

2011

통 권 제 5 호

ISSN 1976-0167

인천연구



인천발전연구원
Incheon Development Institute

인천연구는

도시문제 해결을 위한 새로운 이론과 접근방법을 제시하고,
도시정책 관련 연구자들의 최신 연구성과를 소개함으로써
인천지역 아카데미즘의 기초를 마련하고자 합니다.

통권 제5호는 “인천광역시 삶의 질 개선을 위한 복지 전략”을 주제로 하는 기획논단 4편과 자유공모를 통한 지역연구 2편으로 구성되어 있습니다.

2011

통 권 제 5 호

인천연구



인천발전연구원
Incheon Development Institute



2011 통권 제5호 인천연구

CONTENTS

기획논단 : 인천광역시 삶의 질 개선을 위한 복지 전략	05
01. ‘보편적 복지’ 논쟁의 맥락과 쟁점 : 인천 복지정책에 주는 함의	07
이 태 수 꽃동네대학교 사회복지학부 교수	
02. 주거취약집단과 사회주택 배분의 우선순위	21
서 종 균 한국도시연구소 연구위원	
03. 시민 건강을 위한 인천시 보건의료	39
문 정 주 국립중앙의료원 공공보건의료지원단 수석연구원	
04. 인천교육복지사업의 발전방안 연구	61
: 교육복지우선지원사업 종합평가보고서 분석을 중심으로	
김 상 곤 안산대학교 사회복지과 교수	
지역연구	89
01. 도시림 보전관리를 위한 생태평가 방법의 적용	91
: 인천시 계양산(도시자연공원구역)을 대상으로	
조 우 상지대학교 관광학부 교수	
02. 민·관 파트너십을 통한 지역개발 갈등해소에 관한 연구	109
: 도시하천 정비사업을 중심으로	
어 윤 덕 인하대학교 대학원 행정학과 박사과정	
학술지 원고 투고 안내	127
지역연구(자유공모) 원고모집 공고문	128
「인천연구」 편집 및 발간 규정	129
「인천연구」 논문 투고 신청서	131
「인천연구」 논문심사규정	133
재단법인 인천발전연구원 학술지 「인천연구」 연구윤리규정	134
학술지편집위원회 회칙	137

기획논단

: 인천광역시 삶의 질 개선을 위한 복지 전략

01. ‘보편적 복지’ 논쟁의 맥락과 쟁점 : 인천 복지정책에 주는 함의

The Context and Issues of the Controversies on ‘Universal Welfare’
: A Suggestion to Welfare Policy of Incheon

이 태 수 | 꽃동네대학교 사회복지학부 교수

02. 주거취약집단과 사회주택 배분의 우선순위

Prioritizing Housing Exclusion Problems in Social Housing Policy
서 종 균 | 한국도시연구소 연구위원

03. 시민 건강을 위한 인천시 보건의료

Health for All the People in Incheon
문 정 주 | 국립중앙의료원 공공보건의료지원단 수석연구원

04. 인천교육복지사업의 발전방안 연구

: 교육복지우선지원사업 종합평가보고서 분석을 중심으로

The Study on Development Strategies of Education Welfare Project in Incheon
: Focus on Analysis of Comprehensive Evaluation Reports of Education Welfare Project
김 상 곤 | 안산대학교 사회복지과 교수

기획논단

01

‘보편적 복지’ 논쟁의 맥락과 쟁점 : 인천 복지정책에 주는 함의

The Context and Issues of the Controversies on ‘Universal Welfare’
: A Suggestion to Welfare Policy of Incheon

이 태 수 (LEE, Tae Soo) | 꽃동네대학교 사회복지학부 교수

초 록

최근 우리사회에서 벌어지고 있는 보편주의와 선별주의의 논쟁은 한국의 복지국가 발전에 있어 매우 중요한 의미를 지닌다. 또한 이것은 한국이 산업화와 민주화에 이어 또 하나의 시대정신을 구현하는 길이기도 하다.

그러나 최근의 보편적 복지를 둘러싼 논쟁에는 보편적 복지에 있어 그 개념을 포함하여 많은 오해와 혼란을 가진 채 전개되고 있는 것은 불행한 일이다.

본 논문에서는 보편적 복지에 대해 다음과 같은 해명을 하고 있다.

첫째, 보편적 복지 개념의 핵심은 그것이 집합주의(collectivism)에 근거하여 복지권을 누구에게나 부여된 시민권으로 보는 것에 있다.

둘째, 보편적 복지는 선별적 복지에 비해 소득재분배 효과를 더 갖고 있다.

셋째, 보편적 복지는 사회적 할당(social allocation)에 대한 원리이므로 무상이나 균등급여 flat benefits 를 반드시 동반하는 것은 아니다.

넷째, 한국에서 보편적 복지를 위한 재정동원은 가능하기도 하고 바람직하다.

다섯째, 복지국가의 핵심에는 지방정부의 역할이 있고 인천에서도 보편적 복지에 입각한 정책의 대전환이 요구된다.

주제어 : 보편적 복지, 복지국가, 보편주의

Abstract

The recent arguments about universalism and selectivism are significant for Korea in the process of becoming the Welfare State. As industrialization and democratization did, this is also a step towards reflecting the spirit of the era.

However it is grave that there is a great deal of misunderstanding and confusion in the controversies regarding many issues including the concept of Universal Welfare itself.

Therefore this study is going to demonstrate as follows;

First, the core of the notion of Universal Welfare is to define the right to welfare as one of the Civil Rights that are served for everyone, based on collectivism.

Second, Universal Welfare materializes income redistribution more effectively than Selective Welfare.

Third, Universal Welfare is a principle of social allocation and does not always necessarily require free or flat benefits.

Forth, it is not only possible but also advisable to put the financial budgets for Universal Welfare in Korea.

Fifth, the role of the regional government is very important for Universal Welfare, which demands a policy shift of Incheon grounded on Universal Welfare.

Subject keywords : universal welfare, welfare state, universalism

‘보편적 복지’ 논쟁의 맥락과 쟁점 : 인천 복지정책에 주는 함의

The Context and Issues of the Controversies on ‘Universal Welfare’
: A Suggestion to Welfare Policy of Incheon

이 태 수 (LEE, Tae Soo) | 꽃동네대학교 사회복지학부 교수

I. 서론 : 왜 복지논쟁인가?

최근 우리 사회 내에 일고 있는 복지논쟁 또는 복지국가논쟁은 지난 6.2 지방선거 과정에서 불거져 나온 무상급식과 보편적 복지 공약에서 촉발되었다고 할 수 있다. 야권에서 제기한 이 슬로건은 MB정부에 대한 실망의 정서와 함께 결합되어 결과적으로 ‘놀라운’ 선거결과를 낳는 데에 톡톡히 기여하였다고 평가된다. 이후 정치인들과 진보적 지식인들 사이에 역동적 복지국가, 정의로운 복지국가, 담대한 복지국가, 그리고 삼차원복지국가 등이 제시되었으며, 정당차원에서 보편적 복지를 당 강령으로 채택하는 민주당이나 사회연대복지국가를 내세우는 진보신당, 노동평화복지국가의 민주노동당 등 정당정치까지도 복지국가 담론에 뛰어든 형국이다(장석준, 2010; 신동면, 2010; 주대환, 2010).

이런 가운데, 현실적인 복지정책을 둘러싼 논쟁은 지속되었는데 서울시 의회와 집행부 사이에 2011년도 무상급식 예산의 배정을 두고 격렬한 갈등이 빚어지면서, “무상급식은 망국적 포퓰리즘”이라는 오세훈시장의 공격은 정치권 전체로까지 논쟁이 비화되면서 진보와 보수 진영 간의 전면전 양상을 예고하였다. 여기에 민주당은 아예 ‘3+1’이라는 무상시리즈를 내놓으면서 무상급식만이 아니라 무상보육, 무상의료, 그리고 반값등록금까지를 당 공약으로 제시하여 정치권은 물론 학계, 그리고 국민일반까지 바야흐로 무상시리즈 논쟁이나 보편적 복지-선별적 복지 논란에 휩싸이게 되버렸다.

그러나 세인의 주목을 끌었던 의외의 또 다른 기류가 박근혜의원에 의해 형성되었다. 박의원은 “아버

지의 꿈이 복지국가였다”는 고백을 시작으로 마침내 작년 말 복지분야의 비전 제시를 시작으로 본격적인 대선행보에 돌입하였는데, 이때 등장한 개념이 ‘필요한 사람에게 필요한 서비스가 가도록’하는 맞춤형복지, 더 적극적으로는 ‘한국형 복지국가’의 개념을 내세우게 됨으로써 민주당의 대척점에서 잔여적 복지, 빈곤층 중심의 소극적 복지에 머무르는 여권 일반의 정서와는 다른 결을 갖는 주창을 하는 것으로 평가받고 있다.

최근 매우 급박하게 전개되고 있는 이러한 흐름은 바야흐로 한국사회에서도 복지국가의 철학과 가치, 구체적인 추구형태 등에 대해 사회집단적으로 고민하게 되었음을 알려주는 것이며, 다른 표현으로 이제 한국사회에도 소위 복지정치(welfare politics)가 시작되었음을 알려주는 것이다.

그렇다면 현시점에서 이러한 복지정치의 흐름이 만들어진 것은 어떤 배경에 근거한 것일까라는 의문이 자연스럽게 들게 된다. 단순한 몇몇 정치인들 내지 정치세력들의 일시적 정책쟁쟁에 지나지 않는 것인지, 아니면 이러한 흐름에는 한국사회의 역사를 가로지르는 도도한 필연성이 내장되어있는 것인지 우선 살펴보지 않을 수 없다.

이에 대한 답을 찾기 위해서는 한국사회와 그 안에서 지금까지 각인된 복지의 인식과 위상에 대한 점검을 먼저 해야 할 것이다. 냉정히 말하면, 지금까지 한국 사회의 구성원들에게 복지란 외롭고 쓸쓸하고 가난하여 극심한 고통에 처해있는 불쌍한 이웃에 대한 자선이며, 아름답고 선한 행위라는 이미지로 각인되어왔다고 해도 과언은 아니다. 따라서 국가의 복지정책도 빈곤계층에 대한 최소한의 안전망으로 국한되었으며 결코 경제에 부담을 주지 않는 선에서 허락되어야 하며, 결국 수많은 정책 분야 중의 하나에 불과한 것으로 간주되어왔다고 할 수 있다.

물론 그런 구각을 벗고 IMF 경제위기 이후부터 복지정책의 위상과 중요성도 점차 제고되면서 건강보험의 통합 및 보장성 확대, 국민연금 20년 가입자의 완전 노령연금 급여지급 시작, 노인장기요양보험 및 기초노령연금 도입, 영유아보육료 지원 확대, 사회서비스의 확대 등 기존제도의 확대와 새로운 제도의 도입 등

이 다방하게 이루어진 것도 사실이다.

그렇기에 사실 이러한 복지정책의 확대에 따른 체감효과가 충분치는 않지만 국민들에게 일정정도 학습효과를 내고 있는 측면이 있다고 보아야 한다. 특히 자신의 능력으로만 생계를 유지해야 한다는 이른바 각자도생(各自圖生)주의에 오랫동안 익숙해져 왔던 중산층에게도 복지제도의 확대과정에서 얻게 된 복지제도의 학습효과는 경제가 아니라 복지가 삶의 적극적인 지지대일 수 있다는 생각을 유도하는 데에 일조한 측면이 있다하겠다.

그렇게 강고하기만 했던 보수의 담론과 보수층의 정치지형이 2010년 6.2 지방선거와 2011년 8.24 서울 주민투표 결과에서 일정한 열패감을 맛보게 되고, 보편적 복지에 대한 지평을 성큼 확장시킨 것은 분명 이에 대한 증거가 아닐 수 없다.

이렇게 보았을 때, 현재의 복지국가논쟁이나 복지담론의 양상은 결국 한국 사회가 이제 산업화, 민주화, 세계화라는 시대정신에 이어 ‘복지(국가)화’라는 또 다른 시대정신에 직면했음을 자각하는 과정의 하나라고 그 의미를 새롭게 부여할 수 있다. 이러한 시대정신으로서의 복지를 민심이 읽고 정치권이 반응하고 지식인들이 적극 담론화하는 자연스런 과정이 되었기에, 마침내 2012년 총선과 대선에서 더 뜨거운 복지국가 논쟁과 복지담론이 전개될 것임을 점치는 것은 그리 어렵지 않다.

이러한 상황인식을 전제로 본 논문에서는 보편적 복지가 무엇인지를 되짚어 보고, 한국적 상황에서 그 필요성을 확인하여 본 뒤, 현재 보편적 복지를 둘러싸고 벌어지는 여러 가지 논쟁점을 살피고 합리적 시각에서 쟁점의 해법을 모색하려 한다. 또한 이러한 보편적 복지 논쟁이 인천이란 지자체의 복지발전에 어떠한 함의를 지니고 있는지도 살펴보려 한다.

II. 보편적 복지의 개념과 필요성

1. 보편적 복지의 개념과 원리

보편주의(universalism)와 잔여주의(residualism), 그리고 선별주의(selectivism) 등으로 구분되는 분류법은 주로 복지제도 상의 급여대상, 즉 사회적 할당(social allocation)의 결정 방식에 관련된 것이다.

보편주의는 성별이나 연령, 지위 등에 따라 사전적으로 특정한 욕구를 갖고 있다고 판단될 때 이러한 욕구를 지니고 있는 사람들은 경제적 능력이 있고 없음을 따지지 않고 급여제공의 대상으로 삼으며, 이러한 판단의 기초에는 복지권은 하나의 사회적 시민권에 속하는 누구나가 향유할 수 있는 권리로 본다는 것이다.

Anttonen and Sipilä(2008)가 보편주의를 '모든 시민을 정책대상으로 하는 이념'으로 정의한다거나, Titmuss(1968[2006])가 '시민들 간의 차별을 제도화하지 않으며 욕구가 있는 사람들과 가난한 사람을 다른 시민으로부터 분리하지 않는' 것으로 정의하는 데에서 이를 알 수 있다.

그러나 보편주의도 끝내는 '모든' 시민을 대상으로 할 수 없으므로 구체적인 급여의 대상을 선정하기 위해서는 여러 가지 기준을 적용하게 된다. 즉 그들에게 우선 복지급여의 필요성이나 욕구가 있는지를 판단하는데 이때 적용하는 방식으로는 첫째로 각종 사회수당에서와 같이 인구사회학적 판단에 따라 특정한 연령대나 성, 계층 등에 속하는지 여부를 판단하는 것이고, 둘째로 사회보험 등에서와 같이 기여 여부를 따져 급여의 자격을 부여하는 것이며, 셋째로 욕구에 대한 정확한 진단이 동원되는 경우로 주로 사회복지서비스나 보건의료서비스 영역들은 이러한 진단 방식을 일정하게 적용하기도 한다. 그러나 이때 중요한 것은 최종적인 지급단계에서의 진단 이전에 이미 시민권으로서 포괄적으로 수급권이 인정되고 있다는 점에서는 첫 번째 경우에 포함되어 있는 경우라고도 할 수 있다.

그러므로 보편주의의 가장 두드러진 특징은 시민 모두에게 준다는 것이 아니고 특정한 욕구나 필요성

을 가진 집단이면 수급권을 하나의 권리로 인정한다는 것에 있다고 할 수 있다. 반면 선별주의는 비록 그러한 필요성이나 욕구가 확인된다하여도 자신들의 경제적 능력이 현저히 떨어져 이를 스스로 해결할 수 없는 경우에만 급여의 자격이 주어지는 것을 말하게 된다.

따라서 보편주의와 선별주의의 결정적인 차이는 자산조사(means-test)를 거쳐 경제적 능력 유무로 급여대상을 따지느냐 아니냐라고 볼 수 있다. 그렇지만 보편주의와 선별주의의 이러한 구분은 매우 형식적인 구분법에 불과하다. 사실은 보편주의와 선별주의 간에는 그 안에 내장된 원리나 가치의 측면에서 근본적으로 뚜렷한 차이를 갖는다.

〈표 1〉은 보편주의와 선별주의가 기본적으로 어떤 대조점을 갖고 있는지를 잘 보여주고 있다. 이 표는 Gilbert와 Terrell(2005)의 논의를 요약한 것인데, 우선 원리측면에서 볼 때 이미 언급했던 대로 보편주의는 복지급여를 사회적 권리의 개념을 기반으로 하고 있는 것에 비해 선별주의는 개개인의 욕구별로 대응하는 것을 특징으로 한다. 이런 차이의 배경에는 사회를 바라보는 기본 관점의 차이가 내재한다. 즉, 보편주의는 사회구성원들의 기본적인 욕구가 충족되지 않는 원인이 개인 또는 가족, 그리고 시장의 기능이 불완전하기 때문이라고 보는 집합주의(collectivism)에 기초하고 있는 반면에 선별주의는 개인과 가족의 능력과 시장의 순기능이 구성원들의 생활을 해결할 수 있다고 보는 개인주의(individualism)에 기초한다. 따라서 전자의 시각에 의하면 기본욕구의 충족 책임이 사회에 있는 반면, 후자는 개인들의 결합에 있다고 보게 마련이다.

또한 보편주의는 이러한 사회의 구조적인 한계를 인정하고 구성원들의 생활에 사전에 개입하여 안정적 인 삶이 유지될 수 있도록 사회정책을 구사하는 입장을 갖는 반면, 선별주의는 끝내 스스로 문제를 풀어갈

〈표 1〉 보편주의와 선별주의의 차이점 비교

	보편주의(universalism)	선별주의(selectivism)
원리	· 급여는 사회적 권리로서 모든 사람에게 주어져야 함.	· 급여는 개인의 욕구에 기초하여 주어져야 함.
관점	· 집합주의(collectivism)	· 개인주의(individualism)
가치	· 사회적 효과성	· 비용효과성
사회정책	· 사회구성원모두가 당면하는 문제에 대한 사회 전체의 대응	· 개인적 욕구에 근거를 두고 제공되며 자산 조사에 의해 결정
장점	· 인간의 존엄성과 사회통합을 유지함. · 포괄적인 서비스나 광범위한 예방 프로그램들이 보다 큰 문제를 예방. · 정치적 잇점	· 전체적인 지출의 감소. · 가장 욕구가 큰 사람에게 가용자원 집중 가능 · 중산층의 정치적 압력 회피

주 : Gilbert & Terrell(2005)의 내용을 정리한 표임.

수 없는 경제적 무능력자나 능력부족자만을 선별하여 개입하는 사후적인 접근을 하도록 한다.

결국 보편주의는 사회권을 시민권으로 갖는 사회 구성원들을 포괄적인 대상으로 하여 사전적이고 예방적인 제도를 운영함으로써 사회적 효과성을 도모함은 물론 사회통합을 꾀하게 되고 이 과정에서 정치적 측면에서는 중산층까지 포함한 폭넓은 정치적 잇점이 발동되도록 한다. 그러나 선별주의 또는 잔여주의는 자산조사를 통하여 욕구와 필요성이 있는 개인들에게

만 집중함으로써 가용자원을 집중할 수 있게되어 전체적으로 지출의 증대를 막게 되어 이런 점에서는 재원조성과 관련된 중산층 이상의 반발과 압력을 받지 않는 잇점을 갖게 된다.

이로써 보편주의와 선별주의는 각기 그 나름의 특성을 지녔음을 이해할 수 있었다면 현실에서 보편적 복지와 선별적 복지 중에 어떤 기조를 택할 것인지는 하나의 사회적 선택의 문제로서 매우 다양한 변수들에 의해 결정된다고 볼 수 있겠다.

2. 보편적 복지의 필요성

그럼 현재 한국 사회에는 왜 선별적 복지가 아닌 보편적 복지가 필요로 되는 것일까?

첫째는 사회통합이 절실하기 때문이다. 양극화와 빈부격차의 심화로 불평등이 심화되는 우리 사회에서는 사회통합의 실현이 무엇보다 절실한 사회전체의 과제이며, 보편적 복지제도의 가장 중요한 목적 중 하나도 사회통합의 실현이다. 저소득층에게만 혜택을 주는 선별적 복지는 우리 사회를 ‘주는 자’와 ‘받는 자’로 구분하고 ‘받는 자’의 처지에 선 사람들의 존엄성을 훼손함으로써 오히려 사회통합에 방해가 됨은 위에서 살펴본 바와 같다.

둘째, 보편적 복지는 우리나라의 사회적 기본권을 실현하는 매우 적절한 수단이다. 우리 헌법은 “모든

국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 갖는다”(제10조)고 규정하고 또한 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 갖는다”(제34조 제1항)고 규정하여 보편적 복지의 이념을 이미 천명하고 있는 상태이다. 헌법에 규정된 바와 같은 모든 국민의 행복추구권은 오늘날 불확실성과 위험이 크게 증가한 세계화 시대에 그 실현가능성이 점점 불투명해지고 있으며 나아가 계층 간에 행복추구권 실현여부의 차이마저 점점 벌어지고 있는 실정이다. 따라서 국민의 행복추구권 실현을 위해서는 사회가 일정한 책임을 수행할 필요가 있으며 이를 위해서는 행복추구에 필요한 복지혜택이 누구에게나 주어질 수 있는 사회적 기본권으로 확립되어야 하며, 이를 위해서는

보편적 복지가 적절한 대안이다.

셋째, 중산층이 처하게 된 잠재된 위험성의 심각함을 생각할 때, 예방적·적극적 복지를 위해서는 보편적 복지가 필요하다. 오늘날 세계화 시대에는 전통적인 복지와 함께 예방적이고 적극적인 복지의 중요성이 증가하고 있다. 이때 예방적·적극적 복지는 보편적 복지체제에서 가능하다. 가난함을 증명해야만 혹은 가난에 빠진 후라야만 혜택을 받게 하는 선별적 복지체제는 기본적으로 사후적·소극적일뿐만 아니라 선별적 복지는 그 근본원리상 예방적인 복지가 불가능하다. 누구나 필요하면 언제든지 혜택을 받을 수 있게 하는 보편적 복지야말로 예방적·적극적 복지를 실현할 수 있다.

넷째, 장기적인 측면에서의 비용효과성도 보편적 복지가 유리하다. 흔히 저소득층을 선별하여 이들에게만 혜택을 제공하는 선별적 복지가 비용효과적이라고 생각하기 쉬우나 이는 단기적인 측면에서 그러할 수 있으며 장기적인 관점에서는 반드시 그렇다고 할 수 없다. 선별적 복지를 위해서는 정기적으로 저소득층을 조사·감독하는 절차가 필요하고, 이에 소요되는 비용은 복지혜택에 소요되는 직접비용에 비해 적지 않으며 장기적으로 누적된다면 더욱 무시할 수 없는

수준이 된다. 또한 저소득층만을 위한 선별적 복지혜택을 제공하게 되면 그 혜택을 받지 못하지만 저소득층보다는 조금 더 잘 사는 사람들과 선별적 복지혜택을 받게 된 사람들 사이에 계층역전현상이 일어나 이들의 근로동기가 저하될 우려가 있는 등 무형의 비용도 매우 클 수 있다. 또한 선별적 복지에서는 저소득층에게 '받는 자'라는 유·무형의 낙인과 차별효과를 초래함으로써 혜택이 필요한데도 혜택을 받지 않으려는 저소득층이 발생하게 되고 따라서 문제를 악화시킬 우려가 있다. 문제가 악화된 후에 개입하는 것보다는 문제가 악화되기 전에 개입하는 것이 문제해결비용을 훨씬 더 절감할 수 있는 것이다. 한국 사회에 만연한 비용효율성의 기준으로 보더라도 조금 더 시점을 장기적으로 잡게 되면 보편적 복지가 비용효과적임을 알 수 있다.

다섯째, 세계화 시대에 경쟁력 제고를 위해서도 보편적 복지가 유리하다. 보편적 복지는 복지혜택과 관련하여 모든 사람에게 소득수준에 관계없이 똑같은 기회를 부여하므로 기회균등의 원리에 부합한다. 기회균등의 원리는 경쟁의 규칙을 공정하게 하며 이는 사회통합을 제고시켜 세계화 시대가 초래하는 환경변화에 대응할 우리 사회의 기초체질을 튼튼히 할 것이다.

Ⅲ. 보편적 복지의 쟁점과 해명

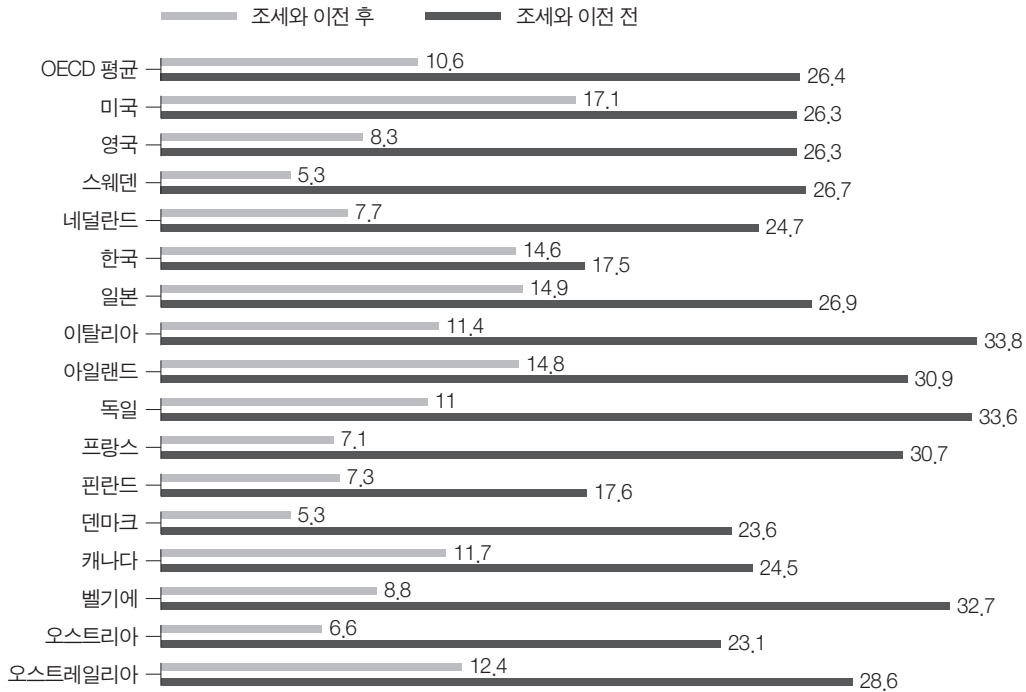
1. 보편주의와 소득재분배효과

일반적으로 보편주의보다는 가난한 계층에 집중하는 선별주의가 소득재분배를 더 개선할 것이라는 주장이 설득력이 있어 보인다. 일종의 '최소의 최대화 전략'(mini-max strategy)으로서 가난한 계층에게 집중하는 선별주의 제도가 갖는 소득재분배의 효과성을 부정하긴 힘들다고 여겨진다. 그리고 국민기본선 national minimum을 충족시키기 위해서도 그 이하의 자들에게 자원을 집중함으로써 목표 달성을 용이하게 할 수도 있다.

그러나 실증의 세계에서 보여주는 바는 이러한 사전적 추정을 뛰어넘는 그 어떤 진실이 있다. 즉, 보편주의에 기반한 국가들이 잔여주의 기조를 바탕으로 한 국가들에 비해 소득불균등도가 더 낮은 경향성을 보여주고 있다는 것이다. 이를 Korpi and Palme(1998)는 '재분배의 역설(the paradox of redistribution)'이라고 부르고 있다.

보편주의 복지국가들이 소득불균등도가 낮은 이유를 생각해보면, 보편주의 복지국가에서는 복지재원

〈표 2〉 2000년대 중반 조세와 이전 전후 상대빈곤의 국제비교(%)



자료 : OECD(2011), Social Expenditure-Aggregated data, www.stats.oecd.org.

주 : 빈곤은 중위소득 50% 미만 기준의 상대빈곤율.

의 규모가 상대적으로 크게 되어 다양한 형태의 소득 보전정책이 구사됨으로써 불균등도를 낮추는 원인이 된다. 특히 중산층 이상에게도 복지급여가 제공됨으로써 조세나 사회보장기여금에 대한 저항감이 상대적으로 적어지게 된다. 그러나 잔여주의 하에서는 반대의 결과를 가져다준다. 즉, 조세나 사회보장기여금의 수혜자가 주로 빈곤계층이고 중산층 이상은 배제되어 있으면 적극적인 복지제도 구현을 위한 재정 동원에 중산층 이상의 계층들은 동의하기 어렵게 되므로 복지재원의 조성은 쉽사리 한계에 봉착하게 된다. 이렇듯 담세자와 지출수혜자의 분리는 복지제도의 확대에 결정적인 제약요인이 됨으로써 전반적으로 2차적 소득재분배효과는 떨어지게 된다.

그렇지만, 일국의 소득불균등도를 결정하는 요인은 매우 많아서, 단순히 보편주의 기조를 가진 복지국

가라는 사실 하나로 모든 것을 설명할 수 있다고 보는 것은 지나친 비약임도 사실이다. 결국 가난한 계층에게 집중하는 것이 빈곤을 완화시키거나 불평등도를 줄이기 위해 효율적인 재원 사용을 하는 방안이라는 주장이 현실에선 설득력을 갖지 않는다는 것이다. 〈표 2〉에 나열된 국가 중 보편주의에 입각한 복지국가라고 분류되는 북유럽 국가들이 더 낮은 불균등도를 보여주고 있다.

2. 보편주의와 무상·균등급여의 관계

현재 보편주의를 둘러싼 논쟁에서 보편주의는 '무상(無償)'이거나 아니면 누구에게나 동일한 급여를 지급하는 것으로 주장되거나 비추어지고 있다. 그러나 윗절에서 본 바와 같이 엄밀히 말하여 보편주의는 할당 상 적용되는 원리에 해당하는 것이지 급여지급 수준의 원리라고 볼 수는 없다.

물론 베버리지보고서에 의해 '징액기여, 균등급여'의 원칙이 천명되고 2차 세계대전 이후 서구의 복지국가에서 이 원칙이 관철되었던 것은 사실이지만, 이는 국민기본선을 충족시키기 위한 방편의 하나였으며 또한 Titmus(1968[2006])가 지적한 바와 같이 2차 세계대전 이후 사회위험에 대한 공통의 인식, 즉 "우리 모두는 한 배를 타고 있다"는 인식이 주효한 측면이 있다.

따라서 보편주의가 반드시 균등급여를 표방해야 한다는 것을 의미하는 것은 아닌 것이다. 실제로 80년대 이후 완전고용의 유지가 어려운 경제구조가 되면서 균등급여의 원칙은 실용적인 원칙으로 변화된다. 특히 노르딕 복지국가에서는 대상으로서의 포괄성은 유지하면서도 노동시장의 지위 유지를 위해 소득에 근거한 차등급여 방식으로 전환하게 된다. 이를 보편주의 내의 계층화(stratification within universalism)라고 부르기도 하는데, 어쨌든 노동시장의 지위에 따라 사회적 위험의 정도가 다름을 인정하고 소득비례급여 방식을 도입하면서 저소득계층과 중간계층 모두를 포용하는 정책을 전개하고 있는 것이다.

한편 무상이라는 급여 방식은 보편주의 하에서 상대적으로 발달된 방식이긴 하지만 이것 역시 반드시 보편주의의 특징이라는 근거는 없다. 다만 이는 대응하는 사회적 위험이 지닌 문제로서의 심각성과 대상자의 특성, 차별급여 방식 적용 상의 특성 등에 따라 나름대로 활용할 수 있는 가장 강력한 제도운영 방식의 하나에 불과하다.

일반적으로 '무상'이란 의미는 비용부담과 같은 자기기여나 자기부담 없이 일방적으로 혜택만을 본다는 의미인데, 가장 대표적인 예로 영국이나 스웨덴에서 실시하고 있는 국민보건서비스(National Health

Service)나 아동수당 등의 사회수당을 들 수 있다. 무상급식도 그 전형적인 예라 할 수 있다. 그러나 무상에 대한 논란에는 엄밀히 구분해야 할 측면들이 혼란스럽게 공존하고 있다. 첫째, 직접적인 서비스가 주어지고 이에 대한 대가를 그 시점에서 지급하지 않는 경우인데 의료서비스나 각종 복지서비스의 수수과정이에 해당된다. 그러나 이 경우는 도덕적 해이와 형평성의 원칙에 의해 다양한 형태의 부담을 지을 수 있고 실제 그렇게 하는 경우가 허다하다. 국민보건서비스에서도 본인부담금을 부과할 수 있으며, 보육서비스나 각종 돌봄서비스도 능력에 따라 비용의 일부에 대해 자기부담을 행하는 경우가 대부분이다. 따라서 무상이란 용어의 사용 자체가 과도한 표현일 수 있다. 둘째, 하나의 소득보전 형태로 사회수당이 지불되는 경우인데, 이는 특정한 서비스의 제공과는 달리 사회적 위험의 대응을 위한 사회적 지급 형태이므로 무상이라고 명명할 수 있겠다. 그러나 본질적으로는 조세의 형태로 사전에 지불하였기에 엄밀히 말하면 선지불, 후급여에 해당될 뿐 무상이라는 표현은 적절하지 않은 면이 있다. 이를 무상으로 비판한다면 복지급여의 근본 속성을 부정하는 것과 같다.

3. 보편주의와 재정동원 가능성

보편주의를 둘러싼 논쟁에서 가장 격렬한 부분의 하나가 재원의 규모와 조달가능성에 대한 부분이다. 실제 정치권에서는 ‘재정과탄론’이나 ‘복지포폴리즘’이란 자극적 용어를 구사하면서 이에 대한 부정적 입장을 개진하고 있다.

당연히 보편주의 기조에 의해 대상의 포괄성이 강한 제도를 설계, 운영할 때 재원 투여의 규모는 클 수밖에 없다. 그러나 사실 그 규모의 추정이나 재원의 조달 방안을 제시하는 것은 매우 작위적인 측면도 없지 않다. 물론 정치권에서는 수권능력을 보여준다는 측면에서 또는 친복지진영에서는 대안의 실현가능성을 제시한다는 측면에서 소요재원의 추계와 구체적인 재원충체를 제시하여 결국 자신들의 정책수행에 있어 재정상의 수지(收支)가 맞다는 사실을 밝히려하고 있음을 무시할 수 없다. 그렇지만 하나하나에 대한 정치(精緻)한 계산과 이에 대한 실효성 논란은 분명 실체없는 공허한 논란으로 번질 수밖에 없다.

그럼에도 불구하고 현재의 논란 가운데 중요한 지점을 확인하는 것 자체가 불필요한 것은 아니다. 특히

총체적으로 우리나라의 국민경제에서 조세부담의 추가적인 여력이 있는가에 대한 원론적인 의미에서의 확인과 그것이 갖고 있는 적절성 여부의 진단이 필요하다. 이에 대해서는 우리나라의 조세부담률과 국민부담률 수준이 다른 국가들과의 비교적 관점에서 어떠한지를 보는 것이 핵심이다. 2010년 현재 우리나라의 조세부담률이 19.1%이고 OECD 평균은 27.7%에 해당하여 이미 조세부담률 자체만으로도 OECD 국가들과 10%에 가까운 격차가 존재하고 있다. 비교의 관점을 약간 달리하여 사회보장기여금까지 포함하는 국민부담률 차원에서 경제수준이 우리와 유사한 국가들끼리 비교해 본다면, OECD 국가 중 이스라엘, 폴란드, 헝가리 등을 포함하여 10개국이 비교대상이 되고 2009년 그 국가들의 국민부담률이 29.8%로 나타난다. 이때 한국의 국민부담률은 25.6%이므로 약 4%p의 격차가 있게 된다(홍헌호, 2011). 그런데 여기서 주목할 사실은 GDP 상의 사회보장지출 비중은 이들 국가들이 평균 15.6%, 한국은 7.5%여서 8.1%p나 낮은 수준을 보여주고 있다는 것이다. 이는 우리가 국민부담도

〈표 3〉 우리나라와 경제수준이 비슷한 11개국 조세부담률과 공공복지지출 비중

국가	1인당 GDP (미 달러)	국민부담률 (%)	GDP 대비 공공복지지출비율(%)
멕시코	8,134	17.5	7.2
터키	8,711	24.6	10.5
칠레	9,516	18.2	10.6
폴란드	11,302	34.3	20.0
헝가리	12,914	39.1	23.1
슬로바키아	16,282	29.3	15.7
한국	17,074	25.6	7.5
체코	18,256	34.8	18.8
포르투갈	21,970	35.2	22.5
슬로베니아	24,111	37.9	20.3
이스라엘	26,874	31.4	15.5
평균	15,922	29.8	15.6

자료 : OECD, IMF, 홍헌호(2011)에서 재인용.

낮지만, 이렇게 기여한 부분 중 복지를 통해 되돌려 받는 정도가 상대적으로 약하다는 사실을 의미한다. 이것은 2010년 우리나라의 경상GDP가 1,173조원일때 우리나라 국민들이 경제수준이 비슷한 10개국들보다 49조원 세금을 덜 내고 있고, 95조원 복지혜택을 덜 누리고 있다는 것을 의미한다.

이렇게 총량적으로는 복지재원의 과감한 확보가 가능함을 확인하였다면, 구체적으로 어떤 방식으로 어떤 재원을 찾아낼 수 있느냐하는 점이다. 이때 과연 직접세 방식으로 할 것인지 아니면 간접세 방식으로 할 것인지와 조세와 사회보장기여금 중 어느 방식을 더 선호할 것인지, 국민들의 조세저항이란 장애요인을 과연 돌파할 수 있는지 등등의 문제가 대두된다. 원래 복지국가의 조세 전략에 대한 엄정한 경향성이 인정되지 않는다고 윤홍식(2011)은 밝히고 있지만, 한국 사회의 경우 조세정책의 후진성을 극복해야 한다는 과제와 결부시켜 볼 때 몇 가지 합리적 결론이 도출

될 수 있다. 즉 조세정책의 후진성이란 먼저 조세의 투명성이 아직도 요원하다는 점, 과도한 간접세 의존, 폭넓은 면세혜택의 존재 등을 말하는 것이며, 따라서 보편적 복지재원의 구체적인 확보과정 또한 이러한 후진성을 해소하는 과정과 맞물려야 한다. 이런 측면에서 생각해보면, 지하경제의 발굴, 소득세와 법인세에 대한 추가 과세, 조세감면의 축소 등이 구체적인 해답이 될 수 있다.

또한 전면적인 증세의 추진이 주는 납세자의 거부감을 생각할 때 사회복지세라는 목적세를 활용하는 방법도 긍정적으로 고려해볼 여지가 많다. 저출산이나 고령화 등과 관련하여 특정한 제도를 도입·확대하기 위해 특정한 세원을 발굴하여 목적세로 대응재원을 삼는 방법이다. 예컨대 무상보육이나 기초노령연금 혹은 기초연금 등의 제도 운영을 위해 목적세를 도입함으로써 정책 제감효과를 극대화하는 것이다.

IV. 지방정부 인천에 주는 보편적 복지의 함의

한국의 복지발전을 위해 보편적 복지가 실현되어야 한다면, 이때 국가 및 지방정부의 역할 모두가 중요한 것은 사실이다. 복지제도의 발전에 있어 비영리민간영역이나 제3섹터, 심지어 주민 스스로 자발성에 기초하여 물질, 인적 자원의 참여가 긴요한 것이지만, 시장메커니즘의 실패를 교정하거나 애초에 시장에서의 해결이 불가능한 인간의 욕구를 대신 충족한다는 점에서 시장의 대체제인 정부의 역할 자체가 중요할 수 밖에 없다. 그렇다고 정부에 있어 국가만이 유독 강조되어서는 안 된다. 왜냐하면 보편적 복지의 실천의 가장 적합한 장은 지역사회이고 그 지역사회 구성원인 주민들이 복지의 기본가치인 인간존중과 사회연대, 사회정의를 구현하고자 한편으론 참여하고 한편으론 견제하는 장으로서 그 지역사회가 기능해야 하기 때문이다.

우리나라의 복지발전 역사는 압축적인 중앙집권

식 경제발전과 마찬가지로 DJ정부와 참여정부 시절 중앙정부 주도로 전일적(專一的)인 제도의 확대과정을 통해 압축적으로 발전해왔던 것이 사실이다. 그러나 지난 6.2 지방선거 과정에서 보편적 복지의 주장이 등장하고 1년 뒤인 2011년 8월 24일 서울시 무상급식 주민투표도 지방정부의 성격과 정책방향과 관련되어 치러졌다는 점에서 복지정책에 있어 지방정부의 역할을 다시금 각성시키는 연속적 계기가 마련되었음은 자못 의미하는 바가 크다. 특히 복지국가 구축에 있어 지방정부가 어떤 역할을 해야 하는지에 대해 새로운 지평을 열어주는 의미를 갖고 있다고 보아야 한다.

분명 복지국가에 대해 우리가 또 하나 깨달아야 하는 진실은 복지국가의 꽃은 지역사회라는 토양을 배경으로 개화된다는 것이다. 복지국가는 단순히 국가 또는 중앙정부가 일괄적이고 총괄적으로 복지국가에 걸 맞는 정책을 시행하는 것으로만 실현되지 않는

다. 기초생활의 보장이나 사회보험과 같이 거국적으로 직면한 위기나 불안 요인에 기능하는 제도는 국가가 관장하는 것이 더 효율적이고 형평이 보장되는 측면이 존재한다. 그러나 그것의 집행은 결국 지방정부와 지역사회 틀 안에서 행해지는 것이며, 더군다나 개인들의 다양한 욕구에 부응하는 복지서비스는 그야말로 지역사회 안에서 세심한 정책판단과 결정을 이루어내지 않으면 안 되는 부문에 속한다.

또한 복지국가가 경제, 고용, 노동 등을 망라한 범주라고 전제했듯이, 이들에 관련된 국가의 역할이 큰 틀을 결정해 주는 것이라면 지역사회 내의 지역순환적인 경제원리를 구축하고 지역친화적인 산업구조를 만들어내며, 공공의 좋은 일자리 창출, 복지와 상생하는 고용구조, 공동체적 노사관계의 도모, 지역사회에 기여하는 기업의 존재감 등등에 있어서도 지방정부가 담당해야 하는 역할은 오히려 그 의의가 결코 줄어들지 않는다.

그러나 한국 사회에 오랫동안 누적된 정부간(inter-governmental) 구조와 관행적 사고는 보편적 복지의 실현을 위한 지방정부 역할에 대해 매우 부정적인 기반을 형성하고 있다. 특히 6.2 지방선거의 결과 보편적 복지를 천명한 지방자치단체장들이 상당정도 등장한 상황에서, 지방정부가 보편적 복지의 구현과정에서 무엇을 어디까지 어떻게 담당해 나가야 하는 지를 가름하는 데에 이러한 부정적 기반을 극복하는 일이 무엇보다도 중요하다. 이때 다음과 같은 몇 가지 성찰의 지점이 있다고 본다.

우선 무엇보다 첫 번째로 강조해야 하는 것은 지방정부의 복지정책 집행 의지를 키우는 것이다. 지방정부의 수장부터 지방공무원 집단 자체가 지역 주민들의 생활에 가장 직접적인 영향을 미치는 복지문제에 대해 과연 얼마만큼의 진정성 있는 실현의지를 갖고 있는가가 관건이다. 여전히 과거의 패러다임에서 복지보다는 개발에 치중하는 인식을 진정 탈피한지 않은 자치단체장과 공무원의 인식하에서 보편주의에 입각한 지방정부의 역할을 모색하는 것은 애초부터 한계에 부딪힌다. 그러나 그러한 진정성은 단순히 보편적 복지를 '하고 싶다'의 차원도 아니요 '할 수 있다'는 차원도 아니며, '하고 있다'는 경지까지 도달했을

때 인정되는 것임도 강조되어야 한다. 이와 바로 연결되는 것은 보편적 복지를 실현하기 위하여 그에 걸맞는 정책기획과 집행, 평가의 전 과정에 대한 전문성을 제고해야 한다. 당장 선출직인 지자체의 장부터 지방정부 정책의 핵심적 지위를 갖고 있는 핵심관료, 그리고 일선 공무원까지 주민들의 삶의 복지의 관점에서 살피고 이를 정책으로 연결시키는 전문적인 눈을 현재보다 더 높이 확보해야 한다. 그것은 그리 어렵거나 불가능한 일이라기보다는 하나의 관점의 문제이며 그 관점의 변화로 인해 당연히 수반되는 적응의 문제이기도 하다.

두 번째로 필요한 부분은 지방재정에 대한 기초의 과감한 변환이다. 사실 지방재정이 열악하다는 현실은 일면 맞지만 일면 틀린 말이다. 지방의 재정자립도는 낮다는 것은 전자의 논리지만, 재정자립도는 80% 내외를 차지한다는 사실은 후자의 근거이다. 지방의 자주재원도 대부분 국가보조금사업의 대응자금(matching fund)으로 경직적인 예산이 되고 있다는 것은 전자의 논리지만, 법정 국가보조금 사업 외에 '자발적'으로 각종 토목성 비법정사업들을 행하기 위해 중앙정부의 사업자금을 끌어들이고 이 때문에 지방재원을 대응하게 되는 사업도 많다는 사실은 후자의 근거이다. 복지에 들어가는 재원의 비중이 이미 30% 내외를 차지하고 있고, 특히 광역시의 자치구는 40%를 웃돈다는 사실은 전자의 근거지만, 서구 복지국가의 지방정부 재정의 50-60%가 복지재정이며 우리의 경우 기초자치단체 중 여전히 10%대의 복지비중을 갖고 있는 곳도 있다는 사실은 후자의 주장을 뒷받침하는 것이다.

결국 '재정은 정책의 숫자적 표현이다'는 간명한 표현처럼, 보편적 복지를 정책의 기초요 우선순위로 삼는다는 의지가 있다면 이는 재정으로 표현되어야 한다. 그리고 재정구조의 변환이란 당연한 귀결점이다. 거꾸로 재정에서의 변화가 감지되지 않는다는 것은 관점이 진정으로 바뀌지 않았다는 것에 다름 아니다.

셋째는 민-관의 새로운 관계 형성이다. 결국 지방자치의 핵심은 지역주민의 자치능력 제고이며, 지역주민의 일부이자 영역별 대리역할을 하는 지역시민사회와의 협력적 관계 형성은 그만큼 의의를 지닌다. 그

러나 여전히 지역사회에서 관은 권력자이며 수직적 위계질서의 상위에 있다는 관성적 사고가 없다고는 말할 수 없다. 아니면 의식은 바뀌어도 현실에서는 그것들이 구현되는 구조적 질서가 발현되지 않았을 수도 있다. 분명한 것은 아직 대다수의 지자체에서 민관협력은 공식적이고 형식적이고 명목적인 상태에 그치는 경우가 허다하게 발견되고 있다는 것이다. 각종 위원회는 의제와 결론은 이미 결정된 채 형식적인 통과 의례로 여겨지고 있다. 진정한 소통과 수평적 협력이란 여전히 공허한 수식어로만 들리고 있다.

민과 관, 관과 민은 지역사회를 구성하는 두 개의 바퀴이다. 어느 하나만으로는 정상적으로 속도를 내며 나아가기 어렵다. 서로의 특징과 한계를 이해하고

살피면서 상호 존중의 정신으로 더디지만 함께 결론을 찾아가는 자세에서 주민의 복지는 비로소 살찌워진다. 이런 민관협력의 관계가 지역사회 안에서 복지를 개화시켜가는 가장 중요한 밑거름이 되는 것이다.

마야흐로 한국사회는 복지국가를 통해 근본원리와 사회경제구조를 재편해야한다는 시대적 과제 앞에 서있다. 그 엄숙한 과제 앞에 지방정부와 지역사회의 역할이야말로 결정적이다. 새로운 관점과 발상, 새로운 전문성, 그리고 새로운 수단과 방법들이 필요한 것은 이러한 시대적 과제를 풀어나가는 데에 핵심이다. 어느 자치단체와 지역에서 이런 해법에 모범을 보여줄지 모두의 기대 속에서 인천시의 선택이 주목되고 있다.

참고문헌

- 구인회(2011), "한국의 복지 어디까지 왔나", 〈한국사회복지학회 긴급토론회〉 발표문, 한국사회복지학회.
- 권혁주(2011), "복지국가에 있어서 보편성의 의미: 한국적 맥락에서", 〈2011년 한국행정학회 하계학술대회(갈등 라운드테이블)〉 발표문.
- 신동면(2010), "정의로운 복지국가", 〈2010년 제3회 비판과 대안을 위한 보건복지연합학술대회〉 연제집, 제3회 비판과 대안을 위한 보건복지연합학술대회 준비위원회.
- 신현중(2010), "복지국가발전에서 정당이데올로기의 역동적 역할에 대한 연구: 15개 선진민주주의 국가의 1960~2000년 기간을 중심으로", 『한국정책학회보』 19(3), 한국정책학회.
- 유호선(2011), "복지국가재편에 관한 담론 연구", 『사회보장연구』 27(2), 한국사회보장학회, pp.187-221.
- 윤홍식(2010), "보편주의 복지를 위한 보편주의 원칙: 보편주의를 둘러싼 쟁점을 중심으로", 〈6.2지방선거와 보편주의에 대한 참여연대 토론회〉.
- 윤홍식(2011), "복지국가의 조세체제와 함의: 보편적 복지국가 친화적인 조세구조는 있는 것일까", 〈참여사회연구소 창립 15주년 기념 국제심포지엄〉 자료집.
- 장석준(2010), "삼차원복지국가", 〈2010년 제3회 비판과 대안을 위한 보건복지연합학술대회〉 연제집, 제3회 비판과 대안을 위한 보건복지연합학술대회 준비위원회.
- 주대환(2010), "한국에서의 복지정책: 가능성과 전략", 〈2010년 제3회 비판과 대안을 위한 보건복지연합학술대회〉 연제집, 제3회 비판과 대안을 위한 보건복지연합학술대회 준비위원회.
- 홍헌호(2011), 참여연대 복지국가전략기획단 내부자료.
- Anttonen, Anneli and Jorma Sipilä(2008), *Universalism: and idea and principle in social policy*.
- Gilbert, N. & Paul Terrell(2005), *Dimensions of Social Policy*, 6th ed., Pearson Education Inc.
- Korpi, W. and J. Palme(1998), "The paradox of redistribution welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries", *American Sociological Review*, 63(October), pp.661-687.
- Titmuss, Richard(1968[2006]), "Universalism versus Selection", in Christopher Pierson and Francis G. Castles (eds.), *The Welfare state reader* (2nd ed.), pp. 40-47, London: Polity.

기획논단

02

주거취약집단과 사회주택 배분의 우선순위

Prioritizing Housing Exclusion Problems in Social Housing Policy

서 종 균 (Seo, Jong Gyun) | 한국도시연구소 연구위원

초 록

한국에서 누구에게 사회주택을 제공해야 하는가는 중요한 쟁점으로 다루어지지 않았다. 사회주택이 긴급한 주거소요에 대응하지 못하는 것은 이와 무관하지 않다. 최근 주거복지정책이라는 개념이 등장하고, 취약집단을 위한 몇 가지 수단들이 도입되었다. 하지만 이런 것들은 한시적이며, 긴급한 문제 가운데 일부분에만 대응하고 있을 따름이다.

사회주택의 배분에서 주거소요는 가장 중요한 기준이 되어야 한다. 지금까지는 소득이 가장 중요한 기준으로 다루어졌다. 소득은 주거소요의 핵심적인 부분이지만 일부분으로 이해되어야 할 것이다. 보편주의는 사회주택을 지지하는 대부분의

연구자들이 지지하는 이념이었고, 소득 기준을 확대하는 것을 발전적이라고 여기기도 했다. 하지만 사회주택이 부족한 상황에서 사회주택 배분 기준이 긴급한 주거소요집단의 접근성을 제약하는 것은 바람직하지 않다.

지금까지 사회주택 배분 기준은 매우 복잡해졌지만, 긴급한 주거소요에 효과적으로 대응하지 못하고 있다. 주거소요의 관점에서 배분 기준을 수정해야 할 충분한 이유가 있다.

