 시점을 비교한다. i 지방자치단체가 k 년도에 지역자원시설세에 대한 세율을 표준세율의 β 만큼 인상했을 때 $k+2$ 년도의 보통교부세(G_{ik+2}'')는 보정수입액과 자체노력분에 의한 영향으로 다음과 같은 수식이 된다. i 지방자치단체가 k 년도에 지역자원시설세에 대한 세율을 표준세율의 β 만큼 인상했을 때 $k+2$ 년도 보정수입액은 <수식 8>과 동일하다. 다만, 지역자원시설세에 탄력세율을 적용할 경우 보통교부세는 자동차세 소유분과 달리 자체노력분(F_{ik+2})이 포함된다.

3) 지역자원시설세는 <표 3>에서 알 수 있듯이 50% 범위 내에서 가감할 수 있기 때문에 $-0.5 \leq \beta \leq 0.5$ 에서 가능하다. 그러나 세율을 표준세율보다 높게 인상했을 때의 효과를 살펴보고자 하는 것이기 때문에 β 의 범위를 0이상 0.5이하로 설정한 것이다.

$$G_{it+2}^{\ddot{}} = \left(\frac{\alpha_{t+2}^{\ddot{}}}{\alpha_{t+2}}\right) \times G_{it+2} - \alpha_{t+2}^{\ddot{}} \times 0.8 \times \beta \times A_{it} - \alpha_{t+2}^{\ddot{}} \times F_{it+2} \quad (14)$$

F_{ik+2} : k 년도 i 지방자치단체의 지역자원시설세에 대한 탄력세율 활용에 따른 $k+2$ 년도 자체노력분

지방교부세법 시행규칙 제8조 [별표 6]에 따르면 k 년도 i 지방자치단체가 지역자원시설세의 탄력세율을 적용하여 β 만큼 인상했을 때 $k+2$ 년도 i 지방자치단체의 기준재정수입액 중 자체노력분(F_{ik+2})은 <수식 15>와 같다. 또한 지방교부세법 시행규칙 제8조 [별표 7]에 따르면 τ 는 $\frac{\widetilde{A}_{it}}{A_{it}} = \beta + 1$ 에 따라 0%~120% 범위에 있다. <표 5>는 τ 의 범위($1 \leq \tau \leq 1.2$)를 설명하고 있으며, $0 < \beta \leq 0.05$ 이면 $\tau = 1$, $0.05 < \beta \leq 0.1$ 이면 $\tau = 1.05$, $0.1 < \beta \leq 0.15$ 이면 $\tau = 1.1$, $0.15 < \beta \leq 0.2$ 이면 $\tau = 1.15$, $0.2 < \beta$ 이면 $\tau = 1.2$ 이 된다.

$$F_{ik+2} = (A_{ik} - \widetilde{A}_{ik}) \times \tau \times 2 = -\beta \times A_{ik} \times \tau \times 2 \quad (15)$$

τ : 등급반영율, $\beta = \frac{\widetilde{A}_{ik}}{A_{ik}} - 1$

<표 4> 세입 확충 자체노력 중 탄력세율 적용 반영항목 및 산정기준

반영항목	산정방식
5. 탄력세율 적용	[주민세 개인균등분] (전진년도 동지역 과세인원 × 표준세율 + 전진년도 읍·면지역 과세인원 × 표준세율) - (전진년도 동지역 과세인원 × 적용세율 + 전진년도 읍·면지역 과세인원 × 적용세율) × 등급 반영률 × 200%
	[지역자원시설세] (전진년도 해당 지방자치단체의 『지방세법』상 표준세율로 산출한 해당 세목의 과세총액 - 전진년도 해당 지방자치단체의 적용세율로 산출한 해당 세목의 과세총액) × 등급 반영률 × 200%

자료 : 지방교부세법 시행규칙 제8조 관련 별표 6.

<표 5> 자체노력 등급화 항목 및 등급기준표

등급반영지표	구간		반영 비율
	우대 등급	불이익 등급	
전전년도 해당 지방자치단체의 적용세율로 산출한 과세총액 ÷ 전전년도 해당 지방자치단체의 「지방세법」상 표준세율로 산출한 과세총액 × 100%	1등급 : 120% 초과	10등급 : 80% 미만	120%
	2등급 : 115% 초과~120% 이하	9등급 : 80% 이상~ 85% 미만	115%
	3등급 : 110% 초과~115% 이하	8등급 : 85% 이상~ 90% 미만	110%
	4등급 : 105% 초과~110% 이하	7등급 : 90% 이상~ 95% 미만	105%
	5등급 : 100% 초과~105% 이하	6등급 : 95% 이상~100% 미만	100%

자료: 지방교부세법 시행규칙 [별표 7] 인용.

이처럼 k 년도 i 지방자치단체가 지역자원시설세에 탄력세율을 적용하면 $k+2$ 년도 기준재정수입액의 구성 요소인 보정수입액과 자체노력분에 영향을 미치고, 이로 인해 $k+2$ 년도 조정률 역시 <수식 2> 및 <수식 11>과 달리 <수식 16>와 같이 된다. 지역자원시설세의 세율을 인상하면, 보정수입액은 증가하고 자체노력분은 감소하기 때문에 두 크기에 따라 기준재정수입액은 증가할 수도 또는 감소할 수도 있다. 이 때문에 만약 i 지방자치단체가 지역자원시설세의 세율을 <표 5>의 동일 등급에서 인상한다면 자체노력분에 의한 기준재정수입액 감소분은 없는 반면 보정수입액 증가로 기준재정수입액은 증가하여 보통교부세는 축소된다. <수식 15>에서 탄력세율을 적용하여 표준세율보다 적용 세율을 인상할 경우 다시 말해 $\beta > 0$ 일 경우, τ 의 범위는 1 이상이고 1.2 이하이기 때문에 $(2 \times \tau - 0.8)$ 는 항상 0보다 크고 따라서 $\frac{1}{\alpha_{k+2}} > \frac{1}{\alpha_{k+2}}$ 이다. 또한 $\frac{1}{\alpha_{k+2}} = \frac{1}{\alpha_{k+2}} + \frac{2 \times \tau \times \beta \times A_{ik}}{G_{k+2}}$ 이기 때문에 $\frac{1}{\alpha_{k+2}} > \frac{1}{\alpha_{k+2}}$ 이다. 이는 지역자원시설세에 탄력세율을 적용하여 세율을 표준세율보다 높게 책정할 경우, 교부세의 조정률은 작아진다는 것을 의미한다.

$$\alpha_{k+2} = \frac{G_{k+2}}{\sum_{j=1}^N (Y_{jk+2} - 0.8 \times (\widehat{A}_{jk+2} + \widehat{B}_{jk+2}) - 0.8 \times (\epsilon_{jk} + \beta A_{ik} + v_{jk})) - F_{ik+2}} \quad (16)$$

$$\Leftrightarrow \frac{1}{\alpha_{k+2}} = \frac{1}{\alpha_{k+2}} - \frac{0.8 \times \beta \times A_{ik}}{G_{k+2}} - \frac{(A_{ik} - \widetilde{A}_{ik}) \times \tau \times 2}{G_{k+2}}$$

$$\begin{aligned}
\Leftrightarrow \frac{1}{\alpha_{k+2}^{\ddot{}}} &= \frac{1}{\alpha_{k+2}} - \frac{0.8 \times \beta \times A_{ik}}{G_{k+2}} + \frac{2 \times \tau \times \beta \times A_{ik}}{G_{k+2}} \\
&= \frac{1}{\alpha_{k+2}} + \frac{(2 \times \tau - 0.8) \times \beta \times A_{ik}}{G_{k+2}} \\
&= \frac{1}{\alpha_{k+2}} + \frac{2 \times \tau \times \beta \times A_{ik}}{G_{k+2}}
\end{aligned}$$

이를 반영하면, i 지방자치단체가 k 년도에 지역자원시설세에 대한 세율을 표준세율의 β 만큼 인상했을 때 $k+2$ 년도의 보통교부세($G_{ik+2}^{\ddot{}}$)는 다음과 같이 된다.

$$\begin{aligned}
G_{ik+2}^{\ddot{}} &= \frac{\alpha_{k+2}^{\ddot{}}}{\alpha_{k+2}} \times G_{ik+2} - \alpha_{k+2}^{\ddot{}} \times 0.8 \times \beta \times A_{ik} + \alpha_{k+2}^{\ddot{}} \times \beta \times A_{ik} \times \tau \times 2 \quad (17) \\
&= \frac{\alpha_{k+2}^{\ddot{}}}{\alpha_{k+2}} \times G_{ik+2} + \alpha_{k+2}^{\ddot{}} \times A_{ik} \times \beta \times (2 \times \tau - 0.8)
\end{aligned}$$

〈수식 13〉부터 〈수식 17〉을 바탕으로 k 년도 i 지방자치단체가 지역자원시설세의 세율을 표준세율보다 β 만큼 인상했을 때 세입 변화분을 살펴보면, k 년도와 $k+1$ 년도의 경우 세율 인상이 보통교부세에 영향을 미치지 않기 때문에 자체세입(\ddot{S}_{it})만이 $\beta \times A_{it}$ 만큼 증가하여 i 지방자치단체의 세입 역시 $\beta \times A_{it}$ 만큼 증가한다. 그러나 $k+2$ 년도에는 자체세입(\ddot{S}_{ik+2})은 표준세율 적용 자체세입(S_{ik+2})보다 $\beta \times A_{it}$ 만큼 증가하고, 보통교부세($G_{ik+2}^{\ddot{}}$)는 표준세율 적용 자체세입(G_{ik+2})에 비해 〈수식 18〉과 같이 변동한다. 이는 k 년도의 세율 인상은 〈수식 17〉과 같이 $k+2$ 년도 보통교부세에 영향을 미치지 때문이다. 〈수식 18〉은 지역자원시설세의 세율 인상 후의 보통교부세와 세율 인상 전의 보통교부세를 비교 분석한 것이다. 그런데 i 지방자치단체의 세율 조정이 전체 지방 기준재정부족분에 미치는 영향은 미미하여 $(\frac{\alpha_{k+2}^{\ddot{}}}{\alpha_{k+2}} - 1) \approx 0$ 이기 때문에, 지역자원시설세를 표준세율보다 높게 인상하게 되면 이로 인해 보통교부세는 증가하게 된다.

$$G_{ik+2}^{\ddot{}} - G_{ik+2} = \left(\frac{\alpha_{k+2}^{\ddot{}}}{\alpha_{k+2}} - 1 \right) \times G_{ik+2} + \alpha_{k+2}^{\ddot{}} \times A_{ik} \times \beta \times (2 \times \tau - 0.8) \quad (18)$$

실제로 보통교부세의 조정률은 2011년 0.882, 2012년 0.925, 2013년 0.890, 2014년 0.873, 2015년 0.866을 기록했다. 5년 동안 조정률의 편차는 0.023에 불과했고, 특히 전체 기준재정부족분에서 하나의 지방자치단체가 하나의 세목에 대한 세율 인상을 통해 변동시키는 기준재정수입액의 비중은 지극히 작기 때문에 조정률의 변동은 거의 없다고 보는 것이 현실적이다($\frac{\alpha_{k+2}}{\alpha_{k+2}} - 1 \approx 0$). 그러면 <수식 12>와 <수식 18>은 <수식 12'>와 <수식 18'>가 된다. 탄력세율 적용 가능 세목이라도 세율을 인상하게 되면 기준재정부족분이 감소하여 보통교부세가 축소된다는 것을 의미하며 탄력세율 적용 가능 세목 중 자체노력분이 있는 세목의 세율을 인상하게 되면 보통교부세는 증가한다는 것을 의미한다. 특히 자체노력분이 있는 세목의 경우, <표 4>에서 설명하고 있는 바와 같이 200%를 적용하고 있기 때문에 표준세율보다 조금만 세율을 인상하더라도 등급반영률 τ 는 1이상이 되어 인상된 세율의 1.2배 이상 기준재정부족분이 증가하게 된다.

$$\widetilde{G}_{ik+2} - G_{ik+2} = -\alpha_{k+2} \times 0.8 \times \beta \times A_{ik} \quad (12')$$

$$G_{ik+2}'' - G_{ik+2} = \alpha_{k+2} \times A_{ik} \times \beta \times (2 \times \tau - 0.8) \quad (18')$$

(3) 주민세 개인균등분 탄력세율 적용 시

그러나 주민세 개인균등분의 경우, <표 3>에서 알 수 있듯이 1만원이 표준세율이고 지방자치단체는 1만원 이하에서 세율을 결정할 수 있기 때문에 자체노력분의 값은 0보다 크고 이는 기준재정수입액을 증가시켜 보통교부세를 축소시키는 역할을 한다. 지역자원시설세의 경우 표준세율보다 높게 세율을 부과할 수 있기 때문에 <수식 14>가 가능하지만, 주민세 개인균등분은 표준세율(1만원)보다 낮은 수준에서 세율을 결정해야 하기 때문에 세율을 인상하더라도 자체노력분은 인센티브가 아닌 패널티가 된다. 또한 <표 6>에서 알 수 있듯이 대부분의 지방자치단체가 주민세 개인균등분의 세율을 표준세율보다 낮게 부과하고 있다. 만약 i 지방자치단체가 주민세 개인균등분의 세율을 γ ($0 < \gamma < 1$)로 부과하고 있다면, 보통교부세는 다음과 같이 나타낼 수 있다. 그런데 기준재정수요액은 주민세 개인균등분의 세율과 관계가 없으므로 세율이 인하와 관계없이 일정하다.

$$G_{it+2}^c = \alpha_{t+2}^c (Y_{it+2}^c - X_{it+2}^c) \quad (18)$$

G_{it+2}^c : 현행 세율 하에서 $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 보통교부세,

Y_{it+2}^c : 현행 세율 하에서 $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 기준재정수요액 (= Y_{ik+2}),

X_{it+2}^c : 현행 세율 하에서 $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 기준재정수입액

또한 $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 기준재정수입액(X_{it+2}^c)은 다음과 같이 나타낼 수 있다. 주민세 개인균등분 외의 자체세입은 주민세 개인균등분 세율에 영향을 받지 않고 ($B_{it+2}^c = B_{it+2}$), 추정치로 산출되는 기초수입액 역시 주민세 개인균등분 세율에 영향을 받지 않는다($D_{it+2}^c = D_{it+2}$).

$$X_{it+2}^c = 0.8 \times D_{it+2}^c + 0.8 \times E_{it+2}^c + F_{it+2}^c \quad (19)$$

$$A_{it}^c = \gamma \times A_{it},$$

$$E_{it+2}^c = (A_{it}^c - \widehat{A}_{it}) + (B_{it} - \widehat{B}_{it}) = E_{it+2} - (1 - \gamma) \times A_{it}$$

$$D_{ik+2}^c = D_{ik+2}, \quad B_{it+2}^c = B_{it+2}$$

A_{it+2}^c : 현행 세율 하에서 $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 주민세 개인균등분,

B_{it+2}^c : 현행 세율 하에서 i 지방자치단체의 주민세 개인균등분 외의 자체세입,

F_{it+2}^c : 현행 세율 하에서 $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 자체노력분,

A_{it+2} : 표준 세율(1만원) 하에서 $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 주민세 개인균등분,

E_{it+2} : 표준 세율(1만원) 하에서 $t+2$ 년도 i 지방자치단체의 보정수입액,

자체노력분은 <수식 20>와 같이 나타낼 수 있으며, 이 때 $\gamma < 0.8$ 이면 $\tau = -1.2$, $0.8 \leq \gamma < 0.85$ 이면 $\tau = 1.15$, $0.85 \leq \gamma < 0.9$ 이면 $\tau = 1.1$, $0.9 \leq \gamma < 0.95$ 이면 $\tau = 1.05$, $0.95 \leq \gamma < 1$ 이면 $\tau = 1$ 이 되고, 이 때 조정률은 <수식 21>과 같다. <수식 21>을 살펴보면 $\frac{1}{\alpha_{t+2}^c} < \frac{1}{\alpha_{t+2}}$ ($\because 0.8 - 2 \times \tau < 0, (1 - \gamma) > 0$) 임을 알 수 있다. 이는 주민세 개인균등분

세율이 표준세율보다 낮게 부과된다면, 보정수입액 감소 폭보다 자체노력분 증가 폭이 더 크고 이로 인해 기준재정수입액은 증가하고 기준재정부족분은 감소하여, 조정률은 표준세율 적

용 시보다 상승하게 된다($\alpha_{t+2} < \alpha_{t+2}^c$).

$$F_{it+2}^c = (A_{it} - A_{it}^c) \times \tau \times 2 = (1 - \gamma) \times A_{it} \times \tau \times 2 \quad (20)$$

τ : 현행 세율 하에서의 등급반영율 ($\gamma = \frac{A_{it}^c}{A_{it}}$ ($0 \leq \gamma < 1$))

$$\begin{aligned} \alpha_{t+2}^c &= \frac{G_{t+2}}{\sum_{j=1}^N (Y_{jt+2} - 0.8 \times D_{jt+2} - 0.8 \times \{\epsilon_{jt} + (\gamma - 1)A_{it} + v_{jt}\}) - F_{it+2}} \quad (21) \\ \Leftrightarrow \frac{1}{\alpha_{t+2}^c} &= \frac{1}{\alpha_{t+2}} + \frac{0.8 \times (1 - \gamma) \times A_{it}}{G_{t+2}} - \frac{(1 - \gamma) \times A_{it} \times \tau \times 2}{G_{t+2}} \\ &= \frac{1}{\alpha_{t+2}} + \frac{(0.8 - 2 \times \tau) \times (1 - \gamma) \times A_{it}}{G_{t+2}} \end{aligned}$$

이를 바탕으로 <수식 21>은 <수식 22>로 나타낼 수 있다. <수식 22>만으로는 주민세 개인균등분의 세율이 표준세율보다 낮게 부과될 때, 보통교부세가 표준세율을 적용할 때보다 많은지 또는 적은지를 알 수 없다. $(1 - \gamma)$ 가 작아질수록 $(0.8 - 2 \times \tau)$ 의 절대값은 커지기 때문에 $(0.8 - 2 \times \tau) \times (1 - \gamma)$ 는 커질 수도 또는 작아질 수도 있기 때문이다.

$$G_{it+2}^c = \frac{\alpha_{t+2}^c}{\alpha_{t+2}} G_{it+2} + \alpha_{t+2}^c \times (2 \times \tau - 0.8) \times (1 - \gamma) \times A_{it} \quad (22)$$

G_{it+2} : 표준세율 적용 시 $k+2$ 년도 i 지방자치단체의 보통교부세

이 때, i 지방자치단체가 주민세 개인균등분의 세율을 현행 표준세율의 γ 에서 γ^a 로 인상한다면, 보통교부세는 <수식 22>에서 <수식 23>와 같이 된다. 또한 조정률은 <수식 24>와 같다.

$$G_{ik+2}^a = \frac{\alpha_{k+2}^a}{\alpha_{k+2}} G_{ik+2} + \alpha_{k+2}^a \times (0.8 - 2 \times \tau^a) \times (1 - \gamma^a) \times A_{ik} \quad (23)$$

$$\frac{1}{\alpha_{k+2}^a} = \frac{1}{\alpha_{k+2}} + \frac{(0.8 - 2 \times \tau^a) \times (1 - \gamma^a) \times A_{ik}}{G_{k+2}} \quad (24)$$

γ^a : 세율 인상 시 주민세 개인균등분 세율, γ^c : 세율 인상 시 자체노력분 등급반영율,

α_{t+2}^a : 세율 인상 시 $t+2$ 년도 보통교부세 조정률,

G_{ik+2}^a : 세율 인상 시 $k+2$ 년도 i 지방자치단체의 보통교부세

〈수식 24〉의 주민세 개인균등분 세율 인상 시 조정률(α_{k+2}^a)과 〈수식 21〉의 현행 세율 유지 시 조정률(α_{k+2}^c)을 비교한 것이 〈수식 25〉이다.

$$\begin{aligned} \frac{1}{\alpha_{k+2}^a} - \frac{1}{\alpha_{k+2}^c} &= \frac{\{(0.8 - 2 \times \tau^a) \times (1 - \gamma^a) - (0.8 - 2 \times \tau^c) \times (1 - \gamma^c)\}}{G_{k+2}} \times A_{ik} \quad (25) \\ &= \frac{H}{G_{k+2}} \times A_{ik} \end{aligned}$$

$$H = (0.8 - 2 \times \tau^a) \times (1 - \gamma^a) - (0.8 - 2 \times \tau^c) \times (1 - \gamma^c)$$

세율 인상 시 조정률의 변화는 H 의 부호에 의해 결정된다. 〈표 6〉은 등급반영률에 변화가 있도록 γ 를 설정하고, 이를 바탕으로 H 의 변화를 살펴본 것이다. 먼저, 세율을 등급 변화가 있을 정도로 인상했을 때를 살펴보면, $H > 0$ 이므로 세율을 인상했을 때의 조정률(α_{k+2}^a)이 세율을 인상하기 전의 조정률(α_{k+2}^c)보다 작다는 것을 알 수 있다. 또한 세율을 등급 변화가 없을 정도로만 인상했을 때를 살펴보면, 〈수식 25〉에서 $\tau^a = \tau^c$ 가 되어 H 는 〈수식 26〉이 된다. 〈표 6〉의 현행 세율이 0.75부터 0.95일 때 τ^c 는 -1.2 이상 -1 이하이기 때문에 $(0.8 - 2 \times \tau^c) < 0$ 이고, $(\gamma^a - \gamma^c) > 0$ 이기 때문에 $H < 0$ 이 되어, 세율을 인상했을 때의 조정률(α_{k+2}^a)이 세율을 인상하기 전의 조정률(α_{k+2}^c)보다 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 6〉 세율 변화에 따른 등급반영률 변화

현행세율(γ^c)	인상세율(γ^a)	현행반영률(τ^c)	인상반영률(τ^a)	H
0.75	0.80	1.20	1.15	0.10
0.80	0.85	1.15	1.10	0.09
0.85	0.90	1.10	1.05	0.08
0.90	0.95	1.05	1.00	0.07
0.95	1.00	1.00	0	0.06

$$H = -(0.8 - 2 \times \tau^c) \times (\gamma^a - \gamma^c) \tag{26}$$

다음으로 주민세 개인균등분 세율 인상에 따른 보통교부세와 현행 세율 유지 시 보통교부세의 차를 나타낸 것이 〈수식 27〉이다. 그러나 하나의 지방자치단체가 주민세 개인균등분 세율 인상을 하더라도 그것이 조정률에 영향을 미칠 가능성은 지극히 작다($\alpha_{k+2}^a \approx \alpha_{k+2}^c \approx \alpha_{k+2}$). 그러면 $M_{ik+2} \approx 0$ 이 되고, N_{ik} 는 〈수식 28〉과 같이 나타낼 수 있다.

$$G_{ik+2}^a - G_{ik+2}^c = M_{ik+2} + N_{ik+2} \tag{27}$$

$$M_{ik+2} = (\alpha_{k+2}^a - \alpha_{k+2}^c) \times \frac{G_{ik+2}}{\alpha_{k+2}}$$

$$N_{ik} = \alpha_{k+2}^a \times (0.8 + 2 \times \tau^a) \times (1 - \gamma^a) \times A_{ik} - \alpha_{k+2}^c \times (0.8 + 2 \times \tau^c) \times (1 - \gamma^c) \times A_{ik}$$

먼저, 주민세 개인균등분의 세율을 등급변화가 있을 정도로 인상한다면, $H > 0$ 이 되어 보통교부세는 증가한다. 다음으로 주민세 개인균등분의 세율을 등급변화가 없을 정도로 인상했다면 H 는 〈수식 26〉과 같이 된다. 이 때 $H < 0$ 이므로 보통교부세는 감소한다. 따라서 지방자치단체가 주민세 개인균등분의 세율을 인상할 때는 등급변화가 있을 정도로 세율을 인상해야 자체노력분이 반영되어 보통교부세가 증가하게 된다.

$$N_{ik} \approx \alpha_{k+2} \times H \times A_{ik} \tag{28}$$

Ⅲ. 결론

지금까지 특정 지방자치단체가 지방세 수입을 확충하기 위해 탄력세율 적용을 통해 세율을 표준세율보다 인상했을 때 보통교부세에 미치는 영향 및 세입에 미치는 영향을 살펴보았다. 세율 인상은 보통교부세 산정 시 기준재정수입액을 증가시키기 때문에 기준재정부족분을 축소시켜 보통교부세를 감소시키게 된다. 이처럼 지방자치단체의 지방세 수입 확충을 위한 자구 노력을 진작시키기 위해 정부는 보통교부세 산정 시 탄력세율을 적용하여 세율을 인상할 때 실제 부과된 세율이 아닌 표준세율을 적용하여 기준재정수입액을 산출했다.

