

ISSN 1738-6098

韓國地方行政學報

THE KOREAN LOCAL ADMINISTRATION REVIEW

第 11 卷 第 2 號

韓國地方行政學會

2014. 12

2013-2014년도 한국지방행정학회 임원

고문 : 박수영 ((사)지역발전포럼)

회장단

회 장 : 염돈민(강원발전연구원)
 학술부회장 : 이상엽(한서대학교)
 지역부회장 : 이상용(한국지방행정연구원),
 이경원(제주대학교),
 박광덕(세명대학교)

운영위원회

연구기획위원장 : 이기종(KISTEP)
 총무위원장 : 홍성우(대진대학교)
 편집위원장 : 김광구(경희대학교)
 섭외홍보위원장 : 김진옥(해전대학교)

연구기획위원회

위원장 : 이기종(KISTEP)
 위 원 : 양덕순(제주대학교), 배수호(성균관대학교), 이효(한국지방행정연구원), 유희숙(대림대학교),
 심문보(한서대학교), 김선엽(경희사이버대학교), 황재영(대림대학교), 문성진(인하대학교),
 이동규(동아대학교)

총무위원회

위원장 : 홍성우(대진대학교)
 위 원 : 양기근(원광대학교), 정원희(대진대학교), 김예승(대림대학교), 김주경(경희대학교)

편집위원회

위원장 : 김광구(경희대학교)
 위 원 : 강창민(제주발전연구원), 김도형(California State Polytec Univ., Pomona), 이동규(동아대학교),
 심미승(전남대학교), 유근환(대구과학대학교), 정주용(한국교통대학교), 홍성우(대진대학교),
 홍성만(안양대학교)

섭외홍보위원회

위원장 : 김진옥(해전대학교)
 위 원 : 김환철(경민대학교), 강창민(제주발전연구원), 김강민(단국대학교), 오정석(SH도시연구소)

감사 배정환(한서대학교), 명성준(경상대학교)

이사

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

목 차

지방자치단체 재정지출 정향의 영향요인에 관한 연구 윤인주	1
Educational Diffusion and Uneven Regional Development : The Case of South Korea Chang Yu Hong	23
지역일자리 목표공시제의 성과와 결정요인 분석 : 대구광역시를 사례로 안성조	43
절차적 정책합리성 제고를 위한 시민참여형 도시계획 사례분석 : 서울플랜 2030을 중심으로 홍성우·허 훈	61
Modeling The Effects of Oregon's Transportation Planning Rule on Land Use Development Patterns and Traffic Congestion: An Agent-Based Simulation with NetLogo April Cutter Ki Hong Kim	83

일제강점기 지방단체의 운영구조 분석 : 광주의 공문서를 중심으로 윤현석·강재호	105
노인학대서비스의 효과적 전달에 관한 연구 : 국가 및 지방자치단체 등 유관기관 간 협력을 중심으로 이연호·김태영	131
Do Attitudes Moderate the Built Environment Impact on Bicycling Commuting? Findings from the 2009 National Household Travel Survey from the United States Andy Hong	155
지방교육재정의 주요쟁점과 향후 정책방안 최영출·김민희	173
제주특별자치도 읍면동 공무원 직무스트레스가 고객지향성에 미치는 영향 연구 윤원수·강창민·양덕순	215
CONTENTS	233

지방자치단체 재정지출 정향의 영향요인에 관한 연구

A Study on Factors Affecting the Orientations of Local Governments' Financial Expenditures

윤 인 주 (한국정책평가연구원 연구위원)

Abstract

In Joo Yoon

The purpose of this study is to analyse policy orientation of the nation's local governments on the issue of development and distribution since the establishment of local self-government system and what factors affected such an orientation. As for analytical method, we have employed Logit regression analysis. Orientation, a dependent variable, is defined in terms of the ratio between social development expenditure and economic development expenditure, and the independent variable, which explains factors affecting such orientation, was derived in reference to preceding studies that analyzed determinants of local government expenditure. And for differentiation from preceding studies, career and pledges of the local governments' head were utilized as variables that illustrate their characteristics.

As a result of the analysis, per capita local tax and rate of workers in manufacturing industry in the area turned out to affect development-oriented local governments. Distribution-oriented local governments turned out to be affected significantly by financial self-reliance ratio only in 2009 out of 3 target years for analysis. Ultimately, it can be inferred that development orientation of local governments reflects local environment, but welfare orientation is determined by obligatory subsidy expenditure by the central government.

Due to an increase in interest on free welfare socially, local governments are expected to shoulder more burden in the future. However, in order to accomplish 'efficient local management', which is the purpose and objective of local self-government system, measures should be taken to lessen the burden of obligatory expenditure of local governments and ensure the right of self-governance on financial revenue and expenditure.

주제어: 지방정부의 방향, 지방재정 지출의 결정요인, 지방재정

Keywords: Orientation of local government, determinants of local financial expenditure, local government budget, career, pledge

I. 서론

주민투표에 의한 자치단체장이 선출된 1995년 이후 지방자치제에 대한 많은 연구가 진행되었다. 초기 연구는 지방자치제의 의의와 우리나라의 환경적 요인에 따른 지방자치제의 한계 등이 언급되어 왔으나, 20여년이 지난 지금은 지방정부 내 자치단체장과 지방의회와의 관계, 지방자치제 이후 지역경제수준의 변화, 지방선거에 대한 분석, 지방재정에 관한 연구 등이 진행되고 있다.

이 중 지방재정에 관한 연구는 중앙정부에 의한 보편적 복지제도가 확대되면서 최근 활발히 연구되고 있는 분야로 주로 재정지출의 항목별 비중을 통해 지방자치단체의 개발과 분배에 관한 이념을 분석하거나 재정결정론적 관점에서 2005년¹⁾ 이후 급증한 사회복지예산에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 분석하고 있다.

그러나 예산을 기준으로 분석한 정향연구는 각각 개발과 분배에 대해 각각 분석하기 때문에 각 영향요인이 개발과 분배에 어떠한 영향을 미치는지 동시에 비교하기가 어렵다. 지방재정결정요인에 관한 연구는 어떠한 요인이 자치단체의 재정지출 방향에 영향을 미치는지를 확인하기 보다는 이미 중앙정부에 의해 복지예산이 증가하였다는 전제 하에 복지분야를 대상으로 결정요인을 분석하고 있다는 한계가 있다. 내용면에 있어서도 수도권과 영·호남 등 분석의 대상범위만 다를 뿐 각 연구별로 결정요인의 차별화는 보이지 못하고 있다. 즉, 지방자치단체의 재정결정에 관한 요인이 매우 부분적으로 이루어져 전반적 재정지출정향에 관심을 가지지 못하거나 제도와 개인적 특성을 동시에 고려하지 못하는 한계를 지녔다(정진현, 2003; 김경령, 2010).

지방정부의 예산은 '자치단체장의 예산'이라고 할 만큼(이준원, 1999; 박광국 외, 2000 재인용) 자치단체장이 지방자치단체의 재정지출구조에 많은 영향을 미치지만(김경령, 2010) 분석 요인에서 자치단체장을 설명하는 변수는 학력이나 연령 등의 수준에 그치고 있다.

이에 본 연구는 그간 언급되어온 재정결정요인들 뿐 아니라 자치단체장의 경력과 공약이라는 새로운 영향요인을 추가하여 각 요인이 지방자치단체의 재정지출의 정향에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보고 그 결과에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 경력과 선거공약을 활용하는 것은 경력은 자치단체장의 정치철학에 영향을 미치는 요인으로 지역내 총생산 등과 같은 지역사회의 경제수준이나(김예승·김광구, 2010), 사회복지지출에 영향을 미친다(노우영·최성락, 2007)는 선행연구에 기인한다. 이뿐 아니라, 이들 요인은 최근 선거에서 미치는 영향력이 점차 커지고 있기 때문이다. 후보자는 본인 혹은 상대방의

1) 2005년이 분석기간에서 기준이 되는 것은 2003년 사회복지법이 개정되고(이승철, 2012), 지방분권 차원에서 복지시설건립 등 주요 복지사업이 지방정부로 이양되었기 때문이다.

경력을 언급하며 유권자에 호소하는 상황이 자주 발생하고²⁾ 선거공약은 매니페스토 운동과 같은 공약선거의 움직임과 자기 합목적적인 유권자의 후보자선택기준으로서 중요성이 언급되고 있다.

II. 이론적 논의

1. 지방재정지출의 정향

정향(定向)이란 사전적으로 “① 방향을 정함, ② 일정한 방향성을 가짐”으로 정의된다. 행정학에서는 정향에 대해 재정지출을 근거로 개발과 분배에 관한 이분법적 관점(배인명, 2000; 정연택·이명숙, 2007; 김리라, 2009; 김경령, 2010; 안성민; 2014 등)에서 연구한다³⁾. 지방재정지출이란 지방자치단체의 기능을 수행하는데 소요되는 비용으로서 흔히 지방세출, 공공경비, 공공지출 등과 동일한 의미로 사용되며, 예산을 지출측면에서 파악한 것이다(정연택·이명숙, 2007). 재정지출을 주요 분석대상으로 삼는 것은 정부의 정책은 대부분 재정지출을 수반하므로 재정지출분석은 정부의 정책정향에 대한 유용한 측정수단이기 때문이다(김경령, 2010). 이들은 전체 예산 중 사회개발비(사회보장비, 사회복지비 등)와 경제개발비의 비율을 근거로 자치단체가 개발에 집중하는지 혹은 분배에 집중하는지 파악하고 있다. 이는 1995년 시행된 지방자치제도의 실시는 ‘지방 사정을 더 잘 아는 지방자치단체가 지역발전에 있어 더 효율적일 것이다’라는 논리가 묻어있기(배인명, 2000) 때문이다. 이 논리에 의하면 지방자치단체는 해당 지역에 대한 여건과 환경을 고려하여 성장에 집중할지 혹은 분배에 집중할지 선택할 수 있다.

성장과 분배에 대한 논의는 국가단위에서 많이 연구되었지만, 분석범위를 국가가 아닌 지방으로 세분화 한다면 성장과 분배의 효과는 보다 확연히 나타난다. 왜냐하면 지방자치단체는 중앙정부와 달리 지역개발을 위해 다른 지방자치단체와 경쟁 관계에 놓이기 때문이다(Tibeout, 1956; Peterson, 1981). 국가단위와 마찬가지로 지방단위에서 성장과 분배에 관한 논의는 어느 가치에 중점을 두었는가에 따라 두 가지로 나뉜다.

성장 중심의 정책이 우선시될 것이라는 주장은 지방자치단체장 선거의 특성상 재선을 노리는 자치단체장이나, 당선을 노리는 후보자들이 인기영합주의에 기초하여 선심성 개

2) 중앙정치인 출신이나 중앙부처의 고위공무원 출신 후보자는 지역개발을 위한 예산확보나 중앙정치와의 협상 등에서 자신들의 경력과 경험을 내세우며 상대 후보보다 우위에 있다고 주장한다.

3) 연구자에 따라 정향이라는 용어대신 성향(안성민, 2014)이나 경향(황경수·고태호, 2005)등으로 표현되기도 한다. 포괄적 범위에서 이들을 정향에 관한 연구로 포함시키더라도 지방재정을 분석하면서 정향이라는 용어를 사용하는 연구는 그다지 많지 않다.

발공약을 남발하기 때문에 자연스레 지방자치단체는 성장과 개발중심으로 치우친다는 것이다. 지방자치제도의 실시가 지방정부의 사회복지정책이나 재분배정책을 강화하였는지 혹은 약화시켰는지에 대한 논의는 외국에서도 진행되고 있는데 가장 대표적 학자인 Peterson(1981)은 도시한계론에서 지방정부의 자율성이 확보되면 지방정부는 경제성장을 위하여 개발정책을 강화하지만 재분배정책은 약화시킬 것이라 지적하였다. 또한 분배정책은 전체 인원이 아닌 저소득층 특정인원을 대상으로 진행하기 때문에 별도의 세원을 필요로 한다. 따라서 지역의 소득원이 되는 기업이 지역을 이탈하고, 주변 빈곤층이 해당 지역으로 밀집되어 지역경제에 악영향을 미친다고 보고 있다.

반면, 분배 정책이 우선시될 것이라는 진영은, 주민의 소득수준이 일정수준 도달해있으면, 환경오염과 물질만능주의를 유발하는 경제성장보다는 교육/거주환경 개선과 같은 '인간다운 삶'을 추구하는 재분배 정책에 더 많은 관심을 두기 때문에 지방자치제의 실시는 분배 정책에 더 많은 역량을 집중할 것이라 주장한다.

종합하면 지방정부의 재정지출은 지방정부의 활동이 수치로 표현된 것이며, 지방정부가 하는 사업의 종류와 우선순위의 표현이자 지출의 변수를 밝혀주는 것(김덕준, 2010b)으로 지역주민요구나 환경적 요인들이 모두 반영되어 결정되기 때문에 해당지자체의 정향을 간접적으로 표현해주는 것이라 하겠다. 본 연구에서는 전체 예산 중 경제개발비가 높으면 개발정향, 사회개발비가 높으면 분배정향으로 분류하도록 한다.

2. 지방재정지출결정요인

재정결정론에 관한 결정요인에 대해 손희준(1999)을 비롯한 선행연구들은 사회경제적 결정이론, 정치적 결정이론, 점증주의 이론, 재정능력 이론으로 설명하고 있다.

사회경제적 결정이론은 주로 경제학과 재정학자들이 주장하는 것으로 예산결정자가 결정하는 지출규모와 수준은 지방정부를 둘러싸고 있는 환경적 요인에 의해 결정된다고 본다. 이들은 다양한 사회경제적 변수와 인구변수들이 사용되기 때문에 인구학적 모형이라고도 한다(손희준, 1999). 이와 관련된 가장 고전적인 이론은 바그너 법칙으로 공공부문과 서구의 산업화된 국가에서 경제가 발전함에 따라 공공부문의 절대적 규모와 상대적 규모가 모두 팽창한다고 주장하고 있다. 그러나 바그너 법칙은 국가지출의 발전에 대한 장기적인 예측을 하기 위한 직관에 의한 것이라는 점에서 방법론 상 결정적인 문제를 내포하고 있다는 지적이 있다(이순배, 2002). 이들은 다양한 사회경제적 요인을 중심으로 회귀분석을 실시하였는데 지방재정지출에 가장 강력한 영향을 미치는 요인은 주민 1인당 소득, 도시화정도, 인구밀도 등 3가지 요인을 들었다.

정치적 결정이론은 예산의 지출규모와 수준에 있어 정치적 변수의 중요성을 강조하는

것으로 주로 정당과 관련된 변수들이 많이 포함되기 때문에 정당효과모형이라고도 한다(김덕준, 2010b). 이 모형의 지지자들은 지배정당의 이념, 다수당의 규모, 잔여집권기간 등과 같은 정치적 변수들이 다른 종류의 사회경제적 변수들과 더불어 지방정부 재정지출 수준의 결정에 있어 중요한 역할을 할 뿐만 아니라 정치과정이 재정지출정책산출을 설명하는데 있어 가장 중요한 요소라고 주장하였다(손희준, 1999). 여기에서 정치과정이란 정치인들의 지역주민에 대한 일종의 책임으로써 Key-Lockard모형에서는 정치참여와 후보간 경쟁률이 높을수록, 지방정부의 정책결정자가 지역주민의 의사에 민감하게 반응하여 특히 사회복지분야의 지출수준을 증대시킬 것으로 가정한다(남궁근, 1994; 손희준, 1999 재인용).

점증주의 이론은 매우 다양하게 정의되고 있으나 특정한 연도의 재정지출수준은 전년도 지출수준의 일정한 비율로 결정된다는 것이다(김덕준, 2010b). 점증주의 이론에 대해 국내 연구 중 강병구(2005)는 1990년부터 95년까지 광역자치단체의 일반행정비를 제외한 5개 세출항목의 경우 동일한 세출항목 내에서 과거지출의 영향을 받았지만 상이한 세출항목 간에는 영향을 받지 않았다고 주장하면서 이는 전년의 예산규모보다는 조세수입과 보조금의 증대에 의해 조달된 것이라 주장하였다. 김덕주(2012)는 1인당 경제개발비, 사회보장비에 관한 영향요인을 분석하였는데 이 두 개의 지출액의 결정요인은 동일한 요인들로 구성되어 있지만 특히 점증적 요소인 전년도 지출액과 인구 천명당 공무원 수가 가장 큰 영향을 미치는 것을 확인하였다.

마지막으로 재정능력이론이란 지방정부의 재정지출수준과 가장 관계가 깊은 변수는 지방정부의 재정능력으로 정부예산결정의 제약조건이며, 주민들의 자주재원부담이 클수록 지출수준은 높을 것이라고 가정하고 있다. 이외에도 지방정부는 중앙정부의 주요 기능을 수행하는 기관으로 사회복지의 결정에 관해 제한된 역량을 가질 수 밖에 없다는 집행기관(대리인) 이론이 있다.

3. 공약

선거에서 유권자들은 자신의 이해관계와 가장 부합된 후보자들을 선택하고, 당선된 후보자는 재선을 위하여 자신을 지지한 유권자들의 이해관계를 위해 최선의 노력을 다한다. 그리고 후보자와 유권자간 이 이해관계를 담은 것이 바로 공약이다. 공약은 유권자들의 선호와 이익을 담아 후보자를 지지하게 하고(김세균 편, 2003), 당선된 이후 유권자와의 신뢰관계를 계속 유지하는 수단의 역할을 한다(김병식, 2002; 정주용, 2011 재인용).

우리나라는 지방자치제 이후 지역개발이 선거에서 매우 중요하게 다루어지고 있다. 지방자치제도 실시이후 모든 지역은 지역개발을 통해 세수를 증대시키고, 이를 바탕으로 지

역주민들의 전반적인 삶의 질을 향상시키고자 노력한다. 또한 주민들도 지역개발을 통한 소득증대를 희망하고 있다. 이 때문에 지방자치제도 실시이후 지역개발의제는 정치인들에게 승리의 상징처럼 인식되었고, 이러한 상황은 정당의 이념적 가치를 초월해 지역개발의제를 공약으로 채택하도록 유도하고 있다. 특히, 지역개발의 성과가 미미함에도 불구하고, 지역개발사업은 최우선 과제로 선정되는 경향을 보인다(정문기·오수길, 2008; 정주용 2011 재인용). 이는 지방에서는 성장(개발)이 분배보다 상징적이라는 사실을 시사한다. 많은 선행연구들이 제시하는 공약에 관한 정의도 ‘주민과의 약속으로 ①지역을 발전시켜 ②주민의 삶의 질을 향상시키고...(이해중, 2003)’와 같이 성장이 먼저 제시되고, 이후 분배가 제시된다. 종합해보면 공약은 후보자가 ‘만약 제가 당선된다라면...’이라는 가정 하에 4년간 지방자치단체 운영에 관한 이념을 반영하는 것으로 우리나라 지방선거에서의 공약은 상징성이 높은 지역개발을 중심으로 구성되었다고 볼 수 있다.

이처럼 공약은 지방선거에서 중요하게 인식되고 있지만, 그 반대의 논리도 존재한다. 김진하(2010)는 2010년 6·2지방선거에서도 지역의 현안보다는 북풍(천안함), 노풍(고노무현 대통령 서거 1주기), 세종시 수정안, MB정권 심판론 등이 정치권과 언론의 화두였고, 실현가능한 공약 경쟁의 메니페스토 운동은 2006년 지방선거에 비해 오히려 주목을 받지 못하였다고 주장하였다.

지역주의로 인해 공약이 무시된다는 주장 역시 존재한다(이대회, 2007). 우리나라의 지역주의는 3김 시대 영남, 호남, 충청으로 대표되었으나, 3김 시대 이후 충청권은 특정 정당에 대한 지지가 사라지면서 선거결과에 대한 캐스팅보트로 탈바꿈되었다. 현재 지역주의는 영·호남으로 대표되는데 지방선거 뿐 아니라, 대선이나 총선에서도 특정지역에 뿌리는 둔 특정정당이 압도적으로 승리하는 양상이 여전히 진행되고 있다.

4. 경력

최근 지방자치단체장의 개인적 특성 중 관심을 두고 연구하는 변수는 ‘경력’이다. 이들 연구는 경력은 자치단체장으로서 가치관에 가장 큰 영향을 주는 요인으로 보고 있으며, 주로 지방자치단체장의 이전 경력이 지방자치단체의 예산결정이나 지역경제에 미치는 영향에 대하여 분석한다.

노우영·최성락(2007)은 민선 1·2기를 연임한 143개 지방자치단체장의 주요 경력을 행정가형, 경영가형, 정치가형으로 분류하고 이들 간 사회복지비 지출의 차이를 살펴보았다. 김예승(2010)은 232개 지방자치단체장의 경력을 행정가, 정치가, 경영가, 전문가로 구분하여 각 유형이 지방자치단체의 지역경제 성장과 부패에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보았다. 이외에도 김경령(2010)과 연보라(2011)가 지방재정지출의 영향요인과 관련

한 연구에서 단체장이라는 변수를 활용하였다.

연구자의 목적이나 연구관에 따라 다소 차이는 있지만 경력에 관한 분류는 주로 행정가, 정치가, 경영가로 분류된다. 이는 한때 일본에서 유행한 단체장 자질론과 유사한 것으로(임승빈·이재성, 2005; 박영규·김성준, 2008 재인용), 이들의 역할이나 특성은 연구마다 조금씩 다르지만 각 유형별 특성과 역할을 비교적 자세히 기술한 이동우(2009)의 연구를 인용하여 간략히 정리하면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 자치단체장의 유형별 의미와 시사점

유형	의미	시사점
정치가	대외교섭 능력, 주민통합 능력	사회통합능력이 중요
행정가	변화에 대응하고 변동을 적극적으로 유도하는 발전유도 능력	소속 공무원들에 대한 개혁, 자치제도의 발전 등을 유도
경영가	직접 수익사업을 경영함으로써 재정확충을 도모	지역 내의 발전을 도모
정책가	지역발전을 위한 비전 제시 및 환경분석 능력	특정 유형이라기보다는 가치로서의 자치단체장으로서의 역량을 설명

이동우(2009)는 자치단체장의 유형을 이렇게 나누면서도 사실 상 1인의 자치단체장은 모든 유형을 역할을 수행해야 할 것이라 주장하였다. 반면 정준표(2006)는 지방자치는 행정이고 경영이기도 하지만 더 중요하게 정치로 보기도 하였다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구의 범위

본 연구는 지방자치제에서 재정결정문에 관한 다양한 변수를 활용하여 분석함으로써 지방자치의 재정지출정향에 영향을 미치는 요인을 확인하는 것으로 목적으로 한다. 이를 위해 연구범위를 다음과 같이 설정하였다

첫째, 연구의 공간적 범위는 서울·인천·경기 등 수도권 기초지방자치단체로 설정하였다. 고혜진 외(2014)의 연구에서와 같이 이들 지역은 재정자립도가 높아 예산편성 및 사업에 있어 어느 정도 재량권을 발휘할 수 있는 지역이다. 또한 정치적으로 영호남에 비해 경기·강원·충청지방은 상대적으로 지방색이 약해진 것으로 나타났다. 특히 충청권은 주요 선거에서 선거결과를 미리 예측해보는 캐스팅 보트의 역할을 수행하고 있는 것으로 보고되고

있다. 다만 지역의 소득수준을 고려할 때 충청도와 강원도는 1차 산업의 의존도가 높아 당 연 개발중심의 공약으로 구성되었을 것으로 판단되므로, 분석결과의 객관성에 한계가 존재 한다. 결국 수도권은 중앙정부에 대한 심판대로서의 역할은 피할 수 없지만, 성장일변도에 서 벗어나 분배에 관한 관점의 등장, 다양한 산업구조와 자기합목적적 의식에 의해 후보자 를 선택하려는 새로운 세대의 중심지역 이라는 점을 종합적으로 고려한 선택이었다. 또한 방법론적 측면에서도 충분한 사례 수를 확보할 수 있다는 점도 중요한 부분이다.

둘째, 시간적 범위로 2006년 제4회 전국 지방선거를 대상으로 하였다. 이는 후보자의 공약이행여부에 관한 평가인 매니페스토 운동이 한국에서 본격적으로 적용된 선거이기 때문이다. 매니페스토 운동으로 인해 각 정당은 소속후보자의 공약에 대한 검증절차가 강 화되었고, 당선이후에도 선거관리위원회에 후보자의 공약에 대한 사항을 정리하여 제출 하는 등 선거에서 공약관리의 중요성이 강조되었다. 예산결정에 관한 요인은 당해 연도를 기준으로 $t-1$ 년도로 설정하였다. 이는 당해 연도 예산의 결정기준이 전년도 경제상황 등 을 반영한다는 선행연구들(오철호 외, 2012; 윤성채, 2014⁴⁾)에 의한 것이다. 또한 분 석대상연도는 보편적 복지가 강조되기 시작한 2013년 이전이어서 상대적으로 중앙정부 에 의한 복지예산의 부담분도 적었을 것이다.

셋째, 내용적 범위로 재정결정론과 관련된 선행연구들을 적극 활용하되 새로운 영향 요인으로 자치단체장의 경력과 선거공약을 추가하도록 한다. 자치단체장의 경력에 관한 사항은 대체로 행정가/정치가/경영가로 분류된다. 본 연구 역시 이러한 기준으로 분류하 도록 한다. 공약과 예산에 대한 분류는 사회개발비와 경제개발비를 기준으로 한다. 사회개 발비는 보건, 교육, 문화, 복지부분 등을, 경제개발비는 국토, 도로개발 부분 등의 예산을 말한다. 우리나라의 예산체계는 2007년까지는 사회개발비와 경제개발비로 분류되었지만, 2008년부터는 예산프로그램분류에 따라 분류되었다. 세부적으로 사회개발비는 교육/문화 및 관광/환경보호/사회복지/보건 등이 포함되며, 경제개발비에는 농림해양수산/산업·중소 기업/수송 및 교통/국토 및 지역개발/과학기술 등이 포함된 것으로 분류한다. 이들에 대한 분류기준 및 내용은 Peterson의 도시한계론에서 제시한 분류기준과 비교적 일치한다.

2. 연구 방법

본 연구의 목적을 달성하기 위한 구체적인 연구방법으로 선행연구 분석과 실증분석을 병행하였다. 먼저 선행연구를 통해 지방재정결정에 영향을 미치는 요인과 지방자치제도의 의의, 우리나라의 지방자치의 연혁·평가, 지방단위에서의 성장과 분배, 지방선거와 공

4) 윤성채(2014)의 경우 전년도 예산이 금년도 예산에 영향을 미친다는 점증주의 이론에 한하여 제시된 것이다.

약과의 관계 등에 대해 검토·분석하였다.

실증 분석은 66개 수도권 기초지방자치단체 예산정향에 영향을 미치는 요인들을 분석하였는데 기존 재정결정론에 근거한 영향요인을 포함하여 자치단체장의 경력, 선거공약이라는 새로운 요인을 추가하였다. 이를 위해 분류기준이 명확하지 않은 자치단체장의 경력과 선거공약의 분류를 실시하였다. 그리고 분류결과가 합리적으로 받아들일만한 수준인지 확인하기 위해 전체 모집단이 되는 66개 자치단체장과 329개 선거공약을 발췌하여 신뢰도 및 일치도 분석을 실시하였다.

지방정부의 재정지출정향에 영향을 미치는 요인에 대해 내용분석(Contents analysis) 절차에 따라 도출된 공약 점수 및 정향, 자치단체장의 경력, 그리고 선행연구를 통해 도출된 예산에 미치는 주요 영향요인으로 자치단체장의 개인적 특성 및 1인당 지방세, 재정자립도 등 주요 변수를 선정한 후 로짓회귀분석을 실시하였다.

3. 변수 설정 및 조작적 정의

본 연구는 기존 모형과 선행연구들의 연구결과에 근거하여 다음과 같은 변수를 설정하였다. 특히 재정결정모형과 관련하여 각 모형별 선행연구에서 검증된 자료를 사용하였는데 이러한 분류는 여러 선행연구 중 김덕준(2010b)의 연구모형의 독립변수 선정과도 유사한 측면이 있다.

그러나 본 연구는 지방재정결정요인에 관한 지방자치단체장의 개인적 특성을 영향요인으로 설정하였다는 점에서 차별성이 있다. 개인적 특성은 연령, 학력, 연임여부, 소속정당, 성별, 자치단체장의 소속정당과 지방의회 다수당 간의 지배구조 등으로 설정하였다.

우선 종속변수가 되는 예산정향은 지방재정연감에서 발췌하였다. 예산정향은 지방자치단체의 예산을 기준으로 전체 예산금액 중 사회개발비와 경제개발비의 비중으로 분류하였다. 예산자료를 활용한 것은 예산자료가 결산자료에 비해 기초자치단체의 정책의지가 비교적 잘 반영된다는 점(하능식·구찬동, 2012) 때문이다.

1인당 지방세는 해당지방자치단체 내 주민이 내는 지방세를 의미한다. 지방세의 납부금액이 많을수록 지방자치단체의 재정자립도가 높아지고 그만큼 지방자치단체의 재정적 자율성이 커질 것이다(조현호 외, 2013). 다만 지방세는 국세에 비해 절대금액이 적고, 부동산침체 등으로 인해 세수원이 적었다는 점을 감안해야 한다. 지역내 총생산과 1인당 지방세는 상관관계가 높아 다중공성선 문제가 발생할 수 있고, 지역 내 주민의 수준은 1인당 지방세가 설명력이 높으므로 1인당 지방세만을 변수로 활용하도록 한다.

〈표 2〉 재정결정모형별 도출변수

모형 (종속변수)	재정결정 모형	변수명 (독립변수)	대상연도	출처
예산정향 (Budget) t = 2008, 2009, 2010 0 = 개발 1 = 분배	사회경제적 결정이론	1인당 지방세	t-1	통계청
		제조업종사자비율		
		노령인구비율		
		장애인비율		
	점증주의 이론	공무원 수	2006	중앙선거관 리위원회
	재정능력 이론	인구, 재정자립도		
	경력	경력		
	공약	공약		
개인적 특성	학력, 소속정당 등	2006		

제조업을 중심으로 한 2차 산업은 토지중심의 생산인프라구축, 노동력 유입 등의 효과가 있어 지방세를 확보하는데 가장 효율적인 사업이다. 따라서 지방자치단체는 경제개발비 비중을 높여 도로 등 산업관련 인프라 시설을 구축하여 기업의 유입을 높이려 할 것이다. 이러한 인프라 구축은 제조업유치에 특히 효과가 큰 것으로 알려져 있다(한국농어촌공사 보고서, 2012). 지역내총생산 중 2차 산업의 비중은 이러한 지방자치단체의 노력을 간접적으로 대리하는 변수로 본 연구에서는 전체 종사자 중 제조업종사자수의 비율로 측정하였다.

지역 내 노령인구 비율은 최근 이슈화되고 있는 고령화 시대에 맞춰 각 지방자치단체의 노령연금지급, 노인일자리창출, 노인회관건립 등 노인복지에 관련된 지출에 영향을 미치는 것으로 나타난다. 이 연구에서 노령인구비율은 지역의 65세 이상 인구의 비율로 설정하였다.

장애인비율 역시 지방자치단체의 복지비 지출에 영향을 미치는 요인으로 원래는 장애 등급 및 유형에 따라 지원되는 내용이 다르지만, 현재 이러한 세부내용까지 분류한 자료는 없었다. 따라서 전체 등급에 해당하는 모든 인원에 대해 해당지역의 인구수 대비 비율로 측정하였다.

공무원 수는 연구자의 견해에 따라 정치행정적요소로 분류되기도 하고 점증주의적 요소로 분류되기도 한다. 제도적 본 연구에서는 공무원의 신분보장으로 인한 낮은 이직성 등을 이유로 점증주의적 요소로 분류하였다. 공무원 수는 관료의 역할이 기초지자체의 예산지출 결정에서 어떻게 나타나는 지 확인하기 위함이다. 또한 공무원의 지대추구행위가 나타난다면 공무원 수 증가가 복지지출 확대를 초래할 가능성이 있을 것이다(고혜진 외, 2014).

인구는 지방세원을 확보하는 가장 중요한 요소 중 하나로 규모의 효과를 발생시켜 세출 수준의 증가를 가져오고 경비지출의 구조를 변화시키며, 지역의 공공서비스에 대한 새로운 수요의 창출을 가져올 수 있다(신용무, 2011). 즉, 인구는 복지수요의 변화에 영향을 미칠 것으로 판단된다(조현호 외, 2013) 또한 각 지방자치단체는 외부(타지방자치단체)

로부터 인구의 유입을 위해 노인복지, 교육 등 복지지출을 늘리는 요인이 될 것이며, 인구 수는 이러한 관점에서 지방자치단체에 차년도 예산편성에 관한 시사점을 제공할 것이다.

재정자립도는 재정적 요인에서 가장 많이 사용되는 변수로 전체 세입 중 자체세입(지방세의 세외수입)이 차지하는 비중으로서 자치단체 재정자립 기반의 정도를 나타내며 기초자치단체인 시·군·구 모두 이용이 가능하다는 장점이 있다(하능식·구찬동, 2012). 또한 재정자주도에 비해 지방의 자율적 재정운영 능력을 보다 정확히 반영할 수 있다(고혜진 외, 2014).

경력은 각 지방자치단체장이 스스로 선거관리위원회에 제출한 자료를 근거로 분류하도록 하는데, 이는 본인들이 느끼기에 삶의 가치가 가장 많이 반영된 경력을 우선순위로 적었을 것으로 판단되기 때문이다. 다만, 연임 자치단체장의 경우 연임에 대한 경력을 기준으로 하지 않고 최초 자치단체장으로 당선되기 바로 전 직업이나 경력으로 유형을 분류하도록 한다.

공약은 개발점수와 분배점수를 활용하여 구성하였는데 각 후보자가 선거관리위원회에 제출한 5개의 공약에 대해 5점 척도로 배점하여 이들 간의 점수를 비교한 후 공약의 정향을 정하도록 하였다.

4. 모형 구성

위에서 설명한 종속변수, 독립변수를 바탕으로 본 연구에서 설정한 모형을 예측방정식의 형태로 나타내면 다음의 <그림 1>과 같다.

$$Y_{it} = \alpha_i + D_1 Career_i + D_2 Career_i + D_1 Promiserate_i + D_1 PromiseNo_i + \beta_1 Personal Tax_{i,t-1} + \beta_2 Pop_{i,t-1} + \beta_3 OldPeople_{i,t-1} + \dots \epsilon$$

(단, $i = 1, 2, 3, \dots$ 66개 수도권 지방자치단체, $t =$ 당해 연도 예산 정향)

<그림 1> 분석 모형 설정

예산은 미래에 대한 투자와 현재에 대한 소비를 의미하며 현재의 환경을 기반으로 한다. 따라서 차년도 예산에 영향을 미치는 요인에 대해 시차(time lag)를 적용해야 한다. 즉, 종속변수의 연도는 2008년~2010년이지만, 이를 결정하는 외부환경적 요인은 최소 1년 이전에 인식 1인당 지방세, 지역내 총생산액 중 2차산업 비율, 재정자립도, 지역 내 65세 이상 노령인구 등은 $t-1$ 기, 개발공약은 2006년 지방선거가 치러졌기 때문에 $t-2$ 기의 시차변수 형태로 분석하도록 한다. 다만, 패널분석을 실시할 경우 본 연구의 주요 변수로 선정한 공약이 단체장 취임 후 어느 시점에서 발휘되는지 명확하게 판단할 수 없기 때문에 각 연도별로 분석을 나누어서 실시하도록 한다.

IV. 분석결과

1. 경력 및 공약에 관한 신뢰도 및 일치도

모형을 분석하기에 앞서 지방자치단체장의 경력과 공약에 관한 분류가 타당한지를 먼저 검증하였다. 연구자가 객관적으로 자료를 분류하였다고 하더라도 개인적 직관과 같은 편향(Bias)에 의해 분류결과는 신뢰성 측면에서 문제가 제기될 수 있기 때문이다. 이러한 문제를 해결하고자 내용분석(Content Analysis)중 Cohen's Kappa값과 Fleiss Kappa값을 활용하여 측정하였다.

우선 경력에 관한 분류는 본 연구자 이외 경영학을 전공한 1인의 도움을 받아 총 2인의 분류결과를 비교하였는데 다음의 <표 3>과 같이 결과가 도출되었다.

<표 3> Holsti값(일치도) 및 Cohen's Kappa 값(신뢰도)

구분			단순일치비율
Holsti	공약의 분류	A-B	0.82
Cohen's Kappa			0.70

선거공약의 분류에 대해서는 각각 지역경제와 사회복지를 전공한 2인에게 의뢰하여 일치도 및 신뢰수준을 확인하였다. 단 3인 이상의 경우에는 Cohen's Kappa값이 아닌 Fleiss Kappa값으로 측정하여야 하는데 다음의 <표 4>와 같은 결과가 도출되었다. 두 개의 분류 모두 적정수준(0.75)이상 이어서, 연구자의 분류 결과를 영향요인으로 사용하여도 무방한 것으로 나타났다.

<표 4> Holsti값(일치도) 및 Fleiss's Kappa값(신뢰도)

구분			단순일치비율
Holsti	공약의 분류	A-B	0.85
		A-C	0.875
Fleiss Kappa for 3 raters			0.9608(표준오차 0.0949)

2. 회귀분석 결과

1) 상관관계 분석

분석에 앞서 모형의 증명과정에서 발생할 수 있는 다중공선성의 문제를 해결하기 위해 변수 간 상관관계 분석을 실시하여 상관관계가 높은 변수는 제외하였다. 일반적으로 회귀

분석에서는 분산팽창지수(VIF)를 통해 다중공선성을 확인하지만 로짓분석은 주로 상관관계분석을 통해 확인한다.

상관관계는 <표 5>와 같이 분석되었으며, 각 연도별 상관관계분석에서 장애인비율과 노령인구비율, 공무원수와 인구수의 상관계수가 모두 0.8이상으로 높게 나타났다. 따라서 이들 중 장애인비율과 공무원수를 제외하고 변수의 조작적 정의가 명확하고 상대적으로 변수의 중요성에서 높다고 판단되는 노령인구비율과 인구수 변수를 선정하여 분석하였다.

<표 5> 변수 간 상관관계 분석

연도	변수	1인당 지방세	인구수	노령 인구비율	장애인 비율	재정 자립도	제조업 종사자비율	공무원수
'07	1인당지방세	1						
	인구수	-.175	1					
	노령인구비율	.254(*)	-.574(**)	1				
	장애인비율	.185	-.561(**)	.801(**)	1			
	재정자립도	.439(**)	.412(**)	-.427(**)	-.634(**)	1		
	제조업종사자비율	.258(*)	-.091	-.143	.219	-.080	1	
	공무원수	.046	.890(**)	-.361(**)	-.482(**)	.547(**)	-.130	1
'08	1인당지방세	1						
	인구수	-.201	1					
	노령인구비율	.282(*)	-.569(**)	1				
	장애인비율	.214	-.557(**)	.804(**)	1			
	재정자립도	.397(**)	.398(**)	-.449(**)	-.628(**)	1		
	제조업종사자비율	.307(*)	-.071	-.135	.211	-.021	1	
	공무원수	.033	.894(**)	-.366(**)	-.488(**)	.563(**)	-.102	1
'09	1인당지방세	1						
	인구수	-.233	1					
	노령인구비율	.288(*)	-.569(**)	1				
	장애인비율	.225	-.572(**)	.830(**)	1			
	재정자립도	.429(**)	.352(**)	-.425(**)	-.615(**)	1		
	제조업종사자비율	.297(*)	-.065	-.147	.194	-.014	1	
	공무원수	-.003	.895(**)	-.362(**)	-.485(**)	.506(**)	-.109	1

유의수준: * p<0.05, ** p<0.01

2) 모형의 적합성 검증

본 연구는 지방자치단체의 정향에 관한 분석으로 이의 영향요인을 확인하기 위해 종속 변수인 예산정향을 분배는 1, 개발은 0으로 분류한다. 종속변수가 이처럼 명목척도인 경우에는 로짓분석을 실시하는데, 이 경우 모형의 적합도를 확인해야 한다. $-2 \log$ 우도값으로 확인한 모형의 적합도는 다음의 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 모형 요약

연도	-2 Log 우도	Cox와 Snell의 R-제곱	Nagelkerke R-제곱
2008	41.571	.400	.588
2009	14.351	.615	.891
2010	28.456	.375	.631

〈표 6〉에서는 -2LL이 2008년 47.571, 2009년 14.351, 2010년 28.456으로 나타났다. 이는 상수항과 독립변수들을 모두 포함한 모형의 값을 의미하는데, 우도 값이 낮아질수록 모형의 적합도는 높아지는 것이며, -2LL이 0인 경우 적합도는 완벽함을 의미한다. 한편 상수항만으로 구성된 모형의 -2LL과의 차이가 모형계수를 나타낸 〈표 7〉의 카이제곱 값이다. 따라서 상수항만으로 구성된 -2LL값은 각각 75.306(41.571+33.735), 77.346(14.351+62.995), 59.474(28.456+31.018)로 독립변수가 투입되었을때 모형의 적합도가 더 높아졌다.

〈표 7〉 모형 계수 전체 테스트

연도	카이제곱	자유도	유의확률
2008	33.735	8	.000
2009	62.995	8	.000
2010	31.018	8	.000

그리고 〈표 7〉 중 ‘모형’에 대한 카이제곱 검증결과는 “독립변수들의 계수는 0과 같다.” 혹은 “독립변수들은 종속변수에 영향을 미칠 수 없다”라는 귀무가설을 검증한 것으로, 여기서는 유의수준 .000으로 귀무가설을 기각함에 따라 각 독립변수들은 종속변수에 전반적으로 의미 있는 영향을 미친다고 할 수 있다.

한편, Hosmer&Lemeshow 검정의 카이제곱 값은 로지스틱 회귀모형의 전체적인 적합도를 나타내는 값이다. 이 값은 종속변수의 실제치와 모형에 의한 예측치 간의 일치정도를 나타내는데, 그 값이 작을수록 모형의 적합도는 높아진다. 분석 결과는 다음의 〈표 8〉과 같다.

〈표 8〉 Hosmer와 Lemeshow 검정 모형 요약

카이제곱	자유도	유의확률	
2008	5.118	7	.646
2009	1.147	7	.992
2010	.980	7	.995

분석대상이 되는 연도 모두 유의수준이 0.05보다 높아 비유의적인 것으로 나타났다. 여기서 비유의적이라 함은 종속변수의 실제치와 예측치 간의 차이가 작으며, 모형의 적합도가 수용할만한 수준임을 의미한다.

종합하면 본 연구에서 분석되는 모형은 모두 적합도 측면에서는 적절한 것으로 볼 수 있다.

3) 로짓회귀분석 결과

전체 변수를 투입하여 분석한 1차 결과에서 자치단체장을 둘러싼 개인적 특성은 지나치게 편향된 경향을 발견할 수 있었다. 즉, 성별, 소속정당 등은 남성 중심의 한나라당원 등으로 구성되어 있어 어떠한 통계적 특징도 가지지 못하고 오히려 모형의 적합성과 설명력을 떨어뜨리는 문제가 발생하였다. 이는 고희진(2014)이 정당부분과 관련하여 제시한 내용이나 하능식·구찬동(2012)의 연구에서 언급한 김교성·이재완(2000)이나 김태일(2001)의 연구결과와도 일치되는 부분이었다. 따라서 이들 변수와 상관관계분석에서 제외된 변수를 제외하고 본 연구의 핵심이 되는 경력과 공약, 그리고 재정결정모형에 따른 변수만을 대상으로 2차로 로짓 분석을 실시하였다.

분석결과에서 회귀계수의 부호가 '+'이면 계수값이 클수록 내부값이 1인(분배정향) 지자체에 속할 가능성이 크고, '-'이면 계수값이 클수록 내부값이 0인(개발정향) 지자체에 속할 가능성이 크다. 분석결과 통계적으로 유의미한 영향력을 행사하는 변수는 각 연도별로 1인당 지방세와 제조업 종사자비율, 재정자립도인 것으로 나타났다.

2008년과 2010년은 1인당 지방세와 제조업종사자 비율이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 두 변수는 개발중심의 지자체에 속하는 것으로 나타났는데, 이는 Peterson이 제시한 도시한계론과 같이 지방자치단체의 자치권이 보장되면 지방자치단체는 지역개발중심의 정책을 펼칠 것이라는 논리를 지지하는 것으로 볼 수 있다.

반면 2009년은 1인당지방세와 재정자립도만이 지방자치단체의 정향에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 1인당지방세는 2008년이나 2010년의 결과와 같이 해석할 수 있으나, 재정자립도는 이들과 달리 분배중심의 지자체에 영향이 있는 것으로 나타났다. 이는 지자체가 실시되면 재정자립도가 높은 지역은 지방자치단체의 자율재량권이 높아지며, 재분배중심의 정책을 선호할 것이라는 주장⁵⁾을 일부 지지하는 것으로 볼 수 있다. 다만 2009년도에서만 영향관계가 확인되었기 때문에, 그 해석에 있어서도 제한적이어야 할 것이다.

한편, 기존 선행 연구에서 높은 수준에서 영향력을 행사하는 인구수와 노령인구의 변수는 통계적으로 유의미하지는 않은 것으로 나타났다. 이는 분배의 이념과 관련된 예산이

5) 정연택·이명숙(2007)의 연구에서는 어느 정도 개발이 이루어진 대도시 자치단체들은 지역경제 개발정책보다는 사회복지정책을 추진하는 것이 지역주민들의 지지획득에 유리하다고 판단하여 복지정책에 우선 순위를 두게 된다고 주장하였다.

지자체의 의지나 환경을 벗어나 다른 요인에 의해 결정되는 것으로 볼 수 있다. 여기에서는 복지사업의 특성 상 중앙정부에 의해 영향을 받았을 것으로 추측할 수 있다.

〈표 9〉 분석 결과

		회귀계수 (B)	표준오차 (S.E)	Wald	자유도	유의 확률	Exp(B)
'08	경력1(행정인)	.061	1.454	.002	1	.967	1.063
	경력2(정치인)	-.105	.952	.012	1	.912	.900
	1인당지방세	-.007*	.004	3.256	1	.071	.993
	인구수	.000	.000	.048	1	.827	1.000
	노령인구비율	-.234	.192	1.482	1	.223	.791
	재정자립도	.046	.056	.697	1	.404	1.047
	제조업종사자비율	-.067**	.026	6.502	1	.011	.935
	공약비율가중치	.641	.886	.524	1	.469	1.899
'09	상수	5.439	3.544	2.356	1	.125	230.137
	경력1(행정인)	-4.626	5.090	.826	1	.363	.010
	경력2(정치인)	-5.695	4.224	1.818	1	.178	.003
	1인당지방세	-.044*	.023	3.788	1	.052	.957
	인구수	.000	.000	.648	1	.421	1.000
	노령인구비율	.236	.376	.394	1	.530	1.266
	재정자립도	.473*	.261	3.273	1	.070	1.604
	제조업종사자비율	-.162	.103	2.486	1	.115	.850
	공약비율가중치	-.187	1.054	.031	1	.859	.830
상수	2.114	6.247	.115	1	.735	8.283	
'10	경력1(행정인)	-2.455	1.620	2.298	1	.130	.086
	경력2(정치인)	-1.222	1.224	.997	1	.318	.295
	1인당지방세	-.009**	.004	4.012	1	.045	.992
	인구수	.000	.000	.640	1	.424	1.000
	노령인구비율	.048	.215	.050	1	.823	1.049
	재정자립도	.086	.062	1.907	1	.167	1.090
	제조업종사자비율	-.067*	.034	3.845	1	.050	.936
	공약비율가중치	.758	1.248	.369	1	.544	2.134
	상수	2.872	4.206	.466	1	.495	17.669

유의수준: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

또한 본 연구가 다른 연구와 차이를 두고자 투입했던 자치단체장의 경력과 공약 역시 자치단체의 재정지출의 정향에 아무런 영향력을 행사하지 않는 것으로 나타났다. 이는 단체장의 경력유형에 따라 사회복지비 지출과 지역개발에 차이가 발생한다는 선행연구와는 다른 것이다. 공약변수의 경우 투표 이전 선거공약에 대한 사전 검증운동을 아무리 하더라도 결국 공약(公約)은 여전히 공약(空約)에 머무르고 있다는 선행연구의 비판을 재확인한 셈이다. 특히 선거공약에 관한 매니페스토 운동 등 그 어느 때보다 공약이행에 관한

관심이 높았어도 사전검증에만 치중할 뿐 사후검증이 없었다는 점은 공약의 이행에 대한 당선자들의 의무감을 완화하거나 감소시켰으리라 판단된다.

V. 결 론

1. 요약

본 연구는 재정결정론에 기반하여 지방자치단체의 재정정향에 영향을 미치는 요인이 무엇인가를 확인하기 위하여 진행되었다. 재정정향은 전체 예산 중 사회개발비와 경제개발비를 분류하여 사회개발비가 경제개발비보다 많으면 분배, 그 반대면 개발의 정향으로 정의하였다. 재정결정에 관한 선행연구는 개발과 분배에 대한 예산을 종속변수로 설정하여 각각 분석하거나, 주로 분배와 관련된 예산(사회복지나 사회개발예산 등)만을 대상으로 영향요인을 분석해왔다. 이에 반해, 본 연구는 지자체의 예산을 개발과 분배라는 이분법으로 정리하여 각 영향요인이 어떻게 반응하는가를 동시에 분석하여 상대적 비교가 가능하다는 점과 선행연구에서 주로 다루었던 요인 외에 자치단체장의 경력과 선거공약을 추가하였다는 점에서 선행연구와 차이점을 지닌다.

분석방법은 로짓회귀분석을 활용하였는데 여러 변수 중 1인당 지방세와 지역내 제조업 비율은 개발정향에, 재정자립도는 분배정향의 지자체에 각각 영향을 미치는 것으로 나타났다. 연도별로 1인당지방세는 모든 연도에 영향을 미쳤지만, 재정자립도는 2009년만, 제조업중사자비율은 2008년과 2010년에만 제한적으로 영향을 미쳤다. 이는 지방자치가 실시되면 지자체는 모두 개발에 집중할 것이라는 Peterson의 '도시한계론'과 부유한 도시는 복지지출을 선호할 것이라는 선행연구의 주장을 일부 지지하는 것으로 볼 수 있다. 복지정향을 지닌 자치단체의 영향요인에 대해서는 일괄적으로 설명해줄 수 있는 지표는 없었다. 다른 주요변수와 지방자치단체장의 경력과 공약은 통계적으로 영향력이 없는 것으로 나타났다. 자치단체장의 정당소속이나 성별, 학력과 같은 개인적 특성은 재정지출의 정향에는 영향력이 없었으며, 오히려 분석을 위한 모형의 설명력을 떨어뜨리는 요인인 것으로 나타났다.

분석결과를 요약하면, 1인당지방세가 높고 제조업이 산업중심이 되는 지역은 개발을 선호한다고 예측할 수 있지만, 분배중심의 지역에 대해서는 명확하게 설명할 수 있는 요인이 없는 것으로 볼 수 있다. 이는 우리나라의 복지사업구조 때문으로 이해할 수 있다. 2005년 이후 복지사업은 지방정부로 전환되었지만 예산은 넘어오지 않아 지방정부의 부담이 커졌고, 중앙정부의 의무지출부담사업이 증가하면서 지방정부의 자율적 사업편성에

제약이 생겼기 때문이다. 중앙정부의 보조금지원에 대한 매칭펀드 형식의 지출예산을 제외하면 지방자치단체의 창의적인 자체사업을 이행하기 위한 예산은 매우 부족한 실정이다. 이러한 지방재정금액의 절대적 부족은 재정부족분에 대한 국고보조금 의존현상만 심화시키고 있다. 사회복지분야의 경우, 2005년 이후 사회복지사업의 대부분이 지방정부로 이관된 이후 관련 예산이 증가하고 있으나(이영성, 2009), 본 연구 결과에서와 같이 주요 결정요인인 인구와 노령인구 등이 영향을 미치지 않았다는 점은 이러한 사실을 방증한다. 결국 지방자치단체의 재정적 정황은 중앙정치와 부처에 의해 좌우되는 것으로 여전히 자치단체의 세입·세출 불균형과 낮은 재정자립도 등 재정자율권한이 적다는 점을 감안하면 당연한 결과이었을 수도 있다.

본 연구에서 도출된 정책적 시사점은 다음과 같다. 본격적인 지방자치가 도입된지 20여년이 지났지만 여전히 지방자치단체의 재정결정과 지출은 중앙정부에 의해 주도되는 경향이 있다. 따라서 현재 중앙정치에 쟁점이 되고 있는 노인연금, 무상급식, 양육수당 지급과 같은 무상복지는 오히려 지방자치단체의 재정에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

지방재정에서 이러한 사항이 문제가 되는 것은 '자금지원 없는 의무적 부담정책'의 문제와 밀접한 연관성을 지닌다(이승철, 2012). 지방정부를 중앙정부의 '정치 실험장'으로 보는 것이 아니라 지방정부의 자율권을 최대한 보장해주는 제도가 필요하다. 지방자치제의 근본취지와 목적인 지방정부운영의 효율적 운영을 달성하기 위해서는 지방자치단체의 운영에 관한 스스로의 결정권한이 성립되어야 할 것이다. 지방재정의 자율권은 그 시작점이자 전제조건이다.

2. 연구의 한계

본 연구의 한계 역시 존재하는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 예산의 정황을 단순 전체 예산대비 사회개발비와 경제개발비의 비율을 통해 산정했다는 점이다. 이러한 산정방식은 자치단체예산의 개발과 분배에 관한 결정요인을 분석하는데 가장 많이 활용되는 방식이기는 하나 중앙정부에 의한 의무적 지출을 통제하지 못하는 한계가 있다. 지역개발과 같은 개발사업예산 뿐 아니라 복지예산은 중앙정부에 대한 매칭펀드 형식으로 의무적으로 지출되는 경우가 많다. 보다 정확하게 파악하기 위해서는 지방자치단체의 자체사업과 관련한 예산만을 대상으로 해야 할 것이다. 다만 현재 기준에서 이들 예산을 모두 파악하기에는 제약이 있었다.

둘째, 분석대상의 고유한 환경을 반영하는 변수가 부족하였다. 그간의 기초자치단체의 지출 결정요인에 관한 선행연구들은 보조금 비율, 재정자립도와 같이 지방의 의지나 능력 보다는 중앙의 의지나 능력에 따라 달라지는 변수들을 사용하기 때문에 각 지방의 고유한

특성들이 통제되고 있는지가 불분명하다고 할 수 있다(조현호 외 2013). 따라서 지역별 특성을 반영한 변수들이 추가로 개발되어야 할 것이다.

<참고문헌>

- 강병구. (2005). 재정지출의 점증주의적 성향에 대한 실증분석. 『재정정책논집』, 7(1): 3-18.
- 고혜진 외. (2014). 기초 지방자치단체 사회복지 자체사업 지출 결정요인에 대한 연구. 『사회보장연구』, 30(2): 1-34.
- 김경령. (2010). 『지방자치단체장의 개인적 특성이 지방재정지출정향에 미치는 영향에 관한 연구』. 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 김덕주. (2012). 『PLS 회귀분석을 이용한 지방재정 결정모형』. 석사학위논문, 경상대학교 대학원.
- 김덕준. (2010a). 『충청북도 지방재정 지출 결정요인분석』. 충북: 충북개발연구원.
- . (2010b). 지방재정지출 결정요인 분석. 『2010 한국지방재정학회 세미나자료』.
- 김리라. (2009). 『지방자치단체의 지출정향이 단체장에 대한 정치적 지지에 미치는 영향』. 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원
- 김병식. (2002). 지방자치단체장의 선거공약과 공약이행평가에서 나타난 사회복지정책정향에 관한 연구: 충청지역기초자치단체장의 선거공약을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 14(2): 201-217.
- 김세균. (2003). 계급과 정치. 김세균·백창재·임경훈 편. 『현재정치의 이해』. 경기: 인간사향
- 김예승·김광구. (2010). 지방자치단체장 선택과 지역경제 발전 관계 연구. 『한국지방행정학보』, 7(2): 149-170.
- 김진하. (2010). 지방선거의 역사적 의미와 6·2지방선거 분석: 서울시장 선거 사례 분석. 『한국정당학회보』, 9(2): 5-32.
- 남궁근. (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석. 『한국행정학보』, 28(4): 991-1014.
- 노우영·최성락. (2007). 지방자치단체장의 리더십이 사회복지비에 미치는 영향 분석. 『한국정책연구』, 7(1): 115-131.
- 박광국 외. (2000). 지방자치단체장의 선거공약의 정치적 상징성에 관한 연구. 『한국정책학회보』, 9(3): 91-108.
- 박영규·김성준. (2008). 지방행정개혁과 지방자치단체장의 리더십: 제주특별자치도의 행정계층구조 개혁을 중심으로. 『한국지방자치연구』, 10(2): 93-113.
- 배인명. (2000). 지방자치와 지방복지재정: 서울시 자치구를 중심으로. 『한국지방재정논집』, 5(1): 143-160.
- 손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 『한국행정학보』,

- 33(1): 81-97.
- 신용무. (2011). 「지방자치단체의 복지재정 지출결정요인에 관한 연구」, 박사학위논문, 전남대학교 대학원.
- 안성민. (2014). 단체장의 성향과 역할수행. 「지방행정연구」, 28(1): 3-28.
- 연보라. (2011). 「민선4기 기초지방자치단체의 재정지출 영향요인에 대한 연구」, 석사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 오철호 외. (2012). 지방자치제도 시행 이후 시·군 자치단체의 복지재정 지출규모 변화 분석. 「한국지방재정논집」, 17(2): 31-56.
- 윤성채. (2014). 정부예산결정이론의 적합성 검증. 「한국행정논집」, 26(2): 135-161.
- 이대희. (2007). 지역주의 원인의 비판적 고찰. 「사회과학연구」, 23(1): 275-295.
- 이동우. (2009). 지방자치단체장의 역할과 자질에 대한 소고. 「지방자치연구」, 13: 1-16.
- 이순배. (2002). 시군 재정지출구조의 분석. 「재정논집」, 16(2): 203-221.
- 이승중. (2003). 「지방자치론-정치와 정책」. 서울: 박영사.
- 이승철. (2012). 지방정부 사회복지재정의 정향연구. 「한국자치행정학보」, 26(3): 303-326.
- 이영성. (2009). 시군구의 사회개발비가 지역내총생산에 미치는 영향에 관한 실증분석. 「지역연구」, 25(3): 5-23.
- 이준원. (1999). 기초자치단체의 예산편성과정에 관한 사례연구: K시의 99년도 예산편성과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 33(4): 153-168.
- 이해중. (2003). 지방자치단체장의 효율적인 공약추진을 위한 제도적 개선방안 연구. 「한국행정과 정책연구」, 창간호: 83-109.
- 임승빈·이재성. (2005). 지방정부 역량과 단체장 역량의 관계성. 「한국행정논집」, 17(3): 857-877.
- 정문기·오수길. (2008). 지역개발의제 채택의 상징정치: 민선4기 광역자치단체장 후보들의 공약분석을 중심으로. 「한국행정학보」, 42(2): 217-238.
- 정연택·이명숙. (2007). 지방자치단체 재정지출 분석. 「한국지방자치연구」, 9(3): 101-121.
- 정주용. (2011). 지역개발의제 선거공약과 정책갈등에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 20(4): 339-370.
- 정준표. (2006). 대구·경북 광역단체장의 리더십: 기업가 혹은 정치가?. 「한국지역혁신논집」, 1(1): 61-77.
- 정진현. (2003). 지방복지재정 결정요인에 관한 연구: 광역자치단체 사회보장비를 중심으로. 「지방정부연구」, 7(4): 137-152.
- 조현호 외. 2013. 지방정부 사회복지비 지출 결정 요인 분석: 전라북도 14개 시·군을 중심으로. 「한국비교정부학보」, 17(1): 171-198.
- 하능식·구찬동. (2012). 사회복지예산 증가의 지방재정 영향분석. 「한국지방재정논집」, 17(3): 1-34.
- 한국농어촌공사. (2012). 「농어촌자원 복합산업화사업 모델개발 연구용역보고서」. 경기: 한국농어촌공사.
- 황경수·고태호. (2005). 선거공보물을 이용한 환경과 지역개발 의제의 경향분석. 「한국사

- 회와 행정연구」, 15(4): 455-477.
- Fisher, G. W. (1964). Interstate Variation in State and Local Government Expenditure. *Nation Tax Journal*, 17.
- Kleinman, Mark, Richard Eastall & Emilie Roberts. (1990). What Determines Local Authorities' Capital Expenditure on Housing? An Evaluation of Various Models. *Urban Studies*, 27.
- Nathan, Richard P. (1983). State and Local Governments under Federal Grants: Toward a Predictive Theory. *Political Science Quarterly*, 98(1): 47-57.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Peterson, Paul. (1979). A Unitary Model of Local Taxation and Expenditure Policies in the United States. *British Journal of Political Science* 9.
- _____. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64.
- Wildavsky, Aron. (1985). *The Politics of Budgetary*. Boston: Little Brown.

중앙선거관리위원회 홈페이지 <http://www.nec.go.kr/portal/main.do>

접수일(2014년 7월 16일)

수정일자(2014년 8월 28일)

게재확정일(2014년 9월 12일)

Educational Diffusion and Uneven Regional Development

-The Case of South Korea-

Chang Yu Hong (Portland State University)

Abstract

Chang Yu Hong

South Korea has become one of the richest nations of the world after the fast industrialization and modernization led by the central government since 1960s. During this developmental process of South Korea, elites trained by highly competitive education systems in the Seoul Metropolitan Area contributed to this remarkable economic growth under the strong national plans based on growth-pole development. Nevertheless, this can be imperfect because of the ramifications resulting from the uneven resource distribution and regional discrimination that cause population congestion in Seoul and unequal national development in the local provinces. In particular, educational institutes in the local provinces have been struggling to access to opportunities of better jobs and educational resources such as study abroad programs and globalized cultural lifestyle. The trend is well indicated in the passing rate of the national judicial exam. The research reviews why Korean people prefer to move to Seoul. Thus, this paper addresses uneven resource distribution in local provinces of South Korea, in order to suggest solutions for balanced regional and national development in the future.

주제어: 지역 개발 형평성, 교육 기회와 자원 분배, 수도권 중심 거점 개발, 지방 교육 기관 육성, 지역간 평등한 문화 교육 혜택

Keywords: balanced regional development, educational diffusion and resource distribution, Seoul-oriented growth-pole development, local educational institute promotion, equal cultural and educational opportunity between regions

I. Introduction

Since 2008, South Korea has been ranked as one of the world's 15th-largest economies. However, it cannot be successful its status without improving the quality of education and sharpening the competitive edge of higher learning and research institutions. Provincial universities and research institutes have often struggled with challenges such as insufficient funding and enrolment, because most students prefer to study at universities located in Seoul.

In the 1960s and 1970s, a growth-pole strategy based on Seoul and Busan was considered to have the potential to develop the whole of South Korea, and was utilized in attempt to limit the further expansion of Seoul. In particular, South Korea has confronted diverse obstacles in its uneven growth-pole development over the past fifty years. Thus, educational preference has also been focused on Seoul.

What were the effects of urban growth pole development in South Korea? In terms of balanced regional development, this South Korea's development paradigm did not work, especially in terms of the inequality of educational opportunities and the differing degree of globalization between the provinces and the Seoul area. For instance, the likelihood of study abroad for Seoul residents has been much higher than for those living in the provinces. In particular, the educational infrastructure in Seoul provides better opportunities to enter prestigious colleges domestically or Ivy League schools in the U.S.A. Furthermore, education is a basic and significant indicator of infrastructure quality, and people seeking to improve the quality of their lives would therefore naturally seek opportunities in Seoul. However, South Korea has continued to pursue export-oriented urban-industrial growth and bipolar spatial development based on urban growth-pole theory; at the same time, both central and local governments have attempted to strengthen international links and also promote the relocation of cutting-edge industries to the provinces.

Former President Roh adopted distribution-led policies in order to mitigate inequalities between regions and promote balanced regional

development in South Korea. Despite representing a central policy goal since President Roh's inauguration in 2003, his balanced development plan was criticized for its hurried preparation. Those efforts still failed in their objectives: there was continued provincial migration to Seoul in search of job opportunities; and, as in the past, elite groups such as most ministers and politicians still overwhelmingly attend major universities in Seoul. There might be ways to reduce the inequalities between urban cities and rural communities, such as a remodeled national university system for local areas, and incentives to improve international collaborations with foreign universities. Thus, this paper will address unbalanced development in South Korea as a result of urban growth-pole theory. This study will also address the challenges of achieving balanced development within education in South Korea.

II. Growth-Pole Theory in South Korea

Following the Korean War of 1950-1953, South Korea pursued a development process based on urban industrial growth. The success of the export-led industrial strategy also seemed to avoid the practice—that was common elsewhere in Asia—of squeezing the rural sector to provide primary export products. Nevertheless, few national policies worked to reduce the disadvantage of agriculture in rural areas (Douglass, 1983).

Many scholars have discussed the implications of growth-pole theory. South Korea presents a very good example for researching the effectiveness of this theory, because since the 1970s the government has followed a growth-pole policy of unbalanced and unequal spatial development between Seoul and the provinces. In order to explain the uneven growth of South Korea, first the roots of growth-pole theory should be briefly mentioned. Growth-pole theory is rooted in the work of English economist and academic Sir William Petty (1623-1687), and associated with French economist François Perroux (1903-1987). It refers to the grouping of industries around a central core of other industries whose actions act as a catalyst for growth in

the area (Bergsman et al., 1972). In the Korean case, Seoul has played the role of the central core of for culture, education, and administration as well as industry and the economy.

The period from the mid-1960s to the mid-1970s saw rapid expansion of academic interest in growth-pole strategies, with numerous conference sessions, collected volumes and journal articles devoted to the subject (Parr, 1999). Also during this period, most developing countries, including South Korea, employed growth-pole theory in planning the development of their economies and industries. However, the scale of the growth-pole theory involved a large metropolitan area and the considerably wider region over which it had economic and social dominance, the whole entity being variously referred to as a city region, a metropolitan community, a polarized region or a metropolis-based region (Parr, 1999). The growth-pole model therefore tends to extend the range and influence of urban areas over rural areas. In practice, many people in the provinces migrated to Seoul for work and access to better opportunities.

By the 1980s, despite a steady rate of development in rural and local regions, it was still difficult to reduce the income gap between urban and rural areas. These efforts will be further described later in the paper. Actually, in Seoul, the newly added cultural components of urban lifestyle after the 1988 Seoul Olympic Games manifested the diversity derived from such a global festival (Cho, 1997). Seoul therefore experienced globalization earlier than other areas of South Korea. Additionally, from the cultural perspective, the gap between Seoul and the local areas had greatly widened, so most young people yearned to go to Seoul.

Moreover, in the 1990s, institutional reforms led to more localized political decision-making. This came to a head with the fourth defining moment in territorial development in Korea, the economic crisis of 1997. Local self-governing authorities faced greater challenges in overcoming the financial crisis to restore communities within the weak infrastructural context of rural and local areas than Seoul did. Hence, Seoul recovered from the crisis more rapidly than other regions. As a result, the urban growth-pole strategy employed by South Korea was driving people to 'The

Republic of Seoul.'

III. Educational Issues of Uneven Growth in South Korea

As a result of the failure to upgrade its education policy, Korea has struggled to achieve its dream of joining the ranks of advanced countries. It is disappointing that only two domestic higher learning institutes were included in the top 200 of the Times Education World University Rankings (Korea Times, 2008). Those two institutions are Seoul National University (SNU) and the Korea Advanced Institute of Science and Technology (KAIST). SNU was ranked 51st in 2008, up 12 places from 63rd in 2007, while KAIST ranked 132nd, up from 198 the previous year (Korea Times, 2008). The ranking shows that the nation has no world-class universities, although many local schools have promised to turn themselves into global institutions. In other words, the educational globalization of Korea has not been effective. Moreover, one can conclude that it is impossible to match the strong global competition without introducing a higher education system that is balanced and effective between Seoul and the local provinces.

The most serious problem is that many power elites within Korean society are alumni of SNU. In particular, South Korea has very strong relationships between *seonbae* (senior in school) and *hoobae* (junior in school) throughout society. In all areas of Korean society, people look towards *seonbae/hoobae* connections as the basis of powerful elite groups. The strongest concentration of power is among SNU alumni. During the Roh presidency, 20 of the 36 government ministries (55.5%) were headed by former SNU students (Chosun Ilbo, 2007). Furthermore, most lawyers attend colleges in Seoul (Table 1). In particular, the leaders of South Korea's powerful *Chaebol* (a system of family-run business conglomerates) comprise elites who attended Seoul National University. In addition, the country experienced *Chaebol*-led economic urban industrialization that was strongly supported by the central government. As a result, most headquarters of Korean companies have been located in Seoul. From the 1960s until the

1980s, the Korean Military Academy was the most powerful educational institution in Korea, because at that time it trained the country's presidents. The evidence shows, therefore, that the opportunity to attend certain schools can subsequently determine the path of one's life in Korean society.

〈Table 1〉 The No. of People Passed the Judicial Exam in 2006

Rank	University	No. of People passed the Judicial Exam
1	SNU(Seoul)	335
2	Korea University(Seoul)	143
3	Yonsei University(Seoul)	121
4	SungKyunKwan University(Seoul)	72
5	Hanyang University(Seoul)	59
6	Ehwa Women's University(Seoul)	52
7	Pusan National University(Busan)	30
8	Chonnam National University(Gwangju)	20
9	Kyongbuk National University(Daegu)	19
10	HUFS(Seoul)	17

Source: Chosun Ilbo (2006)

*The total number of successful candidate of the Korean Judicial Exam is 1,000.

〈Table 2〉 The No. of Ministries in South Korea from 1945 to 2006

Rank	University	No. of Ministries in South Korea
1	SNU	317
2	Korea University	106
3	Yonsei University	94
4	SungKyunKwan University	92
5	The Korean Military Academy	79
6	Hanyang University	71
7	Kyongbuk National University	38
8	Pusan National University	36
9	Yongnam University	35
10	HUFS	29

Source: Joongang Ilbo (2006. 9.14)

〈Table 3〉 The No. of The 18th senators of the National Assembly
of South Korea

Rank	University	No. of New Senator
1	SNU	87 (29.1%)
2	Korea University	24
3	Yonsei University	19

Source: Kyoung-Hyang Shinmun (2008. 4.10)

In the end, the regionally representative manpower recruitment led by government have proved to be a failure. Data in the tables indicate continued dominance by elites within the education system, and little representation from among regional universities. Despite this severe elitism, the SNU was ranked 51st in the world in 2008, as mentioned above. Of course, it is quite difficult for Korean universities to join the ranks of the world's top universities in a short period of time. However, they must admit that they have been long on words but short on action to transform themselves into global institutions. For example, the next essay by Park, Mi-sun, who was raised and educated in the U.S.A., would show the reality of the Korean school ranking system very well.

Genuine Credentials

By Park Mi-sun

With a diploma forgery scandal hitting the nation these days, I jokingly asked my professor husband, "Are your credentials genuine?" He replied, "I, too, wonder if I am for real these days!"

It is sad to see that such a scandal is making life difficult for those whose qualifications are genuine. How dare the people involved say they have graduated from a higher institute in order to get employed?

I wonder how they work everyday knowing that they are not being true to themselves. It puts a negative image on those who are truly working because they wanted to be an educator and all the hard work they went

through to be come one.

My husband had a big dream of wanting to educate himself out of poverty. He was born in 1957 so he had to take an entrance exam to get into highschool.

He did well and was accepted into the prestigious Kyonggi HighSchool. In those days no matter what your class ranking, everyone from the school tended to go the prestigious Seoul National University.

This was not the case for myhusband. He tried twice to get into SNU but finally had to settle for Hanyang University. Hanyang was not a bad choice since it has an excellent engineering school...·.

Source: The Korea Times (2007)

Most of the problems and contradictions embedded in South Korea's rural development are closely connected with the continuing and overriding national development strategy of export-oriented industrialization (Douglass, 1983). The policy was adopted because the government regarded urban-industrialization as a primary national plan in the Seoul area. South Korea's political leaders have enacted policies that are advantageous to Seoul, because as alumni of colleges located in Seoul, they thereby gain incentives and prestige within society. In developing policies, they worked and ran for the so-called 'Republic of Seoul.' Therefore, the Saemaul movement and Green Growth Development had limited and imperfect effects in overcoming the imbalances between the urban areas and rural regions.

Local provinces have fewer opportunities to access the world. Thus, many people living in the provinces have no experience of globalization other than their knowledge of Seoul. South Korea has more than five international airports accessible to jumbo-size air fleets. However, Incheon airport, which serves the Seoul area, has retained a domestic monopoly in the scheduling of international flights. The scarcity and under-utilization of provincial infrastructure means that people from the provinces experience greater

inconvenience in accessing Incheon airport to travel abroad, and therefore have fewer opportunities to interact with other countries compared with the residents of Seoul. As seen in Table 4, the rate of travel abroad from Seoul is higher than that from any other province. In order to mitigate the issue, in 1998, the South Korea government announced its intention to establish four customs-free zones at the ports of Incheon, Kwangyang Bay, Busan, and at Kimpo Airport in Seoul, in order to promote balanced globalization throughout the country (Cha, 1998). Although the central governmental dispensations and subsidies for the Free Economic Zones, the benefits of globally connected networking and resources primarily benefited the port of the herb airport, Incheon and were not shared among the other ports (Douglass, 2000).

〈Table 4〉 The Local Experience Rate of Travel Abroad

Local Area	The Rate of Travel Abroad (2007) - More than 15 years old
Seoul	18.2 %
Busan	11.8 %
Taegu	10.6 %
Kangwon	11.8%
Chungbuk	10.9%
Chonnam	9.4%
Jeju	12.5%

Source: KOSIS (Korean Statistical Information Service, 2007)

Development of the regional economy is essential to improve the educational system and the quality of amenities in local provinces. However, local provinces face a further challenge in expanding their opportunities to engage in global economic trade in order to surpass Seoul. According to Tables 5 and 6, in 2003, opportunities to study abroad as part of the Korean Government's National Scholarship program were mainly granted to students of SNU and university located in Seoul.

〈Table 5〉 The National Scholarship for Study Abroad in 2003 (Colleges)

Rank	University	No. of the Student Accepted to the National Scholarship
1	SNU	72
2	HUFS	22
3	Korea University	14

Source: Seoul Economic Ilbo (2003. 9.21)

〈Table 6〉 The National Scholarship for Study Abroad in 2003 (Region)

Rank	Area	No. of the Student Accepted to the National Scholarship
1	Seoul	159
2	Local Provinces	56

Source: Seoul Economic Ilbo (2003. 9.21)

The Korean government has planned to strengthen the existing training for Korean teachers of English at primary and secondary schools as part of its plan to upgrade the nation's English education. As part of this policy, teachers had more opportunities to study teaching methodologies during overseas training programs under the project drawn up by the Lee Myung-bak administration, because the government believed that higher quality teachers would help reduce the number of students going abroad to study English (The Korea Times, April 2008). However, this program has been criticized because most opportunities tended to be granted to teachers based in Seoul.