주제어 : 사회주택, 주거소요, 배분

Abstract

Whom to deliver social housing has not been a big issue in Korea. That is one of the reasons why social housing does not contribute directly to meeting urgent housing needs. Recently the 'housing welfare policy' has become a familiar jargon. Some remedies for very disadvantaged people in housing are considered as typical examples of housing welfare policies. However, they are time-limited projects and deal with a little part of urgent problems.

In social housing distribution, housing need should become the most important criterion. Up to now, income has been a dominant factor. It must be a compulsory one in most cases but should be a part of housing need.

Universalism is an ideology which most academics have supported. Widening the qualifying income level seems to be a developing process. However, when there is a shortage of social housing, the allocation criteria of social housing should not jeopardize the access of the urgent housing need groups.

Social housing allocation criteria have become far more complicated, but are not effective in meeting the urgent housing needs. There's a definite need to revise the allocation process in the view of housing need.

Subject keywords : social housing, housing need, allocation

주거취약집단과 사회주택 배분의 우선순위

Prioritizing Housing Exclusion Problems in Social Housing Policy

서종균 (Seo, Jong Gyun) | 한국도시연구소 연구위원

I. 서론

형평성과 사회통합을 촉진하기 위한 사회정책의 한 분야임에도 불구하고, 우리나라의 주택정책에서는 자원을 누구에게 먼저 제공해야 하는지에 대한 고려가 중요하게 다루어지지 않았다. 그 결과 가장 심각한 주거빈곤을 경험하고 있고 주거지원을 가장 필요로 하는 집단의 문제를 해결하기 위한 직접적인 수단의 역할은 강하지 않았다. 사회주택¹⁾정책에서도 이런 역할은 충분히 고려되지 않았다.

비교적 최근에 와서 주거복지가 정책적인 용어로 등장하고 새로운 정책들이 나타나고 있다. 노숙인, 쪽방 거주자 등을 비롯하여 아동시설 퇴소자, 가정폭력 피해자, 교정시설 출소자 등을 대상으로 한시적인 계

획을 가지고 주거지원이 이루어지고 있다. 하지만 주거취약집단 중에서 특정한 일부분의 집단을 상대로 소량의 자원을 배분하는 것에 머물고 있다. 사회적으로 쟁점이 된 문제에 대한 대중적 처방의 성격이 강하고, 주택정책 관련 자원 배분의 우선순위를 주거소요를 기초로 합당하게 재조정하는 것에 이르지 못하고 있는 것이다.

이 글은 주택정책이 어떤 문제에 먼저 대응해야 하는지, 어떤 집단을 우선 고려해야 하는지, 어느 분야에 먼저 자원을 배분해야 하는지에 대한 기본적인지만 충분히 고려하지 않았던 문제를 검토하기 위한 것이다.

1) 우리나라에서는 공공임대주택이라는 용어를 가장 널리 사용해왔지만, 이 글에서는 시장을 통해서 해결되지 않는 주거소요에 대응하는 역할을 하고 주택정책에 의해서 상당한 영향을 받는 주택에 대한 보다 일반적인 개념인 사회주택이라는 용어를 사용한다. 사회주택은 그 공급주체나 소유관계, 자금이나 보조금 체계, 임대료 부과 방식 등은 다양하지만 주거소요를 자력으로 충족시킬 수 없는 가구의 주거안정을 지원한다는 목적은 공통적이다(Whitehead and Scanlon, 2007).

Ⅱ. 주거 자원 배분의 원칙

1. 긴급한 주거소요에 대한 우선적인 대응

주택정책에서 자원 배분의 가장 중요한 기준 가운데 하나는 가장 취약한 사람들의 접근성을 제약하지 않는 것이다. 사회주택을 비롯하여 주택정책을 통해서 제공되는 자원은 기본적으로 주거비 부담 때문에 시장에서 적절한 수준의 주택을 마련하지 못하는 이들의 문제에 대응하기 위한 것이었다. 다시 말해 시장에서 주거 자원에 접근하기 어려운 이들을 위해 대안적인 배분 메커니즘의 역할을 수행해야 한다. 따라서 주거 자원의 배분에서 누구를 우선적으로 고려해야 하는지는 가장 중요하게 다루어야 할 사항이다. 또한 이 과정에서 배제되는 취약한 집단이 있다면 이런 문제를 없애기 위해서 노력해야 마땅하다.

심각한 주거문제를 경험하고 있는 사람들의 문제에 대응하기 위한 자원 배분은 주거안전망(housing safety net)의 기능을 수행하는 것이다. 이 기능에서 사회주택을 비롯한 주거복지정책은 기본적인 의의를 찾

을 수 있다.

주거안전망의 기능이 항상 같은 수준으로 요구되는 것은 아니다. 사회주택의 역할에 주거안전망 기능의 중요성은 사회주택 재고가 주거위기에 처한 이들의 규모와 비교해서 어느 정도인가에 따라서 달라질 수 있다. 사회주택 재고가 상대적으로 많은 경우에는 사회주택의 역할이 가장 심각한 주거소요집단에게 주택을 제공하는 것을 넘어서서 다른 사회적 목적을 달성하는 것으로 확대될 수 있다. 하지만 사회주택이 심각하게 부족할 경우에는 사회주택의 역할이 제한될 수밖에 없다. 이런 경우에는 다른 사회적 목적을 이유로 가장 취약한 사람들이 사회주택을 이용하기 어렵게 되지 않아야 한다(FEANTSA, 2007). 긴급한 주거소요가 있는 사람들이 많은 상황에는 합리적인 시간 안에 이들의 소요를 충족시키기 위해서 사회주택을 활용하는 것이 합당하다.

2. 다양한 주택정책의 목표에 대한 고려

정부는 가장 취약한 상황에 처한 이들의 주거문제에 대응하는 것 이외에도 주택정책을 통해서 추구해야 할 목표들이 있다. 주택시장이나 공적 자원 배분을 포함하는 주택 체계가 잘 작동해서 모든 사람에게 적절한 주택이 제공되도록 노력해야 한다. 이를 위해서 국가는 주택 공급을 적절한 수준으로 유지해야 하고, 기존 주택을 효율적으로 활용해야 하며, 저렴한 임대주택을 충분히 확보해야 하고, 특별한 어려움이 있는 이들을 고려해야 한다.

정부는 이런 목표들을 고려하여 자원을 적절히 배분해야 한다. 특히중앙정부는 목표들의 우선순위를 결정하고, 분야와 지역별로 자원을 적절히 배분해야 할 책임이 있다. 정책적인 자원을 가장 소득이 낮은 사람들에게 집중할지 아니면 소득은 상대적으로 높지

만 정책적으로 우선 고려할 다른 집단이 있는지, 또 주거비용이 비싸서 어려움을 겪는 이들이 가장 많은 지역에 저렴한 임대주택을 공급할 것인지 아니면 재생의 필요가 상대적으로 큰 쇠퇴한 지역에 투자할 것인지 등의 문제를 고려해야 한다. 그리고 정부의 가용 자원을 둘러싼 주거와 다른 부문 사이의 경쟁이나 여러 부문이 협력하여 자원을 효율적으로 활용하는 방법에 대해서도 생각해야 한다. 이런 주거정책을 둘러싼 자원 배분은 쉬운 일이 아니다.

주거소요가 충족되지 않은 주거취약계층이 광범하게 존재하고 그 규모가 커진다면, 이는 주거자원이 어떻게 배분되고 있는지와 무관하지 않다. 경기 침체와 실업 증가를 경험한 서구 여러 나라에서 홈리스를 비롯한 심각한 주거빈곤이 다시 중요한 문제로 등장

했는데, 그 중요한 원인을 지난 수십 년간의 사회주택 정책의 후퇴에서 찾기도 한다. 그래서 최근 다시 주거 안전망을 강화하는 정책 변화도 나타나고 있다.

주택정책의 과제가 취약계층의 주거안전망을 제공하는 것에만 국한되지 않으며, 국가가 전 국민의 주거안정을 위해서 노력해야 하는 것은 분명하다. 사회주택이나 임대료 보조 등 시장에서 스스로 주거수요를 충족시키지 못하는 이들을 위해서 자원을 배분하기 위한 정책에서도 이런 성격은 무시할 수 없다. 이를 보편주의적 경향이라고 할 수 있다. 사회주택이 한계적인 계층이 공간적으로 집중하는 결과를 초래하는 경우에는 그 지역에서 나타나는 사회적 문제를 계기로 사회주택이 보다 넓은 계층을 대상으로 제공되어야 한다고 주장되기도 한다.

이런 보편적인 정책 지향을 무시할 수는 없다. 하지만 이것이 기존의 주택정책이 가장 취약한 집단을 무시해왔던 것을 정당화하는 논리가 될 수는 없다.

자가보유를 촉진하는 정책은 시장에서 자가를 구입하기 어려운 집단들을 지원하는 역할을 한다. 그리고 상당히 폭넓은 계층을 대상으로 하는 정책이다. 하지만 기본적인 주거요소를 해결하지 못하는 집단보다는 상대적으로 여건이 나은 집단에게 더 많은 정책적

자원을 제공하는 결과를 낳는다. 이를 위해서 국가 재정이 직접 투자되는 것은 아니지만, 공익을 위해서 확보할 수 있는 자원을 자가를 구입하는 이들을 위해서 배분하는 것이라고 볼 수 있다. 토지이용이나 개발이익과 관련해서 많은 자원이 분명히 주택을 구입하는 이들에게 제공된다. 이런 정책은 가장 주거요소가 큰 이들의 문제에 대한 충분한 자원 투자가 이루어지지 않은 상태에서는 정당화되기 어렵다.

이와 유사한 평가는 사회주택정책에도 적용될 수 있다. 가장 시급하게 해결해야 할 주거요집단을 대상으로 포함하지 못하다면 그런 사회주택정책은 정당화되기 어렵다. 사회주택의 정책 대상을 한계적인 계층으로 제한하지 않고 중간계층까지 포함하는 것이 바람직하다는 보편주의적 경향이 있다. 이런 변화가 일정한 조건 하에서는 바람직한 것일 수 있다. 하지만 이것이 가장 주거요소가 큰 집단이나 가장 가난한 사람들을 정책 대상에서 배제하는 것을 정당화하지는 않는다. 주거요소가 큰 집단이 사회주택의 우선적인 대상이 되어야 한다는 원칙은 사라질 수 없다. 우리 주택정책은 가장 취약한 상황에 처한 이들과 위기계층의 문제에 대응하여 주거안전망 기능을 강화하는 것을 통해서 균형을 회복할 필요가 있다.

Ⅲ. 우리나라의 사회주택 배분 체계

우리나라에서 공급되는 주택들 가운데 사회주택에 포함할 수 있는 것으로는 영구임대, 50년 공공임대, 국민임대, 매입임대주택과 전세임대주택을 들 수 있다. 이밖에 장기전세주택이나 5년 혹은 10년 임대 후 분양하는 주택들이 있는데, 이런 유형의 임대주택들은 비록 공공의 재정적 지원을 받는 주택들이지만 사회정책적 필요에 대응하기 위한 수단으로 보기는 어렵기 때문이다.

사회주택의 범주에 포함할 수 있는 여러 임대주택의 유형들은 정부의 재정지원 정도, 입주자격, 임대기간, 임대료 수준 등이 모두 상이하다. 이러다보니

동일한 소득계층이라 하더라도 어떤 유형의 임대주택에 들어가느냐에 따라 임대료 수준이 상이한 문제가 나타난다. 임대료는 전월가를 기준으로 산정하고 공급원가가 상승하면서 같은 유형의 임대주택이라 하더라도 해당 주택이 지어진 시기에 따라 매우 다른 수준의 임대료를 부담하고 있다. 또 어떤 입주자는 시중 임대료에 비해서는 낮지만 여전히 소득에 비해 과도한 임대료를 부담하기도 한다. 또 소득계층에 따라 임대주택의 유형이 나뉘어 있어서 소득수준이 낮은 입주자가 집중한 지역의 경우 사회적 낙인의 문제도 있다고 여겨진다(남원석, 2011b).

〈표 1〉 공공임대주택 유형별 비교(2010년 6월 현재)

구분 유형	임대기간	입주자격		임대료수준	공급시기
영구임대	50년	· 기초생활수급자 등 · 청약저축가입자	무주택세대주	시세의 30%	'89 ~ '93, 09년 재개
50년 공공임대	50년	· 청약저축가입자 · 철거민 등	무주택세대주	시세의 90%	'92 ~
국민임대	30년	· 도시근로자가구 월평균소득 70% 이하인 자 · 50㎡이하의 도시근로자가구 월평 균소득 50%이하인자 우선공급	무주택세대주	시세의 55~83%	'98 ~
장기전세	20년	· (건설형)청약저축가입자 등 · (매입형)무주택기간 및 지역거주기 간이 1년 이상	무주택세대주	시세의 80%	'07 ~
매입임대	10년	· 기초생활수급자 · 한부모가족 등	무주택세대주	시세의 30%	'04 ~
전세임대	10년	· 기초생활수급자 등 · 한부모가족 등	무주택세대주	시세의 30%	'05 ~
소년소녀 가정 등 전세임대	만25세 될 때까지	· 소년소녀가정 · 교통사고유자녀가정 등	무주택자	· 만20세까지 무상지원 · 20~25세까지 전세금 의 2%이자	'05 ~

자료 : 남원석(2011b)

주 : 10년 공공임대 중 전용 85㎡ 초과 규모와 장기전세주택 중 114㎡ 규모는 위 표에서 제외하였음.

다양한 공공임대주택의 유형들을 하나로 통합하면서 새로운 체계를 만들자는 주장이 오래전부터 제기되었다. 이와 동시에 사회계층의 혼합을 고려하면서 입주자 선정 방식을 정비하고, 소득수준에 따라 적절한 주거비를 부담하도록 하는 원칙도 적용하는 것

이 바람직하다는 주장이다(홍인옥 외, 2003; 김혜승 외, 2006).

이런 주장들은 여전히 유효하다고 판단된다. 여기서는 우리의 사회주택 배분과 관련하여 어떤 기준이 적용되었는지에 주목하고자 한다.

1. 소득 중심의 배분 체계

영구임대주택이 공급되면서 이 주택은 주거비 부담이 가장 크다고 여겨지는 가장 소득이 낮은 계층에게 제공되어야 한다고 여겨졌다. 1990년 최초로 만들어진 지침에서는 〈생활보호법〉에 의한 거택보호자와 자활보호자, 의료부조자, 그리고 보훈대상자 중 의료부조자의 소득 수준 이하인 자를 입주대상으로 하였다. 생활보호대상자 사이에 경쟁이 있을 경우에는 점수제를 통하여 상대적으로 주거요소가 크다고 여겨지

는 가구가 입주할 수 있도록 했다. 소득이 가장 중요한 기준으로 활용되었고, 다른 주거요소가 보조적인 역할을 했다.

이후 영구임대주택의 입주자격은 몇 차례 변경되었다. 영구임대주택 공급 초기 생활보호대상자 가운데 주택규모, 지불능력, 생활권 변동 등 때문에 입주희망가구가 많지 않아 영구임대주택의 계획호수를 25만호에서 19만호로 축소하였고, 1992년 6월에는 입주자

의 자격요건을 크게 완화하여 저소득모자가정, 도시근로자 월평균소득의 80% 이하인 자로서 40㎡ 이하 주택에 대한 청약저축(월 5만 원 이하) 가입자까지 영구임대주택에 입주할 수 있게 하였다. 1993년 10월에는 입주 대상에 일군위안부, 철거세입자가 포함되었다. 현재의 입주자격은 아래 표와 같다.

영구임대주택은 1989년에서 92년까지 190,077호가 건설되고 중단되었다가, 2008년 9월 다시 10만호를 공급하겠다는 계획이 발표되었다. 신규로 건설되는 영구임대주택의 경우 그 건설량의 10%를 국가유공자, 5·18민주유공자, 특수임무수행자, 참전유공자 등에 우선 공급할 수 있게 정하고 있다.

2005년 현재 영구임대주택의 월평균 가구소득은 72.2만원으로(홍인옥 외, 2006), 같은 시기의 가계동향조사에 따른 소득1분위 월평균소득인 63.1만원보다 약간 높은 수준이다(통계청, 2005). 영구임대주택의 임대료는 시세의 30% 수준이고, 월임대료에 보증금을 월세로 환산한 금액, 그리고 관리비 가운데 사용료를 제외한 일반관리비를 포함하는 주거비로 매월 10-12만원을 지불하고 있다(이종권 외, 2008).

국민임대주택의 일반분양에서도 소득은 여전히 중요한 기준으로 활용되고 있다. 국민임대주택에 입주하려면 무주택 세대주이고 소득과 자산 기준을 충족해야 한다. 소득은 도시근로자 가구당 월평균소득

(4인 이상인 세대는 가구원수별 가구당 월평균소득)의 70% 이하인 경우이고, 보유한 부동산과 자동차의 가치가 일정액 이하여야 한다. 50㎡ 이하의 주택의 경우 도시근로자 가구당 월평균소득의 50% 이하인 가구에 대해서 우선적으로 배분한다. 출산을 장려하기 위한 정책 목표를 위해서 신혼부부이고 자녀가 있는 가구를 위해서 일정 물량을 배분하기도 했다.

국민임대주택 중에서 작은 규모의 주택은 소득이 상대적으로 더 낮은 집단에게 우선적으로 배정한다. 그리고 소규모 주택은 더 큰 비중의 재정이나 기금 지원을 통해서 임대료 부담도 상대적으로 줄이고 있다. 소득이 낮은 이들에게 더 큰 보조를 한다는 원칙이다. 국민임대주택은 영구임대주택이나 초기의 50년 공공임대주택에 비해 재정지원 비율이 낮고 상대적으로 임대료 부담이 높지만, 작은 평형에 대해서는 더 재정지원의 비율을 높여서 주거비 부담을 줄이고자 했다(유성용, 2005).

이와 같이 국민임대주택 입주자격을 정한 것에는 이전의 사회주택 유형들보다 입주계층의 범위를 확대하는 것이 바람직하다는 보편주의적 경향이 강하게 작용했다. 소득이 낮은 계층에게 상대적으로 우선순위를 부여하기 위한 보완책도 있지만, 영구임대주택에 비해 주거비 부담은 커지고 대상계층은 넓어져서 실질적으로는 상대적으로 더 높은 소득을 가진 집단

〈표 2〉 영구임대주택 입주자격

입주자격	우선순위
① 국민기초생활보장법에 의한 수급자 ② 국가유공자, 5·18민주유공자, 특수임무수행자 또는 그 유족으로서 수급자 선정기준의 소득평가액 이하인 자 ③ 여성부장관에 등록된 일군위안부 ④ 보호대상 모부자가정 ⑤ 북한이탈주민 ⑥ 장애인등록증이 교부된 자 ⑦ 65세 이상의 직계존속을 부양하는 자로서 수급자 선정기준의 소득평가액 이하인 자 ⑧ 『아동복지법』에 따라 아동복지시설에서 퇴소한 자로서 아동복지시설의 장이 추천하는 자 ⑨ 제1호 내지 제4호의 규정에 준하는 자로서 건설교통부장관 또는 시·도지사가 영구임대주택의 입주가 필요하다고 인정하는 자 ⑩ 청약저축가입자	1순위 : ①~⑧ 2순위 : ⑨ 3순위 : ⑩

자료 : 국토해양부, 주택공급에관한규칙(2009년 12월 10일 기준)

〈표 3〉 국민임대주택 입주자 선정 기준

구분	입주자격	입주자선정순위
전용면적 50㎡ 미만	무주택세대주로서 월평균소득이 전년도 도시근로자가구 당 월평균소득(4인 이상인 세대는 가구원수별 가구당 월평균소득)의 70% 이하인 자 * 단독세대주는 40㎡ 이하의 주택에 한하여 공급	제1순위 : 당해 주택이 건설되는 시군구에 거주하는 자 제2순위 : 당해 주택이 건설되는 시군구에 연접한 시군구 중 사업주체가 지정하는 시군구에 거주하는 자 제3순위 : 제1, 2순위 이외의 자 * 도시근로자가구 당 월평균소득의 50%이하인 자에게 순위에서 우선하여 공급 * 동일순위 내 경쟁 시 3자녀 이상인 자에게 우선공급
전용면적 50㎡ 이상 ~ 60㎡ 이하		제1순위 : 청약저축에 가입하여 24회 이상 납입한 자 제2순위 : 청약저축에 가입하여 6회 이상 납입한 자 제3순위 : 제1, 2순위 이외의 자 * 동일순위내 경쟁시 3자녀 이상, 당해주택이 건설되는 시군구 거주자 순으로 우선공급
신혼부부	혼인기간 5년 이내이고 혼인기간 내 출산(임신중이거나 입양 포함)하여 자녀가 있는 자	제1순위 : 혼인기간 3년 이내이고 혼인기간 내 출산하여 자녀가 있는 자 제2순위 : 혼인기간 3년 초과 5년 이내 이고 혼인기간 내 출산하여 자녀가 있는 자

들에게 배분되는 결과를 낳았다. 도시근로자가구 월평균 소득의 50%는 200만 원 이상으로 영구임대주택 등의 입주자격에서 활용되는 소득기준과는 큰 차이를 보이고 있다. 그리고 소득이 낮은 계층에게 항상 작은 규모의 주택이 적절한 것이 아님에도 불구하고, “가난한 사람은 작은 집에” 사는 것을 당연시하는 시각을 더 강화시켰다. 가난한 이들은 경제적 부담 때문에 큰 주택을 선택하지 못하고, 상대적으로 부담능력이 있는 이들은 작은 주택에 대한 선택권이 제한되었다. 보편주의적 경향을 강화하고자 하는 흐름 속에서 주택의 규모에 따른 계층 분화를 제도적으로 조장하고 있는 문제가 확인된다. 이러한 국민임대주택 배분 체계의 문제는 공급원가를 기준으로 임대료를 산정하는 방식을 유지한 상태에서 보편주의적 지향을 강화한 것의 결과라고 생각할 수 있다.

국민임대주택에서 발견되는 또 다른 흥미로운 점은 소득을 처음으로 입주할 때만이 아니라 재계약을 할 때에 다시 고려한다는 점이다. 소득이 정해진 기준을 초과하면, 임대차계약을 2회까지만 갱신하도록 하고 있는 것이다. 소득이 높아진 가구는 정부가 계속 지원하는 것이 적절하지 않기 때문에 퇴거하게 하고, 더 힘든 처지에 있는 다른 가구에게 주택을 배분하겠다는 것이다.

이런 식의 입주자 관리는 주거안정성을 다소 희생하면서 재고 활용의 정책적 효과를 높이려 하는 선택이다. 사회주택 재고의 효율적 활용을 위해서 주거안정성을 가볍게 여기는 주장을 종종 접하게 되는데, 이는 전문가나 정책결정자 중심적인 것일 수 있다. 소득은 변동이 심하며, 특히 주거를 유지하는 조건으로 소득 기준을 사용할 경우 소득 수준에 따라서 주거가 영향을 받는 것이 아니라 그 반대의 경우가 나타날 수도 있다. 이런 제도적 조건이 일과 소득 증대를 억제시키는 영향을 미치고 있을 지도 모른다. 또한 이 방법은 다양한 계층이 거주하는 사회적 혼합을 정책 목표로 추구하는 것과 모순적이기도 하다. 소득 수준에 따라서 주거비 부담을 차등화 하는 것을 비롯한 보다 유연한 방법을 활용하는 것이 바람직할 것이다.

2007년 현재 국민임대주택에 거주하는 가구의 평균적인 월소득은 100만원에서 150만원까지의 구간에 있다고 조사되었고(이종권 외, 2008), 그것은 당시 소득2분위의 평균 소득인 137.4만원과 비슷한 수준이다(통계청, 2007). 국민임대주택 입주자는 주거비로 20-46만원을 부담하고 있으며, 시장가격에 비해 60% 내외의 수준이다(이종권 외, 2008). 국민임대주택 입주자는 같은 수준의 시중 전세주택 거주자와 비교할 때 매월 183,800원(연간 2,205,600원) 혹은 매월

263,800원(연간 3,165,600원)의 주거비 편익을 받는다고 추정되기도 한다(대한주택공사·한국주택학회, 2004; 정의철, 2006).

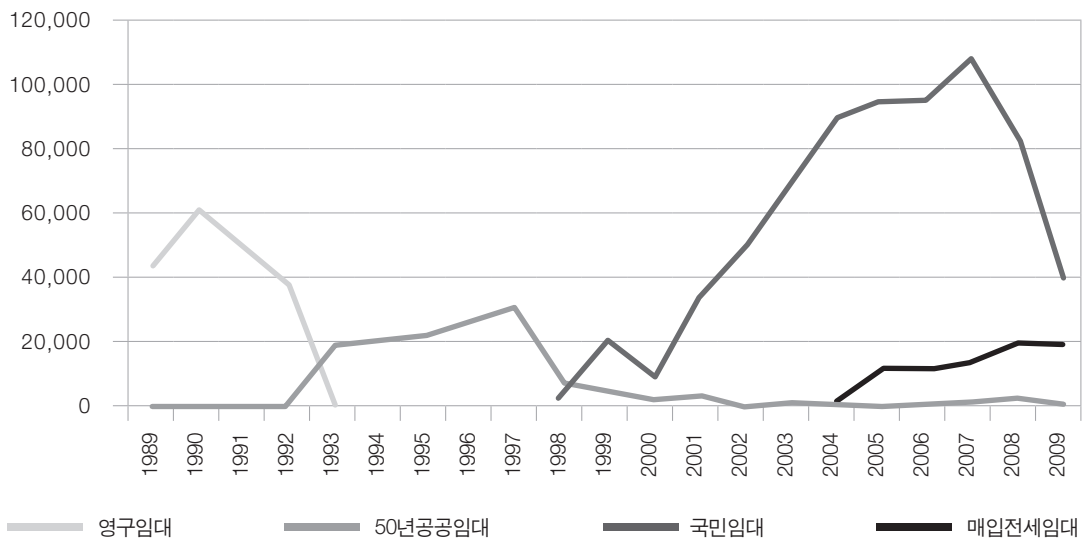
1993년부터 영구임대주택의 공급이 중단되면서 사회주택 공급은 크게 줄어들었다. 국민임대주택이 등장하면서 사회주택 공급은 다시 늘어났지만, 이번에는 부담능력 때문에 배제되는 집단이 늘어났다. 이런 문제에 대응할 수 있는 수단으로 등장한 것이 매입임대주택과 전세임대주택이다. 매입 및 전세임대

주택은 영구임대주택과 유사하게 기초생활수급자와 저소득 한부모가족 등을 대상으로 우선적으로 제공되었다. 그 다음 순위로 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 50% 이하인 자와 장애인 등록증 교부자 중 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득 이하인 가구를 포함하고 있다. 이것은 국민임대주택이 가지고 있던 소득이 낮은 이들을 실질적으로 배제시키는 문제를 다소 완화하는 역할을 했다.

2. 보편주의적 지향

사회주택정책의 변천을 보면, 영구임대주택, 50년 공공임대주택, 국민임대주택이 각각 중심이 되는 시기가 있었음을 확인할 수 있다. 1989년부터 사회주택의 효시라고 할 수 있는 영구임대주택이 공급되다가 1992년 종료되었다. 이후 50년 공공임대주택이 사회주택의 명맥을 이어갔다. 이 시기에는 공공임대주택

이라는 이름으로 5년 임대 후 분양되는 민간 부문이 공급하는 공공임대주택이 공적인 지원을 활용하여 많이 공급되었는데, 이를 사회주택에 포함하지는 않는다. 1998년에는 국민임대주택이 도입되었고, 국민의 정부와 참여정부를 거치면서 공급량이 확대되었다. 2004년부터는 매입·전세임대주택이 공급되었고, 그



자료 : 변창홍(2011), 국토해양통계누리

주 : 1993년에서 1997년까지 재개발임대주택을 제외한 50년 공공임대주택 중 일부 현상은 연도별 공급현황이 없어서 그 기간에 공급된 총량을 평균적으로 해마다 공급되었을 것으로 가정한 것임.

〈그림 1〉 공공임대주택 유형별 공급추이(사업승인 기준, 호)

양이 점진적으로 늘어나고 있다.

일반적으로 사회주택은 시장에서 자력으로 적절한 주택을 확보할 수 없는 저소득가구에 공급되는 것이라 여겨지고 있다. 하지만 사회주택정책에 대한 논의들 중에는 보다 보편적인 정책 수단이 되는 것이 바람직하다는 주장들이 많다.

사회주택을 비롯한 주택정책 수단들은 저소득층 등 특수한 계층을 중심으로 고려하고 있지만, 보다 넓은 계층 혹은 전체 인구를 대상으로 하는 것으로 발전할 것이라고 기대했다. Donnison(1967 : 93-97)은 유럽 국가들의 주택정책을 유형화하면서 '사회주택 시스템(social housing system)'과 '포괄적 주택 시스템(comprehensive housing system)'으로 구분했고, 주택 시장에 참여하기 어려운 저소득가구에 대해서만 국가가 개입하는 사회주택 시스템은 점차 전체 인구의 주거 상황을 개선하기 위해서 국가가 적극적으로 개입하는 포괄적 주택 시스템으로 발전할 것이라고 기대했다.

그런데 복지국가의 위기와 함께 사회주택을 비롯한 주택정책 수단들은 보다 넓은 계층을 대상으로 하는 정책으로 발전하지 못하고 오히려 위축되는 경향을 보였다. 같은 시기에 자가소유 중심의 정책이 확대된 것을 두고 주택정책의 대상 계층이 넓어지고 보다 높은 수준의 주거에 대한 욕구에 대응하는 것이라는 주장도 있지만, 이런 변화를 긍정적으로 보기 어려운 여러 가지 이유들이 있다. 사회주택정책이 축소되고 남은 사회주택은 한계적인 계층을 위한 거처로 여겨지는 잔여화(residualisation) 현상이 나타났으며(Harloe, 1995), 시장에서 주거를 마련하기 어려운 계층에게 배분되는 자원은 줄어들고 홈리스를 비롯한 심각한 주거빈곤에 처하게 된 이들은 늘어났다.

사회주택정책이 점점 더 위축되고 사회주택이 잔여화되는 것에 대해 비판적인 Kemeny(1995)는 그 원인을 공공이 주도하는 사회주택 부문과 민간의 영리적인 방식으로 운영되는 자가소유 부문으로 이원화된 모델에서 찾기도 한다. 이원모델에 비해 민간임대주택시장과 사회주택의 경계에 사회적 시장이 형성되어 있고 두 부문이 서로 경쟁하는 단일모델이 보다 넓은 계층을 대상으로 하는 보다 통합적인 성격을 가지고

있다고 한다(남원석, 2011a).

이와 같이 사회주택정책에 대한 논의에는 사회주택을 비롯한 비영리 주택 부문이 더 넓은 계층의 문제에 대응할 수 있도록 발전하는 것이 바람직하다는 지향이 존재한다. 사회주택의 역할이 중요하고 더 확대될 필요가 있다고 생각하는 이들은 대부분 이런 지향을 가지고 있다고 볼 수 있다.

우리나라의 사회주택은 아직 전체 주택재고에서 차지하는 비중이 5%에 미치지 못하는 수준이고, 상대적으로 저소득층이 많다. 그래서 서구에서 사회주택 정책이 위축되는 시기에 나타난 잔여적인 성격을 갖게 된 사회주택의 특징과 비슷한 현상을 관찰할 수 있다. 이런 특징들은 사회주택의 대상계층을 확대해야 하는 이유라고 여겨지기도 한다.

사회주택은 장기적으로 폭넓은 계층의 주거문제에 대응하는 수단으로 활용될 수 있을 것이다. 사회주택을 한계적인 계층의 거처로만 여기는 상황을 개선하는 것도 필요하다. 그런데 문제는 가장 필요로 하는 이들에게 우선적으로 거처를 제공하는 역할을 충실히 수행하지 못할 경우에 나타난다.

가장 필요한 이들에게 기본적인 거처를 제공하는 역할과 보다 폭넓은 계층을 위한 거처로 기능해야 한다는 지향점 사이에서 균형 잡힌 정책적 판단을 해야 하는데, 영구임대주택에서 국민임대주택에 이르는 사회주택정책의 변화 과정에서 이런 정책 목표들 사이의 균형을 잡기 위한 논의는 거의 발견되지 않는다. 사회주택정책의 대상은 더 확대될 필요가 있고 이를 위해서 가장 가난한 사람들의 필요는 다소 희생될 수밖에 없다고 생각했거나, 한계적인 집단의 문제는 많은 자원이 소요되는 사회주택이라는 방식보다 더 효과적인 방법이 있을 것이라고 생각했을 것이라 짐작된다.

우리 주거정책에서는 가장 필요가 큰 사람들의 문제에 대응하는 것이 충분히 중요시되지 않았다. 1980년대 후반 주택가격 및 전세가격의 급등으로 집을 구하지 못한 세입자가 자살하는 일이 나타나고 주택 문제가 사회적으로 중요한 쟁점으로 부각된 이후, 정부는 주택공급 확대와 주택가격 안정 및 저소득층의 주거안정을 목표로 하는 주택 200만호 건설계획(1988~1992)을 발표하였다. 이 계획에는 소득계층별

로 그 특성에 부합하는 주택을 공급하는 것이 포함되었다. 그리고 저소득층을 위해서 공공이 직접 저렴한 주택을 제공하는 영구임대주택도 공급하기로 했다. 그 이후로 우리나라의 주택계획에서는 소득수준별 주택공급계획이 자리를 잡았다. 이런 변화는 이전에 비해 저소득층을 위한 고려가 늘어난 것이다. 하지만 가장 필요가 큰 집단의 문제를 우선적으로 해결해야 한다는 원칙이 확인되지는 않는다.

사정은 사회주택정책도 마찬가지이다. 가장 취약한 상황에 처한 이들과 위기집단의 문제에 대응하여 주거안전망 기능을 강화해야 할 필요성은 충분히 고려되지 않았다. 정책 방향에 대한 논의에서도 공급량과 배분 체계 등의 문제는 중요하게 검토되지만, 누구에게 배분해야 하는지는 중요하게 다루어지지 않았다.

사회주택을 어떻게 배분하는 것이 적절한지에 대한 논의가 부족한 가운데 보편주의적 이념은 더 이상 사회주택이라고 여기기 어려운 형태의 주택에 많은 국가 자원이 투자되는 것을 정당화하는 데 활용되었

다. 서울시의 장기전세주택은 임대주택정책의 대상계층을 확대하고 자산가치가 아니라 주거안정을 더 중요하게 생각하도록 사람들의 태도를 바꾸는 것인 양 선전되었다. 선전문구만 보면 임대주택이 보편적인 대안이 되도록 하는 것에 장기전세주택이 획기적인 기여를 한 것처럼 보인다. 하지만 장기전세주택에 투자되는 자원이 몇 명의 노숙인에게 집을 제공하는 것보다 정책적으로 가치 있게 사용된 것인지는 비교해보아야 할 것이다.

우리나라의 사회주택정책이 영구임대주택, 50년 공공임대주택, 국민임대주택 등으로 이어지면서 더 넓은 소득계층을 대상으로 한 것은 정책 운용상의 필요 때문이기도 했고, 또 보편주의적 지향을 반영한 것으로 이해할 수 있다. 이런 전반적인 변화 방향은 바람직할 것이었을 수도 있다. 하지만 상대적으로 더 시급하게 고려해야 할 집단이 배제되는 실질적인 효과가 그 안에서 발생한다는 점에 충분한 주의를 기울이지 않았던 것은 문제이다.

3. 특별공급 : 주거소요에 대한 고려?

소득은 사회주택정책에서 우선적으로 고려할 필요가 있는 이들을 판단하기 위한 완벽한 기준이 아니다. 소득이 비슷하더라도 먼저 고려해야 할 필요가 있는 경우도 있고, 설사 소득이 더 높아도 사회적으로 우선적인 배려를 받아야 할 집단도 있다. 그리고 이런 필요들은 종종 다른 부문의 정책 목표들과 긴밀하게 관련되어 있는 경우도 많다.

이런 이유 때문에 소득 이외의 요소들이 다양한 방식으로 사회주택의 배분에 영향을 미치게 된다. 일정한 소득 기준 이하의 신청자들 중에서 우선순위를 결정하기 위해서 주택에 대한 필요를 보여주는 가구 특성 등을 고려하여 점수를 정하는 방식은 오래 전부터 활용되어 왔다.

사회주택을 신청할 수 있는 자격 요건에 소득 이외의 기준들이 추가되기도 한다. 초기 영구임대주택의 입주자격은 생활보호대상자 등 비교적 단순한 것이었는데, 이후 특별히 고려해야 할 다양한 집단들이 포함

되었다. 이런 집단들은 우선적으로 고려해야 할 필요가 있는 특성을 가지고 있는 집단들인 경우도 있고, 다른 분야의 정책 목표들을 위하여 국가가 활용할 수 있는 주거자원을 배분한 경우도 있다.

그리고 사회주택의 일정 비율을 특별한 집단을 위해서 우선적으로 배분하기도 한다. 영구임대주택의 경우 기존 입주자 퇴거로 인해서 발생하는 물량에 대해서는 수급자를 우선적으로 고려하고, 신규로 공급될 물량에 대해서는 10%의 범위에서 국가유공자 등에게 특별공급하는 등의 기준이 만들어졌다.

국민임대주택을 우선적으로 공급하는 대상자에 대한 규정도 역시 처음에는 철거민 등 매우 간단했는데, 다양한 집단의 요구에 대응하고 다른 부문 정책의 목표를 달성하기 위해서 매우 복잡해졌다. 국민임대주택의 경우 특별공급에서 고려해야 하는 집단의 종류가 20가지에 이른다.

그리고 실제로 국민임대주택의 대부분인 85%가

〈표 4〉 국민임대주택 특별공급대상자

- 1) 국가유공자 5·18민주유공자, 특수임무수행자 및 그 유족
- 2) 장기복무 제대군인
- 3) 10년 이상 복무한 군인
- 4) 의사상자 또는 의사자유족
- 5) 북한이탈주민
- 6) 납북피해자
- 7) 다음의 어느 하나에 해당하는 주택(법령이 정하는 바에 따라서 허가를 받거나 신고를 하고 건축하여야 하는 경우에 허가를 받거나 신고를 하지 아니하고 건축한 주택은 제외함)을 소유하고 있는 자로서 해당 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 인정하는 자
 - ① 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 및 지방공사인 사업주체가 해당 주택건설사업을 위하여 철거하는 주택
 - ② 사업주체가 공공사업에 의하여 조성된 택지를 분양받아 주택을 건설하는 경우에 해당 공공사업의 시행을 위하여 철거되는 주택
 - ③ 도시계획사업(「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주택재개발사업 및 주택재건축사업은 제외)으로 철거되는 주택
 - ④ 재해로 인하여 철거되는 주택
 - ⑤ 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사, 한국토지주택공사 또는 지방공사가 주택의 내력구조부 등에 중대한 하자가 발생하여 해당 거주자의 보호를 위하여 이주 및 철거가 필요하다고 인정하는 주택
 - ⑥ 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 시행을 위하여 철거되는 주택 [다만, ①부터 ③까지에 해당하는 사업을 위하여 철거되는 주택은 제외]
- 8) 위의 6)에 해당하는 주택 및 주택재개발사업으로 철거되는 주택의 세입자로서 해당 사업을 위한 고시 등이 있는 날 현재 3개월 이상 거주하거나 재해가 발생한 날 현재 전입신고를 하고 거주하고 있는 자
- 9) 주거환경개선사업(개발제한구역 안에서 시행되는 것에 한함)으로 철거되는 주택의 세입자로서 「도시 및 주거환경정비법 시행령」 별표 2 제2호가목에 따른 기준일 현재 3월 이상 거주한 자
- 10) 일본군위안부 피해자
- 11) 국민주택기금에 예탁된 연금기금 또는 자금을 적립한 자
- 12) 장애인등록증이 교부된 자(정신신체인·정신장애인 및 제3급 이상의 뇌병변장애인의 경우에는 그 배우자인 세대주를 포함)
- 13) 다문화가족의 구성원으로서 배우자와 3년 이상 같은 주소지에서 거주한 자
- 14) 공무원 또는 군인으로 10년 이상 근무한 자로서 전가족이 해외에서 2년 이상 거주하고 귀국한 자 또는 정부의 인사발령에 따라 근무지이전으로 전가족이 주택건설지역을 달리하여 거주하는 자 중 그 사유가 발생한 날부터 2년 이내인 자
- 15) 교육과학기술부장관이 국가시책상 국내유치가 필요하다고 인정하여 영구귀국하게 하는 박사학위를 취득한 전문가로서 입국일부터 2년 이내인 자
- 16) 탄광근로자 또는 공장근로자의 주거안정을 위하여 특별히 건설하는 주택을 공급받으려는 탄광근로자 또는 공장근로자
- 17) 올림픽대회 또는 국제기능올림픽대회 및 세계선수권대회(국제경기연맹·국제대학스포츠연맹·아시아경기대회조직위원회 등이 주최하는 대회로서 단체경기의 경우에는 15개국 이상, 개인경기인 경우에는 10개국 이상이 참가한 대회를 말함)에서 3위 이상의 성적으로 입상한 우수선수 및 우수기능인
- 18) 중소기업에 종사하는 근로자
- 19) 아래의 어느 하나에 해당하는 시책을 추진하기 위하여 주택의 특별공급이 필요한 경우로서 해당 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사가 정하여 고시한 기준에 해당하는 자
 - ① 지역경제의 활성화 및 경쟁력 제고
 - ② 외국인 투자의 촉진
 - ③ 전통문화의 보존과 관리
- 20) 투자촉진 또는 지역 경제의 활성화 등을 위하여 해외에서 15년 이상 거주한 후 대한민국에 영구귀국 또는 귀화하는 재외동포에게 주택의 특별공급이 필요한 경우로서 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사가 정하여 고시하는 기준에 해당하는 자
- 21) 그 밖에 법령의 규정 또는 국가시책상 특별공급이 필요한 자로서 주무부장관이 국토해양부장관과 협의한 자

우선공급을 통해서 배분될 수 있다. 우선공급으로 배분되지 않는 물량은 일반공급방식을 통해서 배분되는데, 수도권의 경우 우선공급에서 배분되지 않아서 일반공급으로 넘어오는 물량의 규모는 크지 않다. 실제로 대부분의 국민임대주택이 우선공급을 통해서 제공되고 있는 것이다.

이런 다양한 집단에 대한 고려는 상대적으로 더 큰 필요를 가지고 있다고 여겨지는 가구를 상대적으로 먼저 고려할 필요가 있기 때문에 나타나기도 한다.

〈표 5〉 국민임대주택 우선공급 대상과 공급비율

우선공급 대상	공급비율
국민임대주택 건설사업 등을 위해 철거되는 주택의 소유자(세입자) 부도임대주택 퇴거자 등	10%
노부모부양자 65세 이상 고령자	5%
장애인	5%
장기복무 제대군인	2%
중소기업 근로자	1%
북한이탈주민 한부모가족 가정폭력피해자	5%
소년소녀가장 아동위탁가정 범죄피해자 탄광근로자 해외거주재외동포 납북피해자 성폭력피해자	2%
미성년자인 자녀를 3명 이상 둔 무주택세대주	10%
국가유공자(5.18민주유공자, 특수임무수행자 포함) 또는 유족 참전유공자	10%
영구임대주택의 입주자로서 입주자격 상실 등의 사유로 퇴거하는 자	3%
비닐간이공작물 거주자	2%
신혼부부 유자녀 무주택세대주	30%
합계	85%

자료 : 한국토지주택공사

또 국가 정책에서 중요한 목표로 제시된 것을 달성하기 위한 수단으로 주거자원을 활용한 측면도 있다. 특별히 우선적인 고려가 필요한 집단이 있는 것은 분명하다. 그런데 다양한 집단들 사이에서 주거자원 배분과 관련된 우선순위를 어떻게 판단하고, 어떤 방식으로 주거자원을 배분할 것인지에 대해서 더 많은 검토와 논의가 필요하다고 판단된다. 또한 사회정책적 자원의 배분에 사회적 필요보다 정치적 영향력이 지나치게 개입하지 않도록 하는 것도 주의해야 할 것이다.

또 한 가지 중요한 사회주택의 영역은 매입임대주택과 전세임대주택이다. 매입임대주택과 전세임대주택은 그 물량이 점점 확대되는 추세이고, 정책성과에 대한 긍정적인 평가로 인해서 앞으로도 더 규모가 늘어날 것으로 예상되기도 한다. 이 유형의 주택에서도 일반공급 이외에 다양한 특별한 공급 방식이 포함되어 있다.

매입·전세임대주택의 이런 특별한 공급 방식에는 이전보다 더 적극적으로 주거소요를 반영하는 시도들이 포함되어 있다. 저소득 신혼부부 전세임대주택이나 소년소녀가장 등을 위한 전세임대주택도 있고, 노숙인을 비롯하여 쪽방, 비닐하우스 등에 거주하는 이들을 위한 주거지원사업도 있으며, 저소득가구 대학생자녀, 긴급지원제도에 의해서 필요가 인정되는 사람 등을 위한 거처를 제공하기 위해서도 활용된다. 장애인, 노인, 아동, 교정시설 출소자 등 다양한 집단을 위해서 관련 서비스를 제공하는 기관들과 협력하여 그룹홈 등을 제공하기 위해서도 매입임대주택과 전세임대주택이 활용된다.

이것은 가장 심각한 주거소요 집단 중 일부가 주거지원의 대상이 되는 계기가 되었다. 노숙의 경험이 있는 단신자를 대상으로 매입임대주택이 공급되기 시작했으며, 이런 경험은 쪽방, 비닐하우스 주민들을 위한 주거지원사업으로 전환되었다. 이후 여인숙, 고시원, 노숙인시설 거주자 등으로 가장 열악한 형태의 거처에서 사는 사람들을 포함하는 정책으로 발전하고 있다. 현재 연간 400호 정도 공급되고 있으며, 2010년까지 공급실적은 1,651호이다.

사회복지기관과 연계된 그룹홈은 다양한 형태로 활용되고 있다. 가정폭력 피해 여성과 그 가족을 위한

〈표 6〉 국민임대주택 우선공급 대상과 공급비율

구분	매입임대	전세임대
일반가구	사업대상지역에 거주하는 무주택 세대주 · 1순위 : 기초생활수급자, 보호대상 한부모가족 · 2순위 - 월평균소득이 도시근로자 가구당 월평균 소득의 50% 이하인 자 - 장애인등록증 교부자 중 도시근로자 가구당 월평균소득 이하인 자	
공동생활가정 (그룹홈)	저소득 장애인, 보호아동, 노인(중증 노인성질환자 제외), 미혼모, 성폭력피해자, 가정폭력피해자, 탈성매매여성, 가출청소년, 갱생보호자, 아동복지시설 퇴소자, 북한이탈주민, 기타 관계 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정하여 입주자 선정을 요청하는 자	
부도공공임대 아파트퇴거자	시장 등이 긴급히 주거지원이 필요하다고 인정하는 부도 공공임대아파트의 임차인으로서 경락을 희망하지 않거나 경락을 받을 수 없어 퇴거하였거나 퇴거하는 무주택세대주	
주거취약계층	쪽방·비닐하우스·고시원 및 여인숙에 거주하는 자 및 범죄피해자 중 보건복지부장관, 행정안전부장관 또는 법무부장관이 주거지원이 필요하다고 인정하여 국토해양부장관에게 통보한 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 50% 이하인 무주택세대주	
긴급주거지원 대상자	긴급지원대상자로 선정된 자 중 시장 등이 주거지원이 필요하다고 인정한 자	
기타	매입임대주택 기존 거주자 중 장애인 기존주택 매입시 당해주택 거주 중인 가구 중 일반가구 입주자격 1순위 또는 2순위 중 장애인 입주자격을 갖춘 가구	보증거절자 LH 임대 공공건설임대주택(영구임대주택과 국민임대주택 제외) 입주자로서 시장 등의 추천을 받아 영세민 전세자금 용자를 신청하였으나, 보증서 발급이 거절된 무주택 세대주 중 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50% 이하인 자
	저소득가정 대학생 자녀 · 1순위 - 수급자의 대학생 자녀 - 보호대상 한부모가족의 대학생 자녀 - 아동복지시설 퇴소자 중 대학생 · 2순위 - 도시근로자 가구당 월평균소득의 50%이하 가구의 대학생자녀 - 장애인 중 도시근로자 가구당 월평균소득 이하인 가구의 대학생 자녀	신혼부부가구 무주택세대주인 혼인 5년 이내의 신혼부부로서 기초생활수급자 또는 당해 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 50% 이하인 자(공급계획물량, 사업진행 상황 등을 고려하여 월평균소득 70% 이하인자를 입주대상자로 선정할 수 있음) · 1순위 : 혼인 3년 이내이고, 그 기간 내에 임신중이거나 출산입양을 포함하여 자녀가 있는 세대주 · 2순위 : 혼인 3년 초과 5년 이내이고, 그 기간 내에 출산입양을 포함하여 자녀가 있는 세대주 · 3순위 : 혼인 5년 이내인 세대주

자료 : 한국토지주택공사(2011), 맞춤형 주거복지사업 입주대상자 자격 확인 방법

주거지원사업은 2008년 시작되었으며, 현재 전국 5개 지역으로 확대되어 실시되고 있다. 2013년까지 160호를 공급할 계획이다. 여성가족부는 이 사업에 대해서 관리직원에 대한 인건비를 제공하고 있다. 가정폭력 피해자는 국민임대주택 우선 입주자격이 부여될 수 있는데, 보호시설에서 6개월 이상 생활했거나 주거지원시설에서 2년 이상 입주한 경우 자격이 된다.

교정시설 퇴소자를 위한 주택도 제공하고 있다.

2006년부터 시작된 이 사업을 위해서 연간 약 150호씩 매입임대주택을 제공하고 있다. 2015년까지 모두 1,500호를 공급할 계획을 가지고 있다. 법무보호공단이 이 사업을 관리하고, 지역별로 입주자선정위원회를 두어서 입주자를 선정하며, 가족이 함께 생활할 가구가 입주한다. 법무보호공단은 입주 후에도 입주자들과 연락을 취하면서 필요한 지원을 한다. 이렇게 매입임대주택에 입주한 출소자의 재범률은 3% 수준으

〈표 7〉 LH 매입임대주택과 전세임대주택 입주자유형별 제공 현황 (2010년 말)

(단위 : 호)

구분	매입임대	전세임대
기초생활수급자	16,469	24,649
차상위계층	825	1,774
한부모가족	2,414	4,071
장애인	703	483
부도임대퇴거자	4	565
보증거절자	-	30
도시근로자 가구당 소득 50% 이하	1,388	130
그룹홈	793	9
단신계층	344	-
갱생보호	752	11
취약계층긴급주거지원	219	312
쪽방(일반)	830	128
비닐하우스		659
고시원, 여인숙		-
주거취약계층 운영기관		-
범죄피해자		-
기타 이주민 등		5
신혼부부	-	10,500
소년소녀가장	-	6,453
대학생	125	-
기존임차인	4,775	-
개보수 및 입주자선정 중	6,069	-
계	35,710	32,826

주 : 굵은 글씨체가 주거취약성을 기초로 배분되는 부분

자료 : 한국토지주택공사(2011a), 한국토지주택공사(2011b)

로 일반 출소자의 재범률에 비해 현저하게 낮다. 그런데 이 업무를 담당하기 위한 추가적인 인력이나 비용에 지원은 없는 상태이다.

아동생활시설이나 청소년쉼터를 퇴소하는 이들을 위한 거처로도 매입 및 전세임대주택을 활용한 그룹홈이 제공된다. 입주자 선정과 관리는 운영기관에서 담당한다. 이밖에도 다양한 집단을 대상으로 매입 및 전세임대주택이 활용되고 있다.

고용 불안정과 주거비 상승 등으로 주거빈곤의 문제가 심화됨에 따라 매입 및 전세임대주택에서 주거취약성을 고려한 주택의 비중은 점점 커지고 있다. 이에 따라 최근에는 한 해 900호 정도가 주거취약성을 근거로 공급되는 것으로 볼 수 있다. 앞으로도 이런 경향은 지속될 것으로 보인다. 국토해양부는 앞으로 주거취약계층을 위한 주택을 연간 2,000호 수준으로 확대하겠다고 발표했다.²⁾ 여기에 그룹홈이나 갱생보

호, 긴급주거지원을 위해서 제공되는 주택이 현재와 비슷한 수준을 유지할 것이라고 가정하면 매년 2,400호 이상이 주거취약성을 해소하는 것을 직접적인 목표로 제공될 것이다.