본 연구는 이와 같은 정부의 제도적 장치가 실제로 작동하는지를 살펴보기 위해, 기준재정수입액 산출 과정을 수식으로 정리하여 분석했다. 분석 결과, 기준재정수입액은 기초수입액, 보정수입액, 자체노력분으로 구성되는데, 탄력세율 적용 가능 세목에 대한 세율 인상은 기초수입액에는 영향을 미치지 않지만, 보정수입액과 자체노력분에는 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 탄력세율 적용 가능 세목 중 주민세 개인균등분과 지역자원시설세는 표준세율에 비해 세율을 인상할 경우 인센티브를 부여하고, 세율을 인하할 경우 패널티를 부여하여 자체노력분에 영향을 미친다. 그 외 탄력세율 적용 가능 세목은 표준세율보다 세율을 인상 및 인하하더라도 자체노력분에는 영향을 미치지 않는다.

이렇게 분석한 결과를 요약하면 크게 세 가지로 정리된다. 첫째, i 지방자치단체가 k 년도에 자체노력분이 없는 탄력세율 적용 가능 세목을 표준세율보다 인상할 경우의 $k+2$ 년도 보통교부세는 k 년도에 표준세율을 적용했을 때보다 감소한다. 전술한 바와 같이 기준재정수입액은 기초수입액, 보정수입액, 자체노력분으로 구성되는데, 자체노력분이 없는 탄력세율 적용 가능 세목에 대한 세율 조정이므로 자체노력분은 0이 되고 탄력세율 적용 가능 세목에 대한 기초수입액은 실제 부과 세율이 아닌 표준세율로 산정된 과거의 지방세수를 바탕으로 추정된 추계치를 활용하기 때문에 표준세율을 적용했을 때와 동일하다. 반면, $k+2$ 년도의 보정수입액은 k 년도의 실적치와 k 년도의 추계치의 차를 바탕으로 산정되기 때문에, k 년도의 세율 인상은 실적치를 증가시키고 이로 인해 보정수입액을 증가시켜 기준재정수입액이 증가하고, 이로 인해 보통교부세는 감소한다. 그러나 세율 인상에 따른 해당 지방세 수입 증가 폭이 보통교부세 감소 폭보다 크기 때문에, k 년도에 세율 인상을 단행한 지방자치단체의 $k+2$ 년도 세입은 증가하게 된다.

둘째, 자체노력분이 있는 탄력세율 적용 가능 세목 중 지역자원시설세에 대해 표준세율보다 높은 세율로 인상할 때의 보통교부세는 표준세율을 적용할 때보다 증가할 수도 또는 감소할 수도 있는 것으로 나타났다. 물론, 자체노력분을 반영하는 등급에 변화가 없는 수준에서

세율을 인상할 경우, 보통교부세는 감소하게 된다. 이는 지역자원시설세에 대해 i 지방자치단체가 k 년도에 표준세율 이상으로 세율을 인상할 때, $k+2$ 년도 기초수입액은 증가하는 반면 자체노력분은 감소하기 때문이다. 그러나 i 지방자치단체의 세율 조정이 전체 지방 기준재정 부족분에 미치는 영향이 미미하기 때문에 지역자원시설세 세율 인상은 보통교부세 증가로 이어질 가능성이 크다.

셋째, 주민세 개인균등분 역시 지역자원시설세와 마찬가지로 자체노력분을 반영하는 등급에 변화가 있는 수준에서 세율을 인상할 경우 보통교부세는 증가할 가능성이 크다. 그러나 주민세 개인균등분은 1만원 이내의 제한세율로 설정되어 있어, 자체노력분은 항상 기준재정 수입액을 증가하게 되어 보통교부세를 축소시킨다. 그럼에도 불구하고, 세율을 현행보다 인상하여 자체노력분의 등급의 변화가 있을 경우 보통교부세는 증가하는 것으로 나타났다.

이와 같은 분석 결과는 중요한 정책적 시사점을 갖는다. 물론 중장기적인 관점에서 보통교부세의 산정 방식을 대폭 개편하여 탄력세율 적용이 기준재정수입액에 영향을 미치지 않도록 할 수 있다. 그러나 현행 산정 방식을 대폭 개편하는 것은 여러 가지 측면을 고려해야 하기 때문에 신중하게 접근할 필요성이 있다. 따라서 본 연구는 앞에서의 분석 결과를 바탕으로 단기적으로 두 가지 측면에서의 제도적 장치를 마련할 것을 제안한다. 하나는, 탄력세율 적용 가능 세목 중 세율 인상에 따르는 자체노력분이 반영되는 세목의 수를 늘려야 한다. 현행 탄력세율 적용 가능 세목 중 주민세 개인균등분과 지역자원시설세(원자력발전 및 화력발전 제외)를 제외한 세목에 대해서는 표준세율 이상으로 세율을 인상하는 것에 대한 인센티브를 제공하고 있지 않다. 물론 이는 지방자치단체의 과도한 세율 인상으로 인해 납세자의 세부담이 증가하는 것을 최소화하기 위한 것이라 할 수 있다. 그러나 탄력세율 활용은 지방 재정 상황에 맞추어 지방자치단체가 스스로의 세입을 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련한 것이라는 점에서, 세율 인상에 따른 보통교부세 감소는 모순이라 할 수 있다. 따라서 납세자의 세부담을 고려하여, 현행 탄력세율 적용 가능 세목 중 자체노력분 적용이 가능한 세목의 수를 확대할 필요성이 있다.

다음으로, 주민세 개인균등분의 세율 인상에 따른 자체노력분을 인센티브와 패널티로 구분하는 방안을 마련해야 한다. 이 때문에 지방자치단체는 세율을 아무리 인상하여도 기준재정수입액 산정 시 패널티를 적용 받기 때문에 자체노력에 대한 혼란이 발생한다.

본 연구는 탄력세율 적용 가능 세목을 자체노력분이 가능한 세목과 그렇지 않은 세목으로 구분하여, 세율을 인상했을 때 보통교부세에 미치는 영향을 수식화하여 분석하고 이 결과를 바탕으로 정책적 시사점을 제시했다는 점에서 의의가 있다.

【참고문헌】

- 김필현. (2014). 「보통교부세 산정방식에 관한 연구」. 한국지방세연구원.
- 박완규. (2007). 지방교부세제도의 개선방안 연구. 『지방행정연구』, 21(1): 3-27.
- 이현선·박태규. (2006). 교부세제 하의 지방세수추계모형 고찰 및 개선방안 연구. 『한국지방재정 논집』, 11(2): 137-174.
- 최병호·이근재·정희안. (2012). 자치단체의 자체재원 확충 노력이 보통교부세 교부액에 미치는 영향에 관한 실증분석. 『지방정부연구』, 16(4): 335-357.

임 상 수: 서울대학교에서 경제학 박사학위를 취득하고(논문: 한국 쌀 시장의 수급구조에 관한 연구, 2005), 현재 조선대학교 경제학과에서 조교수로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 지방재정 및 응용미시(산업연관분석, 수요 및 가격 함수 추정, 주택시장 분석, 산업 분석 등)이며, 최근 논문으로는 “경기도 잠재성장률 및 성장 기여도 추정(2015)”, “세입 분권이 지역 경제 성장에 미치는 영향(2014)”, “취득세 감면이 주택 수요에 미치는 영향에 관한 연구(2013)” 등이 있다.

지역혁신을 위한 테크노파크 조성의 효과 분석

: 입주기업의 경영성과를 중심으로*

Analysing the Effect of Techno-Park on Regional Innovation

: A Focus on Comparing SMEs in and out TechnoParks

김재근**

Kim, Jaekeun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적·제도적 배경
- IV. 연구설계
- V. 분석결과
- V. 결론 및 함의

본 연구는 지역산업 혁신을 위해 정부가 정책적으로 조성한 테크노파크의 성과에 대해 평가적 관점에서 접근한 연구이다. 본 연구는 준실험설계 모형으로 접근하여 성향점수매칭기법(PSM, Propensity Score Matching)을 활용, 전국 18개 테크노파크에 입주한 기업과 비입주기업에 대해 성장성(자산, 자본), 수익성(영업이익), 생산성(매출액)의 4가지 차원에 대한 비교, 평가를 실시하였다. 테크노파크의 평균조치효과(ATE, Average Treat Effect)를 비교한 결과 통계적으로 유의한 수준의 성과차이가 발견되지 않았다. 다만, 평균 입주기간(3년) 동안의 평균성장률을 비교한 결과 입주기업들의 자산, 자본성장률이 상대적으로 높게 나타났는데, 이는 테크노파크가 창업초기 기업들에게 비교적 안정된 성장 조건을 제공하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 테크노파크 조성의 의도한 효과가 창업보육에 한정되지 않기 때문에 기업의 성장 관점에서 접근하여 입주기업들이 생산성(매

* 본 발표논문은 저자의 박사학위논문 '테크노파크 조성사업의 성과평가에 관한 연구: 상대적 효율성과 효과성 분석(2011. 2. 성균관대학교 국정관리대학원)'의 일부분을 수정·보완한 것임

** 한국산업기술평가관리원 책임연구원

논문 접수일: 2015. 8. 20, 심사기간(1차): 2015. 8. 20~2015. 9. 16, 게재확정일: 2015. 9. 16

출액 증가율), 수익성(영업이익 증가율)을 제고하여 성장할 수 있도록 지원하는 정책이 모색될 필요가 있다.

□ 주제어: 테크노파크, 정책평가, 지역혁신, 성향점수매칭 (PSM), 연구개발(R&D)

Techno-Park (TP) has been widely recognized for its importance to growth high-tech enterprises, and has become a popular policy tools to promote regional innovation. This study evaluated the effectiveness of the Korean 16 TPs, which is built by the governmental initiative in terms of growth of regional leading companies. According to analysis results, the enterprises on located TPs were higher than non-located on growth rates (e.g. average total asset growth rate and average total capital growth rate for 2006-2009). However it could not find any effectiveness in the profitable and productive growth of companies on the TPs. These results implicate that TP's support services should be mediated to increase a self-generation of enterprise as a view of profit and production (e.g. sales and operating profit).

□ Keywords: TechnoPark (science park), policy evaluation, regional innovation, Propensity score matching, R&D

I. 서론

지식기반 글로벌 경제는 산업 생태계의 구조적이고 질적인 혁신을 요구하고 있다. 신기술 및 첨단기술개발 등과 같은 혁신활동 강화는 각국의 경쟁력 강화를 위한 중요한 생존전략으로 부각되고 있으며, 이에 따라 과학기술단지(science and technology park), 산업클러스터(industrial cluster), 테크노폴리스(technopolis) 등이 유효한 정책수단으로써 더욱 강조되고 있다. 이는 집적단지 또는 혁신클러스터들이 네트워크의 거점으로 작용하여 지역 혁신주체들의 혁신을 촉진할 수 있는 기제로서 기능하기 때문이다.¹⁾

이러한 정책환경 변화에 대응하기 위해 한국은 1997년 이후 '테크노파크' 조성사업을 정책적으로 추진한 바 있다. 1997년 1차 시범사업으로 6개의 테크노파크가 조성되었고 이후 후

1) 1980년대 접어들어 미국, 영국 등을 비롯한 세계 각국들은 침체된 지역경제를 발전시키고 산업구조를 개선하기 위하여 테크노파크 관련 육성정책을 활발하게 전개한바 있다(이성근, 1999: 110; Castells & Hall, 1994).

발사업을 통해 현재까지 전국적으로 18개의 테크노파크가 운영되고 있다. 과거 한국의 산업 정책이 대체로 요소투입형 성장전략을 추구한 것에 반해 테크노파크 조성사업은 혁신주도형으로 산업정책을 전환하고자 하는 정부의 의지가 반영되었다는 점에서 과학기술분야에 대한 상징적 의의가 크다. 정부가 테크노파크를 조성하고자 한 목적은 기본적으로 지역의 혁신주체들을 통합하여 혁신을 촉진하는 것에 있다(산업자원부, 1997: 2). 즉, 테크노파크 조성을 통해 연구개발협력 및 네트워크 활성화, 벤처기업 및 기술기반기업의 창업촉진과 보육, 신제품의 개발 그리고 신사업영역 진출 등을 지원하는 등 플랫폼(platform)을 마련하여 지역의 기술혁신 촉진, 지역산업구조의 고도화를 도모하고자 한 것이다.

그러나 테크노파크와 같이 과학 및 기술집적단지 조성 정책들에 대한 성과는 국내·외적으로도 많은 논란이 있어 왔다. 대체로 많은 경험적 연구들이 파크와 같은 집적형 혁신수단이 지역혁신에 기여한다고 보고하고 있지만, 의도한 성과를 달성하는데 부족하다는 결과를 보고하고 있는 연구도 다수 존재한다(Massey et al., 1992; Joseph, 1994; Vedovello, 1997). 특히 Massey et al.(1992)은 영국의 사이언스파크 조성과 관련한 사례연구를 통해 사이언스파크 조성은 이론적 논의와는 달리 '이상적인 환상(fantasy)에 불과하다'라고 표현하고 있다. 조성된 사이언스파크가 기업의 기술개발 및 기술이전에 영향을 미치지 못할 뿐 아니라 의도한 군집은 혁신주체들이 사회와 고립되는 결과를 초래하여 기대한 시너지 창출이 어렵다는 것이다.

외국의 사이언스파크에 대한 이와 같은 역설적 현상(paradox)은 국내 테크노파크의 성과에 대한 분석이 필요함을 시사한다. 그러나 그동안의 국내 테크노파크와 관련된 연구들은 대체로 공급자적 관점으로 접근하여 정부의 테크노파크 조성계획에 대한 특성을 밝히는데 주력해 온 경향이 있다(이성근, 1999; 박종화·Han, 2001; 노근호 외, 2004). 일부 성과분석을 시도하는 연구(박종화·Han, 2001; 권영섭, 2001; 황우익·박종화, 2004; 이철우·김명엽, 2009)도 존재하고 정부 및 사업 추진의 전담기관에서도 매년 테크노파크의 성과를 점검하고 있지만²⁾, 이와 같은 연구 및 제도적 평가들은 정부의 정책 사업으로서의 사업 효과성에 대한 정보를 전달하는데 한계가 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 정책사업으로 조성된 테크노파크의 성과를 평가함으로써 테크노파크가 의도한 목적을 달성하고 있는지를 판단하고 이에 대한 성과정보를 도출하고자 하였다. 사실 현재의 테크노파크는 지역거점기관으로서 지역 내 혁신을 위한 다양한 기능을 수행하고 있어, 주요 기능에 대한 종합적인 성과평가를 수행하기는 현실적으로 어려운 측면이 존

2) 테크노파크 조성사업이 시범사업으로 추진된 이래 산업자원부(현 산업통상자원부)는 매년 연차평가를 통해 사업성과를 점검(전담기관: 한국산업기술진흥원)하고 있으며, 2012년 국가과학기술위원회에서는 테크노파크 조성사업에 대한 특정평가를 진행한 바 있다.

재한다. 이에 본 연구에서는 테크노파크의 핵심기능에 해당하는 파크내 입주 기업지원에 한정하여 평가하고자 하였으며 테크노파크가 의도한 것처럼 파크내 입주한 첨단기술 기업의 성장에 기여하고 있는지와 관련한 정책효과 분석에 주요한 관심을 두었다. 본 연구는 과거에 시도되지 않았던 경험적 평가를 시도한다는 점에서 의미가 있으며, 이를 통해 테크노파크 사업에 대한 정책 또는 사업전략 방향 개선을 위한 진단 자료로 활용될 수 있을 것이다.

II. 이론적·제도적 배경

1. 테크노파크의 의의

1) 테크노파크의 개념

테크노파크(TP, Techno Park)는 기술을 의미하는 테크놀로지(technology)와 공간을 의미하는 파크(park)의 합성어이다. 외국에서는 사이언스 파크(Science Park), 리서치 파크(Research Park), 테크놀로지 파크(Technology Park), 테크노 폴(Techno Pol), 그리고 테크노폴리스(Technopolis) 등이 유사한 의미로서 혼용되고 있는데, 이들 대부분은 미국 '실리콘 벨리(Silicon Valley)의 성공신화'를 자국 환경에 맞도록 계획·개발된 과학 또는 연구단지를 일컫는다(홍형득, 1997: 105).³⁾ 이러한 개념 중에서도 한국의 테크노파크는 집적과 군집의 형태, 그리고 기능 등을 비교해 볼 때 사이언스 파크의 성격과 유사하다. 이에 본 연구에서는 오랜 역사성을 가지고 비교적 연구가 활발히 전개되고 있는 사이언스 파크의 맥락에서 테크노파크를 이해하고자 한다.

국제사이언스파크협회(IASP, International Association of Science Park)는 사이언스 파크를 '혁신문화를 촉진하여 공동체의 부를 향상시키고, 관련 기업 및 지식기반 연구소들의 경쟁력을 향상시키기 위한 목적으로 전문가에 의해서 관리되는 조직'으로 정의하고 있다(IASP, 2002). 영국의 사이언스파크 협의회(UKSPA, United Kingdom Science Park Association)에서는 사이언스파크를 다음과 같은 관리기능을 가진 단지(property-based

3) 대체로 조성된 단지내 입주자들이 연구개발 중심일 경우 리서치파크라고 하며, 신상품과 신공정 개발위주의 기업들일 경우 사이언스 파크, 테크놀로지 파크라 하고, 연구개발 및 시제품 생산기능 이외에 학술 및 주거기능까지 포함되어 그 규모가 상당 수준으로 커지게 되면 이를 테크노 폴 또는 테크노폴리스라 부르는 경향이 있다. 개념간 구체적인 차이에 대해서는 권영섭(2001)을 참조.

initiative)로서 설명하고 있다. 첫째, 대학과 다른 고등교육기관 또는 주요 연구센터와의 공식적, 운영적 연계, 둘째, 혁신지향과 지식기반기업의 창업과 보육을 격려 및 지원, 셋째, 지식창출센터와 구체적이고 밀접한 상호관계를 형성하기 위한 환경을 제공, 마지막으로 지식기반 기업들의 창업과 보육을 지원하고 촉진하는 기업지원 및 기술이전 등에 관련되는 기능이다. 이러한 의미에서 테크노파크는 연구 및 기술 개발 혁신주체들의 집적화를 도모하고 지식기반 기술개발 및 고부가가치 산업의 창업 및 성장을 촉진하도록 유인하며(Strub, 1989; Fiedler, 1993), 이들의 연구개발 활동에 대한 지원 및 관리적 기능을 수행하는 조직이라 할 수 있다(권영섭, 2001: 8; 권영섭·변세일, 2003: 9; 황우익·박종화 2004: 171). 이 때 관리지원 주체의 역할은 단순한 임대사업의 서비스 지원 역할에 한정되지 않는다. 이들에게는 협력을 촉진하거나 기술이전 및 혁신활동을 조장하도록 매개하는 역할이 더욱 강조된다(Dalton, 1993). 즉, 테크노파크는 의도적으로 조성되어 '지역의 산학연 기술역량을 결집하여 관련조직간 상호작용을 촉진하고 기술혁신지원체제를 구축하여 기업의 기술혁신과 신기술 창업을 촉진함으로써 지역발전을 달성하고자 하는 기술공원이자 기술혁신촉진의 독립적인 서비스 생산체로서의 조직'이라 할 수 있을 것이다(권영섭, 2001).

2) 테크노파크의 주요기능

개발국가 및 산업국가에서 첨단 중소기업들은 자국의 국가혁신체제에서 부가가치 창출 및 고용창출 등을 통해 경제성장에 의미있는 기여를 하고 있다. 그렇지만 신생기업들에게는 시장실패 및 시스템 실패 등으로 인해서 의도하지 않게 실패할 가능성이 높기 때문에 이의 보완을 위한 제도적 장치가 필요하다(Vonortas, 2006: 526). 예를 들어, 기술개발과 시장진출은 혁신을 위해서 필요한 조건이다. 그러나 만일 미래 시장의 불확실성 또는 잠재 기대수익이 투자된 노력과 비교하여 적을 때는 신생기업은 기술개발에 태만할 가능성이 높다. 한편, 기술이 입증되고 시장기회가 충분하다고 할지라도 신생기업은 사업화를 시작할 수 있는 기회가 상대적으로 적어 실패할 확률이 높게 된다. 왜냐하면 신생기업은 개발된 기술에 대한 사업화를 위한 자금이 부족한데, 자금을 지원받기 위해서는 실제에서의 시장성 평가와 같은 개발자와 관리자간의 인식의 차이가 발생하기 때문이다.

이와 같은 이유로 인해서 각국에서는 테크노파크에 보육기능을 핵심 기능으로 포함하여 경쟁시장에서 성장의 발판을 마련하기 위해 노력하는 신생기업에게 행정, 재정적인 자원을 지원하고 있다(Cooper, 1985; Guy, 1996; OECD, 1997). 테크노파크를 통해 창업기업이 발전할 수 있는 토대를 제공하고자 한 것이다. 창업초기 기술기업들이 핵심기술을 토대로 더욱 발전하기 위해서는 개발기술을 사업화하여야 하지만 다양한 장애로 인해서 어려움을 겪게

된다. 예를 들어 사업화에 대한 인식 차(funding gap), 연구성과에 대한 인식의 차(research gap)를 줄이고 투자자와 신뢰를 구축(information/trust gap) 해야 한다(Brancomb & Auerswald, 2001: 26-27).⁴⁾ 그런데 이와 같은 세 종류의 격차는 시장 및 시스템과 관련 되고 창업초 기업들의 역량부족으로 인해서 해소하기 어렵다. 따라서 정부의 다양한 제도적, 기술적 지원을 필요로 하게 된다. 이와 같은 맥락에서 많은 문헌들에서는 테크노파크의 보육 기업과 대학 및 R&D 기관들 간의 연계를 중요한 성공요인으로 제시하고 있으며(IASP, 2002; OECD, 1997; UKSPA, 2006; Lalkaka & Bishop, 1996), 아울러 다양한 서비스 기능도 창업보육에 있어 중요하다고 주장한다(Grimaldi & Grandi, 2005).

테크노파크를 설계할 시 이러한 관점이 정책적으로 반영되었다. 당초 국내 테크노파크는 6개의 목적사업과 4개의 산업기술지원 사업을 수행토록 기능적으로 설계되었는데, 6대 목적 사업은 연구개발, 창업보육, 장비활용, 교육훈련, 정보유통, 시험생산 등과 같은 기업서비스로서 기업의 생산효율화 및 혁신역량을 향상하여 기업경쟁력을 강화하는데 그 목적이 있으며, 4개 산업기술지원사업은 중앙정부 및 지자체의 각종 지원과제를 수탁하여 수행하는 것으로 지역기술이전센터(RTTC), 지역혁신인력양성, 신기술창업보육(TBI), 기술인프라연계연구개발, 사업화연계기술개발(R&BD)의 위탁사업이다. 그러나 이와 같은 인프라 중심의 테크노파크 기업지원 기능들은 최근 수차례의 기능조정을 통해 보다 지역에 기여하고 지역혁신 사업간 연계, 조정, 지역혁신사업 추진 및 지식과 기술이전의 허브로서 지역혁신을 위한 거점기구로서 역할이 강화되었다(이철우·김명엽, 2009: 22).⁵⁾ 현재는 필수사업과 선택사업이 추진되고 있는데, 구체적으로는 지역산업육성기관간 연계·조정기능을 강화하여 지역사업을 효율성을 제고하기 위한 '거점기능강화사업'과 연구개발지원, 창업보육, 기업지원서비스, 기술이전 등을 통해 기술기업을 육성하는 '기술육성사업'이다(〈표 1〉 참고).

4) 사업화에 대한 인식 차(funding gap)는 학술적인 지원과 상업화를 위한 지원에 대한 인식이 차이, 연구성과에 대한 인식의 차(research gap)는 연구가 연구자의 관심을 개발하는데 그치고 있는지, 아니면 시장성을 지니고 있는지의 차이, 그리고 기술자와 투자자간의 신뢰 구축(information/trust gap)은 기술자와 투자자간의 기술에 대한 신뢰성을 의미한다.

