ISSN 1738-6098

韓國地方行政學報

THE KOREAN LOCAL ADMINISTRATION REVIEW

第 7 卷 第 1 號

韓 國 地 方 行 政 學 會

2010. 8

2010년도 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), 정주영(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)
최현일(열린사이버대학교)
하동현(한국지방행정연구원)
한부영(한국지방행정연구원)
홍성우(충북대학교)
황재영(대림대학교)

한국지방행정학보 제7권 제1호 2010. 8

목 차

협상의 성과에 영향을 미치는 주요 요인에 관한 연구
황재영 ····· 1

지방자치단체장의 부패유형에 관한 연구
김예승 ····· 19

국가 입법과정에 지방자치단체의 참여에 관한 연구
장훈철·양덕순 ····· 39

가구산업 발전의 정책적 모형에 대한 제언 : 경기북부지역을 중심으로
김환철 ····· 59

지방자치단체 도시 브랜드가치 활성화 연구 : 의정부시를 중심으로
정원희·정원섭 ····· 71

군(軍) 갈등과정을 통한 사례연구 : 제주도해군기지 이전 사례
김강민 ····· 95

지역공동체사업(CB) 및 지역형 사회적 기업 육성전략
염돈민 ····· 111

인위적 재난발생에 관한 사례연구 : 석유화학공업을 중심으로
장철인 ····· 135

지방자치단체와 지방의회 간 갈등관리 모형에 관한 소고
최재규 ····· 153

「한국지방행정학보」 제7권 제1호(2010. 8): 1-18

협상의 성과에 영향을 미치는 주요 요인에 관한 연구

A Study on the Main Factors Affecting the Results of Negotiation

황 재 영 (대림대학 국제사무행정과 교수)

Abstract

Jae-Young Hwang

Negotiation studies have been undertaken in two different fields. A majority of negotiation studies in public policy and trade have relied on case analysis methods. Recently, role-playing experiment methods have been adopted for the researches on public and business negotiations. These studies have been undertaken in quite different contexts as well as by using different methods. We can expect that negotiations are more inclined to pursue economic interest than legitimacy compared with those in public affairs. Therefore, the study results from the negotiations in public policies are difficult to apply to the business negotiations. This study focuses on negotiations to find out the factors affecting the results of precedent studies by using both qualitative and quantitative methods.

The results of this study imply that business and public negotiations are different from those in public affairs in the following aspects: Limitations of this study and suggestions for future studies are discussed.

주제어: 협상의 성과, 협상과정상의 주요 요인, 공공 및 민간 부문의 협상

Key Words: results of negotiation, main factors of negotiation process, public and business negotiations

Ⅰ. 서 론

최근 글로벌화·지식정보화시대의 조직 환경은 다양한 변화와 혁신을 요구하고 있으며, 아울러 조직구성원들에게도 급속한 환경변화에 대응할 수 있는 폭넓은 지식과 역량을 요구하고 있다. 대부분의 조직은 불확실한 대내외적 환경변화에 대처하기 위한 다양한 전략과 기술을 새롭게 개발·적용하고 있으나, 이러한 요인들도 중요하지만 모든 공·사조직을 막론하고 조직의 성장·발전은 결국 구성원들의 자질과 역량에 의해 이루어진다는 점이다. 따라서 공공부문과 민간부문의 여러 조직이 추진하고자 하는 다양한 문제해결 및 의사결정을 위한 대내외적 협력과 교섭을 이끌어내는 데에는 협상(negotiation)이라는 행위와 과정이 중요한 위치를 점하고 있다.

협상은 개인·집단·조직·국가 상호간 다양한 이익 추구와 이해관계 속에서 발생하게 되며, 상호간 지속적인 커뮤니케이션 과정을 통해 문제를 해결하고 서로 이득이 되는 발전적인 방안을 찾고자 하는 노력과 절차가 따르게 되는 것이다.[1] 또한 협상은 한 편으로는 사회생활 속의 인간관계 그 자체이면서 인생의 지표와 방향을 결정해주기도 한다. 우리는 일상생활에서 어떻게 하면 좋은 인간관계를 맺고, 대인관계를 잘 유지해 나갈 수 있을까? 어떻게 하면 인간관계 속에서 상호 친밀감과 신뢰감을 갖도록 하느냐? 대인관계에서 발생하는 갈등과 분쟁을 어떤 방식으로 원만하게 풀어나가느냐? 등 여러 가지 문제에 직면하게 되며, 이를 해결하기 위해 의식적·무의식적으로 협상을 하게 된다(황재영, 1999: 164).

이와 같이 협상은 인간관계 속에서 자연발생적으로 이루어지는 행위이면서, 다양한 조직이 직면한 대내외적 문제 해결과 의사결정을 위한 구성원들의 역량이자 기술이며, 궁극적으로는 한 조직이 갖고 있는 힘의 원천이라고도 할 수 있다.

본 연구는 정부와 민간기업 등 다양한 조직 활동에서 이루어지는 협상의 성과에 영향을 미치는 여러 가지 요인들에 초점을 두어 분석하고자 한다. 또한 이와 관련된 선행연구 결과를 중심으로 협상과정에 영향을 미치는 주요 요인을 분석·도출하고, 이에 대한 시사점 및 함의를 파악하고자 하는 목적이 있다.

---

1) 협상의 개념에 대해서는 관점이나 학자들에 따라 다소 다양하게 정의하고 있으나, 대체로 인간관계 속에서 복수 주체간의 상호작용 또는 교환행위로서 갈등과 분쟁의 해결, 공통된 이익배분(이해관계의 조정)과정이라는 점에서 그 공통점을 발견할 수 있다. 협상의 개념 및 특성에 대한 자세한 이론적 논의는 Rubin & Brown(1975), Gulliver(1979), Ikle(1982), 이달곤(1995), Lewicki, Litterer, Minton, Saunders(1999) 등을 참조바람

Ⅱ. 협상의 유형과 성과에 관한 이론적 배경

1. 협상의 유형과 성과

협상의 유형은 접근방법이나 학자들 마다 여러 가지 차원에서 분류·제시되고 있다. 협상이 놓여진 상황조건의 차원에서 보면 분배적 협상(distributive negotiation)과 통합(융화)적 협상(intergrative negotiation)으로 나눌 수 있다(Lewicki, Litterer, 1985: 17). 분배적 협상은 당사자들에게 귀착되는 이익(몫)의 크기가 고정되어 있는 상황에서 분쟁의 당사자가 이익을 나누어 가지려 하며, 하나의 당사자가 이득을 얻고 상대방은 손해를 보게 되는 승리-패배(win-lose)유형이다. 통합적 협상은 이익의 크기가 고정되어 있지 않는 상황에서 당사자 모두가 이익을 얻는 승승(win-win) 유형이다. 당사자가 적대적이기보다는 개방적이고 친화적인 관계를 유지한다는 점에서 융화적 협상이라고도 할 수 있다.

통합적 협상에서는 당사자들이 상대방의 이익을 포함한 공동이익을 추구하는데 반하여, 분배적 협상에서는 당사자들이 자신의 일방적 이득을 극대화하려고 하기 때문에 협상 결과에 나쁜 영향을 줄 수 있다. 물론 통합적 협상에서도 합리적 당사자들이 각자 자신의 이득을 극대화시켜 주는 협상 대안을 선택하기 때문에 당사자의 공동이익을 실현하지 못할 수 도 있지만(Mnookin & Ross, 1995), 그 가능성은 적다고 보고 있다.

대부분의 갈등 상황은 순수하게 이기거나 지는 영합(zero-sum)상황이기보다는 오히려 공동이익을 달성할 수 있는 가능성을 지니고 있다(Pruitt & Robin, 1986; Lewicki, Saunders, & Minton, 2001). 한 협상자가 상대방에게 손해를 끼치면서 자신의 이익만을 달성하는 경우보다 협상관계자 모두의 성과를 최대화시킬 수 있는 통합적 해결에 이르렀을 때, 협상은 당사자들에게 가장 효과적이며 만족스러운 결과를 가져 다 줄 수 있다(Pruitt, 1981). 협상자 들은 윈-윈의 합의를 통하여 서로의 관계를 증진할 수 있으며, 시간이 지날수록 더욱 안정적인 관계를 유지할 수 있다(Pruitt & Rubin, 1986). 하지만 협상자 들은 통합적 합의가 지니는 이점을 인식하고 있음에도 불구하고 종종 통합적 합의에 이르지 못한다(Bazerman & Neale, 1983 ; Lax & Sebenius, 1986; Thompson, 2001). 그 이유는 여러 가지가 있겠지만 우선적으로, 사람들은 협상과정에 있어서 서로 지향하는 바가 다르기 때문이다(Thompson, 2001). 개인주의적 협상자 들은 상대방이 얼마만큼의 이익을 얻는지에 상관없이 오직 자신의 목표를 최대화하고자 하며, 경쟁적 협상자 들은 협상성과의 차이를 최대화하고자 힘쓰며, 협력적 경쟁자들은 협상성과가 최대한 동등하며 협상성과 간의 차이가 최소화될 수 있도록 노력한다. 협상의 결과로 얻어지는 협상 당사자 간 이익의 합은 협상자 들이 가지는 일련의 전략에 따라 다양하게 나타난다.

2. 협상연구에서의 성과와 성과측정

협상연구에 있어서 협상의 성과를 어떻게 측정하느냐는 매우 중요한 이슈라고 할 수 있다. 이는 협상의 종류, 상황, 협상자의 기대심리, 기업조직에의 기여 정도, 협상 상대방(또는 조직)과의 지속적인 관계 유지 등에 따라 협상의 성과를 측정하는 기준이 달라지기 때문이다.

Druckman(1977)은 협상의 성과를 측정하기 위한 기준으로 ①협상의 유형: 협의의 양, 협상의 속도, 양보의 정도 등 ②만족도: 협의목표에 대한 만족도, 쌍방관계에 대한 만족도 등 ③목표달성 정도 ④성과의 이행 가능성으로 측정하였고, Underdahl(1991)은 협상의 성과물인 합의안의 실제효과는 미래에 결정되며, 그 결과를 예측하는 것은 아주 어렵다고 보았다.[2] 또한 협상성과를 측정하기 위한 지표로서 합의여부, 효율성, 안정성, 분배 및 최초 입장으로부터의 괴리 등 5가지 기준을 제시하고 있다. 여기서 합의(agreement) 여부, 효율성(efficiency), 안정성(stability) 3가지 기준은 협상에서 양 당사자의 결합이득을 평가하기 위한 기준이며, 분배와 최초입장으로부터의 괴리(distance from opening positions) 기준은 협상 당사자의 성취를 평가할 수 있는 기준이다(Underdahl, 1991). 여기서 합의는 협상당사자들 간 의사의 부합을 의미하나 합의 여부가 협상 결과를 결정하는 만족할 만한 지표는 될 수 없다. 즉 협상 결과의 평가에 있어 합의 여부는 충분조건은 될 수 있으나 협상의 성공을 평가하기 위한 지표는 될 수 없다. 효율성 기준은 협상자 들이 합의를 통해 달성 가능한 최대치와 실제로 성취한 것과의 차이를 나타낸다. 안정성 기준은 당사자 간에 합의안을 위반하려는 유인이 없거나 이들이 효과적으로 억제되는 정도를 말하며, 협상에 있어 안정성이 확보되려면 합의를 위반함으로써 얻을 수 있는 이득이 합의안을 준수하려는 의무감 또는 제재에 대한 두려움으로 상쇄되는 경우이다.

그리고 협상당사자에게 주어지는 협상으로부터의 이득은 협상당사자들이 전체로서 협상에서 얻는 결합이득의 크기와 합의로부터 발생되는 전체 비용과 수익이 당사자에게 분배되는 몫에 의해 결정된다. 협상 결과를 평가하기 위한 기준으로서 최초 입장으로부터의 괴리는 협상의 각 의제별 최종 합의치와 최초 주장치와의 차이로 정의된다(곽노성·권호근, 2001).

Dwyer(1984)는 실험적 연구에서 이용할 수 있는 협상자의 만족도를 측정하기 위한

---

2) Underdahl은 타결안이 당사자에게 미칠 효과를 예측하기 어려운 이유를 네 가지를 들고 있다. 첫째, 합의안이 적용될 미래의 상황이 불확실하기 때문이다. 둘째, 시간의 경과에 따라 당사자가 새로운 환경에 적응하게 됨으로써 합의안의 효과가 바뀔 수 있다. 셋째, 미래의 협력을 규정한 기본합의문에서처럼 협력조항의 복잡성으로 인하여 그 전체적인 효과를 추정하기 어려운 경우가 많다. 마지막으로 합의안의 결과를 예측할 수 있다 하더라도 시간의 경과에 따라 평가기준이 바뀔 수 있다.

척도의 신뢰성을 개발하고 검정하였다. 이 척도에는 ①보상에 대한 만족, ②상대방에 대한 만족, ③자신의 실적에 대한 만족 등 3가지 차원의 만족을 사용하였다. Neal & Bazerman(1985)은 협상 결과에 대한 협상자의 평가는 협상 결과가 자신이 최초 목적에 얼마나 근접했는가에 관한 인식에 의해 정해진다고 설명하면서 협상자가 최초의 목적에서 벗어난 결과를 얻었을 경우에는 협상자가 관련 협상은 성공적이지 못하였다고 인식하게 된다고 하였다. Harry & James(1977)는 협상은 만족에 대한 기대를 토대로 이루어지는데 만족에 대한 미래의 기대는 주관적이므로 상대방은 물론 자기 자신의 만족도도 측정하기 어렵다는 한계를 가지고 있다고 하였다. Tversky & Kahneman(1981)과 Keman & Lord(1991)에 의하면 협상의 결과에 대한 만족여부는 협상자가 가지고 있는 준거기준이나 기대수준과의 차이에 의하여 결정된다고 하였다. 실제 성과의 측정방법을 Kochan & Wheeler(1975)의 방법처럼 계량적으로 접근하는 방안이 경제학적 관점에서 활용되어지고 있으나 이러한 기법으로 측정한 성과는 협상이 이루어지는 시점의 경제적 상황이나 기업의 내부적 상황에 따라 차이가 존재하기 때문에 협상 자체의 성과를 측정하는 데에는 한계점이 존재한다(Bell, 1995).

이상에서 기존 연구자들의 논의를 바탕으로 협상성과 측정에 관하여 정리해보면, 계량적 방법(Kochan & Wheeler, 1975: 46-66; Anderson, 1979: 127-143; Florito & Hendricks, 1987: 569~584; Thompson & Hastie, 1990: 98-123)과 비계량적 방법(Jacobson, 1981; Ganesan, Neale & Bazerman, 1985; Pinkley, 1992; Ganesan, 1993; Conlon & Loss, 1993; Pinkely & Northcraft, 1994), 당사자 일방(Camevale & Lawler, 1986)과 쌍방의 성과를 동시에 측정하는 방법(Kochan & Wheeler, 1975; Anderson, 1979)들이 이용되어 진다. 또한 양측의 성과를 통합하여 하나의 성과로서 측정하는 접근방법(Neale, 1984; Bazeman et al, 1985; Camevale & Lawer, 1986; Huber & Neale, 1987; Simons, 1993; Bell, 1995; Saxton, 1997)이 증가하고 있는데 이러한 쌍방의 공동의 결과를 하나의 성과로서 사용하는 이유는 이 기법이 경제적 모델이 익숙하지 못한 사회심리학자들에게 이해가 용이하며 또한 실험 대상자들은 흔히 자신만의 협상성과 뿐만 아니라 상대의 성과에도 관심을 갖는 경향과 부합되기 때문이다(Loweenstein, Thompson & Bazerman, 1989: 426-441). 그러나 이러한 연구들은 대부분은 실험실 연구로서 현실적인 협상의 성과를 대상으로 하고 있는 연구는 없다는 점이다. 또한 현실적 상황에서 계량적인 방법으로 성과를 측정하기 위해서는 개별 협상 항목에 대하여 쌍방의 효용가치를 주관적으로 계량화하여 하며 이러한 결과는 협상의 성과측정을 비현실적으로 왜곡하게 된다. 따라서 현실적 상황 하에서의 협상성과는 대부분 비계량적인 측정을 하게 된다는 것이다(임채승, 2003).

또한 협상의 성과측정은 사회심리학적 관점과 경제적 관점으로 접근할 수 있다(Tripp

& Sondak, 1992: 273-295). 사회심리학적 관점에서의 협상성과의 측정은 협상 결과에 대한 만족도와 공평성 또는 협상과정 및 결과가 협상자의 초기 기대치와 어느 정도 차이가 있는가를 측정하고 있다(Rubin & Brown, 1975; Neale & Bazerman, 1991). 또한 경제학적 관점에서의 협상결과의 측정은 상호관계의 개선 등을 고려하지 않고 경제적 측면의 성과를 계량화하려는 경향이다.

Kochan & Weeler(1975) 등이 최초로 협상 결과의 계량화를 시도하였는데, 연구자의 주관적인 가중치 부여에 의한 합의 내용의 항목별 계량화 기법으로서 연구결과에 대한 타당성을 결여하고 있다. 협상성과는 협상목표의 관철 정도를 의미하는 것으로서 이러한 경우 비교 기준은 성과측정의 지침으로 작용한다(Neale & Bazerman, 1991). 그러나 흔히 현실의 협상성과의 척도가 되는 비교 기준들은 명확한 방안이 되지 못하고 모호한 특성이 있기 때문에 이것이 결국 협상성과의 판정을 애매하게 하는 원인으로 작용한다(Thompson & Loewenstein, 1992). 즉 비교 기준으로 어느 것을 사용하느냐에 따라 동일한 협상성과가 이익이 될 수도 있고 손실이 될 수도 있는 것이다. 협상성과의 측정에서 만족도를 사용하는 경우 사용되는 비교 기준은 협상의 개시 시점에서 협상 당사자가 제반 상황을 고려한 후의 협상 결과로 예상한 수준이며 이 예상수준과 실제성과의 차이에 의하여 만족도는 결정된다(Florito & Hendricks, 1987).

그러나 협상성과로서 만족도를 이용할 때에는 자원의 풍족성이 고려된다. 노사 간 임금협상의 경우 기업의 재정 상황이 풍족할 때 노조의 연구를 충족시켜 줄 수 있음으로 협상이 성공적으로 타결될 가능성이 높으며 노사 간의 관계도 호의적으로 유지될 수 있기 때문이다. 또한 자원이 풍족하지 못하고 협상성과가 저조한 경우라도 기업의 내외적 주변 여건을 고려한 협상자의 종합적 판단에 의하여 만족도는 결정될 수 있다.

Ⅲ. 협상의 성과에 영향을 미치는 주요 요인 분석

본 연구에서는 협상의 성과 및 협상 결과에 영향을 미치는 주요 요인(변수)과 관련된 선행연구 결과를 토대로 공통적으로 지적되고 있는 주요 요인들을 도출하여 분석하면 다음과 같다.

1. 협상주체(협상자)와 관련된 요인

협상주체(협상자)와 관련된 요인들을 지적하고 있는 선행연구들은 다양하게 나타나고 있는데, 구체적으로 세분하여 보면 협상자의 자질에 필요한 요인들을 언급하고 있는 연구

와 협상자의 지식과 경험에 관하여 지적되고 있는 연구로 구분하여 볼 수 있다(김승철, 2006: 32).

협상자의 특성이론에 입각한 관점으로 인간의 행동을 설명하려고 시도하고, 개인특성은 행동의 규칙성을 관찰하여 표현하였다(박현숙·김병국, 2002). Pooler(1964: 1-12)는 구매자로서의 유능한 협상가는 명료한 사고능력, 의사표현 능력, 인내, 재치, 유머감각, 분석능력, 객관성, 전반적으로 협상에 접근할 수 있는 능력을 가지고 있다고 하였다. Creaghe(1965: 49-96)는 외교 협상에서의 개인적 자질에 대한 연구를 수행한 결과 성실성, 지식, 인내심, 정확성, 감정이입, 자기통제, 체력, 사고력, 판단력, 관리능력, 유머감각 등이 협상가의 필수적 자질이라고 결론지었다.

Theodore(1999; 강주헌 역, 2000)는 협상자가 지녀야 할 협상의 12가지 기법을 제시하고 있으며, Coffin(1976)도 협상자가 협상을 성공적으로 진행하기 위한 9가지의 협상원칙을 제시하고 있다. Cohen(1980)은 협상에 가장 영향을 줄 수 있는 요소로 일에 임하는 태도가 갖는 힘, 끈질김으로 인해 얻는 힘 등을 언급하고 있으며, Susskind(1981)는 환경 분야에서 협상에 영향을 미치는 변수를 탐색하였는데 그 결과 협상에 영향을 미치는 요인으로 협상 참여자의 인내심 등을 제시하고 있다. Rubin & Brown(1975)은 자기 자신과 업무에 대한 자긍심을 갖고, 타협적 성향을 갖는 협상자는 통합적 전략을 사용함으로써 협상 결과에 대해 만족을 하고, 자기중심적 협상자 들은 분배적 협상을 행하는 경향이 있다고 하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 협상자질과 관련하여 선행연구들이 광범위하여 연구되어 왔다는 것을 알 수 있다. 협상자가 지니는 '개인적 차이'는 협상연구에 있어서 중요한 연구주제로 다루어져 왔다(Lewicki, Saunders, & Minton, 1999). 또한 협상자와 관련하여 선행연구들을 살펴보면 협상계획 수립과 준비능력, 의사표현능력, 인내심, 협상당사자의 행태, 인간관계, 협상지식 등을 협상자와 관련 주요 요인으로 지적하고 있다.

2. 협상당사자의 감정과 관련된 요인

Allred, Mallozzi, Matsui & Raia(1997)는 협상과정에 있어서 화(anger)와 동정(compassion)의 영향을 분석하였는데, 협상논리 보다는 화의 감정과 동정의 감정이 협상에서 더 큰 영향을 미친다고 하였다.

Barry & Oliver(1995)는 협상에 있어서 감정의 역동적 모델을 구축하였는데, 협상 분위기의 역할과 감정의 역할을 분석하면서 감정은 협상의 결과에 큰 영향을 미친다고 하였다. Pillutla & Mumighan(1996)에 따르면 감정은 종종 협상의 실패를 초래하는 주요한 원인이 된다고 지적하고 있다(김상구, 2002: 69-70).

Fisher & Ury(1991)는 협상과정에서 상호간의 이해관계가 극도로 팽팽한 경우 감정은 대화 그 자체보다 더 중요해지는 상황이 초래되는 경우가 있다. 이런 경우 어느 일방의 감정은 다시 상대방의 감정에 영향을 주게 됨으로써 협상을 교착상태에 빠지게 하거나 최악의 상태로 종지부를 찍을 수 있다고 하였다(Fisher & Ury, 1991: 29). 인간의 모든 행위는 감정에 의해서 지배를 받기 때문에 감정이야말로 협상의 성패를 좌우하는 핵심적 요소로 볼 수 있다. 결국 협상과정에서 감정은 협상자의 커뮤니케이션 능력에 영향을 미치며, 그 다음으로는 당사자들의 행동을 지배하고, 나아가서 행위 그 자체를 조작하기도 한다. 협상자의 감정과 관련된 연구결과들을 살펴보면, 감정이 협상과정과 결과에 영향을 미치고, 또한 화가 난 협상자 들은 협상을 교착상태에 빠지게 함으로써 감정에 대한 조절능력이 협상에 있어 중요한 요인임을 지적하고 있다(김승철, 2006: 38).

3. 협상 전략 및 전술과 관련된 요인

Pruitt & Camevale(1993)은 이슈구조, 전략과 전술, 당사자의 행태, 인지적 과정, 사회규범, 당사자 간 관계(권력, 신뢰), 집단과정(내부협상), 제3자의 존재 등을 지적하고 있고, 이달곤(1995)은 협상의 결과에 영향을 미치는 독립 변수로서 협상의 유형과 전략, 협상의 과정과 타협 규칙 등에 대하여 강조하고 있다.

또한 Arrow(1995)는 승승협상(win-win negotiation)을 저해하는 요인에 초점을 두고 전략적 전술적 요인, 인지적·심리적 요인, 제도적, 구조적 요인을 지적하고 있다. Fisher & Ury(1991)는 협상전략을 입장협상전략(positional negotiation)과 원칙협상전략(principle-based negotiation)으로 구분하였는데, <표 1>은 3가지 협상유형에 대하여 설명하고 있다.

입장협상전략은 자신의 입장, 즉 제시한 제안을 중시하는 특징을 보이는데 강성입장전략(hard positional negotiation)과 연성입장전략(soft positional negotiation)으로 나누어진다. 전자는 사람과 이슈에 대하여 완강하고, 적대적 관계, 입장고수, 양보요구 등의 특징을 보인다. 후자는 사람과 이슈에 대하여 너무 유순하고, 관계를 중시하며, 일방적으로 양보하는 태도를 취한다. 이에 반하여 원칙협상전략은 특정 결과 또는 행동노선에 대한 도덕적 정당성, 즉 공평성, 합리성, 정의, 객관성 등에 호소함으로써 갈등당사자의 욕구를 충족시키려는 방식이다.

<표 1> 입장협상전략과 원칙협상전략

구분	입장협상전략		원칙협상
	강성입장 협상	연성입장 협상	
상대에 대한 인식	적대자 (adversary) 상대를 불신	친구 상대를 신뢰	문제해결자 (problem-solver) 신뢰여부와 관계없이 협상진행
협상목적	승리	합의	현명한 합의
합의에 대한 인식	합의 대가로 일방적 양보 요구	합의를 위해 일방적 양보	상호 이익을 얻는 방법 모색
관계	관계를 담보로 양보를 요구	관계를 돈독히 하기 위해 양보	관계로부터 협상을 분리 (negotiation from relationship)
포지션의 변화	초기 입장을 고수	입장을 자주 바꿈	입장보다는 협상이익에 초점을 둠
협상자의 태도	상대와 협상이슈에 대해 강경한 태도 (Be hard on the issues & people)	상대와 협상이슈에 대해 부드러운 태도 (Be soft on the issues & people)	협상이슈에 강경하나 상대에는 부드러움 (Be hard on the issues, but soft on the people)
협상전략	위협과 압력	위협에 굴복	이성에 따를 뿐 압력에 굴복하지 않음

자료: Fisher & Ury(1991: 13).

<표 2>는 두 가지 협상의 차이를 나타내고 있는데, 투쟁적 협상은 승패게임(win-lose game) 또는 영합게임(zero sum game)이며, Fisher와 Ury의 모델에서는 강성입장협상에 해당된다. 또한 경쟁협상과 유사하다. 호혜적 협상은 승승게임(win-win game) 또는 포지티브섬 게임(positive-sum game)이며 원칙협상, 공조적 협상(collaborative negotiation)과 비슷하다. 이 두 가지 유형의 협상은 협상형태, 협상이익이의 배분, 정보의 흐름 등에서 차이가 있다.

<표 2> 투쟁적 협상과 호혜적 협상의 차이

구분	투쟁적 협상·분배적 협상(Distributive Negotiation)	호혜적 협상·결합적 협상 (Integrative Negotiation)
협상형태	Win-lose Zero-sum game	Win-win Positive-sum game
협상이익의 배분	피자 나누기 (fixed pizza-cutting)	피자 만들기 (larger pizza-cooking) 서로 협조하여 협상이익 자체를 크게 함
정보의 흐름	정보를 공개 안함	정보를 공개함
상대의 이익	자기주장만 함	상대방의 요구사항과 입장을 이해하려 함
협상전략	비도덕적, 기만적 술책	도덕적, 협조적 전략

이상에서 살펴본 바와 같이 학자들에 따라 협상전략의 유형은 여러 가지로 나타나고 있으며, 협상전략 유형에 따라 협상 성과 및 결과에 다르게 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 또한 전술적 수단 측면에 있어서 협상 의제의 수와 협상의 진행단계에 따라서 대응전략이 다르게 나타나며 협상 결과에 따른 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다(김승철, 2006: 45).

4. 협상당사자 상호간 관계와 관련된 요인

협상당사자 상호간의 관계가 협상성과에 영향을 미친다는 선행연구결과를 살펴보면, 신뢰를 통한 관계형성이 협상성과에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보여주고 있고, 협상자의 상호관계가 협상성과에 영향을 미치는 관계를 제시한 연구, 커뮤니케이션과 협상성과와의 관계를 언급하고 있는 연구로 구분해 볼 수 있다.

협상에 있어서 신뢰의 선행연구에서는 Graham(1980)은 상대방의 신뢰성은 협상성과(협상자의 이익 및 상대방 만족)에 정(正)의 관계에 있다고 하였다. Lewicki(1996: 49-50)는 협상자간에 깊은 관계가 형성되면 높은 협상성과를 기대할 수 있는데, 상호관계는 5대 요소에 의해 영향을 받는다고 하였다. ①신뢰(Trust)는 협상자간의 신뢰수준이 높으면 좋은 관계가 형성되고 협상테이블에서 서로 협조하려 한다. ②공통점(Commonality)은 협상자간에 취미, 가치체계 등에서 공통점이 많으면 관계형성이 쉽다. ③존경(Respect)은 상대를 존경하면 관계형성이 쉬우며 상대의 입장을 잘 이해해 주고 잘 대해 주려는 경향이 강하다. ④상호관심(Mutual concern)은 협상자가 상대로부터 정

보를 얻기를 원한다거나 상품구입을 절실히 원한다던가 하여 서로 간에 관심이 많으면 관계가 쉽게 형성된다. ⑤호의적 감정(Being emotional)은 협상자가 상대에 대해 호의적 감정을 가지면 관계형성이 쉽게 될 수 있다고 언급하고 있다(Lewicki, 1996: 49-50).

Provis(2000)는 협상에 있어서 협상당사자간의 신뢰와 도덕(양보)을 강조하고 있다. 그에 따르면 협상 당사자들 사이에 신뢰가 존재할 때는 서로가 이익이 되는 협상안을 도출할 가능성이 높다고 지적하면서, 양자 간의 신뢰는 도덕적 행위와 밀접한 관계가 있다고 지적한다. 황재영(1999)은 일반적으로 인간관계에 있어 중요한 요소 하나는 상호간 신뢰(trust)관계라고 할 수 있다고 언급하면서 협상에 있어서도 이해당사자 간에 신뢰가 어느 정도 확보될 수 있다면, 상호 만족하는 협상 결과를 이끌 수 있도록 양보를 주고받을 수 있다고 하였다. 협상당사자들 간의 믿음과 신뢰성 유지는 상호 협력 상태를 유지하면서 협상을 진행할 수 있기 때문에 협상 자체가 가치나 이익창조의 과정으로 보는 비영합게임(nonzero-sum game)의 양상을 보임으로써 모두에게 만족을 주는 결과를 가져올 수 있다(Susskind & Cruikshank, 1990).

박현숙 등(2002)은 협상자 상호간 관계에 있어서 협상성과는 상대방에게 의존하는 결과의존성(outcome dependence)의 성질을 갖는다고 주장하고 있다. 협상에서 상호간 관계는 결국 자원의 배분과 교환을 목적으로 이루어지는데, 그 자원은 경제적인 유형의 가치뿐 아니라 자존심, 명예, 원칙, 신뢰, 대표성 등과 같은 무형의 가치도 포함된다.

협상당사자 상호간의 관계와 관련하여 선행연구결과를 종합해 볼 때 신뢰를 통한 관계형성이 협상성과에 영향을 미치고 있음을 보여주고 있으며, 협상자의 상호관계가 협상성과에 미치는 영향, 커뮤니케이션과 협상 성과의 영향관계를 지적하고 있다. 그러나 기존의 신뢰연구들과 협상에서의 신뢰연구들을 비교하여 보면 신뢰의 개념과 유형 등에 있어 협상연구는 체계적인 연구가 시행되고 있지 않다(김승철, 2006: 50).

5. 정보와 관련된 요인

많은 연구자들이 협상에 있어서 협상당사자의 선호와 우선순위에 관한 정보공유가 협상결과의 질을 향상시킨다는 연구결과를 제시하였다(Daniels, 1967; Neale & Bazerman, 1991; Thompson, 1991; Pruitt & Carmevale, 1993). Walton & Mckersie(1965)는 협상자들의 선호에 대한 정보교환을 통하여 협상과정을 촉진할 수 있으며, 공유된 정보는 협상자 들이 정확한 판단을 하고 통합적 합의를 하는 데에 필요하다고 밝혔다. Thompson & Hasite(1990)는 협상자가 협상 결과로 서로가 얻게 될 이익의 양을 정확하게 아는 것은 한 당사자만이 아닌 협상자 모두에게 유리한 통합적 협상을 가능하게 한다는 것을 밝혔다. Pruitt & Lewis(1975)는 자연스럽게 발생한 정보공유가 더 높은 공동 이익과 밀접한

관련이 있음을 밝혀냈다.

몇몇 연구들은 협상에 있어서 공유된 정보의 양을 측정한 다음 이를 협상성과의 질과 어떠한 관련이 있는지를 분석하였다(Pruitt & Lewis, 1975; Schulz & Pruitt, 1978; Kimmel et. al., 1980; Camevale, Pruitt, & Seilheimer, 1981). 정보량의 차이가 협상 결과에 미치는 영향은 대단히 크다. 협상 전에 협상자가 자신의 유보가치(reservation value)를 결정하며, 근원적 이해(real interests)를 파악하고 상대방에 대해서는 이들을 파악하려면 관련 정보의 수집이 있어야 한다.

협상과정에서 상대방에 비해 정확하면서 많은 정보를 가진 협상자는 그렇지 못한 협상자에 비해 협상의 주도권을 가지고 자신에게 유리하게 협상을 진행하게 된다. 이는 상대방의 최대 양보점에 대한 추정을 가능하게 함으로써 뿐만 아니라 자신의 협상 이외에 최고대안(Best Altemative To A Negotiated Agreement: BATNA)을 향상시킬 수 있기 때문이다. 따라서 협상자들은 협상과 관련된 사적 정보를 획득하려고 많은 노력과 시간을 투입하게 된다. 그러나 정보를 획득하는 데는 시간과 비용이 발생하므로 정보획득에 따른 이익과 비용을 고려하여 적정 정보량의 수집을 결정해야 한다(곽노성·권호근, 2001: 138). Thompson(1991)은 협상자는 상대방에 관한 정보 수집은 물론 상대방에게 자신의 이해관계에 관한 정보를 제공하는 것이 바람직하다고 주장한다. 따라서 상대방에 자신의 우선순위에 관한 정보를 제공하는 협상자는 승승(win-win)방식 합의에 이르기 쉽다.

이상에서 살펴본 바와 같이 정보는 협상에 있어서 가장 일반적인 힘의 원천으로서(Lewicki, Saunders, & Minton, 1999), 협상력의 근원이 되고 있음을 지적하고 있다(Thompson, 2001). 또한 정보공유가 협상 결과에 긍정적 결과와 부정적 결과를 미친다는 유형의 연구결과들이 언급되고 있으며, 정보량의 차이가 협상 결과에 미치는 영향은 매우 크며, 협상 사전단계와 협상과정 단계에서도 새로운 정보의 수집이 중요함을 언급하고 있다(김승철, 2006: 53).

6. 문화와 관련된 요인

문화란 한 집단이 함께 공유하는 가치와 믿음(shared values and beliefs of a group of people)이라고 정의할 수 있다(Lewicki, Saunders, Minton, 1997: 223). 문화는 인간의 사고, 감정, 가치관 및 행위방식에 영향을 미치며, 이러한 문화적 영향을 받아 형성된 인간의 심리적·행위적 특징은 대부분 사람들 간 커뮤니케이션을 통해 이루어지는 협상행위에 그대로 반영된다. 따라서 협상스타일은 문화에 따라 현저하게 차이를 나타내며, 국제협상에 있어서 문화는 매우 중요한 요인이 된다.

따라서 문화와 협상 형태간의 입장에 대한 이해가 선행되어야만 정확한 의사소통이 가능하고 갈등의 합리적 해소가 가능하다. 협상을 문화적 측면에서 보면 동일문화권 내 협상, 즉 동일문화 협상(intra-cultural negotiation)과 문화권간 협상(inter-cultural negotiation), 즉 다문화 협상(cross-cultural negotiation)으로 구분할 수 있다.

동일문화권 협상과 관련하여 Graham(1987)은 실증연구를 통하여 다문화 협상에서보다 동일문화협상에서 협상자 들이 더 협력적이라는 사실을 발견하였다. 협상자 들은 다른 문화권 상대와 협상을 할 때 이질감을 느끼면 상대에 대해 덜 매력을 느끼고 상대가 자신과 다른 목적을 가지고 있다고 인식한다. 따라서 상대방의 주장은 자신에게 별로 좋지 않은 것으로 받아들여 비협조적인 태도를 보이게 되어 결과적으로 좋은 협상성과를 얻지 못한다(Graham, 1997: 161-179).

신군재(1995)는 한국, 일본, 미국 기업인을 대상으로 하여 각각 개인적 특성이 협상 과정과 성과에 미치는 영향에 대하여 분석한 결과 특정한 상황적 제약 조건 하에서 국가간의 협상자의 개인적 특성 및 상황적 제약 조건, 그리고 협상과정 및 협상 결과 사이에는 유의미한 차이가 있다고 하였다. 이러한 사실을 토대로 각 국가의 협상자 들의 문화적 차이가 협상과정 및 결과에 영향을 미친다고 하였다.

Evans(1963)와 Rubin & Brown(1975) 등의 연구에 의하면, 다문화협상이 동일문화권 내 협상보다 훨씬 어렵다고 주장하고 있는데, 이는 협상자간의 유사성(similarity), 협상자의 IO(Inter-peronal orientation)성향, 협상자의 가치사슬, 다문화 의사소통(cross-cultural communication)의 어려움 등에 기인한다고 하였고, 협상자가 상대에 대해 느끼는 유사성(similarity)과 협상성과 간에 긴밀한 관계가 있다는 것이다. 이달곤(1994)은 협상에 영향을 미칠 수 있는 것을 문화로 판단하고, 문화가 협상에 미치는 영향을 파악하는 것은 협상당사자의 효과적 의사소통 방법의 개발을 가능하게 한다고 주장하고 있다.

요컨대 문화가 협상 결과에 미치는 선행연구들은 문화적 차이, 의사결정과정, 협상자의 개인적 특성, 의사소통, 유사성 등이 지적되고 있으며, 특히 문화적 가치가 특정한 협상전략을 선택하도록 영향을 미친다고 볼 때 협상에 있어서 문화는 다양한 협상과정과 결과에 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다(김승철, 2006: 26-27).

7. 협상 목표와 관련된 요인

협상과정에 있어서 목표는 협상성과에 영향을 미치고 있음을 선행연구들을 통해 파악할 수 있다. Shell(1999)은 협상에서 얻고자 하는 목표를 분명히 하지 않으면 협상자는 협상테이블에서 언제 상대에게 '예', 또는 '아니오' 라고 할지를 모른다고 강조한다. 또한

명확한 협상목표를 설정하고 이를 얻기 위해 노력할수록 보다 많은 협상성과를 얻을 수 있다고 하였다(Shell, 1999: 24).

Margart & Bazerman(1975)의 연구에서는 적당히 높게 설정된 목표는 이익을 증진시키는 반면, 매우 높은 목표는 오히려 이익을 감소시킨다고 나타났다. 또한 안세영(2003)은 협상자가 협상목표를 높게 잡지 않으려는 이유는 자신의 심리적 만족이나 두려움 때문이라고 주장하고 있다. Shell(1999)은 이것을 '실패에 대한 두려움' 또는 '불만족의 감정(Feeling of Dissatisfaction)이라고 주장하였다. 또한 Wilson & Putnam(1990)은 경영분야 협상에 있어서 협상자 들이 협상에 대한 기대와 목표는 협상자의 역할에 따라 차이를 나타낸다고 주장하고 있다.

이상과 같이 협상목표와 관련하여 선행연구들은 명확한 목표의 설정이 협상의 성과에 영향을 미친다는 결과와 더불어 목표설정을 하는데 있어서 목표 설정의 조절이 협상성과에 차별적인 영향을 미친다는 연구결과들이 있다. 또한 철저한 내부협상을 통하여 내부 의견 수렴과정을 거치고 외부협상에 임하는 것이 협상력 제고로 연결되고 있다는 연구결과도 있다.

Ⅳ. 요약 및 결론

개인·집단·조직·국가 상호간의 다양한 협상에 영향을 미치는 요인들에는 협상주체와 관련된 요인, 협상이 이루어지는 환경적 요인 및 구조적 요인 등 수많은 변수들이 작용하게 된다.

본 연구에서는 여러 공·사조직에서 이루어지는 협상의 성과에 영향을 미치는 다양한 요인들에 중점을 두고, 선행연구 결과를 토대로 공통적으로 지적되는 주요 요인들을 도출하여 분석하였다. 본 연구를 통해 나타난 주요 결과를 요약·정리하면 다음과 같다.

첫째, 협상주체(협상자)와 관련한 요인으로서 협상계획 수립과 준비능력, 의사표현능력, 인내심, 협상당사자의 행태, 인간관계, 협상지식 등을 협상자와 관련된 주요 요인으로 지적하고 있다.

둘째, 협상당사자들의 감정과 관련한 요인들로서 협상자의 감정이 협상과정과 결과에 영향을 미치고, 화가 난 협상자 들은 협상을 교착상태에 빠지게 함으로써 감정에 대한 조절능력이 협상에 있어서 중요한 요인임을 지적하고 있다.

셋째, 협상전략 및 전술과 관련된 선행연구결과에서는 학자들에 따라 협상전략의 유형은 여러 가지로 나타나고 있으며, 협상전략 유형에 따라 협상 성과 및 결과에 다르게 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 또한 전술적 수단 측면에 있어서 협상 의제의 수

와 협상의 진행단계에 따라서 대응전략이 다르게 나타나며 협상 결과에 따른 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다.

넷째, 협상당사자 상호간의 관계와 관련하여 선행연구결과를 종합해 볼 때 신뢰를 통한 관계형성이 협상성과에 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 협상자의 상호관계가 협상성과에 미치는 영향, 커뮤니케이션과 협상 성과의 영향관계를 지적하고 있다. 그러나 기존의 신뢰연구들과 협상에서의 신뢰연구들을 비교하여 보면 신뢰의 개념과 유형 등에 있어 협상연구는 체계적인 연구가 시행되고 있지 않다.

다섯째, 협상에서의 정보는 가장 일반적인 힘의 원천으로서 협상력의 근원이 되고 있음을 지적하고 있다. 또한 정보공유가 협상 결과에 긍정적 결과와 부정적 결과를 미친다는 유형의 연구결과들이 언급되고 있으며, 정보량의 차이 또한 협상 결과에 미치는 영향은 매우 크며 협상 사전단계와 협상과정 단계에서도 새로운 정보의 수집이 중요함을 언급하고 있다.

여섯째, 문화가 협상 결과에 미치는 선행연구결과에 의하면, 문화적 차이, 의사결정과정, 협상자의 개인적 특성, 의사소통, 유사성 등이 지적되고 있다. 특히 문화적 가치가 특정한 협상전략을 선택하도록 영향을 미친다고 볼 때 협상에 있어서 문화는 다양한 협상과정과 결과에 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다.

일곱째, 협상목표와 관련하여 선행연구들은 명확한 목표의 설정이 협상성과에 영향을 미친다는 결과와 더불어 목표설정을 하는데 있어서 목표 설정의 조절이 협상성과에 차별적인 영향을 미친다는 연구결과들이 있다. 또한 철저한 내부협상을 통하여 내부 의견수렴과정을 거치고 외부협상에 임하는 것이 협상력 제고로 연결되고 있다는 연구결과도 있다.

요컨대 오늘날 급속한 환경변화에 놓여 있는 다양한 공·사조직에서 이루어지는 협상과정에 영향을 미치는 요인들은 실로 복잡·다양하다고 볼 수 있으며, 향후 협상의 성과에 영향을 미치는 다양한 요인과 변수에 대한 실증적이고 체계적인 연구가 보다 심층적으로 이루어 져야 할 것이다.

<참고문헌>

강주헌 역. (2000). 「문제는 협상가이다」. 서울: 아침이슬.

곽노성·권호근. (2001). M&A 협상의 협상결과 결정 요인들. 「협상연구」, 7(2): 131-155.

김승철·조남신. (2005). 비즈니스 협상에 있어 협상사전 단계의 특성변수가 협상성과에 미치는 요인에 관한 탐색적 연구. 「협상연구」, 11(1): 57-92.

김승철. (2006). 「협상의 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 질적·양적 연구」. 경영학 박사학위논문, 한국외국어대학교 대학원.

박헌준·이종건·최용성. (2002). 협상상황과 정보공유가 협상성과에 미치는 영향에 관한 실증적 연구. 「인사·조직연구」, 10(2): 173-209.

박현숙·김병국. (2002). 협상자의 숙련도와 파워가 협상성과에 미치는 영향. 「중소기업연구」, 24(4): 175-199.

박현숙·김병국. (2002). 협상가의 자질과 협상성과와의 관계분석. 「무역학연구」, 27(4): 131-153.

박호환. (2002). 분배적 협상과 통합적 협상에서 협상인의 성격과 그 외 인적 특성의 영향-암묵적 조정과 의리. 배반에 미치는 영향. 「인사관리연구」, 26(3): 121-136.

신군재. (1995). 무역협상성과의 결정요인에 관한 실증적 연구. 무역학 박사학위논문, 한양대학교 대학원.

이달곤. (1995). 「협상론: 협상의 과정, 구조, 그리고 전략」. 서울: 법문사.

임채승. (2003). 「협상전략과 성과에 있어서 조절변수의 영향에 관한 연구」. 경영학 박사학위논문, 원광대학교 대학원.

황재영. (1999). 바람직한 협상문화 정착을 위한 시론: 한국인의 협상문화 특성을 중심으로. 「한국인간관계학보」, 4(1): 163-177.

Anderson, J. C. (1979). Bargaining outcomes : an IR system approach, *Industrial Relations*. 18(2): 127-143.

Bazerman, M. H., J.R. Curhan, D.A. Moore. (2000). Negotiation. *Annual Review of Psychology*. 51: 279-314.

Bazerman, M.H., & Neale, M.A. (1983). *Heuristics in negotiation: Limitations to effective dispute resolution*. In M. Bazerman & R. J. Lewicki. Negotiating in organization. Beverly Hills. CA: Sage.

Bell, L. A. (1995). Union Wage Concessions in the 1980's: The Impotence to Firm Specific Factors. *Industrial and Labor Relations Review*. 48(2): 258-275.

Bettenhausen, K. & K. Murnighan. (1985). The Emergence of Norms in Competitive Decision Making Groups. *Administrative Science Quarterly*. 30(3): 350-372.

Breslin, J.W. & J.Z. Rubin. (1991). *Negotiation Theory and Practice: The Program on Negotiation at Harvard at Harvard Law School*. Cambridge, Massachusetts.

Creaghe, J.G. (1965). *Personal Qualities and Effective Diplomatic Negotiations*. Unpublished Ph.D. dissertation. University of Maryland.

Dwyer, F. R. (1984). Are Two Better than one?: Bargaining Behavior and Outcome in an Asymmetrical power Relationship. *Journal of Marketing Research*. 11(2): 680-693.

Fisher, R. & A. Sharp. (1998). *Getting it done: How to lead when you're not in charge*. New York: Harper Business Book.

Fisher, R. & W. Ury. (1991). *Getting to Yes: Negotiating agreement without giving in*. New York: Penguin Book.

Florito, J. & W. E. Hendricks. (1987). Union Characteristics and Bargaining Outcomes. *Industrial and Labor Relations Review*. 7: 569-584.

Miner, John B. (1988). *Organizational Behavior*. New York: Random House.

Kelman, Herbert. C. (1997). Negotiation national identity and self-determination in ethnic conflicts: The Choice Between Pluralism and Ethnic Cleansing. *Negotiation Journal*. 13(4): 327-340.

Kochan, T.A. & H.N. Wheeler. (1975). Municipal Collective Bargaining: A Model and Analysis of Bargaining Outcomes. *Industrial and Labor Relations Review*. 29(1): 46-66.

Korman, A. K. (1974). *The Psychology of Motivation*. Englewood Cliffs. N.J.: Prentice Hall.

Mayer, Bernard. (2000). *The Dynamics of Conflict Resolution*. Sanfranisco: Jossey-Bass Inc. Publishers.

Lewicki, R., Hiam, A. and Olander K.W. (1996). *Think before you speak: complete Guide to Strategic Negotiation*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

Lewicki, R. J., D. M. Saunders, J. W. Minton. (1999). *Negotiation(3rd ed)*. Homewood, IL : Irwin.

Loewenstein, G., L. Tompson. & M. H. Bazerman. (1989). Social Utility and Decision Making in Interpersonal Contexts. *Journal of Personality and Social Psychology*. 57(3): 426-441.

Mnookin, R. H. and Ross, Lee. (1995). Introduction. In K. J. Arrow, et. AI. *Barriers to Conflict Resolution*. New York: W. W. Norton & Company.

Neal, M. A. and M. H. Bazerman. (1985). The effect of Externally Set Goals on Reaching Integrative Agreements In Competitive Markets. *Journal of Occupational Behavior*. 6(1): 19-32.

Neale, M. & G. B. Northcaft. (1981). Behavioral Negotiation Theory: A Framework for Conceptualizing Dynamic Bargaining, in L. L. Cummings & B. M. Staw(eds). *Research in Organizational Behavior*. 12. JAI Press.

Pooler, V. H. Jr. (1964), Developing the Negotiating Skills of the Buyer, New York: *American Management Report*. 5.

Pruitt, D. G. & P. J. Camevale. (1993). *Negotiation in social conflict*. Buckingham: Open university press.

Pruitt. D. G. & D. F. Johnson. (1970). Mediation as an Aid to Face Saving in Negotiation. *Journal of Personality and Social Psychology*. 14(3): 239-246.

Pruitt, D. G. & J. Rubin. (1986). *Social conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*. New York: Random House.

Raiffa, Howard (2000), *The Art and Science of Negotiation.* The Belknap Press of Havard University Press.

Richard Mead. (1990). *Cross-Cultural Management Communication.* New York: John Wiley.

R. L. Pinkley and G. Northcraft. (1994). Conflict Frames of Reference: Implications for dispute process and outcomes. *Academy of Management Journal.* 37(1): 193-205.

Susskind. Lawrence. (1981). Citizen participation and Consensus Building in Land Use Planning: A Case Study, in Judith I. deNeufville(de.), *The Land Use policy Debate in United States.* New York: Plenum Press.

Theodore, K.W. (1999). The Keys to Conflict Resolution. Ahchimyisul Publishing Co.

Thompson, L. (2001). The mind and heart of the negotiator(2nd ed.). New Jersey: Prentice Hall.

Thompson, L. & R. Hastie. (1990). Social Perception in Negotiation. Organizational Behavior and Human Decision Process. 47(1): 98-123.

Tripp, T. M. & Sondak, H. (1992). An Evaluation of Dependent Variables in Experimental Negotiation Studies: The Role of Impasse Rate and Pareto Efficiency. Organizational Behavior and Human Decision Process. 51.

Tversky, A. & Kahneman, D. (1981). The Framing of Decision and The Psychology of choice. Science. 211(4481): 453-458.

Underdahl, Arid. (1991). The Outcome of Negotiation. In V. Kremenynk. ed., International Negotiation : Analysis, Approaches, Issues, Jossey-Bass.

접수일(2010년 01월 27일)
수정일자(2010년 02월 10일)
게재확정일(2010년 03월 04일)

「한국지방행정학보」 제7권 제1호(2010. 8): 19-38

지방자치단체장의 부패유형에 관한 연구*

A Study on the Types of Corruption by Elected Local Executive Officers

김 예 승 (대림대학교 강의전담교수)

Abstract

Ye-Seung Kim

Elected local executive officers become to be considered as a pivotal factor in regional development as their roles and rights are concentrated since the local autonomous government system was established. That is, the policy vision and morality of executive officers are having a direct and indirect impact on the regions that they represent. Frequency of corruption by elected local executive officers especially is consistently increasing as the settlement of local self governance. The study thus aims to analyze the types of corrupt conducts by local executive officers and explore the ways in which to solve the problems hereinafter. In order to achieve the research objectives, the author attempts to classifies the types of corruption as follows, and provide the suggestions accordingly. First, it is needed to implement the system that controls and keeps elected local executive officers of great political power in office in check in order to prevent the corrupt conducts relating to public authorization and permission works. Second, the functions of Contract Review Committee ought to be significantly strengthened to eradicate the corrupt conducts relating to government bidding and contract procedures undertaken by elected local executive officers. Third, the functions of Personnel Committee ought to be strengthened and its corresponding policy system ought to be supplemented in order to root out the corruptions on authority over human resources. Fourth, the abolition of current party nomination in local elections should be considered in order to eradicate the corrupt conducts relating to scandal on political money donations and embezzlement.

주제어: 선출직 지방자치단체장, 부패현황, 부패유형, 부패근절

Key Words: elected local executive officer, current state of corruption, types of corruption, corruption eradication

---

* 본 논문은 연구자(김예승, 2010)의 박사학위 논문의 일부를 학술대회 발표를 목적으로 재구성하였음을 미리 밝혀둔다.

Ⅰ. 서 론

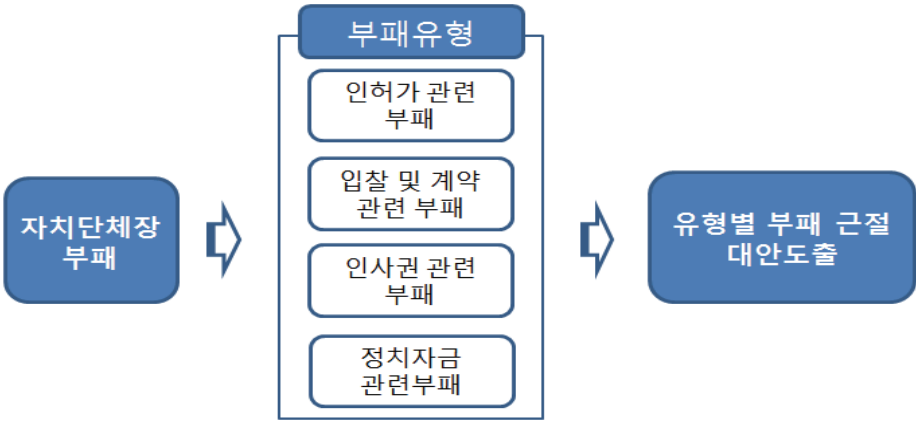
지방자치가 시작되면서 지방자치단체는 중앙정부의 일방적인 통제에서 벗어났으며, 자치단체장은 해당 지역의 정책과정에 중요한 영향력을 행사하게 되었다. 단체장은 주민이 직접 선출하는 지역의 대표자이기 때문에 자신이 가지고 있는 비전을 주도적으로 실천할 수 있는 권한을 갖고 있으며, 공무원의 행동양식에도 영향을 미치게 된다. 따라서 자치단체장의 자질 여하에 따라 지방자치단체의 주요 과제수행은 직접적으로 영향을 받을 수밖에 없다. 주민을 대상으로 설문조사에 기초한 실증연구(박해육・주재복, 2008: 23-24)에서도 단체장은 지역의 정책결정에 핵심적인 영향력을 지닌 것으로 인식되고 있다.

특히 기초자치단체의 경우 자치단체장의 역할과 권한이 집중되어 있어 자치단체장의 정책과 비전은 해당 자치단체에 커다란 영향을 미치며, 최근 각종 언론매체는 민선 1기부터 끊임없이 발생되고 있는 지방자치단체장의 부패를 지역발전의 저해요소로 보도하고 있다. 이렇듯 끊임없는 자치단체장의 부패가 발생과 이에 대한 악영향이 대두되고 있어 이에 대한 연구가 중요함에도 불구하고 아직까지 자치단체장의 부패에 관한 연구는 활성화되지 않고 있다.

일반적으로 행정가의 부패는 정부의 신뢰성과 권위를 추락시키고 불신감을 증대시키기 때문에 도덕적・윤리적 기준을 쇠퇴시키고 행정비의 상승을 가져 온다. 특히 지방자치단체장의 부패는 자원의 왜곡분배로 인한 비효율성과 경쟁력 약화 등 경제적인 문제를 발생시킬 뿐만 아니라 인사정책의 부실, 엽관제적 승진, 뇌물수수나 권한남용 등으로 행정기능의 약화와 법질서의 파괴, 정책효과의 둔화 등 그 폐해가 심각하다(안광현, 2007: 4). 이러한 측면에서 보면 단체장 부패행위는 해당 지역에 지대한 영향을 미칠 것이라 추측할 수 있다.

이러한 지방자치단체장의 부패는 개인에 의해 행해지는 것이긴 하지만, 이에 대한 결과는 지역 전체에 영향을 미치기 때문에 중요한 문제이다. 특히 지방자치단체장의 부패는 단체장의 역할 및 권한과 관련되어 발생하는 경우가 많기 때문에 이들의 부패를 근절하기 위해서는 단체장의 부패유형을 분석하여 그에 따른 해결방안을 모색해야 할 필요성이 있다.

그러나 아직까지 자치단체장의 부패유형에 대한 심층적인 분석은 이루어지지 않고 있다. 따라서 본 연구의 목적은 지방자치단체장의 부패유형을 구분하고, 그에 따른 분석을 통해 단체장의 부패 근절을 위한 방안을 모색하는데 있다.



