

IDI 도시연구

Incheon Development Institute
Urban Research

2019

통권 제15호

목 차

기획논단

- 사회혁신과 마을:
서울시 사례에서 본 커뮤니티 기반 사회혁신의 진화 가능성 김병권 7
- 기본소득과 사회혁신:
자유안정성의 관점에서 이원재 31
- 서울은 사회적으로 혁신적인가?:
서울시 사회혁신 정책을 중심으로 변미리·박민진 59

일반논문

- 지방의원의 정치적 요인이 지역구 예산 배분에 미치는 영향분석:
경기도교육청 소규모 교육환경 개선사업 예산을 중심으로 박재용 105
- 강화군 마을사업에서 주민조직의 참여와 역량분석:
‘Chaskin의 공동체 역량 형성 모형’을 활용하여 ... 김정욱·진성만·여관현 143
- 프랑스의 교육 불평등에 대한 공간적 접근..... 김지영 179
- 사회연결망분석 기법을 활용한 온라인과 오프라인
관광정보 연결망의 구조적 특성 비교:
인천을 방문한 외래 관광객을 사례로 강상훈·박득희 229
- 메가이벤트의 공유가치창출(CSV), 개최지 이미지, 방문의도의 구조적 관계:
강원도 평창 동계올림픽을 중심으로 김영국·민병기·장서연 257
- 공공임대주택의 생애주기에 따른 주거공간
수요와 공급의 불일치에 관한 연구 박동찬·최정민 283

도시 리포트

- 2017 동아시아문화도시 대구의 성과와 과제 오동욱 319
- 지역축제가 도시문화경제에 미치는 영향:
텍사스 오스틴 시의 SXSW(사우스 바이 사우스 웨스트) 축제 사례 ... 임에스터 335

서 평

- 초일류 기업의 돌연사에 대한 보고서 이재성 357
『중공업 가족의 유토피아: 산업도시 거제, 빛과 그림자』, 양승훈, 2019, 서울: 오월의 봄

『IDI 도시연구』 휘보

- 『IDI 도시연구』 발간연혁 373
- 『IDI 도시연구』 편집위원회 활동 376
- 『IDI 도시연구』 세미나 행사 보고 377

『IDI 도시연구』 규정

- 『IDI 도시연구』 편집 및 발간 규정 381
- 『IDI 도시연구』 편집위원회 규정 392
- 『IDI 도시연구』 논문심사 규정 395
- 『IDI 도시연구』 연구윤리 규정 401

『IDI 도시연구』 편집위원회

- 『IDI 도시연구』 편집위원회 411

기획논단

| 사회혁신과 마을:

서울시 사례에서 본 커뮤니티 기반 사회혁신의 진화 가능성
김병권

| 기본소득과 사회혁신:

자유안정성의 관점에서
이원재

| 서울은 사회적으로 혁신적인가?:

서울시 사회혁신 정책을 중심으로
변미리 · 박민진

사회혁신과 마을:

서울시 사례에서 본 커뮤니티 기반 사회혁신의 진화 가능성

김병권*

김
병
권

I. 들어가며

II. 사회혁신과 행위자로서 지역 커뮤니티

1. 사회혁신의 등장 배경과 개념 정의
2. 사회혁신에 대한 최근의 성찰
3. 사회혁신과 마을의 접합점

III. 읍·면·동에서의 주민참여형 사회혁신

1. 21세기에 다시 주목받는 지역 커뮤니티
2. 주민자치회 전환의 의미
3. 읍·면·동을 중심으로 한 사회혁신의 전망

IV. 나오며

I. 들어가며

2010년대로 접어들면서 한국 시민사회는 새로운 변화와 활동 양상을 보여주게 된다. 사회적경제와 마을공동체 만들기 등이 서울시 등 지자체 정책의제와 결합되어 광범위하게 확산되고 여기에 시민사회가 폭넓게 참여한 사례가 대표적이다. 이 과정에서 시민사회는 이전처럼 전통적인 대변운동(advocacy) 범주에만 머무르지 않고 직접 사회적 해법을 찾으려고

* 서울시 협치 자문관(E-mail: bkkim21kr@naver.com, Tel: 02-2133-7779)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2019..15.7>

투고(접수)일 2019. 5. 8. 심사(수정)일 2019. 6. 13. 게재확정일 2019. 6. 19.

시도하는 것은 물론, 지자체 행정부서들과 파트너십을 맺고 ‘공공서비스의 공동생산(co-production)’에도 다양하게 참여하기 시작한다. 지자체 또한 일반적으로 주민들에게 공공서비스를 전달하는 공급자-수혜자라는 종래의 틀에서 벗어나, 협치(governance)의 원칙 아래 시민사회와 함께 주민이 필요로 하는 문제를 해결하려 하기도 하였다. 특히 서울시는 다양한 공공정책 분야에서 이런 유형의 정책을 선도했는데, 교통정책(공공 자전거 따릉이), 에너지 정책(에너지 자립마을), 자치와 복지정책(찾아가는 동 주민센터), 청년정책(청년혁신 활동가 지원, 청년사회주택), 안전 정책(범죄예방 디자인), 보건 정책(환자 안심병원), 개발정책(근린 도시 재생 정책), 디지털을 이용한 공공정책(온라인 플랫폼 ‘민주주의의 서울’운영) 등이 잘 알려진 사례라고 할 수 있다(서울특별시 2019).

위에 예시한 정책들을 살펴보면, 대체로 국가나 지자체의 공공서비스 영역 안에서 제대로 해소되지 못했거나, 시장경제 안에서 가격형성이 제대로 안된 탓에 시장에서의 구매나 서비스가 원활하지 않았던 분야였다. 한 마디로 공공이나 시장 영역에서 소외된 광범위한 시민들의 충족되지 않았던 필요(unmet social needs)를 해소하고자, 공공과 시민사회(그리고 일부 시장경제) 주체들이 공동으로 해법을 모색했던 사례들이다. 이런 유형의 다양한 사회 정책과 비즈니스, 그리고 개인적, 집합적 활동들을 묶어서 ‘사회혁신(social innovation)’이라고 부른다(김병권 2017). (또는 특정 영역을 분리해서 사회적경제, 마을공동체 만들기, 디지털 혁신활동, 청년혁신활동이라는 식으로 다른 이름을 사용하기도 했다.)

그런데 최근 들어서 사회혁신 정책들이 지역 커뮤니티나 마을 활동 반경을 중심으로 더욱 확장될 조짐을 보이고 있어 주목해 볼 만 하다. 서울시를 선두로 많은 지자체들이 행정 동(洞) 단위로 에너지, 산업, 복지, 보건, 환경 정책 등을 추진하는 과정에서 이 대목이 명확히 드러난다. 예를 들어 서울시의 경우 ‘마을 생활 산업’, ‘자전거 마을’, ‘마을 중심 아이 돌

봄’, ‘우리 동네 키움 센터’, ‘마을의사’, ‘에너지 자립마을2.0’, ‘마을 건축가’, ‘마을 세무사’ 등의 정책개념들이 끊임없이 각 실·국 단위로 만들어지고 있는 중이다(서울특별시 2019). 그 결과 이제 동과 마을은 모든 행정부서 정책 전달의 최종적 귀결점이 되고 있고, 경쟁적으로 마을 단위로 공공서비스 전달체계를 확장시키느라 분주하다.

본 글에서는 먼저 개념과 대상이 여전히 충분히 통일되지 못한 사회혁신의 개념을 재정리하고 최근의 이론적, 실천적 동향을 간단히 요약해 볼 것이다. 이 과정에서 시장 및 국가와 더불어, 건강한 사회를 유지하기 위한 세 번째 기둥이자 사회혁신 주체형성 공간으로서의 시민사회를 재규정해 볼 것이다. 다음으로 시민사회가 기존의 저항적, 비판적 캠페인을 넘어서 스스로 자신들의 필요에 맞는 해법을 모색하는 사회혁신 활동을 수행하는 주체가 되어야 함을 확인하고, 특히 주체를 중심으로 보았을 때 지역 커뮤니티 기반의 사회혁신이 왜 중요한지에 대해 지적해 볼 것이다. 마지막으로 최근 가장 주목할 만한 사회혁신 공간으로서 행정 동과 마을에서의 사회혁신의 움직임과 가능성에 대해 진단해 보고 그 발전 방향에 대해 시론적인 전망을 하고자 한다. 다만 본 논문에서는 서울지역의 근린 지역 커뮤니티 주체들을 중심으로 실천되거나 실험되었던 경험적 사례로 한정하여 살펴볼 것이다.

II. 사회혁신과 행위자로서 지역 커뮤니티

1. 사회혁신의 등장 배경과 개념 정의

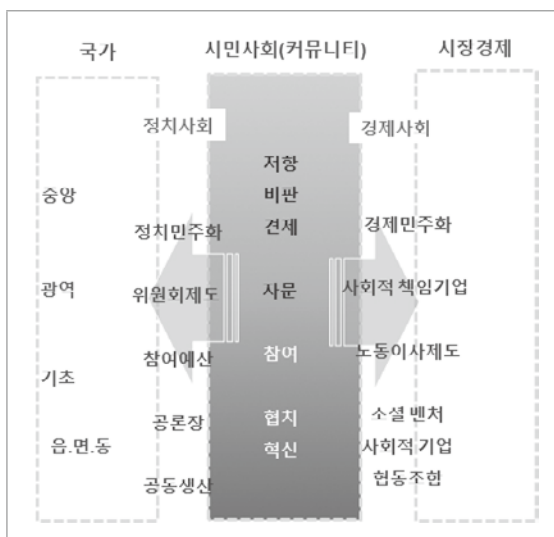
현재 지자체 등에서 정책용어로 사용되고 있는 사회혁신개념은 직접적으로는 영국의 비정부 조직인 영파운데이션(Young Foundation)과 네

스타(NESTA)가 개발하여 확산시킨 것이고(TEPSIE 2012), 2008년 글로벌 금융위기 이후에는 이들의 도움을 받아 유럽차원의 정책으로 확장되었다(European Commission 2010). 그 과정에서 학술적인 개념으로 수렴시키기 위한 노력이 병행되었지만 여전히 명확하게 공유된 개념이 정립되었다고 보기는 어렵다(Borzaga and Bodini 2014). 하지만 현장의 모색과 실천의 경험적인 발전 속에서 사회혁신의 정책적 범주와 영역들이 일정하게 유형화되는 등, 초기에 비해서 상당한 진전이 있었던 것도 사실이다(Nicholls and Murdock 2012; Franz et al. 2012).

이처럼 서구에서는 일련의 역사적 맥락을 가지고 있음에도 불구하고 한국 사회에서는 여전히 친숙한 개념이라고 할 수 없다. 사실 익숙한 개념으로 보자면 ‘혁신’이라는 일반 명사다. 하지만 혁신은 워낙 광범위한 영역, 특히 경제와 기술영역에서 오랫동안 사용해온 탓으로 자칫 사회혁신을 이해하는데 편향적 암시를 줄 개연성이 있다. 예를 들어 경제나 비즈니스에서 혁신은 기술혁신, 제품혁신, 공정혁신 등 대체로 투입대비 산출의 양, 즉 생산성(productivity)이라는 것으로 이해하는 경향이 있다. 반면 사회혁신은 생산성, 또는 효율성(efficiency)이라는 개념보다는 이른바 사회적 가치(대표적으로 생태적 가치, 고용창출 효과, 불평등 완화 효과 등)를 추구하는 경향이 높다(박명규·이재열 2018). 동시에 행위자의 관점에서 볼 때에 사회혁신은 공공이나 기업을 배제하는 것은 아니지만, 주로 시민사회(또는 NGO, NPO) 주체들이 이니셔티브를 갖는 경우가 많다.

한편, 사회혁신이 등장하게 된 사회적 배경을 돌이켜 보면, 바로 좋은 사회를 떠받치는 세 개의 기둥이라고 알려진 국가와 시장, 시민사회의 균형이 무너지기 시작한 1970~1980년대라고 알려져 있다(European Commission 2010). 역사적으로 이 시기를 전후하여 시장경제가 공적인 국가 영역과 시민사회 영역으로 확장해 들어오면서 세 기둥의 균형점이 무너지기 시작한다. 시장근본주의 원리로 사회 전체를 조직하고자 기획했

던 신자유주의가 그것이다. 그런데 국가와 시장, 시민사회의 균형이 무너지면 어떤 일이 일어날까? 만일 균형이 붕괴된 결과 “시장이 약화되면 사회가 비생산적이 될 것이고, 커뮤니티가 약해지면 사회가 꽤거리 자본주의로 향하게 되며, 국가가 부실해지면 사회가 차갑게” 변하게 된다. 반대로 “시장이 과도하게 팽창하면 사회의 형평성이 무너지고, 커뮤니티가 과하면 사회의 역동성이 떨어질 수 있으며, 국가가 비대해지면 권위주의로” 흐르게 될 위험성이 있다(Rajan 2019). 그런데 지난 세기말부터 시장의 과도한 팽창과 함께 국가와 시민사회의 약화 현상이 두드러지자 그 동안 취약지대에 있던 시민들의 필요에 반응해왔던 사회적 시스템이 사라지게 된 것이다.



〈그림 1〉 건강한 사회를 떠받치는 세 개의 기둥(저자가 개념화)

이런 상황에서 1990년대부터 시민들이 스스로 주위의 가용 자원을 동원하여 자구적 해법을 모색하게 되었고, 일부 지자체가 여기에 동조하게 되었는데 이렇게 만들어진 자구적 해법을 ‘사회혁신’이라고 명명하게 된

것이다. 흔히 세계적 사회혁신의 사례로 거명되는 지역 빈곤 여성을 위한 소액신용대출, 저개발국가 원료생산 노동자를 위한 공정무역, 시민들이 제안한 사업을 예산에 반영하는 시민참여예산제 등이 이러한 역사적 배경에서 사회적으로 파급된 것이다(제프 멀건 2007). 이처럼 역사적 맥락에서 볼 때 국가와 시장, 시민사회의 관계성 아래에서도 사회혁신의 개념 정의가 가능해진다.

최근에는 사회혁신의 다양한 정의를 8가지 방식으로 분류해 놓기도 하는데, 여기서 보편적(universal) 접근이라고 규정한 정의를 살펴보면, “사회적 필요를 기존보다 더 효과적인 방법으로 충족시켜 줄 수 있고, 동시에 새롭고 개선된 역량과 관계를 만들어내며, 자산과 자원을 더 잘 사용하게 해주는 새로운 해법(제품, 서비스, 모델, 시장, 절차 등)”이라고 되어 있다(Balamatsias 2018). 하지만 이 정의는 국가와 시장이 어떤 이유로 시민들의 필요(사회적 필요)를 제공해주지 못했기에 새로운 해법이 필요해졌는가 하는 문제를 구체적으로 파고들지 못하고 지극히 일반적인 ‘사회적’, ‘더 효과적’, ‘새롭고’ 등의 추상적이고 상대적 개념들로 연결하고 있다는 약점이 있다. 특히 지난 세기말부터 시작된 시장의 과도한 팽창에 반비례하는 국가와 시민사회의 상당한 위축을 이해하지 않으면 사회혁신은 제대로 설명하기 어려운데 이 대목이 제대로 녹아 들어있지 않다. 이런 문제의식 아래 필자가 사회혁신을 잠정적으로 재정의해 보면, “국가와 시장의 손길이 닿지 않지만, 시민들의 필요가 절실한 여집합(complement set)의 필요 영역을 해소하고자, 이전에 없던 새로운 제품이나 서비스 제공방법을 개발하고 운영하는 다양한 시민들의 문제해결 활동”정도가 될 것이다.

2. 사회혁신에 대한 최근의 성찰

앞서 밝힌 것처럼, 2010년대로 접어들면서 지금까지 서울시를 선두로

수많은 지자체들이 사회적경제 확대, 마을공동체 만들기 지원, 청년혁신 활동 보장, 디지털기술의 사회적 적용 등을 통해 기존 시스템이 해결하지 못하고 남겨진 시민들의 어려움과 필요를 해소할 ‘혁신정책’을 다양화시키면서 이어오고 있다. 한편 중앙정부도 (비록 1년이라는 단명으로 끝나고 말았지만) 대통령 직속으로 ‘사회혁신 수석실’을 신설하고 범정부적 차원의 사회혁신 정책을 추진하기도 했다. 이런 추세는 북미와 유럽에서는 이미 1990년대부터 시작된 것이다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기로 인해 시장 메커니즘의 역량에 대한 비관적 평가가 확산되면서 서구에서도 더욱 힘을 얻게 되었다는 점을 감안하면, 우리나라를 포함하여 최근 약 10여 년 동안 사회혁신이 세계적으로 꽤 주목을 받았다고 봐도 무방할 것이다.

그렇다면 지난 10여 년 동안 사회혁신은 국가와 시장이 외면한 사회적 필요를 얼마나 충족시켜주었고, 그 효과에 대해서 얼마나 긍정적인 평가를 할 수 있을까? 이와 관련하여 사회혁신의 세계적 권위자로 알려진 제프 멀건이 지난 2017년 “사회혁신의 지나온 10년과 앞으로 10년(Social innovation - the last and next decade)”이라는 이름 아래 웹사이트에 올린 짤막한 평가서가 의미 있는 논쟁지점을 제공하고 있다. 그는 일단 지난 10년 동안 사회혁신이 “변방의 아이디어에서 주류적 흐름으로(from being a marginal idea to one that is much more mainstream)” 전환되어갔다고 긍정적인 총평을 하고 있다. 하지만 내부를 들여다보면 좀 달라지는데, 우선 “혁신이 겉보기에는 상당히 강렬하고 매력적이지만 실제 구현이나 적용을 해 보면 실망스러운 경우가 정말 많다”고 비평한다. 또한 “시민들의 절박한 필요라는 차원과 비교하면 실제 활동 규모는 너무 왜소할” 만큼 소소한 혁신에 불과했던 경험들도 실망스럽다고 평가한다. 더 나아가 “똑똑한 사람들은 여전히 군사와 대규모 사업(the military or big business)을 쫓지 사회를 돌아보려 하지 않는다.”는 아쉬움도 덧붙인다.

현재의 사회적 문제가 미시적인 수준의 사회혁신으로 대처하기가 쉽지 않다는 점을 인정했다고 볼 수도 있다.

더욱이 제프 멀건의 평가 대목 가운데에서 최근 포퓰리즘 등 극단주의가 세계적인 사회정치 환경을 지배하고 있는 탓에, 사회혁신과 같은 ‘중도적인 유형의 정책’이 점점 더 설 자리를 잃어가고 있다고 탄식한 점을 유의 깊게 볼 필요가 있다. 이 평가는 다음과 같은 질문으로 발전시켜 볼 수도 있기 때문이다. 지금의 심각한 사회적 문제는 ‘사회혁신’이라고 하는 소박하고 중도적인 해법이 아니라, 다시 전통적으로 급진적인 ‘사회개혁’, ‘시스템적 구조혁신’으로 되돌아가야 하는 것이 아닐까?

이런 맥락과 유사한 차원에서 기존의 소소한 사회혁신을 더욱 근원적이고 시스템적인 혁신으로 급진화하자는 흐름도 있다. 2017년 겨울 공개된 유럽위원회 보고서 〈유럽을 위한 사회혁신의 비전과 추세(Vision and Trends of Social Innovation for Europe)〉을 보면 이런 기조가 매우 뚜렷하다. 보고서는 최근의 급격한 기술혁신이나 심각한 경제적 문제들이 사회적 대전환을 동반하고 있기 때문에 사회혁신은 더 거대한 차원에서 고려되어야 한다고 강조한다. 즉, 당면의 사회혁신은 “현존 권력관계와 사회구조적 동력학”을 재구성하는 정치적, 경제적, 사회적 전환을 요구하는 수준에 이르렀고, 당연히게도 이제는 사회혁신이 제3섹터나 사회적 기업, 또는 스타트업 활동 지원 수준으로 축소되어서는 안 된다는 점을 확인한다. 따라서 앞으로는 급격한 기술적 변화와 증가하는 세계화, 빠른 고령화 사회에 직면하여 기존 복지국가라는 제도적 인프라 구축 정도로는 더 이상 충분하지 못하다는 사실을 직시하고, 사회혁신이 공공과 시장경제 주체는 물론이고 시민사회와 손잡고 “공공서비스의 공동창조(co-creation), 공동관리(co-management)”에 적극적으로 임해야 한다고 역설한다. 이런 경향들을 감안할 때, 향후 사회혁신이 사회적으로 의미 있는 이론과 실천으로 역할하기 위해서는 더 전략적이고 거시적인 방향을 탐색해야 할

것으로 보인다.

3. 사회혁신과 마을의 접합점

이제 방향을 사회혁신의 행위자로 이동해보자. 지금까지는 국가나 시장 경제와 구분되는 시민사회를 하나의 통합된 주체로 간주하면서 사회혁신의 주요한 행위자라고 가정했다. 하지만 시민사회의 내부로 들어가서 다양한 방식으로 존재하는 주체들을 좀 더 구체적으로 확인해볼 필요가 있다. 행위자 차원에서 사회혁신을 가장 일반적인 수준으로 유형화해보자면, 개별적 차원(individual), 조직 차원(organization), 네트워크 차원(network), 그리고 시스템 차원(system)으로 구분할 수 있다(Nicholls et al. 2016). 그런데 여기서 개별적 차원과 조직적 차원에 걸쳐있는 행위자들은 현실과정에서 주로 사회적 기업이나 소셜 벤처 등 개별적인 혁신적 기업가(entrepreneur)들로 나타난다. 이들은 창의적인 아이디어를 중심으로 시장과 시민사회를 넘나들면서 혁신 활동을 하는 경우가 많다. 반면 조직과 네트워크 범위에서 많이 발견될 수 있는 행위자들은 지역사회의 커뮤니티 조직과 단체들인데, 이들이 지역의 문제를 혁신적으로 풀기 위해 활동하는 경우가 대부분이다. 한편 시스템적 차원의 혁신은 대체로 공공과 시민사회 또는 시장의 기업 주체들의 협력 체계를 지향하는 경우가 많다. 물론 이들 행위자들의 공통점은 모두가 국가와 시장 사이의 여백에 존재하는 시민의 필요에 부응하면서도 순수한 영리활동을 넘어 사회적 가치를 동시에 달성하기 위해 새로운 솔루션을 적용한다는 것이다.

한국 사회에서도 주로 시장경제 주체나 사회적 기업, 소셜 벤처 등을 중심으로 혁신적 아이디어를 발전시키고 이를 사회적 가치와 연결하면서 사회혁신 활동을 하는 경우와, 지역에서 마을공동체 활동이나 지역 기반 협동조합 운동 등을 통해 혁신 활동을 하는 경우로 양분하는 것이 가능하다.

필자는 전자를 혁신적 기업가(entrepreneur)에 의해 주도되는 사회혁신으로, 그리고 후자를 지역이나 마을의 커뮤니티가 주도하는 사회혁신으로 간단하게 유형화할 수 있다고 생각한다. 물론 소도시나 농촌처럼 활동공간이 작은 경우 양자는 활동공간과 사업 의제뿐 아니라 인적으로도 교집합이 커져서 범주적으로 나뉘서 구분하는 것이 애매할 수도 있다. 하지만 서울시를 포함한 대도시는 현실적으로 활동 주체와 공간이 일정하게 구분되고 있고, 이를 지원하는 행정체제도 확실하게 구분되어 있다.

특히 후자의 경우, 개인보다는 커뮤니티들의 집합적 의지를 만들어내는 것이 중요하다. 즉 혁신과정에서 자유로운 개인적 상상력도 중요하지만 다수가 속의 과정을 반복하면서 집단적 상상력과 창의력을 끌어내는 것이 더 중요할 수 있다는 것이다. 주로 생활과 연결된 지역 커뮤니티들이 자신들의 공동체 문제를 해결하기 위한 새로운 노력이 여기에 해당할 것인데, 에너지 자립마을 모델이라든지, 세대공감주거공유 모델, 지역의 공동육아 모델, 아파트의 경비원과 입주민의 상생모델 등등 이른바 ‘마을에서 발견되는 사회혁신’을 대체로 이 유형으로 구분할 수 있을 것이다. 이처럼 사회혁신이 지역 커뮤니티 기반 모델로서 구체적으로 유형화될 때 마을과 만나게 되고, 마을이라는 공간과 마을 주민 커뮤니티라는 조직이 사회혁신의 장소와 주체로 인지될 수 있을 것이다.

사회혁신 행위자와 관련하여 한 가지 추가적으로 고려해야 할 것이 있다. 시스템 차원의 혁신처럼 사회혁신의 과제가 복잡하고 규모가 커질수록 국가와 시장, 시민사회가 개별적으로 혁신과제를 감당하기가 어려워진다. 특히 시민사회가 사회혁신의 중심 행위자라는 것을 인정하더라도, 많은 경우 시민사회 단독으로 사회적 난제를 집중적으로 파고들어 혁신을 지속시키기는 어렵다. 실제 현실에서도 시민사회는 때로는 시장경제 주체들과, 때로는 공공행정과 파트너십을 맺고 혁신활동에 참여하는 경우가 다수다. 여기서 특히 지방정부와 시민사회가 파트너십을 맺고 사회혁신적

방법론을 적용하여 공공서비스를 만들어내는 영역이 중요한데, 현재 서울시를 비롯한 많은 지자체에서 실제 이뤄지고 있는 혁신활동의 일반적 양상이기도 하다. 하지만 ‘민간위탁’ 과정의 문제점에서 잘 드러나듯이 이 과정이 기대한 대로 수평적 파트너십 형태의 민간 협력으로 잘 진행되는 것만은 아니다(정병순·이성호·김성아 2017).

따라서 사회혁신을 수행하기 위한 민관 협력의 바람직한 지향 모델을 제시할 필요가 생기는데, 그 예의 하나로서 공공서비스 ‘공동생산’ 모델을 검토해볼 수 있다. 공공서비스의 공동생산이라는 개념은 원래 미국 정치학자 엘리너 오스트롬(Elinor Ostrom)이 제안한 것이었다. 그가 조사한 바를 따르면, 정규적 치안 서비스를 책임지는 공무원 경찰들만으로는 충분히 질서를 유지할 수 없고, 많은 경우 시민들의 신고가 동네의 안전을 위해 필수적이었다. 거기에서 행정과 시민 사이의 협력이 공공서비스의 성과를 개선시킬 수 있다는 초기적인 암시를 얻는다. 다시 말해서 전형적으로 경찰과 공무원에 의해 제공되어야 할 공공 서비스로 간주되었던 치안 서비스에 대해 세금을 낸 대가로 동네 주민은 단지 공공으로부터 서비스를 받기만 하면 되는 수혜자로 정의된다는 기존의 통념이 깨진 것이다.

이는 치안뿐 아니라, 교육이나 보건에서도 마찬가지로 적용될 수 있다는 것이 입증되었고, 그에 따라 주민들이 내용을 잘 이해하고 있는 주민 밀착형 공공서비스의 경우에서 특히 ‘공동생산’의 방식이 유리할 수 있다는 방향으로 발전해간다(Ostrom 1996). 나중에 이것은 공동생산(Co-Production) 또는 행정-시민사회(G-2-C)공동생산으로 개념화된다(Pestoff et al. 2008). 최근에는 “행정이나 시민들이 각자만으로는 문제 해결을 위한 자원을 보유하고 있지 못한 상황에서, 점증하는 수많은 사회적 난제들을 해결하기 위한 핵심적” 방안(Pestoff 2014)으로 확대되고 있는 중이다.

특히 (지방)정부와 시민사회의 협력은 대체로 시장경제에서 배제되거나 가격 신호로 통제되지 않은 사회서비스를 ‘시민의 필요에 더 적합하게’

제공하는데 유효하다. 때문에 여기에서는 냉정한 시장경제의 가격구조 대신에 상호 신뢰를 축적하면서 지속적 소통과 협의 기제가 작동되어야 한다는 점을 유념할 필요가 있다. 그런데 아직은 시장계약과 동일한 법적 제도적 형식인 ‘민간위탁’이라는 틀 안에서 협력이 이뤄지다 보니 본래의 혁신적 취지가 일부 왜곡되는 사례가 발견되는 것이다. 따라서 향후 (지방) 정부와 시민사회(또는 주민 커뮤니티)가 협력하여 구체적인 공동생산의 경험과 사례를 축적해가면서도, 본래의 ‘공동생산’이라는 개념적 틀을 제대로 뒷받침해줄 수 있는 제도적 환경 역시 만들어져야 할 것이다.

III. 읍·면·동에서의 주민참여형 사회혁신

1. 21세기에 다시 주목받는 지역 커뮤니티¹⁾

서울시가 선도하여 ‘마을공동체 만들기’ 지원 정책을 전면적으로 펴기 시작했던 2012년 이전에도 전국의 많은 풀뿌리에서 지역 활동가들이 독립적으로 마을 만들기를 시도해왔다. 하지만 여전히 서울과 같은 대도시에서 ‘마을공동체’라고 하면 선뜻 그 타당성이나 가능성이 잘 납득 되지 않는 시민들이 많다. 어찌 보면 이는 자연스러운 것이다. 왜냐하면 산업화가 되는 과정에서 “공동체는 개인들이 스스로 자신의 삶의 전망을 선택하는

1) 본문에서 지역 커뮤니티, 공동체, 마을 등을 문맥에 따라 혼용하고 있지만, 여기서는 주로 생활거점 기반의 근린 이웃 공동체를 지역 커뮤니티라는 개념으로 사용할 것이다. 이는 지역 공동체라고 표현해도 무방하지만 커뮤니티가 조금 개방적이고 느슨한 뉘앙스를 준다고 판단되어 지역 커뮤니티(또는 커뮤니티)를 주로 사용한다. 대체 용어로 ‘마을’ 또는 ‘마을 공동체’를 쓸 수도 있지만, 뒤에 언급되는 것처럼, 마을은 이제까지 ‘주민 셋이 모이면 마을’로 인정한다고 하는 ‘정책 차원의 조작적 정의’로 사용되어 온 점을 감안하여 여기서는 주로 ‘마을정책’과 관련되는 용어로 사용할 것이다.

데 장애였고, 족쇄로 여겨졌을 뿐”이었고, “이상적 형태로서의 시장은 자유롭고 평등한 개인의 선택과 행동을 성공적으로 조절해주는 기제”였으므로, 공동체를 다시 부활하자는 주장이 시대를 역행하는 것으로 보일 수 있기 때문이다(박명규·이재열 외 2018, 62-63). 사실 세계사를 보아도 산업화와 자본주의화는 기존의 농촌공동체와 도시공동체를 무너뜨리고 개인의 자유로운 삶과 직업선택, 거주지 선택, 자유로운 기업 결성과 조직결성 그리고 시장에서의 평등한 거래를 하는 개인들의 천국을 이상화했기 때문이다.

1980년대 이후에 접어들면서 이런 경향은 극단으로까지 치닫는데, 개인화되고 경쟁적인 거래 관계로서의 시장 속의 관계 이외에, 직접적인 인간관계라든지 사람들 사이의 신뢰나 도덕, 상호 원조나 공동이익 추구 등은 주변으로 떠밀려가게 된다. 최정규 교수는 이를 다음과 같이 묘사한다. “20세기는 사적 소유권이 잘 정의되고, 경쟁이 적절히 보장되며, 국가가 시장의 실패를 적절히 교정하는 역할을 한다면, 그게 전부라는 믿음이 힘을 얻었던 시기였다. 그리고 그러는 동안 공동체적 질서의 유효성과 그 해법이 갖는 잠재력은 점차 잊히고 있었다. 국가와 시장이라는 거대한 두 제도가 공동체가 수행했던 기능을 모두 흡수해 버림에 따라, 사람들은 서로에 대해 지게 되는 의무로부터 벗어나기 시작했다. 어찌 보면 국가와 시장이 전면에 나서서 우리 어깨의 짐을 덜어준 측면도 분명히 있을 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 사람들을 갈등 해결의 주체로 세우는 것이 아니라 방관자로 전락하게 만드는 결과를 낳기도 했음을 부정할 수 없다(박명규·이재열 외 2018, 69).”

그런데 2008년 글로벌 금융위기 이후 시장경제의 자기조정능력에 대한 근본적인 신뢰에 금이 가기 시작하면서 상황이 다시 반전된다. “자유와 평등이라는 가치의 확산 속에서 낡은 족쇄로 여겨지기도 했고, 그래서 벗어던져야 할 과거의 잔재로 간주되기도 했던 공동체가 21세기를 여는 새로

운 키워드로 재조명되면서 현재의 문제를 해결해줄 수 있는 잠재력의 원천으로” 재검토되기 시작한 것이다(박명규·이재열 외 2018, 68). 바로 이런 시대적 흐름 속에서 2011년 이후 서울시를 선두로 하여 ‘3명이 모이면 마을’로 인정해줌과 동시에 마을 만들기 활동을 공적으로 지원하는 ‘마을 공동체 지원 정책’을 실시한다. 그리고 이것은 한편에서는 낯설게 느껴지면서도 다른 한편으로는 예상을 넘어서 빠르게 시민들 속에 확산되어 간다. 이어서 이 정책은 ‘관계제’ 또는 ‘사회적 자본’의 축적이라는 목표 아래 공공정책의 범주 안에 정착하게 되었고, 그 결과 서울시에서는 지난 8년 동안 약 15만 명 이상이 직·간접적으로 서울시 마을 정책에 참여하게 되는 성과를 거두었는데 그 최고 정점에 앞으로 검토하게 될 주민계획-주민총회-주민자치회 전환이 있다.

2. 주민자치회 전환의 의미

‘마을 만들기’라는 이름 아래 추진되어 온 사회혁신 정책에서 ‘마을’은 엄격한 의미의 인접 주거 공간 단위, 또는 최소 행정단위를 지시하는 것은 아니었다. 인간관계가 심각하게 분절된 서울시 같은 대도시에서 매우 구체적으로 지리적 공간을 특정하고 범위를 경계 짓게 되면 공동체 만들기 활동은 크게 제약될 것이기 때문이다. 따라서 처음에는 정책을 수월하게 시작하고 이룩시키려는 의도에서 ‘셋이 모이면 마을’이라는 조작적 개념을 도입함으로써, 정책수행에서 탄력적이고 유연한 실행 여지를 크게 열어주게 된다. 즉 가족이나 직장, 직업 관계가 아닌 ‘이웃’이라는 관계에 관심을 가진 사람들이 굳이 물리적 동네가 같지 않아도, 그리고 굳이 일상생활 동선이 일치하지 않아도 관계를 형성할 수 있도록 도와주었던 것이다. 그러다 보니 1천만 서울시민의 1%가 넘는 15만 이상이 마을 만들기 활동과 정책에 참여했지만, 사실 구체적인 시민들의 일상의 생활 관계와 일상

의 움직임 반경 안으로 그 활동이 착근할 정도는 아니었다(유창복 2018).

하지만 2016년에 접어들면서 서울시가 ‘찾아가는 동주민센터’ 정책의 일환으로 시도한 ‘주민자치회’ 만들기로 인해 상황은 바뀌게 된다. 이 정책은 “마을 사업의 추진 흐름에 동주민센터가 적극적으로 결합하여 동 단위에서 민관 협력관계를 만드는 한편, 마을계획 수립, 마을기금조성, 마을 활력소(주민 공유 공간) 구축 등 다채로운 사업을 통해 마을의 자치력이 발동될 수 있도록 지원”하는 것으로 되어 있다(이태수 외 2016). 그런데 여기서 핵심은 최소 행정단위인 읍·면·동 단위에서 동주민센터의 관할 아래 일종의 민간자문기구로 존재했던 기존의 ‘주민자치위원회’를 ‘주민자치회’라는 이름으로 혁신적으로 확대 개편한 것이다. 동시에 주민계획과 주민총회라는 개방적 주민참여 통로를 일상적으로 열어서 주민자치회의 위상과 활동을 확장시켰다는 것이다. 구체적으로 보면, 기존 25명으로 구성된 자문기구와는 다르게 (서울 기준으로) 약 50명으로 확대 구성된 주민자치회는 해당 행정단위에서 지원한 주민들 가운데 공개추첨으로 선발한다. 또한, 산하에 다양한 주제별 분과를 구성하여 일상적으로 더 많은 주민 참여의 길을 열어두고 있다. 더 나아가 매년 동네의 사업을 발굴하고 주민총회를 열어 우선순위를 정하면 서울시에서 일정한 예산을 배정해줌으로써 실행을 구조적으로 보장해주고 있다.

서울시는 2021년까지 서울시 전역의 424개 행정동 모두에서 주민자치회 전환을 완료함은 물론, 여기에 주민세 ‘개인 균등분’을 배정하여 예산지원을 확대하려 한다. 그 결과 이제 마을 만들기는 ‘추상적 이웃’ 또는 ‘관계’로서의 마을이 아니라, ‘일상적 주민 생활 동선과 착근되고, 행정단위와 통합된 공간’ 즉, ‘생활과 행정 단위가 결합된 마을’이 시야에 들어오게 된다. 그 결과 주민들이 직접 자신들의 생활과 삶을 변화시키고 행정적으로 자치권을 획득하며, 서로의 삶이 걸린 이슈에 대해 의사결정권을 행사하는 자치체계가 구축될 수 있게 된 것이다. 덧붙여 서울시 독산동에서 ‘동장 개

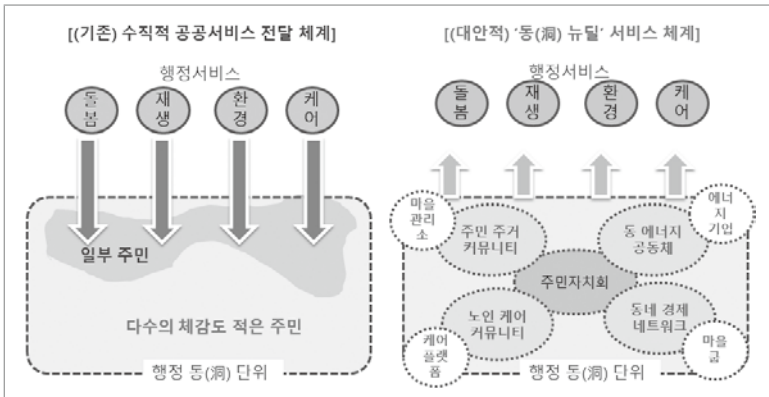
방향 공모제'를 이미 시행한 바가 있고, 특별 자치단체인 세종시와 제주시도 공모제나 선호 투표제 등을 시도할 것으로 알려졌는데, 이처럼 동 단위 행정조직 책임자 선출의 개방적 변화까지 동반되면 주민자치회의의 활성화는 더욱 증폭될 수 있어 주목된다.

3. 읍·면·동을 중심으로 한 사회혁신의 전망

추상적 관계 만들기로서의 마을공동체 정책이 주민자치회 전환과 결합되어 구체적인 장소성을 특징하고, 주민생활단위에 착근하며 구체적 행정단위와 결합하게 되면 새로운 과제가 떠오르게 된다. 무엇보다 먼저, 행정부서가 아래로 끝없이 서비스 전달체계를 내려서 주민 개개인에게 공공서비스를 제공하는 방식은 더 이상 의미를 잃게 된다. 물론 '찾아가는 공공서비스'라는 이름으로 정책을 주민에게 밀착시키려는 노력은 진일보한 것이다. 하지만 2만~5만 전후의 인구가 살고 있는 동 단위에 공무원 몇 명 늘려서 모든 주민들 개개인에게 다가설 수 있다는 것은 처음부터 한계가 있는 것이었다. 그렇다면 다수의 주민들이 서로 느끼는 필요를 일상적으로 해결해줄 유일한 방법은, 주민들 서로의 일상적 관계, 다양한 커뮤니티(일상의 이웃들을 촘촘히 연결해주는 마을 공동체)를 통해서 뿐일 것이다. 다시 말해서 공공서비스 전달체계의 끝단에 동(洞)을 배치하는 것이 아니라 공공서비스의 중심에 동(洞)을 두는 것, 동(洞)을 동심원으로 각종 공적 자원을 배치하는 것으로의 전환을 전망할 수 있게 된다.

또 하나는, 아직까지 흔들리지 않고 고수되고 있는 공급자(행정)-수혜자(시민)라는 틀에서 벗어나, 비로소 시민이 수혜자이자 공동생산자가 되는 공공서비스에서의 공동생산 시스템이 필요하게 된 점이다. 마을공동체 만들기 정책은 원래 도시에서 약화된 사회적 자본을 회복하고 무너져가는 직장 관계나 가족관계를 대체할 새로운 '이웃관계'망을 구축하는 것뿐 아

나라, 시민들이 공공정책에 능동적이고 주도적으로 참여할 수 있는 집단적 주체를 형성하는 정책이기도 했다. 그런데 아직은 행정의 각 부서 정책들이 행정 동과 골목 단위까지 내려오는 단계까지 진화했는데도 불구하고, 주민 개개인들은 여전히 서비스 수혜자로 머무르거나 매우 국한된 방식의 위탁 주체나 공모사업 참여자 정도에 머무르고 있는 실정이다. 주민 자치회 전환은 여기에 반전의 계기를 부여한다. 동(洞)에서 생활하는 주민들의 이니셔티브 아래 단순한 수혜자를 넘어 능동적인 참여자, 기획자, 결정자로서 자치와 복지, 경제를 동 단위에서 재구성하는 전망을 세울 수 있게 되는 것이다.



〈그림 2〉 서울시가 2019년부터 추진하고 있는 동단위 서비스 혁신계획

출처: 서울시 마을공동체 종합지원센터 2019

예를 들어, 향후 공공서비스 정책은 읍·면·동의 자치적 삶을 도와주는 방식으로 혁신할 수 있다는 말이다. 예를 들어 주민자치회 주위에 노인 돌봄을 위한 ① 노인돌봄주민플랫폼(커뮤니티 케어), 주민들의 안전하고 건강한 주거생활을 서로 지원하기 위한 ② 주거생활 주민 플랫폼(마을관리소), 그리고 동에서의 에너지와 환경의 자립과 순환을 추진해줄 ③ 에너지 자립 주민 플랫폼(에너지 자립마을), 동네 주민들의 유통점이나 가게를 모

아서 ④ 유통플랫폼(예를 들어 마을 협동조합) 등등을 읍·면·동 단위로 주민들 주도하에 만들어나가는 것을 전망해볼 수 있다는 것이다.²⁾

IV. 나오며

경제학자 라잔은 국가와 시장, 그리고 커뮤니티의 균형이 좋은 사회를 지탱하는 중요한 조건이라고 강조했다. 그런 점에서 최근 불평등이 갈수록 심각해지고, 사회적 신뢰가 악화되고 있는 상황은 그 균형에 금이 가고 있다는 것으로 해석해 볼 수 있다. 그의 말대로 “시장이 과도하게 팽창하여 사회의 형평성이 무너지고” 있든지, 아니면 “국가가 부실해지면서 사회가 차갑게” 변해 가고 있을 개연성이 있는 것이다(Rajan 2019). 이런 상황에 대처하기 위해서 특히 지역 커뮤니티의 건강한 회복과 사회 혁신적 활동에의 참여가 중요한 해법일 수 있다는 점을 지금까지 살펴보았다. 이런 의미에서 지역 커뮤니티가 21세기를 여는 새로운 키워드이자 현재의 문제를 해결해줄 수 있는 잠재력의 원천이 될 수 있는 것이다.

그런데 사회혁신의 핵심 행위자로서 지역 커뮤니티의 잠재력은 서울시를 포함한 한국의 각 지자체들에서 공공행정과의 협력 아래 이미 현실이

2) 바로 위와 같은 목적을 가지고 서울시는 지난 2018년 11월부터 2019년 3월 사이에 금천구 독산동과 강북구 삼양동에서 로컬 랩(Local Lab)이라는 이름 아래 동 단위의 ‘노인 커뮤니티 케어 모델’과 ‘커뮤니티 주거관리 모델’을 실험하고 그 결과를 발표했다(서울시 마을공동체 종합지원센터 2019). 그리고 2019년에 이를 확대해나가고 있다. 위 실험에서 발표한 독산동 노인 커뮤니티 케어 사례를 보면, 동 단위에서 주민들의 이니셔티브 아래 구성되는 생활과 복지 공동체 구조는 대략 4면 플랫폼(4-side platform) 형태가 되고 있다. 즉 서비스를 상호 연결하는 주체로서의 <(동)커뮤니티 케어 플랫폼>을 중심으로 하여 한쪽에서는 <서비스 대상자이자 플랫폼 멤버>로서의 65세 이상 노인과 50+시니어, 그리고 다른 쪽에서는 케어 서비스를 제공해주는 다양한 <서비스 공급자들>, 나아가 이들 케어를 위한 ‘서비스 비용’과 ‘플랫폼 운영비용’을 지원하는 <공공행정>, 그리고 마지막으로 마을 단위에서 주민들의 총의에 의해 플랫폼의 운영 방향을 조정하는 <주민자치회>가 그것이다.

되어가고 있다. 특히 기존의 혁신정책으로 추진된 마을공동체 만들기가 이제 추상적 관계 만들기를 넘어서, 구체적인 장소를 특정하고 주민의 일상생활 흐름과 밀착하며 구체적인 행정단위와 직접 결합하는 등, 질적 진화단계로 넘어가고 있다. 이 글은 그 구체적 실험이 서울시 동단위에서 시작된 점에 주목했다. 그리고 그 매개 지점에 최근 서울시의 ‘주민자치회’ 전환이 역할을 할 수 있다고 보았다.

이 과정에서 특히 주민자치회라는 조직은 자신의 단순한 유지와 운영에 머물러서는 안 되고, 복지와 주거 등 지역의 중요 생활 이슈에 대해 포괄적 수요-공급망을 주민자치회를 허브로 하여 만들어야 한다는 점을 확인했다. 그러할 때에 이 실험은 동 단위에서 생활하고 있는 다수주민들의 일상의 삶을 획기적으로 바꾸어낼 정책적 가능성을 지니고 있다. 그리고 바로 이렇게 사회혁신이 시민 다수의 삶과 생활에 밀착하여 그들의 삶을 바뀌 내는 지렛대로 작동할 때에, 비로소 ‘소소한 실험’에 불과했다는 지금까지 기대에 미치지 못한 부정적 이미지를 벗고 시민들의 필요에 부응하는 진정한 ‘혁신정책’으로서의 위상을 다시 찾게 될 수 있지 않을까 예상한다.

참 고 문 헌

- 김병권. 2017. 『서울을 바꾸는 힘 사회혁신』. 서울연구원.
- 김병희. 2016. 『소통도시 서울』. 서울연구원.
- 김용익 외. 2018. 「커뮤니티 케어 성공적 안착을 위한 민간협력방안 모색」. 한겨레경제사회연구원 제2회 사회공헌포럼 자료집.
- 마이클 왈쯔. 2009. 『정치철학 에세이』. 모티브 북.
- 박명규·이재열 엮음. 2018. 『사회적 가치와 사회혁신』. 한울.
- 서울시. 2019. 『2018서울백서』. 서울특별시.
- 서울시 마을공동체 종합지원센터. 2018. 『마을을 움직이는 주민자치 이야기』. 제 2018-01-008호.
- 서울시 마을공동체 종합지원센터. 2019. 『동(洞)이 만드는 서울: 2018 로컬랩 시범사업 사례집』. 제2019-01-002호.
- 유창복. 2018. 『마을정부를 말하다』. 행복한 책읽기.
- 이태수 외. 2016. 『찾아가는 동주민센터』. 서울연구원.
- 제프 멀건. 2007. 『사회 혁신이란 무엇이며, 왜 필요하며, 어떻게 추진하는가』. 시대의 창.
- 정병순·이성호·김성아. 2017. 『서울시 민관협치 활성화 기본계획수립연구』. 서울연구원.
- 주성수. 2018. 『시민사회, 제3섹터, 비영리섹터, 사회적경제』. 한양대학교 출판부.
- Addarii, Filippo and Lipparini, Fiorenza. 2017. *Vision and Trends of Social Innovation for Europe*. European Commission.
- Balamatsias, Grigorios. 2018. "8 popular social innovation definitions." Social Innovation Blog.
- Borzaga, Carlo and Bodini, Riccardo. 2014. "What to Make of Social Innovation? Towards a Framework for Policy Development." *Social Policy and Society* 13(3): 411-421.
- European Commission. 2010. *Empowering people, driving change Social Innovation in the European Union*.
- Franz, Hans-Werner, Hochgerner, Josef and Howaldt, Jürgen. (eds.).

