ISSN 1738-6098

韓國地方行政學報

THE KOREAN LOCAL ADMINISTRATION REVIEW

第 8 卷 第 1 號

韓 國 地 方 行 政 學 會

2011. 8

2011년도 한국지방행정학회 임원

회장단
회장 : 최영출(충북대학교)
학술부회장 : 안형기(건국대학교)
지역부회장 : 염돈민(강원발전연구원)

운영위원회
기획위원장 : 임승빈(명지대학교)
편집위원장 : 배병룡(경상대학교)
총무위원장 : 김진욱(혜전대학교)
섭외홍보위원장 : 윤영채(충남대학교)

편집위원회
위원장 : 배병룡(경상대학교)
위원 : 강문희(한국방송통신대학교), 김광구(경희대학교), 김도형(California State Polytec Univ., Pomona), 배수호(성균관대학교), 소광섭(건양대학교), 신윤창(강원대학교), 양기근(원광대학교), 양덕순(제주대학교), 이상엽(한서대학교), 정주용(충주대학교), 홍성만(안양대학교)

섭외홍보위원회
위원장 : 윤영채(충남대학교)
위원 : 곽현근(대전대학교)

감사
이효(한국지방행정연구원), 이홍권(한국과학기술기획평가원)

이사
강창민(제주발전연구원)
권영수(서울시립대학교)
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)
김환철(경민대학교)
네모토(충북대학교)
문성진(인하대학교)
명성준(경상대학교)
박광덕(세명대학교)
박동진(국제디지털대학교)
박수선(평화를 만드는 여성회 갈등해결센터)
박수영((사)지역발전포럼)
박은미(두원공과대학)
배정환(한서대학교)
배치호(환경부)
소광섭(건양대학교)
신기원(신성대학교)
심문보(한서대학교)
심준섭(중앙대학교)
엄운섭(강원도립대학교)
염기성(교육과학기술부)
오세홍(한국과학기술기획평가원)
유득원(행정안전부)
유희숙(대림대학교)
윤병섭(안양대학교)
윤종설(한국행정연구원)
이강원((사)갈등해소센터)
이경서(장안대학교)
이경원(제주대학교)
이기종(한국과학기술기획평가원)
이상용(한국지방행정연구원)
이영찬(보건복지부)
이정렬(충청북도)
이종률(한국과학기술기획평가원)
이종호(인천공무원교육원)
이창수(안양보육교사교육원)
이창흠(환경부)
이홍재(안양대학교)
임종철(경기도)
임현철(국토해양부)
장우진(충북대학교)
정원섭(수원과학대학교)
정원희(경민대학교)
정주석(신성대학교)
정호신(장안대학교)
조상일(혜전대학교)
조용석(호원대학교)
주재복(한국지방행정연구원)
최재규(원광대학교)
최현일(열린사이버대학교)
하동현(한국지방행정연구원)
한부영(한국지방행정연구원)
홍성우(충북대학교)
황재영(대림대학교)

한국지방행정학보 제8권 제1호 2011. 8

목 차

지방의회의 입법기능 실태 분석
: 제주특별자치도의회 의원입법을 중심으로
김성호·양덕순 ····· 1

지방자치단체의 농촌체험마을에 대한 도농교류 활성화방안 연구
: 충청남도를 중심으로
송두범·이신석·심문보 ····· 28

지방자치단체 자활사업 만족도 연구
김환철·김정미 ····· 53

한국의 다문화 실태 및 다문화지원 사회적기업 고찰
홍성우 ····· 74

포천시 중소기업 진흥정책의 현황과 발전방안
김종래·정원희 ····· 100

우리나라 사회적기업 육성정책의 특성과 방향
명성준 ····· 127

공공임대주택 입주자의 주거만족도 연구
: 서울시 영구임대주택을 중심으로
오정석 ····· 145

시민사회 갈등인식과 정부신뢰
: 공공갈등 평가와 전망, 정부신뢰간의 관계
김재신·김강민 ····· 164

지역과학기술정책에 관한 연구동향 메타분석
이기종·황덕규·유희숙 ····· 178

학교교육 바우처 운영과정에서 관리주체들의 역할 분석
장지현 ····· 204

Linking the Regional Demographic Processes and the Small Area Housing Growth: Implications for the Small Area Demographic Projections
Seong-Youn, Choi ····· 234

지방의회의 입법기능 실태 분석

- 제주특별자치도의회 의원입법을 중심으로 -

Analysing the Actual Condition of Legislative Function in Korea's Provincial Council

- The Case of Members' Legislations in Jeju Special Self-Governing Provincial Council -

김 성 호 (제주대학교 박사과정 - 주저자)
양 덕 순 (제주대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Kim Sung-Ho / Yang Duk-Soon

This study aims to analyse the actual condition of legislative function as a political activity in Korea's provincial council. The subject of this study is members' legislations in Jeju Special Self-Governing Provincial Council.

To attain this purpose, this paper has made research on the quantitative change factors, the qualitative level, and the policy types of members' legislations in the provincial council. The major findings of this study are as follows. Since Jeju Special Self-Governing Provincial Council was established, the number of members' legislations suddenly has increased and their types of policies also have been varied widely. That is because the legislations are influenced by the social environment, the council members' professionalism, the pay structure of the members, and the supporting system to the members, and so on. Unfortunately those members' legislations have shown a lower degree of completion in the legal system. Moreover, some of them have not achieved the original goal of the enactment.

This paper has presented some ways to develop the legislative function in the provincial council. They need, first of all, to increase people's participation, secondly to construct a legislative deliberation committee by a large number of members, thirdly to expand the supporting organization for local councilors, and finally to impose the evaluation system on members' legislations.

주제어: 지방의회, 의원입법, 입법기능, 의원보좌시스템, 입법평가제도

Keywords: Provincial council, Members' legislation, Legislative function, Supporting system to the members, Evaluation system on legislation

Ⅰ. 서 론

1. 연구배경과 목적

지방의회의 의정활동은 지방의회와 그를 구성하고 있는 지방의회 의원들이 주민을 대표하여 지역주민의 복리증진을 위해 수행하는 일체의 활동이라고 할 수 있다. 그리고 연구자마다 그 기능을 다양하게(입법기능, 통제기능, 주민대표기능, 정책결정기능, 정치적 대표기능, 의결기능, 견제・감시기능 등) 파악하고 있으나 일반적으로는 입법기능, 예산기능, 집행부[1] 통제기능, 주민대표기능 등 4개 기능으로 구분하고 있다(권영주, 2009; 7-14).

지방의회 의정활동의 주요 기능 중의 하나인 입법활동이란 좁게는 자치법규[2]인 조례를 제정하거나 개정 또는 폐지하는 활동을 말한다(이종원, 1998; 3-4). 넓게는 예산안, 결산안, 시정질문, 행정사무감사 및 조사 등을 포함하여 지방의회가 지방자치법에 따라 공식적으로 수행하는 권한행사 전반을 의미한다(박노수, 2010; 170).

이렇게 본다면 지방의회는 자치입법(입법기능)을 통하여 주민의 권리와 의무를 규정짓고 집행부의 예산과 행정사무를 통제하며, 청원과 진정 조례를 통하여 주민의 대표기능을 수행하는 것이라 하겠다. 그래서 지역주민에게 직접 적용되는 자치법규는 입법과정에서의 민주성과 집행과정에서의 효율성을 담보로 하여야 하며, 지역주민의 요구(needs)를 반영하여야 하는 것이다.

1991년 지방의회가 부활된 이후 세계화와 맞물린 지방화・정보화 사회로의 전환은 지역주민들로 하여금 보다 전문화되고 다양한 행정서비스를 요구하게 되었다. 이에 부응한 자치단체 집행부의 권한과 책임의 증가는 지방의회의 좀 더 적극적이고 직접적인 견제와 감시 역할을 필요로 하게 되었다.

그러나 지방의회를 둘러싼 입법환경은 오랫동안 지속되어온 중앙집권 체제의 영향으로 자치입법권의 제약은 물론이고 정권교체와 경제상황, 세계정세에 따라 자주 바뀌는 중앙정부의 법과 제도에 의해 변동하는 결과를 낳고 있다.

이러한 상황 속에서 주민은 지방의회를 불신하고, 언론과 시민단체는 지방의회의 무능력과 그로 인하여 야기되는 민선독재에 대한 비판(허훈, 2010; 150)에 치중하고 있다. 학계의 선행연구에서도 지방의회의 입법기능을 체계적으로 논의한 연구는 거의 전무한 실정이며(박노수, 2010; 170), 입법기능을 다룬 논문들도 지방의회의 일반적인 의정활동의 일부분으로 취급하는데 그치고 있다(하세헌, 2005; 308).

---

1) '집행부'라는 용어는 지방자치제도 상의 공식적인 용어가 아니며 지방자치단체를 구성하는 의결기관과 대별하여 지방자치단체장을 중심으로 하는 집행기관을 의미하는 용어로 사용함.
2) 자치법규에는 조례와 규칙이 있으나 본 논문에서는 조례만을 지칭하기로 한다.

제주특별자치도(이하 제주자치도)는 2006년 출범 당시부터 기초의회를 폐지하여 자치계층을 우리나라에서는 유일한 단층제 광역의회로 전환하였다. 4개 시군이었던 자치구역은 2개 행정시로 통합되었다. 이 과정에서 제주특별자치도의회(이하 제주자치도의회)에는 전국에서 처음으로 상임교육위원회가 설치된 것을 비롯하여 상임위원회 수가 확대되었다. 의원보좌 인력인 전문위원이 확충되고 일한자문위원이 전국에서는 처음으로 채용되었으며 입법정책 지원기구도 신설되었다.

그럼에도 현실에 있어서 제주자치도의회의 자치입법 활동은 아직도 집행부에 의하여 주도되고 있다. 의원입법[3]의 경우도 양적으로 급격하게 증가하고 있는 가운데 입법과정에서의 원안 가결률은 전국 최하위를 기록하고 있다. 이는 다른 법규와 상충되거나 유사 중복되는 입법, 절차회피성 입법 등 법제기술상 완성도가 낮거나 타당성이 결여된 의원입법이 이루어지고 있기 때문이다. 이로 인하여 의원입법 심의·의결과정에서는 인력과 시간이 낭비되고, 집행단계에서는 정책 효율성을 저해하거나 주민의 권리·의무에 악영향을 주는 결과를 가져오고 있다.

이에 따라 본 연구는 지방의회의 입법기능이 적절한 방향에서 작동하고 있는가를 파악하기 위하여 제주자치도의회 의원입법의 양적변화와 정책유형, 질적 수준 등 의원입법 실태를 분석하였다. 또한 입법기능에 영향을 주는 요소들은 어떠한가를 분석하여 지방의회의 입법기능 발전과 의원입법의 활성화에 시사점을 제시하고자 하였다.

2. 연구범위 및 방법

본 연구의 내용적 범위는 지방의회의 입법기능을 그 대상으로 하였다. 입법기능을 평가하기 위하여 그 영향요인을 양적 변화와 질적 수준으로 대별하여 검토하였다. 양적 변화의 하부요소로는 사회적 입법환경과 입법지원제도, 지방의원의 전문성과 유급제, 의원정수를 분석하였다. 질적 수준의 하부요소로는 법제기술상의 완성도 및 절차회피성 입법, 다른 법규와의 상충된 입법, 유사중복 입법, 현실성과 타당성이 결여된 입법 등의 유형을 분석하였다. 연구의 시간적 범위는 지방의회가 부활한 1991년 7월 제4대 제주도의회에서부터 제8대 제주자치도의회 회기 말인 2010년 6월까지 19년 동안이다.

연구방법으로는 제주자치도의회의 의원입법 기능을 파악하기 위하여 제주자치도의회 의정활동백서와 지방선거 관련자료, 공공기관의 발표자료, 통계자료 등 2차 자료를 활용하였다. 입법 영향요인의 하부요소를 분석하기 위하여 제주자치도의회 홈페이지 회의록

3) '의원입법'의 보다 정확한 용어는 '의원발의 법률안'이며 '정부입법'보다는 '정부발의 법률안이 더 정확한 표현이다(홍완식, 2008; 105). '의원입법'이란 법률안 제출자를 기준으로 정부가 아닌 의원이 발의하여 심의·의결하는 과정 전반을 의미하거나 이러한 과정을 거친 법률을 말한다(이현출, 2009; 256). 본 논문에서는 '의원입법' 또는 '의원발의 조례안', '정부입법' 또는 '집행부발의 조례안'을 병용한다.

및 내부자료, 제주자치도 내부 통계자료 등 구조화되지 않은 자료를 수집 분석하였으며 지방의회의 의정활동과 입법기능, 의원입법 등에 대한 문헌연구를 병행하였다.

Ⅱ. 이론적 접근 및 선행연구 고찰

1. 지방의회 입법기능의 한계와 입법과정

지방의회는 주민들의 사회적 가치(social values)를 배분하는데 영향을 미치는 다양한 정책문제를 심의하고 논쟁하고 결정하는 제도이다(Crane et al., 1968). 따라서 지방의회는 민주주의 요체(gut)라 할 수 있으며(Rosenthal, 1988), 지방의회의 역할과 위상강화는 지방자치제도 전반의 성패와도 직결된다(Abney & Lauth, 1986; Hill & Mladenka, 1992; 강상원・최병대: 2010; 7-8).

우리나라의 지방의회는 헌법에서 보장하는 헌법기관이며, 지방자치법에 따른 자치단체의 최고의결기관이면서 자치입법기관, 주민대표기관, 행정감사기관으로서의 지위를 갖는다. 지방의원은 이러한 법적 지위 안에서 입법활동을 통하여 주민의 의견을 정책에 반영하고, 집행부를 통제하며, 주민의 권리와 의무를 규정하는 것이다.

입법의 의미는 시대의 변천에 따라 다양하게 정의될 수 있지만, 넓은 의미에서의 입법은 '모든 법안의 발안과 초안작성, 그리고 이에 대한 정치적 협상이나 이익표출활동 및 이견 조정, 심의, 토론, 표결 등의 법 정립과정에 참여하는 다양한 모든 활동'으로 파악할 수 있다(김광수, 2005: 25).

이 정의에 의하면 헌법, 법률, 행정입법 그리고 자치입법의 발안 등 모든 과정이 입법활동의 범위 안에 들어온다. 이러한 입법활동의 범위 가운데 정부가 아닌 국회의원 발의에 의한 입법이 의원입법이며, 마찬가지로 지방의원에 의한 자치입법 또한 의원입법의 범주 안에 있는 것이다.

국민의 대표기관인 국회에서 제정된 법률이 국법체계에서 최고의 효력[4]을 가지는 것(헌법을 제외하고)처럼, 조례 역시 지방의회에 의하여 제정되고 주민 의사의 표현으로 간주되기 때문에 지방자치단체 내부에서의 최고의 법규범이며, 그 효력은 직접 헌법에

4) 법 효력의 개념은 사회학적 효력과 윤리학적 효력, 법학적 효력 개념 등 3가지가 있다. 사회학적 효력 개념은 법규범이 준수되거나 준수되지 않는 정도에 따라 비준수에 대한 물리적 제재가 가해질 때 그 효력을 갖는다. 윤리학적 효력개념은 자연법 이론에 기초한 것으로 법규범은 도덕적으로 정당화될 때 효력을 갖는다. 법학적 효력개념은 사회학적 효력을 수반하면서 권위 있는 기관에 의해 규정된 방식에 따라 제정되고 상위법에 저촉되지 않을 때 법적으로 효력을 갖게 된다(Robert Alexy/이준일 옮김, 2007; 122-126).

의하여 부여되는 것이라고 보는 것이다(전경배, 2007: 2). 그럼에도 지방의회의 입법활동에는 많은 제약이 따르고 있으며 그 제약의 한가운데는 입법환경이 자리하고 있다.

우리나라 지방의회의 입법환경은 헌법상 지방자치단체에 의회를 두고(헌법 제118조), 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정(헌법 제117조)할 수 있도록 되어 있다. 그러나 국회의 입법권처럼 국정 전반에 걸쳐 국민생활의 규범을 입법화할 수 있는 것은 아니다.

자치법규는 지리적 효력범위가 자치단체 내로 한정되어 있고, 법 단계적 측면에서 볼 때 법령의 하위체계이므로 법령에 위반한 자치법규를 제정하거나 개정, 폐지할 수 없게 되어 있다. 아울러 사법, 입법, 행정적 통제를 받게 되어 있으며 법령과 마찬가지로 국민(지역주민)의 통제도 받고 있다(임종훈・박수철, 2006: 161-167).

지방의회는 헌법과 법령의 위임에 의한 부분적 자치입법권을 가진 권력으로서 상식적인 입법기준에 따라 좋은 자치법규를 만들어야 하는 의무를 가지고 있다. 그리고 지방의회의 입법기능은 지역주민의 정치적 의사나 지역 정책을 입법이란 그릇으로 담아내야 한다.

따라서 자치법규는 양적으로 다양한 분야에서 수준 높은 입법서비스를 제공하기 위하여 시간적으로도 오랜 준비 기간을 필요로 한다. 동시에 법령의 범위를 벗어나지 않으면서 입법 자체가 시의 적절하고 효과성이 높은 자치법규가 되어야 한다는 내적 한계를 안고 있다.

지방의회의 의원입법 과정은 일반적으로 조례안의 발의와 상임위원회 회부・심사 및 본회의의 심의・의결 절차를 거친다.[5)]

지방의회의 의원입법 발의는 의원이나 위원회가 조례안을 제출하기 위한 준비에서부터 의장에게 제출하기까지를 의미한다. 이는 부서 사이의 협의와 입법예고, 공청회 등의 복잡한 절차를 거치는 집행부 입법안과는 달리 재적의원 5분의 1 이상의 연서로 발의가 가능하다.

우리나라의 광역의회는 조례안을 포함한 '의안심사 상임위원회 중심주의'를 채택하고 있다. 지방의회는 지방자치법에 따라 민주적이고 능률적인 운영을 위하여 회의진행과 내부규율 등에 관한 사항을 규정한 회의규칙을 제정・운영하고 있다. 이 규칙에 따라 의장은 제출된 의안을 본회의에 보고하고 소관 상임위원회에 회부하게 된다. 소관 상임위원회가 명백하지 않거나 여러 영역에 걸쳐 있는 안건의 경우에는 본회의 의결을 거쳐 특별위원회에 회부하게 된다.

상임위원회에서는 먼저 발의자의 취지설명과 전문위원의 검토보고를 들은 후 질의와

5) 지방의회의 입법과정이 국회 입법과정과 다른 점은 국회의 경우 법안이 의장으로부터 상임위원회에 회부되면 반드시 상임위 법안심사소위원회의 심사를 거치고, 상임위를 통과한 법률안은 법제사법위원회를 거치도록 되어 있다. 그러나 지방의회에는 법안심사소위나 법사위가 상설되어 있지 않기 때문에 자치법규안이 상임위를 통과하면 바로 본회의에 상정된다. 다만, 지방의회에는 효율적인 안건심사를 위하여 상임위 별로 소위원회를 구성하여 운영할 수 있다.

토론을 하게 되고, 이어서 축조심사와 찬반토론, 표결의 순서를 거쳐 심사를 마치게 된다. 위원장은 심사를 통과한 의안에 대한 심사보고서를 작성하여 의장에게 제출함으로써 안건은 본회의에 상정된다. 상임위원회 심사는 본회의에서 의회의 의사를 최종적으로 결정하기 위한 예비심사 단계이지만, 위원회에서 부결 또는 폐기된 안건에 대해서는 본회의에 보고하되 부의(附議)하지 않는 것이 통상적인 원칙이다.

본회의 심의는 먼저 위원회의 심사결과에 대한 보고에 이어 질의, 토론, 표결의 순서로 진행되는데 의안심사 상임위원회 중심주의에 따라 대부분의 경우 의원들의 특별한 요구가 없는 한 질의나 토론을 생략하고 바로 표결에 들어가며 표결도 상임위원회의 결정을 존중하는 선에서 이루어진다.

2. 선행연구 고찰 및 분석의 틀

지방의회가 부활된 이후 1991년에서 2000년까지의 지방의회에 대한 연구는 의정활동의 수준이 낮다고 하는 전제 하에 의정활동을 높이기 위한 방안을 탐구하는 규범적 연구가 대부분이었다. 2000년대에 들어서는 연구의 질적 수준이 높아지면서 경험적인 연구들이 주류를 이루고 있다. 이 경험적 연구는 의정활동이라는 하나의 변수에 초점을 맞추어 각각의 지방자치단체에 있어서 지방의회 의정활동의 정도를 측정하는 연구와 두 가지 이상의 변수에 초점을 맞추어 의정활동에 영향을 미치는 요인에 관한 연구로 대별된다(권영주, 2009; 8-11).[6)]

규범적 연구로서 자치입법권과 관련한 연구들(김순은, 2001; 최봉기, 2005; 김병록, 2009; 박찬주, 2009)은 대부분 헌법, 지방자치법 등에서 규정하고 있는 모호한 법 규정의 의미를 어떻게 해석하는 것이 바람직한가를 핵심논의로 하며 구체적인 조례제정권의 범위와 조례제정 과정, 집행부 통제기능에서의 지방의회 역할수준을 초점으로 하고 있다.

지방의회 의정활동과 관련된 실증적 연구로서 박종득・임헌만(2000)은 지방의원의 전문성과 의정활동 간의 상관관계 연구를 통하여 대체로 의원의 학력 및 재선의원 비율(전문성)이 높은 의회가 보다 활발한 의정활동을 보여주고 있다고 분석하였다.

지방의원 유급제 도입이 의정활동에 미친 영향에 관한 연구에서 황아란·송광태(2008)는 유급제 도입으로 의정활동에 긍정적 효과와 함께 출마 동기 측면에서 전업직 의원들의 유인에 효과를 얻음으로써 의회 전문화에 도움을 줄 수 있다는 연구 결과를 내놓았

6) 이에 대하여 김귀영(2011; 105)은 1990년대에는 조례제정권과 선거제도에 관한 연구 등 특정 주제를 중심으로 하거나 지방의회를 제약하는 법제도를 비판하는 논리중심의 연구에 편중되는 경향이 있었다고 분석하고 있다. 그러나 2000년대에는 지방의원의 역량이나 시민사회단체와의 관계, 정당제도나 중앙정부와의 관계 등 연구주제의 다양화가 이루어지고 있으며, 다만 지방의회 예산권, 지방의회의 평가, 지방의회와 지방자치단체장과의 관계 등은 시대를 뛰어넘어 연구자의 꾸준한 관심을 받고 있다고 평가하였다.

다. 전영상·현근(2010)은 유급제 도입 이후 주민과 공무원 집단이 느끼는 지방의원의 의정활동에 대한 만족도는 종전보다 더 낮아졌으며, 의정활동의 장애 요인으로는 의원집단을 포함한 세 집단 모두 지방의원의 전문성 부족이라는 조사결과를 제시하였다. 그 이유는 주민과 공무원 집단의 지방의원에 대한 평가기준이 종전보다 더 엄격해졌기 때문으로 해석하였다.

정명은・이종수(2008)는 지방정부의 정당구도가 지방의회의 의정활동에 미치는 영향에 대한 연구에서 지방정부의 정당 사이의 경쟁이 심할수록 사회복지비 예산을 감소시키는 반면 정당구도와 조례안 심의와는 통계적으로 유의미한 영향관계를 보이지 않는다는 결론을 도출하였다.

권영주(2009)는 서울특별시의회의 의정활동에 대한 시계열적 평가를 통하여 지방의회의 주요 기능인 입법기능과 예산기능, 통제기능, 주민대표기능 등 4개 기능에 대한 측정지표를 지수화하고, 제3대에서 제6대 의회(1991-2006)까지 역대 의회별 의정활동의 주안점을 평가하였다.

강상원·최병대(2010)는 지방의회의 의정활동 활성화를 위하여 논의되고 있는 의회 인사권 독립과 의원보좌관제, 교육훈련, 의회의 입법정책기능 강화 등의 정책 대안에 대한 지방의회 관련 행위자 집단 간의 인식차이를 제시하고 그 원인을 설명하고 있다.

하세헌(2005)은 지방의회의 입법기능을 입법과정 단계별로 분석하고 입법기능 증대방안으로 의원들의 동일 상임위원회 장기 체류, 입법보좌 기구의 확충, 비례대표 의원 수의 확대, 공직출마 일시휴직제 등을 제시하였다.

박노수(2010)는 지방의회 입법활동의 영향요인을 정치, 경제, 행정・제도, 사회・문화, 개인적 영역에서의 입법 환경과 과정으로 파악하고, 입법 당사자인 지방의원과 보좌・지원인력인 전문위원이 느끼는 입법 영향요인에 대한 인식을 도출하였다.

위 선행연구의 지방의회의 의정활동 및 입법기능에 대한 연구 내용을 요약하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 주요 선행연구의 연구내용 요약

영역	연구자	평가기준[7]	세부 분석내용
의정활동	박종득・임헌만 (2000)	의원의 학력・경력・공직경력	조례안 발의, 행정사무감사 조치요구, 의원질문
	황아란・송광태 (2008)	유급제 도입	보수 만족도, 출마동기 영향, 인재충원 효과, 원내활동 변화, 주민 기대감 변화
	전영상・현 근 (2010)	보수제도 개선	주민・공무원・의원의 의정활동 만족도, 의정활동 장애요인

	정명은・이종수 (2008)	지방정부 정당구도	예산안 심의 및 결정, 조례안 처리, 행정사무감사, 의원질문
	권영주 (2009)	입법기능, 예산기능, 통제기능, 주민대표기능	1991~2006년 의정활동의 변화
	강상원・최병대 (2010)	인사권독립, 보좌관제, 교육훈련, 입법정책기능	지방의회 의원과 공무원의 인식차이
입법 기능	하세헌 (2005)	조례안의 발안 ・ 심의 ・ 의결 단계	의원입법기능 발휘 실태
	박노수 (2010)	입법 환경 및 과정	입법활동의 한계, 입법활동 통제방안

그러나 이들 선행연구들은 대부분 인식조사를 통하여 지방의회의 의정활동에 대한 영향요인을 도출하는데 초점을 두고 있다. 의원입법 기능에 대한 연구도 입법과정에 대한 분석을 통한 의원입법 발휘실태와 개선방안, 의원입법에 영향을 주는 입법 당사자와 보좌인력의 인식을 제시하는데 그치고 있고 의원입법의 양적변화 요인과 정책유형, 질적 수준 등 구체적인 내용을 제시하지 못하는 한계를 갖고 있다.

다만 지방의회가 아닌 국회의 의원입법에 초점을 맞춘 연구이기는 하나 본 연구의 의원입법 질적 평가에 시사점을 주는 선행연구로는 <표 2>에서 보는 것처럼 오호택(2004), 이한길(2004; 2006), 홍완식(2008), 이현출(2009)의 연구가 있다.

<표 2> 국회 의원입법 부실요인

구 분	오호택 (2004)	이한길 (2004; 2006)	홍완식 (2008)	이현출 (2009)
의원입법 질적 평가기준	입법과정	입법동기 및 가결률	입법과정 및 가결률	입법과정 및 가결률
의원입법 부실요인 (질적 저하요인)	・발의절차 용이 (절차회피 입법) ・정치적 고려 (인기영합・졸속 입법)	・법제기술상 완성도 미흡 ・현실성・타당성 결여 ・이익단체 로비 ・입법실적 과시 ・지역유권자 대변	・졸속입법 ・표절입법 ・중복입법 ・묻지마 입법[8] (비용추계 무시)	・비용추계 무시 ・실효성 확보곤란 ・법해석의 착오 및 오해 ・위헌 소지 ・다른 법규와의 상충

이들 선행연구의 결과를 종합하면 지방의회 입법기능에 영향을 주는 공통적인 요인으

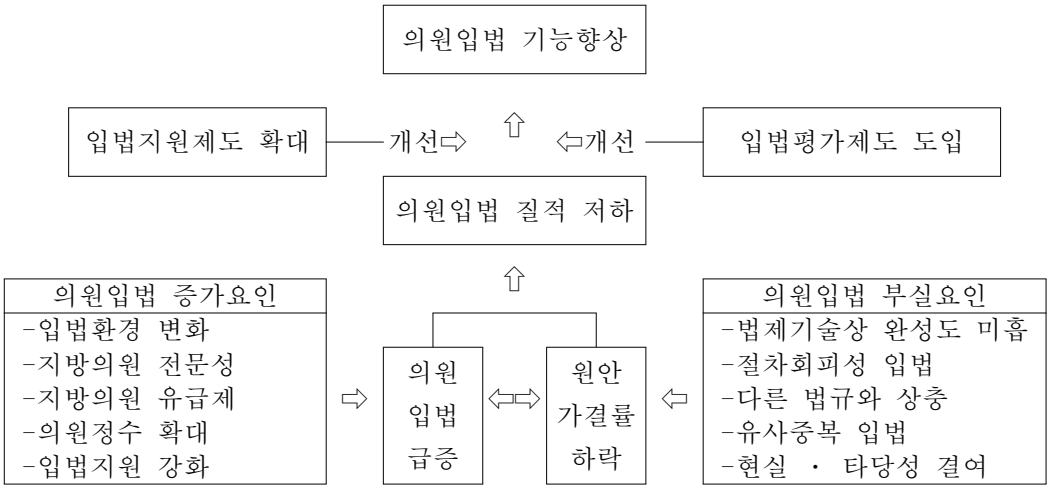
7) 연구자에 따라서는 의정활동 및 입법기능에 영향을 주는 요소들을 구성요소, 분석대상, 분석영역, 평가초점, 평가기준 등 다양한 용어로 사용하고 있으나, 본고에서는 의정활동에 영향을 주는 독립변수 설정기준으로 보고 '평가기준'이라는 용어를 사용한다.

8) '묻지마 법안'에 대하여 홍완식(2008; 108)은 많은 재원을 필요로 하는 법안인데도 필요예산이나 지출용도에 대한 정확한 예측이 없는 법안을 말하고 있으며, 주호영(2005)은 '화수분형 법률안'(화수분 : 재물이 자꾸 생겨서 아무리 써도 줄지 않는다는 의미), 또는 '위헌불사형 법률안'으로 지칭하고 있다.

로 ▲지방의원의 전문성(학력, 경력, 교육훈련 등) ▲지방의원 유급제 ▲입법지원 제도(인사권 독립, 의원보좌관제 등) ▲입법환경(정치적, 사회적 환경 등)을 들고 있다.

의원입법의 질적 평가기준으로는 입법과정과 입법동기, 가결률에 두고, 부실요인으로 ▲절차회피성 입법[9] ▲인기영합 졸속입법 ▲법제기술상 완성도 미흡 ▲입법실적 과시 ▲유사중복법안 ▲비용추계무시 입법 ▲다른 법규와의 상충 입법 등을 제시하고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 제주자치도의회의 의원입법 양적변화에 영향을 주는 요인으로 우선 ① 입법환경의 변화 ② 지방의원의 전문성, ③ 지방의원 유급화, ④ 의원정수의 확대, ⑤ 입법지원제도(정책자문위원, 입법정책관실)로 보고 이를 검증할 것이다. 제주자치도의회 의원입법의 질적 수준을 평가하기 위하여 ① 법제기술상 완성도 ② 절차회피성 입법 ③ 다른 법규와의 상충 입법 ④ 유사중복 입법 ⑤ 현실성과 타당성 결여 입법 등을 분석할 것이다. 본 연구의 분석의 틀은 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 분석의 틀

9) '절차회피적 법안'은 정부법안을 의원의 이름을 빌려 발의하는 '차명입법'으로, 강원택(2006; 4)은 정부 또는 시민단체 등 제3자가 기초하여 제공하는 법률안 초안을 근간으로 의원이 입안하여 제출하는 경우와 정부입법의 복잡한 절차를 피하기 위하여 의원명의로 제출하는 정부입법안을 지칭하고 있다. 법제처(2007)는 정부와의 긴밀한 협력 하에 발의한 법률안으로, 개혁입법 등 시급한 현안에 대하여 정부의 견을 의원입법 형식으로 발의하여 활용하는 것으로 해석하고 있다. 박봉국(2008; 57)은 정부에서 입안하여 부처 간에 합의되지 않은 법안을 의원발의 형식으로 제출하여 국회의 입법질서를 흩트리는 '차명발의'를 억제하여야 한다고 제시하고 있고, 박기묵(2009; 213)은 의원과 정부안이 연합된 '혼합입법안'으로 부르고 있다.

Ⅲ. 제주자치도의회 입법활동 현황

1. 자치입법 양적 변화

1991년 부활된 제주자치도의회는 지방자치가 중단되기 전인 1960년 개원한 제3대 제주도의회(1960-1961년)를 이어 받아 제4대 제주도의회(1991-1995년)로 출범하였다. 이후 2006년 '제주자치도 특별법'에 의하여 구성된 제8대 제주자치도의회로 이어졌다. 특히 제8대 의회는 특별법에 의하여 시·군의회가 폐지되고 전국에서 유일하게 광역의회만 구성하는 단층제 의회로 전환하였고, 상임교육위원회[10]가 전국에서는 처음으로 설치되었다.

역대 제주자치도의회의 자치입법 현황(<표 3>)을 보면 제4대 의회에서는 조례안 253건이 발의되었고, 제5대 의회[11]에서 188건, 제6대 의회 221건으로 감소하였다가 제7대 의회 337건, 제8대 의회 725건으로 급상승하였다.

의회(의원, 위원회)발의 조례안은 제4대 의회에서부터 제8대 의회까지 19년 동안 290건으로 전체 조례안의 16.8%에 지나지 않고 있다. 집행부(도지사, 교육감)발의 조례안은 1천 434건으로 전체의 83.2%를 차지하여 집행부가 자치입법을 주도하고 있음을 보여주고 있다.

제4대 의회에서부터 제6대 의회까지는 원안가결 조례안이 대부분을 차지하고 있으나 제6대 의회와 제7대 의회에서는 수정가결 조례안이 원안가결 조례안보다 더 많아졌다. 특히 제8대 의회에 들어서서는 수정가결 조례안의 급증은 물론 부결되거나 폐기, 철회되는 조례안과 처리하지 않고 회기 만료로 자동 폐기되는 조례안이 증가하는 현상을 보이고 있다.

<표 3> 역대 제주자치도의회 자치입법 현황

구 분			제4대	제5대	제6대	제7대	제8대	합 계
접수		소계	253	188	221	337	725	1,724(100%)
		의 회	33	37	23	40	157	290(16.8%)
		집행부	220	151	198	297	568	1,434(83.2%)
처리		소 계	253	188	218	333	707	1,699
		의 회	*	37	23	38	150	*
		집행부	*	151	195	295	557	*
처리내	원안가결	소계	235	150	155	144	286	970
		의회	*	36	23	19	57	*
		집행부	*	114	132	125	225	*

10) 제8대 제주자치도의회 교육위원회는 '제주자치도 특별법'에 따라 '지방교육자치에 관한 법률'에 의하여 구성되었던 '제주도교육위원회'(의결기구)를 폐지하고 제주자치도의회 상임교육위원회로 설치(2006. 7. 1)되었다. 다른 지방 광역의회에는 2010년 7월 1일부터 상임교육위원회를 두었다.

11) 제5대 의회(1995-1998)는 지방선거를 국회의원 선거의 중간선거로 치루기 위하여 회기를 3년으로 제한시킨 과도 의회로 파악된다. 따라서 이후 본 연구에서는 제5대 의회 입법활동을 도표에 표기하지만 시계열 분석대상에서는 제외하였다.

용	수정가결	소계	15	35	60	179	386	645
		의회	*	-	-	15	73	*
		집행부	*	35	60	164	313	*
	부 결		-	-	2	2	12	16
	폐 기		2	1	-	5	16	24
	철 회		1	2	1	3	11	18
	미처리		-	-	3	4	18	25

※ 자료: 제주도의회.(1998; 2002; 2003; 2006); 제주자치도의회. (2010). 재구성.

* 제4대 의회에서는 의회와 집행부발의 조례안 처리결과가 분류되지 않음.

2. 의원입법 증가

역대 제주자치도의회 의원입법의 특징은 지방의회 부활 초기 위원회 발의 중심이던 의원입법이 최근에는 의원 발의 중심으로 전환하면서 양적으로도 크게 증가하였다는 것이다(<표 4>).

제4대 의회에서 제6대 의회까지 위원회 발의 조례안은 78건에 이르고 있으나 의원발의 조례안은 15건(의원 1인 평균 1건 미만)에 지나지 않았다. 당시 의원 수가 17명에서 21명이었던 점을 감안하면 의원입법 활동이 거의 없었음을 알 수 있다.

이와는 반대로 제7대 의회에서는 위원회 발의 조례안이 13건인 반면 의원발의 조례안은 27건(의원 1인 평균 1.42건)으로 늘어났다. 특히 제8대 의회에서는 위원회 발의 조례안이 40건에 지나지 않는데 비하여 의원발의 조례안은 117건(의원 1인 평균 2.85건)으로 급격하게 증가하였다. 더욱이 부결되거나 폐기, 철회된 조례안이 전체 의원입법의 20%에 이르러 부실입법을 주도하고 있음을 보여주고 있다.

<표 4> 역대 제주자치도의회 의원입법 현황

구 분		제4대	제5대	제6대	제7대	제8대	합계
의원정수		17	20	17	19	41	114
의회발의	소계	33	37	23	40	157	290
	위원회	28	27	23	13	40	131
	의원	5	10	-	27	117	159
	의원1인 평균	0.29	0.5	-	1.42	2.85	1.39
가 결		4	9	-	21	94	128
부결・폐기・철회		1	1	-	6	23	31

※ 자료: 제주도의회. (1998; 2002; 2003; 2006); 제주자치도의회. (2010); 제주자치도의회 입법정책관실 내부자료(2010. 4. 7). 역대 의원발의 조례현황. 재구성.

제8대 의회 의원입법의 양적 증가는 다른 지방 광역의회의 의원입법 활동과 비교하면

더욱 극명하게 들어난다(<표 5>).

제8대 제주자치도의회의 의원발의 조례안 117건은 서울시의회 253건, 인천시의회 187건, 경기도의회 164건, 대구시의회 138건에 이어 다섯 번째 많은 수이다. 의원 1인 평균 발의 건수도 3건(교육의원 제외)으로 광역의회 가운데 여섯 번째를 기록하고 있다. 이것은 인구나 경제규모로 보았을 때 대략 전국의 1%로 평가받고 있는 제주자치도의 의회 의원입법 활동으로서는 괄목할 만한 사례임에 틀림없다.

<표 5> 전국 16개 광역의회 의원발의 조례안 및 처리 현황

(기간 : 2006. 7. 1 - 2009. 12. 31, 단위 : 명, 건, %)

광역의회	의원수	조례안 발의	1인 평균	원안 가결	수정 가결	기타 *	가결률	원안 가결률
제 주	36 * *	117	3.0	28	66	23	80.34	23.93
인 천	33	187	5.5	59	89	39	79.14	31.55
서 울	99	253	2.26	80	66	107	57.71	31.62
부 산	45	43	0.91	17	16	10	76.74	39.53
광 주	17	97	4.22	58	25	14	85.57	59.79
강 원	39	45	1.15	28	12	5	88.89	62.22
경 기	116	164	1.21	104	42	18	89.02	63.41
울 산	19	50	2.38	34	6	10	80.00	68.00
경 남	52	83	1.36	57	17	9	89.16	68.67
경 북	54	45	0.83	32	10	3	93.33	71.11
전 북	37	45	1.1	34	8	3	93.33	75.56
대 구	29	138	4.6	105	24	9	93.48	76.09
충 남	38	68	1.62	54	11	3	95.59	79.41
대 전	18	74	3.89	60	14		100.00	81.08
전 남	50	97	1.9	81	10	6	93.81	83.51
충 북	31	112	3.5	101	9	2	98.27	90.18
합 계	713	1618	39 .18	932	425	261		
평 균	44.56	101.13	2.07	58.25	26.56	16.31	87.51	62.85

※ 자료: 경제정의실천시민연합.(2010; 14). * 기타: 부결, 철회, 폐기, 계류 조례안.

※ 의원수: 중도사퇴+현재 재직의원. * * 의원수는 교육의원(5명)을 제외한 수임.[12)]

3. 의원입법 정책유형[13)]

역대 제주자치도의회의 의원입법 정책유형(<표 6>)을 보면 제·개정 조례 159건 가운데 지역개발 및 주민생활환경 개선과 관련한 조례가 32(20%)건으로 가장 많고 주민

12) 제주자치도의회 교육위원회는 '제주자치도 특별법'에 따라 '지방교육자치에 관한 법률'에 의하여 구성되었던 '제주도교육위원회'(의결기구)를 폐지하고 제주자치도의회 상임교육위원회로 설치(2006. 7. 1)되었다. 다른 지방 광역의회에는 2010년 7월 1일부터 상임교육위원회를 두었다.

13) 의원입법 정책유형은 지방자치법 제9조 지방자치단체의 사무범위로 예시된 유형을 적용하였다.

복진증진 관련 조례 29건(18%), 농림과 상공업 등 산업진흥 관련 조례가 20건(12.5%)을 차지하고 있다. 지방자치단체의 구역이나 조직, 행정관리 등에 대한 조례 62건은 의회운영과 관련한 조례 41건을 빼고 나면 21건(13%)에 지나지 않는다.

지역개발과 주민생활환경 개선, 산업진흥과 관련된 조례가 많은 것은 1차와 3차 산업 위주의 제주지역 산업구조의 특성을 반영하고 있음을 보여주는 것이다. 또한 주민복지와 관련한 조례가 많은 것은 의원입법 활동이 가장 왕성했던 제8대 의회의 입법 활동이 참여정부(2003-2008)의 사회복지 팽창정책과 맞물려 있는 시기에 집중적으로 이루어졌기 때문으로 볼 수 있다. 따라서 제주자치도의회 의원입법 활동은 정부의 정책과 지역특성을 동시에 반영하고 있다고 하겠다.

<표 6> 역대 제주자치도의회 의원입법 정책유형

정 책 유 형	제4대	제5대	제6대	제7대	제8대	합계
지방자치단체의 구역・조직・행정관리 등	4(4)	6(5)	-	15(6)	37(26)	62(41)
주민의 복지 증진	-	1	-	5	23	29
농림・상공업 등 산업진흥	-	2	-	3	15	20
지역개발・주민생활환경 개선	1	-	-	3	28	32
교육・체육・문화・예술 진흥	-	1	-	1	14	16
지역민방위・지방소방	-	-	-	-	-	-
합 계	5	10	-	27	117	159(41)

※ 자료: 제주자치도의회 입법정책관실 내부자료(2010. 4. 7). 역대 의원발의 조례 현황. 재구성. ( ) 내는 의회운영에 관한 조례로 주민생활과는 직접적으로 관계 없는 조례임.

Ⅳ. 의원입법 실태 분석

1. 양적 증가요인

1) 입법환경의 변화

제주자치도의회의 의원입법은 정치상황과 사회적 변동, 관련 법률의 변화와 같은 입법환경에 따라 많은 양적 변화를 보였다(<표 7>).

1991년 지방의회의 부활과 함께 출범한 제4대 의회는 자치입법 수요의 증가와 함께 집행부를 중심으로 비교적 활발한 입법활동이 이루어졌다. 의원입법은 의회 부활 초기 도정질문이나 행정사무감사 등 집행부를 상대로 한 의정활동에 매몰되어 활발하지 못하

였으나 주로 위원회 입법(28건)으로 대체되었다.

제6대 의회는 IMF 외환위기 속에 출범하여 의원정수부터 축소되었으며 집행부를 포함한 자치입법 자체가 위축되었다. 위원회 발의 입법활동(23건)이 이루어졌을 뿐 의원발의 입법은 1건도 없다. 이는 분권과 자치발전이 국내외적 경기변화가 극심하고 세계경제와 국민경제의 발전이 순탄하지 못할 경우 지체될 수 있음(최봉기, 2011; 23)을 보여주는 것이다.

제7대 의회에서는 '지방분권특별법'이 공포되어 정부의 권한이 지방으로 대폭 이양되기 시작하면서 자치입법 활동이 점차 활발해지기 시작하였고 제8대 의회에서는 단층제 광역의회 구성과 함께 의원입법이 크게 증가하였다.

제8대 의회 특유의 의원입법 증가 요인으로는 제주자치도 출범으로 '제주자치도 특별법'에 따라 3단계 제도개선(2006-2008)을 통하여 중앙사무 1천 705건이 제주자치도로 넘겨진 것을 들 수 있다.[14] 이로 인하여 위임조례를 포함한 자치입법이 급증하였다.

<표 7>역대 제주자치도의회 입법환경 변화와 입법현황

구분		제4대	제5대	제6대	제7대	제8대	합계
의원정수(명)		17	20	17	19	41	114
자치입법(건)		253	188	221	337	725	1,724
의회 발의	소계	33	37	23	40	157	290
	의원	5	10	-	27	117	159
	위원회	28	27	23	13	40	131
집행부 발의		220	151	198	297	568	1,434
입법환경		지방의회 부활	지방자치 전면실시	IMF 외환위기	지방분권 균형발전	제주자치도 출범	빈칸

※ 자료: 제주도의회. (1998; 2002; 2003; 2006); 제주자치도의회. (2010); 제주자치도의회 입법정책관실 내부자료(2010. 4. 7). 역대 의원발의 조례현황. 재구성.

2) 지방의원의 전문성

지방의원의 전문성은 의원이 되기 전 교육수준과 경력을 포함하여 의원이 된 이후 교육훈련 등을 기준으로 한다(최봉기, 2005).[15] 제주자치도의회 의원의 학력을 분석한 결과(<표 8>) 의원 1인 평균 수학연한은 제4대 의회 의원이 15.8년으로 가장 높고, 제7대

14) 법·제도 개선을 통한 중앙사무의 이양은 제1단계(2006) 1,062건과 제2단계(2007) 278건, 제3단계(2009) 365건, 제4단계(2011) 2,134건 등 총 3,839건에 대하여 이루어졌다(제주특별자치도, 2011; 1).

15) 최봉기(2005)는 전문성에 관한 일반론을 지방의원에게 적용하여 지방의원의 전문성을 지방의원이 되기 전까지 각종 교육내용과 훈련, 직업과 사회적 경험을 토대로 형성된 인적 전문성과 지방의원이 된 이후 의정활동을 통해 체득한 기능적 전문성으로 나누고, 인적 전문성 요인으로 학력과 직업, 사회적 체험 등 경력, 그리고 기능적 전문성 요인으로 의원 교육훈련과 의정활동 등을 제시하고 있다. 지방의원의 전문성은 이러한 인적·기능적 요인들의 내용과 관련이 있을 때 높아진다고 보고 있다.

15.6년, 제8대 15.5년, 제6대 의원 14.2년 순이다.[16)]

그러나 의원 1인평균 의원입법은 제8대 의원이 2.85건으로 가장 많고, 제7대 1.42건, 제4대 0.29건. 그리고 제6대 의원은 1건도 없다. 따라서 제주자치도의회 의원의 교육수준과 그 의원입법 활동과는 비례하지 않는다.

<표 8> 역대 제주자치도의회 의원 수학연한별 의원입법

구분		제4대	제5대 *	제6대	제7대	제8대
의원정수(명)		17	20	17	19	41
의원입법(건)		5	10	-	27	117
1인평균 의원입법(건)		0.29	0.5	-	1.42	2.85
1인평균 수학연한(년)		15.82	14.5	14.17	15.58	15.51
학력(명)	초졸	-	-	-	-	1
	중졸	-	-	1	-	-
	고재	-	-	-	-	2
	고졸	1	7	4	-	4
	대학중퇴	2	-	3	4	1
	전문대졸	-	1	2	2	5
	대졸	9	12	6	11	17
	대학원 재학	-	-	-	-	2
	대학원 석사	(5) *	-	1	2	8
	대학원 박사	-	-	-	-	1
총 수학연수(년)		269	290	241	296	636

※ 자료 : 제주도선거관리위원회. (1991; 1995; 1998; 2002; 2006). 재구성.

지방의원이 의원에 당선된 후 의원 1인 평균 연구·연수 활동도 제4대 의회의원 1.29회에서 제6대 1.18회, 제7대 1회로 줄었다가 제8대 의원 1.73회로 증가하는 등 의원입법과는 비례하지 않은 것으로 나타났다.(<표 9>).

<표 9>역대 제주자치도의회 의원 연구 · 연수 회수별 의원입법

구분		제4대	제5대	제6대	제7대	제8대
의원정수(명)		17	20	17	19	41
의원입법(건)		5	10	-	27	117
1인평균 의원입법(건)		0.29	0.5	-	1.42	2.85
1인평균 연구 · 연수(회)		1.29	0.25	1.18	1.00	1.73
연구	소 계	22	5	20	19	71

16) 수학연한 기준 : 초졸 6년, 중졸 9년, 고졸 12년(고재 13.5년), 전문대졸 14년. 대졸 16년(대학중퇴·재학 14년), 대학원 재학 17년, 대학원 수료·석사 18년, 박사 21년. *( )내는 대학원 졸업자가 아니라 학위소지와 관계없이 입학할 수 있는 대학원 공개과정(1년 또는 6개월) 수료자로서 수학연한은 17년으로 계산함.

및 국내외 연수 (회)	정책토론회			1		37
	정책간담회					8
	세미나	2	-	1	-	5
	연찬회	3	1	1	1	12
	국내연수	6		1		2
	국외연수	11	4	16	18	7

※ 자료: 제주도의회. (1998; 2002; 2003; 2006); 제주자치도의회. (2010). 재구성.

특히 제7대 의회까지 의원 연수활동은 해외 연수활동에 치중하였으나 제8대 의회에 들어와서는 정책토론회와 정책간담회, 세미나, 의원 연찬회 등 의원 연구모임 활동으로 전환하였다.

따라서 제8대 의회 의원입법이 급증한 것은 당시 '제주미래전략산업 연구회'를 비롯하여 '법・제도개선 연구모임', '행정구조 연구회', '지방재정 연구회', '기후변화대응 녹색성장발전 연구회' 등 의원 연구모임의 왕성한 활동(<표 10>)에서 기인한 것으로 해석할 수 있다.

제주미래전략산업 연구회는 '클러스터 기반의 지역전략산업 선정과 육성전략'을 주제로 창립 토론회를 연 것을 비롯하여 '차세대 방송・통신의 테스트베드 지역화 및 제주정보통신 거점도시로의 육성방안' 등 다양한 주제로 33차례의 토론회와 간담회 등을 열어 왕성한 활동을 벌였다.

<표 10> 제8대 제주자치도의회 의원 연구모임 연구활동

연구모임(창립일)	의원수	정책 토론회	정책 간담회	세미나	의원 연찬회	합계
제주미래전략산업 연구회 (2006. 10. 26)	9	23	5	3	2	33
법・제도개선 연구모임 (2006. 11. 10)	13	8	3	-	1	12
행정구조 연구회 (2007. 2. 15)	8	5	-	-	1	6
지방재정 연구회 (2008. 9. 23)	15	1	-	1	6	8
기후변화대응녹색성장 발전 연구회(2009. 5. 19)	11	-	-	1	2	3
합 계	56	37	8	5	12	62

※ 자료: 제주자치도의회 의원연구모임 http://www.council.jeju.kr. contents(2010. 6. 30). 재구성.

법・제도개선 연구모임은 '제주특별자치도 자치경찰제 운영 성과와 과제' 등 12차례의 토론회와 간담회, 연찬회를 열었다. 행정구조 연구회는 토론회 이외에도 '제주자치도 발전방안 연구용역'을 시행하고 '지방행정체제 개편 관련 자료 모음집'을 발간하는 등의 활동을 벌였다.

지방재정 연구회는 '지방세제의 개편논의와 향후 대응방안'과 '성 인지 예산제도와 성과주의 사업예산 심사기법' 등의 특강과 연찬회를 열었다. 기후변화대응 녹색성장발전 연구회는 'IPCC 권고에 따른 유기농 비건(vegan) 채식실천선언 및 비건 채식 시식회'와 '기후변화 대응 한・일 공동심포지엄'을 개최하였다.

3) 지방의원 유급제 도입

우리나라 지방의원 보수제도는 1949년 지방자치법 당시 무보수 명예직으로 규정하였다. 이후 2003년 6월 지방자치법 개정에서 명예직 규정이 삭제될 때까지 50여 년 동안 지방의원은 무보수 명예직이라는 인식 속에 의정활동의 답보상태를 면치 못하였다. 그러나 2006년 1월부터 매월 의정활동비와 월정수당이 지급되면서 전업의원으로서 경제적 안정과 함께 부패와 비리에 억매이지 않고 자유롭게 의정활동에 전념할 수 있게 되었다(전영상・현근, 2010; 115).[17]

제주자치도의회 의원의 경우 제4대 의회에서 1명뿐이던 전업의원[18]은 명예직 개념이 없어지고 의정활동비와 회기수당이 지급된 제7대에서는 13명, 의원보수가 매월 지급으로 전환된 제8대 의회에서는 16명으로 크게 늘었다. 이에 비례하여 의원입법도 제7대, 제8대 의회에서 급신장하였다(<표 11>).

<표 11> 역대 제주자치도의회 전업의원 분포와 의원입법

구분		제4대	제5대	제6대	제7대	제8대
의원정수(명)		17	20	17	19	41
의원입법(건)		5	10	-	27	117
1인평균 의원입법(건)		0.29	0.5	-	1.42	2.85
전업의원(명)		1	5	7	13	16
의원	농・수・축산업	5	3	5	2	14

17) 지방의원 보수제도 개선 과정(전영상 ・ 현근, 2010; 115)
1949 : 무보수 명예직.
1988 : 회기 중 일비 ・ 공무상 여비 신설.
1994 : 일비・여비 이외에 회기수당 신설.
2003. 6 : 명예직 삭제, 의정활동비 ・ 여비 ・ 회기수당 설정.
2005. 8 : 회기수당→월정수당 전환
2006. 1 : 지방의원 보수 매월 지급(유급제) 시행.

18) 전업의원은 정기적으로 보수를 받는 유급제 의원을 의미하지만 여기에서는 정치인나 정당인, 전직 공무원, 무직 등 다른 직업이 없이 의원직에만 전념하는 의원을 말한다.

직업 분포	상공・운수・건설업	7	5	2	3	3
	출판・금융・의료업	2	2	1	-	1
	정치인・공무원	-	1	7	13	15
	기타	2	5	2	1	7
	무직	1	4	-	-	1

※ 자료 : 제주도선거관리위원회. (1991; 1995; 1998; 2002; 2006). 재구성.

4) 의원정수 확대

제주자치도의회 의원정수는 점차 증가추세를 보였다(<표 12>). 특히 제8대 의회에서의 의원정수 증가는 상임위원회 수를 확대시켰고, 이는 전문위원과 정책자문위원 수를 늘리는 결과를 가져와 의원입법 활동에 적극적인 영향을 끼쳤다.

<표 12> 역대 제주자치도의회 의원정수의 변화와 의원입법

구분	제4대	제5대	제6대	제7대	제8대
의원정수(명)	17	20	17	19	41
의원입법(건)	5	10	-	27	117
1인평균 의원입법(건)	0.29	0.5	-	1.42	2.85

※ 자료: 제주자치도의회 입법정책관실 내부자료(2010. 4. 7). 역대 의원발의 조례현황. 재구성.

5) 입법지원 강화

제주자치도의회 의원 입법지원 인력으로는 전문위원과 정책자문위원[19]이 있고 입법지원 기구로는 입법정책관실이 있다(<표 13>).

<표 13> 역대 제주자치도의회 입법지원 인력과 기구 및 의원입법

구분		제4대	제5대	제6대	제7대	제8대
의원정수(명)		17	20	17	19	41
의원입법(건)		5	10	-	27	117
1인평균 의원입법(건)		0.29	0.5	-	1.42	2.85
입법 지원인력		3	3	3	4	33
지원 인력	전문위원	3	4	4	4	7
	정책자문위원	-	-	-	-	13
	입법정책관실	-	-	-	-	13

19) '제주자치도 특별법' 제45조는 도의회의 조례의 제정 · 개폐, 예산 · 결산 심사, 행정사무감사 및 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회의원 또는 상임위원회의 의정활동을 지원하기 위하여 상임위원회 별로 3인 이내의 정책자문위원(5급 상당의 계약직 또는 별정직 공무원)을 둘 수 있도록 하고 있다.

※ 자료: 제주자치도의회 입법정책관실 내부자료(2010. 4. 7). 역대 의원발의 조례현황; 제주도의회. (1998; 2002; 2003; 2006;) 제주자치도의회. (2010). 재구성.

전문위원은 지방의회가 부활된 1991년부터 상임위원회별로 1명씩 배치되었다. 제주자치도가 출범한 2006년 제8대 의회에서는 전문위원 이외에 전국에서 처음으로 정책자문위원 13명을 신규 채용하였으며, 신설된 입법정책관실에 입법지원과 법제심사를 위한 전담인력 13명[20]이 배치되었다. 이러한 입법 지원인력의 보강으로 제8대 의회 의원입법은 크게 증가하였다.

2. 질적 평가[21]

의원입법의 질적 수준을 측정하거나 평가하기는 대단히 어렵다. 그러나 의원입법의 질적 수준은 선행연구 고찰(<표 1>)에서 제시한 것처럼 입법 과정과 동기, 가결률로 나타난다. 그렇다고 의원입법안이 수정 가결되었다고 하여 발의의원의 전문성 또는 법제상식이 부족하다거나 그 조례안이 부결, 폐기될 정도의 불필요한 조례안임을 의미하지는 않는다. 다만 입안과정에서 미처 검토하지 못한 법제 기술상 미비점들을 심사과정에서 바로 다듬고 법제와 현실에 맞게 수정하였음을 말한다. 즉 당초 입법안의 질적 수준이 낮았음을 의미하는 것이다.

1) 원안 가결률

역대 제주자치도의회 의원입법의 원안 가결률을 보면(<표 14>) 제4대 의회에서는 80%에 이르던 원안 가결률이 제7대 의회에 들어와서는 14.8%로 급격히 떨어졌으며, 입법지원 인력과 기구가 보강된 제8대 의회에서도 원안 가결률이 24%에 그치고 있다. 앞의 <표 7>에서도 나타났듯이 전국 16개 광역의회 가운데 제주자치도의회 의원의 1인 평균 조례발의 건수는 3건으로 전국 최고이지만 원안 가결률은 24%로 전국 최하위일 뿐만 아니라 전국 평균 63%에도 크게 떨어지고 있다.

---

20) 입법정책관실 인력 13명은 행정직 8명과 토목직 1명, 기능직 2명, 상용직 2명으로 구성되어 입법지원과 법제심사, 예산분석 등 입법지원에는 한계가 있다. 그러므로 개방형 직위 및 계약직으로의 전환과 함께 그 수를 늘리고 예산분석에는 회계학 전공자나 공인회계사를 책임자로 하는 것이 바람직하다는 지적(정세욱, 2009; 104)이 나오고 있다.

21) 제8대 의회 이전에 제정된 조례는 이미 개정되었거나 폐기된 조례가 많아 입법과정을 확인할 수 없다. 따라서 역대 제주자치도의회 의원입법의 질적 수준은 확인 가능한 원안 가결률을 기준으로 시계열 분석하고, 부실(질적저하)요인은 의원입법이 가장 왕성하게 이루어진 제8대 의회 의원입법을 대상으로 한다.

<표 14> 역대 제주자치도의회 의원입법 원안 가결률

구분		제4대	제5대	제6대	제7대	제8대
접수		5	10	-	27	117
처리 건(%)	원안가결	4(80%)	9(90%)	-	4(14.8%)	28(24.0%)
	수정가결	-	-	-	17(63.0%)	66(56.4%)
	기타	1(20%)	1(10%)	-	6(22.2%)	23(19.6%)

※ 자료: 제주자치도의회 입법정책관실 내부자료(2010. 4. 7). 제8대의회 의원발의조례 현황. 재구성.

부결되거나 철회, 폐기되는 의원입법도 전체의 19.6%로 전국 평균 16.3%를 상회하고 있다. 이는 제주자치도의회 의원입법 수준이 그만큼 낮음을 보여주는 것이다.

2) 의원입법 질적 수준 하락

제주자치도의회의 의원입법 수준이 낮은 요인(<표 15>)으로는 법제기술상 완성도가 낮거나 입법과정에서의 절차회피, 다른 법규와 상충되거나 유사중복, 현실성과 타당성 결여 등을 들 수 있다.

법제기술상 완성도가 미흡한 조례안과 다른 법규와 상충되는 조례안은 대부분 상임위원회의 심사과정에서 내용을 추가하거나 삭제하는 등 수정되는 과정을 거쳤다. 또한 유사중복 조례안이나 현실성과 타당성이 결여된 조례안은 부결되거나 철회, 폐기되었다.

<표 15> 제8대 제주자치도의회 의원입법 부실요인

구 분	합계	수정가결	부결	철회	폐기	계류
법제기술상 완성도 미흡	54	54				
절차회피성 조례	6	6				
다른 법규와 상충	6	6				
유사 중복 조례	10			4	5	1
현실성・타당성 결여	4		1	1	1	1
기 타	9			2	1	6
합 계	89	66	1	7	7	8

※ 자료: 제주자치도의회 입법정책관실 내부자료(2010. 4. 7). 제8대 의회 의원발의 조례현황; 제주자치도의회 해당 상임위원회 전문위원 검토보고서; 제주자치도의회 회의록. 재구성

3) 수정 조례안

제8대 제주자치도의회 의원입법 가운데 수정 조례안 66건의 내용을 살펴보면 자구수정과 내용의 추가・삭제・변경 등이 있다.

자구수정의 예로 '제주자치도 의사상자 예우 및 지원에 관한 조례안'을 보면 제3조(적용범위) 제1호의 경우 "제주특별자치도내에 주소를 두고 거주하는 도민이 법에 따른 의로운 행위를 하다가 의사자 또는 의상자가 된 때"라는 문구를 "제주특별자치도내에 주소를 둔 도민..."으로 수정 가결하였다. 이는 도내에서의 의로운 행위로 의사상자가 된 경우에만 해당되는지, 아니면 도외(타시도)에서 의로운 행위를 하다가 의사상자가 된 경우에도 적용범위에 해당되는지 그 적용에 오해가 생길 우려가 있기 때문에[22] 이를 좀 더 명료하게 규정하기 위한 것이다.

심사과정에서 내용을 추가하거나 삭제, 변경한 '통합관리기금의 설치 및 운용 조례안'은 제1조에 "각종 기금의 여유자금을 통합관리하고, 이를 재정융자 및 지방채상환 등에 활용하기 위하여..."라는 기금의 설치목적을 추가로 규정하고, 부칙으로 조례의 유효기간을 2013년 12월 31일까지로 하는 조항을 신설하였으며, 3개 조항으로 나누어 규정한 기금의 경과조치를 삭제하여 1개 조항으로 통합하였다. 기금의 목적과 유효기간, 경과조치 서술형식 등을 고려하지 않은 법제기술상 완성도가 미흡한 조례안이었음을 말한다.

'특별자치마을만들기 지원 조례안'의 상위법은 '국가균형발전 특별법'인데도 제1조(목적)에서 '지방자치법 제22조'[23]에 따라 제주자치도의 주민자치 역량을 강화하기 위한 것이라고 규정하였다가 '국가균형발전 특별법 제16조' 및 '같은 법 시행령 제182조의 3'으로 상위법령 적용을 정정하였다.

4) 채택되지 않는 조례안

채택되지 않은 조례안(<표 16>)은 집행부와 협의가 제대로 이루어지지 않았거나(입법정보 부족) 현실적으로 타당성이 없는 조례안이 10건으로 가장 많고, 다른 조례와 비슷하거나 중복되는 조례안이 8건, 집행부에서 발의한 조례와 통합하거나 새로운 조례를 제정한 대안 조례안 4건, 외교상의 문제로 계류 중인 조례안이 1건 등이다.

'제주자치도민의 날 조례안'은 제주자치도 출범일인 7월 1일을 '도민의 날'로 지정하자는 취지였으나 상임위원회 심사과정에서 제주 4·3사건에 대한 도민의 명예가 회복된 것을 기념하여 4월 3일을 '도민의 날'로 지정하자는 의견과 대립하면서 표결에서 부결되었다.

'도의회의원 공무 국외여행에 관한 조례안'은 조례가 아닌 도의회 규칙으로 제정되어야 한다는 검토보고에 따라 폐기되었으며, '제주주민참여기본 조례안'과 '각종협약 등의 체결에 관한 조례안'은 각각 폐기된 후 집행부발의 조례안과 통합 제정되었다.

'이어도의 날 조례안'은 상임위원회에서 통과되었으나 배타적 경제수역(EEZ) 경계획정 문제와 결부되어 중국과의 통상마찰이 우려된다는 외교통상부의 요청으로 계류 중이

22) 제주자치도의회 복지안전위원회(2009. 9.17). 회의록. 조례안 검토보고서.
23) 지방자치법 제22조는 "지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다."는 일상적인 사항을 규정한 조항이다.

다. 계류 중인 조례안은 제8대 의회가 끝나면서 자동 폐기되었다.

<표 16> 제8대 제주자치도의회 채택되지 않은 조례안 현황

구분	조 례 안	사 유
부 결 (1건)	· 제주자치도민의 날 조례안	제정 부적절
철 회 (7건)	· 도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례 일부개정 조례안	유사 중복
	· 건축물 녹화 권장 및 지원 조례안	집행부 협의 미흡
	· 해녀문화 보존 및 지원 조례안	유사 중복
	· 공동주택 지원조례 일부개정 조례안(시)	제정 불합리
	· 도시계획 조례 일부개정 조례안 : 2건	유사 중복
	· 차고지증명 및 관리 조례 일부개정 조례안(시)	새 조례 제정
폐 기 (7건)	· 제주주민참여기본 조례안	道 발의조례 통합
	· 도의회의원의 공무 국외여행에 관한 조례	제정 불합리
	· 지역농어촌진흥기금 설치 및 운용 조례 일부개정 조례안	새 조례 제정
	· 개발사업 시행승인 등에 관한 조례 일부개정 조례안 : 2건	유사 중복
	· 각종 협약 등의 체결에 관한 조례안	道 발의조례 통합
	· 도시계획 조례 일부개정 조례안	유사 중복
계 류 (8건)	· 이어도의 날 조례안	외교 문제
	· 의정활동비 심의위원회 설치 및 운영 조례안	집행부 협의 미흡
	· 도의회 의원에게 지급하는 비용 및 지급기준 조례안	〃
	· 주차장사업 특별회계 조례 일부개정 조례안	〃
	· 오름 보전 및 지원에 관한 조례안	〃
	· 교육지원 조례안	〃
	· 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례안	〃
	· 독서문화진흥에 관한 조례안	유사 중복

※ 자료: 제주자치도의회 입법정책관실 내부자료(2010.4.7). 제8대의회 의원발의 조례 현황; 제주자치도의회 해당 상임위원회 전문위원 검토보고서; 제주자치도의회 회의록. 재구성.

Ⅴ. 시사점 및 결론

제주자치도의회 의원입법은 우선 정치적, 경제적, 법 · 제도적인 입법환경이 핵심적인 양적 팽창 요인으로 작용하였다. 지방자치 부활에 이은 '지방분권특별법'과 '제주자치도특별법'에 따른 새로운 제도의 시행으로 의원입법이 활성화되었다. 반대로 IMF 외환위기 때에는 '지방자치법' 개정으로 인한 의원정수 축소 등 모든 의정활동이 위축되었다.

이는 정치적 또는 사회적 환경의 변화(정권교체, 경제위기, 세계정세 등)에 따라 중앙정부에 의한 입법과 제도개선이 자치입법에 직접적인 영향을 주고 있음을 말한다. 그 예로 IMF 외환위기는 경제적 조치(경제관련 법률개정 등)를 통하여 극복하여야 할 사안임에도 중앙정부가 지방의회 의원정수까지 축소한 것은 지방자치에 대한 중앙정부의 곱지 않은 시각을 보여주는 것이다. 즉, 정권의 이기적 태도와 정당(국회의원)에 의한 지방자치의 정략적 이용, 중앙정부 고위관료들의 분권에 대한 저항적 거부행태가 자치입법에 언제든지 개입될 수 있고, 개입하고 있다는 것을 의미한다. 지방자치 발전을 위하여 진실하게 교정되어야 할 행태들이다.

대부분의 연구에서 지방의원의 교육수준과 경력을 포함한 인적 전문성이 전반적인 의정활동에 유용하게 영향을 주는 것으로 연구되고 있지만, 제주자치도의회의 의원입법과는 상관이 없는 것으로 분석되었다. 제8대 의회의 경우 의원 1인 평균 수학연한은 15.5년으로 제4대(15.8년), 제7대(15.6년)보다 낮지만 1인 평균 의원입법은 3배 이상 많았다. 오히려 의원입법 증가에는 의원이 된 후 각종 연구활동에서 체득한 기능적 전문성 요인이 더 깊이 작용하는 것으로 분석되었다.

지방의원 유급제 도입은 참신하고 유능한 전업의원의 지방의회 진출을 유도하는데 유효하였으며 이로 인하여 의회 입법기능의 활성화를 가져온 것으로 나타났다. 이 같은 사실은 지방의회의 핵심기능을 입법기능이라고 볼 때 아직도 무보수 명예직이라는 기존 인식 틀 아래 지방의원의 보수를 냉소적으로 보는 유권자의 인식 변화에도 도움을 줄 것으로 보인다. 특히 지방의원이 주민직선에 의하여 선출되는 정무직 공무원임에도 지금까지 보수지급에 있어서는 정상급여가 아닌 '의정활동비'와 '월정수당'이라는 편법으로 보수체계를 정당화하고 있는 정부의 시각이 고쳐져야 하는 당위성을 제공하고 있다.

제8대 제주자치도의회에서 보듯이 의원정수의 적정한 확대와 입법지원 인력 · 기구의 확충은 의원입법 활동에 결정적인 영향을 주었다. 의원정수의 확대로 지방의회 의안심사의 핵심 기구인 상임위원회를 종전 4개에서 7개 위원회로 확대 구성할 수 있었으며, 전문위원 수를 4명에서 7명으로 확충할 수 있었다.

아울러 의원정수의 확대는 여러 분야의 의원 연구모임을 가능하게 하여 모임별로 입법활동에 도움을 주는 정책토론회와 간담회, 세미나, 연찬회 등이 활성화 되었고 이를 의원입법의 동력으로 삼기도 하였다.[24] 특히 특별법에 의하여 전국 최초로 의회 전문직인 정책자문위원을 채용하고 입법정책관실을 신설한 것은 입법활동 지원을 위한 진일보

24) 의원연구모임 관련 의원발의 조례안 : 제주자치도의회 의사담당관실 내부자료(2010. 4. 7).
-문화의 거리 조성 및 운영 조례안(의안번호; 8-341. 2007)
-대형유통점 지역기여 권고 조례안(의안번호; 8-1031. 2009)
-활공장 지정 및 운영 조례안(의안번호; 8-1074. 2009)
-해녀문화 보존 및 전승에 관한 조례안(의안번호; 8-1075. 2009)
-사회적기업 육성 및 지원 조례안(의안번호; 8-1127. 2009)

한 제도로 평가받을 수 있다.

그러나 이는 제주자치도가 출범하기 전에 특별자치도의 입법수요를 제대로 감안하지 못한 상태에서 책정한 인력과 기구여서 그 확대가 필요하다고 하겠다. 전문위원은 총액 임금한도제에 묶여 의회 자체적으로 증원할 수 없으며, 입법정책관실의 인력 역시 행정직 위주로 짜여 있어서 입법지원이나 법제심사, 예산심의와는 거리가 멀다.

정책자문위원 제도는 지방정부의 입장에 따라서는 지방의원 유급보좌관 제도[25]를 상당 기간 대체할 수 있음에도 법적 정원(21명)을 채우지 못하고 있다. 지방의회 인사권 독립을 차치하고라도 지방의회 공무원의 정수를 총액 임금제라는 족쇄로 통제하는 것은 시급히 개선해야 할 과제이다.

제주자치도의회 의원입법의 질적 수준을 떨어트리는 요인으로는 법제기술상 완성도가 미흡한 부분이 핵심으로 자리하고 있다. 즉 원안 가결률이 전국 최하위이면서 다른 법규와의 상충, 유사중복, 현실성과 타당성이 결여된 입법으로 법체계를 혼란스럽게 하고 집행과정에서의 정책 능률성을 떨어트리는 결과를 가져오고 있다.

이러한 결함을 개선하기 위해서는 의원입법 발안단계에서부터 법적 적합성을 검토할 수 있는 입법평가제도[26]가 도입되어야 하며, 지방의회 본회의 심의를 강화하기 위하여 국회처럼 전원위원회제도[27] 도입을 검토하여야 할 것이다. 특히 집행부와의 정책협의제도[28]를 활용하여 입법안의 현실성과 타당성을 검토하는 적극적인 의회역할이 필요하다고 할 것이다.

최근 제주자치도의회의 의원입법 활동이 활발하게 전개되는 것은 그것이 사회인식의 변화에 부응하기 위한 의원들의 노력의 결과이든, 의정활동 실적평가를 의식한 의원들의 경쟁 산물이든, 부정적인 측면보다는 긍정적인 측면이 많다고 할 것이다. 의원들이 행정사무감사나 도정 질문을 통하여 집행부 공무원들에게 호령이나 하려던 인식에서 벗어나 입법을 통하여 집행부를 통제하고 주민들의 의견을 정책에 반영하려는, 주민을 의식한 일련의 사고가 싹트고 있다고 보기 때문이다.

그럼에도 한편으로는 실적 위주, 선심성 위주, 또는 이익단체 대변을 위한 입법 활동이라는 부정적 평가가 사라진 것은 아니다. 바로 여기에서 의회의 입법기능을 강화함으

---

25) '국회의원 수당 등에 관한 법률'(2010. 3. 2 일부개정)에 따라 국회의원은 4급 보좌관 2명과 5급 비서 2명, 6급 비서 1명, 7급 비서 1명, 9급상당 비서 1명, 인턴 2명 등 별정직 공무원 9명을 둘 수 있다.

26) 입법평가제도란 법령의 제정 · 개정에 따른 영향을 사전 · 사후에 평가하여 그 결과를 입법에 반영하는 것을 의미하는 것으로, 이 제도는 법률의 입안에서부터 법률안 초안이 작성되고 법률안이 법률로서 시행된 후 국민에게 미치는 효과까지를 분석 · 평가하여 보다 나은 대안을 제시하는 제도를 말한다(박영도, 2006; 16).

27) 국회 전원위원회 제도는 제헌국회(1948. 6. 10)부터 제4대 국회(1960. 9. 25)까지 존치되다가 제5대 국회에서 국회법 개정(1960. 9. 26)을 통하여 폐지되었다. 이후 전원위원회 제도는 제15대 국회 말 국회법 개정(2000. 2. 26)을 통하여 다시 도입되었다(홍완식. 2008; 120).

28) 제주자치도의회는 집행부의 주요 정책에 관한 기본구상과 계획에 관한 사항을 협의하기 위하여 '정책협의에 관한 조례'를 제정(공포, 2008. 10. 8)하고 협의회를 1년에 네 차례로 정례화하였다.

로써 의원입법의 부정적 시각을 줄여야 한다는 당위성을 찾을 수 있을 것이다.

지방의회의 입법기능을 향상시키는 방안으로서는 앞서 제시한 방안 이외에 의원입법에 대한 입법예고와 공청회[29] 등 주민의 입법참여 확대와 투명성 강화, 의원입법 활동에 대한 사회적 평가기준의 보완[30], 조례안에 대한 예산 투자의 합리성을 확보하기 위한 비용추계제도[31]의 활성화, 예산결산특별위원회의 의견제시 의무화 등 입법지원제도의 강화와 입법평가제도의 활성화를 꾀해야 할 것이다.

지방의회의 입법기능 강화는 제도 개선이나 입법과정에서의 민주성만으로 달성할 수 있는 것은 아니다. 의원 개개인의 전문성과 도덕성이 필요하고 의회와 의원에의 접근성과 개방성이 보장되어야 한다. 민의의 전당인 의회가 주민과의 소통이 모자랄 때 그 존재가치는 부정되며 입법과정을 통한 정책형성 기능뿐만 아니라 사회적 갈등의 통합기능도 수행할 수 없게 된다. 의원 역시 집행부의 정책 결정과 집행에 감시 · 견제 역할을 다하지 못하고 오히려 집행부의 정책 결정을 도와주는 거수기 역할을 할 때 그 결과는 낙선이라는 주민의 엄중한 평가에 직면하게 되는 것이다.

의원입법은 입법과정에서 민주적 절차의 타당성을 확보하고 정책협의를 통하여 운용 상황을 면밀히 검토함과 동시에 입법평가제도를 도입하여 현실 적실성을 명확하게 평가하여 시행할 때 주민의 권리·의무를 결정짓는 자치입법으로서의 기능을 다하게 될 것이다.

<참고문헌>

강상원·최병대. (2010). 지방의회의 의정활동 활성화 방안에 대한 인식비교-지방의원과 공무원 집단의 차이를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(1): 5-27.

강원택. (2006). 17대 국회 전반기 2년의 평가: 성과와 과제. 「국회 운영 무엇을 어떻게 바꿔야 하나?」. 참여연대 의정감시센터(2006. 7. 13).

권영주. (2009). 지방의회 의정활동의 시계열적 평가: 서울시의회(제3대-제6대)를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(3): 5-32.

경제정의실천시민연합. (2010). 16개 광역의회 의원발의 및 처리결과 분석-서울시의

29) 제주자치도의회 회의규칙 제25조(행정상 입법예고)는 주민의 권리 · 의무나 일상생활에 직접 관련되는 의원발의 조례안에 대하여 그 입법 취지와 주요 내용 등을 입법예고할 수 있다고 규정하고 있고, 국회법 제58조 제5항은 시민사회의 의정참여 기회를 확대한다는 취지에서 제정 법률안과 전부개정 법률안의 경우 위원회 심사 때 공청회 개최를 의무화하고 있다.

30) 시민단체나 언론 등의 의원활동에 대한 평가는 단순한 발의건수로 평가하는 방식을 탈피하여 발의 유형별로 제정 법률안이나 전부개정 법률안을 발의한 경우에는 일부개정 법률안 보다 가중치를 주거나 가결된 법률안을 기준으로 평가하는 방안을 제시하고 있다(임종훈 · 박수철, 2006; 190).

31) 제주자치도의회 회의규칙 제22조 제4항은 의원이나 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하거나 제출하는 경우에는 그 의안이 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 함께 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

회의원별 조례안 발의 및 가결 현황.
김광수. (2005). 의원입법의 영향과 책임성. 「행정법연구」, 14: 21-43.
김귀영. (2011). 지방의회 연구경향과 향후 연구의제에 관한 고찰. 「한국행정학보」, 45(2): 83-114.
김병록. (2009). 조례제정권의 문제점과 개선방향. 「토지공법연구」, 43(2): 437-459.
김순은. (2001). 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제. 「지방정부연구」, 5(2): 1-19.
박기묵. (2009). 의원 및 혼합입법의 국회에서의 처리속도에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 13(3): 213-230.
박노수. (2010). 서울특별시의회 입법활동에의 영향요인 연구 : 의원집단과 지원인력 집단의 인식을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(2): 169-192.
박봉국. (2008). 의원입법의 허실과 내실화 방안. 「국회보」, 50(1): 56-57.
박영도. (2006). 입법관리로서의 입법평가의 제도화. 한국입법학회 학술대회자료.
박종득・임헌만. (2001). 기초의회의 의원전문성과 의정활동간 상관관계 연구.「한국사회와 행정연구」, 12(3), 19-36.
박찬주. (2009). 조례제정권의 근거와 범위. 「서울대학교 법학」, 50(1); 483-534.
법제처. (2009). 의원입법 현황 및 정부의 대응방안. 국무회의 보고자료(2007. 7. 24).
오호택. (2004). 의원입법의 문제점. 「헌법학연구」, 10(2): 449-472.
이종원. (1998). 서울시의회 입법활동의 활성화 방안. 「서울시정개발연구원 연구보고서」, 3-4.
이한길. (2004). 제16대, 17대 의원발의 법안의 특성. 「의원입법의 발전방안」. 국회 법제실 ・ 한국공법학회.
_____. (2006). 제17대국회 의원발의법안의 특성. 「국회보」, 472: 72-75.
이현출. (2009). 17대 국회 의원입법안 분석: 발의, 내용, 심의결과. 「한국정당학회보」, 8(1): 255-286.
임종훈・박수철. (2006). 「입법과정론」, 161-167. 박영사.
전경배. (2007). 조례제정권의 한계에 관한 연구. 경남대학교 대학원 박사학위 논문.
전영상・현근. (2010). 지방의원 보수제도 개선 전・후 의정활동 만족도와 장애요인 비교분석: 2002년과 2010년 실증조사를 중심으로. 「지방행정연구」, 24(14): 109-142.
정명은・이종수. (2008). 지방정부의 정당구도가 지방의회 의정활동에 미치는 영향. 「도시행정학보」, 21(1): 25-48.
정세욱. (2009). 제주특별자치도의회의 역량강화 및 기능 활성화 방안. 제주특별자치도 출범 3주년 기념 정책세미나 발표논문(2009. 6. 12): 69-112.
제주도선거관리위원회. (1991). 「지방의회의원선거 총람」.
_____. (1995). 「제1회 전국동시 지방선거 총람」.
_____. (1998). 「제2회 전국동시 지방선거 결과」.
_____. (2002). 「제3회 전국동시 지방선거 결과」.

제주도의회. (1998). 「제주도의회사(초대-제4대)」.
_____. (2002). 「제6대 제주도의회 의정활동총람」.
_____. (2003). 「제5대 제주도의회 의정활동총람」.
_____. (2006). 「제7대 제주도의회 의정활동총람」.
제주특별자치도의회. (2010). 「제8대 제주특별자치도의회 의정활동총람」.
제주특별자치도. (2011). 특별자치도 5년 성과와 과제. 특별자치행정국 내부자료.
주호영. (2005). 시론, 판사출신이 본 의원입법 백태. 「월간 조선」, 2005년 10월호.
중앙선거관리위원회. (2006). 제주지역 선거결과 당선인 명부. 「제4회 전국동시 지방선거 총람」. 제주자치도선거관리위원회 편집.
최봉기. (2005). 한국 지방의회의원의 전문성 제고방안. 「한국지방자치학회보」, 17(1): 5-25.
_____ (2011). 한국지방자치 20년의 회고와 지방자치 선진화 과제. 「한국지방자치학회보」, 23(3): 5-37.
하세헌. (2005). 지방의회 입법기능의 발휘와 그 확충방안. 「한국정당학회보」, 4(2): 307-329.
허 훈. (2010). 지방의원 전문성 향상을 위한 연수실태와 발전방안. 「한국지방자치학회보」, 22(2): 149-168.
홍완식. (2008). 의원입법에 대한 합리적인 통제방안. 「저스티스」, 106: 104-128.
황아란・송광태. (2008). 지방의원의 유급제 도입이 의정활동에 미친 영향: 지방의원의 인식조사를 중심으로. 한국지방자치학회 2007년도 동계학술대회 발표자료.
Robert Alexy·이준일 옮김. (2007). 「법의 개념과 효력」, 고려대학교 출판부; Begrifund Geltung des Rechts ⓒ Verlag Karl Alber, Freiburg im Breisgau, 2005.
Abney, G., and Lauth, T. P. (1986). *The Politics of State and City Administration.* Albany: State University of New York Press.
Crane Jr, Wilder and Watts Jr, Meredith W. (1968). *State Legislative System.* New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
Hill, Kim Quaile, and Mladenka, Kenneth R. (1992). *Democratic Governance in America State and Cities.* Pacific Grove: Brooks/Cole.
Rosenthal, A. (1988). *State Legislative-Where It's At.* The Political Science Teacher 4(Fall 1988).

접수일(2011년 01월 15일)
수정일자(2011년 01월 28일)
게재확정일(2011년 02월 10일)

지방자치단체의 농촌체험마을에 대한 도농교류 활성화방안 연구

- 충청남도를 중심으로 -

The Study of Interchang Active Between Urban and Rural on the Rural-Learning-Village of local Government

- Focusing on Chungnam Province -

송 두 범 (충남발전연구원 - 주저자)
이 신 석 (한서대학교 - 공동저자)
심 문 보 (한서대학교 - 교신저자)

Abstract

Dubeom Soung / Shinseok Lee / Moonbo Sim

One of the most important subject for activation of rural communities are the economic diversification and income generating. To increase the creativity of local residents conjugations of local resources to promote economic activity by activating the agricultural sales and income and employment opportunities of the utilization of natural resources and regional specialties, women and elderly workers with experience, native place network commercialization, regional capital, ideas, the use of traditional techniques, and discovering the local talent and foster through. The exchange related programs should be left to the private self competence with regard to subject of the between urban and rural exchanges, but subject to the administrative support of vulnerable, even inevitable that private sector involvement should be in the direction of self empowerment. And the between urban and rural exchanges programs, in particular, the uniqueness of the area, character, uniqueness, in terms of commercialization development of region specific goods and services should be based on a niche market strategy. Enabling the urban between rural exchanges area of the principal challenges for the policy planned approach, promoting the organization responsible for regional management capability to establish a support organization, the establishment of the urban between rural exchanges operating, IT strategy - interchange base reinforcement strategy - strategies such as strengthening links between urban and rural is required simultaneously.

주제어: 농촌체험, 도농교류, 고용기회, 행정지원, IT 전략

Keywords: Rural experience, The interchange between urban and rural, Employment opportunities, Administrative support, IT strategy

Ⅰ. 서 론

농촌은 대내적으로는 지속적인 인구의 감소화[1]·고령화[2]가 급속하게 진행되고 대외적으로는 WTO, FTA, DDA 등의 세계시장 개방화로 인하여 상대적으로 부가가치가 낮은 농업시장이 공격대상이 되면서 경제사정은 날로 어려워지고 있다(농촌진흥청: 2009). 또한, 농촌은 정주에 필요한 기초 시설 및 서비스의 양적, 질적 수준이 도시에 비교하여 상대적으로 낙후한 상태이다.

뿐만 아니라, 농촌은 시장 개방 여파 등으로 지역경제의 중심이었던 농림어업의 GDP 비중이 1995년 7%에서 2005년 3.4%로 절반정도로 축소되고 있는 실정이다. 이에 따라 농촌에서 전반적으로 비농업 부문의 경제활동 비중이 증가하고 있지만, 전국적 변화 추이에 비교하여 농촌의 일자리 비중은 지속적으로 감소하고 있는 추세이다(한국농촌경제연구원: 2009).

이러한 이유로 전통적인 농업중심의 농촌에서 농촌의 소득원 다각화를 위한 농촌관광과 같은 도농교류 활동의 필요성이 증대되고 있고, 실제로 도농교류 활동이 확대되고 있다.

따라서 정부는, 농촌의 소득증대 및 사회적 활력증진과 도시민의 농촌체험 및 휴양수요 창출을 위한 제도적 장치가 필요했다. 기존법률에 산재된 도농교류 조항들로 도농교류의 목적을 달성하는데 한계가 있기 때문에 단일법률 차원에서 다루어질 필요성이 제기되었던 것이다.

이러한 필요성에 의해 농촌체험·휴양, 자매결연 뿐만 아니라 농촌정주지원과 도농교류 전문인력 양성 등 도농교류와 관련한 내용을 포괄하는 별도의 법률인 '도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률(2007)'을 제정하게 되었다.

2008년부터 시행된 '도시와 농촌의 교류촉진에 관한 법률'은 농어촌체험·휴양마을 지정 및 육성, 도농교류활동 활성화, 도농교류활성화를 계획의 수립 및 시행, 도농교류교육 및 전문인력 양성, 도농교류지원기구 지정 등 도농교류활동을 지원할 제도적 기틀을 마련하게 됨에 따라 도농교류가 보다 체계적으로 추진될 것으로 예상된다.

2010년 현재 충청남도 농촌체험마을 수는 총 165개[3] 마을이 지정되어 있다. 충청남도 농촌체험마을은 양적인 측면만 아니라 질적으로도 최고의 수준으로 평가받고 있다. 이는 기존의 경부고속도로와 서해안고속도로 뿐 아니라 최근 당진-상주간 고속도로, 서천-공주간 고속도로가 개통됨에 따라 수도권과 대전광역시와 같은 대도시로부터 2시간 이

---

1) 농촌지역 인구는 지속적으로 감소하여 이미 적정 수준 이하로 떨어졌다. 2005년 현재 인구 2천명 미만인 면 지역은 287개로 전체 면의 23.9%에 달하며, 현재 추세가 지속될 경우 2015년에는 558개로 증가할 전망이다. 이는 전체 면 지역의 46.5%에 해당한다.

2) '저출산 고령화'라는 사회 전체의 트렌드 속에서 농촌인구의 고령화는 더욱 빠르게 진행될 것으로 보인다. 이미 면 지역은 65세 이상 고령 인구 비율이 20%를 초과하는 '초고령사회'에 진입하였다.

3) 녹색농촌체험마을 81개, 어촌체험마을 11개소, 산촌생태마을 24개소, 농촌전통테마마을 39개 마을 등

내에 접근할 수 있는 양호한 접근성을 보유하고 있기 때문일 것으로 판단된다.

그러나, 지방자치단체 차원에서 도농교류에 대한 체계적인 연구가 부족하여 입지적 장점을 살리는데 어려움이 있으며, 향후에도 정부의 도농교류 정책에 신속하게 대응하지 못한다면 급격한 인구감소 및 고령화를 경험하는 농산어촌의 삶의 질 향상은 기대하기 어려울 것이다. 이상에서 살펴본 바와 같이 새롭게 마련된 '도농교류촉진법'의 시행에 따라 도농교류가 활성화 될 것으로 예상되는 바, 충청남도 및 시군 차원의 도농교류 발전방안을 모색하는 것이 인구감소 및 고령화 등 어려움에 직면한 농촌과 도시의 상생발전에 필요할 것이라는 차원에서 본 연구를 시작하였다. 본 연구는「도시 및 농어촌교류촉진특별법」의 시행에 따라 도농교류가 활성화될 것으로 예상됨에 따라 충청남도내 농어촌체험마을의 도농교류 실태를 분석하여 충청남도 도농교류활성화 방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

Ⅱ. 농촌체험 도농교류의 이론적 배경

1. 도농교류의 개념

교류(interchange)라 함은 사전적 정의로서 '(무엇인가를) 교환 또는 주고받는 것' 또는 서로 다른 무엇과 무엇이 접촉하는 것(中川聰七朗, 2003)을 뜻한다. '무엇인가'가 있고 이것을 서로 주고받거나 접촉하는 상황이 교류라고 하면, '도농 교류(urban-rural interchange)'는 이 무엇인가를 서로 주고받거나 접촉하는 주체가 도시민과 농촌 주민인 셈이다(임상봉: 2007).

그러나 '도농교류'가 농촌의 경제적·문화적 공동화 현상을 해결할 수 있는 유력한 대안으로 오랫동안 논의되어 왔으며, 이를 활성화시키기 위한 법적 근거가 마련되고 도농교류센터가 설립되기까지에 이르렀으나, 아직 도농교류에 대한 명확한 개념 정의가 없이 사용되고 있다.

김병률(2001)은 도시와 농촌간의 상호 매력요소를 교환함으로써 서로간의 결핍요소를 해소하기 위한 동등차원의 주고받는 관계 혹은 공생관계를 만드는 것, 송미령(2003)은 사람, 물품, 서비스, 정보, 문화 등 제 측면에서 도시와 농촌의 상호관계를 통해 상호만족을 얻고자 하는 방식으로 정의하고 있다.