<그림 1> 연구의 분석틀

Ⅱ. 자치단체장의 부패에 대한 이론적 검토

1. 지방자치단체장의 영향력

지방자치에 있어서 가장 중요한 요인은 바로 주민들에 의해 직접 선출되는 지역의 지도자, 즉 지방자치단체장이다. 이들은 지방의회의원에 비해 비중이나 권한이 매우 크기 때문에 앞으로도 계속 지방의 핵심적인 지도자의 위치를 차지할 것이다(이승종, 1995: 21). 지방자치시대에서는 지역의 상황에 따른 정책의 방향을 설정하고 중앙정부와 다양한 지역의 주체들과의 협력관계를 통해 정책을 수행해 나갈 수 있는 자치단체장을 필요로 한다(이미원, 2006: 247). 따라서 지방자치단체장에게는 지역의 현안을 파악하고 문제에 대한 원인을 규명하여 지역발전을 위한 미래 비전을 제시하고 준비하는 자질이 요구된다.

민선시대의 두드러진 특징 중 하나는 지역주민들은 지방자치단체장을 지역발전에 가장 큰 영향 요인으로 인식하고 있는 것이다. 주민들을 대상으로 한 민선시장의 업적평가의 결과 지역경제요인이 가장 큰 영향을 미친다는 연구결과(김현조・박영강, 2006: 140)가 이러한 주민들의 인식을 뒷받침 한다. 따라서 지방자치단체장은 법령상 부여된 권한 및 역할과 함께 지역의 총체적인 발전에 대한 책임이 요구되기도 한다.

지방의 발전에 대한 측정은 주요 지표를 통해 지방자치의 운영에 대한 평가로 이루어진다. 주요 지표 중 단체장의 자질, 식견, 경륜, 인성, 도덕성, 역할 등은 지방자치의 운

영과 평가를 하는 데 있어 커다란 평가요인이다. 실제로 단체장이 열심히 봉사하고 역할을 수행하면 그 지역은 살기 좋은 지역이 된다. 지방자치는 아직까지 관(官)중심의 행정문화를 갖고 있고, 자원이 행정에 집중되어있기 때문이다(안태환, 2002: 2). 다시 말해 지역의 이미지나 분위기, 각종 개발사업의 선정과 집행, 공무원의 인사와 사기, 지역의 인재양성 등은 대부분 단체장의 권한에 의해 수행된다. 따라서 단체장의 업무수행에 의해 그 지역과 주민은 모든 측면에서 절대적인 영향을 받을 수밖에 없다.

또한 지방자치단체장은 해당 지역에 긍정적인 영향을 미치기도 하지만 부패행위 등을 통해 지역의 신뢰성을 떨어뜨리는 등 부정적인 영향을 미치기도 한다. 자치단체장은 행정을 총괄하는 CEO로서 지역발전을 위한 다양한 정책수립 및 집행, 비전을 제시한다. 따라서 주민에 의해 선출된 자치단체장은 행정의 수장으로서 갖추어야 할 도덕성과 신뢰성 및 청렴성 등을 바탕으로 지역발전을 위한 정책비전을 제시해야 한다.

지방자치단체장의 핵심적 기능은 지역발전을 위한 비전을 제시하고, 비전을 달성하기 위해 지역의 역량을 최대한 결집하는 것이다(박세정, 2006: 194). 즉 지역의 다양한 네트워크의 중심에서 구심적 역할을 해야 하기 때문에 이러한 역할을 수행하려면 무엇보다 신뢰를 구축하는 것이 선행되어야 한다. 단체장이 주민으로부터 신뢰를 받지 못하면 지역민들을 결속시키고 지역의 에너지를 점화시킬 수 없기 때문이다.

이러한 맥락에서 지도자가 제시한 비전을 실현시키기 위해서는 강한 정책을 펼칠 수 있는 추진력이 필요하며, 이때 꼭 필요한 것이 바로 도덕성이다. 하지만 민선 단체장 선출 후 빈번하게 발생하는 청탁성 민원, 특히 인・허가, 계약 및 입찰과 관련된 부패는 주민과 단체장의 신뢰를 무너뜨린다. 또한 이러한 부패는 지역 전체의 비효율을 형성하기 때문에 장기적으로 지역경제의 성장에 부정적인 영향을 미친다.

단체장 선출 시 도움을 준 지역의 후원자, 지지자들은 이후 이해관계의 당사자, 또는 이권 청탁 등으로 정실개입을 하고자 하기 때문에 단체장은 청탁민원 해결에 많은 시간과 노력을 기울인다. 특히 재선을 목표로 하는 단체장의 경우 이러한 경향을 더욱 심하게 보인다. 인・허가 분야의 청탁민원은 이권이 개입되기 때문에 정상적인 업무처리절차를 거치지 않고 단체장을 통해 해결하려는 것이 일반적인 현상이기 때문이다(이갑영, 2004: 566). 단체장의 이러한 부패는 주민들에게 단체장에 대한 불신을 심어주는 동시에 해당 지역에 대한 신뢰를 잃게 하기 때문에 지역에 부정적인 영향을 미친다.[1)]

---

1) 일례로 단체장이 도로건설이 필요함에 불구하고 청탁으로 인해 도로건설 사업을 취소하고 필요성이 작은 관개시설 사업을 대신 추진할 경우 도로건설사업의 취소에 따른 기회비용은 당해 사업에만 국한되지 않고 도로 건설사업의 무산에 따른 기타 사회경제적 비용까지 포함하게 된다. 또한 어느 특정집단이 다른 집단들 보다 특혜를 받을 경우 이로 인한 경제구조의 전반에 왜곡현상이 일어나기도 한다(경기개발연구원, 2002: 28).

2. 지방자치단체장의 부패가 미치는 영향

부패는 동서고금을 막론하고 어느 사회에서나 지속적으로 존재해 온 사회병리현상의 하나이다. 또한 부패는 관찰 가능한 사회현상이기보다는 포착하거나 진단하기 어려운 사회 병(social disease)이다.

「부패방지법」 제2조 제3호에 의하면 부패행위란 "공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위"이며, "공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득, 관리, 처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위"라고 명시되어 있다. 결국 부패행위가 성립되기 위해서는 권한의 남용이 의도적이고 비합리적이어야 하며, 특정한 사적 이익 또는 불이익이 권한의 활용과 직·간접적으로 연결되어야 한다(반부패특별위원회, 2003: 23).

부패는 경제적·행정적·사회적 측면에 모두 부정적인 영향을 미친다. 부패는 경제적 불평등을 낳고 이를 영속화 시키며, 행정서비스의 부진과 행정가격의 상승을 낳음으로써 불공정한 행정공급을 초래한다. 또한 부패는 정부의 예산수립 및 집행에 관한 의사결정을 왜곡시켜 예산의 합리적 배분과 효율적 활용을 저해하고, 독점산업을 유지하여 시장의 경쟁도를 낮아지게 하며, 공공부문에 대한 불신을 조장하고 사람들 간의 신뢰기반 무너뜨려 민주주의 발전을 저해한다(한균자, 2002).

일반적으로 부패는 정책형성과 정부활동을 왜곡시키고 사회의 신뢰구조를 무너뜨려 공동체의 존립기반을 위태롭게 하는 결과를 갖고 오며, 궁극적으로 경제적 효율성을 저하시켜 경제적인 비용을 창출한다. 자치단체장의 부패는 공직부패의 일부라고 볼 수 있는데, 이러한 공직부패는 왜곡 효과(distortionary effect)와 부정적 동기유발 효과(disincentive effect)를 통해 경제성장을 저해하는 결과를 초래한다(Goudie & Stasavage, 1998).

왜곡효과는 국가 및 사회자원의 배분이 왜곡되어 이루어지는 현상을 지칭하는 것으로서 공직부패는 국가와 사회의 경제활동이 합리성과 효율성의 원칙에 의거하여 이루어지는 것을 왜곡시키는 효과를 갖고 온다. 즉 공직부패는 불필요한 예산사업을 야기하거나 기존 또는 추진 중인 사업의 방향, 내용, 추진주체에 영향을 미쳐 사업의 수행이 비합리적, 비효율적으로 이루어지게 된다(경기개발연구원, 2002: 27).

우리나라의 부패 및 비리는 지위 및 권한의 남용과 관련되어 있다. 부패는 경제에 지대한 악영향을 미치는데 이는 자원의 비효율적인 배분을 초래하고, 정부 정책에 대한 신뢰를 상실하게 하여 경제적인 폐해를 수반하기 때문이다. 하지만 부패 및 비리로 인한

경제적 폐해는 정확하게 측정하기 힘들다. 그 이유는 보편적으로 적용 가능한 부패의 개념을 정의하여 측정할 수 있는 지표가 없고, 경제적 폐해의 크기를 정확히 추론할 수 있는 충분한 자료의 구득성에 문제가 있기 때문이다(김택권, 1999: 77-78).

특히 자치단체장의 부패는 행정을 이끌어가는 책임자로서 행정에 대한 총체적인 불신과 지방자치의 발전을 저해하는 요인으로 간주된다. 단체장이 권한남용을 통해 특정집단 혹은 개인에게 특혜를 준다면 합법성과 공정성 및 형평성 등의 문제가 제기될 수 있다(한형서, 2003). 단체장은 지역주민과 지역의 발전을 위해 적극적인 지역정책을 제시해야 함에도 불구하고, 오히려 지역현안에 관련된 정보를 악용한 비리와 토착세력 및 특정 기업 간 유착관계로 인한 많은 부패를 조장하고 있다. 우리나라의 경우 지역에 따른 정당선호도가 확실히 구분되기 때문에 특정 지역에서 특정 정당의 공천을 받을 경우 당선이 확실시 되는 경우가 있어 토착비리가 지속적으로 발생하고 있다.

3. 지방자치단체장 부패의 구분

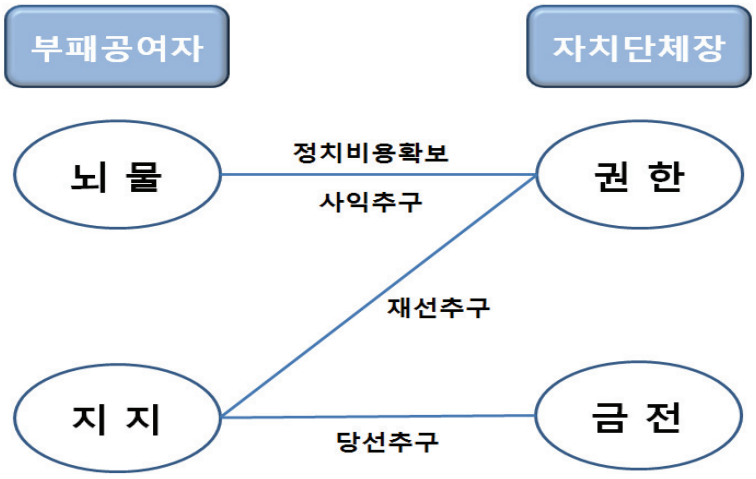
지방자치단체장의 부패행위는 단체장의 권한 및 역할과 관련하여 발생하기 때문에 부패의 유형분류는 목적과 수단 등에 의한 내용에 의해 구분되어야 한다. 단체장은 개인적의 부의 증식이나 사익 추구를 위해 공직의 권한과 영향력을 남용하여 이권에 개입하고, 이는 결국 지방정부의 중요한 부패 영역이 된다. 단체장은 행정가로서의 역할을 수행하기 때문에 특히 행정부패의 제도적 요인으로 지적되는 인·허가권과 규제권, 조직인사권, 평가·심사 등 통제·감독권한을 직접 이용하거나, 이러한 권한을 갖고 있는 공무원에게 영향력을 행사하여 이권개입에 따른 사적이해를 추구하기도 한다(김성호·황아란, 2000: 14-15).

이러한 측면에서 자치단체장의 역할 및 권한, 실제 자치단체장들의 부패 사례를 통해 유형화를 하면 다음과 같다(김성호·황아란, 2000; 김성호, 2003; 오일환, 2004; 김상철, 2006). 지방자치단체장의 부패유형은 크게 인·허가 관련 부패, 입찰 및 계약 관련 부패, 공유재산 처분 및 지역개발 관련 부패, 인사권 남용 관련 부패 등 네 가지로 구분할 수 있다.

1) 인·허가 관련 부패

지방자치단체장은 주민생활과 직결된 각종 인·허가권을 갖고 있기 때문에 인·허가를 받고자 하는 사람들의 로비의 대상이 되고 있다. 이는 1998년 감사원의 감사결과에 의해서도 확인된다. 1998년 감사원은 전국자치단체장의 인·허가 관련 비리에 대해 감사를 하였고, 그 결과 단체장의 직·간접 개입이 무더기로 적발되었다. 그러나 이때 단

체장의 지시를 받아 직접 행정처분을 한 실무자들이 징계의 대상이 되었다(김영종, 2003: 18). 이러한 상황은 결국 단체장에 대한 처벌은 형법에 의한 사법적 처벌이나 선거에 의한 정치적 심판 외에 별다른 제재수단이 없기 때문에 단체장의 부패에 대한 통제가 어렵다는 것을 의미한다.



자료: 김성호・황아란(2000: 15)

<그림 2> 지방정부의 부패 메커니즘

지방자치단체장과 관련된 부패유형 중 가장 자주 발생하는 사례 중 하나는 바로 허가권을 둘러싼 뇌물수수형태의 부패이다. 인・허가권은 공직자들에게 대체로 일종의 독점적 권력으로 인식되어, 그들이 인가 또는 허가를 거절하거나 단순히 방치함으로써 공권력을 뇌물수수에 사용하는 경향이 있다(송하율, 1999: 13). 특히 지방자치단체는 작은 규모의 인・허가가 많이 이루어지고 있고, 이에 대해 단체장이 가장 큰 권한을 갖고 있기 때문에 지방자치단체 단위에서 가장 많이 발생하고 있는 부패 유형이다.

2) 입찰 및 계약 관련 부패(공유재산 처분 및 지역개발 관련 부패)

인・허가 관련 부패 외에 가장 빈번하게 발생하는 부패현상 중 하나는 관급공사 등 지방 특정사업의 입찰이나 계약과 관련하여 발생하는 부패이다. 여기에는 대상 업체를 선정하는 데 있어 금전적 청탁을 받아 수의계약을 한다거나, 특정업체에 유리하도록 사전에 정보를 제공하는 부조리에서부터 시작하여 저가입찰을 유도한 대가로 또는 계약의 본래 조건을 따르지 않는 대가로 뇌물을 받는 경우에 이르기까지 다양한 형태의 부패가 발생된다(김성호・황아란, 2000: 25).

각종 구매와 입찰은 담당부서가 있어 단체장이 직접 권한을 행사할 수 있는 분야는

아니다. 그럼에도 불구하고 '구청계약계장이 구청장에게 뇌물상납', '입찰관련 낙찰 구청장이 지시'한 사례(대법원 1998년 9월 22일 선고 98도1234)들은 실무공무원이 자진하여 뇌물을 상납하거나, 단체장이 직접 특정업체와 계약하도록 지시함으로써 관급공사 등의 계약 입찰을 자의적으로 추진했음을 의미한다(안광현, 2007: 63). 이는 자치단체장이 권한과 권력을 통해 간접적으로 부패에 개입되고 있음을 의미하며, 이러한 부당하고 부실하게 실시된 입찰 및 계약은 지역에 부정적인 파급효과를 일으킬 수 있는 요인이 된다.

이러한 입찰 및 계약관련 부패는 공유재산 처분 및 지역개발과 관련된 부패에 의해 발생하는 경우가 대다수이다. 지방자치의 실시이후 지역경제 활성화나 지방재정확충을 위한 수단으로 지나치게 개발을 지향하고 있는 추세 속에서 만연하고 있는 부패유형이다. 즉 공유재산 처리 과정이나 지역개발에 대한 결정권한을 갖고 있는 지방자치단체장은 공유재산 매입과 불하과정에서 특정인이나 특정업체에게 유리하도록 특혜를 제공하고, 직접 이권에 개입하는 등 자신의 사익을 도모하기 위해 뇌물을 받는다(김상철, 2006: 410).

자치단체장은 공유재산처분 및 지역개발에 대한 결정권한을 갖고 있기 때문에 이와 관련한 부패를 저지를 확률이 높고, 이러한 부패는 토착적인 성격을 띤다. 지방자치에서 발생하는 부패 중 가장 큰 문제는 토착비리이다. 이는 지방자치의 정착과 지방행정의 효율성에 부정적인 영향을 미치기 때문에 근절되어야 할 중요 문제로 선택되어 정부는 이를 해결하는 데 역량을 집중시키고 있다.

3) 인사권 남용 관련 부패

「지방자치법」 제105조에 의하면 "지방자치단체의 장은 소속 직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다"라고 명시되어 있다. 즉 단체장은 해당지역의 공무원에 대한 인사권을 부여받고 있다. 이렇듯 단체장에게 인사권이 편중되어 있는 현상은 독선적인 인사, 정실에 의한 외부인사 채용, 인사 청탁과 관련한 비리와 부정 등을 유발할 수 있는 구조적인 문제점을 내포하고 있다(김성호・황아란, 2000: 223-224; 오일환, 2004: 54-55 재인용). 이러한 측면에서 결국 인사기준은 연공서열과 능력보다는 자치단체장에 대한 충성심이나 뇌물상납 등과 같이 비합리적인 요소가 중요하게 작용한다고 유추할 수 있다.

실제로 단체장에 의한 불합리한 인사 조치에도 불구하고 묵인 또는 방관하는 경우가 대부분이다. 공개적으로 문제를 삼을 경우 본인에게 돌아올 인사상의 불이익을 우려하여 제대로 대응하지 못하기 때문이다(김상철, 2006: 401). 결국 단체장이 인사권에 대한 통제수단, 즉 견제수단이 없기 때문에 단체장들의 인사권 남용과 관련된 부패는 발생할 수밖에 없다.

4) 정치자금(선거법 위반) 및 횡령 관련 부패

개인횡령 및 정치자금과 관련된 부패는 자치단체장 부패의 원인으로 지목되고 있다(오일환, 2004; 안광현, 2009b). 현행 기초자치단체장 선거는 정당공천이라는 정치적 구조 때문에 높은 선거비용과 이에 따른 불법적인 정치자금을 필요로 한다. 실제로 민선 2기, 3기의 경우 기초자치단체장 선거가 끝난 직후 각각 7명이 정치자금법 및 선거법 위반으로 당선무효가 되어 재선거가 실시되었다. 기타 횡령의 경우 해당 지역의 공금을 사적으로 유용하는 것을 의미하는 데 이러한 사례가 적발되어 사법처리 된 경우는 거의 없지만 이는 단체장의 도덕성과 직결되는 문제라고 볼 수 있다.

정치자금 및 기타 횡령과 관련된 부패는 단체장의 직무수행과 직접적으로 관련되어 발생하는 부패유형은 아니지만 단체장의 개인적 특성과 관련된 문제라고 볼 수 있다. 특히 이러한 유형의 부패는 단체장의 직위상실로 바로 이어진다. 따라서 정치자금 및 기타 횡령 등의 개인적인 부패는 단체장의 직무정지로 인한 리더십 및 정책집행의 단절,[2] 재・보궐선거의 실시로 인한 선거비용 지출 등 예산낭비의 주요 원인이 되어 간접적으로 지역에 부정적인 영향을 미친다.

<표 1> 지방자치단체장의 부패유형 및 주요 사례

부패유형	내용	사건번호 또는 언론보도일자
인・허가	건물용도변경	동아일보 1996년 12월 14일 39면
	공원조성계획변경	동아일보 1997년 4월 19일 38면
	관광호텔 설립승인	동아일보 1997년 11월 1일 37면
	건물준공허가	한겨레 1998년 4월 23일 23면
	아파트 사업승인	한겨레 1998년 7월 28일 14면
	시금고 지정	한겨레 1999년 7월 28일 14면
	부지용도 변경 허가	연합뉴스 2001년 3월 13일
입찰 및 계약	건설비리	한겨레 1998년 5월 12일 21면
	수의계약	한겨레 1998년 5월 12일 21면
	건축 사업장 선정	동아일보 2000년 5월 24일
	입찰 관련 구청장 지시	대법원 1998년 9월 22일 선고 98도1234

2) 단체장이 부패로 인해 기소 및 구속이 되면 직무가 정지되어 부단체장이 단체장을 대신하여 업무를 처리하게 되어 있다. 그러나 부단체장은 정책집행 결과에 의한 책임을 회피하고자 하는 경향이 크기 때문에 실제로 업무의 진행이 제대로 이루어지지 않고 있다. 따라서 단체장의 개인적 부패는 정책집행의 단절 및 행정업무의 공백을 초래한다.

부패유형	내용	사건번호 또는 언론보도일자
공유재산 처분 및 지역개발	시유지불하	중앙일보 1995년 7월 18일 15면
	농지불법 임대차 이권개입	동아일보 1996년 8월 14일 30면
	재개발 사업 이권개입	한겨레 1996년 7월 20일 23면
	비리고발 덮은 시의회	한겨레 1997년 8월 15일 25면
인사	보직관련 뇌물수수	대법원 1998년 9월 22일 선고 98도1234
	승진청탁 관련 뇌물수수	93서울고법 1996년 12월 18일 선고 9노2036 판결: 상고
	보직청탁 금품수수	대법원1992년 6월 28일 선고 92도1803
	인사고과, 복직유지 청탁	대법원 1995년 9월 5일 선고 95도1269
	인사청탁	연합뉴스 2003년 8월 30일

자료: 김성호(2003: 32); 안광현(2007: 66) 수정.

Ⅲ. 지방자치단체장의 부패유형 현황

1. 지방자치단체장의 기소현황

현재 민선 4기의 기초자치단체장의 기소현황에 따르면 2009년 11월 1일 현재 직위상실이 36명, 직무수행 중 49명, 재판진행이 13명(구속 4명, 불구속 9명)이다.[3] 전체 230곳의 기초자치단체장 중 총 98명인 약 43%가 부패에 연루되어 있다. 즉 기초자치단체장의 절반 정도가 부패에 관련되어 있어 심각한 문제로 대두되고 있다.

기초자치단체장의 부패는 민선 1기부터 현재 민선 4기까지 꾸준히 증가해왔다. 2006년 행정자치부의 자료에 의하면 민선 1기부터 3기기까지의 단체장 부패는 꾸준하게 증가했음을 확인할 수 있다(<표 2> 참조). 특히 서울특별시의 경우 민선 3기의 부패가 민선 1, 2기에 비해 두 배가량 증가하였으며, 대전광역시의 경우 민선 1, 2기에는 단체장의 부패가 한건도 없었지만 민선 3기에 들어 2건이나 발생하였다.

부패의 내용으로 살펴보면 뇌물수수나 횡령보다는 정치자금법(선거법) 위반의 증가가

3) 행정안전부가 민주당 최규식 의원에게 제출한 자료 참조.

심각함을 알 수 있다. 1기에는 4건 밖에 되지 않았지만 2기는 24건, 3기는 49건으로 눈에 띄는 증가율을 보이고 있어 이에 대한 문제가 심각하게 제시되고 있는 상황이다. 민선 1기부터 3기까지 자치단체장 기소 내용을 보면 뇌물수수 73건, 선거법 및 정치자금법 위반 77건, 기타 9건 등으로 불법적으로 돈을 받거나 선거에 이기기 위해 탈법행위를 한 사례가 대부분을 차지했다. 특히 민선 1기 때 23건에 불과했던 단체장 기소 건수가 2기 60건, 3기 78건으로 지속적인 증가를 보이고 있다(연합뉴스, 2005년 5월 24일자).

<표 2> 기초자치단체장 기소 현황

구분	합계			선거-정치자금법 위반			뇌물수수			기타(횡령 등)		
	1기	2기	3기	1기	2기	3기	1기	2기	3기	1기	2기	3기
합계	23	60	78	4	24	49	16	33	24	3	3	3
서울	4	4	8		3	7	3	1	1	1		
부산	1	2	3		1	1	1	1	2			
대구	2	1	6			5	2	1				1
인천		3	2		1	1		2	1			
광주		1	1								1	
대전			2			1						1
울산	1	2	3		2	1				1		2
경기	3	10	12		1	8	3	9	4			
강원	3	2	3			1	3	2	2			
충북		3	3		2	2		1	1			
충남		4	4		2	3		2	1			
전북	2	5	5	1	2	3		2	2	1	1	
전남	1	5	9		2	8	1	3	1			
경북	4	9	8	3	4	4	1	5	4			
경남	1	7	8		4	4	1	3	4			
제주	1	2	1				1	1			1	1

자료: 안광현(2007), p. 67.

2. 지방자치단체장의 부패유형

민선 2기와 3기의 지방자치단체장의 부패유형을 살펴보면 다음의 <표 3>과 같다. 기소 후 형이 확정된 사례를 기준으로 선거법 위반을 포함한 정치자금 및 횡령과 관련된 부패가 55건(55.0%)으로 가장 많은 비중을 나타내고 있으며, 그 다음으로 인・허가와 관련된 부패가 20건(20.0%), 계약 및 입찰 관련 부패가 16건(16.0%), 인사권 관련 부패가 9건(9.0%)으로 확인되었다.

<표 3> 지방자치단체장의 부패유형

부패유형	빈도(건)	비율(%)
인・허가	20	20.0
계약 및 입찰	16	16.0
인사권	9	9.0
정치자금 및 횡령	55	55.0
합 계	100	100.0

주: 본 자료는 1998년부터 2006년까지의 주요 일간지를 검색하여 기소 후 형이 확정된 지방자치단체장만 대상으로 함.

연도별 지방자치단체장의 부패유형을 살펴보면 민선 2기의 시작인 1998에 발생한 단체장의 총 부패는 27건 이었다. 그 중 정치자금(선거법) 및 횡령이 18건(66.7%)으로 가장 많았으며 인・허가 6건(22.2%), 계약 및 입찰이 3건(11.1%)로 나타났다. 1999년은 총 6건의 단체장 부패가 발생했으며, 그 중 인・허가 관련 부패가 4건(66.7%)으로 가장 많았고, 계약 및 입찰 관련 부패가 2건(33.3%)로 확인되었다. 2000년에는 총 8건의 부패가 발생했으며 인・허가 4건(50.0%), 정치자금(선거법) 및 횡령 2건(25.0%), 계약 및 입찰, 인사권 부패가 각 1건(12.5%), 2001년은 총 5건 중 계약 및 입찰 2건(40.0%), 인・허가, 인사권, 정치자금(선거법) 및 횡령 각 1건(20.0%)으로 나타났다.

민선 3기의 시작인 2002년은 총 25건의 부패가 발생했으며 그 중 정치자금(선거법) 및 횡령이 20건(80.0%)으로 가장 많았고, 계약 및 입찰 2건(40.0%), 인・허가 및 인사권 관련 부패가 각 1건(4.0%)으로 확인되었다. 2003년은 인・허가 4건(44.4%), 계약 및 입찰, 인사권 부패가 각 2건(22.2%), 정치자금(선거법) 및 횡령이 1건(11.1%)으로 나타났다. 2004년에는 총 10건의 부패가 있었으며, 정치자금(선거법) 및 횡령 부패가 4건(40.0%), 계약 및 입찰 관련 부패가 각 3건(30.0%)으로 나타났다. 2005년은 총 4건의 부패가 발생했으며 정치자금(선거법) 및 횡령이 3건(75.0%), 계약 및 입찰이 1건(25.0%), 2006년은

총 6건의 부패가 모두 정치자금(선거법) 및 횡령과 관련된 것으로 확인되었다(<표 4> 참조).

<표 4> 연도에 따른 지방자치단체장의 부패유형

구 분		부패유형				전 체
		인·허가	계약 및 입찰	인사권	정치자금 (선거법) 및 횡령	
1998년	빈도	6	3	0	18	27
	연도 중 %	22.2%	11.1%	0.0%	66.7%	100.0%
1999년	빈도	4	2	0	0	6
	연도 중 %	66.7%	33.3%	0.0%	0.0%	100.0%
2000년	빈도	4	1	1	2	8
	연도 중 %	50.0%	12.5%	12.5%	25.0%	100.0%
2001년	빈도	1	2	1	1	5
	연도 중 %	20.0%	40.0%	20.0%	20.0%	100.0%
2002년	빈도	1	2	2	20	25
	연도 중 %	4.0%	8.0%	8.0%	80.0%	100.0%
2003년	빈도	4	2	2	1	9
	연도 중 %	44.4%	22.2%	22.2%	11.1%	100.0%
2004년	빈도	0	3	3	4	10
	연도 중 %	0.0%	30.0%	30.0%	40.0%	100.0%
2005년	빈도	0	1	0	3	4
	연도 중 %	0.0%	25.0%	0.0%	75.0%	100.0%
2006년	빈도	0	0	0	6	6
	연도 중 %	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%
전 체	빈도	20	16	9	55	100
	연도 중 %	20.0%	16.0%	9.0%	55.0%	100.0%

주: 본 자료는 1998년부터 2006년까지의 주요 일간지를 검색하여 기소 후 형이 확정된 지방자치단체장만 대상으로 함.

이러한 분석결과 민선 2기는 총 46명, 민선 3기는 총 54명이 부패에 연루되었으며, 선거가 진행되었던 1998년과 2002년, 2006년의 경우 정치자금(선거법) 및 횡령과 관련된 부패가 대다수를 차지하는 것으로 나타났다. 즉 지방자치단체장들은 당선을 위해 불법적인 행위를 하는 경우가 많다고 추정된다.

지역유형별 지방자치단체장의 부패유형을 살펴보면, 지역유형이 도시인 경우 정치자금(선거법) 및 횡령과 관련된 부패(39건, 63.9%)가 가장 많음을 알 수 있다. 그 다음으로 인・허가(12건, 19.7%), 계약 및 입찰(8건, 13.1%), 인사권(2건, 3.3%)과 관련된 부패가 확인되었다.

지역유형이 비도시(군)인 경우 도시의 경우와 마찬가지로 정치자금(선거법) 및 횡령과 관련된 부패(16건, 41.0%)가 많이 발생하고 있으며, 그 다음으로 인・허가와 계약 및 입찰(각 8건, 20.5%), 인사권(7건, 17.9%)과 관련된 부패가 나타나고 있음이 확인된다(<표 5> 참조).

도시와 비도시를 비교분석 한 결과 도시지역은 비도시 지역에 비해 정치자금(선거법) 및 횡령과 관련된 부패의 발생이 높으며, 비도시 지역은 도시지역에 비해 계약 및 입찰, 인사권과 관련된 부패비율이 높음을 알 수 있다.

<표 5> 지역유형에 따른 지방자치단체장의 부패유형

구 분		부패유형				전 체
		인・허가	계약 및 입찰	인사권	정치자금 (선거법) 및 횡령	
도시 (시)	빈도	12	8	2	39	61
	지역유형 중 %	19.7%	13.1%	3.3%	63.9%	100.0%
비도시 (군)	빈도	8	8	7	16	39
	지역유형 중%	20.5%	20.5%	17.9%	41.0%	100.0%
전 체	빈도	20	16	9	55	100
	지역유형 중 %	20.0%	16.0%	9.0%	55.0%	100.0%

주: 본 자료는 1998년부터 2006년까지의 주요 일간지를 검색하여 기소 후 형이 확정된 지방자치단체장만 대상으로 함.

Ⅳ. 지방자치단체장 부패 근절 대안 모색

1. 지방자치단체장의 광범위한 권한 견제

지방자치단체장은 다양한 역할을 수행하기 때문에 그에 따른 권한이 막강하다. 따라서 이러한 자치단체장의 권한을 견제할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 지방선거는 지방분권화를 지향하고 있기 때문에 자치단체장에게 많은 권한들이 이양되고 있다. 일례로 우리나라의 기초자치단체장인 구청장의 권한은 인・허가권 등을 포함한 3,888개로 3,727개인 광역 단체장보다 161개나 많다. 따라서 이러한 많은 권한을 갖고 있는 구청장은 예산과 인사권, 인・허가권 등을 통해 막강한 권력을 행사하고 있다.[4] 특히 이러한 구청장의 권한은 마을공원 조성, 가로등 설치, 20m 이내의 도로 정비나 개선 등 지역의 주민 생활과 밀접한 부분과 직결되어 있어 단체장의 투자순위에 따라 주민의 생활이 달라질 수밖에 없다(중앙일보, 2010년 5월 18일자).

결국 기초자치단체장은 지역 주민에게 가장 밀접한 행정서비스를 제공하고 있는 만큼 다양한 권한을 통해 지역에 많은 영향을 미칠 수밖에 없다. 특히 상대적으로 많은 인・허가의 권한을 갖고 있는 만큼 비리에 노출이 되어 있다. 이러한 이유로 단체장의 권한을 견제하고, 부패를 감시할 수 있는 제도적인 장치가 필요하다. 물론 현재 지방의회가 이러한 역할을 수행할 목적으로 운영되고 있지만, 지방의회 역시 정당공천으로 이루어지고 있어 실질적인 견제가 되고 있지 못하다. 즉 단체장과 지방의원의 정당이 일치하는 경우가 많아 지방의회는 제대로 된 견제세력의 역할을 이행하지 못하고 있다.

따라서 제대로 역할을 하지 못하고 있는 지방의회의 운영을 개선할 필요가 있으며, 시민들의 적극적인 감시가 필요하다. 물론 현재 주민소환제 등의 제도가 시행되고 있지만 이는 절차가 복잡하고, 시간이 길게 소요되기 때문에 주민들의 접근성을 힘들게 하여 상시적인 감시가 이루어지기 힘들다는 단점이 있다. 따라서 이를 위해 일부 제도에 적용되고 있는 '시민 모니터링제'를 단체장과 의원들의 활동을 견제 할 수 있도록 적극 도입하여 제도화 할 필요가 있다.

---

4) 구청장의 막강한 파워는 예산권과 인사권에서 나온다. 서울시내 25개 구청은 올해 평균 3,124억 원의 예산을 쓴다. 이 중 구청장은 인건비·업무추진비·사회복지비 등을 제외한 예산의 집행권을 갖고 있다. 구청 한 해 예산의 대략 20% 수준이다. 송석휘 서울시립대 도시행정학과 교수는 "구청장이 투자 우선순위를 어디로 결정하느냐에 따라 주민들의 생활이 달라질 수밖에 없다"고 말했다. 구청장은 소속 공무원 1200여 명의 승진·전보·징계 등의 인사권도 행사한다. 관내 10~20여 개씩인 동사무소의 동장 임명권도 구청장 몫이다. 구청장의 인허가권은 (광역자치단체) 시장보다 세다. 21층 미만 연면적 10만㎡ 이내의 건축물의 신·증축이나 인허가는 모두 구청장 소관이다. 관내 위법 건축물 적발, 1년 미만의 도로 점용, 옥외광고물 설치 허가권도 행사할 수 있다. 또한 교육은 직접적으로 시·도 교육감의 영역이지만 구청장이 영향력을 행사할 수 있다. 무상급식을 할 수 있는 예산 편성과 집행이 구청장의 권한이기 때문이다(중앙일보, 2010년 5월 18일자).

2. 계약 심의위원회 기능 강화

지방자치단체가 민간과 사업을 진행하는 과정에서 단체장의 계약 및 입찰과 관련된 부패가 많이 발생하고 있다. 특히 개발이 많이 이루어지고 있는 지역에서 더욱 많은 부패가 발생하고 있다. 일례로 칠곡 군수는 1998년 6월 초순쯤 경북 칠곡군청 군수 집무실에서 칠곡군 팔공산 테마파크 위락단지 조성과 관련하여 업자로부터 토지변경 부탁과 함께 5천만 원을 받았고(국민일보, 2000년 6월 30일자), 홍천군수는 수해를 입었던 홍천 일대 도로 교량 공공시설 등 복구공사를 시행하면서 평소 친분이 있는 특정 건설업자 및 무허가 업자 등에게서 2,500여만 원의 뇌물을 받고 공사를 수주토록 하여 처벌을 받기도 했다(국민일보, 2002년 2월 27일자). 이러한 일들이 발생하는 이유는 수의계약을 통한 입찰 및 계약이 빈번하게 이루어지기 때문이다.[5)]

이러한 문제를 해결하기 위해 2006년 1월부터 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」이 시행되면서 계약의 적절성을 심의하기 위해 계약심의위원회를 설치하도록 되어있다. 그러나 실제 형식상 운영되는 경우가 많기 때문에 법의 강제력을 강화할 필요가 있다. 위원회 구성 시 전문인으로 구성할 수 있도록 강제할 필요가 있으며, 현재 '특별한 사유가 없는 한' 심의결과를 반영할 수 있도록 되어있기 때문에 '특별한 사유'에 대한 명시가 확보되어야 한다. 아울러 수의계약을 근절 할 수 있는 조항이 추가될 필요가 있다.

3. 인사위원회 기능 강화

지방자치단체에서는 현재 인사위원회가 설치되어 운영되고 있다. 이 제도의 목적은 인사의 불공정성을 해소하기 위함이지만 실제 집행부의 결정내용을 추인하는 역할 이상을 하지 못하고 있다. 다시 말해 집행부의 결정은 자치단체장의 의중이 반영되기 때문에 결국 인사문제에 있어 단체장의 영향력을 결정적이라고 할 수 있다. 일례로 감사원의 감사 결과 단체장의 말에 직원이 이의를 제기하여 직원을 직위해제 시키는 사례가 발생했다. 이러한 사례에서도 나타나듯이 인사위원회의 기능은 제대로 작동하지 못하고 있다고 볼 수 있다(박세정, 2006).

따라서 인사위원회의 기능을 강화시킬 수 있도록 제도의 보완이 필요하다. 특히 인사위원회의 구성 시 해당 지방자치단체의 공무원의 위촉을 일정 인원으로 제한하고, 지치단체장의 임명 및 위촉을 일정 부분으로 제한할 필요성이 있다.

---

5) 감사원의 2006년 자료에 따르면 2004년 2월 이후 체결된 1천만 원 이상 공사계약 중 76%인 112, 689건 5조 2,154억 원을 수의계약으로 체결하여 공정성 투명성이 낮아졌다(http://ydj575.blog.me/80107295220).

4. 지방선거구조 개선

우리나라 지방자치는 정당공천제에 의해 구성되며, 지방분권을 지향하는 구조를 지니고 있다. 이러한 구조는 자치단체장의 부패를 초래하는 역기능을 초래하기도 한다. 우리나라의 정당은 지역에 기반을 두고 있기 때문에 일부 지역에서는 정당공천을 받는 것이 바로 당선으로 이어진다는 인식이 있다. 이로 인해 일부 지역의 단체장, 혹은 후보들은 공천을 받기 위해 수단과 방법을 가리지 않는다.

또한 지방분권화가 정착되면서 과거 중앙정부와 광역자치단체가 갖고 있던 권한들이 기초자치단체로 이양되면서 단체장은 늘어난 권한과 함께 권력이 집중되어 다양한 부패에 노출되어 있다. 따라서 이러한 구조적인 문제 해결을 위한 노력이 수반되어야 한다.

이를 위해 지방선거에 도입되고 있는 정당공천제의 대안을 논의해야 할 필요성이 있다. 우리나라의 지방선거는 정당공천제에 기초하고 있어 단체장은 정치적인 기반을 통해 선출된다고 보기 때문에 행정가와 동시에 정치가의 이미지가 강하다. 일반적으로 정당공천제는 중앙정부와 지방정부의 매개체로서 주민의 수요와 욕구를 충족시키고 정당정치의 효율성을 제고시킨다(주용학, 2002: 45). 또한 다수의 후보자가 나오는 선거에서 후보자의 정치적, 혹은 정책적 성향을 파악하는 데 용이하며, 책임정치를 실현하는 데 그 목적을 둔다.

그러나 이러한 정당공천제는 중앙정치화를 통한 지방자치 본질의 훼손, 지역주의의 고착화, 질 낮은 후보자의 선출 등의 문제를 일으키고 있다(김봉준・한상연, 2008: 10-11). 이러한 정당공천제의 문제는 자치단체장의 비리로 연결되는 경향이 있다.

앞서 논의한 기초자치단체장들의 부패행위 현황을 살펴보면 정치자금법 및 선거법 위반 등이 가장 빈번하게 일어나고 있어 단체장 후보들은 공천을 받기 위해 위법 및 탈법한 행위를 하고 있음을 알 수 있다.[6] 결국 이러한 공천을 받은 후보들은 단체장 자질과 능력을 담보할 수 없으며, 당선 후 부패행위로 이어지는 구조로 되어있다. 한편 기초자치단체장은 주민들의 일상생활과 직결된 문제와 관련된 정책을 집행하기 때문에 주민의 생활에 많은 영향을 미칠 수밖에 없다. 이러한 측면에서 보면 단체장은 정치적인 성향보

---

6) 실제로 지난달 31일 중앙선관위는 한나라당 인천지역 한 국회의원의 지역보좌관이 지난 2월 기초의원 예비후보자한테 공천헌금 1억 3000만원을 받은 혐의로 검찰에 수사를 의뢰했다. 지난달 29일에는 전북도청 기자실에서 익산시 의회 민주당 김 모 의원이 시장에 출마하려던 안 모 부시장에게 돈을 요구했다는 내용을 담은 녹취록이 공개되기도 했다. 선관위는 지난 7일 김 의원이 한 지방의원 입후보 예정자로부터 7,000~8,000만원을 받은 혐의로 김 의원을 포함해 5명을 검찰에 수사의뢰했다(내일신문, 2010년 4월 19일자). 또한 일부 단체장은 공천이 확정된 단계에서 금품 수수 등 비리로 구속에 이어 후보자격마저 박탈되는가 하면 수사가 진행 중인 상태에서 지레 불출마를 선언하고 있다. 현역들의 비리는 검・경 등 수사기관이나 감사원 등에 의해 불거지기도 하고 상대후보들의 폭로에 의해 드러나기도 해 지역 주민들은 한결같이 "정당과 공천심사위는 도대체 뭐 하는 곳이냐"며 노골적인 불신을 드러냈다(연합뉴스, 2010년 4월 26일자).

다 주민을 이해하고, 주민에게 봉사할 수 있는 능력이 요구된다.

그러나 정당공천제는 정당의 이념을 통한 공천을 하고 있기 때문에 능력 있는 신진인재의 발굴을 힘들게 한다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 기초 자치단체 단위의 선거에서는 정당공천제를 배제해야 할 필요성이 있다.

Ⅴ. 결 론

우리나라는 지방자치에 의한 지방분권화를 지향하고 있기 때문에 4년에 한번 동시지방선거가 이루어지고 있다. 특히 기초자치단체의 경우 주민과 가장 밀접한 행정적·경제적 공간단위이기 때문에 기초자치단체의 정책과 비전은 주민의 삶의 질에 큰 영향을 미친다. 아울러 기초자치단체장은 행정·정치가, 그리고 경영가 등의 다양한 역할을 수행함과 동시에 이에 따른 많은 권한을 갖고 있는데, 이는 지방자치와 지방분권을 위해 필요한 부분이기도 하지만 역설적으로 많은 문제를 나타내기도 한다.

특히 지방자치단체장의 부패는 민선 1기부터 민선 4기까지 꾸준히 증가하는 추세를 나타내고 있어 지방자치제도 발전의 저해요인으로 지적되고 있다. 지방자치단체장이 지역에 큰 영향요인임을 고려한다면 이는 꼭 해결해야 하는 문제이다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체장의 부패유형을 구분하고, 유형별 부패를 해결하기 위한 방안을 제시하였다.

첫째, 자치단체장의 인·허가와 관련된 부패를 방지하기 위해 단체장의 막강한 권한을 견제할 수 있는 제도가 필요하다. 특히 기초자치단체장은 광역단체장 보다도 많은 인·허가권을 갖고 있는 만큼 비리에 많이 노출되어 있다. 따라서 단체장의 권한을 견제하기 위해 지방의회의 역할이 강조되어야 하며, 동시에 시민들의 적극적·상시적 감시가 이루어져야 한다.

둘째, 단체장의 계약 및 입찰 관련 부패를 방지하기 위해서는 계약심의위원회의 기능이 강화되어야 한다. 이 제도는 현재 형식상 운영되는 경우가 대다수이기 때문에 법의 강제력을 강화할 필요가 있다. 특히 위원회의 구성, 심의결과 반영 등이 객관적으로 이루어 질 수 있는 조항의 명시가 필요하다.

셋째, 단체장의 인사권 관련 부패를 근절하기 위해 인사위원회의 기능 강화가 필요하다. 현 제도는 집행부의 결정내용을 추인하는 역할 이상을 하지 못하고 있기 때문에 인사문제에 단체장의 영향력은 막강하다. 따라서 인사위원회의 기능강화를 위한 제도의 보완이 필요하다.

넷째, 정치자금(선거법) 및 횡령과 관련된 부패를 근절하기 위해서는 지방선거에 도입

되고 있는 정당공천제 폐지에 대한 고려가 필요가 있다. 단체장의 부패발생의 원인으로 정당공천제가 하나의 원인으로 지적되고 있다. 우리나라는 지역에 따라 선호하는 정당이 구분되기 때문에 정당공천제로 인해 지방정치가 중앙정치에 영향을 받을 수밖에 없어 지방자치의 취지가 무색하며, 이와 함께 고비용 선거제도로 인한 단체장의 부패가 많이 발생하고 있다. 따라서 기초 자치단체 선거에서는 정당공천제 폐지를 고려해 볼 수 있다.

본 연구는 1998년부터 2006년까지의 신문기사 검색을 통해 지방자치단체장의 부패현황 자료를 구축하였기 때문에 단체장 부패유형에 대해 세밀한 분석이 이루어지지 못했다는 한계가 있다. 따라서 이러한 부분을 보완하여, 자치단체장 부패유형에 대한 심층적 분석을 통해 단체장의 부패 원인과, 그에 따른 실질적 해결방안 모색을 위한 연구가 지속적으로 진행될 필요성이 있다.

<참고문헌>

경기개발연구원. (2002). 「경기도 부패방지시스템 구축 방안」.

「국민일보」. (2001). 검찰, 뇌물 받은 칠곡군수 구속. 6. 30.

「국민일보」. (2001). 장수군수 수뢰 혐의 구속. 10. 5.

「국민일보」. (2002). 수해복구 수백억 공사 홍천군수 등 수뢰 알선. 2. 27.

김봉준・한상연. (2008). 지방선거의 정당공천제에 관한 논의. 「한국지방자치연구」, 10(3): 1-21.

김상철. (2006). 지방정부 부정부패에 대한 연구. 「사회과학연구」, 12: 401-421.

김성호・황아란. (2000). 「지방정치의 부패구조 개혁방안」, 서울: 한국지방행정연구원.

김영종. (2003). 지방주민의 삶의 질 향상: 지방부패문화의 개혁을 중심으로, 「한국부패학회보」, 8(2): 1-19.

김택권. (1999). 부정부패의 경제적 폐해,「한국의 부정부패: 그 비용과 실태」. 문정인·모종린 편, 서울: 오름.

김혁래. (1999). 한국 부정부패의 유형과 실태, 「한국의 부정부패: 그 비용과 실태」. 문정인・모종린 편, 연세대학교 국제학연구소.

김현조・박영강. (2006). 민선단체장 10주년의 시정성과 평가: 부산광역시 및 자치구를 중심으로. 「국제정치연구」, 9(2): 139-162.

박세정. (2006). 자치단체장의 부패: 현실과 대책. 「사회과학논총」, 25(1): 193-213.

박해육・주재복. (2008). 「지방자치단체장의 리더십 연구: 민선기초자치단체를 중심으로」, 서울: 한국지방행정연구원.

반부패특별위원회. (2003). 「부패방지백서」.

송하율. (1999). 「부패의 경제학」, 서울: 산업연구원.

안광현. (2007). 「지방자치단체장의 부패인식에 관한 연구」. 박사학위논문, 숭실대학교 대학원.

_____. (2009a). 기초자치단체장의 부패영향요인에 관한 연구,「한국지방자치연구」, 10(4): 47-63.

_____. (2009b). 「지방자치와 세계화」, 경기: 한국학술정보.

안태환. (2002). 전략계획 특성에 따른 지방자치단체장의 바람직한 역할, 「한국지방자치학회보」, 14(4): 1-16.

「연합뉴스」. (2010). 충북 제조업체 1년 새 5% 증가. 4. 26.

오일환. (2000). 「현대한국정치의 쟁점」, 경기: 을유문화사.

유종해. (1992). 「행정의 윤리」, 서울: 박영사.

이갑영. (2004). 지방화시대 민선 기초단체장의 리더십: 단체장의 역할을 중심으로, 「한국지방자치학회 동계학술자료집」, : 563-571.

이서행. (1993). 한국사회의 부정부패, 고영복 편, 「현대사회문제」. 사회문화연구소.

이승종. (1995). 자치단체장의 역할과 자질, 「한국행정학회 하계학술대회」, : 21-31.

임옥기. (2008). 「공무원 부패의 영향요인: 공무원 인식조사를 중심으로」. 박사학위논문, 서울시립대학교 대학원.

정문섭. (2009). 「대한민국을 움직이는 자치단체 CEO: 성공하는 지자체에는 비밀이 있다」. 서울: 이른아침.

주용학. (2007). 민선4기 지방선거 결과 분석 및 정책적 함의. 「한국지방자치학회보」, 19(1): 29-51.

「중앙일보」. (2010). 구청장, 식당 허가부터 간판 크기까지 쥐락펴락. 5. 18.

「한겨레」. (2001). 자치단체장 비리 위험수위/뇌물수수 51% 선거법위반 36%. 3. 20.

「한국일보」. (2001). 심재덕 수원시장에 영장 청구. 3. 11.

「한국일보」. (2010). '책임정치' 명분, 그러나 뒷거래·줄대기 병폐로 눈살. 4. 13.

한균자. (2002). 「한국사회문제」. 서울: 한국방송통신대학교 출판부.

한형서. (2003). 지방자치단체의 부패실태와 반부패정책. 「한국부패학회보」, 8(2): 109-130.

헤르만 지몬. (2008). 「히든 챔피언」. 이미옥 역. 서울: 흐름출판.

Goudie, A. W. and Stasvage, David. (1998). a framework for the analysis of corruption, Crime, *Law & Social Change* 29.

Johnston, Michael. (1997). What can be done about entrenched corruption?, *Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C.

접수일(2010년 02월 15일)
수정일자(2010년 02월 27일)
게재확정일(2010년 03월 15일)

국가 입법과정에 지방자치단체의 참여에 관한 연구

A Study on Local Government's Participation in the Legislative Process.

장 훈 철 (제주대학교 박사과정 - 주저자)
양 덕 순 (제주대학교 부교수 - 교신저자)

Abstract

Hoon-Cheol, Jang / Duk-Soon, Yang

This article has attempted to account for local government's participation in the legislative process. It is related to the distribution of legislative power between central and local government, the intergovernmental relations and local government structure as well as the system. Therefore central government should give certain powers to local governments, so that they can make decisions for their own areas. Should have the initiative in legislative local councils.

In the concrete, a territorially-representative upper chamber in the National Assembly should be established as the fundamental solution in local government's participation in the legislative process. It should be done that Local government association, Self-Governing Province, Free Economic Zone, and special local government may propose a bill concerning local autonomy and any local government participate in a legislative procedure and submit an opinion on any matter local government considers necessary to deliberate on legislation to central government or the National Assembly.

주제어: 입법과정, 지방자치단체, 참여

Key Words: legislative process, local government, participation

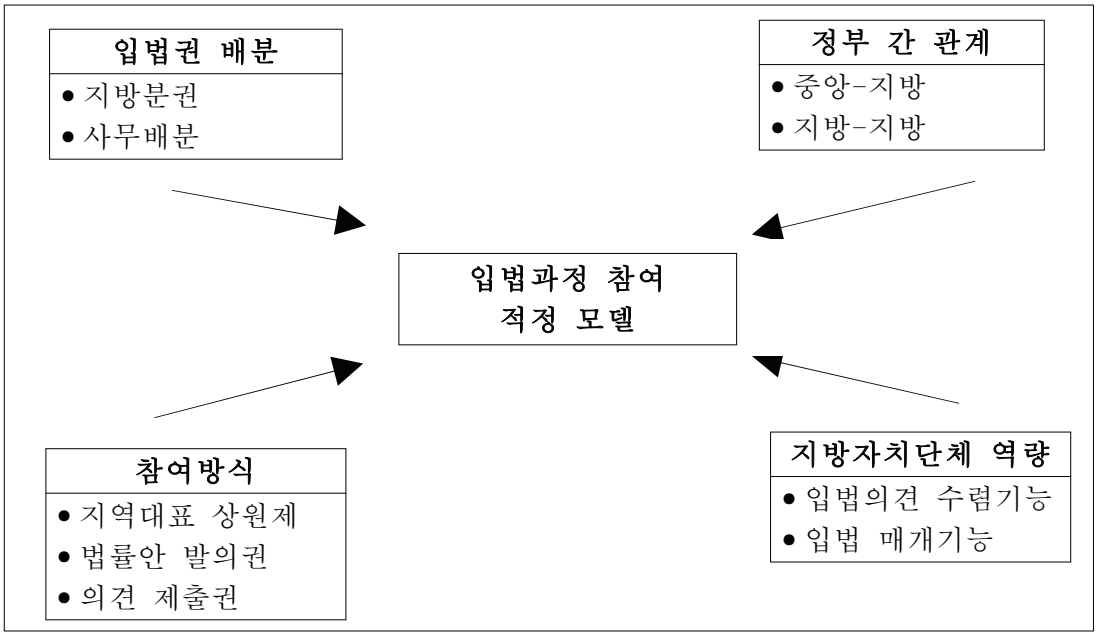
Ⅰ. 서 론

1. 연구 배경과 목적

본 연구는 지방자치단체가 국가의 입법과정에 참여하는 방안에 관한 것이다. 경제 분야에서 시작된 세계화가 점차 진전되면서 자본·생산물·노동의 이동을 통제하는 국가의 능력은 감퇴되고, 지역 혹은 하위지역 공간단위가 중요한 경제단위로 등장하는 신지역주의 경향이 등장하였다. 많은 국가들이 지역개발정책을 핵심적인 국가의제로 다룰 수밖에 없게 되었고, 지역개발의 전제가 되는 지방자치제도를 강화하게 되었다. 오랜 지방자치의 역사를 가진 선진국들은 기존의 방식으로는 지방화・세계화에 따른 시대의 흐름에 적응하지 못하거니와 국가경쟁력 확보도 요원하다는 것을 인식하고, 이에 대처하는 방법으로 중앙정부의 권한을 지방자치단체에게 이양하여 지방자치단체에게 많은 자율권을 인정하고 있다. 뿐만 아니라 지방과 관련한 국가정책결정에도 지방자치단체의 참여를 제도적으로 보장함으로써 국가정책에 지방의 의견을 반영하고, 지방자치단체도 지역개발의 주체로서 책임 있는 자세로서 정책결정에서 집행에 이르기까지 중앙정부와의 긴밀한 거버넌스 체제를 구축해야 한다.

따라서 중앙정부 차원의 정책을 공식화하는 법률제정 과정에 지방자치단체의 의견 투영은 지역발전의 커다란 요인이 된다. 이런 차원에서 지방자치단체의 주민참여를 바탕으로 한 국정참여 관점에서의 입법과정 참여는 매우 중요함에도 불구하고 실질적인 참여는 거의 이루어지지 않고 있다. 이런 문제인식 아래 본 연구는 입법과정을 <그림 1>과 같이 입법권 배분, 정부 간 관계, 참여방식, 지방자치단체의 역량의 측면에서 현재 우리나라의 실태와 문제점을 살펴보고, 이를 기초로 우리나라에서의 입법과정 참여 적정모델을 제시하기 위한 것이다.

본 논문은 문헌조사를 위주로 하고, 제주특별자치도의 사례를 참고하였다. 먼저 문헌조사는 국내외 단행본과 논문조사를 통하여 지방자치단체의 입법과정 참여에 관한 이론적 검토를 하였다. 우리나라의 입법과정 참여의 실태와 문제점은 제주특별자치도의 사례와 여러 통계자료를 활용하였고, 그러한 문제점을 해결하기 위한 활성화 방안을 도출하고자 선진외국의 수범사례를 조사하였다. 제주특별자치도의 사례는 제주특별자치도의회 회의록과 내부문서를 참고하였다.



<그림 1> 연구의 개념도

2. 선행연구 검토

지방자치단체의 입법과정 참여에 관한 연구는 주로 지방자치단체의 국정참여라는 주제로 연구되어 왔으나 그동안 연구결과 충분히 축적되지 못했고, 최근에 이르러 관심을 기울이기 시작했다. 대부분의 선행연구는 지방자치단체 국정참여의 필요성을 강조하고 우리나라의 입법참여 현황을 정리하고 규범적 측면에서 참여의 필요성과 지방자치 선진국의 사례를 소개하면서 활성화 방안에 대한 연구가 주를 이루고 있다. 선행연구의 주요내용을 요약하면 <표 1>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 1> 선행연구 분석

주요학자	활성화 방안
김성호 (1997)	내무부와 지방자치단체 간 법령・정책협의기구인 법제심사위원회와 법령협의회의 기능 강화
	행정부시장・부지사회의 효율적 운영
	지방자치제도발전위원회를 확대・개편
이기우 (1999)	지방분권적 국가권력구조 건설
	기초자치단체- 지방자치단체연합 설치 광역자치단체- 독일의 연방참의원제도와 유사한 방식 도입

주요학자	활성화 방안	
김영수 (2002)	정부 간 협력체제 구축	
	「지방자치단체의 국정참여에 관한 법률」 제정	
	지방의회를 공식적 참여자로 인정	
	지방자치단체의 주도적 참여, 자원·전략·수단의 다양한 동원	
국회사무처 (2003)	법률안에 전국연합체의 의견 첨부제도 도입	
	국회 안에 사무배분심의실 신설	
하혜수 (2003)	자치단체장협의회와 의장협의회로 이원화하여 전국협의회 구성	
	「지방자치법」 제165조 개정	
	국무회의에 지방자치단체장 또는 연합체의 장 참석	
심익섭 (2004)	전국연합체 구성	
	상원설치	
	국무회의에 전국연합체 대표 참석	
최철호 (2005)	「지방자치법」 제165조 개정	
안성호 (2006)	점진적 제도개선	전국연합체에 법률안 발의권 부여
	전국연합체 확충	전국연합체를 통한 국회에 대한 의견 제출권 부여
	상원에 준하는 지방원 설치	법률안 발의권과 국회에의 입법과정 참여가 인정되나 상원보다 제한된 권한 부여
	상원 창설	국회를 양원제로 개편
홍준형 (2007)	국회에 대한 입법의견 제출제도 도입	
	「지방자치법」 제165조 개정	
	지방자치업무 독립-가칭 '자치행정처' 설립 또는 국무조정실 이관	

선행연구는 주로 지방자치단체가 중앙정부나 국회의 입법과정에 참여하는 방법에 초점을 두고 있고, 국가 입법과정에 지방자치단체가 참여하는 방안을 지방자치단체의 내부 의결과 연관하여 연구한 사례는 드물다. 지방자치단체 내부에서 주민의 입법의견을 수렴하는 과정은 여론수렴과 주민참여라는 별도의 연구 주제로 다루어지고 있고, 이와 관련한 지방의회의 역할도 지방자치단체의 의결기관과 집행기관의 관계라는 또 다른 연구 주제로 다루어지고 있다. 본 연구는 선행연구에 관한 고찰을 바탕으로 지방자치단체의 입법과정 참여를 다루면서 지방자치단체 내부의 의사결정과정에서 의결기관인 지방의회의 역할에 관심을 두고 살펴보고자 한다.

