

지역, 균형발전의 길을 찾다 I

제1권: 사람

2020 대한민국 균형발전 정책박람회



발간사

대통령직속 국가균형발전위원회는 40여개의 학회, 국책 및 시도 연구기관 등 약 20여개 유관기관들과 공동으로 2020년 11월 10일부터 11일까지 충청북도 청주시 및 온라인에서 「2020 대한민국 균형발전 정책박람회」를 개최하였습니다. 정책박람회에서는 “지역주도 한국판 뉴딜 균형발전의 길을 찾는다!”를 주제로 하여 문재인 정부가 지난 3년 간 추진해온 국가균형발전의 현 주소를 진단하고, 앞으로 균형발전 정책이 나아갈 방향과 향후과제에 관해 다양한 발표와 토론이 청주대학교 현장과 온라인에서 동시에 이루어졌습니다.

이번 균형발전 정책박람회에서는 작년 전라남도 순천에서 개최한 정책박람회에 이어 우리나라를 대표하는 인문·사회과학 학회를 중심으로 지식인들이 다시 한 자리에 모여 균형발전 담론을 나누는 공론의 장이 되었습니다.

국가균형발전위원회는 문재인 정부의 국가균형발전 정책방향에 대해 지식인들과 전문가들이 논의했던 실천적 내용과 아이디어를 가급적 빠짐없이 담을 수 있도록 정리하여 이 책자를 발간하게 되었습니다. 특히, 이번 ‘지역, 균형발전의 길을 찾다’는 2020 균형발전 정책박람회에서 논의된 다양한 원 저자의 정책적 아이디어를 일반 시민들에게도 전달하여 우리 사회가 더 나은 세상으로 변화되는데 조그마한 힘이라도 보태길 바라는 소망이 담겨져 있습니다.

앞으로도 국가균형발전위원회가 대한민국 균형발전의 현 주소를 진단하고 나아갈 방향을 제시하는 나침반 역할을 할 수 있도록 많은 관심을 가져주시기 바랍니다. 끝으로 모두가 잘 사는 대한민국을 위해 열정과 헌신으로 각자의 자리에서 국가균형발전 정책에 직간접적으로 기여하고 있는 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다. 특히 이번 균형발전 정책박람회의 성공적인 개최를 위해 노력해주신 조직위원회, 집행위원회, 참여 학회, 연구기관의 모든 관계자분들께 깊은 감사를 드립니다.

아울러 이 책의 출간 실무를 담당해준 정책개발실 박재영 정책개발실장과 정책개발실 실무진들의 노고에 감사하며, 정책박람회를 통한 집단지성의 결과물이 정책적 실천과 성과로 이어질 수 있기를 기대합니다. 조만간 이 책이 전자저널(e-journal) 형태로도 발간되어서 국가균형발전 관련 학술적 정보에 국민 누구나 쉽게 접근이 가능해지길 바랍니다.

2021년 6월

대통령직속 국가균형발전위원회 위원장



Contents

Intro	발간사	3
제1편	사람	
Chapter 1.	I. 지역인구변화, 지방소멸, 그리고 균형발전정책	10
인구감소에 따른 지역의 역할 및 균형발전정책 추진방안	1. 지역 인구 변화와 정책적 함의 (한국보건사회연구원, 장인수)	11
	2. 인구이동으로 인한 지방소멸 영향요인 분석 (서울대학교, 하용현)	16
	3. 강원도 기초지자체 지역쇠퇴 분석 (한국지방행정연구원, 이제연)	25
	4. 국가균형발전 프로젝트의 지역영향진단과 전망 (순천향대학교, 양광식)	32
	5. 포용성 강화를 위한 균형발전정책 추진방안 (한국지방행정연구원, 이소영)	38
	II. 체류 외국인 250만 시대, 지역의 역할	44
	1. 외국인주민이 한국 기초자치단체 재정지출에 미치는 영향과 향후과제 (이민정책연구원, 김도원)	45
	2. 지방자치단체 외국국적동포 사회통합 방안 (경기도가족여성연구원, 최영미)	52
	III. 청년, 지역대학, 그리고 지역 일자리	58
	1. 전남지역 청년 일자리 사업 정부 간 협력방안 (전남대학교, 배정아)	59
	2. 포스트 코로나 및 4차 산업혁명 시대의 고용 패러다임 전환과 일자리정책 방향 (충남대학교, 염명배)	65
	3. 대전·충청지역 사립대학의 재정효율성 분석 (건양대학교, 배세영)	70
	IV. 지역사회 관련 지표와 균형발전정책	76
	1. 공동체 맞춤형 지역사회 통합돌봄 실행계획 수립 지표 개발을 위한 방법론 개발 - 사회연결망 분석을 중심으로 (사회자본연구소, 박선미)	77
	2. 주민체감형 방재력지표 개발과 지역간 균형발전정책 방향에 관한 연구 - 신종 사회재난 (감염병과 미세먼지)을 중심으로 (한양대학교, 이현경·주진호·박시진)	83
Chapter 2.	I. 관광 환경의 변화와 지역 중소도시의 역할	94
문화와 관광을 통한 지역균형발전	1. 지역 중소도시 발전전략 (광운대학교, 박태원)	95
	2. 지역 중소도시 관광의 의의 (대구가톨릭대학교, 조광익)	101
	3. 관광거점도시의 이해와 기본계획 수립 방향 (한국문화관광연구원, 김윤영)	108
	II. 문화와 예술을 통한 지역균형발전	116
	1. 문화를 통한 도시 및 지역 활성화 정책 추진체계 개선방안 연구 - 중앙부처 간 협업을 중심으로 (연세대학교, 박민권)	117
	2. 지방분권 시대의 문화재정 이슈와 지역문화정책 방향 (한국문화관광연구원, 정보람)	123

Chapter 3.	I. 지방정부 재정협력방안	132
자치분권, 그리고 재정혁신	1. 지방정부들의 재난대응과 상생협력방안: 재난관리기금의 활용과 보안을 중심으로 (창원대학교, 이희재)	133
	2. 코로나19의 지방재정 영향과 향후 대응방향 (한국지방세연구원, 김홍환)	139
	3. 기초지방정부 재난지원금 대응 실태와 정책적 함의 (전국시장·군수·구청장협의회, 이상범)	145
	4. 국가균형발전특별회계 사업의 지방자치단체간 형평성 제고 방안 (경기대학교, 조임곤)	151
	5. 정부 간 재정협력 강화 방안의 모색: 미국의 재정조정제도 검토를 중심으로 (충남대학교, 윤태섭)	157
	II. 지역상생기금, 그리고 지역상생협력	162
	1. 국가균형발전과 지역상생발전기금의 역할 (한국지방재정공제회, 양영철)	163
	2. 공공기관의 지역 상생 협력의 성과와 과제 (단국대학교, 성시경)	169
	III. 코로나19 이후 지역 분권·균형정책	178
	1. 자치분권시대 지방정부의 자치분권 추진 전략 - 서천군 자치분권 인식조사를 중심으로 (충남연구원, 고승희)	179
	2. 포스트 코로나19 기초자치단체간 관계 (충북연구원, 최용환)	185
	3. 분권국가시대의 경찰공무원 자살전조 현상에 대한 사례분석: 자살 노출을 중심으로 (계명대학교, 성영태 / 수성대학교 김덕환 / 대구과학대학교, 유근환)	191
	4. 분권국가 구축을 위한 노숙자 자활지원정책의 델파이분석: 사회적 가치평가를 중심으로 (영남외국어대학교, 장호윤 / 대구과학대학교, 최인규 / 영남대학교, 김용태)	199
	5. 도시재생사업에서의 갈등구조 - 규제적 접근 (목포대학교, 류도암)	207
Chapter 4.	I. 국가 비전과 공론화	214
포용적 국정/ 포용적 국정운영	1. 포스트코로나 시대의 국가 비전 (꽃동네대학교, 이태수)	215
	2. 제도화된 공론화의 탐색: 해외 사례의 시사점 (전북대학교, 하동현)	221
	II. 환경위기 시대 조경행정과 지방정부의 역할	228
	1. 푸른 국토의 조경정책과 조경직 활성화방안 (청주대학교, 이애란)	229
	2. 지방자치단체의 조경행정 발전방안: 장기미집행 도시공원일몰제를 중심으로 (호서대학교, 이재완)	235
	III. 국가적, 지구적 차원의 위기관리	242
	1. 국제개발협력 관점에서 본 팬데믹의 원인과 대응 (성결대학교, 임형백)	243
Chapter 5.	I. 사람 중심의 디지털(휴먼) 지역균형뉴딜	250
사람 중심 지역균형뉴딜	1. 코로나 이후 스마트 뉴노멀 건축방안 - 그린 뉴딜과 디지털 뉴딜 (동국대학교, 이명식)	251
	2. 빅데이터로 살펴본 코로나 이후 삶과 공간의 변화: 서울시 생활인구 데이터 분석 (성결대학교, 김철민)	258
	3. 극한 재난과 복잡계 네트워크 분석 (인하대학교, 이재우)	266
	4. 세대·계층 간 균형을 통한 부산형 휴먼뉴딜 실현 (동아대학교, 윤은기)	272
	5. 스마트지역사회 데이터 거버넌스와 개인정보보호 (인하대학교, 이우기)	280

제1편

사람

Chapter 1.	인구감소에 따른 지역의 역할 및 균형발전정책 추진방안	9
Chapter 2.	문화와 관광을 통한 지역균형발전	93
Chapter 3.	자치분권, 그리고 재정혁신	131
Chapter 4.	포용적 국정/포용적 국정운영	213
Chapter 5.	사람 중심 지역균형뉴딜	249

Chapter 1.

인구감소에 따른 지역의 역할 및
균형발전정책 추진방안

I. 지역인구변화, 지방소멸, 그리고 균형발전정책	10
1. 지역 인구 변화와 정책적 함의 (한국보건사회연구원, 장인수)	11
2. 인구이동으로 인한 지방소멸 영향요인 분석 (서울대학교, 하용현)	16
3. 강원도 기초지자체 지역쇠퇴 분석 (한국지방행정연구원, 이제연)	25
4. 국가균형발전 프로젝트의 지역영향진단과 전망 (순천향대학교, 양광식)	32
5. 포용성 강화를 위한 균형발전정책 추진방안 (한국지방행정연구원, 이소영)	38
II. 체류 외국인 250만 시대, 지역의 역할	44
1. 외국인주민이 한국 기초자치단체 재정지출에 미치는 영향과 향후과제 (이민정책연구원, 김도원)	45
2. 지방자치단체 외국국적동포 사회통합 방안 (경기도가족여성연구원, 최영미)	52
III. 청년, 지역대학, 그리고 지역 일자리	58
1. 전남지역 청년 일자리 사업 정부 간 협력방안 (전남대학교, 배정아)	59
2. 포스트 코로나 및 4차 산업혁명 시대의 고용 패러다임 전환과 일자리정책 방향 (충남대학교, 염명배)	65
3. 대전·충청지역 사립대학의 재정효율성 분석 (건양대학교, 배세영)	70
IV. 지역사회 관련 지표와 균형발전정책	76
1. 공동체 맞춤형 지역사회 통합돌봄 실행계획 수립 지표 개발을 위한 방법론 개발 - 사회연결망 분석을 중심으로 (사회자본연구소, 박선미)	77
2. 주민체감형 방재력지표 개발과 지역간 균형발전정책 방향에 관한 연구 - 신종 사회재난 (감염병과 미세먼지)을 중심으로 (한양대학교, 이현경·주진호·박시진)	83

I

지역인구변화, 지방소멸, 그리고 균형발전정책



지역 인구 변화와 정책적 함의¹⁾

성명 : 장인수

소속기관명 : 한국보건사회연구원

이메일 : sescis@khasa.re.kr

가. 서론: 지역 인구 변화 검토

지역 인구 변화의 동태적 양상의 총합이 현재 우리 사회의 인구 변화라는 점에서 이에 대한 인구학적 검토가 중요한 의미를 띠고 있음에도 불구하고, 지역 인구 변화에 대한 학술적, 정책적 접근은 다소 미진하였다고 판단되고 있다. 즉, 이러한 한계점을 보완하는 측면에서 지역별 인구동태가 서로 다른 양상에 대하여 인구학적 관점에서의 종합적이고 심도 있는 분석이 요구되며, 이를 바탕으로 향후 지역 관점의 정책 대응에 대한 구체적인 방향을 제시할 수 있을 것으로 보인다.

본 연구에서는 인구 변화와 지역 불균형 간 상호 연관성 및 이에 따른 정책 대응 방안에 주목하고자 하는 바, 현재 지역 인구 변화에 따른 정책 과제의 근본적인 저변은 지역 불균형 양상이 심화되는 것이라고 판단하였기 때문이다. 지역별로 상이한 인구 변화의 양상은 양적, 질적 측면에서의 지역 불균형의 문제의 심화와 그 궤를 같이 하고 있다. 이러한 고찰을 바탕으로 보다 미시적 패러다임을 견지한 지역 정책 대응 방안을 제시할 필요가 있다. 결국 지역 불균형을 심화시키는 주된 요인으로서의 인구 변화 요인, 그리고 지역 불균형의 결과적 산물로서의 인구 변화 양상에 대한 이론적, 실증적 고찰은 현재 적극 추진 중인 국가 균형발전과 자치분권의 방향을 보다 실질적으로 형성하는 데 필수적인 것으로 이해되고 있다.

나. 지역 인구 변화와 지역 경제 격차

1) 주요 지표의 관측

먼저, 시·군·구 단위의 합계출산을 분포를 연도별로 살펴본 바, 합계출산을 중위값 1~2 사이에서

¹⁾ 본고는 현재 연구 진행 중인 장인수 등(2020). 지역 인구 변화에 따른 정책과제와 대응 방안, 한국보건사회연구원 연구보고서의 일부 내용을 수정 보완한 것입니다. 현재 연구가 진행 중이며, 완료되지 않은 내용이므로 인용은 삼가주시기를 당부드립니다.

지역 간 약간의 변이(fluctuation)가 나타나고 있다. 다만, 전반적으로 그 변이의 폭은 일정한 경향을 보이는 것으로 나타나고 있다. 주목할 만한 사항은 첫째, 범위 초과 극단치(outlier)가 각 연도별 합계출산을 분포에서 지속적으로 나타나고 있음에도 불구하고, 이러한 극단치의 분포의 편차가 일정하지 않다는 점이다. 각 연도별 이들 지역의 특성을 살펴보는 것은 지역 사회에서 나타나고 있는 차별 출산율 관련 요인을 탐색한다는 점에서 의미가 있을 것으로 사료되고 있다. 둘째, 평균의 추세에 있어서도 약간의 편차가 존재하고 있지만, 전반적으로 감소하는 경향이 나타나고 있다. 이는 전체적인 합계출산율 감소 양상과 그 궤를 같이하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 다음으로 관찰기간 내 인구 규모 분포의 평균의 상향 이동이 지속적으로 관측되고 있는 바, 이는 인구의 지속 증가에 기인하는 것으로 판단되고 있다. 또한 역시 박스의 크기가 증가하고 있는 양상을 통해 지역 간 인구의 편차 역시 지속 커지는 것으로 나타나고 있다. 또한 평균의 상향 이동과 더불어 범위 이외의 극단치 역시 점차 상향 이동하는 양상이 나타나고 있다. 이러한 양상은 지역 간 인구의 양적 수준 편차가 지속 증가하고 있음을 시사하는 것으로 해석되고 있다. 이에, 추가적으로 지역 간 인구의 양적 수준 편차가 어떻게 나타나고 있는지, 즉, 인구의 공간적 분포(spatial distribution)이 어떻게 변화되어 왔는지 살펴볼 필요가 있다. 또한 지역 간 인구 편차의 지속적인 증가는 지역 단위의 인구 분석이 획일적인 특정 기준에 의하여 이루어지기 어려움을 시사하고 있다.

다음으로, 생산연령인구(15~64세) 100명이 부양해야 할 고령인구(65세 이상)의 비를 의미하는 시·군·구 단위 노년부양비는 관찰기간 내 지역 간 격차가 뚜렷하게 확대되는 양상을 보여주고 있다. 또한, 중위값이 지속적으로 상승하고 있으며, 위쪽의 펜스 위 극단치들의 분포도 더욱 증가하고 있다. 시·군·구 단위 노년 부양비는 한국 사회의 인구 변동에 대한 가장 큰 영향 요인 중 하나인 연령 변화의 특성을 요연하게 보여준다는 점에서 의미가 있다. 또한 지역 내 생산연령인구와 고령인구의 비율을 상대적으로 파악할 수 있다는 특성으로, 지역 자체적인 정책 추진 여건에 대한 가늠자가 된다는 점에서 의미가 있다. 중위값의 지속적인 상승은 단적으로 시·군·구 전체적으로 생산연령인구가 감소하는 반면, 65세 이상 인구가 증가하고 있음을 시사하는 것이며, 박스 크기의 증가 및 극단치 분포 폭 확대는 이러한 양상에 대한 지역 간 격차가 확대되고 있음을 보여주고 있다. 특히, 박스 플롯의 상위에 위치하고 있는 지역과 위쪽 펜스보다 위에 있는 극단치 지역과 같이 노년부양비가 크게 높은 지역에 대한 심도 있는 고찰이 요구된다. 이는 지역의 재정 및 경제, 일자리 여건 등 핵심적인 정책 추진 환경에 대한 분석을 바탕으로 지역 정책 방향에 대한 시사점을 모색한다는 점에서 의미가 있을 것으로 판단된다.

다. 지역 인구 정책: 출산지원금 사례의 효과 분석

공주시의 출산장려금 지급에 따른 인구 유입 효과 양상을 살펴보기 위하여, 출산장려금의 직접적인

수혜 대상으로서 판단되는 연령 20~44세 인구의 전입 양상을 살펴본 결과, 공주시의 출산장려금 지급 이전인 2017년에 비하여 2018년에 크게 증가한 양상이 나타났으나, 이후 2019년에 다시 크게 감소한 것으로 나타나고 있다. 심지어 2019년의 전입인구는 현재 수준의 출산장려금 지급 시기 이전인 2017년을 포함한 이전의 전입 인구보다 더 낮은 수준으로 하락한 것으로 나타나고 있다. 이러한 양상을 보다 자세하게 관측하기 위하여 20~44세 연령대를 5세 단위로 구분하고, 전입을 시도 내 전입과 시도 간 전입으로 구분하여 살펴본 결과, 25~29, 30~34, 35~39, 40~44세 연령대의 시도 내 전입이 크게 증가한 반면, 시도 간 전입은 미미한 증가 내지는 오히려 감소의 양상이 나타났다. 현재 수준의 출산 장려금 지급 직후에 전입 인구가 증가한 결과와 2019년 다시 전입 인구가 감소하는 양상을 종합하여 논의하면, 공주시 출산장려금이 인구 유입에 정(+)적인 영향을 미치지만, 이러한 정적 영향력이 장기적이지 않다고 판단된다. 즉, 공주시 출산장려금 정책이 지속적인 인구 유입 효과를 유발하고 있지 못한 것으로 판단된다.

보건복지부(2018)을 통해 살펴본 지자체 출산지원정책은 2017년 기준 전국 227개 지자체별로 결혼 관련 92건, 임신 관련 603건, 출산 관련 746건, 양육 관련 728건으로 총 2,169건이며, 지원형태로 구분한 결과는 현금 지원 571건, 현물지원 346건, 바우처 지원 98건, 서비스 지원 614건, 교육 304건, 홍보 236건으로 구분되어 있다. 또한 수혜인원은 총 496만 여명이며, 결혼 관련 29천여 명, 임신 관련 576천여 명, 출산 관련 896천여 명, 육아 관련 345만여 명인 것으로 나타나고 있다. 다만, 이러한 양적 수준에도 불구하고, 상기 언급한 지속적인 삶의 질 제고를 도모하는 지역 사회 인프라와 같은 흡인요인의 구축이나 노동시장의 질적 제고를 도모하기 위한 일자리 정책 내지는 자본 축적과 관련된 경제 정책은 전무한 실정이다. 비록 출산지원정책은 개인 수준의 미시적 특성을 고려하는 정책의 성격을 강하게 띠고 있지만, 개인을 둘러싸고 있는 거시적 환경을 조성하는 측면에서도 심도 있게 고려될 필요가 있다.

종합적으로 출산지원정책과 같은 현재의 지자체 단위의 인구유입정책이 보다 실효성을 도모하기 위해서는, 지역의 인구 동태에 대한 면밀한 관측을 바탕으로 한 정책 추진 여건의 심도 있는 진단, 지역 간 인구와 자원의 효율적 배분을 도모할 수 있는 정책주체의 설정이 선결될 필요가 있으며, 인구 유입이 보다 중장기적인 지속성을 띌 수 있도록 인프라 구축, 노동시장의 질적 개선 등 삶의 질 여건 개선에 보다 주목할 필요가 있다.

라. 결론: 지역 인구정책 방향

지금까지의 논의를 종합하여 볼 때, 지자체 간 재정 격차를 해소하기 위한 중장기적 거버넌스 통합 및 정책 추진 여건의 검토가 적극 요구된다. 국가균형발전의 근간은 지역 사무가 무엇보다도 지역 자체적인 재정을 바탕으로 추진되어야 한다는 데 있으며, 이는 국가균형발전위원회에서 목표로 하는 “지역 주도

자립적 성장기반 마련"과도 그 궤를 같이 하는 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 지자체의 전체 예산 중 지방세와 세외수입과 같은 자치재정의 비중은 전체적으로 증가하고 있지 않으며, 인구 고령화가 상대적으로 심화되고 있는 군 지역의 경우 자치재정의 비중이 낮는데, 이러한 양상은 지역 주도 자립적 성장기반을 목표로 하는 국가균형발전이 제대로 추진될 가능성이 낮음을 시사하고 있다.

자립적 성장기반은 자립적인 재정 여건 기반 조성이 선결되어야 하고, 이는 지자체가 스스로 벌어들이거나 혹은 인센티브와 같이 자립적인 재정 여건을 확보하기 위한 노력이 중앙정부로부터의 교부금을 수령하는 것보다 더 큰 유인 동기가 있어야 한다. 그러나 이러한 유인 동기가 낮은 이유 중 하나는 지자체 간 재정을 포함한 사회경제적 여건의 심각한 불균형에 있다 할 것이다. 문제는 이러한 불균형의 양상에 대한 주된 요인 중 하나로 지방세의 기반이 되는 지역 인구 변화가 작용하고 있다는 데 주목할 필요가 있다. 지방세 확충을 위해서는 인구의 증가가 요구되며, 이에 지자체에서는 인구 유입을 바탕으로 하는 인구 증가 정책을 도모하고 있다. 그러나 인구 수 증가를 통한 자치재정을 늘리기 위한 대응 정책의 결과적 양상으로 특정 지자체와 인접 지자체 간 주민등록인구 경합 양상이 빚어지고 있는 문제가 발생되고 있다. 이는 지자체의 인구 유입 정책이 지역 주도 자립적 성장 기반을 조성하는 근본적인 해결책이 될 수 없음을 시사하고 있다.

이에 본고에서는 지자체 간 기능 공간 설정을 바탕으로 중장기적으로는 지자체 통합을 도모하여 지자체 간 인구 및 재정 격차를 해소할 필요가 있음을 제언하고자 한다. 특정 지자체와 인접 지자체 간의 거버넌스 통합은 국가 불균형 양상을 일정 부분 해소할 수 있는 기반으로 작용할 수 있기 때문이다. 다만, 이러한 거버넌스 통합은 재정력이 유사한 수준의 지자체 간 통합이 아닌, 재정력이 높은 지자체와 낮은 지자체 간 통합의 형태로 추진될 필요가 있다. 이를 바탕으로 인구 고령화와 인구 감소 등의 제반 인구 변화에 효율적으로 대응할 수 있는 자생적인 재정 여건을 확보할 기반이 마련될 여지가 존재한다.

중장기적으로는 행정구역의 통합을 바탕으로 도시가 자활할 수 있는 인구 규모를 확보하고, 서비스의 규모의 경제를 실현하는 것을 고려할 수 있으나 이와 관련된 반작용적 양상도 고려하여야 한다. 기존의 지자체 통합합의 결과 나타난 지역 간 갈등 문제를 상기할 때, 행정구역 통폐합에 대한 공감대 형성이 필요한 상황이 고려되어야 하기 때문이다. 단적으로, 도시와 농촌 간 통합이 이루어지게 되면, 서비스 공급을 포함한 기본적인 행정 단위가 상향되고 도시에 주목하는 정책이 많아질 가능성이 높기 때문에 농촌 지역은 상대적으로 이질감, 소외감을 느끼고, 이에 따른 갈등의 양상이 빚어질 수 있기 때문이다. 이러한 대안과 관련하여 현재의 상황에서 논의되고 있는 것으로는 ‘특별지방자치단체’를 제시할 수 있다. 특별지방자치단체는 “자치행정상 특수한 행정사무를 처리하거나 행정사무의 공동 처리를 위해 설치되는 자치단체”를 말하는데, 이러한 특별지방자치단체에는 특수사업·광역사무·기업사무 등을 처리하기 위해 설치되는 다양한 종류가 있으며, 우리나라의 지방자치단체조합이 이에 해당된다. 즉, 공공의료서비스 제공을 위해 복수의 기초자치단체를 관할하는 특별지방자치단체의 활용을 적극 검토해 볼 필요가 있다.

또한, 지역마다 잠재력이나 부존자원 등 애초의 여건이 다르고, 경제 성장을 도모하기 위한 자본의 공간적 집중이 불가피하므로, 지역 불균형 양상이 나타나는 것은 당연할 수 있지만, 지나친 지역 간 불균형 양상으로 국가 전체의 경제성장이 억제되는 제동효과가 발생되며, 낙후 지역의 사회경제적 박탈감 심화, 지역 갈등, 방만한 재정 운영 등의 악순환이 야기될 수 있음에 주목할 필요가 있다. 이러한 악순환을 극복할 수 있도록 자립적인 지역 특화 발전을 통한 다극 분산 체제로의 변화를 도모할 필요가 있다. 지역의 자율성을 바탕으로 한 지역발전의 자립적 성장 기반 마련은 이러한 지역 불균형 양상을 해소하여 실질적인 지역균형발전을 도모하는 시발점이기 때문이다.

종합적으로, 향후 지역 인구정책은 지역별 인구 변화의 차등적 양상과 지역 불균형 양상을 보다 심도 있게 고려하여 이를 해소하는 방향으로 추진될 필요가 있으며, 특히 지자체 재정 여건과 같은 정책 추진 여력이 고려되고, 이를 향상시키기 위한 사업(과제)이 구성될 필요가 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

[인용문헌]

대한민국법령. (2018.8.24). 공주시 출산지원에 관한 조례. 충청남도 공주시 조례 제1193호.

보건복지부. (2018). 2017년도 지방자치단체 출산지원정책(결혼. 임신. 출산. 육아) 사례집. https://www.bokjiro.go.kr/nwel/welfare/file/retireveFileDetail.do?board_sid=6527063&data_sid=6621277&search-Sort=DESC&pageIndex=6&searchWrd=&searchCont=&pageUnit=10

장인수, 우해봉, 손호성, 박종훈, 임지혜. (2020). 지역 인구 변화에 따른 정책과제와 대응 방안. <http://repository.kihasa.re.kr/handle/201002/37180>

저출산고령사회위원회. (2019,11). 제20차 저출산고령화포럼 자료집. <https://www.betterfuture.go.kr/front/policySpace/activityDetail.do?articleId=28>

[웹문서]

통계청(2020a). 행정구역(시·군·구)별, 성별 인구수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3

통계청(2020b). 고령인구비율(시·도/시·군·구). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20631

통계청(2020c). 행정구역(시·군·구)별/1세별 주민등록인구. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006

2 거주민으로 살펴본 지방의 존속 연구

: 지방 존속 지표 개발과 인구이동 영향요인 분석

성명 : 하용현

소속기관명 : 서울대학교

이메일 : leftover@snu.ac.kr

가. 서론

1) 연구배경 및 필요성

지방의 소멸 현상은 사회 전반을 모두 아우르는 포괄적인 문제로 접근해야 한다. 각 지자체들 또한 지방소멸시대에 대비하기 위하여 다양한 정책들을 제시하고 있다. 그러나 각 지자체 정책의 효과성에 대한 의문이 점차 증가하고 있다.

한편, 정부 정책의 수립 과정에서도 개선이 필요하다. 현재 정부 정책의 대부분은 출산을 증대를 핵심 목표로 두고 있다고 볼 수 있다. 그러나 비 수도권 지방의 지방 소멸 현상의 원인은 ‘출산을 감소와 함께 도심지로의 인구 유출’에 있다는 현실을 고려하지 못한 채 단순히 출산율의 감소만 중점적으로 다루고 있는 정부 정책의 기조도 효율성이 떨어진다. 특히 비 수도권 지방에서는 출산을 담당하는 주요 계층인 20-30대의 인구 이동이 활발하게 이루어지고 있기 때문이다. 따라서 단순히 출산율 감소에만 대응한 정부 정책은 현재 직면한 지방소멸 문제, 특히 비 수도권에 대응하는 적절한 조치가 될 수 없다.

2) 연구목적

본 연구에서는 지방소멸을 측정할 수 있는 기존의 지표를 검토하고, 해당 지표의 장단점을 분류한 뒤 새로운 지표를 개발하고자 한다. 또한 이렇게 개발된 지표를 활용하여 거주지를 분류하고 이러한 거주지 이동에 영향을 미치는 요인들을 분석하고자 한다.

3) 연구방법

본 연구에서는 지방인구감소로 인한 지방 소멸문제 대응을 위하여 지방의 구성원 거주지 이동을 지방 소멸현상의 주요 원인으로 설정한다. 거주지를 이동하는 선택을 한 구성원들의 개별 특성을 고려한 분석을 통해 향후 지방 소멸 문제에 대응하는 정부 시책의 참고자료로 활용하고자 한다.

나. 지방의 존속과 관련된 선행연구

1) 지방 존속 정도의 측정

지방소멸지수를 소개하고, 해당지역에 적용하는 연구들 주를 이룬다. 오노아키라(2008)의 연구¹에서는 한계집락이라는 표현을 사용하여 지방소멸에 대한 기초적 논의를 제공하였고, 이를 바탕으로 2014년 일본 창성회의 저출산극복전략(통칭 마스다리포트)가 대표적인 연구로 볼 수 있다. 국내도 과소화마을에 대한 연구나 농촌공동화 연구가 주를 이루고 있고, 2018년 이후에는 일본의 지방소멸지수를 활용하여 이를 소개하고 국내 여건에 적용해 보는 연구들이 있다. 이러한 연구에서는 지방소멸지수나 여타 다른 여건들을 검토하여 지방소멸을 논의하고 있으며, 대부분 자녀교육이나 주거 형태, 가구형태(1인), 직업을 포함한 지방의 경제력이 지방의 존속에 중요한 요소임을 주장한다.

2) 지방의 존속에 영향을 미치는 요인

한계마을, 한계집락, 과소화마을, 공동화 등 다수의 용어가 혼재되고 여러 기준으로 활용되고 있지만 핵심은 해당 지방의 존속 가능성과 이에 영향을 미치는 요인 분석으로 볼 수 있다. 그리고 지방의 존속을 위한 정책제안 등이 있다.

3) 지방 존속 상황 파악과 지방 범주화

지방의 존속 가능성에 대한 유형화는 군집분석이나 AHP 분석 등을 통하여 이루어지고 있다. 또한 농촌을 대상으로 한 연구들에서는 과소화마을이나 한계마을 등 기준으로 분류하여 연구하고 있다.

4) 지역민의 거주지 이전 영향요인

출·퇴근 등 단기가 아닌 거주지를 이동한 연구는 인구이동의 원인(2008)²을 분석한 연구가 대표적이다. 유사하게 이상림(2009)의 연구에서는 인구의 이동을 최초이동, 반복이동, 귀환이동(일반적으로 U턴형 이동) 등으로 구분하여 분석하고 있다. 이 외에도 김리영(2013)³의 연구에서는 인구의 유입과 유출에 지방의 특성이 중요한 역할을 수행한다고 주장하였다.

1 오노아키라. (2008). 한계집락과 지역재생(限界集落と地域再生)

2 최진호. (2008). 한국 지역 간 인구이동의 선택성과 이동 이유: 수도권을 중심으로

3 김리영, 양광식. (2013). 인구 유입과 유출을 결정하는 지역 특성 요인에 관한 연구

5) 소결: 지방 존속 정도를 판단할 수 있는 지수 개발과 지방 존속에 영향을 미치는 요인 분석이 필요

이러한 연구들을 종합적으로 고려하여 볼 때, 방의 존속 정도를 명확하게 살펴 볼 수 있는 지표가 부족한 것을 알 수 있다. 또한 하나 및 두 개 정도의 변수만 고려하여 제시된 지수를 통해 지역을 구분하는 경우가 있거나, 정성적 방법을 통한 분류가 이루어진 경우가 많다. 이 또한 자료의 생성 측면에서는 편의성이 존재할 수 있어도 지방 상황의 명확한 반영이라고 보기 어렵다.

따라서 합리적이면서도 수치에 근거한 지방 존속 정도의 파악이 필요하고 이를 통해 지방을 분류하고 정책 수립의 근거로 삼을 수 있는 기초자료를 제공할 수 있는 연구가 필요하다.

다. 지방 소멸 및 존속 판단 지수 개발: 지방소멸지수와 지방존속지수

1) 용어의 설정

지방소멸지수는 기존의 인구 중심 지표와는 달리, 출산율과 여성의 비율 등을 고려하여 지방의 재생산성과 유지력을 본다. 다만 일본창성회의(2014)가 처음 사용한 ‘지방소멸’이라는 용어는 ‘소멸’이라는 단어의 사용은 각종 부작용을 불러 일으킬 수 있다는 문제점이 있다.⁴ 본 연구에서는 해당 용어는 ‘위기감을 조장하는 악의적 활용’이라는 아마시타유스케(2014)의 논의를 고려하여, 용어 자체를 본래 용도와 의미에 맞게 새로이 정의하고 보다 올바른 용어의 제안하고자 한다.

본 연구에서는 마스다리포트(2014)에서 제안한 ‘지방소멸’ 이 측정하고자 한 지방의 재생산성 및 유지력이라는 목적은 가져오되, 관련한 용어는 연구의 목적과 사회적 파장 등을 고려하여 보다 순화하여, ‘소멸 위기지역’, ‘소멸 안정지역’ 등은 ‘인구 감소지역’, ‘인구 유지지역’ 등으로 순화하며, ‘지방소멸지수’는 ‘지방존속지수’로 바꾸어 사용하기로 한다.

2) 연구 대상

본 연구에서는 사회적 감소인 거주지 이동, 특히 거주민의 유출에 대하여 분석하고자 한다. 이는 선행 연구에서의 경우에서와 같이, 비수도권 지방(농산어촌 지방)의 거주민 감소의 주된 원인은 인구 유출로 인한 사회적 감소이기 때문이다. 선행연구에서는 지역 인구 성장 중 인구이동의 기여도를 분석하여, 대부분의 농촌 지역에서 자연적 감소와 인구이동에 따른 사회적 증가에 더 큰 영향을 받는다는 점을 규명한 바 있다.⁵

4 실제로 지방소멸과 관련된 연구가 발간되고, 언론에 공개되면서 지자체에서 용어에 대한 항의가 발생한 바 있다.(한국고용정보원, 이상호 연구위원)

5 비록 지자체 출산정책이 우리나라의 저출산정책 집행이나 지역주민의 생애 과정 진전을 지원하는 복지정책의 차원에서는 중요한 의미를 갖지만, 이러한 지역 단위 저출산정책이 지방인구감소에 대응할 수 있는 그리 효과적인 수단은 아니라고 할 수 있다.(한국보건사회연구원, 2018, 지역 인구공동화 전망과 정책적 함의, pp 73)

3) 지방소멸지수를 활용한 지방존속지수의 개발 및 국내 지자체의 적용

① 지방소멸지수의 정의 및 의의

지방소멸지수는 비교적 직관적이고 간단하게 생성이 가능한 등 좋은 지수의 특징을 갖고 있기 때문에 등장 이후 폭넓고 지속적으로 사용되고 있다. 지방소멸지수는 가임기 여성 수를 주요 변수로 고려했기 때문에 단순한 인구변동을 보는 것이 아닌, 지방의 장기적인 유지 가능성을 판단할 수 있게 된다.

지방소멸지수

$$\text{지방소멸위험지수} = \frac{20 \sim 39\text{세 여성}}{65\text{세 이상 인구}}$$

지방소멸지수는 65세 이상의 고령 인구와 20-30대 여성 인구(가임기 여성)의 비율로 측정한다. 해당 기준에 따르면, 한국은 2016년에 이미 지방소멸지수가 1.0 에 도달한 이후 계속해서 1.0 이하로 유지되고 있다. 그리고 이러한 지방소멸지수는 매년 하락하고 있는 상황이다.

지방소멸지수를 통해 살펴 본 국내의 각 지방은 지방소멸의 위기에 봉착해 있다고 볼 수 있다. 또한 비교적 안전할 것이라 생각했던 주요 대도시, 특히 서울과 부산, 대구 등 지역이 소멸 위험 주의 단계에 포함된다는 사실은 국내의 인구 및 지방소멸-존속 문제가 심각하다는 것을 보여준다. 그러나 이러한 문제 인식에는 여러 가지 반론이 존재하며, 따라서 해당 지수를 고려 없이 사용하기에는 무리가 따른다.

② 지방소멸지수의 한계

그러나 현재 마스다리포트에서 제시된 지방소멸지수는 해당 지방의 가임기 여성과 노령인구의 비율만을 기계적으로 고려한 간단한 형태의 지수로서, 현재는 지수의 한계점이 명확하게 드러나고 있는 상황이다.

지방소멸지수는 가임기 여성이 많을 경우 출산으로 이어져 인구증가를 통한 지방의 재생산성과 유지력이 증가한다는 것을 전제로 하고 있다. 그러나 가임기 여성이 많이 거주하는 지역이라고 해서 출산율이 높다고 할 수 없는 문제가 있다. 실제로 한일 양국에서 여성비율과 출산율은 역의 상관관계를 보이고 있다.

한편, 가임기 여성변수가 중점이 되는 단순한 형태의 지방소멸위험지수는 그 자체로서 부정적 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 현재의 지방소멸지수 체계는 정확한 정책 수립의 목표로 활용하기에 한계가 발생할 수 밖에 없는 구조로 볼 수 있다.

본 연구에서 활용할 ‘지방존속지수’ 는 일본창성회의의 지방소멸지수의 측정목표인 지방의 재생산성과 유지력을 측정할 수 있으면서, 출산을 담당하는 계층의 비율을 핵심적으로 고려하는 특징을 중점적으로 반영한다. ‘지방존속지수’는 사회경제구조를 종합적으로 반영하는 지표이므로, 기존에 활용되어 왔던

총부양비 지표를 응용 하여 현실 반영도를 높이기 위해 여러 보정치를 추가하는 방식으로 도출되었다.

분석 결과는 다음과 같다.

지방존속지수의 도출

인구안정지수 =

생산가능인구

65세 이상 인구

× 유지출산비 × 인구순유입비 × 재정자주도

유지출산비 도출

유지출산비 =

지방 출산율

유지출산율(2.1명)

인구순유입비 도출

인구순유입비 =

해당지방 순 유입인구

해당지방 순 유출인구

[표 1] 각 지방별 지방존속지수 구분(시·군 기준)

구분	성장 및 안정(4이상)	유지 및 주의(2이상 4미만)	감소 시작(1이상 - 2미만)	급감 및 위험(1미만)
주요 도시	세종	서울, 대구, 인천, 광주광역시, 대전, 울산	부산	
경기	시흥, 화성	수원, 성남, 의정부, 안양, 부천, 광명, 평택, 안산, 고양, 과천, 구리, 남양주, 오산, 군포, 의왕, 하남, 용인, 파주, 이천, 김포, 광주, 양주, 포천	동두천, 안성,여주, 연천, 가평, 양평	
강원		춘천, 원주, 인제,	강릉, 동해, 태백, 속초, 삼척, 홍천, 횡성, 영월, 평창, 정선, 철원, 화천, 양구, 고성	양양
충북		청주, 증평, 진천	충주, 제천, 옥천, 영동, 괴산, 음성	보은, 단양
충남		천안, 아산, 계룡,	공주, 보령, 서산, 논산, 당진, 금산, 홍성, 태안	부여, 서천, 청양, 예산
전북		전주, 완주	군산, 익산	정읍, 남원, 김제, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안
전남		광양,	목포, 여수, 순천, 나주, 영암, 무안,	담양, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 호순, 장흥, 강진, 해남, 함평, 영광, 장성, 완도, 진도, 신안
경북	구미	포항, 칠곡	경주, 김천, 안동, 영주, 영천, 경산, 울릉	상주, 문경, 군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 예천, 봉화, 울진
경남	거제	창원, 김해, 양산	진주, 통영, 사천, 밀양, 함안, 창녕, 거창	의령, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 합천

이러한 지방소멸지수의 분석 결과 전통적으로 낙후지역이라 여겨졌던 강원 산간지역보다 전북-전남 지역 및 경남-경북 지역에서의 지방존속지수가 더 낮게 나타났다. 즉 ‘강원 산간지역이 가장 낙후되었다’라는 일반적 통념에 반하는 결과가 제시되었다.

라. 거주지 이동 영향요인 분석

본 연구에 사용되는 자료는 통계청에서 제공하는 마이크로데이터(MIS) 인구주택총조사(2015)의 2% 추출 항목을 활용하였다. 여기에 도시에서 격오지로 간 경우, 도시에서 격오지로 간 2030세대인 경우, 농어촌에서 도시로 간 경우, 농어촌에서 도시로 간 2030인 경우의 경우로 구분하여 로짓 회귀모형 분석 결과를 살펴보았다.

분석 결과 각 집단별로 유의한 변수에 있어서 차이가 발생했다. 주로 1인가구 여부, 연령, 주택소유 여부, 학력, 자녀계획, 자녀 수 등이 유의한 것으로 나타났다. 이러한 연구 결과는 거주지 이전을 도심지 출발, 농산어촌 출발의 분류로 나눔과 동시에 연령을 핵심요소로 설정하여 분석 대상을 세분화 하였고, 그 결과 각 집단마다 거주지 이전에 미치는 영향요인이 서로 다르게 나타남을 보여 주었다. 따라서 국토의 균형발전과 수도권 및 도시의 인구분산을 위해서는 도시로 진입하는 인구에 대한 분석과 함께 농산어촌 으로 진입하는 인구에 대한 분석이 동시에 이루어져야 하며, 분석 대상에 대한 면밀한 접근과 정확한 기준에 의해 분류된 세부집단의 분석이 필요하다고 볼 수 있다.

[표 2] 거주지 이동 영향요인 분석 결과

	도시-격오지			도시-격오지(2030)		농산어촌-도시		농산어촌-도시(2030)	
	citymove	Coef.	P> z	Coef.	P> z	Coef.	P> z	Coef.	P> z
sex		-0.0512	0.662	-0.1256	0.368	-0.2635***	0.000	-0.2514***	0.000
age		0.0340***	0.000	-0.0006	0.955	-0.0146***	0.000	-0.0104**	0.038
school		-0.0049	0.644	0.0043	0.858	0.0668***	0.000	0.0924***	0.000
uturn		1.1971***	0.000	1.1253***	0.000	-0.0465	0.288	0.1459**	0.024
comm_time		-0.0304***	0.000	-0.0388***	0.000	0.0164***	0.000	0.0182***	0.000
workyear		-0.0925***	0.000	-0.0862*	0.011	0.0228	0.003	0.0164	0.245
dmarr		-0.2612	0.207	1.073	0.195	-0.1007	0.368	-0.6929	0.200
baby		0.2274*	0.026	0.1528	0.558	0.0655	0.171	0.0319	0.747
babyplan		-0.3489***	0.003	-0.3157	0.182	-0.0912*	0.085	-0.0976	0.270
car		0.4461***	0.000	0.5979***	0.000	-0.6524***	0.000	-0.6868***	0.000
home		0.5366***	0.000	0.0804	0.500	-0.2223***	0.000	-0.1706***	0.001
single		0.4215***	0.000	0.1181	0.271	-0.0411	0.213	0.1227***	0.009
_cons		-2.3308***	0.000	-1.0251*	0.038	-0.0089	0.940	-0.6328	0.002

마. 정책제언

① 현실적인 정책성과평가 지표 및 지수의 개발 및 적용

특정한 정책 사업 수립 단계에서부터 성과지표를 어떻게 설정하고 개선할 것인가에 대한 고민이 필요하다고 볼 수 있다. 만약 현재처럼 단점이나 문제점이 다수 존재하는 지방소멸지수로 지방 개발 정책 및 국토 개발 정책을 수립한다면 향후 문제가 발생할 소지가 있다. 따라서 지방 균형발전과 같은 정책 수립을 위해서는 현실 반영도가 높으면서 논란의 소지가 없는 정책 지수가 필요하다. 이러한 지수로는 본 연구에서 제시한 지방존속지수 등을 고려할 수 있다.

② 20-30대 농산어촌 이주 정책 확대: U턴 가능 인구의 확보 및 관리

20-30대가 도시에서 농산어촌으로 거주지를 이전하는 영향요인 중 하나는 U턴이다. U턴은 출생지로 다시 회귀하는 것을 말하는데, 이는 농산어촌으로 회귀하는 과정 중에서 태어난 고향이 큰 영향을 미치는 것으로도 볼 수 있다. 본 연구에서는 U턴이 도시에서 농산어촌으로 거주지를 이동하는데 중요한 변수로 나타났다. 따라서 U턴 형 거주지 이전이 활성화 될 수 있는 정책을 수립해야 한다. 또한, U턴 가능성이 있는 인구의 지속적 관리 및 U턴형 거주지 이동자에 대한 보상체계 등이 제시되어야 할 필요가 있다.

한편, 농산어촌에서 도시로 거주지를 이동하는 경우에도 U턴은 중요한 변수로 나타났다. 따라서, 도시에서 농산어촌으로 거주지를 이전한 주민이 겪고 있는 문제점들을 자세히 조사하여 이들이 현재 거주지를 떠나 도시로 다시 돌아가지 않도록 하는 유인책이 필요하다고 볼 수 있다.

한편, U턴형 거주지 이동은 잠재 정책 대상의 한계가 존재할 수 밖에 없다. 따라서 U턴과 유사한 효과를 낼 수 있는 정부 정책을 제시하여 유사 U턴 형 거주지 이동이 이루어질 수 있도록 유도해야 한다.

③ 농산어촌의 교육 회복 정책 수립: 도시와의 교육격차 해소 및 특성화 교육

분석 대상의 주요 변수인 자녀 유무와 추가 자녀 계획은 도시에서 인구감소 농산어촌으로 거주지를 이전하는 데 부의 효과를 나타내었다. 즉, 자녀가 있거나 자녀를 더 낳을 계획이 있으면 인구감소 농산어촌으로의 이전 확률이 낮아지는 것이다.

이는 인구감소 농산어촌의 교육여건에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 교육 격차를 해소하고, 교육의 문제 때문에 농산어촌을 떠나거나 농산어촌으로의 진입을 주저하는 인구가 발생하지 않도록 농산어촌 도시의 교육 격차를 해소할 방안이 필요하다.

④ 1인가구⁶의 거주지 이전 유인 및 거주 유인 확대

도시에서 농산어촌으로의 거주지 이전, 혹은 농산어촌에서 도시로의 거주지 이전에 영향을 미치는 주요 요인 중 하나는 1인가구 여부다. 1인가구일 경우, 도시에서 인구감소 농산어촌으로의 이주 확률이 높으며, 농산어촌에서 도시로 거주지를 이전할 확률 또한 높다.

이동성향도 높으며 그 비율도 증가하고 있는 1인가구를 농산어촌으로 유인하거나, 농산어촌의 1인가구를 계속 유지시키는 정책이 중요하다고 볼 수 있다. 1인가구의 정착 및 유인을 위한 핵심 정책으로는 주거공간에 대한 정책이 중요하다고 볼 수 있다. 현재 중앙정부 차원에서도 행복주택, 공공실버주택 등 주거 공간과 관련된 정책이 시행되고 있다.

6 1인가구의 정의: 혼자서 살림하는 가구로 1인이 독립적으로 취사, 취침 등 생계를 유지하는 가구(통계청)

[인용문헌]

구형수, 강동우, 조성호, 배유진, 윤세진. (2018). 지방소멸 위기에 대한 국가적 대응전략. *경제·인문사회연구회 협동연구총서*, 1-160.

국토교통부. (2018). *교통 빅데이터를 이용한 국가교통조사 결과*. 보도자료.
https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=5&id=95080800

기획재정부. (2019). *2019년 국고보조사업 연장평가보고서*. https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=38614

김도균, 박충훈, 김수정, 유보배. (2017). 경기도 인구정책 평가지표 개발. 수원: 경기연구원.

김동영, 양성빈, 김형오, 이종섭. (2016). 고향기부제 도입방안 및 지방재정 유입효과 분석. *ISSUE BRIEFING* 149, 1-15.

김리영, 양광식. (2013). 인구 유입과 유출을 결정하는 지역 특성 요인에 관한 연구. *한국지역개발학회지*, 25(3),1-19.

김선배. (2016). 지방소멸 위기의 시대, 지역산업 정책의 방향. *도시문제*, 51(577), 20-23.

김중훈, 우해봉. (2018). *인구영향평가체계 구축과 운영*. http://repository.kihasa.re.kr/handle/201002/31309

박미선, 이재춘, 김근용, 이윤상, 천현숙, 전희정, ... 김은란. (2017). *1인 가구 증가에 따른 주택정책 대응방안 연구*. 세종: 국토연구원.

박진우, 이태호, 안동환. (2018). 농촌 과소화마을의 변화 분석. *농촌계획*, 24(2), 79-89.

배연정, 이지민, 서교, 이정재. (2013). 농촌마을 정주환경분석을 통한 과소마을 임계규모 결정지표 개발. *농촌계획*, 19(1). 109-122.

보건복지부. (2019). *제3차(2016-2020) 저출산, 고령사회기본계획*.
http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=0319&CONT_SEQ=329333&page=1

성주인, 채종현. (2012). 농어촌의 과소화 마을 실태와 정책 과제. *KREI 농정포커스*, (21), 1-21.

양희준, 최원석, 김진희, 박근영, 박상욱, 허준, ... 김다솜. (2018). *학생 수 감소에 따른 농촌 교육 실태 및 대응 방안*.
https://www.kedi.re.kr/khome/main/research/selectPubForm.do?plNum0=12440

이상림, 이지혜, Koppen, B., 임소정, 성백선. (2018). *지역 인구공동화 전망과 정책적 함의*.
http://repository.kihasa.re.kr/handle/201002/32612

이상호. (2018). *한국의 지방소멸 2018*. http://unhr.enx.co.kr/InfoDirectory/InfoStorage/news/Newsview.asp?FileID=enx&ItemID=po201808131858322976&Table=policy&tYear=

이정연. (2020). 일본의 지방소멸과 농촌 지역의 교육적 대응. *교육연구*, 35(1), 31-59.

이창우. (2014). 농어촌 과소화마을의 정주여건 개선방안 연구. *농촌계획*, 20(2), 91-102.

임석희. (2018). 인구감소도시의 유형과 지리적 특성 분석. *국토지리학회지*, 52(1), 65-84.

정성호, 홍창수. (2018). 강원 지역 소멸 가능성에 관한 연구. *사회과학연구*, 57(1), 3-25.

조윤애. (2014). 도시 쇠퇴지수 개발에 관한 연구. *국토계획*, 49(7), 117-134.

차미숙. (2020). 인구감소 시대 활력 있는 지역사회 구현방향: 일본의 제 2기 마을, 사람, 일자리 창생정책(2020-2024). *국토이슈리포트*, 22, 1-8.

최인희, 김은지, 이상림, 정다은. (2015). 무자녀 부부가족의 증가와 가족정책적 함의. *ISSUE PAPER*, 2015(01), 1-18.

허문구, 송하율. (2017). 인구고령화를 극복하는 지역들, 성장원천은 무엇인가?: 초고성장·초고령지역의 유형별 성장특성과 시사점. *i-KIET 산업경제이슈*, 18, 1-16.

통계청. (2014). *인구주택총조사 자료를 활용한 도시 간 통근유형 분석*. http://kostat.go.kr/sri/srikor/srikor_pbl/2/index.board?bmode=read&aSeq=369860&pageNo=15&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=

통계청. (2020). *2019년 출생통계*. 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=384631&pageNo=2&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=

かねこ いさむ. (2016). 『地方創生と消滅』の社会学. 일본: ミネルヴァ書房.

大野晃著. (2008). *限界集落と地域再生*. 일본: 京都新聞出版センター.

山下祐介. (2014). *地方消滅の罫*. 일본: 筑摩書房

小田切徳美. (2011). *農山村再生: 「限界集落」問題を超えて*. 일본: 岩波書店.

日本創成會議. (2014). *ストップ少子化,地方元氣戦略*. http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf



강원도 기초지자체 지역쇠퇴 분석¹

성명 : 이제연

소속기관명 : 한국지방행정연구원

이메일 : leejy@kriia.re.kr

가. 서론

통계청의 발표에 따르면 2019년 2월 한 달 동안 강원도 18개 시·군 전체에서 태어난 신생아 수는 600명에 불과하다.² 출생아 통계가 집계되기 시작한 1981년 이후 거의 40년 만에 최저수준이라고 한다. 물론 이것은 강원도의 예이긴 하지만 2018년 우리나라 전체의 합계출산률이 0.98이라는 역대 최저치임을 감안해 볼 때, 전국적으로도 동 기간 유사한 출산수준을 보였으리라 예측된다. 이처럼 출생률의 지속적인 감소와 고령화, 그리고 인구의 사회적 이동에 따라 대부분의 중소도시들은 과거에는 전혀 예상치 못했던 도시기능의 쇠퇴와 축소현상을 겪고 있다. 특히 신생아의 출생은 거의 없고 시간이 감에 따라 고령자들만 남는 현상이 심화되어 가고 있는 농촌지역은 그 쇠퇴정도가 훨씬 심각하다고 할 수 있다. 인구가 사라져 가면 도시의 기본적인 기능을 유지할 수도 없을 뿐더러 최악의 경우 지방자치단체의 소멸로 이어질 수 밖에 없을 것이다.

이처럼 인구감소로 촉발된 지역의 쇠퇴문제는 현재 우리나라의 수많은 지방자치단체들이 당면하고 있는 공통적이면서도 가장 시급히 해결해야 할 과제가 되었다. 물론 인구사회학적 요소 이외에도 그 동안 지역의 활력을 유지하고 지역발전을 견인해 왔던 제조업, 광산업, 서비스업 등 지역산업의 침체 내지 붕괴, 그리고 교육, 주거환경, 보건, 사회·문화 환경 등 다른 많은 요소들이 이러한 지역의 쇠퇴를 가속화시키고 있다고 할 수 있다. 그러나 역시 가장 핵심적인 원인은 인구의 감소라고 할 수 있다.

인구의 자연적 감소든, 사회적 감소든 인구의 감소가 상기의 여러 다른 요소들과 상호작용을 해 지역의 쇠퇴를 가져오고, 더 나아가 지역의 지속가능성 자체를 어렵게 하고 있는 것이다. 이런 상황을 반영 하듯 최근에 이 분야에서의 연구 경향도 단순히 인구감소에 따른 지역의 쇠퇴에 대한 연구에 그치는 것이 아니라 인구감소가 가져 오는 여태껏 예측하지 못했던 여러 새로운 상황에 주목하여 연구를 진행하고 있는 듯하다. 가령, 인구의 지속적인 감소에 따른 도시축소의 문제 및 그 대안으로서의 콤팩트 도시(Compact City)

¹ 본 연구는 GRI경기논총 제21권 제3호에 게재된 논문을 수정·보완하였다.

² 2019년 2월 통계청이 발표한 ‘2019년 2월 인구동향’ 참고.

조성, 나아가 지역 소멸의 예측과 그 대응방안 등에 대한 연구가 그 예라고 할 수 있다.³ 따라서 이제는 지역의 쇠퇴에 대한 연구를 진행하더라도 단순히 그 쇠퇴 정도나 낙후도에 초점을 맞추는 것 보다는 인구 감소 내지 인구구조변화에 따른 지역의 축소문제, 더 나아가 지역의 지속가능성의 문제도 함께 고려해야 할 것이다.

본 연구에서는 강원도 전체 시·군을 대상으로 인구의 감소 등에 따른 지역의 쇠퇴 정도를 측정하고 그 정도에 따라 지역을 유형화하여 인구감소대책에 대한 정책적 시사점을 얻고자 한다.

본 연구에서의 공간적 범위는 강원도 18개 시·군이다. 이들 시·군의 쇠퇴수준 진단 및 쇠퇴유형화, 그리고 이에 따른 정책대안을 모색해 보고자 한다. 강원도 사례로 연구범위를 특정한 것은 최근 수년 간 강원도의 출생률, 고령화 현상이 전국 평균치를 넘어서 급속히 악화되고 있는 현실을 감안한 것이다.

시간적 범위는 기본적으로 2000년 이후부터 2018년까지다. 이 기간 동안 강원도 내 각 시·군의 지역 쇠퇴도를 측정해 보고 쇠퇴의 실태, 쇠퇴의 유형 등을 살펴보기로 한다. 이를 위해 선행연구에서 사용한 지역쇠퇴 지표들을 검토한 후 가장 대표성이 있고 사용빈도가 높았던 지표 위주로 쇠퇴지표를 선정하였고, 전통적인 지역쇠퇴측정 지표 이외에 축소도시 선정 지표와 지방소멸위험지수도 함께 고려하여 지역쇠퇴 정도를 분석하고자 한다.

지역쇠퇴측정 지표의 경우 선정된 지표들의 측정단위가 다양하므로 지역쇠퇴지수를 산출하기 위해서는 선형변형방법 중 하나인 점수범위화 방법을 사용하여 표준화하였고, 지표들 간의 중요도나 영향력이 다를 수 있기 때문에 요인분석으로 가중치를 도출하였다. 산출된 표준화점수와 가중치를 가중선형결합(weighted linear combination method)방식으로 적용해 부문별 쇠퇴지수를 산출하고, 부문별 쇠퇴지수의 산술 평균으로 지역별 종합쇠퇴지수를 계산하였다. 산출식은 아래와 같다.

$$X'_{ij} = \frac{X_{ij} - X_j^{\min}}{X_j^{\max} - X_j^{\min}}, (0 \leq X'_{ij} \leq 1)$$

여기서, X'_{ij} : i지역의 j지표의 표준화점수, $X_j^{\min}$: j지표 최솟값, $X_j^{\max}$: j지표 최댓값, $X_j^{\max} - X_j^{\min}$: 지표범위

$$\text{가중치} = \frac{\text{각 지표의 공통성(communality)}}{\text{추출된 요인들의 고유치(eigenvalue) 합계}}$$

$$\text{쇠퇴 지수}_j = \sum_{i=1}^n \sum_{l=1}^m W_{ij} \cdot X'_{ij}$$

여기서, 쇠퇴 지수: j부문의 쇠퇴 지수, W_{ij} : j부문의 i지표에 대한 가중치, X'_{ij} : j부문의 i지표

$$\text{종합 쇠퇴 지수} = \frac{\sum_{j=1}^m \text{쇠퇴 지수}_j}{3}$$

3 인구의 감소 내지 인구구조의 변화, 나아가 인구소멸과 관련된 주요한 선행연구로는 마스다 히로야(2014), 이상호(2016), 박진경·김상민(2017), 김순은(2016), 기정훈(2011), 박세훈(2012), 제현정·이희연(2017), 박상현 외(2018), 박승규·이제연(2017), 김대성·신동훈(2016), 심재현(2016), 성주인 외(2014) 등이 있다. 한편, 축소도시에 대한 주요한 선행연구로는 구형수 외(2016), 이희연·한수경(2014), 김성길 외(2017), 박종철(2011), 임준홍 외(2017), 전경구·전형준(2016), 한인구(2014), 강인호(2018), 이삼수(2018), 성은영 외(2015) 등이 있다.

나. 본론

분석결과를 토대로 강원도 기초지자체들의 지역쇠퇴의 특성과 양태를 종합해 보면 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 전반적으로 보았을 때 강원도 내 18개 기초자치단체의 쇠퇴정도가 매우 심각한 수준에 이르렀으며, 특히 인구사회학적인 측면에서 장래에 도내 거의 모든 지역에서 지역소멸의 위기가 올 것으로 예측된다. 둘째, 상대적으로 쇠퇴정도가 양호한 춘천, 원주, 강릉의 3대 중심도시와 나머지 15개 지역들과의 쇠퇴수준 상에 많은 차이가 나고 있음을 확인할 수 있었다. 셋째, 강원도 시·군 중에 군 지역의 쇠퇴정도가 시 지역보다 전체적으로 더 심각한 상황이다. 넷째, 비슷한 지역적 특색이나 조건을 가진 지역이라도 지역활성화 대책의 실효성이나 지역자원의 효과적인 활용 여부에 따라 지역쇠퇴의 정도에 다소 차이가 나는 것처럼 보여 진다. 마지막으로 지역의 주력산업의 침체 내지 붕괴가 지역쇠퇴를 가속화시키는 것으로 보여 진다.

한편 상기 종합한 쇠퇴특성을 토대로 하여 세 가지 지역쇠퇴 분석 기준에 의한 결과를 좀 더 구체적으로 종합해 보면 다음과 같은 결과를 얻을 수 있다. 지역쇠퇴 측정 기준에서 지역쇠퇴지수 0.5 이하, 축소도시 진단기준상의 ‘축소’단계, 인구소멸위험지수 기준상의 소멸진입단계를 각각의 기준상 가장 심각한 상태라고 보았을 때, 강원도 시·군 중에서 가장 지역쇠퇴의 상태가 심각한 곳은 고성군으로 나타났다. 고성군은 종합쇠퇴지수(0.46), 축소도시 진단기준 1.20%, 인구소멸위험지수 0.30을 기록하여 이 세 가지 지표 모두에서 쇠퇴정도가 심각한 것으로 드러났다. 이는 2008년 이후 금강산 관광의 중단, 주력산업인 어업의 침체 등이 핵심 원인으로 보여 진다. 이어서 태백시, 철원군, 평창군의 경우도 상기 세 가지 기준상 가장 심각한 상태에 모두 해당되는 것으로 분류되었다.

쇠퇴지수에 의한 도내 시·군의 지역쇠퇴 정도를 파악해 보았을 때 쇠퇴 정도가 가장 심한 하위 10개 시·군 중에 시 지역은 속초시와 동해시, 태백시, 강릉시가 포함되어 있었으며 나머지 6개는 군 지역들이 그 자리를 차지하고 있었다. 이는 지역쇠퇴가 강원도 내 시와 군 지역 간에 별반 차이가 없이 공통적으로 진행되고 있음을 보여주고 있다고 하겠다.

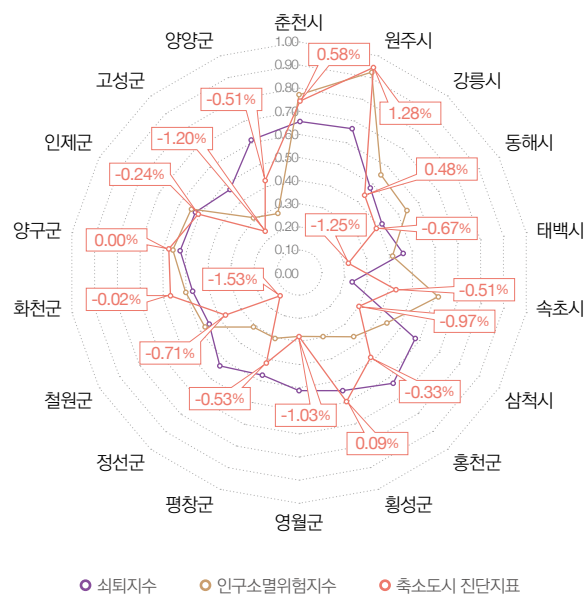
‘축소’지역에 해당 하는 하위 10개의 지자체 중에 4개가 시 지역인데 이는 2000년 이래 현재까지 강원도의 소규모 시 단위에서도 지속적인 인구 감소현상이 있었음을 보여주는 예라고 하겠다.

마지막으로 인구소멸지수에 의한 시·군 비교에서도 소멸진입단계에 속해 있는 하위 10개의 지자체 중 태백시와 삼척시를 제외하고는 모두 군 자치단체가 포함되어 있는데, 이는 인구의 지속적인 감소와 출생률 저하에 의한 지역소멸 위기가 시 보다는 군 단위에서 훨씬 두드러지게 나타나고 있음을 보여주는 예라고 하겠다. 특히 양양군은 인구소멸위험지수가 18개 시·군 중 가장 낮아 신생아의 출생률 저하가 지역의 소멸로 이어질 수 있다는 우려가 가장 먼저 현실화 될 수 있는 지역으로 예측된다.

[표 1] 진단지표 분석 결과

시·군	쇠퇴지수	축소도시 진단지표	인구소멸위험지수
춘천시	0.65	0.58%	0.77
원주시	0.66	1.28%	0.92
강릉시	0.48	-0.48%	0.54
동해시	0.42	-0.67%	0.53
태백시	0.45	-1.25%	0.41
속초시	0.23	-0.51%	0.61
삼척시	0.57	-0.97%	0.44
홍천군	0.63	-0.33%	0.36
횡성군	0.54	0.09%	0.30
영월군	0.51	-1.03%	0.28
평창군	0.47	-0.53%	0.31
정선군	0.53	-1.53%	0.31
철원군	0.45	-0.71%	0.47
화천군	0.47	-0.02%	0.50
양구군	0.52	0.00%	0.55
인제군	0.52	-0.24%	0.54
고성군	0.46	-1.20%	0.30
양양군	0.61	-0.51%	0.27
최소값	0.23	-1.53%	0.27
최대값	0.66	1.28%	0.92
평균	0.51	-0.45%	0.47
중앙값	0.52	-0.51%	0.45

[그림 1] 강원도 기초지자체 쇠퇴분석 다이어그램



그러면 강원도 내 기초자치단체들에게서 보여 지고 있는 심각한 지역쇠퇴현상의 핵심 원인은 무엇이고, 시 지역보다 군 지역에서 쇠퇴정도가 더 심각한 원인은 무엇일까? 그리고 3대 중심도시와 나머지 도시 간에 쇠퇴도에 차이가 나는 이유는 무엇일까? 이들 질문에 대한 답은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 일자리와 고소득의 기회를 찾아 많은 사람들이 강원도를 떠나거나 도내 중심도시로 몰렸다고 할 수 있다. 둘째, 더 나은 교육환경을 찾아 강원도 내 중심도시나 도 밖으로의 인구유출이 지속되어 왔다고 할 수 있다. 셋째, 수도권이나 대도시들과 비교해 상대적으로 열악한 의료·복지·문화·생활서비스 환경이 인구 유출과 낮은 출생률을 부추겨 왔다고 볼 수 있다. 넷째, 접경지역의 군사규제, 상수원규제, 산림규제 등 각종 규제가 강원도 각 지역의 발전을 저해하고 있으며 지역의 침체를 가속화 하고 있다고 본다. 마지막으로 지역의 주력산업의 침체 내지 붕괴가 지역쇠퇴를 촉진하는 주된 원인의 하나로 작용해 왔다고 할 수 있다. 이러한 지역쇠퇴의 원인들은 특히 군 지역 침체와 쇠퇴를 가져오는데 핵심 요인으로 작용한 것으로 보여 진다. 왜냐하면 군 지역들은 산업·경제적인 환경, 교육환경, 사회문화 환경, 각종 규제 면에서 도내 시 지역들 보다 훨씬 불리한 여건에 처해 있기 때문이다. 접경지역에 해당하는 5개 군 지자체, 탄광 산업의 붕괴로 지역 침체가 지속되어 온 정선군, 영월군, 그리고 금강산 관광사업, 어업의 침체로 고전을 면치 못하고 있는 고성군이 그 좋은 예라고 할 수 있다.

그러면 분석결과에 대한 정책적 함의는 무엇일까? 상기의 문제점을 극복하고 지역을 활성화하기 위해서는 어떠한 대책이 필요할까? 대책방향에 대해서는 다음과 같이 제안하고자 한다. 첫째, 기업유치와 기업환경개선을 위해 각 지자체들이 많은 노력을 펼쳐야 할 것으로 보인다. 예를 들어 원주시와 횡성군의 인구가 지속적으로 늘어나고 있는 핵심 이유는 역시 일자리라고 할 수 있다. 이들 지역들이 수도권에서의 원활한 접근성을 십분 활용하여 산업단지를 만들고 기업이 활동하기에 편리한 각종 지원시책을 적극 펼친 결과 인구유입이 지속되고 있다고 볼 수 있다. 양양군의 경우에도 최근 수년간 현남면, 현북면을 중심으로 서핑인구가 많이 늘어나면서 관련 산업에 종사하는 젊은층의 지역 내 유입이 지속되고 있는 상황이다. 또한 최근 플라이강원이 양양공항을 모기지항으로 한 항공운송면허를 받아내면서 젊은층을 중심으로 한 대규모 인구유입이 기대된다. 회사측에 따르면 2021년까지는 총 900명까지 확대 충원할 계획이라고 한다. 양양군에서는 이런 기회들을 적극 활용하려는 노력을 펼쳐야 할 것으로 보이는데 특히 청년층의 주거환경, 사회·문화 환경 등의 개선에 박차를 가하여야 할 것이다.

둘째, 교육환경 개선이 필요하다고 본다. 강원도 중소도시, 농촌지역에서의 인구유출 중에 핵심원인으로 지목되고 있는 교육환경의 개선 없이는 어린 자녀들을 둔 부모들의 도 밖으로 전출과 도내 중심도시로의 전출을 막기에는 역부족이라고 보여 진다. 따라서 강원도 본청이나 각 지자체들은 교육청과 협조를 해서 지역의 교육환경 개선을 적극 추진하여야 한다. 열악한 재정 상태임에도 불구하고 지역 청소년, 대학생들을 위한 양질의 교육서비스 제공, 장학금 지급사업을 펼쳐 지역 인재 육성은 물론 인구유출에 대처하고 있는 화천군의 사례를 다른 도내 지자체들도 적극 벤치마킹해야 할 것이다.

셋째, 주거환경 개선 노력이 필요하다. 퇴역군인들을 지역에 정주시키기 위한 화천군과 인제군의 퇴역군인 주거환경 지원 사업처럼 적극적인 정주환경 개선노력이 필요하다고 하겠다. 2017년 현재 강원도 전체적으로 보았을 때 공가율이 10.6, 노후주택비율이 14.1%임을 감안해 볼 때 빈집이나 노후주택에 대한 정비를 통해 주거환경을 개선하는 노력도 적극 펼쳐야 할 것으로 보여 진다. 특히 공가율이 높은 평창군, 양양군, 그리고 노후주택비율이 높은 삼척시, 정선군, 고성군, 영월군 등에서 주거환경개선을 위한 적극적인 정책들을 펼쳐야 할 것으로 보인다.

이밖에 지역발전을 저해하고 있는 각종 규제를 강원도, 그리고 중앙정부와 협의해서 합리적으로 조정·완화는 노력, 그리고 화천군의 산천어 축제처럼 지역 맞춤형 정책을 통한 지역경제활성화 대책 수립과 시행, 수도권 등 타 지역에서의 인구유입을 위한 귀농귀촌정책의 적극적인 추진, 결혼·출산·육아를 위한 실효성 있는 지원정책 추진, 일과 가정 삶의 조화를 위한 조직문화개선 등 다양한 시책들의 추진이 필요 할 것으로 보인다.

다. 결론

이상의 연구에서 강원도 18개 시·군의 지역쇠퇴 정도를 지역쇠퇴지표, 축소도시 진단기준, 인구소멸 위험지수를 통해 파악해 보았다. 전체적으로 보아 강원도 모든 시·군 중에서 군 자치단체들이 시 자치단체 보다 지역쇠퇴의 정도나 인구감소로 인한 소멸가능성이 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 향후 지역 쇠퇴에 대한 대책을 수립할 때 군 지역에 대한 고려가 우선되어야 함을 시사하고 있다. 특히 3개 측정 지표에 의한 분석결과에서 모두 최 하위권에 속해 있는 고성군, 평창군, 철원군, 양양군에 대한 대책이 시급하다고 하겠다. 쇠퇴지수가 낮은 지역들에 대해서는 전체적인 종합쇠퇴지수에 의한 쇠퇴도도 고려해야겠지만 인구 사회, 산업경제, 물리·환경의 개별 영역에서 특별히 상태가 심각한 지역에 대한 맞춤형 대책이 필요할 것으로 보인다.

결론적으로 지역쇠퇴나 축소도시 현상, 그리고 인구소멸의 우려를 해소하고 지역의 활력을 되찾으려면 강원도 기초지자체, 도 본청, 그리고 중앙정부 등 공공부문에서의 사태심각성에 대한 문제인식이 우선되어야 함을 지적하고자 한다. 그를 바탕으로 하여 대책을 치밀하게 수립하고 세심하게 실행하여야 할 것이다. 아울러 인구감소와 지역쇠퇴에 의한 고통과 재앙은 지역주민 모두가 똑같이 감당해야 한다는 사실을 지자체 주민, 나아가 국민 모두가 인식하고 이를 극복하기 위한 적극적인 동참이 있어야 할 것이다. 인구문제의 해소책임이 공공부문에만 있다고 생각하거나 정부나 지자체에만 의존해서는 국가사회 구성원 모두에게 닥치게 될 인구문제로 인한 재앙을 결코 막아낼 수가 없을 것이다. 이 문제만큼은 주민, 그리고 국민들의 철저한 자각과 이를 해결하기 위한 주인의식이 발휘되어야 할 것으로 보인다.

본 연구의 결과를 통해서도 확인할 수 있었던 사실은 농촌지역의 지역쇠퇴 현상이 도시지역보다 대체로 심각하다는 사실이다. 따라서 향후에는 도시지역 중심의 도시쇠퇴 현상에 대한 연구에서 벗어나 농촌과 도시를 아우르는 종합적인 연구가 필요하다고 본다. 아울러 본 연구에서 시도하였듯이 전통적인 지역쇠퇴지표 뿐만 아니라 축소도시 진단지표, 인구소멸위험지수 등 여타 지표들도 함께 활용하면 지역 쇠퇴의 특성이나 양태, 그리고 향후 전개방향에 대해 좀 더 다각적인 진단과 검증을 할 수 있다고 본다.

참고문헌

[인용문헌]

- 기정훈, 허근숙, 최영석, 구영진, 남성우, 조유정. (2011). *인구감소지역의 지역쇠퇴 대응을 위한 정책과제 연구*. 서울: 국회입법조사처.
- 김광중. (2010). 한국 도시쇠퇴의 원인과 특성. *한국도시지리학회지*, 13(2), 43-58.
- 박병호, 김준용. (2009). 우리나라 중소도시의 쇠퇴유형분석. *한국도시지리학회지*, 12(3), 125-137.
- 변필성, 임상연, 김명수. (2014). *인구과소지역 공공시설 공급 및 활용 방안*. <https://www.krihs.re.kr/publica/reportView.do?num=000003600250>
- 이소영, 오은주, 이희연. (2012). *지역쇠퇴분석 및 재생방안*. <https://www.krila.re.kr/publication/report/basic/965?key=&keyword=&page>
- 조진희, 박형근, 모혜란, 이한수. (2015). 충청권 농촌지역 쇠퇴 특성 및 유형에 관한 연구. *대한토목학회논문집*, 35(1), 203-215.
- 조진희, 이동건, 황희연. (2010). 도시쇠퇴 수준 및 특성 유형화. *국토지리학회지*, 44(1), 35-50.
- 채성주, 배민기, 백기영. (2014). 지역 낙후도 유형에 따른 인구이동 특성과 이동요인: 충북 시·군을 사례로. *국토연구*, 81, 91-103.
- Wiechmann, T., Wolf, M. (2013,1). Urban Shrinkage in a Spatial Perspective: Operationalization of Shrinking Cities in Europe 1990-2010. *AESOP Congress 2013*. AESOP, ACSP. Dublin.

국가균형발전 프로젝트의 지역영향진단과 전망

성명 : 양광식

소속기관명 : 순천향대학교

이메일 : ksyang@sch.ac.kr

가. 서론

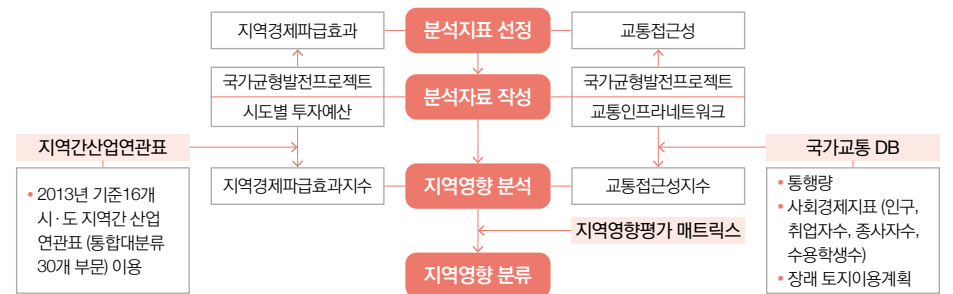
정부는 지역의 지속가능한 성장을 위한 선순환 관계를 형성하기 위해 핵심인프라와 전략산업에 대한 국가차원의 종합적이고 선제적 투자를 위한 국가균형발전 프로젝트를 예비타당성조사 면제사업으로 추진하고 있다(기획재정부, 2019). 국가균형발전 프로젝트는 지역의 자립적인 성장발판 마련을 위한 국가의 전략적 투자사업으로 국가균형발전과 지역경제 시너지 효과 창출 사업, 사업계획이 구체화되어 신속한 추진이 가능한 사업, 지방자치단체의 우선순위가 높은 사업, 수도권 주민 생활여건 개선과 낙후된 접경지역 요청사업으로 추진된다. 특히, 전체 사업의 약 70%가 도로·철도 등 인프라와 광역 교통·물류망 구축에 투자되어 기존 교통네트워크와의 연계성이 크게 향상되고 지역간은 물론 도시 혹은 지역의 주요 중심지의 연결성이 높아져 지역발전에 기여 할 것으로 전망된다(양지청, 2003), 또한, 국가균형발전 프로젝트로 대도시-주변도시, 주요거점-주변도시, 지역 간 교통, 산업, 환경, 문화·관광 등 다양한 분야의 지역간 연계·협력의 기반을 구축할 수 있어 국토의 균형발전 촉진할 것으로 판단된다. 이러한 배경하에 본 연구는 국가균형발전 프로젝트 추진에 따른 지역변화요인을 국토공간의 형성 방향과 새로운 지역정책의 패러다임과 연계하여 종합적으로 검토하기 위해 수행되었다. 이를 위해 지역간 산업연관표와 한국교통DB를 활용하여 국가균형발전 프로젝트의 지역영향을 시군단위로 분석하였다.

나. 본론

1) 진단방법

국가균형발전 프로젝트의 지역영향을 진단하기 위해 분석지표선정, 분석자료작성, 지역영향분석, 지역영향분류의 4단계 과정을 수행하였다(그림 1).

[그림 1] 국가균형발전 프로젝트와 지역영향진단 과정



먼저, 국가균형발전 프로젝트의 지역영향진단을 위해 지역경제파급효과와 교통접근성을 분석항목으로 선정하고 지역경제파급효과는 생산유발효과, 부가가치유발효과, 고용유발효과로 분석하고 교통접근성은 시·군 접근성과 고속도로IC, 고속철도역, 거점도시접근성으로 분석하였다(표 1).

둘째, 국가균형발전 프로젝트의 사업을 유형화하고 사업비의 특성을 고려하여 지역별 투자비를 산정한 후 2013년 기준 16개 시·도 지역간 산업연관표를 활용하여 국가균형발전 프로젝트에 투자규모에 따른 시·군 단위의 지역경제파급효과를 분석하였다. 그리고 교통접근성은 한국교통연구원의 국가교통DB를 활용하여 시·군 도로와 철도통행량을 각각 산정한 후 시·군 간 접근성을 산정하고 시·군에서 가장 가까운 고속도로 IC, 고속철도역, 거점도시까지의 접근시간을 기준으로 산정하였다.

셋째, 국가균형발전 프로젝트 추진에 따른 지역영향을 분석하기 위해 시·군별 지역경제파급효과와 교통접근성의 표준화한 후 전문가설문조사를 통해 도출한 분석지표 가중치를 적용하여 시·군별 지역영향진단지수를 산정하였다, 시·군별 지역영향진단지수는 등간격으로 매우높은 지역, 높은지역, 보통지역, 낮은 지역, 매우 낮은지역 5개로 구분하였다. 마지막으로 지역경제파급효과와 교통접근성의 등급을 매트릭스 방법을 통해 시·군별 지역영향등급을 분류하였다(그림 3).

[표 1] 국가균형발전 프로젝트의 지역영향진단 지표

분석항목	분석지표	분석방법	분석목적
지역경제 파급효과	생산유발효과	국가균형발전 프로젝트의 시·도별 투자규모에 따른 지역경제효과	지역의 경제기반경쟁력 분석
	부가가치유발효과		
	고용유발효과		
교통 접근성	시·군접근성	시·군간 통행량을 기반으로 평균 통행시간 (도로) 시·군간 통행량을 기반으로 평균 통행시간 (철도)	전국차원의 교통접근성
	고속도로IC 접근성	가장 가까운 고속도로 IC 까지의 접근시간	지역 및 권역차원의 교통접근성 분석
	고속철도역 접근성	가장 가까운 고속철도역까지의 접근시간	
	거점도시 접근성	가장 가까운 대도시 (특별시, 광역시)까지 접근시간	
		가장 가까운 균형발전거점 (혁신도시)까지 접근시간	

[그림 2] 국가균형발전 프로젝트와 지역영향등급 분류과정

구분	평가기준	지역경제파급효과	교통접근성
매우 높은지역 (A)	• 지역경제파급효과와 교통접근성이 모두 매우 높은지역(A) • 지역경제파급효과와 교통접근성 중 하나가 매우 높고(A)하나가 높거나(B) 보통 지역(C)	0-2 A 3-4 B 5-6 C 6-8 D 8-10 E	0-2 A 3-4 B 5-6 C 6-8 D 8-10 E
높은지역 (B)	• 지역경제파급효과와 교통접근성이 모두 높은 지역(B) • 지역경제파급효과와 교통접근성 중 하나가 높고(B) 하나가 보통 지역(C) • 지역경제파급효과와 교통접근성 중 하나가 매우 높고(A)하나가 낮은 지역(D)		
보통지역 (C)	• 지역경제파급효과와 교통접근성이 모두 보통 지역(C) • 지역경제파급효과와 교통접근성 중 하나가 높고(B) 하나가 낮은 지역(D) • 지역경제파급효과와 교통접근성 중 하나가 매우 높고(A) 매우 낮은 지역(E)		
낮은지역 (D)	• 지역경제파급효과와 교통접근성이 모두 낮은 지역(D) • 지역경제파급효과와 교통접근성 중 하나가 보통 이거나(C) 낮은 지역(D) • 지역경제파급효과와 교통접근성 중 하나가 높거나(B) 매우 낮은 지역(E)		
매우 낮은지역 (E)	• 지역경제파급효과와 교통접근성이 모두 매우 낮은 지역(E) • 지역경제파급효과와 교통접근성 중 하나가 보통(C)이거나 매우 낮은 지역(E) • 지역경제파급효과와 교통접근성 중 하나가 낮거나(D) 매우 낮은 지역(E)		

지역경제파급효과

매우 높음

높음

보통

낮음

매우 낮음

매우 높음

높음

보통

낮음

매우 낮음

교통접근성

매우 높음

높음

보통

낮음

매우 낮음

매우 높음

높음

보통

낮음

매우 낮음

매우 높음

높음

보통

낮음

매우 낮음

매우 높음

높음

보통

낮음

매우 낮음

2) 연구결과

국가균형발전 프로젝트에 따라 시도에 유발되는 총 파급효과는 생산유발효과 52조 4,302억원, 부가가치 유발효과 17조 8,306억원, 고용유발효과 349,006명으로 나타났다. 또한, 국가균형발전 프로젝트의 추진으로 인한 지역경제파급효과는 수도권 남부와 충남 그리고 부산, 경남에서 높게 나타났다. 시도별로 보면 투입비가 가장 많은 경남의 생산유발효과가 8조 1,096억원, 부가가치유발효과가 2조 7,404억원, 고용유발효과는 54,587명으로 나타났고 충남 아산, 전남 여수, 경남 김해, 울산 남구의 지역경제파급효과가 높게 나타났다(표 2)).

[표 2] 국가균형발전 프로젝트의 지역경제파급효과

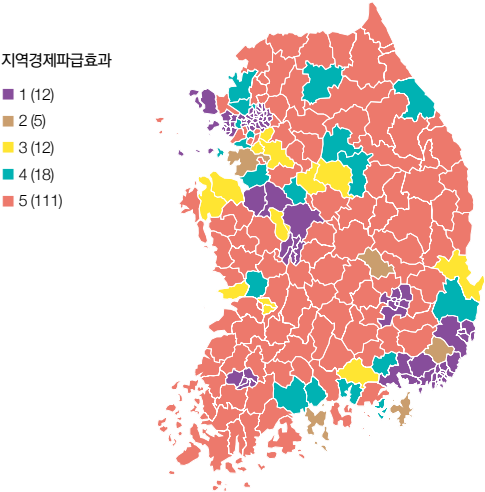
구분	생산유발효과		부가가치유발효과		고용유발효과	
서울	35,046	6.7	16,451	9.2	29,278	8.4
인천	15,364	2.9	4,850	2.7	8,441	2.4
경기	65,879	12.6	22,470	12.6	42,955	12.3
대전	13,412	2.6	5,011	2.8	12,037	3.4
충북	42,107	8.0	15,104	8.5	28,938	8.3
충남	65,460	12.5	20,046	11.2	35,872	10.3
광주	10,548	2.0	4,067	2.3	10,026	2.9
전북	20,302	3.9	7,661	4.3	16,620	4.8
전남	37,896	7.2	9,720	5.5	17,559	5.0
대구	20,957	4.0	7,776	4.4	18,433	5.3
경북	34,087	6.5	9,194	5.2	12,912	3.7
부산	24,702	4.7	9,205	5.2	19,963	5.7
울산	31,762	6.1	9,201	5.2	16,221	4.6
경남	81,096	15.5	27,404	15.4	54,587	15.6
강원	17,340	3.3	6,711	3.8	15,956	4.6
제주	8,344	1.6	3,434	1.9	9,208	2.6
합계	524,302	100.0	178,306	100.0	349,006	100.0

※ 주: 세종시 사업비는 충청남도에 포함하여 분석

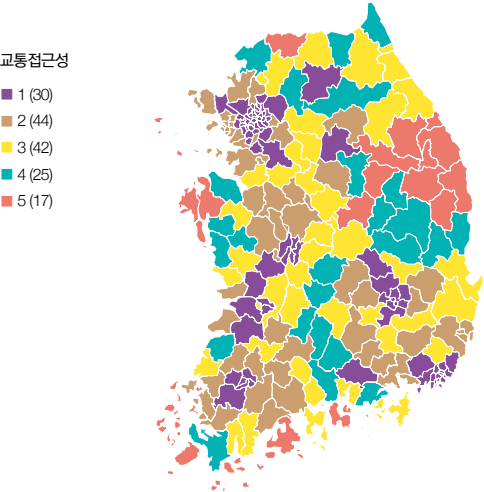
2016년에 비해 2040년 지역간 도로접근성은 수도권과 충남, 대구, 부산, 경남지역이 크게 개선 되는 것으로 분석되었으나 접경지역과 강원, 호남지역의 도로접근성의 변화는 미비한 수준으로 나타났다. 그리고 지역간 철도접근성은 경부축과 강원축, 경전선이 크게 개선되고 수도권, 강원권과 동해안, 경전선 축의 철도접근성 변화가 나타났다.

또한, 2016년에 비해 2040년의 고속도로 IC 접근성은 경기북부, 강원도, 경상도 일부 지역에서 개선되는 것으로 나타났고 고속철도역 접근성은 강원권과 경상권이 크게 개선되는 것으로 나타났다. 특히, 2040년 고속도로IC까지 15분 이내 접근이 가능한 시군이 2016년 57%에서 75%로 증가되는 것으로 나타났고 고속철도역까지 30분 이내 접근 가능 시군이 2016년 52%에서 72%로 증가되는 것으로 나타났다. 2016년에 비해 2040년의 대도시 접근성은 강원도 및 경남 중부, 전남지역에서 개선된 것으로 나타났고 혁신도시 접근성은 크게 변화가 없으나 경기북부와 강원지역이 개선된 것으로 나타났다. 국가균형발전 프로젝트 지역영향 요인의 상대적 중요도는 지역경제파급효과(0.616)가 교통접근성(0.384)에 비해 1.6배 이상 중요한 것으로 나타났고 지역경제파급효과와 교통접근성의 상대적 중요도는 각각 부가가치유발효과와 고속도로 IC 접근성이 가장 높게 나타났다. 국가균형발전 프로젝트 지역영향진단 지표별 가중치를 적용하여 지역경제파급 효과와 교통접근성을 종합한 결과 지역경제파급효과는 충청권(아산, 청주, 천안)과 경남(김해, 창원)권이 높게 나타났고 교통접근성은 서울, 부산, 대구, 광주, 대전 등 광역시와 주변지역이 높게 나타났다(그림 3) 과 [그림 4]).

[그림 3] 국가균형발전프로젝트의 지역경제파급효과 등급



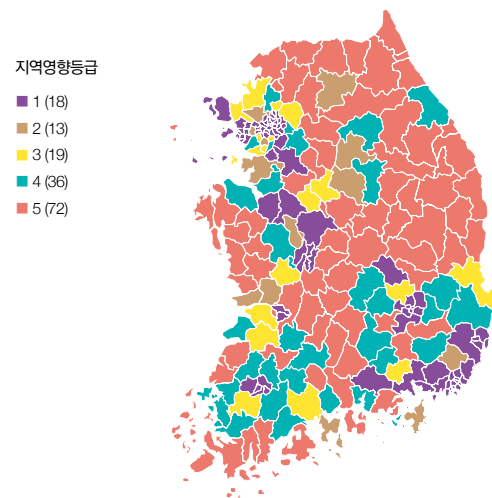
[그림 4] 국가균형발전프로젝트의 교통접근성 등급



국가균형발전 프로젝트 추진에 따른 시·군·별 지역영향등급을 매트릭스 방법을 통해 종합한 결과 수도권과 충청권, 동남권으로 연결되는 경부축의 지역영향이 타 권역에 비해 상대적으로 높게 나타났다.

특히, 특 광역시와 경기남부(성남, 수원, 용인 등), 충청권(천안, 아산, 청주 등), 전북 전주, 경북 구미, 경남(김해, 창원, 진주 등)이 타 지역에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 반면, 강원권과 충북 그리고 호남권은 국가균형발전 프로젝트의 지역영향이 상대적으로 낮게 나타났다.

[그림 5] 국가균형발전 프로젝트의 지역영향등급



다. 결론

본 연구는 국가균형발전 프로젝트 추진에 따른 지역발전여건의 변화를 파악하기 위해 시·군단위로 경제기반과 교통체계 연결성 및 접근성을 분석하였다, 연구결과가 국토균형발전 정책, 계획, 그리고 사업에 시사하는 바는 다음과 같다.

먼저, 국토균형발전의 목표와 성과평가를 하고 더 나아가 국가균형발전프로젝트의 지역영향등급을 고려한 국고보조금과 지역예산 배분과정에 활용할 수 있을 것으로 판단된다, 이를 위해 지역발전수준, 지역경쟁력, 삶의 질 등 지역발전여건을 진단하는데 본 연구의 국가균형발전프로젝트의 지역영향등급을 고려하기 위한 작업이 필요하다, 또한, 현재 활용하고 있는 균형발전지표, 지역낙후도, 인구소멸지수 등 지역진단지표와 본 연구의 국가균형발전프로젝트의 지역영향등급을 연계하는 연구가 필요할 것으로 판단 된다.

둘째 국가균형발전 프로젝트 추진에 따른 지역영향진단의 결과를 활용하여 국토관리의 다양성 (diversity)과 연결성 (connectivity)의 이념을 실현하기 위한 계획에 활용할 수 있을 것으로 판단된다, 즉, 국가 균형발전프로젝트의 시·군별 지역영향을 고려하여 수도권에 대응할 수 있는 광역권을 구상하거나 다층적

공간단위의 지역발전을 위한 협력적 도시권 형성, 혁신도시 등 주요 거점 육성계획에 국가균형발전 프로젝트 추진에 따른 지역영향진단의 결과가 유용하게 활용될 수 있을 것으로 판단된다.

그리고 사업적 측면에서 국가균형발전 프로젝트 추진에 따른 지역영향진단 결과는 국가균형발전 프로젝트와 연계하여 사업의 효과를 극대화할 수 있는 사업지역을 선정하는데 활용할 수 있을 것으로 판단 된다, 예를들어 국가균형발전과 지역경제 시너지 효과 창출하기 위해 필요한 사업지역을 선정하고 필요한 전략사업 도출하는데 국가균형발전 프로젝트 추진에 따른 지역영향진단의 결과가 유용하게 활용될 수 있을 것으로 판단된다. 더 나아가 국가균형발전프로젝트의 시·군별 지역영향을 고려하여 낙후지역과 농산어촌의 발전을 위한 다양한 지역개발 사업모델을 발굴에 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

국가균형발전 프로젝트는 지역의 공간적 연결을 향상시켜 새로운 통행을 유발시키고 이를 통해 지역간 교류 활성화와 부가적인 생산 및 소비로 이어져 지역발전에 기여 할 것으로 기대에도 불구하고 본 연구결과 수도권, 충청권, 경상권과 강원, 호남권의 불균형적 발전구조는 크게 개선되지 않을 것으로 전망 된다. 따라서 지역의 혁신성장기반 강화와 지역전략산업 육성을 통해 국가균형발전에 기여하고 지역산업의 생산성 향상과 기존산업 개선, 신산업 유치 등 지역의 자립적 성장을 촉진하기 위해 국가균형발전 프로젝트와 연계할 수 있는 정책과 계획수립 그리고 관련 사업이 지속적으로 추진되어야 할 것으로 판단된다.

참고문헌

[인용문헌]

기획재정부. (2019). 국가균형발전프로젝트. 보도자료.
<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156315251>
양지청. (2003). 대규모 공공투자 사업이 국가 및 지역경제에 미치는 영향측정방안. 국토계획, 38(4), 137-148.

[웹문서]

한국교통연구원. 국가교통DB. <https://www.ktdb.go.kr/www/index.do>

성명 : 이소영

소속기관명 : 한국지방행정연구원

이메일 : sy2@krla.re.kr

가. 서론

성장저하, 세대갈등, 외국인에 대한 배타성 등 한국의 경제·사회적 불안 징후는 심화되고 있지만, 지역문제의 해법은 역부족인 상황이다. 한국의 포용적 지역발전 관련 연구는 포용도시 지표개발과 포용성 진단 등 포용도시를 지향하는 연구 및 과제발굴은 진행중이나, 지역적 격차 및 갈등 등을 해소하기 위한 해법으로서, 보다 큰 틀인 포용적 균형발전정책 방향 수립에 관한 연구는 미진한 상황이다. 본 연구는 전국토 차원에서의 포용성(inclusivity) 규범을 정립하고, 균형발전정책 차원에서 실천적인 정책방안을 강구하는 것을 연구의 목적으로 삼는다.

나. 본론

1) 포용성 관련 개념

사회적 배제와 대비되는 개념인 포용성은 다양한 기회와 자원에 대한 접근을 보장하고 혜택을 향유할 수 있는 상태 뿐 아니라, 불평등한 구조를 개선하여 사회적 배제를 완화·극복하는 과정이자 내·외부의 다양한 구성원들의 필요와 요구에 대응하는 과정을 포함하는 동태적 개념이라 할 수 있다(UN/DESA, 2009, 2016; 박인권, 2015; 조권중, 2017; 홍사흠 외, 2018).

본 연구 또한 포용성은 ‘다양한 기회와 자원에 대한 접근을 보장하고 혜택을 향유할 수 있는 상태 뿐 아니라, 불평등한 구조를 개선하여 사회적 배제를 완화·극복하는 과정이자 내·외부의 다양한 구성원들의 필요와 요구에 대응하는 과정을 포함하는 것’이라고 규정하도록 한다.

