ISSN 1738-6098

韓國地方行政學報

THE KOREAN LOCAL ADMINISTRATION REVIEW

第 9 卷 第 2 號

韓 國 地 方 行 政 學 會

2012. 12

2012년도 한국지방행정학회 임원

고문 박수영 ((사)지역발전포럼)

회장단

회장 : 최재규(원광대학교)
학술부회장 : 이상용(한국지방행정연구원)
지역부회장 : 전충렬(행정안전부)
염돈민(강원발전연구원)
신태수(SH도시연구소)

운영위원회

연구기획위원장 : 이상엽(한서대학교)
편집위원장 : 김광구(경희대학교)
총무위원장 : 양기근(원광대학교)
섭외홍보위원장 : 이기종(KISTEP)

편집위원회

위원장 : 김광구(경희대학교)
위 원 : 강문희(한국방송통신대학교), 강창민(제주발전연구원), 김도형(California State Polytec Univ., Pomona), 문성진(인하대학교), 박민정(원광대학교), 심문보(한서대학교), 심미승(전남대학교), 소광섭(건양대학교), 유근환(대구과학대학교), 정주용(충주대학교), 홍성우(대진대학교), 홍성만(안양대학교)

섭외홍보위원회

위원장 : 이기종 (KISTEP)

감사 김진욱(혜전대학교), 명성준(경상대학교)

이사

강창민(제주발전연구원)
금창호(한국지방행정연구원)
김강민(단국대학교)
김권영(여성가족부)
김동영(KDI국제정책대학원)
김병국(한국지방행정연구원)
김선엽(경희사이버대학교)
김세훈(과학기술정보원)
김예승(대림대학교)
김주원(강원발전연구원)
김재득(가톨릭대학교)
김철회(한남대학교)
김태복(중부대학교)
김학성(법무부)
김학실(충북대학교)
김환철(경민대학교)
네모토(충북대학교)
문성진(인하대학교)
명성준(경상대학교)
맹두열(일산종합사회복지관)
박광덕(세명대학교)
배수호(성균관대학교)
배정환(한서대학교)
배치호(환경부)
소광섭(건양대학교)
신기원(신성대학교)
신윤창(강원대학교)
심문보(한서대학교)
심영미(경희대학교)
심준섭(중앙대학교)
엄운섭(강원도립대학교)
염기성(교육과학기술부)
오세홍(KISTEP)
오정석(SH도시연구소)
유득원(행정안전부)
유희숙(대림대학교)
윤병섭(안양대학교)
윤종설(한국행정연구원)
안성수(창원대학교)
이강원((사)갈등해소센터)
이경서(장안대학교)
이경원(제주대학교)
이동규(동아대학교)
이상엽(한서대학교)
이상용(한국지방행정연구원)
이영찬(보건복지부)
이정렬(행정안전부)
이종률(KISTEP)
이종호(인천공무원교육원)
이창수(안양보육교사교육원)
이창흠(환경부)
이홍재(안양대학교)
임종철(경기도청)
임현철(국토해양부)
양기근(원광대학교)
양덕순(제주대학교)
장우진(충북대학교)
정원섭(수원과학대학교)
정원희(경민대학교)
정주석(신성대학교)
정호신(장안대학교)
장현숙(혜전대학교)
조상일(혜전대학교)
조용석(호원대학교)
주재복(한국지방행정연구원)
최영출(충북대학교)
최재규(원광대학교)
최현일(열린사이버대학교)
하동현(한국지방행정연구원)
한부영(한국지방행정연구원)
홍수정(서울시청)
홍성우(대진대학교)
황재영(대림대학교)

한국지방행정학보 제9권 제2호 2012. 12

목 차

지방자치 활성화를 위한 연방제 도입에 관한 연구
: 제주특별자치도를 중심으로
양덕순 ····· 1

지방정부의 재난관리 역량 분석
: 주민 인식을 중심으로
양기근·김명구 ····· 29

보건소공무원의 직무만족과 영향요인 연구
: 전라북도 4개 시의 비교를 중심으로
최재규 ····· 55

부동산광고 심의제도의 개선방안에 관한 연구
: 부동산시장의 지역입지적 특성을 중심으로
유근환·장우진·이영재 ····· 85

Land Use Scenario Planning Using Urban Typologies
Dohyung Kim ····· 103

지방정부의 재정성과가 단체장의 재선 득표율에 미치는 영향
오승석 ····· 121

지방과학기술정책의 연구경향 및 특성 분석
홍성우·이기종·김종래 ····· 143

Regional Housing Needs Assessment, 2014-2021
: The Southern California Approach
Simon Choi ····· 167

정부기능 조정과 통합을 위한 논리와 전략적 방향
: 야생동물 관리기능을 중심으로
주상현·주효진 ····· 195

지방의료원의 지방공사와 민간위탁 비교연구
김길수 ····· 223

CONTENTS ····· 245

지방자치 활성화를 위한 연방제 도입에 관한 연구*

- 제주특별자치도를 중심으로 -

A Study on Introducing a Federation System into Korea

- Focusing on Jeju Special Self-Governing Province -

양 덕 순 (제주대학교 행정학과 교수 - 주저자)

Abstract

Duk-Soon Yang

Gglobalism and knowledge information society are demanding fundamental innovation of the national power structure. Decentralization and federalism, which were icons of schism and inefficiency in the past, are now emerging as the only way to reinforce the national competitiveness. Since Jeju-do become Jeju Special Self-Governing Province on July 1, 2006, it has been setting a model for Korean local self-governments, and the goal is to successfully accomplish its 21st century vision of becoming a free international city. Because of the fairness issue in comparison with other Korean self-governments, it did not gain complete right of 'self determination'. Compared to state governments of the U.S., Madeira of Portugal, and Hong Kong Special Administrative Region, Jeju Special Self-Governing Province wanted to have the level of a state government of the U.S. It was recognized as a special self-governing province with all authorities except for national defense and foreign affairs and trade. However, it is still in the level of setting an example, and it did not reach the level of a state government of the U.S. Therefore, for it to gain federal quality, it is necessary to define its position by constitution, to establish and enact fundamental law for administration of Jeju Special Self-Governing Province, to provide various authority options, and to have political interest in reinforcing self-governing capacities. Most of all, it is essential to prepare social capital between the central government and Jeju and inside the local community of Jeju.

주제어: 연방제, 주정부, 지방분권, 제주특별자치도

Keywords: federal system, state government, decentralization of power, Jeju Special Self-Governing Province

* 이 논문은 2010년도 제주대학교 학술연구지원사업에 의하여 연구되었다.

I. 서 론

세계화와 지식정보사회의 도래는 국가권력구조의 근본적인 혁신을 요구하고 있으며, 과거에 분열과 비효율의 상징처럼 여겨졌던 지방분권 내지 연방주의가 국가의 경쟁력을 강화하기 위한 유일한 수단으로 등장하고 있다(이기우, 2008). 한국에서 지방분권논의는 그동안 단일국가를 전제로 하고 행정권의 지방분권에 한정하여 중요정책은 여전히 중앙이 결정하고 지방은 중앙이 일방적으로 결정한 정책을 집행하는 하급기관에 불과하다. 지방분권의 핵심은 입법권으로 상징되는 정책결정권의 배분에 있으며, 이는 단일국가의 테두리를 벗어나는 경우에만 가능하게 된다. 지금까지 한국에서 지방분권논의는 단일국가라는 고정관념에 사로잡혀 위축되어 있었으며, 이제는 지방분권에 대한 시대적 요구를 충족하기 위해서는 지방분권논의를 단일국가적인 벽을 넘어서 연방제도적인 요소도 고려한 차원에서 논의의 지평을 새롭게 할 필요가 제기된다(이기우, 2010).

전 세계 28개국 약 40%의 인구가 연방제 하에 거주하고 있고, 연방제로 전환이 끊임없이 논의되고 있다. 이는 연방제도가 지역과 국가의 문제를 해결하는 하나의 방안이 될 수 있다. 특히 미국 등 선진국가에서는 국가의 경쟁력과 효율성을 높이는 국가경영체제로 인식되고 있다. 우리나라의 경우 제주지역은 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도로 새롭게 출범하였다. 제주특별자치도는 제주의 여건과 특성에 부합된 제주만의 지방자치를 통해 제주를 성공적인 국제자유도시로 만들기 위한 지방분권전략이다. 이는 제주가 가지고 있는 무한한 잠재력이 획일적인 지방자치로 인해 최대한 발휘되지 못하고 있다는 문제인식에서 비롯되었다. 즉, 제주는 홍콩이나 싱가포르에 비해 결코 세계적 경쟁력 요소가 미흡하지 않지만 중앙정부의 획일적 통제와 규제로 인해 이를 발휘하지 못하고 있다는 것이다. 이를 방치하는 것은 제주뿐만 아니라 국가적 차원에서도 손해인 것이다.

2006년에 제정된 '제주특별자치도설치및국제자유도시조성에관한특별법'에 근거하여 출범한 제주특별자치도는 우리나라의 지방자치 수준을 선도하고 제주의 21세기 비전인 국제자유도시의 성공적인 추진을 그 목적으로 하고 있다. 하지만 특별자치도 출범 7여년이 경과하고 있지만 도민들이 느끼는 특별자치도의 성과는 그리 높지 않은 편이다[1]. 분명한 것은 지금의 특별자치도가 처음 정책 아젠다를 설정시 추구했던 특별자치도와는 상당히 다르다는 것이다[2]. 특별자치도는 홍콩특별행정구, 그리고 미국의 주정부 수준을 지향하고

---

1) 2010년 특별자치도 성과평가 보고서에서 특별자치도 출범 후 추진 정책의 성과도에 대해 29.4%가 대체적으로 성과를 거두지 못했다고 응답하였으며, 보통 38.9%, 성과가 있다 31.8%로 나타났다.

2) 2004년 8월 26일 제주국제컨벤션센터에서 열린 지역혁신토론회 오찬 간담회에서 '현행법이 허용되는 모든 것을 법률로서 극복되도록 하고, 헌법상 문제가 있더라도 최대한 밀어붙일 것이다. 자치문제에 관해서 헌법상의 제약이 있는 자치입법, 자치조세권 등은 임기 중에 헌법을 개정할 때 고쳐야 한다고 생각한다. 공식입장은 아니나 분권위에서는 행정단위 축소를 선호하는 경향이 있다. 특별자치도 특별법에 포함되는 분권의 내용은 중앙정부가 획일적으로 규제하지 않고 자율적으로 선택할 수 있도록 해

있었고 따라서 제주도민에게 제주특별자치도는 대외적 주권이 없는 한국 내의 하나의 국가를 창설하는 것으로 받아들였다. 그것은 국방, 외교, 통상 등 국가의 본래적 기능을 제외한 모든 권한을 가진 특별지방자치단체로 인식한 것이다. 하지만 실질적으로 다른 자치단체와 여러 측면에서 차별성을 가지고 있지만 전국 자치단체와의 형평성 논리와 연결되어 완전한 '자기결정권'을 가지지 못했다. 따라서 본 연구는 연방제의 개념 및 특징과 제주특별자치도와 유사제도를 비교하며, 연방제적 지위향상을 위한 시사점을 제시한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 연방제의 개념 및 특징

1) 연방제의 개념

연방제는 보는 관점에 따라 학자들 간의 상이한 개념과 그에 따른 정의를 시도해 왔으며, 연방제에 대해 아직도 많은 논쟁을 하고 있으며, 그 정의는 다음과 같다.

연방제에서 '연방(federation)'이란 어원은 라틴어인 포이더스(foedus)에서 유래된 것으로서, "계약(covenant)" 또는 "조약(treaty)"을 뜻한다(Elazar 1987). 연방제는 협의의 개념과 광의의 개념으로 나눌 수 있으며, 협의의 개념은 휘어(Wheare, 1964)에 의해 대표되는 제도론적 정의이다. 그는 근대적 의미의 연방제는 미국에서 그 모델을 찾을 수 있다고 하면서 "연방제란 상호 독립적이면서도 서로 협조하는 중앙정부와 지방정부간의 권력분배가 이루어진 정치제도"라고 규정지었다. 특히 휘어(Wheare)는 연방제의 세 가지 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 중앙정부와 지방정부는 서로 종속되지 않은 채 동등해야 하고, 둘째, 권력분배가 이루어진 상태에서 중앙정부와 지방정부는 상호 독립적이어야 하며, 셋째, 양자는 국민에 대해 직접적으로 지배해야 한다는 것이다.

광의의 개념은 협의의 개념과 달리 연방제를 국가 내에서의 권력 분배 문제로 국한시키는 것이 아니라 국제체계에서 주권 국가들 간의 상호작용 관계를 조직화하는 단계까지 확대를 고 있다. 이 경우 연방제는 국제사회의 통합을 가능하게 하는 하나의 기제이자 방법으로서 평화와 안전을 궁극적인 가치로 선정한다. 그리고 이것은 결국 세계 공동체를 형성하는 과정으로 진전되는 것으로 해석된다. 따라서 연방제는 구조일 뿐만 아니라 과정을 포함하는 개념임을 알 수 있다. 연방제 사회는 구심력과 원심력이 계속적으로 존재하는 것이다. 전자는 통합과 통일을 향하여, 후자는 분산과 분리를 추구하는 경향이 있다. 결

나갈 것이다.'라면서 제주특별자치도 추진에 대한 강력한 의지를 천명하면서 대통령께서 직접 제주특별자치도를 챙기겠다는 의지를 밝혔다.

국 연방제는 공동의 국가적 목적을 달성하기 위하여 이러한 대립적인 힘을 조화시킴으로써 다양성(diversity) 속에서 통일성(unity)을 실현하는 헌법적 장치인 것이다.

연방제를 채택하고 있는 연방국가의 특성은 다음과 같다. 첫째, 성문헌법의 보유, 둘째, 양원제 의회의 설치, 셋째, 비중앙 집권화, 넷째, 권력의 지역적 분배, 다섯째, 최고연방법원의 존재 등을 들 수 있다. 연방제를 채택한 국가는 정치제도상 연방정부와 구성국 정부 간의 권력의 분화를 성문의 형식으로 규정하는 성문헌법을 두는 것이 일반적이다. 그리고 구성국 정부의 권리를 보장하기 위해 구성국 정부의 대표자로 구성되는 상원을 두고 있다. '비중앙 집권화'는 탈 중앙집권화와 구별되는 것으로 탈 중앙집권화는 중앙정부가 지방정부에게 특정한 권한을 이양하되 중앙정부가 이양한 권력을 일방적으로 철회할 수 있는 조건부적 이양을 한 권력의 분권화를 지칭한다.

반면 비중앙 집권화는 중앙정부가 일방적으로 이를 철회할 수 없는 지방정부에 대한 권력분배를 말한다. '권력의 지역적 분배'는 각기 상이한 지역집단의 대표에 대해중립과 평등 지방자치를 보장하는 기능을 한다. 마지막으로 최고연방법원은 헌법의 해석기관으로 연방의 구성정부를 법적으로 구속한다(이우태, 2000).

자유민주주의국가의 연방제와 사회주의국가의 연방제간의 차이점은 다음과 같다. 첫째, 자유민주주의국가의 연방제는 권력분립이 분명히 규정되어 있고 이를 바탕으로 견제와 균형의 원리가 제도화되어 있는 반면, 사회주의국가의 연방제는 공산당이 지배하는 연방정부에 권력이 집중되어 있다. 둘째, 자유민주주의 국가에서는 연방제가 국가체제 및 운영에 목적론적이고 최종적인 의미로 이해되고 있는 반면, 사회주의 국가에서는 도구론적이고 과도적인 것으로 인식되고 있다. 셋째, 권한의 배분에서 자유민주주의 국가의 연방제는 중앙정부와 지방정부간, 지방정부들간에 견제와 균형의 관계가 높은 반면, 상대적으로 사회주의 국가의 연방제에서는 이러한 관계가 미흡하다. 마지막으로 연방제의 운영과정에서 자유민주주의국가는 실용적 이해관계가, 사회주의국가는 체제유지라는 명분이 각각 강한 영향력을 발휘하고 있다고 하겠다.

2) 연방제의 특징

국가통합의 한 형태로 단일국가(unitary state)와 구분되는 연방제의 운영원리로 Elazar(1987)가 제시한 연방제의 세 가지 필수 요인에 대해 살펴보고자 한다. 연방제의 세 가지 필수요인은 바로 연방헌법, 비중앙집권, 권력의 지역적 배분이다. 연방헌법의 채택 여부는 연방제와 국가연합을 구분할 수 있는 판단근거가 되고, 비중앙집권과 권력의 지역배분은 단일국가의 조건적 권한이양인 지방분권과는 차이가 있기 때문에 연방국가와 단일국가를 구분하는 판단기준이 된다. Elazar(1987)가 제시한 연방제의 필수요인을 구체적으로 보면 다음과 같다. 연방제는 "자치"와 "통치권의 공유"를 결합하기 위해 중앙

과 지방정부간의 통치영역을 명확히 구분한다. 이를 성문으로 규정하기 위해 채택된 것이 바로 연방헌법(federal constitution)이다. 중앙정부와 지방정부들 사이의 권력의 구분은 지방정부에게 일정한 정도의 주권을 보장해 줌으로써 각각 최고권(supreme power)을 지니는 고유영역을 보유하게 된다.

이런 점에서 연방국가는 헌법이 모든 정부의 권력을 중앙정부에 부여하고 지방정부는 중앙정부로부터 위임된 권한만을 행사함으로써 두 정부간의 수직적 관계를 강조하는 단일국가(unitary state)와는 구별된다고 할 수 있다. 연방제는 중앙정부와 다수의 지방정부들간의 권력배분을 보장하기 때문에 일원적인 집중보다는 비중앙집권을 조성시켜 나가는 정치제도라고 할수 있다. 여기서 비중앙집권(noncentralization)이라고 하는 것은 지방분권(decentralization)과는 구별되는 의미이다(공용득, 2004). 지방분권은 단일국가의 중앙정부가 지방정부에게 특정의 권력을 이양하고 있지만, 중앙정부는 이양한 권력을 일방적인 결정에 의하여 철회할 수 있는 조건부적 권한이양(devolution)을 말한다.

이에 비해 연방제에서 중앙과 지방정부간의 권력배분은 지방자치제에 대한 중앙정부의 권한 이양보다 비중이 크다. 따라서 비중앙집권은 어떤 시기에 어떤 방식으로 중앙정부와 지방정부들 간에 일정한 권한들이 공유되었던 간에 그 권한은 쌍방간의 동의가 없이는 어느 일방으로부터 박탈될 수 없도록 제도적으로 보장하는 것을 의미한다.

2. 연방제 도입 원리 적용

1) 홍콩특별행정구

(1) 일국양체제의 개념

홍콩특별행정구의 설립근거는 일국양제(一國兩制)이다. 일국양제란 '하나의 국가가 헌법과 법률의 규정에 의해 국가의 일부 지역에서 기타 지역과는 다른 정치·경제·사회제도를 실행하는 것'을 말하며 국가의 주권을 행사할 수는 없다(표명환, 2009).

일국양체제의 개념은 1978년 말 「제1차 삼중전회」이후 점진적으로 형성되어 왔지만 실제적으로는 등소평이 1984년 2월 "통일 후 대만은 계속하여 자신의 자본주의를 유지하고 대륙은 사회주의를 유지하지만 하나의 통일된 중국이 될 것이며, 홍콩문제도 마찬가지로 「하나의 중국, 2가지 제도」의 방식으로 해결할 것이다"라고 지적한 후 비로소「일국양제체」의 의미가 규명되었다고 할 수 있다.(표명환, 2009).

「일국양체제」의 과학적 의미는 어떠한 국가가 자신의 헌법과 법률의 규정에 의거하거나 당해 국가의 일부 지역이 다른 지역과 상이한 정치·경제·사회를 시행하되, 이러한 지역정부는 하나의 국가의 지방행정단위 또는 지방정부이므로 국가주권을 행사할 수 없다. 일국양체제론은 다음 4가지의 기본요소로 구성되어 있다. 첫째, 일국양체제는 국가의 헌

법과 법률의 규정에 의해 보증되며 따라서 일시적이고 불안정한 양체제가 공존하는 것이 아니다. 둘째, 일국양체제는 상이한 지역에서 실행되는 것이지 동일한 지역에서 두 가지 체제가 실행되는 것이 아니다. 셋째, 일국양체제는 여러 가지 면에서 명확히 구별되고 중요한 부분이 상이한 두 가지 제도가 병존하는 것이기 때문에 개별적이고 불명확하거나 중요하지 아니한 부분만이 상이한 것이 아니다. 넷째, 일국양체제에 의하여 허용된 상이한 제도를 시행하는 지역은 통일국가의 구성부분이며 대외적으로 국가를 대표하여 외교·국방·선전포고·강화를 전면적으로 수행하는 권력을 갖지 아니한다.

「일국양체제」는 새로운 국가구조모델인 바, 단일국가(unitary state)구조 하에서 실행되고 복합적인 몇 가지 특징을 가지고 있다. 일반적으로 단일제의 국가구조의 특징은 중앙정부는 국가를 대표하며, 지방정부의 권력 또는 자치권은 중앙정부에 의하여 부여된다. 또한 연방제국가에서 연방정부와 구성원인 주정부의 존재와 권력범위는 모두 헌법에 규정되는 바, 연방정부의 권력은 주가 양여한 것이며, 쌍방간의 권력관계를 변경하려면 반드시 헌법개정절차를 거쳐야 한다. 일반적으로 단일국가의 지방정부의 권력은 연방국가의 주정부의 권력에 비해 왜소하다(표명환, 2009).

그러나 일국양체제하의 단일국가의 지방정부의 권력은 연방국가의 주의 권한보다 훨씬 광범위하다. 바꾸어 말해서 단일국가제를 포기하지 않고 연방제의 장점만을 도입한다는 것도 「일국양체제」의 특징 중의 하나라 할 수 있다. 중국이 상정하고 있는 「일국양체제」하에서 특별행정구는 입법권, 행정권, 사법권 등의 분야에서 광범한 자치를 향유한다. 입법권분야에서 특별행정구의 입법기관이 제정하는 법률은 중국내지의 다른 지역의 법률과 불일치할 수 있으며, 특별행정구 기본법과 법정절차에만 부합되면 모두 유효하다.

연방국가에서는 연방의 입법권한과 각 주의 입법권한의 배분은 일반적으로 헌법에 명문규정을 두며 각주는 일정한 입법권만 갖지만 헌법상 각주의 법률은 반드시 연방의 법률에 부합되어야 하며 그러하지 아니한 경우에는 무효이다.「일국양체제」하에서는 특히 홍콩특별행정구는 계속하여 자본주의적 경제제도와 사회제도, 사유재산제를 시행하며 이러한 제도들은 법률에 의해 보호를 받는다. 대외적 권한은 두 가지가 있는 바, 그 하나가 외교권이다. 단일국가에서는 외교권은 완전히 중앙정부가 장악된다. 연방국가에서도 연방정부가 배타적인 외교권을 가진다.

일국양체제하에서는 외교업무는 중앙인민정부가 통일적으로 관리하고 국제적으로 중국을 대표하지만 중앙인민정부는 특별행정구에 대단히 큰 대외적 권한을 부여한다. 재정·군사, 화폐·관세 등의 업무에 대한 관리에 대해서도 단일국가와 마찬가지로 연방국가의 연방정부가 막대한 권한을 가진다. 예컨대, 미국 헌법은 주정부는 화폐를 주조하거나 군대를 보유할 권한을 갖지 아니함을 규정하고 있다. 화폐의 주조, 자국화폐와 외국화폐간의 환율결정에 관한 권한은 연방정부의 전속적인 권한이다. 그러나 특별행정구는 연방국가

의 구성원과는 비교할 수 없을 정도의 재정적 독립을 향유하는 바, 독자적으로 화폐를 발행하고 화폐금융정책을 시행한다. 다만 독자적인 군대는 보유할 수 없다.

사법권의 분야에서도 미국 등 연방국가의 연방최고법원의 판결은 그 효력이 전국에 미치므로 각주의 행정부, 법원 및 주민은 그러한 판결의 구속을 받게 된다. 그러나 1997년 이후의 홍콩특별행정구의 법률은 중국 내지의 다른 지역과는 다르므로 사법권의 독립이 보장되고 종심권도 특별행정구 종심법원에 속하게 된다.

(2) 특수한 지방행정구역

일국양체제의 정책에서 가장 기본이 되는 것은 중국의 중앙정부와 홍콩특별행정구와의 관계설정 즉, 홍콩특별행정구의 지위이다. 또한 이 문제는 홍콩기본법의 가장 핵심이 되는 부분이라고 할 수 있다. 홍콩기본법은 「중앙정부와 홍콩특별행정구의 관계」만을 다룬 제2장 외에도 제1장, 제6장, 제7장, 제8장 등에서도 관련조문을 두고 있다. 홍콩특별행정구의 자본주의적 제도는 1997년부터 50년 동안 인정되며 홍콩은 고도의 자치권을 향유하고 있다.

중국헌법은 중국이 연방국가가 아닌 단일국가임을 명시하고 있으며 제3조는 중국의 행정구역을 성, 자치구, 직할시로 나누어지고 다시 성과 자치구는 자치주, 현, 자치현, 시로 나누어지며 현, 자치현은 향, 민족향, 진으로 나누어진다고 규정하고 있다. 또한 제 59조는 「성, 직할시, 현, 시, 자치구, 향, 민족향, 진에는 인민대표 대회와 인민 정부를 둔다. 자치구, 자치주, 자치현에는 자치기관을 둔다」라고 규정하고 있다.

여기에서 보듯이 현재 중국의 행정구역은 2부분, 즉 그 하나는 성, 직할시, 시, 현, 구, 향, 진과 같은 보통행정구역을 나머지 하나는 자치구, 자치주, 자치현과 같은 민족자치구역으로 되어 있다. 민족자치구역은 헌법 제3장 제6절의 규정에 따라 보통 행정구역이 향유하지 못하는 큰 자치권을 향유하지만 지방 행정구역에 속한다는 점에서는 동일하다.

그런데 중국헌법 제31조는 「국가는 필요한 경우, 특별행정구를 설치할 수 있다. 특별행정구 내에서 실행하는 제도는 구체적 상황에 따라 전국인민대표대회에서 법률로 정한다.」라고 규정하고 있다. 이 조항은 대만, 홍콩, 마카오 등 중국이 회복하고자 하는 자본주의 실시 지역을 위하여 특별히 규정된 것이다. 이에 따라 홍콩기본법 제1조는 홍콩특별행정구는 중국의 불가분의 일부임을 강조하고 있다.

이와 같이 특별행정구의 설치목적, 성격 및 권한은 민족자치구, 경제특별구, 경제기술개발구와는 당연히 다르다. 이러한 '특별행정구' 에 관한 규정은 중국이 홍콩, 마카오, 대만 등을 회복했을 때를 대비하여 삽입한 것이다. 요컨대, 이러한 특별행정구는 연방국가의 주에 해당하는 것은 결코 아니며 단일국가(unitary state)의 지방행정 구역에 불과하다.

(3) 고도의 자치권을 향유하는 행정구역

홍콩기본법 제2조는 「전국인민대표대회는 홍콩특별행정구에는 이 법의 규정에 따라 행정관리권, 입법권, 독립적인 사법권과 종심권을 향유하는 고도의 자치를 시행하는 권한을 부여한다」라고 규정하고 있다. 이와 같이 제2조는 '고도의 자치권'의 내용과 성질을 명확히 설명하고 있다. 이상에서 보듯이 '고도의 자치'의 대상에는 행정권, 입법권, 사법권(종심권 포함)등이며 보통행정구역과 민족자치구역과는 비교할 수 없을 정도로 자치권의 범위가 광범위하다.

즉 헌법 제3장 제6절과 민족구역자치법은 「민족구역자치는 국가의 통일적 영도 하에 각 소수민족이 구역자치를 수행하고 자치기관을 설치하여 자치권을 행사한다.」라고 규정하고 있을 뿐이다. 이러한 자치권은 「구역자치를 수행하는 민족에 속하는 공민이 당해 구역의 정부의 주요 책임자와 인민대표대회 상무위원회의 주임과 부주임을 담당하며, 당해 지방의 실제 상황에 근거하여 국가의 법률과 정책을 집행하고 조례를 제정하고 자주적으로 당해 지방의 경제건설, 문화사업, 교육사업을 주선·관리하며 당해 지방의 사회치안유지를 위한 공안부대를 조직하고 당해 지방에서 통용되는 언어와 문자를 사용한다.」는 것을 주요 내용으로 하고 있을 뿐이다.

또한 홍콩특별행정구의 법체계에서 홍콩특별행정구는 중국의 영토이면서 국방과 외교를 제외한 모든 분야에서 홍콩특별행정구기본법이 정하는 고도의 자치권을 향유하고 있다. 홍콩특별행정구의 자치권은 적어도 규정상으로는 연방국가의 주의 권한보다도 광범위하다(표명환, 2009). 행정권의 면에서 본다면 홍콩특별행정구는 자신의 행정사무를 독자적으로 수행·관리하며 중앙정부가 수권한 대외업무를 수행하고 또한 재정적으로 독립을 유지하여 조세제도를 독립적으로 시행하고 독자적으로 화폐금융정책을 수립한다. 입법권의 면에서 본다면 홍콩특별행정구는 국방·외교 그리고 자신의 자치범위 내에 속하지 아니하는 법률 외에는 어떠한 법률도 제정할 수 있는 권한을 가지며 그러한 법률이 중국 내지의 법률과 일치하지 아니할 수도 있다. 또한 사법권의 면에서도 홍콩특별행정구는 기존의 사법제도를 유지할 뿐만 아니라 종심권을 갖는 바, 이러한 권한 역시 연방국가의 주의 그것과는 다르다.

(4) 중앙인민정부의 직접 관할 하에 있는 행정구역

홍콩특별행정구 기본법 제12조는 홍콩특별행정구는 중앙인민정부가 직접 관할한다고 명시적으로 규정하고 있다. 중국헌법과 홍콩특별행정구 기본법에 의하면 홍콩특별행정구는 중국의 불가분의 일부이며 헌법 제89조는 국무원은 지방의 각급 행정기관을 통일적으로 영도하는 업무를 수행한다고 규정하고 동 제57조는 전국인민대표대회는 최고국가권력기관, 그리고 동 제85조는 국무원, 즉 중앙인민정부는 최고국가권력기관의 집행기관 다

시 말해서 최고국가행정기관임을 규정하고 있다. 그러므로 이들 최고국가기관은 홍콩특별행정구에 대하여 감독하고 직접 관할한다.

헌법과 홍콩기본법 제20조에 의하여 전국인민대표대회는 홍콩특별행정구에 고도의 자치권을 부여할 권한을 가지며 전국인민대표대회 상무위원회와 국무원도 "다른 권한"을 부여할 수 있다. 홍콩특별행정구가 제정한 법률은 전국인민대표대회 상무위원회에 보고하여 등록하여야 한다. 또한 전국인민대표대회 상무위원회는 홍콩특별행정구의 입법기관이 제정한 법률이 홍콩기본법의 중앙관리업무와 중앙과 홍콩특별행정구의 관계에 관한 조항에 위반한 것으로 인정되는 경우 그 소속의 홍콩특별행정구 기본법위원회에 의견을 구한 후 그 법률을 반송하여야 하며, 이와 같이 반송된 법률은 지체 없이 효력을 상실하게 된다. 이처럼 전국인민대표대회와 그 상무위원회는 홍콩특별행정구에 대한 감독권을 가지며 따라서 홍콩특별행정구의 입법권은 크게 제약을 받는다고 할 수 있다.

(5) 행정권의 범위

홍콩특별행정구 기본법 제2장은 홍콩특별행정구가 향유하는 행정권·입법권·사법권에 대해 비교적 상세한 규정을 두고 있다. 제16조는 홍콩특별행정구는 「이 법의 관련 규정에 따라 홍콩특별행정구의 행정사무를 독자적으로 처리한다.」라고 규정하고 있다. 여기에서 말하는 「행정사무」는 대단히 광범위한 바, 앞서 설명한 중앙인민정부의 관리에 속하는 일부의 행정업무 외에는 모두 여기에 속한다.

뿐만 아니라 원래 중앙인민정부의 책임 하에 있는 대외업무도 역시 위임받을 수 있다. 홍콩특별행정구 기본법의 규정을 보면 홍콩특별행정구는 "이 법의 관련 규정에 따라 재정·금융·경제·공상업·무역·세무·우정·민항·해사·교통운수·어업·농업·인사·민정·노동·교육·의료위생·사회복리·문화위락·시정건설·시구획·가옥·부동산·치안·출입국·천문기상·통신·과학기술·체육 기타 분야의 행정업무"를 관장한다고 규정하고 있는 바, 이것은 열거규정이 아닌 예시규정이라고 할 수 있다.

2) 미연방제 하의 주정부

미국은 연방제라는 헌법적 체제 하에서 다양한 연방제이론이 시대적 상황에 따라 발전된 초기의 연방제이론은 경쟁적 연방제이론(Competitive Federalism)이 주류를 이루었다. 1776년 독립을 이룩한 미국은 연방정부와 주정부의 관계설정이 매우 중요한 정치적 이슈였다. 1776년 독립을 이룩할 당시 미국은 연합조합(Articles of Confederation)이라는 문서 하에 국가연합의 형태를 띠고 있었다. 당시 미국의 국가연합은 매사츄세 (Massachusetts), 프라이무츠(Plymouth), 커넷트커트(Conneticut), 뉴헤이븐(New Haven) 대표들이 작성한 것이었다.

이 국가연합조항은 네델란드의 영역확장을 경계하기 위한 것이었다. "우정의 리그(League of Friendship)"라는 표현이 적절할 정도로 강력한 주정부를 토대로 독립한 미국을 구성하였던 13개의 주는 거의 독립국가에 가까울 정도로 독자성을 유지하고 있었다. 예를 들면 13개의 각주가 각자의 독립된 군대와 화폐를 지니고 있었으며 주의 경계를 넘는 통상에 대하여 관세를 물릴 정도였다. 이와 같은 헌법적 구조는 헨리 리 (R. Henry Lee)의 주장에 기초한 것이었다(Nathan et al., 2003).

미국의 연방제 이론은 크게 2가지로 구분되며, 경쟁적 연방제와 상호의존 연방제가 발전되어 왔다. 첫째, 경쟁적 연방제는 중앙정부 중심의 연방제(Federal centered Federalism), 주정부 중심의 연방제(State centered Federalism), 공동 연방제(Dual Federalism)로 구분된다. 둘째, 상호의존 연방제는 협력적 연방제(Cooperative Federalism), 창조적 연방제 (Creative Federalism), 뉴 연방제(New Federalism)로 구분되어 진다.(Leach, 1970; Nice, 1987; Grodzins, 1966).

헌법에 명시된 연방정부 체제로서 국가권력이 헌법에 의해 중앙정부와 주정부간에 배분되며 역사적으로 13개주의 합의에 의해 연방정부가 창설되어 양 정부는 대등관계이며 각 정부는 그 구성원에 대해 각각 권력을 행사한다.

〈표 1〉 연방정부와 주정부간의 권력 배분

구분	연방정부	연방정부와 주정부(공유)	주정부
헌법에 의해 인정된 권력	·조폐 ·외교 ·주간통상 규제 ·조세부과, 징수 ·선전포고 ·군대양성, 지원 ·우체국 설치운영 ·하급법원 설치 ·주의 연방가입 승인	·조세부과 및 징수 ·채무부담 ·법률제정 및 집행 ·법원설치 ·일반 사회복지 제공 ·은행 및 회사의 설립	·주내 통상규제 ·선거관리 ·공중보건, 안전, 도덕 증진 ·지방자치단체 설립 ·헌법수정 비준 ·주 방위군 설치
헌법에 의해 금지된 권력	·주간거래에 대한 관세 ·권리장전 침해 ·주 경계변경	·작위나 귀족칭호 부여 ·노예제도 도입 ·투표권 제한	·관세부과 ·조폐 ·조약체결 ·계약의무의 손상 ·시민의 특권 및 면제권 침해 ·법률에 의한 적정절차와 동등한 보호의 위반

연방정부의 권력으로는 연방헌법에 의해서 연방정부만이 갖는 권리로서 조약체결, 전

쟁수행, 통상증진 등이 있으며, 헌법 제1조 제8항 제18호가 규정하고 있는 의회 권한에 관한 탄력규정으로 인해 의회는 헌법창시자들이 예상치 못한 문제를 효율적으로 대처할 수 있도록 하였다.

주정부의 권력으로는 수정헌법 제10조는 "헌법이 미합중국에 위임하지 않았거나 주에 대하여 금지되지 않은 권력은 주와 국민에 유보된다" 라 규정하여 주정부는 헌법에 명기하고 있는 권한 외에도 연방정부가 침해할 수 없는 독자적인 권력을 갖고 있다고 하였다. 연방정부와 주정부의 공유권력으로 헌법이 특정 분야에 대해서는 동일한 권력을 부여하고 있다.

일반적으로 주는 연방정부와 같이 똑같은 품목에 과세를 할 수 있지만, 주정부는 조세에 의해 주간의 통상에 부당한 짐을 지을 수 없으며, 연방정부의 기능을 방해할 수도 없다. 또는 연방법률의 집행을 까다롭게 하거나, 미합중국 조약의 기간을 단축할 수도 없다. 그리고 한 주의 조세가 연방의 기능이나 주간의 통상에 '부당한 짐'(undue burden)이 되는지는 대법원에서 결정하게 된다. 연방주의의 쟁점은 주정부가 환경·공중위생 그리고 복지를 보호하려고 할 때 더욱 더 복잡해진다. 획일적인 연방의 처리를 필요로 하고, 또는 주간의 통상에 부당한 짐으로 작용하는지 여부는 대법원의 최종검토를 조건으로 의회가 한다. 의회가 침묵하거나 그들의 의도를 분명히 기술하지 않을 때는 법원, 궁극적으로 대법원이 연방헌법 또는 연방법률 및 규정과의 저촉 여부를 결정한다. 미국 연방제하의 주정부의 위상을 뉴욕주 사례를 살펴보면 다음과 같다(김웅기, 2001).

(1) 뉴욕주의 행정

뉴욕 주정부 산하에는 뉴욕시에 있는 5개의 카운티를 포함하여 총 62개의 카운티가 있으며, 서브카운티(Subcounty) 지방정부로는 62개의 시(City), 932개의 타운(Town), 557개의 빌리지(Village)와 함께 980개의 특별구(Special District) 및 707개의 학교구(School District)가 있다. 입법부에는 상원 61명과 하원 150명 등 도합 211명이 있고, 사법부에는 주정부의 최고 법원인 대법원과 민사 및 형사 고등법원, 지방 예심법원까지 3단계의 구조를 갖추고 있으며, 기능은 주헌법과 '단일 법정 예산령(Unified Court Budget Act)'에 따라 조직, 행정 재정지원을 받는 단일 법정 체계(Unified Court System)로 규정되어 있다. 그리고 판사는 대법원에 7명, 고등법원에 93명, 지방 예심법원에 597명 등 도합 697명이 있다. 행정부는 주지사를 비롯하여 주민이 선출하는 공무원은 부지사, 감사원장(Comptroller), 검찰총장(Attorney General) 등이며 교육장관, 주립 대학장은 평의회(Board of Regents)에서 선출하고 나머지 장관은 주지사가 임명한다.

주정부의 조직은 주헌법으로 20개의 부(部)로 제한하고 있으며, 이와 같이 행정부를 제한하는 이유는 1920년대에 새로이 부서를 신설하는 것을 억제하고 또한 독립적으로 선출된 공무원에 의하여 운영되는 기관을 감축하기 위한 것으로 그 후 몇 번의 변화를 거

쳐 1961년 헌법으로 행정 부서의 수를 20개로 제한하여 현재까지 이를 시행하고 있다.

그러나 1920년도 당시 행정부 안에는 예산, 조달, 주경찰, 군대 등 주요 기능만을 담당하는 부서(Department)만 있었으나 세월이 흐름에 따라 인구가 증가하고 새로운 업무가 생겨나며 주정부의 업무가 다기능화 되어 새로운 부서의 신설이 불가피함에도 헌법에서 규정한 20개 부서를 초과할 수 없자 편법으로 Division, Office, Agency, Commission, Board, Council 등의 이름으로 필요 없는 기구를 만들게 되어 뉴욕 주정부는 부서별로 업무가 일관성 있게 되어 있지 못하고 짜집기 식의 기구가 되어 버렸다. 뉴욕주가 헌법으로 규정한 20개 부서현황을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2〉 뉴욕주가 헌법으로 규정한 20개 부서현황

○ 농업시장부(Agriculture and Markets) ○ 회계감사부(Audit and Control) ○ 은행감독부(Banking) ○ 공무원부(Civil Service) ○ 교도업무부(Correctional Services) ○ 경제개발부(Economic Development) ○ 교육부(Education) ○ 환경보존부(Environmental Conservation) ○ 행정부(Executive) ○ 보건부(Health)	○ 보험부(Insurance) ○ 노동부(Labor) ○ 법무부(Law) ○ 정신위생부(Mental Hygiene) ○ 차량부(Motor Vehicle) ○ 공공업무부(Public Service) ○ 사회복지부(Social Services) ○ 국무부(State) ○ 세금 및 재정부(Taxation and Finance) ○ 교통부(Transportation)

자료 : 김웅기, 「미국의 지방자치」, 대영문화사, 2001, p.347.

(2) 뉴욕주의 입법

① 뉴욕주의 상원

주정부 헌법으로 상원의원 수를 최하 50명으로 규정하여 의원수를 상황에 따라 변할 수 있도록 한다. 회의를 주재하는 상원의 의장은 당연직으로 부지사가 되도록 하였으나 부지사는 상원의원이 아니므로 법령 등의 제·개정시 토의나 투표권이 없고 단지 조직 및 절차에 관한 규정의 제·개정 등에 한하여 여야 동수인 경우에만 투표권이 있을 뿐이다. 상원에서는 부지사가 부재중인 것에 대비하여 상원 의원들이 임기 2년의 임시의장(president pro tem)을 설치하고 유사시 의장직을 대항하고 있다.. 그러나 임시 의장직의 명칙이 비록 pro tem이고 부지사 부재시 의장 업무를 대행하는 것이나 사실상 다수당의 대표(Majority Leader)가 선출되는 것이므로 실질적인 상원의 정치적인 권한을 행사하는 직책이다. 임시의장은 부지사와 달리 현직 상원 의원이므로 법안에 대한 토의권과 함께 투표권 등 다른 상원 의원과 같은 모든 권한을 가지고 있음. 반면 소수 야당은 스스

로 야당의 대표인 Minority Leader를 선출하여 운영하고 있다

② 뉴욕주 하원

하원 의원의 수는 상원과 달리 헌법에서 150명으로 규정하고 있다. 회의를 주재하는 의장(Speaker)은 상원과 달리 하원에서 직접 선출하고 있으며, 보통 다수당의 대표가 선출되고 반면 소수당인 야당은 대표인 Minority Leader를 선출한다.

③ 의원 겸직

주정부 헌법은 상·하원 의원들이 선거로 선출된 재임 기간 중에는 주지사로부터 임명받는 직이나 또는 지방정부 기관에 취업할 수 없도록 규정하고 연방정부의 군인이나 기타 급료를 받는 직을 가지는 경우에는 의원 자리를 사퇴하도록 규정하고 있다. 그리고 의원들은 재직하고 있는 기간 중에는 스스로의 급료를 인상하는 것을 금지하고 차기 의원들의 급료만을 현직 의원들이 인상할 수 있도록 하여 무절제한 급료 인상을 제한하고 있다.

④ 법안 제출

뉴욕주에서는 의회 의원만이 법안을 제출할 권리를 가지며 이와 같은 법안 제출은 상·하원 의회에서 동시 또는 어느 한쪽에서 제출되어 시작될 수 있다. 법안은 미리 제출되거나 또는 의회가 개회되는 1월에 처리하기 위하여 공식적으로는 11월 15일 이후에 제출한다.

⑤ 입법 절차시 주지사의 결정

법안을 접수한 주지사는 회기 전 10일 이전에 서명하거나 또는 10일이 경과되었음에도 서명하지 않은 경우에는 자동 법으로 확정된다. 그러나 주지사에게 공휴일을 포함하여 의회의 회기가 끝나는 30일 이내에 이송되는 법안에 대하여 주지사가 10일이 되어 거부권을 행사하면 의회 일정상 회기 내에 처리가 불가능하므로 사실상 법안은 효력을 상실하게 되며, 이와 같은 방법으로 주지사가 거부하는 방법을 'Pocket Veto'라고 부른다.

(3) 뉴욕주의 사법

뉴욕주는 대법원, 고등법원, 지방법원 등 일원화된 사법구조를 유지하고 있으나 인구가 많고 또한 세계에서 가장 많은 인구가 밀집한 뉴욕시가 위치하고 있어 다른 주에 비하여 복잡한 사법구조를 가지고 있다. 뉴욕주가 지금과 같은 법체계를 갖춘 것은 1962년 9월 1일 개정된 헌법이 효력을 발생한 때 부터이다. 신헌법에서는 주정부의 통일된 법체계를 규정하고 아울러 사법제도의 행정감독권을 뉴욕주의 사법회의 행정위원회(Administrative Board of the Judicial Conference)에 부여하고 있다.

뉴욕주 사법 업무의 특징은 네 가지로 첫째, 판사들이 임명 또는 선거를 혼용한 방법에 의해 선발되는 것이다. 선거에 의한 방법은 판사들을 지역구 주민들이 선출하므로 지역구 주민들의 뜻에 따른 재판이 가능한 반면, 임명에 의한 방법은 재판을 공평무사하게 처리할 수는 있으나 재판이 임명권자의 영향을 벗어날 수 없다는 단점이 있어 뉴욕주는 두 가지 방법을 혼용하고 있다. 둘째, 카운티에 최소 하나 이상의 주정부 법원이 설치되어 주법을 위반할 경우에는 해당 지역의 주정부 법원에서 재판을 받도록 되어 있는 것이다. 셋째, 뉴욕주 'Supreme Court'는 연방정부와 같이 최종심인 대법원이 아니라 형사 및 민사소송을 맡고 있는 예심법원(지방법원)의 역할을 하는 것이다. 넷째, 모든 판사들은 정년이 70세로서 비록 선거로 선출되어 임기가 남아 있어도 반드시 70세 이전에 퇴직하여야 하도록 하고 있다.

3) 포르투칼 마데이라 체제

(1) 일반현황

제주특별자치도의 벤치마킹 대상인 포르투칼의 마데이라는 제주의 1/2 정도의 742km이며 인구수는 25만여 명 정도이다. 주요 산업은 연간 1백만 명의 관광객이 찾는 관광산업이다. 특히 북유럽인들이 겨울휴양지로 즐겨 찾는 관광지이다. 최근에는 산업 다변화 및 투자유치를 위하여 International Business Center(IBC) 프로그램을 추진중에 있는데, IBC는 금융, 서비스업, 선박등록의 중심지역 발전시키고 자유무역지역을 설치하여 기업을 유치하는 프로그램이다. 1인당 GRDP는 EU평균의 87%인데, 1991년에는 최하위였지만 2002년에는 리스본에 있어 2위로 성장하였다.

(2) 중앙정부와의 관계 비교

1974년 포르투칼의 독재정권이 붕괴되었고 이와 더불어 진행된 민주화 개혁은 지역의 자치권 신장에 기여하였다. 포르투칼의 식민지와 같은 대우를 받았던 마데이라섬은 중앙정부에 대하여 강력한 자치권 요구를 제안하였으며 1976년 헌법에서 마데이라의 광범위한 자치권이 인정되는 규정이 제도화 되었다(김순은, 2007).

포르투칼 헌법 제225조 제1항(정치적·행정적 지위)에는 '지리적·경제적·문화적 특성에 기초하고 섬주민들의 역사적 열망을 고려하여 특별한 정치적·행정적 제도를 둔다'는 규정에 의거 마데이라의 법적 지위를 헌법에 규정하고 있다. 반면 헌법 225조 제3항에서는 '정치·행정적 자치는 어떠한 경우에도 국가의 완전한 주권을 훼손해서는 아니되며, 헌법의 틀 속에서 행사되어야 한다'고 규정하고 있어 헌법을 위반하지 않은 범위 내에서의 포괄적 자치권을 인정하고 있다.

즉, 국방, 외교 등 불가피한 분야를 제외하고 자치지역 자체적으로 입법과 집행이 가능

하며 특히 지역특수성이 인정될 경우, 본토지역에서 적용되는 법률 내용과 다른 내용의 법률을 제정·시행 가능하다. 마데이라자치지역은 조세권을 가지고 지역내에서 징수된 국세 전액을 지방재원을 편입하고 있다. 따라 법인세(0%), 부가가치세(30%감액) 조정 등을 통하여 기업유치, 지역경제 활성화의 정책수단으로 활용하고 있다.

〈표 3〉 중앙정부와의 관계 비교

항목	마데이라
자치단체의 법적 지위	포르투칼 헌법
자치입법권	국방, 외교 등 제외 전 사무
조세권	조세권 인정
국가통제	헌법의 틀 내
중앙정부와 연계	공화국 대표

Ⅲ. 제주특별자치도의 주요 내용

1. 개념과 주요 내용

제주특별자치도를 규정하고 있는 '제주특별자치도설치및국제자유도시조성에관한특별법'에는 특별자치도에 대한 개념을 별도로 규정하고 있지 않다. 다만 1조의 목적조항에서 특별자치도의 개념을 유추할 수 있는 근거만이 있다. 1조에 '이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 선도하고, 행정규제의 폭 넓은 완화와 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.'고 규정되어 있다. 지방자치법 제2조 지방자치단체의 종류에는 특별자치도가 하나의 지방자치단체로서의 존재만을 언급하고 있다.

반면에 2005년에 발표한 제주특별자치도 기본계획안에 의하면 '지방자치법상의 일반도와는 달리 고도의 자치권이 부여된 특별자치지역'으로 정의하면서 지방의 자생적 발전을 위하여 새로운 자치모델을 정립하고 규제자유지역화를 통해 국제자유도시의 성공적 추진을 그 목적으로 하고 있으며, 외교, 국방 등을 제외한 전 분야에 대한 고도의 자치권이 부여된 지역이라고 하고 있다.

여기서 고도의 자치권의 범위는 전적으로 중앙정부와의 협상에 의해서 결정될 수밖에 없는 한계를 가지고 있다. 따라서 자치입법권은 법령에서 수권된 사항에 대해서만 조례로

정할 수 있는 한계를 가지고 있다. 또한 조례의 효력 확보를 위한 벌칙제정권 역시 죄형법정주의에 의해 제약되며, 자주재원 확보를 위한 별도의 조세를 징수하는 것 역시, 조세법률주의에 의해 제약을 받는다. 따라서 제주특별자치도는 그 지향점이 미국의 주정부수준 혹은 홍콩특별행정구일지라도 현재의 수준은 헌법의 제약을 받을 수밖에 없다.

제주특별자치도의 목적은 첫째, 참여정부의 지방분권 선도이다. 이를 위해 자치입법권 확대, 자치조직·인사권 강화, 자치재정권 확보 등 지방분권의 특례를 도입하고 있다. 또한 지방분권의 핵심과제인 자치경찰제, 교육자치제, 특별행정기관의 통합 등 시범적 분권을 선도하고 있다. 그리고 제주형 자치계층구조 구축, 지방의회 의정활동 강화, 도민주도적 참여자치 실현 등 지역역량과 혁신을 강화할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있다. 둘째, 국제자유도시의 완성이다. 이를 위해 자유시장경제모델 구축을 위한 홍가포르 프로젝트 추진 및 친환경적 동북아 중심도시 육성을 위한 전략 등을 추진하고 있다. 따라서 제주특별자치도는 제주지역의 발전전략인 국제자유도시계획과 국가의 지방분권이 통합된 체제라고 할 수 있다.

2. 법적 지위

제주특별자치도는 특정한 기능이 아닌 종합적 기능을 수행하는 자치단체이면서 일반자치단체에 비해 특별한 지위를 갖는 자치단체이다[3]. 제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한 특별법 제1조에 명시된 특별자치도는 제주의 지역적, 인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 지역이라고 기술하고 있다. 과거 특별자치도의 내용에 관한 부분으로서 제주도는 「제주국제자유도시특별법」에 의해 지역경제와 지역개발 등에 있어서 특별한 지위가 이미 부여되어 있는 지역이며, 이러한 「제주국제자유도시특별법」상의 역점사업을 효과적으로 추진하여 세계적인 국제휴양관광도시로 육성하기 위해서는 그에 상응하는 행·재정시스템을 구축하여야 하고, 그렇게 할 수 있도록 행정상의 특례를 부여해야 함을 명시하였다. 제주국제자유도시를 성공적으로 추진하기 위해서는 그에 부합하는 국가의 역할 뿐만 아니라 지역의 특성을 가장 잘 알고 있는 지방자치단체의 역할이 매우 중요하다.

따라서 제주도가 상황 변화에 따른 신속한 결정을 내리고, 그를 통하여 지역의 경쟁력을 높이기 위해서는 지금보다 더 많은 중앙의 권한과 재원이 이양되어야 하고, 불필요한 간섭과 통제를 줄여야 한다. 즉 여타의 일반자치단체와는 다른 행·재정적 시스템이 필요하다는 논리에서 특별자치도가 탄생하게 된 것이다. 특별자치도는 단방제 국가체제 하에

3) 예컨대, 우리나라의 서울특별시는 수도로서의 특수성으로 인하여 일반자치단체와 다른 특례적 지위가 부여되어 있기 때문에 특별시로 명명되고 있다.

서 운영되는 자치단체의 일종이라고 볼 수 있다. 연방제 하의 주정부나 1국 2체제 하의 홍콩특별행정구[4]와는 다소 다른 개념으로 보아야 하는 것이 타당하다.

연방제는 독립국가(주권국가)의 주권내용 중 일부를 포기한 바탕 위에서 구성되었고, 따라서 연방은 외교와 국방을 담당하고 주정부는 그 외의 광범위한 권한을 행사하고 있는 것이다. 주정부는 국제법상의 주체는 아니지만 대내적으로 국가의 지위를 인정받고 있다는 점에서 단일조직의 하부조직인 시·도와는 근본적으로 다름. 더욱이 연방제의 주에는 헌법, 사법부, 군대(미국의 주방위군) 등이 존재할 정도로 단방제 하의 국가하위기구와는 그 위상이 다르다고 할 수 있다.

마지막으로 특별자치도는 특수 목적에 근거한 특례가 인정되는 자치단체이다[5]. 제주특별자치도는 수도로서의 특수성은 없지만 본토의 다른 자치단체와 차별화된 대우를 받아왔던 역사성, 4면이 바다로 둘러싸인 섬지역의 특수성, 「제주국제자유도시특별법」에 의한 법적 지위, 국제휴양관광도시의 구현과 같은 목적적 특수성 등에 의해 특례적 지위가 부여될 수 있음을 강조하였다. 특별자치도의 개념을 보다 명확히 하기 위하여 특별자치단체, 주정부, 홍콩특별행정구, 서울특별시 등 유사 제도와 비교하면 다음의 〈표 4〉 와 같다.

〈표 4〉 특별자치도와 유사제도의 비교

구분		특별자치도	특별자치단체	주정부	마데이라	홍콩특별행정구	서울특별시
근거		특별법 또는 특례법	지방자치법	연방헌법	포르투칼 헌법	기본법	특례규정
담당 기능		종합적 기능	특정 기능	종합적 기능	종합적 기능	종합적 기능	종합적 기능
자치권	입법	○	○	○	○	○	○
	조직	○	○	○	○	○	○
	재정	○	○	○	○	○	○
	사법	×	×	○	○	○	×
	국방	×	×	○	×	×	×
	외교	×	×	×	×	×	×
독자적 헌법		×	×	○	×	×	×
권한특례		○	×	×	×	×	○
시범자치		○	×	×	×	×	×

자료: 제주발전연구원, 제주특별자치도 기본방향 및 추진전략(2004)

4) 홍콩은 원래 다른 국가를 하나의 국가로 편입하면서 국익차원에서 1국 2체제를 인정한 것이고, 미국의 주정부도 국제법상은 아니라 할지라도 국내적으로는 국가적 대우를 받고 있다.

5) 현행 헌법의 틀 내에서 특별한 지위가 부여된 자치단체는 서울특별시로서 수도로서의 특수성에 근거하여 행정특례가 부여되어 있다.

특별자치도는 여타 일반자치단체와는 다른 특별한 지위와 권한을 갖는 자치단체라는 의미를 포함하고 있다. 즉, 여타의 일반자치단체보다 더 많은 자치권을 확보하고, 자치행정역량과 책임성이 부가된 특수한 지방자치형태 이며 현실의 유사제도를 고려하면, 수도로서의 특성을 가진 서울특별시와 유사 또는 보다 강화된 특례가 부여된 자치단체를 생각할 수 있을 것이다.

3. 특별자치도 수준 진단

1) 지방분권의 특례

첫째, 자치입법권의 확대[6]에 관한 것이다. 출범 초기 특별자치도 추진 기본계획안에서는 「지방자치법」 제15조 단서조항 적용배제나 조례에 의한 형벌부과 허용은 위헌논란이 있으므로 차기 헌법 개정시 제주특별자치도의 지위와 연계하여 검토하는 것으로 하였다. (제주도, 2005) 따라서 실질적인 자치입법권의 확대는 자치사무의 확대에 따른 조례 제정 범위의 확대로 끝난 것이다. 결국 제주특별자치도가 출범하면서 제주특별자치도의 자치입법권이 확대된 것은 두 가지 측면이라고 할 수 있다. 첫째는 중앙행정사무가 제주특별자치도의 사무로 이양(688건)됨에 따라 자치입법의 대상이 되는 사무가 자연스럽게 확대된 것이고, 두 번째는 기존에 시행령, 시행규칙에 위임하던 사항들 374건이 제주특별자치도에 한해서 도조례로 직접 위임되게 된 것이다. 따라서 특별법에서 명문으로 도조례로 위임한 사항을 제외하고는 여전히 법령(법률, 대통령령, 총리령, 부령)보다도 하위의 효력을 지니게 된다(하승수, 2007). 따라서 본질적으로 자치입법권이 확대된 것이 아니고 중앙정부의 사무이양에 따른 연동된 확대에 불과하고 여전히 법률의 범위 안에서 조례 제정권이 행사되고 있는 것이다.

둘째, 자치인사·조직권 강화에 관한 것이다. 기관구성 형태에 관한 자율권이 인정된 점은 매우 고무적인 일이다.[7]우리나라에서 지방자치단체의 종류는 법률로 정하도록 되어 있는 상황에서 일반적으로 지방자치단체의 기관구성과 관련된 근거는 「헌법」과 「지방자치법」에서 찾을 수 있다(한국지방행정연구원, 2006). 헌법상의 규정을 보면, 「헌법」 제118조 1항에서 '지방자치단체에 의회를 둔다.'고 되어 있으며, 제2항에서는 '지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.'고 되어 있다.

우리나라에서 지방자치단체의 기관은 집행기관을 대표하는 자치단체의 장(지방자치법

6) 제주발전연구원 보고서에서는 자치입법권의 확대를 위하여 조례제정권의 경우, '법령의 범위 안에서'를 '법령이 위반되지 않는 범위 내에서'로 확대하는 것과 주민의 권리제한과 의무부과 그리고 형벌부과를 허용해야 한다고 했다(제주발전연구원, 2005: 105~112).

7) 하지만 이에 대해서도 참여정부의 지방분권과제로 연구되었다(정부혁신지방분권위원회, 2005: 289).

제6장제85조)과 지방의회(지방자치법 제5장 제35조 권한, 제42조 구성)간 분립(대립)으로 구성되어 있고 이러한 규정은 지방자치단체의 기관에 관한 조직과 운영을 지방자치법에 명시되어 있다. 그럼에도 불구하고 제주지역에서는 기관통합형을 선택할 수 있는 자율권을 제주특별자치도에 부여한 것이다. 최근 도지사들이 선거법 위반으로 인한 정치적 공백기 발생, 해군기지를 둘러싼 집행기관과 의결기관과의 대립, 그리고 제주도민들의 '지나친 경쟁심' 등을 감안할 때 집단지도체제인 기관통합형에 대한 접근도 신중히 고려되어야 한다.

이외에도 중앙의 인적 자원과 제주특별자치도의 인적 자원이 원활하게 교류되어 인력의 능력발전은 물론 중앙과 자치단체간의 정책협력이 강화되도록 하여야 하고 이에 따른 직급체계의 재조정이 필요하다고 했다(제주발전연구원, 2004). 하지만 이에 대한 특례는 인정되지 않았다. 특히 시·군폐지에 따른 행정의 민주성을 보완하기 위해서 읍면동 강화를 도모하고 있고 이에 따라 읍면동장의 직급을 상향 조정하려고 하였으나 행정자치부의 전국 형평성의 문제로 인해 수용하지 않았다.

셋째, 지방재정에 관한 것이다. 제주특별자치도는 재정적 특례보다는 제도적 특례를 통해 제주가 스스로 지역발전을 도모할 수 있는 자립적 체제를 갖추는 것이며, 따라서 예산적 지원에 대해서는 기존보다 불이익을 배제하는 선에서 정리되었다. 이를 위해 교부세에 대한 법정율 적용과 균형발전특별회계에 제주계정을 신설하였다. 문제는 불이익 배제의 원칙이라는 것이 과거와 비교했을 절대적 지원액이 감소하지 않으면 된다는 소극적 해석이 아니라 사무 이전에 따른 예산, 그리고 자치경찰제 시범적 도입에 따른 비용, 그리고 특별행정기관의 사업비에 대한 안정적 확보가 이루어지지 않으면 불이익이라는 적극적 해석이 필요한 것이다. 특히 계층구조 개편에 따른 선도적 지방자치를 실시한 것에 대한 인센티브가 부족하다. 이런 점을 감안할 때 재정상 불이익이 없다는 것에 대해서는 다시 한 번 검토가 필요하다.

2) 시범적 분권의 선도

자치경찰제 도입으로 관광·환경·산림·보건 등 위반사범 예방 및 단속, 그 동안 사각지대였던 제주국제공항의 호객행위 집중단속, 지역축제, 문화행사장 질서유지 교통법규 위반 단속 등 제주지역 특성에 부합되는 주민생활 밀착 치안서비스를 제공하고 있다.(제주특별자치도, 2007) 교육자치에 있어서도 교육행정에 대한 심의·의결기능 일원화로 기존 2~3개월 소요된 예산·조례 처리기간이 1개월 이내로 단축되는 등 효율성이 증대되고 있다(제주특별자치도, 2007).

하지만 자치경찰제와 교육자치제의 시범적 개선은 지난 참여정부의 지방분권 핵심과제로 추진되었던 것으로 이에 대한 수준과 효과에 대해서는 세밀한 분석이 필요하다. 특별

지방행정기관의 통합에 있어서는 여러 가시적인 성과도 있지만 일부 사무의 미 이관으로 관련이 있는 사무를 각각의 기관에서 처리하고 있어 업무의 기관간 연계가 미흡하거나 사무의 혼선이 있을 경우 주민의 불편사항이 발생하고 있다. 또한 일부 부처에서 특별지방행정기관이 행정목적으로 사용했던 국유재산 양여·양수에 부정적인 입장을 보이고 있어 국유재산 무상으로 양수가 어려운 실정으로 중앙부처의 설득논리 개발 및 지속적인 양여·양수 협의를 추진해야 할 것이다.

그 외 일부부처의 전산시스템의 단절로 중앙부처의 사무처리 및 신규사업 추진 등 정보획득에 어려움이 있으며, 도로·항만 등에 태풍 등 피해발생시 복구사업비 등의 신속한 지원이 어려울 경우, 기반시설인 국도 및 항만 · 국가 어항 등이 적기에 복구되지 않아 지역경제에 부정적 영향을 줄 우려가 있다. 따라서 국유재산 무상 양여 · 양수에 합의한 건교부 및 노동부 보유재산을 양수받기 위한 구체적인 협의를 진행하고, 무상 양여·양수에 반대하거나 미온적인 해수부, 국가보훈처, 중소기업청과의 지속적인 협의가 필요한 실정이다.

그리고 별도의 프로그램을 개발하거나 중앙기관 전산망 연결 협의를 하여 전자결재시스템을 제외하고 해당부처의 모든 시스템과 연결 추진하여 새로운 정책과 신규사업 등에 신속히 대처할 수 있어야 한다. 또한 국도 및 항만·국가어항의 경우 국가 기반시설로 국민경제에 직접적인 영향을 주는 중요한 시설로 재해 복구사업비의 국고지원을 안정적으로 확보할 수 있어야 한다. 제주특별자치도와 특별지방행정기관을 통합하면서 도와 일부 중복 되는 사무가 있더라도 조직의 안정성을 위하여 특별지방행정기관의 조직 및 정원을 현행대로 분장하였으나, 장기적으로 유사·중복 사무 및 관련 있는 사무와 기능을 통합하여 정책적 시너지효과를 거둘 수 있도록 사무 및 기능을 재편하여야 한다.

3) 역량과 혁신 강화

첫째, 제주지역의 자치계층구조가 전국에서 처음 실시된 주민투표로 과거 기초자치단체인 시·군이 폐지되고 단일광역자치단체로 단층화되었다. 제주특별자치도의 출발점이 되었던 시군폐지가 원래 의도했던 목표가 달성되고 있는지에 대해서는 아직 판단하기 이르다. 하지만 분명한 것은 이로 인한 중앙정부의 과감한 인센티브는 없는 상태이다. 그래서 일부에서는 너무 빨리 제주지역의 협상카드를 사용했다는 이야기도 있다.

둘째, 지방의회의 의정활동에 대한 강화와 관련된 것이다. 도의회 의원 정수와 선거구 획정이 도조례로 정할 수 있도록 되어 있다. 이는 시군의회 폐지에 따른 보상의 결과라고 할 수 있다. 참여정부는 지방의회 회기, 보상, 사무직원에 대한 인사권 등에 대해서 '지방의정활동 기반 활성화 및 선거제도 개선'이라는 '지방분권 주요과제'로 선정하여 연구하였다(정부혁신지방분권위원회, 2005). 다만 상임위원회별 정책자문위원 신설을 통해 지방의회 의정 활동을 강화한 것은 제주지역에 한한 특례이다.

하지만 운영에 있어서는 실질적 효과를 보지 못하고 있다[8]. 이는 운영상의 문제와 더불어 제도상의 문제로 보인다. 이를 개선하는 것이 필요한데, 현재의 상임위원회별 집단지원체제를 각 의원별로 전환해야 한다. 즉, 국회유급보좌관처럼 도의원 1인씩 유급보좌관제를 도입하되, 선발과 운영은 의원 개인이 책임을 지도록 하는 것이다. 주민소환제, 주민투표 등은 제주지역에 새롭게 도입된 제도이기 보다는 참여정부가 지방정부의 책임성 강화를 도모하기 위해서 도입된 것이라 볼 수 있다(정부혁신지방분권위원회, 2005).

Ⅳ. 연방제적 지위 도입을 위한 필요 요소

1. 제주특별자치도 헌법적 지위 규정

중앙정부는 기회가 있을 때마다, 제주를 홍콩이나 싱가포르처럼 진정한 국제자유도시로 육성하겠다는 의지를 천명하였고 이를 위해 필요하다면 제주도를 대외적 주권이 없는 하나의 국가를 창설하겠다고 했다. 이는 미국의 주정부 혹은 홍콩의 1국2체제처럼 국방, 외교, 통상 등 본래의 국가적 기능을 제외하고는 모든 권한과 기능을 제주도로 이양하겠다는 것이다.

그러나 현재의 헌법체제 아래서는 이런 혁신적인 체제를 구축하는 것은 불가능한 상태이다. 또한 제주 역시 제주의 잠재적 가치를 극대화하여 동북아의 중심지로 성장하기 위해서는 관성적 사고에서의 접근을 탈피해야 한다. 이를 실현하기 위해서는 우리나라의 정치권력에 대한 헌법적 개정작업이 수반될 시 제주특별자치도에 관한 규정을 신설하여 대외적 주권이 없는 국가내의 국가가 창설될 수 있도록 해야 한다(김부찬·양덕순, 2007).

제주특별자치도 지위를 헌법에 규정할 때, 어떤 내용으로 하느냐도 매우 중요하다. 홍콩특별행정구에 대해서는 중국헌법31조에 '국가는 필요한 경우, 특별행정구를 설치할 수 있으며, 행정구내에서 실행하는 제도는 구체적인 상황에 따라 전국인민대표대회에서 법률로 정한다' 규정하고 있다. 구체적인 내용에 대해서는 홍콩특별행정구기본법에 세부적인 내용을 규정하고 있다.

반면에 마데이라에 대해서는 포르투칼 헌법 제225조 제1항에서 '지리적, 경제적, 문화적 특성에 기초하고 섬 주민들의 역사적 열망을 고려하여 특별한 정치적 행정적 제도를 둔다'고 규정되어 있다. 이런 점들을 감안할 때 제주특별자치도에 대한 헌법적 지위를 규

8) 운영 중인 정책자문위원제도는 신분상의 제약, 직급상의 제약 등으로 애초에 기대했던 전문적인 보좌기능을 제대로 발휘되지 못하고 있다. 이런 정책자문위원제도의 문제점으로 명확한 정책자문위원의 역할과 기능을 규정하고 있지 못하는 현행 법령체제가 제일 먼저 언급될 수 있으며, 정책자문위원을 도울 지원부서가 미흡하여 실질적인 보좌 역할을 수행할 수 없는 점 등이 거론될 수 있다.

정함에 있어 '제주도의 지역적 역사적 문화적 특성을 감안하여 특별한 정치적, 행정적 제도를 두고, 정치적 행정적 자치는 어떠한 경우에도 국가의 완전한 주권을 훼손해서는 안된다'규정하여 포괄적 자치권과 그 한계를 명시하는 것이 필요하다. 그 것은 제주특별자치도가 우리나라의 일부 지방행정구역이고 다만 기타 지역과의 다른 제도를 시행하는 것으로 국가의 주권을 행사할 수 없다는 것을 명확히 하기 위해서이다.

2. (가칭)제주특별자치도운영기본법 제정

헌법에 제주특별자치도에 대한 지위 규정을 통해 기타지역과의 차별적인 자치권행사에 대한 헌법적 근거를 마련하고, 이를 근거로 한 차별적 자치권 범위에 대해서는 국회에서는 제정하는 (가칭)제주특별자치도운영기본법에서 세부적으로 정하도록 하는 것이 필요하다. 첫째, 제주특별자치도의 권한을 강화하는 것이 필요하다. 홍콩특별행정구의 1국2체에 버금갈 수 있는 권한을 갖는 것이 필요하다. 다만 사법권, 외교권, 화폐, 금융권, 국방에 대해서는 국가의 통제아래 두는 것이 필요하다.

둘째, 입법기능의 강화이다. 홍콩의 경우는 중국내지에 적용되는 법률과 불일치할 수 있다는 것을 전제로 하고 있다. 제주 역시 제주특별자치도 의결기관에서 제정하는 법률(조례)은 다른 지역의 법률과 불일치할 수 있으며 다만 '제주특별자치도운영기본법'을 위반하지 않으면 유효하도록 한다.

셋째, 일정부문의 외교권도 부여되는 것을 검토해야 한다. 중국의 외교업무는 중앙인민정부가 통일적으로 관리하고 국제적으로 중국을 대표하지만 중앙인민정부는 특별행정구에 대단히 큰 대외적 권한을 부여하고 있다. 제주도의 경우도 국가가 수행할 외교업무를 직접 수행할 수는 없다고 하더라도 그에 준하는 기능을 독자적으로 수행할 수 있도록 하는 것도 방법이라고 할 수 있다. 제주도는 물론 국제자유도시를 지향하기 때문에 이러한 외교업무의 강화에 대한 것은 다양한 측면에서 분석한 후에 부분적인 업무를 독자적으로 수행할 수 있도록 할 필요가 있다고 본다.

넷째, 자주재정권을 보장한다. 특제주특별자치도의 의결기관에서 제정한 조례에 근거하여 세금을 부과할 수 있도록 한다.

3. 다양한 권한에 대한 선택적 기회 부여

제주특별자치도는 지역의 여건과 특성에 부합되는 제주만의 지방자치를 통해 국제자유도시를 성공적으로 추진하기 위한 지방분권전략이다. 현재 우리나라의 지방자치는 지역의 여건과 특성에 상관하지 않고 '지방자치법'에 의한 획일적으로 실시되고 있다. 이는 지

방자치의 다양성을 훼손하고 있다고 본다. 현행 지방자치법에서는 지방자치단체의 기관구성에 있어 기관대립형을 강요하고 있다.

하지만 제주특별자치도에서는 이에 대한 선택권을 부여하고 있다. '제주특별자치도설치및국제자유도시조성에관한특별법' 제13조에 '지방자치법의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에도 불구하고 따로 법률이 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회 및 집행기관의 구성을 달리할 수 있다'고 규정하고 있다.

이런 선택 권한을 제주특별자치도에 부여해야 한다. 예를 들면, 내국인면세지정권을 국세청으로부터 제주특별자치도 완전 이관하고 이의 구체적인 집행방법은 도민적 논의를 통해 결정할 수 있어야 한다. 구체적인 권한에 대한 내용을 정할 것이 아니라 관광관련 3법의 포괄이양처럼 권한 자체를 넘겨주고 도민적 합의를 통한 선택권을 부여주어야 진정한 특별자치도가 성공할 수 있다고 본다.

4. 자치역량 강화에 대한 정책적 관심 제고

중앙정부로부터 더 많은 권한을 가져오기 위한 중앙절충에 있어서 가장 큰 걸림돌은 경직화된 중앙관료들을 설득하는 것이다. 중앙정부 공무원들은 아직 제주지역의 역량 수준이 높지 않기 때문에 현재 주어진 권한 범위 내에서 우선적으로 성과를 창출하는 것이 필요하다는 지적이 많았다. 실질적으로 제주특별자치도를 추진하면서 기초자치단체가 폐지되고 이에 따른 보완으로 제주특별자치도의회의 의원 정수와 선거구 획정을 도조례로 정할 수 있도록 하였다. 이를 위한 선거구획정위원회가 구성되어 안을 마련하였지만 제주도의회에서 이를 부결시켰다. 이 결과 제주도에 부여된 도의회 의원 정수와 선거구 획정은 중앙선거관리위원회가 별도의 규칙으로 제정하게 되었다. 이는 도의회가 스스로 자신들의 권한과 위상을 실추시켰을 뿐만 아니라(제민일보, 2006년 2월 15일) 중앙정부가 제주도의 자치역량에 대한 의심을 가지게 되는 계기도 되었다.

또한 계층구조 개편시 이에 대한 도민투표가 2005년 7월 27일에 실시되었는데, 투표율이 투표율 36.7%(총 투표인수 402,003명, 투표인수 147,656명, 혁신안 57.0%, 점진안 43.0%로 단일 광역자치안인 혁신안이 확정)이었다. 자칫 주민투표 결과가 개봉되지 않을 수도 있었다. 이것은 주민투표법 제24조에 의하면 주민투표에 부쳐진 사항은 주민투표권자 총수의 3분의 1이상의 투표와 유효투표수의 과반수의 득표로 확정되지만 전체투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달하는 경우, 양자택일[9]의 대상이 되는 사항 모두를 선택하지 않는 것으로 보기 때문이다.

---

9) 제주지역에서 실시된 계층구조에 관한 주민투표는 2자치계층과 3행정계층구조를 유지하는 점진안과 기초자치단체를 폐지하면서 기존 행정구역을 통합하여 2개 통합시로 전환하는 혁신안 중에서 선택하도록 하였다.

이외에도 의료 및 교육시장 개방에 따른 도민들의 저항 등은 중앙정부의 제주도에 대한 불신을 갖게 하였다. 제주특별자치도를 완성하기 위해서는 중앙정부의 일방적 지원과 노력에 의존할 수 없다. 초기 제주특별자치도의 추진 이념인 자기책임성이 전제되어야 할 것이다. 즉 권한에 따른 지역 스스로의 책임과 역량이 뒷받침되어야 할 것이다. 향후 포괄적 기능 이양과 병행하여 행정기능이 이양되면 지방의 자주적인 권한 증대와 함께 성과에 대한 구체적 책임부여가 필요하며 자율적인 내부관리 및 통제메커니즘이 구축되어야 할 것이다(양덕순·강창민, 2008).