Over the last eight years, Korea has seen a more than 11-fold increase in the number of primary and secondary students going overseas to study. According to the Education Ministry, a total of 29,511 students under the age of 19 went overseas to study in 2006, up from 1,562 in 1998. Among them were 13,814 elementary school students, 9,246 middle school students and 6,451 high schools students (KOSIS, 2007). From a regional perspective, Seoul also had the greatest number of high school students that went abroad to study (7,954; see Table 7). Thus, first the Park Geun-Hye government should prioritize measures to reform the elitist, SNU-led educational system and establish a balanced system of education between Seoul and local areas.

〈Table 7〉 The No. of High School Student Studied Abroad in 2006

Rank	University	No. of Ministries in South Korea
1	Seoul	7,954
2	Gyeonggi Province	6,961
3	Busan	985
4	Daegu	814
5	Incheon	813
6	Daejeon	776

Source: Naeil Ilbo (2008. 4.4)

South Korea's higher education system faces another challenge. Due to soaring costs of private education, children from low-income families in rural areas face a new dilemma, as their parents are unable to afford expensive private lessons. Generally, the gap between per capita rural and urban incomes remains large, even though urban and rural household incomes are nearly equal. As a result, rural/urban work-related inequalities remain high, and migration continues at a rapid pace, with Seoul growing at twice the rate of the national population at the end of the 1970s (Douglass, 1983). As a result, these children will fall behind at school. The poorly designed education policy under the past administration has only created a race to the bottom in public schools (The Korea Times, 2008). In 2003, richest 10 percent of households in Seoul spent 407,000 won on private education, which was 4.8 times the average amount (85,000 won) spent by the poorest 10 percent. Private education expenses, including tuitions for private tutoring, cram schools, art institutes and study handbooks, grew 25 percent annually between 1998 and 2003 (KOSIS, 2007).

〈Table 8〉 Annual Private Educational Cost Per a Person in 2007

	National	Seoul	Mega City	Small City	Rural Area
Cost	\$222	\$284	\$220	\$228	\$121
Rate of Participation	77.0%	80.6%	79.0%	77.5%	66.4%

Source: KOSIS

According to Douglass (2000), migration to the cities (shown in Table 8)

was part of a rural push, related to Korea's very high population density. Migration to cities, notably to Seoul, was directed to low quality of educational services or, among well-educated elites, to limited access to professional education in the hope of gaining employment as a public official in the provincial areas (Douglass, 2000). The government poorly prepared to cope with rapid urban population growth in terms of SNU-led biased educational system. In particular, education policy has been driven by worries that the elite high schools had turned into preparatory schools for SNU, and most elementary school students have to go to private cram schools. Furthermore, the ministry was concerned that each city and provincial government had been embroiled in excessive competition to open new elite high schools in each local area, which were focused on achieving high admission rates to SNU (The Korea times, 2008). Consequently, reformation of the national educational system should aim to achieve balanced territorial development for the future of the provinces outside of metropolitan South Korea.

IV. Challenges of South Korea for Balanced Educational Development

The former Roh Moo-Hyun government of South Korea announced a new law school education system. It is aimed at maintaining a regionally balanced development when the government gave permission to only 25 universities of each province including Seoul to open law schools. President Roh stated that the government should focus on balanced regional development through the distribution of the law schools and government administration was required to consider a regionally balanced allocation under the policy addressing the law school system.

At the same time, the government limited the collective number of law schools to 15 in the Seoul and Kyonggi province area. To balance development between the Seoul area and the provinces, there are a relatively large number of universities that have Departments of Law in the

Seoul area. Eventually, each locally based major national university received the right to maintain law schools, but many private colleges in Seoul failed to retain theirs. President Roh said the core of balanced regional development lay in fostering competitiveness of the universities, in order to promote knowledge-oriented development nationwide in the provincial areas. So far, the local allocated law school system seems to be very effective in providing an incentive to settle issues of balanced development between Seoul and the provinces. However, this requires patience, continuing planning and contemplation for the future.

〈Table 9〉 The Number of Students Accepted to SNU

Rank	Name of High school	No. of Students who got Admission to SNU
1	Seoul Art High school (Seoul)	88
2	Daewon High school of Foreign Language (Seoul)	65
3	Myongduk High school of Foreign Language (Seoul)	43
4	Seoul Science High School (Seoul)	37
5	Sunhwa Art High School (Seoul)	33
6	Traditional Folk Music High School (Seoul)	27
6	Korean Science Genius School (Seoul)	27
8	Hwi-mun High School (Seoul)	25
9	Sekwang High School (Chungbuk)	23
9	Dongsan High School (An-san)	23
9	Yongdong High School (Seoul)	23
12	Hanyong High school of Foreign Language (Seoul)	21

Source: Chosun Ilbo (2006)

〈Table 10〉 The No. of Transferred Students

Age	From Seoul to Chonnam Province	From Chonnam Province to Seoul
15-19	94	183
20-24	181	478
25-29	241	397

Source: KOSIS

*Between Seoul and Chonnam Province (Age 15-29) in 2008 Feb.

Most high school students prefer studying in so-called 'In Seoul Universities,' universities located in Seoul (not Seoul National University). Due to uneven educational resource distribution, there are, however, more advantages for Seoul area residents than local students to enter SNU as well as 'In Seoul Universities' (Table 9). Therefore, many high school students want to transfer to high schools in Seoul because the high schools in Seoul have more probability entering into SNU according to statistics and they would like to go to SNU (Table 10). In response, there is a public opinion that the Ministry of Education should abolish SNU and then South Korea may be able to attain balanced regional development for both Seoul and the provinces. This seems to be too much of a radical policy. However, the government needs to consider partial amendment to the educational system's orientation towards and concentration in Seoul. It might be possible to have SNU give up its undergraduate courses and retain only graduate schools under the control of the central government. Moreover, if local national universities or local private colleges are granted recognition for getting a job in the public sector or the government and enter graduate schools; many parents will let their children go to local universities. In addition, it might be possible to integrate all of the national universities in South Korea including Seoul National University (SNU) and Pusan National University (PNU). This is in order for there to be only one national university system in South Korea. If they succeed in doing this, opportunities for local communities in the provinces will be improved much more in terms heading towards balanced development. In addition, the government should encourage private prestigious universities in Seoul to move out to local provinces and to research with local universities.

Globalization can be another solution for balanced development in South Korea. To accomplish effective globalization, foreign language skills are required. For example, English is the most popular language to do business and study in the world. In case the government invests more money into local provinces that pursue becoming global town. Furthermore, the demand for early study abroad and language courses abroad, along with English education in the private sector, has been sharply increasing in Korea.

However, English proficiency in Korea remains at middle to low levels whereas the nation tops the worlds in the amount of money spent on private English education, or an annual 15 trillion Korean Won, as of 2005 (Park and Choi, 2008). Jeju island plans to build 'The Jeju English-only Town' in Seogwipo-si that is a beautiful place in Southern Jeju (Table 10). The town plans to provide educational facilities including twelve English-only schools, seven elementary, four middle and one international high school. There will be an English Education Center and foreign educational institutions, as well as dormitories, along with supporting facilities, including residential, commercial, public and cultural facilities (Park and Choi, 2008). According to the plan, the English Education Center will undertake the functions for innovation and R&D of English education of Korea. In addition, this town will attract foreign educational institutions in order to create a quality environment for English education (Park and Choi, 2008).

〈Table 11〉 Basic Directions to Jeju English-only Town Establishment

Goal	Strategy	Implementation
1) Saving cost of private education and Controlling foreign currency outflow	1) Creating a high-quality low-cost educational environment	1) Providing top-class educational environment as a substitute to the demand for study abroad
2) Devising education program linking education to daily life	2) Introducing the concept of an English-spoken city	2) Creating an English-only Town settlement
3) Presenting a new operation model aimed at overcoming problems with existing English Villages	3) Presenting various for-profit models	3) Securing self-sufficiency and consistency by devising for-profit models 4) Providing support for low-income class

Source: KRIHS Gazette (April 2008, Vol. 31)

One university plans to introduce English-only programs for freshmen this

year. Selected students will study all classes only in English. In line with the President's emphasis on English, Dongguk University will require more professors to conduct lectures in English. In addition, the college aims to increase the number of English-only lectures to 30 percent of the total from the current 4.5 percent, as well as the number of foreign professors (The Korea Times, 2008). It has two campuses: Seoul and Kyongju (Kyongbuk province). At the same time, the university also aims to further its globalization project to educate and train their students as international and global specialists. Thus, so far the school has been working with overseas universities mainly in Asia, but it will expand its scope to Europe and America. Kyongju campus is quite far from Seoul, but it is a good place to become the headquarters of international and global education. For this reason, it has a number of historical and tourist sites and a lot of foreigners visit Kyongju every year. Dongguk University has recently signed with University of Texas at Dallas in the United States for dual degrees MBA courses and plans to send about 10 students there for the fall semester this year (The Korea Times, 2008). Students who go to Kyongju campus of Dongguk University will be very successful global professional beyond weak characteristic as a local university.

V. Conclusion

South Koreans are famous for their enthusiasm and anxiety for education that has been a driving force behind the nation's brilliant economic achievement. However, the country lags far behind when it comes to education quality and competitiveness. In other words, this means that Korea cannot take a second leap forward to realize its dream of joining the ranks of advanced countries without upgrading its education policy (Korea Times, 2008).

South Korea has developed amazingly quickly over the past several decades, but it still faces the elusive problem of balancing national growth and development. People from the provinces have been migrating to Seoul to

obtain more and better amenities and opportunities for education and engaging in the globalizing economy. The shape of South Korea's development caused imbalances between Seoul and local areas. Douglass (2000) suggests four policy strategies below for generating a new flow of balanced development in South Korea.

Promoting Seoul as a world city in Northeast Asia:

Reducing regional imbalance:

Localizing and democratizing economic planning and development:

Generating positive rural-urban synergies in regional development.

(Douglass, 2000)

De facto, South Korea is one of the countries in the world where the major urban center is located, both economically and geopolitically, in the wrong place. Due to the centralization to Seoul, unbalanced education resulted from and the uneven educational system has caused diverse biased urban development problems in South Korea. Given its locational and geographical handicaps, it is surprising that the bipolar pattern of Korea's national space-economy did not appreciably slow the growth of the Capital Region, which continued at a pace faster than that of any other region in the nation (Douglass, 2000). To overcome the weak point of location of the urban area in South Korea, the Roh government planned a blueprint for balanced regional development. This would include a balanced law school allocation in local province and the construction of the administrative town. It would be aimed toward enhancing the competitiveness and quality of life of people in the capital as well as provincial areas through relocation of some administrative agencies to the rural and local provinces.

As a result of the governmental efforts, more schools will be built to attract parents to provincial areas, and many well-known universities which can lead South Korea to move to local areas and find more space and campuses with aesthetic scenery. Furthermore, the central government needs to amend the national university system including SNU. Also, private institutes that which relatively rely on supplementary fund from

government also should be reorganized and reformed. At the same time, local universities should challenge to globalize and train their students being international specialists by global program connected with foreign colleges. In addition, if many students and people decide to move to local areas for educational incentives, collected human resources and economy power from them can be motive power to create synergy effect. It is hoped that the Park Geun-Hye government can deal with the balanced development issue so that people who live in rural areas don't feel inferiority to urban residents on account of the gap between the urban and rural areas. No one can deny the importance of balanced and even development for equilibrium of territorial amenity.

<References>

- Bergsman, J., Greenston, P., & Healy, R. (1972). The Agglomeration Process in Urban Growth. *Urban Studies*, 9(3): 263-288.
- Cho, Myung-Rae (1997). Flexibilization through Metropolis: the Case of Postfordist Seoul, Korea, *International Journal of Urban and Regional Research*, 21(2): 180-201
- Chosun Ilbo (2006). Regional Distribution of the Judicial Exam Passing Rate, Sep. 5 2006.
- Douglass, Mike (1983). *The Korean Saemaul Undong: the Accelerated Rural Development in an Open Economy*, in D. Lea, (Ed.), *Rural Development and the State: Contradictions and Dilemmas in Developing Countries*, Methuen, London. 186-214.
- Douglass, Mike (2000). *Turning Points in the Korean Space Economy: From the Developmental State to Intercity Competition, 1953-2000*, *Asia/Pacific Research Center*, Institute for International Studies, Stanford University, Monograph.
- Jeju (2008). Jeju International Airport and Transportation Systems in Jeju, <http://www.asiarooms.com/travel-guide/south-korea/jeju/how-to-get-in/transportation-in-jeju/jeju-international-airport.html>
- Joongang Ilbo (2006). How many ministers do Korean major colleges turn out? Sep. 14 2006.
- Korea Airports Corporation (2008). <http://www.airport.co.kr/kor/index.jsp>

- KRIHS Gazette (2008), *Space and Environment*, April 2008, Vol. 31, the Korea Research Institute for Human Settlements, Seoul, Korea.
- Kyoung-Hyang Shinmun (2008). The 18th Senators of the Korean National Assembly, Apr. 10 2008.
- Moseley, M (1974). *Growth Centres in Spatial Planning*, Pergamon Press.
- Park, E. and Choi, Y. (2008). Preliminary Study on Establishment of Jeju English-only Town, *KRIHS Gazette*, 31: 7-9.
- Parr, John B. (1999). Growth-pole Strategies in Regional Economic Planning: A Retrospective View, *Urban Studies*, 36(7): 1195-1215.
- Seoul Economic Ilbo (2003). Award-winning Ranking of Colleges in the National Scholarship, Sep. 21 2003.
- The Naeil Ilbo (2008). Why Do High School Students Study Abroad? Apr. 4 2008 <http://www.naeil.com/News/economy/ViewNews.asp?nnum=395109&sid=E&tid=4>
- The Korea Times (2005), Little Capital Project in Top Gear.
- The Korea Times (2007). Muan International Airport Has Incomplete Opening, Nov. 8 2007, http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2007/11/117_13379.html
- The Korea Times (2008) Genuine Credentials, Sep. 2 2007 http://www.koreatimes.co.kr/www/news/opinion/2008/04/162_9438.html
- The KOSIS (2007), Annual Private Education Cost Per Person www.nso.go.kr

접수일(2014년 8월 20일)

수정일자(2014년 9월 22일)

게재확정일(2014년 10월 15일)

지역일자리 목표공시제의 성과와 결정요인 분석

- 대구광역시를 사례로 -

A Study on the Analysis of the Results and Determinants of Disclosing System of Regional Job Creation Target: The Case of Daegu Metropolitan City

안 성 조 (대구경북연구원 부연구위원)

Abstract

Sung Jo Ahn

This study aims at analyzing the results and determining factors of disclosing system of regional job creation target with a case of Daegu Metropolitan City. For this, the survey was conducted on persons who take charge of disclosing system of regional job creation target in Daegu Metropolitan City and its neighboring cities and counties. The surveyed questionnaire sheets were 153 copies, and for the positive analysis, t-test, frequency analysis and discriminant analysis were conducted.

The analysis results of the study are summarized as follows. First, for characteristics of factors of disclosing system of regional job creation target, securing funding compared to the planning, observing time compared to promoting as planned, expectation of disclosing compared to the target and connection and collaboration system with authorities were excellent. However, conditions for promoting the project including accumulation of companies and enterprises in the region and activities of commencement of enterprise and making and extending a department for managing it and incentives including compensations and promotions for personnel in charge were relatively insufficient. Second, for the analysis of the differences of factors between excellent local governments and ordinary ones, in demand factor, accumulation of large companies and enterprises of middle standing in the region, most of factors including accumulation of small and medium enterprises and venture businesses and commencement of enterprise in the region showed significant differences between groups. And in strategic and competing factors, there were differences between groups in competing capacity compared to other local

governments, showing the local government's own competing capacity as important factor for the results. And vision and will of promotion of local government's head and incentives including rewards and promotions for personnel in charge showed significant differences between groups. Third, for the results of the discriminant analysis in order to search for determining factors of the results of disclosing system of regional job creation target, input factor was the most influential one in the results. And then, demand factor, activity factor, strategic and competing factors and supporting and systematic factors followed in order.

주제어: 일자리, 지역일자리, 지역일자리 목표공시제, 지역일자리 공시

Keywords: Job, Regional Job, Disclosing System of Regional Job Creation Target

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

우리나라의 고용시장은 고용없는 성장이 일반화 되고 있고 청년실업, 인력수급의 미스 매치 심화, 노동시장 양극화, 베이비부머 은퇴 등의 급격한 환경변화를 겪고 있다. 이러한 고용환경 변화에 대응하고자 정부는 일자리 대책에 노력하고 있다. 이의 일환으로 중앙정부와 지방자치단체는 지역고용·인적자원개발사업, 지방고용심의회 도입, 지역일자리 목표공시제 등을 시도하고 있다. 특히 지역일자리 목표공시제는 지역의 특성과 여건을 반영한 지역일자리 창출이라는 목적을 위해 2010년에 도입되었다.

지역일자리 목표공시제는 지역에서 추진하는 대표적인 일자리창출사업으로 꼽히고 있다. 지역일자리 목표공시제는 중앙과 지방이 협력을 통해 지역의 여건을 반영한 일자리를 창출한다는 점, 지자체 장의 책임성을 부여하고 있는 점, 지역고용 관련기관의 거버넌스를 유도하고 있다는 점에서 정책적 의의가 인정되고 있으나 아직 한계도 노정되고 있는 실정이다. 더불어 도입 이후 4년이 경과하고 있으나 지역일자리 목표공시제에 관한 선행연구는 아직 부족한 실정이다.

이에 따라 본 연구의 배경을 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 지역일자리 목표공시제의 요인별 특성을 분석한다. 즉, 지역일자리 목표공시제의 투입, 수요, 활동, 전략 및 경쟁, 지원 및 제도로 요인을 구분하여 요인별 특성을 살펴본다. 더불어 우수 지자체는

어떤 요인에서 일반 지자체와 차별성을 가지는지 도출한다. 이와 함께 요인별 정책적 시사점을 제시하는데 본 연구의 의의가 있다. 둘째, 지역일자리 목표공시제 성과의 결정요인을 분석한다. 분석결과 어떤 요인을 중심으로 지역일자리 목표공시제를 추진할 것인가의 정책적 함의를 도출하는데 연구의 필요성이 있다. 이에 따라 지역일자리 목표공시제의 성과를 결정짓는 요인을 제시하고 이에 따른 정책적 시사점을 제공할 것으로 기대한다.

이러한 연구배경에 따라 본 연구의 목적은 대구광역시를 사례로 하여 지역일자리 목표공시제의 성과와 결정요인을 분석하는데 있다. 본 연구의 결과는 지역일자리 목표공시제 사업의 요인별 특성, 우수지자체와 일반지자체의 요인별 차이점, 성과 결정요인을 제공함으로써 지역일자리 목표공시제를 효율적으로 추진할 수 있는 정책적 시사점을 제공하게 될 것이다.

2. 연구범위 및 방법

본 연구의 목적은 지역일자리 목표공시제의 성과와 결정요인을 분석하는 것이다. 이를 위해 문헌고찰을 중심으로 지역일자리 목표공시제의 의의를 살펴보고 분석모형을 설정한 이후 요인별 특성과 결정요인을 분석한다.

우선 제2장에서는 지역일자리 목표공시제의 성격과 결정요인에 관한 문헌·이론적 고찰로써 지역일자리 목표공시제의 개념, 특징, 추진내용과 추진절차, 선행연구를 살펴본다. 또한 제3장에서는 지역일자리 목표공시제의 성과와 결정요인에 관한 분석모형을 마련하고 분석변수를 선정한다. 제4장에서는 지역일자리 목표공시제의 결정요인에 관한 실증분석으로서 지역일자리 목표공시제의 요인별 특성을 분석하고 지역일자리 목표공시제의 성과에 미치는 변수를 찾는다. 그 후 그 변수에서 지역일자리 목표공시제의 성과에 미치는 요인을 찾아본다.

본 연구는 이상의 연구목적과 범위에 따라 다음과 같은 연구방법으로 진행한다. 첫째, 지역일자리 목표공시제의 개념과 특징, 지역일자리 목표공시제 성과의 결정요인에 관한 이론적 논의는 기존의 국내외 문헌연구를 중심으로 지역일자리 목표공시제에 대한 이해를 도모한다. 둘째, 지역일자리 목표공시제 성과, 특징 등의 조사자료는 고용노동부 등에서 발표한 통계자료와 설문 조사자료를 중심으로 한다. 셋째, 연구대상은 대구광역시의 일자리 목표공시제를 시행하고 있는 지자체로 한정한다. 넷째, 이론적 논의에서 검토한 지역일자리 목표공시제의 특징과 성과에 미치는 결정요인을 실증적으로 분석하기 위해 분석틀과 설명변수를 선정한 후, 이를 준거로 우리나라 지역일자리 목표공시제의 특성과 성과 결정요인에 대한 실증분석을 수행한다.

II. 지역일자리 목표공시제의 성과와 결정요인에 관한 이론적 고찰

1. 지역일자리 목표공시제의 개념과 특징

1) 지역일자리 목표공시제의 개념

지역일자리 목표공시제는 지역고용 활성화를 위해 정부에서 추진하는 대표적인 고용정책으로 꼽히고 있다. 지역일자리 목표공시제는 지방자치단체장이 해당 지역 주민에게 자신의 임기 중에 추진할 일자리 목표와 일자리 대책을 공표하고 추진하는 것이다. 아울러 중앙정부는 그 대책을 지원하고 성과를 확인 및 공표토록 하고 있다(고용노동부, 2010a).

지역일자리 목표공시제는 지자체별로 경제 및 고용여건의 차이가 있어 중앙정부 주도의 일률적인 일자리 대책으로는 지역특성을 반영한 일자리 창출 및 고용서비스 제공에 한계가 있다는 문제제기에 따라 논의가 시작되었다. 이에 중앙과 지방이 소통하면서 지역특성에 부합하는 내실있는 일자리 대책이 추진되어야 한다는 논의가 진행되었다. 이러한 배경에 따라 2010년도 고용부 업무보고와 제1차·제3차 국가고용전략회의에서 지역일자리 목표공시제의 도입이 공식화 되었고 관계부처, 지방자치단체, 전문가 등의 의견수렴을 거쳐 공시제 업무매뉴얼 보급 및 지자체 담당자 교육이 시행되었다(고용노동부, 2010a). 2010년 11월에는 고용노동부와 지자체 간 지역일자리 목표공시제 추진을 위한 업무협약이 체결되었고, 지자체별 단체장 임기(2010년 7월~2014년 6월)에 추진할 지역일자리 목표공시제 종합대책을 2010년 12월 말에서 2011년 1월 말에 걸쳐 지역고용정보네트워크와 각 지자체 홈페이지를 통해 공시하였다(남병탁, 2011). 그리고 2014년에는 지자체 민선6기의 지역일자리 목표공시제 종합대책이 발표되었다.

2) 지역일자리 목표공시제의 특징

이러한 지역일자리 목표공시제의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지역일자리 목표공시제는 지역특성을 반영한 일자리의 창출을 시도하고 있다. 즉, 산업구조, 고용시장 등 지역여건을 반영한 일자리 목표치를 설정하고 이에 따라 지자체별로 차별화된 일자리 지원대책을 추진하고 있다. 둘째, 지역일자리 목표공시제는 일자리 문제에 대한 지자체 장의 관심을 유도하고 있다. 매년 지자체 장이 일자리 목표치를 설정하고 그 결과를 공표토록 하여 일자리에 대한 지자체 장의 의지와 관심을 촉구하고 있다(모성은, 2011). 셋째, 지역일자리 목표공시제는 지역 내 고용주체들의 고용거버넌스 구축을 모색하고 있다. 지역의 고용주체들을 유기적으로 연계하여 지역일자리 문제에 대처토록 유도하고 있다. 이에 따라 중앙정부, 지자체, 지역노사민정협의체, 지역고용포럼 등과 연계를 통해 효과성

제고를 유도하고 있다. 넷째, 지역일자리 목표공시제는 일자리 대책에 대한 평가를 통해 지자체의 책임성을 확보하고 있다(남병탁, 2011). 평가는 계획수립, 계획집행, 추진성과로 구분하여 이루어지고 우수 지자체는 인센티브를 제공하고 있다.

3) 지역일자리 목표공시제의 성과와 한계

지역일자리 목표공시제는 2010년부터 추진해 오고 있는데 시행 첫해의 참여지자체는 광역지자체가 15개, 기초지자체가 166개로 모두 181개였다. 이후 2012년부터는 전국의 모든 광역·기초 지방자치단체가 참여해 오고 있다.

지역일자리 목표공시제의 성과로는 다음을 들 수 있다. 첫째, 지역일자리 창출에 대한 기초자치단체의 관심과 책임성을 제고했다는 점이다. 이를 통해 전국의 지자체별로 일자리에 대한 지자체 장의 관심이 증가되었고 일부 지자체의 경우 일자리 전담부서가 확대되기도 하였다. 둘째, 지역일자리 창출을 위한 지역사회의 협력거버넌스가 구축되었다는 점이다. 지역일자리 목표공시제는 지자체가 전문가의 자문을 통해 일자리 목표공시를 하고 지역사회의 관련 주체간 협력거버넌스를 통해 추진된다는 점에서 지역일 자리를 둘러싼 고용노동부, 지방고용센터, 지자체, 대학, 연구기관 등의 협력거버넌스가 구축되었다는 것이다.

반면 지역일자리 목표공시치를 충족시키기 위해 지자체 혹은 중앙정부의 재정지원 일자리가 확대되고 있다는 점, 목표치의 공시와 달성여부에 관심이 집중되어 일자리의 지역 특성 부합성이나 질에 대한 논의가 부족한 점 등은 한계로 지적되고 있다.

2. 지역일자리 목표공시제의 주요내용과 추진절차

1) 지역일자리 목표공시제의 주요내용

지역일자리 목표공시제는 지자체 장이 임기 중에 달성하고자 하는 일자리의 목표치와 그에 따른 대책을 공시하는 제도이다. 따라서 지자체 장은 지역일자리 창출과 대책에 대한 목표를 공시하는데 목표는 공통지표와 개별지표로 구성되어 있다. 우선 공통지표는 고용률과 취업자 수이다. 여기에서 고용률은 지자체 장이 임기 중에 달성하고자 하는 연차별 고용률을 의미하고 취업자 수는 지자체 장이 임기 중에 달성하고자 하는 연차별 취업자 수를 말한다.

다음으로 개별지표는 일자리 창출, 취업지원서비스 및 미스매치 해소, 직업훈련 추진, 일자리 인프라 구축, 지역유관기관 협력네트워크 구축·운영으로 구분된다. 먼저 일자리 창출분야는 일자리 친화적인 산업육성, 투자유치, 창업지원, 사회적 기업육성, 재정지원을 통한 일자리 창출 등이 해당된다. 그리고 취업지원서비스 및 미스매치 해소는 취업알선, 취업지원 프로그램, 인력부족기업의 일자리해소 등을 들 수 있다.

또한 직업훈련 추진분야는 기업·근로자·실업자 등에 대한 직업훈련 지원, 지자체 수행 직업훈련 등이 해당된다. 일자리 인프라 구축분야는 일자리 예산확보 및 집행, 취업알선망, 일자리 전담기구 운영 등을 주요내용을 담고 있다. 마지막으로 지역유관기관 협력네트워크 구축·운영분야는 관련 기관과의 연계협력, 공동사업 등이 해당된다.

〈표 1〉 지역일자리 목표공시제의 지표

구분	분야	주요 내용
공통지표	고용률	· 연차별 고용률
	취업자 수	· 연차별 취업자 수
개별지표	일자리 창출	· 일자리 친화적 산업발굴 및 육성, 산업단지 조성 · 기업의 투자유치, 창업지원 · 사회적 기업 육성, 사회서비스 일자리사업 · 재정지원을 통한 일자리 창출 · 기타 일자리 창출 대책
	취업지원서비스 및 미스매치 해소	· 취업알선을 통한 취업실적 확대 · 취업지원 프로그램 확대 · 인력부족업체 빈 일자리 해소 · 기타 일자리 유지 및 미스매치 해소 대책
	직업훈련 추진	· 기업, 근로자, 실업자 등 직업훈련 지원 · 지자체가 직접 수행하는 직업훈련 · 전략산업 분야 인력양성 · 기타 직업훈련과 관련한 대책
	일자리 인프라 구축	· 일자리 예산확보 및 적절한 집행 · 일자리 대책 전담기구 운영, 인력확충, 조례규칙 제개정 · 취업알선망 확충 · 기타 일자리대책 관련 인프라 구축
	지역유관기관 협력네트워크 구축운영	· 일자리 관련 국가기관, 타 지자체, 기업, 대학, 연구소, 시민단체 등 타 기관과 연계협력 · 타 기관과의 일자리 협력 MOU 체결 · 일자리 관련 유과낙관 협조, 공동사업 추진 · 기타 유관기관 협력

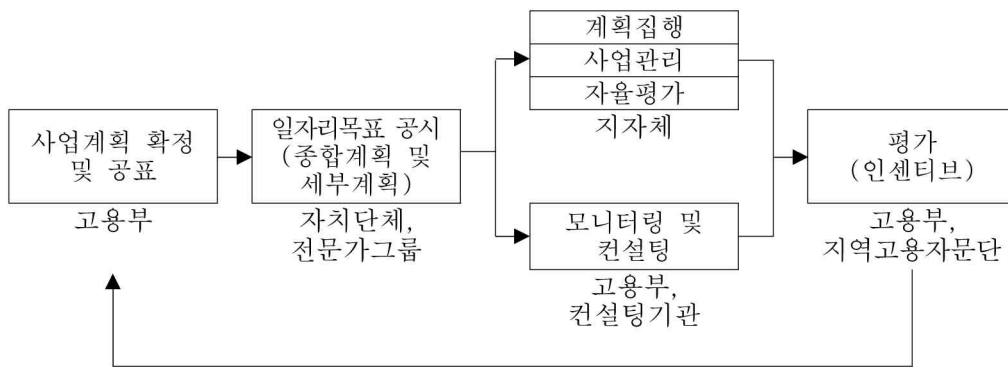
자료 : 고용노동부(2010a); 고용노동부(2010b).

2) 지역일자리 목표공시제의 추진절차

지역일자리 목표공시제의 추진절차는 먼저 지역고용심의회, 지역 노사민정협의체, 지역고용포럼 등 지역내 고용관련 기구를 활용하여 지자체가 타당성 있는 목표와 대책을 수립한다. 이어서 지자체는 수립된 일자리 목표 및 대책을 지역주민에 공시하되 그 방법은 언론, 홈페이지, 설명회 등을 통해 공시한다. 전문가 컨설팅 등을 통해 공시된 일자리 목표 및 대책에 수정이 필요할 경우 재공시가 가능하다(송부용, 2011). 다음으로 지자체는

고용관련 유관기관 및 중앙정부와의 협력을 통해 공시한 내용을 일정에 따라 추진하고, 공시내용에 대해 세부 추진계획, 보충계획, 연차별계획 등 일자리 대책을 수립 및 시행토록 하고 있다.

한편 지역일자리 목표공시제의 추진주체는 고용노동부, 지자체, 지역고용자문단, 컨설팅기관으로 구분할 수 있다. 먼저 고용노동부는 지역일자리 목표공시제를 총괄·조정하고 지방고용노동청을 중심으로 지자체를 지원한다. 지자체는 연차별 세부계획을 수립하고 추진한다. 지역고용자문단은 일자리 대책 추진과정을 평가하고, 컨설팅단은 일자리 대책과 관련한 자문, 정보제공 등의 기능을 수행하고 있다(남병탁 외, 2013; 황진호, 2014).



자료 : 황진호(2014)

〈그림 1〉 지역일자리 목표공시제의 추진절차

3. 지역일자리 목표공시제의 선행연구

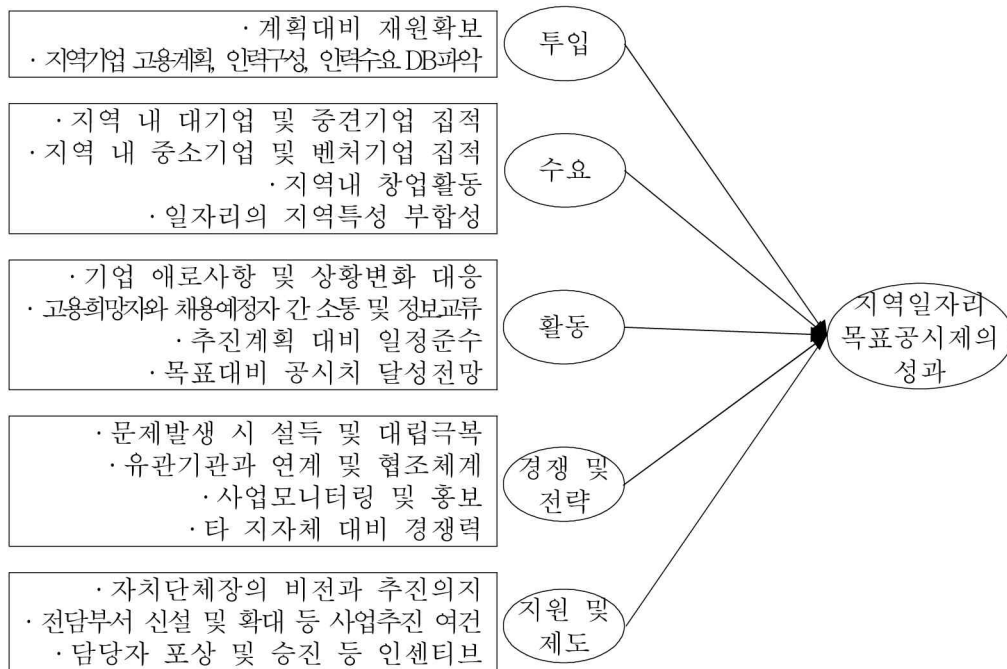
지역일자리 목표공시제는 2010년에 도입되었고 2011년부터 본격적으로 시행되었다. 시행 후 4년이 경과하고 있으나 지역일자리 목표공시제에 대한 선행연구는 많지 않은 실정이다. 세부적으로 살펴보면 모성은(2011)은 지역일자리 공시제 발전방안 연구에서 지역일자리 목표공시제의 추진실태를 분석하고 개선과제를 도출하였다. 또한 남병탁(2011)은 경북지역을 중심으로 일자리 목표공시제의 추진현황을 분석하고 과제를 도출한 바 있다. 특정지역을 중심으로 일자리 목표공시제의 추진현황을 분석한 연구로는 김일태 외(2013)가 전남지역을 사례로 성과와 한계를 고찰하기도 하였다. 그리고 박우식·박상우(2012)는 지역일자리 목표공시제를 중심으로 지역고용정책의 활성화 방안을 도출하기도 하였다. 그 밖에 질적 연구방법으로 델파이 기법을 도입하여 경북지역 일자리 목표공시제의 활성화방안을 연구한 남병탁 외(2013)의 연구가 있고 신동면 외(2013)는 재정지원 일자리사업의 특성과 발전방향을 살펴보기도 하였다.

지역일자리 목표공시제의 선행연구를 살펴보면 주로 정책적 추진실태를 분석하고 제도적 개선과제를 도출하는 연구가 중심이다. 따라서 지역일자리 목표공시제의 요인별 관계, 요인과 성과의 관계 등에 대한 다각적인 연구가 아직 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이에 따라 지역일자리 목표공시제가 정책적 성과를 도출하기 위해서는 좀 더 다각적인 시도가 이루어져야 할 것이다. 본 연구에서는 이러한 문제의식에 따라 지역일자리 목표공시제의 성과를 결정하는 요인을 분석하여 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

Ⅲ. 분석모형 및 자료수집

1. 분석모형

본 연구에서는 지역일자리 목표공시제 성과를 결정하는 요인을 몇 가지 범주로 묶었는데 투입, 수요, 활동, 전략 및 경쟁, 지원 및 제도가 그것이다.



〈그림 2〉 분석모형

우선 지역일자리 목표공시제의 투입요인은 자원, 기업정보로 구분 할 수 있다. 또한 수요요인은 기업집적, 창업활동, 지역특성과의 일자리 부합성으로 구분할 수 있다. 활동요

인은 상황대응, 정보대칭, 일정준수, 공시치 달성전망으로 구분하고 있다. 전략 및 경쟁요인에서는 문제발생 시의 해결, 네트워크, 추진조직의 경쟁력으로 구분할 수 있고 마지막으로 지원 및 제도에서는 자치단체장의 비전과 의지, 전담조직, 담당자에 대한 인센티브로 구분하고 있다. 이들 조건의 변수들은 지역일자리 목표공시제와 관련한 정책매뉴얼, 선행연구 검토를 통해 선정하였다.

2. 자료수집 및 분석방법

본 연구는 대구시를 사례로 지역일자리 목표공시제의 성과와 결정요인을 분석하는 것이다. 사례대상인 대구시는 2013년 일자리 목표공시제 중앙부처 평가에서 최우수상을 수상하였는데 이는 그간 대구시가 일자리 목표공시제의 성과를 위해 체계적 노력을 경주해 왔다는 것을 의미하고, 본 연구에서 대구시를 사례로 선정한 이유의 하나이다. 이에 따라 2013년 일자리 목표공시제 평가에서 최우수상, 우수상, 특별상을 수상한 대구시 본청, 수성구, 달서구, 동구와 수상하지 못한 나머지 구군을 구분하여 판별분석을 시행하였다.

현재 일자리 목표공시제를 추진하고 있는 대구시와 기초지방자치단체는 고용노동과 등 일자리 주무부서 뿐 아니라 관광문화재과, 토목과, 저출산고령사회과, 의료산업과, 녹색에너지과, 복지사업과, 주민복지과, 경제과 등에서 일자리창출 목표공시제 사업을 추진하고 있다. 따라서 이들 부서의 일자리 담당자를 대상으로 설문조사를 진행하였는데 조사는 2014년 5월 19일에서 30일까지 이루어졌고 직접면접, E-mail 등을 통해 수행하였다. 조사된 설문지에서 응답이 적절치 않은 설문지를 제외하고 153부가 분석에 사용되었다. 한편 본 연구에서는 지역일자리 목표공시제 성과의 5대 요인을 5단계 리커트 척도를 사용하여 조사하였고 실증분석을 위해 SPSS 18.0을 활용하여 신뢰성분석, 빈도분석, paired t-test, 판별분석 등을 수행하였다.

3. 조사대상의 일반적 특성

조사대상의 일반적 특성을 살펴보면 먼저 평균연령은 44.0세이고 성별은 남성이 76명(50.7%), 여성이 74명(49.3%)이다. 소속 지자체는 대구시 본청이 전체의 37.9%(58명)로 가장 많았고 뒤를 이어 북구 16.3%(25명), 수성구 11.8%(18명) 등의 순이다. 반면 중구와 남구는 각 3명으로 전체 조사대상자의 각 2.0%를 차지하여 가장 적었다.

〈표 2〉 조사대상의 일반적 특성

(단위 : 세, 명, %)

구분		빈도 및 평균
평균연령		44.0
성별	합계	150 (100.0)
	남성	76 (50.7)
	여성	74 (49.3)
지자체	합계	153 (100.0)
	대구시 본청	58 (37.9)
	중구	3 (2.0)
	동구	11 (7.2)
	서구	9 (5.9)
	남구	3 (2.0)
	북구	25 (16.3)
	수성구	18 (11.8)
	달서구	16 (10.5)
	달성군	10 (6.5)

IV. 분석 및 결과논의

1. 지역일자리 목표공시제의 요인별 특성

지역일자리 목표공시제의 요인별 특성을 분석하기 이전에 본 연구에서 설정한 지역일자리 목표공시제 성과의 결정요인, 즉 투입, 수요, 활동, 전략 및 경쟁, 지원 및 제도의 개념을 얼마나 정확하게 측정했는가를 살펴봐야 한다. 이를 위해 본 연구에서는 신뢰성 분석을 수행하였다. 일반적으로 신뢰성 분석은 측정도구의 신뢰성(reliability)을 확인하기 위한 방법으로 분석변수의 내적 일관성(internal consistency reliability)을 나타낸다(송지준, 2010). 신뢰성 분석은 측정변수들 간의 평균상관관계에 근거하여 항목이 동일한 요소로 구성되어 있는가를 분석할 때 사용된다. 신뢰성 분석을 수행한 결과에 의하면 투입, 수요, 활동, 전략 및 경쟁, 지원 및 제도의 모든 변수가 신뢰성 계수 0.6 이상을 나타내고 있으므로 설문응답의 일관성에 문제가 없었다.

따라서 본 연구에서 설정한 독립변수의 개념은 적절한 것으로 판단된다. 다섯 개 요인별로 지역일자리 목표공시제의 요인별 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 투입요인의 경우 계획대비 채용확보는 4.01로 높게 나타났으나 지역기업의 고용계획, 인력구성, 인

력수요 DB파악은 3.00으로 나타났다. 따라서 지역일자리 목표공시제를 시행하는 지자체는 일자리의 주요 공급처가 되는 지역기업에 대한 고용계획, 인력구조, 채용수요 등을 파악하고 DB화하여 체계적으로 관리 및 적용할 필요가 있다.

둘째, 수요요인은 2.71로 나타나 전반적으로 미흡한 것으로 나타났다. 특히 지역내 대기업 및 중견기업 집적(2.22)이 가장 낮게 나타났고 지역내 중소기업 및 벤처기업의 집적(2.61), 지역 내 창업활동(2.61)이 뒤를 이었다. 따라서 대기업 및 중견기업 유치활동과 창업지원을 통해 일자리를 만들 필요가 있다.

셋째, 활용요인의 추진계획 대비 일정준수가 4.07로 가장 높게 나타나 일정에 대비하여 전반적으로 원활한 사업추진이 되고 있는 것으로 나타났다. 그러나 기업 애로사항 및 상황변화 대응은 3.27로 나타나 가장 낮게 나타났다. 따라서 경제 및 기업환경 변화에 따른 지자체의 분석역량을 강화하고 대응성을 제고할 필요가 있다.

〈표 3〉 독립변수의 확인 및 평균값

구분		평균	신뢰성 계수
투입	합계	3.49	0.791
	계획대비 재원확보	4.01	
	지역기업 고용계획, 인력구성, 인력수요 DB파악	3.00	
수요	합계	2.71	0.781
	지역 내 대기업 및 중견기업 집적	2.22	
	지역 내 중소기업 및 벤처기업 집적	2.61	
	지역내 창업활동	2.61	
	일자리의 지역특성 부합성	3.37	
활동	합계	3.67	0.730
	기업 애로사항 및 상황변화 대응	3.27	
	고용희망자와 채용예정자 간 소통 및 정보교류	3.41	
	추진계획 대비 일정준수	4.07	
	목표대비 공시치 달성전망	3.93	
전략 및 경쟁	합계	3.71	0.766
	문제발생 시 설득 및 대립극복	3.80	
	유관기관과 연계 및 협조체계	3.82	
	사업모니터링 및 홍보	3.76	
	타 지자체 대비 경쟁력	3.45	
지원 및 제도	합계	3.10	0.731
	자치단체장의 비전과 추진의지	3.79	
	전담부서 신설 및 확대 등 사업추진 여건	3.10	
	담당자 포상 및 승진 등 인센티브	2.39	

넷째, 전략 및 경쟁요인의 경우 유관기관과 연계 및 협조체계(3.82)가 가장 높게 나타난 반면 타 지자체 대비 경쟁력 수준(3.45)은 가장 낮게 나타났다. 지역일자리 목표공시제의 경우 각 지방자치단체에서 수행하고 있으나 고용노동청, 광역지방자치단체 등에서 일선 지역일자리 목표공시제를 지원하는 협의회 등 네트워크 사업을 추진하고 있기 때문에 기관간 연계 및 협조는 비교적 원활한 것으로 생각된다. 그러나 타 지자체 대비 경쟁력은 상대적으로 낮은 것으로 나타나 지자체에서 관련 사업을 추진하는 공무원의 전문성 강화, 추진조직 역량강화가 필요한 것으로 나타났다.

다섯째, 지원 및 제도요인의 경우 자치단체장의 비전과 추진의지는 3.79로 높게 나타났으나 전담부서 신설 및 확대 등 사업추진 여건(3.10), 담당자 표상 및 승진 등 인센티브(2.39)는 낮게 나타났다. 따라서 일자리 추진 담당자에 대한 인센티브를 강화하고 성과에 따른 승진, 포상 등의 제도적 보완이 필요하다.

2. 집단별 차이분석

지역일자리 목표공시제의 요인별 특성을 우수지자체와 일반지자체로 구분하여 집단간 차이를 살펴보면 수요요인에서는 일자리의 지역특성 부합성(prob=0.101)을 제외하고 모든 항목에서 유의미한 차이를 보였다. 이는 지역일자리 목표공시제에 우수한 성과를 도출한 지자체에서 기업이 집적되어 있다는 것으로 해석할 수 있다. 또한 지역 내 창업활동에서도 창업활동이 활발한 지역에서 일자리 목표공시제의 성과가 양호하다는 것을 말해준다. 이는 지역기업이 일자리의 공급처라는 점에서 당연한 결과라고 할 수 있다.

〈표 4〉 집단간 차이분석

구분		우수 지자체	일반 지자체	t값	prob
투입	합계	3.53	3.45	0.621	0.536
	계획대비 재원확보	4.01	4.00	0.068	0.946
	지역기업 고용계획, 인력구성, 인력수요 DB 파악	3.05	2.90	0.850	0.397
수요	합계	2.84	2.42	3.357	0.001
	지역 내 대기업 및 중견기업 집적	2.35	1.96	2.326	0.022
	지역 내 중소기업 및 벤처기업 집적	2.81	2.20	3.438	0.001
	지역내 창업활동	2.77	2.30	3.028	0.003
	일자리의 지역특성 부합성	3.45	3.22	1.649	0.101
활동	합계	3.69	3.64	0.518	0.605
	기업 애로사항 및 상황변화 대응	3.33	3.14	1.265	0.208

	고용희망자와 채용예정자 간 소통 및 정보교류	3.41	3.40	0.050	0.960
	추진계획 대비 일정준수	4.07	4.08	-0.082	0.934
	목표대비 공시치 달성전망	3.92	3.94	-0.134	0.893
전략 및 경쟁	합계	3.76	3.60	1.735	0.085
	문제발생 시 설득 및 대립극복	3.84	3.70	1.168	0.245
	유관기관과 연계 및 협조체계	3.83	3.78	0.502	0.616
	사업모니터링 및 홍보	3.78	3.74	0.314	0.754
	타 지자체 대비 경쟁력	3.58	3.18	3.394	0.001
지원 및 제도	합계	3.20	2.87	2.715	0.007
	자치단체장의 비전과 추진의지	3.88	3.60	2.251	0.026
	전담부서 신설 및 확대 등 사업추진 여건	3.19	2.92	1.547	0.124
	담당자 포상 및 승진 등 인센티브	2.53	2.10	3.010	0.003

3. 지역일자리 목표공시제 성과의 결정요인 분석

1) 독립변수의 적합성

판별분석을 사용하기 위해서는 다변량 정규분포를 가정하고 또한 각 집단간의 공분산행렬이 동일하다는 가정이 성립되어야 한다(노형진, 2011). 집단에 대한 공분산행렬의 동일성 검정은 Box M 통계량을 이용하는 것이 일반적인데 본 연구에서는 유의확률 0.127로 집단간 공분산행렬이 동일하다는 귀무가설을 기각할 수 없다.

〈표 5〉 공분산행렬의 동질성에 대한 Box의 검정결과

Box의 M		22.270
F	근사법	1.421
	자유도1	15
	자유도2	40793.568
	유의확률	0.127

따라서 본 연구에서는 판별분석을 위한 기본조건이 충족되기 때문에 지역일자리 목표공시제 성과의 결정요인에 대한 판별분석을 실시하였다. 지역일자리 목표공시제 성과를 종속변수로 하고 투입, 수요, 활동, 전략및경쟁, 지원및제도를 독립변수로 투입하여 얻은 판별분석의 결과는 〈표 6〉과 같다. 일반적으로 판별분석의 설명력은 Wilks의 람다를 변형한 x^2 값의 유의도가 사용되는데 본 연구에서는 0.001로 나타나 판별함수가 귀무가설을 기각하고 통계적으로 유의하다는 것을 나타내고 있다.

〈표 6〉 판별분석 결과

구분	비표준화 판별계수	표준화된 판별계수	구조행렬 계수
투입	-0.347	-0.260	0.711
수요	1.062	0.780	0.581
활동	-1.672	-0.953	0.356
전략 및 경쟁	1.144	0.637	0.100
지원 및 제도	0.821	0.584	0.097
상수	-2.312		

주 : Wilks' $\lambda=0.862$, $\chi^2=20.958$, d.f.=5, $p=0.001$

2) 판별분석에 의한 검증결과

본 연구에서는 표준화하지 않은 원시 데이터(raw data)를 사용하였다. 따라서 비표준화된 판별함수를 도출하기 위해 판별분석의 결과를 통해 다음과 같은 판별함수를 도출하였다.

$$D1 = -2.312 - 0.347 \cdot X1 + 1.062 \cdot X2 - 1.672 \cdot X3 + 1.144 \cdot X4 + 0.821 \cdot X5 \quad \langle \text{수식 1} \rangle$$

〈수식 1〉을 통해 우수 지자체의 경우 $D1=0.23813$, 일반 지자체의 경우 $D1=-0.55052$ 로 각 집단의 중심점을 구하였다. 다음으로 각 집단의 중심점으로 분류기준을 구하였는데 다음과 같다. 정준판별함수의 판별식에 의해 구해진 판별점수가 분류기준(-0.11238)보다 크면 집단1(우수 지자체)로 분류하고 분류기준보다 작으면 집단2(일반 지자체)로 분류할 수 있다. 그리고 표준화된 판별계수의 절대값 크기를 통해 요인들 간의 상대적인 중요도를 살펴볼 수 있는데 활동, 수요, 전략및경쟁, 지원및제도, 투입의 순으로 나타났다.

$$D2 = (n2C1 + n1C2) / (n1 + n2) \quad \langle \text{수식 2} \rangle$$

한편 구조행렬은 판별함수와 변수들 간의 상관관계를 보여주고 있는데 이 상관관계가 높을수록 판별점수도 높아진다(노형진, 2011). 본 연구에서는 투입요인의 상관계수(0.711)가 가장 높기 때문에 이 판별함수에서 가장 영향력이 큰 변수라고 볼 수 있다. 뒤를 이어 수요요인(0.581), 활동요인(0.356), 전략 및 경쟁요인(0.100), 지원 및 제도요인(0.097)의 순으로 나타났다. 한편 판별식이 관측대상을 얼마나 정확하게 판별하고 있는가를 나타내는 판별적중률은 65.8%로 나타났다.

〈표 7〉 판별적중률

구분		예측소속집단		전체
		우수 지자체	일반 지자체	
실제소속 집단	우수 지자체	64 (66.7%)	32 (33.3%)	96
	일반 지자체	18 (36.0%)	32 (64.0%)	50

주 : 원래 집단케이스 중 65.8%가 정확히 분류됨.

IV. 결 론

1. 연구요약

본 연구의 목적은 지역일자리 목표공시제의 성과와 결정요인을 찾는 것이다. 이를 위해 지역일자리 목표공시제의 요인별 특성과 지역일자리 목표공시제 성과의 결정요인을 분석하였다. 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 지역일자리 목표공시제의 요인별 특성을 살펴보면 투입요인에서는 계획대비 재원확보는 4.01로 높게 나타난 반면 지역기업 고용계획, 인력구성, 인력수요 DB과약은 3.00으로 상대적으로 낮게 나타났다. 수요요인에서는 일자리의 지역특성 부합성이 3.37로 가장 높게 나타났으나 지역내 기업집적, 창업활동은 전반적으로 2.22에서 2.61로 낮게 나타났다. 따라서 지역내 기업집적과 창업활동이 미약한 것으로 나타나 일자리창출의 수요가 취약한 것으로 분석되었다. 활동요인에서는 추진계획대비 일정준수가 4.07로 높게 나타났고 기업 애로사항 및 상황변화 대응(3.27)이 가장 낮게 나타나 기업활동 및 경제여건에 대한 파악과 대응이 상대적으로 미흡한 것으로 나타났다. 전략 및 경쟁요인에서는 유관기관과 연계 및 협조체제(3.82)가 가장 높았고 타 지자체 대비 경쟁력(3.45)이 가장 낮았다. 지원 및 제도에서는 자치단체장의 비전과 추진의지(3.79)는 높게 나타났으나 담당자 포상 및 승진은 2.39로 가장 낮았다. 따라서 지역일자리 목표공시제의 담당자가 성과를 도출했을 경우에도 인센티브는 미약한 것으로 분석되었다.

둘째, 우수지자체와 일반지자체의 요인별 차이분석 결과, 수요요인에서는 지역내 대기업 및 중견기업 집적($p=0.001$), 지역내 중소기업 및 벤처기업 집적($p=0.022$), 지역내 창업활동($p=0.003$) 등 대부분의 항목에서 집단간 유의미한 차이를 보였다. 한편 전략 및 경쟁요인에서 타 지자체 대비 경쟁력($p=0.001$)에서 집단간 차이를 보여 지자체 자체의 경쟁력이 성과도출에 중요한 요인으로 나타났다. 또한 자치단체장의 비전과 추진의지($p=0.026$), 담당자 포상 및 승진 등 인센티브($p=0.003$) 등이 집단간 유의미하게

차이가 있는 것으로 나타났다. 반면 투입요인, 활동요인은 집단간 유의미한 차이가 나타나지 않았다.

셋째, 지역일자리 목표공시제 성과의 결정요인을 찾기 위해 수행한 판별분석의 결과를 살펴보면 투입요인이 지역일자리 목표공시제 성과에 있어서 가장 영향력이 큰 변수로 나타났다. 뒤를 이어 수요요인, 활동요인, 전략 및 경쟁요인, 지원 및 제도요인의 순으로 나타났다.

2. 정책제언

본 연구는 지역일자리 목표공시제의 선행연구가 주로 정책적 추진실태를 분석하고 제도적 개선과제를 도출하는 연구가 중심이었다는 한계를 극복하고 지역일자리 목표공시제 성과의 결정요인에 관한 분석을 시도하였다. 이를 위해 대구시와 시군의 지역일자리 목표공시제 담당자를 대상으로 설문조사를 진행하였다. 조사된 설문지는 153부이고 실증분석을 위해 t-test, 빈도분석, 판별분석을 수행하였다.

우리나라의 고용시장에서 고용 없는 성장이 일반화 되고 있는데 이에 대응하고자 정부는 일자리 대책에 노력하고 있다. 이러한 노력의 일환으로 중앙정부와 지방자치단체는 2010년부터 지역일자리 목표공시제를 추진하고 있다. 지역일자리 목표공시제는 지역의 특성과 여건을 반영한 지역일자리 창출을 목적으로 하고 있다. 그러기 위해서는 지역일자리 목표공시제의 특성을 파악하고 성과의 결정요인을 찾아 정책효과를 극대화하기 위한 정책적 시사점을 찾을 필요가 있다.

지역일자리 목표공시제의 요인별 특성분석 결과, 수요요인이 낮게 평가되었다. 따라서 지역내 기업유치에 노력하고 창업을 지원하는 정책을 강화할 필요가 있다. 또한 지역일자리 목표공시제를 추진하는 담당직원의 역량을 강화하기 위한 교육을 강화하고 전문직 공무원을 확대할 필요가 있다. 특히 담당자에 대한 인센티브를 제공하고 인사점수 부여, 해외연수 기회부여 등이 필요하다.

그리고 지역일자리 목표공시제 성과의 결정요인을 분석한 결과 수요요인이 가장 중요한 것으로 나타났다. 뒤를 이어 활동요인, 전략 및 경쟁요인, 지원 및 제도요인의 순으로 나타나 지역에서 일자리를 만들고 고용을 유지할 수 있는 기업활동이 중요한 것을 알 수 있었다. 또한 기업 애로사항 및 기업활동 여건변화 파악과 대응, 고용희망자와 채용예정자 간 소통과 정보교류 등을 위한 제도적 보완이 필요한 것으로 나타났다.

본 연구에서는 지역일자리 목표공시제의 특성분석과 성과의 결정요인분석을 수행하여 지역일자리 정책에 시사점을 찾고자 하였다. 그러나 이론연구에 있어 선행연구의 고찰과 체계화가 미흡한 점이 한계점으로 생각된다. 이는 관련 선행연구가 아직 다양하지 않고

다각적인 분석이 이루어지지 않았다는 현실적 한계로 생각된다. 향후 지역일자리 목표공시제에 대한 추가적인 연구를 통해 다양한 정책적 시사점이 도출되기를 기대한다.

<참고문헌>

- 김일태·김대성·변장섭. (2013). 지역일자리목표공시제의 성과와 과제. 『지역개발연구』, 45(2): 81-108.
- 고용노동부. (2014). 「2014년도 지역일자리 목표공시제 관계자 워크숍 발표자료집」.
- 고용노동부 내부자료. (2014). 지역일자리 목표공시제 2014년도 일자리대책 세부계획 양식.
- 고용노동부. (2010a). 고용노동부 지역일자리공시제 도입. 7월 20일자 보도자료.
- 고용노동부. (2010b). 「지방자치단체 일자리공시제 도입 지원방안: 지역일자리공시제 매뉴얼 개발」.
- 고용노동부. (2013). 「일자리 창출 쑥쑥! 지역에서 희망을 보다」. 3월 28일자 보도자료.
- 노형진. (2011). 「SPSS를 활용한 조사방법 및 통계분석」. 경기. 학현사.
- 남병탁. (2011). 경북지역 일자리공시제 추진현황과 과제. 『한국지역경제연구』, 19: 263-285.
- 남병탁·엄태영. (2013). 텔파이 기법을 이용한 경북지역 일자리 목표공시제 활성화방안. 『한국지역경제연구』, 25: 73-91.
- 모성은. (2011). 지역일자리공시제 발전방안 연구. 『한국지역경제연구』, 9(3): 245-271.
- 박우식·박상우. (2012). 지역고용정책 활성화 방안에 관한 연구. 『지역사회연구』, 20(3): 155-172.
- 신동면·허남덕. (2013). 한국 재정지원 일자리사업의 특성과 발전방향. 『한국정책학회보』, 22(4): 115-140.
- 송부용. (2011). 일자리공시제 도입 시행 및 의의. 경남정책 Brief. 2011-4.
- 송지준. (2009). 「논문작성에 필요한 SPSS/AMOS 통계분석방법」. 경기. 21세기사.
- 황진호. (2014). 지역일자리 목표공시제의 성과와 개선방안. 『울산발전』, 44.

접수일(2014년 7월 10일)

수정일자(2014년 8월 20일)

게재확정일(2014년 9월 25일)

절차적 정책합리성 제고를 위한 시민참여형 도시계획 사례분석

- 서울플랜 2030을 중심으로 -

An Analysis on Participatory City Planning for Procedural Policy Rationality

- Focused on the Seoul Plan 2030 -

홍 성 우 (대진대학교 행정학과 조교수 - 주저자)

허 훈 (대진대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Sung-Woo Hong / Hoon Huh

This paper aims to review a participatory city planning, the Seoul Plan 2030 which is characterized as a participatory, transparent and procedural reformative city planning. During the working period of Seoul Plan 2030, nearly 100 randomly selected citizens living in Seoul have systematically and substantially participated in the process of city planning.

In this light, this paper analyzes the participatory Seoul Plan 2030 in terms of procedural policy rationality which is composed of a free discussion and interaction between actors(fairness & openness], the presence of discussion rules & democratic participation(institutionalization & democracy), and beliefs and values shared among the participants(representativeness).

The analysis shows that the Seoul Plan 2030 would be positively evaluated as a kind of participatory and collaborative planning seeking for procedural policy rationality. The Seoul Plan 2030 has reflected the awareness of substantial public participation and set the direction to be collaboration among Seoul municipality, experts and citizen groups to set up a city plan. However, it also reveals a few limitations of citizens' participation in the city planning process from the viewpoint of institutionalization, democracy and representativeness of a participatory city planning for attaining procedural policy rationality.

주제어: 절차적 합리성, 시민참여, 도시계획, 서울플랜 2030

Keywords: Procedural Rationality, Citizen Participation, City Planning, Seoul Plan 2030

I. 서론

최근 서울시, 수원시, 인천시 그리고 청주시 등을 비롯한 다수의 광역 및 기초지방자치단체에서 도시기본계획을 수립함에 있어 실질적인 시민참여가 이루어질 수 있도록 다양한 참여기법을 활용하고, 궁극적으로 도시계획 수립과정을 공개적, 숙의적, 민주적 시민참여 방법으로 수행하면서 도시계획 내용에 대한 내용적 합리성뿐만 아니라 과정의 절차적 합리성을 도모하는 모습을 보이고 있다. 구체적으로 서울시에서는 “서울플랜 2030”이라는 이름으로 서울시 도시기본계획을 수립함에 있어 100여명의 서울시민을 실질적으로 참여시켰다. 또한 2012년에 청주시는 「2030년 청주·청원 도시기본계획」을 수립하는 과정에서 주민과 함께하는 계획의 비전을 제시하였고, 제천시도 「제천비전 2025 장기발전계획」을 수립하는데 있어 시민계획단을 운영하였으며, 2012년에 수원시도 「2030년 수원 도시기본계획」 만들기 과정에 역시 다양한 계층의 시민들을 참여시켰다.

이처럼 시민참여를 통한 협력적 계획은 기술적, 도구적 합리성에 기반한 계획관에 따라 전문가와 정책결정자 사이의 의사소통을 중시하던 기존의 합리적·실증주의적 계획과는 달리 의사소통적 합리성에 근거하여 계획적 타당성을 확보하며, 토론과 학습을 통해 서로의 생각을 교환하고 서로를 받아들이는 과정을 거쳐 계획을 수립하게 됨으로써 오늘날 우리가 경험하고 있는 이익과 가치의 분열을 보다 효과적으로 다룰 수 있다는(이경환 외, 2007: 이영희, 2013: 109) 관점에서의 접근이 가능하다. 도시계획을 포함한 일반적인 정부정책이 성공하기 위해서는 효율적인 정책수단의 선택이 중요하기도 하지만, 정책대상집단인 국민이 결정된 정책과 정책수단에 동의하고 순응하는 과정은 필수적이다(문상호·권기현, 2009: 11). 이러한 정책의 순응확보를 위해서는 도시계획의 내용적 합리성뿐만 아니라 과정에 대한 절차적 정책합리성 확보도 중요하다 할 것이다.

우리나라 지방자치단체들의 도시계획 수립과정에서의 시민참여는 IAP2(International Association for Public Participation)의 시민참여 발전단계¹⁾를 고려할 때 매우 제한된 틀 안에서 행정편의 위주로 이루어지는 경향이 있었고(양재섭·김태현, 2011: 14), 도시계획과정에서의 주민참여는 일반주민이 적극적으로 참여하기에는 여러 가지 한계를 지니고 있었다(김세용·박현수, 2006: 200). 도시기본계획은 도시의 장기적인 미래상과 발전방향 등을 제시하는 도시계획체계상 최상위의 법정계획으로 도시관리의 원칙과 정책방향을 제시하는 계획으로서의 의미를 지니고 있다(양재섭 외, 2014: 2). 제도적으로 도시계획 수립과정에서 활용되고 있는 시민참여 방법은 인터넷 게시판, 공청회 등을 통해 단순히 정보를 제공하거나 설문조사·공청회 등을 통해 협의하는 경우가 대부분으로 시민참여 수준이 상

1) 시민참여의 발전단계를 정보제공(inform), 협의(consult), 개입(involve), 협업(collaborate), 권한 부여(empower) 등 다섯 단계로 구분하여 설명하고 있다.

대적으로 낮은 수준에 머물러 있는 것으로 평가되고 있다(양재섭·김태현, 2011: 14). 구체적으로 서울의 도시기본계획을 분석한 연구(양재섭 외, 2014)에서도 2020년을 목표로 한 서울 도시기본계획의 수립과정에서 미래상 공모, 인터넷 홈페이지 운영 등의 방법을 통하여 시민참여를 유도하였으나, 이러한 노력들은 지속되지 못하고 일시적인 이벤트에 그친 경향이 있음을 지적하면서, 향후 서울의 도시계획에서는 정례적인 시민 의견수렴과 소통을 위한 제도적 장치를 마련하여 계획수립에 반영할 필요가 있음을 제시하기도 하였다(양재섭 외, 2014: 9).

이러한 관점에서 본 연구는 최근 개입(involve) 또는 협업(collaboration) 수준의 시민참여를 통해 도시계획을 수립한 구체적인 정책사례의 분석을 통해 궁극적으로 정책의 절차적 합리성을 제고하기 위한 적극적 시민참여의 내용과 특성이 무엇인지를 탐색적 수준에서 파악해 보고자 하는데 연구의 목적이 있다. 본 연구는 구체적으로 절차적 합리성 및 시민참여에 관한 선행연구와 이론 검토를 토대로 시민참여를 통한 절차적 정책합리성 제고의 판단기준을 도출하고, 이를 분석기준으로 삼아 시민참여형 도시기본계획 수립 사례인 서울시의 “서울도시기본계획(서울플랜 2030)”을 대상으로 하여 분석해 보고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 절차적 합리성

합리성(rationality)은 자주 사용되는 개념이지만 학문 분야별로 상이하게 이해되고 있어 일반화된 개념적 정의는 매우 난해하고 설령 정의된다 하더라도 그러한 정의가 일반적으로 수용될 수 있을 것인가는 또 다른 문제로 남는다. 예를 들어, 사이먼(Simon, 1997)은 합리성을 “행위 결과가 평가되는 어떤 가치 시스템 면에서 선호된 행동 대안의 선택과 관련되어 있다”라고 주장한다. 반면, 이종범(2005)은 합리성을 감정이 배제된 지적 통찰에 의하여 사건 또는 사건 간의 관계 또는 결과의 의미를 분석하고 판단하는 것이라고 하고 있는 바와 같이 매우 상이한 차원에서 정의되고 있음을 알 수 있다(김태은, 2014: 93). 정책이론에서의 합리성은 주로 대안간의 선택을 둘러싼 정보의 조건에 관한 것, 즉 불확실성과 모호성 하에서 합리성의 제약에 관한 논의가 이루어지기도 하였다(이종범 외, 1994; 윤건수, 2000; 이종범, 2005: 4).

이러한 합리성에 대한 개념 정의의 어려움과 의미의 다양성 문제를 해결하기 위하여 합리성에 대한 유형화 시도가 이루어져 왔다. 베버(weber)는 실천적(practical), 이론적(theoretical), 실질적(substantive), 형식적(formal) 합리성으로 구분하고, 만하임

(Mannheim)은 실질적(substantial), 기능적(functional) 합리성으로, 사이먼(Simon)은 실질적(substantive), 절차적(procedural) 합리성으로, 디싱(Diesing)은 기술적, 경제적, 사회적, 법적, 정치적 합리성 등으로 구분하였다(백완기, 1983; 김태은, 2014: 94). 이하에서는 실질적 합리성과 도구적 합리성, 실질적 합리성과 절차적 합리성, 경제적 합리성과 정치적 합리성 등으로 구분하여 합리성의 유형별 개념을 살펴보고자 한다.

먼저, 실질적 합리성과 도구적 합리성의 개념 구분에 관해 살펴보면 다음과 같다. 실질적(substantial) 합리성은 체제가 그 목적이나 가치의 우선순위를 선택하는 제도나 절차의 합리성에 관한 것으로 즉, 구성원들의 선호를 취합하는 과정상의 합리성을 의미하며, Diesing(1962)의 정치적 합리성과 Boudon(2003)의 공리적 합리성이 이 범주에 속하는 것으로 보고 있다. Boudon(2003)은 통합적 의미에서 인지적 합리성의 개념을 제시하고 있는데 합리적 행동의 구성요소로 3가지의 공리적 가정(개인주의, 이해가능성, 합리성)과 3가지의 도구적 가정(결과주의, 이기주의, 최적화)을 제시하고 있다. 여기서 3가지의 공리적 가정은 구체적으로 ①사회적 행동은 개인행동의 집합으로(개인주의), ②사람은 다른 사람의 행동을 이해하며(이해), ③ 개인의 행동의 이성적 판단(정당한 이유)에 근거하고 있음(합리성)을 의미하고 이는 실질적 합리성과 맥을 같이하는 것으로 보고 있다(이종범, 2005: 3).

반면, 도구적 합리성은 주어진 목적을 달성하는 수단적 의미에 초점을 맞추기 때문에 목적합리성, 경제적 합리성, Simon(1976)의 실질적 합리성과 절차적 합리성을 포함하는 것으로 보고 있다(이종범, 2005: 2). 여기서 Simon(1976)의 실질적 합리성(substantive rationality)은 주어진 조건하에서 최적의 대안을 선택하여 집행함을 의미하기 때문에 이종범(2005)의 연구에서 제시하는 선호의 결정이나 정당한 이유에 근거한 좀 더 포괄적인 의미의 실질적 합리성과는 다른 것으로 도구적 합리성의 범주로 간주하고 있다. 또한 위에서 언급한 Boudon(2003)의 도구적 가정은 도구적 합리성과 맥을 같이 하는 것으로 보고 있는데 구체적으로 도구적 가정은 ①행동의 이유는 행동의 예견된 결과에 근거하며(결과주의), ②자신의 행동의 결과에 관심을 가지며(이기주의), ③최선의 결과를 가져오는 대안을 선택(최적화)하는 것을 포함한다(이종범, 2005: 3).

다음으로 정책(의사)결정과 관련해 실질적(substantive) 합리성과 절차적(procedural) 합리성이라는 상대적인 개념으로 구분하고 있는 내용을 살펴보면 다음과 같다. 실질적 합리성이란 '궁극적인 판단기준이나 가치 또는 목적이 합리적'이라는 의미인 반면, 절차적 합리성은 정해진 가치 또는 목적에 도달할 수 있는 '수단 선택의 절차가 합리적'이라는 의미이다. 즉, 실질적 합리성은 어떤 목적(what)을 추구하느냐와 관련이 있는 반면에 절차적 합리성은 주어진 목적을 어떻게(how) 달성하느냐와 관련이 있다(Laville, 2000; 진상현, 2008: 254).

다음으로 김영중(2013)의 연구에서는 정책연구의 합리성 개념을 경제적(economic) 합리성과 정치적(political) 합리성으로 구분하여 설명하고 있다. 경제적 합리성은 설정된 정책목표를 가장 잘 달성할 수 있는 정책수단을 선택하는 분석적이고 기술적인 결정을 통하여 확보되는 것으로 경제적 합리성에서는 실질적 합리성을 중시한다. 이에 비해 정치적 합리성은 사회에 존재하는 다양한 가치들을 둘러싼 갈등을 설득과 조정, 협의와 타협 등의 적절한 절차를 통하여 사회적 가치가 바람직하게 배분되는 결과를 가져올 때 획득될 수 있는 것으로 본다(김영중, 2013: 7). 정책결정에서의 정치적 합리성은 대안 간의 객관적이고 분석적인 비교를 통하여 최선의 대안을 선택함으로써 제고되기보다는 당사자 간의 타협에 의해서 최선의 대안이 마련되고 선택됨으로써 그 향상을 기대할 수 있다(정정길, 2001). 정치적 합리성은 보다 나은 정책을 결정할 수 있는 절차적·제도적 구조가 마련되는 경우에 달성되며, 일반적으로 정치적 합리성은 다원주의 정치체제하에서 다양한 이해관계자들이 정책결정과정에서 공정하게 참여하고 참여자들 간 공개적 토의, 협상, 합의를 통해 불일치를 해결함으로써 달성될 수 있는 것으로 본다(이상봉, 2004). 정치과정론자들에 의하면 정치적(political) 합리성은 절차적 합리성과 거의 유사한 개념으로 보고 있는데 정책결정의 정당성을 다양한 참여, 의견의 높은 수준의 일치, 그리고 갈등의 최소화와 사회적 합의를 정책 합리성의 판단 기준으로 파악하고 있다(김영중, 2013: 7).

정책결정에 있어 정치적 합리성은 현실적인 한계, 즉 제한된 인지능력으로 인해 불가능하므로 선택의 과정을 결과보다 중시하는 절차적 합리성에 대한 논의를 하게 되는데 문제 해결을 위한 대안탐색이 어떻게 이루어지는가 및 어떤 선택기준을 사용하여 특정 대안을 선택하는가 등의 문제해결의 과정을 중요한 관건으로 보게 된다(박민정·최성락, 2009: 127). 이러한 맥락에서 Diesing(1962)은 절차적 합리성을 결정하는 의사결정의 구조적 요인으로서 다음의 세 가지 요건, 즉 자유로운 토론이 이루어지는 정치행위자들의 상호관계, 토론에 관한 규칙의 존재와 정책결정에 대한 민주적 참여태도, 정책참여자들 사이에 공유되는 일련의 신념과 가치 등을 제시하고 있다. 다시 말해, 다양한 신념과 가치의 포용능력, 상호 모순되는 요소들의 조화능력, 반대 견해를 지닌 세력들의 형평성과 정책결정 결과에 대한 위협적 요소들을 제거할 수 있는 능력에 의하여 합리성의 수준이 결정된다고 보고 있다(김영중, 2013: 7).

절차적 합리성에 관한 김창수·양기용(2007: 63-64)의 연구에서는 구체적으로 절차적 합리성을 정보공개와 참여를 전제로 비판이 제도화되어 있어 오류를 제거할 수 있는 자치를 의미하는 것으로 보고 있다. 입법과 정책결정, 정책집행과 소송절차를 포괄하는 사회제도를 합법적·형식적 절차로 규정하고, 여기에 참여와 비판의 제도화, 절차의 공개성과 공정성, 절차의 적합성이 내재되어 있는 경우 절차적 합리성으로 간주하고 있다. 김영평(1995)은 비판의 제도화, 절차의 공개성, 절차의 공평성, 절차의 적절성 등 절차가 합리

적일 수 있는 조건을 제시하고 있다. Rydin(2003)의 환경적 합리성은 과학적, 경제적, 의사소통적 합리성으로 구분하고 있는데, 사회적 합의를 위해 공동체 정신, 자발적 행동, 참여의 편의 등을 강조하는 의사소통적 합리성, 즉 폭넓은 참여를 강조하며 절차적 정당성을 중요하게 생각하는 의사소통적 합리성은 절차적 합리성과 깊은 연관성을 가지는 것으로 본다. 이러한 논의를 토대로 김창수·양기용(2007)의 연구에서는 절차적 합리성의 조건을 몇 가지로 제시하고 있는데 이는 열린사회 관점, 정책담당자의 인지능력의 한계, 민주적 절차로서의 민주주의 지혜, 공정한 절차, 그리고 다양한 제도적 장치 등이다. 절차적 합리성을 구성하는 요소로는 정책오차가 사전적으로 또는 최단시간 안에 걸러질 수 있는 비판의 제도화, 절차가 투명하고 민주적으로 진행되어 주장의 전개가 오직 증거의 힘에 의존하게 하는 절차의 공개성, 반대 주장을 비판할 수 있는 공정한 참여기회를 확보하여 상호견제와 균형에 이를 수 있게 하고 논쟁의 결론을 미리 알 수 없는 절차의 공정성, 불확실성의 유형과 정도에 따라 적합한 절차를 선택하는 절차의 적절성 등 네 가지로 정리하여 제시하고 있다(김창수·양기용, 2007: 65-67). 하지만 어떠한 절차가 궁극적으로 합리적인가에 대해서는 다양하게 이해되고 있는데 행태가 적절한 숙고의 결과일 때 절차적으로 합리적이라고 말할 수도 있고(Simon, 1976), 디싱(Diesing, 1962)의 정치적 합리성에서 강조하듯이, 사회적 합의를 도출할 수 있는 정당성을 갖추고자 노력하였는지를 중요하게 고려하기도 한다(김태은, 2014: 98).