한국농촌연구원(2006)은 도농교류는 자연에 대한 이해와 농촌의 활성화와 같은 공공의 목적을 위하여 이루어지는 사람의 교류에서부터 농산물이나 특산물과 같은 상품, 관광·휴양·체험 서비스, 정보, 문화, 자본 등의 교류에 이르기까지 다양한 의미를 포함

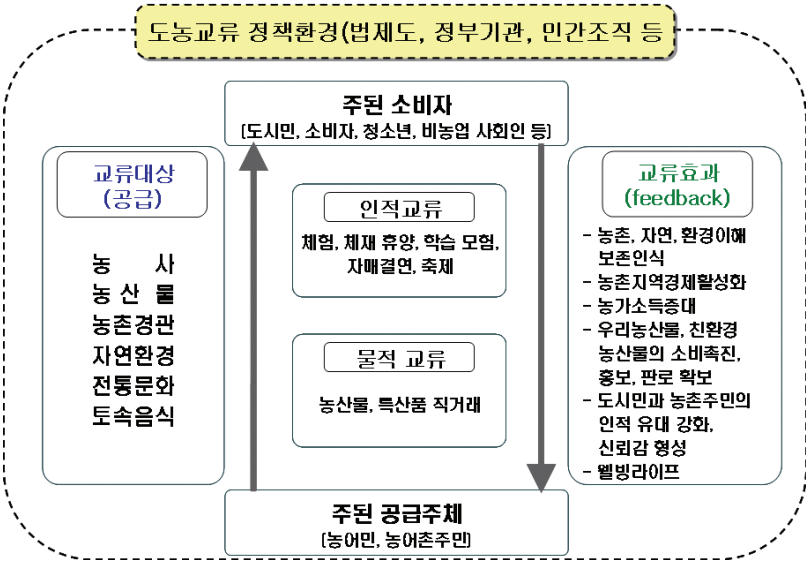
하므로 녹색관광이나 농촌관광보다는 더 넓은 의미를 갖는 것으로 이해되어야 할 것이다. 유정규(2006)는 상호대등 / 호혜의 원칙 하에서 도시와 농촌간에 무엇인가를 교환 또는 주고 받는 것을 의미하는 것으로 단순히 경제적 의미에서의 상품이나 서비스 거래뿐만 아니라 도시민과 농촌주민 간의 인간적인 신뢰를 중심으로 한 사람, 물건, 정보의 교류가 지속적이고 반복적·양방향으로 이루어지는 도시와 농촌의 상호작용으로 정의하고 있다. 도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률(2007)에서는 농어촌체험·휴양마을사업, 관광농원사업 등을 통하여 도시와 농어촌 간에 이루어지는 인적교류와 농림수산물 등의 상품, 생활체험·휴양서비스, 정보 또는 문화 등의 교환·거래 및 제공 등으로 정의하고 있다.

2. 도농교류의 구성요소

도농교류의 구성요소는 수요자로서의 도시민과 공급자로서의 농업인 및 농촌주민이라는 교류주체와 농작업, 농산물, 농촌경관, 전통문화와 지역특산물 등과 같은 교류유인요소, 상품과 서비스에 대한 인적·물적 교류활동 및 과정, 그리고 교류효과 등으로 구분할 수 있다.

도농교류 구성요소 중에서 특히 간과하기 쉬운 부분은 도농교류 정책환경이다. 여기에는 각종 법제도, 도농교류 관련 정부기관, 도농교류 활동에 참여하는 민간조직 등이 포함된다.

도농교류가 성립되기 위한 주요 구성요소로서 교류주체와 교류대상에 대해 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 교류주체로서 도시와 농촌이라는 두 공동사회를 살펴보면, 우선 농촌의 경우 농업인과 비농업인으로 대별할 수 있을 것이며, 농촌내의 단체로서 각종 기업, 지방자치단체, 농업위원회, 농협, 산림조합, 상공회, 관광협회, 소방단, 노인회, 부녀회, 청년회, 어린이회 등 다수의 기관, 조직, 단체, 그룹이 존재한다. 또한 유치원, 초등학교, 중고교의 교육기관과 병원·보건소 등의 의료기관 나아가 사찰과 교회 등도 존재하고 있다.



자료 : 김미영 외. (2008). 민간단체와 협력관계 구축을 통한 도농교류 활성화 방안, 한국농촌공사 농어촌연구원. 29.

<그림 1> 도농교류의 구성요소

도시를 형성하는 주제로서 개개인의 주민이 다수이며 이들은 다양한 직업과 직종에 속해 있다 기업과 노동조합이 있으며 또 의회, 행정기간, 상공회의소, 관광협회와 소비자단체, 소방조직 등 다수의 기관, 조직, 단체가 농촌에 비하여 훨씬 많이 존재하고 있다. 교육기관과 의료기관도 다종·다양하게 존재한다.

이러한 농촌과 도시의 공동사회를 상호연결하는 것이 교류라고 규정한다면 교류주체의 짝짓기는 무수히 가능하다는 것을 알 수 있다. 이는 결국 농촌도 도시도 교류상대방의 자유로운 선택이 가능하고 선택의 폭도 매우 넓다는 것을 의미한다. 농촌측이 교류를 추진하려는 경우 특히, 교류의 성과가 충분히 나올 수 있는 상대방으로 좁히는 것이 실제로 가능하고 또한 그런 선택을 위한 노력은 중요하다.

이렇게 볼 때 농촌 측에서 교류를 추진하는 경우에 있어서 그 방법은 다음과 같을 것이다. 첫째, 농촌내부에 있어 교류주체를 설정해야 하며, 둘째, 도시 측의 교류주체를 확실히 선택하며, 셋째, 어떠한 교류내용을 택할 것인가를 신중히 결정해야 한다. 이들 세가지 요소를 동시 병행적으로 추진하는 것이 중요하다. 농촌 측의 교류주체 설정에는 각 지역의 사정과 지역자원의 내용, 지역주민의 의향과 의욕정도 등에 의해 결과가 달라질 수 있겠지만, 어쨌든 지역에 있어서 의견조율을 거쳐야 한다. 또한, 가능하다면, 오래된 관습과 제도에 젖어있지 않은 새롭고 신선한 주체가 설정되는 것이 바람직스럽다고 할 것이다.

한편, 농촌 측이 도시 측의 교류주체를 선택하기 위해서는 사전조사를 철저히 하는 것

이 필요하겠지만, 주체 구성원의 다수, 다양함을 고려할 때 책임감 있는 창구(인재)를 찾아내는 것이 과제이다. 핵심은 교류의 상대(주체)를 어떻게 선택할 것인가에 있으며, 제대로 된 교류 상대의 선택을 통해 교류의 효과를 높일 수 있게 되는 것이다.

교류대상은 도농교류의 주된 목표를 농촌의 활성화로 삼을 때 수요·공급의 관계는 도시가 수요자이고 농촌은 주로 공급을 담당하게 된다. 따라서 도시민의 요구를 염두에 둘 때 농촌에서 제공할 수 있는 것이 곧 교류의 대상이 되며 그러한 관계 및 내용은 <표 1>과 같다. 여기에 나열한 교류대상의 내용은 농촌에서 기대되는 기본적 요소들이며 이들을 다 갖춘 경우도 있겠지만, 그렇지 않을 경우 특별히 강조할 만한 몇 가지 요소만 가지고도 도시민의 요구를 충족시킬 수 있을 것이다.

<표 1> 도농교류의 주체와 대상

구 분	주 요 내 용	
교류주체	농촌 공동체	농업자와 비농업자로 크게 나눌 수 있으며 농촌내의 단체로서 각종기업, 지방자치단체, 농업위원회, 농협, 산림조합, 상공회, 관광협회, 소방단, 노인회, 부녀회, 청년회, 어린이회 등 다수의 기관, 조직, 단체, 그룹이 존재
	도시 공동체	개개의 주민이 다수이며 이들이 다양한 직업과 직종에 속해 있음. 기업과 노동조합이 있으며 또 의회, 행정기관, 상공회의소, 관광협회와 소비자단체, 소방조직 등의 다수의 기관, 조직, 단체가 농촌에 비해 훨씬 많이 존재
교류유인 요소	건강한 자연환경, 아름다운 경관, 농촌다움(정서적 요소-소박함, 정다움), 오래된 문화·전통·예술, 체험(농작업, 스포츠, 삼림욕), 먹거리, 특산물, 친절한 응대, 청결한 환경, 여유와 평안함	

자료 : 김미영 외. (2008). 민간단체와 협력관계 구축을 통한 도농교류 활성화 방안, 한국농촌공사 농어촌연구원. 31.

3. 선행연구 및 분석의 틀

본 연구와 직접적으로 관련된 주요 선행연구로서「도농교류 활성화를 위한 민관협력 방안」(김병률 외, 2000), 「도농교류의 유형별 수요분석 및 교류방안에 관한 연구」(임상봉, 2004), 「도농상생을 위한 도농교류의 의미와 활성화 전략」(유정규, 2005),「민간단체와 협력관계 구축을 통한 도농교류 활성화 방안」(김미영, 2008),「도농교류 활성화 방안 연구」(배중남, 2008) 등을 들 수 있다.

본 연구와 간접적으로 관련된 연구로 지방자치단체 출연연구원에서 수행한 연구를 중심으로 살펴보면「농어촌지역활성화를 위한 그린투어리즘」(충남발전연구원, 2002), 「강원도형 그린투어리즘의 개념과 자생적 발전방안」(강원발전연구원, 2002), 「충청남

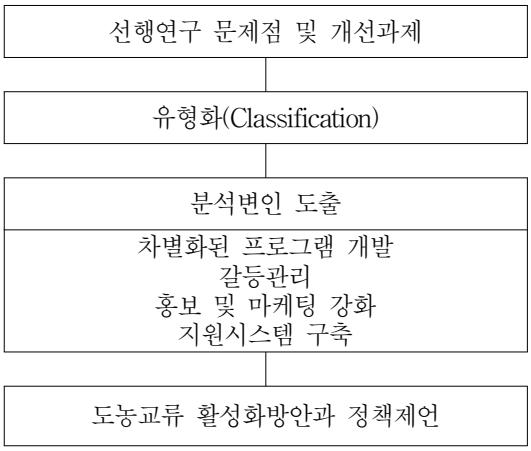
도 농촌체험관광 실태와 활성화 방안연구」(충남발전연구원, 2005),「지역농업유형을 고려한 경북 농촌체험관광 활성화 방안」(대구경북연구원, 2006),「농산어촌체험마을 종합관리방안」(전북발전연구원, 2006), 「농촌관광마을사업 평가」(국회예산정책처, 2006), 「농어촌체험마을 활성화방안 연구」(제주발전연구원, 2008),「농어촌테마마을 활성화방안」(제주발전연구원, 2008),「전남지역 농촌관광 활성화 방안에 관한 연구」(배중남, 2008),「경남의 그린투어리즘 활성화방안」(경남발전연구원, 2009), 「당진-대전, 서천-공주 고속도로 개통에 따른 농촌관광 수요변화와 대응구조」(충남발전연구원, 2009) 등을 들 수 있다.

본 연구와 직접적 관련성이 높은 선행연구들은 한국농촌경제연구원, 농어촌공사 농어촌연구원, 민간기관을 중심으로 이루어지고 있으며, 대부분 전국적인 차원에서 기존 도농교류정책을 평가하고 개선방안을 제시하거나, 외국의 도농교류사례를 분석한 다음 우리 나라 도농교류 정책방안을 제시하고 있다. 그러나 도농교류의 연구범위가 대부분 전국단위이며 실제 도농교류가 이루어지고 있는 농촌체험마을에 대한 조사가 이루어지지 않아, 지역의 특성을 고려한 연구가 되지 못한다는 한계점을 지닌다.

반면, 본 연구와 간접적으로 관련된 연구는 주로 지방자치단체 출연연구원을 중심으로 이루어지고 있다. 이들 선행연구들은 농촌체험마을에 대한 현장조사를 토대로 수행되고 있으나, 본 연구의 주제인 도농교류라는 보다 확대된 개념보다는 유사용어인 그린투어리즘, 농촌관광, 농촌체험관광, 농촌관광마을 등의 이름으로 수행되고 있는 것이 특징이다.

본 연구는 이상에서 살펴본 연구의 한계를 극복하기 위해 도농교류라는 보다 포괄적 개념과 시각으로 접근하면서도, 실제 농촌체험마을을 대표자를 대상으로 한 도농교류 실태 및 성과를 분석한다는 점에서 선행연구와 차별성을 지닌다.

본 연구의 목적달성을 위해 기존 연구에서 제시된 농촌체험마을사업의 문제점 및 개선과제를 종합적으로 정리하여 본 연구에서는 ① 차별화된 프로그램 개발 ②갈등관리 ③ 홍보 및 마케팅 강화 ④ 지원시스템 구축 등을 주요변인으로 설정하여 조사 및 분석코자 한다.



<그림 2> 분석의 틀

Ⅲ. 충청남도 농촌체험마을의 도농교류 현황

1. 충청남도 및 시군 도농교류 추진현황

충청남도의 도농교류 정책은 중앙정부에서 추진 중인 시책을 지원하는 형태와 충남도 자체적으로 추진하는 시책 등으로 구분해 볼 수 있다. 중앙정부 추진시책을 지원하는 형태는 농업정책과의 “녹색농촌체험마을”(농림수산식품부), 수산과의 “어촌체험마을”농림수산식품부), 산림녹지과의 “산촌생태마을“(산림청), 관광산업과의 ”가고 싶은 섬 시범사업“(해양수산부), 농업기술원의 ”농촌전통테마마을“(농촌진흥청) 등이 대표적이며, 충남도 자체적인 시책은 관광산업과의 템플스테이, 종교체험관광, 녹색관광 등을 들 수 있다. 2001년부터 조성되기 시작한 농어촌체험마을을 녹색농촌체험마을, 친환경농업체험마을, 어촌체험마을, 농촌전통테마마을, 산촌생태마을에 한정하여 살펴보면 <표 2>와 같이 2010년까지 총 155개 마을에서 추진 중에 있다.

<표 2> 농촌체험마을 현황

계	녹색농촌체험마을	친환경농업체험마을	어촌체험마을	농촌전통테마마을	산촌생태마을
155	75	6	11	39	24

주: 녹색농촌체험마을 해지 및 포기마을 6개 마을 제외한 숫자임

1) 시군별 농촌체험마을 조성현황

<표 3> 시군별 농산어촌체험마을 조성현황

구 분	계	녹색농촌체험마을	농촌전통테마마을
천안시	2		입장 연곡, 광덕 보산원
공주시	9	정안 풀꽃이랑, 정안 달원, 우성 영천, 반포 분청사기골, 유구 산수박, 정안 자연애밤토랑, 이인 장익는, 이인 운암산약수	신풍 동원
보령시	5	대천 이천, 천북 신현, 청라 토정, 천북 빙도	천북 장은
아산시	14	송악 외암민속, 송악 거상골, 탕정 산골, 음봉 지안실,	영인 신봉, 둔포 염작, 송악 강장, 송악 강당, 송악 평촌, 음봉 동천, 둔포 석곡, 영인 월선, 온양 4통, 음봉 송촌
서산시	7	해미 별, 대산 회포, 인지 솔마당, 해미 큰초록골, 지곡 목재,	팔봉 금학, 부석 마룡
논산시	12	양촌 도정, 광석 딸기, 벌곡 덕곡, 연산 오골계, 노성 삼태미, 가야곡 평매, 연산 덕바위, 성동 포전, 광석 사월1리, 광석 시골애	연산 고정, 벌곡 만목
계룡시	1	엄사 도곡,	-
금산군	14	제원 바리실, 제원 닥실, 부리 두곡, 부리 비봉, 진산 청정다람쥐, 제원 하양꽃빛, 남일 무내미, 금산 와정, 진산 두지, 진산 매현, 추부 숭암	남일 신정, 제원 용화, 부리 어재
연기군	4	소정 삼기, 서면 나리, 전동 청솔	전의 금사
부여군	5	은산 백제인동, 부여 부여기와, 장암 송죽,	조촌 신암, 옥산 홍현
서천군	5	비인 남당, 시초 들꽃동산,	기산 화산, 화양 월산, 마서 계동
청양군	15	비봉 은골구기자, 대치 장곡, 대치 칠갑산 산꽃, 장평 꽃뫼, 남양 용꿈꾸는, 화성 물여울, 정산 칠갑산 표고, 목 가마골, 장평 까치내, 화성 금바위, 비봉 용천한방, 운곡 후덕, 운곡 신대, 정산 바둑골,	대치 상갑
홍성군	6	홍동 문당, 광천 하리,	구항 내현, 홍북 노은, 장곡 산성, 서부 상황
예산군	6	신양 해바라기, 대술 꽃피는갈막, 덕산 가야산 한티,	광시 신흥, 응봉 운곡, 예산 봉산
태안군	5	소원 노을지는갯, 소원 연꽃	이원 관리, 고남 고남, 원북 매화 둠벙
당진군	4	고대 영전, 석문 푸레기, 고대 당나물물꽃승마,	신평 초대
계	114	75개소	39개소

충청남도의 시군별 농촌체험마을 조성현황은 <표 3>과 같이 아산시와 청양군이 15개 마을(13.2%), 금산군과 아산시가 각각 14개 마을(12.3%) 등의 순으로 조성하고 있는 반면, 계룡시 1개마을, 논산시 2개 마을이다.

2) 조성시기

2002년부터 조성되기 시작한 농촌체험마을(녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을)은 총 120개소였으나 해지 및 포기마을 6개소를 제외하면 총114개 마을이다. 조성시기는 <표 4>와 같이 2007년 28개마을(24.6%), 2006년(18.4%), 2008년 19개마을(16.7%) 등의 순으로 2006년 이후가 전체마을의 약80%를 차지하고 있다. 다만 농촌전통테마마을은 2008년까지 마을지정이 완료되었다.

<표 4> 농산어촌체험마을 조성시기

구분	계	녹색농촌체험마을	농촌전통테마마을
2002	2 (1.8)	오학 별	구항 내현
2003	6 (5.3)	홍동 문당, 신양 해바라기	영인 신봉, 남일 신정, 대치 상갑, 이원 관리
2004	7 (6.1)	송악 외암, 제원 바리실, 은산 백제인동, 광천 하리	전의 금사, 기산 화산, 광신 신흥
2005	9 (7.0)	양촌 도정, 제원 닥실, 비인 남당,비봉 은골구기자, 소원 노을지는 갯마을, 공대 영전	입장 연곡, 신풍 동원, 천북 장은
2006	21 (18.4)	송악 거상골, 광석 딸기, 엄사 도곡, 부리 두곡, 부리 비봉, 소정 삼기, 대치 장곡, 대치 칠갑산꽃, 장평 꽃뫼, 남양 용꿈꾸는, 화성 물여울, 대술 꽃피는 갈막, 석문 푸레기	둔포 염작, 팔봉 금학, 제원 용화, 부리 어재, 화양 월산, 응봉 운곡, 고남 고남, 신평 초대
2007	28 (24.6)	탕정 산골, 대산 회포, 인지 솔마당, 벌곡 덕곡, 연산 오골계, 진산 다람쥐, 제원 하양꽃빛, 남일 무내미, 시초 들꽃동산, 정산 칠갑산표고, 목 가마골, 장평 까치내, 화성 금바위, 덕산 가야산 한티	광덕 보산원, 송악 강장, 송악 강당, 송악 평촌, 음봉 동천, 둔포 석곡, 영인 월선, 온양 4통, 음봉 송촌, 부석 마룡, 연산 고정, 벌곡 만목, 초촌 신암, 마서 계동
2008	19 (16.7)	정안 풀꽃이랑, 정안 달원, 우성 영천, 반포 분청사기골, 대천 이천, 천북 신현, 음봉 자안실, 노성 삼태미, 가야곡 평매, 부여 기와, 비봉 용천한방, 운곡 후덕, 고대 당나루물꽃승마	옥산 홍현, 홍북 노은, 장곡 산성, 서부 상황, 예산 봉산, 태안 원북
2009	12 (10.5)	유구 산수박, 정안 자연애밤토랑, 해미 큰초록골, 지곡 목재, 연산 덕바위, 성동 포전, 금산 와정, 서면 나리, 전동 청솔, 장암 송죽, 운곡 신대, 정산 바둑골	-

2010	10 (8.8)	이인 장익는, 이인 운암산약수, 청라 토정, 천북 빙도, 광석 사월1리, 광석 시골애, 진산 두지, 진산 매현, 추부 숭암, 소원 연꽃	-
계	114	75	39

주 : 해지 및 포기마을은 신대파재미(2002), 웅천 가재(2004),면천 수미(2004), 진산 가사벌(2006), 동면 장욱진생가(2006), 남면 먹수리(2009; 포기) 등 6개 마을이다.

3) 시설운영

농촌체험마을에서 운영중인 시설은 <표 5>에서와 같이 주로 체험시설, 판매시설, 숙박시설, 교류시설, 편의시설 등으로 구분해 볼 수 있다.

<표 5> 농어체험마을 체험시설 현황

구 분		주 요 시 설
체험시설	영농체험	주말농장, 약초단지, 사과체험장, 독살체험, 약초단지
	농촌생활체험	밤음식체험장, 농산물가공체험장, 전통식품숙성체험실
	전통문화체험	전통문화체험관
	자연생태체험	동물체험장, 승마체험장, 곤충체험장, 천문대, 자연학습원, 연꽃단지
판매시설		구판장, 특산물판매장
숙박시설		민박시설, 폐교리모델링, 캠핑카, 빌리지하우스,
교류시설		도농교류센터, 방문자 센터, 교육관
편의시설		주차장, 마을쉼터, 정자, 건강관리실, 공중화장실, 농막, 공동샤워장, 송림공원, 황토방, 팜투어마차, 라카룸, 캠핑장, 야외공방, 튜립공원, 물레방아, 관광열차, 셔틀버스

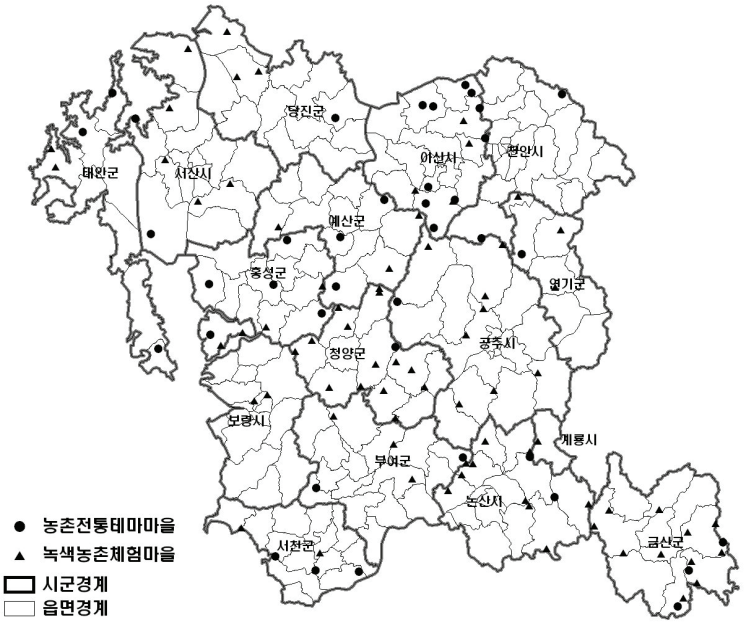
4) 체험프로그램

농촌체험마을에서 운영중인 체험프로그램은 <표 6>과 같이 영농체험, 농촌생활체험, 전통문화체험, 자연생태체험 등으로 요약해 보면 다음과 같다.

<표 6> 충남 농어촌체험 프로그램 현황

구 분	주 요 내 용
영농체험	밤(사과, 딸기, 토마토, 매실, 버섯, 포도, 배, 뽕잎, 오디, 옥수수, 단호박, 토종꿀) 수확하기, 감자(고구마, 인삼, 약초, 맥문동)캐기, 바다(민물, 갯바위) 낚시, 통발, 골뱅이(조개)잡이, 벼베기, 나무키우기, 친환경농업, 누에키우기, 알밤줍기 등

농촌생활체험	메주(떡, 도토리, 우유치즈, 포도주, 손두부, 호박즙, 딸기잼, 호두과자, 종가음식) 만들기, 장(김장) 담그기, 승마, 산양젖짜기, 염전체험, 가재(다슬기) 잡기
전통문화체험	다도(꽃차), 도자기, 솟대, 천연염색, 짚풀공예, 떳목타기, 민속축제, 전통놀이, 유적답사, 소달구지타기, 나룻배타기, 풍물교실, 약쑥찜질, 유람선, 예술체험, 전통줄다리기, 농바우끄시기, 떡매치기, 모시체험, 선비체험, 유적답사, 삼베길쌈, 칠보공예, 함초체험, 독살
자연생태체험	야생화, 산나물(고사리), 갯벌, 별자리관측, 물놀이, 래프팅, 봄꽃관찰, 박쥐동굴, 황토길체험, 연꽃체험, 해넘이, 송림욕, 생태둠벙, 곤충채집, 민물고기, 꿀벌생태체험, 녹용



<그림 3> 충남 농촌체험마을 분포도

Ⅳ. 농촌체험마을 도농교류 실태분석 및 효율화방안

1. 도농교류 실태분석

1) 조사개요 및 일반사항

이 조사는 충청남도 농촌체험마을(녹색농촌체험마을, 전통테마마을)의 도농교류 실태에 대한 마을대표자, 도농교류 전반에 대한 농촌 및 도시주민의 의견을 수렴하기 위해 실시되었다. 이 조사를 통하여 충청남도 농촌체험마을의 도농교류 추진실태와 문제점을 도출하고, 농촌 및 도시주민의 수요에 기반한 도농교류방안을 제시코자 한다.

따라서 이 조사는 충청남도 농촌체험마을의 도농교류 추진실태와 도농교류의 수요 및 공급에 기반한 도농교류발전방안을 모색하는데 목적이 있다.

농촌체험마을의 조사대상은 충청남도 농촌체험마을(녹색농촌체험마을 75개소, 전통테마마을 39개소)등 114개를 모집단으로 정하고, 이중 총90개 마을(녹색농촌체험마을 56개소, 전통테마을 34개소)을 조사대상으로 선정하였다.

마을조사 항목은 분석의 틀에서 제시한 4개 변인을 구성하는 항목 및 일반사항을 중심으로 그 특징을 살펴보면 <표 7>에서와 같이 남자 93.3%(84명), 여자 6.7%(6명)로 나타났다. 이는 농촌체험마을의 대표자가 대부분 남자로 구성되어 있는데 기인한 것이다. 연령은 50대 51.1%(46명), 40대 22.2%(20명), 60대 21.1%(19명), 30대 3.3%(3명) 등의 순으로 50대가 주류를 이루고 있다. 마을직책은 추진위원장이 81.1%, 마을이장 7.8% 등이며, 마을유형은 녹색농촌체험마을 57.8%, 농촌전통테마마을 37.8%, 직업은 농업90.0%, 체험마을의 위치는 금산군과 청양군이 각 10개소 계룡시가 1개소이다.

<표 7> 응답자의 일반적 특성

구 분(표본수 = 90)		빈도(N)	비율(%)
성별	남자	84	93.3
	여자	6	6.7
	합계	90	100.0
연령	30~49세	3	3.3
	40~49세	20	22.2
	50~59세	46	51.1
	60~69세	19	21.1
	70세 이상	2	2.2
직책	추진위원장	73	81.1
	개발위원장	4	4.4
	사무장	5	5.6
	마을이장	7	7.8
	기타	1	1.1
	합계	90	100.0
마을유형	녹색농촌체험마을	56	62.2
	농촌전통테마마을	34	37.8

구 분(표본수 = 90)		빈도(N)	비율(%)
직업	벼, 과수원 등 농업	81	90.0
	농업외	9	10.0
위치	천안시	2	2.2
	공주시	7	7.8
	보령시	5	5.6
	아산시	9	10.0
	서산시	6	6.7
	논산시	8	8.9
	계룡시	1	1.1
	금산군	10	11.1
	연기군	4	4.4
	부여군	5	5.6
	서천군	5	5.6
	청양군	10	11.1
	홍성군	4	4.4
	예산군	6	6.7
	태안군	5	5.6
	당진군	3	3.3

2) 실태분석

(1) 차별화된 프로그램 개발 및 운영

① 도농교류 프로그램

농촌체험마을의 도농교류프로그램은 <표 8>과 같이 농촌체험 및 관광프로그램, 숙박시설 제공프로그램은 대부분의 마을에서 실시하고 있는 반면, 마을교류시설 제공프로그램과 농산물직거래판매 프로그램을 실시하는 마을은 상대적으로 적게 나타났다.

<표 8> 도농교류프로그램

프로그램명	세부 프로그램명	계	존재여부	
			있다	없다
농촌체험 및 관광	영농체험, 농촌생활체험, 자연생태체험, 공예체험, 전통놀이체험, 레포츠체험, 관광연계체험	90 (100.0)	88	2
마을행사 & 이벤트	마을축제, 농촌문화행사기획, 마을행사 초청, 농산물 품평회 개최	90 (100.0)	75	15
농산물 직거래판매	직거래장터운영, 선물용 농산물판매, 계약재배	90 (100.0)	74	16
마을교류 시설 제공	주말농장 분양, 워크숍장소 제공, 자매결연 기업 및 가족 위한 휴양공간 활용	90 (100.0)	72	18
숙박시설 제공	농가민박, 펜션, 마을회관, 황토방 등에서 숙박	90 (100.0)	86	4
음식물제공	민박, 펜션, 마을회관 등에서 음식물 제공	90 (100.0)	76	14

② 도농교류확인서 발급한 경험 및 발급계획

농촌체험마을을 운영하면서 초중고등학생에게 교외체험학습 인정근거가 되는 '도농교류확인서'를 발급해준 마을은 <표 9>에서와 같이 50%이다. 발급하지 않은 마을을 대상으로 향후 발급계획이 있는지에 대해서는 86.7%가 발급계획이 있는 것으로 응답하고 있어, 농촌체험마을이 학생들이 체험학습을 위한 장으로 충분한 활용가능성이 있음을 보여주고 있다.

<표 9> 도농교류확인서 발급여부

구분	발급여부		발급계획	
	빈도(명)	비율((%)	빈도(명)	비율(%)
있다	45	50.0	39	43.3
없다	45	50.0	6	6.7
합계	90	100.0	45	100.0

(2) 갈등의 효율적 관리

① 주체들 간의 갈등

도농교류 주체들 간의 갈등양상을 살펴보면 <표 10>에서 보여 주듯이 마을주민간 갈등이 35.5%로 가장 높고, 다음으로 마을대표자와 주민간 갈등이 24.4%인 반면, 마을대표자들간 및 마을대표자와 행정기관간 갈등은 각각 12.2%로 낮은 수준이다. 따라서 마을주민간 및 마을대표자와 마을주민간 갈등은 어느 정도 존재하고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 10> 마을주민간 갈등

구 분		빈도	비율(%)
마을주민간	전혀 없다	11	12.2
	없는 편이다	47	52.2
	있는 편이다	30	33.3
	매우많다	2	2.2
	합계	90	100.0
마을대표자와 주민간	전혀 없다	14	15.6
	없는 편이다	54	60.0
	있는 편이다	21	23.3
	매우많다	1	1.1
	합계	90	100.0
마을대표자들간	전혀 없다	18	20.0
	없는 편이다	61	67.8
	있는 편이다	11	12.2
	합계	90	100.0
마을대표자와 행정기관간	전혀 없다	31	34.4
	없는 편이다	48	53.3
	있는 편이다	11	12.2
	합계	90	100.0

② 운영과정상 장애요인

도농교류사업 운영과정상 장애요인은 <표 11>과 같이 인력부족 및 주민의 비협조 24.4%, 홍보부족 14.4%, 체험프로그램 부족 13.3% 등으로 응답하고 있다.

<표 11> 도농교류사업 운영과정상 장애요인

구 분	빈도(명)	비율(%)
체험프로그램 부족	12	13.3
인력부족 및 주민의 비협조	22	24.4
소득증대효과 미흡	11	12.2
홍보부족	13	14.4
편의시설 및 체험기반시설 부족	7	7.8
비용부담 또는 수익금 배분 문제	8	8.9
마을대표자, 주민 등의 갈등	2	2.2
장애요인 없이 잘 운영	12	13.3
쓰레기 처리	2	2.2
주민들의 무관심	1	1.1
합계	90	100.0

(3) 도농교류에 대한 홍보 및 마케팅

① 홍보수단

도농교류를 위한 홍보수단으로는 <표 12>와 같이 마을홈페이지가 47.8%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 마을축제 개최, 홍보팜플렛 등을 활용하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 마을축제와 홍보팜플렛을 이용한 홍보가 이루어지고 있으나, 아직까지는 마을홈페이지에 의존한 홍보를 하고 있음을 알 수 있다. 따라서 인터넷카페나 블로그 등과 같이 재원투자가 필요 없는 다양하고, 적극적인 홍보수단을 발굴하여 활용하려는 의지가 필요하다.

<표 12> 도농교류 홍보수단

구 분	빈도(명)	비율(%)
마을홈페이지	43	47.8
시청, 군청 홈페이지	5	5.6
홍보팜플렛	11	12.2
지역신문이나 TV	2	2.2
축제개최	12	13.3
기업체, 학교 등에 대한 홍보	8	8.9
마을안내 홍보판 설치	5	5.6
입소문	3	3.3

인터넷카페・블로그	1	1.1
합계	90	100.0

② 마을홈페이지 보유여부

마을홈페이지는 <표 13>과 같이 80.0%의 마을에서 개설하고 있어 농촌체험마을의 대부분이 보유하고 있음, 향후 계획중인 마을도 5.6%에 달하고 있다.

<표 13> 마을홈페이지 보유여부

구 분	빈도(명)	비율(%)
있다	72	80.0
없다	13	14.4
현재 없지만 계획중이다	5	5.6
합계	90	100.0

③ 홈페이지에 대한 만족도

마을홈페이지를 보유한 농촌체험마을을 대상으로 홈페이지 만족도에 대해 물어본 결과 <표 14>와 같이 만족한다는 응답이 82.0%로 대부분의 마을 홈페이지는 만족할만한 수준이지만, 약 20%정도는 불만족하고 있어 마을홈페이지의 점검이 필요한 것으로 보인다.

<표 14> 마을홈페이지 만족도

구 분	빈도(명)	비율(%)
매우 만족	12	16.7
만족하는 편	47	65.3
만족하지 않는 편	12	16.7
매우 불만족	1	1.4
합계	72	100.0

(4) 도농교류 지원시스템 구축

① 중장기 마을발전계획

<표 15>와 같이 농촌체험마을의 70.0%가 마을발전을 위한 청사진인 중장기 마을발전계획이 수립하고 있으나, 30%의 마을은 계획수립이 되어 있지 않은 것으로 나타나, 도농교류사업의 지속적 추진을 위해서는 마을발전계획의 수립을 지원할 필요가 있을 것으로 보인다.

<표 15> 중장기 마을발전계획 수립여부

구 분	빈도(명)	비율(%)
수립되어 있다	63	70.0
수립되어 있지 않다	27	30.0
합계	90	100.0

② 도시농어촌교류촉진법 시행

2008년부터 시행된 도시농어촌교류촉진법 시행된 것을 알고 있는지에 대한 질문에 <표 16>과 같이 93.3%가 알고 있다고 응답하고 있어, 농촌체험마을 대표자들은 도농교류에 대한 정책동향에 대해 관심이 높은 것으로 볼 수 있다.

<표 16> 도시농어촌교류촉진법 시행 인지여부

구 분	빈도(명)	비율(%)
알고 있다	84	93.3
모른다	6	6.7
합계	90	100.0

③ 농어촌체험 및 휴양마을 사업 신청

도시농어촌교류촉진법에 의거하여 농어촌체험·휴양마을을 신청할 것인지에 대해 <표 17>과 같이 73.3%가 신청할 의향이 있는 것으로 응답하고 있어, 상당수의 마을이 도농교류 사업을 지속할 것으로 예상된다.

<표 17> 농어촌체험 및 휴양마을 사업 신청여부

구 분	빈도(명)	퍼센트
그렇다	66	73.3
그렇지 않다	24	26.7
합계	90	100.0

④ 도농교류활성화를 위해 가장 필요한 사항

도농교류활성화를 위해 가장 필요한 사항은 <표 18>과 같이 행정기관의 사업비 지원이 30.0%, 도농교류사업홍보 15.6%, 마을내 도농교류 전문인력 양성 13.3%, 도농교류시설확충 10.6% 등의 순으로 응답하고 있다. 따라서 농촌체험마을에서는 안정적인 재원확보, 홍보, 전문인력 양성, 시설확충 등이 시급한 것으로 판단된다. 다만, 아직도 도농교류사업을 행정기관의 사업비 지원에 의존하는 응답이 높게 나온 것은 상당수의 마을이 자립적 마을발전 단계에 까지는 이르지 못함을 의미한다고 볼 수 있다.

<표 18> 도농교류 활성화를 위한 가장 필요한 사항

구 분	빈도(명)	비율(%)
마을내 갈등 해소	6	3.3
주민의 선진지 견학 및 교육	16	8.9
도농교류 시설 확충	19	10.6
행정기관의 사업비 지원	54	30.0
전문기관 및 전문가의 컨설팅	11	6.1
마을내 도농교류 전문인력 양성	24	13.3
도농교류 사업 홍보	28	15.6
농특산물 판매지원	12	6.7
행정기관-마을대표-마을주민간 연계체계 구축	6	3.3
체험마을-교육농장-개별농가간 연계체제 구축	4	2.2
계	180	100.0%

이상의 조사결과를 요약하면 첫째, 도농교류 프로그램은 농촌체험 및 관광, 숙박시설 제공프로그램 중심으로 이루어지고 있다. 계절별로 보면, 봄에는 농작물심기, 나물캐기, 전통음식 체험, 여름에는 농작물 수확 및 농사체험, 가을에는 농작물 수확, 음식만들기, 겨울에는 문화체험, 전통놀이체험 등이 대표적이다.

조사대상 마을 과반수가 초·중·고등학생들에게 도농교류확인서를 발급한 경험이 있으며, 대부분의 마을에서 향후 발급계획이 있는 것으로 응답하고 있어, 농촌체험마을이 학생들의 체험학습의 장으로 충분한 활용가능성이 있음을 보여주고 있다. 둘째, 농촌체험마을의 갈등은 마을주민간, 마을대표자와 마을주민간 어느 정도 존재하고 있다. 운영과정상 장애요인으로 인력부족 및 주민비협조, 홍보부족 등을 들 수 있다. 셋째, 조사대상 마을의 80%가 도농교류 홍보수단으로 마을홈페이지를 활용하고 있고, 마을축제, 홍보팜플렛 등을 부가적으로 이용하고 있다. 마을홈페이지에 대한 마을주민의 만족도는 상당히 높은 수준이나, 홍보 이외 도농교류와 관련한 다양한 컨텐츠가 구성되어 있는지에 대해서는 조사하지 못했다. 넷째, 도농교류 지원시스템 구축과 관련하여 농촌체험마을의 발전을 위한 청사진인 중장기 마을발전계획이 수립된 마을이 70.0%에 달한다. 대부분의 농촌체험마을 대표자는 도시농어촌교류촉진법 시행을 인지하고 있으며, 법규상에 규정된 농어촌체험·휴양마을로 신청할 의향이 있어 도농교류사업의 지속추진을 원하고 있음을 알 수 있다.

2. 도농교류의 활성화 방안

1) 차별화된 프로그램 개발 및 운영

농촌체험프로그램이란 참여자 스스로 자신의 움직임을 통해 해당 활동 또는 행사의

취지를 느끼고 진행자의 의도를 따라가는 시간대별 진행계획을 말한다. 도농교류는 방문자가 농촌을 직접 방문하여 각종 자원을 소비하는 것으로 직접 보고, 느끼고, 만들어 볼 수 있도록 한다는 측면에서 그 자체가 하나의 체험이며 농촌체험프로그램은 이러한 농촌체험활동이 일어나도록 계획된 진행계획을 말한다(안종현: 2008).

농촌체험프로그램은 단순히 체험 그 자체에 머무는 것이 아니라 민박, 농산물 판매, 식음, 체험, 휴양 등과 연계하여 효과를 높여야 한다. 민박도 단순한 민박이 아니라 체험프로그램에 덧붙여질 때 가치를 발휘하며, 지역특성에 맞는 독특한 체험프로그램은 이용객들에게 잊혀지지 않는 추억을 만들어 재방문을 유도하는 효과가 있다.

충청남도 농촌체험마을을 대상으로 도농교류프로그램을 조사한 결과 주요체험 프로그램으로는 농사체험, 음식만들기, 전통염색, 공예체험 등 지역과 마을의 특색에 맞는 다양한 체험프로그램이 있었지만, 그 중에서도 음식체험, 농사체험 등의 가장 많이 분포하고 있다. 이와 같이 농촌체험마을의 도농교류 프로그램성격이 서로 유사혐 지역의 독특한 문화와 전통을 체험하고 학습하며, 즐기러 가는 방문객들의 만족도를 높이는 데는 한계가 발생한다. 이로 인해 방문객들의 취사선택의 폭이 좁아지는 단점이 발생하게 된다(김명룡: 2008).

따라서 체험프로그램은 지역의 고유하고 독특한 가치를 발굴하여 활용되어야 할 것이다. 이혜현 외(2008)의 연구결과에 따르면 방문객이 가장 선호하는 체험프로그램은 농촌생활과 관련된 체험이거나 자연생태와 관련된 체험이다, 따라서 체험프로그램 개발에 있어서 우선적으로 고려해야 할 프로그램은 농촌생활과 관련 체험프로그램과 자연과 관련된 체험프로그램이다.

농촌체험마을에서는 농사체험, 농촌토속음식제조, 농가생활풍습 등 농촌생활과 관련한 체험프로그램과 자연생태체험 등을 기본으로 하여 해당마을의 자연경관이나 역사문화자원, 영농조건 등 해당마을의 특성을 고려하되 타 마을과 차별화될 수 있는 체험프로그램을 개발할 필요가 있다.

2) 갈등의 효율적 관리

농촌체험마을 도농교류사업을 추진하는 과정에서 지역 주민들간의 갈등, 지역주민과 추진위원회간의 갈등, 행정과 주민의 갈등의 문제들이 발생하고 있기 때문에 주민갈등 양상 특히 갈등의 원인을 정확하게 파악해야 한다. 농촌체험마을의 주민갈등은 매우 복잡하고 다양한 요인에 의해 발생하고 있다. 따라서 도농교류사업에 발생하는 주민갈등 문제의 본질을 이해하고 갈등을 효과적으로 관리하기 위해서는 표면적으로 드러나는 갈등 유발요인 외에도 내재되어 있는 갈등영향요인을 파악하는 것이 중요하다.

농촌체험마을사업과정에서 발생하는 갈등의 원인은 개인적 요인, 조직·구조적 요인,

사회적요인 등으로 구분해 볼 수 있다. 갈등요인을 보면, 개인적 요인은 목표와 인식의 차이, 리더십의 문제, 타인에 대한 부정적 인식, 조직·구조적 요인은 책임분담과 이익분배의 문제, 의사소통의 문제, 사회적 요인은 농촌사회의 폐쇄성 등을 들 수 있다.

농촌체험마을의 행동주체에 따른 갈등은 지자체담당공무원과 주민, 마을지도자와 주민, 마을지도자간, 마을 주민들간 갈등 등 네 가지로 크게 분류할 수 있다. 또한 원천에 따라서 목표와 인식의 차이에 의한 갈등, 의사소통의 문제로 인한 갈등, 리더 빚의 문제로 인한 갈등, 타인에 대한 부정적 인식으로 인한 갈등, 리더십의 문제로 인한 갈등, 타인에 대한 부정적 인식으로 인한 갈등, 책임분담과 이익분배의 문제로 인한 갈등, 농촌사회의 폐쇄성으로 인한 갈등 등 여섯 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다.

따라서 농촌체험마을 도농교류사업의 원활한 추진을 위해서는 <표 19>와 같이 예상되는 갈등원인과 유형, 원천에 대한 명확한 이해가 필요하다.

<표 19> 농촌관광마을의 갈등원인

구분	갈등요인	세부내용
개인적요인	목표와 인식의 차이	-사업의 목표에 있어서의 차이 -사업추진과 운영과정에서의 인식의 차이
	리더십의 문제	-지도자로서의 역량 미흡 -지도자의 독단적 사업추진 -사업운영상의 투명성 결여 -지도자의 과도한 책임과 희생요구
	타인에 대한 부정적 인식	-타인에 대한 반감이나 오해 -타인의 소득, 지위획득 등에 대한 시기
조직·구조적 요인	책임분담과 이익분배의 문제	-마을공동의 이익보다 개인의 이익추구 -책임분담과 이익분배의 형평성 결여 -무임승차의 발생
	의사소통의 문제	-주민간 원활한 의사소통 기회부족 -의견 조정과정의 부재
사회적 요인	농촌사회의 폐쇄성	-타마을과 외지인에 대한배타적 인식/차별적 행동

자료 : 조중현. (2007). 마을공동사업 추진과정에서 표출된 주민간 갈등의 근거이론적 해석 : 농촌체험마을 주민간 갈등사례를 중심으로. 박사학위논문. 서울시립대학교 대학원. 32.

도농교류사업 추진과정의 주민갈등에 대한 지속적이고 체계적인 관리가 이루어져야 할 것이다. 농촌체험마을의 주민갈등양상을 종합해보면 각 단계별 과정을 거치면서 주민갈등이 해소되거나 환화되는 효과가 있었지만, 갈등원인이 내재되어 있어 언제든지

심각한 수준으로 갈등이 재발할 가능성이 잔존하고 있다. 따라서 도농교류사업 추진과정의 주민갈등을 효과적으로 관리하기 위해서는 일시적인 관리수준을 넘어 지속적이고 체계적인 갈등관리가 이루어지도록 해야 할 것이다.

3) 도농교류에 대한 홍보 및 네트워킹 강화

농촌체험마을 도농교류 활성화를 위해서는 마을에 대한 홍보가 무엇보다도 중요한 요인이다. 현재 마을의 홍보활동이나 마을 방문객의 마을정보 수집이 주로 마을인터넷을 통해 이루어지고 있어서 마을별 홈페이지 운영강화와 함께 방문객들과 유대강화를 통해 홍보활동을 강화해야 할 것으로 판단된다.

마을별 홍보활동이 마을이미지 제고에 중점을 두고 있듯이 방문객의 경우도 깨끗한 자연환경과 가족체험프로그램을 선호하는 경향이기 때문에 마을운영자는 깨끗한 자연환경을 지속적으로 관리운영함으로써 마을이미지 강화와 아울러 가족이 함께 즐길 수 있는 다양한 체험프로그램을 운영하고 이를 적극적으로 홍보할 필요가 있다. 또한 농촌체험마을의 정보를 방문객에게 제공하기 위해서는 마을홈페이지의 외부사이트 링크홍보 강화와 마을 안내책자, 마을내 안내판 등을 보완하여 적극적으로 홍보할 필요가 있다.

또한, 농촌체험마을은 도농교류를 추진할만한 내부역량이 부족한 경우가 많다. 따라서 문제를 해결하거나 고객유치를 위하여 외부와 다양한 네트워크를 구축할 필요가 있다. 농업인들은 대부분 마케팅, 경영, 회계, 시설계획 등 핵심역량이 부족하므로 사업자 독자적으로 추진하기 보다는 다양한 외부 전문가로부터 도움을 받을 때 시행착오를 줄일 수 있다. 평소 도움을 받을 수 있도록 도농교류자문단을 구성하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

도시소비자 및 각종 단체와 도농교류 네트워크를 결성하고, 자매결연, 회원제 사업, 이벤트 개최 등을 통해 의미 있는 인연을 만들어 고정 고객을 확보한다. 또한, 타 지역의 마을, 중앙 및 지방행정기관들과 협력하여 사업아이디어를 발굴하고 필요시 행정지원을 획득하도록 한다. 농산물을 파는 도시의 시장과는 달리, 도농교류사업은 신뢰를 바탕으로 교류가 성립되는 것이므로 어느 한쪽의 일방적인 추진이 아닌 쌍방향으로 진행되어야 한다(김명룡: 2008).

4) 도농교류 지원시스템 구축

도농교류 지원시스템을 구축하기 위하여 필요한 것은 행정관리조직의 단순화와 도농교류 지원조직 구성 및 운영, 도농교류 활성화 계획의 수립 등이 필요하다. 행정관리조직의 단순화와 관련하여 충청남도 농촌체험마을은 몇 개의 부서에서 담당하고 있다. 녹색농촌체험마을은 농업정책과, 어촌체험마을은 수산과, 산촌생태마을은 산림녹지과, 농촌전통테마마을은 농업기술원에서 사업을 추진 및 관리하고 있다. 이와같이 농촌체험마

을을 관리 및 지원하는 부서가 다양함에 따라 마을대표자에 대한 업무 및 교육이 반복하면서 효율성이 저하되는 현상이 발생한다. 또한 농산어촌간 업무협력이 있을 경우 업무부서간 협력이 원활하게 이루어지지 않아 교육 등 활동반복현상이 나타나고 있다. 따라서 농촌체험마을에 대한 통합적 행정관리가 이루어짐으로써 효율적 업무가 이루어지고 정부정책지원사업 등에 대한 대처방안에도 효율성을 기할 수 있을 것이다.

도농교류 지원조직 구성 및 운영 관련하여 도농교류 조직화를 고려해 볼 수 있다. 체험마을 간의 조직화를 통해 방문객 확대 기반을 마련하고, 마을간 시설, 프로그램, 농·특산물, 인력 등을 교류하고 연결망을 구축함으로써 다양하고 풍부한 상품구색을 갖추어 경쟁력을 높여 나가는 것이 필요하다. 이를 위해 진안군의 도농교류센터, 평창군 그린투어 사업단, 장수군의 도농교류협의회 등과 같은 지원조직의 설립 및 운영이 요구된다.

또한, 도농교류 활성화 계획의 수립관련해서는 도농교류촉진법 제12조 1항에서는 이 계획의 수립 및 시행근거가 제시되어 있고, 동법 시행령 제9조에는 계획내용이 제시되어 있다. 주요 계획내용은 도농교류프로그램, 도시민의 도농교류에 대한 이해증진 및 참여확대, 농어촌테마공원 조성사업, 농어촌축제, 도시민의 농어촌정주지원 및 투자유치 활성화, 도농자매결연, 도농교류 교육, 홍보, 직거래, 자원봉사활동 등으로 구성되어 있다. 이미 중앙정부에서는 「도농교류 5개년('10～'14)계획」 수립하였기 때문에 이의 하위계획으로서 자치단체 도농교류 통합계획 수립을 통해 지방자치단체의 도농교류 정책의 체계적, 효율적 수행이 가능할 것이다.

Ⅴ. 결 론

충청남도 농촌체험마을의 도농교류실태·문제점을 토대로 하여 활성화 방안을 연구한 결과는 다음과 같다. 첫째, 차별화된 프로그램 개발 및 운영이 요구된다. 마을의 특성을 반영한 차별화된 체험프로그램 개발, 농가 및 마을단위 소규모 축제의 개최, 아동 및 학생을 대상으로 한 농촌체험교육의 확대, 농촌유학 등이 필요하다.

둘째, 갈등의 효율적 관리가 필요하다. 농촌체험마을 도농교류 사업을 추진과정에서 발생하는 갈등원인의 명확한 파악, 사업수입 및 혜택의 고른 배분, 권한견제를 위한 조직체계와 의사결정 구조 확립, 지도자의 자질향상과 리더십 정리, 실효성 있는 마을규약 및 정관제정, 행정기관의 기능과 역할강화, 마을공동사업에 대한 이해증진, 마을여건을 고려한 사업운영 방식 채택, 갈등에 대한 지속적·체계적 관리가 이루어져야 한다.

셋째, 농촌체험마을 도농교류에 대한 홍보 및 마케팅이 강화되어야 한다. 차별화된 마을홈페이지를 통한 홍보강화, 마을브랜드의 개발 및 운영, 지속적인 도시방문객 관리,

도시소비자 및 각종단체, 자매결연, 회원제사업, 이벤트 개최 등 네트워크 구축을 통한 마케팅 전략이 필요하다.

넷째, 도농교류 지원시스템 구축도 요구된다. 다양한 부서에서 추진되고 있는 도농교류 담당 행정관리조직의 단순화, 진안군의 도농교류센터, 평창군 그린투어 사업단, 장수군의 도농교류협의회 등과 같은 지원조직의 설치가 필요하다.

아울러, 농촌체험마을 도농교류를 활성화하기 위한 정책과제는 첫째, 도농교류에 대한 인식전환이 필요한 시점이다. 둘째, 지방자치단체에서는 도농교류 통합계획을 수립하고 이 계획에 근거하여 도농교류사업을 추진할 필요가 있다. 셋째, 지방자치단체의 독자적 도농교류시책 추진이 요구된다. 넷째, 지방자치단체의 도농교류조례 제정 및 도농교류전담부서의 설치가 요구된다. 다섯째, 도농교류 전문가들의 컨설팅 및 코칭 강화가 시급하다. 여섯째, 도농교류 우수사례에 대한 벤치미칭 기회를 충분히 제공할 필요가 있다. 일곱째, 도농교류 전문 인력의 양성을 위해 지원해야 한다. 여덟째, 농촌체험마을의 도농교류 수준을 정확히 평가하고 수준에 맞는 맞춤형 지원전략이 모색되어야 할 것이다.

<참고문헌>

강승진. (2009). 제주지역 농업・농촌체험장 조성 및 활용방안 연구, 정책연구 2009-2, 제주발전연구원.

강신겸·김정연. (1997). 녹색관광, 일신사.

강신겸. (2002). 도농녹색교류사업의 정책평가와 향후 발전방향.

강원도농업기술원. (2008). 농촌관광 활성화 지역의 농가소득 제고를 위한 경영전략 연구, 농촌진흥청.

강원도농업기술원. (2007). 전통테마와 녹색체험마을 : 강원도 농촌관광.

김명룡. (2008). 농촌전통테마마을의 활성화 방안에 관한 연구 ; 완주 디지털 산내골을 중심으로, 농촌지도와 개발, 15(3): 516-527.

김미영 외. (2008). 민간단체와 협력관계 구축을 통한 도농교류 활성화 방안, 한국농촌공사 농어촌연구원, (12): 29-31.

김병률 외. (2001). 도농교류 활성화를 위한 농소정 협력사업 2차년도 평가와 개선방안, C2001-9, 한국농촌경제연구원 (4).

김영수・박종안. (2009). 한국커뮤니티 비즈니스의 성공요소에 관한 사례연구 : 농촌체험관광마을을 중심으로, 농촌사회, 제19집 2호.

김용근. (2009). 농산어촌체험교육과정 확대 및 강화의 필요성, 농촌체험 활성화를 위한 토론자료, 국회.

김점수. (2008). 자연휴양림을 활용한 인접지역 주민소득 증대방안, 강원발전연구원, 연구보고 07-07.

농촌진흥청. (2009). '푸른농촌 희망찾기 운동'의 기본이념과 실천방안 : 새로운 농촌 정신문화 운동의 전개.
박대식 외. (2009). 삶의 질 향상 기본 및 실행계획 추진평가 및 제2차 기본계획 수립 연구, 한국농촌경제연구원.
박종유. (2007). 도농교류사업의 활성화 방안, 한국농촌공사 농어촌연구원, 농어촌과 환경, 통권 제94호.
송두범. (2002). 농어촌지역활성화를 위한 그린투어리즘 육성방안, 기본연구과제 2003-01, 충남발전연구원.
송두범·정환영. (2010). 충남 도시농촌 교류정책의 현황 및 과제, 충남리포트 제36호, 충남발전연구원.
송미령. (2003). 도농교류촉진을 위한 농촌어메니티 형성방안, 2003년 새국토연구협의회 공동세미나.
안종현. (2008). 농촌체험마을 만들기와 주민참여 : 광양시 신촌마을과 장흥군 진목마을의 사례, 박사학위논문, 전남대학교 대학원.
유정규. (2006). 도농상생을 위한 도농교류의 의미와 활성화 전략, 지역재단 창립2주년 기념 심포지엄.
이인배 외. (2005). 충청남도 농촌체험관광 실태와 활성화 방안 : 체험프로그램 과제의 도출을 중심으로, 기본연구과제 2005, 충남발전연구원.
이혜현 외. (2008). 농촌관광 방문객의 선호체험프로그램 분석, 문화관광연구, 8(1): 322.
임경수. (2005). 도농교류의 현황과 과제, 계간 농정연구, 통권제14호, 농정연구센터.
임상봉. (2007). 도농교류의 유형별 수요분석 및 교류방안에 관한 연구, 농촌공사.
전영미. (2003). 농촌관광을 고려한 마을정비방안, 새국토연구협의회 세미나자료집.
전준헌 외. (2008). 산촌체험관광 발전방안, 국립산림과학원.
정기환. (2001). 농촌지역활성화를 위한 그린투어리즘 정책의 발전방향, 농촌경제, 24(2): 144-170.
정지영. (2009). 농촌광광자원 개발 및 육성시책, 경기도인재개발원.
제주발전연구원. (2009). 제주지역 마을만들기 진단 및 활성화 방안 연구.
조중현. (2007). 마을공동사업 추진과정에서 표출된 주민간 갈등의 근거 이론적 해석 : 농촌체험마을 주민간 갈등사례를 중심으로, 박사학위논문, 서울시립대 대학원.32.
진안군 마을만들기 홈페이지(http://www.jinanmaeul.com).
한국관광공사. (2006). 농촌관광 지원체계개선 및 상품선진화를 위한 해외사례 연구.
한국농촌공사・농어촌연구원. (2008). 민간단체와 협력관계 구축을 통한 도농교류 활성화 방안.
한국농촌경제연구원. (2009). 신농업 비전과 전략.

접수일(2011년 02월 03일)
수정일자(2011년 02월 15일)
게재확정일(2011년 02월 25일)

지방자치단체 자활사업 만족도 연구1)

Self-Support Business by Participation Property and Satisfaction

김 환 철 (경민대학교 자치행정학과 - 주저자)
김 정 미 (의정부 시청 - 공동저자)

Abstract

Kim, Hwan-Cheol / Kim, Jeong-Mee

This study of participants in the program Uijeongbu self in the center of the subjects participating in the business physical self satisfaction, if the difference is intended to identify those factors. Thus, conditional recipients and potential welfare recipients if the subjects were divided into projects for self satisfaction and satisfaction with the constant analysis of factors influencing the interaction, based framework to evaluate and compare projects for self determination and self-supporting in terms of the properties affected by the difference in satisfaction whether were analyzed.

The policy implications of this study. First, the possible employment of a more targeted groups' should be the starting point. Second, the employment and entrepreneurship support programs 'subsidy', and 'incentives' should be introduced. Third, vocational training and employment for the working poor linkage program should be strengthened. Fourth, the employment support services in conjunction with an effective individual case management systems to improve business performance should be built. Fifthly, whether the current self-supporting business support policy, as the square of the remaining support for the self-employed should be strengthened After all the business success of self sustainabilindividupwith an effecwill be on, vidutherefore self projects through cooperation with third-pwity industry is a very important result of the expansion seems to be able tob represent values.

주제어: 조건부 수급자, 차상위계층, 자활의지, 만족

Keywords: Conditional recipient, potential welfare recipients, self determination, satisfaction.

1) 본 연구는 2010년 김정미 자활사업의 석사학위논문을 재정리한 것임을 밝힌다.

Ⅰ. 서 론

1961년 이후 우리나라 공공부조의 기반이 된 생활보호법은 급여의 확대를 꾸준히 이루어왔지만 대상범위나 급여의 수준에 있어서 시혜적 단순보호 차원에 머물렀다. 그러나 1997년 외환위기가 대두되며, 빈곤의 확대는 현실에서의 가장 심각한 사회문제로 나타났고, 빈곤문제해결은 사회발전과 안정의 관건으로 인식되기에 이르렀다. 이에 새롭게 생겨난 절대 빈곤층에 대한 사회안전망(Social safety-net)의 필요성이 제기되었고, DJ 정부 이후 이러한 문제를 해결하기위해 기존의 생활보호법에서 최저생계보장을 사회적 책임과 권리로 인정하는 국민기초생활보장법을 2000년 10월부터 제정, 시행하게 되었다.

이러한 국민기초생활보장제도의 시행은 세 가지 측면에서 이전의 생활보호제도에 비해 진일보한 공공부조제도라고 할 수 있다. 첫째, 최저생계비를 기준으로 대상자의 선정 및 급여수준이 결정됨에 따라 공식적 빈곤선 이하의 빈곤층에게 최저생활을 보장해주는 기초보장체계의 기반이 마련되었다. 둘째, 인구학적 기준을 철폐함에 따라 근로능력이 있는 사람이라 할지라도 자산이 일정수준 이하인 빈곤층에 대해서는 생계급여를 지급하여 최저생활을 보장해주게 되었다. 이는 국민기초생활보장제도가 실질적으로 전 국민 대상의 공공부조제도임을 의미한다. 셋째, 근로능력이 있는 빈곤층에 대해서는 자활지원서비스를 제공함으로써 적극적인 자활지원으로의 방향전환이 이루어졌다(이현주 외, 2003).

자활사업은 생산적 복지의 핵심사업으로 근로능력이 있는 저소득층이 스스로의 힘으로 자활 할 수 있도록 안정된 일자리를 제공하고 자활능력을 배양시키는 데에 그 목적이 있는 것이다. 즉, 근로능력 있는 저소득층에게 자활사업의 참여를 조건으로 생계비를 지급하는 강제성을 띈 제도로 국가의 보호에 안주하려는 도덕적 해이를 방지하는 제도적 장치로 단순히 생계지원에 그치지 않고 자립지원까지 포함하고 있다는 점에서 우리나라 빈곤정책의 획기적인 제도로 주목을 받았다. 이는 근로능력이 있는 수급자들에게 자활제도를 통해 자립의 기회를 제공한다는 점에서 생산적복지의 실현인 것이다.

그러나 문제는 지금까지 자활사업에 대한 평가를 통해 여러 가지로 개선방안이 제기되었으나 실제로 자활사업의 참여자들이 자활사업에 어느 정도 만족하고 있는지, 그리고 이들의 자활사업 만족도에 영향을 미치는 요인은 무엇인지에 대한 실증적인 연구는 부족하였으며, 특히 자활사업에 참여하고 있는 참여자를 직접 대상으로 하여 만족도를 분석한 연구는 드물었다. 자활사업 참여자들의 자활사업 참여를 통해 만족하는 정도를 파악하는 것은 자활사업의 본래 취지인 자립·자활과도 연관이 있는 것

으로 자활사업과 관련하여 많은 시사점을 제공할 것이다.

이에 본 연구는 의정부시 자활사업 참여자들 중 지역자활센터에서 자활사업에 참여중인 조건부수급자와 차상위대상자를 대상별로 구분하여 자활사업 참여 만족도 및 만족도에 영향을 미치는 요인을 일정한 분석 틀에 입각하여 상호·비교 평가하고자 한다.

Ⅱ. 선행연구 검토

국민기초생활보장제도의 자활사업은 단순히 저소득층 및 빈곤계층의 물질적 보호 차원을 통해 어려움을 경감시켜주는 것으로 만족했던 기존 빈곤대책들에서 벗어나 보호를 필요로 하는 절대 빈곤층의 기초생활을 국가가 보장하되, 저소득층 자활사업 여건조성을 위한 인프라 확충 등 사업의 지속적인 추진과 근로능력 있는 저소득층이 스스로의 힘으로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공 및 기술 습득을 통한 자활능력을 배양하는 것이다. 따라서 국민기초생활보장제도의 자활사업은 기존의 놀고먹는 복지를 지양하는 차원에서 주요한 정책적 의미를 지닌 것으로, 생산적 복지기반을 구축할 필요에 따라 시행되었다.

이상록(2000)의 연구에 의하면 저소득층 및 빈곤계층의 자활사업은 저소득층 및 빈곤계층에의 질적 보호 지원 삭감의 제도적 장치 혹은 지원 삭감을 정당화하는 기제로 기능할 수 있다는 점과 이로 인해 저소득층 및 빈곤계층의 생활수준이 전락될 수 있다는 부정적인 평가가 제기되기도 한다.

이경혜(2001)는 자활사업 참가대상자들에게 자활사업 참가동기를 제고하고 저축을 통하여 빈곤에서 벗어날 수 있는 경제적 기반을 마련하여 자립기회를 극대화하는 방법으로 자립준비 적립금제도를 도입하여야 한다고 주장하였다.

김영미(2002)는 서울·경기지역의 여성참가자를 중심으로 한 조사에서 근로의욕과 소득변화를 변수로 설정하여 자활사업의 효과성에 영향을 미치는 요인을 조사했는데 연령, 건강상태, 이전 직장근무형태가 유의미한 차이를 나타냈다고 밝히며 여성참가자들의 욕구와 특성을 반영한 자활프로그램개발이 절실히 요청된다고 하였다.

노대명(2002)의 연구에 의한 자활사업의 문제점은 자활사업의 기본 설계에서 근로의욕 고취를 위한 인센티브를 체계화하지 못하고 있다는 점이다. 즉, 국민기초생활보장제도의 보충 급여원칙은 수급자가 근로 활동을 하면 할수록 생계급여가 감소하여 근로 의욕을 감퇴시킨다는 근본적인 문제를 지니고 있는데, 현재의 자활사업은 자활참여가 생계급여의 조건으로 이행되었을 뿐 근로의욕을 고취하는 인센티브가 거의 전무하게 설계되었다는 것이다.

박상우(2002)는 자활사업의 대상자 선정, 프로그램, 전달체계의 문제점을 지적하고 활성화 방안으로는 개인의 특성을 고려한 선정, 관련기관 간 협조체계 구축, 지역특성을 살린 프로그램개발, 자활동기를 부여할 근로유인장치, 전달체계의 개선 등을 제시하였다.

신진영(2003)은 전라남도지역의 자활후견기관이 있는 지역의 수급자를 대상으로 생활만족도 연구에서 소득에 대한 만족, 자활근로에 대한 만족, 주거에 대한 만족이 긍정적인 영향을 미치는 변수로 나타났다고 밝히며 수급자들에 대한 정기적인 욕구 및 생활만족도 조사가 필요하다고 하였다.

정민숙(2004)은 “자활사업 참여자의 사회복지서비스 욕구와 만족도 분석을 통한 사회복지 개입방안”에서 자활사업에 대한 만족도가 높을수록 자활 가능성이 높다고 밝혔다. 그녀는 자활사업만족도 향상을 위한 영향요인으로 개인적 특성요인, 경제적 특성요인, 자활사업 특성요인, 사회복지 서비스요인에 대한 만족도 증진 방안을 제시하였다.

경제적 자활도 중요하지만 자활의 여성화에 따른 가정 안에서의 여성의 역할 부담을 감소시켜주는 사회복지 프로그램 개발과 여성의 사회적 일자리 창출을 위한 저소득층 자활역량강화를 위한 사회복지 서비스 연계 방안을 강조하고 있다. 따라서 참여자 자녀들에 대한 청소년 학습지도, 방과 후 공부방, 자녀보호 등의 강화를 통한 아동보육서비스가 확대되어야 하고, 참여자들의 경제적 문제해결에 도움을 주기 위해 출퇴근 차량을 제공하고 후원금 및 후원금품의 지원이 보다 확대되어야 한다는 것이다. 그리고 참여자 가정에 대한 자원봉사와 간병인서비스 및 가정봉사원 파견을 보다 강화함과 동시에 경제문제, 자녀문제, 부부갈등을 해소할 수 있도록 상담서비스를 보다 구체화하고 확대해야 된다고 제시하고 있다.

권태열(2005)은 “자활근로사업의 활성화 방안 연구”에서 대전광역시 동구 자활근로사업 참여자를 대상으로 개인적 특성, 자활근로사업의 특성, 자활공동체에 관한 사항을 분석하여 자활사업의 참여자 만족도를 알아보았지만, 분석한 질문지가 188개라는 점과 동구라는 작은 지역을 대상으로 하여 매우 제한적이라고 보여 진다.

그는 효과적인 자활프로그램의 개발로 조건부수급자들이 자활근로사업에 참여 동기를 유발할 수 있는 전망과 내용을 가진 사업의 개발이 요구되며, 지역특성에 맞는 특화된 프로그램의 개발이 필요하다고 하였다. 그 동안 자활근로는 민간위탁을 통하여 검증된 몇 가지 사업(예를 들면, 간병인, 집수리, 숲 가꾸기, 도배 등)이 있지만, 조건부수급자들의 근로조건이 공공근로 참여자들에 비해 취약하는 점을 생각할 때, 현재 제시되고 있는 수급자들에게 적합하고 다양한 프로그램의 개발은 당면한 과제라고 강조하고 있다.

또한 조건이행의 거부, 기피 현상은 근로능력이 높은 층에서 두드러지게 나타나는데, 이는 그들이 참여 프로그램이 부재한 탓이라고 볼 수밖에 없다는 것이다. 프로그

램의 빈곤으로 인한 기피현상은 다양한 층에서 골고루 나타나기 때문에 이들에게 적합한 사업이 다양하게 개발될 필요가 있다는 것이다.

구진규(2005)의 “자활사업 참여자의 만족도에 관한 연구”에서는 조사대상자의 특성, 자활사업 참여특성, 자활사업의 정서적 내적요인에 대한 만족도, 자활사업의 물리적 요인에 대한 만족도를 분석한 결과 대상자의 선정에 문제가 있음을 제시하면서, 조건부 수급자 선정 기준에 있어 자활의지 반영 부족을 들고 있다.

조건부 수급자 결정에 있어 현재 1차는 근로능력의 점수화에 따라 결정하고 있고, 2차는 수급자의 자활욕구에 따라 취업 대상자 및 비취업 대상자로 구분하고 있어 어느 정도는 자활의지를 반영하고 있다고 볼 수 있지만, 1차 근로능력의 점수화는 근로능력 점수표가 다로 마련되어 있으나 실제 대상자의 나이와 학력, 취업 경력 등을 가지고 점수를 매기는 경우가 많다는 것이다. 그러므로 자활의지 반영부족이라는 문제점을 낳을 수밖에 없고, 학력 및 자활의지가 높은 수급자가 취업 알선을 원하나 근로능력 점수 기준에 의한 평가가 45점인 경우 본인의 의지와 상관없이 비취업 대상자로 분류되는 경우를 들 수 있다는 것이다.

또한 현재 조건부 수급자가 조건을 이행하지 아니한 것이 명백한 경우 또는 직업안정기관의장 및 자활사업실시 기관의 장으로부터 조건 불이행 통지를 받은 경우는 지체 없이 생계 급여를 중지하고 있지만, 조건 불이행자의 대부분의 사례를 보면 자활사업에 참여하여 얻는 소득보다 본인이 일을 하여 얻은 은폐된 소득이 많은 경우라고 볼 수 있다는 것이다. 이때 조건 불이행에 따른 생계급여 중지 조치에 대한 제재가 미약하며 지속적인 불이행 상태를 계속해서 유지하고 있으며, 무엇보다도 의료 또는 교육급여 혜택만을 받아도 괜찮다는 의식이 자리 잡고 있어 다른 수급자에게까지 전파되는 악영향을 끼칠 수 있다는 점을 강조하고 있다.

김종호(2006)는 “자활사업 참여자의 자활사업만족도에 영향을 미치는 요인분석”에서 광주광역시 5개구 5개 자활후견기관의 자활사업 참여자를 대상으로 참여자의 특성, 자활사업 만족도, 사회복지서비스 욕구를 파악하고, 지역별 자활사업 참여자의 자활사업만족도를 분석하여 사회복지 개입 방안을 제시하고 있다.

이 연구에서는 자활사업이 너무나 시장형에 얽매이다 보니 사회복지 욕구 즉, 상담사업이나, 가족복지사업, 후원 및 결연사업 등에 미흡한 결과가 나왔기 때문에 자활사업 참여 대상자의 초기상담을 체계적으로 관리하여 근로빈곤층이 근로의욕과 상태에 따라 선택할 수 있는 다양한 자활프로그램을 개발하여 선택이 가능한 자활사업으로 이행을 모색해야 된다고 강조하고 있다.

김연정(2006)은 경기지역 자활사업 참여자를 중심으로 한 “자활사업의 자활 효과성 결정 요인에 관한 연구”에서 개인 및 인적자본 특성, 가족특성, 심리사회적특성, 경제

적 특성, 자활사업특성을 분석함으로써, 자활사업 참여자들의 객관적인 특성 이외에도 심리사회적인 특성들이 자활 효과성을 높이는데 중요한 요인으로 작용할 것임을 지적하였다. 무엇보다 심리사회적 특성인 자활사업의 교육프로그램 부족을 제시하면서, 일을 통한 복지 정책인 자활사업에서는 참여자의 인적자본 수준을 향상시키기 위한 교육프로그램의 확충이 요구된다는 것이다.

그의 연구에서 자활사업의 교육프로그램은 자활사업에 대한 기초교육 수준에 머물고 있고, 참여자들의 교육 참여 역시 매우 저조한 것으로 확인 되었다고 한다. 결국 참여자들의 인적개발을 통해 자활사업이 활성화되기 위해서는 직업훈련과 관련된 다양한 교육프로그램이 양적·질적으로 증가되어야 하며, 특히 이와 같은 교육프로그램을 체계적이고 효율적으로 운영하기 위해서는 개별 자활후견기관 뿐만 아니라 광역자활지원센터, 자활후견기관협회 등의 자활사업 지원체계를 적극 활용한 통합적인 교육시스템을 구축하는 것이 필요하다고 한다.

근본적으로 자활사업은 일자리·기술·자금부족 등으로 일할 기회를 찾기 어려운 취약계층에 대해 정부, 민간기업, 시민사회가 지역사회 내에서 고용기회를 제공하는 것이라고 할 수 있다. 이를 통해 고용창출과 함께 삶의 질을 향상시키고, 사회적 연대를 강화하며 수급자의 자활 및 복지욕구 충족으로 자활 자립의 계기를 제공하여 나아가 종합적 자립자활서비스를 제공하여 생산적 참여복지를 구현하는 것을 목표로 한다.

김성훈(2008)은 대구광역시의 7개 지역자활센터 중심으로 한 “자활사업의 참여특성과 만족도” 조사에서 연령, 학력, 자화수급지위, 가족특성, 경제적특성에 따라 분석하여 성별과 건강상태에 따른 자활사업만족도가 유의미한 결과로 나타났으며, 경제적 특성 중 소득만족여부와 월 저축액이 통계적으로 유의미하게 나타났다.

이러한 결과에 따라 자활사업 만족도가 월 저축액과 차이가 있음을 밝혀 경제적 자립에 대한 시급한 논의가 필요함을 나타냈으며, 자활사업에서 가장 중요한 사항으로 임금의 적절한 보장이 나타났고, 소득만족도 낮은 것으로 나타나 이에 임금이 자활의지를 꺾을 수 있는 문제점으로 지적하였다. 또한 자활사업의 궁극적 목적은 자립임에도 불구하고 낮은 장려금액은 근로유인에 어려움을 나타내고 있는 것으로 나타났다.

박현숙(2008)은 광구광역시 자활사업 참여자를 대상으로 “자활사업 참여자의 자활만족 영향요인 분석”을 통해 인구사회학적 구성요소를 설병, 연령, 혼인, 주택소유, 가구원, 건강수준으로 보고 근로환경을 일일 노동시간, 주간노동일수, 월평균 소득, 지원받은 서비스 경험으로 나누어 조사하였다.

그 결과 전체적인 만족도에 있어서는 소득이 가장 낮은 것으로 나타났고, 근로유인과 빈곤의 악순환 방지를 위해서도 소득을 좀 더 높일 필요가 있는 것으로 조사되었다. 또한 인구사회학적 특성은 자활만족도에 크게 영향을 미치지는 않았으나 건강의

경우 유의미한 결과가 나타났다. 근로환경은 서비스 지원이 유의미한 결과값을 나타냈고, 결국 자활지원사업의 참여자들을 위한 다양한 서비스가 지원되어야 함을 논의하고 있다.

이상에서 살펴본 선행연구들에서는 자활 만족도에 영향을 미치는 특성 영역들이 연구의 목적에 따라 다양하게 나타나고 있다. 이들 선행 연구들에서 나타난 특성 요인들을 요약해 보면, 자활사업의 정책적 대상이 되는 개인특성과 자활사업특성을 중심으로, 이들의 객관적 특성과 주관적 특성에 대한 다차원적인 연구가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

따라서 본 연구에서는 선행연구를 토대로 자활사업 만족에 대한 영향을 주는 요인들을 인구사회학적 특성요인, 자활사업 근로환경 특성요인들로 범주화 하고자 한다.

먼저 인구사회학적 특성요인으로는 성별, 연령, 교육정도, 가족구성, 주 수입원, 월평균소득, 가장 큰 지출항목, 혼인상태, 주택형태, 주거상태, 부채상태, 부채금액, 부채원인, 건강상태, 질병형태, 치료상태, 치료 받지 않는 이유채상이 포함되고 이러한 요인에 따라 자활사업 참여자들은 자활사업에 만족하기도 하고 불만족하기도 하며, 자활욕구와 능력을 촉진, 또는 저하시키기도 한다는 것이다.

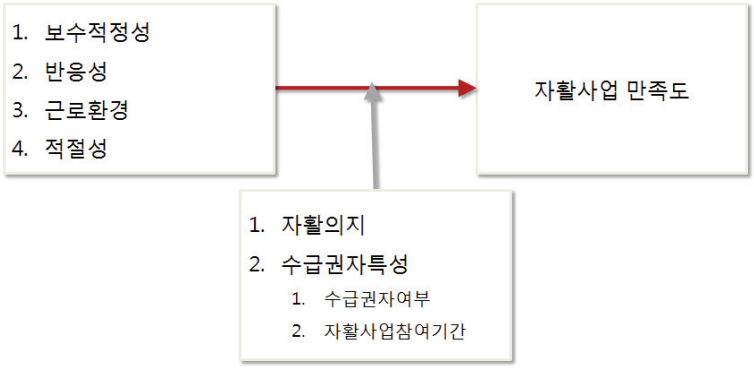
자활사업 근로환경의 특성요인으로는 기초생활보장법상 지원, 자활사업 참여기간, 실직기간, 자활사업 참여이유, 참여전 고용형태, 일자리탐색 노력, 자활사업에서 하는 일, 자활에 가장 필요한 것 등을 설정하였다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형

본 연구에서는 자활사업 참여자의 특성이 자활사업의 만족도에 영향을 미치는 요인들을 실증적으로 분석하기 위해 자활사업의 특성을 독립변수로 설정하였으며, 자활사업의 만족도를 종속변수로 설정하였다.

대부분의 선행연구에서는 인구통계학적 변수를 독립변수로 보고 자활사업의 만족도를 종속변수로 비교하였으나 본 연구에서는 자활사업 만족의 특성을 네가지로 구분하여 만족도와 비교하여 분석하였다. 또한 자활의지 및 수급권자의 특성을 통해 만족도가 어떻게 변화하는지에 대한 분석도 추가하여 차별성을 두고자 하였다.



<그림 1> 연구모형

2. 설문구성

본 연구는 설문지를 통한 서베이 조사방법(survey research method)를 채택하였고, 설문지는 크게 3개 부분으로 구성하고, 설문 문항을 모두 리커트(Likert)형 5점척도를 사용하였다. 첫째, 자활사업의 만족도 특성에 관한 질문으로 주로 손능수(2005)와 박현숙(2009)이 구조화한 문항을 Likert 5점 척도로 구성하였다. 둘째, 종속변수인 만족도에 관한 질문으로 박현숙(2009)이 구조화한 문항을 본 연구에 맞게 축소하여 Likert 5점 척도로 구성하였다. 셋째, 선행연구를 통해 나타난 개인적 특성 및 자활사업 참여자의 특성으로 구분하여 구성하였다. 설문의 구성과 각각의 출처를 정리하면 다음과 같다.

<표 1> 설문구성

변 수 명			출 처	문항 수
독립변수	자활사업 특성	보수적정성	손능수(2005), 박현숙(2009)	1-4
		반응성		5-8
		근로환경		9-10
		적절성		11-13
종속변수	자활사업 만족도		손능수(2005), 대명(2008) 박현숙(2009)	14-18
조절변수	자활의지		박현숙(2009)	19-22
	기초수급자, 참여기간		신진영(2003), 손능수(2005) 박현숙(2009)	23-39
총 문항 수			39	

3. 인구통계학적 특성

응답자의 표본의 특성을 파악하기 위하여 빈도분석(Frequency Analysis)을 실시한 결과를 살펴보면 다음의 표와 같다.

조사표의 성별구성을 살펴보면, 남자가 8%, 여자가 92%로 나타났으며, 연령별로는 30대 26%, 40대 55%, 50대 이상 15%의 구성비율을 보였다.

혼인상태의 경우 유배우가 33%, 이혼 46%, 사별이 11%의 순으로 나타났으며, 가족구성은 2인 가족이 15%, 3인 가족 47%, 4인 가족 25%로 나타났다. 또한 학력은 중학교 13%, 고등학교 75%, 2(3)년제 대학이 5%로 나타났다.

이는 결국 자활사업 참여자들의 대부분이 학력이 낮고 이혼의 비율이 높아 생계에 지장이 있는 것으로 조사되었다.

<표 2> 인구통계학적 특성

항목	구분	빈도	(%)	항목	구분	빈도	(%)
성별	여성	92	92.0	연령대	20세 이하	1	1.0
	남성	8	8.0		21~30세	2	2.0
	Total	100	100.0		31~40세	26	26.0
혼인상태	미혼	6	6.0		41~50세	55	55.0
	유배우	33	33.0		51~60세	15	15.0
	이혼	46	46.0		61세 이상	1	1.0
	사별	11	11.0		Total	100	100.0
	기타	4	4.0	학력	초등학교	4	4.0
	Total	100	100.0		중학교	13	13.0
가족구성	1인가족	6	6.0		고등학교	75	75.0
	2인가족	15	15.0		2(3)년제 대학	5	5.0
	3인가족	47	47.0		4년제 대학	3	3.0
	4인가족	25	25.0		Total	100	100.0
	5인가족 이상	7	7.0				
	Total	100	100.0				

Ⅳ. 분석결과

1. 신뢰성 및 타당성 분석

1) 신뢰성 분석

본 연구에서 설문문항에 대한 신뢰도를 측정한 결과는 다음과 같다. 우선 자활사업의 특성에 대한 신뢰성 검증 결과 보수적정성 .847, 반응성 .863, 근로환경 .771, 적절

성 .761 모두 0.7을 넘어 신뢰할 수 있는 문항으로 분석되었다. 또한 세부적인 결과도 적절성의 경우 0.6 이하의 문항도 존재하나 전체적인 신뢰성은 높은 것으로 나타났다.

<표 3> 자활사업 특성에 대한 신뢰성 검증

요인	Cronbach's α	설문문항	설문문항 제거시 Cronbach's α
보수	.847	현 자활급여소득 적당	.789
		노력한 만큼 보수 지급	.800
		근로시간에 적정한 보수	.790
		기초생활유지에 적정	.841
반응성	.863	이의제기의 빠른 처리	.836
		담당공무원의 빠른 업무	.803
		담당공무원의 지원	.817
		자활사업담당자 친절	.845
근로환경	.771	기관과 좋은 사이	.731
		사업동료들과 좋은 사이	.723
적절성	.761	다른 일자리보다 적절	.600
		사업 적절	.577
		배우는 기술 적절	.760

자활사업의 만족도의 경우도 .896으로 신뢰성이 높은 것으로 나타났다.

<표 4> 자활사업만족도에 대한 신뢰성 검증

요인	Cronbach's α	설문문항	설문문항 제거시 Cronbach's α
자활사업 만족도	.896	보수적정성 만족	.813
		반응성 만족	.862
		근로환경 만족	.820
		적절성 만족	.861

종속변수인 자활의지에 대한 신뢰성 역시 .898로 매우 높게 나타나 전체적으로 문항의 신뢰성은 높은 것으로 조사되었다.

<표 5> 자활의지에 대한 신뢰성 검증

요인	Cronbach's α	설문문항	설문문항 제거시 Cronbach's α
자활의지	.898	자활에 많은 도움	.854
		참여이후 근로의욕 상승	.869
		자활의지 고취	.897
		생활에 도움	.841

2) 타당성 분석

자활사업의 특성에 대한 요인분석결과 반응성, 근로환경, 적절성, 보수 모두 VIF(Variance Inflation Factor) 값이 모두 한계점을 초과하지 않았고 상태지수 또한 넘지 않아 다중공선성에는 문제가 없는 것으로 나타났다. 따라서 요인들의 적재값을 회귀분석으로 사용해도 적절한 것으로 판단되었다.

<표 6> 자활사업 특성에 대한 타당성 검증

요인	문항	반응성	보수적정성	적절성	근로환경
반응성	1	.805			
	2	.829			
	3	.805			
	4	.773			
보수	1		.825		
	2		.811		
	3		.848		
	4		.756		
적절성	1			.813	
	2			.840	
	3			.656	
근로환경	1				.651
	2				.857
eigen 값		5.158	2.283	1.298	1.045
설명비율		39.676	17.558	9.985	8.037
누적설명비율		39.676	57.235	67.220	75.257

KMO 측도 = 0.808, Bartlett 검정 = 652.535***

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

또한 자활사업만족도 및 자활의지에 대한 타당성 검증 역시 마찬가지로 나타나 회귀분석에 문제가 없는 것으로 분석되었다.

<표 7> 자활사업만족도에 대한 타당성 검증

요인	문항	자활사업 만족도
자활사업 만족도	1	.742
	2	.916
	3	.896
	4	.922
eigen 값		3.041
설명비율		76.032
누적설명비율		76.032

KMO 측도 = 0.766, Bartlett 검정 = 272.104***
* p < 0.05 , ** p < 0.01 , *** p < 0.001

<표 8> 자활의지에 대한 타당성 검증

요인	문항	자활의지
자활의지	1	.903
	2	.879
	3	.803
	4	.921
eigen 값		3.081
설명비율		77.031
누적설명비율		77.031

KMO 측도 = 0.827, Bartlett 검정 = 251.690***
* p < 0.05 , ** p < 0.01 , *** p < 0.001

2. 회귀분석

자활사업특성과 만족도 회귀분석 결과 자활사업의 특성과 만족도는 모두 유의미한 결과가 있는 것으로 나타났다. 자활사업 만족도를 종속변수로 설정하고 자활사업의 특성 4가지를 독립변수로 설정하여 다중회귀분석을 실시한 결과 회귀식의 F값은 29.151로 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 또한 수정된 R^2값은 0.548의 설명력을 보였다.

각 독립변수가 미치는 영향을 분석한 결과 반응성과 보수, 적절성은 $p<0.001$의 유의수준에서 통계적으로 유의미하였으며, 근로환경은 $p<0.05$에서 유의수준이 확인되었다.

보다 구체적으로 자활사업 만족도에 대한 반응성 .399, 보수 .474, 적절성, .373, 근로환경은 .201로 긍정적인 영향을 미치고 있었으며, 특히 보수가 자활사업 만족에 있어 가장 중요한 역할을 하는 것으로 분석되었다.

<표 9> 자활사업특성과 만족도 회귀분석 결과

구분	비표준화 계수		표준화계수		t
	B	표준오차	β		
(상수)	.008	.068			.121
반응성	.392	.068	.399	***	5.723
보수	.466	.069	.474	***	6.796
적절성	.367	.069	.373	***	5.348
근로환경	.199	.069	.201	*	2.889

F=29.151*** , R2=0.567 , adjusted R2=0.548
* p<0.05 , ** p<0.01 , *** p<0.001

자활의지와 만족도 회귀분석 결과 자활의지와 만족도는 모두 유의미한 결과가 있는 것으로 나타났다. 자활사업 만족도를 종속변수로 설정하고 자활사업의 특성 4가지를 독립변수로 설정, 그에 따른 조절변수로 자활의지를 추가하여 다중회귀분석을 실시한 결과 회귀식의 F값은 29.592로 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 또한 수정된 R2 값은 0.606의 설명력을 보였다.

각 독립변수가 미치는 영향을 분석한 결과 반응성과 적절성은 p<0.01의 유의수준에서 통계적으로 유의미하였으며, 보수와 자활의지는 p<0.001의 유의수준에서 통계적으로 유의하였다. 또한 근로환경은 p<0.05에서 유의수준이 확인되었다.

보다 구체적으로 자활사업 만족도에 대한 반응성 .256, 보수 .407, 적절성, .212, 근로환경 .154, 자활의지 .337로 긍정적인 영향을 미치고 있었으며, 특히 자활의지가 조절변수로 포함됨에도 불구하고 보수가 자활사업 만족에 있어 가장 중요한 역할을 하는 것으로 분석되었다.

<표 10> 자활의지와 만족도 회귀분석 결과

구분	비표준화 계수		표준화계수		t
	B	표준오차	β		
(상수)	.010	.064			.151
반응성	.251	.074	.256	**	3.398
보수	.400	.066	.407	***	6.023
적절성	.209	.077	.212	**	2.720
근로환경	.153	.066	.154	*	2.326
자활의지	.328	.087	.337	***	3.760

F=29.592*** , R2=0.627 , adjusted R2=0.606
* p<0.05 , ** p<0.01 , *** p<0.001

수급자적 특성과 만족도 회귀분석 결과 수급자적 특성과 만족도는 모두 유의미한 결과가 나타나지 않는 것으로 나타났다. 자활사업 만족도를 종속변수로 설정하고 자활사

업의 특성 4가지를 독립변수로 설정, 그에 따른 조절변수로 수급자적 특성(조건부수급자, 차상위계층)을 추가하여 다중회귀분석을 실시한 결과 회귀식의 F값은 23.203로 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 또한 수정된 R2값은 0.544의 설명력을 보였다.

그러나 앞서 논의한 바와 다르게 수급자적 특성을 조절변수로 삽입하여 분석한 결과 조건부수급자와 차상위계층은 차이가 없는 것으로 나타났다. 이는 결국 자활사업의 참여에 있어 수급자와 차상위계층의 구분은 의미가 없다는 것으로 해석될 수 있으며, 따라서 차상위 계층의 자활사업 참여 유도를 위한 정책방안의 신설도 필요할 것이다.

<표 11> 수급자적 특성과 만족도 회귀분석 결과

구분	비표준화 계수		표준화계수		t
	B	표준오차	β		
(상수)	-.054	.131			-.414
반응성	.389	.069	.397	***	5.656
보수	.464	.069	.472	***	6.727
적절성	.369	.069	.374	***	5.343
근로환경	.195	.070	.197	**	2.804
수급자여부	.087	.155	.040		.560

F=23.203*** , R2=0.569 , adjusted R2=0.544

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

자활사업의 참여기간과 만족도 회귀분석 결과 자활사의 참여기간과 만족도는 유의미한 결과가 없는 것으로 나타났다. 자활사업 만족도를 종속변수로 설정하고 자활사업의 특성 4가지를 독립변수로 설정, 그에 따른 조절변수로 자활사업의 참여기간을 추가하여 다중회귀분석을 실시한 결과 회귀식의 F값은 24.349로 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 또한 수정된 R2값은 0.559의 설명력을 보였다.

자활사업의 참여기간에 따라 각각의 독립변수는 만족도에 영향을 미치고 있으나 참여기간은 유의미한 결과값이 나타나지 않았다. 이는 결국 차활사업에 오랜 기간 참여했던 것과 관계없이 만족도에는 큰 변화가 없었으며, 따라서 자활사업의 만족여부는 보수가 가장 큰 영향을 미치는 것으로 보인다.