5) 이는 해외의 사이언스파크가 물리적 하드웨어 구축과 함께 기업인의 기업가정신 제고, 산학연간 협력, 지역인재 육성 등 운영적 측면을 강조한 것에 비해 테크노파크는 인프라 측면을 지나치게 강조하고 있다는 반성(안성조·이성근, 2012: 446)에서 비롯한 것이라 할 수 있다.

〈표 1〉 테크노파크의 기업지원 사업 내용

구분		사업명	사업내용
필수 사업	거점 기능 강화	지역산업육성자원 조사·분석·DB 구축	지역산업지원기관(대학, 연구소 등)별 장비, 전문인력 운영 현황 등 매년 조사하여 중·장기 지역산업정책 수립 등의 기초통계로 활용
		산·학·연 연계협의회 운영	TP 중심으로 지역 내 산업별·기능별 협의회 구성 및 활동 지원
		모니터링기업군 구축 및 관리	모니터링 기업군을 통한 지역사업 성과측정 및 정책 수요 파악
	기술 기업 육성	입주기업 창업 후 보육지원	입주기업을 대상으로 건설한 중소·벤처기업으로 성장토록 기술규격인증 획득, 마케팅 활동 등을 지원
		기술경영 통합지원	컨택센터를 통한 원-스톱 기업지원(전문 파트너의 기업진단 및 분석을 통한 효율적인 경영전략 수립 지원)
선택 사업	기술 기업 육성	기술인프라 활용촉진	장비 구축기관의 유지보수 및 중소기업의 장비활용 수수료 지원
		TP-창업보육센터 연계활성화	TP에서 창업보육센터 매니저에 대한 전문교육 및 입주기업 지원 추진(창업보육센터 경쟁력 강화 및 센터 입주기업 지원)
		기술투자촉진	우수 중소벤처기업의 기술사업화에 필요한 자금을 지원하기 위한 기술 투자마트 개최 등
		기술완성도제고 연구개발	성공판정을 받은 기술개발과제이지만 기술수명주기상 기술시험기에 머물러 있는 과제의 제품화·상업화 등 기술사업화 지원

자료: 국가과학기술위원회(2012: 6)

2. 테크노파크의 성과

테크노파크의 모델, 정의, 목적, 운영방식 등이 다양하고 그 정의적 명료성이 부족하기 때문에 테크노파크의 성과를 하나의 지표로 일반화하기에는 한계가 있다(Guy, 1996: 8; Hogan, 1996: 85). 이에 많은 연구에서는 성과분석을 위해 테크노파크 설립주체와 영향범위에 따라 미시적, 중범위, 거시적 수준으로 구분하고 있다(Geenhuizen & Soetanto, 2008: 97). 먼저 미시적 수준에서는 파크내 입주기업이 관심의 대상이며, 테크노파크가 혁신주체들의 기술혁신을 도모하기 위해 다양한 지원사업을 수행하고 있는 바, 성과의 대상은 기업의 성장과 관련된다. 중범위 수준에서 테크노파크 그 자체도 평가의 분석대상으로 고려되고 있는데, 테크노파크 그 자체가 독자적인 서비스 생산조직체이기 때문에 재정 및 고용의 관점이 반영된다(Mian, 1997; Chan & Lau, 2005). 그리고 거시적인 차원에서는 테크노파크의 궁극적인 성과인 지역사회의 영향추면을 고려한다. 테크노파크의 개발, 조성이 지

역경제에 기여하고 있는지에 대한 투입의 영향 측면에서 접근하고 있는 것이다(Hogan, 1996).

선행연구에서 가장 많은 비중을 차지하는 것은 미시적 수준에서 기업을 분석단위로 설정하는 것이다(Geenhuizen & Setano, 2008: 96). 이와 같은 연구들은 대체로 각국의 테크노파크에 입주한 기업과 비입주기업들간의 성장효과의 차이를 비교 분석하여 테크노파크의 성과를 평가한다. 예를 들면, 영국사례를 연구하고 있는 Westhead(1994-2003), Siegel et al.(2003)은 파크내의 기업들이 파크 외에 있는 기업들보다 연구생산성이 높다는 것을 보고하고 있다. 또한 스웨덴 사례에서 Lindelöf & Löfsten(2004)의 연구에 따르면, 사이언스파크가 파크내 기업들에게 혁신역량 강화를 위한 각종 지원으로 인해서 매출액, 고용성장, 네트워크, 혁신, 시장지향성이 파크외의 기업들 보다 뛰어나다고 하고 있지만, Ferguson & Olofsson(2004)은 파크내 기업과 파크외 기업들간 성과는 별로 차이가 없음을 보고하고 있는 등 상반된 결과도 존재한다. 그리고 그리스 사례를 연구한 Felsenstein(1994)은 R&D 지출과 혁신의 수준을 상호비교하고 있고, Bakouros et al.(2001)도 테크노파크 입주기업들의 네트워크 활용 수준을 비교하고 있기도 한다.

한편, 아시아 사례를 분석한 연구를 살펴보면, Chan & Lau(2005)는 홍콩 사이언스파크의 인큐베이터팅 기능을 분석하고 있는데 사이언스파크가 기업들에게는 비용의 이점이 있고 대학간 연계가 활성화되는 경향이 있다고 결론짓고 있다. 그러나 기술자원, 혁신, 법률조언, 네트워킹 및 클러스터, 공공에 대한 이미지로부터는 이익이 없음을 보고하고 있다. 일본의 사례를 보면, Fukugawa(2006)가 일본의 19개 파크에 대해서 파크 내·외 기업들을 지역기관과 회사에 의한 지식네트워크를 비교하고 있는데 파크외의 기업에 비해서 파크내 기업들이 상대적으로 대학과 공식적인 연구 연계가 활성화되어 있다고 보고하고 있다.

외국의 경우와는 달리 우리나라에서의 연구는 현재 운영되고 있는 다양한 파크들에 대한 관심과 연구에도 불구하고 성과를 분석하고 있는 연구 사례들은 많은 편이 아니다. 권영섭·변세일(2003), 이철우·김명엽(2009)의 연구가 정도가 평가적 연구라 할 수 있는데 이러한 연구들은 입주기업에 대한 설문조사를 통해서 테크노파크의 서비스에 대한 만족수준에 대해서 논의하고 있는 한계가 있다. 선행연구들의 평가방법 및 분석수준과 지표를 요약하면 다음 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 선행연구의 요약

구분		분석방법론	분석수준/지표		
			테크노파크	기업	지역
국 외	Massey et al.(1992)	설문조사 빈도분석	-	고용창출, 신규창업, 산학연계, 신도기술 개발	-
	Luger & Goldstein(1991)	파크내외간 기업비교/ 파크간 비교	유치한 R&D기업수, 단지 입주율, 창업기업수	고용증가	지역산업 구조개편, 지역대학 연구능력, 지역의 임금수준, 고용증가
	Westhead (1994-2003)	파크내외간 비교집단설계, 생존분석	-	생존율, 기업R&D투입	-
	Lindelöf & Löfsten (2004, 2005)	파크내외간 비교집단설계	-	매출액, 고용성장, 네트워크, 혁신, 시장지향성	-
	Siegel(2003)	파크내외간 비교집단설계	-	연구생산성, 매출액, 고용증가	-
	Ferguson & Olofsson(2004)	파크내외간 비교집단설계, 생존분석	-	성장률, 생존율	-
	Felsenstein (1994)	파크내외간 비교집단설계	-	R&D지출	-
	Bakouros (2001)	파크내외간 비교집단설계	-	네트워크 활성화	-
	Chan & Lau (2005)	파크내외간 비교집단설계	-	기업이윤	-
	Fukugawa (2006)	파크내외간 비교집단설계	-	네트워크 활성화	-
국 내	권영섭·변세일 (2003)	설문조사 빈도분석	유치기업수	기술이전, 학습	-
	이철우·김명엽 (2009)	설문조사 빈도분석	기업지원서비스, 기업유치수 (벤처기업)	-	지역연구개발 활성화

IV. 연구설계

1. 연구모형과 평가방법론

본 연구에서는 선행연구들의 분석방법론을 준용하여 미시적 수준에서 파크, 내·외 기업간 비교를 시도하였다. 테크노파크가 파크내 기업의 기술개발 및 경영활동에 대한 여러 지원활동을 수행하고 있다는 전제하에서 그 효과가 있는지를 평가하고자 한 것이다. 이를 분석하기 위해서는 다양한 분석방법이 고려될 수 있겠으나, 본 연구에서는 준실험설계 상황을 가정하고 비교집단 분석을 시도하였다. 사실, 이론적, 규범적으로 볼 때, 선행연구에서와 같은 생존 분석 또는 파크 내, 외간 비교집단 분석은 첫째, '생존'이라는 개념의 내생성의 문제가 발생할 우려가 있고, 둘째, '효율'이라는 측면에서의 구성개념이 모호하여 분석되기 어려운 지점이 있다(Phan et al., 2005). 즉, 파크내에 있는 기업의 서비스 수혜 정도 및 유형을 고려하지 않은 측면에서 변수로서 사용할 수 있는지에 대한 문제, 그리고 행·재정적인 서비스와는 별도로 파크의 가치가 원래 신생기업의 유지를 목적으로 존재하는 것이기에 파크의 기업과 비교하는 것 보다는 다른 파크와 비교하는 것이 보다 적절할 수도 있다. 또한 성장이라는 기업의 생애주기에서 다음단계로 이동하는 것이 목적인지, 아니면 동일 수준에서 성장이 증가하는 것이 바람직한 것인지에 대한 개념상 애매한 측면이 있다는 지적이 있다(예를 들면, 파크 내에 남아있는 것이 좋은 것인지, 졸업하는 기업이 많은 것이 성과인지에 대한 규범적 모호성). 그렇지만, 국내의 경우는 18개 모든 테크노파크가 동일한 서비스를 제공하고 있고 본 연구가 질적인 수준차이 보다는 테크노파크의 기업서비스와 같이 특정한 효과를 평가하고자 하였고 때문에 파크 내외간 비교분석을 시도 하였다. 아울러 Siegel(2003), Phan et al.(2005)이 지적하는 바와 같이 이를 위해서는 이용 가능한 체계적인 데이터가 필요하지만, 현실적으로 불가능한 측면이 존재하기 때문에 데이터 이용가능 수준에서 분석방법론을 고려하였다.

본 연구의 대상은 처리집단(treated group)과 비교집단(non-treated group)의 두 집단으로 구분된다. 처리집단은 테크노파크 입주기업(파크내 기업)이 되고 비교집단은 입주하지 않은 기업들(파크외 기업)이다. 비교집단으로서의 기업들은 처리집단으로서의 테크노파크 입주기업들과 각각의 특성들에 있어서 동질성이 존재해야 한다. 이러한 선정요인에 대한 편의를 보완하기 위해서 성향점수매칭분석(PSM, propensity score matching)기법을 활용하였고, 이를 통해 유사한 성격을 갖는 기업만을 추출하여 두 집단의 기업의 성장변수(매출액, 자산총액, 자본금, 그리고 영업이익)의 평균차 및 성장변수에 대한 입주기간 동안의 성장률로 구분하여 평가하였다. 성향점수 매칭은 준실험적 설계의 가장 큰 약점이라고 할 수

있는 선택적 편의(selection bias)를 최소화하기 위해서 처리집단과 비교집단이 가능한 많은 성향에서 같게 하거나 비슷하게 함으로서 적합한 비교집단을 인위적으로 구성하거나 찾는 방법으로 Rosenbaum & Rubin(1983)이 소개한 이후 정책효과를 평가하는데 있어 많이 사용되고 있다(최석준·김상신, 2009: 201).⁶⁾⁷⁾

테크노파크의 지원효과를 분석함에 있어서 지원효과는 기업지원서비스를 받은 기업임으로 만일 동일한 기업이 지원을 받지 않았더라면 나타날 결과와의 차이라고 해석할 수 있다. 즉 Y_i (Y_{i0})이 어떤 기업 i 가 1을 지원 받을 때(받지 않을 때는 0)의 결과 값이라고 한다면, 이 기업지원에 대한 효과 T_i 는 다음과 같이 표현된다.

$$T_i = Y_{i1} - Y_{i0}, \quad Y_i = T_i Y_{i1} + (1 - T_i) Y_{i0}$$

이러한 상황에서 정책지원 효과는 다음과 같이 나타난다.

$$\begin{aligned} T_i &\equiv E(\tau_i) = E(Y_{i1}) - E(Y_{i0}) \\ &= E(Y_{i1}|T_i) \cdot p(T_i = 1) + E(Y_{i1}|T_i = 0) \cdot p(T_i = 0) \\ &\quad - [E(Y_{i0}|T_i) \cdot p(T_i = 0) + E(Y_{i0}|T_i = 1) \cdot p(T_i = 1)] \end{aligned}$$

그러나 어떤 기업 i 에서 관측 가능한 값은 Y_{i0} 또는 Y_{i1} 중 하나일 수밖에 없는데, 이를 ‘counterfactual situation’이라 하여(Heckman et al., 1998, 1999), 위의 식은 추정할 수 없게 된다. 왜냐하면 관측된 데이터로부터 추정이 가능한 것은 $E(Y_{i1}|T_i = 1)$ 과 $E(Y_{i0}|T_i = 0)$ 뿐이기 때문이다. 따라서 다음과 같이 x 가 주어졌을 때 Y_1 과 Y_0 는 T_i 와 독립적이다라는 가정을 부여해야 한다(Rosenbaum & Rubin, 1983).

6) 실험집단과 유사한 비교집단을 설정하는 방법, 즉 매칭하는 방법으로는 Pair매칭기법, Optional Pair매칭기법, 성향점수매칭 기법등이 알려져 있다. 각각의 방법론에 대한 설명 및 방법론상의 장, 단점에 대해서는 이상준(2003)에서 소개되고 있다.

7) 이론적으로 볼 때 만일 10개의 설명변수에 대해서 이들이 모두 2개의 값을 가지는 디미변수하고 할 때 실험집단과 비교집단을 짝지을 수 있는(counter-factual) 방법은 $2^{10} = 1,024$ 의 경우가 되어 현실적으로 불가능하다. 또한 본 연구에서와 같이 시기를 고려하고 있는 경우에는 실제의 경우에 처리집단에 대한 비교집단을 선정하기가 더욱 어렵게 된다. 성향점수 분석은 현실불가능한 비교집단의 선정을 통계적으로 조정할 방법이라고 할 수 있을 것이다.

$[Y_{i1}, Y_{i0} \mid T_i] \mid X_i$ 일 때

$$E(Y_{ij} \mid X_i, T_i = 1) - E(Y_{ij} \mid X_i, T_i = 0) = E(Y_{ij} \mid X_i, T_i = j), j = 0, 1$$

독립성 가정을 부여하게 되면, 위의 식은 다음의 식과 같이 변형할 수 있고, 처리효과 추정을 가능하게 할 수 있다(Dehejia & Wahaba, 1999).

$$\tau_{T=1} = E[E(Y_i \mid X_i, T_i = 1) - E(Y_i \mid X_i, T_i = 0) \mid T_i = 1]$$

이때, $E(T_i \mid X_i) = p(X_i) = P_r(T_i = 1 \mid X_i)$ 는 logit분석이나 probit을 이용하여 도출할 수 있는데 이를 통해서 추정된 추정치가 성향점수가 된다. 따라서 성향점수매칭 기법을 이용하기 위해서는 먼저 성향점수를 추정할 필요가 있는데, 성향점수의 추정은 기업지원을 의미하는 이변량 변수(테크노파크의 입주여부)를 이용할 수 있다.

본 연구에서는 성향점수 추정을 위해서 logit분석을 실시하였다. 성향점수의 추정 이후에는 다양한 매칭기법을 활용해서 처리집단과 비교집단의 표본들(기업자료)을 매칭하는 과정을 거치는데, 본 연구에서는 nearest neighbourhood 기법과 Kernel 기법을 사용하여 평균처리효과(ATE, Average Treatment Effect)를 비교하였다.⁸⁾ 평균처리효과는 표본매칭을 통한 통제집단과 비교집단이 서로 다른 모집단에서 추출되었기 때문에 두개의 모집단에 대한 평균적 효과를 의미한다(이상준, 2003: 13).⁹⁾

이상의 분석방법을 본 연구에서 실행한 절차는 다음과 같다. 첫째, logit분석을 이용하여 성향점수를 추정하였다. 성향점수 매칭의 성공적인 효과추정을 위해서는 성향점수 추정식의 특정화가 중요한데 일반적으로 추정식에는 설명변수(X)와 함께 독립변수들의 고차항(high order terms: X^2, X^3, \dots)과 교차항(interaction term)을 포함함으로써 이들을 고려하여

8) 성향점수의 추정만으로는 관심의 대상인 평균처리효과(기업지원평균효과)를 추정할 수가 없는데, 이는 성향점수 추정치인 $P(x)$ 가 연속변수이기 때문에 완전 일치하는 두개의 관찰치를 찾을 확률은 이론적으로 0이 되기 때문이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서 통계적으로 여러 가지 방법을 사용하고 있는데, 예를 들면, Stratification Matching, Nearest Matching, Radius Matching, Kernel Matching 등의 방법이다. Kernel 매칭은 모든 수혜단위가 모든 비교단위의 가중평균으로 짝을 짓는 것을 의미하며, 이때에 가중치는 수혜단위의 성향점수와 비교단위의 성향점수간의 거리에 반비례하도록 하여 표본을 찾는 방법이다(최강식, 2007: 192-193).

9) 본 연구에서 두 개의 매칭방법을 비교한 것은 대개 nearest-neighbor 매칭이 표본의 입력치 순서상에 영향을 많이 받기 때문에 이를 감안하고자 한 것이다. Kernel기법은 nearest neighbor기업과는 다르게 모든 처치 집단내 관측치를 통제집단의 관측치와 매칭시키는 방법으로 테크노파크 입주기업 1개당 다수의 비입주기업을 매칭시키는 방법으로 성향점수가 테크노파크 입주기업과 가장 유사한 비입주기업에 대해서 보다 큰 가중치를 부여한다.

logit분석을 실시하였다.¹⁰⁾ 둘째, 추정된 성향점수에 따라서 데이터를 분류하고, 평균차이를 통해서 유의성을 검정하였고, 유의하지 않음을 확인하여 매칭이 제대로 수행되었는지를 검증하였다. 그리고 마지막으로 매칭된 처리집단(입주기업)과 비교집단(비입주기업)의 결과에 대한 평균차(효과)를 t-test를 통해서 검증하였다.

2. 변수측정 및 자료수집

본 연구에서 사용한 측정변수는 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 처리집단과 비교집단의 특성의 유사성을 확인하기 위한 기업속성 변수이며, 다른 하나는 지원효과 측면에서 기업의 성장변수이다. 기업의 속성변수는 지역, 종업원수, 주력산업 및 업종, 설립년도, 벤처 및 품질인증 등의 변수를 활용하였다. 지역은 기업이 위치한 지리적인 속성으로 본 연구에서는 권역별로 구분하였다(서울/인천/경기, 강원, 경상, 전라, 충청, 제주). 종업원수는 기업의 상시 근로인력을 의미하며 설립 이후부터 현재시점까지의 평균종업원 수를 의미한다. 표준산업분류는 입주한 기업들의 주요업종별로 구분하였는데, 한국표준산업분류를 적용하되, 대분류의 수준(농, 수산, 광업, 제조, 서비스)으로 반영하였다. 이는 중분류 및 세분류로 분류될 경우 표본의 크기가 충분하지 않아 왜곡이 발생할 가능성이 있기 때문이다. 마지막으로 벤처 및 품질인증은 벤처인증 및 ISO, 그리고 특허 등의 보유를 의미하며 첨단기술기업을 구분하는 지표의 유형으로 구성하였다.

중속변수 차원에서 성장성 변수는 입주기업의 ① 규모측면에서는 자산규모와 자본금의 변화, ② 생산성 측면에서는 매출액변화, 그리고 ③ 수익성의 측면에서는 영업이익의 변화를 측정하였다. 먼저 자산과 자본금의 변화는 기업규모에 대한 성장을 판단할 수 있는 하나의 대리지표가 될 수 있는데, 자산은 자본과 유·무형의 고정자산 및 유동자산이 포함되며 자본 또한 고정 및 유동자본 성격으로 구분될 수 있다. 이는 기업이 성장하는 과정에서 이들 자산과 자본의 규모가 커지게 됨으로 기업수준에서 기본적으로 기업성장 변화를 판단할 수 있는 지표라고 할 수 있을 것이다. 매출액 변화는 기업의 생산성 측면에서 기업활동에 대한 가장 널리 활용되고 유의미한 성과지표이다. 이는 테크노파크 입주 전 대비 매출액의 변화로서 시장가치가 반영된 금액으로 측정한다. 즉, 테크노파크 입주 후 기업의 매출액이 증가하였다면 이는 테크노파크의 지원기능과 무관하지 않을 수 없다고 판단된다. 수익성 측면에서 영업이익은 매출액에서 재화와 서비스의 생산 및 판매에 수반된 생산, 관리적 비용을 제외한 금액

10) 성향점수 추정식은 실험집단과 비교집단간의 균형을 달성했는지의 여부를 반복적으로 검증한 후 균형여부에 따라서 수정되는 과정을 거치는데 이차항과 교차항은 주로 균형화가 달성되지 않은 상태에서 식에 포함하는 것이 일반적이다(이석원, 2003: 188)

으로 영업활동으로부터 발생한 수익과 비용의 차액이다. 이 또한 기업의 수익력을 판단하는 중요한 지표가 될 수 있어, 테크노파크가 중소기업인 입주기업들의 영업능력 및 수익능력의 신장에 기여하고 있는지를 평가할 수 있을 것이다.

한편, 본 연구에서는 테크노파크의 지원효과를 판단하는데 있어 단년도 산출뿐만 아니라 기업의 성장속도를 고려하여 입주기간 동안 성장률의 관점에서 평가하였다. 테크노파크의 기업지원 기능이 지속적으로 이루어지고 있다는 전제하에 성장의 시차적 효과를 고려하여 3년간 평균성장률에 대한 성과를 비교하고자 한 것이다. 예를 들면, 기업성장 규모의 변화는 2006년부터 2009년 사이의 기업 규모변수들의 성장률(2006년부터 2009년까지 연평균성장률)을 도출하여 종속변수로서 활용하였다.

본 연구의 분석단위는 개별기업으로 테크노파크 내·외의 기업자료를 다음과 같은 절차와 방법으로 수집하였다. 첫째, 현재 테크노파크에 입주한 기업현황을 파악하기 위해서 전국 18개의 테크노파크에 협조를 얻어 기업명단을 확보하였다(2010. 9월 기준). 그리고 이를 바탕으로 테크노파크 입주기업의 재무정보를 수집하였다. 그러나 테크노파크 입주기업들이 입주일이 각각 상이하고, 또한 창업한지 오래되지 않은 중소기업들이 상당수임으로 테크노파크 조성 이후 입주하여 현재까지 남아있는 기업들은 거의 극소수에 불과하다.¹¹⁾ 따라서 2000년 이후에 설립된 법인(기업)들을 중심으로 자료를 수집하였으며, 2006년도에 입주한 기업들을 대상으로 2009년까지의 자료가 공개된 총 176개 기업에 대한 정보를 수집하였다.¹²⁾¹³⁾ 기초자료는 성과부문과 관련됨으로 자료의 신뢰성을 유지하기 위해서 공신력 있는 기관에서 발표되는 기업현황자료를 활용하였다. 설립년도, 종업원수, 주력산업(KSIC), 주력업종, 벤처인증 여부, 자산, 자본 및 부채 현황, 매출액 현황 등이 중소기업청의 중소기업현황 데이터베이

11) 이는 테크노파크에 입주한 기업들이 자발적으로 보다 좋은 환경을 찾아 타지역으로 이주하였기 때문이기도 하지만, 테크노파크가 창업후 보육(POST BI)이라는 정책적 지향으로 창업보육기업에 대해 3년 정도의 추가지원을 통해 창업기업의 내생적 경쟁력 향상을 지원하는 것에 사업목적을 두고 있었기 때문이기도 하다.