- 2012, *Challenge Social Innovation: Potentials for Business, Social Entrepreneurship, Welfare and Civil Society*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Mulgan, Geoff. 2017. "Social innovation - the last and next decade." NESTA.
- Nicholls, A. and Murdock, A. (eds.). 2012, *Social Innovation: Blurring Boundaries to Reconfigure Markets*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Nicholls, A., Simon, J., Gabriel, M., Whelan, C. (eds.). 2016. *New Frontiers in Social Innovation Research*. UK: Palgrave Macmillan.
- Ostrom, Elinor. 1996. "Crossing the great divide: Co-production, synergy, and development," *World Development* 24(6): 1073-1087.
- Pestoff, Victor and Brandsen, Taco. (eds). 2008. *Co-Production: The Third Sector and the Delivery of Public Services*. Routledge.
- Pestoff, Victor. 2014. "Collective Action and the Sustainability of Co-Production," *Public Management Review* 16(3): 383-401.
- Rajan, Raghuram. 2019. *The Third Pillar: How markets and the State Leave the Community Behind*. NY: Penguin Press.
- TEPSIE. 2012. "Defining Social Innovation Part 1." Deliverable 1. 1 of the FP7-project: TEPSIE(290771).

국 문 초 록

사회혁신과 마을:

서울시 사례에서 본 커뮤니티 기반 사회혁신의 진화 가능성

김병권(서울시 협치자문관)

사회혁신은 국가와 시장의 손길이 닿지 않지만 시민들의 필요가 절실한 영역을 해소하고자, 이전에 없던 새로운 제품이나 서비스 제공방법을 개발해온 정책으로서 2010년대 이후 한국의 지방자치 정책으로 널리 수용되어 왔다. 그 과정에서 커뮤니티 기반 사회혁신 모델의 하나로서, 지역 커뮤니티 등 시민사회 혁신 주체들이 중심이 되어 지자체와 함께 새로운 공공서비스 생산에 참여하는 사회혁신이 특히 지역단위에서 활발하게 일어났다.

지난 2011~2018년 기간 동안 약 15만 명 이상의 주민이 참여하면서 발전해온 서울시의 마을 공동체 만들기는 이제 추상적 관계 만들기를 넘어, 구체적인 장소를 특정하고 주민의 일상생활 흐름과 밀착하면서 구체적인 행정단위와 직접 결합하는 질적 비약의 단계로 진입하고 있다. 그리고 그 매개지점에 최근 서울시의 ‘주민자치회’ 전환이 놓여있다. 주민들의 일상의 삶을 획기적으로 바꿀 정책으로 진화할 가능성을 내재한 지역 커뮤니티 기반의 사회혁신은, 주민자치회의 매개아래 지금까지의 ‘소소한 실험’이라는 이미지를 벗고 시민들의 필요에 부응하는 ‘혁신정책’으로서의 위상을 제고하게 될 것이다.

주제어 : 사회혁신, 시민사회, 마을공동체, 공동생산

Abstract

Social Innovation and Community:

The Evolution of Local Community based on
Social Innovation in Seoul

Kim, Byoung Kweon(Seoul Governance Partnership Advisor,
Seoul City)

Social innovation, defined as a package of policies for developing novel products or services that aim to meet the social needs identified by the state or the market, is enjoying increasingly broad adoption. As a model of social innovation, in the spirit of “co-production,” local communities and local governments in Seoul have begun collaborating to produce valuable public services, which could significantly impact the everyday lives of residents. Between 2011 and 2018, approximately 150 thousand citizens participated in the movement to build local communities in Seoul. These communities are now being enhanced to embrace their routine needs and to link to the public services supply chain. This could pave the way for future social innovation.

Key words: Social Innovation, Civil Society, Local Community, Co-Production

기본소득과 사회혁신:

자유안정성의 관점에서

이원재*

이
원
재

I. 서론

II. 이론적 검토

1. 기본소득제와 재분배 효과
2. 긍정적 심리자본과 혁신
3. 사회혁신

III. 연구방법

IV. 적극적 시민: 긍정적 심리자본을 갖춘 시민

V. 소득수준과 긍정적 심리자본

VI. 긍정적 심리자본과 혁신 행동

VII. 결론 및 한계

I. 서론

사회혁신은 2000년대 들어 제기된 새로운 사회문제 해결 방법이다. 사회혁신은 사회문제에 대한 혁신적 솔루션을 찾는 과정이면서, 기업과 시민사회 또는 정부와 시민 사이의 협업을 통한 융합형 문제해결 방법으로

.....
* LAB2050 대표(E-mail: wonjae.lee@lab2050.org, Tel: 02-6365-2050)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2019..15.31>

투고(접수)일 2019. 4. 30. 심사(수정)일 2019. 5. 22. 게재확정일 2019. 6. 19.

정의됐다.

한편으로 사회혁신은 정부가 재정을 투입해 직접 공공서비스를 제공하거나 비영리단체가 자선적 동기의 모금을 통해 서비스를 제공하는 형태의 사회문제 해결 방법이 난관에 부딪혔다는 판단으로 논의가 시작됐다. 다른 한편으로 사회혁신은 생산과정의 효율성을 높이는 ‘혁신’과 관련된 논의가 영리기업과 기술개발 영역에서만 이뤄지다 보니 궁극적으로는 특정한 계층의 이익을 늘리는 데만 이용되고 만다는 반성에서 논의가 시작되기도 했다.

유럽연합(EU)은 사회혁신을 미래 핵심전략으로 상정하고 있다. 2010년 EU가 발표한 〈유럽2020 전략〉에서는 미래 핵심전략 중 하나로 사회혁신이 제시되기도 했다(정미나 2016). 미국에서는 버락 오바마 재임 시절 백악관에 사회혁신실을 설치하고 국정과제로 추진했다. 한국에서도 문재인 대통령 1기 청와대에 사회혁신수석비서관을 설치한 일이 있으며, 서울시가 서울혁신기획관 및 서울혁신센터를 설치하고 주요 과제로 추진하는 등 각급 정부 기관에서 사회혁신을 정책의제로 채택하고 있다.

그뿐만 아니라 영국의 영파운데이션(Young Foundation), 미국의 스탠퍼드대 사회혁신센터 등 민간기관에서도 사회혁신을 연구하고 이를 활용해 문제해결에 뛰어들었다. 한국에서는 연세대 사회혁신센터, 한양대 사회혁신센터, 희망제작소, 사회적가치연구원 등 민간기관들이 사회혁신을 내걸고 활동 중이다.

그러나 2010년대 중반 이후, 사회혁신이 정말 유효한 새로운 사회문제 해결 방법인지에 대한 의문이 제기되고 있는 것도 사실이다. 토마 피케티(2014)가 지적하듯 각국의 소득 불평등은 점점 더 커지고 있다. 기후변화, 젠더 갈등, 인종차별 등 새로운 사회문제는 해결 기미가 보이지 않고 있다. 북미와 유럽 선진국에서는 새로운 갈등을 기반으로 포퓰리즘 정치가 기승을 부리고, 문제 자체를 왜곡하는 가짜뉴스 확산으로 골머리를 앓고 있다.

문제해결은커녕 문제 확대가 일어나는 지역이 대부분이다.

좀 더 심각한 비판은 사회혁신이 국가 재정 긴축과 복지 축소라는 신자유주의적 흐름에 부합하는 이니셔티브라는 것이다. 사회혁신을 강력하게 추진하자는 담론 이면에는 사회의 구조적 불평등을 숨기고 사회문제를 개인의 책임으로 돌리려는 의도가 숨어 있다는 비판이다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계 각국은 구조적으로 정부 역할이 축소되고 보편적 권리로서의 복지가 와해되는 상황을 맞았다. 이런 상황에서 사회혁신은 저비용으로 사회문제를 지탱하려는 시도에 불과하다는 주장이다. 비용효율성만을 강조하면서 보편적 복지국가가 유지되기는 어렵기 때문이다 (Grisolia and Ferragina 2015). 이런 주장이 맞다면 사회혁신이 미시적으로 효과적인 방법론이 될 수는 있지만, 거시적으로 보면 사회문제 해결을 가로막을 수도 있다.

하지만 본래적 의미에서의 사회혁신은 보편적 복지제도 아래서 더 잘 작동될 수 있다. 개인의 실질적 자유가 커질수록 혁신에 뛰어들 가능성은 더 커지기 때문에 그렇다. 물론 개인의 자유를 제약하는 경직된 전통적 복지제도 아래서는 사회혁신이 위축될 수도 있다. 하지만 구교준 등(2018)이 제안하는 대로 ‘자유안정성’, 즉 개인에게 실질적 자유와 안정을 제공하는 복지제도 아래서라면 사회혁신이 촉진되는 것은 당연하다. 개인이 권리를 갖고 사용할 수 있는 자원이 커질수록 개인의 긍정적 심리자본이 커질 수 있고, 그런 개인이 기업가정신¹⁾을 발휘해 위험을 감수하고 문제해결에 뛰어들 수 있으며, 그런 기업가정신을 갖춘 사람 중에 사회혁신을 추구하는 사회적 기업가(제도적 의미에서가 아니라 ‘사회문제를 해결하려는

1) 한국어에서 기업가정신은 ‘기업을 경영하는 사람의 마인드’라는 의미로 통용되어 조직 관점에서 해석되기도 하나, 영어에서 기업가정신(entrepreneurship)은 위험을 무릅쓰고 새로운 선택을 하는 마인드를 뜻해 개인적 관점에서 해석되는 게 보통이다. 본고에서는 영어 entrepreneurship의 의미로 사용하기로 한다.

목적을 가진 조직 운영자'라는 의미에서)들이 많을 것이기 때문이다.

이 글에서는 자유안정성을 높이는 복지제도를 기본소득제도로 상정하고, 기본소득제가 사회혁신을 촉진할 수 있다는 주장을 펼치고자 한다. 기본소득제는 모든 개인에게 조건 없이 일정한 액수의 현금을 분배하는 제도이다. 따라서 임금, 복지수당 등 조건이 걸려 있는 다른 분배제도에 비해 삶의 자유도를 높인다. 동시에 최소한의 삶을 영위하는 데 필요한 현금을 제공함으로써, 삶의 안정성을 높이기도 한다. 따라서 기존의 다양한 분배제도 가운데 자유안정성을 달성하는 데 가장 효과적인 제도라고 할 수 있다.

이런 관점에서, 이 글의 2장에서는 기본소득제의 정의를 짚어보고, 긍정적 심리자본 개념을 중심으로 이론적 틀을 짰 뒤, 사회혁신과의 접점을 찾아볼 것이다. 3장에서는 설문 조사를 통한 연구방법론을 설명한다. 4장에서는 '적극적 시민성'이라는 개념을 통해 긍정적 심리자본을 갖춘 시민을 조작적으로 정의하고, 이를 설문 문항과 어떻게 연결했는지를 설명한다. 5장에서는 기본소득제와 같은 제도를 통해 개인의 소득이 보편적으로 늘어난다면 개인의 긍정적 심리자본이 커질 수 있는지를 살펴보고, 6장에서는 긍정적 심리자본을 가진 개인이 혁신 행동에 나설 가능성이 더 큰지를 살펴본다. 그리고 7장 결론에서는 한계 및 시사점을 제시한다.

사회혁신이라는 사회변화 방법론 자체는 여전히 유효하다. 영미식 시장주의가 극심한 불평등을 낳고 있으며, 유럽식 복지국가 체제가 사회 경직성을 키우고 재정위기를 낳는 결과를 가져온 2008년 글로벌 금융위기 이후 상황을 보면 더욱 그렇다.

문제는 사회혁신 방법론을 채택해 사회문제 해결에 뛰어드는 사람이 늘어나기 어려운 환경에 있다는 게 이 글의 관점이다. 유력한 방법론으로서의 사회혁신이 확산되지 않는 이유는, 사회문제를 숙고하고 위험을 감수하며 문제해결에 뛰어든 만한 여유를 가질 수 있는 사람, 즉 잠재적 사회적 기업가들이 많지 않기 때문이다. 이런 여유의 핵심 요소는 개인의 전 생애

동안의 안정적 소득 흐름이다.

결국, 이런 여유가 만들어질 수 있는 경제·사회적 환경을 조성하는 것이 현 단계 사회혁신의 핵심이다. 이 글에서는 그 유력한 방법이 기본소득 제라는 가설을 제시하고, 안정과 자유에 대한 한국인의 인식을 점검함으로써, 초보적인 수준에서 가설을 검증한다. 향후에는 이런 가설을 검증할 수 있는 정책실험이 광범위하게 추진될 필요가 있다.

II. 이론적 검토

이 글에서는 기본소득이 모든 계층에게 지급되어 광범위한 소득 재분배 효과가 나타날 경우 나타날 효과에 대해, 다음과 같은 가설을 검증하고자 한다.

- 개인에 대한 소득의 재분배는 긍정적 심리자본(positive psychological capital)을 키운다.
- 긍정적 심리자본은 개인의 혁신 행동을 키우고, 개인의 혁신 행동이 사회혁신 가능성을 높인다.

이를 위해 (1) 기본소득제와 재분배 효과 (2) 긍정적 심리자본과 혁신 (3) 사회혁신의 정의 및 그 정의들 사이의 이론적 연결고리를 검토하고자 한다.

다만 이 효과를 객관적으로 검증하는 것은 실제 기본소득 지급의 사례 또는 정책실험 시행 사례를 통해 진행해야 하나, 본 연구는 그런 사례가 국내에 존재하지 않는 상황에서 이뤄져야 한다는 한계가 있다. 따라서 본고에서는 재분배 효과에 따른 긍정적 심리자본과 혁신 행동의 변화를 객관

적으로 논증하지는 못했으며, 소득수준에 따른 개인의 주관적 인식의 차이를 통해 이를 간접적으로 논증하고자 한다.

1. 기본소득제와 재분배 효과

기본소득제는 국가가 보편적으로, 무조건적으로, 개별적으로 지급하는 소득이다. Van Pariis는 기본소득을 ‘심사나 노동요구 없이 모두에게 돌아가는 무조건적 소득’이라고 정의했다(Van Parijs 1992). 수급대상이 어떠한 소득계층에 있는지, 그리고 수급대상이 일을 하거나 또는 안 하고 있는지에 상관없이 모든 국민을 수급대상으로 지정, 이들에게 일정한 소득을 분배하는 것이 기본소득이다.

복지정책의 관점에서 본다면, 기본소득은 보편적 수당정책이라고 할 수도 있다. 하지만 기본소득이라는 개념은 현대적 의미에서의 복지 개념이 잡히기 전부터 제시되었다. 토머스 페인은 1797년 발간한 『토지 분배의 정의(Agrarian Justice)』에서 토지의 가치인 지대를 모든 성인에게 나누어 주어야 한다고 주장했다. 모든 성인에게 총괄수급권을 주는 방식을 주장하기도 했다. 이뿐 아니라 Charlier의 경우 ‘지역배당금(territorial dividend)’의 형태로 주기적 소득을 생성하여 지급하자고 주장했다으며, Meade는 ‘사회적배당금(social dividend)’의 형태를 제시했다(Bidadanure 2019). 이런 주장들은 복지국가 개념이 정립되기 전에 진행된 것이므로, 기본소득을 복지정책의 일환으로 보는 입장과는 독립적일 수 있다.

이처럼 기본소득에 대해서는 다양한 측면에서의 연구가 가능할 수 있다. 그러나 이 글에서는 기본소득의 재분배 효과를 다룬 연구들을 검토하기로 하며, 특히 한국 사회에서 어떤 효과가 있는지를 이론적으로 살펴보고자 한다.

유종성(2018)의 기본소득에 대한 가장 핵심적 비판은 기본소득이 너무 비싸다는 것과 기존의 사회보장제도에 비해 비효과적이라는 점이다. 그는 재분배 시뮬레이션을 제시하면서, 역진적인 조세지출의 기본소득으로의 전환을 통해 세율 인상 없이도 상당한 규모의 기본소득 도입이 가능하며, 이는 상위층을 제외한 대다수에게 실질적인 감세 내지 현금지원 효과가 있음을 강조한다. 또한, 기본소득을 과세대상 소득으로 하고, 기존 현금급여 수급자 범위와 수급 액수를 줄이면 소요 재정이 상당 부분 줄어들 것이라고 주장한다. 한편 소득재분배 효과 면에서도, 보편적 복지가 선택적 복지보다 재분배 효과가 오히려 더 낫다는 “재분배의 역설”이 기본소득에도 적용될 수 있다고 주장한다.

백승호(2010)는 한국에서 기본소득 모형이 현행 소득보장 시스템과 비교했을 때 어떤 이점을 보여줄 수 있는지에 대해 연구한다. 그의 분석에 따르면 기본소득 모형이 절대적 빈곤과 소득 불평등 감소에 큰 효과를 보이고 있으며, 따라서 기본소득 모형이 기존의 소득보장제도에 비해 더 효과적인 재분배 정책이 될 수 있다고 주장한다. 그는 정률과세 기본소득과 차등과세 기본소득 두 가지의 기본소득 모형을 설정하여 효과를 살펴본다. 그 결과 차등과세 기본소득 모형은 소득재분배 효과가 크게 나타나는 한편 정률과세 기본소득 모형은 빈곤감소 효과가 크게 나타나는 것으로 나타났다. 이를 통해 일반적으로 복지정책의 목표라고 할 수 있는 소득재분배와 빈곤 구제라는 두 측면 모두 현행 복지정책보다는 기본소득이라는 대안적 정책이 더 효과적일 수 있음을 추론한다.

최한수(2017)는 정률과세를 통해 기본소득을 지급하되, 기초생계급여 등 기존 수당을 폐지할 경우를 시뮬레이션하는데, 결과적으로 이 경우 기본소득은 중산층에 유리한 재분배제도가 된다. 기초생계급여 등 저소득층 중심의 복지제도를 대거 폐지한다는 가정을 덧붙였으므로 저소득층에게는 현행보다 불리한 제도가 된다.

이 밖에도 많은 연구자들이 기본소득의 재분배 효과를 분석하는데, 그 효과는 기존 복지제도 중 어느 것을 어떻게 대체하느냐와, 기본소득 지급 액수의 수준과, 과세소득화 여부 등에 따라 달라진다. 특히 유종성(2018)은 기본소득제가 중산층과 저소득층에게 유리한 재분배제도라고 주장한 반면, 최한수(2017)는 저소득층에게 불리한 재분배제도라고 주장한다. 이 차이는 가정에서의 차이에 기인하는데, 최한수(2017)는 기본소득제 도입과 동시에 기초생활보장제도의 각종 급여를 폐지한다고 가정한 반면, 유종성(2018)은 그렇지 않았다.

전체적으로 볼 때 저소득층을 대상으로 한 복지제도를 존치시키고, 기본소득을 과세소득화해 누진세 틀 안에서 운용한다는 가정을 할 경우, 조세와 수당수령을 감안한 기본소득제의 순효과는 유종성의 시뮬레이션처럼 일정 수준 이상의 고소득층을 제외하고 모두에게 지급하는 보편수당과 비슷하다는 결론을 낼 수 있다.

이런 가정을 가진 기본소득제는 저소득층과 중산층에게 더 유리한 소득분배 제도라고 할 수 있다. 또한, 고소득층 또는 자산소득자에게 불리한 소득분배제도이기도 하다. 정치 현실을 감안하더라도, 기본소득제가 저소득층에 더 불리해지는 방식으로 도입되기는 어렵다.

기본소득제가 지급액을 동일하게 맞추는 분배제도인 만큼, 재원조달(과세) 체계에 따라 분배구조는 달라지게 된다. 다만 대부분의 기본소득제 논자들은 고소득자 및 자산소득자에게 거두어 모두에게 분배하는 구조를 상정하고 있다는 점은 확인할 수 있다. 본고에서는 행정적으로 보편적이나(동일액수 현금지급) 경제적으로 누진적인(기본소득의 과세소득화 및 누진세 구조 유지) 기본소득제가 시행되어, 상대적으로 소수인 고소득자가 더 부담하고 다수인 중산층과 저소득자가 더 받는 구조의 기본소득제를 전제로 논지를 전개하기로 한다.

2. 긍정적 심리자본과 혁신

Martin Seligman이 주창한 긍정심리학(positive psychology) 운동은 보통 사람들의 병리나 문제에 집중하여 그것들을 어떻게 최소화할 것인지에 집중했던 기존의 심리학적 접근과는 달리, 그들의 행복이라는 긍정적인 목표를 위해, 삶의 긍정적인 심리적 자원을 강화, 발전, 개발하는 데 관심이 있다. 특히, 긍정심리학은 조직구성원들의 긍정적 심리에 대한 조명을 통해, 그들의 행위를 보다 긍정적인 방향으로 강화하고자 한다.

지식, 기술, 능력을 포함하여 “나는 무엇을 아는가?(What I know?)”와 관련된 인적자본(human capital), 신뢰, 관계, 연락 가능한 네트워크 등을 포괄하는 “나는 누구를 아는가?(Whom I know?)”라는 질문과 각각 관련된 사회자본(social capital)과 달리, 긍정적 심리자본은 “내가 누구인가?(Who I am?)”라는 물음과 연관되어 있다.

즉 긍정적 심리자본은 구성원의 복합적인 긍정적인 심리상태에 관한 것인데, 그중에서도 성과 향상을 위해 측정될 수 있고, 개발 가능하며, 효율적으로 관리될 수 있는 역량들의 총합을 일컫는다. 다만 조직적인 관리가 가능하고 개발 가능성이 열려 있는 상태적인(state-like) 특성이 만족되는 영역만을 긍정적 심리자본이라 부른다. 변화가 어려운 기질적(trait-like) 특성과 대조된다(이동섭·최용득 2010, 3).

한편, 이 긍정적 심리 ‘자본’이라는 표현은, 다른 형태의 자본(financial capital, social capital, human capital)과 마찬가지로 긍정적 심리자본이 측정, 관리될 수 있고 투자될 수 있는 것이라는 관점을 취한다. 다만, 앞의 자본 개념들이 각각 금융, 인적 네트워크, 지식과 같은 현재의 소유에 집중한다면 긍정적 심리자본 개념은 ‘더 할 수 있는 것’으로서의 개인이 가진 긍정적 심리의 가치를 제시하고자 하는 시도이다(이동섭·최용득 2010, 2).

결론적으로 긍정적 심리자본은 “도전적인 과업을 성공적으로 수행하는데 필요한 자신감(자기효능감)을 가지며, 현재와 미래의 성공에 대해 긍정적인 귀인(낙관주의)을 만들며, 목표를 향해 인내하고 필요한 순간에는 성공하기 위해 목표(희망)에 대한 경로를 재설정하며, 문제나 역경에 직면했을 때는 성공을 성취하기 위해 참고 견디며 난관이나 좌절로부터 원래의 상태로 되돌아오거나 그것을 뛰어넘는(복원력) 개인의 복합적인 긍정적 심리개발 상태”라고 정의할 수 있다(Luthans et al. 2007).

이런 특성으로 미루어, 긍정적 심리자본이 높을수록 혁신적 행동을 할 가능성이 크다고 생각할 수 있다. 위험을 감수하며 새로운 일에 뛰어들 수 있기 때문이다. 긍정적 심리자본의 세부적 특징과 혁신 행동과의 관련성도 찾아볼 수 있다. 이에 관한 기존 연구도 여러 각도로 이뤄지고 있다.

첫째, 긍정적 심리자본의 요소 중 하나인 자기효능감이 높은 사람은 어려운 상황에서도 직무에 노력과 열정을 쏟아 성과를 향상하려 할 것이고, 자기효능감이 낮은 사람들은 노력을 덜 하거나 스스로 포기하는 경향이 있을 것이라는 연구가 있다(Bandura & Locke 2003). 높은 수준의 자기효능감을 지닌 개인은 목표를 달성하는 데 있어 열정적으로 새롭고 유용한 아이디어를 제안할 것이며, 적극적인 과업 수행을 통해 문제해결 능력을 보일 것이라는 연구도 있다(Bandura & Locke 2003; Stajkovic & Luthans 1998). 직무에 대한 열정과 새로운 아이디어는 혁신 행동을 촉진할 수 있다.

둘째, 역시 그 요소 중 하나인 희망을 가진 사람은 일반적으로 독자적인 사고를 하며, 창의적인 문제해결을 위해 다양한 노력을 통합하고 대안을 만들어내는 경향이 있다. 이는 창의적 성과를 창출해 낼 잠재력을 증대시킨다는 연구도 있다(Sweetman et al. 2011). 특히 희망을 지닌 사람들은 목표달성에 대한 의지가 높기 때문에 문제해결을 위한 독창적인 방법을 제시하고자 하는 동기를 보유하고 있고 이를 통해 창의적인 방법을 추구

하는 경향이 있다(Adams et al. 2002; Youssef & Luthans 2007).

셋째, 낙관주의적 특징을 가진 사람들은 어려운 상황에서도 성공을 기대하며, 성과 창출을 위해 보다 더 노력하는 것으로 밝혀졌다(Youssef & Luthans 2007). 이들 역시 위험을 무릅쓰고 새로운 일에 뛰어들 가능성이 크다고 할 수 있다.

넷째, 복원력도 혁신 행동과 관련이 있을 수 있다. 혁신 행동은 도전이 클 가능성이 크고, 이에 따라 지속적인 동기부여가 필요하다. 복원력은 변화와 창의적인 문제해결을 위해 노력을 지속할 수 있는 토대를 제공할 수 있다(Luthans et al. 2007).

3. 사회혁신

긍정적 심리자본의 향상으로 개인의 혁신 행동이 늘어나면, 사회 전체적으로는 사회혁신활동이 많아진다고 생각할 수 있다.

Mulgan et al.(2007)는 사회혁신의 개념을 “사회적 필요를 충족시키며 사회적 목적을 가진 조직에 의해 개발되는 혁신적 활동과 서비스”라고 정의했다. 즉 사회혁신은 혁신활동 및 서비스 가운데 한 부분으로, 비영리단체나 사회적경제조직 등이 사회문제 해결을 목적으로 수행하는 것을 주로 일컫는다.

한편 Young Foundation은 “사회의 필요를 충족시키면서 동시에 사회적 역량과 관계를 향상시키는 새로운 솔루션(제품, 서비스, 모델, 시장, 과정 등)”으로 사회혁신을 정의했다(The Young Foundation 2012). 즉 사회혁신에는 (1) 사회문제 해결 (2) 사회의 역량 증진 (3) 새로운 솔루션이라는 세 가지 요소가 모두 포함된다.

사회혁신을 이렇게 정의할 때, 개인의 혁신 행동은 사회혁신을 증진할 수 있다는 결론을 내릴 수 있다. 개인의 혁신 행동은 사회 전체적으로 혁신

적 활동을 늘릴 것이다. 그런데 혁신적 활동 가운데 사회적 목적을 지닌 것과 사회문제 해결을 목적으로 하는 조직이 수행하는 것이 사회혁신에 해당한다. 결국, 개인의 혁신 행동이 사회혁신을 늘리게 된다.

Ⅲ. 연구방법

이 연구에서는 위의 이론적 검토를 토대로, 전 국민을 대상으로 LAB2050이 진행한 구조화된 설문 결과를 통해 가설을 검증한다. (최영준·김도균·유정민·윤성열·최정은 2019) 이 설문의 개요는 다음과 같다.

〈표1〉 조사개요

구분	내용
모 집 단	전국의 만19세 이상 69세 이하 이상 성인남녀
표집 틀	한국리서치 MS 패널(2018년 8월 기준 약 43만 명)
표집 방법	지역별, 성별, 연령별, 기준 비례할당추출 (2018년 9월 행정자치부 발표 주민등록 인구 기준)
표본 크기	전 국민(원자료): 1,047명 청년(20대): 402명(원자료 중 198명 + 추가표본 204명)
표본오차	무작위추출을 전제할 경우, 95% 신뢰수준에서 최대허용 표집오차는 $\pm 3.1\%$
조사방법	웹 조사(휴대전화 문자와 이메일을 통해 URL 발송)
조사일시	2018년 10월 26일~29일
조사기관	(주)한국리서치

이 조사에서는 자유와 안정에 관한 전 국민 인식조사로, 폭넓은 설문 결과가 나왔으나, 이 가운데 이 글의 연구 질문에 부합하는 다음 내용만을 추출해 분석하고자 한다.

- 경제적 여유가 있는 시민이 긍정적 심리자본을 갖출 가능성이 높은가?
- 긍정적 심리자본을 갖춘 시민이 기업가정신을 갖출 가능성이 높은가?

이 질문에 대해 긍정적인 결과를 얻을 경우, 새로운 소득분배제도를 통해 경제적 여유를 가진 계층이 크게 늘어난다면 사회 전체적으로 기업가 정신을 갖춘 사람이 늘어나고, 따라서 이들 중 사회혁신을 시도하는 사람이 늘어날 것이라고 예측할 수 있다. 그렇다면 기본소득 도입을 통해 재분배 효과가 높아질 경우 사회혁신을 시도하는 사람이 늘어나고, 결과적으로 사회혁신에 긍정적 영향을 끼칠 것이라고 추정할 수 있다.

IV. 적극적 시민: 긍정적 심리자본을 갖춘 시민

최영준 등(2019)은 조사 결과를 토대로 ‘적극적 시민성’(active citizenship)이라는 개념을 정의한다. 자율, 안정, 영향력을 갖추고 있다고 주관적으로 판단하는 개인을 적극적 시민으로 정의한다.

이 글에서는 적극적 시민성을 갖춘 사람을 ‘긍정적 심리자본’을 갖춘 사람으로 해석하기로 한다. 긍정적 심리자본은 자기효능감, 낙관주의, 희망, 복원력으로 구성되어 있으므로, 적극적 시민성과 개념이 유사하다. 결국, 이 조사에서 적극적 시민성을 갖춘 것으로 나타난 사람은, 긍정적 심리자본을 갖추고 있을 가능성이 높다(최영준 등 2019).

Lindqvist and Sepulchre(2016)은 이러한 적극적 시민성을 새롭게 해석한 Hvinden et al.(2016)의 연구를 인용하여 자율(autonomy), 안정(security), 영향(influence)라는 적극적 시민성의 세 차원을 제시했다. 이 글에서는 이 가운데 자율(autonomy)은 자유(freedom)와 상호교환할 수 있는 개념으로 사용하고자 한다. 자유, 안정, 영향의 세 가지 요소를 기반

으로 설문 결과를 재구성해 적극적 시민성의 수준을 파악하고, 그 집단별 차이를 통해 가설을 검증하고자 한다.²⁾

적극적 시민성을 기준으로 다양한 집단으로 분류하여 속성을 파악하기 위해서 다음과 같은 퍼지로그적으로 8개의 유형을 창출했다. 자율(F), 안정(S), 영향(I)이 각각 1-10점 척도로 구성되어 있기 때문에 1-5점까지는 각 요소들이 부정적으로 나타나는 상태(f, s, i), 6-10점까지는 각 요소들이 긍정적으로 나타나는 상태(F, S, I)로 분류하고, 이를 바탕으로 응답자를 8가지 유형으로 분류했다.

〈표2〉 전국민 적극적 시민성

구분	유형	비중 - 현재 계층의식 ³⁾ (10점 만점)
F*S*I	적극적 시민유형	28.7% - 5.77
F*S*i	영향결핍 시민유형	23.9% - 5.52
F*s*I	안정결핍 시민유형	8.3% - 4.53
f*S*I	자율결핍 시민유형	1.0% - 4.8
F*s*i	자율국한 시민유형	18.4% - 3.9
f*S*i	보장국한 시민유형	2.3% - 4.83
f*s*I	영향국한 시민유형	3.0% - 4.13
f*s*i	소극적 시민유형	14.4% - 3.8

결론적으로 자유, 안정, 영향력의 모든 영역에서 높다고 응답한, 즉 긍정적 심리자본을 갖춘 적극적 시민 유형은 전체 응답자의 28.7%를 차지하고, 어떤 영역에서도 긍정적으로 답하지 않은, 즉 긍정적 심리자본을 갖추

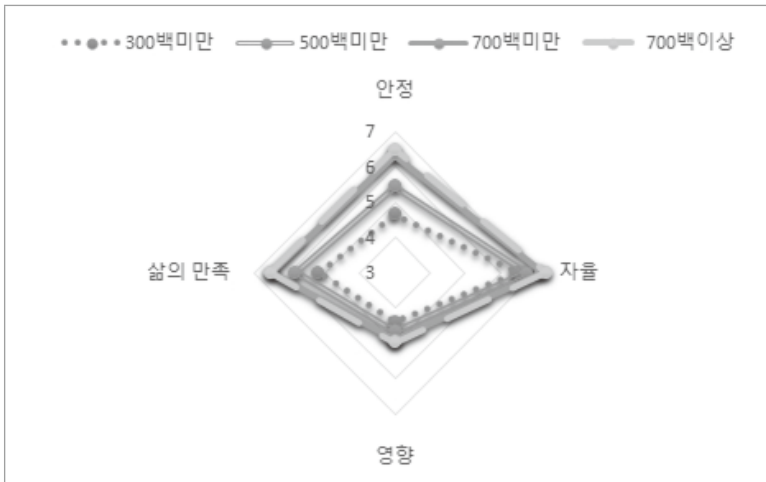
2) 본 설문의 질문지는 LAB2050이 웹사이트 (https://drive.google.com/file/d/166eM5BjlxCvabduNp2_DQWBpQvY2FOT/view)에 공개하고 있으며, 이 가운데 A-C 문항이 각각 자유, 안정, 영향을 묻는 질문이다.

3) 계층의식은 “귀하는 현재 어느 계층에 속한다고 생각하십니까?” 문항에 대한 1점(낮음)~10점(높음)까지의 응답이다. 적극적 시민유형의 계층의식이 소극적 시민유형에 비해 뚜렷이 높다는 점이 발견된다.

지 못한 소극적 시민유형은 응답자의 14.4%를 차지했다. 나머지는 일부 영역에서 긍정적으로 답하지 않은 결핍 및 국한 유형의 시민이었다.

V. 소득수준과 긍정적 심리자본

적극적 시민성(active citizenship)의 하위개념인 자율, 안정, 영향, 그리고 삶의 만족도를 가구소득 분포별로 나누어보면 다음과 같다.



〈그림1〉 가구소득에 따른 적극적 시민성과 삶의 만족 수준

안정, 자율, 영향, 삶의 만족도는 10점 척도로 측정되었는데, 가구소득에 따라서는 상당한 차이가 나타났다. 안정에 있어서 소득이 700만 원 이상인 가구의 개인은 안정 점수가 6.49인데 반해서 300만 원 미만의 경우 4.66에 지나지 않았다. 자율성도 두 집단에서 각각 7.3과 6.5로 상당한 격차를 보였다. 영향도 역시 두 집단 간에 0.6 정도의 차이를 보였다. 또한, 소득이 올라감에 따라서 적극적 시민성과 삶의 만족이 동시에 올라감을

볼 수 있다.

다만, 700백만 원 미만 집단(500백-600백만 원대)과 700백만 원 이상 가구소득 집단 간에는 큰 차이가 나지 않았다. 안정은 0.16, 자율은 1.1, 영향은 0.09, 삶의 만족은 0.06의 차이밖에 나지 않았다. 즉 적극적 시민성과 삶의 만족의 조건이 경제적 부와 단순한 정비례 관계는 아니었다. 일정한 수준 이상의 소득을 갖추고 있다면, 소득이 늘다고 해서 긍정적 심리자본이 반드시 커진다고 할 수는 없다고 볼 수 있다.

〈표3〉 가구소득에 따른 적극적 시민성

구분	유형	비중 - 현재 계층의식 ³⁾ (10점 만점)
F*S*I	적극적 시민유형	7백이상(35%), 5-6백만 원(34%), 3-4백만 원(28%)
F*S*i	영향결핍 시민유형	5-6백만 원(34%), 7백이상(29%), 3-4백만 원(22%)
F*s*I	안정결핍 시민유형	3백미만(13%)
f*S*I	자율결핍 시민유형	-
F*s*i	자율국한 시민유형	3백미만(26%), 3-4백만 원(20%)
f*S*i	보장국한 시민유형	-
f*s*I	영향국한 시민유형	-
f*s*i	소극적시민유형	3백미만(19%), 3-4백만 원(16%)

위의 표에서는 유형별 가구소득 구성을 보여주고 있는데, 소득이 높은 쪽에서 적극적 시민유형과 영향결핍 유형이 나타나며, 저소득층에서 소극적유형이나 자율국한 시민유형이 나타났다.

창의성은 사회혁신을 위한 기업가정신을 발휘하는데 가장 중요한 요소 중 하나다. 조사에서는 응답자가 어떤 조건을 제공하면 창의성을 더 발휘하겠다는 의지를 갖게 될지를 알아보기 위해 창의성을 발휘하는 데 가장 방해가 되는 요소가 무엇인지를 물었다.

결과를 보면, 적극적 시민 유형은 다양한 요소들의 방해로 받았다고 응답한 반면, 소극적 시민 유형에서는 경제적 여력 부족의 비중이 압도적으

로 높았다.

〈표4〉 시민유형별 창의성을 발휘하는 데 방해가 되는 요소

구분	실패에 대한 두려움	과중한 업무, 시간 부족	경제적 여력 부족	주변 인식 (조직, 이웃 등)	연령	성별	창의성 발현을 도와주는 사람의 부재	아이디어를 구체화 하는 기술 혹은 장비 부족	규제 (법, 제도)
적극적 시민	18.60%	12.96%	20.93%	14.62%	10.30%	1.33%	9.30%	8.64%	3.32%
소극적 시민	17.22%	8.61%	35.76%	11.26%	9.27%	0.00%	5.30%	9.93%	2.65%

결론적으로 일정 수준 이상의 소득을 얻어야 적극적 시민성, 즉 긍정적인 심리자본을 갖출 가능성이 높다. 특히 소극적 시민 유형의 경우 경제적 여력이 창의성을 방해하는 가장 큰 요소라고 여기고 있어, 소득수준 향상이 창의성 발휘에도 도움을 줄 수 있다. 다만 고소득자의 경우 소득의 중요성은 상대적으로 떨어진다.

앞서 살펴본 바와 같이 기본소득제는 과세전략에 따라 고소득자 제외형 보편수당과 같은 재분배 효과를 낼 수 있다. 그렇다면 기본소득은 자유안정성을 높이는 사회제도이면서, 더 많은 시민 개인의 긍정적 심리자본을 높이는 데 효율적인 분배전략이 될 수 있다.

VI. 긍정적 심리자본과 혁신 행동

같은 조사 결과를 통해 적극적 시민 유형이 혁신 행동을 할 가능성이 큰지도 알아보자. 아래는 일과 관련된 적극적 시민 유형과 소극적 시민 유형 사이에 차이가 나타난 주요 문항들에 대한 답변이다.

〈표5〉 적극적 시민성 유형과 소극적시민성 유형의 인식 차이*

문항 (척도)	적극적 유형	소극적 유형
일은 단지 돈을 벌기 위한 수단이다. (4점)	2.54	2.99
경제적 여유가 있더라도 직업을 가지고 일을 하고 싶다. (4점)	3.26	3.01
업무가 어느 정도 창의적(반복적이 아닌)으로 이루어지는가? (10점)	4.56	3.34
나는 내가 원하는 일을 하고 있다. (4점)	2.87	2.05
주된 일/업무 방법이나 순서, 시간을 스스로 결정할 수 있는가? (10점)	7.21	5.09
정해진 근무시간 외에 나의 의사가 관계없이 일을 해야 할 때가 있다. (4점)	2.61	2.88
업무를 통해 나의 전문성과 숙련도는 증가하고 있다. (4점)	3.10	2.39
나는 내가 원할 때 일을 그만둘 수 있다. (4점)	2.85	2.55
나의 주된 업무를 하기에 나의 기술 수준은 적당하다. (5점)	3.45	3.12
나는 창의적이고 혁신적인 아이디어를 추구하는 편이다. (4점)	2.73	2.43
기술혁명-내 삶이 좋아질 것이다. (4점)	2.79	2.18
기술혁명-내 일자리에 부정적 영향을 미칠 것이다. (4점)	2.48	2.81

*t검증 결과 99% 신뢰 수준에서 두 평균값 사이에 유의미한 차이를 보인 결과들임

적극적 시민유형은 일은 단지 돈을 벌기 위한 수단(4점 척도)이라는 말에 대한 응답이 평균 2.54로 소극적 시민유형에 비해서 상당히 부정적이었다. 재무적 성과를 위해서뿐 아니라 사회적 성과를 목적으로 일하는 사회적 기업가들의 특징에 잘 어울리는 대답이다.

또한, 적극적 시민유형은 자신이 반복적 업무가 아닌 창의적 업무를 한다는 응답이 4.56으로 소극적 시민유형에 비해서 상당히 높았으며, 내가 원하는 일을 하고 있느냐는 질문에 대해서도 높게 응답했다. 주된 일/업무의 방법과 순서, 시간을 스스로 결정한다는 응답에 대한 평균점수가 적극적 시민들에게서 7.21로, 소극적 시민의 평균 5.09로 나타나 큰 차이를 확인할 수 있었다.

기술혁명이 오면 내 삶이 좋아질 것인가라는 질문에 대해서도 적극적

시민유형은 긍정적인 반면, 소극적 시민 유형은 부정적이었다.

또한, ‘우리나라는 창의성이 인정받는 사회이다.’에 대한 동의 여부를 살펴 보았다. 적극적 시민유형(평균 2.37점)이 소극적 시민유형(평균 1.81점)에 비하여 해당 진술에 동의하는 비율이 월등히 높았다. 특히 소극적 시민유형은 해당 진술에 ‘매우 동의’한다고 응답한 사람이 한 명도 존재하지 않았다. 이러한 경향은 청년층에서도 유사하게 유지되었으나 어떠한 유형이든 청년층이 조금 더 부정적으로 응답했다.

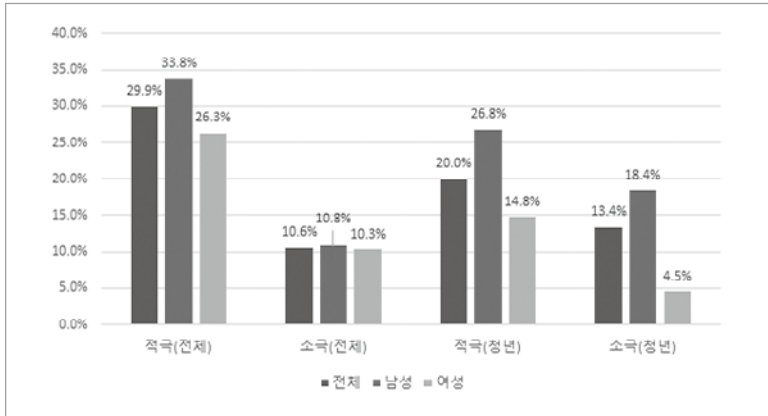
〈표6〉 시민유형에 따른 ‘우리나라는 창의성이 인정받는 사회이다’에 동의하는 정도

구분		전혀 동의하지 않음	별로 동의하지 않음	약간 동의함	매우 동의함
전국민	적극적 시민	8.97%	48.84%	38.54%	3.65%
	소극적 시민	29.80%	58.94%	11.26%	0.00%
청년	적극적 시민	11.58%	54.74%	29.47%	4.21%
	소극적 시민	31.67%	61.67%	6.67%	0.00%

주) 청년 통계 부분은 청년 과대표집 자료를 사용하였음

결론적으로 적극적 시민유형은 돈 때문이 아니라 보람이나 가치를 위해서, 창의적이고 주도적으로 일하고 있다. 또한, 우리 사회가 창의성을 인정하는 사회라며 창의성을 발휘해 보겠다는 의지를 보이고 있다. 그리고 기술혁신 등 환경의 변화에 대해서도 긍정적으로 활용하며 받아들이 준비가 되어 있다. 사회적 사명을 가지고 위험을 감수하며 문제해결에 뛰어드는 기업가정신 및 사회적 기업가정신을 갖출 가능성이 높은 유형이다. 즉 적극적 시민유형이 소극적 시민유형보다 혁신 행동에 나설 가능성이 높다.

다음은 신뢰와 관련된 각 유형의 응답이다.



〈그림2〉 적극적 시민과 소극적 시민의 일반화된 신뢰 비교(성별, 청년)

적극적 시민의 일반화된 신뢰⁴⁾가 소극적 시민에 비해 높게 나타난다. 특히 성별 간 차이, 전체 시민과 청년과의 차이가 나타나고 있다. 일반화된 신뢰는 한 사회의 공동체 구성원들에 대한 신뢰로, 사회자본의 핵심 요소다.

적극적 시민의 일반화된 신뢰는 전체 시민 중 29.9%로 소극적 시민 전체의 일반화된 신뢰인 10.6%에 비해 19.3%p 높게 나타나 뚜렷한 차이를 보였다.

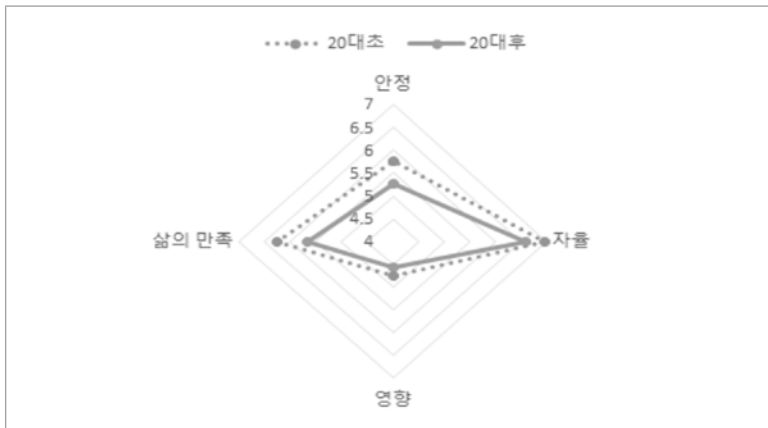
그러나 적극적 시민과 소극적 시민의 일반화된 신뢰의 격차는 청년세대에서 상당 부분 감소했다. 적극적 시민성을 가진 청년의 일반화된 신뢰는 20%, 소극적 시민성을 가진 청년의 일반화된 신뢰는 13.4%로, 격차는 6.6%p였다.

다른 조건이 일정하다고 할 때, 사회 구성원에 대한 일반화된 신뢰가 높은 사람이 그렇지 않은 사람보다 혁신 행동에 나설 가능성이 높다. 특히 사

4) 일반화된 신뢰를 측정하기 위해 다음의 문항을 사용했다. “귀하는 일반적으로 사람들을 신뢰할 수 있을 것이라고 생각하십니까, 아니면 조심해야 한다고 생각하십니까? 1. 항상 조심해야 한다 2. 대체로 조심해야 한다 3. 대체로 신뢰할 수 있다 4. 항상 신뢰할 수 있다”

회적 기업가정신을 발휘해 사회문제 해결을 목적으로 한 혁신 행동을 할 가능성이 더 높다. 사회문제 해결에 대한 새로운 솔루션을 내놓았을 때, 사회가 편견 없이 받아들이며 그 솔루션을 활용해 문제를 해결해 나갈 것이라는 믿음을 가져야 혁신 행동에 나설 수 있다. 사회혁신을 구성하는 중요한 요소 중에 사회적 자본, 즉 사회 구성원들의 서로에 대한 신뢰가 포함되어 있는 이유가 여기 있다.