<표 12> 자활사업참여기간과 만족도 회귀분석 결과

구분	비표준화 계수		표준화계수		t
	B	표준오차	β		
(상수)	-.082	.143			-.577
반응성	.391	.069	.397	***	5.639
보수	.469	.071	.472	***	6.643
적절성	.392	.070	.391	***	5.635
근로환경	.195	.069	.197	**	2.847
자활사업참여기간	.038	.047	.059		.818

F=24.349*** , R2=0.583 , adjusted R2=0.559

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

Ⅴ. 나가며

본 연구의 분석결과 의정부시의 자활사업 참여자들의 경우 대부분 현재 상태에 만족하고는 있으나 자활사업의 특성과 자활의지에 따라 그 만족도가 달라지는 것으로 나타났다.

비록 조건부 수급자와 차상위계층의 차이는 없었으나 자활의지에 따른 차이는 매우 중요한 특징으로 나타낼 수 있으며, 그에 주목할 필요가 있을 것이다.

이러한 내용들을 토대로 종합적인 근로연계복지제도 도입을 전제로 자활사업의 세부 개편방안 즉 정책적 시사점을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, '취업가능집단의 표적화'를 출발점으로 해야 한다. 이는 공적 전달체계의 'Case Conference'를 통해 참여자의 직업능력을 파악하고, 욕구와 능력에 따라 참여해야 할 프로그램을 적절히 배치해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 이를 통해 자립촉진지원제도가 중점적으로 지원해야 할 대상을 포착한다. 여기서는 여성가장, 중고령층, 청년실직자를 주요한 지원대상으로 해야 한다는 점을 지적할 수 있다. 실제 선행연구의 조사결과들도 계층에 따른 지원이 필요한 것으로 나타났다.

둘째, 취업 및 창업지원 프로그램에 '장려금' 및 '성과급제도'를 도입해야 한다. 먼저 직업훈련 등 각종 취업지원 프로그램에 대한 참여를 촉진하기 위해 참여수당이나 보너스(bonus) 제도를 도입할 필요가 있다. 그리고 자활근로사업 참여자 등에 대해서는 작업성과 및 취업성과에 따라 '성과급제도'를 도입할 필요가 있다. 성과급체계 운영에 따른 예산 부담을 덜기 위해서는 현재 적립하고 있는 수익금을 성과급 재원으로 활용하는 방안 또한 필요할 것으로 판단된다. 성과급의 확보를 통해 자활의지를 높일 수 있다면 자활사업의 활성화가 가능할 것이다.

셋째, 근로빈곤층에 대한 직업훈련과 취업연계 프로그램을 강화해야 한다. 이는 현

재 자활사업의 경우, 직업훈련 참여자가 제한적 규모라는 점에서 단계적으로 모든 자활사업 참여자가 직업훈련에 참여할 수 있도록 기회를 확대한다는 것을 의미한다. 특히 직업훈련제도의 목표는 실제 취업 가능성을 고려한 기술습득을 지원하는 것이다. 그리고 직업훈련제도의 운영방식에 있어, 공인 직업훈련기관 외에도 다양한 형태의 직업훈련기관을 개발한다. 이러한 맥락에서 유사한 미취업 빈곤층 대상으로 경쟁을 벌이고 있는 자활사업의 성과관리 시범사업과 취업패키지사업을 근로빈곤층 지원제도로 통합할 필요가 있다. 현 자활사업의 경우 타 제도와의 중복가능성이 있어 자활사업으로 통합하여 직업훈련 및 취업을 연계하는 방안이 필요할 것이다.

넷째, 취업지원서비스의 효과적인 연계와 사업성과를 높이기 위해 개인별 사례관리 체계를 구축해야 한다. 개인별 사례관리는 초기 상담부터 취업알선에 이르기까지의 사후관리에 대한 책임을 가진다. 일차적으로 심층상담을 통해 대상자의 근로능력 및 의욕에 대한 정확한 진단과 가구 여건 파악에 기초하여 개인별로 특화된 개인별 자립촉진지원계획을 수립한다. 또한 취업지원 프로그램 참여 상황을 관리하여 취업능력 제고에 필요한 세부 프로그램들을 조정해야 한다. 지역 내 복지·고용서비스를 연계하여 근로빈곤층의 복합적인 복지·취업 욕구에 대응할 필요도 있다.

대부분의 자치단체는 자활사업을 자활지원센터나 기관에 위임하여 운영하고 사후관리는 중요하게 생각하지 않는 경우가 존재한다. 따라서 사후관리가 되지 않아 중복지원 또는 참여하고자 함에도 불구하고 참여하지 못하는 문제들이 발생하고 있으며, 그에 따른 관리가 중요할 것이다. 마지막으로 취업지원 프로그램 참여가 종료될 경우 직접 또는 민간 위탁을 통하여 집중적인 취업알선을 수행한다.

다섯째, 현재 자활사업 지원정책 중 사각지대로 남아 있는 자영업자에 대한 지원을 강화해야 한다. 그것은 마이크로-크레디트를 통해 개인창업, 공동창업, 자활공동체, 사회적 기업 등의 창업을 지원하는 기능을 강화해야 한다는 것을 의미한다. 이 문제와 관련해서는 지난 수년간 추진해 왔던 '희망키움 뱅크사업' 외에도 최근 출범한 '미소재단'의 마이크로-크레디트사업과의 연계를 강화할 필요가 있다.

결국 자활사업의 성패는 지속성과 참여성에 있을 것이며, 따라서 타 사업과의 연계를 통한 자활사업의 확충은 매우 중요한 결과값을 나타낼 수 있을 것이다.

<참고문헌>

강인옥. (1988). 「우리나라 공적부조전달체계 개선연구」. 경성대학교 대학원 박사학위논문.

강병구. (2008). 근로장려세제의 노동공급 및 탈빈곤 효과, 한국노동연구원. (편). 저소득 노동시장 분석.

강신욱・성명재・이철인. (2008). 저소득층 생계비 지원정책의 개선방향 연구, 한국보건사회연구원・한국조세연구원.

강신욱 외. (2008). 경제・사회 양극화의 현황과 대응 방안. (2차년도): 취약계층 보호를 위한 정책 대응, 경제・인문사회연구회 협동연구보고서 2008-01-2.

강혜규. (2003). “국민기초생활보장 전달체계 현황과 쟁점”. 「보건복지포럼」, 10월.

_____. (1997). 「보건복지사무소와 공공복지 전달체계의 개편」. 한울아카데미

구인회. (2002). “복지에서 근로로: 미국 사회정책의 이행과 그 교훈”.「한국사회보장학」. 제16권.

_____. (2009). 자활지원사업의 성과와 한계, 새로운 모색, 중앙자활지원센터자활복지포럼·한국사회복지학회. (편). 자활정책의 현황과 미래.

곽효문. (1995). 「복지정책론」. 서울: 제일법규

김기영・강현철. (2001). 구조방정식모형의 분석. 서울: 자유아카데미.

김계수. (2001). AMOS 구조방정식 모형분석. 서울: SPSS아카데미.

김규한. (2008). 한국의 대안금융전문기관 설립방안, 금융소외연구포럼 통권 1호.

김말란. (2009). 경상북도 자활사업 참여주민의 만족도에 관한 연구.

김성훈. (2008). 자활사업 참여특성과 만족도, 계명대학교 석사학위논문.

김영란. (2005). 한국의 신빈곤현상과 탈빈곤정책에 관한 연구, 「한국사회복지학」, 57(2): 41-70.

김영철·이민환. (2007). 양극화와 사회적 일자리 사업: 사회적 경제의 관점에서, 「지역사회연구」, 15(2): 79-104.

김정원. (2009). 지역자활센터 활동 현황을 통해서 살펴본 자활사업의 방향, 자활정책연구소 개소 기념 토론회 자료집, 지역자활센터의 활동현황을 통해 바라본 자활사업의 과거와 현재, 그리고 미래.

김주섭·이규용·박성재. (2007). 일자리 지원사업 효율화 방안, 한국노동연구원.

김필두. (1996). 「한국의 지역복지전달체계개선연구」. 건국대학교 대학원 박사학위논문.

김태완・전지현. (2009). 자활 전달체계 개편과 향후 과제, 「보건복지포럼」, 2009년 2월.

김혜원. (2008). 근로빈곤층에 대한 고용지원방안, 「노동리뷰」, 통권 제44호.

노동부. (2009). 2009년 저소득층 취업패키 지원사업 업무 매뉴얼.

_____. (2009). 고용보험 백서.

_____. (2009). 취업패키지 지원사업 업무 매뉴얼.

_____. (2009). 직업능력개발사업 가이드 북.

노대명. (2006). 근로빈곤층의 소득 및 신용증진을 위한 마이크로크레디트의 확대방안, 제1회 쿨머니 컨퍼런스 자료집. (신용양극화 시대, 금융의 사회책임과 마이크로크레디트의 역할).

_____. (2008). 자활, 지난 10년의 성과와 미래비전, 중앙자활센터. (편). 재단법인 중앙자활센터 설립기념 토론회 자료집.

_____. (2009). 마이크로크레딧과 저소득 금융소외계층 지원정책의 중요성, 사회연대은행 2008 연차보고서.

_____. (2009). 자립촉진지원제도. (가칭) 도입방안, 미간행 보고서.

노대명 외. (2007). 근로빈곤층 자활지원 법률체계 개편방안, 한국보건사회연구원.

_____. (2008). 기초생활보장제도 개편방안 연구, 한국보건사회연구원.

류만희. (2008). 자활사업의 운영구조의 전략적 전환, 「사회보장연구」, 24. (4). 117-138.

배기효・이옥희. (2000). "국민기초생활보장제도의 효율적 시행을 위한 복지행정체계의 개선방안". 「복지행정논총」. 10.

백학영・고미선. (2007). 자활사업 참여자의 자활사업에 대한 인식과 노동시장 진입전망에 관한 연구.

박현숙. (2009). 자활사업 참여자의 자활 만족영향 요인분석, 광주대학교 석사학위논문.

박찬임 외. (2007). 취약계층 고용서비스 이용실태 및 서비스 강화방안, 한국노동연구원.

보건복지가족부. (2009). 국민기초생활보장사업 안내.

_____. (2009). 자활사업 안내.

_____. (2009). 일을 통한 탈수급·탈빈곤 대책 자립촉진지원제도 도입방안 최종보고서, 미간행.

_____. (2009). 국민기초생활보장 2009년도 자활사업안내.

_____. (2010). 국민기초생활보장 2010년도 자활사업안내.

성규탁. (2000). 「사회복지행정론」. 법문사.

손능수. (2005). 자활사업의 수혜자 민족도 및 그 영향요인에 관한 연구.

심성지. (2008). 자활사업효과성 제고를 위한 통합적 전달체계의 모색. (독일 MoZArT-Project의 경험을 바탕으로). 「한독 사회과학논총」, 제18권 제3호, 2008년 12월, pp.191~226.

심창학. (2008). 활성화. (activation). 활성화 레짐. (activation regime) 그리고 한국 사회 보호 체계, 「한국사회복지조사연구」, 18.

여유진. (2009a). 경제위기에 따른 공공부조제도 확충방안, 「보건복지포럼」, 통권 제148호.

_____. (2009b). 국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안, 한국보건사회연구원

정책토론회 자료집.

여유진 외. (2007). 2007년 최저생계비 계측조사 연구, 한국보건사회연구원.

오영훈. (2002). 「자활훈련대상자의 직업능력 개발실태 및 과제」. 서울 : 직업능력개발원.

유한욱. (2008). 근로장려세제의 최적 설계에 관한 연구, 「한국개발연구」, 30(1): 131-170.

이기연.박지영.이은정.류주연.장세연.최은성. (2008). 지역사회 복지·고용 통합사례관리서비스 도입을 위한 기초연구 자활사례관리모델개발, 보건복지부·이화여자대학교.

이상은. (2007). 근로장려세제의 평가와 정책과제, 「사회보장연구」, 제23권 제3호.

이상은 외. (2005). 근로빈곤층에 대한 지원제도 및 급여수준 국제비교, 숭실대학교·보건복지부.

이석원·정희정. (2008). 자활사업의 유형별 고용촉진효과 분석, 「정책분석평가학회보」, 17(4).

이태진 외. (2008). 2008년 국민기초생활보장제도 자활기반조성 모니터링 및 평가: 수급자 및 전담공무원 대상 질적연구, 한국보건사회연구원.

이현주·강신욱. (2008). 경제위기에 대비한 사회정책 핵심과제, 한국보건사회연구원·한국사회복지정책학회 정책토론회 자료집.

전영준. (2007). 근로장려세제 관련 쟁점과 정책과제, 한국사회보장학회 춘계학술대회 발표 논문집.

전영준. (2008). 근로장려세제의 근로의욕 증진효과: 일반균형모형을 이용한 접근, 「재정학연구」, 1(4): 1-43.

전영준. (2009). 근로장려세제의 근로의욕 증진효과, 「월간 노동리뷰」, 2009년 8월호.

정인서·윤영숙. (2009). 사회적 일자리 사업의 추진현황과 효과성에 관한 연구, 「산업경제연구」, 22(1): 411-434.

정진호·이병희. (2008). 최저임금과 고용효과, 한국노동연구원. (편). 저소득 노동시장 분석.

최현수. (2007). 근로장려세제. (EITC) 시행방안의 주요내용 분석 및 정책과제, 한국보건사회연구원. (편). 국민기초생활보장제도 급여체계와 근로장려세제. (EITC)관련 동향 및 쟁점, 빈곤포럼 자료집 2007-36.

한국보건사회연구원. (2007). 국민기초생활보장제도 급여체계와 근로장려세제. (EITC) 관련 동향 및 쟁점, 빈곤포럼 2007-36.

_____. (2009). 근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구.

한상진. (2008). 사회적 기업과 일자리 창출전략: 사회적 일자리 정책을 넘어서, 노동사회 2008년 4월.

허재준. (2008). 근로빈곤층을 위한 고용지원 강화방안, 「노동리뷰」, 통권 제38호.

홍경준. (2008). 자활사업의 성과 평가: 일에 대한 자기평가를 중심으로, 이병희 외. (편). 저소득 노동시장 분석, 한국노동연구원.

황덕순. (2000). 생산적 복지를 위한 노동정책의 기본방향과 과제, 황덕순. (편). 생산적 복지를 위한 노동정책 연구, 한국노동연구원.

_____. (2008). 한국에서의 활성화 정책의 가능성과 조건, 이병희·김혜원·황덕순·김동헌·김영미·김우영·최옥금. (편). 고용안전망과 활성화 전략 연구, 한국노동연구원.

황덕순·김혜원·박찬임·이병희. (2008). '일을 통한 복지' 실현을 위한 고용지원서비스 발전방안, 한국노동연구원.

황덕순・이병희. (2009). 일자리 위기와 고용안전망의 사각지대 해소 방안 모색, working poor의 현황과 정책과제 토론회 자료집, 한국보건사회연구원.

Colin lindsay & Mikkel Mailand. (2004). "Different routes, common directions? activation policies for young people in denmark and the UK", *International Journal of Social Welfare*, 13: 195-207.

Erine Lightman, Andrew Mitchell and Dean Herd. (2005). "Welfare to What? After workfare in Toronto", ILO, *International Social Security Review*, 58(4): 95~106.

Ivar Lødemel & Bruce Stafford. (2002). *Social integration though obligation to work: Current European "workfare" initiatives and future direction*, Fafo, Institute for Applied Social Science.

Ivar Lødemel and Heather Trickey ed. (2002). *An Offer You can't Refuse Workfare in international perspective*, The Policy Press.

Jean-Claude Barbier & Wolfgang Ludwig-Mayerhofer. (2004). "Introduction: The many worlds of activation", *European societies*, 6(4): 423-436.

Jochen Clasen & Daniel Clegg. (2006). "Beyond activation: reforming european unemployment protection system in post-industrial labor markets", *European Societies*, 8(4): 527-553.

OECD. (2007). *Benefits and Wages*.

Rune Halvorsen & Per H. Jensen. (2004). "Activation in scandinavian welfare policy; Denmark and Norway in a comparative perspective", *European societies*, 6. (4). 461-483.

Thomas Lorentzen & Espen Dahl. (2005). "Active labor market programes in Norway: ara they helpful for soacial assistance recipients?", *Journal of*

European Social Policy, 15(1): 27

Thomas Lorentzen & Espen Dahl. (2005). "What works for whom? An analysis of active labor market programmes in Norway", *International Journal of Social Welfare*. 86-98.

Thomas Lorentzen. (2006). Social assistance dynamics in Norway *Doctoral dissertation*, Fafo-report 546.

Trudie Knijn, Claude Martin and Jane Millar. (2007). "Activation as a common framework for social policies towards lone parents", *Social Policy & Adminstration*, 41(6): 638-652.

Wolfgang Ochel. (2005). "welfare to work experiences with specific work-first programmes in selected countries", *International Social Security Review*, 58(4).

Walker, R. (1999). "Welfare to Work vs. Poverty and Family Change : Policy Lessons from the USA," Work, *Environment & Society*, 13(3): 539~553.

Walter, M. (2002). "Working Their Way out of Poverty? Sole Motherhood, Work, Welfare and Material Well-Being," *Journal of Sociology*, 38(4): 361~380.

Westbrook, R. A. and Reilly, M. D. (1983). "Value-percept disparity : An alternative to the disconfirmation of experience," I*nternational fare in Consumer Satisfaction and Complaining Behavior*, 2~9.

Wolfe, B. L. and Hill, S. (1995). "The Effect of Health on the Work Effort of Single Mothers," *Journal of Human Resources*, 30.

Yi, Youjae. (1990). "A Critical Review of Consumer Satisfaction," Review of Marketing, Valarie A. Zeithaml. (ed.). *American Marketing Association*, 68~123.

접수일(2011년 02월 12일)
수정일자(2011년 02월 26일)
게재확정일(2011년 03월 15일)

한국의 다문화 실태 및 다문화지원 사회적기업 고찰*

A Study on the Realities of Multiculturalism and Social Enterprise for Multi-ethnic Families

홍 성 우 (충북대학교 사회과학연구소)

Abstract

Hong, Sung-Woo

Since the 1990s, Korea has been rapidly moving toward a multi-cultural society. Then the Korean society has been taking much interest in multi-culturalism and multi-cultural society which reflects an dramatic increase in migrant workers, immigrant wives, and multi-ethnic families and children and the expansion of the ethnic and cultural diversity in Korea.

In this context, this study reviews the existing state of foreign residents and the current realities of the legal and institutional system and the administration supporting system of the multi-culturalism policies in Korea. And this paper also examines a general outline of social enterprise and the several cases of social enterprise for immigrant wives and multi-ethnic families which is a group of vulnerable members of society in the light of policy target of social enterprise and multi-culturalism.

주제어: 다문화주의, 결혼이주민여성, 다문화가정, 사회적기업

Keywords: Multi-culturalism, Immigrant Wives, Multi-ethnic Families, Social Enterprise

* 이 논문은 2009년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (KRF-2009-413-B00031).

Ⅰ. 서 론

1990년대부터 급격하게 증가하고 있는 국제결혼, 외국인 근로자의 이주와 이로 인한 한국사회의 변화는 '다문화 가정', '다문화 아동' 등 새로운 용어를 만들어내며 주요한 국가 정책 담론과 실천의 핵심으로 부각되고 있다. 2010년 통계청 자료에 따르면 한국의 외국인 수는 전체 국민의 2%인 120만 명에 육박하고 있으며, 한국의 낮은 출산율, 급속한 고령화, 노동력 부족 등의 요인은 외국인의 유입이 더욱 증대될 것으로 예측되며(김혜영, 2011), 2000년대 들어 한국사회의 다문화주의 또는 다문화사회에 대한 관심의 증가는 외국인 이주노동자, 결혼이민자, 다문화가족 자녀, 재외동포, 그리고 북한 이주민 등이 크게 증가하면서 한국사회의 인종적, 문화적 다양성이 확대된 현상을 반영한 것이다(윤인진, 2008: 73).

한국의 다문화정책과 관련하여서는 2006년부터 본격적으로 이주민 관련 정책이 등장하고, 2007년부터 관련법이 제정되기 시작하였다. 2006년에 들어 '여성결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합지원방안', '다문화가정 교육지원 대책', '외국인정책기본방향 및 추진체계', 등 외국인 일반 또는 특정 이주민 집단과 관련한 정책이 등장하기 시작하였다. 또한 행정자치부는 2006년에 '거주외국인지원표준조례안'을 제정하여 지방자치단체에서 거주외국인 지원과 관련한 조례를 제정하도록 하였으며, 법무부는 2007년 외국인과 다문화정책 전반에 관한 기본법적인 토대로서 「재한외국인처우기본법」 제정하였다(류정아, 2009: 34-35).

이러한 한국 정부의 법제도적·정책적 노력과 더불어 국내로 유입되는 외국이주민의 수는 증가해오는 추세로 행정안전부의 조사(행정안전부, 보도자료: 2011. 6. 24)에 의하면, 2011년 1월 1일을 기준으로 우리나라에 거주하는 장기체류 외국인, 귀화자, 외국인자녀(이하 "외국인주민")는 모두 126만 5,006명으로 전체 주민등록인구(50,515,666명)의 2.5%에 해당하며, 이는 2010년 1,139,283명 보다 125,723명(11%)이 늘어난 것이다. 지역별로는 경기(30.1%), 서울(29.0%), 인천(5.5%) 등 수도권에 64.6%가 집중되어 거주하고 있으며, 시군구별로는 경기 안산(50,864명), 서울 영등포(50,531명), 서울 구로(37,359명), 경기 수원(35,657명) 등의 순으로 외국인 이주민이 다수 거주하고 있으며, 1만명 이상 밀집거주지역은 2010년의 34개 보다 4개 증가한 38개 자치단체이며, 주민등록인구 대비 5% 이상은 2010년 15개보다 1개 증가한 16개 자치단체로 나타났다(행정안전부, 보도자료: 2011. 6. 24). 이들 외국인주민의 출신 국적은 한국계 중국인을 포함한 중국 국적자가 696,861명으로 절반 이상(55.1%)이었으며, 이어 동남아시아(베트남·필리핀·태국·인도네시아·캄보디아 등)가 22.0%, 미국 5.2%, 남부아시아(스리랑카·파키스탄·네팔·방글라데시 등) 4.1%, 일본 2.8%, 그리고 대만 1.9% 순이다.

이러한 외국인 주민의 급격한 증가와 더불어 우리 정부에서도 중앙 부처 차원에서 법무부, 교육과학기술부, 여성가족부, 보건복지부 등 다수의 부처에서 정책분야별·정책대상별[1]로 다양한 외국인 주민 대상의 정책을 수립·집행해 오고 있다. 그러나 이러한 중앙 정부의 다문화 대상의 지원정책은 정책의 일관성과 통합성이 결여되어 있으며, 부처 간 중복되어 집행되고 있고, 또 우선순위도 정해져 있지 않고 정하기도 어렵다. 이 때문에 정부 조직 사이에 혹은 정책들 사이에 갈등과 혼선을 초래하고 있는(지종화 외, 2009) 현상은 홍기원(2009a)의 연구에서 지적한 바와 같이 정책 수립과정에서 근본적인 차원에서의 합의된 '하나의' 다문화정책에 관한 공적 담론이 부재한 가운데 부처 중심으로 분절된 '복수의' 다문화 정책이 생성되어 소위 부처할거주의에 의한 부처별 성과위주의 정책 수립·집행에 기인한 것으로 볼 수 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 우리나라의 다문화 실태로서 외국인주민에 대한 현황 및 실태를 파악하고, 나아가 외국인주민 대상의 다문화지원정책의 법제도적 체계, 행정체계, 그리고 중앙 부처 차원의 다문화지원정책에 대한 실태를 검토한다. 더불어 최근 지역사회활성화 대안으로 육성되고 있는 사회적기업에 대한 일반적인 내용의 검토와 사회적기업의 정책대상으로서 취약계층의 한 부류인 결혼이주여성을 대상으로 하고 있는 사회적기업 사례를 검토한다. 이를 통해 본 연구는 한국의 다문화 실태 및 다문화 정책, 그리고 다문화지원의 사회적기업 사례를 고찰함으로써 다문화정책과 사회적기업 육성정책에의 함의를 모색해 보고자 하는데 목적이 있다.

II. 이론적·정책적 논의

1. 다문화주의와 다문화정책

1) 다문화사회와 다문화주의

다문화사회는 미디어, 교육, 사회화를 통한 공존을 목표로 한 관용의 단계, 비차별의 제도화 단계, 소수집단의 정체성과 문화적 권리를 공공영역에서 적극 인정하는 본격적인 다문화주의 단계로 나눌 수 있으며(김남국, 2010: 143), 다문화사회 1단계는 인종적·문화적 소수자가 증가하면서 다수와 소수 사이의 권력관계가 역전되지 않음을 전제로

1) 법무부의 "2011년 외국정책 시행계획"에 의하면 2011년 중앙 부처의 다문화 관련 사업은 총 166개(예산 1,747억원)로 정책분야별로는 적극적인 개방 분야, 질 높은 사회통합 분야, 질서있는 이민행정 분야, 및 외국인 인권옹호 분야 등이며, 이를 다시 정책대상별로 구분하면 우수인재 및 전문인력, 유학생, 외국인 단순근로자, 결혼이민자, 다문화가족 및 아동, 재외동포, 그리고 난민, 이주여성 등 재한외국인 등의 사업으로 구성되어 있다(법무부, 2011: 8-10).

관용하는 단계, 2단계는 다수의 동의를 전제로 차별금지를 제도화하는 단계, 3단계는 소수의 문화적 표현을 공공영역에서 인정하면서 소수집단을 위한 정책을 만드는 단계로 구분할 수 있다(김남국, 2010; 정의철, 2011: 75). 우리나라는 1단계에 있으면서 2단계의 문제도 부각되고 있는 상황으로 다문화사회에서는 다양한 집단에 대한 포용 및 공존 방식에 대한 합의 도출 능력과 소통기술이 중요한데 이는 '다문화감수성(multi-cultural sensitivity)'과 '다문화커뮤니케이션 능력(multi-cultural communication competence)' 등의 교육을 통해 배양될 수 있다(전경옥, 2010; 윤인진 외, 2010; 정의철, 2011: 75).

다문화와 관련된 개념 정의는 다양하게 이루어지고 있는데, 다문화란 동일한 혈통과 문화를 추구하던 단일문화에 또 다른 문화들이 통합되어 여러 문화가 공존하는 상태를 의미하는(우종현, 2008) 일종의 단일문화가 모여 공존하고 서로 영향을 주면서도 그 나름의 문화를 유지·발전시키는 모자이크화된 사회를 의미한다(류정아, 2009). 반면 다문화주의는 문화권의 배경에 따라 특정사회의 구성원이 차별받지 않고 상호 간의 존중과 공존의 방향을 모색하고자 하는 것을 의미한다(황정미, 2007; 서운석, 2010: 13).

다문화주의는 일반적으로 인간사회의 다양성, 인구학적·문화적 다양성을 설명하기 위해 사용되며, 최근 다문화주의는 국가나 인종, 민족 등의 거시적인 차원에만 한정된 것이 아니라 사회 내의 소외계층, 소수인종 또는 세대 간 갈등과 성역할 차이 등의 미시적 문제를 포함하는 매우 광범위한 주제를 다루기 때문에 이를 하나의 의미로 정의하거나 개념화 하는 것은 불가능하다(이용승, 2004; 한승준, 2009: 272). 즉, 다문화정책의 핵심 가치인 다문화주의는 한 국가내의 다양한 인구학적 현상을 의미하는 것에서부터 새로운 정책이나 국민통합의 이데올르기, 지향해야 할 미래적 가치, 역차별적 정책과 실천적 노력 등 개념적 정의가 다양하게 이루어지고 있다(박진경, 2010: 173).

이러한 다문화주의를 바라보는 관점으로는 용광로(melting pot), 모자이크(mosaic), 샐러드그릇(salad bowl) 등의 다양한 개념이 존재한다. 여기서 용광로 개념은 소수집단이 주류사회에 녹아드는 동화주의적 관점을 반영한다면, 모자이크는 소수집단이 주류사회의 단위문화를 배경으로 점점이 박혀있는 것은 의미한다. 반면 샐러드그릇은 소수집단과 다수집단이 상호공존하면서 고유의 개별성을 그대로 유지하는 또 다른 통합성을 의미한다(Kymlicka & Norman, 2000; 한승준, 2009: 272). 또한 다문화주의를 인구학적 현상, 사회적 이념, 그리고 정책적 관점으로 구분하여 설명하기도 한다. 즉, 다문화주의를 인종, 민족, 문화적으로 다원화된 인구학적 현상으로 보는 인구·기술적(demographic·descriptive) 관점, 사회문화적 다양성을 긍정적으로 인식하고 가치 있게 여기고 존중하려는 사회적 이념인 이념·규범적(ideological·normative) 관점, 그리고 사회문화적 다양성을 보호하고 인종, 민족, 국적에 따른 차별과 배제 없이 모든 개인이

공평한 기회를 접할 수 있도록 보장하는 정부의 정책과 프로그램인 프로그램·정책적(programme·political) 관점으로 분류하기도 한다(Inglis, 1996; 한승준, 2009: 272).

2) 다문화주의와 다문화정책

이상에서 살펴본 다문화주의와 관련하여 다문화정책을 개념 정의하는데 있어서 우선 다문화정책을 'multiculturalism policies'. 즉 다문화주의 정책으로 간주하면서, 다문화주의를 사회통합적 관점에 의한 소수자의 정체성 인정과 구성원간 불평등을 해소하려는 합의된 실천이념으로, 이에 기반하여 전사회적 문제를 해결하기 위한 정책적 대안을 다문화정책으로 정의하기도 하고(박진경, 2010: 173), 또한 다문화정책을 특정의 소수자 집단이 무시되거나 차별받는 것을 방지하고 차이에 근거한 정치, 사회, 경제적 갈등을 해소하며, 인간으로서의 보편적 권리를 향유하도록 함을 목적으로 하는 정부의 제도적 개입으로 정의하기도 한다(오경석, 2007). 보다 단순하게는 다문화정책을 다문화시대에 야기되는 사회문제를 해결하기 위한 정책적 대안으로 정의하기도 한다(원숙연, 2008; 한승준, 2009: 273).

이러한 정부의 다문화정책에 관한 모형 또는 모델의 유형화는 크게 동화주의 모델과 다문화주의 모델 두 가지로 대별하는 관점과 여기에 차별적 배제모형을 추가하여 세 가지로 구분하는 접근법이 주로 활용된다.

우선 차별적 배제 모형(differential exclusionary model)은 소수 이민자를 3D직종과 같은 특정한 노동시장 영역에만 받아들이고, 내국인과는 차별적인 복지수혜를 제공하고, 선거권 부여와 국적 취득과 같은 사회적, 정치적 영역에서는 상당한 제한을 하는 모형으로, 국가가 원치 않는 이민자의 정착을 원천적으로 차단하려는 정책유형이라 할 수 있다. 특히 특정한 이주민 집단에 대해서는 자국민에 준하는 공식적인 권한을 인정하고, 또 다른 이주민 집단에 대해서는 각종 권한을 부인하는 이중적인 차별적 포섭·배제 접근 역시 광의의 차별적 배제 모형으로 간주한다(박진경, 2010: 174-175).

동화주의 모형(assimilationist model)은 한 국가내에 공존하는 주류문화와 비주류문화 중에서 주류문화를 통한 사회통합을 그 목표로 하고 있어 소수 인종집단에 속하는 개인이 자신의 언어, 문화, 사회적 특성을 버리고 주류집단의 문화를 받아들이는 개인적 변화과정을 통해 이주한 국가에 완전히 동화되는 것을 정책목표로 하고 있다(한승준, 2008: 107). 즉, 동화 모형은 이민자가 출신국의 언어·문화·사회적 특성을 포기하고 주류 사회의 성원들과 차이가 없게 되는 것을 정책적 이상으로 삼고 있으며, 이러한 이민자에 대한 문화적 동화를 대가로 유입국 사회는 이민자를 '국민'으로 합류하는 것을 허용하는 정책 모형이다(설동훈 외, 2006). 즉, 다양한 배경의 이민자를 주류사회가 다수를 차지하고 있는 커다란 용광로(melting pot)에 섞여 결국에는 그 출신국별 고유

성과 특수성을 잃고 단일한 성격의 국민으로 융해시키고자 하는 것으로 국가는 이들 이민자들이 주류 문화에 수월하게 적응하도록 하게 하기 위하여 문화적 차별이나 편견을 제거하는 정책적 조치 등을 취한다(손철성, 2008: 6; 박진경, 2010: 175).

반면 다문화주의 모형(multiculturalism model)은 소수집단의 문화적·사회적 차이의 잠재력과 정당성을 받아들이며, 소수집단은 자신들의 특수성을 버리거나 참여를 제한받지 않더라도 주류사회의 일원이 될 수 있다고 본다. 여기서의 다문화주의는 정치적, 사회적, 경제적, 문화적, 언어적 불평등을 없애 국민사회의 통합을 유지하려하는 이데올르기이며, 구체적인 지도원리이다(조정남, 2007: 14). 즉, 다문화주의 모델에서는 주류문화의 주체들이 소수자들의 비주류문화를 허용하고, 소수자들이 자신들의 고유한 문화와 언어를 유지할 수 있도록 하는 법적, 제도적 지원을 한다(한승준, 2008: 107). 다문화주의 모형은 다양한 문화나 가치, 다양한 민족집단과 그들의 개별적인 언어와 습관들을 그대로 한 나라 속에 공존시키는 정책이다. 그리하여 다문화주의 모형은 타문화·타언어·타종교 집단의 정체성을 인정함으로써 사회의 분열과 갈등을 예방할 수 있다는 점에서 다양성에 기반을 둔 국민통합 정책으로 파악된다(설동훈 외, 2006: 박진경, 2010: 176).

2. 한국사회의 다문화와 다문화정책

한국사회의 다문화사회 유형에 관한 논의는 '다종족 사회'로서 비교적 유사한 성격을 공유하는 유럽 등과는 현저한 차이가 있고, 아직까지도 한국사회는 민족적, 문화적 단일성에 대한 신화에 질문을 제기하는 초기단계에 머물러 있다(류정아, 2009: 27). 한국사회의 외국인 이주 단계를 3단계로 구분하기도 하는데, 1단계는 한국계 중심의 이주로 '한민족의 혈통성'이 강조된 민족주의적 이주 시기로 1990년대 말까지 대륙에 거주하던 고려인, 조선족 등의 한국사회로의 유입과 더불어 새터아직유입까지 민족주의적 관점에서의 이주시기이다. 2단계는 산업연수생 제도를 통한 외국인 근로자들의 유입시기로, 외국으로부터 단순노무인력이 한국사회로 급속하게 유입되었으나 대부분 불법체류 형태로 사회적·정책적 관심의 대상으로 가시화되지는 못하였다. 3단계는 국제결혼을 통한 결혼이민의 증가시기로 1990년대 중반 이후 한국인 남성과 외국인 여성의 결혼이 급속히 증가하기 시작하여 2000년대 전체 결혼의 10% 이상을 넘어서면서 농어촌 등 특정 지역과 계층에서는 지배적인 결혼 형태일고,루게 되는 시기이다(김이선 외, 2007: 14인 8; 류영아, 2009: 27-28). 이러한 한국의 다문화사회로의 진입은 외국인의 수적 증가에 그치지 않고, 결혼이민자와 2세의 증가, 재외동포 및 외국인노동자의 장기체류를 통한 사실상의 정주화 증가 등 다양한 양상으로 전개되고 있다(박

진경, 2010: 190).

한국에서 다문화정책의 논의, 정책수립, 입안과정은 다른 국가와는 다소 다른 양상으로 전개되어 온바 '다문화'라는 문제로 표면화되기 이전에 이미 산업근로자연수제도 등을 통해 꾸준히 유입이 증가하고 있던 외국인노동자 문제, 농촌총각의 국제결혼을 통한 외국인결혼이주여성 문제 등이 다문화라는 측면에서 정책의제화되기 시작하였다(홍기원, 2009b: 15). 즉, 한국의 다문화정책은 1990년대 이후 유입되기 시작한 이주노동자에 대한 외국인인력정책에서부터 최근 결혼 이민자에 대한 정책으로 대표되는 다문화정책으로 변천되어 오고 있다(박진경, 2010: 172).

이들 외국인 주민을 대상으로 하는 다문화정책은 여러 중앙 부처에서 정책일반과 더불어 인권, 교육, 문화, 복지 등 다양한 사업이나 프로그램을 추진하고 있으며, 주로 인권이나 교육 관련 다문화사업에 대부분의 부처가 관여하고 있고, 법무부에 있어서는 모든 분야에 걸쳐 정책적 관여를 하고 있다(류영아, 2009: 51).

<표 1> 중앙정부의 부처별 소관정책 개요

구 분		법무	보건복지	문화체육	행정	교육	노동	여성가족
영역	정책일반	■	■	■			■	
	인권	■	■		■		■	■
	교육	■	■	■		■	■	
	문화	■		■	■			
	복지	■	■		■			

자료: 류영아(2009), p. 52.

한국사회의 다문화사회로의 전개와 더불어 다문화사회에 대한 한국인의 의식은 과거에 비해 다문화의식이 높아지고 폐쇄적인 국민정체성이 점차 변화하고는 있지만 동시에 배타성도 여전히 높은데 여성가족부의 국제결혼이민자에 관한 국민의식 조사(2007)에 의하면, 세계화의 흐름 속에 단일민족을 고집할 이유는 없다라는 인식이 높은 편이나 한편으로는 외국인·외국문화에 대한 태도가 아직도 배타적이라는 견해도 상당하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 또 다른 연구(황정미 외, 2007)에서는 문화다양성에 대한 인식에 있어 학력이 높고 젊은층일수록 개방적인 태도를 보이고 있으나 이러한 개방적 태도는 선진국 편향성이 두드러지는 특징을 지니고 있다. 특히 결혼이민자에 대해서는 정책적 지원과 교육이 필요한 대상으로 간주하나 한국사회의 주체로서의 인정 경향은 아직도 낮게 나타나고 있다(류영아, 2009: 31).

Ⅲ. 한국의 다문화 실태와 정책 현황

1. 다문화 실태

통계청의 자료에 따르면 지난 2008년 국제결혼은 총 36,204건으로 전체결혼 100건 중 11건이 국제결혼이었다. 또한 같은 해 다문화 가정의 이혼 건수도 11,255건으로 전체 이혼의 1/10이었다고 한다. 2010년 통계청이 집계한 국내 총 인구는 약 4,900만 명으로 예상치보다 45만 명 이상이 늘어난 수치라고 한다. 이는 세계 최저 수준인 국내 출산율을 감안한다면 자연증가보다는 인구의 국제 이동, 즉 국내로 들어온 외국인의 증가 때문으로 해석하는 편이 타당할 것이다. 이렇게 증가된 외국인 주민들로 인해 우리사회도 점점 변화하고 있다. 예를 들어, 충남 아산경찰서의 경우 중국어와 필리핀어로도 운전교습을 실시하고 있으며, 충북 청원군의 내수초등학교는 일본어와 필리핀어로 된 가정통신문도 발송하고 있다고 한다(문화체육관광부 알림마당 뉴스: http://www.mcst.go.kr).

지하철 4호선 서울역, “이번 역은 서울, 서울역입니다”라는 안내방송 뒤에 언제부터인가 “This stop is Seoul, Seoul station”이라는 안내가 따르게 되었다. 그리고는 언제부턴가 “次の停車驛はソウル驛です“라는 안내들도 이어지고 있다. 가요와 팝송 그리고 일본 가요만 있던 노래방에도 언제부턴가 베트남어 그리고 태국어로 된 노래들까지 들어서고 있다. 대학가에서도 중국어를 듣는 것은 일상이 되었고, 상당수의 대학 수업들도 영어로 진행되고 있다. 이렇듯 한국사회에서 다문화는 양적으로도 내용적으로도 상당히 확대되어 오고 있음을 알 수 있다(문화체육관광부 알림마당 뉴스: http://www.mcst.go.kr).

1) 외국인주민 현황

(1) 총괄 현황

행정안전부의 2011년 외국인 주민현황조사[2] 결과에 따르면, 1월 현재 국내거주 외국인주민은 1,265,006명으로 주민등록인구(50,515,666명)의 2.5%를 차지하고 있으며, 2010년 1,139,283명보다 11% 증가하였다. 이는 2010년도의 2.9% 증가율에 비해서는 높은 비율이나 2009년도 24.2%와 2008년도 23.3%의 증가율에 비하면 작은 증가임을 알 수 있다.

유형별 외국인주민 현황은 아래의 <표 2>에서 볼 수 있듯이 한국국적을 가지지 않은 자가 1,002,742명으로 79.3%의 다수를 차지하고 있으며, 한국국적 취득자는 111,110

2) 행정안전부는 외국인 주민의 생활안정과 지역사회 정착 등 지원정책 수립의 기초자료로 활용하고자 2006년부터 외국인주민 현황조사를 실시하고 있다.

명으로 8.8%에 불과하다. 그리고 외국인주민 자녀는 151,154명, 11.9%로 국적 취득자에 비해 많게 나타나고 있다. 특히, 한국국적을 가지지 않은 자 중 외국인근로자는 552,946명으로 전체 외국인주민의 43.7%, 결혼이민자는 141,654명(11.2%), 유학생은 86,947명(6.9%), 재외동포는 83,825명(6.6%), 기타 137,370명(10.9%)등으로 나타났고, 혼인귀화를 통해 한국국적을 취득한 자는 69,804명(5.5%)을 차지하고 있다.

<표 2> 외국인 주민현황

(기준: 2011. 1)

국적미취득(1,002,742명, 79.3% / 90일 이상)					국적취득(111,110명, 8.8%)		자 녀[3]
근로자	결혼이민자	유학생	재외동포	기 타	혼인귀화	기 타	
552,946명 (43.7%)	141,654명 (11.2%)	86,947명 (6.9%)	83,825명 (6.6%)	137,370명 (10.9%)	69,804명 (5.5%)	41,306명 (3.3%)	151,154명 (11.9%)

자료: 행정안전부(2011b), p. 6.

(2) 국적별 현황

국적별 외국인 중에는 중국 국적자(한국계 중국인 포함)가 696,861명으로 전체 외국인주민의 55.1%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 외국계 주민의 자녀도 중국 국적자가 다수를 차지하고 있으나 베트남 국적 외국인의 자녀도 34,256명, 필리핀 국적 외국인의 자녀도 13,937명으로 상대적으로 다수를 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 외국인 국적별 현황

(기준: 2011. 1)

구분	합계	동북아				동남아				기타[4]
		소계	중국	중국 (한국계)	기타	소계	베트남	필리핀	기타	미국 등
합계	**1,265,006**	780,593	208,761	488,100	83,732	278,507	139,285	58,426	80,796	205,906
한국국적 미취득자	1,002,742	600,167	139,261	397,656	63,250	210,865	98,225	39,537	73,103	191,710
한국국적 취득자	111,110	94,437	34,648	57,258	2,531	12,668	6,804	4,952	912	4,005
외국계 주민자녀	**151,154**	85,989	34,852	33,186	17,951	54,974	34,256	13,937	6,781	10,191

자료: 행정안전부(2011a), p. 11. 수정

세부적으로 외국인 근로자는 전체 552,946명으로 남성이 380,847명(68,9%)으로 절대

3) 외국인주민 자녀는 '결혼이민자'와 '한국국적 취득자'의 자녀로 외국인 부모의 자녀 9,621명, 외국인과 한국인 부모의 자녀 126,317명, 그리고 한국인 부모(이혼 후 외국인과 재혼한 가정)의 자녀 15,216명으로 구성되어 있다.

4) 미국, 남부아시아, 중앙아시아, 러시아 및 기타 국가를 포함하고 있다.

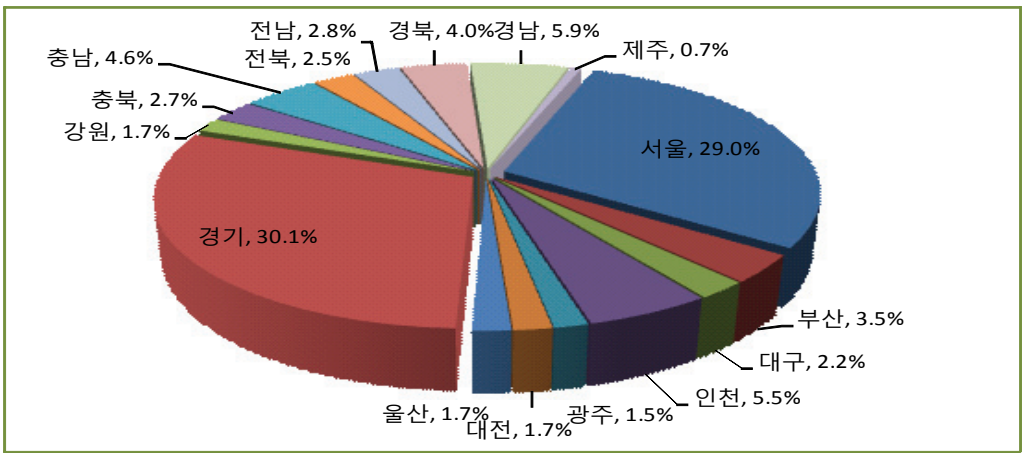
다수를 차지하고 있고, 그 국가별 비율은 중국이 54.8%, 동남아국가가 26.7%, 남부아시아 국가가 7.1%, 그리고 중앙아시아 국가가 3.5%를 차지하고 있다. 결혼이민자 및 혼인귀화자는 전체 211,458명으로 역시 중국 국적의 외국인이 57.3%, 동남아지역 국가가 29.5%, 일본 5.1%, 몽골 1.4% 등으로 나타나며, 여성이 89.2%인 188,580명으로 절대 다수를 차지하고 있다. 외국인주민의 자녀는 총151,154명으로 중국 45%, 동남아 36.4%, 일본 9.6%, 중앙아시아 1.6% 등으로 나타나고 있는데 자녀의 국가별 비율에 있어서는 상대적으로 동남아시아 지역 국가(특히 베트남과 필리핀) 국적 부모의 비율이 높은 것이 특징이다.

(3) 지역별 현황

외국인의 지역별 거주 현황은 우선 기업체와 대학이 많이 소재하고 있는 서울(29.0%) 및 경기(30.1%)·인천(5.5%) 등 수도권에 64.5%가 집중적으로 분포되어 있다.

<그림 1> 외국인 지역별 분포 현황

(기준: 2011. 1)



자료: 행정안전부(2011a), p. 7.

그중에서 외국인근로자는 경기 36.8%(203,736명), 서울 26.2%(144,676명), 경남 7.3%(40,192명), 인천 5.8%(32,100명), 충남 4.7%(26,091명) 등의 순으로 나타나고 있으며, 공단이 밀집해 있는 수도권에 68.8%가 집중되어 있다. 반면 결혼이민자와 귀화자는 경기 27.7%(58,509명), 서울 23.2%(49,024명), 인천 6%(12,583명), 경남 5.9%(12,465명), 충남4.9%(10,254명) 등의 분포 비율을 보이는 바와 같이 결혼이민자의 수도권 집중도(56.9%)는 외국인근로자 보다 낮은 편임을 알 수 있다. 또한 외국인 주민 자녀의

경우에 있어서는 경기 24.8%(37,519명), 서울 15.9%(24,084명), 경남 7.3%(10,996명), 전남 6.5%(9,764명), 경북 6.1%(9,246명) 순이며, 수도권 거주자는 46.6%(70,471명)로 수도권의 집중도가 외국인 근로자의 집중도에 비하면 매우 낮은 비율임을 알 수 있다.

기초자치단체별 외국인주민의 인구규모는 경기 안산(50,864명), 서울 영등포(50,531명)·구로(37,359명), 경기 수원(35,657명) 순으로 많이 거주하고 있으며, 1만명 이상의 외국인 주민이 거주하는 기초자치단체는 38개 지역으로 2010년에 비해 서울 강서, 경기 안양, 충남 아산, 경남 창원 등 4개 지역이 추가되었다. 아래의 <표 4>에서 볼 수 있듯이 1만명 이상의 외국인 주민이 거주하는 기초자치단체는 서울 17개 구, 경기 14개 시·군, 그리고 인천 3개 지역 등 수도권에 집중되어 있다. 특히 서울 영등포구와 경기 안산시의 외국인 주민 거주자는 5만 명을 넘고 있다.

<표 4> 1만명 이상 외국인주민 거주 지역

(기준: 2011. 1)

서울(17)	영등포(50,531)·구로(37,359)·관악(24,848)·금천(24,740)·광진(17,643)용산(16,975)·동대문(16,097)·동작(14,960)·강남(13,181)·송파(12,736)서대문구(12,074)·마포(12,087)·종로(11,624)·성북(11,622)·성동(10,967)·중구(10,625)·강서구(10,280)		
인천(3)	남동(15,427)·서구(13,614)·부평(12,038)		
경기(14)	안산(50,864)·수원(35,657)·화성(30,340)·성남(24,988)·부천(22,950)시흥(22,471)·용인(20,592)·고양(17,925)·평택(15,916)·김포(14,393)·포천(12,235)·광주(11,736)·파주(11,176)·안양(10,629)		
충남(2)	천안(15,994)·아산(11,585)	**경남(2)**	창원(17,646)·김해(16,582)

자료: 행정안전부(2011b), p. 6.

아래의 <표 5>는 지역 주민등록인구 대비 외국인 주민 거주자의 비율이 3%을 넘는 기초자치단체의 현황을 보여주고 있다. 26개 기초자치단체는 1만명 이상 외국인 주민 거주 지역과 중복되며, 추가로 23개의 기초자치단체웩치단체는총인구 대비 외국인 거주자 비율이 3%를비 외국인 거주특징적인 것은치단체의 총인구웩치적은치충북, 전남, 경북, 경남치단체의 농어촌치단체이 인구 대비 외국인 주민 거주 비율이 높잌치나타나외국인 는 것이 거주또한지역과의 중복되며는 외국인 주민의 수웩치5만명덴비외있다. 비율에 있어서도 전체 인구 대비 12.4%를 차지하고 있어 기초자치단체 중에서 가장 높은 비율을 보이고 있다.

<표 5> 총인구 대비 외국인주민 거주자 비율 3% 이상 지역

(기준: 2011. 1)

서울(13)	영등포(12.4%)·금천(10.1%)·구로(8.8%)·중구(8.0%)·용산(6.9%)·종로(6.8%)·광진(4.7%)·관악(4.7%)·동대문(4.4%)·서대문(3.7%)·동작(3.7%)·성동(3.6%)·마포(3.1%)

부산(1)	강서(6.4%)	인천(3)	중구(5.6%)·서구(3.3%)·남동(3.3%)
울산(1)	울주군(3.2%)		
경기(15)	포천(7.7%)·안산(7.1%)·김포(6.0%)·화성(6.0%)·시흥(5.6%)·양주(4.8%)·광주(4.7%)·안성(4.7%)·평택(3.8%)·동두천(3.8%)·오산(3.4%)·수4%3.3%)·파주(3.1%)·가평(3.1%)·여주(3.0%)		
충북(2)	음성(6.9%)·진천(6.6%)	충남(4)	아산(4.4%)·당진(3.3%)·금산(3.1%)·논산(3.0%)
전북(1)	완주(3.5%)	전남(2)	영암(8.3%)·장성(3.0%)
경북(2)	고령(4.3%)·경산(3.2%)	경남(5)	함안(4.8%)·거제(4.1%)·김해(3.3%)·고성(3.1%)·통영(3.0%)

자료: 행정안전부(2011b), p. 6.

2. 한국의 다문화 정책현황

1) 법적 근거

한국에서 다문화정책을 지원할 수 있는 법적 근거로는 2007년에 제정된 「재한외국인처우기본법」과 2008년에 제정된 「다문화가족지원법」 등이 있다. 법무부는 「재한외국인처우기본법」에 근거하여 법무부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 외국인정책에 관한 기본계획을 5년마다 수립하도록 하고 있으며, 여성가족부는 「다문화가족지원법」을 근거로 하여 여성가족부장관이 다문화가족의 지원을 위해 5년마다 다문화가족지원 기본계획을 수립하도록 하고 있다.

(1) 재한외국인처우기본법

「재한외국인처우기본법」의 제정 목적은 동법 제1조에서 규정하고 있는 바와 같이 재한외국인[5]이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로 하고 있으며, 이를 위해 매 5년 마다 수립되는 재한외국인정책에 관한 기본계획은 외국인정책의 기본목표와 추진방향, 외국인정책의 추진과제와 그 추진방법 및 추진시기, 필요한 재원의 규모와 조달방안, 그리고 그 밖에 외국인정책 수립 등을 위하여 필요하다고 인정되는 사항 등을 포함하여 법무부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 수립하고 있다. 이를 토대로 관계 중앙행정기관의 장은 소관별로 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 하고, 또한 지방자치단체의 장도 중앙행정기관의 장이 법령에 따라 위임한 사무에 관하여 당해

5) 재한외국인은 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자를 의미한다.

중앙행정기관의 장이 수립한 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 연도별 시행계획을 수립・시행하여야 한다.

특히 동법에서 규정하고 있는 재한외국인의 처우에 관한 사항은 다양하게 규정되어 있는바 먼저, 재한외국인 및 그 자녀에 대한 불합리한 차별방지와 인권옹호를 위한 노력, 사회적응에 필요한 지원, 결혼이민자 및 그 자녀의 교육 및 보육지원, 영주권자·난민 등의 처우, 그리고 재한외국인의 국적 취득 후 사회적응 시책, 그리고 전문외국인력의 유치를 촉진할 수 있도록 그 법적 지위 및 처우의 개선에 필요한 시책을 마련하도록 하는 등의 노력을 할 것을 규정하고 있다.

(2) 다문화가족지원법

「다문화가족지원법」은 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 여기서 '다문화가족'이란 「재한외국인처우기본법」 제2조 제3호의 결혼이민자와 「국적법」 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족, 「국적법」 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조부터 제4조까지의 규정[6]에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족 등을 의미한다. 동법에 근거해 여성가족부장관은 다문화가족 지원을 위하여 5년 주기로 다문화가족정책에 관한 기본계획을 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 수립하여야 하고, 기본계획에는 다문화가족 지원 정책의 기본 방향, 다문화가족 지원을 위한 분야별 발전시책과 평가에 관한 사항, 다문화가족 지원을 위한 제도 개선에 관한 사항, 다문화가족 지원을 위한 재원 확보 및 배분에 관한 사항, 그리고 그 밖에 다문화가족 지원을 위하여 필요한 사항 등을 포함하여야 한다. 또한 여성가족부장관, 관계 중앙행정기관의 장과 시・도지사는 기본계획에 따라 다문화가족정책에 관한 시행계획을 매년 수립하여 시행하여야 한다.

더불어 여성가족부장관은 다문화가족 지원 정책의 시행을 위하여 필요한 경우에는 다문화가족 지원에 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 법인이나 단체를 다문화가족지원센터를 지정할 수 있다. 지정된 지원센터는 다문화가족을 위한 교육・상담 등 지원사업의 실시, 결혼이민자등에 대한 한국어교육, 다문화가족 지원서비스 정보제공 및 홍보, 다문화가족 지원 관련 기관・단체와의 서비스 연계, 일자리에 관한 정보제공 및 일자리의 알선, 다문화가족을 위한 통역・번역 지원사업 등을 수행한다. 2011년 5월 기준으로 전국적으로 200여개[7]의 다문화가족지원센터가 설립되어 운영되고 있다.

---

6) '국적법'에서 국적의 취득은 출생에 의한 국적 취득(제2조), 인지에 의한 국적 취득(제3조), 그리고 귀화에 의한 국적 취득(제4조) 등을 규정하고 있다.

7) 서울 23, 부산 8, 대구 7, 인천 8, 광주 4, 대전 4, 울산 4, 경기 29, 강원 14, 충북 11, 충남 15, 전북 14,

2) 다문화정책 지원체계

(1) 중앙 행정 부처

다문화정책과 관련한 우리나라의 중앙 부처는 법무부를 비롯하여 보건복지부, 문화체육관광부, 교육과학기술부, 행정안전부, 여성가족부, 농림수산식품부 등 다양하다.

우선 법무부의 출입국·외국인정책본부는 외국인 관련 정책을 총괄하는 중앙 행정기관으로 산하 외국인정책과에서는 외국인정책의 기본계획 및 시행계획의 수립 및 총괄, 출입국·외국인정책본부 소관법령의 입안에 관한 사항, 중앙부처 및 지방자치단체의 외국인정책에 관한 협의·조정, 외국인정책의 총괄추진을 위한 관련 위원회의 구성·운영 등의 사무처리, 외국인정책 추진 관련 부처간 정보제공 등에 관한 사항의 총괄, 외국인정책 평가기법의 개발, 외국인정책에 관한 계획수립 및 추진실적의 점검・관리, 그리고 외국인정책 관련 자료의 종합 분석·평가 업무 등을 수행한다.

그리고 사회통합과에서는 「재한외국인처우기본법」에 따른 재한외국인의 사회적응을 위한 사회통합 정책의 총괄, 재한외국인의 사회통합을 위한 중앙행정기관 및 지방자치단체 등 관계기관 업무협조에 관한 사항, 다문화사회 전문가 양성, 이민정책 연구·개발 등을 위한 다문화 사회통합 거점대학 관리 및 운영에 관한 사항, 세계인의 날 관련 행사, 다문화 교육, 홍보 등 다문화 이해증진에 관한 사항, 외국인 지원 관련 비영리 법인 허가, 관리·감독, 취소에 관한 사항, 재한외국인 또는 그 자녀에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보, 그 밖에 필요한 사항, 사회통합프로그램의 기획·운영 등에 관한 사항, 사회통합 교육기관 지정, 관리 및 감독 등에 관한 사항, 이민통합지원센터 운영 및 관리에 관한 사항, 결혼이민자와 그 가족에 대한 실태조사 및 연구, 정착지원에 관한 사항, 국제결혼예정자에 대한 사전 소양교육에 관한 사항, 그리고 결혼이민자 등에 대한 거주 및 영주를 포함한 사증·체류 관리 및 정책에 관한 사항 등의 업무를 담당하고 있다.

다음으로 보건복지부의 다문화가족과에서는 다문화가족을 주 대상으로 하여 다문화가족지원, 다문화가족센터 운영지원, 다문화가족 언어 및 교육지원 및 다문화 농촌정착지원 사업 등을 추진하고 있다. 문화체육관광부는 문화예술국에서 이주민문화적응 및 교류지원사업을 전개할 뿐만 아니라 산하 기관인 국립국어원, 국립어린이청소년도서관, 국립민속박물관 등에서 다문화가족을 대상으로하는 교육지원사업을 전개하고 있다. 교육과학기술부의 교육복지과에서는 다문화가정자녀 교육지원 등의 교육사업을 전개하고, 농림수산식품부의 농촌국 농촌사회과에서는 농촌결혼이민자의 영농교육지

전남 20, 경북 20, 경남 17, 제주 2개 등이다.

원사업 등을, 여성가족부의 경력단절 여성지원과와 권익기획과에서는 결혼이민자의 취업지원과 이주여성보호 사업을 전개하고 있다. 마지막으로 행정안전부의 자치행정과에서는 다문화정착을 위한 지도자교육, 외국인주민 생활안내책자 제작사업, 외국인 집중 거주지역 생활안정 지원사업 등을 전개해오고 있다(윤소영, 2010: 23-24).

(2) 지방자치단체

현재 시행 중인 지방자치단체의 외국인주민 지원정책은 기능에 따라 여러 부서(예를 들어, 광역시·도 수준에서는 자치행정과, 가족여성과 등 3-8개 부서, 시군구 수준에서는 총무과 등 2-4개 부서)에서 개별적으로 추진되어 정책의 효율성이 떨어지며, 전담인력도 지자체별로 차이가 있어 지역별로 행정서비스의 편차[8]가 크다는 지적이 제기되어 왔다(행정안전부, 2011b: 1).

이에 따라 행정안전부는 2011년 7월에 지자체에 외국인주민 지원 정책 전담부서를 설치하고 인력을 확충하는 방안을 마련하였으며, '지방자치단체의 외국인정책 전담부서 설치 및 인력확충 방안'의 주요 내용은 다음과 같다.

전담부서는 여러 부서에서 개별적으로 수행되고 있는 외국인주민 지원정책 기능을 통합하여 설치하도록 지방자치단체 유형과 행정수요에 따라 설치할 수 있는 기준과 모델을 제시하고 있다. 기본 방향은 기능에 따라 실・국(과)에서 분산・수행하는 외국인지원 정책을 총괄・조정하는 전담부서를 설치하여 추진체계를 일원화하고, 소요인력은 총액인건비 범위 내에서 기존 외국인업무 지원부서의 담당인력을 이체・활용하도록 하고 있다. 구체적으로 최근 행정수요가 감소하고 있는 부서의 인력을 활용하고, 점차 다문화 지원수요에 따라 단계별로 필요 인력을 확충하도록 하고 있다. 세부적인 추진방안으로 광역시・도에 있어서는 외국인 주민수 5만명 이상 또는 주민등록인구대비 비율이 2.5% 이상 시・도에서는 '과(課)' 단위(12명 내외) 전담부서를 설치토록 하고, 기타 광역시・도에서는 5급 1명을 포함한 정원 4명 내외로 구성되는 전담부서를 설치토록 하고 있다. 또한 시・군・구에서는 외국인주민 3만명 이상 또는 주민등록인구대비 비율이 10% 이상인 시・군・구에서는 '과(課)' 단위(12명 내외) 전담부서를 설치하고, 외국인주민 1만-3만명 또는 주민등록인구대비 비율이 5-10% 시・군・구에서는 6급 1명을 포함한 정원 4명 내외로 구성되는 전담부서를 설치하도록 하고 있다(행정안전부, 2011b: 3-4).

이렇게 구성되는 외국인주민 전담부서는 관련정책을 기획·입안하고 총괄·조정하는 역할을 수행하며, 2011년 7월 현재 외국인정책지원 전담부서는 전국 26개 지자체(광역

8) 외국인업무 전담 공무원 1인당 외국인주민수 : 평균 2,507명, 최고: 서울 관악구 24,848명, 최저: 경북 영양군 55명 등이다.

8, 기초18)에서 과(3) 또는 담당(23)을 설치·운영 중에 있다. 예를 들어, 서울시는 경쟁력정책담당관실·관광과·국제협력과 등 3과 13명으로 구성된 '외국인생활지원과'를 경제진흥본부 산하에 2010년 10월에 신설하였다(행정안전부, 2011b: 2). 외국인생활지원과는 글로벌계획, 글로벌센터 운영, 외국인교육업무, 그리고 사회통합업무 등을 담당하는 4개의 팀으로 구성되어 있다(http://economy.seoul.go.kr/organ/organ01_02.html). 반면 여성가족정책관, 저출산담당관 산하에 다문화가족팀이 설치되어 있어 다문화가족 사회통합지원 사업 지원, 다문화가족지원종합계획 수립·시행, 다문화가족 사회통합 지원사업 추진 및 다문화가족지원센터 운영 지원 등의 사업을 수행하고 있다(http://women.seoul.go.kr/v2008/intro/organ_07_02.html).

전담부서의 담당인력은 외국인 주민수 2,500명을 기준으로 담당공무원 1명씩을 산정하여 확보하도록 하되 지자체별 총액인건비 범위 내에서 가급적 순증없이 기존 외국인주민 정책지원부서의 담당인력과 기능쇠퇴 부서의 인력을 이체·활용하도록 하고 있다. 행정안전부는 지방자치단체별로 2013년까지 단계적으로 외국인주민 정책지원 전담부서를 설치하고 인력을 확보하도록 권고하면서 이에 따른 지방재정의 수요를 보전하는 방안도 함께 강구해 나갈 계획으로 있다(행정안전부, 2011b: 1-2).

3) 중앙 부처의 다문화정책 현황

중앙 부처의 외국인주민을 대상으로 하는 다문화 관련 정책은 정책대상에 따라 여성가족부를 비롯하여 법무부, 문화관광체육부, 보건복지부, 행정안전부, 교육과학기술부 등 여러 중앙 부처에서 다양한 정책을 시행해 오고 있다.

아래의 <표 6>은 2011년도 외국인정책위원회[9]에서 심의·확정한 "2011년도 외국인정책 시행계획"으로 정부는 2011년도 한 해 동안 외국인과 함께하는 세계 일류국가로의 발전을 위해 적극적인 개방, 질 높은 사회통합, 질서있는 이민행정, 그리고 외국인 인권옹호 등 4대 정책분야에 걸친 총 1,024개(중앙 부처 166개, 지자체 858개)의 사업을 시행하고자 계획하고 있다. 특히 2011년도 시행계획은 해외 우수인재 유치강화, 다양한 이민자의 수요에 부응하는 종합적인 사회통합정책 추진, 취약계층 외국인에 대한 사회적 배려확대에 중점을 두고 있다(법무부, 2011: 2).

9) 「재한외국인처우기본법」에서 외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 외국인정책위원회를 두도록 규정하고 있으며, 외국인정책의 기본계획의 수립에 관한 사항, 외국인정책의 시행계획 수립, 추진실적 및 평가결과에 관한 사항, 그리고 외국인의 사회적응에 관한 주요 사항 등을 심의·조정하는 기능을 수행한다.

<표 6> 2011년도 정책대상별 외국인 정책 현황[10)]

정책대상	주요 사업	비 고
우수인재 및 전문인력	해외 유수의 외국교육기관의 유치 확대(교과부) Contact Korea를 통한 우수인재 발굴 및 유치 활성화(지경부) 경제자유구역 등에 외국의료기관 유치(보복부) 의료코디네이터 양성 등을 통한 진료 편의 제공 및 의료관광(보복부) 중소기업의 우수 해외전문인력 발굴·도입 비용 지원(중기청)	
유학생	정부초청 외국인 장학생사업(교과부) 대학의 유학생 관리체계 강화(교과부)	
외국인 단순근로자 및 내국인 고용주	기업이 필요로 하는 수준의 외국인력 도입(노동부) 외국인력 고용절차 간소화 및 안정적 고용여건 강화(노동부) 외국인근로자 고용주 관리 및 불법고용주 처벌 강화(법무부) 허위초청 불법알선에 대한 단속·조사 강화(법무부)	
결혼이민자	기초생활 보호를 받는 국적 미취득 결혼이민자 적용범위 확대(보복부) 사회통합프로그램 이수대상 및 교육기관 확대(법무부) 건전한 국제결혼문화 환경조성을 위한 국제결혼 안내프로그램 (법무부) 결혼여성이민자 지도자 양성 교육, 결혼이민자 정보화 교육(행안부) 지자체 담당공무원 전문성 제고(행안부) 여성 결혼이민자 등에 대한 맞춤형 영농교육 확대(농산부) 결혼이민자의 취업지원(노동부) 찾아가는 생애주기별 지원/아동양육 지원서비스 확대(여성가족부)	
다문화 가족 및 아동	부모소득수준과 관계없이 다문화 아동 보육료 지원확대(보복부) 취학전 유아의 기본학습능력발달 교육지원(교과부) 기초학력 미달 학생에 대한 맞춤형 지도(교과부) 다문화가족 밀집지역 작은 도서관 조성 (문광부) 다문화가정 자녀 어울림 생활체육 활동 지원(문광부) 다문화가족지원센터 설치 확대(여성가족부)	
재외동포	재외동포의 안정적 국내 정착지원(법부부)	
난민, 이주여성 등 재한외국인	난민인정 결정권한의 지방사무소 위임 및 난민지원시설 설립 등 선진적 난민 인정·지원시스템 구축(법무부) 범죄피해 이주여성 지원체제 구축(법무부) 외국인 지문정보 등 활용한 국경 및 체류관리 강화(법무부) 국적취득시 영주자격 전치주의 도입(법무부) 외국인 장애인 복지서비스 제공(보복부) 가정폭력 등 피해 외국여성 보호·지원(여성가족부) 외국인주민 집거지 생활환경 개선(행안부)	

자료: 법무부(2011), p. 11. 수정

위의 <표 6>에서 볼 수 있듯이 대부분의 부처가 외국인 단순 근로자를 비롯하여 결혼이민자와 다문화가족의 아동이라는 정책적 고려대상에 대해 교육, 보육, 취업지원을 위주로 하는 교육과 인권 관련 다문화프로그램을 수립·추진하고 있음을 알 수 있다.

10) 「재한외국인처우기본법」 제5조에 의거 설치된 '외국인정책위원회(국무총리를 위원장으로 정부위원 14명, 민간위원 7명으로 구성)'에서 심의·확정한 2011년 외국인정책 시행계획의 일부이다.

Ⅳ. 사회적기업을 통한 다문화지원 정책

1. 한국의 사회적기업 개요

1) 사회적기업 개념 및 유형

한국의 사회적 기업은 서구의 영향, 즉 유럽의 영향을 초기에는 주로 받았지만 최근에는 미국적 시각의 영향이 확대되고 있는 상황이다. 1990년대 후반 외환위기 이후 사회적기업은 민간차원에서 주목하기 시작하였고, 2007년 이후 정부에 의해 제도화되어 오고 있다(김성기, 2009: 140). 최근 유럽 및 북미 국가뿐만 아니라 아시아 지역에서도 사회적기업에 대한 관심이 커지고 있지만 사회적기업이라는 명칭으로 법률적 기초를 마련하고, 사회적기업을 육성·발전시키고자한 시도는 한국에서 최초로 이루어졌다. 즉, 2007년 7월 1일부터 시행된 「사회적기업 육성법」과 2008년 11월에 발표된 "사회적기업 육성 기본계획(2008-2012)"에 의해 사회적기업이 인증·육성되고 있다(장원봉, 2008: 47). 2010년 12월말을 기준으로 법령에 의거해 인증된 사회적기업은 501개에 이르고 있으며, 고용노동부는 2012년까지 총1,000개의 '인증 사회적기업'을 육성할 계획에 있다.

우리나라의 사회적기업은 법률에서 명시적으로 규정하고 있는데 사회적기업이란 ① 사회적 목적을 우선적으로 추구하면서 재화·서비스의 생산·판매 등 ②영업활동을 수행하는 기업(조직)으로 규정하고 있고, 「사회적기업 육성법」은 위와 같은 실질적 요건 외에도 '노동부장관의 인증'이라는 형식적 요건을 요구하고 있는 것이 특이 사항이다. 이러한 명시적 개념을 보다 구체적으로 살펴보면 ①사회적 목적의 우선적 추구와 관련하여서는, 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리 또는 사회서비스를 제공하거나 지역사회 공익 등 사회적 목적의 실현에 있을 것, 서비스 수혜자, 근로자, 지역주민 등 이해관계자가 참여하는 민주적 의사결정 구조를 갖출 것, 수익 또는 이윤 발생시 사회적 목적 실현에 재투자할 것으로, 상법상 회사의 경우에는 이윤의 2/3이상을 사회적 목적에 재투자해야 한다. ②영업활동을 수행하는 기업(조직)과 관련하여서는 조직의 형태는 비영리법인·단체, 조합, 상법상 회사 등 다양하게 인정하고 있으나 독립된 조직으로서 정관·규약 등을 구비해야 한다. 더불어 유급근로자를 고용하여 지속적인 영업활동을 수행해야 하고, 영업활동으로 얻은 수입(매출액)이 노무비의 30% 이상이어야 한다는 것 등을 구체적으로 규정하고 있다.

이러한 규정에 부합하는 우리나라의 사회적기업은 사회적 목적의 종류와 몰입도에 따라 다음과 같이 분류된다. 먼저 Ⅰ유형(일자리제공형)은 취약계층 일자리 제공이 주된 목적으로 부수적으로 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 것으로 항구적 일자리

형(장애인보호작업장 등)과 경과적 일자리형으로 구분된다. Ⅱ유형(사회서비스제공형)은 취약계층의 사회서비스 제공이 주된 목적으로 부수적 기능은 취약계층 일자리 제공이며, Ⅲ유형(혼합형)은 취약계층에게 일자리와 사회서비스를 함께 제공하나 Ⅰ·Ⅱ유형에 비하여 시장성이 높은 유형이다. 마지막으로 Ⅳ유형(지역사회공헌형)은 취약계층에게 일자리나 사회서비스를 제공하는 것이 주된 목적은 아니나, 환경, 문화, 지역개발 등 지역사회내 일반주민을 수혜자로 하는 공익사업을 수행하는 유형이다(고용노동부, 2008: 4).

2) 사회적기업의 인증

우리나라에서 사회적기업을 운영하려는 자는 「사회적기업 육성법」 제7조에 따라 해당 인증 요건을 갖추어 고용노동부장관의 인증을 받아야 하고, 고용노동부장관이 사회적기업을 인증하기 위해서는 고용정책심의회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있다. 이를 위해 고용노동부 장관은 사회적기업의 인증 신청 및 인증 신청기간 등에 관한 사항을 연 1회 이상 공고하여야 한다(시행규칙 제12조).

「사회적기업 육성법」 제8조에서 제시하고 있는 인증 요건은 조직형태로서 「민법」에 따른 법인·조합, 「상법」에 따른 회사 또는 비영리민간단체 등 대통령령으로 정하는 조직 형태를 갖출 것, 유급근로자를 고용하여 재화와 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 할 것, 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적의 실현을 조직의 주된 목적으로 할 것, 서비스 수혜자, 근로자 등 이해관계자가 참여하는 의사결정 구조를 갖출 것, 영업활동을 통하여 얻는 수입이 대통령령으로 정하는 기준 이상일 것, 정관이나 규약 등을 갖출 것, 회계연도별로 배분 가능한 이윤이 발생한 경우에는 이윤의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위하여 사용할 것 등을 명시적으로 규정하고 있다.

특히 고용노동부는 2011년 7월부터 '상시 인증제도'를 도입해 별도 접수기간 없이 사회적기업 인증 신청을 받고 심사를 함으로써 사회적기업을 인증하게 된다. 이러한 사회적기업의 인증은 한국사회적기업진흥원 신청·접수 → 형식적 요건 구비 여부 사전 상담 (권역별 사회적기업 민간지원기관) → 신청기관 실사(진흥원 및 민간지원기관) → 중앙부처 및 광역지자체 추천 → 인증심사소위 사전 검토 → 사회적기업육성전문위원회 심의 → 고용노동부 장관 인증 과정을 거치게 된다(고용노동부, 2011b)

3) 인증요건으로서의 취약계층

사회적기업의 주된 정책적 고려 대상은 취약계층으로 관련 법률에서 제시하고 있는 "취약계층"이란 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격가격가격매하는 데에 어려움

이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층을 말하며, 그가격체적인 기준은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 「사회적기업 육성법 시행령」 제2조에서는 「사회적기업 육성법」제2조에서 규정하고 있는 시장의 통상격체적 기준을 다음 사같이 제시하고 있다. 즉, 가구가월평균가소득이 전국 가구가월평균가소득통상 100분의 60 이하인 사람,「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 고령자, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조제1호에 따른 장애인,「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조제1항제4호에 따른 성매매피해자,「경력단절여성등통상경제활동 촉진법」 제2조제1호에 따른 경력단절여성, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 북한이탈주민, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 피해자, 「한부모가족 지원법」 제5조 및 제5조의2에 따른 보호대상자, 「보호관찰 등에 관한 법률」 제3조제3항에 따른 갱생보호 대상자, 그리고 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자 등가격가격체화하고 있다. 여기서의 “결혼이민자"란 대한민국 국민사혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 재한외국인[11]을 의미하며, 앞의 외국인주민 현황에서도 살펴보았듯이 2011년 1월 기준으로 국내거주 외국인주민은 1,265006명으로 국적미취득자는 100만 여명이고, 이중에서 결혼이민자는 근로자(552,946명, 43.7%) 다음으로 많은 141,654명으로 11.2%를 차지하고 있어 결혼이민자뿐만 아니라 이들로 구성된 다문화가정은 주요 정책적 고려대상이 되고 있다.

2. 다문화지원 사회적기업 사례

결혼이주여성과 다문화가정에 대한 정부의 지원정책으로는 보건복지부를 비롯해 행정안전부, 여성가족부, 교육과학기술부, 그리고 문화체육관광부 등 다양한 부처에서 주로 언어 및 취업지원을 위한 교육지원정책에 중점을 두고 있다. 이에 최근 여성가족부의 다문화가족지원센터 및 지방자치단체에서는 결혼이주여성을 대상으로 하는 (예비)사회적기업 창업을 통해 이주여성들의 경제적 활동에 대한 욕구충족과 가족생활 지원 등을 도모하도록 하고 있다. 이는 기본적으로 「사회적기업 육성법」과 동법 시행령에서 제시하고 있는 사회적기업의 정책대상으로서 취약계층에 결혼 이주여성을 포함하고 있기 때문이다.

11) “재한외국인”이란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자를 말한다.

1) 이주여성 취업지원형

먼저 “(주)사람(다문화가족 만남의 집)”은 2009년 7월에 노동부지원 (예비)사회적기업으로 선정된 이후 2010년 12월에는 고용노동부의 사회적기업으로 인증 받은 사회적 일자리 창출을 위한 기업으로 작업복이나 단체조끼 등을 생산하고 있다. 사업 참여자의 90%가 취약계층, 주로 이주여성과 고령자로 구성되어 있어 고령자에게는 일자리를 제공함으로 노후생활을 돕는 반면 결혼 이민자들에겐 경제적 안정을 위한 취업과 함께 기술을 습득하게 함으로써 더욱 행복한 가정을 지향하는 사회적기업으로서의 역할을 수행하고 있다

다음으로 여수 “민들레마을”은 여수YWCA 산하 비영리법인인 ‘돌봄 지원센터’가 지난 2008년 민들레마을㈜로 전환하여 고용노동부로부터 사회적기업으로 인증받았으며, 돌봄 서비스와 제조업(음식사업부)으로 사업을 분리해 운영해 오고 있다. 특히 ‘나눔 카페&베이커리’에는 모두 7명(2010년 7월 기준)의 다문화가정 여성이 일하고 있는 바와 같이 일자리를 갖고 싶어하는 다문화 여성들을 대상으로 생산품의 판매뿐만 아니라 전문기술까지 교육하고 있는 사회적기업이다.

또한 다문화 이주여성의 나눔 공동체로 경남 하동의 “한구자리 채울”은 결혼이민 등으로 하동 지역에 거주하는 이주여성들이 한 자리에 모여 서로 도우며 든든한 울타리를 만들어 채워가자는 의미의 다문화 이주여성의 자립형 지역공동체로서, 행정안전부와 하동군이 추진하는 자립형 지역공동체 일자리 창출사업의 일환으로 중국·일본·필리핀·베트남 등 결혼이민여성 10 여명이 찻집과 식당을 운영하고 있다.

2) 이주여성 교육지원형

부산 남구의 종합사회복지관이 운영하는 예비사회적기업 “다문화카페 휴″는 결혼이주 여성의 사회진출을 돕고, 직업인으로서의 역량을 강화하기 위해 2009년 고용노동부의 사회적일자리 창출사업 지원으로 시작되어 현재는 고용노동부로부터 예비사회적기업으로 등록된 상태다. 카페 휴에서는 차만 판매하는 것이 아니라 다문화 교육사업을 통해 한 달에 2~3회 초등학교, 지역아동센터, 유치원을 방문해 아동과 학생들에게 다문화를 알리고 있고, 이주여성들에게는 쿠키 만드는 법, 천연비누 만드는 법 등을 가르쳐 주며 자립의 기반을 마련해 주고 있다.

서울형사회적기업인 ‘한울교실플러스마미’는 수년간 결혼 이주여성의 인권과 행복을 위해 힘써온 결혼이민자여성평등찾기에서 설립한 “다문화강사파견사업”을 수행하고 있다. 즉, 서울형사회적기업으로 운영되고 있는 사업은 결혼이주여성의 일자리 창출과 역량강화를 위하여 형성된 ″다문화강사파견사업″으로 결혼이주여성 스스로가 다문화사회 안에서 주역으로 활동할 수 있는 터전 마련과 우리사회 안에서 자라나는 아동들

과 사회 속에서 살고있는 모든 사람을 대상으로 다문화에 대한 이해와 다문화사회 문제에 대한 접근을 강의 또는 여러 가지 문화활동을 통하여 이루고자 하는 것이다. “한울교실플러스마미”는 서울시여성발전기금사업의 우수사례로 뽑힌 다문화강사양성과정(한울교실)을 마친 중국, 일본, 필리핀, 베트남, 스리랑카, 몽골, 인도네시아, 태국, 캄보디아 등 9개국 나라의 결혼이주여성의 다문화강사가 활동하고 있다.

3) 사회적기업 육성을 위한 대기업 지원

“포스코와 함께하는 다문화 사회적기업 육성사업”은 결혼이주여성 고용 및 다문화가정에 대한 사회서비스를 제공할 목적의 사회적기업을 성공적으로 창업할 수 있도록 지원하고자 하는 사업으로 다문화 (예비)사회적기업으로 진입 가능한 사업 아이템을 보유한 기관 또는 개인 등이 사업의 지원 대상이다. 선정된 기관에 대해서는 (예비)사회적기업으로 진입할 수 있도록 지원하고 성공적인 다문화 관련 사회적기업 모델 창출을 통해 결혼이주여성 자립 지원 및 다문화 가정지원을 목적으로 하고 있다. 구체적으로 다문화가족지원센터를 통한 결혼이주여성 중심의 창업 또는 일자리 제공, 다문화 가정에 대한 사회서비스 제공 중심의 창업 또는 일자리 제공, 그리고 기타 다문화지원사업 관련 유관기관 또는 개인 등의 결혼이주 여성의 창업 또는 일자리를 제공하는 기관 등을 선정해 (예비)사회적기업으로 발전할 수 있도록 지원하고자 하는 민간부문 주도의 다문화지원을 위한 사회적기업 육성사업이다.

또한 다문화가족 지원을 위한 사회적기업인 “사단법인 글로벌투게더음성”은 29명의 인력 전원을 음성군내 사회복지사, 다문화가정 활동가 등 지역민으로 고용해 출범한 지역밀착형 사회적기업이다. 글로벌투게더음성은 다문화가족의 적응, 교육, 소통을 위한 다양한 프로그램을 제공해 지역 사회의 성공적인 모델로 발전시키고 향후 전국적인 확산 효과를 목적으로 하고 있으며, 글로벌투게더음성은 음성군으로부터 다문화가족지원센터 위탁 운영 및 센터 공여, 행정지원 등을 지원받고, 삼성으로부터는 센터 환경개선 및 인건비, 사업비와 향후 컨설팅 등을 지원받게 된다.

Ⅴ. 결론: 연구의 요약 및 제언

이상에서 다문주의와 다문화정책에 대한 이론적 고찰을 바탕으로 한국의 다문화 실태로서 외국인주민에 대한 개괄적 현황 및 국적별, 지역별 현황을 살펴보고, 외국인주민에 대한 우리 정부의 다문화 지원체계 및 지원정책의 실태, 그리고 다문화지원을 위한 사회적기업 사례를 고찰해 보았다.

먼저, 한국에 거주하는 장기체류 외국인, 귀화자, 외국인자녀 등을 통칭하여 외국인 주민은 2011년 1월 기준으로 총 126만 5,006명이며, 이는 우리나라 전체 주민등록인구(50,515,666명)의 2.5%에 해당되며, 또한 이는 지난해 1,139,283명 보다 11%, 125,000여명이 증가한 것이다. 지역별로는 경기(30.1%), 서울(29.0%), 인천(5.5%) 등 수도권에 64.6%가 집중 거주하고 있으며, 1만명 이상 외국인 주민 밀집 거주지역은 2010년 34개 보다 4개 증가한 38개 자치단체이며, 지역 주민등록인구 대비 외국인 주민 거주자의 비율이 3%를 초과하는 기초자치단체의 현황은 26개 기초자치단체가 1만명 이상 외국인 주민 거주 지역과 중복되고, 추가로 23개의 기초자치단체가 지역 총인구 대비 외국인 거주자 비율이 3% 이상을 차지하고 있다.

이러한 외국인 주민의 지역적 분포의 집중현상에 대한 정부의 정책적 지원에서 행정안전부는 외국인이 밀집하여 거주하는 자치단체를 대상으로 2008년 이후 외국인 밀집지역에 대한 생활환경개선사업을 진행하여 오고 있다.[12] 행정안전부가 이러한 외국인 밀집거주지역을 대상으로 환경개선사업을 추진해오고 있는 것은 외국인 밀집거주지역이 주로 대도시 주변, 지방공단 배후지역 등에 위치하여 주류사회와 단절되면서 생활편의시설 부족 등 불편을 겪고 있고, 범죄발생이 증가하는 등 슬럼화 현상이 나타나고 있기 때문이다(행정안전부, 2011c: 2). 그러나 지원하는 구체적인 사업 내역을 보면, 쉼터·공원, 커뮤니티센터 등 외국인주민 편의시설 조성사업, 다목적 체육센터 설치, 상가지역 간판정비 등 기초 인프라 구축사업, 보안등, 방범용 CCTV 설치 등 지역 슬럼화 방지 사업 등으로 과연 이와 같은 환경개선사업이 외국인주민을 대상으로 하는 지원정책인지에 대해서는 의문의 여지가 있어 보인다.

또한 한국 정부의 다문화 지원정책의 방향은 기업이 필요로 하는 수준의 외국인력 도입, 외국인력 고용절차 간소화, 기초생활 보호를 받는 국적 미취득 결혼이민자 적용범위 확대, 그리고 부모의 소득수준과 상관없이 다문화 아동 보육료 지원확대 사업 등과 같이 소위 시혜적이고 온정주의적인 관점에서 추진된 단편적인 프로그램의 사업추진으로(류영아, 2009: 51) 향후 외국인 주민에 대한 정부의 정책적 접근방향은 단순한 시혜적 프로그램보다는 다문화사회의 문화적 차이를 인정하고, 다문화 배경을 지닌 외국인 주민의 다양성과 인권을 신장시킬 수 있는 등의 다문화주의 모델 차원에서의 접근이 이루어져야 할 것이다.

다음으로 중앙정부가 부처별로 다문화 관련 정책을 추진하고 있으나 사업의 중복성 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 예를 들어, '2011년도 외국인정책 시행계획' 상의 질 높은 사회통합분야 사업을 보더라도 행정안전부의 결혼여성이민자 지도자양성 교

12) '2011년도 생활환경 개선사업'에 대한 공모·심의를 거쳐, 서울 영등포구 등 11개 시군구(서울 영등포구, 용산구, 부산 강서구, 인천 중구, 남동구, 경기 안산, 시흥, 남양주시, 전남 영암군, 경남 창원, 김해시 등)에 사업비 31억 7천만원을 지원한다.

육과 결혼이민자 정보화교육, 농림수산식품부의 여성결혼이민자등에 대한 맞춤형 영농교육, 고용노동부의 결혼이민자의 취업지원 등의 결혼이민자를 정책적 대상으로 하는 취업 또는 생활정착을 위한 유사한 교육프로그램이 중앙 부처 다발적으로 계획되고 시행되고 있음을 알 수 있다. 또한 중앙 부처별 다문화 관련 사업중 대표적으로 중복되는 영역은 한국어교육사업 및 인력양성사업으로 법무부의 이민자 사회통합프로그램사업에서의 한국어 교육, 보건복지부의 다문화가족지원센터에서의 한국어 교육, 노동부의 외국인근로자센터에서의 한국어교육 등 중앙 부처별로 중복되어 실시되고 있다. 또한 결혼이주민여성을 주된 정책적 대상으로 하고 있는 지역기반의 (예비)사회적기업의 주된 서비스제공도 결혼이주여성을 대상으로 하는 언어 및 취업지원 교육사업과 이들 결혼이주여성을 활용한 일반 주민대상의 다문화 교육사업에 집중되어 있음을 알 수 있다.

외국인주민에 대한 보다 원활하고 효과적인 지원정책의 추진을 위해 행정안전부가 지방자치단체에 전담부서 설치를 위한 방안을 수립하였으나 서울시에서 보여지는 바와 같이 경제진흥본부 산하의 외국인생활지원과라는 통합부서의 설립과 더불어 다문화가족을 지원하는 다문화가족팀이 별도로 구성되어 운영되고 있는 현실이다. 또한 지방자치단체의 다문화지원사업은 지역 다문화가족지원센터 등 건강가정지원센터, 종합사회복지관, NGO 등 다양한 기관에서 기능을 담당하고 있어 사업의 추진체계 및 수행방식 등이 복잡한 문제점을 지니고 있다. 이에 중앙 부처 차원에서의 중복사업의 효과적 추진을 위한 정책 네트워크의 구축뿐만 아니라 지방자치단체의 외국인주민과 다문화 사업부서의 통합을 통한 전담부서의 설치가 필요하며, 더불어 정부와 민간부문 간의 연계·협력방안이 강구되고 있는 것과 같이 외국인주민과 다문화가정을 위한 관련 지원기관 간의 업무추진 체계의 네트워크 연계가 필요해 보인다. 이러한 측면에서 최근 결혼이주여성을 주된 정책대상으로 하고 있는 다문화지원사업의 추진에 있어 정부 산하의 다문화가족지원센터, 지방자치단체, 민간 부문의 비영리 단체, 그리고 대기업 등 다양한 주체들의 참여와 이들 간의 네트워크 연계를 통해 사회적기업을 발굴·육성하고 있는 바와 같이 정부부문과 민간부문의 영리기업 그리고 비영리단체 간의 상호협력을 통해 외국인주민으로서 결혼이주여성의 안정적 정착뿐만 아니라 다문화가정의 실질적 지원을 위한 사회적기업 활성화 방안의 모색이 강구되어져야 한다.

<참고문헌>

고용노동부. (2008). 「사회적기업 육성 기본계획(2008-2012)」.

_____. (2011a). 「2011년도 사회적기업 인증계획(안)」.

_____. (2011b). 2011년 사회적기업 인증 연간 계획 공고.

김남국. (2010). 다문화의 도전과 사회통합: 영국, 프랑스, 미국 비교연구. 「유럽연구」, 28(3): 133-174.

김성기. (2009). 사회적기업 특성에 관한 쟁점과 함의. 「사회복지정책」, 36(2): 139-166.

김이선. (2007). 「다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(Ⅰ): 한국사회의 수용현실과 정책과제」. 한국여성정책연구원.

김혜영. (2011). 한국 다문화정책의 현황과 과제. 학술회의 발표논문.

류정아. (2009). 「다문화지표 개발 연구」. 한국문화관광연구원.

서운석. (2010). 한국인의 다문화 인식 현황: 연령별 비교를 중심으로. 「다문화와 평화」, 4(1): 11-39.

설동훈·이혜경·조성남. (20006). 「결혼이민자 가족실태 조사 및 중장기 지원정책방안 연구」. 여성가족부.

손철성. (2008). 다문화주의와 관련된 몇가지 쟁점들, 「철학연구」. 107

윤소영. (2010). 「문화기반시설 다문화프로그램 현황 및 개선방안」. 한국문화관광연구원.

윤인진. (2008). 한국적 다문화주의의 전개와 특성. 「한국사회학」, 42(2): 72-103.

윤인진·송영호·김상돈·송주영. (2010). 「한국인의 이주노동자와 다문화사회에 대한 인식」. 서울: 이담.

장원봉. (2008). 한국 사회적 기업의 실태와 전망. 「도시와 빈곤」, 89: 46- 74.

정의철. (2011). 다문화사회와 이주민의 정체성; 다문화사회와 다문화교육: 참여적 다문화 미디어교육 사례. 「비교한국학」, 19(1): 73-113.

조상균. (2007). 일본의 다문화 정책과 재일동포의 인권. 「민주주의와 인권」, 7(1): 347-367.