12) 2010년도 9월 기준으로 전국의 각 테크노파크 입주기업은 1,411개로 수집된 176개 기업정보는 12.6%에 불과하여 모집단을 충분히 반영하고 있는가에 대한 논의가 있을 수 있다. 많은 기업이 포함되지 못한 이유는 첫째, 언급한 바와 같이 2010년 9월 현재 입주기업들은 2008년 이후에 입주한 창업기업 및 이주 기업이 상대적으로 많았고, 둘째, 기업정보와 관련된 정보가 2009년까지 제공되고 있지 않다는 점 때문이다. 테크노파크의 기업지원 효과를 평가하는데 있어서는 일정한 시간간격이 주어져야 하는 바, 이를 충분히 반영하고 있는 기업만을 추출하였다.

13) 현재 시점에서 분석에 활용된 자료는 다소 오래되어 현재의 상황을 충실을 반영하지 못하는 한계가 분명히 존재한다. 다만, 테크노파크의 운영이 획기적으로 전환되지 않고 있고, 현재도 과거와 동일한 기능을 수행하고 있다는 점에서 본 연구 결과가 테크노파크의 운영성과를 점검하고 향후 방향성을 검토하는데 제한적이나마 함의를 줄 수 있을 것으로 판단된다.

스를 통해서 수집되었다. 둘째, 비교평가를 위한 설정된 비교집단(비입주기업)의 현황 및 성과자료도 자료의 일관성을 위해서 중소기업청의 중소기업현황 데이터베이스를 활용하여 수집하였다. 비교집단으로 사용한 관찰치는 약 2배가량인 342개 기업이다. 이 역시 2006년도 이후의 자료들로 선별하였으며 본 연구의 성과지표라고 할 수 있는 매출액, 영업이익, 부채, 자본금의 현황에서 누락된 정보가 있을 시에는 제외하였다. 또한 비교집단군으로 포함되는 기업의 경우는 표본선택의 편의를 줄이기 위해서 기업규모, 주력산업, 주요업종 등을 고려하여 유사한 성격의 기업들을 추출하는 과정을 거쳤다.

이상을 통해서 수집된 분석자료의 기초특성은 다음과 같다(〈표 3〉참고). 지역적으로는 경상권이 47.7%로 처리집단에서 가장 높은 빈도를 보이고 있으며, 비교집단에서도 경상권이 146개로 42.70%에 이르고 있다. 설립연도는 평균적으로 약 7-8년의 기업들이었으며, 비교집단이 약 1년 여정도 먼저 창업된 기업으로 분석된다. 업종별로는 제조업이 가장 많다(처리집단 114개 기업, 비교집단 273개 기업). 또한 기업규모를 살펴보면, 2006년을 기준으로 실험집단 기업이 총자산규모가 154,612천원, 자본규모 353,120천원, 매출액 2,067,118천원이었으며 영업이익은 평균 -19,450천원으로 나타났다.

〈표 3〉 매칭전 분석자료의 기초통계량

		처리집단(N=176)		비교집단(N=342)	
지역	강원권	12개	6.8%	39개	11.4%
	서울/경기/인천	12개	6.8%	35개	10.2%
	경상권	84개	47.7%	146개	42.7%
	전라권	25개	14.2%	34개	9.9%
	충청권	41개	23.3%	87개	25.4%
	제주도	2개	1.1%	6개	0.3%
종업원수(명)		16.98명	(s.d.) 28.90명	14.83명	(s.d.) 13.54명
설립연도(년)		7.72년	(s.d.) 4.20년	8.02년	(s.d.) 3.23년
표준산업분류	농수산/광업	7개	4.0%	7개	2.0%
	제조업	114개	64.8%	273개	79.8%
	서비스	45개	25.6%	53개	15.5%
	기타	10개	5.7%	9개	2.6%
기업규모 (2006. 천원)	총자산	154,612	382,242	1,744,858	181,779
	총자본	353,120.8	50,409.5	413,653.2	84,468.78
	매출액	2,067,118	621,061	1,812,854	124,614
	영업이익	-19,450.47	50,828.51	75,849.89	22,436.82

V. 분석결과

1. 처리집단과 비교집단의 매칭

처리집단(파크내 기업)과 비교집단(파크외 기업)의 매칭을 위해 로지스틱 회귀분석을 실시하여 성향점수를 도출하였다. 성향점수는 로지스틱 회귀분석을 통해 도출된 확률(p) 또는 $\log[p/(1-p)]$ 값이다. 로지스틱 회귀분석을 위해 입주기업과 비입주기업을 구분하였기 때문에 성향점수는 비교집단의 매칭을 위해 활용되기도 하지만 동시에 이는 어떠한 기업들이 테크노파크에 입주할 가능성이 높은지를 의미하기도 한다. 성향점수는 아래 <표 4>와 같다. 성향점수가 확률임으로 구간에 존재하며 모든 관측된 기업들이 테크노파크에 입주해 있을 확률이 32.1%임을 의미한다.

<표 4> 성향점수의 기술통계

	관측수	평균(M)	표준편차(SD)	최소(Min)	최대(Max)
성향점수(ps)	491	0.321	0.237	9.64e-06	0.9992915

주: 총 518개의 표본 중 자료누락으로 탈락한 변수를 제외한 491개를 대상으로 함

로지스틱 분석의 추정치를 살펴보면 벤처기업이 그렇지 않은 기업보다 테크노파크에 입주하였을 확률이 90%정도 되는 것으로 나타났다. 이는 현재 전도유망한 벤처기업을 육성하고자 하는 테크노파크의 사업목적과 잘 부합되는 결과라 할 수 있다. 기업규모의 측면에서 보면, 영업이익이 10억 이상의 기업, 자본금이 5-10억 이상의 기업, 고용자수가 20명 미만, 고용자수 변수가 유의미한 변수로서 도출되었다. 종속변수와의 관계를 고려할 때, 다른 조건들이 동일하다면 벤처기업일수록, 영업이익이 10억보다 적을수록, 자본금의 규모가 3-5억 정도이며, 자산규모는 5억원 미만의 기업, 그리고 고용자수가 10명 미만인 기업들이 테크노파크에 입주할 확률이 높아지는 것으로 볼 수 있다.

〈표 5〉 로지스틱 회귀분석 결과

	추정치	표준오차	z	유의확률(p)
상수	3.763	1.580	2.380**	0.017
벤처기업	0.905	0.431	2.100**	0.036
품질인증기업	0.356	0.525	0.680	0.497
KSIC(농,수산/광업, 기타)	(base)			
KSIC(제조업)	-0.416	0.600	-0.690	0.488
KSIC(서비스업)	0.263	0.642	0.410	0.682
영업이익_1(1억미만)	(base)			
영업이익_2(1억-5억)	0.070	0.376	0.190	0.852
영업이익_3(5억-10억)	1.347	0.892	1.510	0.131
영업이익_4(10억이상)	-6.260	3.232	-1.940*	0.053
매출액_1(1억미만)	(base)			
매출액_2(1억-5억)	0.921	0.480	1.920	0.055
매출액_3(5억-10억)	0.105	0.552	0.190	0.849
매출액_4(10억이상)	-0.292	0.587	-0.500	0.619
자본금_1(1억미만)	(base)			
자본금_2(1억-5억)	0.116	0.321	0.360	0.718
자본금_3(5억-10억)	1.285	0.530	2.430**	0.015
자본금_4(10억이상)	0.827	0.734	1.130	0.260
자산규모_1(1억미만)	(base)			
자산규모_2(1억-5억)	-0.309	0.584	-0.530	0.596
자산규모_3(5억-10억)	-1.186	0.680	-1.740*	0.081
자산규모_4(10억이상)	-1.673	0.743	-2.250**	0.024
고용자수_1(5명미만)	(base)			
고용자수_2(5명-10명미만)	-1.468	0.425	-3.450***	0.001
고용자수_3(10명-20명미만)	-1.340	0.526	-2.550*	0.011
고용자수_4(20명이상)	0.193	0.910	0.210	0.832
설립년도_1(3년미만)	(base)			
설립년도_2(3년-5년미만)	-2.354	1.435	-1.640	0.101
설립년도_3(5년-10년미만)	-2.296	1.403	-1.640	0.102
설립년도_4(10년이상)	-1.282	1.490	-0.860	0.390
고용자수	-0.090	0.044	-2.050**	0.040
고용자수^2	0.001	0.000	2.540**	0.011
설립기간^2	0.000	0.003	0.010	0.989
설립기간^고용자수	0.003	0.002	1.160	0.244
설립기간^자산규모	-1.71E-08	1.03E-08	-1.66	0.096
설립기간^자본금	1.25E-08	2.38E-08	0.52	0.600
설립기간^영업이익	-1.21E-07	5.83E-08	-2.07**	0.038
설립기간^영업이익	1.08E-10	8.10E-09	0.01	0.989

Log pseudo likelihood = -241.48835, Wald chi2(30) = 106.04, R² = 0.2171

주: ***p<0.00, **p<0.05, *p<0.1

2. 테크노파크의 기업지원 효과

1) 기업성장에 대한 효과성

테크노파크의 기업지원 프로그램들이 입주기업들의 성장에 얼마나 기여했는지를 분석하기 위해서 Kernel 매칭과 Nearest neighbor 매칭방법을 통해 평균처리효과를 분석한 결과는 다음과 같다(〈표 6〉). nearest-neighbor 매칭을 통한 처리효과를 2009년 기준으로 살펴보면, 총자산은 476,635천원의 차이가 나타나고 있는데, 이는 테크노파크 입주 기업들은 비입주기업들에 비해 평균 476,635천원이 증가했다는 것으로 해석할 수 있다. 또한 자본금의 경우도 평균 31,675천원의 증가, 매출액의 경우는 평균 993,816천원의 증가, 그리고 영업이익 측면에서도 평균 54,070천원의 증가가 나타난 것으로 분석되고 있다. 한편, kernel 매칭을 통해서 분석한 결과 nearest-neighbour 매칭에서와는 다소 상이한 결과를 보이고 있다. 2009년 입주기업들의 총자산은 비입주기업과 비교하여 평균 113,446천원이 많고, 매출액도 334,075천원 크지만 자본금과 영업이익은 각각 7,846천원, 63269천원 적다. 이는 입주기업들이 지난 3년간 비입주기업과 비교하여 자본금과 영업이익이 적어진 것으로 해석할 수 있을 것이다. 다만, 이상과 같은 평균처리효과는 두 방식 모두 검정통계량 값인 t-값이 통계적으로 유의미하지 않다. 이에 두 집단(입주기업, 비입주기업)의 차이를 일반화하기에는 다소 무리가 따르지만 테크노파크가 입주기업들의 지원을 통해서 기업들이 총자산과 매출액에 긍정적 영향을 준 것으로 추정할 수 있을 것이다.

다만, 이러한 분석결과는 2009년 결과(산출)변수를 중심으로 표본의 평균차이를 분석한 것으로, 본 연구에서 가정하고 있는 입주시점(2006년)에 따른 시간적 영향을 고려하지 못해 효과의 편의(매칭된 관측치로부터 기인하는 부정적 영향)가 발생했을 가능성이 있다. 이에 시간적인 영향을 통제하는 이중차감법(Difference in Difference)을 이용하여 효과수준을 판단하고자 하였다. 본 연구의 측정자료는 모든 개체들에 대한 완전한 시계열 정보를 포함하고 있는 panel 자료라고 할 수는 없지만 실질적으로 기업의 매출액, 자본금, 자산총액 등 많은 시계열 정보를 포함하고 있어 효과추정 시 선택적 편의(selection bias)가 발생할 가능성이 높다. 비록 두가지 매칭방법을 사용하였지만, ATE가 매칭방법에 따라서 상이하게 계산되기 때문에 이를 직접적으로 해석하기는 힘들고, 또한 시간적 비교가 어렵다는 한계를 보완하고자 한 것이다.

〈표 6〉 테크노파크의 지원기능에 대한 평균 처리 효과(연평균 실적)

(단위: 개, 천원)

	2009년	Sample	처리집단	비교집단	차이	표준오차	t값
nearest neighbor 매칭	총자산	Unmatched	1,524,787.6	1,786,697.4	-261,909.8	399,758.3	-0.66
		ATT	1,524,787.6	1,048,152.3	476,635.3	456,801.1	1.04
	자본금	Unmatched	482,057.5	752,958.3	-270,900.8	215,105.8	-1.26
		ATT	482,057.5	450,382.2	31,675.3	184,872.4	0.17
	매출액	Unmatched	2,229,996.2	1,873,287.8	356,708.4	506,173.3	0.70
		ATT	2,229,996.2	1,236,180.1	993,816.1	766,068.2	1.30
영업이익	Unmatched	-3,777.6	70,359.6	-74,137.2	46,685.3	-1.59	
	ATT	-3,777.6	-57,848.4	54,070.8	65,643.2	0.82	
kernel 매칭	총자산	Unmatched	3,013,281.7	2,817,557.9	195,723.8	657,546.1	0.30
		ATT	2,085,791.9	1,972,345.9	113,446.1	450,379.6	0.25
	자본금	Unmatched	1,293,882.9	1,169,197.1	124,685.8	363,691.4	0.34
		ATT	881,630.5	889,477.2	-7,846.7	317,164.9	-0.02
	매출액	Unmatched	3,490,077.0	2,787,773.8	702,303.1	798,914.1	0.88
		ATT	2,303,064.5	1,968,989.1	334,075.4	469,648.0	0.71
영업이익	Unmatched	218,227.5	160,584.7	57,642.8	140,667.9	0.41	
	ATT	75,666.1	138,935.6	-63,269.5	89,587.4	-0.71	

주1: ATT는 처리된 평균효과(Average Treatment Effect on Treated)를 의미함

주2: nearest neighbor은 실험집단 323개, 비교집단 149개 총 472개의 관측치가, kernel매칭은 실험집단 323개, 비교집단 144개 총 467개의 관측치가 support됨

이중차감법에 의한 효과분석은 다음의 표와 같다(〈표 7〉). 총자산변화, 자본변화, 매출변화는 2009년을 기준으로 각 측정치에서 2006년의 동일 변수들의 측정값을 뺀 변수이다(총자산액변화=2009년 총자산액-2006년 총자산액). 총자산액에 대한 평균효과를 보면 총자산변화의 ATT는 533,472천원으로 이는 참여자의 실제 자산이 테크노파크 입주를 통해서 533,472만큼 성장하였다는 것을 의미한다.¹⁴⁾ 이러한 방식으로 자본금 변화, 매출액 변화도 동일한 방식으로 해석이 가능하다. 〈표 7〉에서 확인할 수 있듯이 자본금 변화에 대한 평균차이는 213,896.6 천원이고, 매출액에 대한 입주기업과 비입주기업간의 평균차는 117,668.4 천원으로 입주기업들이 비입주기업과 비교하여 2006년 이후 자본금과 매출액이 보다 크게 증가하였음을 알 수 있다. 그렇지만, 영업이익 변화에 대한 평균차이는 -16,546.8천원으로 나타나 입주기업들이 비입주기업보다 적다. 즉, 테크노파크의 지원효과는 입주기업들의 자본금, 매출액에 대한 증가를 야기하였다고 볼 수 있지만, 그럼에도 불구하고 영업이익 측면에서는

14) ATE, ATT, ATU의 관계는 $ATE = N1/N * ATT + N0/N * ATU$, 이때 N1은 입주기업의 수이고 N0는 비입주기업의 수를 의미한다.

많은 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 그렇지만 이러한 분석결과들은 통계적으로 유의미한 결과를 나타내지 못했다. 즉, 이러한 평균차이들은 통계적으로 두 집단간 차이가 없음을 의미하는 것으로 일반적인 경향이라고 해석하는데는 무리가 따를 수 있으므로 해석상에 주의를 요하는 부분이다.

<표 7> 이중차감법에 의한 효과분석 결과

(단위: 개, 천원)

변수명	Sample	처리집단	비교집단	차이	표준오차	t값
총자산액 변화	Unmatched	1,488,494.1	1,030,860.5	457,633.7	371,888.9	1.230
	ATT	1,488,494.1	955,021.3	533,472.9	505,725.8	1.050
	ATU	1,030,860.5	1,682,859.9	651,999.4	.	.
	ATE			614,583.2	.	.
자본금 변화	Unmatched	318,127.2	244,449.7	73,677.5	211,732.2	0.350
	ATT	318,127.2	104,230.6	213,896.6	187,738.1	1.140
	ATU	244,449.7	286,950.3	42,500.6	.	.
	ATE			96,606.5	.	.
매출액 변화	Unmatched	1,260,080.7	914,486.0	345,594.7	377,110.2	0.920
	ATT	1,260,080.7	1,142,412.3	117,668.4	547,353.2	0.210
	ATU	914,486.0	1,231,441.1	316,955.0	.	.
	ATE			254,044.7	.	.
영업이익 변화	Unmatched	222,005.1	90,225.1	131,780.0	120,401.4	1.090
	ATT	222,005.1	238,551.9	-16,546.8	163,906.2	-0.100
	ATU	90,225.1	109,841.4	19,616.3	.	.
	ATE			8,200.4	.	.

주: 처리된 기업이 149개, 비처리된 기업 323개가 common support됨(총 472개)

2) 연평균 성장률에 대한 효과성

테크노파크 내·외 기업들의 총자산, 자본금, 매출액, 영업이익에 대한 연평균 성장률을 비교한 결과 다음과 같은 두 가지 측면에서 해석할 수 있다. 먼저, 매칭후 처리집단과 비교집단의 평균값을 살펴보면, 기업의 총자산 성장률, 자본성장률에서 파크내 기업(처리집단)은 마이너스 성장률을 나타내고 있다. 이는 파크내,외 대다수 기술기업이 지난 3년(2006-2009년) 동안 성장세 그리 좋지 않았음을 의미한다. 한편, 매칭후 매출액 성장률과 영업이익성장률에 있어서는 파크내 기업들의 경우는 7%, 영업이익성장률은 75%로 나타나고 있어, 표본집단에서 파크내 기업을 무작위로 선택할 경우 선택된 기업은 파크외 기업보다 매출액 성장률과 영업이익 성장률에서 각각 7%, 75% 정도 높다고 볼 수 있다. 다만 매칭후 평균차이에 대한 유의미성 검증결과를 보면, 유의수준에서 통계적으로 유의미하지 않음으로 해석상에 주의를 요

하는 부분이다. 한편, 총자산성장률과 자본성장률은 입주기업과 비입주기업들의 평균수준이 통계적으로 유의미한 차이를 나타내고 있다. 즉, 파크내 기업들에 대한 지원서비스는 총자산 성장률 및 자본성장률 성장에 일정정도 효과를 미치고 있다고 판단할 수 있다. 그러나 두 집단에서 모두 마이너스 성장세를 나타내고 있다는 점에서 파크내 기업들과 파크외 기업들이 전체적으로 저성장하고 있는 가운데 파크내 기업들이 파크외 기업보다 총자산과 자본성장률이 상대적으로 다소 높다고 볼 수 있다. 이는 국내 첨단기술을 기반으로 하는 신생기업들에 대한 테크노파크의 지원기능이 긍정적으로 영향을 미친 결과라고 해석할 수 있을 것이다.

이상과 같은 분석결과를 종합해 보면, 테크노파크 입주기업은 다른 입주하지 않는 기업들에 비해서 상대적으로 안정적인 성장세를 보이고 있다는 점에서 긍정적이며, 테크노파크의 지원효과는 지난 3년간 기업의 안정적 성장에 기여하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 다른 한편에서 입주기업의 수익적인 측면, 즉 매출액이나 영업이익 등의 성장률에는 영향을 미치지 못하고 있다는 점은 테크노파크의 향후 기업 지원기능들에 대한 방향이 조정될 필요가 있음을 시사한다. 위와 같은 결과들은 입주기업들에 대해서 테크노파크가 기업의 규모 측면에서는 유리하지만 수익성 지표인 영업이익 측면, 생산성 측면에서의 매출액에서는 충분한 효과를 나타내고 있지 못하다는 것을 의미하기 때문이다.

<표 8> 테크노파크의 지원기능에 대한 평균 처리 효과(연평균 성장률)

(단위: 개, 천원)

변수명		관측수		평균	표준오차	t	유의확률
총자산 성장률	매칭전	비교	341	-0.3410208	0.0615796	-1.6294	0.1038
		처리	166	-0.1651884	0.0889883		
	매칭후	비교	323	-0.313083	0.0646158	-1.9877*	0.0474
		처리	149	-0.0831946	0.0968292		
자본 성장률	매칭전	비교	341	-0.5433374	0.0331143	-1.7991	0.0726
		처리	166	-0.4143315	0.0770883		
	매칭후	비교	322	-0.5229133	0.0346946	-2.1008*	0.0362
		처리	149	-0.3613204	0.0847076		
매출액 성장률	매칭전	비교	332	0.8645778	1.0676967	0.5664	0.5713
		처리	163	-0.0029772	0.2033001		
	매칭후	비교	313	0.9547104	1.132675	0.5254	0.5995
		처리	146	0.0790447	0.2255644		
영업이익 성장률	매칭전	비교	342	-4.35098	4.302305	-0.8374	0.4028
		처리	165	0.8672441	0.945212		
	매칭후	비교	320	-4.825292	4.588467	-0.8386	0.4021
		처리	154	0.7541423	0.9836058		

주: * $p < 0.05$

V. 결론 및 함의

본 연구는 가속화되고 있는 무한경쟁체제에서 국가산업의 혁신을 위해 정책적으로 조성된 테크노파크의 성과에 대한 평가적 연구이다. 국내에 조성된 총 18개의 테크노파크에 대해 입주한 기업들과 그렇지 않은 기업들과의 비교분석을 통해 기업의 규모(자산, 자본), 수익성(영업이익), 생산성(매출액) 측면에서 차이를 보이는지를 살펴 보았다. 테크노파크의 본질적인 고유기능 중 하나가 입주기업들의 혁신지원에 있기 때문에 기업간 효과비교를 통해서 테크노파크의 성과여부를 판단하고자 한 것이다. 파크 내·외의 기업간 비교를 위해서 성향점수 매칭기법(PSM)과 비교집단 차이분석 방법을 적용하였다.

분석결과를 종합적으로 고려할 때, 테크노파크는 입주 당시(2006년)과 비교하여 2009년 현재에 일정한 성장세를 나타내고 있었고, 비입주기업들과 비교하여도 총자산, 매출액, 자본금, 영업이익 측면에서 높은 것으로 분석되었다. nearest neighbor 매칭과 kernel 매칭 기법을 통한 분석에서는 규모적인 측면에서 총자산, 매출액이 공통적으로 큰 것으로 분석되었으며, kernel 매칭에서는 영업이익과 자본금이 비입주기업과 비교하여 상대적으로 적게 나타났다. 그렇지만 이러한 분석결과는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내지 못해, 샘플에 따른 효과로써 고려할 수 있고 일반화하는데 다소 한계가 있었다. 다만, 입주기간 동안의 연평균 성장률에 대한 테크노파크의 효과는 규모적인 측면에서(총자산 및 자본금)에서 긍정적인 효과가 있는 것으로 분석되었다. 연평균 성장수준을 비교하여도 파크내 기업들이 비입주기업들 보다 낮은 마이너스 성장률을 보이고 있어 테크노파크의 기업지원에 대한 효과가 일정정도 발현되고 있는 것으로 나타났다.

다만, 테크노파크의 이러한 효과는 기업규모차원에서 한정되고 있었다. 즉, 기업의 생산성(매출액 증가율), 수익성(영업이익 증가율)에 대해서는 그 효과가 나타나지 않았다. 이는 테크노파크 입주기업들이 비입주기업들과 비교하여 지난 3년간 이와 같은 투자액을 보다 많이 증가시켰다는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 기업들이 테크노파크 입주후 기업 규모가 지난 3년간 확대되고 있다는 점에서 고무적인 현상일 수 있고, 또한 신생, 창업기업에서 시장진입을 준비하는 과정으로 진화되고 있다는 점에서 바람직한 현상이라고 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고, 기업의 본질적 활동인 생산성과 수익성 측면에서는 파크외 기업들과 차이가 나타나고 있지 않다는 점에서 혁신기술을 도모하고 기술경쟁력을 확보하여 시장성을 향상시키고자 하는 테크노파크의 지원기능 등이 충실히 실현되지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 두 가지 분석결과에 기초할 때, 테크노파크 입주기업들은 현재 창업 후 초기단계의 기업들로서 여전히 신생기업으로서 커다란 성장을 하고 있지 못하는 것으로 판단되며 테

크노파크가 이러한 기업들이 시장경쟁력을 확보하여 이윤을 창출할 수 있도록 여러 지원기능들을 전략적으로 조정할 필요가 있다고 판단된다. 많은 연구에서 지적하고 있듯이 이상과 같은 결과가 지속된다면 결국 테크노파크가 '부동산 임대업' 수단으로 전략할 가능성이 있기 때문이다.