2. 시민참여

1) 시민참여 개념 및 필요성

시민참여는 지방자치단체의 책임감을 강화시키기 위한 수단(이기우, 1997)이며, 다양한 도시문제를 심도 있게 거론하는 시민여론(권용우, 2004)이고, 지역에 대한 인지도 향상을 위한 꾸준한 노력으로 간주되며(이재준 외, 2007; 이재준·김도영, 2012: 133), 시민참여는 지방자치단체의 계획 및 정책에 관여하여 정책결정에 정당성과 합법성을 부여하는 것으로, 지방화와 분권화라는 시대적 흐름 속에 그 필요성이 논의되기도 하였다(양재섭·김태현, 2011: 15). 이러한 시민참여에 대한 개념적 정의는 다방면에서 시도되었는데, Verba(1967)는 민주적 참여(Democratic participation)라는 관점에서 시민참여를 '공권력을 가지고 의사결정을 하는 사람들에게 영향력을 미치는 행위'로 정의한다. 김세용(2002)은 주민참여를 주민이 정부의 정책결정과정에서 영향력을 행사하려는 노력 또는 정부의 정책과정에 영향을 미치기 위해 행해지는 주민의 비폭력적 정책행위로 정의하고 있다.

시민참여의 필요성에 관해 Putnam(1993)은 시민참여가 참여하는 시민들에게 공동체

의식을 배양한다고 하였으며, 김세용(2002)은 시민참여가 주민 자원을 활용하거나 주민들에게 학습기회를 제공하여 책임성을 강화하고, 소수자의 권익 보호 등을 위해 필요하다고 주장한다. 또한 Pelletier(1999)는 시민참여가 정책결정을 위한 지식기반을 확충하며, 다양한 이해관계자들이 참여함으로써 정책추진이 원활해질 수 있고, 나아가 대의정치의 결함을 보완하고, 정책의 민주적 정당성을 강화하는데 시민참여가 필요하다는 주장을 제기한다(Putnam, 1993; Pelletier, 1999; 김세용, 2002, 김성균, 2004; 양재섭·김태현, 2011: 15).

김세용(2002)의 연구에서는 주민참여가 필요한 이유를 다음과 같이 구체적으로 설명하고 있다(김세용, 2002: 196-197). 먼저 주민참여를 통해 지역사정에 정통하지 못한 계획가나 정책결정자는 도시개발의 이해관계자인 지역주민들로부터 그들의 욕구와 의견을 직접적으로 들을 수 있다는 측면에서 대의정치의 결함 보완을 필요성으로 제시하고 있다. 다음으로 주민참여를 통해 다양하고 창의적인 아이디어를 지방자치단체 정책에 활용할 수 있다는 지자체의 정책능력 제고와 지속적인 주민합의와 협력을 통해 마련된 계획의 집행에 있어 주민의 정책순응을 확보할 수 있다는 점을 필요성으로 제시하고 있다. 또한 주민참여가 공공이익과 특수이익, 다수의 이익과 소수이익간의 상충을 조정하고 타협할 수 있는 기회를 제공하고, 더불어 소수자의 불이익을 최소화할 수 있는 방안과 보상장치에 대한 합의를 마련할 수 있다는 점도 필요성으로 제시한다. 더불어 주민참여는 행정과 주민 그리고 계획가 상호간의 의사소통과정을 통해 서로의 입장을 이해하고, 지역사회의 문제와 공공성이라는 개념의 인식 등과 같이 주민의 학습기회의 장을 제공하고, 주민참여가 주민의 공동체의식과 지역개발에 대한 지역주민의 책임성을 강화한다는 측면에서도 필요성을 찾고 있다.

〈표 1〉 시민참여의 필요성

학자	시민참여 필요성
Putnam (1993)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시민들의 공동체 의식 배양
Pelletier (1999)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정책결정을 위한 지식기반 확충(본질적 효과) ▪ 이해관계자들의 협조와 지원 가능성 증진(수단적 효과) ▪ 정책의 민주적 정당성 강화(규범적 효과)
김세용 (2002)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대의정치의 결함 보완 ▪ 자치단체의 정책능력 고양 및 정책순응 확보 ▪ 주민자원 활용, 주민 학습기회 제공 및 책임성 강화 ▪ 소수자의 권익보호 및 이익상충의 조정·타협
김성균 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대의민주주의 보완책 ▪ 다양한 시민의 의사를 정책결정에 반영 ▪ 정치적 대표성 확대 ▪ 지속가능한 개발의 필수요소

자료: 양재섭·김태현(2011). p. 15 수정 보완

2) 시민참여 유형

일반적으로 시민참여란 시민들이 정부의 정책결정과정에 영향력을 행사하려는 행위를 말하며, 2007년 IAP2(International Association for Public Participation)는 시민참여의 발전단계를 다섯 단계로 구분하고 있다. 구체적으로 1단계는 웹사이트나 자료 등 정보제공(inform) 단계이며, 2단계는 의견청취, 설문조사, 공개회의 등 협의(consult) 단계, 3단계는 워크숍, 토의 및 표결 등 개입(involve) 단계, 4단계는 시민자문위원회, 합의형성, 참여적 의사결정 등을 통한 협업(collaborative) 단계, 5단계는 시민배심원, 주민투표, 권한위임 등을 통한 권한부여(empower) 단계로 이루어진다(양재섭·김태현, 2011: 13).

시민참여의 유형 구분도 여러 학자에 의해 다양하게 구분되어지고 있는데, 국내외에서 널리 활용되고 있는 분류체계는 Arnstein(1969)에 의한 시민참여의 영향력을 기준으로 한 분류이다. 즉, 시민참여를 비참여(조작/교정), 형식적 참여(정보제공/협의/회유), 실질적 참여(파트너십/권한위임/시민통제) 등 크게 3가지로 구분하고, 다시 8단계로 세분화하는 것이다. 다음으로 Zimmerman(1986)은 시민참여를 수동적(passive)인 유형과 능동적(active)인 유형으로 참여의 적극성을 기준으로 구분하였는데, 수동적 참여유형에는 공무원들이 시민들에게 문제나 해결책에 대한 정보를 제공하는 활동 등이 포함되고, 능동적·적극적 참여유형은 주민총회, 위원회 활동에 주민들이 적극적으로 참여하는 것을 의미한다.

OECD(2001)는 시민참여의 유형을 정보제공(Information), 피드백과 협의(Feedback and consultation), 능동적 참여(Active participation) 등으로 구분한다. 정보제공은 시민과 정부가 서로에게 정보를 제공하는 형태의 참여를 의미하고, 피드백과 협의의 경우 정부는 시민들과의 다양한 토론과 협의를 시도한다. 마지막으로 능동적 참여의 경우 시민들이 다양한 조직에 참여하여 정책과정에 자신들의 견해를 제시하는 것이다. 즉, 정보와 협의는 정부에 의한 일방향적 소통이 지배적이지만 능동적 참여는 정부와 시민의 쌍방향적 소통으로 정부가 시민과 정책형성을 공유하고 공동의 대안모색을 통해 정책결정을 하는 것을 의미한다(OECD, 2001: 정정화 외, 2014: 163-164). 또한 시민참여를 정부의 정책과정을 중심으로 분류함으로써 정부정책의 흐름에 맞추어 시민참여를 파악하기도 한다. 즉, 정책과정을 의제설정, 정책형성, 정책집행, 정책평가 등의 단계로 구분하고, 각 단계별 참여를 파악함으로써 정책흐름과 각 단계별 참여의 정도와 수단을 명확하게 파악해 볼 수 있다는 장점은 있으나 시민중심의 참여 분류가 아니라 정부정책중심의 참여분류라는 비판을 받기도 한다(OECD, 2001: 정정화 외, 2014: 168).

반면 참여가치에 대한 인식의 정도와 정책이해도 수준을 기준으로 잠재적 참여 시민의 유형을 다음과 같이 네 가지로 구분하기도 한다(최태현, 2014: 237-238).

〈표 2〉 잠재적 참여시민 유형

구 분		정책이해도	
		낮음	높음
참여가치인식	낮음	소외형	감시자형
	높음	규범형	이념형

자료: 최태현(2014), p. 237.

우선, 이념형은 참여가치에 대한 인식이 높고, 정책이해도도 높은 유형으로 숙의 및 참여 거버넌스 이론에서 규범적으로 가정하는 시민 유형으로 볼 수 있다. 이러한 유형에 속하는 시민은 실제적인 참여에 적극적일 가능성이 높으며, 참여과정에서도 높은 정책이해도로 인해 적극적인 역할을 담당할 가능성이 높다. 다음은 소외형으로 이들은 참여가치에 대한 인식이 낮고, 정책이해도도 낮은 유형으로 낮은 정책이해도로 인해 자신들의 정책적 선호를 뚜렷하게 형성하기 어렵고, 참여가치의 인식이 낮아 자신들의 선호를 정치과정에서 적극적으로 표명할 의사도 부족하다 할 수 있다.

다음으로 정책이해도는 낮으나 참여가치에 대한 인식이 높은 규범형으로, 이들은 효과적인 시민참여를 위한 자원의 보유 차원에서는 부족하나 참여 그 자체에 대해서는 중요하고 필요한 것으로 인식하기 때문에 규범형으로 명명한다. 끝으로 정책이해도는 높으나 참여가치에 대한 인식이 낮은 시민 유형으로 감시자형으로 분류할 수 있는데 이러한 유형에 속하는 시민들이 어떤 형태로 가시화될 것인지는 정치공동체의 맥락에 따라 경험적으로 검증이 가능할 것이다. 예를 들어, 참여가치에 대한 부정적 인식은 이들이 참여를 통한 적극적인 가치창출자보다는 참여 과정에서 비판적 소수자로서의 역할을 담당할 가능성이 높을 것으로 예상할 수 있다(최태현, 2014: 237-238). 이렇듯 참여시민의 정책이해도와 참여가치 인식에 대한 수준의 차이는 시민참여의 실질적 효용성에 영향을 미칠 것이며, 궁극적으로 시민참여를 통한 정책의 절차적 합리성 제고에도 작용할 것으로 보인다.

3) 도시계획상의 시민참여

도시계획 과정에 있어 시민참여과정을 설계하는 것은 필수적(정환용, 1983)이며, 지속가능한 계획의 효용성이 기대되며, 이를 통해 도시의 전략적 도시재생을 기대할 수 있으며(배웅규, 2007), 다양한 이해갈등을 조정하기 위한 새로운 실천방안(김두환 외, 2007)으로 활용될 수 있어 시민참여 활성화는 도시계획 발전과 맥을 같이하는 것으로 볼 수 있다(이재준·김도영, 2012: 133).

도시계획 수립과정에서의 시민참여는 형식적인 시민참여와 관련된 제도를 보완하여 도시계획 및 정책 결정의 근거를 강화하고, 다양한 계층의 참여를 유도하여 지역의 장래 발전에 대한 공감대를 형성하기 위해 필요하며, 시민들의 자발적인 참여를 유도함으로써 시민들이 가지고 있는 역량을 발휘하도록 하고, 또한 시민참여를 통해 가장 적합한 도시계

획과정을 선택하여 계획의 실현성(양재섭·김태현, 2011: 15), 즉 정책의 절차적·내용적 합리성으로서의 정책의 수용성을 제고하는데 기여하는 것으로 판단할 수 있다.

도시계획 관련 법제도 상에서 규정하고 있는 시민참여 방식은 아래의 <표 3>에서도 볼 수 있듯이 주로 계획의 입안단계에서 공청회, 공고·열람, 설문조사 등의 형태로 주민의견을 수렴하고, 지방의회와 지방도시계획위원회 자문을 구하는 형태의 참여에 그치고 있고, 계획 승인·확정 단계에서는 계획안을 단지 공고·열람하는 것을 통한 방식에 한정되고 있다.

<표 3> 도시계획 관련 주민참여 방식

		입안 단계	승인·확정 단계
광역 도시계획		<ul style="list-style-type: none"> · 광역도시계획협의회 협의, 조정, 자문 등 · 시장/군수 의견청취 · 공청회(주민대표, 전문가, 관계기관 등) · 지방의회 의견청취 · 지방도시계획위원회 자문 	<ul style="list-style-type: none"> · 관계 행정기관 협의 · 중앙도시계획위원회 심의 · 공고, 일반열람
도시 기본계획		<ul style="list-style-type: none"> · 게시판, 인터넷 등 홍보 및 주민참여 · 설문조사 · 공청회(주민대표, 전문가, 관계기관 등) · 지방의회 의견청취 	<ul style="list-style-type: none"> · 관계 행정기관 협의 · 지방도시계획위원회 심의 · 공고, 일반열람
도시 관리계획		<ul style="list-style-type: none"> · 도시관리계획 입안 주민제안 · 계획안 공고/열람 · 주민의견 청취 · 지방도시계획위원회 자문 	<ul style="list-style-type: none"> · 관계 행정기관 협의 · 지방의회 의견 청취 · 지방도시계획위원회 심의 · 고시, 일반열람
지구 단위 계획	구역	<ul style="list-style-type: none"> · 지구단위계획 지정입안 주민제안 · 계획안 공고/열람 · 주민의견 청취 · 설문조사, 주민설명회 · 지방도시계획위원회 자문 	<ul style="list-style-type: none"> · 관계 행정기관 협의 · 지방의회 의견청취 · 지방도시계획위원회 심의 · 고시, 일반열람
	계획	<ul style="list-style-type: none"> · 지구단위계획 지정입안 주민제안 · 계획안 공고/열람 · 주민의견 청취 · 설문조사, 주민설명회 · 지방도시계획위원회 자문 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방도시계획위원회 심의 · 고시, 일반열람

자료: 정희윤·김선웅(2011). p. 19 수정.

우리나라의 도시계획체계는 수직적 위계와 수평적 연계구조를 가지고 있는데, 수직적 위계란 광역도시계획-도시기본계획-도시관리계획과 같이 계획의 범위와 구체성에 따른 상하위 계획간 관계를 말하며, 수평적 연계란 도시기본계획과 교통, 도시·주거환경정비, 공원·녹지, 환경 등 관련 부문계획간 연계성을 의미한다. 특히 계획의 수평적 연계로 볼 때, 서울과 같은 대도시에서 주목할 점은 도시기본계획과 부문별 계획과의 관계를 어떻게 조정하느냐 하는 점인데 개별법에 근거하여 수립되는 부문별 법정계획에는 주택종합계획(주택법), 도시 및 주거환경정비기본계획(도시 및 주거환경정비법), 기본 및 시가지경관 계획(경관법) 등이 있고(양재섭 외, 2014: 6), 이들 개별법 상에서 규정하고 있는 시민

참여의 내용은 다음과 같다.

우선, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 도시계획 체계는 광역도시계획, 도시·군기본계획, 도시·군관리계획, 지구단위계획으로 구성되어 있다. “광역도시계획”을 위해 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 동법 제14조(공청회의 개최)에 의거 미리 공청회를 열어 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정하면 광역도시계획에 반영하여야 한다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」에서는 광역도시계획의 수립을 위한 공청회(제12조)와 관련하여 세부적인 내용을 규정하고 있다²⁾.

다음으로 “도시·군기본계획” 수립을 위한 기초조사 및 공청회(제20조) 관련 규정에서는 도시·군기본계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 제13조와 제14조를 준용하도록 하고 있다. “도시·군관리계획” 수립시에 주민과 지방의회의 의견 청취(제28조)를 위해 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 제25조에 따라 도시·군관리계획을 입안할 때에는 주민의 의견을 들어야 하며, 그 의견이 타당하다고 인정되면 도시·군관리계획안에 반영하여야 한다. 국토교통부장관이나 도지사는 제24조 제5항 및 제6항에 따라 도시·군관리계획을 입안하려면 주민의 의견 청취 기한을 밝혀 도시·군관리계획안을 관계 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 송부하여야 한다. 제2항에 따라 도시·군관리계획안을 받은 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 명시된 기한까지 그 도시·군관리계획안에 대한 주민의 의견을 들어 그 결과를 국토교통부장관이나 도지사에게 제출하여야 한다.

「도시개발법」은 도시개발에 필요한 사항을 규정하여 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 하며, “도시개발사업”이란 도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다. 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장이 도시개발구역을 지정하고자 하거나 대도시 시장이 아닌 시장·군수 또는 구청장이 도시개발구역의 지정을 요청하려고 하는 경우에는 공람이나 공청회를 통하여 주민이나 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 하며, 공람이나 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되면 이를 반영하여야 한다(제7조, 주민 등의 의견청취). 공람의 대상 또는 공청회의 개최 대상 및 주민의 의견청취 방법 등에 필

2) 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 법 제14조제1항에 따라 공청회를 개최하려면, 다음 각 호의 사항(공청회의 개최목적, 공청회의 개최예정일시 및 장소, 수립 또는 변경하고자 하는 광역도시계획의 개요 등)을 해당 광역계획권에 속하는 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 지역을 주된 보급지역으로 하는 일간신문에 공청회 개최예정일 14일전까지 1회 이상 공고하여야 하고, 동법 제14조제1항의 규정에 의한 공청회는 광역계획권 단위로 개최하되, 필요한 경우에는 광역계획권을 수개의 지역으로 구분하여 개최할 수 있으며, 법 제14조 제1항에 따른 공청회는 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수가 지명하는 사람이 주재한다.

요한 사항은 대통령령으로 정한다³⁾).

「경관법」은 국토의 경관을 체계적으로 관리하기 위하여 경관의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성이 나타나는 국토환경과 지역환경을 조성하는 데 이바지함을 목적으로 하며, 동법 제11조에서는 시·도지사 등은 경관계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 미리 공청회를 개최하여 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 들어야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정할 때에는 경관계획에 반영하여야 한다. 공청회 개최에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. 동법 시행령 제5조에서는 경관계획의 수립 또는 변경을 위한 공청회를 개최하려면 다음 각 호의 사항(공청회의 개최목적, 공청회의 개최예정 일시 및 장소, 수립하거나 변경하려는 경관계획의 개요 등)을 해당 경관계획의 수립 지역을 주된 보급지역으로 하는 일반일간신문에 공청회 개최예정일 14일 전까지 1회 이상 공고하도록 하고 있다.

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」은 도시에서의 공원녹지의 확충·관리·이용 및 도시 녹화 등에 필요한 사항을 규정함으로써 쾌적한 도시환경을 조성하여 건전하고 문화적인 도시생활을 확보하고 공공의 복리를 증진시키는 데에 이바지함을 목적으로 하며, 동법 제8조(공청회 및 지방의회의 의견청취 등)에서는 공원녹지기본계획 수립권자는 공원녹지기본계획을 수립하거나 변경하려면 미리 공청회를 열어 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 하고, 공원녹지기본계획 수립권자는 공원녹지기본계획을 수립하거나 변경하기 전에 제50조에 따른 도시공원위원회에 자문할 수 있다. 또한 공원녹지기본계획 수립권자는 공원녹지기본계획을 수립하거나 변경하려면 미리 지방의회의 의견청취 절차를 거쳐야 하고, 이 경우 지방의회는 특별한 사유가 없으면 30일 이내에 의견을 제시하여야 한다. 공원녹지기본계획 수립권자는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 공청회, 도시공원위원회에의 자문, 지방의회의 의견청취 과정에서 제시된 의견이나 조언의 내용이 타당하다고 인정하는 경우에는 이를 공원녹지기본계획에 반영하여야 한다.

「도시 및 주거환경정비법」은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함을 목적으로 하며,

3) 동법 시행령 제11조(주민의 의견청취)에 의하면, 국토교통부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사는 법 제7조에 따라 도시개발구역의 지정에 관한 주민의 의견을 청취하려면 관계 서류 사본을 시장·군수 또는 구청장에게 송부하여야 하고, 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따라 관계 서류 사본을 송부받거나 법 제7조에 따라 주민의 의견을 청취하려는 경우에는 다음 각 호의 사항(입안할 도시개발구역의 지정 및 개발계획의 개요, 시행자 및 도시개발사업의 시행방식에 관한 사항, 공람기간 등)을 전국 또는 해당 지방을 주된 보급지역으로 하는 둘 이상의 일간신문과 해당 시·군 또는 구의 인터넷 홈페이지에 공고하고 14일 이상 일반인에게 공람하도록 하여야 한다. 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제3항에 따라 제출된 의견을 공고한 내용에 반영할 것인지를 검토하여 그 결과를 공람기간이 끝난 날부터 30일 이내에 그 의견을 제출한 자에게 통보하도록 한다.

동법 제31조(관계서류의 공람과 의견청취)에서는 시장·군수는 사업시행인가를 하고자 하거나 사업시행계획서를 작성하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 방법 및 절차에 따라 관계서류의 사본을 14일 이상 일반인이 공람하게 하여야 한다.

Ⅲ. 시민참여형 도시계획 사례분석: 서울플랜 2030

1. 분석의 기준

“서울플랜 2030”은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거한 도시기본계획을 대도시 서울의 특성에 맞게 재구성하여 시민과 함께 수립한 서울형 도시기본계획이라는 의미를 담고 있는 서울도시기본계획의 별칭이다. 본 도시기본계획이 지니고 있는 의미는 최근 들어 시민을 비롯한 다양한 계획주체가 실제로 계획에 참여하여 계획의 합리성이나 실효성을 제고하자는 요구를 반영하여 보다 공개적이고 투명하게 수립되었다(서울시, 2014: 3)는 점에서 찾아 볼 수 있다.

이렇듯 시민참여를 통해 도시기본계획의 합리성과 실효성을 제고하고자 하였던 시민참여형 서울플랜 2030에 대한 탐색적 분석을 위해 본 연구에서는 정책합리성에 관한 기존 연구에서 제시하고 있는 절차적 정책합리성 판단기준을 검토하였다. 요약해 보면, 김영중(2013: 7)연구에서는 다양한 참여, 의견의 높은 수준의 일치, 그리고 갈등의 최소화 와 사회적 합의 등을 정책 합리성의 판단 기준으로 보고 있고, 김창수·양기용(2007: 63-64)의 연구에서는 참여와 비판의 제도화, 절차의 공개성과 공정성, 절차의 적합성 내재 등을 절차적 합리성의 판단기준으로, 그리고 Diesing(1962)연구에서는 절차적 합리성을 결정하는 의사결정의 구조적 요인으로서 자유로운 토론이 이루어지는 행위자들의 상호관계, 토론에 관한 규칙의 존재와 정책결정에 대한 민주적 참여태도, 정책참여자들 사이에 공유되는 일련의 신념과 가치 등을 제시하고 있다. 이를 종합적으로 고려해, 본 연구에서는 Diesing(1962)연구에서 제시하고 있는 기준을 기본으로 하여 다음과 같은 세 가지, 즉 ①자유로운 토론과 행위자들의 상호관계(절차의 공정성·공개성), ②토론 규칙의 존재와 민주적 참여(참여의 제도성·민주성), 그리고 ③참여자들 사이에 공유되는 신념과 가치(참여의 대표성) 등을 절차적 정책합리성의 검토기준으로 삼아 시민참여를 통한 도시기본계획 사례를 분석하고자 한다.

2. 분석기준별 정책사례 검토

1) 자유로운 토론과 행위자들의 상호관계(절차의 공정성·공개성)

서울시는 “서울플랜 2030”이 시민의 합의를 이끌어 내기 위해서는 투명하고 공개적으로 수립되어야 함을 원칙으로 설정하고, 이를 위해 시민이 계획 초기부터 전 과정에 직접 참여하여 미래상 및 계획과제 등을 도출하고 핵심이슈계획 수립에 직접 참여하는 등 행정 및 전문가와 함께 계획을 수립하도록 하였다(서울시, 2014: 11). 즉, 저성장 시대에 맞는 새로운 가치와 철학을 계획에 반영하고, 수립 과정에 시민이 실질적으로 참여해야 한다는 문제인식을 반영하고자 서울도시기본계획의 내용 중 20년 후 미래상과 핵심이슈는 시민이 직접 선정하고, 이를 세부적인 계획안으로 구체화하기 위해 시·전문가·각종 시민 그룹이 협업하는 것으로 방향을 잡고 2030 서울도시기본계획은 추진되었다(서울시 보도자료, 2012).

2030 서울도시기본계획의 전체적인 수립과정(2009~2013)을 다음의 <표 4>를 토대로 살펴보면, 기존 도시기본계획의 재정비 초기 검토단계에서도 시민 및 전문가를 대상으로 설문조사와 자치구의 의견수렴이 이루어졌고, 기본계획 개편을 위한 전문가 자문과 시민참여단 구성을 통해 계획과제를 도출하였고, 서울플랜(안)에 대한 공청회, 자치구 설명회 및 시의회 의견 청취 등 다양한 차원에서 도시기본계획의 수립에 있어 시민들의 공개적이고도 직·간접적인 참여가 이루어졌음을 알 수 있다.

<표 4> 2030 서울도시기본계획 수립과정(2009~2013)

기간		내용
2009	1월	도시기본계획 재정비 착수
	2~9월	기초연구, 계획편제 구상, 미래상 논의
	8~11월	시민 및 전문가 설문조사, 자치구 의견수렴
2010	1~11. 2월	계획(안) 작성 및 관련부서 의견수렴
2011	4~5월	기자설명회, 자치구 설명회, 공청회
	6~7월	전문가토론회, 관련부서 의견수렴(국토부, 자치구 등) 중앙도시계획위원회 자문, 녹색서울시민위원회 의견수렴
	8~10월	기본계획의 수정보완 검토
2012	~7월	기본계획 개편을 위한 전문가 자문단 운영
	8~10월	시민참여단 모집 및 미래상과 계획과제 도출
	11월~	계획수립을 위한 추진위원회 구성 및 운영
2013	3월	자치구 워크숍(1차, 2차)
	3~8월	계획(안) 작성
	9월	서울플랜(안) 마련, 기자설명회 개최
	10월~	자치구 설명회, 공청회, 국토부 협의, 시의회 의견청취 등 도시계획위원회 심의

자료: 서울시(2014), p. 13.

참여 시민들의 회의 과정은 예비회의와 본회의로 구성되었고, 이러한 과정은 전문가에 의한 자문이 병행되어 이루어졌다. 시민참여단 예비회의는 10개 분임으로 나누어 3차례 숙의방식으로 진행되었는데 1차 예비회의에서는 2030 서울의 미래에 대한 브레인라이팅이 이루어졌고, 2차 예비회의에서는 서울의 주요 계획과제에 대한 논의가 이루어졌다. 즉, 예비회의에서는 도시기본계획에 대한 기본적인 소개와 분야별 쟁점에 대해 토론을 실시하여 시민 스스로 생각을 정리하고 의견을 수렴하였다. 본회의는 예비회의 결과를 바탕으로 시민참여단이 한 자리에 모여 20년 후 서울의 미래상과 핵심이슈에 대해 마라톤 회의(1박 2일)를 진행하였고, 2030 서울의 미래상과 7대 계획과제를 설정하였다. 이러한 시민참여단 회의에는 2030 서울플랜의 총괄계획가(MP, Master Planner)로 참여하고 있는 도시계획 전문가 및 시민단체 대표 등이 직접 참여하여 시민참여단의 토론 및 합의 과정에 조언과 자문을 제공하였다(서울시 보도자료, 2012). 시민참여단회의(원탁토론회⁴⁾)의 방식은 10명의 토론자가 한 테이블에 앉아 각자 2분씩 의제에 대한 입론 시간을 부여받았고, 토론진행자는 발언 내용을 정리하여 메인시스템으로 전송하고, 전문분석가들은 입론을 실시간으로 분석 분류하였다. 분석된 서울시민 100인의 의견은 화면을 통해 전체에게 공유되며, 각 테이블에서는 상호토론을 통해 정리된 자신의 입장을 무선투표기를 통해 투표하고, 실시간으로 그 결과를 공개하며, 최종적으로 모인 서울시민 100인의 의견은 토론회 이후 보고서에 정리하는 절차로 진행되었다(변미리·김목환, 2012: 157).

서울시가 제시하는 도시기본계획 과정에의 시민참여 원칙과 참여 시민들의 의견 수렴 과정 측면에서 보면, 도시기본계획의 절차적 정책합리성 제고를 위한 시민참여의 내용과 절차에 있어 공개성과 공정성을 일부 확보하였다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 분임토의가 진정한 의미의 숙의(deliberation)가 되려면 참가자들이 순차적으로 한마디씩 발언하는 것을 단순히 취합하는 것뿐만 아니라 참가자들 사이에 상호작용이 일어나면서 의제에 대해 진지하게 숙고하는 것이 필요한데 이런 부분은 다소 미흡하였다는 평가(이영희, 2013: 120)와 법정계획에 대해서는 계획수립 시 홈페이지 운영을 의무화하고, 중간보고서의 공개, 공청회의 조기 개최와 횟수 확대 등 공론화 과정을 내실있게 운영해야 할 필요성이 있음에 대한 지적(양재섭 외, 2014: 21) 등을 고려할 때 참여자들 간의 충분한 논의와 더불어 일반 시민들과의 상호작용을 위한 시간과 기제가 제도적으로 설계되고, 제 공되어야 할 필요가 있다할 것이다.

4) 시민원탁토론회는 21세기형 타운미팅의 한국형 모델로 의제와 관련된 직·간접 이해당사자들이 모여 주요 갈등의제에 대해 토론하고, 토론을 통해 세부 쟁점을 발굴하고 스스로 우선순위를 정하는 최신 숙의민주주의 원탁토론 기법이며(변미리·김목환, 2012: 154), 변미리·김목환(2012)의 연구에서는 2030 서울플랜 시민참여단 회의를 시민원탁토론회로 지칭하고 있다. 서울시의 홈페이지 자료(<http://citybuild.seoul.go.kr/archives/33858>)에서는 전문가 자문단에 의한 미래상과 계획과제 설정을 위한 전문가 자문단 회의 진행방식을 원탁회의로 제시하고 있다.

2) 토론 규칙의 존재와 민주적 참여(참여의 제도성·민주성)

서울시는 2012년 6월에 “시민참여형 2030 서울도시기본계획” 방침서를 만들어 서울 시민의 주체적인 참여에 기반한 서울 도시기본계획 만들기에 착수하였다. 서울시는 서울 플랜을 크게 두 단계, 즉 미래상 및 핵심이슈 설정 단계와 목표·전략 등 분야별 도시기본계획 작성 단계로 나누고 각 단계마다 시민들을 적극적으로 참여시키겠다고 약속하였다. 이를 위해 서울시는 먼저 전문가 33인으로 구성된 자문단을 구성하여 구체적인 계획 수립체계와 시민참여 방안 등을 논의하였고, 1천만 서울시민을 대표할 수 있는 일반 서울시민 100명을 여론조사기관을 통해 무작위로 선발한 다음 이들로 하여금 사전교육 및 토의 과정에 참여하게 한 뒤 20년 후 서울의 비전과 핵심 이슈들을 도출하도록 하는 방식을 취하기로 결정한(이영희, 2013: 112) 바와 같이 서울시는 시민참여를 도시계획 초기 단계부터 제도화하고자 하였음을 알 수 있다.

의견수렴과 관련한 절차적 규칙으로서 우선, 시민참여단회의 개최 이전에 사전 현장조사를 실시하였다. 이는 시민원탁토론회 이전에 토론회의 흐름을 예측하고, 보다 많은 서울 시민들에게 토론의제를 공론화하며, 서울시민이 희망하는 미래서울에 대해 의견을 수집하는 것을 목적으로 진행되었다. 현장조사는 20대 이상 남/여 서울시민 110명을 대상으로 1:1 인터뷰를 실시하였고, 500인의 표적 샘플(20대 이상 남/여 서울시민)을 대상으로 전화조사도 실시하였다(변미리·김목환, 2012: 156-157). 서울시민을 대상으로 한 사전조사에서는 2030년 미래서울에서 필요한 도시기능, 희망하는 미래서울의 모습과 장애요인은 무엇인지 등에 관한 대의제를 수립하였고, 토론회 당일에는 문헌연구를 통해 살펴본 도시의 사회의 질 개선을 위한 기능을 중심으로 시민들의 의견을 수렴하도록 하였다(변미리·김목환, 2012).

2012년 8월에 무작위 선발과정을 거쳐 구성된 100인의 시민참여단이 주체가 되는 서울플랜 시민참여단회의가 9월부터 시작되었다. 시민참여단 회의는 10명 단위의 10개 분임으로 나누어 분임별 워크숍 및 숙의방식으로 진행하였고, 회의는 예비회의(2회)와 본회의(1회)로 구분되어 실시되었다(김태환 외, 2014: 104). 즉, 서울시민 100인이 모여 2030년의 미래서울의 모습에 대해 이야기를 나누고, 미래의 서울이 책임져야 할 도시기능에는 어떤 것들이 있을지에 관한 시민원탁토론을 시행하였는데 이는 2030년 서울의 비전과 전략방향 수립을 위한 최초의 시민참여단회의이며, 미래 서울모습에 대한 공론화 장으로서의 의의를 지니고 있다고(변미리·김목환, 2012: 155) 평가된다. 서울플랜 시민참여단회의가 예비회의와 본회의로 나뉘어 진행된 것은 합의회의에서, 무작위 선발방식과 100명 이상의 참가자 규모는 공론조사에서 취한 특징(이영희, 2013: 114)에서 시민참여의 민주성 확보를 위한 절차적 합리성 제고가 이루어졌다고 평가할 수 있을 것이다. 하지만 시민참여단회의에서 다루어질 의제, 토론 규칙, 회의 진행방식 등은 사전에 시민

참여단회의 주최 측인 서울시에 의해서 결정되었기 때문에 시민참가자들이 이러한 사안에 대해 영향력을 행사할 수 없었다는(이영희, 2013: 118) 평가를 고려할 때 시민참여의 제도적 설계를 통한 토론규칙 등의 설정과 참여의 민주성 확보에는 일부 한계가 있었다고 할 수 있다.

3) 참여자들 사이에 공유되는 신념과 가치(참여의 대표성)

시민계획단에 참여하였던 시민들의 구성방법에 대해 살펴보면 다음과 같다. 서울플랜 2030은 서울시민을 대표하여 계획수립과정에 참여할 서울플랜 시민참여단 100명은 2012년 9월 1일 구성되어 활동을 시작하였으며, 사회 각계각층의 시민의 목소리를 최대한 반영하기 위해 성별·연령별·지역별로 무작위 전화표집방법에 의해 구성하였고, 장애인과 서울거주 외국인도 참여시켰다(서울시 보도자료, 2012).

〈표 5〉 시민참여단 구성

성 별	합계	대학 (원)생	기업인	자영업 자	직장인	전업 주부	장애우	외국인	기타
합계	100	12	6	16	37	18	3	2	6
남성	47	5	5	11	19	-	2	1	4
여성	53	7	1	5	18	18	1	1	2

※ 이외에 별도로 청소년 16명이 청소년 대표로 참여

시민참여단회의 참가자 구성에 있어 우선, 대학생은 학부와 학과별 전공을 구분하여 미래 직업군 및 경제활동시민을 대변하여 미래의 사회활동에 필요한 도시기능에 대해 토론하도록 하였다. 다음으로 일반시민 및 사회단체는 현재 서울이 가진 문제점과 미래서울이 꼭 가져야 할 기능과 모습에 대한 생각을 공유하도록 하였다. 또한 사회적 약자층을 안배하여 이들이 보다 편리하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있는 미래도시 서울을 위해 필요한 기능이 무엇인가에 대한 의견을 나누도록 하였다(변미리·김목환, 2012: 158) 측면에서 도시계획 수립과정에 참여한 시민들의 대표성을 확보하여 이들 간에 도시계획수립의 가치나 신념을 공유하도록 하는 노력을 보였음을 확인해 볼 수 있다.

시민참여형 도시기본계획 수립의 또 다른 사례로서 수원도시기본계획에 있어서 시민계획단의 구성 인원은 총 130명으로, 선정방법은 110만 수원시민 중 시민공모(2012. 1. 18.~2. 6.)와 시민사회단체(주민자치위원회 등)의 추천을 통하여 선정하였다. 구성원들은 관련 전문가, 주민, 기업체, 자영업자, 사회적 약자, 학생 등 다양한 계층을 포함하였고, 특히 청소년계획단은 20년 뒤 도시의 주구성원인 청소년들의 생각과 의견을 수렴하고자 하여 초·중교생 100명으로 구성하였다. 또한 기업 협의체를 별도로 구성해 시민계획단 활동의 일환으로 관내 기업들의 생각과 의견을 수렴하고자 하였다(수원시, 2014:

64).

반면 서울플랜 2030에서는 시민참여의 대표성 확보를 위해 수원도시기본계획에서의 시민선발방식인 시민공모와 추천 방식을 지양하고 무작위 선발방식을 취했음을 알 수 있다. 그러나 무작위 선발방식을 통해 시민참여단회의에 참가한 100여명의 시민이 성별, 연령별, 직업별, 지역별로 구분되는 각계각층의 이해나 신념을 공유하였는지, 나아가 천만 서울 시민들을 잘 대변하고 있는지에 대한 대표성 문제가 제기될 수 있다. 이에 대해 이영희(2013)의 연구에서는 시민참여단은 무작위 선발과정을 거쳐 모집되었기 때문에 통계적 대표성은 어느 정도 확보될 수 있었다고 평가하고 있다. 즉, 일반적인 시민참여 모델에서 자주 활용되는 공모를 통한 자원자 모집 방식은 이해관계, 학력 및 소득수준이 높은 사람들이 주로 참여하게 되는 데 비해, 무작위 선발은 각계각층의 다양한 시민들에게 참여할 기회를 제공함으로써 자원자방식보다는 참가자들이 보다 평균적인 일반 시민들로 구성될 가능성이 높아질 것이라는 차원에서의 대표성 확보에 대한 긍정적인 평가로 보인다.

도시기본계획의 주된 주체인 서울시 관련 기관의 참여도 계획의 전 과정에서 서울시 기획조정실과 도시계획국 주도로 서울시 전 실·국·본부가 긴밀하게 협력하도록 하였고, 도시기본계획의 내용에 있어서도 종전의 도시기본계획은 도시계획국 주도의 공간·물리적 계획 중심으로 수립되었으나 2030 서울플랜은 공간·물리적 계획과 더불어 복지·교육·역사문화·환경 등 비물리적 계획의 성격을 강화하였다(서울시, 2014: 11). 이렇듯 도시기본계획의 참여주체로서 시민참여자에게 공유되는 신념과 가치는 참여시민의 인적 구성별 대표성을 반영함으로써 확보하려 하였고, 도시계획의 내용에 있어서도 복지, 교육, 환경 등으로까지 확대함으로써 도시기본계획 수립에서 고려되어야 할 가치를 공유하도록 하였음을 알 수 있다.

IV. 결 론

본 연구는 최근 개입(involverment) 또는 협업(collaboration) 수준의 시민참여를 통해 도시계획을 수립한 구체적인 정책사례의 분석을 통해 궁극적으로 정책의 절차적 합리성을 제고하기 위한 실질적·적극적 시민참여의 내용과 특성이 무엇인지를 탐색적 수준에서 파악해 보고자 하는데 연구의 목적을 두었다. 그리하여 본 연구는 구체적으로 절차적 합리성과 시민참여에 관한 선행연구와 이론 검토를 토대로 절차적 정책합리성 제고의 판단기준을 도출하고, 이를 분석기준으로 삼아 시민참여 도시계획 사례인 서울시의 도시기본계획인 서울플랜 2030을 분석해 보았다.

우선 “서울플랜 2030”이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거한 도시기본계획을 대도시 서울의 특성에 맞게 재구성하여 시민과 함께 수립한 서울형 도시기본계획이라는 의미를 담은 서울도시기본계획의 별칭이다. 이는 최근 시민을 비롯한 다양한 계획주체가 실제로 계획에 참여하여 계획의 실효성을 제고하자는 요구를 반영하고자 서울시는 계획수립과정, 계획내용, 계획 위상 등을 대도시 서울에 맞게 구성하여 ‘서울플랜’이라는 별칭 하에 도시기본계획을 새롭게 수립하였고, 2030 서울플랜은 시민·전문가 등 다양한 주체가 참여하여 공개적이고 투명하게 수립되었고 평가하고 있다(<http://citybuild.seoul.go.kr/archives/34089>). 서울시의 도시기본계획에서도 서울시가 서울플랜 2030을 수립함에 있어 공유·혁신·상생·융복합 등 미래가치의 강조뿐만 아니라 행정과 전문가 위주에서 실질적인 시민참여를 통한 민주적 절차를 강화하는 것을 주요하게 고려하였고, 또한 서울시의 모든 실·국·본부의 참여를 통해 사람중심의 새로운 사회적 요구를 반영하고자 하였다는 것을 특징(서울시, 2014: 9)으로 제시하고 있다.

이러한 특징을 지니고 있는 서울플랜 2030이 정책의 수용성 확보를 위해 도시기본계획의 내용뿐만 아니라 기본계획수립 과정에서의 절차적 정책합리성 확보를 위한 시민참여의 특징이 어떻게 나타나고 있는지를 분석한 내용을 요약하면 다음과 같다. 우선 서울시의 서울플랜 2030은 참여형 시민합의에 의한 미래서울의 가치와 이슈별 원칙 및 기준을 제시함으로써 지속가능한 발전을 위한 장기 비전계획의 성격을 강화한 것으로 평가하고 있다(서울시, 2014: 11). 도시계획에 참여한 시민들은 시민참여단회의의 논의 과정을 거치면서 참가자들이 서울시와 관련되어 평소에 가지고 있던 생각이나 관점에 상당한 변화가 초래되었다고 한다. 즉, 본회의 설문조사 결과, 전체 참가자의 82% 정도가 시민참여단회의를 거치면서 서울시 관련 핵심이슈들 중에서 기준에 가지고 있던 생각이나 관점에 변화가 생겼다고 응답하였다고 한다(권영대, 2012). 이는 균형 잡힌 정보 제공과 토론을 통해 숙의를 거치게 되면 의제에 대한 견해가 달라질 수 있으므로 단순한 선호 취합적 여론(public opinion) 조사가 아니라 시민참여와 숙의를 통한 공론(public judgement) 형성이 중요하다는 점을 보여 주었다고(이영희, 2013: 221) 평가할 수 있다.

세부적으로 절차적 정책합리성의 검토기준에서 보면, 먼저 자유로운 토론과 행위자들의 상호관계라는 절차의 공정성과 공개성 기준에서, 참여 시민들의 회의 과정이 예비회의와 본회의로 구성되어 기본적인 소개와 분야별 쟁점에 대한 토론과 2일에 걸친 장시간의 토론을 진행하였고, 시민참여단 회의 내용이 참여 시민에게 공개되고, 서울시민 100인의 의견이 토론회 이후 보고서로 정리되는 절차로 진행되었다는 점에서 자유로운 토론과 토론내용의 공개성이 확보되었다고는 할 수 있다 그러나 참여시민의 의견 개진 기회와 시간, 그리고 참여시민간의 활발한 상호작용은 부족하였다고 평가될 수 있다. 두 번째로 토론 규칙의 존재와 민주적 참여라는 참여의 제도화와 민주성 차원에서 볼 때, 서울시는 도

시기본계획 착수 단계에서 “시민참여형 2030 서울도시기본계획” 방침서를 만들어 서울시민의 주체적인 참여에 기반한 서울도시기본계획 만들기에 착수하였다는 점에서 참여의 제도화를 기하였고, 서울플랜 시민참여단회의를 예비회의와 본회의로 나누어 자유로운 의견개진과 의견수렴 과정을 진행함으로써 시민참여의 민주성 확보를 위한 절차적 정책합리성 추구의 노력을 보였다고 할 수 있다. 하지만 시민참여단회의에서 다루어질 의제, 토론 규칙, 회의 진행방식 등은 사전에 시민참여단회의 주최 측인 서울시에 의해서 결정되었기 때문에(이영희, 2013: 118) 시민참여의 제도적 설계를 통한 민주성 확보에는 일부 한계가 있었다고 평가해 볼 수 있다. 세 번째로 참여자들 사이에 공유되는 신념과 가치를 위한 참여의 대표성 기준에서 볼 때, 서울플랜 2030에서는 시민참여의 대표성 확보를 위해 시민선발방식을 시민공모와 추천 방식보다는 무작위 선발방식을 통해 인구통계학적 대표성을 확보하고자 하였다고 할 수 있다. 그러나 이러한 무작위 선발방식을 통해 시민참여단회의에 참가한 100여명의 시민이 성별, 연령별, 직업별, 지역별로 구분되는 각계각층의 실질적인 이해나 신념을 공유하였는지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다.

서울시는 도시기본계획 수립 과정에 시민이 실질적으로 참여해야 한다는 문제인식을 반영하고자 서울도시기본계획의 내용 중 20년 후 미래상과 핵심이슈는 시민이 직접 선정하고, 이를 세부적인 계획안으로 구체화하기 위해 시·전문가·시민그룹이 협업하는 것으로 기본방향을 잡고 2030 서울도시기본계획 수립을 추진한 바와 같이 시민의 참여를 통한 절차적 정책합리성 제고를 위한 노력이 있었음을 알 수 있다. 하지만 본 연구가 지니는 한계이기도 한 다양한 시민참여의 노력이 정책의 절차적 합리성 제고와 실질적인 연계가 있었는지에 대한 경험적 연구가 필요하다 할 것이다.

<참고문헌>

- 권용우. (2004). 도시개혁과 시민참여: 경실련 도시개혁센터를 중심으로. 『한국도시지리학회지』, 7(1): 13-27.
- 김두환·이윤상·이삼수. (2007). 도시개발과정에서 주민참여를 통한 이해갈등조정. 『시민사회와 NGO』, 5(1): 241-269.
- 김성균. (2004). 도시계획 진행과정에 있어서 시민참여 수용여부에 관한 연구: 경기도 31개 시군 도시계획조례를 중심으로. 『지역사회발전학회 논문집』, 29(1): 177-194.
- 김세용. (2002). 지구단위계획에서 주민참여에 관한 연구. 『대한건축학회 논문집』, 18(9): 195-202.
- 김세용·박현수. (2006). 도시계획과정에서 웹 기반 주민참여 시스템 구축방향에 관한 연구. 『

- 지리학연구, 40(2): 199-211.
- 김수현. (2014). 서울시 도시기본계획(2030 서울플랜)의 새로운 시도와 남겨진 과제. 「도시정보」, 392: 2.
- 김영중. (2013). 사회정책결정과정의 절차적 합리성 분석: 비정규직보호법 사례를 중심으로. 「국가정책연구」, 27(3): 5-32.
- 김영평. (1995). 「불확실성과 정책의 정당성」, 고려대학교 출판부.
- 김창수·양기용. (2007). 절차적 합리성의 성과와 함정: 환경갈등사례의 비교분석. 「한국사회와 행정연구」, 18(3): 61-92.
- 김태은. (2014). 「행정이론과 정부역할 -인간 본성, 거래, 협력-」, 대영문화사.
- 김태환·김은정·이수암. (2014). 시민참여형 지역계획 수립의 가능성과 과제 - 제천시 시민계획단 운영 사례를 중심으로. 「한국지역지리학회지」, 20(1): 101-111.
- 문상호·권기현. (2009). 한국 정책학의 이상과 도전 - 한국적 맥락의 정책수용성 연구를 위한 성찰적 정책모형의 유용성에 관한 고찰. 「한국정책학회보」, 18(1): 1-27.
- 박민정·최성락. (2009). 주민참여 예산제도의 절차적 합리성 분석. 「한국정책과학학회보」, 13(1): 123-143.
- 변미리·김목환. (2012). 「미래서울 2030, 도시생활양식과 도시공간 변화」. 서울연구원.
- 서울특별시. (2012). 2030 서울플랜 밑그림, 시민이 직접 만들어 시장에 전달. 보도자료 (2012. 10. 09).
- 서울특별시. (2013). 「서울시 주민참여형 재생사업매뉴얼」, 서울특별시.
- 서울특별시. (2014). 「2030 서울 도시기본계획」, 서울특별시.
- 수원시. (2014). 「2030년 수원 도시기본계획」, 수원시.
- 양승일. (2010). 정책집행조직에 의한 정책변동 유형 분석: 서울특별시 조례산출과정에 대한 EAI 모형의 적용. 「지방행정연구」, 24(2): 3-32.
- 양재섭·김태현. (2011). 「서울시 도시계획 수립과정에서 시민참여 실태와 개선방안」, 서울시 정개발연구원.
- 양재섭 외(2014). 도시기본계획의 패러다임 전환: 서울의 경험과 과제. 「도시정보」, 392: 3-22.
- 우지숙. (2009). 커뮤니케이션이 정책 이해에 미치는 영향: 미디어 이용 및 토론 참여를 중심으로. 「행정논총」, 47(2): 313-336.
- 이영희. (2013). 서울시의 참여적 시정개혁 평가: 서울플랜 수립과정을 중심으로. 「경제와 사회」, 98: 106-133.
- 이재준·김도영. (2012). 시민참여형 도시계획모델 개발에 관한 연구. 「환경논총」, 51: 131-143.
- 이재준·안상욱·김도영·최석환. (2009). 시민참여형 스튜디오형 도시대학 운영을 통한 교육 프로그램 개발방안. 「국토계획」, 44(3): 247-259.
- 이종범. (2005). 불확실성, 모호성과 딜레마 상황 하에서 절차적 합리성의 탐색. 「행정논총」, 43(4): 1-27.
- 정광호. (2008). 정책 리터러시(policy literacy) 함수 분석: 시민활동변인을 중심으로. 「행정논

- 중」, 46(4): 73-104.
- 정정화. (2014). 한국행정의 주민참여 정책과정 연구: 참여의 정도와 내용을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 24(4): 161-185.
- 정희윤·김선웅. (2011). 「새로운 도시계획 수립기법 개발 및 서울시 적용방안 연구: 시나리오형 개발기법을 중심으로」, 서울시정개발연구원.
- 정희윤·김상일·이재수. (2012). 「미래서울 2030: 도시공간의 진화」, 서울연구원.
- 진상현. (2008). 참여정부의 환경갈등 해결방식에서 절차적 합리성의 한계”, 「환경사회학연구 ECO」, 12(1): 251-281.
- 최연태·박상인. (2011). 전자정부 서비스 이용이 정책리터러시에 미치는 영향 분석. 「한국사회와 행정연구」, 21(4): 73-98.
- 황희연·전원식·박원규. (2008). 주민참여형 도시만들기 사례의 사업주체별 유형과 특성 분석. 「국토계획」, 43(6): 89-110.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*. 35(4).
- Boudon, R. (2003). Beyond Rationality Choice Theory, *Annual Review of Sociology*, 29: 1-21.
- Diesing, P. (1962). *Reason in Society*. University of Illinois Press.
- OECD. (2001). *Citizen as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*. Paris.
- Pelletier, D. et al. (1999). The shaping of collective values through deliberative democracy: An empirical study from New York's North County, *Policy Sciences* 32(2): 103-131.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Rydin, Y. (2003). *Conflict, Consensus and Rationality in Environmental Planning: an institutional discourse approach*. Oxford University Press.
- Simon, H. A. (1976). *From Substantive to Procedural Rationality*. In *Method and Appraisal in Economics*. S. J. Latsis (ed.) 129-148. Cambridge University Press.
- Zimmerman, J. (1986). *Participatory Democracy: Populism Revisited*. Praeger.

접수일(2014년 11월 6일)

수정일자(2014년 11월 28일)

게재확정일(2014년 12월 8일)

Modeling The Effects of Oregon's Transportation Planning Rule on Land Use Development Patterns and Traffic Congestion

- An Agent-Based Simulation with NetLogo -

April Cutter (Portland State University)

Ki Hong Kim (Portland State University)

Abstract

April Cutter / Ki Hong Kim

We propose an agent-based simulation model to examine the effects of Oregon's Transportation Planning Rule (TPR) on land use development patterns and, in turn, the effect of those development patterns on traffic. The TPR is a statewide planning requirement that local governments must assess the traffic impacts of land use changes. To this end, we design an artificial city to simulate interactions between land use development and traffic. The simulated city has an environment of travel corridors and land uses. In addition, two types of agents move on the artificial city: Citizen and Developer agents. Citizen agents interact with the environment through activity of visiting land uses and collectively creating traffic on the corridors. Developer agents interact with the environment by converting vacant land to developed land based on local activity levels and/or development costs. We conclude that this agent based model demonstrates phenomenon described by planning professionals: when costs based on TPR performance metrics are imposed, development levels reduce and are deflected away from areas of high activity and traffic. While the model was able to show low-density development patterns caused by TPR performance metrics, there were insufficient interactions to cause higher trips distances by Citizen agents. We also found that the model was sensitive to the structure of decision-making by developers, suggesting that further exploration of realistic cost-benefit analysis of developers would improve the model's relevance.

주제어: 오레곤주 교통계획규칙, 에이전트 기반 시뮬레이션, 넷로고

Keywords: Oregon's Transportation Planning Rule, Agent-Based Simulation, NetLogo

I. Introduction

In 1991, Oregon adopted the Transportation Planning Rule (TPR), a policy that requires land use and transportation plans at all levels of the state be coordinated (Bianco and Adler, 2001). Specifically, this rule requires local jurisdictions to demonstrate that proposed changes in land use (for example, through comprehensive plan amendments or zoning modifications) will not impair the ability of transportation facilities to meet performance objectives outlined in adopted transportation system plans.

There also exist statewide land-use goals of discouraging sprawl through activities such as infill development (Weitz and Moore, 1998). However, most of the urban core areas where higher density is encouraged have transportation infrastructure that does not meet current performance criteria. Thus, new developments bear the burden of traffic mitigation costs in already well-developed areas. Often, these mitigation costs can be avoided by shifting development to areas of low-density. Low-density development, in turn, encourages more vehicle miles traveled (VMT) per person and increasing traffic. In essence, the TPR, which was initiated as a way to align transportation infrastructure investments and land use planning, has an unintended consequence of encouraging patterns that are at odds with official policy.

An additional level of complexity in this system is how development impacts on transportation infrastructure are measured and forecasted. A key performance criterion is the "Level of Service" which is calculated as the actual volume of cars on a road divided by the capacity of that road (Hanson and Giuliano, 2004). Under congestion situations, volume is often far greater than capacity. When forecasting impacts of a development, traditional traffic impact assessments use standardized linear models to calculate the number of additional car trips expected to a location based on development type and size. Reportedly, current practice in Oregon is to discount trip forecasts for developments in urban areas by 10%, but this is an arbitrary reduction (Bianco and Adler, 2001).

A primary question about this system is whether the TPR itself can be

shown to be affecting spatial patterns of development. Can a pattern be replicated whereby the cost-benefit decisions of developers affect VMT by the population? Further, given that the TPR is an established law of the land, are there interventions in traffic impact forecasting or performance measurement which can correct for unintended consequences? For example, can we show that differences in traffic generation patterns between high and low density development that can give a rational basis to trip reduction credits?

Conceptually, the system in which the "TPR problem" exists can be considered from an agent-based perspective because the outcomes depend on individuals making personal decisions that are not coordinated by a hierarchical observer (Gilbert and Troitzsch, 2005). Further the system agents have a high degree of interaction with the environment. The TPR itself can be considered a special kind of environment in which decisions are made.

Agents in this system are both developers and the general citizens. Developer-agents interact with the environment directly through decisions about site location. The general citizens, in contrast, interact indirectly through their presence. Citizen-agents generate "traffic", too much of which triggers disincentives under the TPR. However, citizen-agents also generate "activity" which attract developers. In this simplified system looking at spatial patterns of development and travel, there are not direct interactions between agents of either type.

II. Model Development

In this section, we describe in detail the components of the agent-based TPR model, implemented with NetLogo, and the model development process. The development of the TPR model started with defining the environment, then defining agents, then defining interactions. Initially there seemed to be similarities between the conceptualized TPR model and the classic "Ants" and "Traffic" example models. However, there were ultimately few

procedures that were able to be repurposed from sample models and the TPR model used mostly original code.

1. Defining the Environment

An artificial city consisting of 55 x 57 patches is designed as shown in Figure 1. These 3,135 patches are broadly grouped into two types: “Corridor” and “Land Use” patches. The Corridor patches are drawn first as if transportation infrastructures are built on the empty land of a new city. Once the transportation network systems are ready, patches representing land use types of office, commercial, and residential are allocated on the remaining unoccupied patches.

Corridor Patches:

The artificial city is connected by two types of corridors in a grid form: major and minor corridors. Two major corridors are placed forming a central axis in the center of the city. Minor roads are placed at regular intervals away from the major corridors. The areas of patches bounded by corridors become “city blocks” of land uses. Corridors are placed close enough so that all Land Use patches are adjacent to a corridor. Intersection patches, those where corridors cross, are flagged with a special variable attribute; this is important because agents moving on the Corridor patches can change their direction toward their destination only at intersections.

Corridor patches have three key attributes: Capacity, Traffic, and LOS. The Capacity attribute is exogenously assigned via a chooser on the user interface. We assume that the major roads are capable of carrying two times more traffic volumes than the minor roads, so the Capacity on minor roads is $\frac{1}{2}$ the slider value. On the other hand, the Traffic attribute is updated over time through the presence of citizen agents on the Corridor patches. These two Capacity and Traffic attributes of the Corridor patches are used to calculate the level of service (LOS) for each Corridor patch, described in the Interactions sub-section below.

Land Use patches:

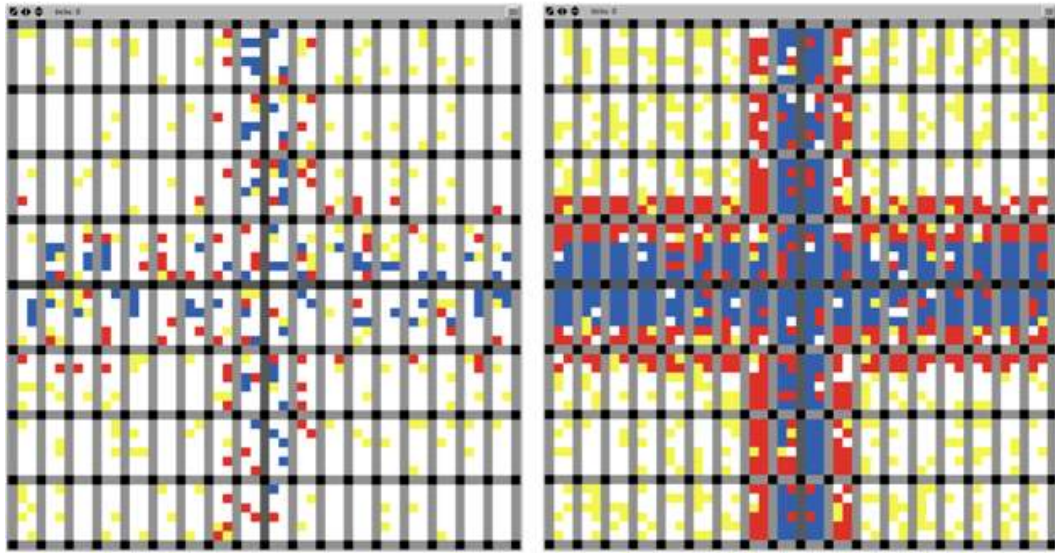
The Land Use patches fill up vacant patches between the Corridor patches with three different types of land-use. Sliders on the user interface allow for setting the amount of land assigned to specific uses at the beginning of the simulation. For our simulation testing we used 5 percent of the patches assigned to office use; 5 percent to commercial; and 10 percent to residential. The still remaining vacant patches can be thought of as potential sites for development. To create a natural land-use pattern of a city in the model, the office patches are randomly distributed within one building block of the two major corridors, and in turn the commercial patches are located randomly in two blocks of the major corridors. Lastly, the yellow colored residential patches are randomly distributed on remaining patches.

The Land Use patches have two important attributes: Activity and Cost. The Activity attribute is the count of visits by citizen-agents to the patch. Cost is calculated from the LOS attribute of neighboring corridors through the environment-environment interaction. We will describe these two types of interaction in detail in the Interactions sub-section.

Issues and Debugging:

Because patches, unlike turtle agents, do not have breeds, care had to be taken to define Boolean variables to differentiate the Corridor patches from the Land Use patches to prevent unexpected interaction calculations. Early in development, color was used to distinguish Corridors and Land Use types, however this proved problematic when different drawing schemes were introduced to the model which caused decisions based on color during the simulation to be unreliable.

Even though it is normal in an urban area to have a relatively low percentage of open or vacant space, having too little undefined land use patches in the model didn't allow for sufficient evolution of development. Setting the used land-types through the user interface allowed decisions about density to be deferred until after model behavior was better observed.



〈Figure 1〉 Environment Set-Up in the Model:

Corridor patches are shown in grey; intersections are shown in dark grey. Yellow patches are Residential land uses, red patches are Commercial land uses, and blue patches are Office land uses. White patches are unused land uses which are available for development. The left image shows the starting fill-level used in the TPR model of about 20% developed land. The right image shows a more realistic urban fill-level of 60%.

2. Defining the Agents

There are two types of agents in this system: “Citizen” and “Developer”. First, a random number (between 0 to 9) of Citizen agents are sprouted from land-use patches with land use type “Residential.” Second, a random number (between 0 and 2) of Developer agents are sprouted from office patches. During the simulation, agents are assigned goals that cause them to move through and interact with the city-space.

Goals for both breeds of agents are a randomly selected land use patch. Citizen agents are assigned a patch with a developed land-use type; developer agents are assigned patches with no land-use type. When a Citizen agent reaches their goal patch, the activity level on that patch is

incremented by one, then the Citizen is assigned another goal. When a Developer agent reaches their goal, they may or may not change that patch to a specific land-use type based on the developers cost-benefit analysis (described in the Interactions sub-section below). After the development decision is made, Developer is randomly assigned another empty land-use patch, if available, as a goal.

Citizen agents are constrained to movement along corridor patches where their presence is counted in the patch's Traffic attribute. Developer agents do not contribute to traffic (in our model) and thus have unconstrained movement. Figure 2 shows an example of agent movement.

Issues and Debugging for Citizen-Agents:

The two primary development activities for modeling citizen agents were controlling the movement of agents along corridors, and giving the agents goals.

Controlling citizen-agent movement proved to be a more difficult and time consuming task than originally estimated. The two requirements for citizen movement were that they needed to move only along corridor patches towards their goal and that they needed to take a logical, short path to get there. (While the absolute shortest path was not required, completely random paths were deemed to be not useful for estimating traffic based on spatial distribution of development.) In order to debug agent movements, the "pen-down" feature was used to track the path of a randomly selected agent. Also, in early development cycles, agents would "hide" when they reached their goal that allowed better visualization of patterns in the path-finding algorithm. Success of the movement algorithm was defined by the number of ticks that it took until all agents found their goal (assigning new goals was not implemented until the movement algorithm was finalized). In poor performing versions of the model, this took over 13,000 ticks. At the final version of the model, agents take 100 or fewer ticks to find their goal.

Constraining agents to the corridor was easily accomplished by using the Corridor Boolean variable of the patches. Getting the agents to move

towards their goal involved having the agent check their heading against the location of their goal. Because they are constrained to movement along the corridors, they cannot move strictly in the direction of the goal, but have to calculate the next best possible direction. At first, it was assumed that introducing random movements into this algorithm (similar to the Ants sample model) would be required. However, even though randomly moving agents could find their goals, the path was obviously not the shortest. Figure 2 shows a sample path in an early model using random path-finding.

Unfortunately, random path finding was more successful than early versions of logical “check-heading” methods as the logical methods would result in failure of agents to find the goal altogether. A difficulty during this part of the development was in interpreting how the heading reporters were being received by the agent. Assigning temporary variables to the citizen agents showing calculation results helped debug these problems. In the end, random movements are only introduced when forward movement by citizens is not possible, for example at the edges of the field. And finally, the best algorithm included only having agents check their headings at intersections, however this would sometimes lock agents one block away from their goal. A compromise to this problem was to have agents “jump” to their goal if they are two or less patches away. This allowed an efficiency of movement and calculation and allowed all agents to successfully reach their assigned goals.

Assigning citizen goals was fairly easy technically, but posed conceptual issues. The code used to give citizen goals was a simple variation on:

```
set CitizenTarget one-of patches with [LandUseType = "Office"]
```

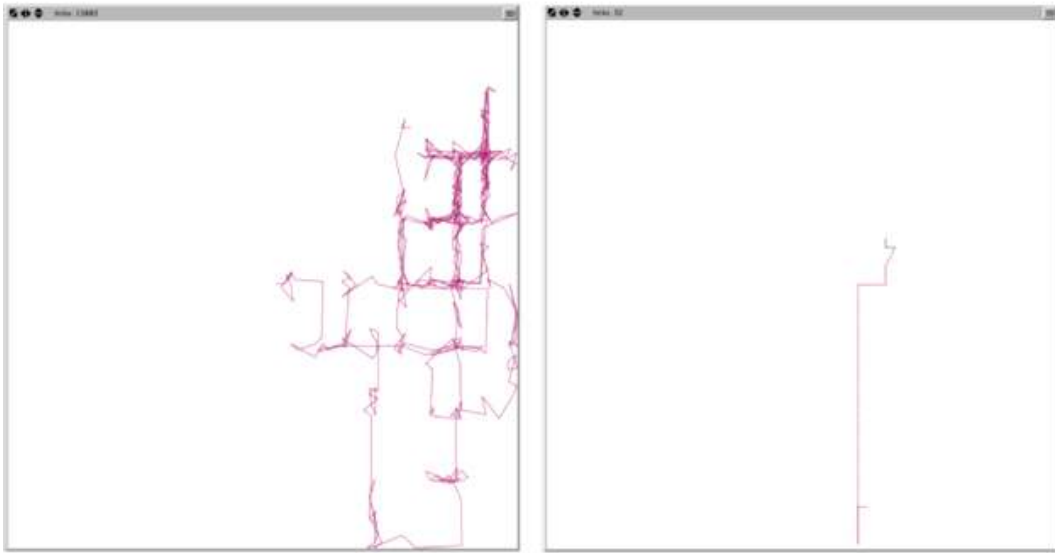
where CitizenTarget is a Citizen breed variable which holds the patch coordinates for their assigned goal. The conceptual issues included determining which type of land use patch would be assigned and how to determine the radius of the agent search. While the original intention was to look to household travel survey information to get trip type and trip distance distributions to calibrate these concepts, it was determined that

this may be unnecessary detail that did not contribute to the overall model.

Early versions of the model included a slider on the user interface that controlled the search radius of agent when being assigned a goal. With the search radius on, the average trip distance (the distance between an agent and its goal when first assigned) by agents always converged to about half the radius variable, regardless of the spatial pattern of land use developments. When the radius-constrained search was not used, the average trip distance responded to the development patterns. We did not explore multi-level decision making for agents (for example: search close first, if cannot find a goal then search farther), but this may be more realistic than the "search anywhere" algorithm that was finally implemented.

Similarly, after model development began, there seemed fewer compelling reasons to use empirical trip-type distributions to explore the defined model goals. While data on trip-type distributions is available, it was unclear how this would affect development. Model exploration did suggest that the distribution of land use type developments itself could be interesting fodder for future models - for example, in evaluating how land use type diversity versus uniformity in a neighborhood could affect trip distances. In such a case, using known distributions would be valuable.

However, in order to not introduce additional unfounded assumptions about development choices in this model, assignment of land use type by both citizen-agents and developer-agents were kept strictly random. Having more than one Land Use type in this model did prove to be important factor for agent movement. When agents were assigned only one type of land use, they tended to often stay on their own patch rather than be assigned a goal that required travel. Introducing goal variety induced agents to travel.



〈Figure 2〉 Citizen-Agent Movement:

Each picture shows the path one agent takes to find one goal captured with the “pen down” feature. The left picture shows an early development approach using random movement. The right picture is an agent path in the final algorithm, showing the agent taking a more direct route, but “jumping” to its goal diagonally when the goal is near.

Issues and Debugging for Developer-Agents:

There were few difficulties in implementation of developer agents other than the question of whether we needed developer agents at all. Because developer agents do not interact with other agents or the environment other than through the cost-benefit analysis decision of whether to convert an empty land use patch to a specific type, we surmised that they may not be necessary. Thus, in our early modeling efforts, the actions of developers were executed by NetLogo’s “Observer”. Simply, at regular intervals (say every 20 ticks), the costs and benefits associated with development (described in the Interactions sub-section below) would be calculated and a random patch that met development criteria was converted to a designated use.

In practice, however, this caused the simulation to slow down noticeably every time the development cycle procedure was executed. When we

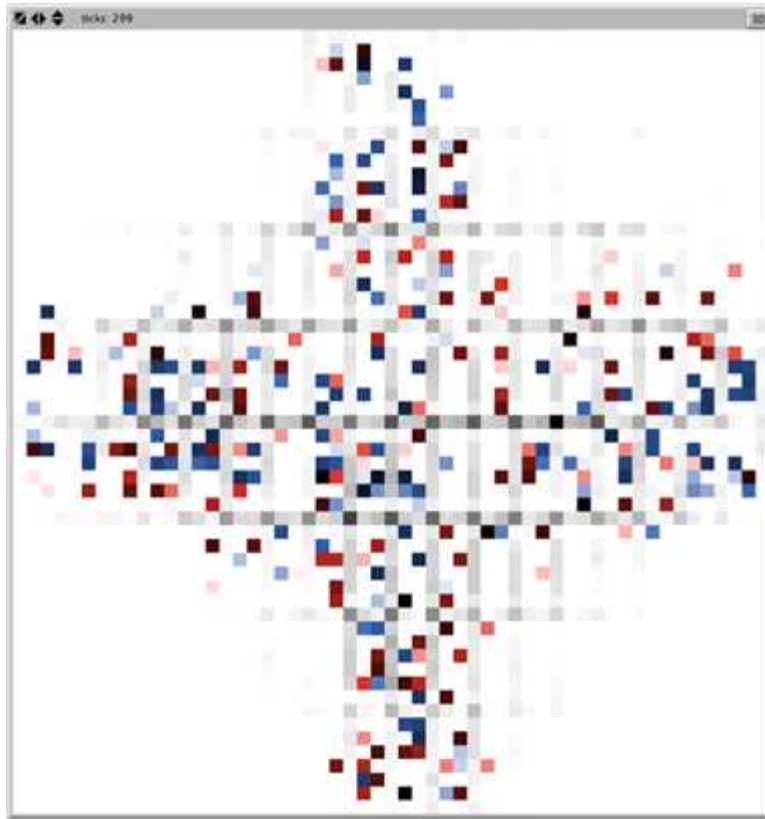
implemented development through agents, we changed the cost-benefit calculation (e.g. determining LOS, Cost, and Potential Activity) to only be executed locally at the site where development may occur. There was no noticeable effect in the outcome of the pattern of development after this change, but the simulation did run much more smoothly and took less time. Qualitatively, this implementation felt more true to the "agent-based" paradigm as it imposed a number of factors including local rather than global knowledge and parallelism.

3. Defining the Interactions

There are three primary interactions in the TPR model. First Citizen agents interact with the environment through their presence and movement. Second, Corridor and Land Use patches interact based on TPR rules. And third, Land Use and Developer agents interact through development.

Citizen-Patch Interaction:

When Citizens pass over a Corridor patch on their way to a goal, the Traffic variable on that patch is incremented by 1. However, the Traffic variable also evaporates over time so that the measure more closely resembles activity at a given moment and does not hold cumulative information. When Citizens reach their goal, the Activity variable on that Land Use patch is incremented by 1. Unlike the Traffic variable, the Activity variable is cumulative. Figure 3 shows the simulated city colored by the values of the Traffic and Activity variables.



〈Figure 3〉 Traffic and Activity:

In this image, patches are drawn according to the values of their Traffic and Activity variables. Land use patches with dark blues and reds have higher activity levels. Corridor patches with higher traffic values are shown in darker grays.

Patch-Patch Interaction:

As described earlier, the user interface to the simulation includes a “capacity” selector which exogenously assigns the Capacity value of the Corridor patches. If Traffic on the patch exceeds the Capacity, that patch is calculated to have a low “Level of Service” (LOS). In turn, the LOS value is used to calculate Costs of nearby Land Use patches. Similarly, the Activity variable of Land Use patches are used to calculate Activity Potential of nearby empty Land Use patches. Calculation of LOS, Cost and Activity Potential occur when a developer is executing the decision as to whether to

develop an empty patch or not. The value of these variables are stored as discrete "high", "medium" or "low" values.

Developer-Patch Interaction:

Developers use the Cost and Activity Potential variables in a cost-benefit calculus when deciding whether to convert a Land Use. Here, the Cost variable is the cost of development and the Activity Potential is the benefit. Developers only convert a Land Use if the Activity Potential is greater than or equal to the Cost on the patch. For example, they only convert patches with a "high" Cost if the Activity Potential is also "high." Once a patch has been developed, it is available to be assigned as a goal to Citizen-agents, thus potentially influencing the travel patterns of the Citizen-agents.

Issues and Debugging:

Because the interactions between agents could not be observed directly, we extensively employed color and inspection to determine if the interactions were behaving as expected. During the model development, there was a great deal of evolution in the structure and calculations of the interactions. The greatest modification was in implementing the Activity Potential variable. Early in development, this was thought to be unnecessary and the "benefit" was calculated from the Traffic level of the Corridors adjacent to the Land Use patches. After several simulations which yielded no interesting results, we determined that we needed a measure that was more independent of the Traffic and LOS variables. While the Activity variable is highly correlated with Traffic, it is calculated independently and thus seemed to be the best alternative for estimating Developer benefit in the existing framework of the model.

III. Model Testing

In order to test how the interactions in the model affected the model outcomes, we compared simulations in which we isolated the benefit and

cost decisions of the developers.

Testing Set-Up:

We defined global variables that allowed us to turn on and off the cost and benefit analysis decisions of developers. We were able to control these variables through switches on the user interface, but relied used the NetLogo Behavior Space feature to better control the simulations (e.g. run for specific time period and keep other parameters constant). The four simulations are summarized in Table 1. The results of the simulation were reviewed based on 1) spatial distribution of development, 2) mean trip distance of the agents, 3) development rate, and 4) traffic levels. Each simulation was run for 1,000 ticks. The Capacity constraint was set to 6, a value which was just under the generally observed maximum Traffic values during testing. This Capacity level would allow at least some patches to have poor-performing LOS and thus the simulations would include imposition of development costs.