또한 입법과정에 참여하는 것이 중앙정부와 지방자치단체 사이의 적절한 입법권의 배분을 전제로 논의하는 것이 바람직하다는 점에서 최근 중앙정부의 입법권한 이양이 활발하게 진행되고 있는 제주특별자치도의 사례에 주목할 필요가 있다고 하겠다. 제주특별자치도는

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 "제주특별법"이라 한다)에 따라 중앙정부의 입법권한을 제주특별자치도의 자치입법권한으로 전환하는 과정에 있고, 법률안 의견 제출권을 인정하여 다른 지방자치단체보다 진일보된 형태의 국가입법과정 참여가 가능하도록 되어 있다. 본 연구에서는 제주특별자치도에만 인정된 법률안 의견 제출권의 실제 운영사례에서 나타난 문제점과 개선방안도 언급하기로 한다.

Ⅱ. 우리나라 지방자치단체의 입법과정 참여 실태와 문제점

1. 입법과정 참여 실태

1) 지방분권으로서의 입법권 배분 실태

분권화는 국가 구조 및 구성과 밀접한 연관성을 가지는 까닭에 헌법적 접근이 불가피하다. 따라서 선진국의 헌법들을 비교하여 지방분권의 수준을 알아보는 것은 굉장히 의미 있는 일일 것이다. 김선혁・정원칠(2008)은 비교적 관점에서 독자적인 지표를 개발하여 유의미한 비교결과를 제공해 주는 10개국 헌법의 비교분석을 진행한 바 있다. 분석의 준거는 중앙정부와의 관계에서 지방자치단체가 자치권을 어느 정도 확보하고 있는가, 지역주민과의 관계에서 지역문제가 주민의 참여 또는 대표자를 통해 해결되고 있는가, 지역의 문제를 제대로 해결할 수 있는 역량을 확보하고 있는가 등이다. 지표는 자치입법, 자치조직, 자치재정, 참정, 청구권 등으로 설정하고 개발된 지표에 따라 분권화 정도를 산술적으로 측정하는 것이 가능하도록 각각 점수화를 위한 기준도 함께 마련하였다. 측정 지표에 점수를 부여하여 분석한 결과는 독일(96)〉 이탈리아(81)〉 스페인・러시아(75)〉 대만(72)〉 멕시코(69)〉 프랑스(67)〉 스위스(53)〉 스웨덴(37)〉 일본(35)〉 우리나라(28)로 나타났다. 결과적으로 우리나라는 헌법에 지방자치와 관련된 조항 자체가 빈약하고, 제도의 운영에 관한 구체적인 조항이 적으며, 법률에 위임한 조항이 많다는 특징이 발견되었다. 이는 우리나라 헌법이 지방자치를 실시한다는 원칙에 집중하고 있을 뿐 구체적으로 어떻게 그리고 무엇을 위해서라는 핵심내용이 포함되지 않은 한계를 가지고 있음을 보여준다고 하겠다(김선혁・정원칠, 2008: 200).

우리나라의 자치입법권은 「지방자치법」 제22조에 따라 지방자치단체는 소관 사무의 범위 안에서만 조례 제정이 가능하고, 조례로 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하거나 벌칙을 제정할 때 반드시 법률의 위임이 있어야 한다. 사실상 급부행정의 영역 외에는 자치입법이 불가능한 구조이다. 그마저도 국가법령이 선점되어 있으면 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목

적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되지 않는 한 제정이 불가능하다(대법원 1997. 4. 25. 선고 96추244 판결).

2) 정부 간 관계의 실태

상호의존적인 정부 간 관계를 강조하는 시대의 흐름에 따라 중앙정부가 각종 지방분권에 대한 개혁을 하였음에도 불구하고, 현실을 보면 우리나라는 이전의 통제수준을 벗어나지 못하고 있다. 정부혁신지방분권위원회에 따르면 2006년 현재 전체사무 중 지방사무의 비율은 28.9%에 불과하다(정부혁신지방분권위원회, 2007: 101).

<표 2> 우리나라 공무원 정원(2008. 6. 30. 현재)

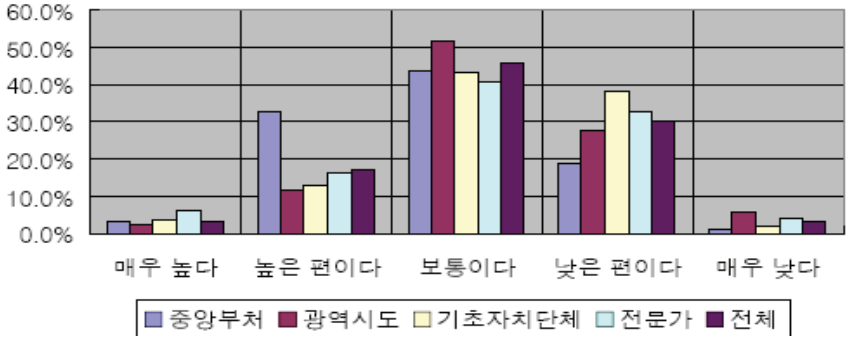
공무원 분류		공무원 수
국가공무원	일반행정	97,107
	교육	349,280
	공안	127,884
	현업기관	31,653
지방공무원	지방자치단체	283,017
	교육자치단체	63,905

자료: 행정안전 통계연보(2008: 89)를 근거로 연구자가 작성

반면에 <표 2>에 따르면 순수하게 일반 행정을 담당하는 국가공무원과 지방공무원의 비율이 약 1: 3.57 로 일반 행정을 담당하는 국가공무원과 지방공무원을 합한 전체공무원 중 지방공무원이 차지하는 비율이 78%가 넘는다. 이는 소수의 국가공무원이 다수의 사무에 대한 정책결정을 내리고, 지방자치단체는 내려진 결정에 따른 집행만을 담당하고 있다고 해석할 수 있다.

다음은 2004년에 대통령자문 정책기획위원회가 설문조사한 내용이다. <그림 2>는 중앙정부와 광역자치단체 간의 협조와 갈등의 정도에 대한 인식을 조사한 것이다(정책기획위원회, 2004: 37-45). 전체적으로 보통이라는 응답(45.8%)을 기준으로 협력의 정도가 낮다는 응답이(33.6%) 높다는 응답(20.6%)보다 다소 높게 나타나고 있다. 소속별로 보면 지방공무원은 협력의 정도가 높다는 응답(15%)보다 낮다는 응답(30%~40%)이 많아 부정적인 인식이 훨씬 많은 반면, 중앙부처 공무원은 높다는 응답(35%)이 낮다는 응답(20%)보다 많아 긍정적인 인식이 강하다. 조사결과는 이렇게 중앙부처 공무원과 지방공무원 간의 상당한 차이를

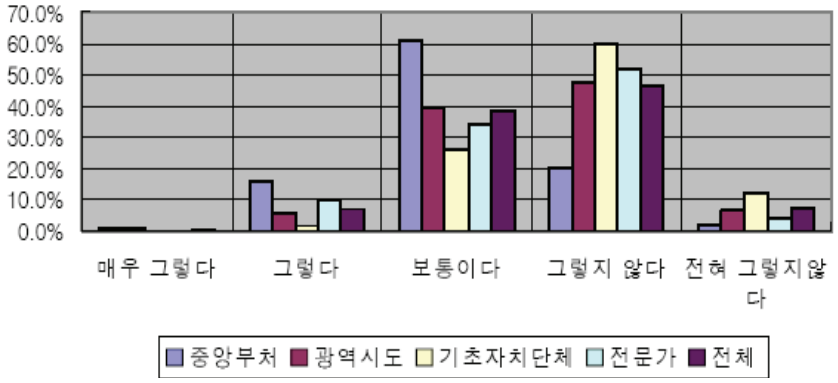
보여준다. 이는 종래의 위계적 행정시스템이 아직도 건재함을 반영하는 것이라 할 수 있다.



자료: 정책기획위원회(2004: 38)

<그림 2> 중앙정부-광역자치단체 간 협력의 정도에 대한 인식

<그림 3>은 지방과 관련된 국가 정책결정 과정에서 지방의 참여제도가 잘 발달되어 있는가의 여부에 관한 설문의 결과를 나타낸 것이다. 긍정적인 응답은 중앙부처 공무원이 17.1%, 광역자치단체 공무원 6.6%, 기초 자치단체 공무원 1.9%이고 부정적인 응답은 중앙부처 공무원이 22.3%, 광역자치단체 공무원 54.0%, 기초 자치단체 공무원 72.0%이다. 지방공무원 대부분이 현행의 지방참여제도에 대해 부정적으로 인식하고 있음을 알 수 있다.



자료: 정책기획위원회(2004: 44)

<그림 3> 지방관련 국가정책과정에의 지방참여제도에 대한 인식

3) 유형별 입법과정 참여 실태

국회입법과정에 관한 지방자치단체와 협의체등[1]의 참여방식으로는 청원과 진정, 국회 주

1) "협의체 등"은 「지방자치법」 제165조 제1항·제2항의 협의체와 연합체를 포괄하여 지칭할 경우 사용하기로 한다. 용어의 혼동을 막기 위해 제1항의 협의체(시·도지사, 시·도의회의장, 시장·군수·자치구청장, 시·군·자치구의회의장 각각의 협의체)만을 지칭할 경우 '지방4단체'라 한다.

최의 공청회나 청문회에의 참여 등이 있다(국회사무처, 2003: 75). 이러한 방식들은 지방자치단체와 협의체등이 법률안에 대한 의견을 제시할 수 있는지, 제시할 수 있다면 어느 범위까지 가능한지, 제시된 의견을 어떻게 처리할지 여부가 전적으로 국회에 달려 있어 지방자치단체와 협의체등은 국회의 처분에 따른 수동적 입장에 그치고 있다고 볼 수 있다.

정부의 입법과정에 참여하는 방식으로 「지방자치법」에 따라 협의체등은 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정안전부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다(「지방자치법」 제165조 제4항). 의견 제출의 주체는 "협의체등"이다. 현재 지방4단체는 구성되어 있으나, 전국적 협의체는 구성되어 있지 않다. 의견을 제출할 수 있는 대상 법률은 지방자치에 "직접적인" 영향을 미치는 법령이다. 그러나 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령이 무엇인지에 대하여는 전적으로 해석에 달려있다. 제출되는 의견은 "행정안전부장관"을 거치도록 하였는데 이는 단순히 제출 창구를 의미하는 것인지 행정안전부장관이 제출되는 의견에 대하여 형식적인 심사권이라도 행사할 수 있는지 알 수가 없다. 또한 행정안전부장관에게 제출된 이후 정부로 이송되는 절차도 없다. 바로 국무회의에서 다루어지는 것인지, 또 다른 별도의 절차를 거치게 되는지, 그 기한은 언제까지인지 아무런 규정이 없다. 정부로 이송이 되었다면 그에 대한 회신은 언제까지 어떠한 방식으로 하게 되는지에 대한 규정도 없다. 전체적으로 명목적으로만 의견 제출의 통로를 만들어 두었을 뿐 이를 제대로 활용하고자 하는 중앙정부의 의지가 없어 보인다. 그 밖에 「행정절차법」에 따른 입법예고와 입법안에 관한 공청회 등을 통하여 지방자치단체는 입법에 관한 의견을 제시할 수 있으나, 이러한 참여 방식은 일반 국민이 입법과정에 참여하는 방식과 별 차이가 없다는 한계가 있다.

4) 지방의회의 실태

「지방자치법」은 개별 조항에서 지방의회의 의결권한을 상당 부분 제약하고 있다. 예를 들어 조례의 제정·개정 및 폐지의 경우 「지방자치법」 제22조는 법령의 범위 안에서만 지방자치단체의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고 주민의 권리 제한, 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있다.

또한 「지방자치법」은 기관대립형의 기관구성 원리를 채택하여 지방의회와 지방자치단체의 장에게 독자적 권한을 부여하고 상호견제와 균형을 이루도록 하고 있으므로 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 견제의 범위를 넘어서 상대방의 고유권한을 침해하는 규정을 할 수 없다는 것이 대법원의 확고한 입장이다(대법원 1996. 5. 14. 선고 96추15 판결, 2001. 11. 27. 선고 2001추57 판결 등 참조).

이렇듯 제약된 의결권으로 인한 입법의견 민주적으로 수렴하기에는 한계가 있다. 결과적으로 현재 입법과정에서 지방의회의 공식적 역할은 아주 미미한 수준이다. 강시장-약의회의 기관 대립형 기관구성 원리를 취하고 있는 우리나라 지방자치제도에서 지방자치단체의

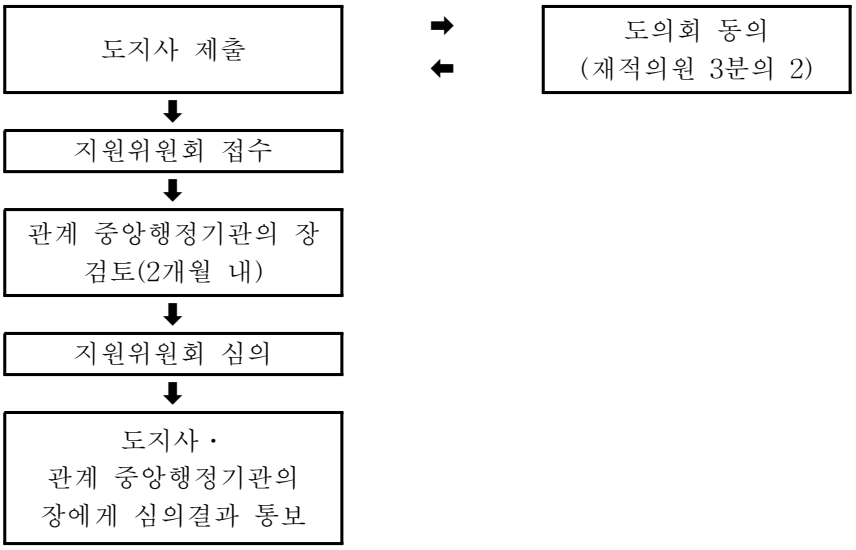
대표는 지방자치단체의 장이지 지방의회가 아니기 때문이다(「지방자치법」 제101조).

지방자치단체장의 의견이 곧 해당 지방자치단체의 공식 의견으로 간주되고 지방의회는 법령이 부여한 범위 안에서만 이를 견제할 수 있을 뿐이고 주민의 대표기관으로서 지방자치단체 최고의결기관이라는 호칭은 무색해지고 만다. 따라서 지방의회가 입법과정에 참여하는 방식은 주로 비공식적으로 국회의원이나 정당을 통하거나 중앙정부 인사와 개인적 친분을 이용하는 수준에 그치고 있다.

5) 제주특별자치도의 법률안 의견 제출권

「지방자치법」에 따른 의견 제출은 협의체등만이 가능하고 개별 지방자치단체에게는 허용되지 않는다. 그러나 제주특별자치도의 경우, 제주특별자치도지사는 도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 얻어 제주특별자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 제주특별자치도지원위원회(이하 "지원위원회"라 한다)에 제출할 수 있다(제주특별법 제9조 제1항).

그러나 2009. 6. 현재, 법률 제·개정에서 제주특별법 제9조에 따라 제주특별자치도의회의 동의를 받아 이루어진 것은 단 한 건도 없다. 이러한 결과가 나온 이유는 지원위원회의 구성과 기능에 문제점이 있다고 볼 수 있다. 지원위원회에는 제주특별자치도지사가 구성원으로 포함된다. 실질적으로는 제주특별자치도가 제도개선 사항을 발굴하더라도, 형식적으로 제주특별자치도의회를 거치지 않고 지원위원회의 위원의 지위에서 지원위원회에 입법의견을 제출할 수 있는 것이다(제주특별법 제7조 제1항 제13호).



자료: 제주특별법 제9조를 근거로 연구자가 작성

<그림 4> 제주특별자치도 입법의견 제출절차

또한 실질적으로 제주특별자치도가 주도적으로 입법반영 요청을 하면서도, 형식적으로는 지원위원회가 단계적 이양계획을 세우는데 필요한 자료를 제공하는 방식을 취할 경우, 지원위원회 자체의 입법의견이 되고 마는 것이다(같은 법 제7조 제1항 제5호). 결국 제주특별법 제9조는 지방의회를 통한 민주적 여론수렴이 가능한 입법과정 참여 방식임에도 불구하고, 기관대립형의 현실에서 위와 같이 우회할 수 있는 길을 열어 놓음으로써 입법자의 입법취지가 실종되었다고 볼 수 있다.

2. 입법과정 참여의 문제점

1) 권한이양에 대한 정부 간 불신

지방분권의 흐름에 따라 사무권한의 지방이양이 계속되고 있으나 아직도 만족할 만한 성과를 내지 못하는 것은 중앙정부의 지방자치단체에 대한 불신 때문이라고 할 수 있다. 2006년에 실시한 중앙·지방공무원, 지방의회의원 등에 대한 지방이양 관련 설문조사[2] 결과를 보면 중앙정부와 지방자치단체 간의 권한의 지방이양에 대한 시각차가 얼마나 뚜렷한지 알 수 있다.

중앙공무원은 지방이양에 대해 지방의 수용능력 부족하다는 의견(51.7%)과 행·재정 지원은 '보통' 또는 '충분하다' 는 의견(72.4%)이 지배적이다. 아직도 이양해야 할 사무가 있다는 응답이 다수이긴 하나(67.3%), 거의 다 이양되었다는 응답도 31.0%에 달해 이양에 소극적 · 방어적 입장임을 알 수 있다.

이와는 달리, 지방공무원은 지방의 수용능력 부족은 공감(52.3%)하나, 행·재정 지원 부족 의견(82.6%)이 많았고, 아직도 이양해야 할 사무가 있다는 응답이 압도적이며(89.3%), 거의 다 이양되었다는 응답은 9.9%에 불과해 지속적인 이양을 요구하는 등 지방이양에 대한 욕구가 매우 높다는 것을 보여준다.

2) 입법과정 참여 통로의 협소

지방자치단체가 입법과정에 참여하는데 가장 큰 문제점은 참여의 공식적 경로가 너무 좁고, 그마저도 소극적 · 수동적 방식에 그치고 있다는 것이다. 국가는 지방자치단체의 자치입법에 대하여 포괄적으로 관여할 수 있으나 지방자치단체가 국가의 입법에 상향적으로 참여하는 것은 일반 국민의 그것과 별반 다를 바 없다. 지역대표로서의 입법권 행사나 지방자치단체나 협의체등의 법령안 제출권은 전혀 인정되지 않으며, 가장 낮은 단계의 의견제시 마저 제한된 요건아래에서만 가능하다.

---

2) 2006.12.8~18에 실시된 중앙·지방공무원, 지방의회의원 등 1,689명 설문조사임(국회 행정자치위원회, 2007: 18).

결과적으로 지방자치단체가 독자적·적극적·능동적으로 입법과정에 참여하는 방법은 없다 해도 과언이 아니다. 「지방자치법」제165조 제4항에 따른 의견 제출도 협의체등에 부여된 것이지 지방자치단체가 독자적으로 행사할 수 없어 지방자치단체의 입장에서 보면 간접적 의견제시 수단에 불과하다. 이로 인하여 지방의 국가권력에 대한 견제기능은 현저히 약화되고, 지방의 상향적인 참여를 통한 실질적인 통합과 지방경험의 국가적인 활용은 무시되며 지방적인 이익을 국가적인 차원에서 실현할 수 있는 길이 봉쇄되어 있다고 하겠다(이기우, 2005: 20).

3) 기관대립형 기관구성

입법과정에서 지방자치단체의 가장 중요한 역할이 입법에 관한 주민의 의견을 수렴하고 중앙정부에 매개하는 것이고, 그러한 역할을 가장 적절하게 수행할 수 있는 기관이 지방의회라는 관점에서 볼 때, 지금과 같이 지방의회가 많은 부분 배제된 상황은 입법과정의 민주성과 법집행의 실효성 확보에 중대한 위해요인이 된다.

대법원은 지방의회가 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기관임을 인정하면서도 법령에 규정이 없는 새로운 견제장치를 조례로 만드는 것을 법령위반으로 허용하지 않고 있다(대법원 2003. 9. 23. 선고 2003추13 판결 참조). 2007년 기초의원과 광역의원을 대상으로 지방의회 운영체제 다양화에 관한 선호도 조사결과, 현장 지역주민에 대한 의견수렴에 가장 많은 의정활동 시간을 할애하고 있는 것(62%)으로 나타났고, 지역주민의 의견을 충분히 수렴하기 위해서는 제도개선이 필요하다(54%)고 하였다. 기관운영 방식을 개선하고자 하는 이유로는 43%가 집행부 중심으로 운영되어 권한의 불균형이 심하기 때문이라고 하였다(안영훈, 2007: 151-154).

4) 제주특별법 제9조에 따른 입법의견 제출권의 문제점

제주특별법 제9조가 제 기능을 다하지 못하는 제도 운영상의 문제점은 앞에서 설명하였다. 그러한 문제점이 노출되는 과정에서 권한이양과 관련하여 제주특별자치도의 내부역량을 결집시켜야 하는 상황임에도 불구하고, 입법과정 참여에서 제주특별자치도의회가 배제되면서 제주특별자치도의회가 동원할 수 있는 자원을 제대로 활용하지 못하였다.

<표 3>은 제주특별법 제9조와 관련하여 제주특별자치도의회의 회의록을 분석한 것이다. 이를 보면 업무보고, 조례안 심의, 도정질문, 행정사무감사 등에서 제주특별법 제9조를 두고 집행기관과 제주특별자치도의회가 첨예하게 대립하고 있음을 알 수 있다. 결과적으로 효율성만을 추구한 도지사의 행위가 오히려 효율성을 악화시켰다고 볼 수 있다.

<표 3> 제주특별법 제9조 관련 회의록 검색 결과

회의록	형 식	내 용
2008년도 행정사무감사 행정자치위원회회의록 (2008년 11월 24일)	특별자치도추진단 행정사무감사	3단계 제도개선에 제주특별법 제9조를 활용하지 않은 이유
제260회 임시회 제2차 행정자치위원회회의록 (2009년 5월 15일)	제주특별자치도 제4단계제도개선추진상황 보고	4단계 제도개선에 제주특별법 제9조를 활용하지 않겠다는 이유
제259회 임시회 제3차 본회의 회의록 (2009년 4월 16일)	도정질문	제주특별법 제9조 활용 방안
제258회 임시회 제1차 행정자치위원회회의록 (2009년 3월 19일)	제도개선 추진계획 보고	제도개선에서 제주특별법 제9조를 활용하지 않고 제주특별자치도의회를 배제하는 이유
제257회 임시회 제2차 행정자치위원회회의록 (2009년 2월 12일)	주요업무 보고	제도개선에 제주특별법 제9조를 활용하지 않는 이유
제254회 임시회 제3차 본회의 회의록 (2008년 10월 30일)	도정질문	국내 영리법인 의료기관 설립에 관한 입법 의견 결정에 제주특별법 제9조를 활용하지 않은 이유
제254회 임시회 제4차 본회의회의록 (2008년 10월 31일)	도정질문	제도개선에 제주특별법 제9조를 활용하지 않는 이유
제252회 임시회 제2차 본회의회의록 (2008년 7월 25일)	5분 자유발언	국내 영리법인 의료기관 설립에 관한 입법 의견 결정에 제주특별법 제9조를 활용하지 않은 이유

자료: 제주특별자치도의회 회의록을 근거로 연구자가 작성

Ⅲ. 지방자치단체 입법과정 참여 활성화 방안

1. 지역대표형 상원 도입

지방분권 추진이 지지부진하고 중앙정부와 지방자치단체 간 상호의존 관계도 바랄 수 없는 상황에서, 지방자치단체가 입법과정에 참여하는 가장 근본적인 해결책은 지방자치단체가 직접 법률안을 발의하고 심의·의결할 수 있는 지역대표형 상원을 도입하는 것이다.

지역대표형 상원이란 지방자치단체를 대표하는 자가 의회의 구성원으로서의 지위를 갖고 법률안을 직접 발의·심사하는 등 입법과정을 주재하는 방식이다. 이 방식은 지방자치

단체가 입법과정에 참여하는 방식 중에서 가장 강력한 권한을 행사할 수 있는 방식이다. 주로 양원제를 채택하는 연방국가에서 채택하는 방식인데 상원은 국가 수준에서 지역을 대표하고 지역에게 공론의 장을 제공하며, 지역과 의회를 직접 연결한다(Russel, 2001: 109).

이를 통하여 지역대표형 상원은 지방분권의 촉진, 수도권 집중 완화와 지역균형 발전, 지역할거주의와 지역갈등의 해소에 이바지하게 된다(안성호, 2007a, 122). 지역 대표 중심으로 구성된 상원이 지역의 이익에 반하여 결정한 하원의 입법안에 대한 거부권을 행사할 수 있도록 함으로써 입법부의 권한남용을 상당 부분 차단할 수 있기 때문이다. 이러한 과정을 통하여 갈등을 해결하여 소수자를 보호하는 입법과정의 기능에 충실할 수 있다(안성호, 2007b: 33).

비록 양원제 자체가 중복된 기능으로 의안처리에서 높은 비용을 지불하고 양원이 충돌하는 경우에는 양원합동위원회가 이를 처리하게 하여 정책결정을 어렵게 만들며 책임소재를 분명히 하기 어렵다는 점(정종섭, 2006: 807), 단방제국가인 우리나라에서 양원제를 도입하는 것은 국가형태에 대한 근본적인 재검토와 단방제적 헌법구조의 근본적 수정이 불가피하기 때문에 상원의 설치주장은 끝없는 논쟁을 유발하게 된다는 점(홍준형, 2007: 83), 일본・프랑스・이탈리아와 같은 단방제 국가들이 양원제를 채택하고 있기는 하나, 일반적으로 양원제는 연방제 국가와 어울리는 것이고, 연방제와 단방제 간의 근본적인 차이는 없다고 하나 실제로는 연방제의 주와 단방제의 시・도간에는 여전히 현격한 차이가 존재한다는 점(하혜수, 2003: 39)이 단점으로 거론되기도 한다.

그러나 국민은 지역에 기초한 이질적 집단들로 구성되어 있기 때문에 집단 간의 이해관계가 상충하여 갈등이 발생하는데, 다수결의 원리가 지배하는 단원제 국회에서는 이를 충분히 조정하고 타협하기가 어렵다. 따라서 지역 소수들의 이익이 다수결 원리로부터 보호받을 수 있는 제도적 장치가 필요하며, 그 유력한 방안이 국회에 지역을 대표하는 상원을 설치하는 것이다. 부수적으로 장기적인 관점에서 본다면, 통일을 대비하는 측면에서 보면 상원 도입이 의의가 있다(송길웅, 2000: 202).

2. 법률안 발의권 확대

개별 지방자치단체나 지방4단체의 힘만으로는 현재의 정부 간 관계의 불균형을 시정하기 어렵다는 것은 이미 앞에서 보았다. 이상적인 정부 간 관계인 상호의존 관계는 대등한 관계를 유지할 경우에 더욱 강화된다. 따라서 지방자치단체는 다른 지방자치단체들과의 결속을 통하여 중앙정부와 대등한 관계를 유지하는 것이 입법과정에서 상호의존 관계를 구축하는 방안 중의 하나이다.

이렇게 구성된 지방자치단체 전국연합체에 법률안 발의권을 부여하여 입법과정에서 지방자치단체의 역할을 한 단계 높일 수 있다. 영국의 경우 잉글랜드와 웨일스 지역의 모든

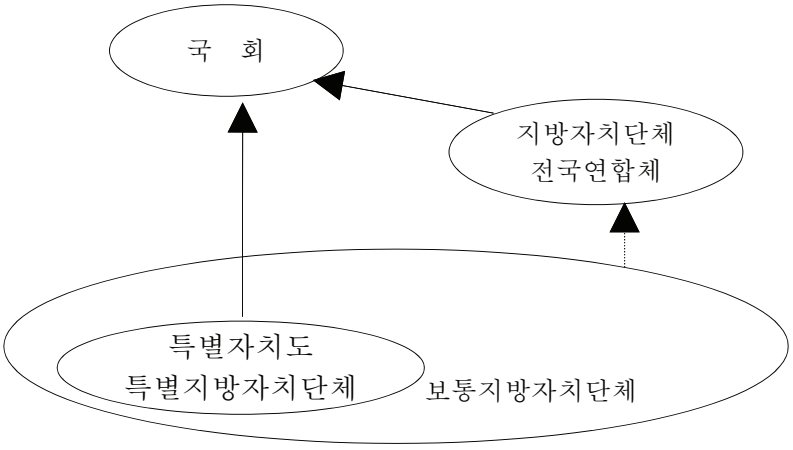
일반 지방자치단체와 기타 특별지방자치단체를 총망라하여 500여개의 지방자치단체로 구성된 지방자치단체연합회(Local Government Association: LGA)가 1997년 공식 출범하였고(김순은, 2005: 16-18), 이를 바탕으로 중앙정부와 지방자치단체 간에 거버넌스 모형을 시도하고 있다(김순은, 2005: 25-28).

또한 보통의 지방자치단체와 특별한 취급을 해야 하는 지방자치단체를 구분하여 특별자치도나 특별지방자치단체에게는 독자적인 법률안 발의권을 인정하고, 그 밖의 지방자치단체에는 지방자치단체 연합체를 통한 법률안 발의권을 인정할 필요가 있다. 그리고 이러한 발의권은 국회의 상원에 우선 제출하여 상원과 연합체 간 협력을 공고히 해야 한다. 이를 그림으로 나타내면 <그림 5>와 같다.

특별자치도나 경제자유구역과 같은 지역은 상시적으로 유연한 법과 제도의 개선이 필요한 지역이므로 입법과정에 적극적으로 참여할 수 있는 통로인 법률안 발의권을 인정할 필요가 있다(안성호, 2008: 180-181; 서문성, 2008: 77-79). 다만, 지방자치단체 전국연합체가 지방자치의 전반에 관하여 법률안 제출이 가능한 데 반해, 특별자치도나 경제자유구역은 해당 지역과 관련된 것에 한정하는 것이 바람직하다.

3. 「지방자치법」 제165조 제도개선

첫째, 입법의견 제출은 중앙정부의 권한을 크게 침해할 여지가 없기 때문에 현재 제주특별자치도에 대하여만 인정되는 개별 지방자치단체의 의견 제출권을 모든 지방자치단체로 확대할 필요가 있다. 「지방자치법」은 협의체등의 의견 제출만을 보장하고 개별 지방자치단체에게는 인정하고 있지 않다.



<그림 5> 활성화 방안에 따른 법률안 발의권 흐름도

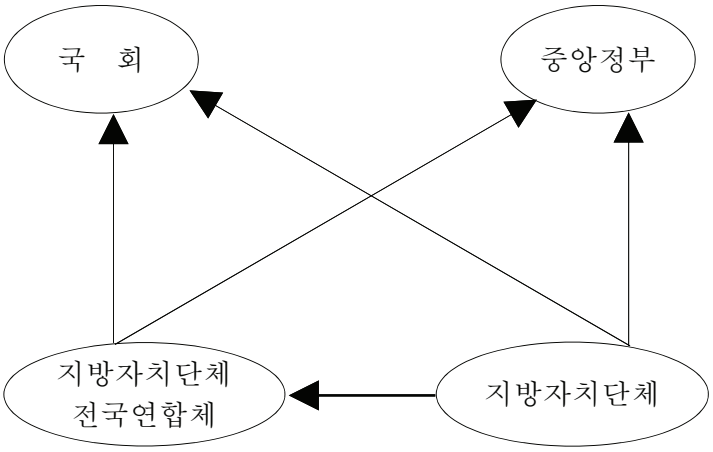
그러나 전국적인 협의체의 필요성이 개별 지방자치단체의 참여를 배제하는 논리가 될 수는 없다. 얼마든지 양자의 병존이 가능하도록 하여 지방자치단체의 선택의 폭을 넓혀 주어야 한다. 지방자치단체가 개별적으로 의견을 제출하든지, 이해관계가 일치하는 지방자치단체끼리 연합하여 의견을 제출하든지, 협의체를 통하든지 어느 쪽이 유리한지는 해당 지방자치단체가 판단할 일이다. 기관대립형의 중층 지방자치 계층구조를 가진 우리나라에서 지방자치에 직접적 영향을 미치는 법령에 대하여 지방자치단체 간 의견이 같을 경우보다는 선호하는 입법의견이 다를 경우가 훨씬 많을 것이다.

따라서 각 지방자치단체의 의견 제출을 보장하는 것이 제도의 취지에 부합한다. 물론 이러한 경우에 정부에 대하여 지방자치단체의 결집된 역량을 보여주지 못한다는 단점은 있다. 하지만 의견 제시 정도의 단계는 입법과정 참여방식 중에서 가장 약한 단계의 것이므로 지방자치단체 간의 강한 결속보다는 다양한 의견을 존중하는 것이 바람직하다.

둘째, 의견 제출처를 국회로까지 확대해야 한다(박수헌, 2005: 190-191; 최철호, 2005: 455; 홍준형, 2007: 89). 집행기관과 달리 지방의회는 정부와 유기적인 협조를 맺고 있지 못하다. 입법기능을 본질적 기능으로 하는 기관이라는 점에서 지방의회는 정부보다는 국회와의 연계가 더 수월하고 효과적일 수 있다. 지방의회는 국회에 국민의 입법의견을 집약하여 전달하고, 국회는 지방의회에 각종 입법과 예산정보를 제공하여 상호 협조체계를 구축할 수 있다. 지역대표형 상원제가 도입된다면 그 필요성은 더욱 커질 것이다.

셋째, 「지방자치법」 제165조는 의견 제출 대상을 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령에 한정하고 있다. 이를 의견을 제출할 수 있는 사항은 지방자치에 영향을 미칠 수 있는 법령 기타 사항으로 개정해야 한다. 여기서 지방자치에 영향을 미칠 수 있는 법령은 지방자치단체 또는 그 기관이 처리하는 사무에 관한 법령, 지방자치단체의 부담을 초래하는 법령 등을 말하며, 지방자치에 영향을 미칠 수 있는 기타 사항은 법령 이외의 예산, 조약, 행정계획 등 지방자치에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있는 일체의 사항이 해당된다고 보아야 한다(김명연 외, 2000: 58).

넷째, 협의체등이 의견을 행정안전부 장관에게 제출한 후 정부에서 거치게 되는 절차와 제출한 의견에 대하여 일정 기간 내에 국가의 응답 내지 응답노력 의무를 규정할 필요가 있다. 특히 지방자치단체에 새로운 의무를 부과하는 제도 등을 창설하는 경우에는 반드시 응답을 하도록 하여야 할 것이다(김명연 외, 2000: 58; 홍준형, 2007: 89; 최철호, 2005: 455). 이를 그림으로 나타내면 <그림 6>과 같다.



<그림 6> 활성화 방안에 따른 입법의견 제출권 흐름도

4. 사무권한의 적정 배분

상원을 설치할 경우 상원이 설립취지에 따라 지방자치단체와 관련된 사무에 집중하려면, 하원과 서로 관장 사무를 구분하여 관계를 정립하는 것이 필수적이다. 이를 위해선 그 전제로 국가와 지방자치단체의 전속사무를 구분하여 중앙정부와 지방자치단체에 각각 배분하고 상원의 심의・의결은 지방자치단체의 사무에 한정하는 것이 지역대표형 상원의 본래 취지에 충실한 것으로 보인다. 한편 이러한 사무배분은 지방자치단체에게 상원에 의한 국가입법과 자치입법의 범위와 한계를 구분하는 기준이 되기도 한다. 앞에서의 지역대표형 상원은 연방제 국가를 예정한 양원제가 아니고 단원제 국가에서 광역자치단체 수준의 지역대표성을 가지는 양원제 모델이다. 따라서 국가의 기본 구조의 대폭적 변화를 수반하는 사무권한의 배분까지는 필요가 없다. 그러나 「지방분권촉진에 관한 특별법」에 따른 현재의 방식으로는 재산권 제한, 죄형법정주의, 조세법률주의에 대한 해묵은 논쟁을 비껴갈 수 없다. 따라서 헌법을 개정하여 이를 해결하는 것이 타당할 것이다.

그 내용은 우선 국가와 지방의 사무를 배분하는 기준은 보충성의 원칙과 자기책임성의 원칙의 명시 하에 포괄적으로 사무처리 권한을 가지는 것으로 규정하는 것이다(조성규, 2007: 59-65). 재산권을 제한하는 경우와 벌칙을 부과하는 경우, 지방세를 부과하는 경우 조례로 가능하다는 것을 명시하여 헌법이 직접적 근거가 됨을 명확히 할 필요가 있다.

5. 지방의회 중심 기관구성

지방자치에서 참여민주주의를 확보하기 위해서는 지방자치단체에 대한 주민참여는 물론 그에 바탕을 둔 지방자치단체의 국정참여 또한 필요하다. 그러기 위해서 우선 각 지방자치

단체는 주민의 정치적 의사를 민주적으로 수렴하는 적절한 정부형태를 가지는 것이 필요하다(안영훈, 2006: 24-27; 오동석, 2002: 27). 입법과정 참여에서 요구되는 정부형태도 주민의 입법 수요를 효과적으로 수렴하여 이를 체계화하는 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 이러한 기능은 집행기관보다 지방의회가 중심이 되어야 한다. 그러나 일률적으로 모든 지방자치단체에 강요하기보다는 해당 지방자치단체가 처한 환경에 따라 자신들에게 맞는 기관을 구성할 수 있도록 하는 것이 중요하다(안영훈, 2007: 139-141). 기관 구성을 다양화하는 유형에는 지방자치단체가 스스로의 환경을 고려하여 기관구성의 완전한 자율성을 갖게 하거나, 절충안으로 영국과 같이 중앙정부가 몇 가지 모델을 제시하고 그 중에서 지방자치단체가 선택하는 방법을 도입할 필요가 있다.

우리나라 지방자치단체에서 의사결정의 투명성을 높일 수 있는 성공적인 제도개선 방법의 하나로써 가장 필요한 것이 정치와 행정의 분리 시스템을 기반으로 한 지방의원 중심의 집행부를 구성하는 기관통합을 유지하는 것이라고 본다(안영훈, 2007: 141). 자치입법기관으로서의 기능과 지방정치 및 지방정책의 주체로서 정책집행기구라는 중요한 역할을 수행할 수 있도록 해야 하고, 입법과정 참여에서 지방자치단체의 의사를 결정하고 그에 대한 결과와 평가까지 책임지는 민주적 정당성을 갖추어야 한다. 영국의 예에서 보듯이 가장 선호되는 운영체제는 지방의회에서 의장을 선출하고 지방의원 중 일부가 집행부의원이 되는 지방의회 중심형 이다. 이는 미국, 프랑스, 스페인 등의 지방의회 운영에서도 마찬가지로 선진국 지방자치의 주류이기도 하다(안영훈, 2007: 121). 따라서 우리나라에서도 「지방자치법」에 따른 기관 대립형 만을 고집할 것이 아니라 단계적으로 기관통합형을 도입하는 것을 고려할 필요가 있다.

Ⅳ. 결 론

지금까지 지방자치단체가 입법과정에 참여하는 과정을 지방분권, 중앙정부와 지방자치단체의 관계, 참여방식, 입법과정 참여자의 행태, 입법과정 참여에서 지방의회의 역할을 중심으로 살펴보았다. 입법과정에 지방자치단체가 참여하는 가장 이상적인 방안은 중앙과 지방간에 사무・입법・재정이 적절히 분배되어 중앙정부와 지방자치단체가 각자의 영역에서 국가입법권과 자치입법권을 각각 행사하고, 지방과 관련하여 자치입법권의 범위를 넘는 사항에 대하여 지방자치단체가 국가입법과정에 참여하는 것이다. 그리고 지방자치단체가 입법과정에 참여할 경우 중앙정부와 지방자치단체 간의 이익과 책임을 조정하는 상호 의존적인 관계를 유지하는 것이다.

그러나 우리나라의 현실은 지나치게 중앙정부 쪽으로, 지방자치단체 내부적으로는 광역자치단체로 무게추가 치우쳐 있다. 이를 시정하기 위한 여러 조치들이 지방분권 차원에서

이루어지고 있으나, 아직도 만족할 만할 수준에는 이르지 못하고 있다. 입법과정에 지방자치단체가 참여하는 공식적이고 직접적인 방식은 입법에 관한 의견을 제출하는 정도다. 이마저도 개별 지방자치단체에게는 허용되지 않으며 협의체등을 통해서만 가능하다. 문제는 이들 협의체가 중층의 자치계층구조와 기관대립형의 기관구조 때문에 통일된 목소리를 내기 어렵다는 것이다.

이러한 이유로 중앙정부와의 관계에서 결합된 힘을 발휘하지 못함으로써 입법과정에서 지방자치단체와 그 기관 각자가 가지고 있는 자원을 제대로 활용하지 못하고 주도권을 상실하는 결과를 초래하고, 이는 중앙정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호간에 사무・입법・재정의 또 다른 불균등을 야기하는 악순환으로 작용한다.

급변하는 환경에 대처하기 위해 정책의 결정단위가 중앙정부에서 지방자치단체로 이동하는 세계적 흐름에 대처하기 위하여 지방자치단체가 국가 입법과정에 참여하는 것은 아래로부터의 민주적 의사소통을 보장하고, 국가의 정책 결함이나 입법의 미비를 보완하며, 집행의 실효성을 확보한다는 차원에서 매우 중요한 일이다.

그러므로 우리나라도 입법과정에서 민주적 방법으로 지방자치단체의 내부 역량을 충분히 발휘하고, 중앙정부와 지방자치단체 간 협력적 관계를 모색할 수 있는 우리나라 실정에 맞는 입법과정 참여 모델을 찾아야 한다.

지방자치단체가 입법과정에 참여하는 방식에는 지역대표형 상원을 통하여 직접 법률안을 발의하고 심의・의결하는 강력한 방식이 있고, 법률안 발의권과 법률안 의견 제출권을 통해서도 입법과정에 참여할 수 있다. 우리나라의 경우 지지부진한 지방분권 추진과 극히 제한된 입법과정 참여 수단을 근본적으로 해결하기 위하여 지역대표형 상원의 도입을 고려할 필요가 있다. 이를 통하여 지방의 의사가 입법에 반영되고, 그에 따라 정책집행의 효율성을 달성할 수 있으며, 지방자치단체가 국정의 파트너로서 책임 있는 자세를 견지할 수 있을 것이다. 전국단위 지방자치단체연합체와 특별자치도・특별지방자치단체에는 법률안 발의권은 인정하는 것이 바람직하다.

전자는 지방 전체의 의사를 대표하여 중앙정부의 행정을 뒷받침할 수 있다는 점에서, 후자는 특수한 목적을 위한 지방자치단체인 만큼 그러한 목적을 달성하도록 의사결정의 신속성을 부여한다는 점에서 법률안 발의권을 인정하는 것이다. 그 밖의 모든 지방자치단체에 대해서는 중앙정부와 국회에 입법에 관한 의견을 제출할 수 있는 통로를 열어야 한다.

입법에 관한 의견을 제출한다고 하여 중앙정부의 권한을 침해하는 것도 아니고, 이를 통하여 지방행정과 관련한 현장의 소리를 듣는 것이 중앙정부의 입장에서도 유리할 것이다. 지방자치단체의 역량의 문제를 들어 과거와 같이 지방을 감시와 통제의 대상으로 두려는 것은 시대착오적 발상이라 하겠다. 지방자치단체의 역량은 지방자치단체의 주민 스스로가 알아서 판단하고 책임질 일이지 언제까지나 중앙정부가 후견적 입장에서 모든 것에 관여할

수는 없기 때문이다.

또한 지방자치단체가 적극적인 자세로 입법과정에 참여하는 것이 필요하다. 주민의 의사를 민주적으로 수렴하고 다양한 자원과 전략을 활용하여 중앙정부에 대하여 주도적인 입장에서 참여하여야 한다. 현재와 같은 단일의 기관 대립형 기관구조로는 지방자치단체의 이러한 역할을 활성화하기 어렵다. 각 지방자치단체에 맞는 기관구조를 지방자치단체 스스로 채택할 수 있도록 하되, 기관통합형을 채택하여 지방의원과 집행기관이 상호 협력을 바탕으로 행정과 정치를 분리하는 방식이 내부 역량을 강화하는데 도움이 될 것이다.

입법과정에 지방자치단체가 참여하는 방안은 제도적 뒷받침과 함께 중앙정부와 지방자치단체의 협력의지가 발현될 때, 시너지 효과를 낼 수 있다. 그러기 위해 지방자치단체는 중앙정부에 대하여 단순히 제도개선만을 요구할 것이 아니고, 제도가 개선되도록 입법과 관련된 능력을 함양하고 지방의 이익과 관련된 입법개선사항을 적극적으로 발굴하는 등의 자구노력이 필요할 것이다.

<참고문헌>

국회사무처. (2003).『국회 입법과정에 대한 지방자치단체의 참여방안』.

국회 행정자치위원회. (2007). 「지방분권특별법 전부개정법률안」 검토보고서.

김명연・류지태. (2000). 「지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방향」. 서울: 한국법제연구원.

김선혁・정원칠. (2008). 선진국 분권화 개헌 사례 분석: 프랑스의 성공, 이탈리아의 실패, 독일의 고민. 「분권헌법-선진화로 가는 길」(최병선・김선혁 공편). 동아시아연구원.

김성호. (1997). 「지방자치단체의 국가정책결정 참여방안」. 서울: 한국지방행정연구원.

김순은. (2005). 영국 중앙정부와 지방정부간의 정부 간 관계의 혁신적 모형. 「지방행정연구」, 19(2): 3-33.

김영수. (2002). 중앙정부의 정책결정과정에 있어서 지방자치단체의 참여방안 연구. 「지방정부연구」, 6(1): 51-75.

대통령자문 정책기획위원회. (2004). 「중앙-지방간 협력관계 증진방안 연구」.

박수헌. (2005). 지방자치단체의 국정참여를 통한 중앙과 지방간의 협력체계 강화를 위한 법제정비 방향. 「지방자치법연구」, 5(1): 177-196.

서문성. (2008). 우리나라 경제자유구역 현황과 운영전략에 관한 연구. 「해운물류연구」, 56.

송길웅. (2000). 양원제에 관한 연구. 「헌법학연구」, 6(4): 183-204.

심익섭. (2004). 지방의사의 입법과정 투입에 관한 연구.「지방행정연구」, 18(3): 3-25.

안성호. (2006). 지방자치단체의 국정참여 실태와 확충방안. 「강원광장」, 71.

_____. (2007a). 지역대표형 상원의 논거와 특징 및 설계구상. 「한국행정학보」, 41(3): 117-142.

_____. (2007b). 지방자치단체 국정참여의 실태와 확충방안-김무성 의원 등의 입법발의에 즈음하여-. 「지방자치, 왜 안 되고 있나?」. 김무성・김정권・유기준 의원 주최 정책 토론회 발제문. 14-38.

안영훈. (2006). 「지방자치단체의 기관구성 다양화 방안」. 서울: 한국지방행정연구원.

_____. (2007). 「지방의회 운영체제 다양화 방안에 관한 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.

오동석. (2002). 지방자치의 필요충분조건으로서 지방분권과 참여민주주의. 「법과 사회」, 23: 9-36.

이기우. (1999). 지방자치단체의 국정참여-독일의 사례를 중심으로. 「시민교육연구」, 29.

_____. (2005). 지방자치 기반강화를 위한 헌법개정. 「한국지방자치학회보」, 17(4): 5-25.

정부혁신지방분권위원회. (2007). 「참여정부의 혁신과 분권: 시스템과 문화・형태의 변화」.

정종섭. (2006). 「헌법학원론」. 서울: 박영사.

조성규. (2007). 국가와 지방자치단체간 입법, 사무권한 및 재원의 배분. 「공법연구」, 36(2): 33-70.

차미숙・박형서・정윤희. (2003). 「지역발전을 위한 거버넌스 구축 및 운용방안 연구」. 서울: 국토연구원.

차미숙. (2003). 세계화시대 OECD국가의 지역개발정책 동향과 시사점. 「OECD Focus」, (9).

최철호. (2005). 지방자치단체의 국정참가제도- 일본 지방자치법 제263조의3을 소재로 해서. 「토지공법연구」, 29: 437-458.

하혜수. (2003). 지방자치단체 국정참여제도의 대안. 「지방자치」, 178.

홍준형. (2007). 국가 입법・정책결정에 대한 지방자치단체의 참여. 「공법연구」, 36(2): 71-95.

Ahn Seong-Ho. (2008), Launching Jeju Special Self-Governing Province in Korea: Its Theoretical Constructs, Historical Overview, Institutional Features, Early Impacts and Challenges. 「한국지방자치학회보」, 20(2): 157-187.

Russell. M. (2001). The Territorial Role of Second Chambers. *The Journal of Legislative Studies.* 7(1): 105-118.

접수일(2010년 03월 11일)
수정일자(2010년 03월 29일)
게재확정일(2010년 04월 08일)

가구산업 발전의 정책적 모형에 대한 제언

- 경기북부지역을 중심으로 -

A Study to Invigorate the Furniture Industry

- Based on the Area of the Northern Kyonggi-Do -

김 환 철 (경민대학 자치행정과 교수)

Abstract

Hwan-Chul Kim

There have been suggesting new regional development strategies in the ear of localization in order to vitalize the industries of all locals and regions. Rapid international boom and bust cycle and economic restructuring have had deep impacts on regional and local economies. Regional and local authorities get paid important attentions to invigorate their industries. Region and local units have put top priority to maintain or enhance their economic vitality or competitiveness. They have examined their external economic environments and internal conditions for their selected and strategic industrial sectors.

In this context, this paper examines the industrial structure of the northern Kyonnggi-Do and pays attention to the furniture sector which has been clustered in the region. The furniture sector has been losing its competitiveness due to fierce price competition, copy-cat practice, and small scale. This paper suggests some structural and institutional ideas to energize the furniture sector. Specifically, this paper asks the Kyonggi-Do regional government to introduce a so-called "furniture industry support center" to develop new designs and manage network among furniture firms. This paper also suggests to build a joint furniture brand for effective marketing for the furniture sector in the northern Kyonggi-Do.

주제어: 가구산업, 경기북부지역, 가구클러스터, 가구단지, 정책

Key Words: Furniture Industry, Northern Kyonggi-Do, Furniture Cluster, Furniture Industrial Park, Policy

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 배경과 목적

지방화시대의 본격화로 인하여 각 지역마다의 무한 경쟁이 가속화되고 있다. '1995년 주민의 직접선거로 지방자치단체장을 선출하게 된 것을 계기로 출발한 지방자치시대가 벌써 15년을 넘기면서, 본격적인 지방화시대로 접어들고 있다. 이러한 지방행정의 새로운 패러다임은 중앙권한의 지방이양이라는 새로운 역학구조와 더불어, 각 지역마다 고유의 산업과 신규산업을 통한 지역개발이 중요한 과제로 등장하고 있다.

즉, 지역의 경제력 차이에 사회적 격차가 벌어지고 있는 지금의 시점에서 각 지역별, 도시별로 각자 차별화된 산업단지나 공업지역을 지정하여, 지역의 제조업은 물론이거니와 특화산업 개발에 많은 노력을 하고 있는 것이 지방자치단체의 현실이자 과제인 것이다.

이런 배경 하에 본 연구는 당면한 경기북부의 경제 활성화에 관련하여 경기북부에 밀집되어 있는 가구산업의 문제점 도출과 이의 활성화 방안을 위한 정책적 제안에 연구목적을 지니고 있다.

세부적으로는, 경기북부에 밀집되어 있는 가구산업의 전반적인 상황인식과 더불어 현재의 문제점에 대한 기초적인 자료를 제공함은 물론, 이러한 자료를 체계적으로 분석함으로써 경기북부의 가구단지의 차별성에 대해 광역자지단체에 정책제안을 함으로써, 지역의 발전을 도모하고자 함이 연구의 구체적인 목적이라 할 수 있다.

따라서 본 연구는 보다 실증적이며 구체적인 자료가 요구되지만, 이러한 연구는 아직까지 선행연구가 거의 없는 실정이지만, 기존의 연구결과와 자료를 중심으로 경기북부 가구산업단지의 중・장기적 정책제안을 하였다.

2. 연구의 접근과 한계

이상의 연구배경 하에 본 연구는 실증적 자료보다는 이론적 접근을 시도하였다. 이런 이론적 접근에서 실제의 연구기관의 통계자료를 일부 활용하였으며, 가구단지의 경우 케이스스터디가 일부 포함되었다. 본 연구의 공간적 배경으로는 경기북부라는 공간에 초점을 맞추고 있다. 이는 기존의 고양가구단지, 마석가구단지, 포천가구단지 등 경기북부에 상당히 많은 공장과 영업장이 밀집되어 있기 때문이기도 하지만, 실제로 경기북부라는 공간은 기존의 지역개발 등에서 소외된 지역으로 경기도의 정책제안을 목적으로 하는 본 연구의 특성상 경기북부라는 한정성을 지니고 있다. 이러한 연구의 접근으로 정확한 통계자료가 뒷받침되지 않는 한계점이 있지만, 지속적으로 실증적 자료를 보완하고 검증한다는 차원에서 향후 연구과제로 남겨 두었다.

Ⅱ. 가구산업의 현황과 특징

1. 가구의 개념

가구의 의미는 그 기능과 밀접한 관계가 있으며 일반적으로 지각적 의미(Perceptual meaning)와 연상적 의미(assicuational meaning)로 구분할 수 있다. 1차적으로 표현기능으로서의 지각적 의미와 2차적으로 가구가 함축하는 소유주의 사회적·경제적 지위를 생각 할 수 있는 바, 이처럼 가구와 인간 사이에는 무언의 의미전달이 이루어지고 있는데, 이를 기호학(semiotics)적 접근을 통하여 의자를 설명하면 다리는 땅에 버틴다는 고정의 의미로서 "地"를, 팔걸이와 등받이는 몸을 개댄다는 지탱의 의미로 "人"을, 머리부위는 장식을 나타내는 상징적 의미로서 공간전체와의 조화 또는 역사적 의미도 포괄적으로 나타내고 있다.[1)]

가구를 다른 측면에서 살펴보면, 인간공학적인 측면에서 인체는 서 있을 때 하체는 피로해지지만 상체는 자연스러우며, 반대로 앉자있을 때 하체는 편해지나 상체에 무리가 생긴다. 즉 앉은 자세에서도 부자연스럽고 무리가 생긴다면 어떤 보조기구가 필요하게 되는데 그것이 바로 가구의 발생 원인이라 할 수 있다.

이러한 가구의 종류는 인간의 생활공간이나 환경이 다양화됨에 따라 그 종류는 무수히 많아졌으며 현재도 새로운 가구가 계속 개발되고 있으며, 가구는 그 소재와 용도, 기능에 따라 여러 가지로 분류되는 바, 한국표준산업분류에 의한 우리나라의 가구제조업 분류는 대체로 소재별 분류를 따르고 있는데 소재별 분류를 살펴보면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 가구의 소재별 분류

구 분		주재료
목재가구	일반목재가구	목재
	등나무 가구	등나무
	대나무 가구	대나무
금속제가구		금속(철제)
기타	플라스틱가구	플라스틱
	석재가구	석재
	기타	복합재(Composite), 기타 신소재

1) 동·서양에 있어서 가구의 발달은 각기 다른 특징을 보여주는데, 서양의 가구는 고대 이집트에서 현대에 이르기까지 시대별로 문화·종교·정치의 변천과정을 따라 각기 다른 시대·장소에서 형성되고 발달하였다.

2. 가구산업의 현황

가구산업의 국내시장규모는 약9조원대로 국내 제조업에서 차지하는 가구산업의 비중은 업체 수에서는 2008년 기준 2.8%를 차지하고 있으며, 종사자수는 1.65%, 출하액과 주요생산비는 0.72~ 0.70%, 부가가치는 0.75%를 차지하고 있다.

<표 2> 국내 가구산업의 현황

구분	사업체수 (개)	월평균 종사자수 (명)	출하액 (백만원)	주요생산비 (백만원)	부가가치 (백만원)
제조업	116,285	2,857,106	1,113,308,983	755,355,740	367,630,271
가구제조업	3,275	47,243	8,003,917	5,297,603	2,742,394
점유율(%)	2.82	1.65	0.72	0.70	0.75

자료: 통계청(2008).