이와 같은 매입·전세임대주택의 공급방식에서 몇 가지 과제를 확인할 수 있다. 먼저 우선적으로 대응할 필요가 있는 집단의 수요를 충분히 파악하고 있지 않다는 점이다. 현재 공급되는 이런 집단을 위한 주택의 양은 수요에 크게 미치지 못하는 문제를 확인하게 될 것이다. 또 한정된 기간 동안만 제공되는 거처라는 점

이 한계가 될 수 있다. 거처를 한시적으로 제공할 것인가 아니면 영구적으로 제공할 것인가는 이용자의 특성을 고려하여 적절한 형태를 선택하는 것이 바람직하다. 전세임대주택은 어렵지만, 매입임대주택은 영구적인 거처의 성격을 가질 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 그리고 더 많은 사람들이 시설이 아니라 자기 집에서 독립적인 생활을 할 수 있는 여건을 제공하기 위해서 주거를 마련하고 유지하는 것을 돕기 위한 주거지원 서비스를 체계적으로 제공하기 위한 노력도 필요하다.

IV. 주거소요 중심의 배분 메커니즘 도입의 필요성

가장 어려운 상황에 대응하지 않은 상태에서 전반적인 주거상황을 개선하기 위한 개입을 지속하는 것은 오랫동안 정당화되기 어렵다. 적어도 그런 개입이 정당화되려면 너무 길지 않은 시간 안에 가장 취약한 상황을 개선하는 효과가 확인되어야 한다. 우리나라의 경우 주택공급 확대 등을 핵심적인 목표로 하는 주택정책의 자원 배분은 전반적인 주거수준 향상에 기여했다. 하지만 주거취약계층을 줄이는 직접적인 수단은 부족하고, 주거위기집단의 발생을 예방하는 역할을 하고 있다고 말하기는 어렵다.

우리나라의 사회주택 배분에서 소득은 가장 중요한 배분 기준이다. 그리고 영구임대주택, 국민임대주택 등 여러 가지 종류의 사회주택에는 각기 다른 소득 수준의 가구가 입주할 것으로 기대되고 있다. 그리고 국민임대주택의 경우 정해진 소득 수준 이상이 되면 임대차계약 갱신을 하지 않도록 하고 있다. 소득 수준에 대한 고려는 저소득층에게 보다 많은 자원이 배분되도록 하기 위한 것이지만, 가장 소득이 낮은 사람이 사회주택에 접근하지 못하는 상황에 대응하지는 못한다.

소득 수준이 고려되는 방식과 비교하면 그 밖의 주거소요와 관련한 기준은 예외적인 상황을 고려하는 방식으로 활용되고 있다. 노숙인, 쪽방, 고시원, 여관, 비닐하우스 등 거처의 형태로 고려되기도 하고, 가정 폭력 피해자, 교정시설 퇴소자, 아동시설 퇴소자 등과 같은 특수하고 긴급한 상황이 고려되기도 한다. 그리고 이런 식으로 제공되는 사회주택 제공은 한시적인 계획만 가지고 있으며, 제공되는 자원의 양도 매우 제한적이다.

소득 수준은 사회주택 배분에서 매우 일반적으로 사용되고 있다. 매우 다양한 구성을 가지고 있는 인구 집단을 고려할 때 소득과 같은 단일한 기준을 활용하는 것은 현실적인 방안이라고 여겨지기도 한다.

그런데 소득을 주로 활용한 배분 메커니즘은 종종 긴급한 주거소요를 충족시키지 못하기도 한다. 그래서 임차인의 선정과 관련해서 사회주택 제공자에게 상당한 수준의 재량권을 부여하는 방식이 활용되는 경우가 많다. 특정 계층이 집중하는 문제에 대응하기 위해서도 이런 재량권이 이용된다.

소득 수준은 주거소요를 충분히 반영하지 못한다.

2) 국토해양부, 비주택 거주가구 주거지원 강화 (2011. 7. 8. 보도자료)

이주 시급한 주거 문제를 경험하는 사람들을 고려하지 못할 가능성이 있다. 또 소득은 상대적으로 예측하기 어렵고 짧은 시간 안에 크게 변화하기도 한다. 그래서 소득이 주거취약성의 문제에 대응하기 위해서 적용되어야 할 첫 번째 기준인지는 명확하지 않다.

소득은 주거소요의 한 요소로서 핵심적인 지표로 고려되어야 한다. 만약 적절한 주거를 소비할 수 있는 경제적 능력이 있는 사람이 매우 열악한 상태에서 생활하고 있다면 그것은 긴급하게 주거자원 배분이 필요한 상태는 아닐 것이다. 그는 주거자원이 아니라 다른 종류의 지원이 필요할 수 있다. 이와 같이 주거소요의 긴급성을 평가하는 중요한 한 가지 기준으로 소득 수준을 고려하는 것이 적절하다.

사회주택을 위한 제한된 재원을 어떻게 배분할 것인지, 어떤 필요에 우선순위를 둘 것인지를 결정하는 것은 쉬운 문제가 아니다. 이런 문제를 고려할 때 주거소요는 가장 객관적이고 공정한 기준이다. 주거소요는 물리적인 주택의 상태나 위치, 그리고 주택의 사회적, 법적인 측면과도 관련이 있다. 사생활이 보장되지 않거나, 과밀한 상태이거나 지속적인 가정폭력의 위협이 있을 경우 등도 적절한 주거를 향유하지 못하는 것이고 주거소요로 고려되어야 한다. 주거소요를 파악하기 위해서는 정기적으로 주거소요에 대한 조사를 수행해야 한다. 가장 시급하게 해결이 되어야 할 심각한 수준의 배제를 경험하는 사람들, 예를 들어 홈리스 등은 사회주택에 우선적으로 접근할 수 있어야 한다. 홈리스이거나 홈리스가 될 위협을 받고 있는 대부분의 사람들이 사회주택을 이용할 수 없도록 규정되어 있지는 않지만, 그들에게 적절한 주택정책적 자원이 배분되지 않는 경우가 많다. 따라서 실질적인 배제가 일어나는 원인을 해소하기 위한 노력이 필요하다. 지역사회에서 거처가 제공되지 않아서 장기간 시설에서 생활해야 하는 경우도 우선적으로 고려해야 한다. 이들은 적절한 거처가 제공되지 않아서 독립적으로 생활할 수 있는 권리를 실현하지 못한 상태이다.

현재 사회주택의 배분 체계는 긴급한 주거소요집단을 고려하기에 적절하지 않다. 이런 제도의 한계가 주거취약계층의 긴급한 주거소요를 무시하는 이유가 되어서는 안 된다. 따라서 사회주택 배분 원칙과 방식

에 대한 검토를 하고, 그 과정에 현재 가장 중요한 기준으로 사용되고 있는 소득과 함께 주거소요를 중심으로 고려할 수 있는 배분 체계를 만드는 것이 바람직할 것이다.

참고문헌

- 김종림 외(2007), 『공공임대주택 정책 로드맵 구상 연구』, 주택도시연구원.
- 김혜승 외(2006), 『임대주택 체계개편 연구』, 건설교통부.
- 남원석(2011a), “점유형태별 복지의 논리”, 『주거복지의 새로운 패러다임』, 사회평론.
- 남원석(2011b), “공공임대주택 정책의 변천과 주요쟁점”, 『주거복지의 새로운 패러다임』, 사회평론.
- 대한주택공사·한국주택학회(2004), 『국민임대주택 건설의 경제적 효과분석』.
- 박은철 외(2008), 『장기전세주택 확대공급에 따른 관리 효율화 방안』, 서울시정개발연구원.
- 변창홍(2011), “주거복지체계 구축을 위한 공공부문의 역할 강화 방안”, 〈역동적 복지국가를 위한 주택정책 토론회〉 발표문, 복지국가소사이어티·한국도시연구소.
- 유성용(2005), “국민임대주택정책의 주요내용과 발전방향”, 『국토』 통권 286호, pp.6-19.
- 이종권 외(2008), 『국민임대주택의 사회경제적 파급효과 분석』, 주택도시연구원.
- 정의철(2006), “국민임대주택 입주자 편익 추정 및 임대료 조정의 편익배분 효과”, 『주택연구』 14(3), pp.13-17.
- 통계청(2007), 『가계동향조사』.
- 한국토지주택공사(2011a), 『기존주택 매입임대사업 업무편람』.
- 한국토지주택공사(2011b), 『전세임대주택 업무편람』.
- 홍인옥 외(2003), 『공공주택 관련 법률정비 방안』, 한국도시연구소.
- 홍인옥 외(2005), 『영구임대주택 주거실태조사』, 건설교통부.
- Donnison, D. V.(1967), *Comparative Housing Policy*, London: Macmillan Press.
- FEANTSA(2007), *Policy Statement - How to Allocate Social Housing: The Urgency of the Housing Need of Applicants should Prevail*.
- Harloe, M.(1995), *The People's Home?*, Oxford: Blackwell.
- Kemery, J.(1995), *From Public Housing to the Social Market*, London: Routledge.
- The Scottish Government(2010), *Housing: Fresh Thinking, New Ideas*.
- Whitehead, C. and K. Scanlon(2007), *Social Housing in Europe*, London: LSE.

기획논단

03

시민 건강을 위한 인천시 보건의료

Health for All the People in Incheon

문 정 주 (Moon, Jung Joo) | 국립중앙의료원 공공보건의료지원단 수석연구원

초 록

2010년도 지방 선거에서 인천시민은 복지, 시민참여, 공공성 강화 정책을 선택하였다. 복지의 토대가 건강이므로 건강이 보장되는 사회를 요구하였다고 볼 수 있다.

수도권에서 인천시민의 건강이 가장 나쁘다. 첫째, 사망률이 수도권에서 가장 높다. 둘째, 지난 10여년간 자궁암에 의한 사망률이 전국 평균보다 40% 더 높았다. 셋째, 심장질환에 의한 사망이 근래 5년간 전국 평균 증가율(17%)보다 두세 배 더 크게 (42%) 증가하였다. 넷째, 인천시 자살율 증가는 전국 평균 증가율보다 더 높다. 다섯째, 2009년 당뇨병에 의한 인구당 사망률이 전국에서 가장 높다. 다음으로, 구(區)간 건강 격차가 상당하며 구(區) 안에서도 동별 격차가 작지 않다.

인천광역시 제5기(2011~2014년) 지역보건의료계획이 미흡

하다. 건강수준에 대한 분석이 미흡하고, 공업도시임에도 환경오염이 건강에 미치는 영향을 거의 파악하지 않았다. 군구별·동별 건강수준 격차가 크나 이를 고려하지 않고 사업을 계획하였다.

인천시 보건의료계획이 개선되어야 한다. 인구·환경·사망·의료이용 분석으로 수요를, 보건의료 시설·인력·서비스 질 분석으로 공급을 파악한다. 과제의 우선순위에 따라 사업계획을 작성하되 보건의료 서비스의 단계 전반을 포괄하고 공공보건의료기관을 포함한 공급체계 전반을 활용하도록 한다. 계획에 시민의 참여가 보장되어야 한다.

주제어 : 인천시, 시민건강, 환경, 지역격차, 지역보건의료계획

Abstract

The citizens of Incheon Metropolitan City have chosen the pledges for better welfare in the 2010 local elections. Their choice includes also the expectation for better healthcare because health is the essential basis of welfare.

Health of the people in Incheon City is the poorest compared to other municipalities of capital area. First, the death rate is the highest. Second, the death rates of cervical cancer for the last ten years have been 40% higher than the nationwide average. Third, the increase in the mortality rate of heart disease for the last five years is more than double than the nationwide average. Fourth, the increase in the suicide rate is also higher than the nationwide average. Five, 2009 diabetes mortality per population is the highest across the country. Finally, there is considerable disparity in health among regions of the City.

The 5th Health Plan of Incheon City is not thoroughgoing enough. The analyses of the people's health are superficial; it doesn't include any report on the health hazards related to

environmental pollution from a large number of factories in the City; it focuses no attention to the considerable disparity of people's health by their regions.

Incheon City needs new Health Plan. The demand for healthcare can be measured through analysis on the data of population, environment, death, and medical utilization of people. The present conditions of healthcare can be understood through analysis on distribution, manpower, and service quality of healthcare organizations. Tasks need to be given ranks according to priority. The whole range of healthcare must be considered and all the organizations related to healthcare are to be utilized as resources to provide health services to people. Citizen's participation is necessary to make practical plan.

Subject keywords : Incheon, healthcare, environment, disparity, plan

시민 건강을 위한 인천시 보건의료

Health for All the People in Incheon

문 정 주 (Moon, Jung Joo) | 국립중앙의료원 공공보건의료지원단 수석연구원

I. 시민이 바라는 것

민주주의 사회에서 시민은 자기가 살고 싶은 사회, 자기가 바라는 환경을 만드는 데에 참여한다. 선거, 주민투표는 시민이 자신의 정치적 바램을 가장 강하고 분명하게 표현하는 기회이다. 2010년 지방 선거에서 많은 시민이 복지 사회에 대한 바램, 이기적 경쟁 사회보다는 서민도 행복한 사회를 바라는 마음을 보여주었다. 우리나라의 어떤 지역보다도 인천시에서 이 열망이 뚜렷하여 인천의 거의 모든 선거구 시민들이 사회복지, 시민참여, 공공성(무상급식 등) 강화를 내세운 후보를 지자체장으로, 의원으로 선택하였다.

복지는 인간답게 살 수 있는 물질적, 문화적 조건

을 충족하는 것이라 할 수 있고 좀 더 적극적으로 표현하면 행복한 삶에 대한 보장을 뜻한다. 그런데 인간다운 삶, 행복한 삶의 가장 중요한 토대는 건강이다. 그러므로 지방 선거에서 복지를 선택한 시민은 건강이 보장되는 사회를 기본적으로 바라고, 이를 실현하는 보건의료 정책을 요구하였다고 이해해야 할 것이다.

Ⅱ. 인천 시민은 건강한가?

1. 수도권 서울·인천·경기 중 시민건강이 가장 나쁜 곳

연령표준화 사망률(Age-standardized death rate)은 연령구조의 차이가 사망에 미치는 영향을 제거한 사망률이다. 도시와 농촌처럼, 인구 구조가 다른 집단 간 사망 수준을 비교할 때 사용한다.¹⁾

2009년도의 인구 10만명당 연령표준화 사망률을

보면(표 1), 서울이 361.3으로 가장 낮아서 사망의 위험이 가장 적다. 반면에 사망률이 가장 높아서 사망의 위험이 큰 곳이 충북으로 475.8이다. 2008년과 2009년을 연이어 관찰하면 서울·제주에서 낮고 충북·경남·강원·부산·울산 등에서 높다.

〈표 1〉 시도별 사망자수, 조사망률, 연령표준화 사망률 추이, 2008-2009

(단위 : 명, 인구 10만명당, 표준인구 10만명당)

지 역	사망자수		조사망률		연령표준화사망률	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
전 국	246,113	246,942	498.2	497.3	438.9	420.5
서 울	38,298	38,788	375.6	380.1	374.5	361.3
부 산	19,385	18,952	542.1	533.3	491.4	458.5
대 구	11,605	11,742	465.5	471.3	455.1	438.6
인 천	11,366	11,663	424.3	431.7	442.9	429.6
광 주	6,132	6,180	432.4	432.7	444.4	427.7
대 전	6,105	5,950	413.0	401.3	433.0	403.5
울 산	4,172	4,317	377.1	387.6	475.9	468.1
경 기	44,168	45,135	394.4	396.7	415.5	399.5
강 원	10,506	10,416	697.5	689.5	486.6	465.8
충 북	9,717	9,987	642.2	655.5	481.9	475.8
충 남	13,592	13,554	677.2	668.3	454.0	436.5
전 북	13,241	12,920	712.3	696.4	469.6	443.0
전 남	16,018	15,734	832.4	821.2	484.1	464.4
경 북	19,654	19,625	734.0	734.5	479.2	461.3
경 남	19,341	19,153	602.3	591.6	491.0	465.6
제 주	2,813	2,826	502.4	503.2	395.8	384.0

자료 : 통계청, 2009년 사망원인 통계 결과(2010. 9. 9 보도자료) 재편집

1)
$$\text{연령표준화 사망률} = \frac{\sum(\text{연령별 사망률} \times \text{표준인구의 연령별 인구})}{\text{표준인구}}$$

※ 표준인구는 2005년 전국인구(주민등록 연앙인구)를 사용

2009년도 인천시 사망률은 429.6으로 서울을 포함한 우리나라 대도시 7개 중 울산, 부산, 대구에 이어 4번째로 높다. 가장 낮은 서울에 견주면 20%나 더 높다. 경기도의 사망률은 399.5로 낮아, 수도권 지자체

중 인천 시민의 건강이 가장 나쁘다고 할 수 있다.

우리나라의 5대 사망원인은 암, 뇌혈관질환, 심장질환, 자살, 당뇨병이다. 인천시 사망원인의 순위도 전국 순위와 같다(표 2).

2. 암이 사망원인 1위이며 유방암, 자궁암의 사망률이 높다

우리나라에서 가장 많은 사람의 생명을 앗아가는 질병이 암이다. 이는 어느 지역에서나 공통된 현상으로 인천시에서도 벌써 여러 해 동안 암이 제1위 사망원인 자리를 차지하고 있다. 2009년에 인천시민 3,306명이 암으로 사망하였다(표 2). 암 종류별로는 폐암 사망률이 2000년대 초반까지 인천시에서 전국 평균보다 높았으나 최근 다소 감소하였고 간, 위암 사망률은 전국 평균보다 조금 낮게 유지되고 있다.²⁾

그런데 특이하게도 유방, 자궁암의 사망률이 인천시에서 전국 평균보다 상당히 높다(그림 1, 2). 인천에 사는 여성이 유방암이나 자궁암으로 사망할 가능성이

다른 지역 여성보다 높은 것이다. 이 현상이 1997년부터 2008년까지 십년이 넘도록 지속되고 있다.

특히 자궁암 사망률에서 전국 평균과 격차가 크다. 2006년 이후 이 격차가 더 벌어져 인천시 자궁암 사망률이 전국 평균보다 약 40%나 높아, 인천시 여성의 건강이 매우 취약한 여건에 있는 것이 아닌지 우려하게 한다. 자궁암은 조기 발견 및 조기 치료가 용이한 편이어서 발병하더라도 조기에 발견하여 수술하면 완치될 수 있는 암이다. 만약 인천시 여성이 정기적 자궁암 검진 또는 암 진단 후 조기 치료를 받는 데에 어려움이 있는 것이라면 심각한 문제라 할 수 있다.

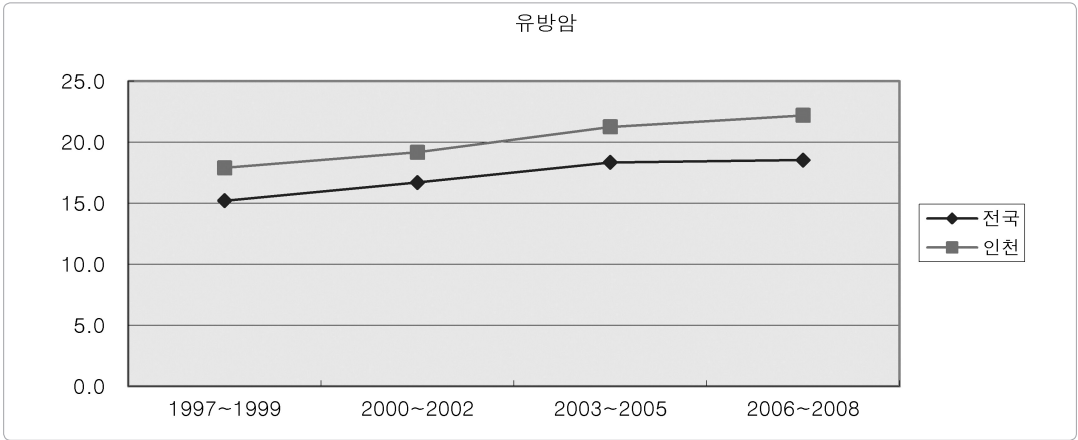
〈표 2〉 연도별 주요 사망원인

(단위 : 명)

순 위	2005년		2006년		2007년		2008년		2009년	
	인천	전국	인천	전국	인천	전국	인천	전국	인천	전국
1	암	암	암	암	암	암	암	암	암	암
	2,946	65,117	3,079	65,519	3,211	67,561	3,216	68,912	3,306	69,780
2	뇌혈관 질환	뇌혈관 질환	뇌혈관 질환	뇌혈관 질환	뇌혈관 질환	뇌혈관 질환	뇌혈관 질환	뇌혈관 질환	뇌혈관 질환	뇌혈관 질환
	1,583	31,195	1,717	29,951	1,641	29,277	1,557	27,932	1,314	25,838
3	심장 질환	심장 질환	심장 질환	심장 질환	심장 질환	심장 질환	심장 질환	심장 질환	심장 질환	심장 질환
	765	19,109	829	20,101	896	21,494	889	21,429	1,084	22,347
4	자살	자살	당뇨병	당뇨병	자살	자살	자살	자살	자살	자살
	635	12,010	657	11,564	620	12,174	724	12,858	843	15,413
5	당뇨병	당뇨병	자살	자살	당뇨병	당뇨병	당뇨병	당뇨병	당뇨병	당뇨병
	620	11,776	584	10,653	599	11,272	601	10,234	537	9,757

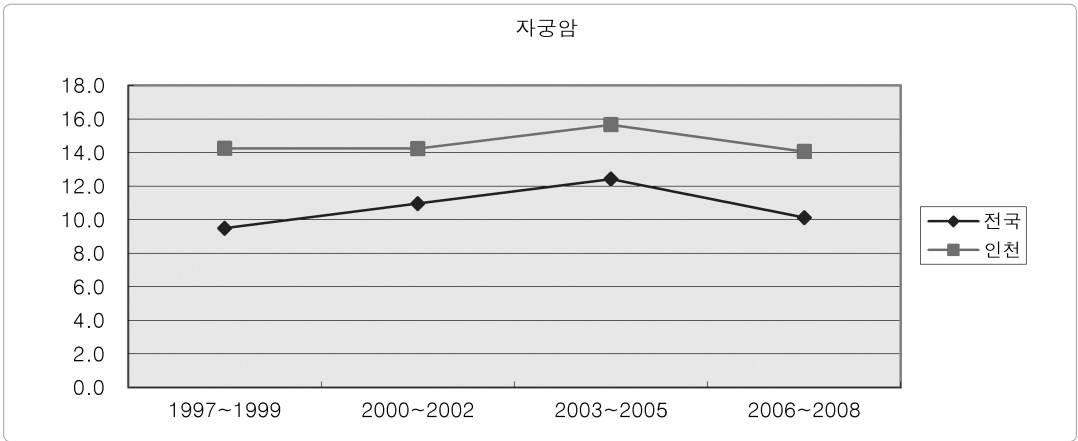
자료 : 통계청, 사망원인 통계연보

2) 인천광역시, 제5기 지역보건의료계획, p34~36



〈그림 1〉 유방암에 의한 사망률

자료 : 인천광역시, 제5기 지역보건의료계획



〈그림 2〉 자궁암에 의한 사망률

자료 : 인천광역시, 제5기 지역보건의료계획

인천시 여성의 보건의료 서비스 접근성에 대한 분석이 필요하며, 암에 의한 사망이 주로 40세 이후에 가

파르게 증가하므로(표 3), 중장년층 및 노년층 여성에 초점을 두어 분석해야 할 것이다.

3. 심장질환에 의한 사망이 크게 늘었다

2009년도에 인천시민 1,314명이 뇌혈관질환으로, 1,084명이 심장질환으로 사망하였다(표 2). 뇌혈관질환에 의한 사망이 근래 조금씩 줄어드는 추세를 보이나, 심장질환에 의한 사망은 해마다 계속 늘어나 앞으로 더 큰 문제가 될 것으로 우려된다.

인천시의 심장질환 사망자 수가 2005년에 765명, 2009년에 1,084명으로 42%나 증가하였다(표 2, 그림 3). 전국적으로 2005년 19,109명에서 2009년 22,347명으로 17% 증가한 데에 견주면 인천시의 증가 폭이 두 배 이상 크다. 같은 기간에 인천시 인구도 늘었다고

〈표 3〉 악성 신생물(암)의 연령별 사망률 추이, 2008-2009

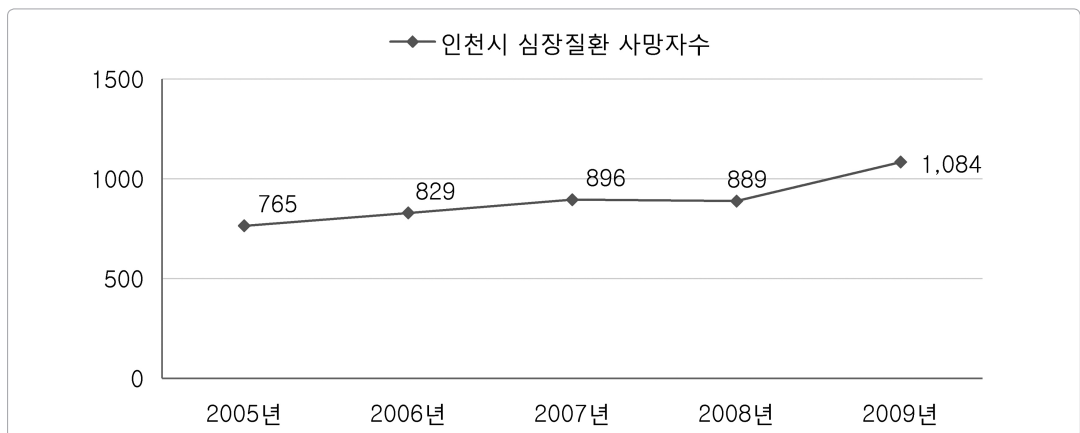
(단위 : 인구 10만명당)

연령	2008	2009	악성신생물(암)						
			위암	대장암	간암	췌장암	폐암	유방암	자궁암
계	139.5	140.5	20.4	14.3	22.6	8.2	30.0	3.8	2.5
0세	3.7	3.2	-	-	0.7	-	-	-	-
1-9세	2.7	2.8	-	-	0.1	-	-	-	-
10-19세	2.9	3.0	0.1	0.0	0.0	-	0.0	-	-
20-29세	5.8	5.3	0.7	0.5	0.4	0.1	0.2	0.2	0.1
30-39세	17.8	17.6	3.7	1.3	2.4	0.5	1.2	2.1	0.7
40-49세	62.0	59.5	9.5	4.9	15.4	2.3	6.0	5.5	2.0
50-59세	174.5	167.0	23.5	15.4	42.4	9.2	26.1	8.3	4.0
60-69세	443.3	425.5	56.3	40.0	77.2	26.9	99.8	8.7	5.9
70-79세	961.2	927.4	133.0	95.8	116.8	59.3	239.8	8.8	11.9
80세이상	1489.0	1,478.1	236.3	195.5	126.8	85.8	339.9	17.2	28.3

자료 : 통계청, 2009년 사망원인 통계 결과(2010. 9. 9 보도자료) 재편집

하나 260만명에서 271만명으로 4% 증가한 데에 그쳤고 노인 인구 비율은 전국 평균보다 낮아 상대적으로 '젊은'지역이라는 것을 감안하면^{3) 4)} 심장질환 사망의 증가 원인이 인구 증가나 고령화와는 관련이 없는 것

으로 보인다. 인천시에 심장질환으로 사망하는 사람이 크게 늘어나는 요인이 무엇인지를 파악하는 것이 시급하다.



〈그림 3〉 연도별 인천시 심장질환 사망자 추이

자료 : 통계청, 사망원인 통계 연보

3) 인천광역시, 제5기 지역보건의료계획, p20~24

4) 우리나라 노인 인구 비율은 2005년에 9.1%[인천시 6.9%], 2009년에 10.7%[인천시 8.3%]임. (보건복지부 노인정책과, 공공노인보건사업; 국립중앙의료원 공공보건의료최고위정책과정 강의자료, 2010. 9.)

4. 자살이 크게 증가하였다

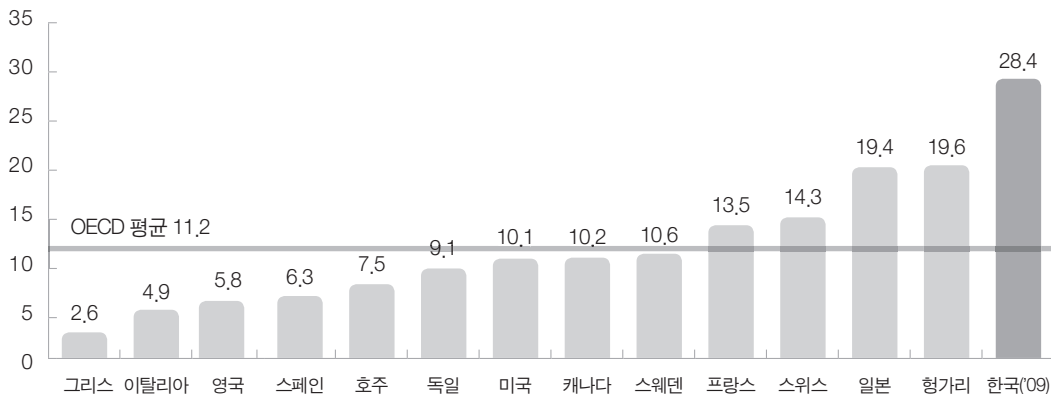
불행히도 OECD 국가 중 자살률이 가장 높은 곳이 우리나라다.⁵⁾ OECD 국가의 평균 자살률이 표준인구 10만명당 11.2인데 우리나라는 2009년에 그 두 배가 넘는 28.4를 기록하였다(그림 4). 과거에 자살률이 우리나라보다 훨씬 높다고 알려졌던 일본을 크게 뛰어넘는 상태로 매우 심각하다. 아래는 통계청 보도자료에 포함된 비교 그래프이다.

우리나라의 자살률이 이십년 전보다 네 배 이상, 십년 전보다 두 배 이상, 전년보다 약 20% 늘어 증가 속도가 엄청나다(표 4). 1989년에 하루에 자살하는 사람 수가 약 아홉명이었는데 2009년에는 42명을 웃돈다. 남녀를 구분해 보면 2009년에 인구 10만명당 자살한 남자가 약 40명, 여자 22명으로 남자가 더 많다. 그러나 자살 증가율은 이십년 동안 남자(387%)보다 오히려 여자(502%)에서 훨씬 더 커서 앞으로 여자 자살자 수가 빠르게 늘고 남녀의 격차가 좁혀질 것을 예상하게 한다.

연령을 구분해 보면 10대에 자살이 증가하기 시작하여 20대에 급격히 늘어(표 5), 이 때 이미 OECD 국가 평균 자살률의 두 배를 기록한다. 20대에서 40대까지는 비슷한 수준이 유지되나 50대부터 다시 큰 폭으로 증가하여 80세 이상 연령층에서 극단적으로 높아진다. 우리나라 노인의 삶이 얼마나 곤경에 처해 있는지를 숨김없이 드러내는 지표이며, 앞으로 고령화와 함께 자살이 더욱 증가할 것임을 예고하는 지표이기도 하다.

자살은 인천시에서도 주요 사망원인이다. 2005년에 635명이던 자살자 수가 2009년에 843명으로 33%나 증가하였다(표 2). 이는 같은 기간의 전국 평균 증가폭(28%)보다 더 크다. 같은 기간에 당뇨병에 의한 사망이 인천시와 전국 모두에서 10% 이상 줄어든 것과 대조된다(표 6). 인천시 자살자 특성에 대한 세부 파악 및 자살 증가의 원인 분석과 대책 마련이 시급하다.

(OECD 표준인구 10만명당)



〈그림 4〉 OECD 국가 자살률 비교

자료 : OECD(2010) OECD Health Data 2010 : Statistics and Indicators for 34 Countries

주 : OECD 평균은 자료 이용이 가능한 33개 국가의 가장 최근자료를 이용하여 계산하였으며, 한국 ('09)는 : OECD 표준인구로 자체 계산한 결과임.

5) 통계청, 2009년 사망원인 통계 결과(2010. 9. 9 보도자료)

〈표 4〉 성별 자살자수 및 자살률 추이, 1999-2009

(단위 : 명, 인구 10만명당, 명, %)

연 도	자 살 자 수			자 살 률			1일평균 사망자수
	남녀전체	남자	여자	남녀전체	남자	여자	
1989	3,133	2,195	938	7.4	10.3	4.4	8.6
1999	7,056	4,953	2,103	15.0	20.9	9.0	19.3
2008	12,858	8,260	4,598	26.0	33.4	18.7	35.1
2009	15,413	9,936	5,477	31.0	39.9	22.1	42.2

자료 : 통계청, 2009년 사망원인 통계 결과(2010. 9. 9 보도자료) 재편집

〈표 5〉 연령별 자살률, 2009

(단위 : 인구 10만명당)

연령 (세)	계	0	1~9	10~19	20~29	30~39	40~49	50~59	60~69	70~79	80 이상
자살률	31.0	-	0.1	6.5	25.4	31.4	32.8	41.1	51.8	79.0	127.7

자료 : 통계청, 2009년 사망원인 통계 결과(2010. 9. 9 보도자료) 재편집

〈표 6〉 자살, 당뇨병에 의한 사망의 증가율

(단위 : 명)

연도	자살		당뇨병	
	인천	전국	인천	전국
2005	635	12,010	620	11,776
2009	843	15,413	537	9,757
증가율	33%	28%	-13%	-17%

자료 : 통계청, 사망원인 통계연보 (재편집)

5. 당뇨병에 의한 사망이 많다

당뇨병은 고혈압과 함께 우리나라 성인에 가장 흔한 전신 만성질환이라 할 수 있다. 환자 수로는 고혈압이 더 많으나, 당뇨병 치료가 고혈압보다 더 어렵고 뇌혈관 질환 등 중증 합병증 발생도 빈번하여 사망원인으로서 순위는 당뇨병이 더 높다.

표 2에서 당뇨병에 의한 인천시 사망자가 2005년에 620명, 2009년에 537명으로 줄어든 것을 볼 수 있다. 이는 전국적으로 당뇨병에 의한 사망자가 2005년에 11,776명, 2009년에 9,757명으로 줄어든 것과 같은

변화로 다행한 일이다.

그런데 2009년에 인천시에서 당뇨병에 의한 인구당 사망률이 전국 평균보다 높으며 전국 지자체 중에서 가장 높았다(표 7). 만약 이것이 인천시의 질병예방 및 환자 관리 수준이 전국 16개 시·도 중 가장 열악하여 비롯된 결과라면 매우 심각한 문제가 아닐 수 없다. 인천시 당뇨병 환자의 사망 추이 및 특성을 관찰하고, 예방 및 치료 관리에 대한 개선안을 수립해야 할 것이다.

〈표 7〉 시도 · 사망원인별 연령표준화 사망률, 2009

(단위 : 표준인구 10만명당)

사망원인	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
당뇨병	16.4	15.0	17.4	18.3	20.3	18.4	13.7	18.2	19.4	15.2	15.1	15.5	14.4	16.5	14.3	17.7	7.8

자료 : 통계청, 2009년 사망원인 통계 결과(2010. 9. 9 보도자료) 재편집

Ⅲ. 인천시민 건강에 지역간 격차가 있는가

1. 인천은 항구 공업도시이며 해양도시다

1) 항구 공업도시다

인천광역시는 2009년도 인구가 271만에 달하는 대도시로서 중구를 비롯한 8개 구 및 강화군·옹진군을 포함하고 있다. 인천의 제물포는 조선시대 군항(軍港)으로 서해 수비의 중심이었고 1883년에 부산, 원산항에 이어 개항되었다.⁶⁾ 이후 인천은 근대 문물 수입의 주요 통로 구실을 하며 공업 도시로 성장하였다. 항만 시설을 중심으로 중구·동구·남구와 경인고속도로에 접한 부평구가 광역시의 중앙 축을 이루며 남쪽으로 연수구·남동구, 북쪽으로 계양구·서구가 1980년대 이후 개발되었다.⁷⁾

2) 해양도시다

인천광역시는 황해에 접하고 한강 하류에 위치하여 155개에 달하는 섬을 보유한 해양도시이다. 이렇게 많은 섬을 보유한 것은 우리나라 대도시 중 인천의 유일한 특성이다. 인천광역시 지역보건의료계획에서 서술된 대로 인천은 ‘지정학적으로 대한민국이 세계로 뻗어 나갈 요충지이며 동북아 중심’의 여건을 갖춘 곳이다. 동시에 넓은 바다에 흩어진 섬을 관리하고 지원하는 행정 부담을 진다. 연평도, 대청도, 백령도 등 북한과 경계에서 군사적 긴장이 상존하는 섬도 있어, 인천시의 행정적 임무가 막중하다고 할 수 있다.

2. 일찍이 공업화 되었다

인천은 우리나라의 대표적 공업지역 중 하나로 공업 단지와 상업·주거 단지가 공존한다. 인천항에서 서울 영등포에 이르는 ‘경인 공업지역’은 일제 강점기에 전쟁물자 생산을 위해 급격히 공장 지대로 개발되었던 곳이다.⁸⁾ 1950년대 피난민 유입과 60~70년대 경제개발계획에 따른 산업화로 중구 항만 및 동구, 서구, 부평구 등에 크고 작은 공장이 밀집한 공업지역이 자리잡았다. 1980년대에는 남동구에 거대한 공업단지가 조성되었다. 인천 군구별 산업별 종사자 현황(표 8)에

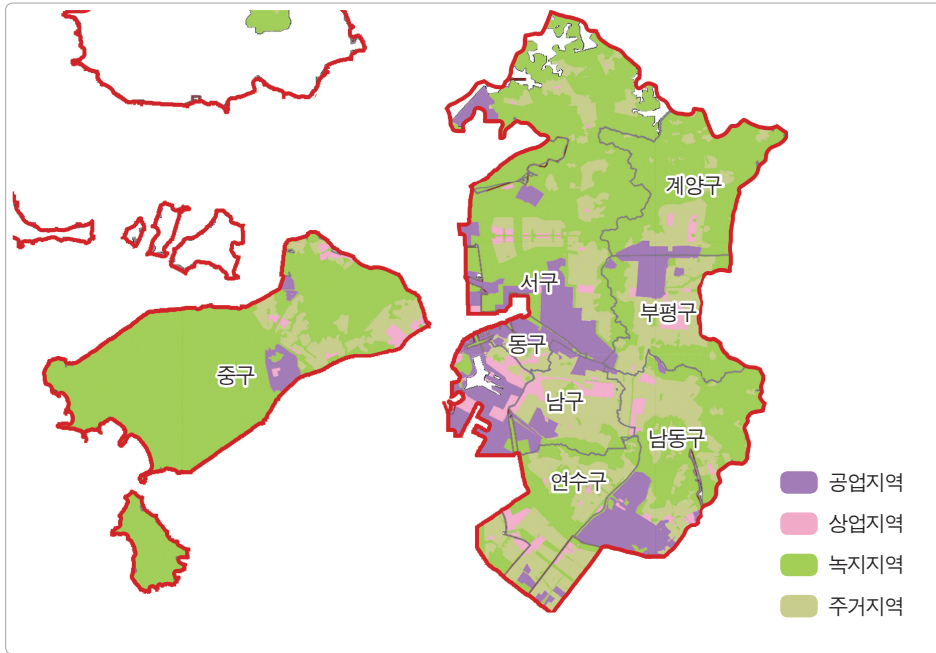
서 중구와 연수구를 제외한 모든 구에 제조업 종사자가 많은 것을 볼 수 있다. 동구·남동구·부평구·서구에 특히 많아, 이 지역에 공장이 밀집한 것을 알 수 있다.

한편으로 인천은 거대 인구가 생활하는 대도시로 상업지역과 주거지역도 발달하였다. 경인 철도를 중심으로 중구·동구 및 부평구 일부에 역사가 오랜 구(舊)도심 상업 및 주거 지역이 있고 큰 규모로 개발된 주거단지는 남구·연수구·남동구 등에 집중되어 있다(그림 5).

6) <http://100.daum.net/encyclopedia/view.do?docid=b18a1320a>

7) 인천광역시, 제5기 지역보건의료계획, p10

8) 김형석, 부평칼럼(부평신문, 2011. 9. 7.)



〈그림 5〉 인천시 토지 이용 계획도

자료 : 국토해양부, 온나라 부동산 정보포털(www.onnara.go.kr)

〈표 8〉 인천시 군구별 산업별 종사자 현황

구분	계	제조업		건설업		도소매업		숙박 음식		운수업		서비스업	
		종사자	%	종사자	%	종사자	%	종사자	%	종사자	%	종사자	%
계	765,014	212,859	27.8	30,146	3.9	107,934	14.1	77,531	10.1	55,628	7.3	205,113	26.8
중 구	60,584	3,695	6.1	1,196	2.0	7,604	12.6	6,918	11.4	16,991	28.0	14,797	24.4
동 구	30,918	10,727	34.7	1,306	4.2	6,857	22.2	1,833	5.9	1,974	6.4	5,573	18.0
남 구	103,752	16,099	15.5	4,259	4.1	16,300	15.7	12,075	11.6	7,835	7.6	36,266	35.0
연수구	48,750	1,677	3.4	3,088	6.3	6,976	14.3	7,786	16.0	3,249	6.7	20,065	41.2
남동구	174,652	73,077	41.8	8,433	4.8	21,433	12.3	13,781	7.9	5,860	3.4	38,315	21.9
부평구	137,212	36,806	26.8	4,882	3.6	21,637	15.8	14,019	10.2	6,666	4.9	41,312	30.1
계양구	65,896	11,167	16.9	3,087	4.7	10,710	16.3	7,934	12.0	4,631	7.0	22,316	33.9
서 구	122,490	57,931	47.3	2,650	2.2	13,370	10.9	8,491	6.9	7,676	6.3	21,171	17.3
강화군	16,529	1,572	9.5	1,075	6.5	2,641	16.0	3,354	20.3	651	3.9	4,375	26.5
옹진군	4,231	108	2.6	170	4.0	406	9.6	1,340	31.7	95	2.2	923	21.8

자료 : 인천광역시, 인천통계연보(2009년); 인천광역시, 제5기 지역보건의료계획, p37에서 재인용

3. ‘공업 먼저, 주거 나중’이 만든 도시 환경

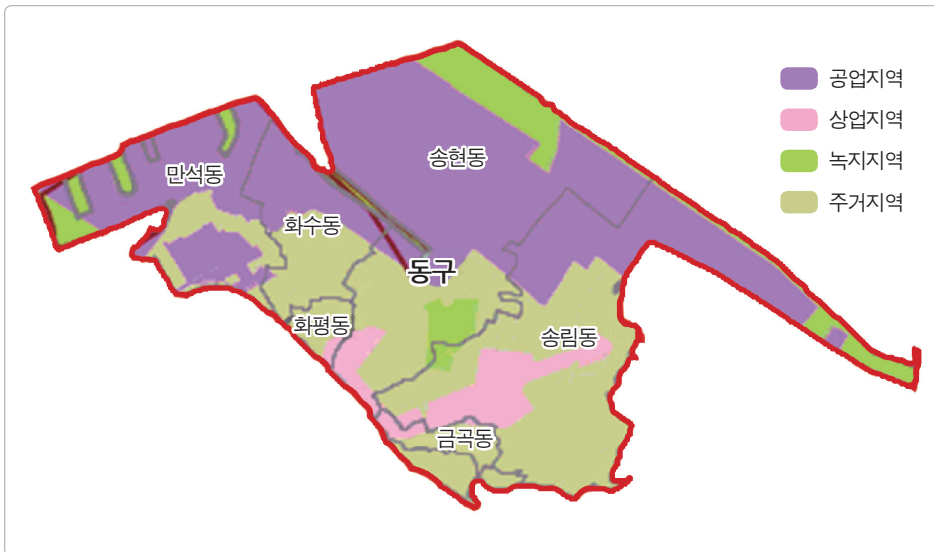
구(舊)도심은 도시계획이 수립되기 훨씬 전부터 도시화가 진행된 곳으로 주거와 공업지역이 뒤섞여 있다. 상당수 주거지역이 공장을 출입하는 산업 물류, 배출되는 폐기물과 가스 등의 영향에 고스란히 노출되어 있다. 대표적 지역인 동구를 자세히 보면(그림 6) 만석동·화수동·송현동·송림동은 동(洞) 행정으로는 구분되나 사실은 하나로 이어지는 거대한 공업지역이다. 동시에 이곳은 인구가 밀집된 주거지역으로, 공장과 주택이 공존하는 환경이다.

새로 개발된 남구·연수구 등의 대규모 주거 단지는 하천, 임야, 녹지 등을 경계로 공업 지역과 거리를 두고 있으나 구(舊)도심의 동구에는 녹지가 번두리에 조금 있을 뿐으로 공업지역에 대한 완충 기능을 담당하지 못한다. 산업 현장 바로 옆에 노동 인구를 위한 주거지역이 있어서 고용과 생산의 효율을 높이는 데에는 효과가 있겠으나, 공장이 환경에 끼치는 영향이

큰 것을 고려하면 여기서 생활하는 시민의 건강에는 상당한 위험이 있을 것으로 우려된다.

사업체를 종사자 수에 따라 분류한 표(표 9)에 의하면, 동구 전체 사업체 7,604개 중 절대 다수인 7,557개가 종사자 수 50명 미만인 영세업체다. 구(區) 내 전체 종사자 30,918명 중 20,480명(66%)이 이들 영세업체에 소속되어 있다. 동구지역 산업 중 제조업 비율이 가장 높다는 것(표 8)을 고려하면, 동구 시민의 상당수가 영세 제조업체에서 일하거나, 관련된 산업에 종사하거나, 업체 가까이에 거주하면서 공장으로부터 많은 환경 영향을 받으며 생활하는 셈이다. 따라서 동구 시민의 건강문제를 올바로 파악하려 한다면 영세 제조업체의 산업 활동이 건강에 미치는 영향을 분석해야만 한다.

표 8, 9에서 인천시 전반의 산업별 종사자 및 사업체 종사자 규모별 현황을 보면 분포 양상이 동구와 거



〈그림 6〉 인천시 동구 토지 이용 계획도

자료 : 국토해양부, 온나라 부동산 정보포털(www.onnara.go.kr)

〈표 9〉 인천시 군구별 사업체 종사자 규모별 현황

구 분	계		1-49명		49-299명		300명 이상	
	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자
계(2008)	157,980	765,014	156,110	522,426	1,756	167,451	114	75,137
중 구	9,198	60,584	9,027	32,328	151	15,977	20	12,279
동 구	7,604	30,918	7,557	20,480	41	3,631	6	6,807
남 구	25,502	103,752	25,259	72,955	226	21,469	17	9,328
연수구	11,395	48,750	11,266	34,027	119	10,770	10	3,953
남동구	29,111	174,652	28,611	117,516	480	45,957	20	11,179
부평구	29,869	137,212	29,558	89,939	296	28,057	15	19,216
계양구	16,140	65,896	15,999	49,586	132	12,174	9	4,136
서 구	22,818	122,490	22,518	87,833	285	27,606	15	7,051
강화군	4,958	16,529	4,932	14,083	25	1,759	1	687
옹진군	1,385	4,231	1,383	3,679	1	51	1	501

자료 : 인천광역시, 인천통계연보 (2009년); 인천광역시, 제5기 지역보건의료계획, p37에서 재인용

의 비슷하다는 것을 알 수 있다. 즉, 인천 시민 상당수가 중소 제조업체에 소속되거나 관련 사업에 종사하거나 업체 가까이에서 거주하여 공장의 환경 영향을 크게 받는다. 그러므로 시민의 건강문제를 올바로 파악하기 위해서는 인천시 중소 제조업체의 산업 활동이 환경 및 건강에 미치는 영향을 반드시 분석해야 한다.

열악한 주거지역에 저소득 계층이 거주한다. 구(舊)도심 중구·동구·남구에 노인 인구 비율이 높은 것은 구(舊)도심 주거 환경이 열악하여 주로 저소득층

노인들이 모여 사는 현실을 반영한다. 특히, 영세 공장이 밀집하고 주거지역이 공업지역과 혼재하는 동구에 노인 인구 비율이 가장 높은 것을 볼 수 있다.

〈표 10〉 2009년도 인천시 도시지역 구별 노인 인구 현황

	중구	동구	남구	연수구	남동구	부평구	계양구	서구
인구(명)	89,688	77,308	419,935	271,497	463,414	563,920	344,039	395,508
노인 인구	명	10,387	9,801	42,023	18,466	34,166	44,673	21,452
	%	11.6	12.7	10.0	6.8	7.4	7.9	6.5

자료 : 인천광역시, 제5기 지역보건의료계획, p19, p25. (노인인구 비율은 별도 계산함)

4. 인천시내 지역간 사망률에 상당한 차이가 있다

1) 연수구에서 사망률이 가장 낮고 서구에서 가장 높다

인천시 군구별 사망률을 관찰하면 지역간 상당한 격차를 볼 수 있다(표 11, 그림 7). 2009년 연령 표준화 사망률이 연수구에서 414.4로 가장 낮고 서구에서 469.4로 가장 높다. 남구, 연수구, 남동구, 부평구 사망률이 인천시 평균보다 낮고 중구, 동구, 계양구, 서구 사망률은 평균보다 높아, 새로 좋은 환경으로 개발된 주거 지역에서 사망률이 낮음을 알 수 있다. 군(郡)지

역 중 강화군 사망률이 크게 높으나 옹진군 사망률이 낮아 대조를 보인다.

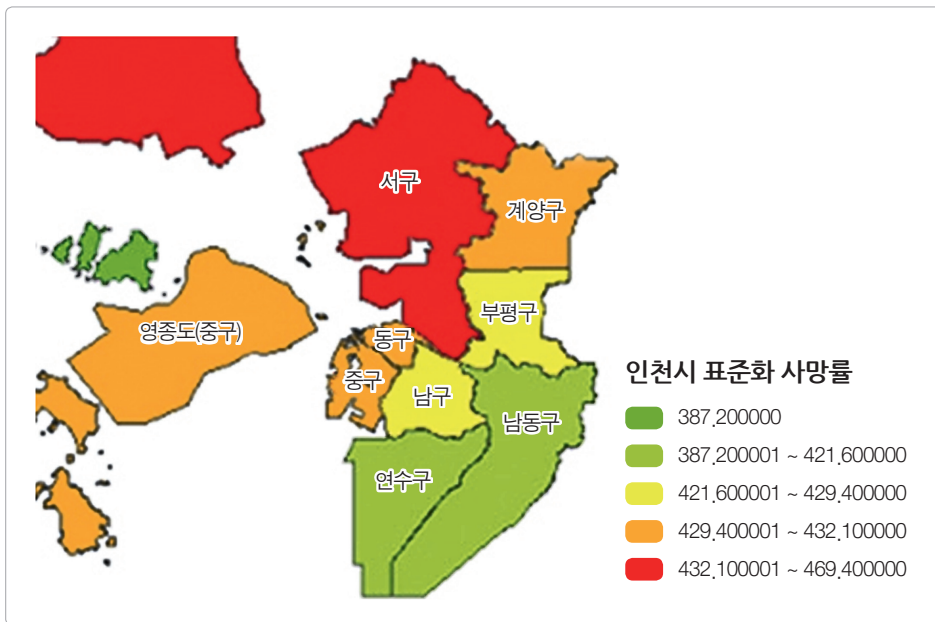
2) 동구 만석동, 금창동이 전국에서 가장 사망률이 높은 지역에 속한다

구(舊)도심의 대표적 공업·주거 지역인 동구의 동(洞)별 사망비를 관찰하였다.⁹⁾ 동구 송현3, 송림4동 등 북쪽은 공업지역이고 송현 1,2동과 송림3,5동 등 남쪽은 주거지역이며 만석동과 화수동은 공업과 주거지역

〈표 11〉 2009년도 인천시 군구별 연령 표준화 사망률

	인천시	중구	동구	남구	연수구	남동구	부평구	계양구	서구	강화군	옹진군
사망률	429.6	432.1	431.7	428.0	414.4	421.6	429.4	430.3	469.4	461.4	387.2

자료 : 통계청, 시군구 사망원인



〈그림 7〉 인천시 지역별 사망률

9) 신영전 외(2009), 건강불평등 완화를 위한 건강증진 전략 및 사업개발

이 뒤섞인 곳이다(그림 6). 만석·화수1·송림1·송림6·금창동의 사망률이 높으며, 특히 만석동의 사망률이 130.2로 같은 거주 지역인 송현 1,2동의 86.6에 견주어 50%나 높아 동별 격차가 상당하다(표 12, 그림 8).