또한, 조사 전체에서 20대 청년 계층의 경우 적극적 시민 유형조차도 혁신 행동에 나설 가능성이 전체에 견줘 낮게 나타났다는 점은 유념할 필요가 있다. 학생 인구 비중이 높은 20대 초반 청년은 주관적 안정감과 삶의 만족감이 높으나 혁신 행동의 기회가 적고, 노동시장 진입 과정에 놓여있는 20대 후반 청년은 주관적 안정감과 삶의 만족감이 현저히 낮다는 사실과 연결시켜 해석해볼 수 있을 것으로 보인다.



〈그림3〉 청년 연령대에 따른 적극적 시민성과 삶의 만족도

특히 노동시장 진입 과정에 있는 20대 후반 청년층의 경우, 소득보장을 통해 안정감을 높이면 혁신 행동이 나타나고 궁극적으로 사회혁신으로 이어질 가능성이 높다는 가설을 설정해볼 수 있다. 이런 내용을 향후 연구에

서 점검해 볼 필요가 있다.

VII. 결론 및 한계

앞서 기본소득제가 사회혁신에 대해 어떤 영향을 끼치는지를 설문조사를 토대로 살펴보았다. 기본소득제는 사회 전반적으로 다수의 소득수준을 높일 가능성이 높은 제도다. 따라서 이 제도가 시행된다면 상당수 저소득층 및 중간소득층의 소득이 올라갈 것이다.

조사 결과, 한국인의 경우 소득수준이 일정 수준 이상이 되면 긍정적 심리자본을 갖춘 ‘적극적 시민 유형’이 될 가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 또한, 긍정적 심리자본이 높은 적극적 시민 유형은 소극적 시민 유형에 견줘 더 창의적이라고 생각하며, 기술과 창업에 대한 수용도가 높으며, 사회에 대한 일반신뢰가 높다. 따라서 혁신 행동에 나설 가능성이 더 높고, 이들의 늘어난 혁신 행동을 바탕으로 사회혁신이 커질 가능성이 높다. 기본소득제는 그 제도가 가져올 재분배효과를 바탕으로 사회혁신을 높일 가능성이 높은 제도라고 볼 수 있다.

이 글에서는 경제적 안정성이 긍정적 심리자본(적극적 시민성)이라는 개인의 상태를 거쳐 혁신 행동을 가져올 가능성을 탐색했다. 이 탐색의 1차적 한계는 어느 정도의 경제적 안정성이 혁신 행동이 나타나게 할 수 있는 수준인지를 밝힐 수 없었다는 점이다. 즉 혁신 행동 추동을 위한 기본소득의 액수와 주기 등에 대한 시사점은 향후 연구과제로 남는다.

2차적 한계는 긍정적 심리자본의 형성에 영향을 끼치는 경제적 안정성 이외의 다른 요소들에 대한 탐구는 이루어지지 않았다는 점이다. 기본소득과 같은 방식의 경제적 안정성이 주어지더라도, 이는 개인의 긍정적 심리자본을 높이는 충분조건이 아니라 필요조건일 수 있다. 이에 필요한 다

른 제도적 요소들도 향후 연구에서 추가로 탐구되어야 할 것으로 판단된다.

또한, 이 글에서는 기본소득제와 사회혁신 사이의 인과관계를 설문조사를 통해 탐구했다. 따라서 응답자들이 소득수준, 긍정적 심리자본, 혁신 행동에 대해 갖고 있는 주관적 인식만이 근거로 제시될 뿐, 객관적 행동변화는 근거로 제시되지 못했다는 한계가 있다.

향후 연구에서는 객관적인 행동변화를 관찰해 이를 보완할 필요가 있다. 이를 위해서는 핀란드 등 다양한 국가와 스페인 바르셀로나, 미국 스톡턴 등 다양한 도시에서 진행하고 있는 것처럼, 특정한 숫자의 사람들을 대상으로 기본소득을 일정 기간 지급하면서 실제 행동을 관찰하는 필드실험을 수행할 필요가 있다. 특히 지방정부 주도로 실시할 경우 해당 지역 특성에 맞는 대상과 지급방법을 선택해 정책실험을 시행한 뒤, 실험이 끝난 뒤 결과를 엄정하게 평가해 도입 여부 및 도입 형태를 검토할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 구교준·최영준·이관후·이원재. 2018. 「자유안정성 혁명: 행복하고 혁신적인 대한민국을 위한 제안」. LAB2050.
- 백승호. 2010. 「기본소득 모델들의 소득재분배 효과 비교분석」. 사회복지연구 41(3): 185-212.
- 유종성. 2018. 「기본소득의 재정적 실현가능성과 재분배효과에 대한 고찰」. 한국사회정책 25(3): 3-35.
- 이동섭·최용득. 2010. 「공정심리자본의 선행요인과 결과에 관한 연구」. 경영학연구 39(1): 1-28.
- 정미나. 2016. 「사회혁신이란 무엇인가: 사회혁신의 특성과 사회변화」. 서울혁신센터 사회혁신리서치랩.
- 최영준·구교준·윤성열. 2018. 「복지국가가 혁신에 미치는 영향에 대한 탐색적 연구」. 사회보장연구 34(4): 229-258.
- 최영준·김도균·유정민·윤성열·최정은. 2019. 「적극적 시민성에 대한 대국민 인식조사 결과보고서」. LAB2050.
- 최한수. 2017. 「각국의 기본소득 실험이 한국에 주는 정책적 시사점」. 조세재정연구원.
- Adams, V. H., Snyder, C. R., Rand, K. L., King, E. A., Sigman, D. R. and Pulvers, K. M. 2002. "Hope in the workplace." in Giacalone, R., & Jurkiewicz, C., (Eds), *Workplace Spirituality and Organization Performance*. M.E.Sharpe.
- Amabile, T. 1997. "Entrepreneurial Creativity Through Motivational Synergy." *Journal of Creative Behavior* 31(1): 18-26.
- Bandura, A. and E. A. Locke(2003), "Negative self-efficacy and goal effects revisited." *Journal of Applied Psychology* 88(1): 87-99.
- Bidadanure, Juliana Uhuru. 2019. "The Political Theory of Universal Basic Income." *Annual Review of Political Science* 22.
- Clark, Charles MA, and Catherine Kavanagh. 1996. "Basic income, inequality, and unemployment: rethinking the linkage between work and welfare." *Journal of Economic Issues* 30(2): 399-406.

- Grisolia, Francesco and Ferragina, Emanuele. 2015. "Social Innovation on the Rise: yet another buzzword in a time of austerity?" *Salute e società* 1: 169-179.
- Lindqvist, R. and Sepulchre, M. 2016. "Enhancing active citizenship for persons with psychosocial disabilities." *Scandinavian Journal of Disability Research* 18(4): 1-12.
- Luthans, F. and Youssef, C. M. 2004. "Human, social, and now positive psychological capital management: Investing in people for competitive advantage." *Organizational Dynamics* 33(2), 143-160.
- Luthans, F., Avolio, B. J., Avey, J. B., & Norman, S. M. 2007. "Positive psychological capital: Measurement and relationship with performance and satisfaction." *Personnel psychology* 60(3): 541-572.
- Luthans, F., Luthans, K. W., and Luthans, B. C. 2004. "Positive psychological capital: Beyond human and social capital." *Business Horizons* 47(1): 45-50.
- Luthans, F., M. Norman, B., Avolio, J., and Avey, J. B. 2008. "The mediating role of psychological capital in the supportive organizational climate? employee performance relationship." *Journal of Organizational Behavior* 29(2): 219-238.
- Mulgan, G., Sanders, B., Ali, R., and Tucker, S. 2007. *Social Innovation, What It Is, Why It Matters, and How it Can Be Accelerated*. Oxford Skoll Centre for Social Innovation.
- Stajkovic, A. D. and F. Luthans. 1998. "Self-efficacy and work-related performance: A meta-analysis." *Psychological Bulletin* 124: 240-261.
- Sweetman, D., F. Luthans, J. M. Avey and B. C. Luthans. 2011. "Relationship between positive psychological capital and creative performance." *Canadian Journal of Administrative Sciences* 28:4-13.
- The Young Foundation. 2012. *Defining Social Innovation*.
- Van Parijs, Philippe. 1992. *Arguing for basic income*. London: Verso.
- Youssef, C., and Luthans, F. 2007. "Positive organizational behavior in the workplace: The impact of hope, optimism, and resilience." *Journal of Management* 33(5): 774-800.

국 문 초 록

기본소득과 사회혁신: 자유안정성의 관점에서

이원재(LAB2050 대표)

이 연구는 효과적인 사회문제 해결 방법인 사회혁신이 좀 더 확산되기 위해서는 기본소득과 같은 더 두터운 소득보장이 이루어져야 한다는 문제를 제기하는 데 목적을 두고 있다. 사회혁신은 최근 세계적으로 각광받는 사회문제 해결 방법이나, 글로벌 금융위기 이후 예상했던 것만큼 빠르게 확산되지 못하고 있다. 이 연구에서는 그 원인을 '사회혁신을 수행할 사람들이 등장하지 않는 것'으로 보고, 그런 확산이 일어날 경로의 하나로 자유안정성을 보장하는 사회보장제도의 도입이라고 진단한다.

기본소득제는 조건없는 현금을 모든 개인에게 지급하는 소득보장제도로서, 이론적으로 보편적 재분배를 촉진해 개인의 자유와 안정성을 높이는 제도다. 이 연구에서는 이런 제도가 도입되면 사람들의 혁신 행동이 늘어나고, 결과적으로 사회혁신이 확산될 것이라는 가설을 세우고, 한국인의 인식조사를 통해 이 가설을 검증한다.

결론적으로 기본소득제는 한국에서 개인의 긍정적 심리자본을 높이고 결과적으로 혁신 행동을 키우며, 사회혁신이 확산될 수 있는 바탕을 제공할 수 있다. 그러나 이는 주관적 인식만을 근거로 한 기초적 논증이므로, 향후 필드 실험 등을 통해 객관적 데이터를 더 축적하며 논증을 이어나갈 필요가 있다.

주제어 : 기본소득, 사회혁신, 긍정적 심리자본, 적극적 시민성

Abstract

Basic Income and Social Innovation:

Using the Concept of Freecurity

Lee, Wonjae(CEO, LAB2050)

This study investigates why social innovation did not expand after the global financial crisis in 2008. Owing to the failure of Anglo-American market capitalism and European welfare systems in addressing social problems, social innovation was recognized as being efficacious for social impact. However, it did not expand as expected when the global financial crisis occurred. This study argues that the slow expansion of social innovation is due to the lack of an adequate social policy mix that simultaneously enhances freedom and economic security. One crucial policy for freedom and economic security is basic income. As a universal and unconditional method of cash conveyance for individuals, basic income is expected to enhance the equality of an income distribution. Therefore, it is theoretically expected to enhance innovative activities and social innovation within society. This study examines this hypothesis by conducting a national survey of 1,000 Koreans. The analysis concludes that basic income will enhance positive psychological capital and innovative activities. This will assist in expanding social innovation. However,

owing to the subjective nature of the national survey, further field policy research is required.

Key words: Basic Income, Social Innovation, Positive Psychological Capital,
Active Citizenship

서울은 사회적으로 혁신적인가?:

서울시 사회혁신 정책을 중심으로

변미리*·박민진**

I. 서론

II. 이론적 논의 : 사회혁신과 시민참여를 중심으로

1. 사회혁신과 시민참여의 개념
2. 사회혁신에서 시민참여의 필요성 논의

III. 서울시의 사회혁신 현황 및 사업 분석

1. 서울시의 사회혁신 현황
2. 서울시 사회혁신사업의 시민참여 현황 분석

IV. 서울시 사회혁신 주체들의 인식 비교 : 혁신가와 시민을 중심으로

1. 사회혁신 개념에 대한 인식
2. 서울시 사회혁신 역량에 대한 인식
3. 서울시 사회혁신 정책성과에 대한 인식

V. 결론

I. 서론

20세기 이후의 자본주의는 여러 가지 변형을 경험하였고, 그 과정에서 새로운 사회문제가 발생하였다. 그리고 사회문제에 대응하기 위하여 새로운 사회적 해결책을 제시하고 실행하면서 사회문제를 해결하고 있다.

.....
* 서울연구원 도시사회연구실 선임연구위원

** 서울연구원 도시사회연구실 연구원, 교신저자 (E-mail: farnia@si.re.kr, Tel: 02-2149-1108)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2019..15.59>

이 과정에서 ‘혁신’이란 용어가 빈번하게 사용된다. 혁신이란 기존의 틀을 깨는 새로운 사고나 시스템을 의미하는 것으로, 때로는 우연적으로 발생하기도 하지만 일반적으로 수요를 충족하지 못하는 상황¹⁾에서 새로운 또는 창의적인 아이디어를 통해서 발생한다. 혁신은 자본주의 생산력 확장이라는 맥락에서 1980년대 이후 기술혁신과 관련해 광범위하게 퍼져나가고 있다. 특히 자본주의 사회에서 생산양식의 변화는 유연화, 글로벌화가 확장되고 ‘사회문제의 세계화’라는 보편성과 문제해결 주체의 지역성(locality)이 증가하는 흐름을 보인다(변미리·박현찬·박민진 2014).

현대사회가 가지고 있는 문제의 다면성은 문제해결 방식에서의 새로운 접근을 요구하고 있다. 도시 정부를 비롯해 기업, 제3섹터 등 도시의 주요 구성원들은 사회문제 해결을 위한 새로운 해결책을 제시하고 있으며, 특히 도시 차원에서 기존과는 다른 새로운 방식과 절차를 사용하여 사회문제를 해결하려는 시도를 비롯해 도시를 변화시키는 새로운 조건에 대한 논의 또한 진행되고 있다. 이러한 논의과정에서 도시의 정책결정자, 학계, 실행가들이 주목하는 개념이 ‘사회혁신’이다. 사회혁신은 사회문제에 대한 새로운 해결책으로 기존의 방식보다 더 효율적이고 효과적인 방법이며, 사회에 도움이 되는 사회적 가치를 창출하는 것을 의미한다. 사회혁신은 단순히 새로운 것만이 아니라 기존의 아이디어를 재사용 또는 재구성하는 것을 의미한다. 즉, 오래된 아이디어의 새로운 적용도 사회혁신이다(Tanimoto and doi 2007; Lauren Kahn et al. 2009).

사회혁신의 개념은 정부 간 기구인 OECD 지역경제고용개발협력(LEED: Local Economic and Employment Development) 뿐만 아니

1) 일반적으로 수요를 충족하지 못하는 상황은 국가에 의해서 제공되는 서비스가 문제를 해결하지 못하거나 낮은 서비스가 제공되어질 때, 시스템이 제대로 작동하지 않을 때, 기존의 제도가 현재의 문제를 반영하지 않을 때, 민간시장에서의 공급되는 전통적인 형태가 무시될 때를 의미한다.

라 미국, 영국, 스페인 등 다양한 국가 및 도시에서 정의내리고, 사회혁신을 주요 정책방향으로 삼아 사회혁신 담당 부서 및 연구소를 신설하고 관련 사업들을 추진하고 있다. 특히 전 세계 국가 및 도시들은 사회혁신 관련 정책을 추진할 때 무엇보다 시민들의 참여를 강조하고 있다. 미국은 2009년 오바마 행정부의 주도하에 사회혁신 및 시민참여국(The White House Office of Social Innovation and Civic Participation)을 신설하고, 2010년 예산에 사회혁신 기금을 할당하였다. 독일의 쾰른(Cologne), 브라질의 포르투알레그레(Porto Alegre) 등의 도시에서는 시민들이 온-오프라인 플랫폼을 통해 각 도시가 가지고 있는 주요 이슈에 따라 공공자금의 배분 방식과 우선순위를 결정하며 사회혁신을 만들어가고 있으며, 슬로바키아, 호주, 뉴질랜드 등에서는 소셜이노베이션캠프(social innovation camp)를 통해 시민들이 사회문제 해결의 아이디어를 제공하고 전문지식을 가진 사람들과 함께 논의를 통해 실험적이고 창의적인 결과를 도출하는데 기여하고 있다. 이처럼 각 국가 및 도시에서는 시민들의 참여를 통해 사회문제를 해결하기 위한 노력을 기울이고 그 과정에서 사회혁신을 만들어가고 있다(OECD 2010; European Union · The Young Foundation 2010).

한국에서는 서울을 중심으로 사회혁신에 대한 논의가 시작되었다. 2011년 박원순 서울시장은 온라인 취임식에서 주거문제(전세난, 월세난), 일자리 문제(줄어드는 일자리, 늘어나는 비정규직), 경제문제(경쟁력이 떨어지는 자영업과 중소기업) 등의 각종 사회문제에 대한 새로운 해법이 필요함을 강조하였으며, 취임 이후에는 서울이 직면한 문제를 해결하기 위해 기존의 관료제적 틀을 깨는 혁신적인 방법을 공공영역에 도입하여 '사회혁신'을 실행하고 있다. 서울시장 직속으로 '서울혁신기획관'을 신설하였으며, 서울혁신기획관은 행정에서 오랜 경험을 쌓은 공무원이 아닌 변화에 혁신에 적합한 인재를 뽑기 위하여 개방형 직위로 선발하였다. 또한, 박원순 시장은 공무원들에게 변화의 필요성을 강조하고, 사회혁신 대

상자(수요자)의 목소리를 사전에 듣고 정책을 실행하는 것 즉, 시민들의 정책결정 참여의 중요성을 강조하였다. 특히 시민이 주체가 되는 사회혁신을 만들기 위해 아이디어 제시에서부터 정책의 참여에 이르기까지 다양한 사업을 추진하였다. 가령, 서울혁신파크에 50여개의 혁신 실험 공간을 제공하여 시민들의 혁신 활동 거점으로 운영하고 있으며, 팝랩, 목공동 등 다양한 시민참여 프로그램을 운영하고 있다. 또한, 시민이 주도가 되어 일상생활 기반의 문제 발굴 및 해결방안까지 전 과정을 설계, 실험, 확산하는 ‘사회혁신 리빙랩’사업 또한 추진하고 있다(서울혁신기획관 2018). 이처럼 서울시는 서울시정 전반을 아우르는 행정모델로서 ‘사회혁신’의 개념을 사용하고 있다(변미리·박현찬·박민진 2014; EIU 2016).

서울에서 시작된 사회혁신의 논의는 점차 중앙정부로 확산되었다. 2017년 문재인 정부는 청와대에 사회혁신수석을 신설하고, 시민들이 사회문제를 스스로 해결할 수 있는 제도적 지원을 하고 있다. 행정안전부는 사회혁신추진단을 발족하여 사회혁신 생태계 조성 및 시민주도의 사회문제 해결 프로젝트를 추진하며, 사회혁신에 대한 관심을 정책 의지로 표현하고 있다. 이처럼 중앙정부의 사회혁신은 시민들이 스스로 사회문제를 해결할 수 있는 제도적 기반을 조성하고, 그 과정에서 시민들의 참여를 강조하고 있다. 앞서 설명한 국내외 사회혁신 조직의 구성 및 사업의 추진현황에서 볼 수 있듯이 시민참여는 사회혁신 발전에 있어서 필수적이다. 시민의 협력과 참여 없이 경제, 사회, 환경적 사회문제의 장기적 해결책을 개발하는 것은 어렵다. 따라서 더 이상 사회문제는 정부의 노력으로만 해결될 수 있는 것이 아니며 시민 행동의 변화와 노력이 수반되어야 한다. 그래서 사회혁신은 시민과 함께, 그리고 시민에 의해서 만들어지는 해결책이 중요해지고 있다.

본 연구는 서울시 행정영역에서 처음으로 시도된 사회혁신의 사례를 통해 사회혁신이 서울을 어떻게 혁신적으로 변화시키는지를 고찰하고자 한

다. 다시 말하면, 시민활동가 출신으로 스스로를 소셜 디자이너로 명명했던 박원순 시장이 서울시장 취임 이후 시도했던 사회혁신에 대한 사례 연구이다. 사회혁신은 사회를 변화시키려는 철학적 가치이면서 동시에 특정 사회문제에 대한 해결책을 제시하는 과정이자 결과이며, 궁극적으로 사회적 가치를 축적하는 과정이자 결과라는 아주 포괄적인 영역이다. 따라서 우리는 ‘서울시가 사회적으로 혁신적인가?’라는 우리의 문제의식을 발전시키고 분석하기 위해 사회혁신에 대한 개념에 대한 이해(가치 측면), 서울시 사회혁신 정책 사례의 유형 분류(사회문제 해결 과정), 정책 과정에서 다양한 주체들이 사회혁신 사업에 대한 인식과 시민참여 현황(사회적 가치 축적) 등을 중심으로 분석할 것이다. 또한, 사회혁신의 주체로서 혁신가와 시민 사이의 동질성과 차이에 대해서도 살펴본다. 이러한 접근은 사회혁신이 갖고 있는 포괄성을 이해할 수 있는 접근법이기 때문이다. 우리는 이러한 분석을 통해 서울시가 어떻게 사회적으로 혁신하고 있는지를 분석하고자 한다.

이를 위해 서울시 서울혁신기획관의 연차별 주요업무 보고 자료(2012년~2018년)를 근거로 사회혁신사업의 현황을 분석했다. 사회혁신의 행위 주체 현황을 파악하기 위해서는 서울시민 300명과 서울시 사회혁신 정책에 직·간접적으로 연관된 (사회) 혁신가 41명을 대상으로 설문 조사를 실시했다. 설문 조사 결과는 텍스트 분석 프로그램인 krkwic을 활용하여 주요 키워드를 도출하고, 워드클라우드를 통해 서울시민과 혁신가가 생각하는 사회혁신의 개념을 정의하였다. 그리고 서울시민과 혁신가에 대한 설문 조사 결과는 SPSS를 통해 빈도분석과 교차분석을 하여 서울시의 사회혁신 역량을 분석하였다.

II. 이론적 논의 : 사회혁신과 시민참여를 중심으로

1. 사회혁신과 시민참여의 개념

1) 사회혁신의 개념

사회혁신은 경제학(특히, 공공재정), 경영학(특히 미국 중심), 비즈니스와 기술혁신(특히 지식확산과 혁신과정), 문화인류학, 사회학과 정치학(특히, 사회운동과 권력의 관계) 등에서 광범위하게 연구되고 있다(European Union·The Young Foundation 2010). 하지만 사회혁신은 아직은 공고한 학문으로 체계화되었다기보다는 복잡한 사회문제를 해결하기 위한 실천 도구로써 일상과 정책의 현장에서 널리 활용되면서 사회혁신을 둘러싼 논의들은 사례를 중심으로 분석과 정책적 의미를 찾아가고 있는 중이다. 따라서 일부 정의는 매우 구체적이고 한정적으로 사용되지만, 일부는 특별히 혁신적이지 않음에도 불구하고 광범위한 사회혁신의 개념으로 사용되기도 한다(European Union·The Young Foundation 2010; 김병권 외 2018).

이처럼 사회혁신의 영역이 광범위하고, 명확한 경계나 정의 없이 사례 중심으로 발전되어 온 현장 주도 영역(Bond 2016; 정미나 2016)이기 때문에 사회혁신의 개념의 일반화 및 조작화 과정이 필요하다. 다행히 2000년대 이후로 <표 1>과 같이 영국의 제프 멀건을 비롯한 많은 학자와 국제기구에서 사회혁신에 관한 개념의 일반화 노력이 이루어지고 있다.

〈표 1〉 사회혁신의 개념

학자/기관(연도)	사회혁신의 개념
Mulgan (2006)	사회적 수요를 충족시키려는 목표를 달성하기 위한 혁신적 활동이나 서비스로 사회적 목적을 가진 조직을 통해서 확산
Tanimoto and doi (2007)	새로운 결합을 통한 가치 창출이자 사회문제에 대한 새로운 해결책

〈표 1〉 사회혁신의 개념

학자/기관(연도)	사회혁신의 개념
Phills et al. (2008)*	기존의 사회문제의 해결책보다 더 효율적, 효과적, 지속적, 공정한 새로운 방법이며 개인보다는 전체 사회를 위해 가치를 창출하는 것을 우선시하는 것
ZSI(2008, 2010)**	사회문제를 해결하기 위한 새로운 개념이자 대책(measure)
Harris and Albury (2009)*	사회와 공공재를 위한 혁신
Mulgan et al.(2009)	사회적 수요에 맞는 새로운 아이디어(생산, 서비스, 모델)의 개발과 실행
Bureau of European Policy Adviser(2009)***	경제 위기 및 보다 긴급하고 신속한 해결책을 필요로 하는 글로벌 문제(예: 기후변화, 에너지 및 자원의 희소성 등)를 해결하기 위해 새로운 해결책 및 도구를 제공하는 것
Kahn et al.(2009)	사회적 수요를 보다 효과적으로 충족시키는 업무에 대한 아이디어, 제도 또는 방식. 단순히 새로운 것만이 아니라 기존의 아이디어 재사용 또는 재구성
European Union The Young Foundation (2010)	목표와 수단이 사회적으로 혁신인 것 즉, 사회혁신은 사회를 위해 좋은 것일 뿐만 아니라 활동하기 위한 사회적 역량을 향상시키는 것을 의미
OECD(2010)	다양한 사회적 요구에 대한 시민사회의 역할을 확산하고 강화시키는 관점의 전략, 개념, 아이디어, 조직적 패턴들을 통칭
홍효진(2012)	기존의 방식으로 해결하기 어렵거나 새롭게 발생하는 사회문제들을 새로운 방법으로 해결하는 것. 단순히 창조적이고 혁신적인 아이디어를 적용해 보는 것이 아니라 사회의 전반적인 시스템을 변화시켜 공공선을 실현하는 것
Preskill and Beer (2012)	사회문제에 대한 새로운 해결책으로 현재의 해결책보다 효과적, 효율적, 지속적인 것이며 가치는 개인보다는 사회전체를 위해서 발생되어지는 것
Adams and Arnkil (2013)	오랫동안 지속되어온 사회적 변화(도전)에 맞서 더 나은 자원을 사용하고 자 이해당사자들과 다양한 방식으로 문제를 해결하는 것
전병길 김은택 (2013)	사회가 직면한 문제들을 창의적인 아이디어와 혁신적인 프로세스를 통해 효과적으로 해결하고 궁극적인 사회적 변화를 이끌어내는 것
Arino(2013)****	새로운 관계, 협력모델, 새로운 역량, 새로운 혁신주체를 만들어 가는 과정
Innobasque (2013)	현재 존재하는 것보다 더 나은 대안을 제시하기 위해 새롭게 향상된 상품, 프로세스, 방법과 서비스의 발전을 위한 아이디어의 실용적 적용방식으로 사회문제의 해결을 위해 구성되는 것
이창언(2014)	사회적 목표와 필요를 충족시키는 새로운 아이디어를 디자인, 개발, 발전시키는 프로세스

〈표 1〉 사회혁신의 개념

학자/기관(연도)	사회혁신의 개념
변미리(2014)	사회적 필요를 충족시키면서 동시에 새로운 사회적 관계와 협력을 만들어 낼 수 있는 새로운 발상(상품, 서비스, 모델)으로 문제해결을 위한 사회적 역량을 축적하는 과정
TEPSIE(2014)	시민사회와 취약계층의 자원への 접근성과 영향력을 향상시켜 사회관계와 행동을 변화시키는 것
Cornel IONESCU(2015)	하나의 시스템으로 사회적 행동에 의해서 결정. 현실 상황을 개선하고자 하는 사회적 변화를 이끌고 사회 전체 사람들의 삶의 질을 증가시키는 것으로 기존의 사회모델이나 규범의 변화 및 새로운 것을 수용
송석휘(2015)	현대 사회나 개인이 당면하고 있는 사회적·경제적 문제점들에 대한 구체적인 성과와 개선을 가져올 수 있는 새로운 활동들과 시도, 서비스, 과정 및 결과물을 도출하는 일련의 과정
Howaldt et al. (2016)	사회적 행동 영역에서의 실행의 새로운 조합 또는 형태. 더 나은 수요와 문제에 대처할 수 있는 특정 행위자들에 의해서 촉발되며, 따라서 사회행동을 변화시키고 사회에서 확산 및 채택되는 과정

출처: Mulgan 2006; Kanji and Doi 2007; Kahn et al. 2009; European Union The Young Foundation 2010; OECD 2010; 홍효진 2012; Preskill and Beer 2012; Adams and Arnkil 2013; Innobasque 2013; 전병길·김은택 2013; 이창언 2014; 변미리 2014; TEPSIE 2014; Howaldt et al. 2016; Cornel IONESCU 2015; 송석휘 2015

* European Union The Young Foundation(2010)에서 정리한 사회혁신의 개념을 인용함.

** Hochgerner(2011)에서 재인용.

*** Edwards-Schachter(2012)에서 재인용.

**** Mulgan(2013)의 "SIX Summer school 2013 Seoul" 발표내용을 인용함.

〈표 1〉에서 제시된 사회혁신의 개념을 기반으로, 사회혁신의 특징을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 사회혁신은 사회문제를 해결하고 변화를 만들어 가는 과정이다. 둘째, 사회혁신은 실천이 동반되어야 한다. 아이디어를 제시하는 차원에서 그치는 것이 아니라 실천을 통해서 변화를 만들어 가는 과정이다. 셋째, 사회혁신은 다양한 혁신 주체(예: 시민, 공공, 기업 등)들의 참여에 기반해야 한다. 넷째, 사회혁신은 개인의 역량 뿐 아니라 사회의 역량 강화로 이어져야 한다. 그리고 이러한 과정에서 신뢰와 협동의 경험의 축적으로 사회관계와 구조의 변화로 이어지는 것이 필요하다. 뿐만 아니라 사회혁신은 다양한 사람들의 인식을 변화시키거나 기존의 체계를 변경해야 하므로 단기간의 성과보다는 장기적인 관점이 필요하다. 이렇듯

사회혁신 개념은 다양한 혁신적 활동들이 사회문제를 해결하기 위한 것으로 행위, 아이디어 등을 동원하고 다차원의 행위 주체들이 참여하는 것이며, 단순한 아이디어 제시에 그치는 것이 아니라 사회적으로 실천적 행위를 통해 개인과 사회의 역량을 강화하는 것을 의미한다.

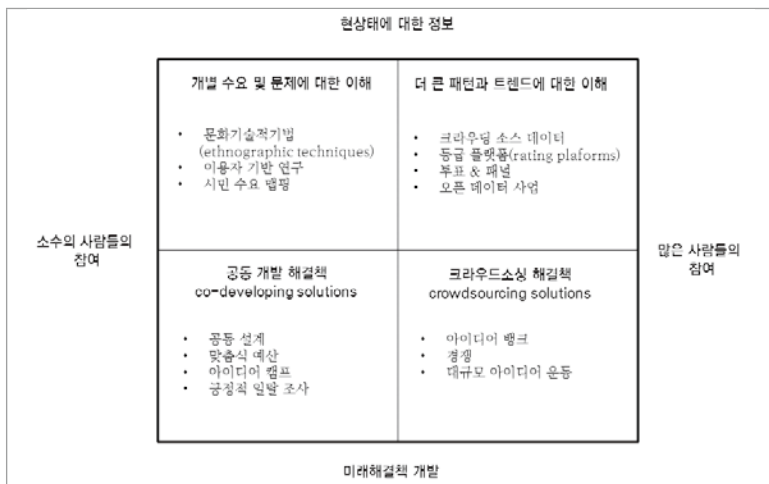
2) 시민참여의 개념과 유형

시민참여의 개념 또한 사회혁신과 마찬가지로 매우 광범위하다. 시민참여는 시민사회와 관련된 활동(커뮤니티 그룹, 비영리 단체, 비공식 단체 등) 혹은 민주주의의 구조 및 제도와 관련해서 사람들이 관여하는 광범위한 활동을 의미한다. 시민들은 앞서 설명한 활동들에 자발적으로 참여하며, 시민들은 활동을 함에 있어서 일정한 행동을 수행해야 한다. 가령, 청원서에 서명, 기부, 자원봉사, 시위 참여 등의 내용이 포함될 수 있다. 사실 “참여(engagement)”는 시민사회를 넘어서 많은 형태를 취할 수 있다. 예를 들어 기업이 그들의 고객으로부터 아이디어를 제공받아야 할 때 혹은 기업이 고객의 수요를 더 잘 이해하기 위해서 시장 조사를 수행해야 하는 경우 등에서 발생한다. 정부를 비롯한 공공기관들은 시민들은 참여를 장려할 수는 있지만 강요(강제)할 수는 없다. 마지막으로 공공참여(public participation)와 시민참여(citizen engagement) 활동은 일반적으로 공동의 목표(예: 고령자 격차 감소 혹은 지역 사회 개선 등)를 가지고 있기 때문에 사회적 임무와 강하게 연결되어 있다(Simon & Davies 2013a).

시민참여 방법은 경연대회(competitions), 아이디어 बैं크(idea banks), 크라우드소싱(crowdsourcing), 공동설계(co-design), 온라인 청원(online petitions), 시민 패널(citizen panels), 시민 배심원(citizen juries), 참여워크숍(participatory workshops), 참여예산제(participatory budgeting) 등 다양하며, 이러한 방법들은 정책이나 프로젝트의 설계 및 실행에 있어서 점차 보편화되어 가고 있다. 또한, 참여 요

소를 포함하지 않는 정책이나 프로젝트는 정당하지 않거나 타당하지 않은 것으로 간주되기도 한다. 가령, 시민참여 형태가 반영되지 않은 정부 사업들은 절차적 정당성을 확보하지 않은 불합리한 것으로 간주된다(Simon & Davies 2013a).

시민의 공공참여는 <표 2>와 같이 참여의 정도와 방향성에 따라 정보알림-의견수렴-개입-협력과 공동결정-자치권능과 시민참여로 구분할 수 있다. 가장 소극적 시민참여는 정보알림이다. 정보알림은 정보제공자(공공, 민간 등)가 대중에게 문제, 대안, 기회 및 해결을 하는 데 도움이 되는 정보를 제공하는 것을 의미한다. 공고문, 웹사이트, 설명회, 정책문서 등이 이에 해당된다. 의견수렴은 시민참여를 통해서 분석, 대안, 의사결정에 대한 대중의 피드백을 확보하기 위한 것으로 여론조사, 공청회 등이 해당된다. 개입은 대중의 관심을 일관되게 이해하고 고려하는 것을 보장하기 위하여 대중과 직접적으로 협력하는 것으로, 공공사안이나 갈등을 다루는 과정에서의 참여를 의미한다. 그리고 자문위원회, 협의, 공론조사 등이 개입의 유형이다. 협력은 대안의 개발과 선호된 해결책을 확인하는 것을 포함하여 각 측면에서 대중과 파트너가 되는 것으로 합동위원회, 협동계획 등이 그 예이다. 마지막으로 가장 적극적(주도적)인 시민참여 유형은 자치권능이다. 이는 대중 스스로 의사결정을 내리는 것으로 주민투표, 참여예산 등이 해당된다(Simon & Davies 2013b).



〈그림 1〉 사회혁신과정에서 시민참여 매트릭스

출처: Simon & Davies 2013b

〈그림 1〉과 같이 사회혁신 과정에서 시민들은 다양한 방식으로 참여할 수 있다. 연구와 논의를 통해서, 공동설계, 워크숍과 같은 공식적인 활동, 아이디어 캠프에서부터 비공식적인 온라인 활동에 이르기까지 다양하다. 이 단계에서 시민들은 ‘미래의 해결책 개발’과 같이 그들이 현재 경험하고 있는 필요사항에 대한 더 나은 이해를 얻기 위하여 참여하는 경향이 있다. 현재의 상태에 관한 정보는 시민들이 그들의 최근 경험에 관한 정보를 제공할 수 있는 모든 방법을 의미한다. 이는 사회혁신을 발전시키는데 필수적인 정보이다. 미래 해결책에 대한 개발은 시민들이 새로운 아이디어에 기여하고 구체화하는 모든 종류의 참여 활동을 의미한다. 이것은 새로운 혁신을 위한 씨앗을 제공하는 아이디어거나, 기존의 서비스 또는 모델을 개선하는 방법에 대한 아이디어일 수 있다. 그것은 시민들이 완전히 새로운 아이디어의 원천이 되는 방법과 함께 아이디어를 형성하는 혁신가와 파트너로서 행동하는 방법을 포함한다(Simon & Davies 2013a; Simon & Davies 2013b).

2. 사회혁신에서 시민참여의 필요성 논의

비즈니스 영역에서 기술혁신은 소비자 및 사용자와 긴밀한 협력을 필요로 한다. 사회혁신도 기술혁신과 마찬가지로 사회문제 해결을 위해 ‘시민’과의 협력을 필요로 하며, 시민이 참여할 때 더 효과적이고 정당한 해결책을 이룰 수 있다. 사회혁신에 참여하는 사람과 조직은 다양하고 그 폭이 넓다(Lauren Kahn et al. 2009). SI-DRIVE 프로젝트를 통해서 수집된 1,005건의 사회혁신 사례의 경우, 개인, 지역 사회, 지방자치단체, 국가 등 다양한 수준에서 수행되었으며, 개인, NPO/NGOs, 기업, 정부 그리고 이러한 행위자들의 조합에 의해서 다양한 수준에서 발생함을 확인할 수 있다(Oeij et al. 2018). 국내의 사회혁신 사례를 정리한 변미리 외(2014)의 연구에서도 공공주도, 기업주도, 시민주도의 형태로 다양한 수준에서 사회혁신에 참여하고 있음을 확인할 수 있다. 사회적 변화를 달성하기 위해서는 동기를 부여하는 강력한 지도자(정치가, 사업가, 행정가 등)가 있을 수 있고 직접 사회적 변화를 만들어가는 사회적기업가, 제3섹터 활동가, 개인들이 있다. 사회혁신의 주체는 다양하지만, 특히 사회문제의 직접적인 이해당사자인 시민들이 사회혁신에 참여해야 한다. 물론 이해당사자인 시민들의 사회혁신 프로젝트(사업) 참여가 어떠한 의미에서 새로운 도전일 수 있지만, 시민의 수요에 의해서 발생되고 시민참여가 반드시 뒤따라야 한다(Lauren Kahn et al. 2009; Simon & Davies 2013a).

그렇다면 사회혁신에서 시민참여, 즉 시민주도의 문제발견과 해결이 필요한 이유는 무엇일까? 기존의 사회혁신과 시민참여의 연계성 논의를 기반으로 4가지(수요기반 접근 측면에서 당사자 참여의 필요성, 혁신적인 아이디어 창출의 원천, 절차적 정당성 확보, 사회문제 해결의 효과성 증진)로 정리할 수 있다. 첫째, 수요기반 접근 측면에서 사회적 수요를 이해하고 적절한 해결책을 개발하는 데 있어 시민참여가 필수적이다. 모든 사

회혁신가의 목표는 기존의 해결책보다 효과적으로 사회적 수요를 충족하는 해결책을 개발하는 것이다. 그러나 혁신과정을 주도하는 사람들은 이러한 사회문제와 도전을 직접 경험하지 않은 정책결정자, 공무원이다. 이들은 사회문제를 이해하고 탐구하기보다는 ‘가정’하에 해결책을 강구한다. 이처럼 서비스 이용자와 서비스 디자이너 또는 의사결정자(새로운 규제, 개혁, 또는 서비스를 개발하는 사람)들 사이의 거리가 멀어질수록 수요, 동기, 상황, 경험 등과 같은 정보가 정확하게 전달되거나 잘 이해되지 않을 위험이 커진다. 따라서 사회문제를 해결하는 데 있어 경험에 기반한 고유한 지식을 가지고 있고 사회적 수요에 대한 이해도가 높은 시민이 사회혁신 과정에 참여하는 것이 필요하다고 볼 수 있다(Lauren Kahn et al. 2009; Simon & Davies 2013a; Simon & Davies 2013b; Simon & Davies 2013c). 이와 관련하여, 제프 멀건(2011) 또한 사회문제에 직면한 사람, 즉 시민들이 가장 유능한 문제 해결자라고 언급한 바 있으며, 덴마크의 마인드랩(Mindlab) 연구자들²⁾은 정책 과정에서 시민들을 활발하게 참여시키는 것이 문제를 제대로 인식하고 대안을 모색하는 긍정적인 방법임을 주장한다.

둘째, 시민들은 혁신적인 아이디어 창출의 원천이 될 수 있다. 시민들은 스스로 효과적인 혁신을 개발하는데 필요한 지식과 기술을 보유하고 있다. 따라서 사회혁신 과정에서의 참여는 아이디어를 발견하는 데 도움을 줄 수 있다. 또한, 시민참여는 복잡한 문제에 대한 새로운 해결책을 찾는 데 도움이 되는 확산적 사고(divergent thinking)를 갖게 한다. 다양한 기술과 관점을 가진 시민들의 참여는 새로운 아이디어를 창출하는 채널로

2) 덴마크의 마인드랩은 정부 부처뿐만 아니라 기업, 시민들이 공공영역을 위한 사회혁신이 가능하게 하도록 혁신기관을 조성된 것이다. 초기에는 노동부, 국세청, 교육부, 기업 관련 부서들의 협력 기관으로 설치되었으며, 덴마크 시민들의 거의 모든 일상의 삶에 영향을 미치는 영역을 커버하고 있다(출처: <http://wonsoon.com/648>).

서 작용한다. 광범위한 시민참여는 다양성을 증가시키며 이는 문제해결과 정에서 중요하다. Page(2007)는 최근 연구에서 다양한 관점이 왜 복잡한 문제해결에 대한 해결책을 도출하는 데 있어 가치가 있는지를 밝히고 있다. 복잡한 문제에 직면했을 때, 동일하거나 유사한 관점을 가진 혁신가 집단보다 다양하고 경험적 방법(heuristic)을 가진 행위자들을 통해서 기존과 다른 개선책을 실험하고 혁신의 가능성을 증가시킨다는 것이다. 모든 문제가 혁신가를 통해 해결될 수는 없다. 시민들의 사고방식이 현재 당면한 문제에 대해 새로운 통찰력을 제시할 수 있다(Simon & Davies 2013a; Simon & Davies 2013b; Simon & Davies 2013c).

셋째, 참여는 프로젝트와 의사결정의 정당성, 즉 절차적 정당성을 높일 수 있다. 당사자인 시민들의 사회혁신 프로젝트 참여기회를 증가시키면, 사회혁신 과정에 따라 피드백 할 수 있는 기회를 증가시키고 해결책을 위한 노력이 증가하게 된다. 따라서 특정한 사회혁신의 발전과 실행에서 시민참여가 이루어진다면, 혁신은 참여가 없이 설계된 것보다 정당성(합법성)을 가지게 된다. 다만, 시민들은 자신들의 의사가 결과에 반영되지 않았을 때 혹은 단지 상징적인 의미에서 자신들이 참여했다고 느꼈을 때 사업에 대해 흥미를 잃을 수 있고 결과를 불신할 수 있다. 따라서 시민들의 실질적 참여를 통해 사업의 정당성을 확보하는 것이 중요하다(Simon & Davies 2013a; Simon & Davies 2013b).

넷째, 복잡한 문제에 대한 대응은 다차원적 참여를 통해서만 가능하다. 일부 정책결정자들은 복잡한 문제를 단순화하기 위해 경험적이거나 직관적인 접근방식을 통해 문제를 해결하거나 일부의 정치적 이해관계에 기반하여 해결책을 강구한다. 하지만 다차원적인 참여 없이 투명하고 합리적이고 체계화된 결과를 도출하기는 어렵다. 가령, 비만이라는 미시적 문제와 기후변화와 같은 거시적 문제에 대한 사회 혁신적 해결책은 매우 복잡한데, 여기서 핵심적인 요소는 시민들의 참여, 그리고 그 결과로서의 시

민 행동 변화 등 다차원적 참여이다. 오늘날 많은 사회적 문제들이 복합적이고 다차원적이기 때문에, 시민들의 참여는 필수 불가결하다(Simon & Davies 2013a; Simon & Davies 2013b).

우리는 이상의 이론적 논의를 통해 사회혁신 개념, 시민참여 개념, 그리고 사회혁신 과정에서 시민참여의 중요성에 대한 논의를 살펴보았다. 사회혁신 개념은 하나의 아이디어, 하나의 정책, 행위자의 참여로 이루어지는 전체의 과정이거나 혹은 사회의 발전을 지향하는 철학적 패러다임까지도 포괄하는 것임을 알 수 있었다. 동시에 사회혁신에서의 시민참여는 필수 불가결한 조건이라는 점도 확인할 수 있다.

Ⅲ. 서울시의 사회혁신 현황 및 사업 분석

1. 서울시의 사회혁신 현황

서울시는 2011년 박원순 시장이 취임하면서 시정 기조를 사회혁신으로 삼았고, 기본적인 생각이나 사고의 패턴이 사회혁신의 첫걸음이 됨을 꾸준히 밝혀 왔다. 사회혁신의 첫걸음으로 '서울혁신기획관'을 신설하였고, 서울혁신기획관은 행정에서 오랜 경험을 쌓은 공무원이 아닌 개방형 직위로 변경하여 운영하였다. 이는 기존의 관료문화와 사고방식을 가지고 있는 공무원보다는 변화와 혁신에 보다 적합한 인재를 뽑기 위함이었다. 서울혁신기획관은 2012년 1 기획관 3 담당관(사회혁신담당관, 마을공동체담당관, 갈등조정담당관)으로 구성되어 2013년과 2014년에는 4 담당관(사회혁신담당관, 마을공동체담당관, 갈등조정담당관, 인권담당관)으로 확대되었으며 2015년부터 2018년까지는 6 담당관(서울혁신담당관, 민관협력담당관, 지역공동체담당관, 청년정책담당관, 갈등조정담당관, 인권담

당관)으로 점차 확대되었다.

서울시는 서울혁신기획관 뿐만 아니라 인생 이모작 지원센터, 마을공동체지원센터, 사회적경제지원센터와 같이 새로운 중간지원조직을 신설하고, 서울 크리에이트랩, 청년 일자리 허브 등의 주체들이 한 공간에 밀집하여 다양한 혁신 사례를 만들어나갈 수 있도록 은평구에 서울혁신파크를 조성 및 운영하고 있다. 서울혁신파크는 현재 다양한 혁신가 및 새싹기업 등을 지원하고 있으며 약 50여개의 혁신실험 공간 등을 제공함으로써 혁신 활동의 거점으로 운영하고 있다. 또한, 에너지, 쓰레기, 옥상공유, 식문화라는 4대 혁신 실험 프로젝트를 집중 추진하며 사회문제 해결을 위한 실행력을 제고하고 있다. 이처럼 서울시는 사회혁신을 위한 장(場)을 마련하고 사회적 문제를 시민주도로 해결하기 위한 다양한 사업 또한 추진하고 있다. 대표적인 예가 ‘사회혁신 리빙랩’ 프로젝트이다. 또한, 시민참여 확대를 통한 ‘서울형 민주주의’ 모델을 구축하고 있다. 서울형 민주주의 모델 구축은 시민이 사회혁신의 주체로 직접 참여할 수 있도록 하는 것으로 오프라인을 통한 「함께 서울 정책박람회」, 온라인 정책공론장인 「민주주의 서울」이 대표 사례이다(변미리·박현찬·박민진 2014; 박민진 2017; 서울혁신기획관 연차별 주요업무 보고자료).