2) 한국의 균형발전정책의 포용성 분석

① 정책방향

변화된 시대적 요구에 부합하여, 문재인 정부의 국가균형발전정책이 추구하는 3대 가치는 분권, 포용, 혁신으로 제시되어, 포용이 3대 가치중 하나로 등장하고 있다. 헌법 전문의 ‘국민생활의 균등한 향상’, 경제부문의 ‘균형있는 국민경제 성장’, ‘지역간 균형있는 발전’의 실현 추구하고 낙후지역 배려, 지방소멸 대응, 도심 재개발에 따른 젠트리피케이션 해결 등을 포용적 가치를 추구하는 정책으로 소개하고 있다. 즉 포용성이 시대적 화두임을 인식하고, 국가균형발전정책의 추구 가치로서도 천명하여 정책방향 속에서는 포용성이 인지되고 있다.

② 비전 및 전략

문재인 정부가 들어서면서 새롭게 수립된 제4차 국가균형발전 5개년계획을 살펴보면, 국가균형발전 정책의 비전은 ‘지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국’으로서 ‘균형’을 제시, 포용적 가치로서 지역간 균형 있는 발전의 실현을 가장 중요하게 선포하고 있다. 3대 전략으로 사람, 공간, 산업 전략을 제시, 기존의 공간 및 산업 위주의 전략에서 사람 전략을 최우선시하며 기존 정책과 차별화를 모색하고 있다. 월드뱅크의 포용도시 프레임이 공간적 포용, 경제적 포용, 사회적 포용임을 고려할 때, 문재인 정부의 국가균형발전 정책의 3대 전략은 영역적 차원에서는 포용적 틀을 갖추고 있다고 볼 수 있다.

전략별 주요과제로 살펴보면, 국가균형발전정책의 3대 가치 중 혁신은 전략별 주요과제로 채택되고 있으나, 포용은 정책과제를 통해 구현되지 못한 편이다. 국가균형발전정책의 가치 재정립을 천명하며, 3대 가치는 국가균형발전 추진체계에 체화되어 정책과제를 통해 구현된다고 하였는데, 포용은 거버넌스 측면에서 추진체계에서 주요하게 고려되고 정책내용적인 측면에서는 빈약한 수준이다. 지역간 격차를 해소하기 위한 문화복지시설 확대, 지역교통체계 개편 등 해당 부처별로 제안한 일부 과제만 포용적 정책과제로 판단된다.

③ 낙후지역 지원정책

상대적으로 낙후된 지역을 배려하여 지원하는 낙후지역 지원정책은 포용적 지역발전정책에서 가장 중요한 정책영역이다. 사회·경제·공간적으로 배제되고 있는 지역이 어디인지 판별하여, 낙후지역 주민들에게도 적절한 공공서비스를 제공하고, 삶의 질을 제고할 수 있도록 정책적으로 지원하는 것은 포용적 지역발전정책이 다루어야할 근본적인 정책영역이라 할 수 있기 때문이다.

국가균형발전정책의 3대 가치로 제시된 포용의 영역에서도 ‘낙후지역 배려’, ‘지방소멸 대응’ 등이 제시되어 포용적 지역발전정책의 중요 영역으로 고려되고 있으나, 실제 정책 차원에서는 큰 변화없이 과거 정책을 답습하고 있다. 이명박 정부 당시 지역발전정책의 무게 중심을 ‘형평성 증대’ 대신 ‘효율성

강화'로 전환시키면서, 지역간 균형발전에서 지역 경쟁력을 중시하는 이른바 신지역 발전정책으로 정책 패러다임을 전환한 바 있다. 각 부처별로 추진되고 있던 낙후지역 관련 지역개발사업을 통폐합하여, 국토부, 행안부, 농식품부 3개 부처가 성장촉진지역, 특수상황지역, 도시활력지역, 일반농산어촌지역으로 전국의 시·군 공간을 분할하여 사업을 추진하기 시작하였다. 시·군·구에 대한 마을단위 개발사업은 우선 일반농산어촌지역, 특수상황지역, 도시활력증진지역으로 구분하고 성장촉진지역 개발사업은 시·군 중 낙후도가 심한 지역에 대해 기반시설(도로 등) 확충을 추가로 지원하는 것이다.

현 체제내에서 낙후지역 지원사업은 성장촉진지역을 대상으로 하는 사업이라고 볼 수 있다. 그러나 실제로 성장촉진지역에 시행되는 사업은 도로 등 기반시설 확충에만 100% 국고보조율 지원 혜택이 있을 뿐, 지역에 필요한 다양한 지역사회기반시설 구축 등에 필요한 사업에 대한 국가적 지원은 타 지역과 동일하여 낙후지역이라고 특별한 지원정책이 존재하는 것은 아니다.

④ 제도적 기반

포용적 지역발전정책의 핵심이 지역간 격차 완화를 위한 정책이라고 이해했을 때, 이에 대한 법적 기반은 노무현 정부 시절 제정된 국가균형발전특별법으로 법적 기반은 마련되어 있다고 볼 수 있다. 수도권 및 소수의 지방 대도시 발전 위주의 정책 시행으로 발전의 혜택이 특정한 지역에 한정되고 대다수의 지역을 배제시켰던 이전 정책에서 벗어나, 전국의 고른 발전을 위한 제도적 환경을 구축한 것이다.

국가균형발전특별법의 제정, 국가균형발전위원회 및 국가균형발전 특별회계의 설치 등 지역발전 정책에서 포용성을 확대할 수 있는 프레임을 형성했다고 볼 수 있다(김현호, 2019).

문재인 정부 들어 국가균형발전특별법은 명칭 복원을 통한 법 제정 취지 강화 등 국가균형발전 개념을 복원하는데 초점이 맞추어져 있다. 국가균형발전특별법은 이명박 정부 당시 지역의 경쟁력 강화 및 특화 발전이라는 정책 목표에 따라 ‘국가균형발전’이라는 개념 대신 ‘지역발전’이라는 개념을 채택하고, 관련된 정책 수단 또한 모두 변경하였다. 이에 따라 포용성을 강화한 법적 기반이었던 국가균형발전특별법은 본래의 취지대로 운용될 수 없었는데, 문재인 정부 들어, 법 제정 취지를 고려하여 목적 및 정의 관련된 모든 규정을 재개정하여, 국가균형발전 개념을 복원하여 포용성을 재강화했다고 볼 수 있다.

⑤ 추진체계

노무현 정부의 국가균형발전정책의 근간은 지역혁신체계 이론이었는데, 지역의 발전을 가져오는 원천이 되는 혁신은 특정한 지역에 소재하고 있는 다양한 주체간의 상호작용의 체계에 의해 발생한다고 보아, 이른바 ‘상호작용에 의한 혁신’을 창출하기 위해 시도 및 시·군·구 차원의 협의회 등을 통해 다양한 주체의 참여를 강화하였다.

3) 포용성 강화를 위한 균형발전정책 추진방안

① 지역간 불균형 해소를 위한 국가 차원의 정책 지원

지역간 불균형 해소를 위한 정책을 마련하기 위해 근간이 되는 지표는 지역간 격차 수준을 명확히 진단하는 것이 선행되어야 한다. 기존의 국가균형발전정책은 수도권 대 비수도권 격차를 대비시켜 비수도권의 경쟁력을 제고하려는 전략을 마련하거나 전국에서 가장 낙후된 지역을 선별하여 이를 지원하는 전략으로 대별된다. 전자의 전략은 시·도 단위로 수립되어 왔으며, 후자의 전략은 시·군 단위로 수립되어 왔다.

이를 위해 문재인 정부의 국가균형발전5개년 계획내에서도 균형발전총괄지표개발 및 지역차등 지원을 주요 과제로 제시하고 있다. 지역여건을 종합진단할 수 있는 지표를 개발하고, 이를 근거로 국가균형발전 및 지역간 격차 완화를 모색하겠다는 것이다. 그러나 본 지표개발이 차등지원지역 선정 및 재원 배분 방안을 마련하기 위한 것이었음에도, 지표개발 및 시범적용 분석결과 발표 이후, 구체적인 낙후지역을 배려한 정책지원방안은 제시되고 있지 않으므로, 포용적 균형발전정책의 근간이 되는 소외지역에 대한 국가 차원의 정책 지원이 마련될 필요가 있다.

② 사람 중심의 지역발전정책 강화

국가균형발전정책의 3대 가치로 제안된 분권, 포용, 혁신 중 문재인 정부가 처음 새롭게 정립한 가치가 포용이었다.

혁신은 노무현 정부 당시 중요한 정책 키워드였으며, 국가균형발전정책 또한 지역혁신체계 구축을 통해 지역혁신사업이 중요한 사업으로 설계되었으며, 사도계획이 지역혁신발전계획이라는 명칭으로 수립될 만큼 지역발전정책에 있어 혁신을 중요하게 다루어왔다. 물론 이후 정권 교체에 따라 혁신보다는 지역 경쟁력 등 다른 가치를 중시하여 균형발전계획 또한 지역발전계획으로 명칭 변경할 정도로 혁신정책이 후퇴한 측면도 있었으나, 한번 구축된 지역혁신체계는 지역에서 학습되고 배태되어 공고화되어 왔다고 할 수 있다.

분권 또한 참여정부의 중요한 키워드였으나, 지방자치제도의 발전에 따라 제도적 발전은 지속되어 왔으며, 분권은 사업의 영역이 아니라 제도의 영역이므로 다양한 균형발전사업 추진체계의 실험을 통해 학습되고 전승되어 왔다고 볼 수 있다. 실제로 참여정부 당시 수립된 지역혁신협의회가 폐지되고 임의 기구인 광역경제권발전협의회(지역발전협의회)로 변경·운영되었다고는 하나, 지방인력구조 특성상 관련 조직을 지원하는 전문기구 등의 인력은 유지되어 거버넌스 추진경험은 계속 축적되어 왔다고 볼 수 있다.

그러나 문재인 정부의 국정운영에 있어서도 중요한 가치인 포용 또한 거버넌스 영역으로 축소, 균형발전 추진체계에 내재되어 있다고만 제시되었을 뿐 국가균형발전정책 내용에서 주요하게 반영되고 있지 못하였다. 월드뱅크의 포용도시 프레임에 따르면, 정책내용적으로는 사회적 포용, 공간적 포용, 경제적 포용이 대상영역이다. 문재인 정부의 제4차 국가균형발전5개년 계획에서도 이 틀과 유사한 사람 전략, 공간

전략, 산업 전략이 제시되어 있다. 그러나 정책내용을 살펴보면, 공간 전략 및 산업 전략에 비해 사람 전략은 매우 빈약하며 적절한 내용으로 구성되어 있지도 않다. 개인역량강화, 안전, 커뮤니티 주도 개발, 참여계획 등의 영역인 사회적 포용, 즉 사람 전략이 지역인재-일자리 선순환 교육체계, 지역자산을 활용한 특색있는 문화관광, 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건 복지체계 구축으로 구성되어 문화관광 등 공간 전략이 사람 전략에 포함되기도 하다. 공간 전략에 포함되어 있는 인구감소지역을 거주강소지역이라는 전략이 사람 전략으로 구성될 수도 있었으나, 부처 이기주의에 따라 공간 전략으로 구성·편재되었다. 포용적 가치가 보다 강조되기 위해서는 사람 전략에 해당되는 정책과제를 확대·개편할 필요가 있다.

③ 균형발전 추진체계의 수평적 협력체계 강화

문재인 정부 들어 지역혁신체계 구축의 일환으로 지역단위의 지역혁신협의회가 복원되고, 이를 지원하는 지역혁신지원단까지 두게 되어 국가균형발전위원회-시·도 지역혁신협의회-시·군·구 지역혁신협의회 수직적 협력체계는 강화되었다. 지역혁신협의회는 지역이 추진하는 국가균형발전시책 시행에 관한 사항 등 지역발전정책의 중요 사항을 심의하도록 규정하고 있으나, 실제로 주요 심의안건은 지역혁신 사업 등 산업전략 위주로 위원으로 편재되어 있다.

균형발전정책은 산업, 공간, 사람 전략 등 다양한 시책을 다루고 있는데, 관련 혁신주체로 시·도에서 목록화한 현황을 살펴보면, 주로 산업 관련 산학연 주체와만 연계되어 있다. 지역자율계정의 시·도 자율 편성사업은 공간 및 사람 전략을 대상으로 하는 사업들로 편재되어 있어, 지역혁신협의회 뿐만 아니라 도시계획위원회, 도시재생위원회, 지역개발조정위원회 등 다양한 관련 추진주체와의 협력적 네트워크도 필요하다.

④ 기존 낙후지역 지원정책 재편 방안 마련

낙후지역 관련 지원정책의 영역인 시·군·구 자율편성사업의 경우, 해당 사업이 부처별로 지역 할거 주의식으로 운영되어 부처별 칸막이가 지역별 칸막이로 작용하는 한계를 보인다. 과거 낙후지역 관련 종합 개발사업을 통합 지원하는 과정에서 국토부, 농식품부, 행안부 등 관할 부처간 이기주의에 따라 전국을 도시, 농촌, 접경지역으로 분할하여, 해당 지역에 해당하는 사업은 각 부처가 관할하는 식으로 기형적인 추진체계를 구축하였는데, 이 지역별 운용을 현재까지 지속해오고 있는 것이다. 현재는 마을 단위 사업을 지역별로 분할하여, 균형발전정책에서 다루지 않던 도시지역의 마을단위 사업까지 균특회계로 운용하는 등 균특법 목적에 맞지 않는 사업도 편재되어 있다.

부처간 합의가 이루어지지 않는다면, 사업구분은 국토 할거주의가 아닌 부처별 기능에 따른 담당 부서 지정으로 재편되어야 할 것으로 여겨진다. 즉 복지시설은 보건복지부, 문화체육시설은 문화체육관광부, 환경시설은 환경부가 담당하듯이, SOC 건설은 국토부, 농업 지원은 농식품부, 마을 공동체 사업 지원은

행안부 등 기능에 맞는 사업을 담당하도록 하여, 개별 사업부서가 해당 시·군의 지역발전정책을 총괄 담당 하는 기형적인 추진체계를 재편, 지역내에서 타 부처가 수행하는 사업을 인지하지 못하여 일어나는 유사 중복 문제도 해결할 수 있어야 한다. 해당 지역의 지역발전정책을 총괄하는 주체는 해당 지역, 즉 지방자치 단체가 수행하는 것이 분권적 지역발전정책 추진 차원에서도 바람직하기 때문이다.

다. 결론

본 연구는 문재인 정부의 국가균형발전정책을 대상으로 포용성을 강화할 수 있는 정책방안을 모색해 보고자, 기존 정책의 정책방향, 비전 및 전략, 낙후지역 지원정책, 제도적 기반, 추진체계의 각 영역에서 포용성 정도를 진단하였다. 포용성 강화를 위한 균형발전정책을 추진하기 위한 방안으로, 첫째, 지역간 불균형을 해소하기 위한 소외지역, 즉 낙후지역 배려정책이 국가 차원에서 마련되어야 한다는 것, 둘째, 사람, 공간, 산업 전략으로 제시하고 있는 현 국가균형발전 전략 중에 포용성 강화를 위해서는 사람 전략, 즉 사람 중심의 지역발전정책이 강화되어야 한다는 것, 셋째, 추진체계상에서 수직적 협력체계 뿐만 아니라 수평적 협력체계가 강화되어야 한다는 것, 넷째 고착화되어 있는 기존 낙후지역 지원정책이 재편되어야 한다는 것을 제안하였다.

본 연구는 전 국토 차원에서의 포용성을 정립하고, 국가균형발전정책 차원에서 포용성을 강화하기 위한 방향과 전략을 제안하고 있지만, 정책화하기에는 여전히 추상적인 구상 수준에 머무르고 있는 한계 또한 존재한다. 향후 전 국토 차원의 포용성 진단과 제도, 추진체계, 낙후지역 지원정책 등 구체적인 정책 과제별 후속연구가 필요할 것으로 사료된다.

참고문헌

[인용문헌]

- 김현호. (2019). *포용적 지역균형발전정책의 구상*. 원주: 한국지방행정연구원.
- 박인권. (2015). 포용도시 개념과 한국의 경험. *공간과 사회*, 51, 95-139.
- 조권중. (2016). *‘포용도시 서울’ 성과와 과제*. 서울: 서울연구원.
- 홍사흠, 문정호, 남기찬, 김다윗, 김동현, 이상준, … 이경재. (2018). *지역 포용성 진단 및 정책적 활용방안*. 세종: 국토연구원.
- United Nations. (2009). *Creating an Inclusive Society: Practical Strategies to Promote Social Integration*. Retrieved from <https://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2009/Ghana/inclusive-society.pdf>

[웹문서]

- United Nations. (2016). *Leaving no one behind*. Retrieved from <https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/leaving-no-one-behind>

II

체류 외국인 250만 시대, 지역의 역할



외국인주민이 한국 기초자치단체 재정지출에 미치는 영향과 향후과제

성명 : 김도원

소속기관명 : 이민정책연구원

이메일 : dw.kim@mrtc.re.kr

가. 서론

1) 연구배경 및 필요성

국내 외국인주민 규모의 지속적 확대로, 경제, 사회 및 정책 측면의 중요성이 증대되고 있다. 최근 10년(2008-2017)간 외국인주민 규모는 2배 이상 증가하였으며, 향후 지속적 증가가 예상된다. 다수 해외 연구들을 통해, 외국인(이민자)의 증가가 정부 재정에 미치는 영향이 확인되었다. 기존 연구들은 주로 복지, 교육 분야 지출에 미치는 영향을 분석하였는데, 인종 다양성 또는 이민자 증가가 대체로 공공지출 감소를 초래한 것으로 나타났다. 인종 다양성 심화는 공공재 수요에 대한 사회적 합의에 드는 정치적 비용을 증가시킨다. 또한, 자국민들은 자신이 낸 세금이 이민자의 혜택을 위해 쓰이기를 원하지 않고, 저소득(저숙련) 이민자의 유입을 막기 위해 사회복지에 대한 정치적 지지, 지출 규모를 줄이는 경향이 발생할 수 있다. 이민자 비중이 낮고 인종적 동질성이 높은 북유럽국가에서도 이민자 증가가 복지지출에 부정적 영향을 미쳤으며, 스페인에서도 90년대 이후 발생한 이민자의 급증이 지방정부 사회서비스 지출 감소를 초래했다는 연구결과가 확인된 바 있다. 한편, 이민자 증가가 복지 확대를 유발할 수 있다는 연구결과도 존재하며, 국내에서는 외국인 증가가 정부지출에 미치는 영향에 대한 실증분석 연구가 부족한 실정이다.

2) 연구목적

본 연구는 지역 내 외국인주민 증가가 지방정부 재정지출에 미치는 영향을 분석하였다. 외국인주민은 지역 주민으로서, 내국인과는 다른 정책적 수요를 유발할 수 있으며, 이민의 영향은 공공재의 특성에 따라 다르게 작용할 수 있다. 따라서 본 연구는 지역 내 외국인주민 증가가 기초자치단체의 전체 지출규모 및 정책유형별 지출에 미치는 영향을 포괄적으로 분석하고자 하였다.

3) 연구방법

226개 한국 기초자치단체(자치구·시·군) 패널데이터(2008~2017년) 실증분석을 통해, 외국인주민 비율 증가가 각 기초자치단체 재정지출 규모 및 구성에 미치는 영향을 확인하였다. 종속변수는 각 지자체의 주민 1인당 총 지출 및 정책 유형별(재분배·개발·할당정책) 지출이며, 주요 설명변수로는 기초자치단체 내 외국인 주민 비율을 이용하였다. 이때, 복지 등 지자체 정책을 고려한 외국인의 내생적인 거주지역 선택(Tiebout-type sorting)에 의해 발생할 수 있는 편의(self-selection bias) 문제를 완화하기 위해, 국가 전체의 출신국적별 외국인주민 증가 추이를 이용한 외국인주민 비율 예측치를 도구변수(instrumental variable)로 활용하였다. 아래 수식은 도구변수 구축 방법을 나타낸다.

도구변수 구축 과정¹

$$predicted\ FPOP_{it} = \sum_{j=1}^J predicted\ FPOP_{j,it}$$

$$predicted\ FPOP_{j,it} = FPOP_{j,t-1} \times \frac{FPOP_{j,t}}{FPOP_{j,t-1}}$$

$$where\ predicted\ FPOP_{j,t,2007} = FPOP_{j,t,2007},\ t = 2008,...,2016$$

$$predicted\ FPOP\ share_{it} = \frac{predicted\ FPOP_{it}}{POP_{it}} \times 100$$

※ 주: 하첨자 *j* 는 외국인주민의 출신국적을 나타냄

[표 1]은 1단계 추정 결과로, 도구변수인 외국인주민 비율 예측치가 설명변수(실제 외국인주민 비율)를 통계적으로 유의하게 잘 설명하고 있음을 확인할 수 있다.

[표 1] 1단계 추정 결과

	(1)	(2)	(3)	(4)
Dependent variable (t-1, in log)	Actual FPOP share		Actual UFPOP share	
Predicted FPOP share(t-1, in log)	0.864*** (0.072)	0.862*** (0.073)		
Predicted UFPOP share(t-1, in log)			0.925*** (0.070)	0.922*** (0.072)
Total Exp. (pc, in log)		-0.010 (0.040)		-0.017 (0.052)
LTR PC (in log)	-0.012 (0.018)	-0.011 (0.019)	-0.009 (0.022)	-0.007 (0.023)
POP (in log)	0.060 (0.142)	0.051 (0.146)	-0.104 (0.161)	-0.118 (0.169)
Elderly (% of POP)	-0.012 (0.009)	-0.012 (0.009)	-0.023** (0.011)	-0.023** (0.011)
Youth (% of POP)	0.001 (0.007)	0.001 (0.007)	0.018** (0.009)	0.018** (0.009)
Beneficiaries (% of POP)	-0.020*** (0.004)	-0.020*** (0.004)	-0.025*** (0.005)	-0.025*** (0.005)
Obs.	2,250	2,250	2,250	2,250
Municipalities	226	226	226	226
Instr. partial R-squared	0.119	0.117	0.139	0.135
F-stat Excl. instr.	144.9	139.6	174.1	164.8

※ 주: 모든 항은 지역 고정효과와 연도도미를 포함한다. 괄호 안은 군집-강건 표준오차(clustered robust standard errors)이다 (** p<0.01, * p<0.05, * p<0.1).

실증분석은 고정효과 모형을 기초분석 모형으로, 도구변수를 이용한 2단계 고정효과(FE 2SLS) 모형을 주요 분석모형으로 사용하였다. 실증 분석모형은 아래의 식과 같다.

$$\ln Y_{i,t} = \alpha + \beta \ln FPOP_{i,t-1} + \gamma X_{it} + \theta_i + \mu_t + \varepsilon_{it}$$

위의 식에서, *Y_{i,t}*는 *i*지역에서 *t*기에 발생한 1인당 재정지출(전체/분야별)을 나타내고, *FPOP_{i,t-1}*는 주요 설명변수인 *i* 지역의 *t*-1 기 외국인주민 비율을 뜻한다.² *X_{it}*는 사회경제적 통제변수 벡터, *θ_i*는 관측 되지 않는 지역 특성을 통제하기 위한 지역 고정효과, *μ_t*는 연도 더미, *ε_{it}*는 오차항을 나타낸다.³ 표준오차 추정은 이분산성을 고려한 군집-강건 표준오차(clustered robust standard errors)를 사용하였다.

2 외국인주민 비율은 측정오차 및 재정지출에 영향을 미치는 시차 등을 고려하여 t-1 기 값을 사용.
3 사회경제적 통제변수로는 지역 인구규모, 65세이상 인구비율, 15세미만 인구비율, 1인당 지방세 수입 등의 변수가 포함됨.

나. 본론

1) 주요 연구내용 및 결과

기초 분석모형인 고정효과 모형 분석결과, 외국인주민 비율의 증가는 전체 지출에 대해서는 통계적으로 유의한 영향이 확인되지 않았다. 정책유형별 지출에 대해서는, 외국인주민 비율이 증가함에 따라, 재분배정책(사회복지, 보건, 교육) 지출은 감소, 개발정책(산업, 지역개발 등) 및 할당정책(행정, 치안, 환경 등) 지출은 증가한 것으로 나타났다. 주요 분석모형인 2단계 고정효과 모형 분석결과는 외국인주민 증가의 영향을 보다 더 뚜렷하게 보여준다. 구체적으로, 외국인주민 비율이 1% 증가할 때, 재분배 정책 지출은 0.26% 감소한 반면, 개발정책 지출은 0.40% 증가, 할당 정책 지출은 0.13% 가량 증가한 것으로 나타났다 ([표 2]).

[표 2] 주요 분석결과

Dependent variable (Exp.per capita, in log)	(1) Tatal Exp.	(2) Redistributive Exp.	(3) Developmental Exp.	(4) Allocational Exp.
패널A. 고정효과(FE) 모형				
FPOP share (t-1, in log)	-0.032 -0.024	-0.075*** (0.025)	0.109*** (0.029)	0.046** (0.022)
Obs.	2,250	2,250	2,250	2,250
Municipalities	226	226	226	226
Adjusted R2	0.809	0.932	0.625	0.748
패널B. 2단계 고정효과 (FE SLS) 모형				
FPOP share(t-1, in log)	-0.235*** (0.045)	-0.257*** (0.039)	0.403*** (0.067)	0.132*** (0.042)
Obs.	2,250	2,250	2,250	2,250
Municipalities	226	226	226	226
F-stat Excl. instr.	144.9	139.6	139.6	139.6

※ 주: 모든 항은 지역고정효과와 연도더미를 포함. 생략된 사회경제적 통제변수는 1인당 지방세수입(자연로그값), 인구규모(자연로그값), 65세이상 인구비율, 15세미만 인구비율, 기초수급자 비율임. 2-4항에는 전체 재정지출의 규모효과(scale effect)를 통제하기 위해 1인당 총 지출(자연로그값)이 통제변수 그룹에 포함됨. 실제 외국인주민 비율에 대한 도구변수는 외국인주민 비율의 예측치. 괄호 안은 군집-강건 표준오차(clusutered robust standard errors)임 (** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1).

전체 지출 측면에서 볼 때, 일반 국민들의 인식과는 달리 외국인주민이 지자체 재정에 심각한 부담으로 작용하지 않는 것으로 나타났다. 외국인주민의 영향은 정책유형별 지출에 따라 다르게 나타났다. 소득재분배 정책 지출 감소는 결혼이민자, 난민 등 특정 집단을 제외한 다수의 외국인주민이 공공부조

등 중앙정부의 사회복지 정책에서 소외되고 있기 때문으로 볼 수 있다. 한편, 외국인주민 규모가 확대됨에 따라 개발 및 할당 정책 지출은 증가한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 내국인의 정책 수요가 반영된 간접적 영향에 의한 것으로 볼 수 있다. 중앙 및 지방정부의 재정지출은 대부분 내국인의 공공서비스 수요를 반영하여 결정된다. 또한, 외국인주민은 내국인에 비해 정치적 영향력이 취약하고, 언어 제약 등으로 인해 상대적으로 공공서비스 접근성 역시 낮다. 할당정책 지출의 증가는 각종 민원, 치안 서비스 등 외국인주민으로 인한 행정수요 증가가 일부 반영된 것으로 볼 수 있다.⁴

다. 결론

1) 연구 요약 및 시사점

226개 한국 기초자치단체 패널 실증분석 결과, 지역 내 외국인주민 증가는 지자체 재정지출 전반에 구조적 변화를 초래한 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 외국인주민 증가에 따른 분야별 지출항목 간 대체가 발생할 수 있음을 뜻한다. 즉, 이민자 규모의 확대는 이민 또는 소득재분배와 연관성이 상대적으로 낮은 공공정책 영역에도 영향을 미칠 수 있으며, 정책입안자가 이민 관련 이슈를 특정 분야 예산 증가 등의 정치적 목적에 이용할 수 있음을 간접적으로 시사한다.

2) 연구의 한계점

소득세수, 외국인의 국내소비, 투자활동 등에 의한 세수 효과에 대한 통계자료 확보 및 효과 추정이 어려워, 지자체 재정의 수입-지출 측면을 동시에 고려한 순-효과를 실증적으로 분석하는데 한계가 있다. 또한, 통계자료의 제약으로 외국인정책 기본/시행계획에 포함된 외국인정책 예산 배분에 미치는 영향에 대한 직접적인 분석이 어렵다. 향후 외국인 정책 예산의 DB화 등 통계자료 보완 및 후속 연구과제 수행을 통해 본 연구의 한계점을 보완할 필요가 있다.

3) 정책 제언

외국인주민 규모 확대에 따른 지자체 지출 구성 변화는 내, 외국인 간 정책 수요 차이를 반영한 결과로 볼 수 있다. 외국인주민에 대한 차별적 정책은 장기적으로 사회통합 저해 요인으로 작용할 가능성이 있다.

4 실제로, 경기도 안산시 등 외국인주민 규모가 큰 지자체들은 이러한 행정수요 증가에 따른 자원 확보를 위해 지방교부세 산정에 외국인주민 규모를 확대 반영해 줄 것을 요구하기도 하였다.

내국인의 일반적 인식에 비해 실제 외국인 정책 관련 예산 배분 규모는 훨씬 작고, 외국인주민은 선거권의 제한 등으로 내국인에 비해 정치적 영향력 또한 취약하다. 또한, 특정 집단에 편중된 지원 등 정책적 불균형, 비효율적 자원배분은 내국인의 인식에 부정적 영향을 끼칠 수 있다. 따라서 외국인주민 관련 개인, 가구 단위의 소득수준 등 사회조사/통계자료 보완을 바탕으로, 외국인에 대한 사회복지 정책의 부분적 확대, 내국인 인식 개선을 통한 사회통합 제고를 목표로 한 외국인 정책 수립 방향 설정 등에 대한 논의가 필요하다. 또한, 우리나라 지자체의 중앙정부 이전재원 의존도가 높아, 개별 지역 특성을 반영한 정책 수립 및 자원 배분이 제한적이므로, 장기적 관점에서 외국인주민 규모 등 각 지자체의 경제사회적 여건을 반영한 정책 수립을 위해 지방재정 분권 수준의 제고 역시 중요한 과제이다.

참고문헌

[인용문헌]

김복기. (2019). 외국인의 사회보장법상 지위. *법제연구*, 55, 27-52.

김안나, 정기선, 이정우, 김미숙, 최승아, 정용문, ... 정예원. (2012). *체류외국인 등에 대한 사회복지정책 국제비교 및 향후 추진 방향에 관한 연구*. https://policy.nl.go.kr/search/searchDetail.do?rec_key=UH1_00000114120050&kwd

김재영. (2019). 무조건 지원금의 변화에 따른 지방자치단체 재정지출행태에 관한 연구: 비대칭 끈끈이 효과(Asymmetric Flypaper Effect)를 중심으로. *지방정부연구*, 23(1), 365-389.

김지윤. (2010). 국회의원 선거결과와 분배의 정치학. *한국정치학회보*, 44(4), 119-136.

노호창. (2015). 현행 사회보장제도에서 외국인의 처우에 대한 현황과 문제점. *사회보장법연구*, 4(1), 55-97.

박세훈, 이영아. (2010). 조선족의 공간집적과 지역정체성의 정치: 구로구 가리봉동 사례연구. *다문화사회연구*, 3(2), 71-101.

법무부. (2017). *이민자 체류실태 및 고용조사*. 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/4/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=365286&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=

석호원. (2016). 국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구: 지방자치단체장과 국회의원의 정치적 자원을 중심으로. *한국행정학보*, 50(2), 71-96.

여성가족부. (2018). *2018 국민다문화수용성조사*. http://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp_pcd_s001d.do?mid=plc503&bbtSn=704816

윤기웅, 공동성. (2012). 지방자치단체 국고보조사업의 집행부진 원인/유형 분석. *한국행정학보*, 46(2), 265-291.

이용재. (2015). 다문화시대에 지방자치의 역할. *현대사회와다문화*, 5(2), 181-209.

전병힐, 송호신. (2014). 정치적인 요인이 기초자치단체의 재정지출에 미치는 영향. *재정학연구*, 7(3), 1-31.

정기선, 이상지. (2016). *국내 외국인 이민 관련 행정통계 이해를 위한 소고*. https://www.mrtc.re.kr/business/business02_5.php?admin_mode=read&no=339&make=&search=&s_url

Alesina, A., Baqir, R., Easterly, W. (1999). Public goods and ethnic divisions. *The Quarterly Journal of Economics*, 114(4), 1243-1284.

Borjas, G. J. (1999). Immigration and welfare magnets. *Journal of Labor Economics*, 17(4), 607-637.

Boustan, L., Ferreira, F., Winkler, H., Zolt, E. M. (2013). The effect of rising income inequality on taxation and public expenditures: Evidence from US municipalities and school districts, 1970–2000. *Review of Economics and Statistics*, 95(4), 1291-1302.

Card, D. (2009). Immigration and inequality. *American Economic Review*, 99(2), 1-21.

Dahlberg, M., Edmark, K., Lundqvist, H. (2012). Ethnic diversity and preferences for redistribution. *Journal of Political Economy*, 120(1), 41-76.

Eger, M. A. (2009). Even in Sweden: the effect of immigration on support for welfare state spending. *European Sociological Review*, 26(2), 203-217.

Fenwick, C. (2019). The political economy of immigration and welfare state effort: evidence from Europe. *European Political Science Review*, 11(3), 357-375.

Gaston, N., Rajaguru, G. (2013). International migration and the welfare state revisited. *European Journal of Political Economy*, 29, 90-101.

Hopkins, D. J. (2011). National debates, local responses: the origins of local concern about immigration in Britain and the United States. *British Journal of Political Science*, 41(3), 499-524.

Kim, H., Lee, D., Pack, S. (2019). Budget committee and intergovernmental transfer: Evidence from South Korea. *Economic Inquiry*, 58(4), 1894-1906.

Jofre-Monseny, J., Sorribas-Navarro, P., Vázquez-Grenno, J. (2016). Immigration and local spending in social services: evidence from a massive immigration wave. *International Tax and Public Finance*, 23(6), 1004-1029.

Lee, S., Lee, D., Borchering, T. E. (2016). Ethnic Diversity and Public Goods Provision: Evidence from US Municipalities and School Districts. *Urban Affairs Review*, 52(5), 685-713.

Pedersen, P. J, Mariola, P., Nina, S. (2006). into OECD countries 1990–2000. *European Economic Review*, 52(7), 1160-1186.

Preston, I. (2014). The effect of immigration on public finances. *The Economic Journal*, 124(580), F569-F592.

Razin, A., Sadka, E., & Swagel, P. (2002). Tax burden and migration: a political economy theory and evidence. *Journal of Public Economics*, 85(2), 167-190.

Soroka, S. N., Johnston, R., Kevins, A., Banting, K., & Kymlicka, W. (2016). Migration and welfare state spending. *European Political Science Review*, 8(2), 173-194.

Speciale, B. (2012). Does immigration affect public education expenditures? Quasi-experimental evidence. *Journal of Public Economics*, 96(9), 773-783.

Tao, J. L. (2019). National-Local Networks and Immigration Governance: Policy Distance in South Korea. *Hrvatska i komparativna javna uprava: asopis za teoriju i praksu javne uprave*, 19(3), 345-376.

성명 : 최영미

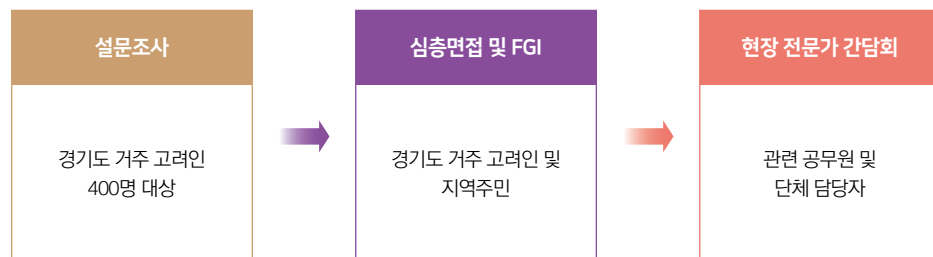
소속기관명 : 경기도가족여성연구원

이메일 : ymchoi@gfwrri.kr

가. 서론

정부 및 일부 지방자치단체의 정책 수립에 앞서 국내 거주 고려인 현황과 이들의 정책 수요 및 개발이 시급한 실정이다. 국내 고려인의 문제는 사회통합과 함께 특히 경제적으로 어려운 지역의 중앙아시아 동포에 대한 민족통합 차원에서 더욱 적극적인 관심이 필요하다. 또한 국내의 고려인들에게 제대로 된 민족통합을 위한 사회통합을 어떻게 이루어낼 것인가에 대한 실질적이고 체계적인 연구가 필요하다. 현재까지 진행된 고려인 관련 실태조사(임채완외, 2014; 오정은외, 2015)는 전체 고려인의 정책 욕구를 파악하는데 유용하였으나, 지방자치단체 차원의 실태 파악 및 정책 수요 개발에는 다소 한계가 있다. 경기도는 전국에서 고려인이 가장 많이 거주하고 있는 중요한 지역이며, 아울러 경기도 거주 고려인의 기초 실태 및 정책 욕구 등을 파악함으로써 경기도 차원의 정책 수립을 위한 기초자료를 확보해야 할 필요성이 있다. 따라서 본 연구의 목적은 경기도 거주 고려인의 지속적 증가 추세에 따라 향후 지역사회 구성원으로서 경기도 차원의 고려인의 국내 정착 및 자립을 지원하는 정책적 제언을 제시하고자 한다.

[그림 1] 조사 흐름도



나. 본론

① 일반적 현황

성분 조사에 참여한 응답자의 일반적 현황은 다음과 같다. 성별은 남성 42.8%(171명), 여성 57.3%(229명)로 여성이 남성보다 14.5%p 많고, 연령별로는 20대 15.0%, 30대 30.8%, 40대 25.5%, 50대 이상 28.7% 정도이다. 학력 수준은 중졸 이하(35.8%)와 대학(2년제 포함)이상(35.3%)이 가장 많다.

기혼자의 배우자는 한국에서 같이 거주(90.1%)한 경우가 대다수 차지하고 있으며, 자녀의 경우 자녀가 있는 경우(72.5%)가 그렇지 않은 경우(27.5%)보다 약 45.0%p 많다. 직업별은 단순노무(가사, 공장 노동자, 건설노동자 등 미숙련 노동자 등)가 57.6%로 가장 많고, 서비스/판매직/농림어업 10.6%, 사무직/전문가/관리직 6.2%, 기능/기계조립 4.1%, 기타(전업주부/학생/무직 등) 21.4% 순이다. 비자 유형은 F-4(재외동포)가 51.8%가 가장 많고, H-2(방문취업) 40.9%, 기타 7.4% 순이다. 재외동포와 방문취업 비자로 한국에 거주한 경우가 다수인 것으로 파악된다.

출신국 별로 살펴보면 우즈베키스탄이 61.9%로 가장 많고, 카자흐스탄 21.2%, 러시아 8.7%, 타지키스탄 2.6% 등의 순이다. 한국거주기간은 2년 미만인 26.3%, 2년 이상~5년 미만 36.5%, 5년 이상 37.3%의 분포를 차지한다.

② 자녀양육 및 교육

자녀가 있는 경우가 72.5%로 없는 경우(27.5%)보다 45.0%p 많다. 자녀수는 평균 1.9명이고, 한국거주 자녀수는 평균 1.5명 수준으로 본국에 남아있는 자녀보다 한국에서 함께 거주하는 자녀가 더 많다. 자녀가 있다(N=280)고 응답한 경우, 자녀와 대화 시 가장 많이 사용하는 언어를 살펴보면, '주로 러시아어'가 92.5%로 가장 많고, '러시아어와 한국어 반반' 7.1%, '주로 한국어' 0.4%로 자녀와 대화 시 한국어 사용은 미미한 것을 알 수 있다. 응답자의 50.2%가 자녀가 현재 한국학교에 다니고 있다.

자녀양육에 따르는 어려움(중복응답)의 1순위는 '경제적 부담'이 37.9%로 가장 많고, '대화단절' 10.2%, '학업성적' 3.9%, '게임중독' 3.1%, '진로문제' 1.8% 등의 순임. 응답자 3명 중 1명은 자녀양육의 어려움이 없다고 응답(37.9%)한 것을 알 수 있다. 고려인 자녀를 위해 필요한 프로그램(중복응답)의 1순위는 '한국어 교육'이 79.9%로 가장 많고, '진로 및 직업교육' 4.9%, '러시아어 교육' 4.9%, '학교진입을 돕는 예비학교 운영' 3.4% '한국인 학생-고려인 학생 멘토링' 2.7% 등의 순이다.

③ 경제적 상황 및 건강

본인 또는 가족 구성원이 지난 1년 동안 돈 때문에 생활고 경험 여부를 살펴보면, 분석결과 의료적 서비스 이용 관련한 빈곤 상황(병원 가지 못함 28.9%, 치과 가지 못함 36.5%)을 경험한 빈도가 상대적으로

높다. 대략 응답자 3명 중 1명 정도가 의료서비스 이용을 포기할 정도로 곤궁한 경험을 한 것으로 조사되었다.

응답자가 가입한 건강보험 및 의료급여 형태(다중응답)는 ‘지역가입 건강보험’이 58.4%로 가장 많고, ‘직장가입 건강보험’ 24.5%, ‘개인 의료보험’ 13.8%, ‘아무것도 없다’ 10.7% 순이다. 또한 의료기관에 가지 않는다고 응답한 응답자(N=62)를 대상으로 의료기관에서 제때 치료를 받지 못한 이유(중복응답)를 조사한 결과, 1순위는 ‘병원에서 의사소통이 어려워서’ 21%로 가장 많고, ‘병원 운영시간을 못 맞춰서’ 19.4%, ‘병원비가 비싸서’ 16.1%, ‘건강보험 자격이 정지 또는 상실되어서’ 6.5%, ‘어느 병원에 가야 할지 몰라서’ 6.5% 등의 순으로 조사되었다.

④ 지역주민과의 관계

응답자의 한국어 수준을 4가지(말하기, 듣기, 읽기, 쓰기)은 전반적인 한국어 수준(4점 척도)은 높지 않다. ‘말하기’는 2.29점(잘하는 편 36.0%, 못하는 편 64.0%), ‘듣기’ 2.19점(잘하는 편 33.4%, 못하는 편 66.6%), ‘읽기’ 2.15점(잘하는 편 34.2%, 못하는 편 65.8%), ‘쓰기’ 1.98점(잘하는 편 23.6%, 못하는 편 76.4%) 순이다.

현재 사는 거주지 주민과의 관계망 및 사회적지지 수준은 한국인 선주민과 고려인 모두 두텁지 못한 특징을 보여준다. 또한 현재 사는 거주지에서 한국인과의 갈등 경험(문화 및 생활습관, 의사소통, 편견과 차별, 자녀 학교 교육, 주거 관련 문제)은 모든 영역에서 갈등 경험은 평균 2점(5점 척도) 미만으로 거주지의 한국인과 갈등 경험은 많지 않은 편이다. 구체적으로 살펴보면, ‘언어 차이로 인한 의사소통 문제’가 41.7%로 가장 많고, ‘편견과 차별 문제’ 36.7%, ‘주거 문제’ 30.4%, ‘문화 및 생활습관 차이’ 29.0%, ‘자녀 학교 교육’ 19.5% 순이다. 지난 1년 동안 동포 또는 외국인이라는 이유로 차별대우를 받은 적이 있다고 응답한 경우는 29.4%로, 「2018년 전국다문화가족실태조사(여성가족부)」(30.9%), 「2018년 이민자 체류실태 및 고용조사(고용노동부)」(21.2%)보다 다소 높은 수치를 보여준다.

⑤ 신규정책 발굴

경기도에서 생활하면서 겪는 어려움(중복응답)의 1순위는 ‘언어문제’ 64.3%가 다수를 차지하고, ‘특별한 어려움 없음’ 12.8%, ‘경제 활동 기회 획득’ 4.5%, ‘동포(외국인)에 대한 사회적 차별’ 4.0% 등의 순으로 조사되었다. 경기도에 거주하면서 지원받은 서비스(다중응답) 1순위는 ‘한국어 교육’이 68.0%로 가장 많고, ‘통번역 서비스’ 45.4%, ‘진료, 의료서비스’ 41.4%, ‘비자 및 체류 관리 상담’ 40.1%, ‘취업/일자리 관련 정보’ 20.8%, ‘자녀의 학습 및 교육지원’ 17.5%, ‘주거관련 서비스 상담’ 17.5% 등의 순이다.

경기도에 거주하면서 가장 필요하다고 느끼는 서비스(중복응답)의 1순위는 ‘한국어 교육’ 61.1%로 가장 많고, ‘비자 및 체류 관리 상담’ 9.4%, ‘취업/일자리 관련 정보제공’ 5.9%, ‘진료, 의료서비스’ 5.6%, ‘자녀의 학습 및 교육지원’ 5.1%, ‘통번역서비스’ 3.8% 등의 순으로 조사되었다.

다. 결론

1) 연구결과와 시사점

① 취약한 한국생활 실태

본 조사에서 다시 한 번 확인한 것은 많은 영역에서 고려인들의 한국생활 실태가 취약하다는 것이다. 고려인이 한국인보다 경제적 어려움으로 인한 빈곤 경험 빈도가 상당히 높으며, 응답자 10명 중 1명 정도가 경제적 어려움을 경험하여 이주민으로서 경제적 자립과 적응을 위한 기초적 생활기반 제공 대응이 필요함을 시사한다.

정책 과제: 사회권 보장을 위한 특화된 조치들의 도입 필요성

- 최근 법개정으로 인해 특히 건강권 영역에 있어서 지방정부 차원의 보완 필요
- 근본적인 문제 해결을 위한 법개정 촉구 필요

② 가족 정주형 정책으로의 확대

본 연구는 고려인의 한국 체류 기간이 장기화되고 있으며, 그와 함께 가족 체류가 증가하고 있음을 보여준다. 최근 중국 및 CIS 국적 동포에 대한 재외동포 자격 부여 확대로 재외동포 자격자는 크게 증가하고 있는데, 일반적으로 가족 이주에서 파생되는 지역사회 통합과 관련된 정책 마련이 필요하다. 또한 단기 방문취업제(H-2) 노동자가 아니라 장기 정착형 “가족 정주”의 의미로 정책 사각지대를 적극적으로 보완해 나가야 한다.

정책 과제: 고려인동포 가족을 돌보는 정책으로 보완될 필요

- 특히 자녀 지원 (보육, 교육, 건강권 보장) 정책의 조속한 도입 필요성
- 적응을 넘어 정착 지원 프로그램 개발 및 도입의 필요성

③ 신규 서비스의 새로운 접근 필요성: 기존 프로그램의 다각화 및 연계강화

고려인의 경우 안산을 제외하고는 외국인근로자 지원기관의 프로그램을 이용하고 있다. 외국인 노동자의 경우 본국에서 한국어 시험을 통해 입국하고 있다. 따라서 기초단계의 한국어이지만 현지의 한국어 교육 프로그램이 한국어를 전혀 구사하지 못하는 이들에게 맞추어져 있지는 않음. 또한 집합교육의 한계를 넘어서는 ‘고려인’ 세대별 맞춤형 교육의 필요성이 제기될 수 있다.

정책 과제: 서비스 제공 기관의 다원화

- 현재의 정책 이용도에 입각한 프로그램의 개선방안에 근거한 신규 프로그램 도입 및 확산의 필요성
- 기존 프로그램 개선의 필요조치

④ 상호문화교류의 장 마련

면접조사에 참여한 고려인 4세의 경우에는 본인들을 왜 고려인이라고 하는지 정확히 알지 못한다고 답변하였다. 한국의 경우 근현대사의 부분이 많은 부분 생략되었고, 게다가 ‘이주사’에 부분은 비어있다고 볼 수 있다. 면접조사 결과에서 단순한 선주민-이주민 이분법의 대상이 아니라 한국사회의 지역주민들이 다양해지고 있다는 시각의 확장이 필요하다는 것을 다시 한번 확인할 수 있었다. 갈등의 대상과 양상은 지역 사회 주민 공동체 안에서 나타나지만 아직 한국의 인식개선 프로그램은 이러한 다변화를 반영하지 못하고 있는 실정이다.

- 정책 과제: 상호문화 교류의 장 마련
- 이주민-선주민 이분법적 대상을 넘어서는 문화다양성 확산
 - 다양한 지역사회 구성원의 문화 콘텐츠 강화 필요

⑤ 경기도, “고려인”을 향한 역사적 책임의식 - 선언적 노력 필요

고려인을 단순한 정책 수혜대상으로서 대상화하는 것이 아니라 이들에 대한 역사적 책임의식을 부여함으로써 이를 우리의 의무로 강조한다는 것은 결국 매우 강한 “정책적 당위성”을 갖게 한다. 방문 취업제(H-2) 노동자로 입국해, 한국사회 저숙련 노동자로 자리 잡은 이들의 정체성에 있어서 이러한 중앙 정부 및 지방정부의 선언적 노력은 결국 이들의 “동포”로서의 지위를 재확인하는 작업이 될 수 있다.

- 정책 과제: 정책적 당위성 강조를 위한 조치들
- 고려인에 대한 도민 의식 함양
 - 방문취업제(H-2) 노동자를 넘어서는 지위 확보

2) 정책제언

조사 결과와 그로부터 도출한 시사점에 근거하여, 신규 사업 개발 시 참조해야 하는 지침을 제안해 볼 수 있다([표 1] 참고).

[표 1] 신규 사업 개설 시 참조지침

정책방향		신규사업명	추진체계
법 및 조례 개정		• 고려인 동포법 개정(안)	중앙정부
		• 경기도 고려인주민 지원조례 개정(안)	경기도
장단기 정착지원	외국인주민 통합 지원사업 발굴 (장기)	• 한국어 교육/통번역 지원 통합 운영단	경기도/시·군
		• 자녀 돌봄 및 교육 지원	경기도/시·군
		• 이주민 소외계층 의료지원 서비스	경기도/도립병원

장단기 정착지원	고려인 특화사업 (단기)	• 세대별 맞춤형 한국어 교육	경기도/시·군
		• 러시아어 통번역사 배치	경기도/시·군
	분리된 생활문화 공간에서 통합된 생활문화 공간으로	• 연계사업 강화 (고려인 청소년을 위한 프로그램 및 공간 제공)	경기도/평생학습관/ 청소년수련관
		• 마을공동체 사업 등 지역사업 테마 다양화 (고려인과 함께 하는 아리랑 활성화)	경기도/시·군/읍·면·동
	경기도, 고려인을 향한 역사적 책임의식 고취	• (가칭) 경기도 동포문화관 설립	경기도
		• 고려인과 경기도민이 함께하는 역사탐방 교육	경기도

III

청년, 지역대학, 그리고 지역 일자리



전남지역 청년 일자리 사업 정부 간 협력방안

성명 : 배정아

소속기관명 : 전남대학교

이메일 : jb07e@jnu.ac.kr

가. 서론

우리나라 정부의 재정지원 일자리사업은 중앙정부와 소속 전문기관, 지방정부 그리고 민간사업 수행기관 등이 다층적으로 수행하는 사업이 주를 이루기 때문에 기본적으로 정부 간 혹은 부문 간 협력이 필요하다. 더구나 최근 코로나19 위기로 인해 그동안 당연하게 여겨오던 정부 간 협력 일자리사업 방식에 대한 의문과 성찰이 필요하다는 시각이 팽배해지고 있다. 특히 코로나19 위기에 신속하게 대응하는 몇몇 지방정부의 역량이 부각되면서 지금까지 중앙부처의 기획에 따라 수동적으로 재원을 집행해왔던 지방정부와는 다른 모습을 기대하기 시작했다.

따라서 본 연구에서는 기존의 정부 간 협력 일자리사업의 현 실태를 살펴보고 코로나19와 같은 위기상황 극복을 위한 정부 간 상생과 협력방안에 대한 새로운 접근과 논의를 시도해 보고자 한다. 본 연구는 전남지역 청년 일자리의 정부 간 협력사업을 대상으로 한다. 그 이유는 전남지역의 청년고용률이 전국 광역 평균에 미치지 못한 상황이며 코로나19는 전국이나 인근 지역인 광주에 비해서도 전남지역의 청년 실업률에 영향을 크게 주고 있다. 연구방법은 전남 청년일자리 사업의 정부 간 협력의 유형별 사례조사를 통해 현황을 살펴보고 코로나19 위기에 대한 대응방안을 검토하고 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

나. 전남지역의 청년 일자리 정부 간 협력사업

전남 청년 일자리 사업의 정부 간 협력 유형은 중앙-광역, 중앙-기초, 중앙-광역-기초 그리고 광역-기초 등으로 구분할 수 있다. 구체적으로 중앙-광역 혹은 중앙-기초 일자리 협력 유형으로 대표적인 사례는 지역산업 맞춤형 일자리 사업이 있으며 중앙-광역-기초 협력 유형은 지역공동체 일자리 사업 그리고 광역-기초 유형으로는 동행일자리 사업을 들 수 있다.

[표 1] 전남지역의 일자리 사업 정부 간 협력 유형

정부 간 협력 유형	일자리사업	일자리사업 유형	주관
중앙-광역 중앙-기초	• 지역산업 맞춤형 • 일자리 창출 지원 사업	• 직업훈련 • 고용서비스	고용노동부
중앙-광역-기초	• 지역공동체 일자리	• 직접 일자리 창출	행정안전부
광역-기초	• 동행일자리	• 직접일자리 창출 및 기타	전라남도

※ 출처: 저자 작성

먼저, 중앙-광역 혹은 중앙-기초 유형으로 지역산업 맞춤형 일자리 창출 지원사업이 있다. 고용노동부가 광역 및 기초자치단체를 대상으로 낙후된 지역의 노동시장 개선과 지역산업 고용침체 극복을 위해 교육훈련, 취업연계, 창업지원 등을 지원하는 소규모 지역 일자리 사업에 대해 사업비를 매칭하여 지원하는 일반사업이다. 이 사업의 경우 광역과 기초가 각기 독립적으로 사업을 계획하고 공모한다. 다만 사업의 특성상 지방정부 권역 내에 해당 교육훈련 및 구인구직 매칭 활동을 수행해 줄 연구기관을 확보할 수 있을 경우 활발하게 사업이 진행될 여지가 많아진다.

전남지역 지역산업 맞춤형 일자리 창출 지원사업의 대표적인 사례는 전남 일자리 꿈터사업이다. 전라남도과 LH한국토지주택공사가 함께 협력하여 사회적 기업 및 스타트업 기업에게 일자리 꿈터라는 입주공간, 기업지원멘토링, 상생 협의체 구성 그리고 교육 등을 지원한다. 일자리 꿈터는 2018년 개소식을 시작으로 2019년 얼라이브라운지와 전남JOB카페 개설하였다.

꿈터의 코워킹 스페이스 상담센터에서는 구직자 발굴, 취업단기특강(청년 대상은 7회) 그리고 일자리 서포터즈활동 등을 진행하고 있다. 찾아가는 일자리 버스 JOB-US는 22개 시·군 방문 및 취업상담, 일자리매칭활동 그리고 구인기업을 발굴한다. 일자리 꿈터에 입주한 기업에게는 공간 지원(청년 창업 기업은 3개)과 함께 상생 협의체 조직과 입주기업취약계층 채용을 지원한다. 2019년 기준 일자리 꿈터 운영을 통한 취업연계는 130명으로 집계되었다. 최근 일자리 꿈터에서는 꿈터 일자리 반상회를 개최하여 구입기업 7개 업체가 28명 취업희망자 현장면접을 실시하여 7명이 취업과 연계될 예정이다.

두 번째 지역공동체 일자리 사업은 중앙-광역-기초 유형으로 기초 지방정부가 시행하고 국비와 광역 및 기초 예산으로 충당되는 재정지원 일자리 사업으로 행정안전부가 주관한다. 취업 취약계층의 생계 안정을 도모하기 위해 행정안전부가 2011년부터 시행해오고 있는 국비보조사업으로 시·군·구가 일정기간 고용을 통해 취업 취약계층에 직접 일자리를 제공한다. 지역공동체 일자리 사업은 지역자원 활용형, 지역 기업 연계형, 서민생활 지원형, 지역공간 개선형 등 4개 유형 8개 사업으로 구성되어 있다.

[표 2] 지역공동체 일자리 사업 유형

유형	사업구분	사업내용
1유형: 지역자원활용형	지역특산물 상품화 및 전통기술 습득사업	• 지역특산물 상품화 사업 • 체험 먹거리 단지 조성, 산채 재배단지 조성, 전통식품 가공저장사업 등 • 국공·한지등 전통 기술활용 공예품 제작
	시책일자리사업	• 청년일자리사업, 자전거길·녹색길 조성 • 일자리안정자금 현장홍보지원사업 • 쪽방촌 지원사업
	자원재생사업	• 자전거 수리센터운영 • 폐현수막수거·제작
2유형: 지역기업연계형	공동작업장 운영사업	—
	중소기업 취업지원 사업	• 중소기업등 취업지원 -일자리 발굴단 운영
3유형: 서민생활지원형	취약계층 집수리 지원사업	—
	다문화가정 지원사업	• 다문화가정 아이돌봄서비스 • 다문화가정 학습 도우미 사업 • 다문화여성 교사 활용
4유형: 지역공간개선형	마을가꾸기 및 지역 유휴공간 시설 활용사업	• 레일바이크 관광명품화 사업 • 걷기탐방로,문화유적지 탐방길 조성 • 지역 유휴공간 활용 사업 • 공원 내 편의시설 설치 및 초화류 보식

※ 출처: 행정안전부(2020)

2019년 기준 전남지역의 지역공동체 일자리사업의 유형별 실적은 아래와 같다.

[표 3] 지역공동체 일자리 사업 실적

시·도 (비율)	계	1유형(5,587명) (31.8%)				2유형(793명) (4.5%)		3유형(1,227명) (7.0%)		4유형 (56.7%)
		지역 특산물	시책 일자리	자원재생	관광 자원 활용	공동 작업장 운영	중소 기업 지원	취약계층 집수리	다문화 가정 지원	마을 가꾸기
계	17,569	1,040	2,011	1,764	772	440	353	204	1,023	9,962
	(100.0%)	(5.9%)	(11.5%)	(10.0%)	(4.4%)	(2.5%)	(2.0%)	(1.2%)	(5.8%)	(56.7%)
광주	970	12	197	89	9	1	27	0	49	586
	(5.5%)	(0.1%)	(1.1%)	(0.5%)	(0.1%)	(0.0%)	(0.2%)	(0.0%)	(0.3%)	(3.3%)
전남	1,170	41	83	107	74	9	0	7	65	784
	(6.7%)	(0.2%)	(0.5%)	(0.6%)	(0.4%)	(0.1%)	(0.0%)	(0.0%)	(0.4%)	(4.5%)

※ 출처: 행정안전부(2020)

전남지역 지역공동체 일자리 사업의 대표 사례는 전남 청년 마을로 프로젝트를 들 수 있다. 전남 청년 마을로 프로젝트는 청년에게 맞는 도내 일자리를 발굴하여 지역에 청년들이 들어오고 정착할 수 있도록 유도하여 청년일자리 창출 및 마을 공동체 활성화를 유도하는[표 3] 전남지역의 일자리 사업 정부 간 협력 유형 것이 목적이다. 청년 활동가의 2년간 인건비, 교통 및 숙박비, 직무교육, 청년 교류활동, 사업장 컨설팅 등을 지원한다(전라남도, 2020년).

세 번째 동행 일자리 사업은 광역-기초 유형으로 전라남도과 22개 시·군이 지역의 인구, 산업구조, 노동시장 특성에 최적화된 일자리창출 사업을 공모하여 지역 실정에 맞게 교육훈련, 취업연계, 창업창직 등을 지원하는 지역 일자리 사업이다. 2017년 하반기에 전라남도가 기획하여 2019년 6월 기준 전라남도 20개 시·군에서 총 73개 사업(2018년 47개, 2019년 26개)을 시행하였다. 총 사업 73개 중 시·군이 직접 수행한 사업은 14개이고 민간 위탁사업 수행기관은 59개이다.

전라남도 4대 권역별 사업 현황을 살펴보면 동부권(광양만권)과 북부권(광주근교권)이 전체 사업의 69.4%의 비중을 차지하였다. 사업 유형별 비중은 교육훈련 사업이 총 73개 중 39개로 53.4%, 창업창직은 12개로 16.4%를 차지한다. 동행일자리사업은 무엇보다도 지역의 인구, 산업구조, 노동시장 특성의 파악이 선행되어야 한다. 또한 일자리 동행 지원 사업의 방향성 및 사업 수행에 필요한 정보와 맞춤형 컨설팅, 우수사례 공동 브랜딩화, 지역의 중견중소기업에 대한 시스템적인 정보조사기구 및 협력체제가 중요하다.

이상에서 기존의 정부 간 협력 일자리사업의 현 실태를 살펴보았다. 전남지역 청년 일자리사업은 고용노동부와 행정안전부 등 중앙부처와 전라남도과 22개 시·군 그리고 광주전남연구원, LH 등 유관기관 등이 다층적으로 협력하여 수행하고 있다.

코로나19 위기로 인해 전남지역 청년 고용률과 실업률은 큰 타격을 받았으며 이에 따라 위기극복을 위한 청년일자리 대책으로 전라남도는 청년 근속 장려금 지원 확대(596명에서 1,000명), 청년 구직활동 수당 지원 확대(555명에서 1,000명), 코로나19 실직자 등 공공일자리 지원(9,500명), 에너지신산업 및 ICT 분야 일 경험 지원 사업(140명) 등을 시행하고 있다. 이와 같은 상황에서 전남 지역 정부 간 상생과 협력방안과 관련된 새로운 접근에 대한 논의는 크게 두 가지로 다음과 같다.

첫째, 전남지역의 지역산업맞춤형일자리, 지역공동체일자리, 동행일자리 사업을 비추어 볼 때 일자리 사업에 투입되는 재원과 인력에 비해 고용률 및 실업률 성과가 미흡한 상황이 지속되고 있다. 2020년 기준 전남지역 일자리 사업의 협력체계는 아래와 같이 어느 정도 틀이 잡혀 있다. 지역 여건에 맞는 혁신적 일자리 정책과 사업을 창출하기 위한 협력주체 간 역할 분담은 다음과 같다. 전라남도는 민선7기 공약 실천 계획 바탕 일자리 추진기반을 구축하고 타겟 대상별 차별화된 일자리 정책을 제시한다. 전라남도 유관기관은 일자리 사업 전 과정에서 협업 및 거버넌스를 구축하고 일자리 플랫폼 기능을 강화한다. 광주전남연구원은 일자리 사업 성과를 심층 분석하여 효율성을 확보한다.

협력 주체 역할 중 무엇보다도 통합플랫폼의 역할이 중요하다. 예를 들면 광주전남연구원의 일자리 평가분석터가 일자리통합정보망, 일자리종합센터, 잡스퀘어, 일자리꿈터 등으로부터의 취업연계 데이터를 축적하고 취합하여 자료를 심층분석하고 현장 모니터링을 통해 구인구직 미스매치를 파악하고 예측하여 지역 여건에 맞는 혁신적 일자리 정책을 설계하는 데 구심점이 되어 통합플랫폼 역할을 하는 것으로 설계되어 있다. 하지만 일자리통합정보망, 일자리종합센터, 동서부권 일자리거점센터, 잡스퀘어 그리고 일자리꿈터 모두 명칭에서나 기능에서 통합플랫폼이 가능해 보인다. 어느 기관이 통합플랫폼이 되더라도 모든 협력 주체들이 축적·취합한 취업연계 데이터를 통합하여 지역 특성에 맞는 정책이 신속하게 공유되어 적절한 시점에서 잘 활용되어야 할 것이다.

특히 코로나19 이후로 비대면 교육·훈련 및 구인·구직 프로그램의 필요성이 급증하면서 전남지역 일자리 관련 데이터를 기반으로 한 플랫폼의 기능과 역할이 확대될 것으로 예측된다. 전남지역 일자리 관련 데이터를 구심점이 되는 플랫폼에서 수집하고 정책설계가 필요한 전라남도 및 22개 시·군, 일자리 유관 기관 그리고 구인기업과 적시에 공유하는 동시에 컨설팅도 지원하여야 할 것이다. 비대면 교육훈련의 경우에는 전남 지역 뿐만 아니라 타 지역 및 중앙부처 그리고 해외 관련 기관 등 협력의 폭을 단계적으로 넓혀 가면서 협력체계를 구축해나갈 필요가 있다.

둘째, 전남지역의 지역산업맞춤형일자리, 지역공동체일자리, 동행일자리 사업을 비추어 볼 때 구인 기업과 구직자들의 목소리가 충분히 반영되었는지가 의문이다. 일자리 사업에 투입되는 재원과 인력에 비해 고용률 및 실업률 성과가 미흡한 상황이 지속되므로 구직자와 구인기업의 목소리를 확대할 필요가 있다. 전남지역의 청년 오프라인 네트워크는 청년발전위원회와 「청년의 목소리」 그리고 온라인은 청년 소통방과 청년의 목소리 밴드 및 단톡방이 있다.

「청년의 목소리」의 경우 2016년 출범하여 3개 분과 60명으로 시작하여 2016년 청년 정책 기본계획 수립에 의견을 제시하였다. 2기는 4개 분과 199명으로 청년 희망 디딤돌 통장 등 정책제안 31건, 청년의 목소리 주관 청년정책박람회 개최, 청년발전위원회에 「청년의 목소리」 임원 포함 등의 활동을 수행하였다. 3기는 4개 권역 160명으로 시·군 청년 센터 운영방향 등 정책제안 9건과 청년 주도형 권역별 감담회 개최 2회를 실시하였다. 4기는 현재 회원을 모집하여 활동을 준비 중에 있다.

「청년의 목소리」가 단순 의견제시 수준에서 청년발전위원회 임원으로 포함되고 정책제안이 수용되는 등 역할이 확대되고 강화되어 왔다. 하지만 청년 일자리 정책의 기획에서 집행 그리고 평가에 이르기까지 전 단계에서 목소리를 낼 수 있도록 제도화될 필요가 있다. 권한이 커지게 되면 책임도 함께 커져야 한다. 「청년의 목소리」구성부터 운영 모든 면에서 권한과 책임에 대한 재설계가 필요한 시점이다.

다. 결론 및 시사점

이상에서 기존의 정부 간 협력 일자리사업의 현 실태를 살펴보고 코로나19와 같은 위기상황 극복을 위한 정부 간 상생과 협력방안에 대한 새로운 접근과 논의를 시도해 보았다. 전남지역 청년 일자리사업은 고용노동부와 행정안전부 등 중앙부처와 전라남도과 22개 시·군 그리고 광주전남연구원, LH 등 유관기관 등이 다층적으로 협력하여 수행하고 있으며 코로나19 위기극복을 위해 전라남도의 지원이 확대되고 있다. 이러한 정부 간 협력과 정부 지원책이 일회성에 그치지 않고 실질적인 일자리 성과를 내기 위해서는 무엇보다도 앞서 제시한 일자리통합플랫폼과 「청년의 목소리」가 제대로 작동하여야 한다. 그렇게 되면 코로나 19 위기 뿐만 아니라 어느 상황에서도 시의적절하고 전남지역 특성에 맞는 청년 일자리 정책설계가 가능할 것이다.

참고문헌

[인용문헌]

전라남도. (2018). *전라남도 일자리사업 모니터링 결과보고서*.

전라남도. (2019). *전라남도 민선7기 일자리대책 종합계획(2019~2020)*.
<https://www.jeonnam.go.kr/contentsView.do?menuId=jeonnam0501100200>

전남발전연구원. (2014). *일자리영향평가 모형 개발 및 확산방안*.

[웹문서]

전남 조선업 정보망. <http://jnship.kr>

전라남도 일자리통합정보망. job.jeonnam.go.kr

청년패널조사. survey.keis.or.kr

통계청. (2019). *경제활동인구조사*.
https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/2/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=378474&pageNo=3&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=

통계청. www.kostat.go.kr

한국고용정보원. www.keis.or.kr

한국노동패널조사. kli.re.kr

한국산업단지공단. kicox.or.kr

한국은행. bok.or.kr

호남지방통계청. kostat.go.kr



포스트 코로나(Post Corona) 및 4차 산업혁명 시대의 고용패러다임 전환과 일자리정책 방향

성명 : 염명배

소속기관명 : 충남대학교

이메일 : mbyeom@cnu.ac.kr

가. 서론

지난해 12월 1일 중국 후베이성(湖北省)의 성도 우한시(武漢市)에서 처음 발생한 신종코로나바이러스 감염증(코로나19)의 세계적 대유행(pandemic)은 단순한 질병 확산 문제에 그치지 않고 경제 및 산업에 대한 사람들의 인식과 태도를 송두리째 바꿔놓으면서 기존의 경제·사회 패러다임을 근본적으로 뒤흔들고 있다. 코로나19는 업무와 일상이 ‘언택트(비대면)’로 이뤄지는 것을 당연하고도 편하게 여기는 사회를 예상보다 빨리 앞당김으로써 장병규 초대 4차산업혁명위원장의 표현과도 같이 “코로나19가 4차산업혁명으로 가는 ‘방아쇠’를 당겼다(triggering)”고도 볼 수 있을 것이다(한국경제, 2020. 5. 4).

생산 및 소비(거래) 측면에서 인력(人力)이 필요없는 경제활동 패턴의 변화는 즉각적으로 ‘고용패러다임의 전환’으로 직결된다는 점에 특히 주목할 필요가 있다. 앞으로 코로나19 사태가 종식된다고 하더라도 우리가 다시 이전의 고용패러다임으로 되돌아가기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 코로나19 사태 이후 전개될 것으로 예상되는 ‘포스트 코로나’ 시대와 ‘4차산업혁명’ 시대에서 고용패러다임은 어떻게 전환될 것 인지를 가능한 한 정확하게 예측하고 이에 대응한 일자리 정책을 모색할 필요가 있을 것이다.

나. 본론: 포스트 코로나 및 4차산업혁명 시대의 고용패러다임 전환

포스트 코로나 시대와 이어지는 4차산업혁명 시대에서 예상되는 고용(일자리)패러다임의 전환은 크게 ‘양적 고용감소’ 및 ‘질적 고용성격(구조)의 변환’으로 나누어볼 수 있다.

1) 노동의 소멸 (양적 고용감소)¹

포스트 코로나 시대와 4차산업혁명 시대의 고용패러다임의 변화에 대해 가장 주목받고 있는 것이 이른바 ‘노동의 소멸’ 주장이다.² 4차산업혁명이 기술적으로 인간에게 편리함과 혜택을 주는 반면 인공지능(AI)과 로봇이 인간의 일자리를 빼앗을 가능성이 크다는 것이다. 이러한 현상은 코로나19의 발생으로 인해 더욱 가속화될 것으로 예측된다.

제러미 리프킨(Jeremy Rifkin)은 「노동의 종말 (The End of Work)」(1995)에서 “IT 기술의 발달은 거의 ‘노동자 없는 경제(노동의 종말)’로 향한 길을 열어 제조업, 농업, 서비스업 부문에서 수천만개의 일자리를 없애 전 세계적으로 실업을 증가시킬 것”이라고 예견했다. 칼 베네딕트 프레이(Carl Benedikt Frey)와 마이클 오스본(Michael Osborne)은 「고용의 미래: 우리의 직업은 컴퓨터화(化)에 얼마나 민감한가? (The Future Of Employment: How Susceptible Are Jobs To Computerisation?)」(2013) 보고서에서 “자동화와 기술 발전으로 20년 이내 현재 직업의 47%가 사라질 가능성이 크다”리고 경고했다.

베르나르 스티글레르(Bernard Stiegler)와 아리엘 키루(Ariel Kyrrou)(2015)는 「고용은 끝났다, 일이어 오라! (L’emploi est mort, vive le travail!)」(2015)에서 “자동화 기술의 확산으로 인해 향후 20년 안에 (임금제) 고용에 기초한 사회는 완전히 소멸할 것”이라고 전망했다. 이노우에 도모히로(井上智洋)는 「2030 고용절벽 시대가 온다 (人工知能と經濟の未來 2030年雇用大崩壊)」(2017)에서 “2030년 즈음 인간과 같은 수준의 지적 행동을 하는 범용 인공지능과 그것을 탑재한 로봇 등의 기계가 인간이 해왔던 온갖 노동을 대신하게 됨에 따라 (순수 기계화 경제) 수많은 노동자가 기계에 일자리를 빼앗겨 결국 노동자가 사라질 것”이라고 주장했다.

엘렌 러펠 셸(Ellen Ruppel Shell)은 「일자리의 미래 (Job)」(2019)에서 기술이 발달할수록 고임금 일자리가 사라질 것이라는 점에서 로봇과 인공지능(AI)의 상용화로 촉발되고 있는 일자리의 자동화가 특히 “중산층의 일자리를 위협할 것”이라고 진단했다. 미치오 카쿠(加来道雄)는 「인류의 미래 (Future of Humanity)」(2019)에서 “AI(인공지능)가 주도하는 완벽한 자본주의에서는 반복적 작업을 하는 노동자나 중개인(middle men)의 설 자리가 없어질 것이고, 창조적 가치를 창출하는 지적 자본가(intellectual capitalist)나 인간을 상대하는 서비스 직업, 로봇이 대체하기 힘든 직업만 살아남을 것”이라고 강조했다.

대니얼 서스킨드(Daniel Susskind)는 「노동 없는 세상 (A World Without Work: Technology, Automation, and How We Should Respond)」(2020)에서 인공지능 시대의 실업 문제는 인간노동을 대체한다는 점에서 그 동안의 실업과 성격이 전혀 다르다고 주장하면서 “AI와 기계가 인간의 영역을 잠식함으로써 사람이 일할 기회가 크게 줄어드는 시대가 분명히 도래할 것”이라고 단언했다. 리처드 볼드윈(Richard Baldwin)은 「글로벌로틱스 격변 (The Globotics Upheaval)」(2019)에서 “‘글로벌로틱스(글로벌라이제이션(세계화)+로보틱스

(로봇공학))’ 격변(전환)은 궁극적으로 인간의 작업을 모두 대체하게 될 것”이라고 주장했다.

경영컨설턴트 스즈키 타카히로(鈴木尚広)는 「직업소멸 (職業消滅)」에서 “인공지능(AI)이 인간의 직업을 독점하면서 30년 후에는 지적노동을 포함한 인간 직업의 50~90%가 사라질 것”이라고 주장했다. 리 카이푸(李开复) 전 구글차이나 사장은 “인공지능(AI)이, 15년내 일자리 40%를 대체할 것”이라고 전망했다. 엘런 머스크(Elon Reeve Musk) 테슬라 CEO는 “미래는 인공지능(AI)의 상용화로 인간의 20%만 의미 있는 직업을 갖게 되고 80%의 근로자가 직업을 잃게 될 것”이라며 새로운 ‘20:80 사회’가 도래할 것이라고 예견했다.

세계경제포럼(WEF)은 보고서 「Deep Shift: Technology Tipping Points and Societal Impact」(2015)에서 2025년에는 인공지능이 화이트칼라 노동을 대체하고 2026년에는 인공지능이 스스로 자신의 의사를 결정하게 될 것이라고 전망했다, 세계경제포럼(WEF)은 보고서 「직업의 미래 (The Future of Jobs)」(2016)에서 세계 고용의 65%를 차지하는 주요 15개국에서 향후 5년 뒤인 2020년까지 세계적으로 인공지능(AI), 로봇과 같은 새로운 첨단기술이 사람의 일자리를 대체하면서 716만개의 일자리가 사라지고 202만개의 일자리가 새로 생겨남으로써 약 510만개가 넘는 순 일자리가 소멸될 것이라고 예측했다.

UN의 「유엔미래보고서 (State of the Future)」(2015)는 2045년이면 지금 일자리의 80%를 인공지능이 대신할 것이라고 내다봤다. 포레스터리서치(Forrester Research)는 2027년까지 자동화와 AI 채택의 결과 미국 취업자 수의 10%에 해당하는 1,500만개의 새로운 일자리가 등장하겠지만³ 반면에 2,500만개의 일자리가 없어질 것으로 예측하면서 새로 창출되는 일자리가 사라지는 일자리를 메우기는 어려울 것으로 전망했다. 가트너(Gartner)는 2023년 의사, 변호사, 교수 등 전문직 업무의 1/3 이상이 AI로 대체될 것이며, 2030년에는 현재 일자리의 90%가 자동화될 것이라고 예측했다.

미 대통령 경제자문위(Executive Office of the President)(2016)가 발간한 백악관 보고서는 자율주행 자동차가 상용화되면 미국에서만 220만~310만 개의 택시, 버스, 화물차 기사 일자리가 사라질 것이며, 인공지능(AI)으로 인해 앞으로 시간당 20달러 이하의 일자리가 83%, 20~40달러의 일자리가 31% 자동화 되거나 기계로 대체될 것이란 예측을 발표했다(최한수, 2017). 매킨지(McKinsey)는 「파괴적 기술: 일상생활과 비즈니스 그리고 세계 경제를 변화시킬 발전 (Disruptive Technologies: Advances That Will Transform Life, Business, and the Global Economy)」(2013)이라는 보고서에서 신기술이 2025년까지 수백만명의 생산직 근로자 뿐 아니라 1억명 이상의 사무직 근로자와 전문 경영인을 실업자로 만들 것이라고 경고했다(A. Oppenheimer, 2019).

매사추세츠공대(MIT)와 보스턴대(BU) 공동 연구에서는 “로봇 한 대가 생산 현장에 채용될 때마다 인간의 일자리는 6개가 없어질 것”이라고 주장했다. Oxford Economics 보고서는 “산업용 로봇 1대가 1.6개의

¹ 이 부분의 논의는 엄명배(2019)를 토대로 작성하였음.

² 물론 임금노동(고용)이 소멸할 것이라는 예측은 현재로서는 엄밀하게 검증되지 않은 어디까지나 가설 수준에 불과하다. ‘노동소멸’ 가설에 대한 반론에 관해서는 엄명배(2018) 참조 바람.

³ 새 일자리는 소프트웨어, 엔지니어링, 디자인, 유지·훈련 등의 영역들로 특화될 것이며, 로봇의 일자리 관련 업무를 지원할 것으로 예측했다. 예를 들어 법률가들은 사람과 로봇의 상호작용과 관련한 법 규정을 만들고 적용하는 새로운 일을 맡게 된다는 분석이다(조선일보, 2018.5.28).

제조업 일자리를 대체함에 따라 2030년에는 로봇이 전 세계 2,000만개의 제조업 일자리를 대체할 것”이라고 전망했다. PwC(프라이스워터하우스쿠퍼스)는 보고서 「Will Robots Really Steal Our Jobs?」에서 로봇을 일자리 도둑으로 간주하고 로봇이 운수·창고업(50%대), 제조업(40%대), 건설업(30%대), 행정·지원서비스(30%대) 순으로 단순업무에서부터 전문업무에 이르기까지 빠르게 인간의 업무를 대체하고 있다고 평했다. 노스 이스턴(Northeastern)대학과 갤럽(Gallup)은 “미국인의 58%는 앞으로 10년간 자신의 일자리를 위협할 최대 요인으로 로봇과 인공지능(AI)을 꼽는다”는 조사결과를 발표했다.

2) 일자리 패턴의 변화 (질적 고용성격(구조)의 변환)

4차산업혁명이 가속화되면 일자리 총량이 급감하는 현상이 벌어짐과 동시에 일자리 성격도 달라질 것으로 전망된다. 4차산업혁명 시대에서 기존 일자리가 없어지기도 하고 또 대신에 새로운 일자리가 생겨 나기도 하겠지만 확실한 것은 없어지는 일자리와 새로 생겨나는 일자리의 성격이 서로 다르고 진행속도도 상이하다는 것이다. 없어지는 일자리는 주로 AI와 로봇이 인간의 역할을 대체할 수 있는 성격의 일로서 상당 부분 단순·반복·저숙련 노동이 이에 해당하는 반면, 새로 생겨나는 일자리는 AI와 로봇의 기능을 보완 하는 고도의 전문직이거나 AI와 로봇이 흉내낼 수 없을 정도로 정교하거나 인간 본연의 창조적 직종이 여기에 해당할 것이다.

그러므로 단순·반복 직종(없어지는 일자리)에서 발생하는 저숙련 실업자를 바로 고도·전문직의 직종(새로 생기는 일자리)에 취업시킬 수는 없다. 더구나 고도·전문직에 필요한 인력은 소수의 기술직이나 관리직일 가능성이 크므로 아무리 단순·반복직 직종의 실업자를 교육시킨다고 하더라도 단순·반복직 실업자 모두를 고도·전문직에 다 취업시킬 수는 없는 노릇이기 때문이다.

홍춘욱·박종훈(2019)은 일자리(노동)의 특성에 따라 육체노동, 지식노동, 반복적 노동, 비반복적 노동으로 분류하여 반복적 육체노동(routine manual), 반복적 지식노동(routine cognitive), 비반복적 육체노동(non-routine manual), 비반복적 지식노동(non-routine cognitive) 등 네 가지 그룹으로 나누었다. 홍춘욱·박종훈(2019)이 인용한 세인트루이스 연방은행의 조사결과(2019)에⁴ 따르면 포스트 코로나 및 4차산업혁명 시대에서는 반복적인 일자리는 육체노동이든 지식노동이든 간에 자동화 및 기계에 의해 쉽게 대체되는 반면, 비반복적인 일자리는 로봇 도입에 의해 큰 영향을 받지 않고 오히려 빠르게 늘어날 것으로 전망된다. 오펜하이머(2019)는 미래학자들이 미래 일자리의 핵심 요인으로 학문적 훈련, 창의성, 독창성, 사회성, 감성지능 등을 꼽았다는 점을 강조했다.

다. 결론: 포스트 코로나 및 4차산업혁명 시대에 대응한 일자리 정책 방향

문재인 정부는 정부 출범 때부터 ‘일자리 중심 경제’를 주요 국정운영 기치로 내걸고 ‘일자리 대통령’, ‘일자리 정부’를 표방하면서 일자리 창출을 최우선 정책목표로 두어 ‘대통령 1호 업무’로 대통령 직속 ‘일자리 위원회’를 설립하고 대통령이 직접 위원장직을 맡았으며, 청와대 여민관 대통령 집무실에 ‘일자리 전광판’을 설치하고 대통령이 직접 일자리를 챙기는 등 일자리 창출에 심혈을 기울이고 있다(염명배, 2019).

하지만 일자리 창출 노력은 앞으로 곧 닥쳐올 포스트 코로나 및 4차산업혁명 시대의 고용패러다임을 제대로 읽고 대비할 때에만 비로소 그 효과를 발휘할 수 있을 것으로 판단된다. 아무리 물리적으로 일자리를 늘리려고 노력한다 하더라도 일자리 자체가 급속하게 사라지고 일자리 패턴이 급격하게 변화하는 상황이 닥칠 경우 종래 ‘산업화 시대’적 발상에 기반한 양적 일자리 위주 정책은 소기의 성과를 내지 못할 가능성이 크기 때문이다.

따라서 앞으로 고용패러다임이 어떻게 전환될 것인지를 정확하게 예측하고 이에 부응하는 차별화된 일자리 정책을 수립하는 것이 필요하다. 포스트 코로나 시대와 4차산업혁명 시대에서 사라질 것으로 예상되는 (과거지향형) 반복적·단순직 일자리보다는 소멸되지 않을 뿐 아니라 오히려 증가할 것으로 예상되는 (미래지향형) 비반복적·창의적 일자리에 대한 정부의 관심과 지원이 더욱 필요할 것으로 판단된다. 동시에 일자리 형태로 보면 향후 노동이 감소할 것으로 예상되는 수동적·반복적 부문의 ‘취업’보다는 창의적이고 비반복적인 ‘창업(스타트업)’에 역점을 둘 필요가 있을 것이다. 또한 단순히 돈을 벌기 위한 수단으로서의 (양적) 일자리가 아니라 일에서 기쁨과 보람을 느끼고 보다 인간답게 살 수 있는 (질적) 일자리를 확대 하는 것도 중요하다.

참고문헌

[인용문헌]

베르나르 스티글레르(Bernard Stiegler), 아리엘 키루(Ariel Kyrou). (2015). *고용은 끝났다. 일이여 오라!* (L'emploi est mort. vive le travail!). 권오룡 옮김. (2018). 서울: 문학과 지성사.

안드레스 오펜하이머(Andrés Oppenheimer). (2019). *2030 미래 일자리 보고서 (The Robots are Coming!)*. 손용수 옮김. (2020). 고양:가나출판사.

염명배. (2018). 4차산업혁명 시대. 경제패러다임의 전환과 새로운 경제정책 방향 - (임금)노동의 소멸. 여가혁명. 기본소득에 대한 담론. *경제연구*, 36(4), 23-61.

염명배. (2019). 4차산업혁명 시대의 대량실업 사태에 대비한 ‘신(新)소득주도성장’ 정책 제언. *한국재정학회 2019년도 추계학술대회 논문집*, (4), 1-38.

최한수. (2017). 각국의 기본소득 실험과 정책적 시사점. *재정포럼*, 251, 32-58.

홍춘욱, 박종훈. (2019). *밀레니얼 이코노미(Millennial Economy)*. 서울: 인플루엔셜.

Jeremy, R. (1995). *노동의 종말(The End of Work)*. 이영호 옮김. (1996). 서울: 민음사.

World Economic Forum (WEF). (2015). *Deep Shift : Technology Tipping Points and Societal Impact*. Retrieved from http://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC15_Technological_Tipping_Points_report_2015.pdf

World Economic Forum (WEF). (2016). *The Future of Jobs*. Retrieved from http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf

4 A. Bharadwaj and M.Dvorkin, “The Rise of Automation : How Robots May Impact the U.S. Labor Market,” Federal Reserve Bank of St. Louis, July 10, 2019(홍춘욱·박종훈(2019)에서 재인용).

3 대전·충청지역 사립대학의 재정효율성 분석

성명 : 배세영
소속기관명 : 건양대학교
이메일 : sybae@konyang.ac.kr

가. 서론

1) 연구배경 및 필요성

최근에 지방소재 사립대학들은 학령인구의 감소, 등록금 인상 동결, 장기화된 경기침체, 지역의 발전저하, 청년일자리 부족, 정부의 비효율적인 대학지원 및 코로나바이러스 사태 등으로 인하여 대학 운영에 곤란을 받고 있고, 이러한 사항들은 대학들을 지속적으로 재정적 압박을 가하고 있다. 대전·충청 지역의 사립대학들에 있어서도 예외는 아닌데, 이 대학들이 주어진 여건 속에서 살아남을 수 있는 방법을 찾는 연구가 필요하다.

2) 연구목적

본 논문의 목적은 이런 열악한 환경 속에서 대학들이 살아남는 유일한 길은 ‘재정의 효율성을 달성’ 하는 것이라고 판단되어, 현재 재정분야에서 많이 사용되고 있는 자료포락분석(Data Envelopment Analysis: DEA)을 사용하여 대전과 충남북지역 사립대학의 재정을 연구하고 효율성을 분석하여 재정적 제안을 시도 하는데 있다. 또한, 재정효율성이 낮은 대학의 투입변수를 줄이고 산출변수의 가치를 극대화시킬 수 있는 벤치마킹(benchmarking) 방법을 제시할 예정이다.

3) 연구방법

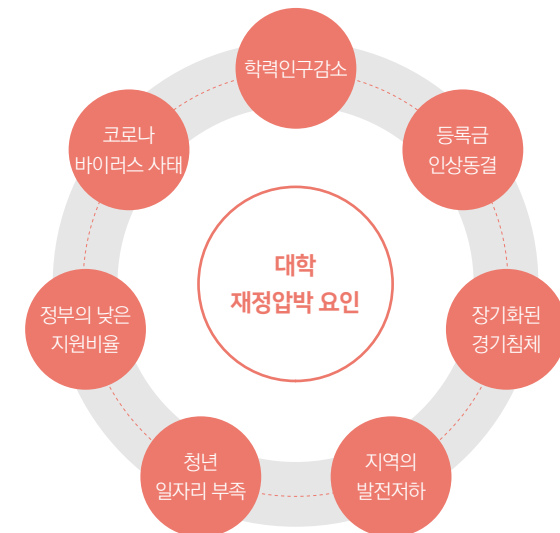
본 논문에서는 운영연구(operations research)나 경제·경영학에서 많이 사용되는 생산 프런티어(production frontier)의 측정을 위한 비모수적(non-parametric) 추정방법인 자료포락분석(DEA)을 이용한다. DEA 분석을 위한 모형은 많은 연구에 의해 다양한 형태로 제시되고 있으며, 가장 많이 활용되는 모형으로는 Charnes, Cooper and Rhodes(1978)의 CCR모형과 Banker, Charnes and Cooper(1984)의 BCC모형을 들 수 있다. 본 논문에서도 이 두 가지 모형을 사용할 예정이다.

나. 대전·충남지역 사립대학의 재정효율성 분석

1) 대학을 둘러싼 재정압박 요인

최근 지방의 사립대학들은 위에서 논의된 바와 같이 대학을 둘러싼 재정압박을 받고, 몇몇 대학은 고사직전에 와있는 실정이다. ([그림 1] 참조)

[그림 1] 대학을 둘러싼 재정압박 요인



아래 [표 1]에 따르면, 2013~2016년 까지만 해도 (전체) 학부의 등록금 수입은 연간 10조원 대에 달하였으나 2017년 들어 9조원대로 감소하였다. 이는 대상 대학 146개 중 4분의 3이 넘는 113개 대학의 학부등록금수입이 감소한 것을 반영하고 있다. 특히, 지방대학의 등록금수입 감소가 두드러져 지방대학은 등록금수입 감소액의 66%를 차지하였다.

[표 1] 학부 등록금 수입 (2013~2017)

(단위: 백만원, %, %p)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
학부a	8,343,323 (81.9)	8,397,299 (81.8)	8,280,368 (81.4)	8,187,576 (81.3)	8,052,165 (81.5)	-291,158
등록금 수입 증감	-	53,976	-116,931	-92,792	-135,411	-
전체b (십억원)	10,181	10,272	10,172	10,069	9,884	-297

※ 주: 등록금수입=입학금+수업료(계절학기 제외)

※ 출처: 사립대학재정통계연보(2019)

여기에 정부의 비효율적인 대학지원도 하나의 재정압박 요인으로 작용하고 있다. 어느 한 자료에 의하면, 우리나라 ‘고등교육에 대한 공교육비 정부 지출 비중’이 경제협력개발기구(OECD) 평균의 절반도 안 되는 것으로 나타났다. 대학교육에 대한 정부 지원이 선진국에 비해 크게 떨어진다는 뜻이다. 2017년 기준, 우리나라 ‘고등교육 공교육비에 대한 정부 지출 비중’은 34%에 불과했고, 초·중·고교의 공교육 지원은 전체 공교육비의 87%로 대학보다 훨씬 높다. 대학들이 정부의 고등교육 재정 부담을 높여야 한다고 지속적으로 요구해 온 것에 비해 상황은 나아지지 않았다. 즉, 우리나라는 주요 선진국과 비교해 유독 고등교육(대학교육)에는 재정투자가 인색해 대학들의 자금난을 심화시킨다는 지적이 나오고 있다. 둘째로, 정부의 대학에 대한 지원이 공평하지 못하다는 분석이 있다. 「대학별 정부 재정지원 현황 분석 보도자료」(2019.10.17)에 따르면, 정부의 대학재정지원 사업이 특정대학에 쏠리고 있어서 대학재정의 균형 발전을 기대하기 어렵다는 관측이다. 즉, 2018년 BK21 + 사업비의 65.9%가 서울의 일부 대학이 독차지하고 있다는 것이다.

2) 사립대학의 재정 현황

본 연구의 대상 지역인 대전시에는 사립대학 10개, 충남에는 17개 대학 및 충북에는 10개 대학을 대상으로 하였다. 2019년 기준으로 우리나라 사립대학교는 총 150개교 (산업대학과 대학원 대학 제외) 인 것을 감안하면 적지 않은 사립대학이 대전과 충남북에 존재한다. 이들의 ‘등록금 의존율’ (각 대학의 등록금, 국고보조금, 법인전입금 및 기부금 등의 대학의 지출을 가능케 하는 재정자원 중에서 등록금이 차지하는 비율)은 등록금 의존율이 낮은 대학의 경우에는 16.2%였고, 제일 높은 대학은 69.8%나 되었다. 전체 평균 의존율은 53.4%였다. 지역별로는 2015년에는 대전이 47.8%로 가장 낮았고, 충남과 충북이 각 각 54.4%과 57.5%의 수치를 보였다. 2016년도에는 대전이 48.5%로 조금 상승하였고, 충남과 충북은 53.2%와 57.1%로 조금 하락하였다. 일반적으로, 대전과 충남북 지역 사립대학들의 평균 등록금 의존율은 타 지역과 비교하여 양호한 수치를 보였으나, 60%가 넘는 대학도 10개가 넘는 것으로 나타나 재정적 위험 요소가 있는 것으로 나타났다.

사립대학 교비회계 수입재원은 등록금수입, 수강료수입, 전입금수입, 기부금수입, 국고보조금수입, 교육부대수입, 교육외수입, 자산및부채수입과 전기이월자금으로 구성된다. 2018년도 사립대학 교비회계 수입규모는 18,367,447 백만원으로 등록금 및 수강료수입(56.8%), 국고보조금수입(15.4%), 전입금수입(8.0%) 순으로 나타났다. (중략...) 사립대학 교비회계 지출비목은 보수, 관리운영비, 연구학생경비, 교육 외비용, 전출금, 자산및부채지출과 차기이월자금으로 구성된다. 우선, 2018년 사립대학 교비회계 지출 규모는 18,367,447백만원으로 전년대비 2,554억원 감소하였다. 교비회계 자금지출 비중은 보수(42.5%), 연구학생경비(31.6%), 자산및부채지출(11.1%), 관리운영비(10.8%) 순으로 나타났다. (중략...)

(3장의 기존연구와 모형설명은 생략)

다. 실증분석

1) 데이터 자료 설명

본 논문에서 사용한 2017-2018년도의 투입변수(인건비, 운영비, 학생1인당교육비, 장학금, 연구비 수혜액), 산출변수(취업률, 충원율, 연구실적)은 아래의 기관으로 부터 부분별로 추출하였다.

- 대학교육연구소(대교연)
 - 국가 통계포털(KOSIS)
 - 대학 알리미
- 대학교육협의회(대교협)
 - 사학진흥재단
 - 대학별 공시지표

또한, 추출된 투입변수와 산출변수로 아래와 같은(표 2) 방법론(DEA)으로 실증분석을 실시한다.

[표 2] 투입 및 산출 변수와 방법론

투입변수		방법론		산출변수
• 인건비, 학생1인당교육비 • 장학금, 연구비수혜액	→	• DEA로 효율성 측정 • 투영분석	→	• 교육: 취업률, 충원률 • 연구: 연구실적

2) 재정효율성 측정 및 결과분석

DEA의 CCR의 방법을 사용한 결과, 기술적 효율성의 경우, 대전 및 충남북의 24개 사립대학 중 DMU(Decision Making Unit, 의사결정단위) A2, A7, A8, A9, A11, A19, A22, A23 대학이 가장 재정효율적인 것으로 나타났다. (효율성=1.000) 가장 낮은 수치는 A14 DMU로 0.585를 나타냈다. BCC의 방법으로 추정한 결과, 몇 개의 대학의 효율성이 첨가적으로 1.000(최고 효율적) 으로 나타났다. 그리고 대부분의 효율성이 낮은 대학들은 규모효율성(SE: Scale Efficiency)에 있어서도 비교적 낮은 효율성을 보여주고 있는데, 이것이 낮은 기술효율성(TE: Technical Efficiency) 수치의 원인이 되고 있다.(기술효율성을 일반적으로 효율성으로 간주한다.)

3) 투영분석 (Projection Analysis - Bench Marking)

투영분석(projection analysis)의 결과에 의하면, 재정의 비효율성이 존재하는 대학은 아래의 네 가지 유형을 따른다. 개선책은 다음과 같다.

[표 3] 비효율적인 대학의 4가지 유형

유형	내용	해당 대학	개선책
1	투입요소 과대, DRS	A1, A3, A5, A6, A7, A12, A13, A18, A20, A24	투입을 적정선까지 감소
2	투입요소 과소, IRS	A4	투입 증가
3	낮은 산출량, IRS, DRS	A8, A9, A10, A14, A15	IRS - 투입 증가 CRS - 투입 증가 혹은 유지
4	높은 산출량, IRS	A16, A17, A21	투입을 적정선까지 증가

※ 주: DRS (Decreasing Returns to Scale)은 규모수익체감, IRS (Increasing Returns to Scale)는 규모수익체증, CRS (Constant Returns to Scale)는 규모수익불변을 의미함.

위의 [표 3]에서 투입 만에 변화를 주는 것은 산출을 증가시키는 것 보다 쉽다. 예를 들어서 유형 1의 경우 투입요소가 과대하고 ‘한 단위의 투입을 증가시킬 때 산출은 한 단위의 증가도 이루어지지 않는’ 경우에는 투입을 적정선(최적화)까지 감소하면 된다. 산출에는 영향이 없을 수도 있다. 그러나, 유형 2~4처럼 투입을 통해 산출의 변화를 꾀하는 경우, 취업률, 연구실적 및 신입생 충원률을 높이는 부수적인 정책이 뒤따라야 한다.