지방자치의 발전을 위해서는 자치역량을 높이는 것이 필요하다. 지방자치는 지역이 스스로 발전을 도모할 수 있는 제도와 시스템을 구축하는 것이다. 그리고 이를 극대화할 수 있는 자치역량이 없다면 지방자치의 발전은 요원하다. 그러나 자치역량은 단순히 지방자치단체장이나 지방의회의 노력만으로 높이는 것에는 한계가 있으며 민간부문의 이에 대한 자각과 더불어 개선하려는 노력이 수반되어야 할 것이다. 따라서 지역 발전의 주체들이라 할 수 있는 언론, 기업, 시민단체, 도민들은 자치역량 수준을 높이기 위한 각자의 역할과 노력을 다해야 할 것이며, 이를 위한 민관협력체제를 구축하는 것이 바람직한 방향이다.

5. 제주지역의 사회자본 구축

최근의 지역발전에 대한 논쟁들이 제주사회에 역기능을 초래하고 있지는 않는지, 지역의 통제범위를 벗어나 있지는 않는지를 생각해야 한다. 사실 갈등이 초래되는 가장 큰 이유는 자신만이 옳고 상대방은 그르다는 편견과 오만에서 비롯된다. 그러나 상대방의 의견은 틀린 것이 아니라 단지 나와 다를 뿐이다. 이를 인식치 못함으로써 대안에 대한 합리적인 타협과 조정보다는 상대방이 완전한 실패를 유도하려는 zero-sum전략으로 무장하게 된다. 사실 대안은 보는 시각에 따라 달라질 수 있다.

따라서 의견 접근에 있어 win-win 전략으로 구사해야 한다. 이를 위해서는 사회자본이 축적되어야 한다. 사회자본은 신뢰, 규범, 네트워크로 정의되는 무형의 자산이다. 기존에는 도로, 항만, 공항 등 하드웨어적인 인프라가 지역발전의 원동력이었다면 정보 및 지식사회에서는 사회자본이 지역경쟁력을 좌우하는 핵심요소인 것이다. 제주사회는 이런 높은 사회자본을 형성할 수 있는 토대를 가지고 있다. '우리는 하나'라는 강한 제주공동체 의식이 바로 그것이다.

특히 섬이라는 지정학적 특성으로 인해 다른 지역보다는 지역공동체의식이 강하다. 지역주민들이 동질적인 의식을 공유할 때, 지역이 가지고 있는 문제나 욕구를 쉽게 파악할 수 있으며 사회문제와 지역발전에 대한 공통의 책임감을 가지고 문제를 해결할 수 있다. 따라서 지역의 공동체의식은 무형의 자산인 사회자본의 기초인 것이다. 향후 사회는 다양

한 정치·경제·사회·문화적 요인들로 인해 삶의 개인주의화는 더욱 가속화될 것이고 이로 인한 전통적인 제주공동체의 결속력은 약화될 것이다. 그리고 이로 인한 지역의 사회적 통합을 향한 구심력보다는 원심력과 균열이 심화될 가능성이 높다. 따라서 이러한 시대적 상황 변화 속에서 지역의 발전을 도모하기 위해서는 승화된 공동체주의와 제도적인 장치가 필요하다. 물론 그 전제는 각자의 사회에 대한 책임과 연대의식을 가져야 한다.

Ⅴ. 결론

2005년에 발표한 제주특별자치도 기본계획안에 의하면 '지방자치법상의 일반 도와 달리 고도의 자치권이 부여된 특별자치지역'으로 정의하면서 지방의 자생적 발전을 위하여 새로운 자치모델을 정립하고 규제자유지역화를 통해 국제자유도시의 성공적 추진을 그 목적으로 하고 있으며, 외교, 국방 등을 제외한 전 분야에 대한 고도의 자치권이 부여된 지역이라고 하고 있다(제주도, 2005).

여기서 고도의 자치권의 수준이 어느 정도인가가 문제가 된다. 여타의 시·도와 비교했을 때 다수의 특례가 인정되는 지방정부라는 의미가 강할 것이다(김순은, 2007). 하지만 실질적으로 제주지역에 부여된 특례를 분석한 결과, 제주지역에 차별적으로 부여된 특례이기 보다는 선행적 시범 성격이 강하다 하겠다. 또한 국제자유도시 조성 지원에 관한 특례에 있어서도 경제자유구역과의 차별적 우위를 확보했다고 할 수도 없다. 원래 제주특별자치도가 기획했던 완전한 자치권이 부여된 제주특별자치도를 만들지 못했다는 것이다. 이에 헌법적 지위 규정을 통해 해결할 필요성이 있다는 것이다. 이를 통해 제주특별자치도 정책이 원래 기획하였던 정치적 일체성 속에서 국방, 외교, 통상 등 국가의 본래적 기능을 제외한 모든 부문에서의 완전한 자기결정권을 가진 특별자치도가 완성될 것이다.

그러나 도민들이 제주미래에 대한 자신감이 없다면, 주정부 수준의 특례는 포기해야 할 것이다. 중앙정부로부터 이전재원에 대한 지원 없이도 제도적인 개선을 통해 제주도민 스스로가 제주지역이 가지고 있는 유무형의 자원을 극대화하여 자립적인 제주발전을 도모할 수 있다는 자신감을 가져야 한다. 단순히 권한도 주고 예산적 지원도 요구하는 제주특별자치도는 의미가 없으며 중앙정부 역시 이를 감당하기 어려울 것이다. 이제 중앙과 제주도 그리고 제주도민 모두가 제주특별자치도에 대해서 새로운 인식과 사고가 필요하다.

<참고문헌>

공용득. (2004).「북한연방제연구」. 서울 : 청목출판사.

김부찬・양덕순. (2007). 참여정부의 지방분권 수준진단 연구: 제주특별자치도를 중심으로,「지방자치법연구」, 7(3): 167-196.

김순은. (2007). 제주특별자치도의 법적 지위와 향후 전망.「제주특별자치도 정착을 위한 법률적·제도적 지원 방안」. 국회공동토론회 자료집.

김웅기. (2001).「미국의 지방자치」. 대영문화사. pp. 318-347.

양덕순・강창민. (2008). 제주특별자치도 출범의 이상과 현실.「법과 정책」, 14(2): 139-160.

이기우. (2008). 지방분권적 국가권력구조와 연방제도.「공법연구」, 37(1-1): 139-166.

이기우. (2010). 연방제적 지방분권 발상.「CEO REPORT」. 경기개발연구원.

이우태. (2000).「남북한 평화레짐론」. 서울 : 푸른길.

제주도. (2005).「제주특별자치도 기본계획안」.

제주특별자치도. (2007).「특별자치도 출범, 그 간의 성과와 과제」.

제주발전연구원. (2004).「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략」.

정부혁신지방분권위원회. (2005).「참여정부의 지방분권」.

표명환. (2009). 제주특별자치도법의 헌법적 한계와 개선방향.「토지공법연구」, 43(2): 229-255.

하승수. (2007). 자치입법권 확대와 극회와의 협력방안,「제주특별자치도 정착을 위한 법률적·제도적 지원 방안」. 국회공동토론회 자료집.

한국지방행정연구원. (2006).「지방자치단체의 기관구성 다양화 방안」.

제민일보: http//www.jemin.com (2006년 2월 15일).

Wheare, K. C. (1964). Federal Government. Oxford Univ Press.

Russell, Kirk. (1974). The Prospect for Territorial Democracy in the United States. in Robert A. Goldwin, ed., *A Nation of State*. 2d ed. Chicago : Rand McNally. 2: 42-43.

Elazar, Daniel J. (1987). *Federalism in International Encylopedia of Social Sciences*. Vol.5, ed by D. L. Sills. New york : Macmillan. 5: 353-354.

Grodzins, M. (1966). *The American System*. Chicago: Rand McNally.

Leach, R. (1970). *American Federalism*. New York: W. W. Norton &Company, Inc.

Nathan, R., T. Gais, and J. Fossett. (2003). Bush Federalism: In there one, What is it, and How does It Differ? A Paper presented at the Annual Research Conference at the Association for Public Policy Analysis and Management.

Nice, D. (1987). *Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations*.

New York: St. Martin's Press.

접수일(2012년 8월 26일)
수정일자(2012년 9월 17일)
게재확정일(2012년 9월 28일)

지방정부의 재난관리 역량 분석*

- 주민 인식을 중심으로 -

Analysis on Capability for Disaster Management of Local Government

- Focused on the Perspectives of the Residents -

양 기 근 (원광대학교 소방행정학부 교수 - 주저자)
김 명 구(원광대학교 소방행정학부 석사과정 - 공동저자)

Abstract

Gi-Geun Yang / Myung-Gu Kim

Developed countries of the world has focused on strengthening the disaster management capability of local government as emphasized the importance of responsibility and the role of local government. Disaster management system of local government in Korea also have several problems. Therefore, in this study conducted a survey in each area residents on disaster management consciousness for strengthening the disaster management system of local government in Korea. As a result, cooperation system between the central government and local government, commanders and residents education programs enable, recruiting of disaster management personnel, improvement of budget expansion and distribution were analyzed the factors affecting for strengthening the disaster management capability of local government.

주제어: 재난관리, 재난관리 역량, 지방자치단체

Keywords: disaster management, disaster management capability, local government

* 이 논문은 2012년도 국립방재연구원의 「지방자치단체 재난관리 교육자료 개발」과제의 내용 중 일부를 수정·보완한 것입니다.

I. 서 론

전 세계적으로 급격한 산업화와 도시화, 그리고 기후변화로 인해 각종 재난이 빈발하고 있으며, 재난의 규모 또한 더욱 커지면서 복잡해지고 있다. 재난은 오늘날 현대사회에서도 인류를 위협하는 가장 큰 문제가 되고 있다. 그리하여 세계 각 국가들은 재난에 대한 관심과 연구를 통해 좀 더 나은 재난관리체계를 갖추어 재난에 대한 피해를 최소화 하려고 노력하고 있다. 한국의 재난관리체계 역시 2004년 3월 11일 재난 및 안전관리기본법이 제정되어 개별 법률로 운영되던 이전 법체계의 한계성을 극복하려고 노력하였고, 2004년 6월 1일 소방방재청이 개청되면서 중앙정부의 통합재난관리체계가 이루어지는 등 많은 발전을 이룩하였다. 하지만 정부의 노력에도 불구하고 아직도 많은 문제점들에 대한 보완이 필요한 실정이다.

재난 및 안전관리기본법 제4조에서는 국가와 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난을 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 재난을 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있고(재난 및 안전관리기본법, §4조), 재난 및 안전관리기본법 제5조에서는 국민은 국가와 지방자치단체가 재난 및 안전관리업무를 수행할 때 최대한 협조하여야 하고, 자기가 소유하거나 사용하는 건물·시설 등으로부터 재난이 발생하지 아니하도록 노력하여야 한다고 규정되어 있다(재난 및 안전관리기본법, §5조). 지방자치단체는 지역주민과 협력하고, 지역주민은 지방자치단체의 재난 및 안전관리업무의 수행에 협조하여 효율적인 재난관리가 이루어지도록 해야 한다.

한국의 재난관리체계는 재난 및 안전관리기본법이 제정되면서 미국의 통합관리방식을 도입하였지만 중앙정부와 일부 지방자치단체를 제외한 대부분의 지방자치단체가 아직까지 이전의 유형별 관리방식을 유지하고 있는 상황이다. 현재 유형별 관리방식의 지방자치단체는 예산 및 자원배분, 부서 간 임무와 역할의 중복, 담당 공무원의 순환보직으로 인한 전문성 및 책임성 확보의 미흡 등의 문제로 인해 중앙정부에 의지하는 소극적인 역할을 수행하고 있다(양기근 외, 2006: 11).

지방자치단체는 일정 지역 안의 주민들이 구성한 자치단체로써 최일선에서 직접적으로 주민의 생명과 재산의 보호를 책임지는 기관이기 때문에 재난관리에 있어서도 그 역할과 기능의 중요성이 더욱 커지고 있다. 따라서 본 연구에서는 재난관리 책임기관 중 그 역할과 책임이 중요한 지방정부의 재난관리 역량에 초점을 두었다. 특히, 지방자치단체의 재난관리 실태를 주민들의 인식을 중심으로 그 문제점과 개선방안을 도출하고자 하였다. 재난관리에 대한 1차적 책임은 지방정부에 있으므로 주민들의 지방정부의 재난관리 실태에 대한 인식은 지방자치단체의 재난관리 정책에 있어 가장 중요한 요소 중 하나이기 때문이다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 재난 및 재난관리의 개념

1) 재난의 개념

재난의 개념은 매우 다양하게 정의되고 있다(위금숙 외, 2009: 8-10). D. Alexander(2005)는 재난의 개념을 문화와 사회 그리고 국제관계의 변화라는 측면에서 해석되어야 한다고 하였다(D. Alexander, 2005: 25-38). 그는 재난은 불변적인 개념으로 정의될 수 없다고 본다. 그 이유는 재난의 개념은 재난현상에서 무엇이 중요한 것인가에 대한 인식과 기술의 변화에 의존하기 때문이다. 결국 재난은 동시대의 이슈 맥락(issue context)에서 해석되고 끊임없이 재해석되어야 한다는 것이다(양기근, 2008: 43-44).

재난에 대한 체계적인 정의는 프리츠(Fritz)에 의해 시도되었다(Fritz, 1961). Fritz는 재난은 어떤 사회나 비교적 자족적인 사회조직에 심대한 피해를 입혀서 그 사회구성원이나 물리적 시설의 손실로 인해 사회구조가 교란되고 그 사회의 본질적인 기능수행이 장애를 받게 되는 사건으로서, 우연적이거나 통제 불가능하며 시·공간상에 집중적으로 나타나는, 실제적 또는 위협적 사건으로 정의하였다(Fritz, 1961: 655). 미연방재난관리청(FEMA)은 재난이란 통상 사망과 상해, 재산피해를 가져오고 또한 일상적인 절차나 정부의 자원으로는 관리할 수 없는 심각하고 규모가 큰 사건으로 이러한 사건은 보통 돌발적으로 일어나기 때문에 정부와 민간부문조직이 인간의 기본적 수요를 충족시키고 복구를 신속하게 하고자 할 때 즉각적이고 체계적으로 효과적인 대처를 하여야 하는 사건으로 규정하고 있다. 또한, 유엔기구들은 재난이란 사회의 기본조직 및 정상기능을 와해시키는 갑작스런 사건이나 큰 재해로써 재해의 영향을 받는 사회가 외부의 도움 없이 극복할 수 없고, 정상적인 능력으로 처리할 수 있는 범위를 벗어나는 재산, 사회간접시설, 생활수단의 피해를 일으키는 단일 또는 일련의 사건으로 정의하고 있다.[1)]

재난 및 안전관리기본법에서의 재난이라 함은 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서, 가. 태풍·홍수·호우·폭풍·해일·폭설·가뭄·지진·황사·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해, 나. 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해, 다. 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률에 따른 감염병, 가축전염병예방법에 따른 가축전염병 확산 등으로 인한 피해를 의미한다(동법 §3①). 또한 동법시행령 제2조(재난의 범위)는 재난 및

1) 유엔개발계획(UNDP)과 유엔재해구호기구(UNCRD)의 재난정의는 http://www.undp.org 참고.

안전관리 기본법 제3조제1호 나목에서 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해라 함은 다음 각 호의 1에 해당하는 것으로, 1. 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해, 2. 그 밖에 제1호의 피해에 준하는 것으로서 소방방재청장이 재난관리를 위하여 필요하다고 인정하는 피해로 규정하고 있다.[2)]

다양한 재난의 정의를 종합해 보면, 재난은 피해의 정도와 규모가 일정수준을 넘어서 사회적 의미를 갖게 되는 재해의 경우를 지칭한다고 볼 수 있다. 그리고 재난발생의 추이는 과거의 자연적 요인 위주에서 점차 기술적 요인이 증가하고 있으며, 재산피해뿐만 아니라 인명피해와 이차적인 영향에 의한 사회적 피해가 심각해지고 있다.

2) 재난관리의 개념

재난관리는 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고(재난 및 안전관리기본법, §1), 재난의 예방·대비·대응·복구를 위해 행하는 모든 활동을 말한다(재난 및 안전관리기본법, §3).

일반적으로 재난관리의 단계는 시간적 차원에서 재난발생 전후로 구분되며, 재난이 발생하기 이전의 예방단계(Mitigation), 대비단계(Preparedness), 그리고 재난이 발생한 이후의 대응단계(Response), 복구단계(Recovery) 4가지 단계로 구분된다(Petak, 1985: 166; 이재은, 2002: 169-171). 재난관리의 각 단계는 유기적으로 상호 연결되고 상호보완적이어야 그 효과를 높일 수 있다(양기근, 2004: 50-52; 김중량, 2004: 49-50).

지방자치단체 재난관리 역시 중앙정부와 같은 4단계로 구분하여 재난관리를 수행하고 있다. 재난관리단계 중 예방단계는 인간의 생명과 재산을 위협하는 요인을 미리 제거하거나 예방하는 활동을 의미한다. 그 예로써 사전예방대책 수립, 재난피해 감소방안 마련, 재난영향의 예측 및 평가, 안전기준의 설정, 재난발생요인의 제거, 위험에의 노출 감소 등이 있다. 다음으로 대비단계는 비상시 효과적인 대응을 용이하게 하고 작전능력을 향상시키기 위해 취해지는 사전준비활동으로 재난대응계획 수립, 비상경보체제 구축, 비상통신망 구축, 유관기관협조체제 유지, 재난대비 사전훈련, 비상자원의 확보 등을 의미한다. 대응단계는 실제로 재난 발생 시 재난관리를 수행하여야하는 기관이 제2의 손실이 발생할 가능성을 감소시키고 복구단계에서 발생 가능한 문제들을 최소화시키는 재난관리의 실제 활동을 의미하는 국면이다(Petak, 1985: 3). 그 예로는 재난대응계획의 시행, 재해의 긴급대응과 수

---

2) 재난 및 안전관리기본법에서 재난, 안전 등에 대한 용어의 명확한 개념을 제공하고 있지 못하여 재난 및 안전관련 개별법령에서 용어 간 통일성이 미흡하다(김근영, 2008: 5-6). 재난 및 안전관리기본법은 2004년 3월 11일 법률 7188호로 제정 된 이후 2012년 12월 현재 15차례에 걸쳐 개정이 이루어졌으나, 재난의 정의에 대해서는 가축전염병 등 일부 재난의 유형이 추가된 것 이외에는 개정이 거의 이루어지지 않아 현재 각 중앙부처에서는 재난통계 작성 시 사소한 사고사례를 재난에 포함시키는 등 재난과 사고에 대한 개념이 혼동·혼용되어 사용되고 있는 실정이다.

습, 인명구조·구난활동 전개, 응급의료체계 운영, 환자의 수용과 후송, 의약품 및 생필품 제공 등이 있다. 마지막으로 복구단계는 일반적으로 단기복구와 중장기 복구활동으로 구분하여 관리하는데, 단기복구는 최소한의 필수불가결한 생활지원활동을 말하며, 중장기 복구는 정상적인 생활 상태로의 복귀 및 보다 향상된 상태로의 복귀를 위해 취해지는 활동을 의미한다. 그 예로 잔해물 제거, 전염병 예방 및 방역활동, 이재민 지원, 임시거주지 마련, 시설복구 및 피해보상, 복구장비 및 예산 확보방안 등이 있다(이재은, 2002: 169; 양기근, 2008: 84; 김국래·유병옥, 2009: 232).

2. 선행연구 검토

지방자치단체의 재난관리 연구는 굉장히 많은 연구 성과들이 있다. 본 연구에서는 최근의 지방자치단체의 재난관리에 관한 선행연구를 중심으로 정리하여 살펴보고자 한다.

박동균 외(2012)는 지방자치단체가 재난대응의 핵심 역할을 수행하기에는 그 능력이 부족하고, 재난에 대처하기 위한 상시 인력과 물적 재원확보에 어려움이 있다고 진단하면서, 지방자치단체 재난관리체계에 대한 법제도적, 조직 및 인력적, 재정적, 거버넌스(협력적) 측면을 분석하여 그 개선방안을 제시하였다. 지방자치단체의 부서 간 임무와 역할에 대한 명확한 정의 수립, 재난현장 대응자의 입장에서 지침 마련, 재난담당 공무원에 대한 사기진작과 적절한 교육훈련, 예산의 확보, 대응자원의 통합적 관리체계 등이 필요하다.

조종묵(2010)과 류상일(2007)은 지방자치단체의 재난관리체계의 효율적 운영을 위해서는 재난 관련 기관 간 협력체계의 구축 내지 네트워크 확립이 중요하다고 제시하였다. 이주호(2010)는 지방자치단체의 재난관리 예산배분 문제에 대해 지대추구이론을 적용하여 예산배분의 효율화를 위한 가설적 모형을 제안하였다. 류상일 외(2009)는 지방자치단체의 재난관리 예방비용의 최소화의 문제점을 지적하면서 그 개선방안을 제시하였다.

조남홍·채원호(2008)는 재난관리 네트워크 구축을 통한 주민의 참여와 재난관리 증진, 관련기관 및 조직의 협조와 지원 필요, 민간부문의 통합과 민간단체 협의회 활동의 활성화 등을 제시하였다. 김종성(2008)은 재난의 속성에 부합하는 지방자차단체 재난관리체제의 기본방향으로 유기적, 협력적, 통합적, 학습적 구조를 제시하였다. 김석곤·최영훈(2008)은 재난관리의 성과를 위한 자원의 확충, 자원의 보유정도에 대해 긍정적으로 인식할수록 재난관리에 있어서 보완적인 협력을 제공하는 기관들과의 협력관계의 중요성, 자원의 정도에 따른 재난관리 성과의 영향을 중시하는 것으로 분석하였다.

강용석(2007)은 지방자치단체의 재난관리체계 현황과 문제점을 파악하고, 광역과 기초지방자치단체 재난관리의 영향요인 분석을 위하여 재난에 대한 관심도, 규모도, 만족도, 협력도, 전문성 등을 변수로 설정하여 설문조사를 하였다. 김경남 외(2007)은 주민조직 활

성화를 위한 주민 재난관리 활동 매뉴얼, 그리고 주민 간, 단원 간 교류를 위한 지자체장이 참여하는 방재단 관련 연찬회 및 교류회 활성화, 지역 내 방재단 선발과 교육의 필요성 제시하였다. 박동균(2007)은 지방자치단체의 초기 대응 시스템을 집중 분석하여 지방정부의 재난관리 역량 강화의 필요성, 지방자치단체장 직속의 재난관리실 신설, 기초자치단체 재난상황 근무인원 확충, 현장 유관기관간의 정보공유기능 강화 등을 제시하였다.

양기근 외(2006)의 연구에서는 지방자치단체 특히, 광역자치단체의 통합재난관리 조직설계 방안을 제시하였다. 즉, 지방정부 재난관리 조직의 통합을 통해 궁극적으로 재난관리 조직의 학습성, 협력성, 유기성, 현장 대응성을 높여야 한다고 하였다.

이상의 지방자치단체의 재난관리에 대한 선행연구 내용을 정리하면 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 지방자치단체의 재난관리에 대한 선행연구

연구자	연구 내용
박동균 외(2012)	지방자치단체의 재난관리 시스템을 효과적으로 개선하기 위해 부서 간의 임무와 역할에 대한 명확한 정의 수립의 필요성, 재난현장 대응자 입장에서의 지침 마련, 재난담당 공무원의 사기진작 및 교육훈련 등을 제시
조종묵(2010) 류상일(2007)	지방자치단체의 재난관리체계의 효율적 운영을 위한 재난 관련 기관 간 협력체계의 구축 내지 네트워크 확립의 중요성 제시
이주호(2010) 류상일·이주호(2009)	지방자치단체의 재난관리 예산배분 문제에 지대추구이론을 적용하여 예산배분의 효율화를 위한 가설적 모형 제안 등 지방자치단체의 재난관리 예방비용의 최소화의 문제점과 그 개선방안 제시
조남홍·채원호(2008)	재난관리 네트워크 구축을 통한 주민의 참여와 재난관리 증진, 관련기관 및 조직의 협조와 지원 필요, 민간부문의 통합과 민간단체 협의회 활동의 활성화 등을 제시
김종성(2008)	재난의 속성에 부합하는 지방자치단체 재난관리체제의 기본방향으로 유기적, 협력적, 통합적, 학습적 구조를 제시
김석곤·최영훈(2008)	재난관리의 성과를 위한 자원의 확충, 자원의 보유정도에 대해 긍정적으로 인식할수록 재난관리에 있어서 보완적인 협력을 제공하는 기관들과의 협력관계의 중요성, 자원의 정도에 따른 재난관리 성과의 영향 등을 분석하고 제시
강용석(2007)	지방자치단체의 재난관리체계 현황과 문제점을 파악하고, 광역과 기초 지방자치단체 재난관리의 영향요인 분석과 개선방안 제시
김경남 외(2007)	주민조직 활성화를 위한 주민 재난관리 활동 매뉴얼, 그리고 주민 간, 단원 간 교류를 위한 지자체장이 참여하는 방재단 관련 연찬회 및 교류회 활성화, 지역 내 방재단 선발과 교육의 필요성 제시
박동균(2007)	지방자치단체의 초기 대응 시스템 집중 분석 및 지방정부의 재난관리 역량 강화의 필요성, 지방자치단체장 직속의 재난관리실 신설, 기초자치단체 재난상황 근무인원 확충, 현장 유관기관간의 정보공유기능 강화

양기근 외(2006)	지방자치단체 특히, 광역자치단체의 통합재난관리 조직설계 방안으로 재난관리 조직의 학습성, 협력성, 유기성, 현장 대응성 등의 제고 필요성 제시

이처럼 선행연구의 내용 검토에서 알 수 있듯이 재난관리에서의 지방자치단체의 역할과 중요성이 강조되고 있고, 지방자치단체의 재난관리 역량에 대한 문제점이 지적되고 있다. 지방자치단체의 역량 강화를 위한 개선 방안으로는 통합적 관리체계 구축, 예산의 확보 등과 같은 운영적 측면과 지역 주민의 참여와 방재단 관련 연찬회 및 교류 활성화, 재난대응 기관 간 네트워크 확립 등의 협력적 측면 그리고 부서 간 임무와 역할에 대한 명확화, 교육훈련의 필요성, 재난관리 매뉴얼 등의 법제적 측면 등으로 요약될 수 있다.

Ⅲ. 지방정부의 재난관리 역량 실증분석

1. 조사개요

설문조사는 주민들의 지방정부의 재난관리에 대한 인식을 중심으로 조사하였다. 주민의식 설문조사는 과거 재난관리 평가지표를 조사 및 분석하고 재구성하여 이를 통한 재난관리 주민의식 설문조사를 실시하였다. 설문지는 지자체 재난관리 만족도, 재난관리 역량, 단계별 재난관리 실태, 그리고 재난관리 개선방안에 대한 질문으로 구성하여 진행하고 그 결과를 분석 및 정리하였다.

지방자치단체의 재난관리 실태를 보기 위하여 자치단체 주민들의 재난관리에 대한 인식을 조사하기 위한 설문조사는 2012년 8월 16일부터 9월 7일까지 서울, 부산, 마산, 삼척, 군산 등 그동안 자연재난의 피해가 많았던 주민들을 대상으로 실시하였다. 분석에 사용된 설문지는 총 100부로 설문대상의 인구사회학적 특성은 다음의 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 응답자의 인구통계학적 특성

구분		빈도(명)	유효 퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
성별	남성	54	54.0	54.0
	여성	46	46.0	100.0
연령	10대	5	5.0	5.0
	20대	43	46.0	48.0
	30대	25	25.0	73.0

	40대	12	12.0	85.0
	50대	13	13.0	98.0
	60대 이상	2	2.0	100.0
학력	고졸	36	36.0	36.0
	전문대졸	14	14.0	50.0
	대학교졸	35	35.0	85.0
	대학원졸	11	11.0	96.0
	무응답	4	4.0	100.0
직업	공무원	4	4.0	4.0
	사무직	17	17.0	21.0
	자영업	6	6.0	27.0
	전문직	13	13.0	40.0
	서비스직	6	6.0	46.0
	대학(원)생	34	34.0	80.0
	학생(중고등)	4	4.0	84.0
	주부	11	11.0	95.0
	기타	3	3.0	98.0
	무응답	2	2.0	100.0
주소지	서울	20	20.0	20.0
	부산	20	20.0	40.0
	마산	20	20.0	60.0
	삼척	20	20.0	80.0
	군산	20	20.0	100.0

2. 조사결과 분석

1) 재난의 경험 유무 및 자치단체의 재난대응 만족도

(1) 재난의 경험 유무

〈표 3〉과 같이 현재 살고 있는 자치단체에서의 재난의 경험을 묻는 질문에 재난경험이 있다고 응답한 응답비율이 53명(53.0%)로 재난경험이 없다고 응답한 47명(47.0%) 보다 약간 높게 나타났다.

〈표 3〉 재난의 경험 유무

구분		빈도(명)	유효 퍼센트(%)	누적퍼센트(%)
재난경험 유무	있다	53	53.0	53.0
	없다	47	47.0	100.0

(2) 경험한 재난의 종류

〈표 4〉와 같이 재난의 경험이 있다고 응답한 사람들만을 대상으로 한 경험한 재난의 구체적 종류로는 태풍이 39명(25.6%)로 가장 높게 조사되었고, 그 다음이 호우 31명(20.3%), 강풍 22명(14.4%), 홍수 21명(13.8%)의 순으로 높게 나타났다. 재난의 종류는 재난 및 안전관리 기본법 제3조에서 제시되고 있는 재난의 종류를 보여주고 경험한 재난의 종류를 모두 선택하게 하였다.

〈표 4〉 경험한 재난의 종류(복수응답)

구분		빈도(명)	유효 퍼센트(%)
재난의 종류	태풍	39	25.65
	홍수	21	13.81
	호우	31	20.39
	강풍	22	14.47
	풍랑	0	0.00
	해일	0	0.00
	대설	6	3.94
	낙뢰	0	0.00
	가뭄	2	1.31
	지진	2	1.31
	황사	4	2.63
	적조	0	0.00
	화재	1	0.65
	붕괴	4	2.63
	폭발	0	0.00
	교통사고	5	3.28
	화생방사고	0	0.00
	환경오염사고	0	0.00
	정전	7	4.60
	단수	6	3.94
	금융·통신망 마비	2	1.31
	감염병	0	0.00
	가축전염병	0	0.00
	합계	152	100.0

(3) 지방자치단체의 재난관리에 대한 만족도

〈표 5〉와 같이 현재 살고 있는 지방자치단체의 재난관리에 대한 만족도는 보통이 54명(54.0%)으로 가장 높았고, 다음으로는 만족도가 낮다는 의견이 29명(29.0%)으로 높다는 응답자 7명(7.0%)보다 높게 조사되어 지방자치단체의 재난관리에 대한 만족도는 높지 않은 것으로 조사되었다.

〈표 5〉 지방자치단체의 재난관리에 대한 만족도

구분		빈도(명)	유효 퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
지방자치단체 재난관리에 대한 만족도	낮다	29	29.0	29.0
	보통이다	54	54.0	83.0
	높다	7	7.0	90.0
	무응답	10	10.0	100.0

2) 지방자치단체의 재난관리 역량

지방자치단체의 재난관리 역량을 보기 위하여 재난관리를 위한 능력이 항상 준비되어 있는지, 단체장의 재난관리에 대한 관심이 많은지와 재난관리 리더십이 발휘되고 있는지, 재난관리를 위한 조직/인력/예산이 적당한지, 재난관리 담당공무원의 전문성이 있는지, 그리고 재난관리에의 주민의 참여가 활발히 이루어지고 있는지를 조사하였다. 〈표 6〉은 지방자치단체의 재난관리 역량에 대한 설문조사 결과이다.

먼저, 재난관리를 위한 능력이 항상 준비되어 있는지에 대해서는 20명(20.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 주민들의 경우에는 보통이 45명(45.0%)로 가장 높게 나타났고, 그리고 21명(21.0%)이 그렇지 않다고 응답하여 그렇다고 응답한 9명(9.0%)보다 많은 것으로 조사되었다.

둘째, 단체장의 재난관리에 대한 관심이 많은지에 대해서는 25명(25.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 주민들의 경우에는 보통이 44명(44.0%)으로 가장 높게 나타났고, 그리고 18명(18.0%)이 그렇지 않다고 응답하여 그렇다고 응답한 13명(13.0%)보다 많은 응답을 보였다.

셋째, 단체장의 재난관리 리더십이 발휘되고 있는지 대해서는 22명(22.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 주민들의 경우에는 보통이 45명(45.0%)로 가장 높게 나타났고, 그리고 28명(28.0%)이 그렇지 않다고 응답하여 그렇다고 응답한 4명(4.0%)보다 많은 것으로 나타났다.

넷째, 재난관리를 위한 조직 구성의 적정성을 묻는 질문에 대해서는 28명(28.0%)이

그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 주민들의 경우에는 보통이 36명(36.0%)으로 가장 높게 나타났고, 그리고 22명(22.0%)이 그렇지 않다고 응답하여 그렇다고 응답한 13명(13.0%)보다 많은 것으로 조사되었다.

다섯째, 재난관리를 위한 인력의 적정성을 묻는 질문에 대해서는 35명(35.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 주민들의 경우에는 43명(43.0%)이 그렇지 않다고 응답하여 가장 높게 나타났고, 보통이 19명(19.0%), 그렇다가 3명(3.0%)으로 조사되었다.

여섯째, 재난관리를 위한 예산의 적정성을 묻는 질문에 대해서는 28명(28.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 주민들의 경우에는 그렇지 않다는 응답이 35명(35.0%)으로 가장 높게 나타났고, 보통이 34명(34.0%), 그렇다고 응답한 응답자는 3명(3.0%)으로 아주 낮게 조사되었다.

일곱째, 재난관리를 위한 담당공무원의 전문성을 묻는 질문에 대해서는 31명(31.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 주민들의 경우에는 34명(34.0%)이 그렇지 않다고 응답하여 가장 높게 나타났고, 보통이 26명(26.0%), 그렇다가 9명(9.0%)으로 조사되었다.

여덟째, 재난관리에의 주민의 참여가 활발히 이루어지고 있는지를 묻는 질문에 대해서는 19명(19.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 주민들의 경우에는 보통이 37명(37.0%), 그리고 그렇지 않다가 36명(36.0%)으로 그렇다고 응답한 8명(8.0%)보다 많은 것으로 조사되었다.

〈표 6〉 지방자치단체의 재난관리 역량

(N=100/단위: 명(%))

구분	모른다	매우 아니다	아니다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	평균	표준 편차
재난관리 능력준비	20 (20.0)	5 (5.0)	21 (21.0)	45 (45.0)	9 (9.0)	0 (0.0)	2.18	1.28
단체장의 재난관리 관심	25 (25.0)	2 (2.0)	16 (16.0)	44 (44.0)	13 (13.0)	0 (0.0)	2.18	1.40
단체장의 재난관리 리더십	22 (22.0)	3 (3.0)	25 (25.0)	45 (45.0)	4 (4.0)	1 (1.0)	2.09	2.17
재난관리 조직구성 적정성	29 (29.0)	3 (3.0)	19 (19.0)	36 (36.0)	12 (12.0)	1 (1.0)	2.02	1.46

재난관리 인력의 적정성	35 (35.0)	6 (6.0)	37 (37.0)	19 (19.0)	2 (2.0)	1 (1.0)	1.50	1.25
재난관리 예산의 적정성	28 (28.0)	3 (3.0)	32 (32.0)	34 (34.0)	3 (3.0)	0 (0.0)	1.81	1.26
재난관리 공무원의 전문성	31 (31.0)	9 (9.0)	25 (25.0)	26 (26.0)	9 (9.0)	0 (0.0)	1.73	1.37
재난관리 에의 주민참여	19 (19.0)	8 (8.0)	28 (28.0)	37 (37.0)	8 (8.0)	0 (0.0)	2.07	1.24

* 0: 모른다, 1: 매우 아니다, 2: 아니다, 3: 보통이다, 4: 그렇다, 5: 매우 그렇다.

3) 지방자치단체의 재난관리 과정

재난관리란 재난으로 인한 피해를 극소화하기 위해 재난의 예방, 대비, 대응, 복구와 관련하여 행하는 모든 활동으로 정의된다. 재난관리는 시간국면에 따라 재난발생이전의 예방, 대비 단계와 재난발생 이후의 대응, 복구 단계로 구성된 과정모형에 입각하고 있다. 즉, 재난관리의 과정은 일반적으로 재난의 생애주기(Lifr-cycle)에 따라 예방 및 완화(mitigation), 준비(preparedness), 대응(response), 그리고 복구(recovery)의 4단계 과정으로 분류된다. 따라서 지방자치단체 주민들의 재난관리 과정에 대한 인식 조사가 필요하여 단계별로 나누어 조사를 하였다.

(1) 재난예방 단계

재난관리의 예방단계와 관련하여서는 지방자치단체의 재난 취약성 평가, 재해에 영향을 미치는 개발사업 및 행정계획 등에 대한 재해영향 평가, 재해경감 대책 수립, 재난예방 활동, 재난관리 정보 제공 등에 대해 알고 있는지를 조사하였다. 〈표 7〉은 지방자치단체의 재난예방에 대한 인식 정도를 조사한 표이다.

먼저, 자치단체의 재난 취약성 평가에 대해서는 48명(48.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 37명(37.0%)이 알고 있거나 조금 안다고 응답하였고, 12명(12.0%)이 보통, 3명(3.0%)이 잘 안다고 응답하였다.

둘째, 지방자치단체의 재해영향 평가에 대해서는 55명(55.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 32명(32.0%)이 알고 있거나 조금 안다고 응답하였고, 11명(11.0%)이 보통, 2명(2.0%)이 잘 안다고 응답하였다.

셋째, 지방자치단체의 재해경감 대책 수립에 대해서는 47명(47.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 21명(21.0%)이 조

금 안다, 18명(18.0%)이 안다고 응답하였으며, 14명(14.0%)이 보통이라고 응답하였으나 잘 알고 있거나 매우 잘 안다는 응답은 한 명도 없었다.

넷째, 지방자치단체의 재난예방 활동에 대해서는 29명(29.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 33명(33.0%)이 조금 안다, 20명(20.0%)이 안다고 응답하였으며, 11명(11.0%)이 보통, 2명(2.0%)이 잘 안다, 5명(5.0%)이 매우 잘 알고 있는 것으로 조사되었다.

다섯째, 지방자치단체의 재난관리 정보 제공에 대해서는 31명(31.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 안다가 24명(24.0%)이었고, 조금 안다가 23명(23.0%), 보통이 15명(15.0%), 잘 안다 4명(4.0%), 매우 잘 안다 3명(3.0%)으로 조사되었다.

〈표 7〉 지방자치단체의 재난예방에 대한 인식 정도

(N=100/단위: 명(%))

구분	모른다	알고 있는 정도					평균	표준편차
		조금 안다	안다	보통	잘 안다	매우 잘안다		
재난취약성 평가	48 (48.0)	28 (28.0)	9 (9.0)	12 (12.0)	3 (3.0)	0 (0.0)	0.94	1.15
재해영향 평가	55 (55.0)	20 (20.0)	12 (12.0)	11 (11.0)	2 (2.0)	0 (0.0)	0.85	1.13
재해경감 대책 수립	47 (47.0)	21 (21.0)	18 (18.0)	14 (14.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0.99	1.10
재난예방 활동	29 (29.0)	33 (33.0)	20 (20.0)	11 (11.0)	2 (2.0)	5 (5.0)	1.39	1.33
재난관리 정보 제공	31 (31.0)	23 (23.0)	24 (24.0)	15 (15.0)	4 (4.0)	3 (3.0)	1.47	1.33

* 0: 모른다, 1: 조금 안다, 2: 안다, 3: 보통, 4: 잘 안다, 5: 매우 잘 안다.

(2) 재난대비 단계

재난관리의 대비단계와 관련하여서는 재난 매뉴얼의 존재, 지역자율방재조직, 이재민 수용시설, 재난대응 인력과 장비, 재난예방 교육과 훈련 등에 대해 알고 있는지를 조사하였다. 〈표 8〉은 지방자치단체의 재난대비에 대한 인식 정도에 대한 설문조사 결과이다.

먼저, 지방자치단체의 재난 매뉴얼의 존재에 대해서는 50명(50.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 21명(21.0%)이 조

금 안다, 13명(13.0%)이 안다고 응답하였으며, 12명(12.0%)이 보통, 4명(4.0%)이 잘 안다고 응답하였다.

둘째, 지방자치단체의 지역자율방재조직에 대해서는 49명(49.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 23명(23.0%)이 조금 안다, 17명(17.0%)이 안다고 응답하였으며, 9명(9.0%)이 보통, 2명(2.0%)이 잘 안다고 응답하였다.

셋째, 지방자치단체의 이재민 수용시설에 대해서는 24명(24.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 37명(37.0%)이 조금 안다, 18명(18.0%)이 안다고 응답하였으며, 15명(15.0%)이 보통, 6명(6.0%)이 잘 아는 것으로 조사되었다.

넷째, 지방자치단체의 재난대응의 인력과 장비에 대해서는 36명(36.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 25명(25.0%)이 조금 안다, 12명(12.0%)이 안다고 응답하였으며, 23명(23.0%)이 보통, 4명(4.0%)이 잘 아는 것으로 나타났다.

다섯째, 지방자치단체의 재난예방 교육과 훈련에 대해서는 22명(22.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 33명(33.0%)이 조금 안다, 15명(15.0%)이 안다고 응답하였으며, 22명(22.0%)이 보통, 8명(8.0%)이 잘 아는 것으로 조사되었다.

〈표 8〉 지방자치단체의 재난대비에 대한 인식 정도

(N=100/단위: 명(%))

구분	모른다	알고 있는 정도					평균	표준편차
		조금 안다	안다	보통	잘 안다	매우 잘안다		
재난매뉴얼 존재	50 (50.0)	21 (21.0)	13 (13.0)	12 (12.0)	4 (4.0)	0 (0.0)	0.99	1.21
지역자율 방재조직	49 (49.0)	23 (23.0)	17 (17.0)	9 (9.0)	2 (2.0)	0 (0.0)	0.92	1.09
이재민 수용시설	24 (24.0)	37 (37.0)	18 (18.0)	15 (15.0)	6 (6.0)	0 (0.0)	1.42	1.18
대응 인력/장비	36 (36.0)	25 (25.0)	12 (12.0)	23 (23.0)	4 (4.0)	0 (0.0)	1.34	1.28
재난예방 교육/훈련	22 (22.0)	33 (33.0)	15 (15.0)	22 (22.0)	8 (8.0)	0 (0.0)	1.61	1.27

* 0: 모른다, 1: 조금 안다, 2: 안다, 3: 보통, 4: 잘 안다, 5: 매우 잘 안다.

(3) 재난대응 단계

재난관리의 대응단계와 관련하여서는 예보·경보 발령 및 주민 대피, 주민행동요령, 현장응급소 설치·운영, 신속한 방역 및 쓰레기 처리, 이재민 대피소 운영 및 구호품 지급, 자원봉사자 관리, 재난상황실 설치 및 운영 등에 대해 알고 있는지를 조사하였다. 〈표 9〉는 지방자치단체의 재난대응에 대한 인식 정도에 대한 설문조사 결과이다.

먼저, 지방자치단체의 예보·경보 발령 및 주민 대피에 대해서는 17명(17.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 43명(43.0%)이 조금 안다, 15명(15.0%)이 안다고 응답하였으며, 14명(14.0%)이 보통, 11명(11.0%)이 잘 안다고 응답하였다.

둘째, 지방자치단체의 주민행동요령에 대해서는 34명(34.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그리고 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 25명(25.0%)이 조금 안다, 13명(13.0%)이 안다고 응답하였으며, 25명(25.0%)이 보통, 3명(3.0%)이 잘 안다고 응답하였다.

셋째, 지방자치단체의 현장응급소 설치·운영에 대해서는 49명(49.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 17명(17.0%)이 조금 안다, 11명(11.0%)이 안다고 응답하였으며, 18명(18.0%)이 보통, 5명(5.0%)이 잘 아는 것으로 조사되었다.

넷째, 지방자치단체의 신속한 방역 및 쓰레기 처리에 대해서는 46명(46.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 20명(20.0%)이 조금 안다, 16명(16.0%)이 안다고 응답하였으며, 12명(12.0%)이 보통, 5명(5.0%)이 잘 안다, 1명(1.0%)이 매우 잘 알고 있다고 응답하였다.

다섯째, 지방자치단체의 이재민 대피소 운영 및 구호품 지급에 대해서는 32명(32.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 27명(27.0%)이 조금 안다, 17명(17.0%)이 안다고 응답하였으며, 19명(19.0%)이 보통, 5명(5.0%)이 잘 아는 것으로 조사되었다.

여섯째, 지방자치단체의 자원봉사자 관리에 대해서는 35명(35.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 조금 안다 19명(19.0%), 안다 20명(20.0%)이었고, 보통이 22명(22.0%), 잘 안다와 매우 잘 안다 각각 2명(2.0%)으로 나타났다.

일곱째, 지방자치단체의 재난상황실 설치 및 운영에 대해서는 35명(35.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 23명(23.0%)이 조금 안다, 17명(17.0%)이 안다고 응답하였으며, 21명(21.0%)이 보통, 4명(4.0%)이 잘 아는 것으로 조사되었다.

〈표 9〉 지방자치단체의 재난대응에 대한 인식 정도
(N=100/단위: 명(%))

구분	모른다	알고 있는 정도					평균	표준편차
		조금 안다	안다	보통	잘 안다	매우 잘 안다		
예보·경보 발령	17 (17.0)	43 (43.0)	15 (15.0)	14 (14.0)	11 (11.0)	0 (0.0)	1.59	1.23
주민행동 요령	34 (34.0)	25 (25.0)	13 (13.0)	25 (25.0)	3 (3.0)	0 (0.0)	1.38	1.26
현장응급 의료소 설치·운영	49 (49.0)	17 (17.0)	11 (11.0)	18 (18.0)	5 (5.0)	0 (0.0)	1.13	1.33
방역 및 쓰레기 처리	46 (46.0)	20 (20.0)	16 (16.0)	12 (12.0	5 (5.3)	1 (1.0)	1.13	1.30
이재민대피소 운영 및 구호품 지급	32 (32.0)	27 (27.0)	17 (17.0)	19 (19.0)	5 (5.0	0 (0.0)	1.38	1.25
자원봉사자 관리	35 (35.0)	19 (19.0)	20 (20.0)	22 (22.0)	2 (2.0)	2 (2.0)	1.43	1.32
재난상황실 설치·운영	35 (35.0)	23 (23.0)	17 (17.0)	21 (21.0)	4 (4.0)	0 (0.0)	1.36	1.26

* 0: 모른다, 1: 조금 안다, 2: 안다, 3: 보통, 4: 잘 안다, 5: 매우 잘 안다.

(4) 재난복구 단계

재난관리의 복구단계와 관련하여서는 신속한 재난복구 절차 및 수행, 반복적 피해가 없는 항구적 재난복구, 재난복구 예산 등에 대해 알고 있는지를 조사하였다. 〈표 10〉 지방자치단체의 재난복구에 대한 인식 정도에 대한 설문조사 결과이다.

먼저, 지방자치단체의 신속한 재난복구 절차 및 수행에 대해서는 37명(37.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 34명(34.0%)이 조금 안다, 9명(9.0%)이 안다고 응답하였으며, 13명(13.0%)이 보통, 7명(7.0%)이 잘 안다고 응답하였다.

둘째, 지방자치단체의 반복적 피해가 없는 항구적 재난복구에 대해서는 41명(41.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 33명(33.0%)이 조금 안다, 8명(8.0%)이 안다고 응답하였으며, 16명(16.0%)이 보통, 2명

(2.5%)이 잘 안다고 응답하였다.

셋째, 지방자치단체의 재난복구 예산에 대해서는 51명(51.0%)이 그 내용을 모른다고 응답하였고, 그 내용을 알고 있는 경우 그 알고 있는 정도는 25명(25.0%)이 조금 안다, 11명(11.0%)이 안다고 응답하였으며, 13명(13.0%)이 보통이라고 응답하였으며, 잘 안와 매우 잘 안다는 응답자가 없었다.

〈표 10〉 지방자치단체의 재난복구에 대한 인식 정도

(N=100/단위: 명(%))

구분	모른다	알고 있는 정도					평균	표준편차
		조금 안다	안다	보통	잘 안다	매우 잘 안다		
재난복구 절차 및 수행	37 (37.0)	34 (34.0)	9 (9.0)	13 (13.0)	7 (7.0)	0 (0.0)	1.19	1.26
항구적 재난복구	41 (41.0)	33 (33.0)	8 (8.0)	16 (16.0)	2 (2.0)	0 (0.0)	1.05	1.14
재난복구 예산	51 (51.0)	25 (25.0)	11 (11.0)	13 (13.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0.86	1.06

* 0: 모른다, 1: 조금 안다, 2: 안다, 3: 보통, 4: 잘 안다, 5: 매우 잘 안다.

4) 지방자치단체의 재난관리 문제점 및 개선방안

(1) 재난관리 단계 중 가장 중요한 단계

〈표 11〉은 지방자치단체 재난관리 단계 중 가장 중요한 단계에 대한 설문조사 결과로 주민의 경우 재난관리 단계 중 예방단계를(57명, 57.0%) 가장 중요한 단계로 인식하였고, 그 다음으로는 대비단계 31명(31.0%), 대응단계 11명(11.0%), 복구단계 1명(1.0%) 순으로 응답하였다.

〈표 11〉 재난관리 단계 중 가장 중요한 단계

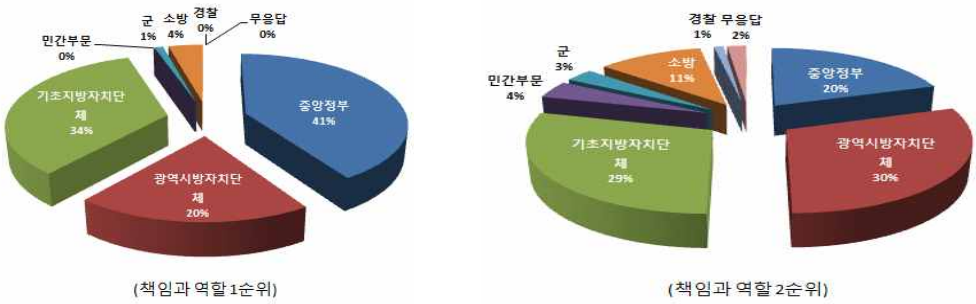
구분		빈도(명)	유효 퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
재난관리 단계	예방단계	57	57.0	57.0
	대비단계	31	31.0	88.0
	대응단계	11	11.0	99.0
	복구단계	1	1.0	100.0

(2) 지방자치단체의 재난관리에 있어 가장 중요한 책임과 역할 조직

〈표 12〉 및 〈그림 1〉과 같이 지방자치단체의 재난관리에 있어 가장 중요한 책임과 역할 조직에 대한 1, 2순위를 묻는 질문에 대해 주민들은 1순위로는 중앙정부(41명, 41.0%), 기초지방자치단체(34명, 34.0%), 광역자치단체(20명, 19.0%), 소방(4명, 4.0%), 군(1명, 1.0%)의 순으로 인식하였고, 2순위로는 광역자치단체(30명, 30.0%), 기초지방자치단체(29명, 29.0%), 중앙정부(20명, 20.0%), 소방(11명, 11.0%), 민간부문(4명, 4.0%), 군(3명, 3.0%), 경찰(1명, 1.0%)의 순으로 응답하였다.

〈표 12〉 효과적인 재난관리 책임과 역할 조직의 순위

구분	1순위		2순위	
	응답률(N, %)	순위	응답률(N, %)	순위
중앙정부	41(41.0)	1	20(20.0)	3
광역지방자치단체	20(20.0)	3	30(30.0)	1
기초지방자치단체	34(34.0)	2	29(29.0)	2
민간부문	-	-	4(4.0)	5
군	1(1.0)	5	3(3.0)	6
소방	4(4.0)	4	11(11.0)	4
경찰	-	-	1(1.0)	7
무응답	-	-	2(2.0)	-
합계	100(100.0)		100(100.0)	



〈그림 1〉 효과적인 재난관리 책임과 역할 조직의 순위

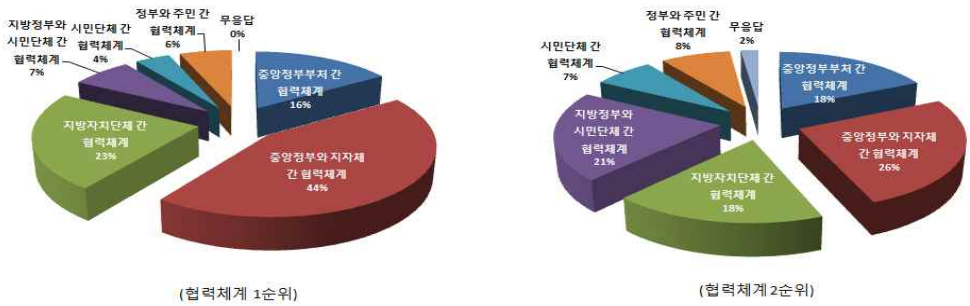
(3) 지방자치단체의 효과적인 재난관리를 위한 협력체계

〈표 13〉 및 〈그림 2〉와 같이 지방자치단체의 효과적인 재난관리를 위한 협력체계에 대한 1, 2순위를 묻는 질문에 대해 주민들은 1순위로는 중앙정부와 지방자치단체 간 협력체계(44명, 44.0%), 지방자치단체 간 협력체계(23명, 23.0%), 중앙정부부처 간 협력체계(16명, 16.0%), 지방정부와 주민단체 간 협력체계(6명, 6.0%), 정부와 주민 간

협력체계(6명, 6.0%), 주민단체 간 협력체계(4명, 4.0%) 순으로 나타났으며, 2순위로는 중앙정부와 지방자치단체 간 협력체계(26명, 26.0%), 지방정부와 주민단체 간 협력체계(21명, 21.0%), 중앙정부부처 간 협력체계 및 지방자치단체 간 협력체계가 각각(18명, 18.0%), 정부와 주민 간 협력체계(8명, 8.0%), 주민단체 간 협력체계 (7명, 7.0%) 순으로 조사되었다.

〈표 13〉 효과적인 재난관리협력체계의 순위

구분	1순위		2순위	
	응답률(N, %)	순위	응답률(N, %)	순위
중앙정부부처 간 협력체계	16(16.0)	3	18(18.0)	3
중앙정부와 지자체 간 협력체계	44(44.0)	1	26(26.0)	1
지방자치단체 간 협력체계	23(23.0)	2	18(18.0)	3
지방정부와 주민단체 간 협력체계	7(7.0)	4	21(21.0)	2
주민단체 간 협력체계	4(4.0)	6	7(7.0)	6
정부와 주민 간 협력체계	6(6.0)	5	8(8.0)	5
무응답	-	-	2(2.0)	-
합계	100(100.0)		100(100.0)	



〈그림 2〉 효과적인 재난관리협력체계의 순위

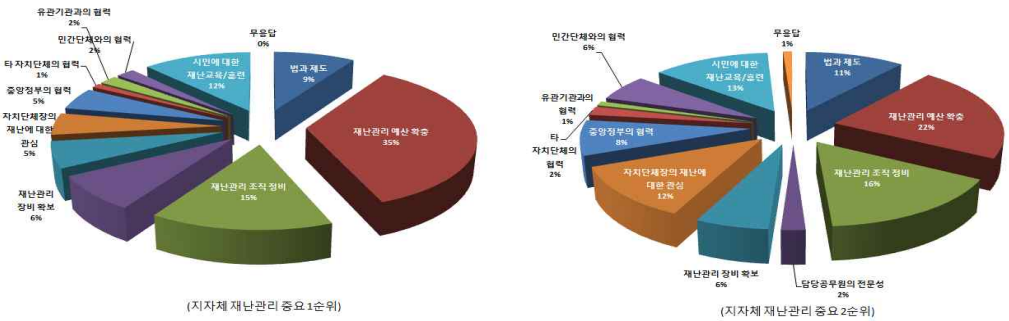
(4) 지방자치단체의 재난관리에 있어 가장 중요한 것

〈표 14〉 및 〈그림 3〉과 같이 지방자치단체의 재난관리에 있어 가장 중요한 것이 무엇이냐 라는 1, 2순위를 묻는 질문에 대해 주민들은 1순위로는 재난관리 예산 확충(35명, 35.0%), 재난관리 조직 정비(15명, 15.0%), 주민에 대한 재난교육 및 훈련(12명, 12.0%), 법과 제도 정비(9명, 9.0%), 담당공무원의 전문성(8명, 8.0%), 재난관리 장

비 확보(6명, 6.0%), 지치단체장의 재난에 대한 관심·중앙정부의 협력(5명, 5.0%), 유관기관과의 협력·민간단체와의 협력(2명, 2.0%), 타 자치단체(1명, 1.0%) 순으로 나타났으며, 2순위로는 재난관리 예산 확충(22명, 22.0%), 재난관리 조직 정비(16명, 16.0%), 주민에 대한 재난교육 및 훈련(13명, 13.0%), 자치단체장의 재난에 대한 관심(12명, 12.0%), 법과 제도(11명, 11.0%), 중앙정부의 협력(8명, 8.0%), 재난관리 장비 확보·민간단체와의 협력(6명, 6.0%), 담당공무원의 전문성·타 지치단체의 협력(2명, 2.0%), 유관기관과의 협력(1명, 1.0%) 순으로 조사되었다.

〈표 14〉 지방자치단체의 재난관리에 있어 가장 중요한 것의 순위

구분	1순위		2순위	
	응답률(N, %)	순위	응답률(N, %)	순위
법과 제도	9(9.0)	4	11(11.0)	5
재난관리 예산 확충	35(35.0)	1	22(22.0)	1
재난관리 조직 정비	15(15.0)	2	16(16.0)	2
담당공무원의 전문성	8(8.0)	5	2(2.0)	9
재난관리 장비 확보	6(6.0)	6	6(6.0)	7
자치단체장의 재난에 대한 관심	5(5.0)	7	12(12.0)	4
중앙정부의 협력	5(5.0)	7	8(8.0)	6
타 자치단체의 협력	1(1.0)	11	2(2.0)	0
유관기관과의 협력	2(2.0)	9	1(1.0)	11
민간단체와의 협력	2(2.0)	9	6(6.0)	7
주민에 대한 재난교육/훈련	12(12.0)	3	13(13.0)	3
무응답	-	-	1(1.0)	-
합계	100(100.0)		100(100.0)	



〈그림 3〉 지방자치단체의 재난관리에 있어 가장 중요한 것의 순위

(5) 재난관리를 잘 하는 지방자치단체장에 대한 호감도

〈표 15〉와 같이 재난관리를 잘 하는 지방자치단체장에 대한 호감도는 높은 것으로 조사되었다. 즉, 재난관리를 잘 하는 지방자치단체장에 대한 호감도에 대해서는 높다(매우 높다 포함)는 응답이 55명(55.0%)으로 나타나 낮다(매우 낮다 포함)는 응답 11명(11.0%)보다 훨씬 높은 것으로 조사되었다.

〈표 15〉 재난관리를 잘 하는 지방자치단체장에 대한 호감도

구분		빈도(명)	유효 퍼센트(%)	누적퍼센트(%)
호감도	매우 낮다	4	4.0	4.0
	낮다	7	7.0	11.0
	보통이다	34	34.0	45.0
	높다	39	39.0	84.0
	매우 높다	16	16.0	100.0

(6) 지방자치단체장에 대한 재난관리 교육의 필요성

〈표 16〉과 같이 지방자치단체장에 대한 재난관리 교육의 필요성에 대해서는 필요하다는 의견이 86명(86.0%)으로 절대 다수의 응답을 보였다. 반면 필요하지 않다는 의견은 없었고, 보통이 14명(14.0%)으로 조사되었다.

〈표 16〉 지방자치단체장에 대한 재난관리 교육의 필요성

구분		빈도(명)	유효 퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
지방자치단체장의 재난관리 교육의 필요성	보통이다	14	14.0	14.0
	필요하다	57	57.0	71.0
	매우 필요하다	29	29.0	100.0

(7) 주민에 대한 재난관리 교육과 훈련의 필요성

〈표 17〉과 같이 주민에 대한 재난관리 교육과 훈련의 필요성에 대해서도 필요하다는 의견이 83명(83.0%) 절대적으로 높게 나타났다. 반면 필요 없다는 의견은 2명(2.0%)이었으며, 보통 응답이 15명(15.0%)으로 나타났다.

〈표 17〉 주민에 대한 재난관리 교육과 훈련의 필요성

구분		빈도(명)	유효 퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
주민에 대한	필요 없다	2	2.0	2.0

재난관리 교육과 훈련의 필요성	보통이다	15	15.0	17.0
	필요하다	52	52.0	69.0
	매우 필요하다	31	31.0	100.0

Ⅳ. 분석결과 요약 및 시사점

주민의식 분석결과 재난을 경험한 지역 주민들이 53%로 경험하지 않은 주민보다 많았고, 경험재난의 종류로는 태풍(25.6%), 호우(20.3%) 등의 자연재난이 높게 나타났다. 지방자치단체의 재난관리 만족도는 만족도가 낮다는 의견 29%, 높다는 응답 7%로 지방자치단체의 재난관리 만족도가 높지 않은 것으로 조사되었다. 지방자치단체의 역량을 알아보기 위한 설문조사 결과는 전체적으로 높지 않았고(평균값 1.94), 특히 재난관리 인력의 적정성(평균값 1.50)에서 가장 낮게 나타났다. 다음으로 지방자치단체의 재난관리 과정에 대한 인식 문항에서 예방단계에 대한 인식이 낮은 것으로 나타났고(평균값 1.12), 그 중에서 재해영향평가(평균값 0.85) 항목이 가장 낮게 나타났다. 대비단계 역시 낮게 나타났고(평균값 1.25), 그 중 지역자율방재조직(평균값 0.92), 재난매뉴얼 존재(평균값 0.99)에 대한 인식이 가장 낮았다. 대응단계는 현장응급의료소 설치·운영(평균값 1.13)과 방역 및 쓰레기처리(평균값 1.13)와 함께 전체적으로 낮은 것으로 나타났고, 복구단계(평균값 1.03) 또한 재난복구예산(평균값 0.86)을 포함하여 주민인식이 낮은 것으로 조사되었다.

지방자치단체 재난관리의 문제점 및 개선방안은 조사 결과, 첫째, 가장 중요한 재난관리 단계로는 예방단계가 57.0%로 가장 높게 나타나 주민들은 예방단계를 중요하게 생각하는 것으로 조사되었다. 둘째, 효과적인 재난관리를 위해 가장 중요한 책임과 역할 조직에 대해서는 중앙정부 41.0%, 기초지방자치단체 34%로 나타나 두 조직을 가장 중요한 책임과 역할 조직으로 인식하였다. 셋째, 효과적인 재난관리를 위한 협력체계에 대해서는 중앙정부와 지자체 간 협력체계가 44.0%로 가장 중요하게 인식하는 것으로 나타났다. 넷째, 재난관리에 있어 가장 중요한 것으로는 재난관리 예산 확충을 35.0%로 가장 중요하게 인식하였다. 다섯째, 재난관리를 잘 하는 단체장의 호감도는 높다는 응답이 55.0%로 나타났다. 여섯째, 지방자치단체장 교육의 필요성에 대해서는 필요하다는 응답이 86.0%로 나타났고, 일곱째, 주민 교육의 필요성 문항 역시 필요하다는 응답이 83.0%로 지방자치단체장 및 주민에 대한 재난관리 교육의 필요성 인식이 매우 높다는 것을 알 수 있다.

주민들의 재난관리에 대한 인식조사 결과의 시사점은 전반적으로 주민들이 지방자치단체의 재난관리 활동과 역량 전반에 대해 잘 모르고 있는 경우가 대부분이었지만, 자치단

체장과 주민들에 대한 재난관리의 교육 필요성에 대해서는 공감하고 있다는 점이었다.

Ⅴ. 결 론

한국의 재난관리체계는 미국, 일본 등 선진국의 재난관리체계의 일부를 도입하는 단계에서 한국 재난 상황에 맞게 정착화 하는 과도기에 있다고 볼 수 있다. 특히 중앙정부에 비해 지방자치단체의 재난관리체계는 주체적으로 재난관리 활동을 하기에 역량이 부족한 실정이고, 예산배분, 중앙 및 유관기관과의 협력, 재난담당 인력의 전문성 등의 개선이 요구되고 있다.

본 연구는 최근 한국의 재난관리체계가 많은 관심과 노력으로 발전을 이룩하였음에도 불구하고, 현 시점에서 지방자치단체의 재난관리가 안고 있는 여러 가지 문제점들을 개선하기 위하여 지방자치단체의 재난관리 역량에 대한 주민인식 조사를 이용한 실증 분석을 통하여 문제점 및 개선방안을 도출하고자 하였다.

지방자치단체의 재난관리에 대한 역량에 대한 지역 주민들의 인식 분석 결과, 중앙정부와 지방자치단체 중 기초지방자치단체 역할과 기능에 대한 중요성이 부각되었고, 지방자치단체의 재난관리 역량 강화의 필요성을 알 수 있었다. 설문조사 결과에 바탕 한 지방자치단체의 재난관리 역량 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 재난관리에 있어 중앙정부 및 유관기관과 지방자치단체 간의 협력체계 구축과 함께 지방자치단체의 재난관리 역량이 강화되어야 한다. 조직 간의 협력체계는 재난관리 효율성과 역량 강화에 영향을 미친다. 그러나 우리의 지방자치단체들은 재난관리에 있어 중앙정부에 의존하는 정도가 너무 높고, 단순히 중앙정부의 정책을 집행하는 수준에 머물고 있다. 따라서 지방자치단체 스스로의 재난관리 역량 제고와 함께 중앙-지방-유관기관 간의 유기적 협력체계의 구축이 시급하다.

둘째, 지방자치단체장 및 주민에 대한 재난관리 교육이 필요하다. 지방자치단체의 재난관리에 있어서 지방자치단체와 주민간의 협력과 지자체장의 역량이 중요한 만큼 재난에 대한 관심과 인식을 위한 교육이 요구된다. 특히, 경험재난을 묻는 문항에서 나타났듯이 자연재난에 비해 인위적·사회적 재난 및 복합적 재난과 새로운 유형의 재난에 대한 경험비율이 낮으므로 교육을 통한 이들 재난들에 대한 이해가 필요할 것이다.

셋째, 지방자치단체의 역량 중 재난관리 인력의 적정성 및 전문성이 매우 낮은 것으로 인식되고 있으므로 인력의 적정성과 전문성 확보 방안 등이 요구된다.

마지막으로 재난관리를 위한 예산확충이 필요하다는 의견이 매우 높게 조사되었다. 오늘날 지방자치단체의 재난관리의 중요성 등을 감안할 때 재난관리 역량 강화를 위해서는

예산의 확충 및 배분의 개선 등이 시급히 이루어져야 할 것이다.

<참고문헌>

김경남·권건주·엄준식. (2007). 지역재난관리의 주민조직 활성화 방안 연구: 주민의식조사를 중심으로. 「국가위기관리연구」, 1(1): 99-127.

김경호. (2010). 지방자치단체 재난관리체계의 단계별 개선방안에 관한 연구: 대구광역시 사례를 중심으로. 「한국행정논집」, 22(1): 151-179.

김국래·유병옥. (2009). 「재난관리론」. 서울: 정훈사.

김근영. (2008). 「재난안전관리체계 개편 방안」. 행정안전부.

김석곤·최영훈. (2008). 지방자치단체 재난관리의 자원보유 인식과 협력에 관한 연구: 소방공무원의 인식을 중심으로. 「지방정부연구」, 12(1): 131-150.

김원중. (2010). 지방자치단체의 위기관리에 대응한 법집행 권한의 한계. 「국가위기관리학회 하계학술대회 자료집」, 2010(1): 303-317.

김종성. (2008). 지방재난관리조직의 바람직한 구축방안. 「지방행정연구」, 22(1): 3-33.

김중양. (2004). 대구지하철 참사수습과 재난관리대책. 한국행정연구원 「행정포커스」 2004. 1/2: 38-56.

류상일. (2007). 한국의 재난관리 기능과 조직별 역할. 「충북대학교 국가위기관리연구소 학술세미나 자료집」, 2007(1): 24-45.

류상일·이주호. (2009). 지방자치단체 재난관리비용 결정에 관한 연구. 「국가위기관리학회 동계학술대회 자료집」, 2009(1): 302-307.

문현철. (2009). 국가재난관리체제에 있어서 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 대한 법적 고찰. 「국가위기관리연구」, 3(2): 73-101.

박동균. (2007). 지방자치단체의 재난 초동대응 시스템 강화방안. 「2007년 국제 위기관리 학술회의 논문자료집」, 83-99.

박동균. (2008). 재난관리에 대한 지방공무원들의 인식분석과 함의. 「한국행정논집」, 20(1): 289-313.

박동균·양기근·류상일. (2012). 지방자치단체 재난관리체계의 현황과 개선방안. 「한국지방자치연구」, 13(4): 131-154.

양기근. (2008). 효율적 재난대응을 위한 재난현장지휘체계의 개선방안: 한국과 미국의 비교론적 관점. 「사회과학연구」, 34(3): 81-104.

양기근·정원희·강창민. (2006). 지방정부 재난관리조직의 개선 방안: 통합형 재난관리 조직설계. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」, 2006: 545-564.

위금숙·백민호·권건주·양기근. (2009). 「한국의 재난현장 대응체계」. 대영문화사.

이병기·김건위. (2008). 「지방자치단체 재난관리체계의 개선방안」. 한국지방행정연구원.

이재은 외. (2006). 「재난관리론」. 대영문화사.

이재은. (2002). 지방자치단체의 자연재해관리정책과 인위재난관리정책 비교 연구 : AHP기법을 이용한 상대적 중요도 및 우선순위 측정을 중심으로. 「한국행정학보」, 36(2): 165-186.

이주호. (2010). 지방자치단체 재난관리 예산결정 연구: 공공선택론 접근을 중심으로. 「국가위기관리학회 춘계학술대회 자료집」, 2010(1): 42-50.

재난 및 안전관리 기본법(법률 제11346호, 2012.2.22, 일부개정).

조남홍·채원호. (2008). 지방정부 재난관리 거버넌스 구축 연구: 부천시를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 12(4): 227-254.

조종묵·류상일. (2010). 재난관리 참여기관별 협력요인과 재난관리 효과성간의 관계. 「국가위기관리학회보」, 2(1): 1-13.

채경석. (2004). 지방정부의 재난관리체계에 대한 국가 간 비교: 바람직한 재난관리체계의 모색. 「지방정부연구」, 8(4): 129-145.

Alexander, David. (2005). An Interpretation of Disaster in terms of Changes in Culture, Society and International Relations. Pp. 25-38 in Perry, Ronald W. and Quarantelli, E. L.(ed.). *What is a Disaster?: New Answers to Old Questions*. Delaware: Xlibris.

Comfort, Louise K. (2002). Rethinking Security: Organizational Fragility in Extreme Events. *Public Administration Review*, 62(Special Issue): 98-107.

Drabek, Thomas E. (1985). Managing the Emergency Response. *Public Administration Review,* 45(Special Issue): 85-92.

Fritz, C. (1961). Disasters. In R. Merton and R. Nisbeet(eds.). *Social Problems*. New York: Harcourt Brace.

Petak, William J. (1985). Emergency Management: A Challenge to Public Administration. *Public Administration Review,* 45(Special Issue): 3-7.

Quarantelli, E. L. (1995). Technological and natural disasters and ecological problems: Similarities and differences in planning for and managing them. pp.87-112 in *Memorial del Coloquio Internacional: El Reto de Desastres Technologicosy Ecologicos*. Mexico City: Academia Mexicana de Ingenieria.

Zimmerman, Rae. (1985). The Relationship of Emergency Management to Government Policies on Man-Made Technological Disasters, *Public Administration Review*, 45.

접수일(2012년 9월 5일)
수정일자(2012년 9월 25일)
게재확정일(2012년 10월 4일)

보건소공무원의 직무만족과 영향요인 연구*

- 전라북도 4개 시의 비교를 중심으로 -

A Study on the Job Satisfaction and Influence Factors of the Civil Servants on Community Health Center

최 재 규(원광대학교 복지보건학부 교수 - 주저자)

Abstract

Jae Gyu Choi

A cursory look at some of the definitions of job satisfaction offered in the literature provides a perspective on its complexity and diversity. Job satisfaction may be defined as a pleasurable or positive emotional state resulting from the appraisal of one's job or job experiences. Two major approaches hold sway with regard to the conceptualization and definition of job satisfaction. The first approach provides more of a macro or global perspective, in which the concern is with general feelings about a job. Although job satisfaction itself is viewed as a multifaceted or composite phenomenon, the emphasis is on the global assessment or overall evaluation of job satisfaction. In contrast, the second approach emphasizes job facets. The extent to which an individual is satisfied with different aspects or facets of the job-for example, opportunities for advancement, salary, challenge-determines the degree of overall satisfaction. Overall job satisfaction becomes the sum of the expressed degree of satisfaction with different facets.

A study on the job satisfaction and influence factors of the civil servants of community health center-focused on the community health center of four cities in Jellabukdo province-was designed in order to provide basic data with local or central administrator for making public policy in local or central level at first. Based on such limited characteristics among the general ones as sex, age, educational background, religion, and type of work, this paper analyzed the job satisfaction of community health center's civil servants of four cities in Jellabukdo province.

주제어: 직무만족, 영향요인, 감정적 상태, 다면적?합성적 정의, 보건소

Keywords: job satisfaction, influence factors, emotional state, multifaceted or composite definitions, community health center

* 이 논문은 2011학년도 원광대학교의 교비지원에 의해서 수행됨.

I. 서 론

의료기술의 획기적인 발전, 고가의료장비의 무분별한 도입과 이용의 증대, 의료보험의 전 국민에의 확대·적용, 임금상승 등에 의해 국민의료비가 가파르게 상승하고 있으며, 여기에 더하여 인권개념의 의료영역에의 확장 및 결합이 가해짐으로써 전 국민 의료비가 국민총생산에서 차지하는 비율이, 선진국에 비하여 높은 편이라고 볼 수 없지만, 급속하게 높아가게 되어 사회적인 문제로 대두되고 있음은 어제 오늘의 일이 아니다.

과거 농경사회에서 우리나라의 국민들은 전염성 질환과 과도한 육체적 노동으로 인한 신경계 질환으로 고생하였으나, 산업사회로의 변화와 함께 비전염성, 만성퇴행성 질환과 사고로 인한 사망의 증대를 겪고 있다. 예컨대, 전염성 질환에 의한 사망이 전체 사망 가운데 1965년 14.8%이었으나, 1981년 4.0%로 떨어진 반면, 만성퇴행성 질환으로 인한 사망 비율은 28.5%에서 42.3%로 크게 증가(한국인구보건연구원, 1985)한 데서도 알 수 있다. 특히 1980년대에 들어와서 장기간에 걸쳐서 정상적인 활동에 장애를 주다가 사망에까지 이르는 간질환, 당뇨, 폐결핵, 암, 고혈압, 뇌·심혈관 질환 등 만성퇴행성 환자들이 주요 입원 치료자들이 되고 있다.

인구의 노령화와 감염성 질환의 감소는 만성퇴행성 질환의 상대적, 절대적 증가를 초래하여, 1992년 국민건강조사자료에서, 전체 상병의 80% 이상을 차지하였다. 이러한 사실은 우리나라의 주요 사인(死因)에서도 알 수 있다. 즉, 1950년대에는 감염성 질환이, 1960년대 중반까지는 감염성 질환에서 만성퇴행성 질환으로 이행되었고, 1980년대에는 만성퇴행성 질환과 교통사고가, 1985년 이후 1990년대 들어와서는 악성신생물, 뇌혈관 질환, 불의의 사고, 심장병, 고혈압성 질환이 사망순위 5위 이내를 차지함으로써 만성퇴행성 질환이 주요 사인으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

만성퇴행성 질환은 질병이 쾌유와 악화를 거듭하고 오랜 경과과정을 거치며, 연령의 증가에 따라 유병이 증가하고, 정상으로 회복되는 경우가 드물어 장기간의 투병 끝에 사망에 이르게 된다. 이러한 만성퇴행성 질환에 대한 관리정책을 강화할 필요가 있는데, 그것은 첫째, 만성퇴행성 질환은 평균수명의 증가와 더불어 국민의 삶의 질에 직접적으로 영향을 주기 때문이며, 둘째, 국가적 손실에 대한 것으로, 활동 제한 일 수의 감소뿐만 아니라 막대한 의료비용을 감당해야 하기 때문이다.