가구산업의 국내시장규모는 약9조원대로 국내 제조업에서 차지하는 가구산업의 비중은 업체 수에서는 2008년 기준 2.8%를 차지하고 있으며, 종사자수는 1.65%, 출하액과 주요생산비는 0.72~ 0.70%, 부가가치는 0.75%를 차지하고 있다. 가구산업은 내수중심의 경영 및 소기업 형태의 기업운영을 하고 있으며, 수출규모는 출하액 대비 6.4%를 나타내고 있다. 전체 제조업의 수출규모는 약 343조원, 출하액은 990조원으로 34.6%인데 반해, 가구제조업은 수출규모가 5,757억, 출하액은 9조원으로서 6.4%로 나타났다. 기업 규모에서 가구업종의 소기업비중을 살펴보면 전체 제조업의 경우 81.6%로 나타난 반면, 가구제조업은 86.9%로 나타나 제조업 중에서도 소기업 형태의 기업운영을 하고 있다. 세계 가구시장 규모가 2,100억 달러(약 195조 원)인 상황에서 국내 가구업의 수출액을 약 620백만 달러(약 5,760억 원)로 추산할 경우 세계시장에서의 국내 가구산업의 비중은 0.3%로 미미한 상태이다. 반면, 향후 해외시장 진출의 잠재력은 상당히 높음을 알 수 있다.

<표 3> 가구업종의 소기업(종사자 10인 미만) 비중

구 분		업 체 수		
		전체(a)	10인 미만(b)	비 율(b/a)
제조업 전체	전 국	320,053	261.194	81.6%
가구제조업	전 국	10,059	8,742	86.9%

자료: 전국사업체조사보고서(2008).

3. 가구산업의 특징

가구는 인간의 거주생활에 중요한 보조도구로 사용되어 왔으며, 인간의 생활공간이나 환경이 다양화됨에 따라 가구의 종류는 무수히 많아졌으며 현재도 새로운 가구가 계속 개발되고 있다. 이와 같이 인간생활에서 중요한 위치를 차지하고 있는 가구산업은 다른 제조업분야에 비해 비교적 노동집약적인 산업으로 인식되고 있다. 제품상 가구의 일반적인 특징은 전형적인 내구소비재로서 디자인 등 패션성 시장수요에 적합한가의 여부가 결정적으로 작용하는 패션상품이라 할 수 있다. 또한 종류와 용도가 다양하고 품질과 가격이 천차만별이어서 그 수요가 상당히 세분화되어 있다. 이처럼 가구제조업은 다른 제조업과 비교하여 여러 가지 특징을 갖고 있으며, 이러한 가구산업의 특성분석은 향후 경기북부 가구단지의 발전방향 연구의 기초가 될 수 있기에 다음과 같이 정리하여 본다.

첫째, 가구산업은 노동집약적 산업으로 정의할 수 있다. 가구산업은 여타 제조업 분야에 비하여 노동집약적인 산업으로서, 목재가구산업이나 금속가구산업 모두 노동장 비율, 기계장 비율, 자본집약도 등이 제조업의 절반 내지 1/10 수준에 머무르고 있어 대단히 높은 노동 의존구조를 보이고 있는 산업으로 개념정의 할 수 있다.

둘째, 가구산업은 고부가가치 산업의 특징을 지니고 있다. 목재가구산업은 목재로 가공하는 제조업 중에 부가가치가 가장 높은 고부가가치 산업이다.

셋째, 가구산업은 중소 기업형 산업의 특징을 지니고 있다. 즉, 전형적인 중소 기업형 산업이며, 상품으로서의 가구는 실용성과 예술성을 갖춘 패션 상품으로서 다양한 생활공간이나 환경의 차이, 소비자의 연령, 라이프스타일, 소득수준에 따른 욕구의 다양화에 부응하면서도 품목별로 전문화한 중소기업에 적합한 산업이다.

넷째, 가구산업은 수출증대에 지대한 영향을 미치는 산업으로서 특징을 지니고 있다. 노동집약적 산업으로 선진국의 사양화 추세에 비추어 수출시장의 개척의 노력여하에 따라 획기적인 수출증대가 가능한 산업이다.

다섯째, 가구산업은 수요와 계절에 탄력적인 패션산업으로서, 다양하고 감성적인 상품이며 문화 활동과 연관이 깊고 내구성이 있는 소비재인 특징을 지닌다. 생활용품으로 인구수와 세대수의 증가, 혼인건수, 건설경기 등에 그 수요가 영향을 크게 받으며, 내구성 소비재로서 생활수준과 소득수준 등에 따라 시장이 차별화되어 있으며, 제품의 주기도 일반가구는 10년, 의포류 가구는 5년 등 주기가 다르게 나타나고 있다.[2)]

여섯째, 가구산업은 생활필수품 산업으로서 특징을 지니고 있다. 가구는 국민생활을 담당하는 생활필수품산업으로서 가구수요는 인구증가와 소득증대, 생활공간, 사무공간의 질적 수준 향상에 따라 지속적으로 증가하고 있는 산업이다.

---

2) 무역위원회 한국생활환경시험연구원(2004).

일곱째, 가구산업은 자금회수가 늦고 재고는 많은 산업으로서 가구는 자금 투입 후 완제품화 하는데 소요되는 시간이 장기간이고 아울러 판매되어 자금이 회수되는 기간은 전체산업 중 최장기간으로서 원자재, 중간제품 등의 재고자산 비중이 높은 업종으로서 특징을 지니고 있다.

Ⅲ. 경기북부 가구산업의 현황

가구산업의 문제점을 논함에 있어 먼저 경기북부의 현황을 고찰한 후, 가구산업의 문제점을 기술한다.

1. 경기북부의 현황

경기도는 인구정체지역에서 인구증가의 지역사회로 전환되고 있는 추세이며, 북부・접경지역은 그간 인구정체지역이었으나 인구증가지역으로 성격이 변화되고, 최근 수도권 광역화와 남북교류의 움직임으로 지역 내 개발활동이 증대되고 있다. 또한 경제지역의 양극화현상으로 경기북부와 경기남부의 격차가 더욱 벌어지고 있으며, 성장지역으로서의 도시화지역과 정체지역으로서의 농촌지역・접경지역으로 이분화 되는 지역구조 형성. 양극화로 인한 지역 격차 및 생활수준 격차가 현실적으로 발생하고 있다.

1) 공간적 범위와 인구

경기북부지역은 접경지역과 일반 북부지역으로 구분되며, 접경지역으로는 파주, 김포, 연천 등 3개 시・군이 포함되고, 일반 북부지역으로는 의정부,동두천,고양,구리,남양주, 양주,포천,가평군 등 8개 시・군이 포함된다. 2008년 12월 31일 통계에 의하면 총면적 4,285.05㎢와 총인구 2,916,467명으로 구성되어 있다.[3] 공간적으로 경기북부・접경지역은 북쪽에서부터 비무장지대(DMZ), 민통선북방지역, 민통선남방지역으로 구분되고, 남쪽으로는 한수 이북과 김포시 지역까지 속하며, 비무장지대는 휴전선 남북방향 2km 후방지역으로 유엔군사정전위원회가 관리한다. 군사시설보호구역은 군사분계선 남방 25km 이내에 지정된 지역으로 통제보호구역과 제한보호구역으로 구분되며, 25km 이남 지역은 군사시설 주변에 지정되어 있다.

3) 경기도, 「경기통계연보」, 2009

2) 산업현황

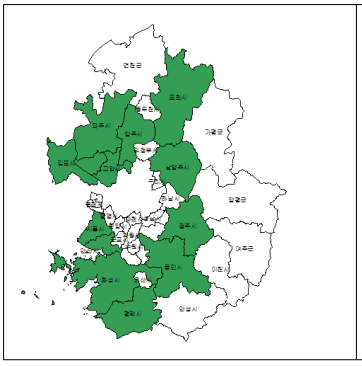
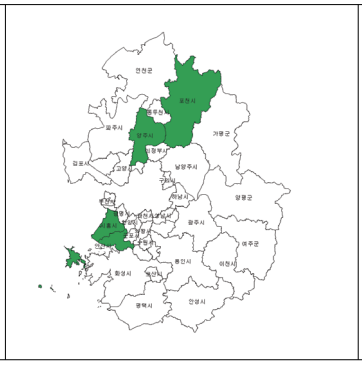
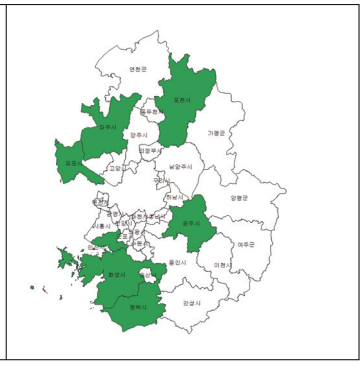
각종 규제로 기업의 입지가 제한되고, 그 결과 소규모 공장의 입지가 증가하여 경기도 대비 북부지역의 기업체비중은 대기업의 4.4%, 소기업이 36.8%를 차지하고 있어 규모의 영세성을 면치 못하고 있으며, 첨단산업은 경기북부・접경지역에 4,051개가 있으며, 경기도 전체의 21.7%수준이다.

주요 산업으로는 전통적인 섬유산업과 가구산업 및 최근에는 LCD등 첨단산업이 입점하고 있다. 이중 가구산업의 경우 영세성과 낙후성이 타 산업에 비하여 심한 편이라 할 수 있다.

3) 경기북부 발전전략의 기본방향[4)]

기본방향으로는 개발규제완화를 통한 지역개발 활성화, 기업유치와 관광개발을 통한 지역경제 활성화, 인프라 및 공공시설 확보를 통한 정주환경 개선, 자연생태 보존 및 환경오염 저감을 통한 환경보전, 남북교류협력공간의 개발을 통한 통일기반의 조성, 남북교류 및 통일대비 계획수립의 기본방향 설정 등을 들 수 있다.

지역별 발전전략으로 고양일산-파주교하・문산 도시개발축권은 남북교류 및 통일 후를 대비한 신규 기능유치 및 국제교류기능, 교육학술연구, 물류유통, 정보화, 북한 난민 수용 위한 유보지 등으로 개발할 계획이며, 의정부-양주-동두천-연천 도시개발축권은 남북교류 및 통일 후를 대비한 도시기반 구축: 고속도로 및 경원선 전철화사업의 본격화, 거점도시의 개발 및 친환경적 개발로서 전원형 주거단지, 구릉지 및 산지형 개발사업 추진하고 있다.

가구 및 기타제품	섬유	목재 및 나무
		

자료: 이상훈 외(2010), 산업입지 공급정책 발전방안 연구, 경기개발연구원.

<그림 1> 경기도 가구관련 산업별 집적지

4) 경기도, 「경기비전 2020」, 1998, pp. 11-32 참조.

2. 경기북부의 가구산업 현황

경기도 전체적 조망에서 가구산업의 비중은 매우 큰 편이라 할 수 있다. 최근 경기개발연구원의 기초자료 <표 4>와 <표 5>를 분석하여 보면 더욱 이를 강조할 수 있다. 가구산업의 국내시장규모는 약 9조원으로 이중 경기도는 3조 7천억으로서 출하 액・업체 수・종사자 수・매출규모에서 전국대비 큰 비중차지를 차지하고 있다.

사업체수는 전국의 42%를 차지하고 있으며, 전국은 10,059개, 경기도는 4,259개이다. 10인 이상 사업체수는 경기도 전체는 1,282개, 경기남부는 680개, 경기북부는 602개이다. 경기도의 가구산업 주요 집적지역은 광주, 포천, 남양주, 김포, 파주이다. 세부 제조업종별로는 매트리스 및 침대와 소파 및 기타내장가구 등에서 높은 비중을 나타내고 있다.

경기북부의 산업 구조적 측면을 전반적으로 분석하여 보면 전체적으로 남부에 비하여 업체 수나 업체종사자면에서 대등한 위치에 있는 것을 알 수 있다.

<표 4> 경기북부지역 가구제조업체 현황(2010)

시군	업체수 (10명↑)	사업구분		입지구분		공장등록		고용 인원	매출액 (백만원)	수출액 (백만원)
		개인	법인	개별	산업 단지	등록	무 등록			
경기도	1,282 (485)	869	413	1,189	93	1,153	129	12,710	1,334,148	46,687
남부	680(281)	412	268	592	88	671	9	7,445	946,907	34,524
북부	602(204)	457	145	597	5	482	120	5,265	387,241	12,163
고양	7(3)	1	6	7	-	7	-	84	9,870	136
남양주	230(51)	225	5	230	-	230	-	1,756	98,360	
의정부	4	4	-	4	-	1	3	5	1,233	
파주	162(84)	73	89	157	5	162	-	1,780	209,828	12,027
구리	0	-	-	-	-	-	-	-	-	
양주	10(4)	2	8	10	-	10	-	81	11,198	
포천	185(60)	149	36	185	-	68	117	1,525	53,672	
동두천	1	1	-	1	-	1	-	0	-	
가평	2(1)	2	-	2	-	2	-	15	3,080	
연천	1(1)	-	1	1	-	1	-	19	0	

자료: 경기도청 경제농정국(2010).

<표 5> 가구 세부업종별 사업체·종사자수 현황

(단위: 개, 명)

세부제조 업종별		사업체수			종사자수		
		전국	경기도	비중	전국	경기도	비중
320	가구 제조업	10,059	4,259	42%	62,672	30,367	48%
3201	침대 및 내장가구 제조업	1,228	636	52%	13,525	4,169	31%
32011	운송장비용 의자 제조업	331	53	16%	9,297	1,202	13%
32012	매트리스 및 침대 제조업	137	106	77%	1,155	858	74%
32019	소파 및 기타 내장가구 제조업	760	477	63%	3,073	2,109	69%
3202	목재가구 제조업	7,749	3,053	39%	39,600	20,602	52%
32021	주방용 및 음식점용 목재가구 제조업	3,953	930	24%	12,501	4,365	35%
32022	나전칠기가구 제조업	34	6	18%	127	18	14%
32029	기타 목재가구 제조업	3,762	2,117	56%	26,972	16,219	60%
3209	기타 가구 제조업	1,082	570	53%	9,547	5,596	59%
32091	금속 가구 제조업	884	474	54%	7,978	4,776	60%
32099	그외 기타 가구 제조업	198	96	48%	1,569	820	52%

자료: 사업체조사(2008).

Ⅳ. 경기북부 가구산업의 문제점과 정책적 대응방안

1. 경기북부 가구산업의 문제점

가구산업의 문제점이면서 경기북부 가구업체의 전반적인 문제점을 기능적으로 분석하여 보면 다음과 같다.

첫째, 지나친 영세성을 들 수 있다. 단지에 입점하기보다는 산발적인 무허가공장 형태를 많이 띠고 있어 이에 대한 체계적인 접근이 필요하다. 물론 현재 일부 가구단지를 중심으로 현대화를 추진하고 있으나, 그 세력이 미약하다 할 수 있다.

둘째, 디자인 모방이 심하다는 점이다. 가구산업의 특성이 패션성에 의존한다고 하였지만, 전반적인 디자인 관련 이론적 지식이 부족한 것이 현실이다.

셋째, 단지화를 이룬 곳과 이루지 못한 곳의 경쟁력 차이가 발생하고 있어 장기적으로

는 단지화를 추진해야 하는 과제를 안고 있다. 현재 남양주 마석가구단지와 파주 운정가구 단지, 포천 송우가구 단지 등이 특징적이며 특히 운정가구 단지는 향후 집중적인 조명이 필요하다고 판단된다.[5)]

넷째, 가격경쟁력 쇠퇴에 따른 악순환의 반복과정을 하고 있다. 우리나라 가구산업의 이윤마진은 제조업 평균에 비해 목재가구는 다소 높은 반면, 금속제 가구는 다소 낮은 편으로서 이익이 감소하거나, 손실이 증대될 때 기업들은 적당한 포인트를 적절한 방법으로 압축하지 못하고 있으며, 스스로 경쟁력 쇠퇴의 악순환적인 과정에 빠져 이를 되풀이할 수 있다.

마지막으로, 유통의 문제이다. 일반적으로 우리나라 가구업체의 유통경로는 다음의 세 가지로 구분 되어지는 바 제조업체에서 직접 운영하는 대리점을 거쳐서 소비자에게로 전달되는 과정과 중소기업체의 유통경로로서 제조업체에서 몇 개의 제조업체의 제품을 동시에 취급하는 특약점형태의 중간상을 통해 소비자에게 전달되는 경로 및 백화점, 농협, 수협, 공무원 연금 매장 등을 통해 소비자에게 전달되는 경로이다. 이러한 유통구조상 경기북부지역의 경우 편리한 교통을 강점으로 이를 활용해야 하나, 이를 활용하지 못하는 문제점이 있다.

2. 경기북부 가구산업의 발전방향

문제점에서 지적된 바, 이러한 문제점은 거의 다 구조적이고 기능적인 문제점인 바, 이를 해결하기 위한 실천적 대안을 제시하여 보면 다음과 같다.

첫째, 구조적인 측면에서 가구단지를 총괄하여 디자인을 공급하거나, 교육을 시킬 센터가 없다는 점이다. 산발적인 가구단지에 원스톱(One-Stop)행정기능을 수행할 수 있는 (가칭)가구센터의 설립이 어느 때보다 필요하다. 얼마 전 섬유디자인센터의 경우가 이미 경기북부에 들어와서 섬유산업을 선도한 사례를 보듯이 광역자치단체차원에서 이러한 기능 수행의 센터가 필요하다.

둘째, 기능적으로 가구단지의 활성화가 필요할 것으로 판단된다. 즉, 공동구매의 활성화 및 가구전문 생산단지와 마케팅이 겸비된 가구단지의 조성이 필요하다, 가구산업도 최근 유통업체에서 일어나고 있는 공동구매의 경향을 받아들여서 공동구매 사업을 확충해야 할 것으로 판단되며, 대한가구공업협동조합 등이 원자재 구매의 추진주체가 되어 공동구매의 대상을 먼저 단순화시켜서 파티클 보드, 합판, 패각, 도료 등으로 점차 확대

---

5) 파주 운정가구 타운은 파주시 황룡산 자락에 인접해 약 5만㎡ 규모로 조성된 가구전문 단지이다. 운정가구 타운은 대리점을 거치지 않고 생산자와 소비자가 직접 만나 쇼핑을 할 수 있는 가구단지이다. 서울에서 20분 거리로 접근성이 뛰어나고, 쇼핑 편의성, 주차 편리성, 생산자와 직접 거래할 수 있는 직거래 등 철저하게 소비자의 입장에서 설계된 가구단지이다.

해야 할 것이다. 이를 위해서는 기 언급한 바와 같이 파주 운정가구단지 등의 사례를 모아 시범적 가구단지의 조성이 필요할 것이다.

마지막으로, 기술적인 측면에서 공동브랜드개발이 필요할 것으로 보인다. 공동브랜드 사업의 경우 이미 많은 자치단체에서 시행하고 있는 바, 특히 가구산업의 경우 공동브랜드사업이 어느 때보다 필요하며, 이미 일부 시행되고 있는 가구공동브랜드 사업에 보다 체계성과 정책적지원이 가미된다면, 가구산업의 중요한 마케팅부분의 문제가 해결될 수 있을 것으로 판단된다.

V. 결 론 : 논의의 종합

이상에서 경기북부에 있는 가구산업에 대한 전반적인 현황과 문제점 및 정책적 제안을 하였다. 논의를 종합하여 보면 경기북부의 기존산업의 다양성 중 가구산업과 섬유산업의 경우 정책적인 대응에 따라 산업의 활성화가 달려있다 할 수 있다는 잠정적 결론하에 다음의 세 가지를 정책적으로 제안하면 다음 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 경기북부 가구산업의 정책제안 모형도

이를 세부적으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 구조적으로 경기북부가구센터(가칭 안)를 제안하였다. 가구센터의 경우 가장 핵심은 네트워크의 구축과 가구센터의 향후 기능에 대한 모델개발이 필요하며, 이는 경기개발연구원의 자체결과가 있는 것으로 분석되어진다. 또한, 가구지원센터는 가구 디자인 개발의 의의 및 중요성을 부각시키고 신제품 개발의 성패를 좌우하는 주요 단계로서 아이디어 평가 모델의 선정 및 그 응용 방안

을 객관적으로 제시함으로서 국내가구업체로 하여금 효율적이고 성공적인 신제품 디자인 개발 업무 추진을 가능하게 하고 나아가 기업경쟁력 제고를 꾀할 수 있도록 역할을 수행해야 할 것이다.

둘째, 기능적으로 가구단지의 시범적 조성 안을 제안하였다. 가구단지의 건립의 가장 핵심은 위치의 문제와 운정가구 단지를 비교할 경우 참여자를 어떻게 모집할 것인가의 유인책개발이 필요하다고 판단된다.

마지막으로 기술적인 측면에서의 공동브랜드사업의 활성화를 제안하였다. 경기북부 가구 공동브랜드 개발 시 가구산업 경쟁 대상국과의 경쟁력 향상과 현재의 저가의 이미지를 탈피하고, 환경 친환경적이고 고급스러운 이미지와 경기북부의 지리적 위치를 고려하여 평화와 통일을 지향하는 브랜드 이미지를 형성하는데 주력해야 할 것이다. 하지만, 공동브랜드 구축사례가 경기북부 가구사업 활성화에 무엇을 의미하는지에 대한 정확한 파악과 어떻게 나아갈 것인가에 대한 명확한 아이덴티티를 구축하는 것이 선행되어야 할 것이다.

끝으로 경기도에서도 경기북부지역에 폭넓게 기반을 두고 있는 가구산업을 방관하기보다는 경기북부에 연계된 산업육성을 위한 방안마련과 적극적인 지원, 체계적인 정책마련 등의 방안 모색을 통해 미래지향적이며 총체적인 개발육성 방안이 필요한 시기가 왔다고 판단되어 지며 경기도는 물론이거니와 주체라 할 수 있는 가구업체와 지역의 대학의 관련학과 전문가들의 혜안을 모아야 한다는 말로 결론을 대신한다.

<참고문헌>

경기개발연구원. (2005), 「경기북부 주요계획 현황에 대한 분석」.
경기개발연구원. (2006), 「경기도 가구산업육성 마스터플랜」.
경기개발연구원. (2010), 「경기북부지역 산업단지 분양률 제고 방안」.
경민대학 가구산업개발원. (2004), 「경기북부 가구산업 현황분석 및 육성방안 개발」, 경기중소기업종합지원센터.
김연태. (2007), 경기북부 지역발전 수준에 대한 실증 분석과 정책적 대안.
김환철. (2005), 경기북부 가구산업센타의 활성화방안에 관한 연구, 한국토지행정학회
한국생활환경시험연구원. (2004), 「가구산업경쟁력조사」. 한국생활환경시험연구원.

접수일(2010년 03월 25일)
수정일자(2010년 04월 15일)
게재확정일(2010년 04월 30일)

지방자치단체 도시 브랜드가치 활성화 연구

- 의정부시를 중심으로 -

A Study on the Developing Strategies for Local Governments Brand Value

- The Case Of Uijeongbu-City -

정 원 희 (수원과학대학 비서행정과 겸임교수 - 주저자)
정 원 섭 (수원과학대학 비서행정과 교수 - 교신저자)

Abstract

Won-Sub Chung / Won-Hee Chung

Uijeongbu is the hub of the northern part in Kyonggi-Do but economic, administrative, transportation, education and culture in such areas are vulnerable to. Uijeongbu inside and outside of the brand value is very low, and the city's image is outdated. In addition, a low-Free Uijeongbu and urban residents' self-esteem on life satisfaction level of concern is shown.

This problem by realizing the urban development leadership role of local government needs to evolve to do. Match of the other municipalities in northern Uijeongbu by benchmarking activities and the administration of governance, and providing administrative services will get to spread.

Therefore, the realization of these cities to discuss urban brands for the value and check out various research and policy and to set the direction of Uijeongbu the city presented the brand strategy formation, and sought to investigate actual driving business.

주제어: 브랜드, 브랜드 가치, 의정부시, 도시가치

Key Words: brand, brand value, Uijeongbu-City, ubran value

Ⅰ. 서 론

의정부시는 경기 북부지역의 거점도시라 할 수 있지만, 경제, 행정, 교통, 교육, 문화 등 제 분야에서 상당히 취약한 상태에 있으며, 의정부시의 브랜드도 대내외적으로 설정되지 못하여 도시 이미지가 정체 및 낙후한 실정에 있다. 또한 의정부시 주민들의 자긍심도 낮은 실정이고 도시 생활에 대한 만족도도 우려할 수준으로 나타나고 있다.

이러한 도시 환경의 문제를 해결하고 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 지방자치단체의 한 종합적인 노력이 필요하다. 특히 21세기에 의정부는 경기북부의 거점지역인 동시에 서울과 인접한 경기도의 중요한 요충지로서 민주적 지방자치를 선도하고 도시발전을 추구해야 할 필요성이 있다.

즉, 경제적으로 활력이 넘치고, 시민들에게 최대의 복지 서비스가 제공되고, 지역 내의 교육 환경을 개선하고, 수준 높은 교육을 제공하여 우수한 인재를 육성하고, 역사와 문화와 예술이 꽃을 피우는 품격 높은 도시를 만들고, 교통체계를 선진화하여야 한다. 결국 이 모든 것이 시민들이 의정부에 살고 있다는 것에 대하여 자부심과 긍지를 느끼게 만들어야 할 것이다.

따라서 의정부시는 이러한 발전을 실현하여 국내·외에서 의정부시가 지방자치의 선도적 역할을 할 수 있도록 발전해야 한다. 경기북부의 타 지방자치단체가 의정부를 벤치마킹하여 의정부의 행정활동과 관리방식, 행정서비스 제공 등을 확산시켜 나가야 할 것이다.

이러한 노력을 기울이기 위해서는 의정부시의 정체성을 확립하고 도시 브랜드를 개발하고, 경쟁력을 제고 하여 전반적인 도시 가치를 제고해야 할 필요성이 있다. 따라서 본 연구는 도시가치와 도시 브랜드의 개념을 정립하고, 의정부시의 실태를 분석하여 의정부시의 도시브랜드 가치제고 방안을 모색하고자 한다.

본 연구에서 이러한 도시브랜드 가치의 활성화 방안을 모색하는 이유는 경기북부지역이 타 경기도 지역에 비해 낙후되어 있으며, 특히 브랜드 가치가 낙후되어 있는 경우가 많기 때문이다. 또한 의정부시의 경우 지리적으로도 매우 이점이 있는 지역임에도 불구하고 도시 브랜드 가치는 매우 낮아 이에 대한 활성화가 필요한 상황이다.

따라서 이러한 논의의 실현을 위해 도시가치와 도시브랜드에 대한 다양한 연구들을 확인하고, 의정부의 시정방침과 구현방향을 설정하여 도시가치와 도시브랜드 형성 전략을 제시하고, 실제적인 추진사업을 모색해 보고자 하였다.

Ⅱ. 지방자치단체 브랜드가치의 이론적 검토

1. 도시가치

도시는 한정된 공간에 각종 시설과 주민이 고도로 집적된 곳이다. 제한적인 공간에서 효율성을 중시하지 않을 수 없기 때문에 미학적 접근과 정책적인 계획적 건설을 하지 않으면 무질서하고 삭막해 질 가능성이 매우 많은 것이 바로 도시인 것이다.

신도시를 제외한 대부분의 도시는 계획을 수립하거나 미학적으로 건설하지 않고 자생적으로 이루어져 도시환경이 열악한 실정이다. 따라서 이러한 도시가치를 확보하기 위한 다양한 노력들이 지방자치단체 차원에서 이루어지고 있는 것이 현실이다.

이러한 도시가치의 개념은 여러 가지로 이해할 수 있다. 도시가치는 도시가 갖고 있는 유·무형의 각종 자산으로 도시의 물질적인 경제적 가치와 무형적 가치가 모두 도시가치로 볼 수 있다. 또한 도시의 유형 가치는 Hard Power라 할 수 있고, 무형 가치는 정신적 가치로서 Soft Power라 할 수 있다. 유형가치는 도시기반 시설, 도시의 건물, 물질적 생산 능력, 자연자원, 각종 문화적 공간, 교육 시설, 여가시설 등을 뜻하고, 무형가치는 도시의 이미지와 상징성, 문화적 가치 등을 들 수 있을 것이다.

또한 이러한 도시가치는 현재가치와 미래가치로 나눌 수도 있다. 즉, 현재가치는 도시의 현재 상태의 가치를 뜻하고, 미래가치는 앞으로 상정할 수 있는 가치이다. 따라서 도시는 현재가치도 중요하지만, 미래에 산정할 수 있는 가치를 제고하는 데에도 중점을 두어야 한다. 도시계획을 수립하고 추진하는 것은 미래가치를 높이기 위한 전략이라 할 수 있다.

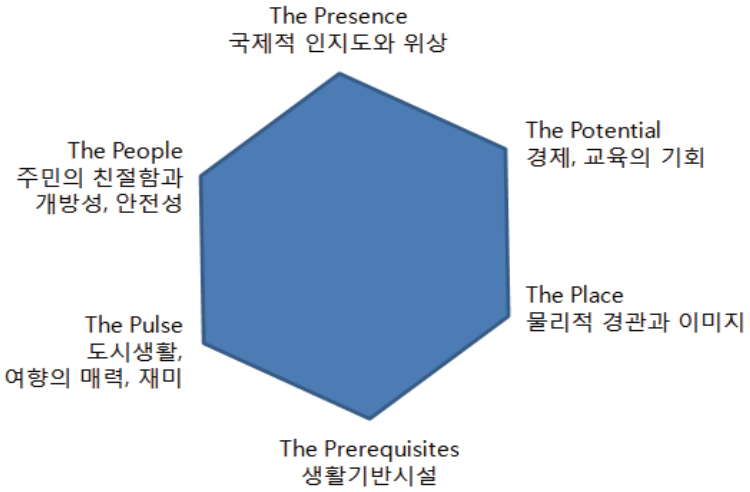
2. 도시브랜드

1) 도시브랜드의 의의 및 필요성

(1) 도시브랜드의 의의

도시브랜드란 지역이나 도시를 하나의 상품으로 인식하고, 지역의 각종 인프라-자산-특성을 발굴하여 타 지역과 차별화되는 지역의 정체성을 독특한 이미지로 만드는 것을 의미한다(이원식, 2005). 따라서 도시브랜드는 도시의 정체성을 식별하거나, 다른 도시와의 차별성을 부여하여, 도시주민, 기업인, 방문객들이 그 도시의 가치를 느끼게 하는 경험적인 상징체계라고 할 수 있으며, 지역주민의 삶의 질 향상에 직・간접적으로 영향

을 미치는 공공디자인, 교육, 환경, 문화적 배경 등이 총체적으로 조합되었을 때 한 도시의 이미지와 도시브랜드가 형성된다고 볼 수 있다(김금재, 2010).

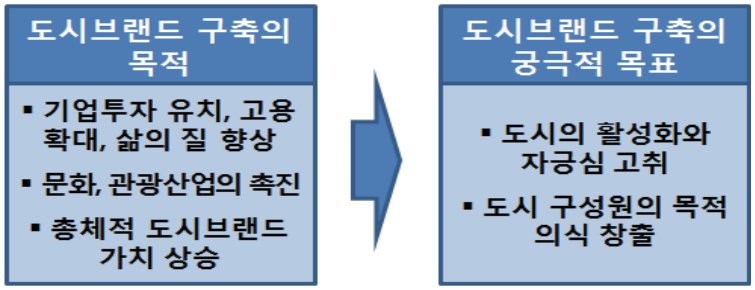


자료: Anholt GMI(2005); 박장렬(2008) 재인용.

<그림 1> 도시브랜드의 6각형

또한 도시브랜드는 특정 도시가 그 지역만이 갖고 있는 자연환경, 역사적인 특징, 문화적인 매력, 행정서비스 등 다른 도시와 확연히 구별하기 위해 사용하는 도시의 명칭, 상징물, 디자인, 혹은 그들의 결합체를 말한다(이충훈, 2007). 이러한 도시브랜드는 궁극적으로 도시의 가치를 상승시켜 도시의 활성화와 자긍심을 고취시키고, 도시 구성원의 목적의식을 창출하는 것을 목표로 한다.

이러한 도시브랜드의 목적은 타 지역과의 차별성을 이루고 도시에 대한 호의적인 분위기를 고취시켜 도시브랜드 자산 가치를 향상시켜 도시의 활성화를 이루는데 있으며, 특히 도시브랜드를 동한 도시구성원의 소속감 향상에도 그 목표가 있다고 할 수 있을 것이다.



자료: 이충훈(2007) 수정.

<그림 2> 도시브랜드의 목표

이처럼 도시브랜드는 도시의 컨텐츠(Contents)를 의미론적으로 바라보는 내적 형상화 작업으로 도시의 아이덴티티를 만들어주는 기본 구성요소이다. 즉, 도시브랜드는 그 도시가 갖고 있는 차별화된 복합적인 이미지 또는 행정서비스를 거주 시민과 잠재적 고객에게 명확히 인식시키고 경쟁 도시로부터 차별화하기 위한 수단이 된다. 따라서 거주시민과 잠재적 고객은 도시브랜드를 통하여 그 도시를 인식하고 자신의 정체성과 이미지를 표출하는 폭 넓은 개념의 행위수단으로 이해할 수 있다(이민정, 2004).

(2) 도시브랜드의 필요성

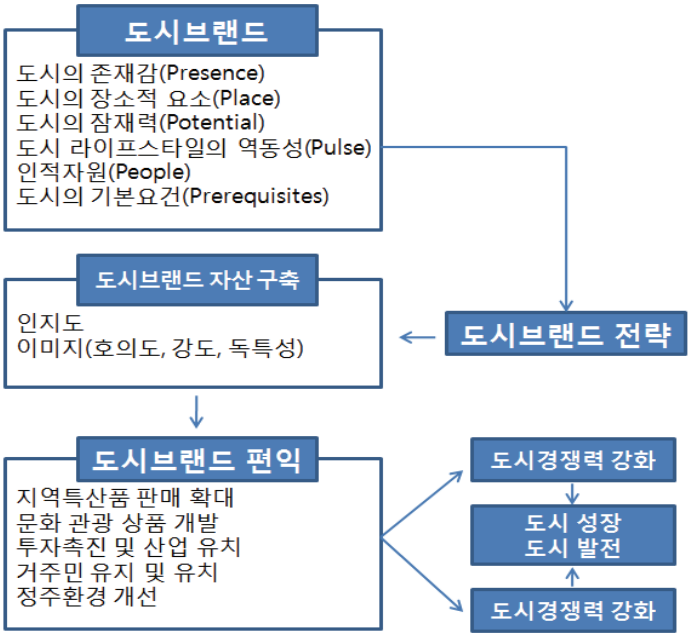
세계화·정보화의 흐름 속에서 도시는 점차 복잡해지고 다양해지는 도시 문제를 해결하기 위해 경쟁력을 확보해야 하고, 도시의 번영과 발전을 위해 도시브랜드 구축을 요구받고 있다. 앞서 논의한 바와 같이 도시브랜드는 내부적으로는 해당 도시민들을 단결하게 하는 원동력이 되며, 외부적으로는 도시의 성장과 발전을 위한 견인차 역할을 한다. 일례로 좋은 도시의 이미지는 관광객 유치와 투자, 이벤트 유치 등에 유리하게 작용할 수 있다(배성미, 2008).

이러한 측면에서 도시브랜드는 해외국가 및 국민이 우리 국가와 국민을 대하는 태도나 우리 제품의 가치를 평가하는데 있어 매우 중요한 요소로 작용하고 있기 때문에 외국의 자본 및 기업 유치 과정에 있어 결정적인 영향을 미친다(국가브랜드위원회, 2009).

따라서 도시경쟁력을 제고하기 위한 도시브랜드의 중요성은 날로 증대되고 있고, 도시이미지 제고를 통한 도시브랜드 관리는 도시발전 전략의 핵심이 되고 있다.

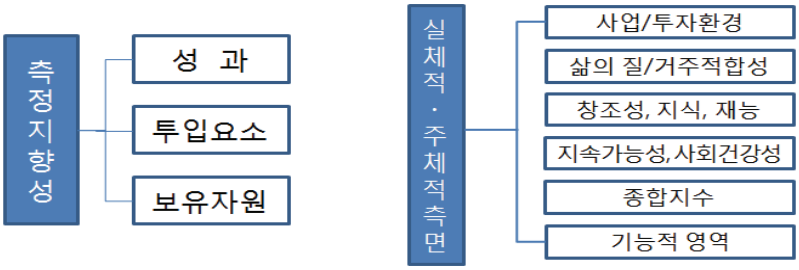
도시브랜드는 지방정부의 최고의 자산이며, 도시경쟁력 및 도시가치를 좌우하는 결정적인 요인이라고 할 수 있으며(허용훈·한경성, 2009), 도시브랜드 가치는 도시의 경쟁력에 큰 영향을 미치고 있으며, 도시브랜드를 통한 도시경쟁력은 도시의 성장과 발전을 주도하게 되어 도시의 궁극적인 성과가치를 높일 수 있게 한다(서성호, 2010).

도시가치는 평가모형을 통해 이루어지며, 평가모형은 다양한 시스템으로 지속적인 진화가 이루어진다(서울시정개발연구원, 2009). 도시가치를 평가하기 위한 도시경쟁력 평가시스템은 수백 개의 체계와 수천 개의 지표가 존재하며, 범주들과 요소들에 대한 기준은 없으며, 다양한 측정지향성을 통해 다양한 결과가 도출되고 있다. 또한 도시가치는 어떤 지표체계로 경쟁력을 측정하는지가 중요하며, 도시경쟁력을 측정하는데 있어 최근의 트렌드는 삶의 질, 역량(재능), 공간의 쾌적함에 대한 강조가 두드러지고 있다.



자료: 임지원(2007).

<그림 3> 도시브랜드와 지역경쟁력



자료: 서울시정개발연구원(2009).

<그림 4> 도시가치 평가에 대한 유형분류

2) 도시브랜드의 구성요소 및 전략

(1) 도시브랜드의 구성요소

강력한 브랜드의 구축기반은 현저성(salience), 성과(performance), 성상(imagery), 판단(judgements), 정서(feelings), 공명(resonance) 등 고객과 연관된 여섯 가지의 구성요소로 이루어진다. 즉, 브랜드 정체성을 얻기 이해서는 고객에게 브랜드의 현저성을 불러일으켜 하는데, 브랜드 현저성은 우선 브랜드 인지의 측면과 연관되고, 브랜드 인지도는 고객이 얼마나 브랜드를 잘 기억하는가를 의미한다(홍종필, 2005).

또한 도시브랜드의 4가지 구성요소를 다음과 같이 논의하고 있다(정인혜, 2010 재인용). 첫째, 장소성과 역사성으로 도시는 그 도시만의 가치와 생활방식, 그것을 소비하는 거주민이나 기업에 의해 정체성을 갖게 되는데, 이렇게 형성된 도시는 다양한 이해관계자들에게 각자 다른 이미지로 구분되어지며, 이것은 도시가 도시브랜드의 성격과 방향을 결정하는데 있어 중요한 요소가 된다.

둘째, 주체는 지방자치단체, 기업(그 지역에서 활동하는 기업), 시민(지역 거주자 뿐 아니라 도시에서 활동하는 모든 민간단체) 등으로 이러한 주체들은 상호 보완하며 파트너십을 형성해야 하는데 어떠한 주체가 상위가 되어 일방적으로 끌고 나가는 방식이 아니라 지방자치단체, 기업, 민간 전문가, 시민이 서로 소통하며 발전하는 형태가 되어야 한다.

셋째, 타깃은 세계의 글로컬화 현상으로 인해 도시는 개인에서부터 도시, 국가에 이르기까지 매우 다양한 소비자를 대상으로 판매되기 시작하여 소비자들은 그들에게 적합한 비전을 제시하는 도시를 선택하게 되었고, 이는 도시브랜드의 비전에 따라 타깃 집단이 달라질 수 있다.[1)]

넷째, 상품(실행 전략)은 넓은 의미에서 상품은 유형의 것뿐만 아니라 서비스, 사람, 장소, 조직체, 아이디어, 가치 등이 포함될 수 있는데, 도시브랜드에서 상품은 집합적인 성격을 갖고 있으며 고객의 요구를 만족시키는 다양한 항목과 요소, 가치 등이 조합되어 존재하는 것으로 볼 수 있다.

---

1) 도시브랜드들은 문화도시, 음악도시, 과학도시, 디자인도시 등 도시의 특성에 맞는 비전들을 제시하고 이러한 비전에 따라 내부고객, 잠재적 고객과 같은 타깃을 선정하고, 이러한 타깃을 바탕으로 도시의식 제고, 정체성 부여, 도시경제 활성화와 같은 역할 수행한다(정인혜, 2010).

(2) 도시브랜드의 전략

도시브랜드 구축의 4단계는 다음과 같이 나타낼 수 있다(keller, Kevin Lane, 1993; 이충훈, 2007 재인용).

첫째, 고객이 브랜드를 우선적으로 식별(identify) 할 수 있게 하고, 나아가 고객이 인지한 브랜드와 고객의 욕구 및 상품, 그리고 서비스와의 연상(association)이 활발히 일어날 수 있게 만드는 것이다.

둘째, 유형, 무형의 브랜드 연상들을 전략적으로 잘 결합시킴으로써 고객의 마음속에 브랜드 이미지를 확고히 정립하는 것이다.

셋째, 브랜드 정체성(Brand Identity)이나 브랜드 의미에 대해 고객의 적절한 반응을 도출하는 것이다.

넷째, 브랜드 반응을 좀 더 고객과 브랜드 간의 강렬하고 활성화 된 브랜드 충성적 관계로 전환하는 것이다.

도시브랜드 구축전략 단계는 크게 개발, 실행, 평가 등 3단계로 구분된다(박장렬, 2008).

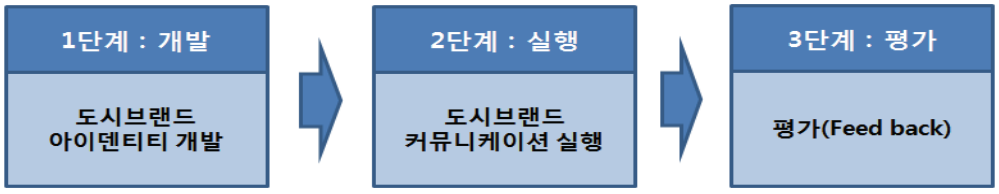
우선 시장조사, 전략적 분석과 도시브랜드 아이덴티티 개발로 도시브랜드를 구축하는 첫 단계는 조사와 전략적 분석을 통해 도시브랜드의 핵심가치를 확립하는 것으로 철저한 시장조사와 분석을 통해 그 장소만의 사명을 찾아내야 한다.[2)]

다음으로 도시브랜드 커뮤니케이션 실행으로 고려하고 평가된 가치들을 바탕으로 정립된 도시브랜드를 다양한 수요자들에게 선보이는 단계로 도시브랜드의 핵심가치가 완성되면 다양한 커뮤니케이션 전략과 과정을 수리하고 전개해나가야 한다.

마지막으로 평가(Feed back)는 주체에 의해 오랜 기간과 투자를 통해 수립된 내용과 전략일지라도 실제로 받아들이는 다양한 이해집단에게 효용성과 가치가 없으면 도시브랜드는 실패한 것이기 때문에 도시브랜드가 수요자들에게 의도한 방향과 의미에 맞게 전개될 수 있도록 끊임없는 조사와 통제가 필요하다.

---

2) 시장에 대한 조사와 분석을 마치고 장소에 대한 평가가 이루어지면 그것을 바탕으로 비전과 목표를 설정해야 하는데, 이때 가장 중요한 것은 브랜드 아이덴티티를 가장 효과적으로 전달할 수 있는 브랜드 혜택, 브랜드 컨셉과 같은 브랜드 가치를 개발하고 정립해야 한다.



자료: 박장렬(2008) 요약.

<그림 5> 도시브랜드 구축 전략 단계

3) 도시브랜드의 국・내외 사례

(1) 서울의 도시브랜드 사례

서울은 2002년 월드컵을 통해 고양된 서울시민의 에너지와 자부심을 모아 밝고 활기찬 도시, 모두에게 친근한 도시의 이미지를 만들기 위해 서울의 역동적인 이미지를 브랜딩화 하여 대내·외적으로 마케팅 할 수 있는 서울의 새로운 브랜드 슬로건 “Hi Seoul”를 구축하였다(한수정, 2008).

Hi는 전 세계 사람들이 가장 많이 쓰는 인사말로, 지구촌에 밝고 친근한 서울의 메시지를 전달하고 다양하고 활기찬 서울의 매력을 표현하고자 하였다.

서울은 브랜드를 활용하여 ‘Hi Seoul Festival’, 도시마케팅 포럼 등 다양한 참여 프로그램 및 마케팅 채널을 통해 서울사랑 분위기를 확산하고 브랜드 지향 이미지 및 핵심개념을 구체적・지속적으로 구현하고 있다(김부티, 2008).

즉, ‘Hi Seoul Festival’은 서울의 대표축제로 과거・현재・미래를 아우르고 전국 지역축제를 포용하며, 시민들의 다양한 취향에 부응하는 조합문화 축제인 동시에 서울시민은 물론 우리국민과 외국인 누구나 직・간접적으로 참여하고 즐길 수 있는 참여 지향형 관광축제로 발전하고 있으며, 또한 중소기업 제품 및 문화 관광 상품 개발을 촉진하는 브랜드사업을 추진하는 등 홍보마케팅에도 전력을 다하고 있다.

특히 서울의 경우 대한민국의 모든 산업의 중심지로서 역할을 수행하고 있으므로 이러한 도시브랜드 가치는 타 지역에 비해 더욱 높을 수밖에 없으며, 따라서 이러한 서울의 트렌드를 의정부시는 본받을 필요가 있다.

자료: 김부티(2008).

<그림 6> 서울의 도시브랜드 이미지

(2) 안성의 도시브랜드 사례

안성은 수도권 내에서 상대적으로 저발전지역에 속하고 있어 지역 간 경쟁체계 속에서 지역경제를 활성화 시키고, 지역 내 주민의 정체성 강화를 위해 “안성맞춤” 농수산물 공동브랜드를 개발하여 상표 등록을 하였다(이소영・오은주, 2009).

‘안성맞춤’ 브랜드는 예전부터 유명했던 안성 유기에 착안한 것으로, 안성이라는 지명과 안성유기의 세련되고 고급스러운 이미지를 통합한 것으로 2000년 품질관리를 강제할 수 있는 안성맞춤사용에 관한 조례[3]를 전국 최초로 제정하여 운영하고 있다.

여러 지자체들이 농수산물 공동브랜드를 양산해내면서 지역 간 경쟁이 치열해지면서 안성은 새롭고 광범위한 비전과 전략을 담은 도시 브랜드를 수립할 필요성을 느껴 안성맞춤마케팅담당관실을 설치하여 새로운 브랜드 정체성 개발에 대한 노력을 기울임(이소영・오은주, 2009).

3) 제정된 조례는 지역특산품에 대한 품질 관리 노력으로 이어졌고, 소비자 신뢰도와 인지도를 높이기 위한 브랜드 마케팅 전략과 결부되어 그 효과를 더욱 제고하였다.

자료: 이정훈・한현숙(2007).

<그림 7> 안성의 도시브랜드 이미지

(3) 뉴욕의 도시브랜드 사례

뉴욕은 실업과 범죄, 마약, 불편한 도시환경 등 부정적 도시이미지로 인해 급격한 관광객 감소 등을 경험하면서 “아이 러브 뉴욕(I love New York, I ♥ NY)” 프로젝트를 도입하여 보다 국제적인 도시로 발돋움 하였다(송진희, 2009).

뉴욕은 “아이 러브 뉴욕” 이라는 도시 브랜드 슬로건을 활용하여 새로운 디자인을 제작하고 도시의 테마송 등을 개발하여 도시브랜드를 알리는 티셔츠와 문화상품을 만듦으로써 다양한 인종의 다양한 사람들이 어울릴 수 있도록 함으로써 그 효과를 배가 시키고 있다. 특히 이 프로젝트는 뉴욕시민의 자긍심을 일깨우고 세계적으로 ‘뉴요커’라는 대명사를 전파한 강력한 도시브랜드를 형성하는데 크게 기여한 것으로 나타나고 있다.

또한 “아이 러브 뉴욕” 프로젝트는 1970년대 관광을 활성화 시켜 뉴욕의 경제를 돕게, 1980년-1990년대에는 뉴욕 주에서 실시하는 다양한 프로그램에 적용되어 뉴요커의 다양한 참여를 도왔으며, 뉴요커의 라이프스타일이 되었다(배성미, 2008).

뉴욕은 원래부터 풍부한 자유의 여신상, 엠파이어스테이트빌딩, 센트럴파크, 브로드웨이 뮤지컬 등 풍부한 관광자원을 갖고 있어 다양한 문화와 놀거리가 제공되는 동시에 세계 무역・금융의 중심이자 UN본부가 있어 많은 사람들이 각종 회의 참석, 사업 협의와 거래 등을 위해 뉴욕을 방문하고 있다. 따라서 “아이 러브 뉴욕” 프로젝트는 이러한 지역적 특성과 함께 시너지 효과를 낼 수 있었던 것이다.

자료: 김부티(2008).

<그림 8> 뉴욕의 도시브랜드 이미지

(4) 도쿄의 도시브랜드 사례

도쿄는 "예스(Yes)"라는 간단한 언어로 국내·외 관광객들의 광범위한 요구를 수렴할 수 있다는 강력한 힘을 나타내고 있다(최수영, 2010).

도쿄는 사람들이 흥분할 수 있는 무대(YES: Your Exciting Stage)라는 뜻을 포함하고 있으며, 활력과 흥분으로 가득 찬 도시, 지불한 만큼 돌려받는다는 도시 아이덴티티를 포함하고 있다. 이를 도시 마케팅 전략의 하나로 '예스! 도쿄' 브랜드 로고를 활용하여 로고, T셔츠, 모자, 시계 등 다양한 도시기념품을 제작하여 도시홍보수단으로 활용하고 있으며, 도쿄관광협의회 역시 활력이 넘치고 온화하며, 흥분으로 가득찬 도쿄의 이미지를 홍보하기 위한 여러 활동을 적극적으로 추진하고 있다.

기본적으로 도쿄는 아시아관광의 중심지 중 하나로 현재는 지진 등으로 인해 예전에 비해 관광인원이 감소하였으나 과거 관광과 쇼핑의 대명사로 불릴 정도로 다양한 볼거리를 제공하였으며, 현재도 도쿄의 관광은 산업과 관광의 양자 조합이 잘 이루어지고 있다.

그러나 도쿄는 고령화와 장기적인 불황으로 인해 밖으로 나가지 않고 돈을 적게 쓰는 내부지향적 생활패턴이 주를 이루게 되고, 주 5일제의 실시에 따라 '도시 즐기기' 프로그램을 시행하여 도시 마케팅을 실시하였고(한수정, 2008), 도시브랜드 마케팅을 위해 자연과 역사를 품에 안고 국제도시에 부합되는 개성이 풍부한 문화를 창조하여 시민들의 삶의 질에 공헌하는 '문화도시'를 표방하였다.

도쿄의 문화수도에 관한 지표는 도시의 쾌적성, 문화적 다양성과 질적 성숙, 문화시설과 창조성과 돌출성 으로 주변부에 영향을 주는 보편화 기능을 지표로 삼고 있다.

(5) 홍콩의 도시브랜드 사례

홍콩은 사회 간접자본을 확충하고, IT산업과 관광산업을 활성화시키며, 대륙과 세계

와의 연합을 강화하기 위한 노력의 일환으로 도시브랜드를 개발하였다(배성미, 2008).

홍콩의 “브랜드 홍콩” 프로젝트는 홍콩의 특수행정지역의 전략적 커뮤니케이션을 위한 장기적인 프로그램으로 개발된 것으로, 홍콩의 이미지를 세계 시장에 알리기 위한 적극적인 프로모션의 한 형태로 아시아의 경제위기와 중국으로의 반환과 같은 상황으로 침체를 겪게 되자 이를 극복하기 위해 2001년부터 1년간 치밀한 분석을 통해 홍콩의 이미지 개발에 착수하였다.

자료: 한수정(2008).

<그림 9> 도쿄의 도시브랜드 이미지

즉, 아시아에서 가장 국제적이고 역동적인 도시로 포지셔닝을 설정하고 브랜드 슬로건을 ‘Asia′s world city′라 하여 아시아에서 가장 국제적인 도시이며, 아시아의 관문이라는 컨셉을 명확하게 전달하고자 하였으며, 역동성과 창조성을 강조한 심볼을 활용하고, 도시 마케팅 슬로건과 심볼의 조합을 통해 국제적 도시의 위상을 표현하였다. 또한 홍콩 관광 진흥청이 주관한 도시 마케팅 전략은 내국인의 애향심고취, 외국인의 방문을 유도하기 위한 원스톱 관광 실시 등 다양한 여행 패키지 상품 개발을 통해 공격적인 국외홍보를 펼치고 있다(최수영, 2010).

자료: 김부티(2008).

<그림 10> 홍콩의 도시브랜드 이미지

이를 위해 홍콩은 도시 브랜드를 체계적으로 관리하기 위해 별도의 관리부처를 두고 있으며, 'Brand HK'라는 홈페이지를 개설하여 브랜드에 관한 총체적인 설명과 사용법 매뉴얼까지 보든 부분을 공개하고 전 세계에 홍보하고 있다.

특히 홍콩의 경우 쇼핑으로 가장 유명한 도시 중에 하나로 홍콩을 경유하는 경우가 많은 드문 케이스 중 하나로 관광 및 쇼핑에 집중적으로 많은 지원을 하고 있다.

Ⅲ. 의정부시 브랜드가치 실태분석

1. 의정부시의 지역적 특성[4)]

의정부시는 경기도 서북부에 위치하며, 남쪽으로는 서울특별시 노원구, 도봉구, 북쪽으로는 양주시 양주1동과 서쪽으로는 양주시 장흥면, 동쪽으로는 포천시 소흘읍과 경계를 이루고 있다.

서울과 직접적으로 닿아있어 발전 가능성은 높으나 실질적으로 도봉산, 수락산과 같은 높은 산지로 막혀있고, 국가 기간 고속도로가 없어 물리적 근접성에 비해 실제 접근성은 그다지 높지 않으며, 각종 개발억제정책 및 군사시설보호 등의 제도적 제약조건이 강해 서울 근접의 프리미엄을 제대로 활용하지 못하고 있는 상황이다.

의정부시는 분지형 도시로 시가지를 중심으로 산악에 둘러싸여 있고, 시 중앙으로 중랑천이 남류하여 한강으로 흐르고, 동서로 수락산과 도봉산이 의정부의 주봉을 형성하고, 북측으로 천보산맥의 줄기가 의정부의 경계를 형성하고 있다. 또한 자연보호구역 지정, 높은 표고・경사 등과 같은 제도적・물리적 제약조건에 의해 가용용지가 한정되어 개발에 제약을 받고 있으나 최근 생태 레저관광이 각광을 받으면서 유명산과 수려한 자연환경은 문화관광개발에 유용한 수단이 될 수 있다.

의정부시의 면적은 81.54km2로서, 경기도 전체 면적의 0.8%를 차지하고 있으며, 이는 경기도내 시・군 중 9번째로 작은 면적으로 면적이 작고, 분지로서 활용 가능한 토지가 적어 개발가능지 역시 의정부시 중앙에 위치하고 있어 도시화 역시 이들 지역에 집중되어 있다.

또한 전체 면적의 70% 이상이 각종 토지이용규제에 묶여 있고, 개발제한구역이 전체 면적의 77.9%, 군사시설보호구역이 전체 면적의 5.08%를 차지하고 있어 도시가 팽창할 수 있는 여지가 매우 낮으며, 도시성장에 중요한 역할을 하는 각종 시설 입지가 제한될 수밖에 없는 여건을 갖고 있다.

---

4) 의정부시 홈페이지(http://www.ui4u.net/); 「2010년 사업체 보고서」「2020년 의정부 비전」, 경기개발연구원(2007) 참조 및 재작성.

의정부시의 인구구성은 25세 이상 49세 미만의 청장년층의 비율이 매우 높은 반면, 65세 이상의 고령층은 상대적으로 낮으며, 인구 및 세대수는 증가하고 있으나 주택보급률을 경기도 평균 이하를 나타내고 있다. 이는 시민들의 주거환경은 경기도의 타 시군에 비해 상대적으로 열악하다고 판단된다.

의정부시는 경기도 제2청사가 입지한 위상에 비해 낮은 지역생산 수준을 보이고 있어 지역 생산 활동이 침체되어 있다. 2007년 경기도 전체의 지역내총생산은 7.1%, 경기북부는 4.7%의 성장을 보이고 있는 반면, 의정부시는 -1.8%의 성장을 보이고 있으며, 경기도 전체의 2.3%를 차지하고 있으며, 산업은 2009년을 기준으로 도매 및 소매업(24.6%), 숙박 및 음식점업(20.4%), 기태 개인서비스업(13.0%)이 가장 많은 비중을 차지하고 있어 저부가가치의 서비스업이 중심이 되고 있다.

이렇듯 의정부시의 경우 타 경기도 지역 특히 경기 남부 지역에 비해 매우 열악한 상황이며, 서울에 바로 인접해 있음에도 불구하고 개발에 어려움이 있는 대표적인 지역에 하나이다. 따라서 이러한 문제를 극복하기 위해서는 의정부시만의 독특한 브랜드 가치를 개발할 필요가 있다.