예를 들어, 연구업적에 대하여 살펴보자. 2018년 우리나라 ‘전임교원 1인당 논문실적’ 전국 하위 10개 대학 중 대전과 충남북 소재 대학이 세 개나 존재한다. 이것은 물론 이 대학들의 낮은 연구에 있어서의 교원의 질과 낮은 연구비 지원에도 그 원인이 있지만 다른 요소, 즉 강의시간 단축, 교원업적 시 연구활동 장려 등 ‘연구활동 환경조성’의 실패에도 그 원인이 있기 때문에 적절한 정책이 동시에 실행되어야 한다.

라. 결론

연구의 대상 사립대학에서는 투입요소인 등록금수입과 인건비는 단 기간 내에 어떤 구조조정에 의해 쉽게 해결될 일이 아니다. 그러나, 산출인 취업률과 연구업적 등은 비교적 단기적으로 상향조정이 가능하다고 판단되며, 연구활동이 가능한 환경조성 등의 부수적인 정책과 우수 연구대학의 재정적 벤치 마킹 등을 통하여 재정효율성을 높이는 것이 대전과 충남·북 지역의 사립대학들에게는 무엇보다도 필요한 시점이다. 그리고, 등록금 수입 외에도 ‘수익용 기본 자산’ 확보 및 활용 방안을 모색하는 것이 필요하다. 예로, 대학병원이나 한방병원 및 사이버 대학을 가지고 있는 대학은 이를 연계하는 수익 사업 모델을 창출 하여 재정압박을 완화하는 것이 필요하다. 또한, 정부 차원에서도 지방대학의 경쟁력을 제고할 수 있는 재정정책과 지원정책이 필요하다.

참고문헌

[인용문헌]

김무영, 김병주. (2014). 대학의 교육성과에 영향을 미치는 사립대학 재정변인 탐색. *교육재정경제연구*, 23(1), 75-105.

김진영, 이정미. (2014). 국가장학금 사업에 따른 사립대학 재정의 변화 탐색. *교육재정경제연구*, 23(1), 157-183.

나민주. (2004). 국립대 재정운영의 효율성 평가. *교육재정연구*, 13(2), 149-173.

박경미. (2018). 사립대학 재정 현황 및 개선 방안. *2018년 국정감사 정책 자료집*, 2, 1-197.

배세영, 김희창. (2017). An Efficiency Analysis of Life Insurance Companies in Korea with the Dynamic-Network DEA Model. *한국보험학회지*, 109, 103-138.

배세영, 김희창. (2020). 우리나라 상호금융조합의 효율성 및 생산성 분석(An Analysis The Efficiency and Productivity Analysis for Major Mutual Financing Cooperatives in Korea). *Journal of Digital Convergence*, 18(2), 1-13.

오범호. (2015). “반값등록금 정책에 따른 사립대학 재정의 변화와 전망 분석”에 대한 토론. *한국교육재정경제학회 학술대회 자료집 2015*(1), 115-118.

Agasisti, T., Ricca, L. (2016). Comparing the Efficiency of Italian Public and Private Universities (2007–2011): An Empirical Analysis. *Italian Economic Journal*, 2(1), 57-89.

Altamirano-Corro, A., Peniche-Vera, R. (2014). Measuring The Institutional Efficiency Using DEA and AHP: The Case of A Mexican University. *Journal of Applied Research and Technology*, 12(1), 63-71.

Banker, R. D., Charnes, A., Cooper, W. W. (1984). Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis. *Management Science*, 30(9), 1078-1092.

Charnes, A., Cooper, W. W., Rhodes, E. (1978). Measuring the Efficiency of Decision Making Units. *European Journal of Operational Research*, 2(6), 429-444.

Ahn, T., Charnes, A., Cooper, W. W. (1988). Some Statistical and DEA Evaluations of Relative Efficiencies of Public and Private Institutions of Higher Learning. *Socio-economic Planning Science*, 22(6), 259-269.

IV 지역사회 관련 지표와 균형발전정책



공동체 맞춤형 지역사회 통합돌봄 실행계획 수립 지표 개발을 위한 방법론 개발 - 사회연결망 분석을 중심으로

성명 : 박선미

소속기관명 : 사회자본연구소

이메일 : p225465@daum.net

가. 서론

1) 연구배경 및 필요성

‘커뮤니티 케어’(community care)란 돌봄(care)을 필요로 하는 주민들이 자택이나 그룹홈 등 지역사회(communit y)에 거주하면서 개개인의 욕구에 맞는 복지급여와 서비스를 누리고, 지역사회와 함께 어울려 살아가며 자아실현과 활동을 할 수 있도록 하는 사회서비스 체계를 말한다.

한국 또한 초고령화 사회로의 진입이 빠르게 이뤄지고 있는 가운데, ‘지역사회 통합돌봄’이라는 명칭으로 커뮤니티 케어 정책이 구현되고 있다. 그리고 그 정책 실험의 단계로 2019년부터 16개 기초지자체를 대상으로 시범선도사업이 시행되고 있다.

시범선도사업은 대상지와 대상자 맞춤형 통합돌봄 모형을 도출하고, 다양한 인적-물적 자원과 연계한 거버넌스형 연계모형을 수립하는 것을 목표로 한다. 이를 위해서는 공동체 맞춤형 모형 도출을 위한 대상지 및 대상자 수요 조사가 선행돼야 한다.

이에 본 연구에서는 맞춤형 지역사회 통합돌봄 모형 도출을 위한 첫 단계로 수행돼야 할 수요 조사 과정에서 어떠한 기초분석이 선행돼야 하는지를 살펴보고자 한다.

이를 위해 사회자본(Social Capital)의 관점에서 지속가능한 공동체 활성화의 기초가 될 기초분석 설계를 구조화하고, 이를 지역사회 통합돌봄 모형 개발을 위한 과정에서 활용할 수 있는 항목으로 검증해 보고자 한다.

2) 연구목적 및 연구방법

지역사회 통합돌봄 선도사업은 지역의 실정에 맞는 다양한 통합돌봄 모형을 발굴하고 검증하기 위해 실시한다. 기초자치단체가 지역 특성에 맞춰 자주적으로 사업의 내용과 방식을 기획하고 실행하며,

재정지원 예산 또한 서비스를 자주적으로 기획하여 제공할 수 있도록 포괄사업비 형태로 지원한다. 이를 통해 기초자치단체가 돌봄이 필요한 대상자의 복합적인 욕구와 문제를 실제 파악하고, 민관의 다직종 전문가들이 협력하여 찾아봄으로써 지역 특색에 맞는 다양한 다직종 연계모형을 발굴할 수 있게 된다.

그렇기에 선도사업 실행계획 수립 과정에서는 아래 두 가지 요소가 반드시 고려돼야 한다.

첫째, 지역사회 통합돌봄 정책의 대상은 노화, 사고, 질환, 장애 등으로 돌봄이 필요하지만, 시설 입소가 아닌 평소 살던 곳에서 지내기를 희망하는 사람들이다.

둘째, 지역사회 통합돌봄은 대상자 맞춤형 주거, 보건의료, 요양, 돌봄 등 서비스를 연계·통합하여 제공함으로써 지역사회 독립생활을 지원하는 사업이다.

이에 본 연구에서는 공동체 맞춤형 지역사회 통합돌봄 실행계획이 수립되어지는 과정에서 위의 두 가지 요소들이 반영된 지표를 개발하기 위한 방법론을 연구함을 목표로 한다.

이를 위해 사회자본 지표를 활용한 세부 항목 및 비목을 [표 1]과 같이 설정했으며, 이를 활용해 부산광역시 부산진구 범천2동 호천마을, 부산광역시 영도구 봉래2동 봉산마을¹ 거주민을 대상으로 한 사회연결망 조사를 실시했다. 호천마을은 부산진구가 지역사회 통합돌봄 시범선도사업(노인형) 대상지로 선정됐다는 점에서, 봉산마을은 도시재생뉴딜 사업 추진 과정에서 스마트 커뮤니티 조성을 통한 지역사회 통합돌봄 모델을 구축해가고 있다는 측면에서 비교대상지로서의 의미를 갖는다.

[표 1] 공동체 맞춤형 지역사회 통합돌봄 지표 개발을 위한 조사항목

항목	세부 조사 항목
인적사항	성함 / 연령대 / 주소지 / 거주기간 / 연락처 / 가구형태 / 혼인상태 / 직종
공동체연결망	면대면 교류 / 공적 교류 / 사회적 돌봄 연결망 / 개인적 질병질환 정보
문제점 및 현안	마을의 문제점 / 물리적·사회경제적 개선방안 / 마을점수 / 개인적 특기와 자격

[표 1]을 활용한 사회연결망 분석을 통해 얻어지는 결과물의 유형은 [표 2]와 같다.

[표 2] 사회연결망 분석 결과 및 활용방안

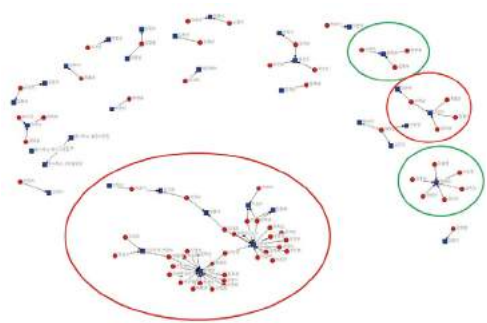
관계망 유형	특징 및 활용방안
주민연결망	• 개별 주민 간 신속한 소통이 이뤄질 수 있는 인적 관계망 • 단절된 공동체를 유무형으로 연계할 수 있는 거버넌스 네트워크 기초자료
헬스케어 연결망	• 개별 주민의 질병·질환 데이터베이스 및 질병·질환군별 관계망 • 긴급·위기상황 발생 시 신속한 초동대처의 기초자료로 활용
소셜케어 연결망	• 개별 주민의 물리적·심리적·경제적 원조 네트워크 • 주민맞춤형 사회복지 서비스의 양적·질적 수요 파악 및 예측가능성 제고

1 부산마을은 본 연구자가 2019년도에 기 수행한 조사결과로, 호천마을과의 비교분석을 위해 본 조사에서 활용하였음

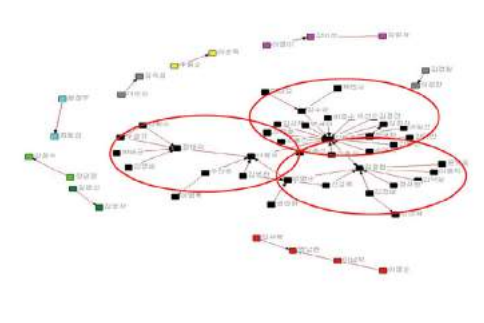
나. 시범선도사업 vs 도시재생형 통합돌봄 대상지 사회연결망 분석 결과

본 연구 설문조사에 참여한 주민은 호천마을이 225명, 봉산마을이 224명으로 총 449명이다. 조사 참여 주민 응답 데이터를 분석한 결과 주민연결망은 [그림 1], [그림 2]와 같이 나타났다.

[그림 1] 호천마을 주민연결망



[그림 2] 봉산마을 주민연결망

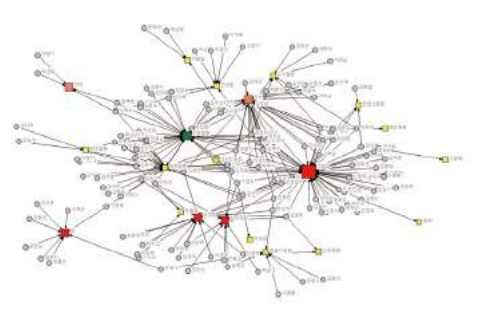


[그림 1]의 호천마을 주민연결망은 통장, 마을리더를 중심으로 한 네트워크의 중심성이 높은 것으로 나타났다. 봉산마을 주민연결망은 도시재생사업 추진 과정에서 형성된 주민조직을 중심으로 중심성 높은 네트워크가 형성된 것으로 나타났다.

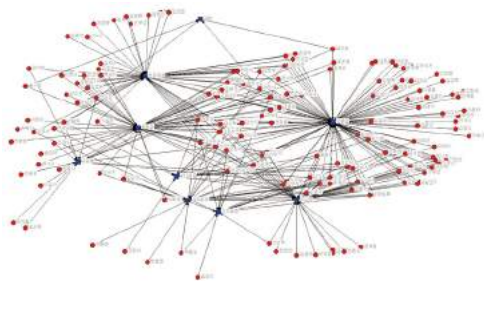
이와 같은 결과는 생활영역 공동체의 인적 관계망이 오픈니언리더를 중심으로 형성된다는 것을 나타내는 지표로, 지역사회 통합돌봄 실행계획 수립 과정에서 오픈니언리더를 중심 노드(node)로 한 정책 운영 체계가 마련돼야 함을 보여준다.

다음으로 조사 참여 주민들의 질병질환 관계망을 분석한 헬스케어 연결망은 [그림 3], [그림 4]와 같이 나타났다.

[그림 3] 호천마을 헬스케어 연결망



[그림 4] 봉산마을 헬스케어 연결망

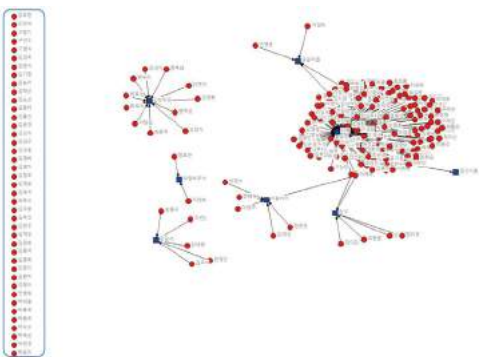


고령화 지수가 높은 양 대상지에서는 헬스케어 연결망의 중심성이 공통적으로 노인성 만성질환에 집중된 것으로 나타났다. 특히 고혈압, 당뇨, 척추질환, 관절질환 등의 질병질환 노드에 복수로 연결된 응답자가 다수인 것으로 나타났다. 또한 노인성우울증을 포함한 신경정신질환, 치매 등과 연계된 연결망도 다수 발견됐다.

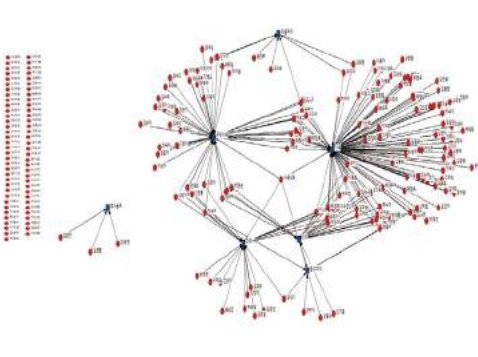
이와 같은 헬스케어 연결망이 갖는 함의는, 개별 노드, 즉 주민이 다수의 질병질환 노드에 연결된 관계망을 손쉽게 파악하고 모니터링할 수 있다는 점이다. 이는 생활권역 단위 질병질환 모니터링 체계를 구축해야 하는 지역사회 통합돌봄 실행계획 수립 과정에서 매우 중요한 데이터 지표로 활용될 수 있다. 또한 앞서 제시된 주민연결망, 이후 제시될 소셜케어 연결망과 연계될 때 보다 효율적인 실행체계를 구축할 수 있다는 점에서 반드시 확보돼야 할 필요성이 제기된다.

마지막으로 소셜케어 연결망을 분석한 결과는 [그림 5], [그림 6]과 같이 나타났다.

[그림 5] 호천마을 소셜케어 연결망



[그림 6] 봉산마을 소셜케어 연결망



소셜케어 연결망 분석 결과, 양 대상지에서 공통적으로 중심성이 가장 높은 연결망은 '가족' 노드인 것으로 나타났다. 이는 곧 물리적-심리적-경제적으로 도움이 필요할 때 접촉하는 최단경로의 노드는 가족임을 의미한다. 하지만 1인가구의 비중이 높은 대상지의 인구통계학적 특성을 반영할 때, 소셜케어 연결망에서 '가족'이 압도적으로 높은 중심성을 형성하는 것은 상시적이고 즉각적인 돌봄 관계망을 확보하지 못한 주민이 다수라는 점을 의미하는 것이기도 하다. 이는 [그림 5]와 [그림 6]의 좌측에 위치한 고립된 노드의 분포에서도 잘 알 수 있다. 이들 고립된 노드들은 물리적-심리적-경제적 돌봄 관계망이 전혀 없다고 응답한 주민들이다.

이러한 소셜케어 연결망은 지역사회 통합돌봄 실행계획을 수립하는 과정에서 공동체 맞춤형 돌봄 시스템 체계를 구축하는 데 매우 중요한 근거자료로 활용될 수 있다. 특히 '가족'을 제외한 '근린이웃', '마을리더', '관공서' 등 다양한 돌봄 관계망 노드의 중심성을 높일 수 있는 방안을 모색하는 실행체계를 수립하는 과정에서 유의미한 raw-data이자 기준점이 될 수 있을 것이다.

다. 연구결과 및 제안

본 연구 수행과정에서 도출된 결과는 다음과 같다.

첫째, 주민연결망 분석과 관련해서는 양 대상지에서 다음과 같은 유사점이 발견됐다.

우선 도시재생사업을 통해 형성된 주민조직 회원들이 마을리더를 중심으로 높은 중심성을 형성하는 네트워크에 연계됐으며, 인적 관계망의 밀도가 높게 나타났다. 특히 통장, 주민조직 대표 및 임원을 중심으로 한 인적 관계망의 중심성이 매우 높은 것으로 나타나 향후 지역사회 통합돌봄 실행 과정에서 이들 그룹을 중심으로 한 거버넌스 연계 방안이 모색될 필요가 있는 것으로 나타났다. 이는 지역사회 통합돌봄 실행계획 수립 단계에서 1차적으로 주민연결망 조사에 대한 방법론이 적용될 필요성을 보여주는 것이기도 하다. 주민조직을 중심으로 한 공동체 내부의 중심성 높은 인적 관계망을 파악하는 것은 통합돌봄 실행 과정에서 매우 중요한 인적 자원 데이터를 확보하는 것임을 의미한다. 더불어 중심성 높은 주민연결망이 통합돌봄 실행계획 수립 및 실행과정에 있어서 주요한 운영주체 그룹으로 설정돼야 할 필요성도 제시한다. 이러한 주민연결망이 파악될 때 비로소 돌봄 네트워크에 포함되지 못하는 대상자의 규모 및 현황을 도출할 수 있으며, 이들 고립된 노드들이 주민연결망 네트워크에 포함될 수 있는 방향도 모색할 수 있다.

둘째, 헬스케어 연결망 분석과 관련해서는 양 대상지 모두 큰 차이점이 발견되지 않았으며 공통적으로 노인성 만성질환 노드의 중심성이 높은 것으로 나타났다. 헬스케어 연결망은 지역사회 통합돌봄 실행계획을 운영하는 과정에서 매우 중요한 현장중심형 데이터로 활용될 수 있으며, 응급상황 발생 시 신속한 초동대처를 요하는 질병질환군에 대한 실시간 모니터링과 관리가 이뤄질 수 있다는 점에서 매우 중요한 데이터 지표가 된다. 특히 지속적인 관찰과 모니터링이 필요한 치매, 정신질환 등의 질병질환군에 대한 효율적인 관리체계가 수립될 수 있다. 앞서 살펴본 주민연결망이 공동체 내부 통합돌봄 실행주체 관계망을 파악하기 위함이었다면, 헬스케어 연결망은 통합돌봄 대상자 데이터를 확보하기 위해 반드시 필요하다.

셋째, 소셜케어 연결망 분석과 관련해서는 양 대상지 모두 공통적으로 '가족' 노드에 대한 돌봄 의존도가 압도적으로 높은 것으로 나타났다. 하지만 소셜케어 연결망을 전혀 형성하지 못하고 사회적 돌봄 관계망에서 배제되거나 고립된 주민들도 상당수인 것으로 나타나, 이들 노드들을 적극적으로 소셜케어 연결망과 연계시키기 위한 방안을 모색하기 위해 반드시 파악돼야 할 데이터 지표다.

이와 같은 분석 결과는 다음과 같은 정책적 함의를 갖는다.

첫째, 지역사회 통합돌봄 실행계획을 수립하는 과정에서는 반드시 생활권역을 중심으로 한 공동체 맞춤형 모델이 도출돼야 한다. 그리고 그러한 모델이 실효성을 확보하기 위한 실행체계가 설계돼야 한다. 그러한 점에서 본 연구가 도출한 주민연결망, 헬스케어 연결망, 소셜케어 연결망은 통합돌봄 실행체계의 효율성을 확보하는 데 유용한 데이터 지표이며 계획 수립 및 모델 구축 과정에서 반드시 파악돼야 할 필요성이 제기된다.

둘째, 지역사회 통합돌봄이 위와 같은 공동체 맞춤형 연결망 데이터 지표를 확보했다면 이를 지속 가능한 관리 및 모니터링 시스템과 결합하는 모델이 필요하다. 고독사 방지 센서, 빅데이터 질병예측 모형 등 스마트 헬스케어 시스템과 결합한 통합돌봄 플랫폼 구축과정에서 본 연구가 제시한 연결망 데이터 지표들은 매우 중요한 raw-data로 활용되어질 수 있다. 이를 통해 정책 실행에 대한 물리적-시간적-경제적 비용을 최소화하면서, 이용자맞춤형 접근성과 공공서비스가 구현될 수 있을 것이다.

참고문헌

[인용문헌]

- 사회자본연구소. (2019). *봉래2동 스마트 커뮤니티 구성을 위한 기초조사 용역 최종결과보고서*.
http://withsci.re.kr/bbs/board.php?bo_table=gallery&wr_id=35
- Bjornskov, C., Svendsen, G. (2003). *Measuring social capital-Is there a single underlying explanation?*. Retrieved from
https://pure.au.dk/ws/files/32304081/03-5_gts.pdf
- Bryant, C. A., Norris, D. (2002,9). Measurement of Social Capital: The Canadian Experience. *OECD-UK International Conference on Social Capital Measurement*. OECD. London.
- Coleman, S. J. (1988). The creation and destruction of social capital: Implication for the law. *Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy*, 3(3), 1-31.
- Harper, R. (2002,9). The measurement of social capital in the United Kingdom. *OECD-UK International Conference on Social Capital Measurement*. OECD. London.
- Hudson, L., Chapman, C. (2002,9). The measurement of social capital in the United States. *OECD-UK International Conference on Social Capital Measurement*. OECD. London.
- Lyberaki, A., Paraskevopoulos, J. C. (2002,9). Social Capital Measurement in Greece. *OECD-UK International Conference on Social Capital Measurement*. OECD. London.
- Mateju, P. (2002). *Social capital: Problem of its conceptualization and measurement in transforming societies*. Retrieved from
<https://www.oecd.org/innovation/research/2380501.pdf>
- Nahapiet, J., Ghoshal, S. (1998). Social capital, intellectual capital. and the organizational advantage. *The Academy of Management Review*, 23(2), 242-266.
- Ponthieux, S. (2002,9). Direction des Statistiques Demographiques et Sociales. *OECD-UK International Conference on Social Capital Measurement*. OECD. London.
- Van Schaik, T. (2002,9). Social Capital in the Europe Values Study Surveys. *OECD-UK International Conference on Social Capital Measurement*. OECD. London.
- Scrivens, K., Smith, C. (2013). Four Interpretations of Social Capital : An Agenda for Measurement. *OECD Statics Working Papers*, (55), 1-71.
- World Bank. (2004). *Measuring Social Capital*. Retrieved from http://cedarscenter.org/resources/Measuring_Social_Capital.pdf

2 주민체감형 방재력지표 개발과 지역간 균형발전 정책방향에 관한 연구 - 신종 사회재난(감염병과 미세먼지)을 중심으로

성명 : 이현경, 주진호, 박시진

소속기관명 : 한양대학교

이메일 : lhk29@nate.com

가. 서론

1) 연구의 배경 및 목적

우리나라의 균형발전 패러다임은 양적 성장 중심의 균형발이 한계에 직면함에 따라 '삶의 질' 중심의 질적 성장 중심의 균형발전으로 전환되었다. 삶의 질은 시간과 공간에 따라 가늠하는 척도가 달라질 수 있다(김현식, 2005). 최근 우리나라에서는 고농도 미세먼지 발생과 대규모 감염병과 같은 신종 사회재난의 확산에 따라 재난 안전이 삶의 질을 구성하는 주요 요소로 인식되고 있다(배민기 외, 2018; 재구성).

재난 안전은 일반적으로 방재자원 수준에 의해 결정된다고 할 수 있다. 현재 우리나라의 방재 자원은 지역별로 불균등하게 배분되어 있다. 구체적으로 말해 방재 인력(재난 취약계층, 구조인력, 전문가 등), 방재 시설, 재난안전예산, 시민 및 공무원 의식, 지자체간 대응 및 협력 체계 등이 지역별로 상이하다. 지역간 방재자원 수준의 격차는 피해 경감능력, 회복력 등의 차이로 이어져 지역간 성장 격차를 발생시킨다. 즉, 지역간 균형발전을 위해서 지역간 방재력 수준의 진단은 필수적이라고 할 수 있다. 그러나 관련 연구들은 전국 또는 단일 지역에 한정하여 수행되고 있어 방재력을 지역간 균형발전 관점에서 살펴본 연구는 드문 실정이다.

지역 방재력과 관련한 연구(서울연구원, 2015; 장은미, 김은경 2015; 배민기 외, 2018 등)에서는 주로 자연재난 중심의 방재력에 대한 연구가 대부분으로 신종 사회재난에 대한 고려가 미흡하였다. 반면 사회재난 관련 연구(김현주 외, 2013; 국민안전처 2015; 행정안전부 2018)는 주로 정량적 지표로 구성되어 있어 주관적 지표를 반영하지 못하고 있다. 또한, 많은 연구들에서 '주민체감형 지표'라는 표현을 사용하고 있으나 지역의 방재력과 해당 지역 주민이 체감하는 만족도 간의 관계를 실증한 연구는 드물었다. 종합하면 보다 효과적인 지역별 방재정책을 수립하기 위해서 신종 사회재난에 대한 지역의 방재력을 평가할 수 있는 주민체감형 지표의 개발이 필요하다고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 다음과 같은 목적으로 연구를 진행하고자 하였다. 첫째, 신종 사회재난(미세 먼지, 감염병)에 관한 주민체감형 방재력 지표를 개발하는 것이다. 둘째, 주민체감형 방재력 지표를 기초로 지역을 유형별로 분류하여 현황을 진단하는 것이다. 마지막으로, 각 지역의 유형의 특성에 맞는 맞춤형 정책방향을 제시하여 지역간 균형발전에 대한 논의를 하는 것이다.

2) 연구의 범위 및 체계

시간적 범위는 자료의 구득 한계를 고려하여 2018년으로 한정하며, 공간적 범위는 전국 17개 시도를 대상으로 한다. 내용적 범위는 다음과 같다. 첫째, 선행연구들의 한계를 보완하여 신종사회재난 방재력 지표를 선정한다. 둘째, 선정된 방재력지표와 통계청(2018)의 「2018년 사회조사」의 안전 만족도간의 영향 관계를 바탕으로 주민체감형 방재력지표를 개발한다. 끝으로, 지역유형을 주민체감형 방재력지표 현황에 따라 구분하여 현황을 진단하고 지역맞춤형 정책방향을 제시하고자 하였다.

본 연구는 총 5장으로 구성하였다. 제 2장은 관련 선행연구 고찰을 통해 방재력지표를 선정하는 부분에 대해 다룬다. 제 3장에서는 선정된 지표를 바탕으로, 주민체감형 방재력지표를 개발한다. 제 4장에서는 앞 장의 연구결과를 바탕으로 방재력 진단 및 정책방향을 제시한다. 마지막으로 제 5장에서는 연구 결과를 종합하여 본 연구의 시사점과 한계를 제시한다.

나. 본론

1) 방재력지표 선정

① 감염병

선행연구의 한계를 고려하여 최종적으로 선정된 지표는 [표 1]과 같다. 선정된 지표는 행정안전부 (2019)의 구성체계를 따라 위해(3개), 경감(5개), 취약(12개)으로 상위항목과 세부지표를 구성하였다.

[표 1] 감염병 방재력지표

구분	관련분야	지표명	세부지표	출처
위해	감염병	감염병 발생자 수	인구만명당 감염병 발생 수 (명)	보건복지부, 「법정감염병발생보고」
		감염병 사망자 수	인구만명당 감염병 사망자 수 (명)	보건복지부, 「법정감염병발생보고」
		감염병 안전만족도	감염병 안전 만족도 점수 지역평균 (점)	통계청, 「사회조사」
취약	도시특성	인구밀도	면적당 인구밀도 (인/ha)	행정안전부, 「주민등록인구현황」
		시가화면적	전체면적 대비 시가화면적 (%)	한국토지주택공사, 「도시계획현황」
		토지이용복합도	토지이용복합도지 수	한국토지주택공사, 「도시계획현황」(재가공)
	교통	대중교통이용	인구백명당 대중교통이용자 수 (명)	한국교통안전공단, 「대중교통현황」
	취약인구	고령자 수	인구백명당 65세이상 인구 (명)	행정안전부, 「주민등록인구현황」
		어린이 수	인구백명당 어린이 수 (명)	통계청, 「인구동향조사」
경감	의료서비스 및 대피시설	의료기관 인력	인구만명당 구급대원 수 (개)	통계청, 「지역통계총괄과」
		입원 병실 시설	인구만명당 병실 (개)	국립중앙의료원, 「공공의료기관현황」
		의료기관	인구만명당 의원 (개)	건강보험심사평가원, 「건강보험통계」
		대피시설 수	인구만명당 비상대피시설 (개)	국민재난안전포털, 「비상시설 및 대피시설」
	보건	의료서비스 만족도	의료서비스 만족도 (%) (매우만족+약간만족답변비율)	통계청, 「사회조사」
		예방 접종률	인구만명당 인플루엔자 예방접종률 (%)	보건복지부, 「지역사회건강조사」
		응급처치 교육	인구천명당 구조 및 응급처치교육 이수 현황 (명)	2018년 응급의료통계연보
	사회신뢰 및 공동체의식	보건예산	인구백명당 보건분야 예산액 (백만원)	통계청, 「지역통계총괄과」
		사회 신뢰도	사회에 대한 신뢰도 (%)	통계청, 「사회조사」
			(매우신뢰+신뢰 답변비율)	
		공동체 의식	사회단체참여율 (%)	통계청, 「사회조사」
			투표율 (%)	
		사회안전	공공질서준수수준 (%)	통계청, 「사회조사」
			(아주 잘 지킨다+지킨다 답변비율)	
			재난이나긴급상황시대처수준 (%)	통계청, 「사회조사」
			(아주 잘 안다+안다 답변비율)	

② 미세먼지

선행연구의 한계를 고려하여 최종적으로 선정된 지표는 [표 2]와 같다. 위해(3개), 경감(11개), 취약(12개)으로 상위항목과 세부지표를 구성하였다.

[표 2] 미세먼지 방재력지표

구분	관련분야	지표명	세부지표	출처
위해	미세먼지	미세먼지 농도(PM10)	미세먼지 농도(PM10) (㎍/㎥)	환경부, 「대기오염도현황」
		미세먼지 농도(PM2.5)	미세먼지 농도(PM2.5) (㎍/㎥)	환경부, 「대기오염도현황」
		미세먼지 안전만족도	미세먼지 안전만족도 점수 지역평균 (점)	통계청, 「사회조사」
취약	도시특성	인구밀도	면적당 인구밀도 (인/ha)	행정안전부, 「주민등록인구현황」
		시가화면적	전체면적 대비 시가화면적 (%)	한국토지주택공사, 「도시계획현황」
		토지이용복합도	토지이용 복합도지 수	한국토지주택공사, 「도시계획현황」(재가공)
	교통	운송산업	인구만명당 운수업사업체 수 (개)	고용노동부, 「사업체노동실태현황」
		항만시설	전체면적 대비 항만시설면적 (%)	한국토지주택공사, 「도시계획현황」
		공항시설	전체면적 대비 공항시설면적 (%)	한국토지주택공사, 「도시계획현황」
		간선도로	전체면적 대비 간선도로면적 (%)	한국토지주택공사, 「도시계획현황」
		경유사용량	1일 경유자동차 주행거리 (km/대/일)	한국교통안전공단, 「자동차주행거리통계」
	취약인구	고령자수	인구백명당 65세이상 인구 (명)	행정안전부, 「주민등록인구현황」
		외국인수	인구백명당 등록외국인 수 (명)	법무부, 「체류외국인통계」
어린이수		인구백명당 어린이 수 (명)	통계청, 「인구동향조사」	
경감	기상요소	강수량	연간강수량 (mm)	통계청 지역통계총괄과
		풍속	최대풍속 (%)	기상청, 「기상관측통계」
	토지이용	농업면적	전체면적 대비 농업면적 (%)	통계청, 「농업면적조사」
		산림면적	전체면적 대비 산림면적 (%)	행정안전부, 「한국도시통계」
		녹지면적	1인당 녹지면적 (㎡/인)	한국토지주택공사, 「도시계획현황」
	교통	대중교통이용	인구백만명당 대중교통이용자 수 (명)	한국교통안전공단, 「대중교통현황」
		신재생에너지	인구만명당 신재생에너지생산량 (TOE)	통계청 지역통계총괄과
	환경	전기자동차	인구만명당 전기자동차 보급량 (대)	환경부, 「전기자동차 보급 및 충전인프라구축현황(2018년)」
		환경예산	전체 예산 중 환경예산비율 (%)	지방재정365 http://lofin.mois.go.kr/
	사회신뢰 및 공동체의식	사회신뢰도	사회에 대한 신뢰도 (%) (매우신뢰+신뢰 답변 비율)	통계청, 「사회조사」
공동체의식			사회단체참여율 (%)	통계청, 「사회조사」
공동체의식		투표율 (%)	중앙선거관리위원회, 「선거관리DB」	
		사회안전	공공질서 준수수준 (%) (아주 잘 지킨다+지킨다 답변비율)	통계청, 「사회조사」
			재난이나긴급상황시대처수준 (%) (아주 잘 안다+안다 답변비율)	통계청, 「사회조사」

2) 주민체감형 방재력지표 개발

지역의 방재력지표는 주민이 실제로 느끼는 안전만족도와 영향관계가 존재할 때 방재력을 대표 하는 지표로써 유효하다고 할 수 있다. 본 연구에서는 앞 장에서 선행연구 고찰을 통해 선정된 방재력지표 중 재난안전만족도와 영향관계가 있는, 즉 실제로 주민이 그 효과를 체감할 수 있는 주민체감형 방재력 지표를 선정하고자 한다. 주민체감형의 개념을 적용하기 위해 주민들의 주관적 평가를 파악할 수 있는 「사회조사(2018)」자료를 활용하였다. 본 연구에서는 주민 재난안전만족도와 유의미한 영향관계가 있는 방재력 지표를 주민체감형 방재력지표로 선정하기로 한다. 방재력지표와 재난안전만족도간 영향관계를 분석하기 위하여 이항 로지스틱모형을 사용하였다. 종속변수는 재난안전만족도, 독립변수는 지역 방재력지표와 개인 변수를 사용하였다. 재난안전만족도와 개인변수는 사회조사를, 지역 방재력지표는 통계자료를 활용하였다. 이때 5점 리커트 척도로 분류된 재난안전만족도를 1과 0으로 구분하였다. 구체적으로 말해 미세먼지 안전 만족도 매우 높음, 높음을 1로 구분하였고 안전만족도 보통, 낮음, 매우 낮음은 0으로 구분하였다.

① 감염병

이항 로지스틱 회귀분석 결과를 종합하면 감염병의 주민체감형 방재력지표는 [표 3]과 같다.

[표 3] 감염병 주민체감형 방재력지표

핵심지표	관련분야	세부지표
위해	감염병	• 감염병 사망자수
	교통	• 대중교통이용
취약	취약인구	• 고령자수
		• 어린이수
경감	보건	• 응급처치교육
	의료 서비스	• 의료기관 인력

② 미세먼지

이항 로지스틱 회귀분석 결과를 종합하면 미세먼지의 주민체감형 방재력지표는 [표 4]와 같다.

[표 4] 미세먼지 주민체감형 방재력지표

핵심지표	관련분야	세부지표
위해	미세먼지	• 미세먼지 농도(PM2.5)
	취약인구	• 어린이수
취약	교통	• 운송산업
		• 항만시설
경감	기상요소	• 강수량
	환경	• 전기자동차
	토지이용	• 녹지면적

3) 지역맞춤형 방재정책 제언

본 절에서는 개발된 주민체감형 방재력 지표를 바탕으로 지역을 유형화하였고, 지역 유형별로 정책 방향을 제시하였다. 지역을 유형화하기 위하여 k-평균군집분석 수행하였다. 분석결과 지역 유형별로 우수한 지표와 열등한 지표가 상이하게 나타났다. 이러한 결과는 해당 지역별로 특화하거나 보완해야 할 방재력 지표가 다르다는 것을 의미한다. 본 연구에서의 균형발전을 지속가능한 관점에서 지역별 방재력 격차를 해소하는 것으로 정의하였다. 구체적으로 지역균형발전은 지역이 똑같은 기능을 나누어 가지는 것이 아니라 서로 다른 지역이 다른 기능으로 보완 및 특화해서 발전하는 것을 의미한다(변창흠, 2018). 따라서 본 연구에서는 각 지역 유형이 지닌 자원별로 방재자원을 특화하거나 보완하는 등의 구체적인 정책을 제시하여 지역간 방재력 격차를 효율적으로 완화하고자 하였다.

다. 결론

1) 연구요약

본 연구에서는 미세먼지와 감염병에 한정하여 지역의 방재력 지표체계를 구성하고 주민 재난안전 만족도와외 회귀분석을 통하여 주민체감형 방재력 지표를 도출하고자 하였다. 이를 바탕으로 지역을 유형화하고 맞춤형 정책을 제시하고 균형발전방향에 대해 논의하고자 하였다.

연구내용을 요약하면 다음과 같다. 먼저 재난, 삶의 질, 안전, 방재력간의 용어 관계를 정리하고 주민 체감형 방재력에 대해 정의하였다. 이와 함께 방재력 지표 관련 연구, 신종 사회재난(미세먼지, 감염병)에 대한 연구에서 도출된 지표를 종합하였다. 이를 종합하여 방재력지표를 선정하였다.

다음으로는 선정된 방재력지표 중 주민체감형 방재력지표를 개발하기 위한 분석을 진행하였다. 구체적으로 말해 이항 로지스틱 회귀분석을 통해 개인변수와 지역 방재력 지표들이 주민의 안전만족도에 미치는 영향을 검증하였다. 분석 결과를 토대로 재난안전만족도와 유의미한 영향관계가 있는 변수들을 주민체감형 방재력지표로 정의하였다.

분석결과 감염병은 감염병 사망자 수, 대중교통 이용자 수, 고령자 수, 어린이 수, 응급처치 교육(감염병 관련 교육), 의료기관 인력이 주민체감형 방재력지표로 도출되었다. 한편 미세먼지의 경우 미세먼지 농도, 어린이 수, 운송사업체 수, 항만시설 면적, 연평균 강수량, 전기자동차 보급대수, 녹지면적이 주민체감형 방재력지표로 도출되었다.

마지막으로 도출된 주민체감형 방재력지표를 바탕으로 군집분석을 실시하여 17개 시도지역을 5개 유형으로 구분하였다. 지역유형별 방재력 현황진단 및 지역맞춤형 방재정책을 제시함으로써 방재력 측면에서의 국가균형발전 방향을 모색하였다.

2) 향후 연구방향

본 연구에서는 주민체감형 방재력을 개발하고, 이를 바탕으로 지역을 유형화하여 지역맞춤형 방재 정책 방향을 제시하고자 하였다. 주민들이 체감하는 만족수준을 적용하여 지역의 현실을 보다 올바르게 파악했다는 측면에서 의의가 있다고 할 수 있다. 또한 이를 바탕으로 방재력 측면에서의 국가균형발전 방향을 모색했다는 측면에서 의의가 있다. 하지만 본 연구는 향후 다음과 같은 내용을 보완할 필요가 있다.

첫째, 신종 사회재난(미세먼지, 감염병)에 관한 지표별 가중치를 AHP기법 등을 통해 도출하면 보다 의미 있는 결과를 도출할 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 방재력 수준이 지역경제 수준에 얼마만큼의 영향을 미치는지에 대한 분석이 필요해 보인다. 구체적으로 재난 발생 전 시점과 이후를 비교하여 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 지역의 방재력은 피해 규모를 최소화하고 회복속도를 최대화할 수 있기 때문이다.

셋째, 시·군·구 단위로 지역방재력을 구축하는 것이 필요하다. 이 연구에서 개발한 지표체계를 활용하고, 지자체의 지역사회조사를 이용하면 지역방재력을 시·군·구 단위로 구축할 수 있다. 이에 대한 후속 연구가 활발하게 이루어지기를 바란다.

마지막으로, 시계열적으로 볼 수 있는 자료 구득하는 부분이다. 본 연구에서 사용된 「사회조사」 자료는 2년 주기로 조사내용이 변경되기 때문에 자료의 연속성을 확보하기 어렵다. 특히 조사시점 이전에 재난이 발생하지 않았을 때와 최근 시점처럼 신종 사회재난이 대규모로 확산되었을 때의 만족도의 차이는 매우 크게 나타날 것이기 때문이다. 따라서 시계열을 확보한 자료를 구득하여 이러한 문제를 해결할 수 있으면 보다 현실적인 정책의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

[인용문헌]

관계부처 합동. (2019). *미세먼지 관리 종합계획(2020~2024)*. 보도자료.
http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=162268&bbs_cd_n=81¤tPage=11&search_key_n=title_v&cate_n=&dept_v=&search_val_v=

국민안전처. (2015). *사회재난 안전분야 등 재난관리 점검 및 평가 지표 개발*. 세종: 행정안전부.

국민안전처. (2016). *사회재난 구호 및 복구 업무편람*. 세종: 행정안전부.

김동영, 최민애, 윤보미. (2018). 수도권 미세먼지 집중배출지역 분석. *정책연구*, 2018(64), 1-181.

김숙희, 정가형. (2018). 이항로지스틱 회귀모형을 이용한 전기차 구매 영향요인 분석: 수원시를 중심으로. *대한토목학회논문집*, 38(6), 887-894.

김승남, 이경환, 안건혁(2009). 압축도시 공간구조 특성이 교통에너지 소비와 대기오염 농도에 미치는 영향. *국토계획*, 44(2), 231-246.

김현식. (2005). *삶의 질이 도시의 질이다*. 평촌: 국토연구원.

김현주, 김용철, 김미선, 윤호주. (2013). *안전한 지역만들기 진단 및 평가방법 개발*. 울산: 국립재난안전연구원.

김형건. (2018). 미세먼지 원인 요소들의 영향력 변화 추정: 경유를 중심으로. *Journal of the Korean Data Analysis Society*. 20(2), 747-757.

남은우, 송예리아, 김민경, 신택수, 박재성, 박기수, 송태민. (2006). 제1주제: 원주시의 건강도시 웹 데이터베이스 시스템 개발에 관한 연구. *한국보건교육건강증진학회 학술대회 발표논문집*, 225-232.

류형원, 장동호. (2019). 미세먼지 오염농도와 토지피복간의 상관성 분석을 통한 GWR모델의 적합성 평가. *한국사진지리학회지*, 29(1), 73-84.

박순애, 신현재. (2017). 한국의 초미세먼지의 영향요인 분석. *환경정책*, 25(1), 227-248.

박충선. (2017). 2015년 서울시 미세먼지 농도의 변화와 기상 조건과의 관련성. *한국사진지리학회지*, 27(2), 47-64.

배민기, 조택희, 오후. (2018). 지역안전지표 기반의 재난안전 여건분석에 따른 정책제안. *한국행정연구*, 27(2), 145-178.

배정환, 김유선. (2016). 우리나라 대기오염배출 원인과 저감 정책 효과 분석. *자원-환경경제연구*, 25(4), 545-564.

송혜정. (2015). *도시특성과 유행성이하선염의 발생의 관계 분석*. 국내석사학위논문, 서경대학교 대학원, 서울.

신상영, 이윤상. (2015). *서울시 도시안전지표 개발과 활용*. https://www.si.re.kr/node/56751

신호성, 이수형. (2014). 기후변화 건강 취약성 평가지표 개발. *환경정책연구*, 13(1), 69-93.

오미애, 이희정, 임미화, 김성길, 박영신, 임준, … 이상주. (2020). 공중위생과 도시계획(1), 도시와 감염병. *도시정보지*, 457, 6-17.

원종석. (2011). *서울형 도시안전 가이드라인에 관한 연구: 재난관리를 중심으로*. 서울: 서울시정개발연구원.

윤용한, 인형민, 김원태, 박봉주, 백철중. (2006). 충주시 토지이용형태별 미세먼지의 농도 변화. *한국조경학회 2006년도 추계 학술논문발표회 논문집*, 73-75.

이승현. (2008). *건강도시계획을 위한 지표 설정에 관한 연구*. 국내석사학위논문, 경상대학교 대학원, 경상남도.

이태혁, 박춘화, 박효현, 곽대훈. (2019). 로지스틱회귀분석 모델을 활용한 화학사고 사상사고 예측모형 개발 연구. *한국화재소방학회논문지*, 33, 72-79.

임준규, 고상순, 최행정. (2018). *안전지표 체계 구축을 위한 기초연구*. 대전: 통계개발원.

장대원, 오만택, 김덕길, 김연수, 함미란, 최종원, 정하은. (2018). *사회재난 위험지수 개발 연구*. 세종: 행정안전부.

장은미, 김은경. (2015). 지역 특성을 고려한 안전환경 조사 프레임워크 개발. *한국지역지리학회지*, 21(2), 365-378.

전호철, 이홍림. (2019). *삶의 만족도 지표를 활용한 미세먼지의 사회적 비용 추정 연구*. 세종: 환경정책평가연구원.

정미라. (2003). *홍역의 공간적 확산에 관한 지리학적 연구*. 국내석사학위논문, 한국교원대학교, 충청북도.

정종철, 이상훈. (2018). 서울시 토지이용과 교통량에 따른 미세먼지의 공간분포. *지적과 국토정보*, 48(1), 123-138.

채종현, 최호진, 이재호. (2018). *재난 불평등 해소와 사회통합 전략에 관한 연구*. 서울: 한국행정연구원.

최상옥, 우상재, 박정남, 김시정, 남현임, 박정은, … 조남진. (2019). *국민체감형 재난관리 평가지표 개발*. 세종: 행정안전부.

최성경, 문정민. (2017). 한국형 사회재난 대응을 위한 국내 임시대피시설 현황 및 공간구성 연구. *한국주거학회논문집*, 28(6), 11-19.

최진욱. (2008). 참여정부 정부혁신 체감도에 관한 연구. *한국행정학보*, 42(2), 97-117.

최태규. (2013). *도시의 물리적 속성이 개인의 건강수준에 미치는 영향에 관한 연구*. 국내석사학위논문, 한양대학교 대학원, 서울.

통계청. (2018). *2018년 사회조사자료*. 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/3/index.board?bmode=read&aSeq=371501&pageNo=1&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=

해양수산부. (2019). *항만미세먼지 저감대책 2020년부터 본격적으로 시행한다*. 보도자료.
https://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=28199&boardKey=10&menuKey=971¤tPageNo=1

행정안전부. (2019). *2019년 전국 지역안전지수 공개*. 보도자료.
https://www.mois.go.kr/ft/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttid=74581

환경부. (2018). *국민 78.7% 미세먼지는 건강위협*. 보도자료.
http://me.go.kr/home/web/board/read.do?menuId=286&boardMasterId=1&boardCategoryId=39&boardId=914570

Gilles, I., Bangerter, A., Clémence, A., Green, E. G., Krings, F., Staerklé, C., Wagner-Egger, P. (2011). Trust in medical organizations predicts pandemic (H1N1) 2009 vaccination behavior and perceived efficacy of protection measures in the Swiss public. *European journal of epidemiology*. 26(3), 203-210.

Hochberg, J. (1956). Perception: toward the recovery of a definition. *Psychological Review*. 63(6), 400-405.

MacQueen, J.(1967). Some methods for classification and analysis of multivariate observations. *In Proceedings of the fifth Berkeley symposium on mathematical statistics and probability*, 1 (14), 281-297.

Oliver, R. L. (1977). Effect of expectation and disconfirmation on post exposure product evaluation: an alternative interpretation. *Journal of Applied Psychology*, 62, 480-486.

Vinck, P., Pham, P. N., Bindu, K. K., Bedford, J., Nilles, E. J. (2019). Institutional trust and misinformation in the response to the 2018-19 Ebola outbreak in North Kivu. *The Lancet Infectious Diseases*, 19(5), 529-536.

Wu, Q., Fu, X., Small, M., Xu, X. J. (2011). The impact of awareness on epidemic spreading in networks. American Institute of Physics. *Chaos*, 22(1), 1-9.

[웹문서]

강환웅. (2020.7.24). 위드 코로나 시대. 공공의료와 보건의료인력 확충 필요. *한익신문*.
https://www.akomnews.com/bbs/board.php?bo_table=news&wr_id=40491

김병연. (2020.4.1). 신종 코로나 재난의 경제적 충격. *중앙일보*. https://news.joins.com/article/23744237

송철호. (2019.10.14). 미세먼지 해결책. 수송부문에서 찾는다. *그린포스트 코리아*.
http://www.greenpostkorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=109738

문화와 관광을 통한 지역균형발전

I. 관광 환경의 변화와 지역 중소도시의 역할	94
1. 지역 중소도시 발전전략 (광운대학교, 박태원)	95
2. 지역 중소도시 관광의 의의 (대구가톨릭대학교, 조광익)	101
3. 관광거점도시의 이해와 기본계획 수립 방향 (한국문화관광연구원, 김윤영)	108
II. 문화와 예술을 통한 지역균형발전	116
1. 문화를 통한 도시 및 지역 활성화 정책 추진체계 개선방안 연구 - 중앙부처 간 협업을 중심으로 (연세대학교, 박민권)	117
2. 지방분권 시대의 문화재정 이슈와 지역문화정책 방향 (한국문화관광연구원, 정보람)	123

I

관광 환경의 변화와 지역 중소도시의 역할



지역 중소도시 발전전략

성명 : 박태원

소속기관명 : 광운대학교

이메일 : realestate@kw.ac.kr

가. 서론

1) 연구배경 및 목적

최근 들어 대도시와 중소도시의 발전격차가 더욱 커지고 있다. 특히 도시발전의 바로미터라고 할 수 있는 정주인구수에 있어서 현격한 차이가 심화되고 있는 것이다. 어쩌면, 인구수에 있어서는 더 이상 극복하기 어려운 수준의 차이로서 구조적 차원의 문제로 볼 수 밖에 없을 듯 하다.

서울을 비롯한 인구 수백만의 대도시들은 국토차원의 허브로서의 역할을 수행하면서 주변 중소도시들 간의 긴밀한 공간적 협력과 연계를 해줄 것이라는 균형적 국토발전론의 이론적 내용과는 달리 현실에서는 주변의 중소도시들의 인구를 흡인하고 종속적이고 지배적이며 편중적인 국토문제를 야기하고 심화시키고 있는 것이다.

인구수의 절대적 부족은 기본적인 도시기능의 수행을 불가능하게 만든다. 교육시스템이 붕괴되며 도시재정의 문제는 더욱 악화되며 상대적으로 노령인구비율은 더욱 증가하는 다중고에 시달리게 된다. 도시의 파산이라는 표현이 어울릴 정도로 악화되는 것이다. 자립적 도시재정확보는 불가능하게 되고, 도시 내의 기본적인 인프라스트럭처의 기능조차 약화되는 도시관리의 어려움도 봉착하게 된다. 심리적으로도 주민의 지역에 대한 자부심은 점차 약해지고 그나마 남아있는 인구도 타도시로 이전하려는 도시탈출을 부추기는 현상도 진행된다.

그렇다면, 앞으로 급격하게 변화하는 시대적 조류와 트렌드에 대응하는 중소도시의 생존전략을 어떻게 마련할 것인가? 중소도시가 생존하고 발전하기 위한 대안으로서 지역맞춤형 발전전략과 기법을 어떻게 수립하고 실천할 것인가에 대한 논의와 정책적 대안을 찾아보도록 하겠다.

나. 지역중소도시의 발전전략과 기법 탐색

1) 로컬리티를 활용한 지역자원의 융합적 활용전략

지역중소도시의 발전전략의 핵심은 중소도시마다 가지고 있는 총체적 가치로서의 로컬리티(Locality)에 있다고 할 수 있다. 로컬리티는 다양성의 핵심적 요소이며, 대도시가 넘볼 수 없는 중소도시만의 매력과 아이덴티티가 녹아 있는 문화적 산물이다. 로컬리티는 다양한 지역자원과 결합하는 융합적 가치로 볼 수 있다. 따라서, 지역자원에 대한 다양한 관점과 측면에서의 입체적 분석이 선행되어야 한다. 지역자원에 대한 입체적 분석이 없다면 로컬리티의 가치확산모델을 만들어내는 것은 불가능에 가깝다. 중소도시가 위치하고 있는 로케이션적 특성, 자연적 자원, 역사적 자원, 문화와 예술적 자원, 인적자원 등을 구분하여 각각의 의미와 가치를 체계적으로 분석해야한다.

그러한 분석을 바탕으로 중소도시의 현재가치, 미래가치의 비전을 구상할 수 있으며, 단계별 발전전략을 수립할 수 있게 된다. 이러한 중소도시의 지역자원의 융합적 활용을 통한 로컬리티의 새로운 창출은 장소성을 바탕으로 방문객의 증가를 현실화할 수 있을 것이다. 증가된 방문객의 소비는 지역경제를 살리는 초기역할을 수행할 것이다. 방문경제가 바로 그것이다. 정주민구의 급속한 회복이나 증가는 어렵지만, 유동인구의 흐름을 중소도시로 연결시킴으로서 도시적 활력을 증가시킬 수 있다. 이러한 발전의 단초를 통해 매력적인 도시를 어필하고 생존·발전할 수 있는 구조적 발전전략을 실행해야한다.

[그림 1] 지역자원분석과 도시비전 설정(예시)



※ 출처: 서울특별시(2019)

2) 지역자원의 원형가치, 부가가치, 파생가치의 연속적 추구

지역자원은 로컬리티를 구성하는 하나의 단위로서 가치의 원단위이기도 하다. 중소도시의 가치를 형성해나가는 구성요소로서 지역자원의 중요성은 매우 크다고 할 수 있다. 그러나, 지역자원이 단순히 스스로 가치를 형성하는 것은 아니다. 지역자원이 가지고 있는 잠재력과 현실적 가치를 증폭시키는 방향성과 계획성이 반드시 있어야 한다. 즉, 가치확산을 위한 단계적 개념모델과 이를 실천해서 구현하는 실천전략이 함께 융합되어야한다. 중소도시가 가지고 있는 지역자원을 입체적으로 분석하여 의미 있는 방향성을 찾게 되면, 가장 기본적으로 핵심적 가치를 찾아내야한다. 그것이 바로 원형가치이다. 원형가치는 가장 기본적인 가치이자 향후 연계를 통해 더욱 다양한 가치로 확산할 수 있는 기본 바탕이라 할 수 있다. 원형가치가 부가가치, 파생가치를 추구하는 하나의 매트릭스이자, 가치 확산 플랫폼으로 거듭나야한다. 이러한 가치확산 플랫폼의 틀에서 지역의 중소도시의 연속적 가치추구모델은 실천수단으로서의 힘을 가지게 되고, 중소도시의 로컬리티 찾아내며 또한 그것을 활용하는 가치확산모델로서 의미를 갖게 된다.

3) 인적자원의 활용과 새로운 창조계층의 유입을 위한 다각적 접근

지역중소도시문제의 가장 큰 원인은 인구로 부터 출발하며, 보다 구체적으로 말하면 인적자원이 라고 할 수 있다. 근본적인 중소도시의 발전을 효과적 관점으로 논의하기 위해서는 인적자원의 지속적인 유입이 가능한가에 대한 물음에 답할 수 있어야 한다. 일시적인 방문인구의 증가가 지역경제에 도움이 될 수 있으나, 이것이 중소도시의 지속가능한 발전을 책임지지는 못하는 한계점이 있는 것이다. 그렇다면, 어떻게 새로운 창조계층을 유입시킬 수 있는 것인가?

먼저, 지역자원의 입체적 분석 속에서 자원활용의 주체로서 적합한 창조계층이 누구일지에 대한 탐색이 필요하다. 지역 중소도시가 보유하고 있는 자원 중에서 최근의 트렌드에 부합할 수 있는 잠재력 있는 자원과 연동될 수 있는 창조적 주체를 상상력 있게 구상해야 한다. 그동안 방치했던 자원이 새로운 가치의 단초가 될 수 있다. 높은 파도는 그저 그런 자원이었으나, 파도를 활용한 서핑이라는 새로운 레저 문화는 지역의 새로운 창조계층을 불러들였고 중소도시의 활력과 일자리 창출과 인구증가라는 입체적 가치로 발전한 중소도시의 사례가 바로 그것이다. 대도시의 숨막히는 부동산가격의 상승과 급박하게 돌아가는 대도시의 환경은 새로운 창조계급을 중소도시의 잠재력과 새로운 가치창출의 기회로 도전할 수 있는 거시적 환경이 되기도 한다. 또한, 라이프스타일의 다양화에 따라 느낌의 미학과 가치, 생태와 건강에 높은 가치관을 두는 새로운 창조계층의 출현도 주목할 만한 사회적 현상이다. 다만, 지역중소도시시는 이러한 창조계층을 바라만 보는 것이 아니라 다각적으로 지원할 수 있는 적극적인 정책적 대안을 마련해야할 것이다. 지역중소도시의 매력을 홍보하고 브랜딩하는 1차적 행정과 함께 삶의 터전의 마련과 행정적 지원이 창조계층이 새로운 발전의 동력으로서 오랫동안 머물며 중소도시의 발전을 이끌어 가는 혁신적 계층으로

자리잡을 수 있는 2차적 행정지원체계가 구축되어야한다. 창조계층의 관심과 유입 그리고 정주라는 단계가 지속될 수 있는 운영·관리적 행정이 마련되고 작동되어야한다.

4) 로컬리티 창출을 위한 지역재생형 커뮤니티 비즈니스의 연계전략

지역의 문제를 해결하는 대안으로 도시재생뉴딜사업이 광범위하게 추진되고 있다. 쇠퇴의 문제를 겪고 있는 지역이 중소도시는 이러한 도시재생사업이 익숙할 것이다. 문제는 이러한 지역 중소도시의 도시재생사업이 하드웨어 및 소프트웨어 관점의 단위사업으로 일정한 시간적 스케줄을 기준으로 진행된다는 점이다. 도시재생의 목표와 비전을 수립하고 지원재정규모에 맞는 마중물사업과 연계사업으로 도시재생사업을 실현해가는 과정을 밟는다. 모든 사업이 그렇다고 말하기는 어려우나 대부분의 사업은 유사한 점이 매우 많다. 계획수립에 관여하는 전문업체도 많지 않기도 하지만 성과물의 성격도 매우 흡사하여 중소도시마다 비슷한 결과물이 양산된다는 비판도 가능하다.

그렇다면 어떻게 대응해야할 것인가? 도시재생활성화계획을 수립할 때 보다 지역자원의 활용과 관련된 부분을 더욱 강화해야할 것으로 보인다. 그리고, 이러한 지역자원을 바탕으로 한 로컬 프러덕트(local product)을 진정성 있게 생산할 수 있는 시스템을 갖추는 것이 필요하다. 즉, 로컬자원을 바탕으로 로컬프로듀서가 로컬프라덕트를 생산하는 로컬리티 생산체계를 보다 면밀하게 구상하는 전략적 전환이 이루어져야한다. 즉, 지역 중소도시 재생형 커뮤니티 비즈니스의 연계전략이 바로 그것이다. 이를 통해 지역자원의 새로운 해석을 하고, 창조적 계층의 생산에 의한 매력적인 지역상품이 만들어지고 이를 소비하는 새로운 계층의 유입을 통한 지역 중소도시의 회생이 가능해진다. 지속가능한 중소도시의 재생이 커뮤니티 비즈니스의 확립을 통해 실천력을 갖는 것이다. 지역중소도시가 가지고 있는 차별적인 자원성을 바탕으로 스몰비즈니스(small business)적 잠재력을 확인하고, 이를 실체가 있는 비즈니스사업모델로 연계하는 가치확산 프로세스가 작동되어야 한다.

5) 지원자원과 융복합적 테크놀러지의 결합모델 창출

지금은 4차 산업의 시대로 접어들고 있다. 기술의 급격한 발전이 국토발전을 선도한 측면도 있고 중소도시의 쇠퇴라는 문제점도 동시에 안겨주었다고 볼 수 있을 것이다. 고속도로의 확충은 전국을 1일 생활권으로 만들었고, KTX와 같은 초고속 교통기관은 인구의 대도시로의 쏠림현상을 가속화했다는 비판의 목소리도 있다. 그러나, 이러한 기술혁신은 더욱 빠르게 진행될 것이며, 4차 산업의 핵심적 기술인 초연결성과 자동화 그리고 지능화의 속성은 더욱 강화될 것이 확실한다. 중소도시의 발전적 입장에서 이러한 기술혁신은 긍정적일까 부정적일까? ICT기술혁신은 지역 중소도시의 자원을 보다 매력적인 성과물로

바꿔줄 가능성이 매우 높은 것으로 예측할 수 있다. 스마트 기술은 적은 인구로도 효과적 생산물을 안정적으로 재배할 수 있도록 도와줄 것이다. 지역중소도시의 생산품 특히 커뮤니티비즈니스는 온디맨드 기반의 온라인시스템으로 대도시의 잠재적 소비자와 직접적으로 연계되어 쌍방향 거래가 가능해지며, 방문과 관광시스템도 스마트적 관점으로 재편될 가능성이 매우 높다. 특히, 지역자원의 다양성과 속성에 따라 IT, BT, CT 등 6T 브라더스의 결합에 의한 융복합적 기술결합모델도 더욱 많이 창출될 것이다. 지역중소도시는 이러한 기회를 놓치지 않도록 앞에서도 말한 커뮤니티 비즈니스활성화, 창조계층의 유인전략 등을 다각적으로 검토하여 정책적 틀을 마련해야할 것이다.

다. 결론 및 시사점

지역 중소도시의 문제점을 단시일내 해결하고 발전을 현실화하는 것은 매우 어렵고 오랜 시간이 소요된다. 특히, 인구의 분산과 인구수의 급격한 감소는 도시파산이나 도시의 소멸이라는 부정적 예측도 많아지고 있다. 이러한 측면에서 본 연구는 중소도시의 지역자원성을 입체적으로 바라보고 그 가치의 원천을 로컬리티로 규정하였다.

로컬리티를 바탕으로 지역자원과 융합하는 가치확산모델이 실천될 때 중소도시의 발전이 점진적으로 이루어질 수 있다고 보았다. 특히, 지역재생사업이 진행되고 있는 지금의 상황에 맞춰 창조계층의 유입을 적극적으로 유인할 수 있는 정책이 필요하며, 이와 함께 지역밀착형 커뮤니티 비즈니스가 작동될 수 있는 자생적 생태계 마련이 구축되어야할 것이라고 주장하였다.

지역자산의 활용의 관점에서 커뮤니티 비즈니스는 지역이 갖고 있는 현재자산과 잠재적 자산을 ‘소의 언덕’으로 여겨야 한다. 각각의 지역이 갖고 있는 자산은 타 지역과 구별되는 차별성을 갖고 있고, 다른 것으로 쉽게 대체할 수 없는 매력으로 작용한다. 그것이 1차적 원형적 자원으로서의 장점이고, 이를 2차적 부가활용, 3차적 파생활용으로 지역가치 확산을 실천하고, 커뮤니티 비즈니스의 지속성을 담보할 수 있는 단계적 전략이라 할 수 있다. 따라서 도시재생사업을 통해 이루어지는 커뮤니티 비즈니스는 지역이 갖고 있는 자산을 철저히 구분하는 것이 필요하다. 형태가 있는 자산, 형태가 없는 자산, 인적자산, 역사·문화적 자산, 지역에서 생산되는 지역특산물 등을 분석할 필요가 있다.

다양한 유형의 자산에 대한 면밀한 분석을 통해 다른 지역에서 모방할 수 없는 매력적 결과물을 생산할 수 있는 계획과 전략이 만들어져야 한다. 이른바 지역자산화 전략이다. 매력적 생산품은 곧, 커뮤니티 상품이 되는 것이고, 로컬 프러덕트(Local Product)로 부르기도 한다. 이러한 결과물의 주체적 참여자는 로컬 크리에이터로 지역에 거주하고 있는 인적자원이면서, 핵심적 장인기술을 보유한 주민들로 볼 수 있다. 우수한 자원을 바탕으로 문화·예술 분야 창조적 활동을 수행하는 로컬 크리에이터(Local Creator)들에 의해

생산된 로컬프라덕트는 커뮤니티비즈니스를 이끌어가는 핵심이 된다. 결국 도시재생사업은 처음부터 지역 자원에 대한 철저한 탐색을 통한 선택적 활용이 계획적으로 이루어지고, 비즈니스 차원의 연속적 프로세스가 지속될 때, 비즈니스 모델의 땀아가 형성되기 시작하는 것이다. 물론, 이러한 일련의 과정은 많은 시간이 요구되며, 도시재생사업이 추진되는 단기간에 이루어지기 힘들 수 있다. 도시재생사업을 통해 커뮤니티 비즈니스 창출을 위한 프로세스를 경험하며, 장기적 관점으로 꾸준히 시도할 수 있는 기반을 마련해야 하는 것을 목적으로 접근해야 한다. 외부에 보여주기 위한 결과물을 창출하기 위한 가시적 성과 중심의 속전속결의 형태로는 추진할 수 없는 모델이다. 결국, 지역중소도시의 발전전략은 지역의 자원을 활용한 중소도시의 특화로 귀결될 수 있다. 이러한 특화는 새로운 창조계층의 유입과 로컬리티 가치창출 모델과 깊은 관련성을 가지며, 방문친화적 장소만들기전략과 동일한 맥락을 갖는다. 최근 논의되고 있는 지방분권화 전략과도 맥락을 같이할 것으로 보인다.

참고문헌

[인용문헌]

- 김진범, 정윤희, 이승욱, 진영환. (2009). 도시재생을 위한 커뮤니티 지원방안 연구. 평촌: 국토연구원.
- 김재현, 태유리, 이효정, 임윤정. (2013). 커뮤니티 비즈니스 활성화를 위한 중간지원조직의 역할 연구. 나주: 한국농촌경제연구원.
- 박태원. (2019). 도시재생사업과 커뮤니티 비즈니스. *Urban planners*, 6(1), 5-6.
- 박주영. (2016). 지역관광의 새로운 움직임, 관광두레. *문화·관광 인사이드*, (102), 1-4.
- 박태원. (2014.9). 융복합도시의 개념탐색과 계획적 함의. *제4차 정책토론회 [융복합도시]*. 대한국토·도시계획학회. 서울.
- 박용규, 주영민, 최홍. (2009). 지역활성화의 새로운 대안, 커뮤니티 비즈니스. *[SERI] CEO Information*, (728), 1-23.
- 서울특별시. (2019.6.20). 4.19사거리 일대 도시재생활성화계획. 서울특별시 고시 제2019-201호.



지역 중소도시 관광의 의의

성명 : 조광익

소속기관명 : 대구가톨릭대학교

이메일 : kicho@cu.ac.kr

가. 서론: 지역관광과 지역 중소도시 관광

지역 중소도시 관광을 이해하기 위해서는 먼저 ‘지역관광’이 무엇인가를 물어야 한다. 지역관광(regional tourism), 지방관광(local tourism)은 모두 공간의 범위와 수준과 관련된다. ‘지방관광’은 서울(혹은 서울을 포함한 수도권)과 대비되는 ‘지방’(local)을 그 목적과 대상, 범위, 방법으로 하는 관광을 의미한다. 지역관광은 지역 차원의 관광, 국가/전국 수준의 관광(national tourism)이 아닌 ‘지역 수준의 관광’의 의미로 이해된다. 지방관광과 달리 지역관광에서는 서울, 수도권도 하나의 지역으로서 지역관광의 범위에 포함된다.

지역관광과 지방관광은 개념상 구별되기는 하지만, 유사한 개념이다. 지방관광이나 지역관광 모두 실질적으로 국가/전국 수준이 아닌 지역 수준의 관광을 의미한다는 점에서 공간적으로 범위가 더 좁고, 내용적으로는 구체적이며 실제적으로는 관광의 기초이자 뿌리로서의 의미를 갖는다. 또 지방관광이나 지역 관광은 모두 그 내용에 있어 당해 지역의 고유성과 차별성에 입각한 관광이라는 점에서 유사하다. 특히 지역 중소도시 관광은 균형발전의 측면에서 현실적, 내용적으로 지방관광과 매우 유사할 것으로 생각된다. 지역관광의 일부로서 ‘지역 중소도시 관광’은 지역관광에서 공간적인 범위가 더 축소된 의미의 관광이 된다. 지역 중소도시 관광은 지역관광의 대상 공간이 지역의 ‘대도시’를 제외한 ‘중소도시’를 대상과 범위로 하고 그 목적과 방법이 중소도시인 관광이자 지역 중소도시의 관광이다.

다른 분야와 마찬가지로, 관광 분야도 불균형이 심각하다. 한국 관광의 가장 큰 문제는 지역 및 계층 간 격차다. 관광사업체의 절반 이상이 수도권에 집중되어 있고, 외래관광객 중 서울에 체류하는 비중이 약 80%에 달하는 데 반해 지방을 방문하는 비율은 절반에도 미치지 못한다. 이 점에서 관광 균형 발전이 중요하다. 지역 중소도시 관광은 한국 관광 현실이 직면하고 있는 다양한 문제를 해결할 수 있는 출구가 될 수 있을 것이다.

나. 지역 중소도시 관광의 의의

1) 지역 중소도시 관광은 '촛불정부의 약속'이다.

지역 관광, 지역 중소도시 관광은 현 정부의 약속이다. 따라서 지역관광 발전이라는 촛불정부의 약속은 이행되어야 한다. 더불어민주당(2017)에서는 이전 정부와 달리 “관광을 통한 지역균형 발전”을 약속했다. 지난 제19대 대선에서 더불어민주당에서는 관광 분야 공약으로 ① 관광복지사회 실현, ② 관광산업 질적 경쟁력 강화, ③ 관광산업 육성, ④ 관광을 통한 지역균형 발전 등 4가지를 공약했다. 두 번째와 세 번째 공약인 '관광산업의 질적 경쟁력 강화', '관광산업 육성 및 일자리 창출' 등의 내용은 과거 정부에서도 꾸준히 강조되어 온 내용이다. '관광을 통한 지역균형 발전' 공약은 촛불정부의 정체성에 부합하는 공약이다. 비록 이 공약에 포함된 세부 정책이 관광을 통한 지역균형 발전이라는 취지에 전적으로 부합하는 것은 아니었지만, 지역관광과 관련된 정책이 제시되어 '관광을 통한 지역균형 발전'을 제시했다는 점에서 의미가 있다.

민중당의 관광 균형 발전 공약이 현 정부의 지역관광 정책으로 충실히 구현되고 있다고 보기에는 어려움이 있다. 현 정부의 최고 관광정책의사결정기구인 '국가관광전략회의'의 논의를 보면, 2차 회의에서 지역관광 발전 방안이 제시되었으나, 3차 회의에서는 관광정책이 과거 정부와의 차별성이 사라지고 과거로 회귀했다. 외화획득, 관광산업 진흥, 일자리 창출 등이 강조되고 있고, 과거의 양적 목표가 제시되는 등 관광정책에서 촛불정부 정체성이 희석되었다. 4차 회의에서 다시 지역관광이 강조되고 있으나, 이는 외래관광객의 지역분산에 초점을 맞추고 있다는 점에서 한계가 있다.

관광을 통한 지역균형 발전에서의 후퇴 조짐은 현 정부 출범 초기부터 나타나기는 했다. 제19대 대선 과정에서 공표한 공약을 기초로 “국민제안 사항, 정책현안 등을 종합적으로 고려하여” 선정된 100대 국정과제 중 관광 분야 국정과제에서는 더불어민주당(2017)의 대선 공약집의 내용 중 네 번째 “관광을 통한 지역균형 발전”이 사라지고, 관광 분야 국정과제가 이전 정부와의 차별성이 많이 감소되었다. 관광분야 국정 과제의 주요 내용은 외래관광객 다변화 및 유치 확대, 관광산업 육성 및 경쟁력 강화 등으로 “관광을 통한 지역균형 발전”이 사라지고 이전 정부의 관광정책과의 차별성이 거의 사라져버렸다고 해도 과언이 아니게 되었다. 지역 중소도시 관광은 문제인 정부의 약속 이행이자 의무이행이라고 할 수 있다.

2) 지역 중소도시 관광은 관광 균형 발전이다.

지역 불균형 문제는 우리 사회의 고질적인 문제이다. 지방 공동화에 따른 지역소멸과 도시 과밀화의 양극화 문제가 심각하다. 2019년 기준 전국 228개 시·군·구 가운데 소멸위험지역은 97곳(전체의 42.5%)에 달한다. 여기에 지역별 고령화 현상의 가속으로 지역의 어려움은 가중되고 있다. 한 자료에 따르면, 2017

년 8월 기준 고령사회 진입(노령 인구 비중이 14% 이상) 및 2026년에는 고령사회에 도달하고 2060년에는 노령인구가 41%에 육박할 것으로 예측되고 있다.

관광에서도 지역간 불균형 문제는 심각하다. 외래관광객의 특정 지역 방문 집중 현상은 지속되고 있다. 방한 외래관광객의 지역 방문 비중은 서울이 76.4%로 압도적으로 높으며, 1선 도시(서울, 제주, 경기, 부산) 이외 지역 방문은 10% 미만이다. 관광사업체도 수도권 및 제주, 부산 등 특정 지역에 집중되어 있어 관광을 통한 지역간 균형적인 발전에 한계가 있다. 관광사업체의 47.2%가 서울(34.1%)과 경기(13.1%)에 분포하고 있고, 종사자 수는 48.6%가 서울(37.1%)과 경기(11.5%)에 분포하고 있다. 서울 수도권 등 특정 지역 관광객 집중으로 서울은 교통체증과 과밀혼잡, 높은 여행물가, 환경문제 등이 발생하여 한국 관광을 취약하게 하고 있다. 지방은 관광 인프라가 부족한데다 낮은 방문 접근성으로 방문자가 적어 빈사 상태를 면치 못하고 있다. 한국 관광의 질적 도약은 지역 관광 발전이 전제되어야 한다. 지역 관광 균형발전이 전제되어야 일본과 같은 관광선진국이 될 수 있다.

관광은 지역에 새로운 인구(방문자)를 유입시켜 숙박업, 음식점, 소매업 등을 활성화시키고 고용 창출효과가 높아 지역경제 활력을 제고할 수 있다. 지역 중소도시 관광은 지역의 관광 격차를 해소할 수 있고, 지역 관광 불균형 해소는 지역 균형발전에도 기여할 수 있을 것이다. 지역 중소도시 관광은 이러한 지역간 격차 및 불평등 심화에 대한 지역의 대응책이 될 수 있다. 지방재정 이양으로 균특회계의 지방 이양에 따라 관광개발사업(관광지 개발 조성 사업, 문화관광자원 개발 조성사업, 생태녹색관광자원 개발사업 등)이 지역으로 이관되어 지역의 자율성이 확대되었다. 이는 지역관광에 대한 관심의 정도에 따라 지역 관광의 발전이 달라질 수 있음을 의미한다. 그렇다고 모든 지역관광 혹은 지역 중소도시 관광의 발전이 지역경제 활성화와 동의어는 아니다. 문제는 방식이다. 어떻게 지역 중소도시 관광을 발전시키느냐 하는 것이 중요하다.

3) 지역 중소도시 관광은 '빠를'(parole)이다.

현대 사회에서 관광은 단순히 휴식이거나 쉼, 경험이거나 체험, 혹은 단순한 여행활동 이상의 의미를 갖는다. 현대 사회에서 관광은 일종의 기호와 같은 것이다. 관광의 장이 의미를 생산하는 공간이 된다. 관광 여행이 어떻게 의미를 만들어내는가?

구조주의에 따르면 의미는 '차이'에서 발생된다. 소쉬르(Saussure)를 비롯한 구조주의 언어학자들은 의미작용을 언어 속에서 요소들이 선택되고 결합되고 접합되는 방식으로 설명한다. 의미란 것은 항상 “내재적 구조가 만들어낸 선택과 조합의 관계들이 상호교류한 결과”라는 시각이다. 레비스트로스(Lévi-Strauss)의 구조주의 인류학에 따르면, 원시사회는 동물, 사람, 식물, 그리고 각종 사물을 분류하는 정교한 체계를 지니고 있었다. 이러한 사회의 분류체계는 차이를 바탕으로 구성되어 있고, 사회의 분류체계를

이해하는 것이 곧 문화체계를 이해하는 것이다. 사회가 지니고 있는 표상 체계나 상징 등은 ‘차이’를 통해서 의미를 낸다.

의미란 사물 그 자체에 들어있는 것이 아니라 그 사물의 외부, 즉 인간이 그 사물에 의미를 부여함으로써 비로소 생겨난다는 것이다. 대상의 표면 현상이 아닌 그 이면에 내재한 내적 구성요소들과 그것들의 상호관계의 분석을 통해서 그 지배규칙과 그것에 의한 의미작용을 이해하려고 하기 때문이다.

관광 여행도 마찬가지이다. 관광 여행을 구성하는 구성요소 어디에도 의미가 들어 있는 것이 아니다. 관광 여행 그 자체에서는 관광 여행의 본질이 찾아지지 않는다. 다른 관광 여행과의 비교와 차이를 통해 관광 여행의 의미가 생기게 되고, 관광 여행에 대한 우리의 인식 또한 이러한 차이를 통해서 이루어진다. 관광이 의미를 발생하기 위해서는 차이가 전제되어야 한다. 관광 및 관광자의 구조는 보는 것-사는 것-먹는 것- 등으로 동일하다. 하지만 관광 행위가 발생하고 관광자가 의미를 찾기 위해서는 동일성이 차이에 기반해야 한다. 그런 차이가 없는 관광 여행 행위는 의미가 없게 된다. 이러한 관광의 의미를 위해 지역의 중소도시가 자신만의 빠롤(parole)을 발화해야 한다. 지역의 도시마다 자신만의 색깔을 찾고 이를 드러내야 한다. 타 지역과 차별화될 수 있는 차이를 생산해야 한다는 것이다. 이것은 지역성에 다름 아니다.

4) 지역 중소도시 관광은 다양한 ‘미적 체험’이다.

지역 중소도시 관광은 여행자의 주관적인 미적 체험을 다양하게 해준다. 미의 개념은 역사적으로 객관적인 미에서 주관적인 미로 변화해왔다. 미의 객관성에서는 형식이 중요하다. 아름다움, 미는 대상 혹은 대상의 성질과 관련이 있다고 생각되었다. 미적 객관주의의 전통은 19세기 낭만주의에 이르러 ‘미적 주관주의’에 그 바통을 넘겨주게 된다. 이러한 주관화의 경향은 현대 예술로 가면서 더욱 격화되고 있다. 이에 아름다움이란 더 이상 아름다운 “형태”의 문제가 아니라, 아름다움의 “체험”의 중요하다는 인식이 제기된다. 즉 미는 객관적 형상의 실현이 아니라 대상에 대한 주관적 체험에서 유래하게 된다는 것이다. 지역 중소도시 관광은 한국 관광의 다양성을 제공하고, 방문자에게 주관적 체험의 다양성을 제공할 수 있는 가능성이 있다는 점에서 미학적인 의미가 있다. 또 현대 예술이 지역 중소도시 관광에 주는 시사점은, 지역의 관광자원이나 대상, 혹은 지역의 진정성, ‘지역적인 그 무엇’에서 해방되어야 한다는 것이다. 문제는 관광적 ‘아름다움’을 창조하기 위해 노력해야 한다는 것이다.

5) 지역 중소도시 관광은 ‘한국 관광의 미래’이다.

한국 관광은 양적 성장을 넘어 질적 성숙이 필요하다. 관광 불균형 문제나 관광을 외화획득이나 경제 활성화 수단으로만 인식하는 것은 지양되어야 한다. 관광은 누구나 누릴 수 있는 권리가 되어야 한다. 포용

관광 정책이 적극 추진되어야 한다. 한국 관광이 질적으로 도약하지 않으면 관광수지 적자는 고질일 것 이고, 외래객 유치 목표 달성도 어려울 것이다. 출구는 포용관광 정책을 통한 지역 균형 관광 발전에서 찾을 수 있다. 우리와 달리 일본은 지역 관광이 발전되었기 때문에 재방문율이 높고, 지출액이 높고, 자국민의 국내관광자도 많다. 지역의 관광인프라를 업그레이드 해야 한다.

또한 지역 중소도시 관광은 코로나 팬데믹 이후 전개되는 새로운 뉴노멀(new normal) 사회에서 적합한 관광 여행이 되고 있다. 팬데믹 이후에도 국제관광의 불안정성과 변동성이 커질 것이다. “코로나는 기후변화가 낳은 팬데믹”이라는 제러미 리프킨의 말처럼, 새로운 전염병의 출현이 산업화, 도시화, 세계화에 따른 환경파괴와 기후변화에서 유래하는 것이기 때문에, 현재와 같은 삶의 양식이 계속되는 한 새로운 바이러스나 감염병의 위협이 계속될 것이다. 미래의 관광 여행에서 바이러스는 상수라면, 기존의 관광 행태는 바뀌어야 한다. 우선 분산이 답이다. 관광 여행에서 지나친 집중, 밀집은 위험하다. “몽치면 죽고 흩어지면 산다!” 여행지역과 여행시기의 분산이 필요하다. 서울 수도권 관광 집중의 해소와 지역 관광 균형발전이 필요하다. 지역 중소도시 관광은 뉴노멀 시대 한국 관광의 미래라고 할 수 있다.

6) 지역 중소도시 관광은 ‘시대정신’의 구현이다.

지역 중소도시 관광은 시대정신의 구현이다. 시대정신(Sprit of the age, Zeitgeist)은 “각각의 시대에 널리 퍼져있는 정신적 경향”, “그 시대 사람들의 의식을 지배하고 있는 정신상태”를 말한다. 니체의 말대로 “각 시대는 그 시대의 적극적인 힘들에 의거해 측정될 수 있다.” 시대정신이 동시대 구성원을 지배하고 있는 의식이라고 할 때, 21세기 현대를 살아가는 우리 사회의 시대정신은 무엇인가? 이 문제는 뒤집어 보면, 우리 사회가 직면하고 있는 가장 큰 문제가 무엇일까에 대한 질문과 다르지 않다. 한국을 비롯하여 전세계적으로 가장 큰 문제의 하나는 불평등/불공정과 격차/양극화 문제가 아닐 수 없다. 오늘날 한국 사회의 시대정신은 공정과 정의에 대한 요구라고 할 수 있다. 물론 무엇이 공정이고 정의인가에 대해서는 의견이 분분하지만 정의와 공정에 대한 요구가 분출되고 있는 데에는 이론의 여지가 없을 것이다.

지역 중소도시 관광은 관광에서의 불균형과 격차 해소를 가져온다는 점에서 우리 시대의 요구인 공정과 정의, 평등에 부합하는 것이다. 지역 중소도시 관광 활성화는 한국의 관광 격차를 해소하고, 지역(관광) 불균형 해소에 기여함으로써 우리 사회의 시대정신인 공정과 정의를 구현할 수 있다.

다. 결론: 지역 관광 패러다임 변화와 지역 관광 추진 방식의 중요성

이 글에서는 지역 중소도시 관광의 의의를 6가지로 정리하고 있다. 그것은 지역 중소도시 관광이 지역 관광 균형 발전을 가능케하는 촛불정부의 약속이자, 지역의 차별성과 매력성을 만드는 ‘빠물’이며, 관광객의 다양한 미적 체험을 가능케 하는 것이자, 관광 여행에서 공정, 정의라는 시대정신을 구현하고 지역 관광의 불균형과 격차를 해소하여 한국 관광의 질적 도약을 가능케하며, 코로나 시대에 적합한 한국 관광의 미래라는 것이다.

지역 중소도시 관광의 의의가 실현되기 위해서는 관광 정책의 패러다임 변화가 필요하다. 우선, 지역 관광 균형발전이 관광정책의 기초가 되어야 한다. 지역관광 균형발전은 우리 사회가 추구해야 할 중요한 가치이자, 지역균형 발전이라는 헌법적 가치를 실현하는 것이다. 현재의 지역 관광정책에는 지역 안배는 있을지언정 지역균형 발전에 대한 인식은 미흡하다. ‘선택과 집중’이라는 이름의 불균등 관광 발전 전략, 거점 관광개발 정책에서 ‘균형과 상생’이라는 균등 관광 발전 전략, 정책으로 전환되어야 한다. 또 ‘사람 중심의 포용관광’으로 관광정책의 기초가 변화될 필요가 있다. 현재의 관광산업, 외화획득 위주의 경제중심 정책에서 지역주민, 관광객, 여행자 등 사람 중심으로 관광정책의 전환이 필요하다. 이를 위해 관광재정의 확충이 필요하다. 현재의 관광재정은 대부분 관광진흥개발기금에 의존하고 있다. 관광재정에서 일반회계와 균특회계의 비중이 크게 확대되어야 한다.

지역 관광의 추진 방식의 변화도 필요하다. 과거의 관광정책에서는 정부의 성격이나 트렌드에 따라 주로 WHAT(대상)을 고민했다. 축제, 이벤트, 녹색관광, 창조관광, 고부가가치관광, MICE, 의료관광, 해양 관광, 농촌관광 등 새로운 관광 정책의 대상이나 아이디어를 찾으려고 했다. 또 지역의 관광자원과 같은 ‘대상’에만 관심이 집중되었다. 하지만 정작 HOW(방식, 방법)에 대한 고민은 부차적이었다. 이제 중요한 것은 지역 관광에 접근하는 방식(way of doing)과 방법이다. 더이상 지역의 자원과 대상으로 지역성을 국한 해서는 안된다. 관광매력이 의심스러운 지역 자원, 지역 특성에 연연한 관광자원 개발보다는 지역 자원은 아닐지라도 매력넘치는 관광자원을 창조하는 편이 더 낫다. 지역성에 대한 새로운 인식이 필요한 이유이다.

참고문헌

[인용문헌]

강명구, 구교준, 기정훈, 박승규, 박종화, 배정환, ... 황지욱. (2017). *지역개발론*. 서울: 박영사.

관계부처 합동. (2013). *관광불편 해소를 위한 제도개선 및 전략 관광산업 육성 방안*.
https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=34281

관계부처 합동. (2014). *국내관광 활성화 및 관광산업 경쟁력 강화 방안*. 보도자료.
https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=148773364

관계부처 합동. (2017a). *투자활성화 대책*. 보도자료.
http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?cmspage=94&id=95078916

관계부처 합동. (2017b). *첨트가 있는 삶, 사람이 있는 관광*. https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=38090

관계부처 합동. (2018). *지역관광 활성화 방안*. https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=38093

관계부처 합동. (2019a). *대한민국 관광 혁신전략*. https://www.opm.go.kr/flexer/view.do?ftype=hwp&attachNo=90971

관계부처 합동. (2019b). *여행자 중심 지역관광 발전 전략*.
https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148868136#L4

관계부처 합동. (2020). *케이(K)-방역과 함께하는 관광 내수시장 활성화 대책*. 보도자료.
https://www.mcst.go.kr/kor/s_notice/press/pressView.jsp?pSeq=18035

국정기획자문위원회. (2017). *문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제*.
https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595

더불어민주당. (2017). *나라를 나라답게(제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집)*.
https://theminjoo.kr/board/view/policyreference/90440

문화체육관광부. (2013b). *품격있는 문화국가, 대한민국*.
https://www.mcst.go.kr/kor/s_policy/dept/deptView.jsp?pSeq=507&pDataCD=0408010000&pType=01

문화체육관광부. (2014). *관광투자 애로사항 적극 해소한다: '제6차 무역투자진흥회의'에서 관광서비스 분야 육성대책 발표*. 보도자료.
https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=155985824&call_from=rsslink

문화체육관광부. (2019). *2018년 기준 관광사업체조사*.
https://know.tour.go.kr/stat/bReportsOfForeignerDisDetail19Re.do?sessionId=3E7627302383BEEE010F0DA04BAB2D63

문화체육관광부. (2020a). *2019 국민여행조사*. https://know.tour.go.kr/stat/nReportsOfForeignerDis19Re.do

문화체육관광부. (2020b). *2019 외래관광객 조사*. https://know.tour.go.kr/stat/fReportsOfForeignerDis19Re.do

박유정. (2016). 미적 체험에서 본 아름다움의 본질에 관한 연구. *문화와 융합*, 38(6). 411-431.

오병남. (2003). *미학강의*. 서울: 서울대학교 출판부.

이성근, 이관률, 서경규, 김상근, 안성조, 김태구, ... 고수정. (2013). *최신 지역개발론*. 서울: 도서출판 집현재.

장병권. (2020). *관광정책론*. 서울: 백산출판사.

정승훈. (2013). 새정부의 관광산업 육성정책과 제주의 대응과제. *제주발전포럼*, (45), 1-13.

제18대 대통령직인수위원회. (2013). *제18대 대통령직인수위원회 제안: 박근혜 정부 국정과제*.
https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=33441

진중권. (1994). *미학 오디세이 1, 2*. 서울: 새길출판사.

한국경제연구원. (2018). *일본 관광 성공요인과 한국 관광산업 활성화 정책 제안*.
http://www.keri.org/web/www/news_02?p_p_id=EXT_BBS&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_EXT_BBS_struts_action=%2Fext%2Fbbs%2Fview_message&_EXT_BBS_messageId=355226

해양수산부. (2018). *해양레저관광 활성화 추진계획*. 보도자료.
https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=156331524

Kagan, S. M. (1998). *미학강의 1, 2*. 진중권 옮김. (2012). 서울: 새길출판사.

[웹문서]

문화체육관광부. (2013a). *제4차 관광진흥 5개년 계획*.
https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=005684&sitePage=1-2-1

3 관광거점도시의 이해와 기본계획 수립 방향¹

성명 : 김윤영

소속기관명 : 한국문화관광연구원

이메일 : kyy@kcti.re.kr

가. 서론

2020-2024 관광 트렌드 분석 및 전망(이원희, 박주영, 조아라, 2019)에 따르면 여행의 일상화가 가속화되는 가운데 관광목적지는 일상공간으로 영역을 확장할 것이라고 전망하고 있다. 근거리 여행이 증가하고 일상공간이 관광지화 되어 ‘일상에서 만나는 비밀상 여행’이 핵심트렌드로 자리 잡았다는 것이다. 이러한 현상은 관광객들이 관광목적지를 바라보는 관점에 변화가 생겼다는 것을 의미한다. 과거 관광 명소나 역사 유적지, 위락시설 중심의 관광목적지에서 골목, 시장, 거리, 쇼핑몰 등 지역민(도시민)의 일상생활 영위공간 등까지도 관광목적지로 인식하고 있다. 한편으로는 후자의 관광목적지가 전통적인 관광목적지 보다 더 큰 매력을 느끼는 경우도 많다. 전통적인 관광지의 정의와 경계가 모호해졌다. 지역민의 일상공간으로 관광객들이 파고드는 현상은 국민의 여행경험이 증가할수록 확대되는 경향을 보이고 있고, 가치소비에 소신을 가진 밀레니얼 세대들이 관광 소비를 주도하고 SNS와 영상콘텐츠의 영향으로 보다 가속화되는 추세이다.

광범위한 도시와 지역으로의 관광목적지, 또는 정책적 언어로 표현할 때의 관광자원의 영역 확장은 지역관광정책 측면에서 시사하는 바가 크다. 관광 공급자 관점, 구체적으로는 지자체 관점에서도 지역, 또는 도시는 그 자체로 관광객이 찾는 매력적인 관광목적지이다. 하지만 관광목적지로 각광받고 있는 도시는 서울, 부산, 인천 등 대도시를 제외하면 손에 꼽을 만큼 적다. 특히, 방한 외국인 관광객으로 한정하면 지역적 편중 현상은 매우 심각하다. 지난 10년간 방한 외국인 관광객 수는 2배 이상 증가했지만 서울, 부산 등에 편중되어 있고, 대다수의 지방 도시는 외국인 방문객 비중이 3% 미만에 그치고 있다.

국내·외를 막론하고 관광객의 지역편중 현상은 중요한 정책 아젠다로 다뤄지고 있다. 관광거점도시들은 기존 지역관광정책 방향을 뛰어넘는 새로운 방향성을 제시하고 있다. 방한 외국인 관광객이 서울에 집중

되는 문제를 개선하고, 서울 이외의 국제적 수준의 관광 매력을 가지고 외국인 관광객을 유치할 수 있는 경쟁력을 갖춘 관광도시 육성 필요성에 의해 시작되었다.

본 고에서는 정부의 정책사업으로 시작되어 문체부의 대표적인 지역관광정책 사업으로 자리매김하고 있는 관광거점도시 정책사업의 사업추진 배경, 주요 특징과 현재 도시별로 수립되고 있는 기본계획 수립의 방향성을 제시하여 궁극적으로는 관광거점도시의 이해를 돕고자 한다.

나. 추진 배경과 경위

문재인 정부에서는 관계부처 합동으로 국가관광전략회의를 대략적으로 연 2회에 걸쳐 개최하여 다양한 관광정책을 발표하고 연차별로 추진상황을 점검하며 성과를 공유하고 있다. 관광거점도시는 제2차 국가관광전략회의(2018년 7월 18일 개최)에서 구상안을 최초로 발표하였다. 제2차 국가관광전략회의는 ‘지역관광 활성화 방안’을 주요 의제로 하고 있고, 관광거점도시는 국제적인 관광거점 조성을 위한 핵심 정책사업으로 제시하였다. 관광거점도시에 대하여 구체적이면서 명확한 추진 방향의 내용은 제3차 국가관광전략회의(2019년 4월 2일 개최)를 통해서 제시되었다. 대한민국 관광혁신전략의 세부영역으로 지역관광혁신 전략을 제시하고 핵심과제로 관광거점도시 육성 과제를 제시하였다.

관광 거점도시 추진 배경에는 기존 지역관광정책 추진에 대한 문제 인식이 기저에 깔려 있다. 그동안 지역관광이 하드웨어 개발 방식을 통한 매력 증진이라는 틀 안에서 성장 발전을 유도해 왔는데 이러한 방식이 더 이상 유효하지 않고 한계가 있다고 인식하고 있다. 또한 기존 지역관광 정책이 균형 발전 정책이라는 프레임에서 특정지역 또는 도시의 특화 개발에 제약이 있었다는 점을 비판하고, 중심이 되는 지역을 거점으로 선택하여 집중적으로 관광기반을 마련하고, 주변지역으로 확산한다는 방향성을 명확하게 하고 있다.

지역관광거점도시 육성정책은 규모와 역할에 따라 국제관광도시, 관광거점도시, 체류형여행지로 구분하고 이들 도시 상호간 및 주변지역 도시간 연계전략을 강조하였다. 실제 정책사업 추진과정에서는 체류형여행지가 계획공모형 지역관광개발사업으로 전환하여 추진하고 있다.

지역 여건과 환경 변화를 반영하여 2020년 1월 문화체육관광부는 국제관광도시에 부산시, 지역관광거점도시에 목포시, 전주시, 강릉시, 안동시를 포함하는 관광거점도시 5개 육성 대상지를 발표했다. 정부 정책사업의 성격을 가지고 있기 때문에 관광거점도시 육성 사업의 목적은 방한 외래객 방문 확대를 유도하여 세계적 수준의 관광도시를 육성하는 데 있다. 세계 관광시장에 내 놓아도 손색이 없게 기존 도시를 국가대표급 관광도시로 탈바꿈시키겠다는 의지의 표명이다.

¹ 본 원고는 문화체육관광부(2020)의 “관광거점도시 기본계획 수립 및 지정방안 연구”와 “관광거점도시 육성 기본계획 수립 및 조정(운영 안내)”의 내용을 바탕으로 작성되었다.

다. 관광거점도시 비전 및 목표

1) 비전 및 목표

관광거점도시의 비전은 “세계적 관광거점도시 육성으로 방한 관광객의 지역 확산 실현”이다. 비전을 통해 직접적으로 알 수 있는 것은 세계적 수준의 대표 관광도시를 육성하겠다는 의지와 더불어 외국인 관광객 유치를 가능하도록 하여 서울에 집중되는 외국인 관광객을 지역으로 확산하겠다는 의도가 담겨 있다.