2. 서울시 사회혁신사업의 시민참여 현황 분석

서울시의 사회혁신사업에서의 시민참여 현황을 분석하기 위하여 서울혁신기획관의 연차별 주요업무 보고 자료(2012년~2018년)를 활용하여 시민참여 사업 현황을 정리하였다. 2012년 서울혁신기획관은 사회혁신의 개념과 공감대가 형성되지 않아 시민과 혁신가가 함께 주요 사회혁신 분

야³⁾의 의제를 발굴하는 사업을 시작하였으며, 시민주도형 마을공동체 사업을 위한 기반(마을공동체 기초조사, 마을공동체 만들기 기본계획 수립, 마을공동체 지원센터 설립 등)을 마련하였다. 2013년에는 시민체감형 사회혁신(예: 시민 생활과 밀접한 공유정책)을 추진하고 사회혁신을 확산하기 위한 사업, 시민을 비롯한 다양한 혁신 주체들이 모여 협업과 교류가 가능한 ‘사회혁신 클러스터’ 조성사업(예: 사회혁신 클러스터 구축 기본계획)을 진행하였다. 그리고 시민과 공무원이 함께 행정혁신을 추진하기 위하여 「천만상상 오아시스」의 시민제안제도를 활성화하고 정책박람회 ‘아이디어 마켓’을 개최하였으며, 공무원의 업무지식을 통합 관리하는 지식 공유시스템(KISS : Knowledge Information Sharing System)을 구축 운영하였다. 2014년에는 시민과 함께 아이디어를 채택하는 ‘업무혁신 제안 마당’을 개최하고 「찾아가는 좋은 제안 콘테스트」, 「희망서울 정책박람회」등을 통해 시민의 정책 참여 및 제안을 활성화하였다.

2015년에는 ‘공유사회’를 비전으로 내세우면서 공유를 통해 교통, 주차, 청년주거 문제 등의 사회문제를 해결함으로써 글로벌 공유도시로 자리매김하고, 서울혁신파크를 조성하여 사회문제 해결의 주요 거점으로 활용하였다. 또한, 정책박람회를 통해 시민이 직접 참여하고 정책을 반영할 수 있는 사업을 지속 추진하였다. 2015년부터는 청년을 주요 혁신 주체로 보고 청년정책의 전문성을 확보하기 위한 「청년정책위원회」, 청년 정책을 제안·실행·평가하는 「서울 청년정책 네트워크」를 운영하였다. 2015년부터 사회혁신파크 내에 시민참여형 프로그램을 운영하여 시민의 공감도를 높이고 사회혁신 콘텐츠 체험 기회를 증대시켜 지역 명소화를 위한 노력

3) 서울시는 사회혁신 주요 분야로 ① 고물가 극복, 착한 소비 확산을 위한 유통 혁신 ② 시민이 공감하고 함께 나누는 생활문화와 공간 혁신 ③ 베이비붐 세대 은퇴자, 어르신, 청년을 위한 일자리 혁신 ④ 주거문제 해소와 시민의 안전 혁신 ⑤ 기업, 대학, 시민, 종교단체가 함께 하는 사회참여와 공공서비스 혁신으로 선정하고 혁신 의제 발굴을 위한 노력을 기울였다.

을 기울였다. 2017년에는 은평 지역 사회와 교류 네트워크를 강화하기 위해 혁신원정대, 지역자문위원회를 운영하였다. 또한, 마을활력소를 신규 조성하여 주민이 소통하는 공론장으로서 커뮤니티 거점 공간을 확충하였으며, 지역 협치 활성화를 위해 ‘시민협력 플랫폼’을 운영하였다(서울혁신기획관, 각년도 내부자료 참조)

〈표 3〉 서울시의 사회혁신 사업(시민참여형)

사업	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
희망서울 사회혁신 추진 - 시민생활관 직결된 사회혁신 의제 발굴 - 수요자 중심의 공공서비스디자인 도입	○	○					
시민과 공무원이 함께하는 행정혁신 추진 - 천만상상 오아시스 활성화 - 지식공유시스템(KISS)운영 - 집단지성을 활용한 ‘업무혁신 제안마당’ - 서울 창의상 운영		○	○	○			
서울혁신파크 조성 - 사회혁신클러스터 구축 기본계획 수립 및 공간대 확산 - 서울혁신파크 컨퍼런스	○	○	○	○	○	○	○
서울혁신파크 운영 - 활동단체 유치, 지원 - 4대 혁신 실험 프로젝트 추진 - 시민참여형 창의 프로그램 운영(예: 팸 랩, 적정기술랩, 목공동 등)				○	○	○	○
국내외 교류협력을 통한 서울 사회혁신 확산 - 국내외 사회혁신 전문기관 및 지자체와의 협력 - 시민주도 ‘사회혁신 리빙랩’ - 시민공감 포럼 개최(미래혁신포럼)	○	○	○	○	○	○	○
시민과 함께 하는 공유도시 서울 구현 - 시민생활과 밀접한 공유촉진 정책 발굴 추진 - 성장가능한 공유기업 지원 - 시민 중심 ‘공유허브’개편 - 시민참여형 공유 페스티벌 - 공유실천 확산을 위한 ‘공유가치’실천 협약		○	○	○	○	○	○

〈표 3〉 서울시의 사회혁신 사업(시민참여형)

사업	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
시민참여 확대를 통한 '서울민주주의' 모델 구축 - 정책박람회(희망서울 정책박람회/함께 서울 정책박람회) 개최 - 민주주의 서울 운영	○	○	○	○	○	○	○
시민주도의 지속가능한 협치서울 실현 - 시민협력플랫폼 운영 - 시민참여예산(시정협치형) 운영 - 서울협치학교 운영						○	○
지역협치 활성화 지원 - 지역사회혁신계획 운영 및 실행 - 자치구별 시민협력플랫폼 활성화							○
자치구 마을생태계 조성 - 주민편의성을 증진하고 현장성 있는 마을공동체 조성							○
찾아가는 동주민센터(마을분야) 운영 - 주민소모임 형성 지원 - 마을 모금활동 지원(생활의제 해결형) - 동단위 계획형 시민참여예산 지원				○	○	○	○
서울시 마을공동체 조성을 위한 토대 마련 및 마을공동체종합지원센터 설치 - 마을공동체 사례발굴 및 전파 - 마을공동체 활동가 양성 및 역량 강화 - 지역공동체 기반 조성 및 커뮤니티 거점 활성화 지원 - 마을공동체지원센터 설치 및 운영	○	○	○	○	○	○	○
마을공동체 활성화 - 마을활력소등 커뮤니티 거점공간 확충						○	○
청년프로젝트 - 청년허브 운영 - 청년활동 거점공간(무중력시대) 운영 - 청년정책위원회, 서울 청년정책네트워크, 청년주간 운영 - 사회적 가치를 창출하는 청년 프로젝트 발굴, 투자, 육성, 지원				○	○	○	○

출처: 서울혁신기획관 내부 문서를 참조하여 분석, 각년도

서울시의 사회혁신 사업을 Simon & Davie(2013) 유형으로 재분류하면 <표 4>와 같다. 서울시는 서울시민에게 정보를 알리는 소극적 시민참여부터 권한을 부여하는 적극적 시민참여에 이르기까지 광범위한 참여를 유도하고 있다. 특히 서울시는 시민이 정책 주체로 참여할 수 있도록 속의 민주주의 실현의 장인 「함께서울 정책박람회」를 개최하고, 온라인 정책공론장인 ‘민주주의 서울’을 운영하고 있다. 민주주의 서울은 시민이 느낀 사회문제와 해결방안을 제안하면, 다른 시민들이 제안을 읽고 50명 이상이 공감하면 관련 부서의 검토를 통해서 수용과 수용 불가가 결정된다. 이후 공론의제를 선별하여 온라인 공론장에서 논의하고 시민 5,000명이 참여하면 해당 부서의 검토를 거쳐 시장이 답변을 하는 절차로 이루어진다. 집단지성 정책플랫폼의 경우, 정책박람회의 정례화를 통해서 시민들의 문제 제기에서 시작하여 속의 과정을 거쳐 서울시 정책으로 연계될 수 있는 프로세스를 구축함으로써 시민이 주체가 될 수 있도록 역량을 강화하였다. 이외에도 민·관이 협치 인식 확산 및 역량 강화를 위한 ‘서울협치학교’, 자치구 시민 주체 성장을 위한 개방형 거점으로 자립적 공익활동 연합조직 설립, 민간 네트워크 활동 등으로 시민의 역량을 강화하는 ‘시민협력 플랫폼’을 운영하여 시민들의 적극적인 참여가 가능할 수 있는 장치를 마련하였다. 이처럼 서울시 사회혁신사업은 시민, 혁신가 등 다양한 주체들과 시민 행복 및 사회적 가치를 높이는 혁신 의제를 발굴하였으며, 점차 시민참여의 기회와 폭을 넓히며 시 정부와 시민이 서로 협력하고 권한을 부여하는 형태의 사업들로 확대하고 있다.

<표 4> 서울시 사회혁신 사업 및 시민참여의 유형 분류

구분	inform 알리다	consult 의논하다	involve 참여하다	collaborate 협력하다	empower 권한을 부여하다
서울시 사회 혁신 사업	• '공유허브' 구축(2013~)	• 혁신의제발굴 (2012)	• 업무혁신 박람회(2013)	• 정책박람회 (2012~)	• 청년정책 위원회(2015~)
	• 서울사회혁 신포럼 개최 및 백서 발간 (2013)	• 공유촉진 정책 발굴 (2013~)	• 서울혁신파크 조성 및 운영 (2012~)	• 서울협치학교 (2018)	• 서울 청년정 책 네트워크 (2015~)
	• 마을공동체 사례발굴 및 전파(2013)	• 청년허브 운영(2014~)	• 서울혁신파크 내 팸랩, 적 정기술랩 등 시민참여 확 대(2015~)	• 자치구 마을생태계 (2018)	• 청년주간 (2015)
	• 서울마을 박람회(2014)	• 청년활동 거점공간 무중력지대운 영(2015~)	• 업무혁신 제안마당 (2014)	• 자치구별 시민협력 플랫폼(2018)	• 시민협력 플랫폼 운영 (2017)
	• 서울혁신 파크 컨퍼런스 (2014~)		• 서울창의상 운영(2015~)		• 주민주도적 거 점공간 확충 (2017)
	• 시민공감 포 럼(2018)		• 찾아가는 동주민센터 (2018)		• 민주주의 서울(2018)
			• 마을공동체 지원센터 운영(2018)		• 사회혁신 리빙랩 (2018)
			• 청년 프로젝트 (2018)		• 시민참여예산 (2018)
참여 정도	소극적 참여 적극적(주도적)참여				

IV. 서울시 사회혁신 주체들의 인식 비교 : 혁신가와 시민을 중심으로

앞서 우리는 사회혁신이 갖고있는 포괄성에 대해 언급하였다. 이 장에

서는 사회혁신의 주체로서 사회혁신가와 서울시민을 대상으로 사회혁신 개념과 사회혁신에 대한 전반적인 인식을 통해 사회혁신 역량을 파악하고자 2014년 10월 20일부터 24일까지 서울 거주 성인 남녀 300명(만 19세 이상부터 50대)과 공공, 민간, 학계 등의 혁신가 41명을 대상으로 온라인 설문 조사를 실시하였다. 사회혁신가는 혁신연구소 운영자, 소셜펀딩 대표자, 소셜벤처 대표, 공유 공간 운영자, 청년 창업 육성 사업 대표 등으로 구성된 사회혁신 포럼 운영진을 대상으로 하였으며, 이들 조사대상자들은 서울시의 사회혁신 사업에 직, 간접적으로 참여한 사람들이다. 조사내용은 사회혁신의 개념, 사회혁신 사업 주체별 중요도 인식, 사회혁신 정책 영역별 중요도 인식, 사회혁신 정책 정착을 위한 항목별 중요도 인식, 서울시 사회혁신 정책 수행 평가 등이다.

1. 사회혁신 개념에 대한 인식

서울시가 서울시정 전반을 아우르는 행정 모델로서 ‘사회혁신’의 개념을 사용하고 있지만, 사회혁신의 개념이 사례 중심으로 정의 내려지고, 포괄성, 다원성을 가지기 때문에 개념을 명확하게 정의내리는 데 어려움이 있다. 따라서 서울시민과 혁신가를 대상으로 사회혁신의 개념을 파악하기 위하여 ‘사회혁신은 ○○○○○ 이다’라는 개방형 질문을 하였다. 사회혁신의 개념에 대한 응답 결과를 텍스트 분석하여 키워드를 도출한 결과, 서울시민들은 사회혁신이 ‘사회’를 ‘개혁’, ‘변화’하는 것을 의미하는 것으로, 이것은 ‘시민’, ‘국민’, ‘모두’를 위한 것으로 인식하고 있었다. 또한, 서울시민이 생각하는 사회혁신의 개념을 워드클라우드⁴⁾를 활용하여 표현하면 <그림 2>와 같다.

4) 워드클라우드를 <http://wordcloud.kr>을 활용하였으며, 최대 키워드는 150개로 설정하였다.

<표 5> 텍스트 분석 주요 키워드(빈도수 4이상)

빈도수	키워드
49	사회
32	개혁
30	변화
17	시민
15	국민
14	의식
11	부패
10	세상
9	복지, 혁신
8	경제, 새로운, 척결, 평등
7	사람, 소통, 행복
6	방향, 부정, 정의
5	안전, 자유
4	개선, 공공, 공정, 공평, 나은, 문화, 미래, 발전, 비리, 새로움, 생각, 양심, 창조, 필요



<그림 2>

일반시민들이 생각하는 사회혁신 개념 주요 키워드

‘사회혁신은 ○○○○○ 이다’라는 개방형 질문에 대한 혁신가들의 응답 결과를 텍스트 분석 하여 키워드를 도출한 결과, 사회혁신은 사회의 ‘문제’, ‘프로세스’, ‘생각’, ‘제도’를 (기준과 달리) 새롭게 ‘변화’, ‘개선’, ‘해결’하는 것으로 인식하고 있었다. 또한, 혁신가들이 생각하는 사회혁신의 개념을 워드클라우드⁵⁾를 활용하여 표현하면 <그림 3> 과 같다.

<표 6> 텍스트 분석 주요 키워드(빈도수 20이상)

빈도수	키워드
15	사회
8	문제
7	변화, 해결
6	새로운
3	기준, 방법, 원칙
2	가치, 개선, 공동체, 구조적, 도전, 방식, 사고, 생각, 세상, 소득, 시민, 전환, 제도, 지속가능, 참여, 창조, 프로세스, 협동



<그림 3>

혁신가가 생각하는 사회혁신 개념 주요 키워드

5) 워드클라우드를 <http://wordcloud.kr>을 활용하였으며, 최대 키워드는 30개로 설정하였다.

혁신가들이 생각하는 사회혁신의 정의를 주체, 변화대상, 사회혁신과정, 개선의 지향점으로 구분하여 정리하면 <표 7>과 같다. 우선, 사회혁신의 주체로는 개인, 여러 주체, 이해관계자, 청년이라는 응답 결과가 도출되었다. 변화의 대상으로는 기존의 사회체계가 가지고 있는 모순, 문제, 제도 등이 있었으며, 이를 새로운 아이디어와 방법, 기존의 지식, 경험, 자원의 활용, 협동과 참여를 통해서 변화시켜야 함을 지적하고 있다. 마지막으로 사회혁신을 통해서 기존의 문제를 해결하고 새로운 가치 공유를 통해, 사회에 긍정적인 결과를 도출해야 한다.

〈표 7〉 혁신가들이 생각하는 사회혁신의 정의

연번	주체	변화대상	사회혁신 방법	개선의 지향점
1	개인	일상		변화
2		제도와 의식		전환 및 유도
3		공동체 문제, 사회적 목표	새로운 아이디어와 방법을 디자인하고 발전시키는 과정	해결, 실현
4		구조적 모순		개선
5				구체적 변화
6				기본 유지
7		기존사고 관행 거품, 낭비	사고와 창의력으로 지속가능한 생산과 소비 소통과 교류	시스템 구축
8		사회문제	이미 존재하는 인류 지식과 경험기술의 재조합/재창조	해결
9			꾸준한 움직임	
10			당연하다는 것을 의심	
11			도전	
12	누군가			해야하는 일
13		물품 및 서비스 유통	간소화, 비용절감	
14		기존의 사회체계	개선을 위한 일련의 활동	새로운
15			새로운 방식	가치 공유
16		사회문제		사회변화

〈표 7〉 혁신가들이 생각하는 사회혁신의 정의

연번	주체	변화대상	사회혁신 방법	개선의 지향점
17		사회운영 패러다임	경쟁과 효율중심에서 협동과 참여로	해결
18		사회문제	파악, 인정, 해결책을 찾고 적용하는 과정	변경
19	여러주체	사회문제	협력	
20		사회문제, 모순점	기존의 자원 활용	프로세스, 분배의 변화
21		사회문제	근본적 접근, 이전에 없던 방법	사회를 이롭게 하는 것
22			지속가능하고 합리적 방법 찾는 과정	해결/나아지게 하는 것
23		소득불균형		세상의 정의 회복
24			실용적, 실제적 진행	해소, 경제민주화, 이익의 재분배, 근로를 통한 소득자가 대접받는 사회
25			원칙과 원칙이 만나 새로운 원칙이 생기는 것	변화
26			융합과 창조	
27	이해관계		연결고리에서 나오는 열정	
28				
29			자발적 참여	인식의 전환
30		사회의 구조적, 제도적, 문화적, 철학적		공동체 및 마을 복원
31			집단창작	좋은 가치창출, 변화
32			창의적인 방법	
33			필요한 방식	문제해결
34	청년			사회가 긍정적으로 작동
35		낯은생각과 제도		시민사회 형성
36			협동	새로운 것으로 대체

2. 서울시 사회혁신 역량에 대한 인식

서울시민과 혁신가를 대상으로 서울시의 사회혁신 주체, 정책영역, 사회혁신방법으로 해결가능한 사회문제 등에 대해서 설문 조사를 진행하였

고, 설문결과를 시민과 혁신가로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현재 서울시민과 혁신가는 서울시가 당면한 중요한 도시문제를 무엇이라고 생각할까? 서울시민 3명 중 1명은 빈곤, 불평등을 서울시가 당면한 도시문제로 인지하고 있었으며, 고용 불안정(23.2%), 경제 동력 약화(16.3%)와 같이 경제 측면을 우려하고 있는 것으로 나타났다. 혁신가 또한 빈곤, 불평등을 서울시가 당면한 도시문제로 인지하고 있었으며, 다음으로 공동체 복원과 통합(24.4%), 고용 불안정(17.1%) 순으로 나타났다. 혁신가들은 경제 양극화에 따른 사회 불평등이나 공동체의 위기와 같이 사회적인 측면에서의 문제에 대한 심각성을 더 크게 인지하는 것으로 나타났다.

<표 8> 서울시가 당면한 도시문제(1순위)

(단위: %)

	서울시민	혁신가
빈곤, 불평등	28.4	29.3
고용 불안정	23.2	17.1
경제 동력 약화	16.3	12.2
고령화	14.3	9.8
공동체 복원과 통합	7.2	24.4
가족 해체, 다문화 가정	4.3	2.4
기후변화, 환경문제	3.6	2.4
건강중독(알콜, 약물, 게임 등)	2.0	2.4
기타	0.8	0.0

둘째, 현재 사회혁신에서 주로 다루고 있는 사회문제 영역들이 사회 혁신적 방법으로 해결했을 때 문제해결의 효과가 가장 큰 것은 무엇이라고 생각할까? 서울시민은 고용 불안정, 대안적 경제조직을 1순위로 꼽았고, 빈곤, 이민, 불평등(22.5%), 공공부문의 조직혁신(15.6%) 순으로 응답하였다. 혁신가 또한 고용 불안정, 대안적 경제조직을 1순위로 꼽았고, 공공부문의 조직혁신과 공동체 문제가 각각 17.1%로 그 뒤를 이었다. 서울시민과 혁신가 모두 기후변화나 환경문제와 같은 거시적 문제보다는 조직적

측면(공공부문의 조직혁신)이나 경제적 측면(고용 불안정)에서의 사회문제 영역이 사회혁신적 방법으로 문제 해결할 때 효과가 클 것으로 예측하였다.

<표 9> 사회혁신적 방법으로 문제해결 효과가 큰 사회문제(1순위) (단위: %)

	서울시민	혁신가
고용불안정, 대안적 경제조직	26.9	29.3
빈곤, 이민, 불평등	22.5	14.6
공공부문 조직혁신	15.6	17.1
고령화	13.3	9.8
가족해체, 청소년, 아동문제	13.1	9.8
공동체 문제	4.6	17.1
기후변화, 환경문제	2.1	2.4
건강, 중독(알콜, 약물, 게임 등)	1.6	0.0
기타	0.4	0.0

셋째, 사회혁신의 주요 주제들 중 서울시의 사회혁신 사업이 지속되기 위해서 어떠한 것이 중요한지에 대해서 살펴보았다. 서울시민과 혁신가들이 생각하는 사회혁신 사업 주제별 중요도⁶⁾를 비교하면 다음과 같다. 서울시민은 정책에 시민 관점을 수용하는 것(4.33점)이 가장 중요하며 정책에 대한 새로운 아이디어(4.18점), 사회혁신 관점의 실험과 실행(4.15점)을 중요한 것으로 인식하고 있었다. 서울시민이 생각하는 사회혁신이란 시민 관점을 수용하여 새로운 아이디어를 실험하고 실행하여 시민들이 정책 과정에 참여하는 것이다. 즉 사회혁신의 핵심은 도시 정부가 ‘시민’과 함께 가능하다는 것이다. 반면 혁신가는 사회혁신의 관점을 실험하고 실행하는 것(4.44점)이 가장 중요하며, 다음으로 공무원에 대한 사회혁신 교육(4.32

6) 사회혁신 사업 주제별 중요도는 다음과 같이 질의하였다. “다음에 제시되는 항목들은 사회혁신의 구체적인 주제들입니다. 서울시의 사회혁신 사업이 지속되기 위해서는 각 주제들이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?”

점), 정책에 시민 관점 수용(4.29점)으로 나타났다. 즉 혁신가들이 생각하는 사회혁신은 사회혁신 관점을 실험, 실행하고 공무원에 대한 사회혁신을 교육하며 시민의 관점을 수용하는 것이라고 할 수 있다.

<표 10> 사회혁신사업 주제별 중요도

(단위: 5점 만점)

	서울시민	혁신가
조직부문 사회혁신 컨설팅	3.94점	3.93점
사회혁신 사업 디자인	3.65점	4.07점
사회혁신 사업 성과평가	4.11점	3.98점
서울시민 정책과정 참여	4.15점	4.27점
정책에 시민 관점 수용	4.33점	4.29점
정책에 대한 새로운 아이디어	4.18점	4.20점
사회혁신 관점 실험, 실행	4.15점	4.44점
공무원에 대한 사회혁신 교육	4.10점	4.32점
서울시민에 대한 사회혁신 교육	4.06점	3.98점

넷째, 서울시 사회혁신 정책영역별 중요도 인식⁷⁾을 비교하면 다음과 같다. 서울시민의 경우 사회혁신은 사회문제를 해결(4.37점)하거나 시민 서비스 품질을 향상(4.32점)시키는 것, 시민을 참여(4.31점)시키는 것이 중요하다고 인식하고 있었다. 혁신가들도 시민들과 마찬가지로 사회문제 해결(4.56점)이 가장 중요하다고 인식하였으며, 시민의 참여(4.46점)와 시민 인권(4.44점) 또한 중요하다고 인식하고 있었다.

서울시민은 사회혁신 정책영역별 중요도에서 ‘시민’이 사회혁신 과정에 참여하고 결과적으로 ‘시민’의 서비스 품질을 높이는 것이 중요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 세부적으로 살펴보면, 시민참여와 시민 서비스 품질 향상 모두 여성이 남성보다 높게 나타났으며, 연령이 높을수록 시민

7) 사회혁신 정책영역별 중요도는 다음과 같이 질의하였다. “다음에 제시되는 항목들은 사회혁신과 관련된 정책영역입니다. 선생님이 보시기에 각항목들이 서울시 사회혁신 정책에서 얼마나 중요하다고 생각하십니까?”

참여가 중요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 혁신가의 경우, 시민참여의 중요성에 있어서 여성이 남성보다, 중간지원단체의 혁신가들이 중요하다고 응답하였다.

<표 11> 사회혁신 정책 영역별 중요도

(단위: 5점 만점)

	서울시민	혁신가
시민참여	4.31점	4.46점
비용절감	4.16점	3.44점
시민서비스 품질 향상	4.32점	3.98점
사회문제 해결	4.37점	4.56점
행정 혁신	4.24점	4.39점
사회적 경제활동 지원	4.09점	4.02점
민주주의 증진	4.08점	4.39점
시민인권	4.24점	4.44점
전지구적 문제 대안 제시	3.78점	3.85점

다섯째, 사회혁신 정책 정착을 위한 항목별 중요도 인식⁸⁾을 비교하면 다음과 같다. 서울시민의 경우, 사회혁신 네트워크 육성/유지(4.22점)가 가장 중요하며 다음으로 사회혁신 학습의 공유와 촉진(4.17점), 사회혁신 경제 육성 및 장려(4.12점)가 중요하다고 인식하였다. 반면 혁신가는 사회혁신의 조직 리더십(4.39점)이 가장 중요하며 사회혁신네트워크 육성/유지(4.37점), 사회혁신 관계자들(4.34점)이 중요하다고 응답하였다. 시민과 혁신가 모두 사회혁신 정책 정착을 위해서 ‘네트워크’의 중요성을 강조한다. 하지만 서울시의 경우 초기 사회혁신을 제도화하는 과정에서 시장의 네트워크를 제대로 활용하지 못했다. 가령, 초기 사회혁신조직을 구성할 때 사회적경제 파트가 빠져있었다. 물론 사회적경제가 경제진흥실로 갔다는 것을 하나의 혁신으로 볼 수도 있다. 하지만 사회혁신 조직과 연계성이

8) 사회혁신 정책을 위한 항목별 중요도 인식은 다음과 같이 질의하였다. “서울시의 사회혁신 정책이 사회에 뿌리내리기 위해서는 각 항목들이 얼마나 중요하다고 보십니까?”

부족하다는 것은 고립 현상으로 볼 수 있다. 사회혁신은 그것을 실현해나가는 데 있어 지원조직이 특히 중요한데 초기 사회혁신 조직을 디자인함에 있어서 기획적 역량이 부족했다고 생각된다. 또한, 시장이 축적해두었던 사회혁신 네트워크를 활용하지 못한 것도 문제이다. 사회혁신을 한 번도 다루어보지 못한 인력이 사회혁신기획관으로 업무를 시작한 것이 문제일 수 있다.

<표 12> 사회혁신 정책 정착을 위한 항목별 중요도 인식 (단위: 5점 만점)

	서울시민	혁신가
사회혁신 조직 리더십	4.11점	4.39점
사회혁신 관계자들	4.06점	4.34점
사회혁신 네트워크 육성/유지	4.22점	4.37점
사회혁신 학습의 공유, 촉진	4.17점	4.27점
사회혁신 경제 육성, 장려	4.12점	4.07점
사회의 혁신적 창의성 증진	4.10점	4.10점
사회혁신을 지원하는 정보 기술	3.94점	4.27점

3. 서울시 사회혁신 정책성과에 대한 인식

서울시의 사회혁신 정책 수행을 평가⁹⁾해본 결과, 서울시민과 혁신가 간의 인식 차이가 발생하는 것을 확인할 수 있었다. 서울시민에서 추진하고 있는 사회혁신 정책들이 잘 수행되고 있는지를 질문한 결과 서울시민은 잘되고 있다(대체로 잘되고 있다 + 매우 잘되고 있다)고 응답한 비율이 14.1%인데 반해 혁신가는 43.9%가 잘되고 있다고 응답하였다. 사회혁신 사업은 시민 확장성 확보가 필요하며, 따라서 시민들의 동의와 참여가 중

9) 서울시의 사회혁신 정책수행 평가는 다음과 같이 정의하였다. “서울시에서 주도적으로 추진하는 사회혁신 정책들이 지금까지 전반적으로 잘 되고 있다고 생각하십니까? 아니면 그렇지 않다고 생각하십니까?”

요하다. 하지만 사회혁신 정책수행 평가, 사회혁신사업 평가 수단 등에서 서울시민과 혁신가들 사이의 인식 차이가 발생하는 것으로 나타났다.

<표 13> 서울시의 사회혁신 정책 수행 평가

(단위: %)

	서울시민	혁신가
전혀 잘 되지 않고 있다	7.0	0.0
별로 잘 되지 않는 편이다	39.9	22.0
보통이다	39.0	34.1
대체로 잘 되고 있다	13.1	41.5
매우 잘 되고 있다	1.0	2.4

그렇다면 서울시에서 사회혁신이 뿌리내리는 데 있어 가장 걸림돌이 되는 것은 무엇이라고 생각할까? 시민들은 ‘기득권(권력자, 정치인, 지도층 등)’들의 부정부패(비리, 관습, 무책임 등)와 ‘공무원’들의 무사안일주의, 이기주의, 권위주의적 사고 등이 변화를 방해하는 요인이라고 인식하고 있었다. 또한, 시민들의 부정적인 인식이나 변화를 싫어하는 행태가 사회혁신을 방해하는 요소로 인식하고 있었다. 이는 정치와 행정 부문의 주요 주체들이 투명성과 변화의 의지를 가지는 것이 필요함을 의미하며, 특히 행정의 실행 주체인 공무원들이 변화의 필요성을 공감하고 대응하는 자세가 필요한 것으로 나타났다. 또한, 시민의 경우, 사회에 무관심하거나 무조건 반대를 하고 보는 편파적인 성향에서 벗어나서 실질적인 참여, 시민의식을 통해서 변화를 이끌어 나아가야 할 것으로 보인다.

<표 14> 텍스트 분석 주요 키워드(빈도수 60이상)

빈도수	혁신가
44	공무원
33	부패
28	시민

<표 14> 텍스트 분석 주요 키워드(빈도수 60이상)

빈도수	혁신가
25	의식
22	부정, 사회
16	이기주의
15	정책
14	행정
13	기득권
12	생각
11	사고, 혁신
10	비리, 정치인
9	보수, 예산, 집단
8	고정, 변화
7	개인, 문제, 사람, 안일
6	결립돌, 관념, 관료, 구조, 구태의연, 무사안일, 반대, 부족, 불신, 뿌리, 정치, 참여

혁신가들이 생각하는 사회혁신의 결립돌 또한 ‘시민’, ‘단체(집단)’, ‘공무원’과 같은 사회혁신의 주요 주체의 역할 변화에 관한 것이다. 가령, 시민들의 동의나 참여가 수반되지 않는 정책을 추진하는 공무원, 극단적이고 자기주장만을 고집하는 시민단체 등과 같이 자신의 이익만을 대변하거나 변화의 의지가 없는 주체들을 문제라고 지적하고 있었다. 또한, 칸막이 행정, 상향식 방식을 가로막는 중앙집중적 행정체제나 제도, 단기적이고 성과주의적 행정체제 등과 같이 기존의 행정방식이 변화되지 않는다면 사회혁신이 뿌리내리지 못할 것이라고 인식하고 있었다.

<표 15> 텍스트 분석 주요 키워드(빈도수 40이상)

빈도수	혁신가
21	혁신
19	사회
17	행정
9	시민

<표 15> 텍스트 분석 주요 키워드(빈도수 4이상)

빈도수	혁신가
7	생각, 지원, 필요
6	공무원
5	변화, 절차, 제도
4	법, 비용, 시도, 시스템, 인식, 정책, 참여

V. 결론

전 세계적으로 사회혁신에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있지만 현장 사례 중심으로 발전된 사회혁신의 개념은 광범위하고 중복적으로 사용되고 있다. 또한, 각 도시마다 사회혁신 전담기구, 사회혁신 사업 등을 추진하고 있으나 그 실효성을 증명하기는 어렵다. 이에 본 연구에서는 서울시를 사례로 하여 서울시민과 혁신가들이 생각하는 사회혁신의 개념을 정의하고, 사회혁신 정책의 중요성 및 정책을 위한 중요성을 도출함으로써 향후 서울시의 사업 방향을 도출하고자 하였다.

연구결과를 정리하면 첫째, 서울시는 사회혁신 전담부서를 설치하고 다양한 사회혁신사업을 추진하였고, 그 과정에서 시민들의 참여를 유도하였다. 서울시는 정보를 알리는 소극적 시민참여부터 권한을 부여하는 적극적인 시민참여에 이르기까지 광범위한 참여를 유도하고 있으며 2012년보다 2018년에는 적극적인 시민참여 통로를 점차 확대하여 시민 주도의 사회혁신 기반을 조성하고 있다. 이처럼 서울시의 초기 사회혁신사업은 시민과 혁신가를 비롯한 다양한 주체들과 시민 행복과 사회적 가치를 높이는 혁신 의제를 발굴하였으며, 점차 시민참여의 기회와 폭을 넓히며 시 정부와 시민이 서로 협력하고 권한을 부여하는 형태의 사업들로 확대하고 있다. 둘째, 서울시의 사회혁신사업에 대해 시민과 전문가 사이에 인식 차이

가 있는 것으로 나타났다. 사회혁신사업에 참여하는 혁신가들의 과반수에 가까운 43.9%가 서울시 사회혁신사업이 잘되고 있는 것으로 평가하였으나, 전체 시민의 경우 14.1%만이 서울시 사회혁신 사업에 대해 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 향후 서울시는 사회혁신 사업에 대한 시민 인식의 변화를 이끌어 내고 시민참여의 폭과 범위를 더욱 확장할 필요가 있다. 셋째, 서울시민들은 사회혁신이란 사회를 변화시키는 것으로, 변화는 특정 대상이 아닌 시민 모두의 것을 위한 것임을 인식하는 것으로 나타났다. 혁신가들은 사회혁신이란 사회를 구성하는 주체들이 기존 사회체계의 한계를 새로운 방식으로 변화시키는 것으로 긍정적인 결과를 도출하는 것을 의미한다고 정의하였다. 넷째, 사회혁신 정책에 있어서 시민과 혁신가 모두 시민참여가 핵심적인 역할을 한다고 인식하였으며 또한, 사회혁신을 위해 네트워크를 육성하고 유지하는 것, 사회혁신의 학습을 공유하고 촉진하는 것이 중요하다고 인식하였다. 즉, 사회혁신은 시민들의 수요를 파악하고, 그들이 해결할 수 있는 인프라를 구축하여 서로 연계될 수 있는 장을 구축하는 것이 중요하다. 그리고 사회혁신 주체인 시민들의 인식과 태도가 무엇보다 중요한 것으로 나타났다.

우리는 이상의 분석을 통해 서울시가 어떻게, 어느 정도 사회적으로 혁신적인 모습으로 변화하고 있는지를 살펴보았다. 외부에 비친 서울시의 사회혁신에 대한 평가는 초기 단계임을 감안할 때 긍정적이다. 외부의 평가도 이와 다르지 않은데, 영파운데이션은 “서울시는 시민들이 ‘자신들의 삶의 전문가’라고 이해”하기 시작했고(The Young Foundation 2012), 또 다른 평가에서는 “서울시가 정책결정과정에서 시민참여는 사회적 수요를 이끌어 내고 잠재적 해결책을 찾는 데 도움이 된다는 것을 발견하였다.”(Bason 2010)고 평가하고 있다(Kim et al. 2015). 그럼에도 불구하고 서울시의 사회혁신에 대한 인지 정도는 높지 않은 것으로 나타났다. 즉, 아직까지도 사회혁신에 대한 이해가 부족한 실정이다. 시민과 공무원들이

사회혁신에 대해 상호이해하기 위해서는 제도적으로는 협치를 통한 문제 해결을 좀 더 적극적으로 시도하고 다양한 아이디어의 실행 역시 수반되어야 할 것이다. 서울시의 사회혁신은 출발점이 혁신가 시장이라는 한 명의 리더에 의해 촉발된 것이다. 서울시의 사회혁신이 지속 가능하기 위해서는 시민, 공무원, 전문가들 사이의 신뢰를 축적시키고 이러한 신뢰에 기반하여 사회문제 해결책을 만들어내는 과정이어야 한다.

또한, 서울시가 사회혁신을 지속가능하게 하려면 사회혁신 역량 평가 기준을 마련해야 한다. 사회혁신 평가 과정과 관련하여 어떠한 평가 기준 및 프레임워크를 구축할 것인가는 중요한 일이다. 영국의 사회혁신 주도 조직인 NESTA를 중심으로 사회혁신 역량을 어떻게 평가할지에 대해서 논의가 진행되고 있고, ‘오라클 프로젝트’에서는 사회혁신역량 평가 과정의 구축 필요성에 대해서 강조하고 있다. 서울시의 사회혁신 평가체계의 주요 영역은 사회문제 해결 정도, 사회서비스 품질 향상, 시민참여도라는 세 가지 측면이 될 것이며, 사회혁신 사업을 전후해서 변화 정도를 모니터링해야 할 것이다. 마지막으로 시민들의 역량 강화를 위한 교육이 필요하다. 덴마크의 마인드랩의 경우, 진정한 시민참여를 이루기 위해 시민들이 시민으로서의 역할을 할 수 있도록 시민교육을 통한 시민참여 역량을 높이기 위해 노력한다. 이처럼 형식적인 시민참여가 아니라 시민들이 사회혁신 과정에서 제대로 역할을 할 수 있는 학습을 통해서 실질적인 변화를 만들어 갈 수 있게끔 유도하는 것이 필요하다.

참 고 문 헌

- 김병권 외. 2015. 『서울형 사회혁신 2.0 추진 전략 및 의제화 방안 연구』. 서울연구원.
- 국가경쟁력컨설팅. 2016. 『정책 과정의 국민 참여 성과분석을 위한 측정모형 개발』. 행정자치부.
- 변미리·박현찬·박민진. 2014. 『사회혁신 기반 조성 및 서울형 혁신 모델 개발 연구』. 서울연구원.
- 송석휘. 2012. 『서울시 사회혁신 방향과 추진과제 도출을 위한 연구』. 서울시립대학교 연구처·산학협력단.
- 정미나. 2016. 「사회혁신이란 무엇인가: 사회혁신의 특성과 사회변화」. 월간 사회혁신의 시선. 서울혁신센터 사회혁신리서치랩.
- 전병길·김은택. 2013. 『사회혁신비즈니스』. 생각비행.
- 홍효진. 2012. 『IT를 통한 사회혁신 사례』. 한국정보화진흥원.
- Adams, David, and Hess, Michael. 2008. "Social innovation as a new Public Administration strategy." In *Proceedings of the 12th annual conference of the International Research Society for Public Management* 1-8: 26-28.
- Bond. 2016. *An introduction to social innovation for NGOs*.
- Cornel IONESCU. 2015. "About the conceptualization of social innovation." *Theoretical and Applied Economics* 22(3): 53-62.
- Edwards-Schachter, M. E., Matti, C., and Alcántara, E. 2012. "Fostering quality of life through social innovation: A living lab methodology study case." *Review of policy research* 29(6): 672-692.
- European Union · The Young Foundation. 2010. *Study on Social Innovation*.
- Hochgerner, J. 2011. "The Analysis of Social Innovations as Social Practice." In Vienna Calling: Conference, 19-21 September.
- Howaldt, J., Kaletka C., and Schröder, A. 2016. *Mapping the World of Social Innovation: A Global Comparative Analysis across Sectors and World Regions*. SI drive.
- Innobasque. 2013. *A regional index to measure social innovation*.

- Kahn, L., Ali, R., Buonfino A., Leadbeater C., and Mulgan, G. 2019. *Breakthrough cities: how cities can mobilise creativity and knowledge to tackle compelling social challenges*. London: Young Foundation, British Council.
- Tanimoto, Kanji and doi, Masaatsu. 2007. "Social innovation cluster in action: A case of the San Francisco bay area." *Hitotsubashi Journal of Commerce and Management* 4: 1-17.
- Kim, J., Rim S., Han S., and Park A. 2015. Seoul City's Social Innovation Strategy: New Models of Communication to Strengthen Citizen Engagement. In *New Frontiers in Social Innovation Research*, edited by Nicholls A., Simon J., and Gabriel M, 170-191. London: Palgrave Macmillan.
- Mulgan, Geoff. 2006. *The Process of Social innovation*.
- Mulgan, Geoff. 2013. "Social Innovation in the global context - current trends, future challenges, and the responses of the global city." In SIX Summer school, 9 September.
- OECD, 2010. SMEs, *Entrepreneurship and Innovation*.
- Oeij, P. R. A., Torre, W. V. D., and Dhondt, S. V. S. 2018. *Understanding social innovation as an innovation process*. TNO report.
- Preskill, H. and Beer, T. 2012. *Evaluating social innovation, center for evaluation innovation*.
- Simon, J. and Davies, A. 2013a. "People Powered Social Innovation: The Need for Citizen Engagement." *Social Space*: 38-43.
- _____. 2013b. *Engaging citizens in social innovation: A short guide to the research for policy makers and practitioners*. TEPSIE.
- _____. 2013c. *The value and role of citizen engagement in social innovation*. TEPSIE.
- Tepsie. 2014. Building the social innovation ecosystem in Europe.
- "서울시 사회혁신 정책, 지역사회의 이니셔티브 필요". 레드앙미디어. 2014. 11. 04. <http://www.redian.org/archive/75220>(검색일: 2019년 4월 25일)

공공참여 국제기구 홈페이지(<https://www.iap2.org>)

서울혁신기획관. 각년도, 「주요업무보고」, [2012-2018].

서울특별시 서울혁신기획관 소개페이지(<http://news.seoul.go.kr/gov/policy-innovation>)

국 문 초 록

서울은 사회적으로 혁신적인가?:

서울시 사회혁신 정책 분석을 중심으로

변미리(서울연구원 도시사회연구실 선임연구위원)

박민진(서울연구원 도시사회연구실 연구원)

복잡하고 다양한 사회문제를 해결하기 위한 대안으로 사회혁신이 주목을 받으면서, 사회혁신에 대한 논의가 전 세계적으로 이루어지고 있다. 사회혁신 전담부서가 생겨나고, 사회혁신 기금이 조성되며, 각종 사회혁신 프로그램이 실행되고 있다. 이러한 사회혁신의 흐름에서 강조되고 있는 부분 중의 하나는 시민들의 참여이다. ‘문제에 직면한 사람이 가장 유능한 문제 해결자’(제프 멀건 2011)라는 말처럼 사회적 수요를 가장 잘 이해하고 적절한 해결책을 개발하는 것이 시민이기 때문이다. 시민들은 혁신적인 아이디어 창출의 원천이 될 수 있고, 사업의 절차적 정당성을 높일 수 있다. 이에 본 연구에서는 사회혁신을 주요 행정 기조로 사용하고 있는 서울시를 사례로 선정하여 서울시의 사회혁신사업 현황을 분석하고, 사회혁신사업에서 시민참여의 유형을 파악하고자 하였다. 또한, 사회혁신이 포괄하는 범위가 광범위한 현 상황에서 서울시민과 사회혁신가들이 생각하는 사회혁신의 개념을 재정의하고, 설문 조사 결과를 통해 서울시의 사회혁신 역량을 파악하였다.

주제어 : 서울시, 사회혁신, 시민참여, 사회혁신 역량, 텍스트분석

Abstract

Is Seoul Socially Innovative?:

An analysis of the Seoul Metropolitan Government's
social innovation policies

Byun, Miree(Senior Research Fellow, Dept. of Urban Society Research,
The Seoul Institute)
Park, Minjin(Researcher, Dept. of Urban Society Research,
The Seoul Institute)

Social innovation has become a topic of international discussion, after receiving attention as an alternative solution to a variety of complex social issues. Departments in charge of social innovation have been established, social innovation funds have been created, and many social innovation programs have been launched. Within these varied activities, the element of citizen participation is commonly emphasized. This is because citizens can provide appropriate solutions to social issues based on their deep understanding of social demands; the people closest to a problem are often most capable of solving it. Furthermore, citizens themselves are a source of innovative ideas, and their participation can guarantee the procedural legitimacy of a project. This paper takes Seoul as an exemplary case of a city that has pronounced social innovation as its policy base. It analyzes the state of Seoul's social innovation projects

and identifies the types of citizen participation in these projects. In addition, with the current definition of social innovation being substantially broad, this paper attempts to redefine the conception that Seoul citizens and social innovators have of social innovation, and grasps Seoul's capacity for social innovation based on survey results.

Key words: Seoul Metropolitan Government, Social Innovation, Citizen Participation, Social Innovation Capacity, Text Analysis

일반논문

▮ 지방의원의 정치적 요인이 지역구 예산 배분에 미치는 영향분석:

경기도교육청 소규모 교육환경 개선사업 예산을 중심으로

박재용

▮ 강화군 마을사업에서 주민조직의 참여와 역량분석:

‘Chaskin의 공동체 역량 형성 모형’을 활용하여

김정옥·진성만·여관현

▮ 프랑스의 교육 불평등에 대한 공간적 접근

김지영

▮ 사회연결망분석 기법을 활용한 온라인과 오프라인

관광정보 연결망의 구조적 특성 비교:

인천을 방문한 외래 관광객을 사례로

강상훈·박득희

▮ 메가이벤트의 공유가치창출(CSV),

개최지 이미지, 방문의도의 구조적 관계:

강원도 평창 동계올림픽을 중심으로

김영국·민병기·장서연

▮ 공공임대주택의 생애주기에 따른 주거공간

수요와 공급의 불일치에 관한 연구

박동찬·최정민

지방의원의 정치적 요인이 지역구 예산 배분에 미치는 영향 분석:

경기도교육청 소규모 교육환경 개선사업 예산을 중심으로

박재용*

박
재
용

I. 서론

II. 이론적 논의

1. 공공선택론
2. 선행연구 분석

III. 변수 및 분석 모형

1. 종속변수
2. 설명변수
3. 통제변수
4. 분석방법 및 분석 모형

IV. 경기도 학교시설 예산 배분 현황 및 실증분석

1. 경기도교육청 소규모 교육환경 개선사업 현황
2. 실증 분석 결과

IV. 결론

I. 서론

의원은 지역적 이익을 대표하는 지역대리인(agent)의 임무와 전체적

.....
* 경기도의회사무처 예산정책담당관실 예산분석관(E-mail: just23@gg.go.kr)
<http://doi.org/10.34165/urbanr.2019..15.105>

투고(접수)일 2019. 4. 18. 심사(수정)일 2019. 5. 15. 게재확정일 2019. 6. 19.

인 이익을 목표로 하는 국가운영자(governor)의 임무가 동시에 부과된다. 이러한 이중적 임무(dual task)을 지닌 의원은 서로 긴장 관계에 있는 두 이익 중에 무엇을 우선으로 추구해야 하는지에 대한 질문은 민주주의의 고전적 딜레마(classical dilemma)로 분류된다(Pitkin 1976; 곽한솔 2017).

한국 지방정부의 공식적 정책행위자인 자치단체장과 지방의원은 각 지방정부의 대표자라는 지위와 예산심의라는 막강한 권한을 법적·제도적으로 보장받고 있다(김병준 2009). 이들은 단순히 환경적 요구를 수용만 하는 것이 아니라 적극적인 전환 활동으로 정책을 개발한다. 선출직 정책결정자 간의 경쟁은 지방자치제도의 본질적인 결과물로 볼 수 있다. 후보자가 당선되기 위해서는 지역주민들이 선호하는 공약을 발표한다거나, 현직 의원일 경우 지역 문제해결에 어느 정도의 역할을 감당하였는지가 재선에 영향을 미치게 된다. 이러한 조건은 전국적인 이익을 반영한 예산보다 지역주민의 이익이 반영된 예산에 집중하게 된다.