_____. (2008). 다문화가정 지원법제의 현황과 과제. 「민주주의와 인권」, 8(1): 147-174.

조정남. (2007). 현대국가의 다문화주의. 「민족연구」, 30: 6-15.

지종화·정명주·차창훈·김도경. (2009). 다문화 정책 이론 확립을 위한 탐색적 연구. 「사회복지정책」, 36(2): 471-501.

한승준. (2008). 동화주의모델 위기론과 다문화주의 대안론 -프랑스의 선택을 중심으로. 2008학년도 한국행정학회 하계학술대회논문집.

_____. (2009). 지자체 다문화정책 추진체계 구축방안에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 269-291.

홍기원. (2009a). 한국 다문화정책의 문제점과 개선방향. 「한국공공관리학보」, 23: 169-189.

_____. (2009b). 한국 다문화정책의 현황과 과제. 「다문화와 평화」, 3(1): 13-35.

황정미. (2007). 「한국사회의 다민족, 다문화 지향성에 관한 조사 연구」. 한국여성정책연구원.

_____. (2009b). 한국 다문화정책의 현황과 과제. 「다문화와 평화」, 3(1): 13-35.
행정안전부. (2011a). 2011년 지방자치단체 외국인주민 현황.
행정안전부. (2011b). 지자체 외국인주민 지원 전담부서 설치, 관련정책 체계적 추진.
행정안전부. (2011c). 외국인 밀집거주지역 생활 환경이 확 바뀐다.

접수일(2011년 03월 07일)
수정일자(2011년 03월 20일)
게재확정일(2011년 04월 05일)

포천시 중소기업 진흥정책의 현황과 발전방안

Promoting of Pocheon Small and Medium Industries

김 종 래 (대진대학교 행정학과 - 주저자)
정 원 희 (경민대학교 자치행정과 - 교신저자)

Abstract

Kim, Jong-Rae / Chung Won-Hee

In this study, small and medium enterprise policy, General, cast and explores the small and medium-sized, Gyeonggi-do, first of the overall policy. It meets the small business policy, too, these casts of Pocheon and shall, through the comparison of the usage analysis area, according to Fortune, so help you understand the special and universality. Next, the policy of Pocheon for a future policy direction for SME promotion.

First, the Fortune amassed in the region, the base material of the acquisition and promotion of small and medium business and in-depth analysis and assessment is not doculi useful information through the premise because fortune is to offer small and medium business DB Analysis Center.

Second, the expansion of small and medium business related professional staff in Pocheon, inclusive.

Thirdly, promoting small and medium-sized and medium-sized enterprises promotion policy, the policy of fortune only to a lack of financial capability, as long as the area of the city, seondan human capacity to galvanize a total that is not a total policy.

Finally, the proposal and want to run.

These discussions will contribute to the development of small and medium-sized city.

주제어: 포천시, 포천시 비즈 이노넷, 중소기업

Keywords: Pocheonsi, Pocheonsi BIZ Inno net, Small and Medium Industries

Ⅰ. 들어가며

지역경제의 발전과 지역성장을 위한 중소기업의 역할과 중요성은 재삼 강조할 필요가 없을 것이다. 한국의 중소기업은 전체 사업자의 99.9%, 종사자는 전체 고용의 87.7%, 중소제조업의 생산액과 부가가치는 각각 46.4%와 49.2%를 차지하고 있어 우리 경제의 근간이 됨을 알 수 있다.[1] 이러한 정량적 지표 이외에도 한국 경제의 가장 관심사 중의 하나인 취업 및 일자리 창출과 관련하여서도 지난 10년간 대기업의 고용은 지속적으로 감소한 반면 중소기업은 연간 5% 정도의 지속적인 고용창출을 하고 있고, 매년 5만개 이상의 창업기업을 배출하고 있어 소상공인이 주축이 된 중소기업은 지역경제의 근거가 되고 있고 서민경제생활의 안전판 역할을 하고 있기도 하다. 그러나 중소기업이 국민경제에서 차지하는 막대한 비중과 지역경제의 중추적 역할에도 불구하고 대중소기업간의 수익성 격차 확대, 전통시장이나 자영업자 등 소상공인의 경영상 곤란, 중소기업의 비인기로 인한 인력난 등 중소기업이 당면한 문제들도 산적해 있는 상황이다.

포천지역의 경우에도 이와 유사한 측면을 보여주고 있으며, 경기북부지역에서도 낙후지역에 해당하는 포천의 경우 2010년 말 14,000여개의 사업체가 운영되고 있으나 대부분 5인 이하의 영세한 규모로 조사되고 있다. 그럼에도 불구하고 포천시의 지역경제에서 중소기업이 차지하는 비중은 상당한 비중인 만큼 중소기업의 육성과 진흥을 통한 지역경제의 활성화 및 나아가 지역성장과 발전의 정책적 노력은 그 중요성이 크다고 하겠다.

본 연구에서는 중소기업정책에 대한 일반적 경향성을 파악하고, 경기도의 전반적인 중소기업정책을 먼저 살펴보고자 한다. 그것은 포천시의 중소기업정책 역시 이러한 경향성에 부응하여야 하며, 현황분석의 비교를 통하여 포천지역의 특수성과 보편성을 이해하는데 도움이 되기 때문이다. 다음으로 포천시의 중소기업정책에 대한 분석을 바탕으로 향후 포천시 중소기업진흥을 위한 정책방향에 대한 논의를 하고자 한다.

물론 중소기업정책이라는 것은 매우 광범위하여 간단하게 제언하기 어려운 다양한 국면을 지니고 있으며, 중소기업정책과 관련하여 포천지역의 독자성보다는 중앙정부나 광역자치단체의 정책결정과 집행을 포천시가 보조하는 역할이 크기 때문에 자율적 정책의 여지가 상대적으로 미약한 것도 사실이다. 그러나 주어진 여건 하에서 포천시가 중소기업정책을 보다 효율적이고 효과적으로 추진하기 위한 방안은 어떠한 것이 있는가에 대해 몇 가지 논제를 제시하고 토론의 장을 만들기 위한 목적으로 본 연구가 수행되었음을 밝혀두고자 한다. 짧은 지면과 제한된 논의 주제를 가지고 중소기업

1) 중소기업청(2010), 2011년 중소기업 육성시책, p.1.

진흥을 위한 종합적인 정책대안을 제시하는 것은 어려운 만큼 본 발표를 계기로 포천시의 중소기업정책과 지역발전에 대한 새로운 관심과 다양한 논의의 출발점이 되기를 기대해본다.

Ⅱ. 지방 중소기업의 전반적 환경

1. 중소기업이 국민경제에서 차지하는 비중

1) 경제현황과 중소기업 동향

2010년 한국경제는 6.1%의 성장률을 기록하였다. 2009년 성장률이 0.2%로 저조한 탓에 상대적으로 2010년 성장률이 크게 나온 면이 있지만 주요국들이 여전히 침체의 늪에 빠져있는 상황에서 상대적으로 빠르게 글로벌 경제위기를 극복하며 높은 성장률을 기록했다.[2)]

수출은 전년대비 28.3% 증가한 4,664억 달러, 수입은 31.6% 증가한 4,252억 달러로 무역수지는 412억 달러 흑자를 달성하였으며 특히 수출은 사상 최대치를 기록하였다. 취업자 수는 정부의 일자리 사업규모 축소로 공공행정 취업자는 감소(△7.2만명)하였으나, 수출·내수 등 경기 개선에 힘입어 제조업·민간서비스업 중심으로 큰 폭으로 증가(39.5만명)하였다. 생산자물가는 3.8% 상승하였다. 생산자물가가 이처럼 치솟은 것은 국제 유가와 원자재 가격이 급등한 데다 채소와 과일 등 농림수산품 가격이 상승했기 때문이다. 특히 석유제품은 11월 6.5%보다 두배 가까이 상승하였다.

2010년 중소제조업 생산지수는 본격화된 경기회복세에 힘입어 전년대비 14.2% 증가하였으나, 대기업(18.3% 증가)보다는 낮은 증가세를 기록하였다. 설비투자 업체비율도 경기회복에 따라 견조한 증가세를 나타내었으며, 전년대비 9.7% 증가한 16.9%로 상승하였다.

제조업 경기회복세에 따라 제조업 평균가동률은 전년대비 9.1% 상승한 81.2%를 나타내고 있으며 중소기업 평균가동률도 5.7% 증가한 72.2%를 기록하였다. 제조업 가동률지수가 100을 넘은 것은 2008년 글로벌 금융위기 이후 처음이다.

---

2) 특히 2011년의 경우 미국의 더블딥 공포, 유럽국가들의 경제적 하락 등으로 전반적인 경제침체가 있으며, 우리나라의 경제 역시 위협받고 있는 상황이다; 김세종 외(2010), 맞춤형 지원정책 수립을 위한 중소기업 성장경로에 관한 연구, 중소기업연구원, pp.5-8.

<표 1> 국내 주요 경제지표

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
경제활동별 성장률(실질) (%)						
국내총생산 (실질성장률)	4.0	5.2	5.1	2.3	0.2	6.1
국내총소득	2.4	3.7	4.8	△1.2	1.7	5.8
수출동향 (억 달러, %)						
수출	2,844.2	3,254.6	3,714.9	4,220.1	3,635.3	4,663.8
(증감률)	(12.0)	(14.4)	(14.1)	(13.6)	(△13.9)	(28.3)
수입	2,612.4	3,093.8	3,568.5	4,352.7	3,230.8	4,252.1
(증감률)	(16.4)	(18.4)	(15.3)	(22.0)	(△25.8)	(31.6)
무역수지	231.8	160.8	146.4	△132.7	404.5	411.7
고용동향 (천명, %)						
경제활동인구	23,743	23,978	24,216	24,347	24,394	24,748
취업자	22,856	23,151	23,433	23,577	23,506	23,829
(고용률)	(59.7)	(59.7)	(59.8)	(59.5)	(58.6)	(58.7)
실업자	887	827	783	769	889	920
(실업률)	(3.7)	(3.5)	(3.2)	(3.2)	(3.6)	(3.7)
물가동향 (2005=100, %)						
소비자물가지수	100.0	102.2	104.8	109.7	112.8	116.1
(전년대비)	(2.8)	(2.2)	(2.5)	(4.7)	(2.8)	(2.9)
생산자물가지수	100.0	100.9	102.3	111.1	110.9	115.1
(전년대비)	(2.1)	(0.9)	(1.4)	(8.6)	(△0.2)	(3.8)

자료 : 한국무역협회, 한국은행; 중소기업진흥공단(2010), 연차보고서, p.7.

2010년 연간 신설법인 수는 본격화된 경기회복세와 국내경제에 대한 긍정적인 경기전망 등에 힘입어 60,312개로 전년대비 6.1% 증가하여 17개 시도별 신설법인 통계작성을 시작한 2003년 이후 최대치를 기록하였다.

중소기업 대출은 PF 대출 감소 및 부실채권 정리 등에 따라 2.1조원 감소하였으며, 연체율은 기업구조조정 추진 및 부동산 경기부진에 따른 부동산 PF 대출연체율 상승 등으로 0.2% 증가하였다.

<표 2> 중소기업 동향

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010
중소제조업 생산동향							
중소제조업 생산지수 (2005=100 기준)		100.0	101.8	105.8	104.5	102.9	117.5
설비투자 실시업체비율							
중소제조업(%)		15.1	16.6	17.3	13.9	15.4	16.9
중화학		17.6	18.8	19.4	16.2	17.2	19.2
경공업		11.7	13.5	14.5	10.8	12.8	13.1
산업활동 동향							
제조업 평균가동률(%)		79.4	80.0	80.1	77.6	74.4	81.2
중소기업 평균가동률(%)		69.9	70.4	71.0	69.3	68.3	72.2
제조업 가동률지수 (2005=100 기준)		100.0	100.3	100.4	97,2	93.8	102.1
창업 및 부도동향							
신설법인 수(A) (개)		52,587	50,512	53,483	50,855	56,830	60,312
부도법인 수(B) (개)		2,200	1,630	1,507	1,886	1,364	1,143
창업배율(A/B) (%)		23.9	31.0	35.5	27.0	41.7	52.8
부도업체 수 (개)		3,416	2,529	2,294	2,735	1,998	1,570
어음부도율 (%)		0.04	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03
금융동향							
대출잔액 (연말, 조원)	중소기업	258.0	303.3	371.7	423.4	443.5	441.4
	대기업	44.7	40.8	56.9	91.3	90.4	102.6
대출금리 (연 %)	중소기업	5.76	6.20	6.72	7.31	5.65	5.68
	대기업	5.20	5.56	6.09	6.79	5.61	5.25
대출연체율 (%)	중소기업	1.5	1.1	1.0	1.7	1.1	1.3
	대기업	0.1	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4

자료 : 중소기업중앙회, 중소기업청, 통계청, 한국은행; 중소기업진흥공단(2010), 연차보고서, p. 8.

2) 중소기업이 국민경제에 차지하는 비중

중소기업이 우리 경제에서 차지하는 비중이 지속적으로 증가하고 있다. 중소기업은 2008년말 현재 우리나라 전산업 사업체 수(305만여 개소)의 99.9%, 종사자 수(1,147만여명)의 87.4%를 차지하고 있다. 2008년을 제외하고 중소기업체 수는 꾸준하게 증가해 왔다.

중소기업은 산업별 기준으로 도매 및 소매업(28.0%), 숙박 및 음식점업(20.5%), 운수업(11.1%), 제조업(10.4%) 등에 많이 분포되어 있으며, 종사자수 기준으로는 제조업(22.6%), 도매 및 소매업(20.8%), 숙박 및 음식점업(14.8%)이 많은 비중을 차지하고 있다.

<표 3> 연도별 중소기업 추이

(단위 : 개소, %)

구분		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
사업체수	전체	2,658,860	2,861,830	2,939,661	2,927,436	2,867,749	2,940,345	3,049,345	3,046,958
	중소기업	2,649,691	2,856,913	2,934,897	2,922,533	2,863,583	2,936,114	3,046,839	3,044,169
	비중	99.7	99.8	99.8	99.8	99.9	99.9	99.9	99.9
종업원수	전체	10,876,418	11,737,640	11,870,358	11,824,074	11,902,400	12,234,160	12,818,280	13,070,424
	중소기업	9,176,237	10,154,095	10,308,574	10,210,629	10,449,182	10,677,789	11,343,707	11,467,713
	비중	84.4	86.5	86.8	86.4	87.8	87.3	88.5	87.7

자료 : 통계청(2010), 연도별 사업체기초통계조사보고서에서 발췌정리

전체 제조업 중에서 중소기업의 생산액 비중은 2008년 현재 46.4%를 차지하고 있으며 부가가치 비중은 49.2%를 차지하고 있다. 사업체 수나 고용의 비중에 비하면 낮은 수치이지만 그래도 중소기업이 우리 경제에서 차지하는 비중은 적지 않다.

<표 4> 중소기업 위상(제조업, 2008)

(단위 : 개소, 명, 억원, %)

구분	전체	중소기업	대기업	비중	
				중소기업	대기업
사업체수	112,576	111,957	619	99.5	0.5
종사자수	2,796,038	2,134,699	661,339	76.3	23.7
생산액	11,675,967	5,420,197	6,255,770	46.4	53.6
부가가치	3,848,731	1,895,164	1,953,567	49.2	50.8

자료 : 통계청(2010), 연도별 사업체기초통계조사보고서에서 발췌정리

전체 중소기업과 대기업의 경제발전 기여도를 비교해 보면, 1960년대와 1970년대에는 대기업 중심의 중화학공업 성장정책을 추진함에 따라 고용, 생산, 부가가치 증가의 절반 이상을 대기업이 기여했다. 그러나 1980년대로 들어서면서 정부의 중소기업 지원정책 강화 등을 통해 중소기업의 고용 기여율이 81.9%로 크게 확대되었다. 1990년대에는 1997년 외환위기로 인해 중소기업의 고용 흡수력이 다소 약화되었으나, 생산, 부가가치 기여율은 처음으로 대기업을 앞서기 시작했다. 2000년대에 들어와서는 중소기업의 고용 기여율이 119.8%로 나타나 고용 증가의 중심축에 중소기업이 있음을 보여주고 있다. 생산액과 부가가치 기여율도 각각 45.5%와 48.0%로 중소기업의 역할이 적지 않다는 것을 보여주고 있다.

<표 5> 제조업 중소기업과 대기업의 경제발전 기여율 비교

(단위 : %)

구분			1960년대 (63-69)	1970년대 (70-79)	1980년대 (80-89)	1990년대 (90-99)	2000년대 (00-08)	전체 (63-08)
사업체수	증감률	중소기업	5.2	3.1	9.0	3.3	1.8	4.1
		대기업	18.2	5.1	1.9	△5.6	△2.1	2.2
	기여율	중소기업	94.0	94.8	99.4	102.2	100.8	99.6
		대기업	6.0	5.2	0.6	△2.2	△0.8	0.4
종사자수	증감률	중소기업	8.3	10.2	7.3	△0.2	1.1	4.7
		대기업	19.8	10.8	2.0	△5.8	△0.5	3.6
	기여율	중소기업	38.1	47.1	81.9	△6.8	119.8	78.0
		대기업	61.9	52.9	18.1	△93.2	△19.8	22.0
생산액	증감률	중소기업	22.6	40.4	20.7	13.0	9.2	21.1
		대기업	47.6	39.1	14.8	10.6	9.7	22.4
	기여율	중소기업	26.5	32.2	45.7	50.3	45.5	46.4
		대기업	73.5	67.8	54.3	49.7	54.5	53.6
부가가치	증감률	중소기업	25.4	40.0	21.9	13.4	7.0	21.3
		대기업	47.6	35.3	16.4	11.3	7.5	21.6
	기여율	중소기업	25.7	35.7	47.7	50.5	48.0	49.2
		대기업	74.3	64.3	52.3	49.5	52.0	50.8

자료 : 중소기업중앙회(2010), 중소기업통계에서 발췌 정리

특히 중소기업은 일자리 창출의 기여도가 매우 높아 고용 없는 성장시대(jobless growth)에 새로운 일자리 창출의 원천으로 각광을 받고 있음을 일자리 관련 통계로 쉽게 확인할 수 있다. 1997년 IMF 외환위기 이후 1998년부터 2008년 사이 대기업의 일자리는 61만명이 감소한 반면, 중소기업은 같은 기간에 379만명 증가하였다. 최근 통계청 자료에 따르면 300인 이상 사업장의 취업자는 올 들어 8개월 연속 감소한 것으로 나타났다. 규모별 취업자 통계가 2009년 1월부터 작성되었기 때문에 전년과 비교가 가능한 2010년 1월부터 8월까지 대기업 취업자 수가 8개월 연속 감소하고 있는 실정이다. 반면 중소기업 취업자는 지속적으로 증가하고 있어 그나마 고용시장 안정에 기여하고 있는 것으로 나타났다. 5~300인 규모의 사업장 취업자 수는 2010년 1월부터 증가세를 유지하고 있는데 8월에는 전년에 비해 47만명이 증가한 것으로 나타났다.

또한 생산 및 부가가치 비중 면에서 중소기업은 국민경제의 뿌리를 형성하는 모세혈관과 같은 중요한 존재이다. 더구나 중소기업은 새로운 창업활동이나 사업전환, 그리고 인수합병(M&A) 등을 통해 일자리를 만들고 경제의 활력소 역할을 담당하고 있다. 벤처기업을 중심으로 혁신형 중소기업들은 새로운 기술과 아이디어를 창출하여 국내외 시장 확대와 신기술 개발을 주도하면서 진취적 기업 활동의 주역을 담당하고 있다.[3)]

2008년 기준으로 중소기업의 지역별 분포를 보면 수도권 지역(서울, 인천, 경기)이

전체 사업체수의 47.4%(1,443천개), 전체 종사자수의 51.1% (5,858천명)를 차지하여 수도권 집중 현상이 여전함을 보여주고 있다.

종사자수 기준으로 영남권은 26.7%, 중부권은 9.4%, 호남권은 9.0%를 차지하고 있는 것으로 나타나 지역균형발전 노력에도 불구하고 지역간 편중현상이 크게 개선되지 못한 것으로 분석된다.

한편 중기업(중소기업 중 소기업 제외)의 비중(사업체수 기준)은 전국 평균(3.4%)에 비해 서울(4.8%), 경기(3.7%), 울산(3.6%) 등 대도시에서 상대적으로 높은 것으로 나타났으며, 대구(2.6%), 부산(3.2%), 인천(3.2%), 광주(3.2%) 지역은 광역시임에도 불구하고 중기업의 비중이 상대적으로 낮게 나타났다.

<표 5> 지역별 중소기업 변화추이

(단위 : %)

구분	사업체수					종사자수				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
수도권	46.6	47.1	47.2	47.4	47.4	50.3	51.0	51.0	51.3	51.1
영남권	28.5	28.2	28.1	28.0	27.9	27.6	27.1	27.0	26.8	26.7
호남권	10.5	10.3	10.2	10.1	10.1	9.0	8.9	8.9	8.9	9.0
중부권	9.5	9.6	9.6	9.7	9.8	9.1	9.2	9.2	9.2	9.4
기타 (강원, 제주)	4.9	4.9	4.8	4.8	4.8	4.0	3.8	3.8	3.8	3.8

자료 : 중기청(2010), 중소기업에 관한 연차보고서, p.22.

2. 경기도 중소기업 육성방향 및 성과

경기도의 경우 2011년 중소기업 정책목표를 BF(Business Friendly) 정책으로 기업 경쟁력 강화를 유도하고 있다.

그에 따른 정책방향으로 첫째, 중소기업 경쟁력 강화 : 자금・판로・기술・품질・애로해소 지원 내실화 및 사업화 기술지원 강화, 둘째, 공장 신・증설 지원 및 산업단지 활성화 : 산업입지 공급, 기업규제 지속 개선, 첨단제조업종 투자유치, 셋째, 일자리창출 극대화 : 취업지원 인프라 운영 활성화, 맞춤형 일자리 지원, 산업인력 기술역량 강화, 넷째, 서민경제 안정화 : 소상공인 경영안정 지원, 전통시장 활성화, 다섯째, 미래산업 육성으로 성장잠재력 확보 : 저탄소 녹색성장 산업 육성, 제약・첨단의료산업 등을 추진하고 있다.[4)]

3) 김세종 외(2010), 맞춤형 지원정책 수립을 위한 중소기업 성장경로에 관한 연구, 중소기업연구원, p.7.
4) 중소기업청(2010), 2011년 지방자치단체의 중소기업 육성시책, pp.492-498.

또한 그동안의 성과를 보면 전체적으로 경제위기 조기극복과 지역특성을 반영하여 추진된 2010년도 중소기업육성계획은 자금, 기술, 판로 등 다양한 지원을 통해 기업하기 좋은 환경 조성에 노력하였다. 기업경영자금 원활한 공급을 위한 중소기업육성자금 조기집행, 경제위기 조기극복을 위한 신용보증 공급대상 확대, 기술적 문제해결을 위한 기술닥터사업 추진, 일자리 창출을 위한 원스톱 창업지원 프로그램(G-창업프로그램) 및 일자리 우수기업 인증제를 운영하였다. 그 결과 '2010 신기술 실용화 촉진대회 전국 최우수 대통령상', '10년 친 기업 환경조성 노력(기업애로 처리) 정부합동평가 "가등급", 제36회 전국품질분임조 경진대회 종합우승(7연패), 제40회 대한민국공예품대전 최우수 대통령상 및 전국기능경기대회 준우승, '제6회 기업사랑 우수혁신사례 대한상공회의소 회장상 수상' 등의 성과를 보였다.

분야별 성과는 첫째, 경제위기 극복을 위한 경쟁력 있는 중소기업 육성으로 중소기업 육성자금 지원 및 신용보증공급 확대, 창업 및 해외진출 지원, 우량중소기업 및 중견기업 지원을 통한 글로벌 기업 육성, 기업현장 애로 해소를 통한 수요자 중심의 현장행정 구현, 기업수요에 맞는 산업단지 조성으로 기업입지 지원 등으로 경쟁력 있는 중소기업을 지원하였다.

둘째, 사람 중심의 일자리 창출로 One Stop 일자리센터 시스템 구축('10.2.1), 계층별 맞춤형 취업 지원 및 취업알선 인프라 강화, 취약계층 일자리지원 및 사회적 기업 육성, 지역 노사민정 협력 활성화 추진 등을 실행하였다.

셋째, 미래성장을 위한 기반 차세대 성장동력 산업 확충으로 판교테크노밸리 조성 및 광교테크노밸리 운영, 미래전략 융·복합 신산업 육성 연구지원, 현장중심의 중소기업 R&D 지원, 과학기술정책 지원 시스템 구축 및 과학기술문화 확산, 2010 경기국제보트쇼 성공적 개최, 미래 신성장동력 녹색산업 육성 등을 추진하였다.

넷째, 전략적 투자유치 및 국제교류 추진으로 투자유치 홍보활동 및 잠재투자가 발굴노력 전개, 외투기업 투자환경 개선사업 추진, 기술·일자리 중심 국내외 기업 투자촉진 전략 추진(근거법령 신설 건의), 수출증대를 위한 해외마케팅 활동 지원, 수출저변 확대를 위한 해외마케팅 인프라 지원 등을 실행하였다.

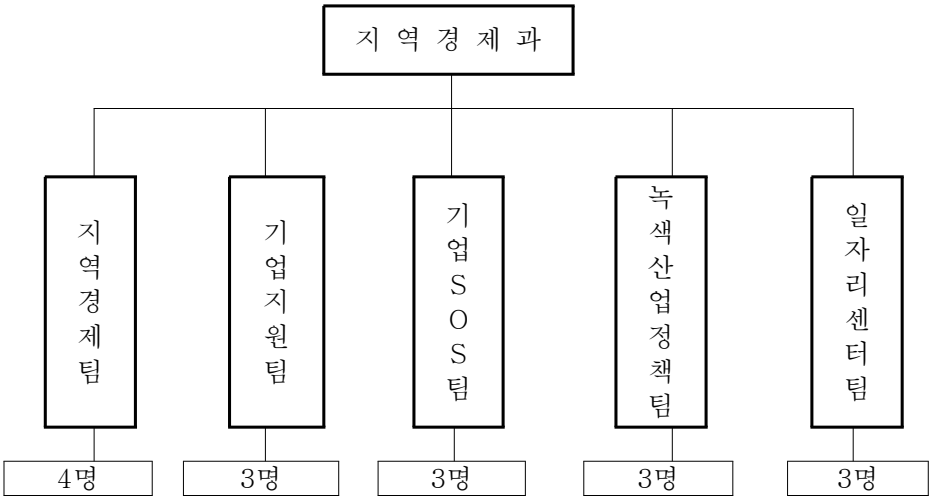
다섯째, 해외 경기비즈니스센터(GBC) 6개소 운영으로 해외교류지역과의 교류협력 강화 및 교류지역 확대하였다.

여섯째, 경제위기 어려움을 겪고 있는 민생경제 안정 도모로 영세 소상공인 지원을 통한 소상공인 경영안정 도모, 전통시장 활성화 등을 추진하여 중소기업의 활성화에 집중투자 하였다.

Ⅲ. 포천시 중소기업 현황

1. 포천시 중소기업 지원조직

포천시 중소기업 지원조직은 지역경제과로 5팀 16명으로 구성되어 있다. 지역경제팀은 재래시장 시설현대화사업, 재래시장활성화사업, 유통업무를 담당하고 있고, 기업지원팀은 중소기업의 애로사항처리, 외국인관리, 노조관리 업무 및 해외시장개척단 파견업무, 유망중소기업 발굴 및 관리, 산업클러스터 사업지원, 국내전시회참가, 포천상공회의소 보조사업, 대진대학교 창업보육센터 지원 등의 업무를 담당하고 있다. 기업SOS팀은 중소기업육성자금관리, 중소기업특례보증지원, 기업애로 처리, 섬유애로기술지원센터 운영사업 지원 등 기업의 자금 및 애로사항 관리를 위한 조직이다.[5] 녹색산업정책팀은 녹색산업업무, 지역에너지업무, 가스사업인허가, 전기관련업무를 담당하고 있다. 마지막으로 일자리센터팀은 일자리센터, 희망근로프로젝트, 지역공동체일자리사업 등 일자리 창출관련 업무를 담당하고 있다. 기업지원을 위한 산학네트워크를 담당하는 조직은 기업SOS팀으로 2명이 이 모든 업무를 담당하고 있어 인력부족이나 전문성 문제가 제기될 수 있을 것이다.



<그림 1> 조직현황

2. 포천시 중소기업 현황

5) 양주시의 경우 기업지원과 기업지원(SOS)팀은 6명으로 포천시의 3명보다 2배의 인력을 보여주고 있다.

현재 포천시는 총 14,227개의 사업체가 존재하며, 종사자는 총 66,939명으로 나타났다. 또한 조직형태별로는 개인 기업이 12,173개로 가장 많고, 다음으로 회사법인이 1,269개로 많은 것으로 나타났다. 또한 사업체 구분별로도 단독이 13,714개로 가장 많은 것으로 나타났다. 이를 경기북부 타 지역과 비교하였을 때 고양시와 의정부, 그리고 남양주시와 파주시 다음으로 사업체가 많은 것으로 나타났다.

<표 6> 산업대분류별 사업체 총괄

(단위 : 개, 명)

구분	합계					조직형태별 합계			
						개인		회사법인	
	사업체수		종사자수(Workers)			사업체수	종사자수	사업체수	종사자수
	Estab.	여성대표자	계	남	여				
2004	577,633	-	2,940,840	1,777,115	1,163,725	496,831	1,314,582	52,128	1,220,911
2005	596,133	205,214	3,066,075	1,853,434	1,212,641	508,460	1,374,406	55,368	1,249,844
2006	618,765	215,347	3,164,760	1,908,693	1,256,067	523,352	1,403,530	61,471	1,298,211
2007	640,490	224,478	3,332,405	2,001,955	1,330,450	538,737	1,472,952	65,921	1,361,183
2008	651,428	230,361	3,438,570	2,071,790	1,366,780	545,233	1,479,782	69,407	1,433,291
2009	660,008	235,674	3,558,659	2,124,677	1,433,982	549,996	1,521,600	72,442	1,481,615
북 부	166,057	60,284	771,366	438,915	332,451	141,212	398,776	14,663	236,320
의정부시	23,070	9,409	99,531	50,728	48,803	20,234	53,781	1,425	23,767
동두천시	5,800	2,271	23,496	12,356	11,140	5,099	12,761	257	5,929
고 양 시	47,523	17,851	228,894	124,163	104,731	39,675	114,033	5,069	70,748
구 리 시	11,330	4,228	51,065	26,245	24,820	9,496	25,886	1,223	16,192
남양주시	24,290	8,303	98,448	56,321	42,127	21,306	58,636	1,595	23,912
파 주 시	18,020	6,078	104,405	65,163	39,242	14,777	44,302	2,183	47,730
양 주 시	13,157	4,111	65,722	42,969	22,753	11,089	34,819	1,230	22,709
포 천 시	**14,227**	**4,565**	**66,939**	**42,772**	**24,167**	**12,173**	**37,039**	**1,269**	**19,410**
연 천 군	3,342	1,331	12,647	7,329	5,318	2,837	6,615	163	2,259
가 평 군	5,298	2,137	20,219	10,869	9,350	4,526	10,904	249	3,664

구분	조직형태별 합계				사업체구분별					
	회사이외법인		비법인		단독		공장, 지사		본사, 본점	
	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수
2004	13,002	352,278	15,672	53,069	553,535	2,196,471	19,500	490,830	4,598	253,539
2005	14,223	373,515	18,082	68,310	571,653	2,316,744	20,060	479,420	4,420	269,911
2006	15,009	390,344	18,933	72,675	590,593	2,384,396	22,812	498,043	5,360	282,321
2007	17,614	422,202	18,218	76,068	610,302	2,517,290	24,771	541,413	5,417	273,702
2008	15,003	438,036	21,785	87,461	619,482	2,582,128	25,787	571,911	6,159	284,531
2009	14,867	466,547	22,703	88,897	625,628	2,641,780	27,220	601,786	7,160	315,093
북 부	3,907	112,304	6,275	23,966	159,108	631,805	5,620	102,177	1,329	37,384
의정부시	515	19,061	896	2,922	22,125	81,090	832	15,426	113	3,015
동두천시	166	4,042	278	764	5,637	20,138	131	2,208	32	1,150
고양시	814	34,766	1,965	9,347	45,077	184,241	1,974	34,580	472	10,073
구리시	178	7,018	433	1,969	10,914	40,175	345	7,847	71	3,043
남양주시	438	12,174	951	3,726	23,546	85,446	589	9,022	155	3,980
파주시	645	11,040	415	1,333	17,054	78,452	752	18,980	214	6,973
양주시	302	6,674	536	1,520	12,683	56,533	364	5,225	110	3,964
포천시	**373**	**9,105**	**412**	**1,385**	**13,714**	**57,253**	**391**	**5,314**	**122**	**4,372**
연천군	179	3,401	163	372	3,245	11,227	86	1,223	11	197
가평군	297	5,023	226	628	5,113	17,250	156	2,352	29	617

주 : 사업체 구분별 합계는 회사법인 사업체에 대한 구분임.

자료 : 경기도 『사업체기초통계조사보고서』; 경기도(2010), 통계연보.

종사자 규모별 사업체 수를 보면 1-4명이 가장 많은 10,965개로 나타났고, 다음으로 5-9명, 10-19명 순으로 나타나고 있다. 특히 포천시의 경우 300-499명, 500-999명은 사업체가 없는 것으로 나타났고, 1,000명 이상의 사업체가 2개 존재하는 것으로 조사되었다.

타 지역과 비교하였을 때 포천시의 경우가 종사자 수가 적은 사업체가 많은 것으로 나타났으며, 다른 지역에 비해 종사자 규모에 대한 균형도 부족한 것으로 조사되었다.

<표 7> 종사자 규모별 사업체 수

(단위 : 개, 명)

구분	합계					1-4명		5-9명		10-19명	
	사업체수		종사자수			사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수
	Estab.	여성대표자	계	남	여						
2004	577,633	-	2,940,840	1,777,115	1,163,725	470,841	875,699	60,424	381,227	25,511	337,931
2005	596,133	205,214	3,066,075	1,853,434	1,212,641	479,507	887,021	66,081	419,248	28,363	375,355
2006	618,765	215,347	3,164,760	1,908,693	1,256,067	497,554	924,925	68,553	434,520	29,688	391,524
2007	640,490	224,478	3,332,405	2,001,955	1,330,450	510,996	963,529	73,546	466,118	32,006	421,376
2008	651,428	230,361	3,438,570	2,071,790	1,366,780	520,771	977,026	74,025	472,205	31,937	422,165
2009	660,008	235,674	3,558,659	2,124,677	1,433,982	524,048	986,537	77,922	497,681	32,450	428,610
북 부	166,057	60,284	771,366	438,915	332,451	133,520	253,674	19,368	122,887	7,863	103,223
의정부시	23,070	9,409	99,531	50,728	48,803	19,261	35,498	2,310	14,434	833	11,022
동두천시	5,800	2,271	23,496	12,356	11,140	4,924	8,690	538	3,375	177	2,287
고양시	47,523	17,851	228,894	124,163	104,731	37,711	72,441	5,895	37,512	2,347	30,726
구리시	11,330	4,228	51,065	26,245	24,820	9,297	17,890	1,273	8,027	446	5,839
남양주시	24,290	8,303	98,448	56,321	42,127	19,856	37,360	2,832	17,826	1,009	13,063
파주시	18,020	6,078	104,405	65,163	39,242	13,820	26,105	2,262	14,444	1,132	14,942
양주시	13,157	4,111	65,722	42,969	22,753	10,169	19,833	1,587	10,016	889	11,569
포천시	**14,227**	**4,565**	**66,939**	**42,772**	**24,167**	**10,965**	**21,255**	**2,000**	**13,014**	**783**	**10,423**
연천군	3,342	1,331	12,647	7,329	5,318	2,861	5,061	273	1,751	117	1,634
가평군	5,298	2,137	20,219	10,869	9,350	4,656	9,541	398	2,488	130	1,718

구분	20-49명		50-99명		100-299명		300-499명		500-999명		1,000명 이상	
	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수
2004	14,337	427,178	4,272	290,396	1,790	280,785	263	100,675	144	96,116	51	150,833
2005	15,404	459,604	4,510	307,563	1,880	296,419	212	81,681	126	86,925	50	152,259
2006	16,116	479,655	4,529	307,831	1,950	304,174	204	77,003	117	79,784	54	165,344
2007	16,746	496,455	4,745	323,244	2,036	312,397	230	85,483	122	83,853	63	179,950
2008	16,945	502,575	5,154	352,041	2,131	328,330	266	100,598	132	90,887	67	192,743
2009	17,555	522,161	5,241	358,528	2,315	357,131	254	96,744	144	98,920	79	212,347
북 부	3,772	111,578	1,068	72,934	399	59,822	34	12,550	26	19,263	7	15,435
의정부시	456	13,494	141	9,923	58	9,185	7	2,552	3	2,113	1	1,310
동두천시	108	3,404	37	2,433	13	1,685	2	797	1	825	-	-
고양시	1,096	32,055	314	21,271	134	19,830	13	4,714	11	7,984	2	2,361
구리시	210	6,416	66	4,516	32	4,839	3	1,155	3	2,383	-	-
남양주시	414	12,189	129	8,822	46	6,801	1	387	3	2,000	-	-
파주시	571	17,007	173	11,993	53	7,644	5	1,912	2	1,503	2	8,855
양주시	379	11,146	103	7,028	26	4,237	3	1,033	1	860	-	-
포천시	**386**	**11,282**	**68**	**4,387**	**23**	**3,669**	**-**	**-**	**-**	**-**	**2**	**2,909**
연천군	74	2,109	13	919	3	382	-	-	1	791	-	-
가평군	78	2,476	24	1,642	11	1,550	-	-	1	804	-	-

자료 : 경기도 『사업체기초통계조사보고서』; 경기도(2010), 통계연보.

산업별, 시군별 사업체 수를 살펴보면 포천시의 경우 제조업, 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업이 가장 많은 것으로 나타났으며, 특징적으로 남양주시의 경우 운수업과 교육서비스업이 고양시의 경우 부동산업 및 임대업이 많은 것으로 나타났다.

이는 지역의 특성에 따라 산업별 사업체 수가 변화하고 있음을 의미하며, 특히 특징적인 사업체들이 생겨남으로써 지역의 특성이 달라지는 경우도 발생하고 있다.

<표 8> 산업별, 시군별 사업체 수

(단위 : 개, 명)

구분	합계					농업 임업 및 어업		광업		제조업	
	사업체수		종사자수			사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수
	Estab.	여성대표자	계	남	여						
2009	660,008	235,674	3,558,659	2,124,677	1,433,982	210	3,419	108	1,608	86,420	970,254
북 부	166,057	60,284	771,366	438,915	332,451	56	578	41	570	20,319	163,667
의정부시	23,070	9,409	99,531	50,728	48,803	-	-	-	-	1,169	5,754
동두천시	5,800	2,271	23,496	12,356	11,140	1	7	-	-	381	4,607
고양시	47,523	17,851	228,894	124,163	104,731	9	112	-	-	3,823	24,454
구리시	11,330	4,228	51,065	26,245	24,820	-	-	-	-	573	3,450
남양주시	24,290	8,303	98,448	56,321	42,127	2	29	1	20	3,572	20,884
파주시	18,020	6,078	104,405	65,163	39,242	12	128	11	111	3,118	43,073
양주시	13,157	4,111	65,722	42,969	22,753	3	14	6	73	3,205	28,834
포천시	**14,227**	**4,565**	**66,939**	**42,772**	**24,167**	**16**	**97**	**17**	**236**	**3,971**	**29,049**
연천군	3,342	1,331	12,647	7,329	5,318	8	134	4	28	266	2,126
가평군	5,298	2,137	20,219	10,869	9,350	5	57	2	102	241	1,436

구분	전기가스증기 및 수도사업		하수폐기물 처리 원료재생 및 환경복원업		건설업		도매 및 소매업		운수업	
	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수
2009	186	9,393	1,215	16,836	18,670	156,157	151,365	496,065	68,406	187,521
북 부	48	2,267	359	4,731	4,504	34,245	37,713	120,506	16,500	44,638
의정부시	5	496	26	450	641	5,331	5,676	16,900	2,290	6,044
동두천시	3	110	19	305	190	636	1,468	3,495	615	1,267
고양시	7	579	56	1,114	1,343	11,153	11,408	41,054	4,625	14,912
구리시	3	118	13	223	312	3,452	3,123	10,802	1,277	2,775
남양주시	10	262	48	524	528	3,408	4,903	15,932	3,239	7,181
파주시	4	205	55	795	460	3,077	3,826	12,021	1,723	6,080
양주시	4	137	44	562	342	3,343	2,670	8,259	1,403	3,120
포천시	**5**	**73**	**67**	**463**	**325**	**1,695**	**2,892**	**8,000**	**967**	**2,323**
연천군	2	77	18	174	153	818	779	1,796	181	434
가평군	5	210	13	121	210	1,332	968	2,247	180	502

구분	숙박 및 음식점업		출판·영상·방송통신 및 정보서비스업		금융 및 보험업		부동산업 및 임대업		전문·과학 및 기술서비스업	
	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수
2009	119,101	350,737	3,076	58,150	6,054	94,199	34,879	108,187	12,058	149,994
북 부	32,066	92,425	813	11,353	1,515	23,164	8,822	27,267	2,600	16,418
의정부시	4,623	13,278	97	1,453	287	4,626	1,171	3,714	502	2,987
동두천시	1,251	3,395	12	164	58	798	273	751	47	220
고양시	8,003	26,723	338	4,287	510	8,285	3,026	11,258	965	7,365
구리시	2,216	7,089	45	690	155	3,105	568	1,825	191	1,496
남양주시	4,475	12,287	42	695	144	1,777	1,455	4,351	277	1,429
파주시	3,398	9,315	198	3,291	146	1,790	978	2,363	247	1,323
양주시	2,170	5,842	10	67	53	716	526	1,237	108	472
포천시	**2,851**	**7,086**	**33**	**410**	**91**	**1,275**	**410**	**981**	**135**	**494**
연천군	849	1,917	18	110	32	362	181	298	36	124
가평군	2,230	5,493	20	186	39	430	234	489	92	508

구분	사업시설관리 및 사업지원 서비스업		공공행정·국방 및 사회보장행정		교육서비스업		보건업 및 사회복지 서비스업		예술·스포츠 및 여가관련 서비스업		협회 및 단체·수리 및 기타 개인 서비스업	
	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수
2009	5,611	103,222	1,622	108,524	35,185	306,183	22,023	192,459	21,896	77,590	71,923	168,161
북 부	1,223	13,992	452	27,958	9,072	73,564	5,961	52,162	5,382	19,325	18,611	42,536
의정부시	256	3,341	58	5,523	1,366	12,117	1,002	8,550	892	2,382	3,009	6,585
동두천시	41	330	22	1,309	242	1,906	230	2,103	146	509	801	1,584
고양시	430	5,984	89	6,344	3,529	26,121	1,983	19,076	1,763	5,863	5,616	14,210
구리시	85	949	26	2,042	676	5,325	369	3,454	365	1,154	1,333	3,116
남양주시	83	1,048	47	2,767	1,361	10,859	906	7,010	710	2,637	2,487	5,348
파주시	109	968	55	2,465	774	6,579	558	4,586	500	1,796	1,848	4,439
양주시	102	644	34	1,844	462	3,643	395	2,755	320	1,330	1,300	2,830
포천시	**74**	**450**	**60**	**2,838**	**366**	**4,415**	**296**	**2,556**	**380**	**2,000**	**1,271**	**2,498**
연천군	14	140	34	1,332	131	971	93	699	93	250	450	857
가평군	29	138	27	1,494	165	1,628	129	1,373	213	1,404	496	1,069

자료 : 경기도 『사업체기초통계조사보고서』; 경기도(2010), 통계연보.

3. 포천시 중소기업 지원정책

포천시의 중소기업 육성지원정책은 크게 세가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째는 포천시가 독자적으로 수립 추진하는 정책유형(독자정책유형)이다. 둘째는 포천시가 상급기관과 중앙정부의 자금을 일부 지원받아 공동으로 추진하는 정책유형(공동정책유형)이 있다. 셋째는 포천시와는 직접 관계없이 상급기관 혹은 중앙정부의 특행기관이 직접 시행하는 정책유형(외부정책유형)이다. 이러한 정책유형은 해마나 약간의 차이를 보여주고 있으나 대체로 비슷한 내용을 보여주고 있다. 이에 본 연구에서는 2011년도 포천시 중소기업을 위해 시행되고 있는 132개의 중소기업정책에 대한 유형을 구분하여 조사한 결과는 아래의 표와 같다.

<표 9> 2011년도 포천시 중소기업 지원정책유형

지원기관	독립정책유형	공동정책유형	외부정책유형	계
포천시	12	8	-	20(15.1%)
중소기업진흥공단 외 8개 기관	-	2	110	112(84.8%)
계	12(9.1%)	10(7.6%)	110(83.3%)	132(100.0%)

자료 : 포천시(2011), 2011년 기업지원시책 종합안내 및 각 기관의 홈페이지에서 발췌 정리.

위의 표에서 보면 2011년도에 포천시 중소기업과 연관된 지원정책은 총 132개로 파악되었으며, 이중 포천시가 독자적으로 추진하는 독립정책유형은 9.1%인 12개, 상급기관이나 외부기관과 포천시가 공동으로 추진하는 공동정책유형은 7.6%인 10개이고, 상급기관이나 외부기관이 독자적으로 추진하는 외부정책유형은 83.3%인 110개로 대다수를 차지하고 있음을 알 수 있다. 이것은 포천시의 중소기업정책이 독자적인 영역이 소수에 불과하다는 자료이기도 하지만, 지방자치단체의 재정적 여건을 감안한다면 대다수의 지방자치단체에서 유사한 경향을 보일 것으로 추정된다. 그러나 지역경제발전과 지역성장의 목표를 달성하기 위해서는 보다 적극적인 정책개발과 추진노력이 요구된다고 하겠다. 특히 재정여건을 감안하여 재정사업을 극대화하기는 어렵지만, 지역내 인적 자원을 활용하여 기업성장을 촉진시키는 산학연 협력사업과 같은 인적자원 활용 전략은 재정적 부담을 최소화하면서도 효과는 극대화할 수 있는 방법이라는 점에서 적극 추진할 수 있다.[6)]

포천시에서 추진하고 있는 중소기업지원정책은 총 20개이며, 이중 60%인 20개는 독립적으로 추진중이고, 나머지 40%는 상급기관이나 외부기관과 공동으로 추진중임을 알 수 있다. 그리고 중소기업진흥공단 등 외부기관에 의한 중소기업정책 중 포천시 중소기업과 연관된 것은 총112개이며, 이중 2개를 제외한 110개는 포천시와는 무관하게 직접 지원사업을 추진 하고 있음을 알 수 있다. 따라서 포천시의 중소기업지원전략은 외부기관의 중소기업지원정책을 기업들이 효과적으로 활용할 수 있도록 산학관민 협력 시스템을 구축한다면 경제적 부담을 최소화하면서 경제적 효과를 기대할 수도 있을 것이다.

포천시의 132개 중소기업지원정책을 독립정책유형, 공동정책유형, 외부정책유형 등

6) 시민단체의 활성화는 전문가적 능력을 가진 다양한 지역인재들의 재능기부나 자원봉사를 통한 방식으로 재정부담을 최소화하면서 중소기업지원사업을 직간접적으로 지원할 수 있으며, 대학이나 연구소 등의 학연기관은 산학관 협력에 대한 적극적 태도를 보여주고 있어 이 부분 역시 경제적인 최소부담으로 경제효과를 도모할 수 있을 것이다.

3개 유형으로 구분하여 대표적인 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다.

1) 독자정책유형

독자정책유형은 포천시가 상급기관이나 중앙정부의 지원과 무관하게 독립적으로 추진하는 중소기업지원정책을 의미하는 것으로 포천시의 중소기업정책에 대한 관심과 의지를 보여주는 정책유형으로 지방자치단체로서의 정책적 특성을 보여준다는 점에서 중요한 의미를 갖는다고 하겠다. 대표적으로 ① 수출용 홍보물 제작지원, ② 해외시장 개척지원, ③ 소상공인 경영안정자금 지원, ④ 기업애로 SOS 환경개선 사업, ⑤ 포천시 중소기업대상 시상 등이 있다.

2) 공동정책유형

공동정책유형은 포천시가 상급기관이나 중앙정부의 자금을 일부 지원을 받아 공동으로 추진하는 중소기업지원정책을 의미하는 것으로 포천시가 직접 개발한 정책이거나 상급단체와 매칭 펀드를 제공하고 시행하는 정책유형이다. 독립정책유형만큼의 포천시 특성을 보여주는 것은 아니지만 나름대로 지역의 중소기업지원을 위해 노력하는 의미가 어느 정도는 반영되어 있다. 대표적으로 ① 중소기업 국내 전시(박람)회 참가지원, ② G-패밀리 클러스터사업 지원, ③ G-디자인개발지원사업, ④ 경기도 중소기업육성기금 출연, ⑤ 가구기술지원센터 건립, ⑥ 경기대진테크노파크의 안정적 운영지원 등이 있다.

3) 외부정책유형

외부정책유형은 포천시와는 무관하게 상급기관이나 중앙정부가 직접 중소기업관련 정책을 추진하는 것으로 전국적인 통일성과 유사성을 가진 사업들이 대부분이다. 이들 사업을 추진하는 주요기관으로는 중소기업진흥공단, 경기기업지원센터(경기제2기업지원센터), 중소기업중앙회, 경기신용보증재단, 신용보증기금, 경기대진TP, 포천상공회의소, 한국무역보험공사, 한국섬유소재연구소 등이 대표적이다. 외부정책유형은 중앙정부와 광역자치단체의 중소기업정책이기 때문에 기본적이고 전문적인 중소기업지원정책이 되고 있으며, 포천시는 이에 대한 보완적인 정책을 개발하고 지원하게 되는 것이다. 중소기업지원정책 추진주체별로 대표적인 외부정책 유형은 ① 중소기업진흥공단, ② 경기제2기업지원센터, ③ 중소기업중앙회, ④ 경기신용보증재단 및 신용보증기금, ⑤ 경기대진테크노파크, ⑥ 포천상공회의소, ⑦ 한국무역보험공사, ⑧ 한국섬유소재연구소 등이 있다.

4. 포천시 중소기업 SWOT 분석

SWOT 분석은 내부환경을 분석하여 강점과 약점을 발견하고, 외부환경을 분석하여 기회와 위협을 찾아내어 이를 토대로 강점은 살리고 약점은 죽이고, 기회는 활용하고 위협은 억제하는 전략을 수립하는 것을 말한다.

이때 사용되는 4요소를 강점·약점·기회·위협(SWOT)이라고 하는데, 강점은 경쟁기업과 비교하여 소비자로부터 강점으로 인식되는 것은 무엇인지, 약점은 경쟁기업과 비교하여 소비자로부터 약점으로 인식되는 것은 무엇인지, 기회는 외부환경에서 유리한 기회요인은 무엇인지, 위협은 외부환경에서 불리한 위협요인은 무엇인지를 찾아낸다. 내부의 강점과 약점을, 기업 외부의 기회와 위협을 대응시켜 기업의 목표를 달성하려는 SWOT분석에 의한 전략의 특성은 다음과 같다.

① SO전략(강점-기회전략): 시장의 기회를 활용하기 위해 강점을 사용하는 전략을 선택한다. ② ST전략(강점-위협전략): 시장의 위협을 회피하기 위해 강점을 사용하는 전략을 선택한다. ③ WO전략(약점-기회전략): 약점을 극복함으로써 시장의 기회를 활용하는 전략을 선택한다. ④ WT전략(약점-위협전략): 시장의 위협을 회피하고 약점을 최소화하는 전략을 선택한다.

이러한 논의에 따라 포천시는 아래 그림과 같은 장·단점과 기회·위협요인을 갖고 있으며, 이를 극복하기 위한 전략으로 소규모 중소기업 부문별 지원을 통한 포천시 중소기업 활성화, 중소기업 산·학·연 협력체제 구축을 통한 경쟁력 강화, 제조업 활성화를 통한 세입 확보 및 중소기업 인프라 구축(판로개척 등), 경제상황에 흔들리지 않는 첨단 미래산업 중심의 중소기업 육성 등의 전략을 취할 수 있다.

구분	장점(Strengths) 제조업 비중 높음 수도권과 인접 경제활동인구 많음	단점(Weaknesses) 정책 추진력 약함 중소기업 경쟁력 부족 대규모 중소기업 없음
기회(Oppertunities) 소규모 중소기업 많음 중소기업 상생협력 강화 중앙정부 지속적 지원	SO strategy 소규모 중소기업 부문별 지원을 통한 포천시 중소기업 활성화	WO strategy 중소기업 산·학·연 협력체제 구축을 통한 경쟁력 강화
위협(Threats) 경제상황 악화 중소기업 인프라 부족 타지역에 비해 낮은예산	ST strategy 제조업 활성화를 통한 세입 확보 및 중소기업 인프라 구축 (판로개척 등)	WT strategy 경제상황에 흔들리지 않는 첨단 미래산업 중심의 중소기업 육성

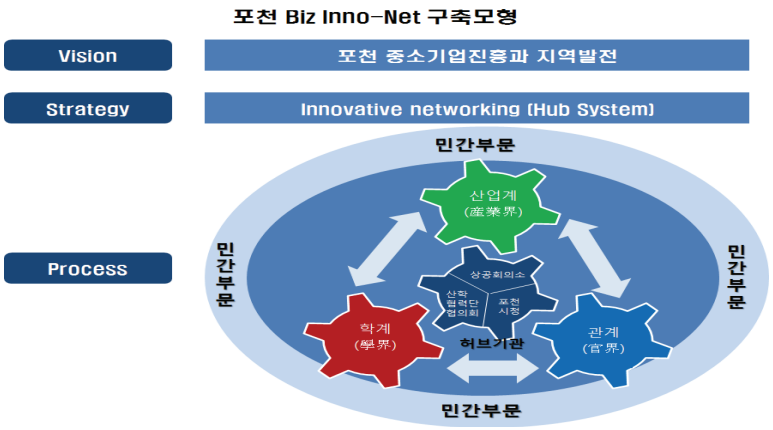
<그림 2> SWOT 분석

Ⅳ. 포천시 중소기업 진흥방안

1. 정책 모형의 설계 : 포천 Biz Inno-Net

포천시 중소기업진흥을 위한 접근방법은 매우 다양하여 하나의 관점에서 논의하는 것 자체가 무의미하다고 할 수 있을 만큼 종합적이고 다차원적인 성격을 지니고 있다.[7] 이에 본 연구자는 중소기업진흥을 위한 정책적 관점에서 논의를 진행하기 위한 정책모형을 제시하고, 이러한 모형을 바탕으로 정책적인 제언을 보다 구체화하고자 한다. 포천지역의 중소기업 현황은 전술한 분석자료에서 보듯이 매우 열악한 상태이며 저성장저개발의 전형을 보여주고 있다. 그렇다고 해서 포천지역의 중소기업진흥정책이 타 지역에 비해 정책적 빈곤이라고 말할 수는 없다. 기본적으로 지방자치단체의 경우 재정적 여력이 부족하기 때문에 대부분의 중소기업진흥정책은 중앙정부의 자금지원을 받아 정책집행만을 담당하고 있는 실정이며, 부분적으로 지역특색을 감안한 행정조직이나 특화산업이 추진되는 정도이다.

따라서 포천시의 중소기업진흥을 위한 정책적 노력이 제한적이고 단편적인 모멘텀을 바탕으로 할 수밖에 없다면 지역역량의 결집과 활용극대화는 필연적인 출발점이 될 것이다. 이러한 관점에서 본 연구자는 아래의 그림과 같이 포천지역 중소기업진흥이라는 비전을 달성하기 위한 주요 전략으로 "포천 Biz Inno-Net" 구축 및 활용전략을 제안하고자 한다.



<그림 3>포천시 Biz Inno-Net 구축모형

7) 정책의 다양성과 다차원성은 정책에 대한 논의의 체계적인이고 학제적 연구의 필요성을 내포하고 있다는 의미에서 볼 때, 중소기업진흥정책은 포괄적이고 종합적인 접근이 요구됨을 알 수 있다. 따라서 단편적이고 개별적인 분석이나 평가가 논의의 초점을 흐리거나 또는 지향하는 목표달성을 왜곡할 수 있는 여지가 크기 때문에 매우 조심스러울 수밖에 없다.

중소기업진흥은 산업계(産業界) 스스로의 노력이 가장 중요한 요소임에는 분명하지만 정부를 비롯한 각종 공공기관이 포함되는 관계(官界), 대학 및 각종 연구기관을 포함하는 학계(學界), 그리고 시민사회의 다양한 조직들이 참여하는 민간부문 등이 총력을 경주해야만 달성가능한 목표라고 할 수 있다. 한국은 산업사회를 지나 첨단기술과 창의적 정보자원이 중시되는 정보사회에 이미 진입하였고, 선진산업국가의 일원으로서 경쟁하여야 하기 때문에 개별적 노력만으로는 쉽게 성장의 한계에 직면하게 된다. 따라서 사회 전체 구성원의 조직적인 팀플레이가 효과적인 성장을 위해서는 반드시 요구되고 있으며, 저성장저개발의 악순환에 놓여있는 포천시의 경우에는 이러한 집단적이고 총체적인 참여와 잠재능력의 극대화, 혁신적인 시스템 운영이 필수적이라고 하겠다.

이러한 관점에서 포천시 중소기업진흥을 위한 "포천 Biz Inno-Net" 구축을 제안하게 되었으며, 본 정책모형의 핵심은 두 가지이다. 하나는 산학관(産學官), 그리고 민간부문(民間部門)이 각각의 영역에서 중소기업진흥을 위한 독자적 노력은 물론 상호협력에 대한 노력을 어느 정도 경주하는가이다. 둘째는 이들 각각의 주체들을 유기적으로 연계하고 협력시스템을 유지 발전시키기 위한 허브 시스템을 얼마나 효과적으로 설치 운영하는가이다. 특히 후자의 허브 시스템은 중소기업진흥을 위한 본 정책모형의 핵심이 되는 만큼 산(産)을 대표하는 상공회의소, 학(學)을 대표하는 산학협력단협의회(가칭)와 경기대진테크노파크(TP), 그리고 관(官)을 대표하는 포천시청(경제생활지원국) 등 3개기관의 허브기관 구성 및 운영에 관한 관심과 지원이 성공의 관건이 될 수밖에 없다. 따라서 기업의 지원요구에 대해 학계(學界)에서는 필요한 기술지원과 컨설팅을 담당하고, 포천시청에서는 다양한 공공기관을 대표하여 이러한 산학관(産學官) 네트워크를 적극 지원하고 성장 발전시켜야 할 책무를 지닌다고 하겠다. 산학관(産學官)과 민간부문의 역할과 참여활동, 그리고 이와 관련된 정책적 대안들을 보다 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

2. 정책제언

1) 관계(官界)의 역할과 정책제언

포천시청을 비롯한 각종 공공기관 및 지원기관은 포천 중소기업진흥의 핵심적 역할을 담당하고 있다. 중소기업진흥법 제1조에 따르면, 중소기업진흥이란 중소기업의 경쟁력을 강화하고 중소기업의 경영기반을 확충하여 국민경제의 균형있는 발전에 기여할 수 있도록 중소기업의 구조를 고도화하는 것을 의미하고 있다. 보다 구체적으로 중소기업의 구조 고도화사업에는 중소기업의 자동화사업, 이업종 교류사업, 중소기업

협동화사업 및 단지조성사업, 환경오염저감사업, 지도 및 연수사업, 국제화사업, 경영안정화사업, 창업 및 진흥사업 등을 주요내용으로 하고 있고, 사업의 주체는 국가 및 공공기관이고, 사업의 대상은 중소기업이라고 명시하고 있다. 따라서 중소기업진흥을 위한 일차적인 역할과 책임은 공공기관이 지고 있음을 알 수 있다. 이러한 중소기업진흥을 위한 포천지역의 대표적인 공공기관은 포천시청이 될 것이며, 협의로는 포천시의 경제생활지원국이 주요역할을 담당하고 있다. 포천 Biz Inno-Net에서 관계를 대표하는 포천시청의 역할은 주도적으로 지원자 역할을 하여야 하며, 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

<표 10> 포천 Biz Inno-Net와 관계(官界)

구 분	포천 Biz Inno-Net와 관계(官界)
허브기관 및 주요역할	□ 포천시청(경제생활지원국) ○ 중앙정부의 중소기업지원 창구로서 정부정책의 추진과 평가 업무 ○ 산학 협력체제의 구축과 지원에서 주도적 역할(기업, 학계, 시민조직의 참여 유도 및 지원)
유관기관	□ 공공기관 : 중앙정부의 각부처 및 특행기관, 경기도청, 중소기업진흥공단, 경기제2기업지원센터, 경기신용보증재단 포천지점, 신용보증기금 포천지점 □ 기타기관 : 경기대진TP, 포천양문염색사업협동조합, 신평염색공장단지사업협동조합, 한국섬유소재연구소 등
정책대안의 모색	① 중소기업 전담인력 육성 ② 창업지원 확대 ③ 기업지원 mentor 교수제 도입 ④ 기업 DB 구축 및 활용

2) 학계(學界)의 역할과 정책제언

중소기업진흥을 위한 학계의 기본적인 임무는 매우 다양하다. 그리고 각 대학의 경우 산학협력단이라는 조직이 설치되어 있으며 이를 통해 기업의 요구에 부응할 수 있는 인적 물적 기반을 갖추고 있다. 그러나 이러한 기반이 조성되어 있음에도 불구하고 실질적인 산학협력은 그 성과가 미미한 실정이다. 대진대학교의 경우 산학협력단과 경기대진TP를 통한 산학협력체제가 구축되어 있지만 기업지원효과는 아직 기대수준을 밑돌고 있다. 포천시의 중소기업진흥을 위한 학계의 네트워크 구축과 이를 활용하기 위한 정책적 제언을 구체화적으로 설명하면 다음과 같다.

<표 11> 포천 Biz Inno-Net와 학계(學界)

구 분	포천 Biz Inno-Net와 학계(學界)
허브기관 및 주요역할	□ 각 대학의 산학협력단(협의회) 및 경기대진 TP ○ 산학연컨소시엄 사업, 환경오염저감사업(직무기피해소사업), 창업보육사업, 기술이전 및 환경기술지원 사업 ○ 중소기업진흥을 위한 교육사업 및 지역특화산업 발굴 및 육성
유관기관	□ 학계 : 대진대학교(산학협력단 및 21개 연구소, 평생교육원, 산학능력개발원, 공학교육혁신센터, 이화학분석실험실, 공동기기센터), 경복대학(산학협력단 및 각종 연구소), 차의과대학 산학협력단, 경기대진TP(창업보육센터, 기술이전센터, 가구섬유연구소) □ 연구기관 : 한국섬유소재연구소 등
정책대안의 모색	① 중소기업진흥을 위한 교육사업 ② 기술개발 및 연구지원사업

3) 산업계(産業界)의 역할과 정책제언

기업 스스로 성장 발전을 위한 노력은 가장 기본적인 요소이다. 따라서 기업이 자생력과 경쟁력을 갖추기 위한 경영상의 다양한 노력에 대한 논의는 본 연구에서 제외하고자 한다. 다만 기업의 독자적 노력 이외에도 학계, 관계, 그리고 민간부문과의 상호 협력을 통한 기업발전은 필수적인 만큼 다양한 주체들과의 상호협력체제를 어떻게 구축하고 이를 활용하는가에 대한 간단한 제안을 하고자 한다. 포천시의 경우 산업계를 대표하는 조직은 2004년 설립된 포천상공회의소라고 할 수 있다. 포천상공회의소는 2011년 현재 가입회원사가 600여개가 넘는 가장 체계화된 조직으로 지역내 기업의 대표자 역할을 수행하고 있다. 따라서 포천지역 기업체의 대표조직으로서 산학협력의 가장 주요한 파트너인 만큼 상호 협력을 위한 허브(hub)조직으로서의 역할이 더욱 강조되어야 하며, 보다 구체적으로는 다음과 같은 역할 및 노력이 요구된다고 하겠다.

<표 12> 포천 Biz Inno-Net와 산업계(産業界)

구 분	포천 Biz Inno-Net와 산업계(産業界)
허브기관 및 주요역할	□ 포천상공회의소 ○ 산학협력의 구심점으로서 파트너십 강화, 산학협력활동에의 적극적 참여와 관심, 산학협력 성과 촉진과 확산, 포천지역발전을 위한 사회적 역할 확대
유관기관	□ 지역 내 : 포천소재 사업체, 산업별협회 등 □ 지역 외 : 대한상공회의소, 중소기업중앙회 등
주요참여사업	□ 기업지원 mentor 교수제 □ 포천 중소기업 DB 구축 □ 포천 중소기업 Inno-Academy 참여

4) 민간부문(民間部門)의 역할과 정책제언

중소기업진흥을 위한 민간부문의 역할과 참여는 제한적이지만, 포천이라는 공동체

가 경제적 발전이라는 물질적 성장에 머무르지 않고 지역부흥이라는 정신적 문화적 성장이 동반되기 위해서는 민간부문의 역할은 필수적이다. 최근 포천지역의 다양한 사회봉사조직이 발전하고 있고, 정치・경제・환경분야의 자생적 NGO들의 출현과 성장, 그리고 포천지역의 문화와 역사를 새롭게 조명하고 이것을 공동체 정신으로 연계하려는 다양한 시민조직이 활동하고 있다. 따라서 이러한 민간부문의 동력을 중소기업진흥이라는 경제발전, 지역성장의 원동력으로 활용하는 것은 매우 효과적인 수단이 될 것이다. 예를 들어 포천미래포럼의 경우 2010년 8월 출발한 만 1년밖에 안된 신생 시민조직이지만, 포천의 다양한 문제를 해결하기 위한 지적운동을 표방하고 교육, 경제, 문화, 지역공동체 영역 등 광범위한 차원에서 포천을 사랑하는 다수의 지식인, 기업인, 교육자, 예술가 등 각 분야 전문가들이 모여 활발한 재능기부를 하고 있다.

<표 13> 포천 Biz Inno-Net와 민간부문(民間部門)

구 분	포천 Biz Inno-Net와 민간부문(民間部門)
허브기관 및 주요역할	□ 포천지역의 다양한 시민조직(포천미래포럼 등) ○ 산학협력의 촉진, 중소기업진흥을 위한 사회운동 지원 ○ 잘 사는 포천, 살기 좋은 포천을 만들어보자는 지역부흥운동 주도
유관기관	□ 포천시 지역시민단체, 환경, 복지, 경제단체 등
주요참여사업	□ 기업지원 mentor 교수제(자문단) □ 기업체 임직원 및 중소기업 행정인력 재교육 □ 포천시 기업 DB분석센터(정책개발 및 평가) □ 포천 중소기업 Inno-Academy 운영(교육)

Ⅴ. 나가며

포천시 중소기업진흥정책에 대한 현주소를 알아보기 위하여 일반적인 중소기업현황과 경향을 분석하고 포천지역의 중소기업정책에 대해서도 통계자료 및 관련문헌을 통하여 분석을 시도하였으며, 본 연구과정에서 느낀 몇 가지 소회와 결론으로 글을 마무리하고자 한다.

첫째, 본 연구에서 활용된 자료는 포천의 중소기업진흥정책을 이해하는 단초는 되지만, 전반적이고 심층적인 이해를 위해서는 보다 종합적이고 체계적인 후속연구가 이어지기를 기대해본다. 포천지역의 중소기업 관련자료를 파악하는 과정에서 1차 자료는 물론 2차 자료 역시 의외로 적었다는 점이 개인적으로 놀라웠다. 아는 만큼 보이고, 아는 것이 힘이라는 격언처럼 가장 먼저 해야 할 일 중의 하나는 포천지역의 중소기업진흥은 기초자료의 수집과 축적, 그리고 깊이 있는 분석과 평가를 통한 유용한 정보의 도출이 전제되지 않으면 안되기 때문에 포천중소기업 DB분석센터를 제안

하게 된 것이다.

둘째, 포천시에서는 중소기업 관련 전문인력을 확충하여야 한다는 점이다. 중소기업정책이 과거에는 일반적인 상식과 지식을 가진 generalist가 담당하여도 가능하였지만, 최근 기업계는 첨단 기술개발, 경영기법의 혁신, 글로벌 경영기준의 요구 등 변화의 소용돌이 속에 놓여 있는 만큼 이러한 기업을 지원하기 위한 지원인력 역시 specialist가 되지 않으면 안된다는 점을 강조하고자 한다. 포천시 중소기업정책의 주도적 역할은 뭐라해도 포천시인 만큼 스스로의 한계를 직시하고 혁신하려는 조직 전체의 자기비판이 전제되기를 기대한다.

셋째, 포천의 중소기업진흥정책은 중소기업정책만으로 추진하기에는 포천시의 인적 재정적 역량이 부족한 만큼 지역역량을 총결집하는 total policy가 되지 않으면 안된다는 점이다. 공공부문의 역량에 민간부문의 역량까지 결집하여 총력을 경주하지 않으면 저성장저개발의 악순환의 고리를 극복하기 어려울 것이다. 그 계기를 마련하기 위한 두 가지 방안 중 하나는 산학협력이라는 지역공동체 네트워크를 적극 활용하는 것이고, 다른 하나는 민간부문의 다양한 자원을 적극 활용하여야 한다는 것이다. 중소기업의 발전과 성장은 기업가들만의 노력으로 이루어지는 것이 아니라 지역 주민 전체가 지역발전과 성장에 대한 공유된 인식이 필요한 만큼 지역사회운동이라는 정신혁명으로부터 출발하지 않으면 안된다는 점이다. 본 연구를 진행하는 과정에서 포천지역의 기업가들 중에는 어느 정도의 성공을 거두게 되면 지역을 떠나거나 지역사회에 무관심하게 되는 경향이 있다는 우려를 접할 수 있었다. 그리고 지역주민들 역시 지역성장에 대한 열정과 공동체의식이 부족하여 지역내 공공기관이나 관련기관 종사자들 역시 소극적이고 과거답습적인 행태에서 벗어나기를 기대하기 어렵다는 비판을 듣기도 하였다. 이런 우려와 비판이 아니더라도 포천에 대한 애정이 포천지역의 발전과 중소기업진흥의 출발점이 된다는 점에서 민간부문의 적극적 참여는 반드시 필요하다는 점을 다시한번 강조하고 싶다. 포천미래포럼과 같은 전문가적 시민단체의 공동체운동이 중요한 의미를 가지는 이유가 바로 이점 때문이다.

마지막으로 제언하고 싶은 것은 실행력이다. 오늘의 포럼에서 소중한 많은 이야기들이 오고갈 것이다. 그러나 그것이 탁상공론이나 일회성 행사라는 무가치한 일이 되지 않도록 하기 위해서는 지역을 사랑하는 많은 사람들의 진지한 논의와 상호 소통을 거쳐 결집된 소중한 가치들과 혁신적인 지역발전 대안들이 실행될 수 있는 촉발의 계기와 효과(trigger effect)가 있기를 진심으로 기대해 본다.

<참고문헌>

경기도. (2008). 경기도 GRDP, 경기도청.

_____. (2009). 사업체통계, 경기도청.

_____. (2010). 경기도 통계연보, 경기도청.

국가과학기술위원회. (2009). 중소기업 기술혁신 5개년 계획(안). 국가과학기술위원회.

김도훈 외. (2009). 일본의 모노즈쿠리 중소기업 육성정책 사례를 통한 시사점, 일본기업연구센터.

김세종 외. (2010). 맞춤형 지원정책 수립을 위한 중소기업 성장경로에 관한 연구, 중소기업연구원.

김승일. (2010). 소상공인 주요 업종 경쟁력 제고방안 연구, 중소기업연구원.

김익성 외. (2010). 낙후지역 중소기업 경영환경 개선방안, 중소기업연구원.

김종운. (2009). 미국의 중소기업정책, 중소기업연구원.

이동주. (2007). 혁신형 중소기업 육성정책간 연계방안, 중소기업연구원.

이병헌. (2009). 중소기업의 혁신역량 강화를 위한 정책과제, 미래연세미나.

이장우 외. (2010). 강소기업의 특성과 육성전략 및 중진공의 역할, 중소기업진흥공단.

임재윤. (2009). 고성장 중소기업 육성 정책 방향과 과제, 한국과학기술정책연구원.

정치호 외. (2009). 중소기업진흥공단 사업별 성과분석, 중소기업연구원.

조이현 외. (2008). 지방중소기업 육성지원자금 실태조사 및 성과분석, 중소기업연구원.

중소기업연구원. (2006). 중소기업정책의 변화와 혁신. 중소기업연구원.

중소기업진흥공단. (2010). 연차보고서, 중소기업진흥공단.

_____. (2010). 중소기업 경제경영지표, 중소기업진흥공단.

_____. (2011). 올해의 중소기업지원제도, 중소기업진흥공단.

중소기업청. (2009). 중소기업실태조사결과 1권, 2권, 중소기업청.

_____. (2010). 녹색중소기업창업 성장지원방안, 중소기업청.

_____. (2010). 중소기업에 관한 연차보고서, 중소기업청.

_____. (2010). 중소기업지원 Key, 중소기업청.

_____. (2011). 2011년 지방자치단체 중소기업육성시책, 중소기업청.

_____. (2011). 중소기업 육성시책, 중소기업청.

최영출. (2007). 주요 외국 중소기업정책.

포천시. (2010). 2010년 포천시 지방재정공시 현황, 포천시청.

_____. (2010). 사업체 통계자료, 포천시청.

_____. (2010). 포천시 통계연보(제50회). 포천시청.

_____. (2011). Company Information, 포천시청 내부자료.
_____. (2011). 사업체리스트, 포천시청 내부자료.
_____. (2011). 지역경제과 업무계획, 포천시청.
_____. (2011). 포천시 예산확정(안). 포천시청.
피에스아이컨설팅. (2010). 교수인력 역량강화방안 연구용역, 중소기업연구원.

접수일(2011년 05월 02일)
수정일자(2011년 05월 20일)
게재확정일(2011년 06월 07일)

우리나라 사회적기업 육성정책의 특성과 방향

Characteristics and Direction of Policy on Social Enterprises in Korea

명 성 준 (경상대학교 행정학과)

Abstract

Myung, Sung-Jun

Social enterprises have been introduced as a way to overcome both market failure and state failure. Inheriting the tradition of new public management suggested are the collaboration among nonprofit organizations, business organizations, and government agencies. While social enterprises in the western countries are built upon the strong legacy of the 3rd sector, ones in Korea have been rapidly developed through public policies. Despite the rapid development, the social enterprise have heavily criticized by civic groups for its poor performance and ideological tendency.

This study argues that, to improve their performance, public policies related to social enterprises must understand the three key concepts: the complexity of its goals, sustainability from financial independence, and interaction with the 3rd sector organizations and social enterprises.

주제어: 사회적기업, 사회적 서비스, 복지정책, 사회적 경제, 비영리 조직

Keywords: Social enterprise, Social Services, Welfare Policy, Social Economy, Nonprofit Organizations

Ⅰ. 서 론

사회적기업(social enterprise)은 우리사회의 부족한 사회복지서비스와 날로 심각해져 가는 실업문제를 해결할 수 있는 한 방편으로서 소개되고 있다. 2007년 「사회적기업육성법」의 제정을 시작으로 우리 정부는 인증을 통해 사회적기업들을 육성하기 위한 많은 노력을 기울이고 있다. 이명박 정부 출범과 함께 사회적기업의 육성을 100대 국정과제로 선정하였다. 고용노동부는「사회적기업육성기본계획(2008-2012)」를 수립하고, 2012년까지 총 1,000개의 사회적기업의 육성을 목표로 정했다. 이를 위해 정부는 인증을 받은 사회적기업에 대해 재정적·경영적 지원을 할뿐 아니라 2010년 12월에는 사회적기업진흥원을 설립하여 그 지원의 범위를 다양하게 확대하고 있다. 이러한 노력은 중앙정부 수준에서 그치지 않고, 「사회적기업 육성·지원에 관한 조례준칙」을 제정하여 지방자치단체로 하여금 관련 조례를 제정하여 사회적기업에 대한 지방정부 수준의 육성 및 지원을 적극 유도하고 있다. 이에 따라 2010년 6월 지방선거에서 많은 지방자치단체들이 사회적 기업을 지역발전과 사회복지서비스의 제공수단으로서 지원을 위한 정책을 공약으로 제시하였다. 이러한 결과 사회적 기업의 수는 2010년 12월 501개로 증가하였고, 지속적으로 증가하는 추세에 있다.

사회적기업의 양적 증가에도 불구하고 이들의 실체와 우리 사회에서의 역할에 대한 논의는 계속되고 있다. 특히 제3섹터의 주체격인 시민운동가들이나 비영리단체들은 정부정책에 의해 제시된 사회적기업의 개념, 즉 「사회적기업육성법」에서 제시하고 있는 개념에 의문을 제기하면서 이를 대체할 수 있는 사회적기업의 개념의 필요성을 강조하고 있다(장원봉, 2010; 김정원, 2009; 김홍일, 2007). 정부 및 정책결정자들 역시 사회적기업의 대상, 범위, 및 역할에 대해서 분명한 선을 긋지 못하고 정부가 실직자를 고용하는 재정지원일자리 사업인 공공근로의 변형으로 생각하기도 한다. 이러한 현실은 사회적기업이 정부의 지원을 받음에 따라 지원의 내용 및 성과에 대한 비판 역시 계속되고 있다. 특히 사회적기업이 기업의 독자적 경영결정을 내릴 수 있다는 점, 또한 정부의 다양한 지원을 받는 다는 점을 감안할 때 사회적기업의 개념과 지향점에 대한 논의의 필요성은 여전히 남아있다.

이 논문은 지금까지 학계를 비롯한 우리사회 전반에서 진행된 사회적기업에 대한 논의를 바탕으로 정부 정책주도의 사회적기업이 가진 개념과 특성에 대해 살펴본다. 이를 통해 사회적기업의 실체, 대상 및 범위에 대해 쟁점이 되고 있는 점들을 살펴보고, 이를 통해 사회적기업 관련 정책들이 나아가야 할 방향을 모색해본다. 이를 위해 이 논문은 지금까지 진행된 사회적기업의 유래, 개념, 목적 등과 관련된 주요 쟁점사항을 고찰하고, 이를 바탕으로 우리나라 사회적기업의 특성과 정책의 방향을 살펴본다.

Ⅱ. 사회적기업에 대한 선행연구: 개념, 목적, 및 쟁점들

1. 사회적기업의 목적과 개념

1) 사회적기업의 등장배경

사회적기업의 개념에 대해서는 학자 및 국가에 따라 차이가 있지만, 그 기원은 1970년대 시민사회의 전통이 발달한 미국 및 서유럽 국가에서 논의되었던 사회적경제(social economy)에 있다는 점에는 이견이 없어 보인다. 사회적경제는 민간시장과 공공부문 사이에 존재하는 영역(Forward and Mcmanus, 2004)으로서, 사회적 목적을 향상시키기 위한 민주적 경제활동(Payne and Burnside, 2003)이 행해지는 장소(place)로 이해할 수 있다.[1] 이는 전통적으로 국가경제를 이끌어 가는데 중심이 되는 온 국가(state)와 시장(market)이 해결할 수 없는 사회적 영역의 존재를 인정하는 것으로, 복지국가의 탄생과 동일한 견지에서 이해할 수 있다. 즉, 사회적 경제는 시장과 정부가 효과적으로 문제를 해결할 수 없는 영역, 즉 시장실패와 정부실패가 명확하게 표출되는 영역에 존재하는 문제를 해결하기 위한 새로운 접근법의 필요성을 인정하는 것이다. 즉 근대 국가의 중요 이상중 하나인 복지국가를 추구하기 위해서 시장부문과 정부부문이 함께 사회적경제의 영역, 즉 제3섹터를 인지하고 인정하는 것이 필수적이다.

사회적기업을 사회적경제의 논의와 연계할 경우 그 시작은 복지국가의 위기에서 찾을 수 있다. 이러한 관점에서 본다면 사회적기업은 사회적경제의 영역에서 활동하면서 사회서비스(social services) 또는 복지서비스(social welfare programs)를 제공하는 조직으로 이해할 수 있다.[2] 1970년대 유가파동, 고령화, 후발산업국의 경제성장으로 인한 선진국의 경기침체, 국제금융위기 등은 정부의 복지지출을 증가시키며 정부의 재정악화를 초래하였다. 정부의 재정악화는 신자유주의 사상과 결탁하여 작은 정부를 지향하게 되었다. 1980년대 미국의 레이건 정부와 영국의 대처정부는 작은 정부를 지향하면서 복지지출을 감소시키고 시장 규제를 완화하여 복지문제의 해결을 시장으로 넘겼다. 복지를 포함한 사회적 기능을 수행하는데 있어 정부의 역할은 감소하였고, 시장 역할의 확대는 빈익빈 부익부의 양극화 현상 등 자본주의 체제가 가지는 여러 문제점들을 심화시켰다. 복지, 빈부격차 등 각종 사회적 문제들에 대한 시장과 정부의 문제해결능력이 약해지자, 그 중요성은 제3섹터(the third sector or the nonprofit sector), 즉 사회적경제의 영역으

---

1) 사회적경제는 사회적기업경제로 불리기도 한다.

2) 사회적기업이 사회적 경제의 한 영역(사회적기업 부문 또는 사회적기업 경제라고 불린다)을 차지하는 것인지 아니면 사회적경제 속에 존재하는 행위자(actor) 또는 조직을 지칭하는지에 대해서는 명확한 개념적 구분이 미약한 실정이다. 따라서 많은 연구들이 사회적기업을 칭할 경우 경제의 한 영역과 조직을 동시에 사용하는 경향이 있다(이은선, 2009). 이 연구는 사회적기업을 사회적경제 속에서 활동하는 행위자 및 조직으로 정의한다.

로 옮겨져 갔다(이명석 외, 2009). 일례로서 1990년대부터 강조되기 시작한 신공공관리(the new public management) 및 협력적 거버넌스 (collaborative governance)는 다양한 정부서비스를 효과적으로 제공하는데 있어 협동조합(cooperative), 상호공제조합(mutual), 및 민간단체(association) 등 사회적 경제의 영역에 있는 비영리적인 경제조직의 역할을 강조하기 시작했다.

사회적기업의 탄생에는 정부실패와 시장실패 속에서 어려움을 겪던 사회에서 사회적 경제의 영역에 있는 행위자(actors)들이 그 문제의 해결에 중요한 위치를 차지하게 되면서, 정부 역시 사회적 경제라는 제3섹터에 대한 적극적 협력과 지원을 시작하였다.

2) 사회적기업 개념의 정의

사회적기업에 대한 공식적이고 합의된 개념을 찾기 힘들고, 이를 법적으로 규정한 국가도 소수에 불과하다. 영국은 사회적기업을 기본적으로 사회적 목표를 가지고 있는 기업으로, 주주와 소유주를 위해 수익을 극대화하고자하는 욕구에 따라 운영되기보다는 사회적 목적을 위해 그 수익금을 사회사업 또는 지역사회에 재투자하는 기업으로 정의하고 있다. 그 외 유럽의 몇몇 국가에서는 사회적기업에 관한 법을 통해 이를 규정하고 있지만 미국을 비롯한 유럽의 국가들은 사회적기업의 개념을 명확하게 규정하기 보다는 통상적으로 알려진 몇 가지 특징을 중심으로 그 개념을 폭넓게 정의하고 있다. 특히 미국의 경우 사회적기업은 1970년대와 1990년대 경제위기 속에서 개인과 기업의 기부가 줄어들자, 자선단체와 사회재단 등 비영리조직(nonprofit organizations)이 활동에 필요한 재원을 확보하기 위해 기업과의 연계를 포함한 각종 상업적 활동에 참여하는 과정에서 나타나기 시작했다. 미국의 사회적기업은 자선활동 및 사회사업에 필요한 재원을 마련하기 위해 창의적인 방법(creative ways of funding in nonprofit organizations)들을 사용하는 비영리단체로 인식되고 있다.

사회적기업의 주된 활동은 사회적돌봄 서비스(social care service)라고 불리는 사회적 서비스(social services)의 제공에 있다(장원봉, 2010). 사회적서비스란 실업자, 장애자 등 사회적 보호를 필요로 하는 사회적 약자들이 최소한의 기본적 사회생활을 영유하기 위해 필요한 주택·보건·복지·고용 등의 기초적 돌봄 서비스를 의미한다. 사회적서비스가 필요로 하는 접근성(proximity to the needy)을 감안한다면 사회적기업은 대개 제한된 지역을 중심으로 활동하는 소규모 종교단체 또는 자선집단, 지역중심의 협동조합의 형태를 띠게 된다.

사회적기업은 조직형태나 법적구조에 아무런 제한 없이 자유롭게 운영될 수 있지만, 해당 국가의 정부정책, 역사적 배경, 사회적 여건에 따라 주요한 조직형태나 법적구조에는 차이가 있다(Heckl et al., 2006). 미국에서는 501c(3)에 적용을 받는 비영리단체나 재

단들이 사회적기업의 주된 형태이지만, 유럽은 다양한 조직형태를 허용하고 있다. 또한 동유럽에서는 교회와 종교 단체를 제외하면 비영리단체, 협회(association), 협동조합(cooperatives), 및 재단(foundations)의 형태가 주를 이룬다. 이에 반해 상대적으로 시장경제가 발전한 영국이나 북유럽국가들은 민간회사나 주식회사와 같은 현대적 영리기업의 형태를 가지고 있다. 특히 사회적기업의 등록제를 택하고 있는 핀란드, 아이슬란드의 경우 사회적기업의 80%이상이 민간 회사의 형태를 취하고 있다. 그 외에도 영국에서는 공동체이익회사(Community Interest Company)가 사회적기업을 위한 주된 조직형태로 자리 잡고 있다.

사회적기업의 일반화된 개념에 대해 좀 더 살펴보면, OECD(1999)는 사회적 기업을 기업의 형태로 조직되어 상업적 활동과 공익활동을 모두 수행하는 조직을 포함하며, 주된 목적은 이윤극대화가 아닌 특정한 경제 및 사회적 목적, 그리고 재화와 용역의 생산으로, 사회적 약자에 대한 보호 및 실업 문제에 대해 혁신적인 해결책을 제시하기 위한 방법으로 정의하고 있다. <표-1>의 사회적기업의 특성을 제시한 Defourny and Nyssens(2006)은 사회적 기업을 제3영역(the third sector)에서 나타나는 조직의 유형으로, 전통적인 의미의 기업형태가 아닌 협동조합, 주식회사, 교육, 문화, 복지 분야의 비영리 조직, 비정부기구 등이 공익성과 수익성을 동시에 추구하며 사업을 실행하는 조직의 형태로 정의하고 있다.

사회적기업을 연구하는 모임인 EMES 네트워크는 유럽의 사회적 기업을 중심으로 사회적기업이 가진 다양한 특성들을 반영하며, 이를 경제적인 측면과 사회적인 측면으로 구분하여 정의하고 있다(Defourny and Nyssens, 2006).

<표 1> EMES 네트워크의 사회적 기업의 특성

	특성	개요
경제적 측면	재화와 서비스를 지속적으로 생산·공급	옹호행위나 재정적 분배행위를 보다는 직접적이고 지속적으로 재화와 서비스를 생산 공급
	높은 수준의 독립성	정부나 민간기업에 재정적으로 의존하더라도 독립적이고 자율적인 의사결정
	높은 경제적 위험	경제적 위험을 회피하지 않는 혁신적인 기업의 운영 및 시장 참여
	최소한의 유급 노동	인센티브 체계를 구축과 자원봉사자를 활용
사회적 측면	지역사회에 기여	환경을 포함해서 지역사회에 대한 기여
	시민집단에 의한 조직구축	지역사회의 요구에 부응하기 위해 지역주민들 중심으로 운영
	자본소유에 기반을 두지	1주1표가 아닌 1인1표의 의사결정구조의 조직

	않는 의사결정구조	
	이해관계자의 참여	사회적기업가의 연쇄적 연결을 통해 개방적 조직운영 체계를 유지
	이윤배분의 제한	이해관계자들에게 모든 이윤이 분배되지 않고, 사회적 목적을 위한 이윤의 재투자

출처: Defourny and Nyssens(2006), 김정원(2009)를 재정리

지금까지 제시된 사회적기업의 개념과 특징을 정리하면, 사회적기업은 공익을 목적으로 하면서 수익을 창출하는 조직 또는 영리적 기업활동을 통해 수익을 창출하고 그 수익은 사회적 목적을 위해 환원하는 기업이라는 점에 대부분 학자들이 의견을 같이하고 있다.

사회적기업의 기본적 특징들을 정리하면 아래와 같다.

①사회적경제의 영역에서 발전 및 활동
②사회적 목적 또는 기여의 추구 (취약계층에 사회서비스의 제공)
③사회적 목적을 추구하기 위해 영리사업을 통해 필요 재원의 조달
④사회적기업 구성원들의 민주적·자율적인 의사결정
⑤다양한 조직 (법인)의 형태
⑥지역 중심의 활동

2. 사회적기업 특성에 관한 쟁점사항들

사회적기업의 기본적 목적에 대해서는 광범위한 합의가 이뤄져있지만, 이를 구현하는 방법 등에 대해서는 처한 환경 및 자신들의 철학 등에 따라 다양한 의견 및 고려사항들이 제시되고 있다. 개별 국가들의 사회적, 경제적 환경에 따라 해당 국가의 정부정책은 물론 사회적기업들까지 상이한 특징과 전략을 가지게 된다. 국가 간 차이에 따라 사회적기업에 대한 정부의 정책지원형태와 정부-기업-제3부문의 협력 형태가 다르게 나타난다(이은선, 2009: 372).

사회적경제의 영역에 위치한 사회적기업이 현재의 자본주의 경제체제의 모순 속에서 발생하는 시장실패와 정부실패를 극복하는데 기여하기 위해서는 3가지 쟁점사항에 대한 논의가 필요하다(Defourny and Nyssens, 2006).

첫째, 사회적기업이 가진 목적의 복잡성(a complex mixture of goals)에 대한 이해이다. 사회적기업은 사회적 목적(social goals), 경제적 목적(economic goals), 및 정치적 목적(socio-political goals)[3]을 동시에 추구해야 한다. 사회적 목적은 지역사회에서 필요

로 하는 사회서비스를 제공하는 것이고, 경제적 목적은 수익사업을 통해 사회서비스를 제공하는데 필요한 운영재원의 확보하는 것이다. 정치적 목적은 정부의 정책적 지원을 통하여 사회적기업이 효과적으로 활동할 수 있는 영역과 수단들을 제공하고, 이를 통해 정부가 의도했던 목적을 달성하는 것을 의미한다. 목적의 다양성과 복잡성을 극복하고 의도한 결과를 성취하기 위해서는 해당 지역의 행위자(actors)들이 협력(cooperation) 또는 협업(collaboration)을 통해 지역사회의 발전을 위해 함께 힘써 나가는 것을 의미한다.[4] 사회적기업이 다양한 목적을 충족시키기 위해서는 ①여러 목적들 중 사회적 기여에 최우선 순위를 부여하는 것과 ②지역 내 중요 의사결정자들 간의 민주적이고 자율적인 의사결정을 가능하게 하는 협력적 네트워크를 형성이 필요하다.