비전 달성을 위해 3대 기본목표를 제시하고 있다. 첫째, 방한 관광객의 지역방문 패러다임을 여는 대표 거점도시로 육성하겠다는 것이다. 세계적 수준의 관광도시를 표방한다는 것은 도시를 방문하는데 있어서 내국인이든 외국인이든 관광활동의 제약이 없어야 하는 것은 당연한 일이다. 관광거점도시가 정책적으로 의미를 갖고 국가적 지원이 필요한 가장 중요한 이유이기도 하다.

둘째, 외국인 관광객이 가고 싶은 모델도시를 육성하는 것이다. 관광거점도시는 지금껏 관광정책 영역에서 시도되지 않았던 새로운 정책 모델이다. 따라서 기존 도시관광 또는 지역관광 정책의 일환으로 추진해서는 안되고 추진방식이나 도시 육성 기간, 주체 또한 일률적으로 규정할 수 없다. 5개의 도시가 해당 도시만의 고유한 특성을 가진 관광거점도시로 거듭날 수밖에 없다. 부산형 국제관광도시, 전주형 관광거점도시, 강릉형 관광거점도시 등이 탄생해야 한다.

셋째, 지역의 창의적 대응 역량 강화를 위한 ‘지역주도형’ 정책을 지원하는 것이다. 결국 관광객이 방문하는 목적지는 지역이며 도시이다. 따라서 지역이 주도적으로 중장기적 관점에서 관광도시를 만들어 가야 하고 만들어가는 과정에서 부족한 역량을 정부의 지원으로 채워나가야 한다. 지방분권이 가속화되는 시기에 지역의 역할은 단순히 개발사업을 기획하고 예산을 편성하는 일에 국한되지 않고, 도시를 관광의 관점으로 기획하고 관광수요의 다양한 요구를 파악하여 적재적소에서 매력적인 관광자원이 빛을 발하게 하고 세밀한 서비스가 관광객의 만족을 높일 수 있도록 해야 한다.

2) 관광거점도시 정책사업의 특징

관광거점도시는 기존 문화체육관광부의 정책사업과 차별화된 몇 가지 특징을 가지고 있다.

첫째, 절차적으로 제안서 공모를 통해서 도시를 선정하고 선정된 도시별로 기본계획 수립단계부터 정부가 지원하는 정책이다. 지자체별로 수립하는 계획의 내용이 곧 해당 도시의 사업방향이자 향후 5년간 추진해야 할 사업 내용이 된다. 관광거점도시 사업은 정부에서 큰 방향성만을 제시하고 있고, 지자체에서 기본계획 수립을 통해 각각의 거점도시 모델을 만들어 내도록 유도하고 있다.

둘째, 외국인 관광객 방문을 확대하는 것이 정책 목표라는 점이다. 관광거점도시 사업의 주요 내용은 외국인 관광객을 고려한 인바운드 요소를 강화하는 데 있다. 이를 통하여 세계적 수준의 관광도시를 육성하는 것이다.

셋째, 특정 도시의 관광활성화 정책이 아니라 관광도시 정책이라는 점이다. 단순히 점적 관광자원을 개발하고 외국인 관광객의 서비스 만족도를 높이는 정책이라기보다는 관광관점의 도시계획에 기반을 두어 도시 전반에서 관광객을 유치하는데 필요한 것을 종합적으로 담아내는 총체적인 정책 사업이다. 도시 단위의 정책 집중도가 높다고 할 수 있다.

넷째, 지역이 권한과 책임을 가지고 사업을 추진하는 구조이다. 2020년부터 지역관광정책의 상당수가 지방으로 이양되어 사업 기획과 예산편성 등의 사무가 지자체에서 수행하도록 바뀌었지만, 이전 지역 관광 정책은 관광지, 문화관광자원개발사업 등 단위사업별로 정부가 예산을 지원하고 평가 등을 통해 관리 감독하는 구조였다. 관광거점도시는 지자체의 여건과 특성에 따라 주체적이고 자율적으로 사업의 세부 내용까지 판단하여 지자체가 권한과 책임을 가지고 추진할 수 있다. 기존 지역관광정책과 명백하게 차이가 있는 특징이다.

라. 관광거점도시 기본계획 수립 주체와 방향

기본계획 수립 주체는 관광거점도시 육성사업 공모에 선정된 도시의 지자체장이다. 인근 도시와 협력사업을 포함하고 있는 경우에는 이를 포함할 수 있다. 지자체 연계사업의 경우 사전 문화체육관광부와 관광거점도시운영위원회의 협의를 통해 확정 반영하는 절차를 거쳐야 한다.

계획 수립 목표 연도는 계획수립 시점으로부터 5년계획으로 2024년을 기준으로 계획을 수립해야 한다. 5개년 계획기간 내에 실현가능한 사업들을 선정하여 추진하는 것을 원칙으로 하되, 5년 이상 지속적으로 추진해야 하는 사업은 계획 수립 이후 사업 실행과 운영과정에서 중간점검 및 성과평가 등을 통해 계획 내용을 변경하거나 조정이 가능하도록 하고 있다.

향후 도시별 사업 성공의 기준점이 되는 기본계획 수립 방향은 다음과 같다.

첫째, 관광거점도시 기본계획은 도시 관점의 종합적이면서도 총체적 계획이다. 사회, 경제, 문화, 환경 등 도시와 직간접적으로 관련된 대내외 관광환경 변화 및 전망 등을 종합적으로 고려하여 기본계획에 반영해야 한다. 해당 도시의 관광종합계획이 아니라 해당 도시의 관광도시계획이라는 점을 명확하게 해야 한다.

둘째, 정부가 추구하는 관광정책 방향과 맞아야 한다. 거점도시로서 가져야 할 전제조건인 주변지역 효과 확산 등을 고려해야 하고, 대규모 시설 건립을 통한 지역 랜드마크 구축사업이 아니라 지역의 고유한 자원을 외국인 관광객에게 각인시킬 수 있고, 홍보할 수 있는 지역관광 브랜드 구축, 세계적 관광콘텐츠

개발 등에 초점을 맞춰야 한다. 기존 관행적으로 이해하고 있는 정부정책 방향과 다른 점이 많다는 점을 인식해야 한다.

셋째, 기본계획은 한국을 방문하는 외국인 관광객 행태의 특성을 고려해야 한다. 방한 외국인 관광객의 지역편중 현상을 완화하는 게 관광거점도시의 정책 목표이다. 방한 외국인 관광객의 입국에서 출국까지 교통, 안내, 숙박, 콘텐츠 등 관광도시 전반에 대하여 외국인 관광객의 요구를 반영한 관광시스템 개선 계획을 수립해야 한다.

넷째, 기본계획의 독창성, 연계성, 다양성, 유연성 등을 제고해야 한다. 이러한 방향성이 중요한 이유는 도시마다 개별적인 특색을 가진 관광거점도시 모델이 만들어져야 하기 때문이다. 관광거점도시 정책은 기본계획 수립이 완료되면서 완성된다고 할 수 있다. 완성의 의미는 관광거점도시 모델이 결정된다는 뜻이다.

다섯째, 계획의 실행력이 확보된 계획이어야 한다. 지역진단을 통해 단계별 사업계획을 수립해야 한다. 계획의 실행력을 담보할 수 있도록 도시 내 주요 사업 추진계획 연계방안, 행정체계, 조직 및 절차, 예산확보와 재원조달, 지역주민 참여 등 구체적 실행계획을 제시해야 한다. 특히, 타 부문 연계사업의 경우 실행하기 위한 절차적 합리성이 대단히 중요하다.

여섯째, 성과관리 계획을 포함해야 한다. 계획 수립 절차와 방법의 적정성, 계획 내용의 적합성, 추진 실적의 효과성 등을 전반적으로 검토할 수 있는 성과관리계획을 수립하여 사업성과가 지속적으로 유지될 수 있도록 해야 한다.

일곱째, 관광거점도시와 관련된 이해관계자 의사를 반영해야 한다. 관광거점도시의 목표가 세계적 수준의 관광도시로 육성하고 외국인 방문객을 유도하고 있지만 결국 이는 도시민의 삶의 질에 긍정적 영향을 주어야 한다. 그런 측면에서 도시 구성요소들의 의견수렴은 매우 중요하다.

마. 기본계획의 조정·컨설팅·심의

관광거점도시 정책에서 기본계획 수립은 명시적으로 거점도시 모델의 완성을 의미한다. 이러한 중요성에 입각하여 기본계획의 완성도를 높이는 방법으로 관광거점도시 기본계획에 대한 컨설팅, 조정, 심의 기능을 운영하여 지원하고 있다.

단계별로 보면 컨설팅 지원 단계는 말 그대로 기본계획을 수립하는데 있어서 전문가 자문을 통해 계획 내용을 풍성하게 만드는 역할이다. 기본계획 수립의 기본방향 설정 및 발굴 등을 통해 도시 여건을 진단하고, 진단결과에 따라 도시별 특성을 고려하여 컨설팅을 5개 도시별로 개별적으로 운영하도록 지원하고, 관광거점도시의 목표와 취지에 부합하는 기본계획이 되도록 자문하게 된다.

검토 및 조정단계는 문체부에서 작성한 계획 수립 내용 및 조정 가이드라인에 준해서 단계별 계획 내용의 적합성 여부를 판단하는 역할을 한다. 가이드라인에서 제시하는 기준과 방향성을 충분히 담고 있는지 검토하여 준수 여부를 평가한다.

심의 및 확정 단계는 관광거점도시운영위원회에서 계획의 과정 및 최종 결과를 종합적으로 검토하여 기본계획을 심의하고 확정하는 역할을 한다.

결론적으로 이러한 기본계획 수립 지원 체계는 정책 이해도 제고를 통해 정부정책과 부합하도록 하고, 도시별 이슈에 대한 정확한 진단을 통해 지역별 맞춤형 컨설팅을 지원하며, 다양한 소통채널을 통해서 수평적으로 소통과 협력을 강화하는데 기여한다.

바. 결론

관광객이 찾는 관광목적지는 특정 관광지에 한정하지 않는 것처럼, 관광거점도시는 관광객 관점에서 관광목적지인 도시 자체를 앞으로 지역관광 정책의 주요 대상으로 두겠다는 의지가 담겨 있다. 기존 지역관광 정책은 한정된 관광자원의 매력을 제고하는 방향으로 추진되어 왔다. 이러한 방향으로만 관광으로 지역 성장을 유도하고 더 나아가 세계적 수준의 관광목적지로 육성하는데 한계가 있다는 것을 인식한 결과이다. 서울뿐만 아니라 지방의 도시가 가진 고유한 브랜드를 활용하여 관광경쟁력을 갖추고 세계 유수의 도시들과 어깨를 나란히 하는 세계적 수준의 관광도시를 육성하자는 것이다.

절차에 따라 국제관광도시로 부산시, 지역관광거점도시로 목포시, 전주시, 강릉시, 안동시 등이 선정되었고, 선정된 도시에서는 정책추진 방향에 맞추어 지역 여건 및 외국인 관광객의 특성을 반영한 기본계획이 수립 중에 있다. 기본계획 수립은 관광거점도시의 모델이 완성되는 것이고 향후 도시별 사업추진의 향배가 결정되는 중요한 과정이다. 기본계획은 도시의 관광계획이 아닌 관광에 기반을 둔 도시계획의

성격을 갖는다. 관광관점에서 도시 전반을 다루는 계획으로서 교통·도시 계획 등을 연계하여 기본계획을 수립하고 사업 내용을 구성하고 있다. 중앙정부 역시 관광도시의 역량 강화를 위한 아낌없는 지원과 함께 부처간 협력이 원활히 이루어질 수 있도록 협력체계가 마련되어야 한다.

코로나19 사태로 인해 세계 관광시장이 어려운 시기를 보내고 있으나, 위기를 재도약의 기회로 삼고, 새로운 지역관광 정책 방향을 담은 관광거점도시 기본계획의 수립과 체계적인 사업 실행이 필요하다. 관광거점도시 단기 목표가 달성되는 2025년에는 방한 외국인 관광객이 방문하는 지방의 도시들이 보다 다양해지고, 지역관광거점도시가 주변지역으로 관광 효과를 확산시키며 관광을 통해 도시 활력을 제고할 수 있을 것이다. 지방 분권, 인구감소로 인한 지방 소멸, 수도권과 비수도권의 불균형, 고령화 등은 대부분 지방 도시들이 가지고 있는 현안이자 사회문제이고, 지방도시의 현안문제를 관광을 통해 풀어보고자 하는 노력이 지역관광 활성화, 도시관광 활성화의 핵심이다. 이는 곧 관광을 통한 지역 활성화와 도시 활성화를 의미한다. 그 대안으로 관광거점도시 사업이 자리매김할 수 있도록 성공적 추진이 필요하다.

참고문헌

[인용문헌]

문화체육관광부. (2020). *관광거점도시 육성 기본계획 수립 및 조정(운영) 안내*.
https://www.mcst.go.kr/kor/s_notice/notice/bidView.jsp?pSeq=1442

이원희, 박주영, 조아라. (2019). *2020-2024 관광 트렌드 분석 및 전망*.
https://www.kcti.re.kr/web/board/boardContentsView.do?contents_id=d528350b6a7c4efeb2da0d420c3b4a24

정광민, 조아라, 김송이, 김현주, 강지윤, 김한이. (2020). *관광거점도시 기본계획 수립 및 지정방안 연구*. 세종: 문화체육관광부.

II

문화와 예술을 통한 지역균형발전



문화를 통한 도시 및 지역 활성화 정책 추진체계 개선방안 연구

- 중앙부처 간 협업을 중심으로

성명 : 박민권

소속기관명 : 연세대학교

이메일 : eloi0815@gmail.com

가. 서론

2000년 전후로 지방자치단체들의 중요한 현안으로 대두된 것이 도시와 지역을 어떻게 활성화시킬 것인가 하는 문제였다. 이를 위해 공통적으로 시도된 것이 바로 문화를 활용하여 지역을 활성화시키는 전략이다. 대표적인 사례로 국토교통부의 도시재생사업, 행정안전부의 희망마을만들기 사업, 문화체육관광부의 문화도시사업이 여기에 해당된다. 이러한 지역 활성화 정책 사업들이 각기 부처별로 추진되고 있으나, 문화를 정책의 주요한 자원으로 활용하고 있다는 점에 착안하여 이 사업들 간 연계를 강화해야 한다는 주장이 점차 커지고 있다(김세훈, 2012; 이삼수, 2016; 이왕건 외, 2017). 각 부처의 사업들이 같은 지역에서 시행되고 내용상으로도 서로 연관성이 있음에도 불구하고 부처할거주의와 칸막이 행정으로 인해 단절된 상태에서 개별적으로 추진되는 됴에 따라 중복으로 인한 국고 낭비와 정책의 효율성 저하 등 심각한 문제가 발생하고 있다. 본 연구는 문화도시, 도시재생, 마을만들기 사업을 중심으로 중앙부처의 문화 기반 지역 활성화 정책이 어떻게 작동되고 있으며, 어떤 문제점을 노정하고 있는지에 대한 분석을 토대로 정책의 효율성 제고를 위한 부처 간 협업 방안을 모색하고자 한다.

나. 부처별 관련 정책 현황

문화체육관광부(이하 문체부)는 2006년 거점형 문화도시 구축사업을 시작으로 2014년에 문화특화 지역(문화도시형, 문화마을형) 조성사업을 착수하였고, 이러한 정책 경험들을 기반으로 2019년 12월에 지역문화진흥법에 근거한 법정 문화도시 7개를 지정하였다.¹ 앞으로 문체부는 2022년까지 문화도시 30개

¹ 제1차 문화도시 지정 결과: 경기 부천시, 강원 원주시, 충북 청주시, 충남 천안시, 경북 포항시. 제주 서귀포시. 부산 영도구 (2019.12.30 문체부 보도자료).

내·외를 지정하고 성공모델을 만들어 나갈 계획이다(문화체육관광부, 2018).

국토교통부(이하 국토부)는 도시재생특별법에 근거하여 2014년부터 도시재생사업을 근린재생형과 경제기반형 사업으로 나누어 본격적으로 착수하였다. 이후 기존의 도시재생사업의 문제점을 보완하여 2017년 문재인정부 출범 이후 ‘도시재생 뉴딜’사업으로 추진하고 있다. 도시재생 사업에는 문화관련 사업이 적지 않게 포함되어 있다. 서울시 도시재생본부에서 2016년부터 2021년까지 총 607억원을 투입하여 추진 중인 서울역 일대 도시재생사업의 경우 예서와 같이 문화관련 사업의 예산총액이 약 101.8억원으로 전체 예산의 15%이상을 차지하고 있다.

행정안전부(이하 행안부)는 2008년부터 희망마을만들기 사업을 추진하여 주민의 생활 편의, 문화 복지공간 조성, 수익창출 시설조성 등을 지원해 왔으며, 지방분권 강화 및 지역공동체 활성화를 위해 주민 주도의 지역공동체 활성화 프로그램을 발굴 지원하였다. 마을만들기 사업 중에는 주민참여예산제도 형식의 공모사업으로 진행되는 경우가 많은데, 여기에 문화 관련 사업들이 적지 않은 비율로 포함되어 있다. 광주시 북구의 경우 2014년도 마을만들기사업 현황을 보면 문화예술사업이 전체 사업의 약 26%를 차지하고 있다.

다. 부처 간 연계·협업 현황 및 문제점

지역 활성화를 위한 문화 사업에 있어서 문체부와 행안부 간에는 협업 체계 구축을 위한 시·도가 지금까지는 없는 것으로 확인된다. 그러나, 문체부와 국토부는 협업체계 구축을 위한 노력을 상대적으로 활발히 경주하고 있다. 양 부처는 문화도시와 도시재생 사업 간 연계를 위한 업무협약(MOU)을 체결하여² 사업 추진 시 상호간 논의 및 협력을 통해 문화도시사업과 도시재생뉴딜 사업 간 시너지 효과를 꾀하고 있다.

도시재생의 문화 사업은 주로 공간조성 위주인데, 대부분의 경우 도시재생 사업에서 공간을 만들어 놓으면 문화도시 사업이 이를 받아 콘텐츠를 제공해 주는 식으로 진행되고 있다. 이것의 문제점은 만들 때 부터 양자가 같이 고민하지 않고 일방적으로 공간이 만들어진다는 점이다. 지역주민의 요구와 필요에 근거 하기 보다는 공급자의 판단으로 공간과 프로그램을 제공함에 따라 사업의 적정성과 효용성이 미흡한

결과가 초래되곤 한다는 지적이다. 이에 대한 대책으로 기획단계부터 사업 간 연계가 시작되어야 한다는 주장이 제기되고 있다(김세훈, 2012; 이정목 외, 2016).

국토부는 2014년 7월 국무조정실 등 6개 부처와 업무협약(MOU) 체결하는 것을 시작으로 타 부처와의 협업체계 구축을 추진해 나가고 있다. 그러나 그 효과는 미미한 실정이다(이삼수, 2018). 부처협업사업으로 칭하지만 실제 대부분의 사업은 국토부 이외 타 부처에서 개별적으로 수행하는 사업을 활성화 계획에 포함시키거나 해당 부처에서 공모할 예정인 사업을 포함하는 방식으로 실질적인 협업이라고 하기에는 미흡한 점이 많다(이왕건 외, 2017).

라. 협업 활성화를 위한 정책방안

1) 효율적인 추진시스템 구축

문화 기반 지역발전 정책에 있어서 부처 간 협업을 추동할 수 있는 조직체제와 리더십을 어떻게 확보할 것인가의 문제이다. 문화를 통한 지역 활성화 사업은 정부조직법상 주무부처이면서 문화정책의 전문성을 갖춘 문체부가 리더십을 발휘하는 것이 바람직하다. 문체부가 주관부처가 되어 지역문화진흥법의 관련 조항의 개정을 통해 문화도시심의위원회를 국무총리 소속으로 설치하여 이를 통해 범정부적 협업을 이끌어 가는 방안을 고려할 수 있다.³ 또한, 국가균형발전특별법에 의거 대통령 소속으로 설치된 국가균형발전위원회를 통해 문화사업의 협업 추진을 꾀하는 방법도 검토해 볼 수 있다.⁴

그러나, 조정기구로서의 위원회는 정책조정 역할수행에 있어서 일정한 한계가 있다. 통상적으로 위원회의 단점으로 지적되는 추진력과 책임성 미흡, 예산 집행권한이 없다는 점 때문이다. 따라서 사실상 가장 바람직한 협업체계는 업무집행의 권한과 책임이 있는 부처들이 서로의 필요에 의해 자발적으로 추진하는 형태일 것이다. 각 부처가 주체적이고 자발적으로 협업을 지향하도록 하기 위해서는 추진체제의 구축 방식 보다는 협업을 추동할 수 있는 제도와 인센티브가 필요하므로 이는 후술하는 성과관리 전략으로 풀어 가는 것이 바람직할 것이다.

2) 성과관리 및 평가방식 개선

협업 추진체제가 정교하게 설계되었다 할지라도 구성원이 수용하지 않으면 그것은 형해화될 수밖에 없다. 이러한 상황을 피하기 위해서는 조직원들로 하여금 부처 간 협업이 본인에게 유익하다는 인식

2 2014년 12월 ‘지역문화와 지역상권 기반의 도시재생 활성화’ 사업 추진을 위한 업무협약(MOU)을 체결, 군산시와 천안시에 대해 도시재생 사업과 문화도시 사업을 연계하여 지원한다. 국토부는 도시재생사업을, 문체부는 지역문화진흥사업, 중기청은 상권 활성화사업을 추진 한다(문체부·국토부·중기청 보도자료, 2014).

2018년 8월 도시재생 사업에 해당 지역의 역사·문화와 특성을 반영하는 ‘문화적 도시재생’을 위한 MOU를 체결, 문화도시 조성 사업지와 도시재생 뉴딜사업지를 연계해 선정·지원한다. 매년 도시재생 뉴딜사업지 중 핵심지역을 대상으로 문화영향평가를 하며 구도심 뉴딜 사업지에 각종 문화사업을 지원한다(문체부·국토부 보도자료, 2018).

3 이 경우 문화도시정책은 문화예술에 치중된 단위사업적 성격을 넘어서 국가 및 사회문제 해결을 종합적으로 추진하는 총제적 정책 모형으로 전환되어야 할 것이다(채경진·임학순, 2013).

4 국가균형발전특별법 제4조에 “지역의 문화·관광 육성 및 환경 보전에 관한 사항”이 과업으로 명시되어 있어 근거가 된다.

을 갖도록 하고, 또한 협업을 회피할 수 없도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 협업을 유도하는 성과관리 체계가 바로 그것이다. 중앙부처의 성과평가는 정부업무평가기본법에 근거한 ‘정부업무평가기본계획’과 ‘정부업무평가시행계획’에 따라 각 부처가 수립한 ‘성과관리전략계획’과 ‘성과관리시행계획’에 의하여 시행되고 있다. 부처 간 협업을 활성화시키기 위해서는 우선적으로 정부업무평가체계에 협업에 관한 항목이 포함되어야 한다. 그러나 현재의 이러한 계획들에 협업을 추동하는 성과목표와 성과지표가 반영되어 있지 않다. 성과목표와 성과지표를 어떻게 설정하느냐에 따라 조직원들의 업무수행의 방향과 결과가 좌우될 수 있으므로 이를 개선할 필요가 있다. 문화사업의 특성을 반영하여 결과지표와 산출지표, 정량지표와 정성지표의 적절한 조합을 통해 문화의 가치 추구하고 구체적 실적 달성을 동시에 이루어낼 수 있도록 유도하는 성과관리시스템 구축이 바람직하다.⁵

아울러, 정부업무평가기본법에 의한 성과관리체계는 국정과제 중심으로 평가를 하고 평가지표도 평가부담을 줄이기 위해 최소화하기 때문에 법정 평가에서 제외되는 부처의 타 주요업무들은 형식적인 평가에 머물 우려가 있다. 부처별 별도의 세부적인 성과목표와 성과지표에 의한 자체 성과관리시스템을 구축하여 사업을 관리할 필요가 있다. 그리고 이를 활용하여 부처 간 협업 사업에 대해 부처들이 공동의 성과평가시스템을 구축하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

성과공유제는 부처할거주의를 넘어서 협업을 활성화시키는 역할을 할 것으로 판단된다. 다만, 공정성 담보와 무임승차 차단을 위해 협업의 형태와 업무의 경중에 따른 세부적인 기준 마련이 전제되어야 할 것이다. 협업 부처가 획일적으로 동일한 성과평가를 받는 것이 아니라 직무분석에 기초하여 조직의 역할 정도에 따라 성과를 적절히 배분하는 방식이다.

3) 예산·회계 제도 개편

지자체 현장에서 문화도시와 도시재생, 마을만들기 사업들을 사업 진행하는 과정에서 편의에 따라 연계하는 것이 아니라 기획 단계에서부터 공동으로 예산을 투입하고 분야별 관계자들이 함께 모여 거버넌스를 형성함으로써 시너지를 제고시켜야 한다. 이를 위해서는 두 개의 전제가 필요하다. 거버넌스 행위자 간의 협업에 대한 의지와 실행, 그리고 국가 예산 회계시스템의 변화이다.

현행 국가예산회계시스템은 부처별로 예산편성과 집행, 결산심사를 받게 되어 있다. 실질적인 통합적 정책이 실현되려면 예산을 통합적 관점에서 공동으로 기획하고 집행해야 한다. 그러나, 지금은 부처별로 정책을 수립한 다음에 예산 반영이나 사업 추진 관리의 책임은 예산을 소관한 개별 부처가 따로 따로 지게

되어 있다. 따라서, 부처 통합공모를 통해 사업 추진을 하더라도 자신이 소관한 예산에 대해서만 사업비 정산 등 집행 책임을 지게 되므로 협업이 한계를 가질 수 밖에 없는 구조이다.

이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로, 협업 사업에 대해 공동 또는 통합 예산제도 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 다만, 방만한 예산집행 방지를 위해 포괄보조금 집행에 관한 엄격한 절차를 수립할 필요가 있다. 예를 들어, 범부처 위원회에서 협업사업 대상을 명확히 한정하여 선정하고, 공동사업에 적용하는 통일된 집행 및 정산 기준을 부여하는 방식이다.⁶

또한, 지자체의 협업에 대한 인식과 의지도 중요하다. 지자체는 균형발전특별회계의 지역자율계정 예산을 자율적으로 운용할 수 있으므로 그 범위 내에서 관련 사업들을 통합적으로 추진해 감으로서 효율성을 극대화할 수 있는 가능성이 열려 있다.

마지막으로, 지금까지 검토한 여러 개선방안을 지자체가 용이하게 수용하여 활용할 수 있도록 관계 부처 합동으로 공동 가이드라인을 제정·배포하는 방안을 검토할 필요가 있다. 동 가이드라인을 통해 권고할 수 있는 사항을 예시하면 다음과 같다.

- 기획단계부터 관련 부서가 공동 참여
- 원활한 기획·조정을 위해 관련부서를 단체장 또는 부단체장 직속으로 편재하거나, 행정협의체를 각 부서장들을 관장하는 상급자가 주관
- 협업 대상 사업과 관련된 예산을 통합적으로 편성·집행
- 협업을 추동하는 성과관리 방법 및 기준 설정 및 적용

마. 결론

문화를 통한 지역 활성화 정책에 있어서 중복 우려가 있는 문체부와 국토부, 행안부의 유관 사업들의 조정을 통한 시너지 효과 제고를 위해 부처 간 협업 시스템 구축 방안을 살펴보았다.

첫째, 효율적인 협업 시스템 구축을 위해 범정부적 협의체를 국무총리실 또는 국가균형발전위원회에 설치하거나, 성과관리 메커니즘을 활용하여 부처 간 자발적인 협업을 추동하는 방안을 고려할 수 있다. 또한, 지자체의 경우에는 단체장의 의지와 리더십이 선행되어 부서 간 협의체를 단체장 차원에서 직접 관리하는 방안이 바람직하다.

5 이왕건 외(2017)는 부처 간 협업이 제대로 시행되지 않는 이유로 단체장의 인식 부족 및 성과 귀속 문제로 인한 갈등을 지적하면서, 그 대안으로 협업사업의 성과지표에 가산점을 부여하고, 관련 부처가 성과를 공유하는 방안을 제시하고 있다. 그러나, 성과지표로 ‘협업사업 개수’와 ‘MOU 체결 및 협의 건수’를 제시하고 있는데 이는 단편적인 내용을 측정하는 정량적 지표로만 구성되어 있으며, 성과공유제의 구체적 실행 방안에 대한 언급이 없다는 한계가 있다.

6 국무조정실 주관 관계부처합동으로 2019년 4월에 발표한 ‘생활SOC 3개년계획(안)’에 제시된 생활SOC 시설 복합화 촉진방안(균특법에 의한 지역발전투자협약, 범부처 공동 지원, 부처별 업무협의 과정 단순화 및 통합지침 마련으로 집행·정산 기준 명확화 등)이 참고할 만한 사례이다.

둘째, 협업을 견인할 성과관리 및 평가제도 마련이 필요하다. 정부업무평가제도에 협업 관련 지침을 명시하고, 부처별 성과목표와 성과지표에 협업 관련 사항을 반영토록 한다. 그리고 성과공유제 도입을 통해 부처할거주의를 극복할 수 있는 여건을 조성한다.

셋째, 국가 예산 회계시스템의 변화를 통해 협업을 활성화시키는 방안으로 협업사업을 위한 통합 예산제도 도입을 고려해야 한다. 그리고 지자체의 통합적 사업추진을 유도하기 위한 중앙정부의 공동가이드 라인 제작·배포가 필요하다.

본 연구는 주로 중앙정부 간의 협업체계 구축방안에 대해 살펴보았다. 중앙정부의 정책 방향성이 지자체에 많은 영향을 미치는 것이 사실이다. 그렇지만, 같은 정책이라 할지라도 지자체 현장에서 적용되는 과정에서는 다양한 양태가 나타날 수 밖에 없다. 따라서 지자체 현장에서 운용되는 메커니즘에 관한 구체적인 분석과 개선방안에 대한 후속연구가 요청된다.

참고문헌

[인용문헌]

국토연구원. (2018). *도시재생 실증연구단 R&D 성과자료집*. 국토연구원 내부자료.

김경화, 백종인, 손철희, 반영운. (2015). 마을 만들기 주민참여 활성화 요인 도출. *도시행정학보*, 28(2), 267-285.

김세훈. (2012). *문화예술정책과 타 정책영역간 협력방안*. 서울: 한국문화관광연구원.

김연진. (2015). *도시재생사업에서의 문화예술 도입방안 연구*. 서울: 한국문화관광연구원.

남원석, 이성룡. (2012). 마을만들기, 성공의 조건. *이슈&진단*, 2012(47), 1-25.

라도삼. (2006). 문화도시의 요건과 의미, 필요조건. *도시문제*, 41(446), 11-25.

문화체육관광부. (2018). *문화도시 추진 가이드라인*. 세종: 문화체육관광부.

서수정. (2016.7). 문화중심 도시재생 실현. *문화체육관광부-국토교통부 정책협업을 위한 합동 세미나*. http://dgucenter.or.kr/archive/share_01/92?page=15

용호성. (2007). *문화예술교육정책의 효과적인 거버넌스(Governance) 모형에 대한 연구*. 국내박사학위논문, 경희대학교, 서울.

이삼수. (2016). *장소 중심의 도시재생 사업 협업모델 개발 및 도시재생 종합 플랫폼 구축*. 도시재생실증연구단 발표자료.

이왕건, 권규상, 박소영, 이정찬 민범식, ... 진영호. (2017). *도시지역 회복력 강화를 위한 패키지형 도시재생정책 추진방안*. 세종: 국토연구원.

이정목, 이삼수, 김민, 황규홍. (2016). 도시재생사업 활성화를 위한 지자체 부서간 협업 수준 진단. *도시행정학보*, 29(2), 25-46.

임학순. (2003). *창의적 문화사회와 문화정책*. 서울: 도서출판 진한도시.

정석, 조준범, 김남선. (1999). *마을단위 도시계획 실현 기본방향* - 주민참여형 마을 만들기 사례연구. 서울: 서울시장개발연구원.

채경진. (2009). 지자체의 성공적 문화도시 구축을 위한 우선순위 설정에 관한 연구. *한국정책연구*, 9(3), 319-333.

채경진, 임학순. (2013). 문화정책 분야 협업의 성공 요인이 성과에 미치는 영향. *문화정책논총*, 27(2), 9-28.

최금화, 권혁인. (2019). AHP분석을 통한 문화예술 기반 도시재생 중요요인 도출에 관한 연구. *인천학연구*, 1(31), 81-119.

행정안전부. (2014). *기관 간 정보공유 협업*. 세종: 행정안전부

Frey, B., Lohmeier, J. H, Lee, S., Tollefson, N. (2006). Measuring Collaboration Among Grant Partners. *American Journal of Evaluation*, 27(3). 383-392.

2 지방분권 시대의 문화재정 이슈와 지역문화정책 방향

성명 : 정보람

소속기관명 : 한국문화관광연구원

이메일 : brj@kcti.re.kr

가. 서론

지방분권은 국가와 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분해 국가와 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루고, 지방자치단체의 정책결정과 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 의미한다. 20세기 들어 지역이 국가발전의 새로운 동력과 경쟁력으로 부상되었고 지방정부가 창의적·자율적으로 지역사회의 문제를 해결할 수 있도록 중앙정부 중심의 권한 및 기능의 지방분권화가 촉진되고 있다. World Bank(1999)에 의하면 지방분권은 우리나라뿐만 아니라 전 세계 민주주의가 발전한 국가 중 95% 이상이 추구하고 있다. 특히 문화분야는 지역여건에 맞는 맞춤형 서비스 제공이 중요하고 본질적으로 다양성, 창의성, 자율성의 가치를 가지고 있기 때문에 지방분권이 매우 중요하다. 문화행정에서 지역자치의 실현은 협의의 개념으로 궁극적으로 문화자치란 문화도시의 형성 또는 시민 스스로 참여하여 만들어가는 커뮤니티 문화의 형성으로 완성된다(류정아, 2012).

한편 분권국가 혁신을 핵심 국정과제로 설정한 문재인정부는 제1단계 재정분권을 추진하면서 2020년도에 문화부문 국고보조사업을 대폭 지방자치단체로 이양하였고, 지방의 역할이 크게 증대되고 있다. 정부는 국세의 비중을 축소하고 지방세의 비중을 높이는 세원의 지방이양을 추진하면서, 2020년 3.5조원 규모의 지역밀착형사무 중심으로 지방이양을 실시하였다. 문화분야는 지방이양 사업 비중이 높은 부처에 속하는데, 문화시설 확충 및 운영, 관광개발사업 등 국가사무로 추진되던 문화사업이 지방사무로 이양되었다. 이는 2019년 기준 문화체육관광부의 지방자치단체 국고보조금 23.4%(403,599백만원) 수준인 상당 규모가 지방자치단체 자체사업으로 이양되었다. 문화분야에서는 지방분권이 지방자치단체로 하여금 재정사업 운용에 자율성을 보장하지만, 우리나라의 국세 지방세 구조적인 문제로 지방자치단체의 공공서비스 제공 규모에 비해 세입이 항상 부족하기 때문에 예산제약으로 인한 문화사업 후순위 편성 우려가 제기되고 있다. 지방자치단체의 예산 제약으로 재량지출인 문화분야는 법정지출(사회복지, 교육) 부담으로 문화사업 후순위 편성될 수 있고, 이것이 문화격차를 심화시킨다는 것이다.

오늘날 문화정책은 지역사회 발전의 핵심영역, 삶의 질 향상을 위한 생활문화와 같은 개인의 생활 밀착형 정책이 부각되고 있어 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할분담이 매우 중요한 영역인데, 지방분권 논의에서 문화분야의 별도 논의는 부족한 실정이다. 그간 지방분권 강화 노력에도 불구하고 수도권과 비수도권의 문화격차는 좁혀지지 않고 있으며, 국고보조사업은 지속 증가하여 지역의 책임성이 약화되는 경향을 나타내고 있다. 본 글에서는 지방분권의 경험과 현실에서 문화재정의 이슈를 살펴보고 자치와 분권 관점에서 지역문화정책이 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다.

나. 본론: 지역 문화재정 특징과 주요 이슈

1) 문화분야 후순위 예산편성 우려, 지방이양으로 기존사업 축소와 대규모 전략사업 불투명

2020년 지방자치단체 총지출 대비 문화재정¹은 4.8%(12.1조원)이고, 동 기간 중앙정부 총지출 대비 문화재정 비중 1.6%(8조원)으로 지자체의 문화재정 편성이 중앙정부보다 높으나, 지난 10여년동안 문화재정 비중 편성 추세를 살펴보면 지자체는 비중이 감소, 중앙증부는 증가를 나타내고 있다(2010년대비 2020년 문화재정 비중 지자체 0.8%p 감소, 중앙정부 0.3%p 증가).

지역의 문화재정은 대부분 정책적 결정에 따라 편성되는 재량지출로 구성되어 있어, 법에 의해 국가의 지출의무가 명시되어 강제성이 높은 의무지출(법정비출 및 이자지출) 분야의 재정부담으로 문화사업이 후순위로 밀릴 가능성이 높은 것이다. 영유아 보육, 아동급식, 기초연금, 기초생활보장 등 법에 의해 의무적으로 지출되는 의무지출 비중이 높은 사회복지지출수요는 급증하고 있고, 지자체의 사회복지 예산은 지난 11년동안(2010~2020년) 연평균 11% 증가하면서 12개 분야 중 증가세가 가장 빠르다.

[표 1] 지방자치단체 세출 기능별 예산(2010~2020)

(단위: 조 원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증감률
일반공공행정	12.0	12.5	12.9	13.0	13.8	14.2	15.4	11.9	12.6	12.5	13.3	1.1
공공질서 및 안전	2.2	2.3	2.8	2.9	2.7	3.0	3.4	3.4	3.7	4.0	4.3	7.1
교육	8.1	9.0	9.8	10.0	9.7	10.1	10.7	11.7	12.9	13.4	14.0	5.5
문화 및 관광	7.8 (5.57)	7.0 (4.95)	7.4 (4.93)	7.8 (5.00)	8.0 (4.89)	8.6 (4.99)	9.0 (4.90)	9.8 (5.08)	10.3 (4.88)	11.0 (4.77)	12.1 (4.79)	4.5
환경보호	14.9	15.0	15.4	15.8	16.3	17.1	18.2	19.1	20.8	22.7	25.7	5.6
사회복지	26.5	28.5	30.9	35.0	40.1	44.1	46.6	49.5	57.1	66.2	75.1	11.0
보건	2.2	2.0	2.1	2.3	2.4	2.7	2.9	3.2	3.5	3.7	4.0	6.1
농림해양수산	9.7	9.8	10.4	10.9	11.2	11.5	11.8	12.3	13.2	14.2	15.8	5.0
산업·중소기업	3.0	3.0	3.3	3.2	3.0	3.2	3.5	4.0	4.5	4.8	6.3	7.6
수송 및 교통	16.5	15.1	15.7	15.5	15.2	15.6	16.5	17.3	18.3	19.0	20.6	2.3
국토 및 지역개발	12.8	11.6	12.6	12.2	11.5	11.5	12.4	13.2	14.2	16.5	17.5	3.1
과학기술	0.4	0.3	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.4	-1.6
예비비	2.2	2.3	3.1	3.1	3.0	3.4	4.5	4.9	5.1	5.6	4.5	7.6
기타	21.4	22.5	24.2	24.5	26.1	27.6	29.3	32.6	33.9	36.8	39.6	6.3
합계	139.9	141.0	151.1	156.9	163.6	173.3	184.6	193.2	210.7	231.0	253.2	6.1

※ 주: 1) 당초예산, 순계기준 2) ()는 구성비

※ 출처: 행정안전부(각 년도). 지방자치단체 통합재정 개요(상)-세출구조별·기능별 예산규모

다만 지역의 예산편성 관행이 통상 점증주의 방식을 유지하고 있음을 고려할 때, 지방이양으로 사업이 극단적으로 폐지되기보다 사업의 규모가 조정될 것으로 보인다. 2020년 지방이양된 문화분야 사업 편성은 경상보조는 유지(동결, 증/감액 조정), 자본보조는 대부분 이월예산 활용, 착공 전 단계는 폐지 경향을 보이고 있다.

1 문화재정은 예산편성 체계 상 정부 세출예산의 기능별 분류 16개 중 '문화 및 관광분야' 의 예산을 의미하며, 문화체육관광부, 문화재청, 미래창조과학부, 방송통신위원회의 예산 및 기금으로 사업이 수행되고 있음

[표 2] 문화체육관광부의 지방이양사업 편성 현황(2020년 기준)

	세부사업명	내역사업명	계	편성			미편성	
				동결	증가	감소	이월	폐지/종료
자 본 보 조	관광자원개발	문화관광자원 개발	220	5	69	49	82	14
		관광지 개발	33	3	11	9	9	1
		탐방로안내체계 구축	59	8	12	25	11	3
		생태녹색관광자원 개발	31	0	10	11	7	3
		국민여가캠핑장 조성	16	1	3	5	7	0
		관광안내체계 구축	168	61	15	31	4	2
		전통한옥체험 숙박시설 운영	9	1	1	0	1	6
	문화시설확충 및 운영	문예회관 건립지원	17	1	1	6	8	1
		공립미술관건립 지원	6	0	0	4	0	2
		지방문화원시설 지원	25	1	3	2	15	4
		전통문화진흥 지원	9	5	0	7	5	2
		문화예술인기념시설 조성	3	0	2	0	0	1
		복합문화시설 조성	1	0	0	0	1	0
		제주태고문화센터 건립	1	0	0	0	1	0
		전통사찰보수 정비	2	0	0	1	1	0
		역사전통문화도시 조성(자본)	7	0	0	3	3	1
		작은영화관건립 지원	11	0	2	2	7	0
	지방문화산업기반 조성	실내영상스튜디오 조성	1	0	1	0	0	0
		지역영상미디어센터 건립	1	0	0	0	0	1

	세부사업명	내역사업명	계	편성			미편성	
				동결	증가	감소	이월	폐지/종료
경 상 보 조	문화시설확충 및 운영	역사전통문화도시 조성(경상)	4	3	0	1	0	0
		지역문화예술특성화 지원	20	11	5	4	0	0
		민자사업정부지급금(BTL)	30	16	9	6	0	0
		문화특화지역조성 사업	50	28	7	5	2	8
	지방문화산업기반 조성	광교경기문화창조허브 운영	1	0	0	1	0	0
		지역문화산업연구센터(CRC)	3	2	0	0	0	0
		대구디자인패션산업 육성	1	1	0	0	0	0
		광주공예문화산업 육성	3	1	0	2	0	0
		전남3대별서정원 MR 콘텐츠	1	0	0	0	0	1
		글로벌문화콘텐츠 제작지원	1	0	0	0	0	0
	지역문화행사 지원	지역특화문화행사지원	17	9	2	2	0	3
		문화콘텐츠행사지원	12	7	1	4	0	0
		비엔날레 지원	7	2	4	0	0	1
		종교문화행사 지원	6	5	1	0	0	0

※ 출처: 정보람, 김동현. (2020).

2) 지역 문화격차 심화, 불균형 가속화

분권은 지역사회 문제를 지역 상황에 맞게 해결하고 지역 자원을 고려한 문화사업을 추진할 수 있는 이상적인 정책 시스템이지만, 지자체의 자율성을 확보하는 한편 책임성이 요구되고 분권을 표방하면서 균형발전 요구한다. 분권의 관점에서 볼 때, 지역문화진흥은 원칙적으로 지역 여건의 실시간 파악이 가능하고, 지역 내 가용자원을 직접적이고 효율적으로 동원할 수 있는 지방자치단체가 이니셔티브를 가지고 추진되어야 하지만, 우리나라의 경우 도시-농촌, 시·군·구, 재정자립도 등에 따라 지역 간 문화격차가 존재하기 때문에 지역 간 균형발전도 중요한 현안이다. 현재는 문화예산과 기반시설은 군 지역이 우위를 나타내는 반면 실질적인 문화서비스를 제공하는 예술인과 문화예술 법인/단체는 도시에 집중되어 문화향유 격차를 보이고 있다. 문화서비스 제공 주체가 도시로 집중되는 동안, 농촌지역(읍·면)의 문화향유 욕구는 지속 증가하여 문화행사관람률은 도시보다 농촌단위에서 빠르게 증가하였다.

[표 3] 시·군·구 간 주요 문화격차

(단위: 원, 개)

구분	전국	시	군	구
1인당 문화예산	102,100	92,000	182,000	18,500
천명당 문화기반시설 수	0.07	0.05	0.13	0.03
만명당 등록예술인 수	6.6	5.0	3.0	12.8
문화예술 법인 단체 수	4.8	5.2	1.1	8.8

※ 출처: 문화체육관광부(2019). 2017년기준 지역문화 실태조사

[표 4] 문화예술행사 관람률

(단위: %, %p)

구분	2014(A)	2016	2018	2019(B)	비중차이(B-A)
대도시	75.8	81.2	85.2	84.1	8.3
중소도시	73.0	81.0	82.1	84.6	11.6
읍·면지역	57.7	65.7	71.7	71.4	13.7

※ 출처: 문화체육관광부(2020). 2019년 국민문화예술 활동조사.
문화체육관광부(각 년도). 문화향수 실태조사.

3) 중앙정부 의존 관성으로 인한 지역의 다양한 문화사업 추진 한계

우리나라는 중앙정부 중심의 집권적인 정책체계가 장기간 고착화되어오다 보니 지자체는 중앙정부 의존 관성으로 지역 중심의 문화분권 개념에 익숙하지 않다. 그동안 지자체 문화재정 자체사업 비중이 높아지는 등 재정자율성은 다소 개선되었다고 평가할 수 있으나, 중앙부처의 소액분산투자형 보조사업 추진 관성과 국고보조 비율이 높은 특징으로 인해 여전히 중앙의존적인 구조이다. 2020년 지자체 문화

재정 보조사업 비중은 38.7%, 자체사업 58.8%로 지자체 평균 보조사업 비중(43.6%)보다 낮은 비교적 재정 자율성이 개선된 모습을 나타내고 있으나, 문체부는 부처 총지출 대비 지자체 국고보조금 비율이 4번째로 높은 부처로 25.1%(6조 4,803억원)를 지자체 국고보조사업으로 지출하고 있으며, 지자체 국고보조금 중 44.8%(7,284억원)는 균특회계로 보조하고 있어 균특회계 비율이 가장 높은 부처이기도 하다.

[표 5] 부처별 지방자치단체 국고보조금 현황(2020년)

(단위: %, 억 원)

부처별	지자체 국고 보조금 계 (A)	지자체 보조금 회계별 구성				부처 총지출 (B)	지자체 국고 보조금 비중 (A/B)	
		일반회계	균특회계	기타특별회계	기금			
상위 5개 부처	복지부	408,522	393,706 (96.37)	3,115 (0.76)	474 (0.12)	11,227 (2.75)	825,269	49.5
	환경부	59,479	402 (0.68)	6,118 (10.29)	46,162 (77.61)	6,798 (11.43)	95,393	62.4
	농림부	48,874	72 (0.15)	6,819 (13.95)	12,805 (26.20)	29,179 (59.70)	157,743	31.0
	문체부	16,246	1,401 (8.62)	7,284 (44.84)	493 (3.03)	7,067 (43.50)	64,803	25.1
	국토부	54,698	19,001 (34.74)	21,538 (39.38)	5,703 (10.43)	8,455 (15.46)	501,317	10.9
소계	587,819	414,582 (70.53)	44,874 (7.63)	65,637 (11.17)	62,726 (10.67)	1,644,525	-	
총계(29개)	655,956	441,473 (67.30)	60,611 (9.24)	79,027 (12.05)	74,844 (11.41)	4,659,733	-	

※ 주: 당초예산 순계 기준, 2()는 국고보조금 회계별 구성비

※ 출처: 행정안전부(2020). 2020년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)

더불어 2014년 지자체 법정재량기금(지역문화진흥기금) 법적근거를 마련하고 2019년말 조성액 기준 전체 법정재량기금 대비 0.6%를 운용하여 지자체 시책에 맞는 문화정책 자금을 운용하게 되었지만 기금 운용의 양적규모는 저조한 수준이다.

나. 결론

정부간 관계가 집권체제에서 분권체제로 전환되면, 문화분야 사업의 효과성 측면에서는 사업에 대한 지자체의 자율성과 책임성 제고, 지역사회 주민중심의 생활문화 활성화 및 지역사회의 부응성 강화, 지역별 문화사업의 다양성과 혁신성 활성화 등의 순기능을 기대할 수 있다. 재정운용 효율성 측면에서는 지자체에서 사업수행 상황과 우선순위에 맞게 재원을 할당하기 때문에 이월금 감소, 사업주기에 따른 적정

재원 배분 등 효율성을 높일 수 있을 것이다. 그러나 지방분권은 지역사회의 문제 해결을 지역 상황에 맞게 해결하고 지역이 가진 자원을 고려한 문화사업을 추진할 수 있다는 점에서 매우 이상적인 정책 시스템이지만, 역사적 경험으로 비추어 보았을 때 분권에 대한 패러다임만 형식적으로 변화하고 실제 재정사업에서는 의미 있는 변화없이 관례답습적인 상황이 지속될 수 있다. 재정 및 행정의 현실적 제약과 오랜기간 고착된 개별 국고보조사업 행태의 중앙과 지자체간 관계로 인해 중앙정부의 하향식 분권 추진과 지방자치단체의 소극적 적응 행태가 예상되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지방분권은 지역 여건에 맞는 맞춤형 서비스를 제공하는데 중요한 시스템으로서 21세기부터 현재까지 모든 정부에서 정책아젠다로 앞다투어 강조하고 있으며, 앞으로도 분권화는 지속될 것으로 보인다.

지방분권이 제대로 작동하기 위해서는 문화정책은 지방분권에 대한 이해를 기초로 지자체의 자율성가 책임성, 재정분권과 균형발전이 가능한 상태로 도약하기 위해 중앙-지방 정부간 수평적 협력이 가능한 구조로 체계를 개선할 필요가 있다(정보람, 2019). 문화사업의 특성상 공공서비스의 형태와 기능이 다양하고 그 사무가 중앙-지방으로 명확하게 구분되는 것이 아니기 때문에, 지방사무로 업무를 구분하기보다는 중앙과 지방정부 간에 책임영역과 역할배분을 명확하게 하여 국민이 요구하는 혜택이 갈 수 있도록 하는 것이 보다 현실적이고 바람직하다. 문화분야 국고보조사업의 특징인 소규모 재량지출 사업은 성과협약형 포괄보조프로그램과 같은 신분권적 정부간 재정관계로 접근할 필요가 있다(이재원, 2018).

재량지출 중심의 소액다건형 국고보조사업 구조 상 지자체와 각 중앙부처 개별 사업단위로 지방 이양이나 기준보조를 개편을 모색하는 미시적 접근은 적절치 않을 수 있기 때문이다. 성과협약형 포괄 보조프로그램은 국고보조사업 지원방식을 장르/분야별 소규모 개별 보조사업에서, 중앙정부(문체부)가 제시하는 협약계획(주제)에 대해 지방자치단체가 지역실정에 맞게 종합 계획을 수립하고 성과를 협약하는 방식이다. 개별 국고보조사업에서 중앙정부가 기획하고 지자체가 집행하는 하향식 재정배분의 한계를 개선하고, 동시에 지자체의 문화정책 기획을 중앙과 지방이 협력하는 기능공유 체제로 전환을 의미한다.

프랑스 사례에서는 지방분권과 맞물려 문화적으로 고립되는 분권화의 위험을 방지하고 문화를 형평성 있게 제공하기위해 개별사업이 아닌 테마 유형 내에서 계약(협약)으로 중앙과 지역의 관계를 형성 하는 문화발전협약(conventions de développement culturel) 제도를 운영하고 있다(한국문화관광연구원, 2018). 문화발전협약의 대표적 유형으로는 예술교육만 관련된 예술 교육 계약 (CLEA), 지역 독서 계약 (CTL), 도시 그리고 예술과 역사의 협약(VPAH), 농촌과의 협약 등을 들 수 있다.

한편 그동안 개별 보조사업으로 사업이 추진되어온 관성에 의해 대부분 지자체에서 통합적인 문화 정책 추진 경험을 축적하지 못한 실정이므로 지자체 자체적으로 주요한 문화정책을 발굴하고 관계기관 및 지방자치 단체 간 연계 문화정책을 수립하도록 중앙정부의 지원이 필요하다. 지자체간에도 재정능력 및 기본인프라, 인적자원 등 보유자원의 격차가 상당하므로 문화분권의 안착을 위해서는 중앙정부의 기본적인 가이드라인 제공의 역할이 중요하다. 지방자치단체의 문화정책 추진을 이끌어내도록 전문성 있는 민간인력

을 활용하고 지자체의 문화정책 수립 과정을 강조하고 지자체에게 사업기획 및 운영과 관련된 컨설팅이 필요하다. 또한 주민들의 자치 역량의 뒷받침 없이 분권 강화만으로는 문화정책의 지속적성과 창출을 기대하기 어려우므로, 지역사회 내의 조직이 주도하는 추진체계 구축이 필요하다. 그동안 문화도시, 문화영향평가제도 등을 추진하면서 주민 참여가 확대되 었지만 여전히 조직적인 역량은 미비하며 관 주도형 사업 관행이 우세한 데, 분권적 문화정책 기조 하에서 이를 극복하는 것은 더욱 절실하다. 또한 지역문화사업은 인근 지자체 및 관계 기관과 연계하여 사업의 발전가능성을 확장하는 것도 중요하다.

참고문헌

[인용문헌]

고규창, 강성조, 김성기, 장강혁. (2019). *2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)*. 세종: 행정안전부.

구교준, 이재원. (2018). 지방분권시대의 국고보조금 개편방안. *위탁연구보고서*, 2018(6), 1-105.

대통령자문 정책기획위원회. (2004). *국고보조금 정비방안*. 서울: 대통령자문 정책기획위원회.

류정아. (2012). *지역문화 정책분석 및 발전방안*. 서울: 한국문화관광연구원.

윤소영, 정보람. (2018). *문화분야 재정구조 개선 및 신규과제 발굴*. 세종: 문화체육관광부.

정보람. (2019). 지방분권과 문화재정 대응방안. *문화관광인사이트*, 138.

정보람, 김동현. (2020). *지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부간 역할분담 방안*. 서울: 한국문화관광연구원.

World Bank. (1999). *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10986/5982>

Chapter 3.

자치분권, 그리고 재정혁신

I. 지방정부 재정협력방안	132
1. 지방정부들의 재난대응과 상생협력방안: 재난관리기금의 활용과 보완을 중심으로 (창원대학교, 이희재)	133
2. 코로나19의 지방재정 영향과 향후 대응방향 (한국지방세연구원, 김홍환)	139
3. 기초지방정부 재난지원금 대응 실태와 정책적 함의 (전국시장·군수·구청장협의회, 이상범)	145
4. 국가균형발전특별회계 사업의 지방자치단체간 형평성 제고 방안 (경기대학교, 조임곤)	151
5. 정부 간 재정협력 강화 방안의 모색: 미국의 재정조정제도 검토를 중심으로 (충남대학교, 윤대섭)	157
II. 지역상생기금, 그리고 지역상생협력	162
1. 국가균형발전과 지역상생발전기금의 역할 (한국지방재정공제회, 양영철)	163
2. 공공기관의 지역 상생 협력의 성과와 과제 (단국대학교, 성시경)	169
III. 코로나19 이후 지역 분권·균형정책	178
1. 자치분권시대 지방정부의 자치분권 추진 전략 – 서천군 자치분권 인식조사를 중심으로 (충남연구원, 고승희)	179
2. 포스트 코로나19 기초자치단체간 관계 (충북연구원, 최용환)	185
3. 권국가시대의 경찰공무원 자살전조 현상에 대한 사례분석: 자살 노출을 중심으로 (계명대학교, 성영태 / 수성대학교 김덕환 / 대구과학대학교, 유근환)	191
4. 분권국가 구축을 위한 노숙자 자활지원정책의 델파이분석: 사회적 가치평가를 중심으로 (영남외국어대학교, 장호윤 / 대구과학대학교, 최인규 / 영남대학교, 김용태)	199
5. 도시재생사업에서의 갈등구조 – 규제적 접근 (목포대학교, 류도암)	207

I

지방정부 재정협력방안



지방정부들의 재난대응과 상생협력방안

: 재난관리기금의 활용과 보완을 중심으로

성명 : 이희재

소속기관명 : 창원대학교

이메일 : hjcwu2016@gmail.ac.kr

가. 서론

재난이란 인간의 생존과 재산의 보존이 불가능할 정도로 생활 질서를 위협하는 사고 또는 상태를 말한다(정기성, 2001; 김경호, 2010). 유례 없는 신종 전염병의 발생과 유행으로 전 세계가 큰 어려움을 겪고 있다. 우리나라는 적절한 수준의 대응으로 성공적인 방역을 시행하여 방역모범국가로 찬사를 받고 있으나, 이 과정에서 지방 정부의 역할은 그다지 부각되지 않고 있다.

최근 지방정부간의 상생협력으로 보이는 사례는 대구·경북 지역에서 코로나19가 급속도로 확대되고 있을 때, 전국에서 지원된 소방구급대일 것이다. 지난 2월 22일 18대로 시작해 2월 28일 36대, 지난 달 4일 147대까지 늘었다가 다시 지난달 13일 60대, 27일 20대로 줄었다. 누적 지원 소방력은 차량 147대, 인원 797명이다. 이들은 6,608번 환자를 이송(지원구급대 5,042건)하고 940번 의심환자를 이송하는 등 총 7,779건을 처리했다¹. 확산이 잦아진 4월 2일 해산하여 본래 지역으로 돌아가는 지원구조대를 보면, 우리나라도 지방정부간 재난협력이 잘 이루어지고 있는 것처럼 보인다. 그러나 이들은 지방정부들의 자발적 협력에 의한 것이 아니라 중앙정부에서 소방청장이 발령한 동원령 2호에 따른 대응이었다. 동원령은 대형 재난이 발생했을 때 필요 소방인력을 투입하기 위해 소방청장이 발령하며, 2호는 소방력의 10%가 동원된다².

반면 미국의 경우 2004년 플로리다 주 허리케인과 2005년 허리케인 카트리나 사태를 거치며 상호협력 조약을 통해 지방정부의 역량을 형성했다는 평가를 받는다. 48개 주 등으로부터 온 약 66,000명의 사람들이 루이지애나 주, 미시시피 주, 앨라배마 주에서의 대응과 복구 노력을 지원하기 위해 배치된 바 있다(이재은, 2016).

¹ <https://www.idaegu.co.kr/news/articleView.html?idxno=307219>

² <http://www.1gan.co.kr/news/articleView.html?idxno=191341>

코로나19의 치료제나 백신이 개발되기도 전에 장마, 태풍 등 또 다른 자연재난이 겹치면서 힘든 상황이 지속되고 있다. 우리나라에서는 재난관리나 위기관리의 경우, 책임은 지방정부와 중앙정부가 함께 지도록 되어 있으나, 실제로 지방정부는 현장관리에서 조차 관련 법령상의 권한은 없고 중앙정부 중심의 현장관리를 하는 것이 현실이다(이재은, 2014).

지방자치가 시작된 지 27년이 지났으나, 여전히 재난관리와 관련해서 지방정부는 중앙정부의 들러리에 불과한 실정이다. 이에 본 연구에서는 지방자치단체의 재난대응과 상호협력방안에 대해 살펴보고자 한다. 현재 지방정부간 협력이 이루어지기 어려운 재정적 문제점을 살펴보고, 개선 방향을 제시해보기로 한다.

최근 지방자치법 전부개정안을 통해 지방자치에 대한 관심이 높아지고 있다. 본 연구의 분석 결과와 제안이 재난관리영역에서의 지방자치를 보다 활성화시키고, 지방 정부간의 자율적 협력을 보다 강화하는데 기여하기를 바란다.

나. 본론

우리나라에서 재난 대응과 관련하여 핵심이 되는 법은 “재난및안전관리기본법”이다. 이 법에서는 행정안전부장관이 장이 되는 중앙재난안전대책본부가 대규모 재난의 수습을 총괄하고, 수습본부장(소방청장) 및 지역대책본부장(지방자치단체장)을 지휘할 수 있도록 하고 있다.

법 안에 협력이라는 용어가 몇 번 나오는데, 그 의미는 우리가 흔히 생각하는 상호 협력과는 다르다. 예컨대, “긴급구조에 대해서는 통제단장의 현장지휘에 협력하여야 한다.”³ “지역통제단장의 지휘 또는 조정 하에 ~ 통제단장이 실시하는 응급조치에 협력하여야 한다.”⁴ 는 식이다. 협력이라는 용어가 법적으로 “다른 기관의 지휘에 잘 따른다.”는 뜻으로 쓰이고 있다. 다른 유사한 용어로 “응원”이라는 단어를 사용하고 있다. 이 역시 “응원에 종사하는 사람은 그 응원을 요청한 시장·군수·구청장의 지휘에 따라 응급조치에 종사하여야 한다.”⁵는 식으로 “다른 기관의 지휘에 잘 따른다.”는 뜻으로 쓰이고 있다.

동등한 자격을 갖춘 기관끼리 상호간의 자원 교환이나 인도적 지원을 뜻하는 협력에 관한 조항은 살펴볼 수 없다. 지방정부 간 관계에 대한 조항도 없으며, 중앙정부와 지방정부, 광역단체와 기초단체 등 상급기관과 하급기관에 해당하는 관계 간 지휘 통제 규정이 있을 뿐이다.

지방정부의 재난관리를 위한 재원은 크게 두 가지이다. 사전적 예방활동과 응급복구를 위한 재난관리기금과 사후적 재해구호에 쓰이는 사회복지성 기금인 재난구호기금이다. 이 중에서 재난구호기금은 17개 광역자치단체만 적립하고 사용하는 기금으로, 지방정부 전체에 적용되지 않는다. 243개 지방정부가 모두 운용하고 있는 재난관리를 위한 재원이 바로 재난관리기금이다.

재난관리기금은 재난및안전관리기본법과 지방자치단체의 조례에 의하여 설치된다. 적립의 기준은 매년 최근 3년간 지방세법에 의한 보통세의 수입 결산액 평균연액의 1%에 해당하는 금액을 적립⁶하도록 하고 있다. 기금은 ① 지방자치단체가 수행하는 공공분야 재난관리 활동의 범위에서 해당 자치단체의 조례로 정하는 것, ② 지방자치단체 외의 자가 소유하거나 점유하는 시설에 대한 안전조치 비용으로서 조례로 정하는 것⁷에 쓰도록 되어 있다. 운용관리기준은 매년 적립하는 법정적립액 총액의 15%이상은 금융기관 등에 예치·관리⁸하고 나머지 금액과 발생한 이자는 용도에 맞게 사용 가능하도록 되어 있다. 반드시 최저적립액의 21% 이상은 응급복구 또는 긴급한 조치에 우선적으로 사용해야 한다.⁹

본 고에서 살펴본 재난관리기금의 문제점과 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 재난관리기금은 법정적립금임에도 불구하고 자치단체별 적립비율에 차이가 많다. 특히 일부 단체의 적립률이 지속적으로 낮는데, 이에 대한 원인 분석 및 적립 향상과 장기적인 기금 안정을 위해 추가적인 세입 확보 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 실제 적립률이 낮은 자치단체들은 사용률도 낮은 것으로 나타났다. 재난관리기금이 법정기금이긴 하지만, 사용처가 없으므로 적립도 안하는 것이다. 이를 개선하기 위해서는 재난관리기금의 사용이 보다 적극적으로 이루어질 수 있는 대책이 필요하다.

둘째, 재난관리기금의 사용·용도 확대가 필요하다. 기금은 지방자치단체별 조례에 의해 사용되도록 하고 있으나, 실제로 이를 적극적으로 활용하는 자치단체가 많지 않은 실정이다. 행정안전부(2016)에서는 8가지 재난관리기금 사용·용도¹⁰를 지침으로 만들어 제공하고 있지만, 자치단체들이 실제로 사용하는 곳은 재난 예방활동에 치우쳐져 있다. 더구나 최근 코로나19 대응과 관련해서, ⑤ 감염병 또는 가축질병의 확산방지를 위한 긴급대응 및 응급복구라는 사용처를 적용하여 충분히 코로나19 대비 재원으로 활용할 수 있지만, 이를 망설이는 자치단체들이 많았다. 결국 대통령령을 개정하여 특례조항을 삽입¹¹해야 할 정도로 자치단체들은 기금운용에 소극적이었다.

6 동법 제67조

7 재난 및 안전관리 기본법 시행령 제74조

8 동시행령 제75조

9 동시행령 제75조

10 ① 재난 및 안전관리를 위한 공공분야 재난예방활동, ② 방재시설의 설치 및 보수 보강, ③ 재난피해시설에 대한 응급복구 또는 긴급한 조치, ④ 지방자치단체의 긴급구조능력 확충사업, ⑤ 감염병 또는 가축질병의 확산방지를 위한 긴급대응 및 응급복구, ⑥ 대피명령이나 퇴거명령을 이행하는 주민에 대한 이주지원 및 주택임차비용 용자, ⑦ 재난의 원인분석 및 피해경감 등을 위한 조사연구, ⑧ 재난피해자에 대한 심리적 안정과 사회적응을 위한 상담활동

11 동 시행령 제75조의2

3 재난및안전관리기본법 제16조 3항

4 동법 제37조

5 동법 제44조

스스로 적립한 기금을 재난상황에서 스스로 사용하지 않는 상황에서, 굳이 타 지방정부를 지원하고 협력할 이유는 더더욱 없다. 이에 다음 지방정부의 재난대응과 상생협력을 높이기 위해 재난관리기금의 활용방안을 두 가지 제안하고자 한다.

첫째, 재난보험제도의 적극적 활용이다. 보험은 미래의 불확실성에 대해 유사한 상황에 처해있는 대상자들이 보험료를 각출하여 대비하는 것으로서 본래 재난(화재, 교통사고 등)에 대비하기 위한 협력 제도라고 볼 수 있다. 재난관리기금의 사용처가 2017년 “8가지 주 목적”에서 2020년 이후 “공공분야 재난 관리 활동의 범위”로 변경되었으므로, 재난관리기금을 이용해 재난보험에 가입하는 것 역시 조례로만 제정 된다면, 재난관리기금의 사용처가 될 수 있다.

물론 직접적으로 재난관리기금의 용도를 조례로 변경한 사례는 아니지만, 자치단체가 조례 제정을 통해 보험에 가입한 것은 사례가 있다.

제주특별자치도는 2018년 8월, 각종 재난 도민피해 보상보험의 근거조례를 제정하였다.¹² 제주특별 자치도는 조례를 통해 전 도민을 대상으로 한 도민안전 공제 보험가입을 추진하였다. 도민안전공제보험은 도민들이 일상에서 발생할 수 있는 우발적 사고, 재난으로부터 인적피해 등을 보상해 주는 제도이다. 도민 안전공제보험의 보장내용은 자연재난으로 인한 사망, 폭발화재붕괴 상해사망 또는 장해, 대중교통이용 중 상해사망 또는 장해 등이다. 전국 어느 곳에서 사고를 당해도 다른 보험가입여부와 상관없이 보장해 준다고 한다. 가입대상은 도민이면 누구나 가능하며, 도민개개인이 가입절차를 밟는 것이 아니라 도에서 일괄적으로 자동가입처리하며 보험료는 도 예산으로 납부 처리한다고 한다.

재난관리기금을 활용한 재난보험이 활성화되는 경우, 보험이라는 제도를 통해 지방정부들끼리 협력하여 재난에 공동대응하는 제도로써 작동할 수 있을 것이다.

둘째, 재난 구호 및 복구를 위한 공제제도 마련이다. 재난관리기금의 사용처는 명시적으로 해당 지방 정부 내로 제한되고 있다. 그러나 만약 재난관리기금의 일부를 재난 구호 및 복구를 위한 목적으로 지방 정부들 간에 재난 공제회(가칭)를 구성하여 적립한다면, 그 재원은 타 자치단체의 재난 구호 및 복구에도 활용될 수 있다.

재난을 당해 공제회로부터 재원을 빌린 지방정부만이 아니라 재원을 적립한 지방정부도 이득을 볼 수 있다. 공제회의 수익운용능력에 따라 재원의 수익률이 올라가 재난관리기금의 확충에도 도움이 될 수 있기 때문이다. 만약 공제회가 금융기관 등으로 인정받을 수 있다면, 지방정부 입장에서는 변화로 인해 손해 볼 것이 전혀 없다. 현재 기본법조항에 따라 적립해야 하는 법정적립액 총액의 15%이상을 그대로 금융기관 대신 공제회에 적립하면 되기 때문이다. 현행과 동일하게 적립하는데, 타 지방정부에도 도움이 되며, 수익률도 높다면 충분히 고려할 필요가 있지 않을까 생각한다.

다. 결론

지금까지 지방자치단체의 재난대응과 상호협력방안에 대해 살펴보았다. 현재 지방정부간 협력이 이루어지기 어려운 재정적 문제점을 살펴보고, 개선방향을 제시하였다. 정교한 수리모형에서 나온 것이 아니라 선행연구와 법조문 검토를 통한 방향성 확보와 아이디어 제시에 불과하므로 정책적 실현가능성이 얼마나 높을지는 알 수 없다. 그러나 분명한 것은 현재의 중앙정부 중심의 재난대응제도 아래에서는 지방 정부간 협력이 이루어지기 어렵다는 것이다.

많은 선행연구들이 우리나라의 기형적 지방자치제도의 도입과 중앙정부의 가부장적 특성으로 인해 나타난 지방자치단체들의 연성예산제약을 제시한다. 재난이 발생된 지역을 관할하는 지방정부는 전형적 으로 재난에 대한 제1차적 우선 대응자의 역할을 담당할 수밖에 없다. 그러나 그럼에도 불구하고 우리나라의 지방정부들은 중앙정부에 우선 보고하고 중앙정부가 본부를 꾸려 지시를 내려주기를 기다린다.

반면, 미국 카운티 정부들은 공공 안전관리기관이 소재하고 있지 않은 소규모 지역 공동체 및 카운티 내 여타 지방정부들과 병합되지 않은 지역에서 재난관리에 제1차적 책임을 진다. 상위정부로서 주정부는 일반적으로 발생하는 재난의 정도가 발생지 지방정부의 대응자원 혹은 지방정부의 대응능력을 초과하는 것으로 판단될 때에 지방정부에 대하여 보충적으로 기술적·재정적 지원을 제공할 책임을 가지고 있다. 연방정부 수준에서의 국가 재난관리체계는 주정부와 지방정부의 재난대응 자원 및 능력이 고갈되고 부족할 때 대응지원이 이루어진다(정하명, 2015). 전형적인 보충성의 원리가 작동하고 있는 것이다. 이 과정에서 타 공동체나 지방정부들끼리의 상호협력이 자연스레 이루어지게 된다. 상위정부로부터의 지원이 내려오기 까지는 오랜 시간이 걸리는데, 현 상황은 시급하기 때문이다.

그러나 우리나라는 중앙정부에서 모든 것을 지휘하고, 특별재난지역을 선포하며, 다음해 특별교부세 와 복구를 위한 재정사업까지 보조금으로 내려준다. 이런 상황에서 지방정부들이 스스로 재난관리기금을 적립하고, 적립한 재난관리기금을 효과적으로 운용하며, 타 지방정부와 협력하고, 자구책을 마련할 필요가 있을까? 재난관리를 위한 자체재원을 마련하기보다는 중앙정부에 대한 로비를 통해 지원금을 타내는데 행정력을 집중하는 것이 더 이득이다. 어떻게 보면, 지금 우리나라의 지방정부들은 가장 효율적인 선택과 행태를 보이고 있으며, 이것을 유발한 것은 중앙정부라고 생각된다. 지방정부의 자율성 강화와 보충성의 원리 확보가 이 문제를 해결할 수 있는 가장 근본적 해답이라고 생각한다.

12 <https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=nlncm&logNo=221340673774&referrerCode=0&searchKeyword=%EC%9E%AC%EB%82%9C%EA%B4%80%EB%A6%AC>

[인용문헌]

- 권건주. (2005). 지방정부 재난관리조직의 효율화 방안: 삼척시 사례를 중심으로. *한국위기관리논집*, 1(2), 79-92.
- 김경호. (2010). 지방자치단체 재난관리체계의 단계별 개선방안에 관한 연구: 대구광역시 사례를 중심으로. *한국행정논집*, 22(1), 151-180.
- 나다건설. (2016). *재난관리기금 활용도 제고 및 안정적 운영에 관한 연구*. 세종: 행정안전부.
- 동국대 산학협력단. (2012). *재난대응계획 수립 및 상호협력체계 구축방안 연구*. 세종: 소방청.
- 박동균, 박창근, 송철호, 오재호. (2009). *지방자치단체의 재난대응론*. 고양: 도서출판 대영문화사.
- 박동균, 양기근, 류상일, 강용석. (2012). 유럽 지방자치단체의 재난관리 시스템: 영국과 독일 사례의 특징과 시사점. *한국치안행정논집*, 8(4), 55-76.
- 이재은. (2011). 재난관리 역량 강화와 재난관리서비스의 공공재적 특성. *한국위기관리논집*, 7(6), 1-16.
- 이재은. (2014). 국가재난법제의 정비와 실효성 확보 방안. *한국위기관리논집*, 10(12), 1-20.
- 이재은. (2016). 위기관리와 재난관리, 그리고 지방정부의 역할. *열린 충남*, 77, 1-8.
- 이호동, 문현철, 이종열, 위평량. (2009). *재난관리법과 예산 기금구조-원칙과 실상*. 고양: 도서출판 대영문화사.
- 이호동. (2011). 지방자치단체의 위기관리 역량강화 방안: 일본의 지방위기관리체계 사례분석과 시사점. *한국위기관리논집*, 7(3), 25-48.
- 정하명. (2015). 국가안전법제에서 기초지방자치단체의 역할 한국과 미국의 비교법적 검토. *법학논총*, 27(3), 71-92
- 채경석. (2004). 지방정부의 재난관리체계에 대한 국가간 비교: 바람직한 재난관리체계의 모색. *지방정부연구*, 8(4), 131-147.
- 행정안전부. (2016). *재난관리기금 사용용도 지침*.
https://www.mois.go.kr/1rt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000015&nttlId=69741
- 홍지원. (2018). 지방자치단체 재난관리체계 개선에 관한 연구: 지방자치단체의 재난관리 역할 강화를 중심으로. *대한건축학회 논문집*, 34(9), 21-30.
- Edwards, F. L., Goodrich, D. C. (2007). *Organizing for Emergency Management*. Washington, D.C.: ICMA.
- Poister, T. H., Streib, G. (1997). Strategic Management: A Core Responsibility of Local Government Administrators. Gargan, J. J. (eds.). *Handbook of Local Government Administration*. New York: Routledge.
- Waugh, W., Tierney, K., ICMA. (2007). *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, D.C.: ICMA.



코로나19의 지방재정 영향과 향후 대응방향

성명 : 김홍환

소속기관명 : 한국지방세연구원

이메일 : hong7140@hanmail.net

가. 서론

2019년 말 중국에서 신종코로나 바이러스로 인한 호흡기 질환이 발병된 이후 세계적으로 확산되었다. 세계보건기구(WHO)에서는 2020년 2월 11일 COVID-19¹라 명명하였고, 3월 11일 '세계적 대유행(pandemic)'을 선언하기에 이르렀다. 2020년 11월 16일 현재 전세계 확진자는 5,480만명 사망자는 132만명을 넘어서고 있다. 미국이 최대 감염국으로 1,136만명의 감염자가 발생하였고, 인도, 브라질, 유럽 등 전세계적으로 감염자 수가 급증하고 있다.

코로나19의 폭발적 증가는 거시경제에 영향을 주어 세계적 경제위기가 도래하였다. 세계은행(WB)의 '6월 세계경제전망'을 살펴보면, 세계경제성장률 전망치를 5.2%로 크게 낮춰잡았다. 이는 지난 1월에 2.5%에서 무려 7.7%p를 낮춘 것으로 세계경제를 매우 비관적으로 전망하고 있음을 보여준다. 이러한 전망은 후반기에 들어서도 크게 달라지지 않고 있다. IMF가 10월 13일에 발표한 세계경제전망보고서를 살펴보면, 6월 5.2% 성장에서 4.4%로 0.8%p 높여 잡기는 하였으나 세계경제에 대한 비관적 전망을 유지하였다.

이처럼 세계경제가 극도의 위기에 처해있으나 우리나라는 방역에 성공적으로 대처하여 상대적으로 양호한 흐름을 보이고 있다. IMF 10월 보고서를 살펴보면, 우리나라의 경우 2020년도 1.9%의 성장률을 보일 것으로 전망되었다. 이는 중국 1.9%를 제외한 세계 대부분의 국가보다 양호한 수치이다. 다만, 우리나라는 세계경제 변화에 크게 영향을 받는 수출중심국가라는 점에서 다른 지역의 경제침체에 지속적으로 영향을 받을 수밖에 없다. 특히, 지방자치단체는 국민 최소한의 행정서비스를 제공해야 하는 책무를 안고 있다는 점에서 지방자치단체의 대응을 검토할 필요가 있다. 이에 이 연구에서는 세계 각국 및 우리나라 국가재정 입장에서의 코로나19 대응, 국가경제와 지방재정의 관계 등을 고려하여 지방재정 대응방안을 모색하고자 한다.

1 CO: 코로나/VI: 바이러스/D: 질환/19: 시작된 연도

나. 코로나19의 영향 및 정책대응

1) 우리나라 경제에 대한 영향

코로나19에 따른 세계경제의 급격한 위축은 우리나라 경제성장에도 큰 영향을 주고 있다. 국제 경제기구를 포함한 대부분의 경제성장률 예측기관은 우리나라 경제성장률이 음수(-) 값을 나타낼 것으로 예측하고 있다. 2019년 하반기 우리나라 경제성장률 예측치는 2.3% 내외였으나, 코로나19의 세계적 확산 이후 성장률 전망치를 하향조정하면서 약 1.2% 정도로 예측하고 있다. 2019년 후반기와 비교했을 때 평균 적으로 약 3.4~3.5% 가량 성장률 전망치를 낮췄다.

[표 1] 우리나라에 대한 주요 경제성장률 전망

발표기관	경제성장률 전망치 변화								조정격차	
한국은행	2.3% (19.11.29)	⇒	2.1% (20.2.27)	⇒		-0.2% (20.5.28)	⇒	-1.3% (20.8.27)	-3.6%p	
KDI	2.3% (19.11.13)			⇒	0.2% (20.5.20)		⇒	-1.1% (20.9.8)	-3.4%p	
OECD	2.3% (19.11.29)	⇒	2.0% (20.3.2)	⇒	-1.2% (20.4.14)	⇒	-1.2% (20.6.12)	-1.0% (20.9.16)	-3.3%p	
IMF	2.2% (20.1.20)		⇒	-1.2% (20.4.14)	⇒	-2.1% (20.6.24)	⇒	-1.9% (20.10.13)	-4.1%p	
S&P	2.1% (19.12.3)	⇒	1.6% (20.2.19)	⇒	-0.6% (20.3.23)	⇒	-1.5% (20.4.21)	⇒	-0.9% (20.9.24)	-3.0%p
무디스	2.1% (19.11.19)	⇒	1.9% (20.2.16)	⇒	1.4% (20.3.9)	⇒	-0.6% (20.4.28)	⇒	-0.8% (20.8.26)	-2.9%p
피치	2.2% (20.2.19)	⇒	1.7% (20.2.27)	⇒	0.8% (20.3.19)	⇒	-1.2% (20.4.23)	⇒	-1.1% (20.10.7)	-3.3%p
JP모건	2.3% (19.11.26)		⇒	2.2% (20.2.7)	⇒	0.8% (20.3.20)	⇒	-1.5% (20.10.12)	-4.8%p	

※ 출처: 언론 보도자료를 바탕으로 정리

다만, 이러한 성장률 전망치 하락은 OECD 37개 회원국 중 가장 좋은 성장률 전망치로서 부정적으로 평가할 수는 없다. OECD 9월 16일 발표한 자료를 살펴보면 세계경제성장률은 4.5%이며, 우리나라 1.0%, 미국 -3.8%, 독일 5.4%, 일본 -5.8%, 영국 10.1% 등이다. 이는 우리나라의 성장률 전망치가 아메리카, 유럽 등의 국가에 비해 높은 것은 코로나19의 팬데믹 상황에서 가장 상황을 적절히 통제하기 때문인 것으로 보인다.

이러한 경제성장률이 실물경제에서 어떻게 나타났는지 살펴보고자 한다. 우리나라의 2분기 실질 경제성장률을 살펴보면, 전기대비 우리나라는 3.2% 감소로 주요국가와 비교하면 상대적으로 안정적이다

(한국은행, 2020)라고 할 수 있다. 내용을 살펴보면, 승용차 가전제품 등 내구재 등을 중심으로 민간소비가 1.4% 증가하였으나, 수출이 16.6% 줄어들었고 건설투자 1.3% 설비투자 2.9% 등이 감소하였다. 이를 주요 국가와 비교하면, 전분기 대비 일본 7.9%, 미국 9.1%, 독일 9.7%, 프랑스 13.8% 미국 20.4% 등 매우 큰 폭의 감소세를 보였다.

2) 중앙정부 대응

우리나라 중앙정부 대응을 살펴보기 전에 주요 국가의 정책대응을 살펴보면 크게 양적완화 중심의 확장적 재정정책과 신용 확대 중심의 금융통화정책으로 요약할 수 있다. 미국의 경우 2조 달러(약 2,500조원) 규모의 예산투입 및, 무제한 양적완화조치(QE) 등을 발표하였고, 채권 발행·유통을 위해 ‘프라이머리마켓 기업신용기구’(PMCCF)와 ‘세컨더리마켓 기업신용기구’(SMCCF)’를 설치하여 SMCCF는 투자등급 회사채와 상장지수펀드(ETF) 등을 필요한 만큼 매입하겠다고 하였다. 유로존의 경우도 코로나 초기인 3월 16일, 각국 재무장관들은 유로존 국내총생산(GDP)의 1%에 달하는 예산을 경기부양에 사용하고 세제 혜택과 대출 확대 등 GDP 대비 10% 규모의 유동성대책에 합의한 바 있다(국회입법조사처, 2020).

우리는 팬데믹 이전부터 코로나19 위기 극복을 위해 각 경제 분야별로 신속히 대응하였다.

2020년 1월 27일 “확대 거시경제금융회의”를 시작으로 6차에 걸친 재정관리점검회의, 비상경제회의 2회 등을 진행하여 3월 10일 긴급방역대응 및 격리자 생활지원을 위한 예비비 7,259억원 지출을 의결하였다. 또한 2월 28일에는 관계부처 합동(2020)을 통해 약 16조원의 민생·경제 종합대책을 발표한 바 있다.

이후 지속적인 추가경정예산안 마련을 통해 적극적으로 대응하였다. 크게 4차례 추경안이 처리되었는데, 제1차 추경안은 11.7조원 규모로서 3월 17일 국회에서 의결되었다. 4월 29일에는 긴급재난지원을 위한 제2차 추경이 처리되었으며, 7월 3일에는 투자여력 확보를 위한 세입경정 11.4조, 일자리 유지를 위한 금융 지원 5조원 등의 내용을 담은 제3차 추경안이 처리되었다. 9월 22일에도 7.8조원의 제4차 추경안이 처리되었는데, 소상공인·중소기업 긴급 피해지원 패키지 3.9조원, 긴급 고용안정 패키지 1.5조원, 저소득층 긴급 생계 지원 패키지 0.4조원, 긴급돌봄 지원 패키지 등 1.8조원, 긴급방역지원 패키지, 0.2조원 등의 내용을 담고 있다.

3) 지방재정 영향과 대응

① 지방재정 영향

지방재정은 크게 지방세, 세외수입 등 자체재원과 지방교부세, 국고보조금 등 이전재원으로 구분 된다. 첫째, 코로나19가 지방세에 미치는 영향을 살펴보면, 지방세는 경제성장률이 3%까지 떨어지면 당초

예산대비 6% 가량 세입이 감소된다. 국세수입에 비해 영향이 제한적인데 이는 지방세 중 취득세, 지방 소비세, 지방소득세는 경기변동에 영향을 받으나 재산세 등 여타 세목은 크게 단기적으로는 경기 영향을 받지 않기 때문이다. 성장률이 1%, -3%인 경우 지방세 영향을 고려하여 지방자치단체 종류별 지방세 감소분을 도출하면 다음 표와 같다.

[표 2] 지방자치단체 유형별 지방세 영향 (단위: 10억원)

전국	당초예산	성장률 -1%	증감규모	증감률	성장률 -3%	증감규모	증감률
합계	91,300.1	87,534.7	-3,765.4	-4.1%	85,697.9	-5,602.2	-6.1%
특광역시	35,740.0	34,179.4	-1,560.7	-4.4%	33,418.1	-2,322.0	-6.5%
도	28,243.0	26,544.0	-1,699.0	-6.0%	25,715.2	-2,527.8	-9.0%
시	17,839.6	17,478.5	-361.1	-2.0%	17,302.3	-537.2	-3.0%
군	2,901.6	2,826.0	-75.6	-2.6%	2,789.2	-112.4	-3.9%
자치구	6,575.9	6,506.8	-69.1	-1.1%	6,473.1	-102.8	-1.6%

※ 출처: 최원구 외(2020: 41-43) 토대로 저자 작성

특히, 지방세 감소 규모는 2020년 지방자치단체 당초예산을 기준으로 하였기 때문에 영향이 제한적이다. 왜냐하면, 지방자치단체 예산은 매우 보수적으로 편성되기 때문이다. 세외수입의 경우 경기변동보다는 지방자치단체 활용과 밀접하게 연계되므로 추정에서 제외하였다. 특·광역시, 도, 시·군·구의 감소폭이 상이한데 이는 각 유형별 지방자치단체별로 세목구성이 다르고 세목별 탄력성이 다르기 때문이다.

둘째, 지방교부세는 내국세의 19.24%를 재원으로 하므로 내국세가 줄게 되면 지방교부세는 줄게 된다. 2020년 제1차 추가경정예산에서는 내국세를 감액했음에도 지방교부세는 343억원 증액편성하였고, 제3차추경에서는 세입을 482.2조원에서 470.7조원으로 경정하면서 지방교부세도 감정산처리하였다. 이로 인해 지방교부세가 약 1조원 감소하게 된다. 지방자치단체별로는 지방교부세 총액 52.2조원에서 1조원이 감소했으므로 약2% 정도 감소하는 영향을 받는다.

셋째, 국고보조금은 통상적으로 경기변동에 따른 영향은 크지 않다. 왜냐하면 중앙부처 사업 중 지방자치단체를 통하여 처리되는 사업에 대한 것이므로 중앙예산이 변동되지 않을 경우 국고보조금은 영향을 받지 않는다. 다만, 이번 제2차 추경과 같이 긴급재난지원금과 같은 신규 사업이 편성될 경우 지방자치단체의 재정여건에 영향을 미치게 된다. 이때 주의할 점이 국고보조금이 증가하는 것이 지방재정여건에 부정적 영향을 준다는 점이다. 이번 제2차 추경을 예로 들면, 긴급재난지원금 총규모는 14.3조원이었다. 이때 국비가 12.2조원이었으며 지방비가 2.1조원이었으므로 지방재정부담이 증가한 것이다.

② 지방자치단체의 대응

중앙정부가 코로나19에 따른 대응을 위해 다양한 재정정책을 추진하였다. 이때 지방자치단체에서도 각 지역의 특색을 고려하여 대응했다고 할 수 있는데 여기에서는 재난지원금²을 중심으로 살펴보고자 한다.

2020년 5월 말 현재 총 17개 광역자치단체 중 9개 지자체(53.0%)가 재난지원금을 지급하였으며, 총 226개 기초자치단체 중 77개 지자체(34.1%)가 재난지원금을 지급하였다. 광역자치단체의 경우 재난지원금 이외에도 소상공인 및 농어민 지원책을 마련하여 추진하였다.(최원구, 2020)

지방자치단체의 통칭 재난지원금은 실질적으로 살펴보면, 명칭, 지급 대상, 지원금 규모 등이 매우 상이하다. 명칭을 살펴보면, 서울시는 재난긴급생활비, 경기도는 재난기본소득, 경기 고양시는 위기극복지원금 등으로 명칭을 부여하였다. 지급 방법으로서는 경기도를 제외한 광역자치단체는 대부분 선별지원형으로서 대체로 중위소득을 기준으로 하였다. 다만, 기초자치단체의 경우 경북 영천 및 강원 고성 등 일부지역을 제외하고서는 대부분 소득과 관계없이 지원하는 보편적 지원방식을 채택하였다. 재원은 대부분 전년도 결산에 따른 세계잉여금 및 재난관리기금, 재해구호기금 등을 활용하였고 지방채는 기초자치단체인 경산시 등 일부에 국한되고 있다. 다만, 광역자치단체 중 부산시는 중앙정부 긴급재난지원금의 지방비 부담분 마련을 위해 지방채를 발행하였다.

다. 결론의 대신하여: 전망과 향후 대응

2020년 11월 현재 미국, 일본, 유럽 등의 확진자 그래프가 매우 급격하게 높아지고 있어 언론에서는 2차 혹은 3차 팬데믹으로 부르고 있다. 최근 글로벌 제약회사에서 백신에 대한 장밋빛 전망을 내놓기는 하고 있으나 전문가들은 이에 대해 낙관하고 있지 않다. 많은 전문가가 그간의 경험을 바탕으로 백신이나 치료제가 쉽게 개발되는 것이 아니다.³라고 한다. 따라서 국민의 최저한의 서비스를 제공해야 하는 지방재정의 입장에서는 현재와 같은 사항이 1-2년 유지될 것이라는 보수적 입장을 견지해야 할 필요가 있다. 특히, 중앙정부가 확장적 재정정책을 지속적으로 활용할 경우에 대비해야 할 것이다.

지방자치단체의 향후 대응방향을 제시하고자 한다. 첫째, 불요불급한 재정지출을 최대한 줄이는 세출구조조정이 필요하다. 주요대상은 복지·문화·체육·관광 분야 등의 소규모 시설건립사업의 연기가 필요하다. 해당 사업은 ‘사회적 거리두기’로 인해 실제 개관하더라도 이용할 수 없는 상황이라는 점도 고려되어야

2 각 개별자치단체마다 명칭이 다양하나 여기에서는 이를 통괄하여 재난지원금이라 하겠다.
3 안광석 교수(서울대) “코로나19 백신 개발은 12~18개월 가량 소요될 것”, 제롬 김 사무총장(국제백신연구소) “백신을 개발하기 위해서는 5~10년이라는 시간과 5억~10억달러 정도의 비용이 필요하다”.(파이낸셜 뉴스, 2020.7.2)

한다. 이밖에 도로·교통 분야 중장기 SOC 사업도 연차조정 등을 통해 유동성을 확보할 필요가 있다. 둘째, 세출방향으로서 ‘지역사회 수요창출을 위한 직접지원 확대’방향으로 전개될 필요성이 있다.

가장 최근의 경제위기인 2008년 금융위기와 비교하여 살펴볼 필요가 있다. 즉, 2008년은 금융기관 부실로 인한 신용위기로서 ‘돈이 돌지 않은 현상’이 발생하였기 때문에 이에 대응하기 위해 유동성 확대를 위한 SOC 확대가 중심이 될 필요가 있었다. 그런데 코로나19로 인한 경제위기는 이와는 다른 특성을 가진다. 현재의 위기는 ‘사회적 거리두기’로 인한 실업증가 등 수요가 부족한 실물경제의 위기이다. 따라서 고용지원, 실업수당 및 소상공인·자영업자 등에 대한 직접지원이 보다 정책대응성이 높다. 즉, 중앙정부는 고용지원 및 실업수당 등의 전국가적·일률적 정책을 수립하고 지방은 지역경제 실정에 따라 지역사회 수요창출을 위한 다양한 직접지원 정책을 수립·추진할 필요가 있다. 셋째, 세출구조조정으로는 현재 상황에 대한 대응에 한계가 있으므로 지방채 발행도 적극 검토하여야 한다. 2000년을 즈음하여 IMF의 영향으로 지방채 비율이 29.6%까지 증가하였으나, 현재 7.5%에 불과하다. 2008년 세계금융위기와 관련하여 14.4%까지 확대된 적이 있었으나 이후 안정적 관리되었다는 점에서 이번 위기에서도 지방채를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이를 위하여 제도적 환경의 뒷받침도 필요하다. 지방자치단체의 적극적 대응을 위해서는 지방재정관리제도의 탄력적 운영이 필요하다. 즉, 현행 지방재정분석진단 시 재정건정성 분야 채무관리 부문지표에 있어 이번 위기대응을 위한 지방채에 대해서는 한시적으로 지표산정에서 제외하는 등의 조치가 필요하다. 더하여 지방채 발행 한도에 대해서는 전전년도 예산액의 10%를 15%까지 확대 운영하는 방안도 고려될 필요가 있다.

참고문헌

[인용문헌]

이재윤, 김준현. (2020). *코로나19 관련 국내외 경기부양책 현황 및 시사점*.
<https://www.nars.go.kr/report/view.do?cmsCode=CM0018&brdSeq=28176>

최원구. (2020). *지방자치단체 재정력과 재난지원금의 관계분석*.
<https://www.kilf.re.kr/frt/biz/pblcte/selectPblcteView.do?ctgry=ISSUE&pblctelId=3210>

최원구, 김홍환, 이상훈, 한재명. (2020). *코로나19, 세계적 대유행에 따른 지방재정 영향과 대응*.
<https://www.kilf.re.kr/frt/biz/pblcte/selectPblcteView.do?ctgry=RSRCH&pblctelId=3183>

한국은행. (2020). *세계경제. 해외경제포커스, 2020(12)*, 1-57.

Peter, B., Sebastian, D., Gabriel, F., Clemens, F., Michael, H. Jens, S., Beatrice, W. (2020).
Economic implications of the COVID-19 crisis for Germany and economic policy measures. Baldwin, R., Beatrice, W. (eds.). *In Mitigating the COVID economic crisis: act fast and do whatever it takes*. London: CEPR.

3 기초지방정부 재난지원금 대응 실태와 정책적 함의

성명 : 이상범

소속기관명 : 전국시장·군수·구청장협의회

이메일 : lsb8972@hanmail.net

가. 서론

코로나19의 여파는 글로벌 경제권의 생산 및 소비에 큰 충격을 주고 있으며, 국내 경제와 지역경제를 위축시키고 있다. 이러한 절박한 상황의 국민생활을 지원하기 위해 지난 3월 서울시의 긴급생활지원비를 시작으로 경기도와 관내 시군의 재난기본소득 등이 지방자치단체의 선제적 조치로 지급되었다. 재난지원금 또는 재난기본소득은 지금까지 겪어보지 못한 재정지출이며, 새로운 정책적 시도라고 할 수 있다.

손희준(2020)은 코로나19 사태로 인해 우리사회의 변화가 극심하고, 각 지방이 처해 있는 여건과 환경이 매우 상이하기 때문에, 보다 선도적이고 적극적인 지방정부의 정책발안(local initiative)이 중요하다고 하였다. 즉, 앞으로 반복적으로 나타날 수 있는 사회재난에 대비하고 주민의 눈높이에 맞는 보다 유연하고(soft), 신속하며 더 적절한 재정정책과 위기 대응력을 키우기 위해서는 지방자치단체의 가용재원과 정책 발안 역량을 향상시킬 수 있어야 한다는 것이다.

이에 본 연구에서는 재난지원금에 대한 개념을 살펴보고, 기초지방정부의 재난지원금 대응실태를 분석하며, 이에 대한 정책적 함의를 도출하여 향후 대규모 재정사업의 추진을 위한 정책제언을 목적으로 한다.

나. 재난지원금과 지방세입 여건 전망

1) 재난지원금의 의의

재난지원금 또는 긴급재난지원금은 현재의 코로나19의 확산에 따른 경제절벽의 상황과 같이 긴급한 경제적 구호 조치가 필요한 경우 일회성으로 가구 또는 국민 개인당 현금 지급되는 정부의 확장적 재정 정책을 말한다. 재난지원금은 특정한 조건 없이 국민 모두에게 일정한 금액을 지급하는 ‘기본소득’ 개념에서

파생된 재정정책으로 현재 법적으로 도입돼 있지 않으며, 제도에 대한 개별적 동의나 가입여부는 물론 납세여부나 소득수준, 미성년 여부를 가리지 않고 전 국민 또는 가구 구성원별로 시행되는 현금성 지원금이다.