읍면동을 사망률 크기에 따라서 10개 그룹으로 나누었을 때, 만석동과 금창동은 사망률이 가장 높은 10분위 지역에 해당한다. 우리나라에서 가장 사망 위험이 높고 건강 수준이 낮은 10분위에 해당하는 읍면동은 대개 섬 등 오벽지이거나 주거 환경이 열악한 도시 지역이거나 영세한 공장 단지가 섞여있는 주거지역 등이다. 인천시에서는 동구 만석동과 금창동 외에도

서구 가정1·가좌1·석남1동, 옹진군 대청면이 총 6곳이 10분위에 해당한다. 참고로, 서울에서 10분위 지역은 구로구 가리봉동, 동대문구 전농1동, 용산구 남영동으로 3곳에 그친다.

한편, 사망률이 가장 낮은 지역은 1분위로 분류된다. 인천시내에서 이에 해당하는 곳은 계양구 계산4동, 연수구 동춘3동이다. 이 두 개 동은 구(舊)도심 축을 기준으로 북쪽과 남쪽에 멀리 떨어져 있으나 두 곳 모두 도시계획에 의해 개발된 대규모 아파트 단지로서 공업지역이 섞이지 않은 주거지역이라는 공통점을 갖고 있다.

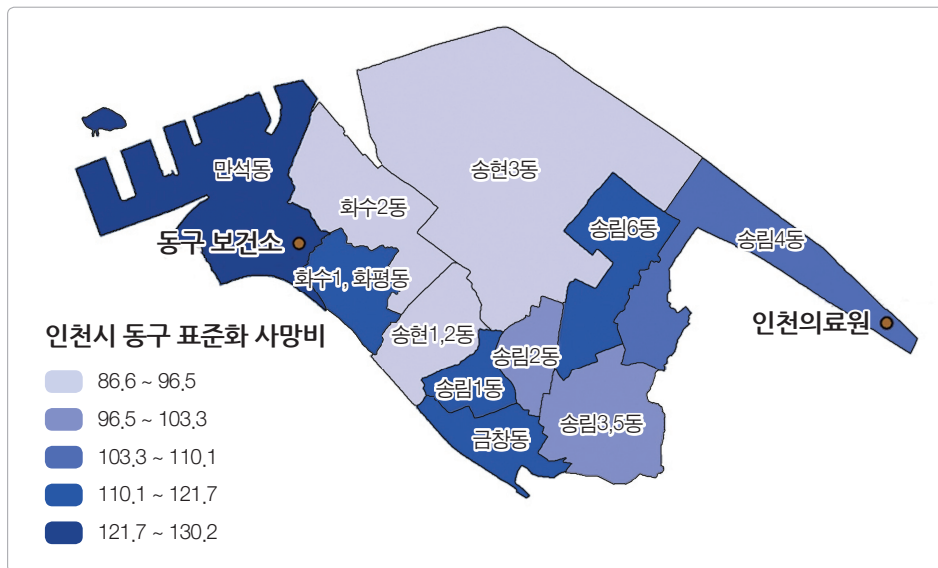
〈표 12〉 인천시 동구 동별 표준화 사망비 (2004~2006년)

동	만석	화수1 화평	화수2	송현1,2	송현3	송림1	송림2	송림3,5	송림4	송림6	금창
사망비*	130.2	118.6	96.5	86.6	95.4	116.4	103.3	103.2	110.1	116.2	121.7
10분위**	10	9	4	2	4	9	6	6	8	9	10

* 표준화 사망비란 전국 평균 사망비를 100으로 놓고, 이에 견줘 해당 지역의 사망비율을 나타낸다. 표준화 사망비가 110이면 전국 평균보다 10% 더 사망한다는 뜻이고, 90이면 전국 평균보다 10% 덜 사망한다는 의미다.

** 전국 읍면동별 사망비 전체 범위를 10개로 나누었을 때 각 읍면동이 포함되는 위치이다. 가장 사망이 적은 곳이 1분위, 가장 많은 곳이 10분위에 포함된다.

자료 : 신영전 외(2009), 건강불평등 완화를 위한 건강증진 전략 및 사업개발



〈그림 8〉 인천시 동구 동별 사망비

3) 지역간 사망률 격차라는 과제

사망률의 격차는 지역간 건강수준 및 위험의 차이를 드러내는 가장 중요한 지표이다. 인천시 보건의료 정책은 시민의 건강수준 전반을 높이는 것과 함께, 내부 지역간 격차를 줄이는 것을 주요 목표로 삼아야 한다.

지역별 건강 위험(危害) 환경을 개선하고 거주 여건 수준을 높이는 데에는 많은 예산과 시간이 필요하여 단기간의 노력으로 성과를 얻기 어렵다. 그러나 내부 지역간 격차를 그대로 둔 채 시민의 건강 수준을 향상시킬 길은 없어, 인천시가 적극적 대응을 해야만 한다. 지역 보건의료에 관한 중장기적 전략을 수립하고 목표를 달성하기 위해 꾸준히 노력해야 할 것이다.

IV. 인천시 보건의료 계획 검토

1. 인천시 현황을 정확히 파악하였는가

모든 지방자치단체가 '지역보건의료계획'을 수립하고 보건복지부에 제출한다. 지역보건의료계획에는 건강수준 등 지역 현황, 현황 분석에 근거한 중점 과제 및 이를 개선할 보건사업계획을 담는다. 각 지자체 보건의료에 관한 총괄 계획이며 중기(中期) 정책이라 할 수 있다. 4년을 단위 기간으로 하며, 올해는 제5기(2011~2014년) 첫 해에 해당한다. 인천광역시 제5기 지역보건의료계획(이하 계획)과 공업·주거 지역인 동구의 지역보건의료계획(이하 동구 계획)¹⁰⁾을 검토하였다. 문제점을 간단히 요약한다.

- ① 인구·사망 자료를 수집하였을 뿐 건강수준을 깊이 관찰하지 않았다. 인구변화, 사망, 산업인구 등에 관한 기본 자료를 수집하였으나 이를 단순 나열하는 데에 그쳤다. 데이터가 드러내는 인구 및 사망의 세부 특성이나 변화 등 건강 관련 내용에 대한 관찰이 매우 미흡하다.
- ② 지역사회 건강 환경을 형식적으로 다루었다. 거대 공단을 보유한 인천시에서는 공업이 환경에 미치는 영향이 클 것이고 시민 건강에도 많은 영향을 끼칠 것이다. 그러나 인천시 계획에는 지역의 수많

은 공장에 의한 환경 현황을 파악한 내용이 없다. 대신 '지역사회 건강환경자료'에 공원(公園), 복지시설, 상하수도에 관한 간단한 표를 나열하는 데에 그쳤다(계획 p54). 공업지역이 전혀 없는 농어촌 도시의 계획서와 다를 바가 없을 정도로 미흡하다. 자기 지역을 정확히 파악하려면 관련 자료를 충실히 분석하여 시민 건강에 영향을 끼치는 환경 실태를 조사해야 할 것이다.

- ③ 구(區) 계획에서도 지역 건강환경을 형식적으로 다루었다. 동구청이 수립한 동구 지역보건의료계획을 보면, 동구의 연령표준화 사망률이 다른 인천시 구(區)에 견주어 높다는 것을 파악하였다(동구 계획 p36). 그러나 지역사회 건강 환경에 대해서는 대기(大氣) 환경지수와 환경오염 배출업소 현황에 관한 간단한 표 두 개를 서술 없이 나열하였을 뿐이다(동구 계획 p71). 구 안에 많은 중소 제조업체가 주거지역과 함께 밀집해 있다는 점, 만석동과 금창동이 전국에서 가장 사망률이 높은 읍면동에 포함된다는 점을 감안한다면 매우 미흡한 내용이다.
- ④ 섬 지역 시민 건강에 대한 파악이 미흡하다. 인천

10) 인천광역시 동구보건소, 제5기(2011-2014) 동구지역보건의료계획

시 섬 중 백령도, 대청도, 연평도 등은 멀리 떨어져 있고 선박 교통에 제약이 많아 의료기관을 이용하기가 매우 어렵다. 이처럼 특수한 여건 아래에 있

는 섬 지역 시민의 건강수준 및 보건의료 서비스 이용 현황을 별도로 파악해야 하나, 이에 관한 내용이 거의 없다.

2. 시민의 의견을 수렴하고 참여를 보장하였는가

- ① 인천시 계획에 시민이 의견을 개진할 기회가 없었다. 인천시 계획서에 '주민 관심도'가 있으나(계획 p57~59) 각 구 지역보건의료계획에 수록된 내용을 단순 취합한 것으로, 인천시는 계획서 작성 과정에 시민 의견을 조사하지 않았다. 더욱이 8개 구가 제각기 다른 방법으로 좌담회나 설문조사를 하였는데도 인천시가 방법에 따른 차이를 고려하지 않고 단순 취합함으로써 '주민 관심도'를 객관적으로 파악하지 못하였다. 인천시가 계획서 첫 장에 밝힌 대로 "시민이 참여하는 건강도시"를 추구한다면 계획 단계에서부터 시민이 참여할 기회를 보장하고 시민 의견을 정확히 조사하기 위한 방안을 수립해야 한다.
- ② 구(區) 시민 의견 조사에 객관성이 부족하다. 동구 지역보건의료계획 중 '지역사회 주민의 관심(계획 p76-78)'에서 조사 대상이 보건소직원 60명, 구청 직원 200명, 전문가집단 30명, 보건소 내소 주민 210명이다. 이같은 구성으로는 지자체 공무원의 의견이 주로 조사에 반영될 뿐으로 객관성이 부족하다. 또한 설문 내용을 보건소 현행 사업 범위에 국한하는 것도 개선돼야 할 점이다. 시민이 느끼는 건강 문제가 다양할 것이므로 설문에서는 시민의 관점을 중심에 두어 '기존 보건사업을 어떻게 보는지, 어떠한 사업이나 정책을 바라는지, 사업 방식에 제안하고 싶은 것이 있는지' 등을 조사해야 할 것이다.

3. 비전·목적·목표가 적절히 제시되었는가

- ① 비전·목적·목표와 계획서 전반에 관련성이 거의 없다. 계획서 첫 장에 비전·목적·목표가 기술되었다. 우선, 비전으로 "시민이 참여하는 건강도시 인천 구현"을 제시하였다. 그러나 실제로는 시민 참여가 이 계획서에 적절히 구현되지 않았다는 점을 앞에서 이미 지적하였다. 다음으로, 목적과 목표로서 WHO 건강도시, 심뇌혈관질환센터, 고혈압 당뇨 관리 등을 제시하였다. 그러나 계획서 본문을 검토해 보면 목적·목표에 관련된 내용이 매우 빈약하다. 300쪽에 달하는 계획서 본문과, 목적·목표가 겹돌고 있다고 하겠다.
- ② 'WHO 건강도시 가입'이 목적이라 하나 본문에 관련 내용이 없다. 목적·목표의 첫 번째로 'WHO 건강도시 가입'을 제시하였다. 그런데 WHO 건강도시란 무엇을 뜻하는지, 인천시가 가입할 필요가 무엇인지, 인천 시민건강에 미칠 영향이 무엇인지를 검토한 내용이 전혀 없다. 실속 없는 국제 교류에 그칠 것이 아닌지 우려된다.
- ③ 심뇌혈관질환센터 설립이 목표라 하나 본문에 관련 내용이 매우 빈약하다. 두 번째 목표로 제시되었고 약 91억원의 큰 예산을 요구하는 사업이나, 센터를 설치하겠다는 간략한 계획 뿐 내용이 거의 없다(p153). 센터를 설치할 필요가 무엇인지, 센터의 기능은 무엇인지, 기존에 있는 여러 보건의료기관의 기능과 어떻게 연결되는지, 고혈압·당뇨병 관리사업과 어떻게 협력하는지, 센터가 설립되면 8개구 2개군 시민의 건강에 미칠 영향이 무엇인지를 이해하기 어렵다.

4. 중점 과제 선정이 적절하였는가

① ‘고혈압 당뇨병 관리’를 중점 과제로 선정하였으나, 이것이 적절한지 의문이다. 인천시는 제5기 중점 과제를 고혈압 당뇨병 관리로 선정하였다(계획 p70-73). 고혈압 당뇨의 등록 치료율이 낮고 합병증 및 당뇨병사망률이 높다는 것, 인천시 당뇨병 사망률이 전국에 비해 “3배 이상” 높다는 것을 배경으로 제시하였다.¹¹⁾ 고혈압과 당뇨병 관리가 중요하다는 것은 상식이나, 이를 중점 과제로 선정하는 데에는 논의 과정이 필요하다. 문제의 크기, 심각성, 시급성, 지역사회 과급 효과, 타 지자체 사례 등을 분석해야 하고 관련된 전문가의 자문도 필요하다. 그런데 이같은 과정이 대부분 생략되거나 형식적으로 진행된 것으로 보인다.

② 중점과제 대상이 될 심각한 건강문제가 인천시에 많다. 앞서 인천시 건강문제를 파악하였다. 첫째, 사망률이 수도권에서 가장 높고, 둘째, 지난 10여년간 자궁암에 의한 사망률이 전국 평균보다 40% 더 높았고, 셋째, 심장질환에 의한 사망이 근래 5년간 전국 평균 증가율(17%)보다 두세 배 더 크게(42%) 증가하였고, 넷째, 인천시 자살율 증가는 전국 평균 증가율보다 더 높고, 다섯째, 2009년 당뇨병에 의한 인구당 사망률이 전국에서 가장 높다. 다음으로, 구(區)간 건강 격차가 상당하며 구(區)안에서도 동별 격차가 작지 않다. 이같은 상황에서 중점 과제를 선정하려면 폭넓은 검토와 논의가 반드시 필요하다.

5. 시민 건강을 향상케 할 계획을 수립하였는가

① 군구별 환경 격차, 건강수준 격차가 크나 이를 고려한 계획이 거의 없다. 계획의 총괄 목적과 목표, 사업별 목표 및 전략 등에 군구별 지역 실정을 고려한 접근을 찾기 어렵다. 군구간 지역별 차이가 거의 없다면 획일적 접근으로 충분하겠으나, 앞서 기술하였듯이 지역간 환경 격차 및 건강 격차가 상당한 것이 현실이다. 인천시 보건의료 사업 계획은 이 현실에 근거해야 한다.

② 구(區) 계획에서도 동별 환경 및 건강수준 격차를 고려하지 않았다. 동구는 구 안에 공장과 주거지역이 함께 밀집해 있고, 만석동과 금창동이 전국에서 가장 사망률이 높은 읍면동에 포함되며, 동별 사망률에 차이가 큰 지역이다. 그러나 구 지역보건의료 계획의 총괄 목적과 목표, 사업별 목표 및 전략 등에 동별 여건을 고려한 접근을 찾기 어렵다. 동별 환경 격차나 건강 격차가 상당함에도 사업 계획에 이를 반영하지 않았다. 이렇게 격차를 고려하지 않

은 계획을 바탕으로 사업을 추진한다면 수혜 대상은 보건의료 서비스 이용이 용이한 일부 집단에 국한되고 열악한 여건의 지역이나 계층 주민이 소외될 위험이 있다.

③ 섬 지역 시민의 건강 향상을 위한 계획이 미흡하다. 옹진군 백령도에 백령병원을 신축하겠다는 계획이 섬 지역에 대한 유일한 계획이다. 그러나 이는 일부 섬에 국한된 단편적 사업에 불과할 뿐으로, 섬 지역 보건의료에 관한 중기 계획을 대체할 수 없다. 섬 지역 시민의 건강수준 및 보건의료서비스 이용 현황 분석에 근거한 별도 과제 선정, 이에 대한 포괄적 추진 계획이 수립되어야 한다.

11) ‘3배 이상’ 높다는 근거로 ‘통계청 2009 자료’를 제시하였는데, 재확인 필요하다. 필자가 확인한 바로는 20.3/16.4로(표 7), 인천시가 전국 평균에 비해 높으나 그 차이는 24%에 그친다.

V. 시민 건강을 위한 인천시 보건의료 계획

1. 지역진단

1) 지역 일반과 환경에 관한 통계

- ① **인구 변화, 산업 현황, 사회보장** 등에 관한 통계를 관찰한다. 출생·사망·이동 등에 관한 인구 변화는 지역 진단의 토대이다. 지역 산업, 산업별 종사자, 각종 사회보장 수혜 인구 등을 관찰하여 시민의 사회경제적 기반을 파악한다.
- ② **환경에 관한 통계**를 관찰한다. 도시의 산업 및 주거 환경에 관해 폭넓게 조사하고 수질·대기·토양 오염 현황 등을 파악한다.

2) 보건의료 수요(需要)에 관한 통계

- ① **사망 통계**는 가장 중요한 건강 자료이다. 사망률, 사망원인 등을 관찰하고 각 사인(死因)에 대해 연도·군구·성·연령별로 분석하며, 가능하면 직업·소득계층·거주기간 등 요인별로 추가 분석하여 인천시민의 사망 양상 전반을 이해한다.
- ② **보건 관련 통계**를 관찰한다. 응급환자 사망, 건강검진 수검율, 건강행태(국민건강영양조사) 등을 관찰하고 연도·군구·성·연령별로 분석하고, 가능하면 직업·소득계층·거주기간 등 요인별로 추가 분석하여 인천시민의 보건의료 수요 및 서비스 이용 양상을 이해한다.
- ③ **의료 이용에 관한 통계**를 확보한다. 건강보험공단이 보유한 데이터를 활용하여 인천시민의 의료 이용 통계를 생산한다. 의료 이용의 다빈도 질환을 파악하고 주요 질환별 환자의 의료 이용 양상을 분석한다.

3) 보건의료 공급에 관한 통계

- ① **보건의료 서비스 기관에 관한 통계**를 파악한다. 일상 생활권 안에 보건(지)소·진료소, 의원, 약국, 요양원, 재가방문센터 등이 있고 다음 단계에 대학병원, 종합병원, 병원, 요양병원 등이 있다. 각 단계별 시설, 전문인력 현황 등을 파악한다. 다음의 관점에 따라 파악한다.
- ② **가용성(availability)**¹²⁾ : 필요한 보건의료 서비스 기관이 적절히 배치되어 있는지 파악한다.
- ③ **접근성(accessibility)** : 보건의료 서비스를 이용하는 데에 차별받는 집단이 있는지, 물리적·경제적으로 어려움을 겪는 집단이 있는지 파악한다.
- ④ **수용성(acceptability)** : 서비스 기관이 이용자를 존중하는지, 윤리를 준수하는지 파악한다.
- ⑤ **질(quality)** : 보건의료 서비스가 양질이며 적정한지를 전문기관의 평가 결과를 통해 파악한다.

4) 공공보건의료 기능 파악

- ① **인천시 공공보건의료 기능 현황**을 파악한다. 우리나라 의료공급은 대부분 민간이 담당하고 있으나, 민간 주도 의료의 영리적 속성을 견제하고 모든 국민의 보편적 의료를 보장하기 위해¹³⁾ 국가 및 지자체 등에서 공공보건의료기관을 설치 운영하며 정책을 추진하는 수단으로 활용한다. 보건소, 인천시립공공병원, 기타 공공병원으로 구분하여 파악한다.
- ② **보건소의 보건의료 기획·조정·서비스·모니터링 기능 현황**을 분석한다. 보건소는 예방접종이나 진료 뿐 아니라 군구청의 지역보건의료 분야를 담당하는 행정기관이므로 기획 조정 등 기능 전반의 현

12) 유엔사회권위원회(2000), 건강권 실현을 위한 보건의료 평가 기준: 신영전, 2008 국가인권위원회 사회권 심포지엄 자료에서 재인용

13) 손영래(2010), 공공보건의료 법령의 연혁과 최근의 개정 동향, 국립중앙의료원 공공보건의료최고위정책과정

황을 파악한다. 단, 농어촌 지역인 강화군과 옹진군 경우에는 관내에 10개가 넘는 보건지소·보건진료소를 설치하여 진료를 제공하므로 서비스 기능을 중시하여 파악해야 한다.

- ③ **인천의료원의 지역거점공공병원¹⁴⁾ 기능** 현황을 분석한다. 양질의 급성기 2차 진료, 취약계층의 건강안정, 지역의 미충족 의료서비스 제공으로 요약되는 공공의료 기능 전반과¹⁵⁾ 인천시 정책에 따라 의료원이 수행하는 보건의료사업이 모두 분석 대상이다.
- ④ **인천광역시립노인치매요양병원** 기능 현황을 분석

한다. 노인치매요양에 국한된 병원이므로 양질의 노인요양진료, 취약계층 노인의 요양보호, 지역의 미충족 노인 요양의료 제공 및 인천시 정책에 따라 병원이 수행하는 사업이 모두 분석 대상이다.

- ⑤ **기타 공공병원(인천적십자병원, 근로복지공단 인천산재병원)**이 인천시에 제공하는 공공보건의료 기능 현황을 분석한다. **인천적십자병원**의 경우 기관이 소재한 지역에 대한 지역거점공공병원의 기능을, **인천산재병원**의 경우 인천시 산업재해 진료 및 산업보건에 대한 기능을 분석한다.

2. 타 지자체 사례 검토

인천시와 여건이 비슷한 지자체, 또는 여건이 다르더라도 비슷한 건강문제를 안고 있는 지자체의 보건의료 정책 및 사업 사례를 참고한다. **경상남도의**

“건강플러스 행복플러스 사업”¹⁶⁾이 광역지자체가 추진하는 건강 정책사업 사례가 될 수 있다.

3. 시민 참여

1) 설문조사 등으로 대중적 의견 수렴

광역시에서 생활하는 시민은 보건의료 서비스를 이용할 때 기초 행정 단위인 군이나 구 안에 머무르지 않고 광역시 전반의 시설과 서비스를 이용한다. 그러므로 인천시 계획을 세울 때 시민 전반의 의견을 파악해야 한다. 시민의 관점을 중심으로 둔 설문을 개발하고 ‘기존 보건사업을 어떻게 보는지, 어떠한 사업이나 정책을 바라는지, 사업 방식에 제안하고 싶은 것이 있는지’ 등을 조사한다.

2) (가칭) ‘시민 보건의료 기획단’

설문은 불특정 다수 시민의 의견을 고루 조사하는 방식이나, 적극적으로 참여하려는 시민을 위해 기획단을 구성할 수 있다. 군구·성·연령·직업별 구성 기준을 마련하여 공개 모집으로 기획단을 꾸리고 계획 과정에 참여하게 한다.

14) 문정주 외(2006), 지방의료원 등 지역거점공공병원의 공공성 및 운영 효율성 강화 방안 연구, 한국보건산업진흥원

15) 보건복지부(2010), 제3기(2011~2015) 공공보건의료계획 작성 지침

16) 정백근(2011), 경상대학교병원 공공보건의료사업, 현장워크숍 발표자료

4. 계획 수립

1) 과제에 초점을 둔 사업계획

- ① **과제의 우선순위에 따라 계획** : 지역진단에서 파악한 문제점에 대해, 타 지자체 정책 및 사업 사례 검토와 시민 의견 조사를 거쳐 우선순위를 정한다.
- ② **과제의 세부 현황을 계획에 반영** : 각 문제의 군구·성·연령별, 직업·소득계층·거주기간 등 지역사회 요인별 분석 결과를 반영하여 사업을 계획한다.

2) 보건의료 체계 전반을 활용하는 사업계획

- ① **서비스 단계 전반 포괄** : 건강 상태에서 건강증진, 질병 전 단계에서 예방, 가벼운 질병 단계에 대한 1차 의료, 다소 진행된 질병 단계에 대한 2차 의료, 중증 단계에 대한 삼차 의료, 치료 후 단계의 재활

서비스, 임종 시기의 호스피스까지 건강에 관한 서비스 범위 전반을 포괄하는 사업 계획을 수립한다.

- ② **보건의료 체계 전반 활용** : 생활권에 있는 보건(지)소·진료소, 의원, 약국, 요양원, 재가방문센터 등과 광역권에 있는 대학병원, 종합병원, 병원, 요양병원 등을 보건의료 체계 전반을 활용하는 사업 계획을 수립한다.

3) 사업 시행에 대한 모니터링 및 평가를 계획

- ① **모니터링**. 연도별 시행 실적 및 현황을 점검하는 모니터링 계획을 세운다.
- ② **성과 평가**. 4년간 지역 보건의료 계획 시행의 성과를 평가할 계획을 세운다.

5. 인천시 보건의료에 공공기관의 역할

1) 시청(보건과)

- ① **계획 수립 주관**. 인천시 보건의료계획 수립을 주관한다. 계획 수립 일정, 수립 추진 체계 및 방법 등을 정하고 수립 실무 책임을 진다.
- ② **시청(보건과) 조직 개편**. 수립된 인천시 보건의료 계획을 시행하고 목표를 달성하기 위해 적합한 조직 구성을 갖추고 역할을 분담한다.
- ③ **계획 시행 주관**. 수립된 계획이 시행되도록 실무 책임을 진다.
- ④ **모니터링과 성과 평가**. 연도별 모니터링과 중기 전반의 성과 평가를 주관한다.

2) 인천의료원, 인천광역시립노인치매요양병원

- ① **계획 수립 참여**. 인천시 산하 공공기관으로서 보건의료 계획 수립에 참여한다.

- ② **지원 체계 구성**. 계획 시행 단계의 실무를 지원할 전문가 조직체계를 구성한다.
- ③ **계획 시행 지원**. 공공병원으로서 양질의 의료 제공에 모범을 제시하고, 인천시 의료체계 전반의 공식성 강화를 선도하며, 인천시 계획 중 종합병원·노인치매요양병원이 담당해야 할 사업을 시행한다.

3) 군구청(보건소)

- ① **계획 수립 참여**. 인천시 계획 수립 과정에서 군구별 건강수준 격차 현황 파악과 해소를 위한 방안 개발에 참여한다. 또한 군구별 보건의료계획 수립을 주관한다.
- ② **군구청(보건소) 조직 개편**. 수립된 보건의료 계획을 시행하고 목표를 달성하기 위해 적합한 조직 구성을 갖추고 역할을 분담한다.
- ③ **계획 시행 주관**. 수립된 계획이 해당 군구에서 시행되도록 실무 책임을 진다. 보건소가 직접 제공하

는 서비스에 대해 담당부서를 두고 질 관리체계를 갖춘다. 강화군과 옹진군의 경우에는 읍면 보건지소, 벽지 보건진료소 전체를 활용한다.

- ④ **모니터링과 성과 평가.** 해당 군구에서 연도별 모니터링과 중기 전반의 성과 평가를 주관한다.

참고문헌

- 김형석(2011), “부평칼럼”, (부평신문 2011년 9월 7일).
- 문정주 외(2006), 『지방의료원 등 지역거점공공병원의 공공성 및 운영 효율성 강화 방안 연구』, 한국보건산업진흥원.
- 보건복지부(2010), 『제3기(2011~2015) 공공보건의료계획 작성 지침』.
- 보건복지부 노인정책과(2010), 『공공노인보건사업』.
- 손영래(2010), “공공보건의료 법령의 연혁과 최근의 개정 동향”, 〈국립중앙의료원 공공보건의료최고위정책과장〉 강의자료.
- 신영전(2008), “사회권으로서의 건강권 지표와 현황”, 〈2008 국가인권위원회 사회권 심포지엄〉 발표문.
- 신영전 외(2009), 『건강불평등 완화를 위한 건강증진 전략 및 사업개발』.
- 인천광역시(2011), 『제5기 지역보건의료계획』.
- 인천광역시 동구보건소(2011), 『제5기(2011-2014) 동구지역보건의료계획』.
- 정백근(2011), “경상대학교병원 공공보건의료사업”, 〈현장워크숍〉 발표문.
- 통계청(2010), “2009년 사망원인 통계 결과”, (2011. 9. 8. 보도 자료).
- 국토해양부 온나라 부동산정보통합포털사이트(www.onnara.go.kr).
- 통계청 홈페이지(<http://kostat.go.kr>) “2009년 시군구 사망원인 통계”

기획논단

04

인천교육복지사업의 발전방안 연구 : 교육복지우선지원사업 종합평가 보고서 분석을 중심으로

The Study on Development Strategies of Education Welfare Project in Incheon
: Focus on Analysis of Comprehensive Evaluation Reports of Education Welfare
Project

김 상 곤 (Kim, Sang Gon) | 안산대학교 사회복지과 교수

초 록

본 연구는 인천광역시 교육청 교육복지사업의 성과를 재조명하고, 교육복지사업의 발전방안을 모색하기 위한 연구이다. 이를 위해서 최근 3년에 실시된 교육복지사업 종합평가보고서를 분석하였다. 연구결과를 보면, 성과측면에서 교육복지사업이 학교생활적응력 강화, 학업능력향상, 학교교육만족도 증진에 기여하고 있는 것으로 나타났다. 운영측면에서 학교 내외 시스템이 활성화 되고 있으며, 학교와 지역에서 특색사업을 개

발하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있는 것으로 나타났다. 한편 교육복지사업의 성과, 운영, 특색, 정책적 측면에서 많은 과제와 도전거리들이 제시되고 있다.

주제어 : 교육복지우선지원사업, 교육복지, 교육복지 성과, 교육복지 발전방안

Abstract

The purpose of this study is to re-illuminate performance of education welfare project, to seek development plans of this project. To do this, analysis comprehensive evaluation reports of education welfare project last 3 years. According to the results of the analysis, Education welfare project contribute to promotion of an adaptable school life, to improvement of academic ability and to increase of school satisfaction. In operational aspects, System of education welfare project was activated in school and community, And

various efforts was concentrated on development of special programs in school, community. On the other hand, many tasks and challenges are suggested in outcome, operation, development of special program and political aspects of education welfare project.

Subject keywords : Project for the priority of education welfare, education welfare, outcomes of education welfare, development plans of education welfare

인천교육복지사업의 발전방안 연구 : 교육복지우선지원사업 종합평가보고서 분석을 중심으로

The Study on Development Strategies of Education Welfare Project in Incheon
: Focus on Analysis of Comprehensive Evaluation Reports of Education Welfare Project

김 상 곤 (Kim, Sang Gon) | 안산대학교 사회복지과 교수

I. 서론

1997년 외환위기 이후 사회계층 간 소득 분배구조는 계속 악화되고 사회적 양극화 현상은 심화되고 있다. 소득불평등을 설명하는 지니계수(Gini's Coefficient)의 변화를 보면, 외환위기 이전에는 0.28정도로 비교적 낮은 수준이었는데, 외환위기를 계기로 1998년부터 급격히 높아져 1999년에는 0.32점으로 최고조에 달하였다(정원호·최영섭·이의규·이상일·황선준, 2006). 이와 맞물려 특정 사회계층이 특정지역에 거주하는 현상으로 인해서 계층 간 소득불평등은 지역 간의 분화현상을 야기시키게 된다.

계층 간의 거주지 분화 현상은 특정지역 또는 학

교가 가지는 교육기회, 교육과정, 교육결과의 취약성과 밀접한 관련이 있다. 계층별 거주지 분화는 지역의 교육적, 문화적 기회의 차이와 연결되면서 지역에 거주하는 학생들의 교육기회, 과정, 결과 등에 영향을 미칠 수 있다(이혜영·강태중, 2004).

이와 같은 사회계층과 지역 간에 나타나는 불평등을 문제에 대응하기 위하여 등장한 정책 사업이 교육복지우선지원사업이다.¹⁾ 이 사업은 2003년 서울과 부산 8개 지역 45개 초, 중학교에서 시범사업으로 시작하여 2011년 현재 648개 초·중·고등학교에서 추진되고 있다.

1) '교육복지우선지원사업' 사업은 몇 차례의 명칭 변경이 있었다. 2003년부터 2008년까지는 '교육복지투자우선지역사업'이란 용어를 사용함으로써 지역(zone)의 개념을 강조하였다. 2008년 하반기 '교육투자우선지원사업'으로 명칭을 변경함으로써 교육정책으로서의 성격을 명확하게 하고자 하였다. 그러나 교육과 복지를 통합하는 정책 사업으로서의 성격을 반영하지 못한다는 비판에 따라 '교육복지투자우선지역지원사업'으로 명칭이 환원되었다. 2011년에는 지역(zone)의 개념을 강조하면서 나타나는 불평등 문제를 해소하기 위하여 '교육복지우선지원사업'으로 명칭을 변경하여 지금에 이르고 있다.

인천광역시의 경우, 2005년 연수구 선학동과 연수 3동 지역이 사업지역으로 선정되어 초 3개교, 중 2개교에서 처음으로 교육복지사업을 시작하였다. 2006년도에는 부평구 삼산, 갈산지역에서 초 3개교, 중 1개교가 추가되었으며, 2007년도에는 만수 1, 3, 4, 6동과 서구 석남 3동, 가좌3동, 신현동, 원창동 지역이 신규지역으로 선정되어 초 10개교, 중 7개교가 추가되었다. 또한 2008년도에는 남부지역 송의동, 용현동, 학익동, 도화동 지역과 부평 2, 4동, 청천 1, 2동, 십정 2동 지역이 선정되어 초 6개교, 중 6개교가 추가되었다. 이와는 별도로 인천광역시 교육청에서는 교육복지사업의 공모기준을 충족하지 못하는 구도심 지역을 지원하기 위하여 인천 자체 지정 사업으로 계양구, 중구, 동구지역에서 초 6개교, 중 6개교를 지정하였다(김상곤·유해숙·정연정·안미영, 2010). 2011년도에는 초 32개교, 중 39개교가 추가로 지정되어 2011년 현재 113개 학교에서 교육복지사업이 추진되고 있다.

교육복지사업의 양적인 성장을 이루어지면서 질적인 수준을 높이기 위한 성과관리에 관심이 높아지

고 있다. 이를 위해서 중앙연구지원센터는 매년 교육복지사업에 대한 종합평가를 실시해 오고 있다. 2011년도에 교육복지우선지원사업의 성공적 운영과 효과적 성과관리를 지원하기 위하여 교육복지우선지원사업 성과관리 매뉴얼을 개발하여 각 시도 교육청에 보급하였다. 그러나 해마다 실행되는 교육복지사업 종합평가가 관행적 또는 요식적인 행위에 머물 수도 있으며, 평가를 실시하고 결과를 활용하지 못하는 문제가 발생할 가능성이 많다. 실제로 대부분의 교육청들이 종합평가보고서를 발행하고 이를 공유하거나 평가에서 나온 결과를 교육복지정책이나 사업에 반영하고자 하는 노력은 미흡한 실정이다.

따라서 본 연구에서는 한국교육개발원 중앙연구지원센터가 추진하고 인천광역시 교육청 교육복지연구지원센터가 실시하고 발간한 교육복지우선지원사업 종합평가보고서에 기술된 평가결과의 내용을 분석함으로써 인천광역시 교육복지우선지원사업의 성과를 재조명하고, 발전방안을 탐색해 보고자 하였다.

II. 문헌분석

1. 교육복지우선지원사업에 대한 이해

1) 정의

교육복지우선지원사업(이하 교육복지사업)은 교육취약 아동·청소년의 교육기회, 과정, 결과에서 나타나는 주요 취약성을 최대한 보완하기 위한 교육, 문화, 복지 등의 통합지원체계 구축 사업이다(교육과학기술부·교육개발원, 2010). 교육복지사업은 빈곤가정 아동들의 공평한 출발을 보장하기 위한 사업이며, 학교가 중심이 되는 지역 교육공동체 구축을 기반으로 학습, 문화·체험, 심리·정서, 보건 등 다면적 서비스를 제공함으로써 학생들의 삶 전반에 대해 지원하는 사업이다.

2003년 서울과 부산에서의 시범사업을 시작으로 2010년 말에 이르기까지 534개 초·중·고등학교에서 추진되었으며, 2010년 말 지방교육재정교부금법 시행령 개정과 초중등교육법 제54조 개정을 통하여 교육복지투자우선지역지원사업은 보통교부금을 사업재원으로 하는 교육복지우선지원사업으로 전환되었다(한국교육개발원, 2011).

2) 사업 추진 및 지원체계

교육복지사업의 체계는 추진체계와 지원체제로 구성된다. 사업 추진체제는 학교, 교육지원청, 시·도



〈그림 1〉 교육복지사업 추진 및 지원 체계

자료 : 한국교육개발원 홈페이지 (<http://eduzone.kedi.re.kr>)

교육청, 교육과학기술부로 구성된다. 그리고 지원체계는 중앙연구지원단과 시도연구지원센터, 중앙교육복지정책협의회, 광역교육복지정책협의회, 지역사업운영협의회 등으로 구성되며, 교육복지사업의 원활한 운영을 다각적인 측면에서 지원을 하게 된다. 각 단위의 추진체계와 지원체계는 다음과 같다(류방란, 2011).

학교에서는 지역사회 유관기관과의 연계·협력이 가능한 단위학교 담당 조직으로서 교육복지전담부서를 설치하고 담당 부장(교육복지부장), 교사, 지역사회교육전문가(Community Education Specialist, 이하 지전가) 등을 배치하고 있다. 그리고 지원 및 협의체로 교육복지위원회와 지역사회기관과의 협의체를 구성·운영하고 있다.

교육 지원청에서는 기초자치단체, 민간기관 등과의 연계·협력 활성화, 학교 간 연계 지원, 사업학교 지원 등의 역할을 수행하는 사업 전담팀을 구성하고 팀장, 담당 장학사, 담당자, 프로젝트조정자(project coordinator, 이하 '조정자') 등을 배치한다. 지원 및 협의체로서 지역사회운영협의회가 각종 현안을 논의하고 사업에 관한 지역 내 중요한 의사결정을 한다.

시·도 교육청과 교육과학기술부에서는 사업의 기획과 총괄적인 관리 및 지원, 타 시·도 혹은 타 부처와의 연계·협력을 위한 담당 조직을 구성하여 운영하고 있다. 시·도와 중앙 수준에서는 협의체제보다는 지원체제가 발달되어 있다. 시·도 수준에서는 시·도연구지원센터가 구성되어 지역사업 운영모델 개발, 프로그램 운영 지원, 사업 평가, 연수 및 환류 등의 지원을 하고 있다. 중앙 수준에서는 중앙연구지원센터(한국

교육개발원, KEDI)가 국가 수준 사업의 기본방향 및 운영모델 제시, 국가 수준 사업 평가, 사업 효과 분석 연구, 연수 및 환류, 사업 관련 기초연구 등의 지원을 하고 있다. 교육복지 추진체계와 지원체계를 그림으로 도식화 하면 <그림 1>과 같다.

3) 수행인력

교육복지사업에서는 원활한 사업운영을 위하여 교육지원청과 단위학교에 민간 전문인력을 채용하고 있다. 교육지원청에 채용된 민간 전문인력인 프로젝트조정자(project coordinator)의 자격은 4년 이상 교육, 문화, 복지 분야에서 활동 경험이 있는 자, 2년 이상 지역 네트워크 활동 경험이 있는 자로 규정하고 있다. '조정자'는 교육지원청의 교육복지전담팀에 소속되어 학교와 지역사회 요구를 파악하고 이를 반영하는 지역별 교육복지투자우선지역 지원사업 추진계획을 수립하고 실행하며, 지역 내 학교 간, 지역사회기관 간 및 학교와 지역사회기관과의 연계를 촉진하는 업무 등을 담당하고 있다.

단위학교에서 근무하는 지역사회교육전문가(Community Education Specialist)의 자격은 1년 이상 교육, 문화, 복지 분야에서 활동 경험이 있는 자, 1년 이상 지역 네트워크 활동 경험이 있는 자로 정하고 있다. '지전가'는 교육복지 전담부서에 소속되어 학교와 지역사회 요구를 파악하고 이를 반영하는 학교별 교육복지투자우선지역 지원사업 추진 계획 수립에 참여하며, 학교 밖 지역 자원 발굴 및 연계, 집중지원대상 학생 발굴 및 관리 등의 업무를 수행하고 있다.

〈표 1〉 연도별 민간 전문인력 배치 현황

인 력 \ 연 도	'03~'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년
시·도교육청 프로젝트조정자	-	-	-	-	1	5	6
교육지원청 프로젝트조정자	-	-	-	20	53	99	91
학교 지역사회교육전문가	45	82	167	322	322	536	534

자료 : 류방란(2011)

2003년~2004년도에는 45명의 '지전가'가 배치되어 활동하였으며, 점진적으로 증원되어 2010년 현재 543명의 '지전가' 배치되어 활동하고 있다. 교육지원청의 '조정자' 2007년부터 배치되기 시작하였는데, 2007년 20명에서 2010년 현재 91명의 '조정자'가 배치되어 근무하고 있다. 시도 교육청의 경우에는 '조정자'의 배치가 규정되어 있지는 않으나 교육복지사업의 안정적인 운영을 위하여 2008년도부터 배치되기 시작하여 2010년 현재 6명의 '조정자'가 배치되어 활동하고 있다. 연도별 민간전문인력²⁾ 배치현황은 <표 1>과 같다.

4) 사업학교 선정 기준 및 대상 현황

교육복지사업 대상은 경제적 취약집단을 비롯하여 다문화 가정 학생, 북한이탈주민 학생, 기초학력미달 학생 등 다양한 수준의 교육적 취약성을 지니거나 교육적 성취에 있어 상대적으로 불리한 상황에 있는 교육취약 아동·청소년 밀집 지역 및 학교이다. 2003년과 2004년 시범기간에는 교육취약 아동·청소년이 밀집되어 있는 지역 및 학교를 지정하여 사업을 추진하였으며, 2005년에는 사업을 '지정제'에서 '공모제'로 전환하였고, 2006년부터는 인구 25만 이상 중소도시로 사업을 확대하면서 인접한 행정동 2개 이상, 그리고 초등학교와 중학교를 포함한 4개 학교 이상이 되는

지역을 구성하는 교육지원청 단위사업이 시작되었다. 2007년에는 국민기초생활보장 수급자 가정 학생 수가 평균 70명 이상인 학교로 확대되었으며, 2008년에는 100개 지역 모든 시에서 국민기초생활보장 수급자 가정 학생과 법정 한부모 가정 학생 수 평균 70명 이상 혹은 전체 학생의 10% 이상이 되는 학교가 사업 대상에 포함되었다(유방란, 2011). 사업학교 선정기준 변화내용은 <표 2>와 같다.

2010년 현재 사업학교는 총 684개교로 초등학교 394개교, 중학교 284개교, 고등학교 6개교에서 사업이 추진되고 있다. 이중 특별 교부금에 의해 지원되는 학교는 100지역, 538교이며(초299, 중235, 고4), 시도 자체 지원금에 의해 지원되는 학교는 146개교(초95, 중49, 고2)로 이루어져 있다(유방란, 2011).

5) 사업내용

교육복지사업은 크게 교육·문화·복지서비스의 제공을 주요 내용으로 하는데, 학습, 문화체험, 심리정서, 복지, 지원을 주요영역으로 제시하고 있다. 교육복지사업의 주요영역과 세부 프로그램은 <표 3>과 같다.

그러나 교육복지사업의 예시로 제시된 사업의 영역과 목적 그리고 세부 프로그램의 재구성성이 필요하다(정무성·노혜련·최승희·김상곤·윤철수·진혜경, 2006). 왜냐하면, 좁은 의미로 보더라도 문화·체험영

<표 2> 사업학교 선정기준 변화

연도	지원지역수	도시기준	기준/고려사항
2003~2004	8	서울, 부산	행정동별 국민기초생활보장 수급자 가정 학생 비율 등
2005	15	50만 이상광역시	상동
2006	30	25만 이상	상동
2007	60	25만 이상	국민기초생활보장 수급자 가정 학생 수 평균 70명 이상
2008~2010	100	모든 시	지역 내 국민기초생활보장 수급자 가정 학생과 법정 한부모 가정 학생 수 평균 70명 이상 혹은 전체학생의 10% 이상

자료 : 류방란(2011)

2) 교육복지사업에 규정된 민간전문인력은 아니지만 지역교육청의 자율적인 선택에 따라 영유아 사업의 원활한 운영을 위해 보육프로젝트 조정자를 배치하는 지역교육청도 있다.

역과 심리·정서영역은 모두 복지의 영역에 포함되는 내용이며, 세부사업으로 제시된 사업 또는 복지영역에서 다루는 내용들이기 때문이다. 복지의 영역으로 제시된 사업 가운데, 건강검진 및 치료는 건강영역으로 분류되는 것이 적절하며, 학습 준비물 지원은 학습영역으로 분류되는 것이 바람직하다. 이러한 영역 분류 및 사업 예시는 복지를 충분하게 이해하지 못하고 있거나 복지를 매우 시혜적인 관점에서 바라보고 있기 때문에 나타나는 현상으로 보인다.

교육복지사업의 영역 구분과 프로그램 예시는 빈곤가정 아동들의 문제와 욕구를 기반으로 재구성되어야 한다. 다시 말하면, 교육복지사업의 커다란 영역을 ‘교육사업’, ‘복지사업’, ‘지원사업’으로 구분하고 ‘문화·체험’, ‘심리·정서’, ‘보호·건강’을 복지사업의 하위영역으로 구분하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 그

리고 복지사업에서 반드시 포함되어야 할 핵심사업 가운데 누락된 ‘사례관리’, ‘교육복지실 운영’, ‘급식지원’ 등이 추가되는 것이 바람직하며, 교육복지사업에서 핵심적인 추진전략으로 삼고 있는 ‘네트워크 구축사업’과 ‘지역사회 자원개발’은 ‘지원사업’에 추가하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 ‘문화·체험사업’에 속해있던 ‘학습활동’과 ‘복지영역’에 속해있던 ‘학습 장애 요소 진단 및 치료’와 ‘학습 준비물 지원’은 ‘교육사업’으로 재분류되는 것이 바람직하다.

6) 재원과 재정규모

2003년 사업을 시작한 이래 지방교육재정특별교부금으로 해마다 예산을 확보하여 지원하였다. 첫째 238억원을 시작으로 2005년 110억원, 2006년 209억

〈표 3〉 사업의 주요 영역과 프로그램

영역	목표	프로그램 예시
학습	학력 증진과 학습 지원	· 도서관 활성화 사업 · 기초 학력 부진 학생 학습지도 · 일대일 학습 지원 · 저소득층 우수 학생 학습지도 · 정규 교과, 재량활동 등을 통한 체험학습 · 교과 관련 특기적성 활동
문화·체험	다양한 문화·체험	· 문화 관련 특기적성, 체험학습 등 · CA를 활용한 문화활동 · 동아리활동 · 축제
심리·정서	특별한 문제 또는 욕구 충족을 통한 정신 건강 도모	· 개별상담 및 집단상담 · 가정 방문 및 가족상담 · 학습 장애 요소 진단 및 치료 · 부적응 학생 진단 및 치료 · 멘토링
복지	건강한 신체 발달 지원 및 보호	· 방과 후 교실, 야간 보호 교실 · 건강 검진 및 치료 · 학습 준비물 지원
지원	사업 운영 지원	· 학부모 연수 · 교사연수 · 사업 홍보 · 지역사회교육전문가 및 교사의 사업활동 지원 · 학습자료개발, 교과연구 등 교원전문성 신장

자료 : 교육인적자원부·한국교육개발원(2010), 교육복지투자우선지역 이렇게 합니다. p. 57.

원, 2007년 374억원, 2008년 248억원 2009년 504억원, 2010년 310억원을 지원하였다(류방란, 2011).

사업학교별로 사업연도, 국민기초생활보장 수급자 가정 학생 수, 사업학교 수 등을 고려하여 사업비를 배분하였으며, 국민기초생활보장 수급자 가정 학생 1인당 지원액의 균등화를 도모하였다. 선정된 지역은 5년 동안 특별교부금으로 지원하되 연차별 지원액을 감축하여 일반 지방자치단체 투자나 민간투자를 유인해 사업의 자활력을 유도하고자 하였다. 현실적으로 어려움이 있기는 하였으나 대응투자액이 2003년 0원에서 계속해서 증가하여 2010년에는 417억원의 대응투자 및 83억원의 시·도 자체지원의 실적을 거두었다. 2010년도 사업비 현황을 살펴보면 이 사업을 위해

서 2010년에 교육과학기술부의 특별교부금 31,000백만원과 시·도교육청의 대응투자금 41,655백만원이 배부되어 전체 재정지원규모는 72,655백만원에 달한다(류방란, 2011).

2003년부터 특별교부금으로 추진되던 교육복지사업이 2011년 보통교부금을 재원으로 전환하였으며, 사업학교의 지정에 관한 사항을 시도 교육청 자율에 맡김으로써 교육복지사업이 확대될 수 있는 근거를 마련하였다(류방란, 2011). 그러나 시도 교육청과 광역자치단체의 의지에 따라 사업 확대여부가 달라질 수 있으므로 교육복지사업의 재원의 변화가 교육복지사업의 확대로 이어지고 지속될 수 있는가를 지속적으로 모니터링해 볼 필요가 있다.

2. 인천광역시 교육복지사업 현황

1) 2011년 사업기관 현황

(1) 사업학교 선정 기준

교육복지사업 학교의 선정기준은 2010년도까지는 교육개발원의 기준을 따랐으나 2011년부터는 시·도 교육청이 자율적으로 기준을 설정하여 선정하도록

하고 있다. 인천광역시 교육청 교육복지사업 선정기준을 보면, 2010년 국민기초생활보장 수급자 70명 이상 초·중학교에서 2011년 40명 이상 학교로 하향조정함으로써 사업학교를 확대하였다. 그리고 기존 학교의 경우, 수급자 수가 40명 미만일 경우에도 지속할 수 있도록 하였다. 또한 소규모 학교를 지원할 수 있

〈표 4〉 인천광역시 교육청 교육복지사업 선정기준

구분	2010년도	2011년도	조정 사유
선정 기준	· 국민기초생활보장 수급자 70명 이상 초·중학교 ⇒ 36개교	· 국민기초생활보장 수급자 40명 이상 초·중학교 ⇒ 95개교	수혜대상 확대 - 수급자 70명 ⇒ 40명으로 하향조정
	· 기존 교육복지투자우선지역지원사업 수행기관 ⇒ 14개교	· 기존 교육복지투자우선지역지원사업 수행기관 ⇒ 14개교	변동 없음 - 수급자 40명 미만 학교 형평성 고려로 계속 유지
	신설	· 국민기초생활보장 수급자 20명 이상이며, 총학생 수 대비 수급자 비율 6% 이상 ⇒ 4개교	수급자 비율 반영 - 소규모 학교 지원
기간	· 사업기간 : 5년	· 사업기간 : 5년	변동 없음
해지 기준	신설	· 국민기초생활보장 수급자 20명 미만과 총학생 수 대비 비율 3% 미만인 기관 (단, 초기 연도 지정 시 사업기간 3년간 유지)	해지기준 신설 - 수급자 비율 감소에 대한 해지기준 마련

자료 : 인천광역시 교육청(2011), 2011년 연구지원센터 회의자료.

는 근거를 마련하기 위하여 수급자 수 20명 이상이며, 총학생 수 대비 수급자 비율이 6%이상을 선정기준에 추가하였으며, 수급자 수의 변동을 고려하여 수급자 수 20명 미만과 총학생 수 대비 3%미만인 사업학교를 해지할 수 있는 기준을 신설하였다. 인천광역시 교육청 교육복지사업의 선정기준은 <표 4>와 같다.

(2) 사업학교 현황

2011년도 인천광역시 교육청 교육복지 사업수행 학교 현황을 보면, 초등학교 50개교, 중학교 63개교, 기존 사업 학교는 42개교, 신규 지정학교는 71개교로 총 113개이다. 113개 학교 가운데 12개 학교가 시지정 학교로 운영되고 있다. 사업학교 현황은 <표 5>와 같다.