〈Table 1〉 Simulation Set-Up for Interactions Testing

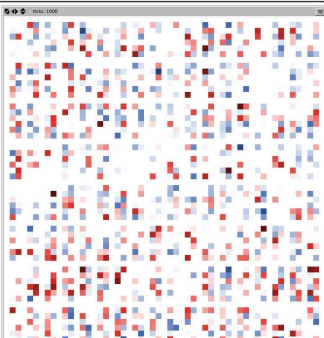
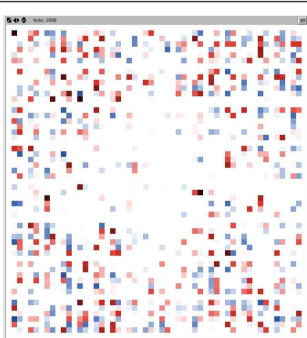
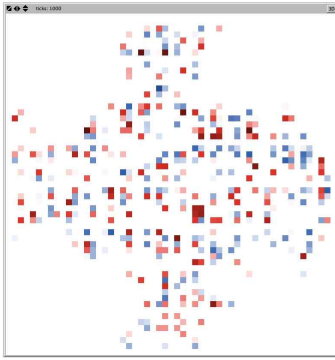
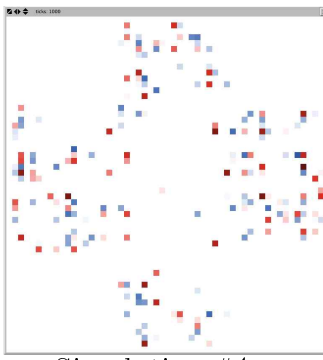
		TPR (Costs)	
		On	OFF
Activity Potential (Benefits)	On	Simulation #1 (base case) Developers use neither Cost nor Activity Potential in development decision	Simulation #2 Developers use only Cost, but not Activity Potential in development decisions. Land uses with "High" costs are not developed.
	Off	Simulation #3 Developers use only Activity Potential but not Cost in development decisions. Land uses with "Low" Activity Potential are not developed.	Simulation #4 Developers use both Cost and Activity Potential in development decisions. Land Use Activity Potential must be higher or equal to Cost in order to be developed.

Result 1) Spatial Distribution

The spatial distribution of development is shown in Table 2. Here, only the Land Use patches which were assigned by Developer agents are shown.

In the base case, development is random throughout the field as expected. When the TPR imposed Cost is used, development is deflected away from the central axis where activity and traffic is pre-existing. In contrast, when the Activity Potential is used in decision making, development concentrates where activity and traffic are pre-existing. With both costs and benefits included in development decision making, development occurs along the fringes of pre-existing activity.

〈Table 2〉 Spatial Distribution of Development

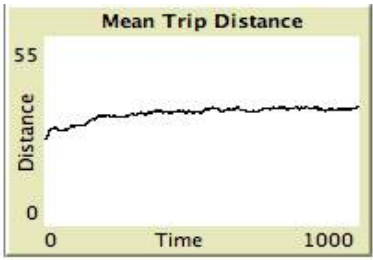
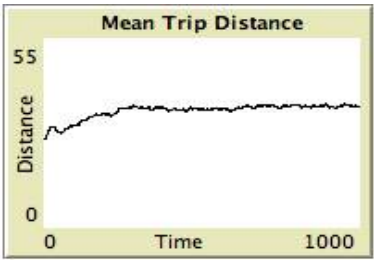
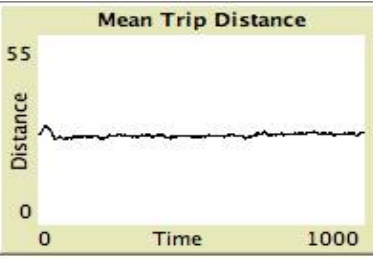
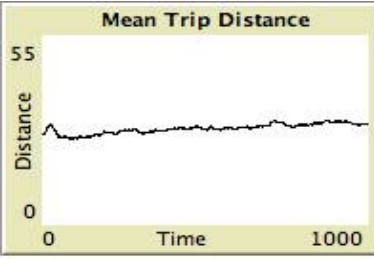
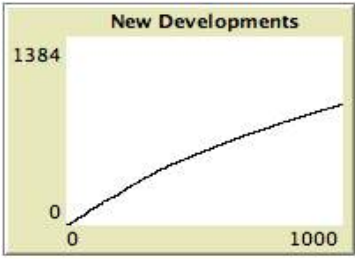
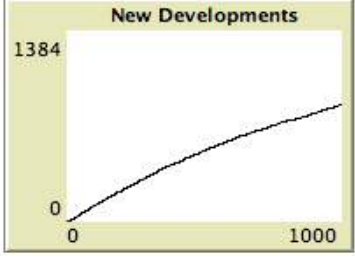
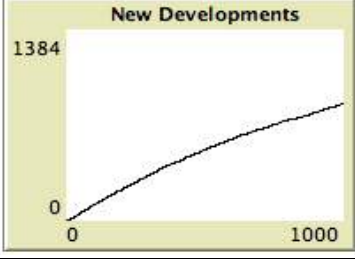
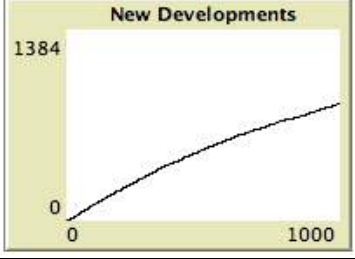
		TPR (Costs)	
		On	OFF
Activity Potential (Benefits)	On	 <p>Simulation #1 (base case)</p>	 <p>Simulation #2</p>
	Off	 <p>Simulation #3</p>	 <p>Simulation #4</p>

Result 2) Mean Trip Distance

In this model, Trip Distance is the distance between an agent and its goal at the time the goal is assigned. The mean trip distance of citizen agents over the simulation time is shown in Table 3. The simulations with greater dispersion of development (#1 and #2) did lead to slightly greater trip distances by agents. However, the difference between TPR on and off only

appears to have a small impact on increasing trip distance.

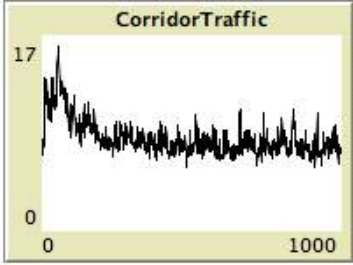
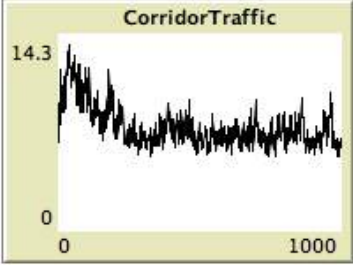
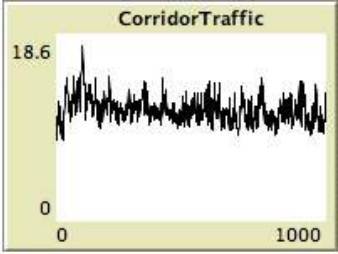
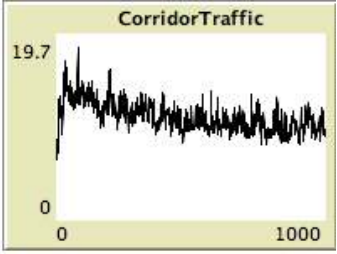
<Table 3> Mean Trip Distance

		TPR (Costs)	
		On	OFF
Activity Potential (Benefits)	On	Simulation #1 (base case) Final Distance: 34.5 	Simulation #2 Final Distance: 35.0 
	Off	Simulation #3 Final Distance: 26.6 	Simulation #4 Final Distance: 29.1 
	On	Simulation #1 (base case) New Developments: 886 	Simulation #2 New Developments: 843 
	Off	Simulation #3 New Developments: 373 	Simulation #4 New Developments: 207 

Result 3) Development Rate

Table 4 shows the rate at which new development occurred in the testing simulations. Predictably, as increasing constraints are imposed in the decision making process, development happens more slowly and fewer patches are developed. Similar to the trip distance finding is that the difference when turning the Activity Potential calculus on and off has a much greater impact on the development rate than does turning TPR rule on and off.

⟨Table 4⟩ Development Rate

		TPR (Costs)	
		On	OFF
Activity Potential (Benefits)	On	Simulation #1 (base case) Average Max Traffic: 8 	Simulation #2 Average Max Traffic: 8 
	Off	Simulation #3 Average Max Traffic: 11 	Simulation #4 Average Max Traffic: 11 

Result 4) Traffic Levels

Figure 5 shows the maximum Traffic value for Corridor patches during the simulation. (We exclude Intersection patches because they have much greater Traffic values than normal Corridor patches.) In the simulations that have greater dispersal of new developments (Simulations #1 and #2), the maximum Traffic value decreases over time. This is expected because

when Citizens spread out to reach goals over more space, traffic is less concentrated on specific corridors. In contrast, in the simulations without dispersed development (#3 and #4) have higher and more stable Traffic values over time because as agent goals are concentrated in a smaller area.

<Table 5> Maximum Traffic Levels

		TPR (Costs)	
		On	OFF
Activity Potential (Benefits)	On	Simulation #1 (base case) 	Simulation #2
	Off	Simulation #3 	Simulation #4

Result 5) Land Use Utilization

Land use utilization was not a pre-defined performance metric for the simulation tests. This metric was captured as part of debugging how the Activity variable for Land Use patches may be influencing the system. It turned out to be an interesting measure, and thus we include it in our results. For this measure, the Activity variable is converted to a 0 to 1 scale with zero being no activity levels and 1 being patches with the highest activity levels. The distributions of this measure for developed Land Use patches are shown in Table 6.

We see that in the simulations with higher development rates and greater dispersion of development (#1 and #2), there are a small number of patches with very high activity counts and a great deal of patches with very low

activity counts. These simulations have low efficiency of land use utilization. In contrast, the simulations with lower development rates and less dispersion do not have a large share of developed-but-not-visited land use patches. The concentrated development pattern leads to more efficient use of developed land.

〈Table 6〉 Land Use Utilization

		TPR (Costs)	
		On	OFF
Activity Potential (Benefits)	On	<p>Simulation #1 (base case)</p>	<p>Simulation #2</p>
	Off	<p>Simulation #3</p>	<p>Simulation #4</p>

IV. Conclusion

The impact of the TPR on development in Oregon is widely debated. Our real-world evidence that the TPR yields lower development rates and discourages infill development comes anecdotally from discussions with professional and academic planners in the region. Quantitative evidence of development failure due to TPR constraints is not available. Our model may exhibit behavior of the TPR producing lower development rates and development deflected away from existing high-activity patterns per our qualitative information.

However, the interaction rules to generate this behavior include gross

assumptions and do not feel sufficiently interesting to generate new insights about the processes involved. Instead, the model seems useful as a starting point from which to experiment with more nuanced interaction rules. For example, the model makes clear that the benefits of a cost-benefit analysis are potentially more important than the costs. We assume that developers are attracted to potentially high activity levels, but do not understand how behavior such as speculation or response to incentives may work. Similarly, both the goal-assignment of citizen agents and their path-finding may benefit from using multi-criteria decision making, congestion-avoidance, and mode-choice to show behavior with greater applicability to real-world situations. And finally, it is obvious that the size of the 55x57 simulated city is not large enough to capture diversity of neighborhood-level versus regional-level interactions.

Agent-based models (ABMs) for travel demand analysis has emerged since 2000. In particular, as a paradigm of travel demand modeling shifts from trip-based models to activity-based models, ABMs will be a promising approach because of their ability to explicitly capture interactions of person-to-person, person-to-environment, and environment-to-environment (Pinjari and Bhat, 2010). For example, in the context of the activity-based approach to travel demand, intra-household interactions are one of the most important modeling components. Individual members of a same household share its resources such as vehicles; they allocate their own time to household maintenance activities such as grocery shopping; they escort children or the elderly in the household; and they jointly participate in out-of-home activities. Another example of the person-to-person interactions is a social network analysis, which is an emerging research area. Existing travel demand models do represent social and leisure activities that individuals undertake, and joint activities within households are also captured. However, there is no activity-based model taking an individual's social network into account, even if the social network influences several aspects of activity and travel patterns, for example, activity generation and scheduling, destination and route choice, etc. (Pinjari and Bhat, 2011).

Further, transportation modelers seek to “truly” integrate transportation and land use models. There are some operating land use models based on agent-based simulation, such as UrbanSim (Waddell, 2002). However, existing travel demand models take socioeconomic and spatial data from such agent-based land use models into an exogenous input; that is, there is no interaction between land use inputs and transportation outputs. In this sense, it is possible, and widely expected, that ABMs carry the potential to improve the integration of land use and transportation through their explicit modeling of the person-to-environment interactions.

<References>

- Bianco, Martha J. and Adler, Sy. (2001). The Politics of Implementation The Corporatist Paradigm Applied to the Implementation of Oregon's Statewide Transportation Planning Rule. *Journal of Planning Education and Research*, 21(1): 5-16.
- Gilbert, Nigel and Troitzsch, Klaus. (2005). *Simulation for the Social Scientist*, McGraw-Hill International.
- Hanson, Susan and Giuliano, Genevieve. (2004). *The Geography of Urban Transportation*, Guilford Press.
- Pinjari, Abdul R. and Bhat, Chandra R. (2011). Activity-Based Travel Demand Analysis. In *A Handbook of Transport Economics (A. de Palma, R. Lindsey, E. Quinet, and R. Vickerman, eds.)*, Edward Elgar Pub, pp. 213 - 248.
- Waddell, Paul. (2002) UrbanSim: Modeling Urban Development for Land Use, Transportation, and Environmental Planning. *Journal of the American Planning Association*, 68(3): 297-314.
- Weitz, Jerry and Moore, Terry. (1998). Development inside Urban Growth Boundaries Oregon's Empirical Evidence of Contiguous Urban Form. *Journal of the American Planning Association*, 64(4): 424-440.

접수일(2014년 9월 8일)

수정일자(2014년 10월 6일)

게재확정일(2014년 10월 17일)

일제강점기 지방단체의 운영구조 분석

- 광주의 공문서를 중심으로 -

An Analysis on the Operational Structure of Korean Local Governments in the Japanese Colonial Period

- Focused on the Official Documents of Gwangju -

윤 현 석(전남대학교 지역개발학과 박사과정 - 주저자)

강 재 호(부산대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Hyun suk Yoon / Jae Ho Kang

This study seeks to examine the fundamental natures and operational situation of the local governments of Korea during the Japanese colonial period. For the purpose of this study, previous studies were reviewed on regulations on local governmental organization and system of the colonial period along with the official documents produced by the Japanese Government General of Korea and local governments. The research findings are as follows:

The local government system was found to have a huge gap from the assimilation policy of the Japanese Government General of Korea. This is because Japanese people living in Korea demanded the level of autonomy as high as that of the Japanese mainland while maintaining discrimination against Korean people and even against economically-vulnerable Japanese people living in Korea. The Japanese Government General of Korea introduced to Korea systems already proven in its local government system for mainland Japan and special-exemption regions. In the process it modified systems for more efficient governance. However, such policies caused resistance from Japanese people in Korea who tried to for a local government on their own based on the contradictory foundation of both autonomy and discrimination. The local government system, after all, was diverged between areas with densely populated Japanese people and areas without.

Japanese people in local Korean regions tried to directly recommend candidates for the head of local government which was at the same time a position in local administrative government offices of the Japanese Government General of Korea when the Government General pursued for strong governance centralization in the initial colonial period. Sometimes they appointed candidates against the opposition of the Government General. Their strong influence on local governments lasted for a considerable period of time. And the Japanese Government General of Korea worked hard to incorporate them into a unified local government system until the later part of the colonial era.

주제어: 일제강점기의 한국, 지방정부체계, 지방자치단체 운영, 지방자치

Keywords: Korea during the Japanese colonial period, Local government system, Local government operations, Autonomy.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1910년 8월29일 한일강제병합 이후 일제는 9월30일 칙령 제354호 조선총독부 관제와 함께 제357호 조선총독부 지방관관제를 제정하면서 본격적인 지방 장악에 나섰다. 이후 10월1일에는 총독부령 제5호 도(道) 사무분장 규정, 제6호 도(道)의 명칭과 관할 구역, 제7호 부(府)·군(郡)의 명칭과 관할 구역, 제8호 면(面)에 관한 규정 등을 공포하면서 지방단체(강재호, 2001: 8-13)의 위계는 도(道)-부(府)·군(郡)-면(面)으로 결정되었다.

이렇게 일제강점기에 구축된 식민지 조선의 지방제도는 해방 이후 상당기간 동안 행정 구역은 물론 중앙정부와 지방단체와의 관계, 지방단체의 성격 등 제반 분야에서 존속되었거나 상당한 영향을 미쳤다는 것은 부인하기 어렵다. 식민지라는 특성이 전제가 되었기 때문에 해방 이후 원형 그대로 이어질 수는 없었지만, 그것이 시기적으로나 내용적인 측면에서 조선의 「근대적」인 첫 지방제도였다는 점에서 해방 이후 지방제도의 전례가 되었을 것이기 때문이다.

본 연구에서는 우선 일제강점기 지방제도에 의하여 설치되었던 지방단체의 성격을 법·제도적으로 분석하고 주요 선행연구의 성과를 바탕으로 일제강점기 호남의 내륙거점이자 도청 소재지로, 급성장하는 지방도시 광주와 전남도, 조선총독부가 주고받은 국가기록원 소장 공문서를 통하여 지방단체의 운영을 둘러싼 조선총독부와 지방단체, 지방단체 간, 지방단체 내부의 논의 과정과 그 내용을 파악하고자 한다.

또 이를 통하여 일제강점기 식민지 조선의 지방도시인 광주에 설치된 지방단체가 그 성격과 운영 측면에서 법·제도와 어떤 괴리가 있었는지를 살펴보는 것도 본 연구의 목적이다.

2. 선행연구 분석

무엇보다 본 연구의 출발점은 강재호의 연구 성과물이다. 姜再鎬(1999)는 지금까지 일제강점기에 대한 연구가 지나치게 이데올로기적인 것에만 치중한 나머지 법·제도 및 행정·재정적인 구조에 대해서는 충분하지 못하였다고 지적하면서 일제강점기 식민지 조선의 지방제도의 연원과 그 변천과정을 일본 본토, 당시 본토로 편입된 오키나와현(沖繩縣), 홋카이도(北海道), 사할린(樺太)과 함께 식민지인 대만, 관동주, 남양군도 등과 비교·분석하였다. 특히 식민지 조선의 지방제도를 지방(공공)단체가 국가 또는 국민에 의하여 받거나 인정된 권한에 근거, 그 내외에 대하여 갖고 있는 자율의 정도를 의미하는 「지방자치」의 측면과 국가의 지방관청 또는 그 역할을 맡는 기관이 관할구역 내에서 실행하

는 행정을 의미하는 「지방행정」의 측면으로 각각 구분한 뒤 심층 분석하여 그 본질적 의미에 좀 더 다가설 수 있도록 하였다. 그는 일제강점기 지방제도를 지방자치와 지방행정, 이 양자를 유기적으로 결부한 것으로 정의하고, 이를 통하여 일본 본국과 식민지 조선의 지방제도를 비교하였다.

김광우(1991)는 근대 한국의 도시계획 역사를 되짚으면서 그 근거를 일제강점기 작성된 토지대장과 지적원도, 즉 지적에서 찾았다. 일제는 지세를 징수하기 위하여 한일강제 병합 이후 신속하게 토지조사사업을 실시하였으며, 조사결과를 기록한 토지대장은 대표적인 공문서다.

손정목(1992)의 연구는 지금까지 일제강점기 지방행정제도와 행정구획과 관련 조선총독부 관보, 당시 지방단체의 발간물, 신문·잡지, 단체 및 개인의 기록물 등 방대한 자료를 토대로 연구하면서 우리나라 근대사의 한 획을 그은 성과물들을 내놓았다.

최근에는 김백영(2009)의 연구가 있다. 그는 일제강점기 지배 권력과 피지배 대상을 다양한 복수적 주체로 파악한 뒤 식민권력의 문제, 식민지 도시문화의 문제, 식민지 도시의 성격 등을 연구 주제로 설정하고 식민지 도시 공간의 변화를 핵심적인 연구대상으로 하였다.

〈표 1〉 주요 선행연구

연구자	연도	제목 및 출처
손정목	1983	「일제침략초기 지방행정제도와 행정구역에 관한 연구 1」, 「지방행정」32, 9, 359, pp.79-92.
손정목	1983	「일제침략초기 지방행정제도와 행정구역에 관한 연구 2」, 「지방행정」32, 10, 360, pp.89-106.
손정목	1983	「일제침략초기 지방행정제도와 행정구역에 관한 연구 완」, 「지방행정」32, 11, 361, pp.62-75.
손정목	1992	「한국지방제도자치사연구(상) - 갑오경장~일제강점기 -」, 일지사.
김광우	1991	「대한제국시대의 도시계획 - 한성부 도시개조사업 -」, 「향토서울」 제50호, pp.94-122.
김광우	1994	「금세기초 광주중심시가 지형성에 관한 계획사 연구(1886~1917)」, 대한·국토도시계획학회지 「국토계획」제29권 4호(통권 73호), pp.125-146.
김광우	2002	「지적으로 본 광주읍성」, 전남대박물관 학술총서 72 「광주읍성유허 지표조사」, 광주시 동구청·전남대박물관, pp.1-16.
강재호	1998	「行政學の基礎」, 森田朗編著, 「地方制度」, 岩波書店, pp.68-86.
강재호	1999	「植民地朝鮮の地方制度」, 東京大學大學院 法學政治學研究所 法學博士 學位請求論文.

강재호	2011	「조선총독부의 지방제도」, 「공공행정논총」 29권(1호), pp.1-15.
김백영	2003	「왕조 수도로부터 식민도시로 - 경성과 도쿄의 시구개정에 대한 비교연구 -」, 「한국학보」112, pp.76-102.
김백영	2005	「식민지 도시계획을 둘러싼 식민 권력의 균열과 갈등 - 1920년대 대경성(大京城) 계획을 중심으로」, 「사회와 역사」 통권 125호, pp.84-128.
김백영	2009	「지배와 공간 : 식민지도시 경성과 제국 일본」, 문학과 지성사 사회사연구총서 9.

이들 주요 선행연구들은 그동안의 일제강점기 관련 연구에 상당한 시사점을 주었으며, 이들 연구를 기점으로 이후 유사한 연구가 촉진되었다. 이에 따라 일제강점기 연구에 있어서 그 범위를 확장시키고 주제를 다양화하는데 크게 기여하였다.

다만 이들 주요 선행연구는 대상이 일제강점기 중앙정부에 해당되는 조선총독부나 수도 경성에만 지나치게 집중되어 있거나 도시공간이라는 일정 범위에 머물렀으며, 일제강점기 지방도시가 과연 어떠한 성격을 갖고, 어느 정도 자치권을 가졌으며, 어떻게 운영되었는지를 실질적으로 살피지 못하였다는 한계가 있었다.(본문체로 변경)

또 일제강점기 식민지 조선의 지방제도 및 정책, 지방행정의 성격이나 운영 실태 등을 다룬 이들 연구의 특징을 보면 지방단체와 그것이 설치된 지방도시를 중앙권력인 조선총독부의 지시나 복종의 대상, 단순히 지방 장악을 위한 소극적 의미에서의 조선총독부의 위임을 맡아 지방을 통치하였던 기관으로만 파악하고 있다는 공통점이 있다. 자료 역시 조선총독부 관보, 신문이나 잡지, 개인 자료 등에만 의존하는 경향을 보였다.

3. 연구 방법

본 연구에서는 첫째, 일제강점기 조선의 지방단체를 지방제도 관련 법령에 의해 분석하여 조선총독부, 즉 중앙정부 및 상위 지방단체와의 관계를 규명한다.

둘째, 식민지 조선과 일본 본토, 또 다른 식민지 대만의 지방제도를 대상으로 하여 일제강점기라는 동시간대에 본토와 식민지 간, 그리고 식민지 간 지방단체와 중앙정부 및 상위지방단체와의 관계를 살펴 그 성격을 분석하고자 한다.

셋째, 일제강점기 식민지 조선의 중앙권력체인 조선총독부, 전라남도, 광주면(이후 광주읍, 광주부로 성장)이 인사, 정책, 사업 등 지방행정 및 통치 행위 과정에서 각각 생산한 공문서를 통하여 이들의 관계를 실제적으로 파악하는 과정을 거쳐 지방단체의 성격과 운영 실태를 살펴본다.

이를 통하여 일제강점기 조선총독부의 지방제도가 실제로 지방에서 어떻게 적용되고

왜곡되었으며 그 원인과 배경은 무엇이었는지를 추정, 일제강점기 당시 지방단체를 이해 하는데 좀 더 확장된 시각을 제시하고자 한다.

II. 일제강점기 조선의 지방제도

1. 지방관관제 확립 및 행정구획의 정비

1910년 8월22일 한일강제병합과 함께 일제는 조선 전국도를 장악하기 위해 한 달여 뒤인 같은 해 9월30일(10월1일 시행) 칙령 제357호 조선총독부 지방관관제를 공포하였다. 이를 통해 일제는 보통지방행정구획과 보통지방행정관의 체계를 도(도장관)-부(부윤)·군(군수)-면(면장)으로 정하였다.

식민지 조선은 지방비(姜再鎬, 1999: 84-86)¹⁾를 별도로 하면 조선총독부 지방관관제(이하 지방관관제)²⁾에 근거한 지방관청 밖에 갖지 못했다. 이 지방관관제의 특징은 무엇보다도 우선 면 및 면제에 관한 규정의 신설에 있었다. 그것은 종래 징세를 비롯해 토지건물증명, 면적 등에 관한 몇 가지 개별 법령 속에서 밖에 규정하지 못하였던 면·면장의 존재 근거를 지방관관제상에 둬으로써 그들의 소위 지방행정의 확고한 기반으로 하려 한 것이었다고 여겨진다. 면장의 지방관 취급에 따라 면내의 동·리장을 면장의 배하에 두고, 그로써 지방행정 계선(系線)기관 확립을 목적으로 하였으며, 도·도장관-군·군수-면·면장의 라인은 총독부의 대소 지방행정 사무사업의 실시를 맡을 뿐 아니라 이후 각 단계의 지방자치 방식을 규정하는 등 조선지방제도 만들기의 확고한 기반이 된다(姜再鎬, 1999: 146-155).

1910년 10월1일부터 시행된 칙령 제357호 지방관관제는 각 부·군에 면을 설치, 판임관 대우(姜再鎬, 1999: 151)³⁾의 면장을 두며, 면장은 부윤 또는 군수의 지휘·감독을 받아 면내의 행정사무를 보조 집행한다(제25조)고 명시하고 있다.

1) 지방비는 공공사업의 비용부담을 위하여 설치되었던 실체 없는 지방단체였으며, 이는 한국 지방단체의 효시로 조선총독부 설치 후에도 당분간 존속되며, 그 방식은 다른 단계의 지방단체 만들기에도 큰 영향을 미치게 된다. 이 지방비는 (당시 일본본토의)「부현(府縣)」제(制) 시행지역이 아닌 북해(北海)「도(道)」에 시행하기 위하여 1901년 3월 북해도회법(北海道會法)과 동시에 제정되었던 북해도지방비법에 근거하여 설치되었던 북해도지방비에 그 체제의 모범을 구하였던 일종의 지방단체였는데, 지방단체인 부현은 물론, 북해도지방비와도 다르게 지방단체로서의 실체를 갖지 못했다.

2) 일제강점기 지방제도와 관련된 법령은 국가기록원 홈페이지(www.archives.go.kr) 조선총독부 기록물 중 조선총독부 관보를 통해 확인할 수 있다.

3) 관리대우제도는 국가가 임용을 비롯해 신분, 분한(分限) 등의 인사관리권을 최종적으로 관장하면서 그 급여 등의 비용 부담을 지방단체에 맡기는 것으로, 근대 일본의 지방행정제도상에 오랜 연혁을 갖고 있었다.

이 지방관관제는 해방 이전까지 모두 62차례 개정되었지만, 1919년 8월20일 칙령 제391호로 기존의 도장관(道長官)을 도지사(道知事)로 개칭하고, 1930년 11월29일 칙령 제234호를 통하여 면을 읍면으로, 면장을 읍면장으로 개정하는 등 2차례를 제외하면 크게 달라진 점은 없다(고려대학교 한국사연구소 일제시대사 연구실, 2010: 54-57).

지방관관제를 확립한 일제는 원활하고 효율적인 지방통치를 위하여 기존에 존재하였던 보통행정구획의 정비에 착수하였다. 이는 두 가지 방향으로 추진되었는데, 그 하나는 1876년 강화도조약 이후 조선에 진출한 뒤 이미 일본인이 상당수 정착하였던 개항장을 중심으로 부의 면적을 축소하고, 그 외의 군과 면은 일정한 기준 하에 통·폐합에 나선 것이다.

1913년 12월29일자 총독부령 제111호 도의 위치·관할구역 및 부군의 명칭·위치·관할구역에 의하여 1914년 4월1일 경성·인천·군산·목포·대구·부산·마산·평양·신의주·원산·청진의 12개 지역에서 부제를 실시하였다. 기존 면적에서 농촌 면을 분리하여 별도의 군으로 독립시키고 나머지 시가지 지역만으로 새로운 부를 창설하면서 그 면적은 경성의 약 36km²를 필두로 목포의 2.4km²까지 12개부의 평균면적은 11.7km²에 불과하였다(손정목, 1992: 123-128).

부의 면적을 축소한 이유는 일본인 중심의 지방단체 설립, 그리고 이를 통하여 이미 일본 본토 수준의 상당한 자치권을 인정받았던(姜再鎬, 1999: 134-142; 손정목, 1982: 198)⁴⁾ 재조선 일본인을 무마하기 위한 것으로 설명할 수 있을 것이다.

반면 군과 면은 면적과 인구 기준으로 각각 317개에서 220개로, 4,322개에서 2,521개로 각각 109개 군과 1,801면이 인근 군·면과 통폐합되었다. 그 기준은 군의 경우 면적 40방리(약 616.94km²), 인구 1만 명, 면은 4방리(약 61.694km²), 호수 800호였다(손정목, 1992: 154-159)고 한다.

재조선 일본인의 거주밀도가 현저히 높은 곳을 구분하여 '자치'에 필요한 정도의 규모를 갖추도록 하고, 대부분 조선인이 거주하는 구역은 효율적인 '통치'를 위한 적당한 규모로 정비한 것이다.

2. 각급 지방단체의 설치 및 그 변천

1) 부제의 성립 및 주요 개정 과정

부는 1914년 4월1일을 기하여 일본인 집단거주지역인 개항장을 중심으로 설치된 지방단체다.

4) 1905년 3월 공포된 일본법률 제41호 거류민단법에 의하여 일본인이 다수 거주한 개항장에 거류민단이 설치되었으며, 1909년 말 15만 명의 재조선 일본인들은 12개의 거류민단(경성, 용산, 인천, 부산, 평양, 진남포, 군산, 목포, 마산, 원산, 대구, 신의주) 외 74개의 일본인회, 6개의 거류민총대역장(居留民總代役場), 9개 학교조합 등의 자치조직을 가지고 있었다.

부는 일본 본토의 시제(市制)나 정촌제(町村制)에는 있으면서 부현제(府縣制)나 군제(郡制)에는 없었던 부 주민 규정을 갖고 조례제정권 등 일단의 자치권을 갖추고 있었다. 하지만 행정구획인 부에 설치되어 총독부 행정사무를 분장하는 지방관청인 부윤이 그 본무에 더해 부제에 근거하여 새로운 지방단체인 부를 통할하고 대표하는 자라는 점에서는 본토의 시장(市長)과는 완전히 다르고 부현지사(府縣知事)나 군장(郡長)과 유사하였다(姜再鎬, 1999: 184-185).

이는 일찍이 지방관제 제18조에 의하여 규정되었듯 부윤 또는 군수는 일본 위키피디아(<http://ja.wikipedia.org/wiki/>)에 따르면 일제의 관직체계상 고등관 3~8등에 해당하는 주임(奏任)이었지만, 일본 본토의 1884년 4월17일 법률 제1호 시제정촌제 제50조(고려대학교 한국사연구소 일제시대사 연구실, 2010: 537-538)에 의하면 시장은 공선(公選)된 의원으로 구성된 의결기관 시회(市會)가 추천한 3명 가운데 내무대신이 상주하여 재가를 청하도록 하는 등 집행기관의 신분과 근본적인 차이가 존재하기 때문이다.

부제와 같은 시기 공포된 학교조합령(제령 제8호)으로, 재조선 일본인의 교육에 관한 사무 및 재산은 학교조합으로 인계되었다. 재조선 일본인만을 조합원으로 하는 학교조합은 부에 비해 상당한 자치권이 부여되었다. 의결기관인 조합회를 두고, 의원은 선거 및 피선거인의 자격을 조합 규약으로 정하여 선거하도록 하였다. 이는 구 거류민단의 자치권을 거둬들이는 것에 대한 반작용으로 여겨지며, 조합원과 관리자 사이에 어느 정도 견제와 균형이 잡혀져 있었고, 단체자치(高寄昇三, 1977: 1-23; 川村仁弘, 1986: 3-6; 濱田一成·秋本敏文 編, 1990: 2-6; 이기우·하승수, 2007: 1-21)에 더해 주민자치의 측면이 엿보인다(姜再鎬, 1999: 185-186).

부제는 1920년 7월29일 제령 제12호와 1930년 12월1일 제령 제11호 등 두 차례에 걸쳐 중요한 개정을 하게 되는데, 전자는 자문기관인 부협의회 회원에 대한 공선제 도입, 후자는 자문기관이었던 부협의회 의결기관화, 일본인 교육을 맡은 학교조합과 조선인 교육을 맡은 조선학교비령의 부로의 편입 등을 가장 큰 특징으로 하고 있다.

1920년 부제 개정을 통하여 협의회원을 선거하도록 하여 임기를 2년에서 3년으로 늘렸고(제13조), 선거권과 피선거권을 그 부에서 조선총독이 지정한 부세 연액 5원 이상을 납부하는 자 등으로 자격을 제한하였다(부제시행규칙 제2조의2, 제2조의3).

부세 연액 5원이라는 기준은 1888년 일본 본토의 시제정촌제에서 규정한 공민 자격인 직접 국세 2원(제7조)보다 높은 것으로(고려대학교 한국사연구소 일제시대사 연구실, 2010:528), 일제가 식민지 조선의 지방단체 운영에 부 주민의 대표를 참여하도록 하면서도 조선인은 물론 재조선 일본인에게까지도 극히 높은 경제적 기준을 제시하며 그 폭을 제한하였다는 것을 알 수 있다.

선거권을 갖는 조선인의 경우 전체 조선인 가운데 1~2%대에 불과하였으며, 재조선

일본인을 포함하더라도 2~5% 미만으로, 주민 대표라고 보기 어려울 정도였다(姜再鎬, 1999: 291-304; 손정목, 1992: 193-215).

2) 면제의 성립 및 주요 개정 과정

강제병합 이후 일제가 가장 먼저 지방단체의 기능을 부여한 것은 면이었다. 조선총독부는 1910년 10월1일 부령 제6호 도의 명칭과 관할 구역, 제7호 부·군의 명칭과 관할구역과 함께 같은 날 부령 제8호 면에 관한 규정을 공포하였다.

본문 4조 부칙 2조로 구성된 이 규정에서 면은 면장의 수당 및 사무집행에 필요한 비용을 부담하고, 면장은 도장관(이후 도지사)이 임명하는 것으로 하였다. 또 면의 명칭 및 구역 변경은 조선총독의 인가를 받아 도장관이 정하도록 하였다.

1913년 3월6일에는 관통첩(官通牒) 제60호 면 처무규정 준칙에 관한 건을 통하여 동·리장은 면장의 명을 받아 법령의 주지, 납입고지서의 송달, 납세의 독촉 등을 하도록 규정하고, 같은 날 부령 제16호 면 경비 부담방법을 통하여 면 부과금으로 호별할(戶別割, 평균 1호당 30전 이내), 지세부과세(지세 1원당 평안·함경도 80전, 그 외 50전 이내 등)를 징수할 수 있도록 하였다.

면은 세금을 징수하고 지방에 과전된 관리와 통치 행위에 대한 비용을 부담하는 지방단체였던 것이다.

이후 통·폐합을 통하여 면의 명칭 및 구역을 정비한 후 1917년 6월9일 제령 제1호 면제를 공포, 같은 해 10월1일부터 실시하면서 조선총독부 지방제도의 기본 체제가 확립된다.

면제의 가장 큰 특징은 재조선 일본인의 거주인구의 많고 적음에 따라서 총독이 지정하는 면과 그렇지 않은 면으로 구분하여 같은 급의 보통행정구획에 다른 성격과 기능을 가진 지방단체를 둔 것이다.

면제는 1920년 7월29일 제령 제13호로 개정되었는데, 면장의 자문에 응하기 위하여 기존의 상담역이 아닌 8~14인의 면협의회를 두고 협의회의 의장은 면장으로 하였다. 협의회원은 지정면의 경우 선거하고, 그 외의 보통면은 군수와 도사가 임명하도록 한 것이다. 일제는 앞서 부제와 마찬가지로 선거권과 피선거권을 조선총독이 지정한 면부과금 연액 5원 이상을 납부하는 자 등으로 제한하였다(부령 제103호 면제시행규칙 중 개정 제6조의2, 제6조의3).

1930년 12월1일 제령 제12호 읍면제로, 기존 지정면은 읍(邑), 보통면은 면으로 명칭을 변경하였다. 읍에는 의결기관인 읍회를, 면에는 자문기관인 면협의회를 두었는데, 회원은 모두 선거하도록 하였다. 보통면 주민들도 자신들의 대표를 선거할 수 있게 되었지만, 선거권 및 피선거권의 자격요건에는 변함이 없었다.

일본 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp>)의 '지방자치제도의 역사'에 따르면

일본 본토의 경우 1888년 4월17일 시제정촌제 공포 당시 직접 국세 연액 2원이었던 자격요건이, 1921년 시제 및 정촌제, 1922년 부현제 개정을 통해 선거권과 피선거권이 있는 공민의 자격을 직접 국세 납입자로 확대되고, 다시 1926년에는 시제, 정촌제, 부현제를 모두 개정하여 보통선거제를 도입하였지만, 식민지 조선의 높은 자격 기준은 그대로 유지하였던 것이다. 같은 식민지였던 대만 역시 조선과 같은 기준을 적용하여 선거권과 피선거권을 부여하였다(沖田哲也, 1984: 87-94).

1930년 12월1일 개정 이후 읍면제(시행규칙)는 부제와 마찬가지로 큰 조문의 변화 없이 부가세 및 호별세의 과세율이 높아지고, 지방세의 수가 늘어나는 쪽으로 주로 개정되었다.

Ⅲ. 광주의 지방단체 및 그 변천

1. 광주면

행정구획으로써의 광주면은 1914년 4월 광주읍성 내인 성내면, 그 외곽의 공수방면, 기례방면, 부동방면 등 4개면이 통합된 것으로, 이는 1912년 4월부터 이들 4개면이 연합하여 하나의 면사무소를 두면서 사실상 예고되어 있었다. 광주군은 1912년 10월10일(1913년 1월1일 시행) 부령 제23호로, 가옥세법에 의한 시가지를 지정하였는데, 이 때 시가지로 지정된 지역이 광주면의 모태가 된 것으로, 주변의 면에 비해 인구밀도가 높고 도회지적 성격이 강하였을 것으로 보인다(광주시, 1992: 37-98).

1913년 1월16일 전라남도장관은 조선총독부에 면 폐합과 관련 광주군 41개 면을 15개로 폐합하는 안을 보고하였다(조선총독부, 1913.05). 이에 대해 조선총독부가 같은 해 9월6일 이를 인가하면서(조선총독부, 1913.02) 광주군과 광주면의 새로운 행정구획은 확정되었다.

1917년 10월 면제 시행에 따라 재조선 일본인이 250명 이상 거주한 경우 지정면이 되었으며, 당시 면장은 조선인 최상진(崔相鎭)에서 재조선 일본인인 송전덕차랑(松田徳治郎)으로 바뀌었다. 송전덕차랑은 당시 재조선 일본인만으로 구성된 학교조합의 관리자를 맡고 있어 면장을 겸임하였으며, 당시 기록(북촌우일량, 1917: 75)에 의하면 송전덕차랑이 당선되었다는 표현이 있어 별도의 선거 절차가 있었던 것으로 추정된다.

따라서 지정면은 지방에 진출한 재조선 일본인들이 자신들의 의지에 의해 대표자를 선출하여 운영하였다는 점을 암시하고 있다.

광주면 내 재조선 일본인 거주인구는 1912년부터 1,924명(전체 인구 1만431명)에

불과하였는데, 1925년에는 4,178명(2만3,197명)으로 급속히 증가하였으며, 도시화에 의해 전체 면 인구도 늘었다(光州面, 1925:1-5). 이에 따라 광주면은 1923년 10월1일 도령 제6호에 의해 광주군의 인근 면 일부를 병합하면서 기존 64만평 19정리(町里)에서 140만평 23정리로 행정구역을 확장하였다. 시가지이자 일본인 밀집 거주지역인 광주면의 면적이 넓어진 것은 물론 명칭을 일본식으로 통일한 것이다.

이후 1920년 7월29일 면제 개정에 의하여 12명의 면협의회원을 선출하였다.

선거는 1930년 12월1일(1931년 4월1일 시행), 읍 승격 전까지 1920년 11월20일부터 3년 단위로, 1923·1926·1929년 11월20일 모두 4차례에 걸쳐 실시되었다.

국가기록원이 소장하고 있는 조선총독부 문서 가운데 1927년 지정면세입세출예산서에 광주면협의회 회의록의 첨부되어있다(조선총독부, 1927:280-354).

이 회의록에 따르면 당시 면협의회원 정원은 14명으로, 이 가운데 조선인은 이기호(李起浩), 임봉주(林鳳周), 최준기(崔駿基), 오헌창(吳憲昌), 김상순(金相淳), 현준호(玄俊鎬) 등 6명, 일본인은 송정이삼랑(松井理三郎), 제산저장(諸山猪藏), 대진호팔(大津扁八), 상마여작(相馬與作), 곡구 용(谷口 隆), 판구희조(坂口喜助), 등본일이랑(藤本一二郎) 등 7명이었다. 1명은 결원이었다. 면협의회원의 회의에는 면장 창품익태랑(倉品益太郎)은 물론 추강감이(秋岡勘二), 복전이세추(福田伊勢秋) 등 서기(書記) 2명 등 일본인 관료와 부면장인 조선인 박계일(朴癸一)이 참석하였다.

1912년부터 1925년까지 광주면장과 광주군수를 역임한 자를 살펴보면 다음과 같다.

1912년 5월 김치주(金致驕)를 시작으로, 1913년 7월 조유석(趙由錫), 1914년 4월 박흥서(朴興緒), 1915년 2월 최상진(崔相鎭) 등이, 1917년 10월부터는 송전덕차랑(松田德治郎), 1918년 7월 삼포쾌재(三浦快哉), 1919년 7월 길촌래일(吉村軌一), 1921년 2월 복분유아(福本有雅), 1923년 6월 추장격태랑(秋場格太郎), 1925년 1월 창품익태랑(倉品益太郎) 등이 정해진 임기 없이 면장을 맡았다. 광주면의 상위행정기관인 광주군은 1905년 11월 홍란유(洪蘭裕), 1913년 2월 김정태(金禎泰), 1918년 7월 산기신지(山崎信之), 1920년 8월 창품익태랑(倉品益太郎), 1924년 12월 우도웅기(牛島熊記) 등이 맡았다(光州面, 1925:7).

국사편찬위원회(<http://www.history.go.kr/>)의 한국사데이터서비스 조선총독부 직원록자료에 따르면 1919년부터 광주군의 직원록에 면장이 등장하는데 15개 면 가운데 송정면장 등 14개 조선인 면장의 이름은 기재되어 있다. 그러나 광주면장은 여기서 제외되어 있다. 면장 선임과정에서 조선총독부와 광주 거주 재조선 일본인과의 마찰 때문인 것으로 추정되며, 이 부분에 대해서는 후술하겠다.

1920년 길촌래일이 광주면장으로 첫 등장하였으며, 1922년부터 면장을 맡은 복분유아는 1923년 관등에 주임대우라고 표기되기 시작하였다. 1924년 추장격태랑은 주임대

우에 공훈이 종4훈4이었으며, 각각 1925년과 1930년 면장에 부임한 창품익태랑과 오촌신길(奧村信吉)은 주임대우였다.

이는 1910년 9월30일 칙령 제357호 조선총독부 지방관관제 제25조에 의해 면장은 관임관 대우였으나 1922년 8월10일 칙령 제372호에 의한 개정으로 면장 가운데 50명에 한하여 고등관(高等官)인 주임관 대우로 격상됨에 따른 조치로 풀이된다.

여기서 이들 면장의 전직을 살펴보면 1917년 삼포패재는 평안남도 성천에서 헌병분대장을 지낸 헌병 대위 출신이었으며, 북본유아는 1911년부터 전라남도 서기(書記)를 시작으로 전남지역 군서기를 역임한 전형적인 전라남도 지방 관료였다. 또 추장격태랑은 1908년 경성지방재판소부터 1920년 광주지방재판소에 이르기까지 검사국 소속 검사였다. 창품익태랑의 경우 직전 광주군수를 역임한 퇴직 관료였으며, 오촌신길 역시 1911년부터 함경북도 도서기, 도속(道屬), 성진군수 및 회령군수를 역임하였다.

2. 광주읍

1930년 12월1일 제령 제12호 읍면제에 따라 지정면이었던 광주면은 읍(邑)이 되었다. 읍에는 제한된 안전에 대하여 의결할 수 있는 권한이 보장된 읍회를 두었다는 것이 지정면과 가장 큰 차이였다.

읍회선거는 1931년 5월 실시되었으며, 당시 광주읍의 인구는 3만2,547명으로(손정목, 1992:254), 읍면제 제8조 2항에 근거, 인구 2만 이상의 읍면이었기에 정원은 14명이었다. 읍회 관련 첫 기록은 1931년 8월10일 열린 제2회 읍회이며(조선총독부, 1931:1,190-1,249), 조선인 의원은 안정기(安定基), 최준기(崔駿基), 김신석(金信錫), 김상순(金相淳) 등 4명에 불과하고, 일본인 의원은 암교조일(岩橋朝一), 상마여작(相馬與作), 암남 광(岩男 廣), 곡구 융(谷口 隆), 북본유아(福本有雅), 안등 진(安藤進), 등본일이랑(藤本一二郎), 내산중부(內山重夫), 판구희조(坂口喜助) 등 9명, 1명은 결원이었다. 자문기관이었던 광주면협의회와 비교할 때 일본인의 비율이 높아졌음을 알 수 있다. 면협의회원에 이어 읍회 의원으로 선출된 조선인은 최준기, 김상순 등 2명, 일본인의 경우 상마여작, 곡구 융, 등본일이랑, 판구희조 등 4명이었다.

부면장인 박계일이 다시 부읍장이 되고, 조선인 서기가 집행기관의 직원으로 첫 등장하였다. 읍회위원의 임기는 4년으로(읍면제 제11조), 1935년 5월 선거와 함께 읍회위원 구성도 달라졌다. 1935년 8월23일 열린 읍회 회의(조선총독부, 1935: 62-72)에 참석한 의원들을 살펴보면, 조선인 의원은 김상순(金相淳), 박규해(朴圭海), 지정선(池正宣), 최준기(崔駿基), 최당식(崔當植), 안정기(安定基) 등 6명으로 늘고, 일본인 의원은 곡구 융(谷口 隆), 내산중부(內山重夫), 판구희조(坂口喜助), 안등 진(安藤進), 암교조일(岩

橋朝一), 상마여작(相馬與作), 등본일이랑(藤本一二郎), 암남 광(岩男 廣) 등 8명으로 1명이 줄었다. 조선인 의원은 김상순, 최준기, 안정기 등 3명을 제외하고 모두 바뀐 반면 일본인 의원의 경우 8명이 모두 재선에 성공하였으며, 이는 광주에 거주하는 재조선 일본인 상류층이 상당히 안정된 지역기반을 가지고 있었다는 것을 의미하고 있다고 해석할 수 있다. 광주읍은 면에서 승격한 지 1년여가 지난 1932년 9월 지방순시에 나선 조선총독에게 부(府) 승격을 공식 건의하는(동아일보, 1932.10.12.) 등 지역 역량을 총동원하여 부로의 승격에 나서고 있다.

1935년 말 현재 광주읍의 인구는 7,919호 3만8,008명으로, 민족별로 살펴보면 조선인 3만747명, 재조선 일본인 7,101명, 그 외 외국인 160명 등이다(全羅南道, 1938). 재조선 일본인의 비중이 18.68%로, 전체 광주읍 인구의 5분의 1에 이르고 있다.

3. 광주부

1935년 10월1일 광주부로 승격하면서 같은 해 11월20일 선거를 통하여 광주부회가 구성되었다(동아일보, 1935.10.29.). 부회는 같은 해 12월22일 호남은행 회의실에서 첫 소집되어 회의를 개최하였다(조선총독부, 1935: 634-692). 광주부회의 정원은 30명이었으며, 조선인은 최영중(崔泳仲), 최당식(崔當植), 윤엽(尹燁), 정문모(鄭文謨), 이채순(李榮順), 최준기(崔駿基), 박규해(朴圭海), 송화식(宋和植), 김재천(金在千), 김상순(金相淳), 유연상(劉演相), 지정선(池正宣) 등 12명이었다. 일본인은 안등 진(安藤進), 상마여작(相馬與作), 송정학송(松井鶴松), 곡구 용(谷口 隆), 내산중부(內山重夫), 강 신일(岡 新一), 전중우조(田中假助), 관구희조(坂口喜助), 오촌신길(奧村信吉), 궁기영진(宮崎榮眞), 적부수치(跡部樹治), 국지대흥(菊池光興), 등본일이랑(藤本一二郎), 오야유태랑(奧野諭太郎), 암교조일(岩橋朝一), 성자목구마(星子木久馬), 암남 광(岩男 廣), 삼안손육(森安孫六) 등 18명으로 과반수를 넘겼다.

조선인 읍회의원 가운데 최당식, 최준기, 박규해, 김상순, 지정선 등 모두 5명이 부회의원으로 선출된 반면, 일본인은 8명 전원이 부회의원이 되었다. 면협의회부터 부회에 이르기까지 주민대표기구에 참여하는 재조선 일본인들은 거의 변동이 없었다는 것이다. 또 일관되게 주민대표기구 구성비에서 재조선 일본인이 과반수 넘게 유지하고 있다는 점, 오촌신길은 광주부 승격 직전 광주읍장이었다는 점도 특징이다. 의결기관이자 주민대표기구를 재조선 일본인이 장악하도록 하고, 여기에 관료를 침투시켜 집행기관과 긴밀한 관계를 유지하도록 하였다는 것이다.

이후 1939년 11월 20일 선거로, 부회가 다시 구성되었는데, 1940년 3월 23일 부청 회의실에서 소집되어 회의를 가졌다(조선총독부, 1939: 535-549). 의원 수는 30명으

로 같았으며, 이 가운데 조선인은 정순극(鄭淳極), 최당식(崔當植), 이채순(李榮順), 김재규(金在珪), 최준기(崔駿基), 송화식(宋和植), 이득수(李得洙), 김흥열(金興悅), 양회인(梁會仁), 최경식(崔景植), 강제호(姜濟鎬), 박영해(朴英海), 김재모(金齋模), 정문모(鄭文謨) 등 14명이었다. 일본인은 송정학송(松井鶴松), 국지광여(菊池光興), 흑전사랑(黑田四郎), 안동 진(安東 進), 암교조일(岩橋朝一), 야상원치(野上元治), 삼안손육(森安孫六), 송강수전(松岡秀典), 곡천사차랑(谷川捨次郎), 장곡천위양(長谷川威亮), 내산중부(內山重夫), 안등 진(安藤 進), 궁기영진(宮崎榮眞), 성자목구마(星子木久馬), 오야유타랑(奥野諭太郎), 암남 광(岩男 廣) 등 16명으로, 일본인 의원은 감소, 조선인 의원은 증가 추세에 있었다. 하지만 일본인 의원들이 과반수 이상을 차지하는 것은 변함이 없다. 재선에 성공한 조선인은 최당식, 이채순, 최준기, 송화식, 정문모 등 5명, 일본인은 암교조일, 삼안손육, 내산중부, 안등진, 궁기영진, 성자목구마, 오야유타랑, 암남광 등 8명이었다.

부윤을 포함한 관료들은 17명이 참석하였으며, 이 가운데 조선인은 2명에 불과할 만큼 집행기관의 요직은 일본인들이 완전히 장악하였다. 이는 면제, 읍면제, 부제 등을 통하여 집행기관으로 하여금 주민대표기구인 자문기관 및 의결기관을 관리·감독하도록 하고, 동시에 집행기관에 대한 조선인의 진출을 최대한 억제하는 등 일제의 지역 통치 시스템의 한 단면을 보여준다고 할 수 있다.

국사편찬위원회(<http://www.history.go.kr/>)의 한국사데이터서비스 조선총독부 직원록자료에 따르면 주임관 대우의 신분이었던 광주읍장과는 달리 광주부윤은 관등이 주어지는 관료가 맡았다. 첫 광주부윤을 맡은 삼산무일(杉山茂一)은 1916년 척식(拓植)대학을 졸업한 뒤 경기도 지방과, 인천부, 조선총독부 내무국 등에서 근무하며 1931년 조선총독부 이사관에 임명되어 부산부 내무과장을 지낸 정통관료였다. 그의 관등은 6등5급으로, 당시 광산군수인 영기중웅(嶺崎重雄, 6등6급)보다 높은 직급에 있었다. 삼산무일은 이후 청진부윤, 대구부윤 등을 지냈다. 이후 1938년 난파조치(難波照治), 1941년 양외말태랑(梁瀨末太郎), 1942년 소송영(小松榮) 등도 광산군수보다 직급은 낮았지만, 6등6급에서 5등5급의 관등을 가졌다.

IV. 일제강점기 지방 공문서 분석

1. 광주면장의 선임과정

1917년 면제 시행에 의해 지정면이 된 광주면은 앞서 언급하였듯 이전 조선인이 맡았던 면장을 재조선 일본인들로만 구성된 학교조합의 관리자, 즉 광주에서 거주하는 재조선

일본인들의 대표가 맡게 되었다. 그의 이름은 송전덕차량(松田徳治郎)으로, 국사편찬위원회 홈페이지 한국역사정보통합시스템에 의하면 강제병합 이전인 1907년 광주에 정착한 양조업자로, 광주주조주식회사의 사장으로 추대된 인물이다. 이후 관선 도회(道會)의 원 등 공직을 역임한 것은 물론 대흥전기주식회사 대표 등 여러 사업에 관여하였던 광주의 1세대 재조선 일본인을 대표하는 위치에 있었다.

하지만 송전덕차량은 채 1년이 안 되어 가사(家事)라는 석연치 않은 이유로 면장에서 퇴임하게 되는데, 이후 면장 선임을 둘러싸고 빚어지는 광주면과 조선총독부의 마찰이 당시 공문서(조선총독부, 1918:260-277)에 드러나 있다.

극비인 이 공문서에 따르면 1918년 7월3일 전라남도장관은 조선총독에게 육군 헌병대위로 1914년 2월부터 1917년 12월까지 황해도에서 근무한 삼포쾌재(三浦快哉)가 조선의 사정에도 정통하고 일본인과 조선인의 융화는 물론 면 사무 진척의 적임자라며 면장으로 승인해줄 것을 신청하였다. 그러자 조선총독부 내무부장관은 10일 뒤인 7월13일 삼포쾌재는 당시 나가사키(長崎)현에 거주하고 있으며, 광주면의 사정에 대해서도 잘 알지 못하다며 재고하고, 현 면장이 학교조합 관리자에서도 사임할 것인지, 새 면장에 대한 수당 전망액 등도 함께 제출하여줄 것을 지시하고 있다.

전라남도장관은 같은 해 7월15일 공문에서 송전덕차량은 면제 실시 당시에도 고사하였으나 적당한 인물이 없어 취임하도록 하였으며, 본인이 사직을 원하여 (조선총독부에서) 지시한 대로 광주 거주 일본인 중에 적당한 자를 추천하고 고심하였음에도 불구하고 적임자가 없다고 토로하고 있다. 또 적임자를 찾은 결과 삼포쾌재는 다년간 조선에서 재직할 경력이 있고, 조선의 민정에도 정통하여 최적임자로 인정, 교섭한 결과 본인이 승낙하였다며 승인해줄 것을 요청하고 있다. 송전덕차량은 학교조합 관리자는 그대로 맡고, 새 면장에게는 매달 50원을 지급할 예정이라는 사실도 밝히고 있다.

이에 대해 7월20일 내무부장관은 전라남도장관에게 삼포쾌재의 면장 임명을 승인하고, 전라남도장관은 7월27일 면장 임면을 보고하였다.

그러나 이러한 복잡한 절차를 거친 뒤 면장에 임명된 삼포쾌재와 최초 지정면장 송전덕차량은 광주군의 조선인 면장과는 달리 국사편찬위원회 한국사데이터서비스 조선총독부 직원록자료 명단에 없다는 점이 이채롭다. 광주면장으로 직원록 자료에 이름을 올린 것은 면제 시행 이후 3번째 면장인 길촌케일(吉村軌一)로, 그는 3·1독립만세운동이 일어난 뒤인 1919년 7월 취임한 뒤 2년이 채 안 된 1921년 2월 연로함을 이유로 사퇴한(매일신보, 1921.02.22.) 1세대 재조선 일본인이었다. 그는 면제 실시와 함께 1917년 전남도가 임명하는 재조선 일본인 상담역 2명 가운데 1명이었다.

이승엽의 연구(2005)에서도 언급하고 있듯 3·1 독립만세운동을 전후로 치안에 불안감을 느꼈던 광주의 재조선 일본인들이 지역연고도 없는 헌병 출신을 면장으로 추천하여

조선총독부의 반대에도 불구하고 면장 임명을 강행하였던 것으로 해석할 수 있는 대목이다. 이 헌병 출신 면장은 그러나 3·1독립만세운동 이후 「문화정치」⁵⁾를 내건 조선총독부의 지시였는지는 알 수 없지만, 1919년 7월 물러나고, 재조선 일본인의 원로격인 길촌케일이 면장에 취임하였다. 이는 1917년 면제 시행 이후 3대째까지 재조선 일본인들이 면장 추천 권한을 강하게 행사하였다는 것을 의미하고 있다. 자신들의 대표를 자신들의 지대로 관철시켰던 셈이다.

4대 면장인 북본유아는 1911년 전라남도 서기(書記)를 시작으로 면장 취임 직전까지 관등이 3등인 곡성군 서기였던 고위 관료였다. 그가 면장에 취임한 지 1년 뒤인 1923년 지방관관제를 개정, 지정면장의 지위가 기존 판임관 대우에서 주임관 대우로 격상되었으며, 이는 조선총독부가 지정면장에 퇴직한 고위관리를 임명하면서부터 취한 조치다.

이후 이 북본유아는 2년4개월간 직분을 유지한 뒤 1931년 광주읍회 의원을 지냈다. 1923년 6월 조선총독부의 직속 관리로, 관등 3등1급에 해당하는 광주지방재판소 검사국의 우두머리 검사정(檢事正)을 지낸 추장격태랑이 면장을 맡았고, 1925년 1월에는 관등 6등6급의 광주군수 창품익태랑이 취임하였다가 1929년 9월24일 불명예 퇴직하게 된다.⁶⁾ 창품익태랑은 취임한 지 2년이 지난 1927년 3월 면협의회에서 자신의 수당을 기존 1,800원에서 2,400원으로 대폭 인상하는 안을 제출하여 통과시키기도 하였다.

한편 창품익태랑이 1924년 12월 퇴직하면서 퇴직금으로 6,925원의 거금을 받았다(매일신보, 1925.08.02.)는 점에서 북본유아부터 지정면장은 퇴직한 지방 관료가 임명되었고, 이들에 대해 조선총독부는 지역에 오랜 연고를 갖고 있어 재조선 일본인들과 적절한 관계를 유지할 것으로 기대하였을 것으로 추측된다. 또 지방행정 퇴직 고위 관료만이 아니라 조선총독부의 직속기관인 재판소의 퇴직 고위 검사 등에게도 면장의 문호는 개방되어 있었다.

후임 면장에는 1911년 함경북도 관등 9등의 도서기에서 시작하여 1929년 관등 6등6급의 함경북도 회령군수를 지내는 등 함경북도에서만 근무하였던 오춘신길을 광주면장에 임명하였다. 조선총독부가 지역 연고가 전혀 없고 지역 사정에도 어두운 지방 관료를 파견하여 광주의 재조선 일본인들과 새로운 관계 설정에 나선 것이라고 할 수 있다. 지금까지 퇴직관료들이 면장을 맡았다는 점을 감안하면 취임 당시 비교적 젊은 52세 나이였다

5) 3·1운동 이후 1920년대 약 10년간에 걸쳐 실시된 일제의 조선에 대한 식민지 지배정책. 1910년 한반도 강점 이후 가혹한 무단정치를 실시한 일제는 3·1운동에서 나타난 전민족적인 항일의지에 위협을 느끼고, 무단정치만으로는 더 이상 조선을 효과적으로 지배할 수 없다는 판단 하에 보다 유효적인 새로운 지배정책을 사용하게 되었는데, 이를 이른바 문화정치라 한다.(네이버 지식백과 참조)

6) 동아일보 1928년 4월7일자 4면 보도에 의하면 당시 광주면장이었던 창품익태랑(倉品益太郎)이 조선인인 부면장도 모르게 광주천 개수를 통해 발생한 시장부지 중 요충지를 일본인 개발업자에게 독단적으로 대부하였다며, 조선인들을 중심으로 면장과 부면장을 면담하고 시민대회를 준비하는 등 반발하였다. 매일신보 1928년 4월30일자 4면 보도에서는 문제의 시장 부지 부정대부는 취소하고 면장은 면직하는 것으로 분규가 일단락되었다고 밝히고 있으나 창품익태랑은 그 후로 1년 넘게 재직한 뒤 퇴직하는데, 이는 아마도 후임 면장을 결정하지 못한데 따른 것으로 보인다.

는 점도 주목할 만하다. 이후 오촌신길은 광주읍 승격 이후 읍장을 맡아 주임관 대우로 계속 근무하였으며, 이후 1935년 광주부로 승격한 뒤 부윤을 관등을 가진 조선총독부 관리로 임명하면서 같은 해 광주부회 의원 선거에 나서 의원으로 선출되기도 하였다.

2. 도시기반시설 설치 과정

1931년 4월 읍면제 시행으로 인하여 지정면에서 읍이 된 광주읍은 대규모 토목사업들을 연이어 시행하였다. 전라남도는 1932년 국고보조비 6,000원, 지방비 보조 9,000원 등 모두 1만5,000원으로 광주천의 770여m 제방공사를 마쳤으며, 이어 1932년 12월 21일 1933년 광주천 하류 625m의 제방공사와 1,140m의 호안 연장을 위하여 공사비 4,000원이 증가함에 따라 국고에서 소요공사비 1만6,000원 가운데 5,000원을 보조하여 줄 것을 요청하였다(조선총독부, 1932: 20-65). 이는 광주읍의 행정구역이 확장되면서 광주천 범람 가능성이 높은 지역의 공사를 통하여 학교, 공장, 종묘장 등 도시기반시설을 설치하기 위함이었다.

1934년 7월18일에는 전라남도지사가 조선총독에게 1935년부터 1937년까지 관내 읍·면지역에서의 도로개량공사비 보조, 하천개수공사비보조, 항만수축공사비보조, 상수도공사비보조, 하수공사비보조 등을 위하여 모두 158만2,000원을 요청하였다. 전체 공사비 규모는 322만9,000원이었으며, 이 가운데 전라남도 부담액은 106만2,300원, 읍·면 부담액은 58만4,700원이었다(조선총독부, 1934: 109-188). 즉 대규모 토목사업의 예산 부담 비중은 49:33:18이었던 셈이다. 도로의 경우 국비 부담이 5분의 3, 나머지는 2분의 1 또는 3분의 1이었다.

이 가운데 광주천상류방수공사(전체 공사비 5만5,000원), 광주천국부개수공사(12만원), 광주천하수확장공사(25만 원), 광주수도확장공사(42만 원)를 위하여 국비로 각각 2만7,500원, 6만원, 12만5,000원, 14만원을 요청하였고, 전라남도가 각각 1만3,750원, 3만6,000원, 6만2,500원, 14만원을, 광주읍이 각각 1만3,750원, 2만4,000원, 6만2,500원, 14만 원을 부담하는 것으로 되어있다. 공사의 성격에 따라 부담 비율이 각기 다르다는 것을 알 수 있다. 특히 수도의 경우 광주읍이 경영하는 시설로, 다른 공사와 비교할 때 광주읍의 부담이 높았다. 또 광주천상류방수공사 등은 사업주체가 광주읍이었지만, 광주천국부개수공사만은 전남도가 주체로 시행하였다. 1934년 전체 예산규모가 경상부와 임시부를 모두 합쳐 18만6,835원에 불과하였던 광주읍은 이들 대규모 공사를 시행하기 위하여 기채를 내었다.

광주읍은 주로 재조선 일본인 거주지 중심의 대규모 토목사업을 위하여 기채를 내고, 이를 장기간 상환하면서 갈수록 재정 압박이 심각해졌다. 상환기간이 10~15년으로 이

러한 재정 부담은 해방 이후까지 이어진다는 점도 알 수 있다.

이에 앞서 광주읍은 전라남도의 공문서 발송 4일 전인 같은 해 7월14일 별도의 공문을 통해 1934년 사업은 국고보조비율이 높은 국민구제사업⁷⁾으로 변경하겠다고 요청하는 등 부채를 줄이기 위한 노력도 하였다. 광주부는 부 승격 2년이 채 안 된 1937년 4월1일 25만1,000원을 조선간이생명보험적립금 자금을 빌려 대규모 기채(起債)사업을 시행하려 하였다.(조선총독부, 1937: 9-689) 1936년 광주부의 세입 예산 규모가 57만4,984원이었으며, 그 절반에 약간 미치지 못하는 금액을 1년 동안 투입할 방침이었다. 이 새로운 사업을 살펴보면, 도로포장(1만5,870원), 광천교 가설(1만원), 도로하수공사(10만원), 풍기 지구 설치(18만4,000원), 수영장 설치(4만2,740원), 공유수면 매립사업(24만2,250원), 수도확장공사(14만원), 하수측구 개선(2만7,200원) 등으로 모두 계속사업이다.

1937년 3월28일부터 4일간 열린 부회에서는 이들 안건을 모두 원안대로 통과시켰는데, 이에 앞서 같은 해 3월11일 광주부는 조선총독부에 기채 인가를 신청을 하고, 같은 해 4월1일 기채를 인가하였다. 즉 의결기관인 부회의 결정 이전에 광주부와 조선총독부는 이미 기채를 내 사업을 하기로 한 것이다.

같은 해 6월16일 광주부는 앞서 이미 결정한 사업 가운데 공유수면 매립 및 시가지 조성비 기채의 건에 대하여 다시 조선총독부에 건의, 두 달여 뒤인 8월31일 인가를 받았다. 이는 경양방죽을 매립하여 택지를 조성하고 이를 매각하여 재정에 충당하겠다는 일종의 도시개발사업에 해당하는 것으로, 매립 면적, 매각 대금 등을 구체적인 내용 등을 토대로 재검토한 것으로 보인다.

광주부는 다시 1938년 광산군 서방면 풍향리에 광주관립사범학교 부지 용지 매수 등을 위하여 5만원의 기채를 내기로 하는 등 기채 사업을 꾸준히 벌였다.(조선총독부, 1938:601-1,010) 이에 따라 세입 및 세출에서 임시부 예산이 경상부 예산을 크게 초과하는 등 재정 압박이 가중되었다. 이 공문서에 따르면 1937년 말 광주에는 재조선 일본인 8,449명, 조선인 4만8,923명, 외국인 89명 등 모두 5만7,461명이 거주하고 있었으며, 세입 예산은 경상부 27만7,686원, 임시부 48만5,614원, 세출 예산은 경상부 19만5,670원, 임시부 56만7,630원의 구성을 보였다. 당시 철 등 원재료 상승으로 인해 수도확장 공사비의 경우 당초 42만원에서 47만원, 다시 50만5,000원으로 증가하기도 하였다.

1937년까지 66만7,145원16의 채무가 있었던 광주부는 1938년 다시 수도확장공사비 17만4,000원, 소학교 2곳 신축비 8만3,000원, 고등여학교 기숙사 신축비 2만2,700원, 공유수면 매립 및 시가지 조성공사비 13만5,000원 등 41만4,700원의 기채를 내었다. 총 기채 규모는 예산 규모를 초과하는 108만1,845원16에 이르렀다.

7) 조선총독부가 1937년 발행한 「조선총독부 시정연보」에 따르면 소작농들을 위한다는 명목으로 조선총독부는 도로, 하천, 상하수도 등 토목사업을 위해 5,772만6,200원의 예산을 투입하기로 하면서 국고보조비율을 64%로 하였다.

이 같은 대규모 기채사업을 벌이면서 1937년에만 광주부는 예산에서 채무 원금 2만 2,418원, 이자 3만6,602원 등 모두 5만9,029원을 지급하였다.

〈표 2〉 1937년 당시 광주부의 부채 내역

시기	사업명(가로 안은 이율)	미상환액(원)	상환완료연도	차입처
1927년	하수개수비채(5분4리)	122.17	1938년	주식회사 조선식산은행
	하수개수비채(5분)	451.27	1938년	
	하수개수비채(5분4리)	636.58	1938년	
	하수개수비채(4분9리)	1,159.26	1938년	
	하수개수비채(5분2리)	1,576.88	1938년	전라남도
1935년	제2차 공민구제하수확장공사비 채(4분4리)	38,500	1953년	전라남도
	제3차 공민구제하수확장공사비 채(4분3리)	34,699	1950년	
1936년	제1회 공채(4분2리)	238,500	1950년	조선간이생명보험 적립금자금
1937년	수도확장공사비(5분)	101,500	1953년	주식회사 조선식산은행 동
	도로 및 하수공사비(5분)	80,000	1952년	
	재해복구공사비(5분)	10,000	1952년	조선간이생명보험 적립금자금
	공유수면매립 및 시가지조성비채(5분)	160,000	1953년	주식회사 조선식산은행
계		667,145.16		

3. 행정구역 확장과 광주부 승격 과정

광주읍은 1935년 4월1일 부령 제45호로 인근의 지한면, 효천면, 극락면, 서방면의 각 일부를 편입하면서 같은 해 5월9일 구역의 변경과 재산 처분에 관한 건에 대하여 조선총독으로부터 4월13일부로 인가를 받았다(조선총독부, 1935: 788-855).

전남지사는 같은 해 3월15일 부령 제45호 및 전라남도령 제6호에 따라 읍면의 구역 변경 및 그 면의 폐치에 의한 관계 면의 재산 처분 방법과 관련, 읍면 구역 변경에 따른 면유재산은 별도로 면에 분할하지 않고, 편입에 따라 면적이 크게 줄어든 지한면과 효천면은 폐지한 뒤 효지면을 신설하여 이들 재산을 넘기는 것으로 정하고 조선총독의 인가를 신청하였다. 또 광주읍장은 같은 해 3월22일 이에 대한 읍회의 의견을 제시하고, 조선인

들이 주로 거주하였던 서방면, 지한면, 효천면, 극락면 등에서도 면협의회에서도 이 안건을 다루었다. 그러나 이 공문서에 첨부된 회의록을 살펴보면 중대 사안이었음에도 불구하고 이들 면협의회에서는 거의 질문 없이 원안대로 가결되었다.

일본인 이주자가 늘고, 도시화가 진전되면서 광주읍이 행정구역을 확장, 부(府)로의 승격을 준비하였으며, 이 과정에서 편입한 인근 면의 재산을 모두 읍의 것으로 하였다. 이 과정에서 주로 조선인들이었던 이들 면협의회원들은 원안을 그대로 가결시켰으며, 이에 따라 서방면, 극락면 등의 면적 중 일부만이 편입되었음에도 불구하고 해당 면이 소유한 토지, 건물, 현금 등의 재산은 모두 광주읍의 소유가 되었다.

광주읍은 앞서 언급하였듯 1932년부터 부 승격을 위하여 노력하였으며, 3년이 지난 1935년 그 결실에 의해 부로 승격하였다. 조선총독부는 부 승격 전인 1935년 7월 광주읍의 상황에 대해 보고할 것을 요청하였고, 전라남도는 1934년 말 직업별 호구 수, 상공업 상황 및 장래 발달 예측 등을 같은 해 8월2일 보고하였다(조선총독부, 1935:285-302).

이 자료에 따르면 1935년 1월24일 현재 광주읍에 근무하는 직원은 모두 33명이었으며, 이 가운데 18명이 일본인, 15명은 조선인이었다. 조선인 부읍장이 있었으나 읍장과 서무 및 재무를 맡은 고위직은 모두 일본인들이 맡고 있었다.

또 1934년 말 현재 광주에는 전남도시제사주식회사, 호남은행, 남조선철도주식회사, 대흥전기주식회사 광주지점 등 27개의 회사가 있었으며, 투자액 500원 이상 상점 수는 206개로 1년 매출은 349만9,300원으로 분석되었다. 당시 주요 물산(物産) 생산액은 297만3,590원, 거래액은 1,904만3,607원으로, 상공업 발달 등을 고려할 때 5년 뒤에는 거래액은 5,573만9,902원에 달할 것으로 이 보고에서는 예측하였다.

1932년 말 7,095세대 3만3,480명에서 1934년 말에는 7,919세대 3만8,008명으로, 2년 만에 824세대 4,528명의 인구가 증가하는 등 성장세에 있었다.

보고에 앞서 7월31일 조선총독부 내무국장은 전라남도지사에게 공문을 보내 광주부 승격일을 1935년 10월1일로, 개칭식은 당일 오전 광주부청(옛 읍사무소)에서 개최하고, 부구역의 범위는 현재의 읍 구역, 광주군의 명칭은 광산군으로 각각 변경하는 것은 물론 당시 일본인들만을 조합원으로 하여 유지되었던 학교조합을 폐지하여 광주부에 귀속시켰다.

읍에서 부로의 승격에서 중요한 것은 세대 및 인구의 증가와 함께 상공업 상황 및 발전 가능성이었다는 점을 알 수 있다.

같은 해 9월 광주읍은 부 승격을 앞두고, 광주읍의 규칙을 개정하는 등의 준비를 마치고 이를 조선총독부에 보고하였다(조선총독부, 1935: 1,071-1,308).

V. 결 론

일본 본토, 특례지역, 같은 식민지였던 대만의 지방제도와 식민지 조선의 그것의 차이의 결정적인 배경은 한일강제병합 이전인 1876년 강화도조약 이후 자치조직인 거류민회, 거류민단을 구성하여 운영하였던 재조선 일본인들의 존재다.

초창기 재조선 일본인들은 조선총독부에 일본 본토 수준의 지방자치를 요구하였으며, 광주에 거주하는 재조선 일본인들은 조선총독부의 지방제도가 확립된 1917년 이후에도 상당기간 대표 추천 권한을 갖고, 자신들의 대표 또는 자신들이 추천한 자가 지방단체의 수장이 될 수 있도록 하였다. 그것은 조선총독부의 반대가 있어도 강행되었다. 1920년대 들어 조선총독부가 지역에서 오랜 기간 재조선 일본인과 교류한 퇴직 고위 지방 관료들을 관리 대우의 신분으로 면장에 선임하는 등 새로운 관계설정에 나섰으며, 광주부로 승격한 뒤에야 비로소 관등을 가진 조선총독부의 관료가 임명되었다.