2) 코로나19에 따른 지방세입 전망

① 국가경제 전망 및 국제 동향

OECD(2020) 한국경제보고서에 따르면, 코로나19로 인한 한국 경제의 전망은 심각한 경제침체가 발생할 것으로 예상하고 있다. 즉, 국내 대상 경제활동은 점차적으로 정상화 되겠지만, 세계 경기 침체로 인해 코로나19의 2차 확산이 없다고 가정하더라도 수출과 투자가 위축될 것으로 보고 있다. 또한 2차 확산이 발생할 경우에는 소비와 수출의 회복이 지연되고 투자가 더욱 위축되면서 실업률이 증가할 것으로 내다 보았다.

② 지방세입 전망

조기현 외(2020)은 재난지원금 비용을 비롯하여 코로나19 위기극복에 필요한 추가적인 재정적 조치가 불가피 반면, 경제위축에 따른 지방세입에 미치는 부정적 영향 역시 클 것으로 예상하였다. 2020년도 당초예산에 편성된 지방세수입과 비교하였을 경우, -6.2조원 이상 감소할 것으로 예상되었으며, 인천과 울산을 제외한 모든 시도에서 지방세가 당초예산의 규모에 미달하는 것으로 나타났다.

최근 정부는 부동산시장 안정화조치 일환으로 취득세, 종합부동산세, 양도소득세, 증여세 등의 세율 인상을 추진할 예정이며, 이에 따라 취득세, 지방소득세, 부동산교부세의 확충이 예상되나, 지방세 전반의 징세여건 악화와 지방소비세 위축을 상쇄할 정도의 세수 확충이 이루어질지는 가늠하기 어려운 상황이라고 할 수 있다(조기현, 2020).¹

다. 기초지방정부의 재난지원금 대응 실태

1) 기초자치단체 재난지원 현황

① 일반시민 대상

코로나19확산에 대한 전국 기초자치단체의 일반시민 대상 지원현황을 보면, 전체적으로 일반시민을 대상으로 한 재난지원금은 226개 중 106개 자치단체가 지원을 하였으며, 소요액은 1조 8,000억원 규모이다.

¹ 경제둔화에 따른 부가가치세의 감소뿐만 아니라 정부의 3회 추경에서 부가가치세는 4.3조원 감소할 것으로 조정하였으며, 이 경우 지방 소비세가 21%인 약 0.9조원의 감소가 예상됨

이중 경기도 재난기본소득 소요액 11,925억원을 제외하면, 6,075억원으로 파악되고 있다. 자치단체의 시민 대상 지원방법은 현금, 선불카드, 지역화폐등으로 지원하였다. 지원 내용은 전 주민을 대상으로 지급하거나 중위소득을 기준으로 차등지급하였다.

② 소상공인 자영업자 대상

소상공인 및 자영업자를 대상으로 한 긴급재난지원 현황을 보면 전체적으로 재난지원금은 226개 중 79개 자치단체가 지원을 하였으며, 소요액은 3,705억 규모이다. 소상공인 등에 대한 지원방법은 현금, 상품권, 임대료 지원, 카드수수료 지원, 공공요금 감면, 무이자 대출 등 자치단체 여건에 따라 다양한 방법으로 지원하였다.

2) 재난지원금 관련 지방재정 지출 현황

① 국가 및 자치단체 재난지원금 실태

한국지방행정연구원과 전국시장군수구청장협의회가 공동으로 조사한 재난지원금 실태조사는 2020년 6월 한달간 기초자치단체를 대상으로 226개 기초자치단체 중 168개(74.3%)개의 기초자치단체가 실태 자료를 제출하였다.²

재난지원금은 전체 사업비 13조원 중에서 시·도비 2.6조원, 시·군·구비 2.2조원의 지방비가 투입되어 지방재정의 부담이 큰 것으로 나타났다. 국가재난지원금에 한정해도 지방예산은 1.2조원(시·도비 0.7조원, 시·군·구비 0.5조원)규모가 투입되어 상당한 재정부담으로 작용하였다는 것을 알 수 있다.

² 전수조사가 아니기 때문에 과소 추계의 결과로 볼 수 있지만, 재난지원금 관련 전체적인 지방재정의 부담상황과 재원조달 방식을 파악하는데 의의가 있다고 할 수 있다.

[표 1] 국가 및 자치단체 재난지원금 실태조사 결과 (단위: 억원, %)

구분		합계	시	군	구
합계	합계	137,142 (100)	74,331 (100)	12,590 (100)	50,221 (100)
	국비	88,450 (64.5)	44,835 (60.3)	7,532 (59.8)	36,082 (71.8)
	시·도비	26,270 (19.2)	14,224 (19.1)	1,446 (11.5)	10,601 (21.1)
	시·군·구비	22,422 (16.3)	15,272 (20.5)	3,611 (28.7)	3,538 (7.0)
국가재난지원금	소계	101,063 (100)	49,047 (100)	8,887 (100)	43,128 (100)
	국비	88,450 (87.9)	44,835 (92.2)	7,532 (85.6)	36,082 (83.7)
	시·도비	7,120 (7.0)	1,397 (2.8)	670 (7.5)	5,053 (11.7)
	시·군·구비	5,493 (5.4)	2,815 (5.7)	685 (7.7)	1,993 (4.6)
자치단체 자체 재난지원금	소계	21,775 (100)	14,514 (100)	1,538 (100)	5,723 (100)
	시·도비	19,151 (87.9)	12,827 (88.4)	776 (50.5)	5,548 (96.9)
	시·군·구비	2,624 (12.1)	1,687 (11.6)	762 (49.5)	175 (3.1)
	시·군·구	14,304 (100)	10,770 (75.3)	2,164 (15.1)	1,370 (9.6)

※ 주: 한국지방행정연구원과 전국시장군수구청장협의회 조사에 168개 시·군·구에서 응답

② 자치단체 재난지원금 재원조달 실태

코로나19 확산에 따른 기초자치단체의 재난지원금 재원조달 실태는 [표 2]와 같다. 전체 재난지원금 재원은 2.4조원 규모이며, 잉여금 8,870억원(36.1%), 세출사업조정 5,788조원(23.5%), 재난관리기금 4,046억원 (16.4%), 기타 3,051억원(12.4%), 통합관리기금 1,785억원(7.3%), 전입금 738억원(3%) 등의 순으로 충당하였다. 또한 일부 시지역에서는 지방채무(325억원, 1.3%) 발행 조치도 취할 정도로 재정적 부담을 겪은 것으로 나타났다.

[표 2] 시·군·구의 재난지원금 재원조달 방식 (단위: 억원, %)

구분	합계	잉여금	재난관리기금	통합관리기금	세출사업조정	전입금	지방채무	기타
합계	24,604 (100)	8,870 (36.1)	4,046 (16.4)	1,785 (7.3)	5,788 (23.5)	738 (3.0)	325 (1.3)	3,051 (12.4)
시	17,755 (100)	6,900 (38.9)	3,094 (17.4)	1,617 (9.1)	4,402 (24.8)	614 (3.5)	325 (1.8)	802 (4.5)
군	3,522 (100)	661 (18.8)	301 (8.5)	57 (1.6)	1,138 (32.3)	92 (2.6)	0 (0.0)	1,272 (36.1)
구	3,327 (100)	1,308 (39.3)	651 (19.6)	111 (3.3)	248 (7.5)	32 (1.0)	0 (0.0)	978 (29.4)

※ 주: 한국지방행정연구원과 전국시장군수구청장협의회 조사에 168개 시·군·구에서 응답

라. 기초지방정부 재난지원금의 함의

1) 재난지원금과 재정력의 차이

기초자치단체의 긴급재난지원금은 시·군·구 별로 각 재정력 규모에 따라 상이한 지급 내용을 보이고 있다. 상기 시·군·구 자체 재난지원금은 14,304억원 규모이다. 이중 시지역이 10,770억원으로 전체 규모의 75.3%를 차지하고 있으며, 군지역이 2,164억원인 15.1%, 자치구가 1,370억원인 9.6% 수준을 각각 나타내고 있다. 즉, 상대적으로 세원이 풍부하고, 자주재원의 비율이 높은 시역에서 재난지원금의 규모가 크게 나타났으며, 재정이 열악한 군지역과 자치구에서는 재난지원금의 규모가 작은 것으로 나타났다.

2) 지역별·유형별 자치단체 차이

코로나19에 따른 재난지원금은 지역별로도 편차가 크게 나타났다. 일반시민 대상 긴급재난지원금은 18,000억원 규모로 나타났는데, 이중 경기지역이 11,925억원으로 66.3%를 차지하고 있다. 그리고 부산광역시 자치구가 1,816억원(10.1%) 지출하였으며, 전북의 시·군이 1,379억원(7.7%)을 재난지원금으로 사용하였다. 이외의 지역에서는 상대적으로 재원규모가 적은 재난지원금을 주민에게 지급하였다. 또한 시지역의 경우 순세계잉여금 중 초과세입분과 세출사업조정을 통하여 긴급재난지원금 경비를 충당하였다. 군지역, 자치구에 비해 다양한 재원으로 재난지원금 지급에 활용하였다.

3) 지방의 과도한 재정적 부담

코로나19 위기극복에 필요한 추가적이고 지속적인 재정적 조치로 국세와 지방세는 크게 위축되고, 지방교부세, 조정교부금 등 기초자치단체의 세입에 부정적 영향을 크게 미칠 것이다. 실제로 지난 제3차 추경에서는 지방교부세 1.9조원이 감소하게 되었다. 또한 지방세 중 광역시도의 지방세수가 감소하는 경우, 기초자치단체에 교부하는 조정교부금 규모도 감소하게 된다. 한편, 중앙정부의 긴급재난지원금 지급에 따른 매칭비도 2.1조원의 재원을 추가적으로 부담하여 재정여건에 좋지 않은 영향을 주었다. 의존재원이 예산의 큰 비중을 차지하는 군일수록 영향을 크게 받을 가능성이 높다.

마. 결론: 정책제언

1) 맞춤형 재정분권을 통한 자치단체 가용재원의 확보

코로나19의 긴급상황에서 지방자치단체가 선제적이고 적극적으로 재난지원금을 지출할 수 있던

중요한 요인 중에 하나는 가용재원의 여력이라고 할 수 있다. 따라서 2단계 재정분권은 현장이 우선되고 주민의 눈높이에서 정책을 추진할 있도록 지방자치단체의 자체재원이 충분히 확보될 수 있는 맞춤형 재정 분권의 방향으로 이루어져야 할 것이다. 즉, 국세이양-지방교부세 개편-국고보조사업 정비가 동시에 추진 되고, 자치구에 대한 재정적 배려가 있어야 할 것이다.

2) 위기 대응형 지방재정 제도의 추진

① 지방교부세 제도의 개편

지방교부세는 단기적으로는 보통교부세 총량 범위에서 자치단체별 교부액이 급감하지 않도록 조정 하는 방안을 추진할 필요가 있다. 중장기적으로 보통교부세는 재원보장계정과 재정형평계정으로 분리 하며, 재원보장계정은 보통교부세의 일차적 사명인 재정부족 자치단체에 재정을 보장하도록 한다. 재원 보장계정은 자치구도 직접교부 대상에 포함시켜 산정하는 것도 고려할 필요가 있으며, 2단계 재정분권 관련해서 세입분권 수혜가 큰 지역은 불교단체로 전환시켜 시·군의 교부액이 줄어드는 충격을 완충할 필요가 있다. 재정형평기능은 보통교부세의 이차적 사명인 지역간 재정격차를 교정하도록 하고, 낙후지역 중심으로 운영하도록 한다(전국시장군수구청장협의회, 2020).

② 통합재정안정화기금의 활용

통합재정안정화기금(이하 통합기금)은 2020년 6월부터 시행되는 기금제도로써 통합 계정과 재정 안정화 계정으로 구분하여 운용된다(기금관리기본법 제16조). 통합기금은 기존 통합관리기금과 재정안정화 기금을 폐지하고 신설된 기금제도이며, 특별회계 등 회계(기금) 상호 간 또는 회계와 기금 간에 여유 재원을 예탁·예수하여 통합기금에서 관리할 수 있도록 하고 있다(지방재정법 제9조의2). 따라서 코로나19의 대응 등 대규모 재난 및 재해의 발생, 지역경제 상황이 현저히 악화되었을 경우를 대비해 통합기금의 신설 및 운영에 적극 나서야 할 것이다.

참고문헌

[인용문헌]

손희준. (2020). 포스트코로나 시대의 재정분권과 지방정부의 대응. *지방세포럼*, 52, 47-65.

조기현, 전성만, 홍근석. (2020). *자치구 세입확충을 위한 보통교부세 직접교부 방안 연구*. 서울: 전국시장·군수·구청장협의회.

조기현, 김권식. (2020). 코로나19 감염병사태의 지방재정 파급효과 분석: 지역경제 위기와 지방세입 전망을 중심으로. *2020년 하계학술대회 발표논문집*, 221-241.

OECD. (2020). *OECD Economic Surveys : Korea 2020*. Retrieved from <https://www.oecd.org/economy/surveys/korea-2020-OECD-economic-survey-overview.pdf>



국가균형발전특별회계 사업의 지방자치단체간 형평성 제고 방안

성명 : 조임곤

소속기관명 : 경기대학교

이메일 : icho@kgu.ac.kr

가. 서론

1) 연구배경 및 필요성

현재, 국가균형발전특별회계의 운영은 사업의 목적을 국가의 균형발전에 두기 보다는 국가균형발전 특별회계 사업을 여타 국고보조사업과 차등을 두기 위한 포괄보조금 제도 운영에 초점을 두고 있다. 이에 따라 국가균형발전특별회계 사업을 통하여 국가의 균형발전을 달성한다는 목적보다는 국가균형발전특별 회계 사업의 성과에 초점을 둔다거나, 창의적이고 협력적인 지역개발사업 사업을 강조한다거나, 국가균형 발전특별회계 사업의 성과에 따라 예산이 배정되고 있는 실정이다.

2) 연구목적

본 연구에서는 국가균형발전특별회계에 관한 법령 및 문헌조사를 통하여 문제점을 파악하고, 외국의 균형발전 재원 방식에 대한 사례조사를 한 후에, 분야별 재원 배분의 형평성을 재정자립도와 연도별 예산액의 산점도로서 파악하며, 균형재원을 마련한 형평화 효과는 외국의 제도를 참고로 하여, 몇 가지 가정에 의한 시뮬레이션에 의한 방법을 선택하여 정책적 제언을 하고자 한다.

3) 연구방법

구체적으로 본 연구에서는 국가균형발전특별회계의 지방자치단체간 배분 형평성을 지방재정365에 있는 자료를 이용하여 살펴보고자 한다. 지방자치단체간 배분 형평성은 분야별 당초예산 배분액으로 검토 하는데, 지방자치단체의 기능별 재원별 세출 예산 전체와 국토 및 지역개발, 산업 및 중소기업, 수송 및 교통, 문화 및 관광, 농림해양수산, 사회복지 등 6개 주요 기능별로 세분화하여 살펴본다. 이를 위하여

지방자치단체를 광역, 시·군·구로 구분한 후, 지방자치단체를 상위지역, 중위지역, 하위지역으로 구분하여, 재정자립도 또는 분야와 관련된 복합지표를 이용한 배분과의 연관성을 검토하여 재원 배분의 형평성을 검토한다.

자료의 분석에서는 연도별 현황 자료의 기술통계 분석을 활용하면, 재원 배분의 형평성에서는 몇가지 가정에 기초한 시뮬레이션 결과에 기초한다.

나. 본론

1) 국가균형발전특별회계의 배분 방식 현황

2012년부터 2020년까지 재정자립도와 균특예산의 배분을 광역, 시·군·구로 나누어서 보면 재정자립도와 균특 예산 배분이 연도별로 우하향의 경향도 보이고 있으며, 최근에는 기울기가 더 가파르게 되고 있어서 균특사업 예산의 배분이 재정 상황을 많이 고려하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 이를 광역단체별로 보면 우상향의 경향도 나타나고 있어서 광역별로는 재정이 열악한 시·군·구에 재원이 더 많이 배분된다고 보다는 사업 성과 등 다른 요인이 강조되어 예산이 배분되고 있다. 국가균형발전위원회에서 개발한 재정자립도 및 인구증감률 두 개의 핵심지표를 이용하여 지역을 EU처럼 상위지역, 하위지역, 하위지역 세 개로 구분하여 국가균형발전회계의 예산 배분액을 살펴보면 다음과 같다.

국가균형발전특별회계 총예산액과 재정자립도와 관계를 보면, 광역자치단체에서 배분은 상위지역에서는 비교적 지수와 유사하게 배분되고 있으나 강한 관계를 보이고 있는 것은 아니며, 중위지역과 하위지역에서도 재정자립도가 예산액을 결정하는 절대적인 요인은 아니다. 시 지역에서는 재정자립도와 상관없이 예산 배분이 되는 것으로 볼 수 있다. 시 하위지역에서는 재정자립도가 좋은 곳이 더 많은 예산의 배분을 받는 곳도 발견되고 있다. 군 지역에서 국가균형발전특별회계 총예산액 배분 현황도 재정자립도와 밀접한 관계를 보이고 있는 것으로는 나타나고 있지 않았으며, 구의 경우 상위지역과 중위지역은 재정자립도를 감안한 예산 배분이 일어나고 있으나, 하위지역에서는 재정자립도와의 연관성이 낮다.

프랑스, EU, 미국, 독일의 경우는 복합지수를 활용한 재원배분이 이루어지고 있는데, 우리의 경우는 농림해양수산 예산액의 군지역 예산 배분을 제외하고는 예산액의 배분이 복합지수와 연관성이 약한 것으로 나타났다. 군 지역에서는 농림해양수산 예산액 배분이 재정자립도와 일차산업인구수를 조합하여 만든 지수와 매우 유사하게 이루어지고 있다. 특히 하위지역은 배분액이 지수와 매우 높은 상관을 보이고 있으며, 중위지역에서도 이 경향은 대체로 발견되고 있다.

2) 국가균형발전특별회계의 균형 배분 효과 (기존재원 활용)

지금까지 살펴본 바와 같이 국가균형발전특별회계의 예산 배분은 총액과 분야별 예산 배분이 재정자립도나 기타 지수와 연관성이 떨어지고 있다. 여기에서는 국가균형발전특별회계의 예산액의 10%를 균형재원으로 활용하고 광역, 시·군·구 별로 재정자립도의 하위 60%가 재정자립도의 수준에 비례하여 균형재원을 배분받는 것으로 할 경우, 예산액 배분이 재정자립도와 어떠한 관계를 가지고 있는지를 먼저 살펴 보았다.

광역 중에서 상위 지역간 배분 효과를 보면 2015년부터 2020년까지 연도별로 보면, 상위지역은 경기 본청이 재정자립도는 낮지만, 균형발전회계 총예산액이 크기 때문에 균형재원으로 더 많은 출연을 하여 재배분효과가 음이 나타나고 있다. 중위 지역부터는 재배분효과가 더욱 뚜렷하게 나타난다. 하위지역의 경우도 전남이 많이 받고 있어서 10%를 출연하면 상대적으로 나중에 재원으로 받는 금액이 전북보다 적어지게 된다. 그러나 재원배분이 보다 재정자립도에 근접하여 이루어진다.

시의 경우 기존 재원을 활용한 재배분 효과를 보면, 상위지역의 경우, 아산, 창원, 천안, 구미 등은 재정자립도가 비교적 낮으면서도 출연하는 금액이 많아서 총재원배분 효과가 반감된다. 시의 중위지역부터는 상위지역보다 재배분효과가 더욱 뚜렷하게 나타난다. 그러나, 경주, 서산, 여수, 익산, 충주 등은 재정자립도가 낮지만 출연하는 금액이 많아 재원배분효과가 반감되고 있다. 시의 하위지역에서도 정읍, 김제, 남원 등이 연도별로 출연금액이 많아서 효과가 반감되고 있다.

군의 상위지역은 비교적 형평성 있게 배분효과가 나타나고 있다. 군의 중위지역에서는 연도별로 차이가 있는데 2015년에는 예산군, 2017년에는 금산, 홍성, 홍천, 영월, 화순, 2018년에는 완주, 2019년에는 홍성, 태안, 완주, 2020년에는 강화, 화순 홍성, 완주 등에서 재원배분액에서의 역전이 되는 현상이 발견된다. 이와 같은 연도별 재원 수혜의 급격한 변동을 완화하기 위해서는 프랑스와 같이 3개년 동안의 수혜여부에 따른 재원 배분 방식이 필요하다. 군의 하위지역에서는 재원 배분효과가 비교적 명확하게 나타나는데, 재정자립도가 일정 이상인 곳과 아닌 곳의 재원 배분효과가 비교적 뚜렷하게 나타나고 있다.

구의 상위지역에서는 유성, 울산 남구, 연수구, 울산 북구, 인천 중구 등이 재원배분효과를 보지 못하고 있으며, 강남, 서초, 서울 중구 등은 상대적으로 다른 구보다 제도의 효과를 보고 있다. 중위지역에서는 재원배분효과가 재정자립도와 일치하지 않은 단점을 보이고 있어서 제도의 실행에 문제가 있을 수 있음을 시사하고 있다. 대구 중구, 광주 광산구, 광주 서구, 대구 북구 등이 제도의 시행시 재정적인 손실이 클 수 있고, 용산구, 성동구, 종로구, 영등포구 등이 비교적 혜택을 볼 수 있다. 세 개 구가 있는 하위지역에서는 재원 배분효과가 비교적 명확하게 나타나는데, 연도별로 그 효과가 일정하지 않고, 2015년, 2016년, 2020년에서 균형발전 효과가 재정자립도와 일치하지 않은 단점을 보이고 있다.

3) 국가균형발전특별회계의 균형 배분 효과 (추가재원 활용)

다음으로 본 연구에서는 국가균형발전특별회계 재원을 10% 확충을 하는 경우도 분석하였다. 광역에서는 추가적으로 받는 금액이 연도별 자립도 순서에 따라 달라지게 되는데, 수혜단체의 변동에 따른 충격을 줄이기 위해 재원을 즉시 단절하는 것 보다는 서서히 감소시키는 것도 필요하다.

시의 상위지역과 중위지역에서는 연도별로 수혜단체의 변동이 있지만, 수혜액 규모가 크지 않기 때문에 광역과 같은 재원을 서서히 감소시키는 제도적 장치의 필요성이 적다. 그러나 하위지역에서는 수혜단체 변동과 수혜액 규모가 크므로 재원을 서서히 감소시키는 제도적 장치의 필요성이 있다. 군의 모든 지역에서는 균형발전의 취지에 부합하고, 수혜금액과 자치단체 예산규모로 보면 재원을 서서히 감소시키는 제도는 필요하지 않다. 구의 경우 수혜단체가 대체로 일정하다고 볼 수 있어서 균형발전취지에 부합하고 재원을 서서히 감소시키는 제도적 장치의 필요성이 적다.

국가균형발전특별회계 재원을 10% 확충을 하는 경우 광역의 상위지역에서 역전 현상이 일어나게 된다. 따라서 광역의 경우는 역전되는 재원의 규모가 크므로 재원 역전이 발생하지 않도록 재원규모의 조정이 필요하다. 하위지역에서도 재원의 역전이 2016년과 2020년에 발생하였는데, 재원 역전 규모가 크기 때문에 재원규모의 조정 등이 필요하다. 시의 경우도 상위지역의 경우는 다수의 재원 역전사례가 발견되고 있다. 따라서 이러한 재원 역전현상이 발생하지 않도록 재원 규모의 조정이 필요하다. 군의 경우 상위지역의 경우는 재원의 역전 현상이 발견되지 않고 있지만, 중위지역에서는 재원 역전현상이 많이 발견되므로 이에 대한 보완책이 필요하다. 그러나 구의 경우는 재원 역전 현상이 적기 때문에 별도의 보완은 필요하지 않다.

국가균형발전특별회계 재원을 추가적으로 10% 확충을 하는 경우 총예산액과 재정자립도와와의 관계를 살펴보면 다음과 같다. 광역 중위지역에서는 재원배분효과가 재정자립도와 비교적 일치하여 배분되어 균형발전의 취지와 부합하는 면을 보여주고 있고, 하위지역에서도 비교적 재원 배분 결과가 균형발전의 효과를 볼 수 있는 것으로 나타났다.

시의 상위지역에서는 재원배분이 비교적 재정자립도와 연관성을 가지게 되어 균형발전의 효과를 볼 수 있다. 중위지역에서는 총재원배분액이 재정자립도와 일치하지 않은 단점을 보이고 있는데, 재정자립도 20%를 기준으로 하되 선별적으로 재원을 추가 배분한다면 균형발전의 효과를 볼 수 있는 것으로 나타났다. 하위지역에서는 재원 배분효과가 연도별로 큰 차이를 보이고 있으나, 대체로 재원배분 효과가 있다.

군 상위지역에서는 재원배분효과가 비교적 명확하지 않으나, 재정자립도가 일정 이하만(예, 재정자립도 33%) 되는 곳과, 3개년 내지는 5개년 평균으로 하면 균형발전을 위한 재원으로 사용할 수 있다. 중위지역에서는 총재원배분액이 재정자립도와 연관성이 높아지고 있는데, 재정자립도 15%를 기준으로 하되 선별적으로 추가적인 재원을 배분한다면 균형발전의 효과를 볼 수 있는 것으로 나타났다. 하위지역

에서는 총재원배분액이 재정자립도와 연관성이 높아지고 있는데, 재정자립도 6%를 기준으로 하되 선별적으로 추가적인 재원을 배분한다면 균형발전의 효과를 볼 수 있는 것으로 나타났다.

구의 상위지역에서는 재원배분효과가 비교적 명확하지 않으나, 재정자립도가 일정 이하만(예, 재정자립도 30%) 되는 곳과, 3개년 내지는 5개년 평균으로 하면 균형발전을 위한 재원으로 사용할 수 있다. 유성구의 경우는 상당히 많은 효과를 보다가 2020년에는 비교적 감소한 것을 볼 수 있다. 중위지역에서는 총재원배분액이 재정자립도와 연관성이 높아지고 있는데, 재정자립도 20%를 기준으로 하되 선별적으로 재원을 배분한다면 균형발전의 효과를 볼 수 있는 것으로 나타났다. 세 개 구가 있는 하위지역에서는 재원 배분효과가 연도별로 큰 차이를 보이고 있다. 2015년, 2016년, 2020년은 비교적 명확하게 재원 배분효과가 나타나나, 2017년, 2018년, 2019년은 그 효과가 명확하지 않다. 다만 재정자립도를 11%를 기준으로 한다면 균형발전을 위한 재원배분이 가능할 것이다.

다. 결론

1) 연구 요약 및 시사점

국가균형발전특별회계 예산 배분에서는 현재 재정자립도 등 재정 형편이 고려되고 있지 않다. 따라서 앞으로는 국가균형발전특별회계 예산 배분에서는 초점을 창의적인 포괄사업에 두기보다는 국가균형발전을 위한 불균등 해소에 초점을 두어야 한다.

이를 위하여 국가균형발전특별회계 예산 배분에서 자치단체를 광역, 시·군·구로 구분한 뒤, 지역을 상위지역, 중위지역, 하위지역으로 다시 세분한 후, 균형발전의 목표가 되는 여러 지표에 부합하는 예산 배분을 하여 균형발전에 대한 노력을 더욱 경주하여야 한다. 여기에서 사용되는 지표는 재정자립도를 기본으로 하되, 사업의 성격에 따른 적절한 지표에 의한 복합지표 구성에 의한 배분도 고려하여야 한다.

2) 정책 제언 등

특히 균형발전을 위한 재원 배분에서는 국가균형발전특별회계 예산의 10% 정도는 재정력이나 복합지표가 낮은 곳(가령 하위 60%)만 재원을 배분 받는 제도를 도입하여야 할 것이다. 또한, 추가재원을 받는 경우와 추가재원을 받지 못하는 경우가 연도별로 상이하여 재원 변동이 심한 경우에는 재원을 서서히 감소시키는 제도가 필요하다. 즉 지난 2년동안 받다가 금년에 받지 못하는 경우는 이전 금액의 2/3를 지원하고, 작년에는 받았지만, 금년에는 받지 못하는 경우는 이전 금액의 1/3를 지원하는 제도를 도입하여야 한다.



정부 간 재정협력 강화 방안의 모색 : 미국의 재정조정제도 검토를 중심으로

성명 : 윤태섭

소속기관명 : 충북대학교

이메일 : tsyoon@chungbuk.ac.kr

가. 연구배경 및 목적

최근 우리사회가 저 출산, 고령화 시대로 진입하면서 사회복지재정을 비롯한 지방자치단체의 재정 부담이 매년 급증하고 있으며, 국가경제의 저 성장으로 인해 지방자치단체의 안정적인 세입 확충의 어려움이 발생하고 있다.

이에 더해 지방자치단체 간 재정불균형 역시 확대되고 있으며 지방자치단체의 재정수비 범위가 사회정책, 거시경제 영역까지 늘어나 국가-지방자치단체 간, 지방자치단체 간 재정 갈등이 발생하고 있다. 그럼에도 지방재정에서 발생할 수 있는 다양한 재정 갈등 문제를 조정하는 다양한 제도들이 있음에도 이를 뒷받침해야 할 지방재정조정제도들이 과거의 제도에 안주하고 있다.

다시 말하면 현재 지방자치단체 간 발생할 수 있는 재정격차 완화를 위한 제도들이 마련되어 있음에도 중앙행정기관 간 수평적인 협력 없이 단절되고 분리되어 제 기능을 발휘하지 못하고 있다.

이러한 결과는 지방재정에서 발생할 수 있는 다양한 재정 갈등 문제를 조정하는 다양한 제도들이 추구하는 정책 목적이 중첩되고 중앙부처 상호 간, 국가-지방 간, 지방 상호 간 협업시스템 미흡 등이 복합적으로 작용하여 발생하고 있다.

이에 본 연구에서는 지방자치단체의 재정부족으로 지방자치단체 간에 발생할 수 있는 재정 갈등 문제해결을 위한 재정협력방안을 모색하기 위한 미국의 재정조정제도 사례를 소개하고 분석하고자 한다.

최근 재정분권 강화의 방안으로 추진되고 있는 지방소비세율 인상을 통한 지방세 확충의 문제점으로 대두되고 있는 지방자치단체 상호 간 재정불균형으로 인하여 재정협력 방안 및 재정조정에 대한 관심이 높아지고 있다. 따라서 미국의 재정조정제도 사례연구를 통한 해외 주요국 사례 소개 및 분석결과가 정부 간 재정협력의 방향과 비전을 제시하는데 기여할 수 있을 것이다.

추가재원으로 국가균형발전특별회계 예산 배분이 역전되는 경우를 대비하여, 재정자립도 또는 복합지수가 열악한 지역이, 재정자립도나 복합지수가 좋은 지역보다 국가균형발전특별회계 예산 배분액을 초과하여 배분받지 않도록 하기 위하여 재원 역전에 해당하는 금액은 전액 모아두었다가 이를 자치단체 간에 일정한 비율로 배분받을 수 있는 제도의 도입도 필요하다.

재정자립도나 복합지수의 배분에 의하여서도 열악한 단체에 재원이 덜 배분되는 경우가 생기는 경우에는 일정한 기준을 만들어 재원배분액이 적은 곳을 선별적으로 재원을 추가 배분한다면 균형발전의 효과를 볼 수 있기 때문에 재정자립도나 복합지수의 배분에서 열악한 곳에 차등보조를 적용할 수 있고, 재정자립도나 복합지수의 배분에서 좋은 곳에도 차등보조를 도입할 수 있다.

균형발전을 위한 재원 배분에서 연도별로 배분액이 심하게 변동하게 되는 경우에는 배분 기준에서 3개년 내지는 5개년 평균을 사용하면 제도의 변동을 완화시킬 수 있다. 따라서 재정자립도 및 복합지수의 적용에서 3개년 내지는 5개년 평균을 사용할 수 있다.

참고문헌

[인용문헌]

김선기, 김현호. (2006). 신활력사업의 추진실태분석 및 개선방안. *한국지방행정연구원 연구보고서*, 390, 1-185.

김현아. (2016). *국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석*.
<https://scienceon.kisti.re.kr/commons/util/originalView.do?dbt=TRKO&cn=TRKO201700003867>

김흥주, 박상철. (2017). 포괄보조금(Block Grants)으로서 지역발전특별회계가 지방정부의 재정지출에 미치는 영향에 관한 연구. *한국행정논집*, 29(3), 455-488.

박경현. (2020). 포스트코로나 시대의 포용적 국토균형발전 방향. *국토*, 464, 5-10.

윤태섭. (2017). *재정책임성 및 과세자주권 강화를 통한 정부 간 재정 갈등 해결 방안의 모색: 미국 정부 간 재정관계 제도를 중심으로*. 국민대통합위원회 발표자료.

정경숙, 최병호, 이근재. (2020). 우리나라 시·군의 인구규모와 재정지출 승수: 국가균형발전을 위한 정책적 함의. *지방정부연구*, 24(1), 335-354.

Blien, U., Hirschenauer, F. (2003). Formula allocation: The regional allocation of budgetary funds for measures of active labour market policy in Germany. *ERSA conference papers*, 2003, 1-13.

Dilger, R. J., Boyd, E. (2014). *Block Grants: Perspectives and Controversies*. Washington D.C: Library of Congress.

나. 정부 간 재정관계: 미국 사례

1) 재정연방주의 (Fiscal federalism)

미국의 정부 간 재정협력 방안에 대한 논의에 앞서 재정연방주의라는 용어에 대해 살펴볼 필요가 있다. 미국의 경우 연방정부가 수립되기 전부터 개별 주가 재정운영에 있어 독립적인 권한을 행사하고 있었다. 특히 미국의 경우 수정헌법 제10조에 의거하여 헌법에 의하여 연방정부에 위임되지 않거나 주 정부가 행사하는 것을 금지하지 않은 모든 권한은 주 또는 주민들에게 유보되어 있다.

이로 인해 주 정부는 매우 높은 수준의 재정적 재량권을 행사한다. 연방정부는 단순히 기능만을 주 정부에 위임하는 방식이 아닌 예산구조의 형성을 포함한 전면적인 재정자율권을 주 정부에 보장하고 있다.

2) 정부의 구성 및 재원조달

미국은 연방정부, 50개 주 정부, 그리고 89,476개의 지방정부로 구성된다. 미국의 주 정부와 지방정부는 자신의 사무를 운영하는데 있어서 상당한 자율권을 갖는다. 특히 지방정부는 상당한 재정적 독립성을 지닌다. 재정적 독립성은 각급 정부가 자신의 예산을 다른 정부나 공공부문에 의한 검토나 수정 없이 결정할 수 있는 자율권을 갖고 있음을 의미한다(임성일, 2009; 정창훈, 2011).

정부 간 기능배분과 재정연방주의에 의거하여 연방정부, 주정부, 지방정부는 기능 수행을 위한 각각의 재원조달체계를 갖는다. 이를 개략적으로 살펴보면, 연방정부의 재정수입은 대부분 조세수입을 통해 마련되며 개인 및 법인소득에 대한 소득세(income tax)와 지급급여세(payroll tax)에 주로 의존한다. 연방정부의 경우 판매세(sales tax)와 부가가치세(value added tax)와 같은 소비행위에 대해서는 과세하지 않으며 재산세 역시 과세하지 않는다.

이에 반해 주정부는 판매세와 개인소득세에 주로 의존하는 조세구조를 가지며 재산세 역시 과세하는 경우가 있다. 주정부가 과세하는 조세의 종류는 재산세, 판매세, 개인소득세, 법인세, 자동차 등록세, 상속 및 증여세 등이 있다. 조세 이외의 세외수입으로 주로 대학교육, 의료기관, 기타 고속도로와 공항 등 시설 사용료 수입이 있다. 주정부 수입에서 조세수입이 차지하는 비중이 약 50% 정도이며 사용료 등 세외수입이 약 19%를 차지한다. 조세 및 세외수입 이외 연방정부로부터의 보조금이 일반수입에서 차지하는 비중은 약 32%정도이다(US Census Bureau, 2015).

지방정부의 경우 조세수입의 비중이 약 40%정도이며 재산세가 전체 조세수입의 약 80% 비중을 차지하며 판매세(약 10.8%), 개인소득세(약 3.0%), 법인소득세(약 1.0%) 등의 순서를 보인다. 지방정부의 경우 주로 주정부로부터 이전되는 재원이 약 34%를 차지한다(US Census Bureau, 2015).

이상을 정리해보면, 주정부의 경우에는 판매세, 지방정부의 경우에는 재산세가 가장 중요한 조세원임을 알 수 있다. 또한 주정부와 지방정부에 있어 조세수입과 세외수입 등 자체재원이 재정수입에서 차지하는 비중이 70%에 약간 못 미치는 수준임을 알 수 있다. 여기에서 알 수 있듯이 미국의 경우에도 하위 정부의 재정운영에 있어서 상위정부로부터 이전되는 이전재원이 중요한 역할을 하고 있다.

다.정부 간 재정협력: 미국 사례

1) 정부 간 재정 갈등의 발생

미국의 경우에도 하위정부의 재정에 있어서 상위정부로부터 이전되는 이전재원은 매우 중요한 역할을 차지한다. 1980년대 중반 이후부터 연방정부가 수행했던 기능들 중 많은 부분이 차츰 하위정부로 이양되면서 하위정부 특히, 지방정부의 역할이 확대되었으며 이로 인한 지방정부의 재정부족으로 상위 정부의 재정지원이 필요한 상태가 되었다. 지방정부의 기능 확대에 의한 추가적인 재원 소요와 관련된 다양한 형태의 재정 갈등이 유발되었음 역시 사실이다.

정부 간 재정 갈등은 다층화된 정부구조에서 피할 수 없는 현상이며 수직적 혹은 수평적 정부 간에 모두 발생한다. 이러한 정부 간 재정 갈등은 명확하고 투명한 재원 배분 규정을 통해 해결해야 한다(Dahlby, 2008).

2) 정부 간 재정협력 사례

미국의 경우 정부 간 재정형평화(Fiscal equalization) 제도와 세제제도 개혁을 통한 하위정부의 과세 자주권 강화 제도를 통해 정부 간 재정 갈등의 원인을 명확히 하는 과정을 통해 정부 간 재원배분 규정을 제도화 하고 있다. 여기에는 여러 가지 방식이 있다.

재정형평화 제도는 1970년대 초반부터 연방정부-주정부-지방정부 간 재정형평화에 대한 논의가 시작되었으며 하위정부로의 기능 이양이 활발히 진행되었던 1980년대 초중반 본격적으로 도입되었다. 재정형평화 제도에는 연방정부 세원보조, 연방보조금, 주정부 일반세수 공유제도 등이 있다. 반면에 세제제도 개혁을 통한 과세자주권 강화의 움직임은 1970년대 후반부터 일어났던 재산세 저항운동(Property tax revolt)의 영향으로 세율인하와 세원확대를 통한 주민에 대한 세 부담 완화와 세원확보라는 두 가지 목적을 달성하기 위해 진행되었다. 대표적인 제도가 지방선택세 제도이다.

라. 결론

이상에서 정부 간 재정협력을 위한 재정조정제도 개선 안 모색을 위한 미국의 재정조정제도 개선 사례를 소개하였다.

미국의 경우 재정연방주의 원칙하에 다층화된 정부 간에 제도화된 재정조정제도를 통한 재정협력 방안을 구축하고 있다. 이러한 미국 사례를 바탕으로 정부 간 재정협력 방안 개선에 대한 우리나라에 대한 몇 가지 시사점을 제시한다.

1) 과세자주권 보장과 편익원칙에 입각하는 지방세 제도

하위정부에 대한 광범위한 과세자주권의 보장과 이를 바탕으로 하는 편익원칙의 적용이 필요하다. 여기서 중요한 것은 지방공공서비스가 제공하는 편익과 지방세 부담 간의 연계이며 이러한 연계를 통해 지방정부의 재정지출에 관한 자율권과 함께 과세자주권의 확립이 필요하다.

과세자주권은 지방정부의 재정책임성과 밀접한 관계가 있다. 재정책임성이란 주민들이 공공서비스에 대해 비용을 부담하는 만큼 적절한 공공서비스 공급이 이루어져야 한다는 것이고 지방정부가 과세자주권을 보유하여 편익과 부담을 연계시킬 능력과 의사가 있어야만 이루어질 수 있다.

2) 재정운영에 대한 자율성을 보장하는 재정제도

미국의 정부 간 재정관계에 있어 총 정부 수입대비 하위정부의 자체수입의 비중이 높은 반면 지출 비중은 상대적으로 낮은 특징을 갖는다. 이는 미국 하위정부의 경우 자체수입의 비중은 높으나 지방정부의 지출 비중은 오히려 낮음을 보여준다.

미국의 경우 주정부와 지방정부가 지닌 광범위한 재정적 자율권은 미국의 재정연방주의에 입각한 재정구조에 따른 것이지만 이외에 하위정부의 수입충당 능력을 감안한 지출의무를 지우는 재정운용제도에 따른 것이라는 점이다. 즉, 우리나라의 경우 하위정부의 재정적 여건을 고려하지 않은 상위정부의 사업 추진과 적절한 수준의 보조금 지원이 없는 무리한 사업진행으로 인해 하위정부가 과도한 지출수준을 감당해야 하는 등 자율권 없이 상위정부 주도의 재정운영이 이루어지고 있는 측면이 있어 재정적 자율권 확보라는 측면에서 미국의 재정구조는 우리에게 중요한 시사점을 제공한다.

3) 하위정부(지방정부) 차원의 조세제도 개혁

미국의 경우 지역경제 활성화, 조세부담의 적정성, 조세의 효율성과 형평성 등을 목표로 주정부 주도하에 지방정부의 협력을 통해 이루어지고 있다는 점이다.

반면에 우리나라의 경우 지방세제 개혁이 조세로서 형평성과 효율성을 높이기 위한 방향으로 추진되지 못하고 중앙정부의 정책목표, 특히 정권의 공약이행을 위한 수단으로서 추진되어 왔다는 점이다.

4) 자기 재정규율을 통한 자율적 규제 메커니즘

미국의 경우 주정부 및 지방정부의 자기 재정규율을 통한 자율적 재정 규제 메커니즘을 확보하고 있다. 균형예산제약, 재산세 제약, 조세와 지출 제약 등의 제도가 이에 해당한다. 이러한 제도를 통해 주정부 및 지방정부는 자신들이 보유한 재정자율권을 스스로 견제하는 역할을 함으로써 재정책임성을 높이고자 노력하고 있다.

반면에 우리나라의 경우 지방재정 운영에 관한 규율의 거의 대부분을 지방이 아닌 중앙이 주도적으로 마련하고 시행하고 있다. 이로 인해 지방자치단체의 경우 스스로 재정책임성을 높이려는 노력을 하기 보다는 중앙의 눈치를 살피고 주민이 아닌 중앙에 대한 책임성을 높이는 결과를 가져오고 있다.

참고문헌

[인용문헌]

김태희. (2011). 미국 연방보조금 (Federal Grants) 제도와 정책 시사점. *지방재정과 지방세*, 48, 109-139.

김필현, 최가영. (2015). *주요국의 지방세 과세대상 사례조사 연구*. 서울: 한국지방세연구원.

서정섭. (2001). 미국 지방재정위기의 발생과 관리제도에 대한 고찰. *한국지방재정논집*, 6(1), 223-244.

윤태섭, 심준섭. (2015). 지방선택세와 지방재정: 플로리다 카운티 지방선택세 사례를 중심으로. *국가정책연구*, 29(3), 109-131.

이선화, 마정화. (2015). 미국의 재산세제도: 뉴욕, 캘리포니아. *지방세포럼*, 20, 68-90.

임성일. (2009). 외국의 지방재정제도: 미국의 포괄제도금 (block grant) 제도 경험과 시사점. *지방재정과 지방세*, 18, 150-178.

정창훈. (2011). 미국지방자치단체의 지방재정위기관리제도와 시사점. *강원법학*, 32, 47-88.

Cole, R. L., Caputo, D. A. (1984). The public hearing as an effective citizen participation mechanism: a case study of the general revenue sharing program. *American Political Science Review*, 78(2), 404-416.

Dahlby, B. (2008). The Canadian Federal-Provincial Equalization System. *CESifo DICE Report*, 2008(1), 1-9.

Inman, R. P. (1987). Federal assistance and local services in the United States: The evolution of a new federalist fiscal order. *NBER Working Papers*, 2283, 1-60.

국가균형발전과 지역상생발전기금의 역할¹

성명 : 양영철

소속기관명 : 한국지방재정공제회

이메일 : yyc619@lofa.or.kr

가. 범정부 재정분권정책 추진경과

문재인정부는 2017년 7월 「국정운영 5개년 계획」을 공표하면서 '지방재정자립을 위한 강력한 재정분권'을 100대 국정과제 중 75번 국정과제로 설정하고, 자치분권위원회 산하 '범정부 재정분권TF'를 구성하여 부처협의 및 조정과정을 거쳐 범정부차원의 「재정분권 추진방안」을 제시하였다(2018.10.30).

이러한 재정분권 단계별 추진방안에 따라 지방소비세의 경우 2019년 15%로 기존 11%에서 4%p 증률된 후, 2020년 21%로 추가 인상되었고, 중앙정부의 기능이양도 국가균형발전특별회계 포괄보조사업을 중심으로 약 3.6조원에 달하는 국고보조사업²을 자치단체 일반사업으로 전환하는 형태로 추진되고 있다. 또한 자치단체 일반사업으로 전환되는 국고보조사업을 지방이 원활히 추진할 수 있도록 해당 사업비의 국비분을 3년 간 한시적으로 보전할 계획인데, 그 배분의 통로로 지역상생발전기금을 활용하고 있다. 즉, 지방소비세 10%p 증률로 인해 2020년 세수가 약 8.5조원 정도 증가하는데, 그 중 3.6조원 정도를 지역상생발전기금 내에 전환사업보전계정을 신설하여 여기에 배정하고, 이를 통해 향후 3년간 시도 뿐만 아니라 시·군·구에 재원을 직접 배분할 계획이다.

이하에서는 2019년 일몰 이후 2020년부터 향후 10년간 새롭게 시작되는 지역상생발전기금이 수도권-비수도권 간 상생발전과 국가균형발전에 기여하기 위해 어떻게 개선될 필요가 있는지 살펴보기 위해 상생발전기금의 운영체계를 점검하고 향후 발전방향을 제시하고자 한다.

¹ 본 논문에 피력된 의견은 필자 개인의 견해로서 한국지방재정공제회와 지역상생발전기금조합의 공식적인 입장과 다를 수 있음을 밝힙니다.

² 11개 부처 39개 세부사업 150개 내역사업(부가사업 포함)을 말한다.(「2020년도 지방자치단체 전환사업 운영기준」, 행정안전부 예규 제103호, 2020.2.3 제정)

II 지역상생기금, 그리고 지역상생협력



나. 지역상생발전기금 운용체계 점검

1) 지역상생발전기금 I (2010년~2019년)

① 기금설치 개요

지역상생발전기금은 이명박정부의 감세정책에 따른 지방재정 여건 악화, 수도권 규제완화에 따른 경제적 이익의 창출, 지방소득·소비세 도입에 따른 세수의 수도권 편중을 배경으로 하여 재정력이 취약한 자치단체를 지원해주는 지방금융기관을 육성하여 궁극적으로 지역경제 활성화 및 수도권-비수도권 간 상생발전을 도모하기 위하여 2010년 5월에 도입되었다(조봉업, 2010) 지역상생발전기금의 관리·운용 주체는 기금법 제17조에 따라 17개 시·도를 조합원으로 하는 지역상생발전기금조합이 되는데, 조합은 의사결정 기관으로 조합회의, 집행기관으로 조합장을 둔다. 조합회의는 17개 시·도 기획관리실장, 행정안전부 지방 재정담당국장, 행정안전부장관이 추천하는 민간전문가 2명으로 구성되고(총 20명), 조합규약의 제·개정, 기금운용계획 및 결산의 심의·의결, 조합장 선임 등 중요사항을 심의·의결한다.

지역상생발전기금의 용도는 ① 지방채(地方債) 인수, ② 공사채(公社債) 인수, ③ 자치단체기금 예치에 따른 원리금 상환, ④ 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원, ⑤ 그 밖에 발전 기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출 등인데(기금법 제18조), ①~③까지는 ‘융자관리계정’으로 운용하고, ④는 ‘재정지원계정’으로 운용하고 있다.

② 기금 출연 및 배분 현황(2010~2019년)

[표 1] 수도권 기금출연 및 재정지원/융자관리 배분 현황(2010~2019년) (2020. 6월말 기준, 억원)

구분	연도	계	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
	(10~19)											
출연		38,069	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826	4,333	4,425	4,676
서울		17,688	1,497	1,627	1,644	1,681	1,745	1,675	1,755	1,967	2,000	2,097
인천		3,567	278	311	318	330	347	340	361	412	422	448
경기		16,814	1,304	1,453	1,494	1,547	1,619	1,599	1,710	1,954	2,003	2,131
배분		38,069	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826	4,333	4,425	4,676
재정지원		27,641	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	1,807	1,915	2,169	2,215	2,340
서울		1,059	107	119	135	143	147	73	77	82	88	88
부산		1,198	141	154	157	158	160	76	81	86	88	97
대구		2,681	332	301	331	333	347	184	195	207	219	232
인천		756	94	101	101	101	106	47	48	50	53	55
광주		2,809	317	336	342	344	358	156	175	264	246	271
대전		2,375	281	291	294	302	303	160	170	180	191	203
울산		2,357	294	333	300	302	315	149	154	163	172	175
세종		55	-	-	-	-	-	7	9	12	13	14
경기		1,071	107	120	130	137	145	77	81	86	92	96
강원		2,151	194	242	263	279	296	157	166	176	180	198
충북		1,706	188	246	206	207	218	88	97	157	142	157
충남		1,297	139	158	167	177	186	87	90	95	98	100
전북		1,371	149	183	170	179	186	90	94	100	106	114
전남		2,256	233	260	293	310	329	152	158	167	173	181
경북		2,174	234	263	276	290	305	149	156	165	169	167
경남		1,480	176	182	186	187	198	100	105	112	117	117
제주		827	92	101	104	107	111	54	57	65	66	70
사무국		15	1	1	1	2	1	1	2	2	2	2
융자적립		10,428	-	-	-	-	-	1,807	1,911	2,164	2,210	2,336

※ 주: 지역상생발전기금조합 내부자료(2020.6)를 재구성

서울, 경기, 인천 등 수도권 자치단체는 2010년부터 2019년까지 10년간 총 3.8조원 정도 출연하였고, 지역상생발전기금조합은 그 중 2.8조원 정도는 재정지원계정을 통해 포괄보조금 형태로 시·도에 배분하고, 1조원 정도는 융자관리계정을 통해 융자재원으로 활용하고 있다. 2.8조원의 재정지원금 중 수도권에 배분 되는 금액이 서울 1,059억원, 인천 756억원, 경기 1,071억원 등 총 2,886억원으로 10% 이상 출연한 수도권에

다시 배분되고 있는데, 이는 배분기준에 해당 시·군·구의 재정여건을 반영하고 있는데 기인한다. 또한 2015년부터 매년 평균 2,000억원 이상 융자재원을 적립하여 2019년말 현재 1조원 정도의 융자금을 적립하고 있다.

2) 지역상생발전기금 II (2020년~2029년)

앞서 언급했듯이 범정부 재정분권 추진방안에 따라 지방소비세 10%p 증률로 8.5조원이 증가하고, 중앙정부의 기능이양도 균형발전특별회계 포괄보조사업을 중심으로 자치단체 일반사업으로 전환하였는데, 원활한 기능이양을 위해 필요한 매년 3.6조원 정도의 재원을 2022년까지 3년간 한시적으로 지방소비세 증가분으로 충당할 계획이다. 이러한 재원배분의 통로로 2019년 일몰 예정이었던 지역상생발전기금을 2029년까지 연장하고, 기금 내에 전환사업보전계정을 신설하여 필요재원을 배정하며, 이를 통해 시·도 뿐만 아니라 시·군·구에 재원을 직접 배분하는 것으로 기금제도를 변경하였다. 전환사업보전계정(3.6조원)은 광역과 기초의 안정적인 재원보장을 위해 시·도계정(2.8조원)과 시·군·구계정(0.8조원)을 구분하여 운영하고, 시·도계정을 통해 배분된 2.8조원은 조정교부금과 지방교육재정전출금 산정시 제외하는데, 이에 따라 감소되는 조정교부금과 지방교육재정전출금은 지역상생발전기금을 거치지 않고 납입관리자가 기초(0.8조원)와 지방교육청(0.1조원)에 직접 보전하도록 하고 있다.

[표 2] 지방소비세 세율 인상분(10%p, 8.5조원) 배분

중앙정부의 기능이양에 따른 자치단체 재원보전분: 3.6조원		조정교부금 조정분	교육전출금 조정분	잔여지방소비세: 권역별 가중치 적용 및 수도권의 지역상생발전기금 출연
시·도계정 2.8조원	시·군·구계정 0.8조원	0.8조원	0.1조원	4조원 (지역상생발전기금 출연 4,200억원)

※ 출처: 유태현(2019: 39)

전환사업보전계정은 2020~2022년 운영 이후 일몰될 예정인데, 다만 일몰 이전에 평가를 통해 연장 여부를 검토하고, 일몰하는 경우 잔여 지방소비세 배분기준에 통합될 전망이다.(한재명외, 2020) 지방소비세 10%p 인상분 8.5조원 중 4.5조원(3.6조원+0.8조원+0.1조원)을 제외한 나머지 4조원은 4.7%p에 해당하는 것으로 이에 대해 2020년부터 수도권 3개 시·도의 지역상생발전기금 출연이 매년 4,000~5,000억원 규모로 이루어지고, 2023년 이후 전환사업보전계정에 대한 일몰이 결정되면 매년 약 1조원 규모의 출연이 예상되고 있다.

다. 국가균형발전을 위한 지역상생발전기금의 발전방향

지역상생발전기금은 우리나라 최초의 수평적 지방재정조정제도로서 중앙정부가 아닌 수도권 3개 광역단체가 지방소비세의 일정부분을 출연하여 지역간 재정격차를 완화하고 수도권-비수도권 간 상생발전을 지향해왔다는 점에서 평가를 받아왔지만 다음과 같은 쟁점들이 제도 도입 초기부터 지속적으로 제기되어 왔다.

첫째, 기금의 고유목적사업이 모호하고 이에 따라 사업성과 창출도 부진하다는 문제이다.(조기현, 2019) 기금 출범 초기에는 일자리사업에 투입되었으나 2012년 이후 지역발전사업으로 확대되었는데, 지역발전사업이 아닌 지방투자사업이 없기 때문에 사실상 일반재원처럼 운영되며, 국비 등 타 재원으로 추진되는 사업의 재원을 보전하는 형태로 운영되는 경우가 다수이다.(박충훈외, 2019) 이처럼 특정 사업에 투입되는 기금의 규모가 타 재원보다 적을 경우 그 사업의 성과분석 결과는 기금 외의 타 재원이 투입된 결과라고 보는 것이 타당하므로 기금의 고유한 성과가 모호해 진다. 이에 따라 기금을 출연한 수도권 자치단체는 어려운 재정상황에도 출연하였기 때문에 기금이 제대로 집행되고 균형발전에 기여하여야 함에도 불구하고 방만하게 운영되고 있다고 비판하며, 출연에 소극적으로 대하는 빌미를 제공하고 있다.(조기현, 2019) 따라서 기금의 설립 및 존치 목적에 맞게 사업목표를 정하고, 기금용도를 어느 정도 특정할 필요가 있다. 사업 유형(또는 분야)은 하나로 고정할 필요는 없지만 3~4개 정도로 유형(분야)을 지정해 주고 시·도가 선택할 수 있도록 하되, 유형별 성과지표 설정 및 운영방식에 대한 가이드라인을 제시하여 사업운영의 효율화를 도모하고 기금의 존재가치를 높일 필요가 있다.(한재명외a, 2020)

둘째, 융자지원을 위한 적립이 2015년부터 시행되어 1조원 정도 적립되었는데, 5년 거치 5년 분할상환(또는 2년 거치 8년 분할상환), 0.75%~2% 등 장기저리 융자조건으로 인해 기금에 대한 자치단체 융자 신청액 대비 조합의 융자액 비율이 해마다 축소되고 있다는 점이다.(‘16년 84.4%→’18년 58.9%→’20년상반기 47.6%) 정부의 확장적 재정기조 지속에 의한 지방 SOC 및 생활 SOC 투자수요가 확대되고 있지만 이전 재원에 의존하는 지방재정 구조 속에서 가용재원의 한계로 지방채 수요에 대응한 지방공공자금의 역할의 중요성은 더욱 확대되리라 예상 된다.(지성현, 2019) 가령 도시공원 일몰제 시행을 앞두고 공원부지 매입을 위한 재원마련이 필요하고, 사업의 특성상 장기 지방채 발행 관련 이슈가 증가할 것으로 예상된다.(지성현, 2019) 따라서 수도권 출연금 외에, 자치단체 여유기금 및 공제회 지역개발지원금 출연, 조합채 발행 등을 통한 장기저리의 양질의 융자재원 마련과 금융시장 리스크 관리를 위해 지방채인수전담 전문기관을 육성할 필요가 있다.

셋째, 지역상생발전기금의 전환사업보전계정은 매년 3.6조원으로 2022년까지 3년간 운영되다가 일몰될 예정인데, 국고보조사업이 지방정부의 일반사업으로 전환되는데 3년간의 유예기간이 적정한지 검토가 필요하다. 앞서 언급했듯이 전환사업보전계정의 재원은 수도권 자치단체만 출연하는 것이 아니라, 17개 시·도에 배분될 지방소비세 재원을 지역상생발전기금을 통해 243개 지방정부의 일반사업으로 전환

되는 균특회계 포괄보조사업에 지원하는 것으로 자치단체 간 수평적 재정조정에 해당하는 것이다. 따라서 기금의 일몰기한 연장기간과 연계해서 2029년까지 전환사업보전계정을 계속하는 것이 바람직하지 않은지 검토가 필요하다.

마지막으로 현행 지역상생발전기금조합의 의사결정방식으로 두수주의(頭數主義)에 따라 1회원 1표를 지속함으로써 야기되는 문제점이 있다. 즉 현행 조합회의 위원구성이 비출연 광역자치단체 중심으로 되어 있는데³, 이는 지난 10여년 동안 지방재정 환경변화에 대응하여 동 기금에 대한 적절한 개혁조치를 취하는 데 큰 제약요인으로 작용하였을 것으로 보인다.(한재명의b, 2020) 예를 들어 상대적 손익규모 기준이 실효성이 낮고 제도의 복잡성을 가중시킨다는 지적을 꾸준히 받아왔으나 폐지되지 않고 계속 유지되었고, 기금의 용도를 지역발전사업에 국한했음에도 불구하고 일반재원처럼 사용되는 사례가 꾸준히 관찰되었으며, 시도 자체 성과분석의 실효성 부족, 성과분석 결과의 환류미흡 등 성과관리가 체계적을 이루어지 못한 측면이 강하다. 따라서 2020년부터 시작되는 새로운 지역상생발전기금은 기금운용의 책임성 확보를 위해서 출연기관과 비출연기관의 비중이 동등한 독립적 기금운영위원회를 구성하거나 혹은 조합회의에서 출연기관 비중을 높이는 차등의결권을 부여하는 등의 방식으로 출연기관 참여를 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다.(한재명의b, 2020) 다만, 앞서 언급한 전환사업보전계정 운영의 경우는 17개 시도가 공동으로 출연하는 재원으로 운영한다고 볼 수 있어 두수주의(頭數主義)가 엄격히 지켜져야 할 것이다.

3 조합회의 위원은 17개 시도 기획관리실장, 행정안전부 지방재정담당국장, 행정안전부장관이 추천하는 민간전문가 2인 등 총 20명으로 구성되는데, 비출연 광역자치단체 소속이 11명으로 전체의 64.7%를 점유하고 있다.

참고문헌

[인용문헌]

박충훈, 이용환. (2019). 지역발전을 위한 지역상생발전기금의 개선. *이슈&진단*, 398, 1-17.

신유호. (2010). 지방재, 세정 연구: 지방재정 쟁점; 지역상생발전기금사업 성과분석 방향. *지방재정과 지방세*, 32, 108-136.

양영철. (2019.9). 세입분권과 연계한 책임성 제고방안: 지방소비세 인상을 중심으로. *2019 대한민국 균형발전 정책박람회*. 국가균형발전위원회. 순천.

양영철. (2010). 지방재정건전성 제고를 위한 지역상생발전기금의 역할과 향후 발전방안. *2010 지방재정세미나 발표논문집*, 85-116.

조기현. (2019). 지역상생발전기금 제도개선을 위한 소론. *한국지방재정학회 2019 문경시 찾아가는 세미나 및 춘계학술대회자료집*, 269-281.

조봉업. (2010). 지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방향. *지방재정과 지방세*, 28, 61-80.

지성현. (2019,12). 지역상생발전기금의 최근 동향과 개선과제. *경기도 재정분권 정책 세미나*. 한국지방재정학회. 수원.

지역상생발전기금조합. (2020). *2020년 지역상생발전기금 업무현황*. 지역상생발전기금조합 내부자료.

한재명, 하능식, 이슬이. (2020). 지역상생발전기금 성과분석의 문제점과 개선과제. *지방행정연구*, 34(1), 120.

한재명, 이슬이, Sheullee. (2020). 지역상생발전기금에 대한 지자체 공무원의 인식차이 분석. *재정정책논집*, 22(1), 103-136.

행정안전부. (2019). *2020년도 지방자치단체 전환사업 운영기준*.
https://www.mois.go.kr/ft/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000016&nttlId=71789#none

2 공공기관의 지역 상생 협력의 성과와 과제

성명 : 성시경

소속기관명 : 단국대학교

이메일 : skseong0321@naver.com

가. 서론

「국가균형발전특별법(이하 국가균형발전법)」에 따르면, “지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적으로” 여러 제도를 운용하고 있다. 그리고 국가균형발전법 18조에 따라 공공기관의 지방이전 촉진과 혁신도시 활성화를 위해서 그리고 궁극적으로 “국가균형발전과 국가경쟁력 강화”를 위해서 「혁신도시조성및발전에관한 특별법(이하 혁신도시법)」을 제정하여 시행하고 있다. 이러한 법적 근거에 따라, 2020년 6월 기준 지역 이전 대상 정부 소속기관 및 공공기관 153개의 이전이 완료되었다. 하지만, 공공기관의 이전이 완료되었음에도 불구하고 그동안 지역발전, 특히 지역간의 불균형 해소와 자립적 발전에 대한 기여가 얼마나 되는지에 대해서는 많은 논란이 있다. 특히 공공기관의 지역발전 및 상생 사업을 비롯한 사회적 책임활동들이 주먹구구식이라고 보고 있으며(김석은-홍다연, 2017), 공공기관의 지방이전에 따른 효과가 충분하지 않기에 지속적으로 정책의 효과가 나타날 수 있도록 지원해야 한다(이원희 외, 2015)는 연구가 있다. 국회 입법 조사처의 조사(김재환 외 2018)에 따르면, 혁신도시가 지역경제의 거점으로 기능하지 못하고 있다고 파악하였으며, 공공기관은 일회적인 봉사활동과 행사 중심, 지역기부 활동 등의 단기적이고 근시안적인 사업이 대부분이라고 보았다. 이 보고서에 따르면 이전 공공기관들이 장기적인 지역발전보다는 단기적 성과에 치중하고 있으며, 혁신 도시 내에서 정주여건의 개선이 지연되는 문제, 지방자치단체와의 협조 미비, 지역 인재 채용제도 의무화에 따른 문제점을 지적하였다.

이에 본 글에서는 국가균형발전법 및 혁신도시법에 의해 이전된 공공기관들의 지역발전 및 상생 협력 사업들의 구성과 내용을 살펴보고, 현재 전라북도 지역에서 시행되고 있는 공공기관 및 지방자치단체간 협력으로 이루어지고 있는 네트워크 사업의 사례를 소개하고자 한다. 소개하는 사례를 통해서 지역 발전이 더딘 곳에서 어떻게 다수의 공공기관들이 지역사회와 협력하여 사업을 할 수 있는지를 알 수 있다. 혁신도시가 조성되고 공공기관의 이전이 시작된지 상당한 시간이 흘렀으나, 아직도 공공기관이

지역사회 발전에 있어서 많은 도움이 되지 못하는 현상을 분석하고 중장기적인 대안을 마련함에 도움이 되기를 기대한다.

나. 공공기관의 지역 이전의 기대 효과와 이전 현황

1) 공공기관 이전에 따른 예상 효과

대통령직속 지역발전위원회의 보고서(2015)에 따르면, 2004년말 국가균형발전위원회와 건설교통부는 공공기관 지방이전을 추진하면서, “민간 경제활동의 이전촉진, 지역의 혁신역량 제고, 지방세수 증가 및 지역경제활성화, 고학력 취업기회의 확대로 지방교육의 질적 향상 유도, 국제교류 확대로 지역의 국제화에 기여, 지역 홍보 및 정체성 확보에 기여 등”을 기대하였다. 이러한 예상 효과는 공공기관의 지역사회 발전에 대한 기여와 지역 상생이라는 기대 속에서 만들어진 것이라고 할 수 있다. 특히 수도권 집중과 국토의 불균형 발전이라는 문제를 기관의 지방이전 정책을 통해서 국가균형발전이라는 커다란 구상에서 시작 되었다고 볼 수 있다. 즉 수도권 과밀화와 지역간 불균형 발전이라는 문제를 공공기관의 지방이전을 통해 해결하려고 하였다.

2005년 국가균형발전위원회는 공공기관의 지방이전을 통해서 기대할 수 있는 효과들을 다음과 같이 예상하였다. 첫째, 민간의 경제활동의 지방으로의 이전을 촉진할 수 있다. 정부 및 공공기관의 수도권 집중은 민간기업의 수도권 집중을 유발하였을 뿐만 아니라 민간기업의 지방이전을 저해하는 요인으로 작용한다. 이에 정부 및 공공기관을 중심으로 공공부문의 지역으로의 이전이 선행되어야만 민간 기업의 본사 및 핵심 조직의 지방이전이 촉진될 수 있다. 둘째, 지역의 혁신역량이 제고될 것이다. 연구와 교육 관련 기관의 지방이전은 지방대학의 연구기능을 보완하고, 산학연 지역혁신체계 구축의 가능성이 높아 진다. 굳이 연구 조직이 아니어도 정부투자기관 및 출자 기관의 이전과 이들의 연구조직은 지역 혁신 생태계의 주요한 구성 요소가 될 것이다. 셋째, 지방세수의 증가와 지역경제활성화를 기대한다. 지방분권의 선결조건이라고 할 수 있는 여유있는 지방재정을 위한 지방세수의 확충에 기여할 수 있다. 정부투자기관 이나 출자기관 등 대형 기관의 지방 이전은 지방자치단체의 세수 확보에 도움을 준다. 이에 기반한 지역 경제활성화가 기대되었다. 넷째, 고학력 취업기회의 확대와 함께 지방교육의 질적인 향상이 기대되었다. 단순한 인구의 수도권 집중 뿐만 아니라 대졸 이상의 고학력 인구의 수도권 집중도는 더 높다. 이에 대졸 이상 학력자가 많은 공공기관을 지방으로 이전시키고 지방대학 졸업자의 공공기관 취업으로 지역을 활성화 시킬 수 있다고 보았다. 마지막으로 공공기관을 통한 국제교류 네트워크의 활성화, 지역 홍보의 활성화 등이 예상되었다(국가균형발전위원회·건설교통부, 2005).

안영진·김태환(2004)은 공공기관 지방이전을 지역발전의 수단으로 인식하게 한 이론적인 기초로

미르달(Myrdal)의 누적적 인과모델과 페로(Perrox)의 성장거점이론이라고 하였다. 즉 공공기관의 고급 노동력 이 외부에서 유입되어 낙후된 지역에 일자리와 세수를 증대시키는 등 지역성장의 파급효과가 창출할 수 있다. 그리고 이들은 공공기관 지방이전으로 네트워킹 및 집약의 효과로 지방의 고급 인재 유입과 이에 따른 지역 역량 강화를 기대한다고 보았으며, 특히 대학과의 협력을 통한 시너지효과를 예상하였다. 김석은·홍다연(2017)은 공공기관 중에서 한전의 에너지밸리 사업의 경우 핵심역량의 이전 그리고 지역사회와의 협력적 거버넌스가 지역의 상생발전을 가져온 사례라고 하였다. 이러한 공공기관의 지역 이전에 따른 지역 상생과 지역 발전의 이론과 사례들이 소개되고 있기는 하지만 국민들이 체감하는 공공기관의 이전 효과는 크다고 보기 어렵다.

2) 지역 이전 대상과 이전 현황

이전 대상이 된 기관들은 2020년 6월 기준 혁신도시에 112개 혁신도시이외의 지역 포함 총 153개 기관들이 모두 이전을 완료하였다. 정부 부처 소속기관은 44개이며, 공공기관은 총 109로 파악된다. 2019년도 에는 농림식품기술기획평가원, 한국에너지공단, 한국과학기술기획평가원이 이전하였으며, 2020년 6월 현재 이전한 기관들은 다음의 표와 같다.

[표 1] 지역별 지방 이전 기관 현황

이전 지역 분류	기관수		정부 소속기관 (책임운영기관 등)	지방이전 공공기관(109개)		
	총계	153		공기업	준정부기관	기타공공기관
혁신도시	부산	13	2	2	3	6
	대구	10	2	2	5	1
	광주 전남	16	3	3	8	2
	울산	9	2	2	4	1
	강원	12	1	2	7	2
	충북	11	3	0	4	4
	전북	12	7	0	3	2
	경북	12	6	2	1	3
	경남	11	1	2	3	5
	제주	6	5	0	1	0
	소계	112	32	15	39	26
개별 이전	오송	5	3	0	2	0
	아산	4	4	0	0	0
	기타	13	5	3	3	2
	소계	22	12	3	5	2
세종		19	0	0	3	16

※ 출처: 국토교통부 혁신도시발전추진단(<https://innocity.molit.go.kr/>)의 자료에 기반하여 저자가 정리함.

다. 공공기관의 지역발전 및 상생협력 사업의 내용과 특징

1) 지역발전 및 상생협력 사업의 내용

혁신도시법에 따라 국토교통부는 2018년부터 매년 혁신도시로 이전한 공공기관들과 “지역발전계획”을 확정한다. 2020년 국토교통부는 이전 공공기관들은 “10개 혁신도시에서 지역산업 육성, 지역인재 채용, 주민지원(지역공헌), 지역물품 우선구매 등 지역발전을 위해 총 8,717건의 사업 시행을 계획 중”이라고 하였다¹. 이와 같이 지역에 이전한 기관들은 지역발전을 위해서 연간 지역발전계획을 수립하고 시행하기 위해서 노력하고 있다. 특히 지역산업 육성, 지역인재 채용, 주민지원, 지역물품 우선 구매 등을 중심으로 기관에 맞는 사업을 구상하고 집행하여 왔다. 이현국(2019)은 지역발전 사업을 지역산업육성, 지역인재육성, 지역주민지원, 유관기관협력을 기준으로 분류할 때, 2019년의 경우 지역산업육성이 3,229억원으로 전체의 74.47%를 차지하는 것으로 나타났으며 다음으로 유관기관협력, 지역주민지원, 지역인재육성의 순으로 사업 예산이 편성되어 있다고 파악하였다. 이에 공공기관이 지역발전과 상생을 위해서 계획하고 실행하고 있는 사업들의 내용과 특징을 살펴보고자 한다².

첫째, 지역산업 육성사업이 있다. 이 사업은 중소기업, 사회적 기업, 마을기업, 자활기업, 지역기업, 대학생, 청년, 퇴직자 등을 대상으로 한다. 사업수행의 방식으로는 금융지원과 육성사업으로 구별되는데, 대출이율, 사업자금, 보증지원업과 같은 금융지원 사회적 기업, 창업기업 등의 발굴 육성 사업이 있다. 그리고, 기술, 시설, 교육, 자문, 판매 등 지원 사업과 지역관광활성화, 유관기업 지역유치사업 등이 있으며, 공유 오피스제공, R&D 연구지원, 정부공모사업 등에 공동참여, 지역공동훈련센터 운영, 산업단지 조성, 협력거버넌스 구축, 일자리매칭 등의 사업이다.

둘째, 지역인재 육성사업으로서 대상은 초·중·고등학생, 대학생, 청년이다. 현장실습, 인턴십, 자유학기(년)제 방식이 활용된다. 교육프로그램(전문기술교육, 환경, 정보화, 창업역량, 취업, 진로 등) 제공이 많은 것으로 파악되었으며, 이외에도 오픈 캠퍼스, 계약학과 운영, 직장체험(견학), 멘토링 프로그램, 장학금 지원, 교육 콘텐츠 보급 등의 사업방식이 활용되고 있다.

셋째, 지역주민 지원사업으로서 사업대상으로 소외계층(독거노인, 아동, 저소득층, 한부모, 다문화, 희귀난치질환자)이나 복지시설에 있는 지역주민이다. 일부에서는 청소년, 국가유공자를 대상으로 한 지원 사업을 수행하고 있다. 청사 시설개방, 봉사활동(밥차, 연탄, 도시락배달, 농촌봉사, 명절물품지원, 의료봉사), 주민복지지원(실버카트, 물품후원, 시설개보수, 냉난방비지원, 석면지붕철거, 분유지원, 치료비지원, 도서후원, 농산물후원, 사회적기업 카페운영) 사업 방식이 많다. 문화공연, 교양강좌, 교육프로그램, 주민시설건립(박물관, 도서관, 북카페, 쉼터), 복지시설지원(시설개선, 태양광, 전기차충전소제공, 차량제공),

국제회의 유치(지역경제활성화), 전통시장 물품구매, 사회적기업물품구매, 지역환경오염 모니터링, 지역특산물 직거래장터, 스쿨버스 줄임운전 방지장치 설치, 장학금 지원, 지역축제후원, 지역체육팀 지원 등의 사업이 수행되고 있다.

넷째, 유관기관 협력사업은 대학, 기초지자체, 광역지자체, 이전공공기관, 지역병원, 지방경찰청, 교육청, 초·중·고등학교 등을 대상으로 상호협력협약(MOU)체결, 협의제, 포럼운영 등을 포함한다. 계약학과, 오픈랩, 현장실습, 연합기숙사, 기술협력, 자금지원, 컨설팅, 교육프로그램 제공, 직업체험 박람회, 봉사활동, 사회혁신프로그램운영, 공동직장어린이집운영, 공동 통근버스운영 등의 사업 등이 있다.

2) 지역발전 및 상생협력 사업의 특징

각 사업들의 특징을 정리하면 다음과 같다. 지역산업육성 사업은 공공기관이 보유한 기술이전 사업이 포함되어 있고, 지역 중소기업 뿐만 아니라 사회적 경제 기업까지 함께 협력함으로써 실질적으로 지역경제에 도움을 줄 수 있는 사업으로 파악된다. 하지만, 많은 공공기관들이 기관의 사업 즉 기관의 본래적인 사업과 지역 기업 및 경제 조직과 협력하는 모습이 많이 나타나지 않는 것으로 보였다. 이는 공공기관들이 지역 협력 사업을 주요 사업부서를 중심으로 이루어지는 것이 아니라 경영관리본부의 지역상생 혹은 지역협력 부서에서 전담함으로써 생기는 문제로 파악된다. 지역인재육성 사업에는 지역의 대학생을 대상으로 한 산학연계 프로그램이 많으며, 일반 청년들을 대상으로 한 교육프로그램들은 상대적으로 적었다. 인재육성 프로그램이 현장실습 및 대학생 인턴 중심으로 구성되어 실질적인 지역혁신으로 이어지기에는 한계가 있어 보인다. 지역주민지원사업과 관련하여 지역주민이 사업의 수동적인 수혜자로 인식되는 사업들이 중심인 것으로 파악되었다. 최근 문화공연, 강좌, 교육 등의 프로그램이 증가하고 있으며, 박물관, 도서관 등 주민시설 건설과 복지시설에 대한 지원이 증가되고 있었다. 유관기업 협력사업들은 상호협력협약(MOU)체결과 같은 비교적 초기단계의 협력사업이 많았다. 특히 지리적으로 가까운 지방자치단체 그리고 혁신도시 지방자치단체 중심으로 협력이 이루어져서 그 효과가 제한적일 수 밖에 없다고 파악되었다. 일부 사업들은 공공기관보다는 지방자치단체가 공공기관을 참여의 객체로 파악하고 협력을 요청하는 사업들로 파악된다. 한편 김석은·홍다연(2017)은 공공기관의 지역 협력 및 상생의 사회적 책임 사업들이 기관의 미션 및 핵심 사업들과 동떨어져 있으며, 다수의 사업들이 중복되어 있다는 분석을 하였다.

라. 전북지역 공공기관의 지역상생 네트워크 사례

이번 장에서는 공공기관의 지역발전 및 지역상생 사업 방식의 변화를 추구하고 있는 네트워크형 지역 사업을 소개하고자 한다. 이러한 네트워크형 지역사업은 지역사회에서 공공기관이 상생할 수 있는

1 국토교통부 보도자료 (2020.3.24) “국토부·이전기관 맞손, 올해 지역 발전사업 본격 추진”

2 공공기관의 지역발전 및 상생 사업의 내용과 특징 분석에 있어서는 이현국(2019)의 연구를 참조하여 정리하였다.

새로운 사업방식이라고 할 수 있으며, 이러한 사례에 대한 소개를 통해서 공공기관의 지역사회 상생협력이 발전할 수 있기를 기대한다³⁾.

1) 전북지역 이전 공공기관의 상황과 지역 네트워크의 생성

전라북도에 이전한 공공기관⁴⁾들은 전주시, 완주군, 익산시 등으로 분산되어 있다. 아울러 각 공공기관들은 기능과 조직 형태가 매우 다른 기관들이 이전되어 있다. 각 기관들간의 이질감이 있었던 것으로 파악된다. 그리고 대형 공기업의 부재로 공공기관의 지역사회 공헌 사업에 있어서 많은 한계를 보이고 있는 것으로 파악되었다. 즉 국가 예산에 기반하여 기금관리 및 위탁업무를 수행하는 준정부기관을 중심으로 하는 지역사회 사업들은 많은 한계를 노정할 수 밖에 없다.

최근 전라북도에 이전한 공공기관들은 관리자 중심의 협의체에서 실무자 중심의 자율적 협의체를 구성하여 새로운 방식의 지역발전 및 지역상생 사업을 펼친 것으로 파악된다. 특히 관리자 간의 협약 중심의 관계 중심이라기 보다는 실무자를 중심으로 실질적인 문제의 인식과 실질적인 사업의 운영을 위해서 노력한 것으로 파악된다. 아울러 기관의 사업 특성에 기반하여 지역문제 해결에 있어서 협력한 특성도 나타나고 있다. 예를 들어 공간정보, 안전점검, 노후보장, 농업기술전파, 재생에너지 등 기관의 사업과 연계하여 지역사회와 협력하여 종합적으로 지역사회 특히 농촌의 지역사회 문제해결에 노력하였다고 할 수 있다.

2) 지역 네트워크의 구성과 기능

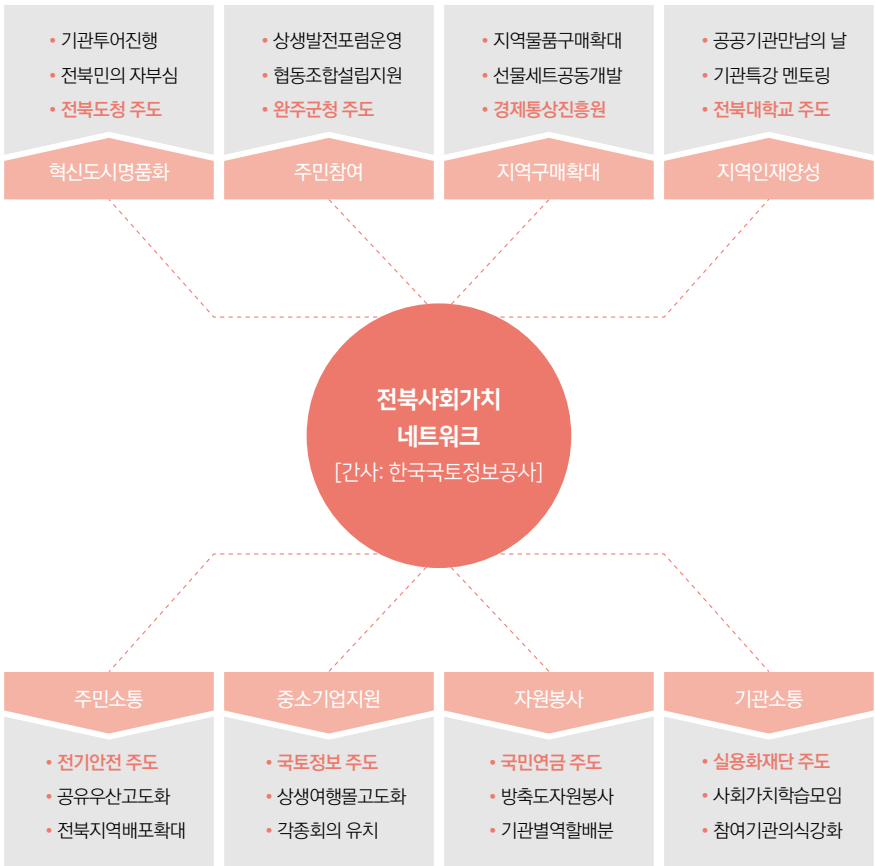
전라북도에 이전한 공공기관들 중에서 지역발전 및 상생 사업을 할 수 있는 기관들과 지방자치단체, 지역의 대학 등이 지역네트워크인 ‘전북 사회가치 네트워크’에 참여하게 되었다. 전북지역 공공기관, 지자체, 대학, 유관기관 등 지역발전과 상생에 관여하는 실무담당자들의 참여하고 있다. 특히 이들은 상생협력 사업을 발굴하고 추진하기 위해서 지속적으로 네트워크를 운영하고 있다고 할 수 있다.

[표 2] 전북 사회가치 네트워크 참여 기관

구분	기관명
공공기관	한국국토정보공사, 국민연금공단, 농업기술실용화재단, 새만금개발공사, 한국전기안전공사
대학교	전북대
자치단체	전북도청, 완주군, 전주시
유관기관	전북경제통상진흥원, 전북광역자활센터, 도시재생센터

네트워크는 지역발전 상생협력사업 발굴과 협력 사업을 추진하고 있으며, 정부부처 및 지자체, 그리고 단체들과의 소통의 창구 역할을 하고 있다. 지속적인 사업을 위해서 분기별 회의와 함께 정기회의를 갖고 있으며, 사업추진을 위해 임시회의가 개최되기도 한다. 간사기관을 정해서 실무협의를 지속하고 있으며, 각 참여 기관들의 주요한 역할 배분과 성과들은 아래의 그림으로 정리할 수 있다.

[그림 1] 전북 사회가치 네트워크 참여 기관의 역할과 성과



3 전북 공공기관의 지역상생 협력 네트워크에 대한 설명은 「전북사회가치 네트워크 운영방안」의 내용에 기반하였다.

4 전라북도에 이전한 정부 소속기관 및 공공기관들 중에는 농업진흥청 산하기관 중심의 기관들이 상당수라고 할 수 있다. 농촌진흥청을 비롯하여 국립농업과학원, 국립원예특작과학원, 국립식량과학원, 국립축산과학원이 있으며, 한국농수산대학, 지방자치인재개발원 등의 정부 소속기관이 전주 혁신도시로 이전하였다. 아울러 전주혁신도시에 국민연금공단, 한국국토정보공사, 한국전기안전공사(이상 준정부기관), 한국식품연구원, 한국출판문화산업진흥원(이상 기타공공기관)이 있으며, 익산시에 농업기술실용화재단이 이전하였다. 한편, 2018년에 설립된 새만금개발공사가 군산시에 있다.

3) 지역상생 사업으로 공공클러스터 - 청년함께성장센터 사업

전북 사회가치 네트워크는 공공기관의 단순 물품지원 혹은 이벤트성 행사 개최의 사업방식을 탈피하기 위해서 노력하였다. 특히 지역공동체의 활성화를 위해서 공공기관과 지역사회의 협력 생태계를 구축하는 노력을 하였다. 전북 지역의 농업, 문화, 관광과 연계할 수 있는 청년중심 사회적경제조직 설립에 협력하여 지역상생과 지역공동체 활성화를 위해서 노력하였다.

청년공간플랫폼이라고 할 수 있는 「청년함께성장센터」를 조성하여 지역공동체의 활성화를 도모하였다. 청년공간플랫폼은 청년들의 창의적 모임과 생산활동을 논의할 수 있는 공간 거점이라고 할 수 있다. 이 공간은 공동체 중간지원조직 및 청년벤처 사무실, 전산교육장, 회의실로 사용되며, 특히 공연장, 도서관, 전시관 등 문화시설, 온라인 농산물 판매를 위한 영상제작 및 편집실로도 사용될 수 있다. 즉 청년공간플랫폼을 거점으로 도시와 농촌의 소통활동 및 지역문화선도, 창업, 일자리 창출 등의 지속가능한 사업들이 개발되고 지원될 수 있게 된 것이다.

최근 전북 사회가치 네트워크는 전라북도 고창군에 「청년함(계)성(장)센터」를 개설하고, 다양한 도시 농촌 교류 사업, 지역활동 예술가 작품 전시 및 판매, 음악활동 등 정기공연, 온라인 판매를 위한 사업, 빈집 자산 연계 문화 및 관광 벤처 개발, 귀농청년 창업 상품 및 가공기술 이전 교육 등을 시행하였다. 이러한 네트워크 사업을 통해서 지역 공동체와의 상생을 지속적으로 만들어 가고 있는 것으로 파악되었다.

마. 글을 맺으며

혁신도시 및 지역으로의 정부 소속기관 및 공공기관 이전은 수도권의 과밀화를 낮추고 국가균형발전 그리고 궁극적으로 국가경쟁력 강화를 위한 것이라고 할 수 있다. 특히 혁신도시의 조성은 수도권 소재의 공공기관을 수도권 이외의 지역으로 분산 이전시키는 공간 개발과 함께, 지방의 자립과 균형발전의 거점지역을 만드는 도시개발 방식이라고 할 수 있다. 하지만 공공기관의 지방이전을 통해서 예상한 효과들이 발현되기에는 부족하다고 할 수 있다. 특히 이전기관의 임직원들이 정주하지 못하는 문제(조경호, 2015)와 함께 공공기관의 지역상생의 사업들이 형식화된 문제들은 국가균형발전의 본래적인 목적 달성을 어렵게 하는 부분들이다.

본 글에서는 지역사회로 이전한 공공기관들이 수행하고 있는 지역발전 및 협력사업들을 살펴 보았으며, 새로운 지역 상생 사업 방식으로 제안되고 있는 “공공클러스터” 사례를 소개하였다. 지난 노무현 정부 이후 대부분의 공공기관들은 수많은 난관을 극복하며 이전을 마무리하였다. 약 15년의 기간 동안 공공기관은 지역으로의 이주와 정착의 단계를 넘어서고 있다. 하지만, 지역에 이주한 공공기관들은 지역사회의 구성원이 되고있는지 반추해 볼 필요가 있다. 특히 공공기관 경영성과 평가에 있어서 사회적 가치 구현 사업의

일환으로서 평가하는 지역 상생 프로그램의 내용들은 공공기관이 지역에서 해야 하는 최소한의 것들이라고 할 수 있다. 이제는 공공기관이 평가에 얽매어 지역발전과 상생 사업을 하는 것은 아닐 것이라고 보며, 지역사회의 주요 구성원으로서 지역사회 발전을 위해서 핵심적으로 기여하는 역할을 수행하는 단계라고 본다. 지역 사회에 정주(定住)하는 공공기관으로서 지역 사회의 당당한 구성원이 되기를 기대한다.

참고문헌

[인용문헌]

- 권영섭, 김진범, 하수정, 현대환, 김가연. (2015). 공공기관 이전의 지역발전효과 분석 및 극대화 방안. 세종: 국무조정실 국무총리비서실.
- 김석은, 홍다연. (2017). 공공기관의 미션과 사회적 책임의 전략적 연계. *한국행정학보*, 51(2), 97-122.
- 김유현, 홍다연, 김석은. (2018). 공공기관의 전략적 사회책임 활동이 경제적 성과에 미친 영향. *한국행정학보*, 52(2), 143-164.
- 김재환, 정도영, 김민창. (2018). *지방이전 공공기관의 지역정착 실태와 향후 보완과제*. 서울: 국회입법조사처.
- 안영진, 김태환. (2004). 공공기관의 지방이전과 지역발전: 지방대학과의 연계를 중심으로. *한국도시지리학회지*, 7(2), 31-44.
- 이원호. (2013). 사회적 혁신과 지역발전 주체로서 공공기관의 새로운 역할-광역단위 도시, 개발공사 사례를 통한 시론적 검토. *한국경제지리학회지*, 16(2), 310-321.
- 이원희, 하태욱, 최현묵, 이종원, 조강주, 김선덕, 송미경. (2015). *공공기관 지방이전 효과성 분석*. 세종: 한국조세재정연구원.
- 이현국. (2019). *지역사회 발전을 위한 공공기관의 역할 강화: 혁신도시 이전 공공기관을 중심으로, 2019 공공기관과 국가정책 제1권 사회적 가치, 안전·규제*. 세종: 한국조세재정연구원.
- 조경호. (2015). 공공기관 지방이전에 따른 구성원의 삶의 질 제고 및 생산적 조직행태 유인 방안. *공공기관과 국가정책*, 2015, 141-175.

[웹문서]

- 국가균형발전위원회·건설교통부. (2004). *공공기관 이전 및 혁신도시 건설방안*. <https://www.korea.kr/special/policy/FocusView.do?newsId=65084129&pkgId=30>

III

코로나19 이후 지역 분권·균형정책



자치분권시대 지방정부의 자치분권 추진 전략 : 서천군 자치분권 인식조사를 중심으로

성명 : 고승희

소속기관명 : 충남연구원

이메일 : kosh@cni.re.kr

가.서론

지방분권 추진의지와 함께 지방정부에 있어서도 자치분권의 중요성이 부각되고 있다. 창의성과 자율성 측면에서 중앙정부의 규제와 관리의 틀에서 벗어나 지방정부 자체적인 발전의 구상과 문제해결을 위한 역할이 중요해지고 있는 시기이다. 이러한 지방정부의 역할을 바탕으로 자치분권을 위한 민주주의의 강화와 공공서비스의 효율적 공급에 대한 관심이 모아지고 있다. 본 연구는 지방정부가 처해있는 실태를 살펴보고 자치분권에 대한 인식조사를 통해 향후 자치분권을 정착시키고 발전시키기 위한 전략들을 모색해 보고자 하였다.

나.이론적 논의

1) 자치분권의 의미와 필요성

기존의 지방자치나 지방분권의 개념이 중앙정부 중심의 제도에 대한 비판 또는 반대의 성격이 주도적 이었던 반면 자치분권은 중앙과 지방이라는 이분법적 사고에서 벗어나 자치와 분권이라는 용어를 의미 하며 주민이 주체가 되는 주민자치의 성격을 보다 명확하게 담고 있다. 이에 따라 “지방자치분권및행정 체제개편에관한법률” 제2조 및 제7조에서 자치분권은 주민의 실질적 자치활동의 참여를 독려하고 이를 위해 지방정부의 책임성 및 중앙과의 역할분담을 통한 상호존중을 강조하고 있다. 결국 현 정부의 자치 분권은 자치를 통한 분권과 분권을 통한 자치라는 상호보완적인 의미로 지방정부와 주민의 자치능력강화를 통해 분권을 확대하고 이를 기반으로 자치의 내용 확대를 의미한다.

2) 정부의 자치분권정책

대통령직속 자치분권위원회는 2018년 ‘자치분권 종합계획’과 함께 정부의 지방이양일괄법, 자치경찰제 도입에 관한 법, 지방자치법 전부 개정안 등을 국회에 입법 제출하였다. 특히, ‘자치분권 시행계획’에서는 비전과 목표를 제시하고 이를 위한 추진전략으로 ① 주민주권 구현 ② 중앙권한의 획기적인 지방이양 ③ 재정분권의 강력한 추진 ④ 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화 ⑤ 자치단체의 자율성과 책임성 확대 ⑥ 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선이라는 6대 전략을 제시하고 이를 위한 33개 추진과제를 제시하고 있다.

민선7기 충남형 자치분권은 주권자인 주민의 권리를 찾아주고 주민이 참여한 공동체의 가치를 되살려 더 좋은 민주주의를 구현하는 것에 있다. 충남은 자체적으로 추진해 온 동네자치 시범공동체 정책을 지속적으로 추진하여 충남형의 자치분권 모델을 형성하기 위해 노력하고 있다.

서천군은 지역의 자치분권 한계를 극복하고 실효적 추진을 위한 노력을 기울이고 있으며 이의 일환으로 자치분권 추진을 위한 제도 및 인력체계 구축, 자치분권협의회 구성 및 공감대 형성, 주민자치역량 강화 및 정책참여 기회확대라는 자치분권의 기본방향을 설정하고 있다. 그러나 자치분권에 대한 제반여건 및 주민인식의 미흡에 따라 중점 추진방향을 군민자치역량 및 군정참여 기획 확대와 자치분권 실행계획 수립 및 공감대 확산 노력을 중점적으로 강조하고 있다.

다. 자치분권 인식조사¹

1) 자치분권 인식조사 결과

서천군 자치분권의 인식조사는 제도적 인식의 한계에 따라 시사점을 도출하기 위해 자치분권위원회 및 서천군에서 추진하고 있는 각종 위원회 위원들을 주 대상으로 하였으며 일반지역민을 일부 포함하였다. 이에 따라 모든 주민들의 의견을 반영하기에는 다소 한계가 있을 수 있으나 인지율을 높은 대상을 선정함에 따라 현재의 실태와 개선과제를 도출하는 것에는 다소 도움이 될 수 있다. 조사는 2020년 4월 1일부터 4월 24일까지 실시되었으며 서천군 13개 읍·면 257명을 대상으로 하였다. 이 중 주민자치위원회 위원이 약 54.8%이며 주민참여예산제 및 참여단/평가단을 대상으로 하였고 그 외 일반주민은 약 32.1%로 나타났다.

① 지방자치에 대한 인지

지방자치제도에 대하여 인지하고 있는지에 대하여 주민자치와 관련된 대상들이 다수 있음에도

불구하고 들어본적 있다라고 응답한 비율이 약 51.8%로 가장 높게 나타나고 있어 지방자치에 대한 인지 수준이 높지 않음을 예상케 하고 있다. 지방자치가 서천군의 발전에 도움이 될 것인지에 대하여 5점 척도 기준으로 약 3.48점으로 나타났으며 지방자치가 지역간 균형발전에 도움이 될 것인지에 대하여는 약 3.44점으로 나타났으며 지방분권제도가 효율적으로 추진되고 있는지에 대하여는 3.02점으로 다른 부분에 비하여 상대적으로 낮게 나타났다. 지방분권이 잘 이루어지지 않는 이유로도 지방분권에 대한 인식부족이라고 응답한 비율이 약 43.2%로 가장 많았으며 실질적 사업발굴 미흡과 법제도의 미비, 지방정부의 추진의지 미흡 순으로 나타나고 있어 인식제도의 중요성을 보여주고 있다.

② 서천군 자치분권 인식

서천군에서 추진 중인 자치분권 정책에 대하여 인지하고 있는지에 대하여 약 45.8%가 긍정적인 응답을 하고 있다. 자치분권 정책이 효율적으로 추진되고 있는지에 대하여도 5점 기준 3.17점으로 높지 않은 것으로 나타나고 있으며 서천군의 자치분권 수준에 대하여는 2.92점으로 추진노력이 필요시 됨을 알 수 있다. 서천군 자치분권 수준을 향상시키기 위한 방안들로서 주민자치조직을 활성화 시켜야 한다는 의견이 약 22.4%로 가장 높은 응답율을 보였으며 주민참여 확대 및 홍보강화, 자치분권 교육확대 순으로 나타났다.

③ 서천군 자치분권 교육

응답자 중 자치분권 관련 교육을 경험한 비율은 약 45.3%로 나타났으나 교육 수준은 2.95점으로 비교적 낮게 나타났다. 서천군 자치분권 관련 필요한 교육에 대하여 지역리더양성 교육이라고 응답한 비율이 약 38.5%로 가장 높게 나타나고 있어 지역 자체적으로 자치분권이 추진되고 학습되어야 할 필요성을 제기하고 있다.

④ 서천군 자치분권 참여와 협치

서천군의 정책과정에 있어 주민참여가 필요한지에 대하여 약 77.1%가 필요성을 제기하고 있으나 적극적인 주민참여가 이루어지고 있는지에 대하여는 약 23.7%만이 긍정적인 응답을 하고 있어 주민참여의 활성화 필요성이 제기되고 있다. 또한, 적극적인 민관협력 실시에 있어서도 긍정적인 응답은 약 25.2% 수준에 불과하였다. 서천군의 주민참여와 협력을 위해 필요한 사항에 대하여 주민역량 확보라고 응답한 비율이 약 41.2%로 높게 나타났으며 이와 함께 주민참여의 제도화도 31.6% 높게 나타나고 있어 제도적 기반 마련 및 주민들의 역량에 대한 중요성을 인식하고 있는 것으로 보여진다.