대부분의 노인 환자나 만성퇴행성 환자들은 급성이 아닐 뿐만 아니라 병증의 특성으로나, 그런 질환으로 고통을 당하고 있는 환자 개인의 신체적 특성으로 본다고 하더라도, 여생을 다 보내기까지 완쾌가 쉽지 않다. 이런 점에서 볼 때 그들 환자의 욕구에 따른 단시일 내 문제해결은 어려우며, 그 환자들의 모든 생활과정에 관련된 포괄적 의료가 필요로 하다. 이것은 제공자 측 중심의 보건의료에서부터 주민 중심이나 지역사회 중심의 보

건의료로의 발상의 전환을 요구당하고 있는 시점에 와 있다고 할 것이다.

지역사회 중심의 보건의료는 환자나 일반인들이 종래처럼 일방적으로 보건의료서비스의 수혜를 받는 것이 아니고, 의사, 보건의료종사자, 복지관계자와 공동으로 만성퇴행성 질환자, 장애인에 대한 원조, 재활, 그리고 치료에 주체적으로 노력하는 것, 더 나아가서 질병의 예방이나 건강의 유지·증진에 적극적으로 나서고, 책임을 져야 한다고 하는 생각이 자리 잡고 있다. 그러므로 모든 것을 행정이나 전문가의 책임으로 전가하는 것이 아니고, 노인 환자나 만성퇴행성 질환자 자신들의 자발적인 행동 가운데서 지역의 보건의료 문제를 파악·분석하며 자주적 활동을 통해서 해야 하는 것, 지역 내에서 동원 가능한 자원을 활용하여 보건의료 문제를 해결해야 하는 것, 타 지역과의 광범위한 연계를 맺어 상호 횡적인 협력관계를 유지해야 하는 것, 그리고 행정기관의 참여를 요청하는 것 등이 전제로 되어야 한다.

이러한 관점에서 노인 환자와 만성퇴행성 환자들의 삶의 질에 긍정적인 영향을 주고, 이들에 의해서 초래되는 막대한 국민의료비의 감소에도 크게 기여할 수 있는 보건소의 역할이 그 어느 때보다도 막중하다. 지역보건의료 전달의 거점이자 보건의료서비스의 공공부문에서 만성퇴행성 질환과 재활보건서비스 등을 위한 민간과의 연계를 가장 큰 역점사업으로 하고 있는 보건소 내 종사자들의 직무만족 및 영향요인 연구가 매우 필요한 시점이라고 생각한다. 그리하여 전라북도 내 4개 시 보건소공무원의 직무만족과 영향요인에 대해 최초로 연구를 시도하게 되었다.

Ⅱ. 이론적 고찰

직무만족의 이론을 논의하는데 있어서 한 가지 공통적 맥락은 실제로 모든 이론들은 '만족'이란 정서적 상태이고, 그것은 어떤 한 사람과 그 사람을 둘러싸고 있는 환경 간에 상호작용의 함수라는 개념에 대해 설명하고 있다는 점이다. Lawler(1973)와 그 이외 다른 사람들이 이미 지적했듯이, 직무만족에 대한 연구는 비논리적이었다. 그러므로 직무만족이라는 용어가 도입된 후 50여년이 넘게, 그것의 이론적 토대에 대해서 결정하지 못하였고, 연구에 대한 비판은 아직도 여전히 남아있다.

이러한 논란에도 불구하고, 몇몇 연구자들과 이론가들은, 비록 서로 다른 요소들이 있다고 하더라도, 특별한 관점 내에서 유사하거나 실제적으로 중복되는 견해들을 널리 알리는 패러다임을 제안하였다.

본 논문에서는 각각의 직무만족 이론을 길게 설명하기보다는 묵시적이거나 명시적으로 직무만족 논문에 있어서 중요한 역할을 해왔던 패러다임을 설명하는 두 가지 관련 이론적

관점, 즉 기대이론과 두 가지 요인 이론에 대해서만 언급하고, 마지막으로 본 연구의 직무만족을 설명하고 평가할 수 있는 하위 변인에 대해서 간단하게 설명하고자 한다.

1. 기대이론

기대이론을 설명하고 있는 학자들은 직무만족에 대한 개별적 평가가 개인이 직무로부터 무엇을 기대하는가와 개인이 받는 것이 무엇인가 간에 불일치의 작용(함수)이라고 주장하고 있다. 이 이론에 있어서, 받아야 할 것은 어떤 명백한 가치 또는 본질적인 가치를 소유해야 하는 것으로 간주된다. Vroom(1964)은 노력이 좋은 성과로 이어질 것이라고 하는 믿음과, 좋은 성과는 보상으로 이어질 것이라고 하는 기대감이라는 두 가지 형태의 기대를 제시하고 있다. Katzell(1964)은 받게 되는 결과에 대한 실제적인 양과 기대하고 있는 결과 간 불일치를 강조하고 있다. Hollenbeck(1989)은 개인의 정서적 반응은 그들의 현 여건에 대한 느낌과 어느 정도 비교 가능한 참조 사이에 인지된 불일치에 의해 좌우된다고 주장하는 좀 더 인지적 모형을 제시하고 있다. Locke(1969)는 기대되는 것과 받는 것 간의 인지된 불일치를 강조하였다. 불일치에 대한 강조 때문에, 어떤 저자들은 '불일치이론'과 '성취이론'(개인의 욕구가 성취되는 정도) 간을 구분하는 것을 더 선호하였다.

한편 인지와 기대의 통합은 만족의 정의와 측정과 관련하여 상당한 논의를 초래하였다. Locke(1976)는 기대(직무로부터 기대되는 것이 무엇인가와 얻어지는 것이 무엇인가 간의 불일치), 욕구(개인의 객관적 요구가 직무에 의해서 충족되는 정도), 가치(개인이 원하고 바라는 것을 직무로부터 획득한 정도), 이들 사이를 구별할 것을 주장하였다. Lawler(1973, 67)는 기대의 연구에 대한 세 가지 서로 다른 접근들이 있다는 것을 언급하였다. 첫째는 사람이 무엇을 원하는가를 고찰한다. 둘째는 그들이 받은 것에 대해 무엇을 생각하는가를 고찰한다. 셋째는 사람은 받기를 원하는 것이 무엇인가를 고찰한다는 것이 그것이다. 기대이론이 이런 식으로 인식될 때 직무만족에 대한 정확한 표현에는 개인이 무엇을 받는가와 무엇을 원하는가, 개인이 무엇을 받는가와 무엇을 필요로 하는가, 그리고 개인이 무엇을 받는가와 무엇을 기대하는가 간의 불일치에 대한 평가(판단)를 필요로 한다. 예컨대, 어떤 개인들이 받을만하다고 믿는 것은 무엇인가와, 또 다른 사람들이 받아야만 한다고 믿는 것은 무엇인가가 그것이다. 그러므로 어떤 한 개인의 전반적인 직무만족은 이러한 불일치의 제 차원들을 가로지르는 총합에 의해서 결정될 것이다.

이러한 관점의 고전적 모형은 사람-환경 적응(person-environment fit)이론 속에서 찾아볼 수 있다. 이러한 관점에 대해 훨씬 광범위하게 채용되고 있는 공식화들 가운데 한 가지 중에서 적응은 사람의 특성과, 상응한 제 차원들에 맞게 측정되는 환경의 특성 간의

관계로 지칭되고 있다(Caplan, 1979: 93). 어떤 상황에 있어서 행동은 주로 환경에 의해서 결정된다.

그러나 환경이 밝혀지거나 거의 그렇게 되는 때라고 하더라도, 개인의 차이점들이 서로 다른 행동을 초래한다. 또 다른 경우에 있어서 사람과 환경은 그 상호작용 이전에 사람이나 환경 가운데서 발견되지 안했던 완전히 새로운 행동이나 사건 또는 새로운 차원의 행동을 야기하면서 상호작용할 것이다. 모형은 서로 다른 환경의 맥락 속에서 개인들의 감정적 반응 내 변화들을 예측한다. Caplan(1979)이 지적하였듯이, 사람-환경 적응이론을 설명하는 사람은 사람, 환경의 함수로서 기존 사람들이 반응할 것인지, 또는 사람-환경, 그 두 가지가 상호작용을 할 것인지 어쩔 것인지를 결정하기 위해서 필요한 모든 변수들을 측정해야만 한다고 하였지만, 이 모든 것이 쉬운 것이라고 말하기 어렵다.

일반적 기대 관점들의 맥락 내에서 몇 가지 서로 다른 이론들이 있는 반면에, 또한 공통적인 주제들도 있는데, 이들 주제들은 객관적인 사건들과 그들 인식 간의 차이점, 또 욕구, 가치와 기대들 간의 차이점, 그리고 차이점이나 불일치 점수에 주의를 기울려야 할 것을 제안하고 있다.

2. 두 가지 요인(two-factor) 이론

동기-위생(두 가지 요인)이론은 Herzberg, Mausner, 그리고 Snyderman(1959)에 의해서 개발되었다. 가장 간단한 형태로, 그 이론은 직무만족은 동기요인들(증진과 인식과 같은, 일 그 자체의 구성요소)의 현재화의 결과이고 직무불만족은 위생요인들(감독과 사람들 간의 관계와 같은, 일의 맥락에 대한 구성요소)의 결여의 결과라고 주장한다.

그러므로 직무만족을 증가시키기 위해서 사람은 동기요인들 가운데서의 변화들을 일으켜야 하고, 직무불만족을 감소시키기 위해서 사람은 위생요인들에 영향을 주어야 한다. 이러한 이론에 따라서 직무만족을 증가시키는 것은 불만족이 일련의 서로 다른 직무 차원들과 밀접하게 얽혀 있기 때문에 반드시 직무불만족의 감소일 것이라고 의미하는 것은 아니다. 직무만족과 직무불만족의 인과적 이분법은 만족의 원인들과 불만족의 원인들을 구별하기 위한 시도 가운데서 무수한 실제적 비판의 문을 열어 준 결과를 초래하였다.

또 한편으로는 이러한 논쟁적인 이론은 많은 비방자만큼이나 많은 지지자들을 가지고 있는데, 두 가지 요인이론에 대한 비판자들로서 Dunnette, Campbell, 그리고 Hakel(1967, 173) 등이 그들이다. 그들은 "두 가지 요인이론을 쉬게 하기 위한 증거는 지금 충분하다, 그리고 우리는 그것이 평화롭게 묻혀있기를 희망한다"고 하였다.

두 가지 요인이론에 대한 제일 중요한 비판은 세 가지이다. 첫째, 방법에 한정된 것으로, 즉 Herzberg와 그의 동료들이 똑같은 방법론을 사용한 것처럼, 동일한 결과를 얻기

위한 유일한 방법이 그것이다. 둘째, 불만족과 만족에 대한 요인들이 중복되며, 그렇기 때문에 길잡이가 되는 구별은 진실을 담보하지 못한다. 그리고 셋째, Herzberg와 그 이외의 사람들이 채택했던 방법론은 '사건'(무엇이 일어났는가)과 '원인을 만든 자'(누가 그것을 생기게 했는가) 사이를 구별하고 있지 않다는 언급이다.

매우 많은 비난에도 불구하고, 두 가지 요인이론은 직무만족 문헌에서 여전히 매우 중요한 부분으로 남아있다고 해도 과언이 아니다. 그 이론은 육체적 욕구와 정신적 욕구 간, 그리고 직무만족은 일의 본질과 관련되어 있다고 하는 생각을 강조함으로써 일을 심리적 편안함에 결속시키는 것과 성장 간 중요한 구분을 제공하고 있다(Gaziel, 1986; Locke, 1976). 이 이론은 요약적으로 결론을 낼 수 없고, 낼 수도 없을 것이다.

3. 본 연구의 직무만족 관점

Locke(1976)은 직무만족이란 개인이 자신의 직무를 평가하거나 또는 직무를 통한 경험을 평가함으로써 얻게 되는 유쾌한 감정 또는 좋은 정서 상태라고 하였다. 정효정(2003: 10)은 직무만족이란 어떤 근무에서 얻어지거나 경험되는 욕구충족 정도의 함수라고 하면서 직무만족의 본질을 자신의 직무에서 얻어지는 자기실현의 감정과 가치 있는 성취감이라고 하였다.

문시욱(1994)은 직무만족의 요소를 승진, 도전, 편안함, 역할갈등, 금전적 보상, 직무 자체, 수퍼비전(super vision), 인정, 기관운영, 대인관계, 업무량, 역할모호성 등 12가지 변수로 범주화 하였다. 장성숙(1998)은 직무만족의 요인을 승진, 보수, 직업적 긍지, 업무 자체, 인간관계, 자율성, 근무환경, 자아발전, 이직 등 9가지로 범주화하였다.

본 연구에서는 직무만족에 한정하여 간단하게 언급하고자 한다(신구범, 2008: 113-117).

직무만족과 성과 간의 관계에 대한 연구를 종합하면, 첫째, 직무만족과 성과 간에는 정(正)의 상관이 있다는 견해, 둘째, 양자 간에는 부(負)의 상관이 있다는 견해, 그리고 마지막으로 양자 간에는 상관이 없다는 견해가 있다. 조직행동의 관리에서 직무만족이 중요한 의미를 가지기 위해서는 첫째의 견해를 채택할 경우에 한해서이다.

직무만족과 성과 간에 일관성 있는 관계가 경험적으로 증명되지 않았는데도 조직행동의 관리에서 직무만족이 중요한 변수로 고려되어 온 것은 그것이 사회적으로 중요한 이념과 관련되어 있기 때문이다. 즉 '만족한다'는 것은 어느 시대, 어느 사회에서나 중요한 가치이며 규범이고 이데올로기인 것이다.

직무만족이란 개인이 상황에 대해 정서적으로 연관되어 있어 순응을 하거나 이직을 하는 결정적인 지표가 되므로 조직의 리더는 조직구성원들의 업무와 관련하여 직무만족에

영향을 미치는 요인에 대한 이해가 매우 필요하다.

직무만족은 개인이 자신의 직무에 대하여 가지는 일반적 태도이다. 자신의 직무에 만족하는 조직구성원은 직무와 조직에 대하여 호의적인 태도를 가지게 된다. 직무만족의 요인을 간단하게 살펴보면 다음과 같다.

1) 조직전체 요인

조직전체 요인은 모든 조직구성원들에게 공통적으로 적용되는 변수이며, 급여와 승진기회, 회사의 정책과 절차, 그리고 조직의 구조 등이 있다.

2) 직무내용 요인

직무내용 요인 중에서 가장 중요한 것은 동기 요인과 관련된 것이다. 다른 조건이 동일하다면 도전적이고 자율적인 직무가 직무만족에 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

3) 직무환경 요인

직무만족에 영향을 미치는 직무환경 요인에는 감독자의 스타일, 의사결정 형태, 작업집단의 규모, 동료작업자와의 관계, 그리고 작업조건 등이 있다.

4) 개인적 요인

개인적 특성도 직무만족과 관련성이 있다. 연령과 근속연한, 개성, 성장욕구의 강도, 그리고 기타 유전적인 요인 등은 직무만족에 영향을 미친다.

본 논문에서는 직무만족의 하위 변인으로 조직전체 요인, 직무내용 요인, 직무환경 요인, 그리고 개인적 요인 등 4가지로 범주화하였다.

Ⅲ. 선행연구

박인혜·소향숙(1986)은 보건소간호사를 대상으로 계장직 간호사와 일반간호사 간의 역할인식 정도와 직무만족 정도를 비교한 결과, 직무만족 정도는 연령에서는 41-45세 군, 간호기술고등학교 출신 군, 종교를 가지고 있지 않은 군, 기혼 군, 근무경력이 많은 군, 시 지역에 근무하는 군, 그리고 동기에서는 관심이 있고 적성에 맞는다는 군이 높았고, 계장직 간호사와 일반간호사 간의 비교에서도 계장직 간호사의 직무만족 정도가 유의하게 높은 것으로 나타났다.

윤순녕(1990)은 전국 보건소인력을 대상으로 보건소인력 특성 및 조직구조와 직무만

족과의 관계를 분석한 결과, 보건인력 특성 중 근무지 보건소의 유형별, 연령별, 보건소 이외의 경력별로 직무만족에 유의한 차이를 보였으며, 의사결정 권한과 직무만족과는 유의한 관계가 있는 것으로 나타났다.

양미진(1997)은 서울시 각 구 보건소에서 근무하는 방문간호사를 대상으로 직무만족을 살펴본 결과, 연령이 많을수록, 직급이 높을수록, 보건소근무 경력이 많을수록 직무만족도가 높았고, 직무만족도가 높을수록 업무수행도도 높은 것으로 나타났다.

소애영·신은영(1998)은 보건소 방문간호 업무 당담 간호사들을 대상으로 직무만족도에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 일반적 특성 중 간호사의 직급과, 교육수준이, 상황요인 중 월평균 방문가구 수가 유의한 변수로 나타났으며, 업무인지도 또한 직무만족도에 유의한 영향을 미치는 요인으로 나타났다.

남철현·위광복(2000)은 경상도와 충청도 지역에 소재하는 보건소직원들을 대상으로 보건소조직에 대한 인식과 동기부여 요인 및 직무만족 요인을 분석한 결과, 직무만족도에 유의하게 영향을 미치는 요인은 성, 교육정도, 업무분장의 적합성, 목표량설정 방법의 합리성에 관한 인식, 동기요인, 위생요인으로 나타났다.

김이순 등(2002)은 부산시 보건소의 방문간호사를 대상으로 직무만족에 영향을 주는 비업무적 요인과 업무적 요인을 규명한 결과, 직무만족에 영향을 주는 비업무적 요인은 교육수준으로 확인되었고, 업무적 요인은 직원 간 협조, 상사지원, 물품지원이 직무만족에 영향을 주는 요인으로 확인되었으며, 최종적으로 직무만족에 영향을 주는 예측요인은 상사지원과 물품지원이었다.

임양현(2004)은 전라북도 보건소에 근무하는 건강증진사업 담당자를 대상으로 직무만족 요인을 조사한 결과, 연령, 학력, 근무연한에 따라 통계적으로 유의한 차이가 없었으며, 근무지에 따라 통계적으로 유의한 차이를 보였다.

정영·정점례(2004)는 전남지역 보건소의 방문간호사의 업무수행과 직무만족을 분석한 결과, 직무만족도는 보건소 외 근무경력이 없을수록 직무에 만족하는 것으로 나타났다.

최호현(2004)은 서울, 경기, 강원지역의 보건소에 근무하는 의료기술직 공무원을 대상으로 직무만족에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 직무만족에 유의하게 긍정적 영향을 미치는 요소로서 직무의 다양성, 긍정적 심성, 직무의 유의성, 직무의 적합성, 의사결정 참여, 승진기회 순으로 긍정적 영향력이 있었고, 직무갈등, 구직기회, 부정적 심성 순으로 직무만족에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

박유미(2003)는 보건소에 근무하고 있는 관리의사를 대상으로 직무내용과 직무만족도에 영향을 주는 요인을 분석한 결과, 직무만족도에 관련된 요인으로 내적 요인으로 근무경력, 의사직급, 성, 건강증진사업 인식 정도, 업무에 대한 자긍심, 소속감, 입사동기가 있고, 외적 요인으로 동료의사 간의 rotation, 연봉의 만족도, 교육 횟수, 환자 수 그리

고 성과급제도 실시유무, 승진기회 등으로 나타났다.

이성경(2007)은 서울시 보건소에 근무하는 보건간호사를 대상으로 직무만족이 서비스 질에 미치는 영향을 분석한 결과, 직무만족은 연령, 교육수준, 결혼여부, 총 경력, 현 업무 담당 기간, 직급에 따라 유의한 차이를 보였으며, 직무만족이 서비스 질에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

민순·김혜숙(2008)은 보건소에 근무하는 간호사를 대상으로 보건소 간호조직 문화가 직무만족과 조직몰입에 미치는 영향을 분석한 연구에서 직무만족은 학력과 직위, 결혼상태, 주된 근무역할에 따라 유의한 차이를 보였다.

이용숙(2009)은 대전시 5개 구 보건소 직원을 대상으로 직무만족 요인을 분석한 결과, 연령, 공무원 경력, 최종임용 방법, 직급, 직렬, 근무처에 따라 직무만족에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다.

신재희(2011)는 대전광역시 보건소에 근무하는 전 직원을 대상으로 보건소장의 리더십 유형이 보건소 조직구성원의 직무만족에 미치는 영향을 검증한 결과, 성별, 연령, 근무경력, 직급에 따라 직무만족은 통계적으로 유의한 차이를 보였으며, 거래적 리더십과 변혁적 리더십이 모두 직무만족에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이현숙(2011)은 보건소장의 직무만족과 조직몰입이 직수수행에 미치는 영향에 관한 연구에서 보건소장의 총 근무년 수, 의사면허 소지 여부, 직렬에 따라 직무만족이 유의한 차이를 보이는 것으로 나타났다.

위에서 언급한 선행연구들이 각기 나름대로의 독립변수를 설정하여 종속변수에의 영향정도를 살펴보고 있어서 유의한 해석과 결과들을 산출해내고 있다.

그러나 본 논문에서는 처음으로 전라북도 내에 소재하고 있는 4개 시의 보건소공무원들을 대상으로 조직전체 요인, 직무내용 요인, 직무환경 요인, 그리고 개인적 요인 등에 초점을 두어 종합적 접근을 통한 연구를 시도하였다.

본 논문의 연구결과는 지역사회 중심 보건의료서비스를 전달하는 주역들인 보건소공무원들의 직무만족과 영향요인을 찾아내어 보건소가 해야 하는 건강유지·증진사업, 재활사업과 각종 영역에서의 민간과의 연계를 전개해 나아가는데 있어서 동기부여의 유용한 기초자료가 될 것으로 생각한다.

Ⅳ. 연구설계

1. 조사대상자 및 자료수집

본 연구는 최초로 전라북도 내 4개 시의 보건소공무원들을 대상으로 조사하였다. 본 논

문의 설문 문항에 대한 내용들을 조사대상자들이 정확하게 이해하고 있는지를 알아보기 위해서 예비설문 조사(pre-test)를 실시하였고, 그 과정을 통해 이해하지 못하는 문항에 대해서 다시 쉽고 정확하게 받아들일 수 있는 질문으로, 또한 그들의 새로운 아이디어(idea)를 참조하여 설문 문항의 내용을 재구성한 후 2012년 2월 20일부터 2월 29일까지 10일간에 걸쳐서 조사를 실시하였다.

2. 설문지의 구성

본 연구의 설문지는 최윤정(1994), 박경희(1995), 그리고 유숙자(1999)의 연구에 이용된 설문지를 참조하여 이론적 배경에서 언급했던 직무만족도 요인 중 조직전체 요인, 직무내용 요인, 직무환경 요인, 그리고 개인적 요인으로 범주화하였다.

〈표 1〉 조사도구의 구성내용

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th>주요내용</th><th colspan="2">문항 수</th><th>척도</th></tr>
<tr><td colspan="2">일반적 특성</td><td>성별, 연령, 학력, 종교, 근무경력, 급여수준, 직종, 직급, 근무과</td><td colspan="2">9개 문항</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="4">만족도 측정도구</td><td>조직전체 요인</td><td>적정한 보수, 적절한 대우, 후생복지의 혜택, 지위의 사회적 인정</td><td>4개</td><td rowspan="4">20개 문항</td><td rowspan="4">측정 척도: 5점

1점: 전혀 그렇지 않다
2점: 그렇지 않다
3점: 보통이다
4점: 그렇다
5점: 매우 그렇다</td></tr>
<tr><td>직무내용 요인</td><td>업무에 대한 동료와의 토론, 업무에 대한 정보의 접근성, 능동적 일처리, 회의 시 자유로운 의견 개진, 업무에 대한 책임성</td><td>5개</td></tr>
<tr><td>직무환경 요인</td><td>업무의 양과 처리시간의 적절성, 상급자의 권한 위임, 충분한 업무수행 지원, 동료와의 친밀한 관계 유지, 동료와의 격의 없는 대화, 동료와의 상호 협력, 동료와의 화합</td><td>7개</td></tr>
<tr><td>개인적 요인</td><td>출근 시 결근에 대한 생각, 자신의 발전을 위한 더 나은 직장의 탐색, 자신의 업무에 대한 연수의 필요성, 업무에 대한 적성</td><td>4개</td></tr>
<tr><td rowspan="4">직무만족 영향요인</td><td colspan="2">조직전체 요인</td><td>1개</td><td rowspan="4">4개 문항</td><td rowspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="2">직무내용 요인</td><td>1개</td></tr>
<tr><td colspan="2">직무환경 요인</td><td>1개</td></tr>
<tr><td colspan="2">개인적 요인</td><td>1개</td></tr>
</table>

그리하여 설문지는 보건소공무원들에 대한 일반적 사항 9개 문항, 직무만족도에 관한 사항 20개 문항, 그리고 직무만족도 측정도구 4개 영역의 각각에 대해 무엇으로 인해서 가장 크게 만족을 얻는지에 대해서 1순위와 2순위로 묻는 문항 등으로 구성되었다.

3. 자료 분석방법

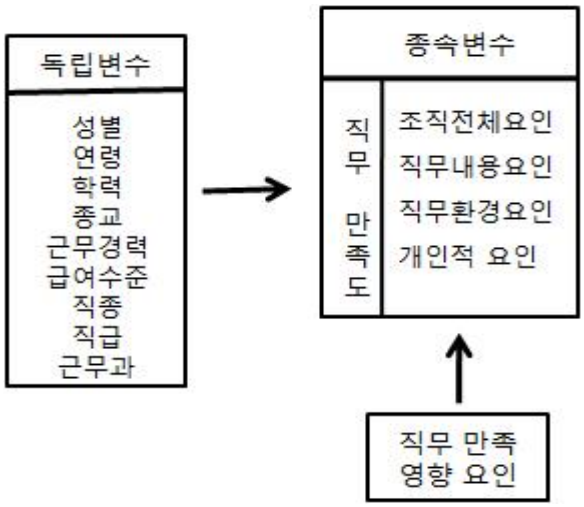
보건소공무원들의 직무스트레스와 그 영향요인에 대해서 알아보기 위해서 구조화된 설문지를 통해서 수집된 자료는 IBM SPSS Statistics 19 통계프로그램을 이용하여 다음과 같이 분석하였다.

첫째, 측정 대상이 되는 내용을 어느 정도의 안정성을 가지고 일관성 있게 측정하고 있느냐하는 것과 관련하여 신뢰도를 검증하기 위해 문항 간 내적 일치도를 보는 Cronbach's α계수를 산출하였다.

둘째, 조사대상자의 일반적 특성에 대하여 빈도분석을 하였고, 백분율, 평균, 표준편차 등을 알아보기 위하여 기술통계 분석을 하였다.

셋째, 조사대상자의 일반적 특성과 직무만족도 및 직무만족도의 영향요인을 알아보기 위해서 교차분석, T-test, 분산분석(one-way ANOVA), 그리고 다변량 분석 등을 하였다.

4. 연구모형



〈그림 1〉 연구모형

본 연구에서는, 〈표 1〉 조사도구의 구성내용에서 볼 수 있듯이, 보건소공무원의 직무만족도와 직무만족의 영향요인에 대해 일반적 사항을 독립변수로 하였다. 종속변수는 직무만족도에 관련된 총 20개 문항을 조직전체 요인(1번 문항~4번 문항), 직무내용 요인(5번 문항~9번 문항), 직무환경 요인(10번 문항~16번 문항), 그리고 개인적 요인(17번 문항~20번 문항) 등 4개 범주로 나누었다. 직무만족에 영향을 미치는 요인을 1순위와 2순위로 나누어 질문(4개 문항)하였다.

Ⅴ. 자료분석 결과

1. 신뢰도 분석

한 변수를 여러 문항으로 측정하는 경우 내적 일관성을 검증하는 Cronbach's α를 이용한다. 일반적으로 Cronbach's α값이 최소한 0.5를 이상으로 하여 0.6보다 클 경우 양호(good), 0.7보다 클 경우 매우 양호(excellent)한 것으로 보고 있다.

조사대상자들의 직무만족도를 알아보기 위한 하위변인 중 조직전체 요인이 0.794, 직무내용 요인 0.794, 직무환경 요인이 0.837로 매우 양호한 것으로 나타났으며, 개인적 요인의 경우 0.557로 양호한 것으로 나타났다.

〈표 2〉 직무만족도 하위변인별 신뢰도

직무만족도 하위변인	질문지 번호	문항내용	Cronbach's α
조직전체 요인	1	일한 만큼 보수를 받고 있다.	.794
	2	다른 직종에 비해 적절한 대우를 받고 있다.	
	3	후생복지의 혜택을 받고 있다.	
	4	보건소공무원의 지위가 사회적으로 인정받고 있다.	
직무내용 요인	5	동료들과 업무와 관련하여 토론을 자주 한다.	.794
	6	업무에 관한 새로운 정보를 쉽게 접할 수 있다.	
	7	내가 할 일을 능동적으로 찾아서 한다.	
	8	회의 시 내 의견을 자유롭게 말할 수 있다.	
	9	책임감을 가지고 나의 일을 수행한다.	
직무환경 요인	10	내가 해야 할 일의 양과 시간은 적당하다.	.837
	11	상급자는 내 책임 하에 일을 하게 한다.	
	12	업무수행에 필요한 지원을 충분히 받고 있다.	
	13	동료 직원과 친밀한 관계를 유지하고 있다.	
	14	동료 직원과의 격의 없는 대화를 한다.	
	15	동료 직원과 서로 도움을 주고 받는다.	
	16	동료 직원들과 화합하며 지낸다.	
개인적 요인	17	출근 시 결근하고 싶다는 생각이 종종 든다.	.557
	18	나의 발전을 위해 더 나은 직장을 구할 생각이다.	
	19	나의 일에 대한 교육을 더 많이 받아야 한다.	
	20	나의 일이 성격상 잘 맞는다.	

2. 조사대상자의 일반적 특성

조사대상자들의 일반적 특성은 〈표 3〉에 요약되어 있다.

성별에서는 여자가, 연령별에서는 40세에서 49세가, 학력에서는 전문대학 졸업이, 종교에서는 기독교가, 근무경력에서는 20년 이상 25년 미만이, 급여수준에서는 250만원 이상 350만원 미만이, 직종에서는 보건직이, 보건직급에서는 7~6급이, 간호직에서는 8급이, 의료기술직에서는 9급이 많았고, 그리고 근무과에서는 건강증진과에서 근무하는 사람이 많았다.

〈표 3〉 4개 시 보건소공무원의 일반적 특성

특성	구분	A시	B시	C시	D시
성별	남자	6(13.3)	11(24.4)	7(18.4)	12(24.0)
	여자	39(86.7)	34(75.6)	31(81.6)	38(76.0)
연령	30대 미만	1(2.2)	8(17.8)	1(2.6)	2 (4.0)
	30~39세	13(28.9)	5(11.1)	4(10.5)	8(16.0)
	40~49세	22(48.9)	21(46.7)	14(36.8)	30(60.0)
	50~59세	9(20.0)	11(24.4)	19(50.0)	10(20.0)
학력	고졸 이하	2(4.4)	1(2.2)	2(5.3)	0(0.0)
	전문대학 졸	23(51.1)	14(31.1)	21(55.3)	30(60.0)
	대졸 이상	20(44.4)	30(66.7)	15(39.5)	20(40.0)
종교	기독교	27(60.0)	19(42.4)	19(50.0)	12(24.0)
	천주교	2(4.4)	6(13.3)	4(10.5)	5(10.0)
	불교	1(2.2)	7(15.6)	1(2.6)	4 (8.0)
	원불교	0(0.0)	1(2.2)	1(2.6)	2(4.0)
	무교	15(33.3)	10(22.2)	9(23.7)	25(50.0)
	기타	0(0.0)	2(4.4)	4(10.5)	2(4.0)
근무경력	1년 이상~ 5년 미만	6(13.3)	11(24.4)	0(0.0)	5(10.0)
	5년 이상~10년 미만	5(11.1)	3(6.7)	4(10.5)	7(14.0)
	10년 이상~15년 미만	6(13.3)	2(4.4)	1(2.6)	10(20.0)
	15년 이상~20년 미만	6(13.3)	7(15.6)	12(31.6)	11(22.0)
	20년 이상~25년 미만	13(28.9)	14(31.1)	13(34.2)	9(18.0)
	25년 이상	9(20.0)	8(17.8)	8(21.1)	8(16.0)
급여수준 (실제 수령액)	150만원 미만	1(2.2)	10(22.2)	1(2.6)	1(2.0)
	150만원 이상~ 250만원 미만	22(48.9)	10(22.2)	10(26.3)	22(44.0)
	250만원 이상~ 350만원 미만	17(37.8)	18(40.0)	17(44.7)	16(32.0)
	350만원 이상~ 450만원 미만	5(11.1)	6(13.3)	5(13.2)	7(14.0)

	450만원 이상	0(0.0)	1(2.2)	5(13.2)	4(8.0)
직종	보건직	19(42.2)	25(55.6)	23(60.5)	16(32.0)
	간호직	17(37.8)	10(22.2)	6(15.8)	18(36.0)
	의료기술직	9(20.0)	10(22.2)	9(23.7)	16(32.0)
보건직급	보건직 9~8급	4(8.9)	6(13.3)	6(15.8)	4(8.0)
	보건직 7~6급	17(37.8)	19(42.2)	15(39.5)	12(24.0)
	보건직 5~4급	0(0.0)	1(2.2)	2(5.3)	0(0.0)
	기타	24(53.3)	19(42.2)	15(39.5)	34(68.0)
간호직급	간호직 8급	29(64.6)	39(86.7)	32(84.2)	34(68.0)
	간호직 7급	11(24.4)	6(13.3)	2(5.3)	11(22.0)
	간호직 6급	5(11.1)	0(0.0)	4(10.5)	5(10.0)
의료기술직급	의료기술직급 9급	0(0.0)	2(4.4)	0(0.0)	5(10.0)
	의료기술직급 8급	0(0.0)	0 (0.0)	1(2.6)	3(6.0)
	의료기술직급 7급	10(22.2)	9(20.0)	8(21.1)	9(18.0)
	의료기술직급 6급	35(77.8)	34(75.6)	29(76.3)	33(66.0)
근무과	보건지원과	15(33.3)	0(0.0)	30(78.9)	0(0.0)
	보건사업과	0(0.0)	0(0.0)	6(15.8)	3(6.0)
	보건위생과	0(0.0)	16(35.6)	0(0.0)	0(0.0)
	보건행정과	0(0.0)	1(2.2)	2(5.3)	23(46.0)
	건강증진과	1(2.2)	28(62.2)	0(0.0)	23(46.0)
	건강관리과	29(64.4)	0(0.0)	0(0.0)	1(2.0)
합계		45(100.0)	45(100.0)	38(100.0)	50(100.0)

3. 4개 시별 보건소공무원의 직무만족도

1) 조직전체 요인

4개 시별 보건소공무원의 조직전체 요인에서 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 조직전체 요인에서는 A시의 보건소공무원들이 다른 3개 시의 그들에 비해서 상대적으로 더 많은 만족을 느끼고 있으며, C시, D시, 그리고 B시 순으로 나타났다.

2) 직무내용 요인

4개 시별 보건소공무원의 직무내용 요인에서 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 직무내용 요인에서는 D시 보건소공무원들이 다른 3개 시의 그들에 비해서 상대적으로 더 많은 만족을 느끼고 있으며, A시, C시, 그리고 B시 순으로 나타났다.

3) 직무환경 요인

4개 시별 보건소공무원의 직무환경 요인에서 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 직무환경 요인에서는 A시 보건소공무원들이 다른 3개 시의 그들에 비해서 상대적으로 더

많은 만족을 느끼고 있으며, D시, C시, 그리고 B시 순으로 나타났다.

4) 개인적 요인

4개 시별 보건소공무원의 개인적 요인에서 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 개인적 요인에서는 D시 보건소공무원들이 다른 3개 시의 그들에 비해서 상대적으로 더 많은 만족을 느끼고 있으며, B시, A시, 그리고 C시 순으로 나타났다.

〈표 4〉 4개 시별 보건소공무원의 직무만족도 차이

직무만족도 하위변인	시별	실수	평균	표준편차	F	P
조직전체 요인	A	45	3.167	0.624	3.513	0.016
	B	45	2.761	0.674		
	C	38	2.980	0.839		
	D	50	2.780	0.626		
	합계	178	2.916	0.703		
직무내용 요인	A	45	3.396	0.456	3.230	0.024
	B	45	3.071	0.673		
	C	38	3.332	0.819		
	D	50	3.432	0.491		
	합계	178	3.310	0.626		
직무환경 요인	A	45	3.470	0.352	2.685	0.048
	B	45	3.137	0.663		
	C	38	3.312	0.800		
	D	50	3.386	0.464		
	합계	178	3.328	0.591		
개인적 요인	A	45	2.872	0.401	3.563	0.015
	B	45	3.022	0.709		
	C	38	2.730	0.701		
	D	50	3.105	0.458		
	합계	178	2.945	0.588		

4. 시별·일반적 특성별 보건소공무원의 직무만족도

4개 시별·일반적 특성별 보건소공무원의 직무만족도를 알아보는데 있어서 성별의 경우 Levene의 등분산 검정과 t검정을 실시하고 나머지 일반적 특성에 관해서는 분산분석을 실시하여 유의미한 것($p<.05$)만을 언급하고자 한다.

1) A시 보건소공무원의 일반적 특성별 직무만족도

A시 보건소공무원의 경우 직무만족도의 하위변인인 조직전체 요인과 관련하여 의료기

술직급에서 직무만족에 있어 유의미한 차이를 보이는데, 즉 의료기술직급 7급이 6급에 비해서 더 많은 직무만족을 느끼는 것으로 나타났다.

개인적 요인과 관련해서는 연령, 학력, 종교, 그리고 급여에서 직무만족에 있어 유의미한 차이를 보이고 있다. 먼저 연령의 경우 30세 이상~39세 이하가 가장 크게, 그리고 40세 이상~49세 이하, 50세 이상~59세 이하 순으로 직무만족을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 학력의 경우 고졸 이하가 가장 크게, 그리고 전문대학 졸, 대학 졸업 이상 순으로 직무만족을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 종교의 경우 천주교 신자가 가장 크게, 그리고 기독교 신자와 없음 순으로 직무만족을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 급여의 경우 150만원 이상~250만원 미만이 가장 크게, 그리고 250만원 이상~350만원 미만, 350만원 이상~450만원 미만 순으로 직무만족을 느끼고 있는 것으로 나타났다

〈표 5〉 A시 보건소공무원의 일반적 특성별 직무만족도

시별	직무만족도 하위변인	일반적 특성		실수	평균	표준 편차	P
A시	조직전체 요인	의료기술 직급	7급	10	3.625	.230	0.007
			6급	35	3.036	.090	
			합계	45	3.167	.624	
	개인적 요인	연령	30대 미만	1	2.000	·	0.005
			39세 이하	13	3.019	.330	
			49세 이하	22	2.943	.353	
			59세 이하	9	2.583	.395	
		학력	고졸 이하	2	3.625	.177	0.010
			전문대학 졸	23	2.902	.343	
			대졸 이상	20	2.762	.401	
		종교	기독교	27	2.917	.325	0.001
			천주교	2	3.500	.354	
			불교	1	1.750	·	
			없음	15	2.783	.376	
		급여	150만원 미만	1	2.750	·	0.016
			250만원 미만	22	2.886	.414	
			350만원 미만	17	2.868	.295	
			450만원 미만	5	2.850	.720	
			합계	45	2.872	.401	

2) B시 보건소공무원의 일반적 특성별 직무만족도

B시 보건소공무원의 경우 직무만족도의 하위변인인 개인적 요인에서만 연령에 따라서

직무만족에 있어 유의미한 차이를 보이는데, 즉 30대 미만에서 가장 크게, 그리고 30세 이상~39세 이하, 40세 이상~49세 이하, 50세 이상~59세 이하 순으로 직무만족을 느끼고 있는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 B시 보건소공무원의 일반적 특성별 직무만족도

시별	직무만족도 하위변인	일반적 특성		실수	평균	표준편차	P
B시	개인적 요인	연령	30대 미만	8	3.688	.320	.021
			39세 이하	5	3.100	.675	
			49세 이하	21	2.857	.801	
			59세 이하	11	2.818	.462	
			합계	45	3.022	.709	

3) C시 보건소공무원의 일반적 특성별 직무만족도

C시 보건소공무원의 경우 직무만족도의 하위변인 모두에서 일반적 특성에 따라 직무만족에 있어서 유의미한 차이를 보이고 있는데, 특히 간호직급는 만족도 하위변인 모두에서 나타나고 있다.

직무만족도의 하위변인인 조직전체 요인과 관련하여 간호직급에서만 직무만족에 있어 유의미한 차이를 보이는데, 즉 8급이 가장 크게, 그리고 6급, 7급 순으로 나타났다.

직무만족도의 하위변인인 직무내용 요인과 관련하여 성별에서는 여자가 남자보다, 학력에서는 전문대학 졸업이 가장 크게, 그리고 대졸 이상, 고졸 이하 순으로, 간호직급에서는 6급이 가장 크게, 그리고 8급, 7급 순으로 직무만족을 느끼는 것으로 나타났다.

직무만족도의 하위변인인 직무환경 요인과 관련하여 학력에서는 전문대학 졸업이 가장 크게, 그리고 대졸 이상, 고졸 이하 순으로, 간호직급에서는 6급이 가장 크게, 그리고 8급, 7급 순으로 직무만족을 느끼는 것으로 나타났다.

직무만족도의 하위변인인 개인적 요인과 관련하여 학력에서는 대졸 이상이 가장 크게, 그리고 전문대학 졸업, 고졸 이하 순으로, 종교에서는 없음 응답자가 가장 크게, 그리고 불교·원불교, 기독교, 천주교, 기타 순으로, 간호직급에서는 8급이 가장 크게, 그리고 6급, 7급 순으로, 근무과에서는 보건지원과가 가장 크게, 그리고 보건행정과, 보건사업과 순으로 직무만족을 느끼는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 C시 보건소공무원의 일반적 특성별 직무만족도

시별	직무만족도 하위변인	일반적 특성		실수	평균	표준편차	P
C시	조직전체 요인	간호직급	8급	32	3.093	.669	.042
			7급	2	1.625	2.298	
			6급	4	2.750	.935	
			합계	38	2.980	.839	
	직무내용 요인	성별	남자	7	2.771	1.309	.043
			여자	31	3.458	.629	
		학력	고졸 이하	2	2.000	2.828	.044
			전문대학 졸	21	3.486	.582	
			대졸 이상	15	3.293	.654	
		간호직급	8급	32	3.313	.554	.014
			7급	2	2.100	2.970	
			6급	4	4.100	.600	
			합계	38	3.331	.819	
	직무환경 요인	학력	고졸 이하	2	1.714	2.424	.008
			전문대학 졸	21	3.483	.526	
			대졸 이상	15	3.286	.683	
		간호직급	8급	32	3.362	.592	.002
			7급	2	1.571	2.222	
			6급	4	3.786	.528	
			합계	38	3.312	.800	
	개인적 요인	학력	고졸 이하	2	.875	1.237	.000
			전문대학 졸	21	2.750	.481	
			대졸 이상	15	2.950	.561	
		종교	기독교	19	2.842	.535	.010
			천주교	4	2.438	.554	
			불교	1	3.000	·	
			원불교	1	3.000	·	
			없음	9	3.056	.464	
			기타	4	1.625	1.127	

		직종	보건직	23	2.837	.456	.004
			간호직	6	1.917	1.068	
			의료기술직	9	3.000	.612	
		간호직급	8급	32	2.883	.500	.000
			7급	2	1.000	1.414	
			6급	4	2.375	.629	
		근무과	보건지원과	30	2.883	.520	.014
			보건사업과	6	2.000	1.107	
			보건행정과	2	2.625	.530	
			합계	38	2.730	.701	

4) D시 보건소공무원의 일반적 특성별 직무만족도

D시 보건소공무원의 경우 직무만족도의 하위변인 모두에서 일반적 특성에 따라 직무만족에 있어서 유의미한 차이를 보이고 있다. 직무만족도의 하위변인인 조직전체 요인과 관련하여 연령에서만 유의미한 차이를 보이고 있는데, 즉 59세 이하에서 가장 크게, 그리고 49세 이하, 30대 미만, 39세 이하 순으로 직무만족을 느끼는 것으로 나타났다.

직무만족도의 하위변인인 직무내용 요인과 관련하여 경력에서는 25년 이상에서 가장 크게, 그리고 25년 미만, 5년 미만, 20년 미만, 15년 미만, 10년 미만 순으로, 간호직급에서는 6급이 가장 크게, 그리고 8급, 7급 순으로 직무만족을 느끼는 것으로 나타났다.

직무만족도의 하위변인인 직무환경 요인과 관련하여 종교에서는 기타가 가장 크게, 그리고 원불교, 기독교, 없음, 천주교, 불교 순으로, 근무과에서는 건강관리과가 가장 크게, 그리고 건강증진과, 보건사업과, 보건행정과 순으로 직무만족을 느끼는 것으로 나타났다.

직무만족도의 하위변인인 개인적 요인과 관련하여 경력에서는 15년 미만에서 가장 크게, 그리고 5년 미만, 20년 미만, 10년 미만, 25년 미만, 25년 이상 순으로 직무만족을 느끼는 것으로 나타났다. 간호직급에서는 7급에서 가장 크게, 그리고 8급, 6급 순으로 직무만족을 느끼는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 D시 보건소공무원의 일반적 특성별 직무만족도

시별	직무만족도 하위변인	일반적 특성		실수	평균	표준편차	P
D시	조직전체 요인	연령	30대 미만	2	2.375	.530	.016
			39세 이하	8	2.343	.626	
			49세 이하	30	2.775	.603	
			59세 이하	10	3.225	.448	
			합계	50	2.780	.626	
	직무내용 요인	경력	5년 미만	5	3.440	.219	.048
			10년 미만	7	2.943	.360	
			15년 미만	10	3.400	.542	
			20년 미만	11	3.418	.635	
			25년 미만	9	3.644	.167	
			25년 이상	8	3.675	.440	
		간호직급	8급	34	3.400	.495	.029
			7급	11	3.290	.413	
			6급	5	3.960	.297	
			합계	50	3.432	.491	
	직무환경 요인	종교	기독교	12	3.429	.439	.045
			천주교	5	3.286	.303	
			불교	4	2.786	.589	
			원불교	2	3.500	.707	
			없음	25	3.423	.399	
			기타	2	4.000	.606	
		근무과	보건사업과	3	3.400	.872	.025
			보건행정과	23	3.383	.546	
			간강증진과	23	3.470	.398	
			건강관리과	1	3.800	·	
			합계	50	3.386	.464	
	개인적 요인	경력	5년 미만	5	3.400	.379	.004
			10년 미만	7	3.071	.472	
			15년 미만	10	3.425	.334	
			20년 미만	11	3.159	.465	
			25년 미만	9	2.917	.415	
			25년 이상	8	2.688	.291	
		간호직급	8급	34	3.088	.430	.028
			7급	11	3.341	.516	
			6급	5	2.700	.112	
			합계	50	3.105	.458	

5. 4개 시별 보건소공무원의 직무만족 영향요인

1) 조직전체 요인 영향 정도

A시와 D시의 보건소공무원들은 조직전체 요인 가운데 '보건소공무원의 지위가 사회적으로 인정받고 있다'는 것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 1순위로 응답하고 있으며, B시와 C시의 그들은 각각 '다른 직종에 비해 적절한 대우를 받고 있다'와 '일한 만큼 보수를 받고 있다'는 것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 1순위로 응답하였다.

〈표 9〉 4개 시별 보건소공무원의 조직전체 요인 중 직무만족 영향 1순위

(단위: 명, %)

4개 시별	조직전체 요인 직무만족 영향 1순위				전체
	1	2	3	4	
A시	12(26.7)	13(28.9)	5(11.1)	15(33.3)	45(100.0)
B시	13(28.9)	16(35.6)	8(17.8)	8(17.8)	45(100.0)
C시	14(36.8)	11(28.9)	5(13.2)	8(21.1)	38(100.0)
D시	16(32.0)	13(26.0)	4(8.0)	17(34.0)	50(100.0)
합계	55(30.9)	53(29.8)	22(12.4)	48(27.0)	178(100.0)

1: 일한 만큼 보수를 받고 있다.
2: 다른 직종에 비해 적절한 대우를 받고 있다.
3: 후생복지의 혜택을 받고 있다.
4: 보건소공무원의 지위가 사회적으로 인정받고 있다.

A시와 D시의 보건소공무원들은 조직전체 요인 가운데 '다른 직종에 비해 적절한 대우를 받고 있다'는 것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 2순위로 응답하고 있으며, B시와 C시의 그들은 각각 '후생복지의 혜택을 받고 있다'와 '보건소공무원의 지위가 사회적으로 인정받고 있다'는 것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 2순위로 응답하였다.

〈표 10〉 4개 시별 보건소공무원의 조직전체 요인 중 직무만족 영향 2순위

(단위: 명, %)

4개 시별	조직전체 요인 직무만족 영향 2순위				전체
	1	2	3	4	
A시	4(8.9)	18(40.0)	12(26.7)	11(24.4)	45(100.0)
B시	6(13.3)	15(33.3)	16(35.6)	8(17.8)	45(100.0)
C시	6(15.8)	12(31.6)	4(10.5)	16(42.1)	38(100.0)
D시	6(12.0)	22(44.0)	11(22.0)	11(22.0)	50(100.0)
합계	22(12.4)	67(37.6)	43(24.2)	46(25.8)	178(100.0)

1: 일한 만큼 보수를 받고 있다.
2: 다른 직종에 비해 적절한 대우를 받고 있다.
3: 후생복지의 혜택을 받고 있다.
4: 보건소공무원의 지위가 사회적으로 인정받고 있다.

2) 직무내용 요인 영향 정도

A시, C시, 그리고 D시의 보건소공무원들은 직무내용 요인 가운데 '책임감을 가지고 나의 일을 수행한다'는 것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 1순위로 응답하고 있으며, B시의 그들은 '내가 할 일을 능동적으로 찾아서 한다'는 것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 1순위로 응답하였다.

〈표 11〉 4개 시별 보건소공무원의 직무내용 요인 중 직무만족 영향 1순위

(단위: 명, %)

4개 시별	직무내용 요인 중 직무만족 영향 1순위					전체
	1	2	3	4	5	
A시	6(13.3)	0(0.0)	15(33.3)	1(2.2)	23(51.1)	45(100.0)
B시	8(17.8)	6(13.3)	18(40.0)	0(0.0)	13(28.9)	45(100.0)
C시	3(7.9)	4(10.5)	13(34.2)	0(0.0)	18(47.4)	38(100.0)
D시	10(20.0)	7(14.0)	12(24.0)	2(4.0)	19(38.0)	50(100.0)
합계	27(15.2)	17(9.6)	58(32.6)	3(1.7)	73(41.0)	178(100.0)

1: 동료들과 업무와 관련하여 토론을 자주 한다. 4: 회의 시 내 의견을 자유롭게 말할 수 있다.
2: 업무에 관한 새로운 정보를 쉽게 접할 수 있다.5: 책임감을 가지고 나의 일을 수행한다.
3: 내가 할 일을 능동적으로 찾아서 한다.

A시의 보건소공무원들은 직무내용 요인 가운데 '내가 할 일을 능동적으로 찾아서 한다'는 것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 2순위로 응답하고 있으며, B시, C시, 그리고 D시의 그들은 모두 '책임감을 가지고 나의 일을 수행한다'는 것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 2순위로 응답하였다.

〈표 12〉 4개 시별 보건소공무원의 직무내용 요인 중 직무만족 영향 2순위

(단위: 명, %)

4개 시별	직무내용 요인 중 직무만족 영향 2순위					전체
	1	2	3	4	5	
A시	3(6.7)	2(4.4)	20(44.4)	4(8.9)	16(35.6)	45(100.0)
B시	4(8.9)	6(13.3)	11(24.4)	2(4.4)	22(48.9)	45(100.0)
C시	8(21.1)	3(7.9)	11(28.9)	3(7.9)	13(34.2)	38(100.0)
D시	9(18.0)	2(4.0)	12(24.0)	10(20.0)	17(34.0)	50(100.0)
합계	24(13.5)	13(7.3)	54(30.3)	19(10.7)	68(38.2)	178(100.0)

1: 동료들과 업무와 관련하여 토론을 자주 한다. 4: 회의 시 내 의견을 자유롭게 말할 수 있다.
2: 업무에 관한 새로운 정보를 쉽게 접할 수 있다.5: 책임감을 가지고 나의 일을 수행한다.
3: 내가 할 일을 능동적으로 찾아서 한다.

3) 직무환경 요인 영향 정도

A시의 보건소공무원들은 직무환경 요인 가운데 '동료 직원과 친밀한 관계를 유지하고 있다'는 것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 1순위로 응답하고 있으며, B시, C시, 그리고 D시의 그들은 '내가 해야 할 일과 시간은 적당하다'는 것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 1순위로 응답하였다.

〈표 13〉 4개 시별 보건소공무원의 직무환경 요인 중 직무만족 영향 1순위

(단위: 명, %)

4개 시별	직무환경 요인 중 직무만족 영향 1순위							전체
	1	2	3	4	5	6	7	
A시	8(17.8)	5(11.1)	4(8.9)	11(24.4)	1(2.2)	9(20.0)	7(15.6)	45(100.0)
B시	13(28.9)	4(8.9)	6(13.3)	10(22.2)	2(4.4)	6(13.3)	4(8.9)	45(100.0)
C시	16(42.1)	7(18.4)	5(13.2)	4(10.5)	1(2.6)	4(10.5)	1(2.6)	38(100.0)
D시	15(30.0)	4(8.0)	8(16.0)	10(4.0)	2(4.0)	7(14.0)	4(8.0)	50(100.0)
합계	52(29.2)	20(11.2)	23(12.9)	35(19.7)	6(3.4)	26(14.6)	16(9.0)	178(100.0)

1: 내가 해야 할 일과 시간은 적당하다.
2: 상급자는 내 책임 하에 일을 하게 한다.
3: 업무 수행에 필요한 지원을 충분히 받고 있다.
4: 동료 직원과 친밀한 관계를 유지하고 있다.
5: 동료 직원과 격의 없는 대화를 한다.
6: 동료 직원과 서로 도움을 주고 받는다.
7: 동료 직원들과 화합하며 지낸다.

A시의 보건소공무원들은 직무환경 요인 가운데 '동료 직원과 서로 도움을 주고 받는다'는 것과 '동료 직원들과 화합하며 지낸다'는 것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 2순위로 응답하고 있으며, B시의 그들은 '동료 직원과 서로 도움을 주고 받는다'는 것을, C시의 그들은 '상급자는 내 책임 하에 일을 하게 한다', '동료 직원과 친밀한 관계를 유지하고 있다',

〈표 14〉 4개 시별 보건소공무원의 직무환경 요인 중 직무만족 영향 2순위

(단위: 명, %)

4개 시별	직무환경 요인 중 직무만족 영향 2순위							전체
	1	2	3	4	5	6	7	
A시	0(0.0)	8(17.8)	6(13.3)	3(6.7)	2(4.4)	13(28.9)	13(28.9)	45(100.0)
B시	6(13.3)	5(11.1)	7(15.6)	5(11.1)	4(8.9)	13(28.9)	5(11.1)	45(100.0)
C시	2(5.3)	7(18.4)	5(13.2)	7(18.4)	5(13.2)	7(18.4)	5(13.2)	38(100.0)
D시	5(10.0)	9(18.0)	11(22.0)	10(20.0)	4(8.0)	7(14.0)	4(8.0)	50(100.0)
합계	13(7.3)	29(16.3)	29(16.3)	25(14.0)	15(8.4)	40(22.5)	27(15.2)	178(100.0)

1: 내가 해야 할 일과 시간은 적당하다.
2: 상급자는 내 책임 하에 일을 하게 한다.
3: 업무 수행에 필요한 지원을 충분히 받고 있다.
4: 동료 직원과 친밀한 관계를 유지하고 있다.
5: 동료 직원과 격의 없는 대화를 한다.
6: 동료 직원과 서로 도움을 주고 받는다.
7: 동료 직원들과 화합하며 지낸다.

그리고 '동료 직원과 서로 도움을 주고 받는다'는 것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 2순위로 응답하고 있으며, D시의 그들은 '업무 수행에 필요한 지원을 충분히 받고 있다'는 것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 2순위로 응답하였다. 여기서 A시, B시, 그리고 C시의 그들은 모두 공통적으로 '동료 직원과 서로 도움을 주고 받는다'는 것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 2순위로 응답하였다.

4) 개인적 요인 영향 정도

A시와 B시의 보건소공무원들은 개인적 요인 가운데 '나의 일에 대한 교육을 더 많이 받아야 한다'는 것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 1순위로 응답하고 있으며, C시의 그들은 '나의 일이 성격상 잘 맞는다'는 것이, 그리고 D시의 그들은 '나의 일에 대한 교육을 더 많이 받아야 한다'와 '나의 일이 성격상 잘 맞는다'는 것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 1순위로 응답하고 있다. 여기서 A시, B시, 그리고 C시의 그들은 모두 공통적으로 '나의 일에 대한 교육을 더 많이 받아야 한다'것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 1순위로 응답하고 있다.

〈표 15〉 4개 시별 보건소공무원의 개인적 요인 중 직무만족 영향 1순위

(단위: 명, %)

4개 시별	개인적 요인 중 직무만족 영향 1순위				전체
	1	2	3	4	
A시	7(15.6)	0(0.0)	22(48.9)	16(35.6)	45(100.0)
B시	12(26.7)	6(13.3)	17(37.8)	10(22.2)	45(100.0)
C시	6(15.8)	0(0.0)	15(39.5)	17(44.7)	38(100.0)
D시	12(24.0)	2(4.0)	18(36.0)	18(36.0)	50(100.0)
합계	27(20.8)	8(4.5)	72(40.4)	61(34.3)	178(100.0)

1: 출근 시 결근하고 싶다는 생각이 종종 든다. 3: 나의 일에 대한 교육을 더 많이 받아야 한다.
2: 나의 발전을 위해 더 나은 직장을 구할 생각이다. 4: 나의 일이 성격상 잘 맞는다.

A시, B시, C시, 그리고 D시의 보건소공무원들은 모두 공통적으로 개인적 요인 가운데 '나의 일에 대한 교육을 더 많이 받아야 한다'는 것이 자신의 직무만족에 영향을 준다고 2순위로 응답하였다.

〈표 16〉 4개 시별 보건소공무원의 개인적 요인 중 직무만족 영향 2순위

(단위: 명, %)

4개 시별	개인적 요인 중 직무만족 영향 2순위				전체
	1	2	3	4	
A시	11(24.4)	3(6.7)	19(42.2)	12(26.7)	45(100.0)
B시	9(20.0)	9(20.0)	15(33.3)	12(26.7)	45(100.0)
C시	3(7.9)	5(13.2)	17(44.7)	13(34.2)	38(100.0)
D시	5(10.0)	5(10.0)	23(46.0)	17(34.0)	50(100.0)
합계	28(15.7)	22(12.4)	74(41.6)	54(30.3)	178(100.0)

1: 출근 시 결근하고 싶다는 생각이 종종 든다. 3: 나의 일에 대한 교육을 더 많이 받아야 한다.
2: 나의 발전을 위해 더 나은 직장을 구할 생각이다. 4: 나의 일이 성격상 잘 맞는다.

Ⅵ. 결 론

4개 시별 보건소공무원의 직무만족도에 유의한 차이가 있었다. 직무만족도의 하위변인인 조직전체 요인에서는 A시의 그들이 나머지 3개 시의 그들에 비해서, 직무내용 요인에서는 D시의 그들이 나머지 3개 시의 그들에 비해서, 직무환경 요인에서는 A시의 그들이 나머지 3개 시의 그들에 비해서, 그리고 마지막으로 개인적 요인에서는 D시의 그들이 나머지 3개 시의 그들에 비해서 상대적으로 더 많은 만족을 느끼고 있었다. 이러한 결과를 통해서 볼 때 A시가 조직전체 요인과 직무환경 요인에서 나머지 3개 시의 그들에 비해서, 그리고 D시가 직무내용 요인과 개인적 요인에서 나머지 3개 시의 그들에 비해서 상대적으로 더 많은 만족을 느끼고 있는 것으로 나타났다.

시별·일반적 특성별 보건소공무원의 직무만족도에서는 A시의 경우 조직전체 요인(의료기술직에서)과 개인적 요인(연령, 학력, 종교, 급여에서)에서, B시의 경우 개인적 요인(연령에서)에서, C시의 경우 조직전체 요인(간호직급에서), 직무내용 요인(성별, 학력, 간호직급에서), 직무환경 요인(학력, 간호직급에서), 그리고 개인적 요인(학력, 종교, 직종, 간호직급, 근무과에서)에서, D시의 경우 조직전체 요인(연령에서), 직무내용 요인(경력, 간호직급에서), 직무환경 요인(종교, 근무과에서), 그리고 개인적 요인(경력, 간호직급에서)에서 상대적으로 높게 나타났다.

4개 시별 보건소공무원의 직무만족 영향요인 중 조직전체 요인 영향 정도에서는 A시와 D시의 그들이 '보건소공무원의 지위가 사회적으로 인정받고 있다'는 것을 1순위로 들고 있고, 직무내용 요인 영향 정도에서는 A시, C시, 그리고 D시의 그들이 '책임감을 가지고 나의 일을 수행한다'는 것을 1순위로 들고 있으며, 직무환경 요인 영향 정도에서는 A시의

그들이 '동료 직원과 친밀한 관계를 유지하고 있다'는 것을 1순위로 들고 있으며, 마지막으로 개인적 요인 영향 정도에서는 A시와 B시의 그들이 '나의 일에 대한 교육을 더 많이 받아야 한다'는 것을 1순위로 들고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해서 볼 때 A시의 그들은 조직전체 요인, 직무내용 요인, 직무환경 요인, 그리고 개인적 요인 등에서 각각 어느 한 가지 질문내용에 의해서 영향을 받는 것으로 나타났고, D시의 그들은 조직전체 요인과 직무내용 요인 등에서 각각 어느 한 가지 질문내용에 의해서 영향을 받는 것으로 나타났다.

<참고문헌>

고송부. (1990). 보건소 감독계층 공무원의 의식구조와 직무만족도 연구. 한양대학교 석사학위논문.

김이순·정인숙·이정희·박형숙. (2002). 보건소 방문간호사의 직무만족 관련요인. 「한국간호학회지」, 9(2). 129-137.

김춘희. (2001). 보건소 공무원의 직무만족에 관한 연구. 경남대학교 석사학위논문.

김현·김현리. (2011). 충남지역 방문간호사의 직무만족도와 직무스트레스. 「산업간호학회」, 20(2) : 204-211.

김희진. (2004). 전북지역 보건소 직원의 직무만족에 관한 연구. 전북대학교 석사학위논문.

남현철·위광복. (2000). 보건소직원의 조직에 대한 인식과 동기부여요인 및 직무만족요인. 「보건행정학회지」, 10(3): 19-49.

노영숙. (2008). 부산지역 보건소 종사자의 스트레스 및 직무만족과 건강연령과의 관련성연구. 인제대학교 석사학위논문.

문시욱. (1994). 사회복지관에 종사하는 사회복지사의 직무만족에 관한 연구. 부산대학교대학원 석사학위논문.

민순·김혜숙. (2008). 보건소 간호조직문화가 직무만족과 조직몰입에 미치는 영향. 「간호행정학회지」, 14(4): 448-457.

박경희. (1995). 사회적 지지가 사회복지사의 직무스트레스에 미치는 영향에 관한 연구. 서울대학교 대학원 석사학위논문.

박유미. (2003). 보건소 관리의사의 직무 만족도와 결정요인. 연세대학교 보건대학원 석사학위논문.

박인혜·소향숙. (1986). 보건소간호사들의 역할인식정도와 직무만족정도에 관한 조사 연구: 계장직 간호사와 일반간호사간의 비교. 「전남대학교 논문집」, 31: 35-49.

소애영·신은영. (1998). 우리나라 공공조직에서의 방문간호사업 담당 간호사들의 직무만족도에 대한 조사연구: 보건소를 중심으로. 「지역사회간호학회지」, 9(2): 262-279.

송재흥. (1988). 전국 보건소 근무 방사선사의 직무 만족도에 관한 조사연구. 「마산대학 논문

집」, 12: 129-144.
신구범. (2008).「조직행위론」. 형설출판사.
신재희. (2011). 중간관리자의 리더십이 조직구성원의 직무만족에 미치는 영향 분석: 대전 광역시 5개 자치구 직속기관(보건소) 중간관리자를 중심으로. 충남대학교 행정대학원 석사학위논문.
심기섭. (2005). 일부 보건소 직원의 직무만족과 조직몰입에 영향을 미치는 요인. 조선대학교 석사학위논문.
양미진. (1997). 서울시 각 구 보건소간호사의 방문간호 업무수행과 직무만족에 관한 연구.「가정간호학회지」, 4 : 30-40.
유숙자. (1999). 사회복지사의 직무스트레스와 직무만족과의 관계 연구. 가톨릭대학교 대학원 석사학위논문.
윤순녕. (1990). 보건소 인력 특성 및 조직구조와 직무만족과의 관계.「간호학논문집」, 4(1) : 73-88.
이성경. (2007). 보건간호사의 직무만족이 서비스 질에 미치는 영향에 관한 연구. 한양대학교 행정대학원 석사학위논문.
이용숙. (2009). 보건소 직원의 직무만족요인에 관한 연구: 대전시 5개구 보건소를 중심으로. 충남대학교 행정대학원 석사학위논문.
이인순. (2006). 서울시보건소 방문간호사의 직무만족도.「보건간호소식」, 13(6): 19-38.
이현숙. (2011). 보건소장의 직무만족과 조직몰입이 직무수행에 미치는 영향. 원광대학교 대학원 박사학위논문.
임미림. (2008). 일개군 보건소 직원 직무 만족도에 대한 연구.「동우대학 논문집」, 20: 359-372.
임양현. (2005). 건강증진사업 담당자의 직무만족요인에 대한 조사연구: 전북지역 보건소를 중심으로. 원광대학교 보건환경대학원 석사학위논문.
장성숙. (1998). 동사무소 근무 사회복지사의 직무만족에 관한 연구 : 서울시 9개 구청 설문조사를 중심으로. 한양대학교 행정대학원 석사학위논문.
정 영·정점례. (2004). 전남지역 보건소 방문간호사의 업무수행과 직무만족에 관한 연구.「지역개발연구」, 9(1): 17-37.
최윤정. (1994). 사회사업가의 스트레스 요인과 대처유형에 관한 연구. 숭실대학교 대학원 석사학위논문.
최호현. (2004). 보건소 의료기술직 공무원의 직무만족에 관한 연구: 서울·경기·강원 지역을 중심으로. 연세대학교 보건환경대학원 석사학위논문.
한국인구보건연구원. (1985).「2000년을 향한 국가장기발전계획: 인구 및 보건분야」.
Aldag, R. J., and A. P. Brief. (1978). Examination of Alternative Models of Job Satisfaction. *Human Relations, 31.*
Arvey, R. D., Bouchard, T. J., Segal, N. L., and Abraham L. M. (1989). Job Satisfaction: Environmental and Genetic Components. *Journal of Applied Psychology, 74.*

Beaty, D. (1990). Re-examination of the Link between Job Characteristics and Job Satisfaction. *Journal of Applied Psychology, 130.*

Bersoff, D., and F. Crosby. (1984). Job Satisfaction and Family Status. *Personality and Social Psychology Bulletin, 10.*

Caplan, R. D. (1979). Social Support, Person-environment fit, and Coping. In L. A. Ferman and J. P. Gordus. eds. *Mental Health and Economy.* W. E. Upjohn Institute for Employment Research. Kalamazoo, Mich.

Conway, P. G., Williams, M. S., and Green, J. L. (1987). A Model of Job Facet Satisfaction. *Journal of Social Work Education, 23.*

Day, D. V., and Bedeian, A. G. (1991). Work Climate and Type A Status as Predictors of Job Satisfaction: A Test of The Interaction Perspective. *Journal of Vocational Behavior, 38.*

Dunnette, M. D., Campbell, J. P., and Hakel, M. D. (1967). Factors Contributing to Job Satisfaction and Job Dissatisfaction in Six Occupational Groups. *Organizational Behavior and Human Performance, 2.*

Ferratt, T. W. (1981). Overall Job Satisfaction: Is It a Linear Function of Facet Satisfaction? *Human Relations, 34.*

Furnham, A., and Zacherl, M. (1986). Personality and Job Satisfaction. *Personality and Individual Differences, 7.*

Gaziel, H. H. (1986). Correlates of Job Satisfaction: A Study of The Two Factor Theory in an Educational Setting. *Journal of Psychology, 120.*

Herzberg, F., Mausner, B., Snyderman, B. (1959). *The Motivation to Work.* Wiley, N. Y.

Hollenbeck, J. R. (1989). Control Theory and The Perception of Work Environments: The Effects of Focus of Attention on Affective and Behavioral Reactions to Work. *Organizational Behavior and Human Decision Processes, 43.*

Katzell, R. A. (1964). Person Values, Job Satisfaction, and Job Behavior. In *Man in a World of Work*(H. Borow, ed.), Houghton-Mifflin, Boston.

Lawler, E. L. (1973). *Motivation in Work Organizations.* Brooks/Cole Publishers, Monterey, Calif.

Locke, E. A. (1969). What is Job Satisfaction? *Organizational Behavior and Human Performance, 5.*

_____ . (1976). The Nature and Causes of Job Satisfaction. In *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*(M. D. Dunnette, ed.), Rand McNally, Chicago.

Vroom, V. H. (1964). *Work and Motivation.* Wiley, N. Y.

접수일(2012년 9월 16일)
수정일자(2012년 10월 2일)
게재확정일(2012년 10월 15일)

부동산광고 심의제도의 개선방안에 관한 연구*

- 부동산시장의 지역입지적 특성을 중심으로 -

A Study on the Real Estate Advertising Review System

- Focus on the Regional Characteristics of Real Estate Markets -

유 근 환 (대구과학대학교 국방기술행정과 교수 - 주저자)
장 우 진 (동강대학교 토지정보관리과 조교수)
이 영 재 (청주대학교 강사 - 교신저자)

Abstract

Keun Hwan Yoo / Woo Jin Jang / Young Jae Lee

This study aimed to improve advertising review system in order to solve continuous problems caused by deceptive and excess advertising of real estate. For this purpose, it examined the review regulations of general advertising by each medium and industry, and through this it inquired into the characteristics of real estate advertising and review regulations and their problems. The problems of real estate advertising were analyzed as follows: first, the advertiser's lack of awareness; second, the complexity of review institutions and related regulations; and third ex post facto reviews. To solve these problems, first, advertisers themselves should change their recognition of deceptive and excess advertising to strengthen self-purification. Second, review institutions and related regulations which vary depending on advertising media and the types of real estate should be repaired and simplified. Third, advance review should be made compulsory by setting up certain criteria of amounts and sizes of real estate advertising and ex post facto review on advertisements that do not reach the criteria should be reinforced.

주제어: 부동산 광고, 허위·과장광고, 광고심의

Keywords: real estate advertising, deceptive and excess advertising, advertising review

* 이 논문은 2012년 대구과학대학교 교육역량강화사업단의 지원을 받아 수행된 연구임.

I. 서 론

전 국민이 부동산에 관한 관심이 집중되고 있는 가운데, 과거와 비교하면 그 정도는 덜하지만 아직도 많은 사람들이 부동산을 부의 증식수단으로 생각하는 것이 현실이다. 그러나 부동산을 매개로하는 부동산활동은 그 재화의 특성으로 인하여 여러 가지 제약이 따를 뿐만 아니라 일반 재화와는 다른 특별한 지식이 필요하다. 먼저 부동산은 지리적 위치의 고정성으로 인하여 유용성이 제한 될 뿐만 아니라, 부동산 활동의 국지화 그리고 임장활동(field activity)이 필수적으로 필요하다. 또한 부동산 활동은 국지적으로 이루어지기 때문에 그 지역에 정통하지 않은 사람은 이에 대한 정확한 정보를 얻기 쉽지 않다. 따라서 부동산활동에 있어서 매수자와 매도자 사이에는 대부분 정보의 비대칭성(asymmetric information)이 상존하고 있다.

각종 방송매체에서는 심심치 않게 부동산 사기에 관한 내용이 보도되곤 한다. 부동산 사기 또는 거래사고의 원인은 거래당사자의 경솔 및 부동산 관련 법률지식 미흡, 부동산 거래 관련 법률의 방대, 공적장부의 이중성 및 기재내용의 불일치, 등기공무원의 부족 및 실질적심사권 결여, 등기부의 공신력 부재 등으로 매우 다양하다(고덕철·이학동, 2008). 이러한 부동산 사기 또는 거래사고는 개인적·법률적 또는 제도적 측면에서 그 발생 원인을 찾을 수 있으나 그 피해의 범위는 개인에게 국한되는 것이 일반적이다.

그러나 최근 문제가 되고 있는 기획부동산[1] 범죄는 지인 또는 불특정 다수를 대상으로 보다 전문적, 지능적, 조직적으로 이루어지기 때문에 그 피해 역시 전국적으로 대규모로 발생하기 때문에 사회적 문제가 되고 있다. 기획부동산의 사기 유형은 법적측면에서 조개딱지형[2]과 같은 부작위(不作爲)에 대한 기망(欺罔)과 토지분할가공 매도형, 이중계약서 작성, 불법 형질 변경형, 농지취득 자격증명원 부정발급형, 사기분양형, 그리고 허위·과장 광고 등과 같은 작위(作爲)에 의한 기망으로 분류할 수 있으며, 조세포탈, 불법펀드 조성 등은 새로운 유형으로 분류할 수 있다(김용민, 2010).

과거 기획부동산이 불특정 다수에게 부동산 매입을 권유하는 방법은 주로 텔레마케팅을 이용하였으나, 「부동산 개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」이 제정됨에 따라 신문 등을 통한 광고로 그 방향을 선회하였다. 예를 들어, 2005년 8·31대책이 발표될 즈음에 민주언론시민연합이 발표한 자료에 따르면, 같은 해 3월부터 5월까지 약 3개월 동안 경향, 동아, 조선, 중앙, 한겨레의 각 요일치 신문을 대상으로 부동산 광고 비율을 조사한

---

1) 기획부동산의 원래 의미는 기발한 기획으로 쓸모가 낮은 땅의 가치를 높일 수 있도록 개발한다는 긍정적 의미를 가지고 있다. 그러나 사회에서 통용되고 있는 기획부동산은 부정적 의미로 주로 인식되고 있다. 즉, 일반적으로 대규모의 부동산을 매입한 후 일반인들의 돈을 끌어들일 수 있는 적당한 크기로 분할한 후에 텔레마케터와 같은 조직적인 판매망을 통해 판매하는 기업적인 부동산회사를 통칭하는 의미로 사용된다(장박원, 2009).

2) 개발 불가능한 간척지 일대의 토지를 매입한 후 고가로 분양하는 형태의 사기를 말한다.

결과, 조·중·동 세 신문의 전체 광고 중 부동산 광고가 20%를 차지하고 있는 것으로 나타났다(김수현, 2011).