2) 재원 및 재정 규모

2011년도 인천광역시 교육청의 교육복지사업 예산액은 총 약 81억 6천만원으로 교육청 본예산 75억 6천만원, 인천광역시 대응투자금 6억원으로 구성되어 있다. 교육지원청별 교육비특별회계 예산 배정액은 <표 6>과 같다.

<표 5> 2011년 교육복지사업 학교 현황

(단위 : 교)

교육지원청	초등			중등			계
남부 교육지원청	기존	송의초, 창영초, 신평초, 용일초, 서림초, 연안초	14교	기존	화도진중, 송도중, 인주중, 박문여중, 인천남중, 인화여중, 신흥여중	18교	32교
	신규	송현초, 신흥초, 관교초, 문학초, 남부초, 송월초, 서흥초, 용현초		신규	선화여중, 선인중, 관교중, 동산중, 인하사대부중, 관교여중, 광성중, 제물포여중, 인성여중, 남인천여중, 영종중		
북부 교육지원청	기존	부평남초, 동암초, 한길초, 삼산초, 청천초, 개흥초, 진산초	13교	기존	청천중, 부일여중, 갈산중, 동암중	15교	28교
	신규	갈산초, 십정초, 마곡초, 부개초, 산곡북초, 부흥초		신규	삼산중, 부평서중, 부평동중 부평중, 상정중, 부광중, 부일중, 부흥중, 부평여중, 산곡여중, 부원중		
동부 교육지원청	기존	선학초, 중앙초, 장수초, 연수초, 동부초, 인수초, 남동초	15교	기존	연수중, 만성중, 만월중, 선학중, 만수북중	20교	35교
	신규	약산초, 송도초, 신월초, 간석초, 장도초, 함박초, 동방초, 상인천초,		신규	연화중, 간석여중, 만수중, 청학중, 논현중, 동방중, 상인천중, 성리중, 인천중, 함박중, 구월중, 석정중, 동인천중, 능허대중, 구월여중		
서부 교육지원청	기존	신흥초, 안산초, 석남초, 천마초, 건지초, 계산초, 신흥북초, 가현초	8교	기존	가좌중, 북인천중, 신흥여중, 안남중, 신흥중, 가좌여중	8교	16교
	신규			신규	서곶중, 석남중		
강화 교육지원청		-	-		강화중, 강화여중	2교	2교
계		50교			63교		113교

자료 : 인천광역시 교육청(2011), 2011년 연구지원센터 회의자료.

〈표 6〉 교육지원청별 교육비특별회계 예산 배정액

(단위 : 천원)

교육지원청	대상학교 수	예산배정액	합계
남부교육지원청	24	1,686,000	2,086,000
	8(시지정)	400,000	
북부교육지원청	28	2,236,000	2,236,000
동부교육지원청	35	2,660,000	2,660,000
서부교육지원청	12	753,000	953,000
	4(시지정)	200,000	
강화교육지원청	2	127,620	127,620
시교육청		97,387	97,387
합계	113	8,160,007	8,160,007

자료 : 인천광역시 교육청(2011). 내부문서.

3. 교육복지사업 평가 개요

인천광역시 교육청에서 추진한 교육복지사업 평가는 교육개발원에서 추진한 평가에 의해 진행되었다. 교육복지사업에 대한 평가 개요는 다음과 같다.

1) 평가목적

교육복지사업에 대한 평가는 다양한 사업성과를 구체적으로 드러내어 홍보함으로써 우수사례를 확산 하며, 사업 운영 과정의 주요 문제점을 파악하여 향후 개선 방향을 정립함으로써 사업의 발전을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다.

2) 평가방법

교육복지사업 평가방법은 자체 평가와 방문평가 형식으로 이루어지며, 정성평가와 정량평가를 병행하고 있다.

3) 평가대상

교육복지사업의 평가대상은 시·도 교육청, 교육지원청, 사업학교, 영·유아기관, 지역사회기관이 포

합되는데, 시·도 교육청은 중앙연구지원센터, 지역교육청과 사업 학교 및 영·유아기관은 시·도 연구지원센터에서 평가를 수행하였다. 본 연구에서는 인천광역시 교육청에서 실시한 학교사업 평가에 초점을 맞추어 분석하고자 한다.

4) 연도별 평가지표 및 배점

교육복지의 평가지표와 체계 및 방법은 해마다 조금씩 상이하게 나타나는데, 연도별 평가지표 및 배점은 〈표 7〉와 같다. 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 2008년도의 평가지표는 3개 영역, 15개 지표로 구성되어 있으며, 각 지표당 4점 만점으로 평정하도록 하고 있다. 2009년도와 2010년도의 평가지표는 동일한 체계를 유지하고 있는데, 효과, 운영, 특색 등 3개 영역, 7개 평가지표로 간소화 되었다.

〈표 7〉 연도별 교육복지사업 평가지표 및 배점

연도	영역	영역 배점	평가지표		지표별 배점	
2010	효과	60	학교적응력 향상		5	
			학업능력		5	
			만족도		20	
			프로그램 기획 및 운영의 효과성		30	
	운영	30	집중지원학생의 체계적 발굴 및 관리		15	
			학교 내·외 시스템 구축 및 활성화 노력		15	
	특색	10	학생·학교 특성의 적극적 반영 노력		10	
계	100			100		
2009	효과	60	학교적응력 향상		5	
			학업능력		5	
			만족도		20	
			프로그램 기획 및 운영의 효과성		30	
	운영	20	프로그램의 효과적 운영		20	
	특색	20	학생·학교 특성의 적극적 반영 노력		10	
	계	100			100	
2008	자원투입 관리	12	사업 예산 운영의 합리성		4	
			인적자원 투입의 적절성		4	
			시설의 활용도 제고		4	
	시스템 구축	16	사업 목표 공유		4	
			교사의 전문성 제고		4	
			학교 내적 추진체제의 체계적 구축		4	
			학교 외적 추진체제의 체계적 구축		4	
	운영	32	사업 홍보 활동의 강화		4	
			집중지원 학생의 체계적 선정과 관리		4	
			사업프로그램 계획 수립	집중지원 학생의 특성 및 요구 반영 노력		4
				사업프로그램 계획 수립	교육과정과의 연계성	4
			체계적인 사업평가 계획 수립 및 결과 활용		4	
			사업프로그램 운영	프로그램 운영의 적절성		4
				프로그램 만족도 제고		4
			지역 네트워크 활동 강화		4	
계	60			60		

자료 : 교육개발원에서 발간한 2008~2010년도 교육복지투자지원선지역 지원사업 평가 매뉴얼을 재구성함.

Ⅲ. 연구방법

1. 문헌선정 과정 및 선택조건

본 연구에서 분석한 문헌의 범주는 한국교육개발원이 추진하고 교육복지 중앙연구지원센터가 매년 실시하는 교육복지사업 종합평가보고서로 하였다. 인천광역시 교육청에서 2005년 이후 6편의 종합평가보고서를 발간하였는데, 평가체계의 유사성, 정보의 최신성을 고려하여 분석문헌을 선정하였다. 그 결과 2008년부터 2010년에 발간된 종합평가보고서를 분석 대상으로 하였다. 종합평가보고서에는 영유아 기관, 사업 학교, 시·도 교육청, 교육지원청에 대한 평가내용을 수록하고 있는데, 본 연구에서는 사업학교의 평가결과를 중심으로 하였다.

2. 분석변인의 선정 및 분석 방법

본 연구는 그간 진행되어온 교육복지사업의 평가결과를 종합적으로 분석하고, 이를 통해서 교육복지사업의 성과를 규명하며, 평가에서 드러나 문제점과 과제를 통해 교육복지사업의 발전방향에 대한 함의를 발견하는 것이다. 따라서 본 연구에서는 종합평가보고서에서 제시하고 있는 교육복지사업의 효과, 운영, 특색, 제언을 범주로 하였으며, 각 범주별로 하위범주를 도출하고자 하였다.

3. 자료 분석방법

본 연구에서 자료분석은 질적 분석방법을 적용하였다. 지난 3년간의 종합평가보고서를 반복적으로 읽어가면서 보고서에서 제시하고 있는 평가결과의 내용을 발견하고 코드화(coding)하였다. 이후 코드화된 내용을 묶어서 하위범주를 도출하였으며, 핵심주제(themes)로 발전시켜 나갔다.

Ⅳ. 인천교육복지사업 종합평가보고서 내용분석

1. 종합평가보고서 분석

1) 평가개요 분석

교육복지사업 평가는 한국교육개발원이 개발한 교육복지 평가지표에 의해 실시되었으며, 인천광역시 교육청 연구지원센터가 주관하였다. 평가는 각 기관 별로 자체평가를 실시한 후 평가위원들이 방문평가하는 방식으로 진행되었다. 2008년도에는 영유아 기관 6개소, 초등학교 13개교, 중학교 9개교, 교육지원청 3개소 총 31개소를 대상으로 평가를 실시하였다. 2009년도에는 영유아 8개 기관, 초등학교 16개교, 중학교 10개교, 교육지원청 4개소 총 38개소를 대상으로 평가를 실시하였다. 2010년도에는 평가대상 기관의 증가로 인하여 전체 기관을 평가하는데 어려움이 있어서 영유아 기관은 4개 교육청에서 5개 기관을 표집평가하였으며, 초등학교 28개교, 중학교 22개교, 교육지원청 4개소 총 58개소를 평가하였다. 최근 3개년 간 교육복지사업 평가개요를 분석하면 <표 8>과 같다.

2) 사업학교 평가결과 분석

(1) 효과

2009년도 교육복지 사업학교의 효과에 대한 평가 결과는 학교적응력 향상, 학업능력 향상, 만족도 등 3가지 주제로 범주화 해볼 수 있다. 학교적응력 측면에서 보면, '지전가'의 적극적인 노력, 일반학생과 집중지원학생들의 통합 운영 등을 통해서 학생들의 참여율이 증가하고 있다. 학생들의 참여율 증가는 사업의 효과에도 긍정적으로 영향을 미치고 있는데, 학생들의 심리정서적인 안정, 교우관계 개선, 학생인권에 대한 인식의 개선, 건강증진, 다문화 가정에 대한 지원 등의 효과를 보이고 있다. 또한 학교 내에서 집중지원학생이 표출하는 문제를 함께 해결해나가고자 하는 공유의식이 발생하고 있다. 학업능력 측면에서 볼 때, 학생들의 학력신장을 위해 대학생 멘토, 외부 전문가, 해당 학교교사 등 다양한 인력을 활용하여 다차원적인 능력을 개발하기 위한 다양한 프로그램을 제공하고 있다. 이러한 노력은 학생들의 학력을 향상시키고, 기초학력 미달 학생수를 감소시키는데 긍정적인 성과

<표 8> 최근 3개년 간 교육복지사업 평가개요 분석

연도	평가대상	평가기간	평가방법	평가주체
2008	영유아 6 기관 초등학교 13개교 중학교 9개 교육지원청 3개소	2010. 10~12	자체 서면평가 후 방문평가	인천광역시 교육청
2009	영유아 8개 기관 초등학교 16개교 중학교 10개교 교육지원청 4개소	2010. 10~12	자체 서면평가 후 방문평가	인천광역시 교육청
2010	영유아 5개 기관 표집 초등학교 28개교 중학교 22개교 교육지원청 4개소	2010. 10~12	자체 서면평가 후 방문평가	한국교육개발원 인천광역시 교육청

를 보여주고 있다. 또한 자격증 취득이나 특기적성 대회에서의 입·수상 등 학생들의 특기와 재능을 개발하는 효과를 거두고 있다. 이러한 긍정적인 성과는 학교교육에 대한 높은 만족도로 나타나고 있다. 그러나 만족도를 보다 엄정하고 객관적으로 측정하기 위하여 설문주체를 제3자로 하는 것이 필요하며, 깊이 있는 만족도를 확인하기 위하여 질적인 연구방법을 적용할 필요가 제기되고 있다.

2010년도 교육복지 사업학교의 효과에 대한 분석 결과는 2009년도와 마찬가지로 학교적응력 향상, 학업능력 강화, 만족도 측면으로 범주화 해볼 수 있다. 학교적응력 향상 측면에서 보면, 개별, 집단, 사례관리 등과 같은 방식으로 문화, 체험, 심리·정서적 지원 등 다양한 프로그램이 제공되고 있다. 그리고 교과과정과 연계한 학급단위 프로그램은 낙인감을 예방하고 학교적응력을 향상시키는데 긍정적인 영향을 미치는

〈표 9〉 교육복지사업의 효과영역 평가 내용 분석

연도	범주	하위 범주	개념	내용
2009	효과	학교 적응력 향상	참여율 증가	- 지전가의 전화상담, 개별면담, 가정방문 등의 개별적 접촉을 통해 참여율 증가 - 집중지원학생과 일반학생의 통합운영으로 낙인감 예방 - 교과과정과 연계한 프로그램 운영
			심리·정서적 안정	- 개별상담과 전문심리검사를 통해 심리적, 정서적 안정 도모
			교우관계 개선	- 학급단위 프로그램을 통해 따돌림 예방 - 원만한 교우관계 개선
			집중지원 학생을 위한 통합적 접근	- 집중지원대상학생의 문제를 함께 해결하려는 공유의식 발생
			학생인권에 대한 인식 개선	- 창의재량 시간에 인권교육을 통해 인권에 대한 마인드 정립
			건강증진	- 시력, 구강검진 후 진료기관과 연계하여 안경지원과 치과진료 실시
			다문화가정에 대한 지원	- 다문화 가정 학생들에 대한 서비스 제공 - 다문화 가정 학부모들의 참여를 통한 교육활동
		학업 능력 강화	다양한 학력지원 프로그램 운영	- 대학생 멘토, 외부전문강사, 해당 학교교사 등을 활용해 다차원적인 능력개발 프로그램 운영 - 1:1, 소집단 맞춤형 학습지도 프로그램 운영 - 학년별 기초 교과 학습지도
			학업능력 강화	- 정규 수업시간과 다양한 도서관 활용 프로그램을 통해 기초학습능력 향상 - 현장체험 학습을 통해 교육내용을 보충하고 학습활동 효과 높임 - 방과 후 소그룹 학습지도를 통해 학력 향상 - 기초학력 미달 학생수 감소
			다차원적 능력개발	- 자격증 보유학생 증가 - 특기적성대회에서 입·수상자 증가
		만족도	높은 만족도	- 집중지원 대상학생의 높은 학교교육 만족도 - 학부모의 높은 학교교육 만족도 - 교사의 높은 학교 운영 만족도
			만족도 설문방식 개선	- 형식적인 교육 만족도 조사 - 만족도 설문 주체의 변경 필요 - 만족도 측정을 위한 질적 방법 도입

연도	범주	하위 범주	개념	내용
2010	성과	학교 적응력 향상	다양한 접근과 프로그램 제공	- 개별, 집단, 사례관리 등 다양한 접근 - 문화·체현, 심리·정서, 건강 지원 등 다양한 프로그램 제공
			교과과정 연계 프로그램의 효과	- 교과과정과 연계한 학습을 단위 프로그램으로 낙인감 예방 및 학교적응력 강화
			보편적 성과 미흡	- 무단결석이나 학업유에 보편적 감소 증거 미흡 - 일부학교 무단결석, 학업유에 실적 악화 사례 발생
			대안과 도전	- 학교적응력 향상을 위한 새로운 프로그램 개발 - 지역사회와 함께 하는 통합적인 사례관리 접근 강화 - 가정의 변화를 위한 접근 강화
			학교적응력 평가 방식 개선	- 학교적응력에 대한 장기적인 평가 필요 - 학생변동으로 인한 오류를 막기 위해 종단연구 필요
		학업 능력 강화	지속적이고 다각적인 노력	- 대학생 멘토, 외부 전문강사, 해당 학교교사, 지역아동센터 등의 인력 활용 - 학업흥미향상, 학습방법진단, 1:1, 소집단 학습지도 제공 - 주요 교과목별 맞춤형, 수준별 학습지도 제공
			학력 및 다차원적 능력 개발	- 기초학력미달 학생 수 감소 - 맞춤형 특기적성이나 기능 함양
		만족도	높은 만족도	- 높은 학교교육 만족도 - 사업성과에 대한 높은 만족도
			지속적인 추진근거 마련	- 학교교육과 사업에 대한 높은 만족도는 사업의 필요성 제공
			만족도 측정방법 개선	- 만족도를 측정하는 설문과 방법 개선 - 심층면담을 통한 만족도 조사 반영

주 : 2008년도 평가에서는 자원투입관리, 운영 시스템, 운영 측면에서 평가가 이루어졌기 때문에 성과요소에 대한 기술이 부재함.

것으로 나타났다. 그러나 무단결석이나 학업유에 지표에서 보편적 성과를 확인할 수 있는 증거가 미흡한 상황이며, 일부 학교에서는 지표가 악화되는 결과를 가져오기도 하였다. 이를 위해서 학업능력 향상을 위한 새로운 프로그램의 개발과 지역사회와 함께 하는 통합사례관리 강화, 가정의 변화를 위한 접근을 강화할 필요성이 제기되었다. 한편 학교적응력 측정의 오류를 막기 위하여 장기적인 종단연구의 필요성이 제기되고 있다. 학업능력 강화 측면에서의 평가결과를 보면, 다양한 인력을 활용하여 개별, 집단적인 접근으로 맞춤형 수준별 학습지도 서비스를 제공하고 있다. 이를 통해서 기초학력 미달학생수의 감소, 특기적성이나 기능을 함양하는 긍정적인 성과를 가져오고 있음을 알 수 있다. 이로 인해서 학교교육에 대한 만족

도가 높게 나타나고 있으며, 이는 교육복지사업을 지속적으로 추진할 수 있는 근거가 되고 있다. 그러나 2009년도와 마찬가지로 만족도 측정 방법의 개선이 필요한 것으로 나타났는데, 설문내용의 보완, 측정 주체의 변경, 그리고 심층면접 방식의 도입이 필요한 것으로 나타났다. 교육복지사업의 효과영역 평가 내용 분석 결과는 <표 9>와 같다.

(2) 운영

교육복지 사업학교 평가에서는 운영체계 및 운영 방식에 관한 내용을 평가지표에 반영하고 있다. 이는 교육복지사업이 단순히 서비스나 프로그램을 제공하는 사업이 아니라 학교 내외의 교육복지시스템 구축을 통해 교육복지안전망을 구축하는 사업이라는 인

식 때문이다. 최근 3년간 운영에 관한 평가지표는 다소 차이가 존재한다. 2009년도와 2010년도에는 운영을 성과지표로 설정하고 있으며, 2008년도에는 시스템 구축을 성과지표로 제시하고 있다. 이러한 차이는 사업수행 초기에 교육복지사업 추진을 위한 시스템 구축에 초점을 두었다면, 사업연차가 높아지면서 시스템을 포함한 운영을 평가하고자 하는 것으로 이해된다.

2008년도 시스템 구축영역 평가 내용을 보면, 교사들의 이해와 참여가 증진하고 있으며, 이를 기반으로 학교 내부 운영체계가 안정화되어 가는 것으로 평가되었다. 뿐만 아니라 학교가 중심이 되는 통합사례관리, 전문분야별 자문위원 구축, 비대상 학교를 위한 서비스 개발, 지역사회와 함께 하는 프로그램의 개발 등 학교를 중심으로 한 교육복지 안전망의 기반이 마련되고 있는 것으로 평가되었다.

2009년도 교육복지사업 운영에 대한 평가 내용을 보면, 집중지원학생 발굴을 위한 객관적이고 합리적인 절차가 마련되고, 교육복지사업을 위한 학교 내외 시스템 구축이 활성화 되는 성과가 유지되고 있는 것

으로 나타났다. 그러나 시스템 정착을 위한 도전거리들이 제기되고 있는데, 신규인력에 대한 교육과 홍보, 교사들의 업무경감과 사기진작을 위한 인센티브 제공이 필요한 것으로 나타났다. 또한 학교와 지역사회 기관과의 협력을 강화하기 위한 협약, 교육복지사업에 대한 홍보 활성화 등이 필요한 것으로 나타났다. 또한 학교를 중심으로 통합사례관리가 이루어지면서 연계 기관 간의 협력이 활성화 되고, 지역사회의 인적, 물적 자원이 활용됨으로써 효율적인 방식으로 집중지원학생들의 욕구충족이 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 프로그램 운영 측면에서 교과과정과의 연계 프로그램의 증가로 참여 인원수가 확대되는 것으로 나타났다. 그러나 교육복지사업 전 영역에서 이루어지기 보다는 학습영역을 중심으로 이루어지는 경향이 있는 것으로 나타났다. '지전가'와 지역사회기관과의 연계를 통해 교과과정 연계 프로그램을 교육복지사업의 모든 영역으로 확대할 필요가 제기되었다.

2010년도 교육복지 사업의 운영에 대한 평가결과를 보면, 집중지원 학생을 발굴하고 지원하는 방법이 객관화 되고, 합리적인 절차가 마련된 것으로 나타났다.

〈표 10〉 교육복지사업의 운영영역 평가 내용 분석

연도	범주	하위 범주	개념	내용
2008	시스템 구축	사업 추진 체계 안정화	교사들의 이해와 참여 증가	- 교육복지에 대한 이해 증가 - 교육복지 프로그램 참여 증가 - 일반교사들의 참여 사례 증가
			내부추진체계 안정화	- 교육복지부서나 팀 설치 - 단위사업별 담당교사 배치 - 교육복지추진위원회 안정적 정착
			사업계획 수립의 적정성 향상	- 학생, 교사, 학부모들의 욕구를 프로그램 계획에 반영 - 일회성 프로그램을 지양하고 지속적 프로그램 확대 - 학교조직과 교육복지사업을 연결시킴 - 교과과정과의 연계 확대
			교육복지 안전망 구축 기반 마련	- 학교가 중심이 되는 통합사례관리 모델 개발 - 통합사례관리를 위한 기관 간 공감대 형성 - 권역별 중심기관 선정 - 교육, 의료, 복지, 상담 등 전문분야 자문 위원 위촉 - 비대상 학교를 위한 서비스 개발 - 학교와 지역사회가 함께 하는 프로그램 개발 - 지역아동센터와 연계한 방과 후 지원 확대

연도	범주	하위 범주	개념	내용
2009	운영	체계적인 집중 지원 학생 발굴	집중관리 대상학생에 대한 지원 체계 마련	- 담임교사, 지전가, 담당교사, 부장교사로 구성된 협의체계 마련 - 집중지원학생에 대한 면담과 가정방문을 통한 맞춤형 서비스 제공
		학내외 시스템	교내 시스템 구축 활성화	- 교육복지부, 교육복지추진위원회 구성을 통한 사업의 효율성 강화 - 교육복지부에 지전가와 담당교사를 배치하고 프로그램별 담당교사 지정 - 교육복지부와 사업 담당교사가 참여하는 교육복지 소위원회를 통해 효율성과 효과성 강화
			교내 시스템 활성화를 위한 도전	- 전출입으로 인한 신규 교원들에 대한 홍보 필요 - 교사들의 업무경감과 사기진작을 위한 인센티브 제공 - 매뉴얼을 통해 지전가의 역할을 명확히 하고 사업의 내용과 방향성 유지
			지역사회자원을 활용한 통합사례 관리 실시	- 학교가 중심이 되어 지역사회의 인적, 물적 자원 활용 - 지역사회 연계기관과 통합사례관리를 통해 집중지원학생들에게 자원 제공
			학교 외 시스템 안정화	- 지역사회기관과 연계하여 방과후 보호체계 구축 - 인성발달과 문화적 욕구충족을 위해 지역사회와 협력
			교외 시스템 활성화를 위한 도전	- 학교와 지역사회 간 협약을 통한 협력 강화 - 보도자료 등을 통한 교육복지사업에 대한 홍보 강화
		교과과정 연계 운영	교과과정 연계 프로그램 효과	- 교과과정과 연계된 프로그램 수 증가 - 프로그램 참여 인원수 증가
			교과과정 연계 확대	- 학습영역으로 집중되는 경향 - '지전가'와 연계한 교과과정 연계 프로그램 확대
2010	운영	체계적인 집중 지원 학생 발굴	객관성과 합리적인 절차	- 교육복지위원회를 통한 집중지원학생 발굴 심의 - 학급담임, 행정실, 지전가 등이 협력하여 집중지원 학생의 발굴과 관리를 위한 프로세스 운영 - 집중지원 학생들에 대한 누적 관리가 이루어지고 있으며, 진학학교와의 연계 추진
		학내외 시스템	학내외 시스템 구축 활성화	- 사업연차가 높을수록 학내외 시스템 안정화 - 교육복지추진협의회, 실무추진위원회, 소위원회 구성 - 교육과정 연계 및 기존 업무분장과 연계
			시스템 정착을 위한 도전	- 사업수행연차가 낮은 학교의 경우 실무지원협의회만 작동하는 경향 - 교육지원청의 업무매뉴얼 보급 필요 - 협약을 통해 지역 민간기관, 기초자치 단체와의 협력강화 필요 - '지전가'의 역량에 따라 사례관리 수준 차이 발생

다. 그리고 사업연차가 높을수록 학내외 시스템이 안정화되어가는 경향이 있는데, 교육복지 추진위원회, 실무추진 위원회, 소위원회 등이 구성되어 있는 것으로 나타났다. 그러나 사업수행연차가 낮은 학교들의 경우 교내 운영체계가 실무적인 수준에서만 작동하는 경향이 있는 것으로 나타나 학교차원에서의 운영체계

로 확장해나갈 필요가 제시되고 있다. 또한 지역사회 전문기관이나 기초자치단체와의 협력을 구조화하기 위한 협약 전략이 필요한 것으로 나타났다. 특히 교육복지 사업학교 내외의 운영체계를 안정화하기 위해서 세부적인 업무매뉴얼이 필요한 것으로 나타났다. 그리고 집중지원 학생에 대한 지원방법으로 사례관리가

적용되고 있지만 ‘지전자’의 역량에 따라서 수준의 차이가 큰 것으로 나타나 우수한 인력의 확보와 더불어 지속적인 교육훈련과 슈퍼비전이 필요한 것으로 나타났다. 운영 방식에 있어서 교육교과정과 연계한 프로그램 수가 증가하고 있으며, 이러한 노력으로 인해서 참여 학생 수가 증가하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 교육과정과의 연계 프로그램이 학습영역으로 집중되는 경향이 나타나고 있는데, 지역사회교육전문가나 지역사회민간기관과 협력을 통한 교육과정 연계를 확대할 필요가 있다. 이를 통해서 학습영역뿐만 아니라 문화체험, 심리·정서, 복지영역에서의 교육과정 연계를 강화해나갈 필요가 있다. 교육복지사업의 운영 영역 평가 내용 분석결과는 <표 10>과 같다.

(3) 특색

2009년 특색영역 평가내용에 대한 분석결과를 보면, 학교, 학생, 지역사회의 특성을 고려한 프로그램을 개발하기 위해 노력을 하고 있으며, 사례관리를 통한

개별학생과 가족의 특성을 반영하고자 하는 노력을 기울이고 있다. 이외에도 교육복지 대상학생들의 효율적인 관리를 위해서 전산 프로그램을 도입하고 구청의 대응투자를 활용해 교육복지사업에 필요한 교육복지실, 제과·제빵실, 학생동아리실 등을 구축한 사례가 특색 요소로 제시되었다. 특색사업을 개발하기 위하여 다른 지역이나 학교의 특색사업을 벤치마킹하고 있는 것으로 나타났으나 제시된 특색사업들이 특색사업으로서의 성격이 미흡한 것으로 나타났다.

2010년도 특색영역 평가내용에 대한 분석결과를 보면, 낙인감 극복을 위한 노력으로서 네이밍 공모전을 통해서 교육복지실의 이름을 다양하고 예쁜 이름으로 작명하는 특색이 나타나고 있다. 그리고 교육복지 대상학생들의 역할을 단순히 수혜자이 아니라 교육복지 서비스의 이용자 나아가서는 진행자 또는 봉사자로 역할을 전환하고 있다. 이러한 접근은 교육복지 대상학생들의 역량을 강화시키는 중요한 전략이 될 것이다. 또 다른 특색으로 초등학교 간, 초·중·고등학교

<표 11> 교육복지사업의 특색 영역 평가 내용 분석

연도	범주	하위 범주	개념	내용
2009	특색	특색사업 개발을 위한 노력	특성 발굴	- 학교, 학생, 지역사회의 특성을 고려한 프로그램 개발 노력
			개별학생 욕구와 특성 반영	- 사례관리를 통해서 개별학생의 욕구와 특성에 맞는 프로그램 제공
			특색사업 벤치마킹	- 타 지역이나 타 학교 특색사업 벤치마킹
			미흡한 특색사업	- 학생, 학교, 지역사회의 특성을 고려한 특색 사업 미흡
		교육복지 대상학생 관리 프로그램 도입	전산 프로그램 도입	- 교육복지 대상학생 관리 프로그램을 통한 체계적 관리
2010	특색	전용 시설 구축	대응투자를 활용한 전용시설 구축	- 구청의 지속적인 대응투자를 통해 교육복지에 필요한 시설 및 설비 구축 - 교육복지실, 가사실, 제과·제빵실, 학생동아리실 등 설치
		낙인감 극복 노력	다양한 명칭의 교육복지실	- 사랑터, 오아시스, 행복쉼터 등 다양한 명칭으로 누구나 쉽게 찾아올 수 있는 공간을 만듦으로써 낙인감 해소
		역할의 전환	수혜자에서 참여자	- 교육복지서비스 수혜자에서 서비스 이용자 나아가서는 봉사자로 역할 전환
		학교를 넘어 지역으로	학교 간 연계 사업	- 초등학교 간, 초·중·고등학교 간 연계를 통한 특화사업 추진

주 : 2008년도 평가에서는 자원투입관리, 운영 시스템, 운영 측면에서 평가가 이루어졌기 때문에 성과요소에 대한 기술이 부재함

학교 간 연계를 통한 접근이 제시되었다. 2010년도 특색사업 또한 학교나 지역사회의 특성을 반영한 특색사업으로서의 성격이 미흡한 것으로 나타났다. 교육복지사업의 특색영역 평가 내용 분석결과(표 11)와 같다.

(4) 교육복지사업의 제언에 대한 내용 분석

교육복지사업의 발전을 위한 제언 사항으로 매우 다양한 내용들이 제시되었다. 2008년도 제언내용을 분석해 보면, 빈번한 인력 교체로 인해 사업의 연속성과 지식과 경험을 축적하는데 한계가 있다는 점이 문제점으로 나타났다. 이를 위해 교육복지사업에 대한 지속적인 연수, 관리자 협의체 활성화를 위한 인식의 공유, 인천광역시 교육청 전체 교원을 대상으로 한 연수 기회 확대 등이 방안으로 제시되었다. 또한 교육복지공동체 구축을 위해 교육복지사업의 지역화를 추진하고, 학교와 지역사회 기관과의 유기적인 네트워크를 구축함으로써 빈곤가정 아동·청소년들을 위한 지역사회역량을 강화해야 함을 제시하였다. 이를 위해서 지역사회기관과의 상시적인 네트워크 강화, 학부모와 지역주민들의 참여 확대, 다양한 홍보 등이 필요한 것으로 나타났다. 또한 교육복지사업에 대한 체계적인 성과연구의 필요성이 제기 되었는데, 단위학교에서는 프로그램에 대한 체계적인 평가와 지역단위에서의 네트워크 분석 그리고 교육복지사업에 대한 중단연구의 필요성이 제시되었다. 그리고 교육복지사업의 안정적인 인력수급과 인력의 지위보장을 위해 교육복지사업의 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다고 제언하였다.

2009년도 교육복지사업을 위한 제언으로 제시된 내용을 분석한 결과, 서비스 대상자의 확대, 집중지원 학생에 대한 관리방식으로서 통합사례관리의 체계화, 전문적 프로그램의 강화, 운영체계의 안정화를 위한 노력, 사업경험과 성과관리의 체계화, 낙인감 해소방안, 교육복지사업의 제도적 장치 마련 등이 하위범주로 제시되었다.

2010년 교육복지 사업의 발전을 위한 제언으로 교육복지 정책 방향성에 대한 내용들이 제시되었다. 우선 교육복지대상자의 범주를 기초수급 50인으로 설정

함으로써 저소득 한부모 가정이나 차상위 계층이 집중지원 서비스 대상에서 제외될 우려가 있다는 지적을 하고 있다. 2011년 초 인천광역시 자체 선정기준에서 수급자 규모를 40인 이상으로 조정함으로써 이러한 우려는 다소 해소된 것으로 판단된다. 또한 사업학교 선정 방식이 지역단위에서 학교 단위로 변경되면서 지역사회와의 네트워크 붕괴에 대한 우려를 제시하고 있다. 또한 모든 아동의 공평한 출발을 보장하기 위해 교육복지사업을 보편적 복지정책으로 전환하고 모든 아동이 서비스를 받을 수 있도록 사업을 확대하는 것을 제안하였다. 교육복지사업의 제언에 대한 내용 분석결과(표 12)와 같다.

〈표 12〉 교육복지사업의 제언에 대한 내용 분석

연도	범주	하위범주	개념	내용
2010	제언	교육복지 정책방향	대상자 축소	- 기초수급 50인 이상 기준의 문제점 - 한부모 가정과 차상위 제외 우려
			보편적 교육복지 정책 도입	- 모든 아동의 출발선 보장 - 전체 아동을 위한 교육복지사업으로 확대
			교육복지공동체 구축을 위한 지역 개념 유지	- 단위학교별 선정방법의 우려 사항 - 지역사회와의 네트워크 붕괴 우려
2009	제언	교육복지 서비스 대상 확대	일반대상 학생들의 참여	- 프로그램 영역별로 대상자 간의 통합 프로그램 개발 - 참여하지 못하는 교육복지대상학생들의 참여 확대
			서비스 연령대 확대	- 초·중·고등학교 모든 학교로 확대하고, 대학생까지 범위 확대
		집중지원 학생에 대한 관리	통합사례관리 체계화	- 지속적인 사례관리를 통해서 통합적 서비스 제공 - 가정-학교-지역사회와 연계한 통합적 접근 - 지역사회 자원을 활용한 효율성 강화
		프로그램 운영 방식	전문적 프로그램 강화	- 현물중심 프로그램보다는 사회적 관계, 정서적 지원 프로그램 강화 - 꿈, 비전을 심어 줄 수 있는 장기적인 프로그램 개발
		운영체계 안정화	학교 내 시스템 강화	- 교사들에 대한 연수 강화 - 독립된 교육복지부 평성으로 업무과중 해소 - 독립부서 체계와 인력 지원에 대한 연구 필요 - 프로그램 수행인력이 프로그램 기획과정에 참여 - '지전가'와 담당교사 및 부장교사의 연임과 역할 강화 - 교육복지협의체 활성화를 통해 관리자의 관심 제고
			중복예방을 위한 협의 노력 필요	- 방과 후 학교, 보육교실, 교육복지 사업의 중복예방을 위한 교내 협의회 구성 필요
			학교 간 협력 강화	- 교육복지 사업학교 간 협력체계 구축
			학교 외 시스템 강화	- 지역사회기관과의 정례화된 협의회 필요 - 지역사회기관의 프로그램에 대한 정보공유와 협의를 통한 프로그램 개발 - 지역사회 기관과의 협력체계 구축을 통한 사업내용과 시기 조정 - 교육복지공동체 구축을 통한 복지자원의 효율적 활용 - 지역사회와의 연계 강화를 통한 예산감소 대비 - 지역 내 풍부한 인적 물적 자원을 활용한 효과성 제고
		사업 경험과 성과 체계화	사업경험 체계화	- 사업경험에 대한 체계적인 정리 - 온라인과 오프라인을 통한 정보공유 체계 마련
			사업성과 정리	- 교육복지사업의 평가결과 체계화 - 교육복지 중단연구 및 성과의 체계적 관리

연도	범주	하위범주	개념	내용
2009	제언	낙인감 해소 방안	낙인감 예방을 위한 접근	- 일반학생과 집중지원학생의 통합운영 - 중학생들의 낙인감 예방을 위한 접근 필요 - 일반학생들의 참여비중 탄력적 적용
		업무경감 방안	'지전가'의 업무경감	- '지전가'의 행정적 업무 경감을 통해 전문적 업무 집중
			담당 인력의 업무 경감	- 학력향상 프로그램의 비중 증가로 교사들이 업무과중 - 교사들에 대한 전문성 신장 지원 - 교사들에 대한 인센티브 제공
		제도적 장치 마련	교육안정망 연구와 제도적 장치 마련	- 교육안정망 구축을 위한 지속적 연구 - 제도적인 장치 마련
2008	제언	인력 교체로 인한 위기 극복	빈번한 인력 교체	- 빈번한 인사발령으로 인한 사업의 연속성 위기 - 기존 경험과 지식의 축적 한계
			위기극복 방안	- 교육복지사업에 대한 지속적인 연수 - 관리자협의체 활성화를 위한 인식 공유 - 인천광역시 전체 교원을 대상으로 한 연수 확대
		지역사회 기반 구축 강화	교육복지공동체 구축을 위한 노력	- 지역사회기관과 일상적이고 유기적인 네트워크 강화 - 학부모, 지역주민들의 관심과 참여 확대 - 다양한 홍보 필요
		교육청 단위의 체계적인 성과 관리	중단연구 성과	- 연구지원센터의 중단적 성과연구 기대
			네트워크 분석	- 학교·교육지원청의 네트워크 변화 분석 필요
			프로그램 평가	- 프로그램 별 객관적인 사전-사후 평가
		교육복지 공동체 구축을 위한 노력	교육복지활성화를 위한 지역사회 기반 강화	- 교육복지사업의 지역화 활성화 추진 - 지역사회 기관과의 일상적이고 유기적인 네트워크 구축 - 빈곤가정 아동·청소년을 위한 지역사회 역량강화
		법제화	교육복지사업의 법적 근거 마련	- 인력수급의 안정화 도모 - 담당인력의 안정적인 지위 보장

V. 결론 및 제언

본 연구는 한국교육개발원 중앙연구지원센터가 추진하고 인천광역시 교육청이 실시한 최근 3개년의 교육복지사업 종합평가보고서 분석을 통해서 교육복지사업의 성과를 재조명하고 발전방안을 모색하기 위한 연구이다. 이를 위해서 최근 3년간 발간된 종합평가보고서에서 제시하고 있는 교육복지사업의 효과, 운영시스템의 정착, 특색 사업 그리고 제언에 대한 평가결과 내용을 분석하였다. 본 연구를 통해서 얻어진 연구결과와 제언을 제시하면 다음과 같다.

1. 연구결과

인천광역시 교육청 교육복지사업 종합평가보고서에서 제시하고 있는 평가영역은 효과, 운영, 특색, 제언으로 구성되어 있는데, 각 영역별 평가결과 내용 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 교육복지사업의 효과에 대한 평가결과는 학교 적응력 향상과 학업능력 향상, 만족도, 프로그램 기획 운영의 효과성으로 범주화 해볼 수 있다. 학교적응력 측면에서 볼 때, 교육복지사업에서 다양한 접근과 프로그램을 통해서 참여율이 증가하고 있으며, 심리적 안정, 교우관계의 개선, 인권에 대한 인식의 개선 등 다양한 성과를 보여주고 있다. 그러나 무단결석이나 학업유예 등과 같은 공식적인 지표에서 보편적인 성과가 확인되지 못하고 있다. 학업능력 강화 측면에서 볼 때, 교내의 전문인력을 활용하여 다양한 학력운영 프로그램을 제공함으로써 학업능력의 강화는 물론 다차원적인 능력을 개발하는데 기여하고 있다. 만족도 측면에서 볼 때, 학교교육과 교육복지사업에 대해 높은 만족도를 보여줌으로써 사업을 지속적으로 추진할 수 있는 근거를 마련하고 있다.

둘째, 교육복지사업의 운영에 대한 평가결과를 분석해 보면, 체계적인 집중지원학생 발굴, 사업추진체계, 교과과정 연계 운영으로 범주화 해볼 수 있다. 집중지원학생 발굴 측면에서 볼 때, 교육복지위원회를

활용하여 교육복지 대상학생 선정기준을 마련하고 합리적인 과정을 통해서 객관적으로 선정해 나가고 있다. 교내의 시스템 측면에서 볼 때, 교육복지부, 교육복지추진위원회 등이 활발하게 운영되면서 교내 시스템이 안정적으로 자리 잡아가고 있는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 지역사회 자원을 활용한 통합사례관리를 시도하고 있으며, 학교 외 시스템이 안정화되고 교육복지 안전망 형성을 위한 기반이 구축되고 있다고 평가하고 있다. 교과과정 연계 운영 측면에서 볼 때, 교과과정과 연계한 프로그램의 수가 증가하면서 참여자들의 규모가 많아지고 있다. 이는 집중지원대상학생과 일반학생과의 분리운영으로 인해서 나타나는 낙인감을 예방하는 긍정적인 효과를 얻고 있다.

셋째, 특색영역에 대한 평가 결과를 분석해 보면, 특색사업 개발을 위한 노력, 교육복지 대상학생 관리 프로그램 도입, 전용시설 구축 노력, 낙인감 극복 노력, 역할의 전환 등으로 범주화 할 수 있다. 특색사업 개발을 위한 노력 측면에서 볼 때, 학생, 학교, 지역사회의 특성을 발견하고 프로그램에 반영하고자 하는 노력을 기울이고 있으며, 사례관리를 통해 개별학생의 욕구와 특성에 맞는 서비스를 제공하기 위해 노력하고 있다. 또한 교육복지 대상학생을 효율적으로 관리하기 위한 전산 프로그램을 도입하고 있으며, 구청의 대응투자를 유치해 교육복지 관련 전용시설을 구축하는 노력을 기울이고 있다. 그리고 교육복지사업에서 나타날 수 있는 낙인감을 예방하기 위하여 창의적이고 편안한 용어를 활용하고 있으며, 학생들에게 교육복지서비스 수혜자에서 봉사자로서의 역할을 수행할 수 있는 기회를 제공함으로써 스스로의 문제해결력과 역량을 강화하고 있다.

넷째, 제언영역에 대한 평가결과를 분석해 보면, 교육복지 정책방향, 집중지원 학생에 대한 체계적 지원, 프로그램 운영방식, 운영체계의 안정화, 경험공유와 성과평가 등으로 범주화 해볼 수 있다. 교육복지사업의 정책방향에 대한 제언 측면에서 볼 때, 사업의 대상자를 확대하고 보편적 복지를 실현할 수 있는 정책

의 수립과 교육복지사업의 안정적 수행을 위한 제도적 장치 마련이 필요함을 제안하였다. 집중지원학생에 대한 체계적 지원을 위해 사례관리적인 접근의 필요성을 제안하였으며, 프로그램 운영방식에 있어서 전문적 프로그램의 개발의 필요성을 제시하고 있다. 운영체계 측면에서 볼 때, 학교 내 시스템을 강화하고,

학교 내에서 제공되는 다양한 서비스의 중복을 조정하기 위한 협의 노력이 필요하며, 학교 간의 협력을 강화하기 위한 노력이 필요함을 제시하였다. 뿐만 아니라 학교와 지역사회 기관과의 협력 시스템을 강화함으로써 교육복지공동체 구축을 위한 기반을 확대할 필요성을 제시하고 있다.

2. 인천광역시 교육복지의 발전을 위한 제언

이상에서 얻어진 연구결과를 바탕으로 인천광역시 교육복지사업의 발전을 위해 성과, 운영, 특색, 정책적 제언으로 구분하여 몇 가지 제언을 하면 다음과 같다.

1) 성과

성과측면에서의 제언은 다음과 같다.

첫째, 교육복지사업의 성과관리를 위한 다체계적인 노력이 필요하다. 교육복지사업은 2011년 보통교부금을 재원으로 하여 시도 교육청이 자율적으로 추진하는 교육복지우선지원사업으로 확대·전환되면서, 사업 성과관리의 주체가 중앙에서 시도교육청으로 이양되었다. 이를 위하여 인천광역시 교육청에서는 교육개발원에서 제공한 성과관리 매뉴얼을 참고하여 자체적인 성과관리체계를 구축하여야 한다. 성과관리체계를 구축하는데 있어서 중요하게 고려할 사항은 교육복지사업의 실행체계와 지원체계 간의 역할이다. 대부분의 경우 성과관리 및 평가에 있어서 교육복지 지원체계의 역할이 강조되지만 실질적으로 중요한 것은 단위학교의 역할이다. 단위학교에서 개별 프로그램의 성과를 입증하기 위한 노력이 강화되어야 한다. 그리고 교육지원청과 시·도 교육청에서는 전반적인 성과와 운영, 특색 등 단위학교의 교육복지사업 전반을 평가하는 역할을 담당하도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 학교적응력 향상을 위한 전문적인 프로그램의 개발이 필요하다. 학교생활적응은 2011년까지 중앙연구지원센터에서 실시한 평가지표의 가장 핵심적

인 요소 중에 하나였다. 그러나 지난 3년간의 성과평가 내용을 분석한 결과 학교생활적응력이 향상되었다는 명백한 증거를 발견하기가 어려웠다. 실제로 단위학교의 사업내용을 보더라도 학생들의 학교생활적응력을 강화하기 위한 전문적인 프로그램의 설계는 미흡한 실정이다. 따라서 자존감향상 프로그램, 학습능집력 향상, 또래관계증진 프로그램 등과 같이 지속적인 전문화된 프로그램을 개발, 적용하는 것이 필요하다. 그리고 이러한 프로그램들을 교육과정과 연계하여 운영함으로써 참여율과 성과를 높일 수 있을 것이다.

셋째, 학업능력을 강화하고, 유지하기 위한 노력이 지속되어야 한다. 지난 3개년간의 성과평가 결과 내용을 분석해보면, 학생들의 학업능력이 향상되고 기초학력 미달 학생의 수가 감소한 것으로 나타나고 있다. 이러한 변화를 강화하고 유지하기 위한 지속적인 노력이 필요하다.

넷째, 만족도 조사방식의 전환이 필요하다. 만족도에 대한 조사결과를 보면 대부분 90%이상의 만족도를 보이고 있다. 이러한 결과는 교육복지사업의 성과에 대한 긍정적인 신호이며, 사업을 추진할 수 있는 근거를 제시하는 중요한 자료이다. 그러나 만족도의 조사방식이 양적인 설문지에 의해 단위 학교가 스스로 조사, 분석해서 제시하는 형식을 취하고 있다. 이러한 방식을 조사의 엄격성이나 신뢰성을 유지하는데 한계가 있을 수 있다. 따라서 설문과정에서 비밀보장이 확실하게 이루어져야 하며, 설문조사는 단위학교가 하더라도 분석은 교육지원청이나 교육청이 담당하도록 함으로써 보다 객관적인 조사가 이루어지도록 해야

한다. 이와 더불어 양적인 조사뿐만 아니라 질적인 조사를 통해서 보다 심층적인 만족도를 확인하는 것도 필요할 것이다.

2) 운영

운영 측면에서의 제언은 다음과 같다.

첫째, 프로그램 개발과 운영에 수요자들의 욕구를 반영해야 한다. 프로그램 개발의 가장 기본적인 요소는 프로그램을 이용할 사람들의 문제와 욕구이다. 프로그램에 참여를 기대하는 표적인구(target population)의 문제와 욕구를 파악하고 이를 프로그램의 내용과 운영방식에 적용하는 것은 참여율을 높이고, 만족도를 높이는 가장 근본적인 요소이다.

둘째, 프로그램 기획자와 실행자의 일치도를 높여야 한다. 교육복지사업의 경우, 사업계획이 이루어지는 시점과 실행되는 시점의 불일치로 인하여 사업 기획자와 실행자가 상이해지는 경우가 많이 나타나고 있다. 이러한 요소는 사업에 대한 이해도 부족, 사업에 대한 관심과 애정의 부족, 사업내용에 대한 다른 입장 등의 이유로 인해서 사업추진이 어려워지는 경향이 나타나고 있다. 따라서 사업기획에 많은 교사들의 의견이 반영되도록 하되 실제로 프로그램을 실행할 인력이 기획과정에 보다 더 적극적으로 참여할 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 프로그램과 시스템 구축을 교육과정과 연계해 나가야 한다. 교육복지사업이 별도로 부과된 업무가 아니라 학교가 수행해야 할 본질적인 기능에 녹아 들어가기 위해서는 교육복지사업과 교육과정과의 연계가 필수적이다. 따라서 프로그램과 교육과정을 연계하되, 교과내용과 프로그램 내용의 연계, 교과시간을 활용한 프로그램의 운영 등의 방법을 적용하여 교과목과 프로그램 내용을 연결시키기 위한 노력이 필요하다. 또한 교육복지업무를 추진하는 전담부서가 설치되어서 교육복지사업을 총괄적으로 진행하지만 교육복지사업의 내용과 기존의 업무조직을 연결시켜 프로그램을 분장함으로써 업무의 과부하를 막고 추진력을 높일 수 있을 것이다.

넷째, 집중지원대상학생 특히 비참여학생에 대한

발굴 노력이 지속적으로 이루어져야 한다. 교육복지사업의 가장 핵심적인 표적인구는 경제적인 어려움을 가지고 있는 빈곤가정의 학생들이다. 이들이 자발적인 참여가 이루어질 수 있도록 개별면담, 가정방문 등과 같은 개별적인 접촉이 필요하며, 담임교사, 사업 담당교사, '지전가'의 적극적인 노력이 필요하다.

다섯째, 학내 운영체계를 활성화하기 위한 노력을 지속해야 한다. 지난 3개년 간 교육복지사업에 대한 평가결과를 분석한 결과, 교육복지사업 연차가 높아지면서 학내 운영체계가 안정화되어가는 경향이 나타나고 있다. 그러나 학교 구성원들의 변화로 인해서 교육복지사업의 운영체계가 흐트러질 수 있는 가능성이 있으므로 학교 구성원들에 대한 지속적인 교육과 홍보 노력이 필요하다.

여섯째, 지역사회자원을 활용한 통합사례관리를 강화해 나가야 한다. 인천의 교육복지 중단연구 결과 사례관리 수행여부가 교육복지사업의 성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 집중지원 서비스가 필요한 학생들에게 통합사례관리 서비스를 통해 학교 내외에 존재하는 다양한 서비스들을 연계함으로써 학생들이 욕구뿐만 아니라 가족의 문제와 욕구를 효과적으로 다루어나갈 수 있을 것이다.

일곱째, 지역사회와의 협력과 네트워크의 수준을 강화해 나가야 한다. 교육복지사업의 궁극적인 목적은 학교와 지역사회의 협력과 네트워크를 강화해 나감으로써 교육복지공동체를 구축하는 것이다. 이를 통해서 집중지원학생들은 물론 지역내 모든 학생들의 성장과 발달을 지원할 수 있는 지역사회역량을 강화해 나가야 한다. 지난 3개년 간의 평가결과를 볼 때, 학교와 지역사회의 네트워크를 통해서 협력이 발생하고, 활성화되어가는 경향을 보이고 있다. 이러한 변화들을 강화하기 위하여 교육청의 지원을 통해서 학교를 중심으로 지역사회가 함께 하는 교육복지공동체를 구축하기 위해 노력해 나가야 한다.

여덟째, 가정방문, 가족개입 등 가족에 대한 접근과 협력을 강화해 나가야 한다. 교육복지 대상학생들의 효과적인 변화를 위해서는 가정과의 협력이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해서 가정방문, 부모상담, 부모교육, 가족과 함께 하는 프로그램, 가족에 대한

지원 등 가족의 관여와 참여를 위한 노력이 확대되어야 한다.

아홉째, 교육복지사업에 대한 교내의 홍보를 강화해 나가야 한다. 교육복지사업은 사람이 하는 사업이다. 결국 교육복지사업의 성공의 열쇠는 사람들의 인식에 달려있다. 따라서 교육복지사업에 대한 학교구성원들과 지역사회 구성원들의 인식을 높이기 위한 홍보와 교육을 강화해 나가야 한다.