1 2020 서천군 자치분권 추진계획 및 2020년 충남연구원 현안과제 내용 재구성

⑤ 서천군 주민자치 조직

서천군의 주민자치회 운영에 대하여 인지하고 있는지에 대하여 대부분의 응답자가 인지하고 있는 것으로 나타났으나 이와 비교하여 주민자치회 성과에 대하여 긍정적인 응답자는 약 34.1%에 불과하여 향후 주민자치회의 성과와 정착을 위한 정책들이 필요시 됨을 알 수 있다. 주민자치회의 성과에 대하여는 5점 기준 3.21점으로 나타났으며 향후 주민자치회 참여의향은 3.54점으로 나타났다. 이 항목 또한 주민자치회를 인지하고 있을수록 주민자치회의 성과 및 참여의행도 높게 나타나고 있음을 알 수 있으며 주민자치회의 참여를 독려할 수 있는 유인과제들의 필요성도 제기되고 있다. 주민자치회가 추진해야 할 역할과 기능에 있어서는 지역 자체사업이라고 응답한 비율이 약 34.1%로 가장 높은 응답율을 보이고 있으며 주민봉사와 행정기관 협력이라고 응답한 비율도 비교적 높게 나타나고 있다. 서천군 주민자치회를 활성화시키기 위해 필요시 되는 사항에 대하여 주민자치위원역량강화라고 응답한 비율이 약 57.5%로 매우 높게 나타나고 있다.

2) 자치분권 워크숍 결과

서천군의 자치분권과 관련된 추진여건과 문제들에 대한 논의에 있어 자치분권의 제도적 환경과 관련하여 자치분권 관련 법제도에 대한 낮은 이해도를 지적하고 있으며 중앙정부의 이양에 대한 문제와 함께 자치분권 추진을 위한 조직과 예산 등의 부족을 논의하였다. 서천군의 자치분권 여건에 있어서도 자치분권과 관련된 규정들이 미흡하며 지원도 부족한 현실이라는 부분과 전담 공무원 및 전문성의 한계와 주민자치회에 대한 이해와 관심이 부족하다는 점들을 지적하였다. 지역주민의 참여와 관련하여 주민참여 제도의 협소한 범위와 주민자치 이해를 위한 교육과 프로그램의 부족, 그리고 지역과 연령에 따라 주민 참여에 대한 이해 및 참여의지의 차이 등에 대한 문제를 보이고 있다. 주민자치(위원회) 활동과 관련하여는 다양한 계층이 참여하고 있지 못하고 있으며 그 참여도와 책임성도 낮고 노령화 및 전문성 부족으로 체계적 활동이 제약되고 있는 점을 지적하고 있다.

라. 지방정부의 자치분권 추진전략

① 지방자치 및 자치분권에 대한 인식제고

서천군의 주민자치위원회 및 평가단과 주민참여예산제위원 등 비교적 자치분권과 관계되거나 상대적으로 인지하고 있는 대상을 조사하였음에도 인식수준이 비교적 낮게 나타나고 있으며 인지하고 있는 수준도 대부분 들어본 적이 있다는 수준으로 나타나 인지도를 제고할 수 있는 방안모색이 시급히 추진되어야 할 것이다.

② 자율적 자치분권 기반 마련

광역수준에서 추진 중인 자치분권 정책과는 연계성이 필요하다. 광역지방정부에서 자치분권 계획을 수립하고 기초지방정부에서 자치분권계획들을 수립하고 있으나 그 연계성은 높지 않아 별도의 계획으로 이루어 질 수 밖에 없는 현실이다. 따라서, 광역차원에서 추진중인 정책과 기초차원에서의 정책적 연계성을 높여 자치분권의 기반을 마련하고 인근 기초지방정부간 연계사업을 통해 비용절감 및 효율성을 높일 수 있도록 하여야 한다.

③ 자치분권 사업 추진을 위한 역량강화

역량강화를 위해서는 우선적으로 서천군이 지니고 있는 자치분권 관련 자원에 대한 파악이 선행되어야 할 것이다. 이를 바탕으로 주민과 위원회, 공무원 등 대상별로 역량강화방안을 모색하여야 하며 각 대상별에 있어서도 연령 및 역량 수준 등을 파악하여 차별화된 역량강화 방안이 이루어져야 한다.

④ 협력적 자치분권 체계 구축

자치분권은 어느 하나의 대상을 통해 추진되어지는 것이 아니라 모든 구성원이 함께 추진하는 것이다. 주민참여의 제도화 및 효율적 운영을 위해서는 민관협치가 필수적이다. 지역의 다양한 기관 및 단체들을 의사결정체계에 참여하게 함으로써 주민이 중심이 되는 정책적 기반이 조성될 수 있으며 이를 바탕으로 주민참여의 기제가 될 수 있을 것이다.

⑤ 주민자치조직 활성화

주민자치조직은 주민참여를 위한 가장 적극적인 방법이라 할 수 있다. 단순히 정책과정에 있어 의견을 개진하는 것도 중요한 사항이나 주민 스스로 참여하고 정책을 추진하는 것은 자치분권에 있어 매우 중요하다. 이는 주민자치회 뿐만 아니라 마을자치, 생활자치 강화를 위해 주민들 스스로 지역에 대한 주인의식을 지닐 수 있도록 확장하고 활성화 시켜야 한다.

마. 결론

정부에서 추진 중인 모든 목표와 과제들을 지방정부에서 모두 추진하기에는 일정기간의 시간과 노력이 요구된다. 법과 제도가 바뀌어야 하며 이를 바탕으로 지역의 정책들을 만드는 것은 시간과 노력이 병행되어야 성과를 거둘 수 있는 것이다. 따라서 정부의 33개 실행과제들은 사실상 계층간 구분이 명확치 않은 사항을 지역의 특성을 반영하기 보다는 중앙과 지방의 관계에 의한 것이라 할 수 있다. 따라서 이와 함께 지역의 특성을 반영한 지역의 자치분권 정책개발은 매우 중요하다.

참고문헌

[인용문헌]

고승희. (2020). 자치분권에 대한 지역주민 인식 및 정책수요 조사 분석. 충남연구원 내부자료.

곽현근. (2018). 풀뿌리 민주주의를 위한 주민자치 제도화의 방향과 과제. *세종-제주 자치분권·균형발전 특위 워크숍*.
https://www.pcad.go.kr/section/board/bbs_view.html?seq=6147&PID=notice

김찬동. (2013). [발제Ⅱ: 주민자치 실질화를 위한 정책 제언] “무엇보다 주민자치 기본법 제정돼야 한다”. *월간 주민자치*, 20, 48-49.

김필두, 최인수. (2017). 주민주도형 주민자치(위원회) 운영 활성화 - 세종형 주민자치위원회 모형 정립. *세종특별자치시 2017년 정책 이슈 리포트*, 1-44.

김홍주, 곽현근, 임승빈, 오영안, 박세윤. (2018). *세종형 풀뿌리 주민자치 제도화 방안연구*.
https://www.sejong.go.kr/bbs/R0203/view.do?nttlId=80409&mno=sub03_02

류영아, 김필두. (2015). 지방분권 활성화 방안 연구. *한국지방자치학회보*, 27(2), 221-248.

박상우, 백정미, 변화영, 임진영. (2015). 수원형 주민자치모델 개발.
https://www.suwon.re.kr/board/board.php?bo_table=research_reports&wr_id=134&page=7

서천군청. (2020). *서천군 자치분권 추진계획*. 충남연구원 내부자료.

이병렬, 이종수. (2015). 주민자치회 시범실시의 제도적 한계와 발전과제. *한국자치행정정보*, 29(1), 157-180.

전국시장군수구청장협의회. (2019). *시·군·구 중심의 자치분권 실현을 위한 과제와 전략*. 전국시장군수구청장협의회 내부자료.



포스트 코로나19 기초자치단체간 관계

성명 : 최용환

소속기관명 : 충북연구원

이메일 : yhchoi@cri.re.kr

가.서론

1) 연구배경 및 필요성

코로나19는 정치·경제·사회·문화 등 우리의 일상생활을 전환시키는 계기가 되었다. 포스트 코로나 시대의 행복한 주민의 삶을 영위하기 위해서는 자치단체간의 협력이 매우 절실한 시기이다. 각 지방자치 단체는 지역적 특성에 따른 코로나19의 대응체계를 마련하여 정책을 시행하고 아이디어를 공유하고 있다. 이와 같이 포스트코로나19의 시대는 지방분권으로 패러다임의 전환이 요구되고 있다. 코로나19이후 새로운 가치와 기회가 지역중심으로 집중하는 계기가 될 수 있도록 기초자치단체간 연계협력이 매우 절실하다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 지방자치단체는 코로나19 발생이후 자치단체가 단독으로 문제를 처리하기에는 행정 이나 재정능력에 한계를 나타냈다. 이러한 경우를 대비하여 자치단체 간에 긴밀한 협력관계를 형성하는 것이 요구된다. 왜냐하면 기초자치단체의 공공서비스의 공급은 외부효과가 자치단체의 경계를 넘어서서 나타나고 있고, 이에 대한 정책적 대응의 필요성이 제기된다.

2) 연구목적

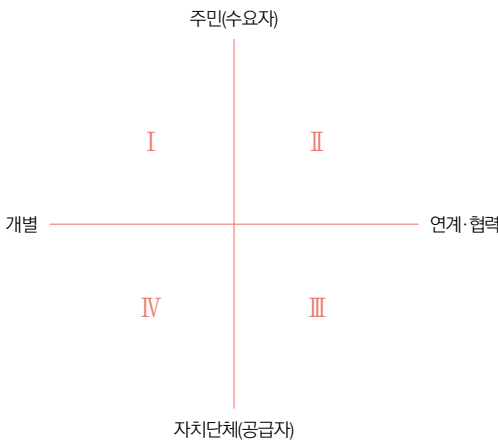
지방자치단체 간 협력에 대응하기 위해 현행 기초자치단체 간 협력을 위한 방안을 모색하는 것은 의미가 있다. 왜냐하면 향후 코로나19이후 지방자치단체간 협력에 대한 요구와 중요성은 더욱 높아질 전망이다기 때문이다. 그러므로 본 연구는 포스트코나 지방자치단체 간 협력적 동반적 관계로 전환할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

나. 지방자치단체간 협력제도의 이론적 배경

1) 지방자치단체 간 협력제도의 의의

협력이란 여러 연구자들에 의해 다양하게 정의하고 있으며, 각각의 주체들이 목적을 달성하기 위해 상호이익을 증진시키는 것을 의미한다. 자치단체간 협력은 다음의 [그림 1]에서 주민(수요자)과 자치단체(공급자), 단일 자치단체 이나 다수의 자치단체간 연대·협력이나로 구분할 수 있다. I, III 유형은 주민과 단일 지방자치단체이기 때문에 협력관계가 어렵다. 서비스의 이용대상도 소수의 주민일 뿐만 아니라 특정 기초자치단체이기 때문에 지역에 미치는 영향의 파급효과도 적다. 반면에 II, IV유형의 경우 재난·재해, 교통, 문화, 관광, 환경, 의료 등 공공서비스의 유형이 해당할 수 있다. 그러므로 지방자치단체 간 협력은 “서로 다른 자치단체가 공동의 이해관계에 있는 재난·재해, 교통, 문화, 관광, 환경, 지역개발 관련 활동을 체계적인 상호협동을 통하여 추진하여 이익을 공동으로 창출하고 공유하는 행위”로 볼 수 있다.

[그림 1] 주민·지방자치단체간 협력관계



2) 지방자치단체 간 협력사업 지원 근거 및 사업

자치단체 간 협력사업은 2개 이상의 자치단체에 걸쳐 발생하는 각종 계획이나 공공시설의 공급이 광역적 행정수요에 효과적으로 대응하기 위한 것이다. 자치단체간 협력을 위한 법률적 근거는 「지방자치법」, 「국가균형발전특별법」, 「재난 및 안전관리기본법」, 「지방재정법」, 「지방교부세법」, 「보건의료기본법」, 「공공보건의료에 관한 법률」, 「의료법」, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」, 「보조금의예산 및 관리에 관한 법률」 등을 들 수 있다. 이를 근거로 한 협력사업은 재난·재해, 환경보전사업, 역사문화사업, 보건·의료사업, 관광사업, 광역계획 분야에 활용할 수 있다.

다. 포스트 코로나19 기초자치단체간 협력활성화 방안

1) 기초자치단체 간 연계를 통한 공유 행정서비스 제공

최근의 기초자치단체는 인구감소와 저출산·고령화로 인한 인구감소로 행정비용이 증가하고 있다. 반면에 지방재정은 제한되는 가운데 안정적·지속적으로 행정서비스를 제공해야 하는 부담이 있다. 지방자치단체는 모든 행정서비스를 효율적으로 제공 하기 위해서는 상호간 연계·협력을 통해 제공하는 것은 어느 때보다 필요하다. 첫째, 공동구매계약은 대량 구매를 통해 비용을 감소시킬 수 있도록 자치단체간의 협력을 통해 행정비용을 감소시킬 수 있도록 해야 한다. 공동계약은 지역에 서비스를 제공하기 위한 일반적인 도구이다 (Morse, Richard, & Abernathy, Charles, 2015). 자치단체간 계약을 위해 전문구매관리자를 채용 등을 통한 전문성을 확보하도록 하는 것이 필요하다. 둘째, 기초자치단체 간 공유 서비스를 계약한다. 기초자치단체 간 일정 구역을 설정하여 공공시설, 대중교통시설, 재설장비, 놀이시설 및 문화복지시설의 서비스를 공동으로 활용하고 제공할 수 있도록 한다. 행정구역이 지역적으로 너무 작거나 같등과 분열이 있을 때에는 행정구역 간에 서비스를 조정하거나 양질의 서비스를 제공하는 것을 어렵게 만드는 경우가 발생한다(Rusk 1993; Orfield, 2002). 특히, 도시 계획기들은 일반적으로 해결책으로서 정치적 통합을 바라는 반면, 공공 선택 이론가들은 분열된 다중 지방 지방 정부 시스템 내에서도 자발적인 공유 서비스 마련 가능성을 지적한다(Bish & Ostrom, 1973).

그러나 일반적으로 연구자들은 자치단체 간 공유서비스를 제공하는 데 있어 위험을 감소시키기 위해 3가지 다른 접근법을 활용할 수 있다. 첫째, 행정비용을 발생시키는 주요 서비스의 특성에 대해 많은 관심이 필요하다. 둘째, 서로 다른 협정이 협력적 서비스 제공하는 데 어떠한 위험으로 영향을 미치는지 고려하는 것이 필요하다. 셋째, 주요 정책결정자들은 어떻게 공유 서비스에서 위험을 완화하는지를 이해하는 데에 적극적인 관심이 요구된다. 그리고 행정서비스 공유를 위해서 다음의 [표 1] 공유 서비스를 제공 계약 수립을 위한 주요 고려사항으로 볼 수 있다.

[표 1] 공유 서비스 제공 계약 수립을 위한 주요 고려사항

공유 서비스 계약의 과제	중요한 차원	공공관리자를 위한 고려사항
거래비용	업무를 조직하고 조정하고, 비용과 혜택을 나누며, 지역간 합의 파트너 간의 성과를 모니터링하고 관리	• 지역간 협정이 공유 서비스 제공의 거래 위험을 형성하는 잠재적 파트너 간의 경제적, 정치적, 지역적 상황적 요인 변화
	서비스의 특성	• 시스템 유지 관리 기능 대 라이프스타일 서비스의 정치적 중요성은 공유 서비스 계약의 수립에 영향을 미칠 수 있음 • 합의를 시행하고 다른 지방자치단체의 서비스 성과나 전담을 적절하게 측정하기 위한 적절한 서비스 입력과 결과를 개발하는 것은 성공을 위해 필수적
위험관리	제도의 배치	• 거래 비용에 따라 다른 관리 메커니즘의 특성은 지방 정부가 서비스 제공 문제를 해결할 수 있는 방법을 제공
	사회적 네트워크	• 관리자와 선출 된 공무원 간의 대인관계는 신뢰, 규범 및 일반적인 전문가 가치와 같은 사회적 자본 축적을 통해 모니터링 및 집행 문제를 최소화

※ 출처: Hawkins, Christopher & Carr Jered B.,(2015 :22), The Costs of Service Cooperation: A Review of the Literature

2) 특별지방자치단체의 구성 등 다양한 형태의 협력제도 활용

「지방자치법」전부개정안 제11장 제195조에 의하면 “2개 이상의 자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다”고 규정하고 있다.

향후, 특별지방자치단체는 공동투자를 하는 자치단체의 주민에 대한 이용가격 혜택 및 해당 자치단체에 대한 행정적 인센티브 제공하며, 사회필수 서비스에 대한 수요는 증가하거나 관련 시설의 설치가 어려우므로 기존에 설치되어 있는 시설을 자치단체 간 활용할 수 있도록 광역화하여 활용할 수 있다. 특히, 인구감소로 재정적 어려움을 겪고 있는 농촌지역의 자치단체는 특별지방자치단체를 설립함으로써 중복 투자를 막고 재정력을 증가시킬 수 있다(강인호, 2019). 따라서 특별지방자치단체에서 공동사무를 처리할 수 있는 업무는 광역계획수립, 재난, 감염병, 정보화, 사회보장계획, 관광진흥계획, 공공시설의 설치운영, 쓰레기 처리, 화장장 등을 고려해볼 수 있는 대안이다.

3) 기초자치단체 간 연계·협력 활성화를 위한 프로그램 운영

기초자치단체는 자원, 정보 등의 비대칭, 지역이기주의, 행정구역단위의 정책집행 등으로 자발적인 협력이 어려운 것이 현실이다. 지방자치단체는 지역이 단독으로 주변지역과 경쟁하는 것이 아니라 자치단체 간 네트워크로 연결함으로써 새로운 가치를 지역에 창조할 수 있는 관계를 맺는 것이다.

이것은 ‘Competition’에서 ‘Co-opetition’¹ 코페티션’으로의 발상 전환이 필요하며, Coopertition의 사고방식은 지방자치단체 간의 관계에서 항상 경쟁관계에 있는 것이 아니라 상황에 따라 경쟁자이자 연계대상이기 때문이다. 특히, 인구감소가 진행되는 동안 자치단체 간 경쟁력 강화를 위해서는 한계가 있기 때문에 이제는 연계에 대한 사고의 전환이 있어야 한다. 그에 따른 대안으로 공무원의 인사교류, 대기오염수질 오염·산림보전사업, 공유재산의 활용, 정책자문을 위한 순회매니저 제도 등을 활용할 수 있다.

4) 지방자치단체 간 협력을 위한 제도적 기반조성

자치단체 간 공동사무처리를 하면서 기초자치단체 간 연계가 더욱 중요하기 때문에 첫째, 자치단체 간 연계는 인구감소 사회의 진전과 어려운 재정여건에 대응하기 위한 기반조성이 필요하다. 둘째, 자치단체 간 연계는 ICT의 발달과 네트워크 사회의 도래에 대응하는 방안으로 추진되어야 한다. ICT는 지리적 제약을 초월하여 인근 자치단체뿐만 아니라 원격 지방자치단체와 광역연계도 대안으로 고려해

볼 필요성이 있다. 셋째, 응급의료서비스는 재난·재해발생시 혹은 감염병 등 응급상황에서 자치단체 간 공동으로 서비스를 운영하고 그에 따른 공동재정부담 하는 시스템을 구축해 나가야 한다.

라. 결론

1) 연구요약

최근 코로나19에서 지방자치단체에서 극복하기에는 어렵고 더욱 복잡하게 되었다. 지방자치단체간 협력은 감염병의 확산과 지역경제의 충격을 해소하는 데 큰 도움이 될 수 있다. 코로나19 이후, 인구감소·고령화 등으로 다양한 행정수요가 발생이 예상됨에 따라 기초자치단체 간 지역주민의 행정수요를 대응하기 위해 다양한 사회환경의 변화를 고려하여 연계가 요구된다. 첫째, 교통·정보통신수단의 발달로 인해 출퇴근·통학, 쇼핑, 의료, 여가 등 주민의 일상 생활권은 행정구역을 넘어서 확대됨에 따라 행정구역을 넘어선 행정수요도 증가하고 있다. 둘째, 저출산·고령화 등 새로운 지역사회의 문제에 대한 대응과 함께 주민의 가치관과 생활양식의 다양화 등으로 인접 자치단체 간의 생활권과 경제권이 통합되면서 행정기능이 광역화되어 지역의 문제를 공동으로 해결하기 위해 자치단체 간의 협력이 필수적이라고 할 수 있다.

본 연구는 기초자치단체 간 협력활성화를 위한 방안으로 다음과 같이 단기적 대안의 제시를 지양하고 장기적인 관점에서 관리가 요구된다. 첫째, 기초자치단체 간 협력을 위한 협약은 관련된 모든 관련 기관에 상호 이익이 되어야 하며, 효율적이고 저렴한 공공서비스를 제공하는 것을 목표로 해야 한다. 둘째, 광역자치단체 간 협력하여 특정한 목적을 광역적으로 처리할 필요성이 있을 때에 특별지방자치단체를 설치할 수 있도록 다양한 형태의 자치단체 간 협력을 추진해 나가야 한다. 셋째, 기초지방자치단체는 지역이 단독으로 주변지역과 경쟁하는 것이 아니라 자치단체 간 네트워크로 연결하여 새로운 가치를 창조할 수 있는 관계를 형성해야 한다. 왜냐하면 지방자치단체의 자원을 공유하고 각종 정보와 경험을 공유함으로써 문제를 효과적으로 대응할 수 있기 때문이다. 넷째, 기초자치단체 간 공동의 발전을 위해 사업에 대한 투자 대비 이익에 대한 사업집행이 지체되는 것을 방지하기 위하여 연계협력사업으로 추진할 수 있는 별도의 예산확보가 필요하다.

2) 정책제언

기초자치단체 간 협력은 효과적인 전략이지만 제대로 수행되어야 하며, 그렇지 않으면 결과는 당사자들 사이에 갈등과 논쟁이 있을 것이다. 어떤 형태의 연계·협력을 계획하고 있는지 목적을 분명히 할 필요가 있으며, 가장 일반적인 협력을 고려할 수 있다.

¹ 브랜덴버거와 네일버프(Brandenburger and Nalebuf, 1996)은 코피티션(Coopetition)은 협력(Cooperation)과 경쟁(Competition)의 합성어로서 가 공저한 Coopetition을 통해 사용한다.

첫째, 중장기적인 측면에서 일부 서비스에 대해서 기초자치단체 간 조합, 업무위탁, 계약 등의 방식을 도입하여 2-3개 자치단체를 동일 관할권으로 개편하여 처리하도록 하자는 것이다. 공동운영은 공동 권한위원회에서 관리할 뿐만 아니라 계약을 체결하는 권한을 부여하는 것이 필요하다.

둘째, 기초자치단체의 일부 기능을 광역자치단체로 이관하여 처리하는 방안을 검토할 필요성이 있다. 즉, 어느 정도의 전문성을 요하는 기능(농업기술센터의 연구기능, 기업유치기능 등), 과중한 재정부담을 요하는 기능(노인치매병원, 장애인 복지시설, 상하수도 등), 통합적 관리를 통하여 효율적 관리가 요구되는 기능(보건진료 및 예방기능)들에 대해서는 광역자치단체로 이관하는 것이 필요하다.

참고문헌

[인용문헌]

강인호. (2019). 지방자치단체 간 연계·협력 촉진을 위한 특별지방자치단체 활용 방안. 국토, 453, 20-25.

김명연. (2005). 지방자치단체 상호간 협력체제의 강화를 위한 법제정비방향. 지방자치법연구, 5(1), 218-251.

김선기, 한표환. (2003). 자치단체간 협력관계의 실태분석과 정책방향. 한국지방자치학회보, 15(2). 107-126.

김재선. (2018). 지방자치단체 협력을 위한 조직과 운영방식에 관한 연구: 미국의 사례연구를 중심으로. 지방자치법연구, 18(3), 39-62.

사득환. (2002). 정부간 관계(IGR) 변화와 지방정부간의 환경협력. 한국지방자치학회보, 14(1), 123-144.

이주현, 김귀영, 배준식, 이신해, 김효정. (2009). 수도권 내 지방자치단체 간 협력 모델에 관한 연구. 서울: 서울시정개발연구원.

지역발전위원회. (2013). 시·군간 연계협력 활성화를 위한 재정인센티브 방안. 서울: 한국지방재정학회.

차미숙, 이완섭, 김창현, 임은선, 이미영, 박재희. (2014). 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안 연구. 평촌: 국토연구원

최용환. (2019). 지방자치단체 간 협력 활성화를 위한 지원방안. 청주: 충북연구원.

Alexander, C., Henderson. (2014). Municipal Shared Services and Consolidation, in New York and London. MESHarpelnc. Journal of Transportation and Statistics, 1(1),15-42.

Bish, R. L., Vincent, O. (1973). Understanding Urban Government : Metropolitan Reform Reconsidered. Washington, DC : American Enterprise Institute for Public Policy Research. AeI Press.

Christopher, V., Hawkins, Jered, B. C. (2014). The Costs of Service Cooperation : A Review of the Literature. MESHarpelnc. Taylor & Francis Online

Morse, R. S., Abernathy, C. R. (2015). Mapping the Shared Service Landscape. Henderson Alexander C. (2015). Municipal Shared Services and Consolidation. New York and London, Routledge Taylor & Francis Group.

Rusk, D. (1993). Cities Without Suburbs. Woodrow Wilson Center Press.



분권국가시대의 경찰공무원 자살전조 현상에 대한 사례분석 : 자살 노출을 중심으로

성명 : 유근환, 성영태, 김덕환

소속기관명 : 대구과학대학교, 계명대학교, 수성대학교

이메일 : khyoo3028@naver.com

가.서론

1) 연구배경 및 필요성

우리나라의 자살률이 다른 나라에 비해 자살률은 높다는 것은 심각한 사회 문제가 아닐 수 없다. 나아가 자살현장에 출동하는 경찰공무원의 자살률은 타 공무원 보다 월등히 높아 심각한 문제가 아닐 수 없다. 왜냐하면 경찰공무원은 국민의 생명과 재산을 보호하면서 시민과 가장 가까워서 근무하기 때문이다. 경찰공무원의 자살 예방대책이 시급하게 해결하여야 하는 문제이다. 통계청(2018년)에서 발표한 자살률에 의하면 경찰공무원의 자살률은 타 공무원 보다 2배나 높다. 심각한 문제로 지적되고 있다. 각종 통계에 의하면 대부분 경찰공무원은 다른 공무원에 비해 스트레스를 많은 것으로 나타나고 있다. 각종 사건사고로부터 자살노출이 자살로 이어지는 경향이 있다고 볼 수 있다.

경찰관의 자살이 우리사회에 미치는 파급력은 상당한 크다. 그러므로 경찰관의 자살의 원인이 무엇인지 알아보아야 하는데 자살의 전조 현상이 어떤 것인지 밝혀야 하고 이에 대한 대처도 해야 할 것이다. 경찰공무원은 근무 중 자살노출로 인하여 자살로 이어져 그로인하여 자살자가 다른 직업군보다 높다고 볼 수 있다. 자살의 원인을 개인적인 측면에서 접근하는 연구자들은 우울증, 정신질환, 장애 등을 고려하였다(김현순, 김병식, 2008; 정승민, 박영주, 2009). 자살의 원인을 사회경제 구조적인 측면에서 접근하는 연구자들은 경제 성장률, 경제활동 참가률, 실업률의 변화와 자살율의 관계를 파악하는 것에 초점을 맞추었다.

그리고 자살에 대한 원인분석에서는 직군별로 분석 예방대책에는 군인직군에는 일부에서만 연구되었다. 하지만 경찰관 대상으로 한 원인 분석은 일부 있지만 단순한 것에 지나지 않았다. 본 연구는 다양한 직업군 중에 자살 현장에 출동하는 경찰관에 대하여 초점을 맞추었다. 경찰공무원은 직무 특성상 자살

현장에 출동하고 자살예방을 하여야 하는 업무에 종사하는 자로서 자살률이 높다는 것은 우리가 관심을 가져야 하는 것으로 적절한 선택이라고 본다. 다른 공무원과 비교하여 경찰공무원의 자살노출은 살인사건 현장, 중요교통사고 현장의 목격으로 인한 자살의 노출, 군대식 조직에서 강력히 추진 중인 치안성과로 인한 격무에 의한 자살의 노출, 야간교대근무에 따른 생체적 불균형에 따른 각종 질병유발이나 피로도로 인한 자살노출, 권총을 항상 소지하고 근무 중에 있어 권총으로 인한 자살노출이다. 자살노출로 인한 자살에 대하여 다각적인 방법으로 접근하여 그 원인을 밝혀야 할 것이다. 최근 들어 경찰자살 문제로서 자살을 유발하는 자살노출 요인들에 관심을 갖고 경찰 자살문제를 해결하기 위한 경찰청에서 여러 가지 차원의 노력이 기울여지고 있다. 경찰 자살은 그 원인이 최우선 과제이며, 이를 토대로, 효과적인 예방대책이 나올 수 있고, 경찰공무원 자살이라는 현상의 배후에 있는 문제와 어떤 조건인지 알 수 있어야 새로운 강구대책이 나올 수 있을 것이다.

2) 연구목적

본 연구는 경찰공무원자살에 관련된 요인에 대해 살펴본 후, 자살노출로 인해서 발생하는 자살에 대해 논해 봄으로써 경찰공무원 자살 예방에 도움이 되는 기초자료를 제시하고자 한다.

이러한 맥락에서, 경찰공무원 자살에 대해 국가적, 사회적 문제가 되니 경찰청에서 관심을 가지고 예방을 위한 대대적인 자살노출 요인을 경감시켜야 한다. 따라서 본 연구는 자살전조 현상의 사례분석을 통해 불확실한 상황에서 의사결정을 하기 위해 사용되는 일련의 변수들 간의 확률적 관계에 대한 그래프로 나타내고, 실제문제에 대한 진단과 예측 모형을 개발하고자 한다. 이는 경찰공무원 자살전조 현상에서 자살노출로 인한 거대 경찰조직원들의 자살을 차단하는 대책에 좋은 자료로 활용 될 것으로 기대한다.

3) 연구방법

2018년 경찰청에서 하달된 2016~2017년의 공문에 의한 사례를 분석해 보면 경찰공무원의 자살분석 내용은 아래와 같다. 우울증세로 인한 자살, 이혼 등 가정사로 인한 자살, 근무 등 직장문제로 인한 자살, 육체적 질병으로 인한 자살, 권총(무기)에 의한 자살로 구분하여 연구하고자 한다.

경찰공무원은 일반공무원과 비교하여 각종 사건사고로 인하여 직무환경이 나쁘거나, 사건관계로 많은 정서적인 문제가 대두 되면서 경찰공무원이 자살과 연관이 있다. 경찰공무원은 직접 자살사건을 처리 하기도 하며, 국민의 옆에서 생명을 보호하고 재산을 보호하는 업무인데 자살과 연관되어 있다면 이로 인하여 국민들의 생명과 재산에 중대한 해가 올 수가 있다 따라서 이를 분석하고 해결하여야 하다. 경찰 공무원은 어떤 원인에 의거 자살을 하는지 분석이 반드시 필요한 것이다.

나. 본론

1) 주요 연구내용 및 결과

경찰공무원의 자살전조(前兆)는 자살에 이르기 까지의 과정으로 자살생각과 자살계획 그리고, 자살 시도로 이어지는 현상들이다. 즉, 자살자들은 대부분 자살생각을 가지고 결심을 하면 마음이 평온해지면서 이전과 다른 모습으로 나타난다. 말이 없어지면서 혼자 있기를 원하고, 성생활도 하지 않으며 불면증으로 시달리던 것도 없어지면서 잠을 잘 자기도 한다. 반대로 잠을 설치기도 한다. 신세를 진 사람이나 가족에게 유서를 써 둔다거나, 평소에 가지고 있던 귀중한 물건이나 아끼던 물건을 가까운 사람에게 주거나 한다. 그리고 몸을 깨끗이 한다거나 옷을 다른 옷을 갈라있는 경우도 있다. 대체로 자살직전 가까운 사람에게 자살에 대한 죽겠다는 언어적신호를 보거나 밧줄이나 약을 사 둔다거나 하는 행동적 신호를 보낸다. 주변 사람에게 죽는다는 신호르 보내는 것이다. 전조현상은 대체로 다음과 같다.

첫째로, 자살생각이다. 대체로 자살자들은 자살 생각을 하면서 언어적 행동적 신호를 보낸다. 가까이 있는 사람에게 잠을 자지 못한다거나 신체적 불편함을 호소하거나 난 이 세상에서 쓸모없는 인간이고, 죽고 싶다는 말을 한다.

둘째, 자살 생각에서 한층 위험성이 증가한 자살계획이다. 이는 자살하기 위하여 노끈을 사거나 수면제 약을 사 모으고, 소중한 물건을 주변사람들에게 주면서 계획을 세우는 것이다. 하루하루의 생활이 힘겨워하면서 즐거움과 희망이 없어지고 외모관리를 하지 않고 일상생활이 둔하여지는 등 활기 자체가 없다. 식욕이 과식하거나 감퇴해서 체중이 증가하거나 감소가 심해진다. 동창회 등 사람 만나는 것을 회피하는 등 혼자 있기를 원한다. 정서적으로 불안전하면서 침울한 시간이 오래 지속되고 안절 부절해 한다. 별로 미안한 행동을 하지 않았음에도 죄송하다면서 죄책음을 표현하기도 한다. 하지만 일단 자살을 결정을 하였다면 태도가 평안해지면서 정서적으로 안정을 되찾는다. 주요증상으로는 알코올 증가가 평상시 보다 늘어나고, 감정기복이 심하고, 성실성이 떨어지고, 극도의 정서적 불안감을 표현한다.

셋째로, 자살시도이다. 자살생각에서 위험이 증가한 자살계획을 세우고, 여기에서 멈추지 않고 계획대로 자신의 생명을 자발적으로 끊는 것이다. 자살생각에서 위험이 점점 증가하여 의도대로 자살을 행사 하는 것이다. 다른 사람의 개입으로 의도한 바를 이루지 못한 경우도 있다.

다. 결론

1) 연구 요약 및 시사점

우리나라가 다른 나라에 비해 자살률이 가장 높다는 것은 잘 알려진 사실이다.

2018년도에는 2017년도 보다 2,300명 늘어난 13,670명으로 인구 10만 명 당 26.6명으로 2.3명 늘어났다 나아가 국민의 생명과 재산을 책임지는 경찰공무원은 전체공무원 중에서도 자살률은 가장 높다. 경찰청에서도 자살예방에 대해 지속적인 관심을 가지고 교육과 상담프로그램을 실시하고 있지만 감소하지는 않는 실정이다.

특히 경찰관은 자살현장에 출동하여 자살자의 마음을 헤아리면서 예방에 노력하고 있는데, 경찰공무원들이 적극적으로 대처를 하여야 하는데도 그렇지 못하고, 적극적으로 대체하지 못하고 무력감에 빠진다면 이는 국가차원에서 심각한 문제일 것이다. 그래서 경찰공무원의 자살에 관심을 가지고 이를 적극적으로 감소해야할 필요성이 있는데 경찰공무원의 자살 전조현상에 대해 알아 볼 필요성이 있다.

2) 정책 제언 등

조사결과에 의하면 경찰공무원의 자살노출로 인한 자살 전조현상으로는

첫째, 각종 사건사고로 인한 자살노출이라고 할 수 있다. 각종 사건사고 현장 등에 출동하면서 비참하다 못해 처참한 광경을 목격하면서 외상 후 스트레스 장애(PTSD)를 겪으면서 우울증으로 발전해 가는 것이다. 자살 현장이나 살인사건 현장, 교통사고 현장에 출동하는 지구대 파출소 경찰관, 형사과 경찰관, 교통과 경찰관은 사건사고로 인한 스트레스가 많은데 근무환경을 새롭게 하고, 정기적으로 상담프로그램을 상설화 하여 우울증으로 발전해가는 현상을 방지해야 할 것이다. 그리고 자살 경찰관의 대다수가 교대근무자, 야간근무자로서 이들에게는 충분히 휴식을 할 수 있는 여가공간이나 여가시간을 제공하여야 한다.

둘째 교대근무 야간근무 휴일근무 등으로 자살에 노출되어 가족과 이야기를 나눌 시간이 없어 가정소홀로 인하여 가정불화로 자살노출이 되는 사례가 많은데 이를 방지하기 위해서는 가족이 참여하는 각종 이벤트를 활성화 하여야 할 것이다. 경찰수련원을 확대하여 휴일에는 가족과 함께 저렴하게 수련원을 이용한다든지, 경찰서 내에 각종 체육시설을 갖추어서 가족과 함께 운동을 하고 쉴 수 있는 공간을 확보하여 가정불화를 없애야 한다.

셋째, 치안성과를 획기적으로 완화하는 획기적인 제도가 필요하다.

치안성과 성적을 획일적으로 서열화 점수화 하지 말고 일정이상 성적이 되면 최고점수를 부여하는 방법도 좋을 것이다. 이렇게 함으로써 치안일선에서 근무하는 일선 경찰관들이 치안성과에 신경 쓰지 않고 주민을 위해 근무할 것으로 본다.

넷째, 검찰에 의한 조사, 경찰에 의한 조사, 등으로 자살하는 사례가 있는데 수사과, 형사과, 교통과, 지구대 파출소 근무자 등 출동현장, 수사서류를 취급하는 경찰관이 사건에 연루되었을 때는 혼자 고민을 하다가 자살로 이어지는 경우가 많은데 이를 방지하기 위해서는 경찰서나 지방청에 이를 해결해 줄 수 있는 전담기구를 편성하여 상담을 하고, 서류를 작성해 주는 역할을 하는 기구 편성이 시급하다고 할 수 있다.

다섯째, 권총으로 인한 자살로 이어지는 경우이다. 경찰공무원은 권총을 항상 소지하고 근무를 하고 있는 자체가 타 공무원보다 위험부담이 큰 것이다. 범인을 제압은 테이저건 사용으로도 충분하므로 권총을 소지하고 근무하는 제도를 완화하고 테이저건 착용을 일상화 한다면 권총으로 인하 자살은 줄어들 것으로 본다.

경찰자살은 자살노출로 인하여 전조현상을 미리 알고 막을 수 있는 방법에 대해 연구한 이 논문은 그 원인을 분석하였다는 점에서 큰 의의를 가질 수 있고, 경찰관의 자살전조현상으로 스트레스로 인한 우울증으로 인한 자살률을 낮추는데 조금이나마 기여를 하였다는 것에 만족을 하여야 할 것이다.

참고문헌

[인용문헌]

관계부처 합동. (2018). *자살예방국가 행동계획*.
http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=343649&FILE_SEQ=223173

경찰청. (2017). *경찰백서*. https://www.police.go.kr/www/open/public/public06_2017.jsp

경찰청. (2017). *생명사랑지킴이 교육 실시계획*. 경찰청 내부자료.

경찰청. (2018). *경찰의 업무스트레스와 마음건강관리*. 경산: 한국트라우마스트레스학회.

경찰청. (2018). *2018년 지역경찰 성과평가 계획*. 경찰청 내부자료.

경찰청. (2017,5). 개혁과제. *한국정부학회 춘계학술대회*. 한국정부학회. 경주.

김광호, 조규형, 박선화, 김인아, 김석현, 이봉택, ... 조은정. (2017). *경찰관 마음돌봄과정*. 서울: 경찰청.

김갑숙, 전영숙. (2012). 청소년의 우울, 불안과 충동성이 자살생각에 미치는 영향. *한국생활과학회지*, 21(5), 903-913.

김덕환, 박동균. (2018). 경찰공무원의 자살원인 분석과 예방대책. *한국치안행정논집*, 15(2), 21-50.

김병섭, 이수영, 박동균, 오시영. (2011). *현장경찰관의 근무 환경 및 행태 진단*. 서울: 한국행정학회.

김성환. (2017). 경찰공무원의 자살노출이 자살생각에 미치는 영향에 관한 연구: 우울감의 매개효과를 중심으로. *한국경찰학회보*, 65, 3-22.

김인아, 김대호, 노광표, 배규식, 송태수, 주민규, 최은지. (2012). *경찰교대제와 노동시간*. 세종: 한국노동연구원.

김자혜, 김정규. (2013). 경찰공무원의 외상사건 유형과 PTSD 증상의 관계: 스트레스 대처양식의 조절효과. *한국경찰연구*, 12(3), 27-50.

김종길. (2012). *정서지능과 사회적 지지가 경찰공무원의 외상후 스트레스 장애에 미치는 영향*. 국내박사학위논문, 동국대학교 대학원, 서울.

김지은, 전소담, 송인한. (2016). 사회적 관계 내 자살 노출 실태 및 주관적 영향에 관한 연구. *정신보건과 사회사업*, 44(3), 93-119.

김현순, 김병석. (2007). 노인의 자살생각에 대한 경로분석. *한국심리학회지: 상담 및 심리치료*, 19(3), 801-818.

김현순, 김병석. (2008). 노인과 청소년의 자살생각 비교 연구. *한국노년학*, 28(2), 325-343.

김현순, 김병석. (2008). 자살생각과 그 관련변인들 간의 구조적 관계 모형 검증. *한국심리학회지: 상담 및 심리치료*, 20(2), 201-219.

김현순. (2009). 청소년의 스트레스, 자기효능감, 우울과 자살생각의 관계. *한국청소년연구*, 20(1), 203-225.

박동균, 신성원. (2007). 우리나라 모방 및 우울증 자살의 사례분석과 사회적 대책. *한국경찰연구*, 6(3), 91-124.

박병두. (2008). 경찰공무원의 피로가 직무태도에 미치는 영향에 관한 연구. *한국민간경비학회보*, (12), 61-89.

박병금. (2006). *청소년의 자살생각에 관한 생태체계요인 탐색*. 국내박사학위논문, 충북대학교, 청주.

박종철, 광영걸. (2017). 경찰공무원의 자살 예방 실태 및 개선방안. *경찰복지연구*, 5(2), 144-178.

박영주. (2014). 경찰공무원의 자살생각에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. *한국경찰연구*, 13(3), 137-162.

박선화. (2018,4). 경찰관의 마음건강관리를 위한 정책소개. *한국트라우마스트레스학회 춘계학술대회*. 한국트라우마스트레스학회. 서울.

신성원. (2017). 경찰관 자살 실태 분석. *한국콘텐츠학회 종합학술대회 논문집*, 171-172.

신성원. (2008). 우리나라의 자살 실태 분석. *한국콘텐츠학회논문지*, 8(3), 190-196.

신성원. (2011). 경찰공무원의 자살에 관한 연구. *한국위기관리논집*, 7(1), 61-82.

신성원. (2011). 경찰관의 PTSD 수준 및 대처방안. *한국콘텐츠학회논문지*, 11(12), 266-272.

신성원. (2018). 경찰관의 자살 실태 및 대응방안. *한국민간경비학회보*, 17(2), 61-90.

신학진. (2012). 노년의 4대 고통이 심리적 요인을 매개로 자살생각에 이르는 경로모형. *노인복지연구*, 57, 357-379.

윤성현, 이창한. (2016). 경찰공무원의 스트레스취약성과 부정적 생활사건이 자살생각에 미치는 영향. *한국범죄심리연구*, 12(3), 1-24

윤우석. (2012). 경찰통제와 자살의 관계 검증: 시·군·구 자료를 중심으로. *한국공안행정학회보*, 21(2), 203-233.

이지영·임재호·서수연. (2017). 경찰공무원 정신건강 실태 및 정책 개선방안 연구. *한국인사행정학회보*, 16(3), 149-177.

이희선. (2012). 경찰·소방공무원의 외상후 스트레스 장애에 대한 비교 연구. *한국위기관리논집*, 8(1), 57-70.

이창한. (2013). 경찰공무원의 자살생각에 미치는 요인. *한국공안행정학회보*, 22, 194-215.

임종필. (2006). *통계청과 경찰청의 자살사망통계에서 나타나는 차이에 대한 연구*. 국내석사학위논문, 서울대학교 보건대학원, 서울.

조규형, 박선화, 임재호, 김인아, 최수찬, 이종화, 디자인웰시. (2017). *(모두가 함께하는) 경찰 스트레스 관리: 예방과 관리*. 서울: 경찰청.

정승민, 박영주. (2009). 자살보도가 자살위험성에 미치는 조건적 효과에 관한 연구. *한국경찰연구*, 8(2), 153-182.

최응렬, 박경민, 송봉규 (2011). 지역 경찰의 근무 체계 개선 방안에 관한 연구: 치안맞춤형 유연근무제 도입을 중심으로. *한국공안행정학회보*, 20(1), 289-330.

최응렬, 김우준, 안영규. (2011). 전 · 의경 자살예방 대책에 관한 연구. *사회과학연구*, 18(1), 69-88.

통계청. (2017). *사망원인통계 통계정보 보고서*. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/2/index.board?bmode=read&aSeq=370710&pageNo=1&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=

한상암, 박한호. (2015). 경찰공무원 자살논의를 통한 예방과 전략. *치안정책연구*, 29(2), 167-192.

한보람, 김정규. (2014). 경찰공무원의 외상성 사건과 PTSD 증상 및 우울의 관계. *한국심리학회지 : 임상*, 33(3), 531-550.

황세웅, 강소영, 박외병 (2012). 경찰공무원의 자살생각에 미치는 영향요인. *한국치안행정논집*, 9(2), 1- 21.

황세웅, 이선범. (2013). 일반인과 경찰관 자살인식에 관한 비교. *사회과학논총*, 28(2), 121-143.

Aamodt, M. G., Stalnaker, N. A. (2001). Police officer suicide: Frequency & officer profiles. Sheehan, C. D., Warren, I. J. (eds.). *Suicide & law enforcement*. Washington, D.C.: US Government Printing Office.

Agerbo, E., Nordentoft, M., Mortensen, P. B. (2002). Familial, psychiatric, and socioeconomic risk factors for suicide in young people: nested case-control study. *British Medical Journal*, 325, 74-78.

Axelbend, M. and Valle, J. (1979). South Florida's Approach to Police Stress Management. *Police Stress*, 1, 13-14.

Baumeister, R. F. (1990). Suicide as escape from self. *Psychological review*. 97(1), 90.

Beck, A. T., Kovacs, M., Weissman, A. (1979). Assessment of suicidal intention: the Scale for Suicide Ideation. *Journal of consulting and clinical psychology*, 47(2), 343.

Bonifacio, P. (1991). *The Psychological Effects of Police Work*. Retrieved from <https://link.springer.com/content/pdf/bfm%3A978-1-4899-0600-7%2F1.pdf>

Ivanoff, A. (1994). *The New York City Police Suicide Training Project*. New York: The Police Foundation.

Bonner, R. L., Rich, A. R. (1987). Toward a predictive model of suicidal ideation and behavior: Some preliminary data in college students. *Suicide and Life Threatening Behavior*, 17(1), 50-63.

Brent, D. A., Perper, J. A., Moritz, G., Allman, C., Friend, A., Roth, C., Schweers, J., Balach L., Baugher, M. (1993). Psychiatric risk factors of adolescent suicide: A case control study. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 32, 521-529.

Browning, J. H. (1974). Epidemiology of Suicide: Firearms. *Comprehensive Psychiatry*, 15, 549-553.

Brown, J., Fielding, J., Grover, J. (1999). Distinguishing traumatic, vicarious and routine operationalstressor exposure and attendant adverse consequences in a sample of police officers. *Work and Stress*, 13, 312 325.

Burnett, C. A., Boxer, P., Swanson, N. (1992). *Suicide and occupation: is there a relationship?*. Cincinnati: National Institute for Occupational Safety and Health.

Callahan, J. (1996). Negative effects of a school suicide postvention program: A case example. *Crisis*, 17, 108-115.

Cerel, J., Maple, M., Aldrich, R., Venne, J. V. D. (2013). Exposure to suicide on the family, *Crisis*, 29(1), 38-44.

DeJong, T. M., Overholser, J. C., Stockmeier, C. A. (2010). Apples to oranges?: a direct comparison between suicide attempters and suicide completers. *Journal of affective disorders*, 124(1-2), 90-97.

De-Wilde, E. J., Kienhorst, I. C., Diekstra, R. F., Wolters, W. H. (1992). The relationship between adolescent suicidal behavior and life events in childhood and adolescence. *The American journal of psychiatry*, 149(1), 45-51.

Dempsey, J. S., Forst, L. S. (2011). *An introduction to policing*, Cengage Learning.

Durkheim, E. (1897). *Le Suicide*. 황보종우 역음. (2008). 파주: 청아출판사.

Edwards, W. J. (1996). A measurement of delinquency differences between a delinquent and nondelinquent sample: What are the implications?. *Adolescence*, 31(124), 973.

Fu, K., Chan, Y., Yip, P. S. (2009). Testing a theoretical model based on social cognitive theory for media influences on suicidal ideation: Results from a panel study, *Media psychology*, 12, 26-49.

Gottfredson, M. R., Hirschi, T. (1990). *A general theory of crime*. Silicon Valley: Stanford University press.

Guralnick, L. (1963). Mortality by Occupation and Cause of Death among men 20-64 Years of age. *Vital Statistics, Special Reports*, 53(5), 436-612.



분권국가 구축을 위한 노숙자 자활지원정책의 델파이분석 : 사회적 가치평가를 중심으로

성명 : 장호윤, 최인규, 김용태

소속기관명 : 영남외국어대학교, 대구과학대학교, 영남대학교

이메일 : kyt8844@hanmail.net

가.서론

1) 연구배경 및 필요성

상당수의 노숙인들이 주거권의 확보에 대한 상실로 인해 노숙인 복지시설을 평생시설로 인식할 수 있다. 즉, 노숙인에 대한 탈노숙과 탈시설화의 개념이 이들에게는 무용지물로 현실적인 문제해결이 타당 한지에 대한 의문을 가질 수 있다. 이는 노숙인의 복지시설에 대한 전달체계의 문제점으로 노숙인들의 시설 이용이 어려운 것은 아웃리치와 사례관리가 제대로 시행되지 못했다는 것이기도 하다. 최근들어와 노숙인 복지법은 기본적인 제도적 틀을 마련되었다는 점에서 눈부신 발전을 이루었다는 점에서 의의가 있지만, 복지시설의 내실화 등에 대한 관심과 변화가 없다면 이 법의 존재는 실효성이 떨어지며 명실상부한 법으로 전락되어져 버릴 수 있다.

이와 같이 노숙인의 권익보호와 원활한 사회복귀 및 자립을 할 수 있도록 도와 주기 위해서는 지속 적인 재활과 요양서비스를 지원해 주는 것이 중요하다. 즉, 노숙인의 재활·요양시설의 효율적 운영을 하기 위해서는 시설의 환경개선 및 관계법령기준의 개정, 필요한 장비구입, 종사자들의 인건비를 포함한 전반 적인 자활관련 지원들에 대해 과감한 개선이 요구된다.

이러한 맥락 속에서 우리나라의 사회보장제도는 가시적인 성장과 변화라는 시대적인 요구사항에 맞게 노숙인의 복지문제에 대한 보편적인 지향성에 대해보다 면밀한 분석을 할 필요성이 있다고 보았다.

2) 연구목적

본 연구는 노숙인의 재활·요양을 통해 권익을 보호하고, 원활한 사회복귀와 자립의 지향점에 도달

Hawton, K. (2000). Sex and suicide: Gender differences in suicidal behaviour. *The British Journal of Psychiatry*, 177(6), 484-485.

Hem, E., Berg, A. M., Ekeberg, O. (2002). Suicide in police -a critical review. *Suicide & Life Threatening Behavior*, 31, 224-233.

Hochman, E., Shelef, L., Mann, J. J., Portugese, S., Krivoy, A., Shoval, G., ... Fruchter, E. (2014). Primary health care utilization prior to suicide: a retrospective case-control study among active-duty military personnel. *The Journal of clinical psychiatry*, 75(8), e817-23.

Kaczmarek, T. L., Hagan, M. P., Kettler, R. J. (2006). Screening for suicide among juvenile delinquents reliability and validity evidence for the suicide screening inventory(SSI), *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 50(2), 204-217.

Kappeler, V. E., Blumberg, M., Potter, G. W. (1993). *The mythology of crime and criminal justice*. America: Waveland Press.

Kjølseth, I., Ekeberg, Ø., Steihaug, S. (2010). Why suicide? Elderly people who committed suicide and their experience of life in the period before their death. *International Psychogeriatrics*, 22(2), 209-218.

Kuo, W. H., Gallo, J. J., Tien, A. Y. (2001). Incidence of suicide ideation and attempts in adults: the 13-year follow-up of a community sample in Baltimore, Maryland. *Psychological medicine*, 31(7), 1181-1191.

Leenaars, A. A., Wenckstern, S., Appleby, M., Fiske, H. Grad, O., Kalafat, J., Smith, J., Takahashi, Y. (2009). Current issues indealing with suicide prevention in schools: Perspectives from some countries. *Journal of Educational and Psychological Consultation*, 12, 365-384.

Lester, D. (1992). *Suicide in Police Officers : a Survey of Nations*. *Police Studies*, 15, 146-148.

Loo. R. (1986). Suicide among Police in a Federal Force. *Suicide and Life Threatening Behavior*, 16, 379-388.

Mandell, D. S., Walrath, C. M., Manteuffel, B., Sgro, G., Pinto-Martin, J. A. (2005). The prevalence and correlates of abuse among children with autism served in comprehensive community-based mental health settings. *Child abuse & neglect*, 29(12), 1359-1372.

Phillips, K. A., Coles, M. E., Menard, W., Yen, S., Fay, C., Weisberg, R. B. (2005). Suicidal ideation and suicide attempts in body dysmorphic disorder. *The Journal of clinical psychiatry*, 66(6), 717-725.

Pirkis, J. E., Burgess, P. M. Francis, C. Blood, R. W., Jolley, D. J. (2006). The Relationship between Media Reporting of Suicide and Actual Suicide Australia. *Social Science & Medicine*, 62, 2874-2886.

Poland, S., McCormick, J. S. (1999). *Coping with crisis: Lessons Learned*. Longmont, Co: Sopris West.

Reynolds, W. M. (1988). *Suicidal Ideation Questionnaire: Professional Manual*. FL: Psychological Assessment Resources.

Straus, M. A., Kantor, G. K. (1991). *Physical Punishment by Parents: A Risk Factor in the Epidemiology of Depression, Suicide, Alcohol Abuse, Child Abuse, and Wife Beating*. Retrieved from <https://eric.ed.gov/?id=ED341907>

Streufert, B. J. (2004). Death on campuses: common postvention strategies in higher education. *Death studies*, 28, 151-172.

Vazsonyi, A. T., Klanjšek, R. (2008). A test of self control theory across different socioeconomic strata. *Justice Quarterly*, 25(1), 101-131.

Violanti, J. M. (1996). *Police Suicide: Epidemic in Blue*. State of Illinois: Charles C Thomas Publisher Ltd.

Violanti, J. M. (2007). *Police Suicide: Epidemic in Blue(2nd Edition)*. State of Illinois: Charles C. Thomas, Publisher-LTD.

Violanti, J. M., Vena, J. E. and Marshall, J. R. (1996). Disease Risk and Mortality among Police Dash, J. and Reiser, M. 1978. Suicide among Police in Urban law Enforcement Agencies. *Journal of Police Science and Administration*. 13, 179-94.

Violanti, J. M. (2007). *Police suicide: Epidemic in blue*. Illinois: Charles C Thomas.

Zane P. Nelson, Wilford E. Smlith. (1971). *The Law Enforcement Profession: An Incidence of High Suicide*. Research Article. *First Published January 1*, 293-299.

[웹문서]

이정아, 윤정혜. (2015). *고용동향브리프*. <https://eis.work.go.kr/index.do#none>

하기 위해 델파이분석 및 AHP 분석을 통하여 이중 노숙인 자활지원정책에 대한 우선순위를 설정하고자 한다. 그리고 사회적 가치의 정립을 통해 보다 객관적인 자활사업평가가 실현될 수 있는 기본토대를 제공하는 것이 연구의 목적이다. 구체적인 연구의 실천방법으로 노숙인에 대한 자활지원정책의 내용에 내재적인 사회적 가치의 일관성 정도를 분석해 봄으로써 효율적인 운영을 위한 정책과제들을 유형화시키는 것을 우선으로 한다. 이후 분석결과에서 얻어진 사회적 가치를 재정립된다면 노숙인의 자활관련 프로그램에 적용함에 있어서 보다 심도있고, 적실성 있는 실행이 이루어 질 것으로 기대된다.

3) 연구방법

본 연구는 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획 복지정책과제의 상대적 중요도와 우선순위파악을 통해 이중 자활지원정책 활성화 방안을 알아보기 위하여 이중 자활지원정책의 활성화를 위한 복지정책 항목들을 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획에서 수행하였다.

이러한 요소들을 1차적으로 전문가집단의 인터뷰를 통해 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획의 복지정책에서 추출하여 사회적 가치평가 요인에 맞는 기초문항들을 정제하였다. 또한, 1차 전문가 인터뷰에서 유형화된 내용을 근거로 2차 전문가 설문조사의 결과를 바탕으로 자활지원정책 활성화를 위해 가장 우선시 되어야 할 핵심요소를 추출했다.

특히, 3차 분석(AHP)에서는 노숙인의 자활지원정책 활성화를 위한 핵심요소들 간의 상대적인 중요도와 우선순위를 파악하기 위해 Excel 2000을 사용하였다.

본 연구를 위한 전문가 표본선정기준은 다음과 같다. 첫째는 국내 학계에서 사회복지학 및 복지정책 관련 분야에 대한 연구 경험있는 교수들로 한정하여 구성하였다. 둘째는 사회복지 관련 현장에서 근무하는 전문가로 구성하였다. 이중 노숙인 자활지원정책 활성화를 위한 복지정책의 목표 요소의 도출을 위한 1차 사회복지 관련 전문가집단 인터뷰는 2019년 8월 1일부터 9월 20일까지 학계와 관련 전문가 20명을 대상으로 시간과 장소를 정하여 직접만나서, 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획의 4대 사업 복지정책 과제에서 선택한 기초문항에 대한 적절성과 의미, 반복 등의 비슷한 항목 제거 등을 통해 정리 작업을 하였다.

이중 자활지원정책 활성화 평가항목을 정제하고 이중 자활지원정책의 활성화 평가항목에 대한 수정 및 보완을 하였다. 본 연구에서는 노숙인과 관련된 학계와 실무 관련 전문가로 구성된 두 개 집단을 대상으로 연구하였다. 사회복지 관련 전문가집단의 의견에 대한 2차 설문조사 기간은 2019년 9월 25일부터 10월 10일까지 약 15일간 진행되었고, 20명을 직접 면대면 조사를 통해 모두 회수하였다. 2차 설문조사에서는 1차 조사에서 취급한 노숙인의 자활지원 활성화를 위한 복지정책과제 요소 가운데 우선 고려해야 하는 설문항목을 전문가들에게 선택하도록 하였다.

다음으로 AHP 분석을 위한 본 조사는 2019년 10월 15일부터 10월 30일까지 실시하였고, 같은 대상으로부터 총 20부를 회수하였다. 2차 전문가 조사에서 도출된 노숙인의 자활지원 활성화를 위한 복지정책과제 요소들의 상대적 중요도 및 우선순위파악을 위해 쌍대비교를 수행하였다. 3차 설문조사 방법에서는 사회복지전문가와 본 연구의 완성도를 높이기 위해 연구참여자들을 대상으로 연구목적 및 취지를 이메일로 고지한 후 면대면 조사로 설문지를 회수하였다.

나. 본론

1) 주요 연구내용 및 결과

① 노숙인 자활지원정책의 사회적 가치에 관한 전문가 인터뷰결과

‘노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획’의 4대 정책과제에 대한 집단 인터뷰에서 노숙인의 자활지원 활성화를 위한 주요 정책과제들을 추출하고자 하였다. 하지만, 이 결과의 추출항목을 평가척도로 사용하면 내용의 타당성 등의 의미를 전달하기에 상당히 모호하기 때문에 추출된 초기항목 들의 정제와 수정, 보완작업들이 필요하다.

이에 본 연구에서는 노숙인 관련 현장 실무전문가그룹과 학계 전문가집단을 대상으로 초기 추출한 항목에 대해 타당성 검토를 실시하였다.

따라서 1차 전문가 인터뷰결과와 같이 항목들의 타당성을 제고하기 위해 노숙인 전문가집단의 인터뷰를 통하여 노숙인의 자활지원정책에 대한 사회적 가치에 적합한 평가항목요인을 추출하였다. 그 결과 각 요인별 노숙인의 자활지원정책 활성화를 위한 자활지원정책요소가 공공성 7개, 유동성 5개, 다양성 4개, 상대성 5개, 대응성 5개, 적실성 5개로 총 31개로 도출되었다.

② 노숙인 자활지원정책에 대한 AHP자료분석의 전체평가

노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획은 자활지원정책과제(계층2)과 하위요인(계층3)의 가중치를 종합하여 종합가중치(중요도)를 구하고 세부계층 항목별 우선순위를 구한 결과는 다음과 같다.

이 연구결과를 통해 노숙인의 자활지원에 대한 사회적 가치 요인에 대한 순위를 알 수 있었다. 하지만 각 요인에 대한 상대적 중요도는 2계층의 요인이 동일한 범주 안에서 우선순위의 결과들을 찾기 때문에 노숙인의 자활지원정책 활용방안의 간접적 환경요인을 전부 파악하기는 한계가 있다. 따라서 우선순위가 갖는 의미는 서열화적인 의미들을 뛰어넘지 못한다고 볼 수 있다. 다른 측면에서 보면, 항목의 우선순위는 각각의 2계층 목표요인과 상이하기 때문에 우선순위가 갖는 의미가 정책의 중요성에 대한 순위가 고스란히 반영될 수 있다는 의미가 있다.

AHP 분석을 통해 노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획 자활지원정책과제 6대 영역의 정책중요도와 우선순위를 분석한 결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사회적 가치의 ‘공공성’자활지원 정책이 1순위로 확인되어 ‘만성적 노숙인에 대한 의료적 지원 확대’이 최우선 정책과제임을 알 수 있었다. 둘째, 순위가 사회적 가치의 ‘다양성’이 도출되었는데 이는 다수가 쉽게 접근할 수 있는 ‘자립의지, 보호의 필요성 등을 감안한 주거지원사업 물량 확대’의 필요성을 제기한 것이다. 셋째, 순위는 사회적 가치의 ‘대응성’이 도출되었는데, ‘협의체 구성을 통한 정책모니터링 체계구축’ 정책의 중요성을 제기한 것이다. 이는 지역사회의 협의체 구성을 통한 커뮤니케이션 기회와 질적 확대가 선행되어야 함을 나타낸다. 넷째, 순위가 사회적 가치의 ‘적실성’이 도출되었는데 ‘노숙인시설 유형과 이용자 특성에 맞는 입소체계 마련’을 통해 노숙인의 자활지원 정책을 수행할 유관기관들의 긴밀한 협력 체계가 필요함을 의미한다. 다섯째, 순위가 사회적 가치의 ‘유동성’이 도출되었는데 ‘거리노숙인의 효과적 지원을 위한 유관기관 연계체계의 구축’을 통해 노숙인의 자활지원 정책을 수행할 경제적 지원정책이 필요함을 의미한다.

마지막으로 사회적 가치의 ‘상대성’이 도출되었는데, ‘여성, 만성적 거리노숙인 등 취약노숙인에 대한 주거우선지원’이 필요하다고 나타났다.

다. 결론

1) 연구 요약 및 시사점

우리나라의 자활지원정책은 비록 짧은 기간동안에 우리사회의 중요한 관심사업 중에 하나로 부각되고 있다. 자활후견기관도 과거에 비해 전담과가 생길 정도로 양적·질적 향상을 이루었다. 이와 더불어 일선의 사회복지전담공무원들이 해당 업무부담이 증가되긴 하였지만, 근로능력이 있는 노숙인들은 이러한 자활지원계획 등의 수립을 통해 빈곤탈출이라는 소중한 기회를 얻고 있다는 것이 중요하다.

이처럼 우리나라 사회보장제도에 있어서 노숙인의 자활지원은 공공부조제도와 배제 될수 없는 제도로 정착되었고 다른 한편으로는 처음에 의도되었던 제도설계와 조금 다른 양상 또한 나타나고 있다.

즉, 노숙인의 자활지원사업에 참여하는 조건부 노숙인들은 근로능력과 의지가 기대치 이하인 경우도 다소 있고, 새로운 제도시행을 시도하기에는 사회적 비용부담의 증가 또한 감당하기에 부담스러워 여러 가지로 우려되는 요소들이 많다고 보고 있다. 또한 노숙인의 자활후견기관에 대해서도 자활공동체는 거의 성과적 측면에서 기대이하이며 많은 자활후견기관들은 노숙인들의 참여자 부족들로 고민에 빠져있다.

이처럼 노숙인의 자활지원제도가 기대와 달리 현실과 다른 이유가 무엇일까?라는 질문에 우선 노숙인의 자활대상자에 대한 조건부 수급자들의 정확한 실태와 성격에 대하여 제대로 파악하지 못하여

급하게 시행되었다고 보고 있다. 이는 근로능력이 충분히 갖춰있는 자들에게도 생계급여가 지급되는 등 대상자의 선별이 쉽지 않았고, 다소 대상자들의 수의 상당수가 장기실직자들이 포함되어 과잉된 경향이 있었기 때문이다.

하지만, 이러한 우리사회의 심각할 수준의 문제점들을 더 이상 미룰 수 없고, 이를 해결하기 위해서는 기존의 공공부조제도와 급여체계에 대한 전반적인 사회적 합의를 통한 제도를 수렴하는 것이 중요하다. 예를 들어 현행 자활지원과 관련하여 특례제도를 활성화하거나 부가급여체계를 도입을 통해 ‘자활유인’의 제도설계가 무엇보다 관건일 것이다. 또한, 노숙인과 같이 기초생활보장제도가 처해 있는 다른 과제들인 부양의무자 완화, 재산의 소득으로의 전환, 지역별 생계비 차등 문제 등과 제도적 연계 등을 해결해야 될 것이다.

2) 정책 제언 등

그리고 오랫동안 빈곤에 시달린 노숙인들은 정신적·육체적으로 건강하지 못한 분들이 많기 때문에 일반인들과 동일한 선상에서의 자활지원을 말할 수 없었다. 그리고 실제적인 자활지원정책은 아직 미흡하고 일반 노동시장에서의 경쟁력 상실에 대한 ‘보호된 고용과 시장’이 요구되고 있다. 노숙인의 자활지원정책은 다양한 사회복지서비스를 통해 소외된 자들의 근로여건을 조성하고, 그들에게 안정적인 일자리와 충분한 소득을 제공해 주는데 주안점이 있다는 것이다. 이에 자활지원사업의 참여자에 대한 상담, 간병 서비스, 직업연계훈련 등으로 효과적인 프로그램으로 연결될 경우에 이 정책은 효과성을 높일 수 있다. 무엇보다도 노숙인의 복지전달체계를 확충하고 정책의 활성화를 위해서는 장기적인 관점에서 접근하는게 매우 중요하다는 것이다.

이를 해소할 수 있는 노숙인 자활지원의 정책적 방안은 보건복지부를 중심으로 기능적 중복사업을 하나로 일원화하고, 이와 연관된 사업수행기관들에는 민간단체를 포함한 다양한 참여허용 방식을 찾아야 할 것이다. 그리고 사회연대금고의 추진으로 운영과정에서 공공자원(소상공인지원센터 등)과 정부 재정 출현 등 자금 여신확보 등의 공신력을 부여하는 등을 제도적 허용범위 내에서 시행되어야 할 것이다.

마지막으로 사회적 가치의 평가요인으로 ‘상대성’으로 확인되었다. 세부요인으로 ‘여성, 만성적 거리노숙인 등 취약노숙인에 대한 주거우선지원’이 필요하다고 나타났다. 이를 위한 정책적 방안은 노숙자 여성이 가진 일반적인 특성은 남성에 비해 대부분이 취약하다. 이러한 특성은 정부의 자활지원에 대한 프로그램의 개발 등에 있어서 다각적인 방법을 모색하는데 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

[인용문헌]

강모성, 전영주, 손태홍. (2008). 기혼 중년남성의 직무 및 가족 스트레스와 자살구상. *한국가족관계학회지*, 13(1), 105-134.

강은나, 백해연, 이소영, 변수정, 장인수. (2016). *2015년도 저출산·고령사회정책 성과평가 연구*. <http://repository.kihasa.re.kr/handle/201002/7850>

권청재. (2019). 국책연구기관 사회적 가치 평가 개선방안: 경제인문사회분야 국책연구기관을 중심으로. *사회적 경제와 정책연구*, 9(1), 91-120.

김대현. (2011). 노숙인들을 위한 개별복지법의 탄생: 노숙인들의 복지 및 자립지원에 관한 법률. 서울: 국회사무처.

김미경, 김지영. (2014). 주요 선진국의 노숙인 자립을 위한 주거시설 유형과 특성. *생활과학연구논총*, 18, 147-157.

김범석. (2013). *사회적기업의 성과측정에 대한 사례연구: SROI를 중심으로*. 국내석사학위논문, 목포대학교 경영행정대학원, 목포.

김선미. (2013). [노숙인분야] 노숙인 등에게 체감되는 복지를 위해, 문턱 낮은 전달체계 구축을 요구한다. *월간 복지동향*, (171), 24-26.

김선민, 오기철, 강향숙. (2013). 노숙을 경험한 알코올 의존자의 치료공동체를 통한 회복체험 연구: 노숙인 시설인 비전트레이닝센터의 치료공동체 프로그램을 수료한 후 회복중인 자를 중심으로. *사회복지연구*, 44(1), 5-31.

김수영, 박병현. (2011). 마이크로크레딧의 사회경제적 가치에 관한 연구: SROI 기법 활용 사례를 중심으로. *사회복지정책*, 38(1), 277-304.

김수영. (2012). 보편인권체계에서 배제된 사회적 소수자의 인권: 노숙인의 사례를 중심으로. *사회복지연구*, 43(3), 5-38.

김준호. (2011). 노숙인 '문제', 어떻게 바라볼 것인가?: 공동체와 차이의 만남. 서울: 한반도선진화재단.

김준호. (2011). 노숙인이라는 사회적 발명품, 그리고 공간의 정치. *시민과세계*, (20), 109-121.

김진미. (2012). 여성노숙인의 존재와 배제. *월간 복지동향*, (164), 26-31.

김현숙. (2018). *어느 노숙자가 준 감동*. 서울: 샘터사.

김혜란. (2012). 사회적 기업이 창출하는 가치의 SROI 기법에 의한 측정. *한국사회와 행정연구*, 23(2), 249-278.

남기철. (2010). 한국의 노숙인 주거지원 현황과 성격. *월간 복지동향*, (142), 38-44.

남기철. (2012). 노숙인을 배제하는 사회. *월간 복지동향*, (161), 59-62.

문정민, 송현. (2013). 노숙인 일시보호시설의 공간 개선방안에 관한 연구: 서울시 노숙인일시보호시설의 실태조사를 중심으로. *기초조형학연구*, 14(6), 119-127.

민소영, 이병석. (2010). 전문재활시설 이용 정신장애노숙인의 특성에 대한 추이 분석. *재활복지*, 14(4), 99-123.

박성곤. (2014). 거리 노숙인들과 이웃하기 : 영등포 드롭인센터 ‘옹달샘’의 하루. 고신언론사. 용인대학교 산학협력단, 보건복지부. (2015). *노숙인 복지시설 기능강화방안연구*. 세종: 보건복지부. (재인용).

박수민, 김선아. (2014). 남자 노숙인의 분노와 건강기능과의 관계에서 자기효능감의 매개효과. *대한간호과학회지*, 44(4), 361-370.

박은철. (2015). 노숙 진입에서 탈출까지 경로와 정책과제. *정책리포트*, (198), 1-26.

박지선. (2015). *노숙인의 자립을 위한 지원동향과 앞으로의 과제*. 서울: 서울시복지재단

배민신. (2014). 여성 노숙인 인권보장의 필요성과 제도개선에 관한 연구 - 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률에 대한 평가를 중심으로. *인권법평론*, (12), 71-98.

보건복지부. (2016a). *2016년 12월 말 기준 행정자료*. 보건복지부 내부자료.

보건복지부. (2016b). *2016년 노숙인 등의 복지 및 자립지원 시행계획*. 보건복지부 내부자료.

보건복지부. (2016c) *2016년 노숙인 등의 복지 및 자립지원 추진실적*. 보건복지부 내부자료.

보건복지부. (2016d). *노숙인 등의 복지 및 자립지원 종합계획*. https://www.mohw.go.kr/react/gm/sgm0704ww.jsp?PAR_MENU_ID=13&MENU_ID=1304080801&page=1&CONT_SEQ=357745&PAR_CONT_SEQ=355928

보건복지부. (2017). *2017년도 노숙인 등의 복지사업 안내*. http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb0406ww.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=030406&CONT_SEQ=338726&page=1

서정화. (2013). *정신건강이 취약한 여성노숙인을 위한 지원주택 운영방안*. 서울: 한국도시연구소.

서정화. (2013). 노숙인복지법 이후의 과제. *월간 복지동향*, (179), 43-49.

서종균, 남기철, 신원우, 이정규, 김준희. (2012). 노숙인 복지 및 자립지원 종합계획 수립에 관한 연구. 세종: 보건복지부.

서종균, 여재훈, 박사라. (2013). 노숙인복지법 이후 거리노숙인 지원의 과제. *도시와 빈곤*, 103, 66-88.

송용한. (2014). 사회적 가치지표 고찰: 사회적 가치와 사회적 지표의 괴리. *SE EMPOWER·대안공동체연구회 세미나 자료집*.

신원우. (2010). 노숙인 알코올의존 회복을 위한 치료공동체 프로그램의 효과성 연구. *한국정신건강사회복지학회 학술발표논문집*, 229-254.

신원우. (2014). 알코올의존 노숙인의 치료공동체 프로그램의 수료에 영향을 미치는 요인. *알코올과 건강행동연구*, 15(2), 1-18.

신지숙, 백주희. (2010). 자아존중감과 사회적 지지가 중, 노년 남성노숙인의 우울에 미치는 영향. *한국노년학*, 30(4), 1393-1407.

오상환. (2014). *사회적기업의 창출가치에 관한 연구: SROI기법을 활용한 측정 사례를 중심으로*. 국내석사학위논문, 부산대학교 행정대학원, 부산.

우승희. (2015). *노숙인의 자활을 돕는 시스템에 대한 연구: 영등포지역 노숙자를 위한 자활센터 계획안*. 국내박사학위, 강원대학교, 강원.

윤태범, 양동수, 윤기찬, 최현선, 김보미, 한상은. (2017). *사회적 가치 실현을 위한 평가방안 연구*. 세종: 국무조정실 국무총리비서실.

윤희상, 한영란, 송미숙. (2013). 노숙인 쉼터거주자의 건강행태, 건강수준과 보건의료기관 이용양상; 성인과 노인 남성노숙인의 비교. *한국보건간호학회지*, 27(3), 578-591.

이동현. (2011). 서울역 노숙인 강제퇴거 조치의 문제점. *도시와 빈곤*, 93, 9-21.

이삼식, 이소정, 이지혜, 최효진, 박보미. (2010). *제2차 저출산·고령사회기본계획 성과지표 개발 연구*. 세종: 보건복지부, 세종: 한국보건사회연구원.

이숙미, 김인호. (2015). 노숙인 자활증진 커뮤니티가든 프로그램을 위한 국내 노숙인의 특성 및 현황에 관한 연구동향 분석. *인간식물환경학회지*, 18(2), 97-104.

이승규, 라준영. (2009). *사회적기업 가치 측정 및 평가*. http://www.socialenterprise.or.kr/notice/docu_books.do?page=10&cmd=&search_word=&board_code=BO04&category_id=&seq_no=1860&com_certifi_num=&selectyear=&mode=view

이승규, 라준영. (2010). 사회적 기업의 사회경제적 가치 측정: 사회투자수익률. *벤처경영연구*, 3(13), 41-56.

이열. (2012). 노숙인, 의료급여 수급권자 인정. *의료정책포럼*, 10(2), 94-97.

이옥진, 홍준표. (2012). 서울지역 노숙인 무료 진료소 초진 환자의 질병 실태. *대한보건연구 (구 대한보건협회학술지)*, 38(1), 35-43.

이윤주, 이미형. (2014). 노숙인의 음주, 자아존중감 및 사회적 관계망이 극복력에 미치는 영향. *알코올과 건강행동연구*, 15(1), 51-63.

이정규. (2013). 노숙인은 몇 명인가?. *월간 복지동향*, (171), 31-38.

이정훈. (2013). 알코올중독 노숙인 주거지원서비스계획. *도시와 빈곤*, 104, 28-42.

이태경, 양동선, 임정효. (2012). *노숙인 알코올 중독관리 방안 연구*. 서울: 국립서울병원.

이태진, 노대명, 남기철, 정원오, 주영수, 김선미, 우선희. (2007). *노숙인 정책의 평가와 개선방안*. 세종: 보건복지부, 세종: 한국보건사회연구원.

이태진, 김태완, 김문길, 김선, 김현경, 송아영, … 정희선. (2017). *2016년도 노숙인 등의 실태조사*. 세종: 보건복지부, 세종: 한국보건사회연구원.

이현석, 여경수. (2011). 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」의 평가와 향후 과제. *토지공법연구*, 55, 319-338.

이현미. (2012). 탈노숙인의 노숙에 영향을 미치는 요인과 탈노숙 경험에 관한 연구. *정책개발연구*, 12(2), 95-119.

이현주, 임완섭, 금현섭, 민소영, 박형준, 김선. (2014). *복지전달체계 개편평가 및 확산방안 마련 연구*. 세종: 보건복지부, 세종: 한국보건사회연구원.

임성택. (2014). *사회적기업의 성과측정을 위한 SROI적용사례에 관한 연구*. 국내석사학위논문, 가천대학교 경영대학원, 성남.

정우열, 이광수. (2000). 공공대응성과 주민참여에 관한 연구. *산업기술연구논집*, 3(1), 370-376.

정원식. (2009). *사회적기업 성과 측정에 관한 연구: SROI모형을 활용한 측정사례를 중심으로*. 국내석사학위논문, 부산대학교 일반대학원, 부산.

정원오, 김용득, 이선화, 박정환, 이정규. (2014). *노숙인 발생원인 규명 및 주류복지체계에 연계방안*. 서울: 성공회대학교, 세종: 보건복지부.

정원오, 서종균, 남기철, 민소영, 현시웅. (2013). *노숙인 인권 길라잡이: 노숙인 인권*. 서울: 국가인권위원회.

정원오. (2011). 홀리스 지원법 추진과정과 법 내용. *도시와 빈곤*, 91, 25-50.

정원오. (2012). 노숙인 등의 복지 자립지원에 관한 법률 시행과 현재의 쟁점. *월간 복지동향*, (164), 9-13.

조근태, 조용근, 강현수. (2003). *계층분석적 의사결정*. 서울: 동현출판사.

조승희. (2013). *우리나라 노숙인 결핵관리시설 구축 및 운영결과*. 청주: 질병관리청.

조영복, 류정란. (2014). 사회적기업의 사회적 가치 측정, 그 접근법과 발전방향의 모색-SROI의 우수성을 중심으로. *인적자원관리연구*, 21(3), 475-494.

조영복. (2012). 사회적 기업 성과측정 도구로서의 사회적 투자수익률 방법 (SROI) 과 측정사례. *한국지식정보기술학회 논문지*, 7(6), 29-45.

주소윤. (2018). [해외리포트] 노숙자 정책과 사회적 인식 간의 괴리: 로스앤젤레스 코리아타운 쉼터 공방전을 중심으로. *국토*, (446), 88-94.

주효진, 전희정, 조주연. (2011). 부랑인, 노숙인 시설 종사자들의 직무특성과 직무소진에 관한 실증적 연구. *지방정부연구*, 15(3), 257-273.

한영란, 윤희상, 최애숙. (2011). 노숙인 쉼터 거주 노인의 우울 관련 요인. *한국보건간호학회지*, 25(2), 289-301.

현명이. (2015). *노숙인의 자활을 위한 지역사회정착지원의 방향*. 서울: 서울시복지재단.

현시웅, 서정화, 김선미, 이석규. (2013). 노숙인복지법 이후의 과제: 법 시행과 현장의 변화. *도시와 빈곤*, 104, 112-119.

[웹문서]

김지현. (2014.8.18). 자비의 마음 밭에서 커가는 희망: 조계종 보현의 집 '노숙인 자활 카페'... 일자리 알선 등 새 출발기회 제공. *동아일보*. <https://weekly.donga.com/List/3/all/11/98010/1>

김한빈. (2014.8.18). 차별없는 仁術...몸도 마음도 치유: 가톨릭영등포요셉의 원...노숙인 등한해 2만명 진료와 상담. *동아일보*. <https://weekly.donga.com/List/3/all/11/98008/1>



도시재생사업에서의 갈등구조

- 규제적 접근

성명 : 류도암

소속기관명 : 목포대학교

이메일 : daryu2018@mokpo.ac.kr

가.서론

1) 연구배경 및 필요성

도시개발사업은 영국, 미국, 프랑스 등에서 대도시 인구밀집 지역의 구도심에서 기반시설의 인구 감소, 주택노후화, 상업지역의 쇠퇴, 실업률 증가, 도심공동화 현상 등이 발생하면서 시작되었다. 우리나라의 도시개발사업을 각 시대 별로 분류해서 설명하면 다음과 같다. 1950년대의 경우는 도시 재건 사업 (urban reconstruction), 1960년대에는 도시 재활성화(urban Revitalization), 1970-80년대에는 도시 재개발(urban renewal or redevelopment), 1990년대에는 도시재생(urban regeneration)의 개념이 등장하였다(권태정, 2019).

도시개발사업은 크게 도시재개발과 도시재생의 두 가지 측면으로 구분되며, 각 측면은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 사업의 목적 측면에서는 도시개개발 또는 도시정비사업은 재건축, 재개발사업과 같이 물리적인 도시 개발의 측면에 초점을 두고 있으나(송기백, 2010), 도시재생사업은 기존의 도시 형태를 유지하고, 쇠퇴한 구도심을 지역 주도로 활성화시키는데 초점을 두고 있다. 둘째, 사업의 방식에 있어서는 도시재개발사업은 전면철거를 기본으로 하고 있으나, 도시재생은 기존의 노후화된 지역의 철거 방식을 포함하지만 전면철거는 가급적 지양하고, 도시정비가 가능한 경우 정비방식을 추진하고 있다.

도시재생사업이 가지는 특징 중의 하나는 낙후된 도시지역 개발에 있어서 기존 세입자 또는 건물주, 그리고 사업을 추진하는 지방자치단체 등과의 협의를 강조하고 있는 것이다. 대표적으로 사업은 공모방식으로 진행이 되고 사업을 공모하는데 있어 주민들 간의 합의를 중요시하고 있다는 것이다.¹ 이것은 도시 개발에 있어서 물리적인 충돌을 가급적 피하고, 지역 주민 주도의 도심지역 개발을 위한 것이다. 그러나

¹ 문재인 정부에서 추진되는 도시재생사업은 도시재생뉴딜사업이라는 사업명으로 제시되고 있다. 이것은 문재인 정부의 100대 국정과제 중의 하나로 도시 경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위해 노후주거지와 쇠퇴한 구 도심을 지역 주도로 활성화하여 도시경쟁력을높이고 일자리를 만드는 사업이다(국토교통부, 2020년 도시재생 뉴딜 로드맵).

이러한 사업이 추진되는 과정에서도 지역주민들 간 또는 지역주민들과 시행주체 간에 갈등이 표출되고 있다.²

과거 도시재개발의 경우는 건물 철거에 따른 세입자와 추진조합 간의 갈등이 주로 발생하여 전국 철거민연합회 등의 조직이 탄생하여 재개발로 인한 강제철거가 갈등의 주된 문제가 되었다. 그러나 현재와 같은 도시재생 사업에서는 주로 도시재생과 완전철거를 통한 도시재개발의 추진목적 및 방법 등에 대한 주민들 간의 갈등이 심화되고 있다(김지수, 2018).

2) 연구목적

본 연구는 도시개발사업에서 발생하는 갈등에 대한 새로운 접근으로 도시개발사업의 규제적 속성을 제시하고자 한다. 현재 문제인 정부에서 추진하는 도시재생뉴딜사업은 사업추진 시 국비가 지원되는 형태로 정책의 유형 측면에서는 지원정책의 성격을 지니고 있다. 그러나 정부의 지원정책은 지원과 규제가 혼재된 현상이 발생하기 때문에(이혁우, 2003), 지원정책의 규제적 속성을 파악해야 도시재생뉴딜사업에서 발생하는 갈등을 제대로 이해할 수 있다. 따라서 갈등의 구조를 파악할 때 정부규제의 측면을 고려하고, 각 규제정책이 가지는 갈등의 특징을 고려해야 하며, 이를 통한 분석모형을 구축해야 한다. 본 연구는 도시재생뉴딜사업의 갈등구조를 본 사업이 가지고 있는 규제적 특성을 바탕으로 분석모형을 제시하고자 한다.

나. 본론

1) 정부규제와 갈등에 대한 기본적 논의

정부의 규제(개혁)는 민간의 의사결정에 영향을 미치는 규칙을 보다 합리적으로 조정함으로써 규제로 인한 사회적 비용을 줄이거나, 사회적 편익을 개선하기 위한 것이다. 그러나 현실적으로 규제는 특정한 집단에 이익 또는 손실을 부여하는 경우가 많이 발생하고 있어, 사회적 비용을 높여 정책 실패의 가능성이 증대될 수도 있다.

규제정책을 둘러싼 갈등상황은 규제로 보호하는 이익과 그렇지 않은 이익에 대한 혼동이 발생하고, 규제관리 당사자(정부 및 지방자치단체) 역시 갈등관리 과정에서 이런 측면에 대한 고려가 다소 부족한 상태에서 대응하면서 갈등을 오히려 더욱 커지게 만들기도 한다. 특히 갈등해소프로세스가 없거나 정책대상집단과의 신뢰가 부족한 경우 갈등을 더욱 증폭시킬 수 있다. 즉, 규제(개혁)의 본질에 대한 망각과 정책 참여자들 사이의 손익에 대한 투쟁의 발생 가능성이 높다(이혁우 외, 2019).

정부규제가 규제로 인해 발생하는 갈등을 해소하고 정부규제의 본질적 목적을 달성하기 위해서는 가치의 문제와 사회적 편익의 문제를 함께 고려해야 한다. 첫째, 정부규제에서의 가치의 문제는 규제속에 포함되어 있는 가치에 대한 정책 대상자들의 지지와 반대가 결정된다. 주로 논의될 것은 공익과 사익의 문제이다. 즉 재산권의 보장과 재산권을 제약하는 것이다. 둘째, 정부규제에서 사회적 편익의 문제는 안전이나 생명의 보호, 사회적 약자의 보호, 그 외 오염방지과 같은 외부효과 문제의 해소 등 다양한 가치가 규제로 수반된다. 이런 가치들은 해당 규제 사안의 특성에 따라 고려되어야 하며, 이 경우, 규제로 이들 가치를 추구할 경우 기대되는 사회적 편익을 분석해 보게 된다.

2) 도시재생사업에서의 갈등의 구조 분석 틀

도시재생사업에서의 갈등의 구조는 이해관계자 분석이 우선적으로 이루어져야 한다. 도시재생사업에서의 갈등의 이해관계자는 크게 정부규제로 인해 영향을 받는 집단과 정책지원을 하는 집단으로 구분할 수 있으며, 피영향자 집단은 다시 도시재생사업으로 인해 이익을 보는 집단과 이로 인해 피해를 보는 집단으로 구분할 수 있다.

도시재생사업은 지방자치단체가 국토교통부 등의 중앙정부의 사업에 공모하는 것을 기본요소로 하고 있는데, 이 사업은 정부의 지원정책 유형 중의 하나이다. 앞서 이야기하는 것처럼 이러한 지원정책의 경우는 정부의 정책적 지원에 대한 기준, 지원방법, 지원규모, 지원의 특성에 따라서 정부지원에 따라 수혜 및 피해를 받는 집단이 존재할 수 있고, 각 집단은 정부가 정한 가이드라인을 준수해야 하기 때문에 일종의 규제적 속성을 지니고 있다. 따라서 정부규제의 실효성 논의와 같이 가치나 이익, 프로세스 측면에서 정부 지원으로 인해 발생하는 갈등을 분석하는 것이 필요하다. [표1]은 도시재생뉴딜사업의 갈등의 구조를 분석하기 위한 틀을 제시한 것으로 각 분석항목별로 분석변수와 분석내용을 제시한 것이다.

2 대표적인 사례로 제주도 신산머루 도시재생 뉴딜사업을 사례로 제시할 수 있다. 이 사업은 2018년부터 2020년까지 총사업비 83억 8,500만원을 투입하여 제주도 일도이동의 정주여건 향상 및 마을 도시경관개선을 통해 마을의 가치 회복을 추진하는 사업이다. 그러나 사업을 추진하는 과정에서 도시재생으로 가려는 주민들과 도시재개발과 가는 것이 좋다는 주민들 간에 첨예한 대립을 가져왔다(연합뉴스, 2019년 2월 21일자, “도시재생 vs 도시재개발 제주도 신산머루 활성화방안 논란”)

[표 1] 도시재생뉴딜사업에서의 갈등의 구조 분석 틀

분석항목	분석변수	분석내용
가치측면	재산권(자유) vs 공익(제약)	• 재산권 제약시 법률로 정해진 범위에 해당하는지의 여부 • 법률에 근거하더라도 과도한 것은 아닌지 여부
이익측면	권리 vs 반사적 이익	• 규제(개혁)에 따라 정책 대상자들이 혜택 또는 부담해야할 것이 당사자의 권리인지 정부 • 규제(개혁)으로 인한 반사적 이익인지의 여부
프로세스 측면	대표성	• 규제(개혁) 갈등 발생 시 규제 이해관계자 중 어떤 집단을 참여시키고, 어떤 사람을 대표로 세워서 하는가의 여부 • 전문성이 있는 대표와 구성원 합의가 있는 대표의 여부
	투명성	• 규제(개혁)안의 조정이나 보상적 재정지원과 같은 정부의 추가적 제안의 투명적 집행

※ 출처: 이혁우 외(2019)

첫째, 가치측면에서는 재산권과 공익적 제약의 문제를 제시할 수 있는데, 민간의 당사자끼리의 갈등은 쌍방협약에 의해 재산권이나 자유의 폭에 대해서 합의로 해결될 수 있으나, 정부지원의 규제적 속성의 문제는 근본적으로 재산권과 자유를 제약할 수 있기 때문에 이를 명확하게 파악해야 한다. 도시 재생뉴딜사업에서 본 사업으로 인해 재산권의 손실이 발생하는 집단 중 세입자 집단과 해당 지역의 상인 등의 가치 문제를 생각해야 한다.

둘째, 이익측면에서는 도시재생뉴딜사업으로 인한 이익이 권리인지 반사적 이익인지를 파악하는 것이 필요하다. 즉, 이 사업으로 이익을 보는 집단이 얻는 이익의 속성이 반사적 이익일 경우에는 이익을 보장해 주는 범위를 명확하게 할 필요가 있다. 반대로 이 사업으로 인해 이익 또는 피해를 보는 집단이 지원정책으로 인해 이익을 받지 못하거나 이익의 범위가 적을 경우에는 이에 따른 조치가 필요하다는 것을 의미한다.

셋째, 프로세스 측면에서 볼 때는 도시재생뉴딜사업에 참여하는 다양한 이해관계자 집단이 어느 정도의 목소리를 내고 있는가를 파악하는 것이 필요하다. 이것은 도시재생뉴딜사업을 신청하는 지방자치 단체가 이 사업에 영향을 받는 집단의 의견을 얼마나 수렴하고 있으며, 의견 수렴과정에서 각 집단들을 대표할 수 있는 대표자가 포함되는지의 여부이다. 만약 충분한 대표성을 지니고 있지 않은 대표자들의 결정이 사업 공모 시 포함된다면 향후 갈등이 초래될 가능성이 높기 때문이다.

넷째, 프로세스 측면에서 투명성의 문제는 사업추진과정에서 관련된 정보나 절차가 얼마나 공개 되고 있는가의 여부로 본 사업에 포함되는 양 당사자 간의 동의와 절차의 투명성과 단계적 적합성이 고려 되어야 함을 의미한다. 도시재생뉴딜사업의 경우 세부사업의 특성에 따라서 기준은 다양하지만 주민협의 절차를 증빙하도록 하고 있다. 중요한 것은 이러한 주민협의절차를 운영하는데 있어서도 참여주민이 대표성을 가지는가와 영향을 받는 주민들에게 관련 정보가 충분히 제공되었는가를 검토해야 한다.

다. 결론

1) 연구 요약 및 시사점

본 연구는 도시개발사업에 대한 기존의 갈등의 연구들이 이해관계자 집단 간의 입장을 분석하는 연구가 이루어져 실제 갈등을 유발시키는 정부정책의 속성에 대한 논의가 이루어지지지 못했다는 문제인식에서 출발한다. 따라서 새로운 분석적 접근으로 도시재생뉴딜사업을 중심으로 사업의 규제적 속성을 제시하고자 하였다. 도시재생뉴딜사업의 갈등구조를 본 사업이 가지고 있는 규제적 특성을 바탕으로 분석모형을 제시하면 가치측면, 이익측면, 프로세스 측면으로 구분할 수 있다.

첫째, 가치측면에서는 재산권과 공익적 제약의 문제를 제시할 수 있는데 정부지원의 규제적 속성의 문제는 근본적으로 재산권과 자유를 제약할 수 있기 때문에 이를 명확하게 파악해야 한다는 것을 제안할 수 있다. 둘째, 이익측면에서는 이익의 속성이 반사적이익 또는 권리인가를 파악하여 도시재생뉴딜사업으로 인한 이익 또는 피해를 보는 집단이 권리를 가졌다고 판단할 때 이익의 범위가 적다면 이에 따른 조치가 필요하다는 것을 제시하였다. 셋째, 프로세스 측면에서 도시재생뉴딜사업의 의견 수렴과정에서 각 집단 들을 대표할 수 있는 대표자가 포함되는가와 사업에 영향을 받는 주민들에게 관련 정보가 충분히 제공 되었는가를 검토해야 한다는 것을 제시하였다.

2) 연구의 한계점 등

본 연구가 도시개발사업이 도시재생사업으로 변화하는 과정에서 발생하는 갈등의 구조 분석을 위해 기존의 이해관계자 접근과는 다르게 규제적 측면을 포함시켰다는 것이 의미가 있다 할 수 있다. 그러나 본 연구는 분석의 기본 틀을 제공하였지만 실제 도시재생뉴딜사업의 사례를 심층적으로 분석하여 분석모형을 검증하지 못했다는 한계를 지니고 있다. 향후 본 분석모형을 적용한 사례 검증을 통해 도시재생뉴딜사업의 속성을 포함한 갈등관계 분석이 이루어질 수 있을 것이다.

참고문헌

[인용문헌]

권태정(2019). 참여주체 다양화를 기반으로 한 협력·창조형 도시개발사업 모델. *국토계획*, 54(7). 42-57.

김재호, 김종하(2009). 도시개발사업에 대한 지방자치단체의 권한 정립. *지방자치/법연구*, 9(4). 191-216.

김지수. (2019,6). 도시재생사업의 프레임 전환: 참여에 의한 계획수립과 갈등관리. *한국행정학회 하계공동학술대회 및 국제학술대회 - 한국 행정학의 성찰과 재도약: 행정학의 새로운 패러다임으로서의 공공가치론*. 한국행정학회. 서울.

송기백. (2010). 도시재생을 위한 도시정비사업의 문제점 및 제도개선 방향 연구. *대한건축학회논문집*, 26(1), 307-314.

이혁우. (2009). 지원정책 프로그램의 규제적 속성에 관한 연구. *서울행정학회 포럼*, 12, 58-59.

이혁우, 최성락, 류도암. (2019). *민생 규제정책관련 갈등영향분석*. 서울: 서울특별시.

임미화, 박희태, 최성윤, 김진영, 김현수. (2019). 도시재생사업에서 발생하는 갈등과 갈등관리 계획 상의 갈등 유형 간 차이에 관한 연구. *국토계획*, 54(1), 5-17.