물론 이 모든 광고가 기획부동산 업체에 의한 허위·과장 광고는 아니다. 그러나 신문의 지면광고에서 부동산 광고가 차지하고 있는 비중을 본다면 이에 대한 옥석을 가릴 수 있는 제도적 장치가 필요할 것이다. 특히 변형광고[3]의 형태를 넘어 광고가 기사 면을 침범하고 기사를 둘러쌓거나 하나의 기사를 여기저기 분산시켜 기사와 광고의 구분을 어렵게 하여 광고를 자칫 기사로 혼돈 할 수 있도록 하는 형태로까지 발전한 지금 선의의 피해자의 양산을 막기 위해서라도 일정한 규제가 필요할 것이다(문석준, 2006).

따라서 본 연구는 불특정 다수에게 피해를 줄 수 있는 부동산 허위·과장 또는 오인광고를 사전에 방지할 수 있는 제도의 도입 필요성과 그 방안을 알아보고자 함은 그 목적으로 한다.

위의 연구목적을 달성하기 위하여, 먼저 광고규제에 관한 일반적인 사항을 알아보고, 둘째, 부동산 광고에 관한 심의제도에 관하여 살펴보고자 한다. 셋째, 이를 통하여 현행 부동산 광고 심의제도의 문제점을 도출하여, 넷째, 향후 부동산 광고 심의제도의 개선방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 연구의 이론적 배경

1. 광고와 부동산광고

광고는 생산자와 소비자를 상호 연결해 주는 역할을 한다. 즉, 생산자의 입장에서는 자신들이 생산하는 다양한 재화와 서비스를 소비자에게 알려 선택을 촉진하려는 역할을 하며, 소비자의 입장에서는 생산자가 생산하는 다양한 재화와 서비스에 대한 정보를 광고를 통해서 얻게 된다. 따라서 생산자는 판매의 촉진수단으로 소비자는 소비의 효율성을 높이기 위하여 상호 광고를 필요로 한다.

광고는 세상에 널리 알리거나 또는 그러한 일이라고 하는 사전적 의미를 가지고 있으나, 이에 대한 명확한 규정은 없다.

미국 마케팅협회(AMA)에 의하면 광고란 명시된 광고주에 의하여 아이디어, 상품 및 서비스를 유료형식의 비대인적(nonpersonal)제시와 촉진이라고 정의하고 있다(Alexander & AMA, 1960). 즉, 광고주가 판매하고자 하는 대상을 유료의 형태로 매

3) 원래 변형광고라는 용어는 일본에서 사용하기 시작하였으며, 전형적으로 기사 아래 지면에 자리 잡던 규격 광고의 틀을 벗어난 새로운 광고형태의 총칭이라고 정의 할 수 있다(日經廣告研究所 編, 1981).

스미디어와 같은 매개체를 통하여 익명의 불특정다수인에게 제시하고 촉진을 도모하는 것이라고 할 수 있다(정정일, 2008). 또한 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」에 의하면 광고란 사업자 등이 상품 등에 관한 사항을 소비자에게 널리 알리거나 제시하는 것이라고 정의하고 있다.

위와 같이 일반광고의 개념을 중심으로 부동산광고의 개념을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 William(1980)은 일반상품광고와 부동산광고가 다르지 않다고 주장하고 있으나, 부동산은 일반재화와 다른 특성을 가지고 있기 때문에 일반광고와는 다른 성격을 가지고 있다. 즉, 부동산은 지리적 위치가 고정되어 있기 때문에 지역적 제한성, 비동질성으로 인하여 내용의 개별성, 영속성으로 인하여 거래회수가 상당히 제한을 받기 때문에 시간의 제한성 등의 특성을 가지고 있다.

부동산의 특성으로 인하여 이태교(1984)는 부동산광고와 일반상품의 광고는 다음과 같은 차이가 있다고 설명하고 있다.

첫째, 부동산광고의 이면성이다. 일반광고는 특정상품의 구매자를 대상으로 하는 것이지만, 부동산광고는 구매자 뿐만 아니라 판매자도 소구의 대상으로 한다는 것이다. 둘째, 부동산 시장의 제한성이다. 부동산은 지리적 위치의 고정성이라고 하는 특성이 있는데, 이러한 부동산의 소재가 생활 및 기업활동의 본거지가 되기 때문에 그 시장도 지역적으로 한정되기 때문이다. 셋째, 판매기업의 상이성이다. 일반상품은 고객 앞에서 판매하고자 하는 상품 또는 견본을 제시할 수 있지만 부동산의 경우 고객이 상품이 있는 곳을 찾아가야 하는 임장활동이 수반되어야 한다는 것이다.

인류 최초의 광고는 기원전 1,000년경 어떤 이집트의 부유산 재산가가 자기 집에서 데리고 일을 시켜 온 노예가 달아났다. 그래서 이 재산가는 노예를 잡아 주는 사람에게 사례금을 준다는 내용을 양피로 만들어진 파피루스(papyrus)에 써서 사람들의 왕래가 많은 곳에 게시한 것이다. 그리고 최초의 신문광고는 1932년 네덜란드에서 발행된 신문지면에 '고지'라고 기록한 것이다(최용규·이동현·김남식, 1996).

부동산광고로서 세계에서 가장 오래된 것은 폼페이(Pompeii) 유적의 벽에 남아 있는 주택임대 광고로 알려져 있다. 이탈리아 나폴리 베수비오(Vesuvius) 화산이 폭발한 것이 서기 79년이었으므로 폼페이의 부동산광고는 최소 그 이전의 일일 것으로 추정할 수 있다(Unger & Karvel, 1979).

이와 같이 부동산광고는 오랜 역사를 가지고 있는데, 여러 광고 매체 중에서도 가장 선호되고 있는 것은 신문을 통한 지면광고이다. 신문을 통한 지면광고는 기업의 홍보메시지를 절대 다수의 공중에게 전달해주는 표준적, 전통적 매체이기 때문이다. 실제 미국의 부동산중개업자들의 경우 광고 예산 중 평균 80%가 신문을 통한 지면광고에 쓰이고 있다(Karvel & Unger, 1991). 또한 고바야시 타사부로(小林太三郎)(1986)은 선진국의

경우 신문·잡지 → TV → D. M.(direct mail) → 라디오 → 옥외선전, 후진국은 신문·잡지 → 라디오 → TV → 옥외선전 → 기타의 순으로 광고 매체를 선호하고 있다고 밝히고 있다.

이와 같이 광고주가 광고 매체로서 신문을 선호하는 이유는 다음과 같은 장점이 있기 때문이다(Wright, 1939 ; 오두범, 1991).

첫째, 지역적 선택성이다. 대부분의 신문은 지역시장인 시·도·지방 등 지역적 선택성이 높아 동일지역의 도·소매상들이 신문을 그들의 광고 매체로 자주 이용하는 이유가 된다. 부동산의 경우 그 지리적 위치의 고정성이라고 하는 특성이 있기 때문에 다른 상품보다도 더욱 지역적 성격이 강하므로 지방매체(local media)를 많이 이용하게 된다.

둘째, 융통성이다. 신문은 광고물을 인쇄하기 직전에는 광고일자, 공고내용, 광고의 크기, 지면 등에서 선택적인 효과를 얻을 수 있으므로 광고주에게 융통성이 부여된다.

셋째, 편집자 지원이 가능하다. 신문의 광고는 편집자의 지원에 의해 광고의 효율성을 제고시킬 수 있다. 즉, 경제면에 부동산 기사와 부동산 광고를 게재한다면 그 효과는 더욱 상승될 것이다.

이에 비하여 단점으로는 지속성의 결여이다. 대부분 일간지는 하루 동안만 효과를 발휘하고 새로운 신문이 나오면 광고가 게재된 신문은 실효성을 갖지 못하기 때문이다. 또한 신문은 잡지나 다른 우편물에 비해 인쇄술의 고도화를 보여줄 수 없는 제약성도 있다.

신문을 통하여 부동산광고를 전파시키는 방식에는 두 가지가 있는데, 하나는 광고란을 통하여 매물을 직접적으로 홍보하는 방식과 기사란을 통하여 뉴스의 형식으로 홍보하는 방식으로 구분할 수 있다(최용규·이동현·김남식, 1996).

광고의 영역에서는 기만적 광고 내지 비윤리적 광고가 행해질 가능성이 항상 존재한다(조현철, 1983). 부동산 경기가 침체기에는 이러한 경향이 더욱 두드러질 수 있데, 구매자의 주의를 끌기 위하여 보다 화려한 지면구성과 자극적인 문구를 사용함은 물론 허위, 과대, 과장 광고까지 등장하게 되는 것이다. 더욱이 기사란을 통한 광고의 경우 독자로 인하여 이를 광고라기보다는 기사로써 오인할 가능성이 있기 때문에 게재된 내용을 모두 사실로 받아들일 수 있는 가능성이 매우 높아 부동산 매수에 관한 합리적 선택을 방해하는 요인으로 작용할 수 있다.

부동산 거래는 부동산의 특성상 정보가 공개되기 어려운 특성이 있어, 부동산정보는 다른 상품 정보보다 시장에 참여하는 사람 간에 정보의 비대칭성이 더 강한 특징이 있다. 따라서 정보의 비대칭성이 두드러지고 있는 부동산시장에서는 이러한 공공성을 충족시킬 수 있는 명확한 광고에 대한 규제가 필요하다.

2. 현행 부동산 광고심의 실태

1) 광고심의의 개관

광고에 대한 규제는 매우 다양한 형태로 이루어지고 있다. 첫째, 규제의 시점을 기준으로 광고 행위가 이루어지기 전에 심의하는 사전규제와 광고 행위가 이루어진 후에 심의하는 사후규제로 구분할 수 있다. 둘째, 규제의 주체를 기준으로 법이나 외부규제가 아닌 업계 동료집단이나 동업집단에 의해 이루어지는 규제인 자율규제, 정부 기관 등의 공적기구에 의한 외부규제, 전통적인 공적기구 규제체계 안에 자율규제의 성격이 혼합된 공동규제로 구분할 수 있다. 셋째, 규제의 대상을 기준으로 방송광고의 형식을 규제하는 것으로 방송광고의 허용범위, 시간, 횟수 또는 방법 등을 규제하는 형식규제, 광고의 형식이 아닌 광고의 내용을 규제하는 내용규제로 구분할 수 있다.

현재 광고는 매체별, 그리고 상품별로 매우 복잡한 규제체계를 가지고 있다. 더욱이 방송통신위원회의 위탁을 받은 한국광고자율심의기구에 의한 방송광고 사전심의를 규정한 조항인 구「방송법」제32조 제2항, 3항에 대하여 위헌판결(헌재 2008. 6. 26. 2005헌마506)을 내림으로써 그 복잡함이 더욱 가중되었다.[4)]

〈표 1〉 광고규제의 유형 분류

유 형	분 류	내 용
규 제 시 점	사전규제	광고 행위가 이루어지기 전에 심의
	사후규제	광고 행위가 이루어진 후에 심의
규 제 주 체	자율규제	법이나 외부규제가 아닌 업계 동료집단이나 동업집단에 의해 이루어지는 규제
	타율규제	정부 기관 등의 공적기구에 의한 외부 규제
	공동규제	전통적인 공적기구 규제체계 안에 자율규제의 성격이 혼합된 것
규 제 대 상	형식규제	방송광고의 형식을 규제하는 것으로 방송광고의 허용범위, 시간, 횟수 또는 방법 등을 규제
	내용규제	광고의 형식이 아닌 광고의 내용을 규제

자료: 한국방송광고공사. (2011).

매체별 방송광고에 대한 규제를 살펴보면 다음과 같다(조재영, 2012). 지상파 방송의

4) 헌법재판소의 판결에 의하면, 방송통신위원회가 행정기관에 속한다는 점에서 표현의 자유 보호 영역 안에 있는 방송광고에 대해 방송통신위원회의 심의 및 의결이 사전에 이루어지고 그 결과에 따라서 방송광고를 할 수 없는 경우가 발생한다면 광고가 누리는 헌법적 기준을 충족시키지 못하는 위헌적 조항이라고 판단한 것이다. 따라서 사전심의에 관한 사항이 위헌이라기보다는 행정기관에 의한 사전심의가 위헌이라고 이해하여야 할 것이다.

경우 방송협회, 케이블TV는 한국케이블TV방송협회, 그리고 홈쇼핑방송광고는 한국일반홈쇼핑기업협회에서 자율적으로 사전심의를 하고 있다. 이에 비하여 신문, 잡지 등의 지면광고는 한국광고자율심의기구[5]에서 사후 자율심의를 하고 있으며, 인터넷 광고의 경우에는 한국인터넷광고심의기구에서 사전, 사후심의를 담당하고 있다.

〈표 2〉 국내 매체별 광고 심의 기관 및 심의유형

매 체	방 송			인 쇄
	지상파 방송광고	케이블TV 방송광고	홈쇼핑 방송광고	신문·잡지 광고
심의기관	한국방송협회	한국케이블TV방송협회	한국일반 홈쇼핑기업협회	한국광고 자율심의기구
심의유형	사전 자율심의 (방송통신위원회에 의한 법적 사후심의 병행)			사후 자율심의
심의관련 주요법령	·「표시·광고법」*을 비롯한 제반 광고관련 법령 ·「방송법」·「방송심의에 관한 규정」에 따른 「방송광고심 의에 관한 규정」			·『표시·광고법」을 비롯한 광고관련 법령 ·한국광고자율심의기구의 「광고자율심의규정」
심의대상 광 고	광고물 전체	심의신청 광고물	회원사의 방송광고물	·모니터를 통하여 인지한 광고물 ·소비자로부터 고발된 부당광고 ·회원단체·기타 공공기관으로부터 제보된 부당광고 ·이해당사자로부터 제출된 광고분쟁사항

매 체	인터넷	모바일	위성방송	IPTV
	인터넷 광고	스마트폰 앱 모바일 광고	위성방송 광고	양방향 광고
심의기관	한국인터넷 광고심의기구	한국무선 인터넷 산업연합회 (MOIBA)	별도의 광고심의가 이루어지지 않고 있으며, 대부분 방송협회와 케이블TV협회의 심의결과를 준용하는 수준	방송과 통신의 특성이 결합된 IPTV의 경우 방송의 영역인지 명확한 규정 없는 관계로 심의주체가 애매한 실정
심의유형	사전·사후 자율심의 ·인터넷 매체사, 광고대행사, 미디어랩사, 광고주 등 유관기관으로부터 신청을 받아 시행하는 사전심의	사전 자율심의	사전 자율심의	사전 자율심의

5) 특히 기사형 광고의 경우 기존에는 신문발전위원회가 담당하고 있었으나, 2010년부터는 한국광고자율심의기구가 심의를 하도록 하고 있다.

	·기구의 모니터링 시스템을 통해 인지한 문제성 광고 사후심의 ·비고: 기구 산한 '온라인광고 분쟁조정위원회(온라인 광고 분쟁에 대한 신청사건을 조정함)			
심의관련 주요법령	「표시·광고법」을 비롯한 광고관련 법령 (인터넷 광고에만 적용되는 독립된 법체계는 없으며, 많은 개별법**에서 산발적으로 이루어지고 있음)	「표시·광고법」을 비롯한 제반 광고관련 법령	「표시·광고법」을 비롯한 제반 광고관련 법령	「표시·광고법」을 비롯한 제반 광고관련 법령
심의대상 광 고	심의 신청 광고물	심의 신청 광고물	심의 신청 광고물	심의 신청 광고물

* 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」(이하 같음)

** 인터넷 광고를 직접 규제하는 독립된 법체계가 없기 때문에 「표시광고법」, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」, 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」, 「전기통신사업법」과 이에 근거한 방송통신심의위원회의 심의규정, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등 일반 광고에 관한 법률을 통해 규제하고 있다.

자료: 조재영. (2012).

상품별 방송광고에 대한 규제를 살펴보면 다음과 같다. 의료광고의 경우 대한의사협회, 대한치과의사협회, 대한한의사협회 등에서 각각 해당되는 의료광고를 사전심의하고 있으며, 의료기기광고는 한국의료기기산업협회에서, 의약품광고는 한국제약협회에서 사전심의를 하고 있다. 의약외품 광고는 업계에서 자율적으로 심의를 하고 식품의약품안전청에서 사후 관리를 하고 있다. 그리고 건강기능식품광고는 한국건강기능식품협회에서 사전심의를 하고 있으며, 화장품광고, 금융광고, 주류광고 등은 대한화장품협회[6], 금융투자협회, 한국주류산업협회 등에서 각각 자율적으로 사전심의를 진행하고 있다. 특히 금융분야 중에서도 보험상품 관련 광고는 생명보험협회에서 심의를 하고 있다. 그리고 영화광고에 대해서는 영상물등급위원회에서 심의를 하고 있다.

위와 같이 일반적인 광고의 경우 매체별, 상품별로 매우 복잡다단한 심의 절차와 규정을 보이고 있다.

2) 부동산 광고심의 관련 제규정

부동산 광고 역시 매우 복잡한 양상을 보이고 있기 때문에 모든 분야에 걸쳐 그 내용을 다루기에는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 부동산 분양광고에 관한 내용을 중심으로

6) 화장품 광고의 경우 대한화장품협회의 화장품광고자문위원회에서 심의하고 있는데, 자체적으로는 '자문'이라는 표현을 사용하고 있다.

살펴보고자 한다.

부동산 분양광고 심의에 관하여 일반법적 성격을 지니고 있는 것은 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」과 「소비자기본법」이 있다.

먼저, 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」에 따르면, 사업자 등은 공정한 거래 질서를 저해할 우려가 있는 행위를 하거나 다른 사업자 등으로 하여금 이를 행하게 하여서는 안된다고 규정하고 있다.[7] 특히 공정한 거래질서를 저해할 우려가 있는 행위를 첫째, 허위·과장의 표시·광고, 둘째, 기만적인 표시·광고, 셋째, 부당하게 비교하는 표시·광고, 비방적인 표시·광고 등으로 상술하고 있다. 그리고 「소비자기본법」에 따르면 소비자의 권익에 관하여 다른 법률에서 특정한 규정을 두고 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다고 규정하고 있다.[8] 특히 동법 제11조에서는 국가는 물품 등의 잘못된 소비 또는 과다한 소비로 인하여 발생할 수 있는 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 위해를 방지하기 위하여 광고의 내용 및 방법에 관한 기준을 정하여야 한다고 하면서, 그 기준을 첫째, 용도·성분·성능·규격 또는 원산지 등을 광고하는 때에 허가 또는 공인된 내용만으로 광고를 제한할 필요가 있거나 특정내용을 소비자에게 반드시 알릴 필요가 있는 경우, 둘째, 소비자가 오해할 우려가 있는 특정용어 또는 특정표현의 사용을 제한할 필요가 있는 경우, 셋째, 광고의 매체 또는 시간대에 대한 제한이 필요한 경우 등으로 제시하고 있다.

부동산 분양광고 심의에 관하여 개별법적 성격을 지니고 있는 것은 「건축물의 분양에 관한 법률」과 「주택공급에 관한 규칙」이 있다.

먼저, 「건축물의 분양에 관한 법률」은 건축물 분양과정의 투명성과 거래의 안전성을 확보하여 분양받는 자 즉, 소비자를 보호하고 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 그 목적으로 하고 있다. 그리고 같은 법 제6조제2항에는 건축물의 위치·용도·규모 등 분양 광고에 포함되어야 할 내용을 규정하면서, 같은 법 시행령 제8조에 대지의 지번, 건축물의 연면적, 분양가격, 준공예정일 및 입주예정일 등 15개 사항을 구체적으로 명시하고 있다.[9] 「주택공급에 관한 규칙」은 주택 및 복리시설의 공급조건·방법 및 절차 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 또한 같은 규칙 제8조제7항에 공동주택의 공급면적을 세대별로 표시하는 경우에는 주거전용면적으로 표시하여야 하며, 주거전용면적 외에 주거공용면적(계단, 복도, 현과 등 공동주택의 지상층에 있는 공용면적)과 주거공용면적을 제외한 지하층, 관리사무소, 노인정 등 공용면적 등은 별도로 표시하도록 분양광고에 대한 규정을 하고 있다.

부동산 분양광고 심의에 관한 일반적 행정규칙 성격을 지니고 있는 것은 「중요한 표시·

---

7) 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 제3조(부당한 표시·광고 행위의 금지).
8) 「소비자기본법」 제3조(다른 법률과의 관계).
9) 「건축물의 분양에 관한 법률」 제3조(분양방법 등), 「건축물의 분양에 관한 법률 시행령」 제8조(분양광고 등), 「건축물의 분양에 관한 법률 시행규칙」 제6조(분양 광고).

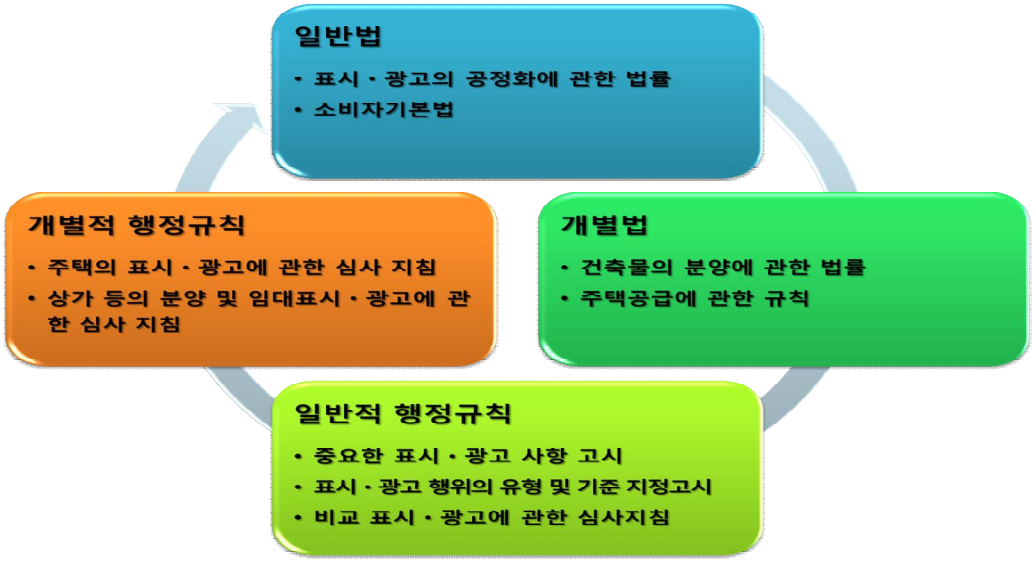
광고 사항 고시」, 「부당한 표시·광고 행위의 유형 및 기준 지정고시」, 「표시·광고 실증에 관한 운영 고시」, 그리고 「비교 표시·광고에 관한 심사 지침」 등이 있다.

「중요한 표시·광고사항 고시」는 소비자의 상품 또는 용역의 구매선택에 영향을 미칠 수 있는 중요한 표시·광고사항을 정함으로써 소비자가 합리적으로 선택하는데 필요한 정보제공을 확대하여 정보부족으로 인한 소비자 피해를 사전에 예방하기 위하여 제정되었다. 부동산업 및 임대업과 관련하여 건축물 분양업종, 공동주택 업종, 토지분양 업종 등으로 구분하여 적용범위와 중요정보 항목을 열거하고 있는데, 공동주택 업종과 관련하여 광고대상 중요정보 항목으로 신탁계약 체결여부 등 분양대금 관리방법, 시행사·시공업체명, 분양물의 규모·지번 등에 관하여 구체적으로 명시하고 있다.

「부당한 표시·광고 행위의 유형 및 기준 지정고시」는 부당한 표시·광고가 구체적으로 어떠한 경우에 해당되는 지를 사업자, 사업단체 및 일반국민에게 예시함으로써 부당한 표시·광고행위를 사전에 방지하고 부당한 표시·광고에 대한 법집행의 객관성과 투명성을 확보하기 위하여 제정되었다. 예를 들어 아파트 또는 상가 등의 분양광고시 "도심으로부터 10분거리"라고만 표시·광고하고 그것이 출근시간(rush hour) 기준인지 아니면 조용한 밤시간 기준인지를 밝히지 아니함은 물론 또한 버스 기준인지 택시기준 등인지를 밝히지 않은 경우를 사실과 다르게 또는 과장하여 표시·광고하거나 모호하게 표시·광고하여 일반소비자를 오인시킬 우려가 있는 표시·광고행위는 부당한 표시·광고라 하는 등 구체적으로 부당한 표시·광고를 16개 유형으로 예를 들어 적시하고 있다.

「표시·광고 실증에 관한 운영고시」는 표시·광고 내용의 실증과 관련하여 그 절차, 심의기준 등 운영에 필요한 사항을 정함으로써 표시·광고 실증제도 운영의 투명성 및 효율성을 제고하기 위하여 제정되었다. 예를 들어 상가분양광고 중 "지하철역 바로 앞", 또는 "대학병원 중공 예정" 등의 광고내용은 모호한 표시·광고로서 부당한 표시·광고로 볼 수 있으나, 이에 대하여 해당 지역의 지도, 대학병원관계자의 공식 공문은 실증자료로 볼 수 있다고 하는 등 구체적으로 표시·광고에 관한 실증자료, 실증방법 그리고 실증기관에 대하여 예시 등을 통하여 기술하고 있다.

「비교 표시·광고에 관한 심사지침」은 부당하게 비교하는 표시·광고를 심사함에 있어 이에 관한 구체적인 처리기준을 제시함으로써, 사업자의 부당한 비교 표시·광고를 방지하는 한편, 진실한 정보제공을 통하여 합리적 소비활동과 건전한 경쟁촉진에 기여할 수 있는 정당한 비교표시·광고를 활성화하기 위하여 제정되었다. 예를 들어 자사의 상가가 경쟁사업자보다 현저히 우량하거나 뛰어나다는 것을 나타내기 위해서 객관적인 근거 없이 "업계최고", "최초 리콜보장" 등의 배타성을 띤 절대적 표현을 사용하여 소비자를 오인시킬 우려가 있는 표시·광고행위는 부당한 표시·광고가 된다.



〈그림 1〉 부동산 광고규제 관련 제규정

「표시·광고 실증에 관한 운영고시」는 표시·광고 내용의 실증과 관련하여 그 절차, 심의기준 등 운영에 필요한 사항을 정함으로써 표시·광고 실증제도 운영의 투명성 및 효율성을 제고하기 위하여 제정되었다. 예를 들어 상가분양광고 중 "지하철역 바로 앞", 또는 "대학병원 중공 예정" 등의 광고내용은 모호한 표시·광고로서 부당한 표시·광고로 볼 수 있으나, 이에 대하여 해당 지역의 지도, 대학병원관계자의 공식 공문은 실증자료로 볼 수 있다고 하는 등 구체적으로 표시·광고에 관한 실증자료, 실증방법 그리고 실증기관에 대하여 예시 등을 통하여 기술하고 있다.

「비교 표시·광고에 관한 심사지침」은 부당하게 비교하는 표시·광고를 심사함에 있어 이에 관한 구체적인 처리기준을 제시함으로써, 사업자의 부당한 비교 표시·광고를 방지하는 한편, 진실한 정보제공을 통하여 합리적 소비활동과 건전한 경쟁촉진에 기여할 수 있는 정당한 비교표시·광고를 활성화하기 위하여 제정되었다. 예를 들어 자사의 상가가 경쟁사업자보다 현저히 우량하거나 뛰어나다는 것을 나타내기 위해서 객관적인 근거 없이 "업계최고", "최초 리콜보장" 등의 배타성을 띤 절대적 표현을 사용하여 소비자를 오인시킬 우려가 있는 표시·광고행위는 부당한 표시·광고가 된다.

부동산 분양광고 심의에 관하여 개별적 행정규칙 성격을 지니고 있는 것은 「주택의 표시·광고에 관한 심사 지침」과 「상가 등의 분양 및 임대표시·광고에 관한 심사 지침」이 있다.

「주택의 표시·광고에 관한 심사 지침」은 부당한 표시·광고를 심사함에 있어 주택의 표시·광고에 관한 구체적인 처리기준을 제시하기 위하여 제정되었다. 동 지침은 주택공급사업자가 주택의 분양 또는 임대와 관련하여 행하는 표시·광고에 대하여 적용한다는 적용범위를 밝히면서, 주택의 표시·광고에 관한 심사지침으로 면적, 교통·거리, 융자금·전세금,

주택의 특징(재료·제품 등), 주거환경·생활여건 그리고 시행자·분양자·시공자에 대한 명시 등에 대하여 가능한 표시·광고와 그렇지 않은 경우를 예를 들어 구체적으로 규정하고 있다.

「상가 등의 분양 및 임대표시·광고에 관한 심사 지침」은 부당한 표시·광고행위를 심사함에 있어 상가 등의 분양 및 임대 표시·광고에 관한 구체적인 처리기준을 제시하기 위하여 제정되었다. 동 지침은 사업자의 상가, 사무실, 오피스텔, 콘도미니엄 등의 분양에 관련되는 표시·광고에 대하여 적용한다는 적용범위를 밝히면서, 상가 등의 명칭 사용, 시행자·시공자·분양자의 명시, 분양업종·분양방법·분양현황·공사현황에 관한 사항, 상권에 관한 사항, 재산가치·수익성에 관한 사항, 가격·분양면적에 관한 사항, 품질·부대시설·별도계약품목 등에 관한 사항, 융자 등에 관한 사항, 건축허가에 관한 사항, 콘도미니엄의 회원모집에 관한 사항, 건물인증 등급에 관한 사항, 기타 거래조건에 관한 사항, 조감도 등에 관한 사항, 견본주택 등에 관한 사항 등에 대하여 가능한 표시·광고와 그렇지 않은 경우를 예를 들어 구체적으로 규정하고 있다.

이상과 같이 부동산 광고심의 역시 매우 복잡한 법률과 규정으로 규제되고 있으나, 지속적으로 발생하고 있는 허위·과장광고의 문제점들을 해결하지 못하고 있다.

Ⅲ. 부동산 광고심의의 개선 방안

1. 광고심의에 관한 인식 제고

부동산에 관한 허위·과장광고를 방지하기 위하여 수많은 법률과 규정이 제정되어 사전 또는 사후심의를 하고 있지만, 그보다도 중요한 것은 광고심의에 대한 광고주 자신의 인식제고가 필요하다.

부동산 활동에 있어 일차적이고 최종적인 책임은 매매 당사자에게 있다. 그러나 광고에 대한 신뢰를 기반으로 행하여진 결정이 잘못되었을 경우 그 원인이 누구에게 있느냐 하는 문제가 발생할 수 있으며, 허위 또는 과장된 부동산 광고로 기인했다면 더더욱 그러하다. 부동산 개발은 매우 다양한 주체가 모여서 이루어지고 있다. 부동산 개발사업은 매우 복잡한 절차를 거쳐서 진행되기 때문에 단일 주체에 의해서 개발사업을 추진하는 경우는 매우 드물다. 보통의 부동산 개발사업은 시행사, 시공사, 분양대행사, 자금관리자 등 여러 사업자들의 협력으로 필수적이다. 따라서 부동산 개발은 서로의 역할 분담을 통해서 이루어진다.

특히 부동산 광고의 경우에는 분양대행사가 직접하는 경우와 그 광고업무의 대행을 위

탁받은 광고대행사를 통해서 이루어지는 것이 일반적이다. 따라서 시행사는 부동산 광고에 대하여 직접적으로 관여하지 않을 뿐만 아니라, 비록 부동산 광고에 대한 내용을 검토하였다 하더라도 그 내용이 법률의 규정에 따른 허위 또는 과장광고에 해당하는 가를 정확하게 파악하기가 어렵다. 이는 광고 매체별로 복잡하게 규정되어 있는 심의규정에 기인하기도 하지만, 대부분의 시행사가 심의와 관련된 규정을 인지하지 못하기 때문이기도 하다(한국소비자보호원, 2006).

그러나 부동산 광고에 대하여 시행사가 직접적으로 관여하지 않았다 하더라도 광고가 허위·과장 광고일 경우의 책임은 일차적으로 시행사에게 있다. 이와 같이 허위·과장광고에 대한 책임을 시행사에게 귀속시키는 경우는 분양대행사들이 광고문안을 직접 작성하였다 하더라도, 분양대행사의 광고임을 알 수 있는 상호 등 다른 표시가 사용되지 않았기 때문에 시행사의 광고로 보아야 하며, 특히 분양대행사들이 작성한 광고문안을 검토하여 이를 결정하였기 때문에 그 책임은 시행사에 있다는 대법원의 판례에서 찾아 볼 수 있다.[10]

결국 분양대행사 또는 광고대행사가 광고에 대한 실무를 담당하고 있다 하더라도 그 내용에 대한 책임의 귀속은 시행사가 지게 된다. 광고물 전체에 대한 사전 자율심의를 하는 지상파 방송광고와 같이 대부분의 광고심의는 사전 자율심의에 의해서 이루어진다.[11]

그러나 지상파 방송광고와는 달리 심의신청 광고물에 한하여 심의를 진행할 뿐만 아니라, 인쇄매체인 신문 또는 잡지광고의 경우 사후 자율심의를 하고 있어 허위·과장광고를 사전에 차단할 수 있는 가능성이 매우 낮아지게 된다. 따라서 광고주 즉 시행사의 입장에서 광고로 인한 문제가 발생하였을 경우 그 책임이 자신에게 귀속된다는 점을 상기하여 자체적으로 광고내용에 대한 심의에 주의를 기울이고 인식을 전환해야 할 것이다. 또한 분양대행사, 광고대행사 그리고 광고 매체사는 비록 허위·과장광고에 대한 책임이 없다고 하더라도 소비자를 보호함은 물론 광고시장의 참여자 간의 공정한 거래와 신뢰를 확보하기 위해서 스스로의 자정능력을 갖추어야 할 것이다. 특히 시행사 스스로 자율적 규제를 할 수 있도록 시행사 협회 또는 단체에 관리감독을 위해 필요한 행정권한을 위탁하여 자정능력을 강화하고, 이러한 협회 또는 단체를 통하여 지속적인 정보제공은 물론 윤리의식 제고와 광고심의와 관련된 법령 및 제도의 무지에서 발생할 수 있는 허위·과장광고를 사전에 예방할 필요가 있다.

2. 광고심의 제도의 정비

현행 부동산 광고에 대한 심의는 앞서 살펴본 바와 같이 광고매체별로 상이할 뿐만 아

10) 대법원 2005. 2. 18. 선고 2003두8203 판결 【시정명령취소청구】.
11) 매체별 광고심의는 대부분 사전 자율심의로 이루어지지만 의료광고 또는 의약품 등 특정 업종 또는 제품의 경우 법률에 의한 사전심의가 이루어지기도 한다.

니라 광고대상이 되는 부동산의 종류에 따라서 관련 법령과 규정이 개별적으로 마련되어 있다. 따라서 부동산 광고에 대한 심의를 받기 위해서는 매우 복잡한 절차를 거쳐야 하기 때문에 이로 인하여 혼란을 야기하는 경우도 발생한다.

광고매체별로 상이한 심의기관이 독립적으로 광고에 관한 심의를 실시하고 있기 때문에 광고를 생산하는 주체의 입장에서는 하나의 광고에 대하여 개별적으로 심의기관의 심의를 받아야 한다는 점에서 시간적, 물질적으로 자원을 낭비하는 등의 문제를 초래할 수 있다(조재영, 2012). 더욱이 IPTV의 경우에는 방송과 통신이 결합된 형태로 인하여 방송의 영역인지 명확한 규정이 없기 때문에 심의주체 조차 애매한 형태로 남아있다. 부동산 광고 역시 일반적인 광고매체별 심의기준을 따르고 있기 때문에 다양한 심의기관에 의해서 심의를 받고 있다.

광고심의와 관련된 법률을 살펴보면 모든 광고매체가 광고심의에 관한 기준으로 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」을 적용하고 있다. 그러나 인터넷 매체의 경우 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」, 「전기통신사업법」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」과 같이 개별 법률에 의해서 광고심의를 하고 있다. 부동산 광고의 경우 역시 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」을 기준으로 하고 있으나, 개별적으로 광고대상 부동산의 종류에 따라 「건축물의 분양에 관한 법률」, 「주택공급에 관한 규칙」의 규제를 받고 있을 뿐만 아니라, 「주택의 표시·광고에 관한 심사 지침」, 「상가 등의 분양 및 임대표시·광고에 관한 심사 지침」 등과 같은 개별적 행정규칙의 규제를 받는다. 그러나 근래에 문제로 제기되고 있는 소위 '기획부동산'에 의한 토지분양 광고에 대한 규정은 아직 마련되어 있지 않다. 결국 서로 상이한 기준을 가지고 광고를 규제하기 때문에 다양한 광고매체를 이용하여 광고를 하고자 하는 광고주의 입장에서는 매체별 기준에 적합하도록 다양한 형태의 광고를 제작해야하는 문제가 발생하기도 한다.

결과적으로 광고매체별로 다양한 심의기관 통한 개별적인 법률과 규정의 적용함으로써 우선 그 심의결과가 어느 정도 일관성을 갖느냐에 대한 문제점이 발생할 수 있다. 또한 다양해지는 광고매체에 대처하지 못하는 법률의 미비로 인하여 명확한 심의기준을 제시하지 못하는 경우가 발생하거나 심지어 이를 악용하는 법률 일탈행위까지 발생하기도 한다.

따라서 매체별 광고심의 기관을 일정부분 통합할 필요가 있으며, 통합된 심의기관에 의해서 심의가 이루어지면 이를 다른 매체에서도 이를 준용하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 또한 광고대상이 되는 부동산의 종류별로 산재되어 있는 법률과 규정도 통합할 필요가 있다. 부동산은 일반적으로 토지 및 그 정착물을 의미한다. 정착물 중에서도 광고의 대상이 되는 것은 주택과 상가건물인데 이 역시 개별적인 법률과 규정으로 광고에 관한 심의를 하고 있어 그 복잡성으로 더하고 있다. 더욱이 토지에 관한 규정은 미비하기 때문에 법률과 규정을 통합해야할 필요성이 더욱 강조되고 있다.

3. 규제시점의 전환

광고에 관한 심의는 모바일, 위성방송, IPTV, 지상파, 케이블TV, 홈쇼핑 등의 매체는 사전심의를 실시하고 있으며, 인쇄매체의 경우 사후심의 그리고 인터넷의 경우 사전심의와 사후심의를 혼용하고 있다.[12]

또한 광고를 하고자 하는 업종 또는 제품별로도 별도의 심의시점이 규정되어 있다. 치과와 한의원을 포함하는 병의원에 관한 의료광고, 의료기기, 의약품[13], 건강기능식품, 화장품, 보험상품을 포함한 금융, 주류, 영화광고의 경우 대부분 사전심의를 하도록 규정하고 있다.

이와 같이 매체별 또는 업종별로 심의시점을 따로 규정하고 있는 것은 첫째, 표현의 자유를 보장하기 위한 것이며, 둘째, 인쇄매체를 제외한 다른 매체를 위한 광고제작을 위해서는 많은 시간과 비용이 소요되기 될 뿐만 아니라 광고개시 이후에 광고를 수정하는데도 마찬가지이기 때문에 이를 사전에 방지하기 위해서이다. 셋째, 허위 또는 과장광고로 인한 피해와 손해를 복구하는데 얼마나 용이한가에 따라 업종 또는 제품별로 심의시점을 달리하고 있으며, 특히 사전심의를 강제하고 있다.

그러나 부동산 광고매체로서 주로 이용되고 있는 인쇄매체에 관한 심의시점은 사후심의를 하고 있을 뿐만 아니라 전수 심의가 아닌 문제가 발생하여 제보된 광고 또는 분쟁이 발생한 광고만을 그 대상으로 하고 있다. 부동산은 일반재화에 비하여 상대적으로 가격이 높을 뿐만 아니라, 특히 우리나라의 경우 대부분의 자산을 부동산이 차지하고 있어 가계경제에서 부동산이 차지하고 있는 비중이 상당히 높다고 할 수 있다.

그럼에도 부동산 광고에 대해서 심의시점에 대한 개별적 규정이 없기 때문에 대부분의 광고가 이미 문제가 발생한 후 심의절차를 거치게 될 뿐만 아니라 전수심의제도 역시 시행되고 있지 않아 허위·과장광고로 인하여 일단의 문제가 발생하였을 경우 그 파급효과가 매우 크다.

따라서 부동산 광고의 경우 매체구분 없이 금전적으로 일정한 기준을 설정하여 사전심의를 의무화하고 기준 이하의 금액으로 가격이 제시되었을 경우에는 사후심의를 하는 방안을 도입해야 할 것이다. 또한 심의시점과는 관계없이 전수심의를 하여야 할 것이다.

---

12) 인터넷 광고의 경우 인터넷 매체사, 광고대행사, 미디어랩(Media Representative)사, 광고주 등 유관기관으로부터 신청을 받아 사전심의를 하는 한편, 한국인터넷 광고심의기구의 모니터링 시스템을 통해 인지한 문제성 광고에 대해서는 사후심의를 하고 있다.

13) 의약품 중 의약외품광고의 경우 사전심의대상이 아닌 자율적 심의를 하고 있으며, 식약청에서 사후관리하고 있다.

Ⅳ. 결 론

지금까지 국내 광고에 관한 심의체계를 광고매체와 광고업종별로 분류하여 살펴보고, 특히 부동산에 대한 광고심의가 어떠한 절차와 법률 및 규정에 따라 이루어지는 가를 살펴보았다.

연구의 결과로서 일반적인 광고와 마찬가지로 부동산 광고 역시 여러 가지 문제점을 보이고 있다. 우선 광고주의 입장에서 광고심의에 관한 인식이 부족하다는 점이다. 광고주의 입장에서는 광고대행사에 광고에 관한 사항을 전적으로 일임함으로써 자신들의 광고가 심의규정에 적합한가의 여부에 관심을 두고 있지 않다는 것이다. 특히 부동산 광고의 경우 오히려 광고주 측에서 허위·과장광고를 조장하는 경향까지 보이고 있다. 따라서 허위·과장광고를 사전에 방지하기 위하여 광고주의 입장에서 광고심의에 관한 규정을 준수할 수 있도록 인식을 전환하여야 할 것이다. 이는 규제주체에 따른 자율규제를 의미하는 것이 아닌 광고주 스스로의 자정노력 및 각성을 의미한다.

둘째, 광고심의와 관련된 법률과 규정 그리고 심의기관이 서로 상이하여 그 복잡성이 매우 높다. 이로 인하여 광고매체별 그리고 업종별로 상이한 기준을 가지고 심의를 하는 경우가 발생할 뿐만 아니라 광고주의 입장에서도 각 매체별로 따로 심의를 받아야 하는 번거로움이 있다. 부동산 광고 역시 광고매체에 따라 개별적으로 심의를 받아야 함은 물론 부동산의 종류별로 서로 다른 규정에 의해서 심의를 받아야 한다. 법률로서는 「건축물분양에 관한 법률」, 「주택공급에 관한 규칙」의 적용을 받으며, 주택의 경우 「주택의 표시·광고에 관한 심사지침」, 상가의 경우 「상가 등의 분양 및 임대표시·광고에 관한 심사지침」의 규제를 받고 있다. 그러나 토지분양의 경우에는 별도의 규정이 전무하여 이를 악용한 허위·과장광고가 종종 등장하여 국민에게 피해를 입히고 있다.[14] 따라서 광고매체별로 상이한 심의기관을 일원화해야 할 뿐만 아니라 부동산의 종류별로 개별화되어 있는 법률과 규정을 통합하여 광고심의에 적용해야 할 것이다.

셋째, 광고심의의 시점은 광고 행위가 이루어지기 전에 심의하는 사전심의와 광고 행위가 이루어진 후에 심의하는 사후심의가 있다. 대부분의 광고매체의 광고심의는 사전심의로 이루어진다. 그러나 이는 전수조사가 아닐 뿐만 심의신청 광고물만을 대상으로 하는 경우가 있어 심의를 받지 않고 광고 행위가 이루어지는 경우도 발생한다. 더욱이 인쇄매체의 경우 광고심의가 사후심의로 이루어지고 있어, 사전에 허위·과장광고를 차단할 수 있는 경로가 차단되어 있다. 부동산 광고를 위한 매체로서 가장 선호되는 것이 바로 인쇄매체라고 하는 것은 앞서 살펴보았다. 결국 인쇄매체를 통한 부동산에 관한 허위·과장광

14) 최근 국토해양부에서는 이와 관련하여 보도자료를 배포하고 소위 '기획부동산'에 의한 허위·과장광고 피해가 없도록 당부하였다(국토해양부 보도자료, 2011).

고는 이를 사전에 규제할 수 없다는 의미다. 따라서 부동산 광고에 대하여 금액 및 규모 등의 일정 기준을 정하여 사전심의를 의무화해야 할 것이며, 그 외의 광고에 대해서는 사후심의를 강화해야 할 것이다.

〈참고문헌〉

고덕철·이학동. (2008). 부동산거래에 따른 범죄유형과 대책방안 연구 : 부동산 사기범죄를 중심으로. 「부동산학보」, 33: 59-83.

국토해양부 보도자료. (2011. 11. 29.). 기획부동산 피해 없도록 주의 당부 :기획부동산의 대표적인 유형과 대처요령 제시.

김수현. (2011). 「부동산은 끝났다: 우리 삶에서 가장 중요한 곳, 다시 집을 생각한다」. 파주: 오월의 봄.

김용민. (2010). 부동산 사기의 실태 및 대책에 관한 연구 : 기획부동산 사기 사례를 중심으로. 경기대학교 석사학위논문.

문석준. (2006). 부동산 신문광고의 변형광고 연구. 중앙대학교 석사학위논문.

오두범. (1991). 「PR 커뮤니케이션론」. 서울: 나남.

이태교. (1984). 「부동산마케팅」. 서울: 경영문화사.

장박원. (2009). 「대한민국 부동산 경제학」. 행간.

정정일. (2008). 의료광고의 허용한계와 법률적 쟁점. 「법조」, 57(4): 149-186.

조재영. (2012). 국내 광고 심의 체계에 대한 고찰 : 광고 매체별, 광고 업종별 심의 체계의 문제점과 개선 방향. 「한국광고홍보학보」, 4(2): 61-100.

조현철. (1983). 미국에 있어서의 광고규제에 관한 고찰. 「경제연구」, 4(1): 155-169.

최광석. (2006). 「부동산, 사기당하지 않고 거래하는 법」. 청림출판사.

최용규·이동현·김남식. (1996). 「부동산유통론」. 서울: 삼영사.

한국방송광고공사. (2011). 「매체 통합형 광고심의 가이드라인 연구」. 한국방송광고공사.

한국소비자보호원. (2006). 「부동산 분양·임대 관련 표시·광고 실태조사」. 한국소비자보호원.

대법원 2005. 2. 18. 선고 2003두8203 판결 〔시정명령취소청구〕.

Alexander, Ralph S. & American Marketing Association Committee on Definitions. (1960). *Marketing Definitions: A Glossary of Marketing Terms*. Chicago: American Marketing Association.

Karvel, George R., and Maurice A. Unger. (1991). *Real Estate Principles and Practices* (9th ed.). Cincinnati, Ohio: South Western Publishing Co.

Shenkel, William M. (1980). *Marketing Real Estate*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

Wright, Milton. (1939). *Public Relations for Business*. New York: Whittlesey

House.
小林太三郎. (1986). 廣告. 東京: 日本經濟新聞社.
日經廣告研究所 編. (1981). 廣告用語辭典. 東京: 日本經濟新聞社.

접수일(2012년 8월 17일)
수정일자(2012년 9월 14일)
게재확정일(2012년 10월 17일)

Land Use Scenario Planning Using Urban Typologies

Dohyung Kim (Assistant Professor, Department of Urban and Regional Planning California State Polytechnic University-Pomona)

Abstract

Dohyung Kim

Although urban typology is a concept that both urban planners and the general public are familiar with, it is underutilized for planning practices because the concept depends on people's subjective interaction with the urban environment. This paper presents a systemic approach to estimates future land use changes by using the concepts of urban typologies. By reviewing the North Florida Transportation Planning Organization's land use scenario planning, this paper discusses the development of several land use scenarios with different spatial allocations of urban typologies. It concludes with an explanation of how this approach facilitates collaborative decision making for sustainable land use.

주제어: land use scenario, 도시유형, 대중 참여, GIS 응용 프로그램

Keywords: land use scenario, urban typology, public participation, GIS application

I. Introduction

There are many physical elements that compose a city. One of the elements, urban space, has its unique characteristics in terms of land uses and physical conditions. Both urban planners and the general public recognize the uniqueness of the urban space from surrounding urban spaces. For example, one urban space, the suburban neighborhood, is clearly distinct from other urban spaces such as downtown and commercial center because of its land use types, land use density and intensity, typical building appearance, and environmental conditions. The concepts of urban typology are comprised of unique prototypical urban spaces that present their unique characteristics and that are commonly found in a city.

Many researchers have confirmed the existence of such unique urban spaces within a city although it is hard to standardize common urban spaces in U.S. One of the difficulties is that the recognition of such urban space is a subjective matter. Urban typology is a subjective concept that is tightly related with individual person's perception on physical environments in a city. Each person has different understanding and experiences of urban spaces. Lately, however, there has been research that develops the complete list of urban typologies commonly found in many metropolitan areas in U.S. The research analytically classifies urban typologies based on physical conditions and land use patterns using geo-spatial data like aerial photos and geographic information systems (GIS) data. With this approach, it is possible to identify objective urban typologies. Based on the research, one of the latest planning trends presents the possibility of utilizing the urban typologies for urban land use simulations. The key element of this trend is to quantify the extent of land development for urban typologies. The urban typologies are immersive environments created from the selection and arrangement of prototypical community characteristics that are common to a particular type of built environment. These immersive urban typologies provide an excellent framework for land use simulation. If urban typologies that quantify detail development and land use potential are virtually composed and allocated to proper geographical locations within a region, it is possible to simulate future

land use pattern in the region.

This paper presents a systemic approach in using land use simulation to estimate future land use changes by using the concepts of urban typologies. This paper focuses on common urban typologies existing in modern cities and analytical measurements of their land use extents and socio-economic capacities. By reviewing the North Florida Transportation Planning Organization's case for land use scenario planning, this paper discusses the development of several land use scenarios with different spatial allocations of urban typologies. A GIS based urban typology composition and allocation tool makes it possible to develop scenarios by allocating urban typologies geographically and computing their development potential. It concludes with an explanation of how this approach facilitates collaborative decision-making for sustainable land use.

Ⅱ. Urban Typologies

In recent years, a number of researchers have focused on the nature of different types of urban space. Urban typology refers to typical built urban landscapes that have unique characteristics and can be found in many cities (Wheeler 2008). Urban typology can be linked to Kevin Lynch's the elements of city. He pointed out a "district" as one element of a city. A "district" is a large section of the city that people mentally recognize as having some common characteristics (Lynch 1960). He argued that people can identify the differences in a particular urban space from surrounding spaces due to its unique physical characteristics, including form, building types, uses, and activity. From this perspective, an urban typology is similar to a "district" defined by Lynch. One urban typology is separated from other typologies, and a city is filled with numerous urban typologies.

Since Lynch's study, much research has focused on analyzing and classifying typical human settlements. The research has focused on identifying functionally identical urban spaces (Korcelli 2008). One good example of this type of research is the theoretical approach that classifies typical urban

spaces based on housing types, commercial building types, billboards, and street furniture (Smailes 1971). Macro level research provides general ideas on roles and characteristics of cities from a regional perspective by analytically classifying the functions of cities within metropolitan areas (Centre for Geographical Studies 1999; Jabareen 2006). On the other hand, other studies have attempted to categorize a particular urban space into several micro level classifications focusing on individual urban spaces such as industrial areas (Markusen 1996), suburban neighborhoods (Mikelbank 2004), or small rural towns (Airola and Parker 1983). Although the research addressed classification of urban spaces, the research was limited in exploring the comprehensive lists of urban typologies that exist within a city.

Lately, few researchers provide frameworks that systemically analyze existing urban spaces within a modern city. Some present theoretical approaches on identifying urban typologies. A group of researchers analyze urban typologies from four district perspectives; urban space as a set of visual attributes, products, processes, and meanings (Arefi and Triantafillou 2005). Of the four perspectives, urban typologies can be defined from urban space as a product. Presenting new urbanism communities as an example of urban space as a product, the authors categorize urban space that can be defined by unique land use types or urban design. Like Lynch's "district", the researchers categorize the urban space as product using indicators like land use and physical characteristics. Another theoretical approach is the transect planning theory. The transect planning theory shows a theoretical approach to conducting a geographical cross-section of human habitats based on the intensity of their urban development, from rural to urban (Duany and Talen 2002). The idealized geographic continuum of the transect can be divided into locally-calibrated zones, called "transect zones", which are distributed from Natural to Rural, Sub-urban, General Urban, Urban Center and Urban Core (Duany 2003; Bohl and Plater-Zyberk 2006). These zones are identical to the urban typologies that share common prototypical community characteristics. Based on the theoretical background, transect planning suggests a practical approach that determines these prototypical community characteristics with physical urban environments including building types, lot disposition and

setbacks, landscaping, streets and curbs (Volk and Zimmerman 2002).

On the other hand, few researchers develop urban typologies commonly found in many cities in U.S by practically analyzing metropolitan areas. One example of this attempt is the analysis on built landscapes in U.S. metropolitan regions (Wheeler 2008). Using geo-spatial technologies such as aerial photos and Geographic Information Systems (GIS), the author analyzes the urban typologies of six metropolitan areas in the U.S. After noticing distinctive urban development patterns during different historical periods, he separates urban typologies during historical developments from ones since 1980s. The author lists seven historic urban landscapes (organic urban landscapes, incremental subdivision, downtown grid, streetcar suburbs, degenerated grids, garden suburbs, and suburban tracts) and nine recent urban typologies (rural sprawl, upscale fringe, suburban tracts, multifamily, trailer parks, new urbanist, incremental subdivision, commercial landscapes, and industrial and office landscapes). In examining character areas in several communities throughout Georgia, Easley and Coyne (2005) also analyzes typical urban spaces that are commonly found in the state. They suggest a total of fifteen areas that embody typical urban characteristics: conservation, greenways or greenway corridors, agriculture, rural or rural residential, rural village (hamlet), suburban or suburban neighborhood, traditional neighborhood, urban village or town center, commerce center, marketplace or regional center, employment centers, corridor or highway corridor, downtown, historic (civic) or other special purpose areas, special purpose areas, and single purpose areas.

Although it is almost impossible to develop a standardized list of typical urban spaces that are commonly found in all of cities in U.S., it is clear that urban spaces sharing unique characteristics exist within the cities. Urban typology is a concept in which not only planners but also the general public is familiar with. For example, downtown or suburban neighborhood is not a planner's jargon, but terminology that the general public uses in everyday conversation. Due to the familiarity of the concept, urban typology has the potential to become an efficient planning tool, especially linking planning professionals and the public. However, urban typology is a subjective concept

that is tightly related with an individual person's perception. Each person understands and experiences urban spaces differently from others. Therefore, it is necessary to objectively define and quantify urban typologies in order to properly utilize urban typologies in the planning process.

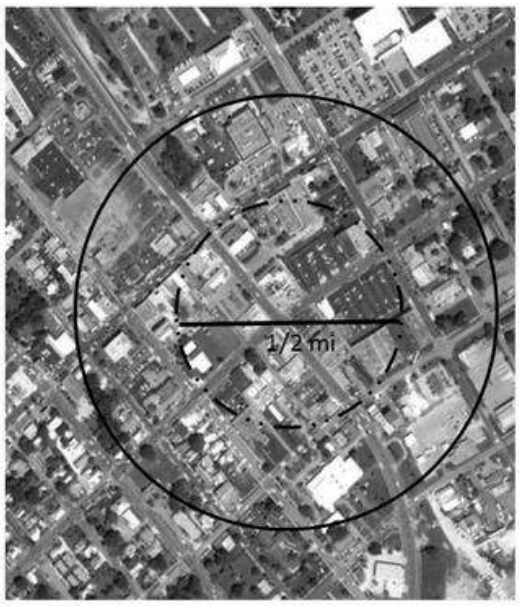
Ⅲ. Quantification of Land Use Extents of Urban Typoloties

The researchers also commonly point out that the uniqueness of an urban typology is defined by its land uses and physical characteristics. Lynch's approach in depending on people's perception on the characteristics of urban space has been evolved to methods that analyze land use and physical conditions using geo-spatial technologies. Therefore, measuring and analyzing land use types and physical characteristics of urban space makes it possible to quantify the extent of land development of urban typologies.

Although it looks complicated, urban space is composed of a limited number of land uses and limited types of land coverage. The recent works of Cherry and Nagle (2009) reveal a clue on measuring the components of place types. They present an effective method for quantifying land use and the density of major urban space. The authors compare the land use and density of several urban districts and transit oriented developments (TODs) across the country. They quantify five main land use types, retail, office, hotel, civic, and residential, which compose the districts and TODs. They also classify and compute land coverage in four categories: building footprint, surface parking, street, and open space. Through this method, they are able to categorize and measure the features unique to urban districts. The latest development of geo-spatial technologies also supports this quantification process. Wheeler (2008) uses geo-spatial technologies such as aerial photos and GIS while analyzing urban typologies in U.S. metropolitan areas. Geo-spatial data including parcel, land use, zoning, and aerial images has become available lately. It allows accurately capturing land use components and extents of each urban space.

A more detailed approach decomposes urban space into its smallest

elements: the individual parcels. Urban space can be viewed as a combination of different types of parcels. Therefore, it is possible to measure the characteristics of a particular urban space by first identifying the typical parcel types that compose it. For example, a suburban neighborhood is an urban space dominated by single family residential parcels and the land coverage of parks and roads. In contrast, the urban core is an urban typology characterized by a combination of office, commercial, mixed-use, multi-family residential parcels and land coverage of parking lots and roads. Figure 1 illustrates an example of land use and land coverage quantifications for an urban district based on parcels. If it is possible to accurately compute a variety of typical urban parcels that range from high rise mixed use to low density single family lots, it is possible to quantify land use extents of urban typologies. Furthermore, it is also possible to model virtual urban typologies by mixing and matching a variety of different parcels. The modeling process quantifies the details of land use and density of each parcel type.



Land Coverage	%	Acres
Parcel Types		
Single Family	3 %	3.8
Apartment	12 %	15.1
Mixed Use	6 %	7.6
Retail	12 %	15.1
Office	28 %	35.3
Civic	15 %	18.9
Parking	5 %	6.3
Non-Parcel Types		
Park	2 %	2.5
Retention	2 %	2.5
Road	15 %	18.9
Total	100 %	126.0

〈Fig. 1〉 Example of quantification of land coverage

Transect Planning theorists present a vision that utilize the urban typology models for land use simulation. They introduce that the concept of Transect Zone was evolved from the creation of immersive virtual environments (Duany

and Talen 2002). An immersive virtual environment is successful in representing the reality it models. Therefore, transect zones are immersive environments created from the selections and arrangements of prototypical community characteristics that are common to a particular type of built environment. This connection between immersive environments and the transect theory provides an excellent framework for land use simulation. If urban typologies that quantifies detail development and land use potential are virtually composed and allocated to proper geographical locations within a region, it is possible to simulate future land use patterns in the region.

Ⅳ. Case Study: North Florida Transportation Planning Organization Land Use Scenario Planning

Following national trends and guidance from the Federal Highway Administration (FHWA), the North Florida Transportation Planning Organization (NFTPO) has undertaken a scenario planning process in conjunction with its 2035 Long Range Transportation Plan (LRTP). Scenario planning addresses uncertainties in the future by defining a range of possible future conditions (Xiang and Clarke 2003; Bartholomew and Ewing 2009). NFTPO applied a land use scenario planning process accompanied by a land use simulation based on urban typologies in order to estimate future land use development patterns.

The planning area includes four counties in the state of Florida: Clay, Duval, Nassau, and St. Johns. This scenario planning explores alternative land use concepts and their associated impacts on transportation and job opportunities. The design of our communities influences both our transportation choices and the efficiency and livability of the transportation systems themselves. Additionally, the area and manner in which the region grows set the foundations for the type and location of future transportation investments. Evaluating alternative scenarios for the region allows the careful consideration of different transportation investment strategies, which can be optimized by different land use and urban design configurations.

The scenario planning process began with evaluating existing development patterns, population, and employment projections. This analysis resulted in creating a 2035 Trend scenario which best represents current land use policies and growth patterns. With this analysis complete, a series of local stakeholder workshops were held to identify top community values. Performance measures relating to transportation efficiency, land consumption, jobs to housing balance, transportation choices and development form were summarized for each scenario for comparison purposes. The stakeholder groups were then asked to narrow the alternatives to a single scenario to compare with the Trend, and they selected the final land use alternative scenario for the region.

1. Scenario Development Using Urban Typologies

Urban typologies based land use simulation played a main role throughout the scenario planning process. Based on the values identified by stakeholders, the workshops developed four alternative scenarios. The scenarios were developed in a way that allocated the anticipated future population and employment growth. The allocation was to assign urban typologies accommodating new growth at the suitable locations in the four-county region.

The scenario planning began by defining the urban typologies that would be suitable for the region in the future. Seven prototypical urban spaces were developed and confirmed (Table 1). The urban typologies are composed of a variety of land use types, which contain a wide range of parcel types. For example, the urban typology, City, is defined by a combination of residential, office, and mixed use land use types. The residential land use type is occupied by high density residential parcels from 30 to 15 dwelling units per acre. Five urban typologies, from city to suburban neighborhood, are used to represent gradual changes in the intensity of the human environment. In addition, two special districts accommodate different types of employment growth in the region.

<Table 1> Urban typologies used for the scenario planning

Land Use Types	Parcel Types		Urban Typologies						
			City	Town /TOD	Village	City Neighbor -hood	Sub urban Neighbor -hood	Commercial Center	Industrial Center
	Units/Acre								
Residential	High Density 1	30	25%	15%	-	5%	-	25%	-
	High Density 2	15	10%	10%	15%	10%	-	25%	-
	Mid Density	8	-	-	15%	20%	-	-	-
	Low Density 1	3-6	-	-	10%	55%	75%	-	-
	Low Density 2	1-2	-	-	-	10%	25%	-	-
Commercial	Regional Commercial		-	-	-	-	-	35%	-
	Neighborhood Commercial		-	10%	-	-	-	-	-
Office	Office Park		-	-	-	-	-	15%	-
	Office		25%	10%	-	-	-	-	-
Mixed Use	Office/Retail Mix		40%	55%	60%	-	-	-	-
Industrial	Heavy Industrial		-	-	-	-	-	-	50%
	Light Industrial		-	-	-	-	-	-	50%
Total			100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Dwelling units per acre			25.7	24.0	9.8	7.2	3.8	22.5	0.0
Jobs per acre			74.4	60.8	16.7	0	0	14.8	9.6

A series of local stakeholder workshops were held to identify community

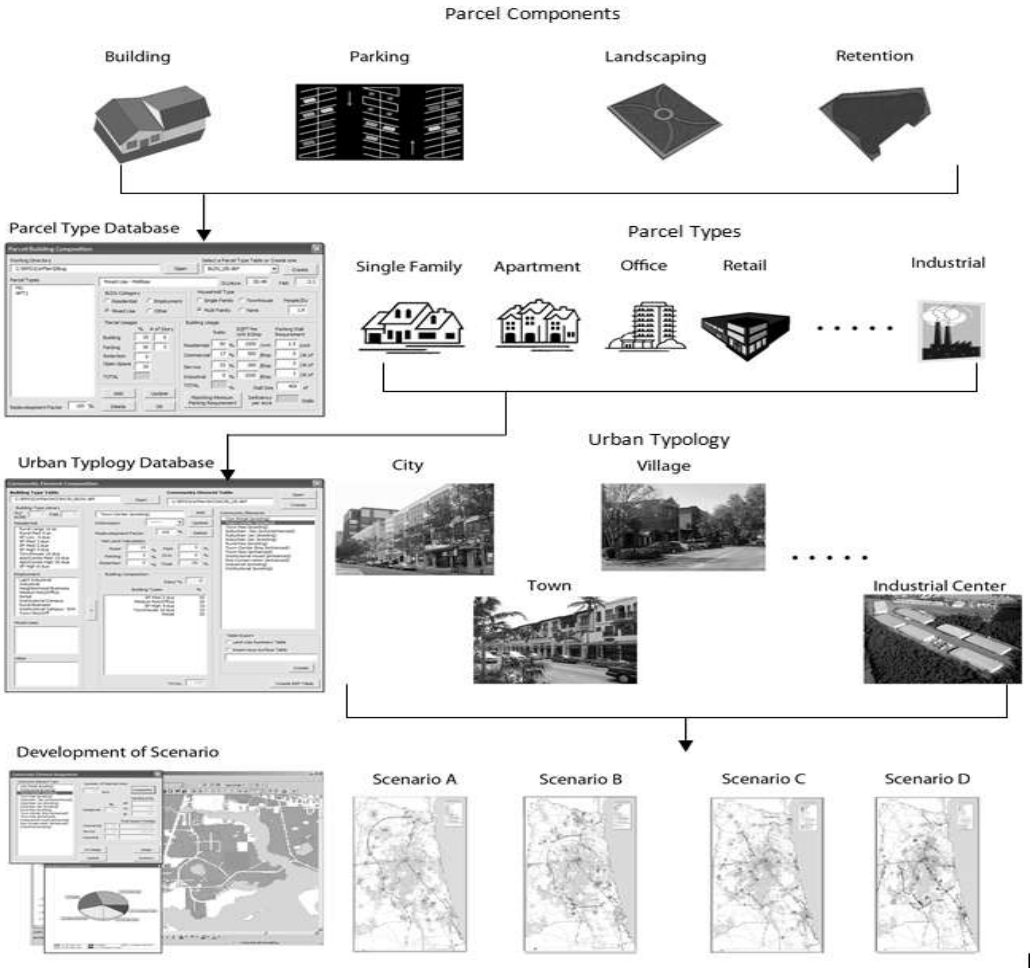
values and alternative scenarios. These scenarios were developed through the 'dot map' game where participants were asked to design a future growth scenario for 2035 that advances community goals and values. To accomplish this scenario development, participants were presented with a set of dots scaled to a base map that represented urban typologies, representative of the community values and prototypical of existing patterns in the four-county region. Each dot had an associated value of jobs, houses and population. Each breakout group was given a set of dots and a handout that described the prototypical places. The 'dot map' game was designed to address these core values and questions, as participants thought about where and how to allocate the anticipated regional growth of approximately 700,000 new people and 340,000 new jobs by 2035. Participants spent a majority of the workshop in small break-out groups, each envisioning a future growth scenario. They were encouraged to sketch in desired transportation enhancements, such as new roads, new connections, transit, or other improvements. Each group was also provided with a reference atlas of existing conditions, future land use maps, and maps of planned transportation improvements.

As a result, the group of stakeholders created four new scenarios for the region: concentric outer growth, north-south centers growth, clustered satellite centers growth, and compact redevelopment growth. Concentric outer growth is an outer growth scenario that grows into vacant and undeveloped lands outside the existing urbanized areas. New towns and commercial areas were envisioned along an outer western beltway. New towns also appear to the north along the I-95 corridor and to the east. Limited redevelopments were proposed, primarily in downtown Jacksonville. This concept likely supports an expanded highway network for the region with limited transit options. The North-South centers growth scenario allocates future growth in an outward direction away from existing urbanized areas and into the region's north and southeast quadrants. This growth is concentrated into compact centers of new towns and villages located near the existing I-95 corridor and along the proposed southern beltway. Minimal redevelopment is anticipated in this scenario. Additionally, this scenario would likely support north-south commuter rail transit and continued highway investment. Clustered satellite

centers growth scenario envisions both outer growth and redevelopment. The outer growth areas are clustered along key transportation corridors, forming an outer ring of satellite towns. The scenario also envisions an equally strong redevelopment strategy in older urban areas. Increased growth is also expected along the beach towns. This scenario likely supports moderate levels of transit for the region and continued highway investments. Finally, focuses on redevelopment as the major growth strategy, with concentrations in downtown Jacksonville, Jacksonville Beach, St.Augustine and Orange Park. Development is concentrated along existing transportation corridors that are likely candidates for future commuter rail or other transit. Minimal outers uburban growth is envisioned. This concept likely supports the robust transit network for the region.

2. From Chips to Spatial Data

The 'dot-map' scenarios from the stakeholder workshops were converted to GIS data using a customized GIS application.This application was developed to perform land use simulations. It supports the method of composing and spatially allocating urban typologies. The typical characteristics of urban parcel types used for the urban typologies are defined and stored within a database system. The database stores the proportional land coverage of a parcel, including building footprint, retention pond, open space, and parking lots. It also contains the detailed physical forms of building such as usages, number of stories, and types of housing. Based on the parcel types, graphic user interface (GUI) of the application allows the user to compose urban typologies by mixing and matching different parcel types. The GUI also makes it possible to compose realistic urban typologies by taking into account not only the parcel types but also other land coverage elements such as roads, parks, and public parking (Figure 2). The application helped compose the seven urban typologies used for the NFTPO's scenario planning into the urban typology database.



<Fig. 2> Concept Flow of The GIS Application

Since the urban typologies modeled with the application accurately capture the physical capacities of parcels, it is possible to compute total building square footages by usage type in each urban typology. The building square footage can be interpreted as basic socio-economic data such as the total population, the total number of dwelling units by housing type, and the total number of jobs by type. For example, a four story mixed use building is divided into its usages such as residential, commercial, and office in the application urban typology model. Total population and housing units of the building can be computed by applying locally calibrated average apartment unit size and number of people per household to the square footage of the residential portion. Similarly, the numbers of employee working in the

building can be computed by applying the number of employees per one thousand square feet to the total square foot of the building for commercial and office uses.

The application can also be used to geographically allocate urban typologies within a project area. The platform for this allocation is a GIS property parcel layer for the project area. The application allows users to select the appropriate parcels for the particular urban typology that they want to assign to the parcel layer. When allocating a particular urban typology to the selected parcels, the application automatically computes the socio-economic data of the allocated urban typology. Using the application, the dot map scenarios were converted to GIS data. Throughout this conversion process, the conceptual urban typologies represented by the chips were geo-spatially allocated considering such physical and environmental conditions as the habitats of protected species, agricultural values, and transportation networks. By repeating this process for four dot maps, four sets of spatial database for the scenarios were developed.

3. Comparison of Scenarios and Decision Making

Once the allocation process finished, NFTPO was able to verify the socio-economic extent of the allocation, since the application summarizes the socio-economic data of allocated urban typologies for each scenario. In addition to the basic socio-economic and demographic data, numerous performance measure indicators were developed in order to compare the future impacts of the scenarios. Few examples of the indicators include total acreage of existing agricultural lands converted to urbanized lands, number of new jobs and housings accommodated through redevelopment, number of new jobs and housings located within downtown Jacksonville, and number of new jobs and housing located within ½ mile of premium transit corridor. Combined with other available GIS data, spatial analysis using GIS technology made it easy to compute the indicators. The performance measures allow the comparison of future impacts of the scenarios on transportation efficiency, land consumption, the jobs-to-housing balance, transportation choices, and development form.

The application also allowed the socio-economic data to be summarized by transportation analysis zone (TAZ). This summarized data can be inputted directly to travel demand modeling software, which can produce transportation related performance measures for each scenario. This travel demand analysis allowed the development of some broad transportation strategies for each scenario to illustrate differing mobility strategies on key corridors. This data includes vehicle miles traveled (VMT), vehicle hours traveled (VHT), total congestion delay, and total greenhouse gas emissions.

The final workshop with the stakeholders posted the question as to which scenario best represented community goals and a desired growth and transportation vision for the region. The performance indicators of each scenario supported the stakeholders in comparing the scenarios and making the final decision. The Compact Redevelopment scenario emerged as the preferred option. The stakeholders chose the scenario with some suggested refinements. This decision would shift transportation policies and projects toward supporting the land use concepts presented in scenario. The Transportation Needs Plan of NFTPO would reflect the socio-economic and land use shifts illustrated by the alternative scenario that was chosen by the stakeholders. The Needs Plan would focus on the advances in the scenario that demonstrate higher transportation efficiencies, greenhouse gas reductions and greater choice of transportation options.

Ⅴ. Conclusion

While urban typology is a highly subjective concept which depends on human perception, urban typology establishes a fundamental framework for regional-scale land use scenario simulation. Since urban typology is a concept that is based on human perceptions on urban spaces, the concept is easily adopted by urban planners as well as the general public. The public recognizes the unique physical and land use characteristics of an urban typology, for example, a downtown from a suburban neighborhood. For this reason, urban typology is an effective tool for public participation, which attracts the

participants' attendance to public workshops. As the NFTPO case shows, the series of public workshops and meetings become the backbone of the entire scenario planning process. Furthermore, in a public participation process, urban typology can facilitate information sharing between urban planners and the public. Instead of planning jargons or regulations that the public has difficulties to understand, participants can communicate with each other using urban typologies that everyone is familiar with. The seamless communication makes public participation process productive and efficient by minimizing misunderstandings on future land use scenarios. In terms of communication, urban typology also has an advantage, possibly of visual expression. Unlike common land use concepts like population density, housing, and job balance, urban typologies can be visualized with photos or images. For example, a suburban neighborhood can be explained to the public with a series of photos illustrating typical low, single family residential community instead of numeric values representing population density. The photos can provide fundamental land use density/intensity information as well as the physical conditions of land development in the future. During the scenario planning process of NFTPO, the photo series of that represented typical urban typologies were selected and presented to the public.

Despite of the advantages of urban typologies, the challenge of applying them to a planning process to reality is to objectively quantify the subjective concept. Through modeling the socio-economic and demographic characteristics of typical urban typologies, A GIS based application becomes a perfect tool for composing quantifiable urban typologies and for spatially allocating them in appropriate locations. Using the application, it is possible to simulate future land development potential and compare the potentials of each land development scenario. The case study of NFTPO illustrates how the regional land use simulation using the application can support the decision-making of MPOs and multiple local governments on their long term land use and transportation plan. Utilizing the concept of place type and the application, NFTPO was able to develop four different land development scenarios based on the community's vision, land use strategies, and possible alternatives for the transportation network. The application also made it possible for NFTPO

to compare the spatial configurations and development potentials of these four scenarios and select the final land use scenario that best reflected the communities' wishes. It is worth mentioning that the concept of place type provides an excellent way to facilitate public participation. In the NFTPO case, scenario development, comparison, and selection practices were performed with active public involvement. Throughout the process, public participants experienced minimal difficulty in understanding the differences between place types. Thus, they were able to successfully develop the scenarios.

<References>

Airola, T. M. and Parker, R. A. (1983). Population Redistribution within the Rural Urban Fringe: A Typology of Small Towns and Rural Municipalities in the State of New Jersey. *Environment and Planning A,* 15(11): 1457 - 1474.

Arefi, Mahyar and Menelaos Triantafillou. (2005). Reflections on the Pedagogy of Places in Planning and Urban Design. *Journal of Planning Education and Research,* 25: 75-88.

Bartholomew, Keith and Reid Ewing. (2009). Land Use-Transportation Scenarios and Future Vehicle Travel and Land Consumption. *Journal of the American Planning Association,* 75(1): 1 - 15.

Bohl, Charles and Elizabeth Plater-Zyberk. (2006). Building Community across the Rural-to-Urban Transect. *Journal of Places,* 18(1): 4 - 17.

Centre for Geographical Studies. (1999). *Strategic study: Towards a new rural - urban partnership in Europe*. Lisbon, Portugal: Centre for Geographical Studies.

Cherry Nathan and Kurt Nagel. (2009). *Grid, Street, Place: Essential Elements of Sustainable Urban Districts*. Chicago, IL: American Planning Association Press.

Duany, Andreas and Emily Talen. (2002). Transect Planning. *Journal of the American Planning Association,* 68(3): 245 - 66.

Duany Andreas. (2003). Neighbourhood Design in Practice. in *Urban Villages and the Making of Communities*. Ed. Neal, Peter. New York, NY: Spon Press. 85-101.

Easley, Gale and Glenn, Coyne. (2005). *Discovering and Planning Your*

Community Character: Guidebook for Citizens and Local Planners, Georgia Department of Community Affairs Technical Assistance Series. Atlanta, GA: State of Georgia Department of Community Affairs.

Jabareen, Yosef. (2006). Sustainable Urban Forms: Their Typologies, Models, and Concepts. *Journal of Planning Education and Research,* 26: 38-52.

Korcelli, Piotr. (2008). *Review of Typologies of European Rural-Urban Region.* Copenhagen: Peri-Urban Land Use Relationships.

Lynch Kevin. (1960). *The Image of The City.* Cambridge, MA: MIT Press.