둘째, 사회적기업의 역할이 효과적으로 지속되기 위해서는 시장에서의 경제활동을 통해 운영재원을 마련할 수 있어야 할뿐만 아니라 동시에 시장이 아닌 다른 영역에서 자원을 조달(mobilizing different kinds of market and non-market resource to sustain their public benefit mission)할 수 있어야 된다. 사회적기업의 특징 중 하나는 자체적 수익사업을 통해서 사회적서비스를 제공하기 위한 재원을 마련하는데 있다. 즉 시장에서의 수익사업만이 아닌 공공부문과 제3섹터 모두에서 재원을 조달하여 사회서비스를 제공할 수 있다. 시장에서의 수익사업을 통해서 충분한 재원을 얻는 것이 가장 이상적이겠지만, 시장의 경쟁체제 속에서 충분한 수익을 낸다는 것은 현실적으로 힘들기 때문(김성기, 2009)에 다른 재원에 의존해야만 할 수 밖에 없다. 즉 시장에서의 수익 외에도 정부의 보조금, 자체적 기금, 기업 또는 구성원의 기부금 등을 통해서 운영에 필요한 재원을 충당할 수 있어야 한다.

셋째, 사회적기업이 처한 정치적 환경의 영향(embedded in the political context)과의 상호작용을 고려해야 한다. 사회적기업 관련 정책은 사회적기업 또는 제3섹터와 정부(정치권) 간의 상호작용에 의해서 만들어진 결과물이다. 사회적기업은 정부가 제공하는 제도적 틀 안에서 필요한 재원을 확보하기 위해서 정부, 사기업, 및 일반 국민과 다양한 형태의 관계를 맺게 된다. 정부와 사회적기업, 민간기업과 사회적기업 간의 관계는 개별 상황에 따라 복잡한 형태를 형성하면서 정책에 의해 규제 또는 조정을 받게 된다. 그 결과로서 사회적기업들은 비슷한 조직형태를 띠기도 하고, 또 정책적 고려에 따라 공공기관 또는 사기업과 비슷한 조직형태를 가지도록 유도되는 제도적 동형화(institutional isomorphism)가 발생하기도 하고, 또는 복잡하고 험난한 현대 사회에서 지속된 발전과 혁신을 방해하기도 할 수도 있고 촉진시킬 수도 있다.

---

3) 사회적기업이 가진 정치적 목적은 정부가 어려운 사회문제의 해결을 위해 제3섹터, 사회적경제의 영역을 개입시켰다는데서 찾을 수 있다,

4) Defourny and Nyssens(2006)은 이를 사회적자본의 시각(social capital perspective)으로 칭하고 있다.

<표 2> 사회적기업의 목적 구현을 위한 쟁점사항

존재 목적	⇒	접근 방법	⇒	쟁점사항
시장실패와 정부실패의 극복		사회적경제에 의한 문제해결		1. 존재 목적의 복잡성 • 경제·사회·정치적 목적의 추구 • 민주적·자율적 의사결정체제 2. 경제적 자립을 통한 지속가능성 3. 정책과 상호작용을 통한 활동의 규정

III. 우리나라의 사회적기업

1. 우리나라 사회적기업의 성장과 발전

우리나라의 사회적기업은 오랜 기간 시민사회의 성장을 기반으로 발전해 온 사회적경제에 토대를 둔 서구의 것들과는 달리 최저생계보호와 한시적 실업대책과 같은 정부정책에 의해 급속하게 확대·성장되어왔다(김홍일, 2007). 현재는 정부정책에 의해 인증받고 주도되는 조직이지만 처음부터 정부 정책에 의해 만들어진 조직은 아니었다.

1990년대 초반 빈곤지역을 중심으로 시작된 생산공동체 운동과 자활지원사업의 제도화, 1990년 후반 경제위기시절 시민사회 세력들이 빈곤과 실업 극복을 위한 방안으로서 유럽의 사회적 경제활동 모형을 제시하면서 담론화되었고, 이는 전국 각지의 실업운동조직이나 지역자활센터들을 중심으로 구체화되어 왔다 (김정원, 2009). 이후 정부주도로 사회적서비스가 국민복지 증진의 차원에서 사회적기업의 형태로 제공되기 시작했다.

우리나라에서 사회적기업의 논의는 1970년대 시민운동에서 그 시작점을 찾고 있다(김홍일, 2007). 1970년대 초반 기독교단체에 의해 시작된 생산공동체운동은 빈민구제와 자활사업 등을 통해 사회적기업의 한 형태인 생산공동체의 모습을 갖췄지만, 당시 생산공동체를 추진한 시민활동가들은 이를 사회적기업이라기보다는 민주화운동의 수단으로 보았다. 1990년대 초반에도 형성된 건설업과 봉제업에서의 생산공동체운동은 하청이란 부조리를 단절하여 주민들의 경제생활을 개선하고 지역사회의 민주적 경제공동체를 형성하는데 목적을 두었지만, 사회서비스를 제공하지 않았기에 오늘날 관점에서의 사회적기업이라고 보기는 힘들다.

1996년 김영삼정부에 의해 만들어진 자활지원센터는 정부의 지원을 받은 첫 사회서비스 제공기관으로 볼 수 있다. 일본의 중·고령 실업자들이 시작한 청소용역과 빌딩관리 협동조합에서 아이디어를 얻어 시작된 자활지원센터는 정부의 지원을 통해 인건비와 사업비를 받는 소수의 상근활동가들이 사업을 확장하였지만, 빈곤계층에 적합한 사업을

개발하려는 체계적인 노력이 부족했기 때문에 큰 성과를 거두지는 못했다. 1997년 외환위기로 인해 발생한 사회안전망의 붕괴는 정부로 하여금 저소득자의 생계 보호를 위해 한시적으로 일자리를 제공하는 공공근로사업을 수행하도록 하였다. 공공근로사업은 사업의 관리미숙, 사업진행에서의 비생산성, 퍼주기식 운영으로 많은 비난을 받으면서 그 보완책으로서 사업의 일부를 민간에 위탁하였다. 이런 과정에서 사회안전망의 필요성이 강조되면서 사회복지서비스는 중요성은 높아졌다. 특히 노동시장으로 복귀가 어려운 40-50대 빈곤계층에게 노동시장에서의 경쟁에 기반을 둔 일자리가 아닌 사회적 일자리의 창출이 필요하다는 인식이 확대되었고, 이런 맥락에서 무료간병인 사업, 숲바꾸기 사업, 잔반재활용, 폐자원의 활용 등을 위한 사회적 일자리를 창출하기 위한 노력이 계속되었다.

2000년도 「국민기초생활법」의 제정과 함께 자활지원센터가 자활후견기관이 되면서, 20개에 불과했던 자활후견기관의 수가 2000년 70개, 2001년 157개로 늘어났다. 아울러 사업 아이템을 다양한 분야로 확대하면서 사회적 일자리의 창출이라는 것이 정부 정책을 적극적으로 반영하게 되었다. 자활후견기관의 확대는 장기실업자와 차상위계층 등 조건부수급권자까지로 그 대상이 확대되었고, 직업교육 등을 위한 후견기관들을 위탁, 운영하기에 이르렀다. 이러한 과정에서 취약계층에 대한 한시적 일자리의 제공이 목적이던 공공근로사업이 사회적 일자리의 개념으로 발전되었다.

2007년 「사회적기업육성법」의 제정과 함께 사회적 일자리와 사회적기업에 대한 정부의 관심이 높아졌고, 복지부와 노동부 외에도 환경부, 여성부, 산림청 등 다른 부처들도 사회적일자리를 만드는데 참여하기 시작했다. 사회적일자리 사업과 같은 정부 의 노력은 환경운동과 사회적기업과의 연계 및 장애인 중심기업의 등장 등을 통해 시민사회의 참여로 확대되기 시작했다. 또한 민간기업의 사회적책임을 강조하면서 사회적기업은 사회적 일자리를 제공하고 사회적으로 기여하는 방법이 되는 계기가 되었다. 그 예로 교육생명보험주식회사의 간병사업(다솜이재단)과 SK그룹의 도시락사업(행복도시락 사업) 등이 있다.

2. 우리나라 사회적기업의 개념 및 특성

1) 우리나라 사회적기업의 정의

우리나라에서 사회적기업이 본격적으로 소개되기 시작한 것은 2007년 7월부터 시행된 「사회적기업육성법」의 제정에 대한 논의가 나오기 시작한 때이다.[5] 우리나라에서

5) 사회적기업육성법의 제정은 2005년 12월 한나라당의 진영 의원 등 34명이 발의한 “사회적기업의 설립 및 육성에 관한 법률안”과 2006년 3월 열린우리당 우원식 의원 등이 발의한 “사회적기업 지원법안”에 의해 시작되었다. 두 법안은 2006년 4월 국회 공청회를 거쳐, 2006년 12월 국회 환경노동위원장에 의

사회적기업은 단순히 등록하거나 그 설립에 특별한 제약이 없는 외국과는 달리 「사회적기업육성법」이 정한 조건을 갖춰 고용노동부로부터 인증을 받아야 하고, 인증을 받은 기업들만이 정부의 지원을 받을 수 있다. 특히 정부는 사회적기업으로 인증 받지 못한 기업들에게 사회적기업 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못하도록 하고(사회적기업육성법 제19조), 이를 위반한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과하고 있다(동법 제21조). 그리고 인증 받은 사회적기업이 보고의무나 시정명령을 따르지 않은 경우 5백만 원 이하의 과태료를 부과하고 있다(동법 21조). 즉 사회적기업의 설립 및 운영에 대해서 정부가 직접 관리하도록 법으로 규정하고 있다.

「사회적기업육성법」은 사회적기업을 "취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민들의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산 판매 등 영업활동을 수행하는 기업"으로 규정하면서, 사회서비스의 수혜대상 및 범위까지 법으로 정하고 있다(제2조). 취약계층[6]은 "자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는데 어려움이 있는 계층"으로, 사회서비스[7]는 "교육・보건・사회복지・환경 및 문화(문화/예술/관광/운동) 분야의 서비스 그 밖에 이에 준하는 서비스로 규정하면서 그 구체적 기준 및 내용은 「사회적기업육성법 시행령」에서 구체적으로 정하고 있다. 이 외에 기타 분야로서 보육, 산림보전관리, 간병, 가사지원, 및 기타 사회적기업 육성위원회가 심의를 통해 인정한 서비스로서 정하고 있다.

어떤 조직이 사회적기업으로 인증받기 위해서는 「사회적기업육성법」 제8조가 제시하는 다음의 구체적 조건을 충족시켜야 한다.

1. 「민법」상 법인・조합, 「상법」상 회사 또는 비영리민간단체 등 대통령령이 정하는 조직형태를 갖출 것
2. 유급근로자를 고용하여 재화와 서비스의 생산・판매 등 영업활동을 수행할 것

해 "사회적기업 육성법안"으로 통합, 발의되어 그 해 12월 8일 국회에서 재적의원 216명 중 찬성 205명, 반대 5명, 기권 6명으로 통과되었다.

6) 사회적기업육성법 시행령은 취약계층을 다음과 같이 규정하고 있다.
1. 가구 월 평균소득이 전국 가구 월 평균소득의 100분의 60 이하인 자
2. 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 고령자
3. 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에 따른 장애인
4. 「성매매방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」에 따른 성매매 피해자
5. 그 밖에 장기실업자 등 고용노동부장관이 취업 상황 등을 고려하여 취약계층으로 인정한 자

7) 사회적기업육성법 시행령은 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화서비스 외에 기타분야로서 다음을 사회서비스로 규정하고 있다.
1. 보육 서비스
2. 예술・관광 및 운동 서비스
3. 산림 보전 및 관리 서비스
4. 간병 및 가사 지원 서비스
5. 그 밖에 고용노동부장관이 사회적기업육성위원회의 심의를 거쳐 인정하는 서비스

3. 당해 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리나 사회서비스를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 실현하는 것일 것.
4. 서비스 수혜자, 근로자 등 이해관계자가 참여하는 의사결정구조를 갖출 것
5. 영업활동을 통하여 얻는 수입이 대통령령이 정하는 기준 이상일 것
6. 정관이나 규약 등을 갖출 것
7. 회계연도별로 배분 가능한 이윤이 발생한 경우에는 이윤의 3분의 2이상을 사회적 목적을 위하여 사용할 것(「상법」상 회사인 경우에 한한다)
8. 그 밖에 운영기준에 관하여 대통령령이 정하는 사항을 갖출 것

「사회적기업육성법」은 사회적기업의 존재목적과 업무 수행방법의 방향까지도 분명하게 규정하고 있다. 사회적기업은 사회적 목적을 실현하는 방법으로서 취약계층에게 일자리를 제공하거나(일자리제공형) 사회서비스를 제공(사회서비스제공형)하는 것을 그 구체적인 방법으로 제시하고 있다(시행령 제9조). 이를 위해 해당기업은 일자리제공형, 사회서비스제공형, 혼합형, 또는 기타형 사회적기업인지를 증명할 수 있는 사실확인서와 취약계층의 고용을 확인할 수 있는 서류를 제시해야 된다. 또한 사회적 목적을 실현하고 있는지에 대한 구체적 기준 역시 취약계층의 고용정도와 이들의 사회서비스 수혜정도에 따라 판단되고 있으며[8] 발생한 이윤의 3분의 2이상을 사회적 목적을 위해 사용하도록 하고 있다.

「사회적기업육성법」은 인증 받을 수 있는 조직의 법적구조(또는 조직형태)에 대한 규정이 있지만, 실제 이에 대해서는 거의 제한을 두지 않고 있다. 「사회적기업육성법」 제8조는 「민법」상 법인·조합, 「상법」상 회사 또는 비영리민간단체 등 대통령령이 정하는 조직형태[9]를 갖추도록 규정하면서, 공공기관을 제외한 거의 모든 형태의 법인들

8) 사회적기업육성법 시행령은 사회적기업의 구체적 기여정도를 다음에 따라 판단하고 있다.
1. 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리를 제공하는 것인 경우에는 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율이 100분의 50(2011년 6월 30일까지는 100분의 30) 이상일 것
2. 조직의 주된 목적이 취약계층에게 법 제2조제3호에 따른 사회서비스(이하 "사회서비스"라 한다)를 제공하는 것인 경우에는 전체 서비스 수혜자 중 사회서비스를 제공받는 취약계층의 비율이 100분의 50(2011년 6월 30일까지는 100분의 30) 이상일 것
3. 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리와 사회서비스를 제공하는 것인 경우에는 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율과 전체 서비스 수혜자 중 사회서비스를 제공받는 취약계층의 비율이 각각 100분의 30(2011년 6월 30일까지는 100분의 20) 이상일 것
4. 위 1에서 3번까지의 기준에 따라 사회적 목적의 실현 여부를 판단하기 곤란한 경우에는 육성위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 사회적 목적의 실현 여부를 판단한다.

9) "비영리민간단체 등 대통령령이 정하는 조직형태"에는 다음의 조직형태가 해당된다.
1. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인
2. 「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체
3. 「사회복지사업법」 제2조제2호에 따른 사회복지법인
4. 「소비자생활협동조합법」 제2조에 따른 생활협동조합
5. 그 밖에 다른 법률에 따른 비영리단체

이 사회적 기업이 될 수 있도록 허용하고 있다.

일단 사회적기업으로 정부의 인증을 받으면 경영지원, 재정지원, 사회적사업가의 육성 등을 포함한 다른 다양한 형태의 정부 지원을 받을 수 있다.

<표 3> 사회적기업에 대한 정부의 지원내용

지원 분야	지원내용
경영지원	(예비)사회적기업의 필요와 수준에 맞는 종합경영컨설팅 또는 노무·마케팅 등 분야별 집중 컨설팅 등 다양한 방식의 컨설팅을 제공하고, 회계프로그램 설치·사용비 지원
설비비 지원	사회적 기업의 설립, 운영에 필요한 부지구입비, 시설비, 점포임대에 필요한 초기자금을 융자·지원하고, 사업운영에 필요한 시설비 임대차 보증금 운영자금을 장기 저리로 융자
공공기관 우선구매 촉진	공공기관의 장은 사회적 기업이 생산하는 재화나 서비스의 우선구매를 촉진해야 하는 등 사회적 기업가에게 보호된 시장을 제공
세제지원	사회적 기업에 대해서는 법인세법, 조세특례제한법 및 지방세법이 정하는 바에 따라서 조세를 감면하고, 연계기업이 사회적기업에 지출하는 비용은 지정기부금으로 법인소득의 5%범위 내에서 전액 손금처리가능
재정지원	사회적 기업의 사회적 일자리 창출로 취약계층을 고용할 경우, 근로자의 인건비 및 사회보험료를 지원하고, 기업의 경쟁력과 생산성 제고를 위한 전문인력 채용을 지원
사회적 기업가 아카데미 지원	혁신적인 사회적 기업가를 양성하기 위해 대학(원)들과 협의하여 MBA 등 석사과정 또는 비학위 과정에서 사회적 기업가 아카데미 과정 설치 등을 지원
보호된 시장 제공	사회적 기업의 수익창출을 지원하기 위해 행자부, 재경부, 지자체 등과 협의하여 정부나 공공기관의 계약체결에 관한 법, 조례, 규정 등의 정비를 추진

출처: 이용재 (2009), 사회적기업 홈페이지(www.socialenterprise.go.kr)

3. 우리나라 사회적기업과 관련된 쟁점사항들

1) 목적의 복잡성

사회적기업은 사회적 목적과 경제적 목적을 동시에 추구해야 된다. 구체적으로 경제적 목적이 사회적 목적과 통합될 수 있는 것인지, 영리추구의 차원에서 양자를 동시에 달성할 수 있는지에 대해서는 또 다른 논의가 필요하다. 경제활동 속에서 사회적 기여를 하든 사회서비스를 제공하면서 영리를 취하든 양자가 동시에 추구되어야 한다는 점은 「사회적기업육성법」 및 관련 자료를 통해서 분명히 명시되어 있다. 더 나아가 경제적

이익과 사회적 이익의 상충을 막기 위해 제시된 방법이 사회적기업이 민주적 의사결정 체제를 갖는 것이다.

경제적이익과 사회적 목적을 동시에 추구한다는 것은 매우 어려운 일로서, 행정학의 효율성과 형평성(또는 민주성) 논의에서도 그 어려움을 쉽게 알 수 있다. 우리 정부의 정책은 사회적기업이 공익적 목적과 이윤극대화의 전통적 기업관을 동시에 추구하도록 강조하고 있다. 이런 경우 사회적목적보다는 이윤극대화라는 영리적 기업의 성격을 띠기가 쉽다(김성기, 2009). 특히 수익활동을 강조할 경우 그 활동무대는 시장이 되기 때문에 생존을 위해서는 품질은 물론 원가절감을 통한 가격 경쟁이 필수가 된다.

2010년 6월까지 고용노동부로부터 인증은 받은 319개의 사회적기업들의 조직형태를 보면 이들 중 66%에 해당하는 211개(상법상 회사 132개, 민법상 법인 79개)가 일반 영리법인 또는 회사의 형태를 띠고 있다. 그 외에 58개 기업이 비영리민간단체, 38개가 사회복지 법인, 그리고 12개가 협동조합의 형태를 띠고 있다. 회사의 형태를 띤 사회적기업이 영리적 목적을 강조하기 시작하면 주된 활동영역은 시장될 수밖에 없고 이들로 하여금 시장수요 대응, 효율성, 경쟁을 피할 수 없게 된다. 이에 반해 시장성을 전혀 고려하지 않고 공익적 목적만을 추구할 경우 자원의 낭비로 이어질 수 있게 된다. 또한 사회적기업에 보호된 시장(공공기관 우선구매 등)을 제공하는 것은 같은 업종의 서민영세업자들을 또 다른 취약계층으로 만들 수 있다(김정원, 2009). 사회적기업에 대한 다양한 형태의 지원혜택이 사회적 형평성 논란에 휩싸이지 않게 하기위해서는 사회적기업과 그 사업내용에 대한 정당성을 확보하는 것이 필요하다.

사회적기업의 모든 구성원들이 참여하는 의사결정구조는 사회적기업의 사회적 목적을 담보하기 위한 수단으로 여겨지고 있다. 자본소유에 근거한 의사결정구조가 아닌 사회적 소유에 의한 의사결정구조로서 모든 구성원들이 그 재정적 기여에 관계없는 1인 1표 제도를 택하고 있는 것으로, 이를 통해 사회적 소유에 의한 집단의 의사결정을 내릴 수 있다. 인증된 사회적기업의 상당수가 주식회사 또는 유한회사의 성격을 띠고 있기 때문에 사회적기업이 추구하는 민주적 의사결정체제와 상충될 수 있다. 사회적소유에 따른 의사결정을 보장하기위해서 사회적기업이 주식회사와 같은 상법상 회사의 형태를 띤 경우에는 대표 및 가족, 친인척 등 특정 이해관계자들의 주식지분이 50%를 넘지 않도록 규정하고 있다. 그러나 이러한 제한 역시 민주적 의사결정구조를 보장하지는 못한다. 의사결정의 순간에는 그 보유 지분이 51%나 49%나 큰 차이가 없다. 비록 자금조달 및 대출의 용이성 때문에 주식회사 및 유한회사의 형태를 허용하였지만 투자목적이 순수한 기부나 사회적기여가 아니고서야 투자를 많이 한 사람이 그 만큼의 위험을 가지게 되고, 또 구성원의 입장에서도 경제적으로 더 많은 기여를 한 사람 또는 할 수 있는 사람의 의견을 따르기 쉽기 때문이다. 또한 이윤의 3분의 2이상을 지역사회에 재투자해야 된다는

규정을 두어 사회적 기여를 강조하지만, 재투자의 범위 및 대상이 모호하기 때문이 강제성이 미약한 실정이다.[10]

2) 경제적 자립을 통한 지속가능성의 확보

사회적기업이 사회적 목적을 수행하기 위해 자체 수익사업을 통해 지속적으로 자원을 획득하는 것은 중요한 전제조건이다. 물론 사회적기업은 수익사업 외에도 정부의 보조금, 구성원의 기부금과 같은 다양한 재원에 의존할 수 있다. 실제 사회적 목적의 추구는 사회적기업의 경제성을 취약하게 만들기 때문에 정부는 이들로 하여금 취약한 경제성을 보전할 수 있는 방법으로서 기부금 모금과 정부지원금 등을 제공한 것이다. 사회적 목적의 추구한다보전할서 경제적 목적을 완전히 배제하는 것은 아니다. 고용노동부는 사회적기업의 시장부지력 만들기 면서 경영컨설팅, 사회적기업가 교육 등 시장에서의 자립을 위한 경영지원서비스를 제공하고 있지만, 취약계층의 고용을 통해 재화와 용역을 생산하는 사회적기업이 시장에서 지속적으로 이윤을 창출하는 것은 매우 어려운 일이다(조영복, 2010).

시장경쟁력의 강조는 (인증받은) 사회적기업이 정부지원에 지나치게 의존하는 것을 방지하는데 목적을 두지만, 이는 취약계층의 일자리 창출을 강조하는 정책적 초점과 역설적 관계에 놓이게 된다(김성기, 2009). 예를 들어 복지시설로서 정부의 보조를 받으면서 동시에 사회적기업으로 인증된 장애인의 노동통합적 사회적기업인 경우 시장에서 경쟁력을 가진 기업으로서의 자립가능성은 그리 높지 않다.

정부의 지원 속에서 시장경쟁력을 강조하는 것은 사회적기업이 정부 또는 다른 민간 사회사업가들로부터의 지원이 적으면 적을수록 좋다는 것을 의미하며, 이런 경우 시장경쟁력 또는 정부지원의 수준이 어느 정도가 될 때 적정한 것인가라는 문제에 봉착하게 된다. 시장경쟁력은 기업이 활동하는 지역 및 산업분야에 따라 다르게 정의될 수 있다. 만약 빈곤지역 또는 농어촌 도서지역에서 사회적기업의 서비스 가격을 높게 책정한다면 이는 보통 영리기업과 다르지 않으며, 이는 사회적기업을 통한 정부의 개입이 시장의 올바른 운영을 제약하게 된다.

사회적기업의 지속가능성은 시장에서의 수익창출뿐만 아니라 지역사회 및 공동체에서의 다양한 자원동원전략과 밀접한 관계가 있다. 정부보고서에 따르면 사회적기업의 수입은 전체적으로 영활동이익이 66.5%, 정부지원금 24%, 기타 사회적자원이 9.5%를 차지하고 있다(곽선화, 2009). 만약 사회적기업이 충분한 이윤을 만들지 못 하거나 정부의 지원이 없을 경우 운영재원을 마련하기 위해서는 지역적 기반에 의존해야 된다. 우리나라 사회적기업은 그 소재지를 등록지로 하고 있지만 상대적으로 지역적 기반이 취약

10) 영국의 공동체이익회사(community interest company)는 등록된 사회적기업의 이윤추구를 막기 위하여 등록과 함께 자산동결조치를 취한다.

하기 때문에(김홍일, 2006) 빠른 시간 내에 이윤을 창출하고 재정적 기반을 만들기 위해서 경제적 목적에 더 높은 우선순위를 두게 될 수 있다.

3) 정책결정기구와의 상호작용

사회적기업의 구체적인 모습은 정부와의 상호작용을 통해서 만들어진다. 영국의 경우에는 사회적기업만을 위한 조직형태인 community interest company가 있고, 미국의 경우에는 사회적·문화적 배경에 따라 사회적기업은 정부의 지원을 거의 받지 않는 비영리 집단의 한 유형으로서 자선사업이나 기부가 아닌 사회적 기업가(social entrepreneur)에 의한 창의적이고 혁신적인 재원확보 방안에 의해 움직이는 기업을 의미한다. 우리나라의 경우에는 다른 국가와 달리 정부에 의한 인증제를 가지고 있다. 고용노동부에서 제시한 조건을 충족시켜 정부의 인증을 받은 기업만이 사회적기업으로서의 지위 및 지원을 받을 수 있기 때문에, 우리나라에서 사회적기업의 특성 및 역할은 정책적으로 규정되고 관리되고 있다.

정부가 사회서비스의 부족과 실업문제를 해결하기 위한 방법으로 사회적기업을 도입하였다. 이런 접근법은 취약계층에 대한 일자리 제공을 강조하지만, 사회서비스 산업이 빠른 시간 내에 발전할 수 있도록 필요 재원과 보호된 시장을 제공하는 것으로 사회서비스 산업분야의 개별기업들을 육성하려는 산업정책적 성격이 강하다. 이는 김대중정부 이후 논의되어 온 생산적 복지(workfare)를 받아들여, 일회성 소비성이라는 비판을 받았던 기존의 빈곤층에 대한 자활사업 및 사회적 일자리 사업 등을 보완하기 위한 방법으로 볼 수 있다(김태영, 2009). 이는 정부지원의 효과를 일회성이 아닌 지속적인 경제, 사회적 효과로 전환시킬 것을 강조하는 것이다.[11]

정책이 사회적기업의 공공성과 경제성을 동시에 충족시키기 위해서는 사회서비스를 제공하는데 있어서 정부, 시장, 비영리단체가 공급자가 되었을 경우에 발생하는 역할과 장점에 대한 정확한 분석이 필요하다. 이를 위해서는 정책의 설계에서부터 정부-시장-제3섹터 영역의 역할에 대한 큰 그림을 가지고 문제해결을 모색해야 된다. 정부가 제시하고 있는 사회적기업의 육성방안은 공공근로사업을 비정부 분야에서 스스로 지속할 수 있도록 하기위한 방법의 성격이 강하다. 예를 들어 장애인 재활시설의 경우 직업재활시설로서 정부의 공식적 지원을 받으면서 사회적기업으로 인증되어 있는 경우가 많은데, 이는 정부의 기대가 역할부여가 중복된 것으로서 시설의 운영방향에 혼란을 준다.

정부의 인증제도는 사회적기업으로의 전환을 고려하는 단체들로 하여금 정부가 정한 조직의 형태를 갖추도록 한다. 특히 정부가 경영지원, 사회적기업가 아카데미, 모범사례의 소개 등 다양한 지원을 할 경우 다양성과 지역성을 중시하는 사회적기업의 조직형태

11) 사회서비스는 건설이나 철강산업 등과 달리 소비재의 성격이 강해 경제적인 재생산효과나 연관산업의 발전을 유도하기는 힘들다는 지적도 있다(장원봉, 2010).

가 동일하게 되도록 한다.

Ⅳ. 논의 및 결론

사회적기업은 복지국가의 완성과 시장실패/정부실패를 극복하기 위해 제3섹터의 역할을 강조하는 정책수단으로서 소개되었다. 우리나라에서는 최저생계의 보장과 실업문제의 해결이라는 정책적 필요성에 의해 제정된 「사회적기업육성법」은 제3섹터에 있던 사회적기업을 제도화하면서 재정적 어려움에 있던 생활협동조합, 노동조합, 환경단체 등의 관심을 일으키면서 사회적기업의 양적 증가를 이끌어 냈다. 정부지원에 따른 양적 증가는 사회적기업의 사회적기여와 이를 지원하는 정책에 대한 평가와 역할 재조명이 필요하다. 비록 사회적기업이 가진 공공성과 재원의 다양성으로 인해 그 평가가 힘들지라도, 평가를 통한 제도의 개선이 따라야 한다.

사회적기업은 공공성과 경제성을 동시에 충족해야 하는 목적의 복잡성, 수익확보를 포함한 다양한 활동을 통한 지속가능성의 확보, 그리고 사회적기업 본래의 목적을 달성하기 위한 정부와의 공조의 3가지 문제점을 안고 있다. 「사회적기업육성법」은 3가지 쟁점사항에 대한 정책적 방향을 제시하고 있다. 우리 정부는 사회적기업의 공공성과 경제성을 모두 강조하고 있지만, 그 우선순위는 경제성에 있다. 특히 인증 받은 사회적기업의 60%이상이 일반 주식회사 또는 유한회사의 조직형태를 띠고 있어 경제성 및 시장성을 강조하기 쉬우며, 이를 견제할 수 있는 민주적의사결정체제의 강제조항 역시 미약한 실정이다. 경제성에 높은 우선순위를 부여하는 것은 자체재원마련을 통한 기업의 지속가능성 부분에서도 나타나고 있다. 정부는 「사회적기업육성법」뿐만 아니라 다른 자료들을 통해서도 시장에서의 생존 및 경쟁력을 강조하고 있다. 이는 상대적으로 시민들의 자발적 기여가 적은 우리나라의 제3섹터의 여건을 볼 때 정부의 지원이 줄어들 경우 시장의 경쟁력을 고려하지 않을 수 없게 만든다. 마지막으로 정부가 정책을 고안할 당시 사회적기업을 정부의 사회서비스기능을 대체하려는 의도를 볼 수 있다. 즉 정부가 제공해왔던 공공근로나 재활산업이 가진 일회성을 극복하고 정부지원을 취약계층의 재활로 이끌려했지만, 이는 취약계층이란 점과 사회서비스의 특성상 어려움이 있다. 우리나라의 사회적기업육성법이 지향하는 사회적기업은 우리 사회 내에서 제3섹터가 가진 특징을 고려하지 않았고, 또 사회적기업의 근본이 되어야하는 지역과 사람보다는 사회서비스 산업이란 업종에 더 높은 비중을 두고 있는 듯하다.

우리나라에서 사회적기업 논의는 사회서비스의 제공이나 사회취약계층에게 고용서비스를 제공하는 차원에서 벗어나 사회적기업의 논의가 바탕이 되는 사회적경제 또는 제3

섹터의 발전에 대해 논의해야 한다. 즉 정부의 지원에 의해 만들어진 사회적경제 부문이 시장실패와 정부실패의 완충막으로서의 역할을 제대로 할 수 있는지에 대한 논의가 필요하다.

사회적 목적과 경제적 목적이 균형을 이룰 수 있는 정책방향이 필요하다. 이를 위해서는 정부가 사회적기업 관련 정책의 방향을 조율할 때 다양한 의견을 반영하고 정부의 정책추진을 견제할 수 있는 사회적, 하고적 역량의 강화가 필요하다. 사회적기업이 제대로 자리를 잡기위해서는 많은 사람들이 동참하여 이들을 위한 자본시장을 확대하는 비영리 부문의 확대가 필수적이다(조영복, 2010). 아울러 사회적기업의 확대를 위해서는 사회적 목표와 경제적 목표를 동시에 성취할 수 있는 사회적 기업고 정혁신(innovation) 능력을 배양하고 이를 발휘할 수 있도록 하는 환경의 조성이 필요하다(라준영, 2010).

<참고문헌>

곽선화. (2009). 「인증 사회적기업의 성과 분석과 과제」. 2009 사회적기업 연구포럼 제2차 정책연구세미나.

김성기. (2009). 사회적기업 특성에 관한 쟁점과 함의. 「사회복지정책」, 36(2): 139-166.

김윤호. (2010). 커뮤니티 비즈니스의 개념정립에 관한 연구: 사회적 기업과의 구분을 목적으로. 「한국사회와 행정연구」, 21(1): 275-300.

김정원. (2009). 경계에 선 사회적 기업, 동원 대상인가 대안의 주체인가?. 「환경과 생명」, 60 : 141-155.

김태영. (2009). 정책수단으로서의 사회적 기업. 「한국정책학회 동계학술대회 발표논문」.

김홍일. (2007). 사회적기업의 제도화와 시민사회 진영의 대응방안. 「부산여성경제 Review」, 7: 40-47.

노동부. (2009). 「사회적기업 개요집」.

라준영. (2010). 사회적기업가 정신과 사회혁신엔진. 「사회적 기업」, 12: 8-9.

이명석・배재현・양세진. (2009). 협력적 거버넌스와 정부의 역할: 사회적 기업 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 18(4): 145-171.

이용재. (2009). 사회적 기업 전환을 위한 욕구분석. 「한국콘텐츠학회논문집」, 10(4): 367-374.

이은선. (2009). 사회적 기업의 특성에 관한 비교 연구: 영국, 미국, 한국을 중심으로. 「행정논총」, 47(4): 363-396.

장원봉. (2010). 사회서비스 영역에서 사회적 기업의 역할과 과제. 「보건복지포럼」, 167: 42-56.

조영복. (2010). 사회적기업을 위해 서둘러야 할 일. 「사회적 기업」, 12: 7.

Defourny and Nyssens. (2006). "Defining Social Enterprise" in Nyssens (ed), Social

Enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society. London and New York: Routledge.

Heckl, E. and I. Pecher. (2006). Study on Practices and Policies in the Social Enterprise Sector in Europe. Vienna: Austrian Institute for SME Research.

Payne, J. and R. Burnside. (2003) The Social Economy in Scotland. SPICe briefing. Scottish Parliament Information Center.

Peattie, Ken and A. Morley. (2006). Social Enterprises: Diversity and Dynamics, Contexts and Contributions. ESRC Monograph.

접수일(2011년 04월 10일)
수정일자(2011년 04월 23일)
게재확정일(2011년 05월 02일)

공공임대주택 입주자의 주거만족도 연구

- 서울시 영구임대주택을 중심으로 -

Study on the Satisfaction of Public Housing Residents

- Focusing on the Permanent Rental Housings in Seoul -

오 정 석 (SH공사 도시연구소 수석연구원)

Abstract

Oh, Jung Seok

The purpose of this study is to research the effect of the residential internal and external environment of permanent rental housing in seoul on residential satisfaction. Permanent rental housing was supplied from 1989 to 1993 in order to solve out the residential problems of low-income bracket. However, because permanent rental housing was built 20 years ago, they became decrepit by long usage. This study identified the factors determining the residential satisfaction of permanent rental housing from the previous studies and analyzed the impact of each determinant through the Regression analysis on the residents. Considering on previous study of residential satisfaction influence on residents, basing influence the internal environment, the external environment factor of the permanent rental housing.

The results of this study shows that the residents of permanent rental housing had residential satisfaction by 3.07(SH) and 2.52(LH). The analysis showed that internal environment factor of the permanent rental housing positive affected the residential satisfaction of permanent rental housing.

주제어: 영구임대주택, 주거만족도, 내부환경, 외부환경

Keywords: Permanent Rental Housing, Residential Satisfaction, Internal Environment, External Environment Factor

Ⅰ. 서 론

인간의 가장 기본적인 요구 중에 하나가 의・식・주일 것이다. 이 중 주택은 인간이 기본적인 생활을 영위하는 장소로서 복합, 다원적인 특성을 지니고 있고, 국가의 경제적, 정치적 변화와 함께 끊임없이 그 시대상을 반영해 왔다. 이에 따라 주택정책은 국민생활안정에 큰 영향을 끼치고 있다(최열・문영진・공윤경, 2004: 41-52).

헌법 제35조 1항에 의하면 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이는 쾌적한 주거생활의 권리로서 선언적으로 규정된 것이다.

하지만 현대 자본주의 사회에서 토지와 주택은 상품화되어 사적으로 소유됨에 따라 인간의 기본적 권리로 보장되기 보다는 시장기능을 통하여 상품으로 구매됨으로써만 취득되기 때문에 주택을 소유하지 못하고 있는 저소득층에게는 주택가격 및 임대료의 상승이 주택매입을 불가능하게 할 뿐만 아니라 세계의 어려움을 더욱 가중시키는 결과를 초래하였다(이소영, 1996: 1).

우리나라는 1960-70년대에는 고도경제성장기로써 주택공급확대를 주택정책의 기본으로 삼았으며, 이로 인하여 분양시장 위주로 추진되었다. 본격적인 저소득층의 주거안정 정책은 1988년 영구임대주택의 공급에서 찾을 수 있는데, 영구임대주택이 공급된 1980년대 후반은 부동산가격의 급등으로 획기적인 공급확대정책으로 주택200만호 건설계획이 수립되었다. 이와 함께 그 동안 도외시한 저소득층을 위한 정책을 통한 주택구입이 어려운 계층의 주거안정 기본확보에 대한 필요성이 증가하게 되었다. 따라서 대도시 극빈계층인 생활보호대상자의 주거안정을 위한 영구임대주택 25만호 건설이 추진되었다(남영우・최민섭, 2007: 90). 그러나 영구임대주택은 대지확보 문제와 정부재정지원의 중단 등으로 당초 계획량보다 6만호 부족한 19만호로 공급이 중단되었다.

영구임대주택은 극빈층의 주거안정을 위해 1989년부터 1993년 사이에 집중적으로 공급되었으며 그 이후에는 중단되었다. 이러한 영구임대주택에는 영세민이나 장애인 등 사회적으로 가장 절실하게 도움을 필요로 하는 계층이 우선 입주되었다. 지어진지 20년 이상이 되었으며, 충분한 복지서비스가 제공되지 못하면서 주거환경이 악화되고 있으며, 주거생활에 대한 불만이 고조되고 있다.

영구임대주택이 건설된 지 오래되었고, 건설 후 관리에 대한 사후관리가 미흡하여 노후됨에 따라 나타나는 문제점들로 입주자의 주거만족도는 매우 낮아지고 있는 시점에서 시설관리적 측면에서의 주거만족도 연구는 매우 중요한 과제라 생각된다. 따라서 본 연구에서는 시설관리적 측면에서의 주거만족도를 조사하여 향후 시설관리정책에 기초자료로 제공하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 영구임대주택의 의의

임대주택이란 “주택의 소유자가 일정한 경제적 전제로 자기가 소유한 주택의 일부 또는 전부를 임차인에게 제공하는 주택”을 말한다. 이는 우리나라 모든 형태의 셋집을 뜻하는 것으로서, 광의의 임대주택 개념이다. 광의의 임대주택은 '사실상 임차인의 거주를 위하여 제공된 모든 주택'을 말한다. 반면에 협의의 개념은 '임대를 목적으로 일정한 제도적 룰(rule) 속에서 공급되어 유통되는 주택'을 말한다(염돈민, 1984: 23; 이창석, 2008: 570).

협의의 임대주택은 또 다시 협의와 최협의로 구별할 수 있는데 이는 다만 장기냐, 단기냐에 있는 것으로 최협의의 임대주택은 주택의 수명이 존재하는 한 임대로만 공급되는 주택을 가리키게 된다. 따라서 협의의 임대주택에는 영구임대주택과 일시임대주택(일정기간 임대후 분양되는 주택)이 포함되고, 최협의로는 영구임대주택만을 포함하게 된다(신방현, 1993: 302).

본 연구에서는 임대주택법상 영구임대주택을 그 대상으로 하였으며, 이 중 서울시에서 1989년부터 1993년까지 공급한 영구임대주택만이 해당된다.

2. 주거만족도

주거는 매우 복잡한 개념으로서 주거를 단순히 은신처나 안전 즉, 보다 기본적인 욕구를 충족시켜주는 물리적・기능적인 것으로 접근한 연구에서부터, 사회적인 욕구와 자아실현 등의 고도의 욕구가 충족되는 사회・행태적인 것으로 보는 연구에 이르기까지 다양한 측면에서 접근되어 지고 있다(김미라 외, 2002: 57-64).

주거만족도 개념의 중요성에 대해 처음으로 언급한 사람은 Fried와 Gleicher(1961)로서, 그들은 배관이나 구조적인 특성보다는 거주자의 주거만족도가 주거의 질을 평가하는데 더욱 적합한 기준이라고 주장하였다. 주거만족도는 주거선호와는 다른 개념으로 주거선호조사는 일반적으로 응답자에게 즉각적인 선택을 강요하는 반면, 주거만족도 조사는 주거환경의 제 속성에 대해서 직접적이고 신뢰할 수 있는 평가를 가능하게 하며 전반적인 주거의 질을 총체적으로 평가할 수 있는 매우 이상적인 측정방법이라고 할 수 있다(대한주택공사, 1989).

주거만족이란 주거요구가 충족되는 정도에 대한 주관적인 평가의 결과로서 이는 소비자가 수행하는 평가의 과정에서 생기는 것이라고 하였다. 즉 주택이 변화하는 주거기대와 목표, 그리고 변화되는 가족욕구에 대해서 계속 평가되기 때문에 주거욕구가 충분히

충족되는 주택구입 초기의 만족은 높지만, 시간이 지남에 따라 불만이 생겨나고 다시 향상된다(장세욱, 2006: 6-7).

주거만족도는 사람들이 그들이 살고 있는 사회적, 물리적 환경에 대한 정서적 반응의 표현이라고 할 수 있다. 주거만족도를 주거서비스에 대한 거주자의 만족이라는 측면에서 보면 주거만족도란 주택에 대한 입주자의 주관적인 만족의 정도를 의미한다. 즉, 주거만족도는 매우만족에서 매우불만족에 이르는 전체적인 만족의 범위를 언급할 수 있는 주거조건들에 대한 만족 또는 불만족의 상태이며 거주자가 생활하고 있는 주택에 대한 긍정적, 부정적 느낌을 의미한다(남영우・최민섭, 2007: 92).

본 연구에서 주거만족도는 서울시 영구임대주택에 입주하여 살면서 느끼는 주관적인 주택에 대한 느낌을 의미한다.

3. 주거만족도 영향요인

주거만족에 영향을 미치는 요소들은 계획가나 설계자 및 연구자들이 전통적으로 주택의 적정성을 평가하는 기준으로 사용해온 경제적 기준 요소, 물리적 기준 요소, 사회적 기준요소들을 중심으로, 행태 심리학의 발전에 따른 인간의 개인이나 집단의 환경행태 영향요소들을 첨가하여 연구자에 따른 다양한 분류방법과 접근방법으로 끊임없이 검증되고 있으며, 이러한 경험적 검증의 누적된 결과로 보다 많은 변수들이 사용되고 있다. 따라서 현시점에서 계획과정의 보다 정확한 정보를 획득하기 위해서는 가능한 한 보다 많은 변수를 고려하는 것이 연구방법상으로 필요조건이 된다 하겠다.

이러한 속성분류는 연구자의 연구목적에 따라 다소 차이를 가질 수 있으나 만족의 요인들이 다차원적인 현상임을 고려할 때, 연구자는 어떤 행태로든 이들의 속성을 분류하고, 그 분류방법에 따라 속성을 통제할 수 있는 범위를 설정하여 그 범위 내에서 연구목적을 달성할 수 있을 것이다(김종신, 1997: 408~409).

연구자 별 영향요소를 정리하면, Marans & Rogers(1975)는 이웃특성에 대한 인식과 평가, 사회적 지위, 생활주기 등, Marans(1979)는 이웃의 특성(주거만족도 예측에 중요), Miller(1980)와 Gaiser & Hesser(1981)는 ① 개인적 변수 즉, 사회적 지위, 거주년한, 생활주기, 지역 사회적인 접촉, ② 주거환경변수 즉, 선택된 주택, 지리적 특성, 주거에 대한 애착도, 이웃의 안정성, 응답자의 배경적 특성을, Chalsa Loo(1986)는 인구밀도와 상업의 침입, 이웃과의 친밀가정의 어린이, 가족구성, 이웃의 인식, 사회적 지위, 소득, 나이, 성별, 선택, 자택/전세를, Miller(1980)는 사회적 지위, 가족구성, 나이, 교육정도, 소득, Fried(1982)와 Campbell et al.(1976)는 연령, 수입, 교육, 직업상태, Onibokum(1976)는 소유상태, 주거유형, 이전의 거주 경험, 사회참여정도, Rend & Rent(1976)는 주택에

대한 욕구, 거주자의 사회심리적 관점, Morris et al.(1976)는 주위환경, 주거지역, 질 좋은 학교와의 거리, 도로, 사, Roger and Nikkel(1979)는 소유상태, 거주기간과 주거비, Morris et al.(1976)는 거주구조의 특성형태에 관한 선호를 주거만족에 영향을 미치는 요소로 보았다(조미영, 2003: 20).

그러나 전술한 바와 같이 이들 연구에서 나타난 영향요소들은 사용자의 욕구와 가치 및 사회적 문화적 규범의 복합적인 상호작용으로 나타나며, 또한 인구통계학적 특성에 의해 직접·간접적으로 지배를 받게 되므로 이들의 상호관계에 대한 명확한 규정이나 연역적인 가치체계의 도출은 한계에 직면할 수밖에 없다. 다만, 보다 최근의 만족도 연구들은 이들 만족도에 대한 영향요소들을 목록 형식으로 나열하고, 이들의 상호관계와 상대적 중요도를 통계적 기법으로 추출하거나 종합적인 만족도의 영향요소를 기술하고 있다. 그러나 결국 이러한 주거만족의 요소들이 연구자에 따라 아무리 다양하다 할지라도 인간-환경관계의 속성에 의해 지배되는데 크게 주체가 되는 인간의 속성과 객체가 되는 환경의 속성으로 나눌 수 있으며, 특히 주거만족에 있어서는 인간속성을 거주자 속성이라할 수 있으며, 환경의 속성을 주택자체의 속성과 외부환경속성으로 분류할 수 있다. 즉, 주거만족도에 많은 연구들에서 만족의 요인에 대해 다양한 관점을 보이고 있으나, 이를 종합하여 보면 크게 거주자의 사회·경제·문화적 요인과 주생활의 경험 등을 포괄하는 거주자속성과 위치에 관계되는 외부환경 속성, 주거의 개별적 요인에 관계되는 주거속성으로 요약될 수 있다.

Ⅲ. 조사설계

1. 자료수집 및 분석방법

본 연구의 조사시기는 2009년 5월 1일부터 5월 15일까지 15일에 걸쳐서 실시되었으며, 조사대상은 서울시 SH공사에서 관리하고 있는 단지와 서울 및 수도권의 주택관리공단에서 관리하고 있는 영구임대주택 중 설문의 편의성을 고려하여 SH공사 관리단지 8개 단지와 주택관리공단 관리단지 8개 단지를 선정하였다. 설문의 배부는 현재 거주하는 거주자를 대상으로 하여 배부하였으며, 설문에의 응답방법으로는 조사원이 응답자에게 설명을 해주고 기입하는 방법을 선택하여 SH공사 단지에 총 480부, 주택관리공단 단지에 총 350부를 회수하였다. 이 중 유효한 설문지는 SH단지 445부와 주택관리공단 단지323부이다. 수집된 자료의 분석은 사회과학통계패키지인 SPSS 14.0을 이용하여 통계분석하였다.

통계기법은 빈도분석(Frequency), 신뢰도 분석(Reliability analysis), 요인분석(Factor analysis) 및 상관관계분석(Correlation analysis), 회귀분석(Regression analysis) 등을 적용하여 분석하였다.

조사대상자의 일반적 특성을 파악하기 위하여 각 변수의 빈도와 백분율의 기술통계량을 산출하였다. 일반적인 질문(개인 및 가구별 특성) 15개 문항과 아파트 내부 시설환경에 관한 설문 7문항, 아파트 외부 시설환경에 관한 질문 4개 문항을 조사하였다.

설문 문항의 정확성과 정밀성을 파악하기 위한 신뢰도 분석을 먼저 실행하였다. 신뢰도의 측정을 위하여 Cronbach′s α계수를 이용한 내적 타당성 분석방법을 검정하여 α값이 낮은 변수를 제거한 후 요인분석을 통한 타당성 검정을 실시하였다. 요인분석은 각 변수들의 항목을 대상으로 Varimax 회전방법을 이용하였다.

요인분석결과에 따라 설정된 주거만족도에 영향을 미치는 요인을 2개 영역 즉, 아파트 내부 시설환경요소, 아파트 외부 시설환경요소로 하여 주거만족도와의 상관관계 및 다중회귀분석을 실시하였다.

2. 신뢰도분석 및 요인분석

1) 신뢰도 검증

신뢰도(Reliability)는 동일한 개념을 반복적으로 측정했을 때 나타나는 측정값의 분산을 의미하는 것으로, 측정의 안정성(stability), 일관성(consistency), 예측가능성(predictability), 정확성(accuracy), 의존가능성(dependability) 등의 개념이 포함되어 있다(채서일, 2003: 241).

또한 변수의 일관성(consistency)과 관련된 개념으로 비교 가능한 독립된 여러 측정항목에 의해 대상을 측정하는 경우에 결과가 서로 비슷하게 나타나는지를 검증하는 것이다. 신뢰성 검증은 크게 세 가지 목적에 의해 수행된다. 즉 동일한 대상에 대해서 같거나 비교 가능한 측정항목을 사용하여 반복 측정할 경우 동일하거나 비슷한 결과를 얻을 수 있는가? 측정항목이 측정하려고 하는 속성을 얼마나 잘 측정했는가? 측정에 있어 측정오차가 얼마나 존재하는가? 등이다. 본 연구에서 이용된 측정도구는 이러한 신뢰성을 검증하기 위하여 상관분석을 통한 크론바흐 알파계수(Cronbach′s alpha coefficient)를 이용하였다. 일반적으로 사회과학에서는 크론바흐의 알파계수가 0.7이상이면 신뢰성이 있다고 판단하며, 최소한 0.6이상인 경우에만 신뢰성이 있는 것으로 분석하고 있다(김충련, 2000: 240).

본 연구에서의 신뢰성 검증은 주거만족도에 영향을 미치는 요인들에 대해서 적용하였는데, 주거만족의 영향요인에 대한 크론바흐 알파계수는 모두 0.7이상이 되어 신뢰성이

있는 것으로 나타났다. 다음 <표 1>은 표본의 신뢰도를 분석한 결과이다.

<표 1> 표본의 신뢰도 검정

구 분		주택관리공단		SH공사	
		항목이 삭제된 경우 척도 분산	항목이 삭제된 경우 Cronbach 알파	항목이 삭제된 경우 척도 분산	항목이 삭제된 경우 Cronbach 알파
아파트 내부시설 환경요소	벽지나 바닥	83.484	.912	53.467	.855
	화장실	82.167	.909	52.459	.851
	욕실	84.158	.911	53.374	.854
	부엌	81.124	.907	52.419	.849
	배치	80.543	.906	52.968	.851
	방의 개수	83.191	.911	51.016	.850
	수납공간	85.649	.913	52.003	.851
아파트 외부시설 환경요소	조경시설	79.668	.909	56.042	.866
	공원	80.134	.910	54.940	.862
	노인정	84.031	.916	54.013	.858
	운동시설	81.965	.910	54.006	.859
전반적 만족도		86.045	.907	54.269	.844
전 체		Alpha = .917 N of Cases = 12 N of Items = 379		Alpha = .865 N of Cases = 12 N of Items = 445	

2) 요인분석

(1) 주택관리공단

주택관리공단에서 관리하고 있는 영구임대주택 중 수도권 및 서울지역의 영구임대주택을 대상으로 주거만족도에 관한 설문을 실시하였다. 주거만족도에 관한 요인분석 결과 상관관계행렬이 타당한가를 검증해 주는 KMO[1]값을 살펴보면 좋은 편이라고 말할 수 있는 0.929를 보이고 있다.

요인분석결과 고유값이 1이상인 요인은 모두 2개로 구성되었고 총 누적분산은 52.268을 설명하고 있다. 특히 요인 1(아파트내부시설환경요소)의 고유값이 52.268로 가장 높게 나타났다. 2개의 요인 모델의 전체 설명변량은 52.268%로 상당히 높은 편으로 나타났다. 요인별로 살펴보면, 요인 1이 52.268%로 가장 높게 나타났으며, 요인 2가 11.682%로 나

1) KMO값은 0.90이상이면 상당히 좋은 것이고, 0.80이상이면 꽤 좋은 것이고, 0.70이상이면 적당한 것이며, 0.60이상이면 평범한 것이며, 0.50미만이면 받아들일 수 없는 것으로 평가할 수 있다(정충영외, 1997: 169~170).

타났다. 요인 1은 7문항으로 구성되었으며, 화장실, 방의 규모, 거실, 부엌, 방의 배치, 욕실의 적정성을 “아파트 내부시설 환경요소”로 명명하였다. 요인2는 4문항으로 구성되었으며, 공원, 운동시설, 노인정, 조경시설 등의 적정성과 편리성을 “아파트 외부시설 환경요소”로 명하였다.

(2) SH공사

SH공사에서 관리하고 있는 서울지역의 영구임대주택을 대상으로 주거만족도에 관한 설문을 실시하였다. 주거만족도에 관한 요인분석 결과 상관관계행렬이 타당한가를 검증해 주는 KMO값을 살펴보면 좋은 편이라고 말할 수 있는 0.865를 보이고 있다. 다음 <표 2>는 주거만족도에 관한 요인분석을 주택관리공단과 SH공사로 나누어 실시한 결과이다.

요인분석결과 고유값이 1이상인 요인은 모두 2개로 구성되었고 총 누적분산은 39.788을 설명하고 있다. 특히 요인 1(아파트내부시설환경요소)의 고유값이 4.377로 가장 높게 나타났다. 2개의 요인 모델의 전체 설명변량은 39.788%로 상당히 높은 편으로 나타났다. 요인별로 살펴보면, 요인 1이 39.788%로 가장 높게 나타났으며, 요인 2가 13.138%로 나타났다. 요인 1은 7문항으로 구성되었으며, 화장실, 방의 규모, 거실, 부엌, 방의 배치, 욕실의 적정성을 “아파트 내부시설 환경요소”로 명명하였다. 요인2는 4문항으로 구성되었으며, 공원, 운동시설, 노인정, 조경시설 등의 적정성과 편리성을 “아파트 외부시설 환경요소”로 명하였다.

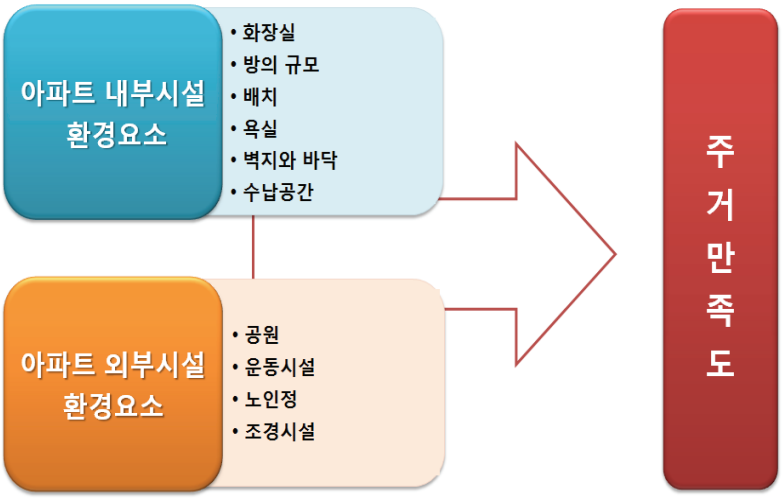
<표 2> 요인분석결과

설문 문항	주택관리공단			설문 문항	SH공사		
	아파트 내부시설 환경요소	아파트 외부시설 환경요소	공통성		아파트 내부시설 환경요소	아파트 외부시설 환경요소	공통성
벽지나 바닥	.674	.255	.520	거실, 부엌, 방의 배치	.778	.066	.610
화장실	.762	.261	.649	방의 크기	.768	.129	.607
욕실	.739	.218	.594	부엌의 상태	.737	.190	.579
부엌의 상태	.712	.386	.656	벽지나 바닥	.670	.132	.466
거실, 부엌, 방의 배치	.708	.389	.653	화장실	.666	.249	.505
방의 크기	.786	.181	.651	욕실	.654	.191	.465
수납공간	.722	.157	.545	수납공간	.625	.299	.480
조경시설	.326	.770	.699	운동시설	.148	.804	.669
공원	.319	.778	.706	공원	.092	.780	.618
노인정	.130	.806	.666	노인정	.258	.660	.502
운동시설	.292	.780	.694	조경시설	.166	.544	.323
고유값	5.750	1.285		고유값	4.377	1.445	
고유값/문항수 (분산율)	52.268	11.682		고유값/문항수 (분산율)	39.788	13.138	
KMO	.913			KMO	.865		
구형성 검정치	1857.572			구형성 검정치	1576.517		
유의확률	.000			유의확률	.000		

3. 연구의 모형

요인분석 결과 크게 2개의 요인으로 분류되었다. 요인은 아파트 내부시설 환경요소와 아파트 외부시설 환경요소이다. 화장실, 방의 규모, 거실, 부엌, 방의 배치, 욕실의 적정성은 아파트 내부시설 환경요소라는 요인으로, 공원, 운동시설, 노인정, 조경시설 등의 적정성과 편리성은 아파트 외부시설 환경요소라는 요인으로 명명하였다.

본 연구의 가설은 아파트 내부시설 환경요소, 아파트 외부시설 환경요소가 주거만족도에 영향을 미칠 것이다. 즉 연구의 모형은 이러한 2개의 요인이 주거만족도에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보는 것이다. 연구의 모형은 다음 <그림 1>과 같다.



<그림 8> 연구의 모형

Ⅳ. 실증분석 결과

1. 항목별 만족도 분석

주택관리공단에서 관리하고 있는 영구임대아파트 중 서울시 및 수도권지역에 거주하고 있는 입주자의 응답을 살펴보면, 조경시설(3.05)에 가장 만족하는 것으로 나타났고 다음으로 공원시설(2.96), 노인정(2.88) 순으로 나타났다. 가장 불만족하는 것은 수납공간으로 만족도가 1.95 수준이었으며, 다음으로 방의 규모(2.12), 욕실(2.6) 순으로 나타났다.

항목별 만족도를 살펴보면, 조경시설 3.05, 공원 2.93, 노인정 2.88, 운동시설 2.58, 부엌의 상태 2.57, 배치 2.54, 벽지와 바닥 2.48, 화장실 2.37, 욕실 2.16, 방의 규모, 2.12, 수납공간 1.94 순으로 나타났다. 따라서 전반적인 항목별 만족도를 분석해본 결과, 외부시설환경요소가 내부시설환경요소보다 더 만족하는 것으로 나타났다. 다음 <표 3>은 주택관리공단의 영구임대단지를 대상으로 조사한 항목별 만족도의 결과이다.

<표 3> 항목별 만족도 결과(주택관리공단의 영구임대단지)

항목	N		평균	표준편차	순위
	유효	결측			
벽지와 바닥	379	.	2.4855	1.12060	7
화장실	379	.	2.3799	1.10708	8
욕실	379	.	2.1662	1.04467	9
부엌 상태	379	.	2.5752	1.12052	5
배치	379	.	2.5462	1.16376	6
방의 규모	379	.	2.1214	1.08430	10
수납공간	379	.	1.9499	1.00534	11
조경시설	379	.	3.0501	1.32542	1
공원	379	.	2.9367	1.30575	2
노인정	379	.	2.8839	1.22894	3
운동시설	379	.	2.5831	1.19979	4
전체평균			2.52		

SH공사에서 관리하고 있는 영구임대아파트에 거주하고 있는 입주자의 응답을 살펴보면, 조경시설(3.45)에 가장 만족하는 것으로 나타났고 다음으로 벽지와 바닥(3.26), 공원(3.25) 순으로 나타났다. 가장 불만족하는 것은 수납공간으로 만족도가 2.50 수준이었으며, 다음으로 운동시설(2.83), 방의 규모(2.85) 순으로 나타났다.

항목별 만족도를 살펴보면, 조경시설 3.45, 벽지와 바닥 3.26, 공원 3.25, 배치 3.20, 부엌의 상태 3.20, 노인정 3.19, 욕실 3.04, 화장실 2.97, 방의 규모 2.85, 운동시설 2.83, 수납공간 2.50 순으로 나타났다. 따라서 전반적인 항목별 만족도를 분석해본 결과, 외부시설환경요소가 내부시설환경요소보다 더 만족하는 것으로 나타났다. 하지만 벽지와 바닥은 2번째로 만족도가 높았으며, 운동시설은 만족도가 매우 낮은 것으로 나타나, 주택관리공단에서 관리하고 있는 영구임대단지의 만족도와 차이를 보였다. 다음 <표 4>는 SH공사의 영구임대단지를 대상으로 조사한 항목별 만족도의 결과이다.

<표 4> 항목별 만족도 결과(SH공사의 영구임대단지)

항목	N		평균	표준편차	순위
	유효	결측			
벽지와 바닥	435	11	3.2621	0.93833	2
화장실	442	4	2.9751	1.04407	8
욕실	440	6	3.0409	0.98654	7
부엌 상태	437	9	3.2014	0.93392	5
배치	439	7	3.2027	0.94235	4
방의 규모	437	9	2.8558	1.12714	9
수납공간	441	5	2.5057	1.09983	11
조경시설	437	9	3.4577	0.92427	1
공원	436	10	3.2592	0.96575	3
노인정	431	15	3.1972	0.89992	6
운동시설	435	11	2.8345	1.00469	10
전체평균			3.07		

2. 요인별 만족도 수준

주택관리공단에서 관리하고 있는 영구임대아파트 중 서울 및 수도권지역에 위치하고 있는 8개 단지를 표본으로 추출하여 연구대상 영구임대아파트 거주자의 응답을 단지별로 분류하여 그 만족도를 살펴보았다. 항목을 요인분석한 결과 2개 요인으로 분류되었는데, 아파트 내부시설 환경요소, 아파트 외부시설 환경요소 측면에서 만족도를 조사하였다.

조사대상 1단지의 경우는 공원(3.56), 운동시설(3.43), 노인정(3.15) 순으로 만족도가 높았으며, 반면 수납공간(2.40), 부엌의 상태(2.60), 배치(2.72) 순으로 만족도가 낮았다. 2단지의 경우는 공원과 운동시설이 3.37로 가장 높은 만족도를 보였으며, 그 다음이 노인정으로 3.15 수준에서 만족하였다. 반면, 수납공간(2.32), 부엌의 상태(2.52), 화장실(2.72) 순으로 만족도가 낮았다. 3단지의 경우는 만족도 자체가 매우 낮게 나타났다. 이 중에서 가장 만족도가 높은 요인은 노인정(2.08), 공원(2.05), 화장실(1.73) 순으로 나타났고, 방의 규모(1.17), 욕실(1.22), 벽지와 바닥(1.31) 순으로 낮은 만족도를 나타냈다. 4단지의 경우는 화장실(2.53), 공원(2.38), 운동시설(2.11) 순으로 만족도가 높게 나타났으며, 반면 조경시설과 수납공간이 1.42로 가장 낮게 나타났고, 그 다음으로 배치가 1.50 수준으로 나타났다. 다음 <표 5>는 주택관리공단이 관리하고 있는 영구임대주택 거주자의 요인별 주거

만족도를 나타낸 결과이다.

<표 5> 요인별 만족도 결과(주택관리공단 영구임대단지)

항 목		주택관리공단 영구임대단지															
		1		2		3		4		5		6		7		8	
		평균	순위	평균	순위	평균	순위	평균	순위	평균	순위	평균	순위	평균	순위	평균	순위
내부시설환경요소	화장실	3.00	6	2.72	9	1.73	3	2.53	1	2.17	8	2.53	7	2.32	7	2.46	7
	방의규모	2.90	8	2.82	7	1.17	11	1.92	5	2.24	7	2.48	8	2.53	4	2.14	8
	배치	2.72	9	2.82	7	1.60	5	1.50	9	2.00	9	2.11	10	2.10	8	1.64	11
	욕실	3.10	5	2.97	4	1.22	10	2.00	4	2.59	4	2.67	5	2.39	6	2.64	4
	벽지와 바닥	3.11	4	2.90	6	1.31	9	1.73	7	2.56	5	2.63	6	2.42	5	2.60	5
	부엌의 상태	2.60	10	2.52	10	1.40	8	1.69	8	2.00	9	2.25	9	1.67	10	1.89	10
	수납공간	2.40	11	2.32	11	1.45	6	1.42	10	1.88	11	1.89	11	1.57	11	1.96	9
외부시설환경요소	공원	3.56	1	3.37	1	2.05	2	2.11	3	2.97	1	3.37	1	3.10	1	2.53	6
	운동시설	3.43	2	3.37	1	1.45	6	2.38	2	2.69	3	3.20	3	2.85	2	3.25	1
	노인정	3.15	3	3.15	3	2.08	1	1.84	6	2.95	2	3.22	2	2.71	3	2.78	3
	조경시설	3.00	7	2.95	5	1.68	4	1.42	10	2.30	6	3.07	4	2.00	9	3.03	2
전체평균		3.00		2.90		1.56		1.87		2.40		2.67		2.33		2.45	

5단지의 경우는 공원(2.97), 노인정(2.95), 운동시설(2.69) 순으로 만족도가 높게 나타났으며, 반면 수납공간이 1.88로 가장 만족도가 낮게 조사되었다. 다음으로 부엌의 상태와 배치가 2.00 수준으로 낮게 나타났다. 6단지의 경우는 공원(3.37), 노인정(3.22), 운동시설(3.20) 순으로 높은 수준의 만족도를 보이고 있으며, 반면 수납공간(1.89), 배치(2.11), 부엌의 상태(2.25) 순으로 낮은 만족도를 보이는 것으로 조사되었다. 7단지의 경우는 공원(3.10), 운동시설(2.85), 노인정(2.71) 순으로 만족도가 높게 나타났으며, 반면 수납공간(1.57), 부엌의 상태(1.67), 조경시설(2.00) 순으로 만족도가 낮게 조사되었다. 8단지의 경우는 운동시설(3.25), 조경시설(3.03), 노인정(2.78) 순으로 만족도가 높게 나타났으며, 반면 배치(1.64), 부엌의 상태(1.89), 수납공간(1.96) 순으로 만족도가 낮게 나타났다.

SH공사가 관리하고 있는 영구임대아파트 중 8개 단지를 표본으로 추출하여 조사대상 영구임대아파트에 거주하는 거주자의 응답을 단지별로 나누어 살펴보았다. 항목을 요인분석한 결과 2개 요인으로 분류되었는데, 아파트 내부시설 환경요소, 아파트 외부시설 환경요소 측면에서 만족도를 조사하였다.

서울시 영구임대아파트에 거주하는 거주자들의 응답을 단지별로 살펴보면, 1단지는 조경시설(4.33)이 가장 높은 만족도를 나타내고 있으며, 벽지와 바닥의 상태(4.19), 복도와 계단의 안전성(4.14) 순으로 만족도가 높게 나타나고 있다. 반면, 운동시설(1.90), 수납공간(2.81), 노인정(2.85) 순으로 만족도가 낮게 나타났다. 2단지는 벽지와 바닥의 상태(3.64)가 가장 높은 만족도를 나타내고 있으며, 부엌의 상태(3.30), 조경시설(3.30) 순으로 만족하는 것으로 나타났다. 반면, 수납공간(2.52), 방의 규모(2.76), 운동시설(2.89) 순으로 만족도가 낮은 것으로 조사되었다. 3단지는 배치(3.75)가 가장 높은 만족도를 나타냈고, 다음으로 화장실(3.72), 조경시설(3.72) 순으로 만족하는 것으로 나타났다. 반면, 수납공간(3.05), 방의 규모(3.03), 화장실(3.13) 순으로 만족도가 낮은 것으로 나타냈다. 4단지는 공원(3.82)이 가장 높은 만족도를 보이며, 조경시설(3.79), 노인정(3.74) 순으로 만족하는 것으로 조사되었다. 반면, 수납공간(2.87), 방의 규모(1.75), 화장실(3.13) 순으로 만족도가 낮게 조사되었다.

5단지는 조경시설(2.93)이 가장 높은 만족도를 보이며, 공원(2.75), 벽지와 바닥의 상태(2.62) 순으로 만족도가 높은 것으로 나타났다. 반면, 수납공간(1.68), 방의 규모(1.75), 노인정(2.25) 순으로 만족도가 낮은 것으로 조사되었다. 하지만 5단지의 경우 전반적으로 보통 수준에도 못 미치는 만족도를 보이고 있다. 6단지의 경우는 조경시설(3.65)이 가장 높은 수준의 만족도를 보이고 있으며, 공원(3.43), 노인정과 운동시설(3.15) 순으로 만족하는 것으로 분석되었다. 반면, 수납공간(2.62), 욕실(2.72), 방의 규모(2.78) 순으로 만족도가 낮은 것으로 나타났다. 7단지는 조경시설(3.50)이 가장 높은 만족도를 보이며, 벽지와 바닥(3.43), 배치(3.39) 순으로 만족도가 높게 나타났다. 반면, 수납공간(2.48), 운동시설(3.02), 화장실(3.19) 순으로 만족도가 낮은 것으로 조사되었다. 8단지의 경우는 조경시설(3.31)이 가장 높은 만족도를 보이고 있으며, 벽지와 바닥의 상태(3.21), 노인정(3.10) 순으로 만족도를 보이고 있다. 반면, 수납공간(2.42), 운동시설(2.56), 화장실(2.69) 순으로 낮은 만족도를 보였다. 다음 <표 6>은 SH공사가 관리하고 있는 영구임대단지 거주자의 요인별 만족도 수준을 나타낸 것이다.

3. 주거만족도에 미치는 영향

회귀분석은 관찰된 연속형 변수에 대해 독립변수와 종속변수사이의 선형식을 구하고

그 식을 이용하여 독립변수가 주어졌을 때 종속변수를 예측하는 방법이다. 또한 독립변수와 종속변수의 상호관계를 분석하고 독립변수의 변화로부터 종속변수의 변화를 예측하기 위해 사용된다(박정민외, 2003: 334).

위의 분석에서 주거만족도와 유의미한 관계가 있는 것으로 나타난 변수들 즉 아파트 내부시설 환경요소, 아파트 외부시설 환경요소 변인들이 주거만족도에 미치는 상대적 영향력을 분석하기 위해 다중회귀분석을 실시한 결과는 다음 <표 7>, <표 8>과 같다.

먼저, 주택관리공단에서 관리하고 있는 영구임대주택 입주자의 주거만족영향요인 분석을 위한 회귀분석의 결과는 다음과 같다. 회귀선의 적합도를 검증한 결과 F값은 107.434로 p<.000 수준에서 유의한 차이가 있다. 따라서 회귀식이 통계적으로 유의미하다고 할 수 있다. 회귀분석의 결정계수를 검증한 결과, R제곱값은 0.763으로서 통계분석에 이용된 사례들의 76.3%가 표본회귀식에 적합하다고 할 수 있다. 즉, 총변동의 76.3%를 설명하고 있는 것으로 분석되었다.

<표 6> 주거만족도에 미치는 영향요인(주택관리공단)

종속변수	독립변수	R제곱	F값	유의확률	B	T값	유의확률	연구가설
주거만족도	상수	.763	107.434	.000	.830	14.716	.000	
	화장실				.050	2.538	.012	채택
	방의 규모				.077	3.466	.001	채택
	배치				-.007	-.315	.753	기각
	욕실				.078	3.354	.001	채택
	벽지와 바닥				.157	6.982	.000	채택
	부엌의 상태				.033	1.475	.141	기각
	수납공간				.055	2.386	.018	채택
	공원				.098	5.128	.000	채택
	운동시설				.028	1.424	.155	기각
	노인정				.081	4.574	.000	채택
	조경시설				.031	1.535	.126	기각

분석결과 전반적 주거만족도에 영향을 미치는 요인은 아파트내부시설환경요소 중 화장실, 방의 규모, 욕실, 벽지와 바닥, 수납공간에 유의미한 영향 관계가 있는 것으로 나타났으며, 아파트외부시설환경요소 중에서는 공원, 노인정이 유의미한 것으로 나타났다.

즉, 화장실, 방의 규모, 욕실, 벽지와 바닥, 수납공간, 공원과 노인정 시설에 대한 만족도가 높을수록 주거만족도는 높은 것으로 나타났다.

SH공사에서 관리하고 있는 영구임대주택 입주자의 주거만족영향요인 분석을 위한 회귀분석의 결과는 다음과 같다. 회귀선의 적합도를 검증한 결과 F값은 150.063로 $p<.000$ 수준에서 유의한 차이가 있다. 따라서 회귀식이 통계적으로 유의미하다고 할 수 있다. 회귀분석의 결정계수를 검증한 결과, R제곱값은 0.792로서 통계분석에 이용된 사례들의 79.2%가 표본회귀식에 적합하다고 할 수 있다. 즉, 총변동의 79.2%를 설명하고 있는 것으로 분석되었다.

분석결과 전반적 주거만족도에 영향을 미치는 요인은 아파트내부시설환경요소 중 화장실, 방의 규모, 욕실, 배치, 욕실, 벽지와 바닥, 부엌의 상태, 수납공간에 유의미한 영향관계가 있는 것으로 나타났으며, 아파트외부시설환경요소 중에서는 공원, 운동시설, 노인정, 조경시설이 유의미한 것으로 나타났다. 즉, 화장실, 방의 규모, 배치, 욕실, 벽지와 바닥, 부엌의 상태, 수납공간, 공원, 운동시설, 노인정과 조경시설에 대한 만족도가 높을수록 주거만족도는 높은 것으로 나타났다.

<표 7> 주거만족도에 미치는 영향요인(SH공사)

종속변수	독립변수	R제곱	F값	유의확률	B	T값	유의확률	연구가설
주거만족도	상수	.792	150.063	.000	.425	6.240	.000	
	화장실				.102	6.371	.000	채택
	방의 규모				.035	2.107	.036	채택
	배치				.071	4.272	.000	채택
	욕실				.087	4.835	.000	채택
	벽지와 바닥				.093	5.053	.000	채택
	부엌의 상태				.039	2.384	.018	채택
	수납공간				.088	5.377	.000	채택
	공원				.122	8.166	.000	채택
	운동시설				.050	3.239	.001	채택
	노인정				.105	6.753	.000	채택
	조경시설				.051	3.101	.002	채택

Ⅴ. 결 론

SH공사가 관리하고 있는 영구임대주택과 주택관리공단이 관리하고 있는 영구임대주택 중 서울시 및 수도권 지역에 위치하고 있는 영구임대단지를 각 8개 단지 선정하여 입주민을 대상으로 설문조사를 하였다. 조사대상 항목으로는 아파트내부시설환경요소에 관한 설문 7개 항목 즉 벽지나 바닥의 상태, 화장실, 욕실, 부엌, 공간 배치, 방의 개수, 수납공간을, 아파트외부시설환경요소 4개 항목 즉 조경시설, 공원, 노인정, 운동시설을 설문하였다.

전반적인 만족도부문에서는 SH공사가 관리하는 영구임대주택 입주자들의 만족도가 더 높게 조사되었다. SH공사 영구임대주택 입주자의 만족도는 3.07 수준, 주택관리공단 영구임대주택 입주자의 만족도는 2.52 수준이었다.

항목별 만족도 분석에서는 주택관리공단의 경우, 조경시설(3.05)에 가장 만족하는 것으로 나타났고 다음으로 공원시설(2.96), 노인정(2.88) 순으로 나타났다. 가장 불만족하는 것은 수납공간으로 만족도가 1.95 수준이었으며, 다음으로 방의 규모(2.12), 욕실(2.6) 순으로 나타났다. 항목별 만족도를 살펴보면, 조경시설 3.05, 공원 2.93, 노인정 2.88, 운동시설 2.58, 부엌의 상태 2.57, 배치 2.54, 벽지와 바닥 2.48, 화장실 2.37, 욕실 2.16, 방의 규모, 2.12, 수납공간 1.94 순으로 나타났다. 따라서 전반적인 항목별 만족도를 분석해본 결과, 외부시설환경요소가 내부시설환경요소보다 더 만족하는 것으로 나타났다.

항목별 만족도 분석에서 SH공사의 경우, 조경시설(3.45)에 가장 만족하는 것으로 나타났고 다음으로 벽지와 바닥(3.26), 공원(3.25) 순으로 나타났다. 가장 불만족하는 것은 수납공간으로 만족도가 2.50 수준이었으며, 다음으로 운동시설(2.83), 방의 규모(2.85) 순으로 나타났다. 항목별 만족도를 살펴보면, 조경시설 3.45, 벽지와 바닥 3.26, 공원 3.25, 배치 3.20, 부엌의 상태 3.20, 노인정 3.19, 욕실 3.04, 화장실 2.97, 방의 규모 2.85, 운동시설 2.83, 수납공간 2.50 순으로 나타났다. 따라서 전반적인 항목별 만족도를 분석해본 결과, 외부시설환경요소가 내부시설환경요소보다 더 만족하는 것으로 나타났다. 하지만 벽지와 바닥은 2번째로 만족도가 높았으며, 운동시설은 만족도가 매우 낮은 것으로 나타나, 주택관리공단에서 관리하고 있는 영구임대단지의 만족도와 차이를 보였다.

요인별 만족도 분석에서 주택관리공단의 경우는 2개 단지를 제외하고는 외부시설환경요소에 대체로 높은 만족을 하고 있는 것으로 조사되었으며, 내부시설환경요소에 대해서는 낮은 만족도를 나타냈다. 외부시설환경요소 중 공원은 1개 단지를 제외하고는 대체로 가장 만족하는 항목으로 조사되었으며, 다음으로 운동시설과 노인정이 높은 만족도를 나타냈다. 하지만 내부시설환경요소에서는 수납공간이 가장 낮은 만족도를 나타냈으며, 다음으로 부엌의 상태, 배치가 낮은 만족도를 나타냈다. SH공사의 경우는 조경

시설에서 대체로 가장 높은 만족도를 나타냈으며, 다음으로 벽지와 바닥의 상태가 다소 높은 만족도를 보이고 있다. 하지만 운동시설에 대해서는 가장 낮은 만족도를 보였다.

다음으로 주거만족도에 미치는 영향분석에서 주택관리공단의 경우 내부시설환경요소에서는 화장실, 방의 규모, 욕실, 벽지와 바닥, 수납공간이, 외부시설환경요소에서는 공원과 노인정이 유의미하게 나타났다.

반면, SH공사의 경우 주거만족도에 미치는 영향분석 결과를 보면, 내부시설환경요소에서는 화장실, 방의 규모, 배치, 욕실, 벽지와 바닥, 부엌의 상태, 수납공간이 모두 영향을 미치는 것으로 분석되었고, 외부시설환경요소에서는 공원, 운동시설, 노인정, 조경시설이 주거만족도에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<참고문헌>

고은형. (1998). 공동주택의 노후 및 유지관리비 실태를 고려한 최적 경제수명 추정분석. 경북대학교 박사학위논문.

김미라 외. (2002). 임대아파트 거주주부의 주거만족도.「한국가정관리학회지」, 20(1): 57-64.

김선중. (1988). 공동주택 유지관리 체계화를 위한 결함현황과 수선시기에 관한 연구. 연세대학교 박사학위논문.

김종신. (1997). 아파트주택산업의 시장조사와 마케팅시사점 : (주)SK주택과 대구지역 소비자를 중심으로. 「생산성 논집」, 11(2).

김충련. (2000). SAS라는 통계상자, 서울 : 데이터플라스.

남영우・최민섭. (2007). 국민임대주택 주거만족도의 영향요인에 대한 연구. 「부동산학연구」. 13(3): 89-103

대한주택공사. (1989). 「임대조건부 위탁개발 제도 : 임대주택 저변확대를 위한 새로운 사업방식의 도입방안 연구」.

대한주택공사. (1994). 「아파트의 노후도 평가기법 및 유지관리 지침」.

대한주택관리사협회. (2001). 「장기수선계획의 수립과 보정」.

박상호 외 7인. (1988). 「장기수선계획 수립에 관한 연구」. 한국주택은행.

박인석・강인호・강부성. (1993). 주거만족도에 의한 주거환경의 개선우선순위 분석방법 연구. 「대한건축학회논문집」. 56: 9-17.

박정민 외. (2003). 「SPSS 11.0을 이용한 통계분석」. 서울 : 법문사.

방경식. (1999). 주택의 보수・개량 필요성 및 대책방안. 「주택포럼」. 주택산업연구원.

방경식・강남진・박미선. (2000). 주택개보수의 필요성과 시장규모. 주택산업연구원.

신방현. (1993). 「한국주택행정론」. 서울 : 단국대학교 출판부.

염돈민. (1984). 저소득층 주거수준의 향상과 임대주택의 공급. 「주택정보」. 63: 22-29.

이창석. (2008). 「주거복지의 이해」. 서울: 형설출판사.
유승일. (2000). LCC기법을 이용한 고층아파트 건물의 총 소요비용 예측 및 손실비용 추정에 관한 연구. 중앙대학교 대학원 석사학위논문.
은난순. (1995). 공동주택 생활관리 만족 및 요구에 대한 연구 : 서울시 아파트를 중심으로. 경희대학교 대학원 석사학위논문.
이소영. (1996). 영구임대주택 주민의 주거만족도에 관한 연구. 이화여자대학교 사회복지대학원 석사학위논문.
이원준. (1991). 「부동산학원론」. 서울 : 박영사.
이재진. (2003). 임대주택제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 서울산업대학교 주택대학원. 석사학위논문.
이창석. (1998). 「부동산 복지의 이론」. 서울 : 형설출판사.
임정명. (1991). 공동주택의 유지관리에 대한 실태조사. 「대한건축학회논문집」. 38: 179-186.
장세옥. (2006). 국민임대주택 거주자의 주거만족도에 관한 연구. 대구대학교 행정대학원 석사학위논문.
정충영 외. (1997). 「SPSSWIN을 이용한 통계분석」. 서울 : 무역경영사.
채서일. (2000). 「사회과학 조사방법론」. 서울 : 학현사.
건설교통부. (2001). 「2001년 주택건설종합계획」.
건설교통부. (2003). 「2003년 주택건설종합계획」.
건설교통부. (2005). 「영구임대주택 주거실태조사」.
SH공사. (2007). 주택관리시행내규.
주택관리공단. (2007). 시설물관리메뉴얼.

접수일(2011년 05월 12일)
수정일자(2011년 05월 24일)
게재확정일(2011년 06월 08일)

시민사회 갈등인식과 정부신뢰: 공공갈등 평가와 전망, 정부신뢰간의 관계*

Public Cnflict and Trust in Civil Society: Relationship between Perceived Conflict and Trust in Government

김 재 신 (단국대학교 분쟁해결연구센터 연구교수 - 주저자)
김 강 민 (단국대학교 분쟁해결연구센터 연구교수 - 교신저자)

Abstract

Jaeshin Kim / Gangmin Kim

Trust in government plays an important role in resolving public conflicts which occur frequently in the public policy-making process. The present study examined the mediating role of trust in government between the perception and expectation of public conflicts. Results showed that the perception of rational resolution of public conflicts was positively associated with the expectation of rational resolution of public conflicts, and that trust in government partially mediated the relation between them. Lastly, the implications and limitations of this study were discussed.

주제어: 공공갈등, 정부신뢰, 갈등인식, 매개효과

Keywords: public conflict, trusut in government, perceived conflict, mediation

I. 서 론

사회적 파급력이 큰 공공갈등의 대부분이 정부의 정책수행과정에서 발생한다. 공공정책과 연관되어 있는 지역주민, 이익집단, 시민단체 등의 서로 다른 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 가운데 정부는 갈등의 당사자 또는 관리자의 역할을 맡게 된다. 이러한 과정에

* 이 논문은 2008년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었으며 (KRF-2008-005-JO2602), 2011년 한국정치학회 춘계학술회의에서 발표되었던 내용을 수정, 보완한 것임.

서 정부가 갈등을 합리적이고 원만하게 조정하고 해결하게 되면, 이는 곧 성공적인 정책수행으로 이어질 수 있을 뿐만 아니라, 그와 같이 원만한 갈등해결을 주도한 정부에 대해 국민으로 하여금 신뢰할 수 있게 만든다.

과거에 많았던 일방적인 정책집행, 억압적인 갈등관리, 공권력에 의존한 갈등해결방식은 더 이상 국민들의 지지를 받을 수 없으며 정책의 성공으로도 이어지기 어렵다. 2008년 발생한 미국산 쇠고기 수입반대 분쟁은 광우병으로 인한 미국산 수입 쇠고기의 안전성 문제로 시작되었지만, 이에 대한 정부의 대처방식이 더 큰 사회적 논란을 일으키며, 결국 정부에 대한 불신으로 이어졌고, 이후 이명박 정부의 전반적인 정책운영기조에까지 변화를 일으켰다(금현섭·백승주, 2010).

공공갈등의 합리적인 관리와 해결에 있어서 신뢰는 중요한 역할을 한다. 신뢰는 사람들 또는 집단들간의 관계를 서로 배타적이지 않은 개방된 상태로 만들어주며, 공동의 목표를 위해 협력하는 분위기를 조성할 뿐만 아니라 일어날 수 있는 갈등을 예방하고 이미 일어난 갈등을 원만하게 해결하게 만든다(Fukuyama, 1995; Pruitt & Carnevale, 1993; Putnam, 1993 등). 특히, 공공갈등의 많은 수가 정부의 행정행위에 의해서 발생한다는 점에서, 공공갈등의 해결을 위해서는 무엇보다도 정부와 국민간의 신뢰가 중요하다(김유환, 2008).

많은 연구들이 공공갈등의 합리적인 해결에 있어서 신뢰의 중요성을 언급하고 있지만(Aberbach, 1969; Boss, 1978; Carnevale, 1995; Gamson, 1968), 이를 경험적으로 살펴본 연구는 많지 않다. 본 연구는 우리사회에서 발생한 공공갈등이 원만하게 해결되었는지에 관한 평가가 앞으로 발생할 공공갈등의 해결전망에 어떤 영향을 미치는지 살펴보고, 이러한 갈등인식과정에서 정부에 대한 신뢰가 어떤 역할을 하는지 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 정부에 대한 신뢰

신뢰는 사회학, 경제학, 심리학 등 다양한 학문분야에서 관심을 갖고 연구되어오고 있다. 포괄적 의미에서 신뢰는 한 개인이 다른 사람 혹은 대상에 대해 갖는 긍정적인 기대 혹은 믿음으로 정의할 수 있다(Kramer & Carnevale, 2001; Fukuyama, 1995; Lewicki, McAllister, & Bies, 1998; Yamagashi & Yamagashi, 1994).

민주주의 사회에서 국민이 갖는 정부에 대한 신뢰는 중요한 의미를 갖는다. 민주주의 체제에서 국민이 불신하는 정부는 국정을 원활하게 수행하기 어려울 뿐만 아니라 정부 존립의 정당성을 찾기 어렵다(Boss, 1978; Carnevale, 1995).

정부신뢰의 개념정의에 대해서 여러 가지 의견이 제시되고 있으나, 많은 학자들이 정부신뢰라는 개념이 시민들이 정부의 국정운영이 자신들의 기대에 어긋나지 않는지를 판단하는 평가적 요소를 갖는다는 것에 동의하고 있다(김병규, 이곤수, 2009). 예를 들어, Miller(1974b)는 정부신뢰를 "국민들이 가지는 규범적 기대에 따라 정부가 운영되고 있다는 신념"이라고 정의하였고, Hetherington(1998)은 "정부가 산출하는 각종 산출물에 대한 평가 또는 정부가 국민들의 기대에 부응하여 잘 운용되고 있는지에 대한 기본적인 평가 정향"으로 정의하였다.

정부에 대한 어떤 평가가 정부신뢰에 영향을 미치는가? 정부신뢰의 결정요인에 대한 연구들은 주로 정부정책이나 공직자에 대한 평가를 언급하고 있다. 구체적으로, 정부신뢰에 영향을 미치는 요인들은 정부정책에 대한 평가(김현구, 이승종, 최도림, 2009; King, 1997; Miller, 1974a), 정책결정과정(Hibbing & Theiss-Morse, 1995), 경제적 성과(Citrin & Green, 1986; Weatherford, 1984), 전쟁(Parker, 1995), 정치적 스캔들(Weatherford, 1984), 대통령(Citrin, 1974), 의회(Chanley, Rudolph, & Rahn, 2000; Feldman, 1983) 등이 있다. 이러한 연구들은 정부정책이 국민들의 기대에 어긋나지 않을 때, 정치, 경제적 상황이 안정될 때, 정부 공직자들의 부정부패가 없을 때, 정책결정과정에서 국민들의 의견이 반영될 때, 정부에 대한 신뢰가 높아진다고 주장한다.

그렇다면 정부신뢰의 결과는 무엇인가? 정부신뢰는 정부의 통치능력(Fenno, 1978; Parker, 1989; Tyler, 1998), 정부정책의 방향(Hetherington, 2005), 선거(Hetherington, 1999) 등에 영향을 준다. 즉, 시민들이 정부에 대한 신뢰가 높을 때, 정부 입장에서는 시민들로부터 제기되는 비판과 감시 속에서 자유로울 수 있으며, 정책을 보다 자율성있게 추진해나갈 수 있는 한편(Parker, 1989), 시민들은 정부의 권위를 인정하고 정부정책에 순응하거나 적극적으로 협력하게 된다(Tyler, 1998).

2. 정부신뢰와 공공갈등

많은 공공갈등이 정부의 정책수행과정에서 발생하며, 이러한 갈등에 대해 정부의 합리적인 관리와 평화로운 해결은 그 자체가 국민으로부터 신뢰를 얻는 기회가 될 수 있으며, 또한 정책의 성공적인 수행과 평가로 이어질 수 있다.