2. 의정부시의 브랜드 및 상징

'의정부시 2020 장기종합발전계획'에 따르면 의정부시 주민들은 의정부시 대표 이미지로 '미군부대', '의정부찌개' 등 미군부대와 관련이 있는 것을 가장 많이 연상하고 있었으며, 바람직한 미래발전상으로는 '경기북부 행정중심 도시'가 가장 많이 응답되었다.

이러한 측면에서 극복하고 싶은 이미지 역시 '미군부대 입지'를 가장 많이 꼽고 있어 미군 이전에 따른 변화의 모색이 필요한 시점이다. 또한 교통체증 역시 부정적 이미지 형성의 주된 원인으로 지적되었다(의정부시, 2006).

의정부시는 휴전선과 인접해있어 분단과 냉전, 폐쇄적 군사도시의 이미지가 형성되어 있다. 의정부시에만 8개의 미군부대와 국군부대가 산개해 있고, 이러한 군사시설들은 도시공간의 활용과 성장의 장애요인이 되고 있다.

현재 의정부의 도시브랜드는 '의정부 행복특별시'로 시민들이 모두 어느 도시보다도 행복하게 살 수 있는 도시라는 의미로 도시브랜드의 디자인은 꽃을 형상화해 경기북부의 중심도시로서의 면모, 화합과 어울림을 표상화 했으며, '의정부 행복특별시'라는 슬로건으로 시의 지향점과 가치, 시민의 바람을 함축하고 있다.[5)]

---

5) 의정부시는 2009년 3월 도시브랜드 슬로건을 '의정부행복특별시'로 명명하고 홍보하기 시작하였다(뉴시스, 2009년 3월 3일자). 의정부시는 군사도시라는 이미지를 탈피하기 위해 2008년 4월 슬로건과 디자인을 개발하고, 모든 행정서식과 시설물, 사인물류 및 각종 홍보물 등에 도시브랜드를 적극 게재하고, 우선적으로 관용차량 10대를 동원하여 본격적인 홍보를 시작하였다.

또한 의정부의 심벌은 통일의 의지를 담고 깨끗한 전원도시, 정보화 도시, 문화와 교육의 도시를 위해 나아가는 의정부의 행복한 미래를 상징하며, 의정부의 마스코트는 '의돌이'로 조선시대 정승의 모습을 어린아이의 모양으로 바꾸어 의정부의 이미지를 귀엽고 친근하게 표한하고 있으며, 유달리 큰 귀는 시민들의 의견을 빠짐없이 잘 듣겠다는 의지를 담고 있다.

자료: 의정부시 홈페이지(www.ui4u.net).

<그림 11> 의정부시 브랜드 이미지

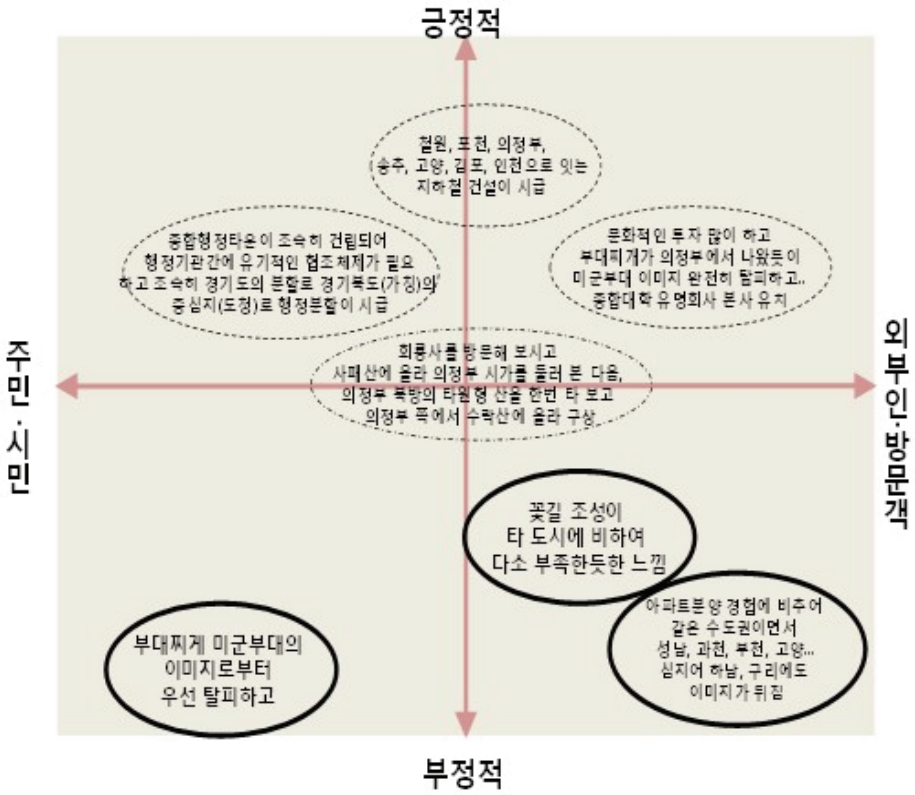
3. 인터뷰를 통한 선호인지도 분석

이러한 내용을 토대로 본 연구에서는 의정부 내에 거주하는 시민과 의정부 외부에 거주하는 시민들을 중심으로 인지상황과 평판을 조사하였다. 조사대상자는 약 20여명으로 내부 시민과 외부인들의 시각에서 정리를 해보면 내·외부 모두 부정적 의견이 주류를 이루고 있으며 많은 개선점을 이야기 하고 있는 것으로 나타났다.

특히 의정부시에 대한 긍정적 의견으로는 서울과 인접하고 다양한 환경을 가지고 있어, 지하철 및 병원 유치 등을 통해 발전을 시킬 필요가 있다고 논의하고 있으며, 부정적 의견으로는 미군부대의 이미지가 강하고 타 서울 인접지역에 비해 발전 속도가 부족하다는 의견이 주류를 이루고 있는 것으로 나타났다.

이는 결국 향후 의정부시가 극복해야 할 과제이며, 이러한 현재 이미지를 탈피하기 위해서라도 의정부시 브랜드가치 활성화는 매우 중요할 것으로 판단된다.[6)]

6) 대부분의 도시들은 한번 도시이미지를 형성하면 그 도시이미지를 버리기 어렵다. 아무리 타 지역에 비해 발전을 이루었다 하더라고 고정관념 속의 도시는 그대로 이전의 형상을 기억하고 있기 때문에 이러한 부정적 이미지를 변화시키기 위해서라도 의정부시의 브랜드 가치를 활성화되어야 할 필요가 있다.



<그림 12> 의정부시에 대한 인지/평판

4. 의정부시 브랜드이미지 SWOT 분석

앞서 조사한 내용을 토대로 의정부시 브랜드 이미지에 대한 SWOT 분석을 실시하였다. 그 결과 강점(strength)은 도시브랜드 홍보 강화, 지역가치에 대한 인식 확산, 서울 근교 위치 개발가능성 농후 등으로 나타났으며, 약점(weakness)은 명확하지 않은 도시 컨셉, 도시 컨텐츠 부족, 매우 낮은 인지도, 경기남부 비교 개발낙후 등으로 나타났다.

기회(opportunity)는 의정부시 내 미군기지 활용, 희망도시 컨셉 구축 중, 수도권 교육도시, 통일대비 출발도시 등으로 나타났으며, 위협(threat)은 산업경제기반 취약, 군부대 이미지 강함, 도시브랜드 이미지 구축 미약, 재정위기 심화(민자유치 어려움) 등으로 조사되었다.

따라서 비교적 강점보다는 약점을 가진 도시이나 기회요인을 최대한 활용하여 약점을 보완하는 방식으로 도시 브랜드의 활성화를 위한 전략과 방향설정이 필요하다. 이에 본 연구에서는 도시 브랜드가치를 위한 컨셉 구축 및 홍보 강화, 도시 컨텐츠의 확보 및 활

용에 대한 이미지 구축, 낮은 인지도를 극복하기 위한 의정부시 가치 창조, 의정부시를 널리 알릴 수 있는 스토리텔링 및 미군부대를 활용한 반공의식 강화 등으로 극복방안을 제시하였다.

<표 1> 의정부시 도시 브랜드가치 SWOT 분석

외부환경 / 내부환경	기회(opportunity) 의정부시 내 미군기지 활용 희망도시 컨셉 구축 중 수도권 교육도시 통일대비 출발도시	위협(threat) 산업경제기반 취약 군부대 이미지 강함 도시브랜드 이미지 구축 미약 재정위기 심화 (민자유치 어려움)
강점(strength) 도시브랜드 홍보 강화 지역가치에 대한 인식 확산 서울 근교 위치 개발가능성 多	o 도시브랜드 활성화를 위한 컨셉 구축 및 홍보 강화	o 도시 컨텐츠의 확보 및 활용에 대한 이미지 구축
약점(weakness) 명확하지 않은 도시 컨셉 도시 컨텐츠 부족 매우 낮은 인지도 경기남부 비교 개발낙후	o 낮은 인지도를 극복하기 위한 의정부시 가치 창조	o 의정부시를 널리 알릴 수 있는 스토리텔링 및 미군부대를 활용한 반공의식 강화

Ⅳ. 의정부시 도시 브랜드가치 활성화 방안

현재 의정부시의 시정방침은 시민을 위한 섬김행정, 민주를 위한 소통행정, 서민을 위한 복지행정, 혁신을 위한 창의행정으로 구성된다, 이러한 시정방침은 의정부시 행정활동의 방향이며 목표이고, 또한 의정부시 공무원들이 직무수행을 하는데 준거가 되어야 하며, 이를 실현하기 위해 적극적으로 노력해야 한다. 따라서 이러한 시정방침과 의정부시의 장기발전계획에 어울리는 도시브랜드 활성화방안을 제시하면 다음과 같다.

1. 의정부시 도시 브랜드가치 활성화의 기본방향

1) 경기북부 행정도시 이미지 강화

의정부시는 경기도 제2청사가 있는 지역임에도 불구하고 행정도시의 이미지가 제대로 형성되어 있지 않으며, 의정부시 주민들을 대상으로 인터뷰를 한 결과 주민들은 의정부시의 이미지로 행정도시 구축을 가장 선호하는 것으로 나타났다. 따라서 의정부시는 경기도 제2청사를 토대로 광역행정타운을 조성하여 경기북부의 행정도시 이미지를 강화하여 도시브랜드의 가치를 향상시킬 필요가 있다.

경기도 제2청사의 입지는 현재의 의정부의 지역이미지를 형성하고, 미래의 발전을 좌우할 수 있는 가장 중요한 요소이기 때문에 이를 적극 활용해야 할 필요성이 있다.

2) 친환경 및 평화의 도시 이미지 구축

의정부시는 현재 미래의 성장 동력 확충을 위해 저탄소 녹색성장사업을 지속적으로 추진하고 있어 친환경 도시이미지의 구축이 용이한 상황이다. 또한 저탄소 친환경 도시 기반을 조성하기 위해 반환공여지 개발의 체계적 추진, '경전철'사업, 백석천, 회용천의 생태하천 조성, 뉴타운 사업을 통한 친환경 주택단지 조성을 역점 시책으로 다루고 있으며, 도시브랜드 및 슬로건인 '의정부 행복특별시' 실현을 위한 녹지공간 확충, 송전탑 철거 및 변전소 이전, 교육환경 인프라 구축 지원, 범죄예방을 위한 CCTV설치, 맞춤형 보건의료 서비스 등의 세부적인 시책을 추진에 있다.

따라서 이러한 시책을 도시브랜드 활성화 방안에 활용하여 시책방향과 도시브랜드 전략 방향을 일치시킬 필요가 있다.

의정부시는 향후 미군기지의 이전이 이루어지기 때문에 이러한 상황을 적극 활용하여 평화지향적인 도시이미지로의 변화를 꾀할 수 있는 시점이며, 미군기지 이전으로 의정부시는 활용할 수 있는 토지의 면적이 증가하고, 군사도시의 이미지에서 탈피하여 분단의 공간에서 통일과 평화의 공간으로 변화할 수 있는 기회를 맞이하고 있다.

평화는 전 세계적으로 지향되고 있기 때문에 의정부는 지역적 입지를 활용하여 도시 정체성을 평화와 통일로 선정하여 세계적인 흐름을 따를 필요가 있다.

3) 지속가능한 발전 이미지 형성

의정부시는 서울과 인접해 있어 서울과 근접성을 높이기 위한 교통수단의 개발, 북한

산 국립공원 등의 수려한 경관 및 의정부 예술의 전당, 전통시장 및 부대찌개 축제 등의 활용을 통해 교통・문화・경제 등 전반적인 부문의 지속가능한 발전을 이룰 수 있다. 따라서 현재까지 낙후되어 있는 분야는 단점이 아닌 향후 다양한 발전 가능성이 있다는 것으로 시각을 변화할 필요가 있다.

2. 의정부시 도시 브랜드가치 활성화 추진전략

1) 단기전략

첫째, 도시브랜드 관리시스템 구축. 도시브랜드는 구축하는 것 보다 구축된 이후 관리가 더욱 중요하기 때문에 도시브랜드를 지속적으로, 총괄적으로 관리할 수 있는 시스템이 필요하다. 이를 위해 의정부시는 도시브랜드를 총괄적으로 기획・조정, 관리할 수 있는 조직을 구성할 필요가 있다.

이와 함께 도시브랜드를 마케팅 할 수 있는 마케팅 전략 수립 및 추진을 위한 조직과 지속적으로 유지・관리 할 수 있는 연구부서, 혹은 연구원의 신설도 고려할 필요가 있다. 따라서 도시브랜드를 관리할 수 있는 효율적인 인력 배치 및 물적 자원의 확보가 수행되어야 한다.

둘째, 시민에 의한 도시브랜드 확립. 도시브랜드의 가치는 궁극적으로 무엇보다 시민의 삶의 질을 향상시키고, 자긍심과 단결심을 발휘할 수 있는 원동력을 제공하여 지역발전을 이룰 수 있기 때문에 시민에 의한 도시브랜드 확립과 정착이 필요하다.

도시브랜드 확립을 위해 가장 중요한 것은 바로 지역이미지를 현실적으로 소비자에게 심어주는 것이기 때문에 그 지역만의 독특한 특징이 나타나야 하며, 현실적인 홍보가 필요한데, 이는 결국 그 지역에서 생활하고 있는 시민들에 의해 형성되고 실행되어야 한다.

따라서 도시브랜드에 대한 시민들이 이해가 뒤따라야 시민들의 적극적인 참여가 이루어지고, 시민들이 일상생활에서 도시브랜드를 활용하여 이를 확립할 수 있다.

2) 중장기전략

중장기 전략으로 1단계: 도시브랜드 마케팅을 위한 전략계획 수립단계(2011년-2012년)이다.

즉, 도시브랜드 마케팅을 위한 전담 조직 및 연구조직을 구성하여 의정부시의 정체성, 도시브랜드로 연결시킬 수 있는 자원에 대한 조사 및 연구를 수행해야 하며, 도시브랜드

의 체계적인 수립을 위한 관련 제도 및 시스템을 구축해야 하며, 이를 위해 관련 물적·인적자원의 확보가 선행되어야 하며, 도시브랜드 구축에서 마케팅, 향후 관리·유지까지 전체적인 비전을 구축해야 한다.

2단계: 도시브랜드 정착을 위한 실행단계(2013-2014년)이다.

도시브랜드가 구축되면 이를 홍보하고, 마케팅 하여 의정부시의 도시브랜드의 인지도를 확립하고, 확산시켜야 한다. 이를 위해 도시브랜드를 알릴 수 있는 다양한 홍보전략 및 관련 상품을 개발하고, 적극적인 유통이 이루어져야 한다. 또한 시민 및 관련 전문가 등과 함께 관련 포럼 및 행사를 꾸준하게 개최하여 의정부시 도시브랜드에 대한 관심이 꾸준히 이루어질 수 있도록 해야 한다.

3단계: 도시브랜드 활성화를 위한 관리단계(2015년)이다.

한번 확립된 도시브랜드는 쉽게 변경하기 어렵기 때문에 지속적인 관리와 평가가 이루어져야 하기 때문에 도시브랜드의 모니터링 및 후속 연구가 이루어질 필요가 있다. 이를 위해 도시브랜드 전담부서는 의정부시의 도시브랜드 가치 향상을 위해 다양한 관리방안 및 새로운 아이템 개발을 꾸준히 진행해야 한다.

3. 의정부시 도시 브랜드가치 활성화를 위한 추진사업

현재 의정부시의 도시 브랜드가치를 활성화하기 위해서는 다음과 같음 사업들이 필요할 것이다.

첫째, 도시브랜드 형성을 위한 지역 내 파트너십 구축으로 도시브랜드의 형성은 이제 일부 지자체의 문제가 아닌 전체 지자체의 문제로 발전하고 있다. 특히 의정부의 경우 희망도시를 모토로 하여 다양한 브랜드사업을 추진하고 있다.[7] 그러나 의정부의 경우 서울과 인접한 아주 중요한 기능과 역할을 수행할 수 있음에도 불구하고 그에 따른 노력이 부족하며, 도시브랜드는 주민의 참여와 협력을 통한 거버넌스 구축이 필수적임에도 협력의 파트너십이 구축되어 있지 않다.

따라서 도시브랜드를 구축하기 위한 첫 번째 과제는 도시브랜드 구축위원회를 통한 민·관·학 파트너십의 형성이 필요하다. 특히 의정부시에서 시장을 비롯한 도시브랜드 관련부서와 지역대학인 신흥대학과 경민대학을 통해 협력 방안을 마련하는 것이 중요, 또한 지역의 디자인 업체와 주민들과의 의견수렴을 통한 추진이 매우 필요하다. 또한 본 사업은 브랜드 구축의 전 단계에서 매우 필요하며 필요시 지역브랜드위원회를 설립하여 운영하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

둘째, 의정부시 스토리텔링을 통한 명품 브랜드 조성으로 현재 의정부시는 다양한 관

7) 함평의 나비와 안성의 안성맞춤 등도 이런 도시브랜드의 특화사업으로 성장하고 있는 상황이다.

광자원을 보유하고 있으나 그에 따른 활용의 측면은 매우 부족한 상황이다. 산과 하천의 경우도 서울과 밀접해 있어 의정부의 특성을 보여주기 보다는 단지 서울 근교에 있는 산 정도로 인식하는 경우가 많은 것이 현실이다. 특히 미군부대시설로 인한 낮은 인지도와 도시브랜드의 가치 하락은 현재의 의정부가 가지고 있는 가장 심각한 문제 중에 하나로 나타나고 있다.

따라서 의정부는 서울 근교의 이미지를 벗어나 의정부의 특성에 맞는 도시브랜드를 개발할 필요가 있으며, 그러한 브랜드 이미지 전략의 하나로 스토리텔링을 고려할 수 있을 것이다.

즉, 보는 관광에서 벗어나 느끼고 체험할 수 있는 의정부만의 관광 브랜드를 구축하여 스토리화 할 필요성이 있다. 의정부에서 향후 철수될 미군부대를 관광지화 하는 방안도 고려할 수 있다.[8)]

이와 같이 단지 미군부대를 개발하는 것도 중요하지만 역사적 산물로써 스토리텔링과 개발을 이루는 것 또한 중요한 논의가 될 것이며, 결국 다양한 기존자원의 활용과 발굴을 통해 의정부의 특별한 브랜드를 창조하는 것이 매우 중요하다.

셋째, 의정부시를 알리기 위한 홍보 광고 실천으로 의정부라는 이름자체가 가지고 있는 군부대의 이미지, 미군부대, 서울 근교 등 의정부를 대표할 만한 좋은 이미지를 구축하지 못하고 있다. 특히 낮은 이미지로 인한 지역의 낙후성 등 발전의 가능성이 풍부함에도 불구하고 도시브랜드의 정립이 되지 못하여 낮은 인지도 및 이미지를 보이고 있는 것이 현실이다. 또한 이로 인한 낮은 지가와 지역주민의 만족도 약화 등으로 지역의 정체성을 확보하지 못하고 있다. 특히 구체적인 컨셉이 없이 도시근교의 베드타운 이미지를 형성하고 있는 것도 의정부의 큰 문제점으로 나타나고 있다.

따라서 의정부시는 다양한 홍보방안을 고려할 수 있어야 한다. 적극적인 홍보가 이루어지지 않는 한 의정부의 이미지는 현재에서 벗어나기 어렵다. 과거의 일반적인 홍보에서 벗어나 TV 광고 및 신문광고 등 적극적으로 의정부를 홍보하고 알릴 수 있는 방안을 강구하는 것이 중요하다.

또한 미군부대의 철수를 통한 사업의 방향성 등 의정부의 발전모습을 대내외 적으로 홍보함으로써 현재의 의정부가 아닌 미래의 의정부를 알 수 있게 홍보하고 이를 통해 의정부의 현재 이미지를 제고하고 도시브랜드 구축에 기여할 수 있을 것이다.

---

8) 독일 베를린의 뒤스부르크 도시는 폐공장을 활용하여 관광브랜드화에 성공하였다.

Ⅴ. 결 론

결론적으로 의정부시의 도시 브랜드 가치는 시민들의 삶의 질을 향상시키고, 도시발전을 제고하는 것으로 이해할 수 있을 것이며, 의정부를 살고 싶은 도시, 시민들이 의정부에 살고 있는 것에 대하여 자긍심을 갖도록 만들어 가는 것이라 생각한다.

이를 위해서는 ① 도시 기반 시설을 정비 및 개선하고, ② 교육, 의료, 건강, 문화, 예술, 위락 시설 등을 확충하고, ③ 일자리 창출과 주민 소득 향상 등을 적극적으로 추진하며, ④ 각종 복지 제도를 도입 및 확대하고, ⑤ 미래의 환경 변화에 대응하는 도시를 건설하고, ⑥ 시민들의 다양한 욕구 변화에 대응하는 행정 서비스의 개선 등을 모색해야 할 것이다.

이러한 도시 브랜드가치 활성화를 위해서는 효율적인 지방자치와 계획적인 접근과 합리적인 지방행정을 구현해야 할 것이다.

의정부시가 지방자치의 본질에 보다 충실한 행정을 지향하는 것으로 앞으로 의정부시정은 시민들의 의사를 적극적으로 수렴하여 정책결정과 행정활동에 반영해 나가야 하겠다.

또한 도시의 가치를 적극적으로 활용하기 위한 전략으로서 도시브랜드 사업을 추진하는 것이 필요하다. 즉, 도시에 대한 홍보와 브랜드가 없다면 도시가 아무리 자원이 많다 하더라도 이용하지 않는 경우가 발생할 수 있으므로 도시의 가치를 제고하기 위한 브랜드 전략이 필요하다.

따라서 도시브랜드의 정립을 위한 지속적인 파트너십이 필요하며, 도시의 브랜드를 알리기 위한 스토리텔링, 마지막으로 의정부를 각인시키기 위한 전략적인 홍보가 필요할 것이다.

이러한 도시 브랜드가치 활성화를 통해 의정부는 서울의 인접도시가 아닌 중심도시로 발전할 수 있을 것이다.

<참고문헌>

「시정 전환기 도시 거버넌스 전략 연구」. (2009). 서울시정개발연구원.

「의정부시 '의정부행복특별시'슬로건 발표」. 2009년 3월 3일. 뉴시스.

강성권・김형빈. (2004). 「부산의 세계도시 브랜드마케팅 개발전략」. 부산발전연구원.

김금재. (2010). 도시브랜드 강화를 위한 공공정보 디자인 연구. 「브랜드디자인학연구」, 8(3).

김부티. (2008). 「효과적인 지역마케팅을 위한 도시브랜드 개발」. 석사학위논문, 이화여자대학교 디자인대학원.
박장열. (2008). 「도시브랜드를 위한 지속가능한 공공디자인 연구」. 석사학위논문, 서울산업대 IT디자인정보대학원.
배성미. (2008). 「도시브랜드에 대한 소비자태도 연구」. 박사학위논문, 홍익대학교 일반대학원.
서성호. (2010). 「도시이미지를 통한 도시브랜드충성도가 도시마케팅 성과에 미치는 영향분석」. 석사학위논문, 창원대학교 일반대학원.
송진희. (2009). 도시 브랜드 아이덴티티 개발에 관한 연구. 「조형미디어학」, 12(4).
이민정. (2004). 「도시 이미지 홍보를 위한 도시브랜드에 관한 연구」. 석사학위논문, 울산대학교 일반대학원.
이소영・오은주. (2009). 「지방자치단체 브랜드 자산 측정 및 관리 방안」. 한국지방행정연구원.
이원식. (2005). 지역브랜드의 필요성과 효과. 「디자인네트」, 91.
이정훈・한현숙. (2007). 「도시 브랜드 정체성 개발 방법론 연구」. 경기개발연구원.
이충훈. (2007). 「문화마케팅 정책에 기반을 둔 도시브랜드 유형별 특성화 분석 연구」. 박사학위논문, 경희대학교 대학원.
임지원. (2007). 「지방자치단체의 경쟁력 강화를 위한 도시브랜드전략」. 석사학위논문, 홍익대학교 산업대학원.
정인혜. (2010). 「도시브랜드 구축 및 가치향상을 위한 시티노믹스 전략에 관한 연구」. 석사학위논문, 단국대학교 경영대학원.
최수영. (2010). 「도시브랜드 마케팅의 영향요인에 관한 연구」. 박사학위논문, 건국대학교 일반대학원 .
한수정. (2008). 「도시브랜드 차별화를 위한 비주얼 아이덴티티 디자인 개발」. 석사학위논문, 이화여자대학교 디자인대학원.
홍종필. (2005). 「강력한 브랜드 구축을 위한 단계적 접근」. Brand Forum.

Anholt GMI. (2005). *City Brands Index.*
Keller, Kevin Lane. (1993). Conceptualizing, Measuring, and Managing Customer-based Brand Equity. *Journal of Marketing.* 57(1).

접수일(2010년 04월 02일)
수정일자(2010년 04월 28일)
게재확정일(2010년 05월 17일)

「한국지방행정학보」 제7권 제1호(2010. 8): 95-110

군(軍) 갈등과정을 통한 사례연구

- 제주도해군기지 이전 사례 -

A Case Study on Conflict Progress of Military

- The case of Jeju Naval Base Project -

김 강 민 (단국대학교분쟁해결연구센터 연구교수)

Abstract

Kim Gangmin

The Defense Ministry has decided the site for naval base at Gang Jung village, the south side of Jeju island which had been cited for the survey of Jeju local government at 2007. Since then the decision has brought about severe conflict between the people concerned and Jeju Provincial government. This paper examines the issue of public interest judgment in case of public conflict. We propose the distinction between the process and principle when we take a look into the public interest judgment. A justification which is based on the reasoning is required if a government decision making wants supports from the people concerned. In case of Jeju naval base, however, the government does not put much efforts in the process of decision making due to the reason that the project is state sponsored. What they try to do was to satisfy the minimum institutional requirement. It was the very beginning of public conflict.

주제어: 군, 군 갈등, 갈등관리, 입지시설, 비 선호시설

Key Words: military, military conflict, conflict management, NIMBY

Ⅰ. 서 론

사회가 발달하면서 사회문제가 다양해지고 이를 해결하기 위해 만들어진 국가의 행정정책도 사회문제에 대응하기 위해 다양성이 요구되어 새로운 사회영역이 생성되기도 한

다. 한편 일반적으로 다루어진 사회문제는 점차 시간이 지날수록 처음 인지하던 수준을 벗어나 심각성이 드러나면서 이를 해결하기 위한 수단 및 방법인 정책도 깊이 있게 다루어지고 있다. 이러한 사실이 증명되듯 일반 기초학문이 다양한 영역으로 전문화 독립화 되어 사회문제에 대응하기 위해 지속적으로 변화하고 있다.

최근 우리나라에서 다루어지고 있는 공공갈등문제도 이러한 맥락에서 봤을 때 점검된 현 상태의 공공갈등현황과 갈등관리체계는 예측이 불가능할 만큼 가야할 길이 아직 멀다. 무엇보다 문제인지와 대응시점이 오래되지 않아 정확한 방향의 예측도 쉽지가 않다. 또한 공공갈등 영역이 행정, 법과 같은 제도적 시스템과 인간의 심리적인 측면이 함께 나타나고 있어 예측의 어려움을 더하고 있다.

특히 공공갈등은 일정분야에서 발생하는 것이 아니라 인간이 생활하는 모든 분야에서 발생하고 있다는 점에서 그 다양성은 정책학의 다 학문적 특성처럼(정정길 외, 2003) 다양한 특성을 가지고 있어 해결의 접근 또한 거시적인 수준을 포함한 미시적인 접근이 필요하다. 이러한 첫 단계가 공공갈등의 종류, 유형, 성격 등을 분류하여 그 특성을 파악하여 1:1 전략을 제시하는 것이다.

본 연구에서는 이처럼 다양한 분야에서 발생하는 공공갈등 중 군(軍)갈등문제에 대한 갈등을 분석하고 이에 맞는 갈등해소 방안을 제시하는데 목적을 두고 있다. 특히나 군은 특수한 문화적 특성과 국가 전체에 미치는 영향범위로 관계된 사회문제의 접근이 용이하지 않은 특성을 가지고 있다. 더불어 다른 공공시설과의 차이점은 국가적으로 필요한 시설이지만, 일상생활에서 자주 필요성을 느끼지 못하는 점이 차이점으로 나타나고 있다. 이처럼 사회체제가 점차 변화하지만, 폐쇄적인 군의 특성상 외부환경의 변화를 받아들이기가 쉽지 않고, 국가에 꼭 필요하지만 일상적인 생활에서는 필요성이 크게 다루어지지 않는 특성상 공공갈등의 해소를 위한 접근에 차별성을 둘 필요가 있다.

Ⅱ. 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 범위는 내용적 범위, 시간적 범위, 공간적 범위로 나누어 진행되었다. 내용적 범위는 연구의 대상으로 제시되며, 시간적 범위는 공공갈등 사례별로 틀리지만 공공갈등의 시작 또는 배경부터 종결시점 및 진행 중인 최근 결과를 기준하였다. 공간적 범위는 사례가 미치는 지리적 영향 범위를 기준으로 다루었다.

먼저 내용적 범위는 군 관련 공공갈등사례로 제주도 해군기지 이전 사례를 다루었다.

시간적 범위는 사례마다 다소 차이가 있지만, 공공갈등의 발생과 종결을 기준으로 하였다. 하지만 갈등발생이전의 정치·사회적 배경이 중요한 사례의 경우 이전 단계부터 다루고 있다. 또한 현재 종결이 되지 않은 사례의 경우 최근의 결정적인 행위를 중심이 종결기준으로 제시하였다.

공간적 범위는 연구사례마다 군이 위치한 지역에서 제한적으로 발생하기 보다는 정치적 영향력 또는 외부단체의 영향력 등으로 지리적으로 설정하기에는 다소 한계가 있어 다소 유동적인 공간적 범위를 설정하였다. 무엇보다 사례마다 지리적 위치가 제주도로 나타나지만, 국방부라는 중앙정부, 상위 자치단체, 인접자치단체 등과 관계가 있다는 점도 범위설정의 한계로 나타나고 있다.

2. 연구의 방법

앞에서 제시한 연구사례들을 분석하기 위해서 심층사례분석을 실시하였으며, 이들 간의 비교를 통해 유사점과 차이점을 도출하였다. 유사점과 차이점을 비교한 결과의 중요성보다는 도출된 결과로서의 의미를 부여하였다. 비교결과의 기준은 사업추진의 배경, 갈등의 원인, 행위자, 상호작용으로 나누어 분석하였다. 이를 통해 단기전략 및 장기전략 방안을 도출하였다.

사업추진의 배경은 사업의 필요성이 군인지 아니면 지방정부 및 시민들에게 있는지의 비교를 통해 갈등과정에 미치는 차이를 살펴보기 위함이며, 행위자는 사례별 찬성 측 반대 측 행위자와 그들의 갈등과정에서의 활동성 및 역할에 대한 위치를 점검하였다. 상호작용은 행위자들의 상호네트워크를 구체적으로 알기 위해 핵심 대립적 상호작용, 주민참여, 외부환경, 법원판결, 갈등조정, 최종갈등단계영향으로 구분하여 분석하였으며, 주민참여는 초기주민참여와 갈등과정 주민참여로 구분하여 제시하였다.

Ⅲ. 이론적 논의

1. 사회체제의 변화

최근 군 갈등에 관한 문제가 점차 증가하고 있는 것은 부단 군 시설 뿐 아니라 모든 공공시설에서 나타나고 있는 사회적 문제이다. 특히 화장장, 쓰레기처리장, 방폐장 등과 같은 비선호시설의 경우 갈등양상이 매우 심각하게 나타나고 있어 이에 대한 대응방안을 위해 각계각층에서 노력하고 있다. 군 시설은 선호적인 부분과 비선호적인 부분을 함

께 가지고 있지만, 선호적인 부분은 수요에 따른 지역사회의 경제적 이익에 치우쳐 지역사회 전반에 걸친 선호시설이라고 하기에는 한계가 있어 비선호시설이라는 인식에 보다 가깝게 다루어지고 있다. 결국 비선호시설이라는 부분에서 갈등의 초점을 맞추어야 하며, 갈등 증가의 사회적 배경원인은 다른 공공갈등이 함께 다루어져도 무방하지만, 군의 특수성에 있어서는 다른 공공갈등과의 차이점을 나타내고 있다. 이러한 점들을 감안하여 현시대의 주요역할 집단으로서의 시민사회시대의 확대, 시민사회확대로 인해 늘어나는 이해당사자간의 입장차이로 발생하는 갈등과 갈등의 인식변화를 살펴보고, 이러한 배경 안에서의 군의 특수성을 다음 단락에서 검토하였다.

2. 시민사회 시대의 확대

정보화 ·국제화·지방화 현상이 도래하면서 과거의 국가 및 정부 중심의 통치 방식으로는 한계에 직면하는 현상이 곳곳에서 표출되고 있다. 즉 과거 시장의 실패에 의해 정부의 개입 정도가 확대·심화되어 온 것과 마찬가지로 정부의 실패가 계속되면서 정부 밖 역할자 들의 도움이 절실히 필요하게 되었다. 이러한 역할자 들의 중심축이 시민 또는 주민참여라고 볼 수 있다(김석준 외, 2002).

우리나라의 경우 정책과정에서 주민참여 경향은 갈등 유형변화를 보면 변화를 파악할 수 있다. 가장 가깝게 1공화국 시절부터 변화를 살펴볼 때 지금과의 주민참여의 위치는 크게 차이가 난다고 볼 수 있다.

우리나라 사회갈등의 누적과 양상은 권위주의에서 민주주의로 이행됨에 따라 제1공화국부터 이전의 참여정부까지 억압형, 잠재형, 표출형, 확산형으로 갈등양상이 변화하여 왔다. 특히 90년대 이후로는 권위주의에서 민주주의로 변화하는 지방자치제의 부활과 정보를 통한 참여의 확대로 참여정부시절에는 복합적 갈등의 양상이 나타나 지금까지 이어지고 있다. 이처럼 누적되어진 갈등양상은 체계적이지 못한 근시안적 대응으로 비용이 확대되고 90년대 이후에는 참여·자치 및 지역중심의 사고 확대로 사회·경제적 피해가 확대되고 있다(한영주, 2007).

최근에는 주민들의 참여가 더욱 확대되고 권리의식이 고양되어 갈등복잡화를 촉진하고 있다. 무엇보다 대도시의 경우 인구의 과도한 집중에 따른 다양한 도시문제 발생으로 인하여 주택, 상하수도, 쓰레기 처리, 도로, 공원, 기타 도시 공공서비스의 양적 확충과 질적 고급화가 요구되고 있다. 그러나 개발수요의 폭증에 상응하는 도시기반시설의 확충은 지역주민의 반대라는 새로운 문제에 직면하여 원활하게 수행되지 못하고 있다. 이러한 지역주민의 활발한 의사표출은 그만큼 주민들의 참여와 권리의식이 높아지고 있음을 보여주고 있다(나태준, 2005).

결국 정부 및 지방정부의 정책과정에서 나타나는 정책수단에 대한 개념과 방향의 자체에 변화가 필요한 시점으로 볼 수 있다. 그 동안 정책수혜자들이였던 시민이나 주민들의 행위에 대하여 과거처럼 일방적인 통제대상이거나, 형식적인 절차적 관계 또는 장애물 등의 인식에서 바뀌어야 한다.

정부가 사회의 제반문제를 해결하기 위한 수단을 정책수단 혹은 정책도구라고 정의한다면, 시민 또는 주민참여는 매우 중요한 정책수단으로 인식해야 한다(Salamon, 2002).

거버넌스적인 관점에서도 21세기의 협력적 네트워크 문제를 수평적 행정체제로의 적응, 관리능력향상에 관한 역량, 정부의 재정립에 관한 범위의 세 가지로 보고 있다. 이러한 논의를 관통하고 있는 것이 새로운 정책수단인 주민참여인 것이다. 주민참여는 시민사회가 정부와 함께 주요정책행위자 또는 정책파트너가 되는 간접적 정책수단으로 분류할 수 있기 때문이다(Kettl, 2003).

이처럼 시민사회는 주요정책행위자로 이미 활동하고 있지만, 기존의 제도적 시스템이나 공공부분체계는 이와 같은 변화에 대한 대처가 구체적이지 못하거나 추후 변화 될 방향으로 멀리보고 있어 상호간의 충돌이 발생하고 이러한 충돌은 결국 사회갈등으로 발생하고 있다.

무엇보다 주민참여로 인한 갈등의 발생은 예측이 불가능하고 처리과정에서 공무원들의 행동재량이 크기 때문에 갈등의 양상은 심각해지는 경우가 많다. 이러한 공무원의 재량도 규범마다 상호간의 괴리가 있어 공무원이 원하는 규범의 선택이 가능하기 때문이다.

3. 갈등에 대한 인식변화

일반적으로 갈등이란 의미에 있어서 긍정적인 이미지 보다는 부정적 이미지가 먼저 떠올리게 된다. 사회적으로 문제시되고 있는 공공갈등의 문제도 부정적 인식이 대부분이며, 시급히 해결해야할 요소로 바라보고 있다.

하지만 이러한 갈등에 대한 인식이 변화되고 있으며, 과거에 비해 갈등에 대한 인정과 변화에 대한 인식에 대한 의견이 증가하고 있다.

과거에 갈등에 대한 인식이 부정적 이였던 이유는 산업화시대를 맞이하면서 조직적인 사회시스템을 매우 중요시하게 하는 사회적 배경이 이유였다. 조직의 와해는 경쟁력을 약화시키고 생산매출액을 감소시키는 요인으로 나타나기 때문이다. 특히나 산업화시대는 인간을 기계적인 도구로 인식하고 있어 심리적 측면을 크게 고려하지 않은 시대였다. 결국 갈등은 있어서는 안 되는 존재이며, 사회나 조직에 부정적 영향을 주는 것으로만 인식되었다.

과거 갈등에 대한 부정적인 견해는 공공갈등으로 시간낭비가 심하고 아무런 성과도

얻지 못할 가능성이 높고 극단적인 대립으로 관계가 파괴될 가능성이 높다고 보았다. 갈등으로 대화가 단절되고 민주주의 가 파괴되며 공동체 의식이 감소하게 되고, 갈등 결과 한쪽은 승리하고 한쪽은 패배하여 상호 협력관계가 무너지기 쉽다. 또한 소송을 제기하는 경우 비싼 소송비를 지불하여야 한다. 갈등으로 공동체가 약화되고 리더십에 대한 영향력과 신뢰가 약화될 수 있다. 갈등에 대한 이런 부정적인 견해는 가시적인 갈등상황이 잘 드러나지 않는 사회가 '안정된' 사회라는 인식을 바탕으로 갈등은 분열과 혼란을 초래하고 법과 질서를 해칠 위함을 늘 내포하고 있는 것으로 이해한다. 따라서 갈등의 분출을 효과적으로 통제, 관리함으로써 사회질서를 확립하고, 이를 위한 공권력이나 법적 제도적 관리 제도들이 주요한 갈등대응 메커니즘으로 발전하게 된다(Hustedde, Sumtiko & Kapsa, 2004).

이러한 부정적인 갈등의 견해가 대부분 이였던 과거 이후 갈등에 대한 인식이 어느 정도 변화하며, 갈등자체 무조건 막을 수는 없으며, 사회에는 갈등이 어쩔 수 없이 존재하는 것으로 인정하게 된다. 한편으로는 갈등이 때로는 긍정적인 영향도 미친다고 인식하였다.

다시 말하면 갈등은 인간 세상에서 자연스러운 현상이며, 어느 사회나 일어날 수 있는 갈등자체에 대한 존재를 인정하는 것이다. 갈등 그자체가 선악의 얼굴을 갖고 있는 것으로(박태순, 2006) 우리가 사회생활에서 매일같이 경험하고 있는 바이기도 하지만, 기실 사회의 본질 그 자체에서 연유하는 필연적 사실이기 때문이다(박재환, 2009).

사람들이 모여 사는 곳에서는 언제나 '문제' 가 있다는 소박한 표현을 빌지 않아도 모든 사회는 그 나름의 구조를 가지며 또한 변화한다. 아무리 안정된 사회라도 완전한 의미의 통합을 이룰 수는 없다. 외견상 반복적 사회 과정이 주축을 이루는 정태사회에도 최소한 사회 각 구성원의 구조적 역할 수행과 사회적 기대간의 갈등은 존재하기 때문이다(박재환, 2009). 이러한 측면에서 보면 갈등은 통합되지 않은 문제에 대한 문제제기의 기회이며, 통합의 기회이기도 한다.

결국 갈등에 대한 인식은 과거 부정적 견해에서 양면적 견해로 다분화 되어 인식되도록 변화하였다. 그리고 최근에는 갈등이 발생하지 않으면, 갈등을 일부러 발생시켜야 한다는 긍정적견해가 대두되고 있는 실정이다.

긍정적 견해는 갈등이 발생함으로써 내재되어 있던 문제가 드러나게 되고 해결을 위해 행동이 시작된다고 본다. 또한 갈등이 발생함으로써 문제해결을 위한 창의적인 노력을 하게 되고 이런 과정을 통하여 개인이나 집단의 역량이 커지는 계기가 되기도 한다. 다양한 토론을 통해서 민주주의가 강화되고 공공선을 이루기 위해 변화가 필요한 내용을 발견하게 된다. 문제해결 과정에서 경험이 쌓이고 새로운 지도력이 등장하기도 한다. 결국 갈등을 통하여 사회적 문제가 드러나고 해결은 위한 노력을 통하여 민주주의가 강

화되고 사회적 신뢰가 깊어지면서 궁극적으로 사회발전의 원동력이 된다는 견해이다 (Hustedde, Smutiko & Kapsa, 2004).

Ⅳ. 제주도 해군기지 심층사례연구

1. 갈등개요

본 갈등사례는 국제교역으로 중요한 남방해역에 대한 해양주권 보호가 절실히 요구되어 이를 안정적으로 관리하고 지켜나갈 해군기지 건설이 필요함에 따라 평화의 섬 추진을 위주로 제주도개발이 이루어지기를 바라는 주민과의 입장이 대립되면서 갈등이 발생하는 사례이다. 특히 갈등과정중 주민소환제가 실시되면서 갈등의 양상으로 크게 변화시키게 되며, 주민소환제라는 수단에 대해 사회적으로 시사 하는 바가 큰 사례이다.

2005년 3월 25일 해군이 2014년 완공목표의 해군기지 건설계획안을 내부 확정한 사실이 밝혀지고, 제주도민을 설득하기 위한 홍보책자가 제작 배포되면서 갈등이 표출되기 시작한다. 갈등의 유형은 지역갈등으로 민-관 또는 민-민 분쟁으로 나타나고 있다. 이익-이익의 성격을 나타내고 있는 본 사례는 2005년에 갈등이 발생하여 아직 진행 중에 있다.

최근에 발생한 갈등을 기준으로 하면 앞서 제시 한 2005년이 갈등발생시점이 되지만, 최초 사업추진시점을 파악해보면 1992년부터 시도 되었으며, 2002년에도 화순항에 대한 기지건설을 추진하다 주민들의 반발로 무산되었다. 이처럼 장기간 연기되는 점에는 해군의 주민을 대상으로 한 사업추진 자체가 강압적인 것보다는 자율적인 상황에서 주민의 설득을 중심으로 추진하고 있기 때문이었다. 하지만 이점도 형식적인 성격을 적지 않게 가지고 있어 일정부분 한계를 나타내기도 한다.

2. 갈등전개과정

본 사례의 갈등단계는 갈등표출기, 갈등상승기, 갈등심화기, 갈등심화지속기, 갈등확대기로 총 5단계로 나누어 제시하였다.

갈등표출기는 2005년 사업추진을 위한 홍보과정에서 갈등이 드러나며, 이후 급속한 갈등상승기를 거쳐 기지추진지역이 강정마을로 바뀌면서 갈등이 심화되게 된다. 이후 물리적이 충돌이나 거센 대립양상이 나타나면서 갈등심화 양상은 지속되게 되고, 이러한 가운데 주민소환제가 등장하면서 갈등양상은 주민소환제라는 쟁점의 등장으로 갈등양상이 확대된다.

1) 갈등표출기

화순항 해군의 기지건설 추진과 제주도의 테크포스 설립을 통한 협력적 지원체계를 유지하면서 제주도 해군기지 반대도민 대책위원회, 위미2리 해군기지 반대대책위원회, 안덕면군사기지반대책위를 중심으로 대립적 행위자로 나타난다. 이밖에 행위자로는 천주교구, 제주교구, 제주도환경운동연합, 제주도당, 민주노동당, 제주도의회, 제주주민자치연대, 민주노총 제주본부, 제주통일 청년회가 나타난다.

상호작용으로는 제주도의회가 해군 측에 사업설명회를 요청하지만, 필요한 시점에 하겠다는 의사표명을 하면서 거부하는 상호작용을 제외하고는 모두 성명서 발표 및 기자회견을 통한 반대 입장을 보이면서 대립적 상호작용을 나타내고 있다. 한편 제주도 사랑범도민 실천연대는 기자회견을 통해 전화여론조사 결과 찬성 51.7%, 반대 33.3%라는 결과를 발표한다.

본 단계진행촉진요인 평화의 섬으로 지정된 상황에서 해군기지의 건설에 대한 모순점을 내세우는 주민들의 입장을 통한 갈등외부표출과 여론조사를 추측해볼 수 있듯이 드러나지는 않고 있지만, 찬성주민들도 적지 않게 나타나고 있다는 점을 짐작할 수 있다.

2) 갈등상승기

해군기지 지역을 화순에서 위미 및 강정으로 옮기면서 갈등양상은 점차 상승하기 시작한다. 국방부, 해군, 제주도와 제주도해군기지만대도민대책위원회, 위미1리어촌계, 위미2리 해군기지반대대책위, 강정동주민, 제주도의회가 행위자로 등장한다.

상호작용은 해군기지대상지역이 위미지역으로 바뀌면서 해군, 제주도와 위미1리 어촌계 및 반대주민, 위미2리 해군기지반대대책위와 물리적인 대립관계를 나타낸다. 제주도해군기지반대도민대책위도 국방부를 비난하며 제주도와 물리적인 대립관계를 나타낸다. 한편 강정동주민일부는 국방부 및 해군에 해군기지를 추진하겠다는 의사를 밝히면서 해군기지 추진지역이 변경될 조짐을 보인다.

본 단계진행촉진요인 물리적인 대립양상이 점차 증가하면서 갈등이 고조되는 단계로 위미1,2리 주민과의 갈등과정 중 강정동 주민이 기준추진의사를 밝히면서 주요 갈등지역이 강정동 지역을 바뀌게 된다.

3) 갈등심화기

본 단계는 갈등양상이 최고조에 달하는 단계로 강정동일부주민들이 해군기지추진의사를 밝히면서 국방부, 해군, 제주도는 강정동을 해군기지 대상지역으로 선정하고 사업을 추진하기 시작한다. 행위자는 국방부, 해군, 제주도와 제주도해군기지 반대도민대책위원회, 강정해군기지 반대위원회를 중심으로 천주교구, 제주교구, 제주해군기지 철회를

바라는 기독교회평신도모임, 제주도 평화와행복을지키려는목회자모임, 강정동해군기지 찬성주민, 제주도의회, 민주노동당의회, 서귀초시군사기지반대대책위가 등장하게 된다.

상호작용으로는 천주교구, 제주교구가 국방부를 대상으로 단식투쟁에 돌입하게 되며, 제주도해군기지반대도민대책위는 해군을 대상으로 시위를 벌이면서 격한 대립양상을 나타낸다. 한편 해군기지 이전대상지역인 강정마을 반대주민들은 제주도와 물리적 대립양상을 보이고 다른 한편으로는 강정도 해군기지 찬성주민과 대립양상을 보이면서 제주도평화와 행복을 지키려는 목회자모임과 제주해군기지철회를 바라는 제주해군기지철회를 바라는 평신도모임의 대립양상과 함께 민-민 갈등으로 확산되는 조짐을 보인다. 서귀포시군사기지반대대책위원회도 제주도와 물리적 대립양상을 나타내며, 민주노동당의 단식투쟁이 발생하는 등 갈등의 최고조 양상을 나타낸다.

본 단계진행촉진요인은 강정동지역으로 해군기지 추진지역이 또 바뀐다는 측면에 있어 해군의 지역안배의 실효성과 선정기준의 약점을 나타내며, 물리적 대립관계가 대거 발생한다는 점이다. 한편 민-민 갈등이 증가되면서 갈등최고조화에 큰 영향을 미치게 된다.

4) 갈등심화지속기

본 단계는 앞에서 발생한 갈등심화기가 장기간 지속되는 단계로 상호간의 물리적 대립이 유지되는 단계이다.

행위자로는 제주도, 해군과 강정마을회, 강정마을 반대대책위원회, 번환어촌계를 중심으로 군사기지범위위, 천주교제주교구평화특위, 제주도의회, 서귀포경찰서, 강정해군기지사업추진위원회가 등장한다.

이들 행위자들의 상호작용을 살펴보면, 제주도와 해군의 경우 상호MOU체결을 통한 결속을 강화하면서, 강정마을회, 강정마을 반대대책위, 법환어촌계와 물리적 대립양상을 나타낸다. 한편 물리적 대립양상이 거세지면서 서귀포경찰이 강제진압에 나서자 강정마을회는 서귀포경찰서를 규탄하며 갈등양상은 더욱 거세지게 된다. 한편 강정해군기지사업추진위원회와 강정마을 반대대책위원회가 상호 물리적인 대립양상을 보이면서 민-민 갈등양상은 점점 심각해진다.

본 단계진행촉진요인은 모든 관계가 격한 물리적 대립관계를 나타내고 있다는 점이며, 물리적 충돌로 인한 경찰의 개입 및 민-민갈등의 본격적 대립양상을 들 수 있다.

5) 갈등확대기

본 단계는 주민소환제라는 또 다른 하위쟁점이 등장하면서 갈등양상을 확대시키게 된다.

행위자로는 제주도와 주민소환운동본부를 중심으로 전국민주노동조합총연맹, 천주교, 제주교구, 제주군사기지저지와 평화의 섬 실현을 위한 범도민대책위, 강정주민, 제주시

서귀포시 청년연합회, 제주도해군기지건설범된추진협의회, 제주대교수, 제주사랑실천연대, 강정해군기지추진위원회, 제주특별자치도대행군인회, 전직도지사·교육감·대학총장 등 원로회가 상호작용하게 된다.

상호작용으로는 전 단계에 이어 물리적인대립관계는 지속된다. 더불어 주민소환제가 추진되면서 추진찬성 및 반대 주민들 간의 대립으로 민-민 갈등양상은 더욱 확대된다. 제주시서귀포시 청년연합회, 제주도해군기지건설범도민추진협의회, 제주사라실천연대, 제주특별자치도재향군인회, 전직도지사·교육감·대학총장 등 원로회가 주민소환반대운동을 추진하면서 반대주민과 대립하게 된다. 또한 이명박 대통령이 해군기지 추진의 중요성에 대한 연설이후 제주군사기지저지와 평화의 섬 실현을 위한 범도민대책위, 강정주민이 대거 반발하게 된다.

본 단계진행촉진요인은 주민소환제가 등장하면서 반대 측 주민들이 유리해질 수 있는 현실 가시화되자 그 동안 활발하게 움직임이 없던 찬성 측 이해당사자들이 대거 반발하면서 갈등단계에 개입하게 된다. 또한 주민소환제라는 제도가 주요갈등사안인 해군기지 건설의 접근을 더욱 멀게 하며, 결국 정확하지 않은 주민소환제의 정보 및 활용의 오류로 주민소환제를 통해 시간소모와 갈등양상만 확대되는 부정적 상황에 놓이게 된다.

Ⅴ. 심층사례분석결과

1. 분석기준

지금까지 국방부, 공군, 육군, 해군의 영역에서 발생하는 각각의 갈등사례 중 대표적인 사례를 한 개씩 선정하여 심층사례분석을 실시하였다. 다음은 이처럼 분석되어진 사례들을 사업추진배경, 갈등원인, 행위자, 상호작용, 단계별 진행촉진 요인을 구분하여 비교분석을 실시한다.

이를 기반으로 단기전략, 장기 전략을 구분하여 제시한다. 비교분석의 초점은 차이점과 유사점을 통해 결과를 도출하는 것이 대부분의 흐름이지만, 본 연구에서는 유사성 및 차이점의 비교보다는 각각에 도출된 결과에 의미를 부여하여 전략방안을 마련한다.

2. 분석결과

1) 정책추진배경

정책추진의 배경을 통해 사업추진의 주요행위자를 구분하여 군의 필요성으로 사업추

진과정에서 갈등이 발생했는지 아니면, 주변행위자의 필요성에 의해 추진된 사업과정에서 갈등이 발생했는지 살펴볼 필요가 있다. 이러한 차이로 갈등과정의 역할이 정해질 수 있기 때문이다.

제주해군기지의 경우 국가적 차원에서 국제교역으로 중요한 남방해역에 대한 해양주권 보호가 절실히 요구되어 이를 안정적으로 관리하고 지켜나갈 해군기지 건설이 필요함에 따라 추진된 사업으로 해군의 필요성에 의해 추진된 갈등사례이다.

결국 군의 필요성에 의해 추진된 사업과정에서 발생한 사례이지만, 엄밀하게 살펴보면 지역사회의 필요성에 의해 이전된 것으로 봐야한다. 사회적으로 지역발전의 중요성이 부각되는 시점에서 서울의 중심지역에 위치한 미군기지의 경우 서울지역발전에 도움을 주지 못하는 요소로 평가받게 된다. 결국 외곽지역으로 이전이 결정된 것은 군의 필요성 보다는 사회적 필요성에 의해 이전됐다고 봐야한다. 또한 사업추진을 중심으로 봤을 때 제주도미군기지건립은 군이 주도한 사업이지만, 갈등발생 이유는 제기자가 모두 주민들로 지역적 이익이나 가치적인 문제 때문에 발생한 갈등이 대부분이다.

결국 사회적 배경으로 사업을 추진하거나 추진과정에서 발생한 갈등의 주된 요소는 주민들의 삶의 질 요구가 높아졌기 때문이며, 이에 비해 과거에 중요하게 인식되었던 안보의식은 낮아졌기 때문으로 평가되어진다.

2) 갈등원인

제주도 해군기지건설의 경우 2번의 건립지역위치가 변하면서 발생하는 갈등으로 다른 사례와는 다르게 갈등의 원인이 나타나고 있다. 제주도 해군기지 이전사업은 오랜 기간 동안 추진되면서 제주도의 건립후보지역마다 갈등을 일으킨 사례로 건립에 대한 각종제도의 미비, 찬성과 반대주민사이의 조정자 역할 부족, 비용과 편익의 불균형 등이 복합적으로 작용한다. 추진과정에서 발생하는 보상체계의 문제는 각종제도의 미비와 비용과 편익의 불균형으로 나타나고 있으며, 찬성주민이 주도하여 사업이 추진될 경우 반대주민을 고려하지 않은 채 사업을 추진하는 다소 조정자로서의 역할이 미비한 부분도 나타나고 있다. 이러한 복합적 이유는 오랜 기간 동안 사업이 지체되면서 해군의 사업추진 및 갈등관리의 역량이 부족했기 때문으로 볼 수 있다.

결국 갈등원인의 대부분은 정치행정접근에서 나타났으며, 특히 행정절차의 미흡과 주민참여의 기회부족이 갈등의 주요원인으로 나타나고 있다.

이러한 결과는 다른 공공갈등의 원인들과 큰 차이가 없는 것으로 볼 수 있다. 물론 앞에서 언급한 국방부라는 대표성과 지역과의 관계가 연결되어 있지만, 결국 주민들의 입장에서 봤을 때 다른 비선호시설과의 차이를 인식하고 사업추진을 받아들여지지 않는다는 결론을 얻을 수 있다.

3) 행위자

행위자는 크게 사업추진행위자와 반대행위자로 나누어졌다. 사업추진찬성행위자는 국방부, 군부대, 지방정부, 지역주민으로 나타났으며, 반대행위자는 지역주민, 지방정부, 지방의회, 시민단체로 나타났다. 지역주민들의 경우 주민들 자체가 반대의사를 표명한 경우도 있지만, 대부분 임시위원회를 통해 의사를 나타냈으며, 지역사회단체가 의사를 표명하는 경우도 적지 않았다.

무엇보다 행위자의 위치에서 역할을 살펴보면 3단계로 구분하여 제시할 수 있다. 1차 행위자는 주요행위자로 이해당사자로서의 주된 역할을 수행하거나 조정자의 역할을 수행하는 집단이며, 2차 행위자는 주요행위자로 대립적 관계를 나타내지만 실질적으로 주된 행위는 하지 않는 집단, 3차 행위자는 보조적 역할이나 절차의 필요성으로 제시되는 집단 또는 최근의 짧은 기간 동안 개입한 집단으로 구분하였다.