Markusen, Ann. (1996). Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts. *Economic Geography,* 72(3): 293 - 313.

Mikelbank, Brian. (2004). A Typology of U.S. Suburban Places. *Housing Policy Debate,* 16(4): 935 - 64.

Smailes, Artuher. (1971). Urban Systems. *Transactions of the Institute of British Geographers,* 53: 1-14.

Volk, Laurie and Todd Zimmerman. (2002). American Households on (and Off) the Urban-to-rural Transect. *Journal of Urban Design,* 7(3): 341 - 352.

Wheeler, Stephen. (2008). The Evolution of Built Landscapes in Metropolitan Regions. *Journal of Planning Education and Research,* 27: 400-416.

Xiang W, and K Clarke. (2003). The Use of Scenarios in Land Use Planning. *Environment and Planning B: Planning and Design,* 30: 885 - 909.

접수일(2012년 10월 7일)
수정일자(2012년 10월 31일)
게재확정일(2012년 11월 5일)

지방정부의 재정성과가 단체장의 재선 득표율에 미치는 영향*

A Study on the Effects of the Performance of Local Public Finance Operation on Local Re-election Voting

오 승 석 (상지대학교 행정학부 - 주저자)

Abstract

Seung-suk Oh

This study aimes to examine the effect of the performance of the local finance operation on local re-election voting behavior. Traditionally there are two opposing theoretical views; the one is that the residents vote positively for the local government head keeping sound and efficient financial operation, and the other is vice versa.

The results of analysis show that the local residents react negatively to performance of financial operations, and therefore vote for the incumbent head of local government overexpending local resources to popular pandering projects. This shows that the incumbent local government heads operate loose finances to be reelected in the next election, and therefore results in the financial deterioration of local government as the soft budget constraint. This fact implies that the strict financial discipline must be established, and also the residents must react rationally to decide their voting behavior in selecting their own public servant.

주제어: 지방재정성과, 재정상태, 지방재정분석, 지방선거, 재선득표율

Keywords: local financial performance, financial condition, local financial analysis, local re-election voting

* 이 논문은 2009년도 상지대학교 교수년구년제 지원에 의한 것임.

I. 서 론

우리나라는 1991년 지방의회의 구성과 1995년 자치단체장의 선출로 본격적인 지방자치제를 실시한 이래, 지방선거와 지방재정은 실질적 지방자치를 위한 중요한 변수로 작용해왔다.

지방자치가 실질적으로 지역주민의 후생과 삶의 질을 결정하기 위해서는 지방재정의 확보가 담보되어야 한다는 점에서 그동안 주민의 낮은 지방선거 참여와 취약한 지방재정은 지방자치를 어렵게 하는 장애요소로 지적되어 왔다. 또한 지방선거에서 자신들의 복지수준에 대한 납세주권자로서의 책임 있는 합리적 선택이 반영되지 못하였다. 지방재정의 취약성에 더해 지방자치단체의 방만한 재정운영에 관한 뉴스가 심심치 않게 보도되어 왔고, 심지어 2010년 6월 지방선거 직후 시장의 소속정당이 바뀐 한 지방자치단체에서 전임 시장의 방만한 재정운영의 따른 결과라며 모라토리엄(Moratorium)을 지칭하는 채무지불유예를 선언하는 일도 있었다.

지방정부의 재정성과가 주민들의 투표행위에 어떻게 영향을 미치는가에 대해서는 두 가지 이론이 대립된다. 하나는 지방재정을 건전하고 효율적으로 운영함으로써 투표에서 이득을 보게 된다는 견해가 있는 반면, 다른 하나는 방만한 재정운영이 오히려 득표를 증가시킨다는 주장이 있다. 다시 말해 전자는 선출직인 지방자치단체장이 재선을 위해 지방재정 운영을 건전하고 합리적으로 운영하여 재정성과를 향상시키는 것이 바람직하다는 것이고, 후자는 재선을 위해 인기 위주의 방만한 재정운영을 통해 지방정부의 재정 상태를 악화시키고 있음을 함의하고 있다.

지방자치제 실시 이후 지방재정과 지방선거에 관한 대부분의 국내 연구들은 주로 지방선거가 지방자치단체의 재정지출 및 예산에 어떠한 변화를 가져왔는지에 집중되어 있으며(박노욱, 2004; 박기백·김현아, 2005, 윤정우, 2011). 역으로 재정지출의 변화에 따른 재정성과가 자치단체장의 선거에 어떤 영향을 주었는가에 대한 실증적 분석은 매우 제한적이다.

한편 외국학자들의 연구결과, 지역경제나 지방재정성과와 선거와의 관련성에 대한 연구가 다수 이루어졌다. Happy(1992)는 캐나다의 경우, 현직 선출직 단체장의 재선에 재정수입의 변화는 긍정적인 영향을 미치는 반면, 인플레이션이나 실업은 부정적인 영향을 미치는 것으로 보았다. Brender(2003)는 1989년, 1993년, 1998년 이스라엘에서 있었던 세 번의 선거를 분석하면서, 1998년의 경우만 선출직 단체장의 재정성과가 주민의 투표에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다 보았다. 이것은 시간이 지남에 따라 주민들이 선거에 임하면서 해당 자치단체의 재정 상태나 재정성과에 따라 성과투표 행태를 보이는 것으로 해석된다.

본 연구는 지방자치단체의 재정 상태나 재정성과에 따라 지역주민의 투표선호가 어떻게 반영되는지를 실증자료를 사용해 살펴보고자 하였다. 그리하여 현직 기초자치단체장이 재선에 출마한 경우를 대상으로 하여, 지역유권자들이 현직 자치단체장의 재정운영 성과 또는 재정 상태에 어떻게 반응하는지를 자치단체장의 득표율 변화를 가지고 알아보고자 하였다. 그런데 재정상태가 선거결과에 미치는 영향을 정확히 측정하기 위해서는 특정 자치단체장이 다음 선거에 재출마를 할 것인가를 결정하는데 있어서 여러 가지 요인이 영향을 미칠 수 있는데, 이러한 요인을 통제한 상태에서 재정성과가 선거에 영향을 미치는 영향을 추정하여야 선택편의(selection bias) 문제를 해결할 수 있다.

기존연구에서는 지방자치단체의 재정 상태를 나타내는 변수로 부채와 같은 매우 단순한 지표를 사용하였다. 그러나 부채는 특정 자치단체의 전체 재정 상태를 나타내는 하나의 지표에 불과하므로 매우 다양한 지표가 사용될 필요가 있다. 본 연구에서는 재정상태 및 운영성과를 나타내는 지표로서 1999년 이래로 매년 평가되고 있는 지방재정평가 점수(이하 재정성과점수)를 사용한다.

Ⅱ. 이론적 고찰

1. 지방정부의 재정성과 측정과 지방재정분석 지표

1) 지방정부의 재정성과의 측정

공공부문 성과측정은 전통적으로 정량적 평가로 효과성, 능률성을, 정성적 평가로 대응성, 형평성을 중심으로 논의되어 왔다. Epstein(1992)은 공공서비스 성과평가를 크게 효과성, 능률성, 소득의 세 범주로 구분하였고, Ammons(1995)는 지방정부의 성과측정을 업무량, 능률성, 효과성, 생산성의 4개 차원으로 구분하였다.

지방정부의 재정성과측정 연구는 주로 지방정부의 재정건전성 및 재정위기를 진단하기 위해 지불능력(solvency)에 초점을 맞추어 미국 주정부들의 상대적인 재정 상태를 측정하고자 이루어졌다.

그런데 정부의 재정상태는 지불능력의 대상과 기간의 포괄범위에 따라 달리 정의된다. 가장 좁게 해석하는 입장에 따르면, 정부가 30~60일 이내에 발생하게 될 지불을 모두 감당할 수 있는 능력인 현금지불능력(cash solvency)으로 본다. 다음으로 지방정부가 예산기간 내에 총수입이 총지출을 감당하고, 적자를 발생시키지 않도록 충분한 세입을 확보하는 능력인 예산상의 지불능력(budgetary solvency)을 의미하기도 한다. 그리고 정부의 재정 상태를 광의로 해석하여 한 회계연도 예산의 지불의무 외에 연금·퇴직수당 등

채무부담의 모든 비용을 지불할 수 있는 장기적인 지불능력(long-run slovency)으로 보는 경우도 있다. 그리고 최광의로는 재정 상태나 재정성과를 시민이 원하는 적정 수준과 질의 보건·안전·복지서비스 등의 기본적인 서비스를 지속적으로 공급할 수 있는 능력인 서비스수준 지불능력(service level solvency)으로 해석한다.

Wang et al.(2007)은 미국 주정부의 재정 상태를 상대적으로 평가하기 위해 위의 4가지 차원을 종합하여 현금지급능력(cash slovency), 예산상의 지불능력(budgetary solvency), 장기지불능력(long-run slovency), 서비스 지불능력(service slovency) 등 4개의 차원을 설정하여 11개 지표를 적용하여 주정부들을 대상으로 상대적인 재정 상태를 측정한 바 있다.

Johnson(2009)은 지방정부의 재정 상태를 재정운영 평가를 위해 예산상의 지불능력(budgetary solvency), 세입능력(revenue measures), 서비스수준 지불능력(service level solvency) 등 3개 차원에 10개의 지표를 적용하였다. Johnson은 Wang et al.의 연구와 달리 9개의 지표를 총 정부수입·비용 등에 일괄적으로 적용하지 않고, 총 정부수입·비용 등을 정부활동(governmental activities)과 사업유형별 활동(business-type)으로 나누어 상대적인 재정상태를 측정하고자 하였다(박재환 외, 2012: 337-338). 이를 정리하면 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 주요 학자들의 지방정부의 재정성과 측정지표

	dimension	indicator	definition
Wang, et al. (2007)	cash solvency	①cash ratio	(cash+cash equivalent+investments) / current liabilities
		②quick ratio	(cash+cash equivalent+investments +recievables) / current liabilities
		③current ratio	current assets / current liabilities
	budgetary solvency	④operating ratio	total revenues / total expenses
		⑤surplus(deficit) per capita	total surpluses(deficits) / popualtion
	long-term solvency	⑥net asset ratio	restricted and unrestricted net assets / total assets
		⑦long-term liability ratio	long-term(non current) liabilities / total assets

		⑧long-term liability per capita	long-term liability / population
	service solvency	⑨tax per capita	total taxes / population
		⑩revenue per capita	total revenues / population
		⑪expenses per capita	total expenses / population
Johnson (2009)	budgetary solvency	①operating position	operating revenues / expenses
		②liquidity position	current assets / current liabilities
		③financial position(a)	unrestricted net assets / expenses
		④financial position(b)	change in net assets / total net assets
	revenue measures	⑤revenue(a)	(general revenues+transfers) / operating revenues
		⑥revenue(b)	program revenues / operating revenues
		⑦revenue(c)	charges for services / program revenues
	service level solvency	⑧service level	program revenues / expenses
		⑨revenue and service level solvency	BTA(business-type activities) revenue TPG(total primary government) expenses

국내연구에서도 지방재정 성과를 측정하기 위한 지표들에 관한 연구(박병희, 2007)를 찾아 볼 수 있으나, 본 연구에서는 일반적으로 위에 언급한 Wang et al. 과 Johnson의 지표들을 우리나라 현실에 맞게 수정하여 1999년부터 실시되고 있는 지방재정분석제도 지표를 활용하고자 한다.

2) 지방재정분석 지표

지방재정분석제도는 지방자치단체의 재정 상태와 운영실태 및 성과를 객관적인 재정통계자료를 토대로 종합적으로 점검·분석·평가함으로써 지방재정의 건전성, 안정성, 효율성, 투명성 등의 제고를 도모하는 재정관리제도이다(임성일, 2006).

행정안전부는 1999년도부터 지방재정법에 근거하여 지방자치단체의 재정 상태와 운영실태 및 성과를 종합 점검·분석하는 지방재정종합분석을 실시하고 있다. 한국지방행정연구원을 수행기관으로 하여 전국의 지방자치단체를 대상으로 하여 종합점수를 매긴 후 그 결과를 광역시·도, 시·군·구별로 5등급으로 구분하여 분류·발표하고 있다. 지방자치단체의 재정분석점수는 여러 자치단체를 상대적으로 비교하기 용이하게 점수화했다는 점에서 재정성과를 파악하는 자료로 사용되고 있다.

지방재정분석에 사용되는 평가지표는 지난 2006년과 2009년, 2010년에 대대적인 개편이 이루어진 후에 현재에 이르고 있다. 2009년에는 지방재정의 건전성과 효율성, 국가정책이행 및 재정투명성 향상에 중점을 두면서 그동안 예산회계제도의 변화에 따른 새로운 재정정보의 측정필요성과 국제기준을 반영하여 재정분석의 기본 틀과 지표체계를 전면 개편하였다. 주요내용으로 복식부기제도('07년), 상업예산제도('08년) 도입에 따른 새로운 정보를 측정하기 위하여 복식부기와 사업예산 관련 지표를 반영하였다. 2010년 이후 재정분석지표는 기존의 재정분석지표에 대한 종합적 검토 및 전문가, 자치단체 의견수렴 등을 거쳐 20개 핵심지표를 선정하여 재정건전성 지표 6개, 효율성 지표 10개, 계획성 지표 4개로 구성된다.

첫째, 재정의 건전성은 현재 및 중장기적 관점에서 건전재정 원칙에 입각한 재정상태의 건전성 여부를 재정수지, 채무관리, 재정능력 관점에서 평가한다. 재정 건전성 분야는 재정수지 측면의 2개 지표(통합재정수지비율, 경상수지비율), 채무관리 측면의 3개 지표(지방채무잔액지수, 지방채무상환비비율, 장래세대부담비율), 재정능력의 1개 지표 (자체세입비율)등 6개 지표로 구성된다.

둘째, 재정의 효율성은 재정운용 노력도를 측정하는 지표이다. 세입확충 노력과 세출절감 노력으로 구분하여, 세입확충 노력 측면의 5개 지표(지방세징수율 제고노력도, 지방세체납액 축소노력도, 경상세외수입 확충노력도, 세외수입체납액 축소노력도, 탄력세율 적용노력도), 세출절감 노력 측면의 5개 지표(인건비절감노력도, 지방의회경비 절감노력도, 업무추진비 절감노력도, 행사축제경비 절감노력도, 민간이전경비 절감노력도) 등 총 10개지표로 구성된다.

셋째, 재정의 계획성은 계획과 예산의 연계, 예산집행 실적 등을 측정하는 지표로서 중기재정계획, 예산집행실적, 정책사업비 집행실적, 투융자심사사업 등 관련 계획적 재정운영을 측정한다. 계획과 예산의 연계, 예산집행실적 등 4개 지표를 설정하여 계획과 예산

의 연계관련 2개지표(중기재정계획반영비율, 투융자심사사업 예산편성비율), 예산집행 측면 1개지표(예산집행률), 사업지출 측면의 1개지표(정책사업 투자비비율)로 구성된다.

넷째, 재정분석 통계량분석은 Z-score, 등급제 방식과 분야별/지표별 가중치를 적용하여 산출한다. 각 지표별로 100점 만점의 점수를 부여하고, 종합점수는 각 분석지표 점수에 지표별 가중치를 반영하여 산정한다. 다만 지표별 가중치는 설문조사 결과를 반영하여 전문가 의견 등을 고려하여 결정하고 있다.

2010년 이후 적용되는 지방재정분석제도의 분석지표는 다음 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 2010년 기초자치단체 재정분석지표

	분석지표	분석기간	대상회계	산식	점수산정방법	비고
Ⅰ.건전성(재정상태지표)	1. 통합재정수지비율	단년도	Ⅳ	(세입-지출및순융자)/통합재정규모×100	z	국제기준
	2. 경상수지비율	단년도	Ⅳ	(경상경비/경상수익×100) ·경상비용:인건비+운영비+재정보전금+조정교부금+교육비특별회계전출금 ·경상수익:지방세수익+지방교부세+재정보전금+조정교부금	z	복식부기
	3. 지방채무잔액지수	단년도	Ⅳ	(지방채무순현재액/일반재원결산액×100) ·지방채무잔액:지방채증권+차입금+채무부담행위+ 보증채무이행책임액+교육비특회전출금 ·일반재원결산액:지방세(지방교육세제외)+세외수익+지방교부세+재정보전금+조정교부금	z	
	4. 지방채무상환비비율	과거4년 미래4년	Ⅳ	(과거4년+미래4년간 평균순지방비 채무상환액/과거4년+미래4년간 평균 일반재원결산액) ×100	z	
	5. 장래세대부담비율	단년도	Ⅳ	(부채총계/유형고정자산×100) ·유형고정자산 : 일반유형자산+주민편의시설+사회기반시설 ·부채총계 : 유동부채+장기차입부채	z	복식부기
	6. 자체세입비율(증감률조합)	2년	Ⅰ	6-1. 자체세입비율 (자체수입실제수납액/세입결산액)×100 6-2. 자체세입증감률 {(2009년 자체세입실제수납액 2008년자체세입실제수납액)/2008년자체세입실제수납액}×100 ·자체세입: 지방세수입+경상세외수입	z	
Ⅱ. 효율성(재정운용노력지표) 세입확충노력	7. 지방세징수율제고노력도	2년	Ⅰ	(2009년도지방세징수율/2008년지방세징수율) ·지방세징수율=(지방세실제수납액/지방세징수결정액)×100 ·과년도분 및 주행세는 제외	z	보통교부세연계

		8. 지방세 체납 축소노력도	2년	Ⅰ	{1-(2009년도말 지방세체납누계액/2008년도말 지방세체납누계액)} ·주행세체납액은 제외	z	
		9. 경상세외수입확충노력도	4년	Ⅰ	(2009년도기준 최근3년간 경상세외수입평균징수액/2008년도기준 경상세외수입평균징수액)	z	
		10.세외수입 체납액 축소 노력도	2년	Ⅰ	{1-(2009년도말 세외수입체납누계액/2008년도말 세외수입체납누계액)}	z	
		11.탄력 세율적용 노력도	단년도	Ⅰ	(2009년도 해당자치단체의 적용세율로 징수한 해당세목의 과세총액/2009년도 해당자치단체의 지방세법상 표준세율로 산출한 해당세목의 과세총액)	z	
Ⅱ. 효율성 (재정운용 노력 지표)	세출 절감 노력	12.인건비 절감 노력도	단년도	Ⅲ	{1-(2009년도 인건비결산액/2009년 총액인건비기준액)} ·소방직 인건비는 제외	z	
		13.지방 회경비 절감 노력도	단년도	Ⅱ	{1-(2009년도지방의회경비결산액/2009년 지방의회경비기준액)} ·국외여비,의정운영공통경비,기관운영업무 추진비 3개과목해당	z	
		14.업무 추진비 절감 노력도	단년도	Ⅱ	{1-(2009년도 업무추진비결산액/2009년업무추진비기준액)} ·기관운영업무추진비,시책추진업무추진비 2개과목 해당	z	보통교부세 연계
		15.행사 축제경비 절감 노력도	2년	Ⅱ	{1-(2009년도 행사축제경비비율/2008년도행사축제경비비율)} ·행사축제경비비율=(행사축제경비/세출결산액)×100 ·행사축제경비: 행사운영비,행사실비보상금,민간행사보조, 행사관련시설경비	z	
		16.민간 이전 경비절감 노력도	2년	Ⅱ	{1- (2009년도 민간이전경비비율/2008년도 민간이전 경비비율)} ·민간이전경비비율=(민간이전경비/세출결산액)×100 ·민간이전경비:민간경상보조,사회단체보조금,민간행사보조	z	
Ⅲ. 계획성		17.중기 재정계획 반영비율	단년도	Ⅲ	(최종세출예산서의 정책사업비/중기지방재정계획상의 사업비)×100 ·지방재정계획상의 사업비 : '08년도에 수립·확정한 중기지방재정계획의 사업예산총액 ·천재지변, 자연재해 등으로 인해 중기지방재정계획에 반영 없이 긴급시설 복구비를 집행한 경우 이를 제외하고 산정	○	
		18.예산 집행률	단년도	Ⅲ	(세출결산액/예산현액)×100	○	

	19.정책 투자사업 비율	단년도	Ⅲ	(투자지출액/정책사업비결산액)×100 투자지출액: 자본지출+융자 및 출자	z	사업예산
	20.투융자 심사사업예산 편성 비율	단년도	Ⅲ	〔{Σ(2009년도 투융자심사를 받은 사업의 2010년도 실제예산편성액/Σ(2009년도 투융자심사를 받은 사업의 2010년도 예산편성건수) ×70%} + {Σ(2009년도 투융자심사를 받은 사업의 2010년도 실제예산편성액/Σ(2009년도 투융자심사를 받은 사업의 2010년도 예산편성계획건수) ×30%}〕	○	

주: 1) 회계유형 구분 중 Ⅰ은 일반회계, Ⅱ는 일반회계+기타특별회계, Ⅲ은 일반회계+기타특별회계+공기업특별회계, Ⅳ는 통합회계(일반회계+기타특별회계+공기업특별회계+기금)
2) Z는 표준화점수, ○표시는 선험적·이론적 등급제 점수임

2. 재정성과와 선거의 관련성

재정성과나 상태(fiscal performance or economic performance)가 선거(voting)에 미치는 영향을 분석한 연구들은 주로 미국, 영국, 캐나다에서 시행된 것들이 많다. 그리고 각 나라의 연구결과 재정성과나 상태가 선거에 통계적으로 유의미한 영향이 있다는 것으로 나타났다.

지역의 재정 상태를 단체장의 재정성과(fiscal performance)에 따라 변하는 것으로 가정하고, 그러한 재정성과에 대해서 투표자들이 반응을 보인다는 실증결과들이 다수 존재한다. 주민들의 선호가 변하는 이유는 단체장이 재정운영을 어떻게 하느냐에 따라, 지역경제가 변하게 되고, 그런 변화는 주민들의 경제사정에 직접적인 영향을 주어 주민들이 다음번 선거에서 다른 선호를 보이기 때문이다.

이와 같이 지역 유권자들의 재정성과에 대한 투표행태 반응 연구들은 서로 일치하지 않은 결과들을 보여주고 있다. 이에는 재정운영을 방만하게 운영하는 단체장이 더 많은 인기를 얻게 된다는 실증결과(Brender, 2003)도 있으며, 그 반대의 경우도 나타난다(Lowry, 1998). 또한 재정상태의 지표에 따라, 예를 들면 조세부과, 인플레이션, 실업률 등과 같은 지표에 따라 주민선호가 음 혹은 양으로 나오는 경우도 있다(Happy, 1992). 그렇다면 우리나라의 경우에도 지방자치단체의 재정 상태나 재정성과가 선거에 어떤 영향을 주는지를 규명할 필요성이 제기된다.

우리나라 지방선거에서 유권자들은 단체장 개인의 능력이나 성과에 따라 투표하기보다는 중앙당의 정치적인 지원과 유세에 따라 많이 좌우되는 성향을 보여 왔다. 지방선거의 경우 기초 및 광역자치단체의 단체장과 시·군·구 의원을 한 번에 뽑게 되는 복잡한 제도이므로 유권자가 후보자들을 합리적으로 분석한 후 투표대상을 결정하기 보다는 후보자를 후원하는 중앙당의 정책을 보고 결정하는 것이 더 쉽기 때문이다. 그리고 언론에서도

후보자 개인에 대한 정보를 제공해 주기보다는 정보제공의 편의를 위해 정당별로 후보자들을 나열하기 때문에, 유권자들이 갖게 되는 선거 정보는 양에 비해서 질이 낮은 것이 현실이다. 이러한 현상을 고려해 볼 때, 유권자들이 얼마나 재정상태를 생각하면서 투표에 임할지는 미지수이다.

우리나라의 경우 지방자치단체의 재정상태가 투표에 영향을 미치지 못할 것이라는 견해와는 달리, 재정상태가 투표에 영향을 미칠 수도 있다는 주장이 제기될 수 있다. 재정정보가 유권자들에게 충분히 공개되지 않는다 하여도 재정 상태는 유권자인 주민들이 지역경제생활을 하면서 쉽게 인지 할 수 있는 부분이다. 따라서 선거경험이 많아질 수록 학습효과에 의해 투표시에 어떤 요인보다도 먼저 고려될 수 있는 변수일 수 있다. 예를 들어, 직선제로 뽑힌 단체장의 임기 동안 지역 주민들이 지역경제사정이 좋아졌다고 느낀다면, 당연히 다음번 선거에서 현직 단체장이 재선될 가능성이 높아질 것이다.

이상에서 살펴본 것과 같이, 우리나라에서 지방자치단체의 재정상태가 주민들의 투표행위에 영향을 미치는지의 여부는 실증적 연구의 대상이다. 따라서 본 연구는 이러한 의문을 바탕으로 지역주민들이 지방자치단체의 재정 상태에 투표를 통하여 어떻게 반응하는지를 실증적으로 고찰하고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석모형

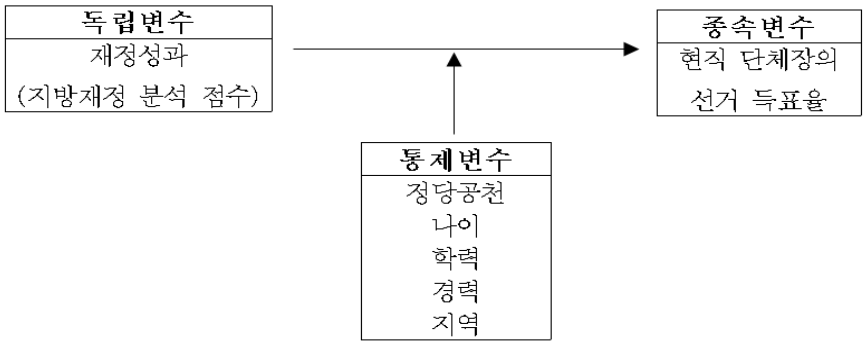
주민들이 지방자치단체의 재정상태와 운영성과에 반응을 하게 된다면, 선거제도는 자치단체장의 재정운영·상태를 평가하는 도구가 될 수 있다. 재정운영을 잘못하여 지역경기가 악화되거나 자치단체의 부채가 늘어나게 될 경우, 자치단체장은 다음번 선거에서 그에 대한 대가를 치르게 되기 때문이다.

본 연구는 이러한 가정아래 가장 최근에 실시된 2010년도 지방선거의 투표결과를 분석하고자 한다. 선거년도 전해에 해당하는 2009년 재정분석결과에 따라 그 당시 현직 단체장이 2010년 기초자치단체장[1] 선거에서 어떤 결과를 얻었는지를 분석해 봄으로써 실제로 주민들이 지역의 재정 상태와 재정운영에 반응하는지에 대해 알아보고자 한다.

본 연구에서는 다음 〈그림 1〉 모형과 같이 지방재정의 성과와 선거와의 관계를 밝히고자 한다.

---

1) 광역시·도 단체장선거도 포함시킬 수 있으나, 본 연구에서는 자치단계 간 비교를 위해 시·군·구 기초단체장선거를 중심으로 분석하였다.



<그림 1> 분석틀

본 연구에서는 〈그림 1〉과 같이 현직단체장의 득표율을 종속변수로, 재정성과를 독립변수로 하고 기타 자치단체장의 득표율에 영향을 미치는 요인을 통제변수로 하여 회귀분석을 하였다.

선거에 영향을 미치는 독립변수로는 기초자치단체장 선거에 영향을 미치는 요인들을 설정하였다. 먼저, 재정성과를 나타내주는 지방재정분석점수(이하 재정점수라 한다)[2]를 독립변수로 선정하였다. 이때 재정점수는 지방자치단체의 재정 상태와 재정운영을 평가하여 발표한 선거직전 년도에 해당하는 2009년 자료를 이용하였다. 재정점수에 반영된 평가지표는 앞에 제시한 〈표 2〉와 같다. 재정성과점수는 재정성과의 유형에 따라 재정건전성, 재정효율성을 포함하여 측정하였다. 현행 재정분석은 지방자치단체의 재정의 건전성, 효율성, 계획성 지표를 망라하고 있으나, 본 분석에서는 각 세부지표 점수가 자치단체별로 표준화가 가능한 건전성과 효율성 분석에 한정하였다.[3]

그리고 재정성과변수의 순수한 영향력을 알아보기 위하여 자치단체장의 득표율과 재선성공에 영향을 미치는 정당공천, 선거경쟁, 나이, 학력, 경력, 지역적 특징 등 몇 가지 특성변수들을 통제변수에 포함시켰다.

통제변수로서 우리나라의 정치사정을 고려하였을 때, 단체장의 정당공천 여부가 득표율이나 재선여부에 매우 결정적인 요인이 될 것이라 생각된다. 물론 자치단체장의 소속정당도 중요하겠으나, 이러한 요인은 지방정치의 지역주의적 편향을 고려해 봤을 때 지역이라는 변수를 두어 따로 통제하는 것이 더 합리적이라고 생각하여 정당공천여부를 독립변수로 설정하였다. 그리고 현직 단체장의 지난 선거 득표율을 독립변수로 포함시켜 현직

2) 각 지표를 점수화하기위해 등급제 점수산정방식과 표준점수(Z-score)를 사용함으로써, 지표의 방향성을 통일하였다.

3) 2010년 지방재정분석은 건전성 관련 6개 세부지표와 효율성 관련 10개 지표는 Z-score 점수를 산출하고 있으나, 계획성 4개 지표는 정책사업투자비비율 1개를 제외하고는 3개 지표가 표준등급제에 의한 점수산정방식으로 이루어져 통계적 분석이 용이하지 않다는 점 이유로 분석에서 제외하였다.

단체장의 기존의 지지도를 통제하이라 하였다. 지난 선거득표율은 단체장에 대한 개인적 특성 중 누락된 요인을 통제하는 데에 매우 유용할 것으로 판단하였다. 또한 그 지역의 경쟁자의 수와 단체장의 개인적 특성을 통제변수로 포함시켰다. 단체장의 개인적 특성 변수로는 경력(정치인, 공무원, 기업인), 학력, 그리고 나이를 선택하였다.

마지막으로 지역변수(수도권, 충청, 전라, 경상)로서 자치단체장의 득표율 및 재선성공에 영향을 주는 정치적 요인을 통제하고자 하였다. 지역더미는 국내 정당의 지지기반인 정치적 지형을 고려하여 득표율에 영향을 미치는 주요 요인들로 보았기 때문이다(최승범·이환범, 2006).

독립변수 및 통제변수들의 기대 부호를 살펴보면, 먼저 재정성과 변수로 선택된 재정점수는 양의 부호를 보일 것으로 예상할 수 있다. 즉 점수가 좋은 지역의 현직단체장은 지방재정운영을 효율적으로 운영했다고 가정할 수 있기 때문에 다음 선거에서도 높은 득표율을 보이거나 당선될 확률이 높아질 것이다. 그러나 한편으로는 정반대의 예상도 가능해진다. 박노욱(2004)의 연구에 의하면 지방선거 실시 이후 지방정부의 재정자립도, 지방세대비 세외수입의 증가, 외부수입 중 이전재원의 의존 정도가 평균적으로 높아졌다고 한다. 그에 따르면, 선거로 선출된 단체장들이 임명직 관료들과 다르게 행동하며, 일반적으로 지방정부가 쓸 수 있는 재원을 확보하는데 적극적인 것으로 나타났다. 이러한 맥락에서 볼 때, 재정의 전체적 건전성보다는 의존재원과 자체적으로 사용할 수 있는 재원을 많이 확보한 단체장일수록 주민의 인기에 부합할 수 있다. 또한, 실제로 기초자치단체의 단체장이 임명직에서 선출직으로 전환된 후 지역 대민 서비스지출이나 축제경비를 늘려 주민들에게 환심을 사려는 자치단체장이 많다는 보도는 흔히 접할 수 있다.

한편, 이와 같은 부정적 효과에 대한 연구는 이스라엘에서도 이루어진 적이 있다. Brender(2003)는 1998년 선거결과와 재정성과를 분석한 결과, 재정성과가 좋지 않은 자치단체의 시장이 그 다음 선거에 당선될 확률이 높게 나타났다고 결론짓고 있다. 그는 상대적으로 온건한 정책(moderate policy)이 재선에 긍정적 영향을 미칠 수 있다고 주장하였다. 따라서 재정성과 변수의 기대부호는 예단하기 어려우며, 실증적으로 고찰하여야 할 대상이다.

또한, 단체장의 정당공천여부도 양의 관계를 나타낼 것으로 기대된다. 우리나라의 지방정치 상황을 고려할 때, 지방자치 단체장에 대한 득표는 중앙정당의 영향을 많이 받기 때문이다. 그리고 대부분의 나라에서 중앙당의 선호가 지방선거에 영향을 미친다는 실증 연구결과가 존재한다(Dunleavy, 1980). 따라서 정당공천여부는 단체장의 득표율이나 재선선공 여부에 양의 영향이 있을 것으로 예상된다.

현직 단체장의 이전선거 득표율은 주민들의 단체장에 대한 지지도를 나타내기 때문에 양의 방향을 나타낼 것으로 예상된다. 현재의 지지도가 높은 단체장이 다음번 선거에서도

좋은 결과를 나타낼 것으로 예상되기 때문이다. 후보자의 수는 음의 부호가 예상되는데, 후보자의 수는 경쟁률을 뜻하기 때문에 경쟁이 치열한 지역일수록 득표율과 재정성공여부에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 단체장의 개인적 특성인 단체장의 나이와 학력 변수는 나이가 많을수록, 경력 중에서는 공무원 경력을 가진 사람이 단체장의 득표율과 재선성공에 유리할 것으로 판단된다.

이와 같은 독립변수를 요약하면 다음의 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 변수의 정의

변수명			정의	비 고
종속변수	선거결과($Vote$)		자치단체장 득표율	
독립변수	재정성과(FP)	재정건전성(FP_1)	세부지표점수	Z-score
		재정효율성(FP_2)	세부지표점수	
	전기득표율($\mathrm{Pre}\,Vote$)		현직단체장의 전기 득표율	
	나이(Age)		단체장의 나이	
	경쟁후보자수($PolNum$)		경쟁후보자의 수	
	정당공천더미($Party$)		정당공천더미변수	
	경력더미($Career$)		공무원, 정치인, 기업인기타	
	학력더미(Edu)		고졸이하, 대졸이상	고졸이하, 대졸, 대졸이상
	지역더미(Loc))		지역	수도권, 충청권, 전라권, 경상권

이상에서 살펴본 종속변수와 독립변수를 바탕으로 종속변수가 득표율인 경우의 회귀모형은 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$V=\alpha A+\beta X+\epsilon \qquad (1)$$

여기에서 종속변수 V는 제5대 선거에 출마한 현직 자치단체장의 득표율을 의미한다. A는 정당공천, 학력, 나이, 직업, 지역의 더미변수를 의미한다. 학력의 경우 고졸이하,

대졸이상의 더미를, 직업의 경우 공무원, 정치인, 기업인, 기타의 더미를, 지역의 경우 수도권, 충청권, 전라권, 경상권의 더미변수를 사용하였다. X는 2010년도에 평가된 지방재정분석점수를 의미한다. α, β의 경우는 관련 변수의 계수를 ϵ은 오차를 나타낸다.

여기에서 단순회귀식의 추정모형은 더미변수를 제외한 다음의 식이 되겠다.

$$Vote(\%) = \beta_0 + \beta_1 FP + \beta_2 \mathrm{Pre}\,Vote + \beta_3 Age + \beta_4 PolNum + \beta_5 Party + \beta_6 Career + \beta_7 Edu + \beta_8 Loc + \epsilon \quad (2)$$

위의 식 (2)에서 종속변수인 $Vote(\%)$는 재선단체장의 득표율을 의미하고, FP는 지방자치단체의 재정성과를 측정한 재정점수이다. $\mathrm{Pre}\,Vote$은 재선단체장의 지난 선거 득표율인데, 이것은 재선단체장의 잠재적 지지도를 나타낸다고 할 수 있다. Age는 단체장의 나이, $PolNum$는 경쟁후보자의 수이다. $Party$는 더미변수로서 정당공천여부, $Career$는 경력유무, Edu는 학력, Loc은 지역을 의미한다. 그리고 ϵ은 오차항을 나타낸다.[4)]

2. 자료

본 연구에서 사용하고자 하는 종속변수는 제5기 2010년 기초자치단체장 선거 결과이다. 지방자치단체의 지방재정분석결과 점수는 한국행정연구원(2010)의 「FY2009 지방자치단체 재정분석종합보고서」, 「FY2009 지방자치단체 재정분석단체별보고서」를 사용하였다.

그리고 2010년 기초자치단체장 선거관련 자료는 중앙선거관리위원회(2006, 2010)의 「제5회 전국동시지방선거총람(2010.6.2시행)」과 제4회 전국동시지방선거총람(2006.5.31시행)』을 이용하였다.

분석대상은 제5대 지방선거에서 현직 단체장이 재출마한 140개 기초 선거구로 한정하였으며 광역시·도의 경우는 제외하였다.

4) 식 (1)을 추정함에 있어서 고려하여야 할 다른 요인이 없다면, 이들을 추정하는 것은 어렵거나 복잡한 일이 아니다. 그러나 종속변수인 득표율이나 재선여부는 현직 단체장 중 재선에 출마한 사람들에 대해서만 관찰이 가능하다. 따라서 재선에 출마하지 않기로 결정한 사람들에 대한 값을 관찰하는 것은 불가능하기 때문에 표본선택편의(sample selection bias)가 존재할 가능성이 있다.

Ⅳ. 분석결과

1. 주요 변수의 기술통계

〈표 4〉와 같이 제5대 지방선거(2006.6.2)에서 기초자치단체장 선거구는 228개로 이 중 현직 단체장 중 140명이 재선에 출마하였다. 정당별로는 한나라당 74명, 민주당 21명, 자유선진당 및 국민당 9명, 무소속 39명이었다. 특이한 점으로 무소속이 39명 출마하였는데, 이들 대부분은 정당의 공천에서 제외되어 이에 불복하여 출마한 사람들로 전체의 21%에 이르고 있다. 선거결과 연임에 성공한 당선자들은 88명으로 출마자의 62.9%를 보여 주었다. 재선득표율 평균은 61.44%(무투표당선자를 포함하면 64.51%)이며, 낙선자 득표율 평균은 35.45%를 나타냈다. 출마자 평균연령은 58.36세이며, 50대와 60대 출마자들이 전체 118명으로 84.2%를 차지하고 있다. 지역별로는 수도권 49명(35%), 경상 48명(34.3%)의 순이고 재선성공율은 전라지역 92%, 경상지역 72.9% 순으로 나타났다. 학력은 대졸이상이 94.3%에 이르며, 경력은 공무원 50.7%, 정치인 28.6%, 기업인 기타 20.7% 순으로 나타났다. 〈표 5〉에서는 독립변수의 주요 기술통계량을 나타내었다.

〈표 4〉 제5대지방선거(2010.6.2)의 기초단체장 재선결과

선거구 정수	재선출마자 (정당별)					재선 당선자(정당별)					득표율평균(%)		
	소계	한	민	선·국	무	소계	한	민	선·국	무	전체	재선 득표율	낙선득표율
228	140	74	21	9	39	88	48	21	16	16	52.57	64.51* (61.44)	35.45

나이					지역 ( )는 재선자수				학력		경력			
40대	50대	60대	70대	평균 연령	수도권	충청	전라	경상	고졸 이하	대졸 이상	정치인	공무원	기업인	기타
6	61	57	6	58.36	49 (23)	19 (9)	25 (23)	48 (35)	8	132	40	71	25	4

주:1) 정당표시 : 한-한나라당, 민-민주당, 선-자유선진당, 국-국민중심연합, 무-무소속
2) 무투표당선의 경우 득표율을 100%로 간주함. ( )는 무투표당선자 7명을 제외한 수치임.
3) 지역표시 : 중부-서울·인천·경기·강원, 충청-대전·충남북, 전라-광주·전라남북, 경상-부산·대구·울산·경상남북
4) 제5대 지방선거에서 현직 기초단체장이 재선출마한 140개 선거구의 전체출마자수는 455명으로 평균 3.25대 1의 경쟁을 보임.

〈표 5〉 주요 변수의 기술통계량

변 수		최대값	최소값	평균	표준편차
재정성과점수* (FP)	재정건전성(FP_1)	-	-	-	-
	재정효율성(FP_2)	-	-	-	-
2006년 득표율($Pre\,Vote_{2006}$)		100	11.30	49.57	1.40
2010년 득표율($Vote_{2010}$)		100	24.20	52.57	1.98
나이(Age)		75.00	45.00	57.52	6.49
경쟁후보자의 수 ($PolNum$)		7.00	1.00	3.25	1.19
N=140					

주: 재정성과점수는 자치단체별로 세부지표별 Z-score를 합한 점수를 다시 평균하여 얻은 값을 사용하였다.

본 연구에서 사용된 변수 중 가변수(dummy variable)를 제외한 각 변수들의 기술통계량을 살펴보면, 주요 독립변수인 재정점수는 자치단체별로 재정건전성점수와 재정효율성점수를 Z-score 점수로 전환하여 분석에 사용하였다. 재정성과점수 Z값이 높은 자치단체일수록 건전성과 효율성에 상대적으로 우수한 재정운용을 하였다고 할 수 있다. 2010년의 단체장 선거 득표율의 평균은 약 52.57%로, 투표에 참여한 지역 주민의 반 정도의 지지를 얻으면 당선되는 것으로 나타났다. 득표율이 최대값이 100%인 것은 단독후보로 출마하여 무투표당선된 경우이다. 평균 경쟁자 수는 3.25명이며, 재선기회를 노리는 단체장의 나이는 평균 58.36세로 나타났다.

2. 회귀분석 결과

재정성과점수와 단체장 현직 단체장 득표율 간의 단순 회귀분석 결과는 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉 재정성과점수와 단체장 득표율에 대한 회귀분석

모형		비표준화 계수	표준화 계수	t-value	유의 확률	공선성 통계량		상태지수
		B	β			공차한계	VIF	
재정성과 점수	재정 건전성	-0.219	-0.238	-3.441	0.034	0.705	1.418	16.429
	재정 효율성	-0.331	-0.341	-4.223	0.021	0.710	1.510	16.521
N=140, R^2= .490								

위의 결과로 보아 지방재정분석종합점수가 2010년 기초자치단체장 선거에서 재정성과점수는 재정건정성이나 재정효율성 모두에 있어 현직 단체장의 득표율에 부(-)의 유의미한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 재정건전성과 재정효율성의 영향을 비교해 볼 때 재정효율성 지표가 단체장의 득표율에 더 큰 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그 이유는 재정건전성분야의 세부지표들이 주로 지방자치단체의 재정수지 및 지방채무 등의 재정 상태를 반영하고 있기 때문에 단기간에 재정능력 개선의 여지가 제한되어 지역주민의 투표반응이 상대적으로 덜 민감하게 나타나며, 재정효율성지표는 지방세수확보나 세출절감노력을 반영한 것이기 때문에 지역유권자들의 입장에서는 세부담증가나 서비스수준의 저하를 우려해 더 민감하게 반응하는 것이라 해석된다.

다음으로 지방자치단체장의 개인 특성변수들을 통제한 후에 회귀분석을 한 결과는 〈표 7〉과 같이 재정성과변수로서 재정건전성과 재정효율성이 모두 부(-)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 결과는 현직 자치단체장들의 인기영합적 재정운영이 득표율과 관련되어 있음을 의미한다. 지방재정을 효율적으로 운영한 단체장이 더 적은 표를 얻었다는 사실을 알 수 있다. 오히려 비효율적으로 운영한 단체장이 더 많은 표를 얻었다는 결과의 의미는 자치단체의 재정을 많이 소비한 단체장이 더 많은 인기를 얻었다고 해석할 수 있다.

이 결과는 지방자치제가 실시된 후 지방재정수지의 악화, 지방채무의 증가로 재정상태가 악화되고 있음에도 불구하고, 단체장들이 세수확보노력이나 세출절감노력을 소홀히 하고 있음을 의미한다. 오히려 자신의 업적을 높여 재선에 유리한 사업투자 및 지역행사나 축제 등 주민들에게 인기를 얻기 위해 '보여주기식 정책'에 따른 재정지출을 증가하고 있다고 보여 진다. 이같은 결과는 자치단체의 재정상태가 선거에 부정적인 영향을 미친다는 Brender(2003)의 분석결과와 유사하다.

그리고 통제변수 중에서는 정당공천여부가 비교적 높은 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 특히 현재의 지역정당에 기반을 둔 지방자치단체장에 대한 공천제도가 여전히 재선의 강력한 도구로 활용되고 있음을 보여준다 하겠다. 다음으로 지방자치단체장의 공무원 및 정치인 경력이 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 지역주민들은 자신의 단체장이 유능한 행정가 출신이거나 정치가 출신을 선호함을 의미한다. 또한 지역변수로서 전라지역과 경상지역에서 재출마자에 대한 적극적 선호 경향을 보여주고 있다. 아직도 우리나라의 지방선거가 지역적 정서를 그대로 반영하고 있는 것으로 이해된다.

〈표 7〉 특성변수 통제시 현직단체장의 득표율과 재정성과 회귀분석

변수		표준화 베타계수	t-value	유의확률	공선성 통계량	
					공차한계	VIF
재정성과	재정건전성	-0.195**	-3.031	0.048	0.721	1.387
	재정효율성	-0.249**	-3.621	0.049	0.721	1.392
이전 선거 득표율		0.002	0.012	0.458	0.891	1.435
정당공천여부		3.321**	2.021	0.038	0.346	2.890
나이		-0.115	-0.670	0.418	0.352	2.842
경쟁후보자의 수 (*PolNum*)		-0.012	-0.120	0.389	0.421	2.193
학력	고졸이하	1.020	0.990	0.323	0.735	1.360
	대졸이상	1.315	1.080	0.280	0.670	1.289
경력	공무원	4.451***	14.470	0.000	0.470	2.859
	정치인	3.381***	10.612	0.000	0.511	2.918
	기업인 기타	0.032	0.110	0.478	0.891	3.123
지역더미	중부	1.720	0.321	0.321	0.423	2.617
	충청	1.321	0.430	0.569	0.899	2.710
	전라	7.160**	1.072	0.015	0.256	1.899
	경상	6.756**	1.050	0.013	0.345	2.102
N=140, $R^2=0.776$, $Adjusted R^2=0.675$, * * $P<0.05$, * * * $P<0.001$.						

지방자치단체장의 투표에 전기 선거득표율, 나이, 학력, 경쟁후보자의 수는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

이상의 분석결과를 요약하면 우리나라의 지방선거 환경이 아직 지방재정성과로서 그 지역 단체장을 평가하는데 부족하다는 결론을 얻게 된다. 즉, 지방주민이 단체장에서 투표를 하는데 있어 지방정부의 건전하고 효율적인 재정운영보다는 인기위주의 사업지향적 재정운영을 선호할 뿐만 아니라 정당의 공천, 지역적 정서, 행정가선호 경향 등이 단체장 평가에 더 중요시하고 있음을 알 수 있다. 이 사실은 아직도 우리나라 지방자치에 있어 분권적 재정민주주의가 뿌리를 내리지 못하고 있음을 반영하는 것으로 해석된다.

Ⅴ. 결론 및 함의

본 연구에서 우리나라 기초자치단체의 재정분석 자료를 사용하여 재정상태 및 재정운

영과 현직 단체장의 득표율을 분석한 결과, 이들 사이에는 부(負)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이것은 지방재정을 효율적으로 운영하는 단체장보다는 비효율적으로 운영하는 단체장이 더 인기가 있다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 자치단체장들이 다음번 선거를 의식하여 방만하고 느슨한 재정운영을 한다는 주장을 뒷받침해 주고 있다.

선출직 단체장이 건전하고 효율적인 재정운영보다는 사업지향적 확대재정을 선호하며, 지역유권자들은 그들을 지지하는 이유를 생각해 볼 필요가 있다.

이에 대해 지방분권과 재정규율의 관계에 관한 두 가지 다른 관점이 존재한다. 하나의 관점은 지방분권체제에 있어 지방정부가 중앙정부보다 지방재정과 같은 특정한 지출의 확대를 가져오는데 더 적합하다고 본다. 왜냐하면 중앙정부는 가치재(merit goods) 공급이나 분배의 문제에 치중하고, 지방정부는 지역의 직접적인 행정서비스를 제공하기 때문에 상위정부에서 하위정부로의 재원이전에 있어 지방정부로 하여금 전략적인 행태를 취하도록 만든다는 것이다. 따라서 이러한 재원이전의 결과로 지방정부에 대한 연성예산제약(soft budget constraints)이 발생하게 된다는 것이다. 이러한 재정환경 하에서는 지방행정가들은 지방세수의 증가노력이나 비용절감 노력보다는 교부금 또는 국고보조금의 확보에 열을 올리게 되고, 주민들은 단체장이 비효율적이라고 해서 그들을 바꾸는 것이 바람직하지 않으며, 오히려 이전재원의 확보를 통해 지역개발을 확대하는 행정가들을 더 선호한다는 것이다.

또 다른 견해는 주민들이 선거를 통해 비효율적인 단체장을 '벌주는'것이 선거과정을 통해 잘 나타나지 않아, 투표자들의 평가를 잘 반영해 주지 못한다는 것이다. 주된 이유로서는 지방선거는 국가 정당의 선호에 의해 정하여 지며, 지방정부의 재정성과가 지역주민에게 충분한 자료로 제공되지 않는다는 것이다. 이러한 생각은 재정회계의 투명성을 높여야 하며(박재환 외, 2012), 잘못된 재정정책을 꾸짖기 위한 투표자의 결정을 위한 경성예산제약(hard budget constraint)의 중요성을 강조한다.

납세자로서의 주민입장에서 보면 자신의 삶과 관련된 공공서비스의 부담이 자신의 호주머니에서 나가는 것이 아니라 중앙정부 이전을 통하여 충당된다고 믿는 연성예산제약하에서는 지방정부의 방만한 재정운영을 기피할 유인이 없다고 할 것이다. 그러나 자신이 부담하는 세금에 의해 지방정부가 운영되고 있다는 사실을 알게 된다면 지방분권에 있어 매우 중요한 이점인 의사결정자로서의 투표자의 감시가 강화되어야 할 것이다.

따라서 지방재정운영에 대한 재정규율의 확립과 재정운영에 대한 주민참여와 관심이 투표행태로 연결될 때 진정한 지방자치가 구현된다 할 것이다.

마지막으로 본 연구에 있어 연구결과의 일반화에는 많은 제약이 있음을 밝힌다. 첫째, 분석에 사용한 자료는 아직 패널(panel) 자료 수준이 아닌 2010년 선거결과와 재정분석점수를 분석한 것에 불과하기 때문에 이를 일반화하기 위해서는 오랜 기간에 걸친 시계열

자료 분석을 통해 연구결과를 재확인할 필요가 있다. 재정성과와 선거결과에 대한 자료가 좀 더 축적되면, 지방자치단체의 재정 상태나 재정성과가 선거에 어떤 영향을 미치는지를 분석하는 연구에 진전이 있을 것으로 생각된다. 둘째, 본 연구에서는 지방자치단체의 재정성과 측정을 위해 재정분석지표에 포함된 건전성지표와 효율성지표를 사용하였으나, 이들에 포함된 지표들이 충분한 적실성을 갖추고 있는지에 대한 논란이 있을 수 있다는 점에서, 적절한 지표개발이 이루어져야 할 것이다.

<참고문헌>

김예승·김광구. (2007). 지방자치단체장 선택과 지역경제 발전 관계 연구. 「한국지방행정학보」, 7(2): 149-170.

박기백·김현아. (2005). 「지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구- 지방정부 재정운영에 대한 실증분석」. 정책보고서 96-118, 한국조세연구원.

박노욱. (2004). 지방선거와 지방정부의 재정운영: 수입측면을 중심으로, 「재정포럼」, 9(1): 42-57.

박재환·양대천·권해숙. (2012). 공공부문 회계투명성 개선방안 -지방자치단체 재정성과지표와 투명공시를 중심으로. 「회계저널」, 21(1): 331-350.

윤정우. (2011). 지방선거가 지방재정운영의 성과에 미치는 영향 분석. 서울시립대 석사학위논문.

이효. (2011). 지방자치단체 재정위기 실태와 극복방안. 「한국지방행정학보」, 8(2): 61-85.

임성일. (2006). 지방재정분석제도의 실태와 발전방향. 제288회 「정책&지식」 포럼자료집 2-27. 한국정책지식센터.

중앙선거관리위원회. (2010). 「제5회 전국동시지방선거총람(2010.6.2시행)」.

중앙선거관리위원회. (2006). 「제4회 전국동시지방선거총람(2006.5.31시행)」.

한국행정연구원. (2010). 「FY2009 지방자치단체 재정분석종합보고서」.

한국행정연구원. (2010). 「FY2009 지방자치단체 재정분석단체별보고서」.

최승범·이환범. (2006). 기초자치단체 시장 연임에 미치는 영향요인 분석. 「한국행정논집」, 18(1): 285-309.

Ammons, D.N. (1995). Overcoming the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government: The Case of Libraries and Leisure Service. *Public Administration Review,* 55(1): 37-47.

Brender, Adi. (2003). The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989-1998, *Journal of Public Economics*, 2187-2205.

Dunleavy, P. (1980). *Urban Political Analysis*. Macmillan, London.

Epstein, Paul D. (1992). Get Ready : The Time for Performance Measurement is Finally Coming. *Public Administration Review,* 52(5): 513-519.

Happy, J. R. (1992). The effect of Economic and Fiscal Performance on Incumbency Voting: The Canadian Case, *British Journal of Political Science*, 22(1): 117-130.

Johnson, Craig. L. (2009). *Government-Wide Financial Benchmarks for State Governments. Handbook of Governmental Accouting*. Boca Raton. FL: CRC Press: 389-408.

Lowry, Robert C. & Alt, James E. & Ferree, and Karen E. (1998). Fiscal Policy Outcomes and Electoral Accountability in American State. *The American Political Science Review*, 92(40): 759-774.

Wang, Xiaohu, Dennis, Lynda, and Yuan Sen T. (2007). Measuring Fiscal Condition: A Study of U.S. States. *Public Budgeting and Finances,* 27(2): 1-21.

접수일(2012년 10월 11일)
수정일자(2012년 10월 29일)
게재확정일(2012년 11월 9일)

지방과학기술정책의 연구경향 및 특성 분석

Analysis on the Research Trend and Characteristics of the Science & Technology Policies

홍 성 우 (대진대학교 행정학과 - 주저자)
이 기 종 (한국과학기술기획평가원 - 공동저자)
김 종 래 (대진대학교 행정학과 - 교신저자)

Abstract

Sung-Woo Hong / Ki-Jong Lee / Jong-Rae Kim

This study aims to overview and summarize the topic, unit, purpose, and methodology of the researches of the science & technology policies from 2003 to 2012 chronologically in order to capture the characteristics of the research trend.

For this purpose, a comprehensive meta-analysis of research papers(342) on science & technology, R&D, partnership between economies & academia, network, and cluster was conducted.

The results of this analysis as follows: First of all, researches related R&D has reached almost half of the analyzed. Second, the purpose of the research papers is focused on mainly for practical purposes such as fact findings and policy suggestions. Third, the analyzed papers utilized the qualitative methodology like literature review and case study than quantitative one. Fourth, the unit of analysis of the research study was primarily focused on the national level of analysis. However, the research papers on the network and cluster were mainly conducted the regional level of analysis.

주제어: 과학기술정책, 메타분석, 연구경향, 연구개발

Keywords: Science & Technology Policies, Meta Analysis, Research Trend, Research & Development(R&D)

I. 서 론

오늘날 정부의 과학기술정책은 과거와는 다른 특성을 보이고 있다. 즉, 기존 정부주도의 과학기술정책에 있어 과학기술 관련 환경변화와 패러다임 전환에 따라 과학기술의 대안적 패러다임을 모색하고 있다. 구체적으로 보면, 기술개발 환경 변화에 따른 혁신체제론적 관점에서의 과학기술 거버넌스에 대한 필요성의 증대, 산·학·관 협력네트워크 형성과 시민부문의 참여, 이를 통한 개별 혁신주체에 의하기 보다는 협력적 네트워크와 클러스터에 기반한 과학기술정책의 추진 등으로 과학기술정책의 의제가 다변화되고 있다. 또한 다변화되고 있는 국가 및 지역 차원의 과학기술혁신정책 또는 과학기술혁신체계는 지역적 차원에서 지역의 특성이 반영될 수 있도록 하는 관점에서 마련되고 추진되고 있으며, 그 세부적인 사업내용과 추진방향들도 다양한 분야에서 다각도로 접근되어지고 있다. 이렇듯 최근 지역의 과학기술정책 및 과학기술체계와 관련한 연구의 초점(focus)이 다변화되고 있는 상황에서 이와 관련한 연구동향을 파악함으로써 국가적·지역적 차원에서의 향후 지역 과학기술정책에 대한 논의의 방향성을 탐색해 보는 것이 요구되어 지는 상황이다.

보다 세부적인 측면에서 과학기술정책 관련 연구동향에 관한 종합적 분석의 필요성을 찾아보면 다음과 같다. 첫째는 과학기술정책 관련 환경의 변화를 들 수 있다. 과학기술과 관련한 외적 환경의 변화로는 먼저 최근 과학기술과 사회의 발달로 과학과 사회의 융합이 촉진되고 있으며, 사회의 과학기술에 대한 수요도 확대되고 있다. 이러한 외적인 환경변화는 정부의 과학기술정책 패러다임의 근본적인 변화를 요구하기도 한다. 다음으로는 과학기술과 관련한 환경변화와 패러다임의 전환에 따라 기존의 정부주도의 과학기술정책에 대해서도 다양한 차원에서 대안적 패러다임의 모색이 이루어지고 있다. 이러한 차원의 변화로는 우선 과학기술 환경변화와 함께 혁신체제론적인 관점에서의 과학기술거버넌스에 대한 관심의 제고, 산·학·관 협력네트워크를 통한 정부의 과학기술분야에 대한 전문성 부족의 보완, 그리고 시민참여의 확대 등을 통한 정부 조정자적 역할 강조 등의 거버넌스적 과정으로의 방안의 모색 등을 들 수 있다(STEPI, 2005; 홍형득, 2011: 5).

둘째는 과학기술 관련 정부 정책의 변화를 들 수 있다. 이는 정부의 과학기술에 대한 중요성의 인식 및 심화이다. 주요 국가들은 심화되어 가고 있는 국가경쟁력 확보를 위한 과학기술의 중요성을 인식하고 연구개발투자를 지속적으로 확대하고 있다. 이에 현 정부도 과학기술기본계획(577전략)에서 2012년까지 국내총생산(GDP) 대비 5%까지 과학기술에 대한 투자를 확대하고 과학기술시스템을 선진화하고자 하는 정책을 추진해오고 있다. 셋째는 과학기술 관련 행정체계의 변화이다. 즉, 중앙 정부의 과학기술 관련 행정체계는 정권의 변화에 따라 당해 정권의 행정이념이나 국정운영 기조에 따라 변화를 거듭해 오고 있으며, 이는 국가의 과학기술 관련 정책에도 상당한 영향을 미치고 있다. 넷째

는 과학기술 관련 중장기 계획의 변화를 들 수 있다. 정부는 시스템적 측면에서 과학기술과 관련한 중장기 계획 체계에도 변화를 가져오고, 더불어 실질적 측면에서 과학기술 관련 중장기 계획에서 강조하는 내용도 대내외적인 과학기술 환경변화에 적응하고자 상당한 변화를 모색하고 있다.

끝으로 정부별 주요 과학기술정책 기조의 변화를 들 수 있다. 본 연구의 시간적 범위인 참여정부와 현 정부 간의 주요 과학기술정책 관련 내용은 유사한 부분도 있지만 핵심적인 정책기조에서 과학기술 행정체제, 과학기술 또는 연구개발(R&D) 관련 재원규모와 배분, 그리고 사업의 세부 내용에 있어서는 차이를 드러내고 있다.

이러한 차원에서 과학기술 관련 기존 선행연구를 종합하여 세부 주제별, 분석 기법별, 분석 수준별, 그리고 연구 목적별 등으로 구분하여 연대기적으로 비교분석함으로써 과거의 연구동향의 변화를 종합적 메타분석을 활용해 검토하고, 이를 바탕으로 하여 향후 국가 및 지방정부 과학기술 관련 정책변화에 대한 시사점을 모색하고자 하는 것이 연구의 목적이자 필요성이다. 이는 구체적으로 기존(최근 10여 년간) 과학기술정책 또는 과학기술체계와 관련한 발전방향에 있어 중요시 되었던 핵심 주제어가 무엇인가를 파악하고, 향후 관련 분야에서 주목해야 할 주제어, 이슈 및 내용 등이 무엇인지를 탐색함으로써 궁극적으로 향후 지방 과학기술정책 및 체계의 수립과 추진에의 정책적 방향성을 탐색해 보는데 연구의 목적이 있다 할 것이다.

II. 제도적·이론적 논의

1. 지방과학기술정책의 시기별 변천

우리나라의 지방과학기술정책의 변천과정은 정치제도의 변화와 과학기술역량의 변화에 따른 정부의 지역발전전략에 따라 다음과 같이 5시기로 구분하기도 한다(천세봉 외, 2011: 89). 즉, 첫째 단계는 1970년대부터 1980년대 중반까지로 지역발전의 주요 대상을 산업화나 발전잠재력이 높은 한정된 지역만을 선별하여 육성하는 전략을 채택한 시기이며, 두 번째는 1980년대 중반부터 1990년대 중반까지로 지역균형발전정책을 추진하여 지방대도시나 주요 거점에 대한 집중 투자가 강조되었던 시기이고, 세 번째는 1990년대 중반부터 참여정부 출범 이전까지 지방자치제의 본격화로 자율적 지역발전을 위한 제도적 장치가 마련된 시기로 구분할 수 있다. 네 번째는 참여정부 출범 이후 지역개발정책과 지방과학기술정책은 지역의 발전을 위하여 서로 보완적인 관계에 있고, 또한 지식기반경제가 심화됨에 따라 지방과학기술정책이 지역개발정책의 추진에 있어 보다 핵심적인

위치를 점하게 된 시기이다. 끝으로 이명박 현 정부 출범 이후 5+2 광역경제권 활성화 정책에 따라 지방과학기술에 대한 투자가 이루어진 시기로 구분하고 있다.

또한 지역 과학기술정책의 변천과정의 구분에 있어 지역과학기술혁진정책의 태동기(1970년대-1980년대 중반), 지역과학기술혁신정책 기반 구축: 첨단산업단지 구축기(1980년대-1993년), 지역과학기술혁신정책 제도화: 지역 자율화 역량 증대 제도기반 구축기(1994년-2003), 그리고 지역과학기술혁신정책 도약기: 자생적 역량확보를 위한 지역혁신 추진기(2003년 이후)로 구분하기도 한다(국가균형발전위원회, 2007; 과학기술부, 2007; 정선양 외, 2009: 31).

좀 더 구체적으로 살펴보면, 태동기인 1960-70년대에는 산업화를 통한 양적인 경제성장에 초점을 두어 과학기술 개발도 이를 뒷받침하는 방향으로 진행되었으며, 구축기인 1980년대에는 지역균형발전이 강조되면서 지방과학기술혁신정책이 성장하는 계기가 마련되었고, 1980년대 후반부터는 대덕연구단지 건설경험을 바탕으로 신규 첨단산업 또는 연구단지를 확대 조성하려는 노력이 전개되었다. 그러나 아직까지는 중앙정부에 의한 국가발전 목적의 지역개발이었기 때문에 지역이 스스로 발전방향을 계획하고 추진하는 실질적 의미의 지방과학기술혁신정책이 나타났다고 보기는 어렵다. 반면 제도기반의 구축기인 1990년대에는 1980년대 이후의 민주화 및 지방화 경향에 따라 지역개발에 있어서 지방정부나 지역주민의 참여가 보다 강조되었고, 1995년 지방자치제의 실시와 함께 지방자치단체들은 과학기술전담조직을 설치하고 지역연구개발예산 증가와 지역 기술혁신 하부구조 구축에 노력하였다. 중앙정부 차원에서는 1997년 "과학기술혁신을 위한 특별법"을 개정하여 지방과학기술진흥종합계획 및 연도별 시행계획을 수립·추진하도록 하여 그동안 산발적으로 추진되던 지방과학기술 관련사업의 연계를 강화하도록 하였다. 끝으로 지역과학기술혁신정책 도약기인 2003년 이후에는 지식기반경제가 심화됨에 따라 지방과학기술정책이 지역개발정책의 추진에서 보다 핵심적인 지위를 차지하게 되었고, 향후 지역개발정책의 지역혁신정책으로의 수렴현상은 지속될 것으로 예상하고 있다(정선양 외, 2009: 31-35).

이와 같이 정부의 과학기술 관련 행정체계는 정권의 변화에 따라 당해 정권의 행정이념이나 국정운영 기조에 따라 변화를 거듭해 오고 있으며, 이는 지방차원의 과학기술 관련 정책에도 상당한 영향을 미치게 되는데, 아래의 〈표 1〉은 국민의 정부, 참여정부, 그리고 현 이명박 정부의 과학기술 행정체제의 특성을 보여주고 있다.

〈표 1〉 정부별 과학기술 행정체계의 특성

		국민의 정부 ('98-'02)	참여정부 ('03-'07)	MB정부 ('08-'12)	비고
행정체계 개편 철학		과학기술 중심의 정책수립(과도기)	과학기술 중심의 국가혁신체계 구축	고등교육과 연계한 기초원천 연구역량 강화	국가혁신체계 논의는 보류
정책조정	최고 정책 결정 기구	국가과학기술위원회 간사위원: 과학기술부장관 사무국: 없음	국가과학기술위원회 간사: 과기혁신본부장 사무국:과학기술혁신본부	국가과학기술위원회 간사: 교육과학수석 사무국: 교육과학기술부	민간 중심의 독립적 의사결정 강화
	대통령 자문	과학기술자문회의	과학기술자문회의	교육과학기술자문회의	국가인적자원 위원회와 통합
	상시 조정		과학기술관계장관 회의	국과위 운영위	운영위를 통한 상시 조정
조직		과학기술부(장관)	과학기술부(부총리) -과학기술혁신본부	교육과학기술부(장관) -제2차관	기능중심 대부처제
예산편성		국과위: 사전조정 예산처: 연산편성	국과위: 예산배분 (과기부총리에게 집중)	국과위: 배분방향 기재부: 예산편성	국과위의 R&D예산 배분기능 폐지

자료: 박종구(2008): 474 .

아래의 〈표 2〉는 본 연구의 시간적 범위인 참여정부와 현 정부 간의 주요 과학기술정책 관련 내용, 즉 정책기조, 과학기술 행정체제, 연구개발(R&D) 관련 재원규모와 배분, 그리고 세부 사업 등을 비교하여 보여주고 있다.

〈표 2〉 과학기술정책 주요 기조 변화

구분		참여정부	현 정부
배경		수도권과 지방간 발전격차 해소를 위한 균형발전 추진	광역경제권(5+2) 단위의 지역별 특성화 발전 추진
정책기조	▪ 주안점	참여와 균형	창의와 실용
	▪ 행정체제	국과위(혁신본부)	국과위(BH)
	▪ R&D배분	민간부분 참여	민간 주도
R&D투자	▪ 총R&D 규모	GDP 대비 3.23%('06)	GDP 대비 5%('12)
	▪ 정부 R&D 투자	40.1조원(03~07)	66.5조원(08~12)
주요사업		4+9 지역전략사업 테크노파크조성사업 NURI 사업 등	광역경제권선도사업 지방대학경쟁력기반확충사업 산학협력중심대학사업

기술개발	▪ 중점육성전략 기술	40개('07) : 건강·안전·쾌적·편리한 삶의 질 분야, 국방·거대과학 분야 등	50개 : 주력기간산업 고도화, 의료·신약 등 신산업분야, 에너지·기후변화 대응, 신종질환 등 현안해결, 첨단 융합기술 등
사업관리 체계	▪ 연구규제·평가 시스템	공급자중심 관리·평가	연구자 친화적 관리체제: 관리규정 통합·간소화 등

자료: 국가과학기술위원회(2008) 및 천세봉 외(2011) 자료 수정

2. 메타분석의 개념 및 특성

메타분석은 특정 분야의 전체적인 연구경향의 흐름을 확인할 수 있고, 규칙성을 밝힐 수가 있어 연구 성과에 대한 진단과 비판적 성찰을 하는데 적합한 분석 방법으로(Emmers-Sommer & Allen, 1999; 류준호 외, 2010), 메타분석은 일종의 기존문헌 검토와는 달리 특정 주제의 연구경향에 대한 규칙성을 밝힐 수 있는데 적합한 방법이다(Allen, 1999; 황상재·박석철, 2004). 그리하여 메타분석은 어떤 연구대상이나 분야에서 선택된 연구 개념이나 변인들에 대한 전체를 대상으로 체계적인 분석을 하는 것에서 그 유용성을 찾을 수 있다(이지훈, 1993). 또한 메타분석은 통상적으로 '연구에 대한 연구(the study of studies)'로 불리어 지는데, 이는 메타분석이 개별 연구결과들에 대하여 종합적인 분석·평가를 거쳐 연구현상에 대한 보다 명확한 특징이나 결과를 발견할 수 있는 장점을 지니기 때문이다(황정규, 1988: 이기종·황덕규·유희숙, 2011: 181). 다시 말해 메타분석은 동일한 영역에서 전체연구를 조망하고 향후 연구방향을 모색하거나 특정한 이론이나 방법론을 누적적으로 살펴보기 위한 목적에 부합하는 연구방법이다(황상재·박석철, 2004; 류준호 외, 2010).

이러한 메타분석은 상이한 상황과 맥락 속에서 이루어진 다양한 연구들을 하나의 체계적인 분석 틀을 활용하여 분석해 봄으로써 관련 분야 연구결과의 누적을 단순화시킬 수 있는 효과적인 연구방법이며(황정규, 1988; 이기종·황덕규·유희숙, 2011: 180), 일반적으로 종합적 메타분석과 분석적 메타분석으로 구분된다(Wallace, 1992). 종합적 메타분석은 연구의 전반적인 주제와 방법들을 분석하여 특정 연구 영역의 연구방향이 어떻게 진행되고 있는지 살펴보기에 적합한 분석방법이고, 분석적 메타분석은 한 가지 개념이나 주제에 관해 집중적으로 분석하며, 동일한 주제를 다룬 연구들을 분석단위로 삼아 측정한 결과를 통합적으로 다시 살펴보는 연구이다(류준호 외, 2010).

이러한 메타연구는 다양한 학문분야에서 이루어져 오고 있다. 국내연구에서는 우선 언론 분야 연구로 김광재(2010)의 연구는 언론학 영역에서 전개된 혁신의 확산연구 성과

를 전체적으로 조망하여 관련 연구주제와 연구영역 등을 분석하였고, 황용석(2006)의 연구는 온라인저널리즘 연구의 주제와 접근방법에 관한 메타분석을, 우형진(2005)의 연구는 인터넷 연구에 대한 메타분석을 통해 국내 인터넷 연구의 발전방안을 모색하고, 황상재·박석철(2004)은 인터넷 연구의 주제와 방법을 중심으로 한 메타분석을 수행하고 있다. 그 외 윤홍근(2011)의 연구는 문화콘텐츠 분야에 대한 연구경향을 파악하기 위해 문화콘텐츠학과를 개설한 국내 대학의 학위논문을 대상으로 메타분석을 실시하였고, 배영(2010)은 인터넷을 주제로 주요 저널에 발표된 논문을 중심으로 한 메타분석을 통해 논의의 중심과 연구 흐름의 함의를 파악해 보고, 류준호 외(2010)의 연구는 문화콘텐츠 관련 연구의 학문적 배경, 연구목적, 그리고 연구방법에 초점을 두어 사회과학적 메타분석을 수행하였다.

특히 행정학 관련 분야에서는 메타분석보다는 특정 분야에 관한 일종의 연구경향에 대한 분석이 이루어지고 있는데, 먼저 최영출·박수정(2011)의 연구는 네트워크 텍스트 분석방법을 활용해 행정학의 최근 연구동향을 분석하여 네트워크 텍스트 분석방법의 적용 가능성을 탐색해 보고 있고, 이재은(2009)의 연구는 위기관리에 관한 연구경향을 실증적으로 평가하고 향후 관련 연구의 연구 주제와 연구방법론을 모색하고 있고, 전연한(2009)의 연구는 조직환경, 조직목표, 조직구조, 동기부여, 직무태도, 리더십, 조직변화 등 7가지 조직차원에 관한 공공·민간조직 특성이론과 가설을 분석의 대상으로 하고 있는 국내외 경험적 연구 결과에 대한 메타분석을 수행하고 있다. 또한 이우권(2008)의 연구는 행정학 관련 주요 저널을 중심으로 한국의 행정학 연구가 전개되어온 과정에서 인사행정 분야의 연구경향을 분석하여 인사행정 연구의 실태파악과 향후 인사행정 연구의 방향성을 탐색해 보고 있으며, 주영종(2006)의 연구에서는 조직의 공정성지각의 문제를 다루고 있는 기존 연구의 상관계수를 통합분석하여 조직공정성 구성개념의 타당성 준거와의 관련성을 검토해 보고 있다.

본 연구에서는 월러스(Wallace)에 의한 메타분석의 두 가지 분류 방법 중 종합적 메타분석에 따라 광범위한 분야에서 이루어진 광의의 과학기술정책 관련 연구를 종합적으로 비교분석한다. 즉, 과학기술정책에 관한 기존의 연구를 연구의 주제(focus of study), 연구의 분석단위(unit/level of study), 연구의 목적(purpose of study), 그리고 연구의 분석방법(methodology of study) 등으로 구분하여 연대기적(chronological)으로 분석하고자 한다.

Ⅲ. 과학기술정책 관련 연구동향의 분석범위와 분석틀

1. 연구동향 분석의 범위

1) 내용적 범위

본 연구는 궁극적으로 지역적 수준에서 이루어지는 과학기술 관련 연구동향을 살펴보기 위해 우선 분석단위에서 지역적 수준을 포함하여 국제적, 국가적, 개인적 분석 수준의 연구를 망라하여 분석의 대상으로 하고 있다. 또한 연구의 분석대상을 탐색하기 위해서는 과학기술뿐만 아니라 이와 관련된 연구개발(R&D), 네트워크, (혁신)클러스터, 그리고 산학협력 등을 모두 포함하였고, 연구주제를 상기 키워드별로 구분하여 분석을 시행하였다.

2) 시간적 범위

본 연구의 시간적 범위는 참여정부 출범 년도인 2003년부터 2012년까지로 10여 년간의 과학기술 관련 연구논문을 총망라하여 검토하고, 연도별로 구분하여 분석함으로써 연도별 동향뿐만 아니라 2007-2008을 기준으로 하여 참여정부와 현 정부 간의 특성도 비교분석하고 있다.

2. 연구동향 분석의 틀

본 연구에서는 앞서 언급한 바와 같이 과학기술과 관련한 핵심어(keyword)를 과학기술, 연구개발(R&D), 산학협력, 네트워크, 클러스터 등을 포함한 기존 10년간(2003-2012)의 연구논문을 종합적으로 비교분석함으로써 과학기술 관련 연구경향 및 특성을 파악하기 위해 일종의 종합적 메타분석(meta analysis)을 활용하고자 하며, 그 세부기준은 다음과 같다.

1) 메타분석의 분류기준

가. 연구주제

과학기술정책에 대한 일종의 메타연구는 기존 국외 연구논문을 분석하고 있는 보고서 등을 참조하여 우선 핵심 키워드로 과학기술, 연구개발, 산학협력(대학역할), 네트워크, 클러스터, 지역혁신 등으로 구분하여 관련 국내 논문을 탐색하는 연역적 방법을 활용하였고, 이렇게 탐색된 350여 편 이상의 연구논문을 다시 주제별로 재분류하여 유형화하는 귀납적 방법을 병행하여 연구주제를 분류하였다. 그 결과 광의의 과학기술정책 연구내용 및 분석방법 등의 연구동향을 파악하기 위해 분류된 연구주제는 (협의)과학기술, 연구개

발, 산학협력(대학역할), 네트워크, (혁신)클러스터 등의 5가지 유형으로 구분하였으며, 실제적으로 분석에 활용된 연구논문은 총 342 편이다.