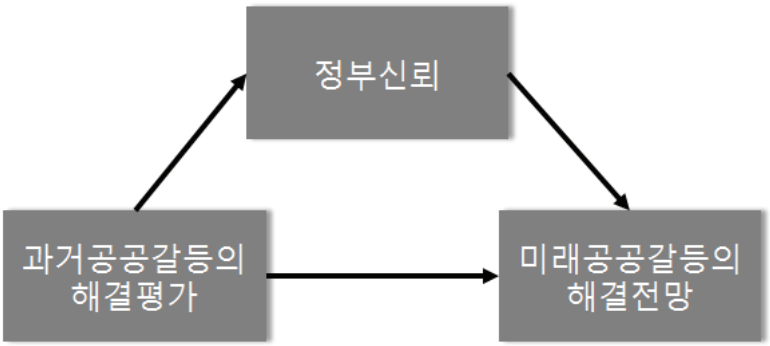
한국사회는 과거 정부가 갈등을 부정적으로 인식하고 공권력과 같은 힘에 의존하여 갈등을 억압하고 해결하려던 방식에서 벗어나 대화와 협상, 사회적 합의에 의한 갈등해결을 지향해나가고 있다(박태순, 2006). 힘에 의존한 일방적 갈등해결보다 서로 다른 이해집단들의 사회적 합의를 통해 갈등을 해결하는 것이 정부정책에 대한 만족도와 정부에 대한 신뢰를 높일 수 있다. 과거 권위주의 정권체제에서 정부는 국민에게 봉사한다는

의식보다 지배한다는 의식이 강했으며, 이로 인해 정부와 국민간 신뢰의 근간이 되는 상호 협력적 분위기와 합리적인 갈등해결의 문화를 창출할 수 없었다(김유환, 2008)

그렇다면, 공공갈등의 합리적인 해결은 정부신뢰와 어떤 인과적인 관계를 갖는가? 최준영(2009)은 정부의 행위와 정부에 대한 신뢰가 어떤 관계를 갖으며 변화해 나가는지에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. 먼저 정부의 어떤 정책활동이 있으면, 이에 대한 국민의 평가가 이루어지게 되고, 이러한 평가는 국민의 정부신뢰에 영향을 미치게 된다. 다음으로 이와 같이 형성된 정부신뢰는 향후 정부의 정책활동에 대한 기대와 평가에 다시 영향을 미치게 된다. 이를 정부의 갈등해결활동에 적용하면, 정부가 공공갈등을 원만히 해결하게 되면, 이로 인해 국민들은 정부에 대한 신뢰를 갖게 되고, 이렇게 형성된 정부와 국민간 신뢰는 국민들로 하여금 앞으로의 공공갈등도 잘 해결될 것이라는 기대를 갖게 할 수 있다.

공공갈등의 해결에 있어서 정부신뢰와 역할의 중요성을 강조한 연구들은 많지만, 이러한 관계를 경험적으로 살펴본 연구는 거의 없다. <그림 1>에서 보는바와 같이, 본 연구는 한 해 동안 공공갈등이 어떻게 해결되었는가에 대한 시민들의 평가가 정부에 대한 신뢰를 매개로 앞으로 공공갈등 해결전망에 영향을 미칠 것이라는 가설을 세우고 이를 실증적인 분석을 통해 살펴보고자 한다. 구체적인 연구가설은 다음과 같다.

연구가설 1. 과거 공공갈등 해결평가는 미래 공공갈등 해결전망에 정적 영향을 미친다.
연구가설 2. 과거 공공갈등 해결평가는 정부신뢰에 정적 영향을 미친다.
연구가설 3. 정부신뢰는 미래 공공갈등 해결전망에 정적 영향을 미친다.
연구가설 4. 과거 공공갈등 해결평가가 미래 공공갈등 해결전망에 미치는 영향력은 정부신뢰에 의해 매개된다.



<그림 1> 과거 공공갈등 해결평가, 정부신뢰, 미래 공공갈등 해결전망간의 관계

Ⅲ. 조사방법

1. 조사대상 및 조사방법

본 연구는 2010년 11월 단국대학교 분쟁해결연구센터가 주관으로 실시한 '갈등 및 분쟁에 관한 국민의식조사' 자료를 이용하였다. 이 조사는 전국에 거주하는 만 19세 이상의 성인남녀 총 1014명을 대상으로 성/연령/지역 별 인구비례 할당 표본추출법을 사용하여 전화면접으로 실시되었다. 본 연구는 이 조사의 일부로 수행되었다.

<표 1> 조사대상자의 인구통계학적 특성 (n = 1014)

변인		빈도(명)	비율(%)
성별	남	471	46.4
	여	543	53.6
연령	19-29세	161	15.9
	30대	195	19.2
	40대	227	22.4
	50대	206	20.3
	60대이상	225	22.2
거주지	서울	192	18.9
	인천/경기	275	27.1
	대전/충청	103	10.2
	광주/전라	115	11.3
	대구/경북	109	10.7
	부산/울산/경남	172	17.0
	강원, 제주	48	4.7
학력	중졸이하	170	16.8
	고졸	322	31.8
	대재이상	522	51.5
직업	자영업	142	14.0
	블루칼라	124	12.2
	화이트칼라	190	18.7
	가정주부	298	29.4
	학생	82	8.1
	무직/기타	178	17.6
소득(월)	150만원이하	173	17.1
	151-250만원	153	15.1
	251-400만원	286	28.2
	401만원이상	246	24.3
	모름/무응답	156	15.4

이념성향	보수	342	33.7
	중도	306	30.2
	진보	268	26.4
	모름/무응답	98	9.7

2. 조사문항

본 연구의 목적에 따라 공공갈등 해결에 대한 평가, 공공갈등 해결에 대한 전망, 정부에 대한 신뢰를 측정하였다. 또한 성, 연령, 거주지역, 학력, 직업, 소득, 이념성향의 인구통계학적 변인들을 측정하였다. 구체적인 조사문항들은 다음과 같다.

먼저 공공갈등 해결에 대한 평가는 한 해 동안 우리사회에 일어났던 공공갈등이 원만하게 해결되었다고 생각하는지를 측정하였다. 구체적으로 “선생님께서는 올해 우리나라에 있었던 갈등이 잘 해결됐다고 생각하십니까?”라는 한 문항으로 측정하였으며, 응답자는 ‘전혀 그렇지 않다(1)’, ‘별로 그렇지 않다(2)’, ‘그렇다(3)’, ‘매우 그렇다(4)’의 4점 척도로 자신의 응답을 말하게 하였다. 높은 척도점수는 응답자가 한해 있었던 우리사회 공공갈등이 잘 해결되었다고 평가한 것을 의미한다.

미래 공공갈등 해결에 대한 전망에 대한 측정을 위해서는 공공갈등 해결에 대한 전망은 “앞으로 우리 사회의 갈등이 점차 잘 해결될 것이라고 보십니까? 해결이 점차 어려워질 것이라고 보십니까?”라는 한 문항으로 측정되었으며, ‘갈등이 해결하기 매우 어려워질 것이다(1)’, ‘갈등이 해결되기 약간 어려워질 것이다(2)’, ‘갈등이 지금보다 약간 잘 해결될 것이다(3)’, ‘갈등이 지금보다 매우 잘 해결될 것이다(4)’의 4점 척도가 사용되었다. 높은 척도점수는 응답자가 우리사회 공공갈등이 앞으로 잘 해결될 것이라고 전망한 것을 의미한다.

정부에 대한 신뢰에 대한 측정에 대해서는 정부신뢰는 “선생님께서는 정부를 어느 정도 신뢰하십니까?”라는 한 문항으로 측정되었으며, ‘전혀 신뢰하지 않는다(1)’, ‘별로 신뢰하지 않는다(2)’, ‘대체로 신뢰한다(3)’, ‘매우 신뢰한다(4)’의 4점 척도가 사용되었다. 척도점수가 높을수록 응답자가 정부에 대해 갖는 신뢰수준이 높다는 것을 의미한다.

인구통계학적 변인에 대한 측정문항으로는 응답자의 성, 연령, 거주지역, 학력, 직업, 소득을 질문하였고, 이념성향은 “선생님께서는 본인이 정치적으로 어느 정도 보수적 또는 진보적이라고 생각하십니까?”라는 한 문항으로 ‘매우 보수적(1)’, ‘보수적인 편(2)’, ‘중도적(3)’, ‘진보적인 편(4)’, ‘매우 진보적(5)’의 5점 척도로 측정하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 인구통계학적 변인에 따른 정부신뢰, 공공갈등 해결평가, 공공갈등 해결전망의 수준차이

먼저 인구통계학적 변인에 따라 정부신뢰, 공공갈등 해결평가, 공공갈등 해결전망 수준에 차이가 나는지 살펴보았다. <표 1>에서 보듯이 정부신뢰의 경우 연령, 거주지, 학력, 직업, 소득, 이념성향에 따라 신뢰수준에 차이가 있었다. 구체적으로, 연령이 높을수록, 최종학력이 낮을수록, 소득수준이 낮을수록, 이념성향이 보수적일수록 정부에 대한 신뢰가 높았으며, 거주지별로는 대구/경북지역 거주자들이, 직업별로는 무직/기타에 속하는 사람들이 정부에 대한 신뢰가 높았다.

한해 공공갈등 해결수준을 평가하는 정도에 대해서는, 연령, 학력, 직업, 소득, 이념성향에 따라 차이가 있었다. 연령이 높을수록, 학력이 낮을수록, 소득이 낮을수록, 이념성향이 보수적일수록 올해 공공갈등이 잘 해결되었다고 생각했으며, 직업별로는 무직/기타에 속하는 사람들이 올해 공공갈등 해결정도에 대한 평가가 긍정적이었다.

공공갈등 해결수준에 대한 전망에 대해서는, 연령이 높을수록, 이념성향이 중도에 속하는 사람들이 앞으로 공공갈등이 잘 해결될 것이라고 전망하였다.

<표 2> 인구통계학적 변인에 따른 정부신뢰, 과거 공공갈등 해결평가, 미래 공공갈등 해결전망 수준의 차이

변인		정부신뢰	과거 공공갈등 해결평가	미래 공공갈등 해결전망
전체평균		2.37 (.78)	1.87 (.70)	2.46 (.78)
성별	남	2.36 (.82)	1.87 (.74)	2.50 (.80)
	여	2.39 (.74)	1.87 (.67)	2.43 (.76)
	t	-	-	-
연령	19-29세	2.14 (.69)	1.80 (.67)	2.38 (.73)
	30대	2.16 (.67)	1.67 (.63)	2.32 (.76)
	40대	2.25 (.79)	1.79 (.69)	2.50 (.83)
	50대	2.54 (.80)	1.96 (.66)	2.55 (.69)
	60대이상	2.70 (.76)	2.11 (.75)	2.52 (.83)
	F	21.42***	12.55***	3.24*
거주지	서울	2.37 (.77)	1.76 (.66)	2.44 (.78)
	인천/경기	2.36 (.78)	1.84 (.73)	2.49 (.79)
	대전/충청	2.29 (.79)	1.89 (.71)	2.37 (.78)
	광주/전라	2.18 (.77)	1.85 (.69)	2.49 (.84)
	대구/경북	2.53 (.78)	1.98 (.75)	2.54 (.79)

	부산/울산/경남	2.45 (.77)	1.95 (.68)	2.46 (.72)
	강원, 제주	2.47 (.73)	1.98 (.64)	2.30 (.76)
	F	2.44*	-	-
학력	중졸이하	2.63 (.82)	2.18 (.72)	2.53 (.86)
	고졸	2.35 (.76)	1.90 (.70)	2.51 (.74)
	대재이상	2.31 (.77)	1.77 (.67)	2.41 (.77)
	F	10.14***	20.76***	-
직업	자영업	2.36 (.84)	1.85 (.72)	2.45 (.70)
	블루칼라	2.12 (.80)	1.74 (.70)	2.44 (.81)
	화이트칼라	2.29 (.76)	1.72 (.65)	2.45 (.80)
	가정주부	2.49 (.71)	1.91 (.68)	2.44 (.73)
	학생	2.19 (.67)	1.82 (.65)	2.36 (.77)
	무직/기타	2.55 (.83)	2.11 (.75)	2.56 (.86)
	F	7.23***	6.68***	-
소 득 (월)	150만원이하	2.61 (.78)	2.16 (.72)	2.53 (.86)
	151-250만원	2.30 (.80)	1.88 (.71)	2.37 (.73)
	251-400만원	2.32 (.75)	1.83 (.66)	2.51 (.76)
	401만원이상	2.26 (.78)	1.69 (.68)	2.39 (.77)
	모름/무응답	2.47 (.75)	1.92 (.68)	2.51 (.78)
	F	6.25***	11.68***	-
이념성향	보수	2.58 (.73)	1.94 (.64)	2.50 (.73)
	중도	2.37 (.75)	1.81 (.69)	2.51 (.75)
	진보	2.09 (.76)	1.78 (.76)	2.33 (.82)
	모름/무응답	2.46 (.84)	2.09 (.73)	2.49 (.89)
	F	21.29***	6.17***	3.12*

* p<.05. ** p<.01. *** p<.001.

( )은 표준편차.

모든 변인은 4점 척도(1-4)로 측정됨.

2. 정부신뢰, 과거 공공갈등 해결평가, 미래 공공갈등 해결전망의 관계

다음으로 정부신뢰, 과거 공공갈등 해결평가, 미래 공공갈등 해결전망간의 상관관계를 살펴보았다. 표 2에서 보듯이 모든 변인들간에 유의미한 정적 상관을 보였다. 구체적으로, 정부신뢰수준이 높은 사람들이 올해 공공갈등 해결정도에 대해 긍정적인 평가를 하였고, 앞으로 공공갈등 해결정도에 대해 긍정적인 전망을 하였다. 또한 올해 공공갈등 해결정도를 긍정적으로 평가할수록 앞으로의 공공갈등 해결정도도 긍정적으로 평가하였다.

<표 3> 변인들의 평균, 표준편차 및 상관관계

변인	평균 (표준편차)	1	2	3
1. 정부신뢰	2.37 (.78)	-		
2. 공공갈등 해결평가	1.87 (.70)	.34***	-	
3. 공공갈등 해결전망	2.46 (.78)	.38***	.27***	-

*** p<.001

3. 정부신뢰의 매개효과 검증

마지막으로, 과거 공공갈등 해결평가가 미래 공공갈등 해결전망에 미치는 영향이 정부신뢰에 의해 매개되는지 검증하였다. 성별, 연령, 학력, 소득수준, 이념성향의 인구통계학적 변인들이 앞으로의 공공갈등 해결전망에 미치는 영향력을 통제한 후, Baron과 Kenny(1986)가 제안한 회귀분석을 통해 매개효과를 검증하는 절차를 따라 분석을 실시하였다. 첫단계로 과거 공공갈등 해결평가가 미래 공공갈등 해결전망에 유의미한 영향을 미치는지 살펴보고, 두 번째 단계로 과거 공공갈등 해결평가가 정부신뢰에 유의미한 영향을 미치는지 살펴보고, 세 번째 단계로 정부신뢰가 미래 공공갈등 해결전망에 유의미한 영향을 미치는지 살펴보고, 마지막 단계로 과거 공공갈등 해결평가와 정부신뢰를 모두 포함한 회귀모델에서, 두 변인이 미래 공공갈등 해결전망에 미치는 영향력을 두 변인이 각각 단독으로 예측했을 때의 영향력과 비교해서 살펴본다. 이때 매개변인인 정부신뢰의 영향력이 정부신뢰 단독으로 미래 공공갈등 해결전망을 예측하였을 때에 비해 크게 감소하지 않는 반면, 과거 공공갈등 해결평가의 영향력은 공공갈등 해결평가 단독으로 공공갈등 해결전망을 예측하였을 때보다 크게 감소하여 통계적으로 유의미하지 않게 되면, 이는 정부신뢰의 완전매개효과를 입증해주는 것이다.

<표 3>과 <그림 2>에서 보듯이 정부신뢰의 미래 공공갈등 해결전망에 대한 영향력은 정부신뢰 단독으로 미래 공공갈등 해결전망을 예측하였을 때(B = .417, β = .423, t = 11.833, p < .001)와 정부신뢰, 과거 공공갈등 해결평가, 두 변인이 미래 공공갈등 해결전망을 예측하였을 때 모두 유의미하였다(B = .346, β = .349, t = 9.258, p < .001). 과거 공공갈등 해결평가의 경우 역시 과거 공공갈등 해결평가 단독으로 미래 공공갈등 해결전망을 예측하였을 때(B = .345, β = .316, t = 8.719, p < .001)와 정부신뢰, 과거 공공갈등 해결평가, 두 변인이 미래 공공갈등 해결전망을 예측하였을 때 모두 유의미하였다(B = .232, β = .212, t = 5.814, p < .001). 보다 정확한 매개효과를 검증하기 위해 Sobel test(Sobel, 1982)를 실시하였을 때, 유의미한 값이 산출되었다(Sobel test=6.593, p<.001). 따라서, 과거 공공갈등 해결평가는 정부신뢰를 매개로 미래 공공갈등 해결전망

에 영향을 미쳤으며, 정부신뢰를 거치지 않는 직접적인 영향력도 유의미하였다.

<표 4> 미래 공공갈등 해결전망에 대한 중다회귀분석

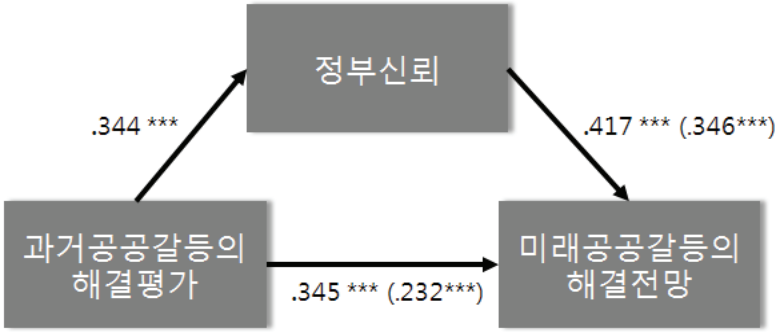
변인		모델1		모델2		모델3	
		β	t	β	t	β	t
통제변인	성별	-.046	-1.256	-.045	-1.248	-.063	-1.835
	연령	.072	1.656	.019	.461	-.049	-1.209
	학력	-.071	-1.612	-.055	-1.302	-.090	-2.243*
	소득(월)	.023	.555	.063	1.542	.079	2.029*
	이념성향	-.056	-1.472	-.048	-1.295	.022	.624
독립변인	과거공공갈등 해결평가			.316	8.719***	.212	5.814***
	정부신뢰					.349	9.258***
ΔR^2				.09***[1]		.20***[2]	
R^2		.02**		.11***		.21***	

* p<.05. ** p<.01. *** p<.001

1) 모델1과 비교한 증가분

2) 모델1과 비교한 증가분

( )은 정부신뢰와 공공갈등 해결평가를 모두 포함한 회귀모델에서의 비표준화회귀계수



*** p<.001

( )은 정부신뢰와 공공갈등 해결평가를 모두 포함한 회귀모델에서의 비표준화회귀계수

<그림 2> 정부신뢰의 매개효과

V. 논 의

본 연구는 공공갈등의 인식에 있어서 정부신뢰의 역할을 살펴보았다. 구체적으로, 한 해 일어났던 공공갈등의 원만한 해결에 대한 평가가 향후 공공갈등의 해결전망에 영향을 미치는지를 알아보고, 정부신뢰가 이러한 영향력을 매개하는 효과가 있는지 알아보았다. 분석결과, 정부신뢰는 공공갈등 해결평가가 공공갈등 해결전망에 미치는 영향력을 부분적으로 매개하였다. 본 연구의 주요결과에 대한 논의점은 다음과 같다.

첫째, 본 연구결과 과거 발생한 공공갈등이 어떻게 해결되었는지에 대한 시민들의 평가는 시민들이 갖는 정부에 대한 신뢰에 영향을 미쳤다. 기존의 여러 연구들은 정부에 대한 신뢰의 형성에 있어서 정부의 정책성과의 중요성을 강조하고 있다(King, 1997; Miller, 1974a). 본 연구에서는 공공정책의 수행과정에서 발생할 수 있는 공공갈등의 해결에 초점을 두어, 이러한 갈등의 원만하고 합리적인 해결이 정부신뢰에 미치는 영향력을 경험적 분석을 통해 보여주었다.

둘째, 본 연구결과 정부신뢰는 앞으로 공공갈등이 어떻게 해결될 지에 대한 시민들의 전망에 영향을 주었다. 기존 연구들은 정부에 대한 신뢰가 있을 때, 시민들은 정부정책에 대한 긍정적인 태도를 형성하게 되어, 결과적으로 정부정책에 협력과 지원을 제공하며, 정부가 보다 자율적으로 정책을 추진할 수 있도록 도와준다고 주장한다(Hetherington, 1998; Parker, 1989; Tyler, 1998). 본 연구에서는 정부신뢰가 앞으로 발생할 공공갈등이 잘 해결되리라는 전망에 영향을 주었다. 이러한 긍정적인 기대는 공공갈등으로 발생할 수 있는 사회경제적 비용에 대한 과장된 우려를 불식시킬 수 있으며, 사회의 안정적인 분위기를 조성하는데 기여할 수 있다.

본 연구의 결과는 공공갈등의 평가와 전망에 있어서 정부신뢰의 중요성을 보여주었다. 많은 연구들이 한국사회의 여러 가지 문제점을 개선하는 데 있어서 공적 신뢰의 회복을 우선적으로 강조하고 있다(김인영, 2008; 이재열, 1998). 그렇다면 그 다음 단계로 생각해봐야 할 것은 어떻게 국민으로부터 공적 신뢰를 얻을 것인가이다. 성공적인 정책수행(King, 1997; Miller, 1974a), 합리적인 정책결정(Hibbing & Theiss-Morse, 1995), 경제적 성과(Citrin & Green, 1986; Weatherford, 1984) 등 여러 가지 요인들이 밝혀져 있지만, 본 연구에서는 그러한 모든 사회, 경제적 공공정책의 수행과정에서 발생하는 갈등을 원만하게 해결하는 것 또한 정부신뢰를 형성하는 데 기여함을 보여주고 있다. 많은 사람들과 집단들이 관여하는 공공갈등을 합리적이고 평화롭게 해결하기란 쉽지 않으며, 오랜 시간과 엄청난 비용이 들 수 있지만, 이러한 과정을 거쳐 원만한 갈등해결을 이룬다면, 정부는 국민으로부터 신뢰를 얻을 수 있고, 이와 같이 형성된 신뢰를 기반으로 향후 공공정책을 보다 자율적이고 적극적으로 수행할 수 있다.

본 연구의 제한점은 다음과 같다. 첫째, 측정문항의 신뢰도와 타당도가 확보되지 않았다. 본 연구에서는 사용한 모든 변인은 한 문항으로 측정되었으며, 이는 측정문항이 본래 측정하고자 하는 것을 제대로 측정하였는지에 대한 타당도의 문제와 측정결과가 반복될 수 있는지에 대한 신뢰도의 문제를 안고 있다. 따라서 후속연구에서는 공공갈등인식과 정부신뢰를 측정하는 문항을 다수로 구성하고, 이러한 척도를 요인분석이나 신뢰도검사를 통해 경험적으로 검증하여 사용할 필요가 있다.

둘째, 본 연구에서는 과거에 발생한 공공갈등 해결에 대한 평가가 정부신뢰에 영향을 줄 것이라는 인과관계를 설정하고 이를 경험적으로 지지하는 증거를 얻었으나, 그렇다고 이러한 결과가 두 변인간 인과관계의 방향을 증명해주는 것은 아니다. 본 연구에서 설정한 바와 같이 과거에 발생한 공공갈등이 어떻게 해결되었는가는 정부신뢰의 형성에 영향을 미칠 수 있으나, 반대로 이미 형성된 정부신뢰가 과거하고 이를 경험적평가에 영향을 줄 수 있다. 즉, 사람들은 과거에 발생한 공공갈등 경험적정도를 평가하여 그러한 평가로 인해 자신들이 갖고 있는 정부신뢰를 변화시키기보다 자신이 현재 갖고 있는 정부신뢰에 따라 과거에 발생한 공공갈등 경험적에 대한 평가를 내릴 수 있다. 후속연구에서는 이러한 점을 보완하여 실험설계나 종단기법을 이용하여 변인들간의 인과관계를 살펴볼 필요가 있다.

<참고문헌>

금현섭·백승주. (2010). 정치적 이념, 정부신뢰 그리고 정책지지. 「행정논총」, 48(4): 201-228.

김병규·이곤수. (2009). 정치경제적 관점에서 본 정부신뢰의 영향요인: 이명박 정부에 대한 국민인식을 중심으로.「한국행정논집」, 21(3): 893-914.

홍준형. (2008). 「공공갈등의 관리, 과제와 해법」. 법문사.

박태순. (2006). 한국사회 공공갈등에 대한 인식과 갈등해법의 변천과정에 관한 연구. 「한국위기관리논집」, 2(2): 87-96.

최준영. (2009). 정치적 신뢰 변화의 원인과 결과: 이론적 쟁점. 「의정연구」, 15(1): 65-92.

Aberbach, J. D. (1969). Alienation and political behavior. *American Political Science Review*, 63(1): 86-99.

Baron, R. M., & Kenny, D. A. (1986). The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic and statistical consideration. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51(6): 1173-1182.

Boss, R. W. (1978). Trust and managerial problem solving revisited. *Group & Organizations Studies*, 3(3): 331-342.

Carnevale, D. G. (1995). Trustworthy government: Leadership and management strategies for building trust and high performance. Jossey-Bass.

Chanley, V. A., Rudolph, T. J., & Rahn, W. M. (2000). The origin and consequences of public trust in government: A time series analysis. *Public Opinion Quarterly*, 64(3): 239-256.

Citrin, J. (1974). Comment: The political relevance of trust in government. *American Political Science Review*, 68(3): 973-988.

Citrin, J. & Green, D. P. (1986). Presidential leadership and the resurgence of trust in government. *British Journal of Political Science*, 16(4): 431-453.

Feldman, S.(1983). The measurement and meaning of trust in government. *Political Methodology*, 9(3): 341-354.

Fenno, R. (1978). Home style: House members in their districts. Boston: Little, Brown.

Fukuyama, F.(1995). Trust: The social virtues and the creation of prosperity. New York: Free Press.

Gamson, W. A. (1968). Power and discontent. Homewood: Dorsey Press.

Hetherington, M. J. (1998). The political relevance of political trust. American *Political Science Review*, 92(4): 791-808.

Hetherington, M. (1999). The effect of political trust on the presidential vote, 1968-96. *American Political Science Review*, 93(2): 311-326.

Hetherington, M. (2005). Why trust matters: Declining political trust and the demise of American liberalism. Princeton: Princeton University Press.

Hibbing, J. R. & Theiss-Morse, E. (1995). Congress as public enemy: Public attitudes toward American political institutions. Cambridge: Cambridge University Press.

Inglehart, R. (1990). Culture shift in advance industrial society. Princeton: Princeton University Press.

Miller, A. H. (1974a). Political issues and trust in government: 1964-1970. *American Political Science Review*, 68(3): 951-972.

Miller, A. H. (1974b). Rejoinder to comment by Jack Citrin: Political discontent or ritualism. *American Political Science Review*, 68(3): 989-1001.

Parker, G. (1989). The role of constituent trust in congressional elections. *Public Opinion Quarterly*, 53(2): 175-196.

Parker, S. L. (1995). Toward and understanding of rally's effects: Public opinion in the Persian Gulf War. *Public Opinion Quarterly*, 59(4): 526-546.

Pruitt, D. G., & Carnevale, P. J. (1993). Negotiation in social conflict. UK: Open University Press.

Putnam, R. D. (1993). Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton University Press.

Sobel, M. E. (1982). Asymptotic intervals for indirect effects in structural equations models. In S. Leinhart (ed.), Sociological Methodology (pp. 290-312). San Francisco: Jossey-Bass.

Tyler, T. (1998). Trust and democratic governance. In V. Braithwaite & M. Levi (eds.), Trust and governance. New York: Russell Sage Foundation.

Weatherford, S. M. (1984). Economic stagflation and public support for the political system. *British Journal of Political Science,* 14(2): 187-205.

접수일(2011년 06월 11일)
수정일자(2011년 06월 25일)
게재확정일(2011년 07월 08일)

지역과학기술정책에 관한 연구동향 메타분석

A Meta-Analysis of the Research Trends of Regional Science & Technology

이 기 종 (한국과학기술기획평가원 사업조정본부장 - 주저자)
황 덕 규 (한국과학기술기획평가원 연구원 - 교신저자)
유 희 숙 (대림대학교 교수 - 공동저자)

Abstract

Lee, Ki-Jong / Hwang, Duk-Kyu / Yoo, Hee-Sook

In this study, based on the theme of local science and technology, an overall meta-analysis on the recent trends in research and their main points was conducted after selecting papers on clusters and science cities, local knowledge production and its effects, the role of universities in a local society, local innovation policy in the perspective of the government or the nation, and spatial proximity and innovation system in the local perspective. After analysing the trends of research topics, purpose, subject, method, and contents related to local science and technology, proposals for further research were made. Main points of the papers studied in this research is the need to maintain and develop the support system of the local science and technology at the government level as well as taking the effectiveness of related policies into consideration, and the need for a strong link between universities and industries, and the local region and the government for regional development.

주제어: 메타분석, 지역, 과학기술, 혁신, 클러스터

Keywords : Meta-Analysis, Region, S&T, Innovation, Cluster

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 배경

2009년에 발간된 OECD의 혁신 정책 보고서에서는 국가혁신체제가 국가주도에서 지역(Region/Local)주도로 바뀌고 있는 현상을 주로 다루면서 최근 해외 주요국의 국가 발전 정책은 정부 주도형 균형발전에서 지역의 경쟁력 강화체제로 전환하고 있는 추세를 분석하고 있다. 즉, 국가 혁신을 촉진하기 위한 방안으로 과거에는 중앙에서 집중적으로 관리하는 형식이었다면 현재는 국가 하부의 지역단위 발전을 위한 혁신 전략으로 관심이 바뀌고 있다는 것이라고 할 수 있다.

국가 혁신정책에 대한 관점의 변화는 지역의 경쟁력 강화에 대한 관심을 자연스럽게 표면 위로 떠오르게 하였으며 그 중 에서도 가장 핵심적인 키워드는 크게 '과학기술'과 '연구개발'이라고 할 수 있다. 즉, 세계적으로 많은 국가들이 지역 과학기술 역량의 발전을 통해서 지속적인 성장과 그 동력을 확보하려는 노력을 게을리 하지 않고 있으며, 이 과정을 통하여 경제성장과 사회 시스템의 개선을 이루고자 하고 있다.

이러한 흐름에 발맞추어 우리나라 정부도 과학기술기본계획(577전략)[1]을을 수립함으로써 지방과학기술정책의 패러다임 전환을 가져오는 계기를 마련하였다. 광역화를 통한 글로벌 경쟁력 확보, 특성화된 지역발전, 분권과 자율, 협력과 상생을 통한 동반발전 등 강조함으로써 광역 경제권과 연계된 지역의 과학기술정책 및 산업 발전 방향을 제시하였다.

따라서, 지방 R&D 사업의 규모 및 예산 증가로 인한 지역적 특성과 지역사회 문화적 기반을 충분히 확보할 수 있는 연구개발 사업의 필요성과 중앙 집중적인 과학기술정책의 변화가 요구 되고 있다. 이를 위하여 연구개발 사업의 추진과 사업자체의 요구를 반영하는데 있어 경험적인 증거를 제시할 수 있는 논리적이며 선험적인 이론에 관한 연구의 필요성이 증대하였다.

그 펼요성 만큼 저역과학기술정책과 관련된 주제들은 다양한 방법으로 활발히 다뤄지고 있는 반면에 포괄적인 논의를 통한 연구의 동향을 파악할 수 있는 메타분석이 다른 영역에 비해 상대적으로 부족한 것이 현실이다.

이러한 관점에서 본 연구는 지역 연구개발과 과학기술정책에 관련된 연구경향을 파악하기 위하여 종합적인 메타분석을 실시함으로써 학문적으로 부족한 부분을 채워주고 논리적인 체계를 구축할 수 있도록 도와줄 수 있는 자료로서의 가치가 있을 것이다. 향후 지역 연구개발 및 과학기술정책에 관련되어 연구를 진행할 연구자들에게 효

1) GDP대비 R&D 투자 5% 증가, 7대 중점분야에 투입, 7대 과학기술강국 실현

율적인 접근이 가능하게 할 수 있는 자료로서 활용이 가능할 것으로 생각된다.

2. 연구의 목적 및 방법

1) 연구목적

최근 혁신(Innovation), 과학・기술(Science & Technology), 연구개발(R&D) 등의 주제어는 우리나라와 선진국에서 뿐만이 아니라 전 세계적으로 모든 국가에서 주요하게 다루고 있는 정책분야이다. 그리하여 이러한 핵심 주제어에 대한 학문적인 연구도 다양한 분석방법론과 연구사례 등을 활용해 수행되고 있다. 이러한 관점에서 혁신, 과학기술, 연구개발 등의 주제어와 관련된 기존 연구논문을 기술적(Descriptive) 수준에서 분석해 봄으로써 연구대상으로서의 연구내용의 특성이나 연구방법론의 경향을 고찰하는 것은 의의가 있다할 것이다.

본 연구에서는 지역의 R&D 및 과학기술정책에 관련된 학술논문의 문헌 연구를 통해서 이슈화 되고 있는 주제들을 선정하고 각 주제별로 종합적인 메타분석을 실시하여 연구내용, 방법론, 연구결과, 시사점을 일목요연하게 정리할 것이다. 이를 통해 지역의 과학기술정책과 연구개발에 관련된 국외의 다양한 문헌들을 연구・분석하여 지역의 과학기술정책 수립을 위한 연구에 기초가 되는 자료로 사용되거나 축적된 자료를 토대로 지역R&D에 대한 다양한 방법론들을 제시함으로서 체계적이고 실증적인 자료로 제공하는데 있다.

2) 연구방법

메타분석이란 기존 문헌연구와 다르며, 특정 분야의 전체적인 연구경향의 흐름을 확인할 수 있고, 규칙성을 밝힐 수가 있어 연구 성과에 대한 진단과 비판적 성찰을 하는데 적합하다(Emmers-Sommer & Allen, 1999; Green & Hall, 1984). 메타분석은 세계에서 쏟아지고 있는 단편적인 연구결과들을 놓고 상반된 주장을 펼치는 상황이 자주 목격되고, 방대한 연구결과들의 양 또한 엄청난 증가 추세를 나타내고 있는 상황에서 보다 객관적이고, 신뢰할 수 있는 결론을 도출할 필요성에서 개발되었다고 할 수 있다. 특정 연구주제, 연구 질문을 위한 연구물들이 누적되어 가는데, 이들 연구들을 개별적으로 보면, 각각 다른 연구대상에 대해서 각각 다른 상황에서 연구가 이루어지고 있으며, 각각 서로 다른 연구결과를 제시하는 일이 자주 벌어지는 것이다. 이렇게 상이한 상황과 맥락 속에서 수행된 다양한 연구들을 하나의 일관되고 체계적인 틀 속에서 통합하여 분석해 봄으로써 연구결과의 누적을 단순화시킬 수 있는 경제적 연구방법이 바로 메타분석이라고 할 수 있다(황정규, 1988).

메타분석이란 개별 차원의 연구결과 및 발견을 통합하여 보다 객관적이며 신뢰성 있는 종합적 결론을 도출하기 위해 사용하는 분석방법이다(오성삼, 2003). 메타분석은 통상적으로 '연구에 대한 연구(the study of studies)'로 불리어지는데, 이는 메타분석이 개별 연구결과들에 대하여 종합적인 분석·평가를 거쳐, 연구현상에 대한 보다 명확한 특징이나 결과를 발견할 수 있는 장점을 지니기 때문이다(황정규, 1988). 이러한 유용성을 지닌 메타분석은 동일한 연구문제를 비슷한 방법으로 반복 연구함으로써 나타나는 연구의 비효율성 문제를 해소함과 동시에 다른 연구이슈로의 연구 확산을 통하여 연구영역을 넓히고 심화시킬 수 있다는 중요성을 갖는다(송인섭·나장함, 2006).

메타분석은 전체 특정 학문영역 내에 존재하는 세계관 및 방법론적 차이를 살피고 그 역사적 연원 및 문화적 전통의 진정성을 존중하는 연구방법이라고 할 수 있다(Faust & Meehl,2002). 메타분석은 종합적 메타분석과 분석적 메타분석으로 구분할 수 있는데, 종합적 메타분석은 연구의 전반적인 주제와 방법들을 분석하여 특정 연구영역의 연구방향이 어떻게 진행되고 있는지 살펴보기에 적절한 방법으로 인식된다(Wallace, 1992). 분석적 메타분석은 이에 반해 한 가지 개념이나 주제에 관하여 집중적으로 분석한 뒤, 다시 통합적 결과로서 그 내용을 살피는 방식을 의미한다.(황상재 · 박석철, 2004). 연구의 역사가 짧고 같은 이론이나 개념을 반복적으로 사용된 경우가 적을 경우 종합적 메타 분석을 사용하게 되면, 연구의 전반적인 경향과 활용된 방법론 등을 파악하여 연구 분야에 대한 거시적인 판단을 하기에 유리하다. 따라서, 본 연구에서는 지역과학기술정책과 관련된 연구들의 학문적 배경을 살펴보고 각 논문에서 다루는 연구 목적과 방법론 그리고 내용을 분석하는데 있기 때문에 종합적 메타분석이 유용하다고 판단되어 이를 택하고자 한다.

Ⅱ.연구동향분석

1. 연구개요

1) 연구대상 논문의 선정

본 연구에서 다루어진 분석대상 논문의 선정은 총 3단계의 절차를 거쳐 진행되었다. 첫 번째는 연구 대상 논문의 선정 기준을 정하였다. 연구대상 후보 논문의 선정기준은 2005년부터 2010년 사이에 SSCI 등재 저널[2] 중 지역(Region&Local)의 과학(Science)·기술(Technology)·클러스터(Cluster)·대학(University)·혁신(Innovation)

2) <표 1> 참고

·정책(Policy)에 관한 주제들로 작성된 논문을 연구대상으로 분류하였다. 두 번째는 첫 번째 절차를 거쳐 선정된 논문들을 연구진이 피인용 횟수와 논문 초록을 분석하여 연구의 질적인 면을 검토하였다. 세 번째 절차는 앞의 두절차를 거친 연구대상 논문을 전문가 그룹의 면밀한 검토를 거쳐 최종 연구 대상 논문 92편을 선정하였다. 92편의 논문을 연도별로 구분하여 보면 2005년 20편, 2006년 10편, 2007년 23편, 2008년 23편, 2009년 13편, 2010년 3편으로 2005 · 2006 · 2007년 · 2008년도에 개재된 논문들이 다수 채택되었음을 볼 수 있다. 또한, 저널별로는 총 30개의 분석대상 저널 중 Annals of Regional Science 3편, Economic Innovation New Technology 1편, European Planning Studies 13편, Europe-Asia Studies 1편, Industry and Innovation 10편, International Journal of Innovation Management 1편, International Journal of Management 1편, Journal of New Business Ideas and Trends 1편, Papers in Regional Science 3편, R&D Management 3편, Regional Science and Urban Economics 5편, Regional Studies 20편, Research Policy 19편, Reserch Technology Management 1편, Review of Policy Research 1편, Review of Urban & Regional Development Studies 1편, Technology Analysis & Strategic Management 3편, Technovation 5편으로 연구진과 전문가의 선별 과정을 거쳐 총18개 저널에서 92편의 연구 대상 논문을 확정할 수 있었다.

<표 1> 분석대상 저널

분류	저널명	국적
1	ANNALS OF REGIONAL SCIENCE	미국
2	EUROPEAN URBAN AND REGIONAL STUDIES	영국
3	INTERNATIONAL JOURNAL OF URBAN AND REGIONAL RESEARCH	미국
4	INTERNATIONAL REGIONAL SCIENCE REVIEW	미국
5	JOURNAL OF REGIONAL SCIENCE	미국
6	PAPERS IN REGIONAL SCIENCE	미국
7	PAPERS OF THE REGIONAL SCIENCE ASSOCIATION	미국
8	REGIONAL SCIENCE AND URBAN ECONOMICS	네덜란드
9	REGIONAL STUDIES	영국
10	LOCAL GOVERNMENT STUDIES	영국

11	R&D-EDUCATIONAL TECHNOLOGY RESEARCH AND DEVELOPMENT	미국
12	INNOVATION-THE EUROPEAN JOURNAL OF SOCIAL SCIENCE RESEARCH	영국
13	ISSUES IN SCIENCE AND TECHNOLOGY	미국
14	POLICY REVIEW	미국
15	POLICY SCIENCES	네덜란드
16	INDUSTRY AND INNOVATION	영국
17	SCIENCE & SOCIETY	미국
18	SCIENCE AND PUBLIC POLICY	영국
19	SCIENCE TECHNOLOGY & HUMAN VALUES	미국
20	SOCIAL SCIENCE JOURNAL	네덜란드
21	SOCIAL STUDIES OF SCIENCE	영국
22	ASIAN JOURNAL OF TECHNOLOGY INNOVATION	한국
23	INTERNATIONAL JOURNAL OF TECHNOLOGY MANAGEMENT	스위스
24	JOURNAL OF TECHNOLOGY TRANSFER	미국
25	RESEARCH-TECHNOLOGY MANAGEMENT	미국
26	POLICY REVIEW	미국
27	POLICY SCIENCES	네덜란드
28	POLICY STUDIES JOURNAL	미국
29	RESEARCH POLICY	네덜란드
30	WORLD POLICY JOURNAL	미국

2) 연구영역의 분류

연구대상으로 선정된 92편의 논문을 제목과 색인어를 바탕으로 대분류를 실행하여 클러스터, 과학도시, 지역의 지식창출, 지식의 파급효과, 지역에서의 대학의 역할, 지역혁신정책, 혁신시스템, 지역의 공간적 근접성으로 총 8개의 주제로 구분하였다. 구분된 연구영역을 압축하고 분류의 전문성을 기하기 위하여 연구영역과 관련된 전문가들에게 1차적으로 서면으로 검토를 실시하였다. 서면검토 결과를 바탕으로 학·연·산업계의 전문가로 최종 전문가 집단을 구성하여 공개 토론회를 거쳐 최종적으로 총 5개의 연구영역을 분류하였다. 이에 따라서 본 연구의 연구영역은 '클러스터 그리고 과

학도시', '지역의 지식창출 및 파급효과', '지역에서의 대학의 역할', '정부 혹은 국가적 관점에서의 지역 혁신 정책', '지역 관점에서의 공간적 근접성 및 혁신 시스템' 으로 분류하였다.

2. 연구방법 분석

1) 연구방법의 경향

연구대상 논문의 연구방법 경향을 서술적 접근, 통계적 접근, 수학적 모형, 사례연구로 구분하여 분석하여 본 결과 사례연구가 36.2%로 가장 높았으며 수학적 모형이 12.8%로 가장 낮았다. 그 외에 통계적 접근은 28.7% 서술적 접근은 22.3%로 나타났다.

<표 2> 연도별 연구방법의 경향분석

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	합계	비율(%)
서술적 접근	6	2	6	5	2	-	21	22.3
통계적 접근	5	2	6	7	6	-	26	28.7
수학적 모형	3	1	2	4	2	-	12	12.8
사례연구	6	5	9	7	3	3	33	36.2
합 계	20	10	23	23	13	3	92	100.0

연구대상 논문을 연도별로 연구 초점의 경향을 이론적·이론형성과 실제적·문제해결로 구분하여 분석하여 본 결과 실제적 문제 해결의 경향이 53.3%로 이론적·이론형성 46.7% 보다 다소 높게 나타났다.

<표 3> 연도별 연구초점의 경향분석

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	합계	비율(%)
이론적· 이론형성	12	5	10	12	4	-	43	46.7
실제적· 문제해결	8	5	13	11	9	3	49	53.3
합 계	20	10	23	23	13	3	92	100.0

<표 2>와 <표 3>에서 문헌 전체의 연구방법의 경향과 연구초점의 경향을 분석하여 본 결과 연구방법으로는 사례연구가 가장 많았고 연구초점은 실제적·문제해결의 경향이 이론적·이론형성 보다 다소 높은 것으로 나타났다.

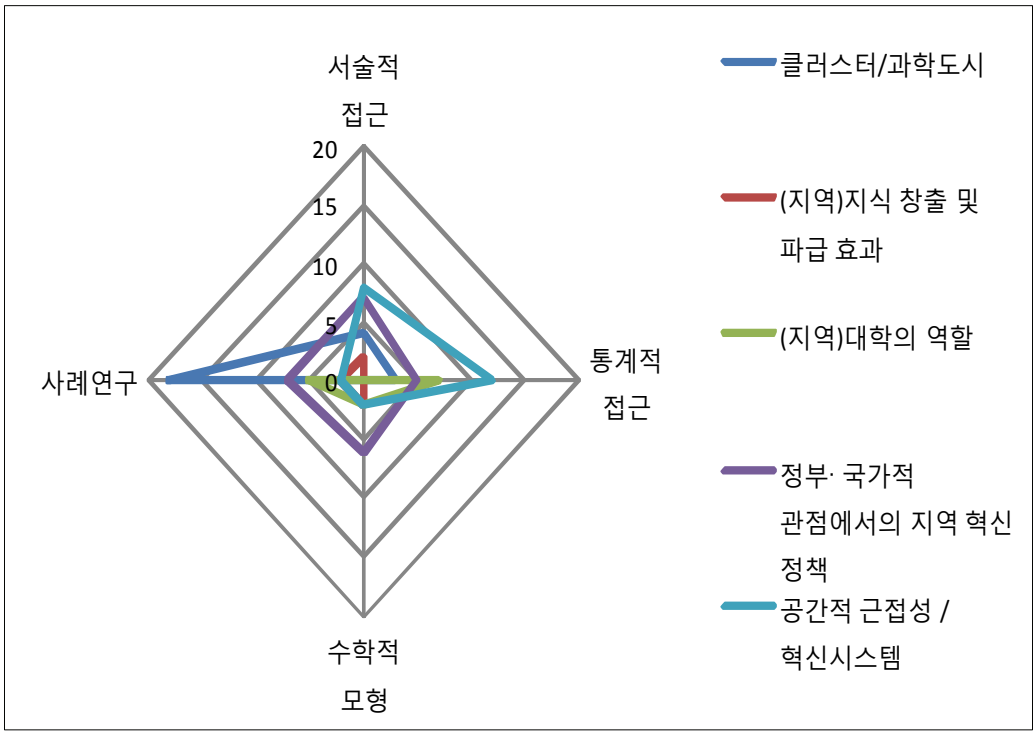
2) 연구영역의 경향

<표 4>는 본 연구에서 연구 대상으로 선정한 5가지 주제에 대한 연구방법의 경향을 분석한 결과이다. '클러스터와 과학도시'를 주제로 한 연구대상 논문의 78.3%가 사례연구를 연구방법으로 채택하였으며 '지역의 지식 창출 및 파급효과'를 주제로 한 연구대상 논문은 통계적 접근을 제외한 서술적 접근, 수학적 모형, 사례연구를 연구방법으로 채택하였으며 각 33.3%로 고른 분포를 보였다. '지역에서의 대학의 역할'을 주제로 한 논문의 연구방법은 통계적 접근이 50%로 가장 높게 나타났으며, 사례연구가 35.7%, 수학적 모형이 14.3%의 비율로 나타났다. '정부 및 국가적 관점에서의 지역 혁신 정책'의 연구 대상 논문은 서술적 접근부터 사례연구까지 각각 28.0%, 20.0%, 24.0%, 28.0%로 다른 주제에 비해 연구방법이 고루 분포되어있는 모습을 보이고 있다. '지역 관점에서의 공간적 근접성 및 혁신시스템'의 연구방법 경향은 통계적 접근의 연구방법이 50.0%로 가장 높았으며 수학적 모형과 사례연구의 연구방법은 각 8.3%로 낮은 모습을 보였다.

<표 4> 연구방법의 경향분석

구 분	서술적 접근	통계적 접근	수학적 모형	사례 연구	합계
클러스터/과학도시	4 (16.7%)	3 (12.5%)	0	17 (70.8%)	24 (100%)
(지역)지식 창출 및 파급 효과	2 (33.3%)	0	2 (33.3%)	2 (33.3%)	6 (100%)
(지역)대학의 역할	0	7 (50.0%)	2 (14.3%)	5 (35.7%)	14 (100%)
정부·국가적 관점에서의 지역 혁신 정책	7 (28.0%)	5 (20.0%)	6 (24.0%)	7 (28.0%)	25 (100%)
공간적 근접성 / 혁신시스템	8 (34.8%)	11 (47.8%)	2 (8.7%)	2 (8.7%)	23 (100%)
합 계	21	26	12	33	92

<그림 1>은 각 연구영역이 어떤 연구방법의 경향에 치우쳐 있는지 쉽게 구분할 수 있도록 보여주고 있다. 각 연구영역별로 연구방법을 살펴보면 클러스터와 과학도시는 사례연구와 서술적 접근을 통한 연구에 치우쳐있는 모습을 볼 수 있고 지역 관점에서의 공간적 근접성 및 혁신시스템은 서술적 접근과 통계적 접근으로 연구된 경향이 강한 것을 볼 수 있다. 그에 비해 정부 및 국가적 관점에서의 지역 혁신 정책 연구 영역은 서술적 접근, 통계적 접근, 수학적 모형, 사례연구가 균등하게 분포되어 있는 모습을 볼 수 있다.



<그림 1> 연구방법의 경향분석

연구영역에 따른 연구초점의 경향은 <표 5>에서와 같이 '클러스터와 과학도시'의 연구초점은 실제적 문제해결(69.5%)의 경향을 보이고 있는 반면에 '지역의 지식창출 및 파급효과'의 연구초점은 60.0%로 이론적·이론형성의 경향을 보이고 있는 것으로 분석된다. '지역에서의 대학의 역할'의 연구경향은 이론적·이론형성이 70%로 많은 비중을 차지하고 있으며 '정부·국가적 관점에서의 지역혁신 정책'은 실제적·문제해결의 연구경향을 60.0% 비율로 보이고 있다. 앞의 연구영역들은 연구초점이 분명하게 구분되었지만 '지역 관점에서의 공간적 근접성 및 혁신시스템'은 이론적·이론형성과 실제적·문제해결 두 연구경향이 고른 모습을 보이고 있다.

<표 5> 연구초점의 경향분석

구 분	이론적·이론형성	실제적·문제해결	합 계
클러스터/과학도시	7 (30.5%)	17 (69.5%)	24 (100.0%)
(지역)지식 창출 및 파급 효과	4 (60.0%)	2 (40.0%)	6 (100.0%)
(지역)대학의 역할	11 (78.5%)	3 (21.5%)	14 (100.0%)
정부·국가적 관점에서의 지역 혁신 정책	'10 (40.0%)	15 (60.0%)	25 (100.0%)
공간적 근접성 / 혁신시스템	11 (47.8%)	12 (52.2%)	23 (100.0%)
합 계	43 (46.7%)	49 (53.3%)	92 (100.0%)

Ⅲ. 연구내용 분석

1. 클러스터 그리고 과학도시

과학도시 혹은 클러스터와 같이 지역 안에서의 기업 성장은 정부나 국가의 지원과 보호아래 뚜렷한 성장을 보였으며 이는 순차적으로 또 다른 스핀아웃을 발생시켜 지역 주변에 다른 기업들이 입지하게 만들어 새로운 클러스터가 창출되는 등 지역경제 활성화에 크게 기여하고 있다. 또한, 지역의 기업 간 그리고 대학과의 지식환산 채널과 클러스터의 기업분할 및 사회적 자본을 동원한 기술기반 프로세스는 개인 기업이 해결하지 못한 지역 문제해결 등의 대안을 제시함으로써 기업 집적화 능력의 중요성을 강조하였다. 정부의 효율적인 정책추진과 서비스 지원체제의 지속적 강화가 요구되며, 산업집적화가 잘 추진되기 위해서는 정부 차원에서 지역별 첨단기술에 대한 지원체제를 정비·강화할 필요가 있으며, 클러스터를 통한 기업발전이 지속되도록 효율적인 정책을 마련하고, 연구개발 기능의 강화와 함께 연구결과를 상업화하고 기업에 실제적인 도움을 줄 수 있도록 금융지원, 컨설팅, 교육훈련 실시 등 클러스터 내 기업들의 애로를 보다 손쉽게 해결해 줄 수 있는 지원 등을 원스톱 서비스 시스템으로 해

줄 필요가 있다.

클러스터 내 기업 간 네트워킹 및 협력체제를 공고화하기 위해 클러스터 내에서는 다양한 부문의 기관과 기업이 존재하게 되나 클러스터의 지속적인 발전을 위해서는 클러스터 내에서의 무수한 기관과 기업 간의 경쟁은 피할 수 없을 것이다. 그러나 경쟁 속에서도 클러스터 내에서의 기업 간 정보교류 및 네트워킹체제를 구축, 강화해 줄 필요가 있으며 상호 협력을 해야만 시너지 효과를 낼 수 있는 부문에 대해서는 상호 협력할 수 있는 여건과 분위기를 적극적으로 마련해 줄 필요가 있다.

산·학 연계시스템 구축과 중심대학의 역할 및 비중 강화가 요구되며, 캐나다의 워털루 ICT 클러스터에서 보듯이 클러스터 성장에 있어 산·학 연계시스템 구축과 함께 인근 대학 간 공동연구 수행과 기업에 대한 컨설팅, 아이디어 제공 등 대학의 역할도 매우 중요하다. 따라서 이와 같은 기능을 수행할 수 있도록 대학에의 역할 부여와 기업과의 연계를 강화할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

2. 지역의 지식창출 및 파급효과

본 장의 연구는 지역의 혁신시스템, 학습, 관계자본, 지식이전과 확산, 혁신정책에 관하여 수행되었다. 앞에 열거한 키워드를 바탕으로 논의 되고 있는 내용들은 지역혁신의 실제 적용사례를 보여주고 있다. 사례 연구에 대한주요 내용은 지역적 공간이라는 상황에서의 지식 확산을 통한 매커니즘에 대하여 입증하고 있으며, 지식 확산을 위한 통로로서 지방 노동 시장의 결정적 역할을 강조하고 있다. 즉, 혁신을 촉진하는데 있어서의 관계 자본 역할의 중요성을 지지하고 있으며 중앙정부와 지방정부의 긴밀한 협력이 필수적이라고 하고 있다. 지역의 지식 창출과 파급효과라는 대주제 하에 분석한 12개의 논문 중 핵심적인 논문은 Asheim & Coenen (2005)의 지식기반과 지역혁신시스템-북유럽의 클러스터 비교, Capello & Faggian (2005)의 지역혁신 과정에서의 집단학습과 관계자본, LeSage, Fisher, & Scherngell (2007)의 유럽 전역 지식확산-공간 효과와 푸아송 공간 상호작용 모델 증명, Brökel & Binder (2007)의 지역차원의 지식 이전-행동 접근법, Lambooy (2005)의 혁신과 지식-이론과 지역정책, Chaminadea & Vang (2008)의 지식생산의 세계화와 지역혁신 정책-방갈로르 소프트웨어 산업에서의 특화된 허브 지원 등이다.

위 6개 핵심 논문의 주요 키워드는 지역혁신과 지역혁신시스템, 학습, 관계자본, 지식이전과 지식확산, 지역혁신 정책 등이다. 키워드에서 알 수 있듯이 분석한 문헌들은 최근에 활발하게 논의 되었으며 실용적 관점의 학문의 성향이 강했던 지역혁신시스템에 관한 논문들이다. 문헌의 경향은 지역혁신에 대한 다양한 논의들과 지역혁신의 실

제 적용사례들(북유럽, 방갈로르 등)이 소개되고 있다. 세계 가치 사슬에 있어 더 높은 가치 활동으로 진급시키는 것은 학습과 혁신의 상호작용을 지원하는 환경이 될 때 가능한 것으로 보인다. 이런 이유 때문에 6개의 논문들은 지역혁신시스템(RIS)에 기반하고 있다.

또한, 분석 논문들은 (중앙과 지방) 정부의 지역혁신 정책에 대한 제언을 하고 있다. 즉, 지역 공간에서의 지식 확산을 통한 메커니즘을 입증하는 것은 이론적 관점에서 중요할 뿐만 아니라 유용하고 효과적인 정책을 형성하는데 있어서도 기본적이다. 이는 지식 확산을 위한 통로로서 지방 노동시장의 결정적 역할을 강조함에 있어서, 정부가 지방 노동시장의 질을 향상시키고 고급 숙련 고용인의 유동성을 촉진하는 정책을 집행하는 것이 얼마나 중요한가를 제시하는 것이다. 결국 정부는 지역의 생산자와 고객의 협력을 장려하기 위한 정책들을 집행하여야 하는데, 그 이유는 지역의 생산자와 고객 모두 기업의 혁신 역량에서 중요하기 때문이다.

3. 지역에서의 대학의 역할

본 장의 연구들은 대학이 지역 경제 발전에 미치는 영향과 상관관계에 대하여 설명하고 있다. 이 연구들의 공통적인 결론은 지역 발전을 위해서는 지역 소재 대학이 중요하며, 대학과 지역 경제, 나아가 지역 사회가 서로 상생할 수 있는 그 지역의 경제 및 기업의 환경에 맞는 과학기술을 개발하는 것이다.

본 연구에서는 기본적인 대학의 기능을 연구와 교육을 통하여 사회가 요구하는 인력과 기술에 대한 욕구를 충족시키는 것이라고 정의하고 있다. 대학의 우수 기술 개발과 사업화가 심화되고 있는 시점에서 지역 대학과 지역 산업의 협력은 매우 중요하다. 따라서, 지역 대학은 우수한 연구인력 및 연구결과와 지역 산업체간의 긴밀한 연계를 위한 협력 시스템을 구축하고 정보교환을 통한 대학과 지역 산업체의 상생의 토대를 마련하기 위한 핵심적 역할을 수행하여야 한다. 즉, 지역 대학은 지역 산업체와 연계한 R&D 사업, 우수인력 양성, 세계적 수준의 연구 개발, 대학의 기술 이전을 통한 대학과 지역 산업체의 수익구조 형성 등 지역 대학과 산업 협력의 활성화를 위한 다양한 활동이 요구되고 있다.

지역발전을 위한 R&D와 대학교육은 단순한 공공부문의 지원이 아닌 포괄적이고 체계적인 지역혁신체계의 서브시스템으로 인식되어야 하며, 대학과 산업체 그리고 지방 정부 간의 강한 연계가 중요하다. 지역산업의 성장과 발전을 위해서 대학은 규모의 성장뿐만 아니라 교육과 연구의 질적 수준 향상에 초점을 맞추어야 하며 지역 대학과 지역 산업체의 상호 협력적 관계가 형성되어야 효율적으로 발전할 수 있고, 이

를 위해서는 지방정부, 대학, 산업체들의 행·재정적 지원과 노력이 요구된다. 대학의 연구결과가 상업화로 이어지기 위해서는 대학 기술 이전 부서의 설치 및 자원이 필요하고 이를 위한 지역 대학과 산업체간의 협력 체계는 지역적 특성과 대학 및 산업체의 역량을 고려하여 구축되어야 한다. 따라서, 대학의 연구결과가 산업체로 기술이전이 되기 위해서는 대학 연구소의 역할이 중요하며, 교육기능보다는 연구기능 중심의 대학 연구소로 활성화는 것이 요구된다. 대학의 연구 성과를 극대화하고 이를 지역 산업 발전으로 연결시키기 위해서는 대학의 역량을 지역 산업 특성에 맞게 특정 분야에 집중하는 것이 필요하며, 지역 산업체의 수요에 능동적으로 대처하는 것이 중요하다. 대학과 산업체간의 상호작용은 고도의 기술을 필요로 하는 분야에서 활발히 이루어지며, 정부는 대학과 산업체간 교류를 지원할 수 있는 수단과 채널을 제공해야 한다. 산업체의 수요 기술에 대한 연구 성과와 기술을 보유한 대학은 지역의 생산성에 영향을 미치는 중요한 요인으로 작용한다.

4. 정부 혹은 국가적 관점에서의 지역 혁신 정책

본 장의 연구에서는 최근 지역의 혁신, 과학기술 및 연구개발과 관련하여 기업, 정부, 대학의 상호작용이나 협력을 통한 집단적 기업가 정신을 강조하고 있다. 또한, 지역의 혁신, 과학기술과 관련한 정책과정에 있어 국가의 역할과 지방정부의 역할에 대한 논의로서 다층적 거버넌스를 언급하였다. 다층적 거버넌스는 과학기술정책과 혁신에 있어서 지방정부의 역할이 중요한 것은 사실이지만 역량의 한계점이 있기 때문에 그 사실을 인정하고 중앙정부나 국가의 정책과정 내 역할수행을 받아들일 필요가 있다. 첫째는 지역의 혁신정책은 지역특성에 따라 상이하게 나타나고 있는 혁신의 장애물 또는 문제점을 고려하여 차별적인 접근이 이루어져야 한다는 것이다. 또한 지역적 특성을 고려하여 제시된 혁신정책 수단이라 할지라도 이는 지역 혁신정책의 차별적인 접근법에 대한 하나의 가이드라인에 불과하며, 개별 지역은 그들 자신의 환경에 보다 적합한 혁신전략을 선택하고 발전시켜야 한다는 것이다. 즉, 혁신정책은 지역적 특성에 맞춰져야 하고(customized), 내재화되어야(embedded)한다는 것이다. 이와 더불어 혁신과정을 인지하거나 혁신과정을 다루는데 있어서 하나의 이론적 관점을 채택하는 것이 최선은 아니라는 것과, 어떠한 혁신정책이 어느 특정 지역에 적절한지에 대한 선택에 있어서도 이론적 관점 간의 통섭적 접근을 취할 필요가 있다는 것이다.

둘째는 최근 지역의 혁신, 과학기술 및 연구개발과 관련하여 소위 “triple helix”라고 하는 기업, 정부 그리고 대학 삼자 간의 상호작용이나 협력을 통한 ‘집단적 기업가정신(collective entrepreneurship)’이 강조되고 있다. 이러한 삼자 간의 역할 수행에 있어

특히 강조되고 있는 것은 기업가적 대학(entrepreneurial university) 육성과 이러한 대학의 적극적인 역할 수행이다.

셋째는 혁신의 지역적 파급과 관련된 것으로 파급효과의 지역적 역학성은 지역 내 연관산업 부문으로부터의 영향이 동일 산업부문의 지리적 영향보다 크기 때문에 지역의 산업전문화(특화)를 강조하는 것은 문제가 있음을 지적하고 있다. 그러나 이러한 정책적 제언은 지역의 경제발전 수준에 따라 다르게 나타날 수 있음을 또한 인정해야 할 것이다. 더불어 지역산업의 전문화・특화가 첨단산업(high-tech) 위주로 되어야 할지 아니면 중간 수준의 산업부문(medium-tech), 또는 지식집약적 서비스 산업으로 이루어져야 하는지에 대해서도 지역의 특수한 상황적 맥락을 고려해야 할 것이다.

넷째는 지역의 혁신, 과학기술과 관련한 정책과정에 있어 국가의 역할과 지방정부의 역할에 대한 논의로서 소위 다층적 거버넌스(multi-level governance)와 관련된 것이다. 최근 많은 국가에서 혁신과 과학・기술정책 분야에서의 지방정부의 기능과 역할이 상대적으로 확대되고 중요해지는 관점에서 다층적 거버넌스의 중요성이 강조되고 있다. 하지만 지역발전을 위한 상향식 전략의 개발을 위한 역량 측면에서 지방정부 간에는 상당한 다양성이 존재하고, 또한 다층적 거버넌스를 위한 선결조건인 지방정부의 역량에도 한계가 있어 아직까지는 중앙정부 또는 국가의 정책과정 내 역할수행에 대한 중요성을 인정할 필요가 있다할 것이다.

다섯째는 지역혁신이나 지역성장을 위한 정책적 수단은 상당한 재원이 투입되기 이전에 정책입안가 또는 프로그램 개발자에 의해 정책수단이 고안되어지는 시점에서 충분하고도 면밀한 검토가 선행되어야 한다. 그리고 과학기술 및 연구개발 분야에의 재원투자는 지역이 이미 보유하고 있는 과학기술 및 연구개발의 잠재력에 대한 충분한 사전조사에 기초하여 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 과학기술, 연구개발, 및 혁신 관련 정책의 평가는 다양한 접근법, 방법론, 그리고 지표 등을 종합하여 수행되어야 할 필요성이 있음을 제시할 수 있다. 예를 들어 다양한 정량적인 평가 접근법의 통합이나 기존에 제시되고 있는 혁신성과 평가지표들의 종합을 통해서 혁신성과를 평가해야 할 것이며, 더불어 향후 혁신정책 관련 결정을 위한 지식토대를 강화하기 위해 정량적이고 정성적인 분석을 종합할 것을 제시할 수 있다.

5. 지역 관점에서의 공간적 근접성 및 혁신시스템

지역혁신체계는 지역과 시간에 따라 변화하는 환경에 대응하려는 유기체적 속성을 가진다. 따라서 환경변화에 유연하게 대응하면서 자신만의 잠재역량을 파악할 수 있

도록 해주는 지역혁신체제로의 전환이 요구되고 있다. 혁신이 불균형적이고 불균질적인 것은 모든 지역은 고유한 자원과 특성이 상이하기 때문이다. 혁신의 빈도와 강도가 높은 지역은 변화하는 환경 속에서 경쟁적 우위를 점하게 되고 이러한 우위는 경로의존성을 갖게 된다. 그럼에도 불구하고 정보통신의 발달로 물리적 거리라는 장애를 넘어서 사회적 근접성의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 지역이라는 공간은 진공의 상태에 있지 않다. 지역이라는 공간단위는 생존의 단위이자, 경쟁의 단위이며, 혁신의 단위이다. 모든 지역단위는 생존을 위해, 그리고 경쟁에서 승리하기 위해 혁신을 추구하고 있다. 혁신은 바로 지역의 경제성장으로 연결된다는 믿음이 이러한 추구의 저변을 관통하고 있다.

그러나 혁신은 모든 지역에서 균일하고 균질적으로 일어나지 않는다. 오히려 혁신은 불균형적이고 불균질적이다. 모든 지역은 자신이 갖고 있는 고유한 자원과 특성이 상이하기 때문에 동일한 투입으로도 동일한 산출이 나오지 않을 수 있기 때문이다. 혁신의 빈도와 강도가 높은 지역은 변화하는 환경 속에서 경쟁적 우위를 점하게 되고 이러한 우위는 경로의존성을 갖게 되어 공간은 성장지역과 낙후지역으로 대별되기도 한다.

암묵지(tacit knowledge)의 성격을 갖는 혁신과 혁신과정은 비록 공간종속성(space dependency)을 가지기에 지식과 정보가 공간에서 무한정하게 전달되지 못하지만 기업이나 지역단위의 혁신 주체사이에 흡수되거나 동화될 수 있는 누출효과(spillover effects)를 갖는다. 따라서 혁신역량과 잠재력이 높은 혁신주체와의 근접성은 성장지역이나 낙후지역 모두에게 중요하다.

그러나 근접성은 공간적 근접성 이외에 다양한 근접성이 존재하는데, 이러한 다양한 근접성들이 서로에게 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대해 아직 우리의 이해가 깊지 못하다. 다만 공간적, 물리적 근접성의 영향에 대한 기대는 클러스터 형성을 추구하던 과거처럼 맹목적이지 않다. 정보통신의 발달로, 거리라는 장애를 넘어서는 사회적 근접성의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 네트워크 세계 속에서 일시적, 국지적인 접촉만으로도 지식과 정보는 공유될 수가 있다.

그러나 이러한 지식과 정보의 습득도 배워서 자신의 것으로 만들 수 있는 역량이 있어야 소용이 있다. 혁신 주체인 기업 또는 지역정부는 자신만의 독특한 혁신역량을 구축하려는 노력을 추구하는데 이를 지역혁신체제라고 부른다. 지역혁신체제는 고정적인 개념도 아니며 보편적인 개념도 아니다. 지역과 시간에 따라 변화하는 환경에 대응하려는 유기체적 속성을 가진다. 따라서 환경변화에 유연하게 대응하면서 자신만의 잠재역량을 파악할 수 있도록 해주는 지역혁신체제로의 전환이 요구된다. 성장지역이든 낙후지역이든 차별화된 지역의 경제사회적 조건을 구축하려는 노력을 지속해야 한다. 지역혁신체제는 전방위적 연계와 네트워크여야 하며 혁신인력들의 양성・유

지·유치 등 유리한 노동시장의 조건과도 밀접하게 연관되어 있다.

지역혁신의 강도는 지역의 운명을 결정한다. 즉 혁신의 성과는 단기간의 효과보다는 장기간 지속된다. 따라서 혁신낙후지역의 미래는 가혹할 수 있다. 그러나 혁신낙후지역도 자신의 잠재역량을 파악하고 잠재경쟁우위의 현실화를 위해 혁신주체 특히 정부부문의 효과적이고 효율적인 정책설계와 투자가 매우 중요하다. 지역 내 혁신주체 간의 네트워크 형성이 요구되며 혁신주체에 매력적인 인센티브 설계를 통해 혁신을 촉발시키려는 세밀하고 과감한 정책과 리더십이 요구된다.

많은 지역들은 혁신환경을 구축하여 최대한의 혁신산출을 추구하고 있다. 대부분 혁신산출의 대리변수로 특허지표가 활용되다. 그러나 대체할만한 지표가 없는 현실성의 문제와 함께 특허지표가 갖는 내재적 한계에 주목할 필요가 있다. 특허지표에 의해 공간적 왜곡이 발생하게 되어 지역의 혁신성과를 정확하게 측정하지 못할 수도 있다. 한편, 특허라는 양적 특성에만 집중하기 보다는 특허가 갖는 질적 특성에 초점을 두어 특허가 갖는 창조성 정도와 함께 시장성도 함께 주목할 필요가 있다.

Ⅳ. 요약 및 결론

본 연구는 지역과학기술과 관련된 연구의 주제, 목적, 대상, 방법, 내용 등은 어떤 추이와 특징을 보이고 있는지를 살펴보고 이를 통해 향후 수행되어야 할 연구를 위한 제언은 무엇인지를 도출하였다. 이를 위하여 SSCI급 18개 저널에서 총 92편의 논문을 추려내어 5개의 주제로 나누어 종합적인 메타분석을 실시하였다. 분석된 논문의 경향을 살펴보면 사례연구에 입각한 연구방법이 주로 채택되어 연구가 된 경우가 많았으며 연구초점은 실제적 문제해결에 맞춰져 있는 경우가 이론적 이론형성의 경우보다 근소하게 많음을 볼 수 있었다.

1. 주요 연구 내용

1) 클러스터 그리고 과학도시

과학도시 혹은 클러스터와 같이 지역 안에서의 기업 성장은 정부나 국가의 지원과 보호아래 뚜렷한 성장을 보였으며 이는 순차적으로 또 다른 스핀아웃을 발생시켜 지역 주변에 다른 기업들이 입지하게 만들어 새로운 클러스터가 창출되는 등 지역경제 활성화에 크게 기여하고 있다. 또한, 지역의 기업 간 그리고 대학과의 지식환산 채널과 클러스터의 기업분할 및 사회적 자본을 동원한 기술기반 프로세스는 개인 기업이

해결하지 못한 지역 문제해결 등의 대안을 제시함으로써 기업 집적화 능력의 중요성을 강조하였다.

2) 지역의 지식창출 및 파급효과

본 장의 연구는 지역의 혁신시스템, 학습, 관계자본, 지식이전과 확산, 혁신정책에 관하여 수행되었다. 앞에 열거한 키워드를 바탕으로 논의 되고 있는 내용들은 지역혁신의 실제 적용사례를 보여주고 있다. 사례 연구에 대한주요 내용은 지역적 공간이라는 상황에서의 지식 확산을 통한 매커니즘에 대하여 입증하고 있으며, 지식 확산을 위한 통로로서 지방 노동 시장의 결정적 역할을 강조하고 있다. 즉, 혁신을 촉진하는데 있어서의 관계 자본 역할의 중요성을 지지하고 있으며 중앙정부와 지방정부의 긴밀한 협력이 필수적이라고 하고 있다.

3) 지역에서의 대학의 역할

본 연구에서는 기본적인 대학의 기능은 연구와 교육을 통하여 사회가 요구하는 인력과 기술에 대한 욕구를 충족시키는 것이라고 정의하고 있다. 대학의 우수 기술 개발과 사업화가 심화되고 있는 시점에서 지역 대학과 지역 산업의 협력은 매우 중요하다. 따라서 지역 대학은 우수한 연구인력 및 연구결과와 지역 산업체간의 긴밀한 연계를 위한 협력 시스템을 구축하고 정보교환을 통한 대학과 지역 산업체의 상생의 토대를 마련하기 위한 핵심적 역할을 수행하여야 한다. 즉, 지역 대학은 지역 산업체와 연계한 R&D 사업, 우수인력 양성, 세계적 수준의 연구 개발, 대학의 기술 이전을 통한 대학과 지역 산업체의 수익구조 형성 등 지역 대학과 산업 협력의 활성화를 위한 다양한 활동이 요구되고 있다.

4) 정부 혹은 국가적 관점에서의 지역 혁신 정책

본 장의 연구에서는 최근 지역의 혁신, 과학기술 및 연구개발과 관련하여 기업, 정부, 대학의 상호작용이나 협력을 통한 집단적 기업가 정신을 강조하고 있다. 또한, 지역의 혁신, 과학기술과 관련한 정책과정에 있어 국가의 역할과 지방정부의 역할에 대한 논의로서 다층적 거버넌스를 언급하였다. 다층적 거버넌스는 과학기술정책과 혁신에 있어서 지방정부의 역할이 중요한 것은 사실이지만 역량의 한계점이 있기 때문에 그 사실을 인정하고 중앙정부나 국가의 정책과정 내 역할수행을 받아들일 필요가 있다.

5) 지역 관점에서의 공간적 근접성 및 혁신시스템

지역혁신체계는 지역과 시간에 따라 변화하는 환경에 대응하려는 유기체적 속성을

가진다. 따라서 환경변화에 유연하게 대응하면서 자신만의 잠재역량을 파악할 수 있도록 해주는 지역혁신체제로의 전환이 요구되고 있다. 혁신이 불균형적이고 불균질적인 것은 모든 지역은 고유한 자원과 특성이 상이하기 때문이다. 혁신의 빈도와 강도가 높은 지역은 변화하는 환경 속에서 경쟁적 우위를 점하게 되고 이러한 우위는 경로의존성을 갖게 된다. 그럼에도 불구하고 정보통신의 발달로 물리적 거리라는 장애를 넘어서 사회적 근접성의 중요성이 더욱 부각되고 있다.

2. 향후 연구 과제

정부의 효율적인 정책추진과 서비스 지원체제의 지속적 강화와 산업집적화가 잘 추진되기 위해선 정부 차원의 지역과 과학기술에 대한 지원체제를 정비하고 강화해야하며 관련된 정책의 효율성을 고려해야 할 것이다. 또한, 클러스터와 과학도시의 영속성을 유지하기 위해선 기업과 기업 그리고 기업과 대학의 교류를 강화하고 연계하려는 노력을 지속적으로 해야 할 것이다. 이 과정 속에서 특히 정부나 국가는 시스템 안에서의 건강한 경쟁을 유도하는 정책적 일관성을 잃지 말아야 할 것이다.

지역발전을 위한 연구개발과 대학교육은 단순한 공공부문의 지원이 아니며 포괄적이고 체계적인 지역혁신체계의 하위구조로 인식되어야 하는 만큼 대학과 산업체 그리고 지방 정부 사이의 강력한 연계가 필요할 것이다. 이러한 협력 체계는 지역적 특성과 대학 및 산업체의 역량을 고려하여 구축되어야 하며 이를 위해서는 대학의 연구역량을 강화시켜할 것이다. 또한, 지역 산업체의 요구에 능동적으로 대응 할 수 있도록 유기적인 시스템을 구축하도록 지원해야 한다.

혁신정책은 지역적 특성에 맞춰져야 하고 내재화 되어야한다. 즉, 혁신 과정에 있어서 하나의 이론적 관점에서 접근해야하는 것은 최선이 아니며 정책과 지역적 특성이 고려되어 통섭적 접근이 이루어져야 한다. 따라서 차별화된 지역의 경제사회적 조건을 구축하는 과정을 통하여 저역혁신체제를 공고히 하고 전방위적인 네트워크 구성으로 혁신 인력을 양성・유지・유치하는 등 의 노력이 필요할 것이다.

위의 연구내용과 도출된 정책적 시사점을 바탕으로 현실적으로 가장 선행되어야 할 연구는 지역혁신시스템(클러스터, 과학도시 등 포함)이 지역내 총생산에 미친 영향에 대한 분석을 통하여 시스템의 성공요인과 실패요인을 도출해내는 것이 되어야 할 것이다. 또한, 관계 자본의 지식창출과정에서의 영향에 대한 실증 분석이 필요할 것이다. 그리고 지식을 기반으로 한 혁신 과정은 상호작용의 공간적 범위(물리적 근접성)에 의해 제한되므로 사회적 연결망(사회적 근접성)과 지리적 정체성 형성 및 범위에 대한 연구가 필요할 것으로 보인다.

<참고문헌>

길병옥·제갈욱. (2006). 지역혁신체제 구축과 지방대학의 발전방향: 국방과학기술 분야의 거버넌스 네트워크 구축을 중심으로. 「정치·정보연구」, 9(1): 89-107.

류장수 외. (2007). 누리사업. 국가균형발전위원회.

민철구·엄미정·박기범. (2009). 「대학 연구기능 활성화를 위한 교육・연구 연계」. 과학기술정책연구원.

송인섭·나장함. (2006). 지능 및 창의성과 학업성취 간의 연구에 대한 메타분석. 「아동교육」, 15(4): 167-186.

안영진. (2003). 대학의 지식 및 기술이전과 지역발전: 전남대학을 사례로. 「한국경제지리학회지」, 6(1): 171-191.

오덕성·차상룡. (1999). 지역 기술지원하부구조로서의 테크노파크 사업방향과 대학의 역할. 「지역개발논총」, 11: 7-36.

오성삼(2003). 고전적 메타분석에 의한 보완적 접근방법의 탐색. 교육과정평가연구, 6(2), 107-123.

윤영채. (2004). 지식기반사회에 있어서 지방대학과 지방정부간 협력방향. 충남대학교 「사회과학연구」, 15: 173-188.

윤주명. (1995). 산학협동을 통한 지방대학의 지역발전역할에 관한 연구. 「한국행정학보」, 29(3): 1017-1041

이대식. (2000). 지식기반경제사회에서 지역발전을 위한 대학의 새로운 역할. 「지방교육경영」, 5(1): 1-21.

조선일보. (2004). 지방분권화시대 지역대학발전방안: 지역대학의 역할을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 11(1): 205-228.

홍형득. (2008). 지식기반경제하에서의 대학의 역할모형의 변화와 특징에 관한 사례연구 : 미국 뉴저지주립대학의 산학연계사례를 중심으로. 과학기술정책연구원.

황상재·박석철(2004). 국내인터넷 연구의메타분석: 연구주제와 방법을 중심으로. 한국방송학보, 18(2): 68-92.

황정규(1988). Meta-analysis의 이론과 방법론: 경험과학적 연구 결과의 종합을 위하여. 성곡논총, 19.

Adela García-Aracil & Ignacio Fernández De Lucio. (2008). Industry-University Interaction in a Peripheral European Region: An Empirical Study of Valencian Firms. Resional Studies, 42(2): 215-227.

Anadrea Gebauer, Chang Woon Nam & Ru Diger Parsche (2005), Regional Technology Policy and Factors Shaping Local Innovation Networks in Small German Cities, European Planning Studies, 13(5).

Antonella Nocco (2005), The rise and fall of regional inequalities with technological differences and knowledge spillovers, Regional Science and Urban Economics

35, 542-569

Alessandro Sterlacchini. (2008). R&D, Higher Education and Regional Growth: Uneven Linkages among European. Research Policy, 37: 1096-1107.

Alexiadis, S., Tsagdis, D. (2006). Examining the location factors of R&D labor in the regions of Greece. Annals of Regional Science, 40: 43-54.

Allison Bramwell, Jen Nelles & David A. Wolff (2008), "Knowledge, Innovation and Institutions: Global and Local Dimensions of the ICT Cluster in Waterloo", Canada, Regional Studies, Vol. 42.1, pp.101-116.

Asheim, B.T. and Coenen, L. (2005). Knowledge bases and regional innovation systems: Comparing Nordic clusters. Research Policy, 34: 1173-1190.

Autant-Bernard, C., Billand, P., Frachisse, D., Massard, N. (2007). Social distance versus spatial distance in R&D cooperation: Empirical evidence from European collaboration choices in micro and nanotechnologies. Papers in Regional Science, 86(3): 495-519.

Aula, P. and Harmaakorpi, V. (2008). An Innovative Milieu - A View on Regional Reputation Building: Case Study of the Lahti. Urban Region. Regional Studies, 42(4): 523-538.

Aykut Lenger. (2008). Regional Innovation Systems and the Role of State: Institutional Design and State Universities in Turkey. European Planning Studies, 16(8): 1101-1120.

Blažek, J. and Uhlíř, D., (2007). Regional Innovation Policies in the Czech Republic and the Case of Prague: An Emerging Role of a Regional Level? European Planning Studies, 15(7): 871-888.

Böckerman, P. and Maliranta, M. (2007). The micro-level dynamics of regional productivity growth: The source of divergence in Finland. Regional Science and Urban Economics, 37: 165-182.

Boschma, Ron A. (2005). Proximity and Innovation : A Critical Assessment. Regional Studies, 39(1): 61-74.

Beth Perry. (2007). The Multi-level Governance of Science Policy in England. Regional Studies, 41(8): 1051-1067.

Brökel, T. and Binder, M. (2007). The regional dimension of knowledge transfers: A behavioral approach. Industry and Innovation, 14(2): 151-175.

Bernard Musyck & Alasdair Reid. (2007). Innovation and Regional Development, Do European Structural Funds make a Difference. European Planning Studies, 15(7):961-983.

Cabrer-Borras, B., and Serrano-Domingo, G. (2007). Innovation and R&D spillover effects in Spanish regions: A spatial approach. Research Policy, 36: 1357-371.

Claudio Piga, C. and Poyago-Theotoky, J. (2005). Endogenous R&D spillovers and

locational choice. Regional Science and Urban Economics, 35: 127-139.

Capello, Roberta and Faggian, Alessandra. (2005). Collective learning and relational capital in local innovation processes. Regional Studies, 39(1): 75-87.

Chaminadea, Cristina and Vangb, Jan. (2008). Globalisation of knowledge production and regional innovation policy: Supporting specialized hubs in the Bangalore software industry. Research Policy, 37: 1684-1696.

Chandra Malairaja & Girma Zawdie. (2008). Science parks and university - industry collaboration in Malaysia, Technology Analysis & Strategic Management, 20(6): 39-727.

Chih-Hai Yanga, Kazuyuki Motohashib, Jong-Rong Chenc. (2009). Are new technology-based firms located on science parks really more innovative? Evidence from Taiwan. Research Policy. 38: 77-5

Chrys Gunasekara. (2006). University and Associative Regional Governance: Australian Evidence in Non-core Metropolitan Regions. Rigional Studies, 40(7): 727-741.

Cecile Crespy, Jean-Alain Heraud & Beth Perry. (2007). Multi-level Governance, Regions and Science in France: Between Competition and Equality. Regional Studies, 41(8): 1069-1084.

Carla C. J. M. ,Millar, Chong Ju Choi & Robrt T. J. Chu. (2005). The State in Science, Technology and Innovation Districts: Conceptual Models for China. Technology Analysis & Strategic Management, 17(3): 367-373.

Cali Nuur, Linda Gustavsson & Staffan Laestadius. (2009). Promoting Regional Innovation Systems in a Global Context. Industry and Innovation, 16(1): 123-139.

Carlos Mulas-Granados & Ismael Sanz. (2008). The dispersion of technology and income in Europe: Evaluation and mutual relationship across regions. Research Policy, 37: 836-848.

De Laurentis, C. (2006). Regional Innovation Systems and the Labour Market: A Comparison of Five Regions. European Planning Studies, 14(8): 1059-1084.

Deyle, H-G., and Grupp, H. (2005). Commuters and the regional assignment of innovative activities: A methodological patent study of German districts. Research Policy, 34: 221-234.

Dong Zhu & Jennifer Tann. (2005). A Regional Innovation System in a Small-sized Region: A Clustering Model in Zhongguancun Science Park Technology Analysis & Strategic Management. 17(3): 375-390.

Daniel Schiller. (2006). Nascent Innovation Systems in Developing Countries: University Responses to Regional Needs in Thailand. Industry and Innovation, 13(4): 481-504.

Dirk Dohse (2007), “Cluster-Based Technology Policy: The German Experience”, Industry and Innovation, 14(1): 69-94.

Ejermo, O. (2009). Regional Innovation Measured by Patent Data -Does Quality Matter? Industry and Innovation, 16(2): 141-165.

Enrique López-Bazo, Francisco Requena, Guadalupe Serrano (2006). Complementarity Between Local Knowledge and Internationalization in Regional Technological Progress, Journal of Regional Science, 46(5): 901-929.

Escribá, F.J., and Murgui, M. J. (2009). Government policy and industrial investment determinants in Spanish regions. Regional Science and Urban Economics, 39: 479-488.

Erin Cassidy, Charles Davis, David Arthurs & David Wolfe. (2005). Measuring Technology Cluster: the National Research Council's approach, Journal of New Business Ideas and Trends, 3(2): 30-39.

Einar Rasmussen. (2008). Government Instruments to Support the Commercialization of University Research: Lessons from Canada. Trchnovation, 28: 506-517.

Elizabeth, G. & Paul, H. (2005), High-technology Clustering through Spin-out and Attraction, Regional Studies, 39(8): 1127-1144.

Emmers-Sommer, T., & Allen, M.(1999). Surveying the effect of media effects: a meta-analytic summery of the media effects research in Human Communication research. Human Communication Research, 25(4): 478-497.

Faust, D and P. E. Meehl(2002), Using meta-scientific studies to Clarify or resolve questions in the philosophy and history of science. Philosophy of Science, 69: 185-196.

Franz Tŏdtling & Michaela Trippl. (2005). One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach. Research Policy, 34: 1203-1219.

Funke, M. and Niebuhr, A. (2005) Regional geographic research and development spillovers and economic growth: evidence from West Germany, Regional Studies, 39(1): 143-53.

Fumi Kitagawa. (2007). The Regionalization of Science and Innovation Governance in Japan. Regional Studies, 41(8): 1099-1114.

Hans Lofsten & Peter Lindelof. (2005). R&D networks and product innovation patterns.academic and non-academic new technology-based firms on Science Parks Technovation, 25: 1025-1037.

Harmaakorpi, V. (2006). Regional Development Platform Method (RDPM) as a Tool for Regional Innovation Policy. European Planning Studies, 14(8): 1085-1104.

Heidenreich, M. (2009). Innovation patterns and location of European low- and

medium-technology industries. Research Policy, 38: 483 - 494.

Henry Etzkowitz & Magnus Klofsten. (2005). The innovating region: toward a theory of knowledge-based regional development. R&D Management, 35(3): 243-255.

Hiro Izushi. (2008). What Does Endogenous Growth Theory Tell about Regional Economies? Empirics of R&D Worker-based Productivity Growth. Regional Studies, 42(7): 947-960.

Helen Lawton Smith & Sharmistha Bagchi-Sen. (2006). University-industry Interactions: The Case of the UK Biotech Industry. Industry and Innovation, 13(4): 371-392.

Green, B & Hall, J. (1984). Quantitative methods for literature review. Annual Review of Psychology, 35, 37~53.

James A. Giesecke & John R. Madden. (2006). CGE Evaluation of a University's Effects on a Regional Economy: An Integrated Assessment of Expenditure and Knowledge Impacts. Rurds, 18(3): 229-251.

Jan Youtie & Philip Shapire. (2008). Building an Innovation Hub: A Case Study of the Transformation of University Roles in Regional Technological and Economic Development. Research Policy, 37: 1188-1204.

Johansson, S. and Karlsson, C. (2007). R&D accessibility and regional export diversity. Annals of Regional Science, 41: 501-523.

Jeremy Howells. (2005). Innovation and regional economic development: A matter of perspective?. Research Policy, 34: 1220-1234.

Jon M. Zabala-Iturriagoitia, Peter Voigt, Antonio Gutiérrez-Gracia & Fernando Jiménez-Sàez. (2007). Regional Innovation Systems: How to Assess Performance. Regional Studies, 41(5): 661-672.

Jussi S. Jauhiainen. (2006), Multipolis: High-technology Network in Northern Finland, European Planning Studies. 14(10).

Jun Koo (2007), Determinants of Localized Technology Spillovers: Role of Regional and Industrial Attributes, Regional Studies, 41(7): 995-1011.

Knut Onasger, Arne Isaksen, Morten Frass & Tom Johnstad (2007), Technology Cities in Norway: Innovating in Glocal Networks, European Planning Studies. 15(4).

Loet Leydesdorff & Michael Fritsch. (2006). Measuring the knowledge base of regional innovation systems in German in terms of a Triple Helix dynamics. Research Policy, 35: 1538-1553.

Lorenzo Cassi, Nicoletta Corrocher, Franco Malerba and Nicholas Vonortas. (2008). research networks as infrastructure for knowledge diffusion in European regions, econ. Innov. New Techn. 17(7): 665-678.

Lehto, R. (2007). Regional Impact of Research and Development on Productivity. Regional Studies, 41(5): 623-638.

LeSage, James P., Fischer, Manfred M. and Scherngell, Thomas (2007). Knowledge spillovers across Europe: Evidence from a Poisson spatial interaction model with spatial effects. Papers in Regional Science, 86(3): 393-421.

Lambooy, Jan. (2005). Innovation and knowledge: Theory and regional policy. European Planning Studies, 13(8): 1137-1152.

Manuel Larnnja, Elvira Uyrra & Kieron Flanagan. (2008), Policies for science, technology and innovation: Translating rationales into regional policies in a multi-level setting. Research Policy, 37: 823-835.

Markku Sotarauta & Mika Kautonen. (2007). Co-evolution of the Finnish National and Local Innovation and Science Areas: Towards a Dynamics Understanding of Multi-level Governance. Regional Studies, 41(8): 1085-1098.

Maria Giovanna Bosco (2007), Innovation, R&D and Technology Transfer: Policies towards a Regional Innovation System. The Case of Lombardy, European Planning Studies. 15(8).

Michael A. Goldberg (2006), Knowledge Creation, Use and Innovation: The Role of Urban and Regional Innovation Strategies and Policies, European Planning Studies. 14(5).

Michael Fritsch & Viktor Slavtchev. (2007). Universities and Innovation in Space. Industry and Innovation, 14(2): 201-218.

Moira Dector & David Bennett & Michel Leseure. (2007). University to Business Technology Transfer-UK and USA Comparisons. Technovation, 27: 145-155.

Monica Sslanar and Adam Holbrook (2007), Canadian Science, Technology and Innovation Policy: The Product of Regional Networking? Regional Studies, 41(8): 1129-1141.

M. S. Gertler & Y. M. Levitte (2005), Local Nodes in Global Networks: The Geography of Knowledge Flows in Biotechnology Innovation, Industry and Innovation, 12(4): 487-507.

Narula, R. and Santangelo, G. D. (2009). Location, collocation and R&D alliances in the European ICT industry. Research Policy, 38: 393-403.

Nijkamp, P., Poot, H.J., and Rouwendal, J. (1991). A non-linear dynamic model of spatial economic development and R&D policy. Annals of Regional Science, 25: 287-302.

Patrick Rondé & Caroline Hussler. (2005). Innovation in regions: What does really matter?. Research Policy, 34: 1150-1172.

Padilla-Perez, R. (2008). A regional approach to study technology transfer through foreign direct investment: The electronics industry in two Mexican Regions.

Research Policy, 37: 849-860.

Pontus Braunerhjelm. (2008). Specialization of Region and Universities: The New and the Old. Industry and Innovation, 15(3): 253-275.

Raffaello Bronzini & Paolo Piselli. (2006). Determinants of long-run regional productivity with geographical spillovers: The role of R&D, human capital and public infrastructure. Regional Science and Urban Economics 39: 187-199.