또 조선총독부, 전라남도, 광주면 및 광주읍이 주고받은 공문서를 살펴보면 광주군의 산하에 있었던 지정면인 광주면과 광주읍이 직접 전라남도를 경유하여 조선총독에게 사업비를 요청하거나 중대 사안을 보고 또는 품신하였다. 이는 재조선 일본인 거주비율이 압도적으로 높은 광주면(광주읍)은 대다수의 주민이 조선인이었던 보통면(면)과는 다른 행정계통을 밟아 중앙권력과 관계를 맺었다는 점을 보여주고 있다.

극히 제한적인 주민대표로 구성된 자문·의결기관 역시 재조선 일본인을 중심으로 운영되었으며, 집행기관인 조선총독부의 보통지방행정관청과 의사기관을 구성한 재조선 일본인들이 사전에 충분한 공감대를 조성한 뒤 서로의 이해관계에 따라 안건을 처리하였다고 추정할 수 있다. 즉 공식적이 아닌 비공식적인 논의 구조를 가졌을 가능성이 높다는 것이다.

광주읍과 광주부로 승격한 뒤 이들 지방단체는 기채를 내 대규모 도시기반시설을 설치 또는 확장하고 있는데, 이는 일본 본토 수준의 자치를 일정 부분 포기한 재조선 일본인에게 조선총독부가 일본 본토 수준의 도시 공간을 조성하도록 한 것이라는 추측도 가능하다.

조선총독부의 공문서를 통해 파악한 일제강점기 식민지 조선의 지방제도의 특징은 다음과 같다. 첫째 일본 본토 수준의 자치를 요구하면서도 조선인은 물론 경제력이 취약한 재조선 일본인과의 차별을 바랐던 재조선 일본인 내 기득권층으로 인하여 지방제도는 조선총독부의 동화정책과 큰 괴리를 두고 있었다. 조선총독부는 식민지 조선에 일본 본토와 특례지역의 지방제도에서 이미 검증된 제도를 이식하였으며, 그 과정에서 통치에 좀 더 효율적인 방식으로 변형을 가하기도 하였다. 그러나 이는 「자치」와 「차별」의 모순 속에서 자신들의 지방단체를 구성하려 하였던 재조선 일본인에게 반발을 불렀으며, 결국 지방제도는 재조선 일본인의 밀집거주구역과 그렇지 않은 구역으로 구분되어 변천하였다.

둘째 일제강점기 초기 강력한 중앙집권을 추구하였던 조선총독부에 각 지역에 거점을 둔 재조선 일본인들은 지방단체의 장이자 조선총독부의 보통지방행정관청을 직접 추천하거나 조선총독부의 반대에도 불구하고 선임하는 경우도 있었다. 이들의 지방단체에 대한 영향력은 상당기간 유지되었으며, 이를 단일 지방통치체제 속으로 편입하려는 조선총독부의 노력은 일제강점기 후반부까지 계속되었다.

셋째 일제강점기 일본인이 집단 거주하였던 지정면의 면장(읍장)의 신분을 관리대우로 하였던 이유는 조선총독부 관리가 아닌 해당 지역에 거주하는 재조선 일본인의 추천을 받은 자나 지역에서 오랜 기간 근무한 퇴직 고위관료 등이 선임되었기 때문인 것으로 추정된다. 또 퇴직 고위 관료가 선임되면서 지위를 기존의 판임관 대우에서 고위관리인 주임관 대우로 격상하였다. 지정면과 읍에는 관리대우로 한 반면 여기서 격상된 부는 관등을 가진 조선총독부의 관리를 임명하였으며, 따라서 지정면(읍)과 부를 대하는 조선총독부의 처우는 완전히 달랐다. 재조선 일본인들이 지방단체의 격을 올리기 위하여 조선총독에게 청원하는 등 노력을 기울인 것도 이러한 처우의 차이가 그 배경이 될 수 있다.

넷째 지방제도상 하위 지방단체였던 지정면과 읍은 일부 사무에 있어서 상위기관인 군의 관리·감독을 받지 않고 도를 경유하여 조선총독부를 상대로 직접 의견을 제시하거나 지시를 받았다. 읍면은 제1차로 군수 또는 도사, 제2차 도지사, 제3차 조선총독의 감독을 받도록 규정하고 있었으나 실제로는 그렇지 않았다는 것이다. 즉 일본인 집단 거주지를 중심으로 한 행정구역과 조선인들이 거주하는 행정구역은 각기 다른 행정계통에 의하여 운영되었다.

다섯째 극히 제한적인 범위에 불과하지만 주민대표로 구성된 자문·의결기관이 있었으며, 재조선 일본인들이 과반 이상을 차지하였다. 또 일본인 의원들의 재선 비율이 매우 높다는 점에서 재조선 일본인의 주류는 상당히 안정된 기반을 갖고 있었다. 이들은 자신들의 기득권을 지키기 위하여 공식 또는 비공식적으로 조선총독부의 관료들과 조정·조율에 나섰을 것으로 추정된다.

여섯째 지정면인 광주면이 광주읍, 광주부로 승격하는 일제강점기 후반부에 이르러 대규모 기채사업을 일으키면서 원금과 이자를 내는데 재정 부담이 커지고 부채가 급격히 증가하는 등 무리한 도시기반시설사업들을 추진하였다. 그 결과 일본인이 집단 거주하는 시가지와 조선인이 대부분 거주하는 농촌지역의 격차가 극심해졌다. 또 갈수록 지방단체의 부담이 늘어나면서 지방세를 대폭 증액, 주민들의 고통이 갈수록 커졌을 것으로 사료된다.

본 연구의 다음과 같은 한계를 내포하고 있다.

광주라는 행정구역 내의 지방단체, 주민대표기구 등을 연구 대상으로 했기 때문에 이를 통하여 일제강점기 지방단체 전반을 설명하기에는 부족함이 있을 수밖에 없다.

이와 함께 조선총독부 및 광주, 전라남도가 생산한 공문서 전체를 분석할 수 없어 분석 대상을 한정하였으며, 이것을 일제강점기 당시 전체적인 공문서의 전달체계 속에서 살펴

보지 못하였다는 한계도 있었다.

따라서 앞으로 국가기록원 소장 일제강점기 자료에 대해 좀 더 면밀히 분석하는 것은 물론 일제의 지방제도가 각 지방에서 어떻게 이식되었는지 비교·분석하여 동질성과 이질성을 구분하고, 그 원인과 배경을 파악하는 후속 연구가 필요할 것으로 보인다.

<참고문헌>

- 姜再鎬. (1999.03). 「植民地朝鮮の地方制度」. 東京大學大學院法學政治學研究科 博士(法學) 學位請求論文.
- 강재호. (2011). 「조선총독부의 지방제도」. 공공행정논총 29권(1호), 2011.
- 高寄昇三. (1977.06). 「地方主權の論理」. 勁草書房.
- 고려대학교 한국사연구소 일제시대사 연구실. (2010.02). 「식민지 조선과 제국 일본의 지방제도 관계법령 비교자료집」.
- 광주시. (1992). 「광주도시계획연혁」.
- 광주시. (2010.12). 「광주도시계획사」.
- 光州面. (1925). 「光州の今昔」.
- 동아일보. (1928.04.07.). 부면장도 모르게 요지를 죽중에게 대부. 4.3.
- 동아일보. (1932.10.12.). 광주읍에서 부 승격 운동. 3.2.
- 동아일보. (1935.10.29.). 최초의 광주부의선거전이 맹렬. 4.1.
- 매일신보. (1921.08.02.). 퇴직급여금 최고가 칠천원. 5.10.
- 매일신보. (1925.02.22.). 광주면장 문제. 4.2.
- 북촌우일랑(北村友一郎). (1917). 「光州地方事情」.
- 濱田一成·秋本敏文 編. (1990). 「實務地方自治法講座 1卷 總則」. ぎょうせい.
- 손정목. (1982). 『한국개항기도시사회경제사연구』. 일지사.
- 손정목. (1992.04). 「한국지방제도자치사연구(상) : 갑오경장~일제강점기」. 일지사.
- 이기우·하승수. (2007.08). 「지방자치법」. 도서출판 대영문화사.
- 李承燁. (2005.03). 「三·一運動期における朝鮮在住日本人社會の對應と動向」. 人文學報 (2005) 92.
- 全羅南道. (1938). 「道勢一般」.
- 조선총독부. (1913.02). 「면의 행정구획정리의 건(소장번호 : CJA0002551)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1913.05). 「부군 폐합에 관한 건(CJA0002547)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1918). 「면에 관한 서류철(CJA0002577)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1927). 「지정면세입세출예산서(CJA0002605)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1931). 「대전전주광주나진읍 관계 예규철(CJA0003075)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1932). 「지방하천수선비보조내첩서류철(CJA0014322)」. 국가기록원.

- 조선총독부. (1934). 「시가도로 및 하수 국고보조서류(CJA0014867)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1935). 「광주부관계서(CJA0003124)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1935). 「소화 10년도 대전, 전주, 광주부 신설 관계서류(CJA0003074)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1935). 「읍면의 구역변경 및 면의 폐치에 동반한 재산처분의 건 (CJA0003132)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1937). 「소화 12년도 광주부일반관계경제서철(CJA0003266)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1937). 「조선총독부 시정연보」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1938). 「소화 13년도 광주부일반경제관계철(CJA0003369)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1939). 「소화 14년도 광주부일반경제관계철(CJA0003441)」. 국가기록원.
- 川村仁弘. (1986). 「自治行政講座 地方自治制度 1」. 第一法規出版株式會社.
- 沖田哲也. (1984.12). 「臺灣における地方制度の沿革 - 日領期 軍·民政と地方制度 -」. 政經論叢 53卷 2-3號.

접수일(2014년 10월 7일)

수정일자(2014년 10월 29일)

게재확정일(2014년 11월 6일)

VI. 부 록

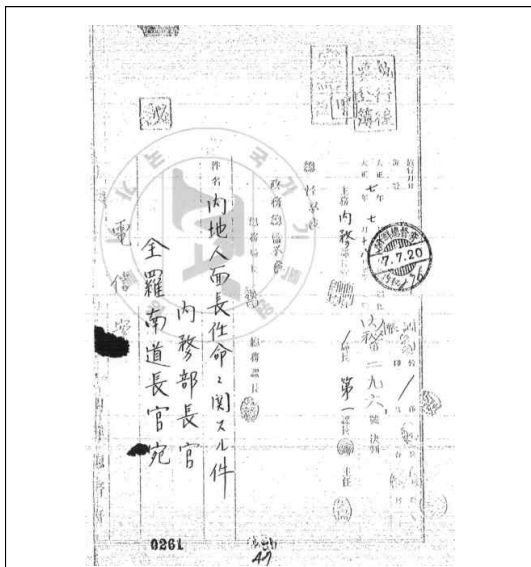


그림 1 조선총독부
내무부장관이
전라남도장관에게 보낸 공문

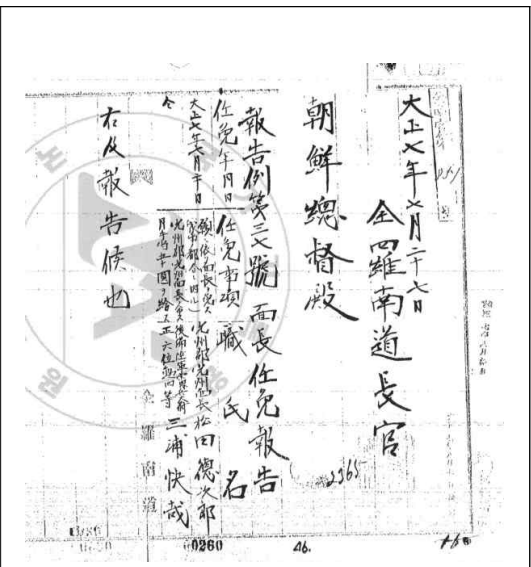


그림 2 전라남도장관이 조선총독 앞으로
보낸 면장 임면 보고 공문

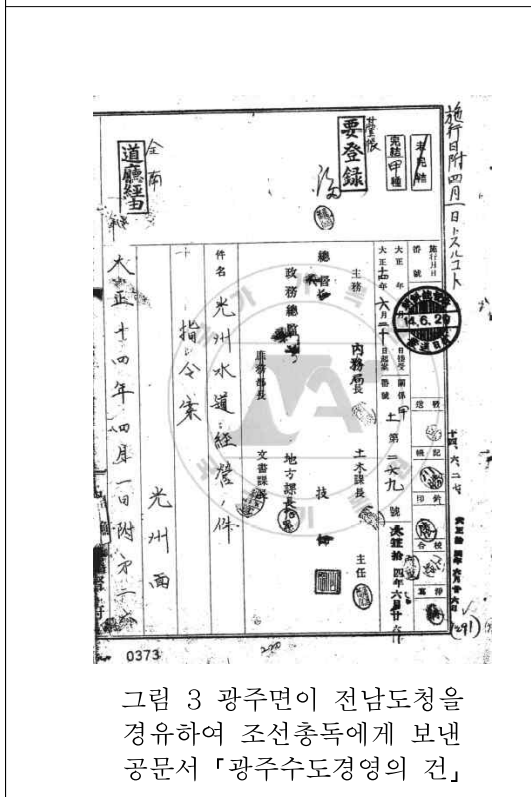


그림 3 광주면이 전남도청을
경유하여 조선총독에게 보낸
공문서 「광주수도경영의 건」

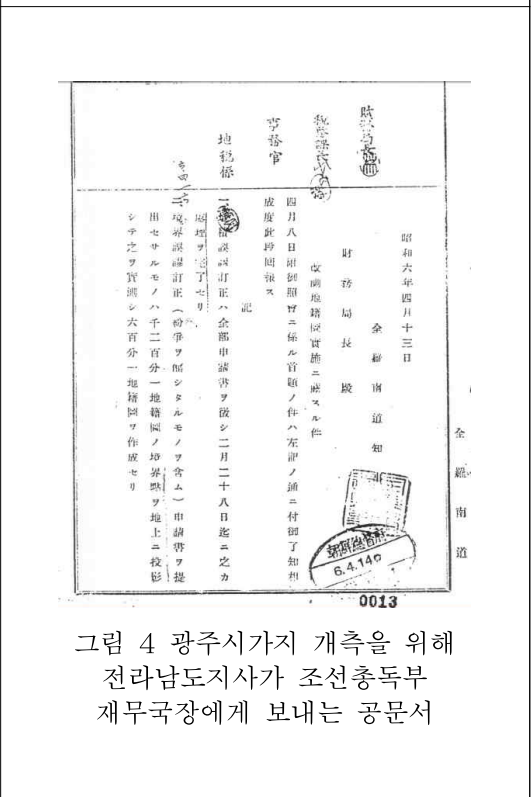


그림 4 광주시까지 개측을 위해
전라남도지사가 조선총독부
재무국장에게 보내는 공문서

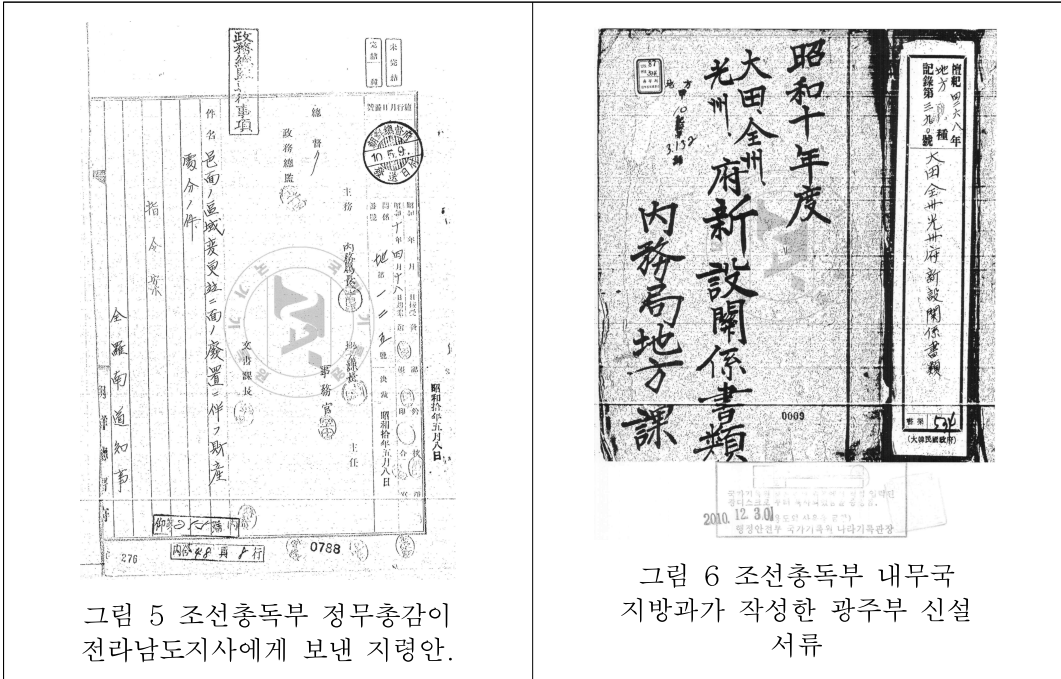


그림 5 조선총독부 정무총감이 전라남도지사에게 보낸 지령안.

그림 6 조선총독부 내무국 지방과가 작성한 광주부 신설 서류

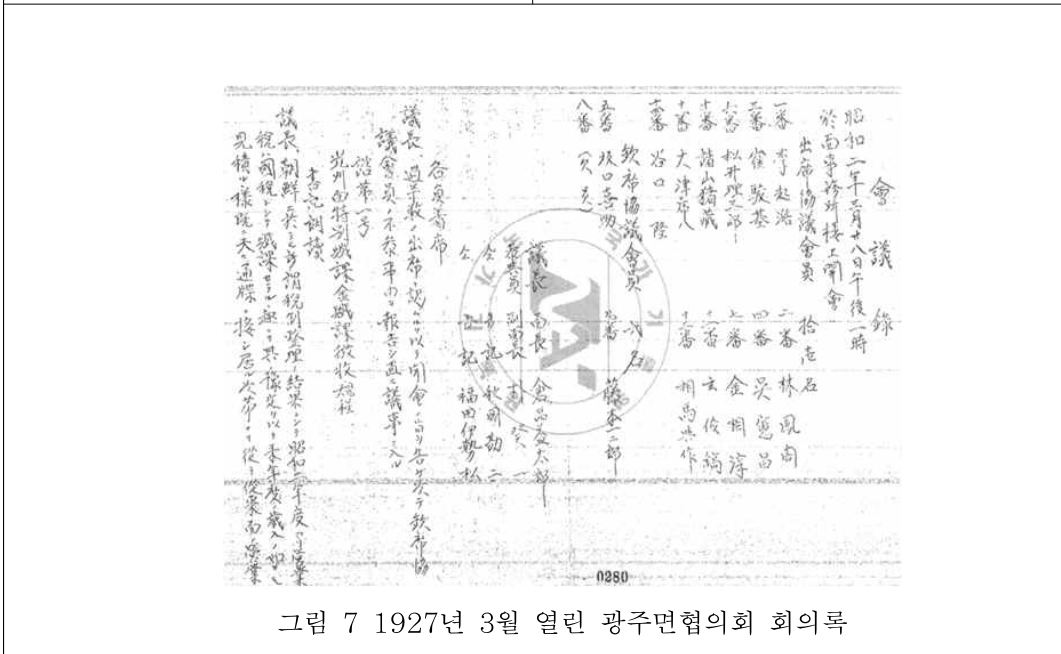


그림 7 1927년 3월 열린 광주면협의회 회의록

노인학대서비스의 효과적 전달에 관한 연구*

- 국가 및 지방자치단체 등 유관기관 간 협력을 중심으로 -
A Study on Improving the Elder Abuse Service Delivery
System in Korea

이 연 호 (경희사이버대학교 사회복지학과 부교수 - 주저자)
김 태 영 (경희대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Yun-Ho Lee / Taeyoung Kim

The research attempts to disclose the key variables affecting the level of elder abuse service quality and to provide measures to improve the delivery system of elder abuse service in Korea. To effectively achieve the research goals, it collected survey data both from the chief leaders and managers of local agencies which delivery those services in action. Total of 38 samples were collected and utilized for analysis. The study accommodated fuzzy-set model to generate fuzzy scores and to classify types in groups in accordance with the degree of recognizing the importance of each variables.

It also employs 12 variables representing the steps of reporting and the steps of service delivery. The research indicates that the level of service quality is generally low in all variables. Among others, they recognize there are little legal authorities for those workers and low level of collaboration among authorities including judicial agencies. The degree of understanding the issues or variables is various from agencies with their location: urban area(A), small and midium sized urban area(B), rural area(C). The research also shows that there are tight relationship between the level of collaboration and the combination of other variables in fuzzy-set. The research organized ideas collected from those respondents working for local agencies to justify the conclusion generated from the quantitative analysis.

주제어: 노인학대, 서비스전달, 퍼지셋, 지역그룹, 협력

Keywords: Elder-Abuse, Service Delivery, Fuzzy-Set, Groups in Regions, Collaboration

* 이 논문은 주저자의 2012학년도 경희사이버대학교 연구년 지원에 의한 결과임

I. 문제제기

최근 급격한 속도로 진행되고 있는 고령화 사회에 효과적으로 대응하기 위한 차원에서 국가 및 지방자치단체는 다양한 프로그램을 활용하여 나름의 방안을 고민하고 있다. 고령화 사회의 특징 중 하나는 수많은 노인들이 학대를 당하고 있다는 것인데, 이는 해마다 증가추세에 있다.¹⁾ 국가는 노인학대 문제를 해결하기 위하여 여러 가지 대책들을 내놓고 있기는 하지만 실효성이 높지 않다는 것이 중론이다. 노인학대 문제가 아동학대 문제와 함께 중요한 사회적 이슈로 떠오르고 있는 요즘 노인학대서비스에 대한 관심이 어느 때 보다 높다. 본 연구 역시 우리 사회가 노인학대문제를 해결하기 위한 방안 중 활용하고 있는 노인학대서비스에 대한 평가를 염두에 두고 있다. 이 글은 노인학대서비스가 효과적으로 제공되고 있는지 여부를 확인하고, 노인학대서비스가 더 실효성 있게 제공되려면 어떤 변화가 수반되어야 하는지 등에 관한 답을 제시하고자 한다.

노인학대서비스 역시 큰 틀에서 보면 사회복지서비스의 일종이기 때문에 사회복지서비스 전달이론 관점에서 이해하는 것이 타당할 것이다. 사회복지서비스는 국가 및 지방자치단체가 제공하는 것이 일반적이다. 지방자치단체는 주로 국가로부터 위임사무에 의하여 배정된 국고보조금 등을 통하여 사회복지서비스를 제공한다. 그러나 서비스 유형에 따라 국가는 지방자치단체를 활용하지 않고 직접 민간단체에 위임하는 경우도 있다. 한국에 있어서 노인학대서비스는 국가가 민간단체인 중앙노인보호전문기관에 위탁하여 제공되고 있는 형태를 띠고 있다. 중앙노인보호전문기관은 민간기관으로서 보건복지부로부터 업무를 위임받아 동 서비스를 제공하고 있는데, 구체적 서비스 제공은 지역에 설치되어 있는 지역노인보호전문기관에 의하여 시행된다. 지역노인보호전문기관은 일종의 중앙노인보호전문기관의 소속행정기관으로서의 역할을 수행하며, 해당 지역의 지방자치단체 및 업무관련 유관기관과의 유기적 협력체계를 통하여 서비스를 제공하고 있다. 서비스 수혜대상인 노인 또는 보호자는 학대행위가 발생하면 지역노인보호전문기관에 신고를 하고, 신고 받은 기관은 매뉴얼에 따라 일정한 절차를 거치면서 노인학대 문제를 해소하고자 한다.²⁾

기존 연구에 의하면 신고와 서비스 전달 과정에서 몇 가지 문제점이 노정되어 효과적인 노인학대서비스가 제공되고 있지 못하다고 한다.³⁾ 예컨대, 노인학대 문제에 대한 인식,

1) 중앙노인보호전문기관(2013)이 매해 발간하는 노인학대현황보고서에 의하면 지난 10여 년 동안 노인학대 발생건수는 꾸준히 증가하고 있다고 한다. 학대의 유형과 강도도 해마다 달라지며, 지난 3~4년 동안 그 변화는 심각한 수준이라고 한다. 2013년도 동 보고서에 의하면 전년 대비 학대사례가 34.6% 증가했다고 한다.

2) 중앙노인보호전문기관은 노인학대서비스를 제공하는 민간위탁기관으로서 보건복지부의 업무대행기관이라고 할 수 있다. 효과적인 서비스 제공을 위하여 자문위원회를 두고 있으며, 전국에 지역노인보호전문기관을 통하여 구체적인 서비스를 제공하고 있다. 행정기관 및 협의 기관으로 보건복지부, 광역시도, 시군구, 사법경찰, 의료기관, 법률기관, 기타 노인복지시설 등이 있는데, 이들 기관과의 유기적 협력시스템을 활용하여 노인학대서비스를 제공하고 있다.

홍보 등의 부족으로 인하여 신고자체가 제대로 이루어지지 않는다거나 신고가 접수되었다고 하더라도 전달과정에서 시설부족, 프로그램 미흡, 기관의 역량 부족, 유관기관과의 협력 미흡 등의 이유로 인하여 서비스가 효과적으로 제공되지 못한다는 것이다. 결국 인력과 예산만 소요될 뿐 노인학대서비스가 제대로 제공되지 않고 고령화 사회의 부작용을 우리 사회가 고스란히 떠안게 될 가능성이 높아진다는 것이다.⁴⁾ 따라서 본 연구는 서비스 전달체계이론 관련 거대담론 보다는 노인학대서비스가 제공되고 있는 지역 현장의 이야기를 중심으로 하여 구체적으로 신고단계에서의 문제점, 서비스 전달단계에서의 문제점을 확인하고, 이를 기초로 개선방안을 제시하고자 한다.

연구에 앞서 몇 가지 연구 질문을 제기했는데, 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 신고단계에서 서비스 제공을 가장 심각하게 저해하는 요인이 무엇인가? 둘째, 서비스 전달단계에서 가장 큰 문제점은 무엇인가? 셋째, 신고 단계와 전달단계 중 어느 쪽에서 더 큰 장애요인이 발견되는가? 넷째, 문제의 정도가 지역별로 유형화되어 나타나는가? 다섯째, 만약 유형화되어 나타난다면 지역별 어떤 특성이 유형화의 기준이 되는가? 여섯째, 유관기관 간 협력의 문제는 어떤 요인과 관련이 있는가? 일곱째, 협력의 정도가 지역별로 다르게 나타나는가? 등이다. 특히 유관기관 간 협력의 문제는 별도의 연구변수로 설정하여 그 원인을 파악하고자 하였다. 지방자치단체, 경찰 등과의 협력이 원활하지 못한다면 효과적인 서비스 제공이 어렵기 때문이다. 그런데 협력의 수준에 대한 이해 역시 몇 가지 유형으로 분류될 수 있는지를 확인하고자 한다. 왜냐하면 지역별 특성에 따라 협력의 수준에 대한 이해가 다르게 나타날 수 있으며, 이는 곧 지역별 특성을 고려한 개선점 도출의 토대가 될 것이기 때문이다.

이러한 연구문제에 답하기 위하여 본 논문은 기본적으로 SPSS 통계프로그램을 활용하였으나, 유형화와 관련하여 자료의 특성상⁵⁾ 불가피하게 퍼지셋(fuzzy set) 이론을 활용하였다. 이를 위하여 fsQCA 프로그램과 Excel이 활용되었다. 세부질문들을 묶는 과정에서 서로 다른 그룹으로 유형화될 가능성을 배제할 수 없기 때문에 퍼지 교집합(logical

-
- 3) 김도희·장덕희(2008)는 노인학대서비스가 몇 가지 복합적인 이유로 인해 효과적으로 전달되지 못하고 있음을 지적했다. 효과적인 노인학대서비스제공을 위한 개선방안도 제시했다.
 - 4) 한혜경(2008)은 최초로 노인학대서비스 전달체계와 관련하여 단계별로 구체적인 개선방안 도출을 위한 시도를 했는데, 신고체계와 관련된 문제점과 서비스 전달체계와 관련된 문제점을 구분하여 분석했다.
 - 5) 통상적인 통계분석을 위한 표본수는 대표본 기준점인 30개 이상이면 충분하다. 그러나 이는 무작위 추출방식을 가정할 경우에 제한된다. 무작위 추출이 아니라면 30개의 표본크기는 의미가 없다. 최소 규모의 표본에 대한 이론적 근거는 없다. 다만, 연구의 특성, 조사대상 등의 특성에 따라 표본의 크기가 탄력적으로 받아들여질 뿐이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에 활용된 기관별 자료수집의 경우 일종의 전수조사이기 때문에 본 연구에 활용된 38개의 표본은 일단 통계적 효율성을 저해할 수준으로 여겨진다. 이와 같은 소표본 문제를 완화하기 위해서 취할 수 있는 방법으로 몇 가지 대안이 있을 수 있지만 본 연구는 Fuzzy Set 개념을 활용하고자 한다. 변수별 지역별 유형화를 통한 차이분석이 주목적이기 때문이다. 특히 다문항에 의한 단일 변수구성으로 인하여 문항 간 점수 격차 문제를 완화시켜 효과적인 유형화를 가능하게 하는 퍼지 집합 개념은 가장 적절한 방법으로 판단된다.

and) 원리를 활용하여 유형화의 한계를 최소화하고 탄력성을 제고하였다. 또한 신고단계와 전달단계를 원인조건 조합으로 묶고 협력수준을 결과조건으로 설정하여 인과관계에 따른 유형화를 모형을 중심으로 분석하였다.

II. 이론적 논의 및 선행연구

노인학대서비스 역시 일종의 사회복지서비스이다. 사회복지서비스는 공급의 주체에 따라 크게 공공전달체계와 민간전달체계로 나뉜다. 국가와 지방자치단체가 직접 서비스 제공의 주체가 되기도 하고, 경우에 따라서는 민간에 위탁하여 서비스를 제공하기도 한다(Gates, 1980). 노인학대서비스는 보건복지부가 중앙노인보호전문기관에 위탁하여 제공되는 서비스로서 현장에 있는 지역노인보호전문기관을 중심으로 지방자치단체, 사법기관, 의료기관 등 다양한 유관기관 간 협력체계에 의하여 제공되고 있다(중앙노인보호전문기관(2013)).

국가 및 지방자치단체가 직접 제공하는 것이 적절한지, 아니면 현재와 같이 민간기관에 위탁하여 제공되는 것이 적절한지에 관한 논의(배석연, 2012)는 중요하지만 본 연구의 관심 사항은 아니다.⁶⁾ 본 연구는 현재의 상황에서 보다 효과적으로 서비스가 제공되기 위해서 어떤 점이 개선되어야 할 것인지에 관한 논의에 초점을 두고 있다. 그럼에도 불구하고 노인복지서비스의 전달과 관련한 원칙, 방법 등에 관한 이론적 논의는 필요할 것이다. 넓은 의미에서 사회복지서비스 전달체계와 관련된 원칙은 포괄성, 책임성, 계속성, 전문성, 적절성, 통합성, 접근성, 형평성 등이 제시되고 있다(신복기 외, 2003). <표 1>과 같이 서비스의 효과적인 전달이 가능하기 위해서는 서비스 자체의 포괄성, 서비스 제공의 목적과 관련된 책임성, 서비스의 수준을 결정짓는 서비스 제공자의 전문성, 그리고 서비스 수혜자의 접근성 및 형평성 등의 원칙이 지켜져야 한다. 노인복지서비스의 제공과 관련된 원칙도 이와 유사할 것이며, 일선 노인보호전문기관의 운영원리와 관계 깊다.

체계성이란 기능분담의 체계성을 의미하는 것으로서 중앙정부는 주요 거시 정책결정, 광역시도는 책임성과 서비스 제공 기능을 담당하고 시군구는 수혜자와 직접 접촉을 하기 때문에 서비스 제공기능에 초점을 두는 등 적절한 기능분담과 협력이 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 본 연구는 최 일선 지역사회 노인보호전문기관의 역할과 관련된 것이지만 유관 기관과의 협력을 중시하며, 이는 기능분담의 체계성 원칙과 밀접한 관련이 있다.

6) 사회복지서비스의 직접제공과 간접제공 간에 장단점이 있다. 노인학대서비스를 국가가 직접제공하기에는 단점이 더 많이 노정된다고 한다. 노인학대 예방과 관련하여 오히려 국가, 지방자치단체 및 유관 공공기관과의 협력체계를 강화하여 보완하는 것이 더 효율적이라는 것이다(배석연, 2012).

〈표 1〉 사회복지전달체계의 원칙 예시

Gates (1980)	Gilbert & Specht (1986)	서상목, 최일섭, 김상균 (1988)		성규탁 (1993)	최성재, 남기민 (2008)	박경일 (1997)	
포괄성 접근성 계속성 통합성 책임성	통합성 계획성 접근성 책임성	행정적 측면	체계성 전문성 책임성 접근성 통합성 조사연구	접근성 지속성 적합성 포괄성 통합성 공평성 적절성 조사연구	전문성 적절성 포괄성 지속성 통합성 평등성 책임성 접근성	조직구조 측면	권리성 전문성 통합성 접근성 체계성 참여성 문화적 특수성
		서비스 제공측면	평등성 재활목표 적절성 포괄성 지속성 가족중심			관리운영 측면	평등성 포괄성 책임성 재활목표 계획성 적절성 지속성 가족중심

자료: 신복기 외 (2003)

접근성이란 학대받은 노인이 서비스를 쉽게 받을 수 있도록 하자는 것으로서 일단 신고 단계부터 문제점을 확인하여 개선하자는 것이다. 전문성은 지역 노인보호전문기관의 역량과 관련이 깊다. 인적 역량뿐만 아니라 재정역량 등 총체적으로 서비스의 효과적 제공에 필요한 기관 자체의 경쟁력을 의미하며, 주요 변수로 설정되었다.

통합성은 일종의 대응성과 관련이 깊은데, 다양한 서비스 수요에 효과적으로 대응하기 위하여 사전에 준비가 잘 되어 있는가를 살펴보는 것이다. 즉각적 대응 능력, 정보공유를 통한 사전 준비 등이 여기에 해당된다. 또한 업무처리의 효율성 제고와도 관련이 있으며, 결국 서비스 관리능력을 대표하는 원칙이기도 하다.

지역사회 참여는 해당 서비스의 내용과 종류, 수혜자 및 혜택 등에 대해서 상시 교육을 활용한 인지 능력을 제고하자는 것이다. 이는 지역사회 구성원들에 대한 일종의 교육으로서 조사연구 등도 여기에 해당된다. 참여는 신고능력의 제고도 수반하게 되며, 궁극적으로 노인학대 문제를 원천적으로 차단할 수 있는 중요한 원칙이다. 일선 기관에서는 노인학대서비스를 제공하는 과정 또는 신고 과정에서 법적 강제성이 낮기 때문에 서비스 제공의 실효성이 저하된다고 하는데, 이는 지역사회의 참여 및 교육을 통하여 충분히 개선될 수 있다. 본연구가 강제성 여부를 변수로 설정한 것도 이와 관련이 깊다.

계획성은 준비와 절차적 합리성을 제고하는 것으로서 업무 처리의 효율성을 제고할 뿐만 아니라 전문성을 제고하는데도 기여할 것이다. 본 연구는 계획과 절차를 구분하여 변수로 설정하여 조사했는데, 절차적 합리성을 준수하는 것이 노인학대 예방을 위해서 어느 정도 도움이 되는지 여부와 사전준비 및 응급, 비응급 사례를 적절히 구분하는 구체적 조치 관련 계획의 정도가 서비스 제공의 효과성을 어느 정도 제고하는지를 따져보기 위함이다.

전문성은 일차적으로는 프로그램의 수준과 관련되며, 궁극적으로는 상담사 등 인력의 업무수행능력과 관련이 깊다. 노인보호를 위한 각종 시설에 대한 원칙은 학술적으로 언급되고 있지 않지만 넓은 의미에서 기관의 업무수행 능력을 보여준다는 차원에서 전문성과 관련이 깊다. 전문성은 동시에 서비스 관리능력과도 관계가 있다. 서비스 제공뿐만 아니라 사후관리를 통한 지속적 예방노력을 통하여 노인학대 문제를 궁극적으로 해소할 수 있기 때문이다.

전술한 바와 같이 노인학대서비스는 일종의 사회복지서비스로서 서비스 공급의 주체 관점에서 공공전달체계와 민간전달체계로 구분되어 제공될 수 있지만, 현재 한국의 경우 후자를 택하고 있다. 민간전달체계의 한계를 극복하고자 유관기관과의 협력체계를 잘 활용하자는 취지로 지역노인보호전문기관이 운영되고 있지만 여전히 많은 문제점을 안고 있는 것으로 보인다. 따라서 노인학대서비스의 효과적 제공을 위한 구체적인 지침 마련을 위한 기준으로 본 연구는 서비스 전달의 원칙을 활용하였다. 상기에 언급된 몇 가지 원칙들을 활용하여 12개의 변수를 선정하고 각 변수별 하위 문항으로 40개를 도출하였다. 12개의 변수는 다시 학대신고단계와 서비스 전달단계로 구분되어 분석되었는데, 신고단계에는 학대에 대한 인식수준 (인식), 신고 관련 교육 수준 (교육), 처벌 등 강제성 여부 (강제), 그리고 기관의 대응역량 수준 (대응) 등이 포함되어 있다. 서비스 전달단계에는 서비스 제공을 위한 구체적 계획 마련 여부 (계획), 서비스 제공 과정에서 나타난 절차적 합리성 준수 여부 (절차), 서비스의 사전 사후 관리 능력 (관리), 학대노인을 보호할 수 있는 각종 시설 수준 (시설), 서비스 제공의 핵심일 수 있는 프로그램의 내용 및 수준 (내용), 서비스 제공 기관의 인적 물적 역량 (역량), 국가 및 지방자치단체의 역할 정도 (정부) 및 유관기관 간 협력 수준 (협력) 등이다.

한혜경(2008)은 노인학대 예방과 관련된 정책을 마련하는 연구를 수행했는데, 실제 현장에서 근무하고 있는 노인복지종사자들에게 서비스가 제공되는 각 단계별로 문제점을 설문했다. 단계별 무엇이 문제인지를 구체적으로 파악하고자 한 것으로 이해된다. 우선 신고단계에서 첫째, 신고의무 관련 사항에 해당되는 문제점, 둘째, 사례접수 과정에서 나타나는 문제점, 셋째, 학대자에 대한 고소 고발 과정에서 나타난 문제점을 중심으로 분석했다. 다음으로 서비스 전달단계와 관련하여 첫째, 사례관리의 충분성 측면에서 계획성 여부, 절차적 합리성 정도를 살펴보고 둘째, 서비스의 연속성 관점에서 프로그램 내용, 전문성, 유관 기관과의 협력 수준 등에 대해 분석했다. 셋째, 학대 받은 노인을 보호할 수

있는 시설의 여부 등을 살펴보고 마지막으로 가해자, 보호자를 위한 지원 프로그램 및 예방교육 등을 중심으로 분석하고 있다. 본 연구 역시 한혜경(2008)의 연구와 유사하게 서비스 제공 단계별 문제점을 파악하고, 단계별 구체적 개선방안을 제시하는 방식으로 진행되었다. 그러나 본 연구는 사회복지서비스 전달 일반 원칙을 중심으로 진행되었다는 점에서 한혜경(2008)의 연구와 다르며, 노인학대서비스 제공의 효과성을 전반적으로 개선할 수 있는 일선 전문가의 의견을 중심으로 진행되었다는 점에서 큰 차별성을 보이고 있다.

Ⅲ. 실증분석

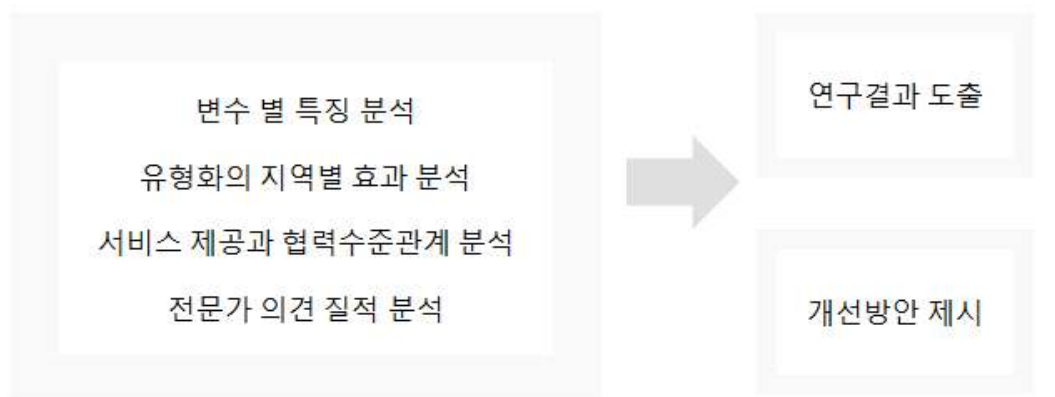
1. 분석의 틀

본 연구는 노인학대서비스의 효과적 제공을 위한 개선방안 마련에 초점이 모아져 있다. 개선방안 도출을 위하여 몇 가지 큰 연구 질문에 대한 답을 해야 하는데, 첫째, 현재의 노인학대서비스 전달체계에 문제가 없는지 여부에 관한 것이다. 둘째, 문제의 정도를 인식하는 전문가 의견에 기초하여 그 결과가 지역별로 차이가 나는지 여부에 관한 것이다. 셋째, 본 연구에서 관심을 두고 있는 유관 기관 간 협력의 정도가 어떤 요인에 의하여 차이가 나는지에 관한 것이다.

따라서 본 연구는 우선 기술통계분석을 통하여 노인학대서비스가 효과적으로 제공되고 있는지 여부를 확인하고, 그 이유에 대한 답을 문항의 특성을 통하여 제시하고자 한다. 둘째, 분석의 단위를 설정하여 단위평균값을 활용하여 기관을 유형화하고, 그 특징을 살펴보고자 한다. 셋째, 자료의 특성상 퍼지셋 이론을 활용하여 서비스 전달이 효과적으로 이루어지지 못하고 있는 이유의 정도(degree)를 재분류하고, 이를 평균값 활용을 통한 유형화와 비교하고, 유형화의 기준이 무엇인지를 밝히고자 한다. 넷째, 퍼지점수를 다양한 방식으로 도출하여 설문문의 객관성을 극대화시킬 것이며, 이를 통한 유형화의 특성을 탐색하고자 한다. 다섯째, 본 연구가 추가적으로 관심을 갖고 있는 지역 사회에서 유관기관과의 협력이 상대적으로 잘 이루어지고 있다고 인식되는 지역과 그렇지 않다고 인식되어지는 지역 간 어떤 지역적 특성이 내재되어 있는지를 확인하고자 한다. 이는 향후 서비스전달체계 개선관 관련되어 많은 시사점을 줄 것으로 기대한다. 이와 같은 세 가지 차원의 분석을 통하여 노인학대서비스의 효과적 제공을 위한 개선점을 제시하고자 한다. 개선점 도출의 근거로 활용된 또 하나의 근거는 전문가로부터 직접 수집한 오픈질문에 대한 답이다. 이를 도식으로 표시하면 아래 <그림 1>과 같다.

분석은 <그림 1>에서 나타난 바와 같이 4가지 차원에서 진행되었는데, 첫째, 문항별 변

수별 평균과 표준편차를 도출하여 노인학대서비스 제공 수준 및 문제점에 대하여 확인하는 과정이다. 간단한 기술통계에 해당되는 사항이지만, 평균과 표준편차를 통하여 나름 지역별 유형화를 시도하고, 편차가 크다는 점에 착안하여 이를 해소할 수 있는 방안으로 퍼지점수로의 전환을 시도하였다. 둘째, 산출된 퍼지점수에 의하여 지역별 기관을 유형화했는데, 이는 부분집합 개념을 통하여 유형화되었기 때문에 문항 간 차이를 극복하고 정확성이 높다. 셋째, 본 연구가 특히 강조하고 있는 협력의 문제를 신고단계와 전달단계를 원인 조건 집합으로 구성하여 유형화했는데, 적어도 극단에 속한 기관의 경우 해당 유형에 속할 확률이 크기 때문에 나름 과학적 해석이 가능하다. 마지막으로 전문가 의견을 종합하고, 이를 실증분석 결과를 보완하는데 활용하여 도출된 개선방안의 신뢰를 제고하려 했다.



〈그림 1〉 연구의 흐름

2. 실증분석

1) 자료 이해

본 연구에 활용된 자료는 중앙노인보호전문기관에 속한 지역별 노인보호전문기관에 종사하는 기관장 및 실무자로부터 노인학대서비스 관련 신고 및 전달 체계에 관한 설문에 기초하였다. 노인학대서비스 관련 전문가 의견에 기초한 본 설문은 무작위 서베이가 아닌 지정된 조사로서 사실상 인터뷰 자료라고 이해하는 것이 적절하다. 일종의 FGI⁷⁾와 유사한 성격을 지닌 본 조사는 워크샷을 통하여 재확인된 반복조사로서 통상적인 무작위 설문과는 성격이 다르다. 조사 기간은 2014년 9월 1일부터 30일까지이다. 설문지에 기관장과 실무자를 구분할 수 있게 하여 차이를 확인하려 했지만, 통계적으로 큰 의미를 지니지

7) FGI는 특정 분야 전문가에게 토의 형식을 통하여 의견을 묻는 것으로서 반복된 조사에 기초하여 객관성을 담보하기 위한 질적 연구방법론이다. 설문의 결과가 수치화되어 있기 때문에 간단한 통계작업도 병행 가능하다. 본 연구에서 활용된 자료 역시 설문의 형식을 취했지만 응답자의 전문성 및 표본수를 감안하면 질적 연구(qualitative analysis)에 오히려 가깝다고 할 수 있다.

는 못했다. 따라서 회수된 총 38개 응답지는 기관장과 실무자를 구분하지 않고 있다. 다만, 특정 지역의 경우 3개 이상의 설문지 이루어져 지역별 분석의 오차를 유도했는데, 이에 대한 보충적인 설명은 분석에 충분히 감안하였다.

연구 진행 과정에서 어려운 점은 지역 노인보호전문기관의 업무 지역의 특성에 대한 정의인데, 편의상 기관이 위치하는 소재지를 중심으로 구분하였다. 통상적인 지방행정체계에 따라 광역시 등을 A지역으로, 도를 B지역으로, 시군구를 C지역으로 설정하였다. 실제 업무가 이루어지는 범위를 감안하면 사실상 상기의 분류는 한계를 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 3개 지역으로 구분한 이유는 법적 행정적 분류에 따른 것이고, 실제 도시화의 수준, 소비수준 등이 상기의 3개 분류에 따라 차등적으로 나타나고 있기 때문에 큰 무리는 없을 것이다.⁸⁾ 따라서 38개의 회수된 설문지를 광역시, 도, 시군구 지역에 따라 각각 12개, 12개, 14개로 구분하였다.

〈표 2〉 도시화의 정도에 따른 지역분류

A지역 (12)	광주(2), 대전(2), 울산(2), 인천(2), 부산동부, 서울북부, 경기북부(2)
B지역 (12)	충북, 경북(3), 전남(2), 제주(2), 경남(2), 경기남부(2)
C지역 (14)	강원도(2), 경남서부(2), 경북서북부(2), 충북북부(2), 충남남부(2), 강원동부(2), 전남서부, 기타 ⁹⁾

인터뷰를 포함한 설문은 총 46문항으로서 40개의 5점 리커트 문항과 6개의 오픈 질문으로 구성되었다. 점수가 높을수록 서비스가 제대로 제공되지 않은 이유가 문항과 관련이 있다는 것이다. 예컨대, 강제 관련 문항 점수가 높으면, 강제성 여부가 서비스 제공 수준에 큰 영향을 미친다는 것이다. 말하자면 점수가 높을수록 강제적 집행이 중요함에도 불구하고 그러한 권한이 기관에 주어지지 않기 때문에 서비스가 효과적으로 제공되지 못한다는 의미이다. 마찬가지로 협력 관련 문항 점수가 높으면 협력이 잘 안되기 때문에 서비스가 제대로 제공되지 않는다는 것이다.

서비스 전달과 관련된 내용은 크게 신고부문과 전달부문으로 구분되어 이해될 수 있다.

- 8) 예컨대, 2010년에 도입된 지방소비세제도와 관련하여 소비세수입을 지역에 배분할 때, 수도권, 광역시도, 시군구에 따라 각각 100%, 200%, 300%의 비율로 차등적으로 적용하고 있다. 이는 한국의 지방행정체제 및 지역특성이 상기와 같은 3단계 구조를 갖추고 있음을 의미한다(김태영 외, 2013). 도시화의 수준에 따른 분류가 지역노인보호전문기관에게는 큰 의미를 가지고 있을 것으로 가정했다. 그 이유는 우선 업무범위가 다르며, 노인인구 비율이 다르기 때문이다. 또한 노인학대에 대한 인식이 도시화의 수준에 따라 다르며, 유관 기관의 협력 수준도 다르기 때문이다. 이는 사전 조사에 의하여 확인된 바이며, 연구의 가치 역시 이와 같은 서로 다른 지역별 특성을 포착하기 때문에 증진된다.
- 9) 기타 지역은 회수된 설문지 표기가 되지 않은 것으로서 최종적으로 확인에 실패한 경우이다. 몇몇 설문지의 경우 추후 확인이 가능하여 지역별 분류가 가능했는데, 총 38개 중 1개는 기관과 응답자 특성(기관장/실무자)이 확인되지 않은 경우이다.

신고부문은 4개의 분석단위로 나뉠 수 있고, 전달 부문은 8개의 분석단위로 나누어졌다. 분석단위는 총 12개로서 인식(서비스 자체에 대한 인식 여부), 교육(노인학대서비스 관련 교육), 강제(신고가 되지 않은 이유가 강제성이 없기 때문), 대응(기관의 적절한 대응 여부)은 신고단계의 핵심 요소이다.¹⁰⁾ 서비스 전달단계에서는 서비스 효과적인 전달을 위한 계획 여부, 서비스 전달 관련 절차의 확립, 서비스의 지속적인 관리, 서비스 제공을 위한 시설의 구비 여부, 다양한 프로그램을 갖추고 있는지 여부와 관련된 내용적 측면, 그리고 기관의 서비스 제공 역량 정도, 중앙정부 및 지방자치단체의 역할, 유관기관과의 협력 정도 등이 분석의 대상이다.¹¹⁾ 설문문항과 이에 따른 변수단위를 정리하면 <표 3>과 같다.

조사대상이 전문가 집단이기 때문에 개선방안을 도출하기 위한 방안으로 오픈 질문지를 활용하였는데, 6개로 구성된 각각의 문항은 주로 향후 보다 나은 서비스 제공을 위하여 기관 차원의 개선방안, 정부 차원의 개선방안, 기타 서비스 내용 등과 관련된 전반적 개선방안 및 전략 등에 대하여 조사하였다. 당초 FGI 형태로 진행될 예정이었지만 여건상 직접 인터뷰는 실행하지 못했고, 설문에 추가하여 보충설명을 개진하는 방식을 취했다. 따라서 설문문항과 직접 관련이 없는 의견도 적극적으로 개진되어 노인학대서비스 제공 관련 개선방안 전반적인 의견을 추출할 수 있었다. 조사결과는 본 연구의 양적 분석과 종합하여 결론 도출에 활용되었다.

<표 3> 분석단위와 하위 문항 구성

분석단위		변수설명 및 하위문항
신고 단계	인식	노인학대발생시 신고해야 한다는 인식의 수준 (3문항)
	교육	노인학대예방 관련 사전 교육 및 프로그램의 구비 여부 (2문항)
	강제	처벌규정 등 강제성이 있는지 여부 (7문항)
	대응	신고 관련 적절한 대응을 하고 있는지 여부 (3문항)
전달 단계	계획	서비스 제공을 위한 적절한 사전 계획을 갖추고 있는지 여부 (2문항)
	절차	서비스 제공을 위한 적절한 절차를 준수하고 있는지 여부 (1문항)
	관리	지속적인 관리를 통한 서비스 제공의 효과성 증진 여부 (4문항)
	시설	보호시설 등 효과적인 서비스 제공을 위한 각종 시설의 구비 여부 (3문항)
	내용	양질의 프로그램 및 콘텐츠를 갖추고 있는지 여부 (3문항)
	역량	효과적인 서비스 제공을 위한 기관의 인적 물적 역량 구비 여부 (4문항)
	정부	중앙정부, 지방자치단체의 개입, 역할 정도 및 수준 (3문항)
	협력	사법기관 포함 유관기관의 협력 시스템 활용 여부 (5문항)

10) 신고단계에서 중요한 점검사항은 신고의무, 강제성, 신고자 보호, 대응능력 등이다(한혜경, 2008).

11) 전달단계에서 중요한 점검사항은 유관기관과의 협력정도, 업무수행능력 등이다(한혜경, 2008).

2) 자료의 특성 및 분석방법

우선 문항별 분석결과를 살펴보면 다음 <표 4>와 같다. 각 문항별 평균값과 표준편차를 살펴보았는데, 대략 3개 유형으로 분류되었다. 전체적으로 보면 동 서비스의 수준에 대한 인식이 대체로 부정적이라는 것이다. 그 중 유형1에 속한 문항을 살펴보면 주로 인식 및 강제성 정도로 나타났다. 해석하면, 서비스 제공이 잘 되지 않은 이유를 우선 일반인들의 인식이 부족하다는 것이고, 신고 자체가 강제성이 없기 때문이라는 것이다. 기타 교육 및 유관기관 간 협력이 잘 되지 않고 있는 점도 확인된다. 특히 강제 의 경우 전 문항(7개)이 유형1에 속한다. 강제성이 없기 때문에 신고 자체가 이루어지지 않는다는 것이다.

<표 4> 노인학대서비스 제공에 대한 인식 수준 및 유형화

유형	I (4.3947~3.7895)	II (3.6316~2.9211)	III (2.8421~2.3947)
평균	강제, 인식, 인식, 대응, 강제, 강제, 시설, 강제, 강제, 정부, 강제, 내용, 강제, 역량, 내용	시설, 정부, 대응, 정부, 교육, 협력, 역량, 협력, 교육, 협력, 교육, 협력, 역량, 내용	관리, 관리, 관리, 협력, 대응, 계획, 시설, 역량, 관리, 절차, 계획
유형	I (1.2009~0.9161)	II (0.8865~0.8181)	III (0.7947~0.6302)
표준편차	역량, 역량, 대응, 역량, 협력, 계획, 관리, 시설, 교육, 시설, 협력, 역량, 협력, 절차, 협력, 관리, 강제, 내용, 관리, 인식	대응, 강제, 시설, 관리, 강제, 교육, 내용, 교육, 강제, 강제,	역량, 정부, 강제, 계획, 정부, 정부, 대응, 내용, 인식, 강제

표준편차의 경우 문제는 더욱 심각하다. 총 점수(5점)의 20%가 넘는 수준의 표준편차는 문항 간 차이가 크다는 것을 의미한다. 특히 동일한 분석 단위 내 문항 간 표준편차가 크다는 것은 해당 기준에 의하여 유형화가 불가능하다는 것을 의미한다. 예컨대, 분석단위 '대응'의 경우를 살펴보면, 즉각적 대응은 제대로 이루어지지 않고 있다고 답한 반면(유형 1), 정보공유 등을 통한 상시 대응은 비교적 잘 이루어지고 있다고 답하고 있는데(유형3), 이 경우 해석을 어떻게 해야 할 것인지는 또 다른 과제가 된다. 문항 간 차이, 분석 단위 간 차이 등을 종합하여 유형화하는 방법은 전술한 바와 같이 Fuzzy 개념을 활용하면 간편하다. Fuzzy 이론은 도출된 수치에 의하여 정확히 구분되지 않은 경우, 집합의 개념을 활용하여 해결하는 기법이다. 문항에 따라 유형이 달라질 수 있는데, 그 정도는 집합의 개념으로 설명될 수 있다는 것이며, 부분집합, 교집합의 개념으로 설명된다. 분석 단위 간 차이 역시 보다 큰 유형으로 구분될 때도 동일한 논리가 적용되어 유형화가 가능하다.

Fuzzy Set 이론은 1965년 자데(Zadeh, 1965)에 의하여 처음 도입되었는데, 부분적 소속정도 개념을 활용하여 소속 정도를 측정하고자 시도한 것이다. 퍼지점수는 0과 1 사이에서 결정되는데 0은 전혀 소속되지 않은 경우를 의미하고, 1은 완전 소속을 의미한다.

다.¹²⁾ 통상 관찰값의 수가 많지 않은 질적 연구에 주로 활용되는데, 본 연구에서 활용된 근거 역시 적은 표본수(38개)를 통한 유형화의 한계를 극복하기 위함이었다. 더군다나 복수의 문항을 통하여 변수를 구성했기 때문에 <표 3>에 나타난 바와 같이 문항 간 편차가 심할 경우 해당 변수를 기준으로 유형화가 어려운 측면이 있다. 그러나 퍼지 개념을 활용할 경우, 퍼지 교집합 개념(logical and)을 적용하여 문항 간 격차 문제를 효과적으로 해소할 수 있다. 또한 변수 간 차이 문제도 동일한 논리에 의하여 완화되어 부문(신고단계, 전달단계) 간 차이 문제도 완화하여 부분별 유형화도 가능하다. Ragin(2007)에 의하면 퍼지집합은 용도에 따라 다양한 형태로 결정될 수 있으며, 본 연구에서는 변수별 퍼지점수를 경우에 따라 5등급, 7등급, 9등급의 형태로 산출하였다.¹³⁾

3) 퍼지 점수 도출과 유형화

변수별 퍼지교집합(logical and)의 개념을 적용하여 새로운 퍼지점수를 도출했는데, 이 과정에서 동일 변수 내 문항별 편차 문제를 완화할 수 있었다.¹⁴⁾ 퍼지점수는 첫째, 높은 점수를 기준으로 교집합 개념을 활용하여 산출되었고, 둘째 낮은 점수를 기준으로 교집합 개념을 적용하여 산출하였다. 분석의 객관성을 위하여 최종 퍼지점수는 평균 개념을 적용하였다. <표 5>에 제시된 내용은 최종 산출된 변수별 퍼지점수를 활용하여 최대 6개 유형으로 구분하고 각 기관이 소재하는 위치를 중심으로 A형, B형, C형으로 나누어 비율을 적시한 것이다.

첫째, 인식의 경우 유형1에 총 8개의 기관이 속해 있고, 이 중 1개가 A형(대도시권)에 속하며, 그 비율이 0.08이라는 것이다. A형 기관이 총 12개인데, 그 중 1개가 유형1에 속한다는 의미이다. 말하자면 상대적으로 A형 기관은 인식을 큰 문제로 간주하지 않는다는 것을 의미한다. 한편 C형(농어촌 지역)에 속한 14개의 기관 중 5개가 유형1에 속한다는 것이며, 그 비율은 0.36으로 나타났다. 그런데, 유형1은 노인학대서비스에 대한 인식 부족이 신고단계에서 가장 큰 문제라고 인식하는 정도가 상대적으로 강한 그룹을 의미한다. 말하자면, 농어촌 지역에 위치한 지역노인보호전문기관이 신고단계에서 인식 수준이 낮은 것을 큰 문제라고 인지한다는 것이다. B형의 경우 상대적으로 골고루 분포되어 있어서 특이 사항은 없다. 다만, 퍼지집합 개념을 활용하여 유형화했기 때문에 상대적 그룹을 의미할 뿐 낮은 인식을 큰 문제로 간주하지 않는다는 것은 아니다.

12) Zadeh의 이론을 사회과학에 응용한 Ragin(2000)에 의하면 부분집합(logical and), 합집합(logical or) 개념을 통하여 인과관계도 측정할 수 있다고 한다.

13) 퍼지점수는 Ragin과 Davey가 개발한 fsQCA 프로그램을 활용하여 간단히 산출되었다. 간단한 퍼지점수는 Excel 프로그램을 통하여 산출할 수도 있다.

14) 문항별 응답점수를 평균하여 변수별 도출된 점수와 퍼지점수 간에는 차이가 있다. 평균 개념에 의해서 특정 유형에 속한 정도를 측정하는 것은 한계가 있다. 퍼지점수는 최소한 문항 간 공통의 교집합 개념을 통하여 산출되기 때문에 문항별 특수성도 일정 부분 반영되어 보다 정확한 유형화가 가능하다.

둘째, 교육의 경우 상대적으로 지역별 인식의 차이가 크지 않음을 알 수 있다. 농어촌 지역에 위치한 기관이 상대적으로 교육의 문제점을 더 심각하게 받아들이고 있는 것으로 보이지만(유형1: 0.14, 유형2: 0.29), 중소도시 지역과 대도시 간 큰 차이가 없는 것으로 나타나서 현저한 차이로 보기는 어렵다. 그러나 후술하겠지만, 전문가 의견 분석에 의하면 학대서비스에 대한 교육 및 홍보가 특별히 농어촌 지역에서 더 낮은 것으로 나타나서 향후 교육 및 홍보 관련 지원이 농어촌 지역을 중심으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

〈표 5〉 퍼지점수별 유형화: 신고단계 분석단위

신고 단계	유형1 (1.00)	유형2 (0.99~0.75)	유형3 (0.74~0.50)	유형4 (0.49~0.35)	유형5 (0.34~0.01)	유형6 (0.00)
인식	총 8개 A: 0.08 (1) B: 0.17 (2) C: 0.36 (5)	총 13개 A: 0.25 (3) B: 0.33 (4) C: 0.43 (6)	총 10개 A: 0.33 (4) B: 0.25 (3) C: 0.21 (3)		총 6개 A: 0.25 (3) B: 0.25 (3) C: 0.00 (0)	총 1개 A: 0.08
교육	총 3개 A: 0.08 (1) B: 0.00 (0) C: 0.14 (2)	총 5개 A: 0.00 (0) B: 0.08 (1) C: 0.29 (4)	총 11개 A: 0.17 (2) B: 0.33 (4) C: 0.36 (5)	총 10개 A: 0.33 (4) B: 0.33 (4) C: 0.14 (2)	총 8개 A: 0.33 (4) B: 0.17 (2) C: 0.07 (1)	총 1개 A: 0.00 B: 0.08 C: 0.00
강제	총 10개 A: 0.08 (1) B: 0.03 (4) C: 0.36 (5)	총 15개 A: 0.33 (4) B: 0.50 (6) C: 0.36 (5)	총 9개 A: 0.33 (4) B: 0.08 (1) C: 0.29 (4)	총 3개 A: 0.17 (2) B: 0.08 (1) C: 0.00 (0)		총 1개 A: 0.08 B: 0.00 C: 0.00
대응	총 1개 A: 0.00 (0) B: 0.00 (0) C: 0.07 (1)	총 7개 A: 0.08 (1) B: 0.33 (4) C: 0.14 (2)	총 12개 A: 0.25 (3) B: 0.33 (4) C: 0.36 (5)	총 12개 A: 0.33 (4) B: 0.33 (4) C: 0.29 (4)	총 3개 A: 0.17 (2) B: 0.00 (0) C: 0.07 (1)	총 3개 A: 0.17 B: 0.00 C: 0.07

* 유형별 ()는 퍼지점수를 의미하고, 변수별 ()는 지역별 해당 기관의 수를 의미한다. 도시화의 수준에 따른 지역 A, B, C에 속한 조사기관수는 각각 12, 12, 14이다.

셋째, 강제의 경우 총 10개가 유형1에 속한 것으로 보아, 거의 모든 기관이 신고의 강제성 부족이 큰 문제라고 인식하는 것으로 해석된다. 다만, 농어촌 지역 기관이 상대적으로 더 심각하게 받아들인다는(유형1: 0.36) 점은 특이사항이다. 강제성 여부가 중요한 변수라고 판단하는 것은 상대적으로 농어촌 지역에서 법집행의 강제성이 낮다는 것을 의미할 수도 있다. 강제 변수는 7개의 문항을 포함하고 있기 때문에 유형화 과정에서 특히 퍼지 개념이 중요하다. 7개 문항 중 상당수는 처벌 관련 강제성 부여와 관련되어 있다. 지역노인보호전문기관에 근무하는 상담원들에게 사법권을 부여해야 한다는 주장이 제기되고 있는 실정에서 의미가 큰 분석결과로 여겨진다. 효과적인 서비스 제공과 관련하여 거의 모든 기관에서 가장 중요한 변수로 강제성 부여 수준을 꼽고 있다.

넷째, 대응의 경우 유형1에 속한 기관이 1개밖에 없으며, 이는 신고단계 변수 중 대응에 대한 인식이 상대적으로 가장 긍정적이라는 것이다. 설문결과에 의하면 대응 역시 긍정적인 답보다 부정적인 답이 더 많지만 퍼지점으로 환산한 결과 타 변수에 비하여 상대적으로 긍정적인 답이 더 많다는 것이다. 특히 즉각적인 대응 관련 문항에서 낮은 점수를 받았지만 상대적 유형화를 통하여 문항 간 편차가 줄어들기 때문에 비교적 긍정적인 것으로 확인되었다. 또한 도시지역, 농어촌 지역 구분 없이 비교적 고른 응답이 나타난 점도 주목할 만하다. 나름 대응은 잘하고 있다는 것으로 해석이 가능하다.

전달단계에서는 시설 관련 변수에 대하여 비교적 부정적으로 평가하는 것으로 나타났다. <표 6>을 보면 총 6개 기관이 유형1에 속한 것으로 확인되었다. 효과적인 서비스 제공을 위한 각종 노인보호시설 등이 구비되어 있지 않다는 의견으로 해석된다. 특히 농어촌 지역 기관이 시설문제를 상대적으로 더 심각하게 받아들이고 있는 것으로 해석된다. C형이 유형1에 속한 비율은 0.29, 유형2에 속한 비율 역시 높으며 0.21이다. 이는 시설 부족이 서비스전달의 실효성을 저하시키는 주요 요인이라는 것이다. 시설 관련 모든 문항에서 골고루 부정적 응답이 많은데, 이는 확대노인보호 관련 시설뿐만 아니라 보호자 및 기타 관련자를 위한 시설도 포함하는 것으로 이해하는 것이 적절할 것이다.

계획과 절차 변수 관련 상대적으로 긍정적인 인식이 강한 것으로 보인다. 계획의 경우 유형5에 15개 기관이 속해있으며, 절차의 경우 유형5에 20개의 기관이 속해있다. 또한 관리의 경우 역시 유형5에 18개의 기관이 속해 있어서 타 변수에 비하여 계획수립의 적절성, 업무절차 준수 정도, 그리고 서비스의 지속적인 관리 측면에 대하여 상대적으로 후한 평가를 주고 있는 것으로 평가된다. 유형5는 상대적 유형화이지만 이론적으로는 문제가 거의 없다고 인지하는 그룹이다. 그러나 기관의 역량에 대해서는 다소 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 인적역량, 재정적 역량 등에 대해서 부정적 인식을 하고 있기 때문에 향후 각종 지원이 요구된다. 설문문항에 포함되지는 않았지만 전문가 의견조사에서 인력관리의 중요성이 언급되고 있다. 특히 상담들에 대한 처우개선 문제가 매우 중요하다는 것이다. 기타 정신보건사회복지사의 채용 등에 관한 의견도 개진되었다.

〈표 6〉 퍼지점수별 유형화: 전달단계 분석단위

전달 단계	유형1 (1.00)	유형2 (0.99~0.75)	유형3 (0.74~0.50)	유형4 (0.49~0.35)	유형5 (0.34~0.01)	유형6 (0.00)
계획	총 4개 A: 0.08 (1) B: 0.17 (2) C: 0.07 (1)	총 3개 A: 0.08 (1) B: 0.08 (1) C: 0.07 (1)	총 15개 A: 0.33 (4) B: 0.33 (4) C: 0.50 (7)		총 14개 A: 0.33 (4) B: 0.42 (5) C: 0.36 (5)	총 2개 A: 0.17
절차	총 2개 A: 0.08 (1) B: 0.00 (0) C: 0.07 (1)	총 2개 A: 0.08 (1) B: 0.00 (0) C: 0.07 (1)	총 10개 A: 0.17 (2) B: 0.33 (4) C: 0.29 (4)		총 20개 A: 0.58 (7) B: 0.58 (7) C: 0.43 (6)	총 4개 A: 0.08 B: 0.08 C: 0.14
관리	총 1개 A: 0.00 (0) B: 0.00 (0) C: 0.07 (1)	총 2개 A: 0.00 (0) B: 0.00 (0) C: 0.14 (2)	총 14개 A: 0.33 (4) B: 0.42 (5) C: 0.36 (5)		총 18개 A: 0.67 (8) B: 0.50 (6) C: 0.29 (4)	총 3개 A: 0.00 B: 0.08 C: 0.17
시설	총 6개 A: 0.08 (1) B: 0.08 (1) C: 0.29 (4)	총 6개 A: 0.17 (2) B: 0.08 (1) C: 0.21 (3)	총 21개 A: 0.50 (6) B: 0.67 (8) C: 0.50 (7)		총 4개 A: 0.17 (2) B: 0.17 (2) C: 0.00 (0)	총 1개 A: 0.08 B: 0.00 C: 0.00
내용	총 2개 A: 0.00 (0) B: 0.00 (0) C: 0.14 (2)	총 4개 A: 0.00 (0) B: 0.00 (0) C: 0.29 (4)	총 17개 A: 0.42 (5) B: 0.50 (6) C: 0.43 (6)	총 6개 A: 0.17 (2) B: 0.25 (3) C: 0.07 (1)	총 9개 A: 0.42 (5) B: 0.25 (3) C: 0.07 (1)	
역량	총 1개 A: 0.00 (0) B: 0.00 (0) C: 0.07 (1)	총 5개 A: 0.33 (4) B: 0.00 (0) C: 0.07 (1)	총 13개 A: 0.08 (1) B: 0.42 (5) C: 0.50 (7)	총 4개 A: 0.17 (2) B: 0.17 (2) C: 0.00 (0)	총 15개 A: 0.42 (5) B: 0.42 (5) C: 0.36 (5)	
정부	총 2개 A: 0.08 (1) B: 0.00 (0) C: 0.07 (1)	총 3개 A: 0.08 (1) B: 0.00 (0) C: 0.14 (2)	총 26개 A: 0.58 (7) B: 0.92(11) C: 0.57 (8)		총 5개 A: 0.08 (1) B: 0.08 (1) C: 0.21 (3)	총 2개 A: 0.17 B: 0.00 C: 0.00
협력	총 9개 A: 0.08 (1) B: 0.17 (2) C: 0.43 (6)	총 8개 A: 0.00 (1) B: 0.17 (2) C: 0.36 (5)	총 9개 A: 0.17 (2) B: 0.42 (5) C: 0.14 (2)	총 6개 A: 0.25 (3) B: 0.17 (2) C: 0.21 (1)	총 6개 A: 0.42 (5) B: 0.08 (1) C: 0.00 (0)	

* 유형별 ()는 퍼지점수를 의미하고, 변수별 ()는 지역별 해당 기관의 수를 의미한다. 도시화의 수준에 따른 지역 A, B, C에 속한 조사기관수는 각각 12, 12, 14이다.

유관 기관 간 협력이 가장 큰 문제로 평가되는데, 유형1에 9개의 기관이 속해있다. 비록 상대적 개념이긴 하지만 협력의 문제가 전반적으로 문제가 되는 것으로 확인되었다는 것은 주목할 만하다. 특히 농어촌 지역 기관이 상대적으로 더 부정적으로 인식(유형1: 0.43)하고 있는 것으로 나타났다. 사법기관과의 협조체계가 시급하다고 응답한 점 등이 영향을 미친 것으로 보이며, 이는 상대적으로 농어촌 지역 등 비도시지역에서 더 큰 문제

로 나타났다.

효과적인 서비스 제공을 위해서 가장 중요한 사항은 유관기관 간 협력이라고 한다. 조사에 의하면, 협력수준에 대한 인식은 대체로 부정적인 것으로 나타났다. 특히 농어촌 지역에서 더 부정적인 인식이 확인되었는데, 지방자치단체, 관련 사법기관 간 유기적 협조가 더 어려운 지역적 이유가 있을 것으로 이해된다. 그러나 이는 가정에 불과하고 협력수준과 관련된 복합적 인과관계에 대한 보충적 연구가 필요해 보인다. 본 연구는 신고단계와 전달단계를 결합하여 협력 수준과 어떤 관계가 있는지를 살펴보고자 한다. 이를 통하여 협력수준과의 관계에서 유형화를 시도했다.

4) 협력수준에 대한 인식 정도와 퍼지셋 이상형 분석결과

신고단계에서의 경쟁력과 전달단계에서의 경쟁력이 유관기관 간의 협력수준 인식에 영향을 미친다는 가정에서 퍼지셋 이상형 분석을 통하여 기관을 재분류하고자 한다. 결국 협력이 잘 되지 않기 때문에 서비스 전달이 문제라는데, 그렇다면 왜 협력이 잘 되지 않은가? 이는 다시 신고단계의 다양한 원인이 협력에 대한 인식 수준에 영향을 미친다는 것이며, 동시에 서비스 전달단계와 관련된 다양한 원인변수들도 협력수준에 영향을 미친다는 것이다. 따라서 협력수준을 결과변수로 설정하고 신고와 전달을 원인변수로 설정하여 분석하는 것이 나름의 의미를 가질 것이다. 이는 전문가 오픈 질문서에 나타났는데, 대부분의 전문가들의 의견에 따르면 지역 사회에서 유관 기관 간 협력이 잘 이루어지지 않은 것이 큰 문제라고 한다. 특히 사법기관과의 협조가 중요하다고 한다.¹⁵⁾ 이를 분석모형으로 나타내면 다음 <그림 2>와 같다.



<그림 2> 원인조건과 결과조건의 세부변수 포함 분석모형

15) 설문문항 4(협력체계 강화방안), 5(서비스 제공체계의 문제점), 6(유관기관의 향후 역할)에 정리되어 있음

협력수준과 관련이 있는 정도를 분석하기 위하여 Ragin(2008)의 이상형 집합 이론에 따라 원인조건들의 집합에서 가지는 최소값 원리를 활용하여 서비스 요청 관련 신고단계와 서비스 제공 관련 전달단계로 구분하여 다음 <표 7>과 같이 4개의 모형을 설정하였다.¹⁶⁾

분석결과 순수한 형태의 충족모형에 속하거나 결핍모형에 속한 경우는 없었으나 상대적으로 충족모형에 해당되는 기관 및 결핍모형에 해당되는 기관이 확인되었다. 변수별 퍼지점수를 산출한 다음 부문별 퍼지점수를 산출하여 각각의 조합을 활용하여 유형화하였다. 이상형 모델은 4개지만, 본 연구는 <표 8>과 같이 8개의 모형으로 분류하여 대상 기관들을 유형화하였다.