나. 연구목적

과학기술 및 연구개발에 대한 전체적인 연구흐름을 파악해 보기 위해서 관련 연구논문의 연구목적을 살펴보는 것이 필요하다 할 수 있다. 이러한 연구목적의 유형은 우선 크게 실용적 목적과 학문적 목적으로 구분하고, 다시 학문적 목적은 관련 분야의 이론 구축, 모델개발 및 방법론 탐색 등으로, 실용적 목적은 이론·제도 소개, 동향분석, 사실도출, 정책제언(발전방안) 등으로 구분하고 있다.

다. 연구수준(단위)

연구의 분석수준(또는 단위)은 개별 연구논문에서 연구주제를 분석하기 위해 조사대상으로 삼은 최소 단위로서, 예를 들어 설문조사와 같이 개인의 인식이나 행태를 분석하는 경우에는 개인적 분석수준으로, 시·군·구 또는 광역시·도를 사례로 선정해 분석하는 경우에는 지역적 수준으로, 국가적 차원에서 분석이 이루어지는 것은 국가적 수준으로, 그리고 외국의 단일 또는 복수사례와 외국의 특정 지역(예를 들어, EU 등)에 대한 비교분석 등은 국제적 수준으로 구분해 분석하고자 한다.

라. 연구방법

일반적으로 연구방법은 정량적·양적(quantitative) 연구방법과 정성적·질적(qualitative) 연구방법으로 구분된다. 양적 연구방법은 설문조사를 토대로 분석하였거나, 각종 2차 통계자료를 활용하여 분석을 실시하였거나, 내용분석을 토대로 계량화된 방법을 활용한 경우, 그리고 실험을 통해 분석하고 있는 경우 등을 포함한다. 즉, 현상을 연구하기 위해 관찰이나 실험으로부터 얻은 수량적 데이터를 분석, 구체적으로 설문조사, 내용분석, 실험, 2차 자료 분석 등을 정량적 분석으로 분류할 수 있다.

반면 질적 연구는 역사적 분석이나 규범적 분석을 실시한 경우, 사례연구, 법제도를 분석하거나 기존의 문헌을 고찰한 경우, 문화연구를 실시하거나 민속학적 방법을 활용한 경우, 참여관찰이나 심층인터뷰를 실시하여 분석한 경우 등을 포함한다. 다시 말해 이론의 진술이나 역사적·철학적 분석, 법적·윤리적 논의, 문헌연구나 사례연구 등은 질적 연구방법으로 구분된다.

〈표 3〉 탐색적 메타분석의 항목

구 분	내 용
연구 주제	과학기술, 연구개발, 산학협력(대학), 네트워크, (혁신)클러스터
연구 목적	이론·제도 소개, 동향 분석(파악), 사실 도출, 정책 제언(발전방안), 이론구축, 모형(분석모델)개발
분석 단위	개인적, 지역적, 국가적, 국제적 수준
연구 방법	양적 연구방법: 설문조사, 2차 자료 분석, 내용분석(계량화), 실험 등 질적 연구방법: 문헌연구, 사례연구, 법제연구, 심층면접, 참여관찰 등

Ⅲ. 과학기술정책 관련 연구동향 및 특성 분석

1. 과학기술정책 관련 연구동향의 종합적 분석

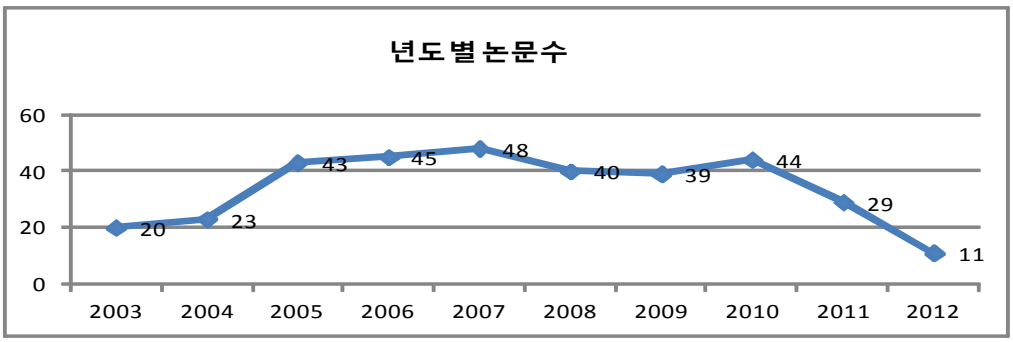
종합적인 차원에서의 과학기술과 관련한 연구내용 및 연구방법에 대한 연구동향과 특성 분석은 연도별 전체 논문 현황, 연도별·연구주제별 논문 현황, 연구방법별 논문 현황, 연구목적별 논문 현황, 그리고 분석단위(수준)별 논문 현황 등으로 구분하여 분석해 보면 다음과 같다.

가. 연도별 논문 현황

본 연구의 분석에 활용된 전체 연구 논문 수는 2003년을 시점으로 2008년 8월까지 검색된 총342개이며, 연도별 분석대상 논문은 아래의 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 연도별 연구논문 현황

년도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	합계
빈도	20	23	43	45	48	40	39	44	29	11	342
비율	5.85	6.73	12.57	13.16	14.04	11.69	11.40	12.86	8.48	3.22	100



〈그림 1〉 연도별 연구논문 추이

위의 〈표 4와〉와 〈그림 1〉에서 볼 수 있듯이 과학기술 관련 연구 논문의 수는 2003년부터 2007년까지 점차 증가하는 추세를 보였으며, 이후 2010년까지는 약간 감소하였으며, 2011년에는 상대적으로 감소 추세가 확대된 것으로 나타났다. 또한 2012년 논문자료도 8월까지 검색된 것임을 고려하더라도 감소하는 추세가 이어지는 것으로 추정할 수 있다.

나. 연구주제별·연도별 논문 현황

〈표 5〉 연구주제별·연도별 논문 현황

구분	과학기술	연구개발	산학협력	네트워크	클러스터	합계
2003	10	5	3	2	-	20
2004	5	8	1	1	8	23
2005	6	17	4	3	13	43
2006	11	25	1	1	7	45
2007	9	19	4	3	13	48
2008	8	15	4	7	6	40
2009	3	25	2	5	4	39
2010	10	22	4	3	5	44
2011	5	16	4	2	2	29
2012	2	7	-	2	-	11
합계(%)	69(20.2)	159(46.5)	27(7.9)	29(8.5)	58(16.9)	342

위의 〈표 5〉에서 볼 수 있듯이 전체 논문을 연구주제별로 구분해 연도별로 살펴보면, 우선 연구개발(R&D) 관련 논문이 가장 많은 159편(46.5%)에 달하며, 다음으로 과학기술이 69편(20.2%), 클러스터가 58편(16.9%), 네트워크와 산학협력 관련 논문이 각

각 29편(8.5%)과 27편(7.9%)임을 알 수 있다.

연구개발(R&D) 관련 논문 수는 전체 과학기술 관련 논문 수의 변화 추이와 유사하게 2004년부터 상당히 증가하기 시작하였고, 참여정부 마지막 년도인 2007년도와 현 정부의 출범년도인 2008년에 감소하였다가 이후 증가하였고, 다시 2011년에는 감소하는 추세를 보이고 있다. 클러스터와 관련한 연구는 현 정부보다는 참여정부 시절인 2004년부터 2007년 까지 주로 연구되었으며, 반대로 네트워크 관련 연구는 현 정부 출범 직후인 2008년과 2009년에 상대적으로 많이 연구되었음도 알 수 있다.

다. 연구방법별 논문 현황

〈표 6〉 연구방법별 논문 현황

구분	양적 방법			질적 방법				합계
	2차 자료분석	설문	합계	문헌 연구	사례 연구	법제 연구	합계	
수 (%)	58 (17.0)	20 (5.8)	78 (22.8)	109 (31.9)	150 (43.8)	5 (1.5)	264 (77.2)	342 (100)

위의 〈표 6〉은 분석 대상 논문을 연구방법별로 구분해 나타내고 있는데 양적(quantitative) 연구(78편, 22.8%)보다는 질적(qualitative) 연구(264편, 77.2%)가 상대적으로 많이 이루어졌음을 알 수 있다. 양적 방법에 의한 연구에서는 주로 2차 자료를 활용한 실증분석이 이루어지고, 질적 방법에 의한 연구에서는 문헌연구(109편, 31.9%)와 사례연구(150편, 43.8%)를 활용한 연구가 대부분 이루어졌으며, 법제연구(5편, 1.5%)도 소수 이루어졌음을 알 수 있다.

라. 연구목적별 논문 현황

〈표 7〉 연구목적별 논문 현황

구분	이론제도 소개	동향분석	사실도출	정책제언	모형개발	합계
수 (%)	11 (3.2)	3 (0.9)	170 (49.7%)	138 (40.4)	20 (5.8)	342 (100)

위의 〈표 7〉은 연구 논문의 목적별 분류 현황을 보여주고 있는데 전체 분석 논문의 절반 정도(170편, 49.7%)가 사실도출을 목적으로 하고 있으며, 다음으로 정책제언(발전

방안)을 목적으로 하는 연구도 138편, 40.4%에 달하고 있어 주로 실용적 차원의 목적에 의해 연구가 진행된 것으로 나타났다. 실용적 차원에서 관련 이론이나 제도를 소개하는 논문은 11편, 3.2%, 그리고 동향분석을 목적으로 하는 논문은 아주 소수인 3편(0.9%)에 불과하다. 분석모형 또는 분석틀을 제시하고자 하는 목적으로 수행된 연구는 20편, 5.8%에 이르고 있으나 이론구축을 목적으로 하는 학문적 연구는 전혀 이루어지지 않았음을 알 수 있다.

마. 연구수준별 논문 현황

〈표 8〉 연구수준별 논문 현황

구분	개인적[1]	지역적	국가적	국제적	합계
합계 (%)	18 (5.3)	67 (19.6)	191 (55.8)	66 (19.3)	342 (100)

위의 〈표 8〉은 연구의 분석단위(수준) 기준으로 구분한 연구현황을 보여주고 있는데, 주로 국가적 단위에서 분석이 이루어진 논문이 전체의 절반이 넘는 191편(55.8%)을 차지하고 있다. 국제적 수준의 분석단위 연구는 주로 개별적인 외국 사례를 분석하고 있는 논문이나 외국 사례와 우리의 사례를 비교분석하는 논문, 그리고 복수의 외국사례 분석을 통해 정책적 시사점을 도출하는 연구로 전체 342편 중에서 66편(19.3%)을 차지하고 있다. 또한 지역적 분석수준에서 이루어진 연구도 국제적 수준에서 이루어진 연구와 유사하게 67편(19.6%)으로 나타났으나 개인적 수준에서 분석이 이루어진 논문은 18편(5.3%)이 그치고 있다.

2. 세부 연구주제의 기준별 분석

다음에서는 본 연구의 세부주제별 분류인 (협의)과학기술, 연구개발, 네트워크, 산학협력, 클러스터 등 5가지로 구분하여 보다 구체적으로 연구동향 및 특성을 살펴보고자 한다.

1) 세부 연구주제별 연구동향 분석

아래의 〈표 9〉는 세부 연구주제별 연구논문의 매년도 빈도와 비율의 변화를 보여 주고 있다.

---

1) 개인적 분석단위의 연구는 주로 개인 설문을 통한 연구이며, 연구의 내용은 국가 또는 지역 차원의 내용을 다루기도 함.

〈표 9〉 세부 연구주제별 연구 현황

년도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	합계
과학기술	10	5	6	11	9	8	3	10	5	2	69
	14.5	7.2	8.7	15.9	13.1	11.6	4.3	14.5	7.2	2.9	100%
연구개발	5	8	17	25	19	15	25	22	16	7	159
	3.1	5.0	10.7	15.7	11.9	9.4	15.7	13.8	10.1	4.4	100%
산학협력	3	1	4	1	4	4	2	4	4	-	27
	11.1	3.7	14.8	3.7	14.8	14.8	7.4	14.8	14.8		100%
네트워크	2	1	3	1	3	7	5	3	2	2	29
	6.9	3.5	10.3	3.5	10.3	24.1	17.2	10.3	6.9	6.9	100%
클러스터	-	8	13	7	13	6	4	5	2	-	58
	-	13.8	22.4	12.1	22.4	10.3	6.9	8.6	3.5	-	100%

우선 과학기술 관련 연구는 전체적으로 69편이며, 연도별 현황에 있어 2006년(11편, 15.9%), 그리고 2003년과 2010년(각각 10편씩, 14.5%)에 상대적으로 많은 연구가 이루어졌음을 알 수 있다. 또한 과학기술 관련 연구논문은 연도별로 뚜렷한 경향이나 추세를 보이고 있지 않으며, 정부 출범 해인 2003년과 2008년에 다른 년도에 비해 다수의 연구가 이루어진 것이 특징이다. 둘째로 연구개발(R&D) 관련 연구논문의 연도별 현황은 위의 표에서 볼 수 있듯이 2004년 이후에 점차 증가하기 시작하였고, 2007년(19편)과 2008년(15편) 현 정부와 참여정부가 교체되는 시기에 잠시 감소하였다가 2009년에 다시 증가한 것으로 나타났다.

셋째로 산학협력 관련 연구논문의 연도별 현황은 2003년 이래 1편 이상 또는 4편 이하 정도만 이루어져 상대적으로 다른 분야(과학기술, 연구개발, 클러스터 등)의 연구 보다 적게 다루어졌음을 알 수 있다. 넷째로 네트워크 관련 연구논문의 연도별 현황은 상대적으로 다른 년도에 비해 많은 논문이 발표된 2008년(7편, 24.1%)과 2009년(5편, 17.2%)을 제외하고는 주로 1-3편 정도의 연구가 이루어졌음을 알 수 있다. 마지막으로 클러스터 관련 연구논문의 연도별 현황에 있어서는 2005년과 2007년을 비롯해 2004년부터 2007년까지 주로 연구가 이루어졌으며, 2008년 이후에는 관련 연구가 감소했음을 알 수 있다.

2) 세부분야 연구논문의 연구목적 현황 분석

〈표 10〉 세부분야 연구논문의 연구목적별 현황

구분	이론제도 소개	동향분석	사실도출	정책제언	이론구축	모형개발	합계
과학기술	4(5.8)	1(1.4)	34(49.3)	24(34.8)	-	6(8.7)	69
연구개발	6(3.8)	1(0.6)	71(44.6)	68(42.7)	-	13(8.2)	159
산학협력	-	-	14(51.8)	13(48.2)	-	-	27
네트워크	-	1(3.4)	16(55.2)	12(41.4)	-	-	29
클러스터	1(1.7)	-	35(60.3)	21(36.2)	-	1(1.7)	58

먼저 과학기술 관련 연구를 연구목적에 따라 구분하고 있는 위의 〈표 10〉에서 볼 수 있듯이 분석 논문 전체의 절반 가까이가 사실도출(34편, 49.3%)을 목적으로 하고 있으며, 다음으로 정책제언 및 발전방안 제시를 목적으로 하는 연구(24편, 34.8%)가 이루어졌음을 알 수 있다. 반면 분석모형이나 분석틀을 개발하고자 하는 연구목적으로 이루어진 연구는 6편(8.7%)으로 분석되어졌다. 둘째, 연구개발(R&D) 관련 논문을 연구목적에 따라 구분해 보면, 위의 표와 같이 사실도출(71편, 44.6%)과 정책제언(68편, 42.7%)을 목적으로 하는 연구가 주를 이루고 있으며, 또한 분석을 위한 모형을 개발하고자 하는 연구도 13편(8.2%), 그리고 이론이나 제도를 소개하고자 하는 연구도 6편(3.8%) 정도 이루어졌다.

셋째, 산학협력 관련 연구의 연구목적에 따른 구분은 위의 표와 같이 모든 연구논문이 사실도출을 목적으로 하고 있는 연구(14편, 51.8%)와 정책제언 또는 발전방안을 모색하고 있는 연구(48.2%)로 구성되어 있으며, 두 가지 목적을 위한 연구가 유사한 비율로 이루어졌음을 알 수 있다. 넷째, 네트워크 관련 연구의 대부분도 사실을 도출하고자 하는 연구목적에 의해 진행된 논문(16편, 55.2%)이며, 다음으로 정책제언 및 발전방안 모색을 목적으로 하고 있는 연구가 12편(41.2%), 그리고 동향분석을 위한 연구가 1편(3.4%)으로 나타났다. 끝으로 클러스터 관련 연구도 주로 사실도출을 목적으로 하는 연구가 수행되어 전체 58편의 분석논문 중에서 35편(60.3%)을 차지하고 있고, 다음으로 정책제언이나 발전방안을 제시하고자 하는 연구가 21편으로 36.2%에 달하고 있으며, 분석을 위한 모형 또는 분석틀을 제시하고자 하는 연구 및 클러스터 주제와 관련하여 이론 및 제도를 소개하고 있는 논문은 각각 1편(1.7%)에 불과한 것으로 나타났다.

다. 세부분야 연구논문의 연구방법 현황 분석

〈표 11〉 세부분야 연구논문의 연구방법별 현황

구분		세부 분류	논문수(비율)	합계	
과학기술	양적	2차 자료 분석	4(5.8)	8(11.6)	69
		설문분석	4(5.8)		
	질적	문헌연구	36(52.2)	61(88.4)	
		사례연구	24(34.8)		
		법제연구	1(1.4)		
연구개발	양적	2차 자료 분석	37(23.3)	45(28.3)	159
		설문분석	8(5.0)		
	질적	문헌연구	62(39.0)	114(71.7)	
		사례연구	50(31.4)		
		법제연구	2(1.3)		
산학협력	양적	2차 자료 분석	6(22.2)	9(33.3)	27
		설문분석	3(11.1)		
	질적	문헌연구	3(11.1)	18(66,7)	
		사례연구	13(48.1)		
		법제연구	2(7.4)		
네트워크	양적	2차 자료 분석	6(20.7)	7(24.1)	29
		설문분석	1(3.4)		
	질적	사례연구	22(75.9)	22(75.9)	
클러스터	양적	2차 자료 분석	5(8.6)	9(15.5)	58
		설문분석	4(6.9)		
	질적	문헌연구	8(13.8)	49(84.5)	
		사례연구	41(70.7)		

위의 〈표 11〉에서 볼 수 있듯이 연구방법에 따른 현황에서 먼저 과학기술 분야의 연구방법을 세부적으로 살펴보면, 문헌연구에 의한 논문이 전체의 52.2%인 36편에 달하고, 다음으로 사례분석을 통한 연구가 24편(34.8%)에 이르고 있어 전체의 대부분(87%)을 차지하고 있다. 반면 양적 분석 방법에 의한 논문은 8편(11.6%)에 불과하며 세부적으로는 2차 자료를 활용한 분석(4편, 5.8%)과 설문분석을 통한 연구(4편, 5.8%)가 동일하

게 이루어졌다. 그 외 계량화를 통한 내용분석이나 실험을 통한 양적 분석방법을 활용한 연구는 이루어지지 않았고, 심층면접·참여관찰 등을 통한 연구도 이루어지지 않았음을 알 수 있다. 다음으로 연구개발 분야의 분석방법에 따른 연구논문의 현황은 위의 표와 같이 주로 문헌연구(62편, 39.0%)와 사례연구(50편, 31.4%) 중심의 질적 방법에 의한 연구가 이루어졌으며, 법제를 연구한 논문도 2편(1.3%)으로 나타났다. 양적 방법으로는 2차 자료를 활용한 실증분석 논문이 37편(23.3%)에 달하고, 다음으로 설문을 통한 분석이 이루어진 논문이 8편(5.0%) 정도로 나타났다.

셋째로 산학협력 분야의 연구방법에 따른 현황은 질적 분석방법인 사례를 분석대상으로 선정하여 연구된 논문이 13편(48.1%)과 양적 분석방법인 2차 자료를 활용한 분석이 6편(22.2%)으로 나타나고, 다음으로 설문을 통한 연구(3. 11.1%)와 문헌을 토대로 분석된 연구(3편, 11.1%)가 동일하게 이루어졌으며, 법제와 관련된 연구도 2편 정도(7.4%) 이루어진 것으로 나타났다. 넷째로 네트워크 주제 관련 연구논문의 분석 방법에 의한 구분은 주로 국내외 사례를 분석의 대상으로 선정해 연구가 진행되어 전체 29편의 논문 중 75.9%에 달하는 22편이며, 다음으로 2차 자료를 통한 분석이 6편(20.7%), 그리고 설문을 통한 연구도 1편(3.4%)으로 나타났다. 끝으로 클러스터 관련 연구를 분석방법별로 구분하여 살펴보면, 우선 양적 분석방법을 활용한 논문(9편, 15.5%)보다는 질적 분석방법(49편, 84.5%)을 활용한 논문이 대부분을 차지하고 있다. 세부적으로는 클러스터 관련 국내외 사례를 분석대상으로 선정해 검토하고 있는 사례연구가 70.7%(41편)에 달하고, 다음으로 문헌조사를 통한 문헌연구가 13.8%(8편)으로 나타났고, 양적 분석방법을 활용하고 있은 논문 중에서 2차 자료를 활용한 실증분석이 8.6%(5편), 그리고 설문분석을 하고 있는 논문이 6.9%(4편)를 차지하고 있다.

라. 세부분야 연구논문의 연구수준(단위) 현황 분석

〈표 12〉 세부분야 연구논문의 연구수준(단위)별 현황

구분	개인적	지역적	국가적	국제적	합계
과학기술	3(4.4)	2(2.9)	45(65.2)	19(27.5)	69
연구개발	8(5.0)	14(8.8%)	118(74.2)	19(11.9)	159
산학협력	3(11.1)	4(14.8)	14(51.8)	6(22.2)	27
네트워크	-	18(62.1)	7(24.1)	4(13.8)	29
클러스터	4(6.9)	29(50.0)	7(12.1)	18(31.0)	58

과학기술 관련 연구의 분석 수준(단위)에 따른 현황은 위의 〈표 12〉에서 볼 수 있듯이

국가적 분석 수준에서 이루어진 연구가 전체의 65.2%(45편)을 차지하고 있다. 지역적 수준과 개인적 수준에서 이루어진 연구는 상대적으로 아주 적은 각각 2편(2.9%)과 3편(4,4%)에 불과한 반면에 외국의 단일사례나 복수사례를 대상으로 한 국제적 수준에서 분석이 이루어진 연구(19편, 27.5%)가 상대적으로 많음도 알 수 있다. 또한 연구개발(R&D) 관련 연구논문의 연구 수준(단위)에 따른 현황도 전체의 74.2%인 118편이 국가적 수준에서 분석되었고, 다음으로 외국의 단일사례나 복수사례를 대상으로 한 국제적 수준의 분석이 19편(11.9%)에 달하고 있다. 그러나 지역적 수준에서 분석이 이루어진 논문은 14편(8.8%)에 불과하고, 더불어 설문을 통한 개인적 수준에서 분석이 이루어진 논문도 8편(5%)에 불과하다. 다음으로 산학협력 관련 연구의 연구수준(단위)에 따른 현황도 국가적 분석단위에서 진행된 연구가 전체의 절반을 넘는 14편(51.8%)에 달하고 있고, 국외의 단일 또는 복수의 사례분석을 통한 국제적 분석수준에서 이루어진 연구가 6편으로 22.2%이며, 그리고 지역적 분석단위와 개인적 분석단위에서 연구된 논문은 각각 4편(14.8%)과 3편(11.1%)에 불과하다.

반면 네트워크 관련 연구의 분석 수준(단위)별 현황은 앞서 검토된 과학기술, 연구개발 및 산학협력 주제와는 달리 특히 지역적 분석단위에서 연구된 논문이 전체 논문(29편)의 62.1%에 달하는 18편에 이른다는 것이다. 이는 앞의 〈표 11〉의 연구방법별 현황에서 나타나고 있듯이 가장 많은 22편의 논문이 사례연구 방법을 활용하고 있다는 것과 연계됨을 알 수 있는데 즉, 네트워크 관련 논문은 주로 국내의 지역적 사례에 대한 분석으로 지역적 분석단위에서 진행되었기 때문이다. 이러한 이유로 상대적으로 국가적 분석수준에서 진행된 네트워크 주제 관련 연구는 상대적으로 적은 7편, 24.1%에 불과하며, 국제적 분석수준의 연구도 4편 13.8%에 불과하다.

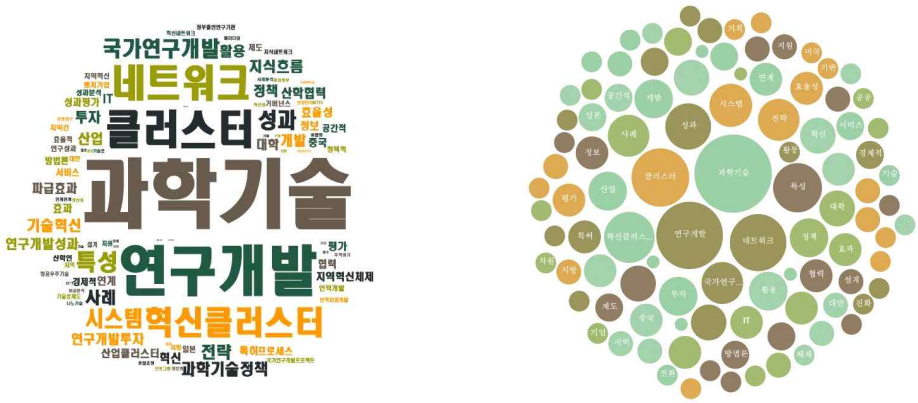
또한 클러스터 관련 연구의 분석 수준(단위)에 따른 현황도 위의 〈표 12〉에서 볼 수 있는 바와 같이 지역적 수준에서 분석되어진 논문이 전체의 과반(29편, 50%)에 달하고 있다. 반면에 국제적 분석수준의 논문은 18편으로 31%를 차지하고 있으나 국가적 수준에서 분석되어진 논문은 7편, 12.1%에 불과함을 알 수 있다. 이러한 국가적 분석단위와 지역적 분석단위 간의 연구논문 비율상의 특성은 앞선 과학기술 및 연구개발 주제 관련 연구경향과는 차이가 있는 것이 주된 특징이며, 이러한 특성은 앞서 살펴본 네트워크 주제 관련 연구논문과 유사한 경향으로 지역적 단위로 형성되는 실제적인 클러스터와 관련한 국내 사례에 관한 연구가 주로 수행되었기 때문으로 볼 수 있다.

IV. 결론: 분석의 논의 및 시사점

이상에서 본 연구는 광의의 과학기술 관련 기존 선행연구를 종합하여 세부 주제별(과학기술, 연구개발, 산학협력, 네트워크, 클러스터), 분석 기법별(양적분석, 질적 분석), 분석 수준별(개인적, 지역적, 국가적, 국제적), 그리고 연구 목적별(실용적, 학문적) 등으로 구분하여 연대기적으로 비교분석함으로써 연구동향의 변화를 기술적(descriptive) 차원에서 검토해 보았다. 이상에서 이루어진 비교분석의 특성 및 시사점을 정리하면 다음과 같다.

1. 연구주제 측면

아래의 〈그림 2〉는 광의의 과학기술(협의의 과학기술, 연구개발, 산학협력, 네트워크, 클러스터) 관련 연구논문의 제목에서 분석되어지는 주제어(keyword)의 빈도를 보여주고 있는데 주로 과학기술과 연구개발 주제에 집중되어 있음을 알 수 있다.



〈그림 2〉 주제어 분포 현황

〈그림 2〉에서 연구개발의 주제어 빈도(크기)보다는 과학기술의 빈도가 더 높게 나타나고 있지만, 이는 연구개발(R&D)측면이 연구개발뿐만 아니라 국가연구개발, 연구개발성과 그리고 연구개발투자 등으로 세분화되어 있기 때문이다. 따라서 이들을 모두 포괄하면 연구개발 관련 연구의 비중이 과학기술 관련 연구보다 더 많게 됨을 알 수 있다. 다음으로 네트워크 키워드의 빈도와 클러스터 키워드의 빈도가 유사하게 나타나고 있는데, 클러스터의 경우에 있어서도 혁신클러스터와 산업클러스터 등의 핵심어를 포함하면 그 빈도는 네트워크 주제어보다 많아짐을 알 수 있고, 반면 산학협력 주제어의 빈도는 매우 낮음도 알 수 있다.

연구논문 제목의 주제어 빈도분석과 연구주제별 내용분석을 통해 나타난 것은 지역적

분석 단위에서 이루어지는 네트워크와 클러스터 관련 연구보다는 국가적 분석수준에서 주로 연구가 이루어지는 과학기술 및 연구개발 관련 연구가 상대적으로 다수 이루어졌다는 것은 향후에는 실천적이고 정책적인 차원에서 지역 단위 과학기술정책 또는 연구개발정책 등이 마련됨으로써 지역적 분석수준에서의 관련 연구도 활발해 진행되어야 할 필요가 있어 보인다.

2. 연구목적 측면

연구논문의 목적이 주로 실용적 목적 도출에 집중되어 있어 학문적 목적의 연구에도 관심을 확대해야 할 것이다. 즉, 위에서 분석되어진 연구논문의 연구목적은 주로 실용적 차원의 사실도출(170편, 49.7%)과 정책제언 또는 발전방안(138편, 40.4%)의 모색에 집중되어 있음으로 향후 과학기술 관련 연구에 있어서는 이론 구축, 모델개발 및 방법론 탐색 등의 학문적 차원의 목적을 추구하는 연구들이 확대되어질 필요성이 있다 할 것이다. 이와 관련하여 외국의 과학기술 관련 연구논문의 경향을 분석하고 있는 기존 연구보고서(이기종, 2011)의 분석결과와 비교해 보면, 분석대상인 국외 연구논문의 연구목적은 이론적인 차원의 이론형성 연구(46.7%)와 실제적인 문제해결 연구(53.3%)가 유사한 비율로 이루어졌음을 참고할 필요가 있다.

3. 연구방법론 측면

주로 질적 분석방법론을 활용한 연구에 집중되어 있어 향후에는 분석방법의 다양화를 도모해야 필요성이 있어 보인다. 구체적으로 살펴보면, 연구에 활용된 분석방법에 있어 분석대상 논문은 주로 문헌연구나 사례연구를 포함하는 질적인(qualitative) 연구가 다수(264편, 77.2%)[2] 이루어졌음을 알 수 있는바 향후에는 양적(quantitative) 분석방법인 설문조사를 통한 연구와 2차 통계자료를 활용해 분석하는 연구 등이 수행되어져야 하고, 나아가서는 연구방법론의 다양화 차원에서 일종의 사회과학적 실험설계(experimental research design)를 통한 실증연구도 가능할 것으로 보인다.

4. 연구단위(분석수준) 측면

연구의 분석단위 차원에서 볼 때는 주로 국가적 분석수준에 집중된 연구가 이루어졌는

2) 단 사례연구로 분류된 논문 중에는 특정 국내외 사례를 분석대상으로 선정한 후 2차 자료 등을 활용한 실증분석 연구도 일부 포함되어 있음.

바 지역적 분석수준의 연구 확대가 필요하다 할 것이다. 다시 말해, 연구의 분석수준을 기준으로 구분하여 연구경향을 살펴보면, 주로 국가적 단위에서 분석이 이루어진 논문이 분석대상 논문 전체의 절반이 넘는 55.8%를 차지하고 있고, 국제적 수준의 분석단위 연구도 19.3%를 차지하고 있다. 이는 분석대상 논문의 많은 비중을 차지하고 있는 과학기술과 연구개발 관련 연구들이 주로 국가적 분석 단위에서 연구가 진행되었기 때문이며, 이러한 분야의 연구들도 지역적 분석단위에서 이루어지는 지역적 분석수준의 연구가 확대되어야 할 필요가 있어 보인다.

또한 분석단위(수준)와 관련하여 나타난 중요한 특성은 바로 네트워크(29/18편, 62.1%)와 클러스터(58/29편, 50%) 관련 연구에 있어서는 지역적 분석단위에서 진행된 연구가 상대적으로 많았다는 점이 특징적인 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 현실적 차원에서 네트워크나 클러스터가 지역적 수준에서 형성되는 점을 반영한 것으로 보이며, 향후에는 실천적 차원에서 지방정부의 과학기술 및 연구개발 관련 예산의 확대와 더불어 과학기술 및 연구개발 관련 정책의 수립과 집행 권한의 지방정부로의 확대가 이루어지고, 이에 따라 학문적 차원에서도 지역적 분석단위에서 관련 분야 연구가 활발히 이루어짐으로써 종합적인 지역과학기술의 역량이 증대되도록 하는 정책적 제도 마련이 필요해 보인다. 더불어 이러한 선험적 지역 수준의 연구 확대는 지역 단위 과학기술 및 연구개발 관련 정책의 활성화에도 기여함으로써 선순환적 관계가 형성될 수 있을 것으로 기대해 볼 수 있다.

종합적인 차원에서 정리하면, 첫째, 연구주제에 있어서는 주로 과학기술과 연구개발 관련 주제와 관련한 연구에 집중되어 이루어졌고, 이러한 과학기술 및 연구개발 관련 연구는 주로 국가적 분석단위에서 이루어졌음을 알 수 있는데, 향후에는 지역적 과학기술정책 또는 지역적 연구개발정책 등이 실천적 차원에서 마련됨으로써 지역적 분석 수준에서의 학문적 연구도 활발히 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 연구의 목적론적 측면에서 향후 과학기술 관련 연구에 있어서는 이론 구축, 모델 개발 및 연구방법론 탐색 등의 학문적 차원의 목적을 추구하는 연구들이 이루어져야 하고, 나아가서는 연구방법론의 다양화 차원에서 정량적 연구의 확대와 더불어 일종의 사회과학적 실험설계를 통한 실증연구 등도 다루어져야 할 것이다.

끝으로 본 연구는 광의의 과학기술정책과 관련한 국내 연구의 연구경향과 특성을 분석하기 위해 모든 관련 연구를 총망라하였다고 보기는 어려워 기술적(descriptive) 수준에서 분석하고 있는 분석결과의 해석에 유의할 필요가 있으며, 또한 분석대상 논문의 구체적 내용을 보다 세부적으로 검토해 보는 추가 연구도 필요하다 할 것이다.

<참고문헌>

고용수·윤진효·이장재. (2003). 한국의 과학기술정책 기획과정과 결정구조의 특성 분석. 「한국기술혁신학회 추계학술대회 발표논문집」. 229-241.

과학기술부. (2007). 「지방 R&D 사업의 효율적 추진을 위한 개선방안 연구」.

국가과학기술위원회. (2008). 「선진일류국가를 위한 이명박정부의 과학기술기본계획(안)」.

_____. (2011). 「2012년 정부연구개발 투자방향(안)」.

_____. (2011). 「제2차 연구성과 관리·활용 기본계획(안) (2011-2015)」.

권기창·배귀희. (2006). 과학기술정책의 거버넌스 변화.「한국정책과학학회보」, 10(3): 27-53.

기획재정부 외. (2010). 「이명박 정부의 과학기술기본계획 (577전략) 2011년도 시행계획(안)」.

김성수. (2010). 과학기술정책 조정기구의 운영방식 비교. 「한국정책학회 하계학술대회 발표논문집」.

김세훈·정용일. (2011). 체제론적 접근을 통한 과학기술 R&D정책 연구: 한국·미국·일본의 체제적 특성과 시사점. 「사회과학연구」, 37(3): 119-146.

김태운. (2010). 중앙정부의 지방 산학협력사업의 일관성(policy coherence) 저해요인에 대한 연구. 「한국지역개발학회지」, 22(3): 165-189.

류준호·윤승금·이영주. (2010). 문화콘텐츠 관련 연구에 대한 메타분석: 연구 분야, 목적, 방법을 중심으로. 「언론과학연구」, 10(1): 124-165.

박종구. (2008). 새 정부의 과학기술 정책 방향. 「한국영양학회지」, 41(5): 461-474.

박진서·박선영·이준영·고병열·문영호. (2007). 국가 R&D 기획의 패러다임 전환과 출연(연) 연구기획 현황 분석. 「한국기술혁신학회 추계학술대회 발표논문집」. 195-210.

박항식. (2008). 새 정부의 과학기술 정책 방향. 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」. 321-334.

박현우. (2006). 과학기술 지식흐름과 기술혁신 추세분석: 지식흐름 분석모델의 탐색적 연구. 「지식경영연구」, 7(2): 13-34.

박현우·유선희. (2010). 주요국의 학문분야별 과학연구의 영향력 분석. 「한국콘텐츠학회논문지」, 10(3): 392-403.

설성수·박정민. (2003). 기술혁신연구의 동향: 기술혁신학회지 게재논문을 중심으로. 「한국기술혁신학회 2003 춘계학술대회 논문집」. 253-262.

성지은. (2010). 세계 주요국의 과학기술혁신정책 조정체계와 최고 조정기구 비교분석. 「한국기술혁신학회 학술대회 발표논문집」, 41-61.

엄익천·이정재·이장재. (2007). 지방연구개발사업의 추진실태에 관한 실증분석 - 광주광역시와 대구광역시를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 21(1): 63-86.

염재호·이민호. (2012). 대형국가연구개발사업 정책의 제도적 분석 : 정책제도의 지속과 변화. 「기술혁신학회지」, 15(1): 129-162.

이기종. (2011). 「지역과학기술정책에 관한 연구동향 분석 및 시사점 도출」. 한국과학기술

기획평가원.
이기종·황덕규·유희숙. (2011). 지역과학기술정책에 관한 연구동향 메타분석.「한국지방행정학보」, 8(2): 178-203.
이우권. (2010). 한국 인사행정의 연구경향 분석.「한국자치행정학보」, 24(1): 239-256.
이정재 외. (2009).「지방 R&D 실태조사 보고서」. 한국과학기술기획평가원.
이재은. (2009). 한국 행정학에서의 위기관리 연구경향 실증분석: 1987년부터 2007년까지의 연구논문을 중심으로.「한국콘텐츠학회 논문지」, 9(6): 300-308.
이지훈. (1993).「사회과학의 메타분석방법론」. 충북대학교 출판부.
임상규. (2005). 과학기술 행정체제 개편의 조직맥락과 변화관리 분석.「한국공공관리학보」, 19(2): 91-108.
우형진. (2005). 국내 인터넷 연구의 발전적 모색: 1995-2005년까지 커뮤니케이션 학술지에 게재된 인터넷 연구에 대한 메타분석.「커뮤니케이션 이론」, 1(1): 332-366.
장한수·최원재·도현수·안민정·강동엽·김인중. (2012). 국가 과학기술 전략 수립을 위한 PEST-SWOT-AHP 분석에 관한 연구 : 핵융합 연구개발 사례를 중심으로.「한국기술혁신학회 학술대회 발표논문집」, 183-192.
전영한. (2009). 공공·민간조직 비교연구 메타분석: Sayre명제의 재검증.「한국행정논총」, 47(2): 61-93.
정대현·권영일. (2012). 녹색 기술 관련 국가 연구 개발사업 동향 분석.「한국기술혁신학회 학술대회 발표논문집」. 173-182.
정선양·황두희·김기동. (2009).「경기도와 중앙정부의 과학기술정책 협력 방안」. 경기개발연구원.
조현정·엄익천·안승구. (2009). 한국과 일본의 과학기술행정체제 비교·분석-정부연구개발예산의 편성구조를 중심으로.「한국기술혁신학회 학술대회 발표논문집」. 232-240.
주영종. (2006). 조직공성정 이론에 대한 메타분석.「한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」.
천세봉·장용석·이삼열. (2011). 지방과학기술정책 거버넌스 분석.「지방정부연구」, 15(4): 81-108.
최영출·박수정. (2011). 한국행정학의 연구경향 분석: 네트워크 텍스트 분석방법의 적용.「한국행정학보」, 45(1): 123-139.
홍형득. (2007). 과학기술정책의 거버넌스적 이해를 위한 이론모형.「국정관리연구」, 2(1): 143-162.
_____. (2011). 과학기술정책 연구동향과 실제.「The KAPS」, 24: 5-7.
황상재·박석철. (2004). 국내 인터넷 연구의 메타분석: 연구주제와 방법을 중심으로.「한국방송학보」, 18(2): 68-92.
황용석. (2006). 한국온라인저널리즘 연구의 주제와 접근방법에 대한 메타분석. 커뮤니케이션 이론」, 2(1): 128-169.

황정규. (1988). Meta-analysis의 이론과 방법론: 경험과학적 연구결과의 종합을 위하여. 「성곡논총」, 19: 1-55.

접수일(2012년 10월 17일)
수정일자(2012년 11월 15일)
게재확정일(2012년 11월 20일)

Regional Housing Needs Assessment, 2014-2021

- The Southern California Approach -

Simon Choi (AICP Chief of Research and Forecasting Southern California Association of Governments)

Abstract

Simon Choi

California housing element law requires that the California Department of Housing and Community Development (HCD) quantify regional housing needs, and the Council of Governments (COG) allocate the region's share of the statewide need to cities and counties within their region. The regional housing needs assessment (RHNA) allocation process establishes minimum housing development capacity that cities and counties are to make available via their land use powers to accommodate growth within a short-term planning period. RHNA numbers are assigned by four income categories as guideposts for each community to develop a mix of housing types for all economic segments of the population. This paper explores how Southern California Association of Governments (SCAG) developed its 5th cycle RHNA allocation plan, January 1, 2014-October 1, 2021, for 191 cities and 6 counties in the SCAG region. The paper reviews the SCAG approach toward developing the key elements of the RHNA allocation plan: process, methodologies, and social equity policy. The paper identifies three major approaches toward a successful RHNA outcome and discusses the important housing and urban issues for further study in the future.

주제어: 주택; 형평한 배분; 지역주택소요추정; 캘리포니아 주택법; 남캘리포니아 정부연합

Keywords: housing; fair share; regional housing needs assessment (RHNA); California housing element law; Southern California Association of Governments (SCAG)

I. INTRODUCTION

The State of California has made a diligent effort to improve the provision of housing and affordability for over four decades. The housing element law has placed a mandate upon local governments to adequately plan to meet the existing and projected housing needs of all economic segments of the community since 1969. The housing element law addresses the statewide concern of providing "decent housing and a suitable living environment for every California family" (California Department of Housing and Community Development, 2005) in part by facilitating increases in housing supply to accommodate the needs of the state's growing population. The law recognizes that the most critical decisions regarding housing development occur at the local level within the context of the general plan. In order for the private sector to adequately address housing needs and to meet demand, local governments must regularly update their general plans, zoning, and development standards to provide opportunities for housing development for all income groups.

Housing element law requires that the California Department of Housing and Community Development (HCD) quantify regional housing needs, and the Council of Governments (COGs) allocates the region's share of the statewide need to cities and counties within their region. The share of the regional housing need allocated to each city and county is a short-term projection of additional housing units needed to accommodate existing households and projected household growth of all income levels by the end of the housing element planning period. The RHNA allocation process establishes minimum housing development capacity that cities and counties are to make available via their land use powers to accommodate growth within a short-term planning period. RHNA numbers are assigned by four income categories as guideposts for each community to develop a mix of housing types for all economic segments of the population. The process is also known as "fair share" planning. With the introduction of SB 375 in 2008, this fair share planning process is now more integrated with the regional transportation plan (RTP) and Sustainable Communities Strategy (SCS). A new SCS was introduced to achieve greenhouse gas emission reductions. SCAG is also mandated to prepare a RHNA allocation plan every eight years.

SCAG began the 5th cycle RHNA process in 2009. Following the RHNA determination of the SCAG Region by California HCD on August 11, 2011, SCAG developed the RHNA allocation for 191 cities and 6 counties, ensuring that minimum affordable housing goals are met. These goals were based on the latest 2005-2009 American Community Survey (ACS) income categories and are adjusted to meet fair share housing requirements. The current RHNA projection period is January 1, 2014 to October 1, 2021. The SCAG Regional Council adopted the 7 year and 9 month RHNA allocation plan on October 4, 2012. As a final step of the 5th cycle RHNA, HCD certified the SCAGRC adopted regional housing need allocation plan in October 2012.

This study explores how SCAG developed the 5th cycle RHNA allocation plan, 1/1/2014-10/1/2021, for 191 cities and 6 counties in the SCAG region. The study reviews the SCAG approach toward developing the key elements of the RHNA allocation plan: process, methodologies, and policy decision.

Ⅱ. REVIEW OF THE CALIFORNIA'S AFFORDABLE HOUSING EFFORT

SCAG's participation in the Fair Share planning process has evolved since it began addressing Southern California's housing needs in the 1970s. SCAG started its regional housing needs planning initiatives with its advisory 1972 regional housing allocation model and has now completed its State mandated 5th cycle RHNA allocation plan.

During this 40 year period, the SCAG focus has shifted from aiding communities applying for federal community development and housing resources to providing state mandated regional housing planning targets by income group for communities updating their local housing elements and competing for discretionary state and federal housing or bond resources from State HCD. Over the last four decades, affordable housing has been provided more and more by community-based and regional non-profit housing developers (Weinheimer, 1999; National Congress for Community Economic Development, 2005; Melendez and Servon, 2007; Walker, 2002; Levy et al.,

2001; Mayer, 2007). This trend emerged and grew rapidly with the support and guidance of an array of private funding sources and federal and state tax credits in support of affordable housing.

On the other hand, national policy--supporting housing and community development funding and subsidies--has been in steady decline, while state and local governments have been asked to assume increasing responsibility for providing affordable, fair share housing opportunities that serve all economic groups (Hays, 1995; Erickson, 2004). A renewed national focus on promoting housing affordability is unlikely to return. With a lack of a secure and permanent funding source for providing affordable housing, local and state Housing Trust funds, along with even a National Housing Trust fund have been proposed.

The procedures for determining the local share of the regional housing needs allocation have been controversial and have been frequently updated over the last four decades (Mitchell, 1994; Warner, Dichoso, Markham, Mclaughlin, and Stowell, 1997; Landis and Legates, 2000; Fulton and Shigley, 2005). The California housing element law started with no detailed statutory requirements in 1969 and now has become one of the most detailed and extensive set of planning requirements in the nation (Warner, Dichoso, Markham, McLaughlin, and Stowell, 1997). A major concern is abiding by the steps and process used to inform the public and communities how the Council of Governments (e.g., SCAG) or HCD where there is no COG determined the RHNA housing targets by income group.

The California housing element law may have contributed to developing many very good housing plans (Landis and Legates, 2000). But it has not been as successful in producing the needed affordable housing units (Baer, 1986; Mitchell, 1994; Connerly and Smith, 1994; Warner et al, 1997; Landis and Legates, 2000; Fulton and Shigley, 2005; Baer, 2008). Nor has a strong connection been established between non-compliant jurisdictions and the under production of needed market rate or affordable housing (Lewis, 2005).

Facing all RHNA criticisms, all parties involved in the process will agree that the RHNA processes at least accomplishes one thing: it brings many diverse interests in the development process together and engages them in a

public discourse on current and future housing planning issues and challenges. This broad based public debate would not occur with the frequency and fervor it does today without the State Housing law and its fair share requirements.

Ⅲ. WHAT IS RHNA?

The ultimate goal of estimating the local fair share of the regional housing market need is to develop a quantified target of affordable housing units which communities agree with. The local share of the regional housing needs allocation is a short-term projection of additional housing units needed to accommodate existing households and projected household growth of all income levels by the end of the housing element planning period. The RHNA allocation process establishes the minimum housing development capacity that cities and counties are to make available via their land use powers to accommodate growth within a short-term planning period. The RHNA numbers are assigned by four income categories as guideposts for each community to develop a mix of housing types for all economic segments of the population. The process is also known as "fair share" planning. The RHNA results should be consistent with other goals of the State Law: increasing the housing supply and the mix of housing types, tenure, and affordability in an equitable manner; promoting infill development and socioeconomic equity; promoting an improved intraregional relationship between jobs and housing; and allocating a lower proportion of housing need to an income category when a jurisdiction already has a disproportionately high share compared to the countywide distribution (California Government Code Section 65584 (d))

The RHNA is mandated by State Housing Law as part of the periodic process of updating local housing elements of the General Plan. The RHNA quantifies the need for housing within each jurisdiction during specified projection periods. The current projection period is January 1, 2014 to October 1, 2021. Communities use the RHNA in land use planning, prioritizing local resource allocation, and in deciding how to address identified existing and future housing needs resulting from population, employment and household

growth. The RHNA does not necessarily encourage or promote growth, but rather allows communities to anticipate growth, so that collectively the region and subregion can grow in ways that enhance the quality of life, improve access to jobs, promote transportation mobility, address social equity, and meet fair share housing needs.

The RHNA consists of two measurements of housing need: existing need and future need.

The existing need assessment examines key variables from the most recent Census to measure ways in which the housing market is not meeting the needs of current residents. These variables include the number of low-income households paying more than 30% of their income for housing, as well as severe overcrowding, farm worker needs and housing preservation needs.

The future need for housing is determined primarily by the forecasted growth in households in a community. Each new household, created by a child moving out of a parent's home, by a family moving to a community for employment, and so forth, creates the need for a housing unit. The anticipated housing needed for new households is then adjusted to account for an ideal level of vacancy needed to promote housing choice, moderate cost increase, avoid the concentration of lower income households and to provide for replacement housing.

Ⅳ. RHNA USE IN LOCAL HOUSING ELEMENT UPDATES

Every city and county in California must adopt a comprehensive "general plan" to govern its land use and planning decisions. All planning and development actions must be consistent with the general plan. The general plan housing element must be periodically updated using the latest RHNA allocation plan. A housing element must first include an assessment of the locality's existing and future housing needs. This assessment must include the community's "fair share" RHNA allocation for all income groups (very low, low, moderate and above moderate) as determined by the regional Council of Governments (COG).

The purpose of the Housing Element of the General Plan is to ensure that every jurisdiction establishes policies, procedures and incentives in its land use planning and redevelopment activities that will result in the maintenance and expansion of the housing supply to adequately house households currently living and expected to live in that jurisdiction. When a local government fails to adopt an updated housing element, or adopts an element that does not comply with the law, the general plan is invalid and a local government may not proceed to make land use decisions or approve development until it has adopted a valid housing element.

Housing Element Law requires quantification of each jurisdiction's existing and projected housing needs for all income levels. The housing element's requirements to accommodate projected housing needs are a critical factor influencing the housing supply and availability statewide and within regional housing markets. The local regulation of the housing supply through planning and zoning powers affects the State's ability to achieve the State housing goal of "decent housing and a suitable living environment for every California family," and is an important influence on housing costs.

The RHNA allocation process addresses this statewide concern, and reflects shared responsibility among local governments for accommodating the housing needs of all economic levels. The early attainment of this goal requires the cooperative participation of government and the private sector in an effort to expand housing opportunities and accommodate the housing needs of all Californians. While this law does not require local governments to provide housing to meet all of its identified need, it does require that the community plan for the needs of all their residents.

V. THE RHNA PROCESS

The 5th cycle RHNA presented challenges as a planning process. In addition to meeting very strict and specific timelines in State law, processes such as consulting / coordinating with HCD on the region's share of state wide housing need, (e.g., conducting a coordination of the growth forecast for RHNA with

the forecast for the Regional Transportation Plan (HCD has the discretion to reject the request, but did not), facilitating HCD discussion / debate regardings everal elements of the allocation plan, collaborating and surveying all SCAG local juris dictions (including 6 unincorporated county areas) on data input, planning factors and methodology questions, conducting public hearings, subregional briefings and administrative hearings on proposed revisions and appeals.

The following is a summary of the 5th Cycle RHNA process (Huasha Liu, Proposed Final 5th Cycle Regional Housing Needs Assessment (RHNA) Allocation Plan, CEHD Community, Economic & Human Development (CEHD) Committee Report, September 6, 2012).

1. Local Survey and Outreach

SCAG began the process of developing the 5th cycle RHNA Plan in May 2009, when SCAG staff began surveying each of the region's jurisdictions' population, household, and employment projections, as part of a collaborative process to develop the Integrated Growth Forecast. This would be used for all regional planning efforts including the 2012-2035 Regional Transportation Plan/Sustainable Communities Strategy (RTP/SCS). These surveys continued through August 2011. During this time, SCAG staff engaged in extensive communication and data sharing with each jurisdiction in the SCAG region, including in-person meetings, to ensure the highest participation in gathering local input.

2. HCD Consultation and RHNA Determination

Beginning in January 2011, the RHNA Subcommittee held regular monthly meetings to discuss the RHNA process, policies, and methodology, and to provide recommended actions to the CEHD Committee. SCAG and HCD officially started the consultation process to determine the total housing needs for the SCAG region on June 20, 2011. As a result of the consultation process, on August 17, 2011, HCD determined SCAG's regional housing need to be in a

range of 409,060 to 438,030 units for the period between January 1, 2014 and October 1, 2021 (HCD, Regional Housing Need Determination, Letter sent to SCAG by HCD, August 17, 2011). SCAG is required to maintain the regional total need throughout the RHNA allocation process so that it is within the HCD range and is consistent with SCAG's Integrated Growth Forecast.

3. Adopt the RHNA Allocation Methodology

At its August 26, 2011 meeting, the RHNA Subcommittee recommended the release of the proposed RHNA Allocation Methodology to the CEHD Committee. The CEHD Committee reviewed, discussed and further recommended the proposed methodology to the Regional Council, which approved the proposed methodology for distribution on September 1, 2011. During the 60-day public comment period, SCAG met with interested jurisdictions and stakeholders to present the process, answered questions, collected input and held public hearings to receive verbal and written comments on the proposed methodology. After the close of the public comment period, on November 3, 2011, the RC adopted the RHNA Methodology.

4. Release the Draft RHNA Plan

On December 9, 2011, SCAG released the Draft RHNA Plan as part of the agenda for the RHNA Subcommittee meeting. The Draft RHNA Plan was recommended by the RHNA Subcommittee for approval by the CEHD Committee and the RC. The CEHD Committee reviewed and recommended the Draft RHNA Plan to the RC on January 5, 2012 and the RC reviewed and approved for distribution the Draft RHNA Plan on February 2, 2012. SCAG received various email correspondence from the cities of Calabasas, Ojai, and Oxnard related to revision requests or appeals, which were addressed and responded to as part of the respective revision requests and/or appeals processes. The Draft RHNA Plan acknowledged a total future housing need of 412,721 units for the SCAG region. In addition, on April 4, 2012, the RC unanimously approved SCAG's 2012-2035 RTP/SCS, including its jurisdictional level Integrated Growth Forecast.

5. RHNA Revision, Appeals, Trade and Transfers

The RHNA revision requests and appeals processes commenced immediately after the RC's approval for distribution of the Draft RHNA Plan. The RC delegated authority to the RHNA Subcommittee to review and to make final decisions on RHNA revision requests and appeals pursuant to the RHNA Subcommittee Charter, which was approved by the RC on June 2, 2011.

In this capacity, the RHNA Subcommittee was designated as the RHNA Appeals Board. On February 2, 2012 (and amended on May 3, 2012), the RC also adopted Procedures Regarding Revision Requests, Appeals and Trade & Transfers (the "Appeals Procedure") for jurisdictions wishing to request a revision to their allocated housing need, to appeal their allocated housing need, or to trade and transfer their allocated housing need.

The RHNA Appeals Board reviewed, discussed and considered the revision requests of 14 jurisdictions and the appeals of 12 jurisdictions. The RHNA Appeals Board approved a reduction of 544 units in revision requests of three jurisdictions and a 40-unit correction to the regional total for the City of Glendora. The RHNA Appeals Board approved zero reduction of units in appeals.

As the RHNA Appeals Board was delegated by the RC to review and make the final decisions regarding revision requests and appeals submitted by jurisdictions, these decisions are final, and are not subject to any further review by the CEHD Committee or the RC. The result of this correction and the revision requests and appeals processes adjusted the total regional housing need to 412,137 units. There were no trade and transfer agreements between participating jurisdictions.

6. Adopt the Final RHNA Plan

SCAG RC adopted the final RHNA Plan on October 4, 2012. HCD reviewed the final adopted RHNA allocation plan to determine the consistency with statutory requirements for identifying a regional need within a specified range approved in advance by State HCD for both the total need and its breakdown by income category.

Ⅵ. RHNA METHODOLOGY AND POLICY DECISIONS

This section describes the Data/GIS and Integrated Growth Forecast process, methodology, and results that served as the framework and foundation for the 2012 RTP/SCS development, and was used to produce the 5th Cycle RHNA Allocation Methodology (also referred to as "Allocation Methodology" herein), which was applied to distribute the regional housing need to produce a draft housing allocation to all local jurisdictions within the SCAG region. All key elements of the 5th Cycle RHNA Allocation Methodology are presented in detail in the later portion of this report.

1. RHNA Determination Methodology

HCD rendered its final determination of the SCAG region's housing need in the range between 409,060 and 438,030, and breakdowns by income group (very low, low, moderate, and above moderate) for the period January 1, 2014 through October 1, 2012 on August 17, 2011 (See Table 1). HCD considered household growth, vacancy need, and replacement need for the projection period (See Table 2).

HCD considered the extraordinary uncertainty regarding national, state, and local economies and housing markets for the range (HCD, Regional Housing Need Determination, letter sent to SCAG by HCD, August 17, 2011). In particular, the RHNA low range (409,060) reflects the SCAG proposed household growth, adjustment of household growth for tribal land and adjustment for high unit vacancies from the unusual turmoil in housing markets. The RHNA high range (438,030) is based on the more optimistic view of SCAG's economic and demographic growth and related increase of housing demand, particularly among older age groups.

<Table 1> HCD RHNA Determination for the SCAG Region by Income Category

Income Category	Percentage	Range of Housing Unit Need	
		Low Range	High Range
Very Low	24.4%	99,810	106,880
Low	15.8%	64,630	69,210
Moderate	17.5%	71,590	76,650
Above Moderate	42.3%	173,030	185,290
Total	100.0%	409,060	438,030

<Table 2> HCD RHNA Determination for the SCAG Region by Component

	Range of Housing Unit Need	
	Low Range	High Range
Household Growth	468,595	448,010
Vacancy Need	13,445	12,850
Replacement Need	2,410	2,300
Adjustment for Absorption of Existing Excess Vacant Units	-75,390	-25,130
RHNA Determination	409,060	438,030

2. RHNA Allocation Methodology

Once the RHNA determination is made for the SCAG region, the regional RHNA figure is further allocated to local jurisdictions within the region. The local share of the regional housing needs is determined using a two-step process. The first step is to calculate the RHNA allocation by adding three major components: household growth, healthy market vacancy need, and replacement need, with an adjustment for the excess vacant units in the existing housing stock. The second step is to estimate the fair local share of the RHNA allocation by income category.

The major challenge of the 5th cycle RHNA process is to develop a realistic and accurate population projection for the 5th cycle RHNA. SCAG began developing the long term growth forecasts for the 2012 - 2035 RTP/SCS in the middle of the Great Recession (2007 - 2009). The traditional long term perspective, which may not reflect the on-going economic trends and the frequently updated short term economic forecast, could result in a serious bias in the short term population projections. The major sources of potential projection error include: (1) the unstable / uncertain nature of the key economic-demographic assumptions, in particular, unemployment rate and migration in the short term framework; (2) the timing and reasonableness of population projections (and assumptions) by the US Census Bureau and CA DOF; (3) the lack of relevant statistical data in a timely manner; and 4) the significant gap in population estimates between the US Census Bureau and

CA DOF. SCAG used the BULA (Balance, Uncertainty, Latest, and Adaptive) approach toward developing the regional growth forecasts to reduce potential projection error (SCAG, 2012).

Population and households are projected using the widely used projection techniques and extensive local input as part of 2012-2035 RTP/SCS Integrated Growth Forecast development process. The projected household growth for each jurisdiction should be consistent with the 2012-2035 RTP/SCS Integrated Growth Forecast. This is to ensure that the RHNA is consistent with the development pattern of the RTP/SCS per SB 375.

Vacancy need is based on the concept that vacancies serve an important function in a community's housing market (SCAG, 1999). In brief, a certain number of vacant units are needed in the housing market to promote residential choice, moderate cost of units, and provide sufficient incentive for unit upkeep and repair. SCAG assigns a vacancy need equal to the net difference between the healthy market vacancy rate and the current number. The healthy market vacancy need for additional housing units is determined by applying a 1.5%-owner vacancy rate and a 4.5%- renter vacancy rate to each jurisdiction's projected household growth, split by the proportion of owner occupied units and renter occupied units from the 2010 Census.

The reasonable amount of vacant units in the housing market plays a big role in stabilizing the housing price across the region. There is no clear cut standard for the normal vacancy rate. The following is a range of vacancy rate assumptions by tenure used in many states and other agencies in the USA (Nelson, 2004) (See Table 3). U.S. Federal Housing Administration guideline suggests a flexible standard linked with annual growth rates of households. The similar approach was applied to estimate the normal vacant units in Southern California (Myers, 1993; Carreras and Choi, 1993). If the current number of vacant units is less than the normal number of vacant units, the current housing demand is stronger than the current housing supply. In the future, the additional housing supply for more vacant units needs to be available to meet the expected housing demand.

〈Table 3〉 Vacancy Rate Assumptions

Source	Owner	Renter
State of California a	2.00%	6.00%
State of Florida b	3.00%	8.00%
State of New Jersey c	2.50%	8.00%
State of Oregon d	1.75%-2.00%	5.00%-6.00%
Readings in Market Research for Real Estate e	4.00%	7.00%
Federal Housing Administration f	5%+ Annual Growth 1.50%-2.00% 1%-5% Annual Growth 1.00%-1.50% Below 1% Annual Growth 〈1.00%	5%+ Annual Growth 6.00%-8.00% 1%-5% Annual Growth 4.00%-6.00% Below 1% Annual Growth 〈4.00%

Note: a. Office of Planning and Research (1978), p.67.; b. Florida Department of Community Affairs (1987), p.35.; c. New Jersey Department of Community Affairs (1991), p. 183.; d. Housing Division (undated, circa 1985).; e. Singler (1985), pp. 92-03; Readings in Marker Research for Real Estate, pp. 85-101.; f. Federal Housing Administration (undated).

Source: Nelson, AC (2004), Planner's Estimating Guide Projecting Land-Use and Facility Needs. Planners Press, American Planning Association. p.25, Chicago.

While the need for housing construction is driven primarily by the demand generated by economic and demographic movements of households, the pace of housing removals also influences the need. Units may deteriorate with age, reach functional obsolescence, or changing local market conditions may lead to the removal and replacement of existing housing supplies (California Department of Housing and Community Development, 1999). A certain percentage of housing units are removed from the inventory due to fire, natural disasters, and obsolescence due principally to aging (Nelson, 2004). Some housing units are converted into other non-residential uses.

The replacement need is estimated at approximately 0.5% of the projected housing needs including household growth and healthy market vacancy needs during the RHNA projection period, reflecting 10 year housing unit losses for the period of January 2001 to January 2011 from the DOF database and SCAG demolition survey. The replacement need is determined by applying each jurisdiction's share of SCAG's historical demolitions to the region's

housing replacement need, as determined by HCD. A jurisdiction's share of the region's demolitions is derived using historical demolition data (2000-2010) from the Department of Finance (DOF). The replacement need is then adjusted by applying the share to the jurisdiction's input gathered through SCAG's Housing Unit Demolition Survey.

As the result of the nation's economic recession between 2007 and 2009, the SCAG region also experienced continuing housing market depression. According to the S&P Case-Shiller Home Prices Index, prices fell 5% from a year ago, with 19 of the 20 cities evaluated experiencing price drops (the SCAG reading was 167.77 in March 2011, -0.3% than in 02/11 and 1.0% lower than in 1/11, and 1.7% lower than the reading recorded a year earlier in 03/2010). The continuing housing market depression will have very negative impacts on economic and job growth. In contrast to a "U" shape recovery of the employment market, the UCLA Anderson Forecast has now reversed to a so-called "L" shape recovery for the job market. These factors all point to a persistently high level of vacancy rates, if not higher, in the foreseeable future. Given the current state of the housing market and employment conditions, the near-term outlook of the housing market in terms of vacancy rates in the next 1-3 years would be as follows: a double-dip recession in the housing market ends within the next 12-18 months, current vacancy rates are stable and no worse off, the market begins recovery mode and starts to absorb the vacant units currently on the market starting from January 2013.

Reflecting the uncertain future of the housing markets, there is an adjustment of the RHNA vacancy need due to the excess vacant units in their existing housing stock. The total excess vacant unit credit for the region is 75,390, which is divided into two components: (1) the excess vacant unit credit for effective vacancies (69,105); (2) the excess vacant unit credit for "other" vacant unit types (6,285), as determined by HCD. The excess vacant units for effective vacancies are defined as the housing units for sale and for rent in the existing housing stock that are above the housing units required to maintain the healthy market condition can be available as credits. The healthy market vacancy rates are defined as 1.5% for the owner rate and

4.5% for the renter rate as suggested for vacancy allowance. The other excess vacant units for "other" vacant unit types are determined by considering the absorption level (e.g., the share of excess "other" housing units to be converted from the excessive vacant housing unit category into the normal vacant housing unit category between January 2011 and January 2014). The absorption rate was determined at 10% using a relatively optimistic economic outlook.

<Table 4> SCAG RHNA Allocation for the City of Los Angeles by Component

	Housing Unit Need
Household Growth	95,023
Vacancy Need Owner Renter	3,186 545 2,641
Replacement Need	0
Adjustment for Absorption of Existing Excess Vacant Units	-16,207
RHNA Allocation	82,002

California housing law establishes the definition of four household income groups used by communities in the RHNA process. It is based on a percentage relationship to the median household income in each county from the latest census: Very Low (0-50%), Low (51-80%), Moderate (81-120%) and Above Moderate (more than 120%). It then establishes a goal of moving every local jurisdiction toward the county percentage of households in each category in order to promote housing diversity and avoid the over concentration of any one income group in any one community. SCAG's Social Equity Policy for the 5th cycle RHNA process is to move each jurisdiction 110% of the way towards the county income distribution for each of the defined income categories.

The adoption of a 110% Social Equity Policy was a departure from past practices that moved jurisdiction from 25% to 75% of the way toward the county average, and represents the boldest social equity policy yet adopted for SCAG's RHNA Plan. The Social Equity Policy is designed to avoid the over

concentration of households by income group, by way of a 110% of the way adjustment toward the county median income distribution applied against future growth except in impacted communities providing a disproportionately high share of lower income housing.

Table 5 demonstrates how to adjust the fair share allocation of local housing needs by income category utilizing the approved 110% fair share adjustment.Each jurisdiction will move 110% towards the county distribution in each of its four income categories. For example, based on county median household income in the 2000 Census, a jurisdiction's income distribution is Very low (29.5%), Low (16.8%), Moderate (16.6%), Above moderate (37.1%), while the county distribution is Very low (24.7%), Low (15.7%), Moderate (17.1%), Above moderate (42.6%). The City B's share of housing needs for very low income households is 29.5%, which is 4.8% higher than that of the County A. After multiplying the original difference of 4.8% by 110%, the adjusted difference becomes 5.3%. If 5.3% is subtracted from 29.5%, which is the original local share of housing needs for very low income households, the adjusted fair share of very low income housing needs is 24.2%. The same calculation procedure is repeated to produce the adjusted local share of housing needs for three other categories' households. Table 6 demonstrates the SCAG RHNA Allocation for the City of Los Angeles by income category.

〈Table 5〉 Adjusted Fair Share Allocation of Local Housing Needs by Income Category

Income Category	County A	City B original	City B adjusted
Very low	24.7%	29.5%	29.5% - (29.5% - 24.7%) x 110%= 24.2%
Low	15.7%	16.8%	16.8% - (16.8% - 15.7%) x 110% = 15.6%
Moderate	17.1%	16.6%	16.6% - (16.6% - 17.1%) x 110% = 17.1%
Above moderate	42.6%	37.1%	37.1% - (37.1% - 42.6%) x 110% = 43.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

〈Table 6〉 SCAG RHNA Allocation for the City of Los Angeles by Income Category

Income Category	Percentage		Housing Unit Need
	Original*	Adjusted	
Very Low	29.6%	24.9%	20,427
Low	16.2%	15.2%	12,435
Moderate	16.2%	16.7%	13,728
Above Moderate	37.6%	43.2%	35,412
Total	100.0%	100.0%	82,002

Note: * based on 2005-2009 American Community Survey (ACS).

Ⅶ. CONCLUSIONS: SUCCESS AND CHALLENGES

Reflecting on the past four year experience of the 5th cycle RHNA determination and allocation process, the following three creative and innovative approaches have played a key role in the unprecedented success in producing RHN A figures for local jurisdictions in the SCAG region. First, SCAG used the BULA(Balance,Uncertainty,Latest,andAdaptive) approach toward developing the regional growth forecasts to lower potential projection error. The regular update of the short term forecast through expert opinion was very effective, and the local input approach for local growth projections was also found to make a significant contribution to the successful RHNA allocation. Second, credits for excess vacant housing units from the existing housingstock and the absorption level of excess housing units into the healthy market vacant units were made available to reflect uncertain housing markets. The shortterm economic outlook played an important role in determining the absorption level of the existing excess vacant units into the normal vacant housing unit category. Third and last, the reasonable replacement allow ancerate of the projected housing needs was made available during the RHNA projection period reflecting 10 yea rhousing unit losses for

the period of January 2001 to January 2011 from the DOF database and SCAG demolition survey. The new replacement rate was 0.5%(0.06%on an annual basis) of the projected housing needs, rather than 0.2% of an annual replacement rate used in the 4th cycle RHNA process.

These important issues were emerging during the RHNA process and could be properly addressed, and need to be studied more in the future.

1. SB 375, Job Housing Imbalance, and Inter-Regional Collaboration

The 5th cycle RHNA allocation process in Southern California stresses land use integration with transportation and environmental planning. With State Law SB375 mandating significant reductions in vehicle miles traveled and mobile emissions, land use planning has be come part of the tool kit to reduce Greenhouse Gas emissions and provide for as ustainable, longterm inventory of housing needed to support population and employment growth in the future. An emerging issue is correcting for job housing imbalance by broadening the regional or inter-regional geography for modeling housing and jobs heds that cross metro areas, because it places less urgency to plan locally for consequences of unbalanced growth. For example, acommunity may not adequately take in to account commuter based housing demand from other regions, just as an eighboring region - such as San Diego- may not be fully taking in to account the workforce housing demand generated by their employment growth on other markets or regions in adjacent metro areas. The California Blue print Program may be away to balance local self-determination with effectives ubregional an dinter-regional policies and decision-making.

2. Conflicts between Fair Share and Transportation Efficiency

One of the emerging conflicts is the difference between transportation efficiency, GHG emission reductions associated with compact, center, and transit friendly land use patterns and the "fair share" principle of the RHNA process that requires all communities to take their fair share of affordable, lower cost housing, regardless of proximity to transit or employment centers.

Better coordination and communications are needed between a fair-share based RHNA and a housing allocation plan designed for transportation efficiency. One solution is that the "Integrated Planning Process," i.e., if Blueprints, RTP, and RHNA could be integrated into one planning process, it would result in one coordinated process and reconcile competing state housing and transportation goals for future development.

3. Gentrification and Health Issues

Another example of the conflicts between competing public policy goals is the adverse impacts related to gentrification. Compass Blueprint has taken a detailed look at infill, mixed-use and transit-oriented development but has not yet explicitly addressed the fact that infill often replaces existing workforce housing with more up-market housing products and displaces transit dependent populations unless inclusionary policies or replacement housing programs are adopted to mitigate housing stock conversions to amenity laden condos from apartments or subsidized housing to market rate units. Employment near transit may also be adversely affected with widespread conversion to residential use without proper planning to see if the economic job base is unduly reduced. Also largely unaddressed to date is the fact that much of the region's affordable housing is located in areas with elevated public health risks and housing inadequacy or overcrowding. Compass Blueprint's emphasis on housing near transportation and employment centers must be reconciled with the public health and safety risks these centers may pose. A transportation plus housing affordability index report prepared for SCAG evaluates these and other issues related to providing mixed income housing near transit, where combined transportation and housing costs are less burdensome on the family or household budget, and where improved access to transit can result in increased ridership (Center for Transit Oriented Development, 2008). The Index study for SCAG includes six community case studies: El Monte Transit Village, Platinum Triangle (Anaheim), Downtown Fullerton, Korea town (Los Angeles), Downtown Glendale, and Downtown San Bernardino. The case studies examine different local government approaches

to a paradox associated with dispersed growth - it appears to make housing more affordable, but often cancels any significant savings with high transportation costs. The Affordability Index Toolbox synthesizes results from the case studies and recommends potential policy "tools" that local planners, elected officials and others can use to promote afford ability in their Southern California communities

(http://www.compassblueprint.org/toolbox/affordabilityindex)

4. Measuring Progress

Measuring progress in providing affordable housing is typically done by monitoring key federal and state resources targeted to working families: Low Income Housing Tax Credits; local Redevelopment; CA Housing Finance Agency programs and new Housing Element Progress Reports. You can also look at general measures of housing market health: California Association of Realtors (CAR's) First Time Buyer Housing Affordability Index (FTB-HAI) (http://www.car.org/economics/marketdata/ftbhai/)andRent/Wageresearch (National Low Income Housing Coalition, 2008)

Workforce Score Cards have also become popular. They are modeled after the Bay Area Council for the nine-county San Francisco Bay Area and Orange County Business Council efforts (http://www.ocbc.org/research.html) to monitor and create a methodology which attempts to measure how well communities are doing in promoting job and housing growth locally based on jobs created and local population growth during the housing element planning period. The concept is that a local government should "take care of their own" based on providing enough housing for natural increase and work force growth

Other ways to look at fair share housing (RHNA) goal attainment is by looking at quantitative measures of production (percent of RHNA goals met through building permit issuance, for instance). This approach can be augmented by a qualitative set of measures that look at local housing/ land use policy promotion (density bonus, adaptive re-use, mixed use, permit streamlining, small site, town house ordinances, Housing Trust Funds and

Inclusionary zoning policy adoption, etc.). State and local housing trust funds and finding a permanent source of affordable housing to support them is a major statewide initiative by HCD. Job housing balance funds as well as TOD/Infrastructure bond and other discretionary funds have been made available to local governments by the State HCD.

In conclusion, preparing a Regional Housing Needs Assessment under California law requires an extensive and very fragile fair share planning process that is not well received locally, but is very important to the social and economic well-being of the State. Making fair share planning real rather than conceptual will take more than unwieldy administrative requirements in law; or threats of lawsuits and suspensions of permitting authority locally; it will take a collaborative input process between state and local governments with the acknowledgement that real incentives are needed, and that high goals deserve a commensurate commitment by the State of California to provide funding and much more flexibility in the Fair Share Process.

<References>

Ascher, W. (1978). *Forecasting: An Appraisal for Policy-Makers and Planners.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Baer, W. C. (1986). Housing in an Internationalizing Region: Housing Stock Dynamics in Southern California and the Dilemmas of Fair Share, *Environment and Planning D: Society and Space,* 4: 337-349.

Baer, W.C. (2008). California's Fair-Share Housing 1967－2004: The Planning Approach. *Journal of Planning History,* 7(1): 48-71.

California Budget Project (CBP). (2004). *Locked Out 2004: California's Affordable Housing Crisis. Sacramento*. CA: CBP. (http://www.cbp.org/pdfs/2004/lockedout2004.pdf)

California Department of Housing and Community Development. (1988). *Developing A Regional Housing Needs Plan* .Sacramento: Housing Policy Development Division.

California Department of Housing and Community Development (1999). *California's Housing Markets 1990-97.* Sacramento: Housing Policy Development Division. (http://www.hcd.ca.gov/hpd/hrc/plan/shp/)

California Department of Housing and Community Development (2000). *Raising the Roof-California Housing Development Projections and Constraints 1997-2020*. Sacramento: Housing Policy Development Division.
(http://www.hcd.ca.gov/hpd/hrc/rtr/index.html)

California Department of Housing and Community Development. (2005). *State Housing Element Law*. Sacramento: Housing Policy Development Division.

California Department of Housing and Community Development. (2006). *Regional Housing Need Determination*. Sacramento: Housing Policy Development Division.
(www.scag.ca.gov/Housing/pdfs/rhna/RHNA-113006-HCD-Letter.pdf)

Carreras, J. and Choi, S. (1993). *Modification of Optimal Vacancy Model*. LosAngeles: Southern California Association of Governments.