포용적 국정/
포용적 국정운영

I. 국가 비전과 공론화	214
1. 포스트코로나 시대의 국가 비전 (꽃동네대학교, 이태수)	215
2. 제도화된 공론화의 탐색 : 해외 사례의 시사점 (전북대학교, 하동현)	221
II. 환경위기 시대 조경행정과 지방정부의 역할	228
1. 푸른 국토의 조경정책과 조경직 활성화방안 (청주대학교, 이애란)	229
2. 지방자치단체의 조경행정 발전방안: 장기미집행 도시공원일몰제를 중심으로 (호서대학교, 이재완)	235
III. 국가적, 지구적 차원의 위기관리	242
1. 국제개발협력 관점에서 본 팬데믹의 원인과 대응 (성결대학교, 임형백)	243

I

국가 비전과 공론화



포스트코로나 시대의 국가 비전

성명 : 이태수

소속기관명 : 꽃동네대학교

이메일 : lts0930@gmail.com

가. 한국의 국가비전 도출의 기본 구도

지금까지 집권시기 동안 대부분의 정부는 국가비전 내지 미래비전에 대한 보고서를 통하여 국민들에게 해당 정부가 어떤 비전을 갖고 국정을 운영하는지, 특히 미래 어떤 지향점을 갖고 해당 집권시기의 정책이 이루어질 지를 밝혀왔다.

아래 [표 1]은 김영삼정부부터 박근혜 정부 시기 각 정부의 국가비전보고서를 정리한 표이다. 표에 서와 같이 김영삼정부 시기에는 '신경제'를 핵심으로 하였고, 김대중정부 시기에도 경제부문에 대한 비전을 제시하였으며, 노무현정부 시기엔 「비전 2030」을 통해 사회정책을 통해 국가비전을 도출하는 독특한 면을 보여왔다. 이명박·박근혜정부 시기에는 경제발전전략에 다시 치중하였으며, 문재인정부에서는 미래비전 2045를 통해 혁신적 포용국가라는 국가비전의 상을 제시하는 것으로 알려져있으나 아직 최종보고서는 공개되지 않은 상태이다.

[표 1] 각 정부의 국가비전 보고서 발간 현황

대통령(임기)	사업명(주관기관)	발행 보고서 제목
김영삼 (1993.2-1998.2)	신경제장기구상 (재정경제원·한국개발연구원)	「열린 시장경제로 가기위한 국가과제: 21세기 새로운 도약을 위한 준비」
김대중 (1998.2-2003.2)	한국경제의 비전과 전략 (한국개발연구원)	「2011 비전과 과제: 열린세상, 유연한 경제」
노무현 (2003.2-2008.2)	비전 2030 (한국개발연구원·정부·민간 합동 작업단)	「함께 가는 희망한국 VISION 2030」
이명박 (2008.2-2013.2)	대한민국 중장기 정책과제 (기획재정부 중장기전략위원회)	「대한민국 중장기 정책과제」
박근혜 (2013.2-2017.3)	대한민국 중장기 경제발전전략 (중장기전략 연구작업반)	「대한민국 중장기 경제발전전략」
문재인 (2017.5-)	미래비전 2045 (대통령직속정책기획위원회·경제인문사회연구회)	「2045 광복 100주년을 향한 혁신적 포용국가 미래비전」*

※ 주: 이 보고서는 2019.12. 중간보고서형태로 발간된 것이므로 최종 확정된 국가비전 보고서라 볼 수 없음.

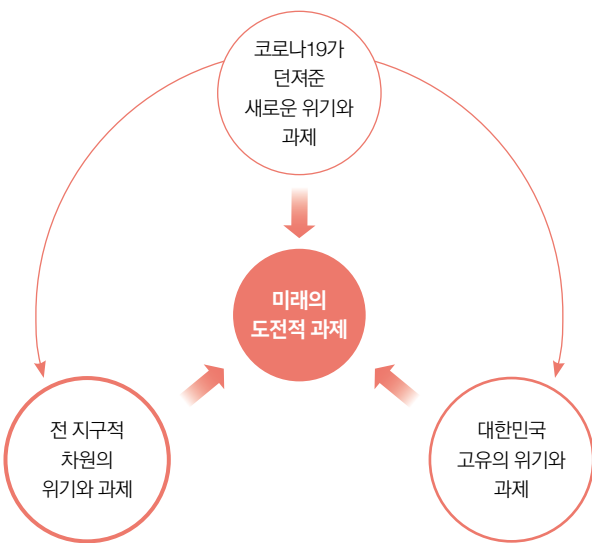
이들 보고서를 통해 볼 때 국가비전은 ① 현재와 미래에 걸친 환경분석, ② 이에 따른 과제의 도출, ③ 이 과제를 해결하기 위한 국가운영의 방향, 그리고 ④ 이에 부합되는 전략과 주요 정책으로 구성되어 서술되는 특징을 보이고 있다.

이렇게 볼 때, 현시점에서 대한민국의 국가비전을 도출하기 위해서는 당대의 문제만이 아니라 향후 다가올 미래 시점의 환경적 변화와 그에 따른 도전적 과제를 도출하는 것이 핵심이다.

이 환경적 변화에는 주로 세 가지 차원에서 추적이 가능하다. 즉, ① 글로벌시대에 대응하여 전 지구적 차원에서의 위기와 그에 따른 과제라는 차원, ② 대한민국 자체가 그간의 역사성과 경로의존성에 의해 갖고 있는 고유의 위기와 과제라는 차원, ③ 그리고 지금 이 시점에서 한국을 포함 전 지구적 차원에서 커다란 변혁을 요구하고 있는 코로나19 사태에서 발견되는 또 다른 위기와 과제라는 차원 등이 그것이다. 특히 세 번 째 코로나19사태로 인해 야기되는 위기와 과제는 기존의 전 지구적 차원과 한국 고유의 차원에 있어서 발견되었던 것들을 '낡은' 것으로 위치지우며 새로운 해석과 접근을 요구한다 할 수 있다.

이렇게 볼 때 국가비전의 도출이란 아래와 같은 기본구도를 통해 행해질 수 있다.

[그림 1] 국가비전 도출을 위한 기본 구도



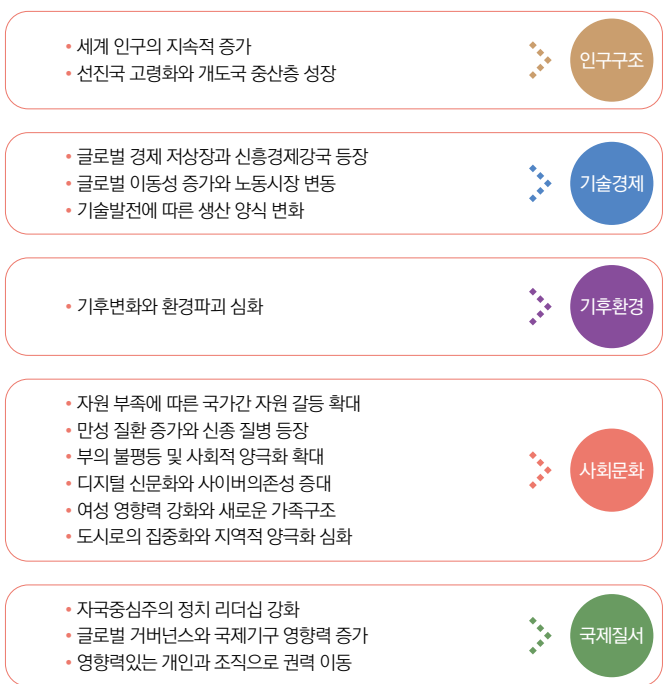
나. 국가비전을 위한 환경적 분석

현재 우리의 미래 환경 변화의 핵심은 중측적 도전에 놓여있다는 것이다. 즉, 인류 공통의 도전과 여기에 더해질 한국적 특수성을 말한다.

먼저, 인류 공통의 도전적 미래란 무엇인가? 사실 200년 이상 자본주의의 변신은 지속되어왔다, 그럼에도 변하지 않는 자본의 약탈성과 노동의 종속성은 지속되고 있으며, 특히 세계자본주의의 발화형태인 '세계화'는 여러 단계를 거치며, 때론 정치·경제적 패권주의와 맞물려 '반세계화'적인 속성을 유지시켜왔지만 전지구적 차원의 시장을 대상으로 한 이윤추구의 동기는 변하지 않았다고 보아야 한다. 그 속에서 국내·외적 불평등의 심화 압력은 지속되어왔고, 새로운 기술 창출의 압력은 이윤추구 방식과 노동력 동원 방식의 획기적 전환을 강제하며, 자연과 자원의 동원에 따른 외부비경제를 내부화하지 않는 자본의 운동방식은 세계의 환경 위기를 더욱 심화시키고 있다. 나아가 기존 문화 간의 충돌, 새로운 문화의 등장으로 인한 충격 등 지구적 차원의 문화적 갈등의 진폭은 커지며 여기에 지리적 이동의 자유로움은 역설적으로 인종, 종교의 갈등 소지를 더욱 키우고 있다.

이렇듯 인류가 직면하게 될 향후의 도전적 현실은 인구구조, 기술경제, 기후환경, 사회문화, 국제질서 등 모든 면에서 격변의 국면이 될 것이며, 이를 간단히 특징화해보면 아래 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 전 지구적 차원의 메가 트렌드

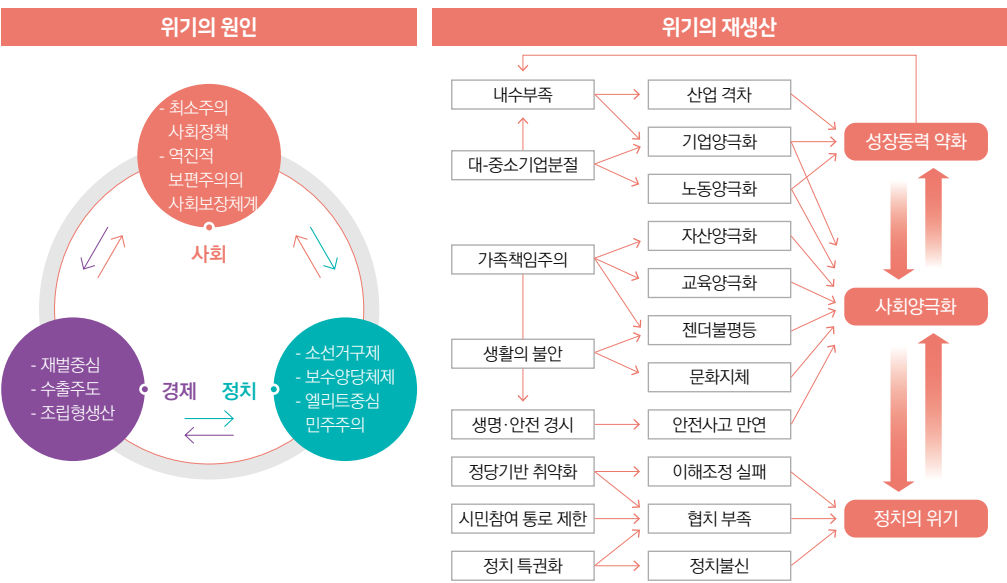


두 번째로 대한민국에 가중되는 고유의 위기란 무엇인가? 이는 수출경제, 개방경제를 통해 발전해 온 한국은 인류 공통의 위기에 그대로 노출되어 가장 강력하게 영향을 받게 될 존재이면서도 다른 한편으론 산업화의 후발주자로서 추격전략으로 통해 산업화에 성공한 대한민국은 그 과정에서 잉태된 고유의 위기가

증폭되어 미래의 위기로 고스란히 이어질 수 밖에 없는 상황을 말한다. 그간 전사회적으로 물질적 성장을 최우선시하고, 개개인적으로도 물질적 가치와 부를 추종함으로써 복지국가의 지연과 왜곡이 초래되었고 이는 양극화와 불평등의 구조와 정도를 심화시켰다. 또한 세계 최고 속도의 고령화와 세계 최저 속도의 저출산화는 경제와 정치, 사회 전분야에 걸쳐 어느 국가도 경험하지 못한 미증유의 충격을 던질 것이다.

구체적으로 보면, 현재 대한민국이 직면한 위기는 ① 성장동력의 약화, ② 사회양극화, ③ 정치의 위기 등 세 가지로 압축된다. 이러한 위기의 이면에는 내수부족과 대-중소기업간의 분절에 따른 산업과 기업, 노동의 이중구조화가 도사리고 있고, 가족책임주의와 생활상의 각종 불안정에 따른 일상에서의 양극화가 일어나고 있으며, 정당기반의 취약이나 시민참여 통로의 제한, 정치특권화가 빚어내는 이해조정 실패나 협치의 실종, 정치의 불신 등이 현재화되는 구조가 고착되어있음을 주목해야 한다. 또한 더 근원적으로 추적해 보면 이러한 모든 위기의 원천으로 정치·경제·사회의 세 차원에서 구조적으로 자리잡은 제반 특징들을 들 수 있으며 따라서 향후 새로운 국가비전은 이들 세 차원의 구조적 특징들을 근본적으로 변환시키는 대작업으로 연결되지 않을 수 없다. 다양한 위기들의 중층적 구성과 정치·경제·사회의 구조적 특징들을 도식화해보면 아래 [그림 3]과 같다.

[그림 3] 대한민국 위기의 면모와 그 원인



이러한 두가지의 위기라는 미래의 환경변화에 코로나19 사태가 던져 준 새로운 미래 환경의 변화를 추가적으로 살펴보아야 한다. 코로나19가 불러온 팬데믹(pandemic)현상은 한마디로 미증유의 사태 속에 현재의 위기 징조가 더욱 심각하게 앞당겨지는 결과를 예상할 수 있다. 그러기에 코로나19 사태는 인류

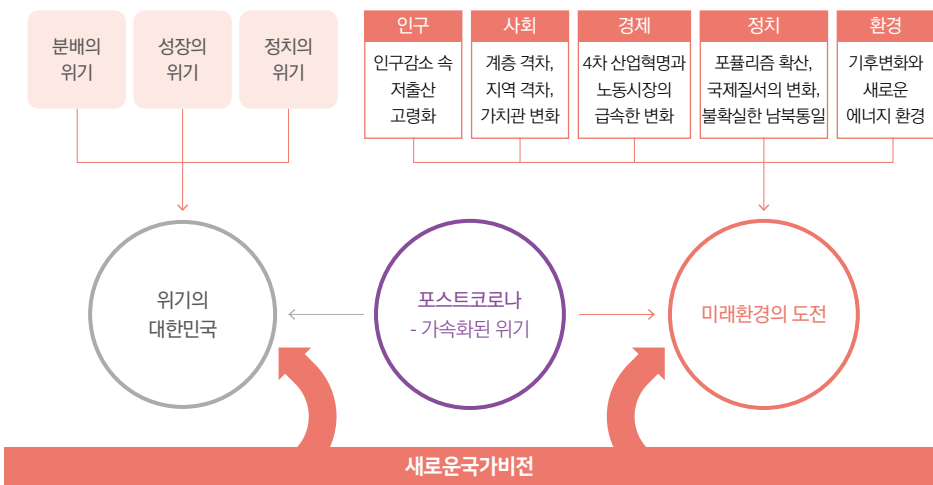
에게 소위 '문명사적 대전환'을 요구한다고 할 정도로 기존의 패러다임에 대한 대대적인 성찰과 이로부터 근본적인 결단이 우리 모두에게 요구되고 있다.

아직 그 파급력과 전모가 다 드러나지 않은 채, 이러한 팬데믹은 모든 것을 그 이전(Before Corona, B.C.)와 그 이후(After Disease, A.D.)로 바꾸어 놓았다고 할 정도로 전 분야에 걸쳐 새로운 과제를 던진다. 특히 세계화의 양태를 바꾸어 놓을 가능성이 커 슬로발리제이션(slowbalization) 시대를 전망하기도 하여 상품과 자본, 노동의 세계적 이동에 변화를 초래할 가능성이 커졌다. 또한 비대면 양식의 확대는 새로운 욕구와 소비 방식을 놓고 아울러 산업구조와 노동방식에 대한 변화를 초래하여 경제구조와 기술양태, 고용관계에 새로운 변화를 예고하고 있다. 또한 생활양식과 문화양식의 변화도 초래되어 트랜스휴먼(trans-human)의 시대를 촉진하여 인간과 인간의 관계도 변화를 가속화할 것이다. 그러나 팬데믹을 포함하여 각종 복합재해의 빈발은 기후 환경의 변화에서 온 재앙이란 인식이 새로운 차원의 해법을 요구하게 되어 지구적 차원의 강도 높은 환경 대책이 강구되고 국내적으로도 이에 대한 대응의 중요성이 새로운 대응의 필요성을 낳게 한다.

다. 새로운 국가비전의 방향

현 시점에서 우리가 추구해야 하는 국가비전은 그 어느때보다도 더 심각한 절체절명의 위기와 도전 과제 하에서 도출되어야 하는 것이며, 이는 정치, 경제, 사회, 특히 생태환경 측면 모두에 걸쳐 철저한 패러다임의 전환에 입각한 것이라야 한다. 새로운 국가비전이 해결해야 할 사명을 다시 압축해서 표현하자면 다음 그림과 같다.

[그림 4] 새로운 국가비전의 사명



종합해 볼 때, 대한민국의 새로운 국가비전은 ‘대전환의 대한민국’이며 이는 한편으론 정치-경제-사회-환경 등 네 가지 부문에 있어 총체적인 전환이며 다른 한편으론 이를 뒷받침하기 위해 국정철학이나 가치관에 있어 ‘환경과 인간의 공존’이란 문명사적 전환이 뒷받침 되어야 한다. 이를 다음과 같은 그림과 그 안의 내용으로 도식화할 수 있을 것이다. 이러한 국가비전의 기본 방향 하에 세부적인 과제들이 도출 되는 작업을 추가적으로 기대해본다.

[그림 5] 새로운 국가비전의 방향과 과제



참고문헌

[인용문헌]

대통령직속 정책기획위원회, 경제인문사회연구회. (2019). *혁신적 포용국가 미래비전 2045 발표회*. 보도자료.
http://www.pcpgp.go.kr/post/notice/reportView.do?post_id=1855&board_id=2&

2 제도화된 공론화의 탐색 : 해외 사례의 시사점

성명 : 하동현

소속기관명 : 전북대학교

이메일 : eastwiser@gmail.com

가. 서론

정책결정 과정에서는 절차적 정당성뿐만이 아니라 내용적 합리성도 확보되어야 한다. 공론화는 정책결정과정에 숙의적 가치를 실천기법으로 구현하고자 한다. 공론화 과정은 그러한 2가지의 정당성을 추구하는 시도이다. 따라서 이러한 공론화가 단순한 1회성 이벤트에 머무르지 않고, 일상적인 정책결정 과정 속에서 숙의요인이 상설적으로 생성될 수 있도록 하는 환경 구축이 중요하다. 현재 실시되는 우리나라의 공론화에 대해서는 우려 섞인 시선들이 존재하고 있다. 무엇보다도 공론화가 급작스럽게 추진되고 있고(90.5%), 공론화에 적절하지 못한 이슈가 선택되기도 하였다(84.8%), 또한 공론화 과정이 정책결정자의 책임을 회피하거나 정당화하는 수단으로 활용될 수 있다는 점(80.0%)도 비판적이었다. 즉 사전 검토가 부족한 채로, 급작스럽게 추진되면서 공론화에 부합되지 않은 쟁점이 다루어지기도 하고, 약 3개월 정도의 짧은 일정으로 공론화가 완료되고 있다는 것이다¹⁾. 최근에는 지자체를 중심으로 공론화가 제도화되어가고 있다. 2020년 8월 현재 광역 1곳, 자치구 2곳, 50만 이상 대도시 1곳, 일반시 3곳, 군 1곳 등 총 8곳의 지자체가 공론화위원회의 설치 및 운영을 조례로 제정되었다. 현재 국무조정실에서는 공론화 위원회의 설치가 담긴 갈등기본법을 준비하는 등 제도화의 움직임이 구체화되고 있다.

본 연구에서는 해외의 제도화된 공론화 사례를 검토하면서 우리나라 공론화의 제도적 과제를 탐색해 본다. 공론화를 어떻게 제도적으로 규정하여 기존의 정책결정과정과 연계시켜 나갈 것인가? 제도화된 공론화의 해외 사례를 통해 함의를 찾고자 한다.

1 2019년 6월 13일 “한국사회 공론화 성과와 과제 토론회 발표자료” 한국사회갈등해소센터

나. 이론적 검토²

1) 숙의민주주의 실천 기법의 특징

숙의민주주의를 실천하는 방법으로 다양한 기법이 등장하였다. 대표적인 기법으로 토론형 여론조사(공론조사, Deliberative Poll), 플래닝셀(Planing Cell), 시민배심(citizens jury), 합의회의(Consensus Conference) 등이 있다. 이러한 실천 기법들은 ① 대표성 있는 참가자의 선정, ② 소그룹 토론, ③ 충분한 숙의 기간, ④ 판단을 위한 객관적이고 사실적인 정보, ⑤ 논의 성과의 도출을 공통 요건으로 하면서도 개발자와 탄생된 맥락에 따라 운영의 차별성을 보여주고 있다.

2) 정책결정과정과 숙의적 실천과의 관계

숙의민주주의는 정책결정과정을 더욱 민주적으로 조정할 수 있는 조건들을 제공하고 있다. 하버마스는 국가에는 2가지 유형의 ‘공론의 장’이 존재하는 것으로 보았다(Habermas, 1992). 제1의 공론의 장은 법치국가로 제정된 제도적 과정으로, ‘민주적 절차에 따라 결정지향의 심의’가 이루어진다. 투표나 다수결로 의회 등 공적 결정에 책임을 지는 주체가 실시한다. 공적 주체의 결정지향적 심의는 문제를 발견하기보다도 이를 처리하는 영역이다. 제2의 공론의 장은 시민사회에서 나타나는 비제도적이고 비형식적인 의견형성 과정이다. ‘공공권(公共圈)에서 비공식적인 의견형성’이 이루어진다. 공공권은 자발적으로 형성된 하위 문화적 네트워크로 시간적, 사회적, 내용적으로 명확한 경계가 드러나지 않는다. 시민사회에서의 토의는 특정 문제를 발견하는 것에 주안점을 두는데, 주로 정치적 쟁점을 다룬다.

두 가지의 장은 독자적으로 활동하다가도 연계되어야 상호 가치를 지닌다. 제2의 공론의 장에서 발견된 문제가 해결되기 위해서는 어떠한 공적 결정이 필요하게 되고, 제1의 공론의 장에서 의제가 되어 결정이 시도된다. 두 공론의 장이 협동하고 연계하여 각각의 논의를 민주적으로 구성한다. 시민의 공론을 어떻게 공식적인 정책과정 속에 투입될 수 있도록 연계시키는가가 양자 간의 주요한 과제이다.

3) 숙의적 실천의 제도화

제도화의 의미는 다양하게 검토되고 있지만 여기에서는 다음과 같이 정의한다. 제도화는 일정한 절차에 따라 법적 효력을 지닌 내용을 기반으로 하여 정기적 혹은 지속적으로 실시되고 있는 방식을 의미한다. 경우의 수로 3가지를 상정한다.

먼저 상설적인 공론화위원회(또는 법 또는 제도에 지정된 담당조직)를 통해 공론화가 정기적으로 실시되는 경우이다. 둘째 공론화위원회가 없는 경우라도, 특정 법령 또는 제도적 기반이 존재하여 정기적으로 실시되는 경우이다. 예를 들어 규정, 내규, 내부 의사결정과정을 거쳐 공론화가 정기적으로 실시될 때이다. 셋째 공론화가 특정 절차 실현을 위해 필수요건으로 제시되는 경우이다. 예를 들어 공론화 과정을 반드시 하도록 되어 있는 과정이다.

반면, 비제도화의 의미는 일시적이고 일회성적인 공론화. 설사 특정 법령에 기반으로 두었다고 해도 특정 문제 해결을 위해 1회적으로 실시된 것은 제도적 공론화로 보기 어렵다. 예를 들어 신고리 5, 6호 재개 공론화는 법적 근거는 있다 할지라도 그때의 현안으로 종료되어진 공론화이므로 비제도화된 경우로 인식한다.

요컨대 공론화를 제도화를 한다는 것은, ① 특정한 방식을 실시하기 위해서 필수적인 요건으로 실시되고 있는 것(목적성), ② 매년 혹은 특정 시점을 기준으로 정기적이고 지속적으로 실시되는 것(지속성 & 정기성)의 의미를 지니는 것으로 규정한다.

다. 해외의 제도화된 공론화 사례

1) 미국의 오리건(Oregon) 주 사례³

오리건 주에서는 ‘시민 주도적 검토’(Citizens Initiative Review, CIR)가 공식적으로 처음 등장하였다. CIR은 시민배심제(Citizens’ jury)를 모델로 구성되었는데, 유권자와의 상호작용을 염두로 하여 마련되었다. 오리건 주의 CIR은 주 선거의 공식적인 일부분이 되고 있다.

오리건 주에서는 2008년에 CIR을 시범적으로 실시되었다. 이후 2011년에 주의회에서 법률(Citizens’ Initiative Review Commission, CIRC)로 서명되었다. 오리건 주 법률(2020 ORS) chapter 250을 보면 관련 내용이 수록되어 있다(오리건 주 법 페이지)⁴. CIRC는 오리건 주 시민들, 진행자, 지사나 주 상원이 지명한 자 등으로 구성된다. CIRC는 위원들이 하게 될 법안을 선택하고 과정을 감독한다. 시민패널들은 지역 유권자들이 다가 올 선거에서 결정할 투표 발의안(ballot measures) 등을 심의하기 위해 모인다. 그들은 주 전역에서 통계적 대표성을 가지도록 무작위 표본 추출방식이 활용된다. CIR의 참가자 수는 약 20-24명 정도로 설정한다. 투입한 시간과 노력에 대한 대가를 지불받는다.

CIR은 투표 직전에 유권자들에게 제공될 정책주장의 증거를 대상으로 하였다. 유권자들이 활용할 수 있는 고품질의 성명서를 생산함으로써 증거가 가지는 불안감을 해소하고자 하였다. 이를 통해 유권자들의

2 하동현(2020)의 논의를 바탕으로 작성됨

3 <https://healthydemocracy.org/cir/or/>

4 <https://www.oregonlaws.org/ors/250.137>

민주적 역량을 강화하고자 하였다.

검토 대상은 투표 발의에 의해 제안된 것들이다. CIRC는 그동안 청원 등으로 발의된 여러 조치(measure)들 가운데, 투표하게 될 것을 1개 이상 선정하게 된다. 그런 다음 CIR의 패널을 소집하여 선택된 조치들을 평가한다. 검토하는데 활용되는 기준들이 존재하는데, ① 대책의 재정적 영향 ② 오리건 헌법 개정 여부 ③ 검토 자금조달 능력 ④ 위원회가 규칙으로 정한 기타 기준 등이 대표적이다.

오리건 주의 CIR 프로그램은 대체로 긍정적으로 평가받는다. 선행연구들에서는 리뷰에 편견이 없고 널리 활용되었으며, 투표 안내서의 다른 부분들보다 유권자들이 더 많이 이해하고 학습할 수 있도록 도움을 주었다고 보여주었다.

2) 일본 미타카시(三鷹市) 사례

일본의 시민토의회는 2005년에 시범 실시되었고 2006년부터 본격적으로 확산되기 시작했다. 초기에는 관동지방이 중심이었으나 이후 전국적으로 파급되었다.

미타카시는 일본 지자체로서는 처음으로 플래닝셀을 개최하였다. 2006년 8월 26-27일 시민협동센터에서 개최된 ‘마을만들기 디스커션(まちづくりディスカッション)’이 개최된 이후 매년 정례화되었다.

미타카시는 2006년 자치기본조례를 제정하였다. 자치기본조례는 시 행정에서 자치의 이념과 운영의 기본원칙을 규정한 최고 규범이라고 볼 수 있다. 미타카시의 경우 참여와 협동의 마을만들기를 시정의 이념으로 하고 있다. 특히 제32조에는 ‘협동의 마을만들기’라는 조항에 구체적인 입장과 방식이 제시되어 있다.

기획구상, 기본계획을 수립할 때 ‘미타카 시민 플랜21회의’와 시에서 파트너십협정을 체결하기도 했다. 마을만들기의 분야에서 이러한 방식을 활용하여 시민과 행정간의 협력적 사업 추진을 하도록 규정하고 있다(三鷹市, 2017:17). 이러한 차원에서 시민토의회인 ‘마을만들기 디스커션’도 제도화 되어 지속적으로 실시되고 있다.

일본의 시민토의회는 플래닝셀을 원형으로 하고 있다. 따라서 플래닝셀이 지닌 기본 원칙들을 공유한다. 무작위추출, 정보제공, 소수의 토론, 토론 구성원의 변화, 사례비의 지급, 시민보고서 제출 등이 핵심적 특징이다. 플래닝셀과 시민토의회는 모델적 특성으로는 큰 변화가 없다. 다만 독일과 일본이 지닌 사회적 제도와 문화적 차이로 인하여 전체적인 일정과 작업횟수, 제공되는 정보량에서 일정부분 차이를 보인다.

지금까지 미타카시의 시민토의회는 다양한 주제들이 다루어 왔다. 구체적으로는 2006년에는 어린이 안전, 2014년 키타노사토의 마을 만들기1, 2015년 기본계획 반영 내용(복합시설 활용), 2018년 미타카시청사 리모델링 계획 등이다. 시의 장기발전계획인 기본계획수립이나 마을만들기에서 반영될 내용 등 정책 방향성과 관련된 내용들과 외곽순환도로 계획변경, 청사 리모델링 등 진행되는 현안으로 분류가능하다. 대체로 정책적 방향과 관련된 논의가 다수이고 현안은 일부 다루어졌다.

라. 분석의 함의

지금까지의 논의를 다음의 표로 정리할 수 있다.

[표 1] 분석의 함의

숙의민주주의 특징	실천 기법의 구성요소	우리나라 공론화의 문제점	제도화 사례
• 직접 시민 참여	• 무작위 추출에 의한 대표성 확보		• 미국 오리건 주 - 선거 쟁점의 선별 - 쟁점별 객관화된 정보의 확보 - 사전 숙의를 통한 전체 유권자への 정보 및 선택관점의 제공
• 선호변용에 의한 합의가능성	• 소그룹 토론, 논의 성과의 도출	• 급작스런 공론화 • 적절하지 못한 이슈의 공론화 • 정책결정자 책임회피의 수단 / 의도의 정당화 우려	
• 숙의를 통한 민주적 정당성 확보	• 객관적 정보 제공 • 충분한 숙의 기간		• 일본 미타카시 - 연도별 시민 투입의 채널 확보 - 시민의 제언과 행정대응의 제도적 일상화 구축

공론화가 제도적으로 운영되고 있는 해외 사례를 살펴보았다. 이 사례들의 특징을 중심으로 우리나라에의 함의를 제시하고자 한다.

첫째 운영을 위한 제도적 안정성의 확보이다. 오리건 주의 공론화는 선거의 일부분으로 공론화가 장착되어 있다. (무작위로 선별된) 유권자 대표들이 사전에 선거쟁점을 심화적으로 논의하고 이를 전체 유권자들에게 배포한다. 선거의 한 과정으로 편입되어 유권자에게 정보를 제공할 뿐만이 아니라 선거 방향 설정의 사전 실험적 성격도 띠고 있다. 미타카시는 정기적으로 시의 행정계획과 관련된 시민의견 투입의 채널로써 정기적으로 활용되고 있다. 행정이 어떻게 대응하는가가 연동되어 제시되므로 자연스럽게 민관 협력의 틀로서 정착되었다. 우리나라의 경우, 전문가 인식의 결과처럼, 공론화 자체의 검토와 공감의 형성되지 않은 상황에서 정책결정자의 의지로 갑작스럽게 부정기적으로 등장하는 경우가 많았다. 조례로 제도가 되었더라도 위원회의 운영 방식이 종전의 단발성 공론화와 크게 달라지지 않았다. 숙의를 모토로 하면서도 공론화가 실시 전과 실시 과정에서 숙의가 충분히 담보되지 않았다는 것이다.

둘째 공론화 과정의 명확한 목적이다. 오리건 주는 투표발의에 의한 찬반 쟁점을 전체 유권자가 이를 마주하기 전에 선별된 패널들이 사전에 논의하는 구조이다. 유권자의 시선에서 전체 유권자를 대신하여 심화 토론을 전개하여 선택 관점의 폭과 구체성을 제공한다. 또한 선거과정에서의 쟁점을 선별하기도 한다. 미타카시는 행정계획에 대한 시기별로 주민 관점의 반영이라는 목적이 있다. 정책분야별로 행정의 방향설정을 주민의 시선으로 상황적합화 시키려는 노력으로 평가된다.

현재 우리나라에서는 풀기 어려운 정책난제를 공론화로 돌리는 경향이 있다. 정책의 최종 판단형 공론화가 주류인 것도 그 때문이다. 이러한 과정에서 행정의 책임성 회피나 정당화 등이 의심받는다.

공론화가 모든 난제를 풀 수 없으며 해결방식이 타당하지 않을 수도 있다. 시민들의 숙의가 특히 필요로 하는 대상, 정책과정 상의 위치, 적절한 방법은 무엇인가, 그 역할과 목적을 명확히 합의해 나갈 필요가 있다.

참고문헌

[인용문헌]

하동현. (2020). 정책결정과정으로서의 공론화 단계분석: '2018 서울시 지역균형발전 공론화 사례'. *한국거버넌스학회보*, 27(1), 27-55.

하동현, 서정철. (2019,6). *한국사회 공론화 성과와 과제 토론회*. 한국갈등학회, 한국갈등해소센터. 서울.

하성복. (2016). *하버마스의 공론장의 구조변동 읽기*. 서울: 세창미디어.

ユルゲン・ハーバーマス, 河上 倫逸, 耳野 健二. (1992). (ユルゲン・ハーバーマス)河上 倫逸 (翻訳)(2002). 事実性と妥当性(上), (下) - 法と民主的法治国家の討議理論にかんする研究. 未来社.

三鷹市. (2017). 三鷹市自治基本条例 ガイドブック更なる参加と協働をめざして. 三鷹市 企画部企画経営課.

Gutmann, A., Thompson, F. D. (2004). *Why Deliberative Democracy?*. New Jersey: inceton University Press.

Levin, P., Gastil, J. (2018). *시민의 이야기에 답이 있다*. 장웅창, 허광진 역음. 서울: 시그니처.

Manin, B. (1987). On Legitimacy and Political Deliberation. *Political theory* 15(3), 338-368.

[웹문서]

三鷹市役所. *ここから本文です まちづくりディスカッション(平成18年度実施)*.
https://www.city.mitaka.lg.jp/c_service/031/031058.html

II

환경위기 시대 조경행정과 지방정부의 역할



푸른 국토의 조경정책과 조경직 활성화방안

성명 : 이애란

소속기관명 : 청주대학교

이메일 : arlee@cju.ac.kr

가. 서론

조경은 국토전반의 공간과 시설을 운영하고 있음에도 불구하고 조경관련법과 의사결정기관의 부재로 국토관리 산업에 있어 낮은 위상, 공무원과 전문 인력의 투입과 체계적인 교육훈련의 열악한 시스템 등을 낳고 있다. 본 연구는 위와 같은 배경 하에 푸른 국토를 다루는 조경에 대한 전반적인 현황을 통해 현안 과제를 살펴보고, 정책사업계획과 조경조직의 전문성 강화와 조경영역의 활성화에 대한 필요성에서 출발한다.

연구의 목적은 조경의 교육·산업·정책·행정조직의 현안을 조사하고, 정부조직의 조경관련정책사업과 공무원기능과 수요를 분석함으로써 국토의 조경정책과 조경직의 활성화 방안을 이끌어 내는 데 있다. 연구의 내용은 크게 네 부분으로 나누어진다. 첫째, 한국의 조경교육과 산업 현황과 현안 과제 둘째, 조경정책사업 계획 셋째, 조경직 공무원의 기능과 수요를 분석한다. 결론으로 조경전문인력의 적절한 투입과 활성화를 위한 정책추진 방안에 대해 제도적 개선과 임용확대방안, 행정사항에 대해 제언한다.

나. 본론

1) 조경교육과 산업 현황을 통한 현안 과제

① 조경교육과 산업의 현황

교육 분야는 1973년 대통령령 제6476호로 교육과정을 최초로 개설되었으며, 사회적 수요에 따라 전국적으로 확대 운영되고 있다. 2020년 현재 58개 대학(2~3년제 포함)과 35개 대학원이 운영 중에 있으며, 매년 평균 2,000여명이 배출되고 있다. 교육 영역은 공간계획에 있어서 광역(도시·농촌)계획, 생태계획, 시설계획, 산림생태계획, 관광휴양계획, 사적지계획, 소재 및 공학, 환경복원, 기후변화 등으로 교과목은

조경계획 및 설계, 식재설계, 식물학, 환경생태학, GIS, 자연공원관리, 재해분석과 환경복원계획, 기후변화 적응계획론, 정원설계, 관광휴양지 이용자관리, 조경사(동양·서양), 조경재료 및 시공, 도시환경과 녹지, 도시농어촌재생, 녹색관광계획 등 50여개 과목을 개설하고 있다.

산업 분야는 조경시공분야, 조경계획(국토 및 도시컨설팅) 설계분야, 조경관리분야, 소재 생산 및 유통으로 주로 구성하다. 각 소관부처의 근거법률에 의해서 산업이 운영되고 있으며, 산림과 문화재 분야는 산림청과 문화재청의 협력으로 활성화되고 있다. 산업은 전체 건설업의 약 13%(2016년 기준)하고 있으나, 타 건설공사에 비해 공사규모가 작아 소규모 공사로 인한 건설업의 영세성을 있으며, 전문 인력과 시설은 있으나 부대분야로 인식되어 산업기반이 열약하므로, 제정안을 통해 전문 인력 양성과 진흥시설 기반 조성이 필요하다.

② 조경 정책의 현안과제

현안과제는 우선, 도시계획시설 해제에 의한 장기미집행공원 대응으로 이는 공원의 양적 감소와 삶의 질 향상에 대한 국민요구 증대에 반하며, 공원시설에 대한 절대 부족과 기후환경대응력 한계로 귀결 된다. 둘째, 법과 지원에 있어 도시공원법 개정과 인증제도 도입을 통한 생활SOC로서 균형과 일정 수준 이상의 설치가 필요하다. 조경진흥법과 조경지원센터의 예산 책정을 통한 안정화와 세계조경가대회(IFLA) 광주 총회의 산·관·학 개최와 범정부 차원의 지원이다. 셋째, 기후변화에 대응하는 방재와 환경적 미세먼지 저감 등을 위한 공원녹지의 환경대응력과 국민 건강의 환경권 확보위한 관련부처간의 효율적 네트워크 체계 구축이다. 넷째, 조경 산업의 국가사회적 기여로서 인재육성 로드맵과 국민일자리 창출, 자영업 및 중소기업 살리기를 위한 인프라 구축과 도시재생사업 및 정책 참여의 과제가 있다.

2) 푸른 국토를 위한 조경정책사업계획

① 조경의 목표

「푸른 국토 파란 하늘 국민 행복」의 비전 하에 조경의 목표는 안정적 조경분야 기반 조성과 조경 산업의 경쟁력 강화에 두고 있다. 정책계획을 위한 분야별 구축기반 조성은 교육, 산업, 법제도, 공무원 직제의 인력 강화에 있다.

[표 1] 조경 분야별 기반 조성

교육	- 기후변화에 대응한 전문인력 양성형 교육 체계의 구축 4차산업 융합형 스마트 녹색산업 창출 인재의 양성
산업	- 미세먼지 저감을 위한 환경친화적 원천 기술의 확보 - 스마트도시, 도시재생, 농촌정주환경 정비 등 사회적 문제 해결 능력
법제도	- 도시공원인증제를 통한 효율성 극대화를 위한 노력의 증진 - 미비한 조경진흥법의 현실적 작동 체계 구축
공무원 직제	- 국가직 조경공무원 확충으로 국민 행복 증진과 현장 대응능력의 배양 - 중앙과 지방 정부의 일관된 공원녹지 정책의 집행체계 구축

② 지속가능한 국가발전을 위한 조경의 정책 방향

(1) 국가 공원과 역사문화 정책으로는 첫째, 공공인프라로서 도시공원의 재생으로 기존 도시공원의 평가를 통해 기준에 미달되는 도시공원은 리모델링 사업을 통해 도시공원의 질적 수준을 향상과 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률의 개선을 통해 도시공원의 기능과 수준 향상을 위한 도시공원 인증제 도입이 필요하다. 둘째, 선도형 도시공원의 조성을 통해국가의 위상에 맞는 대형 국가공원과 4차 산업혁명시대에 부응하는 선도형 도시공원의 도입을 통해 미래 사회 대비. 기후변화에 대응하며 자연재해 및 재난으로부터 국민을 안전하게 보호하는 도시공원의 새로운 패러다임 필요하다. 이는 집중호우, 지진 등 자연재해 및 재난을 대비한 재난안전공원의 조성(국내최초 재난안전공원, 동탄 신도시)의 요구와 사물인터넷(IoT), 인공지능(AI), 증강현실(AR), 빅데이터 등을 활용하여 스마트공원의 방향 전개가 이루어져야 한다. 셋째, 국민이 행복한 국가도시공원의 지정과 확산이다. 국가도시공원 지정 확산을 저해하는 관련 조항 개선과 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률로 용산 국가도시공원 관련 특별법을 통합 추진해야 한다. 넷째, 한반도 자연생태계 및 자연공원 관리체계 구축이다. 자연생태계 보전을 통해 자연과 인간의 균형과 조화 유지, 자연생태계 보전중심의 공원관리 기조 강화, 시대변화에 부응하는 자연공원의 공원이용문화 정착을 위한 다양한 프로그램 개발 및 제공에 있다. 또한 농·농·전통조경 정비 및 역사경관림 조성으로 전통조경의 조성 기법에 근거한 관리개념 정립과 함께 전통조경의 관리 매뉴얼 작성과 매뉴얼에 의한 관리제도 도입, 법제화에 의한 근거가 마련되어야 한다.

(2) 자연생태계 보전과 기후변화 대응은 한반도 자연생태계의 보존과 보전으로 단절된 하천의 연속성을 회복하고 기후변화에 대응하며 수변지역 활성화에 기여하는 그린인프라 조경 사업으로 추진하여 4대강 자연성을 회복할 수 있는 중장기적 계획을 수립하여야 한다. 또한 기후변화에 따른 여름철 폭염 대응형 도시 숲 확충으로 인위적 장치에 의한 대응보다 훼손된 녹지 복구를 위한 ‘도시녹지총량제’ 도입으로 기후대를 조정할 수 있는 녹지 확충과 바람길 조성으로 대기 순환을 위한 통로확보가 중요하며 도심 내 녹지의 조성뿐만 아니라 관리, 유지를 통해 녹지의 변형을 방지하는 도시숲을 조성하여야 한다. 또한 미세먼지 저감을 위한 도시녹지의 개조의 대응방안으로 도시 녹지의 대대적인 정비와 개조 및 관리를 위한 조경 전문가의 적극적 참여를 통해 도시녹지, 공원, 도시숲, 도시습지, 하천 등 도시 생태계를 체계적으로 관리하여 해법을 제시할 수 있는 전문기관 (조경청) 신설이 시급 (예: 영국의 Natural England/ Landscape Department)하다. 또한 미세먼지와 도시녹지 관련 국토교통부, 환경부, 산림청 등 관련기관과 지방정부 광역단위/공공기관 간의 긴밀한 네트워킹 체계를 구축하여야 한다.

(3) 국민친화형 녹색환경의 새로운 전략 도입으로는 첫째, 4차 산업혁명 연계와 국민친화형 정책으로 통합적 스마트 그린 플랫폼을 녹색기반환경인 공원, 하천변, 녹지 등 생태공간에 도입하여야 한다. 이를

위해 스마트 그린 플랫폼 구축을 위한 기초 연구 및 기술개발, 상용화 등을 포함한 R&D 사업 추진되어야 한다. 또한 자연친화형 도시환경 체계 조성을 통해 회색 인프라로 무분별하게 조성된 도시환경에 물순환 체계를 확립하고 바람길 확보로 대기 순환을 원활히 하고 미기후 활용, 건물녹화, 지형 및 지세활용, 자원 절약시스템 구축으로 에너지 저감을 실천하여야 한다. 셋째, 국민이 행복한 정원의 요구에 따라 수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률서 지정하고 있는 국가정원, 지방정원, 민간정원 및 공동체정원을 국민들의 실생활에 연계시켜 국민행복추구권을 향상시켜야 한다. 조성사업의 확대를 통한 정원문화 확산 및 지역산업화와 연계된 정원박람회 개최와 정원아카데미 등을 통한 정원문화 체험을 통해 국민의 행복한 삶과 연계시키도록 한다. 넷째, 안전하고 흥미로운 어린이놀이터의 조성과 관리에 있다. 어린이의 꿈과 상상력을 키울 수 있는 즐겁고 유익한 공간에 대한 요구도 증가하고 있으며, 어린이의 보건, 안전, 정서 생활을 위한 방안 모색이 필요하다. 놀이 활동가를 배치하여 어린이가 놀이터에서 안심하고 놀 수 있도록 관리하며, 어린이, 주민, 전문가 및 민간단체와 협력하고 놀이터 설계디자인, 주민참여 교육, 프로그램 발굴 등 자문단 운영, 조성사업 지원과 운영이 요구된다.

(4) 조정사업의 일자리 창출과 영역 확대는 첫째, 일자리 창출 및 노인 복지를 위한 조정 사업이다. 사회문제로 대두되고 있는 실업 문제를 해소하며, 고령화 사회로 접어들고 있는 신노년층의 증가에 대응하여 조정지원센터를 통한 청년 조정가의 창업 및 성장을 돕기 위한 공간과 교육을 제공한다. 소규모 창업 활성화와 노년층과 조정사업의 유지관리에 필요한 업무를 연결시키는 온라인 매칭 시스템(한국, 백색누리 시스템) 활용과 노년층의 경험과 아이디어를 ICT와 결합하여 새로운 일자리 창출이 가능하다. 둘째, 농촌 체험 휴양마을 등 농촌정주환경 및 관광사업의 증진으로 농촌정주환경은 지역 자원과 유기적으로 연계한 통합적 마을 단위의 환경 개선을 통해 농촌의 지역자원을 기반으로 농촌생활과 전통문화를 관광을 할 수 있는 환경을 조성하여 사회적·경제적 활성화를 꾀하도록 한다. 셋째, 남북평화를 위한 기념사업을 통한 정책전략이다. 남북간 평화분위기에 따른 인도적 지원사업의 중요성과 지속적인 평화를 기원하는 기념사업의 필요성이 대두됨으로써 GP철수에 따른 DMZ의 생태보존 및 활용방안에 있다. 한반도 평화와 남북 평화통일을 기원하며 경기 북부 접경 지역을 생태·환경·평화·관광 벨트로 조성하는 ‘DMZ 세계평화기념정원’ 조성사업이나 서울과 평양을 잇는 1번국도의 상징가로 조성사업과 평화를 기념하는 공간 조성사업이 요구된다.

3) 조정직 공무원 기능과 수요

(1) 정부 및 지자체 조정직 공무원 현황은 「공무원 임용령」상 중앙직 공무원은 조정관련 직류 2개 존재하며, 임업 직렬 내 “산림조정”직류, 시설직류 내 “시설조정”직류로 분류된다. 인사혁신처의 확인 결과

중앙부처에 산림조정 63명, 시설조정 5명 근무한다. 세부적으로 국토교통부는 조정직류가 없고 서울시에서 1명(조정6급) 파견운영 중이다. 지방직 공무원은 녹지직렬 조정직류 1개 직렬과 직류로 예를 들어 서울특별시 녹지직 710명, 부산광역시 200명이다.

(2) 국가발전을 위한 조정직 공무원의 필요성(해외공무원 중 조정직의 사례 포함)을 살펴보면, 최근 사회 전반적으로 그린 인프라의 중요성이 높아짐에 따라 국토의 이용·개발과 보전을 위한 조정의 역할과 수요는 점점 높아질 것으로 예상되고 있다. 특히 국토-환경의 통합관리, 기후변화 및 미세먼지 저감대책 강구 등 범부처 합동으로 추진되고 있는 정책을 실질적이고 기술적으로 접근할 수 있는 전문가 양성 필요한 실정이다. 조정직 공무원의 직무분장 정체성 확립 및 조정직제에 의한 조직구성을 확립하여 체계적이고 효율적인 사업진행을 통한 조정 산업의 진흥 확대되어야 한다. 국토환경에 대한 관심과 경쟁력 있는 국토 건설과 직결된 국가정책에 대한 수요가 증대하였으나 조정직 전문가 및 조직부재로 조정전문 행정 처리의 어려움이 뒤따르고 있다. 조정진흥법 제정 및 시행에 따른 중앙부처에 전문조직 및 업무수행을 도모하고 국가정책사업의 지속적이고 체계적인 국가 조정사업의 도모가 필요하다.

(3) 정부조직 내 조정직 공무원 수요계획은 정부 조직도 상 18부 5처 17청 2원 4실 중 인사혁신처 확인결과 산림청에 임업직렬 중 “산림조정”직류 22명만 근무 중이며, 우선적으로 조정직 공무원 요구도가 시급한 약 160명 소요가 예상된다.

[표 2] 정부조직 내 조정직 공무원 수요계획안

직급별 소속기관명	조정직 공무원			
	관리자	실무자	전문관	비고
행정안전부	3	9	-	
국토교통부	3	15	3	지방청 제외
환경부	4	12	2	
농림축산식품부	1	5	-	
산림청	14	47	2	
문화재청	5	32	3	
소계	30	120	10	
총계	160			

다. 결론

본 연구내용을 종합하여 정책집행을 위한 제도적 활성화 방안으로 아래의 내용을 제안코자 한다. 첫째, 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 전면 개정에 대한 사항이다. 생활SOC로서의 도시공원을 국민의 환경권 보장 장치로 제공되어야 하며, 일정한 수준 이상으로 조성·관리될 수 있도록 법적 장치 마련되어야 한다. 또한 공원재생을 위한 기존 공원에 대한 공원평가제도 도입이 시급하다. 둘째, 도시숲 관리법의 제정과 시행으로 도시공원의 해체에 따른 녹지총량을 유지할 수 있는 방안이 필요하다. 새로운 유형의 도시 녹지로 미세먼지 저감, 도시 열섬화를 완화시킬 수 있는 역할 부여와 부처 간 협력을 통한 통합적 국토 공간에 대한 활용 정책의 행정효율화가 요구된다. 셋째, 수목원 및 정원에 관한 법률의 개정이다. 국민들의 생활 속에 스며드는 산업으로서의 정원이 될 수 있는 법적 장치 마련과 확대 지정에 있다. 또한 공동체정원 등의 새로운 유형을 도입하여 각 지자체에서 시행하고 있는 박람회로 국민들의 실생활에 연계시켜 지역 산업화의 기틀을 마련하여야 할 것이다. 마지막으로 조경직의 정부조직과 지자체의 정합적 수요에 대응하는 공급 사항이다. 위의 국가와 국토공간차원의 수많은 법제와 정책, 계획과 시행에는 인력의 전문성과 지속적 행정력 연계가 뒤따라야 한다. 따라서 적지적소의 전문 인력의 투입과 교육 강화시스템을 통해 푸른 환경의 국토 속 국민의 건강한 삶이 있는 국가로 자리매김 하여야 할 것이다.

참고문헌

[인용문헌]

한국조경학회, 환경조경발전재단. (2020). *국민이 행복한 푸른 국토3.0*. 서울: 한국조경학회.

2 지방자치단체의 조경행정 발전방안 : 장기미집행 도시공원일몰제를 중심으로

성명 : 이재완

소속기관명 : 호서대학교

이메일 : noso791@gmail.com

가. 서론

전체 국민의 약 92%가 거주하는 도시지역에서 도시공원은 다양한 생태계 서비스를 제공하여 삶의 질을 향상시키는 데 기여해 왔다(최희선 외, 2018). 그러나 2019년 1월 기준으로 도시공원부지는 총 927km²로서 480km²(52%)는 공원으로 조성 완료되었으나, 나머지 447km²(48%)는 미집행 상태이며 이 중 2020년 7월 실효되는 장기미집행공원은 서울시 면적의 절반 수준에 해당하는 364km²에 달한다(국토부, 2019c). 국토교통부는 2019년 지방자치단체별 장기미집행공원 대응실적을 종합평가하여 그해 9월 11일 그 결과를 발표하였다(국토부, 2019b). 이 발표에 따르면 전국 지자체의 공원집행률 평균은 52%, 공원조성 계획률 평균은 45%이었으나, 전국 지자체의 공원조성을 위한 재정투입액의 평균은 2.9%에 불과하였다. 이러한 결과는 도시공원 계획은 수립하였지만 토지 매입과 보상 등의 문제는 지자체의 재정적인 한계로 인해 실효성에 큰 의문이 들게 하고 있다.

본 연구에서는 현재 지방자치단체 조경행정의 큰 현안 중 하나인 도시공원일몰제를 중심으로 그 현황과 발전방안을 살펴보고자 한다. 즉 전국 지자체의 공원일몰제 대상인 장기미집행 도시공원의 현황과 문제점을 살펴보고, 그에 대한 대안을 중심으로 발전방안을 검토해 볼 것이다.

나. 장기미집행 도시공원의 현황과 문제점

1) 도시공원일몰제와 장기미집행 도시공원 현황

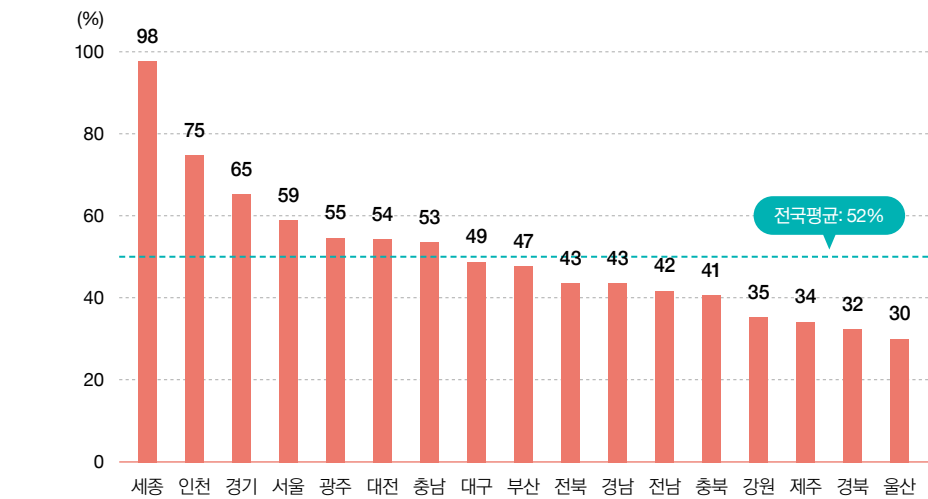
도시공원일몰제 도입의 발단은 장기미집행 도시계획시설의 토지소유자들이 「도시계획법」 제6조가 과도하게 재산권을 침해한다는 이유로 1997년 헌법소원을 제기한 것에서 비롯되었다(강석점, 2018). 1999년 10월 장기미집행 도시계획시설에 대해 헌법재판소는 “토지의 사적 이용권이 배제된 상태에서 토지소유자로

하여금 10년 이상을 아무런 보상 없이 수인하도록 하는 것은 공익실현의 관점에서 정당화될 수 없는 과도한 제한으로서 헌법상의 재산권 보장에 위배된다고 보아야 한다.”라고 헌법불합치 결정(헌법재판소, 1999.10.21. 선고 97헌바26 전원재판부 결정)을 내렸다(최희선 외, 2018).

그 결정에 따라 「국토이용관리법」과 「도시계획법」이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」) 하나로 통합되어 난개발을 방지하고자 선계획·후개발이라고 하는 법체제로 개편되었다. 이에 「국토계획법」 제48조는 도시공원 등의 도시기반시설을 도시·군관리계획으로 계획을 미리 결정·고시한 후 20년이 지나도록 도시계획시설의 설치사업 시행인가와 사업인정고시가 없으면 자동 실효되도록 하였다(강석점, 2018). 이와 같은 도시계획시설인 공원 조성계획이 일정기간이 도래하면 자동적으로 실효되는 것을 도시공원일몰제라고 부르고 있다.

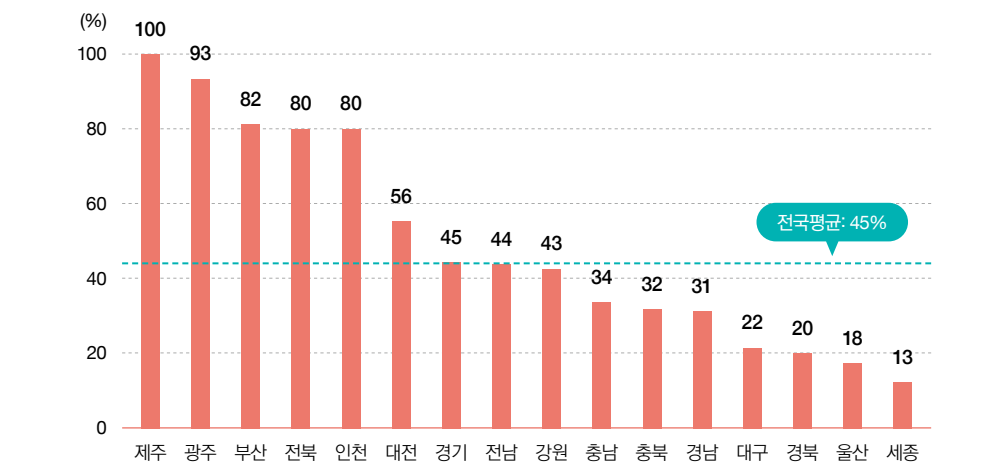
2019년 1월 기준 도시공원부지는 총 927km²인데 그 중 조성 완료된 공원은 480km²(52%)이나, 나머지 447km²(48%)는 미집행 상태로 이 중 서울시 면적의 절반에 해당하는 364km²가 2020년 7월 실효되는 장기 미집행공원이다(국토부, 2019c). 국토교통부는 실효대상인 1,766개 공원(363km²)을 2019년 전수조사하였다. 지방자치단체별로 ① 공원집행률, ② 공원조성계획률, ③ 공원조성 예산투입률, ④ 공원별 세부계획 수립 수준, ⑤ 난개발 가능성(개발압력) 등을 종합적으로 고려하여 지자체별 공원일몰제 대응 현황을 평가하였다(국토부, 2019b).

[그림 1] 지방자치단체의 공원집행률



※ 출처: 국토부(2019a).

[그림 2] 지방자치단체의 공원조성계획률

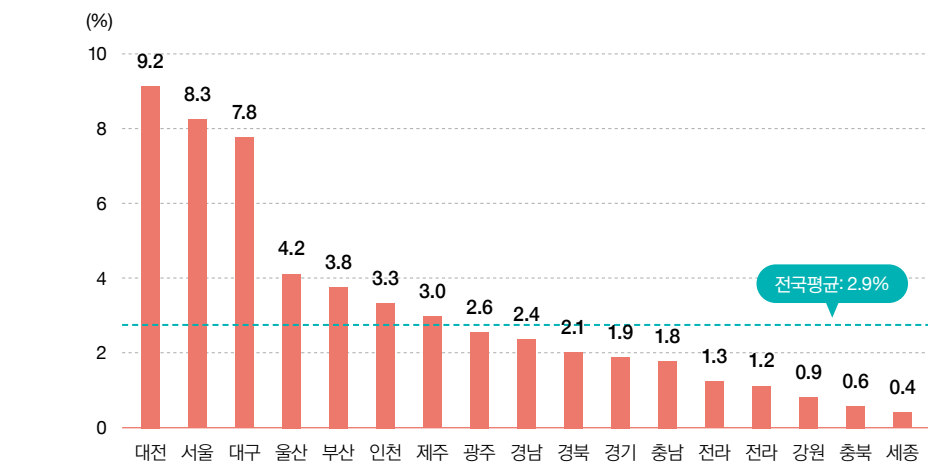


※ 출처: 국토부(2019a).

※ 서울은 도시계획적 관리수단으로 관리예정

먼저 지자체별 공원집행률을 보면, 상위 지자체는 세종시(97.5%), 인천시(74.8%), 경기도(64.7%), 서울시(58.7%), 광주시(54.5%) 순으로 나타났다(국토부, 2019b). 지자체별 공원조성 계획률의 경우 상위 지자체는 제주도(100%), 광주시(93%), 부산시(82%), 전북도(80%), 인천시(80%) 순으로 나타났다(국토부, 2019b). 공원조성 계획률의 전국 평균은 45%였다. 다음 예산투입률의 경우 상위 지자체는 대전시(9.2%), 서울시(8.3%), 대구시(7.8%), 울산시(4.2%), 부산시(3.8%) 순으로 높게 나타났다(국토부, 2019b).

[그림 3] 지방자치단체의 예산투입률



※ 출처: 국토부(2019a).

한편 공원별 세부계획 수립수준의 경우 전국 광역지자체 및 140개 시·군 모두 공원별로 마스터플랜을 수립하고 실시계획인가, 토지매입, 도시·군관리계획변경 등의 조치를 적극적으로 이행하고 있는 것으로 확인되었다(국토부, 2019b). 그리고 난개발 가능성(개발압력)의 경우 수도권을 비롯한 특·광역시는 난개발 가능성이 높고, 도(道)는 상대적으로 난개발 가능성이 낮았다(국토부, 2019b).

2) 장기미집행 도시공원 발생원인과 문제점

장기미집행 도시공원과 관련된 주요발생 원인은 다음과 같다(최희선 외, 2018).

첫째, 공원녹지계획 상 기저인구의 과다 추계이다. 도시의 이미지, 대외적 상징성, 계획승인 등을 고려하여 양적인 목표 달성에 치중하게 되어 실행가능성 및 현실성이 충분히 검토되지 못하는 경우가 허다하다(최희선 외, 2018).

둘째, 예산 지원 없는 지방이양이다. 2000년 이후 공원녹지 지정 및 조성업무가 기초지자체의 지방 사무로 이양되었으나 지자체들은 열악한 재정상황에 처해 있어 상대적으로 우선순위가 낮은 공원への 투자 가능성이 떨어지면서 도시공원을 포함한 장기미집행 도시계획시설이 발생한 것으로 추정된다(최희선 외, 2018).

셋째, 도시·군계획시설 수요예측 및 공급과 집행기능의 연계 미흡이다(김수연, 2019). 도시·군계획 시설의 담당 부서와 집행 또는 설치 부서가 달라 도시·군계획시설 결정시 관련 담당자가 참여할 수 있는 거의 기회가 없어 집행계획과 연계가 미흡하여 실효성이 낮았다(김수연, 2018). 넷째, 중앙정부와 광역지방 자치단체의 지원 부족이다. 2000년부터 현재까지 도시공원 조성은 기초지자체의 사무로 규정되어 있으나, 1974년까지는 중앙정부가, 1974년부터 2000년에 광역지자체가 지정해 왔다(최희선 외, 2018). 중앙정부와 광역지자체의 도시공원 조성을 위한 정책적 지원부족도 현 실태의 원인이라 할 수 있다(최희선 외, 2018).

도시공원을 포함한 도시계획시설이 10년 이상 장기 미집행되면서 발생하는 문제점은 도시계획의 목적이라 할 수 있는 ‘공공복리 증진 및 시민들의 삶의 질 개선’과 ‘도시구조의 골격 및 체계형성’ 등이 어려워 지는 것이다(황희연 외, 2015). 2019년 기준 국토교통부 자료에 의하면, 10년 이상 장기 미집행 도시계획 시설의 추정사업비는 약 200조원이었으며, 그 중 도시공원 368km² 조성에 약 40조원이 소요될 것으로 추정 된다(국토부, 2019b). 따라서 일반적으로 지자체 수준에서는 가용재원 전액을 투자한다고 하여도 도시계획 시설사업에 소요되는 사업비를 조달하기가 현실적으로 어렵다(황희연 외, 2015). 마지막으로 도시공원 등 도시계획시설 장기 미집행의 가장 큰 문제가 사유재산권 침해이다. 따라서 장기미집행 도시계획시설을 해소하기 위한 다양한 제도적 장치를 마련할 필요성 크다 할 것이다.

다. 장기미집행 도시공원의 발전방안

장기미집행 도시공원일몰제를 대비한 지방자치단체의 효율적이고 지속가능한 녹지공간의 관리 라는 조정행정의 가치와 공공성을 중심으로 한 실효성 있는 대안을 제안하고자 한다.

1) 전략적·단계적 접근

장기미집행 도시공원을 조성할 것인지 해제할 것인지 등의 의사결정에서 전략적·단계적 접근이 필요하다. 장기미집행 도시공원을 대상으로 조성 우선순위를 평가하여야 하며(김수연, 2019), 지방자치 단체의 가용재원에 대한 정확한 추계를 하여야 한다(황금희 외, 2017). 또한 도시공원 특례사업(세칭 민간 공원)의 대안적 고려가 필요하다(황금희 외, 2017).

2) 결합개발 및 융복합 범위 확대

도시·군계획사업(정비사업, 도시개발사업 등) 시행 시 구역 외 동일이용권 내 장기미집행 공원부지를 기부채납할 수 있는 근거를 마련하여 결합개발을 추진할 수 모델을 제시할 수 있다(황희연 외, 2015). 다음 으로 지역에 반드시 필요한 시설 중 민간 운영·설치가 가능한 시설과 장기미집행 공원과의 기반시설 복합화 의 범위를 탄력적으로 운영할 필요가 있다(황희연 외, 2015).

3) 사유재산권침해 보상

도시계획시설 용지로 결정된 이후 장기간 동안 사유권 제한이 있었던 토지소유주에게는 재산세 경감 및 지방세 면제 등의 세금 감면 혜택이 지속될 필요가 있다(황희연 외, 2015). 현행 보상 제도는 도시 계획시설부지 가운데 대지(垓地)인 토지소유자들로 한정하고 있다는 점에서 형평성의 문제가 제기되고 있으므로, 대지 이외에도 ‘잡종지’ 등 일부 지목에서도 재산 손실이 발생되고 있다는 점에서 피해 보상 범위를 확대할 필요가 있다(황희연 외, 2015).

4) 다양한 재원 확보

도시공원의 장기미집행 문제를 근본적으로 해소하기 위해서는 공원 조성 및 관리를 위한 충분한 재원 확보가 필요하다(황희연 외, 2015). 먼저 지자체에서는 장기미집행시설 관련 ‘특별회계’와 시설 ‘조성

기금' 도입 등을 검토하여 장기미집행과 관련한 대지 보상이나 관련 용역 추진 등에 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다(황희연 외, 2015). 다음으로 안정적인 재원 확보를 위해서는 영국, 일본 등에서 적용하고 있는 녹지세 도입을 검토할 필요가 있다(황희연 외, 2015). 그리고 지자체 자체적으로 토지매입이나 사업 시행 등의 비용을 감당하기는 불가능하다는 점을 감안하여(황희연 외, 2015), 지방채 활용을 적극 고려할 필요가 있다. 나아가 지방보조금 총액한도에도 예외를 인정할 필요가 있다.

결론적으로 말하자면, 지속가능하고 효율적인 녹지공간의 관리라는 조정행정을 통하여 국민의 삶의 질 개선 및 공원복지의 실현이라는 목표를 달성하기 위해서는 국가공원의 조성, 국고지원 등 다양한 방식의 중앙-지방정부간 협력적 거버넌스를 구축하여 장기미집행 도시공원 문제를 해결할 필요하다.

참고문헌

[인용문헌]

강석전. (2018). 도시공원 일몰제에 대한 법적 개선방안 연구. *동아법학*, 2018(80), 141-176.

국토교통부. (2019a). 정부, 지자체, 공공기관, 시민단체가 함께 도시의 허파 지켜낸다. 보도자료. https://molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?cmspage=100&id=95082340

국토교통부. (2019b). 공원일몰제 대응 최우수 지자체는 1위 인천 2위 대전 3위 제주. 보도자료. https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?cmspage=19&id=95082772

국토교통부. (2019c). 장기미집행공원 조성계획 5월 대비 1.4배 증가. 보도자료. https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?cmspage=23&id=95083248

김수연. (2019). 장기미집행 도시·군계획시설 일몰제 자동실효에 대비한 향후 관리방향. 강원: 강원연구원. 1-16.

최희선, 최준규, 신지영, 홍한음, 박창근, 강정은, 이길상. (2018). 장기미집행 도시공원 자동실효제에 따른 환경적 영향과 대응방안. *기본연구보고서*, 2018(0), 1-250.

황금희, 이양주, 김채만, 방미영, 박성호. (2017). 경기도 장기미집행 도시계획시설 해소를 위한중장기적 정책방향. *정책연구*, 2017(20), 1-100.

황희연, 윤중경, 윤은주, 이승우, 이일희, 전병혜, 지남석. (2015). 장기미집행 도시·군계획시설 현황과 과제 I. *도시정보*, 2015.10(403), 4-25.

III

국가적, 지구적 차원의 위기관리



국제개발협력 관점에서 본 팬더믹의 원인과 대응

성명 : 임형백

소속기관명 : 성결대학교

이메일 : hblim69@daum.net

가. 서론

전염병은 인류의 역사를 바꾸어 놓기도 했다. 예를 들면, 기원전 430년 펠로폰네소스 전쟁의 장티푸스, 235~264년 로마제국의 홍역과 장티푸스, 1400~1600년 중세유럽의 흑사병, 1600년대 초 아메리카 대륙의 천연두 등이다.

현대에도 전염병은 끊임없이 인류를 위협해왔다. 1918년~1919년에는 스페인 독감이 발생했다. 스페인 독감은 당시 세계 인구의 3분의 1을 감염시킨 후 소멸되었다. 소멸 이유는 정확히 알 수 없다. 지속기간은 1년 미만이었지만, 5,000만 명 이상이 사망했다. 이는 제1차 세계대전 사망자의 3배에 이르는 숫자이다. 이 때문에 스페인 독감은 '팬더믹의 어머니'로 불린다. 미국에서 사망비율은 0.6% 내외였지만, 인도는 전 인구의 6%가 사망했다. 사망자의 상당수가 개발도상국 국민이었다. 2005년에 이르러서 스페인독감의 원인이 조류인플루엔자A(H1N1) 바이러스였다는 것이 밝혀졌다.

인류가 증가하고 인류의 이동이 증가하고, 인류의 거주면적과 활동면적이 증가하면서, 새로운 전염병과 접촉하게 되는 것이 근본적 원인이다. 따라서 새로운 전염병은 계속 발생할 것이며, 더 자주 발생할 위험이 있다. 이 논문은 국제개발협력의 관점에서 신종코로나바이러스감염증(COVID-19)의 원인을 고찰하고, 대응방안을 모색하는데 있다.

나. 팬더믹의 원인

1) 미생물

미생물에 의한 전염병이야말로 역사를 통틀어서 가장 많은 사망자를 낸 원인이다(Clark, 2020: 49). 병을 일으키는 대표적인 미생물에는 곰팡이(fungi), 세균(bacteria), 바이러스(virus)가 있다.

2) 인수공통감염병

동물의 가축화는 인수공통감염병(zoonosis)을 가져왔다. 동물들이 가축화되면서, 인간과의 접촉이 늘어났고 인간에 적응하는 병원들이 나타났다. 인류에게는 재앙이지만, 병원들의 입장에서는 진화를 통한 생존범위의 확장이다. 홍역, 결핵¹, 천연두 등은 소에서 유래했고, 백일해(pertussis)와 인플루엔자는 돼지에서 유래했다. 최근 발생하는 인간전염병의 75% 이상이 인수공통감염병이며, 현재까지 약 250종이 알려져 있다. 조류인플루엔자(AI), SARS, 에볼라도 인수공통감염병이다. WHO에 따르면 지카 바이러스(zika virus)², 라사열 바이러스 등 10대 감염병이 모두 인수공통감염병이다(강은지, 2020).

다. 코로나바이러스

2002년 중국 광둥에서 SARS 바이러스가 출현한 이후, 바이러스 학자들은 밀립이나 깊은 산속에 숨어있는 야생동물이 가지고 있는, 인간에게 전이될 수 있는 위험한 바이러스들을 조사해왔다. 특히 전 세계에 분포하고 있는 숨어있는 야생박쥐는 과학자들의 집중 감시 대상이 되었다. 그 덕분에 전 세계 모든 대륙에서 수많은 바이러스들이 발견되었다(최강석, 2020: 29).

박쥐의 집단 무리생활과 긴 수명은 바이러스가 그 집단에서 유행을 유지하는 데 이상적인 여건을 제공한다. 박쥐는 사회적 동물이라서 집단생활을 한다. 소형 박쥐들은 대개 한 동굴에 수백만 마리가 같이 살 수 있으며, 심지어 여러 종의 박쥐 종들이 서식할 수도 있다. 반면 대형 박쥐들은 소규모 무리 집단을 형성하며 집단 간 주기적인 교류도 행한다(최강석, 2020: 82).

SARS는 박쥐 바이러스가 사향고양이를 매개로, MERS는 박쥐 바이러스가 낙타를 매개로 출현한 것으로 추정된다. 우한발 신종코로나바이러스감염증(COVID-19)는 박쥐 중에서도 중국관박쥐가 잠정적인 원인으로 알려져 있다(최강석, 2020: 7).

2020년 1월 22일자 미국 <비즈니스인사이드>에 실린 중국 우한 재래시장 탐사기획보도를 보면, 중국 우한 재래시장은 수산물을 사고파는 재래시장이라고는 하지만, 닭, 당나귀, 양, 돼지와 같은 가축뿐 아니라 여우, 오소리, 쥐, 고슴도치, 뱀, 박쥐, 사향고양이 등 우리가 상상하지 못하는 다양한 야생동물들을 파는 가게들이 즐비하다. 중국 우한 대중목축 야생동물 가게의 메뉴판 사진이 외신을 통해 알려지면서 화제가 되었다.

그 기사에 따르면, 그 가게에서 고기로 판매하는 야생동물만 해도 42종이나 된다(최강석, 2020: 75).

라. 한국의 신종코로나바이러스감염증(COVID-19) 대응

2019년 코로나19의 초기 단계에서 감염증 확산에 성공한 국가는 대만, 싱가포르, 홍콩이다. 중국과 인접한 대만, 싱가포르, 홍콩은 2003년 중증급성호흡기증후군(SARS)의 교훈을 살려 국가적 차원에서의 초광역적 협력을 통하여 신속하고 기민한 대응을 통해 신종코로나바이러스(SARS-CoV-2)의 확산을 성공적으로 차단했다. 사실 한국은 COVID-19 초기대응에 실패하여 위기를 초래하였다. 한국정부는 초기에 코로나 바이러스의 확산의 위험을 충분히 인지하지 못하였고, 마스크 등 의료장비의 수요도 제대로 예측하지 못했다. 한국 뿐만 아니라 의료선진국이라고 자부하던 일본도 초기 느린 대응으로 확진자 확산으로 막대한 사회적 비용을 초래하였다.

[표 1] 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 우한폐렴(COVID-19) 현황 비교

국가	2020년 2월 2일		2월 20일		2월 26일		4월 1일	
	확진자	사망자	확진자	사망자	확진자	사망자	확진자	사망자
한국	15	0	104	1	1,261	12	9,887	165
대만	10	0	24	1	32	1	322	5
홍콩	14	0	67	2	89	2	714	4
싱가포르	18	0	85	0	93	0	926	3

※ 출처: 펜앤드마이크, 2020년 4월 6일자.

반면 한국은 정부의 판단착오로 초기 대응에는 실패했지만, 이후 의료진의 적극적인 헌신, 국민들의 적극적인 협조, 우수한 의료시스템 등으로 인하여 성공적이었다. 한국에서 대규모 코로나 검사는 첨단 유전자 검사를 할 수 있는 기관과 인원을 양성, 관리해 온 의료시스템이 있었기 때문에 가능했다.

마. 신종코로나바이러스감염증(COVID-19)에 대한 국내적 대응 방향

1) 가용 의료자원 확보

가용한 의료 자원의 확보되어야 한다. 지역별 지정시설과 수용 인원에 대한 기준이 마련되고, 시설이 갖추어져야 한다(배재현·김은진, 2020). COVID-19초기에 국민들에게 공급할 마스크 뿐만 아니라, 의료진

1 소들이 결핵과 아주 비슷한 형태의 질병을 앓기 때문에 한때 결핵의 근원이 소로부터 사람에게로 옮겨온 것이 아닐까 추측되었던 적이 있었다. 최근의 DNA 분석에 의하면 오히려 그 반대가 사실이라고 추측된다. 즉, 소를 길들이는 과정에서 결핵이 사람으로부터 소에게로 전염되었다는 것이다(Clark, 2020: 24).

2 지카 바이러스는 뎅기열, 치쿤구니아 바이러스(chikungunya virus)와 동일한 플라비 바이러스(flavi virus) 계열의 바이러스이다. 1947년 우간다의 지카(Zika) 숲에 서식하는 히말라야원숭이(붉은털원숭이 또는 벵골원숭이라고도 불린다)에게서 처음 발견되었기 때문에, '지카 바이러스'라고 불리게 되었다.

에게 공급할 마스크와 방호복도 부족하였었다. 심지어 마스크가 전혀 지급되지 않는 병원도 존재했었다. 이런 상황에서 의료진의 대응이 놀랍고 감사할 뿐이다.

2) 검역 정보 시스템 구축

조기 인지와 발생양상 파악이 가능하도록 시스템이 구축되어야 한다. 이를 통하여 신속한 역학 조사가 가능해야 한다. 이 부분은 MERS 사태 등을 통하여 법적·제도적 장치가 만들어졌다. 2015년 중동 호흡기증후군(MERS) 사태 이후에는 개인정보 공개의 법적 근거가 마련되었다. 2017년에는 신종 감염병 발생 시, 새 진단시약과 검사법에 대한 긴급사용 승인 제도를 도입했다.

3) 방역 대응체계 구축

신종감염병 발생에 대비한 대응 방안을 마련할 필요가 있다. 환자와 접촉자에 대한 관리 방안이 마련되어야 한다. 지자체, 민간의료기관 및 관계기관의 협력 체계가 구축되어야 한다. 지역사회 전파 예방이 가능해야 한다. 이태원 클럽발 COVID-19 집단감염 확산에서 보여지듯이, 성급한 방침은 절대 금물이다.

바. 신종코로나바이러스감염증(COVID-19)에 대한 국제개발협력의 대응 방향

1) 인력교류 차원의 대응

원조수원국과 국제개발협력사업에 필요한 정확한 정보를 수집하기 위한 방법이 모색되어야 한다. 장기적인 관점에서 원조수원국에 대한 연구인력과 정보를 축적하여야 한다. 또 현장을 잘 아는 전문가를 양성하여야 한다.

2) 의료적 차원의 대응

COVID-19에 대한 성공적인 대응 이후 한국의 의료시스템에 대한 관심과 지원요청이 높아졌다. 공여국(donor country)으로서 한국은 수원국(recipient country)에 대하여 국제개발협력 차원에서 국가계획 수립·실행 지원, 감염환자 추적·관리 시스템, 교육과정 개설, 의료인 양성 노하우, 응급 의학 인프라, 건강 보험 제도, 국가 혈액관리 시스템 등을 활용할 수 있다.

3) 윤리적 차원의 대응

윤리적 차원에서 COVID-19에 대한 대응에 있어서, 개인의 사생활과 공익의 대립을 들 수 있다. 한국은 2016년 겪은 메르스 사태가 좋은 경험이 되었다. 한국은 메르스 사태 때 국가방역체계를 정비하고 실전 경험을 축적할 수 있었다. 2017년에는 신종 감염병 발생 시, 새 진단시약과 검사법에 대한 긴급사용 승인 제도를 도입했다. 2015년 중동호흡기증후군(MERS) 사태 이후에는 개인정보 공개의 법적 근거가 마련되었다.

4) 법적·제도적 차원의 대응

국내에서 원격으로 환자를 진료하는 것은 원칙적으로 금지되어 있다. 한국법에서 의사와 환자간의 원격의료가 금지되어 있는 상황에서, 국제개발협력에서만 한국의사와 수원국의 환자간의 원격의료를 실시할 수는 없다.

5) 정치적 차원의 대응

COVID-19는 단순한 전염병이 아니다. 국가 간의 정치적 관계와 국제정세도 세계 각국의 위기관리 능력, 세계경제의 회복, 국가간의 협조 등에 따라 달라질 것이다. 미국과 일본 등은 리쇼어링(reshoring) 정책을 강화했다. 본국으로 생산라인을 회귀시키는 리쇼어링은 이미 2013년 미국을 중심으로 세계적인 트렌드로 부상했다. COVID-19가 경제에도 영향을 미치고 있고, 초기 대응 과정에서의 정보은폐 등으로 인하여 중국에 대한 불신이 높아지고, 심지어 反중국연합이 강화되는 추세이다.

6) 공간적 차원의 대응

COVID-19는 기존의 환경파괴적 개발과 도시밀집에 대하여 근원적 의문을 제기하게 만들고 있다. 특히 산림에 대한 무분별한 개간, 바이러스의 중간 전파 매개체로 작용할 수 있는 동물의 밀렵과 식용을 위한 거래, 열악하고 밀집된 주거공간의 위험을 보여주었다.

그 동안 국제개발협력에서는 원조수원국에서의 빈곤탈출, 기아탈출, 정주(settlement)환경개선 등 경제적 측면에 일차적인 관심이 집중되었던 것이 사실이다. 이제는 원조수원국에서 난개발(reckless development)의 방지와 자연적인 완충지(natural buffer) 확보, 병원, 클리닉, 호텔 등 환자수용이 가능한 공간의 확보 및 네트워크 형성, 대피 및 경보 시스템 구축 등도 고려되어야 한다.

사. 결론

신종코로나바이러스감염증(COVID-19)은 예상치 못한 재난이다. 동시에 COVID-19 이전과 이후는 많은 면에서 차이를 보일 것이다. 단적으로 신종코로나바이러스감염증(COVID-19)은 1920년대 후반에 발생한 ‘대공황’ 이후 최악의 세계경제 침체를 가져왔다. 100년 전 발생했던 ‘대공황’은 제2차 세계대전의 근본적인 원인 중 하나이기도 했다.

국제개발협력은 당장 원조공여국과 원조수원국간의 인적교류가 힘들어졌고, 상당수의 프로젝트는 취소되었다. 백신이 개발된다고 하여도, 원조수원국 국민들에게도 충분한 접종이 이루어지고, 면역력이 생기기전까지는 인적교류가 제한될 수 밖에 없다. 인류는 처음 접하는 전염병에 대하여는 무기력할 수 밖에 없다. 천연두를 예로 들어 보자. 천연두는 아시아와 유럽에서 초기에는 치사율이 75% 이상이 되었다. 하지만 그 후 1,000여 년이 지나는 동안, 치사율은 10~30% 정도로 낮아졌다. WHO는 1979년 천연두 박멸을 선언했다.

반면 스페인 침략자들에 의해 처음 천연두를 접한 아메리카 인디언은 90%가 죽었다. 지금도 전 세계에서 면역력이 없는 원시부족들이 문명인들이 가져다 준 전염병으로 죽어가고 있다. 문명인에게는 관광, 자원을 위한 탐사, 호의적 접근일 수 있지만, 원시부족들에게는 생존의 문제일 수 있다. 현재 라틴 아메리카에서 창궐하고 있는 우한발 신종코로나바이러스감염증(COVID-19) 역시 원시부족들에게 죽음 그 자체이다.

이 논문은 신종코로나바이러스감염증(COVID-19)의 원인을 고찰하고, 국제개발협력에서의 대응 방향을 ① 인적교류 차원의 대응, ② 의료적 차원의 대응, ③ 윤리적 차원의 대응, ④ 법적·제도적 차원의 대응, ⑤ 정치적 차원의 대응, ⑥ 공간적 차원의 대응으로 나누어 고찰하였다.

참고문헌

[인용문헌]

임형백. (2016). 지역연구를 활용한 국제개발협력. *한국정책연구*, 16(3), 19-41.

임형백. (2018). 국제개발협력을 위한 학제간 연구: 지역학, 경제학, 계획학, 국제농촌지도를 중심으로. *한국지역개발학회지*, 30(1), 121-150.

최강석. (2020). *바이러스 쇼크 (2판)*. 서울: 매일경제신문사.

David, P. C. (2010). *전염병과 함께한 인류 역사*. 김윤택 옮김. (2020). 서울: 원더북스.

[웹문서]

강은지. (2020.6.23). 제2의 코로나 막으려면 사람-동물 통합관리 시스템 필요. *동아일보*. <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20200623/101638148/1>

Chapter 5.

사람 중심 지역균형뉴딜

I. 사람 중심의 디지털(휴먼) 지역균형뉴딜	250
1. 코로나 이후 스마트 뉴노딜 건축방안 - 그린 뉴딜과 디지털 뉴딜 (동국대학교, 이명식)	251
2. 빅데이터로 살펴본 코로나 이후 삶과 공간의 변화: 서울시 생활인구 데이터 분석 (성결대학교, 김철민)	258
3. 극한 재난과 복잡계 네트워크 분석 (인하대학교, 이재우)	266
4. 세대·계층 간 균형을 통한 부산형 휴먼뉴딜 실현 (동아대학교, 윤은기)	272
5. 스마트지역사회 데이터 거버넌스와 개인정보보호 (인하대학교, 이우기)	280

I

사람 중심의 디지털(휴먼) 지역균형뉴딜



코로나 이후 스마트 뉴노멀 건축방안

- 그린 뉴딜과 디지털 뉴딜

성명 : 이명식

소속기관명 : 동국대학교

이메일 : mslee@dongguk.edu

가. 서론

2019년 12월 중국 후베이성 우한에서 최초 발병이 보고된 코로나바이러스감염증-19(이하 코로나19)가 전 세계적으로 급속히 확산됨에 따라 세계보건기구(WHO)는 2020년 3월 11일을 기해 팬데믹(Pandemic)을 선언하였다. 팬데믹 선언 5개월이 경과한 2020년 8월 11일 현재, 코로나19로 인한 전 세계 감염자 수 및 사망자 수는 각기 2,000만 명과 74만 명을 넘어서고 있는데,¹ 같은 날짜를 기준으로, 우리나라에서는 14,660 명의 누적 확진환자가 발생하였으며, 사망자 수는 305명으로 치명률은 약 2.08%를 기록하고 있다.² 한국은 코로나19 감염병 재난에 대한 신속하고 효율적인 초기 대응을 통해 다른 나라에 비해 상대적으로 적은 피해 양상을 보이고 있으며, 이를 가능케 한 K-방역은 여러 해외국가들로부터 긍정적인 평가를 받고 있다. 그러나 사회적 거리두기(Social Distancing)와 같은 강력한 방역 활동에도 불구하고, 지역사회의 소규모 집단 감염 등을 통해 확진환자는 지속적으로 발생하고 있어 단기간 내 코로나19 팬데믹 상황의 종식은 불가능할 것으로 예측된다. 수개월 간 지속되고 있는 이와 같은 코로나19 상황은 온라인 기반의 포괄적인 비대면 접촉(untact) 문화의 확산과 함께 우리사회 전반에 걸친 커다란 인식의 변화를 촉발하였다.

이러한 변화의 파급력은 사회, 경제, 교육, 보건, 복지 노동, 의료, 문화, 정보통신, 교통 등 우리의 삶과 얽혀 있는 모든 분야에 영향을 주었으며, 이에 따라 우리의 생활 방식도 소위 '뉴 노멀(New Normal)'이라 불리는 새로운 기준에 따라 재편성되어 팬데믹 이전과는 완전히 다른 양상으로 자리 잡게 되었다. 코로나19로 초래된 이러한 다각적인 사회의 변화와 달라진 일상의 모습은 이를 수용할 수 있는 건축과 도시공간의 해석과 대응을 요구하며, 코로나19 이후의 미래에 발명할 수 있는 또 다른 감염병에 의한 영향과 변화들을 예측함과 동시에 이에 대비할 수 있는 스마트 도시 및 건축의 구현을 위한 복합적인 전략의 수립을 촉구하고 있다. 코로나-19 팬데믹 이후 도시와 인류의 발전의 원인으로 전염병을 거론하는 일이 잦아졌다.

¹ Johns Hopkins University & Medicine Coronavirus Resource Center 홈페이지 <https://coronavirus.jhu.edu/> (검색일: 2020.8.11)

² 보건복지부 코로나바이러스감염증-19 홈페이지 <http://ncov.mohw.go.kr/> (검색일: 2020.8.11)

이미 예전부터 알려져 있던 내용이나, 이번 코로나-19를 겪으면서 그 전의 팬데믹과는 다르게 앞으로 사회가 변화할 것이라는 것을 일반인들도 체감하는 상황이 되었다.

본 연구의 목적은 코로나19가 초래한 급격한 사회경제적 변화의 영향을 진단하고, 달라진 우리의 삶과 새로운 일상(New Normal)을 담아내면서 팬데믹 시대에 그린 뉴딜과 디지털 뉴딜을 활용하여 효과적으로 대응할 수 있는 스마트 뉴노멀 건축적 방안을 모색하고자 함이다.

나. 본론

팬데믹 발생 이전부터 제4차산업혁명이라는 시대적 전환기를 따라 다양한 변화들이 진행되고 있었다. 이번 코로나 팬데믹은 이러한 변화를 일반인도 밀접하게 느낄 수 있도록 다변화, 다양화, 가속화 시켰다고 볼 수 있다. 향후 우리 사회가 겪게 될 변화의 모습들을 약속하면 다음과 같다.

먼저 글로벌 환경이 변화할 것이다. 경제적 분야를 살펴보면, 물류의 국가 간 이동이 제한되는 상황에서 국제적 분업체제가 와해될 가능성이 있으며, 제4차산업혁명이라는 시대적 전환의 흐름과 맞물려 기존의 자유주의적 질서에 대한 종언이 발생할 수 있다. 이로 인해 각 국가들은 보호무역을 증시하는 방향으로의 전환을 검토할 것이며, 글로벌 경제는 위기와 침체의 국면에 접어들 것이다.

정치분야를 살펴보면, 전술한 경제적 상황을 야기한 원인들이 정치분야에도 영향을 줄 것인데, 먼저 자국우선주의가 저변에 자리잡을 것이며, 글로벌 경제 위기 뿐 아니라 내수적인 경제 위기로 인해서도 소득 격차와 갈등 문제는 심화될 것이다. 이러한 상황들은 각 국가들로 하여금 국제적 리더십의 실종을 야기할 것이고, 현재까지 글로벌 질서의 두 축이었던 미국과 중국의 경제력 격차를 축소시키는 결과를 가져올 수도 있을 것이다.

과학기술 분야에서는 지속적으로 제4차산업혁명이 진행되면서 Digital Transformation, 스마트화가 가속될 것이고, 점점 더 다양하고 깊은 위계를 지닌 융합적인 기술과 분야, 제품 등이 등장하게 될 것이다.

사회구조 측면에서는 당연히도 인구구조의 변화가 수반될 것이고, 환경에 대한 많은 관심을 야기함과 동시에, 인류의 활동으로 인한 환경에 대한 영향도 커질 것이다. 사회적 책임에 대한 인식들이 증가할 것이며, 이러한 모든 변화를 수용하기 위한 혹은 수용할 수 있는 미디어와 콘텐츠 분야가 다양한 형태와 깊이로 변화하게 될 것이다.

한편, 코로나 팬데믹 발생 이전에도 진행되고 있었던 사회적 변화들은 더욱 가속될 것이다. 대표적인 것들을 나열해보면 다음과 같다. Virtual Experience Economy, SOP Streaming, Virtual Companions, Ambient Wellness, M2P, A-Commerce, The Burnout, Open Source Solutions, Assisted Development, Virtual Status Symbols 등이 그것이다.

팬데믹 발생 이후 변화한 라이프스타일로 거론되는 것들을 간추려 보면 다음과 같다.

가장 먼저 On-Tact가 있다. 온라인 쿠킹 클래스, 방구석 소통 등 집콕 생활에 지친 이들을 위한 유명인들의 다양한 챌린지가 공유되는 등 일상생활 언택트에 '연결'을 더한 온택트 문화가 확산되었다. 이와 함께 Home Ludens도 거론된다. 나만의 공간에서 취미를 즐길 수 있는 시간으로 바뀌 활용하는 모습으로 집에서 VOD 콘텐츠를 즐기고 직접 커피를 만드는 등 기존에는 오프라인 상점에서 소비로 이루어졌던 일들이 집 안에서 직접 생산하는 하나의 놀이로 정착하는 등 변화가 발생하였다. 건강과 개인 면역 증진에 대한 관심이 증가하였다. 돌연변이 바이러스가 매우 심각한 위협을 끼칠 수도 있다는 점을 깨닫고 철저한 위생관리 및 면역 기능 강화를 위한 건강관리의 중요성이 어느 때보다 중요하게 인식되었다. 이로 인해 의료 및 바이오 산업이 더욱 발전하게 될 것이며, 앞으로 계속 반복될 감염병 유행에 대처하기 위해 공공 및 민간에서 관련 산업 투자에 보다 적극적으로 나설 것으로 기대된다. 한편, 쇼핑몰이 사람 간 직접 접촉이라는 위협으로 인해 외면받으면서 개방적이고 접근하기 쉬우며 전천후로 모일 수 있는 공원에 대한 수요도 증가하였다.

이러한 변화들로 인해 비즈니스 환경 역시 변화하게 될 것이다. 글로벌 Value Chain이 붕괴될 것이다. 중국을 포함한 글로벌 가치사슬 의존성을 탈피하는 방향으로 생산, 공급, 혁신 네트워크를 재구성할 것이며, 스마트 공장이 확대될 것이다. 인건비 절감 목적에서 도입되던 스마트 공장이 향후에는 질병에 대한 안전망으로서 확대되고 무인화에 대한 긍정적인 시각이 강화될 것이다. COVID-19 이후 편의성과 안정성의 측면에서 전연령층에서 언택트 서비스를 선호하는 양상이 확대될 것이다. 5가지("S.H.O.C.K")로 약속하면 다음과 같다. Switching On-line: off-line 중심 소비가 on-line으로 전환, Home-life Sourcing: 가정소비 다양화 및 동네 소비의 부상, On-going Health: 건강, 위생, 힐링 소비 필수화, Changing Pattern: 시간, 연령, 구매 방식의 변화, Knowing Digital: 시니어 디지털 경험 확대

아울러 4차 산업혁명의 비즈니스 환경 도입이 가속화될 것이다. 비대면 커머스 플랫폼의 지속적 성장이 예상된다. 미충족요구를 융합기술로 해결하고자 할 것이며, Niche E-Business Markets이 부상할 것이고, 서비스 경험을 통한 가치 제고가 중요해질 것이다. 글로벌 가치 사슬과 환경 변화에 대한 대응이 부각될 것이며, 융합과 혁신을 통한 E-Business 대상이 확대될 것이다. 제품, 서비스 외 모든 영역으로 확장될 것이며, 고객 기반과 고객층의 확대, 대상/고객/기술의 세 가지 축에 입각한 성장 기회가 발생할 것이다. 새로운 사업 관행에 대한 조정 및 합의 도출이 요구될 것이다. 보호무역주의와 글로벌 가치사슬 변화에 대한 대응이 요구될 것이며, 데이터3법의 통과와 데이터 중심 경제로의 이동, 갈등 해결을 위한 조정과 합의 도출, 기술 발전에 따른 새로운 가능성 탐색, 융합기술을 활용한 고객 가치 제고, 유통, 물류 및 지원 문제 해결, E-Business 고객 경험 가치 창출과 발전 등이 요구될 것이다.

이번 팬데믹 발생으로 인한 사회경제적 충격은 뉴노멀을 가속화할 것이다. 가장 직접적인 피해와 영향은 보건의로 분야로 일부 국가에서는 공공의료시스템의 붕괴를 경험할 것이다. 실물경제에의 충격, 투자 및 소비심리 위축, 일자리 소멸 등 복합적인 경제위기가 지속될 것이란 우려 속에 세계경제는 전례 없는 큰 폭의 역성장이 진행되고 있다. 사회전반에 포괄적인 비대면 접촉(untact) 문화가 확산되고 소비행태 및 소비패턴의 변화가 감지됨에 따라 경제구조 및 산업구조 재편이 가속화(공유경제의 쇠퇴, 온라인/플랫폼 경제의 부상)될 것이다. 일부 국가의 국경 폐쇄, 도시봉쇄(lockdown), 사회적 거리두기 등의 방역 수칙에 따라 이동 및 외부활동, 대중교통 이용률 등은 감소하였으나 물자의 배송, 택배 등은 증가하는 교통-물류 패턴이 등장할 것이다. 원격근무, 원격교육/보육, 원격의료, 화상회의 등 4차 산업혁명의 혁신적 디지털 기술을 기반으로 하는 비대면 방식의 업무 처리 방식이 본격적으로 적용되기 시작하였으며, 디지털 기술의 활용은 사회 모든 분야로 더욱 확대되어 자리 잡아 갈 것으로 전망된다.