본 행위자 역할의 관점은 갈등의 해소를 떠나 주된 행위자로서의 역할에 대하여 위치를 점검해보고, 특히 군 위치는 어느 정도로 활동하였는지를 파악해 보았다.

제주시해군기지건립사례의 경우 국방부와 제주도가 주된 행위자로서 반대측과 대립되는 양상을 보이고 있다. 하지만 국방부보다는 제주도가 주된 역할을 담당하면서 결국 주민소환제라는 하위쟁점까지 이어지게 된다. 해군은 2차 집단으로 위치하고 있다. 비록 제주해군기지사업단을 구성하여 사업을 추진하지만 갈등과정에서의 활동에 있어서는 2차 집단으로 그 역할이 제주도보다 미비하게 나타나고 있다.

종합적으로 보면 국방부를 제외하고는 군의 역할이 갈등과정에서 주된 행위자로서 부족하게 나타나고 있다. 물론 상하 명령체계라는 군의 특수성과 사회체계의 변화로 지방정부의 역할이 높아진 이유도 있으나, 갈등관리자로 현재의 역할을 점검해 봤을 때 갈등발생시 주된 행위자로서의 역할로는 한계를 나타내고 있었다.

4) 상호작용

사례별로 각 단계마다 제시한 행위자들의 상호작용을 구분해보면 핵심 대립적 상호작용, 주민참여, 외부환경, 법원판결, 갈등조정, 최종갈등단계 영향으로 구분할 수 있다.

첫째, 핵심 대립적 상호작용은 찬성입장 및 반대 입장에서 주된 상호작용의 행위자는 누구였는지를 통해 상호작용을 살펴보았다.

둘째, 주민참여는 대부분의 갈등과정의 원인이 주민들과의 마찰로 발생하는 것으로 초기 주민참여 및 갈등과정 중 주민참여의 시기를 살펴보았다.

셋째, 외부환경의 경우 갈등과정에 영향을 미치거나 사업추진에 영향을 미칠 수 있는 외부단체 및 사건을 살펴보았다.

넷째, 법원판결은 강제적 수단을 통한 갈등과정의 개입여부를 살펴보았다.

다섯째, 여섯째는 갈등조정 및 최종갈등단계로서 갈등조정의 시도가 있었는지의 여부와 최종갈등단계에 미친 영향요인은 무엇인지를 살펴보았다.

핵심 대립적 상호작용의 경우 찬성측은 모든 사례의 경우 국방부를 대립적으로 인식하고 있었으며, 더불어 임실군35사단이전사례와 제주도해군기지건설사례의 경우 지방정부가 포함되어 있었다. 반대 측은 주민, 임시위원회, 지역단체의 구성이 대부 분이였다.

주민참여의 경우 모든 사례가 초기주민참여는 나타나지 않았다. 다만 제주도 해군기지건설의 경우 오랜 기간 동안 발생한 갈등으로 초기주민참여의 여부에 대한 의미가 크지 않았다.

갈등과정 중 주민참여의 시기를 보면 제주도 해군기지건설의 경우 갈등표출기 부터 주민참여가 이루어지지만 찬반의 주민의견을 조정하지 못해 결과적으로 실패하게 된다.

외부환경으로 영향을 받는 사례는 제주도해군기지건설의 경우 외부환경의 영향이 크게 나타나지 않았다.

법원판결의 경우 제주도해군기지건설 사례의 경우 법원판결이 나타났다.

갈등조정의 경우 제주도해군기지건설은 뚜렷할 갈등조정시도가 나타나지 않았다.

최종갈등단계의 영향을 살펴보면, 제주도 해군기지건립사례는 아직 진행 중에 있다. 종합적으로 보면 핵심대립적 상호작용의 경우 앞서 행위자위치에서 1차적 행위자로 활동을 하지 않지만, 반대 측의 입장에서 주요 대립적 행위자로 인식하고 있다는 점은 대립적 관계로 인식되면서 갈등해결을 위한 역할에는 한계가 나타날 수밖에 없다는 것을 나타내고 있다.

주민참여의 경우 대부분의 사례가 갈등의 원인으로 나타난 주민참여가 없었으며, 이는 주민참여의 중요성이 갈등원인 뿐 아니라 전반에 걸쳐 나타나고 있음을 알 수 있다.

법원판결의 경우 갈등과정에 개입하게 되면 보통 소송절차가 복잡하고 판결을 기다리는 기간과 상대측의 항소로 인해 장기간 진행되어 갈등의 장기화에 큰 영향을 미치게 된다. 이는 법원판결이 개입된 갈등사례의 경우 아직 진행 중에 있다는 점에서 나타나고 있다.

갈등조정의 경우 형식적인 갈등조정이나 실질적인 대안이 없는 갈등조정은 오히려 갈등조정 측이나 사업주체의 신뢰성을 낮게 할 수 있으며, 갈등조정의 실패는 추후 갈등조정의 성공률을 낮게 할 수 있음을 시사하고 있다.

다음은 상호작용에 대한 종합적 내용을 표로 나타내었다.

5) 단계별 진행촉진

갈등사례별로 진행을 촉진시킨 요인을 분석해 보면 다음과 같다. 평택미군기지 이전의 경우 갈등표출기, 갈등심화기, 갈등심화지속기의 단계를 제시하면서 갈등표출기에는

장기간 소요되는 시간, 갈등심화기에는 물리적 대립 및 민민갈등의 증가, 갈등심화지속기에는 강제진압으로 종결되었다.

제주해군기지건설사례는 갈등표출기, 갈등상승기, 갈등심화기, 갈등심화지속기, 갈등확대기로 구분되며, 갈등표출기에는 평화의섬 지정, 갈등상승기에는 물리적 대립양상 증가, 갈등심화기에는 민민갈등증가, 갈등심화지속기에는 물리적 대립수위상승 및 민민갈등본격화가 나타났다. 갈등확대기에는 주민소환제가 진행을 촉진시킨다.

종합적으로 보면 갈등잠복기 및 갈등표출기 처럼 갈등초기에는 주민참여 및 일방적 사업추진이 단계촉진요인으로 나타났다. 또한 갈등을 심화시키거나 갈등심화를 지속시킨 요인으로는 물리적대입양상의 증가와 민-민 갈등의 증가가 나타났다. 한편 갈등확대기 및 유지기에는 법적인 행위로 갈등의 장기화에 영향을 미치거나 제도적 수단의 사용으로 갈등의 쟁점을 증가시켜 갈등의 장기화에 영향을 주었다.

결국 물리적 대립으로 인한 사건사고와 제도적 수단의 무분별한 사용으로 인한 갈등의 장기화가 갈등양상을 진화시키는 주된 요소로 나타났다.

Ⅶ. 결 론

사업추진이나 갈등과정에 영향을 미치는 요소는 군의 개별적 특성보다는 지방정부와 지역사회단체의 역량과 성격에 의존하여 나타나는 경우 더욱 많았다.

이러한 관점에서 지금까지 도출된 사안들을 종합해 보면 다음과 같다.

첫째, 사회체제의 변화에 대한 인식과 주민들과의 커뮤니케이션 능력 활성화가 중요하게 나타났다. 군의 특수적인 성격도 영향을 미치지만, 무엇보다 변화한 사회체제에 대하여 능동적으로 대처하지 못한 점도 적지 않은 갈등과정의 문제점으로 나타나고 있다. 안보의식이 높았던 과거처럼 군의 중요성이 부각된 시절이 아니라, 삶의 질의 중요성이 더욱 중요하게 부각되는 사회라는 것을 인식해야 한다.

둘째, 국방부와 지방치단체간의 역할 분담 정립이다. 갈등과정에서 대립적인 이해당사자인 주민들의 경우 국방부, 지방정부, 군부대를 대립적인 이해당사자로 인식은 하고 있지만, 이에 대한 활동에 있어서 군부대는 2차, 3차집 단으로 밀려서 보완적인 역할 또는 거의 모든 역할을 국방부에 의존하는 모습을 보였다.

셋째, 주민참여의 활성화이다. 이 문제는 군 갈등문제 뿐 아니라 모든 공공갈등에서 중요하게 다루고 있는 문제점이다. 앞서 제시한 모든 사례들의 갈등의 원인을 McGregor(2002)의 갈등관리 접근법 4단계에 도입한 결과 대부분이 일방적 사업추진과 주민참여의 배제가 갈등원인으로 집중되었다. 결국 여타 공공갈등과 함께 주민참여의

문제를 심도 있게 다루어야 하며, 이점은 국방부 및 지방정부와의 관계에 있어서도 연계해야 할 점이다.

넷째, 근본적인 해결로도 볼 수 있는 군 인식의 변화이다. 발생하는 대부분의 군 갈등은 군 시설을 비선호시설로 인식하는 것이 대부 분이였다. 화장장과 같은 비선호시설도 근본적인 문제점을 인식의 전환으로 보는 만큼 근본적인 인식의 전환이 군에서도 필요한 시점이다. 이는 단기간 이루어지는 것이 아니기 때문에 장기간의 여유를 가지고 체계적인 준비로 과정 중에 얻을 수 있는 모든 긍정적 요소를 체크하여 계획해야 할 것이다. 무엇보다 장기간 추진되는 만큼 변화하는 환경에 대한 예측과 대응방안이 고려되어야 한다.

아직까지 군 갈등연구는 미흡한 수준이다. 무엇보다 군의 특수성과 결부되어 갈등관리체계를 마련하기 위해서는 다양한 분야에서의 접근이 필요하며, 더불어 지금까지 구축되어진 많은 갈등관리요소를 어떻게 군이 흡수하도록 하는 방법도 큰 과제로 남아 있다. 앞으로 더욱 심도 있는 연구수행을 통해 부족한 부분에 대하여 보완하도록 하겠다.

군대는 한나라의 국가경쟁력을 좌우할 정도로 중요한 요소이다. 물론 민주주의 발전과 복지관심의 증대로 국민들의 의식이 변화였지만, 국방력의 중요성은 결코 변할 수 없으며, 변해서도 안 된다. 다만 변한다면 더욱 발전적인 방향으로 나아가야 하며, 그 안에 군 단독이 아닌 국민모두가 함께 있어야 할 것이다.

<참고문헌>

가상준 외. (2007). 한국의 공공분쟁 1990-2006: 단국대학교 분쟁해결연구센터. 「공공분쟁 데이터베이스」, 5(2): 137-157

김강민. (2008). 「정책네트워크 분석을 통한 갈등의 원인 및 관리에 관한 연구」. 박사학위논문, 경희대학교 행정학과.

_____. (2010), 공공분쟁해소를 위한 분쟁현황판 연구. 「한국거버넌스학회」, 17(2): 23-58

김병혈. (2003). 「비선호 시설 입지갈등 관리방안에 관한 연구」. 석사학위논문, 국방대학교.

김석준 외. (2002). 「거버넌스의 이해」, 대영문화사.

나태준. (2005). 「청계천 복원사업 갈등관리 사례분석」. 서울시정개발연구원.

박재환. (2009). 「커뮤니케이션 갈등, 그리고 일상」. 한울.

박태순. (2006). 한국사회 공공갈등에 대한 인식과 갈등해법의 변천과정에 관한 연구. 「한국위기관리논집」, 2(2): 87-96

심재정(2008). 「민-군 갈등의 원인과 관리방안에 관한 연구, 박사학위논문」. 원광대학교대학원 행정학과.

양세훈. (2008). 「비선호시설 건립정책에서 순응영향요인에 관한 연구」. 박사학위논문, 한국외국어대학교 행정학과.

전용민. (2003). 「군 조직문화의 변화와 리더십 개선방안에 관한연구」. 석사학위논문, 공주대학교.

정정길 외. (2003). 「정책학 원론」, 대영문화사.

한영주. (2007). 「서울시 갈등사례실태분석과 갈등관리방안」. 서울시정개발연구원.

Janowitz, Morris. (1964). *Hierachy and Authority in Sociology and Military Establishment*. Net York: Russel Sage Foundation.

Kettl, Donald Francis. (2003). *The Transformation of Governance Baltimore.* MD: Johns Hopkins University Press.

McGregor, Jr. E. B. (2002). *Strategy and Conflict in Public Projection, presented at the Cheongyecheon Restoration Projection.* Symposium, November, Seoul Development Institute, Korea.

Ronald, J. Hustedde, Steve, Smutko, Jarad, J. Kapsa. (2001). Public Conflict Resolution: Turning Lemons to Lemonade: A Training Workbook for Extension Educators and Community Leaders on Public Conflict Resolution. Southern Rural Development Center. *SRDDC Series.* 221.

Salamin, L. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance.* NewYork: Oxford University Press.

접수일(2010년 04월 16일)
수정일자(2010년 05월 08일)
게재확정일(2010년 05월 26일)

「한국지방행정학보」 제7권 제1호(2010. 8): 111-134

지역공동체사업(CB) 및 지역형 사회적 기업 육성전략

Strategies to Foster Community Business and Social Enterprise in Local Area

염 돈 민 (강원발전연구원 선임연구위원)

Abstract

Don-Min, Yeum

Job is the starting point where a personal welfare starts. Economically active population and rate in Korea are lower than those in overall OECD countries. Low rate of female economic activity and people aged 60 and over is the main reason. Lately the Government spurs to create social enterprise and community business in local area as an effective means to draw economically inactive people out into job market. But because these projects are driven by the Government in short period of time, lots of people are worrying about negative impacts on settlement of social economy movement. This paper aims to introduce the import of social enterprise and community business and to propose successful strategies.

Social enterprise is social mission-oriented organization which aims at achieving social purpose through market based approach. Otherwise community business focuses mainly on revitalizing local economies. According to the case studies, identifying clear social aims, good social entrepreneur and social business-friendly environment promise the success stories.

주제어: 사회적 기업, 커뮤니티 비즈니스, 사회적 기업가

Key Words: social enterprise, community business, social entrepreneur

Ⅰ. 문제제기

일자리는 '성장과 분배의 선순환이 만나는 접점이자 사회통합의 출발점[1)]이다. 일자리가 사실상 유일한 복지의 통로로서, 성장의 과실이 임금이며 임금은 분배의 출발점을 형성한다. 또한 일자리는 내수의 바탕이며 사회 및 정치적 안정의 기틀이 된다. 한국의 고용률은 59%로 OECD 회원국 평균 65%에 훨씬 뒤진다. 비경제활동인구가 1563만 명으로 15세 이상 인구의 39%(OECD 회원국 평균 : 30% 내외)이다. 낮은 고용률 및 과다한 비경제활동인구의 원인은 여성의 직장활동이 소극적이고(사회적 여건) 저기술・저소득층 등 소외계층의 구직포기라고 할 수 있다.

우리나라 15세 이상 인구를 4천만 명이라 할 때 고용률을 1%포인트 높이려면 40만개의 일자리 창출이 필요하다. 해법 중 하나가 최근 지역에서 논의가 활발한 커뮤니티 비즈니스와 사회적기업의 활성화라 할 수 있다. 특히 이들 사업은 사회적 소외계층에 대한 일자리 창출효과가 커서 고용률 향상에 큰 효과를 기대할 수 있는데 정부도 이 분야에서 일자리 창출에 국정의 최우선순위를 두고 있다. 그렇지만 짧은 시간에 집중적으로 이뤄지는 정부부처, 지방자치단체 등 정부주도의 정책추진에 대한 우려도 다음과 같이 지적되고 있다.[2)]

- 사회적 기업이나 커뮤니티 비즈니스에 대한 거품우려 : 조직화와 운영에 대한 학습과 준비가 부족한 상태에서 정부지원을 따기 위한 임시방편적 기업출현의 우려
- 사명과 참여 등 사회적 기업 본연의 가치축적에 대한 이해가 소홀
- 사회적 자본 축적이 아니라 독점적 시장 확보와 규모의 경제 추구 경향
- 인건비 위주의 지원으로 정부의존성 심화
- 자치단체의 역할부족 및 역량에 따른 지역 간 격차심화

본 원고에서는 보다 근본적 측면에서 영국을 중심으로 한 사회적 기업의 의미, 그리고 일본에서의 커뮤니티비즈니스를 살펴보고, 지역 활성화 차원의 추진전략을 검토, 제시하고자 한다.

---

1) 박태주(2004), 「일자리 창출을 위한 사회적 대화」, 산업연구원
2) 행정안전부(2010.7.16), 「지역풀뿌리형 사회적기업 육성대책」, 제7차 지역일자리 창출 전략회의 자료집; 김정원(2009. 3), 「사회적기업이란 무엇인가?」, 아르케; 최준(2007.8.22), "사회적기업에 대한 몇 가지 생각",「전북지역 사회적기업육성법 설명회 자료집」, 전주역사박물관대강당

Ⅱ. 커뮤니티 비즈니스 및 사회적 기업의 이해

1. 기업의 사회적 책임과 사회적 기업 : 환경적 측면

2010년 1월 세계경제포럼(다보스포럼)은 『더 좋은 세상 만들기 - 재사고, 재설계, 재건설(Improve the State of the World : rethink, redesign, rebuild)[3]』를 주제로 내걸었다. 세계금융위기를 계기로 새로운 글로벌 질서의 규범(New Normal)이 필요하고 글로벌 위기가 자본주의의 탐욕으로 인하여 발생한 측면이 크기 때문에 자본주의에 도덕성을 집어넣어 체제에 대한 신뢰성을 회복하자는 취지였다. 기업에서도 경영진이 주주에게만 신경을 써서는 안 되고 직원, 지역사회, 고객 등 이익을 포괄적으로 생각해야한다는 '사회적 책임성'을 강조하고 있다.

기업의 궁극적 목적이 전통적 이익의 극대화가 아니라 3P(people, planet, profit)[4]의 시대로 접어들은 것은 오늘의 일이 아니다. 지역사회, 환경에 대한 관심을 높여가면서 이것이 기업이익으로 환류 된다는 사상은 사회적기업의 이념적 기초가 된다. 현대사회에서 사회적 기업 대두의 사회·경제적 배경을 보면 첫째, 사회적 양극화의 심화이다. 1등만 살아남는 기업의 경쟁 환경 형성, 지식기반 노동자와 비숙련 노동자의 임금격차 심화, 지식자본 축적지역과 비 축적지역 간 격차의 심화 등은 제3의 기업형태를 요구하고 있다. 둘째는 고령화의 급격한 진행으로 소외계층의 급속한 증가, 사회복지부담의 과중 등 현상이다. 셋째, 산업사회 진전에 따른 지역사회(community)가 붕괴되고 핵가족화, 무관심의 증대가 새로운 사회서비스 공급체계를 요구하게 되었다.

사회적 기업은 사회적 사업가(social entrepreneur)[5]의 등장과 함께 발전한다. 이들은 일반 사업가와 동등한 사업가이지만 사회문제에 대하여 '무에서 유(something from nothing)'를 창조하며, 새롭고 혁신적인 해결책을 모색하고 사회적, 비영리부문으로 운영되는 것이 차이점이다. 목표는 아주 어렵고 소외된 지역사회에 삶의 질을 개선하기 위한 사회적 자본(social capital)과 사회편익(social benefit)을 창출하는 것이다. 업무는 주로 다른 정책적 주체가 다루지 않는 사회 분야에서 활동하며 직접수혜계층에 밀착, 그들의 충족되지 않는 사회적 요구(need)를 파악하여 해결책을 강구한다. 사회적 기업가의 자질은 통상적으로 정부, 기업, 교회 등 자선기구, 여러 지역 및 정부기구들과 창의적 파트너십을 구축하여 업무를 추진하며, 이들은 이러한 파트너십 구축에 능통한 사람들이다. 이들의 특기는 저 활용되고(underused), 버려지고(abandoned), 쓸모없거나

3) 신헌철·박봉권(2010), 「2010 다보스리포트 New Normal」, 매일경제신문사
4) '그렉 브레이든 외(2007), 「월드쇼크 2012」, 쌤엔파커스 발간'에서 Corinne McLaughlin의 글 참조
5) Social Enterprise Magazine Online(SEM-O) : 사회적기업 및 사업가에 대한 미국의 온라인 정보매체

(redundant), 방치된(derelict) 인적·물적 자원(기술, 전문성, 만남, 건물, 장비, 공터)을 다시 조직화하여 사용하고 새롭게 만드는 일이다.

2. 사회적기업의 개념

법에서 '사회적 기업'이란(2007년 제정된 「사회적기업육성법」 제2조 제1호) "취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 제7조에 따라 인증 받은 자"이다. 법상 사회적기업의 인증 요건 및 인증 절차는 다음의 요건을 충족해야 한다. 이 법에 따라 국내에서는 2007년 7월부터 노동부가 주관하여 인증 및 관련정책을 시행하고 있다.

- 「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[6)]
- 서비스 수혜자, 근로자 등 이해관계자가 참여하는 의사결정 구조를 갖출 것
- 영업활동을 통하여 얻는 수입이 대통령령으로 정하는 기준 이상일 것
  *사회적기업의 인증을 신청한 날이 속하는 달의 직전 6개월 동안에 해당 조직의 영업활동을 통한 총수입이 같은 기간에 그 조직에서 지출되는 총 노무비의 100분의 30 이상에 해당하는 경우
- 회계연도별로 배분 가능한 이윤이 발생한 경우에는 이윤의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위하여 사용할 것
  *「상법」에 따른 회사인 경우만 해당

---

6) 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

세계적으로 사회적 기업이 가장 발달한 나라는 영국이다. 2007년 현재 62,000여 개의 사회적 기업이 다양한 분야에서 활동하면서 80만 명 고용, 전체 경제에 240억 파운드를 기여[7]하고 있다. 이는 고용의 5%, GDP의 1%를 차지[8]하는 비중이다. 우리나라는 2010년 6월 현재 319개의 사회적 기업 및 892개의 예비 사회적 기업이 활동 중(각각 11,177명(취약계층 6천명 포함), 16,719명의 고용창출)인 것과 비교하면 그 규모를 알 수 있다.

영국의 사회적 기업을 개념화한 사람은 Freer Spreckley(1981년에 간행된 'Social Audit - A Management Tool for Cooperative Working'에서)라고 한다.

* "그 안에서 일하고 있는 사람들, 그리고/또는 특정 지역 내에 살고 있는 사람들이 소유한 기업으로서 표명된 사회적·사업적 목적에 의하여 경영되고 함께 운영되는 기업."
* 종래기업은 '자본이 노동력을 고용하는 형태(capital hires labour)' : 기업 자체나 노동력에 대한 편익을 초과하여 과도한 이윤창출에 몰두
* 사회적 기업은 '노동이 자본을 고용하는 형태(labour hires capital)' : 사회, 환경, 재정적 편익을 목표(target)로 강조

⇒ 사회적기업의 Triple Bottom Line(TBL 또는 3BL)

그가 말하는 사회적기업의 TBL(3P; people, planet, profit)의 의미는 다음과 같다.

- "People" (human capital) : 당사자들의 공동편익을 추구하는 상호 관계적 구조. 자원, 편익 등의 일방적 흐름을 거부하고 공정한 거래를 실현.
- "Planet" (eco capital) : 지속가능한 환경개발. 환경적 영향을 최소화하는 방식으로 사업 추진.
- "Profit" : 자본뿐만 아니라 모든 투입요소들의 비용을 빼고 창출되는 경제적 가치. 기업의 회계적 이익+사회·환경적 편익

영국에서 사회적 기업 발전은 1840년대 Rochdale 지역에서 유래한다. 당시 공장근로자들이 열악한 공장 환경에 대응하여 좋은 질의 싼 음식을 공급받고자 결성하였던 노동자 조합이 효시이다. 90년대 이후 급속히 증가하면서 지역공동체기업(community enterprise), 신용조합, 자선단체, 고용인소유기업, 조합, 개발신탁, 주택협회, 사회적 회사(social firms), 여가신탁(leisure trusts) 등 다양한 주체가 참여하게 된다. 1998년 영국

7) www.socialenterprise.org.uk
8) 두산백과사전 EnCyber & EnCyber.com

최초의 사회적 기업 기구인 SEL(Social Enterprise London)의 창립과 런던개발기구(London Development Agency)와 협력사업 추진 및 University of East London에 사회적 기업에 대한 학부과정 창설 등 활성화의 촉매가 되었다.

2002년 사회적 기업연합(Social Enterprise Coalition)이 창립되어 현재 1만개 이상의 사회적 기업이 가입한 연합체로 자리 잡았다. 사업모델의 발굴과 정부정책에 대한 영향력 발휘 및 네트워킹을 통하여 사회적기업의 활성화에 기여하고 있다. 2010년에는 사회적 기업 통합브랜드를 출범시켜 50%의 수입이 거래에서 창출되고 이윤의 50% 이상이 사회적 편익 목적에 사용되는 기업에 사용을 허용하고 있다. 영국 사회적기업의 특성[9]은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- enterprise orientation : 시장에 상품/서비스를 직접 생산, 유통
- social aims : 일자리 창출, 교육훈련, 지역서비스 제공, 지역역량 제고
- social ownership : 사용자, 고객, 지역사회 그룹 등

영국에서 사회적기업의 위상[10]은 매우 높다. 사회적 기업 실태조사(State of Social Enterprise Survey, 2009)에 따르면 자기 기업에 대한 미래성장 가능성을 일반 중소기업(SME) 관계자가 24%로 보는 반면, 사회적 기업(SE) 관계자는 48%로 높게 본다. 여성이 기업을 주도하는 비율도 SME 14%에 비하여, SE가 26%로 크게 높다(이사회 멤버 중 여성비율 : SE 41.1%, 기업평균 11.7%). 또한 YouGov poll 조사(2007)에 따르면 60%의 국민이 지역서비스를 정부나 일반기업이 아니라 사회적 기업으로부터 제공받길 희망하며, 일하고 싶은 곳 1위가 사회적 기업(30%), 16%는 전통적인 기업, 13%가 정부기관, 그리고 13%는 자선단체의 순으로 나타나고 있다.

영국에서는 사회적기업의 이윤창출이 매우 중요하다. 사회적 기업은 원칙적으로 사업체이다. 시장에서 경쟁력과 지속적 생존, 그리고 사회·환경적 목표에 투자하기 위해서는 이윤창출이 필요하다. 지속성을 유지하고 싶은 많은 영국의 사회적 기업들은 더욱 독립적이고 공공지원금에 대한 의존성을 낮추기 위하여 노력하고 있다. 이를 통하여 사회·환경적 문제해결의 능력을 제고시키고 있다. 반면 강원도 사회적 기업 20개를 조사한 결과에 따르면[11] 전체 근로자 가운데 노동부의 임금지원을 받는 근로자는 55.5%이며 공공보조금이 차지하는 비중이 41.7%(예비 사회적 기업 34.4%)로 사업체로서 독자 생존력은 매우 낮다. 강원도 사회적기업의 수입 가운데 영업을 통한 수입은 전체수입의 57.5%이며 공공보조금 수입이 40.5%를 차지한다. 사회적기업의 경우 연평균 수입은 528백만

9) SEL(Social Enterprise London)의 정의
10) www.socialenterprise.org
11) 지경배·김진기(2010.8), 「강원도 지역사회연계형 사회적기업 육성방안」, 강원발전연구원

으로 예비사회적기업의 325백만 원보다 높은 상황으로서 영업수입비중이 사회적 기업 56.2%, 예비 사회적 기업 63.7%에 불과하다.

<표 1> 강원도 사회적기업의 수입 구성: 표본조사 결과

구 분	평균수입금 (백만원)	2009년 연간 총 수입 구성비(%)			
		영업수입	공공보조금	민간기부	회비 및 기타
사회적 기업	528.8	56.2	41.7	0.1	1.9
예비 사회적 기업	325.5	63.7	34.4	1.2	0.8
전체	478.0	57.5	40.5	0.3	1.7

주: 자료 활용이 가능한 사회적 기업 12개, 예비 사회적 기업 4개의 결과

평균수입금을 평균종사자수로 나눈 종사자 1인당 월평균 수입은 156만원(참고: 2010년 최저생계비 4인기준 136만원)이며 전체 수입금의 40.5%가 공공보조금으로 구성되므로 만약 공공보조금이 없는 경우에는 1인당 월 93만원에 불과하다. 공공보조금이 중단될 경우 근로자의 인건비를 주기도 어려운 현실이다.

2009년 12월 현재 인증된 사회적 기업은 총 268개, 2010년 6월 현재 319개이다. 열악한 사업성에 불구하고 정부의 전폭적 지원으로 크게 증가추세에 있다.

<표 2> 전국의 사회적 기업 지정 현황

시점	총계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
’10. 6	319	73	17	15	18	12	10	8	56	12	16	6	17	17	12	12	9
’09. 12	268	63	13	7	14	12	9	8	45	18	15	6	16	16	10	9	7
’10.6*	892	195	46	39	14	31	32	24	239	61	31	25	42	30	31	48	4

* 예비 사회적 기업 : 노동부지정 532개, 지자체지정 360개

자료: 행정안전부(2010. 7. 16), 『지역풀뿌리형 사회적 기업 육성대책』, 제7차 지역일자리창출전략회의 자료

3. 커뮤니티 비즈니스의 개념

현재 통용되는 '커뮤니티 비즈니스(CB)'란 말은 일본의 호소우치 노부나가 등이 1994년부터 만들어 사용한 일본제 영어[12]라 볼 수 있다. 그들에 따르면 CB란 '커뮤니티에 비즈니스의 관점을 도입하여 지역사회를 되살리는 것, 자신이 살고 있는 지역을 건강하게 만드는 주민주체의 지역밀착형 사업, 이익추구를 최우선으로 하지 않는, 적정규모·적정이익의 사업, 영리를 최우선으로 하는 사업과 자원봉사 활동의 중간적인 사업, 전 지구적인 관점에서, 행동은 지역적으로 하는 개방적인 사업'이다.

일본의 커뮤니티 비즈니스(CB)는 마을 만들기(마치즈꾸리) 사업이나 일촌일품운동사업과 같은 맥락의 개념이다. 두 사업이 주민주체의 운동적 성격이 강하다면 CB는 기업체적 운영을 강조한다는 점에서 차이가 있다. 영국의 사회적 기업에서 유사개념을 본다면 지역사회기업(community enterprise)에 가깝다. 그렇지만 영국의 사회적 기업은 '사회적 목적'이 절대적 성립요건으로 볼 수 있는 반면 일본의 CB는 지역 활성화가 목적이라는 점에서 차이를 갖는다. 일본의 경우 마치즈쿠리가 CB의 이념적 기초를 형성한다고 볼 수 있는 근거가 바로 이것이다. CB가 영국 사회적기업의 TBL을 갖춘다면 양자는 동일한 개념으로 볼 수 있다. 커뮤니티란 '지정학적 위치를 지속적으로 공유하고 친밀감을 느끼는 사람들의 집단'으로서 이곳의 현안을 구성원들이 비즈니스 방식으로 접근하여 해결하고 그 이익을 지역사회에 환원하는 사업이 CB라 할 수 있다.[13]일본은 2008년 현재 약 8000개의 CB가 있으며 지역 활성화 분야가 46%로 가장 큰 비중을 차지하며 보건의료복지, 교육인재양성 등이 다음 비중이다. 2012년경 고용 및 시장규모가 10배로 성장할 것으로 예상(32천 명⇒30만 명, 2400만 엔⇒2.2조 엔)한다.

우리나라도 일본과 유사한 개념의 '자립형 지역공동체사업'을 추진[14]하고 있다. 지역주민 주도로 지역의 인재와 자원을 활용하여 지역문제 해결과 사회적 목적을 실현하는 지역공동체 활성화 사업이다. 지역주민이 행·재정 지원에 의존하지 않고 지역공동체에 기초한 비즈니스를 통해 안정적 소득 및 일자리를 창출하는 것을 지향한다. 행정안전부가 그간 추진해온 「희망근로 일자리 창출사업」을 발전적으로 개편한 사업으로서 사업의 추진주체는 기본적으로 지방자치단체가 주축이 된다. 사업의 주된 재원은 지역상생발전기금[15], 지자체 자체부담 등이다. 공동체사업은 지역 풀뿌리형 사회적 기업으로 발전

---

12) 호소우치 노부타카 편저, 박혜연·이상현 옮김(2007), 「지역사회를 건강하게 만드는 커뮤니티 비즈니스」, 희망제작소

13) 박용규 외(2009. 10. 28), 「지역활성화의 새로운 대안, 커뮤니티 비즈니스」, CEO Information, 삼성경제연구소

14) 행정안전부(2010.6.17), 「자립형 지역공동체사업 육성·지원계획(안)」, 제6차 지역일자리창출 전략회의 자료

15) "지역상생발전기금"이란 수도권 지자체가 지방소비세 수입 35%를 출연해 낙후된 비수도권 지자체를 지원하는 기금으로서 매년 약 3천억 원을 출연, 10년간 3조원의 기금을 조성할 예정. 현재 약 3,000억 원의 기금이 조성되어 있음

을 목표[16]로 한다.

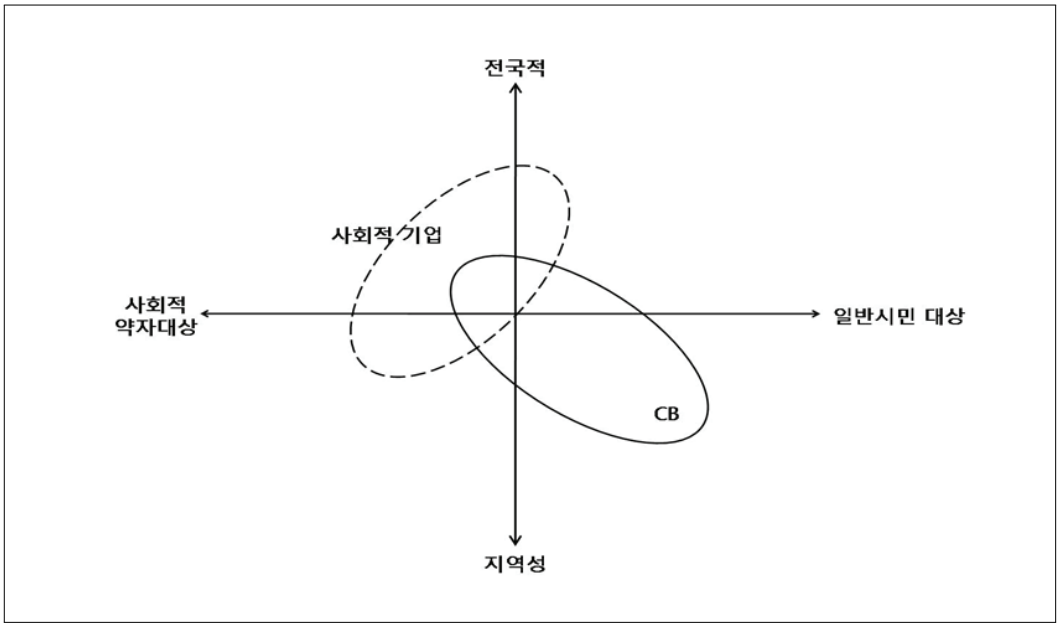
<표 3> 자립형 지역공동체사업과 사회적 기업 간 비교

구분	자립형 공동체 사업	사회적 기업
정책목표	- 지역공동체 활성화 및 지역발전	- 사회적 취약계층 지원
지역성	- 자치단체와 연계한 지역단위 사업 중심 *순천시 '시니어공동체' *전남 장흥 '김'주민주식회사	- 전국적 단위 사업 중심 *아름다운 가게(전국 100개) *SK행복도시락(전국 29개)
사업 주도층	- 지역의 주민주도	- 사회적 사업가 주도
인증조건	- 조건 없음	- 사회적 서비스를 제공하는 단체로 노동부 장관의 인증을 받은 자
현 황	- 230개 단체 시범실시(2010.9-12)	- 289개 사회적기업(2010.2) *2012년까지 1000개 육성계획

자료: 행정안전부(2010.6), 「2010년도 지역공동체 일자리사업 종합지침」, p.94

CB의 사업 분야는 일반영리기업과 NPO의 중간영역이며, CB가 지역의 일반주민 대상의 사업이라면 사회적 기업은 전국단위 사회적 약자 대상이다. 영국에 있어서도 사회적기업의 특성 중 하나가 지역성이라는 점에서 CB와 상통한다.

16) 행정안전부(2010.6.17) 전게서



<그림 1> 사회적기업과 CB의 위상비교[17)]

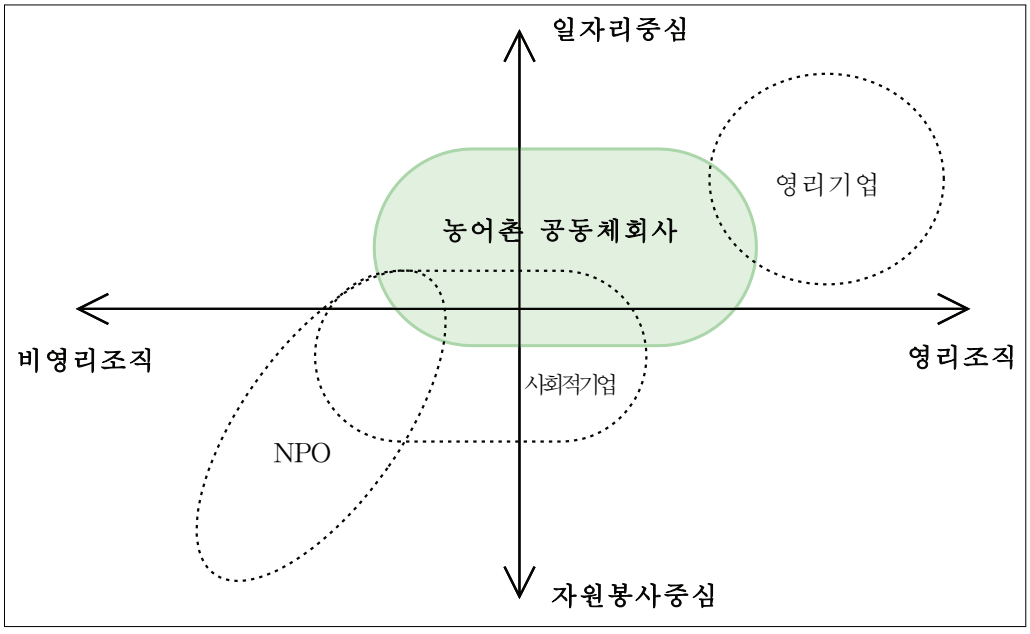
사회적 기업관련 시책사업은 농수산식품부에서도 계획하고 있다. 2009년 12월 현재 노동부에서 인증한 268개 사회적 기업 중 농어촌관련 인증기업은 8.2%인 22개에 불과하다. 노동부의 사회적 기업이 주로 장애인이나 기초생활보장수급 또는 차상위 계층자가 주를 이루어 농어촌 주민의 참여가 제한적이라는 한계 때문이다. 농식품부는 이러한 문제의식 하에 커뮤니티 비즈니스개념과 동일한 "농어촌 공동체회사"라는 용어를 도입하여 사업을 추진예정이다. "농어촌 공동체 회사"란 "지역주민 또는 귀촌 인력이 자발적으로 참여해 기업경영방식을 접목하여 지역의 인적·물적 자원을 활용함으로써 소득창출과 지역사회발전에 기여하는 조직"으로 정의할 수 있는데 마을단위 영농법인, 경영체, 비영리 민간단체 등 다양한 조직을 광범위하게 포괄할 예정이다.

17) 박용규 외(2009.9.21), 「커뮤니티 비즈니스와 지역경제 활성화」, Issue Paper, 삼성경제연구소

<표 4> 농수산식품부의 농어촌 공동체회사의 개요

구분	내용
개 념	- 지역주민 또는 귀촌인력의 자발적 참여로 기업경영방식을 도입, 지역의 물적·인적 자원을 활용, 농어촌 일자리와 소득창출로 지역사회발전에 기여하는 조직
목 적	- 사회서비스 공급 및 일자리 창출 등을 통해 지역사회 활성화(지역성 + 공익성)
구 성	- 지역주민 또는 귀촌인력이 자발적으로 결성한 조직(공동체)
운 영	- 자립성과 지속성을 가질 수 있는 기업경영방식(수익성)
형 태	- 민법상 법인·조합, 상법상 회사, 농어업법인, 농협 등 기타 비영리 민간단체(법인성)

"농어촌 공동체회사"와 사회적기업과의 차이점은 사회적 기업이 취약계층 일자리 창출에 초점을 맞추고 있다면, 농어촌 공동체회사는 공동체 활동에 초점을 맞추어 지역경제 활성화를 강조한다. 이러한 맥락에서 농어촌공동체회사는 커뮤니티 비즈니스와 유사개념이다. 농어촌 공동체회사는 영리기업과 자원봉사활동 위주의 NPO와의 중간영역에 위치하며 NPO에 비즈니스 방식을 접목한 개념으로 볼 수도 있다.



자료: 농수산식품부 농촌정책국 내부자료(2010. 4), "농어촌 공동체회사" 활성화 방안, p.6. 지경배·김진기의 전게서에서 재인용

<그림 2> 농어촌 공동체회사의 위상

<표 5> 농수산식품부의 농어촌공동체회사 지원계획

구분	주요 내용
창업보육센터 운영 및 교육・컨설팅 지원	- 창업보육센터 지정・운영(창업상담, 정보제공, 전문가 컨설팅) - 1-2개 보육센터 시범 운영 후 지역단위로 단계적 확대
농수산식품부의 관련사업 연계 지원	- 들녘별 경영체, 자율관리어업공동체, 농산촌개발 주민협의체 등 농림수산식품부 관련사업 내 조직 연계 지원 - 노동부 사회적 기업 사업과 연계 및 지역농・수협과 사업 연계
우수사업 선정 및 재정지원	- 2015년까지 1,000개 우수 사업 선정 지원(개소 당 5천만 원, 최대 3년간) - 관련사업 연계지원 포함 2015년까지 3,000개 농어촌 공동체 회사 육성
귀촌인력 활용 및 관련 정보 제공	- 은퇴 도시민 적극 참여 유도 및 도시민 전문분야 경험, 지식 활용 - 귀농・귀촌 종합센터를 통해 체계적 정보 제공
법・제도적 정비	- 가칭 농어촌 공동체회사 육성법 제정 추진

Ⅲ. 사례를 통해 본 사업성공의 조건

앞에서 보았듯이 현재 우리나라의 사회적 기업 관련시책은 노동부의 사회적 기업, 행정안전부의 자립형 지역공동체사업, 농수산식품부의 농어촌공동체회사 등 3자가 정립(鼎立)하여 경쟁하고 있는 상태이다. 아래에서는 사회적기업과 CB의 국내외 사례를 통하여 성공조건을 도출한다.

1. 영국의 사회적 기업 사례

1) 노숙자의 잡지판매를 통한 자활사업, The Big Issue[18)]

노숙자에게 적법한 소득을 창출할 수 있도록 돕는 기업이다. 1991년 출범(설립자 : Gordon Roddick, A. John Bird)하였으며, 1995년 The Big Issue Foundation을 설립하였다. 공식적으로 정부의 지원을 받는 자선단체로 등록되어 있으며, 노숙자들의 경제활동

18) www.bigissue.co.uk

을 통하여 자기신뢰와 독립심을 고취시키는 것을 사업의 지향점으로 한다. 기업목표는 노숙자문제 해결(이들을 거리에서 떠나도록 독립시키는 것)이다. 관련문제인 집, 건강, 교육, 고용, 재정 등으로 사업을 확장하고 있다. 주된 사업내용은 오락시사주간지 the Big Issue를 발간하여 노숙자에게 1부당 85p에 사서 1.7파운드에 팔도록 기회를 제공한다. 파는 사람은 1부당 85p의 소득이 발생한다. 모든 판매자는 소득의 일부를 저축하도록 하고 저축금액에 대해서는 10%의 높은 이율 제공한다. Vendor Support Fund 등을 조성하여 자활지원을 병행하고 있다. 사업의 주안점은 개인에 대한 동기부여와 의지를 불어넣는 것으로서 2009 회계연도의 총수입이 111만 파운드에 이르는 대기업으로 성장하고 있다.

<그림 3> 빅이슈 잡지의 표지화보 사례

2) 가난한 코코아 농부들의 동반자, Divine Chocolate[19]

90년대 초 아프리카 가나의 코코아 농부들이 공정거래 목적의 조합 Kuapa Kokoo를 결성한다. 당시에는 정부회사인 CMC가 코코아 수출을 독점하고 있었다. CMC에 대항하여 Kuapa Kokoo는 여성참여 확대, 공정저울 사용, 친환경재배 등을 통하여 시장의 신뢰를 구축하였으며 현재 1300개 마을에서 4만 명의 회원이 참여하고 있다. Kuapa Kokoo는 유럽의 공정거래회사인 Twin Trading의 지원을 확보하면서 탄력을 받는다. Twin과 Kuapa는 The Body Shop(빅이슈 창업자인 고든 로딕 등이 창업한 회사) 등 사회적기업의 도움을 받아 데이초콜릿회사를 설립(1998)하여 1998년 10월 최초의 초콜릿이 Divine 상표로 출시되었다. 이 초콜릿은 현재 영국 '초콜릿 탑10'의 하나가 되었다. 2006년 The Body Shop이 자신의 지분 전체를 Kuapa Kokoo에 기증함으로써 가나 농부들은 45%의 지분을 소유하게 되었으며 2007년 Divine Chocolate Ltd로 개칭하고 미국에도 자회사를 설립하였다.

19) www.divinechocolate.com

3) 청소년 전과자들의 갱생 터, Restaurant 15[20]

우리나라 케이블 TV에 소개되었던 Jamie's Kitchen(영국 채널 4에서 방영)의 요리사 제이미 올리버가 설립한 식당으로서 18세-24세 사이의 범죄, 마약, 노숙 등 비행전과가 있는 청소년들에게 요리를 통한 재활 교육프로그램을 추진하고 있다. 2002년 15명의 훈련생으로 시작한 이 식당은 5년 만에 영국에서 가장 유명한 식당의 하나가 되었다. Jamie Oliver Foundation을 설립하여 운영하고 있으며 여기서는 영양식사와 요리, 그리고 일상생활(특히 어린이와 취약계층에 대한)에 미치는 영향의 중요성을 일깨우고 개선시키는데 목표를 두고 있으며 공식적인 등록 자선단체이다. 레스토랑 15는 프로그램 중 가장 중요한 내용이다. 레스토랑의 목표는 인생에 어려움을 겪은 청소년의 재활 및 고객에게 음식의 이해와 즐거움을 제공하는 것이다. 현재 런던, 콘월, 암스테르담, 호주 멜버른에서 식당을 운영하고 있다.

<그림 4> 설립자 제이미 올리버

<그림 5> 런던의 레스토랑 15와 훈련생

4) 자원 리사이클링의 선도기업, Green-Works[21]

사무실의 폐가구를 회수, 재활용하여 학교, 자선단체, 지역사회단체 등에게 공급하는 회사이다. 기업목표는 '쓸모없는 사무실 가구를 자산과 자원으로 바꾸자'이며, 4R을 추진목표로 설정(Reduce, Reuse, Remanufacture, Recycle)하고 있다. 자원회수뿐만 아니라 최적의 사용을 추구함으로써 싼값에 좋은 가구를 국내는 물론 개발도상국에 수출한다. 2000년에 설립하여 최초의 창고를 2002년 임대하였으며 초기에 Woolwich Development Agency의 지원으로 출발하였지만 처음부터 자급자족을 목표로 운영하였다. 현재 96%의 수입을 자체조달하고 있으며, 가구회수에 대한 수수료와 가구판매수입(정상가격의 50%)이 주된 수입원이다. 전국에 4개의 지점을 운영하고 있다. 2008년 영국

20) www.fifteen.net
21) www.green-works.co.uk

여왕의 '기업과 지속가능개발상(Queen's Award for Enterprise and Sustainable Development)'을 받았다.

5) 영국 사회적기업의 성공요인

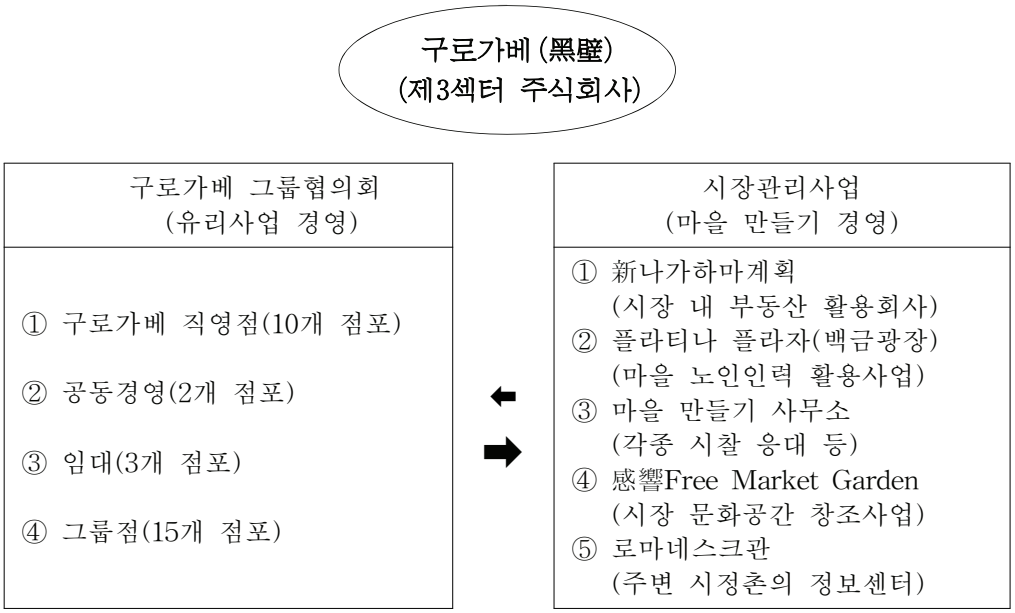
사례를 통해서 본 영국 사회적기업의 성공요인은 기업의 사회적 목표가 명확하다는 점을 첫째로 꼽을 수 있다. 둘째는 초기 스타트를 위한 공적자금의 존재와 계속사업을 위한 재단 등 후원기금이 존재한다는 것이다. 셋째 자립하고자 하는 목표가 확실하여 수익구조 확보에 노력한다는 것이다. 넷째 활동의 범위가 전국화, 글로벌화하면서 시장의 신뢰를 축적하고 있으며 다섯째 정부의 프로그램 및 다른 주체들과의 연대, 협력의 네트워킹을 구축하고 있다. 여섯째 훌륭한 선도적인 사업가(social entrepreneur)의 존재와 범국민적인 참여와 지원, 그리고 사회적기업에 대한 좋은 평가와 인식이 함께한다는 점이다.

2. 일본의 커뮤니티 비즈니스 사례[22)]

1) "구로가베(黑壁) 주식회사"

1987년 나가하마시와 지역주민의 공동출자(나가하마시 4억원, 지역주민 8명 9억원, 총 13억원)로 설립된 회사이다. 쇠퇴해가는 마을 전통시장에 유리를 테마로 유리 판매 및 체험관을 창업하여 성공한 사례로서, 유리소매점, 유리공장, 프랑스 요리점 3개로 시작하였다. (주)구로가베의 조직 체계는 네트워크 형태이다. 하나의 주식회사에서 시작한 "구로가베"는 구로가베 그룹협의회를 형성하고 있으며 지역계획과 개발에 직접 참여할 수 있는 새로운 시스템으로 발전하고 있다. "구로가베"는 행정과 민간이 공동출자한 제3섹터방식의 주식회사이기 때문에 행정의 지원과 참여를 이끌어 내는데 용이하다.

22) 구로가베와 후보 아자레아 사례는 지경배·김진기의 전게서 참조



<그림 6> 구로가베 주식회사 중심의 전통시장 활성화 체제

구로가베 주식회사는 전통지역(시장)을 중심으로 "관광"과 "산업"을 연계시켜 지역 활성화를 실현한 대표사례이다.

2) "후보(不忘) 아자레아"

일본의 비영리활동법인(NPO법인)으로서 민간 기업이 방치한 지역의 스키장을 관리·운영하여 소득창출과 지역 활성화를 도모하고 있다. 1999년 설립하였으며 스키장 시설은 시가 소유하고 관리운영은 본 단체에서 위탁 운영한다. 또한 대규모 설비투자는 시에서 부담하고 있기 때문에 자금 부담이나 세금 부담 등에서 많은 혜택을 받고 있다. 주요 사업내용은 스키장 운영과 자연교육 사업이다. 연간 약 5만 명의 안정적인 방문수요를 확보하고 있으며, 약 6억 원의 지역소득을 창출하고 있다. 비수기에는 "야생초 약초 연구회", 별을 보는 모임, 플라워 트래킹 등 이벤트를 개최한다.

3) 일본 커뮤니티 비즈니스 사례의 성공요인 및 시사점

80년대부터 추진해 온 마치즈꾸리 운동을 통하여 주민들이 의식화되어 있다는 것이 첫째 장점이다. 둘째는 NPO법의 제정 등 일찍부터 일본사회의 시민단체 활동이 활성화되어 있다는 것이다. 셋째, 지방자치의 오랜 역사로 주민자치회 등 지역공동체 단위의 자치적 의사결정조직이 존재한다. 넷째, 지역거점대학과 지역의 연계네트워크가 활성화[23] 됨으로써 사업가의 양성 및 참여가 활성화된다. 다섯째, 미약한 지방정부의 자치권

으로 인하여 소규모 지역사업의 발굴과 추진방식이 정착되었다. 아래 표에 보듯이 일본에서는 지역밀착형 소규모사업이 주류를 이룸으로서 초기자본 소요가 크지 않다. 일본 CB의 업체당 평균 종사원수는 17.5명(상근 8명)으로 강원도 사회적 기업 사례의 평균 종사원 25명보다 소규모라는 특징을 갖는다.[24] 여섯째 비용의식에 따른 수익구조의 형성과 전문가 확보가 중요한데 이를 위한 민간기반의 중간지원기관 활동이 활발하다.[25]

<참고: 일본의 CB 유형별 성공조건 및 국내 적용가능 분야>[26]

유형	성공조건	적용가능 분야
지역 복원형	· 수익·비수익 사업의 적절한 배분과 조화 · 다수 이해관계자들의 협력유도 리더쉽	· 도시의 공동화된 구도심 · 침체된 재래시장의 활성화
지역자원 활용형	· 사업가치가 높은 지역유휴자원을 발굴하는 경영마인드 · 제품개발, 판매를 위한 마케팅 전략	· 농촌의 특화자원 활용분야
개인 자립형	· 업무위탁, 사업대행 등 행정과의 협력	· 개인의 평생학습 · 임시적 실업자 직업교육
환경 개선형	· 지역이해와 참여를 유도하는 리더쉽 · 리사이클을 위한 기술력 확보	· 지역에서 생산(폐기)된 것을 지역에서 소비(활용)하는 地産地消, 地廢地活 분야
생활 지원형	· 탈시설, 상호부조 등을 통한 비용절감	· 지역 고령화, 여성사회 진출, 다문화사회의 대응과제
중간 지원형	· CB에 대한 원스톱 서비스시스템 구축 · 지역에 부족한 CB 전문가 육성, 유치	· CB 예비사업자의 사업화 지원 · CB 사업자에 대한 경영지원

3. 국내사례[27]

1) 주식회사 "이장"

2008년 노동부의 사회적 기업으로 인증된 회사이다. 2009년 현재 약 60명의 직원이 근무하고 있으며 총 6개의 사업팀으로 구성되어 있다. 각 사업팀은 독립채산제로 운영되

23) 일본은 각 현에 4년제 공립대학이 하나 정도 있을 정도로 우리보다 지역에 대학분포가 적은 특성. 이들의 지역발전에 대한 참여와 주체의식 및 대학구성원의 사명감이 우리보다 투철함
24) 박용규 외(2009.10.28) 및 지경배·김진기의 전게서에 의한 강원도 20개 사회적 기업 조사결과
25) 호소우치 노부나가, 전게서, pp.206-212
26) 박용규 외(2009.10.28), p.12
27) 보다 자세한 사례의 내용은 지경배·김진기의 전게서 참조

며 독립적 인사·기획·예산권을 보유한다. 주로 농촌지역을 대상으로 마을 및 지역발전 컨설팅, 생태관광을 통한 농촌소득증대 및 문화 교류 등 도농교류컨설팅, 생태농장 및 마을조성 사업과 환경 연구, 마을 홈페이지 제작 등 농촌마을 컨설팅 사업을 수행하고 있다. 일반적으로 노동부인증 사회적 기업은 취약계층 고용창출에 초점이 맞추어진 나머지 사업전략 수립이나 마케팅 역량이 부족하다는 문제가 있고, 농촌컨설팅의 경우 전문성의 문제가 지속적으로 제기되고 있다. (주)이장은 이러한 문제를 독립채산제 형태의 분권화된 조직운영을 통해 해결하고 있다. 즉, 인사와 재무권 등의 독립성을 유지하여 별도의 부서가 상호협력 및 경쟁을 통해 전문성과 내부역량을 강화시킨다.

2) 원주 의료생활협동조합

의료, 건강, 생활과 관련된 문제를 해결하기 위해 지역주민과 보건의료 전문가, 지역복지 전문가들이 함께 2001년 설립한 협동조합이다. 소비자생활협동조합법에 근거한 비영리 법인으로서 2007년에 노동부 인증 “사회적 기업”으로 선정되었다. 2009년 현재 조합원수 1,581가구, 직원은 사회적 일자리를 포함 총 42명이다. 총 7개의 조직이 상호 유기적 연계를 이루며 사업을 추진하고 있다. 즉, 1)밝음의원/한의원, 2)재가장기요양기관 “길동무”, 3)밝음 요양보호사 보육원, 4)위스타트 원주 마을센터, 5) 아동 복지시설 “밝음 지역아동센터”, 6)문화기획, 출판사업소 “멋살림”, 7) 취약계층 주거환경사업인 “주거복지센터” 등이 있다. 의료사업을 기반으로 하여 출범하였지만 지역내 다양한 복지수요에 대응하여 다양한 문화/교육/복지사업으로 분화・발전된 사례이다. 현재 운영되는 각 조직들이 각각 새로운 분야를 개척하여 사회적 기업으로의 분화・발전 가능성을 모색하고 있다. 가장 큰 과제는 수익성 확보인데, 의료분야만 제외하면 수익성 부분이 취약하다. 조직간 유기적 연계를 위해 원주지역 사회적기업 포탈사이트 구축계획을 추진하고 있다.