<표 7> 퍼지셋 이상형

	범주(퍼지셋 조합)		모형
	신고(R)	전달(D)	
1	R	D	충족모형
2	R	~D	신고모형
3	~R	D	전달모형
4	~R	~D	결핍모형

충족모형에 해당되는 기관으로 울산과 대전이 선정되었는데, 신고단계와 전달단계 공히 상대적으로 양호하다는 것을 의미하며, 협력수준과 관련하여 상대적으로 유관기관 간 유기적 협력이 잘 되고 있다고 응답한 경우로 해석된다. 다시 말해서 신고단계, 전달단계에서 상대적으로 더 긍정적으로 인식되는 해당 지역에서 협력 수준도 높게 나타난 것으로 이해할 수 있다. 반대로 결핍모형에 해당되는 강원도의 경우 협력수준이 문제라고 인식한 근거로서 신고단계, 전달단계에서의 낮은 인식이 그 원인이라고 해석할 수 있다는 것이다. 신고모형에 속하는 경기남부, 경남서부, 제주, 경기북부 등은 상대적으로 신고단계에서는 긍정적 평가가 발견되고 이는 결국 적절한 수준의 협력에 대한 인식으로 이어진다는 것이다. 전달모형에 속하는 충남남부, 전남, 충북, 부산동부의 경우 상대적으로 전달과정 관련 인식은 낮지 않고 이는 결국 적절한 수준의 협력에 대한 인식으로 이어진다는 것이다. 퍼지점수 상 애매한 영역에 속하는 기관의 경우 적절하게 약한 모형으로 분류하였다.

분석결과 효과적인 서비스 제공 여부가 협력 수준과 관련이 있다는 것을 확인했다. 다만, 인과관계 정도에 대한 정보는 제공되지 않았는데, 이는 유형화로 대체될 수 있을 것으로 본다. 협력의 수준에 대한 인식이 지역별로 차이가 난다는 점을 전술한 바 있다. 협력의 수준에 대한 인식은 동시에 신고단계에서의 각종 변수, 전달단계에서의 각종 변수와

16) 2k이며 k는 원인조건을 수를 의미한다. 본고에서 k는 2개이다. 또한 ~는 부정을 뜻하며, 전혀 속하지 않음을 의미한다.

밀접한 관계가 있음도 밝혀졌다.

〈표 8〉 협력수준, 신고-전달 결합 퍼지셋 기관별 유형화

구분	최종유형	기관(기관장, 실무가)	최종멤버십
1	충족모형	기타, 울산, 대전	0.27, 0.33, 0.35
	약 충족모형	전남서부, 강원동부, 울산	0.36, 0.36, 0.37
		인천, 인천, 광주, 서울북부	0.37, 0.39, 0.42, 0.48
2	신고모형	경기남부, 경남서부, 제주	0.55, 0.63, 0.60
		경기북부, 제주	0.45, 0.44
	약 신고모형	경북서북부, 충북북부	0.65, 0.65
		충북북부, 충남남부, 경남	0.62, 0.57, 0.56
3	전달모형	경기남부, 충남남부, 전남	0.72, 0.68, 0.66
		경기북부, 충북, 부산동부	0.64, 0.62, 0.62
	약 전달모형	경북, 경북, 제주, 광주	0.72, 0.77, 0.48, 0.54
		전남, 경북, 경남, 강원동부	0.49, 0.51, 0.46, 0.52
4	약 결핍모형	대전, 경남서부, 강원	0.84, 0.82, 0.78
	결핍모형	강원	0.91

5) 개선방안: 전문가 의견 분석

본 연구는 지역노인보호전문기관에 종사하는 기관장, 실무자들의 의견을 기초로 진행되었다. 설문내용을 기초로 다양한 분석을 하고, 그 결과 지역별 차이, 변수 간 인과관계 등을 확인했다. 본 논문은 전문가 의견을 기초로 노인학대서비스의 효과적인 전달을 위한 개선방안에 대한 질문도 추가했다. 공통적으로 제기된 주요 의견을 정리하면 다음과 같다.¹⁷⁾

- a. 신고경로가 불투명하기 때문에 혼란. 대표전화의 식별성 문제. 노인보호전문기관의 전화번호에 대한 홍보가 시급
- b. 학대피해노인 보호를 위하여 사법기관과의 유기적 협력이 필요
- c. 그 중심에 노인보호 전문기관이 있어야 함. 119를 통해 접수된 사례 역시 노인보호전문기관으로 연계
- d. 노인보호전문기관의 인력구성을 사회복지사 이외에 임상심리사와 정신보건사회복지사도 배치해야 함
- e. 사법기관뿐만 아니라 각종 정보 관련 지방자치단체의 협력도 필요하며, 업무 수행을 위한 권한을 노인보호전문기관에 부여해야 함. 사법권 부여 필요.

17) 지역노인보호전문기관에 종사하는 기관장과 실무자에게 설문 이외에 추가적인 의견을 구해서 정리한 결과이며 주요 질문은 신고체계 관련 개선점 및 기관의 역할, 그리고 협력체계 강화방안 등과 관련된 개선방안에 관한 것이다.

- f. 응급, 비 응급 사례뿐만 아니라 잠재 사례도 예방차원에서 노인보호전문기관에서 개입해야 함
- g. 전문적이고 체계적인 프로그램의 필요 및 연계프로그램 구축
- h. 노인보호전문기관에 대한 이해 부족을 극복할 수 있는 조치가 시급
- i. 이직과 퇴사가 잦은 이유에 대한 고민과 직원 처우 개선에 대한 방안 마련 시급
- j. 지나치게 광범위한 업무지역도 문제가 되기 때문에 추가적인 지역노인보호전문기관의 설치

정리하면, 설문문항(40개)에 따라 세세하게 문제점과 개선방안을 제시했고, 특히 설문 문항에 포함되지 않은 부분에 대한 의견도 적극적으로 피력한 것으로 파악되었다. 그 중 공통적이며, 반복적으로 제시된 의견만을 상기에 나열했는데, 대체로 신고의 어려움을 강조했고, 인력 및 프로그램의 빈약, 그리고 사법기관 등 유관기관과의 협력이 원활히 이루어지지 않고 있음을 지적했다. 사법권 부여 등 노인보호전문기관에 종사하는 상담원들에게 권한을 더 부여하자는 의견과 그들의 처우개선에 대한 의견도 확인되었다. 특히 농촌 산간지역의 접근성 문제 등 과중한 업무 부담에 대한 의견도 제시되었는데, 이는 양적분석 결과와도 상당 부분 일치한다. 상담원들에 대한 처우 개선 문제는 본 연구의 범위 밖이지만 결국 기관의 역량을 대표하는 중요한 변수라는 측면에서 전문가 의견은 매우 가치 있는 것으로 판단된다.

IV. 맺음말

본 연구는 노인학대서비스 제공이 보다 효과적으로 이루어질 수 있는 개선방안을 제시하고자 시도되었다. 몇 가지 주요 연구 질문에 답하기 위하여 전문가 설문을 실시했고, 분석의 효과성을 제고하기 위하여 퍼지셋 개념도 활용하였다. 연구결과 첫째, 노인학대서비스가 효과적으로 제공되고 있지 못하다는 것이 확인되었다. 둘째, 노인학대서비스가 효과적으로 제공되지 못하는 주요 원인으로 인식부족, 교육 및 홍보부족 등 공통적으로 지적되었다. 둘째, 학대자에 대한 처벌규정이 미흡한 점과 강제성이 부족하다는 점이 여러 원인 중 가장 크다는 것이 중론이다. 셋째, 기관역량 자체는 다소 부족하지만 상대적으로 기관 자체의 문제해결 능력이 덜 나쁘다는 것이다. 예컨대, 계획적인 업무수행, 절차적 합리성 확보, 관리 능력 등은 상대적으로 양호한 편으로 인식하고 있다는 것이다. 넷째, 그러나 학대노인을 보호할 수 있는 각종 시설은 여전히 부족하여 양질의 서비스를 제공하

는데 한계가 있다는 것이며, 중앙정부, 지방자치단체의 역할 부족도 아울러 지적되었다. 다섯째, 유관기관 간 협력이 잘 이루어지지 않은 점을 원활한 서비스가 이루어지지 않은 주요 원인으로 제기했는데, 특히 사법기관과의 협력이 원활하지 않다는 점이다. 이와 관련하여 질적 연구에서는 지역노인보호전문기관에 종사하는 상담자의 사법권 부여가 강조되었다.

기초통계분석에 추가하여 진행된 유형화 작업은 퍼지셋 개념을 활용하여 연구의 타당성이 제고되었는데, 첫째, 도시화 수준이 낮은 지역에 위치한 기관에 종사하는 전문가들이 거의 모든 변수에서 높은 점수를 부여하여 해당 지역에서 상대적으로 서비스가 원활히 제공되고 있지 못하다 것이 확인되었다. 둘째, 변수별 분석에서는 강제 변수가 모든 지역에서 골고루 높은 점수를 받은 것으로 나타나서 사법권 부여 등에 대한 검토를 심각하게 고민해야 할 것이다. 셋째, 학대에 대한 인식, 교육 등과 관련하여 기초통계분석에서와 마찬가지로 농어촌 지역에서 더 큰 문제로 인식하고 있는 것으로 보인다. 넷째, 업무처리 능력과 관련된 계획, 절차, 역량 등의 변수에서는 지역별 큰 차이를 보이고 있지 않은 것으로 보아 기관 내부 문제는 상대적으로 긍정적으로 평가된다. 다섯째, 정부의 역할, 유관기관 간 협력의 수준에 대한 인식은 지역별 차이를 보인다. 농어촌 지역이 상대적으로 국가 및 지방자치단체, 그리고 유관 기관의 역할에 대하여 더 많은 기대를 하고 있는 것으로 판단된다.

본 연구는 당초에 유관 기관 간 협력의 문제를 중요한 변수로 설정했다. 전체적으로 협력이 잘 이루어지지 않은 것으로 확인되었지만, 특히 농어촌 지역에서 협력이 상대적으로 덜 원활히 이루어지고 있는 것으로 보인다. 가장 큰 이유는 사법기관과의 협력 미흡인 것으로 판단된다. 이는 전문가 의견조사에서 확인되었다. 협력 수준의 지역별 차이를 종합적으로 밝혀내기 위하여 원인조건으로 신고단계, 전달단계의 퍼지집합 점수를 활용하고 결과조건으로 협력수준을 설정하여 퍼지점수화하여 유형화했는데, 신고단계와 전달단계에서 상대적으로 양호한 인식이 확인된 기관의 협력수준이 높은 것으로 묶여졌다.

노인학대서비스는 여타 사회복지서비스와 마찬가지로 원래 국가 및 지방자치단체가 직접 제공해야 하는 서비스이다. 현재 불가피하게 민간에 위탁되어 동 서비스가 제공되고 있지만, 공공전달의 효과를 극대화하기 위해서는 무엇보다 유관 기관 간 협력이 필수적이다. 경우에 따라서는 준 사법권의 부여도 고려해볼 만하며, 우선 관련 기관 간 유기적 협력시스템의 구축과 원활한 작동을 위한 구체적인 매뉴얼 등이 마련되어야 할 것이다.

<참고문헌>

- 강혜규. (2005). 사회복지 전달체계의 현안과 전망. 「복건복지포럼」, 제109호. 서울: 보건사회연구원.
- 곽병훈. (2008). 「한국과 캐나다의 노인복지행정 비교연구」. 한국학중앙연구원 박사학위논문.
- 김도희·장덕희. (2008). 한국의 노인학대 서비스 정책분석과 개선방안에 관한 연구. 「사회복지개발연구」, 14(1): 1-18.
- 김영중. (2006). 사회복지전달체계의 현황과 개선 과제. 「한국사회복지정책학회 춘계학술대회 발표논문」.
- 박형준. (2007). 「사회복지서비스 전달체계 저해요인에 대한 실증분석」. 전주대학교 박사학위논문.
- 배석연. (2012). 노인학대의 예방에 관한 연구. 「한국엔터테인먼트산업학회지」, 6(4): 328-338.
- 서상목·최일섭·김상균. (1988). 「사회복지전달체계의 개선과 전문인력 활용방안」. 서울: 한국개발연구원.
- 이희숙. (2008). 「한국사회복지전달체계 개선방안」. 강남대학교 박사학위논문.
- 조성한·정용남. (1998). 「사회복지행정서비스 전달체계 연구」. 서울: 행정연구원.
- 중앙노인보호전문기관. (2013). 「노인학대현황 보고서」.
- 최성재·남기민. (2008). 「사회복지행정론」. 서울: 나남출판.
- 최영준. (2009). 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색. 「정부학연구」, 15(3): 307-337.
- 한혜경. (2008). 노인복지종사자의 노인학대 신고 및 서비스 전달체계 적합성 인식에 관한 내용분석. 「한국노년학」, 26(4): 767-783.
- 허만형. (2004). 「사회복지행정론」. 서울: 법문사.
- Gates, B. L. (1980). *Social Program Administration: The Implementation of Social Policy.*, Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall.
- Gilbert, N. & Specht, H. (1986). *Dimensions of Social Welfare Policy 2nd ed.*, Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall.
- Ragin, C. (2000). *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Wright, Deil S. (1978). *Understanding Intergovernmental Relations*. North Scituate. MA : Duxbury.

접수일(2014년 10월 7일)

수정일자(2014년 10월 22일)

게재확정일(2014년 10월 30일)

〈부록〉 변수별 퍼지점수 (Logical And, Logical Or 종합)

	인식	교육	강제	대응	계획	절차	관리
강원도	0.7500	1.0000	1.0000	0.5000	1.0000	0.7500	0.6667
충북	0.5000	1.0000	0.5833	0.7500	0.5000	0.2500	0.1667
강원동부	0.5000	0.4167	0.4167	0.5000	1.0000	0.5000	0.8333
광주	1.0000	0.4167	1.0000	0.5000	0.5000	0.2500	0.5000
광주	0.5000	0.5833	0.8333	0.3750	0.1667	0.2500	0.3333
경남서부	0.0000	0.4167	0.4167	0.5000	0.5000	0.5000	0.5000
경남서부	1.0000	0.4167	1.0000	0.8750	0.8333	0.5000	0.8333
대전	0.7500	0.1667	0.7500	0.3750	0.3333	0.2500	0.1667
경북	1.0000	0.1667	1.0000	0.5000	0.1667	0.0000	0.0000
대전	1.0000	1.0000	1.0000	0.7500	0.6667	0.5000	0.5000
서울북부	0.7500	0.5833	0.8333	0.5000	0.5000	0.2500	0.5000
전남	0.7500	0.8333	0.5833	0.6250	0.8333	0.2500	0.5000
전남	0.7500	0.5833	0.4167	0.3750	0.3333	0.2500	0.3333
울산	0.5000	0.4167	0.8333	0.0000	0.3333	0.2500	0.1667
경북서북부	0.7500	0.4167	0.8333	0.3750	0.8333	0.2500	0.5000
경북서북부	0.7500	0.5833	1.0000	0.5000	0.3333	0.5000	0.5000
충북북부	0.5000	0.5833	0.8333	0.8750	0.6667	0.5000	0.3333
충북북부	1.0000	0.3333	0.8333	0.5000	0.6667	0.2500	0.5000
경북	1.0000	0.1667	1.0000	0.5000	0.1667	0.0000	0.0000
인천	0.2500	0.5833	0.6667	0.5000	1.0000	0.7500	0.1667
인천	0.5000	0.5000	0.6667	0.5000	0.3333	0.2500	0.6667
충남남부	0.2500	0.5833	1.0000	0.7500	0.5000	0.2500	0.3333
충남남부	1.0000	0.7500	0.8333	0.3750	0.6667	0.5000	0.5000
경기북부	1.0000	0.8333	0.5833	0.3750	0.5000	0.2500	0.3333
경기북부	0.7500	0.5000	0.6667	0.2500	0.0000	0.0000	0.1667
제주	0.5000	0.1667	1.0000	0.3750	0.3333	0.2500	0.5000
울산	0.5000	0.1667	0.8333	0.0000	0.3333	0.2500	0.1667
전남서부	0.2500	0.1667	0.6667	0.3750	0.3333	0.2500	0.3333
제주	0.2500	0.4167	0.8333	0.3750	0.3333	0.2500	0.3333
부산동부	0.7500	0.4167	0.8333	0.7500	0.6667	1.0000	0.3333
경북	0.7500	0.4167	0.5833	0.3750	0.5000	0.5000	0.5000
강원동부	0.5000	0.0000	0.5833	0.5000	0.3333	0.2500	0.3333
강원도	0.7500	0.8333	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
경기남부	0.2500	0.1667	0.8333	0.1250	0.6667	0.5000	0.3333
경기남부	0.7500	0.8333	0.8333	0.7500	0.6667	0.5000	0.5000
경남	0.7500	0.5833	0.7500	0.3750	0.3333	0.2500	0.3333
경남	0.2500	0.4167	0.8333	0.3750	0.5000	0.2500	0.3333
기타	0.5000	0.5000	0.0000	0.2500	0.0000	0.0000	0.0000

	시설	내용	역량	정부	협력	신고	전달	전체
강원도	0.6667	0.5000	0.7500	0.6667	0.8750	0.8125	0.7618	0.7872
충북	1.0000	0.3750	0.3333	0.6667	0.3750	0.7083	0.5462	0.6273
강원동부	0.5000	0.6250	0.5833	0.6667	0.5000	0.4583	0.5833	0.5208
광주	0.3333	0.5000	0.2917	0.3333	0.3750	0.7292	0.5062	0.6177
광주	0.5000	0.6250	0.6250	0.8333	0.6250	0.5729	0.5222	0.5476
경남서부	0.8333	0.6250	0.5833	0.6667	0.5000	0.3333	0.4989	0.4161
경남서부	0.6667	1.0000	0.8750	0.8333	1.0000	0.8229	0.8195	0.8212
대전	0.5000	0.3750	0.6250	0.5000	0.1250	0.5104	0.4124	0.4614
경북	0.6667	0.7500	0.3333	0.5000	0.2500	0.6667	0.4505	0.5586
대전	0.8333	0.6250	0.7500	1.0000	0.3750	0.9375	0.7551	0.8463
서울북부	0.8333	0.3750	0.4583	0.6667	0.1250	0.6667	0.5349	0.6008
전남	1.0000	0.5000	0.5833	0.6667	0.3750	0.6979	0.6270	0.6624
전남	0.5000	0.5000	0.4583	0.6667	0.3750	0.5313	0.4637	0.4975
울산	0.5000	0.1250	0.2917	0.0000	0.1250	0.4375	0.2990	0.3682
경북서북부	0.6667	0.2500	0.4583	0.3333	0.2500	0.5938	0.4958	0.5448
경북서북부	1.0000	0.5000	0.6250	0.5000	0.3750	0.7083	0.6002	0.6543
충북북부	0.3333	0.8750	0.6250	0.5000	0.6250	0.6979	0.6067	0.6523
충북북부	0.8333	0.5000	0.2917	0.6667	0.5000	0.6667	0.5755	0.6211
경북	0.6667	0.7500	0.3333	0.5000	0.2500	0.6667	0.4505	0.5586
인천	0.6667	0.6250	0.6250	0.6667	0.3750	0.5000	0.5709	0.5355
인천	0.5000	0.6250	0.7500	0.6667	0.1250	0.5417	0.5079	0.5248
충남남부	0.8333	0.3750	0.1250	0.5000	0.5000	0.6458	0.5039	0.5749
충남남부	0.8333	0.6250	0.3333	0.6667	0.5000	0.7396	0.6349	0.6872
경기북부	1.0000	0.5000	0.6250	0.5000	0.5000	0.6979	0.5864	0.6422
경기북부	0.5000	0.1250	0.3333	0.6667	0.3750	0.5417	0.3660	0.4538
제주	0.5000	0.6250	0.5833	0.6667	0.5000	0.5104	0.5003	0.5053
울산	0.5000	0.1250	0.2917	0.0000	0.1250	0.3750	0.2770	0.3260
전남서부	0.3333	0.1250	0.3333	0.3333	0.1250	0.3646	0.3038	0.3342
제주	0.6667	0.2500	0.6250	0.5000	0.1250	0.4688	0.4147	0.4417
부산동부	0.0000	0.2500	1.0000	0.5000	0.1250	0.6875	0.5557	0.6216
경북	0.5000	0.2500	0.6250	0.5000	0.5000	0.5313	0.5008	0.5160
강원동부	0.3333	0.2500	0.1667	0.3333	0.3750	0.3958	0.3316	0.3637
강원도	1.0000	1.0000	0.8750	0.6667	0.8750	0.8958	0.9161	0.9060
경기남부	0.5000	0.3750	0.2917	0.6667	0.1250	0.3438	0.4012	0.3725
경기남부	1.0000	0.5000	0.3333	0.8333	0.2500	0.7917	0.6498	0.7207
경남	0.5000	0.7500	0.6250	1.0000	0.5000	0.6146	0.5639	0.5892
경남	0.5000	0.5000	0.4583	0.6667	0.3750	0.4688	0.4552	0.4620
기타	0.5000	0.3750	0.1667	0.3333	0.1250	0.3125	0.2314	0.2720

Do Attitudes Moderate the Built Environment Impact on Bicycling Commuting? Findings from the 2009 National Household Travel Survey from the United States

Andy Hong (University of Southern California)

Abstract

Andy Hong

To tackle some of the negative externalities of driving, transportation policies encouraging more bicycling for commuting are gaining momentum. One of the most popular policy prescriptions is to change the built environment by improving physical conditions of bicycling. While travel behavior literature suggests that the built environment influences people's travel pattern, attitudinal factors are believed to moderate this relationship. Using the 2009 National Household Travel Survey, this study explores the moderating effect of attitudinal factors on the relationship between the built environment and bicycle commuting while taking into account socioeconomic and demographic characteristics. The results show that the built environment has some significant impact on bicycle commuting, but much of the impact is moderated by attitudinal factors. Attitudinal factors appear to have separate impact on bicycling, having similar direction and magnitude across different built environments. This research suggests that attitudinal factors may play a critical role in facilitating the built environment impact on bicycle use, calling for the need to include soft policy as an effective way to promote bicycle commuting.

주제어: 자전거 계획, 자전거 출퇴근, 환경 요인

Keywords: Bicycle planning, Bicycle commuting, Built environment

I. Introduction

Due to increasing awareness of negative externalities of auto travel, policies to encourage alternative transportation like walking and bicycling have been gaining popularity in many U.S. cities. Portland and Seattle, for example, have adopted bicycle master plan, largely focused on implementing bicycle lanes in conjunction with existing land use policies containing growth within urban areas. While physical improvements and land use policies are believed to play an important role in encouraging bicycle use, some argue that such policies are more likely to succeed in certain community due to personal attitudes and preference (Cao, Mokhtarian, & Handy, 2009). That is, people who are committed to bicycling would bicycle more regardless of the built environment, and these people will eventually relocate to more bikeable neighborhoods to match their travel preference.

From a public policy perspective, the role of attitudes and preference is an important topic because they can mediate the policy impact of encouraging bicycling through physical improvements such as expansion of bicycle lanes or bicycle racks. In some neighborhoods, the majority of residents may prefer to drive than to bicycle to work. Improving physical environment on these neighborhoods would have little or no effect on bicycling. In addition, bikeable neighborhoods might coincide with some general characteristics that many people value, such as safety, school quality, microclimate, and ethnic/racial mix (Giuliano, 1991; Wachs et al, 1993). Therefore, even if people do relocate to good bikeable neighborhoods, it is difficult to determine what their motives are (Krizek, 2003). If people moved to those places based on priorities other than travel preference, they may not necessarily bicycle more, just because their neighborhood is more supportive of bicycling. Given this complexity, this paper explores the moderating effect of attitudes on the relationship between the built environment and bicycling, while accounting for socioeconomic and demographic factors.

II. Literature Review

Travel is an induced demand, so there are multiple factors that influence individual trip-making decisions. Bicycling shares the same characteristics with this general travel behavior; however, it is different from motorized travel because of two distinctive reasons for bicycling: utilitarian vs. recreational. Utilitarian bicycling involves travelling for work or for family occasions, whereas recreational bicycling is usually for fun and leisure. Travel behavior researchers agree that the built environment influences the purposes for which people bicycle. Residents in central urban environment bicycle more for utilitarian purpose; but their suburban counterparts typically bicycle for recreational purpose (Blanco et al., 2009). However, researchers are torn between the degree to which neighborhood environment plays a role in utilitarian bicycling, and to what extent the relationship between environment and bicycling can be explained by attitudes and self-selection.

Traditionally, urban and transportation researchers have shown that built environment factors have significant impact on bicycling, regardless of personal attitudes. Plaut (2005) used a comprehensive set of socioeconomic factors along with other housing and neighborhood characteristics to compare different types of non-motorized commuters to car commuters. She concluded that gender, education, auto ownership and the built environment trump other measures in terms of their effects on bicycling, suggesting that attitudes and self-selection might not be significant. Along the same line of inquiry, Van Dyck et al (2009) investigated whether different built environments lead to different levels of physical activity. Their results showed that participants from the high walkable neighborhood had significantly more physical activity than those from the low walkable neighborhood. Looking at bicycling levels, however, the authors did not find any significant difference between the neighborhoods in terms of bicycling. To isolate the true effect of the built environment on travel, Krizek (2003) examined a 11-year prospective panel design study, where individuals' travel behavior was traced after they moved to a different neighborhood. He

found that the individuals changed their travel behavior after they moved to a more walkable neighborhood; however, the author acknowledged that there might be some self-selection effect in place.

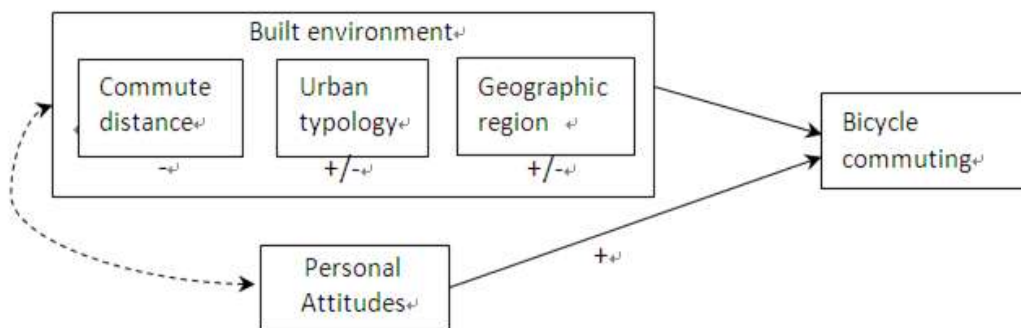
On the other hand, researchers have argued that built environment alone does not affect people's behavior much, let alone their attitudes. Handy and Xing (2011) used an ecological model to explain the relationship between bicycle commuting and a comprehensive set of individual, social, and physical factors. The authors found that while physical and social environment factors influence bicycle commuting, individual factors and constraints had the strongest influence. As the authors pointed out, physical environment may be closely related with individual and social factors. Supportive bicycling environment can improve comfort and safety levels of bicycling, which in turn, can help change resident's attitudes toward bicycling over time. Similarly, Bagley and Mokhtarian (2002) found attitude variables had the greatest influence on travel behavior, while the built environment factors had little impact. Pro-driving attitude had a negative effect while pro-alternative attitude (positive attitudes toward alternative transport modes) had a positive effect on walking and bicycling. Their findings suggest that the relationship between built environment and travel behavior might be explained by personal attitudes.

To summarize, there is little consensus among the literature regarding the magnitude of the built environment effect on bicycling, and to what extent attitudes and self-selection have a role in this relationship. It seems plausible that neighborhood environment has some impact on travel behavior; however, the evidence is scant and inconsistent among different geographic and social contexts. If nothing else, it may be true that the spatial structure of the neighborhood can impose constraints on individual behavior. But for the most people who have a car, their behavior may not be restricted by neighborhood environment. Their behavior may be better explained by attitudes and perceptions, and the degree to which different attitudes play out in different circumstances. Thus, the question remains ambiguous regarding the relationship between the built environment and bicycle use, and the extent to which individual characteristics (e.g.

socio-demographic factors and personal attitudes) have on this relationship.

III. Conceptual Framework

To better understand the relationship between the built environment and bicycle commuting, I made two hypotheses regarding the relationship between the built environment and bicycling. I also included additional hypothesis to examine any moderating role of attitudes on this relationship. Figure 1 illustrates these hypotheses including the moderating role of attitudes.



⟨Figure 1⟩ Moderating role of attitudes on the built environment and bicycle commuting

First, I hypothesized that people who live close to work are more likely to commute by bicycle than those who live far from work. Bicycling is good for a short-distance trip, but few studies have explored the relationship between distance and bicycle travel. Second, I hypothesized that urban residents are more likely to bicycle than rural residents. Urban areas are generally more supportive of bicycling because distance between major destinations is closer than rural areas, and more amenities are located within a bicycling distance. Because most bicycle-friendly cities are concentrated in the Northeast and West region of the U.S. (e.g. Portland, San Francisco, Philadelphia, Boston), I included geographic region as a controlling factor (Northrop, 2011). Lastly, I hypothesized that attitudes

about transportation environment would either promote or discourage people from bicycling. In addition, I incorporated several interaction terms between attitudinal factors and the built environment factors in order to examine the potential interactions between them.

IV. Data and Methodology

The data source is 2009 National Household Travel Survey (NHTS), a nationally representative survey that asks participants to detail their travel for one full day (N=114,664). The analysis uses all bicycle commuting trips made by the entire population in the survey. The total bicycle commuters record 656 persons, representing only a small fraction of the entire sample.

Based on the conceptual framework, I developed a binary logistic regression to determine the probability of choosing a bicycle mode for commuting. A binary logistic regression was chosen because the dependent variable was a dummy variable indicating whether a survey respondent commuted by bicycle or not. The following equations show the general form of logistic regression used in this study.

Logistic regression function,

$$P(Y) =$$

The linear regression equation,

$$z = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \dots + \beta_k X_k$$

Where,

$P(Y)$ = Probability of predicting dependent variable (bicycle commuting),

z = Linear function of independent variables,

β_0 = Regression constant,

$\beta_{1,2,\dots,k}$ = Regression coefficients,

$X_{1,2,\dots,k}$ = Independent variables (socioeconomic/demographic factors, household characteristics, built environmental factors, attitudinal factors)

The dependent variable is a dummy variable indicating whether a person

commuted by a bicycle or not. For the independent variables, I developed four models, starting with the basic model with only socioeconomic and demographic variables, and incrementally adding household characteristics, built environment factors, and attitudinal factors. More detail specification of the variables used in the models is described in the results section.

To provide a brief summary of the models, Model 1 and 2 include socioeconomic, demographic, and household variables, commonly found in general social science literature. Model 3 builds on Model 2 by adding the built environment factors. The built environmental factors include three variables: commute distance, urban type, and geographic region. Commute distance is a one-way distance (miles) from home to work. Urban type was derived from the census classification code for describing common urban type (Table 1). Geographic region also followed the census code for regional classification. Census regions are groupings of states and the District of Columbia that subdivide the United States for the census data (U.S. Census Bureau, 2011).

<Table 1> Census definition of urban size/type

Urban type	Definition
Urban	<ul style="list-style-type: none"> • Urban areas have highest population density scores based on density centiles • 94% of block groups designated Urban have a density centile score between 75 and 99 • Downtown areas of major cities and surrounding neighborhoods are usually classified as urban
Suburban	<ul style="list-style-type: none"> • Suburban areas are not population centers of their surrounding communities • 99% of block groups designated Suburban have a density centile score between 40 and 90 • Areas surrounding urban areas are usually classified as suburban
Second City	<ul style="list-style-type: none"> • Second Cities are population centers of their surrounding communities • 96% of block groups designated Second City have a density centile score between 40 and 90 • Satellite cities surrounding major metropolitan areas are frequently classified as Second Cities

Town/ Rural	<ul style="list-style-type: none"> • Town/Rural areas include exurbs, farming communities, and various rural areas • 100% of block groups designated Rural have a density centile between 0 and 20 • 98% of block groups designated Town have a density centile between 20 and 40 • Exurban towns have slightly denser populations than rural areas
----------------	---

Source: Claritas, 2004

Model 4 includes several attitudinal factors derived from the extended survey questionnaires asking respondent's views on transportation-related issues. Of the six questions concerning the respondent's attitudes, there were no bicycle related questions (Table 2). However, I made an assumption that questions related to alternative transportation, such as transit or walking condition would be good proxies for assessing people's concern for bicycling condition. Under this assumption, two questions (b & c) were indirectly related with bicycling, and three other questions were also broadly related (a, d, f). In the final model, each of the answers was coded as a dummy variable, and entered into the regression equation.

〈Table 2〉 Attitudinal question regarding the respondent's views on transportation

Of the following issues, please tell me which one is the most important to you. Would you say...
A. Highway congestion
B. Access to or availability of public transit
C. Lack of walkways or sidewalks
D. The price of travel including things like transit fees, tolls and the cost of gasoline
E. Aggressive or distracted drivers
F. Safety concerns, like worrying about being in a traffic accident?

Source: 2009 National Household Travel Survey

V. Results

Table 3 is summary statistics comparing the difference between bicycle commuters and overall commuters. Independent samples t-test was carried out to determine the significance of this difference. Bicycle commuters were significantly different from typical commuters across almost all dimensions. Bicyclists tend to be younger, and have higher income and education. Median household income of bicycle commuters is \$49,434 compared to \$48,211 for typical commuters, and 31% of bicycle commuters have a graduate degree compared to only 15% for typical commuters. Most bicycle commuters are white, healthy, and have driver's license. Fewer bicyclists own homes and cars compared to average commuters. Bicycle commuters travel significantly less than average commuters, and their built environment is evenly distributed across different urban types.

In terms of geographic distribution, bicyclists are mainly concentrated in the West and South, which was not expected in the initial hypothesis. This is partly because the geographic coverage of West and South region was arbitrarily defined by the Census (U.S. Census Bureau, 2011). Attitudinal factors show that bicycle commuters are less concerned with highway congestion and travel cost, but more concerned about lack of public transit and sidewalk, and aggressive drivers. Based on this descriptive result, it appears that bicyclists are more concerned about public transit, walking environment, and aggressive driving, all of which can be used as reasonable proxies for estimating bicyclists' attitudes.

<Table 3-1> Summary statistics of all commuters vs. bicycle commuters:
NHTS 2009

Variables	All Commuters (N = 147,252)		Bike Commuters (N= 656)		Sig.
	Mean	(S.D.)	Mean	(S.D.)	
<i>Socioeconomic/demographic</i>					
Median HH income (\$)	48,211	(25,905)	49,434	(27,167)	***
Education					
< high school (%)	8		7		***
High school (%)	28		17		***
College (%)	49		45		***

Graduate school (%)	15	31	***
Age	49 (22)	42 (14)	***
Gender			
Male (%)	46	75	***
Female (%)	54	25	***
Race			
White (%)	86	87	
Black (%)	6	4	*
Asian (%)	2	2	
Hispanic (%)	3	4	
Driver's license (%)	81	86	***
Healthy to travel (%)	77	98	

〈Table 3-2〉 Summary statistics of all commuters vs. bicycle commuters:
NHTS 2009

Variables	All Commuters (N = 147,252)	Bike Commuters (N= 656)	Sig.
	Mean (S.D.)	Mean (S.D.)	
<i>Household characteristics</i>			
Household size	2.9	3	*
Number of cars	2.3	1.9	***
Home ownership (%)	89	74	***
Have a child (%)	41	47	
<i>The built environment factors</i>			
Commute distance (miles)	14 (23)	3.5 (3.8)	***
Urban size (census)			
Urban (%)	11	25	***
Second city (%)	17	27	***
Suburb (%)	24	23	
Town/rural (%)	48	25	***
Census region			
Northeast (%)	14	17	
West (%)	21	44	***
South (%)	54	30	***
Midwest (%)	11	9	
<i>Attitudinal factors</i>			
Highway congestion (%)	17	9	***
Public transit (%)	7	16	***
Sidewalk (%)	3	9	***
Travel cost (%)	36	25	***
Bad drivers (%)	18	24	**
Safety concern (%)	19	17	

After the initial descriptive analysis, four logistic regression models were developed. The dependent variable was a dummy, indicating whether an individual will bicycle for commuting. Independent variables were incrementally added to the model to examine their contribution to the outcome based on the hypothesized relationship. Initial regression diagnostics suggest no serious issue of multicollinearity, except that there might be a correlation between household size and presence of child (Pearson's correlation: -0.687). To avoid this problem household size was dropped from the analysis.

Table 4 shows the results of the four logistic regression models. Model 1 and 2 show the effects of socioeconomic and personal characteristics on bicycle commuting. There is no radical difference between Model 1 and 2, but only Model 1 shows that median household income has a significant impact on bicycle commuting. However, the effect size is very small. Every additional \$1,000 household income only decreases the odds of bicycling by 0.3%, everything else being equal. As the model adds more variables, the effect of household income quickly diminishes. Model 1 and 2 generally agree that having a graduate degree, being male and healthy, all increase the likelihood of commuting by bicycle. Being older, black, and having a driver's license also decreases the likelihood of bicycling. Being black and having a driver's license reduce the odds of bicycling by more than half while having a good health more than doubles the odds of bicycling, everything else being equal.

Taking into account the household characteristics, Model 2 shows, holding other things equal, every additional car in the household almost halves the odds of bicycling, and the similar negative effect is observed when someone owns a home and raises children. It should be noted that these household characteristics reduce the effects of graduate degree, black ethnicity, and driver's license. Intuitive, it makes sense that additional child in the household decreases the odds of bicycling. Each child adds a chauffeuring duty, adding more vehicle trips by parents in the household. However, as more variables are added in the model, household characteristics become insignificant, indicating that other variables are better predictors of

bicycling.

Model 3 adds the built environmental factors, which is one of the central hypotheses of this paper. As expected, every additional mile of commute distance reduces the odds of bicycling by almost 20%, else being equal. Compared to rural residents, urban and second city residents are almost 50% more likely to commute by bicycle. Also, compared to people in the Mid-west, people in the West and the Northeast are more likely to bicycle (e.g. more than quadruple the odds of bicycling if she lives in the West). Contrary to the overwhelming number of bicyclists found in the South (Table 4), living in the South does not make any significant difference as opposed to living in the mid-west. When the built environmental factors are added, effects of almost all variables decrease, except for the gender effect. Taking into account the built environment factors in model 3, the effect of being male increases by almost 50% (1.09 to 1.24), suggesting that the gender effect on bicycle use might be underestimated if the built environment factors are not controlled for.

Model 4 shows the final model that includes the attitudinal factors. Interestingly, four out of five attitudinal factors are significant in the model, reporting relatively large effect sizes. Being concerned with lack of sidewalk more than quadruples the odds of bicycling, controlling for other variables in the model. Being concerned with lack of transit service, bad drivers, and safety almost doubles the likelihood of bicycling, else being equal. Note that attitudinal variables further increase the effect of gender on bicycling (1.24 to 1.32) while reducing the effects of other variables. Inclusion of attitudinal factors reduces the effects of urban types, making them almost insignificant in Model 4.

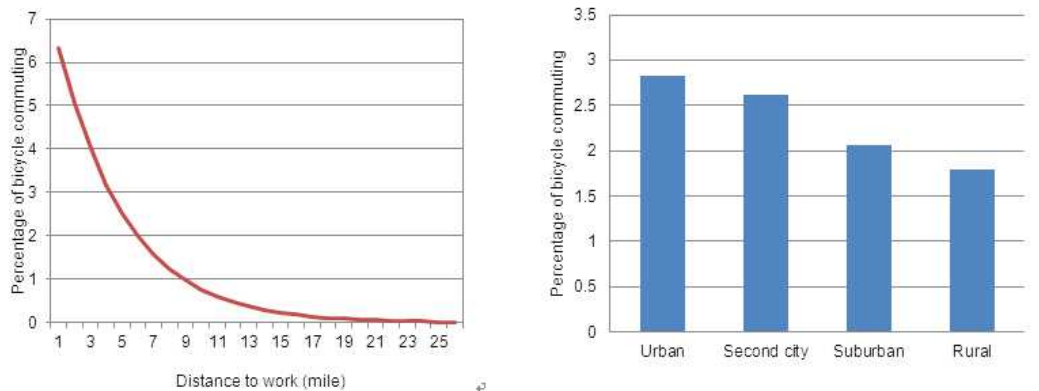
<Table 4> Estimates (log-odds and odds) from selected logistic regression models of likelihood of commuting by bicycle (=1, 0 otherwise): NTHS 2009 (N = 656)

Independent Variables	Models							
	1		2		3		4	
	β	exp(β)	β	exp(β)	β	exp(β)	β	exp(β)
Socioeconomic characteristics								
Median HH income (\$)	-1E-05 ***	1.00	-9E-07	1.00	2E-06	1.00	5E-07	1.00
Education (no HS reference)								
High school diploma	-0.32	0.73	-0.26	0.77	-0.22	0.80	-0.18	0.83
College degree	0.14	1.15	0.07	1.08	0.08	1.09	0.21	1.24
Graduate degree	1.05 ***	2.87	0.77 **	2.16	0.67 ***	1.96	0.70 *	2.02
Personal characteristics								
Age (year)	-0.03 ***	0.97	-0.03 ***	0.97	-0.03 ***	0.97	-0.03 ***	0.97
Male (female reference)	1.09 ***	2.96	1.09 ***	2.98	1.24 ***	3.47	1.32 ***	3.76
Race (white reference)								
Black	-0.81 **	0.44	-1.05 ***	0.35	-0.79 ***	0.45	-0.85 *	0.43
Asian	-0.47	0.63	-0.64	0.53	-0.91 **	0.40	-1.01 *	0.36
Hispanic	-0.28	0.76	-0.43	0.65	-0.66 *	0.51	-0.51	0.60
Multiple/other	0.64	1.90	0.39	1.48	-0.10	0.90	0.62	1.85
Driver's license	-2.35 ***	0.10	-1.62 ***	0.20	-1.20 ***	0.30	-1.06 ***	0.35
Good health	0.92 **	2.50	0.92 **	2.50	0.84 *	2.32	1.04 *	2.82
Household characteristics								
# cars per household			-0.66 ***	0.52	-0.53 ***	0.59	-0.54 ***	0.58
Own a home			-0.47 ***	0.62	-0.08	0.92	-0.04	0.96
Have a child			-0.50 **	0.61	-0.40 **	0.67	-0.33	0.72
Built environment factors								
Commute distance (mile)					-0.24 ***	0.79	-0.22 ***	0.80
Urban type (rural reference)								
Urban					0.47 ***	1.60	0.44 *	1.56
Second city					0.39 **	1.48	0.32	1.37
Suburban					0.15	1.16	0.13	1.14
Census region (mid-west ref)								
Northeast					0.50 *	1.64	0.43	1.53
West					1.21 ***	3.35	1.19 ***	3.28
South					0.18	1.20	0.15	1.16
Attitudinal factors (congestion ref)								
Transit issue							0.92 ***	2.52
Sidewalk issue							1.22 ***	3.39
Cost concern							0.16	1.18
Bad driver							0.65 **	1.91
Safety concern							0.53 *	1.70
Constant	-2.90 ***	0.06	-2.17 ***	0.11	-2.60 ***	0.07	-3.41 ***	0.03
Chi-square	442		618		1176		983	
df	12		16		23		28	
BIC	-302		-431		-908		-657	

Overall, Model 3 is the best model because it has the best model fit (indicated by smaller Bayesian Information Criterion and large chi-square value) with less parameters. However, Model 4 offers some important insights in understanding the role of attitudes on bicycling. Though the attitudinal variables did not improve the overall model fit, their contribution to the model outcome is significantly large, especially with regards to the attitudes toward sidewalk and transit. To further investigate this effect, I included several interaction terms between the attitudinal factors and the different urban types and geographic regions. I also tested the presence of interaction effects between gender and attitudes. No interaction terms were found significant in any combinations, and no single interaction contributed to the overall model fit. This finding may lend moderate support to hypotheses regarding attitudes and self-selection, suggesting that some aspect of attitudinal factors may have an independent effect on bicycle commuting. However, the relationship between broad attitudinal factors and bicycle commuting is tenuous at best, and the differences may be attributable to other unmeasured covariates.

VI. Discussion and Implication

The results of the models estimated here indicate that urban residents are more likely to travel by bicycle than suburban or rural counterparts, and the likelihood of bicycling quickly drops as commuting distance increases. As shown in the predicted percentage of bicycle commuting (Figure 2a), the threshold distance is between 15 to 20 miles. Promoting bicycle commuting beyond that threshold is likely to fail, because of escalating physical challenge associated with longer bicycle commute. Figure 2b also shows that lower urban density reduces the likelihood of bicycling to work for typical male cyclists. In suburban and rural settings, it is possible that major destinations (i.e. work, shopping malls, post office, etc.) are spatially distributed across larger areas than in urban setting, making bicycle commuting a challenging task.

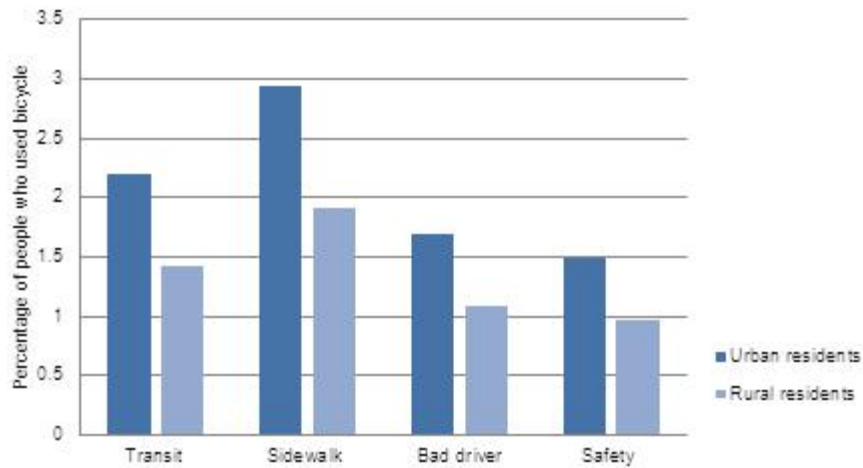


⟨Figure 2⟩ Predicted percentage of bicycle commuting by distance to work and by urban types

In terms of the regional differences, living in the West region significantly increases the likelihood of bicycling. This regional influence carries on even after controlling for other variables including socio-demographic and attitudinal factors. However, the effects of urban type diminishes when the regional factors are controlled, indicating that some of the effects from urban density can be attributable to broader regional difference in bicycling levels. Evidently, most bicycle-friendly cities are concentrated in the West region (e.g. Portland, San Francisco, Seattle, and Boulder). Therefore, diminishing effect of urban density indicates that some parts of the country may have better bicycle facilities and street network configuration more conducive to bicycling. Still, the residual “density effect” represents a yet unexplained phenomenon, around which further hypotheses can be built (Transportation Research Board, 2005).

Finally, the model results provide some support for the hypothesis that unexplored attitudinal factors may explain some of the differences in bicycling behavior. Figure 3 shows that while the attitudinal factors are more pronounced among urban residents, the proportion of their effects remain relatively similar across different urban types. This explains why no interaction terms were significant in the model, suggesting that bicycle commuters share the same attitudes towards their neighborhood environment regardless of the built environment. This also suggests that the expected moderating role of attitudes still remains uncertain, and further research is necessary to uncover underlying mechanism that can

explain the role of attitudes on bicycling behavior (Cao et al., 2009).



〈Figure 3〉 Predicted percentage of bicycle commuting by attitudinal factors stratified by urban/rural living

Despite some of the limited findings with the interaction terms, the general findings of this paper offer some important implications for future bicycle policy and planning. Currently, many existing bicycle programs focus on improving physical conditions of bicycling, by increasing urban density and building more bicycle infrastructure. While these efforts may benefit overall population, findings of this study suggest that certain population group may be more impacted than others. One of the most important factors that influence the likelihood of using bicycle was gender. Male population was significantly more likely to use bicycle than female population, regardless of the built environment conditions. The interaction between gender and safety concern was not significant in this study; however, other literature suggests that safety concern is one of the most important detriments to bicycling for women (Emond, Tang, & Handy, 2009). Given this difference in gender gap and attitudinal factors, more efforts should be dedicated to help female population help overcome their fears in riding a bicycle to work and school. Effective strategies may include improving safety conditions of the current bicycle facilities and providing more bicycle safety training programs to potential female riders. While the NHTS dataset is limited in answering some of the more challenging question, this research

suggests that soft policy may indeed help promote more bicycling. For a policy implication, it would be desirable to combine both soft and hard policy as much as possible in order to get the most desirable outcomes in promotion of bicycle commuting.

<References>

- Giuliano, G. (1991). Is jobs-housing balance a transportation issue?. *Transportation Research Record*, 1305: 305-312.
- Bagley, M. N., & Mokhtarian, P. L. (2002). The impact of residential neighborhood type on travel behavior: A structural equations modeling approach. *The Annals of Regional Science*, 36(2): 279-297.
- Blanco, H., Alberti, M., Forsyth, A., Krizek, K. J., Rodríguez, D. A., Talen, E., & Ellis, C. (2009). Hot, congested, crowded and diverse: Emerging research agendas in planning. *Progress in Planning*, 71(4): 153-205.
- Cao, X. (Jason), Mokhtarian, P. L., & Handy, S. L. (2009). Examining the Impacts of Residential Self-selection on Travel Behaviour: A Focus on Empirical Findings. *Transport Reviews*, 29: 359-395.
- Claritas. (2004). PRIZM NE: Methodology Summary. Retrieved December 3, 2011, from http://www.tetrad.com/pub/prices/PRIZMNE_Methodology.pdf
- Emond, C. R., Tang, W., & Handy, S. L. (2009). Explaining Gender Difference in Bicycling Behavior. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2125(1): 16-25.
- Handy, S. L., & Xing, Y. (2011). Factors Correlated with Bicycle Commuting: A Study in Six Small U.S. Cities. *International Journal of Sustainable Transportation*, 5(2): 91-110.
- Krizek, K. J. (2003). Relocation and Changes in Urban Travel: Does Neighborhood-Scale Urban Form Matter?. *Journal of the American Planning Association*, 69(3): 265-281.
- Northrop, K. (2011). Bicycle Commuting Trends in the US. University of Oregon. Retrieved from <http://www.webikeeugene.org/2011/03/07/bicycle-commuter-trends-in-the-us-graphic-representation/>
- Plaut, P. (2005). Non-motorized commuting in the US. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 10(5): 347-356.

- Smart, M. (2010). US immigrants and bicycling: Two-wheeled in Autopia. *Transport Policy*, 17(3): 153-159.
- Transportation Research Board. (2005). *Does the built environment influence physical activity? examining the evidence*. Washington, D.C.: Transportation Research Board National Research.
- U.S. Census Bureau. (2011). Geographic Terms and Concepts - Census Divisions and Census Regions. Retrieved December 7, 2011, from http://www.census.gov/geo/www/2010census/gtc/gtc_census_divreg.html
- Van Dyck, D., Deforche, B., Cardon, G., & De Bourdeaudhuij, I. (2009). Neighbourhood walkability and its particular importance for adults with a preference for passive transport. *Health & place*, 15(2): 496-504.
- Wachs, M., Taylor, B., Levine, N., & Ong, P. (1993). The Changing Commute: A Case-study of the Jobs - Housing Relationship over Time. *Urban Studies*, 30(10): 1711-1729.

접수일(2014년 8월 16일)

수정일자(2014년 9월 12일)

게재확정일(2014년 9월 29일)

지방교육재정의 주요쟁점과 향후 정책방안*

Analyzing Current Issues on Local Education Finance in Korea: Future Policy Directions

최영출 (충북대학교 행정학과 교수 - 주 저자)
김민희 (대구대학교 교육대학원 교수 - 교신저자)

Abstract

Young-Chool Choi / Min-Hee Kim

This study aims to identify the critical issues on local education finance confronting both central government and local education authorities in Korea, and to put forward practical policy ideas to tackle them. In doing so, this study primarily employs documentary research method, using government reports, official statistics, and research reports etc. Taking into account that the financial resources for education and other policy areas have been not sufficient in recent times, in particular, policy directions for resource allocation need to be re-designed both now and in the future. The paper concludes that in order to address financial problems associated with educational function, some practical and effective measures should be taken as soon as possible. One of them is that free meals provision system for school children, based on election pledges, needs to be re-examined from zero-based point of view. Another thing to be noted is that current local education governance being operated in Korea is a system which is completely different from those of other advanced countries in that the administrative structure for education is separated from that for other local government functions, such as welfare, environment, and waste disposal, resulting in inefficiency of resource utilization. In this respect, the local education governance needs to be re-structured.

주제어: 교육재정, 지방교육, 교육행정, 국가재정

Keywords: education finance, local education, educational administration, national finance

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (KRF-2009-413-B00031)

I. 서론

지방교육재정 위기가 가시화되고 있다. 2013년 서울시교육청에서 시의회에 제출한 2013년도 예산안 편성안에서 교육환경개선비용이 미반영된 것이 드러나면서 교육청의 예산 부족 사태가 나타나고(조선일보, 2012.11.5), 누리과정 지원사업 확대에 따라 서울시교육청의 교육비특별회계 중 학교운영비가 삭감되며(연합뉴스, 2014.8.3), 시·도교육감협의회의 2014년도 누리과정 예산 전액 편성 불가 발표(2014. 10. 7 국회기자회견) 등의 언론보도가 늘어나면서 교육 수요에 비해 지방교육재정¹⁾이 턱없이 부족하다는 인식이 확산되고 있다.

그러나 기획재정부를 비롯한 경제계, 정부 당국에서는 학생수가 감소하는데 교육재정 수요가 줄어들지 않고 오히려 지방교육재정은 늘어나고 있다는 점에 대해 여전히 의문을 제기하면서, 지방교육재정 확보에 대해 매우 소극적으로 대응하고 있다(기획재정부, 2013; 안중석, 2014). 교육재정 수요가 줄지 않는 이유는 현재 지방교육재정교부금 중 보통교부금 교부비율이 내국세의 20.27%로 칸막이가 되어 있기 때문에 교육당국은 계속 수요를 만들어 내고 있고, 지방교육재정 자체도 비효율적으로 운영되고 있다는 것이다(기획재정부, 2013; 송기창, 2014). 지방교육재정이 지금까지 어느 정도 증가해 온 것은 사실이지만, 총규모로만 보면 정부총예산 증가율에도 미치지 못하는 증가율을 나타내고 있다. 나아가 현재 우리나라 지방교육재정규모는 OECD 국가평균과 비교했을 때 민간부문 지출이 매우 크기 때문에 정부지출은 오히려 적은 경향을 보이고 있다. 또한 교수학습과 같은 교육핵심서비스 투자비용은 줄고 있고(김민희, 2014), 지방교육재정의 규모는 확대되지 않는데 반해 무상급식, 누리과정, 교육복지사업, 지방채 및 BTL 상환 등 사업수요 지출은 지속적으로 늘어나고 있다. 따라서 학생수가 감소한다고 해서 지방교육재정도 함께 축소되어야 한다는 단선적 논의는 투자 증대요인은 고려하지 않은 것으로, 현재 교육적 상황에서 지방교육재정을 축소하려는 논의는 제고될 필요가 있다(김병주, 2014; 송기창, 2014; 2013). 단위학교로 배분되는 재정까지 고려해 본다면 이월금 및 반납액 과다 등 비효율적인 요소들이 없지 않으나, 이는 목적사업비 등이 늘어나면서 나타난 현상이라고 보아야 한다.

따라서 현재 지방교육재정의 위기는, 운영의 비효율성 측면보다는 교육복지사업의 지방이양, 교육감 선거공약으로 대두된 교육복지사업 증가, 학교비정규직 확대, 누리과정을 포함한 대통령 공약사업 이행 등 구조적인 문제의 영향이 훨씬 크다는 점을 인식할 필요가 있다. 교육이 개인과 국가의 발전 및 성장에 미치는 영향을 고려해 볼 때, 교육적 목적

1) 지방교육재정이란, 지방자치단체가 (초·중등)교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함)을 설치·경영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 하는 재원을 의미한다(지방교육재정교부금법 제1조).

을 달성하기 위한 주요한 수단이 되는 지방교육재정의 발전방안에 대해서는 지속적으로 논의되어야 한다. 전체 국가 재정이 어려운 상황에서는 지방교육재정운영의 효율성 향상을 위한 노력이 더욱 필요하다고 할 수 있다. 이에 따라 본 연구는 지금까지 드러난 지방교육재정의 현황과 실태, 쟁점 등을 분석한 후 발전방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경 : 지방교육재정 운용 관련 쟁점

1974년, 지방교육재정교부금법이 제정된 이후, 정부에서는 지방교육재정의 확보, 배분 및 지출, 평가에 이르는 전 재정운용 과정을 체계적으로 관리해 왔다. 특히 GNP 5% 확보로 대표되는 교육재정 확보, 합리적이고 공정한 배분을 위한 보통교부금 기준재정수요액 기준 개정, 학교회계 제정을 통한 단위학교의 자율적 재정운영 실현, 그리고 지방교육재정분석 등 체계적 재정운용 평가 등의 다양한 측면에서 노력을 기울여 왔다. 지금까지 이러한 노력이 진행되는 동안 교육재정의 안정적 확보 및 공평한 배분 등과 관련된 논의가 주를 이루었다면, 최근에는 지방교육재정의 감소 위기에 대응하는 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 여기서는 최근에 이루어진 지방교육재정 운용 관련 논의를 종합하여, 주요 쟁점사항을 학생수 감소와 지방교육재정 규모 축소 논의, 지방교육재정 운용 과정에 정치적 변수 개입, 지방재정과의 통합논의로 구분하고 주요 내용을 제시한다.

1. 학생수 감소와 지방교육재정 규모 축소

저출산 현상에 따른 학령인구의 지속적인 감소는 지방교육재정 규모에도 큰 영향을 미치고 있다. 지방교육재정 운용과 관련하여, 학생수가 감소하면 지방교육재정규모도 함께 축소되어야 하는지에 대한 경제계와 교육계의 입장은 가장 큰 쟁점이 되는 사항 중 하나이다. ‘2011~2015년 국가재정운용계획’에서는, 지방교육재정교부금은 2011년 35.3조원에서 2015년 49.4조원으로 매년 8%씩 늘어날 것으로 전망하였다(기획재정부, 2011). 그러나 이렇게 지방교육재정이 늘어나는 점이, 저출산에 따른 학령인구의 감소 추세가 본격화되고 있는 상황에서 오히려 학교교육에 대한 과잉투자로 이어질 가능성이 높아진다는 비판을 불러오기도 하였다(김병주 외, 2011). 예컨대, 최근 10년간 학생수는 9% 감소한 반면, 지방교육재정은 2배 이상 증가하는 현상에 대해, 현재 내국세 총액의 20.27%인 지방교육재정교부금의 교부율 축소가 필요하다는 점을 경제계에서는 꾸준히 제기하고 있다. 나아가 최근 대학의 ‘반값 등록금’ 재원 마련과 맞물려 현재 유·초·중등교육에 투자되는 지방교육재정의 일부를 상대적으로 취약한 고등교육과 평생교육 부문

으로 돌려 재정운용의 효율성을 제고해야 한다는 주장도 제기되고 있다(김병주 외, 2011).

그런데 2014~2018년 국가재정운용계획에서는, 어려운 재정여건 하에서 재정건전성을 유지하면서도 재정의 경기대응 역할을 충실히 해야 한다는 점, 강력한 재정개혁이 필요하다는 점 등이 국가적 차원에서 요구된다는 점을 더욱 강조하고 있다(기획재정부, 2013). 특히, 지출 구조조정 및 비과세·감면 축소 등을 통한 재정지출 효율성 제고, 지방공기업 등 공공부문의 부채관리를 통한 잠재적 재정건전성 위협요인에 대한 대응이 필요하다는 점을 구체적인 방안으로 들고 있다.

2011~2015년 국가재정운용계획에서 제기된 교육부분 재정 운용 중 지방교육재정교부금 축소 논의의 방향은, 2014~2018년 국가재정운용계획에서도 그대로 이어지고 있다. 즉 지방교육재정 세입은 내국세 수입과 연계되어 지속적인 증가 추세이나 학생 수 감소 등으로 지출 소요는 감축 추세로서 상당한 괴리가 있다는 점이 강조되었다(기획재정부, 2013). 특히 2020년에는 고교졸업자수가 감소하면서 '20년에는 대학입학정원(56만명)이 고교졸업자수(46만명)를 10만명이나 초과하는 등 대학교육에 있어 '쓰나미급 충격'이 발생할 것으로 예상하였고, 이는 대학진학률(71%)을 고려할 경우 '20년에 대학입학정원 중 약 23만명이 미충원될 것으로 예상되는 등, 학생수 감소에 대비한 전략이 필요하다는 것이다. 따라서 이러한 문제에 대응하여, 기획재정부 등의 경제계 일각에서는 지방교육재정 수입과 지출의 괴리를 축소하기 위해 학생 수 변화 및 소득 변화를 감안하여 일정기간마다 면밀한 성과분석이 필요하며, 이와 더불어 지방교육 재정지출을 효율화하기 위한 제도개선이 필요하다고 보고 있다. 즉 지방교육재정교부금 교부 시 기준재정수요를 면밀히 검토하여 실제 수요를 정확하게 반영해야 할 뿐 아니라, 시·도교육청별 집행 결과를 검토하여 차년도 시도교육청별 지방교육재정교부금 교부시 반영하도록 개선하는 등의 방안을 제시하였다(기획재정부, 2013; 이영, 2013; 안종석, 2014).

그러나 학생수 감소에 따라 지방교육재정도 함께 축소되어야 한다는 경제논리는 일면 타당한 측면이 있어 보이지만, 현재의 교육여건과 상황을 그대로 둔다는 것을 전제로 할 경우에만 성립이 가능한 것이다(김병주 외, 2011). 우리나라의 교육재정 규모는 여전히 선진국에 비해 적고, 초·중등교육에 대해서는 지방교육재정의 투자를 통해 교육격차를 해소하며, 교육기회의 형평성을 보장하며, 공교육 내실화를 도모해야 하는 과제가 여전히 남아 있기 때문이다. 늘어나는 교육수요를 감당하기에도 현재 지방교육재정규모는 매우 열악한 형편인데, 학생수 감소라는 논리로 지방교육재정 규모를 축소해야 한다는 논의는 아직은 시기상조라는 것이다. 이러한 주장의 구체적인 내용은 다음과 같은 점으로 요약할 수 있다(김병주 외, 2011; 송기창, 2013; 송기창, 2014; 김민희, 2014).

먼저, 지방교육재정의 구조적 측면에서 보면, 경제계의 주장에 상당한 모순이 있음을

발견할 수 있다. 즉 지방교육재정의 재원 중 지방교육재정의 상당 부분이 내국세 및 지방세의 일정률을 기준으로 한 재원으로 구성되어 있어 안정성이 보장된다고는 하나 한계가 있다. 즉, 국가로부터의 지방교육재정교부금과 지방자치단체로부터의 법정전입금 등은 경제성장에 따라 규모가 지속적으로 증가하고 있으나, 비율로 전입되는 교부금의 특성상 경기변동의 영향을 받기 때문이다. 또한 최근 10년간 명목금액은 2.16배 증가하였으나, 물가인상을 고려한 실질금액은 1.67배 증가하는데 그치고 있기 때문에 이러한 지방교육재정 재원 구조상 안정성의 한계로 인해 새로운 교육정책의 시행에 따른 추가적인 교육재원의 수요에 적절한 대응을 어렵게 되는 문제는 여전히 남아 있다.

둘째, 우리나라는 의무교육단계에서부터 학교의 기본적 교육활동과 정규수업 이후 교육활동에서 과도하게 학부모에게 부담을 지우고 있으며, 중·고등학교의 경우 학부모에게 학교운영지원비를 부담하도록 하고 있다. 이외에도 학부모들은 학교에서 이루어지는 방과후학교와 EBS 수능강의와 관련한 교육비의 부담이 크며, 학부모의 과중한 부담은 초·중등교육단계에서 학부모가 부담하는 공교육비의 비율이 OECD 국가에 비해 3배 이상 높다는 점에서도 나타나고 있다.

셋째, 지방채 발행 및 BTL 사업 추진을 통해 발생된 채무는 지방교육재정의 건전성을 크게 저해하고 있다. 시·도교육청이 2011년 이후 부담해야 할 채무 규모는 총 13조 3,329억원에 이르고 있는데, 이는 2013년 이후 교육예산을 압박하는 주요한 요인으로 부상하고 있는 실정이다.

넷째, 교사 1인당 학생수 및 학급당 학생수가 과다하고, 교사의 연간 수업주수와 수업일수, 법정근무시간 등이 많아 교육여건이 열악한 형편이다. 이는 교육에 필요한 교원의 충원이 제대로 이루어지고 있지 않고 있으며 학생수 감소에도 불구하고 여전히 과밀학급이 존재하고 있기 때문이다. 대도시나 신도시 등의 지역에서 인구유입에 따른 학교신설 및 학급증설 수요가 증가하는 것은 학생수 감소에 따른 지방교육재정을 축소하는 것이 어렵다는 점을 보여준다. 이러한 상황에서 교과교실제, 수석교사제, 진로진학상담교사 등 학교교육의 질 제고를 위한 교육정책에 따라 추가적인 증원 수요가 발생하고 있을 뿐 아니라, 이외에도 보건·영양·사서·전문상담교사 등 비교과교사의 배치율 등도 매우 저조한 상황이다.

다섯째, 앞서 제시한 가시적 교육수요 뿐 아니라, 특수교육, 영재교육, 다문화교육, 통일대비 교육 등 투자사각지대에 있는 잠재적 교육수요가 항상 대기 중이다. 각각의 영역은 현재로서는 일반적인 학교교육과정에 가리워져 있고 투입되는 예산 규모가 크지 않기 때문에 문제시되지 않고 있지만, 헌법에 보장된 바와 같이, 능력에 따라 균등한 교육기회를 가지기 위해 더 많은 투자가 이루어져야 할 영역이다.

여섯째, 교수학습과정 등 교육핵심서비스 투자는 2012년도 기준 약 88.1%로 OECD

국가 평균인 93.6%보다 매우 낮은 수준을 보이고 있다. 무상급식이나 통학, 기숙사 등 부가서비스 투자는 높은 반면, 핵심서비스 투자는 낮아지고 매년 낮아지고 있어 이에 대한 면밀한 분석이 필요하다(김민희 외, 2014; 공은배 외, 2012).

일곱째, 무상급식확대, 누리과정 확대, 초등돌봄교실 확대, 학교비정규직 확대, 학교폭력 등 2010년 주민직선제로 교육감을 선출하면서 교육감 공약사항 이행 및 대통령 국정과제 수행 등이 지방교육재정의 경직성을 유발하는 주요한 요인으로 등장하고 있으며, 새로운 교육수요가 계속 창출되고 있다. 특히 무상급식과 누리과정 확대는 지방교육재정 건전성을 해치며 다른 교육적 투자 영역까지 잠식하면서 시도교육청의 예산 편성 어려움을 가중시키고 있는 실정이다.

2. 지방교육재정 운용과정의 정치적 변수 개입

지방교육재정의 운용 과정에서 보면, 대통령, 국회의원, 지방자치단체장 및 의원, 교육감 등 주민직선으로 선정 투표가 이루어지는 선거는 당선을 위한 정치적 행위가 수반되기 마련이다. 공약으로 대별되는 이러한 정치적 행위는 당선 이후 더욱 강력한 정책집행으로 이어지게 되고, 재정적 부담을 요구하게 된다. 지방교육재정 역시 정치적 변수가 개입되면서 재정운영의 안정성과 효율성을 낮추고 있다. 중앙정부에서 국정과제 등을 시행하는데 따른 목적사업비가 지속적으로 증가하고 있으며, 2010년부터 시행된 교육감 직선제에서 무상급식과 같이 시·도교육감들이 경쟁적으로 제시한 교육복지 관련 선거공약은 이를 이행하는데 따르는 지방교육재정 부담을 더욱 가중시키고 있다. 이러한 점은 교육복지를 둘러싼 쟁점이 지방교육재정 운용에도 계속 개입할 수 있는 여지가 크다는 점을 시사한다. 나아가 언론이 매년 주요한 선거의제로 교육복지를 택하면서 여론을 형성하고 정책집행에 영향을 미치는 보다 복잡한 과정이 나타나게 될 것이다. 교육감과 시·도지사간의 성향 일치 정도 역시 지방교육 운영에 영향을 미치고 있다(최영출, 2011; 장지현, 2013; 임연기, 2013)

교육복지가 지방교육재정 운용에 미치는 부분은 최근의 주요 선거 쟁점으로 부상한 무상급식, 반값 등록금 등이라고 할 수 있다. 교육복지가 선거 쟁점화 되는 과정을 보면, 학계의 논의 내용과 수준과는 별개로 정치권에서 선거의제로 제기되고, 정부 정책으로 채택·집행되고 있는 실정이다(임연기, 2013). 교육복지의 확대가 선거 쟁점으로 부각되는 것은 바람직한 정치 현상이 아니라는 견해도 있지만 선거 때마다 주요 쟁점으로 등장한 것이 현실이고 여야 불문하고 유권자를 의식하여 한결같이 '복지'를 이 시대 최고의 선으로 규정하고 있는 경향이 있기 때문에 앞으로 지속적으로 반복되는 지방선거, 총선, 대선을 통해 정치권에서의 교육복지 확산에 대한 관심은 더욱 커지고, 더욱 강한 교육복지 의제가 제기될

수 있다. 이는 엄청난 재정적 지원을 수반하기 때문에 지방교육재정에 미치는 영향은 가늠하기 어려울 정도로 커질 수 있을 것이다. 주민들의 지지에 의해 당선된 교육감들은 이후 중앙정부와의 관계에서 동등한 권한을 행사하게 된다. 일례로, 최근 시·도교육감협의회에서는 누리과정 확대에 따른 예산압박이 높아지면서, 누리과정 예산 편성 자체를 거부하는 성명서를 발표하였다(시·도교육감협의회, 2014). 2015년도에 2조1,000억원에 달하는 누리과정 예산을 편성할 수 없을 정도로 교육재정이 심각한 처지에 놓여 있고, 시도교육감협의회에서는 보육료를 책임질 법적인 책임도 없다는 주장을 하였다.

그러나 우명숙(2010)이 지적한 바와 같이, 선거가 지방교육재정운용에 부정적 영향을 미치는 것은 아니다. 1991년 주민직선에 의한 지방자치가 실시된 이후 초기선거의 문제점에도 불구하고 선거제도가 기본적으로 주민의 의견을 반영하는 점은 매우 중요하기 때문이다. 다른 어떤 분야보다도 교육에 대한 관심이 높은 우리나라에서, 지방선거에서 나타난 교육에 대한 이슈는 더욱 중요하게 나타날 것이며, 이는 결과적으로 교육재정에도 긍정적인 요소로 작용할 가능성이 높다고 할 것이다. 우명숙(2010)의 연구에서는 2008년에 학생1인당 교육지원금이 가장 높았던 제주특별자치도와 강원도의 선거공약과 교육지원금을 분석하였다. 분석결과, 제주도와 강원도에서는 선거공약의 내용이 잘 이행되고 있었으며, 특히 제주의 경우 지원의 내용이 과거자치단체의 주지원영역인 시설환경 뿐 아니라 영어교육, 자율학교, 방과후프로그램, 교육복지, 특수교육 등 학교교육의 본질적인 내용에 대한 지원이 늘어난 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 우명숙은 지방자치단체장들의 교육분야 공약이 제시된 경우, 이에 대한 평가를 수행하여 공표함으로써 유권자들의 선택을 위한 기초자료를 제공할 필요가 있다는 점을 제언하였다. 공약의 내용이 지역에 우선적으로 필요한 정책인지, 실행가능한 정책인지에 대한 정보를 제공한다면 선거과정에서 나타나는 교육분야 정책은 당선이후 더 효과적으로 수행될 수 있을 것이며, 이는 곧 교육분야에 대한 투자에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이기 때문이다.

3. 지방자치와 지방교육자치의 통합 : 지방재정과 지방교육재정의 통합

지방교육재정의 안정적 확보 및 운영과 관련한 논의에서 빠지지 않고 등장하는 것이 지방자치와의 통합론이다. 시·도교육비특별회계의 세입 및 세출관련 의사결정이 이루어지는 구조 상, 지방자치단체와 지방교육자치단체 간의 관계가 매우 밀접하게 이루어지기 때문이다. 오세훈 서울시장의 퇴임까지 불러 온 갈등 상황을 보면, 교육감과 시·도지사간의 성향일치 문제가 지방교육재정 운영에 영향을 미치는 주요 변수임을 알 수 있다(최영출, 2013; 장지현, 2014). 지방자치단체가 교육에 대해 지원하는 일반회계 전입금, 비법정 전입금 및 교육경비보조금 등의 규모가 점차 커지고 있는 상황에서 지방자치단체의 교육

에 대한 영향력은 상대적으로 낮다는 비판(김민희, 2012)은 지방자치와 지방교육자치간의 통합, 지방재정과 지방교육재정의 통합 논의와도 밀접한 관련이 있다.

지방자치단체와 지방교육자치단체 간의 재정적 연계·협력은 주로 지방자치단체의 법정 전입금 및 비법정전입금, 교육경비보조금 지원을 중심으로 이루어져 왔다(이선호 외, 2013; 이선호 외, 2012; 김민희, 2013; 2011a; 2011b; 송기창, 2010). 이러한 연구에서 제안한 지방자치단체의 교육비 지원에 대한 개선방안들은 지방재정과 지방교육재정의 통합을 염두에 둔 것이라고 보기는 어렵다. 즉 시·도지사협의회와 시·도교육감협의회 회의의 재정 협력 및 연계 강화, 지방교육세에 대한 탄력세율 적용, 법정전입금 적기 전입 및 비율확대, 교육경비보조 조례 개정 등 세입의 자율성과 지방자치단체의 책무성 강화 등을 제안한 것이라고 할 수 있다.

권영주(2011)는 지방자치역량의 관점에서 일반자치와 교육자치간의 협력적 관계를 설정하였다. 특히 교육감과 교육위원(의원)의 구성을 어떻게 할 것인지를 고찰하기 위해 다양한 대안을 검토하면서 일반자치의 주도권을 인정하는 교육감 임명제가 다른 대안보다 갈등을 최소화하고 지방자치 역량을 강화시키는데 도움이 될 것으로 제안하였다. 교육감 선출에 대한 대안을 모색한 송기창(2009), 최영철 외(2011), 김혜숙 외(2011) 등의 연구 등에서는 교육감 직선제 뿐만 아니라, 이전과 같은 러닝메이트제, 제한적 주민직선제, 임명제 등 다양한 대안을 제시하고 있다. 이러한 흐름 하에서 보면, 교육감 직선제를 개선하는 것은 일반자치와 교육자치간의 통합을 이루기 위한 기본 조건이 되고 있다.