열째, 교육복지사업의 통일성과 효율성을 강화하기 위한 업무 매뉴얼이 개발되어야 한다. 교육복지사업이 도입된 지 9년째 되었지만 교육현장에서 교육복지사업은 생소한 사업이다. 이러한 이유로 인해서 사업을 새롭게 시작하는 학교들의 경우 많은 시행착오를 거듭하고 있다. 이를 위해서 중앙연구지원센터에서는 교육복지사업 매뉴얼을 개발, 제공하고 있으나 교육현장에서 보다 더 명확하고 구체적인 매뉴얼의 필요성을 제기하고 있다. 교육현장에서 기존에 개발된 매뉴얼을 활용하기 위한 노력이 선행되어야 하지만 기존 매뉴얼로 해결되지 않는 부분들을 보완한 새로운 교육복지사업 업무 매뉴얼의 개발, 보급이 필요하다.

3) 특색

특색사업에 대한 제언은 다음과 같다.

첫째, 학교별 그리고 교육지원청별로 실질적인 특색사업을 개발해 나가야 한다. 현재 교육현장에서 개발·운영하고 있는 특색사업들은 일상적인 요소들이어서 특색사업으로 보기에 미흡한 요소들이 많다. 학교구성원들의 특성이나 지역적인 특성을 고려하여 보다 체계화되고 전문화된 프로그램의 개발이 필요하다. 특색사업의 예를 들면, 다문화 가정과 함께 하는 세계시민 교육 프로그램, 인근 대학과 연계한 진로체험 프로그램, 배다리 책거리를 활용한 책 축제 프로그램, 인천 지역특성을 고려한 해양체험 프로그램 등이 있다.

둘째, 운영방식에서도 특색사업을 발견할 수 있다. 교육복지사업 평가결과를 보면, 집중지원학생들을 서비스 수혜자로서가 아니라 봉사자로서 역할을 수행하게 하는 것이 특색인 학교도 있었다. 이와 같이 교육복지사업을 운영하는 방식에서 학생뿐만 아니라 학교구

성원들이 모두 함께 하는 나눔 실천 프로그램이나 학생들이 주체가 되는 프로그램 운영 등과 같은 독특한 운영방식도 특색사업의 요소가 될 수 있을 것이다.

4) 정책적 제언

교육복지사업의 평가결과와 내용분석을 통해서 도출한 정책적 제언은 다음과 같다.

첫째, 보편적 교육복지 서비스를 구현해 나가야 한다. 2011년 교육복지사업의 재원이 보통교부금으로 전환되고, 선정기준에서 지역적 개념을 자유화함으로써 개별학교 단위로 선정될 수 있는 가능성이 열려 있으나 현재 교육복지사업은 기초생활 수급자 수를 기준으로 한 선별주의적 접근을 채택하고 있다. 이러한 접근이 가지는 가장 큰 문제는 사업학교와 사업 참여자들에게 낙인감을 부과할 수 있으며, 동일한 서비스가 필요하지만 선정될 가능성이 없는 학교나 학생들에 대한 역차별이 존재할 수 있다는 것이다. 따라서 모든 학생들의 교육권과 복지권을 보장할 수 있는 보편적 교육복지정책으로 전환하는 것이 바람직하다.

둘째, 교육복지 공동체 구축을 위한 접근을 강화해 나가야 한다. 현재 대부분의 학교, 지역에서 학교와 지역사회기관이 네트워크를 구축하고 협력을 활성화하기 위한 노력을 경주하고 있다. 그러나 대부분의 경험들이 높은 수준의 네트워크로 발전하거나 공동체로서의 기능이 미흡한 상황이다. 따라서 교육지원청을 중심으로 단위 학교와 지역사회를 아우르는 높은 수준의 네트워크를 구축하고 교육복지공동체로 발전해 나갈 수 있도록 노력해야 한다.

셋째, 낙인감을 예방하기 위한 방안이 강구되어야 한다. 교육복지사업에서 지속적으로 제기되는 문제점 중의 하나는 낙인감의 문제이다. 특히 사춘기에 접어든 중학교 연령대와 초등학교 고학년 연령대의 학생들에게 발생할 가능성이 높은 낙인감은 서비스를 이용하지 않게 하거나 서비스의 성과에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 따라서 교육복지사업의 보편적 접근을 강화하고, 일반학생들의 참여비율을 유연화 할 필요가 있다. 그리고 프로그램 운영 방식에 있어서 낙인감을 제공할 수 있는 요소들, 용어, 참여자

모집방식, 프로그램 운영방식 등에 있어서 세심한 배려가 필요하다.

넷째, 안정적인 인력 운영을 위한 교원 인사정책의 검토가 필요하다. 교육복지사업은 학교가 중심이 되고, 교사들의 주축이 되어 추진하는 사업이다. 따라서 교원양성 과정이나 인력 배치과정에서 교육복지사업에 대한 교육이 반드시 이루어져야 한다. 그리고 교육복지 사업학교에 근무하는 교사들에 대한 인센티브의 제공, 자원 교사 우선배치, 배치된 교사들의 근무기간의 유연화 등의 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

다섯째, 교육복지사업 수행인력의 업무경감 방안이 강구되어야 한다. 교육복지사업 수행학교에서 지속적으로 제기되는 문제 중에 하나는 업무의 과중이다. 교육복지사업을 교과과정과 연계하고 기존의 업무분장 체제와 연계함으로써 업무과중의 문제는 다소 해소될 수 있을 것이다. 그렇더라도 부가적인 재원이 투입되는 한 업무량은 증가할 수밖에 없을 것이다. 따라서 독립된 전담부서의 설치, 행정적인 업무의 감소, 지역사회 기관과의 역할분담 등 교육복지 수행인력의

업무경감 방안을 모색하는 것이 필요하다.

여섯째, 교육복지사업의 법제화를 통한 안정적인 사업기반을 마련해야 한다. 현재 교육복지사업의 법적인 근거는 2010년 12월 27일 개정된 초·중·등 교육법 시행령 제54조(학습부진아 등에 대한 교육)이다. 이 법 ③항에는 '교육과학기술부장관 및 교육감은 제1항에 따른 학생이 밀집한 학교에 대하여 교육·복지·문화 프로그램 등을 제공하는 지원사업을 실시하여야 한다'라고 규정하고 있다. 또한 ④항에는 '제3항에 따른 지원사업 대상학교의 선정기준, 대상학생의 선정절차 등 지원사업에 관하여 필요한 세부사항은 교육감의 의견을 들어 교육과학기술부장관이 정하여 고시한다.'라고 규정하고 있다. 그러나 이 법에 수행인력의 신분이나 처우, 역할과 직무 등에 관한 사항이 부재하기 때문에 사업수행의 안정성과 전문성을 확보하기 어려운 실정이다. 따라서 교육과학기술부 훈령이나 인천광역시 자치 법규 등을 통해서 보다 안정적으로 사업을 수행할 수 있는 법적인 근거 마련이 시급하다.

참고문헌

- 김상곤·유해숙·정연정·안미영(2011), 『2차년도 교육복지투자 우선지역지원사업 성과분석을 위한 중단연구』, 인천광역시교육청·안산대학교산학협력단.
- 류방탄(2011), "한국사회와 교육복지, 그리고 교육복지의 미래", 『2011년 교육복지우선지원사업 지역교육청 담당자 연수 자료집』, 교육개발원.
- 이혜영·강태중(2004), 『교육복지투자우선지역 학교와 타 지역 학교의 교육격차 분석 연구』, 한국교육개발원.
- 인천광역시교육청(2008), "2008년 교육복지투자우선지역지원사업 평가계획", 내부문서.
- 인천광역시교육청(2008), 『2008 교육복지투자우선지역 지원사업 종합평가보고서』.
- 인천광역시교육청(2009), "2009년 교육복지투자우선지역지원사업 평가계획", 내부문서.
- 인천광역시교육청(2009), 『2009 교육복지투자우선지역 지원사업 종합평가보고서』.
- 인천광역시교육청(2010), "2010년 교육복지투자우선지역지원사업 평가계획", 내부문서.
- 인천광역시교육청(2010), 『2010 교육복지투자우선지역 지원사업 종합평가보고서』.
- 정무성·노혜련·최승희·김상곤·윤철수·진혜경(2006), 『인천광역시 교육복지투자우선지역지원사업 평가보고서』, 인천광역시교육청.
- 정원호·최영섭·이의규·이상일·황선준(2006), 『사회적 양극화와 인적자원개발: 선진국 사례연구』, 한국직업능력개발원.
- 한국교육개발원(2008), 『2008 교육복지투자우선지역 지원사업 평가매뉴얼』.
- 한국교육개발원(2009), 『2009 교육복지투자우선지역 지원사업 평가매뉴얼』.
- 한국교육개발원(2010), 『2010 교육복지투자우선지역 지원사업 평가매뉴얼』.
- 한국교육개발원(2010), 『교육복지투자우선지역 지원사업 이렇게 합니다』, 교육인적자원부.
- 한국교육개발원(2011), 『2011 교육복지우선지원사업 성과관리 매뉴얼』.
- 한국교육개발원 홈페이지(<http://eduzone.kedi.re.kr>)

지역연구

01. 도시림 보전관리를 위한 생태평가 방법의 적용 : 인천시 계양산(도시자연공원구역)을 대상으로

Application of the Ecological Evaluation Method for the Conservation and
Development Planning of Urban Forest

: A Case Study of the Gaeyang Urban Natural Park

조 우 | 상지대학교 관광학부 교수

02. 민·관 파트너십을 통한 지역개발 갈등해소에 관한 연구 : 도시하천 정비사업을 중심으로

A Study on Conflict Resolution in Regional Development through the Public-
Private Partnership : Focused on Domestic Stream Restoration Projects

어 윤 덕 | 인하대학교 대학원 행정학과 박사과정

지역연구

01

도시림 보전관리를 위한 생태평가 방법의 적용 : 인천시 계양산 (도시자연공원구역)을 대상으로

Application of the Ecological Evaluation Method for the Conservation and
Development Planning of Urban Forest
: A Case Study of the Gaeyang Urban Natural Park

조 우 (Cho, Woo) | 상지대학교 관광학부 교수

초 록

본 연구는 인천시 계양산 도시림 보전과 관리를 위한 생태평가 방법의 활용 가능성을 파악하고 보전, 복원 그리고 이용 가이드라인 제시를 위해 실시하였다. 이를 위해 계양산 산림식생 변화, 현존식생유형, 비오톱유형, 식생구조 분석과 녹지자연도 및 비오톱유형 평가 방법을 적용하였다. 녹지자연도와 비오톱유형 평가의 중첩을 통한 관리지역 설정은 식생의 구조와 중요

성, 관리상태, 환경현황 등을 포괄적으로 포함하고 있는 것으로서, 도시림의 보전관리를 위해 유용한 자료로 판단되었다. 녹지자연도와 비오톱유형 평가 결과를 바탕으로 도시림의 보전, 복원, 이용 가능지역을 선정하고 관리방안을 제시하였다.

주제어 : 식생구조, 현존식생, 녹지자연도, 비오톱유형

Abstract

The purpose of this study is analyzing utilization possibility of ecological evaluation methods for the conservation and management of Gaeyang urban forest in Incheon, Korea. Adapted items for this purpose were vegetation status at the point of time, actual vegetation types, biotope types and vegetation structure analysis. And it was evaluated degree of green naturality and biotope types. Management guideline establishment through the overlay method of biotope types and degree of green naturality evaluation seems to be useful data for the urban forest management planning because

they have attribution of vegetation stratum and importance, management state and environment conditions comprehensively. On the basis of degree of green naturality and biotope types evaluation results, it was selected target area for the conservation, restoration, and recreation development and proposed forest management in the study site.

Subject keywords : vegetation structure, actual vegetation, degree of green naturality, biotope types

도시림 보전관리를 위한 생태평가 방법의 적용 : 인천시 계양산(도시자연공원구역)을 대상으로

Application of the Ecological Evaluation Method for the Conservation and
Development Planning of Urban Forest
: A Case Study of the Gaeyang Urban Natural Park

조 우 (Cho, Woo) | 상지대학교 관광학부 교수

I. 서론

최근 환경친화적이고 지속가능한 도시발전과 생태계의 건전성 유지를 위해 중요한 역할을 하고 있는 녹지축 보전·복원, 녹지네트워크 구축에 대한 관심이 높아지고 있다. 우리나라 대부분의 대도시에서 녹지축과 녹지네트워크의 핵심거점이 되고 있는 곳은 도시림이며 특히 도시자연공원구역으로 지정된 곳이 해당되는 경우가 많아 도시림의 생태적 관리가 매우 중요하다.

계양산은 과거 부평일대의 진산으로서 많은 역사 유적지를 포함하고 있고 인천시 육지지역에서는 규모가 가장 큰 도시림이며 식생의 자연성이 높은 곳으로 평가받고 있다. 계양산은 인천시 도시생태계를 지탱시키는 핵심 골격이라 할 수 있는 계양산~청량산에 이르는 남북 산림녹지축의 시작지로서도 중요성이 매우 높은 곳이다(인천광역시, 1995). 계양산은 상당 부분이 도시자연공원구역으로 지정되어 있고 일부는 공원

시설이 설치되어 있어 시민들의 여가·휴식공간으로 많은 이용이 이루어지고 있다.

계양산은 그동안 대규모 도로건설로 인해 산의 중심부인 정매이고개 일대의 훼손이 발생하였으며 산림 하단부 지역을 중심으로 주거지 건설, 군부대 주둔으로 자연생태계가 크게 훼손되었다. 최근 들어서는 시민들의 과도한 이용으로 등산로와 주변식생이 훼손되고 있어 복구 대책 수립이 요구된다. 또 계양산 도시림은 시민들의 중요한 여가휴양 공간으로서 이용과 보전의 조화를 도모하는 관리가 요구되고 있다.

이 연구는 인천의 대표적 도시림인 계양산의 도시자연공원구역을 대상으로 식생을 중심으로 한 생태평가 방법을 적용하여 도시림의 보전 및 지속가능한 관리를 위한 평가방법 활용 가능성을 파악하고 보전·복원·이용계획의 가이드라인을 제시하는데 목적이 있다.

II. 연구방법

1. 조사항목 및 방법

연구대상지는 인천시 계양구, 서구일원의 도시림인 계양도시자연공원구역이었고 그동안의 산림식생 변화 추론, 현존식생유형·비오톱유형·식생구조 분석, 녹지자연도 및 비오톱유형 평가를 실시하였다.

산림식생변화는 문헌을 조사하였고 현존식생유형은 1/5,000 수치화 지도를 이용하여 대상지를 도시화지역, 산림지역, 조경수목 식재지역, 초지와 습지지역으로 구분하고 현장조사를 실시하였다. 식생구조는 현존식생유형을 토대로 산림지역내에 대표적인 식생에 대해 30개의 조사지를 선정하고 각 조사지별로 10m×10m 방형 조사구를 설치하여 식생조사 하였다. 식생조사는 교목층, 아교목층, 관목층, 초본층으로 수관층위를 구분하고 교목·아교목층은 흉고직경 2cm 이상의 수종을, 관목층은 2cm이하의 수목에 대해 수고, 지하고, 수관투영면적, 흉고직경 등을 기록하였으며 초본층은 Braun-Blaquet(1964) 방법으로 우점도·군도를 파악하였다.

2. 분석방법

산림식생 변화 추론은 과거 촬영한 계양산 사진과 현존식생유형을 비교하고 계양구 발행 향토사자료집 등을 참고하여 실시하였다. 현존식생유형 분류기준은 서울시 비오톱지도화 연구(서울시, 2000)와 이경재 등(2001a; 2001b; 2001c)의 기준을 따랐으며 현존식생유형 분류는 지역별로 희소성, 층위구조, 관리상태, 생육종의 특성, 환경조건 등의 속성을 야장에 기록하여 비오톱유형 분류에 활용하였다. 식생조사 자료는 Curtis

& McIntosh(1951) 방법으로 층위별 상대우점치(importance value)를 구하고 Brower and Zar(1977)의 식으로 합이 100%가 되도록 하여 식생구조 분석을 하였다.

녹지자연도 평가는 환경부(2000) 기준을 기본으로 하되 녹지자연도 등급 7에 대해서는 도시림 특성에 맞게 수정하여 등급을 7-1과 7-2로 세분하였다. 녹지자연도 등급 7-1은 '유령림과 천이진행 인공림으로 자연생태계가 교란된 후 5~10년간 방치되어 있어 그 지역의 고유식생이 형성된 2차림이나 자연식생이 교란된 이후 자생수종이 회복되는 2차림'으로 하였고, 등급 7-2는 '단순구조 성목림과 훼손된 성목림으로, 교목층 수목의 수령이 약 20~30년 사이에 해당하며 종구성이 단순한 2차림, 교목층의 수령이 약 20~40년이지만 교란에 의해 계층구조와 종조성이 불완전한 2차림, 참나무류가 우점하나 외래식물(exotic and foreign plants)이 혼생하는 2차림'으로 규정하였다.

비오톱유형 평가는 조사대상지 식생의 자연성과 토지피복 상태, 식생층위 구조의 다양성에 따라 자연산림지역, 인공산림지역, 식재지역, 도시화지역으로 구분하고 자연산림지역은 희소성과 층위구조의 발달정도로, 인공산림지역은 천이단계·층위구조 형성여부에 따라, 식재지역은 관리여부, 도시화지역은 경관이질성과 빗물 침투여부에 의해 평가하였고 선행 서울시(2000), 이경재 등(2001a; 2001b; 2001c)의 연구를 바탕으로 하여 <표 1>과 같은 기준을 설정하고 실시하였다.

Ⅲ. 결과 및 고찰

1. 계양산 산림의 변화 역사

계양산(桂陽山)이란 명칭은 고려시대부터 붙여진 것이다. 현재의 계양구 일대는 고려때 수주(樹州)라 불렸고 수주가 안남도호부로, 그리고 다시 계양도호부로 개칭되었다. 계양산도 이러한 고을 명칭 변천에 따라 수주때는 수주악(樹州岳), 안남도호부 시절엔 안남산(安南山), 계양도호부 시절엔 계양산(桂陽山)으로 부르던 것이 오늘날까지 이어져 오고 있다(계양구, 1998).

과거 계양산의 산림생태계 혹은 산림식생에 관한 기록은 전무한 상태이다. 따라서 산림생태계의 변화 역사를 추측으로 밖에 살펴볼 수 없다. 계양산도 다른 대도시의 산림과 마찬가지로 일제시대와 한국전쟁을 겪으면서 자연식생이 심하게 훼손되었음을 알 수 있다.

〈그림 1〉과 같이 시기별 촬영한 사진으로 계양산 산림 상황을 어느 정도 추론할 수 있는데, 1920년대에는 계양산의 많은 부분이 식생이 없는 상태로써 암석이나 토양상태로 노출되어 있고 식생이 분포하는 지역도 수고가 낮은 유명림인 것으로 판단된다. 한국전쟁이후에도 산림과괴는 지속적으로 진행되었던 것으로 추측된다. 1960년대에 촬영한 사진을 볼때 1920년대 사진과 비교해서 식생의 변화가 크지 않아 보인

다. 그러나 최근의 사진을 보면 계양산은 나출지가 거의 없으며 산림식생도 신갈나무가 우점하는 자연림이 상당부분을 차지하고 과거 사진과 비교해서 식생의 볼륨이 훨씬 커졌음을 알 수 있다. 이것은 1970년대에 본격화된 치산녹화사업을 통한 녹화와 산림보전 정책의 결과로 볼 수 있다. 우리나라는 1973년부터 전국적으로 전개된 치산녹화사업이 산림녹화에 큰 기여를 하였던 바 계양산도 해발고도가 높으면서 급경사를 이루는 지역을 제외하고는 집중적인 녹화가 있었던 것으로 판단된다. 그리하여 계양산 산림도 빠르게 녹화되었고 이시기에 식재되었던 대표적 수종은 아까시나무, 리기다소나무, 물오리나무, 일본잎갈나무로 추측되며 현재도 이들 식재 식생이 많이 분포하고 있다. 현재 인공 식재 수목의 연륜이 20~33년 정도 되는 것을 보더라도 치산녹화기에 식재되었음을 알 수 있다. 계양산의 치산녹화는 토양 안정화와 비옥화를 가져와 인위적 훼손으로 사라졌던 참나무류를 중심으로 하는 자생수종의 생육기반을 마련했다. 그 결과 치산녹화가 전개된지 30년이 지난 지금, 계양산은 신갈나무 등 자생수종의 비율이 크게 높아졌다고 볼 수 있다.

2. 현존식생 평가

계양산의 식생상관에 의해 〈그림 2〉와 같이 총 41개의 현존식생유형으로 분류되었다. 가장 많은 면적을 차지하고 있는 유형은 자연림인 신갈나무군집으로 32.93%의 비율을 나타내었으며, 신갈나무와 소나무 혼효림(3.09%), 졸참나무 등 참나무류와의 혼효림(6.62%)을 합하면 총 42.64%로써 신갈나무 중심의 자연식생유형이 넓게 분포하고 있다. 이들 식생은 능선

부와 해발고가 높으면서 경사가 급한 사면부에 주로 분포한다. 이곳은 과거 치산녹화사업 시에도 접근성 및 식재의 어려움으로 훼손이 많이 일어난 지역임에도 인공식재를 하지 않았던 곳으로, 30여 년간의 식생보전 결과로 형성된 유형들로 추측된다. 신갈나무림은 중부온대림의 극상수종으로 볼 수도 있으므로 신갈나무군집과 혼효림이 지속적으로 보전될 수 있는

〈표 1〉 비오톱유형 평가기준

등급	기 준	내 용	평 가
I	층위구조가 발달한 자연림	습윤지성 자생종 생육지, 도시에서 희귀한 식물군락 생육지, 층위구조가 발달한 건조지성 산림	절대보전지
II	단층구조의 자연림, 다층구조의 인공림	외래식물이 일부 포함되었거나 층위구조가 형성되지 않은 건조지성 자연 산림, 자연식생으로의 천이가 진행중인 다층 층위구조가 발달한 인공림	보전지
III	다층구조의 인공림, 교란된 관목식생지	단층구조의 인공림으로서 인공림 세력이 큰 산림, 교란된 관목식생지, 습 지성 경작지	복원 등 관리지역
IV	집약적으로 관리되는 지역	· 외래종 초본식생지 · 조경수 식재지, 과수원, 건조지성 경작지	이용가능지
V	자연경관과 이질적인 도시화지역, 불투수포장 지역	· 경관적으로 이질적인 도시화지역 · 우수가 침투하지 못하는 불투수포장지역	
×	평가불가능지역	군부대 등	-

1920년대
계양산

- 많은 부분이 식생이 없는 상태
- 식생이 분포하는 지역도 수고가 낮은 유령림

1960년대
계양산

- 일제시대와 식생 변화상태가 크지 않음

2000년대
계양산

- 나출지가 거의 없음. 산림식생도 신갈나무가 우점하는 자연림이 상당부분을 차지

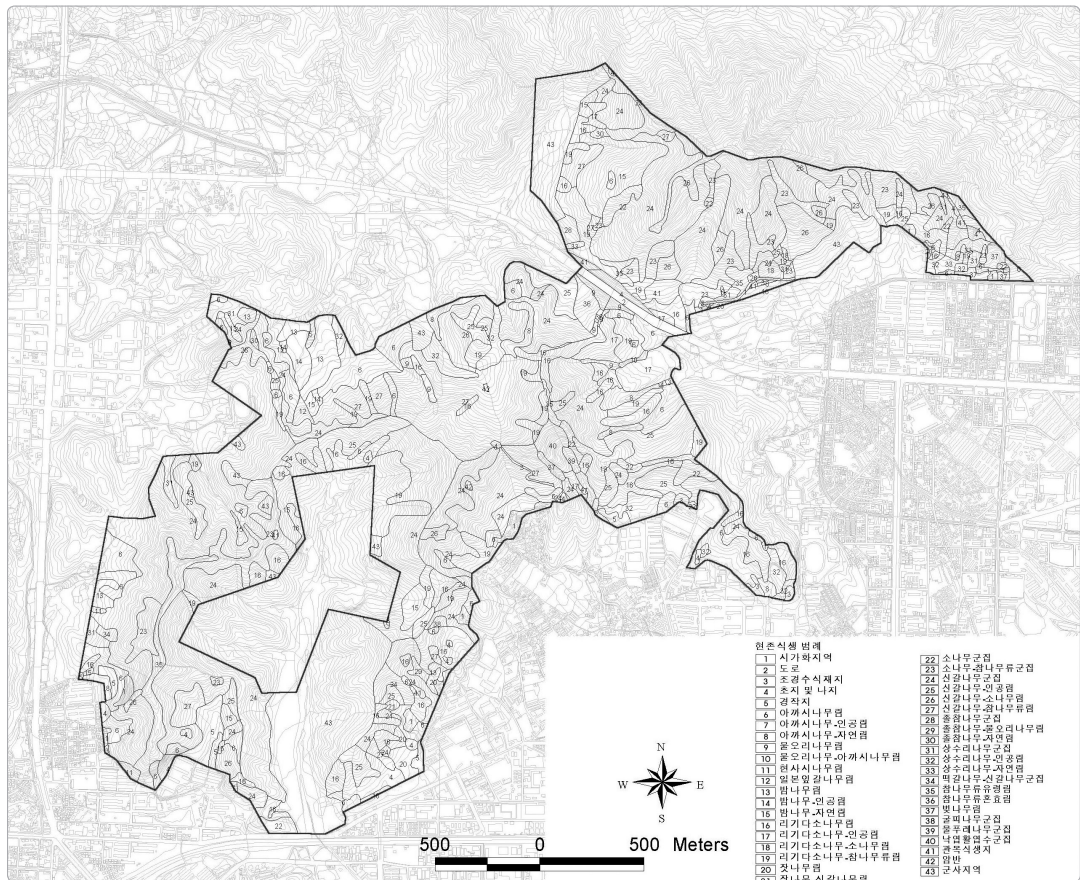
〈그림 1〉 시기별 계양산 전경 비교

관리정책이 요구된다.

이 밖의 자연림은 졸참나무군집(0.18%), 졸참나무-자연림(0.34%), 상수리나무군집(0.76%), 상수리나무-자연림(0.34%), 떡갈나무-신갈나무군집(0.09%), 굴피나무군집(0.06%), 물푸레나무군집(0.09%), 낙엽활엽수군집(0.45%)이며 참나무류유령림은 자연식생이나 산불의 영향을 받은 후 식생발달이 진행된 것으로 형성 역사가 짧은 유형이다. 이와 같이 계양산의 자연식생유형은 총 면적의 50%이상으로 인천시 육지부분의 산림지역에서는 자연식생 비율이 가장 높아 보전당위성도 높다고 판단된다.

인공식생유형은 아까시나무를 우점종으로 하는 식생유형이 7.74%, 물오리나무 우점종 식생유형이 0.50%, 현사시나무림 0.12%, 밤나무 우점종 식생유형

1.28%, 리기다소나무 우점종 식생유형 12.46%로써 이들 식생유형은 치산축사업시에 인공식재한 것으로 볼 수 있다. 잣나무림(0.47%)은 최근 인공식재한 것이며 신갈나무림의 교육, 야교목과 관목층 식생을 상당수 제거하고 잣나무를 식재한 잣나무-신갈나무림도 분포하는데 자연림 보전이 중요한 도시자연공원구역의 관리목표와 부합하지 않는 것이었다. 뽕나무림(0.39%) 역시 최근에 식재한 것으로 아까시나무림의 수종갱신을 목적으로 벌채 후 식재한 유형이었다. 계양구에서 조성한 계산지구의 자연학습체험장 지역에 조경수와 야생초화류를 식재한 조경수식재지가 일부(0.30%) 분포하고 있다. 이러한 인공림은 고지대 능선부에도 상당부분 있는 리기다소나무림을 제외하고는 자연림과 달리, 해발고도가 낮고 경사가 완만한 지역



〈그림 2〉 계양산 도시림 현존식생유형도

에 분포하며 인공림 면적은 약 35%정도로써 자연림의 면적 비율보다 낮았다. 앞으로 적절한 관리가 이루어진다면 인공림을 자연림으로 빠르게 회복시킬 가능성도 충분한 것으로 보였다.

이 밖에 주거지역과 인접하면서 불투수포장(콘크리트 포장) 되어 있는 도시화지역이 있으며 정매이고 개 사면부의 외래종 초본을 이용한 사면녹화지(초지) 및 나지가 분포한다.

3. 비오톱유형

비오톱은 지형, 지리, 수리, 수문학적 특성을 가진 장소로서 이곳에 특정한 동식물이 서식할 수 있는 공간을 유형화한 개념이다. 다시 말하면 '특정의 생물군집이 생존할 수 있는 특정의 환경조건을 구비한 균질성을 지닌 제한된 지역'으로 정의할 수 있다. 즉 호소, 습지, 초지, 2차림 등 우리 주위에 있는 다양한 생물서식공간이 각각 유형을 달리한 비오톱이 된다.

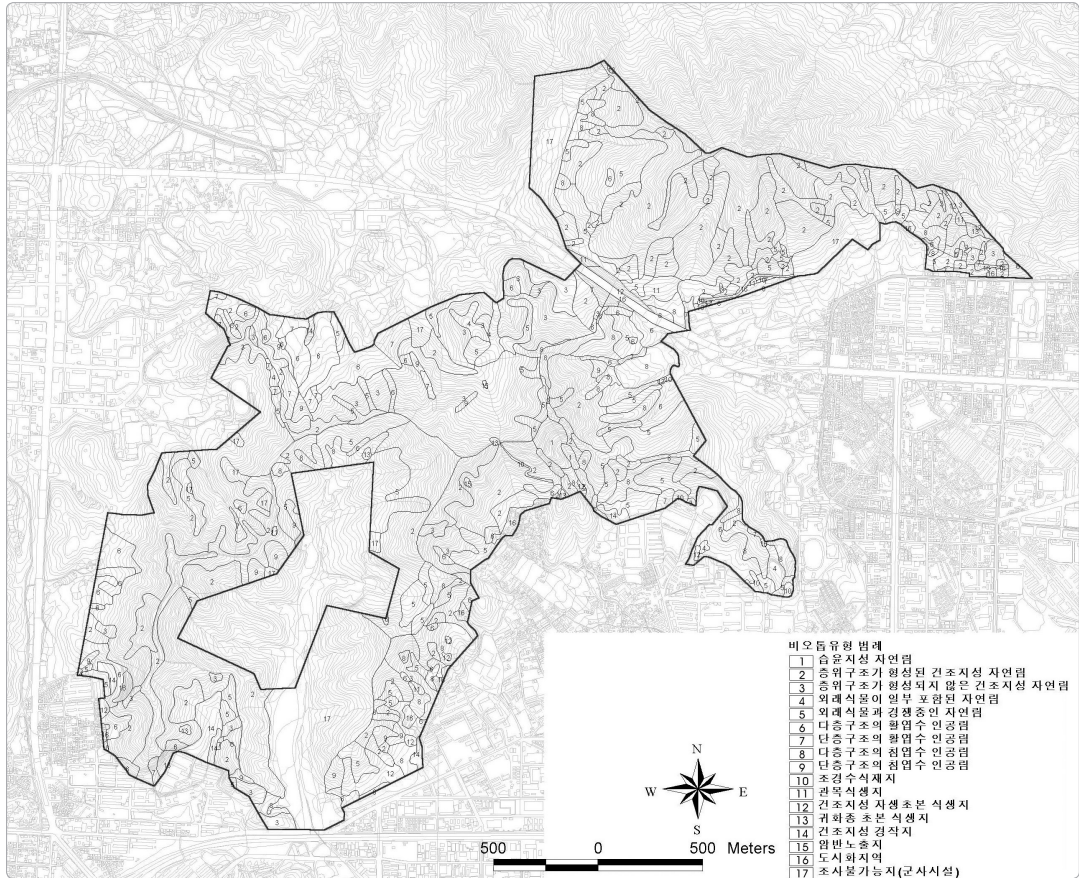
비오톱평가는 도시지역의 생태계 즉, 도시생태계의 보전, 복원, 이용 가능성을 평가하는데 쉽게 적용할 수 있다. 이 때문에 독일에서는 1970년대 중반 비오톱개념을 자연환경 보전을 위한 수단으로 도입하여 대부분의 도시에서 비오톱평가가 실시되고 있고 그 결과에 따른 도시계획을 하여 환경친화적인 도시발전의 기틀을 마련하고 있다.

비오톱평가는 도시전체를 똑같은 기준으로 평가하는 녹지자연도나 생태자연도와 같은 생태계 평가방법과 달리 도시전체를 단일 기준으로 평가하여 보전가치를 정하는 것 뿐 만 아니라 특정지역에 대해서만 적용되는 기준설정을 함으로써 그 안에서의 보전가치를 평가할 수 있는 장점이 있기 때문에 개발 대상지의 잠재성 평가가 가능하다. 예를 들면 도시지역에서 농경지는 녹지자연도 평가에 의하면 등급 2에 해당하여 보전가치가 매우 낮다. 그러나 농경지 비오톱 평가를 실시하면 그 안에서도 야생경작지, 조방적 휴한농경지, 집약적 농경지, 습윤농경지, 건조지성농경지 등 다양한 유형으로 분류할 수 있고 그에 따른 가치를 부여할 수 있다.

계양산은 도시 내에서 산림 비오톱에 해당한다고 볼 수 있다. 계양공원 현존식생유형 분류를 바탕으로 동물서식 환경의 기반이 되는 식물종 구성, 층위구조의 다양성과 자연성을 고려하여 비오톱유형을 분류한 것은 <그림 3>이다. 계양산은 총17개 비오톱유형으로 분류되었으며 가장 많은 면적을 차지하는 것은 신갈나무, 졸참나무, 물푸레나무 등이 우점종으로 출현하고 산림식생이 분포하는 지역으로(42.44%) 층위구조가 형성된 건조지성 자연림이다. 또한 물푸레나무군집을 습윤지성 자연림유형으로 분류하였는데 이 유형은 토양건조화와 지하수계 교란으로 대도시지역 산림에서 분포면적이 넓지 않은 유형이었다. 이와 같은 두 가지 종류의 비오톱유형은 계양공원에서 보전가치가 높은 것으로 판단된다.

외래수종과 경쟁중인 자연림은 13.07%, 층위구조가 형성되지 않은 건조지성 자연림 10.76%, 외래식물이 일부 포함된 자연림은 0.83%로서 이들 비오톱유형은 산림 보전 정책을 지속적으로 실시하고 적절한 관리만 이루어진다면 층위구조가 형성된 자연림 비오톱유형으로 발전할 가능성이 큰 것이었다. 아까시나무를 우점종으로 하는 다층구조의 활엽수인공림은 7.36%, 리기다소나무를 우점종으로 하는 침엽수인공림은 6.67%로서 이들 유형은 보전가치는 떨어지지만 환경개선, 생물서식지 제공 측면에서 중요한 역할을 하고 있으며 시간이 경과함에 따라 자연림으로의 발전가능성이 충분하기 때문에 도시생태계 측면에서 효용성이 크다고 볼 수 있다.

단층구조의 활엽수 인공림(1.79%), 단층구조의 침엽수 인공림(1.61%)은 탐방객에 의한 인위적 식생훼손의 영향을 받는 등산로 주변에서 주로 관찰되는 유형으로 등산로변에 경계시설을 설치하여 더 이상의 훼손을 방지하고 하층 식생을 도입하여 층위구조를 다층화할 필요성이 있는 비오톱유형이다. 이 밖에 조경수식재지(0.30%), 관목식생지(0.49%), 건조지성 자생초본식생지(1.07%), 귀화종초본식생지(0.30%), 건조지성 경작지(1.05%) 등의 비오톱이 분포하며 이중 관목식생지, 건조지성 자생초본식생지 등은 보전할 필요성이 있는 유형이며 귀화종초본식생지와 건조지성 경작지 등은 자생종이 우점하는 수림대로의 복원



〈그림 3〉 계양산 도시림 비오통유형도

노력이 요구된다.

계양산 비오통유형은 인천시의 대표적인 도시림인 문학산과 비교해볼 때 보전 가치 있는 비오통유형의 면적이 훨씬 넓게 분포하고 있음을 알 수 있다. 문학산은 아까시나무림, 물오리나무림, 현사시나무림을 중심으로 하는 단층구조의 활엽수 인공림이 39.19%로 가장 높은 비율로 분포하고 있고 그 다음으로 다층구조의 활엽수인공림이 12.16%를 차지하고 있으며, 보전가치가 높은 중위구조가 형성된 건조지성 자연림은 7.35%, 습윤지성 자연림은 0.47%에 불과하여(남구, 2002) 계양산에 비해 비오통유형의 보전가치가 크게 떨어짐을 알 수 있다. 따라서 계양산은 인천시 도시생태계에서 자연 보전 요구도가 가장 큰 곳으로 판단된다.

4. 식생구조

30개 조사구에 대한 식생조사 결과 12개의 군집유형으로 분류할 수 있었다(표 2). 조사구는 현존식생유형 분석 결과에서도 밝혔듯이 자생종이 우점종으로 출현하는 군집유형, 인공식재수종과 자생종이 혼효되어 있는 군집유형으로 치산녹화사업 시기에 식재한 수종이 우점종이었으나 환경이 개선됨에 따라 자생수종이 활착함에 따라 형성된 것, 인공식재수종의 세력이 절대적인 군집유형으로 분류되었다.

12개 군집유형의 수관층위별 상대우점치 및 우점도·군도 분석 결과를 바탕으로 식생구조를 살펴보면 다음과 같다. 신갈나무군집은 교목층 아교목층의 우점종이었고 관목층은 진달래, 생강나무, 때죽나무, 개

암나무 세력이 큰 상태로서 중부온대림 신갈나무의 전형적인 식생구조를 보이고 있다. 초본층에서는 애기나리와 개고사리의 피도가 높았다. 아교목층과 관목층에서 아까시나무가 일부 출현하나 세력 확장은 어려울 것으로 보인다.

신갈나무-줄참나무군집은 교목층은 신갈나무와 줄참나무가 우점종이었으며 아교목층은 신갈나무, 진달래, 줄참나무의 세력이 컸다. 관목층은 국수나무, 신갈나무의 상대우점치가 높았다. 인공식재 수종으로 리기다소나무, 물오리나무, 아까시나무가 출현하나 세력이 크지 못한 상태로서 신갈나무와 줄참나무 우점종 군집으로 유지될 것으로 판단된다. 초본층에서는 담쟁이덩굴, 애기나리, 청미래덩굴의 세력이 컸다.

소나무-신갈나무군집은 계양산원의 고지대 능선부 건조지대에 분포하는 유형으로서 수고가 작고 산불영향을 많이 받은 흔적이 있었다. 교목층에서 소나무와 신갈나무가 우점종이었고 아교목층은 소나무, 관목층은 신갈나무가 우점종으로 출현하였다. 초본층은 은방울꽃, 맑은대쑥, 산거울 등이 출현하였다. 토지 극상적 성격이 강한 군집유형으로서 현 상태가 유지될 것으로 판단된다.

갈참나무-신갈나무-상수리나무군집은 교목층에

서 우점종은 갈참나무였고 신갈나무, 갈참나무, 상수리나무, 팔배나무의 세력이 컸다. 아교목층은 신갈나무, 상수리나무, 갈참나무, 줄참나무, 팔배나무의 상대우점치가 높았다. 관목층은 개암나무의 세력이 가장 컸다. 초본층은 담쟁이덩굴과 청미래덩굴이 주요 출현종이었다. 인공식재수종인 리기다소나무가 교목층에 출현하나 참나무류에 의해 도태될 것으로 판단되었다. 본 군집은 갈참나무를 중심으로 하는 참나무류 군집으로 발전할 것으로 예측되었다.

팔배나무-물푸레나무군집은 교목층은 팔배나무가 우점종이었고 아교목층은 노린재나무, 관목층은 털팽나무가 우점종으로 출현하였다. 초본층은 애기나리의 피도가 매우 높았다.

신갈나무-소나무-리기다소나무군집은 리기다소나무 인공식재림에서 자생수종이 우점종으로 출현하는 군집으로의 식생발달이 일어난 유형으로 볼 수 있다. 교목층 우점종은 신갈나무였으며 리기다소나무는 교목층과 아교목층에서 출현하고 있다. 아교목층은 신갈나무와 진달래의 출현율이 높고 관목층은 신갈나무, 개웃나무, 진달래, 노린재나무, 때죽나무 등 신갈나무 우점군락의 대표종들의 출현율이 높았으며 초본층에서는 산거울, 선밀나물, 은방울꽃 등이 출현하였

〈표 2〉 계양산 도시림 식생구조 조사구의 군집유형

번호	군집유형	조사구	비고
1	신갈나무군집	11, 12, 23, 24, 27	자생종이 우점종
2	신갈나무-줄참나무군집	4, 5, 8, 22, 30	
3	소나무-신갈나무군집	13, 14	
4	갈참나무-신갈나무-상수리나무군집	3, 9	
5	팔배나무-물푸레나무군집	28	
6	신갈나무-소나무-리기다소나무군집	10, 25	인공식재수종과 자생종 혼효
7	밤나무-신갈나무군집	15	
8	리기다소나무-신갈나무군집	21, 26	
9	일본잎갈나무-줄참나무군집	29	
10	리기다소나무-소나무-줄참나무군집	1, 2, 6, 7	
11	리기다소나무-아까시나무-줄참나무군집	19, 20	인공식재수종이 우점종
12	아까시나무군집	16, 17, 18	

다. 앞으로 신갈나무군집으로의 발전이 예상된다.

밤나무-신갈나무군집은 계산지구의 서남사면 산림에 많이 분포하고 있다. 밤나무는 치산녹화사업기에 식재한 것으로 추측되며 교목층의 우점종이었고 아교목층은 진달래와 신갈나무, 관목층은 국수나무, 털팽나무, 신갈나무의 출현율이 높았다. 초본층은 노루발, 원추리, 큰기름새, 개고사리 등이 출현하였다. 리기다소나무, 물오리나무와 같은 인공식재수종이 출현하나 수목활력이 좋지 않아 도태될 것으로 판단되며 밤나무 역시 수간이 썩고 있어 오래 생존할 가능성이 적다. 따라서 신갈나무군집으로의 발달이 예측된다.

리기다소나무-신갈나무군집은 교목층에서 리기다소나무가 우점종이나 아교목층은 신갈나무의 세력이 가장 크고 관목층은 국수나무, 진달래 등 신갈나무 군락의 전형 구성수종들의 출현율이 높았으며 초본층은 애기나리, 개고사리, 노루발 등이 출현하였다. 본 군집도 리기다소나무 인공식재림에서 신갈나무군집으로 발전해 가는 유형으로 볼 수 있다.

일본잎갈나무-줄참나무군집은 심곡지구에 분포하는 유형으로 일본잎갈나무 인공식재림에서 줄참나무, 신갈나무, 굴참나무를 중심으로 하는 참나무류의 세력이 커져 혼효림 상태가 유지된 유형이다. 현재 일본잎갈나무는 수고가 20m에 육박하며 생장을 위해 가지치기 등 숲 관리가 이루어지고 있어 일본잎갈나무 우점종 상태를 유지할 것으로 판단된다. 특히 본 군집의 초본층은 애기나리 군락이 조사구 면적 전체를 피복하고 있는 상태로서 애기나리군락이 보호될 수 있도록 해야 할 것이다.

리기다소나무-소나무-줄참나무군집은 교목층에서 리기다소나무가 우점종이며 아교목층에서도 리기다소나무의 세력이 가장 컸다. 초본층에서는 담쟁이덩굴, 인동덩굴, 청가시덩굴, 청미래덩굴 등의 피도가 높았다. 리기다소나무 인공식재림에서 참나무류를 중심으로 하는 자생수종으로 발전과정에 있는 군집유형이라 할 수 있다.

리기다소나무-아까시나무-줄참나무군집 역시 리기다소나무와 아까시나무 인공식재림에서 참나무류로의 발전과정에 있는 군집유형으로 볼 수 있다. 아까

시나무군집은 교목, 아교목층에서 아까시나무가 우점종으로 출현하고 있었으며 관목층에서만 아까시나무가 참나무류, 싸리 등과 경쟁관계에 있었다. 초본층은 김의털, 땃대이덩굴, 주름조개풀 등이 출현하였다. 아까시나무 우점종의 군집으로 당분간 유지될 것으로 판단되나 관목층에서 현재 생육하는 자생종들을 인위적으로 제거하지 않는다면 이들 수종이 중심이 되는 군집유형으로의 발전가능성도 있을 것이다.

아까시나무군집은 교목층, 아교목층에서 아까시나무가 우점종이었고 관목층에서는 떡갈나무와 아까시나무의 상대우점치가 컸다. 초본층은 산딸기, 산거울의 피도가 높았다. 본 군집은 그동안 인위적인 간섭을 많이 받아 자생 참나무류의 생장이 방해를 받았던 것으로 판단되며 아까시나무군집으로 계속 유지될 것으로 보인다.

한편 식생구조 조사구의 우점수종 중 표본목에 대한 연륜분석 결과 식재종인 아까시나무의 수령은 31~33년, 리기다소나무 25~32년, 물오리나무 20년, 밤나무 31년, 일본잎갈나무 31년으로 나타나, 이들 수종은 본격적으로 치산녹화사업이 시작되었던 1970년대 이후 식재되었음을 알 수 있다.

자생수종인 신갈나무의 수령은 20~32년, 줄참나무 21~25년, 갈참나무 23~34년, 물푸레나무 23~31년, 팔배나무 37년으로 분석되었다. 대체적으로 자생종도 치산녹화사업기에 식재한 수종과 비슷한 수령을 나타내었는데, 자생수종은 치산녹화사업과 산림보전정책의 본격적인 시행으로 생육 조건이 형성된 후 생장하기 시작했음을 나타내는 것으로도 볼 수 있다. 연륜분석 내용으로 볼 때 자생종이 우점종을 이루는 지역은 녹지자연도 등급 8로 볼 수 있다. 그러나 계양공원 산림이 치산녹화사업기 이후 벌채 등의 심한 인위 간섭은 받지 않았으나 산림주변의 개발과 여가휴양공간으로의 이용영향을 받았다고 볼 수 있다. 그리하여 인위적 간섭을 거의 받지 않아 계층구조와 종구성이 다양한 자연림에 대해 부여할 수 있는 녹지자연도 등급 8로의 평가는 어렵고 등급 7-1 혹은 7-2로 평가하는 것이 타당하다.

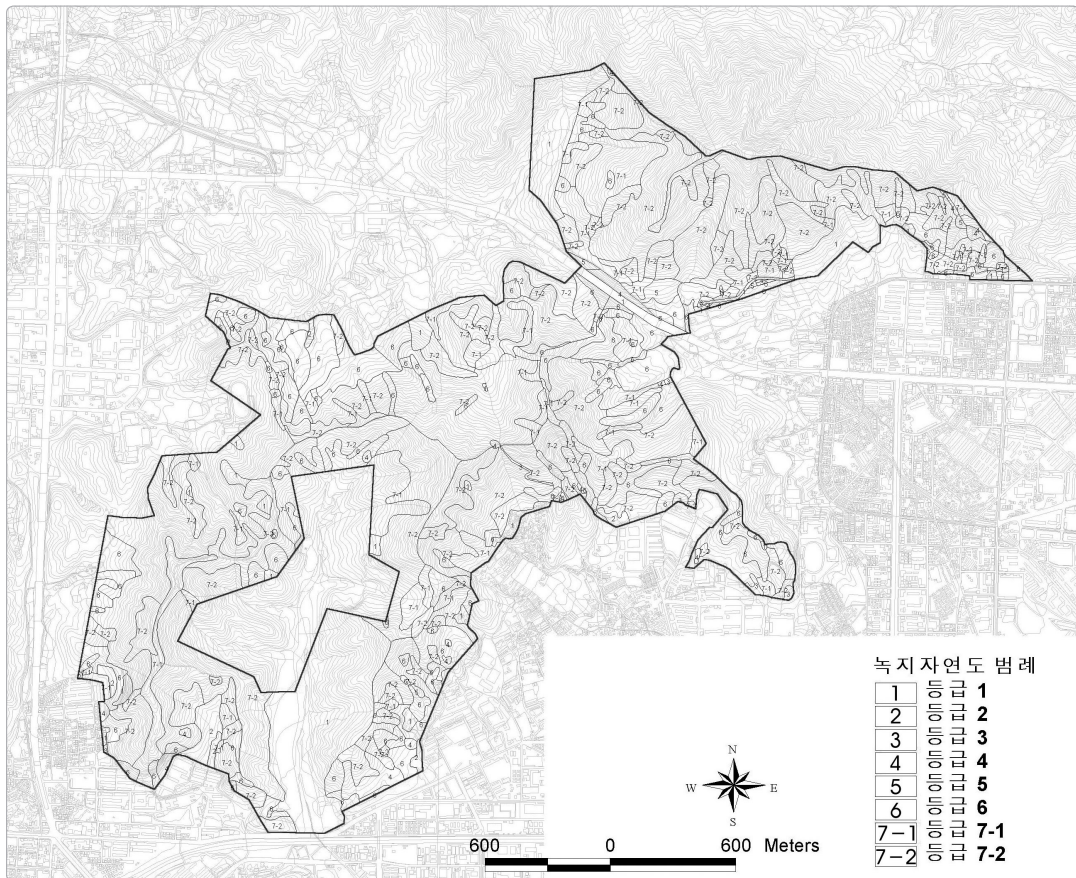
5. 생태환경 평가 및 보전, 복원, 이용 가능지역 구분

1) 녹지자연도 평가

현존식생유형과 식생구조 분석 결과를 바탕으로 하여 계양산의 녹지자연도 등급을 도면화 한 것은 <그림 4>이다. 보전이 요구되는 자연림인 녹지자연도 등급 7-1, 7-2는 각각 전체 조사면적의 10.48, 56.86%로 총 67.34%에 달했다. 인공림에 해당하는 녹지자연도 등급 6은 17.74%이었으며 녹지자연도 평가로는 보전 가치가 떨어지는 등급 1~5의 비율은 전체조사면적의 14.92%이었다.