예산은 정치적 상황과 정치적 행위자의 이해관계 및 상호작용에 따라 영향을 받는다. 정치적 행위자들은 각 지역구 내 유권자들에게 지지를 얻기 위해 예산경쟁이 발생 되며, 재원은 경쟁결과에 따라 배분되어 진다. 결론적으로 특정 지역구에 예산이 쏠린다면, 자원 배분이 왜곡되어 올바른 지역균형 발전에 해가 된다.

지역마다 예산 배분의 차이는 어떠한 요인에 영향을 받을까? 이러한 질문에 관련된 선행연구들은 다수 존재하였다. 예산 배분의 정치성을 파악하고자 한 초창기 연구들은 대부분 실증 분석을 결여한 채 문제점과 개선안들을 제시하는 수준에서 연구가 이루어졌다(김석태 2001). 그 이후 중앙정부의 특별교부금을 대상으로 예산 배분의 정치성을 파악한 연구가 진행되었다(김상헌·배병돌 2002; 최연태·김상헌 2008; 허석재·권혁용 2009; 최연태·이재완 2011).

하지만, 기존 선행연구들은 공통적인 한계점을 가지고 있다. 첫째, 종속변수의 범위와 의원별 지역구 간의 차이 문제이다. 선행연구에서는 공통적으로 특별교부금을 종속변수로 채택하고 있다. 특별교부금은 시군별로 분배되지만, 하나의 시군구에 여러 의원이 존재하는 경우와 한 명의 의원이 여러 시군구를 포함하는 경우가 있다. 그럼에도 이러한 연구가 계속 이어지는 이유는 자료 구축의 한계성 때문으로 파악된다.¹⁾

둘째, 선행연구들은 공통적으로 국회의원을 대상으로 특별교부금 배분을 중심으로 연구가 진행되어 지방자치단체의 자체예산 배분에는 적용하기에 한계가 있다. 특별교부금은 국회의원, 중앙부처 공무원, 지방자치단체장 등 그들 간의 정치적 역학관계가 얽혀있다.²⁾

본 연구에서는 경기도교육청 자체예산³⁾을 토대로 지방의원 지역구⁴⁾별 학교 소규모 교육환경 개선사업 예산 배분의 영향력을 파악하고자 한다. 연구대상으로 소규모 교육환경 개선사업 예산은 대부분의 학교가 요구하고 있지만, 비밀관적인 기준과 선별적으로 우선순위를 정하고 있다. 교육 예산 특성상 지역주민들에게 홍보 및 파급 효과가 크다. 하지만 총액 예

1) 특별교부금의 시군구 배정현황은 매년 공개하는 자료로 접근이 쉽다. 하지만, 의원별 지역구 예산 배분 현황 자료는 집행부 내부 자료로만 존재하고 외부로 공개되지 않는다. 본 연구자는 지방의회에서 근무하면서 내부 자료에 대한 자료요청으로 의원별 지역구 예산 배분액 자료를 획득할 수 있었다.

2) 특별교부금은 내국세 3%의 재원으로, 이 중 40%는 지역 현안 수요, 50%는 재해대책 수요, 10%는 시책 수요로 명목상 구분되어 있으나(지방교부세법 제9조), 명확한 구분이 어렵다는 것이 공통된 의견이다.

3) 경기도교육청 2018년 본예산 기준으로 중앙정부 및 자치단체 이전수입이 세입의 96.2%를 차지하고 있다. 하지만, 세출 측면에서 국고보조금과 같이 목적이 지정된 사업이 없이 자체 사업 중심으로 예산이 편성 및 집행되고 있다.

4) 우리나라 기초의원 선거제도는 중선거제를 채택하고 있어 1개의 선거구당 24명 당선자를 선출하고 있다. 반면에 광역의원 선거제도는 1개의 선거구당 1명의 당선자를 선출하는 방식인 소선거구제를 채택하고 있다. 따라서 한 선거구에서 가장 많은 지지를 얻은 후보가 당선되는 단순다수제(first-past-the-post voting method) 방식으로 광역의원 당선자와 선거구 간 예산 확보액 간의 상관관계가 밀접하다.

산이 적어 의원들 간의 경쟁적 요인이 작동되고 있다.

예산 배분을 정치적 요인으로 파악하는 이유는 예산 결정은 누가 얼마를 내고, 누가 혜택 볼 것인가를 결정하는 가치 배분 과정이기 때문이다. 예산편성 및 심의과정에서 참여자들은 자신이 의도한 목표를 실현하기 위해 다양한 전략과 수단을 동원하고, 이러한 정치적인 과정 내에서 예산이 결정된다.

II. 이론적 논의

예산은 의원이 그들의 선거구민을 만족시키기 위해서 부여하는 중요성의 정도와 이익집단 요구를 경청하려는 의원의 의지를 반영한다(이렌 S. 루빈 2001). 지방의원은 자신의 지역구에 더 많은 예산을 획득하기 위하여 경쟁 또는 협력하는 행동을 취하고 있다. 이하에서 예산에 대한 정치적 접근방법인 공공선택론의 의미를 고찰한다.

1. 공공선택론

국가 및 지방예산에 대한 정치적 접근은 주로 공공선택론(public choice)에 의해서 제기되어 왔다. 1960년대 이후 제기된 공공선택론은 투표자의 행태, 정당정치, 관료제 등 정치학과 행정학의 관심 분야를 경제학으로 접하는 이론이다. 재정에 관한 결정이 사실상 정치과정을 통해 이루어지기 때문에 재정 현상의 분석은 정치와 경제의 양면에서 접근되어야 한다(김동건 2000; 이동현 2009).

공공선택론은 정치라는 대상을 경제학의 방법론으로 접근한다. 기존

의 시각⁵⁾과는 달리 정치 현상과 정치과정 등 정치학의 주제를 하나의 시장의 관점에서 해석하고자 하였다. 공공선택론의 기본전제는 3가지로 요약된다(김성준 2012). 첫째, 모든 사회현상에 대한 분석의 출발점을 ‘개인(individual)’으로 인식하는 것에서 출발한다. 의사결정과 선택의 주체는 오직 개인이라고 보며 개인만이 선택하고 행동한다고 전제한다. 이러한 시각에서 사회란 개인들의 상호 간의 관계에 지나지 않는 것으로 이해하기 때문에 사회적 결과(social outcome)나 영향이라는 것 역시 개인들의 영향으로 파악한다(민경국 1993). 둘째, 개인은 기본적으로 자기애를 갖고, 자신의 사익을 추구하는(self-interested) 합리적인(rational) ‘경제 인간(homo economicus)⁶⁾’이다. 경제 인간은 개인적 수준에서 인간 행위의 가장 큰 동기는 가장 합리적으로 자신의 효용을 극대화하려 하며(rational maximizer), 주어진 법질서와 체제 안에서 최대한 자신의 행복을 극대화하려는 행태를 보인다는 것이다. 셋째, 공공선택론은 ‘교환으로서의 정치(politics as exchange)’를 전제한다. 즉, 정치과정 또한 시장과 같이 결국 선택의 문제이며 정치적 활동 역시 기본적으로 교환행위⁷⁾의 특수한 행태이다(Buchanan & Tullock 1962).

공공선택론은 정치적 의사결정이란 다양한 이해관계자가 자신의 이익을 증대시키기 위해 공공재와 행정서비스에 대한 정치적 거래

5) 전통적인 관점에서 정치와 경제는 서로 다른 ‘고유’의 속성이 있기 때문에 경제를 이해하고 해석하는 원리나 분석방법은 정치를 대상으로 적용될 수 없다. 경제적 시장과 정치적 과정의 차별성을 강조하고 각자의 영역에 서로 배타적인 고유한 접근방법을 택하였다(윤홍근·유석진 1995).

6) 뷰캐넌은 자신의 이해관계를 최우선으로 하는 이기적인 사람으로, 구체적인 목적으로 달성하려는 의지를 가진 ‘목적 합리적’인 인간이며, 비용을 최소화하고 효용을 극대화하려 하는 인간으로 해석한다.

7) 정치 또한 경제시장에서와 마찬가지로 인간이 자신의 효용을 극대화하기 위해서 다른 사람들의 희생을 요구하는 제로섬 게임(zero-sum game)이 아닌 것이다. Buchanan & Tullock이 가정하는 교환으로서의 정치과정에서 집합적 행동은 모든 구성원들에게 이익이 되어야 한다.

(exchange)를 통해 합의에 도달하는 일종의 시장(political market)에서 이루어진다. 정치시장에서 선택행위는 투표행위이며, 투표를 통한 정치후보자, 정당, 그리고 이들에 의해 선택된 정책은 관련된 이해관계자뿐 아니라 국민 전체의 복지에 보편적으로 영향을 미친다. 따라서 공공선택론은 투표행위를 개인의 선호가 정책입안자에게 합리적으로 전달되는 수단으로 간주한다(이만우 2004; 김성준 2012).

공공선택론의 관점에서 정치인은 정치시장에서 재화와 서비스의 공급자이며, 유권자는 이에 대한 수요자로 해석된다. 정치시장에서 정치인은 마치 경제주체와 같이 서로 경쟁 관계에 있으며, 이러한 정치적 경쟁을 통해 자원 배분이 일어난다. 정치시장에서 정치인의 목적은 오직 선거에서 승리하는 것이다. 비록 정치인이 궁극적으로 국민 전체를 위한 공익의 실현이라는 목적을 가지고 있다 하더라도, 현실적으로는 선거에서 승리하여 권력을 얻고 이를 유지할 경우에만 이를 실천할 수 있다(민정국 1993).

공공선택론에 따르면 정부와 여당은 차기 선거에 있어 유리한 형국을 조성하기 위해 공공지출과 예산을 득표수단으로 활용한다. 집권세력은 임기 중 자기 이익(self-interest)을 위해 정책을 결정하고 예산을 집행한다. 또한, 선거가 임박할수록 유권자들의 선호를 만족시키기 위한 선심성 예산을 집행한다는 것이다.

민주주의 정치과정의 가장 핵심은 투표이다. 이러한 투표의 특성(정용주 외 2009) 첫째, 투표는 유권자의 정치적 행위로서 정책 결정의 권한을 가진 후보자나 정당의 선출을 통해 간접적으로 참여하게 된다. 둘째, 투표행위는 정치적 갈등의 표현이자 결과이며, 정책의 속성이 정책의 승자인 수혜자와 패자인 비수혜자를 초래하기 때문에 결국 이러한 이해관계자 간의 갈등의 표현이라고 볼 수 있기 때문이다. 셋째, 투표의 결과는 유권자의 개별적 선택이 합쳐진 '집합적' 성격을 가진다.

투표행위는 개인의 자발적인 행위이기 때문에 유권자는 자신의 선호와 수요를 투표를 통해 나타내고자 할 것이다. 따라서 유권자의 투표행위를 정확하게 이해하기 위하여 명분론적 접근이 아닌 공공선택론의 관점에서 분석한다. 공공선택론은 이러한 투표행위를 개인이 자신의 선호를 선거와 같은 정치과정을 통해 정책결정자에게 합리적으로 전달되는 수단으로 간주하기 때문이다(이만우 2004). 정당이나 후보가 공급할 수 있는 재화를 둘로 나누면 정책재와 특수재로 구분된다. 정책재(programmatic goods)는 복지확대, 감세 정책과 같이 정당 이념 및 노선과 직결된 재화인 반면, 특수재(particularistic goods)는 지역시설이나 도로건설과 같은 특수한 개인이나 집단이 배타적으로 향유하는 재화이다. 부동층은 정책재에 대해 상대적으로 무관심하고, 특수재의 제공에 따라 지지로 돌아설 가능성이 크다. 이런 상황에서 정당이나 후보자는 위험을 감수하고(risk-acceptant) 부동층을 겨냥해서 자원을 배분하는 게 합리적인 선택이 된다(Linbeck & Weibull 1987; Dixit & Londregan 1996; 허석재·권혁용 2009).

2. 선행연구 분석

예산 배분의 정치적 요인을 파악한 국외 연구는 Fiorina & Noll(1978), Arnold(1979) 등 연구가 진행되었다. Fiorina & Noll(1978)은 지역 민원 해결이나 지역개발 프로그램 추진 등의 과정을 통해 현직 국회의원들과 관료집단 간에 상호 협력적 관계가 형성될 수 있으며, 국회의원의 당선횟수 등이 이러한 협력적 관계 형성에 있어 중요한 요소가 된다고 보고 있다. Arnold(1979)는 지역구 의원들과 고위 관료들이 상호의존적 교환관계를 통해 서로의 이익을 추구하고 있음을 상하수도 사업이나 기타 공공지출 사업의 대상 지역 선정 등을 통해 밝히고 있다. 즉, 관료들은 지

역구 사업들에 대한 예산 배정 등을 통해 해당 지역구 국회의원의 재선을 돕고, 이에 대한 보답으로 지역구 의원들은 해당 부처의 예산안 등을 지지해 주는 정치적 거래가 발생함을 보여주고 있다. 또한, Lazarus and Reilly(2010)는 20년간 미국의회가 지방예산 배분을 통해 민주당과 공화당 편익을 검토하였는데, 민주당은 선심성 정책을 통해 직접적 편익을 얻은 반면, 공화당은 우발 부채(contingent liabilities) 관련 사업을 통해 정치적 지지를 얻었다는 것을 실증적으로 검토하였다.

국내 선행연구는 2000년 이후 특별교부금을 중심으로 진행되었다. 특별교부세의 경우 배정기준이 불투명하고, 배정에 대한 의사결정이 비공개로 진행되고 있다는 점에서 정치적 예산 배분 연구에 자주 사용되고 있다.

김상헌·배병돌(2002)은 특별교부세가 어떠한 요인에 의해 결정되는지를 실증적으로 분석하였다. 1996년부터 1999년까지 특별교부세 분석에 따르면 특별교부세는 해당 지역 국회의원 당4억 여부, 소속 상임위원회가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

최연태·김상헌(2008)은 중앙정부의 특별교부세 배분과 관련하여 정치적 요인들의 영향력을 실증적으로 분석하였다. 연구자는 공공선택론적 의회 중심 모형(congressional dominance model)과 지대추구이론 등에 따라 의원들은 재선을 추구하며, 이를 위해 선거구민과 자신을 지지하는 이익 집단들에게 유리한 법안 및 예산을 제공해 주고 있다고 보았다. 분석을 통해 행자부 출신과 야당 국회의원이 특별교부세의 주요 수혜자로서 행자부 관료들의 일종의 지대추구 행위(rent seeking behavior)로 해석하였다. 하지만 특별교부세 배분액을 시군별로 선정하여 국회의원의 지역구와 매칭 분석하였으나, 실제 시군별 국회의원의 수는 1인이 아닌 다수로 구성되어 있어 연구결과 해석에 주의가 필요하다.

허석재·권혁용(2009)은 17대 국회 특별교부금 배분을 사례로 자원 배

분의 정치(distributive politics)를 분석하였다. 자원 배분의 정치적 메커니즘에 따라 특별교부금이 정치적 배분 유인 속성을 갖고 있으며, 다운즈의 공간모델(spatial model)의 선거경쟁과 지지층 및 부동층에 대한 자원 배분의 선택이 이루어진다고 가정하였다. 분석결과 여당은 선수와 득표율에서 무의미하였지만 야당은 의원 선수에서 유의미한 결과가 도출되었다. 또한, 해당 상임위원회 소속 여부에 따라 특별교부금 배분에 차이가 나타났으며, 이는 상임위 심의 안전과 관련하여 도덕적 해이(moral hazard) 현상이 존재한다고 시사하였다.

최연태·이재완(2011)은 특별교부세 배분 과정에서 행정자치부 관료들의 지대추구 행위에 대한 실증적인 근거를 제시하고 자 하였다. 연구변수로 행자부출신 지자체장 여부, 지역구의원수, 당4역 이상여부, 예결위원 또는 행자위원 여부 등을 살펴보았다. 연구결과 행자부 관료 출신 지자체장 및 행자위 소속여부가 (+) 유의미하게 분석되었고, 재정자립도가 (-) 유의미하게 분석되었다. 이는 행정자치부와 행정자치부 출신 단체장 간의 강한 유착관계를 실증적으로 살펴본 연구이다.

유보람·조정래(2014)는 특별교부금 배분을 자치단체장 특성 중심으로 분석한 연구이다. 자치단체장의 정치인 출신 여부, 당선횟수, 소속정당 등과 자치단체의 정치적, 경제적 요인으로 구분하여 특별교부세 배분의 유의미한 변수를 찾고자 하였다. 분석결과 특별교부세 배분에 영향을 미치는 변수로 자치단체장의 당선횟수, 정치인 출신, 학력, 행정자치부 관료 출신 여부, 집권 여당 소속 여부가 유의미하게 나타났다.

허원제·김영신(2017)은 중앙정부로부터의 이전 재원인 특별교부세 배분 과정에 비경제적 요인이 작용했는지를 실증 분석하였다. 실증적으로 단체장의 정치적 영향력을 측정하기 위해서 여당 소속 여부 및 재선 여부 등이 주요한 요인으로 고려하였다. 실증분석 결과 지자체장의 여·야당 소속 여부 또는 재선 여부 등 유의미한 결과를 보였다. 이로써 광역

자치단체 예산 배분에 정치적 요인으로 비효율성이 드러나고, 그에 따라 지방재정 및 지방 균형발전의 문제점을 초래한다고 지적하였다.

신가희·김영록(2017)은 지역교육 현안 수요 특별교부금이 지방자치단체별 교육인프라 수준에 미치는 영향을 분석하였다. 지역교육 현안 수요 특별교부금과 지역별 재정력 지수인 1인당 지방세액, 재정자립도를 중심으로 자치단체별 학교당 평균 학교교육시설수, 학생지원시설수의 영향 정도를 파악하였다. 분석결과 특별교부금의 교부액이 교육인프라 수준에 유의미한 정의 관계로 나타났다. 따라서 중앙정부의 특별교부금은 지역 간 교육 시설 수준의 격차 해소를 위해 객관적인 데이터 자료와 분석으로 교부되어야 한다고 주장하였다.

지금까지 살펴본 선행연구는 공통적으로 특별교부금 대상으로 한정되어 있다⁸⁾. 예산 배분의 정치적 메커니즘이 작동되는 자체 예산에 대한 연구가 거의 없는 실정이다. 본 연구에서는 정치적 속성이 내포된 학교별 소규모 교육환경 개선사업 예산을 중심으로 살펴보고자 한다.

8) 선행연구에서 주로 특별교부금을 연구 대상으로 진행된 사유는 중앙정부로부터 자치단체로 지급되는 이전재원의 경우 다른 예산에 비해 정치적으로 예산 배분될 소지가 높다. 전상경(2012)은 열악한 재정여건 속에서 한정된 재원을 배분받기 위하여 많은 자치단체들이 경쟁하고 심사자의 주관성이 개입하기 때문이라고 보고있다. 특히 이전재원인 보조금의 배분액은 해당지역의 정치인에게 있어서는 하나의 치적으로 인정되고 선거과정에서 더 많은 표를 유인할 수 있으므로 이전재원 배분에 많은 정치적 노력을 기울일 유인이 발생한다.

〈표 1〉 특별교부세 선행연구

저자(연도)	종속변수	설명변수	분석결과
김상한·배병돌 (2002)	특별 교부금	• 정치적으로인: 해당지역 국회의원수, 해당지역 국회의원 당선횟수, 해당지역 여당국회의원 수, 대통령 출신지역 여부, 당4역 여부, 소속 상임위원회 여부, • 사회경제적으로인: 인구수, 재정자립도	해당지역 국회의원, 당 4역 여부, 소속 국회상임위원회
최연태·김상헌 (2008)	특별 교부금	• 정치적으로인: 지역구 국회의원수, 당4역 이상 여부, 예결위원 여부, 행자위원 여부, 여당 의원 여부, 최다당선횟수 • 사회경제적으로인: 인구수, 시군구 여부	행자부 출신 여부, 야당 국회의원 여부
허석재·권혁용 (2009)	특별 교부금	• 정치적으로인: 여 야 여부, 선수(초선,재선,삼선)여부, 득표차 여부, 행정자치위원회 소속 여부 • 사회경제적으로인: 인구밀도, 재정자립도	야당의원 선수, 해당 상임위원회 소속 여부
최연태·이재완 (2011)	특별 교부금	• 정치적으로인: 행자부출신단체장 여부, 지역구 국회의원수, 당4역 여부, 예결위원 여부, 행자위원 여부, 여당의원 여부, 당선횟수 • 사회적으로인: 인구수, 재정자립도	행자부 관료 출신 지자체장, 행자위 소속여부
유보람·조정래 (2014)	특별 교부금	• 정치적으로인: 단체장의 정치인 출신여부, 단체장 학력 및 당선횟수, 여 야당 여부, 단체장의 안전행정부 출신여부, 상위 5개 대학교 출신여부 • 사회경제적으로인: 인구수, 재정자립도, 시군구 여부, 지방교부세법개정 여부	자치단체장의 당선 횟수, 학력, 안전행정부 관료출신, 정치인 출신, 집권여당 소속 여부
허원재·김영신 (2017)	특별 교부금	• 정치적으로인: 지자체장의 여당 여부 및 재선 여부, 광역자치단체 여당 국회의원 의석비율 • 사회경제적으로인: 65세 이상 고령인구, 인구 10만 명당 문화기반시설수, 노인 1천명당 복지시설수, 재정자립도, 상하수도 보급률, 1인당 자동차등록대수	지자체장의 여야당 소속 여부, 재선 여부

Ⅲ. 변수 및 분석 모형

1. 종속변수

본 연구에서는 경기도교육청 자체 예산인 소규모 교육환경 개선사업 예산을 중심으로 파악하였다. 기존의 연구에서 보았듯 중앙정부 교부금은 국회의원 지역구와 시군 간의 지역 불일치 문제가 발생하며, 국고보조금의 경우 도비 및 시군 매칭 사업으로 국회의원과 단체장 및 지방의원의 영향력을 구분하여 파악하기 불가능 한 문제가 있다. 이처럼 연구결과의 신뢰성 및 타당성 제고를 위해서는 지방자치단체 자체 예산에 대한 접근이 필요하다.

학교 내 교육환경 개선 예산은 학교기본운영비 총액 배분시 발생하는 학교·지역 간 교육환경 격차 해소를 위해 교육청 및 교육지원청 총액으로 관리하는 예산을 말한다. 소규모 교육환경 개선사업은 학교기본운영비⁹⁾ 외 이전 재원으로써 학교에서 신청한 환경 개선사업이 채택되어 예산지원을 받고자 노력한다. 또한, 도내 대부분 학교에서 예산지원을 신청하고 있지만, 예산총액의 제한으로 교육청 내부기준을 토대로 시급성과 필요성 등 판단하여 선정되고 있는 실정이다. 예산의 제약성과 학교 간 경합성, 선정의 비일괄성 등으로 정치적 요인이 개입될 소지가 존재 한다. 본 연구에서는 제9대 경기도의회 전반기(2015년)와 후반기(2017년)로 구분하여 소규모 교육환경 개선사업에 지원된 예산을 의원 지역구별로 구분하여 학교별 평균 지원액을 산출하였다.

9) 각급 학교의 원활한 학교운영 도모를 위해 교육청에서 지원되는 기본운영비 지원을 말한다. 기능저하 교원용 PC교체, 도서구입비, 전기요금 등 단위 학교별 자율적으로 운영되고 있다.

2. 설명변수

의원은 예산편성과정에서는 본인이 필요하다고 판단하는 정책사업 및 지역발전 전략사업을 집행부와 예산부서에 제안하는 제창자이며, 사업반영을 주장하는 요구자로 볼 수 있다. 또한, 예산심의 과정에서는 집행부 예산안에 대한 감시와 견제를 하는 삭감자이면서 소속정당이나 지역 유권자의 수요를 반영하기 위해 정책사업이나 지역사업을 추가하려는 증액·사업지향적인 요구자의 역할을 동시에 한다(양경숙 2009).

선수와 관련해서 두 가지 의견이 존재한다. 초선의원은 재선 이상의 의원들보다 더 많은 시간과 노력을 지역구 활동에 투자한다는 의견(윤종빈 2000)과 상위정부 재원을 자신의 지역구로 유치하는 영향력은 중진의원들이 상대적으로 유리하다는 의견이다(허석재·권혁용 2009). 본 연구에서는 경험이 많고, 예산심의 시 유리한 위치를 점하고 있는 재선 이상 의원이 지역구 예산 확보에도 유리할 것으로 보인다.

1-1. 재선 이상의 지방의원일수록 해당 지역구 예산 증가에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

정당은 지방의회가 기능하는 데 있어 핵심적인 역할을 담당한다. 민주주의 제도를 실천하는 과정에서 정당과 의회와의 관계는 그 중요성을 더해가고 있다. 정당의 힘이라는 것이 정치체제 내에서 의회의 영향력으로 표현되기 때문에 정당과 의회 사이의 권력 관계가 중요시되고 있다(윤정석 1996). 정치적 요인이란 예산심의 과정에서 나타나는 당파성과 예산심의에 참여하는 의원들의 정치적 행태에 영향을 미칠 수 있는 요인인 선거의 실시를 의미한다. 우리나라는 의원에 대한 정당의 통제가 심하기 때문에 예산 심의자의 개인적 성향보다는 정치적 성향을 더 많이 반영하게 된

다(장문선·윤성식 2002).

소속정당은 예산심사가 비합리적으로 진행되게 하는 원인으로 작동되며 의원들은 소속정당의 사전 지침에 따라 행동하거나 형식적인 예산심의를 하려는 경향을 보인다. 당파성은 주로 여·야당에 입장에 따라 차이가 나게 된다. 여당 성향의 의회는 행정부의 예산편성(안)에 대해 우호적이기 때문에 예산심의 과정에서 통제 지향적 질의와 적극적인 답변 행태를 보이거나 야당 성향의 의회는 예산안에 대한 존중보다는 정치적 이익 극대화를 위한 발언을 위해 노력하기 때문에 정치적 질의의 성향이 상대적으로 강하다는 것이다(나중식 2003). 야당 의원은 여당 의원에 비해 예산심의 질의 횟수가 많고(김종순 1995), 예산심의 행태에서도 현실성 및 실효성 차원의 삭감지향적인 심의로 집행부 공무원을 압박하는 모습을 보여주고 있다. 집행부는 예산 갈등 없이 의결 받고자 야당위원의 이해관계 사업을 반영시키고자 한다. 다수의 기존 선행연구에서도 소속정당은 특별교부세 배분에 통계적으로 유의미한 결과를 보여주고 있었다.

1-2. 야당 소속의원은 해당 지역구 예산 증가에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

해당 상임위원회와 소관 부처는 긴밀한 밀착 관계¹⁰⁾이다. 사업부서는 예산편성과정에서 해당 상임위 의원들의 각종 민원 해결 등에 특혜와 특별한 관심이 주어진다. 상임위 의원들은 사업부서의 예산증액을 지지하면서 해당 실국 관료를 통해 자신과 관련된 예산을 적극 반영시킨다. 상임위

10) 양경숙(2009, 195)의 인터뷰 자료에 따르면 “부처가 정부예산안 편성과정에서 반영하지 못한 사업예산 등을 예비심사 과정에서 추가로 넣어 달라고 요청하면, 집행부에서 수용하기 때문에 증액되는 예산이 많아지는 것이다. 부처는 상임위 예비심사를 거의 증액을 위한 수단으로 활용하고, 증액을 위한 장으로 이용한다.”고 밝히며, 행정부처와 상임위 상호관계에 대해 설명하였다.

와 행정부처는 예결특위에서 삭감될 것을 알면서도 우선적으로 예산을 최대한 증액시키고, 협상을 통해 삭감 양보 전략과 공약사업 예산을 지키는 전략을 구사한다.

미국의 경우 의회가 입법권, 예산의 최종 배분권, 감사권 등 막강한 영향력을 갖고 있고, 이로 인해 의원이 소속한 상임위원회의 해당 지역구에 배분된 연방정부의 지원금 간에 유착관계가 존재할 수 있음을 밝힌 연구들이 있다(Muller 2003). 국내 연구에서도 행정자치 상임위원회의 경우 그 의원의 지역구에는 더 많은 특별교부세가 배분되고 있다(최연태·김상헌 2008; 허석재·권혁용 2009)는 연구결과를 제시하고 있다. 즉 해당 상임위원회와 집행부와의 상호 밀착 관계를 통하여 관료들은 원활한 정책사업 추진이 가능해지고, 상임위원회 의원들은 특정 지역사업 예산을 확보에 유리해질 수 있다.

1-3. 해당 상임위 소속 지방의원은 해당 지역구 예산 증가에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

의회는 예산안과 결산을 심사하기 위하여 예산결산특별위원회를 두고 있다. 각 상임위원회에서 예비심사를 거쳐 회부된 예산안 등을 종합적으로 심사하는 구조로 되어 있다. 이 경우 각 상임위원회의 예산안 등에 대한 심사결과가 예산결산특별위원회의 심사를 기속하지 않는다.

예결특위는 예산부서를 통해 최대한 지역사업 등 의원들의 이해관계 사업을 반영시키려는 전략을 구사한다. 예산부서는 예결특위 의원들의 요구를 반영하여 갈등과 불만을 최소화시켜 파행 없이 집행부 예산안을 의결 받으려는 전략을 구사한다. 예결특위는 의결 권한을 최대한 활용하여 지역 예산 확대 등 자신들이 원하는 예산을 최대한 반영시키고자 한다(양경숙 2009). 예결특위는 예산심의 전에 간담회를 통해 예산심의 방향 등을

합의한 후 예산심사에 들어간다. 예결특위는 예산의 대대적인 삭감의 필요성을 강조하면서 강압적인 자세로 호되게 질타하고, 긴장을 조성한다. 이는 예산삭감의 목적이 아니라 집행부의 이목을 집중시켜 의원요구 예산 반영의 폭을 넓히기 위한 협상 전략 구상이다. 예산부서의 경우 의회에 대해 어느 정도 ‘의회 뭉’을 인정하고 특히, 영향력이 큰 예결특위 계수조정 위원들의 요구들을 수용하게 된다. 즉 예결특위는 집행부 예산안 최종결정자로서 의원 자신의 지역구 예산 배정에 노력할 것이다.

1.4. 예결특위 소속의 지방의원은 해당 지역구 예산 증가에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

교섭단체 대표단은 의회 내 정당 간의 갈등 조정, 집행부와의 정책 및 예산 조정, 의회 운영의 권한을 갖고 있다. 지방의회 연간 회의가 매년 120일 운영되고 있기 때문에 교섭단체 대표단은 상대적으로 지역구 시간 할당이 부족할 수밖에 없다. 하지만, 교섭단체 대표단은 집행부와의 정책 및 예산 조정을 통해 자신의 지역구에 더 많은 예산이 투입될 수 있도록 예산부서에 많은 압력을 가한다.

교섭단체 대표의원은 본회의 운영권과 의제 조정권을 갖게 된다. 이것은 교섭단체가 자신의 이익에 부합하는 의제설정이 용이한 조건을 조성할 수 있다는 것을 의미한다. 교섭단체는 자신의 정당이 중점을 둔 사안을 중심으로 논의를 재구성하고, 그렇지 않은 안건은 논의에서 제외시키는 권한을 갖게 된다. 이러한 사실은 집행부와의 교류에서 유리한 위치를 점하게 되고, 집행부 예산안의 적절한 의결을 위해 교섭단체 대표단 지역구 예산에 적극적 대응 자세를 취하게 된다(박경미 2007).

의제 설정자인 교섭단체를 구성한 정당은 의회정치에서 지배적 위치를 차지하여 자신의 지역 이익에 부합하는 법안의 도입과 지역 예산반영을

위해 유리한 위치를 점하고 있다. 이처럼, 김상헌·배병돌(2002) 연구에서도 당4역일 경우 지역에 배분된 특별교부세에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

1-5. 지방의원이 교섭단체 대표단은 해당 지역구 예산증가에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

Cain(1987)은 영국과 미국의 의원-지역구민 간의 연계에서 현직 의원의 이점에 대한 경험적 증거를 제시하였다. 의원의 다선 경력과는 상관없이 이전 선거에서 차점자와의 득표율 차이(The previous electoral margin)가 근소한 현직 의원일수록 지역구민을 돕는 일에 전력을 다하고 이러한 노력은 그들에 대한 긍정적 평가와 다음 선거에서 득표 증가로 나타난다(윤종빈 2000, 147-149).

득표차가 작은 지역구는 불안정한 지역구로서 그만큼 당 차원에서는 더 많은 관심을 가지면서 더 많은 자원 배분을 기대하게 된다. 국내 연구를 살펴보면 여당이 승리한 선거구에서 여당 당선자와 차점자의 득표율 차이가 커질수록 그 선거구는 중앙정부로부터 낮은 액수의 보조금을 지급받는 결과 나타났다(김지윤 2010).

지난 선거에서 1위 득표자와 2위 득표자 사이의 득표율 차이는 지역구민의 욕구와 의원 스스로 지역구에 더 많은 관심을 갖게 되는 요인이 된다. 지난 선거에서 적은 득표율 차이로 당선된 의원은 자신의 재선을 위해 더 많은 시간과 예산을 지역구에 배분하는 경향을 보일 것이다.

1-6. 지방의원의 득표율 차이가 낮으면 해당 지역구 예산증가에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

3. 통제변수

학교시설 예산 배분에 영향을 미치는 지방자치단체 사회경제적 요인으로
는 인구수 및 사업체수가 있으며, 이 변수들을 통제 변수로 사용하고자 한다.

인구수는 그 지역의 행정수요를 대표하는 변수이다. 인구수가 높을수록
정부에 요구하는 주민들의 행정서비스양도 증가할 것이다. 기존의 많은
연구결과에서 보여주었듯 인구수는 특별교부세 및 국고보조금 등 지원액
증가에 긍정적인 영향을 미치고 있었다(김상헌·배병돌 2002; 허석재·권
혁용 2009; 최연태·이재완 2011; 유보람·조정래 2014). 사업체수는 국가
및 지역의 경제적 영향으로 직결된다. 특히, 지역 내 중소기업들은 지역 고
용 창출과 지방세수 확충에 직접적인 영향을 준다. 지역 발전적 측면에서
중소기업은 근로자 고용을 유발하고 임금을 지불하여 지역 소득을 증대시
킨다. 지방자치단체의 측면에서 지역 소득 증가는 지방 자주재원의 확충
에 긍정적인 영향을 미친다.

〈표 2〉 변수들의 조작적 정의¹⁾

변수		변수의 정의	비고
종속변수	소규모 교육환경 개선사업 예산	2015년/ 2017년 의원 지역구별 학교 평균예산 배분액	
설명변수	의원선수	당선 횟수(초선·재선·삼선)	
	소속 정당	소속정당(여당·야당)	
	해당상임위 여부	교육상임위원회 소속 포함 여부	
	예결위원 여부	예산결산특별위원회 소속 포함 여부	
	교섭단체 대표단	교섭단체 대표, 수석부대표, 수석대변인, 정책위원장 포함 여부	
	득표차이율	당선자의 차점자와의 득표 차이	
통제변수	선거구 인구수	선거구내 주민등록인구수	
	선거구 사업체수	선거구내 사업체수	

4. 분석방법 및 분석모형

제9대 경기도의회는 2014년 개원하여 2018년 6월에 임기가 종료되었다. 본 연구의 시간적 범위는 의장 및 대표단이 선출, 그리고 상임위원회 및 예결위원회 위원이 배정되어 예산에 영향을 미치는 2015년 전반기와 2017년 후반기 간의 소규모 교육환경 개선사업 예산을 파악하였다.¹²⁾

예산 배분의 정치적 영향요인 파악을 위해서 본 연구의 분석대상은 광역의원 선거구로 제한한다. 우리나라 지방선거 중 기초의원(자치구, 시·군의회)선거는 광역의원 선거구를 분할해서 2인에서 4인을 선출하는 중선거제를 채택하고 있다. 이에 반해, 광역의원은 소선거제·단순다수제로 선출되기 때문에 지역구와 예산 배분액이 명확하다.¹³⁾

또한, 순수 자체 예산 사업으로 선정한 사유는 중앙정부 이전 재원 또는 도비 보조금에 의한 시·군 매칭 사업은 국회의원과 단체장 및 기초의원의 영향력이 추가될 수 있다. 연구결과의 타당성 제고를 위해 경기도교육청 자체 예산으로 직접 집행하는 학교시설 소규모 교육사업 예산으로 선정하게 되었다.

본 연구는 지방의원 지역구별 예산 배분의 차이를 정치적 요인을 통해

11) 본 연구에서 추가적으로 재정자립도 및 인구밀도 등을 통제 변수로 활용하고자 하였으나, 현 통계시스템 내에서는 지방의원 지역구별(읍면동별)로 제공되지 않아 부득이 제외하였다.

12) 대표단 및 상임위원회 임기는 각 2년씩으로 전반기 대표단 및 상임위원회의 임기는 2014년 7월 부터 2016년 6월까지이다. 전반기 대표단(상임위원회 포함)은 2015년 예산 의결 및 집행에 대해서 독자적인 영향력을 행사한다. 하지만, 2016년 예산 및 집행에 대해서는 전반기 및 후반기 대표단(상임위원회 포함)이 교체되는 해이기 때문에 영향력이 혼재되어 있어 분석대상에서 제외하였다. 후반기 대표단 및 상임위원회 임기는 2016년 7월부터 2018년 6월까지이다. 이들 또한 2017년 예산에 대해서는 독자적인 영향력을 행사하지만, 2018년 예산 및 집행에 대해서는 다음 선출된 의원들에 의해 영향을 받게 된다. 본 연구에서는 전반기는 2015년과 후반기는 2017년을 대상을 분석시점으로 채택하였다.

13) 소선거구제에서는 지역구 의원이 한명이기 때문에 다른 의원의 무임승차(free-rider)문제가 존재하지 않고, 배타적으로 예산을 구분할 수 있다.

검증하고자 한다. 이를 위해 종속변수로 경기도교육청 자체 예산인 소규모 교육환경 개선사업 예산을 통해 살펴보았다. 종속변수에 영향을 미치는 독립변수들은 선행연구를 참고하였고, 연구자의 지방의회 근무경험 상 유의미한 변수를 대입하였다. 종속변수 배분에 영향을 미치는 정치적 변수로는 의원선수, 소속 정당, 해당 상임위 여부, 예결위원 여부, 교섭단체 대표단 여부, 득표 차이 등을 채택하였다.

소규모 교육환경 개선사업 예산 배분의 정치성 검증을 위해 다중회귀분석¹⁴⁾ 방법을 사용하였다. 다중회귀분석에 적합한 추정모형을 선정하기 위해 이분산성(heteroskedasticity)과 자기상관성(autocorrelation)을 검증하였다. 이상의 논의를 토대로 모형을 설정하며 다음 식과 같다.

$$Y(\text{제9대 경기도의회 전반기/후반기 지역구 학교별 평균예산액}) \\ = \beta_0 + \beta_1(X_1) + \beta_2(X_2) + \beta_3(X_3) + \beta_4(X_4) + \beta_5(X_5) + \beta_6(X_6) + \beta_7(X_7) + \beta_8(X_8) + \epsilon$$

X_1 : 재선여부, X_2 : 소속정당, X_3 : 해당 상임위 여부, X_4 : 예결위 여부, X_5 : 대표단 여부, X_6 : 득표율 차이, X_7 : 선거구 인구수, X_8 : 선거구 사업체수

IV. 경기도 학교시설 예산 배분 현황 및 실증분석

1. 경기도교육청 소규모 교육환경 개선사업 현황

경기도교육청은 매년 본예산 및 추경을 통해 소규모 교육환경 개선사업

14) 회귀분석은 다음이 전제된다. 첫째, 정규분포 성향이 있어야 하고 둘째, 다중회귀 분석시 독립변수 상호 간에는 밀접한 관계가 없어야 한다. 다중회귀분석은 종속변수와 독립변수의 관계에 대한 분석기법이지, 독립변수와 독립변수 사이의 관계를 파악하기 위한 분석이 아니다. 독립변수들 사이에 상관성이 강하면 종속변수에 이외의 영향을 미칠 가능성이 높고, 분석의 결과 또한 왜곡될 수 있기 때문이다(허만형 2001).

예산을 편성하고 경기도의회의 예산안 심의를 받는다. 소규모 교육환경개선사업은 학교 기본운영비 총액 배분시 발생하는 학교·지역 간 교육환경 개선 여건 격차 해소를 목적으로 하고 있다. 지원대상은 경기도교육청 관할 유·초·중·고등학교 및 특수학교이며, 학교당 1억 원 미만 이내의 소규모 현안사업에 대해 지원해주고 있다. 유·초·중학교는 25개 교육지원청에서, 고등학교와 특수학교는 교육청에서 담당하고 있다. 지원 대상 사업은 교육환경·여건 개선을 위한 소규모 시설사업과 학생 안전에 위험이 있는 시설물 개보수 사업, 교수학습활동과 연관된 자산 취득비용 경비, 기타 학생·현장 중심의 소규모 교육환경 개선사업으로 구분된다.

〈표 3〉 소규모 교육환경 개선지원 대상사업

지원 대상사업	세부 대상 사업
교육환경 여건 개선을 위한 소규모 시설사업	급수시설개선, 냉난방시설, 승강시설, 외부환경개선, 정화조, 화장실, 장애인 편의시설, 도색, 출입문, 교실 바닥, 배수로, 단열 개선, 노후 엘리베이터, 창호, 아스팔트 포장 등
학생 안전에 위험이 있는 시설물 개보수	재난위험시설 해소, 건물보강, 환경 위해성 제거, 웬스, 담장, 누전, 방수, 시설물 탈락, 소방시설, 안전 난간 등
교수학습활동과 연관된 자산 취득비용 경비	책걸상 및 사물함 확충, 칠판 교체, 교구구입, 교직원 편의시설, 방송시설, 특별실 환경개선, 조명 개선 등
기타 학생·현장 중심의 소규모 교육환경 개선사업	

제9대 경기도의회는 2014년 7월에 개원하여 2018년 6월 30일 임기가 종료되었다. 임기가 시작된 2014년 소규모 교육환경 개선사업 예산은 405억 원이 집행되었고, 임기가 종료된 2018년에는 소규모 교육환경 개선사업 예산은 82% 증가된 740억 원이 집행되었다.

〈표 4〉 경기도교육청 2014~2018년 소규모 교육환경 개선사업 예산 현황

(단위 : 천원)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
도교육청	10,400,000	20,274,166	11,800,000	62,734,068	34,000,000
지역교육청	30,165,936	25,400,000	25,400,000	42,362,350	40,000,000
합 계	40,565,936	45,674,166	37,200,000	105,096,418	74,000,000

경기도 내 유치원을 제외한 초등학교는 1,267교, 중학교 625교, 고등학교 472교로 총 2,364교가 운영되고 있다. 경기도의회 지역구 의원 116명으로 전체학교를 나누면 의원 1인 지역구별 평균 학교 수는 20.6교로 정도이다. 이 중 예산지원에서 배제되는 학교는 5년 내 신설학교 및 전년도 예산 지원학교, 특별교부금 지원학교 등은 배제되며 실제 지원받는 학교 수는 많지 않다.

2015년 소규모 교육환경 개선사업 학교별 평균 예산 배분액을 살펴본다. 상위 분배액 지역구는 부천E, 안양E, 고양F 순이었고, 하위 분배액 지역구는 화성D, 수원I, 고양E 순으로 나타났다.¹⁵⁾ 학교별 평균 예산 분배액이 가장 높은 부천E는 가장 낮은 화성D에 비해 120배 이상 차이가 나타났다.

2017년 소규모 교육환경 개선사업 학교별 평균 예산 배분액의 경우, 상위 분배액 지역구는 안양C, 광명B, 안양B 순이었고, 하위 분배액 지역구는 김포C, 화성D, 파주B 순으로 나타났다. 학교별 평균 예산 분배액이 가장 높은 지역은(안양C) 가장 낮은 지역(김포C)에 비해 280배 정도 차이가 나타났다.

15) 본 연구에서는 선구구명 대신 A, B, C...로 대체하였다. 이는 본 연구가 학술적인 목적으로 서술하였으나, 연구결과로 인해 연구 대상의 불이익을 최소화하기 위함이다.

〈표 5〉 2017년 소규모 교육환경 개선사업 학교별 평균 예산 분배액 상·하위 10개 지역구
(단위: 천원)

상위	전반기(2015))		후반기(2017))		하위	전반기(2015)		후반기(2017)	
	지역구	분배액	지역구	분배액		지역구	분배액	지역구	분배액
1	부천E	485,570	안양C	334,879	1	화성D	3,951	김포C	1,189
2	안양E	428,094	광명B	304,038	2	수원I	26,678	화성D	22,056
3	고양F	403,737	안양B	303,072	3	고양E	33,182	파주B	29,196
4	부천D	403,154	성남A	294,403	4	파주A	36,149	의정부B	33,462
5	평택B	394,970	수원A	276,202	5	하남B	42,015	성남H	38,454
6	하남A	374,093	광명A	275,288	6	수원H	50,151	수원G	54,899
7	광명C	347,020	용인D	264,041	7	수원D	52,711	의왕B	55,528
8	의왕A	343,099	안양E	255,826	8	용인A	53,040	화성B	55,551
9	안양C	330,146	부천B	255,018	9	성남G	56,658	오산A	60,416
10	과천	281,812	오산B	246,183	10	용인B	58,689	남양주C	65,709

2. 실증 분석 결과

먼저, 실증적인 분석을 위해 대략적인 표본 이해를 돕는 빈도분석을 실시하였다. 빈도분석은 변수값에 속한 표본의 수를 파악하여 계층별·그룹별 이해에 도움을 주는 분석방법이다(허만형 2001, 78). 제9대 경기도의회 지역구 의원은 모두 116명으로, 정당별 새누리당 40.5%, 민주당 59.5% 차지하고 있다. 또한, 재선 이상은 51.7%로 나타났다. 특히, 본 연구의 핵심변수인 교육위 의원은 14.7%, 예결위 의원은 19.8%, 대표단 의원은 6.9%로 구성되어 있었다.

〈표 6〉 변수의 빈도분석¹⁶⁾

(단위 : 명, %)

구분		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
선수별	초선	56	48.3	48.3	48.3
	재선이상	60	51.7	51.7	100.0
	합계	116	100.0	100.0	
정당소속	새누리	47	40.5	40.5	40.5
	민주당	69	59.5	59.5	100.0
	합계	116	100.0	100.0	
해당 상임위 여부	비교육위	99	85.3	85.3	85.3
	교육위원	17	14.7	14.7	100.0
	합계	116	100.0	100.0	
예결위 여부	비예결위원	93	80.2	80.2	80.2
	예결위원	23	19.8	19.8	100.0
	합계	116	100.0	100.0	
대표단 여부	비대표단	108	93.1	93.1	93.1
	대표단	8	6.9	6.9	100.0
	합계	116	100.0	100.0	

본 연구는 지방의원 지역구별 예산 배분의 차이를 검증하는 것이다. 이를 위해 독립변수의 영향이 종속변수에 미치는 정도를 파악하기 위해 회귀분석을 시도하였다. 회귀분석은 독립변수의 종속변수 영향뿐만 아니라 1단위량이 변하면 종속변수가 어느 정도 변하는가에 대한 추측통계가 가능한 분석이다.

16) 당선자와 차점자 간의 득표 차이는 1~5%는 42명, 6~10%는 32명, 11~15%는 16명, 16~20%는 15명, 21~25%는 8명, 26% 이상은 2명이며, 특이점으로 1명은 무투표 당선된 것으로 나타났다.