자가격리, 재택근무, 온라인 수업, 홈 루덴스(Home Ludens) 문화의 확산 등으로 주택에서 체류하는 시간이 증가함에 따라 주거 공간에 대한 새로운 기대와 욕구가 형성될 것이다. 탈도시화 및 에코 라이프의 부상, 근린생활권 중심의 도시구조 개편, 1인 주거 선호도의 지속적인 증가 등이 예측되며, 도시의 대규모 물리적 공공공간의 의미에 대해서는 재평가가 이루어질 것이다. 이와 함께 자국 중심의 반(反)세계화 현상, 사회적 소외, 디지털 정보 격차(digital divide)에 의한 계층 간 갈등 및 양극화 등 여러 사회문제가 동시에 등장할 것이다.

COVID-19의 완전 종식을 위한 백신과 치료제의 개발에는 앞으로도 상당한 시간이 소요될 것이다. 코로나 바이러스 이외에도 21세기 들어 인류에게 새로운 대규모 감염병을 초래하는 신종 및 변종 바이러스의 공격주기는 점점 짧아지고 있다.(SARS, MERS-CoV, Ebola 등) COVID-19 팬데믹은 인류가 바이러스와 함께 공존하며 살아가야 하는 운명임을 재인식하는 계기가 될 것이다. 앞으로도 인류는 지속적으로 감염병의 유행과 완화의 반복을 경험할 것이며, COVID-19 팬데믹 이후의 도시와 건축, 그리고 우리의 생활 방식은 새로운 기준에 따라 재편성되어 팬데믹 이전과는 다른 양상으로 전개될 것으로 예상되고 있다.

이러한 맥락에서 기존의 전통적인 도시계획과 건축의 원리들을 재평가하여 변화된 사회경제적 구조와 라이프 스타일을 수용하고, 감염병의 대규모 확산을 예방할 수 있는 스마트도시와 건축적 대응 방안의 모색이 요구된다.

대응방안_ 1) 절대적 규범에 대한 의심과 도전

지난 반세기 동안 인류가 몰두해 온 도시화와 정교한 교통망으로 연결되는 고밀도, 고집적의 도시 개발 방식은 COVID-19와 같은 대규모 감염병 재난에는 상대적으로 취약한 도시를 양산해 왔다. 물리적 공간을 매개로 인간 사이 사회적 접촉의 활성화를 건축의 절대적인 가치의 하나로 인식해 온 건축계획의

규범도 뉴 노멀 시대의 변화된 기준에 따라 재해석과 수정이 불가피한 상황이다. 맹수와 같은 야생동물의 공격, 혹독한 기후조건 등으로부터 인간을 보호하기 위한 피난처로서 건축의 기원적 의미인 ‘shelter’에는 이제 바이러스와 감염으로부터의 보호 개념이 추가되어야 한다. COVID-19는 인류가 경험하는 마지막 팬데믹이 되지는 않을 것이므로 앞으로도 우리를 위협할 수 있는 새로운 감염병의 등장에 효과적으로 대응하고 대규모 확산을 예방하기 위해서는 그동안 우리가 맹신해온 도시계획과 건축의 원리들에 대한 재검점이 필요하다. 또한 인간을 위한 건조환경의 구축에 관여하는 모든 제반 분야의 더욱 긴밀한 협력이 이루어져야 하며, 도시와 건축의 전통적인 개발방식에 대한 냉철한 성찰이 함께 수행되어야 한다.

대응방안_ 2) 감염병 대응형 도시와 건축

팬데믹 이후 도시와 건축의 미래를 위한 1차적이고 보다 직접적인 의미의 대응방안은 감염병 재난 대응형 도시와 건축의 도입이라 할 수 있다. 이를 위한 도시계획 및 건축계획의 단서는 팬데믹이 초래한 사회경제적 변화와 COVID-19를 통해 학습한, 현재까지 알려진 감염병의 주요 전파 방식(Modes of Transmission)에서 찾을 수 있다. 직접 접촉에 의한 비말 감염의 대규모 발생을 막기 위해서는 도시 밀도의 관리가 요구되며, ‘15분 거리의 도시’와 같이 보행생활권 중심의 도시 및 서비스의 분산화를 고려해 볼 수 있다. (※출처: Anne Hidalgo 파리 시장) 공공건축, 보건의료시설, 공동주택 등의 건축계획에서는 불필요한 동선의 겹침을 방지하고 공간 점유의 밀도를 조정함으로써 이용자 상호 간의 대면 접촉을 최소화 할 수 있다. 주거 건축에서는 변화된 사회문화적 요구에 따라 새로운 주거방식 및 주거유형의 개발이 필요하며, 자가 격리 및 위축된 외부활동을 고려하여 보다 적극적인 외부공간과의 연계가 요청된다. 바이러스의 에어로졸 형태나 공기 전파에 의한 감염을 예방하기 위해서는 적정 환기량 및 환기횟수를 충족하고 맞통풍이 원활히 일어나도록 하는 건축계획적 접근과 공기조화설비의 고도화를 적용할 수 있다.

다중 접촉 표면에 의한 감염에 있어서는 도시 및 건축 공간 속에 포함되는 다양한 접촉 장치들에 대한 비접촉 방식으로의 전환과 함께 건축물의 내/외장재 및 마감재의 선택에 항균/항바이러스성 재료의 도입을 검토할 수 있다. 대규모 감염병에 대응하기 위해서는 이외에도 다양한 도시 및 건축적 전략을 생각해 볼 수 있으며, 특히 재난 상황에서 부족한 음압병실, 격리시설 등의 임시건축물을 재난 지역에 신속하게 전개할 수 있는 모듈러 및 프리패브 건축기술의 급속한 발전을 참고할 필요가 있다.

대응방안_ 3) 디지털인프라 기반 스마트 도시

COVID-19 팬데믹은 현재 진행 중인 4차 산업혁명과 함께 전개되고 있으며, 팬데믹 상황의 대응에 각 국은 저마다 자국의 발전된 정보통신기술(ICT) 역량을 총 동원하고 있다. 특히 한국은 선제적 감염검사,

확진자 발생현황 공개 및 동선 추적 등의 역학조사, 마스크 등 개인방역용품의 실시간 재고현황 제공, QR 코드를 통한 다중이용시설 방문자 기록관리 등에 4차 산업혁명이 가져다 준 인공지능, 빅데이터, 5G 초연결 통신 등의 혁신적 디지털 기술을 적극 도입하여 감염병 재난 대응 및 초기 방역에 괄목할만한 성과를 이루었다. 디지털 기술을 활용한 이러한 위기대응의 경험은 우리의 도시와 건축이 앞으로 더욱 발전된 디지털 인프라를 기반으로 보다 혁신적인 스마트도시와 건축으로 진화해야 하는 당위성을 부여하고 있다. 디지털 인프라는 감염병의 위기 상황에서 발병을 예측하고 확진자와 밀접 접촉자를 신속히 분리하여 확산을 방지하며 관련 정보를 실시간으로 제공함으로써 상황을 통제하고 나아가 위기 이전 상황으로의 회복가능성을 높이는 방역대책이자 도시의 공공보건성을 강화하는 정책으로 작동한다. 또한 디지털 인프라를 기반으로 하는 스마트도시는 감염병 재난 대응 과정에서 발생할 수 있는 소비, 유통, 근무, 교육, 의료, 여가 등의 도시 기능 마비에 대처할 수 있는 적응가능성과 유연성을 갖추으로써 보다 다양한 유형의 감염병 재난에 대비할 수 있다.

과거 말라리아와 콜레라에 대응하기 위해 도시계획을 통해 오수 및 하수 처리시스템이 발전했듯이 디지털 인프라는 우리 시대의 위생시스템이라고 할 수 있다. (“Digital infrastructure might be the sanitation of our time.” 출처: Michale Acuto 펠버른대학교 교수)

다. 결론

2019년 12월 중국 우한에서 최초로 발병이 보고된 코로나19는 진원지인 중국을 넘어 전 세계적인 대유행의 물결 속에 현재까지도 지구촌 곳곳의 인류에게 큰 영향을 미치고 있다. 장기화되고 있는 팬데믹의 상황은 사회 전반의 모든 영역에서 전례 없는 대변혁을 초래하였고, 우리의 삶은 이로 인해 급속히 재편된 질서와 가치, 그리고 소위 뉴 노멀(New Normal)이라 불리는 새로운 일상적 규범에 따라 팬데믹 이전과는 뚜렷이 달라진 모습으로 전개되고 있다. 코로나19의 완전한 종식과 이에 따른 팬데믹의 종료 시점을 예측하는 것이 현재로서는 매우 불확실한 상황이지만, 분명한 것은 우리의 행태와 삶의 방식, 그리고 이를 결정하는 환경에 대한 인식은 코로나19 팬데믹을 기점으로 이전과는 완전히 달라질 것이라는 점에 있음. 또한 끊임없이 감염병과 투쟁하며 생존을 지켜왔던 인류의 역사가 입증하는 바와 같이, 코로나19는 인류를 위협하는 마지막 감염병의 팬데믹이 아니며, 앞으로도 우리는 지속적으로 새로운 감염병의 출현을 목격하게 될 것이다.

이와 같이 감염병을 상시적으로 인류에게 위협이 되는 대규모 재난 발생요소의 하나로 전제한다면, 코로나19 이후, 즉 포스트 코로나 시대에 적합한 도시와 건축 공간은 언제든지 재현될 수 있는 이러한 대규모 감염병 재난에 효과적으로 대응할 수 있는 역량을 갖추어야 할 것이다.

후속 연구에서는 전술한 감염병과 도시-건축 공간 간 상관관계에 대한 실증적 분석에 대한 연구와, 아울러 오피스나 상가의 점유면적이 줄어들어 도심 내 공실, 빈집 등이 발생하는 등 코로나-19 팬데믹으로 인하여 변화하게 될 도시공간의 다양한 모습과 이로 인해 야기될 다양한 시나리오를 구상하여 전사회적 대응방향을 모색하고, 여전히 진화하고 있는 미래기술의 도입을 통한 삶의 변화와 이를 수용할 수 있는 도시와 건축의 계획 방향 등에 대해서도 체계적이고 포괄적인 연구가 수행될 수 있기를 기대한다.

또한 상기한 변화와 대응방향들을 수용하기 위하여 현재의 건축 및 도시 분야 관련 법제도와 우리가 변화시킬 수 있는 계획 방향 간 부합성 또는 개선사항 여부에 대한 검토, 한편으로는 이와 관련한 경제성 분석 등도 수행되어야 할 것이다.

참고문헌

[인용문헌]

- 김은희. (2020). 포스트코로나시대 건축이슈와 정책방향. 건축, 64(08). 1-40.
- 대한건축학회. (2020). 포스트코로나시대 스마트 도시 구현을 위한 건축적 방안 연구 최종보고서. 서울: SH서울주택도시공사.
- 박진철. (2020,7). 포스트코로나시대 건축환경설비적 대응방안. 포스트코로나 시대 스마트 도시와 건축 온라인 심포지엄. https://www.aik.or.kr/html/page05_05.jsp?ncode=a002&num=9
- 방재성. (2020). 감염병 관리를 위한 시설 확충 및 개선 방안. 건축과 도시공간, 38, 18-28.
- 이명식. (2020,7). COVID-19 팬데믹 이후 도시와 건축. 포스트코로나 시대 스마트 도시와 건축 온라인 심포지엄. https://www.aik.or.kr/html/page05_05.jsp?ncode=a002&num=9
- 정재용. (2020,7). 포스트코로나시대 도시의 지속가능한 발전방향. 포스트코로나 시대 스마트 도시와 건축 온라인 심포지엄. https://www.aik.or.kr/html/page05_05.jsp?ncode=a002&num=9
- BBC NEWS KOREA. (2020.3.22). 코로나19: 역사를 바꾼 다섯 가지 전염병. BBC NEWS KOREA. <https://www.bbc.com/korean/51992962>
- Shima Hamidi, Sadeh Sabouri, Reid Ewing. (2020). Does Density Aggravate the COVID-19 Pandemic?. Journal of the American Planning Association. Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01944363.2020.1777891>

[웹문서]

- 보건복지부 코로나바이러스감염증-19 홈페이지. <http://ncov.mohw.go.kr/>
- 윤지호. (2020.3.27). [월간중앙] 전염병이 바꾼 인류의 역사. 중앙일보. <https://news.joins.com/article/23740476>
- 통계청. (2016). 장래인구 및 가구추계. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/6/index.board?bmode=read&aSeq=357935&pageNo=&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=
- Johns Hopkins University & Medicine Coronavirus Resource Center. <https://coronavirus.jhu.edu/>

2 빅데이터로 살펴본 코로나 이후 삶과 공간의 변화

: 서울시 생활인구 데이터 분석

성명 : 김철민

소속기관명 : 성결대학교

이메일 : cmman75@gmail.com

가. 서론

오늘날 우리가 살아가는 있는 도시(都市)는 사회가 직면하고 있는 위협에 대응 방식도 발전시켜 왔다. 19세기에는 콜레라 전염병에 대응하기 위하여 위생관리 시스템이 도입되었고, 20세기에는 무분별한 시가지 확산(urban sprawl)을 제어하기 위하여 도시관리 제도가 도입되었다. 최근 논의되고 있는 4차 산업 혁명과 관련된 변화는 기존의 대량 생산소비형 공간구조의 변화를 예고하고 있으며, 이에 효과적 대응을 위하여 다양한 실험이 도시 곳곳에서 이루어지고 있다.

최근 등장한 COVID-19의 위험은 우리의 일상을 크게 변화시키고 있다. 국가 단위의 폐쇄가 본격화 되면서 인구와 물류 이동이 전례 없이 낮은 수준으로 감소하였고, 비대면 접촉방식이 일상화 되면서 직장, 학교, 가정 등에서 기존의 상식과 다른 새로운 기준(new normal)이 정립되고 있다. 이러한 변화를 전망하고 예측하기 위하여 국내·외적으로 다양한 연구들이 수행되고 있으나, 현상에 대한 설명이나 담론을 제시하는데 머무르고 있으며, 아직까지 실증적 연구는 미흡한 상황이다.

COVID-19가 국내에 처음 발병한 이후 6개월이 지난 시점에서 한국 사회 역시 많은 변화들이 나타났다. 이제는 감염병이 한국사회에 미친 영향을 실증하고, 대응에 대한 논의가 필요한 시점이다. 이러한 관점에서 본 연구는 핸드폰 기반 실시간 인구통계 자료(de facto population)를 제공하고 있는 서울시를 대상으로 COVID-19가 발생하기 이전인 2019년 11월에서부터 2020년 6월에 이르기 까지 8개월 동안의 생활인구 변화를 지역별, 연령별 그리고 목적별로 구분하여 전염병이 우리의 일상을 어떻게 변화시키고 있는지 실증하여 보았다.

연구의 흐름은 모두 세 단계로 구분된다. 첫째, 이론적 고찰에서는 COVID-19가 가져올 공간 변화에 대한 예측을 다룬 다양한 연구들을 고찰함과 동시에 선행 연구들의 주장을 종합하였다. 둘째, 실증분석에서는 서울열린데이터광장에서 제공하는 실시간 통계자료인 '내국인 생활인구' 통계 데이터를 활용하여 지역별, 연령별, 목적별 차이가 어떻게 달라지는지 구분하여 분석하여 보았다. 셋째, 결론에서는 선행연구

에서 주장하던 변화들이 실제 서울이라는 공간에서 일치하고 있는지 비교하여 보고, 향후 도시공간에서 나타나는 다면적인 변화를 즉각적으로 포착하고 실시간으로 분석할 수 있는 도구의 개발에 대하여 논의하여 본다.

[그림 1] 연구의 흐름



나. 본론

1) 주요 선행연구

COVID-19의 유행은 전 지구적으로 많은 변화를 가져왔다. 백신접종이라는 해결방안이 제시되지 않은 상황에서 감염률과 치사율을 낮출 수 있는 가장 적극적인 대안이 사회적 거리두기나 마스크 쓰기로 귀결되면서, 지속가능한 도시의 대표적 모델로 자리매김하고 있던 고밀 압축도시의 위상도 흔들리고 있다. 이에 따라 향후 도시의 변화 방향성을 고민하는 다양한 연구들이 시도되고 있다.

중국 도시의 인구이동 패턴을 설명한 진신(2020)은 COVID-19가 도시의 성장과 확장에 큰 영향을 줄 것이라고 추정하고 공간적 차원에서 대응책 마련 필요하다고 주장하였다. Reed & Henrickson(2020)은 미국 시애틀을 대상으로 COVID-19가 인구이동 변화에 미친 영향을 분석하였으며, 도심의 업무 및 관광 지역을 방문하는 인구가 감소하였다는 분석결과를 제시하였다(조남건, 2020). 여기에서 흥미로운 점은 소형 매장에 대한 방문은 감소하였으나, 대형매장 방문자는 증가하는 모습을 보였다는 것이다.

국내의 경우에는 미래의 전망과 변화에 대한 논의들이 이루어졌다. 김진유(2020)는 콤팩트 시티의 흐름이 강화될 것이라고 전망하였고, 정재용(2020)은 이동을 감소시킬 수 있는 자립적인 공간단위 설정이나 기반시설의 효율적인 배분이 도시계획의 중요한 이슈가 될 것이라고 전망하였다. 이왕진(2020)은 대중교통 수단의 기피, 공유경제의 위축이 본격화 되고 사무공간 수요 감소, 식당 및 유흥업소 공간수요 위축, 대형 매장의 경쟁력 상실과 온라인 유통업체 경쟁력이 강화 등의 변화들이 나타날 것이라고 전망하였다.

최근 COVID-19 발병 이후 서울시 생활인구 변화를 살펴본 지상훈(2020)과 김도연 외(2020)의 실증 연구는 COVID-19 발병 이후 우리 생활의 변화를 설명하려는 새로운 시도이다. 이를 통하여 COVID-19 이후에 거주지의 인구는 증가하고, 업무 등을 목적으로 하는 중심지(CBD) 인구는 크게 감소하는 패턴을 보이며, 근린생활 시설 이용자 역시 꾸준히 감소하는 패턴이 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 연구는 실제 사람들의 생활패턴 변화를 설명한다는 측면에서 의미가 있지만 전체적인 현황을 간략하게

설명하는데 초점을 맞추고 있어 세부적인 변화나 특징까지는 설명하지 않고 있다는 한계가 있다. 따라서 본 연구는 연령대, 지역, 토지이용별로 서울시 25개 자치구의 생활인구 패턴 변화가 어떻게 나타나는지 살펴보고, 이러한 지역적 차이를 기반으로 연령에 따른 변화를 관찰하여 보았다.

2) 분석 방법론

도시 공간에서 나타나는 사람들의 활동 특성을 다룬 연구들은 대부분 행정통계를 활용한다. 이러한 분석은 실시간으로 변화하는 도시의 역동성을 이해하는데 한계가 있다. 최근 서울시의 경우 이동통신사의 실시간 통신 데이터 활용하여 집계구별(16,230개)로 시간 당 인구(de facto population) 추정치를 공개하고 있어 이러한 자료를 활용할 경우 도시 내에서 나타나는 역동적인 인구변화를 측정할 수 있다는 장점이 있다. 본 연구에서는 특정 자치구(i)의 하루 평균 이용자 수(P_i)를 추정하고 시계열적 추세 변화를 관찰하였다.

토지이용은 사람들이 언제 어떤 장소를 방문하거나 머무를 것인가에 영향을 미친다. 기존의 도시 계획은 인구밀도를 기준으로 토지수요 추정법 활용해 왔다(임지영 외, 2016). COVID-19 이후 일상생활이 대면 중심에서 비대면 중심으로 달라지면서 전통적 토지이용 구분이 무의미해지고 있다. 이러한 변화 속에서 사람들의 특정지역에 머무르는 목적이 달라지고 있는지 경향을 파악하는 것은 매우 의미 있는 일이다. 따라서 본 연구에서는 서울시 GIS 건물통합정보의 건물용도와 연 면적 자료를 활용하여 자치구 별로 특정 토지이용(j)의 연면적 (U_j)를 추정하였다.

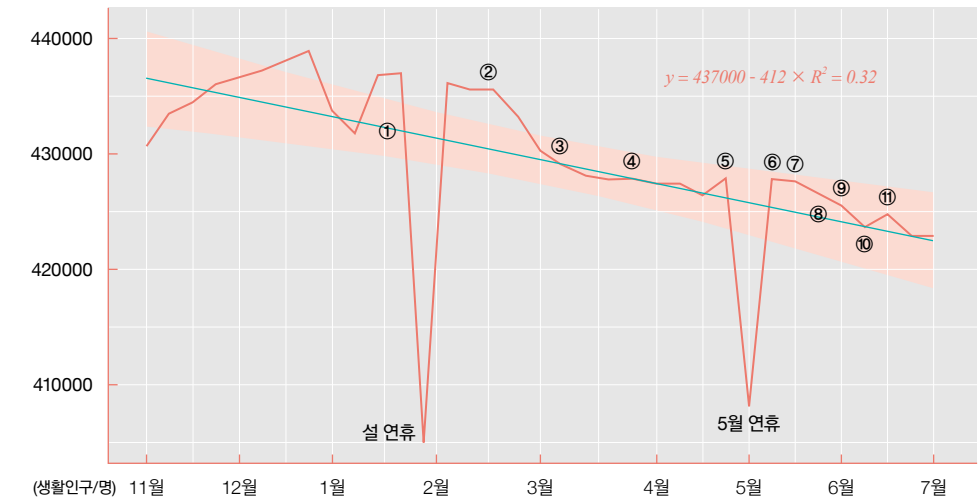
이러한 두 가지 추정 자료를 바탕으로 서울시 25개 자치구의 생활인구 패턴 변화가 어떻게 나타나는지 살펴보기 위하여 특정 자치구(i)의 하루 평균 이용자 수를 바탕으로 특정용도(j)의 연면적 비율을 곱하여 특정용도의 알 평균 이용자 수를 추정(PU_{ij})하여 추세적 변화와 함께 어떤 패턴이나 추세가 나타나는지 살펴 보았다.

$$PU_{ij} = \sum P_i \times U_j \dots (1)$$

3) 코로나 확산과 지역별 인구변화

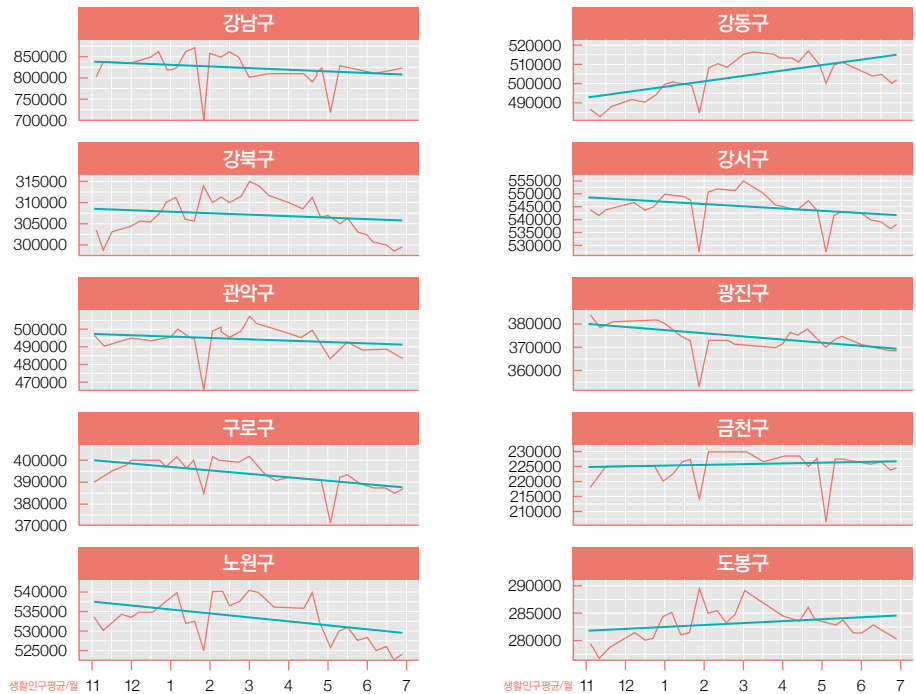
본 연구의 대상 기간(2019년 11월 1일 ~ 2020년 6월 30일) 동안 서울시 구별 평균 생활인구를 살펴 보면 연말에 44만 명으로 가장 높았으며, 설 연휴가 시작되면서 급격하게 감소하는 패턴을 보이기도 하였다. 이후 대구 집단감염 사태가 본격화 된 ② 이후에 큰 폭으로 감소하는 모습을 보였으며, 5월 연휴를 맞이 하여 다시 한번 큰 폭으로 감소하는 패턴을 보였다. 이 그래프에서 흥미로운 부분은 서울시의 생활인구가 지속적으로 감소하고 있다는 것이다. 추세를 통하여 지난 8개월의 인구패턴 변화를 살펴보면 단일 자치구 에서 매월 평균적으로 1.6천명(매주 412명)의 인구가 감소하는 것으로 나타났다.

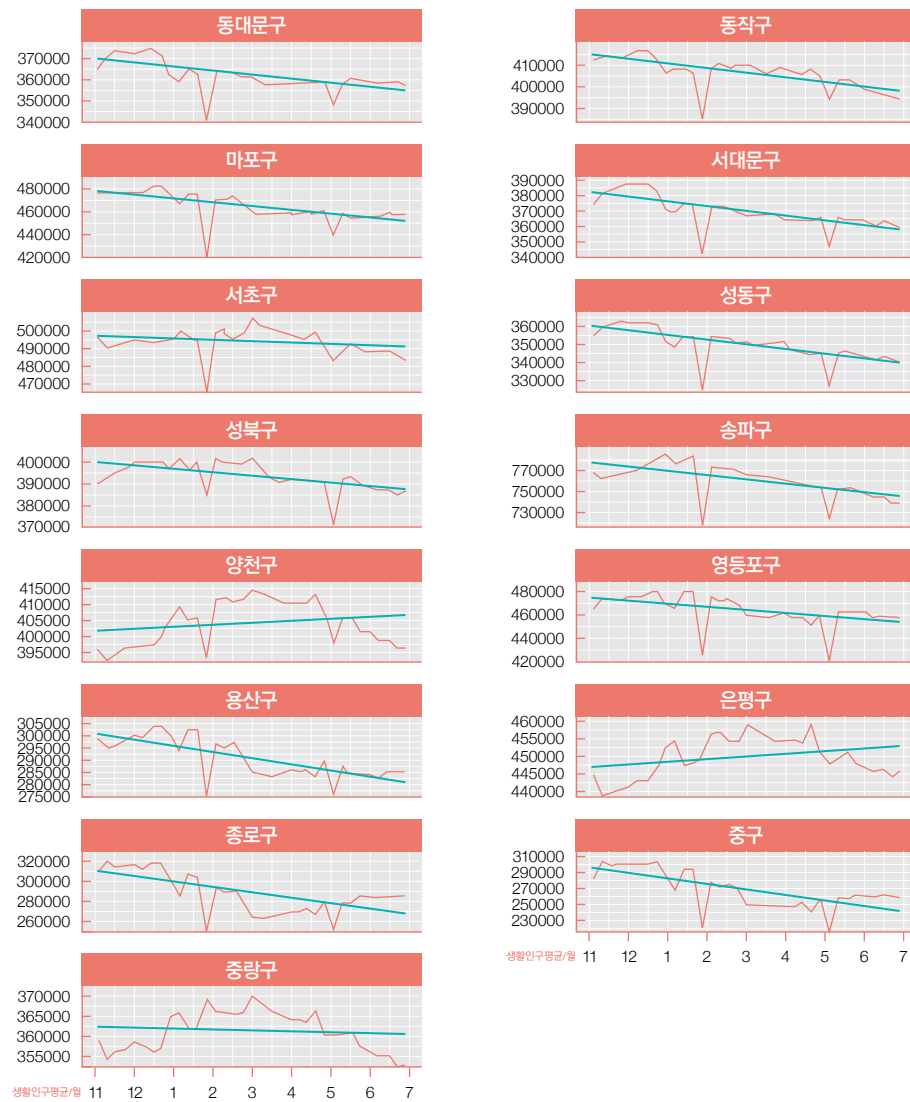
[그림 2] COVID-19 발병 전·후의 서울시 생활인구 변화: 구별 평균 (2019.11.-2020.6.)



그렇다고 모든 지역에서 생활인구가 감소하는 것은 아니다. 강남구와 송파구, 종로구 그리고 중구 같이 큰 폭으로 감소하는 지역도 있었으나 강동구와, 은평구 그리고 양천구 같이 오히려 생활인구가 증가 하는 모습을 보이는 지역도 보인다.

[그림 3] COVID-19 이후 서울시 구별 생활인구 변화 (2019,11-2020,6)





4) 코로나 확산과 연령대별 인구변화

지역의 특성뿐만 아니라 해당 자치구에서 활동하는 연령층에 따라서 영향이 크게 달라질 수도 있다. 강남구의 경우 전체적으로 약간의 감소 추세를 보이고 있으나 연령대별 구성을 살펴보면 20세 미만의 경우 오히려 급격한 증가를 보이고 있다. 한편 41세에서 60세 사이의 인구는 큰 변화를 보이지 않아 강남구에서 활동하는 40~50대는 상대적으로 COVID-19에 영향을 적게 받은 것으로 나타났다.

표준화를 하지 않은 상황에서 서로 다른 회귀식을 비교하는 것은 한계가 있으나, 추세적 변화라는 관점에서 설명하자면 전체적으로 가장 많이 생활인구가 감소한 지역은 중구 > 종로구 > 강남구 순이고, 증가한 지역은 강동구 > 은평구 > 양천구 순이었다.

[표 1] 연령대별 생활인구 변화 회귀계수

지역	전체	20 미만	21-40	41-60	61 이상
강남구	-918	332	424	-18.2	-278
강동구	668	303	432	286	93
강북구	-78	50	117	94	-20
강서구	-184	109	207	74	-2
관악구	-182	75	155	102	-12
광진구	-302	-26	61	41	-39
구로구	-369	36	15	37	-65
금천구	63	28	137	79	27
노원구	-228	98	132	77	43
도봉구	74	74	180	116	51
동대문구	-411	58	-42	33	-117
동작구	-494	27	-106	61	-77.8
마포구	-781	-11	-297	14.7	-119

지역	전체	20 미만	21-40	41-60	61 이상
서대문구	-730	-39	-287	-2	-95
서초구	-781	111	-180	-15	-278
성동구	-612	-53	-86	-54	-133
성북구	-307	29	53	108	-47
송파구	-954	-79	35	-45	243
양천구	140	200	252	128	6
영등포구	-618	30	34	-93	-250
용산구	-575	28	-210	-15	99
은평구	167	115	342	194	2
종로구	-1270	-163	-389	-240	-332
중구	-1570	-171	-599	-372	-304
중랑구	-52	76	199	68	13

5) 코로나 확산과 토지이용별 인구변화

건물통합정보 자료를 이용하여 서울시의 토지이용을 살펴본 결과 주거 > 업무 > 근린생활 > 교육·연구시설의 연면적이 가장 많은 부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 건물용도별 활동인원을 살펴보면 주거는 소폭으로 증가하지만, 업무와 근린생활 그리고 교육연구 시설은 모두 감소하는 것으로 나타났다. 특히 근린생활 시설의 감소가 다른 용도에 비하여 상대적으로 큰 것으로 나타났으며, 교육연구 시설의 감소폭은 상대적으로 적은 모습을 보였다.

[그림 4] 서울시 건물 주용도 기준 생활인구 변화 (2019,11~2020,6)



다만 각 자치구별로 정밀한 데이터를 살펴보면 상당히 흥미로운 현상들이 나타나고 있음을 알 수 있다. 성동구와 강동구의 경우 업무용 시설의 이용자가 증가하는 현상을 보이고 있으며, 강동구와 금천구의 경우에는 서울시 전체 추세 변화와는 반대로 교육연구시설에 머무르는 인구가 가파르게 상승하는 것으로 나타났다. 이러한 세부 지역들의 독특한 변화는 추가적으로 분석할 필요가 있다.

다. 결론

본 연구는 COVID-19 이후 지역, 연령 그리고 목적에 따른 사람들의 행태 변화가 서울이라는 생활 공간에 미친 영향의 정도를 분석하는데 초점을 맞추었다. 분석 결과 지난 8개월 동안 자치구 평균 1.4만 명의 활동 인구가 점차 감소한 것으로 나타났다. 연령대별로 생활인구 변화를 분석하여 COVID-19가 어떠한 연령대에 많은 영향을 미쳤는지 분석한 결과, 전체적으로 감소추세를 보였으나, 강동구의 경우 연령대에 상관없이 모든 연령층의 생활인구가 증가하였으며, 반대로 종로구와 중구의 경우 전 연령대의 생활인구가 감소하는 것으로 나타났다. 지역에 관계없이 전체적인 추세를 보았을 때는 60세 이상이 다른 연령대에 비하여 감소폭이 큰 것으로 나타났으며, 반대로 20-40세의 경우에는 활동이 증가하는 반대 현상을 보였다. 마지막으로 특정 토지이용 이용자수가 어떻게 달라지는지 비교한 분석은 선행 연구들에서 제시한 주장들과 어떠한 차이가 나는지 비교하여 살펴볼 수 있기 때문에 본 연구에서의 가장 흥미로운 부분이다.

선행연구들은 COVID-19 이후의 공간 변화를 크게 세 가지 측면에서 설명하고 있다. 주거지역의 인구가 증가하고 업무지역의 인구는 크게 감소하는 패턴을 보일 것이며, 근린생활시설을 이용하는 사람들은 역시 꾸준히 감소할 것이라는 것이다. 본 연구의 분석에 따르면 업무지역과 근린생활 시설의 이용자가 뚜렷하게 감소하고 있어 선행연구들의 결과와 일치하는 것으로 나타나지만, 주거지역의 인구증가 수준은 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다.

즉, 업무와 상업지역에서의 생활인구의 감소가 뚜렷하게 나타나고 있는 상황에서, 주거지역의 인구 증가 이루어지지 않은 모순적 상황이 나타나고 있다는 것이다. 이러한 상황을 설명하기 위해서는 앞 서 살펴본 유동인구 변화 데이터를 참조할 필요가 있다. 김도연 외(2020)는 SKT의 유동인구 데이터를 인용하여, 서울시 외부 지역에서 내부로 유입하는 인구가 급격하게 감소한다고 주장하였다. 이를 본 연구의 결과를 연계하여 추론하자면 서울시의 업무와 상업시설의 생활인구 감소는 외부인구 유입의 감소에 더 많은 영향을 받았을 것이라고 합리적으로 추정할 수 있다.

이 연구는 향후 우리의 삶과 공간이 어떻게 재편될 것인가에 대한 방향성 변화를 구체적으로 보여 준다는 측면에서 시사점을 제시한다. 다만 유동인구 데이터를 다루고 있지 않고 있기 때문에 인구감소 또는 인구증가가 주변의 어떠한 지역에서 기인하였는지 구체적으로 설명하기에는 어려움이 있다. 또한 연구의

분석 단위를 자치구 수준에서 설정하였기 때문에 공간상에서 나타나는 미세한 변화나 특징까지 파악하기는 한계가 있다. 이러한 미세한 변화를 분석하기 위해서는 보다 미시적 관점에서 공간분석 모형과 다양한 변수를 고려하는 후속 연구가 이루어질 필요가 있다.

본 연구에서는 인구 또는 공간적 특성에서 따라 COVID-19 이후 서울의 인구패턴이 크게 달라지는 결과를 보여주고 있다. 일부 변화는 단기적이기도 하고 일부는 장기적인 추세를 보이기도 한다. 이러한 연구결과를 기반으로 사람들의 사회적 거리두기 현황을 실시간으로 모니터링 하는 이상탐지(anomaly detection) 대시보드(dashboard)를 구축한다면 전염병의 확산을 효과적으로 관찰하고 제어할 수 있을 것이다.

참고문헌

[인용문헌]

- 김도연, 진대용, 이명진, 조윤량. (2020). 데이터로 분석한 코로나19가 가져온 변화와 기회. *KEI 포커스*, 8(11), 1-16.
- 김상희. (2020). 코로나19 바이러스 이후 영국의 거리공간 계획 변화. *국토*, 7(465), 99-102.
- 김진유. (2020). 포스트코로나시대 도시계획의 과제. *Urban planners*, 7(3), 11-15.
- 이왕건. (2020). *코로나19 시대 도시 사회-공간 변화와 정책과제*. 세종: 국토연구원.
- 정재용. (2020). 포스트 코로나19 도시계획의 과제와 방향. *건축*, 64(6), 45-48.
- 조남건, Reed, T., Henrickson, K. (2020). 코로나 바이러스(COVID-19)가 시애틀의 통행에 미친 영향: 미국 발원지의 분석을 중심으로. *충북 Issue & Trend*(39), 48-54
- 지상훈. (2020). COVID-19로 인한 서울시 생활인구의 변화. *노동리뷰*, 2020(4), 81-84.
- 진신. (2020). 코로나 이후 중국의 유동인구. *성균차이나브리프*, 8(2), 55-61.
- Reed, T., Henrickson, K. (2020). Understanding the Impact of COVID-19 on Commuting and Retail: An Analysis of the U.S. Epicenter. Kirkland: INRIX Research



극한재난과 복잡계 네트워크 분석

성명 : 이재우

소속기관명 : 인하대학교

이메일 : jaewlee@inha.ac.kr

가. 서론

1) 연구배경 및 필요성

코로나19는 2019년 말에서 중국의 우한에서 발생했지만 전 세계의 거의 모든 나라에서 발생하고 있으며 많은 나라들이 심각한 상태에 있다. 재난의 규모가 한 사회나 국가의 대응 역량을 넘어서며 극한재난이라 할 수 있다. 코로나19와 같은 극한재난은 자연적 재난에 해당하는 전염병이지만, 사회 봉쇄(lockdown)에 따른 경제활동의 위축은 경제적 재난으로 파급되어 복합적 재난이 되고 있다[Gonzalez-Reichel et al 2020].

재난에 대한 많은 연구들이 행정적, 정책적 분야에서 이루어지고 실제로 재난에 대한 완화, 대비, 대응, 복구의 단계에 따라서 철저하게 이루어지고 있다. 최근에 복잡계 과학의 발전으로 복잡계 네트워크 이론을 재난에 활용하려는 연구가 활발하다[정지범외 2009, 김두환외 2014, 이종렬외 2014].

2) 연구목적

재난 발생 분포의 과학적 구조를 살펴보고 극한재난에 대해서 살펴본다. 복잡계 네트워크 이론을 재난정책에 활용한 사례를 살펴보고 그 활용성을 제시해 본다.

3) 연구방법

재난의 특성에 따라서 재난의 구조를 분류해 보고 복잡계 이론에 따라 재난분포 함수를 살펴보고 극한재난을 정의하는 방법과 과거 사례를 살펴본다. 복잡계 이론 중에서 재난분석과 예방에 활용할 수 있는 복잡계 네트워크의 특징을 살펴보고 네트워크 이론을 실제 재난 발생에 활용한 예를 살펴본다.

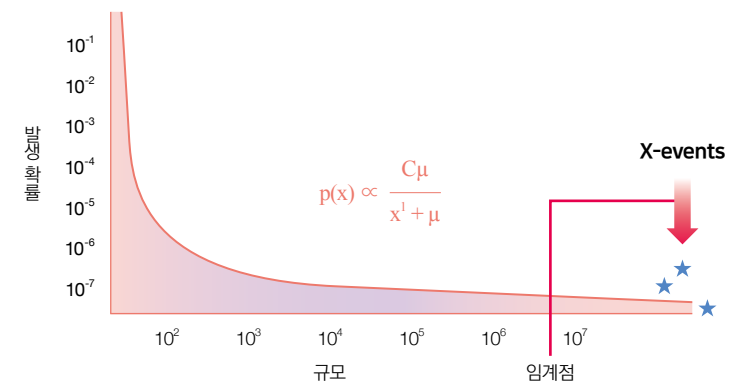
나. 본론

1) 주요 연구내용 및 결과

① 재난과 극한 사건

재난은 세 가지 주요한 특성을 갖는데 첫째는 재난 발생의 “불확실성”이다. 재난은 예측하기 어려우며 예기치 않는 곳에서 발생하는 경우가 많다. 재난이 발생할 가능성이 높은 곳을 미리 파악할 수 있더라도 재난이 언제, 어떤 규모로 발생할지 알 수 없다. 재난의 두 번째 특성은 재난의 “복잡성”이다. 재난의 복잡성은 재난 자체가 복잡한 경우와 재난에 대응하기 위한 체제의 복잡성을 들 수 있다. 강력한 지진, 대규모 홍수, 기후 온난화, 전 세계적인 전염병의 유행, 대규모 정전과 인터넷망의 붕괴, 원자력 발전소 사고 등은 상황에 따라서 재난의 규모가 다양하고 사회에 미치는 영향이 매우 복잡하다. 한 가지 유형의 재난이 사회 전체의 다른 요소들에 파급되는 복합재난이 빈번히 일어남으로써 재난에 대응하기 위한 체제의 복잡성이 날로 증가하고 있다. 재난의 세 번째 특성은 “상호작용성”이다. 재난이 발생하면 재난 지역에 살고 있는 사람들에게 직접적인 영향을 줄 뿐만 아니라 그로부터 비롯되는 정치적, 경제적, 사회적 파급 효과가 생긴다.

[그림 1] 재난 규모의 발생확률과 임계점



※ 주: 재난의 규모가 임계점보다 크면 시스템은 재난을 견디지 못하며 이러한 재난 중에서 극단적으로 큰 사건들이 엑스 이벤트(X-event)이다.

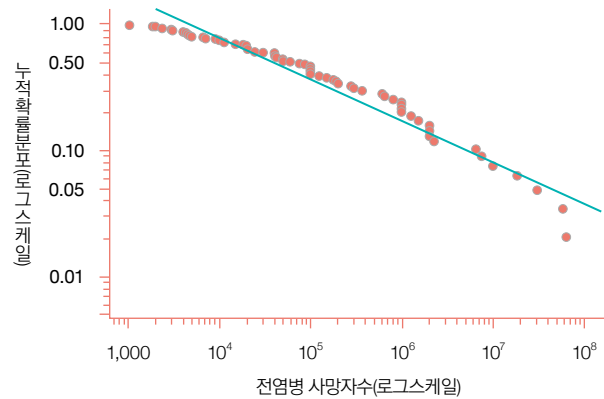
본 연구에서는 재난의 파급효과가 매우 큰 극한재난에 대응하는 엑스 이벤트(X-event, eXtreme event) 위주로 살펴보고 복잡계 네트워크를 적용하는 문제를 살펴본다.

많은 재난은 그 발생 규모의 분포함수를 구했을 때 멱법칙(power law)을 따르는 경우가 많다[김두환, 이재우, 2014 ; 과학기술정책연구원, 2013]. [그림 1]은 어떤 재난의 발생 규모와 그 발생확률을 그린 그림이며 전형적인 멱법칙을 따라 감소한다[캐스티 2012]. 재난의 규모를 x 라고 하면 그 발생확률은 $p(x) = C\mu /$

$x' + \mu$ 로 표현된다. 재난의 누적 발생확률(cumulative distribution probability)은 $P(x) = \int_x^\infty p(z)dz$ 로 정의한다. 발생확률이 멱법칙을 따르며 누적 발생확률은 $P(x) = x^{-\mu}$ 의 멱법칙을 따른다. 누적 발생확률은 재난의 규모가 x 이상인 재난이 발생할 확률에 해당한다. 확률변수 X 의 p -번째 모멘트는 $p < \mu$ 일 때, $E(X^p) < \infty$ 이 되어 유한한 값을 갖는다. 반면 $p \geq \mu$ 이면 모멘트들이 발산한다. 예를 들어, 지수 $\mu = 2$ 이면 두 번째 모멘트인 $E(X^2)$ 는 유한하지 않으므로 변량 $Var(X) = E(X^2) - E(X)^2$ 은 정의되지 않는다.

규모가 큰 재난은 크고 작던 사회에 큰 영향을 줄 수 있다. 사회가 재난을 견딜 수 있는 탄력성이 있으면 그러한 재난은 단시일 내에 극복된다. 그러나 재난의 규모가 사회가 견딜 수 있는 회복 탄력성(resilience)을 넘어서게 되면 강하게 잡아 늘인 스프링이 다시 제자리로 복원되지 않듯이 그 사회는 큰 변화를 겪게 된다. 2020년 7월 현재 우리가 직면하고 있는 Covid-19는 극한사건인 엑스 이벤트에 해당한다 [Comfort et al 2006, Reckhemmer et al 2016]. 엑스 이벤트는 규모가 가장 큰 값과 그 근처에서 발생하는 사건들으로써 발생확률은 극히 작지만 한 번 발생하면 시스템 전체를 파괴하거나 새로운 상태로 바꿀 수 있는 사건들이다[Hikichi et al 2017]. 복합재난인 Covid-19는 전형적인 엑스 이벤트에 속한다[Nikolaou 2020]. 사회적인 엑스 이벤트로 1929년에 발생한 대공황(Great Depression) 또한 엑스 이벤트에 속한다. 대공황 때문에 제2차 세계대전이 촉발되었으며 미국이 패권 국가로 등장하게 되었다. 시스템의 견고성을 넘는 규모의 재난도 넓은 의미의 엑스 이벤트라 할 수 있다. [그림 3]에서 임계점(critical point)은 한 국가가 재난을 견딜 수 있는 한계이며, 이 한계를 넘어서면 시스템 전체의 변화가 초래되는 재난이라 할 수 있다.

[그림 2] 인류 역사상 대규모 전염병의 사망자 수와 누적 확률분포함수의 로그-로그 스케일 그림.



※ 주: 분포함수는 멱법칙을 따르며 가장 큰 사망자수를 낸 전염병인 Black Death(1331~1353)로써 1억 3천 7백 5십만명이 사망하였다.

2019년 12월 31일에 중국 우한에서 처음 발견된 Covid-19는 전세계적인 팬데믹 전염병이 되었다. [그림 4]는 인류 역사상 1000명 이상 사망한 대규모 전염병 72개의 전염병 사망자의 누적 확률분포함수를 나타낸 것이다[Cirillo and Taleb 2020]. 누적 확률분포함수는 멱법칙을 따르며 임계지수 $\mu=1.62$ 로 추정된다.

[그림 2]에서 가장 큰 사망자수를 나타낸 전염병은 1331년~1353년 사이에 발생한 Black Death로 유럽, 아시아, 북아프리카에서 발생한 제2차 페스트 팬데믹으로 약 137,500천명의 사망자가 발생하였다. 유럽 인구의 약 60%가 사망한 것으로 추정된다. 현재 진행 중인 Covid-19는 치사율은 높지 않지만 전염성이 강하고 초연결 사회에서 발생함으로써 전세계적인 대유행을 불러오고 있다.

② 복잡계 네트워크와 재난

2005년 8월 29일 허리케인 카트리나는 미국 뉴올리언즈시를 강타하여 미시시피 강이 범람하여 도시의 2/3 이상이 물에 잠겼으며 도시의 모든 기능을 마비시켰다. 전화, 핸드폰, 전력선, 물공급 등 모든 기능이 마비되었으며 2005년 9월 4일 미국 연방군이 투입되어 군통신이 가능할 때까지 사용할 수 있는 통신이 마비되었다. 각 조직 간의 연락은 배를 타고 가는 인편, 구조 헬리콥터를 이용한 교신 등으로 이루어졌다. 그림 4는 재난 기간동안 도시의 주요 251개 조직 간의 상호작용 네트워크를 나타낸다. 상호작용은 7개 정도의 소단위 네트워크(subnetwork) 사이에서 강하게 일어나고 있다. 재난상태에서 만들어진 이 네트워크는 긴급한 구조와 재난에 대응하려는 조직 간의 자발적 노력에 의해서 형성되었으며 소단위 네트워크 사이에 연결선이 하나 또는 적은 수로 연결되어 있음을 볼 수 있다. 소단위 사이에 형성된 하나의 연결선은 이 연결선이 매우 고비적인(critical) 상황이 놓여 있음을 보여준다. 만약 이 연결선이 끊어지는 경우 소단위 네트워크는 고립되게 되며 다른 우회 연결선을 찾기 쉽지 않은 상황이다. 이러한 네트워크 분석은 재난 이후에 확인한 네트워크 구조이만 도시가 마비되는 일반적인 상황이므로 재난을 예방하는 정책을 개발하는데 많은 정보를 얻을 수 있다.

[그림 3] Katrina 당시(05년) 상호작용 네트워크



※ 주: 2005년 8월 26일부터 9월 19일까지 허리케인 Katrina가 미국 New Orleans를 강타하여 미시시피강의 범람으로 도시의 80%가 물에 잠겼을 때 251개 조직이 상호작용한 네트워크.

다. 결론

1) 연구 요약 및 시사점

다양한 요인에 의해서 발생하는 재난을 분류해 보고 재난 규모 분포함수를 이용하여 극한재난을 정의하였다. 극한재난은 한 사회가 발생한 재난에 대응할 수 있는 한계를 넘어선 재난을 의미하며 그러한 재난은 규모분포함수의 꼬리 부분에서 일어난다. 재난의 규모를 분석하고 재난 속에서 사람, 조직 사이의 상호작용을 이해하기 위해서 복잡계 네트워크 이론을 살펴보았다. 많은 경우 재난의 규모는 축척없는 네트워크 구조를 따른다. 복잡계 네트워크의 응용 예로 허리케인 카트리나에서 고립된 조직 사이의 상호 작용 네트워크를 살펴보았다.

2) 정책 제언

초연결 사회와 사회의 복잡성 증가로 시스템 전체가 붕괴하는 극한재난의 발생 가능성이 날로 높아 지고 있다. 또한 한 재난이 다른 유형의 재난으로 전이하여 같이 발생하는 복합재난의 발생 가능성도 높다. 극한재난은 발생하면 그 영향력이 막대하고 재난을 극복하는데 엄청난 재원이 투입되어야 함으로 극한 재난을 미연에 방지하는 노력을 기울여야 한다. 복잡계 과학과 복잡계 네트워크 이론은 재난에 대비하고 대응하는데 활용할 수 있다. 사물 인터넷 기술이 발전하면서 복잡한 스마트 시티에서 발생하는 빅데이터 신호와 센서들 사이의 상호작용 네트워크에서 이상징후를 발견하고 시스템 전체를 보호할 수 있는 선행 조치를 취할 수 있다면 시스템의 안정성과 리질리언스를 확보할 수 있을 것이다.

※ 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5C2A03081234)

참고문헌

[인용문헌]

김두환, 이재우. (2014). 복잡계 과학과 위험이론. *조사연구*, 1-148.

박병원, 윤정현, 이정환, 정민주, Ilmola, L., Tully, C., Liesio, J. (2013). 과학기술 기반의 국가발전미래연구 V : Xevents and Resilience under Korean Context. *조사연구*, 1-150.

소철환. (2017). 국내 자연·기술 복합재난 사례 및 위험관리 개선 시사점. *국토*, 430, 13-20.

이종렬, 이종영, 최진식, 정지범. (2014). *재난관리론*. 고양: 도서출판 대영문화사.

정지범. (2009). *국가중합위기관리 - 이론과 실제*. 서울: 범문사.

Albert, R., Barabasi, A. L. (2002). Statistical mechanics of complex networks, *Rev. Mod. Physics Reports*, 74, 47-97.

Albert, R., Jeong, H., Barabasi, A. L. (2000). Error and attack tolerance of complex networks. *Nature*, 406, 378-382.

Barabasi, A. L., Albert, R. (1999). Emergence of scaling in random networks. *Science*, 286, 509-512.

Boccaletti, S., Latora, V., Moreno, Y., Chavez, M., Hwang, D. U. (2006). Complex networks: Structure and dynamics. *Physics Reports*, 424, 175-308.

Boccaletti, S., Bianconi, G., Criado, R., del Genio, C. I., Gardeñes, G. J., Romance, M., ... Zanin, M. (2014). The structure of multilayer networks. *Physics Reports*, 544, 1-122.

Casti, L. J. (2012). *X-events*. 이현주 역음. (2013). 서울: 반비.

Cirillo, P., Taleb, N. N. (2020). Tail risk of contagious diseases. *Nature Physics*, 16, 616-613.

Comfort, L. K., Haase, T. W. (2006), Communication, coherence, and collective action: The impact of hurricane Katrina on communications infrastructure. *Public Works Management & Policy*, 11(1), 1-16.

Dobson, L., Carreras, A. B, Vickie, E. L., David, E. N. (2007). Complex systems analysis of series of blackouts: Cascading failure, critical points, and self-organization. *Chaos: An Interdisciplinary Journal of Nonlinear Science*, 17(2), 1-14.

Gonzalez-Reiche, A. S., Hernandez, M. M., Sullivan, M. J., Ciferri, B., Alshammmary, H., Obla, A., ... van-Bakel, H. (2020). Introductions and early spread of SARS-CoV-2 in the New York City area. *Science*, 369, 297-301.

Hikichi, H., Sawada, Y., Tsuboya, T., Aida, J., Kondo, K., Koyama, S., Kawachi, I. (2017). Residential relocation and change in social capital: a natural experiment from the 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami. *Science Advances*, 3(7), 1-10.

Nobi, A., Lee, J. (2017). Systemic risk and hierarchical transitions of financial networks. *Chaos: An Interdisciplinary Journal of Nonlinear Science*, 27(6).

Nobi, A., Lee, T., Lee, J. (2020). Structure of trade flow networks for world commodities. *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, 556(15).

Nikolaou, P., Dimitriou, L. (2020). Identification of critical airports for controlling global infectious disease outbreaks: Stress-tests focusing in Europe. *Journal of air transport management*, 85.

Reckhemmer, A., O'Connor, A., Rai, A., Decker-Sparks, J. L., Mudliar, P., Shultz, J. M. (2016). A complex social-ecological disaster: environmentally induced forced migration. *Disaster Health*, 3, 112-120.

Watts, D. J., Strogatz, S. H. (1998). Collective dynamics of 'small-world' networks. *Nature*, 393, 440-442.

세대·계층 간 균형을 통한 부산형 휴먼뉴딜 실현

성명 : 윤은기

소속기관명 : 동아대학교

이메일 : eungeeyun@naver.com

가. 연구의 필요성

지방정부는 다양한 정책을 통하여 시민들의 삶의 질 향상에 노력하고 있지만 지역주민들의 삶의 질을 실질적으로 향상시키기 위해서는 무엇보다도 세대·계층별 지역주민들의 삶의 질에 대한 기대와 수준의 정도를 파악하는 것이 우선되어야 한다. 시민들은 정치, 사회, 문화, 경제, 보건, 교육, 교통, 자연 등의 삶의 질 생활환경에 따라 삶의 질의 기대수준이 상이하고 세대별과 계층별 시민들의 다양한 욕구를 충족시켜줄 수 있는 부산시의 여건과 조건에 부합되는 정책개발이 필요하다.

세대·계층별에서 경제적, 사회적, 심리적, 문화적 관점의 차이로 인하여 삶의 질에 관한 다른 욕구의 특성을 보여주고 있는데, 세대와 계층에 따라 삶의 질의 차이분석 및 영향요인을 조사하는 것이 필요하다. 주요 선진국에서는 삶의 만족 수준이 연령에 따라 중·장년기에 최저점을 보이는 U자형이 나타나는 데 비해, 우리나라는 '2017년 사회문제와 사회통합 실태조사'의 분석에서, 연령이 높아질수록 행복도가 낮아지는 우하향 경향이 있는데, 만족도에 대한 연령대별 인구사회학적 영향요인을 실증적으로 비교 분석할 필요가 있다(김성아·정해식, 2019).

나. 연구의 목적

본 연구의 목적은 세대와 계층에 따른 상이한 가치, 기대, 관심들에서 다양한 삶의 질의 구성요소 및 영향 정도를 파악하는 것으로, 세대와 계층에 따른 삶의 질 요소를 여러 집단으로 구분하고, 세대와 계층에 따라 다양한 형태를 보이고 있는 삶의 질 만족도를 조사한다. 청년층, 중년층, 장년층, 고령층의 연령에 따른 심리적, 사회적, 경제적 특성과 상태에서 여러 가지 삶의 구성요소에서 차이를 보이고 있는데, 세대·계층별 비교를 통하여 삶의 질 구성요소 및 비교차이를 분석하고, 삶의 질 향상을 위한 실제적·정책적

함의를 도출할 수 있을 것이다.

본 연구는 세계적 권위의 삶의 질 조사평가기관(Mercer)의 지표에 지역의 현황을 연계시켜 “시민 삶의 질 향상” 달성과 함께 세대·계층별 균형을 위한 정책 방향을 제시하고자 한다.

이를 위해 요구조사를 바탕으로 세대·계층별 균형을 위해 부산시에서 “삶의 질” 부문을 향상시킬 수 있는 영역을 분석하고 부산시의 종합적 시정 상황을 고려하여 세대·계층별 균형을 위한 “맞춤형 정책 개발” 방향을 제시한다.

다. 연구의 방법

1) 조사개요

항목	내용
조사목적	- 부산시에 거주하고 있는 일반시민들을 대상으로 10개의 삶의 질 지표*에 대해 일상생활을 하면서 느끼는 각 지표의 중요도와 부산시에 거주하면서 느끼는 해당 지표에 대한 만족도를 확인하는 욕구조사를 실시함 * 10개 삶의 질 지표: 사회적 안전환경, 경제적환경, 복지적환경, 보건과 건강, 학교와 교육(보육), 공공서비스 교통, 여가문화, 소비재상품, 주택, 사회적자본 - 해당 욕구조사를 토대로 세대·계층별로 어떠한 지표에 대한 만족도 및 중요도를 확인하고 부산시가 정책을 추진하기 위한 기초자료로 활용함
조사대상	부산시 청소년층, 청년층, 중장년층, 고령층/인가구, 장애인가구, 한부모가구, 다문화가구
조사방법	설문조사원 면접조사, 온라인 설문조사
표본 수	총 2,821명
표집방법	층화표집방법(stratified sampling)
조사기간	2020년 6월 10일~ 2020년 8월 10일 (30일)

2) 분석틀

분야	측정지표	내용
1	사회적 안전 환경	화재, 범죄(발생 및 검거), 교통사고발생, 자연재난피해 등
2	경제적 환경	고용률, 경제활동참가, 개인소득, 소비자물가, 민간소비 지출액 등
3	복지적 환경	보육시설, 복지예산, 사회복지시설(장애인, 노인, 한부모가족, 다문화가족 등)
4	보건과 건강	의사 수, 병상 수, 약국 수, 생활폐기물 배출량, 전염병발생률, 대기오염 및 수질오염도 등
5	학교와 교육	국제외국인학교 수, 교원 수, 전문대학 및 대학교 수, 사설학원 수 등
6	공공서비스와 교통	인터넷 이용률, 상수도 및 도시가스 보급률, 자동차이용, 주차장 확보율, 도로포장률, 대중교통 이용률, 신공항 건설 등
7	여가와 문화	문화기반시설수(도서관, 미술관, 박물관 등), 체육시설 수, 문화예술 및 스포츠 관람, 극장수, 공연시설수, 도시공원, 생활권 도시림 등
8	소비재 상품	소매품구매(대형마트, 슈퍼), 전통시장수, 백화점수, 신선식품구매 등
9	주택	주택보급, 공공주택보급, 주거면적, 주택가격 등
10	사회적 자본	이웃주민에 대한 신뢰, 직장 조직구성원 간의 신뢰, 사회단체활동참여, 자원봉사활동 참여 및 접근성 등

라. 실증분석

1) 지표별 중요도 및 만족도

부산시민의 삶의 질에 영향을 미치는 10개의 지표에 관한 중요도 및 만족도의 평균을 5점 만점을 기준으로 하여 조사한 결과, 중요도는 사회적안전환경이, 만족도는 소비재상품이 가장 높은 것으로 나타났다.

[표 1] 지표별 중요도 및 만족도 결과

구분	중요도		만족도	
	평균	표준편차	평균	표준편차
사회적안전환경	4.22	0.948	3.27	0.828
경제적환경	4.21	0.915	2.85	0.893
복지적환경	4.08	0.891	3.12	0.848
보건과 건강	4.22	0.865	3.25	0.874
학교와 교육	3.80	0.940	3.16	0.803
공공서비스와 교통	4.20	0.867	3.20	0.977
여가와 문화	4.12	0.855	3.03	0.965
소비재상품	4.03	0.836	3.51	0.825
주택	4.20	0.895	2.84	0.946
사회적자본	3.95	0.884	3.09	0.788

2) 세대·계층별 삶의 지표에 관한 만족도 기술통계

10개 지표 중 세대·계층별 가장 만족하는 분야에 대한 응답은 소비재상품으로 모두 동일하게 나타났으며, 불만족하는 분야에 대한 결과값 또한 순위는 다소 차이가 있으나 경제적 환경과 주택으로 분석되었다.

세대별 삶의 지표에 관한 만족도 결과 아래 [표 2]와 같이 경제적 환경과 주택에 대한 만족도는 청소년층을 제외하고 모두 2점대로 불만족하는 것으로 나타났으며 특히 다른 세대층보다 청년층의 경제적 환경 및 주택만족도가 가장 낮게 나타났다.

[표 2] 세대별 삶의 지표에 관한 만족도 결과

구분	세대별									
	청소년층		청년층		중년층		장년층		고령층	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
사회적안전환경	3.54	0.820	3.23	0.816	3.25	0.820	3.30	0.830	3.09	0.862
경제적환경	3.32	0.799	2.73	0.902	2.78	0.877	2.89	0.891	2.76	0.844
복지적환경	3.45	0.861	3.05	0.815	3.03	0.846	3.18	0.848	3.24	0.853
보건과 건강	3.53	0.891	3.32	0.892	3.15	0.893	3.24	0.830	3.26	0.870
학교와 교육	3.41	0.803	3.16	0.815	3.07	0.802	3.18	0.794	3.20	0.738
공공서비스와 교통	3.54	0.844	3.10	1.050	3.11	0.975	3.26	0.946	3.24	0.882
여가와 문화	3.55	0.991	2.89	1.041	2.93	0.937	3.09	0.900	3.18	0.872
소비재상품	3.82	0.903	3.63	0.832	3.45	0.830	3.43	0.789	3.42	0.737
주택	3.28	0.913	2.67	0.953	2.79	0.965	2.90	0.910	2.84	0.853
사회적자본	3.46	0.794	3.04	0.803	3.04	0.775	3.10	0.773	3.06	0.764

계층별(소득수준) 삶의 지표에 관한 만족도 결과 아래 [표 3]와 같이 경제적 환경과 주택에 대한 만족도는 소득하위층을 제외하고 모두 2점대로 불만족하는 것으로 나타났으며 특히 다른 소득계층보다 소득중하위(월평균소득 월100~200만원)의 경제적 환경 및 주택만족도가 가장 낮게 나타났다.

[표 3] 계층별(소득수준) 삶의 지표에 관한 만족도 결과

구분	계층별(소득수준)							
	소득하위 (100만원미만)		소득중하위 (100~200만원)		소득중상위 (201~400만원)		소득상위 (401만원이상)	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
사회적안전환경	3.35	0.890	3.22	0.813	3.26	0.811	3.27	0.824
경제적환경	3.03	0.913	2.69	0.923	2.83	0.884	2.83	0.854
복지적환경	3.23	0.890	3.06	0.843	3.13	0.833	3.08	0.845
보건과 건강	3.41	0.916	3.29	0.874	3.22	0.863	3.18	0.852
학교와 교육	3.29	0.856	3.16	0.770	3.14	0.776	3.10	0.830
공공서비스와 교통	3.37	1.004	3.17	1.029	3.18	0.946	3.12	0.972
여가와 문화	3.31	1.026	2.90	0.977	3.01	0.947	2.97	0.908
소비재상품	3.62	0.954	3.54	0.807	3.51	0.779	3.38	0.813
주택	3.06	0.927	2.63	0.954	2.81	0.943	2.85	0.929
사회적자본	3.26	0.868	3.02	0.801	3.09	0.774	3.02	0.726

계층별(취약계층) 삶의 지표에 관한 만족도 결과 아래 [표 4]와 같이 경제적 환경과 주택에 대한 만족도는 다문화가구를 제외하고 모두 2점대로 불만족하는 것으로 나타났으며 경제적 환경 지표에서는 장애인가구의 만족도가 가장 낮게 나타났으며 주택지표에서는 1인가구의 만족도가 가장 낮게 나타났다.

[표 4] 계층별(취약계층) 삶의 지표에 관한 만족도 결과

구분	계층별(취약계층)							
	1인가구		장애인가구		한부모가구		다문화가구	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
사회적안전환경	3.18	0.880	3.03	0.941	3.34	0.780	3.26	1.085
경제적환경	2.77	0.902	2.75	0.873	2.93	0.932	3.15	1.017
복지적환경	3.07	0.881	2.87	0.978	3.25	0.822	3.24	0.970
보건과 건강	3.22	0.897	2.99	0.966	3.41	0.843	3.54	0.926
학교와 교육	3.15	0.799	3.15	0.831	3.27	0.792	3.35	1.067
공공서비스와 교통	3.09	1.015	2.92	1.055	3.33	0.935	3.56	1.076
여가와 문화	3.02	0.965	2.89	1.008	3.25	0.903	3.28	1.071
소비재상품	3.43	0.849	3.23	0.898	3.56	0.812	3.70	0.861
주택	2.67	0.958	2.82	1.001	2.92	0.911	3.07	1.025
사회적자본	2.97	0.857	3.08	0.906	3.20	0.764	3.30	1.039

3) 다중회귀분석(multiple regression model) 결과

부산시 주민을 대상으로 지역의 사회적안전환경, 경제적환경, 복지적환경, 보건과 건강, 학교와 교육(보육), 공공서비스와 교통, 여가와 문화, 소비재상품, 주택, 사회적자본이 삶의 질에 미치는 영향도와 만족도 수준을 살펴보고, 다중회귀분석을 실시하여 어떤 요인이 부산시민의 삶의 질 만족도 결정에 영향을 미치고 있는지에 관한 분석을 실시하였다.

다중회귀분석(multiple regression model)에 사용되는 독립변수는 사회적안전환경, 경제적환경, 복지적 환경, 보건과 건강, 학교와 교육(보육), 공공서비스와 교통, 여가와 문화, 소비재상품, 주택, 사회적자본이며 종속변수는 삶의 만족도로 한다.

10개의 삶의 질 지표가 삶의 만족도에 미치는 영향을 분석하기 위해 다중회귀분석(multiple regression model)을 실시하였으며 신뢰도 분석결과 Cronbach 알파값은 .902로 신뢰할 수준임을 확인하였다.

아래 [표 5]에서 나타나는 바와 같이 다중회귀분석(multiple regression model) 결과, 전체 F=79.180(p<.001)으로 본 회귀모형은 적합하다고 할 수 있다. 유의확률은 .000(p<.001)으로 경로 중 한 가지 이상이 유효할

것으로 확인되었고, 변수 간 상관관계는 R=.469로 확인되었으며 공차(TOL)와 VIF 각각 0.1이상 10미만으로 다중공선성이 없는 것으로 확인되었다.

다음으로 각 경로의 유의성을 확인한 결과 학교와 교육(보육)과 여가와 문화를 제외한 8개의 지표 모두 삶의 만족도에 미치는 영향이 유효한 것으로 확인되었다. 즉, 사회적안전환경(p=.000), 경제적환경 (p=.005), 공공서비스와 교통(p=.001), 소비재상품(p=.000), 사회적자본(p=.000)은 p값이 0.01미만의 결과가 도출되었으며, 복지적환경(p=.018), 보건과 건강(p=.016), 주택(p=.012)은 p값이 0.05미만의 결과가 도출됨으로써 유의한 것으로 나타났다.

유의한 변수에 대한 비표준화계수를 확인한 결과 사회적안전환경(B=.098), 경제적환경(B=.056), 복지적환경(B=.051), 보건과건강(B=.049), 공공서비스와 교통(B=.059), 소비재상품(B=.107), 주택(B=.045), 사회적자본(B=.104) 모두 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

또한 삶의 만족도에 어떠한 지표가 영향을 많이 미치는지 파악하기 위해 표준화계수의 β값을 비교한 결과 영향을 미치는 정도는 소비재상품(β=.111), 사회적자본(베β=.103), 사회적안전환경(β=.102) 공공서비스와 교통(β=.072), 경제적환경(β=.063), 보건과 건강(β=.054), 복지적환경(β=.054), 주택(β=.053) 순임을 알 수 있었다.

[표 5] 삶의 질 지표가 삶의 만족도에 미치는 영향 분석

종속변수	독립변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
		B	표준화 오류	β			TOL	VIF
삶의 만족도	(상수)	1.511	0.072		20.929	0.000		
	사회적안전환경	0.098	0.020	0.102	4.835	0.000	0.622	1.608
	경제적환경	0.056	0.020	0.063	2.822	0.005	0.553	1.807
	복지적환경	0.051	0.021	0.054	2.376	0.018	0.534	1.871
	보건과 건강	0.049	0.020	0.054	2.412	0.016	0.549	1.821
	학교와교육(보육)	0.027	0.022	0.027	1.226	0.220	0.563	1.777
	공공서비스와 교통	0.059	0.017	0.072	3.418	0.001	0.622	1.607
	여가와 문화	0.015	0.018	0.018	0.841	0.400	0.609	1.642
	소비재상품	0.107	0.020	0.111	5.273	0.000	0.621	1.610
	주택	0.045	0.018	0.053	2.502	0.012	0.608	1.645
	사회적자본	0.104	0.022	0.103	4.652	0.000	0.565	1.769
R(.469) R ² (.220), adj. R ² (.217) F(p)79.180(p=.000***) Durbin-Watson(1.916)								

※ p* < 0.1, p** < 0.05, p*** < 0.01

마. 정책 제언

부산에서는 고령화와 소득 양극화 현상 등으로 인해 부산시민의 주거지가 소득계층별과 세대별로 격차가 나타나고 있는데, 도시재생이 세대별과 계층별 양극화를 완화 시키기 위한 가장 중요한 정책 대안으로 제시될 수 있다. 정책의 양적, 질적 균형을 중심으로 부산시의 도시 정책이 세대별, 계층별 정책 대상 집단에 어떻게 시행되고 있는가를 살펴본 결과, 아래와 같은 정책적 시사점을 이끌어낼 수 있다.

제한된 정책자원을 활용해서 도시정책의 효과를 보다 높이기 위해서는 정책 수요와 공급의 균형을 맞추는 것이 필수적이다. 정책의 양적 균형과 질적 균형 모두 중요하지만, 외형상의 정책 수요 충족을 위한 양적 균형보다는 정책 대상 집단의 실질적인 요구인 정책 소요를 충족시킬 질적 균형이 정책 실효성을 제고시키는데 보다 효과적이다.

고령자층, 장애인 가구 등 일부 세대 및 계층에 대해 부산시의 도시정책이 정책의 양적 균형을 갖췄지만, 다양한 정책수단을 백화점 식으로 늘어놓을 뿐, 해당 사회집단의 정책 소요에 적합한 정책수단을 체계적으로 개발하고 정비하지 못해 정책의 질적 불균형을 초래하고 있다. 겉치레만 화려한 전시성 정책 수단들을 정비하고, 정책 대상 집단의 절실한 요구, 즉 정책적 소요를 정확하게 파악해서 정책적 자원을 집중적으로 투여하는 '선택과 집중'의 전략이 요구된다.

민관협력형 사업 방식의 개발 및 활성화가 필요하다. 관 주도의 일방적인 정책 기획 및 시행은 정책 대상 집단의 관심과 이해를 충분히 반영하지 못해 정책 자원의 투자에 비해 그 실효성이 발휘되지 못하는 한계가 있다. 정책 기획 단계부터 주민 참여기회를 보장해서 주민과 함께 하는 행정을 펼칠 필요가 있다. 사회적 기업, 협동조합 기업 등과 같은 사회적 경제와의 협력, 비정부기구·민간시민단체와의 협력 등을 상설화해서, 다양한 사회적 요구가 정책의 입안 단계부터 반영될 수 있는 기회를 제공할 것이 요구된다.

세대별, 사회취약계층별 유형을 가리지 않고 경제적 환경과 주택에 대한 만족도가 크게 낮고 정책 소요가 커서, 정책의 질적 균형을 제고시킬 것이 요구된다. 경제적 환경과 주택은 일상생활의 기본이 되는 의식주의 토대라는 점에서, 모든 세대, 모든 계층이 경제여건 개선 및 주거빈곤 탈피를 최우선 과제로 삼고 있다.

경제적 환경과 주택의 정책 소요가 크지만, 세대별, 계층별 정책 소요의 내용은 크게 상이하다. 고용 불안, 경기 침체, 가계 경제의 위협, 주거 위기와 주거 불안 등으로 그 정책 소요의 전반적인 형태는 유사하지만, 세대별로, 또 사회취약계층별로 그 불안과 위협의 원인, 전개 양상 및 결과는 제각각인데, 따라서 세대별, 계층별 처지와 위상에 대한 정확한 진단을 바탕으로 맞춤형 정책 수단의 발굴 및 시행이 요구된다.

참고문헌

[인용문헌]

김나영. (2001). *정신지체 청소년에 대한 욕구조사: 소비자과 제공자의 관점들을 통합하는 접근*. 국내석사논문, 서울여자대학교, 서울.

김미령. (2012). 연령과 성별에 따른 노인의 삶의 질 영향요인 차이분석. *한국노년학*, 32(1), 145-161.

김성아, 정해식. (2019). 연령대별 삶의 만족 영향요인 분석과 정책과제. *보건복지포럼*, (270), 95-104.

김성이, 채구목. (1997). *욕구조사론*. 서울: 아시아미디어 리서치.

김신복. (1984). *사회개발의 기획 및 지표의 활용*. 한국정치행정체계, 329-347. 서울: 박영사.

김혜정, 신희영, 박나리. (2018). *2018년 부산시 저소득 한부모가족 실태조사*. 부산: 부산여성가족개발원.

남성진, 최성재. (1994). *사회복지조사방법론*. 서울: 서울대학교 출판부.

송건섭, 김영오, 권용현. (2009). 삶의 질에 관한 평가지표의 구성과 적용. *지방정부연구*, 12(4), 225-247.

안건혁. (1997). 자족적 신도시의 적정규모에 관한 연구. *국토계획*, 32(4), 41-55.

이경태, 권영주. (2010). 삶의 질 측정에 관한 연구: 경기도민을 중심으로. *사회과학연구*, 17(1), 97-132.

조성남, 황은정. (2014). 살고 싶은 도시(Livable City) 요건비교연구. *사회과학연구논총*, 30(2), 235-267.

Diener, E., Suh, E. M., Lucas, R. E., Smith, H. L. (1999). Subjective Well-Being: Three Decades of Progress. *Psychological Bulletin*, 125(2), 276-302.

Inkels, A. (1993). Industrialization, Modernization of the Quality of Life. *International Journal of Comparative Sociology*, 34(1-2), 1-23.

Lane, R. E. (1996). Quality of Life and Quality of Person: A New Role for Government. in Offer. Avner (ed.). *Pursuit of the Quality of Life*. New York: Oxford University Press.

Powell, L. M. (1995). A Multidimensional View of Quality of Life in Frail Elders. Birren, J. E., Lubben, J. E., Rowe, J. C., Deutchman, D. E. (eds.). *The concept and measurement of quality of life in the frail elderly*. New York: Academy Press.

Milbrath, L. W. (1979). Policy Relevant Quality of Life Research. *The Annals of the American Academy*, 444(1), 32-45.

Liu, B. C. (1976). *Quality of Life Indicators in U.S. Metropolitan Areas: A Statistical Analysis*. New York: Praeger Publishers.

Mullis, R. J. (1992). Measures of Economic Well-Being As Predictors of Psychological Well-Being. *Social Indicators Research*, 26, 119-135.

성명 : 이우기

소속기관명 : 인하대학교

이메일 : trinity@inha.ac.kr

가. 서론

1) 연구배경 및 필요성

개인정보보호와 데이터 기밀성에 대한 연구가 사회과학, 컴퓨터 과학과 같은 다양한 분야에 대해 여러 가지 기여를 뒷받침한다는 것은 놀라운 일이 아니다. 도시계획(Badii et al., 2020), 스마트 교통(Dziubinski and Bandai, 2020), 소셜 네트워크(Eagle et al., 2009) 및 사업목적(Cao et al., 2017)으로 타임 스탬프와 위치정보를 쉽게 얻을 수 있다. 그러나 위치기반서비스 사용자들의 약 24%가 개인 데이터 뿐만 아니라, 그들의 위치를 공개하는 것에 대해 심각하게 우려하고 있음(Gupta et al., 2019)을 보여준다. 이러한 정보를 수집하고 배포하는 것은 개인의 사생활 정보를 수집하려는 악의적인 공격 때문에 사생활 침해 문제를 유발할 수 있다. 일반적으로 경로 데이터가 적절한 형태로 공개되면, 공격자들은 의미있는 정보를 식별할 수 있다(Peng et al., 2017).

2) 연구목적

스마트 사회의 존립의 근거가 되는 데이터의 신뢰성을 담보하는 프라이버시 보호 측면의 정보 보호 기술의 다양한 관점에 대해 정리하고, 스마트 사회의 구성원의 개인 이동경로에 대한 정확한 정보와 프라이버시 보호라는 모순적 목표를 달성하기 위한 메커니즘과 데이터 기반 거버넌스에 대해 살펴본다.

3) 연구방법

스마트 사회의 구성원의 위치정보를 분석하는 다양한 모형을 살펴봄, 정책 및 해당 정보의 공개 수준별 활용가능성과 보안성의 상호관계를 분석함에 있어서 모델, 프라이버시 보호 방식 등을 분석하고, 데이터 거버넌스의 관점을 제안한다.

나. 본론

1) 개인정보보호 기법의 개념과 필요성

개인정보란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)를 말한다. 개인정보는 악의적인 목적으로 공격자가 타인의 개인정보를 이용하거나 유출할 경우 개인의 사생활에 큰 피해를 줄 뿐만 아니라 개인 안전과 재산에 피해를 줄 수 있다. 또한, 광고 문자나 보이스 피싱, 금융사기 등이 모두 개인정보 유출과 관련된 경우가 많다(Bakii et al., 2020).

① 그래프 기반 개인위치정보

경로 데이터에 대한 익명화 연구 또한 다양하게 이루어지고 있다(이우기, 박순형, 2014). 예컨대, k-익명성(Peng et al., 2020), l-다양성(Li et al., 2017), t-근접성(Gao et al., 2020)등과 같은 관점에서 경로 데이터 익명화 연구가 있다. 위 접근방식들은 포인트 기반 위치 정보에 초점을 맞추었기 때문에 일정 수준의 경로 데이터 공개에 대한 정확한 보호를 제공하지 못한다. 예를 들어, 해당 연구들은 공격자가 공개된 데이터에 접근하여 개인이 방문한 장소의 의미정보를 다루는 식의 정보 유출의 단점이 있다. 이러한 이유로, 의미 정보를 살펴보는 것은 공격자가 개인 행동을 파헤쳐 프라이버시 노출을 야기하는 것을 돕는다. 또한, 더 강한 익명성 확보가 요구될 때, 작은 크기의 데이터는 데이터 효용성과 관련될 수 있다. 이 논문에서는, 이러한 문제를 해결하기 위한 방법으로, 벡터화를 통한 프라이버시 보호기법은 개인정보보호 뿐만 아니라 높은 데이터 효용성도 보장한다(Eom et al., 2020).

② COVID-19관련 확진자 개인정보 관리실태

한국의 COVID-19 관련 대응은 세계적 팬데믹 상황에 비추어 매우 선방한 것으로 평가된다. 그 가장 큰 요소는 스마트폰 접속 및 위치정보 분석을 통한 확진자 동선 파악에 있었다.

한편 확진자 정보공개 즉, 프라이버시 보호에 대한 기능을 포기한 듯한 인상을 주었다. 심지어 ‘환자의 사생활은 중요한 인권이지만 절대적인 권리는 아니다.’라고 언급한 예를 통해 이를 노출하고 말았다. 이로 인해 월스트리트 저널의 경우 한국은 가장 많은 개인정보 공개하는 나라(WSJ, 2020)로 판정했으며, 이는 현행방식, 즉, 가명정보 사용의 실패를 의미한다. 구체적 사례로 ‘확진자1’, ‘확진자2’ 등의 가명 및 동선의 공개에 있어서, 막연히 특정 메타 데이터 자체를 공개대상이나 아니냐는 우를 범하여, 네티즌들 쉽게 확진자 정체 유추할 수 있는 빌미를 제공하였다.

[표 1] 국가별 공개하는 접촉자 정보 현황

공개하는 정보	한국	싱가폴	홍콩	영국	독일
1. 성별/나이	○	○	○	×	○
2. 여행력	○	○	○	○	×
3. 직장 주소	○	○	×	×	×
4. 거주 지역(주소)	○	○	○	×	×
5. 해외 유입의 경우 국적	○	○	×	×	×
6. 치료받는 위치	○	○	○	○	×
7. 발병 전 방문 장소	○	○	×	×	×
8. 발병 확인 방법	○	×	×	×	×
9. 확인된 접촉자	○	×	○	×	×
10. 확진자 지리적 정보	○	×	○	×	○
11. 이전 사례와 연계	×	○	○	×	○

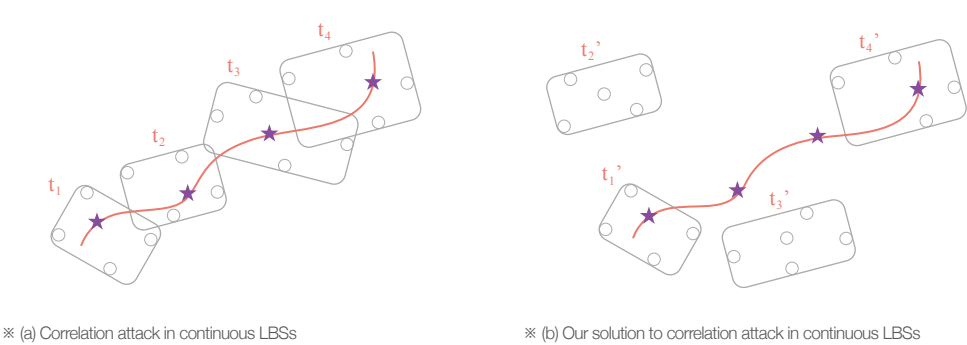
[표 1]에서 국가별 공개하는 정보현황에서 알 수 있는 바와 같이 다음 2가지 문제를 유발하고 있다. 첫째, 한국은 11개 정보단위 중에서 10가지를 공개하여 가장 많은 정보를 유출하는 국가로 판명되었으며, 실제로 공개된 내용보다 훨씬 과도한 개인정보를 노출했다. 둘째, 데이터 자체를 공개 가능한지 비공개 인지를 미리 정한 점이 문제의 원인이 되었다.

③ 클러스터 기반 개인위치정보 공개 접근법

사용자가 LBS에서 이익을 얻는 동안 다수 사용자의 위치 데이터 및 궤적 정보를 수집하고 분석하면 개인정보가 위협에 처할 수 있다. 기존 연구들은 주로 스냅 샷 질의에 초점을 두지만, 연속 LBS에서의 개인 정보 보호는 스냅 샷 질의보다 어렵다. 상대방이 사용자의 개인정보를 추측하기 위해 사용자 궤적에 공간적 및 시간적 상관관계를 사용할 수 있기 때문이다.

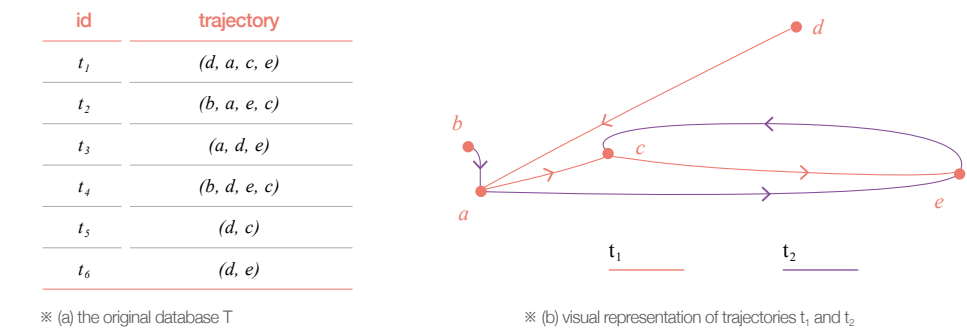
Peng(2017)의 연구를 분석한 결과에 대해 살펴보자. GPS 지원 장치 및 위치 기반 소셜 네트워크의 확산으로 경로 데이터가 매우 많아졌다. 그러한 데이터의 배포는 사용자 행동의 분석, 연구 및 이해에 새로운 방향을 제시한다. 식별 정보를 제거한 후에도 이동이 경로 데이터베이스에 기록되는 개인의 신원을 공개할 수 있기 때문이다. 기존의 궤적 데이터 비식별화 접근법은 프라이버시를 제공하지만 높은 데이터 유틸리티 비용으로, 정교한 데이터를 생성하지 않거나 개인정보 보호 구성 요소에서 제한적이기 때문에 유용하다. 이러한 알고리즘은 배포된 데이터를 의미있는 분석을 보장하기 위하여 사용자 지정의 유틸리티 요구 사항은 물론 위치 거리 및 의미 유사성을 비롯한 다양한 데이터 특성을 보존하는 것을 목표로 한다.

[그림 1] 장소기반 공격 및 연속적 LBS기반 해법



이 연구의 주목적은 경로 k-익명성을 따르는 경로 집합을 선택하는 것이다. 그러나 기존의 익명성 방법은 개인정보 보호에 거의 영향을 미치지 않는다고 가정하고 경로의 유사성과 방향을 무시한다. 이 연구는 경로의 유사성과 방향을 평가하기 위해 경로 각도를 사용하고, 경로의 거리를 기반으로 익명 지역을 구성하는 방법을 제안한다. 다양한 시나리오에서 경로 프라이버시 및 데이터 유틸리티의 비율에 대한 다양한 선호도 설정을 고려하여 경로 k-익명성 집합을 선택하는 개인화 익명화 모델을 제안한다. 이 연구의 실험 결과는 해당 방법이 다양한 비율로 설정된 경로 프라이버시 및 데이터 유틸리티 요구 사항의 효과적인 궤도 k-익명성을 제공 할 수 있음을 증명하지만, 효율성은 떨어지는 것을 보여주었다.

[그림 2] 두 가지 경로에 대한 원본 DB(T) 및 시각화 경로표현



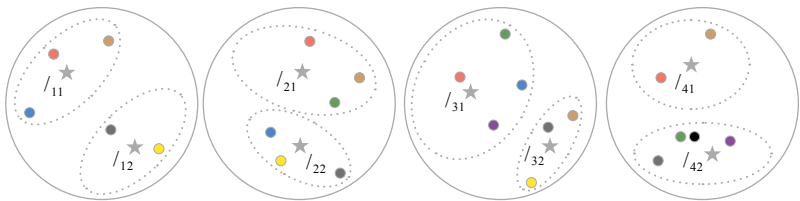
Li(2017)의 연구는 센서를 통한 경로 데이터는 교통 모니터링, 마케팅 분석 및 계획 수립과 같은 여러 응용 프로그램의 배포 및 발전에 중요하다. 기존 연구는 사용자의 사생활을 누설하고 공개된 경로 데이터의 유틸리티를 위반하는 무작위적이고 무제한의 잡음을 사용하기 때문에 완벽하게 차분 프라이버시를 달성할 수는 없다. 게다가, 기존의 경로 합병 방법은 입력 데이터 집합으로부터 일부 경로를 제거해야만 한다. 이 두 가지 문제를 해결하기 위해 해당 연구에서는 경계 잡음 생성 알고리즘과 경로 합병 알고리즘을

이용한 차별적인 경로 데이터 배포 알고리즘을 제안했다. 이론적인 분석과 실험 결과를 살펴보면 프라이버시의 손실율은 기존 연구보다 적어도 69% 더 적다. 시간을 병합하는 평균 경로는 기존 연구보다 50% 적다.

[그림 3] 제시된 7가지 경로에 대한 차분 개인정보 공개기법

Original Database	No.	t_1	t_2	t_3	t_4	Trajectory
T_1	1	1	1	1	1	$(I_{11}, t_1) \rightarrow (I_{21}, t_2) \rightarrow (I_{31}, t_3) \rightarrow (I_{41}, t_4)$
T_2	1	1	1	1	1	$(I_{51}, t_1) \rightarrow (I_{61}, t_2) \rightarrow (I_{71}, t_3) \rightarrow (I_{81}, t_4)$
T_3	1	1	1	1	0	$(I_{91}, t_1) \rightarrow (I_{101}, t_2) \rightarrow (I_{111}, t_3)$
T_4	0	1	1	1	1	$(I_{121}, t_2) \rightarrow (I_{131}, t_3) \rightarrow (I_{141}, t_4)$
T_5	1	1	1	1	1	$(I_{151}, t_1) \rightarrow (I_{161}, t_2) \rightarrow (I_{171}, t_3) \rightarrow (I_{181}, t_4)$
T_6	0	0	1	1	1	$(I_{191}, t_3) \rightarrow (I_{201}, t_4)$
T_7	1	1	1	1	0	$(I_{211}, t_1) \rightarrow (I_{221}, t_2) \rightarrow (I_{231}, t_3)$

Step One.
Location
Generalization



Step Two.
Trajectory Date
Releasing

Original Tr.	Generalized Tr.	Real Count	Noisy Count
T_1	$I_{11} \rightarrow I_{21} \rightarrow I_{31} \rightarrow I_{41}$	1	2.46781
T_2	$I_{11} \rightarrow I_{21} \rightarrow I_{32} \rightarrow I_{41}$	1	1.83188
NULL	$I_{11} \rightarrow I_{22} \rightarrow I_{31} \rightarrow I_{42}$	0	0.705873
T_3	$I_{11} \rightarrow I_{22} \rightarrow I_{31}$	1	1.58152
T_4, T_6	$I_{21} \rightarrow I_{31} \rightarrow I_{42}$	2	2.71865
NULL	$I_{11} \rightarrow I_{21} \rightarrow I_{31} \rightarrow I_{42}$	0	1.92746
T_5, T_7	$I_{12} \rightarrow I_{22} \rightarrow I_{31} \rightarrow I_{42}$	2	2.82741
NULL	$I_{12} \rightarrow I_{22} \rightarrow I_{32} \rightarrow I_{42}$	0	1.8422

다. 결론

1) 연구 요약 및 시사점

본 연구에서는 개인정보보호 관련 다양한 개념 및 관리모델을 정리하였으며, 또한 현재 이루어지고 있는 방식들 즉, 높은 개인정보 보호수준을 달성하기 위해 다양한 처리기법을 통해 수많은 데이터를 변화 시키거나 일반화하거나 삭제하는 등의 기법을 살펴보았다. 빅데이터의 활용에 있어서 개인정보의 비식별화가 데이터의 활용성을 매우 저해한다는 사실이 있음에도 불구하고 개인정보를 보호하는 것의 중요성을 이해하고 적용하는 것에 대한 산업 및 경제적 가치가 매우 높으며, 스마트 사회로 진입할수록 중요한 이슈가 되므로 그 해법들에 대해 상세히 고찰하였다.

개인정보의 비식별화와 데이터의 활용이라는 상호모순관계를 고려하여 적절한 수준의 모델을 적용하는 것이 필요하고, 구체적인 COVID-19 경우를 들어 데이터거버넌스 관점이 적용되어야할 근거에 대해 살펴보았다. 또한 현실에 벗어난 개인정보보호법, 사물위치정보보호법 등의 폐해에 대해 거론하였다.

추후 데이터 효용성을 보장하면서도 익명성을 보장하는 새로운 방법론의 연구가 지속적으로 필요하며, 인공지능 기술 등을 적용한 다양한 데이터셋으로 방법론들을 검증하고 프라이버시 보장 정도 및 데이터 공개정도의 상호 효용성에 관한 실증적 평가도 필요하다.

2) 정책 제언

세계적인 메가 시티화 및 스마트 사회로의 진입이 가속화되면서 그 구성원인 개인의 신상, 행적, 취향, 재산, 건강, 이력, 선호 등의 정보는 다양한 방식으로 수집, 확인, 보관, 결합 관리되는 것은 불가피하다. 따라서 데이터 기반 거버넌스를 갖추어 데이터의 생성부터 소멸까지의 전과정을 장악할 수 있는 역량의 확보가 필요하다. 우선 데이터의 생성에 있어서 IoT, 통신 및 각종 센서들의 사양과 범위를 인지하고 특히 사람 관련 정보 수집에 관한 법적, 제도적, 시스템적, 신뢰도 수준을 관리할 수 있어야 한다. 이러한 빅데이터 자체가 매우 중요한 자산이 된다는 인식이 중요하며, 빅데이터가 신뢰성있는 인프라 위에 저장 분석 처리가 되어야 한다. 인공지능 관련 연구의 대상도 빅데이터이며 따라서 그 연구동향과 분석 및 처리 능력과 한계를 인지하여 그 결과로 개인 및 사회에 미치는 영향력에 대한 대비가 필요하다. 궁극적으로는 개인과 모든 기기 및 환경까지 디지털 트윈으로 분석, 예측, 지원되는 모델이 수립되어야 하며, 이를 기반으로한 안전한 프라이버시 보호체계 역시 공공기관에서 갖추어야할 기본적 요건이다.

※ 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5C2A03081234)

참고문헌

[인용문헌]

엄수현, 이인경, 이우기. (2018). 빅데이터 기반 개인정보 비식별화 동향. *정보기술아키텍처 연구*, 15(4), 545-552.

이우기, 박순형. (2014). 그래프 이론과 소셜 네트워크. *정보과학회지*, 32(1), 33-43.

Badii, C., Bellini, P., Difino, A., Nesi, P. (2020). Smart City IoT Platform Respecting GDPR Privacy and Security Aspects. *IEEE Access*, 8, 23601-23623.

Cao, X., Cong, G., Jensen, S. C.(2010). Mining significant semantic locations from GPS data. *Proceedings of the VLDB Endowment*, 3(1-2), 1009-1020.

Dziubinski, K., Bandai. M. (2020). Your Neighbor Knows What You're Doing: Defending Smart Home IoT Device Traffic from Privacy LAN Attacks. Barolli, L., Amato, F., Moscato, F., Enokido, T., Takizawa, M. (eds.) *Web, Artificial Intelligence and Network Applications*. New York: Springer International Publishing.

Eom, C. S., Lee, C. C., Lee, W., Leung, C. K. (2020). Effective privacy preserving data publishing by vectorization. *Information Sciences*, 527, 311-328.

Eagle, N., Pentland, S. A., Lazer, D. (2009). Inferring friendship network structure by using mobile phone data. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(36), 15274-15278.

Gao, S., Ma, J., Sun, C., Li, X. (2014). Balancing trajectory privacy and data utility using a personalized anonymization model. *Journal of Network and Computer Applications*, 38, 125-134.

DasGupta, B., Mobasher, N., Yero, I. G. (2019). On analyzing and evaluating privacy measures for social networks under active attack. *Information Sciences*, 473, 87-100.

Li, M., Zhu, L., Zhang, Z., Xu. R. (2017). Achieving differential privacy of trajectory data publishing in participatory sensing. *Information Sciences*, 400, 1-13.

Lin, L., Martin, T. (2020). How coronavirus is eroding privacy. *The Wall Street Journal*, 15(04).

Parviainen, P., Tihinen, M., Kääriäinen, J., Teppola, S. (2017). Tackling the digitalization challenge: how to benefit from digitalization in practice. *International Journal of Information Systems and Project Management*, 5(1), 63-77.

Peng, T., Liu, Q., Meng, D., Wang, G. (2017). Collaborative trajectory privacy preserving scheme in location-based services. *Information Sciences*, 387. 165-179.

[웹문서]

서병조. (2020.3.1). 스마트 사회와 신뢰. *한겨레*. <https://www.hani.co.kr/arti/science/future/930587.html>

함민정. (2020.7.20). 수퍼전파자 인천 학원강사 구속. *중앙일보*. <https://news.join.com/article/23828608>

The Presidential Committee for Balanced National Development

지역, 균형발전의 길을 찾다 I

2020 대한민국 균형발전 정책박람회

발행일	2021년 6월
발행처	대통령직속 국가균형발전위원회
발행인	김사열
총괄·감수	박재영
기획·편저	한경구·유희연
편집	국가균형발전위원회 정책개발실
주소	03171 서울특별시 종로구 세종대로 209(세종로) 정부서울청사 4층
홈페이지	www.balance.go.kr
디자인	(주)봄디앤엠
문의	02-2285-0384
	ISBN 979-11-967926-5-7

본 자료집에 수록된 모든 내용의 무단 전재 및 복제를 금합니다.

본 자료집의 전부 또는 일부 내용을 사용하려면 사전에 발행처의 동의를 얻어야 합니다.