Carreras, J. (2007). *Addressing Regional Housing Needs: Overview of RHNA Methodology, Requirements, and Policy Decisions*. LosAngeles: Southern California Association of Governments.

Center for Transit Oriented Development. (2008). *The Afford ability Index ToolBox: New Tool For Measuring The True Afford ability Of Housing Choices, And Other Tools To Promote Afford ability*. Los Angeles: Southern California Association of Governments.

Connerly, C.E., and Smith, M. (1994). The Prospects for Fair Share Housing Policy in Florida, Presented *at the 36th Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning*, Tempe, Arizona.

Coy, P. (2005). A Growing Tide of Risky Mortgages, *BusinessWeek*.

Curtin, D. J. (2006). *Curtin's California Land Use and Planning Law*. Point Arena: Solano Press Books.

Erickson, D. J. (2004). *Caring Capitalism: How Housing Advocates Joined Government and the Private Sectorto Create New Low-Income Housing Policy, 1968-1993*. Working Paper No. W04-006. Institute of Business and Economic Research, University of California, Berkeley.

Federal Housing Administration. *Techniques of Housing Market Analysis*. Washington, D.C.: U.S.Department of Housing and Urban Development.

Florida Department of Community Affairs. (1987). *Model Housing Element*. Tallahassee: State of Florida.

Fulton, W. and Shigley, P. (2005). *Guide to California Planning*. Point Arena: Solano Press Book.

Hays, R. A. (1995). *The Federal Government and Urban Housing*. Albany: State University of New York Press.

Housing Division. (1985). *Memo: Housing Report-2000 Commission*. Salem: State of Oregon.

Johnson, H., Moller, Moller, R.M., and Dardia, M. (2004). *In Short Supply? Cycles and Trends in California Housing.* Sacramento: Public Policy Institute of California.

Kim, H. (2001). *Household Projections in the Republic of Korea .Research-Based Training Programme.* (www.unsiap.or.jp/research_paper/RbTP-t2-01.pdf)

Kono, S. (1987). The Headship Rate Method for Projecting Households, in Bongaarts, J., Burch, T. K., and Wachter, K. W. (eds.). *Family Demography: Methods and Their Application*. London: ClarendonPress.

Landis, J. D. and LeGates, R.T. (2000). Housing Planning and Policy, in Hoch, C., Dalton, L., and So, F. (eds.). *The Practice of Local Government Planning*. Washington, D.C.: International City and County Management Association.

Levy, D. K., Quercia, R.G., and Rohe, W.M. (2001). The Performance of Non-profit Housing Developments in the United States. *Housing Studies,* 16(5): 595-618.

Lewis, P.G. (2005). Can State Review of Local Planning Increase Housing Production? *Housing Policy Debate,* 16(2): 173-200.

Lopez-Aqueres, W., Skaga, J., Kugler, T. (2002). *Housing California's Latino Population in the 21st Century: The Challenge Ahead*. Claremont: Tomas Rivera Policy Institute. (http://trpi.org/PDFs/housing_ca_latinos.pdf)

Los Angeles Unified School District. (2008). *New Release: State Releases Graduation Rates for 2006-2007.*

Mayer, N. (2007). *Housing Partnerships: the Work of Large-Scale Regional Nonprofits in Affordable Housing*. Boston: Housing Partnership Network.

Melendez, E. and Servon, L.J.. (2007). Reassessing the Role of Housing in Community-Based Urban Development. *Housing Policy Debate,* 18(4): 751-783.

Mitchell, J. (1994). Regional Fair Share Housing in California, Presented at *the 36th Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning, Tempe, Arizona*.

Myers, D. (1993). *Housing Market Trends and Future Needs.* LosAngeles: Southern California Association of Governments.

Myers, D., Pitkin, J., and Park, J. (2002). Estimation of Housing Needs amid Population Growth and Change. *Housing Policy Debate,* 13(3): 567-596.

National Congress for Community Economic Development. (2005). *Reaching New Heights*. Washington, D.C.: National Congress for Community Economic Development.

National Low Income Housing Coalition. (2008). *Out of Reach 2007-2008*. Washington, D.C.: National Low Income Housing Coalition.(http://www.nlihc.org/oor/oor2008/)

Nelson, Arthur C. (2004). *Planner's Estimating Guide Projecting Land-Use and Facility Needs*. Chicago: Planners Press, American Planning Association.

New Jersey Department of Community Affairs. (1991). *Draft State of New Jersey Comprehensive Housing Afford ability Strategy(CHAS)*. Trenton, NJ: State of New Jersey.

Office of Planning and Research (1978). *Economic Practices Manual*. Sacramento: State of California.

Ong, Paul, Haselhoff, K., Zonta, M., Thornberg, C. (2004). *The State of Southern California's Housing*. Los Angeles: UCLA-Ralph&Goldy Lewis Center for Regional Policy Studies. (http://lewis.sppsr.ucla.edu/research/publications/reports/SoCal_Housing.pdf)

Plane, D.A. and Rogerson, P.A. (1994). *The Geographical Analysis of Population with Application to Planning and Business*. New York: John Wiley & Sons.

Rosenthal, L. A., Donovan, M., Wagner, G.. (2003). *Priced High on a Hill: A Study of Housing Afford ability in San Francisco.* Washington, DC: National Association of Realtors, National Center for Real Estate Research.(http://www.realtor.org/ncrer.nsf/files/execsumrosenthal.pdf/$FILE/execsumrosenthal.pdf)

Singler, B.S. (1985). A Systematic Approach to Housing Market Analysis. In Vernor, J. (ed.) *Readings in Market Research for Real Estate*. Chicago: American Institute of Real Estate Appraisers.

Smith, S.K., Tayman, J., and Swanson, S.A. (2001). *State and Local Population Projections: Methodology and Analysis*. NewYork: Kluwer Academic / Plenum Publishers.

Southern California Association of Governments. (1999). *Housing Southern Californians*. Los Angeles: Southern California Association of Governments.

Southern California Association of Governments. (2007a). *State of the Region 2007*. Los Angeles: Southern California Association of Governments.(http://www.scag.ca.gov/pdf/publications/SOTR07_FullReport_lores.pdf)

Southern California Association of Governments. (2007b). *2007 Integrated Growth Forecast Process and Final Allocation Methodology for Regional Housing Needs Allocation(RHNA),* Approved by the Regional Council. Los Angeles: Southern California Association of Governments.
(http://www.scag.ca.gov/Housing/pdfs/rhna/RHNA_Methodology_rc020107.pdf)

Southern California Association of Governments. (2008a). 2*008-09 Your Guide to SCAG*. Los Angeles: Southern California Association of Governments.(http://www.scag.ca.gov/pdf/publications/SCAG_Guide08.pdf)

Southern California Association of Governments. (2008b). *Final 2008 Regional Transportation Plan: Making the Connections*. Los Angeles: Southern California Association of Governments.

Southern California Association of Governments. (2012). *2012-2035RTP / SCS*. Los Angeles: Southern California Association of Governments.
(http://rtpscs.scag.ca.gov/Documents/2012/final/SR/2012fRTP_GrowthForecast.pdf)

Southern California Association of Non-Profit Housing (SCANPH). (2005). *Affordable Housing 101: Why do we need affordable housing?* Los Angeles: SCANPH.
(http://scanph.org/Publications/Pubs2006/Affordable%20Housing%20101.pdf)

Walker, C., Jeremy, G., and Snow, C. (2002). *National Support for Local System Change: The Effect of the National Community Development Initiative on Community Development Systems*. Washington, DC: The Urban Institute.

Warner, K., Dichoso, J.A., Markham, M., and Stowell, C. (1997). New Approaches to the Housing Element: Case Studies from California, Nevada and Washington State. *Conference Proceedings of APA.*
(http://www.design.asu.edu/apa/proceedings97/warner.html)

접수일(2012년 11월 10일)
수정일자(2012년 12월 2일)
게재확정일(2012년 12월 15일)

정부기능 조정과 통합을 위한 논리와 전략적 방향*

- 야생동물 관리기능을 중심으로 -

Logical and Strategic Direction for the Government Functions Coordination and Integration

- Focused on the Wildlife Management Functions -

주 상 현 (전북대학교 행정학과 교수 - 주저자)
주 효 진 (꽃동네대학교 복지행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Sang-Hyeon Ju/Hyo-Jin Ju

The purpose of this study is to present logical and strategic direction for the government functions coordination and integration, targeting wildlife management functions. Toward this end, legal analysis and literature surveys on the utilization of the government functions coordination and integration were carried out by utilizing statistical data and internal sources of the Korea Forest Service as a research method.

For this purpose, the study employed network components such as jurisdictions, government functions, policy values and visions. The work tried to describe and analyze the process following those stages.

The summary of logical and strategic direction for the government functions coordination and integration are as follows. First, The integration of government functions should be made to integrate management functions with expertise rather than political logic. Second, Reorganization should be matched to the organization and its work for the efficient implementation of government affairs. Third, The government functions coordination and integration should be considered policy values and vision.

주제어: 야생조수, 통합관리, 정부기능조정, 조직개편

Keywords: wildlife, integrated management, government functions coordination, reorganization

---

* 이 연구는 2012년 서울행정학회 추계학술대회 발표논문(논제: 야생동물 관리기능의 조정과 통합)을 대폭 수정·보완한 연구임

I. 서 론

하나의 조직이 "왜", "어떤 논리"에 의해 신설되고, 개편되는지, 그리고 개편 이후 결과적으로 그 조직구조는 어떠한 상황에 처해있고, 어떠한 상태이며, 왜 그러한 상태가 나타나게 되었는지를 분석해 보는 것은 매우 의미가 크다고 할 수 있다. 특히 정부조직의 경우 신정부가 출범할 때마다 지속적인 조직과 정부기능에 대한 개편노력이 지속되어 왔고, 그 과정에서 효율성, 효과성, 필요성 등에 대한 논쟁이 끊임없이 제기되어 오고 있는 것은 주지의 사실이다. 때문에 조직개편, 정부기능의 재편의 필요성이 제기되겠지만, 그것이 전문성과 효율성이 결여된 정치적 논리에 의한 조직개편이라면 매우 많은 문제점을 야기할 수 있을 것이라고 사료된다.

1967년부터 산림청에서『조수보호 및 수렵에 관한 법률』등을 근거로 야생조수 보호관리업무를 수행해 왔던 업무가, 1997년 환경부가 멸종위기 및 보호야생 동식물 지정·관리 및 불법 포획·채취 등에 따른 벌칙 강화 등을 목적으로「자연환경보전법」을 개정하여 야생동식물 보호에 대한 법적 체계가 마련되면서, 정치적 논리에 의해 1999년 5월 정부조직 개편시 야생조수의 보호 및 수렵에 관한 업무가 환경부로 이관이 된다. 때문에 최근 세계 각 국이 나고야의정서를 계기로 생물주권 차원에서 야생조수의 관리체계를 정비하고 있음에도 불구하고, 현재 주 서식지인 산림을 관리하는 산림청이 야생동물 관리에서 배제되어 있는 상황이다. 따라서 야생동물 업무의 극히 일부분인 멸종 위기종 복원 및 밀렵단속으로는 보호와 이용을 동시에 추구하는 정책목표 달성이 어려운 것이 현실인 바, 서식환경에 대한 이해 부족 등 현재 관리조직의 전문성을 가진 조직이 관리할 필요성이 제기되고 있다고 할 것이다[1].

결국 정부조직 개편과정에서 그것의 효과성, 효율성, 필요성 등에 대한 논쟁이 끊임없이 제기되어 오고 있는데, 특히 야생동물 업무와 관련하여 대상 중심 조직인 환경부, 국토해양부, 산림청 등의 부처들간에 조직 개편 및 기능 배분을 둘러싼 치열한 갈등관계가 지속되고 있다. 이와 같은 논쟁이 지속적으로 제기되고 있는 것은 한편으로 정부조직 구조 선택 정치의 본래적 성격이라고도 볼 수 있으나, 다른 한편으로 야생동물업무가 환경부로 이관하면서 의도했던 기능과 역할을 충실히 수행하지 못하고 있음을 보여주는 반증이라고도 볼 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 본다면 야생동물 업무의 기능을 충실히 수행하도록 만들기 위해서는, 기능 이후의 과정에서 나타난 결과들을 검토하고 그 속에 내포되어 있는

---

1) 야생동물은 생태계의 핵심요소로 보호·이용이 세계적 관심사로 대두되고 있으며, 야생동물 관리는 서식지 관리, 밀도조절, 위기종 보호 등이 핵심으로, 현재 국내 야생동물 21천여종 중 약 80%가 산림에 서식하고 있다. 그러나 국내 보호지역은 증가하였으나 개별면적은 협소하여 서식지 기능이 미흡한 실정인데, 전체 야생동·식물보호구역인 92천ha 중 68%가 100ha 이하로 협소하게 지정되어 있는 상황이다. 이에 따라 서식지 관리와 괴리되어 야생동물 피해가 급증하고 있으며, 특히 멧돼지, 고라니 등 야생동물 개체수의 증가로 피해규모가 확대되고 있는 실정이다.

문제점들에 대한 철저한분석이 요구된다고 볼 수 있다. 즉, 야생조수 업무와 기능은 건강한 산림생태계 조성·관리를 위해 산림생물 다양성 보전 및 자원화를 추진하는 패러다임 변화를 겪고 있으며, 이러한 과정 속에서 야생동물 업무와 기능이 어떤 상태에 있으며, 향후 어떠한 변화를 거쳐야 하는지를 분석해 보는 것은 대단히 큰 의미를 지닐 수 있다.

이와 같은 문제의식 하에서 이에 따라 이 연구에서는 현재 각 부처별로 나누어져 담당하고 있는 야생 동·식물 업무를 효율적으로 운영하기 위한 통합관리방안을 도출하기 위하여 환경부가 관리하고 있는 야생동물업무의 효율성을 관할권, 정부기능, 정책가치 등 세 가지 관점에서 분석을 하고, 야생 동·식물 관리 기능의 통합관리방안에 대한 전략적 방향성을 제시하는데 본 연구의 목적을 두고자 한다.

Ⅱ. 정부기능 조정과 통합의 이론적 논의

1. 정부기능 논의의 배경

정부기능과 조직개편은 다양한 측면에서 논의될 수 있지만 가장 대표적인 관점이 정치적 관점이라고 볼 수 있다. 정치적 관점에서 이루어지는 정부기능 개편을 잘 설명할 수 있는 것은 합리적 선택모형 시각이다. 즉, 조직개편과정 참여자들을 개인적 효용극대화를 추구하며 도구적인 행동을 하는 합리적 인간으로 가정할 때, 조직 개편 과정과 결과를 잘 이해할 수 있다고 본다. 이러한 관점에서 정부조직 구조 선택 과정을 이해하기 위해서는 조직개편 과정 참여자들 각자의 동기, 행동준칙 등에 대한 이해가 필요하다. 정부조직 개편 과정의 주요 참여자들은 정치가(대통령 및 국회의원), 이익집단, 관료 등이며, 이들의 선택에 의해 정부조직과 기능이 편재된다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 강윤호(2003)은 통합해양행정 기구로서 해양수산부 조직의 탄생 및 개편의 과정과 결과를 합리적 선택이론의 관점에서 분석하고 있다. 특히 그는 대통령, 여야 국회의원, 각 부처의 관료집단, 이익집단의 합리적인 선택행위에 의한 조직통합과 개편의 결과가 해양수산부, 산업자원부 등 타 부처와의 관계에서 자원배분의 비효율성을 가져오고, 부처 내에서도 항만국과 해운물류국 등의 업무연계의 비효율성을 가져왔다고 지적하고 있다. 특히 해양수산부가 대규모적 통합 해양행정 기구로 단기간에 탄생하고 이후 자주 축소 개편되어 온 이유는, 그 조직의 탄생과 개편이 효율성 등 기술적 기준에 기초하기보다는 정치인(대통령과 국회의원), 관료, 이익집단 등 사익추구적인 그 과정 참여자들간의 정치적 타협을 통해 이루어졌기 때문인 것으로 보고 있다. 해양수산부의 조직이 주로 정치논리에 따른 탄생 및 개편 과정을 거친 결과, 현재 그것의 조직 구조는 분절적이고 비일관적이며 비효율적인 측면을 많이 내포하고 있는 것으로 논의하고 있다. 그의 연구는 왜 우리 정부가 너무 쉽게 조직

의 존폐를 결정하는가에 대한 하나의 해석을 제공해 주고 있다고 본다.

Niskanen(1971)의 관료제 모형에 의하면, 개인적 이득을 추구하는 관료들은 직책상의 특권, 사회적 명성, 권한, 영향력 등에 관심을 갖는다. 그런데 이것들은 자신이 속한 부서의 예산과 비례관계에 있기 때문에 자연히 예산극대화(budget maximization)를 추구하게 된다고 설명한다. 나아가 예산의 크기는 관료적 생산의 크기와 정비례하고 있으므로, 예산의 극대화를 추구한다는 것은 바로 관료적 생산의 극대화를 추구한다는 것을 뜻하게 된다. 이와 같은 관료의 예산 및 생산의 극대화 추구적인 행동은 결과적으로 기관규모의 확대와 기관산출의 과잉 공급을 초래한다. 관료들이 보다 큰 직책상의 특권, 권한, 영향력 등을 장악하기 위해자기 부서의 예산과산출물의 증대를 추구하는 것은, 자기 부서의 조직 확장을 추구하는 것과 다르지 않다고 볼 수 있을 것이다. 이와 같이 정치과정이나 정부조직 구조선택의 정치적 게임에는 다양한 합리적 개인들과 집단들이 참여하며, 정부조직의 구조는 그들간의 상호작용 속에서 정치적 타협을 통해 구성된다고 볼 수 있다(강윤호, 2003: 403).

이와 같이 정부기능과 조직개편은 정치적 과정속에서 이해당사자들의 정치적 타협에 의한 산물이라고 볼 수 있는 바, 이 과정에서 정부기능의 효율성과 전문성이 담보될 수 있는 조직개편 노력이 수반되어야 할 것이다.

2. 정부조직 업무의 통합관리 논거

환경행정기능 주체에 따른 권한배분이론에 의하면 권한배분의 기준으로는 경제적 효율성, 공공서비스의 형평성, 정치적 책임성, 권한 위임의 정도, 관리적 요소에 따라 효과성, 외부성, 능률성, 형평성, 민주성 등이 있다고 할 수 있다. 이중 관리기능의 통합 논의에서 가장 중요한 기준 중 하나가 경제적 효율성이라 할 수 있으며, 경제적 효율성은 행정기능이 합당한 비용으로 국민들이 받아들일 수 있는 효과성의 수준에서 수행되어질 수 있는 관할권에 기능이 배분되도록 하는 것이라고 할 수 있다. 정부가 제공하는 재화나 용역을 더 큰 행정구역에서 제공할 경우에 단위당 공급비용을 줄일 수 있다면 이는 더 큰 행정구역에 그 기능을 배분함으로써 경제적 효율성을 확보할 수 있음을 의미한다. 이러한 시각에서 본다면, 야생동식물 관리 기능의 통합관리 논거는 정책관할권, 정부기능, 정책가치 등의 세 가지 측면에서 논의할 수 있다(안경섭, 2012: 4-5).

1) 정책관할권

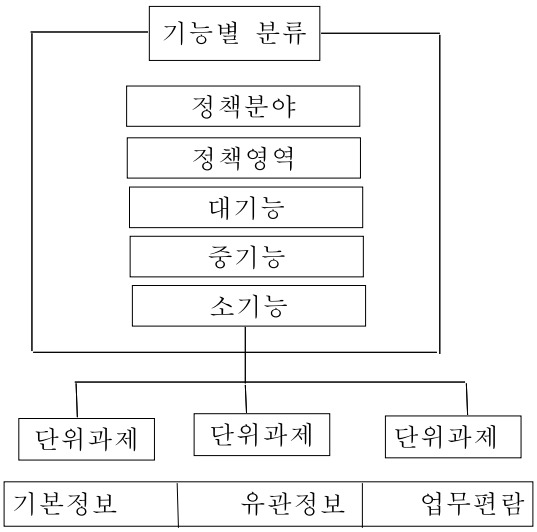
정부부처 관할권은 정부부처가 권한을 가지고 통제하는 범위로 정의되는데, 우리나라의 정부부처의 설치와 조직 및 직무범위는 정부조직법에 의해 정해지고 있지만 부처간 관할권의 경계를 명확하게 구분하는 것은 매우 힘들다고 할 수 있다. Downs(1964)는 정

책공간을 해당정책분야에서의 여러 조직들 간의 기능적인 관계로 보고 정부조직의 정책공간(policy space)을 핵심기능영역(heart land)[1], 내부일반영역(interior fringe)[2], 주인없는 영역(no man's land)[3], 주변영역(periphery)[4], 외부영역(alien territory)[5] 등 5개 영역으로 구분하고 있다(안경섭, 2012: 4-5).

관할권 중복은 정부부처간 갈등과 깊은 관련이 있으며, 정부부처는 관할권을 통해 해당 부처의 예산 및 인력 등의 조직규모와 권력을 확대할 수 있기 때문에 정부부처들은 관할권을 두고 정책경쟁을 벌일 수 있으며, 부처 관할권을 확보하기 위해 각종 정책, 사업을 벌여 정부부처를 확대하거나 타 부처를 견제·억압하려 하는 특성을 보인다. 이러한 기준에 따라서 논의해 본다면 관할권이 너무 크거나 작아서 서비스 공급의 불경제가 일어날 때에는 영향을 받는 권한과 활동이 재배분되어야 한다고 볼 수 있다.

2) 정부기능

정부부처는 각 부처별 업무 및 관련정보를 체계적으로 관리·활용하기 위해 부처별 업무를 기능중심으로 분류하고 있는데, 정부기능분류체계(BRM: Business Reference Model)는 정부가 수행하는 기능을 기능별, 목적별로 분류하여 관련 기능을 상호 연계하고, 법령·규제·예산 등의 업무와 관련된 정보를 공유할 수 있는 분류체계를 말한다(행정안전부, 2009).



〈그림 1〉 정부기능분류체계(BRM) 구조
자료: 행정안전부. (2009). 정부기능분류시스템 사용지침서.

---

1) A라는 하나의 정부조직이 정책을 단독으로 결정할 수 있는 영역
2) A 정부조직의 대표적인 영역이지만 B 정부조직의 영향 역시 받을 수 있는 영역
3) A 정부 조직 외에도 여러 정부조직이 지니는 기능이지만 각각의 정부조직의 대표기능으로 발휘되지 않는 영역
4) A 정부조직이 기능을 수행하지만 다른 조직에서 강력한 영향력을 행사하는 영역
5) A 정부조직이 아무런 영향을 줄 수 없는 영역으로 다른 정부조직의 핵심기능 영역

BRM을 보면 정책분야부터 중기능까지는 고정되어 있지만 소기능내 단위과제는 업무간 유사성, 독자성을 고려하여 소기능을 세분화한 업무 수행의 영역을 말하며, 각 부처별로 관리되고 있고, 관할권에서 중복이 나타날 가능성이 많다고 할 수 있다(안경섭, 2012: 5-6).

3) 정책가치

정책은 목표와 가치, 실제를 포함하고 있는 고안된 계획이자 공공부문에서 바람직한 사회현상을 이룩하려는 목표와 이를 달성하기 위한 수단에 대해서 공식적으로 결정한 기본방침을 말한다. 즉, 정책은 지향하는 가치에 따라 달성하고자 하는 대상과 조직의 운영방법이 달라질 수 있다. 정부부처별 정책영역을 명확하게 구분하기는 매우 어려우며, 이는 정부부처가 사회의 상이한 집단을 대표하기 때문이다(안경섭, 2012: 7).

각 부처는 정책적 이해와 고객이 다르기 때문에 특별하고 고유한 정책가치를 가지며, 정부부처 고유의 정책가치가 있으므로 정책을 추진함에 있어 부처기능과 정책가치가 부합하지 않는 경우 부처간 갈등이 발생할 수 있으며, 기능 조정의 필요성이 존재한다고 할 것이다.

3. 선행연구 검토

부처간 기능 중복에 대한 선행 연구들은 정부부처 간 중복현상을 분석한 연구와 부처간 기능중복으로 인한 부처갈등에 대한 연구로 대별된다(안경섭, 2012: 9). 최영훈(1997)은 과학기술분야의 정부부처간 관할 중복 양상에 대해 분석을 하고 있고, 백종윤·최영훈(2006)은 장애인 고용정책의 관할 중복의 원인을 분석하여 해결방안을 제시하고 있다. 또한 김상복·이상길(2007)은 국가연구개발추진에 따라 정보통신부가 추진한 IT839 정책 추진과정 중 9대 기술개발 분야의 품목결정과정에 있어서의 부처간 정책갈등 내용을 분석하고 있는데, 참여정부 시기 차세대 성장동력사업의 추진과정에서 정보통신부가 이를 보다 효율적으로 추진하기 위해 부처차원에서 독자적으로 추진한 사업이 산업자원부 과학기술부 등의 관련주요부처가 수행하기 위해 국가차원에서 추진되는 차세대 성장동력사업과 부처별 기술개발분야에서 조정과정을 거친 후 결정하게 되는 과정을 분석하고 있다. 이 연구는 IT839 정책의 9대 신성장동력사업 결정과정을 사례로 하였으며 기술융합과 IT기술을 위주로 한 환경변화와 R&D사업 주관부처의 결정과정에 있어서 부처간 갈등양상 및 원인과 그 조정과정 그리고 갈등조정과정에서의 참여자의 역할을 중점 분석함으로써 국가연구개발사업의 정책결정과정을 탐색, 조정기제를 찾고자 하였다.

한편, 정책형성과정에 있어서 부처간 정책갈등을 다원적인 정책구조에 따른 관할권 중복의 결과로 정의하고, 관할권 지향적인 부처간 갈등을 완화하기 위해서는 정부조직의 개

편이 필요하다는 연구(모미순, 2002), 유홍림·윤상오(2006)는 부처간 갈등에 대한 이론적 논의를 토대로 전자정부 추진과정에서 나타난 행정자치부와 정보통신부 간의 갈등 사례를 관할권 중복에 초점을 두고 원인, 양상, 결과로 나누어 실태를 분석을 하고 해결방안을 제시하고 있다.

부처 통합논의에서 해양수산부의 통합논의가 두드러진다. 김창수(2012)는 해양수산행정의 역사와 구조의 상호작용 그리고 프레임과 구조의 상호작용을 살펴보면서 해양수산행정의 통합 가능성과 한계를 분석하고 있다. 특히 프레임의 차이를 분석함으로써 해양수산부 부활 프레임과 폐지 프레임의 전쟁에서 어떤 프레임이 승리하게 되어 구조변화에 영향을 미칠 것인지 예견해보고 있다. 그는 이 연구에서 과거 통합구조와 분산구조의 시계추 현상이 2013년에도 나타날 가능성이 높은 것으로 예측하고 있으며, 일반국민과 이용자단체 그리고 전문가들이 해양수산행정 통합부처의 필요성을 역설하고 있지만, 정치인들이 이를 수용하고 최종 결정하는 것이 조직구조 선택에 결정적인 영향을 미침을 고려할 때 2012년 12월 대통령선거가 중요한 변수로 작용할 것으로 예측하고 있다. 또한 강윤호·최성두(2012)는 해양정책의 결정 및 집행에서 통합해양행정체계가 왜 필요한지, 한국과 주요 외국의 해양행정체제의 개편 방향은 어떠한지? 통합해양행정체계의 설립방향은 어떠해야 하는지 등을 분석하고 있다. 그는 해양의 통합관리 논의가 신중하게 전개되어야 하며, 연안과 해양통합 관리의 목적은 연안과 해양지역의 지속가능한 개발을 달성하고 연안지역과 그 거주자들의 자연적 위험에 대한 취약성을 줄이며, 연안과 해양지역에서 생태학적 과정, 생명지지체계 및 생물학적 다양성을 유지하는 것이라고 논급하고 있다. 이와같은 통합관리의 주요 기능은 연안과 해양지역에서 지역의 기획(area planning), 경제개발의 촉진, 자원보호, 이용 용도간의 갈등해결, 공공안정의 보호 등을 들고 있다. 이에 따라 이들은 연안과 해양을 둘러싼 부문들간 및 조직들 간의 복잡한 관련성, 국가간 해양경쟁의 심화 등을 고려할 때 일본, 중국, 캐나다 등 주요 해양 강국들처럼 통합해양행정조직을 구축하는 방향을 지향하는 것이 바람직하다는 연구를 제시하고 있다.

관리주체의 통합에 대한 연구는 물관리 체계 구축을 위한 연구에서 특히 많은 연구가 수행되었다. 물 관리 정책관련 선행연구들은 첫째, 정부부처간 물관리 주체 다양화에 따른 관리 일원화를 위한 통·폐합, 둘째, 중앙부처와 지방정부간 역할 명확화를 위한 물거버넌스와 연계한 연구, 셋째, 선진국가의 수자원관리체계 분석을 통한 국내적용을 위한 정책적 시사점에 대한 연구 등으로 구분되어진다(안경섭, 2012: 7-8). 윤경준(2008)은 물관리 체계를 둘러싼 주요 쟁점들과 기존의 물 관리체제 개편 논의들을 평가, 물 관리체제의 개선방안으로서 상수도 업무의 환경부 일원화, 중앙부처 물 관리 업무의 환경부 일원화, 유역관리체계의 확립 및 부분적 민영화라는 3단계 대안을 제시하고 있다. 또한 염형철(2008)은 물관리 정부의 체제 개편방향 제안을 위해 수자원 공사와 건교부 수자원

국, 환경부의 상하수도국의 현황파악, 물 관리 일원화의 원칙과 방향, 정부개편방향 방안을 기술하고 있다. 이 외에도 안경섭(2012)은 다양한 정부부처로 인한 물 관리의 문제점을 최소화하고 효율적인 대안을 제시하기 위해 정부부처 간의 물관리 정책에 대하여 관할권, 기능, 정책가치에 따라 분류하여 중복현상을 분석하고, 그에 따른 개선방안과 효율적인 물관리를 위한 정책적 함의를 도출하고 있다. 그는 이 연구에서 물관리 정책을 수행함에 있어 부처간 중복으로 인한 문제의 경우 첫째, 제도개선 즉, 해당정책과 관련된 기능을 일원화하기 위한 조직의 개편을 통해 중복을 개선하고, 둘째, 현행 정부 물관리 체계를 유지한 채 중복되는 기능 및 업무에 있어 정책수행의 효율성을 제고하기 위한 협력체계와 관리시스템을 구축하는 방안을 제시하고 있다. 또한 주효진·한승준(2012)은 산림분야의 조직확대방안을 연구하면서 산림행정의 환경변화, 특히 국외 환경변화에 대해서 살펴보고, 산림분야 국제협력의 강화 배경에 대해서 논의를 하고 있는데, 향후 지속가능한 산림자원의 관리(SFM)를 위해 다자간 국제협약 추진에 능동적으로 대응함은 물론 양자간 협력체계를 통해 해외산림자원의 개발과 지원을 위해 산림분야 국제협력체계를 강화할 필요가 있다고 논의를 전개하고 있다. 이를 위한 구체적인 방안으로 국제협력부서(국제협력관) 신설 및 전문인력 확충, 양자협력 강화를 위한 해외산림협력센터 신설, 전략적 산림협력국가에 임무관 파견 확대 등을 시차적인 관점에서 신중하게 검토하면서 추진해 나가는 것이 필요하다고 논의를 하고 있다.

결국 최근의 논의들을 보면 과학기술분야, 해양수산부와 환경부의 물관리 정책 등에서 관련 부처간 기능 통합논의가 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있으며, 정치적 고려에 의한 조직개편이 이루어지는 경우가 많고, 관할권 중복, 기능중복, 정책가치 등이 중요한 변인들로 논급되고 있는 것으로 보인다. 이 연구도 선행연구들의 경험을 토대로 야생동물 기능의 통합 관리방안을 모색하기 위해 관할권 중복, 기능중복, 정책가치와의 차이에 대해 분석을 하고 이를 토대로 통합을 위한 전략적 방향을 제시해 보고자 한다.

4. 분석체계

이 연구는 정부 기능의 통합 관리방안을 모색하기 위해 관할권, 정부기능, 정책가치와 비전이라는 중요한 국면을 토대로 정부 기능의 통합을 위한 전략적 방향을 야생동물 사례를 중심으로 살펴보는데 의의를 두고 있다. 야생동식물 기능과 관련된 정부부처는 환경부와 산림청, 지방정부 수준에서 그 기능을 수행하고 있다. 이에 따라 이 연구에서는 선행연구의 겸험을 토대로 관할권은 조직 및 인력체계, 예산, 법체계 등을 중심으로 살펴보고자 한다. 조직, 인력, 예산, 법체계 등은 조직간 영역을 분석하는데 중요한 지표들이라고 할 수 있을 것이다. 다음으로 정부기능은 정부기능분류체계, BRM를 기저로 하여 환경부-산림청-지방정부의 각 기능을 중심으로 살펴보고, 정책가치와 비전은 보존과 이용 및 활

용의 가치 충돌, 환경문제의 이념화 등의 주요 변인들을 중심으로 정부기능의 실태를 분석하고, 효율적인 정부기능을 위한 논거와 방향을 모색해 보고자 한다.

지금까지의 논의를 중심으로 이 연구의 분석 틀을 정리해 보면 다음과 같다.

〈그림 2〉 분석체계

Ⅲ. 정부기능 관리 실태 분석: 야생조수 업무

1. 우리나라 야생 동·식물 일반현황

우리나라 야생 동·식물은 2010년 현재 36,921종이 있으며, 이 중 동물이 20,998종, 식물 및 생물이 15,923종으로 고찰되고 있다. 이는 1996년 28,462종에 비해 29.7%가 증가한 수치로 점점 체계적인 관리의 필요성이 대두되고 있다고 할 것이다. 야생 동·식물 보호구역 현황은「야생동·식물보호법」제33조에 따라 멸종위기 야생 동·식물 등을 보호하기 위해 시·도지사가 지정하고 있는데, 현재 14개시·도 377개 지역 920㎢에 이르고 있다(산림청 내부자료, 2012). 특히 야생동물은 국토생태계의 핵심요소로 생태적·경제적 자원이라 할 수 있으며, 국내 생물종은 총 33천여종에 이르고 있고, 이 중 동물은 64%(21천여종)를 차지하고 있다. 야생동물은 생물다양성과 생명공학산업(BT)의 원천소재이며, 제약·화장품의 67%가 해외생물자원을 이용하고 있고, 매년 로열티로 1조 5천억원이 지급되고 있는 실정이다(산림청 내부자료, 2012).

현재 야생동물의 보호 및 이용을 위해 많은 국가가 체계적 관리를 강화하고 있는 추세인데, 전 세계적으로 야생 동·식물 현황은 총 1,642,149종이 있으며, 이 중 한국은 33,253종이 분포되어 있고, 동물이 21,168종 식물이 6,208종, 기타 5,877종으로 나타나고 있다. 각 국은 보호지역을 확대하고 적극적으로 야생 동·식물 보호 및 관리를 위

해 노력하고 있다. 우리나라의 야생 동·식물 보호구역은 92천ha이며, 이 중 84%가 산림지역에 위치하고 있다.

현재 우리나라는 야생 동·식물 보호 및 관리가 단순 보호위주의 관리로 정책의 실효성이 부족한 실정인 바, 선제적이고 체계적인 야생동물 관리 정책이 요구되고 있다. 특히 야생동물 관리가 소수의 멸종위기 종 복원 및 밀렵단속에 치중되어 있으며, 야생 동·식물 221종(동물 156종)을 멸종위기 종으로 지정·관리하고 있는 상황이다.

2. 야생 동·식물관리 기능의 통합 실태

1) 관할권 측면

(1) 조직 및 인력

가. 중앙정부

1967년부터 산림청에서 『조수보호 및 수렵에 관한 법률』 등을 근거로 야생조수 보호관리업무를 수행해 왔다. 이후 1997년 환경부가 멸종위기 및 보호야생 동식물 지정·관리 및 불법 포획·채취 등에 따른 벌칙 강화 등을 목적으로 「자연환경보전법」을 개정하여 야생동식물 보호에 대한 법적 체계가 마련된다. 결국 정치적 논리에 의해 1999년 5월 정부조직 개편시 야생조수의 보호 및 수렵에 관한 업무가 환경부로 이관(환경부와 그 소속기관 직제 제10조, 대통령령) 되면서 ① (산림청) 야생조수관련 정책 및 연구기능을 환경부로 이관하고, ② (환경부) 자연보전국에 야생생물과 신설 및 국립환경연구원에 야생생물 연구인력을 보강하여 업무를 수행하고 있다.

구체적으로 2011년 현재, 환경부 및 소속·산하기관 내 야생동·식물 및 생물자원 담당 인력은 약 260여명이며, 향후 낙동강 생물자원관·국립생태원 등의 개관으로 인해 담당인력은 계속 증원될 것으로 예상되고 있다. 국립생물자원관 동물자원과에서는 각 유역환경청 및 지방환경청에 근무하는 27명의 야생동물 전문조사원과 함께 전국 규모의 야생동물 실태를 조사하고 있다[6].

---

6) 야생동물 조직의 경우 환경부에는 자연자원과 야생동·식물 및 생물자원 담당 8명과 자연정책과 나고야의정서 대응 담당 2명이 있으며, 지방청에는 자연환경과 야생동·식물 담당 51명(한강 9, 낙동강 6, 금강 7, 영산강 10, 원주 7, 대구 6, 전주 6/ 계약직 및 조사원 포함)이 업무를 수행하고 있다. 또한 환경과학원에는 자연자원연구과 45명 중 전국자연환경조사 담당인력 24명과 자연평가연구팀 19명 중 야생 동·식물 연구인력 10명이 있으며, 생물자원관에는 생물자원연구부(부장: 고위공무원) 內 생물자원총괄과 11명, 식물자원과 9명, 동물자원과 16명, 미생물자원과 7명 등 53명과 야생생물유전자원센터 10명이 있다. 이 외에도 국립공원관리공단에 종복원센터 46명과 국립공원연구원 야생동·식물 담당 14명, 20개 국립공원사무소별 담당 2~3명 등이 업무를 수행하고 있다(환경부, 2012).

나. 지방자치단체

16개 광역시·도 중 야생 동·식물 보호·관리업무를 환경부서에서 전담하는 기관은 15곳, 산림부서와 공동 담당하는 기관은 1곳(전북)으로 파악되고 있다. 기초지자체(시·군·구) 현황 역시 야생동·식물보호법 및 자연환경보전법에 따른 예산 및 정책을 집행하는 지자체 담당부서는 환경부서이므로 광역시·도와 별 차이가 없는 현실이다[7].

업무 수행과정에서의 전문인력의 문제를 보면 환경부의 경우 야생동물관련 정책을 결정하고 집행할 수 있는 전문적 능력을 갖추고 충분히 확보하고 있지 못한 실정이다. 예를 들면, 환경부의 경우 산림정책 보호 과장 및 자연자원과장 업무를 현재 토목직이 담당하고 있는 바, 이는 급변하는 글로벌 시대의 산림환경에 대한 능동적인 대처와 문제해결에 대한 전문성이 떨어진다고 할 것이다. 또한 기초자치단체 수준에서 야생조수 보호 증식 및 수렵단속 등의 업무 등은 산림공원과내 산림보호업무담당이 업무를 담당하고 있는 바, 조직체계의 일원화 및 업무의 효율화를 위해 산림청으로의 업무 이관이 필요하다. 즉, 야생 동·식물 관리 업무의 경우 환경부는 지역 특성에 맞는 대응체제를 갖추고 있지 못하며, 각 지청과 지방자치단체에 산림 고유부서를 가진 산림청이 관리하는 것이 타당하다고 할 것이다.

(2) 예산

2011년 환경부 생태계보전 프로그램(074-1800-1832) 예산 1,085억원 중 "야생동식물보호 및 관리" 사업은 75억원, 생물자원 보전(R&D) 사업은 80억원, 국립생물자원관 운영 70억원 등으로 나타나고 있다. 결국 야생동식물보호 및 관리" 사업은 그 중요성에도 불구하고 전체 예산 중 6.9%에 불과한 실정이다.

예산 부문에서도 2011년 야생동식물(서식지관리 포함) 관련 예산이 산림청은 3,500억원인데 비해 환경부는 110억원에 불과한 실정이며, 환경부 및 소속·산하기관 내 야생동·식물 및 생물자원 담당인력은 약 260여명으로 현재 14개시·도 377개 지역 920㎢에 이르는 지역을 체계적으로 관리하기에는 경제적 효율성이 떨어진다고 할 수 있다.

(3) 법체계

법체계적 측면에서 볼 때 야생 동·식물보호법 제1장 총칙의 제1조 목적을 보면 "이 법은 야생 동·식물과 그 서식 환경을 체계적으로 보호·관리함으로써 야생 동·식물의 멸종을 예방하고, 생물의 다양성을 증진시켜 생태계의 균형을 유지함과 아울러 사람과 야생 동·식물이 공존하는 자연환경을 확보함을 목적으로 한다"라고 규정되어 있다. 사람과 야생동·식물이 공존하는 자연환경을 확보하기 위해서는 야생동물보호구역의 84%가 산림이

7) 완주군의 경우 산림공원과 내 산림보호 업무부서에서 야생조수 보호 증식 및 수렵 단속 등의 업무를 담당하고 있다.

며, 산림청은 전 국토의 64%이상인 산림을 관리하고 있는 바, 환경부 보다는 산림청이 야생동물 업무를 통합관리하는 것이 타당성이 있다고 할 것이다.

야생동물 관련 주요 법체계를 보면 다음과 같다. 먼저 2005년 시행된 「야생동·식물보호법」은 2012년 7월 29일부터 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」로 변경되어 시행되고 있으며, 주요 내용은 야생동·식물 보호 기본계획 수립, 야생동·식물 서식실태조사, 서식지외 보전기관 지정, 야생동물의 구조·치료, 불법포획한 야생동물의 취득 금지, 야생동물로 인한 피해 예방 및 보상, 멸종위기 야생 동·식물에 대한 보호대책 수립, 야생동물의 포획 및 수출·수입 등 허가, 생태계교란 야생 동·식물 관리, 야생 동·식물 보호구역 지정, 생물자원보전시설 등록 및 지원, 생물자원관 설치·운영, 수렵관리 등 69개 조문으로 구성되어 있다.

1992년 시행된 「자연환경보전법」은 자연환경조사, 생물다양성과 생물자원의 보전대책 수립 및 국제협력, 생물다양성 연구·기술개발, 생물다양성관리계약, 우선보호대상 생태계의 복원, 생태통로 설치 등 66개 조문으로 구성되어 있다. 2013년 2월 2일 시행예정인 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」은 야생동식물보호법, 자연환경보전법의 관련조문 등이 이 법률로 이관될 예정이며, 2012년 하반기에 나고야의정서(ABS) 이행을 위한 별도 법률을 제정하여 추진할 예정에 있다[8].

한편, 환경부 야생동물 관리현황을 제도적 측면에서 보면 환경부(자연자원과)는 야생동·식물보호법 시행령 제39조 등을 통해 야생동물 및 식물보호 기능과 관련된 내용을 시·도지사에게 위임하여 처리하고 있다. 이와 같이 야생동물 및 식물보호 기능과 관련된 내용을 시도지사에게 위임하여 처리하고 있기 때문에 전국단위 업무의 효율성 측면에서는 관리상 효율상이 떨어진다고 할 수 있다. 구체적으로 중앙정부의 계획부서는 환경부 자연자원과이지만 집행기능을 담당하는 기초자치단체는 환경업무 담당이 아닌 산림업무 담당이 업무를 수행하는 기능상의 문제점이 노정되고 있다.

(4) 서식지 관리

대부분의 야생 동·식물 보호 및 관리는 서식지 관리와 직결된다고 볼 수 있다. 종 다양성 유지, 수렵조수의 수확량 증대 및 질병에 이르기까지 모든 야생동물의 관리목적은 적절한 서식조건을 유지해야 달성할 수 있다. 어떤 지역이 한 종에게 훌륭한 서식지를 제공하지만 다른 종들에게는 전혀 적당하지 않을 수도 있는 등 서식지 요구조건이 다양한 바, 서식지가 야생동물 개체군에 미치는 영향을 이해하기 위해서는 서식지 구성요소에 대한

8) 동법에는 국가생물다양성전략 및 시행계획 수립·시행, 생물다양성 조사, 국가 생물종 목록 구축, 생물자원의 국외반출 승인, 외국인등의 생물자원 획득 신고, 생물다양성 훼손에 대한 긴급조치, 생물다양성관리계약, 국가생물다양성센터 운영, 국가생물다양성 정보공유체계 구축·운영, 생물자원에 대한 이익공유, 전통지식의 보호, 외래생물 및 생태계교란 생물 관리, 생물다양성 등의 연구 및 기술개발, 전문인력 양성 등 38개 조문으로 구성될 예정이다.

이해가 필요하며, 특히 숲에 대한 이해가 절대적으로 필요하다고 할 수 있다[9].

서식지 관리란 야생동물에게 필요한 먹이, 물, 은신처 등 생육환경을 관리하는 것을 의미한다. 그러나 우리나라의 경우 보호구역이 협소(100ha 이하 68%)하여 서식지로써 제기능을 못함에 따라 야생동물의 피해가 급증하고 있는 실정이다. 멧돼지, 고라니 등 야생동물 개체수의 증가로 피해범위가 확산되고 있는 바, 2010년 농작물 피해액이 132억원에 이르고, 피해 보상비가 33억원에 달하고 있는 실정이다[10]. 특히 피해유발 야생동물에 대한 포획 등 사후관리에 치중함에 따라 멧돼지 도심 출현이 2009년 31회에서 2010년 79건으로 급증을 하고 있는 추세이다(산림청 내부자료, 2012).

또한 야생동물 교통사고는 '동물침입' 대신 대부분 운전자의 과실 책임으로 간주되고 있는데, 야생동물 교통사고 현황을 보면 2006년부터 2009년까지 4년간 총10,357건으로 나타나고 있다.[11] 일반적으로 야생동물 교통사고는 도로망과 교통량, 야생동물 행동반경, 환경요인의 세가지 요소가 상호작용하는 결과로 나타나고 있으며, 이 가운데 가장 큰 원인은 도로망과 교통량인 것으로 연구되고 있고, 도로가 야생동물의 생존번식 및 이동에 위협적이며 서식지 단편화를 초래하고 있는 것으로 나타나고 있다.

결국 환경부의 야생동물 보호업무는 밀렵 단속 위주로 추진되고 있으며, 가장 중요한 야생동물 서식지 보호 및 서식환경 개선에는 소홀한 실정이다. 특히 산림청에서 산림생태계 관리의 일환으로 수렵·포획 등 야생동물 관련 업무를 추진하려고 해도 환경부 소관사항으로서 업무수행이 곤란한 실정이다. 이에 따라 서식지 관리가 체계적으로 수행되지 못해 야생동물 교통사고 건수가 증가하고 도로 운전자에게 위험을 초래하고 있는 상황이다. 또한 야생동물에 의한 농작물 피해가 급증하고 있으며, 이에 따라 보상액 급증과 피해보상을 지자체별로 조례를 제정(98개 단체)하여 자체적으로 피해를 보상하고 있는 실정이다. 이외에도 야생동물 피해에 대해 피해유발 야생동물에 대한 포획 등 사전적 관리보다 사후관리에 치중하는 한계를 노정하고 있는 바, 선제적이고 체계적인 관리가 요구된다고

---

9) 구체적으로 어떤 동물에게든 가장 명확한 서식지 구성요소로서 먹이의 유효성은 계절에 따라 변하며, 먹이나 생식 등의 환경을 찾아 행동한다. 숲은 모진 날씨나 포식동물로부터 자신을 보호해 주며, 생존과 번식을 위하여 보다 낳은 장소를 제공하는 은신처 기능을 수행한다. 지표수나 즙이 많은 식물 분포 여부 등 서식지 변화가 간접적으로 야생동물에 영향을 끼칠 수 있으며, 숲은 동물들의 개체에게 필요한 충분한 먹이와 물 그리고 번식을 위하여 다양한 공간을 제공한다.

10) 야생동물의 출몰에 대해 현재 피해유발 야생동물에 대한 포획 등 사후관리에 치중하고 있는 실정인데, 멧돼지 서울도심 출현 접수 건수가 2010년 10월까지 67건이었으며, 이 중 구조대가 출동해 사살·포획한 경우가 64건에 달하고 있는 상황이다. 멧돼지 출현지역은 등산로처럼 유동인구가 많은 지역이 대부분이어서 수렵으로 개체수를 조절하는 것이 어려운 현실에 처해 있다. 피해예방시설 설치 및 피해보상 지원책은 야생동물 접근차단을 위해 전기울타리 등 피해예방시설 설치를 지원하고 있는데, 지원시설은 전기충격식 목책기, 철선울타리, 방조망, 경음기 등이며, 지원규모는 2008년 10억원, 2009년 20억원 2011년 18억원 등으로 나타나고 있다(산림청 내부자료, 2012).

11) 미국에서는 연간 130여만 마리의 사슴이 차량에 의하여 죽고 약 21천여명의 부상자와 200여명의 사망자를 내고 있으며, 자동차 수리비용으로 매년 28억불의 경제적 손실을 발생시키는 것으로 추산되고 있는 것으로 나타나고 있다(Format, et al., 2003).

할 것이다.

2) 정부기능

정부 기능측면에서 야생 동식물관리 업무는 환경부 자연보전국 자연자원과에서 18명의 직원이 다음의 주요 기능을 담당하고 있다(환경부 홈페이지 자료, 2012). 특히 야생생물 보호관리 법률운영, 야생동식물 및 멸종위기종 관리 등 업무 1인, 유해야생동물 관리, 밀렵단속 및 수렵제도 운영 1인, 야생동식물보호법 운영, 생물자원기초조사 및 생물다양성 및 철새관련 업무 등을 담당하고 있는데, 야생동식물업무의 중요성에도 불구하고 담당인력이 부족하고, 자연자원과에서 담당하는 주요 기능이 보호 업무에 치중되어 있는 실정이다. 또한 대부분의 업무는 지자체에 위임하여 처리하고 있다. 결국 향후 야생동식물업무의 패러다임 변화와 업무의 중요성에도 불구하고 담당인력이 적고 담당기능이 보호 업무에 치중되어 있는 실정이다.

반면, 산림청은 유사한 업무를 산림환경보호과에서 다음과 같은 업무를 담당하고 있으며, 산림유전자원보호림 및 보호수의 지정·관리 등 야생동식물의 84% 이상이 서식하고 있는 산림지역의 보호 및 관리의 주요 기능을 산림청이 담당하고 있는 바, 서식지와 관리기능의 통합은 매우 필요하다고 할 것이다. 기초자치단체는 자치단체별로 부서 명칭은 조금씩 다르지만 완주군의 사례를 보면 산림공원과 내 산림보호업무 담당에서 야생동식물 관련 업무를 담당하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 결국 기초자치단체 수준에서 야생동식물 관련 업무의 산림부서와의 기능의 통합은 정부업무 수준에서 볼 때 필연적인 결과라고 할 것이다.

〈표 1〉 환경부와 산림청, 지방정부 유관 기능

환경부	산림청	지방정부 (시군구)
○ 자연환경의 조사 및 생태·자연도의 작성 ○ 멸종위기 야생 동·식물의 지정·보호·복원에 관한 사항 ○ 생태계교란 야생 동·식물의 관리 등에 관한 사항 ○ 야생 동·식물 등 생물자원의 보전·관리 ○ 생태계의 변화 관찰에 관한 사항 ○ 국제적멸종위기종 및 야생 동·식물의 국제거래 등의 규제에 관한 사항 ○ 유해야생동물의 지정·관리에 관한 사항 ○ 야생화된 동물의 지정·관리에 관한 사항 ○ 야생 동·식물특별보호구역의 지정·관리에 관한 사항	○ 도벌·무허가벌채의 예방·단속 및 산림의 보호 ○ 불법산지전용의 단속 ○ 산지정화사업 ○ 산림유전자원보호림 및 보호수의 지정·관리 ○ 보안림의 지정·해제 및 시업관리 ○ 수목원진흥기본계획의 수립·시행	야생조수 보호 증식 및 수렵 단속 등의 업무

○ 유전자변형생물체의 자연생태계에 미치는 영향에 관한 사항 ○ 생물다양성·생물자원보전 종합대책 수립·시행과 국제협력에 관한 사항 ○ 자생생물 조사·발굴 및 정보화에 관한 사항 ○ 자연공원정책의 수립 및 지원 ○ 국립공원관리공단 지도감독에 관한 사항 ○ 국립공원자원의 보호·관리 ○ 국립공원의 지정·변경 및 국립공원계획의 수립	○ 수목원·생태 숲 및 산림박물관의 조성·관리 ○ 국립수목원에 대한 지도·감독 ○ 산림생물다양성 기본계획 수립·시행 ○ 산림생물 다양성의 보전·관리 ○ 우리꽃 박람회의 지원	

자료: 환경부, 산림청, 지방정부 홈페이지를 중심으로 연구자가 재정리(2012).

광역자치단체 수준에서 보면 경상북도의 경우 환경해양산림국 녹색환경과에서 자연공원관리 및 야생동식물 보호 업무를 담당하고 있으며, 서울시의 경우 푸른도시국에서 야생동식물 보호에 관한 주요 업무를 담당하고 있다. 지방정부 수준에서 볼 때 야생동물보호구역의 84%가 산림지역이지만 산림업무 담당자가 담당하고 있지 않은 실정이다.

기초자치단체 수준에서 보면 업무부서와 담당자들의 전문성 수준이 다양하게 나타나고 있으며, 복합적 업무를 수행하는 과정에서 야생동식물 업무의 중요성에도 불구하고 인력부족 및 업무 전문성이 떨어질 수 있는 한계를 노정하고 있는 것으로 보인다. 예를들어 군산시는 환경위생과 환경정책계에서 1인이 야생동식물관리 업무 담당하고 있으며, 논산시의 경우 환경관리계에서 수렵장 운영 및 야생조수 보호, 수렵허가·단속 등의 업무를 담당하면서 1명의 인력이 폐기물, 수질오염원 업무까지 담당하고 있고, 파주시의 경우도 환경자원과에서 유해야생동물 포획허가, 야생동물 피해 예방사업, 야생 동식물 불법포획 지도 단속, 수렵면허 발급, 생태계 교란 야생동식물 관리, 생물다양성 관리 계약 지원사업 업무를 담당하고 있는 바, 야생동식물관리 업무를 전문성보다는 지방정부별로 직제상 필요에 따라 업무 분장이 이루어져 관리되고 있는 실정이다.

〈표 2〉 지방정부 야생동식물 관련 주요 부서 및 업무 내용

지방정부		담당부처	주요 업무
광역	서울시	푸른도시국	1. 야생동식물 보호 2. 야생동식물 증식 및 방사 3. 야생동식물 보호구역 지정 및 관리 4. 야생동식물 보호종 지정 및 관리 5. 유해 및 생태계교란 야생동식물 관리 6. 야생 동식물 밀렵 7. 수렵면허
	경상북도	환경해양산림국 녹색환경과	자연공원관리 및 야생동식물 보호 업무

기초	군산시	환경위생과 환경정책계	야생동식물관리 업무
	논산시	환경과 환경관리담당	기후변화 협약에 관한 사무, 생태지도 및 생태탐방로 관련 업무, 수렵면허 및 수렵장 설정운영
		환경지도담당	유해야생동물 포획허가 및 부상 야생동물 진료 업무
	파주시	환경자원과	유해야생동물 포획허가, 야생동물 피해 예방사업, 야생 동식물 불법포획 지도 단속, 수렵면허 발급, 생태계 교란 야생동식물 관리, 생물다양성 관리 계약 지원사업 업무
지역환경청 (낙동강유역 환경청 자연환경과)		자연보전팀	○보전(호)지역 인·허가 등 관리에 관한 사항 ○수달휴식 소형 인공섬 조성, 모니터링 ○람사총회 준비기획 관련업무 수행 ○화포습지 생태계보전대책 추진관련 업무 ○야생동물 밀렵`밀거래 단속 ○보전지역 내 오염원 및 외래종 관리, 보전지역 감시원 고용 및 감독 등 보전(호)지역 관리에 관한 사항
		자연환경팀	○멸종위기 야생동`식물 포획 등 허가 ○생물다양성 관리 계약 ○유해야생동물의 관리에 관한 업무 ○습지 실태조사 및 보고서 발간 ○생태계교란식물 퇴치 ○야생동물 밀렵`밀거래 단속 총괄 ○국제적 멸종위기종의 수출`입 등의 허가 ○생태계교란야생동`식물 수입 등의 허가 및 관련업무
		생태조사팀	○야생동물 서식밀도 및 분포실태조사, 결과취합`보고 ○로드킬 조사 지원 ○습지 실태조사, 삵`수달서식처 확보 및 행태`서식환경조사 보고서 발간 ○수달휴식 소형 인공섬 조성 및 모니터링 업무 지원

자료: 지방정부 홈페이지(2012).

야생 동·식물 보호·단속업무는 환경부 및 국립환경과학원 23명 외에 지자체, 지방환경청 등으로 구분되어 관장되고 있는데, 실질적으로 현재 234개 시·군·구 중 91개 자치단체의 경우 산림부서에서 야생동물업무 담당하고 있는 실정이다. 환경부 야생동물 관리현황을 제도적 측면에서 보면 환경부(자연자원과)는 야생 동·식물보호법 시행령 제39조 등

을 통해 야생동물 및 식물보호 기능과 관련된 내용을 시도지사에게 위임하여 처리하고 있기 때문에 전국단위 업무의 효율성 측면에서는 업무 기능이 중앙과 지방이 서로 연계가 부족하게 되는 관리·기능상의 문제점이 노정되고 있다.

결국, 독일 등의 사례에서 보듯이 우리나라도 산림이 울창해짐에 따라 산림내 서식하는 생물종이 다양하게 증가하면서 상위포식자가 없는 야생동물의 과잉번식에 따른 부작용도 점차 심각해지고 있는 바, 산림내 생태계를 식물과 동물로 나눠 각각 산림청과 환경부로 이원화해 관리하는 시스템은 각종 정책 충돌과 예산낭비 개연성이 높아 개선이 시급하다고 볼 수 있다. 현재 야생조수관리는 각 지방자치단체가 관리하고 있으며, 국유림과 사유림 관리의 경우 산림청(중심) + 지방자치단체(부분)의 형태로 관리되고 있는 바, 환경부는 국가 기능에서 국가정책기능을 총괄하고 총리실의 환경처와 자연정책 기능은 산림청으로 통합 관리하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

3) 정책가치

(1) 보존과 활용의 가치 충돌

정책은 지향하는 가치에 따라 달성하고자 하는 대상과 조직의 운영방법이 달라질 수 있다. 국가생물자원인 야생동물을 서식공간인 산림과 통합 관리하여 야생동물로 인한 국민피해를 방지하고, 야생동물을 생태관광, BT산업 등의 소재로 활용하여 농·산촌 지역경제 활성화 도모하기 위해서는 야생동식물업무의 정책가치가 단순한 보호업무가 아닌 보호와 보전 및 이용이 요구되는 상황이 이미 전 세계적으로 전개되고 있는 상황이다.

반면, 현재 야생동물 업무를 관장하고 있는 환경부는 "정부조직법 제34조에 의하면 환경부장관은 자연환경 및 생활환경의 보전과 환경오염방지에 관한 사무를 장리(掌理)한다." 에 규정된 바와 같이 각종 환경오염으로부터 우리 국토를 보전하여 국민들이 보다 쾌적한 자연, 맑은 물, 깨끗한 공기 속에서 생활할 수 있도록 함으로써 국민 삶의 질을 향상하고, 나아가 지구환경보전에 기여하여 하나뿐인 지구를 보전하는 것을 그 임무로 하고 있다. 결국 환경부의 가장 본질적인 목적은 야생동물의 보존에 있는 바, 최근 전세계적으로 패러다임의 변화를 겪고 있는 야생동물의 본존 및 경제적 활용과는 가치의 차이가 존재한다고 할 것이다.

결국 산림·환경 패러다임의 변화로 야생 동·식물의 경우 보존과 이용이 함께 관리되어야 하지만 현재의 직제는 보존에 초점을 둔 환경부에 속해 있어 국제 환경변화 및 업무특성과 부합하지 않은 실정이다. 때문에 보존과 이용이 함께 이루어질 수 있는 통합관리가 필요하다고 할 것이다.

(2) 환경문제의 이념화에 대한 대응

야생동식물 기능의 경우 향후 환경문제의 이념화에 대한 대응이 또한 필요하다. 강현호

(2007), 임윤모(2008) 등을 통해서 보면 부처간 갈등유형에서 가장 갈등이 심한 영역이 국토개발과 환경보전간 갈등으로 나타나고 있으며, 반면 환경부가 자기주장성이 강한 반면 타 부처와의 협력도는 가장 낮은 것으로 조사된 바 있다. 환경업무의 정책 가치적 특성에서 유래되는 환경문제의 이념성에 대해 최근 전 세계적으로 중요성이 크게 부각되고 있는 야생동식물 관리 업무는 결국 타부서와의 협력도가 높고 보존과 이용이 가능한 방향으로의 효과적인 기능조정이 필요하다고 볼 수 있다.

업무 수행과정에서 권한 충돌시 조정작용이 부족하고 협력메커니즘이 부족한 것이 관료제의 특성인 바, 실제 국토해양부의 국토계획과 도시계획 등 국토의 이용과 개발에 대한 계획수립과 산림환경보전의 문제는 관할권 중첩과 그에 따른 갈등을 일으킬 수 밖에 없으며, 갈등시 조정이 어려운 것이 현실이라 할 수 있다.

결국, 인간·숲·동물의 공존을 추구하는 산림생태계 통합관리시스템 방안이 필요하다는 전제하에서 정부부처에서 야생동식물업무에 대해 보호와 보전 및 이용이라는 비전과 정책가치를 가지고 있는 부서로의 정부기능 이관이 절실히 요구된다고 할 것이다.

Ⅳ. 효율적인 정부기능 통합 방안

정부기능의 효율적 통합방안 모색은 대선이후 새로운 정부가 출범하면 다양한 형태로 논의가 될 것이다. 이 연구의 사례에서 보듯이 전문성과 정부기능의 가치 등이 고려되지 못한채 정치적 논리에 의해 정부기능이 통합된다면 여러 갈등과 예상치 못한 문제를 유발할 가능성이 있으며, 정부기능의 효율성을 저하시키게 될 것이다. 때문에 조직 개편이 단행될 경우 각 부처의 다양한 입장을 반영하여 갈등을 최소화 해야 하며, 더 나아가 정부업무 체계에서 나타나는 중복투자 및 관리의 비효율, 부처간 경쟁 및 업무혼선 등 문제점을 개선하기 위해서는 다음과 같은 몇가지 측면이 고려되어야 할 것이다.

1. 관할권이 고려된 정부기능 조정과 통합

정부기능의 효율화를 위해서는 몇 가지 전제가 필요한데, 가장 중요한 요인 중 하나가 정부기능 고유의 직제와 기능을 고려한 기능통합방인 모색되어야 한다는 점이다. 관할권이 너무 크거나 작아서 서비스 공급의 불경제가 일어날 때에는 영향을 받는 권한과 활동이 재배분되어야 할 것이며, 야생동물(서식지관리 포함) 업무의 효율적 추진이 가능한 인력과 전문성을 보유한 기관으로의 통합관리가 필요하다고 할 것이다. 예를들면 야생동물 기능의 경우 특수한 기능과 성격을 가지고 있는 바, 그러한 특성요인이 충분히 고려되어 기능통합을 이루어 나가야 정부기능의 효율화가 담보될 수 있을 것이다.

본 연구의 사례인 야생동식물 업무의 경우를 보면 산림청이 아닌 환경부가 야생동물 기능만을 가지게 됨으로써 서식지 관리, 조직 및 인력, 재정체계 등에서 많은 문제를 노정한다. 전국토의 64%가 산림이며, 야생동물의 85%가 산림에 서식하고 있는 현실에서 야생동물 기능을 산림청이 아닌 환경부가 담당한다는 점은 의문이 제기된다고 할 것이다. 더구나 서식지 관리가 효율적으로 이루어지지 못하면서 우리나라의 경우 산림이 울창해짐에 따라 산림내 서식하는 생물종이 다양하게 증가하면서 상위포식자가 없는 야생동물의 과잉번식에 따른 부작용도 점차 심각해지고 있는 현실이 노정되고 있다. 또한 야생동물 업무의 중요성에 비추어 환경부는 이 기능에 대한 예산 비중이 6.5%로 업무의 중요도가 매우 낮으며, 산림청은 이미 '99년 이전까지 이 기능을 담당한 전문부서라는 점에서 정치적 논리에 의한 환경부로의 야생동물 기능 이전은 커다란 문제점을 내포한다고 할 것이다. 생태계를 식물과 동물로 나눠 각각 산림청과 환경부로 이원화해 관리하는 시스템은 유사 업무 수행과정에서 산림청과 환경부간 인력 및 예산의 중복을 가져올 수 있고, 특히 환경부의 경우 야생 동·식물관리 주무과장을 토목직이 담당하는 등 해당 업무에 대한 전문성이 결여되어 있는 것이 문제점으로 지적될 수 있다.

결국 야생동물 업무에서와 같이 체계적으로 서식지를 관리할 수 있기 위해서는 전국 64%에 이르는 산림과 토양, 산림 등에 대한 DB를 체계적으로 구축하고 있는 부서가 중심이 되는 통합관리 방안의 모색이 필요하다는 시각에서 볼 때 정부기능의 통합은 정치적 논리가 아닌 관할권을 중심으로 하는 정부기능의 전문적 영역과 관리체계가 강조되는 기능개편이 이루어져야 할 것이다. 즉, 야생 동·식물 보호 관리 등이 이제는 지방자치단체의 수준을 넘어서 국제적 수준의 문제로 대두되고 있는 바, 결국 지구환경문제 및 국제환경협력을 다루는 체계가 갖추어져 있지 않기 때문에 이 분야에 전문성을 가진 산림청이 리딩 리더십을 통해 관리의 주체가 되어야 할 것으로 보인다[12].

2. 정부기능에서의 효율성 고려

Moe(1990)은 정부조직 구조의 선택이 갈등관계에 있는 사익추구적인 선택과정 참여자들간의 타협에 의한 정치논리에 의해 이루어질 경우 조직 구조는 분점적이고 비효율적으로 된다고 논의하고 있다. 야생동물 기능의 경우 업무의 전문성, 계속성, 효율성 등 기술적 기준에 기초한 논리보다는 참여자들간의 정치적 타협에 의한 정치논리에 의해 이루

12) 야생조수에 관한 업무를 위시하여 자연생태계에 관한 업무는 그 전문성과 각국의 자원현황에 따라 다양한 형태로 관장되고 있다. 즉, 각국의 자연환경 여건과 역사적 특성, 전통 등에 따라 독자적인 야생동식물 관리행정체계를 유지하고 있다. 예를들면, 우리나라와 산림율(산림면적/국토면적), 산림소유구조(국공유림 대 사유림 비율)가 비슷한 나라 들 중 본청 조직을 구성하고 있는 일본은 환경청에서 야생조수업무를 관장하고 있지만, 기능별(사업별) 조직을 구성하고 있는 핀란드, 스웨덴 등은 산림부서와 환경·산림공동부서에서 야생조수업무를 담당하고 있다.

어졌다고 볼 수 있다.

이에 따라 정치적 타협의 소산으로 탄생된 정부조직과 그 기능은 여러 측면에서 분절적·비일관적·비효율적인 측면이 대두되게 된다. 예를들면, 야생 동·식물 보호·단속업무를 보면, 환경부 및 국립환경과학원 23명 외에 지자체, 지방환경청 등으로 구분되어 관장되고 있는데, 실질적으로 현재 234개 시·군·구 중 91개 자치단체가 산림부서에서 야생동물업무를 담당하고 있는 실정이다. 더구나 환경부 야생동물 관리는 야생 동·식물보호법 시행령 제39조 등을 통해 야생동물 및 식물보호 기능과 관련된 내용을 시·도지사에게 위임하여 처리하고 있기 때문에 전국단위 업무의 효율성 측면에서는 업무 기능이 중앙과 지방이 서로 연계가 부족하게 되는 관리·기능상의 문제점이 노정되고 있다. 이 외에도 산림내 생태계를 식물과 동물로 나눠 각각 산림청과 환경부로 이원화해 관리하는 시스템은 각종 정책 충돌과 예산낭비 개연성이 높아 개선이 시급하다고 볼 수 있다.

정치적 관점이 아닌 정부기능의 효율적 운영측면에서 본다면 현재 야생조수관리는 전세계적으로 지속가능한 성장발전을 위한 환경정책의 일환으로 녹색성장정책을 추구하는 현시점에서, 산림환경보존과 경제성장을 함께 고려하여 관련 정책을 전문적이고 체계적으로 실행하는 것이 절대적으로 필요한 시점이며, 이를 위해 산림청으로의 야생조수 관리기능을 통합하는 것이 필요하다. 이 연구의 분석결과를 보면, 현재 야생조수관리는 각 지방자치단체가 관리하고 있으며, 국유림, 사유림 관리의 경우 산림청(중심) + 지방자치단체(부분)의 형태로 관리되고 있다. 따라서 환경부는 국가 기능에서 국가정책기능을 총괄하고 총리실의 환경처와 자연정책 기능은 산림청으로 통합·관리하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다[13]. 통합의 기본 방향은 다음과 같은 측면에서 고려되어야 한다. 첫째, 「산림생태계 통합관리 제도」를 도입하여 야생동물의 서식지 관리 등 생태계 전반을 체계적으로 관리하고, 야생동물보호구역의 84%인 산림의 관리가 야생동물관리의 핵심인 바, 산림청이 주도적 역할을 수행하는 방안을 모색해야 할 것이다. 둘째, 개별 종의 복원에서 서식지 등 생태계 전체를 복원하는 정책으로 전환할 필요가 있으며, 단순 방사(放飼)를 넘어 서식환경 조성 및 종의 자생능력을 확보하고, 숲 가꾸기 등 산림관리로 생태계의 수용능력을 높여 생물다양성을 증진시켜 나가야 할 것이다. 때문에 산림청으로 통합관리하는 경우 야생동식물 업무의 전문적, 효율적 운영이 가능하다. 즉, 야생 동·식물관리 정책을 환경부에서 산림청으로 기능을 통합하는 방안은 전문적이고 통합적인 야생동식물 관리가 가능하다는 기본적인 이점 이외에도 야생 동·식물 책임행정 구현이 수월하다는 점, 기능통합에 따른 업무 전문성이 제고됨은 물론 조직의 업무효율성 제고와 인력감축, 인력재배

13) 산림청은 야생동식물업무 업무가 환경부로 이관되기 전 업무담당 주무부서였으며, 산림환경보호과 등에서 유사한 업무 혹은 관련 업무를 수행하거나 할 수 있는 조직과 인력능력을 가지고 있는 상황이다. 또한 기초자치단체는 자치단체별 부서 명칭은 조금씩 다르지만 완주군의 예를 보면 산림공원과 내 산림보호업무 담당에서 야생동식물 관련 업무 담당하고 있는 바, 중앙정부와 지방정부간 조직과 기능의 일관성 유지를 위해서도 산림청으로의 업무 이관이 필요한 상황이다.

치 및 효율적 운영이 가능하다는 장점을 가지고 있는 것으로 나타났다.

결국, 정부기능 개편이 지나치게 사익추구적인 합리적인 행위자들간의 정치적 타협에 기초하여 이루어지게 되면 많은 문제점들이 내포하게 되고, 새로운 환경변화와 본래적인 기능을 충실히 수행하는데 많은 어려움을 가지게 된다는 점을 발견할 수 있다. 따라서 효율적인 정부기능 통합의 방향을 위해서는 조직개편 과정 참여자들의 사익추구행태를 억제하거나 그것을 행정의 효율성과 일치시킬 수 있는 제도적 장치 등을 개발해 나가야 할 것이다. 예를들면, 조직개편 과정에서 타당성 있는 객관적 기준을 제시하도록 하며, 그들의 대안선택이 초래하는 결과를 사후적으로 평가하는 시스템을 마련하는 것도 하나의 방안이 될 것이다.

3. 정책가치와 비전이 고려된 정부기능의 조정과 통합

정부기능 통합과정에서 비효율적인 측면들이 내포되어 있는 한, 고유한 정부기능의 목적을 달성하기는 어려울 것이다. 따라서 본래적인 정부기능의 목적과 기능을 효율적으로 달성하기 위해서는 이러한 비효율적인 요인들을 제거하려는 노력이 필요하다. 그러나 할거주의 경향에 따라 업무 수행과정에서 권한 충돌시 조정작용이 부족하고 협력메커니즘이 부족한 것이 관료제의 특성인 바, 실제 국토해양부의 국토계획과 도시계획 등 국토의 이용과 개발에 대한 계획수립과 환경보전의 문제는 갈등을 일으킬 수 밖에 없으며, 충돌이 있는 경우 조정이 어려운 것이 현실이라 할 수 있다. 결국 야생 동·식물의 경우 보존과 이용이 함께 관리되어야 하는데, 보존에 초점을 둔 환경부의 업무 특성과는 부합하지 않으며, 보존과 이용이 함께 이루어질 수 있는 통합관리가 필요하다고 할 것이다. 이 연구의 사례를 통해서 본다면, 정부기능의 효율적 통합 노력들은 첫째, 보존에서 이용과 활용으로의 가치 변화, 둘째, 정책가치 고려, 셋째, 정책비전 고려 등이라고 할 수 있다.

첫째, 보존에서 경제적 이용과 활용으로의 가치변화를 들 수 있다. 현재 환경부의 야생조수 관리는 단순히 개체수 관리 중심의 업무에 치중하고 있는 것이 현실이다. 즉, 야생동물 관리업무 중 수렵장 조성, 유해야생동물 구제, 인공사육 야생동물 관리 등에 초점이 모아져 있는 현실을 극복하고 궁극적으로는 이러한 야생동식물 기능의 통합·관리를 통해 보존 중심에서 경제적 이용과 활용이라는 패러다임 변화를 적극적으로 추진해 나가야 할 것이다. 예를들어, 야생동물 체험을 활성화하여 농·산촌의 일자리 및 소득 창출에 기여하도록 하는 방법을 모색해 볼 수 있다. 구체적으로 자연휴양림, 수목원 등을 활용하여 교육·문화 프로그램을 운영하거나, 함평나비 축제와 같은 야생동물을 활용한 지역별 테마산업으로 육성하는 전략을 수립할 필요가 있다고 할 것이다. 또한 야생동물을 혈전 용해제(지렁이), 해충천적(진디혹파리) 등 고부가가치 자원으로 활용함으로써 단순한 보호가 아닌 보존과 이용을 함께 고려해 나가야 할 것이다. 현재 야생식물의 경우 유용 자원의

산업화를 위한 「Golden Seed」 사업 추진 중에 있는데, 2008년 BT시장 규모는 2,136억달러로 5년간('04~'08년) 매년 11.8%씩 성장할 정도로 미래의 유망한 부가가치 산업중 하나이기 때문에 전문부서에서 이러한 역할과 기능을 수행해 나가는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 정책가치적 측면에서 본다면, 이 연구의 사례에서 볼 때 환경부 기능은 모든 부처에 부분적으로 모두 존재하기 때문에 환경부는 각 부처의 환경기능을 조정하는 역할에 초점을 두어야 한다. 환경부 자연보전국 자연자원과에서 18명의 직원이 야생생물 보호관리 법률운영, 야생동식물 및 멸종위기 종 관리, 유해야생동물 관리, 밀렵단속 및 수렵제도 운영, 야생 동·식물 보호법 운영, 생물자원기초조사 및 생물다양성 및 철새관련 업무 등을 담당하고 있는 데, 야생 동·식물업무의 중요성에도 불구하고 담당인력이 적고 담당기능이 보호 업무에 치중되어 있는 상황이다.