〈표 7〉 제9대 전반기 소규모 교육환경 개선사업 예산 분배액에 대한 다중회귀분석 결과

모 형		비표준화 계수		표준회귀계수 (Beta)	t	유의 확률
		B	표준오차			
정치적 요인	상 수	163854.33	39795.18		4.11	.000
	재선 여부	31022.12	16469.10	.173	1.88	.062
	정당 소속	25722.58	17241.85	.144	1.49	.139
	교육위 여부	45729.27	24963.32	.167	1.83	.038
	예결위 해당 여부	33267.70	22683.93	.135	1.46	.145
	대표단 해당 여부	-81768.99	41381.62	-.185	-1.97	.051
	차점자와의 득표차	-67446.62	39854.48	-.153	-1.69	.093
사회적 요인	선거구별 인구수	-.63	.23	-.272	-2.73	.007
	선거구별 자영업체수	27.27	17.52	.149	1.55	.123
R		R Square		F	Sig.	Durbin -Watson
.398		.158		2.416	.025	3.512

*p<0.05, **p<0.01

제9대 전반기 경기도교육청 소규모 교육환경 개선사업 학교별 평균 예산 배분액에 대한 요인들 간에 회귀분석 결과이다(표 7). 독립변수를 하나의 그룹으로 간주하고 종속변수 간의 상관관계를 보여주는 R값은 0.398로서 보통관계¹⁷⁾를 보이고 있다. 투입된 독립변수들의 전체 설명력(R Square)은 15.8%임을 알 수 있다. 또한, F값 2.416으로 가설검증을 통해 회귀 방정식이 유의한 것으로 나타났다($p < 0.025$).

회귀방정식의 성립으로 소규모 교육환경 개선사업 학교별 예산 배분액에 영향을 미치는 유의미한 변수는 교육위 의원(X_3), 선거구별 인구수(X_7)으로 나타났다. 상기 회귀식의 결과는 95% 신뢰수준에서 모든 변수

17) 상관관계 계수가 1이면 완전한 상관관계가 있다는 의미이고, 0이면 전혀 관계가 없다는 것을 의미한다. 수치가 0~30 사이이면 두 변수의 관계는 약한 관계이고, 0.3~0.6은 보통의 관계, 0.6이상이면 강한 관계를 의미한다.

의 값이 0일 경우 학교별 평균 배분액은 163백만 원 수준이다. 추가로 지역구 의원이 교육위원회 의원일 경우 45백만 원이 추가배분 되며, 인구가 증가할수록 예산지원이 감액되는 것으로 예측할 수 있다.

$$Y(\text{제9대 전반기 학교별 평균배분액}) = 163,854 + 45,729(X_3) - 0.63(X_7)$$

X_3 : 교육위 의원, X_7 : 선거구별 인구수

〈표 8〉 제9대 후반기 소규모교육환경개선사업 예산 분배액에 대한 다중회귀분석 결과

모 형		비표준화 계수		표준회귀계수 (Beta)	t	유의 확률
		B	표준오차			
정치적 요인	상 수	134161.762	18851.119		7.117	.000
	재선 여부	4273.331	12267.143	.033	.348	.728
	정당 소속	4473.514	15663.103	.034	.286	.776
	교육위 여부	37730.257	17715.457	.204	2.130	.036
	예결위 해당 여부	36049.498	20656.437	.173	1.794	.047
	대표단 해당 여부	-13771.614	24618.696	-.053	-.559	.577
	차점자와의 득표차	281.623	921.227	.030	.306	.760
사회적 요인	선거구별 인구수	0.075	0.190	0.042	.694	.771
	선거구별 자영업체수	-21.176	13.725	-.160	-1.543	.126
R		R Square		F	Sig.	Durbin -Watson
.420		.177		2.842	.007	2.328

*p<0.05, **p<0.01

〈표 8〉은 제9대 후반기 경기도교육청 학교별 평균 예산 배분액에 대한 회귀분석 결과이다. 독립변수와 종속변수 간의 상관관계 R값은 0.420로서 보통관계를 보이고 있다. 투입된 독립변수들의 전체 설명력(R Square)은 17.7%이며, F값 2.842로 가설검증을 통해 회귀 방정식이 유의한 것으로 나타났다(p<0.007). 회귀방정식의 성립으로 소규모 교육환경

경 개선사업 학교별 예산 배분액에 영향을 미치는 유의미한 변수는 교육위 의원(X_3), 예결위 의원(X_4)으로 나타났다.

상기 회귀식의 결과는 95%신뢰수준에서 모든 변수의 값이 0일 경우 학교별 평균 배분액은 134백만 원 수준이다. 추가로 지역구 의원이 교육위원회 의원일 경우 37백만 원, 예산결산특별위원회 의원일 경우 36백만 원이 추가 배분된다고 예측할 수 있다.

$$Y(\text{제9대 후반기 학교별 평균배분액}) = 134,161 + 37,730(X_3) + 36,049(X_4)$$

X_3 : 교육위 의원, X_4 : 예결위의원

본 연구는 경기도의회 의원의 지역구별 소규모교육환경개선사업 예산 배분액에 미치는 영향력을 파악하였다. 연구결과 지방의원 지역구별 예산 배분에 영향을 미치는 변수는 해당 상임위 소속여부(+)와 예결위 소속여부(+), 선거구별 인구수(-) 등으로 나타났다.

먼저, 해당 상임위 소속 지방의원은 해당 지역구 내 학교별 예산 배분액에 (+)영향을 미치고 있었고, 기존 선행연구 결과와 일치하였다. 이는 해당 상임위 의원이 소관 사업부서에 강력한 통제 권한을 갖고 있기 때문이다. 조례안 발의, 행정사무감사·조사, 예산·결산 심의 등 막강한 영향력을 행사한다. 사업부서는 원활한 정책사업 추진을 위해서 상임위 의원의 이해관계 사업, 특히 지역사업 예산 확보에 노력하는 것으로 풀이된다. 즉 해당 상임위 의원과 집행부 관료 간에 상호 의존적·지지적 교환관계를 유지하면서 상호 이익을 추구하고 있었다.

또한, 예결위 의원들은 자신의 해당 지역구 예산 배분액 증가에 (+)영향을 미치는 것으로 나타나 기존 선행연구 결과와 일치하였다. 예결위는 각 상임위에서 예비심사를 거친 예산안을 종합적으로 심사한다. 예결위 의원은 의결 권한을 최대한 활용하여 지역 예산 확대·반영시키고자 하

며, 집행부도 예결위 요구를 최대한 수용하여 원활한 의결을 이끌고자 노력하게 된다. 집행부는 법적 테두리 내에서 예결위원의 지역구 예산을 보조해 줌으로써 상호 교환관계가 이루어지고 있었다.

선거구별 인구수는 자신의 해당 지역구 예산 배분에 (-) 영향을 미치는 것으로 나타났다. 인구수는 그 지역의 행정수요를 대변하는 변수이다. 인구수가 높을수록 교육행정수요가 증가하여 학교 소규모 교육환경 개선사업 예산이 높아질 것으로 기대하였으나 분석결과 인구가 감소할수록 의원별 지역구 학교 평균예산액에 긍정적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기존 선행연구와 같이 특별교부세, 보통교부세, 국고보조금 등의 배분 기준은 지방자치단체의 재정환경과 사회적 특성, 인구수 등 계산식에 의해 배분되는 구조이다. 하지만, 소규모 교육환경 예산이 지역별로 예산 배분이 이루어지다 보니 인구수가 많은 지역의 경우 학교 수가 많아 학교별 평균지원액이 낮게 나타나고, 인구수가 적은 지역의 경우 학교 수가 적어 학교별 평균 지원액이 높게 나타난 결과로 해석되어 진다. 추가적으로 인구가 유입되는 신도시에서도 학교가 계속 신설되고 있지만, 신설학교의 경우 개교 후 5년간 소규모 교육환경 개선사업비 지원에서 제외되고 있는 실정이다.¹⁸⁾

반면 의원선수의 차이, 소속정당별 차이, 교섭단체 대표단 여부, 득표율 차이, 선거구별 사업체수는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

먼저, 의원 선수의 경우 그룹 간 평균 차이는 전반기 21,789천 원과 후반기 24,273천 원으로 나타났지만, 통계적으로 의미를 지니지 못했다 ($p > 0.194$, $p > 0.728$). 앞서 선행연구 고찰에서도 보았듯 선수와 관련한

18) 제9대 경기도의회 상·하반기 예산 배분의 실증분석 결과 차이를 살펴보면, 상반기 선거구 인구수와 하반기 예결위원 여부에서 차이를 보이고 있었다. 이는 인구수의 경우 하반기부터 경기도교육청의 소규모 교육환경 개선사업 예산 배분 시 형평성 강화를 위해 인구수, 학교수, 학생수 등을 고려하도록 방침 변경에 따른 결과로 설명할 수 있다. 또한, 하반기 예결위원의 경우 차기 선거가 가까워지면서 지역구 예산 챙기기가 두드러진 결과로 해석할 수 있다.

여 두 가지 상반된 의견이 존재한다. 초선의원은 재선 이상의 의원들 보다 더 많은 시간과 노력을 지역구 활동에 투자한다는 의견(윤종빈 2000)과 상위정부 재원을 자신의 지역구로 유치하는 영향력은 중진의원들이 상대적으로 유리하다는 의견이다(허석재·권혁용, 2009). 본 연구에서 경험이 많은 재선 의원이 지역구 예산 배분에 유리할 것이라는 기대와는 달리 초선의원들 간 교류 및 공유 등으로 큰 차이를 보이지 않는 것으로 풀이된다.¹⁹⁾

다음, 소속정당별 예산 배분액 차이는 전반기 11,357천 원과 후반기 10,089천 원으로 차이를 보였지만, 통계적으로 의미를 갖지 못했다($p < 0.079$, $p < 0.420$). 지방자치단체장의 경우 정당공천을 통해 선출되지만, 교육감의 경우 정당공천이 원천적으로 배제되어있기 때문에 정당별 예산 배분 차이가 나타나지 않은 것으로 해석된다.

다음, 교섭단체 대표단 여부에 따라 지역구 예산 배분액 차이는 전반기 54,292천 원과 후반기 31,236천 원으로 나타났지만, 통계적 의미는 갖지 못했다($p < 0.071$, $p < 0.051$). 대표단은 의회 운영 및 집행부와의 정책·예산 조정 등으로 막강한 통제권을 갖고 있다. 본 연구에서는 이러한 권한과 사전조율권 등을 통하여 지역구 예산 배분에 유리할 것으로 기대하였으나 결과와는 차이를 보였다. 이는 상대적으로 소규모 사업 예산에 대해서는 큰 관심을 갖지 않는 것으로 보인다.²⁰⁾

다음, 당선자와 차점자 간의 득표율 차이는 지역구 예산 배분액 차이에

19) 경기도의회 사무처 A직원은 “초선의원은 초선 간 모임, 초선 의원연구 단체 활동 등 다양한 모임들을 통해 수백개의 사업 중 지역구 예산 사업이 무엇인지 서로 공유하고 있다. 또한 상임위원회 업무보고 시 초선의원이 지역구예산 확보에 더 노골적인 요청과 지원을 피력하는 경우가 많았다”고 답하였다.

20) 경기도의회 사무처 교섭단체 직원은 “교섭단체 대표단은 SOC 등 예산수반이 큰 재정투자사업에 대해 우선적으로 지역안배에 관심을 갖는 편이다. 소규모 지역예산에 대해 상대적으로 관심이 적으며 하여 해당 지역구별 예산 배분 자료 공개시 대표단에 대한 신뢰가 무너질 소지도 있어 조심하는 편이다.”고 답하였다.

영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 경기도는 시군별 정당 선호도가 분명하게 나타난다. 농촌 지역은 보수 우세지역이고, 신 도시지역은 진보 우세지역으로 선거결과가 나타났다. 즉, 전(前) 선거의 득표율 차이보다는 차기 선거에 공천 유무를 더 중요하게 인식한 것으로 풀이된다.

마지막으로, 선거구별 사업체수에 따라 지역구 예산 배분액 차이에 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 선거구내 기업체는 근로자 고용을 유발하고 임금을 지불하여 지역소득 증대 및 지방 자주재원 확충으로 인한 학교 교육환경 개선사업에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 본 연구의 기대와는 다른 결과를 보였다. 즉, 지역내 사업체수는 도시 인프라 구축 및 지방세수 확충에 직접적인 영향을 미치지만 세입 증가가 지역별 학교 교육환경개선사업 예산 증가로 이어지지 않는 것으로 풀이된다.²¹⁾

V. 결론

예산은 여러 과정 중에 다양한 기관이나 참여자가 결정하는 연속적 과정의 소산으로 예산이 단계를 거치면서 변동되어 진다. 그렇기때문에 예산 결정 과정에 참여하는 결정자들은 각자의 가치와 선호에 따라 협상과 조정의 의해 예산 결정에 도달한다. 이러한 전략이 상호조정 방법이며 또한 예산결정과정이 정치인 것이다(Wildavsky 1979).

기존 연구의 한계점으로 중앙정부의 교부금은 국회의원 지역구와 시군 간의 지역 불일치 문제가 발생하며, 국고보조금의 경우 도비 및 시군 매

21) 사업체는 취득세 및 지방소득세 등 지방자치단체 지방세입을 확대시키는 주요 요소이다. 경기도는 교육재정교부금법에 따라 지방세 중 5%를 교육청으로 전출하도록 되어있으며, 경기도교육청은 지방자치단체 이전 재원 등을 세입으로 세출을 편성하고 있다. 즉, 사업체에 의한 세입 증가는 지방자치단체이지만 학교예산 배분은 교육청에서 담당하고 있어 기관 간의 세입·세출의 차이를 보이고 있다.

청 사업으로 국회의원과 단체장 및 지방의원의 영향력을 구분하여 파악하기 불가능하였다.

하지만, 본 연구에서는 경기도교육청 자체 예산을 토대로 지방의원 지역구별 학교 교육환경 개선사업 예산 배분의 영향력을 파악하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 분석결과 지역구 예산 배분은 해당 상임위 소속 여부와 예결특위 소속 여부 그리고 선거구별 인구수가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다시 말해, 예산 배분의 정치성을 파악한 선행연구와 같이 해당 상임위원회 소속 여부가 지역 예산 배분에 통계적으로 유의미한 영향을 주고 있었다. 반면에 기존연구에서 유의미성을 발견하지 못한 예결특위 소속 여부(+) 및 선거구별 인구수(-)가 지역 예산 배분에 통계적인 의미를 보이고 있었다.

전체 주민들에게 징수된 세금을 이용하여 특정 지역에 예산이 집중되면 왜곡된 자원 배분을 초래하게 된다. 그동안 지역별 학교예산 배분에 대한 정치성을 간과하였는데, 본 연구결과에서 밝혔듯 지역별 학교예산 배분의 정치성을 입증하는 계기가 되었다. 지방의회 의원 지역구별 예산 배분의 비효율성을 줄이기 위해서는 제도적 도입이 필요하다. 이에 본 연구자는 지방의회 의원 지역구별 예산 배분의 비효율성을 줄이기 위해서 예·결산 심의과정에서 상임위 및 예결위에 대한 일반 시민의 참관 및 홈페이지 등을 통한 모니터링이 상시화 되어야 한다고 생각한다. 또한, 지역별 예산 배분 기준설정 및 투명성 제고, 지방예산에 대한 시민단체의 감시기능 활성화가 필요하다.

본 연구의 의의에도 불구하고 경기도교육청만을 연구대상으로 채택한 점, 사회경제적 변수 부족 등을 한계점으로 밝히며, 후속 연구에서는 전국 17개 교육청 전체에 대한 연구와 사회경제적 통제변수²²⁾를 발굴하여

22) 현 통계시스템 상 읍면동에 대한 통계 데이터는 인구수, 사업체수 정도 제공 되고 있는 실정이다. 추후 읍면동사무소의 내부자료 등을 획득하여 재정력, 문화수준, 복지수준 등이 고려

더 정밀한 분석시도가 필요할 것으로 보인다.

된 연구가 필요할 것으로 판단된다.

참 고 문 헌

- 곽한솔. 2017. 「무엇이 개인지지투표에 대한 인센티브에 영향을 미치는가: 행정 구역별 유출인구 비율을 중심으로」. 사회과학연구 56(2): 267-291.
- 김동진. 2000. 『현대재정학』. 박영사.
- 김병준. 2009. 『지방자치론』. 서울: 법문사.
- 김상헌·배병돌. 2002. 「특별교부세 배분에 관한 실증적 연구」. 한국행정학회보 36(1): 159-171.
- 김석태. 2001. 「특별교부세의 정체성」. 한국행정논집 13(2): 285-303.
- 김성준. 2012. 『공공선택론』. 박영사.
- 김종순. 1995. 「지방의회의 예산심의 실태분석: 서울시 의회를 중심으로」. 한국행정학회보 29(3): 641-660.
- 김지윤. 2010. 「국회의원 선거결과와 분배의 정치학」. 한국정치학회보 44(4): 119-136.
- 나중식. 2003. 「당파성이 기초의회 예산심에 미치는 영향분석」. 한국정책학회보 12(2): 111-135.
- _____. 2002. 『예산정치론』. 서울: 형설출판사.
- 민경국. 1993. 『헌법경제론』. 강원: 강원대학교 출판부.
- 박경미. 2007. 「민주화 이후 한국의 교섭단체제도와 정당경쟁」. 한국정당학회보 6(1): 5-26.
- 신가희·김영록. 2017. 「지방교육재정교부금의 교육인프라 개선효과 분석: 지역 교육현안수요 특별교부금을 중심으로」. 지방정부연구 21(4): 103-122.
- 신가희·하연섭. 2014. 「예산심의과정에서 예비타당성조사제도의 정치적 수용성에 관한 연구: 예산결산특별위원회 회의록 분석을 중심으로」. 제2014년 한국행정학회 동계학술발표논문집 1420-1445.
- 양경숙. 2009. 「한국 예산결정기관의 전략과 상호작용 분석」. 사회과학연구 25(2): 179-211.
- 유보람·조정래. 2014. 「특별교부세 배분 영향요인에 관한 연구: 기초자치단체장 특성을 중심으로」. 정부학연구 20(3): 247-278.
- 윤영진. 2001. 『재정민주주의 제도화로서의 납세자 소송』. 한남대학교출판부.
- 윤종빈. 2000. 「한국 국회의원의 지역구활동 정도의 결정원인 분석: 커리어 단계를 중심으로」. 한국정치학회보 33(4): 145-163.

- 윤홍근·유석진. 1995. “정치적 시장과 렌트추구행위: 이익집단 정치의 재조명”.
『렌트추구행위의 사회적 비용』. 187-251.
- 이동현. 2009. 「부산·광양항의 예산 배분과 정치적 변수에 대한 상관관계 분석」.
한국항만경제학회지 25(4): 207-228.
- 이렌 S.루빈. 2001. 『미국 예산정치론』. 서울: 대영문화사.
- 이만우. 2004. 『공공경제학』. 서울: 율곡출판사.
- 이상호. 2013. 「지방자치단체의 환경적·정치체제적 특성 요인이 관광예산결정에 미치는 영향: 정책행위자 변수의 매개 및 조절효과 검증」. 관광연구논총 25(4): 3-24.
- 장문선·윤성식. 2002. 「국회예산심의액 증감의 영향요인에 관한 실증적 분석: 예산결산특별위원회를 중심으로」. 한국정책학회보 11(2): 99-119.
- 정용주 외. 2009. 『투표행태의 이해』. 서울: 한울아카데미.
- 최연태·김상현. 2008. 「특별교부세 배분의 정치성에 관한 실증연구」. 한국행정학회보 42(2): 283-304.
- 최연태·이재완. 「관료적 지대추구가 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구」. 한국정책학회보 20(4): 189-218.
- 허석재·권혁용. 2009. 「한국의 국회의원 선거와 자원배분의 정치: 17대 국회 특별교부금 배분 사례」. 한국정치학회보 43(2): 113-130.
- 허원제·김영신. 2017. 「포크베럴식 예산 배분의 정치경제학적 분석: 특별교부세를 중심으로」. 재정학연구 10(1): 151-184.

Wildavsky, Aaron. 1979. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown and Company.

Arnold, R. Douglas. 1979. *Congress and the Bureaucracy: A Theory of Influence*. New Haven: Yale University Press

Buchanan, James M. and Tullock, Gordon. 1962. *The calculus of consent, logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan Press.

Cain, Bruce E., Ferejohn John A. and Fiorina, Morris P. 1987. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge, Mass. and London: Harvard University Press.

Dixit, Avinash & John Londregan. 1996. “The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics.” *The Journal of Politics*

58(4): 1132-1155.

Fiorina, Morris. P. & Noll, Roger. G. 1978. "Voters, Legislators and Bureaucracy: Institutional Design in the Public Sector." *The American Economic Review* 68(2): 256-260.

Lindbeck, A. and Jorgen W. Weibull, 1987. "Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition," *Public Choice* 52(3): 273-297

Pitkin, Hanna Fenichel, 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press.

Wilson, James Q., Dilulio, John J. and Bose, Meena, 2012, *American Government: Institutions and Policies*, Boston, MA: Houghton Mifflin Co.

국 문 초 록

지방의원의 정치적 요인이 지역구 예산 배분에 미치는 영향 분석:

경기도교육청 소규모 교육환경 개선사업 예산을 중심으로

박재용(경기도의회사무처 예산분석관)

지방의원은 해당 지역 이익을 대변하고, 전체 지역 이익을 추구해야 하는 이중적 행위자이다. 선출직 행위자들은 각 지역구 내 유권자들에게 지지를 얻기 위해 더 많은 예산확보에 관심을 갖는다. 이로 행위자 간 예산경쟁이 발생하며, 재원은 경쟁결과에 따라 배분된다.

본 연구는 예산 배분의 정치적 영향력을 파악하기 위해 제9대 경기도의회 전반기와 후반기로 구분하여 지역구별 학교 평균 지원액을 분석하였다. 이에, 정치적 요인으로 의원선수, 소속 정당, 해당 상임위 여부, 예결위원 여부, 교섭단체 대표단 여부, 득표 차이률을 채택하였다. 통제 변수로써 인구수 및 사업체수를 통해 살펴보았다. 회귀 분석결과 해당 상임위 여부(+)와 예결특위 여부(+), 선거구별 인구수(-)가 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이에 본 연구자는 지방의회 의원 지역구별 예산 배분의 비효율성을 줄이기 위해서 예·결산 심의과정에서 상임위 및 예결위에 대한 일반 시민의 참관 및 홈페이지 등을 통한 상시 모니터링, 지역별 예산 배분 기준설정 및 투명성 제고, 지방예산에 대한 시민단체의 감시기능 활성화를 제안한다.

주제어 : 예산 배분, 지방의회, 지방의원, 정치적 영향력, 경기도교육청

Abstract

The Impact of Political Factors on Regional Budgets:

A Case Study of the Gyeonggi-do Office of Education's
Environmental Improvement Project

Park, Jae-Yong(Budget Analyst, Gyeonggi-do Assembly)

Local councils represent local interests and must pursue this fully. The elected council representatives win support from voters to secure budget in each district, thereby creating competition between local representatives for budget allocation. This study analyzes the average amount of school support by region, in the first and second halves of the 9th Gyeonggi Province, to identify political influence over budget allocation. The political factors adopted are party composition, the number of elected members, their standing committees, the budget-and-accounts committee, the parliamentary group, and margin of votes. The control variables additionally include the number of people and the number of businesses. A regression analysis shows statistically significant effects in the standing committees (+), budget-and-accounts committee (+), and the number of people (-). In order to reduce the inefficiency of regional budget allocation, this study suggests continuously monitoring the standing committees and the

budget-and-accounts committees via the website, setting criteria for regional budget allocations, enhancing transparency, and activating the monitoring of local budgets by civic groups.

Key words: Budget Allocation, Local Council, Local Council Members, Political Impact, Gyeonggi-do Office of Education

강화군 마을사업에서 주민조직의 참여와 역량분석:

‘Chaskin의 공동체 역량 형성 모형’을 활용하여*

김정옥** · 진성만*** · 여관현****

I. 서론

II. 이론적 논의

1. 주민조직과 주민참여
2. Chaskin의 공동체 역량 형성 모형

III. 강화군의 주민조직과 참여

1. 강화군 주민조직 현황
2. 강화군 주민참여 지역 활동 및 마을사업

IV. 연구 방법

V. 강화군 주민조직 역량분석

1. 공동체 역량에 대한 기본특성
2. 행위자 및 네트워크
3. 기능
4. 환경적 요인

VI. 결론 및 시사점

* 이 논문은 인천연구원(2018)의 “강화군 통일기반 조성사업의 주민참여 방안”의 보고서 내용 중 일부를 기초로 작성하였으며, 2019년 4월 한국정책학회 춘계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임을 밝힌다.

** 인천연구원 도시경영연구실 부연구위원

*** 과학기술정책연구원 전문연구원

**** 안양대학교 공공행정학과 교수, 교신저자(E-mail: motelkh@anyang.ac.kr, Tel: 032-930-6013)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2019..15.143>

투고(접수)일 2018. 10. 25. 심사(수정)일 2019. 2. 5. 게재확정일 2019. 6. 19.

I. 서론

지방자치제의 성숙과 더불어 다양한 참여 주체 간 협력적 거버넌스에 대한 관심이 커지면서 지역주민은 지역발전의 주요 행위자로 참여하게 되었다. 지역사회의 사회적 자본이 강조되는 시대를 맞이하여 주민참여의 행위 주체로서 지역주민들의 역할은 나날이 확대되고 있다(최승범·최준호 2017). 중앙 및 지방정부는 지역에서의 도시 경쟁력을 향상 시키기 위하여 다양한 방식으로 주민참여 마을사업을 추진하고 있다(여관현 2017). 그동안 진행된 주택재개발사업 등 전면철거형 정비사업 방식은 이해당사자 간의 극심한 갈등을 유발하고, 원주민 재정착율을 저하시키는 등 부작용이 여실히 드러나면서 마을공동체사업, 도시재생사업, 새뜰마을사업 및 소규모 맞춤형 정비사업과 같은 주민참여형 마을사업에 대한 필요성과 사업추진이 지속적으로 증가하고 있다.

강화군은 원주민과 장기 및 단기 이주민 등 다양한 집단의 주민들이 거주하고 있다. 지방자치단체와 지역주민들은 지역의 역사, 문화적 자원 등의 지역 자산을 발굴하고 이를 적극적으로 활용하여 지역의 발전을 도모하기 위해서 다양한 형태의 주민참여형 마을사업을 추진하고 있다. 예를 들면, 강화군에서는 2015년부터 도시재생대학을 운영하는 등 지역 특성 및 지역자원을 활용한 마을공동체 형성과 주민참여를 통한 지역경제 활성화에 노력하고 있다. 강화군은 도시재생사업을 원활히 추진하기 위해서 2016년 강화읍 도시재생 주민협의체(이하, 주민협의체)가 주민조직으로 결성되었으며, 행정과 협력하여 마을사업 계획을 발굴하고 이를 실행하고 있다. 2017년부터 강화군에서는 마을공동체 사업이 진행되면서 다양한 형태의 주민모임이 형성되어 활동하고 있다. 강화읍 재창조사업 추진위원회(이하, 재창조 위원회)는 2006년에 도심재창조사업을 추진하고자 강화읍 재창조사업 자문단을 구성하여 강화군 마을사업에 주민조직으로서 참

여하고 있다. 즉, 강화군에서는 마을사업을 추진하는 과정에서 다양한 배경의 주민들이 다양한 주민조직을 형성하고 지역발전을 위해 지속적으로 참여하고 있다. 이러한 배경에서, 본 연구는 강화군을 주민조직의 참여 및 역량을 분석하기 위한 대상으로 선정하게 되었다.

한편, 다양한 주민조직이 마을사업에 함께 참여하고 숙의 과정을 진행함으로써, 창의적인 아이디어나 새로운 제안이 도출될 수 있다. 그러나 많은 지역의 마을사업에서 다양한 주민조직의 참여가 실천되기 어려운 것이 현실이다. 마을사업에서 주민조직의 참여를 주제로 한 연구 또한 현재까지 미미하게 진행되고 있다. 본 연구는 지방자치단체에서 주도하는 마을사업에 지역주민이나 조직이 참여하기 위한 역량과 환경적 요인 등을 분석하여 주민조직이 지역발전이나 지역사업에 참여하기 위한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 다양한 주민조직 역량분석 방법들 중에서 Chaskin이 개발한 공동체 역량 형성(Community Capacity Building)모형을 활용하고자 한다. 본 모형을 활용한 이유는 지역사업이나 지역발전을 위한 주민조직의 특성, 역량 등에 대해 분석하는데 용이하며, 이러한 분석틀을 활용하여 주민조직의 참여에 대한 시사점을 도출하는 데 유용하기 때문이다.

본 연구는 다음의 연구 질문에서 출발하였다. “강화군 주민참여형 마을사업과 주민조직의 유형은 무엇인가?”, “마을사업에서 어떻게 다양한 주민조직과 주민참여가 가능할 것인가?” 등이다. 연구 질문에 답을 함으로써, 각 지방자치단체를 중심으로 활발히 진행 중인 각종 마을사업에서의 주민참여를 위한 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 본 연구의 공간적 범위는 강화군 마을사업이 추진 중인 강화군 전역이다. 시간적 범위는 마을사업에 참여하고 있는 주민조직인 재창조 위원회가 구성된 2006년부터 다양한 마을사업이 진행되고 있는 2018년 9월 현재까지로 한정한다. 내용적 범위는 강화군 주민조직과 마을사업 등을 살펴보고, 마을사업에서 주민조

직 및 참여의 시사점을 제시하는 것이다. 이를 위하여 강화군 주민조직을 대상으로 면접 조사를 실시하고 이를 분석한다. 본 연구의 결과는 지역의 여건이나 마을주민이 원하는 방향으로 마을사업이 원활하게 추진되도록 다양한 주민조직 및 마을주민이 참여하는데 실제적인 함의를 제공할 것이다. 또한, 공동체가 살아있고 보다 실천적인 마을사업을 각 지방자치단체에서 추진하는 기초자료로 활용되기를 기대한다.

II. 이론적 논의

1. 주민조직과 주민참여

주민조직의 개념은 각 학문의 성격과 강조점에 따라 주민자치조직, 지역사회조직, 지역주민조직 등으로 다양하게 정의되고 있다. 채은경·김영환(2012)은 지역사회의 문제나 현안 등을 발굴하고 대응하는 것처럼, 특정한 목적이나 가치를 추구하기 위해 여럿이 함께 모여 활동하는 조직을 주민조직이라고 정의하고 있다. 배은석(2008)은 주민조직을 지역사회의 문제를 해결하거나 변화를 이끌어 내기 위해 주민이 주체가 되어 조직을 구성함으로써, 지역사회에 참여하는 일련의 과정인 것으로 정의하고 있다. 김일석·곽현근(2007)은 주민조직을 자발적, 이타성, 지리적 접근성 등의 특성을 갖는 집단으로 정의하고, 지역 단위에서 형성되어 자생적인 특성을 보이지만, 일부 지방정부의 필요성에 의해서 조직되고 활동하는 관변조직의 성격을 보이는 조직이라고 보았다. 한편, 임승빈(2005)은 주민조직을 지역에 근거하여 활동하고 공동의 목적을 추구하는 조직이라고 정의하고 있다.

주민조직의 유형은 크게 자생적 조직인지 또는 법적 혹은 공식적인 조

직인지에 따라 구분할 수 있다. 전대옥(2017)에 따르면, 자생적인 주민조직은 봉사활동단체, 종교단체, 육아 또는 보육을 위한 조직이나 학교의 학부모 모임, 품앗이를 위해 구성된 모임, 지역 기반 온라인 커뮤니티, 지역 단위의 주민조직, 체육회 등을 포함한 각종 주민동아리 등을 포함한다. 자생적인 관계망을 통해 구성되어 공동의 목표나 가치를 위해 활동하는 지역 단위의 주민모임은 주민조직이라고 할 수 있다. 반면, 법적 또는 공식적인 주민조직은 법에 근거하여 조직되어 활동하는 조직을 말한다. 법에 근거하여 활동하는 주민조직은 주민들을 대리하거나 대표하여 중앙정부나 지방자치단체에 의견을 전달한다. 또한, 행정사무의 일부를 위탁받아 운영하거나 필요한 사항을 협의하는 역할을 담당하기도 한다. 법적 또는 공식 주민조직으로는 주민자치(위원)회, 이·통장 협의회, 아파트입주자대표회의, 녹색어머니회, 국민운동단체(새마을운동관련 단체, 바르게살기운동관련 단체, 한국자유총연맹), 의용소방대, 자율방범대, 그리고 생활안전협의회 등이 있다. 이들 중 일부는 관변조직이라고 불리기도 한다(전대옥 2017).

〈표 1〉 법적·공식적 주민조직의 종류와 주요내용

주민조직	법적근거	주요내용
반상회 및 이·통장(협의회), 청년회·부녀회·노인회 등	시·군·구 조례	통·반의 모든 주민을 대상, 시군구·읍면동 협조사항
주민자치(위원)회	지방분권및지방행정체제개편특별법 제27조~29조	읍·면·동 주민대표조직, 행정과 업무협의, 공적자산 위탁업무 등
공동주택입주자 대표회의 및 아파트 부녀회 등	공동주택관리법 제14조~제17조	아파트 공동주택관리를 위한 동대표 등으로 구성, 관리사무소 운영
새마을지도자 및 부녀회	새마을운동조직 육성법 제2조	새마을운동을 위한 자발적인 주민조직
바르게살기운동본부	바르게살기운동조직 육성법 제2조	바르게살기운동을 위한 주민조직
한국자유총연맹	한국자유총연맹 육성에 관한 법률 제1조	한국자유총연맹을 위한 주민조직

자료: 전대옥(2017, 3)에서 내용 재구성

주민조직의 개념이 다양하게 정의되고 있는 이유는 주민조직은 지역을 기반으로 자율적이고 개방적인 형태로 구성된 조직이기 때문이다. 학문 분야의 특성에 따라 지역이 강조되기도 하며, 사회복지를 위한 공동체가 강조될 수도 있다(채은경·김영환 2012). 주민조직의 정의는 무엇을 강조하고 중점적인 사안으로 볼 것이냐에 따라서 다양하게 정의할 수 있다. 본 연구에서는 주민조직을 지역사회와 주민의 공익적 차원에서 활동하면서 사회사의 현안을 다루거나 문제를 해결하기 위해 활동하거나 참여하는 조직으로 정의하고자 한다. 따라서 본 연구는 비영리민간단체, 협동조합, 사회적 기업 등 공공기관에 등록 또는 인증을 받은 공식적인 주민조직뿐만 아니라, 공공기관에 등록이나 인증을 받지 않고 활동하지만 사회사의 현안이나 문제, 그리고 주민의 수요에 대응하고 사회적 가치를 추구하기 위해 구성된 조직을 주민조직에 포함하여 분석하고자 한다.

주민참여는 행정이 관여된 지역 현안이나 문제해결을 위한 의사결정과정에 의견을 제시하는 것으로 정의하고 있다(이재완 2014). 또한, 그는 주민참여를 제도적 참여와 비제도적 참여로 구분하였는데, 제도적 참여는 공직자 접촉, 투표, 선거운동, 지역공동체 활동 등을 말하며 비제도적 참여는 청원, 시위, 보이콧 등을 의미한다. 최근, 숙의과정에서 참여민주주의 등에 대한 관심이 높아지면서 제도적 참여 중 지역공동체 활동들이 중요시된다. 본 연구에서는 사회사의 현안이나 문제해결 등의 의사결정과정에서 주민조직이 참여하고 지역에서 활동하는 측면에서 분석을 하고자 한다.

지방자치단체의 지역발전을 위한 여러 분야의 마을사업에서 마을주민이나 주민조직의 참여에 대한 필요성을 부정하기는 어려울 것이다. 지역에서 공공기관이 제공하는 재화나 서비스를 받는 것은 지역주민이며, 공공기관의 재화나 서비스에 반영되어야 할 욕구(needs)나 가치(value)에 대한 요구는 직접적인 이해관계자인 지역주민이기 때문이다. 신공공관리론(New Public Management), 신공공서비스(New Public Service), 그

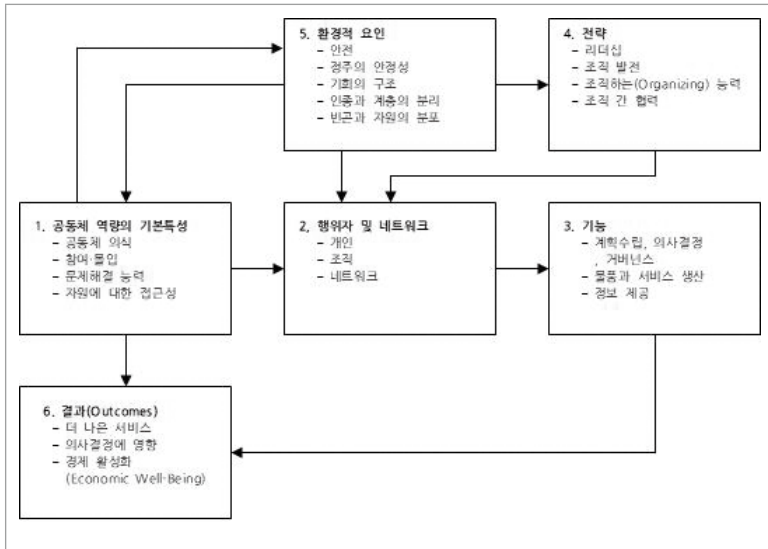
리고 거버넌스론 등 최근의 행정학 관련 이론에서도 효율성, 효과성, 그리고 민주성 등을 확보하는 차원에서 시민이나 주민조직의 참여에 관하여 논의를 하고 있다(Denhardt 2011; Frederickson et al, 2012).

지역주민은 공공기관과 민간기업이 대응하지 못하는 자신들의 욕구를 충족시키거나 가치를 추구하기 위해 주민조직을 설치하여 운영하고 있다(Berger & Neuhaus 1977). 예를 들면, 지역사회에서 저소득층 주민들은 주택문제를 해결하기 위해 주민이 집수리를 위한 조직을 만들어 서비스를 제공하고, 방과 후 돌봄이 필요한 청소년을 위해 교육 또는 돌봄 서비스를 제공하는 주민조직을 운영하게 된다(Smith & Lipsky 1993). 즉, 주민은 정부가 해결하지 못하는 지역의 문제나 사회적 요구 등을 해결하기 위해 주민조직을 구성하여 이를 운영할 수 있다. 따라서 정부 정책의 민주성과 효과성 등을 높이기 위해서는 지역에서 자발적으로 구성되는 주민조직과 협력적 거버넌스를 구축하는 것을 고려할 수 있다.

2. Chaskin의 공동체 역량 형성 모형

본 연구에서는 마을사업에서 주민조직의 참여방안을 도출하기 위해서 Chaskin의 공동체 역량 모형을 활용하고자 한다. Chaskin은 공동체 역량 형성(Building Community Capacity)에 대한 연구(2001)에서 공동체의 기본특성, 조직과 네트워크, 기능과 전략, 환경적 요인 등의 개념들을 활용하여 공동체 역량 형성에 대한 체계적인 분석틀을 제공한다. 즉, Chaskin의 공동체 역량 형성 모형은 주민조직이 리더십과 조직화 그리고 네트워크 등을 통해 정보, 자원, 또는 기술 등을 동원하여 지역사회의 문제를 발견 또는 해결하거나 지역의 삶의 질이나 주거환경을 증진하는 과정 또는 결과에 기여하는 현상을 분석하도록 돕는다. 본 연구는 강화군의 도시재생이나 마을공동체 사업 등 지역발전을 위한 주민조직의 활동 및 참여과

정 등을 분석하기 위해 Chaskin의 공동체 역량 분석기법의 일부 요소를 추출하여 연구의 분석요소로 활용하게 되었다.



〈그림 1〉 공동체 역량 형성 모형

자료: Chaskin(2001, 296)

Chaskin(2001)은 공동체의 역량 형성에 관한 분석을 위해서 〈그림 1〉과 같이 6가지 분석요소를 제시하고 있다. 첫째, 기본특성, 둘째, 행위자 및 네트워크, 셋째, 기능 등 세 가지 특성은 주민조직의 역량에 초점을 맞추고 있다. 넷째, 전략은 주민조직의 역량에 관한 측면에서, 첫째부터 셋째 요소를 발전시키기 위한 것이다. 다섯째, 환경적 요인은 주민조직의 역량 및 역량개발에 영향을 미치는 환경적인 요인을 의미한다. 여섯째, 결과는 상기 다섯 가지 요소의 복합적인 영향으로 인한 결과, 즉 주민 조직의 역량 개발의 결과물에 대한 것이다. Chaskin(2001)의 공동체 역량분석을 위한 6가지 분석요소를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주민조직의 역량에 대한 기본특성은 공동체 의식, 지역사회와 구

성원에 대한 헌신도, 문제해결 능력, 필요 자원에 대한 접근성 등으로 구성된다(Chaskin 2001). 공동체 의식은 지역주민이 공동으로 추구하는 가치나 규범 등 지역에 대한 애착심과 상호 의존적인 관계 등을 말한다. 공동체 의식은 지역사회에 물질적인 혜택이나 손해 등을 가져오는 변화에 대해 공동으로 대응하게 한다. 즉, 지역주민이나 지역사회에 대한 애착이나 의존적인 관계는 지역의 변화나 발전을 위한 마을사업이나 정책 등에 관심을 갖고 참여하게 하는 요인으로 작용한다(Kim & Jang 2017).

둘째, 행위자는 주민조직의 역량에 대한 기본특성을 발현하는 주체로서 개인, 조직 등의 행위자와 행위자 간의 네트워크로 구성된다. 행위자는 분석요소의 네 번째 특성인 전략에 의해 역량개발이 될 수 있다. 개인으로서의 행위자는 가장 기초적인 단위의 행위자로서 인적자원이나 리더십 등의 개념과 관련이 있으며, 개인의 지식, 기술, 자원 동원 등의 능력을 발휘하여 주민조직 또는 사회의 문제해결 능력이나 역량증진에 영향을 준다. 개인으로서의 행위자는 리더십을 통해서 주민조직을 구성하거나 주민조직에 비전을 제시하는 등 영감을 불어넣어 사회의 문제해결이나 공동으로 대응하게 된다(Ott & Dicke 2012; Putnam 2000). 주민조직은 개인이나 조직, 그리고 네트워크를 통해 역량을 강화할 수 있으며, 주민조직은 역량개발을 통해 문제해결능력을 배양하거나 문제해결을 위한 자원에 대한 접근성 또는 이용가능성을 증가시키게 한다.

셋째, 주민조직은 역량강화를 통해 다음과 같은 기능을 가지게 된다. 주민조직의 역량개발을 통해 주민의 공유된 의견을 전달하여 의사결정과정 등에 영향을 미칠 수 있으며, 공공서비스를 제공하는 과정에 참여하게 되며, 주민에게 정보를 제공하고 공통의 의견을 수렴하여 지역의 현안을 다루기 위한 집단행동을 조직할 수 있다.

넷째, 전략은 주민조직의 역량개발을 위한 수단을 말하며, 리더십 개발·조직발전·공동의 목표를 위한 주민조직화(Community Organizing)·조

직 간 협력증진 등이 있다. 일반적으로 프로그램을 개설하여 교육·훈련 방식으로 진행된다. 공동체 형성이나 조직역량의 개발을 위해 정부주도로 진행되기도 하며, 역량개발을 위한 주민조직이나 비영리조직의 주도로 리더십 훈련이나 공동체 형성 프로그램이 제공되기도 한다. 주민조직이나 공동체 형성을 위한 업무추진이나 비공식적인 활동을 통해 리더십이 개발 되고, 조직의 발전, 협력하는 능력이 배양되는 경우도 있다.

다섯째, 환경적 요인은 주민조직의 역량 및 역량개발에 영향을 주는 요인으로 역량강화를 촉진하거나 저해하기도 한다. 예를 들면, 공동체의 규모는 지역사회 문제해결을 위한 주민참여를 유도하거나 억제하는데 영향을 준다(Kellerher & Lowery 2004). 지역사회의 빈곤율이나 거주기간 등은 주민의 주민조직에 참여수준에 영향을 미치게 된다(Rankin & Quake 2001). 주민조직의 역량 및 역량개발에 영향을 미치는 환경적 요인으로는 거주환경의 안전한 정도, 정주기간의 안정성, 인종이나 계층의 격리나 배제의 정도, 문제해결을 위한 자원의 분포 등이 있다.

여섯째, 주민조직의 역량개발을 통해 얻을 수 있는 결과들은 더 나은 공공서비스, 삶의 질이나 거주환경의 변화, 지역경제의 발전 등이 해당된다. 역량개발을 통해 얻을 수 있는 결과들은 주민이 공동으로 추구하는 가치나 욕구 등을 정부 정책의 의사결정이나 서비스 생산 및 전달 등에 반영함으로써 가능해진다. 또한, 개인, 주민조직이나 민간기업 등이 중요한 자원·지식·기술 등을 정부나 공공기관에 공유함으로써 공공서비스나 지역 관련 마을사업의 질이 향상될 수 있다.

Ⅲ. 강화군의 주민조직과 참여

1. 강화군 주민조직 현황

법에 근거하여 설치되어 활동하고 있는 강화군의 주민조직은 비영리민간단체, 사회적기업, 협동조합 등이 있다. 먼저, 인천광역시에 등록되어 있는 강화군의 비영리민간단체는 29개로, 그 중 25개는 2010년 이전부터 조직되어 현재까지 활동하고 있다. 강화군의 비영리·공익활동 마을사업과 관련하여 문화재 또는 문화·예술과 관련된 비영리민간단체가 8개로 가장 많다. 그리고 환경·생태 관련 비영리민간단체가 6개, 지방자치 및 자치행정 관련 비영리민간단체가 6개로 분류된다.¹⁾ 강화군 비영리민간단체 중 16개(55.2%)가 강화군 북동쪽의 강화읍에 있으며, 남동쪽의 길상면(5개), 동쪽의 선원면(5개) 등 강화군 동쪽 지역에 주로 분포되어 있다. 강화군의 비영리민간단체는 특별법²⁾에 근거하여 활동하는 관변단체가 2000년 이전부터 활동 중이며, 공공기관의 다양한 마을사업에 참여하고 있다. 관변단체 외에도 생태·환경, 문화·역사 및 관광 등 강화의 지역자산 분야의 비영리민간단체가 증가하고 있다.³⁾

강화군의 사회적기업 수는 2017년 12월 29일 기준으로 3곳이 운영되고 있다(〈표 3〉 참조). 강화군의 사회적기업은 영농지원 및 식품관련업에 두 기업(드림캐처, 콩세알)과 집수리를 주요사업으로 하는 리블리하우스가

1) 강화군의 인문, 생태 및 환경과 관련된 기존의 연구에서 강화군의 사회적 자원을 분석하였다. 생태, 환경과 관련된 비영리민간단체가 5개로 가장 많았으며, 인문교육 2개, 역사, 문화 1개 등으로 분류할 수 있다(김수한·전유정, 2017).

2) 특별법은 「새마을운동조직육성법」, 「대한민국제향군인회법」, 「바르게살기운동조직 육성법」, 「한국자유총연맹 육성에 관한 법률」 등을 말한다(김정옥·진성만, 2017).

3) 면접 조사 결과, 강화도에 등록된 비영리민간단체와 등록되지 않은 주민조직들은 강화군의 역사관련 활동, 교육 및 돌봄, 복지서비스 제공과 같은 특정 목적이나 가치를 위해 적극 협력하고 있었다(면접 조사에 대한 내용은 'IV. 연구 방법'을 참고).