Rodriguez-Pose, A. and Crescenzi R. (2008). Research and Development, Spillovers, Innovation Systems, and the Genesis of Regional Growth in Europe. Regional Studies, 42(1): 51-67.

Richard Harris, Qian Cher Li & Mary Trainor. (2009). Is a higher rate of R&D tax credit a panacea for low levels of R&D in disadvantaged regions?. Research Policy, 38: 192-205.

Singh, J. (2008). Distributed R&D, cross-regional knowledge integration and quality of innovative output. Research Policy, 37: 77-6.

Srinivas, S., Kosonen, K-J., Viljamaa, K., and Nummi, J. (2008).Varieties of Innovation and Welfare Regimes: The Leap from R&D Projects to the Development of City-regions. European Planning Studies, 16(9) : 1267-1291.

Suksawat Sajarattanochote & Jessie P. H. Poon. (2009). Multimationals, Geographical Spillovers, and Regional Development in Thailand. Regional Studies, 43(4): 479-494.

Slavo Radosevic. (2009). Research and Development, Competitiveness and European Integration of South Eastern Europe. Europe-Asia Studies, 61(4): 621-650.

Spyros Arvanitis & Ursina Kubli & Martin Woerter. (2008). University-Industry Knowledge and Technology Transfer in Switzerland: What University Scientists Think about Co-Operation with Private Enterprises. Research Policy, 37: 1865-1883.

TaiI-Shan Hu, Su-Li Chang, Chien-Yuan Lin & Hsueh-Tao Chien (2006), Evolution of Knowledge Intensive Services in a High-tech Region : The Case of Hsinchu, Taiwan, European Planning Studies, 14(10).

Todt, O., Gutiérrez-Gracia, A., de Lucio, I. F., and Castro-Martínez, E. (2007). The regional dimension of innovation and the globalization of science: the case of biotechnology in a peripheral region of the European Union. R&D Management, 37 (1): 65-74.

Thomas Scherngell & Michael J. Barber. (2009). Spatial interaction modelling of cross-region R&D collaborations: empirical evidence from the 5th EU framework programme, Papers in Regional Science, 88(3): 531-546.

TiagoRatinho & ElsaHenriques. (2010). The role of science parks and business incubators in converging countries: Evidence from Portugal. Technovation, 30:

278-290.

Timothy R. Anderson & Tugrul U. Daim & Francois F. Lavoie. (2007). Measuring the Efficiency of University Technology Transfer. Technovation, 27: 306-318.

Tomás Del Barrio-Castro & José García-Quevedo. (2005). Effects of University Research on the Geography of Innovation. Regional Studies, 39(9): 1217-1229.

William C. Harris. (2010). Innovation Lessons from Ireland. Research・Technology Management, January-February: 35-39.

Wallace W. L.(1992), Metatheory, Conceptual standardization, and the future of sociology. 53~68, in Metatheorizing edited by RitzutuG. SAGE Publication

W. R. Mack. (2008). Innovation and Implementation in the public Sector: An Examination on Public Entrepreneurship. Review of Policy Research, 25(3): 233-252.

Van Der Duin, P., Ortt, R., and Kok, M. (2007). The Cyclic Innovation Model: A New Challenge for a Regional Approach to Innovation Systems? European Planning Studies, 15(2): 195-215.

접수일(2011년 07월 05일)
수정일자(2011년 07월 16일)
게재확정일(2011년 08월 02일)

학교교육 바우처 운영과정에서 관리주체들의 역할 분석

Analysing Implementation Process of Education Voucher Policy: with a Special Reference to the Role of Operating Entities of the After-School Voucher

장 지 현 (충청대학교 사회복지학과 겸임교수)

Abstract

Ji-Hyun Jang

The aim of this paper is to examine what the operating principles underlying the education voucher system are in theory and to explain what MEST(Ministry of Education, Science, and Technology), LEAs (Local Education Authorities), and individual schools do in operating the education voucher system and what role they play in the education voucher service provision. To achieve the research purposes mentioned above, this study employs a literature review and a case study methodology, including in-depth interviews. It is found that individual schools have not considered the learning environments each student recipient faces, in that they have prohibited provision of special programmes beneficial to student recipients - the worrying so-called 'labelling effect'. Also, authority for programme allocation is not clearly defined between government, LEAs and individual schools, meaning that some schools have effectively been prevented from operating the voucher system, and also each individual party (LEAs, schools) has tended to interpret guidelines on the system arbitrarily and implement them for their own benefit without reference to precise policy goals and intentions.

주제어: 교육바우처, 바우처, 자유수강권, 관리주체

Keywords: education voucher, voucher, free after-school voucher, operating entities

I. 서 론

정부는 2007년 방과후학교 자유수강권 제도를 본격적으로 시행한 이후 지원대상과 지원금액을 계속 확대해나가고 있다.[1] 방과후학교 자유수강권 제도가 우리 교육현장에 적합한가를 확인하는 과정 없이 정책적으로 계속 확대되는 것은 바람직하지 않다. 기존 교육 바우처에 관한 논의는 주로 학교선택권의 보장, 즉 학교라고 하는 기관의 선택과 기관 간 경쟁 논리에 기반을 두고 있다. 그러나 우리나라의 교육 바우처인 방과후학교 자유수강권은 학교선택보다는 프로그램 선택을 중심으로 시행되고 있어서 기존 논의, 특히 서구에서 전제하고 있는 기관선택의 논리로는 충분히 설명하기 어려운 부분이 있다. 교육 바우처는 이 제도를 도입한 국가가 의도하는 정책방향에 따라 상이한 설계방식을 보여 주기 때문에 기관 선택형 학교 바우처(school voucher)가 아닌 우리나라의 방과후학교 자유수강권이 바우처의 일반적인 작동원리에 의해 설명될 수 있는가를 검토해볼 필요가 있다. 또한 교육 바우처의 적용가능성과 한계, 그리고 적합성을 판단하기 위해서는 먼저 바우처가 어떻게 운영되고 있는지를 실증적으로 분석할 필요가 있다. 특히 방과후학교 사업에서 바우처가 적용되고 있는 실태와 양상 그리고 그 특성을 정확히 분석·진단할 필요가 있다.

이 논문은 바우처의 이론적 개념과 특징, 교육 바우처의 도입배경과 적용모형을 전반적으로 개관한 후, 방과후학교 자유수강권을 중심으로 교육현장에서 이 제도를 운용하는 관리주체들은 어떠한 역할과 책무를 수행하고 있는가? 즉, 자유수강권 제도를 운용함에 있어 중앙정부, 교육청 및 단위학교는 어떠한 역할을 수행하고 있는가를 분석한다.

본 연구의 범위는 중부지역의 A중학교와 B중학교이다. 학교를 선정하기 위해서 비확률표집인 의도적 유의표집(purposive sampling)을 사용한다. 이러한 방법은 연구자의 의도에 의해 '전형적이라고 생각되는' 표본을 선택하거나 조사자의 판단에 의해 또는 조사목적에 의해 표집을 선정하는 방법이다. 본 연구의 사례분석 대상학교 선정은 의도적 유의표집 중 중요사례표집 방법에 따라 이루어졌다. 중요사례표집은 어떤 상황에 대해 아주 극적인 요점을 제공해 줄 수 있는 사례 또는 어떤 집단이 문제를 가지고 있다면 모든 집단이 문제를 가지고 있다고 확신할 수 있다고 할 때 그 집단을 중요사례로 정하는 방법이다(고미영, 2009).

질적 연구에서는 연구자의 관심과 현장참여자의 인식에 초점을 두어 연구문제에 영향을 미칠 수 있는 판단 준거를 개발하여 그에 적합한 사례를 선택하는 것이 필요하다(차경희, 2005). 우선 학교급과 관련하여 방과후학교 자유수강권 제도는 초·중·고등

1) 정부는 방과후학교 자유수강권 지원대상을 2008년 32만명에서 2012년 49만명으로 확대할 예정이다(교육과학기술부, 2011).

학교에 공히 적용되고 있으나, 본 연구에서는 중학교를 연구대상으로 선정하였다. 그 이유는 우리나라의 경우 학부모들의 관심이 교과부분에 가장 집중되어 있기 때문에 선택과 경쟁이라는 측면에서 볼 때 중학교가 특기적성과 교과프로그램을 자유롭게 운영할 수 있는 여건이 조성되어 있어서 바우처 제도의 역동적인 측면이 가장 두드러지게 나타날 수 있기 때문이다.[2)]

본 연구의 시간적 범위는 2007년부터 2011년 11월까지이다. 본 연구에서는 교육 바우처 제도의 이론적 배경 및 정책의 도입배경을 탐색하기 위하여 방과후학교 자유수강권 제도가 본격적으로 도입된 시점 부터 2011년 11월까지의 수집가능한 정부기관의 정책보고서 및 사례학교의 운영보고서, 통계자료 등을 검토하였다. 본 연구에서는 문헌연구와 사례연구방법을 활용한다. 본 연구는 연구사례를 특징짓는 이론을 검토하여 분석틀을 구성하고, 사례분석 대상으로 선정한 학교들에서 교육 바우처의 핵심적인 작동원리들이 어떻게 적용되고 있는가를 확인하는 사례연구의 특성을 갖는다.

Ⅱ. 이론적 논의와 연구분석의 틀

1. 바우처의 개념

바우처란 '어떤 상품을 구매할 수 있는 증서'이다. 바우처는 현금과 현물의 중간 형태에 해당된다(정광호, 2008). 바우처는 직접적인 현물공급방식에 비해 소비자 선택을 증진시키고, 현금보조에 비해서는 효율성이 떨어지기는 하나 특정 상품이나 서비스의 소비증진이 목적이라는 관점에서 활용되는 공공서비스 전달방식의 한 가지이다(최성은·최석준, 2007). 바우처는 그 표준을 어떻게 설정하는가에 따라 넓게도 혹은 좁게도 정의될 수 있다(Daniels & Trebilcock; 2009, 윤영진 외, 2009 재인용). 좁게 보면 바우처는 정부가 특정 수혜자에게 교육, 주택, 의료 등의 복지 서비스 구매에 대하여 직접적으로 비용을 보조해주기 위해 지불을 보증하여 내놓은 '증서 또는 상품권'(국어국립원, 2010) 또는 구매권을 인정해주는 '정책수단(policy tool)'[3)] 혹은 '재정지원방식'(OECD)으로 정의된다. 넓게는 노인·장애인·산모·아동 등 사회서비스를 필요로 하는 사람들에게 이용권

2) 2007년 방과후학교 사업이 시작될 당시 정부는 초등학교는 보육, 특기적성을, 중학교는 교과, 특기적성을, 고등학교는 교과, 진로 직업교육 프로그램을 개설하여 운영하도록 하였다. 사업 초기부터 중학교는 특기적성과 교과프로그램을 다양하게 운영할 수 있는 여건이 마련되었다. 그 후 2008년 교육자율화 세부방침이 발표된 이후 초등 방과후학교도 모든 교과수업이 초해져 교과보충이 점차 늘어나는 추세이다.

3) 정책수단은 정책목표를 달성하기 위해 정부가 선택하는 수단으로서 미시적 기술, 기법, 방법을 의미한다. 대표적인 정책수단으로 민간위탁, 보조금, 교정세 및 바우처 등을 들 수 있다(엄태호 외, 2010).

을 발급하여 서비스를 받을 수 있도록 하는 '제도'로 정의되기도 한다.

2. 바우처의 특징

바우처는 공공서비스 전달에서 정부와 민간 간에 역할을 분담하는 방식이다. <표 1>에서 보는 바와 같이 서비스 시장은 정부를 비롯한 공공기관이 독과점적 공급자 역할을 담당하는 시장에서 영리를 추구하는 민간 공급자 진입이 허용되는 경쟁시장까지 다양하다. 공공서비스 공급형태 측면에서 볼 때 바우처는 서비스를 위한 재원조달(비용부담)주체는 정부이고, 서비스의 집행(생산전달)은 민간 혹은 비영리기관에서 주로 담당 한다[4]. 이러한 역할분담은 공공서비스 전달체계 상의 효율화를 도모할 수 있을 것으로 기대되고 있다(유한욱, 2006).

<표 1> 공공서비스 전달방식 유형분류에서 바우처의 위치

비용부담	공 공			민 간		
공급형태	직접지원	계약제	바우처	시장	자원체계	셀프 서비스
	정액보조금 및 교부금 형태로 기관에 직접지원 (block grant)	민간위탁 (contracting out 혹은 outsourcing)	보육, 교육, 직업훈련, 주택, 식품권	민간, 탁아시설, 노인 및 장애자 요양원	자원봉사 기관	가족간 비공식 서비스 전달
생산전달	공공	공공·민간	공공·민간	민간기업	민간	민간

출처: 유한욱(2006)을 부분 수정.

바우처방식은 서비스를 직접 받는 수급권자의 선택권이 타 방식에 비해 높으며 그로 인해 서비스 공급자 간 경쟁이 심화되어 공급자(기관) 간 협력보다는 경쟁이 우선할 가능성이 높다. 정부는 바우처를 이용하는 소비자와 공급자 모두에게 일정한 수준의 규제를 할 수 있다. 소비자의 경우 바우처의 수혜자격에 대한 규정이 있고, 공급자도 바우처 서비스와 관련된 면허나 자격증을 가지고 있어야 한다. 바우처 공급과정이나 품질에 관한 규제도 가능하나, 정부는 공공서비스 제공기관에 대한 직접적인 관리통제력을 상실하고, 관리는 주로 표준 또는 최소품질기준 준수여부 등에 국한될 수 있다(윤영진 외, 2009).

바우처는 직·간접적으로 공급자와 소비자에게 구매력을 제공하나, 바우처 결정권자

4) 공급자들은 공공기관과 민간기관의 협력체 또는 민간기관 만으로 구성될 수 있다.

의 정책의도나 시행여건에 따라 구매력 수준과 범위 그리고 서비스 제공범위를 통제할 수 있다. 이는 바우처방식이 구체적인 목적의 공공서비스 제공에 효과적 (Blôndal, 2005)인 것으로 여겨지기 때문이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 지출상한선이 제한되거나 지출상한선 이하에서 특정 서비스에 대한 비용의 일부만을 제공하는 경우도 있다(유한욱, 2007; 정광호, 2007). 한편 서비스 이용자들은 특정항목만을 선택하는 제한적인 선택권을 행사한다.

3. 교육 바우처의 도입배경

교육부문에서 바우처가 주목받기 시작한 것은 시장원리를 도입함으로써 공립학교 제도를 개선시킬 수 있다는 주장과 깊은 관련이 있다. 즉, 공교육현장에 시장원리를 도입하여 정부는 공교육기관에 투자할 것이 아니라 수요자에게 직접 그 비용을 재정지원하여야 한다는 철학에서 출발한다. 1955년 경제학자인 프리드만(Milton Friedman)은 학교에 대한 정부의 재정지원을 학교행정과 분리하기 위하여 자유시장교육(free-market education)으로서 바우처를 제안하였다. 프리드만은 그의 논문 “자본주의와 자유”(Capitalism and Freedom, 1962)에서 학부모가 자녀를 위해 사적으로 교육을 구매하던 시스템에서 공적인 보조금으로 대체하여야함을 주장하면서 교육의 독점적 통제를 비판하였다[5]. 그 뒤 미국의 G.I. Bill에 의한 참전군인 교육지원프로그램에 의해 교육 바우처가 시행되었고, 이는 다시 프리드만과 급진주의자인 크리스토퍼 젠크스가 제시한 현대적 의미의 교육 바우처로 발전하여 교육개혁의 방안으로 제시되기도 하였다(Enlow & Eary, 2006). 1990년대에 들어서, 신 우익학자로 분류되는 첩(J. Chubb)과 모우(T. Moe)의 「정치, 시장, 그리고 미국의 학교」라는 책을 통하여 전통적인 교육개혁방안을 비판하고 새로운 접근법으로 학교바우처에 의한 공교육의 개혁을 주장하였다. 요컨대 정부가 개입하는 정치(politics)의 원리보다는 보이지 않는 손이 개입하는 시장(market)의 원리가 학생의 학업성취증진에 더 효과적이라는 것이었다(김재춘, 2002). 또한 학교가 경쟁과 선택 속에서 운영되면 학자나 개혁가들이 공립학교에게 요구하는 효과적인 학교조직을 향하여 움직이기 위한 강한 인센티브를 가질 수 있다고 주장하였다(Chubb & Moe, 1990: Witte, John, 2009 재인용).

이렇게 서구를 중심으로 교육 바우처를 이용한 학교선택권(school choice)이 본격적으로 도입되면서 이에 대한 찬반논란이 가열되었고 더불어 바우처제도에 대한 인식도 제고되었다. 바우처 지지자들은 학교 간 경쟁을 허용하면 이로 인해 모든 학교들이

5) 프리드만은 첫째, 교육에 대한 외부효과를 만들어내는 시장실패 때문에 교육이라고 하는 것은 순수한 시장원리가 아닌 공적보조방식이 적합하다고 주장했다. 또한 농촌공동체에서나 정당화될 수 있는 교육에 대한 독점적인 통제에 대해 비판을 했다(Witte. 2009: 491).

개선하고 발달하고자 노력할 것이므로 학부모들이 그들의 자녀를 원하는 학교에 보낼 수 있도록 바우처에 기반을 둔 학교선택권의 도입을 주장하였다. 이러한 주장들이 등장한 배경에는 1980년대 미국, 영국 등에서 대두되었던 신자유주의와 시장경제주의를 들 수 있다. 경쟁과 선택을 기본적 원칙으로 내세우는 이러한 이념들은 개인에게 선택권을 줌으로써 자유를 신장할 수 있을 뿐만 아니라 국가 경쟁력도 높일 수 있음을 강조한다(김홍원, 2007). 미국의 경우 이와 같은 흐름에 부응하여 특성화 공립학교, 헌장학교, 학교선택제, 단위학교경영 등과 같은 신자유주의적 교육정책이 시도되면서 학교선택제의 한 유형으로 바우처 제도가 적용되었다. 또한, 바우처는 도시 공립학교의 낮은 학업적 성취에 대해 우려를 표하는 자유시장 보수주의자, 지역 활동가 그리고 사립학교 지원자들의 지지를 받았다.

교육현장에서 사용되는 바우처들은 그 목적과 적용대상, 적용범위 등에 따라 서로 다르기 때문에 하나의 공통적인 개념을 도출하는 것이 쉽지 않다. 일반적으로 교육바우처라 함은 미국, 칠레 등 서구에서 도입되어 시행되고 있는 학교바우처(school voucher) 제도를 의미한다. 학교 바우처는 '학부모에게 세금의 일부인 공적 자금을 제공하여 자녀들을 원하는 학교에서 공부할 수 있도록 하는 제도(장훈, 2004)로, 또는 ' 학군에 따른1 교육격차를 줄이고 공립학교 학생들에게 사립학교에 대한 교육 기회를 제공하는 제도(송명선, 2008)' '학교에 예산을 지원하는 대신 학생들에게 등록금 쿠폰을 주고 학생들이 학교를 선택하도록 하는 제도(전형준, 2006)'로써 설명하고 있다. 이선호(2003)는 학교바우처 제도를 두 가지 내용으로 정리하고 있다. 첫째, 학부모들이 선택한 학교에 바우처를 제출하면 학교는 그 증서를 수합하여 교육행정당국에 제출하고 공교육비를 배분받는 제도와 둘째, 열악한 학교에 다니는 학생들에게 1인당 교육비 범위 내에서 일정금액을 지원하고, 해당 학생은 그 바우처를 가지고 자신이 원하는 학교에 등록할 수 있도록 하는 제도가 그것이다. 교육 바우처는 교육 상품화 정책과 깊은 관련을 맺고 있다. 장수명(2006)은 학교운영에 있어 기술적 비효율(technical inefficiency)과 시장 비효율(market failure)이 있음을 전제하며, 후자를 학교(또는 교육)의 독점적 공급체제로 교육수혜자의 선호를 무시하는 것으로 설명한다. 이러한 비효율을 극복하기 위한 방안으로 제시되는 것은 완전한 시장 기제를 이용하던지(시장의 비효율극복) 아니면 시장에서와 같은 경쟁구조를 학교구조 내에서 만들어 내는 것이 제시되고 있으며 이때 채택되는 교육 바우처는 교육상품화의 제도화된 형태로 설명된다.

4. 국내 교육 바우처 운영현황: 방과후학교 자유수강권을 중심으로

1) 국내 교육 바우처 개관

우리나라에서 바우처 제도는 정부 중앙부처를 중심으로 해서 1998년 교육훈련카드(노동부), 1999년 만 5세 무상보육·교육(여성부/교육부), 1991년 만 0-4세 보육료 지원(여성부), 2005년 문화 바우처(문화관광부), 2005년 여행경비지원(문화관광부), 2005년 친환경농업교육 바우처(농림부), 2006년 산모 신생아도우미 지원(보건복지부) 등 주로 저소득계층, 중소기업근로자, 농업인 등을 대상으로 실시하여 왔다. <표 2>에서 알 수 있듯이, 현재 우리나라 교육현장에서 시행되고 있는 총 5개 분야의 바우처제도는 교육복지 차원에서 저소득층을 대상으로 한 교육비보조금 형태의 성격을 갖고 있으나, 한편으로는 바우처층을 급대상 및 규모가 지원차원에서 결정된다는 점 등에서 서구 여룬 지원에서 시행하고 있는 교육 바우처와 성격이 다소 다른 것(장훈, 2004)으로 규정하고 있다.

<표 2> 교육 바우처 사업 개요

사업명 (도입시기)		만5세아 무상교육비 지원 (1999)	저소득층 만3,4세아 교육비지원 (1991)	두 자녀 이상 교육비지원 (2005)	장애유아 무상교육비 지원 (2003)	방과후학교 운영 (2005)
정책목표		저소득층 유아교육서비스 지원 교육출발점 평등화, 여성경제활동제고				교육복지실현, 사교육비경감, 학교의 지역사회화
수혜대상		근로자 평균소득 70%이하 가구	근로자 평균소득 70%이하 가구	근로자 평균소득 이하 2자녀이상 가구	유아특수교육기관이 아닌 공사립유치원에 취원하는 특수교육대상유아	초·중·고생 (만6~17세)
공급자		국·공립 보육·교육기관 및 정부가 인가한 사립보육·교육기관				국·공립 및 사립교육기관
바우처금	사립	월 17만7천원	소득계층별 아동연령별 차등	월 197,000원(만3세) 월 177,000원	월 361,000원	정규교육과정 이외의 시간을 활용한 교육

액				(만4세)		
	국공립	월 5만9천원		월 5만9천원	월 9만원	
추가지불		있음	있음	있음	있음	-
형태		묵시적	묵시적	묵시적	묵시적	명시적
2007예산		256,298백만원	150,244백만원	9,086백만원	7,364백만원	76,700백만원
2008예산		230,586백만원	154,597백만원	14,843백만원	7,364백만원	114,600백만원
2012예산		총 보육예산 5,996억원				288,000백만원
2016예산		총 보육예산7,344억원				450,000백만원 (2013년 기준)

출처: 최성은 외 (2007)을 보완함.

유아교육・보육지원바우처는 1999년 농어촌 만 5세아 저소득층 자녀 교육(보육)비 지원을 시작으로 2001년 유아교육 공교육화와 관련하여 만 5세아 무상교육・보육으로 확대 실시되었다. 2004년도부터는 저소득층 가구의 만 3・4세아 차등교육비 지원으로 지원대상이 확대되었으며, 2005년부터 두 자녀 이상이 동시에 취원한 경우 저소득층 가구 둘째 아 이상에게 교육비 일부를 지원하기 시작하였다. 상술한 유아보육 및 교육 바우처는 묵시적 형태의 바우처로 해당 서비스를 일정 기관에서 받도록 지원하는 사업이다. 바우처 사업초기에는 학부모가 해당 읍・면・동사무소에 신청하여 아동을 등록시키면서 증명서를 제출하면, 해당 기관은 담당행정기관으로부터 보육비의 정산을 받는 절차를 거쳤다.[6)]

이후 2009년 9월부터는 전국적으로 보육통합시스템을 구축하여 전자 보육바우처(아이사랑카드) 제도가 전면 시행되었다. 정부는 보육바우처 지원금액을 확대 시행하고 있다. 만 5세아 무상교육비지원의 경우, 2012년 20만원, 2014년 24만원 등으로 연차적으로 올리고 2016년에는 월 30만원까지 지원규모를 늘리고, 2012년 3월부터 모든 만 5세를 대상으로 확대지원할 계획이다[7)]. 저소득층 만 3,4세아 교육비 지원은 국민기초생활수급자, 차상위계층, 차차상위계층 등을 대상으로 시행되고 있으며 소득수준에 따

6) 즉 시도교육청으로부터 바우처를 발급받은 학부모가 이를 해당유치원이나 어린이집에 제출하면 차후에 정부에서 각 교육기관에 바우처 만큼의 금액을 지급하는 방식이다.

7) 지금까지 만 5세아 유치원비는 지방교육재정교부금으로 부담하고, 어린이집 보육비는 국고와 지방비로 부담하였으나, 2012년부터는 모든 만 5세아 교육보육비를 지방교육재정교부금에서 지원할 계획임. 기존 만 5세아 지원예산은, 지자체와 협의하여 만4세 이하 영유아 보육서비스 개선 등에 우선 지원할 예정임(교육과학기술부 유아교육과 홈페이지)

라 차등적인 지원을 하고 있다. 정부는 2011년부터 만 3·4세 유아도 만5세와 동일하게 소득하위 연차% 이하에 해당하면 정부지원단가 전액을 지원한다. 즉 국·공립 유치원의 경우 월 가 ,000원, 사립유치원의 경우 월갱 전,000원(만3세), 월갱7전,000(만 4세) 원에 해당하는 긍액지원이 이루어지고 있다. 두자녀교육비지원은 저소득층 가정에서 두 자녀가 동시에 유치원 취원 시 둘째 자녀의 교육비를 지원하여 학부모의 교육비 부담 경감해주는 것이 목적이며, 국고와 지방비의 비율을 5대5로 하는 것을 조건으로 한다. 장애유아무상교육비지원은 특수교육진흥법에 규정된 만 3-5세 특수교육 대상 장애유아의 유치원 학비지원으로 유치원 과정의 완전 무상교육을 실현하고 특수교육의 기회확대를 통한 특수교육대상의 장애경감, 2차 장애예방 및 성장발달 촉진을 통해 장애유아 가정의 생활안정 및 교육복지 증진을 기본 목적으로 하는 사업이다. 시도교육청이 사업주체로 활동한다(최성은, 2008).

교육분야에서 바우처 제도는 상술한 바와 같이 유아교육 단계에서 이미 적용을 하였으나 학교교육 분야 본격적으로 도입된 것은 2006년 방과후학교 운영 방향에서 명시한 저소득계층에 대한 지원 강화 방침에 기인한다. 교육재정을 바우처 방식으로 지원한다는 것은 학교에서 강사에 대한 지원의 한 측면으로 저소득계층 학생들에게 지원되었던 수강료 보전비와는 다른 개념이다. <표 3>에서 기존의 저소득계층 지원방식과 현 바우처제도에 의한 지원방식 차이점을 살펴볼 수 있다.

<표 3> 저소득계층 학생 지원방식의 비교

비 교 관 점	기존 저소득계층 지원방식	바우처제도에 의한 지원방식
목 적	▪ 강사료를 보전하는 의미와 저소득계층에 대한 지원 등의 혼재	▪ 저소득계층에 대한 지원으로 교육기회확대방안마련, 교육격차 완화를 위한 체계적 지속적 효율적 방안 마련
참여 방법	▪ 담임추천중심 ▪ 지정과 선택 혼용으로 교육프로그램 참여	▪ 학교단위 위원회에서 추천 ▪ 자유수강권 발행 ▪ 본인 선택한 프로그램 참여
교육참여기관 범위	▪ 학교 내 프로그램 참여	▪ 학교 내 외의 프로그램 참여
교 육 내 용	▪ 방과후학교 1개 프로그램에 국한	▪ 방과후학교 2~3개 프로그램으로 확대
교 육 기 간	▪ 1회성 참여	▪ 지속적 참여
학생의 책무성	▪ 수동적 참여	▪ 능동적 참여
학생 관리	▪ 책무성 부족으로 인한 방치	▪ 책무성 강조로 인한 교육적

		관리체계마련
학생과학부모의 국가정책 인식	▪ 수혜에 대한 인식 부족	▪ 수혜에 대한 인식 제고 가능
교사 인식	▪ 수동적 권장	▪ 적극적, 능동적 권장
지도강사인식	▪ 학생지도 책무성 부족 ▪ 적절한 보상 미흡	▪ 학생지도 책무성 인식 ▪ 적절한 보상 체계마련 가능

출처: 조호제(2007).

2) 방과후학교 운영 개황

방과후학교 정책은 정부 교육정책의 변화에 따라 그 성격이 바뀌었다. 정부는 교육문제가 사회적인 이슈가 될 때마다 그 이슈를 해결할 수 있는 하나의 대안으로 '방과후학교'의 성격을 변화시키고 있다. 교육문제의 근간에는 고질적인 대학입시위주의 공교육에 대한 국민들의 불만과 부작용이 있고, 이러한 문제들이 제기됨에 따라 방과후 교육활동은 인성위주의 교육에서 학력제고위주로 다시 특기적성위주에서 교과목 위주로 일정한 주기를 갖고 반복적으로 그 성격이 바뀌어가고 있다. <표 4>과 <표 5>에서는 2009년 이후 교육과학기술부의 방과후학교 활성화를 위한 사업계획의 변화를 살펴볼 수 있다.

<표 4> 교과부 방과후학교 활성화 사업계획의 변화(2009~2011)

연도	2011년	2010년	2009년
세부사업	▪ 학부모 코디네이터 지원	▪ 방과후 학부모 코디네이터 확대	▪ 방과후학교 코디네이터 일자리 창출
	▪ 엄마품멘토링 지원	▪ 엄마품 멘토링사업 지원	▪ 방과후학교 "엄마품 멘토링제" 운영
	▪ 지역연합 방과후학교 운영	▪ 지역연합 방과후학교 사업	-
	▪ 방과후학교지원센터	▪ 방과후학교지원센터 설치 운영지원	▪ 방과후학교의 질적 향상을 위한 '방과후학교지원센터' 모델 개발 운영
	▪ 시도 방과후학교 활성화지원	-	-
	▪ 민간참여 활성화 기반구축	▪ 방과후학교 연구학교 지원	-
	▪ 우수강사 및 프로그램 개발 보급	-	-

	종 료	▪ 학교도서관 지역문화 센터화 사업	-
	종 료	▪ 사제동행 독서토론 동아리	

<표 5> 교과부 방과후학교 활성화 사업 세부계획(2011)

구 분	사업비 (백만원)	사 업 내 용	비 고 (교부시기)
학부모 코디네이터지원	12,384.5	▪ 코디네이터4,914명X50만원 X0.5X10월 ▪ 연수비 및 성과분석세미나 99.5백만원	대응투자 50%(2011.2.25)
엄마품 멘토링지원	1,933.8	▪ 멘토 1,064명X36만원X0.5X10월	대응투자 50%(2011.2.25)
지역연합방과후 학교운영	800	▪ 10개 권역 X 8천만원	성과평가결과 반영, 차등지급 (2011.6.30)
방과후학교 지원센터운영	2,271.7	▪ 지역공동운영 지원센터 8억원 ▪ 교육청 지원센터 10억원	사업계획공모 및 성과평가결과 반영 (2011.6.30)
		▪ 중앙지원센터 3.057억원 ▪ 시도 방과후학교활성화 지원 1.66억원	2011.2.25
민간참여활성화 기반구축	270	▪ 정책연구학교 7천만원(7개교)	2011.2.25
		▪ 방과후학교 대상 및 콘텐츠페어 2억원	2011.6.30
우수강사 및 프로그램 개발보급	2,000	▪ EBSe 활용 영어교육, 외부강사 교육 연수, 어린이 영어방송 아카데미 등	주관기관 공모(2011.3.31)
합 계	19,660		

주: 1) 교과부의 2011년도 방과후학교 활성화 사업계획(안)은 총 6개의 사업이 있으며 저소득층 지원은 우수 강사 및 프로그램 개발 보급 사업 중 과제별 사업내용에서 언급됨. (저소득층 지원) 정부 및 지자체와 연계, 저소득층 자녀에 대한 무료 수강지원 추진.

2) 교과부는 시도 방과후학교활성화 지원 시 방과후학교 활성화 실적 등을 감안하여 교육청별 차등지원을 함 .

3) 방과후학교 현황

방과후학교는 2005년에 48개의 연구학교가 운영된 이래, 점차 확산되고 있다. 2010년 교육과학기술부 조사 결과를 보면, 전국 초·중·고등학교의 100%가 방과후학교를 운영하고 있고, 전체 학생의 63.3%가 참여[8]하고 있는 것으로 나타났다. 학생들의 방과후학교 참여율을 학교 급 별로 보면 초등학교 54.0%, 중학교 60.1%, 고등학교 67.7%로 고등학생의 참여율이 가장 높고 중학생의 참여율이 가장 낮았다. 프로그램 유형을 살펴보면 전체 프로그램 중 교과관련 강좌가 68.5%(338,891개), 특기적성교육이 31.5%(156,074개)로 구성되어 있어, 교과관련 프로그램[9]의 비율이 2배 이상 더 높은 경향을 보이고 있다. 방과후학교 참여에 만족한다는 학생 및 학부모의 응답비율은 57.5~66.0%에 달하는 것으로 나타났다(교육과학기술부, 2010).

4) 방과후학교의 운영방식

방과후학교는 기존의 방과후 교육활동과는 다른 운영방식을 지니는 새로운 교육제도의 형식을 가지고 있다(김홍원, 2006). 방과후 교육활동과 새로운 방과후학교의 운영방식을 비교해보면 <표 2-12>와 같다. 방과후학교 사업은 2008년 학교자율화추진계획에 따라 지방으로 이양되었다. 교육감이 시·도별 운영계획을 수립하면, 학교장은 시·도 계획의 범위 내에서 학교운영위원회의 심의를 거쳐 자율적으로 운영할 수 있게 되었다. 방과후학교 예산은 매년 교육과학기술부에서 시도교육청에 교부하는 지방교육재정교부금 등을 재원으로 시도교육청이 자체예산을 편성하고 있다. 정부는 '방과후 활성화 사업계획'을 수립하여 측면에서 정책적, 재정적 지원을 수행한다. 즉, 정부는 방과후학교의 정책적 방향을 제시하고 구체적인 운영방침을 시도교육청과 단위학교에서 세울 수 있도록 함으로써 지역교육청과 일선학교의 자율권이 강화된 체제로 전환한 것이다.

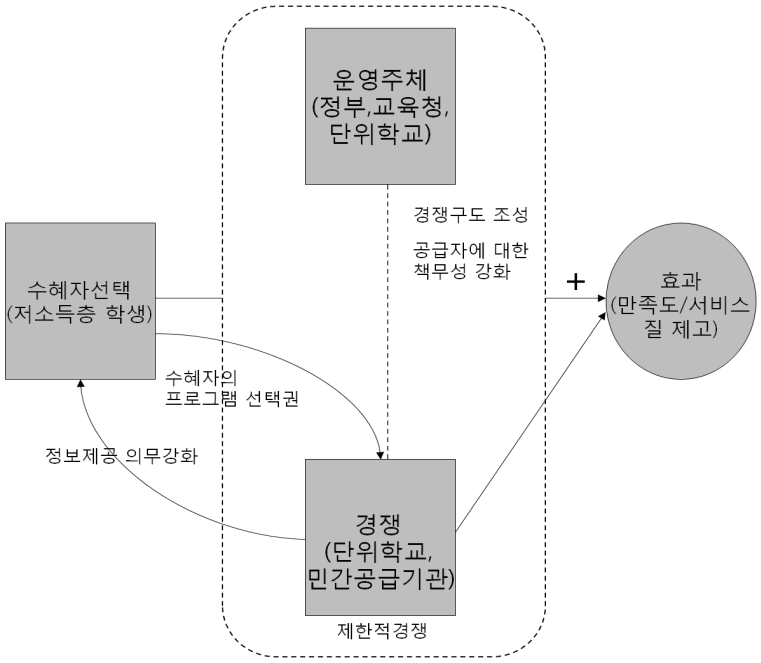
5. 연구 분석틀

방과후학교 자유수강권 제도의 가장 큰 특징은 기관선택형 바우처가 아닌 프로그램 선택형 바우처라는 점이다. 다른 유아교육 및 보육 바우처의 경우 서구의 학교선택권과 유사한 공급기관 선택모형이 적용되고 있지만, 본 연구에서 사례로 택한 방과후학교 자유수강권 제도는 기관선택보다는 프로그램 선택권을 부여하는 제도라 할 수 있다. 직접 서비스를 공급하는 공급기관(사교육)에 자유수강권을 제공할 수 없고, 그 기

8) 학생 참여율은 42.7%('06), 49.8%('07), 54.3%('08), 59.6%('09), 63.3%('10)로 매해 약 5%씩 증가하고 있다(한국교육개발원, 2010.6).

9) 중학교 경우 특기적성 강좌 17.4%(23,839개), 교과강좌 82.6%(113,036개)로 교과강좌가 압도적으로 많은 비율을 차지하고 있다(한국교육개발원, 2010. 6).

관들이 단위학교 내에 프로그램을 개설하였을 경우에만 학교를 통해 강사료를 지불할 수 있기 때문이다. 그러므로 서구의 기관선택론을 우리나라 상황에 그대로 적용하기에는 한계가 있을 수 있다. 본 연구에서는 아래와 같은 분석틀을 설정해 보았으며, 특히, 운영주체(정부, 교육청, 단위학교) 측면에서 각 주체들의 역할을 중심으로 분석해 보고자 한다.



<그림 1> 본 연구의 분석틀

Ⅲ. 방과후학교 자유수강권에 관한 운영주체들의 역할 분석

1. 운영주체들의 관점

바우처 제도의 시행과정은 하나의 정치과정이고, 다른 정책수단과 유사하게 채택 여부, 실시 규모, 시행 방법 등이 정치과정을 통해 결정된다. 특히 교육 바우처의 경우 정파 간의 대립이나 교원노조 등 이해관계자들 간의 갈등이 두드러지기도 한다(정광호, 2008). 바우처 정치과정은 수혜자 집단과 제공자 집단이 얼마나 강력한 정치력

과 경제적 이해관계를 갖고 있는지, 그리고 이 속에 얽힌 정치경제적 갈등의 정도가 결정되기 때문에(Loomis, 2005, 정광호, 2008 재인용) 바우처 체계가 직접적인 교육서비스제공에 개입하지는 않는다 하더라도 정부는 여전히 정책의 효과적인 운영을 위해 체계적으로 개입하는 것이 요구되고 있다(Daniels & Trebilcock, 2009). 특히 바우처가 공적인 정책도구로서 공공목적과 가치에 충실하도록 정부는 바우처의 설계, 실행 및 감독업무를 담당할 책무를 가지지 않더라도 강혜규 외(2009)는 바우처가 정부의 역할을 축소시키기보다는 새로운 정부의 역할을 요구하며 서비스품질관리 및 정보제공 등 제반 점검을 지속적으로 추진할 필요가 있다고 강조하였다.

방과후학교 자유수강권 운영주체[10]들은 정부, 시도교육청 그리고 단위학교이다. 당초 정부주도로 시행되던 방과후학교 정책은 '학교자율화 3단계 추진계획' 발표(2008.4.15) 이후 교육청과 단위학교가 교육현장에서 정책의 방향과 세부적인 내용을 결정하는 체제로 바뀌었다. 즉 초중등교육법 제7조에 의거한 교과부장관의 학교에 대한 포괄적 장학지도권이 폐지됨으로써 방과후학교 운영지침도 일괄 폐지되었으며 학교의 교육과정과 교수방법 등 운영전반에 대한 지시·감독이 사라져 단위학교의 자율권이 대폭 강화되었다. 이는 단위학교의 자율운영이 강조되면서 책무의 무게중심이 정부에서 단위학교로 이전되는 결과를 가져왔다. 지역 및 학교의 특성과 환경에 적합한 방과후학교 운영방안을 세워 저소득층 학생들의 교육격차를 줄일 수 있는 우수한 품질의 교육서비스와 공급자를 관리해야 할 일차적인 책임을 지게 된 것이다.

학교의 자율권 강화는 그 만큼의 책무성도 전제되어야 한다. 김홍주(2008)는 '학교자율화는 지방으로의 교육분권이 전제되었어야 하지만 교육에서의 지방분권은 법적 기준과 원칙이 없다'고 지적 했다. 그는 '교과부 장관과 시도교육감, 단위학교장 세 주체 간에도 권한 배분의 원칙과 기준이 없다'며 권한에 대한 명확한 원칙과 기준을 개발해 법령화하는 조치가 선행되어야 한다'고 주장했다. 현재 방과후학교는 시도교육청의 운영지침에 의거 단위학교장이 학교운영위원회의 심의를 거쳐 세부적인 운영계획을 수립한다.

교육과학기술부와 시도교육청은 법령, 지침, 사업계획, 예산책정 등을 통해 법적 근거를 마련해주고 단위학교는 방과후학교 및 자유수강권 운영에 관한 구체적인 의사결정권을 갖게 된다 그러나 현재는 방과후학교 운영의 세부 결정권자인 학교장의 권한과 책임을 분명히 하는 법적 근거가 없다[11]. 방과후학교정책이 운영에 대한 법률적 근거가 확보되지 않은 채로 실행된다면 '예산확보가 어렵고 하위의 예규나 규칙 혹은

10) 교과부를 '운영총괄', 시도교육청을 '운영주체', 단위학교를 '운영주관'으로 나누기도 하나 본 연구에서는 세 기관을 '운영주체'로 통합하여 기술함.

11) 방과후학교의 법제화는 현재 국회에서 계류중 임. 2005년 열린우리당 조배숙 의원을 비롯한 15명의 국회의원이 방과후 교실을 제도화하도록 초중등교육법을 바꾸고자 함. 이 법안은 국회 교육위원회를 통과했고 법사위위원회에서 심의하던 중 전국 학원연합회의 반발에 밀려 계류 중에 있는 법안임.

지침을 만들기도 어려워 방과후학교 정책이 성공적으로 정착하는데 어려움을 겪을 수 있다. 또한 안정된 재원의 확보와 정책의 일관성, 또는 이들을 포괄하는 의미로 모든 행정서비스는 법률의 수권아래서 법률에 정하는 바에 따라 이루어져야 한다는 법치주의 원칙의 준수(한국교육학술정보원 2007)' 에도 위배된다. 실제로 이를 우려한 국회의원들의 방과후학교 정책입법 시도가 몇 차례 있었으나 이해관계당사자인 학원연합회와 전교조의 극심한 반대로 모두 무산되었다

2. 각 운영주체들의 기대역할과 실제

1) 정부(교육과학기술부) : 양적평가에 치우친 제한적 관리

방과후학교 자유수강권제도와 관련하여 정부는 정책을 직접 수행(rowing)하기보다는 조정(steering)하는 역할을 담당한다. 정부는 방과후학교 및 자유수강권의 전반적인 의도와 정책방향을 제시하고 정책의도가 실현될 수 있도록 각 부문에 따른 근거규정 및 방과 후 활성화 사업계획 등 관리방안을 발표하여 실제 교육현장에서 이 제도를 실행하고 정착시킬 시도교육청과 단위학교를 측면에서 지원한다. 또한 정부는 정책목표 실현을 위해 방과 후 정책과 관련된 평가지표를 제시하고, 사안에 따른 방안이나 정부입장을 발표함으로써 간접적인 방식으로 교육청과 단위학교를 관리하고 통제한다. 하나의 정책이 당초 의도한 목표를 달성하기 위해서는 정책결정을 내린 지배기관(Sovereigns)[12]과 집행을 담당하고 있는 하위기관 간의 사이가 원활하거나 의사소통이 잘 이루어져야 함은 당연하다. 그렇지 않을 경우 상호모순이 발생함으로써 정책의도가 왜곡될 수 있고 또한 정책집행에도 부정적인 영향을 미친다. 지배기관이 여러 개일 경우에는 더더욱 집행이 어려워지는 경우가 많은데, 이는 지시를 받아야 하는 지배기관이 많아질수록 의사결정점(decision point)이 많아지고 결국은 거부점(veto point)의 역할을 하기 때문이다(정정길 외, 2010; 정성수, 2008에서 재인용).

방과후학교 및 자유수강권제도의 경우 정부는 집행기관의 법적·재정적 자원을 장악하고 있는 지배기관으로서의 성격을 강하게 갖고 있지 못하다. 이는 법적 근거규정을 명확히 확보하지 못한 상태에서 교육청과 단위학교로 정책운영권을 이양하였기 때문이다. 게다가 자유수강권제는 바우처방식을 채택하고 있으며, 이러한 재정배분방식을 반대하는 학자들이 내세우는 주된 이유는 정부의 책무성 약화와 이로 인한 서비스 수혜자들의 손실이다. 즉 정부가 공공서비스의 생산과 공급을 전적으로 제공기관이나 시장에 책임을 전가하는 이용자 보조금방식의 경우 서비스의 전달체계에 대한 국가의

12) Mazmanian 과 Sabatier(1981)에 의하면 대통령, 의회 등과 같이 집행기관의 법적·재정적 자원을 장악하고 있는 기관을 지배기관(soverigns)이라고 부르고, 이들의 지지가 정책집행에 큰 영향을 미친다는 것을 강조하고 있다(정성수, 2008)

부담이 사라지고 생산과 공급에 대한 전 과정에서 국가는 재정적 책임만 지는 방향으로 관리의 부담이 가벼워지기 때문에 실제 소비자는 질적으로 낮은 수준의 서비스를 제공뤷의 우려가 있다는 것이다. 위와 같은 조건들은 방과후학교 자유수강권제와 관련하여 정부가 당초의 정책의도를 힘있게 추진하기에는 상대적으로 약한 행정체제를 갖추게 되었다는 것을 의미한다. 그 근거로, 자유수강권이 운용되는 교육현장은 정부가 기대하고 있는 시장논리에 의해 작동되고 있지 않으며, 교육서비스를 제공하는 제공기관도 다양화되지 않고 거의 단위학교로 독과점화 되고 있는 의 상을 들 수있다. 학자들은 특히 이용자에게 직접재정이 지원되는 서비스 분야에서는 다양한 경로를 통하여 관리와 통제를 강화하여 보다 효과적인 서비스 전달과 효율적인 서비스가 제공될 수 있도록 하여야 한다고 주장한다. 관리적 부분에서 국가책임의 부분은 더욱 증대한다고 할 수 있으며 바우처의 효과적인 운영을 위해 서비스 전달체계에 개입하여야 한다는 학자들의 의견이 제기되고 있다(윤영진 외, 2009; Daniels & Trebilcock, 2009).

방과후학교와 관련하여 교육과학기술부의 역할은 '운영총괄'로 '사업총괄 관리・조정, 지방교육재정교부금 교부, 데이터 관리 및 성과분석, 시도교육청 평가, 신규사업계획' 등을 들 수 있다. 지방재정교부금을 통해 시도 및 지역교육청에 방과후학교 사업 예산을 지원하고 있으며, 정책총괄조정 및 관리역할을 수행하고 있다(KEDI, 2010). 교육과학기술부는 국가차원의 방과후학교 내실화 및 활성화방안 등을 발표하여 정부의 정책방향에 대한 지침을 직접적으로 시달하는 한편 시도교육청 평가를 통한 간접적인 관리 및 통제를 시행하고 있다. 평가항목에 방과후학교에 관한 사항을 포함하고 있으며, 평가결과에 따라 지방교육재정교부금 중 특별교부금이 차등 지원된다. 시도교육청 지표별 평가내용 및 비중을 살펴보면 아래와 같다.

<표 6> 2012 시도교육청 지표별 평가내용 및 비중

항목	평가영역	평가지표	평가내용	배점
<1> 교육성과 정량평가	1. 학생 역량강화 (23점)	1-1. 학업성취도 평가 기초학력미달비율	・기초학력미달비율 ・전년대비 향상도	7
		1-2. 학업중단비율	・학업중단비율 ・전년대비 향상도	3
		1-3. 학교체육 활성화	・체력평가 등급비율 ・체력평가 등급비율 향상도 ・학교스포츠클럽 등록률 (신규)	5

		1-4. 초중등 진로교육 활성화	·진로교육 연차평가 결과	3
		1-5. 특성화고 취업률	·특성화고 취업률 ·전년대비 향상도	5
	2. 교원 역량강화 (10점)	2-1. 교원연수 활성화	·직무연수 ·능력향상연수 ·시도교육연수원 운영평가 결과	7
		2-2. 단위학교의 교원 행정업무 경감 성과	·공문량 감축 실적 ·교사의 행정업무 경감 만족도	3
	3. 단위 학교 역량 강화 및 교육과정 혁신(16점)	3-1. 교육지원청의 학교지원 활성화	·기능 조직개편 평가결과	5
		3-2. 지방교육재정 효율화	·외부재원 유치금액 비율 ·유치금액 비율 전년대비 향상도 ·학교회계 전출금 비율 ·학교운영비 비율	5
		3-3. 교과교실제 활성화	·교과교실제 신규선정 학교비율 ·교과교실제 연차평가 결과	3
		3-4. 예체능교과 수업시수비율	·초등학교 비율 ·중학교 비율	3
	4. 교육복지 증진(13점	4-1. 방과후학교 취약계층 지원	·자유수강권 및 농산어촌 방과후학교 지원예산비율	3
		4-2. 안전한 학교환경 조성	·배움터지킴이 배치학교비율 ·안심알리미서비스 학교비율 ·CCTV 설치학교 비율	5
		4-3. 유 초등 돌봄지원	·유치원 온종일 야간 (아침)돌봄교실수 ·유치원 돌봄관련 예산지원 ·초등돌봄교실 참여학생 비율 ·초등돌봄교실 예산지원	5
	5. 교육 만족도 제고(28점)	5-1. 사교육비 절감성과	·1인당 사교육비 규모 ·전년대비 향상도	7
		5-2. 방과후학교 활성화	·참여율 ·프로그램 증가율	5

			・방과후학교 만족도	
		5-3. 학부모 만족도 지수	・만족도 지수 ・전년대비 향상도	8
		5-4. 청렴도 지수	・청렴도 지수 ・전년대비 향상도	8
<II> 교육정책 (정성평가)		주요정책 추진실적 및 향후계획 (정책과제는 교육청 자율 선정)		10

출처: 교육과학기술부(2011. 8).

<표 6>에 의하면, 방과후학교 활성화와 관련된 평가기준은 '방과후학교의 참여율, 프로그램 증가율, 만족도'로 구성되어있다. 이러한 교과부의 기준은 시도교육청이 단위학교를 평가할 때도 80~90% 동일한 평가기준으로 활용된다. 도교육청의 경우 '방과후학교 활성화'를 측정하기 위한 지표로 '방과후학교 참여율 및 향상도(0.8점), 방과후학교 프로그램 개설비율 및 향상도(1.2점), 방과후학교 만족도(2.0점)'를 합산하여 평가한다. 시도교육청 평가에 방과후학교항목과 사교육비 항목의 비중은 정량적인 통계결과이며 교육소비자와 직접적으로 연관되어있기 때문에 교육청입장에서는 부담스러운 항목이 되고 있다. '참여학생 비율'과 '프로그램 수'가 중요한 평가지표이기 때문에 시도교육청에서는 일선학교에서 방과후학교 프로그램에 대한 수를 가능한 한 늘리고 참여학생 수도 확대시키기를 요청하고 있다. 단위학교에서 방과후학교에 대한 계획을 자율적으로 꾸려나가기는 쉽지 않으며 특히 일정한 비율의 방과후학교 프로그램수와 참여학생 수를 반드시 확보해야만 하는 실정이다. 하나의 프로그램을 수준별로 나누어 '기초반', '심화반' 등으로 운영을 하는 경우 또는 같은 프로그램을 시간대를 달리하여 '오전', '오후'로 운영을 하는 경우에도 별도 프로그램으로 인정된다. 프로그램 참여 학생 수는 중도에 탈락한 학생들을 포함하고 있으며 정확한 의미의 '이수율'과는 다른 의미를 갖고 있는 경우가 있다. 한편, 교육과학기술부는 교육복지증진 평가를 위하여 '방과후학교 취약계층 지원'지표를 별도로 마련하여 '자유수강권 및 농산어촌 방과후학교 지원예산비율'을 평가하고 있다. 즉 시도교육청이 국가에서 배분하는 특별교부금에 더하여 얼마나 많은 재원을 별도로 마련하여 기초생활수급자 및 차상위계층의 학생들에게 교육기회를 창출하였는가가 중요한 평가척도가 되고 있다.

방과후학교 정책과 관련하여 드러난 정부의 역할은 지역 교육청과 단위학교에서 저소득층 학생들에게 '양적인 교육기회 확대'시킬 수 있도록 즉, 방과후학교 프로그램에 가능한 한 많은 저소득층 학생들을 참여시키고, 학교에서 다양한 프로그램들을 개설

하도록 집행기관들을 독려하는 것으로 분석할 수 있다. 그러나 학자들이 제시하는 국가의 보편적 역할과 책무와는 거리가 있다. 제공하는 서비스가 해당 저소득층 학생들의 요구에 적절한가 혹은 학생과 학부모들이 그들에게 필요한 서비스를 선택할 능력이 있는가, 선택능력제고를 위해 올바르고 충분한 정보를 제공 하였는가 등에 대한 관심은 상대적으로 약하게 표출되고 있는 것으로 볼 수 있다. 윤영진 외(2009)는 '경쟁의 조건 확립여부, 서비스의 적절성, 이용자의 자기결정능력, 제공기관의 이용자선별여부 그리고 서비스접근성' 등에서 국가가 특히 중점적으로 관리하여야 한다고 제시하고 있다.

2) 시도교육청 : 정책방향결정을 위한 힘겨루기 또는 의중읽기

시도교육청은 방과후학교 사업과 관련하여 운영주체의 역할을 수행한다. 운영기본계획을 수립하고 자체적으로 예산을 편성·집행하며, 사업추진 및 관리·평가업무와 단위학교를 관리, 감독, 조정하는 역할을 수행한다. 중앙에서 내려온 교부금 및 자체 예산 등을 바탕으로 방과후학교 운영지원사업, 초등보육 프로그램, 농산어촌 방과후학교 사업, 방과후학교 자유수강권지원사업, 대학생멘토링 지원사업 등으로 구성된 방과후학교사업 기본계획을 수립하고, 이에 따라 예산을 편성하여 지역교육청에 배분한다(KEDI, 2010).

정부와 시도교육청과의 관계는 협력과 갈등, 통제와 권한위양의 양가적인 양상을 보이며 진행되고 있다. 둘 간의 관계는 국책사업으로의 방과후학교 사업의 정책 방향을 적극 지지하는 입장과 시도교육청의 독자적인 정책의지를 추진하는 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 전자에 해당하는 지역 교육청은 정부의 학력제고정책 및 사교육방지정책을 의식하여 방과후학교 사업에 대한 계획을 수립하는 경향을 보이고 있으며, 좋은 평가를 받기 위해 시도교육청평가지표에 큰 비중을 갖고 있는 방과후학교 항목과 관련하여 방과후학교 프로그램의 수와 참여 학생 수에 대한 양적 확대를 일선학교에 요청하고 있다. 방과후정책의 양적인 외양은 중요한 지표가 되고 있으며 일선학교에서 학생들에게 다분히 강압적으로 방과후학교 참여를 독려하는 중요한 원인 중의 하나이다.

충북의 경우 방과후학교와 자유수강권 정책의 운영방향은 학업성취도를 강조하는 정부의 정책방향과 일치하고 있다. 충북이 2009년 실시된 전국 학업성취도평가[13]에서 '보통이상'으로 평가된 초·중학생 비율이 전국 16개 시도교육청 가운데 최하위수준에 머물면서, 당시 교육감이 사과문을 발표하기도 하였다. 이러한 여파와 함께 2010년부터 고입연합고사가 부활되고 학업성취도와 관련하여 학교장 평가를 실시하면서 방과후학교의 운영방향은 일사불란하게 한 곳을 향하고 있다. 이와 같은 현상은 충북 뿐 아니라 다른 지역에서도 비슷한 양상을 보인다. 학업성취도 평가가 공개되면서 각 교

13) 전국 초6, 중3, 고1에 재학중인 학생 196만명을 대상으로 실시함.

육청들은 해당 지역의 학력수준을 끌어올리기 위한 각종 대책을 세우고 있다. 시도교육청평가지표에 일제고사(국가학업성취도평가)결과 등이 포함되면서, OO교육청을 포함한 다수의 지역교육청에서는 학업성취도 향상도를 교장, 교감평가에 반영해 인사와 연계교육는 계획을 발표했으며 전년도와 비교해 학업성취도를 향상시킨 상위 3%의 교장, 교감에게는 승진, 성과금 지급 등 인센티브를 주고 하위 3%의 교장, 교감에게는 인사 상 불이익을 준다는 내용이 포함되어있다. 일부 지역 교육청에서는 전국학업성취도 평가결과를 교원성과급 지급이나 교감근평에 반영하겠다고 밝히고 있다[14)]

"(충청북도 내) 중학교들이 학력제고에 치중하는 이유는 교육청평가항목 때문인 것 같아요. 관리자(교장)분들의 의식도 문제고,, 저소득층 밀집지역에 있는 학교들은 당연히 (학생들 평균) 성적이 떨어지는 면이 있는데, (정부가) 그런 걸 감안해주지 않는 부분이 있어요. oo중학교 뒤 쪽으로는 생활수준 차이가 많이 나거든요." (A교육청 X 코디네이터)

14) 충북inNews(2009. 2. 19) "승진은 성적 잘 내는 순"
경향신문(2009. 2. 17) '학력평가 대책 고작 "人事연계"
아시아뉴스통신(2011. 7. 11) "충북교육계 '학업성취도평가 '갈등확산'

<표 7> 교육과학기술부의 시·도교육청 평가결과(2011)

지 표	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
학업성취도 평가기초학력미달비율	매우미흡	보통	매우우수	우수	우수	미흡	보통	미흡	매우미흡	매우우수	우수	미흡	우수	우수	매우우수	미흡
학업중단비율	우수	우수	우수	매우미흡	미흡	미흡	매우우수	매우미흡	미흡	보통	보통	미흡	미흡	보통	우수	매우우수
교원연수참여율	매우미흡	미흡	우수	보통	보통	매우우수	보통	우수	우수	매우우수	매우우수	매우우수	매우우수	매우우수	매우우수	매우우수
방과후학교 자유수강권 지원	미흡	보통	우수	매우미흡	미흡	보통	매우우수	우수	미흡	보통	매우우수	미흡	매우미흡	우수	보통	미흡
방과후학교 활성화	미흡	우수	보통	보통	매우미흡	매우우수	보통	매우미흡	보통	우수	우수	보통	보통	매우우수	미흡	미흡
사교육비절감성과	매우우수	매우미흡	보통	보통	미흡	미흡	우수	미흡	보통	보통	매우우수	매우미흡	미흡	매우우수	우수	미흡

출처: 중앙일보 2011. 6. 23 '16개시도 교육청평가'

이러한 평가기준은 단위학교들이 학업에 대한 교육적 동기가 떨어지고 자기주도적 학습능력이 약한 저소득층 학생들에게 거의 반 강제식으로 교과목 위주의 방과 후 학습에 참여시키는 배경을 설명해주고 있다. 또한 방과 후 수업에 '참여'했다는 증거는 '교육기회가 확대'되었다는 증거로 통용되고 있다.

한편, 일부 진보적인 교육감이 수장으로 있는 교육청의 경우 정부의 방과후학교 사업 방향에 상당한 반발을 보이고 있다. 대표적인 사례로 서울시 교육청의 방과후학교 정책을 들 수 있다. 서울시 교육청은 2011년 교과위주의 방과 후 활동 수업을 문제점으로 인식하고 국어, 영어, 수학 등 교과학습의 비중을 줄이고 평일기준으로 초등학교는 70%이상, 중학교는 40%이상, 고등학교는 20%이상을 교과 외 수업으로 채운다는 방침을 세우고 이 같은 권장사항의 준수여부를 학교장 평가에 반영할 예정이라고 발표하였다. 또한 '방과후학교 및 자율학습을 원하지 않는 학생에게 강요하지 않는다'(서울시교육청 2011학년도 교장평가 계획 안)는 문항을 중등학생 만족도 진단지표

의 한 항목으로 삽입하였다. 그러나 교육과학기술부는 곧이어 '방과후학교 내실화방안'을 발표하여 ''학교장이 자율적으로 프로그램을 결정 운영할 수 있도록 보장한다는 정부의 방과 후 정책 방침을 발표함으로써 서울시교육청의 정책의도에 대한 반대방침을 분명히 밝혔다(MBN뉴스, 2011 .7. 23).

방과후학교 사업을 주관하고 있는 두 핵심적인 운영주체의 서로 다른 정책방향은 이 사업을 통해 달성하고자 하는 정책목표에 대한 분명한 시각 차이를 보여주고 있다. 교육과학기술부는 '방과후학교 내실화 방안(안)'을 통해 '취약계층 지원확대를 통한 학습기회 보장으로 지역간 소득간 교육격차 완화'의 필요성을 강조한다. 방과후학교에 참여함으로써 '성적향상 및 소질계발효과'가 크며 '사회성발달'에 긍정적 영향을 미친다고 주장한다. 이 방안에는 '교과 및 교과 외 프로그램에 대한 사전비율제시 등 학생과 학부모의 선택기회를 제한할 수 있는 행위를 금지'한다는 조항이 나와 있다. 즉 교과목 위주로 진행되고 있는 현재의 방과후학교의 운영방침을 바꿀 의사가 없다고 해석할 수 있다. 교육과학기술부는 '방과후학교 내실화방안'을 통해 '방과후학교 관련 국가 시책사업의 경우 목적과 취지에 맞는 사업을 운영할 것' 즉 교과목 위주, 보충수업 형태로 진행되는 현재의 방과후학교를 지지한다는 암묵적인 지침을 제공한 것으로 볼 수 있다.

서울시 교육청을 겨냥한 교육과학기술부의 이러한 경고성 입장표명은 타 시도교육청에 분명한 시사점을 준다. 현재 우리나라는 소득격차가 교육격차로 이어지는 분명한 지표들이 나타나고 있으며, 선행연구들은 부모의 사회경제적 배경이 좋을수록 학생들의 수학성취도가 높아지는 결과를 보여준다(유한구 외, 2011). 교육과학기술부나 시도교육청 모두 방과후학교 사업이 궁극적으로 저소득층 학생들의 학습력을 제고하고 그로 인해 교육격차가 조금이나마 해소되기를 기대하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 정부는 학업성취도를 높일 수 있는 교과목위주의 방과후학교 운영을 하나의 대안으로 삼고 있으며, 서울시 등 일부 시도교육청은 교과목위주의 방과후학교는 저소득층 학생들의 실질적인 교육력을 제고하지 못한다고 판단하고 있다.

그러나 교육의 특성상 어떠한 방식의 방과 후 수업이 '교육격차감소'에 성과를 보이는지는 단시일 내에 드러나지 않는다. 일부 학자들은 자유수강권 정책목표가 의미하는 '교육격차'란 학생들 사이에 벌어진 학업성취 격차인지 아니면 최소한의 학업성취 수준을 넘지 못하는 학생들의 수를 줄이겠다는 것인지에 대한 분명한 정리가 필요하다 의견을 제시한다. 성열관·민부자(2008)는 방과후학교를 통해 해소되도록 의도된 교육격차는 학생 개인들끼리 경쟁하는 학업성취의 격차로 보아서는 안 되고, '방과후학교가 없다면 받을 수 없는데, 그것이 있어서 다행스럽게' 줄일 수 있는 교육기회의 격차를 뜻해야 함을 강조한다. 교육과학기술부는 '독창성과 배려의 조화를 통한 창의적

인재양성'을 지표로 2009 교육과정을 개편하면서 '학생의 지나친 학습부담은 줄이되 학습 흥미를 유발하며, 단편적 지식이해 교육이 아닌 자발적 학습능력을 기르고, 지나친 암기중심 교육에서 배려와 나눔을 실천하는 창의적 인재를 양성하는 교육으로의 변화'를 개정방향으로 설정했다'고 밝히고 있다. 그러나 저소득 학생들의 교육기회격차감소를 핵심적인 목표로 삼고 있는 방과후학교 정책에서의 입장은 '교과목 위주의 수업기회'의 확대라는 모순적인 입장을 보여주고 있다.

실제적으로 자유수강권 수혜학생들에게 필요한 교육이었는지, 그들의 시간을 빼앗아 오히려 학습권을 방해하지 않았는지, 정부가 그토록 원하는 '경제적 격차'가 '교육의 격차'로 이어지는 고리를 막았는지에 대해서는 충분한 검증이 이루어지고 있지 않고 있다. 일부 학자들은 '방과후학교 프로그램을 통해 경제적 곤란에 처한 아동이 주어진 상황을 극복하고 자신의 잠재력을 발휘할 수 있는 적응유연성(resilience)이 길러지도록 유도'되어야 함을 강조한다(Schoon, 2006; 박현선, 1998; 성열관외 2008 재인용). 또한 자유수강권 수혜학생들의 특성상, 이들의 학업성취는 교사의 관심, 수업에의 흥미, 자아효능감의 제고와 같은 관련 매개 변인들에 의해서 가능함(구인회, 2003; 김광혁, 2006; 성열관 외 2008 재인용)을 강조하고 있다.

3) 단위학교: 모호한 역할기대로 인한 혼란

단위학교는 방과후학교와 관련하여 '운영주관'의 역할을 수행한다. 방과후학교 프로그램을 계획・운영하고 참여학생 및 학부모 관리, 예산 신청・집행 및 결산, 강사관리 및 만족도 조사 등의 실무적인 업무를 담당한다. 청주교육지원청의 방과후학교 운영방침에 의하면 '방과후학교는 학교운영위원회의 심의를 통해 학교 자율로 운영하게 되어있다. 학교운영위원회는 운영방식, 운영시간, 프로그램 개설, 강사 채용, 강사료, 수강료, 운방과후학교 운영에 대한 전반적인 사항을 심의할 수 있다(충청북도청주교육지원청, 2010). 그러나 방과후학교 자유수강권 운영에 대한 구체적인 실무는 명문화되어있지 않다. 교과부와 교육청이 제시하고 있는 포괄적이고 함축적인 정책방향에 대해 단위학교에서 자체적으로 '범위와 정도'를 해석하고 있는 것이다.

"현재 방과후학교 운영의 법적근거가 없다는 사실은 너무나 충격적입니다. 국회의원들이 제시한 법률안들은 방과후학교 운영에 관한 대부분의 내용을 학교장이 결정하고, 국가 및 지방자치단체와 교육감은 이를 지원해주는 정도의 내용으로 규정되어 있는데, 학교자율 경영에 대한 적극적인 의지가 빈약한 경우, 무책임하게 방과후학교를 운영하거나 방임하기도 합니다. 이런 경우에는 제재를 가하고 우수 방과후학교 및 협력 기관에 인센티브를 주는 공식적인 법령을 만들어야 합니다." (방과후학교지원센터 담당자 L, KEDI, 2009 재인용)

교육현장에서 '자유수강권제도'란 '방과후학교'를 활성화시키기 위한 보조수단의로서의 의미가 가장 큰 것으로 보인다. 교육복지 차원에서 단위학교가 자유수강권 수혜학생들에게 실제적으로 필요한 학습권을 공급하려는 혹은 적합하고 질 높은 공급자를 찾으려는 노력은 미미하다. 단위학교들은 도교육청의 교장평가와 학교평가를 의식하지 않을 수 없으며, 자유수강권 수혜학생에게는 '교과과목을 보충하는 것'이 필요하며 해당 학생과 학부모들도 특기적성보다는 교과목 개설을 더 원한다고 판단하고 있다. 학교 측은 정기적으로 수요조사를 실시하고 있지만, 자유수강권 수혜대상 학부모들은 '자녀들에게 별 관심이 없고' '원하는 프로그램도 없는' 경우가 많기 때문에 수요조사를 해도 별로 의견을 제시하지 않는 경우가 많으며, 교과위주로 운영하는 것에 대해 별 말이 없는 걸 보면 큰 불만은 없는 것'으로 판단하고 있다(A, B학교 교사).

"이전에는 보충수업비를 못내는 아이들이 있어서 제가(담임) 대신 내준 적도 있었는데 요즈음에는 자유수강권으로 다 해결되니까 너무 좋습니다. 가정형편상 돈이 없어서 보충수업을 못 듣는 경우가 없어지니까 (저소득층) 아이들도 좋아하구요." (B학교 J교사)

자유수강권은 학업성취에 대한 동기가 강한 저소득층 학생들에게는 효과적일 수 있다. 국가에서 무료로 방과 후 수업에 참여할 수 있는 기회를 제공하며, 별도 프로그램이 아니기 때문에 낙인효과에서도 안전하다. 단, 학업성취동기가 약하며 학교생활에 흥미를 느끼지 못하고 있는 더 많은 저소득층 학생들에게는 그렇게 효과적이지 않은 제도일 수 있다. 당초 정책의도대로 저소득층 학생과 학부모의 필요를 정확하게 수요조사해서 그들의 욕구에 맞는 프로그램을 제공할 수 있으면 문제가 없지만 수요자의 무성의 혹은 무관심으로, 학교 측의 일방적인 정책결정으로, 혹은 왜곡된 정보 전달로 그들에게 전혀 필요치 않은 프로그램들이 일방적으로 공급된다면 자유수강권제도의 취지는 왜곡되어 운영될 수 있으며, 나아가 제도 자체의 정체성에 혼란이 올 수 있다.

정책집행현장에서는 정보 비대칭(information asymmetry)문제도 존재한다. 정부와 교육청 혹은 정부와 단위학교를 주인 대리인 이론으로 대입시켜 볼 때[15], 국민을 대신하여 주인(principal)의 역할을 하는 정부는 양질의 교육서비스를 적은 비용으로 제공할 수 있는 민간교육기관들이 가능한 한 학교에 많이 진입하여 공급자 간의 경쟁과

15) 주인 대리인 이론은 주인(principal)이 대리인(agent)으로 하여금 자신의 이익과 행위를 재량으로 해결해 줄 것을 부탁하는 주인-대리인 관계에서 나타나는 여러 문제를 다루는 이론을 말한다. 대리인 관계에서는 대리인의 선호 혹은 관심사항과 주인의 그것이 일치하지 않거나 주인이 대리인에 비해 전문지식과 정보가 부족하기 때문에 대리인이 주인의 이익을 충실하게 대변하고 확보하지 못하는 대리인 문제(agent problem)가 발생한다. 한편 국민(principal)과 대리인(agent)인 정부가 주어진 역할의 일부를 다시 대리인(민간기관)에게 맡길 때도 원래 주인-대리인의 관계에서와 같은 성과평가, 정보의 불균형, 유인(인센티브)문제 등이 발생한다. 예를 들면 미국의 일부 지방정부에서는 소방, 교도업무를 민간기관과 계약에 의해 수행하도록 하고 있으며 이 경우 주인-대리인문제가 발생한다(송하중,1994; 이종수, 2009)

소비자의 만족스러운 선택행위가 발생하기를 바란다. 하지만 대리인(agent)역할을 하고 있는 교육청과 단위학교는 민간교육기관들이 학교 내로 진입하는 것에 대해 거부감을 느끼며 차단하고 자체적으로 독과점적인 서비스를 제공하려 한다. 이러한 상황은 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard)의 발생우려가 있으며 당초 정책결정자가 기대했던 효과성과 효율성은 달성될 수 없게 된다(정정길 외, 2010). 교육소비자에게 가능한 한 다양한 서비스 공급자를 선택할 수 있는 권한을 보장해주고 이로 인해 공급자간 경쟁을 야기하여 서비스의 질을 제고하려는 정부의 의도는 정책의 집행현장에서 왜곡되어 이루어진다. 사례학교들의 경우 '수요자의 선택을 두고 다수의 공급자가 경쟁을 하는 방식'이 아닌 오히려 '단위학교가 독점적 지위를 누리며 거의 모든 프로그램을 공급하고 있는 방식'형태로 진행되고 있으며, 이는 여전히 정부(단위학교) 직접공급의 변형된 형태에 가까운 것으로 보인다. 단위학교의 입장에서는 학교 자체의 역량으로만 방과후학교를 운영하려는 이유 중의 하나로 검증되지 않은 사교육기관이 공급하는 '수준이 의심스러운' 교육서비스가 소비자인 학생에게로 전달됨으로써 야기할 수 있는 학생들의 피해를 막기 위해서라고 항변하고 있다. 서비스 품질을 측정할 수 있는 표준 또는 평가지표가 준비되어있지 않고 또한 강사의 질에 대한 충분한 검증을 할 수 없는 상황에서 학교가 선택할 수 있는 편리한 대안은 '외부 공급자의 진입거부'이다.

방과후학교 자유수강권과 관련하여 영역별 관리와 책무에 대한 각 운영주체와 소비자의 입장 혹은 인식을 요약하면 아래 표와 같다.

<표 8> 영역별 관리와 책무에 대한 각 운영주체의 입장

'항 목	교육과학기술부	OO교육청	단위학교	교육소비자
이 용 자 정보제공	정보제공의무 강화 규정마련16)	프로그램 개설 전에 수요자 조사 의무화 (매 학기당 2회이상)	학기마다 수요조사실시	형식적으로 응함
낙인효과방지	별도 규정 없음	자유수강권대상만을 위한 프로그램개설금지	자유수강권대상만을 위한 프로그램개설 금지	별도 프로그램개설을 요구하지 않음
대상자선발 및 관리	필수대상자와 학교장추천으로 구분	학교장 추천부분은 소득수준으로	교육청 규정에 근거하여	차상위계층의 불만이 있음

		결정함	선발	
방과 후 운영시스템의 전산화	통합신청으로 개선, 명목적 바우처를 사용하지 않음	통합신청으로 개선, 명목적 바우처를 사용하지 않음	온라인통합신청, 가정통신문 등 병행	온라인으로 통합 신청할 수 있어서 만족스러워함

Ⅳ. 결 론

단위학교는 바우처 제도의 운영주체이자 동시에 가장 큰 공급자의 역할을 수행한다. 정책집행의 측면에서 볼 때, 일반적으로 바우처 제도는 중앙에서 정책의 방향과 목표 및 바우처내용을 결정하고 집행기관은 이를 집행하고 관리하는 역할을 담당한다. 보건복지부에서 시행하고 있는 사회서비스바우처의 경우, 보건복지부에서 바우처에 관한 전반적인 내용을 결정하고 사회서비스센터에서 그 운용과 집행부분에 대한 관리를 하여 수혜자가 원활하게 바우처를 사용할 수 있도록 지원하는 역할을 수행한다.

교육분야에서도 중앙부처인 교육과학기술부가 자유수강권에 대한 예산을 확보하고 자유수강권의 방향과 내용 및 집행방법 등에 관한 사항을 규정 및 제시하고 시도교육청과 단위학교는 이를 집행한다. 그러나 방과후학교 자유수강권의 경우 집행과정에서 교과부인 정책결정자와 교육청과 학교인 집행자, 즉 주인과 대리인의 역할이 변화되는 양상을 보인다. 집행자인 교육청은 다시 정책을 결정하는 권한을 부여받아 중앙이 결정한 당초 정책방향과는 다소 다른 정책방향을 단위학교에 제시한다. 현 정부의 정책의도는 시장기제로서 바우처의 작동원리를 강조해 공교육에 민간기관들을 진입시켜 경쟁구도를 형성하여 교육서비스의 질을 제고하고 교육소비자의 만족도를 높이려는 것이었으나 실제 교육현장에서는 당초의 정책의도와는 다른 양상을 보이고 있다.

바우처제도를 도입할 경우에는 정부의 책무성이 충분히 전제되어야 한다. 정부는 제공되는 서비스의 질 관리를 위해 주된 공급자의 독과점을 막아야 하고, 그러기 위해 최소한 둘 이상의 공급자 간에 실제적인 경쟁구도를 형성할 수 있을 만큼 시장을 성숙시켜야 할 책무가 있다. 시장이 전혀 형성되어있지 않고 또 형성될 가능성이 없다면 다른 형태의 재정배분기제를 사용하는 것이 보다 양질의 교육서비스를 제공하는 방법이 될 것이다. 또한 교육서비스의 성격이 복지적 성격이 강할 경우 소비자에게 공급자 및 프로그램 등 제공될 서비스와 관련된 충분하고 정확한 정보를 제공되어야 한다. 소비자의 실질적인 선택권이 보장되기 위해서는 충분한 정보가 사전에 그들에

16) 방과후학교 관련 정보를 가정통신문 위주로 제공하던 것을 학생과 학부모가 쉽게 열람할 수 있도록 학교 홈페이지의 '방과후학교'코너에 강좌정보를 제공하도록 운영지침을 강화함(2011).

게 제공되어야 한다. 현재 시행되고 있는 형식적인 소비자 수요조사로는 저소득층 학생 및 학부모들의 교육욕구 및 필요를 정확히 파악할 수 없으며 그들의 학습동기를 높이지 않고는 교육격차를 좁힐 수 있을 만큼의 교육적 성과를 얻어낼 수 없기 때문이다.

현재의 자유수강권제도는 '수요자의 선택권을 보장'하려는 것이 아니고 '저소득층의 교육기회를 확대'하려는 것이다. 정부는 이러한 정책목표를 달성하기에 과연 '바우처 방식'의 재정배분이 최선인가를 고민해보아야 할 것이다. 전국적으로 자유수강권제도에 지출되는 예산은 1,764억원이며 향후 더 확대 집행될 것으로 예측되고 있다. 현 자유수강권제도는 바우처 방식이라기보다는 정부가 학교 측과 위탁계약을 맺는 형태로 전개되고 있으며, 최근 교육과학기술부에서 사회적 기업을 육성하여 방과후학교를 위탁할 수 있도록 시도교육청에 적극 요청하는 일련의 상황을 종합해볼 때, 저소득층을 위한 교육재정배분이 기관위탁방식의 정부직접공급방식의 형태로 변화를 시도하는 것으로 추측해 볼 수 있다.

<참고문헌>

강기구. (2008). 크리스토퍼 젠크스의 교육보증에 대한 견해 검토. 한국교원대 교육대학원 석사학위논문.

교육과학기술부. (2011). 특별교부금 국가시책사업 평가: 사업계획서. (2011) Group III. 학교교육 지원체제 구축: 15. 방과후학교 활성화.

김윤수. (2009). 사회서비스 분야에서 전자바우처사업의 발전방안. 한국거버넌스학회.

김재웅. (2007). 정책집행과정 분석모형을 통한 열린교육 실행과정분석.「열린교육연구」, 15(3).

김재춘. (2002). 제7차 교육과정의 정치적 성격 분석: 신자유주의 논쟁을 중심으로. 교육학연구」, 40(4).

나민주. (2008). 시장·정부·대학: 대학재정지원 정책의 이해. 한국학술정보.

나민주. (2009). 대학재정배분의 쟁점과 방향.「교육재정경제연구」, 18(3).

반상진. (2005). 고등교육재정 지원제도 개선방안. 교육인적자원부.

박은아. (2008). 노인돌보미 바우처사업의 경제성 분석 연구. 연세대학교 보건대학원 석사학위논문.

박정원. (2001). 교육시장화와 공공성.「교육비평」, Vol._ No.6.

신경식·서아영 역. (2008). 사례연구방법. 한경사.Yin, R. T.. (2008).

신도철. (1998). 우리나라 교육 서비스 시장에서의 소비자주의.「소비자학 연구」, 9(3).
신철균. (2011). 연구학교 운영과정분석: 신제도주의 이론을 중심으로. 서울대학교 교육학박사학위논문.
윤정일 외. (2010). 교육행정학원론, 제5판. 학지사.
이광현. (2011). 초중등교육에서의 교육경제학 연구의 주요 쟁점. 한국교육재정경제학회 연차학술대회 자료집.
이돈희. (1996). 수요자 중심 교육과정의 정당성.「교육과정연구」, 14(1).
이상수. (2000). 지방공공서비스의 조직운영형태별 성과평가. 한국행정학회 학술대회 발표논문집.
이선영. (2010). 바우처 도입에 따른 사회복지서비스의 선택권 보장에 관한 연구. 서울시립대학교 석사학위논문.
이선호. (2003). 외국의 스쿨 바우처 제도(School Voucher)의 적용가능성 탐색.「교육발전논총」, 24(1).
이용숙 외. (2005). 교육현장개선과 함께하는 실행연구방법. 학지사.
이제봉. (2007). 신자유주의 교육개혁과 학교선택제: 미국의 학교선택제 실시과정에서 나타난 이데올로기 갈등과 시사점.「교육행정학연구」, 25(1).
이종수. (2000). 행정학사전. 대영문화사.
이재원. (2008). 사회서비스 전자바우처. 대영문화사.
이재원. (2008). 전자바우처를 활용한 소비자 중심의 사회서비스 공급정책-보건복지가족부 노인돌보미 바우처 사업을 중심으로.「한국거버넌스학회보」, 15(3).
장수명. (2002). 미국 공립학교에 대한 전쟁: 학교의 민영화와 교육의 상업화.「한국교육」, 29(2).
장수명. (2006). 교육의 공공성확대와 지불보증(voucher)제도. 플로리다의 바우처 위헌판결 그 의미와 시사점(최순영의 이야기 나누기).
장영인. (2009). 보육재정 지원방식으로서의 보육 바우처의 재조명: 아동권리 관점을 중심으로.「한국영유아보육학」, 58.
정광호. (2006). 바우처: 공공서비스 선택권과 경쟁. 한국행정학회 하계학술대회 발표문.
정정길 외. (2010). 정책학원론. 대명출판사.
조근식·김공록·엄태호. (2010). 정책수단의 변화로 인한 효과성 분석-가사간병서비스의 전자바우처 전환을 중심으로.「한국정책학회보」, 19(4).
조호제. (2007). 방과후학교 자유수강권제도 포럼 성과 자료집, KEDI.
차경희. (2005). 다중지능학교로의 변화과정에 대한 질적 사례연구: 학교교육개혁에 주는 시사점.「다중지능교육연구」, 2.

최병만. (2005). 교육예산의 배분에 관한 연구. 경기대학교 박사학위논문.

최성은. (2010). 바우처와 현금지원: 보육료지원사업을 중심으로.「재정학연구」, 3(1).

최성은·최석준. (2007). 바우처사업 효과분석 및 평가방안연구. 서울: 한국보건사회연구원.

최옥채 외. (2007). 사회서비스 제공의 실상과 문제점과 발전방안. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집.

하재룡. (2000). 지방자치단체 공공서비스의 민영화 필요성과 방향.「경남개발연구」, 42.

한국교육개발원. (2007). 방과후학교 자유수강권 제도 포럼 성과자료집. 한국교육개발원.

한승훈. (2008). 바우처 제도의 결정요인에 관한 메타분석 연구-교육 바우처를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

홍금자. (2009). 보육지원시스템의 바우처제도 도입방안.「한국영유아보육학」, 57.

A중학교 홈페이지(학교알리미 공시사항)

B중학교 홈페이지(학교알리미 공시사항)

B중학교 학교운영보고서

Belfield, C. R. & H. M. Levin. (2002). The Effects of Competition on Educational Outcomes. ERIC Digest. www.eric.ed.gov.

Steuerle, C.Eugene, Van Doorn Ooms, George Peterson, & Robert D. Reischauer Eds.. (2000). Vouchers and the Provision of Public Services. Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Caruthers, J.K., Marks, J.L.and Walkser, J.K.. (1994). Important safegauards in funding processess for public higher education. R.M.Epper(ed). Focus on the Budget: Rethinking Current Practice. Denver:Education Commission of the states.

Cave, Martin. (2001), Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services, OECD Journal on Budgeting, (1).

Chakrabarti, Rajashri. (2010). Vouchers, Public School Response, and the Role of Incentives. Staff Report No. 306, Federal Reserve Bank of New York. ED517702.

Choi, Y.C.. (1999). The Dynamics of Public Service Contracting. Policy Press.

Chubb, J. & Moe, T.. (1991). Schools in a marketplace: Chubb and Moe argue their bold proposal. School Administrator, 48(1).

Daniels, R. J. & M. J. Trebilcock. 장승옥 외 역. (2009). 복지국가와 바우처. 학지사.

Dougherty, Richard, & William D. Eggers. (1996). Delivering Better Sercices for the Mentally Ill and Developmentally Disabled: A Consummer Choice Model.

Policy Study No. 215. Los Angeles, Calif.: Reason Public Policy Institute, October 1996. Available at http://www.rppi.org/socialservices/ps215.html.

Education and Urban Society. Rethinking of the Basic Assumptions of School Choice Policies: Utilizing the Perspective of Institutional Behavioral Economics: http://mc.manuscriptcentral.com/eusoc

Enlow, Robert C. & Ealy, Lenore T. ed. (2006). Liberty & Learning: Milton Frieman's voucher idea at fifty. Cato Institute, Washington, D.C.

Forster, Greg. (2011). A Win-Win Soulution: The Empirical Evidence on School Vouchers. Second Edition. Foundation for Educational Choice. 2011. 36. pp.(ED517753).

F.C. Fowler. (2007). 신현석 외 역. (2009). 교육정책의 이론과 실제 2판. 아카데미프레스.

Fred C. Lunenburg, Allan C, Ornstein. (2007). Educatation Administration : Concepts & Practices.

Frideman, Milton.. (1955) "The Role of Government in Education." In Economics and the Public Interest, edited by Robert A. Solo. Rutgers, N. J.: Rutgers University Press.

Haberkern, R. M. (2003). Using Vouchers to Deliver Social Services, Welfare Information network, Issue Notes, Vol.7,No.10.

Mowen, John C.. (1993). Consumer Behavior. N.Y: Prentice Hall.

Witte, John. (2000). The Market Approach to Education. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Witte, John. (2009). Vouchers. In Handbook of Education Policy Research. edited by Schneider, Barbara et al. New York & London: Routledge

접수일(2011년 7월 30일)
수정일자(2011년 8월 11일)
게재확정일(2011년 8월 19일)

Linking the Regional Demographic Processes and the Small Area Housing Growth: Implications for the Small Area Demographic Projections

Seong-Youn, Choi(Chief Demographer, Southern California Association of Governments)

Abstract

Seong-Youn, Choi

The population and demographic change of small areas is mostly driven by both the regional economic-demographic influence and small area demographic processes in a spatio-temporal context. The popular cohort-component method is not easily applicable to population projections of small area(e.g.,city or censustracts) for a couple of reasons: (1) the historical and current trends in vital statistics and migration of the small areas are not easily available; (2) it is difficult to independently develop reasonable migration assumptions of small areas. An alternative approach is to derive population projections of local communities through the enhanced link age of small area housing growth and regional demographic processes. This study presents a modeling approach toward developing the long term projection of total population and the key demographic characteristics(e.g.,age,race / ethnicity) at the transportation analysis zone level. A proposed small area modeling approach is as follows: (1) project the regional employment, population, and household growth using the employment, demographic, and household projections models; (2) allocate the regional housing and employment growth into the small area; (3) convert the small area housing growth into population growth using the housing unit method; (4) disaggregate the small area population into their demographic characteristics. This study focuses on the fourth stage of projecting the small area demographic characteristics and presents the multi-nomial logit regression method to project the small area demographic characteristics utilizing the past trend of those demographic components of population at the small area. The study finds the proposed method as reasonable, and suggests that the topic requires the further research.

Keywords: demographic projections, small area, envisioning, growth scenarios, spatial distribution of age and racial/ethnicity.

I. Introduction

The small area population projections are important in understanding the diverse community service needs of the future (Klosterman, 1990). Although the population size of the small area might be a useful indicator for measuring the community needs, the detailed demographic projections, if available, would be able to more accurately estimate the community service needs. This study presents a coherent modeling framework for projecting the population size and demographic characteristics of the small area within the metropolitan planning context.

The population and demographic change of small areas is mostly driven by both the regional economic-demographic influence and small area demographic processes (births, deaths, and migration) in a spatio-temporal context. The small area demographic process, in particular, small area migration, is volatile along the national and regional economic cycles and hard to forecast as a major component of small area population projections. The expected small area migration would be easily absorbed into small area population projections with the expected small area demographic processes assuming that the timely housing supply is available for the projected in-migrants. If the timely housing supply is not readily available and the small area migration projection remains unchanged, local communities would experience a lot of changes in a small area population-housing relationship (e.g., higher household size) and a lower housing quality (e.g., household overcrowding). It is important for the small area demographic projections to consider both the demographic process at the large area level and the availability of housing at the small area level as part of a small area demographic modeling framework.

In fact, the previous study emphasized the importance of population or housing at the different levels of geography (Field and MacGregor, 1987). The study indicated that housing become a key measure for smaller levels of geography, while population for a larger levels of geography. The reason might be related to lack of necessary data and reliable assumptions. For example, the popular cohort-component method is not easily applicable to population projections of small area (e.g., city or census tracts) for a couple of reasons: (1) the historical and current trends in vital statistics and migration of the small areas are not easily available; (2) it is difficult to independently develop reasonable migration

assumptions of small areas. An alternative approach is to derive population projections of local communities through the enhanced linkage of small area housing growth and regional demographic processes.

Small area housing growth can be easily used to determine migration and population projections of local communities from the local planning perspective. Local planners cannot easily access the small area demographic data due to its limited availability, but are familiar with housing development permits and process, the existing local general plan, zoning codes, and other land use regulations. They, at local jurisdictions, are monitoring the land use changes and housing development on a daily basis. They are charged with envisioning the future housing growth of the community. If there is opportunity, they tend to translate the future housing development into population and demographic projections, instead of vice versa.

This study presents a modeling approach toward developing the long term projection of total population and the key demographic characteristics (e.g., age, race/ethnicity) at the transportation analysis zone level. A proposed small area modeling approach is as follows: (1) project the regional employment, population, and household growth; (2) allocate the regional housing growth into the small area;(3) convert the small area housing growth into population growth using; (4) disaggregate the small area population into their demographic characteristics. This study focuses on the fourth stage of projecting the small area demographic characteristics and presents the multi-nomial logit regression method to project the small area demographic characteristics utilizing the past trend of those demographic components of population at the small area.

Ⅱ. Overview

The cohort-component model is a widely used population projection model in the world due to its capability to produce key demographic characteristics including age, gender, and race/ethnicity (Smith et al, 2001). US Census Bureau has used the cohort-component method to produce the national population projections. The forecasting accuracy was relatively high. The cohort-component focused on age

and gender at the early period of application, later added one more dimension of race/ethnicity with its increasing importance. There is a recent effort of adding more detailed demographic characteristics of immigrant residents (Myers & Pitkin, 2011). The additional characteristics include the birth place, length of stay in the US, of the US immigrants.

While the cohort-component model produces useful information of demographic characteristics of the projected population, it tends to target the larger levels of geography. The minimum level of geography is usually county in the United States due to the availability of the necessary information of births, deaths, and migration. In particular, migration data is not readily available and might not track the gross migration (e.g., inflows and outflows of migration) in many cases. There is a wide range of studies of how to develop migration assumptions (Plane and Rogerson, 1994). The studies try to figure out the major determinants of migration at both the large area (usually county or state) level or above. The most popular determinant of migration would be job growth. Lowry used the job to population linkage to develop metropolitan growth model (Lowry, 1964).The job-population (or migration) linkage is still a dominant modeling framework in the urban and land use modeling field.