이러한 것은 환경부가 본래의 정책가치인 환경보전 기능보다는 본래의 정책가치에서 벗어나는 사업을 하려 하는데서 정책 가치의 딜레마 상황이 발생하고 있는 바, 야생동식물 관리 업무의 보존과 개발, 성장 기능을 한 곳으로 통합하여 관리하고 운영하는 것이 환경친화적인 경제성장을 추구해 나가는 정책가치에 부합한다. 즉, 1999년 산림청이 갖고 있던 조수보호 관련업무가 환경부로 넘어가게 되는데, 현재 환경부의 규모가 확대되면서 개발과 오염을 감시하는 부처에서 직접 사업을 하는 부처로 변화해 가면서 정책가치에 부합하지 못하다는 비판이 제기되고 있다. 전국 64%의 면적을 차지하는 산림지역 내에서 야생동식물의 관리와 보존 및 전문적 활용을 환경보존이라는 단순한 차원에서 환경부가 관리하는 것은 산림청의 산림 개발 및 경제성장에 도움을 주는 정책을 개발하는데 있어서 정책 일관성에 비효율성을 초래할 수 있는 바, 산림청으로의 통합관리를 통해 야생동식물의 관리와 보존 및 전문적 활용을 추진해 나갈 수 있을 것이다.

셋째, 정책비전적 측면에서 본다면, 야생조수업무는 산림, 사막화방지, 야생동식물업무의 통합관리라는 전세계적 패러다임 변화를 동시에 경험하고 있는 분야이다. 실제로 2012년 5월 13일 한·중·일 정상은 3국간 포괄적 협력 파트너십 증진에 관한 공동선언문에서 멸종위기 종과 이들의 서식지 복원·보전에 관한 정보 공유를 강화하고, 공동 노력을 진전시키기 위한 관련 협력 프로그램의 가능성을 모색하기로 결정한 바 있다. 이 회의의 결과는 "지속가능한 산림관리, 사막화 방지 및 야생동식물 보전·협력에 관한 공동성명"에서 각국의 정책·입장에 대한 상호 이해를 증진할 수 있도록 실무급의 교류 및 소통의 촉진에 더 많은 노력을 기울일 계획이며, 한국, 일본, 중국간 지속가능한 산림관리, 사막화 방지 및 야생동식물 보전에 관한 협력 강화에 대한 의지 재확인 및 적절한 시기에 동아시아 지역으로의 협력 확대 가능성을 모색하기로 결정하였다. 그러나 우리나라의 경우 현재 야생동물 기능만 환경부 소속으로 되어 당장의 업무의 효율적 측면은 차치하고라도

장기적 시각에서 통합관리라는 궁극적 비전에 근본적인 문제점을 가지고 있다고 할 것이다. 이러한 국제적 관계에서 세계 대다수의 많은 국가들이 이미 산림부서가 통합적으로 관리하고 있는 바[14], 그동안 아시아권에서 주도적 역할을 수행하여 온 산림청이 리딩 파워를 가지고 선도적 역할을 수행해 나가야 할 것이며, 이 과정에서 야생동물이라는 정부기능도 "지속가능한 산림관리, 사막화 방지 및 야생동식물 보전·협력"이라는 궁극적 비전 속에 산림청으로의 기능 통합을 추진해야 할 것이라고 사료된다[15]. 이 외에도 생물다양성협약(CBD)에서는 생태계의 통합적 관리를 원칙으로 채택하고 있는 바, 「생태계 접근법」의 이행을 위해서는 야생동물과 산림의 통합관리가 핵심이라고 할 수 있다. 따라서 야생동물의 효율적인 관리를 위해서는 전문성을 가진 기구로 관리주체의 일원화가 시급하다고 할 수 있으며, 이러한 관점에서 본다면 우리나라의 경우 산림청으로 일원화시 별도의 예산 및 인력 증원 없이도 야생동물을 포함한 생태계 전반을 효과적으로 관리가 가능한 상황이기 때문에 이러한 방향을 적극적으로 모색해야 할 것이라고 분석된다.

결국, 야생동물을 서식지 중심으로 통합관리하기 위해 산림청에서 야생동물 보호·관리 업무를 수행하는 것이 바람직하며, 특히 야생동물 관리업무 중 수렵장 조성, 유해야생동물 구제, 인공사육 야생동물 관리 등은 전통적으로 산림관리의 한 분야라 할 수 있기 때문에 환경부는 자연환경 보전의 기본원칙을 정하고, 멸종위기 야생동식물의 보호 및 밀렵단속에 역량을 집중하는 것이 합리적이라 할 수 있다. 예를들면 핀란드와 같이 정부의 일방적인 관리 시스템보다는 전문부서가 중심이 되어 야생 동·식물 관리업무에 대해 모든 이해 관계자 사이에 개방적인 과정으로 준비해 나가고, 기관간 협력을 중시하는 방안들이 모색되어야 할 것이다.

---

14) 독일의 사례와 같이 산림청 주도하에 희귀동물의 보호와 서식지 관리, 과잉번식 동물에 대한 수렵량 할당 등 밀도조절 관리 대책 등을 산림 생태계 관리차원에서 통합관리 시스템을 추진하는 방안을 통해 인간·숲·동물의 공존을 추구해 나갈 수 있다. 현재 우리나라 산림청은 산림청 항공기 45대 및 산림공원내 임업기능인 7,800여명 등 1만여명의 산지관리 인적자원을 가지고 있는 바, 전국 64%에 이르는 산림지역내 야생동식물에 대한 효율적인 관리가 가능하며, 산림사업과 보호 및 보존이 모두 가능한 상황이다. 야생동·식물관리는 생태계 먹이사슬을 조정해 주어야 하는데, 산림청은 손, 발이 있고, 토양, 산림 등에 대한 DB 등이 잘 구축되어 있으며, 숲 관리에 전문성을 가지고 있는 바, 효율적인 서식지관리 차원에서 산림청이 담당하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

15) 산림청은 생물자원화 사업의 활성화를 위한 여러 계획을 수립하여 시행중에 있다. 구체적으로 농어업유전자원의 보존·관리 및 이용활성화에 관한 기본계획('09~'18)에서 산림청은 산림유전자원의 체계적 수집, 산림유전자원의 특성평가 강화, 산림유전자원의 증식 및 보존관리 강화, 산림유전자원의 이용활성화, 산림유전자원 전문인력 양성에 대한 장기적 비전과 계획을 가지고 사업을 추진하고 있다. 예를들면, 산림청은 산림 유전자원 확보를 위해 식물(종자, 영양체)의 경우 2008년 2,800종/ 321천점에서 2018년 4,000종/1,182천점으로 확대하고, 미생물(균주)은 2008년 1천점에서 2018년 3천점으로 확대하며, 생물표본은 2008년 380천점에서 2018년 699천점까지 확보할 계획을 수립하여 시행 중에 있다.

Ⅴ. 결 론

1967년부터 산림청에서 「조수보호 및 수렵에 관한 법률」등을 근거로 야생조수 보호관리업무를 수행해 왔지만, 1997년 환경부가 멸종위기 및 보호야생 동식물 지정·관리 및 불법 포획·채취 등에 따른 벌칙 강화 등을 목적으로 「자연환경보전법」을 개정하여 야생동식물 보호에 대한 법적 체계가 마련되고, 이후 결국 환경보존이라는 정치적 논리에 의해 1999년 5월 정부조직 개편시 야생동물 조직과 기능이 환경부로 이관되고, 야생식물 기능만 현재까지 산림청에서 담당하고 있다. 이러한 정부기능의 분절화는 여러 가지 측면에서 불합리한 모순과 비효율을 노정하고 있다. 이에 이 연구에서는 현재 각 부처별로 나누어져 담당하고 있는 정부기능의 비효율적 운영 사례를 분석하고, 정부기능의 효율적 운영을 위한 통합관리방안을 모색하기 위해 야생동물 기능을 중심으로 산림환경의 변화양상 및 실태를 분석하고, 산림환경의 변화에 따른 산림행정 패러다임의 변화를 분석하여 야생동·식물 관리 기능의 통합관리방안에 대한 전략적 방향성을 제시하고자 하였다.

현실적인 측면에서 볼 때, 환경부의 경우 정책은 있지만 토지가 없는 현실적 한계를 가지고 있기 때문에 서식지 관리를 환경부가 하는 경우 관리가 취약해질 가능성이 매우 높고, 효과적 정책 수행이 어려울 수 있다. 또한 정책가치면에서 볼 때 환경부는 국토 보존이 목적이며, 국토해양부는 국토 이용이 목적인 바, 산림정책기능은 국토해양부 및 환경부의 본질적 목적과 다른 산림청 고유의 영역에 해당한다고 볼 수 있다. 결국 국토의 64%가 산림이며, 20%가 농지인 바, 효율적 이용과 지속가능한 보존이 공존해 나가야 할 것이며, 국가 기능의 소속은 환경부 보다는 산림청으로 하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

이 연구에서 제시한 바와 같이 야생 동·식물 관리 업무를 전문부서와 전문성을 가진 산림청이 통합·관리하는 경우 다음과 같은 기대효과를 가져올 수 있다.

첫째, 야생조수가 산림지역, 종지지역, 도로지역, 습지지역 등 영역별로 전문적이고 체계적으로 관리됨으로써 야생조수 업무에 대한 전문성과 인력관리의 효율화가 유지될 수 있으며, 궁극적으로 부처별 영역에 부합하는 관리로 야생조수 업무와 관련한 조직간 관할권 갈등이 최소화 될 수 있다.

둘째, 최근 한·중·일간 “지속가능한 산림관리, 사막화 방지 및 야생동식물 보전·협력에 관한 공동성명”, 2012년 10월 “생물다양성 협약 제11차 총회” 등 국내외 산림·환경 분야의 주요 흐름에 대해 부처간 협력을 통해 산림·환경 변화에 부응한 전략수립이 가능해 진다.

셋째, 전문적인 산림기능을 갖고 있는 산림청을 중심으로 관련 유관부처인 환경부, 국토부, 지방정부와 자문·협력의 네트워크를 강화함으로써 통합관리의 협력적 거버넌스 체계 구축이 가능해진다. 독일의 경우 전체적인 야생동식물의 보호와 관리는 연방환경·자연보호·핵안전부에서 관장하고 있으나, 실질적인 보호 및 보존관리는 주정부에서 시행하고

있는 바, 부처간 협력적 거버넌스 체계를 통해 인간·숲·동물의 공존을 추구하는 산림생태계 통합관리시스템 방안이 구축될 수 있을 것이다.

결국, 정부기능의 경우 정치적 논리에 의해 조직개편이 이루어지면 결과적으로 조직 구조와 기능이 분절적이고 비효율적으로 운영될 수 밖에 없는 점은 이미 여러 연구에서 나타나고 있는 바, 조직개편에서 지나친 정치적 논리의 개입을 배제하고 정부기능의 영역과 전문성, 기능의 비전과 가치 등이 고려된 조직 개편과 기능 통합이 이루어지도록 노력해야 할 것이다.

<참고문헌>

강윤호·최성두. (2012). 통합해양행정체계의 논리와 방향. 2012년 한국정책학회 춘계 학술대회 발표논문.

강현호. (2007). 개발과 환경조건에 관련된 행정조직개편 논의. 한국토지공법학회.「토지공법연구」, 35: 152-154.

군산시 홈페이지. (2012). 〈http://www.gunsan.go.kr〉.

김길수. (2008). 지방정부간 정책협력 사례연구: 파주 LCD 클러스터 조성사업.「한국자치행정학보」, 22(1): 203-218.

김남이. (2007). 동북아 지역의 국제환경과 협력에 관한 논의.「한국비교정부학보」, 11(1) : 187-204.

김상봉·이상길. (2007). 국가 R&D 사업 정책결정과정에 있어서 정부부처간 갈등조정에 관한 연구: 참여정부 신성장동력사업 선정을 중심으로.「정책분석평가학회보」, 17(3): 161-192.

김창수. (2012). 해양수산행정의 통합가능성과 한계: 구조와 역사 그리고 프레임 분석. 2012년 한국정책학회 춘계 학술대회 발표논문.

낙동강유역환경청 홈페이지. (2012). 〈http://www.me.go.kr/ndg〉

논산시 홈페이지. (2012). 〈http://www.nonsan.go.kr〉

농어업 유전자원의 보존·관리 및 이용활성화에 관한 기본계획('09~'18)

류재현. (2009). 지방정부의 전략경영프로그램과 매뉴얼에 관한 예시적 방안 모색.「한국자치행정학보」, 23(1): 249-280.

모미순. (2000). 정보통신정책형성과정에 있어서 조직간 갈등과 조정에 관한 연구. 박사학위논문, 서울대학교 행정대학원.

문화일보, 2011년 5월 14일.

박창열. (2010). 국내기관의 야생동물 교통사고 관리 실태 및 합리적인 저감 대책 방안. 석사학위논문, 서울시립대학교 도시과학대학원.

박형준·이인원. (2009). 지역개발정책수단으로서 협력적 지역거버넌스의 형성: 승리연합모

형을 통한 지역파트너십형성 모형설정. 「한국정책학회보」, 18(2): 7-36.
배응환. (2010). 신지역주의와 협력거버넌스: 광역경제권 설계의 전제. 「한국행정학보」, 44(4): 203-232.
산림청. (2009). 「산림분야 국제협력 조직강화 및 산림기능 통합관리 방안」. 연구보고서.
서울시 홈페이지. (2012). 〈http://www.seoul.go.kr〉.
서울시. 「서울시야생동식물보호 세부계획(2006-2010)」.
안경섭. (2012). 정부 물관리 정책 기능중복 개선에 관한 연구. 2012 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
유홍림·윤상호. (2006). 전자정부 추진과정에서의 부처간 갈등 분석. 「한국정책과학학회보」, 10(4): 397-420.
윤칠석. (2012). 녹색성장정책에 대한 인지 및 행태: 대경권 사례를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 26(1): 261-283.
임윤모. (2008). 「환경행정조직의 개선방안에 관한 연구: 차등적 분권화 제도를 중심으로」. 전남대학교 행정대학원 석사학위논문.
정문기. (2009). 지역경제개발의 협력거버넌스. 「한국행정학보」, 43(3): 229-250.
조승현. (2008). 자립적 지방화를 위한 지역혁신체계 구축방안에 관한 연구: 전라북도를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 22(2): 317-335.
주상현. (2011). 지방정부간 정책갈등 분석과 관리 전략에 관한 연구. 「한국비교정부학보」, 15(2): 343-368.
_____. (2012). 야생동물 관리기능의 조정과 통합. 2012 서울행정학회 추계학술대회 발표논문집. 633-662.
주효진·한승준. (2011). 국제협력 강화를 위한 조직확대방안 모색: 산림분야를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 25(3): 337-354.
채종헌·김재근. (2009). 공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구: 경기도 이천시 환경기초시설입지갈등사례. 「지방행정연구」, 23(4): 107-136.
최영훈. (1997). 행정기관의 관할중복 현상: 과학기술분야를 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
최진혁. (2011). 국가와 지방자치단체간의 연계(협력)체제에 관한 연구: 프랑스 사례를 중심으로. 「한국비교정부학보」, 15(1): 49-76.
파주시 홈페이지. (2012). 〈http://www.paju.go.kr〉.
「YTN」. 2012년 6월 11일.
Ansell, Chris. &Gash, Alison. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 18: 543-571.
Bryson, J. M., Crosby, B. C. and Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 26 Special Issue: 44-55.
Huxham, Chris. (2000). The Challenge of Collaborative Governance. *Public*

Management, 2(3): 337-357.

Moe. Terry. M. (1989). The Politics of Bureaucratic Structure. Chubb, John E. and Peterson, Paul E.(eds.), *Can the Government Govern?*, 267-329. Washington, D. C: The Brooking Institution.

_____. (1990). The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. Williamson, Oliver(ed.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York: Oxford University Press .

Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.

_____. (1991). A Reflection on Bureaucracy and Representative Government. in Blais, A. & Dion, S.(eds.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, 28. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

접수일(2012년 11월 15일)
수정일자(2012년 12월 10일)
게재확정일(2012년 12월 13일)

지방의료원의 지방공사와 민간위탁 비교연구

A Comparative Study on the Local Public Hospital of public Enterprise and Contracting Out

김 길 수 (전북대학교 산학협력단 교수)

Abstract

Gil-soo Kim

The local public hospitals in korea provide with the medical safe network for the poor resident and establish the infrastructure of national medical project. Namely, they must make pursuit of the publicity. At the same time, they must pursue the profitability in order to provide the medical service continually. Therefore they must be harmonize the publicity and the profitability.

The local public hospitals is administered the three mode in korea : the direct management, local public enterprise and contracting out. It is important to harmonize the publicity and the profitability.

This study is to analysis and comparate the Gunsan hospital that is administered the mode of contracting out and the Namwon hospital that is administered the mode of local enterprise.

The analysis result is showed that Gunsan hospital is prominent in profitability compared with Nawon hospital and Nawon hospital is superior in publicity and customer satisfaction compared with Gunsan hospital.

주제어: 지방의료원, 지방공사, 민간위탁, 공공의료, 공공성, 수익성

Keywords: Local public hospital, local public enterprise, public medical service, publicity, profitability.

I. 서론

> 두 살배기 유미(가명)의 몸에서 열이 끓었다. 고열은 며칠이 지나도록 내리지 않았다. 지난 4월24일 밤, 유미는 아빠의 품에 안겨 응급실에 왔다. 병원은 입원을 권유했다. 문제가 있었다. 병원에는 소아과 입원 병상이 없었다. 이 도시에도 유미를 위한 병상은 없었다. 이튿날 엄마는 직장에 하루 휴가를 냈다. 아이를 안고 이웃 도시를 찾았다. 그곳에는 소아과 전문의와 병상이 있었다. 그 뒤 사흘 동안 부부는 번갈아 직장을 쉬었다. 아빠와 엄마는 아기의 입원실에서 번갈아 잠을 자고 출근하기를 반복했다. 아기의 열은 떨어졌지만 부모는 녹초가 됐다. 아버지 박영수(44·가명)씨는 푸념하듯 말했다. "우리 도시에 입원 병상이 있었으면 이렇게까지 불편하지는 않았을 것 같네요
>
> ……강원도의회의 가장 최근 회의록을 찾아봤다. 지난 4월19일 사회문화위원회의를 보니, 도의원들의 말은 거셌다. "그리고 내년부터는 자체적으로 벌어먹고 살아라, 지원 한 푼도 없다, 하기 싫으면 그만두라고 하고 팔아버린다고 그래요."(이학년 의원) "돈 먹는 하마."(원태경·남경문 의원) "건강검진센터 운영 활성화… 그런 것도 수입을 올릴 수 있는 기본 방향이야."(최재규 의원) 26쪽의 회의록을 몇 가지 열쇳말로 검색해보았다. '매각'이란 말이 7회, '적자'란 말이 19회, '수입'이란 말이 9회, '부채'란 말이 12회 등장했다. 반면 공공성·공공의료 등을 포함한 '공공'이라는 단어는 단 3회 등장했다.(한겨레21. 제915호, 2012년 6월 18일)

지방의료원은 서민과 취약계층을 위한 안전망을 제공하고 국가보건사업의 인프라를 확보해야 한다는 공공성을 추구하면서도 계속적으로 의료서비스를 제공하기 위해서는 수익성을 추구해야 한다. 그런데 우리나라 지방의료원은 공공성과 수익성 가운데 어느 하나도 달성하지 못한 상태라고 할 수 있다[1]. 지방의료원에 대한 논의는 공공성과 수익성을 어떻게 조화시킬 것인가에 초점이 맞추어져 왔고, 그 연장선장에서 지방공공의료서비스를 공급하는 방식도 논의되어 왔다[2].

지방공공의료서비스는 직접경영형태, 지방공사형태, 민간위탁 형태 등 다양한 방식으로 공급된다. 어떤 형태의 공급방식이 효율적인지, 공공성을 달성할 수 있는지, 서비스의 질이 유지되고 있는가를 파악하는 것이 중요하다. 특히 지방자치단체가 직접 지방의료원을 경영하는 곳이 없기 때문에 지방공사형태의 지방의료원과 민간위탁형태의 지방의료원

---

1) 전국 34개 지방의료원 가운데 소아·청소년과가 없는 곳이 5곳, 산부인과가 없는 곳이 7곳, 신경과가 없는 곳이 12곳, 정신건강의학과가 없는 곳이 19곳 등 주요 진료과목이 없다. 또한 28개의 지방의료원이 적자상태이다. 이들 병원의 적자액을 모두 합치면 484억원이고 평균적자액은 14억원이다(국립중앙의료원, 2011).

2) 1990년대 중반에 일부 지방의료원이 민간위탁을 하였고 2001년 감사원 감사결과와 행정자치부 경영평가를 근거로 민영화사업장으로 수원, 부산, 김천, 순천, 원주, 강진, 강릉, 진주 등 8개 의료원의 민간위탁 혹은 매각에 대한 논의가 있었다.

에 대한 비교·분석은 단순한 성과비교에서 그치는 것이 아니다. 이것은 공공의료서비스의 성격 및 범위 그리고 제공방식을 결정하는데 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 기대해 볼 수 있다.

본 연구에서는 이러한 맥락에서 동일한 광역자치단체에 소속되어 있으면서 지방공사형태로 운영되는 남원의료원과 민간위탁형태로 운영되고 있는 군산의료원을 비교·분석함으로써 지방의료서비스 공급방식에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 지방의료원에 대한 이론적 배경

1. 보건의료체계와 공공의료

보건의료서비스는 국민의 건강을 보장하기 위해 제공되는 서비스로, 이것의 생산, 소비, 분배에 국가, 시장, 시민사회 등 각 주체들이 상호 이해와 협력, 비판과 견제를 하면서 참여하고 있다. 국가가 보건의료서비스의 생산과 소비 그리고 분배과정에 개입하는 이유는 이것이 시장실패를 초래할 가능성이 높은 재화라는 점 때문이다. 즉 보건의료서비스는 외부효과가 큰 재화로서 수요예측이 어려울 뿐만 아니라 시장진입이 자유롭지 못하며, 시장기능에 수요와 공급을 의존할 경우 가격형성이 불안정해질 수밖에 없다. 따라서 정부가 개입하여 공급을 조절하거나 서비스의 질을 통제할 수밖에 없다는 점에서 정부개입이 정당화된다(정윤수·허만형, 2000). 보건의료체계에서 국가의 역할이 강화되면 정부실패로 인한 비효율성의 문제가 발생된다. 시장은 보건의료서비스를 공급하고 보건의료 전문인력을 양성하는 등의 역할을 수행하지만, 사익을 추구하는 과정에서 취약계층이 소외되는 등의 형평성의 문제가 발생시킨다. 시민사회는 건강에 관한 담론을 풍부하게 하여 대중의 관심과 참여를 유도할 수 있지만, 책임감이 없이 일반적인 비판에 머물 가능성이 있다(보건산업진흥원, 2009: 20-27).

보건의료체계에서 최우선 목표는 국민의 건강권을 지키는 것이다. 인간의 건강과 생명은 성별이나 종교 및 정치적 성향 그리고 사회적·경제적 수준에 따라 차별 없이 누려야 할 기본적인 권리이자 존중받아야 할 가치이다[3]. 그렇지만 민간의료기관은 의료수요에 민감하게 반응하고 수요자의 경제적 지불능력에 따라 의료의 질적 차이를 둘 수밖에 없는

3) 세계 인권선언 25조에 "모든 사람은 식량, 의복, 의료, 필수적 사회서비스를 포함하여 가족과 안녕에 적합한 생활수준을 누를 권리를 가지며, 실업, 질병, 불구, 배우자와의 사별, 노령, 그 밖에 자신의 힘으로 구제할 수밖에 없는 상황에 처하여 살 길이 막막해진 모든 사람은 사회가 국가로부터 생계보장을 받을 권리를 가진다"고 하여 건강권을 기본권으로 인정하고 있다. 또한 우리나라 헌법 제36조 3항에서 '국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다'고 규정하여 건강권을 인정하고 있다.

현실을 감안한다면 차별 없는 의료서비스를 기대하려면 국가가 제공하는 공공의료에 기대할 수밖에 없을 것이다.

보건의료체계에서 정부가 해야 할 일을 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 보건의료정책을 수립하고 집행하는 것이다. 국민들에게 보건의료서비스를 제공하는데 필요한 자원의 규모, 서비스의 개발, 전달체계의 수립, 재원조달방안 등을 정부가 기획하고 집행해야 한다. 보건의료서비스가 과소 혹은 과잉 공급될 경우 사회적으로 발생하는 비용은 국가사회 전체에 영향을 미치기 때문에 적정하게 공급될 수 있도록 해야만 한다. 둘째, 보건의료산업을 규제하는 역할을 해야 한다. 보건의료서비스에 관련된 정부규제는 질과 가격 등에 관한 표준 확립과 직업면허 등을 들 수 있다. 보건의료서비스는 정보의 비대칭성이라는 특성을 갖고 있기 때문에 소비자를 보호할 목적으로 서비스의 질과 가격에 대한 표준을 설정하고, 직업면허를 통해 전문적인 지식을 갖춘 사람만이 의료서비스를 제공하도록 하고 있다(최병선, 1993: 301). 보건의료서비스는 인간의 생명과 건강에 밀접하게 연관되어 있기 때문에 일정한 자격을 갖춘 사람들만이 이 서비스를 공급할 수 있도록 제한해야 부정적인 외부효과(negative externalities)를 방지할 수 있다. 셋째, 정부가 직접 보건의료서비스를 공급하는 것이다. 민간병원에게도 규범적인 책임성을 부과한다고 해도 기본적으로 수익을 추구하기 때문에 한계가 있다. 의료서비스는 경제적 능력에 비례해서가 건강상 필요에 의해 제공되어야 할 서비스이기 때문에 경제능력이 없는 시민들에게도 의료서비스가 제공되어야 한다. 이 경우 경제적 능력이 없는 사람들에게 의료비를 보조하여 의료서비스를 수혜 받도록 하는 방법과 정부가 직접 의료서비스를 생산하여 제공하는 방법이 있다[4]. 정부 혹은 지방자치단체가 설립한 공공의료기관은 의료취약계층에게 의료서비스를 생산하여 제공하여 형평성의 제고와 더불어 민간병원이 기피하는 영역을 담당하여 의료안전망을 구축하는데 기여한다.

2. 공공의료체계와 지역의료원

정부나 지방자치단체가 설립해서 운영하고 있는 공공의료기관은 총 181개로 병상수가 50,751개이다. 이것은 전체 의료기관의 6.1%에 불과하다. 국립 보건의료기관은 보건복지부 산하의 국립정신병원 등 10개소, 교육과학기술부 산하의 대학병원 14개소, 국가보훈처 산하 보훈병원 5개소, 법무부 산하 국립감호정신병원 1개소, 국방부 산하 군병원 22개소, 경찰청 산하 경찰병원 1개소, 지방의료원 34개 의료원, 지방자치단체가 설립·운

4) 현대사회에서 보건의료는 공급주체와 관계없이 공공성을 요구하고 있으며, 실제 공공의료기관과 민간병원이 역할에 있어서 차이가 거의 없다는 지적도 있다(감신, 2010: 40). 특히 2010년에 개정된 '공공보건의료에 관한 법률'은 민간병원도 '의료취약지 거점의료기관'이나 '공공전문진료센터'로 지정을 받을 경우 공공보건의료를 수행할 수 있도록 하고 있으며, 그에 상응하는 지원을 받을 수 있다.

영하는 보건의료기관 52개소 등 181개소이다. 이처럼 유리나라의 공공의료기관은 여러 중앙부처와 각 지방자치단체로 나뉘어져 관리되고 있어서 연계체계가 미흡하고 기초-광역-중앙 단위의 의료전달체계가 전혀 구축되어 있지 않다.

〈표 1〉 공공보건의료기관의 현황

구분		기관수	병상수*
국·공립 일반병원	국·공립종합병원	4	2,040
	국립대학병원	14	9,786
	지방의료원	34	7,959
	적십자병원	6	1,239
	보훈병원	5	2,502
	산재병원	9	3,793
	경찰병원	1	500
	군병원	20	6,198
국·공립 일반병원	암전문병원	2	994
	아동병원	1	295
	재활병원	2	260
	정신병원	18	8,256
	결핵병원	3	1,373
	한센병원	1	1,000
	노인요양병원	43	6,123
	(장애인)치과병원	1	0
	보건의료원	17	473
합계		181	52,791

자료 : 보건복지부, 공공의료기관 현황, 2011
* 진영찬(2011) 재인용

이외에도 우리나라 공공보건의료체계의 문제점으로 양적으로 절대 부족할 뿐만 아니라 설립·운영의 주체가 공공이라는 점을 제외하고는 민간의료기관과의 차별성이 없고, 지역의료원 같은 중소 공공병원은 시설·장비 현대화와 우수인력의 확보에서 실패하여 경쟁력을 잃어가고 있다는 지적을 받고 있다(감신, 2010; 39-40; 김창엽·김용익·감신, 2004; 문옥륜 외, 2004)

앞에서 지적한 바와 같이 우리나라 공공의료체계가 연계성을 미약하지만, 형식적으로

지역의료법에 의해 설치된 보건소와 국립대학병원을 연결하는 것이 지방의료원이 있다.

지방의료원은 지방자치단체가 설치·운영하는 공공의료기관으로 지역주민의 보건향상과 지역의료발전을 도모하기 위해 '지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률'과 각 지방자치단체의 조례로 설치되었다. 2012년 현재 대전, 광주, 울산을 제외한 13개 시도에 34개 지방의료원이 운영되고 있는데 종합병원이 30개, 병원이 4개이다. 2010년 현재 8,706의 병상을 운영하면서 연간 7,213,291명을 진료하였고, 이중 21.7%인 1,526,638명의 의료보호환자를 진료하였다(전국지방의료원연합회, 2011). 지방의료원이 수행하는 주요역할은 ①국가위기시 재난구호 및 진료, 응급의료 및 전염병 관리,②지역주문의 진료, 전염병 및 주요 질병관리 및 예방, ③민간의료기관이 담당하기 곤란한 보건의료, ④의료인, 의료기사, 지역주민 보건의료교육, ⑤국가 및 지방자치단체의 공공의료시책 수행 등이다(보건복지부 홈페이지).

〈표 2〉 지방자치단체별 지방의료원

총계	서울	부산	대구	인천	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
34	1	1	1	1	6	5	2	4	2	3	4	2	2

자료 : 보건복지부 홈페이지

지방의료원의 전신은 시·도병원이다. 1910년 조석총독부 지방관제에 의거 10개 병원이 설치됨으로서 시작되었다. 그 당시 이들 병원들은 자혜병원이라는 이름으로 조석총독부가 직접 운영하다가 1925년 각 도로 이양하면서 도립병원으로 개칭되었고, 1930년대를 전후하여 약 30개소로 늘어났다. 의료시설이 부족했던 당시에 도립병원은 국민보건에 큰 공헌을 했다고 할 수 있다.

1980년 1월 지방공기업을 개정하여 지방의료원을 지방공사로 설립할 수 있는 근거를 만들었고, 이 법에 근거하여 1982년부터 공익적 보건의료사업을 전개하는 동시에 기업성을 제공하기 위해 지방공기업으로 운영체계를 변경하기 시작하였다. 공기업으로 전환한 이후에도 지방의료원은 수익성 제고를 위해 민영화를 지속적으로 추진하였다. 마산의료원은 1996년부터 경상대학교에 위탁하여 운영하고 있으며, 군산의료원은 1998년 11월 원광대학교에 민간위탁하여 운영하였다. 춘천의료원은 2001년 강원대학교 부속병원으로 전환하였고, 제주의료원은 2002년 제주대학교에 매각하였다. 경기도의 경우 이천의료원은 2000년부터 2003년까지 고려대학교에 민간위탁을 수원의료원은 시민단체와 노동단체의 반발로 민영화 결정을 유보하다가 2005년 6월 6개 의료원을 통합하여 운영하고 있다(송명섭, 2005: 8; 김영표, 2007: 12).

3. 지방의료원의 경영환경

최근 의료 환경이 급변하고 있다. 첫째, 의료기관의 양적 팽창이 지속되고 있으며, 수요에 비해 공급이 많은 공급과잉상태를 유지하고 있다. 이로 인해 의료기관간의 경쟁이 한층 심화되고 있다. 둘째, 인구의 고령화가 빠른 속도로 진전되어 만성질환으로 인한 사회경제적 부담이 증가하고 있고, SARS, 조류독감, 신종플루 등 신종 전염병의 발생하고 있는데 이에 대한 대응체계가 미흡한 실정이다. 셋째, 국민들의 의료수요가 다양화되고 있으며, 소득수준향상과 건강에 대한 관심 증대로 인해 의료서비스에 대한 국민의 기대수준이 높아졌다. 이와는 반대로 장기적인 경제위기로 인해 경제적 취약계층이 지속적으로 증가하고 있는데, 이것은 의료취약계층의 증가로 이어지고 있다(보건복지부·서울대병원, 2010:3-8).

지방의료원은 이러한 의료환경에 적절하게 대응하지 못해서 공공병원으로서의 역할과 기능을 충분히 수행하지 못하고 있다는 지적을 받고 있다(감신, 2010; 권순만, 2004; 문재영·김용태, 2010). 첫째는 민간병원과 차별화가 이루어지지 않은 채 경쟁에 내몰리고 있다는 점이다. 지방의료원의 설립·운영주체가 지방자치단체라는 것 이외에는 명확한 기능부여가 이루어지 않아 민간병원과 별로 차이가 없는 것처럼 보인다는 것이다. 둘째, 낙후된 시설과 장비, 전문인력의 부족[5], 관리체계의 경직성 등으로 인해 만성적으로 적자가 발생하고 있다는 점이다[6]. 이로 인해 지방의료원의 민간위탁에 대한 논의가 계속되었다.

지방의료원을 민간위탁해야 한다는 논거는 크게 2가지로 요약할 수 있다. 첫째, 지방의료원이 만성적인 적자상태이고, 민간병원에 비해 인건비와 관리비의 비율이 높아서 비효율적으로 운영되고 있기 때문에 효율적인 운영을 위해 민간위탁을 해야 한다는 것이다. 둘째, 지방의료원을 국가나 지방의료원을 운영해야 할 이유가 불명확하다는 것이다. 즉 지방의료원이 몇 곳을 제외하고는 대도시나 중소도시에 위치하여 민간병원과 경쟁을 하고 있고, 국내 모든 의료기관이 건강보험 수가적용을 받고 있으므로 공공의료를 행하는 것으로 보아야 한다는 것이다(정상혁, 2007: 43-44). 하지만 의료불균형을 해소하기 위해서는 지방공공의료서비스를 보강해야 한다는 의견도 있다. 즉 의료자원이 대도시에 집중되어 있어서 농어촌에서는 의료취약지구가 존재하고 있고, 도시에서도 경제적인 이유로 의료시설에 접근이 제약받는 경우가 있어서 지방공공의료서비스를 강화해야 한다는 것이다(김창엽,

---

5) 34개 지방의료원의 전문의 정원은 709명인데 현원은 607명으로 85.6% 충원율을 보이고 있다. 하지만 대도시지역과 그 인근에 위치한 지방의료원은 전문의 정원을 충족시키고 있는 반면에 중소도시에 위치한 지방의료원의 경우 정원을 충족시키지 못하고 있다. 강릉, 속초, 삼척, 충주, 서산, 목포, 김천, 안동, 마산, 서귀포 지방의료원은 전문의 충원비율이 70%이하이다.

6) 2010년 한 해 동안 34개 지방의료원의 적자는 489.2억 원이고 부채총계는 4,846.3억 원이다.

2007). 즉 의료안전망을 확보하기 위해서라도 지방의료원은 존치되어야 한다는 것이다.

4. 지방의료원에 관한 선행연구

지방의료원에 대한 선행연구는 2000년 전후에는 지방의료원 형태에 따른 경영성과를 비교하는 연구가 많았고, 그 이후에는 지방의료원의 효율성을 분석하는 연구가 주류를 이루었다. 이것은 신공공관리론의 확산으로 사회적으로 효율성에 대한 관심이 증가되었고, 지방의료원은 만성적인 적자로 인해 효율적인 운영의 필요성이 높아졌기 때문이라고 할 수 있다.

김인·허용훈·이희태(1999)는 지방의료원의 운영형태에 따른 경영성과를 공공성, 수익성 그리고 서비스 측면에서 분석한 결과, 공공성측면에서는 동부병원이, 강남병원과 보라매병원에 비해 높은 성과를 나타내고 있는 반면에 수익성 측면에서는 보라매병원이 비교적 높은 성과를, 서비스의 질 측면에서 보라매병원이 가장 높고 직영인 동부병원이 가장 낮았다.

한인섭(1999)의 연구에서는 서울 시립병원의 운영형태별 성과를 수익성 기준으로 평가하였는데, 평가결과 계약방식으로 운영되는 보라매병원이 지방공사인 동부병원이나 직영인 동부병원보다도 우수한 것으로 나타났다.

정윤수·허만형(1999)은 공립병원이 의료서비스의 공공성을 어느 정도 확보하고 있는가를 분석한 결과 직영병원인 동부병원이 공공성이 가장 높고 그 다음으로 강남병원, 보라매병원 순이었다.

이상수(2000)는 지방의료공공서비스를 대상으로 조직성격을 달리하는 서울시 산하 3개의 의료기관을, 직영사업소 형태로 운영되는 시립동부병원, 지방공사 형태로 운영되는 강남병원 그리고 위탁계약을 통해 운영되는 시립보라매병원을 객관적인 평가와 주관적인 평가로 나누어 비교·분석하였다. 분석결과 객관적인 평가에서는 동부병원이 가장 낮은 경영성과를 보인반면에 강남병원의 경영성과가 양호하다고 분석하였다. 주관적 평가인 고객만족도에서는 반대로 동부병원이 가장 높고, 보라매병원과 강남병원이 비슷한 수준으로 나타났다는 것이다.

황혜신(2005)은 1990년대 중반이후 민간위탁된 마산의료원, 이천의료원, 군산의료원의 위탁성과를 비교·분석하였다. 위탁성과를 평가한 결과 수익성은 증가하였으나 공공성은 저해되었다는 결과가 나타났다.

김용태·김양균(2009)은 지방의료원의 상대적 효율성을 측정하기 위해 DEA(Data Envelopment Analysis) 분석방법인 CCR과 BCC모형을 사용하였다. 투입변수로는 변상수와 비용을, 산출변수로는 수입과 급여 입원 및 급여외래 환자수를 선정하였다. 분석결과 공공부문의 비효율성보다는 규모의 비효율성에 의해 효율성이 달라진다는 것이

다. 따라서 전체규모의 문제인 병상수, 비용, 인력의 구조조정을 통해 비효율성을 개선할 수 있다는 것이다.

성도경·최인규(2009)의 연구는 지방의료원의 경쟁력을 결정하는 요인을 영향 정도에 따라 비율척도로 계량화하고 분석적 계층화과정법(AHP)을 통해 계층구조를 파악함으로써 지방의료원의 발전을 위한 경영전략 및 실행에 효율성에 효율성을 도모하고자 하였다.

박상규·김중길(2003)의 연구는 현행 지방의료원 경영실적평가가 여러 가지 문제점을 제기되어 온 사실을 환기하면서 경영실적평가지표에 관련된 문제를 검토하였다. 이 연구에서는 공공성 기여도 지표가 낮기 때문에 공공성 지여도 지표의 비중을 높여나가야 한다고 주장하였다.

이동원·윤방섭·남은우(2007)의 연구는 지방의료원이 공공성과 수익성을 조화시켜야 한다고 하면서 공공성과 수익성의 각 변수간의 상관관계를 파악함으로써 지방의료원의 수익성과 공공성에 민감한 지표를 찾아내어 성과관리에 유용한 지표를 산출하고자 하였다. 이 연구에서는 수익성 지표로서 의업수지비율, 재료비, 인건비, 관리비, 병상이용율, 병상당 직원수를, 공공성 지표로서 입원급여환자진료율, 외래급여환자율, 응급환자입원율, 행려무료환자진료율, 법정전염병 환자 진료율, 변사처리율 등을 선정하고 이들 지표들간의 상관관계를 분석하였다. 이 연구에서는 공공성이 높을수록 수익성이 높기 때문에 지방의료원의 경영평가방식이 수익성을 평가할 수 있도록 수익성 지표를 보완할 것을 권고하고 있다.

김용태(2009)는 34개 지방의료원을 대상으로 DEA(Data Envelopment Analysis) 분석방법으로 2003년-2005년 동안 자료를 대상으로 상대적 효율성을 분석하였다. 민간위탁과 직영체의 효율성을 분석한 결과 2004년도에는 민간위탁방식이 효율적이었으나 2005년에는 직접운영방식이 더 효율적이었다. 반면에 민간위탁의 경우 공공성 측면이 매우 저조한 현상을 보였다.

유금록(2010)은 지방의료원의 산출물에 수익성, 재무적 건전성, 공공성 지표를 포함하여 산출지향적 규모수익가변 부트스트랩 자료포락분석모형을 사용하여 2007년도 전국 34개 지방의료원의 기술적 효율성을 측정하였다.

선행연구들은 검토한 결과 많은 연구들이 지방의료원의 효율성을 분석하는데 초점이 맞추어져 있다. 이것은 지방의료원의 경영성과를 제고하는데 도움을 줄 수 있을지는 몰라도 어떤 형태로 지방의료서비스를 제공해야 하는가에 대한 시사점을 제공하는 데는 한계가 있다고 할 수 있다. 지방의료원을 운영형태별로 분석한 연구들의 경우 연구대상이 의료자원이 풍부한 서울지역에 위치한 지방의료원을 연구대상으로 하고 있었다. 실제 지방의료원을 필요로 하는 곳은 의료자원이 상대적으로 부족한 중소도시나 농촌지역이라는 점을 감안해보면 일정한 한계를 갖고 있다고 할 수 있다. 또한 민간위탁의 효과를 분석한 선행연구도 민간위탁에 초점을 두고 있어서 전반적으로 지방의료서비스 공급방식을 고려하는 것에는 일정한 한계가 있다고 할 수 있다.

Ⅲ. 지방의료원의 성과 비교분석

1. 전라북도 지방의료원의 현황

전라북도에는 1곳의 국립대학병원, 2곳의 지방의료원, 6곳의 노인병원, 1곳의 정신병원 등 10개의 공공병원이 있다. 지방의료원은 민간위탁형태로 운영되는 군산의료원과 지방공사로 운영되는 남원의료원 등 2개 병원이다.

군산의료원은 1922년 군산자혜의원으로 출범한 후 1925년 도립병원으로 변모한 후 1988년 지방공사로 재출범하였다. 1990년대 초반까지 비교적 운영이 잘되던 군산의료원은 1996년 인근에 한사랑병원이 개원하면서 경영이 악화되기 시작하였다. 마산의료원의 민간위탁 성과가 성공적이라는 발표에 접한 전라북도는 군산의료원의 민간위탁을 검토하였다. 이후 여러 과정을 거쳐 1998년 11월 5일 원광대학교병원과 위·수탁 계약을 체결하였고 11월 9일부터 민간위탁 운영을 개시하였다(황혜신, 2005, 16-17). 이후 5차례에 걸쳐 계약을 갱신하여 원광대학교병원이 군산의료원을 운영하고 있다.

군산의료원은 양방 21개과 한방 5개과 등 26개과를 운영하고 있으며, 허가병상은 430병상으로 종합병원이다. 군산의료원에는 정원이 444명이나 현원은 431명으로 13명이 부족한데 그 중 의사직이 11명 부족한 실정이다. 2011년 입원환자는 130,268명, 외래환자는 273,497명으로 403,765명을 진료하였다.

군산의료원 관내에는 종합병원 2개, 병원 2개, 의원 149개. 요양병원 8개, 치과병원 57개 있고, 허가병상수는 2,640병상이다(전국지방의료원연합회, 2011: 480).

〈표 3〉 군산의료원의 인력현황

구 분		합계	의사직	약사직	간호직	보건직	일반직	기술직	기능직	비 고
정 원		444	49	6	207	55	54	9	64	
현원	계	431	38	5	219	53	45	8	63	※ (정원 외) ·공보의 6명 ·레지던트 8명 ·인 턴 2명
	정규직	346		2	205	47	40	8	44	
	계약직	65	23	3	13	6	1		19	
	파견자	20	15		1		4			

자료: 군산의료원(2012)

남원의료원은 1921년 관립 남원자혜의원으로 출범한 이후 1956년 전라북도 도립 남원병원으로 전환하였고 1983년 지방공사 남원의료원으로 재출범하였다.

남원의료원은 19개의 진료과를 운영하고 있으며 허가병상은 350병상으로 종합병원이

다. 이 병원의 정원은 301명이고 현원은 297명으로 4명 부족하나, 의사는 정원대비 9명이 부족하고 약사는 정원의 50%이다. 2011년 입원환자는 111,613명, 외래환자는 181,995, 기타 26, 736명 등 진료인원은 320,344명이다.

남원의료원 관내에는 종합병원 2개, 병원 2개, 의원 72개, 특수병원 1개, 요양병원 3개 등이 있고 허가병상수는 1,668병상이다(전국지방의료원연합회, 2011: 480).

〈표 4〉 남원의료원의 인력현황

구 분		합계	의사직	약사직	간호직	사무직	보건직	기능직	고용직
정 원		301	32	4	119	30	37	53	26
현 원	계	297	23	2	119	25	40	52	36
	정규직	281	23	2	119	24	37	52	24
	계약직	16				1	3		12

자료 : 남원의료원

2. 정부의 예산지원 분석

지방자치단체가 지방의료원을 간접경영을 하거나 민간에 위탁하는 이유 중의 하나는 보건의료서비스를 제공하는데 필요한 예산을 절감하는 것이라고 할 수 있다. 해당 지방의료원에 대한 정부의 예산지원이 적으면 적을수록 지방공사화 혹은 민간위탁한 목적을 달성하는 것이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 지방의료원에 대한 예산지원을 파악함으로써 정부의 비용절감이 얼마나 이루어졌는가를 파악하고자 한다. 지방의료원에 대한 중앙정부 및 지방자치단체의 예산지원은 보조금과 출연금으로 나누어 볼 수 있다. 보조금은 운영비에 대한 지원이고 출연금은 장비와 시설에 대한 지원이다(황혜신, 2005: 74).

〈표 5〉 군산의료원과 남원의료원의 보조금과 출연금

(단위: 천원)

구분		군산의료원	남원의료원	전국평균
2009년	보조금	492,480	613,661	
	출연금	2,663,000	4,991,500	
	계	3,155,480	5,605,161	7,508,315
2010년	보조금	515,180	747,721	
	출연금	1,287,960	1,503,000	
	계	1,803,140	2,250,721	5,008,877

자료: 전국지방의료원연합회(2010, 2009)

분석결과를 보면 2009년 군산의료원의 보조금은 4억 9,248만원이고, 남원의료원은 6억 1,366만원이었다. 2010년의 경우 군산의료원이 5억 6,518만원이었고, 남원의료원은 7억4,772만원이었다. 이 금액 중 많은 부분이 각 의료원의 부채에 대한 이자상환에 사용된 금액이었다[7]. 남원의료원이 군산의료원에 비해 많은 보조금을 받은 이유는 전라북도로부터 공공보건의료기관 공공보건사업 지원금을 추가적으로 더 받고 있기 때문이다[8]. 또한 2010년의 경우 남원의료원이 보건복지부로부터 응급의료기관 지원발전프로그램 운영비 1억 7550만원을 받은데 비해 군산의료원의 보조금은 8,204만원이었다.

출연금은 2009년의 경우 군산의료원이 26억 6,6300만원이었고, 2010년에 12억 8,796만원이었다. 남원의료원은 2009년 약 50억원, 2010년 15억 3백만원이었다. 군산의료원에 비해 남원의료원에 대한 출연금이 많은 이유는 남원의료원이 군산의료원보다 노후된 건물을 갖고 있어서 각종 시설 개·보수에 대한 출연금이 많았던 것으로 보인다.

전북지역 의료기관에 대한 보조금과 출연금의 규모는 전국적인 수준에 비해 낮았다. 즉 2009년 전국 34개 지방의료원에 대한 보조금과 출연금 총액은 2,552억 8270만원, 2010년에는 1,703억 181만원이었고, 34개 의료기관의 평균은 2009년 75억 832만원, 2010년 50억 888만원이었다. 2005년 이후 지방의료원 현대화사업과 공공보건프로그램지원이 강화되었기 때문이다.

3. 수익성 분석

수익성이란 일정한 경영성과를 말하는 것으로 병원의 여러 가지 경영성과를 집약한 결과라고 할 수 있다. 수익성은 일반적으로 투입된 자본과 산출된 이익간의 관계에 의해서 측정되는데 의료활동을 통해 실현된 이익의 적정성 여부라고 할 수 있다(이상수, 2000: 487).

의료순수익률이란 회계기간동안 각 지방의료원이 획득한 의료수익 가운데 당기순이익이 차지하는 비율을 측정하기 위한 것으로 의료수익의료이익률과의 차이점은 의료외적인 수익과 비용을 포함하고 있다는 점이다. 이 중에는 중앙정부와 전라북도가 매년 지급하는 보조금과 출연금도 한 부분을 차지한다. 연도별 의료순이익률을 살펴보면 두 지방의료원 모두 부(負)의 성장률을 보이고 있다. 군산의료원은 2008년 -9.7%에서 2009년 -6.7%, 2010년 -9.0%로 약간 개선되는 양태를 보이고 있으며, 남원의료원은 2008년 -19.3%, 2009년 -14.7%, 2010년 -10.6%로 개선되는 양태를 보이고 있다. 이것은

---

7) 2010년의 경우 군산의료원은 의료원 이자상환에 430.180천원을 남원의료원은 이자상환에 432,972천원을 사용하였다.

8) 2010년의 경우 남원의료원에 보건복지부와 전라북도가 지급한 공공보건의료기관 공공보건사업 지원금은 합계 1억원이었다.

공공의료행위로 인한 손실에 그 원인이 있는 것으로 보인다.

〈표 6〉 연도별 수익성 평가

(단위: 천원, %)

의료원	연도	의료수익 (A)	의료비용 (B)	의료이익 (C=A-B)	당기순이익 (D)	의료수익 순이익률 (D/A)*100	의료수익 의료이익률 (C/A)*100)	의업수지 비율 (A/B)*100
군산 의료원	2008	33,293,997	36,394,519	-3,100,522	-3,213,964	-9.7	-9.3	91.5
	2009	37,204,786	40,288,977	-3,084,191	-2,480,534	-6.7	-8.3	92.3
	2010	36,796,090	40,355,948	-3,559,858	-3,301,488	-9.0	-9.7	91.2
남원 의료원	2008	24,592,647	28,844,669	-4,252,022	-4,735,801	-19.3	-17.3	85.3
	2009	22,859,570	27,668,639	-4,809,069	-3,348,619	-14.7	-21.0	82.6
	2010	20,843,340	27,081,607	-6,238,267	-2,216,433	-10.6	-29.9	76.9
전국 평균	2008	14,286,999	18,385,035	-4,098,036	-1,100,319	-7.7	-28.7	77.7
	2009	16,280,456	19,661,295	-3,380,839	-1,106,513	-6.8	-20.8	82.8
	2010	16,844,202	20,527,852	-3,683,650	-1,438,947	-8.5	-21.9	82.1

자료 : 전국지방의료원연합회(2008, 2009, 2010)의 자료를 활용하여 재구성.

의료수익의료이익률은 회계기간 동안 지방의료원이 획득한 의료수익 가운데 의료이익이 차지하는 비율을 측정하기 위한 것으로 일반기업의 매출액 순이익과 동일한 개념이라고 할 수 있다. 군산의료원은 2008년 -9.3%, 2009년 -8.3%, -9.7% 등으로 한 자리수의 적자폭을 기록하면서 비교적 안정적인 수익률을 보인 반면에 남원의료원은 2008년 -17.3%, 2009년 -21.0%, 2010년 -29.9%로 적자의 폭이 확대되는 양상을 보이고 있다.

의업수지비율은 순수한 의료행위에만 비용과 수입을 분석하는 것으로 의료행위 자체의 수익성을 판단하는 지표이다(황혜신, 2005). 군산의료원의 의업수지비율은 2008년 91.5%, 20009년 92.3%, 2010년 91.2%로 남원의료원의 2008년 85.3%, 2009년 82.6%, 2010년 76.9%보다 높은 수준이다. 군산의료원의 의업수지비율은 전국평균보다 높은 반면에 남원의료원은 전국평균에 비슷하거나 미달되는 수치로, 남원의료원의 경우 무료검진등 공공성 강화로 인해 의업수지비율이 낮은 것으로 볼 수 있다.

전체적으로 군산의료원이 남원의료원에 비해 수익성은 좋은 것으로 평가할 수 있다. 그 이유로 첫째, 민간위탁 중인 군산의료원이 지방공사인 남원의료원에 비해 효율적인 운영에 노력했다는 점이다. 둘째, 군산의료원의 거점지역은 군산이라는 중소도시에 위치한 반면에 남원의료원의 거점지역은 농촌지역으로 지역적인 특성도 반영된 것이라 할 수 있다. 셋째, 군산의료원에 비해 남원의료원은 저소득층에 대한 진료비 지원 등 공익활동에 보다 치중해 왔기 때문이라고 할 수 있다.

4. 공공성분석

공공성이란 의료서비스의 사회적 기여라고 할 수 있다(이상수, 2000: 482). 공공병원은 의료비 부담능력이 없는 의료빈곤층에 의료서비스를 공급하는 역할을 해야 한다. 공공병원의 존재가치는 진료비에 대한 부담없이 건강상 필요할 때는 언제나 병원을 찾을 수 있도록 해야 한다(정윤수·허만형, 1999: 357).

공공성을 측정하는 지표로 의료보호환자비율이 많이 제시되고 있다(정윤수·허만형, 1999; 황혜신, 2005; 김인·허용훈·이희태, 1999). 의료보호환자에 대한 수가가 적정한 이윤을 포함하고 있지 않기 때문에 수익성을 우선시할 수밖에 없는 민간병원에서는 기피할 수 있다. 하지만 공공병원의 설립취지가 경제력 유무와는 관계없이 모든 환자에게 진료를 받을 수 있는 기회를 주어야 한다는 것이기 때문에 전체 환자 중에서 의료보호환자의 비율을 공공성의 지표로 선정할 수 있다.

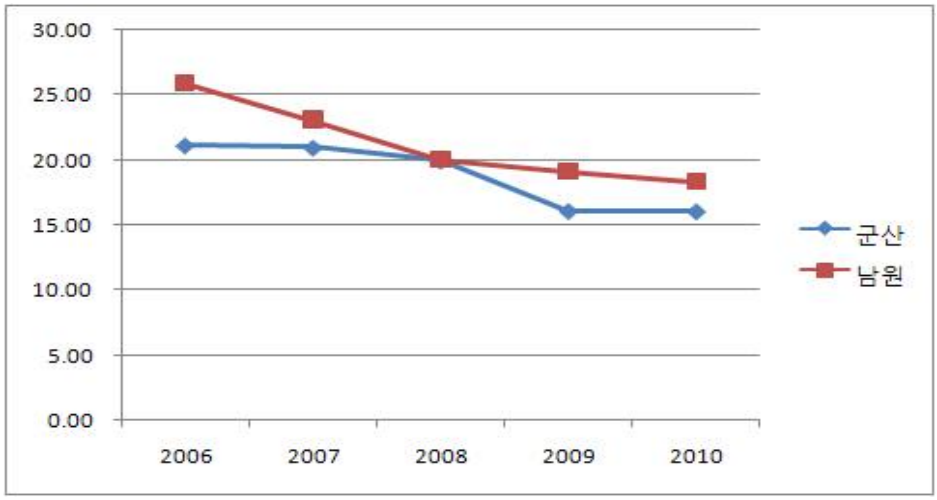
지난 5년간 의료보호환자 진료실적 변화추이를 보면 전반적으로 총진료환자는 증가한 반면 의료보호환자 진료실적은 감소하였다. 군산의료원의 경우 총진료환자는 2006년 389,979명에서 2010년 412,714명으로 증가한 반면에 의료보호환자는 82,453명에서 66,163명으로 감소하였다. 이 기간동안 의료보호환자 비율은 21.14%에서 16.03%로 감소하였다. 남원의료원의 경우 총진료환자는 2006년 247,275명에서 2010년 284,518명으로 증가한 반면에 의료보호환자는 64,004명에서 52,186명으로 감소하였다. 두 병원의 총진료환자 중 의료보호환자의 비율은 남원의료원이 군산의료원에 비해 약간 높은 것을 확인할 수 있다.

〈표 7〉 연도별 의료보호환자 비율

(단위 : 명, %)

구분	군산의료원			남원의료원		
	총진료환자	의료보호환자	비율	총진료환자	의료보호환자	비율
2006	389,979	82,453	21.14	247,275	64,004	25.88
2007	384,554	80,648	20.97	252,556	58,279	23.08
2008	391,753	78,139	19.95	250,994	50,220	20.01
2009	427,778	70,600	16.50	270,460	51,626	19.09
2010	412,714	66,163	16.03	284,518	52,186	18.34

자료: 전국지방의료원연합회, 각년도



〈그림 1〉 의료보호환자 비율(%)

다음으로 저소득층 진료비 지원사업을 들 수 있다. 저소득층 진료비 지원사업은 지방의료원 해당지역에 거주하는 저소득층을 대상으로 다양한 진료비 지원사업을 실시하여 삶의 질을 향상시킬 목적으로 시행되고 있는 사업으로 지방의료원의 공공성을 살필 수 있는 주요한 지표라고 할 수 있다.

군산의료원은 2011년에 저소득층 무료진료에 823만원을 지원하는 등 저소득층 진료비를 7,865만여 원을 지출하였다. 반면에 남원의료원은 긴급의료지원에 8,358만여 원을 지원하는 등 2011년에 1억 168만여 원이 지출하였다.

〈표 8〉 군산의료원 저소득층 의료비 지원내역

사업명		지원인원	지원금액
저소득층 무료진료		1,704	8,231,510
저소득층 진료비 지원	인공관절 및 척추수술지원사업	25	18,140,130
	백내장수술지원사업	6	158,940
	치주질환예방사업	40	2,236,040
	장애인 연하재활치료지원사업	721	14,420,000
	밑 빠지는 병 및 자궁근종 수술지원사업	4	1,949,710
사회복지후원회 진료비지원		47	16,471,200
전라북도 사회복지 공동모금회 지원		25	17,045,380
합계		2,572	78,652,910

자료 : 군산의료원 내부자료

〈표 9〉 남원의료원 저소득층 의료비 지원내역

사업명	지원금액
긴급의료지원	83,586,360
학대아동 진료비지원	14,300
저소득층 아동 치과 진료 지원	186,140
북한이탈주민 진료지원	60,710
불우환자 진료비 지원	2,592,000
장애인합병증 검진료 지원	2,080,440
저소득층 장애 아동 검진	2,258,040
저소득층 아동 검진	1,610,480
저소득층여야 자궁경부암 예방 접종지원	9,300,000
합계	101,688,470

자료: 남원의료원 내부자료

지방의료원의 공공성을 의료보호환자 진료비율과 저소득층 의료지원 등 두가지 변수로 살펴보았다. 간접운영방식인 남원의료원이 민간위탁형태로 운영되고 있는 군산의료원에 비해 공공성 차원에서 기능수행은 남원의료원이 군산의료원에 비해 충실하고 있다고 할 수 있다.

5. 고객만족도 분석

의료서비스는 공급자인 의사의 판단에 따라 공급이 결정되는 특성과 경쟁이 결여되어 있다는 특성을 가지고 있다. 소비자는 공급되는 서비스에 불만이 있더라도 의료서비스를 구매해야 한다. 이런 경우 정부는 의료서비스의 질이 확보될 수 있도록 규제를 해야 할 필요가 있으며, 수익성이나 공공성과는 다른 성과의 한 측면으로 다루어져야 한다(김인·허용훈·이희태, 1999: 387). 의료서비스는 객관적인 측정치를 통해 파악해볼 수도 있겠지만, 생산과 동시에 소비되는 특성을 갖고 있고 시민들이 느끼는 만족이 중요하므로 주관적인 측정치인 고객만족을 통해 파악하는 방법이 사용된다.

지방의료원에 대한 고객만족도의 지표로서 김인·허용훈·이희태(1999)는 편리성, 친절, 신뢰성, 쾌적성 등을 제시하였고, 이상수(2000)는 병원서비스 효과에 대한 신뢰성만족도, 직원의 업무태도에 대한 만족도, 이용편리성에 대한 만족도 시설 및 환경의 쾌적성에 대한 만족도, 종합적인 체감만족도 등을 지표로 활용하여 지방의료원의 고객만족도를 조사하였다.

전라북도에서는 매년 공기업 및 출연기관 등에 대한 경영평가를 실시하는데, 평가의 일

부로서 고객만족을 측정하고 있다(전라북도, 2011). 여기에서 사용되는 고객만족 측정 모형은 공공서비스 고객만족도지수(PCSI; Public Service Customer Satisfaction Index) 평가모형을 이용하고 있다. 이것은 정부부처 산하기관의 고객만족도를 측정하기 위한 대표적인 평가모델이다. 본 연구에서는 전라북도가 측정한 군산의료원과 남원의료원의 고객만족도를 활용하고자 한다.

전라북도가 측정한 군산의료원과 남원의료원에 대한 고객만족도를 평가한 결과 남원의료원이 군산의료원에 비해 고객만족도가 높은 것으로 조사되었다. 각 요인별 만족도를 살펴보면 편익성, 전문성, 혁신성을 평가한 상품품질요인에 대해 군산의료원의 만족도는 82.0점인데 비해 남원의료원은 이보다 높은 91.6점을, 대응성, 지원성, 공감성을 평가지표로 한 전달품질요인에 대해 군산의료원은 83.5점인데 비해 남원의료원은 92.8점을 쾌적성, 편리성, 심미성 등을 지표로 한 환경품질요인에 대해 군산의료원은 84.0점, 남원의료원은 94.7점, 청렴성, 공익성, 안전성을 측정지표로 한 사회품질요인에 대해 군산의료원은 83.0점을 남원의료원은 92.5점을 얻었다.

〈표 10〉 군산의료원과 남원의료원에 대한 고객만족도 평가

구분	평가요인	측정항목	군산의료원		남원의료원	
			만족도	평 균 만족도	만족도	평 균 만족도
선행요인모형	상품품질	편익성	84.4	82.0	91.8	91.6
		전문성	82.9		92.3	
		혁신성	78.6		90.9	
	전달품질	대응성	82.1	83.5	91.5	92.8
		지원성	81.9		92.5	
		공감성	86.5		94.5	
	환경품질	쾌적성	82.7	84.0	95.5	94.7
		편리성	83.8		94.8	
		심미성	85.4		94.0	
	사회품질	청렴성	83.0	83.0	92.0	92.5
		공익성	81.1		91.2	
		안전성	84.8		94.3	
만족모형	전반적 만 족	절대만족	84.7	81.8	93.3	92.3
		상대만족	81.5		92.3	
		감정만족	79.3		91.3	
	서비스 상품만족	주요사업1	80.1	81.5	93.8	92.8
		주요사업2	83.1		92.4	
		주요사업3	81.2		92.2	
	서비스	서비스상품	81.5	81.6	92.8	93.2

	요소만족	서비스전달	82.3		93.3	
		서비스환경	81.2		93.5	
	사회적 만 족	사회적책임	80.4	80.6	93.4	93.4
		사회봉사	80.7		93.4	
성과모형	기관성과	기관신뢰	81.0	81.9	93.4	93.3
		기관지지	82.7		93.2	
	사회성과	도민행복	83.5	84.3	95.5	95.3
		지역발전	85.2		95.2	

자료 : 전라북도(2011)

다음으로 만족모형 영역인 전반적인 만족도에 대해 군산의료원은 81.8점, 남원의료원은 92.3점을, 서비스 상품만족에 대해 군산의료원은 81.5점인데 비해 남원의료원은 92.8점을, 서비스 요소 만족에 대해서는 군산의료원이 80.6점인데 비해 남원의료원은 93.2점을, 사회적 만족에 대해 군산의료원이 80.6점인데 비해 93.4점을, 기관성과에 대해서 군산의료원은 81.9점을 받은 반면 남원의료원은 95.8점을, 사회성과에 대해서는 군산의료원이 84.3점을, 남원의료원은 95.2점을 받았다. 이를 종합하면 군산의료원의 고객만족도는 82.1점이고 남원의료원의 고객만족도는 93.1점으로 조사되었다(전라북도, 2011: 127-157).

이처럼 군산의료원과 남원의료원에 대한 고객만족도는 상당한 차이를 나타내고 있다. 그 이유를 다음과 같이 추론해 볼 수 있다. 첫째, 남원의료원이 운영방식이나 제공하는 서비스가 군산의료원에 비해 좋기 때문에 남원의료원에 대한 고객만족도가 높을 수 있다. 둘째, 두 의료원이 위치한 지역적인 특성 때문에 고객만족도에 차이가 발생할 수 있다. 즉 군산은 중소도시로 민간병원 이용경험이 많기 때문에 군산의료원에 대한 기대치가 높은 반면에 남원은 농촌지역으로 의료서비스에 대한 기대치가 상대적으로 낮아서 고객만족도가 높은 것이라고 할 수 있다.

Ⅳ. 결 론

의료서비스는 개인의 '부담능력'이 아닌 '필요'에 의해 공급되어야 하는 서비스이기 때문에 시장에 맡겨둘 수는 없다. 이러한 이유로 공공의료체계를 구축해야 하고, 민간의료기관에 의존하는 비율이 90%를 상회한 우리나라 현실에서 공공의료의 중요성은 더욱 강조된다. 지방의료원은 공공의료체계에서 중추적인 역할을 담당하고 있지만, 의료환경 변화에 제대로 적응하지 못해 적자가 누적되어 제대로 운영하기 어렵고, 이로 인해 본연의 기

능인 공공의료기능을 수행하는데 지장을 초래하고 있는 것이 현실이다. 지방의료원의 경영을 개선하기 위한 방안들이 제시되고 있는데, 그 가운데 하나가 지방공공의료서비스의 공급방식을 변경하는 것이다. 즉 지방의료원을 매각하거나 민간에 운영을 위탁하는 것이다. 그렇다면 민간에 위탁한 지방의료원은 기대한 만큼 효율적으로 운영되고 있으며, 본연의 기능인 공공성을 회복하였는가?

이러한 문제의식을 갖고서 지방공사형태로 운영되는 남원의료원과 군산의료원의 성과를 정부의 재정지원, 수익성, 공공성, 고객만족 등의 국면에서 비교·분석하였다. 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 지방공사인 남원의료원이 민간위탁형태인 군산의료원에 비해 정부로부터 많은 재정지원을 받았다. 정부의 재정지원은 보조금과 출연금으로 구성되어 있다. 보조금은 의료원의 부채에 대한 이자상환과 공공의료프로그램에 사용되었다. 남원의료원이 군산의료원에 비해 많은 출연금이 지원된 것은 군산의료원보다 시설이 낙후되어 시설개선에 보다 많이 충당되었기 때문으로 보인다.

둘째, 수익성 분석에서 군산의료원이 남원의료원에 비해 효율적으로 운영하고 있었다. 두 의료원 모두 적자를 기록하고 있지만, 군산의료원은 경영이 개선되어가는 추세를 보인 반면, 남원의료원은 적자규모가 더 확대되었다.

셋째, 공익성 분석에서 남원의료원이 군산의료원보다 우월한 것으로 분석되었다. 이러한 공익성의 추구로 수익성이 악화되는 현상을 보여주고 있다. 즉 공익적인 의료비의 지출로 수익성이 악화되는 것이라고 할 수 있다.

넷째 고객만족도 남원의료원이 군산의료원보다 우월한 것으로 분석되었다. 고객만족을 평가하는 모든 영역에서 남원의료원의 고객들의 만족도는 군산의료원 고객 만족도보다 높은 것으로 나타났다.

우리나라 보건의료체계는 민간병원이 지배하다시피 하고 있다. 민간병원은 고가의 장비와 전문화된 인력으로 양질의 의료서비스를 제공하고 있다. 현재는 건강보험의 적용을 받고 있기 때문에 정부의 통제 하에 놓여 있는데, 앞으로 영리병원을 허용한다고 한다. 경제적 부담능력을 갖고 있는 사람들은 현재보다 더 나은 의료서비스를 받을 것이다. 그래서 공공의료를 포기해야 하는가? 모든 의료서비스를 시장에 맡겨 두어도 되는가? 지방의료원 모두를 민간에게 운영을 맡기거나 매각해야 하는가? 이에 대해 보다 심도 있는 연구가 필요하다고 할 수 있다.

<참고문헌>

감 신. (2010). 공공보건의료체계의 현황과 발전방안.「보건복지포럼」, 169: 38-44.
국립중앙의료원. (2007).「지방의료원 운영진단 및 개선방안연구」. 보건복지부.
국립중앙의료원. (2011).「지역거점 공공병원 운영평가 결과보고서」.
권순만. (2004). 공공의료제공체계의 현황과 정책과제.「정부학연구」, 10(2): 8-32.
김영표. (2007).「지방공사 경상남도 의료원의 경영운영 실적 평가」. 경남발전연구원.
김용태. (2009). 지방의료원의 운영방식에 관한 연구. 경희대학교 박사학위논문.
김용태·김양균. (2009). 공공의료기관의 효율성 개선방안에 대한 연도별 추이분석.「품질경영학회지」, 37(3): 123-139.
김 인·허용훈·이희태. (1999). 지방의료원의 운영형태별 성과분석.「한국행정학보」, 33(3): 383-402.
김창엽. (2007). 지방공사의료원 활성화를 위하여: 현실과 전망. 한국보건산업진흥원(편).「지방의료원 운영혁신방안 연구」. 보건복지부.
김창엽·김용익·감 신. (2004).「공공병원 확충방안 개발에 관한 연구」. 보건복지부.
목옥륜·감 신·권순만·이상이·권태호·윤태호·김창엽. (2004).「국립대학교병원의 기능개편에 관한 연구」. 보건복지부.
문정주. (2009).「의료기관 공공성 평가기준 및 지표개발에 관한 연구: 국립대병원 제3기 보건의료계획 수립을 위한 기초연구」. 한국보건산업진흥원.
문재영·김용태. (2010). 공공의료기관의 품질향상을 위한 정태적·동태적 분석.「품질경영학회지」, 38(3): 393-407.
박상규·김중길. (2003). 지방공사의료원 경영실적평가방법에 대한 분석 및 평가.「회계정보연구」, 21: 81-100.
보건복지부·서울대병원. (2010).「국립대병원의 공공의료에서의 역할에 관한 연구」.
성도경·최인규. (2009). 지방의료원의 경쟁력 평가를 위한 종합적 모형개발.「한국행정논집」. 21(4): 1399-1419.
송명섭. (2005). 지방공사 의료원의 효율적 경영방향 연구. 국민대학교 박사학위논문.
연세대학교 의료법윤리학연구원·보건복지부. (2010).「공공보건의료에 관한 법률 개정방향에 관한 연구」.
유금록. (2010). 공공의료서비스의 효율적 평가 : 지방의료원에 대한 부트스트랩 자료포락모형의 적용.「한국사회와 행정연구」, 21(2): 117-140.
이동원·윤방섭·남은우. (2007). 공공의료기관의 공공성과 수익성 상호관계에 대한 연구.「한국병원경영학회」, 12(2): 43-67
이상수. (2000). 지방공공서비스의 조직형태별 성과평가: 지방의료기관의 성과분석을 중심으로.「한국행정학보」, 34(3): 243-262.
전국지방의료원연합회. (2006-2010).「지방의료원 연보」.
전라북도. (2011).「2010년도 경영평가결과보고서」.

정상혁. (2007). 지방의료원 위탁운영에 관한 연구. 한국보건산업진흥원(편).「지방의료원 운영혁신방안 연구」. 보건복지부.

정윤수·허만형. (1999). 공공병원 의료서비스의 공공성 분석.「한국행정학보」, 33(4): 355-370.

진영찬. (2011).「제주특별자치도 공공보건의료정책강화방안」. 제주발전연구원.

한겨레21(제915호). 응급수술이 필요한 공공병원. 2012년 6월 18일.

한인섭. (1999). 지방공공병원의 조직유형별 성과분석에 관한 연구. 서울대학교 박사학위 논문.

황혜신. (2005). 공공의료서비스 민간위탁의 성과에 관한 연구.「한국행정학보」, 39(1): 65-88.

접수일(2012년 11월 20일)
수정일자(2012년 12월 15일)
게재확정일(2012년 12월 17일)

THE KOREAN LOCAL ADMINISTRATION REVIEW

Vol.9 No.2 December 2012

CONTENTS

A Study on Introducing a Federation System into Korea: Focusing on Jeju Special Self-Governing Province
/ Duk-Soon Yang ····· 1

Analysis on Capability for Disaster Management of Local Government: Focused on the Perspectives of the Residents
/ Gi-Geun Yang · Myung-Gu Kim ····· 29

A Study on the Job Satisfaction and Influence Factors of the Civil Servants on Community Health Center
/ Jae Gyu Choi ····· 55

A Study on the Real Estate Advertising Review System: Focus on the Regional Characteristics of Real Estate Markets
/ Keun Hwan Yoo · Woo Jin Jang · Young Jae Lee ····· 85

Land Use Scenario Planning Using Urban Typologies
/ Dohyung Kim ····· 103

A Study on the Effects of the Performance of Local Public Finance Operation on Local Re-election Voting
/ Seung-suk Oh ····· 121

Analysis on the Research Trend and Characteristics of the Science & Technology Policies
/ Sung-Woo Hong · Ki-Jong Lee · Jong-Rae Kim ····· 143

Regional Housing Needs Assessment, 2014-2021: The Southern California Approach
/ Simon Choi ····· 167

Logical and Strategic Direction for the Government Functions Coordination and Integration: Focused on the Wildlife Management Functions
/ Sang-Hyeon Ju · Hyo-Jin Ju ····· 195

A Comparative Study on the Local Public Hospital of public Enterprise and Contracting Out
/ Gil-soo Kim ····· 223

KOREAN ASSOCIATION OF LOCAL ADMINISTRATION

- President : Jae-Gyu Choi (Wonkwang Univ.)
- Vice-presidents :
  Sang-Young Lee (Korea Research Institute for Local Administration)
  Don-Min Yoem (Research Institute for Gangwon)
  Chung-Ryul Jun (Ministry of Public Administration and Security)
  Tae-Soo Shin (SH Urban Research Center)
- Planing Board Chair : Sang-Yeob Lee (Hanseo Univ.)
- Editor-in-Chief : Kwang-Koo Kim (Kyung Hee Univ.)
- General Affair Board Chair : Gi-Geun Yang (Wonkwang Univ.)
- Public Relations Chair : Gi-Jong Lee (Korea Institute of S&T Evaluation and Planning)
- Comptrollers : Jin-Wook Kim (Hyejeon Univ.)
  Sung-Jun Myung (Gyeongsang National Univ.)
- Editorial Board :
  Moon-Hee Kang (Korea National Open Univ.)
  Chang-Min Kang (Jeju Development Institute)
  Dohyung Kim (California State Polytechnic Univ. in Pomona)
  Sung-Gin Moon (Inha Univ.)
  Min-Jung Park (Wonkwang Univ.)
  Kwang-Sup So (Konyang Univ.)
  Moon-Bo Sim (Hanseo Univ.)
  Mi-Seung Shim (Chonnam National Univ.)
  Keun-Hwan Yoo (Taegu Science Uni.)
  Ju-Young Jung (Chungju National Univ.)
  Sung-Woo Hong (Daejin Univ.)
  Sung-Man Hong (Anyang Univ.)

□ 편집위원장 : 김광구 (경희대학교)

□ 편집위원 :

강문희 (한국방송통신대학교)

강창민 (제주발전연구원)

김도형 (California State Polytec Univ., Pomona)

문성진 (인하대학교)

박민정 (원광대학교)

소광섭 (건양대학교)

심문보 (한서대학교)

심미승 (전남대학교)

유근환 (대구과학대학교)

정주용 (충주대학교)

홍성우 (대진대학교)

홍성만 (안양대학교)

『한국지방행정학보』 제9권 제2호

2012년 12월 25일 인쇄
2012년 12월 31일 발행

발 행 인 최 재 규
편 집 인 편집위원회

발 행 처 한국지방행정학회
전화 : 02-961-9172
011-230-6320
인 쇄 처 조명문화사

(비매품) ISSN 1738-6098