있다. 세 기업 모두 지역주민을 고용함으로써, 지역사회에 기여하는 것으로 나타났다. 사회적기업은 지역주민을 고용하거나 수익의 일부를 지역사회에 환원하는 등 지역사회와 밀접한 관계를 맺고 있는 조직이다. 따라서 공공기관이 주도하는 마을사업과 관련된 사회적기업일 경우 협력이 가능하게 된다.

〈표 2〉 강화군의 사회적기업 현황

조직명	주요사업	인증시기	사회적 기업 유형
러블리하우스	집수리	2017	일자리제공형
드림캐처	식품·약품 판매 및 유통	2013	일자리제공형
콩세알	영농지원, 안심먹거리, 태양광	2008	일자리제공형

자료: 한국사회적기업진흥원 홈페이지(2018); 인증 사회적 기업 리스트(2017.12.29), 재구성

강화군의 협동조합 수는 2018년 2월 13일 기준으로 16곳이 운영되고 있다(〈표 4〉 참조). 강화읍이 협동조합 5개로 가장 많았으며, 화도면 3개, 선원면 2개, 불온면 2개, 하점면, 길상면, 양도면, 내가면에 각각 1개로 지역마다 고르게 분포되어 있다. 강화도의 협동조합 중 절반 이상은 인가된 지 3년 미만인 조직이다. 주요사업으로는 전통음식 및 문화, 생태 및 지역농산물, 관광(펜션 관련 사업) 등 지역자산을 활용한 마을사업이 다수이다.

〈표 3〉 강화군의 협동조합 현황

조직명	주요사업	인가시기
강화여자고등학교 사회적협동조합	학생건강 및 복지, 민주시민교육	2017
늘숨강화소창 협동조합	전통섬유 및 의류, 전통문화 체험	2017
인천상품판매 협동조합	구매 및 판매	2017
협동조합 청풍	문화활동 및 청년·청소년관련 사업	2017
강화푸드 협동조합	식품 유통 및 판매	2016
대한화훼인 협동조합	화훼 유통 및 판매	2016

〈표 3〉 강화군의 협동조합 현황

조직명	주요사업	인가시기
우리택시강화 협동조합	운수	2016
강화맘발효 협동조합	농축산물 가공 및 유통	2015
협동조합 초록	돌봄서비스	2015
강화매화마름 협동조합	생태 보호, 지역농산물 구매 및 판매	2014
강화섬고구마 협동조합	농산물 가공 및 판매	2014
강화언론문화 협동조합	신문발행 및 광고	2014
강화편가명가 협동조합	식품 제조 및 판매, 체험	2014
강화해담 협동조합	전통음식 가공 및 판매, 체험	2014
소이스토리 협동조합	전통음식 가공 및 판매, 체험	2014
강화도펜션 협동조합	펜션운영 관련 사업	2013

자료: 한국사회적기업진흥원 홈페이지(2018); 협동조합 리스트(2018.2.13), 내용정리

2. 강화군 주민참여 지역 활동 및 마을사업

1) 도시재생사업(도시재생대학, 주민공모사업)

강화군 도시재생사업(도시재생대학, 주민공모사업)의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 강화군은 2015년부터 도시재생대학을 운영하고 있다. 도시재생대학은 강화군이 주도하고 지역주민이 참여하는 강화군의 대표적인 주민참여 마을사업이다. 강화군의 주민이 지역사회의 현안이나 강화군의 마을사업에 참여하고, 강화군이 지역주민과 교류·협력하는 통로로 작동하게 된다. 도시재생대학은 지역주민이 도시재생과 관련된 지역문제나 현안 등을 발견하고, 직접 참여하여 문제를 해결하기 위한 방안을 도출한다. 도시재생대학을 통해 지역주민 간의 교류가 발생하고 상호이해 증진, 공동체 형성 및 지역사회의 문제해결능력이 배양되는 것으로 평가받고 있다⁴⁾. 도시재생대학은 2015년부터 시작되었는데, 인하대학교에 위

4) 2018년 3~4월 강화군 공무원과 강화군 주민조직을 대상으로 면접 조사를 실시하였다(면접 조사 방법론에 대한 내용은 'IV. 연구 방법' 참고). 면접 조사를 통해 강화군 공무원뿐만 아니

탁하여 운영되고 있다. 도시재생대학은 2015년부터 현재까지 매년 5개월 간 운영되고 있으며, 수료인원은 49~70명 정도이다(〈표 5〉 참조). 도시재생대학은 지역주민, 주민조직 활동가, 공무원 등을 대상으로 진행되며, 프로그램은 강의·토론·우수 사례지 답사 등으로 구성된다. 도시재생, 마을 만들기 등에 대한 아이디어를 발굴·제시하고 지역현안 문제를 도출하고 해결 방안을 모색하고 있다.

〈표 4〉 강화군 도시재생대학

구분	교육기간	수료인원	비고
제1기 도시재생대학	2015. 5. 27. ~ 2015. 10. 28.	70명	수강인원 101명
제2기 도시재생대학	2016. 4. 24. ~ 2016. 9. 28.	50명	수강인원 98명
제3기 도시재생대학	2017. 6. 2. ~ 2016. 10. 27.	49명	수강인원 77명

자료: 강화군 내부자료 2017

2017년도에는 도시재생대학과 더불어 도시재생 주민공모사업이 진행되었다. 도시재생 주민공모사업은 인천시에서 지원하는 마을사업으로 강화군에서는 15개의 주민공모사업이 추진되고 있다. 주민공모사업에는 3인 이상의 강화군민으로 구성된 주민조직의 참여가 가능하며, 지역주민과 학생들이 참여하는 꽃길 조성, 음악콘서트, 학교 담벼락 환경개선, 도시재생 아카이브 등이 진행되었다. 그리고 강화읍 원도심 재생을 위한 주민참여와 관련 업무의 지원을 목표로 2016년 6월 강화군은 ‘강화읍 도시재생 주민협의체(이하, 주민협의체)’를 구성하였다.

주민협의체는 강화군 도시재생팀, 강화군 도시재생현장지원센터, 강화군 도시재생대학, 도시재생 서포터즈, 도시재생 코디네이터, 주민·상인 협의체, 지역주민, 전문가 등으로 구성되어 있다. 주민협의체는 2016년 6

라, 주민조직의 구성원들도 도시재생학교를 통해 지역주민 간의 교류발생 및 이해증진 등에 대해서 효과가 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

월(매주 1회, 총 5회 진행)부터 ‘강화읍 도시재생 활성화 계획’ 수립 회의를 진행하였다. 이 회의에서는 ‘안전하고 깨끗한 주민생활의 여건을 마련하기 위한 사업’과 ‘강화읍의 역사·문화자원을 활용한 사업’을 함께 구상하고자 진행되었다. 2016년 9월 7일 강화군은 강화읍 도시재생 주민협의체의 의견을 담아 ‘강화읍 도시재생 활성화 계획(안)’을 발표하였고, 인천시와 국토교통부의 승인을 신청하였다. 이러한 주민협의체는 강화읍 지역의 행정과 주민이 서로 의견을 교환하는 공론의 장으로서 중요한 기능을 수행하고 있다.⁵⁾

2) 마을공동체사업

강화군의 주민모임이나 주민조직 등은 인천시 마을공동체 지원센터의 마을공동체 공모사업에 참여하고 있다. 인천시의 마을공동체 공모사업은 2013년부터 시작되었지만, 강화군의 주민모임이나 주민조직은 2017년부터 참여하기 시작하였다. 2017년 강화군의 마을공동체 사업에서는 7개의 주민모임이 ‘마을공동체 형성’⁶⁾ 분야에, 2개의 주민모임이 ‘마을공동체 활동’⁷⁾ 분야에서 선정되었다. 2018년 강화군의 마을공동체 사업은 4개의 주

5) 강화읍 도시재생 예비 주민협의체 회의결과보고서를 검토 및 분석하였다(강화군 내부자료 2016). 이 보고서에서는 강화읍 도시재생사업 추진에서 강화군, 지역주민, 주민조직 등 이해관계자들이 참여하여 도시재생사업 시 강화군 관련 역사·문화관련 내용이나 자산 등의 의견을 교환하는 내용을 담고 있다. 강화읍 도시재생 주민협의체는 회의를 통해 왕의 길 역사문화 가로와 고려시대 문화를 반영한 ‘천년우물 쉼터’, ‘용흥궁 공원 조성’ 등 지역의 역사문화 자원의 활용을 핵심 콘텐츠로 설정하였다. 그 외에도 도시재생 마중물사업(산성 안 쉼터조성, 강화나들길마을 가꾸기, 강화 도심 진입로 정비 등), 중앙부처 협력사업(2018 올해의 관광도시, 청년몰 조성, 취약지역 생활여건개선사업 등), 군 자체사업(관광안내체계 및 플랫폼 구축, 산성 안 문화거리 조성, 우리마을 도랑 살리기 사업 등)으로 분류하고 세부 계획을 마련하였다.

6) 이 분야는 마을공동체를 조성하기 위한 것을 목적으로 하고 있으며, 지원대상은 마을공동체 관련 마을사업에 참여한 경험이 없는 주민모임이나 단체로 한정되어 진행되었다(2018 인천 마을공동체 공모사업 지원 설명자료).

7) 이 분야는 마을공동체가 조성되어 역량을 개발하고 있는 모임을 대상으로 운영되고 있는 마을사업의 분야를 의미한다(2018 인천마을공동체 공모마을사업 지원 설명자료).

민모임이 ‘마을공동체 형성’분야와 8개의 주민모임이 ‘마을공동체 활동’ 분야에서 선정되어 운영되고 있다(〈표 6〉 참조). 그리고 강화군의 마을공동체 사업은 강화읍 재창조사업 추진위원회(이하, 재창조 위원회)가 주민조직의 주요행위 주체로서 참여하고 있다.

〈표 5〉 2017~2018년도 강화군 마을공동체 지원사업 참여 현황

2017년도		2018년도	
모임명	사업 분야	모임명	사업 분야
강화청풍	마을공동체 형성	날마다 좋은날 되소서	마을공동체 형성
귀리춘청년회	마을공동체 형성	남산대 경로당	마을공동체 형성
도시락거버넌스	마을공동체 형성	양사탐험대	마을공동체 형성
불음도의 미래를 찾는 사람들	마을공동체 형성	연미마을 공동체	마을공동체 형성
산마을고등학교 마테	마을공동체 형성	강화청풍	마을공동체 활동
역사농부파이팅	마을공동체 형성	국화리마을 영농조합법인	마을공동체 활동
청춘부라보	마을공동체 형성	귀리춘청년회	마을공동체 활동
국화리마을 영농조합법인	마을공동체 형성	불음도의 미래를 찾는 사람들	마을공동체 활동
진강산마을교육공동체	마을공동체 형성	산마을 협동조합 마테	마을공동체 활동
		역사농부 파이팅	마을공동체 활동
		진강산 마을교육공동체	마을공동체 활동

자료: 강화군 내부자료(2017~2018)

3) 기타 지역활동 및 사업

재창조 위원회는 강화 군의원, 지역기업 대표, 언론인, 의사, 교사, 지역상인 등이 자발적으로 구성된 주민조직이다.⁸⁾ 이 주민조직은 도심재창조사업(2006년), 역사탐방로 조성 기본계획, 강화읍 도심 재창조사업 추진계획(이상, 2007년~2008년) 등과 같은 사업계획을 수립하여 실행하는

8) 강화재창조사업의 추진과정 및 현황은 ‘강화읍 재창조’ 카페에 게시된 글과 자료를 통해 확인하였다(2018년 4월 23일부터 4월 24일까지, 강화읍 재창조 카페<http://cafe.daum.net/ganghwain>).

데 주도적으로 활동하고 있다. 2007년 3월 ‘강화읍 재창조사업 추진협의회’라는 이름으로 출발하였고, 강화읍 재창조사업 자문단 구성 및 강화읍 도시재생 서포터즈를 발족하였다.⁹⁾ 2008년부터 매주 정기회의를 진행하면서 강화군의 행정과 주민 간, 주민조직 간 연대와 협력을 실천하고 있다.¹⁰⁾ 재창조 위원회는 형식적인 측면에서는 지방자치단체의 조례에 근거한 간담회·협의회의 성격을 취하고 있다. 강화재창조위원회규정 제1조에 따르면, 재창조 위원회는 주민과 행정기관의 원활한 의사소통 및 동참 분위기의 확산을 주된 목적으로 두고 있다.

도시재생과 마을공동체 분야 외에도 관광, 환경 등의 분야에도 주민참여 마을사업이 진행되고 있으며, 관광 분야에서는 강화군의 관광 관련 주민참여 마을사업인 관광두레에 7개의 주민조직이 참여하고 있다. 환경 분야에서는 지역주민 주도로 화단조성 및 쓰레기 수거 등의 마을사업을 진행하는 환경정화활동을 시행하고 있으며, 약 29개(화단조성: 6개 주민조직; 23개 쓰레기 수거)의 주민조직이 참여하고 있다.

IV. 연구 방법

본 연구에서는 강화군 주민조직의 지역 활동 및 참여에 대한 역량을 분석하고 시사점을 도출하기 위하여, 강화군 주민조직을 대상으로 면접 조

9) 2007년 9월 강화읍 재창조사업 추진위원회 규정(안)이 처음으로 마련되었으며, 2008년 8월 「강화읍 재창조사업 추진위원회 운영 규정(강화군 훈령 제488호, 이하 ‘강화재창조위원회규정’으로 인용)」이 제정·공포되었다.

10) 2018년 4월에 실시한 면접 조사에서 강화군 공무원뿐만 주민조직 관계자도 재창조 위원회, 민관 거버넌스에 대해 긍정적인 평가를 하고 있었다. 재창조 위원회 정기회의는 정기포럼 형태로 정례화되어 강화군, 비영리조직, 마을 활동가 등이 정기적으로 참석하여 의견을 교환하고 있었다.

사를 실시하였다. 면접 조사는 2018년 3월 29일부터 동년 4월 19일까지 약 20일간 진행되었다. 면접 조사 대상자는 강화군 비영리민간단체(3인), 협동조합(2인), 주민자치조직(1인) 등 강화군 마을사업 주민조직과 강화군 공무원(3인)으로 한정하여 진행되었다.¹¹⁾

면접 조사 대상자는 눈덩이 표집(Snowballing Sampling) 방법으로 선정하였다. 눈덩이 표집방법은 연구 대상이 잘 알려지지 않거나 찾기 어려울 때 사용되는 것으로 일반적으로 질적 연구에 활용되고 있기 때문이다(Singleton & Straits 2010). 눈덩이 표집방법을 활용하여 강화군과 주민조직에 대해서 잘 알고 있고, 주민조직 및 마을사업에 참여하고 있는 지역주민과 공무원 등을 추천받아 추가적인 면접 조사 대상자로 선정하였다.

면접 조사는 구조화된 질문지를 통해 연구자가 질문하고, 조사 대상자가 답변하는 형식으로 진행되었다. 면접 조사의 주요 내용은 다음의 <표 2>와 같이, 주민조직의 기본특성, 주민조직의 현안 발굴 및 문제해결, 주민조직과 네트워크, 환경적 요인 등으로 구성하였다.

11) 면접 조사 대상자는 비영리민간단체, 협동조합, 주민자치조직에서 활동하는 지역주민과 강화군청에서 지역주민과 민관협력으로 사업 또는 교육을 진행한 경험이 있는 공무원이 해당된다. 비영리민간단체에서 활동하고 있는 지역주민은 강화군에 40년 이상 거주 및 공직이나 전문직으로 직장생활을 하고 있으며, 비영리민간단체의 경력은 3년 또는 15년 이상 활동하고 있다. 협동조합에서 활동하고 있는 지역주민은 강화군에서 거주하고 활동한 지는 3년 정도 되었으며, 주민자치조직에서 활동한 지역주민은 강화군에 거주한 지 약 10년, 주민활동을 한 지는 3년 이상이다. 마지막으로 강화군청 공무원은 약 10년 동안 강화군에서 주민과의 협업이나 주민교육관련 분야를 담당하고 있다.

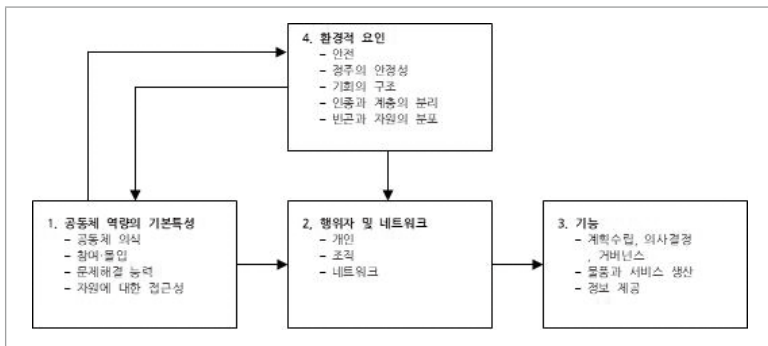
〈표 6〉 면접 조사 주요 내용

구분	면접 조사 주요 내용
주민조직 기본특성	• 주민조직의 구성원은 어떠한가? • 주민조직을 결성하게 된 이유는 무엇인가? • 지역주민의 주민조직 참여정도(직원, 자원봉사, 기부 등)는 어떠한가?
현안발굴 문제해결 능력	• 주민조직이 지역사회 발전을 위해 관심을 갖는 분야가 무엇인가? • 주민조직이 지역사회(강화군이나 읍·면 등)에서 무엇을 하고 있는가? • 주민조직이 지역사회를 위해 기여한 점은 무엇인가?
행위자 및 네트워크	• 주민조직과 행정조직(시청·군청·읍·면사무소) 간 관계는 어떠한가? • 각 조직 간의 교류가 있는가? 있다면, 그 빈도와 내용은 무엇인가? • 주민조직과 행정조직의 협력(지원 목적, 지원형태나 규모)은 어떠한가? • 강화군 마을사업에 주민조직 및 주민은 어떤 방식으로 참여하는가?
환경적 요인	• 강화군 주민의 구성은 어떠한가? 주민 간에 교류가 있는가? • 주민조직이 생각하는 지역자산은 무엇인가?

본 연구에서는 강화군 마을사업에서 주민조직의 역량과 참여의 시사점을 도출하기 위해서 Chaskin의 공동체 역량 형성 모델을 활용하였다. 마을사업에서 주민조직의 역량을 분석하기 위해서 Chaskin의 공동체 역량 분석기법을 활용한 이유는 다음과 같다. 먼저, 강화군 지역발전을 위한 다양한 활동과 지역사업에 참여하고 있는 주민조직의 특성과 활동, 그리고 역량 등을 검토하고 분석하는데 용이한 분석틀이기 때문이다. 둘째, Chaskin의 모형은 강화군 지역사업에 참여하거나 지역발전을 위해 활동하는 주민조직의 활동과 주민조직 간 네트워크 등을 살펴보고 분석할 수 있게 한다. 셋째, Chaskin의 분석모형은 강화군의 주민조직 활동과 참여에 영향을 미치는 외부요인들을 살펴보고 분석하는 도구가 되기 때문이다.

상기의 이론적 고찰에서 다룬 공동체 역량분석 요소를 활용하여 강화군 주민조직의 역량에 대한 현재 상황을 분석하고, 마을사업의 추진과정에서 참여의 시사점을 도출하고자 한다. 연구방법에서 논의된 Chaskin의 분석요소는 공동체의 역량분석을 위해서 6가지 분석요소(기본특성, 행위자 및

네트워크, 기능, 전략, 환경적 요인, 결과)를 구성하고 있다. 그러나 본 연구에서는 4가지 분석요소(기본특성, 행위자 및 네트워크, 기능, 환경적 요인)로 재구성하여 분석하였고, 전략과 결과에 대한 내용은 본 연구에서 다루지 않았다. 왜냐하면 강화군의 주민 조직의 참여나 역량 개발을 위한 구체적인 전략이 적용되지는 않은 상황이며, 따라서 주민 조직의 역량 개발의 결과가 나타나지 않았기 때문이다. 그러나 전략에 대한 내용은 공공기관과 민간조직의 협력에 대한 논의를 접목하여, 주민조직의 마을사업 참여방안 부문에서 설명하고자 한다. 이렇게 도출된 4가지의 공동체 역량분석 요소는 다음의 <그림 2>와 같다.



〈그림 2〉 공동체 역량분석 요소

자료: Chaskin(2001, 296)을 참고하여 재구성

V. 강화군 주민조직 역량분석

1. 공동체 역량에 대한 기본특성

면접 조사 내용을 바탕으로 강화군 공동체의 역량에 대한 기본특성을 살펴보면 다음과 같다. 강화군 주민은 지역에서 태어나서 자란 원주민,

지역에서 태어나지는 않았지만 10년 이상 거주하며 강화군에서 정착한 (장기 거주) 이주민¹²⁾, 2010년 이후 강화군으로 이주하여 현업에 종사하는(단기 거주) 이주민 등으로 구분할 수 있다. 면접 조사에 응했던 강화군 원주민과 장·단기 이주민들 모두는 강화군에 대한 강한 애착을 느끼고 있었다. 예를 들면, 강화군의 환경·생태 관련 주요 사안이나 집수리나 청소년 교육지원, 지역사회의 자원을 활용한 관광산업 등에 많은 관심을 보였다. 각 집단 간 활발한 교류가 있는 것은 아니지만, 상호 간 배타적인 특성을 나타내며, 주민 집단별로 이질적인 생각들을 가지고 있었다. 그러나 도시재생학교나 강화읍 협의회 등 교류할 수 있는 공식 모임을 통해 각 집단이 서로를 인식하고, 상호 이해하는 과정을 갖게 되었다. 또한, 반사회 등 주민회의를 통해서 교류하는 시간을 가지게 되었으며, 지역 관련 주요 현안 등을 발견하고 논의하는 과정들을 시작하였다.

강화군 주민조직이 지역사회의 주요 현안에 관심을 갖고 참여하는 등 일부 주민조직의 지역사회 참여에 관한 헌신도는 비교적 높게 나타났다. 일반적으로 강화군 자산을 활용하여 지역발전을 하거나 개인 또는 주민조직이 지역발전에 참여 및 기여하는 부분에 관심을 보였다. 이주민의 경우 거주, 교육, 마을사업 등의 목적으로 이주한 경우가 많았으며, 지역의 주요 이슈나 문제 등에 관심을 보였다. 또한, 지역의 주요 사안이나 문제 등에 대응·해결하기 위해 지역주민과 주기적으로 의견을 교환하거나 공식·비공식 주민조직을 구성하거나 기존 주민조직을 통해서 참여하는 것으로 나타났다. 즉, 지역사회가 당면한 문제(생태·환경)를 해결하기 위해서는 주민조직을 만들거나 기존에 설립되어 있던

12) 본 연구에서는 10년 이상 강화군에 거주한 것으로 표현하였지만, 2000년대에 이주한 주민부터 30~40년 이상 강화에서 직장생활을 위해 이주하여 거주·활동하고 있는 주민을 모두 포함하였다.

비영리민간단체를 통해 공동의견을 표명하면서 문제에 대응하고자 하였다. 그리고 특정 가치를 실현하거나 문제를 해결하기 위해 주민조직이 스스로 회비를 모으고, 봉사활동을 실천하면서 지역주민에게 필요한 서비스(집수리·역사교육)를 제공하였다. 강화군이나 의회를 통해 민원을 제기하거나 정기·비정기 회의를 통해 공론화하여 주거환경개선을 위해 노력하고 있다.

2. 행위자 및 네트워크

면접 조사 내용을 바탕으로 강화군 주민조직의 행위자 및 네트워크 구조를 살펴보면 다음과 같다. 강화군은 몇 명의 리더를 중심으로 주민 간의 교류, 주민과 주민조직의 교류, 주민 또는 주민조직과 강화군 간의 교류가 활발해지는 모습을 보이고 있다. 또한, 리더를 중심으로 주민조직의 설립이나 지역의 문제해결을 위한 활동들이 진행되고 있다. 즉, 강화중앙교회와 같은 강화군에서 오랜 역사를 공유하는 조직은 강화군의 역사나 교육 관련 분야에서 활동하고 있다. 국내의 다른 농촌 지역처럼 공공기관이 마을사업에 대한 주민조직의 참여나 민관협력이 이루어지는 곳에서는 특별법에 근거한 비영리민간단체의 활동이 활발하게 진행되지는 않았다. 그러나 비영리민간단체나 비공식 주민조직의 구성원들은 도시재생사업이나 마을공동체사업 등에 적극적으로 참여하고 있는 것으로 나타났다.

면접 조사 결과, 강화군에는 주민조직 간 또는 주민조직과 강화군 사이에서 작은 네트워크가 여러 가지 형태로 존재하는 것으로 나타났다. 예를 들어, 집수리 사업이나 역사교육을 주제로 작은 마을사업을 진행하더라도 주민조직을 통해 주민이 참여하거나 주민조직과 강화군 간의 작은 규모의 네트워크를 통해서 진행되고 있었다. 여기에서 각 주민조

직 간 네트워크마다 중심이 되는 리더가 있었다. 리더는 리더십을 갖추고 있을 뿐만 아니라, 특수목적에 위한 일을 추진하는 데에도 작은 조직 간의 연대나 협력도 진행하고 있었다.

다만, 작은 네트워크 간에 연대가 긴밀하게 나타나지는 않았다. 즉, 개인의 역량이나 경험에 근거하여 강화군과 연대하는 부분은 있지만, 근본적으로 강화군과 주민조직 간의 민간협력이나 긴밀한 협조를 형성하는 네트워크 구조는 보이지 않았다. 따라서 강화군 마을사업을 시행하기 이전에 민간협력을 위한 이전 단계로서 주민조직 거버넌스에 대한 학습이 무엇보다 필요해 보인다. 그리고 주민조직 상호집단 간에 지속적인 소통과 교류를 위한 프로그램이 진행되어야 한다. 즉, 강화군 전체를 포괄하는 거버넌스 측면에서는 인천시-강화군-주민조직 간의 정기적인 소통 거버넌스 체계를 구축하는 것이 필요할 것이다.

3.기능

면접 조사 내용을 바탕으로 강화군 주민조직의 기능을 살펴보면 다음과 같다. 강화군의 주민과 주민조직은 강화군의 의사결정과정에 참여하며, 강화군이 정책집행을 위해 모집하는 공모사업에 참여하고 있다. 또한, 강화읍 도시재생을 위한 협의체에 강화군 주민과 주민조직들이 참여하고 있었으며, 강화군 도시재생을 위한 강화군의 의견수렴과정에 중요한 이해관계자로 참여하는 것으로 나타났다. 그러나 주민조직의 참여 과정에서 의견수렴을 통해서 주민을 대표하여 의견을 제시하고는 있으나 의사결정권을 가지고 있지는 않았다. 한편, 주민조직의 대표가 반사회나 비공식 주민모임 등을 통해 지역사회 관련 현안문제에 대해 의사소통 및 의견제시, 정보공유 등이 실행되고 있는 것으로 나타났다. 마을공동체, 관광두레, 환경정화 활동 등 강화군의 마을사업에 참여하

는 등 강화군의 정책집행을 위한 행위자로 활동하고 있었다. 또한, 비영리민간단체로 등록 및 활동하고 있는 주민조직의 경우, 회원들의 회비와 봉사활동 참여 등을 통해 집수리 서비스를 제공하거나 역사 관련 교육 등의 기능을 수행하고 있었다.

4. 환경적 요인

면접 조사 내용을 바탕으로 강화군 공동체의 환경적 요인을 살펴보면 다음과 같다. 강화군은 역사·문화·생태·환경 등과 관련된 분야의 마을사업에 지역주민이나 주민조직 등의 역량개발을 통해 참여 가능한 지역 자산을 풍부하게 보유하고 있다. 고조선, 고려, 조선후기, 독립운동과 한국전쟁 등과 관련된 역사와 관련 유물들이 많이 분포되어 있다. 또한, 역사 관련 박물관, 전통문화(화문석), 그리고 강화도의 북서쪽 지역에서의 예술 활동을 위해 유입된 예술가 등 문화자원이 많으며, 자연환경과 늪지대 등의 생태자원과 한강하구·바다·산과 섬 등 관광자원 또한 풍부하다. 지정학적인 특징으로 강화군은 남과 북의 거리가 매우 가까운 곳에 위치한다. 강화군의 교동도에는 제비집(관광객 체험 공간)을 활용하여 강화군, KT 그리고 주민이 참여하는 민관협력과 교동도 주민으로 구성된 화개영농협동조합 중심의 주민참여 문화, 관광 등의 마을사업이 진행되고 있다.

한편, 강화군의 주민은 토착민과 이주민으로 구성되어 있다. 토착민과 이주민 간의 관계는 다소 배타적이고 이질적이지만, 최근 주민참여 도시재생사업 등으로 상호 교류가 발생하고 상호이해가 증진되고 있다. 또한, 토착민들은 50년 이상 거주한 사람들이 대부분인 것으로 나타났다. 이주민의 경우 짧게는 3년 길게는 30~40년 거주한 사람들로 구성되는데, 대부분 장기 거주를 목적으로 이주한 사람들이 대부분이었

다. 즉, 짧은 정주 기간은 강화군의 마을사업에 참여하기 위한 주민조직의 역량개발에 매우 부정적으로 작용하지는 않았음을 알 수 있다. 이상의 Chaskin이 공동체 역량분석을 위해 분석요소를 중심으로 주민조직 역량 기본특성, 행위자 및 네트워크, 기능, 환경적 요인 등을 분석한 결과를 정리하면, 다음의 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 강화군 공동체 역량분석

특성		분석내용
주민조직 역량 기본특성	소속감	• 면접 조사에 응했던 강화군 원주민과 이주민 모두 강화군에 대한 애착을 갖고 있음
	헌신도	• 강화군 주민조직들이 지역사회의 주요현안에 관심을 갖고 참여하고 있음. 일부 주민조직의 지역사회 참여에 대한 헌신도는 비교적 높은 것으로 나타났다
	문제해결능력 /접근성	• 지역사회가 당면한 문제(생태·환경)를 해결하기 위해서 주민조직을 만들거나 기존에 설립되어 있던 비영리민간단체를 통해 공동의견을 표명하는 등 지역사회 문제에 대응하였음
행위자 및 네트워크	개인/조직	• 국내의 다른 농촌지역처럼 공공기관의 사업에 대한 참여나 민관협력이 이루어지는 곳에서는 특별법에 근거한 비영리민간단체의 활동이 많았음. 그러나 비영리민간단체나 비공식 주민조직의 구성원들이 도시재생사업이나 마을공동체 사업에도 참여하였음
	네트워크	• 면접 조사 결과 강화군에는 주민조직 간 또는 주민조직과 강화군청 간에 작은 네트워크가 여럿 존재하는 것으로 보임 • 개인의 역량이나 경험에 근거하여 강화군청과 연대는 이루어지고 있지만, 기본적으로 강화군청과 주민조직 간의 민간협력이나 네트워크 구조가 갖추어져 있는 것은 아님
기능		• 강화군의 주민과 주민조직은 강화군청의 의사결정과정에 참여하고 있으며, 인천시청이나 강화군청이 정책집행을 위해 모집하는 공모사업에 참여하고 있는 것으로 조사되었음
환경적 요인	지역의 자산	• 강화군은 역사·문화·생태·환경 등 강화군의 마을사업에 지역주민이나 주민조직 등의 역량개발을 통해 참여할 수 있는 지역자산들이 고르게 분포되어 있음
	지역주민의 구성	• 토착민과 이주민 간의 관계는 다소 배타적이고 이질적이지만, 최근 주민참여 도시재생사업 등으로 상호 교류가 발생하고 상호이해가 증진하는 것으로 보임

VI. 결론 및 시사점

본 연구의 목적은 강화군 마을사업에서 주민조직의 역량 및 환경을 분석하고, 이를 바탕으로 지역사회의 문제해결이나 지역발전을 위한 사업에 대한 주민조직의 참여와 관련하여 시사점을 제시하는 것이다. 강화군 주민조직의 역량분석을 위해서 여기서는 Chaskin의 공동체 역량에 관한 4가지의 분석요소를 활용하였다. 즉, 강화군 주민조직의 특성, 행위자로서의 주민조직 및 강화군 내 네트워크, 주민조직의 기능, 그리고 환경적 요인 등을 분석하였다. 본 연구는 자료 수집을 위해서 강화군에서 활동하고 있는 비영리민간단체, 협동조합, 주민조직, 민관협력 경험이 있는 강화군청 공무원 등을 면접 조사하였다. 분석결과, 강화군의 주민조직 및 주민역량은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 강화군에는 원주민, 장·단기 이주민 등이 함께 거주하고 있으며, 상호배타적인 성향을 보였으며 강화지역에 대한 애착심이 높았다. 다양한 마을활동 및 사업을 통해서 상호 교류가 증진되었으며, 상호 이해하는 과정을 가졌다. 또한, 강화지역의 주민조직은 지역활동 및 사업에 관심을 갖고 참여하고 있었다. 둘째, 강화군의 지역주민 그리고 주민조직 간의 교류가 점차 활발해지고 있었다. 주민조직들은 작은 네트워크를 형성하여 도시재생 및 공동체 사업에 참여하고 있었다. 각 네트워크별로 리더십이 형성되어 있었으나 작은 네트워크 간의 교류는 활발하지 않았다. 셋째, 주민조직은 강화군의 의사결정이나 정책집행 그리고 공모사업 등에 참여하고 있었다. 도시재생 분야에서는 의사결정과정에도 참여하였다. 주민대표로서 의견을 제시하고는 있으나 의사결정권을 갖고 있지는 않았다. 넷째, 강화군은 역사, 문화, 생태, 환경, 남북교류 등에 대한 다양한 자원을 보유하고 있었다. 한편, 강화군은 원주민과 이주민 등으로 구성되어 다소 배타적이나 최근 교류가 발생해지고 있었다.

분석결과를 바탕으로 마을사업에서 주민조직의 참여에 대한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 마을사업이 주민조직의 참여를 통해 진행할 수 있는지, 주민참여를 통해 목표한 바를 달성할 수 있는지 등의 검토 과정이 필요해 보인다. 구체적으로, 주민조직의 참여를 통해서 실행하고자 하는 마을사업의 내용이 무엇이고, 궁극적인 목표가 무엇인지, 주민조직의 참여수준, 지원 또는 동원 가능한 행·재정적 자원을 명확히 검토하는 것이다. 마을사업 수행을 위한 역량을 갖춘 주민조직이 없다면 역량개발을 통해 주민조직이 참여 가능한 분야가 무엇인지, 공공기관이 주민조직과의 마을사업 수행을 위해 동원하여야 할 자원 등을 살펴보는 과정이 필요하다.

둘째, 마을사업의 실행에서 강화군, 지역주민, 주민조직 등 다양한 행위자들이 참여하는 만큼 사업의 내용, 공동의 목표, 기대하는 결과와 더불어 사업진행을 위한 지식, 기술, 자원 등의 논의 과정을 필요해 보인다. 주민조직이 참여할 수 있는 마을사업 확인절차 이후에는 주민협의체와 같은 주민조직을 구성하여 공론화 과정이 필요하다. 왜냐하면 공론화 과정을 통해 마을사업 수행을 위한 참여조직과 마을사업의 내용과 공동의 목표 등에 대해서 논의할 수 있기 때문이다. 그와 더불어 마을사업에 필요한 지식 또는 기술, 인적·재정·물질적 자원 등을 확인하고 동원 방안을 논의하여야 한다.

셋째, 주민조직의 참여를 통한 마을사업을 수행하기 위해서는 필요한 지식, 리더십, 조직역량 등을 개발하고, 다양한 행위자가 상호 협력을 위해 학습하는 것이 필요하다. 구체적으로, 교육프로그램을 통해 주민참여 마을사업의 내용 및 목표와 관련하여 이해가 필요한 개념이나 관련 지식 및 정보 등에 대한 이해가 필요하다. 마을사업 관련 개념이나 배경지식에 대한 학습을 통해 마을사업의 효과성을 제고할 수 있다. 예를 들어, 마을사업 관련 교육프로그램을 통해 마을사업에 참여하는 공무원, 주민조직 등 행위자들이 마을사업과 관련된 기초지식을 갖게 됨으로써 마을사업을 진행

하는 데에 수월성과 효과성이 확보될 수 있다. 전문지식이나 기술이 필요한 경우, 심화과정을 통해 마을사업에 참여하는 주민조직이 전문지식이나 기술을 배양할 수 있다.

넷째, 주민조직이 참여하는 마을사업은 구성원들이 효능감을 느낄 수 있도록 작은 단위의 사업으로 추진하며, 공동의 목표를 주기적으로 확인하는 의사소통 구조를 갖추어야 한다. 주민조직의 참여를 통한 마을사업은 주민조직의 효능감을 향상시킬 수 있는 작은 규모의 다양한 마을사업으로 진행되어야 한다(채은경·김영환 2012). 일반적으로 마을사업에서 주민조직이 전문적으로 특정 사업을 진행할 수 있는 역량이 충분하지 않다. 따라서 작은 마을사업을 운영함으로써 주민조직의 마을사업 참여에 대한 효능감을 높이고 그들의 경험을 축적할 수 있다. 그리고 주민조직이 참여하는 마을사업은 공공기관과 주민조직이 공동으로 설정한 목표를 추진하는 것이기 때문에 공동의 목표를 확인하는 과정이 필요하다. 공동으로 설정한 목표를 확인하는 과정을 갖지 않는다면 마을사업 추진의 명확성이나 책임성에 한계가 발생할 수 있다(Milward & Provan 2006).

본 연구는 사례연구에서 기인하는 연구 방법상의 한계가 있다. 본 연구는 인천시 강화군의 주민조직 활동과 마을사업 참여에 관하여 사례분석을 진행한 결과이다. 강화군은 원주민과 장·단기 이주민 등 다양한 집단이 지역사회의 주요 쟁점이나 문제해결을 위해 참여하고 있다. 또한, 역사·문화·환경·생태 등 다양한 자원들을 활용한 지역 정책에 주민들이 참여하고 있는 곳이다. 따라서 모든 지역의 주민조직 활동과 마을사업 참여에 적용하기에는 다소 무리가 있다. 또한, 주민참여의 역사가 길지 않아서 Chaskin의 모델의 결과 등 모든 구성요소를 적용하지 못했다. 본 연구가 갖는 한계점을 보완할 수 있는 후속 연구가 지속적으로 진행될 것을 기대해 본다. 이러한 한계점에도 불구하고, 본 연구는 Chaskin이 개발한 ‘공동체 역량 형성 모델’을 활용하여 지방자치단체가 주도하는 마을사업에서

다양한 주민조직의 참여를 분석하여 시사점을 제공하였다는 측면에서 의의가 있을 것이다. 또한, 마을에서 공동체가 살아있고, 마을사업 추진을 위한 기초자료로 활용되기를 기대해 본다.

참 고 문 헌

- 김수한·전유정. 2017. 『강화 지역자산을 활용한 통일기반 조성 사업 기초 조사 연구』. 인천연구원.
- 김일석·곽현근. 2007. 「동네주민조직 유형별 사회적 자본 분포에 관한 탐색적 연구」. 한국지역개발학회지 19(4): 151-178.
- 김정욱·진성만. 2018. 『강화군 통일기반 조성사업의 주민참여 방안』. 인천연구원.
- _____. 2017. 『인천시 공익활동 지원방안 연구』. 인천연구원.
- 박정미. 2005. 『지역사회 주민조직화 과정에서 주민참여 성공요인에 관한 사례 연구』. 숭실대학교 석사학위 논문.
- 배은석. 2008. 『지역사회 복지증진을 위한 시민단체의 주민조직화 활성화 방안』. 부산대학교 석사학위 논문.
- 서규석. 2004. 「지역사회개발을 위한 주민조직 활성화 방안: 대구광역시 동구 방촌동을 중심으로」. 대구대학교 박사학위 논문.
- 여관현. 2017. 「근거이론을 활용한 소규모 맞춤형 정비사업의 실천적 함의: 시흥시 도일시장 정비사례를 중심으로」. 지방정부연구 21(3): 39-70.
- 이재완. 2014. 『서울시 마을공동체 사업의 주민참여 결정요인에 관한 연구』. 서울연구원.
- 임승빈. 2005. 「자발적 주민조직과 행정의 상호작용에 관한 연구」. 사회과학논총 23: 227-246.
- 전대욱. 2017. 「주민자치와 마을공동체 활성화에 관한 다양한 주민조직들의 권한과 역할」. 정책웹진 서울마을 3: 1-5.
- 채은경·김영환. 2012. 『인천광역시 주민조직 사례연구』. 인천연구원.
- 최승범·최준호. 2017. 「마을공동체재생 거버넌스를 위한 주민학습체계」. 한국지방자치연구 18(4): 133-151.
- 최창수. 2009. 「풀뿌리 지역사회 주민조직의 지역성: 대도시 사례에 대한 연결망 분석」. 국가정책연구 23(2): 35-67.

Berger, Peter L., and Neuhaus, Richard J. 1977. "To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy." In *The Nature of Nonprofit Sector*(2nd ed.), edited by J. S. Ott and L. A. Dicke, 187-

- 196, Boulder, CO: Westview Press.
- Chaskin, Robert J. 2001. "Building Community Capacity: A Definitional Framework and Case Studies from a Comprehensive Community Initiative." *Urban Affairs Review* 36(3): 291-323.
- Frederickson, H. George, Smith, Kevin B., Larimer, Christopher W., and Licari, Michael J. 2012. *The Public Administration Theory Primer*(2nd ed.), Boulder, CO:Westview Press.
- Kim, Jung Wook, and Jang, Hee Sun. 2017. "Why do residents participate in neighborhood associations? The case of apartment neighborhood associations in Seoul, South Korea." *Journal of Urban Affairs* 39(8): 1155-1168.
- Jang, Hee Soun, Valero, Jesus N., Kim, Jung Wook, and Cramb, Kristina. 2015. "Understanding Nonprofit Collaborations: A Case Study of Communities in School of North Texas and its Partner Organizations." *Journal of Public and Nonprofit Affairs* 1(2): 100-117.
- Kelleher, Christine, and Lowery, David. 2004. "Political Participation and Metropolitan Institutional Contexts." *Urban Affairs Review* 39(6): 720-757.
- Milward, H. Briton, and Provan, Keith G. 2006. "A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks." In *Understanding Nonprofit Organizations*(2nd ed.), edited by J. S. Ott & L. A. Dicke, 219-227. Boulder, CO: Westview Press.
- Ott, J. Steven, and Dicke, Lisa A. 2012. "Social and Community Theories of the Nonprofit Sector." In *The Nature of Nonprofit Sector*(2nd ed.), edited by J. S. Ott & L. A. Dicke, 179-186. Boulder, CO: Westview Press.
- Putnam, Robert. 2000. "Bowling Alone: Thinking About Social Change in America." In *The Nature of Nonprofit Sector*(3rd ed.), edited by J. S. Ott & L. A. Dicke, 237-246. Boulder, CO: Westview Press.
- Rankin, Bruce H., and Quane, James M. 2000. "Neighborhood Poverty and the Social Isolation of Inner-City African American Families." *Social Forces* 79(1): 139-164.
- Shaw, Mary M. 2003. "Successful Collaboration Between the Nonprofit and

Public Sectors.” *Nonprofit Leadership and Management* 14(1): 107-120.

Smith, Steven R., and Lipsky, Michael. 1993. “Nonprofit Organizations and Community.” In *The Nature of Nonprofit Sector* (2nd ed.), edited by J. S. Ott & L. A. Dicke, 197-202. Boulder, CO: Westview Press.

Trottier, Tracy, Van Wart, Montgomery, and Wang, Xiaohu. 2008. “Examining the Nature and Significance of Leadership in Government Organizations,” *Public Administration Review* 68(2): 319-333.

강화읍 재창조(<http://cafe.daum.net/ganghwain>)

한국사회적기업진흥원(www.socialenterprise.or.kr)

협동조합[한국사회적기업진흥원](www.coop.go.kr)

국 문 초 록

강화군 마을사업에서 주민조직의 참여와 역량분석:

‘Chaskin의 공동체 역량 분석기법’을 적용하여

김정옥(인천연구원 도시경연연구실 부연구위원)

진성만(과학기술정책연구원 전문연구원)

여관현(안양대학교 공공행정학과 교수)

본 연구의 목적은 강화군 주민조직의 지방자치단체에서 주도하는 마을사업에 참여하기 위한 역량 및 환경을 분석하는 것이다. 본 연구는 Chaskin이 개발한 ‘공동체 역량 형성 모형’을 분석틀로 활용하여 강화군 주민조직의 특성과 활동 및 네트워크 등을 분석하였다.

본 연구의 분석결과는 다음과 같다. 강화군에는 원주민, 장·단기 이주민 등이 함께 거주하고 있으며, 상호배타적인 성향을 보였으며, 강화지역에 대한 공동체 의식이 높았다. 강화지역의 주민조직은 지역 활동 및 사업에 관심을 갖고 참여하고 있었다. 다양한 마을활동 및 사업을 통해서 상호 교류가 증진되었으며, 상호 이해하는 과정을 가졌다. 둘째, 강화군의 지역주민 그리고 주민조직들의 교류는 활발해지고 있는 것으로 조사되었다. 주민조직들은 작은 네트워크를 형성하여 도시재생 및 공동체 사업에 참여하고 있었다. 각 네트워크별로 리더십이 형성되어 있었으나 작은 네트워크 간의 교류는 활발하지 않았다. 셋째, 주민조직은 강화군의 의사결정이나 정책집행 그리고 공모사업 등에 참여하고 있었다. 도시재생 분야에서는 의사결정과정에도 참여하였다. 주민대표로서 의견을 제시하고는 있으나 의사결정권을 갖고 있지는 않았다. 넷째, 강화군은 역사, 문화, 생태, 환

경 등에 대한 다양한 자원을 보유하고 있었다.

주제어 : 강화군, 마을사업, 주민조직, 주민참여

Abstract

How Do Community Organizations in Ganghwa Engage in Community Projects?:

From Chaskin's Community Capacity Framework

Kim, Jung Wook(Associate Research Fellow,
Urban Management Research Div., The Incheon Institute)
Jin, Seong Man(Researcher, Science and Technology Policy Institute)
Yeo, Kwan Hyun(Professor, Dept. Public Administration, Anyang University)

This study examines the environment and capacity for community organizations to engage in community projects in Ganghwa, Incheon. We use the community capacity framework suggested by Robert Chaskin to examine the characteristics of these organizations, and how they engage in the projects.

The findings of this study are as follows. First, natives and immigrants live in Ganghwa together. The groups are exclusionary of one another, but hold a strong sense of community for Ganghwa. Ganghwa residents are interested in the community projects, and actively engage in them, which enables the groups of residents to understand each other and interact. Second, Ganghwa residents actively interact with people from other community groups. Community organizations engage in community projects by creating networks. However, each network has its own leadership structure and there is a lack of interaction between networks. Third, although

community organizations engage in the decision-making process for urban regeneration and other projects, they have no influence over the final decision. Fourth, Ganghwa is rich with historical, cultural, ecological, and environmental resources.