이와 같은 연구결과에도 불구하고 본 연구는 여러 한계가 존재한다. 비록 본 연구가 준실험설계기법 중 비교집단 설계를 시도하면서 성향점수분석기법을 사용하고 있지만, 이러한 방법론 역시 추정치에 근거한 유사집단을 매칭하는 점에서 실제 처리전 집단의 동질성 확보의 문제를 근본적으로 해결할 수 없다. 또한 비교집단의 선정(파크외 기업)의 경우는 통계적인 유의미성에도 불구하고 여전히 선정편의가 내재되었을 가능성이 존재한다. 이러한 점들에서부터 본 연구결과를 보다 구체적으로 검증할 필요성이 있고, 이를 위해 테크노파크에 대한 사회적, 정책적 관심과 세심한 관찰이 필요하다. 마지막으로 본 연구에서 활용된 자료는 2000년 이후에 설립된 기업중에서 2006년도부터 2009년까지 입주한 기업들을 대상으로 하였다. 사실, 테크노파크는 1997년 선발TP가 조성된 이후 후발TP가 조성되기 까지 10년의 시간이 지나 선발TP와 후발TP간의 역량차이가 존재할 수 있다. 이러한 점에 있어서 분명 본 논문은 현재 테크노파크의 현실을 충분히 반영하지 못하고 있는 한계가 있다. 그렇지만 서두에 언급한 바와 같이 테크노파크가 대규모 예산사업을 통해 조성된지 10년여가 지나고 있음에도 불구하고 이에 대한 정책효과 분석이 이루어지고 있지 않다는 점에서 본 연구는 제한적이지만 의미있는 함의를 제공할 수 있을 것으로 판단된다. 테크노파크는 현재 중앙정부 및 지방자치단체의 공동출자형태인 제3섹터 재단법인 형태로 운영되고 있다. 본 연구결과를 통해서 지방자치단체 및 정부 정책관계자, 그리고 테크노파크 운영기관등에 대한 관심이 보다 높아지기를 기대하며, 지역별로 조성되어 있는 국내 테크노파크가 지역기업과 산업 그리고 지역경제에서 어떠한 역할을 해야 하고, 무엇을 할 수 있는지에 대한 전략적인 방안들을 고민하는데 유용한 도움이 될 수 있기를 기대한다.

【참고문헌】

- 국가과학기술위원회. (2012). 테크노파크 조성사업에 대한 특정평가보고서.
- 권영섭. (2001). 「시범테크노파크 사업과 지역혁신체제 구축」. 국토연구원.
- 권영섭·변세일. (2003). 「지역별 지식기반산업 육성과 지역혁신체제 구축방안: 테크노파크 성과 분석을 중심으로」. 국토연구원 연구보고서 2003-17.
- 노근호·류경무·남상민. (2004). 국내 테크노파크 사업운영의 문제점 및 개선방안 연구. 「한국동서경제연구」, 15(2): 57-85.
- 박종화·Han Sun Sheng. (2001). 테크노파크 활성화 과정에서 지방정부의 역할과 한계. 「한국행정논집」, 13(1): 179-202.
- 산업자원부. (1997). “해외테크노파크 동향”. 1997. 10. 4 보도자료.
- 산업자원부. (2007). 「산업자원부 자체평가계획」. 산업자원부 자체평가위원회.
- 양희승·송성수. (1998). 「과학기술단지의 이론과 실제」. 산업기술정책연구소.
- 이상준. (2003). 정책평가를 위한 계량경제학적 방법론과 실증사례. 「한국직업능력개발원 연구노트」 03-2.
- 이석원. (2003). Property Score Matching 방법에 의한 실업자 직업훈련 사업의 효과성 평가. 「한국행정학보」, 37(3): 181-199.
- 이성근. (1999). 국가지원 시범 테크노파크의 계획적 특성과 정책방향. 「한국지역개발학회보」, 11(2): 109-125.
- 이철우·김명엽. (2009). 테크노파크 조성사업의 성과와 정책과제. 「한국경제지리학회지」, 12(1): 19-37.
- 최강식. (2007). 고용영향 분석평가 방법론 연구. 「직업능력개발연구」, 10(3): 181-202.
- 한국산업기술평가원. (2007). 「2단계 테크노파크 조성사업 기획」. 한국산업기술평가원.
- 홍형득. (1997). 지방정부의 지역혁신체제 구축을 위한 테크노폴리스 조성전략: 대덕연구단지과 대전광역시를 중심으로. 「한국정책학회보」, 6(2): 101-127.
- 황우익·박종화. (2004). 테크노파크의 성과영향요인. 「국토계획」, 39(5): 169-189.
- Amirahmadi, H. and Saff, G. (1993). Science Park: A Critical Assessment. *Journal of Planning Literature*, 8(2): 107-123.
- Bakours, Y., Mardas, D. C. and Varsakelis, N. C. (2001). Science Park, a High Fantasy? An Analysis of the Science Parks of Greece. *Technovation*, 22: 123-128.
- Branscomb, L. M. and Auerswald, P. E. (2001). Taking Technical Risks. Cambridge, Mass: The MIT Press.

- Castells, H. and Hall, P. (1994). *Technopoles of the World*. London: Routledge.
- Chan, K. F. and Lau, T. (2005). Assessing Technology Incubator Programs in the Science Park: the Good, the Bad and the Ugly. *Technovation*, 25(10): 1215-1228.
- Dalton, I. (1993). Setting the Scene on History, Objectives and Resources. in the *Development and Operation of Science Parks*. edited by T. Brodhust et al., UKSPA, Birmingham.
- Dehejia, H. and Wahaba, S. (1997). Casual Effects in Non-Experimentra Studies: Re-Evaluating the Evaluation of Training Studies. *Research Policy*, 29: 111-148.
- Ferguson, R. and Olofsson, C. (2004). Science Parks and the Development of NTBFs: Location, Survival and Growth. *Journal of Technology Transfer*, 29(1): 5-17.
- Fiedler, H. (1993). The Role of Science and Technology Parks in Regional Economics Development. *NISTEP Workshop Paper*.
- Fukugawa, N. (2006). Science Parks in Japan and Their Value-Add Contributions to New Technology-Based Firms. *International Journal of Industrial Organization*, 24(2): 381-400.
- Geenhuizen, M. and Soetanto, D. P. (2008). Science Park: What They Are And How They Need to be Evaluated. *International Journal of Foresight and Innovation Policy*. 4(2): 90-111.
- Grimaldi, R., and Grandi, A. (2005). Business Incubators and New Venture Creation: An Asessment of Incubating Models. *Technovation*, 25(2):
- Guy, K. (1996). *The Science Park Evaluation Handbook (eds.)*. Technopolis.
- Hogan, B. (1996). Evaluation of Science and Technology Parks: The Measurement of Sucess. *The Science Park Evaluation Handbook*. edited by Guy Ken(1996). Technopolis: 86-97.
- Joseph, R. (1994). New Ways to Make Technology Parks More Relevant. *Prometheus*, 12: 46-61.
- Lindelöf, P., and Löefsten, H. (2004). Proximity as a Resource Base for Competitive Advantage: University-Industry Links for Technology Transfer. *Journal of Technology Transfer*, 29(3-4): 311-326.
- Luger, M. I. and Goldstein, H. A. (1991). *Technology in the Garden: Research Parks and Regional Economics Development*. Chapel Hill & London: The

- University of North Carolina Press.
- Massey, D., Quintas, P., and Wield, D. (1992). *High Tech Fantasies: Science Parks in Society, Science and Space*. Routledge. London.
- Mian, S. A. (1997). Assessing and Managing the University Technology Business Incubator: an Integrative Framework. *Journal of Business Venturing*, 12: 251-285.
- OECD. (1997). *In: Technology Incubators: Nurturing Small Firms*. Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris.
- Phan, P. H., Siegel, D. S., and Wright, M. (2005). Science Parks and Incubators: Observations, Synthesis and Future Research. *Journal of Business Venturing*, 20: 165-182.
- Rosenbaum, P. and Rubin, D. (1983). The Central Role of Propensity Score in Observational Studies for Casual Effects, *Biometrika*, 70(1): 41-55.
- Siegel, D. S. (2003). Data Requirements for Assessing the impact of Strategic Research Partnerships on Economic Performance: Analysis and Recommendations. *Technology Analysis Strategic Management*, 15(2): 27-48.
- Siegel, D. S., Westhead, P. and Wright, M. (2003). Science Parks and the Performance of New Technology-Based Firms: A Review of Recent U. K. Evidence and an Agenda for Future Research. *Small Business Economics*, 20(2): 177-184.
- Strub, A. (1989). The Science Parks in the European Context. In the H. Suman, Ed., *The Role of Science Parks in the Promotion of Innovation and the Transfer of Technology*. UKSPA, Birmingham: 29-36.
- Vedovello, C. (1997). Science Parks and University-Industry interaction: Geographical Proximity Between the Agents as a Driving Force. *Technovation* 17: 491-502.
- Westhead, P. and Bastone, S. (1998). Independent Technology-Based Firm: The Perceived Benefits of a Science Park Location. *Urban Studies*, 35(12): 2197-2219.
- Westhead, P. and Stephen, B. (1999). Perceived Benefits of a Managed Science and Park Location. *Entrepreneurship & Regional Development*, 11(2): 129-154.
- Westhead, P., Stephen, B., and Frank, M. (2000). Technology-Based Firms Location on Science Parks the Applicability of Bullock's Soft-Hard Model. *Enterprise & Innovation Management Studies*, 1(2).

김 재 근: 성균관대학교 국정관리대학원에서 행정학 박사학위(테크노파크 조성사업의 성과평가에 관한 연구: 상대적 효율성과 효과성 분석, 2011.2)을 취득하고, 현재 한국산업기술평가관리원 책임연구원으로 재직하고 있다. 과학기술, 연구개발(R&D)정책 및 성과평가에 관심을 두고 있으며, 주요논문으로는 “정부 산업기술연구개발 사업의 공동연구 현황 및 내실화를 위한 개선방향”(KIAT 이슈페이퍼, 2014, 공저), “과학기술진흥 정책수단으로서 테크노파크 사업의 운영성과 평가”(정책분석평가학회보, 2013, 공저), “이동통신시장 발전전략으로서의 MVNO 정책 비교분석”(한국행정학보, 2012, 공저) 등이 있다.

복지프로그램의 비효율성 요인 탐색

: 노인일자리사업의 전달체계를 중심으로

An Exploratory Study on Inefficiency of Social Program

: Focusing on Delivery System of the Job Provision for the Aged

박관규* · 김영대**

Park, Kwan-Kyu · Kim, Young Dae

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 연구방법
- III. 전달체계의 특성과 복지프로그램의 비효율성: 노인일자리사업
- IV. 결론: 정책적 함의와 향후 과제

본 연구는 복지전달체계가 지닌 복잡성을 수직적 차원과 수평적 차원으로 구분하고 그에 따라 발생할 수 있는 복지프로그램의 비효율성 요인을 탐색한다. 비효율성의 개념은 경제적 효율성에 기반하여 투입에 대한 산출로 측정하고, 노인일자리사업을 대상으로 분석한다. 노인일자리사업의 전달체계가 지닌 수직적 차원의 복잡성은 중앙-시도-시군구-수행기관-수혜자의 구조로 파악하고, 그 속에서 흐르는 예산의 투입과 그에 따른 산출로서 창출한 노인일자리 수 및 소득향상에 배분된 예산의 비율 등으로 효율성을 측정한다. 그리고 수평적 차원의 복잡성은 중앙정부와 전문기관, 시도와 전담기관 지역본부 그리고 시군구와 수행기관 사이의 관계를 통해 분석한다. 노인일자리사업의 경우 보건복지부와 중앙노인일자리전문기관 사이의 예산 흐름과 노인일자리 창출 실적을 분석하고, 기초자치단체 수준에서는 시군의 예산배분에 있어 참여인력 인건비와 부대비용의 지출 비율, 수행기관의 전담인력 규모와 창출한 노인일자리 수와의 관계 그리고 노인일자리전문기관의 예산규모와 본질적 사업실적 사이의 관계를 분석한다. 다양한 차원의 분석을 통해 부분적인 복지

* 고려대학교 연구교수(주저자)

** 고려대학교 연구교수(교신저자)

논문 접수일: 2015. 8. 20, 심사기간(1차): 2015. 8. 20~2015. 9. 14, 게재확정일: 2015. 9. 14

프로그램의 유사중복성과 복잡성은 비효율의 문제를 초래하고 있음을 확인하였다. 또한 기초자치단체 수준에서 노인일자리사업의 효율성은 체계의 특성, 예를 들어 시니어클럽의 존재가 아직까지는 상대적으로 높은 비효율성을 초래하고 있음을 밝혔다.

□ 주제어 : 복지전달체계, 복잡성, 유사중복성, (비)효율성

This study explores factors resulting in inefficiency in a social program by examining overlaps of multiple programs and classifying complexity of delivery system into vertical and horizontal dimension. The term of efficiency is measured in terms of input and output based on economic or technical efficiency, which is applied to the Delivery System of the Job Provision for the Aged in Korea. The vertical dimension of complexity is identified through a formal structure of central-provincial-local-client and then is analyzed by budget flows and expenditures and number of job provision to and increase of income of the aged. The horizontal dimension is distinguished through relationships between central government and the designated institution and between municipal government and several service delivery organizations. The research results show that an overlap in job provision to the aged and complexities of delivery system bring about a partial inefficiency. The senior club as designated institutions to deliver self-support type of the program, for example still results in relatively high inefficiency at the local level.

□ Keywords: (in)efficiency, complexity, welfare delivery system, social program

I. 서론

최근 우리나라는 사회복지서비스에 대한 수요가 지속적으로 증가하면서 복지재정지출은 물론 관련 사업의 수도 꾸준히 증가해 왔다. 2015년 정부예산에서 보건·복지·고용 부문예산은 약 115.5조 원으로 전체 예산의 30%를 넘었는데 이는 2005년 50.8조 원에 비해 2배 이상 증가한 것이다. 그리고 2009년 당시 정부는 9개 부처가 수행하는 249개의 복지사업 중 90개를 정비하여 총 159개로 조정하는 계획을 발표했으나(국무총리실, 2009), 2013년 기준으로 17개 중앙행정기관에서 292개의 사업을 수행하는 등 복지사업의 수도 크게 증가했다(관계부처합동, 2013).

그런데 사회복지서비스의 급격한 증가로 인한 복지재정의 확대와 국민 부담 증가는 복지제도의 효율성에 관한 문제 제기로 이어지고 있다(정홍원, 2014). 특히 개별 부처 혹은 중앙정부와 지자체가 수행하는 복지사업 간 유사·중복의 문제와 더불어 민간기관을 포함한 다수의 조직들이 복지서비스 전달과정에 참여하면서 나타나는 비효율성 문제가 자주 지적되었다.¹⁾ 우리 정부는 1995년 '보건복지사무소 시범사업'에서부터 박근혜 정부의 '맞춤형 전달체계 개편'에 이르기까지 수차례 복지전달체계 개편을 통해 이를 해소하고자 노력해 왔으나 여전히 그 효과는 미흡한 것이 사실이다. 물론 복지전달체계에 관한 논의는 효율성뿐만 아니라 책임성, 전문성, 포괄성 등 다양한 요건을 함께 고려해야 하지만²⁾ 복지규모의 급격한 증가에 따른 정부재정 문제 등을 고려할 때 전달체제로 인한 비효율성 문제도 중요한 과제의 하나로 다루어질 필요가 있다.

본 연구는 복지전달체계의 어떠한 특성이 사회복지서비스의 비효율성을 초래하는가에 대한 논의와 함께 실제로 비효율성이 발생하고 있음을 탐색적 수준에서 실증적으로 분석하는데 초점을 두고자 한다. 지금까지 복지전달체계에 대한 연구들은 매우 활발하게 이루어졌지만 대체로 거시적 시각에서 복지전달체계의 전반적 문제점과 개선 방안을 제시하는 연구들이 주류를 이루었고 효율성 혹은 비효율성에 초점을 둔 연구는 거의 없다. 또한 복지전달체계의 효율성 문제를 다룬 연구들도 효율성 개념을 수사적(rhetoric) 차원으로 사용했을 뿐 투입 대비 산출이라는 엄밀한 효율성 개념을 적용하여 실증적 차원에서 비효율성의 발생을 검증하거나 설명하고 있는 연구는 드물다. 이는 다양한 복지사업을 모두 분석하는 것이 사실상 매우 어렵다는 점, 그리고 효율성의 정확한 측정을 위해서는 투입과 산출의 계량화가 전제되어야 하는데 예산과 인력 등 투입 부문은 비교적 명확하게 측정 가능한 반면, 사회복지서비스의 산출은 명확히 정의하기 어렵고 계량화에 있어 구조적인 제약이 따른다는 점에서 기인한 것으로 볼 수 있다(정홍원, 2014).

이런 맥락에서 본 연구는 다양한 사회복지서비스 사업을 포괄적으로 다루는 대신 '노인일자리사업'을 대표적 사례로 선택하여 그 전달체계의 특성과 이에서 비롯되는 비효율성 요인을 실증적으로 분석하고자 한다. '노인일자리사업'을 사례로 선택한 이유는 이 사업이 비교적 큰 폭의 양적 성장을 이루어왔고 그 성과 측면에서도 비교적 긍정적 평가를 받고 있는 대표

1) 2014년 8월 5일 국무회의에서 최경환 부총리 겸 기획재정부 장관과 박근혜 대통령은 50만 명에 이르는 복지예산 중간전달자로 인한 비효율성 문제를 지적하면서 이를 해결하기 위해선 복지전달체계의 개선이 필요하다는 입장을 나타냈다(연합뉴스, 2014.8.15.). 또한 2015년 8월 11일 제10차 사회보장위원회 회의에서 정부는 중앙정부와 유사·중복성이 있을 것으로 판단되는 지방자치단체의 1,496개 사회보장사업에 대한 정비 계획을 마련했다(국무조정실·보건복지부, 2015).

2) 최성재·남기민(2006)은 기존 연구들에 대한 검토를 토대로 사회복지서비스 전달체계 구축에서 고려해야 할 8가지 원칙으로 전문성, 적절성, 포괄성, 지속성, 통합성, 평등성, 책임성, 접근용이성을 제시하였다.

적인 복지사업인데³⁾ 과연 효율성 측면에서도 그러한가라는 의문을 가지기 때문이다. 즉 정부의 재정투입이 증가할수록 일반적으로 복지사업은 양적으로 성장하기 마련이지만 근본적으로 비효율적인 전달체계를 가진다면 재정투입의 증가에 비례해 그만큼 비효율성도 증가할 개연성이 있기 때문이다. 만약 대표적인 성공 사례로 평가받는 노인일자리사업에서조차 전달체계의 비효율성이 관찰된다면 이러한 문제는 다른 복지사업에서도 일반적으로 존재할 가능성이 크다는 전제 하에서 이 사례를 분석 대상으로 선정하였다. 또한 본 연구는 비효율성을 실증적으로 규명하기 위해 노인일자리사업에의 투입과 산출을 가능한 수치화하여 분석하고자 한다. 다만 본 연구는 이 사업이 전국적으로 시행되는 비교적 큰 규모의 사업이고 지역에 따라서도 매우 다양한 기관들이 참여하는 사업이라는 점, 그리고 각 관련 기관들의 구체적인 투입과 산출을 파악할 수 있는 자료가 제한적이라는 점에서 노인일자리사업 전체를 분석하기에는 한계가 있기 때문에 대표적인 지역의 사례들로 그 분석 대상을 한정한다.

구체적으로 본 연구는 제2장에서 복지전달체계의 개념과 구조, (비)효율성에 대한 이론적 논의 및 선행연구를 검토한다. 제3장은 노인일자리사업의 전달체계에서 나타나는 특성과 그로 인한 비효율성에 대해 분석하며, 제4장은 분석결과를 통해 도출할 수 있는 정책적 시사점과 본 연구가 가진 한계, 그리고 향후 과제를 제시한다.

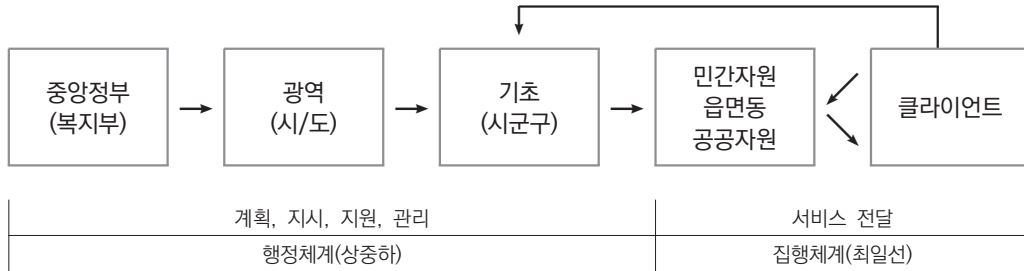
II. 이론적 논의 및 연구방법

1. 복지전달체계의 개념과 구조

복지전달체계는 연구자에 따라 개념 정의에 다소 차이가 있으며 정부 간 관계, 일선 기관의 조직구성, 인력, 그리고 제공자간 연계 등 다양한 측면을 포괄하는 개념이다(이현주, 2007). 하지만 일반적으로 복지전달체계는 '사회복지급여를 공급하는 공급자들 사이의 조직적인 연계 또는 공급자와 사회복지수급자들 간의 조직적인 연결'(Gilbert & Specht, 1974), '지역사회 내에 존재하는 사회복지서비스의 공급자 간 연결을 위하여 또는 사회복지서비스의 공급자와 클라이언트 사이를 연결시키기 위해 만들어진 조직적 체계'(최재성 외, 2006)와 같이 사회복지전달을 위한 일련의 조직체계로 이해되는 경향이 있다. 이에 따라 본

3) 2004년부터 시작된 '노인일자리사업'은 지난 10년 간 항상 목표치를 상회하는 실적을 거두면서 양적으로 크게 성장해왔고(한국노인인력개발원, 2015) 노인들의 심리적 측면이나 건강증진 등 다양한 측면에서 비교적 긍정적 성과를 거둔 사업으로 평가되고 있다(한국노인인력개발원, 2009; 2011).

연구에서도 복지전달체계를 ‘공공영역의 행정기관 및 민간영역의 복지시설을 포함한 서비스 공급기관과 수혜자를 상호 연결하는 조직적 체계’로 정의하고자 한다.



〈그림 1〉 복지전달체계 기본 구조

출처: 강창현(2006)의 모형을 재구성.

한편 우리나라의 복지전달체계는 〈그림 1〉과 같이 기본적으로는 서비스 전달 및 공급재원을 기획·조정·관리·지원하는 ‘행정체계’, 그리고 수혜자와의 대면접촉을 기반으로 전달자가 서비스를 직접 전달하는 ‘집행체계’로 구성된다(성규탁, 1992; 우중모 외, 2004; 강창현, 2006). 하지만 서비스의 공급 주체를 기준으로 보면 크게 중앙정부와 지방정부가 중심이 되는 공공전달체계, 사회복지관이나 기업복지재단 등을 중심으로 한 민간전달체계, 그리고 이를 혼합한 공공/민간전달체계 등으로 구분할 수 있으며 보다 세부적으로는 중앙정부 전달형, 공공기관 완전 위탁형, 공공기관 부분 위탁형, 중앙정부 민간 협력형, 지자체 자체 전달형, 지자체 자체 민간 협력형 등으로도 구분할 수 있다. 그리고 각 유형별로도 어떤 단계를 거치느냐에 따라 상당히 다양한 전달방식이 존재한다(류명석 외, 2012)⁴⁾. 그리고 윤윤규 외(2011)는 노인일자리사업을 포함한 우리나라 일자리창출 정책사업들이 공급 주체의 기능과 역할 측면에서 ①강한 중앙집중형(공공기관/민간기관 위탁형), ②약한 중앙집중형(지방사무소 위임형), ③분권화 절충형(지방자치단체-지방사무소 네트워크형), ④약한 분권화형(지방자치단체 위임형), ⑤강한 분권화형(지방자치단체 독립형) 등 다양한 전달체계에 의해 수행되고 있다고 설명한다⁵⁾. 이처럼 우리나라 복지전달체계는 서비스의 종류, 공급주체, 사업유형 등에 따라 비교적 다양한 형태로 구성되어 있다.