3) 제주 "번내태양광발전주식회사"

마을공동부지 매매 자금을 신재생에너지 발전 사업에 투자하기 위해 주민들이 설립한 회사이다. 주민들은 (사)화순리마을회를 설립하고 마을회가 대주주로 참여하는 번내태양광발전주식회사를 출범시켰다. 마을이장이 대표이며 주민들이 이사 등 임원을 맡고 있다. (사)화순리마을회가 주식회사의 99%의 지분 보유하고, 청소 및 기본관리는 마을청년회가 위탁을 받아 수행 중이다. 부지 9,900㎡(3,000평) 규모에 17억 원을 들여 1, 2호기로 구성된 태양광발전소를 운영하며, 수입은 생산된 전력을 한국전력에 파는 금액과 에너지관리공단의 발전보전 차액으로 구성(1kwh당 약 677원)된다. 본격 가동한 2008년 약 15만 3,000kwh의 전력생산을 통해 약 1억 400만원의 수익을 얻었다.

수익금은 장학사업과 보육시설 및 문화 복지시설 확충 등 공공복지 사업에 지출된다.

향후 농림수산식품부가 주관하는 거점면 소재지 개발 사업에 지정받아 발전소 온배수를 활용한 하우스 사업과 용천수를 활용한 해수욕장 사업에 투자할 예정이다.

4) 대구 "희망자전거 제작소"

폐자전거 재활용에 특화된 2008년 노동부 인증 사회적 기업으로서 정식명칭은 "대구 YMCA 희망자전거 제작소 사업단"이다. 사업운영 형식은 대구 YMCA내의 사업단 형태로서 대구 YMCA, 대구도시가스(주), 대구시가 공동으로 기획・운영한다. 대구 YMCA는 전반적인 사업기획 및 운영을 맡고, 대구도시가스(주)는 3년간 운영경비 6천만 원을 지원하고 태양광 자전거 공동개발을 지원한다. 대구시는 아트 바이크를 80km 자전거도로와 연계하는 Eco-City 대구 이미지 구축사업을 추진하고 있다. 주된 사업은 도심에 무단으로 방치되거나 버려진 자전거를 수거하여 수리를 통해 자전거를 재생시켜 시민들의 출퇴근용으로 활용하거나, 예술 디자인 자전거를 제작하여 도심이나 수변을 관광하는 관광용으로 활용하여 수익을 창출한다. 현재 42명이 일하고 있으며 이중 절반 이상이 고령자나 장애인이다. 전문 인력이 취약계층 직원을 교육하면서 함께 일하고 있다.

5) (사) 제주올레

제주관광을 위한 탐방로를 발굴・연결하여 지역문화 창조 및 관광객 유치를 통한 지역 활성화를 목적으로 2007년 설립된 사단법인이다. 현 이사장이 사재 9,000만원을 출연하여 출범하였으며 사무국 상시직원은 5명이지만, 은퇴자나 주부 등이 올레길 동무(답사안내원)로 참여해 월 100만원의 소득을 올리고 있다. 향후 이야기 해설사 등 동네 시니어 계층을 대상으로 추가적인 고용 창출을 검토 중이다. 주 수입원은 기념품 판매와 약 1,000명의 후원회원이 기부하는 후원회비로서 현재 홍콩, 일본 등에서 여행사를 통해 외국인 방문이 증가추세이다. 2009년 11월 현재 약 20만 명의 방문객이 방문하였고 지역경제 파급효과는 약 250억 원으로 추정, 기념품 판매 매출은 연 7천만 원 수준이다.

자체 수익보다는 관광객 유치를 통한 간접적 지역파급효과에 주력하는 사업 모델로서 본 단체에서는 총 260km 연장의 14개 올레길을 개발하여 관리・운영하는 것이 주요 사업내용이다. 제주시는 올레길 청소 및 관리 등을 상시 지원중이며, 현대카드, KT, 태평양화학 등이 후원한다. 주민 주도의 사업은 아니지만 비영리법인의 창조적 시도에 의해 지역주민과 지자체, 기업이 협력하여 지역자원을 발굴・활용한 성공사례라 할 수 있다.

6) 국내사례를 통해 본 성공요인과 시사점

먼저 잠재력 있는 지역자원의 발굴이 중요하다. 둘째 인적자원의 중요성이다. 사명의식 있는 사회적 사업가와 전문가 육성이 중요한 요인이다. 셋째, 네트워킹의 중요성인

데, 특히 '사업가-행정-민간단체'의 상호협력과 역할분담 및 연계체계 구축이 성공의 큰 요인으로 작용한다. 넷째 수익구조 형성이 중요하다. 정부지원은 출발점이 될 수는 있어도 종착점은 될 수가 없다. 특히 지역 활성화를 목표로 하는 지역공동체사업에 있어서 수익성 확보는 필요불가결한 요소라 할 수 있다.

Ⅳ. 육성전략

1. 지역정책의 패러다임 전환 및 CB 공감대 확산[28)]

종래의 지역혁신체제(RIS) 구축 어젠더를 CB 촉진으로 전환하는 것이 필요하다. 자립적이고 지속가능한 지역발전을 위해 지역지원사업의 대전환과 지역정책의 기본방향을 낙후지역 정주환경 개선 지원에서 CB 지원으로 전환할 필요가 있다. 또한 지원체계 구축에 앞서 CB사업 확대를 위한 공감대 형성이 필요하다. 커뮤니티 주도의 자립적이고 지속가능한 발전의 비전에 공감하고 실천수단으로서 CB의 중요성 인식, 커뮤니티 참여의 기회 및 경로로서 CB를 활용하는 것이 중요하다. 사회적 기업, 지자체 보조단체의 자립적이고 지속가능한 운영을 위해 CB를 촉매제 역할로 활용하여야 하며 지역주민의 이해와 지원을 확보하기 위한 교육 및 홍보활동을 강화하여야 한다.

2. '마을 만들기' 사업과의 유기적 연계

1995년 전면 지방자치제 도입 이후 지역별 마을 만들기 사업이 활성화되었다. 강원도는 1998년부터 독자적인 '새 농어촌 건설운동'사업을 추진하여 동기부여와 조직화 및 기획력 제고 등 큰 성과를 축적하고 있다. 다양한 중앙 지원 사업 추진으로 시설(농촌체험시설, 숙박시설, 정보화 등)과 상품(농산물, 특산물, 농촌관광 프로그램 등) 등이 조성되었다. 마을 만들기 사업 지원성과를 바탕으로 비즈니스 콘텐츠를 추출하고 주민조직화를 통해 일자리 창출과 지역공동체 활성화를 도모하는 것이 필요하다. 최근의 마을 만들기 관련 사업은 농수산식품부, 환경부, 행정안전부, 문화관광부, 지식경제부 등에서 추진되고 있다. 다음의 표에서 보는 바와 같이 마을 만들기 사업에는 공동체내 사회적 기업 형태의 조직적 참여가 가능한 다양한 사업 분야를 포함한다.

---

28) 박용규 외(2009.9.21) 전게서, pp.54-55

사업명	주관부처	사회적 기업 진출분야	사회적 기업 진출유형
녹색농촌체험마을사업 산촌생태마을조성사업 농촌마을종합개발사업 어촌체험관광마을사업 도농교류협력사업 도시민유치지원사업	농림수산식품부	농어촌관광개발, 특산품개발, 식품가공, 도농교류(귀농) 컨설팅 및 교육, 숲가꾸기, 산림서비스 등	지역산업 진흥형
자연생태우수마을 지원사업 저탄소 녹색마을 조성사업 (4개 부처 공동),	환경부	녹색에너지 보급, 자원재활용, 폐기물 관리, 공공디자인, 친환경 농법 보급 등	지역자원 활용형
정보화마을조성사업 살기좋은 지역만들기 소도읍육성종합계획	행정안전부	인터넷 유통, 인터넷 정보 및 기술 서비스, 마을만들기 컨설팅 등	자립 지원형
문화·역사마을가꾸기	문화관광부	문화예술이벤트 기획 및 운영, 마을디자인 및 마을축제 컨설팅 등	생활 지원형
지역산업진흥사업 (지역연고산업분야)	지식경제부	식품가공, 특산품개발, 전통공예, 전통시장 활성화 등	기타형

<그림 7> 중앙부처 마을 만들기 사업과 사회적 기업 진출 분야 및 유형 29)

3. 지역단위 통합지원·연계체계 구축30)

행정부문의 통합지원체계 형성이 중요하다. 도청에 사회적 기업·CB 통합지원센터 설치를 검토해 볼 수 있는데 외부전문가를 중심으로 민·관·연 합동지원센터 운영이 바람직하다. 민간 위탁방식으로 운영할 수도 있다. 또한 시·군 단위에 전담부서를 설치하고 시·군 단위의 독자적인 중간지원조직 육성이 필요하다(예 : 완주군 CBN센터, 강릉시 마을 만들기 지원센터 등) 지역사회 연계체계 구축도 중요한데 민간기업과의 연계협력은 사회적기업의 공익적 이미지가 일반기업에 대하여 좋은 이미지로 살아날 수 있도록 파트너십 형성이 좋다. 지역금융기관과의 연계협력을 통해서는 소액융자, 사회적 기업펀드 조성 등이 가능하며 지역대학과의 연계협력으로 사회적 기업가 양성 등이 필요하다.

29) 지경배·김진기, 전게서
30) 지경배(2010.9), 「사회적기업과 커뮤니티 비즈니스의 통합지원체계 구축방안」, 강원발전연구원 정책브리프

<표 6> 시·군 단위 중간지원센터의 기능

주요 기능	사업 내용
거점 구축	중앙부처 및 도 단위 협력체계 구축, 지역사회와 센터 간 연계 사업, 국제교류 사업, 홍보관 운영 등
인력 양성	핵심인력 교육 및 연수, 마을단위 학습프로그램, 창업 및 교육 프로그램 운영
조사연구	정책사업 발굴, 사업모델개발, 지역 자원조사, 사회서비스 수요공급 조사, 비영리민간단체 역량조사 등
창업 및 컨설팅	다양한 조직참여 방안 검토, 사업화 아이템 발굴, 법률・회계・노무 등 경영지원
네트워크 만들기	사업 주체별 및 지원자 간 네트워크 지원, 사업자・고객・지역주민 간 네트워크 만들기 및 파트너십 형성 등 관련 사업

4. 인적자원의 육성

사회적 기업가 양성이 시급하다. 선진사례에서 보면 가장 중요한 성공요인이 비전과 사명감, 그리고 역량을 갖춘 사업가라는 점이다. 사회적 기업가가 활동할 수 있는 토양의 형성과 사회적 기업이나 CB에 대한 사회적 인식과 위상제고를 위하여 정부 및 언론매체의 참여와 홍보가 필요하다. 사회적기업 및 CB에서 일할 인력개발로서 특히 지역사회에서 참여할 수 있도록 주민교육이 필요하다. 사회적 기업은 취약계층 고용을 통하여 사회적 목적을 달성하고 있다. 이들에 대한 체계적 교육프로그램 운영은 수익구조 확보에 기여할 수 있다.

전통장인을 활용한 향토 산업 진흥과 CB 활성화도 기대할 수 있는 분야이다. 전통장인은 예전 향토 산업의 주역이었으나 산업화사회 이후 지금은 사회적 취약계층화 하고 있다. 이들의 기능과 능력을 활용하여 지역단위에서 커뮤니티 비즈니스를 일으켜 향토 산업 진흥은 물론 관광산업과도 연계하는 전략 추진이 기대된다. 강원도에서는 '강원마이스터'라는 프로젝트를 통하여 전통장인 및 현대 기능장인의 창업과 사업 활성화를 추진 중이다. 이러한 사업을 CB로 발전시켜 나가는 프로그램이 필요하다.

5. 사회적기업과 CB 관련 정책생태계 형성[31)]

다양한 정책 간의 융합을 통해 역동적 정책생태계를 조성함으로서 공공지원의 효과를 극대화할 수 있다. 특히 아래에 열거하는 창업, 산업, 인력 등 정책 프로그램이 지역정책으로 연계, 융합되는 생태계 형성이 중요하다.

구 분	내 용
지역정책	지역경제 활성화를 위한 행·재정적, 제도적 지원
창업정책	CB 사업화를 위한 창업보육 지원
산업정책	CB 참여 분야의 기술혁신, 판로지원, 관련 인프라 지원
인력정책	CB 리더, 촉진자 양성

CB를 활용한 지역문제 해결의 선순환구조 형성도 중요한데 지역문제를 비즈니스 마인드로 접근하여 고용창출과 지역경제 활성화를 도모하며 행정서비스의 위탁을 통하여 행정의 효율성 제고에도 기여한다. 주민참여와 확대를 통하여 지역의 동기부여와 선진시민으로서의 역량강화효과도 기대된다. CB 클러스터의 구성도 검토해 볼 필요가 있다. 비전 제시자(VP)로서 CB 매니저, 자치단체 등을 구상할 수 있으며 시스템 통합자(SO)로서는 CB 활성화센터, 지역NPO, 지역대기업 등이 참여할 수 있다. 마지막으로 전문기술 및 서비스 공급자(SS)는 개인, 농가, 기타 소기업, 자영업자 등이 맡는다.

<참고문헌>

그렉 브레이든 외. (2007). 「월드쇼크 2012」. 서울 : 쌤엔파커스.
김정원. (2009). 「사회적기업이란 무엇인가?」. 서울 : 아르케.
박용규 외. (2009). 커뮤니티 비즈니스와 지역경제 활성화.「Issue Paper」. 삼성경제연구소.
_____ . (2009). 지역활성화의 새로운 대안, 커뮤니티 비즈니스. 「CEO Information」. 삼성경제연구소.
박태주. (2004). 「일자리 창출을 위한 사회적 대화」. 서울 : 산업연구원.
신헌철·박봉권. (2010). 「2010 다보스리포트 New Normal」. 서울 : 매일경제신문사.

31) 박용규 외(2009.9.21) 전게서, p.69

지경배. (2010). 사회적기업과 커뮤니티 비즈니스의 통합지원체계 구축방안. 「정책브리프, 춘천」. 강원발전연구원.

지경배·김진기. (2010). 「강원도 지역사회연계형 사회적기업 육성방안」. 춘천 : 강원발전연구원.

최준(2007). 사회적기업에 대한 몇 가지 생각. 「전북지역 사회적기업육성법 설명회 자료집」. 전주 : 전주역사박물관대강당.

호소우치 노부타카 편저, 박혜연·이상현 옮김. (2007). 「지역사회를 건강하게 만드는 커뮤니티 비즈니스」. 서울 : 희망제작소.

「자립형 지역공동체사업 육성·지원계획(안)」(2010). 제6차 지역일자리창출 전략회의 자료. 서울 : 행정안전부.

「지역풀뿌리형 사회적기업 육성대책」(2010). 제7차 지역일자리 창출 전략회의 자료집. 서울 : 행정안전부.

www.bigissue.co.uk

www.divinechocolate.com

www.fifteen.net

www.green-works.co.uk

www.socialenterprise.org.uk

Social Enterprise Magazine Online(SEM-O).

접수일(2010년 05월 07일)

수정일자(2010년 05월 20일)

게재확정일(2010년 06월 28일)

인위적 재난발생에 관한 사례연구

- 석유화학공업을 중심으로 -

A Case Study on Human-Made Disaster Accidents

- Focusing on the Petroleum Chemical Industry -

장 철 인 (호서대학교 행정학과 강사)

Abstract

Chul-In Jang

The Disaster occurrence takes place compress growth of short time, pursuit of private profit, and lack of safety conscious in social base, etc.. interaction complexly.

These events taken fatal damage of korean self-respect and republic of korea of accidental internationally.

The result of compress growth and increasement of fossil fuel result to large scale Accident. These result occurred Artificial Disaster Accident.

주제어: 인위적 재난, 압축 성장, 석유화학산업, 재난사례

Key Words: human-made disaster, compressed growth, petroleum-chemical industry, accident case

Ⅰ. 서 론

한국 사회에서 80년대 이전까지만 해도 1·2차 산업 중심의 농·어업 중심 사회로 다중이용 건물이나 대형 구조물은 물론 대중 교통수단의 비중이 높지 않아 자연재해와 화재 이외의 건물붕괴나 가스폭발 등의 도시형 재난은 크게 염려할 정도는 아니었다.

그러나 80년대 중반 이후부터 석유·화학 등 대단위 공업단지가 건설되고 생활환경 또한 고밀도의 도시화와 철도, 항공 등 교통수단 이용률의 증가, 가정의 주원료인 연탄에서 등유(경유)를 거쳐 가스로 대체하는 등 고도산업사회로 재난환경이 급변하면서 한

두 사람의 방임이나 실수가 많은 국민의 생명은 물론 대형 참사[1]를 초래했다.

이러한 재난 발생은 짧은 기간의 압축 성장 추구, 인명보다는 사적 이익을 앞세우는 일부 사람들과 사회저변에 안전의식이 성숙되어 있지 못한 원인 등이 복합적으로 작용되어 일어난 재난으로써 국민자존심의 치명적인 훼손과 사고 공화국이라는 국제적인 오명을 들었다(재난연감, 2008: 4)

그리고 이러한 압축성장의 결과 화석연료 사용의 급증에 따른 대규모의 화학공업단지의 증설로 인한 대형재난의 발생에 따른 예방적 측면을 강조하게 되었다. 한국이 2005년 기준으로 이산화탄소의 발생량이 세계 9위라는 점을 고려하면 좁은 국토에서 상대적으로 많은 사람들이 집중적으로 거주하고, 이를 유지하기 위한 바탕으로 화석연료 중 석유화학제품의 대규모 생산시설이 집중하게 되었다. 이는 아무리 2중, 3중으로 안전장치를 안전하게 가동한다 해도 조그만 인간의 실수에 따른 대형 재난은 항상 대기되어 있다고 볼 수 있다.

본 논문은 석유화학공업의 재난예방에 대한 이론을 고찰하고, 사고발생 사례와 그 문제점을 논하고, 대안을 모색하고, 재난을 사전예방정책 모드로 전환할 수 있는 재난예방정책의 효율적인 대안을 추진한다. 또한 위기를 기회로 반전할 수 있는 한국의 성장 동력에 새로운 패러다임을 전환하는 방법으로서 녹색성장을 미미하게 진행했다.

현 세대의 발전이 환경보전을 위해 제로성장을 한다 하더라도 국민이 사용하는 기본적인 화석연료의 양은 정해져 있기 때문에 이를 생산하는 시설에 대한 안전은 항상 강조해도 지나치지 않는다.

Ⅱ. 재난의 유형과 분류와 석유화학공업단지의 사고 사례

1. 재난의 정의

재난이라 함은 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것을 의미한다(재난 및 안전관리 기본법 제3조). 이러한 재난은 다시 자연재난과 인적재난, 사회적 재난, 해외재난 등으로 구분할 수 있다(재난연감, 2008: 7).

첫째, 자연재난은 태풍·호우·강풍·풍랑·해일·대설·가뭄·낙뢰·지진·황사·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 말한다.

둘째, 인적 재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방 사고·환경오염사고· 그 밖

1) 서해 훼리호 침몰(1993), 삼풍백화점 붕괴(1995), 동해안 산불(1996), 괌의 비행기 추락(1997), 대구지하철 참사(2003), 태안 유조선기름 유출사건(2007) 등.

에 이와 유사한 사고로 대통령이 정하는 규모 이상의 피해를 말한다.

셋째, 사회적 재난은 에너지・통신・금융・의료・수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 의미한다.

넷째, 해외재난은 대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명・신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부 차원의 대처가 필요한 재난을 말한다.

여기서 인적 재난에서 나타난 대통령이 정하는 규모 이상의 피해는 첫째, 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해, 둘째, 그 밖에 첫째의 피해에 준하는 것으로서 소방방재청장이 재난관리를 위하여 필요하다고 인정하는 피해를 말한다.

<표 1> 재난의 유형과 분류

<table>
<tr><th colspan="4">재 난</th></tr>
<tr><th>인적재난</th><th>자연재난</th><th colspan="2">사회적 재난</th></tr>
<tr><td rowspan="2">화재, 붕괴, 폭발, 교통사고
화생방 사고, 환경오염사고
해난·유도선 사고 등
기타 인적사고</td><td rowspan="2">태풍, 홍수, 호우, 강풍,
풍랑, 해일, 대설, 가뭄,
낙뢰, 지진, 황사, 적조
그 밖에 자연현상으로
인해 발생하는 재해</td><td>에너지, 통신,
교통, 금융,
의료, 수도</td><td>국가기
반체계
마비</td></tr>
<tr><td colspan="2">전염병 확산 피해</td></tr>
<tr><td>소방방재청, 국토해양부,
지식경제부, 환경부 등
(소방기본법,
환경정책기본법, 시설물의
안전관리에 관한 특별법,
도시가스 사업법 등)</td><td>소방방재청,
농림수산식품부 등
(자연재해대책법,
농어업재해대책법 등)</td><td colspan="2">행정안전부
(국가기본체계보호관련
중앙안전대책본부 운영
및 상황 관리규정)</td></tr>
<tr><th colspan="4">재난 및 안전관리기본법</th></tr>
</table>

자료: 소방방재청(2008). 재난연감 : 15의 표를 재분류

2. 재난의 법적 성격 및 분류체계

일반적 재난의 유형과 이는 재난 및 안전관리 기본법에 근거하고, 수습체계를 구분 짓는 데 이를 살펴보면, 중앙안전관리위원회의 위원장은 국무총리, 중앙재난안전대책본부의 본부장은 행정안전부장관, 중앙사고수습본부의 본부장은 주무부처장관, 중앙긴급구조통제단의 단장은 소방방재청장이 맡는다. 그리고 지역안전관리위원회의 위원장은 시·도지사, 시·군·구청장, 지역재난안전대책본부의 본부장은 시·도지사, 시·군·구청장, 지역긴급구조통제단의 단장은 소방본부장이나 소방서장이 관할한다.

복구책임은 인적재난일 때는 피해원인자가 보상 및 배상을 하며, 자연재난일 때는 방재책임자인 국가시설은 국가, 지방시설은 지방자치단체, 개인시설은 개인이 부담한다. 특히 "재해구호 및 복구비용부담기준등에관한규정"에 따라 일부보조 및 지원을 할 수 있다.

대규모의 재난발생 시에는 재난사태를 선포하는데(재난및안전관리기본법 제36조), 이는 대통령이 정하는 재난이 발생하거나 발생할 우려로 인하여 사람의 생명·신체 및 재산에 미치는 중대한 영향 또는 피해를 경감하기 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정되는 경우에 선포한다. 선포대상지역이 3개 시·도 이상의 선포는 국무총리가 맡고, 선포대상지역이; 2개 시·도 이하 일 때는 중앙재난안전대책본부장이 맡는다.

특별재난지역의 선포는(재난및안전관리기본법 제59조 내지 60조) 대통령이 정하는 재난의 발생으로 인하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 당해 재난으로 인한 피해의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 경우에 대통령이 선포한다.

3. 석유화학공업단지의 사고 사례

최근 석유화학단지에서 화재 및 폭발사고가 빈번하게 발생하고 있어 사회적인 문제로 대두되고 있다. 석유화학단지에서의 사고가 발생하면 대형사고로 확대되기 쉬우며 재산피해 및 인명피해가 크고 사고여파 또한 크다는 점에서 더욱 사고 예방에 만전을 기할 필요가 있다.

우리나라에서 석유화학콤비나트에 해당하는 곳은 국가산업단지 또는 개별산업단지에 있는 석유화학산업단지로서 울산미포 석유화학산업단지와 온산 석유화학산업단지, 여수 석유화학산업단지, 대산 석유화학산업단지 등 4곳이다. 특히 대산 석유화학산업단지를 제외한 3곳에는 관리기구가 따로 존재한다.

'석유화학단지 안전관리에 관한 특별법안'과 '석유화학콤비나트 방재대책법'은 현재 석유화학단지의 안전관리가 부처별·개별법으로 분산돼 있어 종합적 재난예방과 피해경감 대책이 매우 미흡한 실정이다. 특히 울산 및 여수석유화학단지의 경우 30년 이상 경과돼 각종 설비 및 배관 등의 노후화로 사고 위험성이 높고 재난발생시 대규모 피해발생 위험이 항시 상존하고 있다.

석유화학콤비나트(Kombinet)는 석유정제과정에서 생산되는 석유제품과 부산물을 배관 등을 통해 공급받아 석유화학제품을 제조·생산하는 기업체들의 집단이 위치한 구역과 그 주변지역을 말한다.

기존의 에너지, 석유화학공장에서의 가장 큰 위험은 인화성 물질의 누출로 인하여 발생하는 폭발사고를 꼽아왔다. 이는 이들 공장의 특징인 인화성 물질인 가스 및 석유원료

와 제품을 대량으로 취급할 뿐 아니라 고온·고압의 공정을 통하여 이러한 물질을 가공하여 제품을 생산하는 특성상 폭발사고의 위험이 높기 때문이다(삼성방재연구소, 2008년 여름호).

화학물질 사고에 대한 환경부의 통계자료에 의하면 2000년부터 2008년까지 독성물질 유출, 사업장내 폭발, 운반차량 전복 등 화학물질로 인한 사고는 344건이나 발생했다. 우리나라 화학 산업은 국내 제조업의 14%(약 88조원)를 차지하고 국내 유통되는 종류만도 4만 여종에 이른다(서울신문. 2009. 10. 5).

1) LG 석유화학폭발사고

2004년 8월25일 오후 LG석유화학 1공장에서 발생한 폭발사고로 1명이 사망하는 사고가 발생했다. 여수시 중흥동 여수산업단지에 있는 LG석유화학 BTX(벤젠·톨루엔·자일렌) 공정에서 오후 5시 5분께 발생한 이 폭발 사고로 BTX생산팀 주아무개(46)씨가 숨지고 윤병식(32)씨 등 2명이 온몸에 2도 화상을 입고 여수성심병원으로 옮겨져 치료를 받고 있다.

사고 발생과 하석진 여수지역건설노조 기획국장은 “이날 폭발사고는 인근지역까지 폭발음이 들릴 정도의 강한 폭발음을 동반했으며 중흥동 일부 주민들의 경우 흥국체육관으로 대피하는 소동을 빚기도 했다”며 “폭발사고 현장은 폭격을 맞은 것처럼 관로들이 심하게 뒤틀려 있었으며 주위는 폭발로 인해 발생한 파편들이 여기저기 널려있다”고 전했다(매일노동뉴스. 2004. 8. 27).

또한 폭발사고 현장은 폭격을 맞은 것처럼 관로들이 심하게 뒤틀려 있었고, 주위는 폭발로 인해 발생한 파편들이 여기저기 널려있었다. 폭발사고는 미량의 황이 함유되어 있는 이물질을 제거하기 위해 촉매를 교체하던 중 밸브 오작동으로 반응기에서 화재가 발생하면서 폭발이 발생했다.

2) 호남석유화학 폭발사고

2003년 10월 3일에 전남 여수시 중흥동 여수 국가 산업단지 내 호남석유화학[2)]의 HDPE 제3라인에서 3일 오후 6시5분께 폭발과 함께 대규모 화재가 발생했다. 호남석유화학 여수공장에서 설비보수중 대형 폭발사고가 발생, 적어도 근로자 1명이 사망하고 6명이 중화상을 당했으며, 연산 15만t 규모의 HDPE(고밀도폴리에틸렌) 제3라인이 전소되는 등 막대한 피해가 발생했다.

이 폭발사고는 공장 안에서 3~4차례 작은 폭발음이 들린 뒤 "꽝"하는 큰 폭발이 뒤따랐으며 불길이 20~30m 높이로 치솟아 여수시내 10km 밖에서까지 보일 정도였다고 전

2) 호남석유화학(주) 폴리에틸렌 공장은 유해물질로 분류되며 가연성 가스로 심각한 화재위험과 폭발위험이 있는 에틸렌을 다량 취급하는 공장이다

했다. 불이 나자마자 여수 보성 순천 등지의 소방차 40여 대와 1백여 명의 소방관이 즉각 출동, 진화작업을 벌였으나 추가 폭발의 우려와 현장에서 나오는 유독가스 때문에 진화에 어려움을 겪었다(한국경제. 2003. 10. 4).

또한 공장 인근의 심일, 중흥, 평여동 주민 500여 명이 여수시가 동원한 버스 6대와 승용차 등을 이용해 공장에서 10여㎞ 떨어진 쌍봉동 흥국체육관으로 대피했다.

회사는 사고발생 후 수 시간이 지난 후에도 인근 지역주민이나 일용직 근로자들에게 사고내용을 정확하게 전달하지 않았고, 근로자들의 현장진입도 막아 정확한 진상파악을 어렵게 하였다. 또한 폭발사고 직후 사고에 다른 대피방송을 하지 않았다.

3) SK 울산공장 화재사건

2003년 10월 20일 오후 11시10분쯤 울산시 남구 여천동 SK 울산공장 내 중질유 분해시설에서 대형 화재가 발생했다. 이날 사고로 공장 내 높이 40m 굴뚝과 주변 유류 선로에서 불길이 치솟았으며, 울산시소방본부 소방차 100여대가 진화작업을 벌였다.

소방본부 관계자는 “불길은 일단 30여분 만에 잡혔지만, 공장 배관에 남아있는 유류를 태워 없애는 작업을 하느라고 연기가 치솟고 있다”며 “이 작업은 21일 오전까지 이어질 것으로 보인다”고 말했다. 그러나 일부 공정 가동이 중단되면서, 다른 굴뚝에서도 연기와 불길이 치솟아 공장 일대가 화염에 휩싸여 있으며, 이 때문에 인근 여천동과 야음동 주민들이 대피하는 소동이 벌어졌다.

소방본부는 이날 불이 중질유를 가열하는 가열기에 이상이 생겨 발생한 것으로 보고, 정확한 원인을 조사 중이다. 경찰과 회사 측은 이날 공장 내에 400여명이 있었으나 불이 나자 모두 대피해 인명 피해는 없는 것으로 파악하고 있다.

이번에 불이 난 곳은 SK㈜ 울산공장 5개 부지 중 중질유분해공장(HOU) 안에 있는 중질유분해공정(UC·Uncracking Unit) 부문으로 LPG, 나프타, 등·경유 등 초저유황유 제품을 생산하는 시설이다. SK 관계자는 “이번 화재가 예상보다 심각한 것 같다”며 “이로 인해 당분간 정유시설 가동이 힘들 것”이라고 말했다.

SK㈜ 울산공장은 5개 정유공장으로 구성되어 있고, 1964년 가동을 시작, 현재 국내 최대 규모인 하루 84만 배럴의 원유를 처리하고 있다.

4) GS 칼텍스 정유회사 정전사고

2006년 5월31일 오후 1시 38분에 전남 여수시 소재 GS 칼텍스에서 정전사고가 발생해, 공장 내 수십 개의 굴뚝에서 엄청난 양의 오염물질이 대기 중으로 배출된 사건이 발생했다.

GS 칼텍스 측은 ″정전이 발생했다″는 것 외에는 어떠한 사실도 확인해 주지 않고 있

으며 사고 사실이 외부에 알려지는 것을 차단하고 있다고 하는데 특히 GS 칼텍스정유 측은 사고사실을 여수소방서와 여수시 재난방재상황실 등 재난 관련 유관기관에 보고 조차하지 않은 것으로 드러나 이 지역 재난방재에 커다란 구멍이 뚫려 있다는 것이 드러났다.

여수시 재난방제상황실 상황근무자는 "GS칼텍스 측으로 부터 정전사고와 관련된 아무런 보고를 받지 않았으며 당일 오후 2시 30분까지도 사고가 발생한지도 모르고 있었다"고 밝히고 있었고, 또 "정전사고나 환경오염사고가 발생하면 곧바로 우리에게 보고하게 되어 있는데 보고하지 않았다면 그 경위를 철저히 조사해 조치하겠다"고 밝혔다.

한편, 한전 여수지점 관계자도 "GS측으로 부터 아무런 연락을 받은 것이 없다"고 밝혔다. 한국산업단지공단 서남지역본부 관계자도 "현재까지 GS측으로 부터 사고와 관련된 보고는 들어오지 않았다"고 밝혔다.

5) 석유화학단지의 잦은 정전 사고

SK에너지 울산 컴플렉스의 폴리머(합성수지)공장이 2008년 9월 18일 오후 10시경 갑작스런 정전으로 가동을 중단했다. 화학공정의 경우 순간적인 정전에도 가동을 중단할 수 밖에 없고 자칫 대형 사고로 이어질 수 있기 때문이다.

현재 SK에너지의 합성수지 공장은 일일 84만 배럴 규모의 정제시설 및 아로마틱 등 핵심설비들과는 떨어져 있어 이번 정전으로 다른 피해는 없는 것으로 확인됐지만 폴리머 공장 파이프라인 등 공정 안에 있던 화학물질이 굳는 것을 방지하기 위해 곧바로 안전장치가 가동돼 불완전하게 연소된 검은 연기와 불기둥이 공장 굴뚝 위로 치솟아 인근 주민들이 불안에 떨어야했다

2006년 3월 24일 새벽 충남대산석유화학단지에 있는 LG화학과 롯데대산유화가 전력공급 이상으로 전 공장 가동을 중단한 바 있다. 당시 한국전력 서산변전소 변압기가 고장나면서 약 4분간 전기 공급이 끊긴 것이다.

사고 발생 약 2주 후인 4월 7일에는 여수산단에서 정전사고가 발생했다. GS칼텍스, LG다우폴리카보네이트, 삼남석유화학, 폴리미래, LG화학 SM공장 등 상당수 기업들이 정전으로 생산을 중단했다.

여수산단에서는 같은 해 5월 31일에도 정전으로 생산 차질이 빚어졌다. GS칼텍스와 삼남석유화학, LG화학 SM공장 가동을 모두 중단한 것이다.

또 7월 12일에는 대산에 있는 삼성토탈과 현대오일뱅크 설비에서 정전이 발생했다. 이 사고로 삼성토탈은 NCC를 비롯한 전공정의 생산이 멈췄으며 현대오일뱅크는 황저감공정 가동이 중단됐다(http://www.ebn.co.kr/news/n_view.html?id=348209, 2009. 10. 21).

Ⅲ. 석유화학산업단지의 재난발생시 문제점

우리나라의 석유화학산업은 자본집약적 장치산업으로 기초원료공장과 계열제품 공장의 원활한 물질수지 균형과 항만, 유틸리티, 공업용수 등의 지원시설을 경제적으로 공유하기 위하여 한 지역에 밀집시킨 대형 단지형 국가 산업단지 형태로 조성되어있다.

중복투자라는 비판에도 불구하고 우리나라의 압축적 근대화는 속도와 양적 성취를 보다 더 중요시하였기 때문에 안전사고와 위험을 대하는 시각이 점진적인 발전을 거듭해 온 차이가 있을 수밖에 없었다.

이는 우리나라가 단기간에 고도성장을 이룩하면서 안전보다는 성장을 과정보다는 결과를 더 중요시하였으며, 양적인 팽창에도 불구하고 석유화학업계에서는 연구개발 및 안전에 대한 투자미흡과 IMF 이후 여러 차례의 구조조정 등으로 기술인력 등이 감소하여 안정적인 조업을 위협할 수 있었다.

특히 급속도로 발전하고 있는 경제와 더불어 각종 안전사고의 발생요인은 점점 늘어가고 있으며, 국민의 의식수준 및 삶의 질적 향상 등으로 인한 행복권 추구로 인하여 안전에 대한 국민들의 요구는 더욱 커지고 있는 실정에 반해 그 동안의 안전에 대한 기술은 경제와 산업의 발달에 따라 발전하지 못하였다(디지털가스신문. 2005. 5. 16).

1. 안전의식의 부족과 형식적인 안전진단

국내에서 1960년대 건설된 울산석유화학단지, 70년대에 건설된 여수화학단지, 반월, 시화단지, 인천남동공단 그리고 80년대 말 건설된 대산석유화학단지 등 화학공장 단지가 부지기수이고, 대산단지를 제외하고서는 30년이 넘어 안전 및 환경사고를 일으킬 개연성이 농후하다고 강조해도 지나치지 않을 정도로 노후화돼 있다(화학저널. 2004).

사고가 발생할 때마다 형식적인 안전진단과 사업주 및 근로자의 안전불감증, 땜질식 보수 및 복구 등이 지적돼 왔다. 이러한 문제점이 개선되지 않아 제2, 3의 사고가 발생되고 있다. 석유화학공장이 밀집돼 사고가 발생하면 대형사고로 번질 가능성이 높은데도 석유호학기업이나 근로자 모두 근본적인 사고방지대책의 수립 및 안전의식이 크게 부족한 실정이다. 석유호학기업들의 경영진들의 생산성 향상에만 염두에 둔 설비보수도 문제점으로 지적할 수 있다(화학저널, 2003).

따라서 석유화학을 비롯해 정유 · 화학공장의 책임자들은 공장근로자들에 대한 화재대비책 수립 및 안전교육의 강화가 필요한 실정이다. 공장에 대한 정기보수가 지속적으로 이어질 수 있도록 하청기업 근로자들에 대한 안전교육도 이루어져야 한다.

그리고 석유화학공장 설비의 노후화와 안전점검의 부실도 문제점으로 나타났다. 즉

여수나 울산 유화 복합단지 입주 기업들의 설비가 대부분 15년이 넘은 노후 장비와 같은 설비에 대한 전반적인 안전진단의 시급성을 지적했고, 석유화학업계의 특성상 사고 가능성은 사전에 탐지될 수 밖에 없다"며 "공장 자체가 노후화된 것도 문제지만 사고 위험을 발견했을 때 바로바로 수리 보수를 해주지 않은 것이 가장 큰 원인으로 지적하고 있다(이데일리. 2003. 10. 21).

2004년 8월 LG석유화학 폭발사고의 책임을 작업자들에게 떠넘기는 것은 경영진들의 안전의식의 부족과 안전진단을 통한 사전예방의식의 부족으로 볼 수도 있다. 사고 발생시 관계당국은 공장관계자 2~3명을 처벌하는 수준에 그치고 있는 것도 문제점으로 지적할 수 있다.

한국사회의 안전불감증은 공공선에 대한 사회의식이 희석화되고 국가기구의 사회적 권위가 상실됨에 따라 나타나는 아노미 현상으로 사회적 규범의 정착 및 정신적 기반의 회복이 요구된다(서문기, 2006. 12).

2. 유독물질의 누출로 인한 환경문제

석유화학업계는 잦은 사고로 인하여 유독성 환경문제가 빈발하게 노출되고 있다. 대기오염은 물론 수질 및 토양오염으로 인하여 인근 지역주민의 건강에도 심각하게 손상시키고 있는 것으로 나타났다.

즉 노동부 울산지청은 14일 "2009년 올해 들어 대규모 석유화학공장 5곳에서 각종 안전사고가 일어났다"고 밝혔다. 지난 9월 3일 오후 3시53분께 한국석유공사 울산건설출장소에서는 노동자 7명이 지하 원유 저장탱크와 기존 배관 사이에 새로운 배관을 연결하는 작업을 하기 위해 배관을 잘라내다가 폭발이 일어나 화상을 입었다. 이들 가운데 전신화상을 입고 서울 한강성심병원으로 후송돼 치료를 받아오던 근로자가 사고 8일 만인 10일 숨졌다.

에스케이에너지 울산공장에서는 한 달여 사이에 두 번이나 사고가 일어났다. 2009 8월 11일 옛 에스케이유화 울산공장에서 초산(아세트산) 찌꺼기 2t 가량이 누출됐다. 이 사고로 울산 신항만에서 작업을 하던 노동자 30여 명이 바람을 타고 날아온 초산 기체를 마신 뒤 호흡 곤란과 구토 증상을 보여 인근 병원에서 치료를 받았다. 7월3일에는 이 회사 중질유분해공장 경유 생산공정의 가동이 갑자기 중단되면서 공장 굴뚝을 통해 30~50m의 불꽃과 함께 검은 연기가 분출돼 근처 주민들과 노동자들이 놀라서 대피하는 소동이 벌어졌다.

2월에는 금호석유화학 합성고무 생산공장에서 불이 나 고무를 건조하는 컨베이어 벨트와 고무 찌꺼기 등이 타면서 검은 연기가 심하게 피어올라 소방차 40여 대가 출동하

는 소동이 벌어지기도 했다. 7월에는 태광산업 석유화학 2공장의 변압기가 번개에 맞아 정전이 되면서 굴뚝에서 검은 불길과 연기가 치솟아 공장이 10시간 동안 중단됐다.

삼성정밀화학 울산공장 열병합발전소 탈황탑(황을 줄이는 시설)에서는 두 차례 사고가 일어났다. 3월 높이 70m의 탈황탑에서 용접작업을 하다가 불씨가 인화성 물질에 옮겨 붙어 시커먼 연기와 함께 1시간여 동안 불이 났다. 이어 지난달 20일 같은 탈황탑에서 불이 나 탑 50여m를 태우고 40여 분 만에 꺼졌다.(한겨레신문. 2009. 9. 14)

2005년 7월 16일 오전 0시경에 한국화인케미컬에서 분사된 M&H 레버러토리즈의 화치동 공장에서 매독성 가스 포스겐(Phosgene)이 누출되는 사고가 발생했고, M&H 공장에서 근무하던 직원 10명과 인근 LG화학 및 금호폴리켐 공장에서 일하던 40여명이 두통과 구토 증세를 보여 병원으로 후송됐다.

여수 석유화학공단은 유독가스 누출사고가 빈번하게 발새하고 있음에도 불구하고 독성가스 누출에 따른 장동경보장치가 업서 돌발사고가 발생하면 적절한 대처가 어려운 상태로 대형사고로 연결될 가능성이 높다(화학저널. 2005. 7. 25).

이 같은 환경문제가 발생해도 사후 대책방안 없다는 것이 문제점으로 지적된다. 즉 환경문제가 발생해도 이를 해결하거나 치유할 방법이 없다는 것이다.

3. 소방교육 및 훈련의 부족

호남석유 사고조사 및 진단에서 나타난 문제점을 살펴보면, 안전관리 교육과 훈련 상황을 보면 교육진행이 형식적으로 진행되고 이다. 즉 교육대상 및 교육시간에 있어서 월 2시간 /도는 연 16시간에 불과하여 교육시간의 확대가 필요하다고 볼 수 있다.

석유화학공업단지의 소방훈련 상황에 있어서도 기초소방훈련이 년 2회, 합동소방훈련이 년 1회, 비상사태 대비 모의훈련이 분기 1회, 구급장비착용훈련이 반기 1회로서 자체소방대가 편성되어 있음에 비추어 훈련횟수는 소방법상 문제가 없다고 볼 수 있다. 그러나 법령에 따른 훈련시간의 형식적인 시행이 문제점으로 볼 수 있다.

또한 자체소방대조직을 보면 안전관리원이 총 31명으로 편성되어 있고, 위험물안전관리자가 16명 편성되어 있고, 자체소방대 조직으로 소방차 2대 및 구급차 1대가 있고, 소방차 1대에 주, 야간 5명(안전담당 포함)이 편성되어 있었으나 사고발생 후 약 4분간의 시간 간격동안 사건초등조치가 전혀 이루어지지 않았다.

방화관리자 및 안전관리자 운영에 있어서 호남석유의 경우 안전관리자의 직책이 낮아 실질적인 안전관리 시스템이 적절하게 가동될 수 없는 직제상의 한계점이 노출되었다. 안전관리에 있어 책임 있는 지위에 있는 자가 방화관리자 혹은 위험물관리자로 선임되어 책임감을 갖고 운영되지 못하는 문제점이 지적되었다(구동철. 2003).

4. 안전사고 발생 후 소방서와의 유기적 관계의 부족

울산의 미포와 온산산업단지, 전남 여수산업단지, 충남 서산의 대산산업단지 등에 집중되어 있는 석유화학단지들은 위험물과 가스 등 각종 위험성, 인화성과 폭발성이 높은 화학물질들을 대량으로 저장·취급하고 있는 시설들이 밀집되어 있다. 특히 울산 및 여수의 석화산단은 30년 이상 경과한 각종 설비 및 배관들의 노후화로 사고 위험성이 높고 재난 발생 시 대규모의 피해발생 위험이 상존하고 있다.

이러한 점에 비추어 석유화학단지에서 안전사고와 재난이 발생할 경우 대규모의 인명 및 재산피해와 환경문제가 야기되는 것에 대해 책임 있는 관계당국의 사전개입이 현재로서는 불가능하다. 즉 석유화학산업단지 내에 재난관리종합 정보 시스템이나 센터가 없는 것이 문제점으로 지적되고 있다.

현행법상 소방방재청은 석유화학단지에서 사고가 발생해야 내부로 진입할 수 있는 상황이고 그렇지 않은 경우에는 접근력이 떨어져 안전점검을 할 수 없는 상황이다.

현재 석화산단에서 운영되고 있는 각종 재난 대응 매뉴얼은 각 개별법[3]에 근거해 작성 및 별도로 운영돼 통합적인 재난 대응에 미흡하게 활용되고 있다(재난포커스. 2009. 8. 10).

Ⅳ. 석유화학공업단지의 재난예방을 위한 대안의 모색

인위적 재난에 대비하기 위해서는 선진국의 사례를 살펴볼 필요가 있다. 일본은 산업화 과정에서 많은 사고를 경험했다. 사고발생을 억제하기 위해 강력한 법제정을 통해 재난예방을 위해 노력했지만 한계점에 부딪쳐 방향을 바꿨다. 즉 법으로 강제하면 법의 테두리만 벗어나려고 할 뿐 사고예방이나 사후안전에 소홀하게 되는 것을 경험했다.

한국도 선진국의 안전시스템을 연구하고 장점을 취하여 인위적 재난에 대한 예방시스템을 갖추는데 다음과 같은 대안을 제시한다.

1. 개별기업의 수시적 안전교육의 실시

일본의 경우에는 법적 안전강치를 갖추고 있지만 이를 통한 안전교육의 의무적 상황보다는 개별기업의 자율적 안전실천과 교육을 강조했다. 특히 근로자와 관리자들은 일

3) 재난 및 안전관리 기본법, 산업안전 보건법, 소방기본법, 위험물안전관리법, 전기사업법, 액화석유가스의 안전관리 및 사업법, 에너지이용 합리화법 등.

하기 전 사업장에서 팀별로 당일의 유해작업과 위험성에 대한 교육과 훈련의 시간을 갖는다. 대화를 통해 문제점을 해결하고 위해요소가 발견되면 즉시 건의를 통해 관리자들이 적극 수용함으로써 사고예방에 주력하고 있다. 그리고 근로자들도 작은 사고라도 119 등에 알려 관리자가 관심을 갖고 해결방안을 찾도록 함으로써 사고발생을 줄이고 있다(http://www.safety. co.kr. 2009. 10. 29).

이와 같은 일본의 예를 보더라도 한국에서의 재난예방을 위한 국가적 노력도 중요하지만 각 사업장의 근로자와 관리자들은 작은 사고나 문제점이 발견되면 유관단체에 이를 수시로 공지하고 재난예방을 위해 투명성과 명료성을 유지해야 한다.

석유화학 공업단지 내의 위험물 제조소 등의 안전관리자에 대한 전문적인 특수교육이 필요하다. 석유화학공업단지 내의 업체 위험물안전관리자의 교육은 소방안전협회에서 실시하는 실무교육으로 주유소 등 단순하고 정형화된 위험물 시설의 여타 위험물 안전관리자 교육과 같은 교육을 하고 있다. 이 때문에 안전관리의 실효성이 저하되고 있다. 따라서 석유화학공단이 있는 여수나, 울산, 대산 등지와 같은 위험물안전관리자 교육은 석유화학공장의 안전관리 특성을 고려한 전문적이고 특화된 교육이 필요하다(김성곤, 2006).

현장에서 작업하는 근로자들이 작업 시 나타나는 문제점을 가장 빨리 인지하고 있는 상황을 볼 때 한상 사전, 사후의 작업일지나 구두보고를 통해서 안전을 확보하기 위한 사전예방원칙을 실시해야 한다.

그리고 공단 내에서의 안전에 대한 정보의 공유가 의무적으로 이루어질 수 있도록 조치가 이루어져야 하며, 사고 발생 후 이의 조사에 대한 정확한 진단과 문제점이 공표되어야 한다.

2. 자율적 안전관리를 위한 지역주민의 참여 유도

이는 석유화학산업의 안전을 이하여 자체적인 수시교육과 안전진단도 중요하지만 사고발생시 지역주민에게 피해를 야기할 수 있는 개연성이 존재한다. 따라서 지역주민의 대표성을 고려하여 안전관리에 지역주민을 참여시키는 방안을 고려해야 한다.

환경안전 문제해결을 위한 민・관・학・산 협의체의 초기단계인 “여수시-여수산단공동발전위원회”[4]를 구성하여 현재 활동을 전개하고 있으며 전국 22개 산업단지 지역의 네트워크인 국가산단환경 및 제도개혁을 위한 전국연대(산단개혁연대)를 구성하는 바탕

4) 현재 여수시 여수산단공동발전협의회 산하에 2개 분과(환경안전분과, 지역경제분과, 지역문화예술분과-예정)를 구성하여 분과별로 월 1회씩 전문화된 분야에서 공동의 사업을 전개하고 있다. 연 운영비 7천만 원은 여수시, 여수산단, 시민사회가 공동부담하며 각 분과는 3개영역에서 추천하는 전문위원들로 구성되어 있다(김대희, 2006).

이 되었다.

또한 국가공단 관리·감독에 지방자치단체 및 인근 마을주민, 민간환경단체가 참여할 수 있는 선례를 만들어 국가공단 환경개선을 위한 지역과 민간의 역할을 제고시키고 환경사고에 대해 사후조치가 아닌 사전예방적 차원으로 접근하여 사고원인에 대한 조사와 분석을 통해 유사사고 재발을 미연에 방지할 수 있는 내용을 마련하였다.

무엇보다도 다른 지역과 다른 것은 환경안전 사고 후 지역주변마을의 주민들이 개인적 의욕을 갖고 접근하여 개별보상을 요구하는 지역사회의 경향을 벗어나 공동조사단을 통해 환경사고의 성격을 현장조사 및 자료 분석을 통해 파악한 후 합리적이고 근본적인 대책마련을 요구한 것이다.

이는 사고 기업이 문제해결을 위해 최대한의 노력을 하도록 유도함으로써 사고 기업의 극단적인 기피와 갈등을 미연에 막으면서 합리적인 문제해결을 이루는 과정을 기업도 인정하는 실정으로 이어졌다.[5](http://www. safety.co.kr)

안전사고가 발생할 시 비상대응 계획을 지역주민에게 공개하고 이의 실천사항을 공유하여야 한다. 특히 근로자에 대한 경보계획 및 대피계획은 기업이 수립하고, 지역주민에 대한 소개 및 대피방법과 훈련은 정부가 수립하여 지역주민에게 공개, 제공하여 근로자와 주민의 안전성을 확보하여야 한다.

3. 안전을 위한 중복규제[6]

석유화학공업의 특성상 안전을 강조하는 것이 아무리 반복 되도 간과할 수 없다. 즉 무사고만이 최고의 영업이익이라는 것을 사업주는 기업윤리를 강조해야 한다. 석유화학기업에 대한 국가의 규제나 간섭이 많아도 안전을 위한다는 것이 보장된다면 더욱 많은 규제를 해야 한다. 규제가 없는 자율적 안전관리를 강조한다면 기업주는 사고가 없었다는 과거의 사례를 불식시켜야 한다. 석유화학기업의 안전사고가 계속 발생하기 때문에 규제가 지속적으로 발생하는 것이다.

현재 소방방재청은 공장에서 사고가 발생해야 내부로 진입할 수 있는 상황이라며, 석유화학공장단지내의 종합적인 재난안전관리체계의 필요성이 시습하다고 하겠다.

이는 한국석유공업협회에서는 기존 법안의 내용을 하나로 모은 것에 불과하다며 규제를 위한 옥상옥이라며 반대 입장을 나타냈다(www.ebn.co.kr. 2009. 6. 25).

---

5) 일본의 경우 석유화학단지에 사고가 나면 사업주는 국민에게 큰 지를 짓는 것이라 얼굴을 못들고 다닐 정도로 사죄를 하는 기업윤리가 강조되기 때문에 문제점이 발생하면 적극적인 개선책을 준비한다(http://www. safety.co.kr).

6) 자동차의 이중적 안전장치의 예를 들면 브레이크 기능은 크게 일반브레이크, 변속기 저단이용의 브레이크 작용, 주정차에 필요한 브레이크 등과 운전자의 사고 발생시 안전을 위한 범퍼의 충격완충장치, 에어백, 안전벨트 등을 들 수 있다.

그러나 석유화학단지의 안전관리가 부처별, 개별법으로 분산되어 있어 종합적 재난예방 및 피해경감 대책이 미흡하다는데 중점을 두고 있는 만큼 이를 하나의 법으로 묶어 종합적 재난예방 및 안전관리기준의 강화 등을 통해 재난 사전예방 및 재난 발생시 인명, 재산피해를 최소화하는 것에 중점을 두고 추진되어야 한다.7)

위험물배관 정기점검을 실시하는데 있어서 전문성이 결여되어 있다는 점이다. 현재는 자체 위험물안전관리자가 연 1회 외관상의 결함을 육안점검 수준으로 실시하고 있다. 이는 매우 위험한 방법으로서 현재 안전점검을 분기별 이상 실시할 필요도 있고, 검사기기도 첨단기기를 사용하여 정밀한 검사를 할 필요가 있다.

석유화학공장의 폭발이나 사고발생이 발생하는 유독가스 누출에 대한 기업의 안전불감증을 탓하기 보다는 안전에 대한 중복규제는 아무리 강조해도 지나치지 않은 것이다. 즉 가스 누출에 대한 자동경보장치를 강제규정으로 정하여 설치를 하여야 한다. 이 때 대기오염 기준치를 정하여 지역주민이나 근로자 모두가 안전에 대한 경각심이 항상 갖고 있도록 해야 한다.

4. 재난발생 후 사고현황과 환경오염의 신속한 발표

석유화학산업단지의 사고 발생 후 조사처리에는 상당한 시간이 소요되고 있다. 이는 책임소재의 유무와 관련하여 신중한 사고조사 후에 이와 유사한 사고발생을 예방하기 위한 조치로써 이의를 제기할 수 없다. 그러나 문제점은 이러한 조사의 발표에 피해를 입은 지역주민이 얼마나 인정을 하고 있느냐는 것이다. 조사가 끝나면 피해를 입은 업체보다는 대기오염으로 인해 고통을 받은 주민들에게 어느 정도의 피해조사가 이루어 졌느냐 하는 것이다.

이는 사고업체 중심의 피해조사가 이루어지고, 이와 무관한 지역주민들이 혹시 입었을지도 모르는 환경오염에 대한 조사가 이루어지고 이의 신속한 발표가 이루어졌느냐가

7) 서울산업대학교 안전공학과 김찬오 교수는 석유화학콤비나트 방재대책법 도입의 필요성으로 우선 현행 법령 체계의 한계성을 꼽았다. 현행 '재난 및 안전관리 기본법'과 '산업안전 보건법', '소방기본법', '위험물안전관리법', '전기사업법', '액화석유가스의 안전관리 및 사업법', '에너지이용 합리화법' 등에서 위험물에 대한 세부시설별 재난 및 안전관리 업무가 수행되고 있다. 그러나 석유화학콤비나트는 재난사고 발생 시 주변지역까지 피해가 확산되는 대규모의 위험성이 상존하고 있으므로 이러한 세부시설별 재난안전관련 법령만으로는 재난사고 발생 시 체계적인 재난정보 공유와 초동대응 및 지원을 기대하기 어렵다는 것이다. 관련 법령을 근거로 세부시설별 재난 및 안전관리 업무가 수행되고 있어 체계적인 재난안전관리가 시행되지 못하면서 재난사고의 위험성이 상존하는 등 안전관리에 대한 각종 정부 감독에도 불구하고 종합적인 안전관리의 효과가 미흡하다는 지적이다. 세부시설별로 분산돼 있는 안전관리체계를 종합적으로 시행 가능토록 하는 근거법령을 마련해 개별법을 근거로 하는 분야별 안전관리 업무를 총괄하게 하고 재난 사고 시 정보공유와 초동대응, 유관기관 지원을 제도적으로 보장해 석유화학콤비나트의 효율과 경제성을 향상시키고자 하는 것이다(소방방재신문. 2009. 11. 2).

문제인 것이다.

따라서 사고발생 후 사고업체의 사고원인 조사와 동시에 환경오염(특히, 대기오염, 수질오염, 토양오염 등)을 신속히 조사하여 발표하고 인근 지역주민들의 건강문제도 동시에 조사하여 피해여부를 관찰하여 신속하게 공표하여야 한다.

인명사고(사망, 부상 등)를 중심으로만 사고조사가 이루어지기 보다는 종합적인 측면에서 조사가 동시에 이루어지면서 사고로 인한 종합적인 발표가 이루어짐으로써 유사사고 예방에 더욱 명료성과 객관성을 유지할 수 있다.

이를 위해 화학물질사고대응정보체계(Chemical Accident Response Information System)를 환경부에서 운영하고 있는데 이는 화학물질로 인한 사고발생에 대비하기 위해 결찰, 군, 소방, 지자체 등 대응기관에 화학물질의 정보, 취급업체 정보, 피해예측범위 및 방제정보 등을 제공하는 종합적인 시스템이다.