임성일·손희준(2011)의 경우에는 현행 지방교육재정의 문제점을 해결하기 위한 관점에서 지방재정과 지방교육재정 간의 관계를 재정립하기 위한 연구를 수행하였다. 이 연구에서는 현행 지방교육재정은 의존재정에 절대적으로 의존하고 있어서 재정의 자주성이 낮고, 변화하는 지출수요에 탄력적으로 대응하지 못하는 문제를 안고 있다. 이러한 상황 속에서 특히 일반지방재정과 지방교육재정의 교부금제도는 제도적 연계성이 거의 없이 운영되고 있고, 지방재정과 지방교육재정간의 수평적 재정관계 또한 체계적이고 유연하게 설정되어 있지 못하다는 점을 가장 큰 문제로 보고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해, 중·단기적으로는 교육자치단체의 재정 자주성을 높이면서 지방재정과 지방교육재정간의 정책연계를 최대한 강화할 수 있는 방안을 모색하고, 장기적으로는 양 부문을 통합하는 방안을 제시하였으며, 중·단기 접근방안으로는 첫째, 지방교육자치단체가 지방세 부과권을 확보하는 것이고, 둘째, 지방교부세와 지방교육재정교부금의 연계성을 크게 강화하며, 셋째, 지방재정과 지방교육재정간의 정책 및 자금 활용 연계성을 강화하는 방안을 제안하였다(임성일·손희준, 2011).

한유경·안종석(2009)은 국가와 교육자치단체 양자간 파트너십을 기반으로 꼭 필요한 경우에만 지방자치단체의 재정출연을 일방적으로 강요하는 방식의 관계를 탈피하여 국가·

지방자치단체·교육자치단체 삼자간 새로운 관계를 형성할 필요가 있다는 점을 강조하였다. 즉, 국가는 전국적으로 통일된 최소한의 교육서비스 공급에 필요한 의무적인 지출을 담당하고 그 이상을 넘어서는 부문, 특히 지역별로 차별화된 교육정책 또는 지역별로 선택한 교육정책에 대해서는 지자체와 교육자치단체가 파트너십을 형성하여 지자체가 재원을 마련하고 교육단체가 정책을 수립·집행하는 방향으로 관계를 전환해야 한다는 것이다.

4. 연구문제 및 연구방법

본 연구에서는 지방교육재정 운용을 둘러싼 4가지 주요 쟁점을 구체적인 자료를 통해 확인하고, 향후 발전방안을 제시하기 위해 다음과 같은 4가지 연구문제를 설정하였다. 이러한 연구문제를 해결하기 위해 지방교육재정 현황 자료에 대한 분석을 실시하였는데, 최근 개최된 포럼 및 학술대회 자료 등을 주로 활용하였다.

- 가. 지방교육재정 운영 현황은 어떠한가?
- 나. 지방교육재정 분야별 실태는 어떠한가?
- 다. 지방교육재정의 향후 전망은 어떠한가?
- 라. 지방교육재정 운용 개선방안은 무엇인가?

Ⅲ. 지방교육재정 현황 및 실태

1. 지방교육재정 규모 개요

1977년~2013년도까지의 지방교육재정 규모를 연도별로 분석하면 아래 <표 1>과 같다. 현재 지방교육재정은 국고부담 및 지방부담으로 구분되는데, 국고부담 항목에 대해서는 다소간의 변화가 있었다. 지방교육양여금은 1991~2005년도, 교육환경개선지원금은 1998~2002년도까지 한시적으로 운영된 재원이다. 지방교육재정부담 주체별로 보면, 국고부담 중 내국세 20.27% 비율로 확보되는 교부금 재원이 가장 크고, 자체수입 및 전입금으로 구성된 지방부담 규모 또한 매년 높아지고 있는 추세이다. 2010년 이후 지방부담 규모는 12조 정도로 전체 지방교육재정 51조4천억원 중 23.8%를 차지하고 있다.

〈표 1〉 지방교육재정 규모 변화

(단위 : 억원)

연도	합 계	국 고 부 담					지 방 부 담		
		계	교부금	지방 교육 양여금	교육환 경개선 지원금	보조금	계	자체 수입	전입금
1977	4,562	3,666	3,619	-	-	46	895	779	116
1978	6,262	4,773	4,680	-	-	92	1,489	1,340	148
1979	8,229	6,534	6,436	-	-	98	1,694	1,490	204
1980	10,741	8,452	8,336	-	-	116	2,288	2,032	256
1981	14,322	11,143	11,026	-	-	116	3,179	2,897	281
1982	19,814	14,744	14,654	-	-	89	5,070	4,747	323
1983	22,420	16,293	16,290	-	-	2	6,127	5,643	484
1984	23,665	17,132	17,095	-	-	36	6,532	6,078	453
1985	26,448	19,493	19,486	-	-	7	6,954	6,404	549
1986	29,560	22,150	22,125	-	-	25	7,409	6,770	639
1987	32,267	24,452	24,424	-	-	28	7,814	7,099	715
1988	37,059	28,399	28,359	-	-	40	8,659	7,796	863
1989	43,203	31,466	31,369	-	-	97	11,736	8,618	3,118
1990	50,234	37,970	37,927	-	-	43	12,263	8,911	3,352
1991	66,605	54,876	40,466	14,382	-	28	11,728	7,866	3,861
1992	79,779	67,878	50,016	17,703	-	158	11,900	7,695	4,204
1993	93,455	78,114	54,341	23,773	-	-	15,340	11,140	4,200
1994	106,751	88,610	62,852	25,661	-	96	18,141	11,886	6,254
1995	122,514	102,693	72,089	29,869	-	734	19,820	12,983	6,836
1996	153,020	126,985	84,800	41,136	-	1,048	26,035	15,417	10,618
1997	180,484	153,437	99,608	52,717	-	1,111	27,047	16,051	10,996
1998	181,220	154,163	90,240	55,186	7,000	1,736	27,057	15,123	11,934
1999	156,582	130,359	76,617	46,179	6,935	627	26,222	15,660	10,562
2000	193,180	145,137	85,714	51,618	7,000	805	48,043	36,911	11,131
2001	222,025	157,287	119,778	36,244	0	1,265	64,737	19,019	45,718
2002	234,161	166,209	127,622	37,184	0	1,402	67,952	19,412	48,539
2003	258,541	186,702	144,531	41,082	-	1,089	71,838	19,082	52,755
2004	290,578	212,521	168,683	42,386	-	1,452	78,056	17,027	61,028
2005	306,370	215,684	174,953	39,772	-	958	90,685	30,092	60,592
2006	311,484	234,454	232,859	-	-	1,595	77,029	18,189	58,839
2007	336,240	254,968	251,230	-	-	3,737	81,271	18,013	63,257
2008	378,524	289,644	289,571	-	-	73	88,879	18,004	70,875
2009	400,030	306,018	305,993	-	-	25	94,011	19,728	74,283
2010	410,953	291,401	291,315	-	-	86	119,551	43,678	75,873
2011	439,214	333,785	333,435	-	-	349	105,429	26,273	79,155
2012	477,034	367,133	367,015	-	-	118	109,900	26,065	83,834
2013	514,496	391,899	391,727	0	0	172	122,596	35,967	86,628

* 자료 : 한국교육개발원(2013). 교육통계연보.

지속적으로 증가하던 지방교육재정교부금의 확보에 문제가 생긴 것은 2013년도 부터

라고 할 수 있다. 세수부족에 따라 기획재정부는 지방교육재정교부금 예산액보다 1조원을 미배정하였는데, 1조원 중 7,500억원은 2014년으로 이월하여 집행하고, 나머지는 불용처리하였다(송기창, 2014; 임병인, 2014). 내국세 및 교육세 결산액 결손이 예상되면서 2015년도의 예산은 더 줄어들 것으로 전망되고 있다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 지방교육재정교부금 증감추이(2008~2015)

구분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년(안)
교부금 (조원)	33.2	30.6	32.4	36.1	39.2	40.8	40.9	39.5
전년도 대비 증가율(%)	23.4	△8.0	6.1	10.2	8.6	4.1	0.2	△3.3

* 자료 : KEDI 지방교육재정연구센터, 지방교육재정분석보고서(2010, 2012, 2014); 교육부 보도자료(2014.9.18.)

* 출처 : 송기창(2014). 6에서 재인용.

우리나라의 지방교육재정 규모를 GDP 및 OECD 국가별 자료와 비교하여 제시해 보면 아래 〈표 3〉, 〈표 4〉와 같다. 2014년도 GDP 대비 정부예산 규모는 '80년에 14.8%에 비해 10% 포인트 이상 증가한 25.2%였지만, 지방교육재정은 1% 수준의 증가로 그치고 있으며, 정부예산에 대비하면 오히려 4.1%가 감소하였다. 즉 정부예산은 늘었지만 지방교육재정은 거의 늘지 않았다는 것이다(김병주, 2014). GDP 대비 교육단계별 공교육비 구성을 보면, 우리나라는 전체 교육단계에서 정부부담 보다는 민간부담 비율이 높고, 특히 고등교육단계에서는 OECD 평균에 비해 약 4배 이상 높은 부담률을 보이고 있다.

〈표 3〉 GDP 및 정부예산 대비 지방교육재정 변동 현황

(단위 : 조원, %)

연도	GDP	정부예산		지방교육재정		
		예산	GDP대비	예산	GDP대비	정부예산대비
'80년	39.1	5.8	14.8%	1.1	2.7%	19.0%
'90년	191.4	22.7	11.9%	5.0	2.6%	22.0%
'00년	635.2	118.9	18.7%	19.3	3.0%	16.2%
'10년	1,265.3	220.0	16.8%	41.1	3.2%	18.7%
'11년	1,332.7	264.1	19.8%	43.9	3.3%	16.6%
'12년	1,377.5	282.7	20.5%	47.7	3.5%	16.9%
'13년	1,428.3	303.8	21.3%	51.4	3.6%	16.9%
'14년	1,412.6	355.8	25.2%	52.9	3.7%	14.9%

* 자료: GDP(한국은행), 정부예산 및 교육비특별회계(교육통계)

* 출처 : 김병주(2014). 34. 재인용

〈표 4〉 GDP 대비 교육단계별 공교육비 구성(2000~2010)

(단위: %)

구 분		전체 교육단계			초·중등교육단계			고등교육단계		
		정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계
2000 (2003)	한 국	4.3	2.8	7.1	3.3	0.7	4.6	0.6	1.9	2.6
	OECD평균	4.8	0.6	5.5	3.4	0.3	3.6	1.0	0.3	1.3
2006 (2009)	한 국	4.5	2.9	7.3	3.4	0.9	4.3	0.6	1.9	2.5
	OECD평균	4.9	0.8	5.8	3.4	0.3	3.8	1.0	0.5	1.5
2007 (2010)	한 국	4.2	2.8	7.0	3.1	0.8	4.0	0.6	1.9	2.4
	OECD평균	4.8	0.9	5.7	3.3	0.3	3.6	1.0	0.5	1.5
2008 (2011)	한 국	4.7	2.8	7.6	3.4	0.8	4.2	0.6	1.9	2.6
	OECD평균	5.0	0.9	5.9	3.5	0.3	3.7	1.0	0.5	1.5
2009 (2012)	한 국	4.9	3.1	8.0	3.6	1.1	4.7	0.7	1.9	2.6
	OECD평균	5.4	0.9	6.3	3.7	0.3	4.0	1.1	0.5	1.6
2010 (2013)	한 국	4.8	2.8	7.6	3.4	0.9	4.2	0.7	1.9	2.6
	OECD평균	5.4	0.9	6.3	3.7	0.3	4.0	1.1	0.5	1.7

* 주: 1) GDP대비 공교육비(계)={(정부부담금액+민간부담금액)/GDP}×100
 · 정부부담={(정부에서 교육기관에 직접 지출한 총액+학생·가계에 대한 장학금 보조(수업료 지원)+정부에서 민간에 지원한 이전금)/GDP}×100
 · 민간부담={(민간이 교육기관에 직접 부담하는 금액(등록금 등)+종교단체 및 기타 비영리 조직(학교법인 등)이 교육기관에 직접 부담하는 금액(학교법인 등)/GDP}×100
 2) '전체 교육단계'에는 '초·중등 및 고등교육단계'와 '교육행정기관의 교육비'가 포함됨.
 3) 구분된 연도는 '회계연도'이며, 괄호 안의 연도는 자료 '발표연도'임.
 * 자료: OECD, Education at a Glance: OECD Indicators, 해당년도.

OECD 주요 국가들과 비교해 보면, 학생1인당 공교육비는 OECD 국가 평균대비 초등교육 2011년 84.1%, 중등교육 88.4%로 낮은 수준이다.

〈표 5〉 초·중등학교 학생당 교육비 OECD 국가와의 비교

(미국달러의 구매력지수(PPP) 환산액 기준)

연도	한국						OECD 평균			
	초등교육		중등교육				초등교육	중등교육		
	금액	OECD 대비	전체		전기	후기		전체	전기	후기
1995			2,135	60.2			2,332			
2000	3,155	72.0	4,069	68.3	3,655	4,440	4,381	5,957	5,575	6,063
2005	4,691	75.0	6,645	85.1	5,661	7,765	6,252	7,804	7,437	8,366
2010	6,601	82.8	8,060	89.4	6,652	9,477	7,974	9,014	8,893	9,322
2011	6,976	84.1	8,199	88.4	6,674	9,698	8,296	9,280	9,377	9,506

* 자료 : OECD(각년도). Education at a Glance

* 출처 : 김병주(2014). 34. 재인용.

지방교육재정 여건에 영향을 미치는 핵심적 교육지표인 교원1인당 학생수 및 학급당 학생수는 OECD 국가평균에 비해 매우 높게 나타나고 있다. 2012년 한국의 교원 1인당 학생수는 초등학교 18.0명, 중학교 18.0명, 고등학교 15.0명으로 OECD 국가 평균인 15.0명, 14.0명, 14.0명에 비해 열악하다. 학급당 학생수에 있어서도 우리나라는 초등학교 25.0명, 중학교 33.0명으로 OECD 국가 평균인 21.0명, 24.0명에 비해 많다. 특히 중학교는 OECD 국가 평균과의 격차가 더 큰 것으로 나타났다. 이는 향후 교육여건 개선 및 교육의 질적 향상을 위해 필요한 재정수요가 많다는 점을 의미하는 것이라고 할 수 있다.

〈표 6〉 학생수·학교수·학급수·교원수 변동 현황

구 분	교원 1인당 학생 수(명)			학급당 학생 수(명)	
	초	중	고	초	중
한 국	19.6	18.8	15.8	26.3	34.0
OECD	15.4	13.3	13.9	21.2	23.3

* 자료 : OECD 교육지표 2014(Education At a Glance)

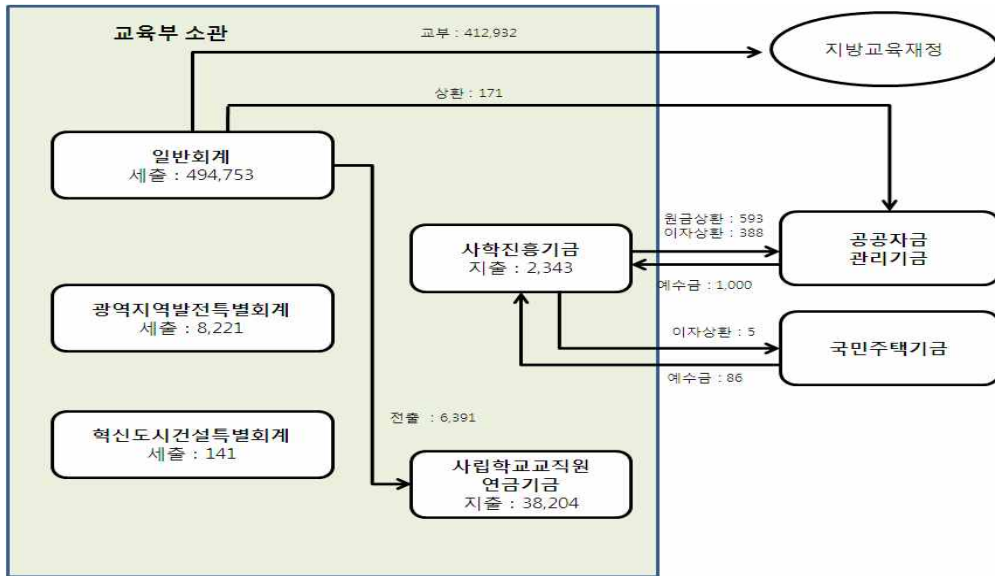
* 주: OECD 통계는 공민학교, 각종학교 포함, 특수학급 제외, 교육통계는 특수학급 포함

* 출처 : 김병주(2014). 36. 재인용

2. 지방교육재정 운용 현황²⁾

지방교육재정교부금은 지방자치단체 교육비특별회계로 편성되는데, 교육비특별회계는 국가지원금(지방교육재정교부금 및 국고보조금), 지방자치단체일반회계전입금, 자체수입을 합한 재원으로 구성된다. 2014년 교육부 소관의 세입예산안 및 세출 예산안은 [그림 1]에 제시된 바와 같이 일반회계, 2개의 특별회계(혁신도시특별회계, 광역지역발전특별회계) 및 2개의 기금(사학진흥기금, 사립학교교직원연금기금)으로 구성되어 있다(교육부, 2014).

2) 이 부분은 송기창(2014), 김병주(2014)의 내용을 요약, 정리함.



* 주: 총예산(총지출 기준) : 54조 3,661억원, (단위: 억원)

* 자료: 교육부(2014).

* 출처 : 김병주(2014). 재인용.

〈그림 1〉 2014년 교육부 재정흐름도

2014년 현재 교육부 예산(기금포함)은 전년도 본예산 기준보다 6,599억원(1.2%)이 증액된 54조 3,661억원으로 편성되었다. 이 중 일반회계는 전년 보다 5,438억원(1.1%)이 증액된 49조 4,753억원이며, 2개의 특별회계는 전년보다 936억원 증액된 8,362억원(12.6%)으로 편성되었다(〈표 7〉 참조). 일반회계 49조4,753억원은 지방의 유아 및 초·중등교육부문에 지원하는 지방교육재정교부금으로, 그 규모는 41조2,932억 원이며 교육부 소관 예산 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 지방교육재정교부금은 지방 자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·운영함에 필요한 재원을 '지방교육재정교부금법' 제3조에 따라 지방자치단체에 교부하게 된다. 2014년도 지방교육재정교부금 41조 2,932억원은 2013년 41조 619억원 대비 0.6% 증가하였는데, 이는 2013년 303.8조 원에서 355.8조원(2014년)으로 52조원이 증액된 정부 총예산 증가율의 17.1%에도 크게 못 미치는 규모이며, 교육부 총예산 증가율 1.2%에 비해서도 절반에 해당하는 것이다. 즉 교육부 일반회계에서 지방교육재정교부금이 차지하는 비중이 83.4%라는 점을 고려하면 지방교육재정교부금의 증가율은 상대적으로 매우 적다고 할 수 있다.

〈표 7〉 2014년도 교육부 세출예산안 및 기금지출계획안 현황
(단위 : 억원, %)

구 분	2013예산(계획)		2014예산 (계획)안(B)	증감 (B-A)	(B-A)/A
	본예산 (당초)(A)	추경 (수정)			
합 계(총계 기준)	610,441	611,642	618,987	8,546	1.4
합 계(총지출 기준)	537,063	538,264	543,661	6,599	1.2
예산	496,740	497,942	503,114	6,374	1.3
일반회계	489,314	490,140	494,753	5,438	1.1
혁신도시건설특별회계	170	170	141	△29	△17.2
광역지역발전특별회계	7,256	7,632	8,221	965	13.3
기금	40,322	40,322	40,547	225	0.6
사립학교교직원연금기금	37,887	37,887	38,204	317	0.8
사학진흥기금	2,436	2,436	2,343	△92	△3.8

* 출처 : 김병주(2014). 28. 재인용. 교육부(2014).

2014년 교육비특별회계 세출 예산액은 52조 9,028억원으로 2013년의 51조 4,496억원 대비 2.8% 증가에 그치고 있다(〈표 8〉 참조). 2013년에 대비하여 정책사업별 세출 예산 구조 변화를 살펴보면, 교육복지지원 정책사업 세출예산이 전년대비 31.1%(4조 1,164억원→5조 3,951억원) 증가한 반면, 교수학습활동지원 세출예산은 전년대비 11.3%(3,014억원) 감소하였을 뿐 아니라 예비비의 경우도 전년대비 74.6% 감소하였다. 사실상 교육비특별회계 세입이 증가가 미미한 상황에서 누리과정을 주축으로 하는 교육복지지원사업 예산 증가로 세출 구조조정이 한계상황에 다다르고 있음을 잘 보여준다. 교육복지지원 정책사업 세출 예산의 경우에도 농어촌학교교육여건개선과 누리과정지원을 제외하고는 전년대비 세출 예산액이 감소하였다. 특히 누리과정지원 세출 예산액이 3조 2,658억원으로 전년대비 72.3%(1조 3,700억원) 증가하여 세출 구조조정의 주요 원인이었음을 짐작할 수 있다.

〈표 8〉 2013년과 2014년의 교육비특별회계 세출 예산 비교
(단위: 억원, %)

부문·정책사업·단위사업		2014년(A)		2013년(B)		증감(A-B)	
			구성비		구성비		비율
합계		529,028	100.0	514,496	100.0	14,532	2.8
유아및 초중등 교육	인적자원운용	280,077	52.9	277,395	53.9	2,682	1.0
	교수-학습활동지원	23,544	4.5	26,558	5.2	△3,014	△11.3
	교육복지지원	53,951	10.2	41,164	8.0	12,787	31.1
	학비지원	3,488	0.7	3,756	0.7	△268	△7.1
	방과후등고등교육지원	5,775	1.1	6,084	1.2	△309	△5.1
	급식지원	6,350	1.2	6,630	1.3	△280	△4.2
	정보화지원	585	0.1	675	0.1	△90	△13.3
	농어촌학교교육여건개선	931	0.2	641	0.1	289	45.1
	교육복지우선지원	1,324	0.3	1,542	0.3	△218	△14.1
	누리과정지원	32,658	6.2	18,958	3.7	13,700	72.3
	교과서지원	2,840	0.5	2,879	0.6	△39	△1.3
	보건/급식/체육활동	14,463	2.7	14,158	2.8	305	2.2
	학교재정지원관리	98,746	18.7	95,602	18.6	3,144	3.3
	학교교육여건개선시설	37,060	7.0	34,604	6.7	2,456	7.1
평생직 업교육	평생교육	1,186	0.2	1,192	0.2	△6	△0.5
	직업교육	67	0.0	74	0.0	△7	△9.2
교육 일반	교육행정일반	5,444	1.0	3,970	0.8	1,474	37.1
	기관운영관리	3,820	0.7	4,042	0.8	△222	△5.5
	지방채상환및리스료	9,108	1.7	9,598	1.9	△491	△5.1
	예비비및기타	1,562	0.3	6,138	1.2	△4,577	△74.6

* 자료 : 김병주(2014). 30. 재인용. 교육부(2014).

교육비특별회계 세출예산의 변동을 파악하기 위해서는 만 5세 누리과정이 시작된 2012년, 만 3,4세 누리과정이 추가된 2013년을 전후로 정책사업별 지방교육재정의 지출구조 변화를 파악하는 과정이 요구된다. 2011년~2014년 까지의 교육비특별회계 세출예산을 비교하면 〈표 9〉와 같다. 연도별 세출예산 증감현황을 보면, 누리과정을 중심으로 하는 교육복지 예산만 크게 늘었을 뿐 다른 분야는 대부분 감소하고 있음을 알 수 있다. 특히 교수-학습 지원비나 학교교육 여건 개선 및 시설비 등의 경우에는 구성비 뿐만 아니라 지출액 자체가 큰 폭으로 감소하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 9〉 2011년~2014년의 교육비특별회계 정책사업별 세출 예산 비교
(단위: 억원, %)

구 분		2014		2013		2012		2011	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
합계	금액	529,028	100.0	514,496	100.0	504,400	100.0	468,880	100
	증감(전년대비)	14,532	0.0	10,096	0.0	35,520	0.0		
인적자원 운 용	금액	280,077	52.9	277,395	53.9	260,852	51.7	245,650	52.4
	증감(전년대비)	2,682	△1.0	16,543	2.2	15,202	△0.7		
교수-학습활 동 지원	금액	23,544	4.5	26,558	5.2	44,426	8.8	39,730	8.5
	증감(전년대비)	△3,014	△0.7	△17,868	△3.6	4,696	0.3		
교육복지 지 원	금액	53,951	10.2	41,164	8.0	29,397	5.8	20,610	4.4
	증감(전년대비)	12,787	2.2	11,767	2.2	8,787	1.4		
누리과정	금액	32,658	6.2	18,958	3.7	9,891	2.0		
	증감(전년대비)	13,700	2.5	9,067	1.7	9,891	2.0		
보건/급식/체 육활동	금액	14,463	2.7	14,158	2.8	12,113	2.4	10,022	2.1
	증감(전년대비)	305	△0.1	2,045	0.4	2,091	0.3		
학교재정지원 관리	금액	98,746	18.7	95,602	18.6	94,560	18.8	82,534	17.6
	증감(전년대비)	3,144	0.1	1,042	△0.2	12,026	1.2		
학교교육여건 개선시설	금액	37,060	7.0	34,604	6.7	41,829	8.3	42,430	9.1
	증감(전년대비)	2,456	0.3	△7,225	△1.6	△601	△0.8		
평생교육	금액	1,186	0.2	1,192	0.2	1,356	0.3	1,237	0.3
	증감(전년대비)	△6	0.0	△164	△0.1	119	0.0		
직업교육	금액	67	0.0	74	0.0	533	0.1	426	0.1
	증감(전년대비)	△7	0.0	△459	△0.1	107	0.0		
교육행정 일 반	금액	5,444	1.0	3,970	0.8	4,644	0.9	3,820	0.8
	증감(전년대비)	1,474	0.2	△674	△0.1	824	0.1		
기관운영관리	금액	3,820	0.7	4,042	0.8	5,528	1.1	4,371	0.9
	증감(전년대비)	△222	△0.1	△1,486	△0.3	1,157	0.2		
지방채상환 및 리스료	금액	9,108	1.7	9,598	1.9	9,041	1.8	16,571	3.5
	증감(전년대비)	△490	△0.2	557	0.1	△7,530	△1.7		
예비비 및 기 타	금액	1,562	0.3	6,138	1.2	61	0.0	739	0.2
	증감(전년대비)	△4,576	△0.9	6,077	1.2	△678	△0.2		

* 자료 : 김병주(2014). 31. 재인용

〈표 10〉은 시·도교육청별로 교육비특별회계 정책사업별 변동추이를 제시하였다. 분석 자료에 의하면, 각 교육청별로 교육복지 정책사업비의 증가추세가 매우 가파르다는 것을 알 수 있다. 2008년 2.7%에 불과하던 교육복지비가 2013년에는 9.4%까지 증가했다. 보건/급식/체육활동 정책사업에 들어 있는 급식관리비와 학교재정지원관리 중 학교운영비 속에 포함된 각종 목적사업성 경비에도 교육복지 관련 사업비가 일부 포함되어 있음을 감안하면 교육복지비 규모는 이보다 더 크다고 볼 수 있다. 지방채 상환 및 리스료의 증

가추세도 확인할 수 있다. 이는 지방교육채와 함께 BTL 상황이 지방교육재정에 큰 부담 요인이 되고 있음을 보여준다.

반면, 교수·학습활동지원 정책사업비의 감소추세가 나타나는 점에 주목할 필요가 있다. 2013년 년에 2012년보다 1조원 이상 교수학습지원 정책사업비가 감소한 것은 교육복지비 증가에 따라 교수학습활동지원비를 축소할 수밖에 없었음을 보여준다. 학교교육여건 개선시설 정책사업의 경우에도 완만하게 줄어들고 있는 추세를 나타내고 있다.

〈표 10〉 시·도교육청별 정책사업별 구성비 변동 추이(2011-2013회계연도)
(단위 : %)

구분	인적 자원 운용	교수- 학습 활동 지원	교육 복지 지원	보건 급식 체육 활동	학교 재정 지원 관리	학교 교육 여건 개선 시설	평생 교육	직업 교육	교육 행정 일반	기관 운영 관리	지방채 상환및 리스료	예비비 및기타	
전국	2013	51.18	6.44	9.41	3.22	18.34	7.54	0.24	0.03	0.80	0.99	1.78	0.01
	2012	51.72	8.24	6.40	2.40	18.75	8.29	0.27	0.11	0.92	1.10	1.79	0.01
	2011	52.47	7.93	4.96	2.14	17.63	9.06	0.26	0.09	0.82	0.93	3.54	0.16
서울	2013	49.35	5.42	10.13	5.58	20.15	5.86	0.23	0.06	0.68	0.62	1.92	0.00
	2012	50.50	6.29	7.36	4.13	20.72	7.26	0.23	0.04	0.94	0.72	1.81	0.00
	2011	51.23	6.10	5.91	2.93	19.78	7.61	0.25	0.03	0.60	0.74	4.82	0.00
부산	2013	50.88	6.68	10.72	1.94	18.89	7.65	0.44	0.00	0.58	1.04	1.16	0.01
	2012	51.38	9.91	7.24	0.63	18.69	8.62	0.53	0.02	0.44	1.38	1.13	0.03
	2011	51.28	9.75	5.75	0.51	17.54	12.40	0.52	0.03	0.32	0.68	1.21	0.00
대구	2013	48.39	6.38	11.80	1.45	22.84	4.98	0.31	0.01	0.59	1.78	1.43	0.02
	2012	46.62	9.74	9.04	1.67	21.46	7.64	0.34	0.24	0.89	0.97	1.39	0.00
	2011	47.96	11.51	6.50	1.76	20.38	8.59	0.33	0.13	0.63	0.74	1.45	0.02
인천	2013	57.82	6.38	9.75	2.36	15.76	4.38	0.46	0.00	0.57	0.56	1.97	0.00
	2012	57.09	8.45	6.57	1.41	17.04	5.20	0.50	0.01	0.64	1.07	2.02	0.00
	2011	52.51	7.64	4.36	1.13	14.79	10.38	0.43	0.01	1.10	0.55	4.46	2.64
광주	2013	46.33	6.62	9.47	0.30	24.99	8.51	0.16	0.01	0.71	1.56	1.32	0.00
	2012	44.27	9.27	7.51	0.49	26.65	8.18	0.17	0.01	0.84	1.16	1.44	0.00
	2011	41.89	8.21	5.08	0.47	23.29	12.20	0.25	0.01	0.63	2.40	5.57	0.00
대전	2013	51.47	7.85	9.35	0.45	19.79	8.07	0.19	0.03	0.53	0.79	1.47	0.01
	2012	49.45	9.73	5.92	0.91	19.00	11.44	0.17	0.01	0.67	1.22	1.48	0.00
	2011	51.14	8.04	4.55	1.10	18.51	13.49	0.14	0.01	0.62	0.82	1.59	0.00
울산	2013	51.90	6.76	8.10	0.90	16.28	11.81	0.16	0.01	0.94	1.15	1.98	0.00
	2012	53.53	7.29	5.48	1.44	16.64	11.35	0.21	0.16	0.86	0.78	2.27	0.00
	2011	57.64	8.60	3.87	1.35	15.53	7.47	0.17	0.11	0.87	0.73	3.67	0.00
세종	2013	25.40	9.34	6.65	2.13	4.48	46.88	0.26	0.00	1.96	0.45	2.45	0.00

	2012	49.57	12.40	8.37	3.02	6.33	6.93	0.40	0.13	4.21	7.88	0.76	0.00
	2011												
경기	2013	55.40	4.27	9.88	4.77	13.03	8.17	0.11	0.01	0.54	0.50	3.33	0.00
	2012	56.26	5.65	6.33	3.40	14.13	9.54	0.14	0.00	0.67	0.57	3.32	0.00
	2011	55.94	5.40	4.82	2.67	14.11	7.98	0.13	0.00	0.63	0.55	7.77	0.00
강원	2013	53.21	9.34	6.97	6.62	12.43	8.53	0.28	0.07	1.04	0.79	0.66	0.07
	2012	55.75	9.29	4.57	3.73	12.42	10.65	0.29	0.51	0.90	1.09	0.71	0.08
	2011	56.44	8.79	3.12	3.74	11.90	12.00	0.28	0.66	0.94	1.13	0.77	0.22
충북	2013	49.15	8.95	12.65	1.34	14.78	9.03	0.25	0.04	1.18	1.53	1.03	0.06
	2012	52.21	10.76	10.25	1.34	13.92	6.94	0.20	0.04	1.28	1.83	1.18	0.05
	2011	53.43	10.13	8.60	1.79	13.91	8.01	0.17	0.02	1.43	1.22	1.29	0.00
충남	2013	52.73	8.09	7.73	0.92	20.16	6.05	0.26	0.13	1.02	1.71	1.13	0.08
	2012	50.73	10.02	4.10	0.85	19.40	8.04	0.34	0.68	1.91	2.66	1.20	0.08
	2011	53.25	10.02	3.52	0.90	18.90	8.19	0.34	0.43	1.56	1.22	1.67	0.00
전북	2013	48.17	7.63	9.09	2.35	22.94	6.12	0.25	0.00	1.49	0.85	1.09	0.01
	2012	47.43	10.37	6.83	1.52	23.22	7.50	0.30	0.03	0.78	0.85	1.16	0.00
	2011	48.29	9.49	5.10	1.67	23.76	8.61	0.27	0.02	0.73	0.81	1.25	0.00
전남	2013	49.70	8.29	5.77	6.03	17.16	8.98	0.36	0.01	1.22	1.80	0.67	0.01
	2012	49.46	10.11	3.62	4.79	17.52	10.56	0.40	0.23	0.96	1.63	0.73	0.00
	2011	52.77	9.28	3.23	4.04	17.93	9.02	0.39	0.15	0.94	1.43	0.81	0.01
경북	2013	46.66	6.61	9.62	1.00	25.41	6.70	0.19	0.05	0.88	1.80	1.07	0.00
	2012	48.04	10.06	5.23	1.09	25.25	6.12	0.23	0.11	1.07	1.67	1.14	0.00
	2011	48.84	10.01	4.32	0.99	23.18	8.72	0.23	0.19	0.80	1.62	1.09	0.00
경남	2013	51.08	6.39	8.00	1.61	23.10	6.28	0.27	0.00	0.84	0.76	1.67	0.00
	2012	51.20	8.41	5.51	1.63	22.75	6.54	0.27	0.01	1.29	0.66	1.73	0.00
	2011	56.09	7.10	4.35	3.20	17.53	7.30	0.28	0.02	1.19	1.04	1.90	0.01
제주	2013	49.80	8.96	10.44	0.88	16.21	10.64	0.37	0.01	0.91	1.15	0.62	0.01
	2012	50.95	7.54	7.45	1.03	17.95	10.96	0.29	0.02	1.08	1.88	0.85	0.00
	2011	49.59	10.11	6.34	1.09	12.24	15.66	0.28	0.01	1.59	1.31	1.78	0.01

* 출처: 이선희(2014). 58-59 재인용.

그런데, 지방교육재정 세입변화를 재원별·연도별 추이로 보면(〈표 11〉 참조), 교부금이 주를 이루는 중앙정부 이전수입이 2009~2010년에 감소되었고, 2013년은 현저히 줄어들고 있다. 지방세가 주를 이루는 지방정부 이전수입 역시 증가하기 어려운 추세이며, 이 중에서도 중앙정부 이전수입과 지방채 발행에 상보적 관계가 있다는 점이 특징적이다. 즉 교부금이 줄어들면 지방채를 발행하는 임시적 대응을 하고 있으며, 이후에는 이미 발행한 지방채 원리금 상환에 따른 세입감소가 나타남에도 불구하고 안정적 재원 확보에는 큰 관심을 기울이지 않았음을 알 수 있다.

〈표 11〉 지방교육재정 재원별 세입 변화추이 및 구성비
(단위 : 백만원, %)

연도	구분	중앙정부 이전수입	지방자치단 체일반회계 이전수입	지방자치단체 교육비특별회 계 부담수입	지방 교육채	주민·기관 부담·기타	합계
'08년	결산액	33,229,221	7,979,453	3,973,587	265,672	45,805	45,493,738
	구성비	73.0	17.5	8.7	0.6	0.1	100.0
'09년	결산액	30,966,110	7,654,872	7,203,545	2,138,437	166,389	48,129,353
	구성비	64.3	15.9	15.0	4.4	0.3	100.0
'10년	결산액	32,565,736	7,831,037	6,964,099	1,040,234	81,478	48,482,584
	구성비	67.2	16.2	14.4	2.1	0.2	100.0
'11년	결산액	36,309,217	8,522,272	6,753,869	-	117,631	51,702,989
	구성비	70.2	16.5	13.1	-	0.2	100.0
'12년	결산액	39,398,516	9,070,416	6,340,457	33,900	90,812	54,934,101
	구성비	71.7	16.5	11.5	0.1	0.2	100.0
'13년	결산액	40,811,919	9,180,863	5,983,024	958,267	72,387	57,006,460
	구성비	71.6	16.1	10.5	1.7	0.1	100.0

* 자료 : KEDI 지방교육재정연구센터, 지방교육재정분석보고서(2010, 2012, 2014)

* 출처 : 송기창(2014). 10. 재인용

지방교육재정 성질별 세출 변화추이를 보면(〈표 12〉 참조), 2013년 세출결산액은 53조 2,958억원으로, 2012년보다 2조 8,618억원(증가율 5.7%), 2008년에 비해서는 약 13조 가량 증가하였다. 그런데 2012년 대비 2013년 증가액 중 가장 높은 것은 인건비 증가분이며, 7,619억원은 어린이집 누리과정 지원에 따른 이전지출 증가분이고, 학교지원 증가액은 5,230억원이다. 2011년과 2012년 사이에 물건비가 늘어난 것은 감사원 감사의 여파로, 학교회계에서 집행하던 사업비의 일부를 교육청에서 직접 집행하였기 때문으로 분석되며, 2011년과 2012년에 학교지원비가 대폭 늘어난 것은 중학교 학교운영지원비 단계적 폐지에 따른 보전과 사립유치원 누리과정 지원, 학교신설로 학교 수가 늘어난 결과로 분석된다(송기창, 2013). 감소한 세출내역은 상환지출이다.

일반적으로 세출 추세는 상환지출비가 늘어날 경우 자산취득비가 줄어드는 경향을 보여 왔으나, 2012년 누리과정 지원이 시작되면서 이전지출이 증가하고 학교지원비가 증가하면서 상환지출비가 줄어들어도 자산취득비가 늘지 않는 경향을 보여주고 있다. 자산취득 및 시설비는 2009년을 정점으로 감소세가 뚜렷해 보이며, 2014년에도 이전지출이 더 늘어날 것으로 예상됨에 따라 2014년의 경우에는 자산취득 및 시설비의 감소가 더 많을 것으로 보인다. 전반적으로 볼 때, 매년 교부금이 2조원 이상 늘지 않는 한 인건비 증가분도 충당하기 어려운 구조임을 알 수 있다. 2010년 이후 인건비 증가가 두드러지는 것은 비정규직 증가에 기인하는 것으로 분석할 수 있다.

〈표 12〉 지방교육재정 성질별 세출 변화추이

(단위 : 백만원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합 계	39,833,178	42,666,036	43,108,880	46,814,067	50,433,937	53,295,765
인건비	26,093,561	26,310,275	26,826,423	28,090,920	29,915,004	31,672,516
물건비	1,019,447	1,240,482	1,346,479	1,343,278	1,493,991	1,503,011
이전지출	545,026	563,015	413,868	547,482	1,086,919	1,848,795
자산취득·시설비	5,003,883	6,826,233	5,640,130	5,189,698	5,224,346	4,993,046
상환지출	1,123,830	595,936	629,443	1,864,723	757,180	794,728
학교지원	6,044,786	7,126,258	8,209,528	9,700,747	11,948,744	12,471,766
예비비·기타	2,645	3,837	43,009	77,219	7,754	11,901

* 자료 : KEDI 지방교육재정연구센터, 지방교육재정분석보고서(2010, 2012, 2014)

* 출처 : 송기창(2014). 11. 재인용

지방교육재정 구조에서 재정여력을 보여주는 순세계잉여금³⁾ 변화추이를 보면, 2009년 3조원을 넘어섰던 순세계잉여금 규모가 2013년에는 1조 3,880억원 수준으로 줄어든 것으로 나타났다. 2014년에는 1조원 이하로 떨어질 가능성이 높아 지방교육재정의 사정이 점점 어려워지고 있는 것으로 나타났다.

〈표 13〉 지방교육자치단체 순세계잉여금 변화추이

(단위 : 백만원)

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013
순세계잉여금	2,906,967	3,086,954	2,310,882	2,429,146	2,040,796	1,387,962

* 자료 : KEDI 지방교육재정연구센터, 지방교육재정분석보고서(2010, 2012, 2014)

* 출처 : 송기창(2014). 20. 재인용

3. 분야별 투자소요 현황

1) 총괄

분야별 투자소요 현황은 지방교육재정 세출액 대비 재정지출 규모가 큰 사업을 중심으로 구분하여 분석하였다(〈표 14〉, 〈표 15〉 참조). 최근 시·도교육비특별회계에서 주요 투자 사업은 교육복지, 유아교육, 특수교육, 방과후학교 등의 분야로 구분하여 볼 수 있는데, 2012년, 2013년 한국교육개발원 지방교육재정분석 종합보고서에 따르면, 각 시·도교육청별 교육복지, 유아교육, 특수교육, 방과후학교 분야별 투자는 세출 결산 대비 비중이 모두 증가한 것으로 나타났다. 특히 교육복지와 유아교육 분야 투자 비중은 특수교육 및 방과후학교 투자비중 보다 더 많이 증가한 것으로 나타났다. 그러나 교육복지 분야별 투자에서 무상급식지원액을 포함하지 않았을 경우에는 무상급식지원액을 포함하였을 때보다 그 증가폭이 더 낮은 것으로 나타났다(급식지원포함 '11년 5.4% → '12년 10.1%, 급식지원제외 '11년 3.8% → '12년 5.4%).

3) 순세계잉여금이란 세입결산액에서 세출결산액과 다음연도 이월액, 보조금잔액, 지방채 상환액을 제외한 금액을 의미함(한국교육개발원, 2014). 대부분의 교육청은 결산에서 순세계잉여금 발생시 지방채 조기상환에 활용하고 있어 순세계잉여금은 재정건전성을 도모하는데 기여하는 역할을 담당함

〈표 14〉 세출결산액 및 가용재원 대비 분야별 투자 현황(2010-2012)
(단위: 억원, %)

연도	세출결산액	가용재원	세출결산액 대비 투자비					가용재원 대비 투자비				
			교육복지* (급식지원포함)	교육복지 (급식지원제외)	유아교육	특수교육	방과후학교	교육복지* (급식지원포함)	교육복지 (급식지원제외)	유아교육	특수교육	방과후학교
2012	504,339	180,279	10.1	5.7	5.4	3.1	1.7	28.3	16.0	11.1	2.4	4.9
2011	468,141	159,790	6.9	4.5	3.8	2.8	1.2	20.4	13.4	7.1	1.7	3.5
2010	431,089	138,311	5.4	3.8	3.2	2.7	1.1	17.0	12.0	6.1	1.7	3.5

* 교육복지 투자는 학비지원, 학력향상지원, 급식비지원, 정보화지원, 농어촌학교지원, 교육복지우선지원, 기숙형학교운영지원, 교과서무상지원에 투자된 비용을 의미함

* 자료 : 한국교육개발원(2013). 지방교육재정분석종합보고서. pp 234-266.
한국교육개발원(2012). 지방교육재정분석종합보고서. pp. 223-249.

* 출처 : 이선호(2014). 63 재인용.

〈표 15〉 세출결산액 및 가용재원 대비 분야별 투자 현황(2012)
(단위: 억원, %)

구분	세출결산액	가용재원	세출결산액 대비 투자비					가용재원 대비 투자비				
			교육복지* (급식지원포함)	교육복지 (급식지원제외)	유아교육	특수교육	방과후학교	교육복지* (급식지원포함)	교육복지 (급식지원제외)	유아교육	특수교육	방과후학교
전국	504,339	180,279	10.1	5.7	5.4	3.1	1.7	28.3	16.0	11.1	2.4	4.9
서울	74,656	25,726	11.7	6.4	4.4	3.2	1.4	33.9	18.7	10.8	3.3	4.1
부산	31,799	11,132	8.7	6.4	4.8	4.6	2.0	24.9	18.3	11.6	3.6	5.7
대구	23,964	9,323	10.5	8.1	5.0	3.0	1.9	26.9	20.9	10.9	1.9	5.0
인천	25,173	8,277	10.9	5.7	5.8	3.0	1.5	33.3	17.2	14.0	2.7	4.6
광주	15,755	6,187	14.1	7.9	6.0	3.5	2.0	35.8	20.2	12.0	1.5	5.1
대전	15,734	5,868	8.9	6.5	5.3	4.1	1.8	23.8	17.6	11.6	3.4	4.9
울산	12,356	4,093	7.4	6.2	5.7	3.9	1.7	22.4	18.6	12.7	5.0	5.0
세종	842	391	9.6	4.4	6.8	0.8	3.3	20.8	9.6	8.3	0.6	7.2
경기	103,946	31,856	11.3	5.8	6.2	2.9	1.1	36.9	18.9	15.2	1.4	3.6
강원	21,889	8,810	6.7	3.2	6.1	3.1	2.1	16.7	8.0	8.1	2.3	5.2
충북	19,477	7,421	11.5	6.3	5.8	3.6	1.7	30.3	16.5	10.1	3.2	4.5
충남	26,399	10,308	8.0	4.4	4.8	2.8	1.6	20.4	11.2	7.1	1.6	4.2
전북	25,543	10,135	9.3	4.9	5.7	2.5	2.4	23.4	12.5	9.8	2.0	6.1
전남	28,918	10,738	7.9	3.6	4.8	3.1	2.2	21.2	9.8	7.7	1.5	5.9
경북	32,798	13,076	6.7	4.7	5.3	2.4	2.6	16.7	11.9	9.4	0.9	6.6
경남	37,491	13,948	11.8	5.8	6.1	2.9	2.1	31.6	15.7	11.2	3.0	5.5
제주	7,599	2,989	9.7	5.8	4.9	4.2	2.1	24.6	14.7	9.2	5.8	5.4

* 교육복지 투자는 학비지원, 학력향상지원, 급식비지원, 정보화지원, 농어촌학교지원, 교육복지우선지원, 기숙형학교운영지원, 교과서무상지원에 투자된 비용을 의미함

* 자료 : 한국교육개발원(2013). 지방교육재정분석종합보고서. pp 234-26

* 출처 : 이선호(2014). 64 재인용.

2) 시설사업비

시설사업비 투자현황을 보면, 학교신설비, 학교증개축비, 교육환경개선비, 교육행정기관시설비, 기타일반시설비, 공립학교전출시설비, 사립학교전출시설비, 기타자산취득비 등으로 구분할 수 있는데, 학교신설비는 BTL 사업으로 학교신설이 이루어지던 2006~2009 동안연간 1.2조원에서 1.5조원 정도 줄었으나, 2010년 이후 완만한 회복세를 보여주고 있다. 학교 증개축비는 2009년을 정점으로 감소세를 보여주고 있어서 2013년에는 2009년의 50% 가까이 감소한 것으로 나타났다.

〈표 16〉 총세출결산액 대비 학교교육여건개선시설(정책사업)비 비율
(단위: %)

구분	2013				2012				2011			
	계	학생수용시설	학교일반시설	교육환경개선시설	계	학생수용시설	학교일반시설	교육환경개선시설	계	학생수용시설	학교일반시설	교육환경개선시설
전국	7.54	3.82	1.37	2.36	8.29	3.50	1.87	2.92	9.06	3.37	2.58	3.11
서울	5.86	2.34	1.41	2.10	7.26	2.53	1.68	3.04	7.61	2.21	2.96	2.44
부산	7.65	3.50	1.44	2.71	8.62	2.66	1.89	4.06	12.40	3.98	3.77	4.65
대구	4.98	2.89	0.17	1.92	7.64	2.21	2.57	2.86	8.59	3.00	2.57	3.02
인천	4.38	1.90	1.15	1.33	5.20	3.20	1.76	0.24	10.38	7.92	1.16	1.30
광주	8.51	3.97	1.96	2.58	8.18	3.32	1.60	3.25	12.20	7.52	1.58	3.10
대전	8.07	2.81	2.85	2.41	11.44	2.39	4.51	4.53	13.49	4.13	4.78	4.57
울산	11.81	8.47	1.41	1.94	11.35	7.19	2.14	2.03	7.47	2.17	3.58	1.72
세종	46.88	35.24	3.23	8.41	6.93	3.08	0.59	3.26				
경기	8.17	5.98	0.28	1.91	9.54	7.13	0.44	1.97	7.98	4.66	0.90	2.43
강원	8.53	2.01	3.64	2.88	10.65	2.44	4.76	3.46	12.00	2.31	4.62	5.06
충북	9.03	5.01	2.23	1.78	6.94	3.06	1.85	2.03	8.01	2.38	2.69	2.93
충남	6.05	2.52	0.88	2.64	8.04	2.30	2.02	3.72	8.19	1.74	3.63	2.82
전북	6.12	2.01	1.66	2.45	7.50	0.92	1.91	4.67	8.61	0.91	3.31	4.39
전남	8.98	4.14	2.06	2.78	10.56	3.96	3.01	3.58	9.02	2.46	2.49	4.06
경북	6.70	1.87	1.59	3.24	6.12	0.88	2.05	3.19	8.72	1.13	3.71	3.88
경남	6.28	2.40	1.22	2.66	6.54	1.81	1.51	3.22	7.30	2.00	2.36	2.94
제주	10.64	3.44	3.57	3.63	10.96	3.86	4.22	2.88	15.66	9.13	2.34	4.19

* 출처 : 이선호(2014). 62 재인용

3) 지방채 및 BTL 상환금

2013년 시·도교육청이 상환해야 할 지방채 원리금 규모는 2조 7,832억원이었는데, 여기에 BTL 지급금 규모 11조 2,598억원을 합하면, 2013년 현재 시·도교육청 채무는 14조 430억원으로 매우 높게 나타나고 있다. 2014년에는 BTL사업에 의한 학교신설이 중단되었고 이자율 조정이 이루어지면서 BTL 지급금 채무는 10조 1,466억원으로 줄었

다. 그러나, 지방채가 3조 7,043억원으로 1년 새 9,211억원이 늘어남으로써 시·도교육청의 총채무는 약간 줄어든 13조 8,509억원이 되었다(〈표 17〉 참조). 2014년에 보통교부금 기준재정수요액 중 지방교육채 상환액이 1,400억원, BTL 지급금이 5,971억원이었고 지방교육채 발행예정액이 1조 8,454억원이므로, 계획대로 지방교육채 및 BTL상환이 이루어지고 지방교육채 발행이 이루어졌다면 2014년말 기준으로 지방채무는 14조 9,592억원으로 급증하게 될 것이다. 2015년도에는 최저 3조원에서 최고 6조원까지 지방교육채 발행이 논의되고 있는 것으로 알려지고 있어서 2015년말 지방채무는 20조원을 넘어설 가능성도 있기 때문에 2014년 마저 교부금 결손은 불가피할 전망이다.

〈표 17〉 연도별 지방교육채 잔액 및 BTL 지급금 잔액
(단위 : 백만원)

회계 연도	지방교육채 잔액			BTL지급금 잔액	채무부담 총액
	교부금부담	자체부담	계		
'08년	368,242	0	368,242	n/a	-
'09년	2,182,276	0	2,182,276	6,976,891	9,159,167
'10년	3,634,566	269,537	3,904,103	10,321,482	14,225,585
'11년	2,794,498	86,574	2,881,072	11,599,840	14,480,912
'12년	2,679,790	57,230	2,737,019	11,259,756	13,996,775
'13년	3,674,168	30,175	3,704,344	10,146,567	13,850,911

* 자료 : KEDI 지방교육재정연구센터, 지방교육재정분석보고서(2010, 2012, 2014)

* 출처 : 송기창(2014). 8 재인용.

4) 누리과정

누리과정은 유치원과 어린이집을 통한 공통 교육·보육과정으로 부모의 소득에 관계없이 유아학비 또는 보육료를 지원하게 되는데 2012년에 5세 누리과정이 도입된 후 2013년부터 3~4세까지 누리과정이 확대되었다(〈표 18〉 참조). 누리과정의 확대 과정에서 소요되는 재원은 2014년까지 국고, 지방비, 지방교육재정교부금이 함께 부담하고, 2015년부터는 지방교육재정교부금이 전액 부담할 예정이다(〈표 19〉 참조). 2014년에는 2013년까지 국비와 지방비가 부담하고 있던 기존의 3세 이하 어린이집 소득하위 70%에 대한 지원금을 지방교육재정교부금에서 부담함에 따라 2013년에 비해 추가로 부담해야 하는 금액은 7,773억원이었다.

〈표 18〉 누리과정 확대 과정

구분		2012년도	2013년도	2014년도	
누리과정	지원 연령	만 5세	만 3~5세	좌동	
	지원 단가	기본과정	월 20만원	월 22만원	좌동
		방과후비용	월 7만원	월 7만원	좌동
	재원	지방교육재정교부금	5세 전체 + 유치원	5세 전체 + 3~4세 소득상위 30% + 단가인상분	4~5세 전체 + 3세 소득상위 30%
		국비 + 지방비	3~4세 어린이집 소득하위 70%	3~4세 어린이집 소득하위 70%	3세 어린이집 소득하위 70%

* 출처 : 김병주(2014: 32) 재인용

2011년 9월에는, 「지방교육재정교부금법시행령」 및 시행규칙 개정에 따라 만5세 유아에 대한 누리과정 시행에 대비하여 교부금 재원에서 5세아 보육료를 지원하도록 유아교육비 측정항목 중 '유아교육비지원' 소항목이 '유아교육비·보육료지원'으로 변경되었다. 이에 따라 교부금에서 떠안은 보육료가 2012년에는 5,996억이지만, 2013년 1조1,904억원, 2014년 1조7,926억원, 2015년 2조5,022억원에 이르는 것으로 나타났다. 누리과정 도입으로 늘어나는 유아교육까지 산정하면 2011년과 비교해서 2012년은 1조3,766억원, 2013년 2조5,764억원, 2014년은 3조2,173억원, 2015년부터는 매년 4조1,963억원씩의 추가소요가 발생하는 것으로 나타났다(송기창, 2012).

〈표 19〉 누리과정 도입에 따른 연도별 지방교육재정교부금 부담액

(단위 : 억원)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	합계		
만5세	교육	교부금	2,482	2,586	5,392	5,482	5,611	6,599	28,062	
	보육	국고	1,136	1,012	-	-	-	-	-	2,328
		지방비	1,375	1,036	-	-	-	-	-	2,411
		교부금	-	-	5,996	6,087	6,218	7,204	25,505	
		소계	2,691	2,048	5,996	6,087	6,218	7,204	30,244	
	교부금계		2,482	2,586	11,388	11,569	11,829	13,713	53,567	
총계		5,173	4,634	11,388	11,569	11,829	13,713	58,306		
만3~4세	국고+지방비				7,747	7,747	4,510	-	20,004	
	교부금				4,964	16,781	22,930	30,836	75,511	
	총계				12,711	24,528	27,440	30,836	95,515	
교육청(교부금) 총부담액		2,482	2,586	16,352	28,350	34,759	44,549	129,078		

* 자료 : 교육과학기술부 보도자료(2011.5.2). 만5세 공통과정 도입 추진계획; 교육과학기술부(2012.1.18). 3~4세 누리과정 도입계획.

* 출처 : 송기창(2013a). 78 재인용.

5) 무상급식 및 교육복지

최근 3년간 무상급식 및 교육복지 확대에 따라 교육복지지원과 보건/급식/체육활동 정책사업비가 크게 증가하였다(〈표 20〉 참조). 교육복지지원의 경우 2011년 대비 2조 6,953억원, 116.1% 증가하였고, 보건/급식/체육활동 정책사업비의 경우에도 2011년 대비 7,158억원, 71.4% 증가한 것으로 나타났다. 교육복지지원 정책사업의 경우, 2012년 누리과정지원 단위사업이 추가되면서 2013년 그 규모가 2조 6,398억원에 달한다. 실제 교육복지지원 정책사업비 증가 규모와 비슷한 수준이다. 이 때문에 정보화지원이나 교육복지우선지원, 학력격차해소와 같은 소외계층에 지원되던 교육복지 지출이 2011년 대비 감소하고 있는 것으로 나타났다.

교육복지재정의 총량은 늘었으나 교육복지 수혜대상자를 기준으로 보았을 때 소외계층 또는 취약계층을 위한 교육복지 투자 규모가 감소하였다고 볼 수 있다. 또, 보건/급식/체육활동 정책사업의 경우에도 정책사업 세출 총량은 늘었으나 세부 단위사업별로 보면 급식관리단위사업비가 2011년 대비 7,056억원, 80.0% 증가한 반면 보건관리 단위사업비는 28억원, 6.5% 감소하였다. 결국 세출 구조 조정 결과(효과)는 누리과정과 무상급식 확대가 흡수한 것으로 보아야 할 것이다.

〈표 20〉 교육복지지원 정책사업 내 단위사업 세출 결산 현황(2011-2013)
(단위: 백만원, %)

단위사업명	2013		2012		2011
	결산액	전년대비 증감률	결산액	전년대비 증감률	결산액
총계	5,016,557	55.4	3,228,077	39.1	2,321,263
학비지원	455,516	24.5	877,020	-18.1	1,070,530
방과후등교육지원	636,291				
급식지원	647,314	-2.8	665,984	12.4	592,300
정보화지원	61,814	-4.2	64,504	3.5	62,318
농어촌학교교육여건개선	110,753	55.5	71,211	-7.9	77,334
교육복지우선지원	157,598	-16.3	188,214	-5.4	199,019
누리과정지원	2,639,752	166.9	989,116	-	
교과서지원	307,519	6.6	288,405	10.8	260,218
학력격차해소			83,622	40.4	59,544

* 2011, 2012 교수학습활동지원(정책사업)의 교과서무상지원(단위사업)액을 2013년 기준에 맞춰 교육 복지지원(정책사업)으로 이동

* 출처 : 이선호(2014). 60 재인용.

2014년 2월 기준으로 무상급식 지원 재원의 부담 주체와 상관없이 초등학교 전면 무상급식은 대구, 울산, 경북을 제외하고 모든 시·도교육청에서 시행하고 있다. 그러나 중학교의 경우에는 부산, 대구, 인천, 대전, 울산, 경북에서 지역 혹은 소득에 따라 일부 지원하

고 있다. 시·도교육청별로 무상급식 지원을 위한 재원 부담은 광역자치단체와 기초자치단체별로 지원 방법 및 재원 분담 비율이 상이하게 적용되고 있다(〈표 21〉 참조). 무상급식 지원액에 대한 자치단체별 분담 구조를 분석한 바에 의하면, 2012년 기준 초등학교 무상급식을 전면시행하지 않은 교육청은 부산, 대구, 대전, 울산, 경북교육청이었는데 대전교육청을 제외하고는 이들 교육청은 지방자치단체의 무상급식지원비 비중이 타 교육청에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 초등학교 단계에서 전면무상급식을 시행하고 있지 않은 교육청들은 실제 세출 결산액 대비 무상급식지원비 비중이 전국 평균(4.38%)에 대비하여 낮은 것으로 나타났다(부산 2.33%, 대구 2.34%, 대전 2.34%, 울산 1.26%, 경북 1.93%). 그러나 이러한 교육청별 무상급식 비율을 광역자치단체와 기초자치단체의 무상급식지원금을 제외하고 분석해 보면, 부산 1.82%, 대구 1.99%, 대전 1.14%, 울산 1.11%, 경북 1.51% 등으로, 전국 평균(2.76%)에 대비하여 여전히 낮게 나타났다.

〈표 21〉 무상급식지원 규모 및 재원부담 비율 분석(2011-2012)

(단위: 백만원, %)

	2012					2011				
	무상급식 지원액	재원부담 주체별 구성비				무상급식 지원액	재원부담 주체별 구성비			
		교육청	지방자치단체				교육청	지방자치단체		
		소계	광역 자치 단체	기초 자치 단체		소계	광역 자치 단체	기초 자치 단체		
전국	2,207,107	61.96	38.04	15.22	22.82	1,594,365	69.02	30.98	10.22	20.76
서울	393,178	57.41	42.60	27.06	15.54	251,198	71.24	28.76	13.53	15.23
부산	74,030	77.92	22.07	19.38	2.69	45,345	80.41	19.59	17.05	2.54
대구	56,000	84.78	15.22	15.22	-	28,206	90.07	9.93	9.93	-
인천	132,968	64.15	35.85	19.6	16.25	109,976	58.37	41.62	21.73	19.89
광주	96,437	63.33	36.67	30.21	6.46	69,327	72.69	27.31	18.56	8.75
대전	36,793	48.04	51.96	38.97	12.99	22,815	75.06	24.94	18.71	6.23
울산	15,553	88.17	11.83	11.83	-	9,978	100	-	-	-
세종	4,375	53.57	46.43	46.43						
경기	574,604	61.24	38.76	0	38.76	428,737	68.46	31.54	0	31.54
강원	76,810	72.73	27.27	12.84	14.43	39,516	85.05	14.95	4.77	10.18
충북	102,656	58.17	41.83	16.73	25.1	88,247	62.15	37.85	15.14	22.71
충남	94,946	51.83	48.17	19.27	28.9	80,550	61.38	38.62	15.45	23.17
전북	110,659	59.34	40.66	18.09	22.57	96,180	65.29	34.71	15.02	19.69
전남	122,814	58.77	41.23	19.7	21.53	85,726	63.57	36.43	12.65	23.78
경북	63,373	78.05	21.95	1.33	20.62	47,026	95.7	4.3	-	4.3
경남	222,265	59.32	40.68	15.29	25.39	167,351	63.62	36.38	10.73	25.65
제주	29,646	69.69	30.31	30.31		24,187	73.13	26.87	26.87	

* 자료 : 한국교육개발원(2013). 지방교육재정분석 종합보고서.

한국교육개발원(2012). 지방교육재정분석 종합보고서.

* 출처 : 이선호(2014). 66-67 재인용.

6) 교수학습활동 및 학교교육여건개선

교육복지 투자가 확대되는 반면 최근 3년 동안 지출이 크게 감소한 정책사업은 교수학습활동지원과 학교교육여건개선시설 정책사업이다. 교수학습활동지원 정책사업의 세출 감소를 세부사업별로 보면 주로 학력신장과 수업지원장학, 대안교육운영지원, 학력평가 등에서 감소가 이루어졌으며, 2011년 대비 특성화고교육(1,446억원 감소)과 특별활동지원(5,051억원) 등의 지출이 감소되었는데, 이는 교육복지지원 사업 중 학비지원과 방과후 학교운영 지원으로 전환되었기 때문이다(〈표 22〉 참조).

〈표 22〉 교수학습활동지원 정책사업 내 단위사업 세출 결산 현황(2011-2013)
(단위: 백만원, %)

단위사업명	2013		2012		2011
	결산액	전년대비 증감률	결산액	전년대비 증감률	결산액
총계	3,434,007	-17.3	4,154,211	11.9	3,712,741
교육과정개발운영	238,436	21.7	195,878	-48.4	379,426
학력신장	107,176	6.4	100,745	-40.6	169,549
수업지원장학활동	26,069	-14.6	30,536	-5.9	32,452
연구시범학교운영	15,029	-20.7	18,947	-13.3	21,860
교과교육연구회운영활성화	8,901	-37.0	14,126	13.4	12,457
유아교육진흥	383,831	36.0	282,151	0.2	281,665
특수교육진흥	263,450	18.6	222,094	-3.0	228,960
영재교육활성화	61,807	2.8	60,132	-3.7	62,442
독서교육활성화	63,896	1.6	62,911	2.7	61,256
외국어교육	492,244	-6.9	528,592	-2.5	541,945
과학교육활성화지원	80,406	-12.2	91,596	-34.2	139,232
특성화고교육	263,718	-42.7	459,864	12.6	408,294
학교정보화인프라구축	52,916	-37.1	84,120	9.2	77,044
ICT활용교육	90,744	100.1	45,354	8.3	41,862
체육교육내실화	371,151	48.1	250,653	46.6	170,936
특별활동지원	110,598	-86.9	845,484	37.3	615,717
수련및봉사활동	24,331	-21.4	30,941	18.8	26,042
학생생활지도	191,477	6.8	179,236	8.8	164,788
대안교육운영지원	38,370	-47.0	72,405	53.1	47,292
학생상담활동지원	104,496	45.0	72,057	55.4	46,380
진로진학교육	70,125	-0.7	70,629	144.1	28,932
학력평가	49,132	-18.5	60,299	-7.0	64,813
학교평가관리	7,711	-30.6	11,116	8.3	10,262
학생선발배정	79,812	-6.1	84,961	38.2	61,486
교육연구및교수학습지원센터운영	22,842	21.1	18,866	38.4	13,628
검정고시관리	5,461	23.9	4,408	9.6	4,021
교과교실제운영지원	209,877	-18.1	256,110		-

* 2011, 2012 교수학습활동지원(정책사업)의 교과서무상지원(단위사업)액을 2013년 기준에 맞춰 교육 복지지원(정책사업)으로 이동
* 출처 : 이선호(2014). 61 재인용.

2011년부터 2013년 교육비특별회계 총세출 규모는 연평균 약 6.7% 증가하였으나 학교교육여건개선시설 정책사업비는 2011년 4조 2,430억원에서 2013년 4조 198억원으로 2.7% 감소한 것으로 나타났다(〈표 23〉 참조). 특히 학교신설에 해당하는 학생수용시설 사업비는 2011년 대비 4,546억원, 28.8% 증가하였고, 교육여건개선을 위한 교육환경개선시설비와 학교일반시설비는 각각 1,998억원, 13.7%와 4,780억원, 39.6% 감소한 것으로 나타났다.

〈표 23〉 총세출결산액 대비 학교교육여건개선시설(정책사업)비 비율
(단위: %)

	2013				2012				2011			
	계	학생수용시설	학교일반시설	교육환경개선시설	계	학생수용시설	학교일반시설	교육환경개선시설	계	학생수용시설	학교일반시설	교육환경개선시설
전국	7.54	3.82	1.37	2.36	8.29	3.50	1.87	2.92	9.06	3.37	2.58	3.11
서울	5.86	2.34	1.41	2.10	7.26	2.53	1.68	3.04	7.61	2.21	2.96	2.44
부산	7.65	3.50	1.44	2.71	8.62	2.66	1.89	4.06	12.40	3.98	3.77	4.65
대구	4.98	2.89	0.17	1.92	7.64	2.21	2.57	2.86	8.59	3.00	2.57	3.02
인천	4.38	1.90	1.15	1.33	5.20	3.20	1.76	0.24	10.38	7.92	1.16	1.30
광주	8.51	3.97	1.96	2.58	8.18	3.32	1.60	3.25	12.20	7.52	1.58	3.10
대전	8.07	2.81	2.85	2.41	11.44	2.39	4.51	4.53	13.49	4.13	4.78	4.57
울산	11.81	8.47	1.41	1.94	11.35	7.19	2.14	2.03	7.47	2.17	3.58	1.72
세종	46.88	35.24	3.23	8.41	6.93	3.08	0.59	3.26				
경기	8.17	5.98	0.28	1.91	9.54	7.13	0.44	1.97	7.98	4.66	0.90	2.43
강원	8.53	2.01	3.64	2.88	10.65	2.44	4.76	3.46	12.00	2.31	4.62	5.06
충북	9.03	5.01	2.23	1.78	6.94	3.06	1.85	2.03	8.01	2.38	2.69	2.93
충남	6.05	2.52	0.88	2.64	8.04	2.30	2.02	3.72	8.19	1.74	3.63	2.82
전북	6.12	2.01	1.66	2.45	7.50	0.92	1.91	4.67	8.61	0.91	3.31	4.39
전남	8.98	4.14	2.06	2.78	10.56	3.96	3.01	3.58	9.02	2.46	2.49	4.06
경북	6.70	1.87	1.59	3.24	6.12	0.88	2.05	3.19	8.72	1.13	3.71	3.88
경남	6.28	2.40	1.22	2.66	6.54	1.81	1.51	3.22	7.30	2.00	2.36	2.94
제주	10.64	3.44	3.57	3.63	10.96	3.86	4.22	2.88	15.66	9.13	2.34	4.19

* 출처 : 이선호(2014). 62 재인용.

IV. 미래 지방교육재정 전망

여기서는 미래 지방교육재정 수요 및 투자규모를 전망하기 위해 향후 '대통령 공약사업 추진'을 위한 지방교육재정교부금의 규모를 추정하고자 한다. 지방교육자치단체의 경우 과

세련함이 없어 자체 재원을 확보하기 어려운 상태에서는 외부재원에 의존할 수 밖에 없다. 그런데 앞서 지방교육재정 현황 및 실태 분석에서 제시한 바와 같이 지방교육재정 운용 과정에서 무상급식, 누리과정 등 정치적 변수의 영향력이 매우 크게 나타나고 있어 지방교육재정 운용 방식에도 영향을 미치게 된다.⁴⁾ 즉 지방교육재정 수요는 현재 추진하고 있는 사업에 투자되고 있는 재원 뿐 아니라 대통령 공약 등 미래 수요까지 반영해야 한다.

2013년 5월 31일, 기획재정부에서 발표한 공약가계부에는 국민부담을 최소화하면서 공약재원소요를 충당하는 것을 원칙으로 하는 방안이 포함되어 있다. 세입의 경우 세목신설, 세율인상 등 직접적인 증세없이 비과세·감면 정비, 지하경제 양성화 등을 통한 세원 확대에 중점을 두고, 세출의 경우 재량지출의 조정뿐만 아니라, 법령 등 제도개선을 통해 항구적·전면적 재정개혁을 추진하겠다는 의지가 반영되어 있다. 기획재정부는 '13~'17년간 국정과제 이행을 위한 총재정소요를 134.8조원으로 추정하고, 직접적 증세없이 비과세·감면 정비, 지하경제 양성화, 금융소득 과세 강화 등 국세수입으로 48.0조원을 조달하며, 세외수입 확충으로 2.7조원 확보 및 세출절감으로 84.1조원을 조달할 계획이라고 밝혔다. 기획재정부에서 추정한 연도별 국세세입 확대 규모는 다음 <표 24>와 같다.

<표 24> 공약가계부의 국세수입 확충 방법 및 규모에 따른 지방교육재정교부금 순증규모 (단위: 조원)

구분	'13	'14	'15	'16	'17	합계
비과세·감면정비	0.1	1.8	4.8	5.7	5.7	18.0
지하경제 양성화	2.7	5.5	6.0	6.3	6.7	27.2
금융소득과세 강화	-	0.3	0.4	0.9	1.2	2.9
합계	2.9	7.6	11.1	12.9	13.6	48.0
지방교육재정교부금 순증 예상규모	0.6	1.5	2.2	2.6	2.8	9.7

* 출처 : 송기창(2013b: 31) 재인용

기획재정부의 공약가계부에 명시적으로 반영된 교육복지공약사업은 고교무상교육 확대, 3~5세 누리과정 지원, 온종일 돌봄교실 운영, 특수학교·학급 확충 및 특수학교 전공과 설치 확대 등 4가지인데, 이러한 4가지 교육복지공약사업 추진에 필요한 추가재원 규모는 2013~2017년까지 총11.7조원으로 추정하고 있다(<표 25> 참조). 각 사업별 구체적인 내용 및 재원추계 사항을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

4) 이후 내용은 송기창(2013)의 자료를 주로 참고하였음

〈표 25〉 공약가계부에 반영된 교육복지공약사업 수요액

(단위: 조원)

구분	'13	'14	'15	'16	'17	'14~'17 추가소요액
고교무상교육 수요액	0.9	0.9	1.1	2.0	2.8	3.1*
3~5세 누리과정 지원	3.0	3.7	4.7	5.1	5.1	6.6
온종일 돌봄교실운영	0.3	0.5	0.6	0.7	0.7	1.2*
특수학교·학급확충, 전공과설치 확대	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.8
합계	4.3	5.3	6.7	8.1	8.9	-
연도별 추가재원 규모('13년 대비)	-	1.0	2.4	3.8	4.6	11.7*

* 주 : * 반올림으로 인해 좌측 칸의 합계와 일치하지 않음.

* 출처 : 송기창(2013b: 32) 재인용

첫째, 대통령 당선 이후의 국정과제에서는, 2017년까지 고등학교 무상교육을 실시하는 것으로 하고 이를 구체화한 교육부 업무보고를 실시하였다. 당시 보고자료에 의하면, 2013년 5월까지 여러 부처에 산재되어 있는 고교 수업료 등 교육비 지원 사업을 시·도교육청 사업으로 일원화하는 방안을 마련하고, 2013년 9월까지 재정 여건을 고려한 고교 무상교육 실시 계획을 수립하는 내용이 포함되어 있다. 고교 무상교육과 관련하여 교육부에서는 이를 실시하기 위해 초·중등교육법 개정안을 발의하고, 지역별·소득계층별·교육비 항목별로 우선순위를 고려하여 2014년부터 고교 무상교육을 단계적으로 실시하되, 2014년에는 읍면·도서벽지 재학생 및 도시지역 저소득층 자녀를, 2015~2017년에는 도시지역 신입생부터 학년별로 순차적 적용하는 방안을 잠정적으로 고려하였다.

이와 같이 교육부의 계획대로, 입학금, 수업료, 학교운영지원비, 교과서대금을 무상교육대상으로 하고, 2014년에는 읍면·도서벽지 재학생 및 도시지역 저소득층 자녀, 2015~2017년에는 도시지역 신입생부터 학년별로 순차적 적용한다고 가정할 때, 연간 4,000~5,000억원의 재원이 추가로 필요할 것으로 예상된다(〈표 26〉 참조). 따라서 2014~2017년까지 고교무상교육을 실시하기 위한 추가소요재원 총규모는 3조 7,934 억원으로 나타났는데, 기획재정부에서는 2014년에는 도서·벽지지역을 대상으로 고교 무상교육을 실시하고, 2015년도부터 단계별 확대를 하는 것으로 보고하고 있어 교육부의 계획과 다소 차이를 보이고 있다.

〈표 26〉 단계별 고교 무상교육 대상 및 소요재원 추정

(단위: 억원)

연도	구분	무상교육 대상	소요액	소요액 합계
2013	학비지원	기초수급자, 농어업인 자녀, 한부모 자녀, 저소득층, 특성화고	10,632	10,971
	교과서지원	저소득층	339	
2014	학비지원	읍면 도서벽지 및 도서지역 최저생계비 대비 200% 가정	12,164	13,683
	교과서지원	무상교육대상 학생 전체	1,519	
2015	학비지원	읍면 도서벽지 및 도시지역 고등학교 1학년 전체, 도시지역 고등학교 2~3학년 최저생계비 대비 200% 가정	16,874	18,390
	교과서지원	무상교육대상 학생 전체	1,516	
2016	학비지원	읍면 도서벽지 및 도시지역 고등학교 1~2학년 전체, 도시지역 고등학교 3학년 최저생계비 대비 200% 가정	21,518	23,039
	교과서지원	무상교육대상 학생 전체	1,521	
2017	학비지원	고등학생 전체	25,223	26,706
	교과서지원	고등학생 전체	1,483	
2014~2017년 추가소요액(2013년 대비)				37,934

* 출처 : 송기창(2013b: 54) 재인용

둘째, 누리과정 지원사업은 대통령선거가 시작되기 전인 2012년 1월에 이미 ‘누리과정 확대 로드맵’ 및 소요 재원이 제시되었었다. 그러나 누리과정 확대 정책은 박근혜정부의 공약에 따른 책임이 되었기 때문에 신규 교육복지투자 사업으로 간주하여 소요재원을 새롭게 추정하는 과정을 거치게 되었다. 교육부 업무보고 자료에 의하면, 2013년에는 소득 수준에 관계없이 유치원과 어린이집에 재원하는 만 3, 4, 5세아 전체를 대상으로 학비 및 종일반비를 지원하나, 어린이집 3, 4세 소득하위 70%는 지방비로 부담하도록 되어 있다. 2014년에는 소득하위 70% 3세아만 지방비로 부담하며, 2015년 이후에는 모든 경비를 지방교육재정교부금으로 부담하도록 되어 있다.