4) 예를 들어 중앙정부 전달형의 경우에도 ①중앙정부→시도→시군구→읍면동→수요자, ②중앙정부→시도→시군구→수요자, ③중앙정부→시군구→읍면동→수요자, ④중앙정부→수요자와 같이 4가지 전달방식으로 분류될 수 있다.

5) 이 분류에 따르면 노인일자리사업은 약한 분권화형에 속한다고 한다(윤윤규 외, 2011).

2. 복지전달체계의 특성에 따른 (비)효율성

복지전달체계의 중요성이 점점 강조되면서 관련 연구들도 상당히 많이 이루어졌다. 그런데 기존 연구들은 주로 거시적·포괄적 수준에서 현재 우리나라 복지전달체계 전반의 문제점 혹은 정부가 추진한 전달체계 개편(안)의 문제점을 분석하고 나름의 개선 방안을 처방적 수준에서 제시하는데 초점을 두고 있다(박영미·김경명, 2008; 서재호, 2008; 양승일·정혁인, 2009; 박경숙 외, 2012; 성은미 외, 2012; 문종현·김기현, 2014 등). 또한 노인복지서비스 등 특정 서비스 분야를 중심으로 전달체계를 논의하고 있는 연구들도 대체로 문제점과 처방적 수준의 대안 제시에 초점을 두고 있다(김우수, 2006; 조우홍, 2010; 임성근·김옥, 2012 등). 그리고 이러한 연구들의 상당수는 Gate(1980), Gilbert & Specht(1986) 등이 제시한 복지전달체계의 구성 원칙⁶⁾ 혹은 이를 일부 보완한 원칙들을 문제점 분석 및 개선안 제시의 기준으로 활용하고 있다.

그런데 국내외 학자들이 제시한 복지전달체계의 구성 원칙에서 ‘효율성(efficiency)’을 개별 원칙의 하나로 포함하고 있는 연구는 발견하기 어렵다. 그리고 복지전달체계의 효율성에 대해 논의하는 일부 연구들도 그 개념을 구체적으로 정의하여 사용하기 보다는 앞에서 제시한 구성 원칙의 적용을 통해 달성되는 바람직한 상태를 의미하는 매우 수사적(rhetoric) 차원의 개념으로 사용하고 있다. 하지만 이미 논의한 것처럼 복지 증대로 인한 정부재정과 국민의 부담이 가중되는 상황에서 복지전달체계의 효율성에 관한 논의는 반드시 필요하며 이를 위해서는 먼저 ‘효율성’ 개념에 대한 명확한 정의가 전제되어야 한다.

물론 효율성 개념에 대해 완전히 합의된 정의가 존재하는 것은 아니지만 투입 대비 산출의 비율을 의미하는 경제적 효율성(economic efficiency) 또는 기술적 효율성(technical efficiency)의 개념이 보편적으로 사용되고 있다. 따라서 본 연구도 이 개념을 적용하고자 한다.⁷⁾ 경제적 혹은 기술적 효율성은 효율성을 재화나 서비스의 생산과정에서 비용과 산출의 관계를 통해 이해할 수 있는 개념으로 보고 있다. 즉 한 단위의 재화나 서비스를 가장 낮은 비

6) 복지전달체계가 구현해야 할 원칙으로 Gate(1980)는 통합성, 계속성, 책임성, 접근용이성, 포괄성을 들었고, Gilbert & Specht(1986)는 통합성, 연속성, 책임성, 접근용이성을 제시했다. 그 외에도 국내 연구자들은 평등성, 적절성, 적합성, 전문성 등을 추가적 원칙으로 제시하고 있다(서상목·최일섭·김상근, 1988; 성규탁, 1992; 최성재·남기민, 1995; 박경일, 1997; 신복기 외, 2005 참조하여 재정리).

7) 물론 복지서비스의 생산 및 전달에서 주어진 자원을 어느 재화나 서비스의 생산에 배분하는 것이 가장 효율적인 것인가에 초점을 두는 배분적 효율성(allocative efficiency)도 중요하게 고려되어야 한다. 그러나 이를 측정하기 위해서는 복지서비스 전체에 투입되는 자원과 산출을 고려해야 한다는 점에서 방대한 자료를 기반으로 한 세밀한 분석이 요구된다. 따라서 자료의 한계 등으로 인해 분석 대상을 노인일자리사업으로 제한하고 있는 본 연구에서는 이를 고려하지 않기로 한다.

용으로 생산하는 경우 혹은 주어진 비용(자원)으로 가장 많은 산출을 만들어내는 경우에 효율성이 극대화된 것으로 보는 반면, 재화나 서비스의 생산에서 더 나은 방법, 즉 더 낮은 비용으로 목표를 달성할 수 있는 경우에 비효율성이 존재하는 것으로 본다(Black, 2002).

그러나 복지전달체계의 (비)효율성을 경제적 효율성 측면에서 실증적으로 확인하는 작업은 간단하지 않다. 왜냐하면 복지서비스 혹은 사업에 있어 예산이나 인력 등 투입 요소는 비교적 측정이 용이하다. 하지만 산출의 경우에는 무엇을 산출로 볼 것인가의 문제와 이를 어떻게 수치화할 것인가의 문제 등으로 인해 명확한 측정이 쉽지 않기 때문이다. 예를 들어 노인일자리사업의 산출은 좁게는 사업으로 인한 직접적 수혜자의 수나 그들이 받는 보수의 총액으로 측정할 수도 있지만 넓게는 수혜자가 느끼는 심리적 만족도에서부터 경제적·사회적 차원의 간접적 효과 등 측정이 쉽지 않은 다양한 효과에 이르기까지 폭넓게 설정될 수 있다. 본 연구 역시 이런 구조적 제약에서 완전히 자유로울 수 없을 뿐만 아니라 기존 연구에서 미흡하게 다루어졌던 복지전달체계에서 오는 (비)효율성을 탐색적 차원에서 실증적으로 확인하려는 것이 주된 목적이므로 산출을 좁은 의미로 보고 가능한 한 수치화하여 (비)효율성 여부를 파악하고자 한다.

한편 복지프로그램이나 사업에서 발생하는 (비)효율성은 다양한 요인에 의해 설명될 수 있지만 본 연구는 특히 복지전달체계의 특성으로 인해 나타나는 비효율성에 주목한다. 먼저 우리나라의 복지전달체계는 서비스의 종류나 공급 주체 등에 따라 중앙정부, 광역 및 기초자치단체, 다수·다종의 민간기관들이 다양한 형태로 결합하는 구조를 취하고 있어 복잡성이 높으며, 기존 연구들(류명석 외, 2009; 임성근·김욱, 2012; 문종렬·김기현, 2014 등)도 이러한 복잡성을 복지전달체계의 문제점으로 지적하고 있다.

복지전달체계의 복잡성은 다시 수직적 차원의 복잡성과 수평적 차원의 복잡성으로 구분해 볼 수 있다. 전자는 중앙정부에서 수혜자에 이르는 서비스 전달과정이 중층적 단계를 거치기 때문에 나타나는 특성을 의미하며, 후자는 공공영역 및 민간영역의 다양한 조직들이 서비스 전달과정에 참여함으로써 나타나는 특성으로 개념화할 수 있다. 이러한 복잡성은 복지서비스 제공을 위해 투입된 자원이 최종 수혜자에게 전달되는 과정에서 여러 단계와 다수의 기관을 거침으로써 조직 운영 및 관리를 위한 제반 경비 등 수혜자의 복지와 직접적으로 관련되지 않는 각종의 낭비적 지출을 유발함으로써 경제적 효율성을 약화시킬 개연성이 높다.

또한 기존 연구들에서 공통적인 문제로 지적하는 복지서비스 혹은 사업 간 유사 중복성 역시 비효율성을 초래할 수 있는 복지전달체계의 주요 특성으로 볼 수 있다. 설문조사를 통해 노인일자리 사업을 포함한 다양한 정부 재정지원 일자리대책 사업들에 대한 지자체의 인식 및 평가를 분석한 윤운규 외(2011)의 연구에 따르면 조사항목 중 사업 간 유사 중복성에 대해 지자체 담당자들은 가장 부정적인 평가를 내렸다(2.66점/5점 만점). 이처럼 다수의 기관

들이 유사 혹은 중복성이 강한 복지서비스를 개별적으로 제공하고 특히 기관들 간 혹은 사업 간 연계성이 미흡한 경우 역시 경제적 효율성은 저해될 수밖에 없다.

물론 이상에서 논의한 복지전달체계의 복잡성과 유사 중복성 외에도 대리인문제, 도덕적 해이와 같이 조직 및 개인의 행태적 특성에 따른 비효율성 등이 고려될 수 있지만 이러한 특성을 실증적으로 확인하기 위해서는 보다 많은 데이터를 통한 별도의 심층적 연구가 요구된다. 따라서 복지전달체계의 특성에 따른 (비)효율성을 탐색적 차원에서 실증적으로 확인하는데 목적을 두고 있는 본 연구에서는 복잡성과 유사 중복성에 한정하여 사례 분석을 진행한다.

3. 연구방법 및 흐름

본 연구는 복지전달체계의 특성이 복지프로그램 및 전반적 체계의 효율성에 영향을 미칠 수 있다는 문제의식에서 시작한다. 복지프로그램의 효율성은 투입과 산출의 비율에 의해 측정되는 것이 바람직하다. 따라서 본 연구에서 강조하는 효율성 개념은 사회복지예산이 복지수혜자에게 전달되는 비율 또는 예산의 투입이 프로그램 목적을 달성하는데 기여하는 비율로 정의한다. 그리고 수사적 표현에 머물고 있고 실증적 분석이 부족한 기존의 연구에서 한걸음 나아가갈 수 있는 탐색적 연구를 수행한다.

실증분석을 위해 사업평가에서 상대적으로 효과성 또는 성과가 좋은 사업으로 평가받고 있는 노인일자리사업을 사례로 선택하여 전달체계의 어느 부분에서 어떠한 요인에 의해 비효율이 발생하고 있는가를 밝히고자 한다. 그리고 노인일자리사업이 수행되는 최종전달기관을 분석하기 위해 전북지역의 4개 시군의 사례를 분석한다. 4개 시군의 선정에 있어서는 각 지역이 지닌 전달체계의 특성을 고려한다. 즉 시니어클럽의 존재 여부와 수를 고려하고, 시지역과 군지역을 배분하여 전주, 김제, 무주 및 부안 지역의 노인일자리사업을 분석한다.

이에 따라 노인일자리사업의 전달체계가 지닌 유사중복성과 복잡성의 특성을 제시하고 효율성을 분석한다. 노인일자리사업의 유사중복성은 다른 중앙부처에서 수행하는 프로그램을 확인하여 비교분석하며, 당시 안전행정부(현 행정자치부)가 관할하는 노인일거리마련사업과의 유사중복성과 그에 따른 비효율성을 분석한다. 전달체계의 수직적 복잡성에 따른 복지프로그램의 비효율성은 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체-수행기관의 구조에서 나타나는 예산의 비효율, 즉 관리감독비용, 정보처리 비용 또는 부대비용의 비율 또는 규모 등을 측정하여 비효율성의 원인을 제시한다. 그리고 전달체계의 수평적 복잡성에 따른 복지프로그램의 비효율성은 노인일자리사업의 주요 특성인 전문기관과 전담기관의 존재에 초점을 준다. 중앙수준에서 보건복지부와 한국노인인력개발원의 관계 그리고 지방수준에서 시군구와 시니어클럽과의 관계를 중심으로 분석하고, 전문기관과 전담기관 자체의 투입과 산출, 즉 예산(국

고보조금)의 증가와 일자리 창출 및 소득증대 실적의 증가를 비교·평가하여 비효율성 요인을 탐색한다.

분석을 위한 데이터는 정부보고서, 내부자료, 행정정보공개자료, 정보공개청구 및 전화인터뷰를 통해 확보하였다. 예를 들어 중앙정부(보건복지부)의 노인일자리사업안내, 예산개요, 기관내부 통계자료를 활용하였으며, 지방자치단체의 데이터는 세출예산사업명세서, 실적보고서 및 내부통계 등을 확보하였다.⁸⁾

Ⅲ. 전달체계의 특성과 복지프로그램의 비효율성: 노인일자리사업

1. 노인일자리사업의 개요

1) 노인일자리사업의 개념과 유형

노인일자리사업은 <노인복지법>과 <저출산고령사회기본법>을 근거로 ‘일하기를 희망하는 노인에게 맞춤형 일자리를 공급하여 노인에게 소득창출 및 사회참여의 기회를 제공하는 사업’이다. 이 사업의 목적은 ‘일을 통한 적극적 사회참여, 소득보충 및 건강증진을 통한 노인문제 예방 및 사회적 비용 절감’, 그리고 ‘노인인력 활용에 대한 사회적 인식개선 및 민간 참여도모’에 있다.

이 사업은 2004년도에 시작된 이후 그 세부 유형이 조금씩 변화해 왔는데 2014년도를 기준으로 보면 크게 사회공헌형과 시장진입형으로 구분된다. 전자는 다시 공익형, 교육형, 복지형으로 세분화되고, 후자는 공동작업형, 제조판매형 및 인력파견형으로 세분화된다. 그리고 한국노인인력개발원이 전담하여 수행하는 시장자립형까지 고려하면 사업의 유형은 더욱 다양하다.

8) 다만 노인일자리사업의 세부 유형별, 시군구별, 수행기관별, 예산 및 지출 항목별 데이터를 체계적·종합적으로 정리한 데이터베이스가 없는 상태이므로 엄밀한 효율성 분석에는 한계가 있음을 밝힌다.

〈표 1〉 노인일자리사업의 예산지원 규모

유 형		참여자 1인 예산지원 기준				국고 보조
		인건비 (월)	참여 기간	부대경비	합계 (년)	
사회 공헌형	공익형	20만 원	9~12 개월	• 14만 원(예산 범위 내 공익형 12~14만 원, 교육·복지형 14~16만 원 탄력적용가능) • 연중일자리 16만 원	192~256 만 원	50% (서울 30%)
	교육형					
	복지형					
시장 진입형	인력파견형	-	연중	• 15만 원(예산 범위 내 탄력적용 가능)	10~15 만 원	
	공동작업형	-	연중	• 180만 원	180만 원	
	제조판매형	-	연중	• 200만 원	200만 원	
수행기관 전담인력		109만 원	11개월	-	1,199만 원	

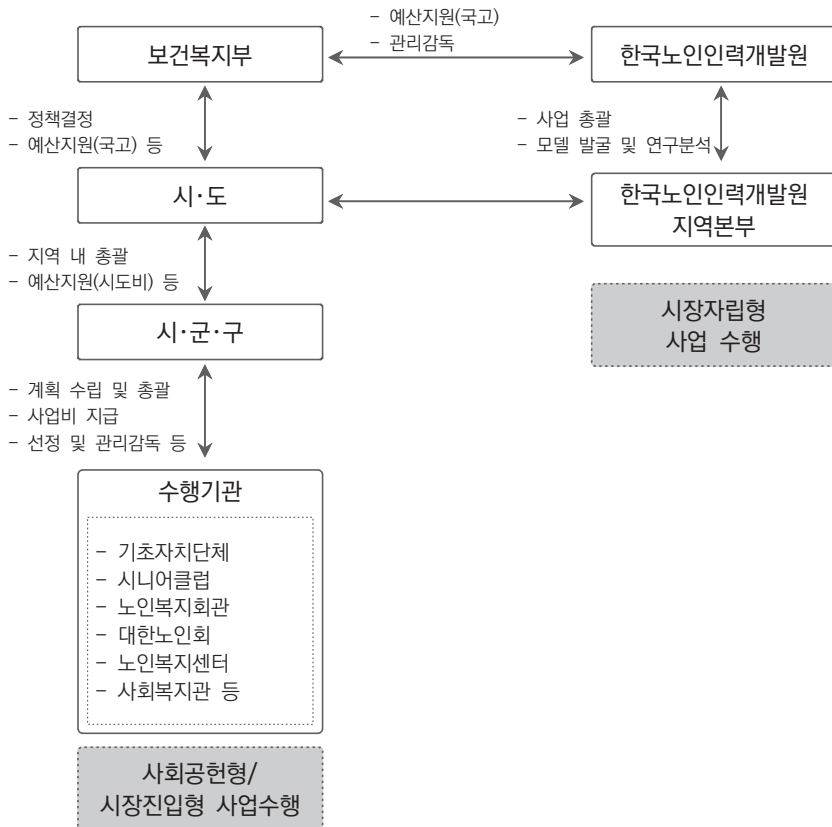
출처: 보건복지부(2014).

노인일자리사업은 각 세부 유형에 따라 참여자의 자격이나 예산지원방식 및 예산 규모 면에서 상당한 차이가 있다. 일반적으로 만 65세 이상의 건강하고 일할 의사와 능력이 있는 어르신이 이 사업에 참여할 수 있지만 교육형, 공동작업형, 제조판매형, 인력파견형, 초등학교 급식도우미(공익형) 및 노노케어사업(복지형)의 경우 만 60~64세의 노인도 예외적으로 참여 가능하다. 예산지원방식을 보면 사회공헌형은 참여노인의 인건비와 부대 경비를 전액 정부 및 자치단체의 예산으로 지원하는 반면, 시장진입형은 사업비, 인건비 또는 부대 경비의 일부만을 정부와 지자체가 지원하는 방식이라는 점에서 차이가 있다(보건복지부, 2014).⁹⁾ 예산규모에도 차이가 있는데 이 사업은 기본적으로 중앙정부(보건복지부)의 국고보조사업으로 운영되고 있다. 서울특별시에 대한 국고보조율은 30%이며, 나머지 광역자치단체에 대한 국고보조율은 50%이다. 노인일자리사업에 대한 예산지원은 참여인력 1인을 기준으로 설정되어 있는데 가장 일반적인 유형인 사회공헌형의 공익형 참여자에 대한 예산지원은 연간 194만 원으로 이는 노인참여자가 9개월 동안 3시간/일 및 9시간/주씩 참여하는 경우에 해당한다. 다만 부대비용의 차이와 연중일자리 참여에 따라 참여자 1인에 대한 예산지원은 192~256만 원의 범위 내에서 결정된다. 그리고 노인일자리사업의 수행을 위해 자치단체는 전담인력을 채용할 수 있으며, 그에 대한 인건비는 월 109만 원으로 책정되어 있다. 각 유형별 구체적인 예산지원 규모는 〈표 1〉과 같다.

9) 시장진입형 중 공동작업형과 제조판매형은 노인일자리 예산에서 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비를 일부 보충지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하며, 인력파견형은 기업 등 노인인력 활용 업체에서 인건비를 지급하고 노인일자리 예산에서 부대 경비를 지원하는 방식을 취하고 있다(보건복지부, 2014).

2) 노인일자리사업의 전달체계

노인일자리사업의 전달체계를 보면 사회공헌형과 시장진입형의 경우 기본적으로 중앙부처인 보건복지부와 광역자치단체인 시도, 기초자치단체인 시군구, 그리고 다양한 공공 및 민간 조직이 각각 고유한 역할을 담당하면서 수직적으로 연계된 구조를 가지고 있다. 특히 지역에 따라 사업의 최종적 수행기관은 그 종류와 참여 조직의 수에서 차이가 있다. 그리고 한국노인인력개발원은 중앙노인일자리전담기관으로서 사업을 총괄하고 모델 발굴 및 연구분석 등의 기능을 수행하고 있으며, 특히 시장자립형 사업은 한국노인인력개발원에서 전담하여 수행하고 있다. 노인일자리사업의 전체적인 전달체계를 도식화하면 <그림 2>와 같다.



<그림 2> 노인일자리사업의 전달체계

2. 노인일자리사업의 전달체계 특성과 프로그램의 비효율성 분석

1) 유사중복성에 따른 비효율성

우리나라 일자리창출 정책사업들 간에는 유사중복성이 존재하는데 특히 노인일자리사업의 경우 노인일거리마련사업과 유사성이 존재한다. 물론 <표 2>와 같이 두 사업은 시행주체와 사업 규모 등에서 차이가 있지만 사업목적 및 내용 면에서 상당한 유사성을 지니고 있다. 이와 관련하여 감사원(2014)은 두 사업이 유사중복성을 지니고 있어 재정의 효율성을 하락시키고 있다고 지적한 바 있다. 예를 들어 2014년도의 경우 대부분의 지방자치단체가 두 사업을 함께 수행했는데 노인일거리사업의 경우 참여노인 1인당 5개월 동안 약 10만 원의 봉사활동비(인건비)를 제공하며 대부분의 기초자치단체들은 노인일거리마련사업에 참여하는 노인에게 1일 2시간의 봉사활동에 대한 인건비로 10~14천 원을 지원한다. 이는 1시간당 5~7천 원 가량을 지원하는 것으로 노인일자리사업 중 사회공헌형의 지원규모와 유사하다.

<표 2> 노인일자리사업과 노인일거리마련사업의 유사중복성

사업명(수행부처)	노인일자리사업(보건복지부)	노인일거리마련사업(안전행정부)
근거법령	「노인복지법」 제23조 등	「지방교부세법 시행규칙」 제13조 등
사업목적	일자리 제공을 통한 노인의 소득보전 및 자립지원	
사업규모	219,669명(3,350억 원)	6,988명(40억 원)
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 공원 청소, 복지시설 봉사 등 • 수익형 사업체 창업·취업 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 공원 청소, 복지시설 봉사 등

출처: 감사원(2014).

이와 같이 복수의 중앙부처가 유사중복성이 높은 복수의 사업을 개별적으로 운용하는 것은 지방자치단체의 행정관리비용을 증가시켜 비효율성을 초래하는 요인으로 작용한다.¹⁰⁾ 예를 들어 경기도 성남시는 2013년 노인일자리사업으로 약 42억 원(2,235명) 정도를 지출하여 관내 환경 개선 등을 추진하였으나 유사한 사업내용으로 약 4억 원 규모의 노인일거리 마련사업을 별도로 추진함으로써 행정력을 낭비한 것으로 지적받았다(감사원, 2014).¹¹⁾

10) 본 연구에서 분석하는 4개 시군의 노인일거리마련사업 예산규모는 <표 5>에서 확인할 수 있다.

11) 이에 따라 감사원은 보건복지부와 당시 안전행정부 장관이 두 사업의 통합 방안을 마련하도록 제안하였다. 하지만 2014년도에도 대다수 기초자치단체들은 여전히 노인일거리마련사업을 노인의 사회참여와 소득보전을 위한 목적으로 운용하고 있다.

2) 수직적 복잡성에 따른 비효율성

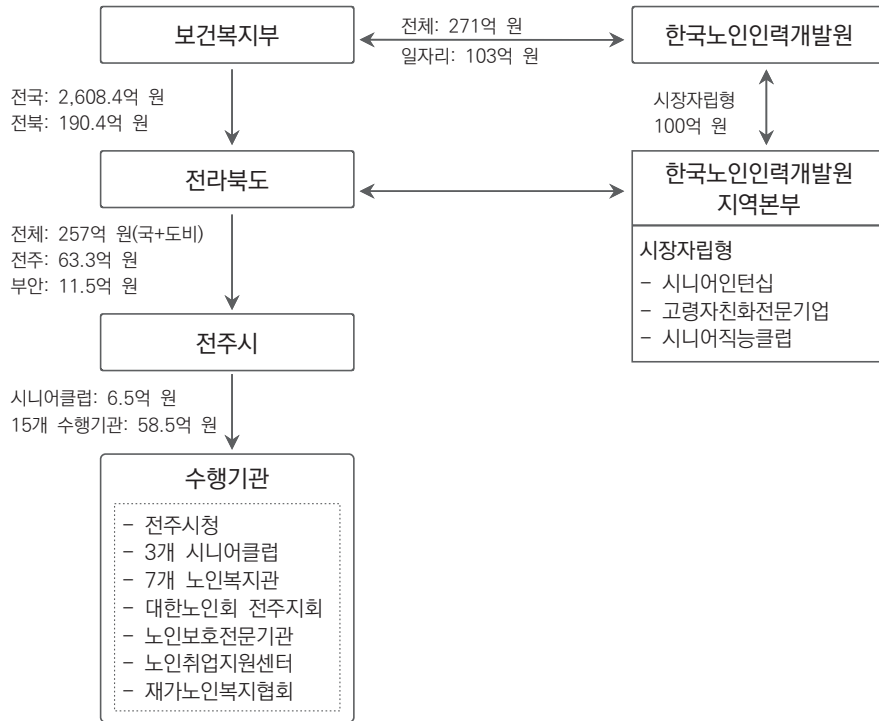
앞의 <그림 2>와 <그림 3>과 같이 노인일자리아업은 기본적으로 중앙 - 시도 - 시군구 - 수행기관-복지수혜자로 이어지는 전달체계를 지닌다. 이러한 구조는 예산, 사업운영 계획 그리고 관리감독 권한이 하향식으로 전달되는 특성을 보인다. 예를 들어 노인일자리아업 중 사회공헌형 사업은 서울을 제외하고는 중앙과 지방이 예산을 각각 50%씩 분담하는 국고보조사업이기 때문에 중앙정부의 예산규모에 따라 광역 및 기초 지방자치단체가 그에 상응하는 예산을 확보해야 한다.