There is a growing demand of more detailed demographic characteristics at the very small area level in the field of business demography and transportation demand modeling and business demography. The private vendors in the economic and demographic field tend to produce short and long term population and demographic projections for clients of public and private sectors. These projections tend to reflect the business and public facility demand due to inclusion of population related variables, and are used to identify the optimal business and public facility location. The methodology and assumptions underlying the small area demographic projections are not well known to the general public due to its nature of business (Smith et al, 2001). The demographic characteristics of projected population at the small area level are directly related to diverse human behavior including travel (trip generation, trip distribution, trip assignment, and mode choice), household formation, homeownership, health care, retirement, etc. With the reasonable estimates of the demographic characteristics, we might easily derive the implication for housing, travel, health care, retirement, etc. Because of

the strong linkage of demographic characteristics to the diverse human behavioral activities, a regional planning organization tend to use that linkage to understand the future community needs and to derive policy options to accommodate the future service needs.

In contrast to the large area employment-population (migration) dynamics, the small area's demographic characteristics might not be easily figured out without knowing the overall population and housing growth of the small areas. A good example is a housing unit method. The housing unit method is a conceptually clear and theoretically sound population estimation method in the U.S.(Smith and Lewis, 1982). Since there is no officially mandated population registration system in the U.S., the population estimate is oftentimes derived using the housing growth. Housing estimate is relatively easy to collect through the local government. According to the housing unit method, the housing growth is translated to population through the necessary conversion process. There is a risk of the volatile conversion factors, such as housing occupancy rate, household size, or the share of group quarter population to total population, but the housing unit method is widely used due to the easiness of the data accessibility and method application.

The housing unit method is sometimes further extended to project the small area population in the metropolitan planning process (Southern California Association of Governments, 2008). As part of the baseline population projection development for the city level or below, the trend extrapolated housing growth is translated into population through the conversion process. A few conversion factors might not be stable during the projection period, and they are subject to major review. The housing unit method is well taken by local planners. Local planners cannot easily access the small area demographic data due to its limited availability, but are familiar with housing development permits and process, the existing local general plan, zoning codes, and other land use regulations. They, at local jurisdictions, are monitoring the land use changes and housing development on a daily basis. They are even charged with envisioning the future housing growth of the community. If there is opportunity, they tend to translate the future housing development into population and demographic projections, instead of vice versa.

The demographic characteristics of the small area may be projected using three

different approaches. The first approach is the iterative proportional fitting (IPF) approach, and might be one of the most popular approaches currently used in the world. The IPF technique was first introduced by Deming and Stephan in 1940 and proved by the rigorous research of Fienberg (1970). IPF approach is preferred due to its computational speed, numerical stability and algebraic simplicity (http://en.wikipedia.org/wiki/Iterative_proportional_fitting). The IPF approach is also well recognized in the field of small area demography (Kanaroglou et al, 2009; Rees et al, 2004; Simpson and Tranmer, 2005). For example, the demographic characteristics of the small area could be determined using the reference region's population and demographic projections, and the small area's population projections. The only missing element is the detailed demographic characteristics, probably age and racial/ethnic composition of the projections populations at the small area. The IPF uses the base year's age and racial/ethnic composition of the small area population as reference for the future age and racial/ethnic composition of the small area population. The IPF approach would be every effective in developing the relatively short term projections of the demographic characteristics due to the temporal continuity of the demographic characteristics of the "mature" small area, while it might be limited in projecting the long term projections for the "emerging" small area.

The second approach is a modeling approach. The modeling approach is often observed from the typical land use modeling process. The land use model tends to assign specified households with selected demographic characteristics (e.g., household income) to the small areas using residential location models (Pagliara, Preston, and Simmonds (eds), 2010; Brail and Klosterman (eds), 2001). There are good examples. The DRAM-EMPAL was developed by Putman in 1971, and was widely applied to the metropolitan land use modeling in 1980s and 1990s (Putman, 2010).The households by different income category are allocated to small areas using the small area zone's attractiveness and transportation accessibility. Through this kind of modeling practice, households of different income category are projected as a result of land use and/or transportation investment policy options. The modeling tradition has been carried over to the newly available land use modeling practice (e.g., PECAS, UrbanSim, DELTA, MUSSA II,). The new modeling approach tends to assign households with more demographic

characteristics to small area zones according to policy alternatives. For example, Urbansim produces the small area population size and the demographic characteristics of households by income, age of head, household size, presence of children, and housing type. PECAS also produces key demographic characteristics of households, including household income, household size, status of households as senior households (whether the household are composed of population of 65 years old or more). The modeling approach does not produce a comprehensive dataset, but a limited number of key demographic characteristics related to households. In order to produce additional demographic variables of population, the statistical approach would be needed.

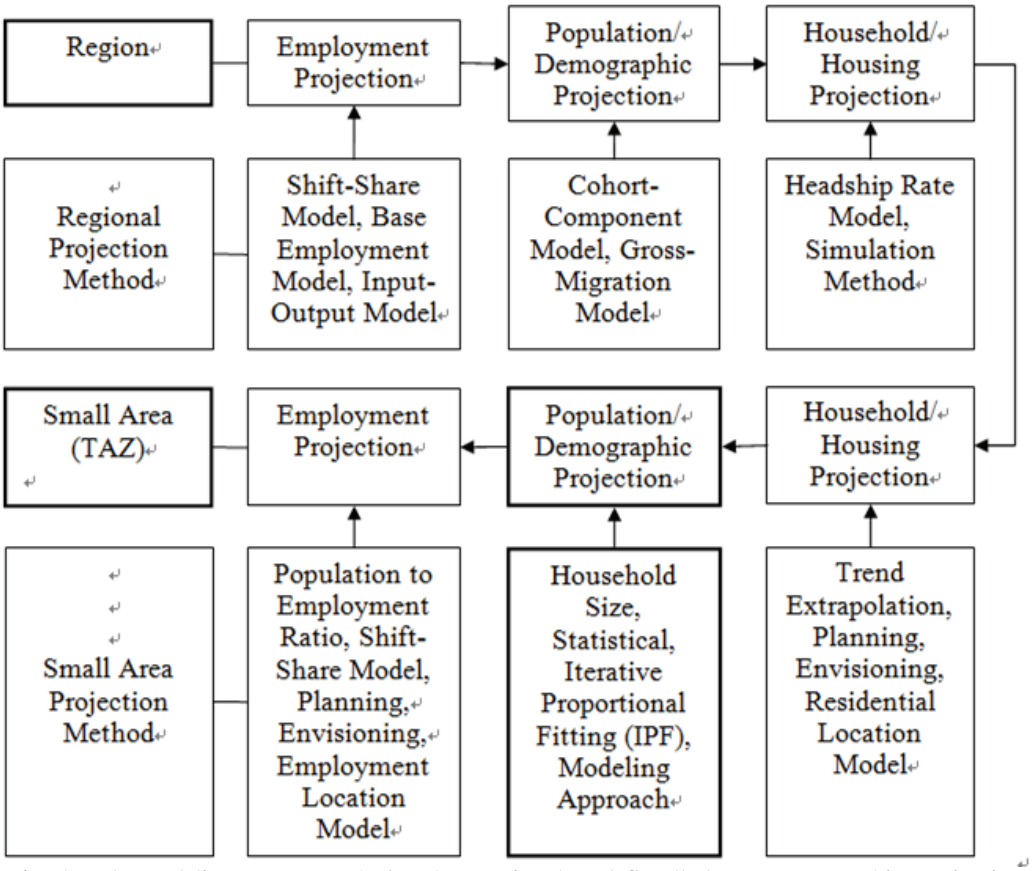
The third approach is a statistical approach (Cho, 2006; Kanaroglou et al, 2009;Eluru et al, 2008). The typical modeling process is to allocate the projected large area (e.g., county or metropolitan area) population into the small area (e.g., census tract, or census block group). The commonly applicable method of developing the demographic components of the small area population in the top-down statistical approach is the multi-nomial logit regression method. The regression coefficients might be derived using the individual data set (Eluru et al, 2008) or aggregate zonal database (Cho, 2006; Kanaroglou et al, 2009). The historical databases are used to extrapolate the historical trend of the small area demographic characteristics (Cho, 2006). As a result of the top-down approach, the small area database becomes consistent with the large area's demographic pattern, and the small area population size, and also the historical pattern of the demographic characteristics. Although this top-down approach presents major strength in producing the consistent small area dataset, it would not reflect the comparable demographic characteristics of a certain area to be developed. For example, a transit-oriented development around the transportation station might result in the new residential and commercial development, and gentrification of replacing existing low income or ethnically minority residents with new middle income and professional job residents. The locally unique development related demographic changes are not properly reflected in the database. The alternative method in the top-down statistical approach is the locally weighted regression (LOESS), or LOWESS (locally weighted scatterplot smoothing). LOESS, originally proposed by Cleveland (1979) and further developed by Cleveland and Devlin

(1988). LOESS combines much of the simplicity of linear least squares regression with the flexibility of nonlinear regression. It does this by fitting simple models to localized subsets of the data to build up a function that describes the deterministic part of the variation in the data, point by point.
(http://www.itl.nist.gov/div898/handbook/pmd/section1/pmd144.htm)
Park (2009) produced the reasonable small area demographic characteristics (e.g., age and racial/ethnic composition) using LOESS. The model showed a high level of the goodness of fit by showing a high R-square, and the model results were successfully validated against the actual dataset. The initial application of this technique provides a potential for the future use and requires a further research.

Ⅲ. Modeling Framework

The following is a proposed modeling approach toward developing the long term projection of the key demographic characteristics (e.g., age, race/ethnicity) at the transportation analysis zone level (Figure 1). First, project the regional employment, population, and household growth using the employment, demographic, and household projections models. Second, allocate the regional housing and employment growth into the small area through the simple trend extrapolation, residential location model, or the envisioning process. For example, the envisioning process considers urban growth scenarios (e.g., urban concentrated, suburban sprawl) and/or alternative smart growth techniques (e.g., transit-oriented development, mixed use development, employment center development, etc). Third, convert the small area housing growth into population growth using the housing unit method. The conversion factors including the occupancy rate, household size, and the share of the group quarters population need to be fully analyzed. Fourth, disaggregate the small area population into their demographic characteristics using the multi-nomial logit regression method utilizing the past trend of those demographic components of population at the small area. The historical change in the pattern of age or ethnic compositions at the TAZ level plays a key role in determining the future patterns of TAZs. The preliminary model results are controlled to the region wide projection. At the end, we would be able to assess

the spatial pattern of age and ethnic composition of the small area population using the dependency ratio or diversity index. We can use the projected age and racial/ethnic distribution for the environmental justice analysis as required by the regional transportation planning process. This study focuses on the fourth stage of projecting the small area demographic characteristics.



<Fig 1> A Modeling Framework for the Regional and Small Area Demographic Projections

This study presents a modeling process for the age and racial/ethnic composition of projected population at the transportation analysis. The more hierarchical zones would be a better option for developing more refined dataset due to increased possibility of incorporating the locally unique situation. A small area modeling approach in this study is based on two hierarchical zones (region and transportation analysis zone). This study focuses on how to disaggregate the small area population into their demographic characteristics. The proposed small

area secondary variables allocation model (SASVAM) designed to produce secondary variables at TAZ contains four major feature.: (1) reflect the historical pattern of the target demographic characteristics, (2) control to TAZ population and County demographic characteristics, (3) maintain consistency among the projected demographic characteristics, (4) maintain the monotonous pattern of projected demographic characteristics. The key feature of the proposed small area forecasting model is to utilize the historical pattern of the target demographic characteristics of the populations, while controlling for the county pattern of demographic characteristics of population (Cho, 2006). The changed historical pattern of the target demographic characteristics is determined by aggregated individuals as probabilistic choice. For example, a small area with a rapid population aging in the past, then it tends to continue according to the projected county level aging pattern. This approach is similar to the synthetic technique in the demographic field, but has strength in reflecting the historical pattern of the small area as part of the modeling framework.

1. Data and Methods

The study area covers the whole Southern California Association of Governments(SCAG) region, comprised of six counties: Imperial, Los Angeles, Orange, Riverside, San Bernardino, and Ventura. The SCAG region encompasses 191 cities, nearly 39,000 square miles, and over 18 million people. SCAG is the largest of nearly 750 councils of governments (COG) in the United States in terms of land area and population, functioning as the Metropolitan Planning Organization (MPO) for Southern California. SCAG is mandated by the federal and state governments to develop regional plans for transportation, growth management, housing development, air quality and other issues of regional significance. The spatial unit of analysis in this study is primarily census tract (CT) for the statistical modeling and the transportation analysis zone (TAZ) for the model application. The current TAZ is developed using the 2000 Census Tract. Except for the outlying areas where the size of census tract is so large that it should be split into two or more TAZs. The size of TAZs is equivalent to that of census tracts. These TAZs are aggregated to 55 Regional Statistical Areas (RSAs) and 6

Counties.

A multi-nomial logistic regression model is used to estimate the changing composition of the age and racial/ethnic groups at the census tract level in Southern California six counties between 1990 and 2000. A multi-nomial logistic regression describes the relationship between a categorical multi-nomial response variables and a set of predictor variables (Menard, 2002; Pampel, 2000; Liao, 1994). The model estimates the distribution probability of a certain age group or racial/ethnic group in 2000 as a function of age, racial/ethnic group, and other socioeconomic factors in 1990. The probability is transformed to a logit form so that there is a linear relationship between independent variables and the dependent variable. The logits of the unknown multi-nomial probabilities (i.e., the logarithms of the odds) are presented in the following form.

$$\Pr ob(y = j) = \frac{e^{\sum_{k=1}^{k} \beta_{jk} x_k}}{1 + \sum_{j=1}^{J-1} e^{e^{\sum_{k=1}^{k} \beta_{jk} x_k}}}$$

Where

j= 1,2,3,…,j-1,

Prob (y=j) = distribution probability of a certain age group or racial/ethnic group in 2000,

χ_k = independent variables,

β_{jk} = estimated coefficients,

This study uses the 1990 and 2000 census data, Summary File 3 (SF3) and Census Transportation Planning Package (CTPP), which are collected for the census tract, taken from the sample, long-form questionnaires. 1990 census tract data was converted to 2000 census tract equivalent data using the land area method. First, the age composition of population in 2000 is determined by 1990 age composition of population and other related variables (see tables 1 and 2). The age group of population in 1990 and 2000 is categorized into seven (0-4, 5-15, 16, 17, 18-24, 25-64, 65+) as required by the transportation modeling process. The age

groups of population in 1990 are processed as independent variables, while the age groups of population in 2000 are processed as dependent variables. The population of age 65+ in 2000 is treated as a reference dependent variable. Additional variables including 1990 Hispanic population, 1990 median household income, 1990 employment, 1990 population density per square mile are also added as independent variables due to its potentially significant influence on age composition of population in 2000. Second, the racial/ethnic composition of population in 2000 is determined by 1990 racial/ethnic composition of population in 1990 and other related variables (Table 1). The race/ethnicity of population in 1990 and 2000 is categorized into six (Hispanic, non-Hispanic White, non-Hispanic Black, non-Hispanic American Indian, non-Hispanic Asian, non-Hispanic Others), while treating non-Hispanic Other population in 2000 as a reference dependent variable. Additional variables including 1990 population of age 25-64, 1990 median household income, 1990 employment, 1990 population density per square mile are also added as independent variables due to its potentially significant influence on the racial/ethnic composition of population in 2000.

<Table 1> Description of Independent and Dependent Variables

Variable		Description
Dependent Variable		
1. seven age groups in 2000(a reference variable is an age group of 65 years or older 2. Six racial/ethnic groups in 2000 (a reference variable is a Non-Hispanic Others category)		Probability of a person to belong to one of seven age groups or one of six racial/ethnic groups in 2000
Independent Variable		
Age in 1990	Age0-4 Age5-15 Age 16 Age 17 Age 18-24 Age 25-64 Age 65+	Population of Age0-4 Population of Age 5-15 Population of Age 16 Population of Age 17 Population of Age 18-24 Population of Age 25-64 Population of Age 65+
Racial/ethnicity in 1990	Hispanic Non-Hispanic White Non-Hispanic Black Non-Hispanic American Indian Non-Hispanic Asian	Hispanic population Non-Hispanic White Population Non-Hispanic Black Population Non-Hispanic American Indian Population Non-Hispanic Asian Population

	Non-Hispanic Others	Non-Hispanic Other Population
Income in 1990	Median Household Income	Median Household Income
Employment in 1990	Employment	Number of jobs by place of work
Population density in 1990	Population density	Population per square mile

Source: US Census Bureau, 1990 and 2000 Census Summary File 3 and 1990 CTPP.

Ⅳ. Model Interpretation

1. Model Results

A multinomial logistic regression model of population by age group indicates that distribution probability of each age group in 2000 can be determined by the age distribution and other additional factors (Hispanic population, median household income, employment, population density) in 1990 (Table 2). The pseudo R-square of the estimated model is 0.283. The coefficients of most independent variables are significant for the estimation model for each age group. A multinomial logistic regression model of population by racial/ethnic group indicates that distribution probability of each racial/ethnic group in 2000 can be determined by the racial/ethnic distribution and other additional factors (population of age25-64, median household income, employment, population density) in 1990 (Table 3). The pseudo R-square of the estimated model is 0.44, higher than the age model. The coefficients of most independent variables are significant for the estimation model for each age group.

<Table 2> Results of a Multinomial Logistic Regression Model of Population by Age Group in 2000

Parameter	Age0_4		Age5_15		Age16		Age17		Age18_24		Age25_64	
	Coeff	S	Coeff	S	Coeff	S	Coeff	S	Coeff	S	Coeff	S
Intercept	-0.1216	***	0.6731	***	-1.9143	***	-1.8823	***	0.3568	***	1.5995	***
age0_4_90	0.0023	***	0.0018	***	0.0011	***	0.0011	***	0.0006	***	0.0008	***
age5_15_90	-0.0002	***	0.0003	***	0.0005	***	0.0004	***	0.0002	***	-0.0002	***
age16_90	-0.0006	***	-0.0001	***	0.0013	***	0.0012	***	0.0000	NS	-0.0006	***
age17_90	-0.0006	***	0.0000	NS	0.0011	***	0.0016	***	-0.0007	***	-0.0010	***
age18_24_90	0.0002	***	0.0001	***	0.0001	***	0.0002	***	0.0009	***	0.0003	***
age25_64_90	-0.0001	***	-0.0002	***	-0.0002	***	-0.0002	***	-0.0001	***	0.0001	***
age65_over_90	-0.0012	***	-0.0011	***	-0.0011	***	-0.0011	***	-0.0013	***	-0.0011	***
pop_his_90	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	**
median_ho_income_90	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***
employment_90	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	NS	0.0000	***	0.0000	NS
density_p_90	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***
-2 Log Likelihood Chi-S	628288.50											
DF	20000											
Pseudo R-Square	0.283											
Observations	3402											

Note: Coeff = Coefficient(βk: log-odds), S=Symbol, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.01, NS = not significant

<Table 3> Results of a Multinomial Logistic Regression Model of Population by Race/Ethnicity in 2000

Parameter	Hispanic		NH White		NH Black		NH Indian		NH Asian	
	Coeff	S	Coeff	S	Coeff	S	Coeff	S	Coeff	S
Intercept	3.1999	***	2.6717	***	1.7284	***	-0.8733	***	0.8758	***
pop_his_90	0.0007	***	0.0000	***	0.0001	***	0.0003	***	0.0002	***
pop_white_nh_90	-0.0001	***	0.0002	***	-0.0002	***	0.0001	***	-0.0001	***
pop_black_nh_90	0.0000	***	-0.0005	***	0.0007	***	0.0001	***	-0.0004	***
pop_indian_nh_90	-0.0002	***	-0.0003	***	0.0000	NS	0.0037	***	-0.0025	***
pop_asian_nh_90	-0.0002	***	-0.0006	***	-0.0003	***	-0.0005	***	0.0010	***
pop_other_nh_90	-0.0004	***	-0.0006	***	0.0022	***	-0.0013	***	0.0001	NS
age25_64_90	-0.0003	***	-0.0002	***	0.0000	NS	-0.0002	***	-0.0002	***
median_ho_income_90	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***
employment_90	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***
density_p_90	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	***	0.0000	**
-2 Log Likelihood Chi-S	2291666.00									
DF	20000									
Pseudo R-Square	0.4407									
Observations	3402									

Note: Coeff = Coefficient(βk: log-odds), S=Symbol, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.01, NS = not significant

2. Model Application

The study uses a draft regional growth forecast for analysis purpose. A draft regional growth forecast was prepared for policy and planning analysis in February 2010. The draft regional growth forecast is a future snapshot of the most likely population and employment distribution without regional policy input. It reflects historical trends, based on reasonable key technical assumptions and existing and newly approved local or regional projects. According to the draft regional growth forecast (Table 4), the region will add 4.4 million people to reach nearly 23 million people by 2035. Supporting this population in 2035 will be a total of 9.8 million jobs in 2035 with 2 million new jobs. This level of population and job growth is expected to yield 1.5 million additional households in the region at an average of three persons per household.

<Table 4> The Draft Regional Growth Forecast, 2008-2035

(Unit: Thousands)

	2008	2035	Change	% Change, 2008-2035
Population	18,622	23,005	4,383	24%
Households	5,865	7,346	1,481	25%
Employment	7,740	9,754	2,014	26%

Source: SCAG, Draft Growth Forecast, February 2010.

Two growth scenarios are developed to allocate the regional growth into TAZs. The first scenario is a local input scenario, which represents the most likely growth and growth distribution of the region in the absence of the explicit regional policies. The existing local policies including zoning and general plan are reflected in growth d Source: SCAG, Draft Growth Forecast, February 2010.
istribution. The most up-to-date local input forms the foundation of the local input scenario. The second scenario is a preferred plan scenario, which reflects a combination of the following TOD and Centers strategy increasing in housing capacity. The TOD strategy resulted from assigning greater capacity to areas around transit stations. The Center strategy resulted from assigning greater capacity to areas in and around regionally significant employment centers.

The local input scenario and the preferred plan scenario produce a different set of growth distributions, while maintaining the regional control. The TAZ distribution of 2035 population and households of two growth scenarios was analyzed using the mean absolute percentage error (MAPE) (Table 5). The overall discrepancy of the region-wide population and household distributions between two growth scenarios is 65% and 74%, respectively. There is a significant change in population and household distribution among TAZs in the SCAG Region. TAZs in the Ventura County show the most discrepancy, while TAZs in the Los Angeles County shows the smallest discrepancy, in the SCAG region.

A similar approach was applied to age variables. 2035 TAZ population by age group was derived using the coefficients of the previous multi-nomial logit regression model. The total population of each age group was transformed into the relative percentage of each age group of population within TAZ for a fair comparison of two growth scenarios. The percent distribution of 2035 age groups of two growth scenarios at TAZ level was analyzed using the mean absolute percentage error (MAPE) (Table 5). The overall discrepancy of the region-wide age group distributions between two growth scenarios is low, ranging from 1.5% for age25-64 to 4.7% for age16. TAZs in the Riverside County generally show the most discrepancy, while TAZs in the Orange County shows the smallest discrepancy in the SCAG region.

<Table 5> Comparison of Model Results of Two Growth Scenarios Using the Mean Absolute Percentage Error (MAPE)

Country	Imperial	Los Angeles	Orange	Riverside	San Bernardino	Ventura	SCAG
Observations	110	2,244	666	478	402	210	4,110
Households	81.3%	25.9%	54.0%	79.1%	251.2%	301.5%	74.3%
Population	85.0%	26.2%	48.2%	75.6%	190.7%	259.7%	65.1%
age0_4	18.0%	2.8%	2.6%	5.8%	4.8%	3.7%	3.8%
age5_15	7.9%	2.8%	1.6%	5.9%	4.0%	2.8%	3.2%
age16	8.7%	4.9%	3.3%	10.5%	5.6%	4.1%	5.4%
age17	8.0%	4.7%	2.6%	10.5%	5.7%	4.5%	5.2%
age18_24	5.1%	2.6%	2.3%	6.0%	4.4%	2.8%	3.2%
age25_64	1.4%	0.9%	0.5%	5.0%	2.4%	1.5%	1.5%
age65_over	6.3%	2.6%	2.7%	13.9%	7.9%	4.7%	4.7%
pop_his	3.6%	3.8%	3.7%	7.4%	5.6%	3.8%	4.4%
pop_white_nh	14.2%	8.9%	6.0%	12.9%	13.9%	5.8%	9.4%

pop_black_nh	29.1%	13.7%	17.1%	15.1%	11.1%	20.7%	14.9%
pop_indian_nh	16.7%	26.3%	9.7%	26.3%	17.0%	13.9%	21.8%
pop_asian_nh	37.9%	9.8%	13.9%	20.6%	20.7%	12.2%	13.6%
pop_other_nh	20.7%	18.0%	26.4%	18.0%	12.8%	10.5%	18.5%

Note: * externally developed

The analysis of age distribution can be extended by using the dependency ratio, which requires only three different age groups for calculation. We use three age groups of 0-15, 16-64, 65+ for the analysis. There are three dependency ratios: the general dependency ratio (sum of age 0-15 and 65+ divided by age 16-64, then multiplied by 100), the youth dependency ratio (age 0-15 divided by age 16-64, then multiplied by 100), and the elderly dependency ratio (age 65+ divided by age 16-64, then multiplied by 100). When we aggregate the TAZ based dependency ratios to RSA level, we generally had a larger difference in three dependency ratios between the local input scenario and the preferred plan scenario than the RSA based difference (Table 6). The margin of absolute percentage error (MAPE) of the general, youth, and elderly dependency ratios for the RSA level (aggregated from TAZ MAPEs) range from 0% to 19.6% (median: 2.7%), 0.4% to 17% (median 3.5%), 0.7% to 32.6% (median 5.2%), respectively. The elderly dependency ratio shows much bigger variation than that of the youth dependency ratio. The bigger variation occurs in some RSAs (e.g., RSAs 33, 48, 50, 52, 53, 54, 55, 56) of Riverside and San Bernardino Counties.

Like age variables analysis, the total population of each racial/ethnic group was transformed into the relative percentage of each racial/ethnic group of population within TAZ for a fair comparison of two growth scenarios. The percent distribution of 2035 racial/ethnic groups of two growth scenarios at TAZ level was analyzed using the mean absolute percentage error (MAPE) (Table 6). The overall discrepancy of the region-wide racial/ethnic group distributions between two growth scenarios is higher than that of age variables, ranging from 4.4% for Hispanic population to 21.8% for Non-Hispanic Indian population. Although there is no clear general tendency, TAZs in the Imperial County show the most discrepancy in the racial/ethnic categories, while TAZs in the Ventura County show the smallest discrepancy in the SCAG region.

The analysis of racial/ethnic distribution can be conducted by using the entropy

index, which measures the diversity of race/ethnic groups. We use four racial/ethnic groups of Non-Hispanic White, Non-Hispanic Black, Non-Hispanic Asian & Others and Hispanic groups The entropy index (unnormalized & normalized) can be computed using the following formula (Plane & Rogerson, 1994, p.302):

The unnormalized entropy index:

$$H = -\sum_{k=1}^{n}[(P_k / P)\ln(P_k / P)]$$

Where

n=number of racial/ethnic groups,

P_k =populationofthekthracial/ethnicgroup,

P= total population

The normalized entropy index shows the range of all values from 0 to 1. The formula is

$$H^* = H / \ln n$$

When we aggregate the TAZ based dependency ratios to RSA level, we generally had a larger difference in three dependency ratios between the local input scenario and the preferred plan scenario than the RSA based difference (Table 7). The margin of absolute percentage error (MAPE) of the unnormalzied entropy index and the normalized entropy index for the RSA level (aggregated from TAZ MAPEs) range from 0.8% to 17.4% (median: 2.9%) and 0.8% to 20.3% (median 3.1%), respectively. Two RSAs (6 in Ventura County and 53 in Riverside County) show higher MAPEs of the entropy index.

In summary, age variables maintain a relatively low variation in the difference of the age distribution between two growth scenarios. They still tend to show a noticeable gap in the difference of the age distribution between two growth scenarios among six counties in the SCAG region. Race/ethnicity variables tend to show a relatively high variation in the difference of the racial/ethnic distribution between two growth scenarios. They also show a noticeable gap in the difference

of the racial/ethnic distribution between two growth scenarios among six counties in the SCAG region. It should be noted that the more refined analysis might be needed due to availability of many TAZs with small population and household figures. The presence of many such TAZs might skew the summary error statistics.

V. Conclusions

The small area population projections are important in understanding the diverse community service needs of the future. Although the population size of the small area might be a useful indicator for measuring the community needs, the detailed demographic projections, if available, would be able to more accurately estimate the community service needs. This study presents a coherent modeling framework and a statistical approach for projecting the population size and demographic characteristics of the small area within the metropolitan planning context.

First, the popular cohort-component method is not easily applicable to population projections of small area (e.g., census tract or transportation analysis zone) for a couple of reasons: (1) the historical and current trends in vital statistics and migration of the small areas are not easily available; (2) it is difficult to independently develop reasonable migration assumptions of small areas. However, housing development and assumptions are easily available from the building permit pattern and land use assumptions from the local general plan or the alternative scenarios. A reasonable approach is to derive population projections of local communities through the enhanced linkage of small area housing growth and regional demographic processes. If this framework is accepted, then the small area population and demographic projections can be derived using both the demographic process at the large area level and the availability of housing at the small area level.

Second, this study proposes a statistical multi-nomial logit regression method to develop more detailed demographic characteristics of projected population at the TAZ level. The presented regression approach showed several advantages in terms of maintaining a consistency with the large area's demographic pattern, and the small area population size, and also the historical pattern of the demographic characteristics of the large area. Through the comparison analysis of mean

absolute percentage error of age and racial/ethnic distribution for two different growth scenarios, the presented regression

<Table 6> Comparison of Age Distribution of Two Growth Scenarios Using the Dependency Ratio

county	rsa	taz(n)	Dependency Ratio			Youth Dependency Ratio			Elderly Dependency Ratio		
			local	preferred	mape	local	preferred	mape	local	preferred	mape
Imperial	55	110	52.4	53.5	6.8	28.1	28.2	11.1	24.3	25.3	8.4
Los Angeles	0	1	59.5	59.5	0.0	36.1	35.9	0.4	23.5	23.6	0.7
Los Angeles	7	12	59.4	58.3	2.2	30.4	31.2	3.0	29.0	27.1	8.6
Los Angeles	8	56	56.1	57.4	4.8	35.6	35.8	17.0	20.6	21.5	7.2
Los Angeles	9	67	73.9	75.1	5.7	37.1	37.6	7.5	36.8	37.5	8.2
Los Angeles	10	45	65.0	65.8	4.0	41.9	42.5	6.0	23.1	23.3	4.8
Los Angeles	11	4	70.1	63.9	11.8	29.9	29.0	10.7	40.3	34.8	13.3
Los Angeles	12	173	59.3	59.6	0.8	31.1	31.2	1.3	28.2	28.3	2.0
Los Angeles	13	75	54.7	54.7	0.6	28.9	29.0	0.7	25.8	25.8	1.5
Los Angeles	14	83	60.9	61.1	0.4	35.6	35.5	0.4	25.3	25.5	1.3
Los Angeles	15	6	53.0	48.2	11.5	23.4	20.4	15.7	29.7	27.8	9.2
Los Angeles	16	89	50.9	51.4	1.5	19.6	19.8	3.9	31.4	31.6	1.8
Los Angeles	17	279	56.7	56.1	1.9	28.5	28.9	3.0	28.1	27.3	3.1
Los Angeles	18	135	56.2	56.1	1.0	32.4	32.5	1.9	23.8	23.6	3.3
Los Angeles	19	112	66.1	66.2	0.6	32.6	32.5	0.8	33.4	33.7	1.8
Los Angeles	20	124	62.2	62.2	1.2	35.3	35.3	12.8	26.9	26.9	2.6
Los Angeles	21	263	66.0	66.1	1.2	47.5	47.3	1.4	18.5	18.8	3.4
Los Angeles	22	148	64.0	64.3	0.7	37.2	37.2	0.7	26.8	27.1	1.5
Los Angeles	23	48	57.5	55.3	4.8	31.7	32.3	4.8	25.8	22.9	10.2
Los Angeles	24	121	59.1	59.2	0.6	31.1	31.1	0.7	28.0	28.1	1.4
Los Angeles	25	180	64.6	64.4	1.0	30.8	30.7	1.2	33.8	33.7	2.0
Los Angeles	26	152	62.5	62.2	2.1	35.7	35.7	1.5	26.8	26.5	3.5
Los Angeles	27	45	63.9	63.5	2.7	36.9	36.1	3.7	27.0	27.4	3.5
Orange	35	37	66.1	66.2	0.5	34.7	34.4	1.1	31.4	31.8	1.9
Orange	36	54	69.9	69.9	1.0	35.1	34.8	1.4	34.7	35.1	2.4
Orange	37	90	65.4	65.5	1.0	39.5	39.4	2.3	25.8	26.1	2.9
Orange	38	85	96.1	96.9	0.8	28.4	28.0	2.1	67.7	68.9	2.6
Orange	39	65	59.4	59.5	1.2	26.2	25.7	2.6	33.2	33.8	2.4
Orange	40	65	110.1	109.4	1.2	29.9	29.6	1.8	80.2	79.9	2.4
Orange	41	53	59.8	60.0	1.9	34.9	34.7	1.5	24.9	25.2	5.2
Orange	42	106	64.4	64.6	0.9	40.9	40.7	1.4	23.5	24.0	3.0
Orange	43	58	65.4	64.9	1.2	38.0	37.5	1.6	27.4	27.4	2.8
Orange	44	40	66.9	65.5	2.9	36.2	37.1	6.3	30.7	28.4	6.9
Riverside	45	26	54.4	59.2	8.9	35.5	37.3	5.3	18.8	21.9	16.7
Riverside	46	152	51.7	56.0	9.4	34.1	35.6	6.3	17.7	20.4	20.1
Riverside	47	50	83.6	87.8	8.8	33.3	35.1	8.4	50.3	52.6	13.9
Riverside	48	38	110.0	113.5	13.4	32.0	33.7	5.6	78.0	79.8	19.3
Riverside	49	57	58.8	63.0	7.9	34.7	36.1	4.9	24.1	26.9	14.5
Riverside	50	22	94.0	88.1	12.0	31.1	32.4	5.2	62.9	55.7	17.7
Riverside	51	4	61.0	66.7	9.1	27.0	28.4	5.2	34.0	38.3	12.7
Riverside	52	73	82.9	92.2	13.6	26.0	26.8	6.4	56.9	65.4	19.9
Riverside	53	37	72.9	71.6	12.5	41.6	41.0	9.0	31.4	30.6	17.1
Riverside	54	11	49.7	51.3	16.4	29.6	28.9	12.9	20.1	22.4	21.1
Riverside	56	2	59.5	69.2	16.3	30.3	31.5	3.9	29.2	37.7	29.3
San Bernardino	28	139	56.2	57.1	4.4	37.1	37.1	4.4	19.1	20.0	10.9
San Bernardino	29	116	64.5	63.8	2.9	39.8	39.1	3.3	24.7	24.7	6.9
San Bernardino	30	21	59.7	59.6	1.7	30.5	30.2	2.2	29.2	29.3	3.9
San Bernardino	31	9	48.3	48.8	4.4	35.1	34.2	4.6	13.2	14.6	17.9
San Bernardino	32	90	69.3	69.6	3.0	37.3	37.2	3.5	32.0	32.5	5.8
San Bernardino	33	17	79.0	97.7	19.6	32.0	29.7	9.9	47.0	68.1	32.6
San Bernardino	34	5	74.0	77.3	5.4	27.5	26.7	3.6	46.5	50.6	10.3
Ventura	1	1	70.6	71.1	0.6	30.3	28.9	4.5	40.3	42.1	4.4
Ventura	2	51	77.8	78.4	3.8	33.2	33.3	6.6	44.7	45.0	3.5
Ventura	3	69	74.1	76.2	5.2	36.7	37.5	3.3	37.4	38.7	8.3
Ventura	4	41	57.9	58.6	2.2	34.9	34.7	1.4	23.0	23.9	6.2
Ventura	5	38	63.7	63.6	2.0	29.7	29.7	2.4	34.0	33.9	3.1
Ventura	6	8	83.7	84.0	3.2	47.0	47.1	1.6	36.7	36.9	7.7
Imperial	25	110	52.4	53.5	6.8	28.1	28.2	11.1	24.3	25.3	8.4
Los Angeles	37	2218	61.1	61.1	1.6	34.0	34.1	3.0	27.1	27.0	3.0
Orange	59	653	73.2	73.2	1.1	34.7	34.4	2.1	38.5	38.8	3.1
Riverside	65	472	69.4	73.5	10.7	33.0	34.2	6.5	36.4	39.2	18.1
San Bernardino	71	397	62.8	63.8	4.1	37.2	36.8	4.0	25.6	26.9	9.2
Ventura	111	208	70.0	71.0	3.6	34.5	34.8	3.5	35.5	36.2	5.7
SCAG Region		4058	64.4	65.0	3.1	34.2	34.3	3.6	30.2	30.7	5.7

<Table 7> Comparison of Racial/Ethnic Distribution of Two Growth Scenarios Using the Entropy Index

county	rsa	taz(n)	Entropy Index(unnormalized)			Entropy Index(normalized)		
			local	preferred	mape	local	preferred	mape
Imperial	55	103	0.708	0.705	8.5	0.511	0.508	10.8
Los Angeles	0	1	0.871	0.857	1.6	0.628	0.618	1.7
Los Angeles	7	12	0.797	0.842	6.0	0.575	0.607	5.2
Los Angeles	8	55	1.030	1.019	2.5	0.743	0.735	2.6
Los Angeles	9	62	1.118	1.100	2.7	0.806	0.794	2.9
Los Angeles	10	44	1.014	0.993	3.7	0.731	0.716	3.8
Los Angeles	11	4	1.065	1.025	3.9	0.768	0.739	4.1
Los Angeles	12	173	0.944	0.937	1.8	0.681	0.676	1.8
Los Angeles	13	75	0.896	0.888	1.8	0.646	0.640	1.8
Los Angeles	14	83	0.756	0.747	2.4	0.546	0.539	2.5
Los Angeles	15	6	0.835	0.907	8.7	0.602	0.654	7.7
Los Angeles	16	89	1.001	0.993	1.2	0.722	0.716	1.2
Los Angeles	17	276	0.857	0.857	3.0	0.618	0.618	3.0
Los Angeles	18	135	0.916	0.903	2.9	0.661	0.651	3.1
Los Angeles	19	111	0.916	0.906	2.2	0.661	0.654	2.4
Los Angeles	20	122	1.038	1.030	1.6	0.749	0.743	1.6
Los Angeles	21	260	0.373	0.363	6.5	0.269	0.262	7.2
Los Angeles	22	148	0.763	0.747	2.9	0.551	0.539	3.1
Los Angeles	23	48	0.672	0.667	5.2	0.485	0.481	5.7
Los Angeles	24	121	0.843	0.839	2.2	0.608	0.605	2.2
Los Angeles	25	178	0.909	0.902	2.1	0.655	0.651	2.1
Los Angeles	26	148	0.828	0.807	3.9	0.597	0.582	4.3
Los Angeles	27	45	0.872	0.853	4.2	0.629	0.615	5.0
Orange	35	37	1.046	1.040	1.6	0.754	0.750	1.6
Orange	36	53	0.872	0.864	2.2	0.629	0.623	2.2
Orange	37	89	0.820	0.807	3.4	0.592	0.582	3.4
Orange	38	84	1.019	1.025	1.5	0.735	0.739	1.4
Orange	39	63	0.927	0.922	2.4	0.669	0.665	2.7
Orange	40	64	0.965	0.965	1.9	0.696	0.696	1.9
Orange	41	52	1.041	1.025	2.2	0.751	0.739	3.5
Orange	42	104	0.666	0.651	4.1	0.481	0.470	5.0
Orange	43	57	1.041	1.039	0.8	0.751	0.749	0.8
Orange	44	35	1.006	1.002	3.7	0.726	0.723	3.6
Riverside	45	26	0.963	0.973	2.7	0.694	0.702	2.7
Riverside	46	150	1.048	1.064	5.4	0.756	0.768	4.7
Riverside	47	50	1.023	1.037	5.3	0.738	0.748	5.2
Riverside	48	38	1.002	1.022	4.1	0.723	0.737	3.9
Riverside	49	57	1.078	1.074	2.7	0.777	0.775	2.7
Riverside	50	22	1.075	1.100	4.9	0.775	0.793	4.7
Riverside	51	4	1.043	1.066	2.2	0.753	0.769	2.2
Riverside	52	73	0.924	0.939	6.5	0.667	0.677	6.1
Riverside	53	37	0.625	0.630	17.4	0.451	0.454	20.3
Riverside	54	11	1.034	1.021	5.2	0.746	0.736	6.1
Riverside	56	2	1.031	1.093	6.1	0.744	0.788	5.7
San Bernardino	28	137	0.969	0.974	4.2	0.699	0.702	4.0
San Bernardino	29	115	0.990	0.988	4.4	0.714	0.713	4.4
San Bernardino	30	21	1.083	1.090	2.0	0.782	0.786	2.0
San Bernardino	31	9	1.265	1.273	0.9	0.912	0.918	0.8
San Bernardino	32	89	1.096	1.091	3.8	0.791	0.787	4.0
San Bernardino	33	16	1.103	1.117	2.8	0.796	0.806	2.8
San Bernardino	34	5	1.068	1.041	2.6	0.771	0.751	2.8
Ventura	1	1	0.927	0.968	4.5	0.668	0.698	4.3
Ventura	2	46	0.815	0.824	4.2	0.588	0.594	4.3
Ventura	3	65	0.750	0.751	2.9	0.541	0.542	3.0
Ventura	4	40	0.942	0.931	2.0	0.680	0.671	2.1
Ventura	5	38	0.825	0.822	2.1	0.595	0.593	2.1
Ventura	6	7	0.564	0.601	14.5	0.407	0.433	12.9
Imperial	25	103	0.708	0.705	8.5	0.511	0.508	10.8
Los Angeles	37	2196	0.833	0.824	3.1	0.601	0.594	3.3
Orange	59	638	0.912	0.905	2.5	0.658	0.653	2.8
Riverside	65	470	0.989	1.001	5.9	0.713	0.722	5.8
San Bernardino	71	392	1.023	1.024	3.9	0.738	0.739	3.9
Ventura	111	197	0.813	0.814	3.3	0.586	0.587	3.3
SCAG Region		3996	0.878	0.874	3.5	0.633	0.630	3.7

method is found to produce the low variation in the age distribution and the moderate variation in the racial/ethnic distribution. Overall the study finds the proposed method as reasonable, and suggests that the approach might need to be further enhanced to minimize the variation in the age and racial/ethnic distribution

Finally, the presented approach basically assumes that the community tends to maintain the community's existing nature during the projection period. Therefore, the presented regress approach may not properly reflect the newly emerging demographic attributes of projected local population as a result of urban development. The presented approach may not model the implication of urban infill development: gentrification, and the related demographic change from low-middle income to middle-high income. Probably the specially designed modeling approach might be needed to identify the emerging demographic changes of projected population associated with the specific development activity (e.g., TOD).

<References>

Brail, Richard K., R.E. Klosterman (eds). (2001). *Planning Support Systems.* Redlands, California: ESRI.

Eluru, Naveen, A. Pinjari, J. Guo, I. Sener, S. Srinivasan, R. Copperman, C. Bhat. (2008). Population Updating System Structures and Models Embedded in the Comprehensive Econometric Microsimulator for Urban Systems. *Transportation Research Record.* 2076: 171-182.

Field, Brian., B. MacGregor, (1987). *Forecasting Techniques for Urban and Regional Planning*. London: UCL Press

Hopkins, Lewis D., M.A. Zapata. (eds.). (2007). *Engaging the Future - Forecasts, Scenarios, Plans, and Projects.* Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Kanaroglou, P.S., H.F.Maoh, B. Newbold, D.M. Scott, A. Paez. (2009). A Demographic Model for Small Area Population Projections: an Application to the Census Metropolitan Area of Hamilton in Ontario, Canada. *Environment and Planning A,* 41, 964-979.

Klosterman, Richard E. (1990). *Community and Analysis Planning Techniques.* Rowmand and Littlefield Publishers, Inc. Savage, Maryland. See chapter 4-8.

Liao, Tim Futing. (1994). *Interpreting Probability Models: Logit, Probit, and*

Other Genralized Linear Models. (Sage University Paper Series on Quantitative Applications in the Socia lSciences, Series no. 07-101). Thousand Oaks, CA: Sage.

Lowry, Ira S. (1964). A Model of Metropolis RAND Memorandum 4025-RC.

Menard, Scott. (2002). *Applied Logistic Regression Analysis. Second Edition.* (Sage University Paper Series on Quantitative Applications in the Social Sciences, Series no. 07-106). Thousand Oaks, CA: Sage.

Park, Heonsoo. (2009). Advanced Programming Support for Developing Traffic Analysis Zone (TAZ)/Grid Cell Socio-economic Data and Assessing Selected Small Area Al-location Models for Southern California Association of Governments (unpublished).

Pampel, Fred. C. (2000). *Logistic Regression: A Primer.* (Sage University Paper Series on Quantitative Applications in the Social Sciences, Series no. 07-106). Thousand Oaks, CA: Sage.

Pitkin, John and D. Myers. (2011). A Period Summary Measure of Immigrant Advancement, *Demographic Research.* 24: 257-92.
(http://www.demographic-research.org/volumes/vol24/12/)

Pagliara, Francesca, J. Preston, and D. Simmonds (eds). (2010) *Residential Location Choice: Models and Applications.* Heidelberg: Springer.

Plane, David., P.A. Rogerson. (1994). *The Geographical Analysis of Population: With Applications to Planning and Business.* New York: John Wiley & Sons

Putman, Stephen H. (2010). *DRAM Residential Location and Land Use Model: 40 Years of Development and Application, in Residential Location Choice: Models and Applications, Pagliara, Francesca, J. Preston, and D. Simmonds (eds).* Heidelberg: Springer.

Rees, P., P. Norman, D. Brown. (2004). A framework for progressively improving small area population estimates, *Journal of Royal Statistical Society A.* 167(1): 5-36

Simpson, L., M. Tranmer. (2005). Combining sample and census data in small area estimates: iterative proportional fitting with standard software, *The Professional Geographer.* 57: 222- 234.

Smith, Stanley K., B.B. Lewis. (1983). Some New Techniques for Applying the Housing Unit Method of Local Population Estimation: Further Evidence, *Demography.* Vol. 20 No. 3: 407-413.
(http://www.bebr.ufl.edu/files/1983%20Demog%20 (Further%20Evidence).pdf)

Smith, Stanley K., J. Tayman, D. A. Swanson. (2001). *State and Local Population Projections: Methodology and Analysis.* New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Southern California Association of Governments (SCAG). (2008). *2008 Regional Transportation Plan: Making the Connection,* Growth Forecast Report. (http://www.scag.ca.gov/rtp2008/pdfs/finalrtp/reports/fGrowthForecast.pdf).

Received July 12, 2011
Revised July 28, 2011
Accepted August 7, 2011

THE KOREAN LOCAL ADMINISTRATION REVIEW

Vol.8 No.1 August 2011

CONTENTS

Analysing the Actual Condition of Legislative Function in Korea's Provincial Council: The Case of Members' Legislations in Jeju Special Self-Governing Provincial Council / Kim Sung-Ho · Yang Duk-Soon ····· 1

The Study of Interchang Active Between Urban and Rural on the Rural-Learning-Village of local Government: Focusing on Chungnam Province / Dubeom Soung · Shinseok Lee · Moonbo Sim ····· 28

Self-Support Business by Participation Property and Satisfaction / Kim, Hwan-Cheol · Kim, Jeong-Mee ····· 53

A Study on the Realities of Multiculturalism and Social Enterprise for Multi-ethnic Families / Hong, Sung-Woo ····· 74

Promoting of Pocheon Small and Medium Industries / Kim, Jong-Rae · Chung Won-Hee ····· 100

Characteristics and Direction of Policy on Social Enterprises in Korea / Myung, Sung-Jun ····· 127

Study on the Satisfaction of Public Housing Residents: Focusing on the Permanent Rental Housings in Seoul / Oh, Jung Seok ··· 145

Public Cnflict and Trust in Civil Society: Relationship between Perceived Conflict and Trust in Government / Jaeshin Kim · Gangmin Kim ····· 164

A Meta-Analysis of the Research Trends of Regional Science & Technology / Lee, Ki-Jong / Hwang, Duk-Kyu / Yoo, Hee-Sook ····· 178

Analysing Implementation Process of Education Voucher Policy: with a Special Reference to the Role of Operating Entities of the After-School Voucher / Ji-Hyun Jang ····· 204

Linking the Regional Demographic Processes and the Small Area Housing Growth: Implications for the Small Area Demographic Projections / Seong-Youn, Choi ····· 234

KOREAN ASSOCIATION OF LOCAL ADMINISTRATION

- President : Young-Chul Choi (Chungbuk National Univ.)
- Vice-president : Hyung-Ki Ahn (Konkuk Univ.)
  Don-Min Yoem (Research Institute for Gangwon)

- Planing Board Chair : Seung-Bin Lim (Myongji Univ.)
- Editor-in-Chief : Byung-Ryong Bae (Gyeongsang National Univ.)
- General Affair Board Chair : Jin-Wook Kim (Haejun Univ.)
- Public Relations Chair : Young-Chae Yun (Chungnam National Univ.)

- Comptrollers : Hyo Lee (Korea Research Institute of Local Administration)
  Heung-Kwon Lee (Korea Institute of S&T Evaluation and Planning)

- Editorial Board :
  Moon-Hee Kang (Korea National Open Univ.)
  Kwang-Goo Kim (Kyunghee Univ.)
  Dohyung Kim (California State Polytechnic Univ. in Pomona)
  Su-Ho Bae (Sungkyunkwan Univ.)
  Kwang-Sup So (Konyang Univ.)
  Yun-Chang Shin (Kangwon National Univ.)
  Gi-Geun Yang (Wonkwang Univ.)
  Duk-Soon Yang (Jeju National Univ.)
  Sang-Yup Lee (Hanseo Univ.)
  Ju-Young Jung (Chungju National Univ.)
  Sung-Man Hong (Anyang Univ.)

「한국지방행정학보」 논문기고요령

▣ 원고제출

1. 원고는 사회과학 각 주제의 지방행정론적 고찰에 관련된 독창성을 갖는 학술논문이어야 한다. 본 학보에 기고하였다가 '게재불가' 판정을 받은 원고는 그 다음 호까지는 재신청할 수 없다.
2. 원고는 워드프로세서(흔글 프로그램)을 사용하여 A4 용지에 단면으로 작성한다.
3. 원고의 전체분량(그림·표·참고문헌 포함)은 매당 20매 내외로(25매까지는 가능) 한다. 초록은 영문으로 작성하되, 30행 이내로 한다.
4. 심사용 원고는 E-mail을 통해 파일을 제출한다. 원고의 표지에는 논문제목(국·영문), 필자이름(국·영문), 필자의 소속기관 및 직위, 주민등록번호, 연락주소(우편번호 포함), E-mail, 전화번호를 기재한다.
5. 원고는 제목, 영문제목, 필자(소속, 직책), 초록(영문), 키워드(국문, 영문 5개씩), 본문, 참고문헌, 부록의 순으로 배열한다.
6. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하되 뜻을 명확히 하기 위해 불가피한 경우에만 한자를 쓰고, 외국 학자의 이름은 원어로 쓴다.
7. 원고의 본문주, 참고문헌 등은 아래의 양식에 따라 작성하여야 한다.
8. 저자는 제1저자를 제일 처음 명기하며, 공동저자는 논문기여도를 고려하여 가나다 순서로 명기한다. 교신저자의 경우 반드시 명기하며, 마지막 순위에 배치한다.
9. 원고 제출처: 편집위원장
10. 심사료: 투고자는 심사료 10만원을 지정된 장소에 납부해야 하며, 원고와 심사료가 접수되어야 신청된 것으로 인정한다.
11. 게재료: 게재가 확정된 논문 중 일반논문에 대하여는 게재료 10만원을 납부하며, 연구비를 지원받은 논문으로서 그에 관련된 사항을 명시하는 논문에 대하여는 25만원의 논문 게재료를 납부한다.(일반논문의 경우 심사료+ 게재료= 20만원, 지원기관 표기 논문의 경우 심사료+ 게재료= 35만원)
12. 논문 게재자에 대해서는 원본 3권, 별쇄본 7부를 제공한다. 추가를 원하는 자는 사전에 그 의사를 표해야 한다.

▣ 편집용지

편집용지			문단모양			글자모양	
용지여백	위쪽	30	여백	왼쪽	0	글꼴	신명조
	아래쪽	30		오른쪽	0	크기	10
	왼쪽	35	간격	줄간격	180	장평	100
	오른쪽	35		문단위	0	자간	0
	머리말	12		문단아래	0		
	꼬리말	12	첫째줄	들여쓰기	10		
	제본	0	정렬	정렬방식	양쪽혼합		
				낱말간격	0		

내 용	글자 크기	글자 속성	정렬방식	비 고
제목	20	진하게	가운데	
소제목	14	진하게	가운데	
영문제목	14	진하게	가운데	
필자(소속, 직위)	11	진하게	가운데	
영문초록	10	보통	양쪽혼합	
Ⅰ.	12	진하게	가운데	
1.	11	진하게	양쪽혼합	
1) 본문	10	보통	양쪽혼합	
참고문헌	10	보통	양쪽혼합	여백(왼0, 오른 0) 내어쓰기 25 줄간격 160%
각주	9	보통	양쪽혼합	줄간격 130%

목차의 계층을 나타내는 기호체계: Ⅰ. 1. 1) (1) ① 순서

중국논문의 경우 흔글에서 해서간자체로 작성

▣ 본문주

1. 인용·참고한 자료의 출처를 밝히는 참고주는 다음과 같이 본문중에 괄호를 사용하여 처리하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌을 논문의 끝 부분에 첨부한다.

1) 자료가 문장의 일부로 언급되는 경우

예: 정건섭(1999)에 의하면…; Okun(1975/1988: 61-69)을 중심으로…; 이상엽·김병식(1996: 79)은…; Perry & Wise(1990)의 분류에 따라…; …Hwang(1987)과 심문보(1995)을 들 수 있다; Browm 외(1982)의 연구소에서도…; 감사원법 제2조 제1항에서는…

2)자료가 괄호속에 분리되어 언급되는 경우

예: …라고 볼 수 있다(감사원법 §2①;「조선일보」, 1993; 전천운, 1997; 과학기술처, 1987); …을 제시하였다(예: 이재규 외, 2003; Thomas, 1976: 900; Hempel, 1965: 258-264).

2. 본문의 내용에 설명을 부연하기 위한 내용주는 해당 부분에 일련번호를 매기고(예: …하였다.1)) 페이지 하단에 각주로 처리한다.

▣ 참고문헌

1. 본문에 인용 또는 언급된 참고문헌은 국내문헌과 외국문헌(동·서양의 순)으로 구분하되 저자의 姓을 기준으로 전자는 가나다 순으로, 후자는 알파벳 순으로 배열한다.
2. 참고문헌은 다음과 같이 저자, 출판년도, 제목, 출판사항의 순으로 기재한다.

예: 감사원법(개정 1995. 1. 5. 법률 제4937호).

「1993과학기술연감」. (1994). 서울: 과학기술처.

과학기술처. (1987). 「과학기술행정 20년사」. 서울: 과학기술처.

김창준·안병만. (1989). 입법부와 행정부의 관료행태 비교. 박동서·김광웅(공편), 「의회와 행정부」, 77-115. 서울: 법문사.

박동서. (1990). 「한국행정론」. 서울: 법문사

신무섭. (1985). 「한국행정부의 예산안 결정과정에 있어서 점증주의 행태에 관한 연구」. 박사학위논문, 서울대학교 행정대학원.

안병영. (1990). 관료부패는 고질병인가.「한국일보」. 6. 28: 5

이상엽. (1995). 중국의 지역격차 분석. 「한국행정학보」, 29(3): 713-732.

「조선일보」. (1993). 통상전담기구 만들어야. 1. 30: 3.

Brown, Richard E., Gallagher, Thomas P., & Williams, Meredith C. (1982). *Auditing Performance in Government: Concepts and Cases.* New York: John Wiley & Sons.

Hempel, Carl G. (1965). *Aspects of Scientific Explanation.* New York: The Free Press; 강신택.「사회과학연구의 논리: 정치학·행정학을 중심으로」, 129-130. 서울: 박영사, 1995에서 재인용.

Hwang, Yun-Won. (1987). *An Analysis of Local Government Expenditures in Korea.* Unpublished doctoral dissertation, University of Pittsburgh.

Okun, Arthur M. (1988). 「평등과 효율」. 정용덕(역). 서울: 성균관대학교출판부; *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff.* Washington, D.C.: The Brookings Institute, 1975.

Perry, James L. & Wise, Lois R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review.* 50(3): 367-426

Thomas, Kenneth. (1976). Conflict and Conflict Management. In Murvin D. Dunnette(ed.), *Handbook of Industrial and Organizational Behavior, 889-935.* Chicago: Rand McNally College Publishing Co.

▣ 기 타

1. 표나 그림의 제목은 각각 논문 전편을 통해서 일련번호를 매겨(예: <표 1>, <그림 1>) 표나 그림의 윗부분에 쓰고, 자료의 출처는 '자료:'라고 표시하고 본 요령 본문주 1-1)의 양식에 따라 아랫 부분에 밝힌다.〔예: 자료: Thomas(1976: 900)의 재구성〕.

2. 표나 그림에 대한 개별주(a), b), c)의 기호사용: 확률주인 경우에는 *p<.05, **P<.01, ***p<.001), 일반주('주:'로 표시하고 기재)의 순으로 자료 출처의 윗부분에 달아준다(즉, 표나 그림의 하단에 개별주, 일반주, 자료의 순서가 되도록 배열한다).

3. 저자의 논문이나 저술을 나타낼 때에는 '졸고'라는 용어를 사용하지 않고 이름을 밝혀 적는다.

「한국지방행정학보」 논문심사규칙

2004. 3. 1 제정
2008. 3. 1 개정

제1조(목적) 이 규칙은 한국지방행정학회가 정기적으로 발간하는 『한국지방행정학보』(THE KOREAN LOCAL ADMINISRATION REVIEW)에 게재할 투고논문의 심사에 관한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(투고논문 심사)
① 편집위원회는 접수된 논문의 전공영역과 동일 전공영역에서 상당한 연구실적과 덕망을 지닌 심사위원 3인을 위촉, 심사를 의뢰하여 그 심사결과를 토대로 게재여부를 결정한다.
② 심사위원은 편집위원회를 통해 투고자와 의견을 교환할 수 있다.
③ 논문투고자와 심사위원은 각각에 대해 익명으로 처리되어야 한다.
④ 연구논문을 심사하는 심사위원에게는 소정의 심사료를 지급할 수 있다.

제3조(심사의 판정)
① 논문심사는 1차 심사의 경우 게재○, 수정△, 개재불가×의 3가지로 하며, 2차 심사(재심)의 경우 게재○, 개재불가×의 2가지로 심사한다.
② 판정기준은 아래의 논문심사 판정기준에 따라 게재 여부를 편집위원회에서 최종 결정한다.

판정기준	심사결과			판정
게재가능	○	○	○	게재 확정
	○	○	△	수정권고후 게재
	○	○	×	수정을 전제로 게재
재심	○	△	△	△에게 재심을 의뢰하여 1인 이상이 게재 가능이면 게재
	○	△	×	△에게 재심을 의뢰하여 게재 가능이면 게재
	△	△	△	△에게 재심을 의뢰하여 2인이상 게재 가능이면 게재
	△	△	×	△에게 재심을 의뢰하여 2인 모두가 게재 가능이어야 게재
게재불가	×	×	×	
	×	×	△	
	×	×	○	

③ 심사위원이 수정, 불가 등의 판정을 한 경우에는 그 이유와 설명이 있어야 하며, 수정의 경우에는 심사위원이 제시한 조건의 충족여부를 확인하여 편집위원회에서 게재여부를 최종 확인한다.

④ 투고자는 심사결과에 이의가 있을 경우 편집위원회를 통해 논문심사자와 의견을 교환할 수 있다. 초심에서 심사자 3인 모두들로부터 수정 이상의 판정을 받은 논문이 재심에서 2인으로부터 게재불가의 판정을 받을 경우, 논문저자의 요청이 있을 경우에 상황을 고려하여 편집위원 2인으로부터 이른바 3심을 하고 여기서 1인 이상으로부터 게재가능의 판정을 받으면 최종적으로 게재를 수락한다. 그러나 3심에서도 게재불가 판정을 받으면 더 이상의 이의제기는 불가하도록 한다. 또는 논문의 저자가 이의를 제기하여 3심을 하는 경우에는 별도의 논문 심사료 5만원을 납부하여야 한다.

제4조(심사평)
논문의 심사평은 다음과 같은 기준에 근거하여 작성한다.
1. 주제(논점의 명료성, 내용의 독창성, 연구의 기여도)
2. 접근(선행연구 검토, 이론 및 실제적 근거, 분석틀의 타당성)
3. 분석(정확성과 객관성, 논리성과 일관성, 심층성과 종합성)
4. 표현(구성의 체계성, 어법의 정확성, 기고요령의 준수) 등

제5조(심사통보서)
논문의 심사통보서는 본 규칙의 부록에 첨부하는 양식에 따른다.

제6조(심사료 및 게재료)
① 연구논문 투고자는 편집위원회에서 정한 소정의 심사료를 납부하여야 하며, 편집위원회에서 최종 “게재불가” 판정으로 결정되는 경우에도 이를 반환하지 아니한다.
② 투고논문에 대한 게재판정을 받은 투고자는 소정의 게재료를 납부하여야 한다.

제7조(저작권) 제출된 논문이 최종심사에 통과하여 학회지에 게재되면 학회가 그 논문에 대한 저작권을 갖는데 대하여 저자가 동의한 것으로 본다.

제8조(자료분석 게재논문의 원자료 제출) 편집위원장은 논문 게재가 확정된 논문 중에서 자료분석을 실시한 논문의 기고자에게 원자료 제출을 요청할 수 있다. 제출된 원자료의 공정하고 효율적인 활용을 위해 「한국지방행정학보 발표논문 원자료 DB 보관·관리 및 이용에 관한 규정」을 정한다.
제9조(심사 내용의 비밀 보장) 심사 내용에 관하여는 타인에게 누설할 수 없다.

부 칙
1. 이 규칙은 2004년 3월 1일부터 시행한다.
2. 이 규칙은 2008년 3월 1일부터 시행한다.

부 록1: 논문심사 결과 통보서

논문심사 결과 통보서

「한국지방행정학보」

1. 논문 제목:

2. 심사 구분: 1 차 심사 (0), 2 차 심사 ( )

3. 논문 심사: 다음 각 항목에 대해 구체적으로 평가하여 주십시오.(○ 표)

□ 세부평가		A	B	C	D	F
주제	①논점의 명료성 ( )					
	②내용의 독창성 ( )					
	③연구의 기여도 ( )					
접근	①선행연구 검토 ( )					
	②이론/실제적 근거 ( )					
	③분석틀의 타당성 ( )					
분석	①분석방법의 적합성 ( )					
	②분석과정의 적절성 ( )					
	③결과해석의 적절성 ( )					
표현	①구성의 체계성 ( )					
	②분량의 적절성 ( )					
	③기고요령 준수 ( )					

4. 심사 결과 판정: 게재 ( ), 수정후 재심 ( ), 게재 불가 ( )

5. 심사평: '아니다'로 판정하신 경우에는 그 이유를, 또 보다 나은 논문이 될 수 있도록 하기 위한 심사평을 별지에 작성하여 제출해 주시기 바랍니다.

▣ 심사위원

성명:

소속:

「한국지방행정학보」 편집 규정

2004. 3. 1 제정
2008. 3. 1 개정

제1장 총칙

제1조(규정의 목적) 이 규정은 한국지방행정학회가 정기적으로 발간하는 『한국지방행정학보』(THE KOREAN LOCAL ADMINISRATION REVIEW)의 편집 및 발행에 관한 제반 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(편집위원회) 본 규정에 관한 사항을 집행하고 학보 편집 및 발간에 관한 사항을 심의, 의결하기 위해 본 학회 내에 한국지방행정학보 편집위원회를 둔다.

제2장 편집위원회

제3조(편집위원회의 구성) ① 위원회는 1인의 편집위원장과 20명 이내 편집위원으로 구성하며, 편집위원장은 편집이사가 겸임한다.
② 위원장은 학회장이 임명한다.
③ 편집위원은 위원장의 제청으로 학회장이 임명한다.
④ 위원장, 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

제4조(편집위원의 자격 및 선정 기준) 편집위원은 한국지방행정학회의 정회원이어야 하고, 편집위원의 위촉시 편집위원장은 다음과 같은 사항들을 고려하여야 한다.
① 연구실적
② 연령
③ 지역별 분포

제5조(편집위원장의 역할) 편집위원장은 다음과 같은 임무를 담당한다.
① 학보 게재 논문 원고의 모집 공고
② 편집위원 및 심사위원의 위촉
③ 편집위원회의 소집과 회의록 작성 및 보관
④ 논문 게재 여부의 결정
⑤ 기타 학보 편집 및 발간과 관련된 사항

제6조(편집위원회의 역할) 편집위원회는 편집위원장이 소집하며, 다음과 같은 사항을

심의하고 결정한다.

① 논문 심사위원의 추천 및 추인

② 논문 게재 결정의 추인

③ 논문 심사와 관련된 규정의 제정 및 개정

제3장 학회보의 발행

제7조(논문의 기고) 논문의 기고 및 작성요령은「한국지방행정학회 논문기고 및 작성요령에 관한 규정」에 따른다.

제8조(발간 예정일) 학보는 2회 발간한다. 발간 예정일은 매년 8월 31일(1호)과 12월 31일(2호)로 한다.

제4장 투고논문의 심사

제9조(심사위원 선정 및 심사절차) ① 심사위원은 편집위원장이 편집위원의 의견을 참고하여 3인 을 위촉한다.

② 위촉된 심사위원에게 논문과 심사의뢰서 및 심사 결과 통보서를 보내어 심사를 의뢰한다. 심사의뢰서 및 심사결과 통보서는 편집위원회에서 결정한 양식에 따른다.

③ 심사위원들의 심사결과 통보서를 취합하여 1차 판정을 하고, 1차 판정에서 수정을 요하는 논문인 경우, 심사평과 수정의뢰서를 기고자에게 통보하여 논문의 수정을 요구한다.

④ 재심을 요하는 경우 심사위원에게 논문과 재심의뢰서 및 재심 결과 통보서를 보내어 재심을 의뢰한다. 재심의뢰서 및 재심 결과 통보서는 편집위원회에서 결정한 양식에 따른다.

제10조(판정기준) ①논문심사는 1차 심사의 경우 게재가(O), 수정(△), 게재불가(×)의 3가지로 하며, 2차 심사의 경우 게재(O), 게재불가(×)의 두 가지로 심사한다.

② 기고 논문은 3인의 심사위원 중에서 심사위원 2인 이상이 게재가(可)로 판정하는 경우 게재할 수 있다. 세부적인 절차는 「한국지방행정학보 심사기준」에 따른다.

③ 게재 불가 판정이 내려진 논문은 편집위원회 명의로 게재 불가의 사유를 명기하여 기고자에게 통보하되 제출된 원고는 반환하지 않는다.

제11조(판정 및 판정통보) 편집위원장은 재심 결과 통보서를 취합하여 논문 게재 여부에 관한 최종 판정을 내리며, 논문 판정 통보서를 기고자에게 송부한다. 이때,

게재 가(可)에 관한 논문 판정 통보서는 전화로 대치할 수 있다.

제12조(자료분석 게재논문의 원자료 제출) 편집위원장은 논문 게재가 확정된 논문 중에서 자료분석을 실시한 논문의 기고자에게 원자료 제출을 요청할 수 있다. 제출된 원자료의 공정하고 효율적인 활용을 위해 「한국지방행정학보 발표논문 원자료 DB 보관·관리 및 이용에 관한 규정」을 정한다.

제13조(이의 제기) 기고 논문의 공정한 심사를 위하여 기존의 이의제기 부분을 조건부 3심 제도로 대체하기로 한다. 초심에서 심사자 3인 모두들로부터 수정 이상의 판정을 받은 논문이 재심에서 2인으로부터 게재불가의 판정을 받을 경우, 논문저자의 요청이 있을 경우에 상황을 고려하여 편집위원 2인으로부터 이른바 3심을 하고 여기서 1인 이상으로부터 게재가능의 판정을 받으면 최종적으로 게재를 수락한다. 그러나 3심에서도 게재불가 판정을 받으면 더 이상의 이의제기는 불가하도록 한다. 또는 논문의 저자가 이의를 제기하여 3심을 하는 경우에는 별도의 논문 심사료 5만원을 납부하여야 한다.

제14조(심사 내용의 비밀 보장) 심사 내용에 관하여는 쓴 이 이외의 타인에게 누설할 수 없다.

부칙

제1조(규정의 개폐) 본 규정은 편집위원회의 의결로 개폐할 수 있다.

1. 이 규칙은 2004년 3월 1일부터 시행한다.
2. 이 규칙은 2008년 3월 1일부터 시행한다.

「한국지방행정학회」 윤리헌장

2008. 3. 1 제정

한국지방행정학회(이하 학회라 함)는 다음과 같은 윤리헌장을 제정하여 학문공동체로서 사회적 책임을 성실히 수행하기 위한 행동지침으로 삼고자 한다. 학회의 윤리헌장은 학문연구활동과 사회봉사활동을 수행하는 과정에서 준수해야 할 윤리적 원칙과 기준을 설정하여 공동체로서의 학회뿐만 아니라 회원 개인의 윤리성을 제고하는 데 목적이 있다.

1. 학회의 회장을 비롯한 임원들은 학회의 정관에서 정한 각종 사업과 기타 학회 업무를 공정하고 성실하게 수행하여야 한다.

2. 학회의 회장을 비롯한 임원들은 학회의 설립목적에 반하고 학회의 정치적 중립성을 해치는 어떠한 활동도 하여서는 아니 된다.

3. 학회의 회원은 학회활동을 통하여 지방행정(지방자치)의 발전 나아가서는 행정학과 한국행정의 발전에 기여하고 공익증진을 위해 최선을 다한다.

4. 학회의 회원은 교육 및 연구활동 그리고 사회참여 활동을 함에 있어, 학자적 양심에 반하는 행동을 하여서는 아니 된다.

5. 학회의 회원은 논문과 저술을 통한 연구활동을 함에 있어 다른 사람의 연구결과나 주장의 일부분을 자신의 연구결과나 주장인 것처럼 제시하는 비양심적인 행위를 하지 않아야 한다.

6. 학회의 회원은 연구관련 심사와 자문을 행하는 경우, 학문적 양심에 따라 공정하게 심사에 임하며, 제출자와 제출내용에 대해 비밀을 유지하여야 한다.

7. 학회의 회원은 연구수행과 관련하여 취득한 정보를 자신의 이익을 추구하기 위해 부당하게 사용하여서는 아니 된다.

「한국지방행정학회」 윤리위원회 운영규정

2008. 3. 1 제정

제1조(목적)

한국지방행정학회(이하 학회) 윤리위원회 운영규정은 학회의 임원과 회원이 윤리헌장을 위반하여 제소되었을 경우, 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(윤리위원회의 구성)

① 본 운영규정의 목적을 달성하기 위하여 윤리위원회를 설치하여 운영한다.
② 윤리위원회는 위원장을 포함하여 7명으로 구성한다.
③ 윤리위원의 선임은 정회원 5인 이상의 추천을 받은 자 중에서 회장이 위촉한다.
④ 윤리위원장과 위원의 임기는 2년으로 한다.
⑤ 위원장은 윤리위원의 호선으로 정한다.
⑥ 윤리위원회의 간사는 본 학회의 총무이사로 하며, 간사는 의결권을 가지지 아니한다.

제3조(윤리위원회의 운영)

① 윤리위원회는 윤리위원회에 제소된 회원의 윤리헌장 위반 여부를 심의하며, 이에 필요한 규칙을 제정할 수 있다.
② 윤리위원회는 제소된 사안에 대해 접수된 날로부터 60일 이내에 심의·의결하여야 하며, 심의절차는 본 학회의 다른 위원회의 심의절차를 준용한다.
③ 제명, 자격정지, 공개사과 등 징계의 종류와 공표는 윤리위원회의 결정에 의한다.

제4조(윤리헌장 위반의 제소)

① 윤리위원회에 제소하기 위해서는 정회원 20인 이상의 서명을 받아야 한다.
② 윤리헌장 위반으로 제소된 임원과 회원은 본 학회 윤리위원회에서 행하는 조사에 협조하여야 한다.

제5조(소명 기회와 비밀 보장)

① 윤리헌장 위반으로 윤리위원회에 제소된 자는 확정이 되기 전까지는 윤리헌장을 위반하지 않은 것으로 본다.
② 윤리헌장 위반으로 윤리위원회에 제소된 자에게는 충분한 소명의 기회가 주어져야 한다.
③ 윤리위원은 결정이 내려질 때까지 당사자의 신원을 외부에 공개해서는 아니 된다.

제6조(윤리위원회 운영규정의 개정)

윤리위원회 운영규정의 개정절차는 본 학회 회칙 개정 절차에 준한다.

부 칙

① 본 규정은 2008년 3월 1일부터 시행한다.

「한국지방행정학보」 발행시행세칙

2008. 3. 1 제정

제1장 총칙

제1조(규정의 목적) 이 규정은 한국지방행정학회가 정기적으로 발간하는 『한국지방행정학보』(THE KOREAN LOCAL ADMINISTRATION REVIEW)의 발행에 관한 제반 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(관할 위원회) 본 규정에 관한 사항을 집행하고, 학보 발행에 관한 사항을 심의, 의결에 관한 사항은 본 학회 편집위원회에서 관할한다.

제2장 학회보의 발행 일정

제3조(발간 예정일) 학보는 2회 발간한다. 발간 예정일은 매년 8월 31일(1호)과 12월 31일(2호)로 한다.

제4조(접수 마감일) 논문은 연중 수시로 제출할 수 있으나, 발간 예정일의 30일전까지 도착한 논문을 심사대상으로 한다. 1호 논문집의 경우 매년 7월 31일까지, 2호 논문집의 경우 11월 30일까지 접수한다.

제5조(심사 마감일) 발간예정일의 15일전까지 심사를 마감한다. 1호 논문집의 경우 매년 8월 15일까지, 2호 논문집의 경우 12월 15일까지 심사 마감한다.

제6조(인쇄 의뢰일) 발간예정일의 7일전까지 인쇄를 의뢰한다. 1호 논문집의 경우 매년 8월 24일까지, 2호 논문집의 경우 12월 24일까지 인쇄를 의뢰한다.

제3장 편집 체제

제7조(편집 체제) 논문의 편집순서는 논문제목, 영문제목, 필자(소속, 직책), 초록(영문), 키워드(국문, 영문 5개씩. 단 국외논문의 경우 영문 키워드 5개), 본문, 참고문헌, 부록, 투고·심사·게재확정일자의 순으로 배열한다. 필자의 영문명(영문제목 포함)은 논문집의 끝 부문에 수록한다.

제8조(투고, 심사, 게재확정일자 기재) 개별논문의 끝 부문에 논문의 투고일자(접수일자), 심사(수정)일자, 게재확정일자를 명시한다. 논문의 작성 언어별로 다음과 같이 표기한다.

① 국문 논문의 경우

접수일(2***년 **월 **일)

수정일자(1차: 2***년 **월 **일, 2차: 2***년 **월 **일)

게재확정일(2***년 **월 **일)

② 외국어 논문의 경우

Received Month Day, Year(예: Received April 10, 2***)

Revised Month Day, Year(예: Revised May 14, 2***)

Accepted Month Day, Year(예: Accepted June 18, 2***)

제9조(공동연구자 표기) 공동연구의 경우 주저자, 공동연구자 및 교신저자 순으로 표기한다. 공동연구자의 경우 기여도 순에 따라 표기한다.

제10조(편집용지 양식) 편집용지 양식은 다음과 같은 양식에 따른다.

▣ 편집용지

편집용지			문단모양			글자모양	
용지여백	위쪽	30	여백	왼쪽	0	글꼴	신명조
	아래쪽	30		오른쪽	0	크기	10
	왼쪽	35	간격	줄간격	180	장평	100
	오른쪽	35		문단위	0	자간	0
	머리말	12		문단아래	0		
	꼬리말	12	첫째줄	들여쓰기	10		
	제본	0	정렬	정렬방식	양쪽혼합		
				낱말간격	0		

내 용	글자 크기	글자 속성	정렬방식	비 고
제목	20	진하게	가운데	
소제목	14	진하게	가운데	
영문제목	14	진하게	가운데	
필자(소속, 직위)	11	진하게	가운데	
영문초록	10	보통	양쪽혼합	
Ⅰ.	12	진하게	가운데	
1.	11	진하게	양쪽혼합	
1) 본문	10	보통	양쪽혼합	
참고문헌	10	보통	양쪽혼합	여백(왼0, 오른0) 내어쓰기 25

				줄간격 160%
각주	9	보통	양쪽혼합	줄간격 130%

목차의 계층을 나타내는 기호체계: Ⅰ. 1. 1) (1) ① 순서

제4장 논문집 발행 부수

제11조 (발행 부수) 회원수, 공공기관 제출용 등을 감안하여 발행부수를 정한다.

부 칙

1. 이 규정은 2008년 3월 1일부터 시행한다.

「한국지방행정학회」 표절에 관한 처리규정

2008. 3. 1 제정

제1조(목적)
본 규정은 한국지방행정학회(이하 학회라 함) 학술지(한국지방행정학보)에 게재된 논문에서 제기된 표절의혹을 객관적이고 공정하게 처리하기 위한 준거기준을 마련하는데 목적이 있다.(2007.8.1 개정 추가)

제2조(표절의 정의)
본 규정에서 표절이라 함은 의도적이든 비의도적이든 출처를 명확히 밝히지 않은 채, 타인의 지적재산을 임의로 사용한 경우를 말한다.

제3조(표절의 유형)
본 학회는 다음의 두 가지 형태를 표절의 대표적 행위로 규정한다.
① 원저자의 아이디어, 논리, 고유한 용어, 데이터, 분석체계를 출처를 밝히지 않고 임의로 활용하는 경우
② 출처는 밝히지만 인용부호 없이 타인의 저술이나 논문의 상당히 많은 문구와 아이디어 등을 원문 그대로 옮기는 경우

제4조(표절의 심사 주체)
① 학보에 이미 게재되었거나, 심사 중에 표절의혹이 제기된 논문에 대한 표절여부의 확정과 제재내용의 확정은 학회 편집위원회가 담당한다.
② 학술대회 발표논문집 논문에도 제3조를 준용하되, 표절여부와 제재내용의 확정은 연구위원회가 담당한다.

제4조(표절에 대한 처분)
① 표절이 확인된 저자 및 논문에 대해서 표절의 경중에 따라 다음과 같은 제재를 가한다.
가. 한국지방행정학보 5년간 투고 금지
나. 인터넷 한국지방행정학보에서 논문삭제
다. 한국지방행정학회 홈페이지 및 표절이 확정된 이후 발간되는 첫 한국지방행정학보에 표절사실 공시
라. 표절가담자의 소속기관에 표절사실의 통보
② 학술대회 발표 논문의 표절에 대해서는 제4조 1항을 준용하되, 연구위원회는 경중에 따라 다음과 같은 제재를 가한다.
가. 한국지방행정학회 학술대회 3년 이하의 발표 금지

나. 인터넷 발표논문집에서 해당 논문의 삭제

다. 한국지방행정 홈페이지 자료실 해당 자료집에 표절사실 다음과 같이 공시

“제O차 학술대회 발표논문 O(발표논문집 O권, pp.00-00)은 표절로 확인되어 삭제되었습니다.”

라. 표절자의 서면사과

부 칙

① 본 규정은 2008년 3월 1일부터 시행한다.

「한국지방행정학회」 논문 통계 원자료 DB관리 및 이용 규정

2008. 3. 1 제정

제1장 총칙

제1조(목적)
본 규정은 한국지방행정학회(이하 “학회”라 한다)에서 제공하는 통계 원자료 DB 생산자, 이용자 및 학회의 관리, 의무, 책임에 관한 사항과 통계 원자료 DB 이용 조건 및 절차에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(용어의 정의)
본 규정에서 사용하는 용어의의미는 다음과 같다.
1. ‘DB 서비스’란, 학회가 인터넷을 통하여 협의에 의해 이용자에게 제공하는 통계 원자료 DB 서비스를 말한다.
2. ‘DB 생산자’란, 논문 작성시 통계처리를 따라 산출된 통계를 협의에 의해 통계 원자료를 학회에 제공한 자를 말한다.
3. ‘이용자’란, 학회에 접속하여 회원으로 가입한 후, 본 규정에 따라 학회가 제공하는 통계 원자료 DB서비스를 이용하는 자를 말한다.
4. 학회란 통계 원자료 DB의 생산자와 협의하여 자료를 받은 후 인터넷을 통해 홍보한 후 이용자에게 일정한 협약에 따라 자료를 제공하는 주체를 말한다.
5. 자료의 제공이란 학회는 학회의 편집규정이나 본 규정에 의해 이용자와 일정한 협약을 맺고 통계 원자료 DB를 제공하는 행위이다.

제3조(규정의 명시)
‘학회’는 이 규정의 내용을 이용자가 알 수 있도록 제시하여 반드시 규정에 동의한 후 규정에 의해 이용할 수 있도록 한다.

제4조(서비스의 중단과 오류)
‘학회’는 업무상 또는 기술상의 장애, 시스템 등 장치의 보수점검 및 교체, 시스템의 고장, 통신의 두절, 기타 불가항력적 사유가 발생한 경우에는 서비스의 제공을 중단할 수 있다. 이로 인한 책임은 ‘학회’에 있지 않다.

제2장 당사자의 의무 및 권리

제5조(학회의 의무와 권리)

1. ‘학회’는 회원이 안전하게 서비스를 이용할 수 있도록 지원하되 생산자의 저작권을 보호한다.
2. ‘학회’는 이용계약의 체결, 계약사항의 변경 및 해지 등 회원과의 계약관계절차 및 내용 등에 있어 회원에게 편의를 제공하도록 노력합니다.
3. 학회는 회원(이용자)이 본 규정에 동의하는 것을 조건으로 원자료 DB서비스를 제공하며, 학회의 서비스 제공 행위 및 이용자의 서비스 사용 행위에는 본 규정이 우선적으로 적용된다.
4. 학회는 이 약관에 의한 업무 수행과 학회가 제공하는 통계 원자료 DB의 안내 및 홍보를 위하여 제공된 자료를 활용할 수 있다.

제6조(이용자의 의무)

1. 서비스를 이용하려는 자는 학회에 회원 가입 신청을 하여야 한다.
2. 회원 가입을 신청한 자는 학회 회비를 납부하여야 한다.
3. 서비스를 이용하고자 하는 자는 본 규정 및 학회에서 규정한 사항 등을 숙지·준수하여야 하며 이를 숙지하지 못한 책임은 회원 본인에게 있다.
4. ‘학회’가 관계법령 및 개인정보보호정책에 의하여 그 책임을 지는 경우를 제외하고 관리소홀, 부정사용에 의하여 발생되는 저작권 침해 등 모든 결과에 대한 책임은 이용자에게 있다.
5. 이용자는 본 규정에 규정하는 사항과 서비스 이용 안내 또는 공지사항 등 학회가 공지하는 사항을 준수하여야 하며, 기타 학회의 업무에 방해되는 행위를 하여서는 안된다.
6. 회원은 ‘학회’의 사전 승낙 없이 서비스를 이용하여 영업활동을 할 수 없으며, 회원간 또는 회원과 제3자간에 서비스를 매개로 한 서비스의 이용과 관련하여 기대하는 이익 등에 관하여 발생한 손해에 대하여 ‘학회’는 책임을 지지 않는다. 이와 같은 영업 활동으로 ‘학회’가 손해를 입은 경우 이용자는 ‘학회’에 대하여 손해배상의 의무를 진다.
7. 서비스의 이용자는 오직 자신의 연구를 위해 이용하며, 타인에게 매매를 하지 못한다. 만약 구입한 통계 원자료를 타인에게 매매한 경우, 이용요금의 10배를 매매한 횟수만큼 학회에 변상하여야 한다.
8. 이용자는 ‘학회’의 명시적인 동의가 없는 한 서비스의 이용권한, 기타 이용계약상 지위를 타인에게 양도, 증여할 수 없으며, 이를 담보로 제공할 수 없다.

제7조(생산자의 의무)

1. ‘학회’는 통계 원자료 DB ‘생산자’와의 학회 내규에 따른 협의에 의하여 서비스를 이용자에게 제공한다.
2. 생산자는 협의에 의해 결정사항을 관계법령 등에 따라 준수해야 합니다.

가. 기간에 대한 협의가 없을 경우, 자료의 제공을 제공일로부터 5년으로 한다.
나. 생산자가 협의기간 내에 학회와 협의없이 원자료 DB를 타인 또는 타기관에 제공하였을시 학회에 손해배상할 책임이 있다.
3. 생산자는 자료의 제공에 따른 금전적 이득을 협의사항에 근거하여 요구할 수 있으며, 학회는 이를 빠른 시일 내에 지급해야 한다.

제8조(저작권)
1. '학회'가 제공하는 서비스에 관한 저작권 및 기타 지적 재산권은 '학회'에 속한다.
2. 이용자는 자료를 이용함으로써 얻은 정보를 '학회'의 사전 승낙없이 회원 사용이외의 목적으로 복제, 가공, 송신하거나 이를 출판 및 방송에 사용하거나 제3자에게 제공 또는 판매할 수 없다.
3. 원자료 DB에 대한 권리와 책임은 생산자에게 있으며 '학회'는 생산자의 동의 없이는 원자료 DB 제공시의 목적 이외의 영리적 목적으로 사용할 수 없다. 단, 비영리적인 경우에는 그러하지 아니한다.
4. 제공받은 데이터를 이용하여 논문 등 연구 결과를 발표할 때는 '학회'로부터 데이터를 제공받았다는 것을 명시해야 한다.

제3장 서비스 제공 및 이용

제9조(이용 계약의 성립)
1. 이용계약은 신청자가 온/오프라인으로 학회 소정의 서비스 신청양식에 요구사항을 기록하여 신청한다.
2. 학회는 다음 각 호에 해당하는 이용계약에 대하여는 가입을 취소할 수 있다.
가. 다른 사람의 명의를 사용하여 신청하였을 때
나. 통계 원자료 DB를 공정하지 못하게 사용할 우려가 있을 때
다. 기타 학회가 정한 이용신청요건이 미비 되었을 때
제10조(이용요금)
1. 서비스 이용요금은 학회와 생산자의 협의에 의해 결정되나, 이런 협의가 없는 경우에는 통계 원자료 생산에 소요된 경비의 20%를 이용금액으로 한다.
2. 이용요금에 대한 학회와 생산자의 배분은 50대 50으로 한다.

제11조(서비스 이용기간)
통계 원자료 DB의 이용기간은 이용자의 연구 목적이 종료될 때까지이다.

제4장 서비스 이용의 제약

제12조(통계원자료 DB를 통한 자료의 매매)

1. 학회가 제공하는 원자료 DB를 통해 산출된 자료는 학회에 제공해야 한다.
2. 학회의 서비스를 통하여 매매하는 모든 자료의 매매 수수료는 사전에 공지한 학회의 정책을 따르며, 매매가 발생하는 순간 생산자와 구매자는 모두 학회의 정책에 동의한 것으로 간주된다.
3. 학회의 자료 매매 서비스의 방법, 수수료 및 가격에 대한 학회의 정책은 사전공지를 통하여 변경될 수 있다.

제5장 손해배상 및 기타사항

제13조(손해배상)
이용자가 학회의 원자료 DB를 부당하여 이용하여 학회나 원자료 생산자에게 손해를 끼친 경우 배상하여야 한다. 원자료 DB 생산자가 부당하거나 불합리한 방법으로 생산한 자료를 생산하여 이용자나 학회에 정신적 물질적 손실을 끼치는 경우에 손해를 배상하여야 한다. 또한 학회는 서비스의 이용과 관련하여 고의 또는 중대한 과실로 인해 생산자 및 이용자에게 손실을 끼치는 경우에 책임을 져야 한다.

제15조(분쟁의 해결)
1. 학회와 이용자 및 생산자는 서비스와 관련하여 발생한 분쟁을 원만하게 해결하기 위하여 필요한 노력을 한다.
2. 학회는 이용자와 생산자로부터 제출되는 불만사항 및 의견을 우선적으로 그 사항을 처리한다. 다만, 신속한 처리가 곤란한 경우에는 그 사유와 처리 일정을 즉시 통보해 준다.

제16조(규정의 해석 등)
본 규정에 명시되지 아니한 사항과 해석에 관하여는 학회의 정관 및 규정에 의한다.

부칙

1. 본 규정은 2008년 3월 1일부터 시행한다.

「한국지방행정학회」 학술·공로상 규정

2008. 3. 1 제정

제1장 총칙

제1조(목적) 한국지방행정학회 학술·공로상(이하 '학술·공로상'이라 칭함)은 본 학회의 학술지인 「한국지방행정학보」의 발전과 지방행정(지방자치)연구의 발전에 크게 기여한 학자의 업적을 인정하고 격려하는 데 그 목적이 있다.

제2조(종류) 학술·공로상은 학술상과 공로상 두 가지로 정한다.

제3조(시상 시기) 학술·공로상은 정기학술대회에서 시상한다.

제2장 학술상

제4조(학술상의 대상) 최근 1년간의 [한국지방행정학보] 학술지에 게재된 논문 중에서 지방행정 및 지방자치 연구의 발전에 기여한 우수한 논문을 선정하여 시상한다.

제5조(학술상의 심사) [한국지방행정학보] 학술상의 심사는 다음과 같이 한다.

1. 학술상의 심사는 본 학회 학술·공로상위원회에서 행한다.
2. 최근 1년간 [한국지방행정학보]에 발표된 논문 중 가장 우수한 논문이 게재된 자

제3장 공로상

제6조(공로상의 대상) 최근 한국지방행정학회 학술대회 유치, 진행 등에 남다른 공로가 인정되거나 기타 학회의 발전에 크게 기여한 자를 시상한다.

제7조(공로상의 심사) 공로상의 심사는 다음과 같이 한다.

1. 공로상의 심사는 본 학회 학술·공로상위원회에서 행한다.
2. 한국지방행정학회 학술대회 유치, 진행 등에 남다른 공로가 인정되거나 기타 학회의 발전에 크게 기여한 자

제4장 시상

제8조(시상) 시상은 상장과 부상의 형태로 한다.

부칙

1. 본 규정은 2008년 3월 1일부터 시행한다.

□ 편집위원장 : 배병룡 (경상대학교)

□ 편집위원 :
강문희 (한국방송통신대학교)
김광구 (경희대학교)
김도형 (California State Polytec Univ., Pomona)
배수호 (성균관대학교)
소광섭 (건양대학교)
신윤창 (강원대학교)
양기근 (원광대학교)
양덕순 (제주대학교)
이상엽 (한서대학교)
정주용 (충주대학교)
홍성만 (안양대학교)

『한국지방행정학보』 제8권 제1호

2011년 8월 25일 인쇄
2011년 8월 31일 발행

발 행 인 박 수 영
편 집 인 편집위원회

발 행 처 한국지방행정학회
전화 : 02-961-9172
011-230-6320
인 쇄 처 미래미디어

(비매품) ISSN 1738-6098