기획재정부의 공약가계부에서는 누리과정 지원사업비 소요재원은 누리과정 지원단가 단계적 인상(‘13년 22만원/월→’16년 30만원/월), 유치원교사 처우개선 등을 반영하여 2014~2017년 추가재원은 6.6조원으로 추정하고 있었다. 누리과정 지원사업의 경우에는 2013년 사업비 규모(교육부는 2.6조원, 기재부는 3.0조원으로 가정)의 차이로 인해 교육부 추정재원 7.8조원과 기획재정부 추정재원 6.6조원 사이에는 1.2조원의 차이가 발생하고 있다(〈표 27〉 참조).

〈표 27〉 누리과정 확대에 따른 소요재원 추정(교육부)
(단위: 천명, 억원)

연도	유치원			어린이집			소요액
	대상	인원수	금액	대상	인원수	금액	
2012	5세 전체, 3~4세 소득하위 70%	496	11,587	5세 전체	162	4,447	16,034
2013	3~5세 전체	636	14,724	5세 전체, 3~4세 소득상위 30%	621	11,713	26,437
2014	3~5세 전체	633	18,488	4, 5세 전체, 3세 소득상위 30%	618	18,502	36,990
2015	3~5세 전체	636	20,396	3~5세 전체	622	25,379	45,775
2016	3~5세 전체	646	22,543	3~5세 전체	632	28,062	50,605
2017	3~5세 전체	642	22,382	3~5세 전체	627	27,860	50,242

* 출처 : 송기창(2013b: 57) 재인용

셋째, 초등돌봄교실(온종일돌봄교실 포함)은 방과후학교 지원사업의 일환으로 2009년부터 지원을 시작한 사업이다. 초등돌봄교실사업의 2012년 결산규모는 2762억원이며, 2013년 예산은 3,318억원이었다. 교육부의 계획대로 온종일돌봄교실을 단계적으로 확대해 나갈 경우, 2014년부터 2016년까지 매년 2,000억원의 재원이 추가로 소요될 전망이다. 이에 따라 교육부가 추계한 2014~2017년 추가재원소요는 2조 17억원 정도이다(〈표 28〉 참조).

〈표 28〉 온종일 돌봄교실 운영 소요재원
(단위: 억원)

연도	단계적 지원 내역	소요액
2013	초등돌봄교실 운영, 엄마품온종일돌봄교실	3,318
2014	오후 5시까지 1~2학년 돌봄프로그램 무상 제공, 저녁 10시까지 추가돌봄 무상제공, 초등돌봄 연계체계구축	5,699
2015	오후 5시까지 1~4학년 돌봄프로그램 무상 제공, 저녁 10시까지 추가돌봄 무상제공, 초등돌봄 연계체계구축	7,850
2016	오후 5시까지 1~6학년 돌봄프로그램 무상 제공, 저녁 10시까지 추가돌봄 무상제공, 초등돌봄 연계체계구축	9,870
2017	오후 5시까지 1~6학년 돌봄프로그램 무상 제공, 저녁 10시까지 추가돌봄 무상제공, 초등돌봄 연계체계구축	9,870
	합계	36,607

* 출처 : 송기창(2013b: 58) 재인용

넷째, 새 정부는 국정과제로 '장애학생 교육여건 대폭 확충(국정과제 49-11)'을 제시하였으며, 교육부는 특수교사 증원, 특수학교·학급 신증설, 대학의 장애대학생 학습도우미 지원 의무화를 추진하겠다고 보고하였다. 이를 위해 교육부에서는 특수교사 정원 증원을 통해 법정정원을 95%이상 확보하고자 하였는데, 2012년 135명, 2013년 662명 수준이던 특수교사 증원을 매년 1,500명 수준으로 늘리는 방안을 제시하였다. 장애학생의 원

거리 통학 불편을 해소하기 위해서는 특수학급을 2012년 500개, 2013년 1,000개 수준에서 2017년 3,000개 신·증설하는 계획을 보고하였다. 특수교육 관련 국정과제를 추진하기 위해서는, 특수학교·학급 신·증설 및 특수교사 증원에 2014년 1,300억원 정도 추가로 필요하며, 매년 500억원정도(특수학교 및 특수학급 운영비 제외) 추가재원이 필요한 것으로 추정되었고, 2014~2017년 추가재원 소요는 7,901억원이다(〈표 29〉 참조).

〈표 29〉 특수교육 지원확대 소요재원 추정

(단위: 억원)

연도	특수교육 지원내역	소요액
2013	◦ 특수교사 증원 662명 ◦ 특수학급 500학급 증설, 특수학교 1교 신설, 특수학교 전공과 30학급 증설	746
2014	◦ 특수교사 증원 1,500명 ◦ 특수학급 500학급 증설, 특수학교 5교 신설, 특수학교 전공과 30학급 증설	2,008
2015	◦ 특수교사 증원 1,500명(기존 1,500명) ◦ 특수학급 500학급 증설, 특수학교 1교 신설, 특수학교 전공과 30학급 증설	2,515
2016	◦ 특수교사 증원 1,500명(기존 3,000명) ◦ 특수학급 500학급 증설, 특수학교 1교 신설, 특수학교 전공과 30학급 증설	3,037
2017	◦ 특수교사 증원 1,500명(기존 4,500명) ◦ 특수학급 500학급 증설, 특수학교 1교 신설, 특수학교 전공과 30학급 증설	3,325

* 출처 : 송기창(2013b: 59) 재인용

다섯째, 기획재정부의 공약가계부에 반영된 4가지 사업 외에도 박근혜 대통령이 공약한 유·초·중등교육 관련 공약사업도 지방교육재정 소요 전망에 포함될 수 있다. 박근혜 대통령 공약에는 OECD수준으로 교육여건을 개선하는 사업, 사립유치원교사 처우개선사업, 학교폭력 및 학생위험 제로 환경 조성사업, 학교체육 활성화 사업, 기타 국정과제사업 등이 포함되어 있는데, 교육부가 추정한 이와 같은 기타 교육복지공약사업 투자소요는 2014~2017년간 약 70,955억원이다(〈표 30〉 참조).

〈표 30〉 공약가계부에 미반영된 교육복지공약사업비 추정

(단위: 억원)

연도	'13	'14	'15	'16	'17	총계	'14~'17 추가소요액
OECD 수준 교육여건 개선	-	9,313	10,958	12,662	14,428	47,361	47,361
사립유치원교사처우개선	1,879	2,140	2,416	2,707	3,012	12,154	2,759
학교폭력 및 학생위험 제로 환경	1,840	2,871	3,635	3,604	3,963	15,913	6,713
학교체육활성화	2,009	2,874	2,759	2,700	2,626	12,968	2,923
기타 국정과제	1,035	2,098	3,121	4,501	5,619	16,374	11,199
합 계	6,763	19,296	22,889	26,174	29,648	104,770	70,955

* 출처 : 송기창(2013b: 60) 재인용

지금까지 제시한 교육부가 추정한 교육복지공약사업비 소요를 기획재정부가 추정하여 공약가계부에 반영한 사업비 규모와 비교하면 다음 <표 31>과 같다. 교육부가 추정한 2013년 대비 2014~2017년 추가 소요액을 합하면, 21.9조원이 되나, 공약가계부에 반영된 추가소요액은 11.7조원에 불과하여 10.2조원의 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 이와 같은 차이는 공약사업 중 공약가계부에 명시적으로 반영하지 않은 사업이 있고, 일부 사업의 수요에 대해 교육부와 기획재정부가 일관된 기준을 적용하지 않은 데서 기인한다고 할 수 있다.

<표 31> 공약가계부 반영규모와 교육부 수요추정액 비교 (단위 : 조원)

구분		'13	'14	'15	'16	'17	'14~'17 추가소요액
공약가계부	고교무상 교육	0.9	0.9	1.1	2.0	2.8	3.1
	3~5세 누리과정 지원	3.0	3.7	4.7	5.1	5.1	6.6
	온종일돌봄교실 운영	0.3	0.5	0.6	0.7	0.7	1.2
	특수교육 지원	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.8
	합 계	4.3	5.3	6.7	8.1	8.9	-
반영	연도별 추가재원 규모 ('13년 대비)	-	1.0	2.4	3.8	4.6	11.7
교육부 수요추정액	고교무상 교육	1.1	1.4	1.8	2.3	2.7	3.8
	3~5세 누리과정 지원	2.6	3.7	4.6	5.1	5.0	8.0
	온종일돌봄교실 운영	0.3	0.6	0.8	1.0	1.0	2.2
	특수교육 지원	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.7
	OECD 수준 교육여건 개선	-	0.9	1.1	1.3	1.4	4.7
	사립유치원교사처우개선	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2
	학교폭력 및 학생위험 제로 환경	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.7
	학교체육활성화	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4
	기타 국정과제	0.1	0.2	0.3	0.5	0.6	1.2
	합 계	1.4	7.8	9.8	11.5	12	-
연도별 추가재원 규모 ('13년 대비)	-	3.0	5.0	6.7	7.2	21.9	

* 주 : 반올림으로 인해 합계가 일치하지 않을 수 있음.

* 출처 : 송기창(2013b: 61)재인용.

지금까지 대통령 공약사업을 중심으로 미래 지방교육재정 투자소요액을 추정하였고, 기존 교육복지사업, 교육복지공약사업 및 기타 지방교육재정 소요액을 종합해보면, 다음 <표 32>와 같고, 세입을 전망하면 다음 <표 33>과 같다. 이를 비교하면 <표 34>에서 보는 바와 같이, 5년간 24조 8,777억원이 부족한 것으로 나타나며, 이는 연평균 약 4조 9,755억원씩 지방교육재정에 대한 세입 부족액이 발생할 가능성이 높다는 점을 의미한다.

〈표 32〉 2013~2017년 지방교육재정 소요전망

(단위 : 억원)

교육복지 지원사업		'13	'14	'15	'16	'17	'14~'17 추가소요
기존 교육 복지 사업	교육복지지원 단위사업	17,011	18,001	19,049	20,153	21,322	10,481
	특수교육지원(공약사업 제외)	22,839	24,392	26,051	27,822	29,714	16,623
	유아교육 지원(누리과정 제외)	11,823	12,627	13,486	14,403	15,382	8,606
	무상급식 지원(저소득층 제외)	19,029	20,323	21,705	23,181	24,757	13,850
	소계(A)	70,702	75,343	80,291	85,559	91,175	49,560
	고교무상 교육	10,971	13,683	18,390	23,039	26,706	37,934
	3~5세 누리과정 지원	26,437	36,990	45,775	50,605	50,242	77,864
신규 교육 복지 공약 사업	온종일돌봄교실 운영	3,318	5,699	7,850	9,870	9,870	20,017
	특수교육 지원	746	2,008	2,515	3,037	3,325	7,901
	OECD 수준 교육여건 개선	-	9,313	10,958	12,662	14,428	47,361
	사립유치원교사처우개선	1,879	2,140	2,416	2,707	3,012	2,759
	학교폭력·학생위험 제로 환경	1,840	2,871	3,635	3,604	3,963	6,713
	학교체육활성화	2,009	2,874	2,759	2,700	2,626	2,923
기타 국정과제	1,035	2,098	3,121	4,501	5,619	11,199	
교육 복지 외 지방 교육 재정 소요	소계(B)	48,235	77,676	97,419	112,725	119,791	214,671
	인건비	315,902	333,593	352,274	372,001	392,834	187,094
	자산취득	53,687	52,782	52,904	53,124	52,937	-3,001
	상환지출	8,514	7,959	10,060	9,966	9,328	3,257
	지방교육채	1,621	975	3,032	2,935	2,314	-
	민자사업지급금	6,893	6,984	7,028	7,031	7,014	-
	학교기본운영비 지원	47,591	50,827	54,284	57,975	61,917	34,639

* 출처 : 송기창(2013b: 66) 재인용.

〈표 33〉 2013~2017년도 시·도교육비특별회계 세입전망

(단위 : 억원, %)

재원별	2013	2014	2015	2016	2017	'14~'17 추가세입
중앙정부 이전수입	415,194	455,514	487,266	522,014	559,239	363,257
지방자치단체 이전수입	92,194	92,197	93,481	95,671	93,783	6,356
교육비특별회계수입	13,829	11,847	8,446	5,870	3,367	-25,786
주민(기관)부담금 등	990	1,048	1,005	1,014	1,022	129
소계	522,207	560,606	590,198	624,569	657,411	343,956
국세수입확대에 따른 교부금 순증	6,000	15,000	22,000	26,000	28,000	67,000
합계	528,207	575,606	612,198	650,569	685,411	-
추가세입 전망(2013년 대비)	-	47,399	83,991	122,362	157,204	410,956

* 출처 : 송기창(2013b: 66) 재인용

〈표 34〉 지방교육재정 수요와 세입 추정액 비교

(단위 : 억원)

재원별	2013	2014	2015	2016	2017	계
지방교육재정 세출 전망(A)	560,587	615,221	665,432	710,787	748,741	3,300,768
지방교육재정 세입 전망(B)	528,207	575,066	612,198	650,569	685,411	3,051,991
부족액(A-B)	32,380	39,615	53,234	60,218	63,330	248,777

* 출처 : 송기창(2013b: 66) 재인용

V. 지방교육재정 운용 개선방안

여기서는 지방교육재정 운용 현황 및 실태, 미래 지방교육재정 전망 분석결과를 중심으로 지방교육재정 운용 개선방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 무상적 성격의 교육복지 정책분야에 대한 재검토가 필요하다. 무상급식과 같은 교육복지 정책이 바람직 스러운가에 대한 원점에서의 검토가 필요하다. 중앙정부 수준이던 지방교육자치단체 수준이든 대규모 예산이 소요되면서 동시에 국민적 합의가 약한 교육복지 사업에 대한 재검토가 필요하다는 것이다.

둘째, 지방교육재정 축소 논리에 대한 대응 논리 개발이 필요하다. 특히 학생수 감소에 따라 지방교육재정교부금의 근간을 이루는 내국세 교부율 축소 논의는 다음과 같은 점에서 제기될 여지가 있다. 지방교육재정교부금법에 근거하여 교부금을 법정화한 것은 재원의 안정적 확보를 위한 것이다. 그러나 내국세 및 교육세의 일정비율로 확보되는 지방교육재정교부금은 경제성장에 따라 그 규모가 유동적이므로 매우 불안정한 측면을 내재하고 있는데, 현재 세수 축소에 따른 국가재정 규모도 줄어들면서 불안정성이 가시화되고 있다. 예를 들어 13년 세수결손에 따라 2.7조원을 '15년에 정산해야 하는 상황이므로 현재의 지방교육재정교부금은 안정적이라고 할 수도 없는 실정이다. 학교교육의 기본단위는 학생단위라기 보다는 학급, 학교단위이므로 학급, 학교가 줄어들 수 없는 구조(정부의 각종 주택정책, 도시개발계획 등)에 따라 인구이동이 발생하고, 학교신설수요 역시 동시에 발생하는 현상)에서 교육에 대한 재정 지출을 학생수만으로 판단할 수 없는 한계가 있기 때문에, 국가재정운용계획 등에서 제시하는 수입과 지출이 괴리라고 보기는 어렵다. 신도시 건설 등에 따라 연간 100여개 학교신설이 발생하였고 학교신설 재정은 2조원이 넘게 소요되고 있으며 향후에도 매년 70여개의 학교신설이 대기하고 있는 상황이다.

따라서 학생수가 감소하기 때문에 여유재원이 발생한다는 논리는 적절하지 않다. 여유재원이 있다는 것은 그 동안 기본적으로 투자되어야 함에도 소홀한 부분에 대해 투자를 늘려가고 있다는 입장으로 보아야 한다. 초중등 분야에 대한 교육투자가 최대치에 도달하여 여유재원이 발생했기 때문에 유아교육에 투자하거나 다른 분야에 투자하는 것이 아님

을 인식해야 한다. OECD 수준의 교육여건에 도달하기 위해서는 현재보다 더 많은 재정 투자가 동반되어야 한다.

셋째, 지방교육재정 수요에 대한 정확한 예측 노력이 요구된다. 지방교육재정 수요 및 재정투자소요 추정시 가장 기준이 되는 학생수, 교원수, 학교수 등의 미래 예측치가 정확하고 타당하게 도출되어야 한다. 학생수 감소에 따른 지방교육재정 축소 논의 역시 주로 초·중등교육분야 장기재정전망 추계를 근거로 이루어지고 있는데(안중석, 2012; 2013; 이영, 2014), 이러한 추계시 어떠한 자료를 활용하는지에 따라 분석결과가 달라질 수 있다. 예컨대, 학생수 추계시 통계청 자료를 활용할 것인지, 주민등록인구를 활용할 것인지에 따라 최종 학생수 추계는 다소 달라질 수 있다. 또한 학생수 감소에 따라 교사수나 학교수도 비례적으로 감소한다면 큰 문제가 없겠지만 이것이 현실적이지 못하다는 점이 간과되고 있다. 대통령 공약사업 추진, 학교비정규직 증가, 학교교육과정 변화에 따른 교육내용 및 방법적 대응, 학교시설 노후화에 따른 시설소요 발생, 고교무상의무교육(무상교육의 범위), 비교과교원의 증원 등을 고려하지 않는다면 초·중등교육분야 장기재정전망은 매우 과소추정되는 문제가 발생하게 될 것이다. 대통령 공약사업 추진을 위해 기획재정부와 교육부가 추계한 투자재원에 차이가 발생하는 것도 소요재원 추계시 작용하는 기준이 다르기 때문이다.

예를 들어, 학생수가 감소하는데 왜 학교수는 증가하고 있는지에 대한 논란에 대해, 이를 총체적으로 보면 학생수 감소에도 불구하고 학교수가 계속 증가하는 결과가 나타나지만, 지역별로 구분한 세부적 결과는 다르다. 먼저 초등학교의 경우만을 살펴보았을 때, 전체적으로 보면 1985년 대비 2012년 현재 학교수(본교기준)는 624개교(9.6%) 감소하였고, 분교를 포함할 경우 1,394개교(18.4%)가 감소하였다. 본교기준으로 수도권의 경우 844개교가 증가한 반면 호남권(광주, 전북, 전남)의 경우 598개교(37.7%), 강원권(강원) 182개교(34.1%), 영남권(대구, 울산, 경북, 경남) 485개교, 23.2%, 충청권(대전, 충남, 충북) 200개교, 19.4% 감소하였다. 분교까지를 포함하여 감소의 폭은 훨씬 크게 나타나는데 이러한 결과를 볼 때 도지역의 학교통폐합은 거의 한계 상황에 다다르고 있는 상황이다. 현재의 상황을 본다면, 도지역의 소규모 학교수는 증가하겠지만 더 이상의 학교통폐합 수의 증가를 기대하기 어렵고, 도시지역의 경우에는 여전히 택지개발 등으로 인한 학교신설수요는 증가하게 될 것으로 예상된다. 따라서 학생수 감소에 따른 학교수 감소학교수 증가율에 이 같은 현실이 반영될 필요가 있다.

넷째, 지방교육재정의 안정적 확보 노력이 요구된다. 매년 교직원의 인건비 증가분도 1.5조원에 달할 것으로 전망되며, 지방채 및 BTL 상환액, 누리과정 및 무상급식, 대통령 공약사항 이행 등을 이행하기 위해서는 지방교육재정교부금의 규모가 현재보다 더욱 확대되어야 한다. 그럼에도 불구하고 국가재정운용계획 등에 의하면 오히려 세수결손 등을

근거로 지방교육재정 교부금의 교부율을 축소하는 논의가 이루어지고 있으며, 부족한 재원을 어떻게 확보할 수 있을지에 대한 논의는 거의 이루어지지 않고 있다. OECD 국가에 비해 정부부담 교육비 비중이 매우 낮고, 교육핵심서비스 투자비중 또한 매우 낮은 상황에서 교육의 질적 개선을 기대하기란 매우 어려울 것이다. 현재 학교교육을 정상적으로 운영하기 위한 최저소요경비인 표준교육비도 69% 정도 밖에 확보되지 못하고 있는 상황에서 지방교육재정교부금을 축소하기 위한 논의는 시기상조라고 할 수 있다.

현재 상황에서 지방교육재정 세입을 확대하기 위해서는 지방교육재정교부금을 확대하거나, 지방자치단체 전입금을 높이는 방안을 고려할 수 있다. 지방교육재정교부금을 확대하기 위해서는 추가적인 법적재원 마련 방안이 요구되는데, 내국세 비율 상향 조정(현재 20.27%), 국세 교육세 확충, 특별교부금 규모 축소 후 보통교부금 확대, 국고보조금 확대, 예전의 교육환경개선특별법과 같은 특별법 제정 등을 고려할 수 있을 것이다. 특히 현재 특별교부금으로 집행되는 국가시책사업은 일정 부분 국고보조금에서 지원하여 안정적 재원확보 토대를 마련해야 한다. 지방자치단체 일반회계전입금 확대를 위해서는, 지방교육세율 상향조정, 새로운 세원 발굴 등의 개선방안이 그간 꾸준히 제시되어 온 바 있다.

다섯째, 지방교육재정 성과평가체계를 개선하여 재정운용의 비효율성을 감소하려는 노력이 요구된다. 2014~2017 국가재정운용계획에서는 지방교육재정의 효율적 운용을 위해 다음과 같은 개선방안을 제시하고 있다. 지방교육재정 수입과 지출의 괴리를 축소하기 위해 학생 수 변화 및 소득 변화를 감안하여 일정기간마다 면밀한 성과분석 실시, 지방교육재정교부금 교부 시 기준재정수요를 면밀히 검토하여 실제 수요를 정확하게 반영, 시·도교육청별 집행 결과를 평가·검토하여 차년도 시·도교육청별 지방교육재정교부금 교부 시 반영하도록 개선하는 방안 등이 그것이다. 특히 시·도교육청별 재정집행 결과를 평가하기 위해서는, 현재 실시하고 있는 지방교육재정분석 방법을 보다 강화할 수 있을 것이다. 각 방안의 세부적인 내용과 기준에 대해서는 구체적인 논의와 합의가 필요하지만, 보다 효율적인 재정 운용을 위한 노력은 매우 필요하다고 할 수 있다. 일례로 재원 소요를 반영하지 않은 무상급식이나 교육감 공약사업은 과감히 축소하고, 누리과정과 같이 대규모 재원을 동반하는 대통령 공약사업, 기타 사업 등도 폐지 혹은 축소할 필요가 있다. 고교무상교육이나 교육복지공약 사업 등에 대해서도 전반적인 재검토가 필요하다. 이러한 차원에서 재정보호 대책이 없는 교육정책 수행에 대해서는 책무성 관점에서 엄정한 평가과정을 적용해야 한다. 지방교육재정 운용 과정에 정치적 변수가 과도하게 개입하지 않도록 하는 안정적 장치가 필요하다.

여섯째, 지방교육재정의 확보 및 배분, 지출과정에서 일반 지방자치단체와의 협력적 관계가 구축되어야 한다. 앞서 제시한 바와 같이, 지방재정과 지방교육재정의 통합, 일반자치와 교육자치의 통합 논의가 지속적으로 이루어지고 있다. 지방재정과 지방교육재정의

통합을 위해 지방교육재정교부금을 지방교부세에 통합하여 배분하는 방안이 제시되어 왔다. 지방자치단체와 지방교육자치단체가 지방교육재정에 대한 연계·협력을 강화하기 위해 다음과 같은 다양한 방안들이 논의되어 왔다. 예를 들어, 시·도교육청과 시·도의 연계 협력을 위한 수준별·분야별 전담조직 구성, 시도지사에게 학교설립 공동추진권, 학교 주변환경 정화권, 성인 평생교육운영권 등을 부여하여 지방교육재정 지원에 대한 일정한 권한 부여, 현행 교육경비보조규정의 자치단체의 자의적 지출비율을 제한하는 보조제한 조항(제3조)을 폐지하여 자치단체의 자율권 확대, 지방교육예산 편성 및 심의, 확보과정에서 시·도지사와 교육감의 상호 협의 도모 등을 들 수 있다.

교육감 선출방식 개선에 대해서도 다양한 방안들이 제시된 바 있다. 현행 주민직선제 유지, 정당공천제, 정당표방제, 시·도지사 런닝메이트제, 시·도지사 임명제, 시·도의회 임명제, 제한적 주민직선제, 단위학교 교육감 선출위원단제, 공개모집 초빙제, 시·도별 결정제 등 다양한 선출방식을 통해 지방자치와 지방교육자치의 연계·통합을 고려할 수 있다는 것이다.

그러나 헌법재판소 판결에 분명하게 명시된 바와 같이, 지방교육재정이 갖는 핵심적 과제는 부처 간, 중앙정부와 지자체 간 권한 다툼보다는 교육기회균등을 이룰 수 있도록 교육재정 확보 및 배분이 이루어져야 한다는 점(헌법재판소, 2005)이 가장 우선시 되어야 할 기준일 것이다.

<참고문헌>

- 권영주. (2011). 지방자치 역량 및 지역 리더십: 일반자치와 교육자치의 기관 구성을 중심으로. 『지방행정연구』, 25(3): 3-34.
- 공은배 외. (2012). 「지방교육사업 투자구조 개선방안 연구」. 한국교육개발원.
- 기획재정부. (2010). 「2011~2015 국가재정운용계획」.
- 기획재정부. (2013). 「2014~2018 국가재정운용계획」.
- 김민희. (2011a). 지방자치단체의 지방교육재정 지원 개선방안: 주요국과의 비교 관점. 『한국비교정부학보』, 15(3): 319-342.
- 김민희. (2011b). 지방자치단체 교육비 지원 사례 분석. 『한국자치행정학보』, 25(3): 223-244.
- 김민희. (2012). 교육복지재정의 방향과 과제. 『교육재정경제연구』, 21(1): 91-124.
- 김민희. (2013). 지방자치단체 교육비지원 유형 탐색. 『한국자치행정학보』, 27(2): 237-259.
- 김민희. (2014). 단위학교 부가서비스 재정운영 현황 및 쟁점. 『2014년도 한국교육재정경제학회 추계학술대회 발표자료집』.

- 김민희·김동훈. (2011). 「교육투자 사각지대 : 추가적 교육재정 수요와 대책. 교육재정 정책 현안 진단 및 아젠다 발굴 연구」. 한국교육개발원.
- 김혜숙 외. (2013). 「지방교육자치제도 개선방안 연구」. 한국교육개발원.
- 김병주. (2014). 지방교육재정 실태 및 재정수요증대 요인과 대책. 「2014년도 한국교육재정경제학회 추계학술대회 발표자료집」.
- 김병주 외. (2011). 「교육재정 정책 현안 진단 및 아젠다 발굴 연구」. 한국교육개발원.
- 박정수. (2013). 「2014~2018 국가재정운용계획 발표자료」.
- 송기창. (2009). 「현행 교육감 직선제에 대한 평가와 개선과제」. 한국교육개발원.
- 송기창. (2010). 지방교육자치 구조의 변화와 지방교육 재정의 과제. 「교육재정경제연구」, 19(4): 233-256.
- 송기창 외. (2012). 「2012 교육재정백서」. 한국교육개발원.
- 송기창. (2013a). '초·중등교육 재정정책'. 국가교육재정지원 정책의 평가와 방향. 「한국교육재정경제학회 2013 연차학술대회 자료집」.
- 송기창. (2013b). 박근혜 정부의 유·초·중등관련 교육복지공약 이행을 위한 지방교육재정 소요전망 및 확보방안. 「2013 교육재정정책 포럼 자료집」. 한국교육재정경제학회.
- 송기창. (2014). 지방교육재정의 위기: 실상과 대책. 「2014년도 한국교육재정경제학회 추계학술대회 발표자료집」.
- 안종석. (2014). 보편적 교육복지 확대에 따른 교육재정 구조 변화와 개선 방안. 한국교육개발원·지방교육재정연구센터. 「2014년도 지방교육재정 정책포럼자료집」.
- 우명숙. (2010). 지방선거와 지방교육재정의 성과 및 과제. 「2010년도 한국교육재정경제학회 연차학술대회 발표 자료집」, 9-32.
- 이선호. (2014). 지방교육재정 분야별 투자실태와 문제. 「2014년도 한국교육재정경제학회 추계학술대회 발표자료집」.
- 이선호 외. (2013). 「지방자치단체 교육지원 활동 특성 분석 연구」. 한국교육개발원.
- 이선호 외. (2012). 「일반자치단체의 교육투자 실태 및 성과 분석 연구」. 한국교육개발원.
- 이 영. (2014). 지방교육재정 보통교부금 산정 방식의 문제점 및 개선 방안. 한국교육개발원·지방교육재정연구센터. 「2014년도 지방교육재정 정책포럼자료집」.
- 임병인. (2014). 지방교육재정 운영실태 및 개선방안. 한국교육개발원·지방교육재정연구센터. 「2014년도 지방교육재정 정책포럼자료집」.
- 임성일·손희준. (2011). 지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립. 「지방행정연구」, 25(3): 69-92.
- 임연기. (2013). TNA를 활용한 '교육복지'에 대한 언론보도의 비교 분석. 「교육학연구」, 51(2): 199-224.
- 장지현. (2014). 신문사설에 나타난 교육감 선출제도의 문제점 분석: 네트워크 텍스트 분석방법의 적용. 「한국자치행정학회」, 28(1): 75-93.
- 최영출. (2013). 현행 교육감 선출제도의 주요쟁점과 성향일치도 분석. 「한국비교정부학보」, 17(2): 243-261.
- 최영출 외. (2011). 「지방교육자치제도 개선방안: 교육감 선출제도를 중심으로」. 교육과학

기술부 정책연구보고서.

한국교육개발원. (각연도). 「지방교육재정분석 종합보고서」.

한유경·안종석. (2013). 「지방교육재정 운용방향」. 2013~2017년 국가재정운용계획: 교육분야 공개토론회 자료집. 국가재정운용계획 교육분야 작업반.

헌법재판소 판결요지. (2005. 12.22, 2004헌라3 판례집 17-2).

전국 시·도교육감협의회 국회 기자회견문. (2014).

접수일(2014년 9월 16일)

수정일자(2014년 9월 30일)

게재확정일(2014년 10월 15일)

제주특별자치도 읍면동 공무원 직무스트레스가 고객지향성에 미치는 영향 연구

A Study about of Job Stress of Eup, Myon, Dong Public
Officials in Jeju Special Self-Governing Province on
Customer Orientation

윤 원 수 (제주발전연구원 전문연구원 - 주저자)

강 창 민 (제주발전연구원 연구위원 - 공동저자)

양 덕 순 (제주대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Won-Su Yun / Chang-Min Kang / Duk-Soon Yang

This study has an objective to identify the effects of job stress of Eup, Myon, Dong public officials in Jeju Special Self-Governing Province on customer orientation. With the establishment of Jeju Special Self-Governing Province, existing local government in Jeju areas was abolished and switched to administration city system. Before the reorganization of administration system, residents in city and gun could settle civil complaints quickly and autonomically, but after the abolition, final responsible subject has been transferred to provincial government, which raised the problem of lowering the accessibility of the residents. Eventually, the system has been changed that regional issues should be settled by Eup, Myon, Dong community center which is the forefront institute. Therefore, surveys were conducted targeting 286 public officials in 43 Eup, Myon, Dongs in Jeju Special Self-Governing Province. Regarding the causal factors of job stress, role conflict, role overload and role ambiguity were selected and study results showed all causal factors of job stress negatively affected the customer orientation. Accordingly, in order to settle job stress, multidirectional management plans should be considered and system improvement to strengthen customer orientation should be required.

주제어: 제주특별자치도, 직무스트레스, 고객지향성

Keywords: Jeju Special Self-Governing Province, Job stress, customer orientation

I. 서론

제주지역은 2006년 7월 1일 제주특별자치도로 새롭게 출범하였다. 이는 제주의 여건과 특성에 부합된 제주만의 지방자치를 통해 제주를 성공적인 국제자유도시로 만들기 위한 지방분권 전략이다(양덕순, 2008). 이에 2005년 7월 주민투표¹⁾를 통해 제주도라는 2층제에서 제주특별자치도라는 단일 계층체제로 전환하였다. 이 과정에서 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 4개의 기초자치단체를 폐지하고 제주시(제주시+북제주군)와 서귀포시(서귀포시+남제주군)라는 2개의 행정시 체제로 전환하였다(최영출, 2009). 행정체제 개편 이전에는 시·군에서 해당 지역주민들의 민원을 신속하고 자율적으로 처리할 수 있었으나, 폐지 이후에는 최종처리 주체가 도청으로 전환됨에 따라 주민의 접근성이 저하되는 문제가 제기되고 있다. 결국은 주민의 지역문제 해결을 최 일선기관인 읍면동사무소에서 담당할 수 밖에 없는 구조가 되었다. 그러나 현재 제주특별자치도의 읍면동 공무원 수는 2013년 기준 921명²⁾으로 전체 공무원 5,095명 중 18% 수준에 머무르고 있다.

2006년 특별자치도 시행 이후 도청으로 정책과 집행기능이 집중되고 인력 또한 점차 집중됨에 따라 오랜 기간 주민과 밀착된 생활행정의 중심체인 읍면동사무소는 주민들의 체감도가 떨어지고 주민과의 소통이 점점 힘들어지고 있다. 이러한 문제 인식 아래 2013년 제주특별자치도 행정사무감사에서 읍면동사무소 근무자에게 근무성적 평정 우대 등 인사제도 우대 방안이 약속되었으나, 이 또한 잘 지켜지지 않고 있으며, 공무원 1인당 주민수의 편차가 심해(제주시 공무원 1인당 주민수 320.4명, 서귀포시 공무원 1인당 주민수 155.4명) 공무원의 극심한 스트레스와 주민에게 제공되는 행정서비스의 질적 수준 저하가 동시에 제기되고 있다.

1)

제주도 기초자치단체 폐지에 대한 주민투표 결과(2005년 7월 27일)

구분	기초자치단체 폐지 찬성율	기초자치단체 폐지 반대율	투표율
제주시	64.5%	35.5%	40.1%
북제주군	57.2%	42.8%	42.2%
서귀포시	43.6%	56.4%	34.2%
남제주군	45.1%	54.9%	40.1%
제주도 전체	57.0%	43.0%	36.7%

자료: 제주도 선거관리위원회

2)

제주특별자치도 연도별 읍면동 공무원 수

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
전체 공무원 수	5,170	5,137	4,979	4,979	4,979	5,013	5,049	5,095
읍면동 공무원수	976	1,014	975	975	975	958	953	921
비율(%)	18.9	19.7	19.6	19.6	19.6	19.1	18.9	18.1

자료: 제주특별자치도 주요행정총람 각년도.

과도한 직무스트레스는 생산성 감소와 심리적 탈진을 유발하고 이로 인해 주민에게 제공하고자 하는 의지와 행태에 부정적인 결과를 초래할 것이다. 그동안 공무원들에게 신공공관리를 기조로 하는 행정개혁 하에 강요적 혹은 비자발적인 행태 및 구조변화로 인해 직무를 수행하는 동안에 과도한 스트레스를 겪고 있는 것은 이미 주지된 사실이다(이환범, 이수창).

행정은 주민의 삶의 질을 높이기 위해 공공 재화와 용역을 제공하는 것으로 주민의 일상생활과 밀접한 관련을 가지고 있다. 고객 지향적 행정은 주인인 동시에 고객인 주민에게 고품질의 행정서비스를 제공하고 주민들의 요구에 민감하게 대응함으로써 주민들의 만족도를 극대화 하는 행정이라고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 제주특별자치도 43개 읍면동 공무원을 대상으로 직무스트레스가 고객지향성에 어떠한 영향을 미치는지 검증해보며, 직무스트레스를 해소하는 방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

II. 이론적 배경

1. 직무스트레스의 개념 및 원인

1) 직무스트레스의 개념

스트레스(stress)라는 용어는 ‘팽팽하게 끌어당기다’ 또는 ‘팽팽하게 조이다’라는 의미의 라틴어 ‘스트린저(stringer)’에 어원을 두고 있으며, 15C 이후부터 특정 재질에 외부의 압력이 가해져 휘틀린 상태를 의미하는 공학용어로 쓰여져 왔다(Ivancevich & Matteson, 1982, 손경숙, 2009). 17C에는 곤경(hardship), 곤란(straits), 역경(adversity), 고통(affliction)의 의미로 사용되었고 18C 후반에 스트레스의 의미는 사람의 신체기관이나 정신력과 관련되어 나타나는 힘(force), 압력(pressure), 긴장(strain) 및 노력의 강도가 강한 효과(Strong effect)의 의미로 사용되었다(L. E. Hinkle, 1973).

스트레스는 개인에게 주어진 여러 요구들이 개인이 해결할 수 있는 능력을 넘어선다고 생각될 때 나타나는 흥분, 걱정 및 신체적 긴장 상태이다(서재현 외, 2007).

French & Rogers(1980)는 스트레스란 개인의 기술, 능력과 직무요구간의 부적합, 직무환경에 의해 제공되는 개인의 욕구와 부적합이라고 정의하였다. Selye(1936)는 “스트레스란 생각할 수 있는 모든 종류의 노출, 도전 및 요구에 대한 인체 반응의 최소공통분모이다. 모든 종류의 스트레스요인에 대한 인체반응에서 일반적으로 보이는 흔한 모습

이다.”라고 정의 하였고 일반적 적응 증후군으로 스트레스를 정의 하면서 스트레스 요인 으로부터 인체를 적응 또는 대응하기 위해 방어기제를 사용한다는 의미에서 ‘적응’을, 그리고 그로 인해 일어나는 ‘일반적인 반응’으로 설명하였다. 그는 스트레스의 단계를 3단계 로 구분하였는데, 첫째는 경고단계로 신체가 위협에 노출되었을 때 심장박동이나 혈압의 상승 등 신체의 각성수준이 증가하고 둘째는 저항단계로, 신체는 위협에 적응이 되어 대 처를 하게 되며 셋째는 탈진단계로 이 단계에서 신체는 더 이상 요구에 부응할 수 없게 되고 신체의 기능이 저하된다고 우리 몸이 경험하게 되는 생리적 변화에 주목하여 설명하 였다. Cooper(1978)는 스트레스란 특수한 생물학적 반응에 의해 나타난 환경과 개인과 의 거래에 있어서의 불균형이며, 어떤 욕구와 내적, 외적 자극에 대한 적응력 있는 반응 이라 규정하였다.

Schuler(1980)는 “스트레스는 개인이 스스로 원하는 바를 이루려 하거나 그것을 취하 는 과정에서 기회, 제약, 요구에 직면할 때 발생하는 것으로서 직무스트레스는 그 해결 상황이 불확실하다고 지각되는 동태적인 상황”이라 정의하며, 사람들은 자신이 원하는 것 에 대하여 제약 상황에 놓이게 되면 스트레스를 느낄 가능성이 크다고 하였다(김영 철,2002). Parker와 Decotiis(1983)는 직무스트레스를 “작업환경에서 지각된 조건이 나 사건의 결과로서 특정개인이 느끼는 역기능적 의식 또는 감정”으로 정의하고 있으며, Harrison과 Beehr(1985)는 직무스트레스를 “개인-환경 부적합, 역할 부적합”이라고 정의하면서 직무스트레스가 개인적 특성과 업무환경의 상호작용에 의하여 발생한다고 지 적하고 있다.

〈표 1〉 직무스트레스에 대한 정의

학자	정의
Caplan, Pinneau & Harrison(1975)	개인에게 위협을 주는 직무환경의 특성
Cooper & Marshal(1976)	특정 직무와 관련된 부정적 환경요인 또는 스트레스 요인 을 의미
Schuler(1980)	조직구성원에게 육체적·심리적·행동적 이탈을 초래하는 외적인 상황에 대한 적응력의 반응
Lussier(1993)	환상적인 활동과 사건에 대한 개인의 감정적 또는 육체적 인 반응
Robbins(1993)	개인이 바라는 것 중에서 결과가 불확실한 동시에 중요하 다고 지각된 것에 관련된 기회, 억제 또는 요망에 직면할 때 의 동태적인 조건
Greenbrg & Baron(1994)	개인이 달성할 수 없을지도 모를 중요한 목적에 위협을 지 각하는 상황에서 일어나는 감정적 상태와 신체적 반응의 패턴

자료: 강문실 외, (2008).

2) 직무스트레스의 원인

직무스트레스 요인은 직장에서 직무환경과 관련되어 발생하는 스트레스 원인을 의미한다. 조직 내·외적 스트레스 요인에 의해 발생하는 직무스트레스는 조직구성원의 직무태도와 행동에 영향을 미치게 됨으로 직무스트레스의 원인을 규명하는 많은 노력을 기울여 왔다. 그러나 조직에 있어서 각 개인이 경험하는 스트레스는 자신이 처해 있는 상황에 대한 경험과 지각의 차이에 따라 달라질 수 밖에 없다(박기관, 2008).

Newman과 Beehr(1978)는 직무 스트레스 요인으로서 환경적 측면을 직무요구와 과업특성(직업 스케줄, 작업량의 변화, 기능의 미활용, 업무출장, 작업속도, 직무특성), 역할 혹은 역할기대(역할갈등, 역할모호성, 역할과잉, 심리적 제약, 구성원간의관계), 조직특성과 상황(작업시간, 직무안정, 과업시간, 의사 소통체계, 조직구조, 평가, 통제 및 보상체계, 훈련프로그램, 경영 스타일, 조직분위기, 승진기회, 재배치, 노조제약), 조직내부요구 및 상황 등으로 분류하였다. Schuler(1982)는 직장 내 개인영향을 중시해서 직무스트레스 요인을 과중한 과업(질적 과중, 양적 과중), 작업장의 변화(경영참여, 새로운 네트워크 절차), 성과평가(평가 비교), 역할갈등(역할모호성), 경력개발(승진기대의 불일치, 탁월한 승진), 임금체계로 나누었다.

한국산업안전공단(2006)에 의하면 직무스트레스 유발 요인으로는 직무 수행과정에서 경험하게 되는 위험한 작업조건 및 환경, 복잡한 직무내용, 업무 과중 및 직장 내 대인관계 갈등, 역할모호성, 직무불안정, 합리적이고 권위적인 조직문화, 보상체계의 비적절성, 가족-일 영역간의 부조화 또는 갈등 등이 있다.

〈표 2〉 직무스트레스에 요인에 대한 정의

학자	정의	구성내용
McGrath	과업요인	과업 난이도, 과업모호성, 과업량
	역할요인	역할모호성, 역할갈등, 역할과다
	행동상황요인	인원의 과다, 과소
	물리적 상황요인	혹한, 혹서
	사회적 상황요인	대인관계 부조화, 은둔생활
	개인시스템 요인	불안, 지각
Steers	조직영향요인	역할모호성, 역할갈등, 역할과다, 직종차이, 참여결여
	개인영향요인	내외통제, 생활변화속도, 능력과 요건, 개인성향
	사회적 이원요인	동료, 상사, 배우자 및 기타
Beehr & Newman	직무원인과 과업특성	근무스케줄, 작업속도, 타인에 대한 책임
	역할요구 및 기대	역할갈등, 역할과다
	조직특성과 환경	조직규모, 인사정책, 커뮤니케이션

	조직 외부의 요구와 환경	노동조합, 공급자, 소비자 행동
Parker & Decotiis	직무자체	직무특성(자율성, 정체성, 과업다양성)
	조직특성	조직구조, 조직풍토
	조직 내 역할	역할보호성, 역할갈등, 역할과다
Quick	대인관계	동료, 상급자, 하급자와의 관계
	역할관련	역할보호성, 역할갈등
	물리적 요구	온도, 조명
	과업요구	직종, 경력개발, 직무과다, 직무불안정

자료: 김성민, (2008)

2. 고객지향성 개념 및 구성요인

1) 고객지향성 개념

고객 지향성을 종사원이 고객의 욕구를 만족하게 하는 구매의사를 결정함에 있어서 구매에 도움이 되도록 하는 마케팅 개념이라고 정의하였다(Saxe & Weitz, 1982)

고객지향성은 고객의 욕구를 고객의 이해에 가장 부합되는 방향으로 충족시키는 기업과 서비스 제공자의 대 고객 접근자세를 말한다(Hoffman & Ingram, 1991). Saxe와 Weitz(1982)는 구매의사결정을 내리는데 있어서 서비스 제공자와 고객과의 상호작용을 하는 과정중의 고객만족 실현을 위한 서비스 제공자의 고객서비스 행동으로 고객지향성을 정의 하였다. Williams와 Sanchez(1998)는 서비스 제공자의 고객지향성은 고객과의 관계구축에 직접적으로 영향을 주기도 하며, 또한 조직문화가 고객지향성에 영향을 미쳐 고객과의 관계구축에 간접적으로 영향을 미친다고 밝혔다.

Saxe & Weitz(1982)에 의하면 종업원의 고객지향성을 종업원이 고객에게 고객욕구를 만족하게 하는 구매에 도움이 되는 조력자로 정의하였고, 종업원이 고객지향적일수록 장기적이고 점진적인 고객만족 증진의 목표를 위해 노력하며, 고객의 불만족을 일으킬 수 있는 행동을 피한다고 주장하였다. Day & Wensley(1988)에 의하면 고객지향성의 상대적인 중요성은 경쟁적 환경의 기능에 달려 있다고 하였다. 종업원에 초점을 둔 고객지향성은 종업원이 고객의 장기적인 욕구와 필요를 만족시키는 구매결정이 이루어지는 곳에서 고객을 지원하는 행동이라고 하였다.

Swan 등(1985)은 고객지향성의 구성 차원으로 고객욕구의 파악, 친절함, 신속한 반응, 고객욕구를 해결할 수 있는 능력 등을 제시하였으며, Williams(1998), 서창적·권영훈(2005)에 의하면 표적고객의 욕구를 파악하고 이해하여 경쟁자보다도 고객의 욕구를 보다 잘 충족시켜 주기 위한 행동과 철학이며, 경쟁우위를 창출하기 위한 것이라 하였다.

〈표 3〉 고객지향성에 대한 정의

학자	정의
Levitt	목표고객을 충분히 이해하여 그들에게 지속적으로 우월한 가치를 창조하는 것
Saxe & Weitz	고객의 욕구에 도움이 되도록 노력하는 마케팅 컨셉
Day & Wersly	고객의 전반적 가치를 이해하는 것
Deshpande	고객의 이익을 최우선으로 하는 신뢰의 집합
Gavin & Gillian	고객의 욕구를 충족시키려는 서비스 제공자의 역할

자료: 박성수, (2009).

2) 고객지향성 구성요소

직원의 고객지향성과 관련된 기존 연구들에서 주로 언급하고 있는 선행변수들로는 조직몰입, 직무몰입, 직무기간 등(O'Haraetal.1991)과 직무만족(Hoffman and Ingram,1992)이 있다. 즉 조직에 대한 소속감의 유지와 소속되어 있는 조직의 가치를 소중히 여기는 직원, 심리적으로 자신의 직무에 대한 동일시의 정도가 높거나 직무경험이 많은 직원, 그리고 직무에 대한 만족이 높은 직원의 경우 고객이 만족할 수 있도록 일하려 하는 의지가 강하므로 고객지향성과 밀접한 관계가 형성될 수 있다는 것이다(O'Hara et al., 1991; Hoffman & Ingram,1992; 서문식·김상희, 2002).

Coppett와 Staples(1990)는 기존의 판매관리 연구에서 간과된 부분인 부가적 서비스 중요성과 판매원의 영역연결의 역할과 관련하여 양자승리 철학의 수용, 판매 전·중·후 고객서비스 응대, 판매 후 활동 등의 3가지 추가요소가 포함되어야 한다고 하였다. Brown et al.(2002)은 고객 지향성의 구성요인을 종사원이 개인적 신념을 가지고 고객 욕구를 충족시키고 욕구차원과 종사원이 고객과 장기적 관계의 유지 및 서비스 제공행위를 즐기는 정도의 차원으로 구분하였다

Hoffman & Ingram(1992)는 고객지향성을 고객의 욕구를 고객입장에서 가장 효과적 방식으로 충족시키기 위한 것이라고 하였다. 즉 서비스 제공자의 대고객 접근자세라고 제시하였다. 또한 그들의 연구인 서비스 제공자의 만족과 고객지향성연구에서 고객지향성을 서비스 제공자가 고객의 입장에서 행하는 마케팅 활동으로 정의하고 종업원들의 고객지향성 행동은 고객들이 만족스러운 구매 의사결정을 하도록 도와주고, 고객들의 욕구를 적극적으로 파악하여 고객들이 원하는 서비스를 정확하게 제공하며 고객들의 모든 편익과 혜택을 위해 행동하는 것을 의미한다고 하였다.

최낙환(1997)은 행동평가기준이 적응성을 통해 직원의 고객지향성에 간접적인 영향을 미칠 뿐 아니라 직접적인 효과도 존재하고 있음을 확인하였다. 또한 김남재·강병서·유경환(2002)은 행동기준에 의한 업무평가를 수행할수록 종업원의 역할모호성이 줄어들며 결국 고객지향성이 높아진다는 것을 실증적으로 증명하였다. 한편, 서문식·김상희

(2002)는 직원의 고객지향성에 영향을 미치는 것이 반드시 직원의 이성적 사고과정의 결과가 아닌 감정적 현상에 의해서도 영향을 받을 수 있다고 주장하였다.

3. 직무스트레스와 고객지향성 간의 관계

직무스트레스와 고객지향성 간의 상관성 연구는 많지 않으며, 읍면동 공무원을 대상으로 한 직무스트레스와 고객지향성 간의 연구는 활발하게 이루어지지 못하였다.

이환범·이수창(2012)은 대구·경북 공무원을 대상으로 직무스트레스가 고객지향성에 미치는 영향에 관한 연구에서 직무스트레스 유발요인으로 직무특성요인, 조직 내 역할 요인, 조직분위기를 선정하였으며, 분석결과 고객지향성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 박웅열·남기민(2008)은 사회복지 전담공무원을 대상으로 직무스트레스 요인이 고객지향성에 미치는 영향 연구결과에 따르면, 역할갈등, 교육 및 훈련부족, 공무원에 대한 부정적 인식 등의 직무스트레스 요인들이 책임감과 자기효능감 모두를 매개로 하여 고객지향성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 고객지향성에 대한 직접적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

이강호(2010)의 호텔관리자를 대상으로 리더십 유형이 직무스트레스 매개로 우울감 및 고객지향성에 미치는 영향 연구에서 직무스트레스가 고객지향성에 부정적인 영향을 미친다는 결과를 도출하였다.

이상과 같이 직무스트레스와 고객지향성 간에 연구결과에 있어서는 다소 차이가 있으나, 직무스트레스가 고객지향성에 미치는 부정적인 영향에 대해서는 논란의 여지가 적을 것으로 판단된다(이환범·이수창, 2012).

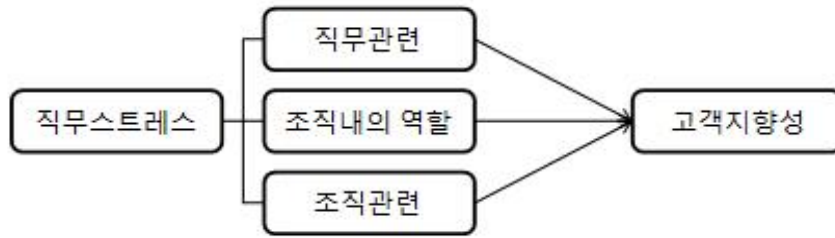
Ⅲ. 연구방법

1. 연구모형 및 가설설정

1) 연구모형

본 연구의 연구목적은 제주특별자치도 읍면동 공무원의 직무스트레스가 고객지향성에 영향을 미치는가를 검증하는 데 목적이 있다. 이에 읍면동 공무원의 직무스트레스의 구성요인으로 직무관련, 조직 내의 역할, 조직관련을 독립변수로 설정하였고 고객지향성을 종속변수로 설정하였다.

본 연구의 연구모형은 <그림 1>과 같다.



〈그림 1〉 연구모형

2) 가설 설정

본 연구의 연구모형에 따라 다음과 같이 연구가설을 설정하였다

연구가설: 제주특별자치도 읍면동 공무원의 직무스트레스의 구성요인인 직무관련, 조직 내 역할, 조직관련은 고객지향성에 영향을 미칠 것이다.

2. 변수의 정의 및 측정

본 연구는 제주특별자치도 읍면동 공무원의 직무스트레스가 고객지향성에 미치는 영향 관계를 실증적으로 분석해보는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 직무스트레스 측정하기 위한 변수는 정수진 외(2001), Hendrix(1985), Parker & Decotiis(1983), Perter(1986), Ivancevich & Matteson(1982)의 직무스트레스 연구를 토대로 직무스트레스 구성요인을 직무관련, 조직내 역할 관련, 조직관련으로 구성하였다. 직무관련은 직무의 중요성, 업무의 자율성으로 구성하였으며, 조직내 역할관련 부문은 업무갈등, 업무과부화, 업무모호성으로 구성하였다. 조직관련 부문은 상급자의 행태, 조직 내 의사소통, 직장 내 인간관계로 구성하였다.

본 연구에서 고객지향성 부문은 읍면동 공무원이 주민의 만족을 행정의 최고 가치로 설정하고 고객인 주민의 선호와 요구에 신속하게 반응하고 공급자인 정부와 수요자인 주민에 대한 대응성과 책임성 확보를 통하여 행정에 대한 고객의 지지를 제고하는 것이다. 고객지향성에 대한 측정변수로는 Saxe & Weitz(1982), Daniel & Darby(1997) 등에서 공통적으로 사용한 욕구파악, 욕구 대응성, 고객문제 적극 해결성, 고객과 우호적 관계성, 고객의견 청취성, 고객지원 만족성으로 구성하였다.

〈표 4〉 직무스트레스와 고객지향성 측정지표

구분	구성요인	세부측정지표
직무스트레스	직무관련	직무의 중요성 업무 자율성
	조직 내 역할	역할갈등 역할과부화 역할모호성
	조직관련	상급자의 행태 조직 내 의사소통 조직 내 인간관계
고객지향성	욕구파악, 욕구 대응성, 고객문제 적극 해결성, 고객과 우호적 관계성, 고객의견 청취성, 고객지원 만족성	

3. 표본선정 및 자료수집

본 연구의 조사 대상은 제주특별자치도 43개 읍면동으로 선정하였으며, 설문조사기간은 2014년 11월 7일부터 2014년 11월 19일까지 진행하였으며, 43개 읍면동에 10부씩 430부를 배포하여 이중 312부를 회수하였으며, 불성실한 응답을 제외한 286부를 실증분석에 활용하였다.

본 연구에서는 제주특별자치도 읍면동 공무원의 직무스트레스가 고객지향성에 미치는 영향을 검증하기 위하여 구조화된 자기기입식 설문을 활용하였다.

설문구성은 인구통계적 특성 5문항, 직무스트레스 구성요인 중 직무관련 4문항, 조직 내 역할 관련 11문항, 조직관련 10문항, 고객지향성 6문항으로 구성하였다.

4. 자료분석 방법

본 연구의 가설을 검증하기 위하여 자료분석 방법은 다음과 같다. 자료 분석을 위하여 사용한 통계 프로그램은 SPSS 18.0을 사용하였다. 첫째, 조사대상자인 제주특별자치도 읍면동 공무원의 응답자 특성을 알아보기 위해 빈도분석을 실시하였다. 둘째, 주요 변수 간의 상관관계를 알아보기 위해 상관관계 분석을 실시하였으며, Pearson's 상관관계 계수로 다중공선성의 문제를 확인하였다. 셋째, 읍면동 공무원의 직무스트레스가 고객지향성에 미치는 영향을 검증하기 위하여 회귀분석을 실시하였다.

5. 척도의 타당도 및 신뢰도

본 연구에서 사용된 변수들은 기존 선행연구에서 타당도 및 신뢰도를 검증 받은 척도를 사용하였다. 본 연구의 자료수집에서 활용된 척도 문항들의 신뢰도를 검증하기 위해 Cronbach's α 값을 계산하였다. 측정도구의 신뢰도를 측정하는 Cronbach's α 값은 직무스트레스 구성요인인 직무관련=.764, 조직 내 역할=.841, 조직관련=.852, 고객지향성=.782로 분석되었다.

〈표 5〉 척도의 신뢰도

구분	구성요인	문항수	Cronbach's α
직무스트레스	직무관련	4	.764
	조직 내 역할	11	.841
	조직관련	10	.852
고객지향성		6	.782

IV. 실증분석

1. 응답자의 인구통계적 특성

응답자의 인구통계적 특성을 살펴본 결과 성별 특성 부문은 남성 49.7%(142명), 여성 50.3%(144명)으로 나타났으며, 연령특성 부문은 30대 24.5%(70명), 40대 42%(120명), 50대 26.62%(42명), 60대 이상 7%(20명)로 나타났다.

직급특성 부문은 9급 15%(43명), 8급 40.2%(43명), 7급 40.3%(121명), 6급 2.4%(7명)로 나타났으며, 근무기간 특성 부문은 10년이하 9.4%(25명), 11-15년 이하 17.5%(50명), 16-20년 이하 44.8%(128명), 21-25년 이하 17.1%(49명), 26-30년 이하 7%(20명), 30년 이상 4.2%(12명)로 나타났다.

근무지역 특성 부문은 제주시 동지역 35%(100명), 제주시 읍면지역 24.5%(70명), 서귀포시 동지역 19.6%(56명), 서귀포시 읍면지역 21%(60명)로 나타났다.

〈표 6〉 응답자의 인구통계적 특성

	구분	빈도(명)	비율(%)
성별	남성	142	49.7
	여성	144	50.3
연령	30대	70	24.5
	40대	120	42.0
	50대	76	26.6
	60대 이상	20	7.0
직급	9급	43	15.0
	8급	115	40.2
	7급	121	40.3
	6급	7	2.4
근무기간	10년 이하	25	9.4
	11-15년 이하	50	17.5
	16-20년 이하	128	44.8
	21-25년 이하	49	17.1
	26-30년 이하	20	7.0
	30년 이상	12	4.2
근무지역	제주시 동지역	100	35.0
	제주시 읍면지역	70	24.5
	서귀포시 동지역	56	19.6
	서귀포시 읍면지역	60	21.0
합계		286	100.0

2. 주요변수의 상관관계

본 연구에서는 가설을 검증하기에 앞서 주요 변수들의 상관관계 분석을 실시하였다. 직무스트레스의 구성요인인 직무관련, 조직 내 역할, 조직관련은 고객향성과 $\alpha=0.01$ 유의수준에서 통계적으로 유의하며 정(正)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 상관관계 분석

구분	직무관련	조직 내 역할	조직관련	고객지향성
직무관련 (유의확률)	1			
조직 내 역할 (유의확률)	.633(**)	1		
조직관련 (유의확률)	.890(**)	.836(**)	1	
고객지향성 (유의확률)	.512(**)	.906(**)	.611(**)	1

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

3. 가설의 검증

연구가설: 제주특별자치도 읍면동 공무원의 직무스트레스의 구성요인인 직무관련, 조직 내 역할, 조직관련은 고객지향성에 영향을 미칠 것이다.

제주특별자치도 읍면동 공무원의 직무스트레스 구성요인인 직무관련, 조직 내 역할, 조직관련 요인이 고객지향성에 미치는 영향력을 살펴본 결과는 다음과 같다. 고객지향성을 조속변수로 하고 직무관련, 조직 내 역할, 조직관련을 독립변수로 하여 회귀분석을 실시한 결과 읍면동 공무원의 직무스트레스에 따른 고객지향성의 정도를 예측하는 회귀모형의 설명력은 47.1%이며, 통계적으로 유의한 모델(F=43.404, p<.001)인 것으로 나타났다.

고객지향성에 영향을 미치는 독립변수는 조직관련, 조직 내 역할, 직무관련 모두 $\alpha = 0.001$ 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

즉, 조직관련 요인에 있어 상급자의 행태, 조직 내 의사소통, 조직 내 인간관계가 좋아진다면 고객지향성은 높아진다는 것을 알수 있다. 조직 내 역할 관련 부문은 역할 갈등, 역할 과부화, 역할모호성이 개선이 된다면 고객지향성이 높아진다는 것을 알수 있으며, 직무관련 요인에 있어 직무의 중요성 인지, 업무의 자율성 보장 등이 이루어진다면 고객지향성은 높아진다는 것을 알수 있다.

〈표 8〉 직무스트레스가 고객만족에 미치는 영향

종속변수	모형 고객지향성	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률 (p값)
		B	표준오차	베타		
독립변수	(상수)	.100	.039		2.544	.000
	조직관련	.644	.023	.691	27.888	.000
	조직 내 역할	1.765	.023	1.570	76.310	.000
	직무관련	-1.440	.038	-1.318	-37.684	.000
R = .506, R ² = .476, 수정된 R ² = .471, F = 43.404, P = .000***						

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

V. 결 론

본 연구는 제주특별자치도 읍면동 공무원의 직무스트레스가 고객지향성에 미치는 영향에 관하여 직무스트레스 구성요인이 직무관련, 조직 내 역할, 조직관련 중 어떤 요인이 개선되어야 고객지향성이 높아질 수 있는지에 대하여 파악해 보았다.

연구에서 도출된 결과를 토대로 읍면동 공무원의 직무스트레스 해소와 고객지향성 향상을 위한 방향을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 직무관련 부문에 있어 직무재설계가 필요하다. 응답자의 56.7%가 본인은 기관에서 그렇게 중요하지 않은 일을 담당하고 있다고 느끼는 것으로 나타났으며, 그리고 55.6%는 본인이 담당하는 업무가 고객에게 미치는 영향이 작다고 느끼는 것으로 나타났다. 따라서 현재 읍면동에 근무하는 공무원들은 본인에게 주어진 직무가 기관과 고객에게 도움이 되지 않는다고 인지하고 있는 것으로 나타났다. 이는 공공조직 특성상 자율성은 낮고 근무시간은 길어짐에 따라 공무원의 스트레스는 커지고 적극적 서비스 마인드에 부정적으로 나타나고 있다. 따라서 직무 재설계를 통하여 불필요한 업무를 없애주거나, 업무에 적합한 권한을 부여하여 공무원이 효율적으로 직무를 수행할 수 있도록 일하는 방식을 개선해 줌으로써 궁극적으로 스트레스 해소와 고객지향성 강화에 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대한다.

둘째, 조직 내 역할과 관련하여 58.9%가 둘 이상의 상사로부터 서로 상반되는 요구와 지시를 받고 있다고 응답하였으며, 53.7%는 업무를 수행하다 보면 규정을 어기는 경우가 있다고 응답하였다. 그리고 61.3%는 과중한 업무량 때문에 늘 수행해야 하는 업무가 누적되어 있다고 응답하였으며, 65.3%는 애매한 지시나 명령을 받고 일해야 하는 경우가 있다고 응답하였다. 현재 제주특별자치도는 행정체제 개편으로 기초자치단체가 폐지되었다. 이로 인해 도청으로 기능과 권한이 집중되었고 주민들은 민원 등 건의사항을 하

부행정기관인 읍면동에 의지할 수 밖에 없다. 더욱이 사회복지관련 업무 증가량으로 읍면동사무소는 그 어느때보다 업무량이 과중한 시기이다. 그러나 현재 제주특별자치도 읍면동 공무원 수는 전체 공무원 18% 수준으로 과도한 업무를 수행하기에 턱없이 부족한 인력 현황이다. 따라서 실질적으로 읍면동 지역에 많은 권한 부여와 인력 충원이 필요하며, 이로 인해 지역주민에 대한 더 나은 행정서비스 제고와 공무원들의 고객지향성을 한차원 더 높일 수 있는 방안이 절실히 필요하다.

셋째, 조직관련의 경우 59.7%가 우리 기관 중요업무는 상사들이 결정한다고 응답하였으며, 64.2%는 내부에서 문제가 생기면 상사는 자신의 의견을 따르도록 지시한다고 응답하였다. 이로 인하여 읍면동 공무원의 스트레스는 증가하고 있으며, 고객지향성은 하락하는 것으로 나타났다. 따라서 조직내 스트레스 해소를 위하여 신뢰, 규범, 네트워크로 정의되는 조직내 사회자본 형성이 필요하다. 과거에는 물질적 지원이 조직을 향상시키는 원동력이 되었지만 현대사회는 무형의 자산인 사회자본 형성이 더 큰 긍정적인 효과를 발휘한다. 따라서 조직 내 회의 문화가 하향식 문화에서 상향식 방식 도입으로 공무원 스스로가 조직의 일원으로 공감대를 형성할 수 있는 계기가 필요하다고 할 수 있겠다.

마지막으로 고객지향성에 대한 공무원 스스로 의식변화가 필요하다. 제주특별자치도는 청렴도 전국 최하위 등 공무원에 대한 부정적 인식이 강하다고 볼 수 있다. 공무원에 대한 부정적 인식은 단기간에 해소될 수 있는 것이 아니며 장기적 관점에서 공무원 스스로가 지역주민의 욕구와 고객문제에 대한 적극적인 자세 등 고객지향성에 대한 인식변환이 필요하다. 이를 위해 지역주민과의 정기적 간담회 추진 등 상호 협력적으로 지역발전을 위해 노력하는 방안 모색이 필요하다.

<참고문헌>

- 강문실·송병식. (2008). 정서노동자의 직무스트레스 결정요인, 결과요인 그리고 조절요인에 관한 연구. 「한국경영학회 통합학술발표논문집」, 1-28.
- 김남재·강병서·유경환. (2002). 서비스종업원의 역할모호성이 고객지향성에 미치는 영향에 관한 연구. 「경영학연구」, 31(5): 100-118.
- 박기관. (2008). 직무만족 및 조직몰입의 결정요인에 관한 연구-지방공무원의 직무스트레스를 중심으로. 「지방행정연구」, 22(2): 171-202.
- 박용열·남기민. (2008). 사회복지전담 공무원의 직무스트레스 요인이 고객지향성에 미치는 영향. 「사회복지연구」, 38: 93-121.
- 서창적·권영훈. (2005). 서비스 메카니즘에 따른 고객지향성의 고객성과에 대한 영향. 「한국품질경영학회지」, 33(3): 31-40.

- 손경숙. (2009). 사회복지 전담 공무원의 직무스트레스와 사회적 지원이 조직설과에 미치는 영향 연구. 「한국지방행정학보」, 6(1): 89-112.
- 양덕순. (2008). 제주특별자치도 읍면동의 준자치단체화 전략 모색. 「법과정책」, 14(1): 99-122.
- 이강호. (2010). 호텔관리자의 리더십 유형이 직무스트레스를 매개로 고객지향성에 미치는 영향에 관한 연구. 「인적자원관리연구」, 17(3): 111-129.
- 이환범·이수창. (2012). 직무스트레스가 고객지향성에 미치는 영향에 관한 연구. 「지방정부연구」, 16(4): 289-305.
- 최낙환. (1997). 판매원의 고객지향성에 대한 조직몰입과 적응성의 매개적 역할. 「마케팅연구」, 12(2): 43-65.
- 최영출. (2009). 제주특별자치도 시군통합의 성과평가. 「지방행정연구」, 23(2): 3-29.
- 한국산업안전공단. (2006). 「사무노동자의 직무스트레스 실태조사」.
- Beehr, T. A. & Newman. J. E. (1978). Job Stress, Employee, Health, and Organizational Effectiveness. *Personnel Psychology*. 31: 665-669.
- Beehr, T. A. & Bhagat, R. S.(eds.). (1985). *Human Stress and Coping in Organization: An Integrated Perspective*. John Wiley & Sons.
- Brown et al. (2002). The Customer Orientation of Service Workers: Personality Trait Effects on Self and Supervisor Performance Ratings. *Journal of Marketing Research*, 39.
- Cooper, C. L, & Judi Marshal. (1978). Sources of Managerial and White Collar Stress. In Carry L. Cooper and Roy Payne(Ed.). *Stress at Work*. John Wiley & Sons. 81-105.
- Coppett & Staples. (1990). Citizenship Behavior and Social Exchange. *Academy of Management Journal*, 37: 656-669.
- Day, G. S., Wensely, R. (1988). Assessing Advantage: A Framework for Diagnosing Competitive Superiority. *Journal of Marketing*, 52: 1-20.
- French W. L., Rogers. D. (1980). Definition & conceptualization of stress in organizations. *Organizational Behavior & Human Performance*, 14: 147-190.
- Harrison, R. V. (1985). The Person-Environment Fit Model and the Study of the Job Stress. In Behr, T. A. & Bhagaat, R. S.(eds). *Human Stress and Cognition in Organizations: An Integrated Perspective*. John Willey & Sons.
- Hoffman, J. K. & Ingram, T. N. (1991). Creating Customer-Oriented Employees : He Case In Home Health Care. *Journal of Heal Care marketing*, 11(2): 24-32.
- Hoffman, K. D. & Ingram, T. N. (1992). Service provider job satisfaction and customer oriented performance. *Journal of service Marketing*, 6: 60-78.

- Ivancevich, J. M., Matteson, M. T. and Preston, C. (1982). Occupational Stress, Type A Behavior and Physical Well Being. *Academy of Management Journal*. 25(2): 373-391.
- L. E. Hinkle. (1973). The Concept of 'Stress' in the Biological and Social Sciences. *Science, Medicine and Man*, 1: 31-48.
- McGrath, J. E. (1976). *Stress and Behavior in Organizations. Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Chicago : Rand McNally.
- O'Hara, Bradaly S., Boles, James S., and Johnston, Mark W. (1991). The Influence of Personal Variables on Salesperson Selling Orientation. *Journal of Personal Selling and Sales Management*, 11(1): 61-67.
- Parker, D. F. and DeCotiis, T. A. (1983). Organization Determinants of Job Stress. *Behavior and Human Performance*, 32: 161-322.
- Robbins, S. P. (1994). *Management*. 4th. Prentice-Hall.
- Saxe, R., Weitz, B. A. (1982). The SOCO Scale: A Measure of the Customer Orientation of Salespeople. *Journal of Marketing Research*, 22: 343-351.
- Schuler, R. S. (1980). Definition and Conceptualization of Stress in Organizations, *Organizational Behavior and Human Performance*. 25: 184-512.
- Selye, H. (1976). *The Stress of Life*. McGraw-Hill.
- Steers, R. M. and Black, J. S. (1994). *Organizational Behavior*, Harper Collins College.
- Swan, J. E., Trawick, I. F. and Silva, D. W. (1985). How Industrial Salespeople Gain Trust. *Industrial Marketing Management*, 14(3): 203-211.
- Williams, M. R. (1998). The Influence of Salesperson's Customer Orientation on Buyer-Seller Relationship Development. *Journal of Business and Industrial Marketing*, 13(3): 271-287.

접수일(2014년 11월 25일)

수정일자(2014년 12월 4일)

게재확정일(2014년 12월 12일)

THE KOREAN LOCAL ADMINISTRATION REVIEW

Vol.11 No.2

December 2014

CONTENTS

- A Study on Factors Affecting the Orientations of Local Governments' Financial Expenditures
/ In Joo Yoon 1
- Educational Diffusion and Uneven Regional Development:
The Case of South Korea
/ Chang Yu Hong 23
- A Study on the Analysis of the Results and Determinants of Disclosing System of Regional Job Creation Target: The Case of Daegu Metropolitan City
/ Sung Jo Ahn 43
- An Analysis on Participatory City Planning for Procedural Policy Rationality: Focused on the Seoul Plan 2030
/ Sung-Woo Hong · Hoon Huh 61
- Modeling The Effects of Oregon's Transportation Planning Rule on Land Use Development Patterns and Traffic Congestion: An Agent-Based Simulation with NetLogo
April Cutter
/ Ki Hong Kim 83

- An Analysis on the Operational Structure of Korean Local Governments in the Japanese Colonial Period: Focused on the Official Documents of Gwangju
/ Hyun suk Yoon · Jae Ho Kang 105
- A Study on Improving the Elder Abuse Service Delivery System in Korea
/ Yun-Ho Lee · Taeyoung Kim 131
- Do Attitudes Moderate the Built Environment Impact on Bicycling Commuting? Findings from the 2009 National Household Travel Survey from the United States
/ Andy Hong 155
- Analyzing Current Issues on Local Education Finance in Korea: Future Policy Directions
/ Young-Chool Choi · Min-Hee Kim 173
- A Study about of Job Stress of Eup, Myon, Dong Public Officials in Jeju Special Self-Governing Province on Customer Orientation
/ Won-Su Yun · Chang-Min Kang · Duk-Soon Yang 215

KOREAN ASSOCIATION OF LOCAL ADMINISTRATION

- President : Don-Min Yoem (Research Institute for Gangwon)
- Academic vice-president : Sang-Yeop Lee (Hanseu University)
- Regional vice-presidents :
 - Sang-Young Lee (Korea Research Institute for Local Administration)
 - Kyung-won Lee (Jeju National University)
 - Kwang-Duck Park (Semyoung University)
- Academic Planning Board Chair : Gi-Jong Lee (Korea Institute of S&T Evaluation and Planning)
- Editor-in-Chief : Kwang-Koo Kim (Kyung Hee Univ.)
- General Affair Board Chair : Sung-Woo Hong (Daejin Univ.)
- Public Relations Chair : Jin-Wook Kim (Hyejeon Univ.)
- Comptrollers : Jung-whan Bae (Hanseu Univ.)
 - Sung-Jun Myung (Gyeongsang National Univ.)
- Editorial Board :
 - Chang-Min Kang (Jeju Development Institute)
 - Dohyung Kim (California State Polytechnic Univ. in Pomona)
 - Mi-Seung Shim (Chonnam National Univ.)
 - Dong-Gyu Lee (Dong-a Univ.)
 - Keun-Hwan Yoo (Taegu Science Uni.)
 - Ju-Young Jung (Korean National Univ. of Transportation)
 - Sung-Woo Hong (Daejin Univ.)
 - Sung-Man Hong (Anyang Univ.)

□ 편집위원장 : 김광구 (경희대학교)

□ 편집위원 :

강창민 (제주발전연구원)

김도형 (California State Polytec Univ., Pomona)

이동규 (동아대학교)

심미승 (전남대학교)

유근환 (대구과학대학교)

정주용 (한국교통대학교)

홍성우 (대진대학교)

홍성만 (안양대학교)

『한국지방행정학보』 제11권 제2호

2014년 12월 30일 인쇄

2014년 12월 31일 발행

발행인 엄돈민

편집인 편집위원회

발행처 한국지방행정학회

전화 : 02-961-9172

010-5230-6320

인쇄처 조명문화사

전화 : 02-498-3017

(비매품)

ISSN 1738-6098