2) 비오톱유형 평가

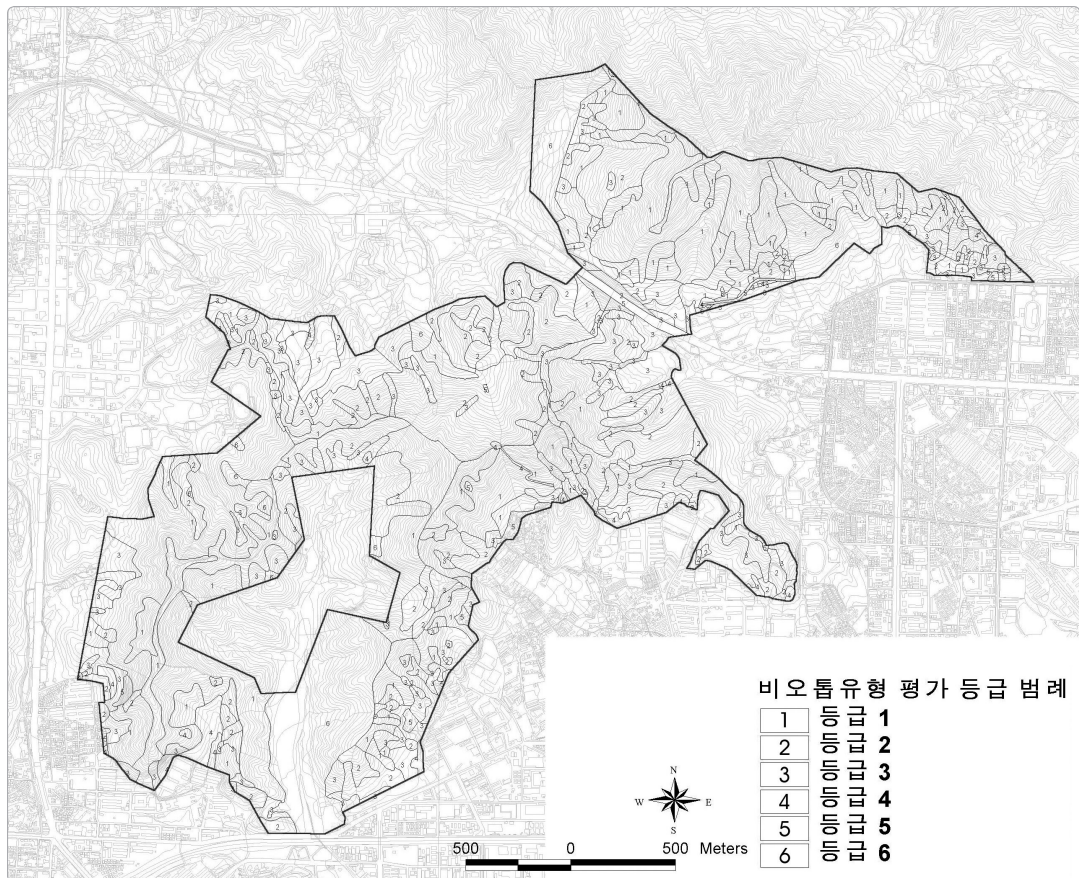
<표 1>의 기준에 의해 계양산 도시림의 비오톱유형 평가를 실시하여 등급별 면적 및 비율을 나타낸 것은 <표 3>이고 이를 도면화한 것은 <그림 5>이다. 보전가치가 가장 높은 층위구조가 발달한 자연림인 등급 I은 전체 조사면적의 42.75%로 나타났으며 보전해야 할 곳으로서 하예작업 등 인위적 간섭을 배제해야 할 단층구조의 자연림과 다층구조의 인공림인 등급 II는 25.47%이었다. 적절한 관리를 한다면 자연림으로의 식생발달이 빠르게 이루어질 수 있는 다층구조의 인공림과 교란된 관목식생지, 경작지 중에서도



<그림 4> 계양산 도시림 녹지자연도 등급 평가도

〈표 3〉 계양산 도시림의 바이오툰유형 평가 등급별 면적 및 비율

등급	기 준	내 용	면 적(m)	비 율(%)
I	총위구조가 발달한 자연림	습윤지성 자생종 생육지, 도시에서 희귀한 식물군락 생육지, 총위구조가 발달한 건조지성 산림	2,386,548	42.75
II	단층구조의 자연림, 다층구조의 인공림	외래식물이 일부 포함되었거나 총위구조가 형성되지 않은 건조지성 자연산림, 자연식생으로의 천이가 진행 중인 다층 총위구조가 발달한 인공림	1,421,610	25.47
III	다층구조의 인공림, 교란된 관목식생지	단층구조의 인공림으로서 인공림 세력이 큰 산림, 교란된 관목식생지, 습지성 경작지	1,028,164	18.42
IV	집약적으로 관리되는 지역	· 외래종 초본식생지 · 조경수 식재지, 과수원, 건조지성 경작지	91,747	1.64
V	자연경관과 이질적인 도시화지역, 불투수포장 지역	· 경관적으로 이질적인 도시화지역 · 우수가 침투하지 못하는 불투수포장지역	72,675	1.30
×	평가불가능지역	군부대	581,256	10.41
합 계			5,582,000	100.00



〈그림 5〉 계양산 도시림 바이오툰유형 평가도

습지를 이루고 있는 곳이 포함되는 등급 III은 18.42%이었다. 이 밖에 집약적 관리지역으로서 조정수식재지, 외래종 초본식생지는 1.64%, 불투수포장면으로 이루어진 도시화지역은 1.30%로 그 면적이 매우 적었다. 이와 같이 계양산 도시림은 보전가치가 높은 지역 비율이 매우 큰 것으로 평가되었다.

3) 보전, 복원, 이용 가능 지역구분

녹지자연도와 비오통유형 평가 결과를 중첩하여 계양산 도시림의 보전, 복원, 친자연적 이용지역으로 구분한 내용은 <표 4>이고 이를 도면화한 것은 <그림 6>이다.

보전지역은 녹지자연도 등급 7-1, 7-2와 비오통유형 평가 등급 I, II가 포함되는 곳으로 하였으며 전체 조사면적에 대한 비율은 67.34%이었다. 이곳은 계양산 도시림의 핵심지역으로 자연성이 높은 곳이며 인간 간섭을 배제하여야 할 지역이며 인천 육지부분의 도시생태계에서도 가장 양호한 자연상태를 유지하고 있는 곳이라 할 수 있다.

복원지역은 녹지자연도 등급 4-6, 비오통유형 평가 등급 III에 해당하며 생물다양성과 자연성을 높이기 위해 관리가 이루어진다면 자연성을 높일 수 있는 지역으로 전체조사면적의 19.60%가 해당된다. 이 지역에서는 계곡부일 경우 계류 혹은 습지 형성을 유도하여 생물다양성을 높이기 위한 공원조성이 가능하고, 단층구조의 인공림일 경우 간벌을 실시하고 자생

종을 식재함으로써 자연경관 복원을 시도하는 등의 관리도 할 수 있을 것이다.

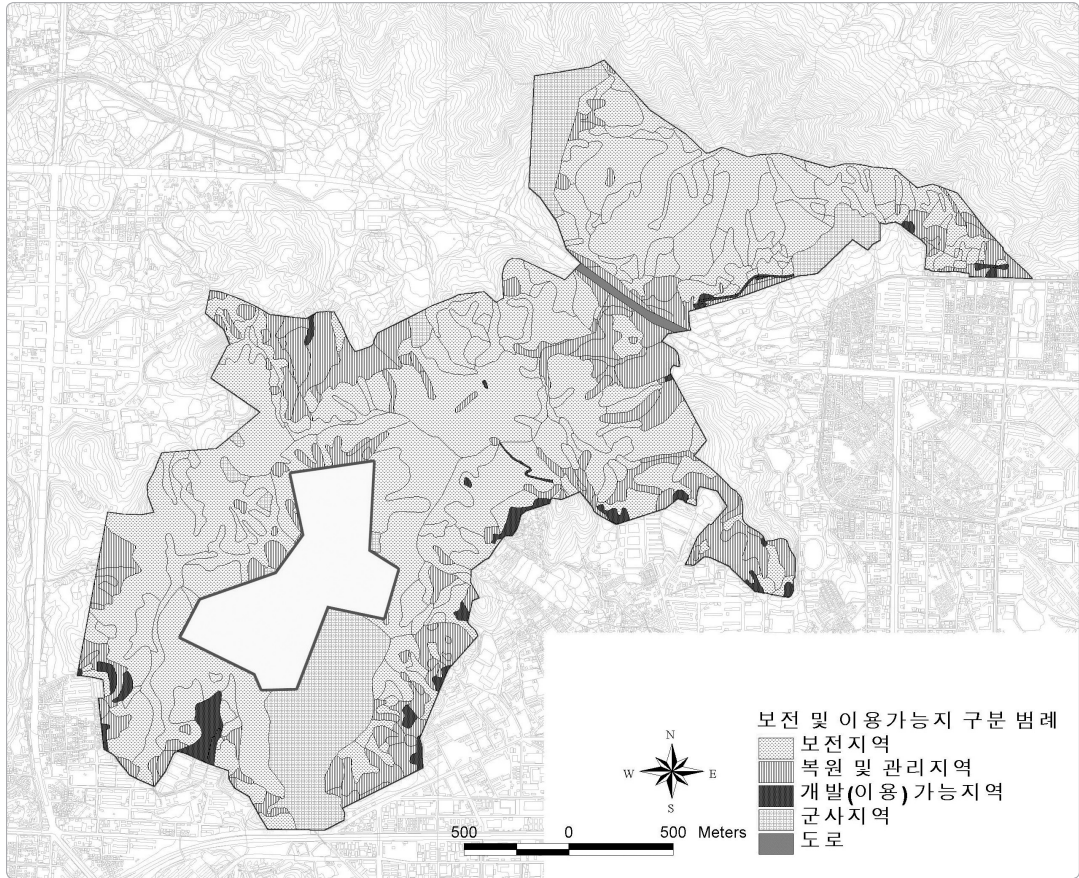
개발 가능지역은 휴양활동 시설 설치 등을 할 수 있는 대상지로서 전체 조사면적의 2.64%에 달하며 주변 자연경관을 해치지 않고 지형을 개변하지 않는 범위 내에서 시설설치, 우수가 투수될 수 있는 공간 조성을 실시하는 것을 기본 원칙으로 삼아야 할 지역이다.

녹지자연도는 비교적 용이하게 대상지역의 자연성을 판단하는 기준이 될 수 있기 때문에 사전환경성 검토나 환경영향평가 협의 시 중요한 판단기준으로 활용되고 있다. 그러나 도시지역을 대상으로 보전가치를 평가하는데 한계가 있다(오충현, 2001). 우리나라 도시지역은 시가화구역이 절대적으로 많고 자연지역(대부분 산림지역)이라 하더라도 일제시대와 한국 전쟁을 거치면서 심한 훼손 영향을 받고 치산녹화사업을 실시하여 인공식재림이 형성 되었거나 인공식재림에서 자연식생으로 천이 도중에 있는 경우가 대부분이다. 따라서 녹지자연도를 도시림의 보전 개발의 평가도구로 활용될 경우 7등급 이상의 보전 대상지 비율이 낮게 평가되고 대부분 개발이 가능한 지역으로 분류할 수 있어 산지형 도시공원을 비롯한 도시림의 개발 가능성을 높일 수 있다.

반면 비오통유형 평가 기준에 따라 구분하면 절대 보전, 보전, 복원 등 관리지역, 이용가능지로 분류할 수 있으며 여기에 식생구조, 환경현황, 관리상태 등의 정보가 담겨져 있어 도시림의 보전가치 평가의 객관성을 높일 수 있다는 측면에서 활용가치가 크다고 볼

<표 4> 계양산 도시림 보전, 복원 등 관리, 이용가능지 면적과 비율

구분	내 용	면 적(m)	비 율(%)
보전지역	· 녹지자연도 등급 7-1, 7-2 · 비오통유형 평가 등급 I, II	3,759,107	67.34
복원 등 관리지역	· 녹지자연도 등급 4-6 · 비오통유형 평가 등급 III	1,094,127	19.60
이용가능지역	· 녹지자연도 등급 1-3 · 비오통유형 평가 등급 IV, V	147,511	2.64
군사지역		581,256	10.41
합 계		5,582,000	100.00



〈그림 6〉 계양산 도시림의 보전, 복원, 이용가능지역 구분도

수 있다. 본 연구 대상지는 인천시 다른 도시림에 비해 녹지자연도 등급 7의 비율이 높은 특성을 보여 녹지자연도 등급만으로도 보전지역 비율이 높게 나타났지만, 월미산(조우, 2002), 문학산(조우, 2003)의 경우 녹지자연도 등급만으로는 가치 있는 도시림에 대한 평가에 한계가 있었음을 감안하면 비오톱유형 평가가 도시림의 보전관리를 위한 평가도구로 활용하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 본 연구에서와 같이 녹지자연도와 비오톱유형 평가결과를 중첩 활용한 결과도

비오톱유형 평가를 통한 관리지역 설정내용과 유사하게 도출된 것을 볼 때 보다 다양한 생태평가 방법의 적용으로 평가 신뢰도를 높일 수 있다는 측면에서 의미 있는 것이다.

IV. 계양산 보전·복원 및 관리방안

계양산의 녹지자연도 및 비오톱유형 평가도를 바탕으로 해서 작성한 보전, 복원, 이용가능 지역 선정도면에 근거하여 자연보전지역을 설정할 필요가 있다. 본 연구에서 제시된 자연보전지역은 자연식생이 주를 이루는 곳으로서 대부분 지역은 경사가 급하여 접근이 용이하지 않기 때문에 특별한 관리가 요구되고 있지는 않지만 등산로를 중심으로 인간 간섭의 영향이 있을 수 있다. 그러므로 이러한 곳에서는 훼손등산로 복원 및 훼손방지 대책이 될 수 있는 경계시설(목재말뚝과 로프를 활용한)과 자연보전지역임을 알리는 안내표지판의 설치가 요구된다. 계양산 보전을 위해 활동하는 지역 단체와 연계하여 자연보전지역에 대한 홍보와 보전활동 참여를 유도할 수 있는 각종 프로그램의 개발·운영을 고려할 필요가 있다.

본 연구에서는 다루지 않았으나 최근의 도시림 이용객 급증은 등산로를 크게 훼손시키고 있으므로 이에 대한 대책이 요구된다. 등산로 복원을 위해서는 먼저 샛길 등산로의 폐쇄가 요구된다. 샛길 등산로를 그대로 방치하여 이용이 많아질 경우 주 등산로로 변화될 가능성이 크기 때문이다. 이를 위해 이용이 많은 계산지구와 효성지구에 대해 주 등산로 주변에 경계시설의 설치가 필요하다. 등산로 주변 경계시설 설치의 샛길 폐쇄 효과뿐만 아니라 등산로 노면 확산과 그에 따른 식생훼손을 방지하는데 효과가 있을 것이다. 그리고 경계시설을 설치할 때 등산로 폭은 2m이하가 유지되도록 하는 것이 주변 식생 훼손 방지를 위해 바람직하다. 일반적으로 노면 폭이 1.5m정도만 되도 교행이 가능하므로 등산로 노면 폭은 최대 2m를 넘지 않도록 하고 주요 결절점에 대해서만 2m이상의 노면 폭을 유지하게 함으로써 이용객의 이동 및 휴식 편의를 도모하고 등산로 노면 환경을 보전하도록 한다. 아울러 노면확산에 따라 식생이 많이 훼손된 곳에서는 주변부식생을 식재할 필요가 있고 식재 요망 수종은 국수나무, 진달래, 철쭉꽃, 조팝나무, 병꽃나무, 산딸기, 개암나무, 노린재나무 등이다.

등산로는 최근 시민들이 가장 많이 찾는 여가공간

이 되고 있어 등산로 복원을 위한 여러 가지 대안들은 시민들의 큰 관심을 불러일으킬 가능성이 크다. 특히 평소 이용하던 등산로의 노면 폭 줄이기, 노선폐쇄와 자연휴식년제의 도입 등은 많은 반발을 예상할 수 있다. 따라서 이러한 조치들을 시행하기에 앞서 시정·구정 홍보지와 인터넷 등을 활용한 충분한 여론 수렴과 홍보가 필수적으로 이루어져야 할 것이다.

산림지역에서 수목식재가 이루어 질 경우 계양산 생태환경을 충분히 고려해야 한다. 계양산에서 수목식재를 할 때는 기본적으로 계양산 자생수종이 되어야 하며 현존식생유형 분석 결과를 바탕으로 식재지역에서 가장 가까운 자연림 현존식생유형의 구성종으로 해야 할 것이다. 공원시설의 설치 후 조경 식재를 할 경우에도 계양산 산림의 구성종 중 조경수목으로 활용가치가 큰 것을 선정하여 실시하는 방안도 필요하다.

계양산 산림 계곡부의 복원과 인공습지를 만들어 양호한 생물서식공간의 되도록 할 필요성이 크다. 계양산 산림은 건조화가 많이 진행되어 계곡일지라도 강우량이 많을 때를 제외하고는 물이 흐르지 않는 경우가 대부분이다. 일부 계곡은 사태방지를 위해 사방사업을 실시하면서 생태적 고려를 전혀 하지 않아 생물서식이 불가능한 계곡으로 바뀌었다. 그러므로 공원시설지구에 포함되어 있는 계곡부에 물이 흐르고 습지식물이 생육하며 동물이 서식할 수 있는 환경조성을 적극적으로 할 필요가 있다. 또한 공원시설지구에서는 기본적으로 생태연못을 조성하여 생물서식과 자연관찰 공간으로 활용하는 것도 필요하다.

계양산 깃대종 선정과 보전운동을 전개하도록 한다. 깃대종은 각 지역의 생태적, 지리적, 문화적 특성을 반영하는 ‘상징 동식물’로서 이 종(種)을 보전함으로써 다른 생물의 서식지도 함께 보전할 수 있도록 하는 종이다. 계양산 깃대종은 동식물 생태계 조사 현황을 종합 검토하여 선정하며 깃대종 선정 후 생육지 혹은 서식지 보전을 위한 활동을 전개함으로써 시민들에게 생물종의 소중함을 인식시키도록 노력한다.

- » 논문투고일자 : 2011년 8월 11일
- » 논문심사일자 : 2011년 9월 2일
- » 게재확정일자 : 2011년 9월 23일

참고문헌

- 계양구(1998), 『계양사』.
- 남구(2002), 『문학산 생태환경 분야 지표조사』.
- 서울시(2000), 『서울시 비오톱 현황조사 및 생태도시 조성지침 수립: 1차년도 연구보고서』.
- 오충현(2001), “서울의 도시생태계 관리를 위한 비오톱지도 활용 방안”, 서울시립대학교 박사학위논문.
- 이경재 외(2001a), 『용인 동백지구의 친자연적인 택지개발을 위한 자연생태계 정밀조사 및 생태적 녹지 조성방안 연구보고서』.
- 이경재 외(2001b), 『용인 영신지구 택지개발사업 사전환경성 검토 중 자연생태계 정밀조사』.
- 이경재 외(2001c), 『남양주시 천마산군립공원 자연자원 조사 및 관리 기본계획』.
- 조우(2002), “도시자연공원의 식생구조에 따른 관리방안: 인천광역시 월미공원의 사례”, 『한국조경학회지』 30(1), pp.61-74.
- 조우(2003), “도시자연공원의 보전 및 개발 계획을 위한 생태평가 방법의 적용”, 『대한국토도시계획학회지』 38(3), pp.21-37.
- 환경부(2000), 『사전환경성검토 업무편람』.
- Braun-Blanquet, J.(1964), *Pflanzensoziologie, Grundzuge der Vegetationskunde*, Wien: Springer-Verlag.
- Brower, R. and J.H. Zar(1977), *Field and laboratory methods for general ecology*, Iowa: Wm. C. Brown Company Publ.
- Curtis, J. T. and R. P. McIntosh(1951), “An upland forest continuum in the prairie-forest border region of Winsconsin”, *Ecology* 32, pp.476-496.

지역연구

02

민·관 파트너십을 통한 지역개발 갈등해소에 관한 연구 : 도시하천 정비사업을 중심으로

A Study on Conflict Resolution in Regional Development through the Public-Private Partnership

: Focused on Domestic Stream Restoration Projects

어 윤 덕 (Eo, Yeun Duk) | 인하대학교 대학원 행정학과 박사과정

초 록

민·관 파트너십은 사회적 갈등의 증대로 인해 발생하는 막대한 규모의 사회적 소모비용과 정책실패에의 리스크를 경감할 수 있는 주요한 수단으로 주목을 받고 있다. 특히, 지방정부의 각종 개발정책은 이해당사자 간의 사적 이익이 충돌함으로써 다양한 형태의 갈등이 발생하고 있다. 본 연구는 지역주민과 지방정부 간의 파트너십을 통하여 지역개발로 초래되는 갈등을 분석하고, 효과적인 갈등관리를 위한 협력방안을 제시하

고자 한다. 이를 위해 인천시의 하천살리기 운동을 비롯한 국내의 하천정비사업의 사례를 비교분석하여 파트너십이 지역개발에 따른 갈등해소에 미치는 영향을 검토하고, 나아가 갈등관리를 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

주제어 : 민·관 파트너십, 갈등해소, 지역개발, 하천정비사업

Abstract

A public-private partnership has been emerging as a major source for alleviating the risks of policy failures and enormous social spendings which are caused by increased social conflicts. Especially, various development policies implemented by regional governments have created numerous forms of conflicts among individual stake holders. This study will analyze the conflicts caused by regional development and will provide an effective measures against them through a partnership between the residents and the regional government. To this end, this research examines

the influence of the PPP on conflict resolution in regional development by comparing and analyzing the domestic stream restoration projects including the Stream Restoration Movement in Incheon, and further, tries to draw policy implication for conflict management.

Subject keywords : public-private partnership(PPP), conflict resolution, regional development, stream restoration project

민·관 파트너십을 통한 지역개발 갈등해소에 관한 연구 : 도시하천 정비사업을 중심으로

A Study on Conflict Resolution in Regional Development through the Public-Private Partnership

: Focused on Domestic Stream Restoration Projects

어 윤 덕 (Eo, Yeun Duk) | 인하대학교 대학원 행정학과 박사과정

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

갈등의 증대는 사회적 소모비용의 기하급수적인 증가를 야기하고 있으며, 지방정부가 추진하는 지역 개발 사업의 추진과정에서도 다양한 형태로 표출되고 있다(삼성경제연구소, 2009). 그러나 이러한 갈등은 주민과 지방정부 간의 긴밀하고 협력적인 민·관 파트너십이 작동한다면 보다 수월하게 해소될 수 있을 것으로 여겨지고 있다. 나아가 공동의 목표를 달성하기 위해 정보교환이 활발하게 이루어지고 문제해결을 위한 적극적인 의지가 더해진다면 파트너십에 따른 시너지 효과까지 기대할 수 있을 것이다.

물론 파트너십을 비롯한 이러한 협력관계의 구축은 정치적 수사나 단순한 차원의 문제일 수 없으며, 무엇보다 참여주체 간의 상호신뢰에 기인하는 견고한

메커니즘의 정립이 요구된다 하겠다. 지역개발과 관련해서도 참여주체들이 빈번하게 접촉하며 지속적인 협력관계를 유지할 수 있는 기회와 공간을 창출할 필요가 있다. 또한 갈등관리의 측면에서도 갈등으로 야기되는 소모적 비용을 축소하는 방안으로서의 파트너십의 강화를 고려할 필요가 있다.

본 연구의 목적은 주민과 지방정부 간의 파트너십을 통하여 지역개발로 초래되는 갈등을 분석하고, 효과적인 갈등관리를 위한 민·관의 협력방향을 제시하고자 한다. 사례로는 인천시의 하천정비사업을 비롯하여 수도권 지역의 사례를 선정하여 분석하고, 주민과 지방정부의 파트너십을 통한 지역개발 갈등해소 과정을 살펴보고자 한다.

2. 연구범위 및 방법

본 연구는 주민과 지방정부의 파트너십을 통한 갈등의 해소를 다루기 위해 연구범위를 시간, 공간, 내용으로 다음과 같이 한정하여 진행하고자 한다.

우선 시간적 범위는 민선지방자치 실시 이후부터 현재까지로 한정한다. 중앙정부와 지방정부 간의 역할이 재정립되기 시작한 시점부터 현재까지 추진된 지역개발 관련 사업들을 분석함으로써 지방정부의 역할을 파트너십의 관점에서 유형화하고자 하였다.

둘째, 공간적 범위는 수도권 내의 도시하천 정비 사업으로 제한하여, 인천시의 하천살리기 사업, 양재

천, 수원천, 안양천의 정책사례를 비교분석하였다.

연구방법으로는 문헌조사 연구방법을 사용하였다. 문헌연구 조사방법은 기존 연구의 흐름을 확인하고 향후 학술적 제언을 제공할 수 있는 유용한 방법이다. 그러나 문헌조사 연구방법은 연구자의 주관적 판단에 따라 이미 일정한 패턴으로 편향된 논의가 이루어질 수 있다. 따라서 이 연구방법을 사용하여 사례분석의 타당성을 담보하기 위해서는 치밀한 사례선정과 검증이 요구되며, 이에 가능한 풍부한 사례를 제시하여 설명의 신뢰성을 높이고자 하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 갈등의 정의

갈등은 필연적이고 보편적인 현상임에도 불구하고, 쉽게 정의할 수 있는 문제가 아니다. 관련 대상이나 주체가 다양하고 상황이나 시대도 경우에 따라 다르며, 개인적·조직적 특성에 따라 상이하기 때문이다. 또한 갈등이라는 현상은 가시적으로 명확하게 규명할 만큼 유형화하기도 어렵고 그 자체가 추상적으로 표시되는 현상이다.

갈등 혹은 마찰은 보편적으로 행정조직 자체가 안고 있는 관료제적 가치와 민주주의적 가치와의 대립 혹은 모순으로 인해 야기되고 있다(강성철 외, 2006 : 32). 이에 따라 이들 가치를 균형 있게 조화시키기 위한 방안이 현대 행정학의 주된 관심사로 부각되고 있다. 그러나 갈등에 관한 행정학자들의 논의는 사회학 및 정치학적 관점, 그리고 심리학적 관점을 폭넓게 인용하고 있다.

결국 갈등의 개념은 Fink(1968)의 지적처럼 갈등의 주체, 범위, 대상 등에 따른 연구자들의 문제제기에 따라 다양하게 전개될 수 있을 것이다. 이러한 내용들을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 갈등 주체의 문제로

서 과연 어떤 사회적 단위 혹은 요소를 갈등의 소유자 내지는 당사자로 볼 수 있느냐는 것이다. 둘째, 갈등의 범위와 관련된 문제로서 갈등을 공개적이고 예리한 토론으로 파악할 것이냐 혹은 노출되지 않은 집약적인 긴장상태로 볼 것이냐의 논의이다. 셋째, 갈등 대상과 관련된 문제로 원인이나 효과를 갈등 개념에 포함할 수 있는가의 논의이다.

실제적으로, 기존 연구에서 갈등은 몇 가지의 공통된 요소를 가지고 있음이 드러나는데, 이는 대략 다섯 가지 형태로 볼 수 있다. 첫째, 갈등은 항상 둘 이상의 행동주체 사이에 발생하는 현상이다. 그러므로 갈등이 성립하려면 갈등 주체가 있어야 한다. 둘째, 갈등당사자들의 가치나 목표에 대한 의견이 불일치에 대한 인식이 있어야 한다. 셋째, 갈등은 양립할 수 없는 상황에서 발생한다. 넷째, 갈등은 상호작용이 있어야 발생한다. 다섯째, 갈등은 흔히 동태성을 가지게 된다. 이렇게 본다면, 갈등의 조건은 갈등 주체가 있고, 서로 갈등이라고 느끼고, 양립할 수 없는 상황이 존재하며, 상호작용이 있어야 한다. 그리고 이 때 갈

등의 과정은 동태적이라 부를 수 있게 된다.

이와 같은 갈등의 조건과 여러 학자들의 견해를 감안하여 여기서는 갈등 개념을 다음과 같이 정의할 수 있다. 갈등은 '상호의존적인 관련 당사자간의 관계에서 일정한 요인에서 비롯된 현상으로써, 지각·인지에 의한 심리적 메커니즘(긴장·불안·적개심 등)과 대립적 행동(농성·시위·파괴 등)을 내포하는 동태적 과정'으로 정의할 수 있다.

2. 민·관 파트너십 정의

사회·정치적 환경과의 상호작용이 중요하게 다루어지며, 상호작용이 활발히 이루어지기 위해서는 파트너 간의 관계가 중요하다. 이러한 파트너 간의 관계를 파트너십으로 정의할 수 있다. 민·관 파트너십에 대한 정의는 광의의 개념과 협의의 개념으로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선, 광의의 개념은 "어떠한 사회문

제를 해결하기 위하여 정부·기업·시민사회단체·시민이 자원을 분담하고 서로 협력하는 일"을 의미한다(Langton, 1983 : 256-262). 그리고 협의의 민·관 파트너십은 "경제개발, 도시개발 분야에 있어서 지방자치단체와 민간기업이 서로 합의하여 공동의 목적을 설정하고 협력관계를 유지하면서 행동하는 일"을 의미한다(Woolman & Ledebur 1980). 협의의 민·관 파트너십에는 공공부문과 민간부문의 협력관계가 일시적인 관계에서 영속적인 관계로, 일반적인 협조에서 개별적인 협조까지 다양한 형태가 존재한다.

본 연구에서는 민·관 파트너십의 여러 개념에 대한 정의를 도시개발의 입장에서 종합하여 '지방자치단체와 민간부문이 특정 도시개발 프로젝트를 협의하고, 교섭을 통하여 일정한 합의점을 도출하고, 공동의 목적을 달성하기 위하여 상호협력을 하면서 프로젝트를 실현해 가는 것'이라고 정의하고자 한다(신경훈·문경원, 1994 : 889-892).

Ⅲ. 도시하천 정비사업의 정책사례 분석

1. 하천정비사업의 개관 및 문제점

우리나라의 하천은 1960년대 이후 급속한 산업화와 도시화의 과정을 거치면서 오폐수의 유입 등으로 심각하게 오염되었고, 토지이용의 제고와 이·치수라는 관리적 측면에 중점을 두고 개발·관리되어 왔다. 관리 효율성의 극대화만을 추구하는 전통적인 하천관에 근거한 인공적이고 획일적인 하천정비가 계속되었고 각종 개발로 인한 하천 훼손이 심각한 사회문제로 대두하기 시작하였다. 1980년대 말부터 환경에 대한 의식향상과 더불어 하천의 환경보전과 개선의 필요성에 대한 공감대가 형성되기 시작하였다. 이에 최근 국토해양부와 환경부는 하천정비의 정책방안을 친환경적 정비로 전환하고, 지방의 도시하천을 특성 있는 생태하천으로 재조성하는 등, 중앙 및 지방정부의 주도하에 하천환경을 고려한 자연친화적 정비사업이 집중

적으로 추진되고 있다(이시경, 2009 : 4).

우리나라의 하천정비는 경제개발과 궤를 같이하며 변천해 왔다. 1960년대 이전의 하천정비사업은 식량 확보를 위해 관개·배수 등 수리사업, 소규모 농업용 저수지 축조 등 농업용수 확보사업 등이 중심이 이루어졌으며 체계적인 정책을 갖지는 못하였다. 1960년대 이후 시작된 경제개발은 본격적으로 도시화·산업화를 촉진시켜 수자원 확보와 제방 축조 등의 이·치수 사업 위주로 정책적 역량이 집중되었다. 1970~80년대에는 토지이용 제고를 위해 도시하천의 일부를 복개하여 도로나 주차장 등으로 활용되는 사례가 증가하였다. 1990년대 초, 도시하천을 지역주민에게 보다 친숙한 열린공간으로 되돌려주는 취지로 양재천, 우이천, 홍제천, 수원천 등의 하천환경 정비사업이

시작되었다. 초기 하천환경 정비사업은 친수·위락시설물 위주의 이용 측면이 강조되었으며, 이러한 이용자 중심의 하천계획이 하천 본연의 모습을 훼손하고 생태환경에 악영향을 줄 수 있다는 문제점을 노정하였다. 이에 하천 본연의 모습을 복원하는 정비사업이 오산천(1998~2006년)을 시작으로 본격화되었다. 이후 국토해양부의 자연형 하천정비사업, 환경부의 수질개선을 위한 하천정비사업, 행정안전부의 소하천정비사업, 개별 지방정부의 도시하천 정비사업 등이 다양하게 진행되고 있다(이상만, 2007 : 17).

그러나 이러한 최근의 친환경 하천정비사업들은 하천의 특성 및 사회적 영향에 대한 충분한 고려가 미흡하다는 평가를 받고 있다. 특히 하천복원에 대한 적합성 및 복원사업에 대한 평가가 이루어지지 않아 표면적인 성과위주의 복원사업에 그치고 있는 실정이다. 인공적인 독과 하상의 처리, 물부족으로 인한 펌프방식에 의한 유량 확보, 화려한 조명시설 등으로 생태적 복원보다는 친수활동을 강조한 공원조성이라는 비판도 받고 있다(이시경, 2009 : 4).

현재 진행되고 있는 하천정비사업의 문제점으로는, 우선 복원구간과 주변 생태계와의 연결성 미흡이 지적되고 있다. 대부분의 하천정비사업이 하천 내의 식생, 제방의 친환경성을 고려하여 추진되고 있으나 하천과 연결된 주변 녹지축과의 연계성에 대한 인식은 부족한 것이 사실이다. 생태적인 측면이 고려되지

못함으로써 정비사업이 성공적이라 평가받는 지역에서도 이동 및 서식공간의 부족으로 인해 다양한 생물종을 부양하기 어려운 상태가 지속되고 있다.

둘째, 친환경 하천정비사업은 경제적 타당성을 입증하기가 쉽지 않고, 종래의 치수사업보다 과다한 비용이 소요됨으로써 예산 확보상의 어려움을 겪고 있다. 특히, 지역주민의 요구를 반영하여 현안과제로 추진되고 있는 지방정부의 도시하천 정비사업이 예산상의 문제로 제약을 받는 경우가 빈번하다. 또한 하천의 효율적인 이용과 일관된 개발계획의 수립을 위해 10년 단위의 하천기본계획을 수립하도록 되어 있지만, 지방하천의 경우 기본계획의 수립율이 저조할 뿐만 아니라, 최근에 도입된 친환경적 하천복원의 개념을 적극적으로 반영한 계획은 소수에 불과한 실정이다. 기본계획의 미비는 예산확보와도 관련이 깊은 문제이며, 기본계획 미비로 인한 사업추진의 우선순위 부재는 일관된 정비사업 추진에 장애가 되고 있다.

셋째, 다기화된 주체 간의 정비사업 추진으로 일관된 하천정비가 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 국토해양부, 환경부, 행정안전부, 지방정부가 각기 하천정비사업을 추진하면서 비효율성이 증대되고 있다. 각 부처의 사업이 원래의 목적이나 기준은 상이하지만 실제 적용상에서는 큰 차이를 보이지 않고 있기 때문에 하천정비사업에 대한 통합적 지침이 필요한 상황이다(김종원, 2007 : 14).

〈표 1〉 하천정비사업의 현황

하천명	시행기관	시작연도	연장(km)	주요내용
오산천	서울시	1996	15.3	하천환경관리계획+실시계획+시공+모니터링
경천	익산시	1998	1.5	하천환경관리계획+실시계획+시공+모니터링
경안천	서울시	1998	22.5	하천환경관리계획+실시계획+시공+모니터링
성환천	대전시	2001	9.9	하천환경관리계획+실시계획+시공
동북천	익산시	2002	3.8	하천환경관리계획+실시계획+시공
황구지천	서울시	2003	16.3	하천환경관리계획+실시계획+시공+모니터링
한강난지	서울시	2003	3.8	하천환경 기본 및 실시설계+시공+모니터링

자료 : 이상만(2007), "친환경 하천정비사업의 추진사례", 『국토』(통권 308호)

〈표 2〉 수계별 하천정비기본계획 수립 현황('09.12.31 기준)

하천등급	개소 수		하천 연장(km)		수립율(%)
	전체	수립구간	전체	수립구간	
국가	61	61	2,979.15	2,915.59	97.87
지방	3,772	2,627	26,859.74	19,233.33	71.61
합계	3,833	2,688	29,838.89	22,148.92	74.23

자료 : 국토해양부 한강홍수통제소(2010.12) p. 27, 바탕으로 재구성.

2. 도시하천 정비사업의 사례분석

1) 인천의 하천살리기 사업

(1) 사업개요 및 성격

인천시는 하천정비사업의 일환으로 민·관·전문가 사이의 다양한 시각을 조정하고, 효율적이고 체계적인 사업을 추진하기 위해 2003년 9월 '인천광역시 하천살리기추진단'을 발족하고 2004년 1월부터 본격적인 활동을 시작하였다. 추진단은 민·관 파트너십을 통한 하천살리기와 하천별 네트워크 구축을 통한 시민 중심의 사업추진 등을 기본방침으로 책정하고, 지역 내 4개 하천별로 네트워크를 구성하여 활동하고 있다.

주요 추진사업으로는 하천살리기 정책지원, 하천 복원역사 바로 알기, 민·관 파트너십의 강화를 통한 추진단 활성화사업을 들 수 있다. 물 거버넌스의 구축, 시민들의 의식 변화, 특색 있는 하천복원, 녹색환경도시로서 인천의 이미지 향상, 하천복원에 의한 도시의 부가가치 향상 등 긍정적인 성과를 창출하였고 평가되는 한편, 사업추진 과정에서 관의 독단적인 행태로 수차례의 위기를 맞이하기도 하였으나 현재 155개 단체 및 1만여 명의 자발적인 주민참여가 이루어지고 있다.

인천시 사례에서 특기할 점은 과거 관 주도로 진행되던 하천살리기 사업을 민·관 파트너십에 의한 운동으로 전개하여 전국 최초로 민·관 합동추진단을 구성, 시민과 함께 사업을 진행, 민·관 파트너십에 기반하여 사업을 추진하였다는 것이다. 이를 통해 하천살리기 사업에 시민참여의 기회 및 공간을 확대하였다

는 점에서 지방정부 개발사업의 협력모델로 평가할 수 있다.

(2) 사업의 참여주체와 네트워크

인천시에는 31개의 지방하천과 120개의 소하천이 흐르고 있으며, 대부분의 하천이 10km 이하의 비교적 짧은 유로이다. 이들 하천은 급속한 산업화와 도시화 과정에서 오염이 심화되고 건천화가 진행되는 등 인공경관이 지배적이다. 또한 하천내 하수 유입 및 악취 발생이 심각해 민원이 빈번하게 제기되고 있는 상황이었다. 동시에 지역 주민의 자연형 생태하천에 대한 사회적 관심과 하천살리기에 대한 시민들의 요구도 높아지고 있었다.

사업추진은 1997년 10월 '인천의제21추진협의회' 구성으로 시작되어, 2000년 1월 장수천을 시작으로 본격적인 활동에 들어갔다. 이후 2003년 9월 추진단이 구성되어 공식적 활동을 전개하였다. 정무부시장과 민간대표가 공동대표를 맡고, 전문가·시민환경단체·관련 공무원 등 총 60명의 추진위원으로 구성되었다.

추진단은 사업 전 철저한 실태조사 및 사례검토를 바탕으로 시민의견을 수렴하고, 세계 물의 날·환경의 날 등 각종 기념일에 관련 행사를 유치해 적극적인 홍보로 높은 관심을 유도하였다. 또한 각 하천마다 네트워크를 구성해 관의 독자적 행태를 최소화하고, 하천에서의 봉사활동, 각종 아카데미를 개설해 견학, 홍보 및 교육을 통한 시민의식 성장을 도모하는 등 민·관 파트너십을 통한 사업의 효율적 추진에 노력하였다.

(3) 정책추진의 갈등과 정책결정

우선 추진단의 역할에 대한 참여주체별 해석이 상이하여 상호신뢰 확보에 어려움이 있었으며, 구성원 또는 참여주체의 정체성 문제가 표출되기도 하였다. 이로 인해 사업의 방향성 설정에 어려움을 겪었으며, 주도권을 선점하기 위한 각 주체 간 갈등으로 마찰이 발생하기도 하였다. 또한 정치출마자들의 표를 의식한 과도한 참여욕구도 문제점으로 지적되었다.

이러한 이유로 사업추진을 위한 제도적 장치로 ‘인천광역시하천살리기추진단구성및운영조례’를 제정하여, 민·관 파트너십의 토대를 마련하고 자치단체장이 바뀌어도 지속적으로 사업을 추진할 수 있는 여건을 조성하였다. 이러한 제도를 통해 건설교통국과 환경녹지국으로 분산되어 있던 제반 하천업무를 환경녹지국으로 일원화하여 자연형 하천조성사업의 효율적 추진체제를 마련하였다. 또한 물 거버넌스 구축을 위해 민·관이 참여한 추진단을 구성하여 합동사무국을 운영하였다.

(4) 추진성과 및 시사점

인천시 하천살리기 사업의 주요 추진성과로는 우선, 전국 최초의 민·관 합동추진단 구성 및 운영조례의 제정을 들 수 있으며 이는 지역사회 구성원들이 각 하천별로 네트워크를 구성하여 적극적으로 활동하는 성과를 올렸다(서정규, 2005 : 48-49). 둘째, 복원목표, 유지용수 확보방안, 공간계획 등 설계 초기부터 주민의 의견을 수렴하였다. 이는 장기간의 설계기간 동안 민·관 협의를 통해 가능한 일이었다. 셋째, 물 관리 조직의 일원화로 하천 살리기 사업의 효율적 추진기반을 마련하였다. 넷째, 추진단을 통한 지방정부, 지역 내 여론형성 주체, 시민 간 협의체계를 구축하였다. 다섯째, 인천하천마스터플랜 작성을 통한 하천의 종합계획을 수립하였다. 마지막으로 내 고장 하천은 내 하천이라는 주민의식이 강화되어, 시민들이 정책사업에 참여할 수 있는 공간이 확대되었으며 하천아카데미 등을 통한 지속적 교육을 통해 시민전문가 양성 등의 효과를 거뒀다.

인천광역시 사례의 정책적 시사점으로는 첫째, 참여주체 구성 및 민·관의 협력적 활동을 지원할 수 있

는 제도적 뒷받침이 필수적이라는 점이다. 둘째, 자치단체장의 지속적인 관심과 적절한 인사배치 역시 중요하다. 셋째, 실질적인 민·관의 협력의 성과가 공개적으로 가시화되어야 한다. 넷째, 전문가들 역시 적극적이고 지속적인 참여가 필요하다. 다섯째, 시민단체와 언론의 희생적이고 적극적인 참여가 요구된다. 여섯째, 설계기술자와 시공기술자의 전향적이고 능동적인 자세가 요구된다. 마지막으로 민·관 협력조직 실무자들이 상호이해를 통한 조화를 이루어내야 한다.

간략하게 정리하면, 인천광역시 하천살리기 사업은 당초 민·관 전문가들 간의 다양한 시각차의 조정이 요구되었다. 1990년대 후반, 장수천을 시작으로 승기천 등 도시하천을 자연형 하천으로 복원하고자 하였으나, 참여부족과 관 중심의 사업추진으로 소기의 성과를 달성하지는 못하였다. 이러한 한계를 극복하고 지역주민의 생활의 질을 높이기 위해 민·관 파트너십을 통한 제도 구축을 위한 노력이 지역주민 중심으로 활성화되어 가속화되었다.

여기에서 정책추진의 한계로 지적된 관의 문제점을 성찰해볼 필요가 있다. 즉 지역개발 및 환경의 문제는 주민 스스로의 자발성에 기인한 참여가 반드시 필요하며, 이를 유도하는 매개적 요인들이 상황적으로 주어져야 한다. 인천광역시의 하천살리기 사업의 초기 과정에서 지방정부 주도의 사업이 사업부서 내의 갈등으로 지체된 경우가 있는 데, 외부 협력파트너를 구하기 위해서는 내부적 갈등의 해결을 통한 일정 정도의 양보가 요구됨을 의미한다.

2) 양재천

(1) 사업개요 및 성격

우리나라 하천복원의 대표적인 성공사례로 꼽히는 양재천은 유로 총연장이 15.6km, 평균 하폭이 66~134m에 달하는 지방 2급 하천이다. 서초구가 3.7km, 강남구가 3.5km, 과천시가 8.4km를 관리하고 있다. 양재천은 1963년 이후 축제 및 호안공사 위주로 정비되었다. 그러다 1970년대 개포토지구획정리사업과 함께 직강화와 저수로 정비, 콘크리트 제방 축조 등 본격적인 정비사업이 이루어졌다. 그 결과 1995년도 이전

에는 악취가 나고 물고기나 조류 등의 서식이 불가능한 상태였다. 서초구는 1995년부터 물고기, 조류, 곤충 등이 서식할 수 있도록 자연·생태하천으로 정비 및 주변 공원과 연계한 친수·휴식공간과 생태학습공간으로 정비하는 등 자연형 하천 조성사업을 실시하였다. 현재는 양재천의 수질이 2~3급수 수준으로 개선되어 잉어, 붕어, 피라미, 자라 등이 다량으로 서식하고 있고, 청둥오리 등 철새들이 찾아오는 환경으로 개선되었다.

1995년 초 하천 고수부지의 정비와 주민편의시설 조성을 골자로 한 서울시의 양재천 공원화 사업의 시행 이전, 강남구에서는 전문가 자문회의와 주민공청회를 통해 자연형 하천복원으로 방향을 바꾸기로 결정했고, 양재천의 자연형 하천정비 방침이 발표되자 광역단체인 서울시를 비롯해 각계각층의 반대여론이 들끓었으나 강남구는 ‘자연이 살아야 인간이 산다’는 신념하에 자연형 하천복원을 강행하였다. 이에 2007년 7월 강남구는 지금까지 4개 과에서 각기 관리하던 하천의 효율적이고 종합적인 관리를 위해 ‘하천관리팀’을 신설했고, 복원사업 성공의 또 다른 축으로 민간 기업의 자발적인 참여가 컸다. 당시 강남구 도곡동에 대단지 건립을 추진 중이었던 삼성전자가 강남구의 양재천 복원사업에 조건 없이 참여하였다.

(2) 사업의 참여주체와 네트워크

양재천이 친수·위락공간을 가진 자연생태공원으로 변모하자 하루에 1만여 명 이상이 찾아와 자전거를 타거나 조깅, 산책이나 휴식을 즐기는 공간으로 변모하였다. 주민들은 ‘양재천을 사랑하는 사람들의 모임’을 만들어 정기적으로 양재천 정화활동에 참여하고 있고 있으며 주변 기업체 등도 자발적으로 환경보호구역을 설정, 주기적으로 환경보호 활동을 펼치고 있다.

이에 따라 과천시는 주차공간 확보차원에서 700m 가량을 복개했지만, 나날이 생태적·환경적 가치를 잃어가고 있는 양재천을 자연이 숨 쉬는 하천으로 변모시키기 위해 복개구간을 철거, 생태 자연하천으로 복원하는 사업을 추진하였다(송병화·양병이, 2006). 특히, 과천시는 하천 둔치에 차집관을 매설하여 인근 지역에서 유입되는 생활하수를 전면 차단하고 하천을 정

화할 수 있는 수생식물을 식재하여 오염된 하천수질을 개선, 항상 맑고 깨끗한 물이 흐르도록 할 방침이어서 하천수질 또한 2~3등급 수준으로 개선될 전망이다.

(3) 정책추진의 갈등과 정책결정

양재천의 생태계 복원사업의 성공은 국내 하천관리정책에 획기적인 변화를 가져왔다. 가장 큰 변화는 1997년 하천법 개정이다. 이는 이수와 치수의 대상으로서만 하천을 보던 기존의 하천관리 시각을 탈피, 하천환경 및 생태계의 중요성을 인식, 하천관리의 목적에 ‘하천환경의 정비와 보전’이라는 항목이 추가되었다.

둘째, 지방정부의 하천관리에도 새로운 변화의 바람을 불어왔다. 그 대표적인 것이 서울시의 청계천 복원사업으로, 서울시를 관통하는 도시하천인 청계천을 되살리는 이 사업은 복개된 청계천을 개방시키고, 맑은 물이 흐르는 자연하천으로 되돌리자는 것으로 여기에는 양재천 되살리기 사업에 적용된 자연형 하천복원공법이 도입됨은 물론 복원된 미래상 역시 양재천을 모델로 하고 있다.

셋째, 종래의 독립적 하천관리를 통합관리로 변화시켰다. 지금까지 하천은 각 행정구역별로 나뉘어 관리되어왔다. 비록 그 수계가 동일하다 해도 행정구역에 따라 각기 독립적으로 하천관리가 이루어져 왔다. 그러나 지난 2000년 양재천 되살리기 사업의 성공을 계기로 하천의 유역중심 관리가 태동하기 시작하였다.

넷째, 사업시행과정의 민주성과 전문성이다. 양재천 되살리기 사업은 물론 강남구가 주관하였다. 그러나 사업목표의 설정과 사업방향의 결정에서부터 자연형 하천공법의 연구검토와 적용에 이르기까지 사업진행의 전 과정에 걸쳐 지역주민과 민간기업 그리고 대학 등 학술 연구팀이 적극 참여하여 함께 이루어낸 공공환경사업이었다.

(4) 추진성과 및 시사점

양재천 하천환경정비에 대하여 매스컴과 일반시민들에 의한 높은 평가와는 달리 몇 가지 아쉬운 점도 남아있다. 첫째, 우리나라에서 입지조건이 매우 양호했던 양재천 좌안에 고규격 제방 구상이 당시의 여러

가지 사회적 분위기에 의거 무산되었다는 점이다.

둘째, 당시에는 양재천 하천환경정비사업이 과연 몇 차원을 크게 벗어나지 못하는 과도기에 이루어진 내용이라 기술적인 한계를 지니고 있었다. 즉, 하천의 자연적인 변화특성을 고려하여 양재천만이 가지는 본래의 모습에 대한 정량적인 특성을 실시설계에 반영할 수 있는 기술수준에 이르지 못하였다는 사실이다.

셋째, 21세기에서 하천관리에 대한 시대적 이념과 가치관이 과연 어떻게 될 것이며, 강남만이 아닌 양재천 유역 전체에서 인간사회와 자연계를 구체적으로 어떻게 조화시켜 나갈 것인가에 대한 분명한 해답이 보이지 않았다는 사실이다. 이는 당시 일부 친수환경이 강조된 부분이 있었고 최근에는 자연재생에 초점이 맞추어져 관리되고 있는 이유이기도 하다.

이와 같은 아쉬움과 한계를 극복하기 위하여 양재천 하천환경정비사업은 계속해서 재생목표 및 사업방향을 탄력적으로 수정을 거듭하며 다양한 첨단기술을 시험적으로 도입하고 있다. 이 과정에 열정적인 담당 공무원이 중심이 되어 전문지식 그룹에의 자문과 주민과의 충분한 합의를 전제로 이루어지고 있다는 사실은 놀라운 일이다. 이는 21세기에서 바람직한 도시하천 하천환경정비 및 하천 관리의 귀감이라 할만하다.

하천은 물과 물질이 유역으로부터 흘러 들어와 국토의 특징으로 응축되어 자연계와 인간사회에서 밀접한 관계를 맺고 있는 아주 특이한 장소이다. 따라서 하천에서의 자연성은 육지 지역과 달리 종류의 다양성 면에서도 장기적이면서 지속적인 변화에 의해 이루어진다는 사실을 우리 모두 이해할 필요가 있다. 이렇게 되면, 양재천은 주민으로부터 끊임없는 사랑을 받을 수 있을 뿐만 아니라, 양재천이 국내에서 하천환경정비사업의 효시라는 명성이 앞으로 도 퇴색하지 않을 것으로 전망된다(이삼희, 2005: 93-94).

3) 수원천

(1) 사업개요 및 성격

수원천은 수원의 도심인 장안구, 권선구, 팔달구를 걸쳐 흐르는 도시하천으로 수원 남쪽에 위치한 화성시의 황구지천 합류지점까지 유로 연장 16km, 유역

면적은 25.37km², 평균 하폭은 1.58km의 하천이다. 수원은 그 지명에 나타나 있듯이 물과 관련이 깊은 도시이다. 예로부터 물이 풍부하여 하천과 저수지가 많이 발달하였고 따라서 치수가 늘 주요 지역현안이 되곤 하였다. 세계자연문화유산으로 등록된 화성은 수원천을 가로지르며 지나갈 때 복수문(화홍문)이나 남수문, 그리고 방화수류정과 같은 뛰어난 부속 건축물을 만들어 하천과 조화를 이루도록 하였다. 그 결과 수원팔경 중 사경(광교적설, 화홍관창, 용지대월, 남제장유)이 수원천과 관련된 것으로 이루어지게 되었다. 이렇듯 화성은 수원천과 분리해서 생각하기 어려운 자연지형과의 조화로 축조된 문화재이다. 그래서 수원천은 그 자체가 또 하나의 자연문화재라 할 수 있다.

(2) 사업의 참여주체와 네트워크

1995년과 1996년 2년에 걸쳐 찬반이 팽팽히 맞서 수원지역의 가장 큰 논란이 되었던 수원천의 복개 여부도 사실은 수원천의 이와 같은 역사적 배경을 떠나서는 제대로 이해하기 어렵다. 그 당시 이미 30%나 공정이 진행 중이었던 수원천 복개공사의 찬반논쟁은 15개 수원지역 시민단체들로 구성된 '수원천되살리기 시민운동본부'의 대대적인 복개반대 운동으로 촉발되었다. 약 6개월여에 걸친 치열하고 조직적인 시민단체의 반대운동 결과, 수원시는 문화재를 지키고 수원천을 살리기 위하여 수원천의 복개를 철회한다고 발표하였다. 그리고 수원천을 복개하는 대신 주민들이 친숙하게 이용할 수 있도록 옛 모습 그대로의 자연하천으로 조성하기로 하였다.