또한 노인일자리아업의 전달체계를 구성하는 주체들은 수직적 관계에 따라 관리감독 및 보고평가의 증충적 관계를 형성하고 있다. 이러한 체계는 관리감독 및 모니터링 비용을 유발하고, 정보의 흐름을 느리게 하는 요인이 된다. 특히 각 시·도는 노인일자리아업 전체 예산의 20%를 부담하지만 사실상 중앙과 기초자치단체를 연결하는 매개자로 존재하면서 실질적인 사업수행보다는 지역 내 사업총괄, 계획수립 및 예산지원 등의 기능만을 한정적으로 수행하고 있다. 이를 위해 기존의 부서나 인력을 제외한 기간제 전담인력을 고용하고 사업 홍보 및 행사 등 간접적 역할을 수행하고 있다.¹²⁾ 이는 노인의 사회 참여와 소득증대라는 노인일자리아업의 고유 목표를 달성하는데 직접적으로 투입되는 비용보다는 조직관리와 운영에 필요한 간접적 지출로서의 성격이 강하다.

중앙부처인 보건복지부의 예산에는 노인의 일자리아업 참여에 따른 소득증대, 즉 참여인력에 대한 인건비 지출 외에 간접적 관리비용으로 지출되는 비중이 적지 않다. 예를 들어 2014년도 보건복지부의 노인일자리아업 예산은 약 3,501억 원이지만 지방자치단체에 보조한 금액은 전체의 약 74.5%인 약 2,608억 원이고 25.5%는 산하기관에 대한 민간경상보조금과 민간자본보조금으로 구성된다. 지방자치단체에 대한 보조금은 국고보조사업으로 운영되는 사회공헌형과 시장진입형 일자리아업의 수행을 위한 예산이다. 나머지는 시장자립형이나 재능활용형 사업에 대한 지원금 또는 참여인력 인건비 또는 한국노인인력개발원이나 대한노인회 취업지원센터 등의 운영을 위한 비용이다. '한국노인인력개발원 운영,' '대한노인회 취업지원센터 운영' 및 '노인일자리 관리운영'에 소요되는 예산인 181.79억 원은 노인일자리아업의 효율성과 밀접한 관계가 있다.¹³⁾

12) 전국의 17개 시도는 노인일자리아업을 운영하기 위해 전담인력을 기간제로 채용하고 있다. 2014년 각 시도는 노인일자리 전담인력을 채용하여 인건비 등으로 1,980만 원(월165만 원*12개월)을 지출하고, 전국적으로 약 336.6백만 원을 지출하고 있다. 또한 전국적으로 수행기관의 전담인력을 채용하여 약 218.6억 원(1,823명*109만 원*11개월)을 지출하고 있다(한국노인인력개발원, 2015).

13) 사업성과에 대한 체계적 데이터, 예를 들어 투입한 예산 및 인력 그리고 일자리 수 및 참여자 소득수준 등에 대한 데이터가 축적되지 않고, 동의할 수 있는 효율성에 대한 준거기준이 존재하지 않기 때문에 구체적·산술적으로 효율성을 측정할 수 없었다. 다만 투입의 증가율과 산출의 증가율을 비교하여 효율성



<그림 3> 노인일자리사업 정부예산(보조금) 흐름 예시

한국노인인력개발원 내부자료(2015)에 따르면 한국노인인력개발원에 약 271억 원(2014년 기준)의 정부예산이 지원되며, 그 중 노인일자리전문기관사업으로 102.29억 원의 국고보조금이 투입되고 있다. 본 항목의 지출은 인건비, 관리비 및 사업비로 구분되는데 예산의 75.6%는 인건비와 관리비로 지출되며 사업비는 24.4%에 지나지 않는다. 사업비도 직접적인 노인일자리 창출이나 소득증대를 위한 것이 아니라 교육훈련이나 프로그램 개발 등에 지출되는 것이다. 한국노인인력개발원은 중앙노인일자리전담기관으로서 시장자립형 일자리사업 외에도 연구개발, 정보관리 및 교육훈련 등 다양한 기능을 수행하기 때문에 그에 대한 비용이 상당 부분 투입되는 것은 타당하다. 하지만 경장보조금이 참여인력에 대한 인건비보다는 기관 내부 운영에 더 많은 비중이 투입되는 것은 복지프로그램의 비효율성을 초래할 수 있다. 다시 말해서 복지사업의 실적 향상에 직접적으로 투입 가능한 재원이 상당 부분 감소됨으로써 결과적으로 경제적 비효율성이 나타날 수 있다.

정도를 파악할 수 있다. 이에 대한 분석은 <표 9>를 참조할 수 있다.

〈표 3〉 보건복지부 노인일자리사업 계획(2014년)

구분	예산 (백만 원)	일자리 수 (천개)	비고(지원)		
사회공헌형	244,834	248.0	223.0	월20만 원*9개월 (공익형, 교육형, 복지형)	국고보조 (서울 30%, 지방 50%)
			25.0	월20만 원*12개월	
시장진입형	16,002	25.6	10.0	인력파견형: 15만 원/연	국고보조 (서울 30%, 지방 50%)
			7.0	공동작업형: 180만 원/연	
			9.0	제조판매형: 200만 원/연	
시장자립형	15,875	6.4	5.0	시니어인턴십 30만 원*6개월	
			20개소	고령자친화형전문기업*300만 원	
			10개소	시니어직능클럽, 경상보조 100%	
재능활용형	10,300	30.0	-	활동비 월10만 원*3개월, 100% 보조	2014년 신규
대한노인회 취업지원센터	7,925	-	-	인건비 6,993백만 원(266명)	
				운영비 859백만 원	
				사업비 73백만 원	
한국노인인력개발원 운영	10,229 ¹⁴⁾	-	-	인건비 5,603백만 원(100명)	
				관리비 2,140백만 원	
				사업비 2,486백만 원	
노인일자리 관리 운영	25	-	-	운영비 13백만 원	
				여비 8백만 원	
				업무추진비 4백만 원	
합 계	350,109	310			

출처: 보건복지부(2014). 2014년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.

〈그림 3〉과 〈표 4〉는 노인일자리사업에서 사실상 중간 매개·관리자 역할을 수행하는 도청의 세출현황을 잘 보여준다. 전북도청의 경우 노인일자리사업을 위해 보건복지부로부터 약 190.4억 원의 국고보조금을 수령하여 약 273.1억 원(국고보조금 190.4억 원 + 전북도비 82.7억 원)을 집행한다. 273.1억 원 중 도내 14개 시군에 약 257억 원을 지급하고 나머지 약 16.1억 원은 자체적으로 지출하고 있다. 즉 전북도청은 노인일자리사업을 위해 약 82.7억 원(273.1억 원 - 190.4억 원)의 도비 자체재원을 편성하여 약 66.6억 원(82.7억 원 -

14) 한국노인인력개발원 홈페이지의 경영공시에 따르면 동 기관이 2014년 정부로부터 받은 민간경상보조금은 271.64억 원이다. 그리고 보건복지부와 한국노인인력개발원 내부자료에 따르면 〈표 4〉의 “한국노인인력개발원 운영”을 위한 보건복지부 예산 102.29억 원은 노인일자리전담기관사업에 대한 경상보조금으로 볼 수 있다.

16.1억 원)을 14개 시군에 보조금으로 지원하고 있다. 전북의 자체예산 중 약 7.3%가 주로 시니어클럽과 대한노인회에 대한 지원, 무기계약직 보수, 노인일자리 교육 및 기업체 조사 등과 같은 부대 경비로 투입되고 있다. 이 외에 전북도청 복지여성보건의국의 담당인력에 대한 인건비 및 활동관련 부대비용까지 관리비용에 포함하면 중간 매개·관리자에게 지출되는 비용이 상당히 크다고 말할 수 있다. 이처럼 중간 매개·관리자의 관리감독 및 모니터링 비용과 실질적으로 집행되는 부대비용은 노인일자리 창출과 그에 따른 참여자 수 증가 및 소득증대에 직접적으로 기여할 수 있는 예산의 총량을 상당 부분 감소시키는 효과가 있다는 점에서 경제적 효율성을 저하시키는 요인으로 평가할 수 있다.

<표 4> 전북도청의 노인일자리사업 세출예산 내역(2014년도)

(단위: 천 원, %)

내역	참여인력 인건비	부대경비	합계	비고
대한노인회 사회적일자리사업 지원	0	100,000	100,000	도비 100%
노인일자리사업(지원) (보조)	25,321,506	1,259,350	26,580,856	국고보조
무기계약 근로자 보수 등	0	13,312	24,885	국비46.5%
시니어클럽운영 및 종사자 수당 지원	0	407,484	407,484	도비 100%
기타 ¹⁵⁾		199,000	199,000	도비 100%
합 계	25,321,506	1,979,146	27,312,225	
비 율	92.7	7.3	100	

출처: 전북도청(2014). 복지여성보건의국 2014년도 세출예산사업명세서에 근거하여 작성.

3) 수평적 복잡성에 따른 비효율성

(1) 전담기관(시니어클럽)의 존재에 따른 비효율성

앞서 논의한 바와 같이 노인일자리사업은 다양한 세부 유형으로 구분되어 수행되고 있다. 사업 유형의 다양성은 노인일자리서비스 전달기관의 복잡성과도 밀접한 관계가 있다. 즉 사업 유형별로 각각 참여자격에 부합하는 조건을 갖춘 다종·다수의 기관들이 참여함으로써 수평적 차원의 복잡성이 나타난다. 이러한 현상은 시군구 수준에서 선발하는 노인일자리사업 수행기관에서 관찰된다. 즉 지역에 따라 시군구청이 직접 일자리사업을 수행하는 경우와 그렇지 않은 경우가 있고, 시니어클럽과 같은 전담기관이 존재하여 사업을 수행하거나 그렇지

15) 기타는 노인일자리 전담기관 운영지원, 노인일자리 양성교육 및 맞춤형 교육, 그리고 민간노인일자리 확충 기업체 전수조사 등을 포함한다.

않은 경우가 있으며, 사업에 참여하는 민간복지기관의 수도 사업 유형이나 지역에 따라 적지 않은 차이를 보인다. 특히 기초지방자치단체를 통해 노인일자리사업이 계획되고 집행되는 경우에 사회공헌형과 시장진입형 사업은 시니어클럽의 존재여부에 따라 노인일자리 사업의 효율성이 다르게 나타나고 있다. 이를 몇 가지 관점에서 살펴보면 다음과 같다.

우선 전북도내 4개 기초자치단체의 2014년도 노인일자리사업의 지출내역을 사업 참여인력에게 직접 지급하는 인건비와 조직관리 등을 위한 간접적 성격의 부대비용으로 구분해보면 시니어클럽이 존재하지 않는 부안군의 경우 부대비용의 비중이 약 10%이며, 시니어클럽이 존재하는 3개 지역의 평균인 약 16%보다 상대적으로 낮다. 이러한 차이는 <표 5>의 세부 지출내역에서 나타나듯이 시니어클럽의 조직운영비용에 의해 대부분 영향을 받은 것이다. 즉 노인 참여인력의 소득증대 등 산출에 직접적으로 투입된 비용의 비중이 높은 부안군이 나머지 3개 지자체에 비해 상대적으로 경제적 효율성이 높은 것으로 해석할 수 있다. 다만 이러한 해석이 보다 타당성을 가지려면 시니어클럽에 의해 수행되는 일자리사업의 효율성을 추가적으로 분석할 필요가 있다.

<표 5> 전북 4개 기초자치단체 노인일자리사업의 지출내역 분석(2014)

(단위: 천 원, %)

구 분		참여인력 인건비	부대비용	합 계
전주시	인건비 및 기간제 인력비	2,245,300	33,000	2,278,300
	일반운영비/사무관리비	0	67,210	67,210
	민간이전/민간위탁금	5,849,770	334,700	6,184,470
	시니어클럽 운영지원(3개소)	0	654,120	654,120
	노인유급자원봉사대 운영	90,000	0	90,000
	노인일거리마련사업	200,000	350,000	550,000
	노인자원봉사활동비	8,250	8,250	16,500
	노인취업지원센터 운영	0	161,000	161,000
	합 계	8,393,320	1,608,280	10,001,600
	비 율	83.9	16.1	100.0
김제시	인건비 및 기간제 인력비	552,310	11,990	564,300
	일반운영비/사무관리비	0	4,200	4,200
	민간이전/민간위탁금	2,232,800	107,910	2,340,710
	시니어클럽 운영지원(3개소)	0	217,200	217,200
	노인일거리마련사업	5000	500	5,500
	노인일자리사업(자체)	0	200,000	200,000
	합 계	2,790,110	541,800	3,331,910
	비 율	83.7	16.3	100.0

구 분		참여인력 인건비	부대비용	합 계
무주군	인건비(기간제근로자등보수)	721,800	23,980	745,780
	일반운영비/사무관리비	0	57,664	57,664
	민간이전/민간위탁금	1,780,300	197,420	1,977,720
	시니어클럽지원	0	219,000	219,000
	노인일거리마련사업	5,000	500	5,500
	합 계	2,507,100	498,564	3,005,664
	비 율	83.4	16.6	100.0
부안군	인건비(기간제근로자등보수)	882,000	94,950	976,950
	일반운영비/사무관리비	0	33,600	33,600
	민간이전/민간위탁금	585,600	45,280	630,880
	노인일거리마련사업	5,000	5,000	5,500
	합 계	1,472,600	178,830	1,646,930
	비 율	89.4	10.6	100.0

출처: 각 자치단체의 2014년 세출예산사업명세서를 토대로 작성.

각 시니어클럽은 법률에 의해 공통적으로 매년 2.1억 원의 운영비와 인력에 대한 특별 수당을 지원받고 있다. 시니어클럽에 대한 정부예산의 지원은 시니어클럽으로 하여금 시장진입형 일자리를 창출하고 노인들을 교육하게 함으로써 이들의 소득을 증대시키도록 하는데 주목적이 있다. <표 6>은 전북도내 4개 기초자치단체의 사회공헌형 및 시장진입형 사업의 실적을 각각 분석한 것이다. 시니어클럽이 없는 부안군의 경우 사회공헌형 일자리사업만을 수행하기 때문에 시니어클럽이 존재함으로써 확보할 수 있는 투입과 그로 인한 산출을 얻을 수 없다는 점에서는 경제적으로 비효율적이라고 추정할 수도 있다. 하지만 이러한 추정은 시니어클럽이 수행하는 시장진입형 사업이 높은 효율성을 나타낼 때에 더욱 타당하다.

분석 대상으로 삼은 전북도내 4개 기초자치단체 중 시니어클럽이 존재하는 3개 자치단체를 보면 그 주된 목적과 달리 모든 시니어클럽에서 시장진입형 사업보다 사회공헌형 사업의 수행 비중이 높게 나타난다. 구체적으로 무주군의 무주반딧불시니어클럽의 경우 사회공헌형과 시장진입형의 수행 비중이 각각 74.5%와 25.5%이며, 김제시의 김제시니어클럽은 각각 79.3%와 20.7%, 그리고 전주시의 3개 시니어클럽은 각각 61.4%와 38.6%로 나타나고 있다. 이는 아직까지 시장진입형 사업의 확대를 목적으로 시니어클럽에 투입한 예산에 비해 일자리창출 실적이 만족할 만한 수준에 이르지 못했다는 점에서 경제적 비효율성이 크다고 평가할 수 있다. 이에 덧붙여 3개 지역 시니어클럽의 사업 유형별 비중에도 꽤 큰 차이가 존재한다는 것은 곧 지역별로도 상대적 비효율성의 크기가 다르다는 의미로 해석할 수 있다. 예를 들어, 김제시는 김제시니어클럽에 2.1억 원 이상의 법정 지원금을 지원하였지만 전체

일자리사업 중 시니어클럽을 통해 창출된 시장진입형 일자리는 불과 20.7%에 그침으로써 전주시나 무주군보다 상대적으로 비효율성이 더 크게 발생하고 있다고 말할 수 있다.

<표 6> 노인일자리사업의 수행기관 및 사업유형별 실적(2014년)

(단위: 명, %)

시군	수행기관	공약형	교육형	복지형	시장형	인력 파견형	합 계
전주시	시청	1,297	0	0	0	0	1,297
	기타 기관	870	648	737	52	137	2,444
	참여자 수 소계	2,167	648	737	52	137	3,741
	시니어클럽(3개)	106	146	174	173	95	694
	시니어클럽 비율	15.3	21.0	25.1	24.9	13.7	100.0
		61.4			38.6		100.0
	전체 참여자 수	2,273	794	911	225	232	4,435
	비 율	51.3	17.9	20.5	5.1	5.2	100.0
89.7			10.3				
김제시	시청	357	0	33	0	0	390
	기타 기관	139	78	433	0	0	650
	김제시니어클럽	310	0	35	40	50	435
	시니어클럽 비율	71.3	0.0	8.0	9.2	11.5	100.0
		79.3			20.7		100.0
	전체 참여자 수	806	78	501	40	50	1,475
	비 율	54.6	5.3	34.0	2.7	3.4	100.0
		93.9			6.1		100.0
무주군	군청	400	0	0	0	0	400
	기타 기관	40	15	173	0	0	224
	무주반딧불시니어클럽	235	0	22	70	18	345
	시니어클럽 비율	68.1	0.0	6.4	20.3	5.2	100.0
		74.5			25.5		
	전체 참여자 수	675	15	191	70	18	969
	비 율	69.7	1.5	19.7	7.2	1.9	100.0
		90.9			9.1		100.0
부안군	군청	503	0	36	0	0	539
	기타	172	28	122	0	0	322
	전체 참여자 수	675	28	158	0	0	861
	비 율	78.4	3.3	18.3	0.0	0.0	100.0
		100.0			0.0		100.0

출처: 보건복지부 내부자료(2015)에 근거하여 정리.

시니어클럽에 대한 정부예산 지원이 시장진입형 일자리 창출 면에서 비효율성이 상대적으로 크게 나타나고 있다는 사실은 일자리사업의 전담인력의 규모와 일자리 창출 실적 간 관계를 통해서도 분명하게 파악할 수 있다. 사회공헌형 일자리 사업은 참여시간에 비례하여 정액(일반적으로 월200천 원)의 인건비를 지급한다. 하지만 시장진입형 일자리사업은 보다 많은 전문지식을 요구하기 때문에 상대적으로 높은 인건비를 받고 있다. 특히 인력파견형 일자리사업에 참여하는 노인의 1인당 월평균 인건비는 약 799천 원으로 매우 높으며, 공동작업형과 제조판매형(시장형) 일자리사업의 월평균 소득도 약 294천 원으로 사회공헌형에 비해 높은 편이다.

〈표 7〉은 전담인력의 규모와 노인일자리 창출 실적과의 상관관계를 보여주는데 전담인력 수와 노인일자리 창출과의 상관관계는 사업유형에 따라 다르게 나타나고 있다. 사회공헌형의 경우 일자리 창출 실적과 전담인력 수와의 피어슨 상관계수는 0.976으로 매우 높은 반면 시장진입형의 경우에는 0.784로 매우 높은 편은 아니다. 이는 노인일자리사업의 효율성과 관련하여 중요한 의미를 지닌다. 즉 전담인력의 규모와 시장진입형 일자리 창출은 완벽한 정비례 관계가 아니고 어떠한 요인에 의해 효율성이 제약을 받고 있음을 시사한다. 구체적 요인을 확정하긴 어렵지만 시니어클럽의 시장진입형 일자리 창출을 위한 전담인력과 교육훈련 인력의 역량 또는 일자리 개발 역량의 부족 등을 이러한 비효율성 발생의 원인으로 추정해 볼 수 있다.¹⁶⁾

〈표 7〉 사업 유형별 전담인력 규모와 일자리 창출 실적의 상관관계

구분	공익형	교육형	복지형	공동작업/ 제조판매형	인력 파견형	사회 공헌형	시장 진입형
전담인력 수	Pearson r	.952**	.834**	.935**	.791**	.691**	.976**
	sig.	.000	.000	.000	.000	.000	.000

n = 82.

** . 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의.

(2) 전문기관에 대한 투입 확대에 따른 비효율성

한국노인인력개발원은 2005년 정부에 의해 노인일자리 전문기관으로 지정되면서 노인일자리사업을 전담하여 수행하고 있다. 한국노인인력개발원은 보건복지부 산하기관으로 지정되어 조직 운영 및 사업을 위한 비용을 정부예산으로 지원받고 있다. 2014년 기준으로 한국

16) 노인일자리 수행기관의 전담인력의 특성이 산출에 미치는 영향은 본 연구의 범위를 벗어난다. 그럼에도 불구하고 전담인력의 규모와 노인일자리 창출 사이의 관계가 매우 높은 정비례 관계가 아니라는 점은 중요한 의미를 지닌다. 이에 대한 연구는 앞으로 충분한 데이터에 근거하여 추가적·심층적으로 진행되어야 할 것이다.

노인인력개발원에 대한 정부지원금은 전체 수입(304.79억 원)의 89.1%인 271.64억 원이며, 기타 수입인 전년도 이월금에도 정부예산이 포함되어 있다. 따라서 한국노인인력개발원의 정부예산 의존도는 절대적이라고 말할 수 있다.

〈표 8〉은 한국노인인력개발원에 대한 민간경상보조금의 예산의 추이를 보여주고 있는데 2013년까지는 증가하다가 2014년 이후 국고보조금의 증가율이 크게 감소한 것으로 나타난다. 그 이유는 한국노인인력개발원의 청사 매입 완료로 인하여 청사구입비용이 예산항목에서 제외되었기 때문이다(한국노인인력개발원 예산담당자 인터뷰). 이러한 현상은 노인일자리 사업의 확충이나 노인에 대한 교육훈련보다는 전문기관의 운영·유지를 위한 예산 증가와 조직의 확대를 초래하여 노인일자리사업의 비효율을 초래하는 요인이 되고 있다고 말할 수 있다.

〈표 8〉 노인 인구 및 한국노인인력개발원의 예산 변화 비교

구 분		2010	2011	2012	2013 ¹⁷⁾	2014
노인 인구	인구 수(천 명)	5,268.0	5,424.7	5,889.7	6,137.7	6,385.6
	증가율(%)	-	3.0	8.6	4.2	4.0
예산	국비(백만 원)	9,529	10,480	11,232	11,254	10,229
	증가율(%)	-	10.0	7.2	0.2	-9.1

노인일자리 전문기관에 대한 정부예산 지출의 증가가 반드시 노인일자리 사업의 비효율을 초래하는 필요충분조건은 아닐 수 있다. 이를 파악하기 위해서는 한국노인인력개발원이 전담하여 수행하는 시장자립형 노인일자리사업의 실적과 사업비 사이의 관계를 분석할 필요가 있다. 〈표 9〉는 한국노인인력개발원의 시장자립형 노인일자리 실적의 증가율이 지출(인건비와 사업비의 합)¹⁸⁾의 증가율 보다 매우 낮다는 것을 보여준다. 시장자립형 사업의 준비와 운용 인력의 지식 및 역량의 강화를 위한 시간이 필요하다는 점을 인정하더라도 예산의 증가에 비해 시장자립형 일자리 창출의 실적은 낮게 증가하고 있는 것으로 평가할 수 있으며, 이는 복지사업이 부분적으로 비효율적으로 운용되고 있다고 말할 수 있다.

17) 2013-2014년 사이 한국노인인력개발원의 사업비의 급격한 변화에 대한 설명이 필요하다. 2013년 사업비의 급격한 증가는 신규모델 발굴 및 시범 사업 실시 등을 위한 추가경정예산이 투입되었기 때문이고, 동일 예산이 2014년에는 대폭 삭감되어 사업비가 마이너스 증가로 나타난다(한국노인인력개발원 예산담당자 인터뷰). 따라서 2013년에 비해 2014년의 사업비는 실질적으로 증가한 것으로 이해할 수 있다.