화학사고나 테러발생시 대응 및 상황전파 흐름도형을 보면 다음과 같다.

자료: 환경부 http://www.me.go.kr/kor/index.jsp

<그림 1> 대응 및 상황전파 흐름도형

5. 녹색산업으로의 새로운 전환

전통적인 사고방식인 굴뚝산업으로서 석유화학산업에 대한 인식은 이제 불식시키고 OECD 가입국에 걸 맞는 생태산업단지로서 혹은 녹색산업의 새로운 blue ocean으로서 석유화학산업을 재인식시켜야 한다.

이산화탄소를 대량배출 하는 산업보다는 과학적인 기술을 접목하여 이산화탄소의 배출을 현재보다 더욱 줄이고, 전기소모를 절약하고, 사고가 발생하지 않는 안전한 산업으로서 국민이 인식되도록 노력해야 한다.

지역주민이 기피하는 산업보다는 지역주민이 유치를 원하는 산업으로는 전환이 이루어져야 한다. 즉 친환경적이고 지역주민과 공유하는 기업의 공원화, 체육시설화, 냉난방의 제공 등 언제든지 환경관련 정보를 공유하는 녹색의 가치를 돋보이도록 하는 상태의 기업으로서 인식의 전환이 필요하다.

님비현상의 대명사인 기피(혐오)시설로 인정되던 산업이 국민들의 사랑과 함께 곁에 두는 기업으로서의 전환하려는 기업인들의 의식전환이 필요하다고 볼 수 있다.[8] 즉 지역주민이 언제든지 이용할 수 있도록 쾌적한 체육시설, 깨끗한 물이 흐르는 호수나 연못, 산책로, 꽃밭, 주민편의시설 등을 제공하여 환경친화적인 산업으로의 전환이 필요하다.

이는 지역주민에게 산업시설이 환경문제를 앞장서서 해결한다는 것을 보여 주어야 신뢰성, 투명성, 객관성, 친환경성 등이 보장되는 것이다.

Ⅴ. 맺음말

한국사회의 압축성장과 이의 변화를 적절하게 대응하지 못해 발생하는 인위적 재난에 대한 기본적인 연구를 통해 불균형적인 사회발전의 한 측면을 강조하기 보다는 이에 대한 보완적이고 적극적인 대응방안을 모색하여 공동의 발전을 추구하는 것이다.

더욱이 인위적인 산업재해가 발생하면 대형사건으로 발전하여 기업이나 인근지역 주민 혹은 관련부처가 피해만 입는 것이 아니라 국가적으로 대외신뢰도와 환경불신감이

---

8) 양산시는 2008년 5월 동면 금산리 하수종말처리장 21만여㎡ 부지에 1일 19만여 톤 처리 규모의 하수종말처리장을 완공하면서 부지 내 14만여㎡에 150억 원을 들여 체육·편의시설이 포함된 공원을 조성했다. 명칭도 하수종말처리장에서 수질정화공원으로 변경했다. 이 공원에는 축구장과 인라인스케이트장, 족구장 등 각종 체육시설과 1.5㎞의 메타세쿼이아 가로수 산책길, 야외 공연장, 허브광장 등 자연친화적 공간이 마련됐다. 또 영상환경홍보관도 설치돼 어린이와 청소년들이 하수처리과정, 물에 관한 정보 등을 배우는 환경체험 학습관으로 활용되고 있다. 이 때문에 주말은 3천~4천명, 주중에는 1천명이 즐겨 찾는 지역 명소로 급부상하고 있다.(부산일보. 2008. 6. 18)

가중되어 국제경쟁력이 동반 하락하는 대규모의 문제가 발생한다는 인식을 가져야 한다.

인위적 재난에 따른 안전문제에 대해서는 정부, 기업, 시민사회 등 모든 사회적 행위의 주체들이 안전문제를 투자개념이 아닌 지출 개념에서 벗어나게 하는 것이 재난을 줄이는 데 효과적이라 할 수 있다.

국가가 사회구성원의 안전과 복지를 책임지는 서구와 달리 한국의 경우는 시스템 자체가 매우 취약한 상태이며, 압축 성장으로 인해 안전문제에 관한 사회문화적 조건이 위험사회론의 배경이 되는 서구의 경우와는 질적으로 다르기 때문에 새로운 안전문화에 대한 공통인식을 준비해야 한다.

<참고문헌>

구동철. (2004). 호남석유화학(주) 사고조사 및 진단보고. 「소방론집」, (13).

김성곤(2006). 「석유화학공업단지 안전관리 제고방안에 관한 연구」. 석사학위논문, 서울시립대학교 대학원.

노동부. (2008). 「노동통계연감」.

「디지털가스신문」. (2005). 5. 16.

「매일노동뉴스」. (2004). 8. 27.

삼성방재연구소. (2008). 화학공장 사고사례 및 방재대책. 「위험관리지」.

서문기. (2006). 위험사회와 산업안전. 「한국행정학보」, 15(4).

「서울신문」. (2009). 10. 5.

소방방재청. (2008). 「재난연감」

「부산일보」. (2008). 6. 18.

「이데일리」. (2003). 10. 21.

재난및안전관리기본법

「재난포커스」. (2009). 8. 10.

「한국경제신문」. (2003). 10. 4.

「한겨레신문」. (2009). 9. 14.

화학저널. (2003). 화학공장의 사고와 정신자세, 「화학저널」.

http://dalgubeolfestival.daegu.go.kr/Life_Information/

http://dalgubeolfestival.daegu.go.kr

http://honam.sisafocus.co.kr/news

http://ebn.co.kr/news/n_view
http://www.safety.co.kr

접수일(2010년 05월 29일)
수정일자(2010년 06월 24일)
게재확정일(2010년 07월 04일)

「한국지방행정학보」 제7권 제1호(2010. 8): 153-169

지방자치단체와 지방의회 간 갈등관리 모형에 관한 소고

A Study on Model for Conflict Management between Local Self-Government and Local Congress

최 재 규 (원광대학교 복지보건학부 교수)

Abstract

Jae-Gyu, Choi

The definition of conflict used in problem-solving approaches is very wide. Conflicts are not 'built-in' to any particular structure, but rather evolve out of the interactions between the relevant parties. Conflict, therefore, is interactional.

In the conflict management and the problem-solving approach the third party is to be utilized in such a manner as 'to transform the conflict from confrontation to a problem-solving exercise'. This transformation can be achieved when a third party, emphasizing the needs of resolution and acting as a catalyst and facilitator, introduces 'knowledge about the nature of conflict generally, the problem of perception, the processes of escalation, the confusion between role behavior and personality, the errors in costing objectives and other aspects of it'.

As a conflict management strategy aimed at the attitudinal-cognitive components of a conflict relationship, the entire process can be conceived as having two dimensions, (a) the understanding process, and (b) the solving process. The understanding process refers to the parties' efforts to attain an understanding of their interaction that is coherent, adequate, rational, and well-connected to their external environment. The solving process refers to a process of search through a space of alternative decisions, their evaluation and an agreement on a single, mutually-preferred alternative.

주제어: 지방자치단체, 지방의회, 갈등, 제3자, 갈등관리

Key Words: local self-government, local congress, conflict, the third party

Ⅰ. 서론

오늘날 도시, 환경, 자원, 에너지, 그리고 인간소외 문제 등은 모든 국가들이 당면하고 있는 난제들이다. 이들 문제들은 각각의 지역수준에서 해결하기에는 너무 어렵게 보이지만, 사실 어느 하나라도 지역을 빼놓고서 풀 수 없는 문제들이다. 과거 국가정책 결정과정에의 주민참여를 간과하거나 중요시 하지 않게 여겼던 때에는 크게 문제되지 않았던 지역적 사안조차도 지금에 이르러서 그런 문제들을 풀기 위해서는 '지방', '지역', 그리고 '자치' 등의 문제로 받아들이지 않으면 원만하게 해결될 수 없게 되었다.

지방자치를 실시한 이래로 지역이나 지방을 중시하는 움직임이 일어났고, 그러한 일련의 흐름을 '지방의 시대'라고 지칭할 수 있다. 이러한 지방의 시대가 새로운 정치, 경제, 문화적 조류를 형성하고 있다. 여기서 한 가지 중요한 점은 위에서 언급했던 여러 문제들을 포함하여, 국가적 차원이나 지역적 차원 모두에 있어서 지역이나 지방의 존중과 연결될 수밖에 없다는 점이다. 결국 지방의 시대가 아니면 안 된다는 것이다.

지방의 시대는, 설명하는 사람에 따라 그 내용이나 정의가 다양하겠지만, 지방의 자주성과 자립성을 존중하고 각 지방의 개성과 특성을 중히 여겨 모든 일을 '지방'에서 발견하고 또 지방에서 출발하는 것이라는 점에서는 거의 대부분이 동의할 수 있을 것이다. 즉 그러한 사고방식과 맥락 속에서 국가정책이든 지방정책이 결정되는 모든 과정들을 총칭해서 지방의 시대라고 할 수 있다.

지방의 시대라고 하는 표현 가운데에는 지방자치의 확대, 지역주민들의 定住 생활을 우선시 하는 모습으로서의 지역경제시스템의 확충, 새로운 지역주민의 연대와 생활환경 구축을 위한 커뮤니티(community) 활동, 그리고 지방문화의 복권과 지역문화의 창조 등의 내용들이 관통되고 있다(松原治郎 編著, 1980: 4).

이러한 지방의 시대라고 하는 흐름 속에서 도입된 지방자치제도가 일정한 지역을 기초로 하는 단체가 그 지역의 행정사무를 그 지역주민의 의사에 따라서 자기의 기관과 재원에 의하여 독자적으로 수행하는 행위라고 하는 본래의 취지에 맞게 기능하고 운용의 묘를 살려 지역주민들로부터 호응과 성원을 받아야 함에도 불구하고, 지방자치단체와 지방의회 간 갈등과 반목으로 도입 당시의 본래 취지를 망각한 채 지역주민들의 입장에서 보면 양자 간의 권력쟁투, 기 싸움, 자기 식구 감싸기 등으로 비추어지고 있어서 앞으로 지역주민들의 삶의 질 향상 차원에서도 양자 간의 갈등관리를 통해 발전적이고 효율적인 양자 간 관계로 회복되었으면 하는 바람을 본 논문의 의의로 삼고자 한다.

Ⅱ. 지방자치의 개념・목적・현대적 의의

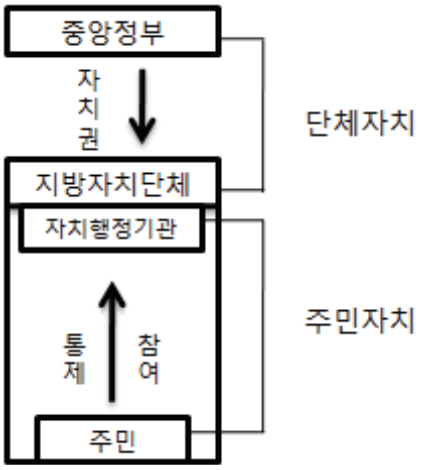
1. 지방자치의 개념

지방자치의 본래의 뜻을 있는 그대로 풀이해보면, '지방'의 일을 '스스로 다스리는 일'을 의미한다. '지방의 일'이란 지역의 제 문제, 지역의 행정, 그리고 지역의 정치 등을 가리킨다. '스스로 다스린다'는 것은 자기의 일을 남의 간섭 없이 자기의 의사와 자기의 힘으로 독자적・자율적으로 처리하는 것을 말한다. 결국 지방자치란 지방의 정치와 행정을 그 지방의 주민 또는 주민의 대표자를 통해서 자주적으로 처리하는 것을 말한다.

위에서 언급한 지방자치의 개념을 뒷받침하기 위해서는 자치권을 가지는 지역단체의 존재와 그 단체의 사무에 주민이 참여할 수 있는 길이 확보되어야 하며, 여기에는 두 가지 기본적 요소가 포함되어 있다. 하나는 '단체자치'의 요소이고, 또 다른 하나는 '주민자치'의 요소가 그것이다. 전자는 국가로부터 독립한 별개의 법인격을 가지는 지방자치단체가 그 자신의 목적과 의사를 가지고 그 의사를 결정하는 것, 결정한 의사대로 실행해 나가는 것 모두 독자의 기관에 의해서 행하는 것을 말한다. 이에 대해서 후자는 주민의 일상생활에 밀착된 지방행정을 국가가 정부기관에 의하지 않고 그 지역주민이 스스로 또는 그 대표자를 통하여 자기들의 의사와 책임 하에 행하는 것을 말한다.

단체자치와 주민자치 양자가 별개로 양립하는 것이 아니라 상호 밀접한 관련성을 가지고 있다. 하나는 지방자치의 무대인 지방자치단체가 국가로부터 독립해서 행하는 자치이며, 또 다른 하나는 지방자치의 주인공인 주민이 주체가 되어서 행함으로 이 양자가 결합되지 않으면 지방자치는 실현될 수 없다.

지방자치란 한 국가의 주권이라는 범위 내에서 생각할 수 있는 개념이다. 즉 불가침적이고 불가분적인 국가 주권의 범위 내에 존재하는 것이 지방자치이다. 또한 지역 내의 주민이 주체가 된다는 점을 빼놓을 수 없다. 주권을 보유하는 것이 국민 전체이고, 이들 국민 전체의 의사를 대변하기 위해 구성되는 것이 국가기관이다. 이에 비해 지방자치는 국가 내의 일정한 지역의 주민이 주체가 되어 공동의 복리 증진을 위하여 주민 스스로 업무를 처리하는 것이다. 따라서 지방자치는 지방분권과 함께 중앙집권과 반대되는 개념을 구성한다.



<그림 1> 단체자치와 주민자치

2. 지방자치의 목적

지방자치는 행정적 관점에서 볼 때 수직적 지방분권의 표시이며, 그것은 중앙정부에서 지방정부로의 행정적 권한의 이양 방식인 동시에 지방정부의 활동을 특정지역에 한정하는 방식이기도 하다. 지방자치의 한 가지 중요한 요인은 자치권, 즉 지역주민에 대해서 구속력을 가지는 각종 규제 또는 세칙을 제정하는 권한이며, 나아가서는 민주적 토대 위에서 지방자치정부가 조직되어야 한다는 점, 바꾸어 말하면 민선지방의회와 민선자치단체장을 가져야 한다는 것이다.

그러나 지방자치의 본래 취지를 십분 되살려내는 것은 위에서 언급한 것뿐만 아니라 지방정부가 주택・병원・학교・전력 등 공공시설을 건립할 수 있고, 중앙정부의 허가 없이도 그들 공공시설의 운영에 소요되는 경비를 충당하기 위해서 각종 세금을 징수할 수 있는 권한을 행사할 수 있어야 한다는 것이다.

지방자치를 실시하는 목적으로 정치적, 행정적, 그리고 사회・경제적 측면으로 간단하게 살펴보고자 한다(이종수・윤영진 외, 2002: 685-688).

1) 정치적 측면

첫째, 지방자치는 민주주의의 전제이며 그 실천원리로서 기능한다. 지방자치는 정치의 민주화를 구현하고 풀뿌리 민주주의를 실현함으로써 민주정치의 기초를 굳건히 한다.

둘째, 지방자치는 지역주민의 자치 능력과 민주적 양식을 배양하는 민주정치의 학교 및 민주정치의 수련장으로서의 역할을 다 한다.

셋째, 지방자치는 중앙정치의 전제화와 비능률적인 국가권력에 대한 제한적 기능을

할 수 있다. 지방자치는 중앙 정국의 불안정이나 혼란이 지방에까지 파급되는 것을 예방하거나 이를 최소화 해 주는 기능을 한다. 지방자치는 지방주민의 생활과 관련된 공공사무를 그들 스스로가 선출하여 구성한 지방자치단체를 통해 처리함으로써 주민의 의사와는 다르게 빈번히 교체되는 중앙정부의 정치적 소용돌이로부터 보호할 수 있다.

2) 행정적 측면

첫째, 지방자치는 수많은 지방의 다양한 지역적 특성에 부합하고, 주민들의 개별적, 집단적 요구에 적절히 부응할 수 있는 지역적 특성에 부합되는 행정을 가능하게 한다. 지방자치를 통해서 지역의 생태적·문화적 차이에 따라 발생하는 개별적이고 특수적인 지방행정 수요를 처리할 수 있다.

둘째, 지방자치는 지방의 이해관계 사항에 대해서는 지방자치단체에게 맡겨 주민들의 의사와 책임 하에 처리하도록 하고, 중앙정부는 국가 전체의 이해관계를 가진 국가적인 일에만 전념하게 할 수 있다.

셋째, 지방자치는 각 지방자치단체가 독자적으로 행정 활동을 수행하게 됨으로 그들은 나름대로 자기 지역에 적합하다고 판단되는 정책 및 사업 등을 자주적으로 실행할 수가 있다. 또한 중앙정부로서도 새로운 제도나 정책을 시행하려 할 경우, 이를 우선 적절한 지방자치단체에 시험적으로 실시해 본 다음 그 결과에 따라 전국적 시행 여부를 판단할 수 있다.

3) 사회·경제적 측면

첫째, 지방자치는 지역주민들의 숙원사업과 지역개발을 촉진시킴으로써 주민들의 소득증대와 생활향상에 기여한다. 지방자치는 지역의 고유한 특성을 살려 개발 보존함으로써 문화재의 보호와 관광자원의 개발을 촉진시키고, 그로 인한 주민 전체의 긍지를 고양시킬 뿐만 아니라 관광소득도 올릴 수 있다.

둘째, 지방자치는 오늘날에 와서 점차 약화되어 가고 있는 주민들의 향토애와 주민들의 공동체 의식을 함양시킬 수 있는 제도이다.

셋째, 지방자치는 지역 내 사회계층 간의 갈등을 완화시켜준다. 지방자치를 실시함으로써 지방의원 및 단체장 등 지역의 대표가 주민 간의 불화나 마찰 등을 조정해 주고, 지역 내 노사분규 해결에 주민대표가 적극 참여함으로써 주민사회의 다양한 갈등을 조정 해결할 수 있다.

넷째, 공공재의 특성상 중앙집권적 국가에서는 배분적 효율 면에서 문제가 있을 가능성이 높지만, 지방자치를 실시함으로써 이러한 문제를 완화시킬 가능성이 커진다.

3. 지방자치의 현대적 의의

지방자치는 오늘날 과학기술의 급속한 발달, 사회적·경제적 구조의 변화에 따라 고전적 의미의 지방자치 개념과 역할에도 어느 정도의 변화가 있다고 볼 수 있다. 첫째로 들 수 있는 것은 지방자치 의의의 변화이다. 지방자치의 터전이라고 할 수 있는 지역사회가 과거 靜的 공동사회(Gemeinschaft)이었다고 한다면, 오늘날에는 인간생활의 지역적 범위가 현저하게 확대되어 이전의 주민들 간의 지역적 연대의 약화로 인해 공동체 의식, 향토 의식, 그리고 지역연대감이 희박하게 되어가는 반면에 오히려 직업, 사상, 종교, 문화, 그리고 우호 등의 職緣的 의식이 증대되어 감에 따라서 지역주민의 의식 또한 이익 사회적 또는 시민 사회적(Gesellschaft)으로 변해가고 있다는 점이다. 또한 자치활동도 지역사회 중심에 더하여 직장을 중심으로 하는 직능사회나 대도시권이라고 하는 주변 지역사회에로 확대되고 있다. 오늘날과 같이 동적인 지역사회에 있어서 여전히 정적인 공동사회적 사고방식과 자치활동이 상존하고 있지만, 기능적 자치의 관점에서 바라볼 필요가 대두되었음을 부인하지 못하며, 자치행정도 이를 전제로 행해질 필요가 있다.

지방자치의 현대적 의의로 들 수 있는 두 번째는 신중앙집권화의 경향이다. 복지국가 건설이라는 차원에서 볼 때 사회복지적 기능의 중앙 집중과 재정적 지원에 대한 중앙정부의 지방자치단체에 대한 행정적 관여의 확대 등을 통하여 신중앙집권화의 현상이 나타나고 있다. 이러한 경향은 사회경제의 급속한 발전, 기술혁신과 정보혁명의 진전에 따른 행정의 광역화·대규모화·균질화와 고도화·기술화 등으로 가속화되고 있고, 이로 인해 지방자치단체와 중앙정부는 정부체제의 일부를 형성하는데 불과하고, 그러한 목적을 위해 가지는 하나의 유기체 또는 통합된 체제 내에서의 협력관계라고 볼 수도 있다.

국가행정과 자치행정은 서로 대립·상충하고 있는 것처럼 보일 수 있지만, 근본적으로는 국민복지 증진을 위한 조직방식의 문제로서 실제로는 양자가 복잡하게 얽혀 있으면서 오히려 전체로서의 행정에 대해 분담과 협동의 관계 속에 있다고 할 것이다. 바꿔 말하면, 중앙정부나 지방자치단체는 다 같이 국민 전체를 위한 목적을 실현시켜 가고자 하는 정치행정조직이다. 양자의 상호관계가 개개의 업무에 따라서, 그 당시의 상황에 따라서 가변적·탄력적인 것이 되어야 함에도 불구하고 형식적 지방자치의 추구에서 탈피하여 새로운 중앙집권화의 조류와 조화를 이루며, 전체 행정 가운데서 정당하게 자리 잡을 수 있는 실질적·합리적 지방자치의 확립에 그 방향이 맞춰져야 할 것이다.

Ⅲ. 갈등의 정의・유형・순기능과 역기능

1. 갈등 정의의 애매함

지난 수 십 년 동안에 걸쳐서 갈등의 정의는 연구자들 사이에서 매우 논쟁적인 주제가 되어 왔다. 연구자들이 적절한 정의를 찾고, 그 전개과정을 규정하고자 노력하고 있지만, 지금까지도 일의적이고 명확하며 객관적인 정의를 찾기란 쉬운 일이 아니다. 갈등은 다차원적이고 역동적이며, 인간들의 일 속에 늘 편재하여 있다. 갈등은 복잡 미묘하고, 이해하기 어려우며, 일반적으로 적절하게 정의할 수도 없는 어떤 한 현상이기 때문에, 대부분의 사람들은 갈등을 부정확하게 정의된 '사회적 갈등'과 관련하여 정의를 시도한다. 그렇기 때문에 갈등은 국가 간의 갈등에서부터 개인 간의 갈등에 이르는 매우 넓은 범위의 인간 현상을 포함하고 있다.

갈등이라는 용어를 사회적 세력 간의 명백한 충돌은 물론이고 다툼, 경쟁, 논쟁 및 긴장의 경우에도 사용하고 있다. 개개인의 구성원 집단 간의 모든 관계, 양립될 수 없는 목표의 차이, 예컨대, 가장 보편적 행태로서 두 경쟁자가 어느 한쪽에만 유용하거나 부분적으로 유용한 것을 얻고자 하는 욕구가 포함된다는 의미에서 사회적 갈등의 관계이다라고 할 수 있다(Schmit and Kochan, 1968: 360).

문제해결에 이용된 갈등의 정의는 매우 광범위하다. 갈등은 어떤 특별한 구조 내에 구축되는 것이 아니라, 관련된 집단 간 상호작용으로부터 진화한다. 그렇기 때문에 갈등은 상호작용적이다. 운명, 역사, 그리고 그 어떤 신도 갈등을 만들어내지 않는다. 개인들, 집단들, 그리고 국가들이 그것을 초래한다. 상호작용이 갈등을 만들어 내고, 갈등은 서로 수용할 수 있는 새로운 방법들과 해결책들을 찾도록 자극할 수 있다.

2. 갈등의 유형

갈등의 유형은 갈등 전문가들에 의해서 다양한 내용으로 분류되기 때문에 정형화하기가 매우 어렵다. 그러므로 본 논문에서 기술하게 되는 갈등의 유형도 그 한 예에 지나지 않는다.

조직 내의 주체 대상을 중심으로 보면 크게 개인적 갈등과 사회적 갈등으로 분류될 수 있다(Johnson, Monsen, Knowles, and Saxberg, 1977: 197-209). 먼저 개인적 갈등은 개인의 내면적인 상태 및 성격문제를 말한다. 여기에는 욕구좌절로부터 생기는 갈등, 둘 이상의 동기가 서로를 차단시켜 발생하는 목표갈등, 주어진 역할 속의 역동적 관계에서 생기는 역할갈등, 의사결정에 따른 갈등 등이 포함된다. 사회적 갈등은 사회라고 하는

큰 체제 속에서 야기되는 개인 간, 집단 내, 집단 간의 갈등을 말한다.

<표 1> 갈등의 유형

갈등유형	내 용		
개인적 갈등	욕구좌절로 인한 갈등	개인의 욕구좌절은 동기화된 기대가 목표에 접근할 즈음 어떤 장애요인에 의해 저지당할 때 생기는데, 그 목표 달성의 여부에 대해 생긴다.	
	목표갈등: 둘 이상의 동기가 서로를 차단시켜 발생한다	접근-접근갈등	어떤 사람이 긍정가의 두 목표 사이에서 겪는 갈등
		접근-회피갈등	어떤 사람이 肯定價와 不定價를 동시에 내포한 목표에 직면할 때 겪는 갈등
		회피-회피갈등	어떤 사람이 부정가의 두 목표 사이에 겪는 갈등
	역할갈등	개인-역할갈등	개인의 가치와 욕구가 역할담당자의 기대와 상충되는 경우 발생
		역할 간 갈등	동일한 개인이 맡은 두 가지 이상의 역할기대가 양립되지 못한 경우 발생
		전달자 간 갈등	상이한 역할담당자가 상충되는 기대를 주는 경우 발생
		전달자 내 갈등	동일한 역할담당자가 상충되는 기대를 주는 경우 발생
	의사결정갈등	의사결정 할 때 겪는 갈등	
사회적 갈등	개인 간 갈등	한 사람 이상의 개인 간에 발생하는 갈등	
	집단 간 갈등	집단 간에 발생하는 갈등	
	조직 간 갈등	수직적 갈등	조직의 권한계층 간에 발생
		수평적 갈등	어떤 조직계층의 동일 수준에서 활동하는 사람이나 집단 간에 발생
		라인-스텝 갈등	라인과 스텝 대표자들이 그들의 업무관계에서의 실재적인 문제에 불일치하므로 발생
		역할갈등	양립될 수 없는 기대가 동시에 한 직위에 주어질 때 발생

자료: 장동운(1997: 40-51)의 내용을 표로 정리함.

갈등의 유형은 또한 갈등 현상에 따라 개인적 갈등, 조직 갈등, 그리고 조직 간 갈등으로 크게 세 가지로 분류하기도 한다. 개인적 갈등은 개인이 자신과 관련하여 의사결정을

하게 될 때 겪게 되는 갈등을 말한다. 조직 갈등은 조직 내에 존재하는 개인적 또는 집단 갈등을 말한다. 조직 내 갈등은 조직이나 집단 내 갈등을 말한다.

3. 갈등의 순기능과 역기능

갈등의 순기능 또는 긍정적 기능과 역기능 또는 부정적 기능을 정의하기란 매우 쉽다. 전자는 구성원들 모두가 갈등으로 인해 얻은 결과에 만족하다고 느끼고 생각하는 경우이며, 반면에 후자는 구성원 모두가 갈등으로 인해 잃은 결과 때문에 불만족스럽게 느끼고 생각하는 경우이다.

갈등의 순기능과 역기능으로 언급할 수 있는 것으로는 다음과 같다(장동운, 1997: 55-58). 먼저 순기능으로서 갈등은 실제적 문제의 소재를 분명케 한다, 갈등은 기술혁신을 촉진한다, 집단 간 갈등은 그 집단을 결속시킨다, 갈등은 카타르시스(catharsis)로서의 역할을 한다, 갈등관리는 집단 간 관계를 공고히 한다 등을 들 수 있다. 역기능으로서 갈등은 첫째, 각 집단 내의 변화 차원에서, 집단응집력이 강화된다, 집단은 과업지향성을 띤다, 지시적 리더십이 강화된다, 조직구조가 이전보다 경직화 된다, 집단의 단합이 강조 된다 등을 들 수 있으며, 둘째, 집단 간의 변화 차원에서, 해당집단은 서로에 대해서 적대시한다, 지각이 왜곡된다, 커뮤니케이션이 감소된다, 해당집단은 두 가지 기준을 적용한다 등을 들 수 있다.

갈등이 개별적 개인의 정서적 편안함을 위협할 수도 있고, 갈등이 개인적 발전에 있어서 긍정적 요인이 될 수도 있다. 갈등의 긍정적 또는 부정적 기능을 조직의 관점에서 살펴볼 때에는 조직의 생산성, 안정성, 그리고 적응성을 고려해야 한다. 조직의 생산성, 안정성, 그리고 적응성 이 세 가지가 전적으로 양립될 수 있는 것은 아니다. 어떤 조직에서는 산출의 양을 위해 산출의 질을 희생시킬 수 있고 또는 그 반대의 경우를 취할 수도 있다. 그렇기 때문에 갈등은 조직에 순기능일 수도 있고 동시에 역기능적일 수도 있다(Pondy, 1967: 308).

Ⅳ. 지방자치단체와 지방의회 간 갈등관리 모형

1. 갈등 에피소드의 역동성과 제 단계

갈등을 역동적 과정으로 간주한다면 보다 쉽게 이해할 수 있다. 조직 내에서 둘 또는 그 이상의 개인들 간의 갈등 관계를 갈등 에피소드의 전후관련성으로 분석할 수 있다.

각각의 갈등 에피소드는 어떤 갈등 잠재성에 의해 특징되는 조건들로 시작한다. 수많은 요인들에 따라서 갈등하는 당사자들의 행동에서 다양한 갈등적 특징이 나타난다. 각각의 에피소드나 갈등을 겪는 사람들은 계속되는 에피소드의 과정에 영향을 미치는 후유증을 남긴다.

갈등 에피소드의 전체 관계는 여건, 영향, 인식, 그리고 행동에 대한 어떤 안정적 인면에 의해서 특징화 될 수 있다. 그것은 또한 이들 특징들에 있어서 경향에 의해 특징화 될 수 있다. 갈등 에피소드는 무질서 상태에 대한 점진적 가속화로 생각될 수 있다. 만약에 선택이 의사결정의 정점에 있다면, 유추에 따라, 공개적인 전쟁이나 공격은 갈등 에피소드의 정점이다.

갈등 에피소드의 다섯 단계 과정을 간단하게나마 살펴봄으로써 이해의 폭을 넓힐 수 있다(Pondy, 1967: 300-306)

1) 잠재적 갈등단계(latent conflict stage)

폰디는 모든 갈등의 에피소드는 잠재적 갈등단계로부터 시작된다고 말한다. 이 단계에서 기본적인 세 가지 요소가 존재하는데, 그것은 희소자원에 대한 경쟁, 자치의 추구, 그리고 하위 목표들 간의 상이성이 그것이다. 이러한 세 가지 요소로 인한 갈등이 아직 표출되지 않고 잠재되어 있을 뿐이나, 언제라도 갈등으로 표출될 가능성을 내재하고 있다.

2) 지각적 갈등단계(perceived conflict stage)

폰디는 위에서 언급한 세 가지 잠재적 갈등요인이 존재하지 않는다고 하더라도 갈등은 지각될 수 있다고 하였는데, 그것은 의사소통의 단절이나 서로 상대방의 위치에 대한 오해가 있을 경우이다. 그는 또한 갈등의 인지에 제한을 가할 수 있는 두 가지 중요한 메카니즘으로 억제 메카니즘과 주의 강조 메카니즘을 들고 있다. 전자는 조직 가치보다는 개인에게 관련된 갈등에 더 적용할 수 있으며, 후자는 개인적 가치보다는 조직행동에 더 관련된다.

3) 감응적 갈등단계(felt conflict stage)

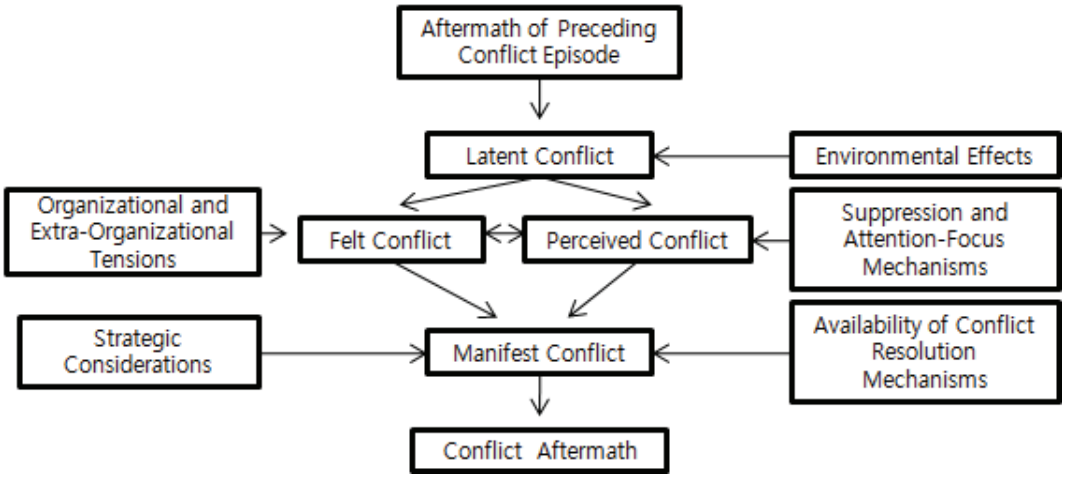
사람들이 갈등의 근원을 지각한다고 하더라도, 그러한 차이가 개성화·내면화 되지 않는다면 갈등은 일어나지 않는다. 갈등이 발생하기 위해서는 각 집단 구성원들이 갈등관계와 그들 각자가 조직의 최상의 이익을 무시하는 승리에 너무 전념하게 되는 경우 내재된 자아를 갖게 되어 가끔 불화가 생긴다.

4) 표명적 갈등단계(manifest conflict stage)

이 단계에서는 제 3자도 알아차릴 수 있도록 공개적 언행과 행동으로 반응하게 되는데, 간혹 본래 의도와는 다르게 과격하게 반응할 수도 있어 더 큰 갈등으로 증폭되기도 한다. 이 단계의 가장 유용한 정의는, 행위자의 마음속에서, 행동을 함으로써 최소한 다른 참여자들의 목표를 포기하게끔 하는 것이다.

5) 갈등 후유증(conflict aftermath)

폰디는 갈등이 그에 직면한 구성원들 모두에 의해서 만족스럽게 해결된다면 협동적 관계로 나아갈 수 있고, 갈등이 해소되지 않거나 억압된다면 더욱 악화되고 심각한 형태로 폭발하게 된다고 지적하고 있다. 갈등의 산물이 계속적 갈등이나 협조의 원동력이 된다는 것이 갈등의 후유증이다.



자료: Pondy(1967: 306)

<그림 2> 갈등 에피소드의 역동성

2. 지방자치단체와 지방의회 간 갈등관리 모형

조직 간 갈등의 관리기법으로 거론되는 모형은 여러 가지가 있다. 갈등상태에 있는 각 부문이나 집단이 다 같이 동의할 수 있는 공통된 상위목표를 발견하는 것(상위의 공동목적설정), 어느 집단이나 개인이 자신의 욕구와 권리를 주장함과 동시에 타인(또는 상대 집단)의 권리도 인정하는 상황에서 내려진 결정을 양자가 모두 수용하는 타협, 갈등관계에 있는 두 집단의 대면적 회합에 의해 갈등을 줄이는데 활용하는 문제해결법, 상위권한계층이 하위집단 수용 명령하여 갈등을 제거하는 전제적 명령, 조직의 커뮤니케이

션 채널을 잘 활용함으로써 갈등을 자극・해소하는 방법, 갈등관계에 있는 두 집단에 공통되는 적을 설정함으로써 양자 간 갈등을 극복하는 방법(공동적의 설정), 기존의 집단 구성원들과 상당히 다른 태도・가치관・배경을 가진 외부인사를 기본 집단의 구성으로 가입시켜 침체된 집단을 자극시키는 방법(외부인사의 초빙) 등이 있다(강신규・이기돈 외, 2007: 480-482).

예츠는 갈등관리의 기법으로 다음의 것들을 거론하고 있다(Yates, 1985: 131-145). 갈등상태의 양자에게 갈등 해결 리더는 대화 중 중립적인 언어사용하기, 갈등상태에 있는 양자 간의 관점과 정중함의 규범 설정, 갈등상태에 있는 양자 간의 관점에서 문제를 밝히기, 적대적 심리상태로의 진전을 미리 막기, 모든 의사결정 게임에서 승자 독식을 피하기, 갈등상태에 있는 양자 간에 논의와 설전 가운데 있었던 적대감, 모욕, 의심, 그리고 불신 등에 대해서 분명히 하기, 영향 받는 모든 집단들을 포함시키기, 정보에 대한 전적인 접근을 제공하기, 커뮤니케이션 채널을 유지하기 등이다.

본 논문에서는, 위에서 언급하고 있는 갈등관리기법 등을 포함해서 Bercovitch(1984: 19-34)가 제시하고 있는 제3자 개입 또는 조정[1] 모형을 위주로 서울시와 서울시 의회의 무상급식문제로 인한 갈등해결의 방법을 모색하고자 한다.

1) 서울시와 서울시 의회 간 무상급식에 관한 갈등 사례

2010년 6월 2일 지방선거 당시 한나라당 출신인 오세훈 서울시장 후보가 재선에 성공하였으나, 서울시 의회 의석의 과반수 넘게 차지하게 된 민주당과 진보 성향의 서울시 교육감이 당선되었다. 서울시는 소외계층을 대상으로 하는 제한적 무상급식을 시행 중에 있었으나, 서울시 의회의 다수당이 된 민주당과 서울시 교육감은 전면 무상급식을 주장하였다. 서울시는 8%에 불과한 무상급식 대상을 30%까지 단계적으로 확대하도록 하겠다고 주장을 폈으며, 최대 하위 50%까지는 무상급식을 할 수 있다는 입장을 보이고 있었다. 그러나 2011년 1월 6일 서울시 의회는 서울시와 한나라당의 반대에도 불구하고 의장 직권으로 무상급식조례안을 통과시켰다. 이에 서울시는 서울시 의회 민주당 의원들이 단독으로 처리한 무상급식조례안의 공포를 거부함과 동시에 법원에 무효소송을 내기로 하였고, 이에 서울시 의회는 익일 시의회 의장의 직권으로 공포했다. 그러자 서울시는 무상급식조례안에 대해 무효소송을 제기했다.

---

1) 갈등상태에서 제3자는 갈등해결 과정에서 갖는 '통제력의 정도'에 따라서 알선(facilitation), 조정(mediation), 그리고 중재(arbitration)로 구분할 수 있는데, 알선자는 특별한 권한이 없고 갈등해결을 위한 제안이나 타협안을 만들 수 없으며 분위기 조성을 위해 노력할 뿐이다. 조정자는 갈등문제에 관한 전문적 지식을 갖고 갈등당사자들의 요구와 이익에 가능한 한 만족시키려고 하며, 갈등당사자들 상호 간의 타협과 협력에 의해 갈등해결을 위한 토론, 제안 및 타협안을 독자적으로 제시할 수 있다. 중재자는 갈등의 종결을 위한 결정권과 책임을 갖고 있으며, 중재안을 만들고 갈등당사자들로 하여금 수용할 것을 강제할 수 있다. 본 논문에서 '조정'은 알선, 조정, 그리고 중재를 다 포함하는 포괄적 의미로 쓰고자 한다.

2) 제3자 조정에 의한 갈등관리

어떤 사회적 차원에서건 간에 갈등은 가치에 대한 것이다. 개인, 집단, 그리고 국가는 그들이 추구하고자 하는 어떤 가치와 목표를 알고 있다. 그러한 가치와 목표는 희소하거나 물리적 가치(예컨대 영토) 또는 만져서 알 수 없는 가치일 수도 있다. 달성하고자 하는 가치들을 이루지 못하는 상황에 직면할 때 그들 스스로 갈등의 상태를 인지하게 되며, 그들을 둘러싸고 있는 환경에 대한 반응과 행동의 선택은 문제와 가치에 대한 그들 자신들의 주관적인 인지 위에 기반을 둔다. 갈등당사자들 간에 존재하는 조건들에 대한 그들의 인식은 갈등의 발생 가능성을 높이기도 하고 감소시킬 수도 있다.

(1) 갈등관리에 있어서 제3자

갈등이나 문제해결을 위한 접근은 상호작용적이고 인지적 가정 위에 기초를 두고 있다. 갈등이나 문제해결을 위한 접근은 무상급식에 대한 서울시와 서울시 의회 간 스스로의 갈등관리 노력에 어떤 투입이나 방향을 제시하고자 하는 제3자의 활동과 존재 위에 기반을 두고 있다고 볼 수 있다. 제3자는 서울시와 서울시 의회 간 무상급식에 대한 맞부딪침으로부터 무상급식으로 인한 갈등을 해결하려는 형태로 활용될 수 있다. 갈등당사자 간의 갈등해결의 필요성을 강조하고, 기폭제와 조정자로서 행동하는 제3자가 갈등의 본질에 대한 지식, 인식의 문제, 갈등 가속화의 과정들을 도입할 때 제3자의 갈등으로부터 갈등해결을 위한 전환이 가능해진다.

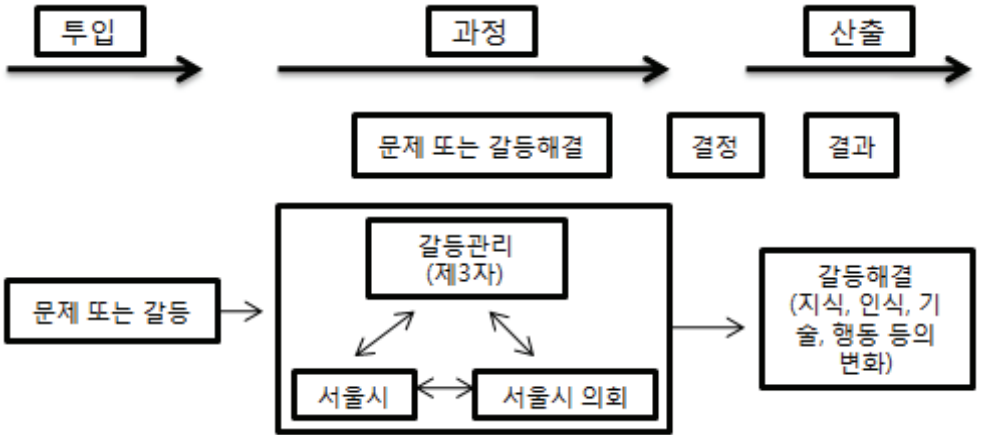
문제나 갈등해결에 대한 기본적인 생각은 광범위한 촉진적·분석적 기능을 수행하는 제3자는 갈등당사자들인 서울시와 서울시 의회 자신들의 갈등관리의 외연 확대 이상이다. 제3자는 서울시와 서울시 의회 간 갈등인식, 의사결정의 본질, 양자 간 상호작용의 바로 그 구조를 변화시키기 위해 디자인된 어떤 투입이다. 서울시와 서울시 의회, 그리고 중재자 간의 관계는 다음의 <그림 3>으로 나타낼 수 있다.

(2) 서울시와 서울시 의회 간 무상급식에 의한 갈등

'서울시는 8%에 불과한 무상급식 대상을 30%까지 단계적으로 확대하도록 하겠다고 주장을 폈으며, 최대 하위 50%까지는 무상급식을 할 수 있다는 입장을 보이고 있었던 것에 비해서 서울시 의회의 다수당이 된 민주당과 서울시 교육감은 전면 무상급식을 주장하였고, 2011년 1월 6일 서울시 의회는 서울시와 한나라당의 반대에도 불구하고 의장직권으로 무상급식조례안을 통과시켰다.'라고 하는 갈등 사례에서 볼 수 있듯이, 갈등당사자인 서울시와 서울시 의회 간 관점, 태도, 그리고 인식 상의 불일치가 갈등을 촉발하였다.

서울시가 서울시 의회에, 또는 서울시 의회가 서울시에 각각 다른 집요할 정도로 달라

붙어 있는 신념체계의 존재로 말미암아 경쟁이 격화되어 가고, 승자 아니면 패자라고 하는 형태의 갈등관리에 매달리게 한다. 즉 '서울시는 8%에 불과한 무상급식 대상을 30%까지 단계적으로 확대하도록 하겠다', '최대 하위 50%까지는 무상급식을 할 수 있다' 등의 신념체계나 한나라당 소속의 서울시장의 정치적 신념 및 정책으로 하여금 한 치도 물러설 수 없게 하고 있고, 이에 반해서 '서울시 의회의 다수당이 된 민주당과 서울시 교육감은 전면 무상급식을 주장'하고 있어서 이들 또한 민주당의 정책이나 정강, 그리고 진보 교육감의 정치적 성향 등이 얽혀서 한 치의 양보도 생각하고 있지 않다.



<그림 3> 제3자에 의한 문제나 갈등해결 조정

(3) 서울시와 서울시 의회 간 무상급식에 의한 갈등의 효과적인 관리와 해결

효과적인 갈등관리는 어떻게 하면 사회적으로 공유된 신념체계를 자극하고, 서울시와 서울시 의회 간 무상급식에 관련하여 현저하게 두드러지는 분명한 차이점을 감소시킬 수 있는가에 있다. 서울시와 서울시 의회(양자) 간 무상급식에 관련하여 인식된 차이점을 최소화시킬 수 있는 방법은 접촉, 커뮤니케이션, 그리고 공통의 문제로서 무상급식을 알려고 하는 아주 간단한 수단을 통해서이다.

무상급식과 관련한 갈등 속에서 그 갈등을 그저 단지 문제로 볼 것이 아니라 '해결될 수 있는 문제'로 초점을 맞추게 되면 여러 면에서 양자 간에 도움이 될 수 있다. 갈등을 해결될 수 있는 문제로 인식하는 경우 양자로 하여금 운명론이나 결정론의 올가미로부터 벗어나 양자 간 갈등해결과 관련하여 새로운 '인지 지도'를 제공받는 셈이 될 수 있다.

양자 간에 인지된 도전에 대한 적당한 행동 반응을 궁리하게 도와주는 것이 제3자 조정자의 중요한 업무 가운데 하나이다. 갈등 상호작용에 대한 문제해결의 이용을 확대하는 속에서, 이러한 과정의 성공은 양자가 가지고 있는 사회적 기술과 능력, 양자의 증가

된 민감성, 그리고 해결될 수 있는 문제로서의 갈등을 이해하는 것에 달려있다. 그것은 또한 이용 가능한 정보를 자유롭게 탐색하려는 의지와 만족할 만한 해결을 찾고자 하는 양자의 바람에 크게 좌우된다. 양자는 동등한 가치를 가지며, 의견의 차이가 갈등을 일으키는 것이 아니라 오히려 도움이 될 수 있으며, 서로가 서로에 대해서 신뢰할 만한 가치가 있고, 양자가 가지고 있는 에너지를 서로의 갈등을 부추기고 복잡하게 얽히게 하는 곳에 쏟을 것이 아니라 문제가 되고 있는 갈등해결에 돌려지게 해야 한다는 등의 양자의 신념이 매우 중요하다.

갈등관리 전략은 갈등관계에 대한 태도와 인지적 구성요소를 겨냥하고 있기 때문에 전체 과정은 두 가지 주요 차원, 즉 이해과정과 해결과정으로 이해될 수 있다. 먼저 이해과정은 양자를 둘러싸고 있는 외부환경에 대해 응집적, 합리적, 그리고 잘 연결되어 있는 양자 간 상호작용의 이해를 얻기 위한 양자의 노력을 지칭한다. 그리고 해결과정은 대안적 의사결정, 유일하고 서로 선호하는 대안에 대한 그들의 평가와 합의를 통한 탐색의 과정을 지칭한다.

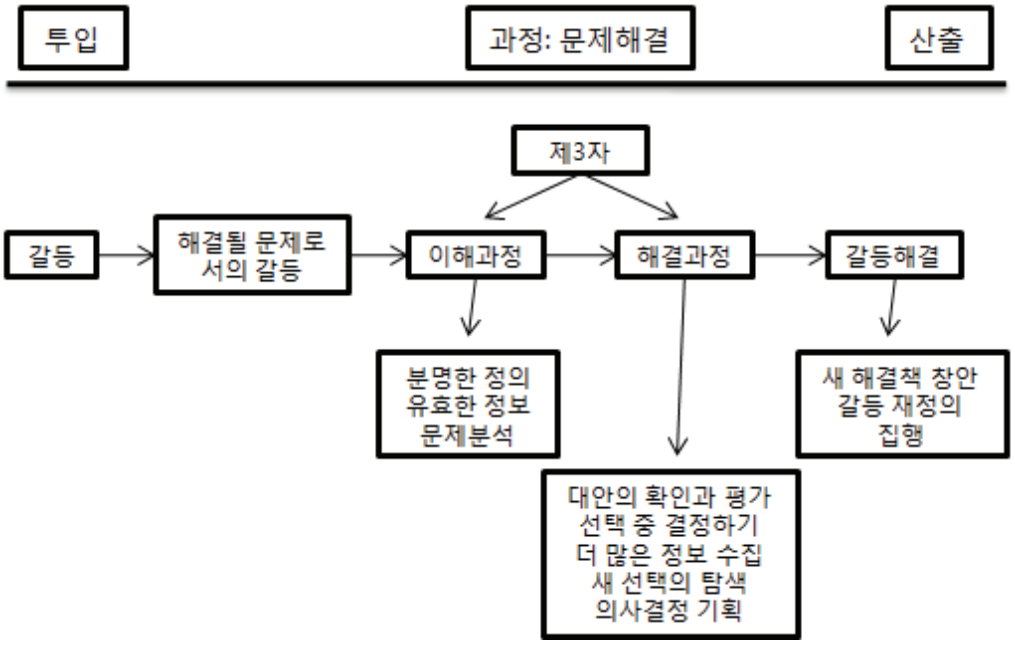
양자가 가지고 있는 갈등은 이해될 수 있는 문제이기 때문에 양자는 갈등상황을 왜곡시킬 수도 있는 커뮤니케이션의 어떤 장애물들을 뛰어넘어야 하며, 스트레스 상황 하에서도 정확하게 인지해야 할 뿐만 아니라 양자가 서로 자신의 생각과 걱정을 토로할 수 있는 용기를 가져야 한다. 일단 문제의 궤적이 정확하게 인식되고 양자가 관심을 가지고 있는 갈등에 합의가 확보되면, 양자의 노력은 원인을 찾아내고 행동의 과정에 초점이 맞춰져야 한다. 이러한 과정을 통해서 제3자는 효과적인 갈등관리의 요구 조항들에 양자가 민감하게 반응하도록 하고, 실마리를 제공하며, 양자의 견해를 분명하게 표출하도록 부추기며, 정보창출의 근원으로 양자를 이용할 수 있다. 전체적으로 살펴본 이러한 다양한 측면들을 <그림 4>로 나타낼 수 있다.

Ⅴ. 결론

제3자는 갈등당사자들이 승리 아니면 패배라고 하는 단지 두 가지 가운데 어느 하나만이 갈등해결책이라고 인식하지 않도록 확신을 주는 것에 관심을 두어야 한다. 그렇기 때문에 갈등당사자들로 하여금 공통적인 구조적 문제에 대한 인식을 증가시킬 수 있도록 정보를 끌어내고 의문들에 대해 물어야봐야 한다. 그러므로 제3자는 공통의 문제에 대한 인식을 증가시키고 잘못 인식해왔던 문제들과 입장들을 분명하게 밝히는 것이 모든 중재 전략에 있어서 핵심임을 알아야 한다.

성공적인 갈등관리에 있어서 가장 중요한 측면 가운데 하나는 갈등당사자들의 인식,

기대, 그리고 선택을 잘 이해할 수 있는 능력이다. 제3자는 계속해서 문제들을 요약 설명하고, 입장을 재천명하며, 긍정적인 정보 등을 유포함으로써 이미 인식된 상충성을 감소시킬 수 있다. 그렇게 하여 형성된 인식된 공명성은 갈등당사자들로 하여금 역할의 유연성, 적응성, 그리고 혁신적 변화가 가능토록 해준다.



<그림 4> 문제해결과 제3자 조정

또한 갈등해결은 겪어서 알아가는 과정으로 봐야하는데, 개인, 집단, 그리고 조직 간 갈등 모두에게 있어서 그 과정은 갈등이론과 임파워먼트(empowerment)[2]에 그 기초를 두고 있는 것에 기반을 두고 있다. 임파워먼트에 기초를 두고 있는 갈등관리는 사람들로 하여금 자신들이 주체가 되고, 그들 각자의 인생의 삶을 형성할 뿐만 아니라, 개개인의 삶의 총체적 모습이 사회의 역사가 된다는 것에 눈을 돌리게 하여 결국 갈등해결의 단초를 찾는데 크게 도움이 될 수 있다.

갈등관리와 해결에 있어서 제3자는 임파워먼트의 중요성을 인식하는 한편 오랜 기간 동안의 광범위한 갈등관련 지식의 축적과 갈등관리의 여러 기술이나 기법들에 대해 정

2) 임파워먼트는 부하에게 권한 공유와 격려를 통해 힘을 실어주어 나타나는 마음의 상태인데, 종업원들에게 자신의 가치에 대한 의미를 부여하고, 자신의 직무능력 향상에 의한 자신감, 직장과 자신이 하나라고 하는 공동체 의식, 그리고 자신의 일을 스스로 수행함으로써 느끼는 즐거움 등이 복합된 태도로 나타난다. 따라서 오늘날 유연한 수평적 구조와 구성원의 참여 및 자율이 보장되는 참여적 조직문화 속에서 임파워먼트 리더십은 매우 중요한 의의를 가진다. 임파워먼트 리더십은 권한을 하급자에게 줄수록 오히려 자신의 영향력이 증대된다는 자신감을 가지고 직무 권한을 하급자와 공유하여 하급자들이 자율적 의사결정으로 업무상의 혁신을 이루도록 촉진한다.

통할 것이 필요하다. 갈등해결에 대한 이러한 전문직주의는 사회통제의 형태로서가 아니라 머물러 있는 현재의 상태를 변화시키려는 보다 과한 시도로 봐야하며, 그러한 과정 속에서 폭력을 줄이고, 갈등을 약화시킬 수 있다. 결국 갈등해결은 사회통제의 수단이 결코 아니고, 우리 모두의 일상적 삶에 실제적인 평화를 가져다주는 데에 도움이 될 수 있다.

<참고문헌>

강신규・이기돈 외. (2007).「조직행동론」.

이종수・윤영진 외. (2002).「새 행정학」. 대영문화사.

장동운. (1997).「갈등관리」. 무역경영사.

松原治郎編著. (1980).「地域의 復權」. 學陽書房.

Bercovitch, Jacob. (1984). *Social Conflict and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution.* Boulder : J. C. B Mohr.

Johnson, Richard A., Monsen, Joseph R., Knowles, Henry P., and Saxberg, Borje O. (1977). *Management Systems and Society.* Goodyear Publishing Company, Inc.

Pondy, Louis R. (1967). Organization Conflict: Concepts and Models. *Administra Science Quarterly.* 12(2): 300-306

Schellenderg, James A. (1982). *The Science of Conflict.* Oxford: Oxford University Press.

Schmit, Stuat M. and Kochan, Tomas A. (1968). Conflict Toward Conceptual Clarity. *Administrative Science Quarterly.* 3: 350-367

Yates, Douglas. (1895). *The Politics of Management: Exploring the Inner Working of Public and Private Organizations.* San Francisco: Jossey-Bass Inc.

접수일(2010년 06월 10일)

수정일자(2010년 06월 25일)

게재확정일(2010년 07월 15일)

THE KOREAN LOCAL ADMINISTRATION REVIEW

Vol.7 No.1 August 2010

CONTENTS

A Study on the Main Factors Affecting the Results of Negotiation / Jae-Young Hwang ····· 1

A Study on the Types of Corruption by Elected Local Executive Officers / Ye-Seung Kim ····· 19

A Study on Local Government's Participation in the Legislative Process. / Hoon-Cheol, Jang · Duk-Soon, Yang ····· 39

A Study to Invigorate the Furniture Industry : Based on the Area of the Northern Kyonggi-Do / Hwan-Chul Kim ····· 59

A Study on the Developing Strategies for Local Governments Brand Value : The Case Of Uijeongbu-City / Won-Sub Chung · Won-Hee Chung ····· 71

A Case Study on Conflict Progress of Military : The case of Jeju Naval Base Project / Kim Gangmin ····· 95

Strategies to Foster Community Business and Social Enterprise in Local Area / Don-Min, Yeum ····· 111

A Case Study on Human-Made Disaster Accidents : Focusing on the Petroleum Chemical Industry / Chul-In Jang ····· 135

A Study on Model for Conflict Management between Local Self-Government and Local Congress / Jae-Gyu, Choi ····· 153

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(혼글 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, 오른0) 내어쓰기 25 줄간격 160%
각주	9	보통	양쪽혼합	줄간격 130%

목차의 계층을 나타내는 기호체계: Ⅰ. 1. 1) (1) ① 순서

중국논문의 경우 한글에서 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, 게재가(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 마련하는 데 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 고

장, 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)
정주영 (충주대학교)
홍성만 (안양대학교)

『한국지방행정학보』 제7권 제1호

2010년 8월 25일 인쇄
2010년 8월 31일 발생

발 행 인 박 수 영
편 집 인 편집위원회

발 행 처 한국지방행정학회
전화 : 041-660-1282
018-601-5139
인 쇄 처 미래미디어

(비매품) ISSN 1738-6098