현재 수원천을 둘러싼 네트워크 및 민·관 파트너십의 구조는 단일 영역 혹은 사건을 중심으로 이루어지지 않고 사업중심으로 이루어지고 있다. 이러한 네트워크 및 민·관 파트너십의 경우 단일 이슈를 중심으로 지역적·행정절차에서의 갈등을 완화시키고, 정책사업의 질적 향상을 꾀할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

(3) 정책추진의 갈등과 정책결정

지방자치단체가 발주하여 이미 공사 중이던 것을 행정기관 스스로가 잘못을 인정하고 공사 중지 및 이

미 시행한 부분의 철거를 결정한다는 것이 결코 쉬운 일은 아니다. 그러나 수원천의 경우는 하천의 복개가 초래할 환경적인 문제뿐만 아니라, 수원천이 화성이라는 문화유적과 조화를 이루고 있다고 하는 역사적 조건과 배경이 시민들에게 복개 반대 의 큰 명분이 되었고, 또한 실제적인 복개 철회의 힘으로 작용하지 않았나 생각한다. 수원천의 경험으로 볼 때 지역의 하천살리기 운동은 각 지역의 하천의 특성을 감안하여 지역주민의 정서에 호소하는 것이 더욱 효과적인 수 있음을 시사하고 있다.

(4) 추진성과 및 시사점

수원천 살리기에 나선 '수원천되살리기시민운동본부'와 수원시는 55ppm에 달하던 수원천의 BOD를 0.9~3.3ppm으로 끌어올리는데 성공했으며, 2001년까지 수원천이 자정능력을 회복할 수 있는 자연형 하천으로 복원해 나갔다. 2005년부터는 수원의 중소하천 유역네트워크를 구성하여 민·관·학이 공동으로 하천살리기 운동을 펼쳐오고 있으나, 하천의 여러 가지 문제점들과 소외지역에 대한 관리부족으로 인하여 지금까지 수원천에 대한 민원은 끊임없이 제기되고 있는 실정이다. 그리고 780m의 복개구간의 복원이 하천살리기의 숙제로 남아 있는 상황이다.

4) 안양천

(1) 사업개요 및 성격

안양천은 서울 구간 한강의 4대 지천 중의 하나로 총 유역면적은 286.55km²이고, 유로 총연장은 32.5km이다. 안양천은 의왕시 백운산자락에서 발원하여 군포시를 경유, 안양시 도심을 중앙으로 관류하여 광명시와 서울시를 거쳐 한강에 유입되는 하천으로 안양천 유역은 한강유역 전체 면적의 1.1%에 해당된다. 특히 1990년대 이후 안양천 유역 주변 도시들의 급격한 발전에 따른 도시인구 증가 및 도시산업의 확산 등 토지이용의 변화 등으로 인하여 생활하수와 공장폐수가 안양천에 다량 유입됨으로써 수질 악화를 초래하였다.

안양천의 경우는 경기도 안양시, 광명시, 서울 금

천구, 구로구, 영등포구 등이 중심이 되어 수질개선을 위한 공동사업을 실시하였다. 수질·생태계 조사 등의 공동연구, 하상 퇴적물 준설, 안양천 살리기 지역주민 참여프로그램 운영, 협의회의 지역 환경보전을 위한 협력적인 문제해결과정을 통해 수질오염도의 감소, 규모의 경제, 지방정부 간 협력관계 도모 및 광역적 동반성장의 가능성 등을 보여주었다.

(2) 사업의 참여주체와 네트워크

1997년 안양천의 하천관리를 위해 서울 및 경기도의 여러 자치단체들이 '안양천수질개선대책협의회'가 구성하여, 수질개선 및 환경오염 공동대응 체제, 환경보전을 위한 상호 유기적 협력의 조건을 만들었다. 안양천수질개선대책협의회는 안양천 유역 13개 기초자치단체장으로 구성되었는데, 서울시(강서구, 관악구, 구로구, 금천구, 동작구, 양천구, 영등포구), 경기도(광명시, 군포시, 부천시, 시흥시, 안양시, 의왕시)가 해당하며, 회의는 정기회의(상·하반기 1회)와 임시회의(수시)로 구분하여, 회장 및 간사를 각 1인씩 두었다. 주요기능은 수질개선을 위한 공동사업 추진에 관한 사항, 수질 생태계 조사 등 공동연구에 관한 사항 및 하상 퇴적물 준설에 관한 사항, 안양천 살리기 지역주민 참여 프로그램 운영 추진에 관한 사항, 기타 협의회가 지역 환경 보전을 위해 필요하다고 인정하는 사항에 대해 협의한다.

(3) 정책추진의 갈등과 정책결정

안양천은 유역이 넓을 뿐만 아니라, 유역의 도시화가 급속히 진행되어 한강의 지천 중에서도 최악의 오염을 보이는 하천이다. 이런 조건에서 안양천을 자연형 하천으로 되살리는 것은 각별한 노력과 유역 전체의 수질개선 노력이 있어야만 가능한 일이다. 최근 하수처리와 홍수예방을 위주로 관리되던 하천을 생태계가 살아있는 자연형 하천으로 복원하기 위한 여러 시도가 진행되고 있다.

그리고 안양천 유역 내 민간단체 활동도 활발하게 전개되어 1999년 안양YMCA, 안양군포의왕환경운동연합, 유한킴벌리 등 21개 민간단체 및 기업체로 구성된 '안양천살리기 민간단체 네트워크'는 생태탐사, 하

천감시활동과 각종 이벤트와 캠페인을 전개하고 청소년과 주부의 환경교육, 생태교사모임 등을 통한 환경지킴이 역할을 수행하여왔다. 그리고 안양천 홈페이지 운영과 홍보활동을 통하여 안양천에 대해 일반시민들의 관심을 높이는 한편, 안양천 감시활동으로 수질오염방지와 생태보호 활동을 전개하고 있다(최윤희 외, 2008: 124).

(4) 추진성과 및 시사점

복원 초기에는 개인적인 관심으로 안양천을 감시하거나 일회적인 체험교육이 전부였지만 최근에는 정기적이고 조직적인 형태의 활동으로 바뀌고 있다. 교육에서도 많은 변화가 있는데, 복원 초기의 안양천 교육이 안양천에 대한 인식 전환에 주력하였다면, 요즘은 안양천 체험교육뿐 아니라 중·고등학생은 생태계의 변화상을 조사·기록하는 모니터링 위주의 교육이 진행되고 있다.

안양천이 생태하천으로 복원되기 위해서는 안양천이 다양한 생물의 이동통로가 되어야 하고 안양천 유역에 서식하는 생물에 대한 생태조사를 통해 확보된 자료를 토대로 이들의 서식지를 보호, 복원하고 한강과 연계된 다양한 생물종의 이동통로를 확보할 때 안양천이 생태하천으로 복원될 것이다. 안양천 유역 전체를 하나의 생태계로 바라보고, 광역계획을 수립

한다면, 안양천 사례는 협력적인 문제해결을 통해 수질 오염도를 감소시키고, 규모의 경제를 달성할 수 있다. 지방정부 간 협력관계 도모 및 광역적 동반성장의 가능성을 보여준 성공사례 중 하나이다.

5) 정책사례 간 비교분석

인천시의 하천살리기사업, 양재천, 수원천, 안양천은 각 지역의 주민들에게 여가와 휴가공간을 제공하는 친수공간이 되어야 한다는 측면이 강조되어 복원을 추진한 경우이다. 인천시 하천살리기사업, 양재천, 안양천은 협력과 협의를 통한 의사소통과 합의를 통해 갈등해결을 지향하는 모습을 보였다. 다만, 수원천은 시민참여를 통한 자연형 하천 정비가 진행되고 있지만, 갈등의 잠복과 함께 하천의 여러 가지 문제점과 소외지역의 관리부족으로 갈등이 잔재하고 있는 상태이다.

하천정비사업 과정에서 얻을 수 있는 정책적 시사점은 정부의 간섭보다 자발적인 파트너십 형성이 유역관리에 보다 효과적이라는 것이며, 시민단체와 환경전문가 등 이해관계자들이 공동의 목표를 설정할 때 성공 가능성이 높다는 것이다. 또한 유역관리의 이해관계자들의 참여는 필요조건이지만 그들 간의 신뢰는 성공적인 유역공동체 구축을 위한 충분조건이라는

〈표 3〉 지방정부 도시하천 개발관련 비교

구분	지방정부 도시하천 정비사업			갈등해소 및 민·관 파트너십	비고
	추진방향	정체수단	정책결정		
인천시	친수공간	환경기술 개발 및 시설투자	인천하천살리기 추진단	- 민·관 파트너십에 의한 하천 살리기 운동 전개 - 지역사회민사회 참여통로 형성을 위한 조례 제정 - 하천 네트워크의 수평적 위치 고려한 재구조화	협력 합의
양재천	친수공간	환경기술 개발 및 시설투자	민관역할분담을 통한 추진	- 민 중심의 하천 모니터링 전개 및 정화활동 - 하천 주변 기업 등 참여	협력 합의
수원천	친수공간	시설투자	관 주도의 의제형성 및 추진	- 관 주도의 하천사업 진행 및 지역소외 발생 - 갈등의 잠복 및 사업추진 관리의 부족 - 수원천되살리기시민운동본부의 결성과 참여	갈등
안양천	자연형하천 생태하천	환경기술 개발 및 시설투자	안양천 수질개선 대책협의회	- 협력 및 협의를 통한 민·관 갈등해소 지향 - 지방정부 협력하의 지역주민 참여 프로그램 - 협력인식 제고로 합의로의 주민참여 확대	협력

것이다. 신뢰형성은 장기적 관점에서 인내심을 가지고 추진되어야 한다. 유역공동체란 개념 하에서 성공적 유역관리를 위해서는 수질개선과 지역개발을 연계시킬 수 있는 정책적 대안이나 방법을 지속적으로 개선해나가야 한다.

중요한 것은 정책목표 및 수단의 공유에도 불구하고 그 개발의 성과가 상이하다는 점이며, 이는 정책결정과정에서의 지역주민 및 시민사회와의 협력의 방식과 이를 통한 개발사업의 인식 제고에 의해 그 성과가 가능될 수 있다는 것이다.

인천의 경우 과거 민·관 파트너십을 통해 하천정비사업을 추진하였던 경험이 크게 작동하여 이후 전

개되는 사업에서 협력 인식이 정책과 제도에 투영되었다고 판단된다. 여기에서 특징은 지방정부의 정책 추진 주체들이 민간 시민사회의 적대적 타협이 아닌 협력과 협의를 이끌어낼 수 있도록 유도하는 법적 장치가 존재한다는 점이다. 이것은 지방정부가 갈등을 관리할 수 있는 동인으로서 작용하였다. 반대로 수원천과 같은 경우 지방정부 주도의 문제점이 드러났음에도 불구하고 시민단체와 협력을 위한 인식이 낮은데, 이는 기존의 개발 사업을 둘러싼 동원기제들이 상호 전략화되어 협력 심화를 방해하기 때문이다.

IV. 민·관 파트너십을 통한 갈등해소

1. 민·관 파트너십 형성의 필요성

민·관 파트너십은 복잡다기한 사회문제들을 기존의 조직과 제도를 가로질러 해결하고자 하는 노력의 한 형태라 할 수 있다. 이러한 파트너십은 다원화된 사회적 가치를 함께 생산하기 위한 가장 중요한 전제가 된다. 이를 위해서는 우선 정부가 스스로 공공부문에서의 한계를 인정하고 개방된 자세로 시민사회의 사회적 가치를 인정하는 태도의 변화가 요구된다. 아울러 시민사회도 그간의 비판과 저항 일변도에서 벗어나 책임 있는 태도로 사회에 공공적 가치를 공급하는 적극적인 역할을 수행할 수 있어야 한다.

지방정부와의 관계에서 시민사회의 역할이 제한적인 이유에는 정부의 태도나 입장이 중요한 부분을 차지한다. 지방정부는 시민사회단체를 관련단체나 이익단체와 구분하지 않고 전체를 사회단체로 간주하고 있어 시민사회단체가 지니는 사회적 역량에 대한 평가가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 또한 시민사회

단체의 투쟁적 이미지가 지방정부와의 협력의 장애요소가 되기도 한다.

시민사회단체와 지방정부는 모두 비영리와 공익을 목적으로 활동한다는 공통점을 지닌다. 그러나 지방정부의 활동이 기본적으로 법률에 규정되어 있는 사무에 한정되어 있는 반면, 시민사회단체의 활동은 법률에 제약을 받지 않고 지방정부의 사무 이외의 비영리 공익사업도 대상으로 삼을 수 있다. 따라서 시민의 요구에 부합하는 보다 다양한 사회적 서비스를 제공하기 위해서는 지방정부는 물론 시민사회단체의 활동 전반에 걸친 비영리·공익활동이 대상이 되어야 한다. 이러한 점에서 시민사회단체와 지방정부가 대등한 입장에서 이루어지는 파트너십은 대단히 중요하다.

민·관 파트너십은 크게 정책참여와 협력사업을 통해 구현된다. 그러나 정책입안과 결정과정에 시민

사회의 참여를 이끌어내는 주된 방식이라 할 수 있는 각종 자문위원회, 발전위원회 등의 파트너십형 위원회들이 형식적으로 운영되는 경우가 대부분인 실정이다. 기초자치단체의 경우 통상적으로 40~50여 개의 각종 위원회를 운영하고 있으나 대개 개방적인 참여, 주민의견 수렴, 민주적인 논의 등과는 거리가 먼 방식으로 운영되고 있어 민·관 파트너십의 의의를 제대로 살려내지 못하고 있다. 여기에 더해 정책안을 개방적으로 논의하고 비교할 수 있는 중요한 정보들을 지방정부가 각종 구실과 핑계를 들어 공개하지 않거나 접근을 어렵게 하여 대등한 관계를 바탕으로 하는 파트너십 형성을 어렵게 하고 있다. 이렇다 보니, 시민사회단체가 지방정부의 정책과정에 파트너십을 바탕으로 참여하는 것은 근본적으로 한계가 있다. 따라서 정책입안, 정책결정 및 정책집행 과정에서의 실질적인 협력적 파트너십을 실현시킬 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

또한 협력사업은 소기의 목표를 달성하기 위한 일

련의 과정에 시민사회단체와 지방정부가 함께 참여한다는 점에서 양 주체 간의 협력을 심화할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있다. 하지만 실제 추진되고 있는 각종 협력사업의 운영방식과 실적을 살펴보면, 민·관 파트너십 형성에 있어 상당히 제한적이다. 그 주된 요인으로는 시민사회단체와 지방정부 간의 불신과 갈등을 들 수 있다. 또한 협력사업의 실례가 적고 그 규모도 상대적으로 작은 실정이고, 내용면에서도 지방정부와 시민사회단체 간의 계속적인 협의 또는 사업에의 공동참여보다는 시민사회단체의 사업에 약간의 보조금을 지원하는 정도에 그치는 경우가 대부분이다. 한편 협력사업을 추진할 경우, 시민사회단체가 실질적인 사업주체가 되기 때문에 지방정부에서는 사업권한을 빼앗긴다는 인식을 갖기 쉽고, 이러한 인식도 파트너십 형성의 장애요인이 되고 있다. 따라서 지방정부와 시민사회단체 간의 협력심화를 위해서는 상호이해의 증진이 필요하며 재원마련에 대한 배려가 특히 필요하다.

2. 파트너십 활성화를 위한 인프라 형성

어느 사회이든 민·관 파트너십은 구체적인 제도와 조직 관계 속에서 이루어지고 작동하기 때문에 막연한 의식과 태도의 전환만으로는 담보되지 못한다. 즉, 구체적인 제도와 조직 속에서 파트너십이 형성·발전되어야 한다. 이를 위해서는 시민사회의 사회적 지위와 역할을 활성화하고 정당성을 부여하는 제도와 기구가 다양하게 구비되어야 하며, 나아가 파트너십을 실현할 수 있는 구체적인 수단이 제도적으로 강구되어야 한다. 시민사회단체의 설립·운영·정책참여 등을 규정하는 제도의 정비가 국가적 차원에서 선행되어야 하고, 파트너십 형성을 위한 제 조건은 정책참여 등의 실제 과정을 통해 구체적으로 반영되어야 한다.

정책과정에서 시민이나 이해당사자들의 의견을 반영하기 위해 실시하고 있는 공람, 공청회 등을 활용하는 것도 파트너십 확충에 크게 기여할 수 있다. 나아가 법령에 규정되지 않은 분야도 시민들의 주요 관

심대상이 되거나 사회적 논란이 되는 경우, 시민사회단체 등과 공동으로 발의하고 입안하는 이른바 ‘공동입안제’를 검토할 필요가 있다. 또한 정부와 시민사회를 가로지르는 협의와 협력을 실천하기 위해서는 정부와 시민사회단체가 함께 참여하는 협의체 방식의 기구를 활용할 필요가 있다. ‘지방의제21’추진을 위한 실천기구들이 대개 이러한 형태의 합의체로 운영되고 있어, 이를 확대한다면 다자간 파트너십을 도모하는 종합적인 협력기구로 활용할 수 있을 것이다. 현재의 지방의제21 실천기구들은 환경부문을 중심으로 활동하기 때문에 내용면에서 복지·문화·교육 등을 포괄하는 영역으로 활동범위를 확대하고, 설치범위도 기초자치단체 수준까지 확대하여 전체를 네트워크화한다면 민·관 파트너십을 위한 종합적 합의기구로 활용할 수 있을 것이다.

다양한 수준의 정책과정에 시민사회단체들이 참여하여 파트너로서의 역량과 역할을 제대로 발휘하기

위해서는 정부가 독점하고 있는 정보를 공개하고 활용할 수 있도록 하는 것도 파트너십 형성의 중요한 인프라가 된다. 정부가 보유하는 행정관련 정보는 일종의 ‘공유재산’이므로, 시민들이 이를 활용할 수 있도록 제공하여 행정업무에 대한 관심과 이해를 높이는 작업이 필요하다. 이를 통해 시민사회가 사회적 서비스를 공동으로 생산할 수 있는 ‘능력 있는 파트너’로서의 역할을 수행할 수 있도록 지원해야 한다. 특히 정부의 정책과정에 대한 정보공개는 정부와 시민사회가 대등한 관계의 파트너십 형성이 가능하도록 하는 가장 중요한 조건이 된다.

정부와 시민사회단체가 함께 참여하는 협력사업을 통해서도 정책분야의 다양한 지점에서 파트너십 구축이 가능하다. 이 경우 주의해야 할 점은 각 주체의 자율성과 전문성이 상호 존중되어야 하며, 대립과 적대보다 창조적인 긴장과 협력이 전제가 되어야 한다는 것이다. 아울러 협력사업이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 파트너십을 바탕으로 다양한 형태의 기구가 만들어지고 이에 대한 자원 제공이 수반되어야 한다. 민·관 협력을 위한 파트너십 기구는 사안에 적합하도록 공식·비공식, 규모의 대·소, 상시·단기·임시 등 다양한 형태로 만들어질 수 있다.

3. 합의형성 및 갈등조정

일반적으로 갈등은 오해나 이해 부족, 신뢰감 결여 등을 이유로 발생하고는 한다. 이 경우 지방정부와 지역사회 사이에 원만한 관계가 형성되어 있다면 갈등의 완화 내지 해소에 상당한 도움이 될 수 있다. 지역사회와의 연계를 파트너십의 관점에서 단선적인 관계형성을 넘어서 복수의 그물망 형태의 네트워크 관계로 진전시킨다면 그 효용성이 더욱 증대될 것으로 기대된다. 지역에 다수 존재하는 여론 형성력과 선도

력이 있는 실체, 예컨대 전문가, 학자, 시민사회단체, 언론매체, 의회 등과 지방정부가 파트너십으로 대표되는 공식·비공식의 관계를 형성한다면 갈등이 ‘모두가 바라지 않는 결과’로 치닫게 될 가능성을 크게 줄일 수 있을 것이다.

그러나, 이러한 지역사회와의 연계는 시간과 노력이 많이 들고 충분한 준비가 따르지 않으면 오히려 주민의 반감을 불러일으킬 수도 있다. 하지만 향후 지역

〈표 4〉 갈등해소를 위한 단계적 절차 및 과정

준비	○갈등의 원인 및 현황에 대한 정보수집 및 분석 ○정부 및 이해당사자의 갈등조정 참여의사 확인 ○제도적·절차적 투명성 확보 및 과정 준수방안 마련
참여·협의	○갈등조정 및 합의형성을 위한 공론의 장 마련 ○갈등조정 절차 및 민주적 의사결정방안 제시 ○갈등조정 원칙 및 기준 합의 도출
의사진행·소통	○갈등의 원인과 쟁점에 대한 의견개진 ○갈등해소를 위한 공통의 이해기반 구축 ○갈등의 원인과 쟁점에 대한 대안 제시 ○갈등조정안 및 협상안 마련
갈등조정	○참여적 의사결정방식에 의한 갈등해소방안 결정 ○갈등조정을 위한 합의한 마련 ○갈등조정 결과 및 사후관리 방안 마련
합의	○갈등해소 합의안에 대한 재검토 ○갈등예방 및 해소에 관한 합의서 작성

갈등의 해소과정에서 지역사회와의 연계를 소홀히 한 상태로는 문제의 해결이 어려운 상황으로 사회전체가 이행하고 있기 때문에 지방정부는 원하건 원하지 않건 간에 이 문제에 보다 적극적으로 대처하지 않을 수 없을 것으로 보인다.

실제적으로 갈등을 조정하기 위해서는 협상능력을 갖춘 전문가의 양성과 투입이 전제되어야 한다. 따라서 조정능력의 향상을 위한 교육과 학습이 필요하다. 이를 위해서는 이론적인 측면의 교육에 더해 실제의 협상기술을 습득할 수 있는 경험적 학습이 함께 이

루어져야 한다. 또한, 협상을 위한 중간조직의 기능을 강화하여 주민들의 불만 및 요구를 공정하게 수렴·전달하고 조정·중재할 수 있어야 한다. 특히, 지방정부 주도의 협의체가 아닌 시민사회단체를 비롯한 지역사회의 여러 주체가 참여하는 다자간 협의체를 구성하여 이해당사자들의 의견을 수렴한다면 불필요한 갈등과 이로 인한 피해는 상당수 미연에 방지할 수 있다. 일반적인 갈등해소를 위한 단계적 절차 및 과정은 다음과 같다(표 4 참조).

V. 결론

우리사회는 이념갈등, 세대갈등, 지역갈등, 노사갈등, 동농갈등 등 무수한 형태의 갈등을 겪어오고 있다. 그러나 문제는 이러한 갈등의 존재 유무가 아니라 어떻게 갈등을 효과적으로 관리·해소할 것인가이다. 특히 공공부문에서 발생하는 갈등은 문제의 성격도 복잡하거나 시급히 해결하지 않으면 엄청난 사회적 비용을 초래하는 것들이 대부분이다. 더욱이 최근 들어 공공정책이나 공공사업 추진과 관련된 각종 갈등이 급증하고 있는 추세이다.

인천의 하천살리기사업을 비롯하여 본 연구에서 정책사례로 제시한 도시하천은 모두 지역주민들에게 친수·위락공간을 제공하고자 하는 지역개발사업의 일환으로 추진되었다. 이 과정에서 발생한 다양한 형태의 갈등은 민·관·전문가의 협력과 합의형성을 위한 부단한 노력을 통해 해소된 사례도 있었고, 사업의 진척에도 불구하고 갈등이 여전히 남아있는 사례도 있었다.

도시하천 정비사업의 사례처럼 갈등을 유발하는 요인은 다양하지만, 그 중 이익갈등을 유발하는 핵심 요인들 중 하나가 자원의 분배를 둘러싼 갈등이다. 자원분배 갈등은 그것이 선호대상인가, 혹은 기피대상인가에 따라 쟁피 또는 남비갈등으로 분류되어 왔다. 이러한 문제점을 인식하여 공공사업을 결정, 수행함

에 있어 사전에 정해진 원칙과 틀에 따라 체계적으로 실행될 수 있는 기반을 마련함과 동시에 이에 대한 지식축적이 요구되고 갈등을 최소화 하면서도 목적인 바를 달성할 수 있는 성공요소를 도출해 내는 것이 필요하다.

학계와 공직사회를 비롯한 몇몇 분야에서 갈등예방, 초기해소 및 상생·협력을 위해 노력을 기울이고는 있으나, 우리 사회를 보다 협력지향적인 방향으로 탈바꿈시키기 위해서는 사회의 여러 계층에서 뜻있는 인사들이 자발적으로 모여 진지한 담론을 형성하고 허심탄회한 대화의 장을 통해 협력적 파트너십을 만들어 나가는 것이 무엇보다 시급하다. 더욱이 갈등관리 기법 가운데 소통·대안·합의형성과 가장 밀접히 관련되어 있는 기법은 참여적 의사결정 기법과 갈등조정 기법이다. 본 연구는 도시하천 정비사업에서 드러난 갈등을 단일사업 영역의 한 현상으로 한정하여 민·관 파트너십의 유용성과 근거에 초점을 두고 진행하였다. 향후 다양한 정책과 이슈의 횡단분석을 위한 단초를 제공하고, 연구를 진척시키는 데에 도움이 될 것으로 기대된다. 아울러 주민과 지방정부의 파트너십이 지역개발에 따른 갈등해소에 미치는 영향과 관련하여 사회통합적 기틀을 마련하는 데 단초를 제공할 수 있을 것이다.

- » 논문투고일자 : 2011년 8월 25일
- » 논문심사일자 : 2011년 9월 8일
- » 게재확정일자 : 2011년 9월 28일

참고문헌

- 강성철 외(2006), 『지방정부간 갈등과 협력: 이론과 실제』, 한국행정DB센터.
- 김명진(2007), “생태하천 복원방안”, 『환경영향평가』 16(1).
- 김중원(2007), “친환경 하천정비의 추진실태와 평가”, 『국토』 통권 308호.
- 김태영(2002), “정부-NGO간 파트너십의 정치경제학”, 『정부학연구』 8(1).
- 삼성경제연구소(2009), “한국의 사회갈등과 경제적 비용”, 『CEO Information』 제710호.
- 서정규(2005), “도시하천 복원사업 시민참여 사례: 인천광역시하천살리기추진단 구성 및 활동사례를 중심으로”, 『도시문제』.
- 송병화·양병이(2006), “주민참여를 통한 도시복개하천의 환경친화적 복원방향설정에 관한 연구: 과천 복개하천 복원사업을 사례로”, 『한국환경복원녹화기술학회지』 9(2).
- 신경훈·문경원(1994), “도시개발에 있어서 관민파트너십의 이론적 연구”, 『한국자치행정학보』 제8집.
- 엄태석·김보흠(2004), “로컬거버넌스 형성을 위한 파트너십 조건의 실증적 분석”, 〈한국행정학회 학술대회〉 발표문.
- 이삼희(2005), “천자하천 하천복원의 효시 ‘양재천 환경정비’에 이르기까지”, 『대한토목학회 논문집』 53(4).
- 이상만(2007), “친환경 하천정비사업의 추진사례”, 『국토』 통권 308호.
- 이시경(2009), “도시하천 살리기 정책의 쟁점과 과제”, 〈2009 KAPA 하계학술대회〉 발표문.
- 조용현(2009), “우리나라 도시 하천정비사업의 문제점”, 『도시문제』, 대한지방행정공제회.
- 최영출(2002), “거버넌스 이론과 지역발전 전략”, 『국토』 제252호.
- 최윤화·김계욱·장준호(2008), “안양천 친수환경정비사업의 평가에 관한 연구”, 『지역사회발전학회논문집』 33(3).
- Fink, Cliton F.(1968), “Some Conceptual Difficulties in the Theory of Social Conflict”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 12, No. 4.
- Langton, Stuart(1983), “Public-Private Partnership: Hope or Hoax?”, *National Civic Review* 73(5).
- Putnam, Robert D.(1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Woolman, Horold and Larry Ledebur(1980), “Concept of Public-Private Cooperation” Cheryl A. Farr(ed), *Shaping the Local Economy*, Washington D.C.: The International City Management Association.

학술지 원고 투고 안내

지역연구(자유공모) 원고모집 공고문

「인천연구」 편집 및 발간 규정

「인천연구」 논문 투고 신청서

「인천연구」 논문심사규정

재단법인 인천발전연구원 학술지 「인천연구」 연구윤리규정

학술지편집위원회 회칙

지역연구(자유공모) 원고모집 공고문

• 「인천연구」의 성격과 구성

「인천연구」는 인천발전연구원이 발행하는 학술지로서, 창의적인 연구결과 및 일정한 주제에 관한 연구성과·동향·전망을 학술논문의 형식에 따라 출간하는 논문집입니다.

「인천연구」의 구성은 〈기획논단〉과 〈지역연구〉의 두 부분으로 크게 구분됩니다.

〈기획논단〉은 본지 편집위원회에서 주제와 필진을 선정하여 집필의뢰가 이루어지며, 〈지역연구〉는 자유투고 논문을 선별하여 게재하게 됩니다.

• 모집원고 종류

인천에 관련된 논문

타학회에서 심사 중이거나 이미 기고된 논문은 다시 기고할 수 없습니다.

• 원고 작성 방법

원고는 필히 「인천연구」논문작성방법에 따라 작성해야 합니다.

원고 제출 시 인천연구 투고신청서도 함께 작성해 보내야 합니다.

• 원고 분량

원고지 100장이내(B5 15~20장)

• 원고접수

상시접수

논문과 투고신청서를 함께 제출해야 정식접수가 됩니다.

제출된 논문이 본지 투고규정에서 정한 논문의 구성항목을 모두 갖추지 않았을 때에는 필자에게 수정보완을 요청하게 되며, 수정 보완된 논문을 다시 제출했을 때 정식접수가 됩니다.

접수된 논문은 심사자 3인 위촉 → 심사 → 논문 수정 → (재심 및 2차 심사 → 논문 수정) → 논문 수정 확인의 과정을 거치게 됩니다.

• 원고제출방법

원고는 이메일로 제출하기 바랍니다.

이메일 전송이 불가능한 경우, 등기우편으로 원고가 든 CD와 원고 출력본 4부를 제출해야 합니다.

• 제출처

우편접수 우)404-190 인천시 서구 심곡로 98번지

인천발전연구원 연구기획팀 「인천연구」담당자 앞

전화 : 032-260-2623 / 팩스 : 032-260-2629

이메일접수 E-mail : sabine@idi.re.kr

※ 실제 게재된 논문에 한해 소정의 원고료를 지급합니다.

「인천연구」 편집 및 발간 규정

2007년 3월 12일 제정
2008년 4월 25일 개정
2008년 8월 20일 개정
2011년 5월 6일 개정

I. 「인천연구」의 성격과 구성

1. 「인천연구」는 인천발전연구원이 발간하는 정기간행물로서, 논문을 게재하는 것을 원칙으로 한다. 논문은 창의적인 연구결과 및 일정한 주제에 관한 연구성과·동향·전망을 학술논문의 형식에 따라 기술한 것을 말한다.
2. 논문은 다른 학술지 또는 문헌에 게재되지 않은 것이어야 한다.

II. 논문투고 및 게재절차

1. 원고는 상시접수하며, 접수일자는 원고가 본지 편집위원회에 도착한 날로 한다.
2. 논문 투고자는 심사용 논문출력본 4부(그림, 표, 사진 등이 포함된 원고)와 논문이 수록된 CD를 제출하여야 한다. 단, 이메일(E-mail)을 통해 원고를 제출한 투고자는 원고출력본과 원고가 수록된 CD를 제출하지 않아도 된다.
3. 투고자는 본지의 투고신청서에 논문제목, 주저자의 이름, 소속 및 직급/직위, 주민등록상의 주소, 연락처와 함께, 원고의 주요내용을 기재하여 제출하여야 한다. 또한, 교신저자(해당 원고 관련 문의에 응할 수 있는 공동저자)가 별도로 있다면, 교신저자의 이름, 교신저자의 소속 및 직급/직위, 주민등록상의 주소, 연락처 등을 기재하여야 한다.
4. 접수된 원고 중 본지 투고규정 및 원고작성방법에 의거해 작성하지 않은 원고는 본지 편집위원회에서 저자에게 수정 및 보완을 요구할 수 있고, 투고자는 이에 따라야 한다.
5. 접수된 원고는 일체 반환하지 않는다.

III. 논문의 기본요건

1. 원고의 표지에는 논문제목(한글·영문), 필자명(한글·영문), 소속기관과 직위, 주소(주택 및 직장), 전화 및 팩스번호(E-메일 주소 포함), 은행계좌번호, 주민등록번호 등을 기재해야 한다.
2. 논문의 내용은 제목(한글 및 영문), 초록, 주제어, 본문, 참고문헌 등의 순으로 구성된다.
3. 주제어는 5개 이내로 한정한다.
4. 논문의 본문 원고분량은 글, 그림 및 표, 사진을 포함해 200자 원고지 100매 이내로 한정한다.(단, B5용지1매는 (81Columns×27Lines 기준) 원고지 4매에 해당)
5. 원고분량이 본 규정보다 지나치게 초과 또는 미달하는 경우에는 본지 편집위원회가 저자에게 조정을 요구할 수 있으며, 저자는 이에 따라야 한다.
6. 초록은 B5용지 15행 내외의 분량으로 작성하며, 논문명, 저자명, 초록 및 주제어는 모두 국문과 외국어(영어)로 표기해야 한다.
7. 모든 원고는 한글 프로그램을 사용하여 아래의 편집체제를 따라 작성해야 한다.

편집용지	문단모양	글자모양
용지 B5, 단면, 좁게	좌/우 여백 0	글꼴 신명조
상/하 여백 15	상/하 여백 0	글꼴 신명조
좌/우 여백 20	줄간격 180	크기 10
머리말 15	들여쓰기 2	장평 100
꼬리말 15	양쪽 혼합	자간 0
제본 0	날말간격 0	각주크기 9

IV. 본문 및 참고문헌 작성요령

1. 내용목차의 번호는 I., 1., 1), (1), ① 등의 순서를 따라야 한다.
2. 표와 그림에는 <표 1>, <그림 1> 등과 같이 일련번호를 부여해야 한다. 표제목은 해당 표의 상단 중앙에 맞추기로, 그림제목은 해당그림 하단에 중앙 맞추기로 표기해야 한다.
3. 본문 주는 내용 주와 참고문헌의 주로 구분된다.
 - (1) 내용 주(content notes)는 본문의 내용을 부연 설명하기 위한 것으로 해당부분의 오른쪽 위에 논문 전체에 걸쳐서 일련번호를 매기고 본문 하단에 각주로 처리해야 한다.
 - (2) 참고문헌 주(references)는 인용 또는 참고한 자료를 밝히기 위한 것으로서, 본문중에는 괄호 안에 저자의 이름, 출판연도, 인용한 쪽을 제시하며 그 자료에 대한 완전한 문헌정보는 논문의 말미에 첨부해야 한다.
4. 참고문헌의 작성양식
 - (1) 참고문헌은 한글문헌, 동양문헌, 서양문헌으로 구분하며, 저자의 성에 따라 한글 및 동양문헌은 가나다순으로, 서양문헌은 알파벳순으로 배열해야 한다.
 - (2) 참고문헌에 포함되어야 할 사항들을 순서대로 나열하면 저자, 출판연도, 제목, 권, 호, 쪽, 출판장소와 출판사명 등이다.
 - (3) 서명은 한글 및 동양문헌은 『』로 묶고, 서양문헌은 이탤릭체(기울림체)로 표기한다. 논문(학위논문, 기사포함)은 출판연도 다음에 해당 논문 명을 “”로 묶어 표기해야 한다.
 - (4) 참고문헌 속의 모든 외국 저널은 약어대신 풀어서 써야 한다.

V. 기타사항

1. 본문 속에서 약어를 사용하고자 할 때 해당 용어를 처음 사용할 땐 풀어쓰고 그 다음 번 부터는 약어를 사용하여도 된다.
2. 필자 자신의 논문이나 저술을 지칭할 때 '줄고'라는 용어를 사용하지 말고 반드시 필자의 이름을 적어 밝혀야 한다.
3. 국문원고의 경우 한글사용을 원칙으로 하며 필요한 경우 한자와 외국어는 괄호 안에 표기해야 한다.

VI. 발간

1. 원고교정
 - 1) 편집위원회는 오타자, 비문(非文), 논리 전개의 오류 등을 교정하거나, 저자에게 수정을 요구할 수 있다.
2. 원고의 게재순서
 - 1) 원고의 게재순서는, 특별한 경우를 제외하고는 게재 확정 순으로 하는 것을 원칙으로 한다.
3. 원고료 지급
 - 1) 채택된 논문에 한해 소정의 원고료를 지급한다. 단, 원고료는 실제 게재된 후에 지급하고, 게재 당시의 연구원 일반 예산·학술지 발간 지급기준을 적용하여 지급하는 것을 원칙으로 한다.
4. 발행 횟수와 시기
 - 1) 본지는 1년에 한번 발행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 본지 편집위원회에서 필요하다고 인정될 경우 발행 횟수를 조정할 수 있다.
5. 발행 부수
 - 1) 본지의 발행부수와 인쇄의 질 등은 편집위원회에서 정한다.
6. 발행일
 - 1) 매년 10월 15일 발행한다.

「인천연구」 논문 투고 신청서

- ▷ 투고지는 아래 투고신청서를 작성해서 논문과 함께 이메일로 보내주시기 바랍니다.
- ▷ 논문은 본지의 원고 작성방법에 따라 작성되어야 합니다. 원고작성방법은 연구원 홈페이지(www.idi.re.kr)를 참조하시기 바랍니다.

• 논문 개요

논문제출일자	년 월 일
논문 구분	국문논문 () 영문논문 () *해당란에 표시함
논문 제목	(국문) (영문)
논문 요약 (국문)	

• 주저자 인적사항

성명	(한글)	(영문)
소속 및 직급/직위	(소속)	(직급 또는 직위)
우편물 수령이 가능한 주소		
연락처	(사무실전화번호)	(휴대폰번호)
	(자택전화번호)	(팩스번호)
	(이메일)	

- **교신저자 인적사항** (* 교신저자가 있는 경우에만 기재함)
* 저자를 대신해 원고 관련 실무를 담당하는 실무자가 있는 경우에만 기재해 주시기 바랍니다.

한글성명		
소속 및 직급(직위)		
우편물 수령이 가능한 주소		
연락처	(사무실전화번호)	(휴대폰번호)
	(자택전화번호)	(팩스번호)
	(이메일)	

- **실무담당자 인적사항**
* 저자를 대신해 원고 관련 실무를 담당하는 실무자가 있는 경우에만 기재해 주시기 바랍니다.

한글성명		
소속 및 직급(직위)		
우편물 수령이 가능한 주소		
연락처	(사무실전화번호)	(휴대폰번호)
	(자택전화번호)	(팩스번호)
	(이메일)	

- **기타 사항** (원고제출 및 원고내용에 관해 특별히 언급할 사항을 기재해 주시기 바랍니다.)

「인천연구」 논문심사규정

2008년 9월 10일 제정
2011년 5월 6일 개정

1. 심사대상

- 1) 인천연구에 게재하려는 모든 논문은 소정의 심사를 거쳐야 한다.

2. 심사절차

- 1) 심사: 투고된 논문에 대하여 해당 분야의 전공 심사위원 3인을 위촉하여 논문을 심사한다.
- 2) 재심사: 심사결과 수정 후 재심사가 필요할 경우, '수정 후 재심사' 판정을 내린 심사위원 중 1인이 저자의 원고 수정 후 재심사를 한다.

3. 심사위원 선정

- 1) 편집위원회는 해당분야의 전공자 중에서 심사하려는 논문과의 전공 일치도 및 연구업적 등을 고려하여 심사위원을 선정, 위촉한다.

4. 논문심사 기준

- 1) 심사위원은 객관적 기준과 자율적 판단에 의거 공정한 심사가 되도록 하되 본지의 논문심사의견서의 양식에 맞춰 다음 심사기준을 고려하여 심사한다.
 - 본지 투고규정 및 원고작성방법의 준수 여부
 - 주제의 독창성
 - 인천광역시와의 관련성
 - 논문 및 체제의 일관성
 - 선행연구의 검토
 - 논문의 학술적 또는 정책적 기여도

5. 심사위원의 익명성

- 논문의 심사과정에서 저자와 심사위원은 공개하지 않는다.
- 심사위원은 심사과정에서 얻은 정보를 공개하거나 남용하지 아니하여야 하며, 저자와 심사위원은 편집위원회를 통해서만 의견을 개진할 수 있다.
- 외부심사위원에게 심사를 의뢰할 때 소정의 심사비를 지불할 수 있다.

※ 논문심사 판정기준표

	심사결과			비 고
게재가	○	○	○	게재확정
	○	○	△	게재확정
	○	○	×	게재확정
재심	○	▲	▲	▲에게 재심을 의뢰하여 2인 이상이 '게재가'면 게재
	○	▲	×	▲에게 재심을 의뢰하여 '게재가'면 게재
	▲	▲	▲	▲에게 재심을 의뢰하여 2인 이상 '게재가'면 게재
게재불가	×	×	×	게재불가
	×	×	○	게재불가

○ 게재가, △ 수정 후 게재가, ▲ 수정 후 재심, × 게재불가

재단법인 인천발전연구원 학술지 「인천연구」 연구윤리규정

2009년 4월 15일 제정

제1장 연구윤리규정 제정 배경

인천발전연구원은 인천광역시가 능동적으로 자치행정을 수행할 수 있도록 지원하고, 도시화에 따른 도시 문제의 효율적 해결을 위한 새로운 이론과 접근방법을 제시하기 위하여 학술지 「인천연구」를 발간한다. 「인천연구」의 발간은 도시정책 관련 연구자들의 최신 연구성과를 소개함으로써 지역 아카데미즘의 기초를 마련하고 인천시의 발전에 이바지 한다.

또한 「인천연구」연구윤리규정의 제정은 수준 높은 학술지의 발간을 위하여 「인천연구」의 편집위원은 물론 연구논문의 저자와 평가자가 전문가로서 지켜야 할 윤리수준을 명백히 밝혀둌으로써 사회 전체에 대한 책임을 성실하게 수행하고자 함이다. 연구윤리규정의 내용은 이미 관행으로 지켜져 오고 있는 규정들을 정리한 것이지만, 모든 관련자에게 연구논문의 작성과 평가 및 편집에 대하여 연구원이 추구하는 윤리수준을 재확인 하는 기회가 될 것이다.

제2장 연구논문 윤리규정

제1조(사회적 책임)

학술연구자로서 책임 있는 연구 및 지적 활동을 하여야 하며, 사회 공익적 책임을 수반하여야 한다.

제2조(기본 연구윤리)

연구활동에서 정직성, 진실성(integrity)과 정확성이 연구결과의 신뢰성 확보를 위한 필수사항임을 인식하고 연구의 제안, 계획, 수행과 결과보고 등 모든 연구활동 수행과정에서 이와 같은 기본원칙을 추구한다. 특히, 위조, 변조, 표절 및 중복발표 등과 같은 부정행위를 배격한다.

제3조(보편성의 원칙)

연구자는 어떠한 이유로든 차별받을 수 없으며, 연구의 모든 과정에서 평등한 권리와 의무를 갖는다.

제4조(전문가로서의 품위유지)

새로운 지식창출과 기술개발로 인류복지 증진에 기여하는 전문가로서의 긍지와 품위를 유지한다.

제5조(법령의 준수)

연구 및 지적 활동의 전 과정에서 관계 법령이 정한 규정과 윤리강령에 명시된 규범 및 국제적으로 통용되는 원칙을 성실히 준수한다.

제6조(연구대상의 존중)

자연환경을 다룰 때에는 자연환경의 복원, 창출, 보호 관리의 중요성을 인식함으로써 인류복지 증진에 기여하도록 한다.

제7조(연구 자료의 기록, 보존)

연구과정에서 사용하거나 생성된 데이터, 샘플 등의 자료를 처음단계에서 최종단계에 이르기까지 성실히 기록하고, 정한 기간 동안 보존한다.

제8조(저자 표시와 지식재산권)

저자 표시는 연구의 아이디어 제시, 설계, 수행, 해석 등 연구에 직접 참여한 자로 제한하고 발표논문에는 연구과정에서 참고·인용한 타인의 연구업적을 밝힘으로써 원저자의 권리와 지식재산권을 존중한다. 표시된 저자는 논문에 대한 공동 책임을 진다.

제9조(사회에 대한 권리와 의무)

새로운 발견이나 연구 및 지적 활동의 업적을 사회에 공표함으로써 발생하는 이득을 취할 권리가 있으며, 한편 사회가 요구하는 사항에 성실히 응할 의무가 있다.

제10조(이해상충에 대한 대처)

연구 및 지적 활동 과정에서 발생하였거나 발생 가능성이 있는 이해상충에 대해서는 이를 미리 공표하고, 연구의 독창성을 훼손하지 않는 범위에서 연구자의 이익보다는 공익을 우선한다.

제11조(연구환경 조성)

책임 있는 연구와 지적 활동을 수행할 수 있도록 지적 자유, 공정성, 개방성과 상호존중의 환경을 조성하는 데에 적극 참여한다.

제12조(윤리 교육의 실시)

연구와 지적 활동의 책임자는 참여자들이 이 윤리규정을 성실히 실천할 수 있도록 교육할 의무가 있다.

제3장 저자 윤리규정

제13조(표절, 위조, 변조 금지)

저자는 자신이 행하지 않은 연구의 일부분을 자신의 연구 결과인 것처럼 논문이나 저술에 제시하지 않는다. 타인의 연구 결과를 출처와 함께 인용하거나 참조할 수는 있을지라도, 그 일부분을 자신의 연구결과이거나 주장인 것처럼 제시하는 것은 표절에 해당된다.

저자는 존재하지 않는 연구자료 등을 허위로 만들거나(위조), 연구과정 등을 인위적으로 조작 또는 삭제함으로써 연구내용 또는 결과를 왜곡(변조)하지 말아야 한다.

제14조(연구 업적의 명기)

- (1) 저자는 자신이 실제로 행하거나 기여한 연구에 대해서만 저자로서 업적을 인정받으며 그 내용에 대해 책임을 진다.
- (2) 논문의 순서는 저자의 상대적 지위에 관계없이 연구에 기여한 정도에 따라 공정하게 정해져야 하며 단순히 특정 직책 또는 지위에 있다고 해서 공동저자, 제1저자, 또는 교신저자로서의 업적을 인정받을 수 없다. 반면, 연구에 충분히 기여했음에도 저자로 인정되지 않는 행위 또한 정당화될 수 없다.

제15조(연구물의 중복 투고 및 게재 혹은 이중 출판 금지)

저자는 국내외를 막론하고 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물 포함)을 새로운 연구물인 것처럼 출판하거나 투고해서는 아니 되며, 동일한 연구물을 유사 학회 등에 중복하여 투고해서도 아니 된다.

제16조(인용 및 참고 표시)

- (1) 저자가 공개된 학술 자료를 인용할 경우에는 정확하게 기술하도록 노력하고, 반드시 그 출처를 명확히 밝혀야 한다. 개인적으로 취득한 자료의 경우에는 그 자료를 제공한 자의 동의를 받은 이후라야 인용할 수 있다.
- (2) 저자가 다른 사람의 글을 인용하거나 다른 사람의 생각을 참고할 경우에는 주석을 통해 인용 및 참고 여부를 밝혀야 하며, 어디까지가 선행연구의 결과이고, 어디서부터 본인의 독창적인 생각이나 주장이나 해석인지를 알 수 있도록 해야 한다.

제4장 논문심사자 윤리규정

제17조(심사의 객관성)

심사위원은 심사의뢰 받은 논문을 개인적인 학술적 신념이나 저자와의 사적인 친분 관계를 떠나 객관적 기준에 의해 공정하게 평가하여야 한다. 충분한 근거를 명시하지 않은 채 논문을 탈락시키거나, 심사자 본인의 관점이나 해석과 상충된다는 이유로 논문을 탈락시켜서는 안되며, 심사 대상 논문을 제대로 읽지 않은 채 평가해서도 안된다.

제18조(저자의 독립성 존중)

심사위원은 전문 지식인으로서의 저자의 독립성을 존중하여야 한다. 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 판단을 밝히되, 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 설명하되 정중한 표현을 사용하고, 저자를 비하하거나 모욕하는 표현은 하지 않아야 한다.

제19조(중복심사)

심사위원은 심사의뢰 받은 논문이 이미 다른 학술지에서 출판되었거나 또는 중복심사 중인 경우 기타 문제를 발견하였을 때에는 편집위원회에 해당 사실을 알려야 한다.

제20조(심사비밀 유지)

심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다. 논문을 다른 사람에게 보여주거나 논문 내용을 놓고 다른 사람과 논의하는 것도 바람직하지 않다. 또한 심사자는 심사논문이 학술지에 게재되기 전에 심사논문의 내용을 타 연구에 인용해서는 안 된다.

- 부 칙 -

이 규정은 공포된 날로부터 시행한다.

학술지편집위원회 회칙

2007년 7월 15일 제정
2010년 5월 20일 개정

1. 구성

- 1) 편집위원회는 위원장 1인, 위원 20인 이내, 그리고 간사 1인 이내로 구성한다.

2. 임무

- 1) 편집위원회는 학술지에 게재할 원고의 모집과 편집, 발간 등 「인천연구」의 발행에 관한 제반업무를 관장한다.
- 2) 또한 「인천연구」의 편집 및 발간 규정, 편집위원회 회칙 등 「인천연구」의 발간에 필요한 제반 규정에 관한 사항을 결정한다.

3. 편집위원장, 편집위원의 선출기준

- 1) 편집위원장은 재적위원 과반수의 찬성으로 임명한다.
- 2) 편집위원은 인천발전연구원 각 연구실원들의 추천으로 구성한다.

4. 편집위원장 및 위원, 간사의 역할

- 1) 편집위원장은 투고논문의 모집, 논문의 심사의뢰와 공정한 심사, 발간 등 「인천연구」의 편집과 발간에 따르는 제반 업무에 대한 총괄적인 권한과 책임을 가진다.
- 2) 편집위원은 투고논문의 심사자 추천 및 의뢰, 투고자와 심사자간의 의견중재, 심사결과에 대한 심의, 원고 수정의뢰 및 원고 수정보완 여부 확인, 최종게재논문의 선정, 게재순서의 결정, 본지의 발행부수의 결정, 원고 게재료 및 심사료 수준 결정 등의 권한을 가진다.
- 3) 간사는 위원장을 실무적으로 보좌하며, 편집위원회 회의 준비 및 회의록 작성, 투고원고 접수, 심사결과 통보, 「인천연구」의 출간·배포, 원고 게재료 및 심사료 지급서류 작성 등 「인천연구」발간에 따른 제반 회계 및 행정실무를 담당한다.
- 4) 편집위원회의 구성원은 위원회 활동과 관련하여 취득한 투고자의 개인적 정보를 외부에 유출해서는 안 된다.

5. 편집위원장 및 위원의 임기

- 1) 위원장과 위원의 임기는 2년이며, 연임할 수 있다.
- 2) 위원장의 유고시 편집위원회는 위원장을 새롭게 임명할 수 있고, 위원의 유고시에는 편집위원회의 제청으로 위원장이 새롭게 임명할 수 있다.

6. 편집위원회 회의

- 1) 편집위원회 회의는 정기회의와 임시회의로 구분한다. 정기회의는 연 2회 분기별로 개최하고, 임시회의는 위원장 또는 재적위원 1/3 이상의 요청에 의해 위원장이 소집한다.
- 2) 편집위원회 회의의 의장은 위원장이 되고, 위원장의 결석 시에는 출석위원들이 임시의장을 선출해 회의를 진행한다.
- 3) 편집위원회 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수(위임 포함)의 찬성으로 의결한다. 가부동수일 때에는 의장이 결정권을 가진다.

7. 회의비 지급

- 1) 편집위원회 회의에 참석한 외부 위원(인천발전연구원 직원이 아닌 위원)에게는 소정의 회의비를 지급할 수 있다.

통권 제5호 인천연구

발행인 김민배

편집위원 강승호 강인순
김의근 남영우
도명식 백기영
석중수 손동원
여운호 이권형
이상철 이종현
정환영 조 우
최창호 홍미희

편집위원장 윤하연

편집간사 윤세정

발행처 인천발전연구원

발행일자 2011년 10월 15일

인쇄일자 2011년 10월 15일

인쇄처 은정문화사
☎ 032-762-9318