18) 기관 운영에 필요한 운영비는 일자리사업의 본질과 밀접성이 낮기 때문에 포함하지 않는다.

〈표 9〉 한국노인인력개발원 시장자립형 실적 및 사업비 변화

(단위: 명, %)

구 분		2010	2011	2012	2013	2014
시장 자립형	고령자친화형전문기업	-	913	1,126	1,118	750
	시니어인턴십	-	3,729	3,612	4,500	5,103
	직능시니어클럽	-	509	408	459	476
	합 계	-	5,151	5,146	6,077	6,329
	증 가 율	-	-	-0.1	18.1	4.1
지출 내역	인건비(백만원)	3,706.6	4,255.0	4,707.0	5,228.0	5,603.0
	사업비(백만원)	1,477.1	1,585.7	1,585.7	3,886.0	2,744.0
	합 계	5,183.7	5,840.7	6,292.7	9,114.0	8,347.0
	증 가 율	-	12.7	7.7	44.8	-8.4

출처: 보건복지부(2015) 내부자료.

IV. 결론: 정책적 함의와 향후 과제

복지서비스의 생산과 전달은 정책이념과 다양한 원칙에 영향을 받는다. 본 연구는 우리나라가 직면하고 있는 초고령화 사회로의 진전과 그에 따른 복지예산의 증가와 같은 현실적 문제 그리고 그것을 둘러싼 논쟁에 하나의 기준과 의미를 제시한다. 복지서비스의 전달과정에서 나타나는 비효율성 요인을 파악하고 그것을 해결하는데 함의를 제시하는 의미를 가지고 있다. 우리나라의 전반적 복지전달체계는 다양한 유형으로 존재하며 복잡한 특성을 가지고 있다. 그리고 하나의 복지프로그램 안에도 비효율성을 유발하는 요인이 다수 존재하고 있다.

따라서 본 연구는 선행연구에서 사업 목표를 초과 달성하여 효과성이 높다고 평가되고, 복잡한 특성을 지니는 노인일자리사업을 사례로 가능한 깊이 있는 분석을 시도하였다. 노인일자리사업의 전달체계가 지니는 특성을 크게 유사중복성과 복잡성으로 구분하고, 그러한 특성이 비효율성을 유발하고 있음을 여러 가지 측면에서 탐색적으로 분석하였다. 특히 단일 복지사업의 전달체계가 지닌 복잡성을 수직적 차원과 수평적 차원으로 구분하고 그에 따른 비효율성 요인을 확인하였다. 비효율성의 개념은 경제적 효율성에 기반하여 투입에 대한 산출로 접근하였다. 노인일자리사업의 투입은 정부예산의 규모 또는 전달인력의 규모 등으로 측정하고 산출은 창출한 노인일자리 수 또는 일자리사업 참여에 따른 소득 등으로 측정하였다.

노인일자리사업의 전달체계가 지닌 수직적 차원의 복잡성은 중앙-시도-시군구-수행기관-복

지서비스수혜자의 구조로 파악하고 그 속에서 흐르는 예산의 투입과 그에 따른 산출로써 창출한 노인일자리 수 및 소득향상에 배분된 예산의 비율 등으로 효율성을 측정하였다. 그리고 수평적 차원의 복잡성은 중앙정부와 전문기관, 시도와 전담기관 지역본부 그리고 시군구와 수행기관 사이의 관계를 통해 분석하였다. 노인일자리사업의 경우 보건복지부와 한국노인인력개발원 사이의 예산 흐름과 노인일자리 창출 실적을 분석하고, 기초자치단체 수준에서는 시군의 예산배분에 있어 참여인력 인건비와 부대비용의 지출 비율, 수행기관의 전담인력 규모와 창출한 노인일자리 수와의 관계 그리고 노인일자리전담기관의 예산규모와 본질적 사업실적 사이의 관계를 통해 효율성 분석을 통해 부분적인 비효율의 문제가 존재하고 있음을 확인하였다. 또한 기초자치단체 수준에서 전달되는 노인일자리사업의 효율성은 체계의 특성, 예를 들어 시니어클럽의 존재는 아직까지 상대적으로 높은 비효율성을 나타내고 있음을 밝혔다.

이와 같은 연구결과는 앞으로의 연구방법 및 정책운용에 다음과 같은 시사점을 제시한다. 첫째, 복지서비스 및 복지전달체계에 관한 많은 연구들이 효율성이 중요하다고 강조한다. 하지만 여전히 효율성에 대한 명확한 개념 정의에 근거하여 실질적인 분석이나 검증을 시도하는 연구는 매우 부족한 상황에서 특정 사례를 중심으로 활용 가능한 데이터에 근거하여 분석하였다는 점이다. 또한 복지정책의 결정 및 집행과정에서 효율성의 문제를 증거에 기반하는 실증분석의 기초를 제시하는 의미가 있다. 둘째, 정부는 특정 복지서비스 영역에서 전문기관을 설치하고 보조금 또는 출연금을 지원하고 있다. 이러한 전문기관이나 출연기관들이 미션을 충실히 수행하고 복지서비스의 본질적 목표를 달성하는 방향으로 재원을 배분하고 프로그램을 운영하고 있는가를 파악할 수 있는 준거를 제시한다. 특히 한국노인인력개발원이 설립 이후 많은 노인일 자리를 창출하고 교육훈련과 연구개발을 수행하고 있지만 예산의 배분구조와 시장진입형 일자리 창출의 관계는 아직도 개선의 여지가 많다는 점을 시사하고 있다. 셋째, 노인일자리 전담수행기관으로서 시니어클럽의 운영에 대한 개선의 방향을 제시한다. 시니어클럽은 시장진입형 노인일자리 사업을 중심으로 운영될 수 있도록 예산배정과 역량강화를 도모할 필요가 있다. 끝으로 수직적 차원에서 중간 매개자의 역할을 수행하는 광역자치단체에 대해 시사점을 제공한다. 시도는 지역의 노인일자리사업을 계획하고 총괄하며 산하 시군구에 시도비를 보조하는 역할을 담당하지만 관리운영에 필요한 비용을 적지 않게 지출하고 있다. 시도의 부대비용을 줄이기 위한 방안을 모색할 필요가 있다. 예산의 제공자로서 계획 및 관리감독의 권한도 행사할 수 있지만 50:20:30의 비율로 정형화된 노인일자리사업과 같은 전달체계에서 중간 매개자로서 최소한의 비용을 지출하는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 전담인력 고용이나 수요조사와 부대비용의 지출을 축소하고 정보시스템을 활용하여 관리감독 비용을 축소시킬 필요가 있다.

본 연구는 단일의 복지사업에 한정하여 전달체계의 특성을 여러 차원에서 접근하고 가능

한 실증적 자료에 근거하여 효율성 문제를 분석하였다는 의미가 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 접근방법은 동시에 한계점으로 작용할 수 있다. 연구의 한계를 극복하는 앞으로의 과제는 다음과 같이 제시할 수 있다. 우선, 복지전달체계의 다양한 유형에 따른 효율성 정도를 비교·평가하는 분석이 필요하다. 단일의 전달체계를 깊이 있게 분석하는 동시에 다른 유형의 전달체계를 함께 분석하여 설명력을 높이는 것이 필요하다. 둘째, 단일의 복지사업을 분석함에 있어서도 전국적인 데이터를 확보하여 분석수준을 체계화하여 보다 엄밀한 검증을 수행할 필요가 있다. 물론 데이터의 확보와 공공기관의 데이터관리가 제약점으로 남아있지만 공공정보의 개방과 공개제도를 활용하여 체계적 실증연구를 수행할 필요가 있다. 끝으로 본 연구는 복지전달체계의 효율성에 한정하여 분석하고 있지만 복지전달체계를 구성하는 다른 원칙이나 기준을 동시에 포함하는 통합적 분석을 시도할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 감사원. (2014). 감사원, 예산당국과 ‘감사결과 예산반영협의회’ 개최. 보도자료.
- 강창현. (2006). 지역주거복지 전달체계의 통합, 조정, 네트워크. 『한국행정논집』, 18(2): 561-584.
- 관계부처합동. (2013). 국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 구축방안: 지자체 복지행정 체계개편 및 민관협력 활성화. 보건복지부 홈페이지 정부 3.0 정보공개 자료(검색일: 2015. 7. 20).
- 국무조정실·보건복지부. (2015). 정부, 지자체 유사·중복 복지사업 1496개 정비. 정책브리핑자료.
- 국무총리실. (2009). 복지예산, 지원은 효율화하고 새는 돈은 막는다. 보도자료.
- 김우수. (2006). 지방자치단체 노인복지서비스 전달체계에 관한 연구. 『한국조직학회보』, 3(1): 119-136.
- 김제시. (2014). 2014년도 세출예산사업명세서.
- 김제시. (2015). 노인일자리 현황. 내부자료.
- 류명석·김현대·현명이. (2012). 『서울시 복지서비스 전달체계 개편방안 연구』. 서울시복지재단.
- 무주군. (2014). 2014년도 세출예산사업명세서.
- 무주군. (2015). 노인일자리 현황. 내부자료.
- 문종열·김기현. (2014). 수요자 중심 사회복지 전달체계 모델연구. 『예산정책연구』, 3(1): 163-207.
- 박경숙 외. (2012). 『공공복지전달체계 개편방안』. 한국사회복지행정연구회·한국사회복지행정학회.
- 박영미·김경명. (2008). 지방공공복지 전달체계 개편과정에 관한 분석. 『지방정부연구』, 11(4): 223-245.
- 보건복지부. (2014a). 2014년 노인일자리사업 종합안내.
- 보건복지부. (2014b). 2014년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.
- 보건복지부. (2015) 노인일자리 운영. 내부자료.
- 부안군. (2014). 2014년도 세출예산사업명세서.
- 부안군. (2015). 노인일자리 현황. 내부자료.
- 서상목·최일섭·김상균. (1988). 『사회복지전달체계의 개선과 전문인력 활용방안』. 한국개발연구원.
- 서재호. (2008). 기초자치단체의 사회복지서비스 전달체계 개편에 대한 평가: 사회복지전달체계의 구성원칙을 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 15(1): 139-164.
- 성규탁. (1992). 『사회복지행정론』. 서울: 법문사.
- 성은미 외. (2012). 『사회복지서비스 전달체계 개선방안 연구-경기도 무한돌봄센터를 중심으로』. 경기복지재단.
- 신복기 외. (2005). 『사회복지행정론』. 서울: 양서원.

- 양승일·정혁인. (2009). 『사회복지행정론』. 서울: 동문사.
- 연합뉴스. (2014). 朴대통령 “복지전달체계 ‘혈세낭비’ 말 안나와야”. 2014. 8. 5.
- 우중모·김재호·조당호. (2004). 『사회복지행정론』. 서울: 양서원.
- 윤윤규 외. (2011). 『일자리사업 전달체계의 현황 및 평가』. 한국노동연구원.
- 이현주. (2007). 사회복지전달체계 관련 조직 및 인력 개선. 『정책현안자료2007-11』. 서울: 한국보건사회연구원.
- 임성근·김옥. (2012). 『효율적인 복지서비스 전달체계를 위한 개선방안: 노인장기요양서비스를 중심으로』. 한국행정연구원.
- 전라북도. (2013). 전라북도 노인복지증진 기본계획: 2014-2017.
- 전라북도. (2014a). 노인장애인복지과 의회보고 자료.
- 전라북도. (2014b). 2014년도 세출예산사업명세서.
- 전주시. (2014). 2014년도 세출예산사업명세서.
- 전주시. (2015). 노인일자리 현황. 내부자료.
- 정홍원. (2014). 『복지전달체계 효율성 및 효과성 제고 방안: 민간 사회복지시설을 중심으로』. 경제·인문사회연구회.
- 조우홍. (2010). 노인복지서비스 전달체계 관리의 효율화 방안에 관한 연구: 한국과 일본의 노인 복지서비스 전달체계 비교분석. 『아시아연구』, 13(2): 143-165.
- 최성재·남기민. (2006). 『사회복지행정론』. 서울: 나남.
- 한국노인인력개발원. (2009). 『노인일자리사업에 대한 사회경제적 효과분석』.
- 한국노인인력개발원. (2011). 『노인일자리사업 정책효과 평가』.
- 한국노인인력개발원. (2015). 『2014 노인일자리 통계 동향』.
- 홍인정. (2010). 사회복지서비스 전달체계의 현황 및 시사점: 구성원칙 중 전문성을 중심으로. 『보건복지포럼』. 2010년 6월.
- Black, John. (2002). *Oxford Dictionary of Economics*. Oxford University Press.
- Gate, B. (1980). *Social Program Administration*. Prentice-Hall.
- Gilbert, Neil & Harry Specht. (1974). *Dimensions of Social Welfare Policy*. Prentice-Hall.
- Gilbert, Neil & Harry Specht. (1986). *Dimensions of Social Welfare Policy*. Prentice-Hall.

박 관 규: 고려대학교에서 행정학 박사학위(논문: 정책과 조직의 전략적 상호작용과 성과 변화, 2013)를 취득하고, 고려대학교 연구교수로 재직하고 있다. 관심분야는 지방행정, 조직성과, 시민사회, 과학기술정책 등이다. 주요 논문으로는 “사회단체와 정부 관계의 결정요인(2012),” “정부갈등의 유형과 해결방법의 특성에 관한 연구(2014),” “비영리민간단체의 지방정부의 정책에 대한 영향력 결정요인: 정책만족도와 정부신뢰도의 조절효과를 중심으로(2015)” 등이 있다.

김 영 대: 고려대학교에서 행정학 박사학위(논문: 과학기술 연구주체 간 협동연구 네트워크의 특성: 학연 협동연구 네트워크를 중심으로, 2010)를 취득하고, 현재 고려대학교 연구교수로 재직하고 있다. 연구 관심분야는 정책이론, 네트워크 분석, 과학기술정책 등이다. 주요 논문으로 “과학기술 분야 학연 협동연구 네트워크의 특성”(2013), “위험의 사회적 증폭 요인: 수정된 SARF를 통한 이스팔트 방사선 사례 분석”(2015), “비영리민간단체의 지방정부의 정책에 대한 영향력 결정요인: 정책만족도와 정부신뢰도의 조절효과를 중심으로”(2015) 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, 연락처번호와 **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. 『한국행정정보』, 24(1): 367-426.
荒井 久. (2000). 「ピットバレーの, 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 : (06647)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 재입기간 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 ○(게재가능)가 2개 이상이면 게재
	△	△	△	
	○	△	×	
	△	△	×	
게재불가	×	×	×	X(게재불가)가 2개 이상인 경우에는 게재불가
	×	×	△	
	×	×	○	

제13조 【중복게재에 관한 사항】

- ① 심사결과 게재가 확정되면 저자에게 게재의사를 확인하여 저자의 요청에 따라 최종 게재 여부를 확정한다.
- ② 저자가 게재요청을 한 후 중복게재가 적발될 경우, 게재는 즉시 무효처리되며 저자는 『지방행정연구』에 공식 사과문을 발표해야 하며 향후 3년간 『지방행정연구』에 투고할 수 없다. (신설 2006.11.27)

제4장 연구윤리

제14조(투고자의 연구윤리) 투고자는 연구결과가 사회에 미치는 영향을 인식하여 다음과 같은 윤리지침을 성실히 준수한다.

- ① 투고자는 창의적이고 학술적인 자세로 연구에 종사하며, 학술공동체 내에서 민주적 절차에 의한 의사결정과 연구과정의 투명성 확보를 위하여 노력한다.
- ② 투고자는 자신이 행하지 않은 연구나 주장의 일부분을 자신의 연구 결과이거나 주장인 것처럼 논문이나 저술에 제시하지 않는다.
- ③ 투고자는 다른 사람의 글을 인용하거나 아이디어를 참고할 경우에는 반드시 각주 등을 통해 인용 및 참고 여부를 밝혀야 한다.
- ④ 투고자는 이전에 게재 또는 출판된 자신의 논문(게재 예정 및 심사 중인 연구물 포함)을 새로운 논문인 것처럼 투고하지 않는다.
- ⑤ 투고자는 논문의 평가 과정에서 제시된 심사위원의 의견을 수용하여 논문 수정 시 최대한 반영하도록 노력한다. (개정 2014.11.3)

제15조(편집위원회 심사위원의 연구윤리) 편집위원회와 심사위원은 다음과 같은 윤리지침을 성실히 준수한다.

- ① 편집위원은 연구지의 발간 및 발전을 위해 주어진 의무를 성실히 수행한다.

- ② 편집위원은 투고 논문의 저자에 대한 선입견을 배제하고 논문의 질적 수준과 투고 규정에 근거하여 취급한다.
- ③ 편집위원은 해당 분야의 전문 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원을 선별하여 추천한다.
- ④ 심사위원은 심사의뢰 받은 논문에 대하여 객관적 기준에 의해 공정한 평가를 내려야 한다.
- ⑤ 심사위원은 심사 대상 논문을 다른 사람에게 보여주거나 내용에 대한 논의를 해서는 안 되며, 논문이 게재된 학술지가 출판되기 전에 저자의 동의 없이 내용을 인용하지 않는다. (개정 2014.11.3)

제16조(연구부정행위) 연구부정행위는 다음과 같이 정의하며, 연구부정행위가 발생하는 경우 다음과 같이 처리한다.

- ① 연구부정행위는 날조(혹은 조작), 변조(혹은 위조), 표절, 부당한 저자표시 등으로 정의한다.
 1. 날조 혹은 조작은 있지도 않은 실험결과나 자료를 만들어 내는 것을 의미하며, 변조 혹은 위조는 실제로 얻은 결과를 자신의 주장과 부합하도록 왜곡하는 것을 의미한다.
 2. 표절은 저자의 고의적 혹은 의도하지 않았다고 하더라도 출처를 명확하게 밝히지 않은 채, 타인의 지적재산을 임의로 사용하는 것을 의미하며, 구체적으로 ① 원저자의 아이디어, 논리, 고유한 용어, 데이터, 분석체계를 출처를 밝히지 않고 임의로 활용하는 경우, ② 출처는 밝히지만 인용부호 없이 타인의 저술이나 논문의 상당히 많은 문구와 아이디어 등을 원문 그대로 옮기는 경우가 이에 해당한다.
 3. 부당한 저자표시는 연구내용과 결과에 대하여 과학적, 기술적 공헌이나 기여를 하지 않은 자에게 감사표시 또는 예우 등을 이유로 저자 자격을 부여하는 행위를 의미한다.
- ② 연구부정행위 예방을 위해 편집이사회는 투고자와 심사자에게 연구부정행위를 방지하기 위한 안내를 실시한다.
- ③ 연구부정행위 심사는 회원과 심사위원이 편집위원장에게 문제제기를 하거나 또는 편집위원장이 인지할 경우, 편집위원장은 발행인과 협의하여 연구부정행위를 심의할 수 있는 편집이사회를 구성하여 부정행위 여부를 판정한다.
- ④ 연구부정행위가 확인된 저자 및 논문에 대해서는 1. 지방행정연구에 5년 이하의 투고 금지, 2. 홈페이지 및 부정판정 이후 발간되는 첫 연구지에 사실 공시, 3. 표절가담자의 소속기관에 연구부정행위 사실의 통보 등의 제재를 가한다. (신설 2014.11.3)

제17조(기타사항) 기타사항은 편집위원회의 결정에 의한다.

부 칙

제1조 [개정 및 폐지] 본 규칙의 개정 및 폐지는 편집위원회의 결정에 따르되, 의결정족수는 재적 위원 2/3의 참석(위임 포함)에 참석 위원 과반수의 찬성으로 한다.

제2조 [효력] 본 규칙은 편집위원회의 결정이 있는 다음 날로부터 효력을 갖는다.

자료회원 가입안내

재단법인 한국지방행정연구원은 지방자치시대를 맞이하여 지방자치의 항구적인 정착, 발전을 위한 창의적이고 실천적인 조사, 연구 및 정책개발을 통하여 급변하는 행정변화에 대한 지방자치단체의 창의적이고 능동적인 대응을 지원하기 위하여 1984년 한국지방행정연구원육성법(법을 제3809호)에 의거하여 설립된 연구기관입니다.

당 연구원은 설립 이래 지방자치 전반에 관한 각종 연구보고서를 약 420여종을 발간하여 관련기관 및 인사에게 보급하여 왔습니다. 당 연구원은 유익한 자료를 여러분이 보다 편리하게 받아 볼 수 있도록 자료회원제를 실시하오니 많은 이용 있으시기 바랍니다.

■ 자료회원 가입방법

연구원 홈페이지 “자료회원 가입안내”의 회원가입 게시판을 통해 가입하시거나, 직접 전화 (02-3488-7362)를 연결하여 신청하실 수 있습니다.

가입신청은 연중 수시로 하실 수 있으며, 회원의 자격은 회비를 입금한 날로부터 1년간입니다.

■ 회원구분, 회비, 자료구독내용, 회비납부방법

회원구분		회비	자료구독내용	회비납부방법
일반회원	개인회원	30,000원	지방행정연구, 세미나·공청회 초청장 등	○ 지로납부: 지로용지발송 (지로번호 7630619)
	기관회원	50,000원		
특별회원	개인회원	100,000원	지방행정연구, 연구보고서, 연구자료집, 세미나·공청회 초청장 등	○ 은행송금: 국민은행 367-01-0044-581 (예금주:한국지방행정연구원)
	기관회원	150,000원		

- 기타 사항에 대해 궁금한 점이 있으시면 당 연구원 교육연수팀으로 문의하여 주시면 친절히 안내해 드리겠습니다.

자료회원 가입과 관련하여 궁금한 점이 있으시면, 당 연구원 연구기획과로 연락주시기 바랍니다. 전화 : (02)3488-7362 팩스 : (02)3488-7309

연구원 간행물 (기본과제연구보고서)

연 번	서 명
2014-01	기초자치단체의 수요자맞춤형 서비스공급 구축방안 연구
2014-02	지방자치에 대한 인식 분석
2014-03	읍·면자치 도입방안 연구
2014-04	지방자치단체 칸막이 현상의 개선방안에 관한 연구
2014-05	지역공동체 활성화를 위한 선진형 행·재정적 지원체계 연구
2014-06	지방자치단체의 커뮤니티 자원에 관한 연구
2014-07	지방자치단체 중간관리자의 역할 및 행태에 관한 연구 : 기초자치단체 6급 공무원을 중심으로
2014-08	지방자치단체 교육재정 지원실태 및 개선방안
2014-09	지방자치단체의 기업투자 유치와 지방재정의 관계에 관한 연구
2014-10	지방자치단체 부채의 성격·원인분석과 관리방안
2014-11	지역생활권 삶의 질 분석 및 지역격차 해소방안
2014-12	지역맞춤형 기초생활시설 공급방안 : 문화·체육·청소년시설을 중심으로
2014-13	창조인재 육성을 위한 창조환경 조성방안 (창조인재의 입지를 중심으로)

지방행정연구

제29권 제3호 (통권 102호)

2015년 9월 30일 인쇄
2015년 9월 30일 발행

발행인 : 하 혜 수
발행처 : 한국지방행정연구원
주소 : (06647) 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 3 September 2015

ARTICLES

- Analyses on Two Sources of Incumbency Advantages in Local Elections Hwang, Ah Ran
- A Study on the Strategic Human Resource Factors for the Job Competence and Job Satisfaction : A Case Study of Gyeonggi Assembly Office Oh, Youngkyun
- An Empirical Study on Factors Influencing the Adoption of Regulatory Policies : Focusing on Smoke-free Policies of Local Governments Kim, Heung Ju
- An Analysis on the Efficiency of 17 Local Public Health Centers in Gyeongnam Jung, Jae-Myung
- Formation Factors and Public-Private Partnership Aspects of Local's Exchange and Cooperation between Inter-Koreas: Cases Comparison of 1998-2000 Gangwon-do, Jeju-do Hwang, Gyo Uk
- The Effect of the Elastic Tax Rate on the Ordinary Local Shared Tax Lim, Sangsoo
- Analysing the Effect of Techno-Park on Regional Innovation: A Focus on Comparing SMEs in and out TechnoParks Kim, Jaekeun
- An Exploratory Study on Inefficiency of Social Program : Focusing on Delivery System of the Job Provision for the Aged Park, Kwan-Kyu · Kim, Young Dae



KRILA
Korea Research Institute for Local Administration
(06647) 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
ISSN 1225-6587