Key words: Ganghwa, Community Organization, Community Project, Civic Engagement

프랑스의 교육 불평등에 대한 공간적 접근

김지영*

김
지
영

I. 서론 : 프랑스의 대학 평준화라는 ‘신화’로부터

II. 중등교육 대중화와 “학교 계토화 ségrégation scolaire” 현상의 출현

1. 학군의 창설 및 공교육 서비스의 양적 성장
2. 학군제 무력화와 학교 계토화 현상의 확산
3. 재능에 따른 구별짓기와 특수반의 설치: 분리와 배제의 은밀한 결합
4. 학교 계토화: 인종적, 계급적, 공간적 격리

III. 복잡한 고등교육 체계와 체제 내부의 교육 불평등

1. 장검다리 혹은 피난처가 된 일반국립대학의 현실
2. 그랑제꼴 vs. 유니베르시테 : 같은 듯 다른 불평등 재생산 과정
3. 국가가 조직적으로 개입하는 프랑스의 교육 양극화

IV. 결론: 교육, 도시 공간의 분화, 그리고 불평등의 양극화

I. 서론 : 프랑스의 대학 평준화라는 ‘신화’로부터...

“프랑스 학생에게 ‘엘리트 코스’는 하나의 선택일 뿐...굳이 목매지 않는다.”(곽원철 2017), “경쟁하지 않을 자유가 있다.”(목수정 2018), “프랑스의 교육 평준화는 그랑제꼴 아래 까지도다.”(감동근 2018). 프랑스 및 소위 여타 ‘선진국’의 교육 현실에 대한 설왕설래는 한국 사회에서 끊임없이 논쟁이 되는 주제다. 물론 세계 최대의 사교육 시장, 학문의 장으로서의 대학

* 프랑스 파리 낭떼르대학 사회학과 박사과정(E-mail: jiyoungkim2010@gmail.com)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2019..15.179>

의 몰락, 철저한 대학 서열화에 따른 차별과 이에 따른 불평등의 재생산으로 점철된 한국 사회의 구성원들이 보기에 1년 대학 등록금이 100만 원을 채 넘기지 않는다는 프랑스의 ‘유니베르시떼’로 대표되는 고등교육시스템은 무조건적인 부러움의 대상일지도 모른다. ‘수저론’과 ‘헬조선’이 한국 사회를 설명하는 키워드가 된 지 오래인 데다 노력한다 해도 미래가 보이는 삶을 가꾸어나가기 힘든 상황, 자신이 살아남기 위해서는 수단과 방법을 가리지 않고 남을 이겨야만 한다는 정언명령은 OECD 국가 중 청소년 자살률 1위라는 지표와 더불어 이민을 부추기는 중요한 요소이기 때문이다.

하지만 ‘전설’처럼 전해지는 프랑스의 고등교육 체계의 상대적 평등성에 대한 인식은 ‘그랑제꼴 vs. 평준화된 대학’이라는 단순한 구도로는 결코 설명할 수 없는 훨씬 더 복잡한 현실을 제대로 짚어보지 못할뿐더러 이미 한국 사회에 만연한 유럽 중심주의를 공고히 하는데 기여할 뿐이다. 또한, 제도에 대한 단편적인 설명이나 경험에 기반한 인상만으로는 한 사회의 교육을 둘러싼 쟁점과 현실, 그에 따른 효과 등을 제대로 점검할 수 없다. 다시 말해 프랑스에도 교육 불평등 문제와 그에 따른 계급 재생산 문제는 엄연히 존재하며 그것이 구현되는 방식이 다를 뿐인 것이다. 물론 그렇다고 해서 프랑스의 교육제도를 무조건 비난하거나 한국과 다를 바 없다고 결론 내릴 수는 없다. 그렇다면 프랑스에서는 어떤 맥락 속에서 어떻게 교육을 통해 불평등이 재생산되는지를 살펴보아야 하지 않을까? 이 질문에 답하기 위해 2차 대전 후 프랑스의 중등교육 및 고등교육 체계의 변화 과정을 들여다 보고자 한다.

우선 ‘단일한 중학교(collège unique)’라는 슬로건을 통해 진행된 중등교육 확대정책이 70년대부터 본격화된 프랑스의 탈산업화 및 대량실업 현상과 맞물려 어떻게 공교육의 성격을 변화시켰는지를 살펴본다. 또한, 이에 대응하는 과정의 일환으로 이루어진 학군 완화 및 특수반의 창설이 어

떻게 도시의 젠트리피케이션 현상과 맞물려 학교 계토화¹⁾ 현상을 초래했는지를 조명한다.

이어서 중등교육 시스템 하 학교 계토화 현상의 연장선상에서 이루어지는 고등교육이 어떻게 인종적·계급적 불평등을 재생산하고 있는지 밝힌다. 이를 위해 프랑스 고등교육의 특수성을 대표하는 ‘엘리트 교육기관’ 그랑제콜과 ‘대중 교육기관’ 유니베르시떼의 차이점과 유사점을 비교한다. 또한 학부모의 직업군에 따른 각 기관의 계층별 학생 비율과 1인당 교육 예산을 살펴봄으로써 프랑스의 교육 양극화 현실을 구체적으로 알아본다. 이를 통해 1980년대부터 본격화된 지방분권화, 파리와 같은 주요 도시공간의 재구성, 교육정책이 어떻게 서로 맞물렸는지를 살펴본다.

II. 중등교육 대중화와 “학교 계토화-ségrégation scolaire” 현상의 출현

1. 학군의 창설 및 공교육 서비스의 양적 성장

2017년 9월 19일, 리베라시옹지의 부편집장 미셸 베컴부아는 “학군을 가지고 속임수를 쓰는 친구들에게” 라는 제목으로 학부모들이 온갖 수단과 방법을 동원해 자녀를 거주지 학군 밖에 위치한 ‘더 좋은’ 학교에 보내

1) 이 논문에서 ‘ségrégation scolaire’는 ‘학교 계토화(ghettoïisation scolaire)’로 번역한다. 계토 및 계토화라는 표현은 이 용어의 역사적 기원으로 알려진 베네치아의 유대인 계토가 당시 기독교 지배 권력이 강제로 집행한 정책의 직접적인 결과라는 점을 고려할 때 다소 논란의 여지가 있을 수 있다. 소위 젠트리피케이션에 기여하는 ‘신 중간계급(nouvelles classes moyennes)’ 학부모의 적극적 행위에 따른 결과로 대다수가 서민계급(classes populaires)에 속하는 유색인 및 이주노동자, 그들의 자녀들이 남겨지는 상황과는 차이가 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 상대적으로 취약한 상황에 처한 학부모의 자녀들에게 선택의 여지가 없는 현실을 잘 나타내는 가장 적절한 용어라고 생각된다.

는 현실을 비판하는 기사를 발표했다(베컴부아 2017). 이 학부모들은 대개 60년대 말, 70년대생으로 좌파적인 가치를 공유하며 상대적으로 낮은 집값을 이유로 파리와 근접한 외곽도시로 이주해 젠트리피케이션에 기여하면서 ‘사회적 다양성’을 가치로 내세웠지만, 바로 그것을 이유로, 다시 말해 정착한 동네의 공립 학교에 진학한 학생 및 학부모의 인종적, 계급적, 경제적 특징들이 균질하다는 이유로 대개 백인 중간계급인 자녀를 파리 시내에 있는 학교에 진학시킴으로써 거주지역 학교의 계도화를 초래한다는 것이다. 특히 자녀가 중학교에 들어가는 시점부터 강화되는 이러한 현상은 이미 1980년대 중반부터 본격화되었는데(Broccolichi 1998; Oberti 2007), 이를 이해하기 위해서는 단지 학부모들에게 도덕적인 책임을 묻는 것을 넘어 프랑스의 학군제도가 어떻게 변화되어왔는지를 살펴봐야 한다.

1959년 16세까지 학교 교육이 의무화되었고 1963년 드골 정부는 공공 서비스로서의 교육제도를 확립하고자 학군제도²⁾를 도입했다. 이는 거주지에 따라 등록할 초·중·고등학교가 정해지는 것으로 주목적은 두 가지로 요약된다. 첫째로 국가 기관으로서 국가 전체에 교육 서비스를 동등하게 제공하는 것, 둘째로 학교당 학생 배정 및 교사 할당, 시설 마련에 필요한 예산 분배 등의 학교운동을 용이하게 하는 것이다. 이러한 원칙은 기관뿐 아니라 서비스 이용자들, 다시 말해 학부모가 이 규칙을 준수할 것을 전제로 한다(Ben Ayed 2009, 13). 실제로 ‘단일한 중학교(collège unique)’라는 슬로건은 모든 학교의 모든 학생들에게 일정 정도의 대중교육을 제공함으로써 기회의 불평등을 완화하고 사회통합을 추구하는 것을 목표로 했다. 또한, 16세까지 중등교육이 의무화 되면서 학생의 전체 학업 기간이

2) 이 논문에서 사용된 ‘carte scolaire’, ‘sectorisation scolaire’ 학교 운영을 위한 구획단위를 지칭하므로, 편의상 한국에서 쉽게 통용되는 ‘학군’으로 통칭한다.

길어졌고 이러한 ‘교육 대중화(massification scolaire)’³⁾를 통해 ‘교육 일반화(démocratisation uniforme)’⁴⁾의 성과를 낸 것이 사실이다. 이 시기는 2차대전 후 재건 기간, 소위 ‘영광의 30년’이라 불리는 경제 호황기와 맞물린다. 1975년 당시 학사 학위 이상 소지자는 약 7%로, 당시 전문직 종사자의 수에 비해 그 비율이 더 낮았다. 즉 그들의 학위는 희소 가치가 충분했고 전문직 수요가 증가하는 만큼 고등교육 학위를 소지하지 못한 구직자들에게도 경력을 통한 승진 및 이에 따른 계급상승의 문의 열려 있었다(Merle 2012, 24).

다른 한편으로 공교육 서비스의 양적 성장 및 바칼로레아 취득률 80%라는 목표 하에 일반계 바칼로레아(Bac général)와 구별되는 기술계(Bac technologique)와 실업계(Bac professionnel) 바칼로레아가 1968년과 1985년에 각각 창설되었다. 이로써 1959년 10.5%에 불과했던 바칼로레아 학위 소지자들은 1985년부터 1995년 10년 사이에 30%에서 60%로 증가한 이래 현재 약 85%를 선화하고 있다. 하지만 실업계 바칼로레아 취득률이 1995년 7.9%에서 2016년 22.6%로 15% 가까이 오른 것과 비교하면 일반계 바칼로레아 취득률은 1995년에 37%를 기록한 이후 2016년 40%로 학생수 증가에 비례해 오르지 않고 있다(EESR 2017). 또한, 바칼로레

3) 중등 및 고등교육 과정의 확대를 이해하기 위해 어떤 용어를 사용해야 하는지는 논란이 되는 주제다. ‘민주화’라는 표현은 2차대전 이후의 공교육 확대 정책이 사회적 불평등을 해소하지 못한 점을 고려하면 적절하지 않다고 볼 수 있다. 대중화(massification)라는 표현을 사용하는 경우, ‘mass’라는 단어의 부정적 함의를 고려해야 한다. 이 논문에서는 ‘민주화’라는 표현과 ‘일반화(Démocratisation uniforme)’를 구별해서 한국어로 가장 가까운 용어를 사용하되 원어 표기를 병기하며, 이후 대중교육 확대를 지칭하는 용어로는 혼란을 방지하기 위해 ‘대중화’를 사용하기로 한다.

4) 구(Dominique Goux)와 모랑(Éric Morin)이 제안한 용어로 프랑스어로는 ‘Démocratisation uniforme’이다. 공교육의 대상이 확대되면서 전체 학생들의 교육 기간이 길어졌고 이전보다 상대적으로 더 높은 학위를 취득하는 학생들 수도 그만큼 늘어났다는 것이다. 이 개념은 같은 규모의 불평등이 유지되면서도 단지 이동된 상황을 설명해준다. 구매력을 예로 들어보면 구매력 불평등이 해소되지 않았다고 해도 구매력이 상승한 것 자체는 사실이기 때문이다.

아 취득률 증가에 기여한 학생들 중 대다수는 마그렙 출신 이주노동자의 2세이자 고등학교 진학 일반화를 통해 바깥로레아를 취득한 첫 세대라는 점도 기억할 필요가 있다(Beaud 2003). 이는 결과적으로 고등학교 졸업장이라고 할 수 있는 바깥로레아가 더 이상 계급상승은 물론 취업을 보장할 가능성조차 낮아졌다는 것을 시사한다. 뿐만 아니라 ‘계열의 다양화’는 ‘단일한 중학교’를 통해 평등한 교육을 제공하겠다는 목표와는 전혀 다른 결과를 초래하게 된다.

바깥로레아 학위의 가치가 하락하는 가운데 심화되는 청년 취업난은 학부모들 사이에 자녀의 수행능력에 대한 구별 짓기의 욕망을 자극하는 기제로 작용하기 시작했기 때문이다. 15세-24세 청년 활동인구의 실업률은 2016년 현재 약 24%로 30년 만에 두 배 이상 증가했다. 즉 1970년대부터 가시화되기 시작한 탈산업화에 따른 대량 실업의 구조화, 석유 파동에 이은 경제위기가 1980년대부터 본격화된 신자유주의 흐름 등과 맞물리면서 자녀교육에 대한 학부모들의 인식에 변화를 초래한다(van Zanten 2003, 131). 이제 교육은 자녀의 향후 취업과 직결되는 사회적, 상징적 자본에 대한 투자로 간주되기 시작했다. 더 이상 바깥로레아도, 고등교육 학위도 안정적인 삶을 보장해주지 못하는 현실 앞에 미래에 대한 불확실성을 조금이나마 줄이고자 하는 불안감에 기초한 욕망은 특히 자녀가 중학교 진학하는 과정에서 본격화 된다(Oberti 2005: 2007; Van Zanten 2003: 2006).

학교 교육을 통해 서민계급 자녀들에게로 기회의 평등이 보편화 되기는 커녕 불평등이 유지되는 메커니즘은 흔히 학부모의 경제적 자본 및 문화적 자본의 불평등을 통해 설명할 수 있으며(Bourdieu et Passeron 1964), 이러한 설명은 오늘날에는 상식에 가깝다(Oberti 2007, 68). 하지만 이처럼 단지 학부모의 경제적, 사회적, 문화적 자본의 불평등 및 교육정책과 실행 방식, 교육 맥락을 통해 불평등이 재생산되는 원인을 찾는 것은 계급 관계의 공간적 측면을 간과한다(Oberti 2007, 69-70). 학부모와 자녀가 거

주·생활하는 공간과 교육 공간이 일치할 때와 그렇지 않을 때 도시 공간이 구성되는 방식은, 공간의 계토화를 분석하고자 한다면 더더욱, 차이를 보일 수밖에 없기 때문이다. 가령, 학부모가 거주지를 결정하는 과정은 제한된 자본을 가지고 원하는 크기의 주거공간 및 공공서비스의 접근성 등을 감안해 이루어진다고 볼 수 있으며 이를 가능하는 중요한 기준으로는 주거지역에서 근접한 학교가 자녀에게 원하는 수준의 교육을 제공할 수 있는지, 주변 환경이 안전한지, 특정한 층위의 학생들과의 교류를 관리·통제할 수 있는지 등이 있다. 다시 말해 이웃주민들의 특성, 사회적 동질성 여부는 학교가 제공하는 교육과정만큼이나 중요한 요소이며, 단지 지가를 이유로 정착한 학부모들은 원하는 학교에 자녀를 등록시키기 위해 각종 편법을 동원하거나 학군의 영향에서 자유로운 사립학교에 자녀를 진학시킨다. 요컨대 교육 불평등에 따른 계급 재생산 문제를 이해하기 위해서는 학교 계토화 현상이 도시화가 일반화된 공간에서 특히 두드러진다는 점을 볼 때, 도시 공간의 격리, 계토화 현상을 함께 살펴보아야 한다. 인종적·사회적 격리가 도시와 삶의 공간을 반영하는 만큼 이 현상이 학교에도 고스란히 나타나기 때문이다(Felouzi et Perrotton 2006, 52).

중·상위계급에 속하거나 계급상승 과정에 위치한 학부모들은 때로는 노골적으로, 때로는 자녀의 미래에 대한 불안과 걱정을 이유로, 또한 계급 및 문화적 차이에 따른 자녀의 학교 폭력 경험에 대한 위험을 이유로 서민계급 유색인 이주노동자의 자녀들이 다수 진학하는 학교에 대한 기피를 정당화하며, 이는 인종과 계급에 따른 차별이 사실상 일반화된 현실을 보여준다(Van Zanten 2006, 200-202: 208-209). 또한 1980년대부터 본격화된 지방 분권화 제도는 각 지자체에 교육 체계에 대한 일정한 자율권을 부여하면서(Broccolichi 2009, 76) 교과 과정 및 학생 선발 방식에 변화를 불러일으켰다. 각 학교장은 중학교 졸업시험 통과율, 바칼로레아 취득률 등을 높이 고자, 또한 일부 학부모의 교육과정 차별화 요구를 충족시키고자 '학생의

재능과 취향에 따른 교과 과정의 다양화'라는 명목으로 예전에는 일부 지배계급의 전유물이었던 라틴어, 그리스어, 중국어, 일본어와 같은 희귀 언어 옵션, 두 언어 활용 반(*classe bilingue*), 유럽 반(*classe européenne*) 등을 마련했다. 가령 학군 내에 거주하지 않더라도 제2 외국어로 라틴어를 일찍부터 시작했다면 학군 외 학교에 진학할 수 있게 된 것이다. 부유층이 대다수 거주하는 곳에 위치한 평판 좋은 학교의 학생이 선택과목을 이유로 서민계급, 유색인 이주노동자들이 대다수 거주하는 동네의 학교에 진학할 일은 없다는 점을 고려할 때 이러한 정책이 기피 대상이 된 학교의 게토화 및 교육 양극화 현상을 부추긴다는 점을 알 수 있다(Laval et al. 2011, 111-119; Merle 2012, 36-38). 이러한 현상은 이제 중·상위 계급의 학부모뿐 아니라, 자녀에게 최소한의 교육의 질을 보장하고자 하는 서민계급 학부모들 사이에도 일반화되었다(Felouzi et Perroton 2006, 57-58). 문제는 이 '일부' 학교에 학부모들이 몰리는 동시에 학군제도가 완화되면서 나타나기 시작했다. 학생 부모의 직업과 계급을 보건대 사실상 결코 동등할 수 없는 재능을 기준으로 학생들을 분류·분리하면서 이제 '단일한 중학교'가 아닌 '각자의 중학교'라는 이데올로기가 승리하게 된 것이다.

2. 학군제 무력화와 학교 게토화 현상의 확산

하지만 학군제 무력화에 따른 학교 게토화 현상은 사실은 부유한 동네의 학부모는 별다른 수단을 동원하지 않고도 자동으로 소위 말하는 '좋은 학교'에 자녀를 입학시킬 수 있다는 점에서 그 자체로 새로운 현상이라고 보기는 어렵다. 마르코 오베르티는 부유한 동네에 있는 공립 학교가 제공하는 희귀 언어, 음악 혹은 무용 옵션 등의 다양화된 교과 과정이 평판이 좋고 학비가 비싼 사립학교와 유사한 점을 지적하면서 전자의 경우 사실상 공교육 기관이라고 하기 힘들다는 결론을 내린 바 있다(Oberti 2005,

37-38). 여기서 잠시 프랑스 사립 중고등학교의 특징에 대해 살펴보자.

프랑스 중등교육 기관에 등록된 학생들 중 약 20.6%가 사립학교에 재학 중이며, 유럽 연합 국가 중 비율이 가장 높다(Merle 2012, 71). 그런데 ‘사립학교’라는 단어가 암시하는 바와 달리 온전히 민간기관이 운영하지는 않는다는 점이 중요한 특징이다. 이들 중 95%가 국가와 협약을 맺고 있어 상당 부분, 특히 교사 임용에 따른 예산은 국가의 지원을 받으며 건물 유지 및 교직원 임용비용은 각 학교에서 자율적으로 등록금을 결정해 충당한다. 이 비용은 상당수 학교의 경우 학부모의 소득 수준에 따라 부담 비용이 결정된다는 점을 고려할 때 일반화하기 어렵다. 사립 중학교 연간 등록금은 평균 약 90만 원 정도로 알려져 있지만, 한 달에 최소 13만 원에서 25만 원을 선회하는 급식비 및 기타 수학여행비 등은 포함되지 않는다. 파리의 부촌 6구에 위치한 중·고등학교 과정 및 그랑제꼴 입시반을 제공하는 스타니슬라스 학교의 입학비용은 연간 약 250 - 300만 원 선이며 기숙사 생활을 할 경우, 약 천만 원의 비용을 추가해야 한다.

프랑스 중등교육 과정에서 ‘사립학교’란 대부분 가톨릭 재단이 운영하는 경우로 각 지역에 매우 불규칙하게 분포되어 있으며, 가톨릭 영향을 강하게 받은 프랑스 서쪽 브르타뉴 지방의 렌느 교육청(Académie de Rennes)과 루아르 지방의 낭트 교육청(Académie de Nantes)의 경우 중학생 사립학교 진학률이 40%를 상회한다. 프랑스 역사에 기반한 종교적 영향 이외에도 지역의 물질적 자원도 사립학교의 정착을 설명할 수 있는 중요한 요인으로 작용하는데 중학생의 사립 진학률이 34.2%에 달하는 파리 교육청(Académie de Paris)이 그러한 예라고 할 수 있다. 파리 근교 동남 쪽에 위치한, 서민계급 학생 비율이 높은 크레페이 교육청(Académie de Créteil)의 중학생 사립 진학률은 13%라는 점이 지역간 격차를 드러낸다고 하겠다(Merle 2012, 73). 파리와 리옹 같은 주요 도시의 구 단위로 사립학교의 비율을 살펴봐도 사립학교 비율과 물질적 자

원의 상관관계를 확인할 수 있다. 파리 최대의 부유층이 거주하는 6, 7, 16 구에 위치한 31개의 학교 중 약 2/3, 즉 21개가 사립이다. 마찬가지로 부유층이 대다수 거주하는 리옹 5, 6구에 위치한 16개의 중학교 중 10개가 사립이며, 리옹 교육청에 등록된 중학생 중 59.5%가 사립학교에 재학중이다 (Merle 2012, 73-74). 피에르 멜은 이러한 현상을 ‘위로부터의 학교 계도화 현상(ghettoïsation par le haut)’이라고 지칭한다(Merle 2012, 80).

부유층이 거주하는 동네에는 평판 좋은 학교들이 집중되어 있는데 실제로 중학교 졸업시험 통과율이 상위 25%인 학교가 있는 학군의 평당 주택 가격이 다른 지역에 비해 상대적으로 7%~27% 높다는 기사가 발표되기도 했다.⁵⁾ 학군제도가 상대적으로 엄격하게 적용되던 1997년에서 2004년 사이 파리 시내 학군과 집값의 관계를 연구한 논문 따르면(Fack et Grenet 2009, 60), 사립학교 비율이 낮은 파리 시내 학군 내에는 교육과정 및 학생의 학업 성취도가 충분히 매력적인 공립 학교가 있을 가능성이 높고, 바로 이 부분이 소위 ‘좋은 학군’의 집값 상승을 부추기는 요인으로 작용하고 있다. 사립학교 비율이 높은 학군의 경우 주택 구매자들이 자녀를 사립학교에 등록시킬 수 있다는 점을 고려하면 공립 학교의 평판에 구애될 가능성이 낮아지기 때문이다. 따라서 학군에 따라 매우 불균등한 공립 학교의 평판이 학군들 사이에 집값의 차이를 촉발시키는 원인인 것이다. 사립학교 비율이 적은 학군 내에 거주하면서 사립학교에 준하는 학업성취도를 기록한 공립 학교에 자녀를 진학시키기 위해 이 동네에 주택을 구매하고자 한다면 파리에서는 평균 집값에 비해 2.1% 다시 말해 약 5백만 원 더 비싼 집값을 감안해야 한다. 즉 공립 학교의 평판 여부가 주택 거래 가격에 영향을 미치는 중요한 요인이라는 점을 알 수 있다. 또한, 사립학교의 존재는 학군 내 거주자들의 소셜 믹스(mixité sociale)에는 기여하지만

5) 파리의 경우 약 17%, 툴루즈는 27%까지 명문 학군의 지가가 평균보다 더 높았다. Le monde 2017/6/29, Le parisien 2017/8/29 기사 참고.

학교 내의 소셜 믹스는 감소시킨다는 점도 알 수 있다. 가령 젠트리피케이션이 진행된 동네에 사립학교가 신설되고, 평판이 나쁜 공립 학교 대신 신설 사립학교에 자녀를 등록시키는 학부모가 대다수라고 가정하면, 학부모의 소득이 낮아 공립 학교에 진학하는 학생들끼리만 남게 되면서 학교 계토화를 초래하는 것이다.

따라서 ‘학교 계토화’ 현상을 논할 때 주의해야 할 점은 ‘계토’라는 용어의 함의에 대한 논쟁(Wacquant 2005) 과는 별개로 이 현상이 파리 및 근교 도시를 비롯해 리옹, 낭트, 릴과 같은 프랑스 주요 도시에서 특히 두드러지는 현상이며, 부유층이 대다수 거주하는 동네와 학군의 경우 서민계급은 물론 중간계급과의 소셜 믹스도 고려하지 않는 ‘자발적 계토화’ 현상이 뿌리 깊게 지속되고 있다는 점, 지배계급 학부모의 의지에 따른 ‘학교 계토화’ 현상이 신 중간계급(nouvelles classes moyennes)이나 서민계급(classes populaires) 학부모의 자녀의 학사과정 개입에 따른 결과보다도 훨씬 더 심각한 문제라는 사실이다(Oberti 2007). 신중간계급학부모들의 학군 내 공립 학교 기피 현상이 가시화된 것은 이들이 프랑스의 탈산업화, 제3차 산업화가 확산되는 과정을 직접적으로 경험하며 보다 나은 주거환경을 찾아 도시 중심가와 근접해 있지만 상대적으로 지가가 싼 외곽에 정착하면서 젠트리피케이션 현상에 기여한 행위주체라는 사실과 무관하지 않다(Clerval 2016, 205-207). 이들은 부유층 학부모들에 비해 경제적 자원은 상대적으로 부족하지만, 대다수가 고등교육 학위 소지자로 문화적 자본, 다시 말해 자녀교육을 뒷받침할 만한 의지와 수단을 충분히 갖추고 있는 것은 물론 교육제도를 적절히 활용할 능력을 보유하고 있다. 대량 실업, 계급추락의 위험을 목도한 이들은 집값이 저렴한 서민계급이 주로 거주하는 동네에 정착하는 한편으로 자녀에게 더 나은 교육 환경을 제공하기 위해 학군을 벗어나거나 사립학교에 자녀를 진학시키면서 그 결과 저소득층이 주로 거주하는 동네에 있는 ‘학교 기피(l'évitement

scolaire)’의 출현에 기여했다. 앞서 살펴보았듯이, 기피 대상이 되는 학교들은 서민계급, 유색인 이주노동자들이 대다수 거주하는 동네의 학군에 있는 공립 학교들이다.

이러한 기피 현상은 특정한 동네 기피 현상과도 맥을 같이한다. 이를 촉발시킨 상징적인 사건으로 1983년 여름에 리옹 근교 산업도시 베니시유(Vénissieux)에서 경찰 폭력을 둘러싸고 알제리 출신 프랑스인 2세를 중심으로 일어난 ‘병리유 봉기’를 들 수 있다. 그런데 1980년대 영상 미디어 산업의 확산과 더불어 이 사건의 본질과는 별개로 선정적인 보도에 따른 이 동네에 대한 부정적인 이미지가 확대재생산되면서 당시 중간계급에 진입중이던 학부모의 거주지 선택에 간과할 수 없는 요소로 작용했으며, 이는 저소득층 임대주택(Cité HLM - Habitation à Loyer Modéré)이 집중된 동네를 기피하거나, 싼 집값을 이유로 근처의 로프트(loft)⁶⁾에 정착하더라도 자녀를 학군 이외의 공립 학교 혹은 학군의 제한을 받지 않는 사립학교에 등록시키는 데 영향을 미쳤다. 가령 파리 21구라는 별명이 붙은 인구 약 10만 명의 몽트뢰이시의 경우, 고등학교 1학년 입학생의 학급이 약 22개로 인구수를 고려할 때 절반에 불과하며, 생-드니 시의 경우 초등학교 마지막 학년인 CM2학생 중 약 12%가 중학교 입학 시 실제 인원에서 ‘증발’한다. 프랑스 북부에 위치한 릴(Lille)에서는 이미 90년대 말에 60%의 중학교 학생들이 학군 이외의 학교에 등록했으며 이들 중 20%는 다른 학군의 공립 학교에, 40%는 사립학교에 진학했다(Barthon and Monfroy 2005, 49-50). 학군 완화 제도를 통해 현재 중학교에 진학하는 학생 중 10%는 다른 학군에 속하는 학교에, 20%는 사립학교에 진학한다(Parienty 2015, 62).

그렇다면 학군제 완화는 어떤 방식으로 학부모의 학교 선택 과정, 나아가

6) 예전에 창고나 작업실이었던 공간을 주거 공간으로 개조한 주택이자 작업실로 예술가들이 집중적으로 거주하는 구 산업도시에서 특히 자주 볼 수 있는 주거 형태이다.

학교 계토화 현상의 출현에 기여했는가? 프랑스의 학생들은 학군 제도를 통해 원칙적으로 거주지에서 근거리에 있는 학교에 진학하게 되어 있었지만, 공교육 서비스의 확대는 이용자의 사회적 특징, 특히 소수민족 관련 다양성을 추구하는 교육 부문의 ‘소셜 믹스’나 학교 계토화 현상을 방지하고자 하는 인식과는 별개로 진행되었다. 공화국 정신에 따른 보편주의의 전통이 강한 프랑스에서 애초에 공교육 확대의 목적에 교육 서비스 이용자의 계급적, 인종적 다양성의 추구가 정책적으로 명시되거나 구체적으로 추진된 적이 없었던 것이다. 그 뿐만 아니라 이 문제에 대한 인식과 문제제기도 다른 서구 국가에 비해 뒤늦은 1990년대 후반에야 등장했다는 점은 학교 계토화 현상에 시사하는 바가 크다고 하겠다(Ben Ayad 2009). 미국에서는 1950년대부터 한 학교당 소수민족 출신 학생의 쿼터를 정해 의무했고 네덜란드에서는 1970년대에 이러한 정책이 도입되었기 때문이다. 그나마 학군제도가 근거리 통학이라는 원칙 때문에 이러한 역할을 수행하고 있었으며(Ben Ayad 2009, 13), 이는 제도 도입 당시 학군이 속한 동네 주민들 역시 인종적, 계급적으로 다양했다는 반증이기도 하다. 당시에도 여전히 최고의 명문 학교는 대개 파리의 부촌에 위치해 있었지만 외곽의 공립 학교라는 이유로 기피의 대상은 아니었기 때문이다(Oberti 2007).

하지만 2차 대전 후 소위 ‘영광의 30년(Les Trente glorieuses)’ 시기를 거쳐 새롭게 형성되고 있던 중간계급은 신도시 주택가(zone pavillonnaire)에 소유주로서 대거 이주 및 정착하기 시작했다. 반면에 ‘시떼(cité)’ 혹은 ‘그랑 앙상블(grands ensembles)’이라고 불리는 공공 임대 아파트에는 주택소유주가 될 수 없었던, 대량 실업의 위기의 직격탄을 맞은 선택의 여지가 없었던 주민들만 남아 빈곤층으로 전락하기 시작했다. 이로써 도시 주거 공간과 교육 공간이 재편되기 시작한 것이다. 이와 동시에 1980년대 프랑수아 미테랑 정권 하에서 학군제가 개편·완화되고 사립 학교가 증가하면서 ‘교육시장’이 형성되기 시작했다. 또한 교육 불

평등을 해소하기 위한 방편으로 ‘우선 교육 지구(ZEP: Zone d’Éducation Prioritaire)⁷⁾’가 지정된 이래 1982년 당시 약 10%의 학생이 이 구역에 있는 학교에 진학한 반면 2015년 현재 약 21%로 증가했다(Stéfanou 2018). 2006년 들어서는 ‘성공 야망 네트워크(Réseaux d’ambition réussite)’ 제도가 추가로 도입되었으며 해당 학교로 지정되면 한 학급당 학생수가 평균 두 명이 적게 배정된다. 이에 따라 추가 예산이 투입되었지만 약 5% 수준에 머물렀고, 그 중 대부분은 임명된 교사들의 상여금으로 사용되면서 미국이나 네덜란드의 ‘우대정책(affirmative action)’과 비교해 그 효과가 지엽적이고도 유명무실하다는 비판을 피하지 못했다.

다른 한편으로 1984년 일부 지역 소도시에서 학군제도를 완화해 자율적으로 자녀의 중학교 입학을 가능하게 한 후 1985년에는 중요도시인 리옹, 그르노블, 릴로 학군완화지역이 확대되었고 1990년대 들어서는 전국의 절반 이상의 학군이 이에 해당되었다. 이미 1980년대 신자유주의의 흐름 속에서 ‘선택의 자유(libre choix)’라는 슬로건이 등장해 주도권을 잡기 시작한 이래 2006년 사회당 대선 후보였던 세골렌 루아얄이 “학군제도는 폐지하는 게 이상적”이라고 발언한 가운데, 2006년 여론조사기관 IFOP이 73%의 응답자가 학군제도 폐지에 찬성한다는 결과를 발표했다. 2007년 대선에서 니콜라 사르코지가 당선된 후 2008년부터 대대적으로 학군완화제를 시행하고 2010년까지 학군제를 폐지하겠다고 발표하면서(Ben Ayad 2009, 15) 학군제는 사실상 유명무실화 되었다. ‘선택의 자유’라는 슬로건은 마치 저소득층 학부모에게도 자녀의 학교를 선택할 권리를 부여하는 것처럼 보이지만, 이는 어디까지나 학부모에게 ‘더 좋은 자녀교육’의 책임과 부담을 지을 뿐 아니라 이러한 정책에 대한 정보력 및 경제력을 갖춘 학부모는 한정되어 있다는 점을 고려할 때 학교 계도화 현상을 부추

7) 현재 REP(Réseaux d’Éducation Prioritaire), 교육 우선 네트워크로 개편됨.

기고 악화시켰다는 책임을 피하기 어려워 보인다(Laval et al. 2011, 120-121). 학교 계토화 현상은 주택 계토화 현상과도 연관되어 있을 뿐 아니라 기존 학군에서 빠져나가는 학생을 고려할 때 상대적으로 학교 계토화 현상이 더욱 심각하다는 점을 알 수 있기 때문이다(Merle 2017). 아네스 반젠튼은 이 과정이 일부 불법적인 수단을 동원하지만 대개 합법적으로 이루어진다는 점, 이를 통해 학부모들이 학교 기피 현상을 정당화하는 상황에서 이에 대해 적극적인 문제제기가 어려운 현실을 지적한 바 있다(Van Zanten 2006, 198). 그렇다면 프랑스에서 학부모들이 기피하는 학교는 어떠한 특징을 보이는지, 학교를 위계화하는 지표들은 어떤 것이 있는지, 자녀들을 ‘더 나은 학교’로 진학시키기 위해 어떠한 방법과 편법들이 이용되는지 알아보자.

3. 재능에 따른 구별짓기와 특수반의 설치: 분리와 배제의 은밀한 결합

학부모가 기피하는 학교는 우선 ‘교육 우선 네트워크(REP: Réseaux d'éducation prioritaire)’로 지정되어 있으며, ‘도시 정책 우선 지구(QPPV: Quartiers prioritaires de la politique de la ville)’에 위치해 있을 가능성이 높다. 여기에는 프랑스 경제위기의 가장 직접적이고도 큰 타격을 받은 계층인, 프랑스의 구 식민지 출신 이민자 및 그들의 자녀들, 다시 말해 흑인 및 아랍계 프랑스인들과 상대적으로 최근에 도착한 저소득층 유색인 이민자들이 대다수 살고 있다. 따라서 학교의 구성원 역시 프랑스 거주기간이 상대적으로 짧은 유색인, 혹은 외국인인 자녀들이 대다수를 차지하며 한부모 가정의 비율도 상대적으로 더 높다. 또한, 이 취약 계층 자녀들의 중등 및 고등교육 학위 취득률은 중간계급 자녀들에 비해 낮다. 예를 들어 중학교 졸업시험의 합격률을 조사한 통계 자료에 따르면 2016년 중학교 졸업시험 등록 학생 중 약 87%가 합격한 것으로 조사되었

다. 하지만 전문직 종사자를 학부모로 둔 중 상위계층 출신 학생의 합격률이 98%에 가까웠던 것에 비해 생산직 및 서비스직에 종사하는 취약계층 부모를 둔 학생들의 합격률은 79%로 떨어졌고, ‘수(Mention Très bien)’를 받는 학생의 비율 역시 전자의 경우 55%였던 반면 후자는 18%에 불과했다(Note d’information 2017). 이들의 중학교 졸업시험 통과율은 시험에 출석하지 않거나 시험 등록을 포기한 학생들을 포함하면 더 낮아질 것으로 보이며 이 시험 역시 일반계와 실업계로 나뉘어 치러진다는 점도 고려해야 할 것이다.

실질적으로 학부모들이 학교를 선택할 때에는 객관적으로 그들이 입증하기는 힘든 교육의 질이나 교사들의 자질 같은 기준보다는 자녀의 학습과 사교에 미칠 학생들의 특성에 초점을 맞추는 것으로 나타났다(Van Zanten 2009, 25-27; Broccolichi 2009, 75). 따라서 자녀의 학군이 이러한 여건을 충족시키지 못한다고 생각되는 경우 여러 가지 방법을 동원한다. 경제적 자원이 충분한 학부모라면 이사를 하는 등 극단적인 선택을 할 수도 있었지만(Van Zanten 2006, 200), 그렇지 않다면 다른 정보와 방법이 필요하다. 파리 외곽에 사는 학부모라면 파리 시내에 있는 학교에 자녀를 보내기 위해서 자신의 직장 주소나 파리 시내에 거주하는 지인을 통해 일종의 위장전입을 시도할 수 있다. 2000년 자크 랑이 교육부 장관이던 시기에 자녀 입학시 필요한 서류 중 하나였던 거주지 증명서(justificatif du domicile)⁸⁾ 제출을 폐지한 것도 이러한 편법이 사용되는 데 직·간접적으로 기여한 바 있다.

또 다른 방법은 특수반 제도를 이용해 자녀를 학군 외 좀 더 평판이 좋은 학교에 진학시키는 것이다. 특수반제도란, 유럽반(classe européenne),

8) 프랑스에서 행정처리를 할 때 필수적으로 필요한 서류로 흔히 전기세나 전화세 고지서가 사용된다. 자녀를 진학시키고자 하는 학군 근처에 지인이 거주할 경우 거주 증명서를 써달라고 요청해서 사용할 수도 있다.

두 개 국어반(classe bilingue), 영어 심화학습 반(classe d'anglais renforcé), 혹은 라틴어, 그리스어, 독일어, 중국어 같은 제2, 제3외국어 선택과목, 연극반, 음악반(CHAM : Classes à horaires aménagés en musique), 무용반(CHAD : Classes à horaires aménagés en dance) 등을 말한다. 이러한 특수반은 대개 중간계급 이상이 거주하는 평판이 좋은 학교에만 마련되어 있는데 서민계급이 주로 거주하는 학교의 일부 학교장은 실제로 '소셜 믹스'를 명목으로 특수반을 설치해 학군 내에 거주하는 일부 상대적 상위계층 학부모의 요구를 충족시키는 동시에 학교 내에 '좋은 학생을 보호'하는 효과를 거두고자 한다(Van Zanten 2009, 32-33; Parienty 2015, 68; Merle 2017). 그 결과 학교 내 일부 소셜 믹스가 가능해지더라도, 선택과목을 통해 학생의 반이 배정되면서 학교 내에도 소규모 격리현상(micro-ségrégation)을 촉발시킨다.

본래 학군을 벗어나 이러한 특례를 요구할 수 있는 경우는 장애인, 복지장학생, 건강상의 이유, 특수 학업 과정(parcours scolaire particulier), 원하는 학교에 친인척이 재학중인 경우, 학군을 벗어난 학교가 실제 주거지와 더 가까운 경우 등이다. 그런데 파리시에는 특수 반 제도를 통해서 특례입학 허가를 받은 경우가 무려 48%에 달해 프랑스 전체 평균의 세 배가 넘는다(Parienty 2015, 68). 이러한 특례입학은 학부모의 사회적, 문화적, 상징적 자본을 기반으로 적절한 정보력이 결합되어야만 가능하다. 대개 중학교 입학과 더불어 가시화되지만 이미 초등교육이 시작될 때부터 이러한 절차와 규정을 숙지하고 있어야 하며 각종 서류 처리에 능숙할 뿐 아니라 학교장과의 면담을 통해 자신의 자녀가 선발될 수 있도록 협상하는 과정도 때때로 필요하다. 비정규직 비율이 높은 생산직, 서비스직과 같은 업종에 주로 종사하며 고등교육 학위 취득 비율이 낮고 프랑스 사회가 요구하는 일종의 암호와도 같은 코드를 숙지하지 못한 서민계급의 학부모들에게 이러한 과정은 남의 나라 일에 가깝다. 그 결과 그들의 자녀들, 대다수

유색인인 청소년들은 게토화된 학교에 남아 사회적 낙인과 선정적인 언론 보도의 대상이 되고는 한다. 게다가 ‘교육 우선 구역’에 속한 학교는 학부 모뿐 아니라 교사의 기피 대상이기도 하다. 교사들의 교체비율 및 결석률이 높은 학교에 갓 임용시험을 통과한 교사들이 발령이 날 가능성이 높아 교육의 질이 보장되기 어렵다(Merle 2012, 60-62). 이 구역의 학교에 근무한 지 2년 이하인 중학교 교사의 비중은 약 33%로 그렇지 않은 학교의 28%보다 5% 더 높았다. 또한, 교육 우선 구역에 근무하는 중학교 30세 이하 교사의 연령대는 약 18%로 그렇지 않은 학교의 11%보다 더 높은 비중을 차지했다(Stéfanou 2011). 초등학교의 경우에도 교육 우선 구역에 근무하는 교사의 16%가 30세 이하인 반면 그렇지 않은 경우 10%에 불과했다.⁹⁾ 또한, 학생들 대다수는 저소득층 유색인인 반면 교사들 대다수는 중간계급 출신 백인이라는 사실 역시 안정적인 교육 환경을 마련하는 데 장애물로 작용하고 있다.¹⁰⁾

4. 학교 게토화: 인종적, 계급적, 공간적 격리

이러한 특정 학교 기피, 학교 게토화 현상은 학년이 올라갈수록 심화되면서 사회적 불평등의 재생산을 고착화한다. 중학교 마지막 학년에 바칼로레아 계열을 결정하는 과정에서 일부 학생들은 자신의 의지와 상관없이 성적이 낮다는 이유로 실업계 고등학교로 진로가 결정되며, 그 결과 더더

9) 이 수치는 에클레르 네트워크(Les réseaux ÉCLAIR : écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite)를 기반으로 하는데, 이는 2006년 창설된 성공야망 네트워크RAR(réseaux ambition réussite)의 연장선상에 있다.

10) 이 부분에 대한 실질적인 연구결과는 찾기 어렵다. 하지만 최근 교육우선구역이 집중된 센생-드니(Seine-Saint-Denis 93 데파르트망)의 젊은 유색인 교사들이 주축이 되어 학교 내 인종주의를 타개하기 위한 움직임이 점차 활발해지고 있다. 그 사례 중 하나가 쉬드 교육 노조 93(Sud-Éducation 93)이 관련 워크숍을 마련한 사례를 들 수 있다.

육 심화된 인종, 계급, 학교로 대표되는 공간적 격리라는 현실을 맞닥뜨리게 된다. 가령 계도화된 공립 학교에 남은 서민계급 유색인 학생이 실업계 바깥로레아를 획득하고 고등교육 과정에 진학해 BTS를 획득한 뒤 엔지니어 학교에 진학해 Bac+5을 획득할 가능성은 거의 없다. 반대로 일반계 고등학교 이공계로 진학한 학생이 BacS를 취득한 후 BTS 과정을 선택할 가능성도 없다고 봐야 한다. 이 모든 과정은 이론적으로는 가능하지만 현실적으로는 일어나지 않는다. 다시 말해 바깥로레아 계열의 위계가 사실상 고등교육 학위의 성격, 가치, 직업, 승진 및 계급상승의 가능성까지도 결정하는 것이다(Convert 2003).

바깥로레아의 계열과 고등교육의 진로가 사실상 짝을 이루는 이러한 현실은 위계화된 바깥로레아 계열이 일반적으로 학생들의 미래를 결정한다는 의미며 계열에서 벗어난 진로를 선택하는 학생들은 배제될 위험성을 시사한다. 베르나르 뽀베르에 따르면 “공식화된 진로(trajectoire modale)”에 따른 배제는 일정한 규칙성을 보여준다. 우선 젠더의 영향이다. 수학과 물리학, 산업기술과 관련된 학과는 대다수 학생이 남학생인 반면 문학, 언어 및 의학-사회-심리학 치료와 관련된 학과의 경우 여학생이 다수를 이룬다. 상경계열 및 제3차산업, 역사, 지리학 혹은 자연과학은 남녀학생이 섞여있다. 둘째, 학업 성취도의 격차(특히 진도가 늦은 학생들의 경우)가 고등교육 진로에 영향을 미친다. 일반계 바깥로레아를 취득한 학생은 학업성취도가 떨어짐에 따라 고등교육 진로 선택이 CPGE에서 문학, 혹은 단기간의 고등교육 과정을 거쳐 다시 일반국립대학의 인문학으로 진학하는 위계화된 양상을 보인다. 기술계 바깥로레아를 취득한 학생은 BTS와 같이 기간이 짧은 교육과정을 거쳐 마찬가지로 일반국립대학으로 진학한다. 셋째, 학생의 계층이 고등교육 과정 선택에 영향을 미친다. 특히 진로선택의 과감성은 계층과 밀접한 상관관계를 보이는데, 부유층일 수록 오랜 시간을 투자해야 학위를 획득할 수 있는 과정을 선택하는데 주저하

지 않는 반면 서민층 학생들은 되도록 빠른 시일 내에 학위를 취득함으로써 위험성을 상쇄시킬 수 있는 진로를 선택한다. 또한 부유층 학생들은 취득한 바칼로레아 계열과 직접적인 관련이 없는 진로를 더 쉽게 선택하지만, 서민층 학생들은 취득한 바칼로레아 계열과 직접적으로 연관된 고등 교육 과정 진로를 선택하는 경향을 보인다(Convert 2003, 70-71). 따라서 점차적으로 마련된 계열 분리제도가 바칼로레아 취득률을 높여 교육 민주화에 기여하기 보다는 바칼로레아 계열에 따른 격리를 일반화했다고 보는 편이 더 적절하다.

요컨대 바칼로레아 계열에 이미 위계가 있고 이에 따라 바칼로레아 이후 교육기관 진학 및 학위 취득 여부, 그중에서도 경쟁이 치열한 의과 및 법과대학, 공과대학, 그랑제꼴 입시반으로의 진학 가능성이 달라지며, 이에 따른 직업군 및 취업 안정성 역시 달라진다. 고등교육기관으로 진학하기 위해서 반드시 필요한 바칼로레아 취득률이 부모의 직업군에 따라 어떻게 달라지는지 살펴보면 ‘계열’이라는 ‘차이’가 어떻게 불평등으로 이어지는지 가늠해볼 수 있다. 1995년에 중학교에 입학한 학생들 중 교사들의 자녀는 91%, 생산직 노동자의 자녀는 단지 41%만이 7년 후 바칼로레아를 취득했다. 소위 일반계 중에서도 ‘우수 계열(filière d'excellence)’로 분류되는 이공계 바칼로레아 취득률의 경우 그 차이가 더욱 벌어져 전자의 경우 41%를 취득한 데 비해 후자는 5%에 불과했다. 1990년대와 2000년대 초반 사이에 BacS 취득률에는 거의 변화가 없으며 생산직 및 서비스직 노동자 자녀의 이공계 바칼로레아 취득률은 6.4%에서 4.6%로 감소했다(Observatoire des inégalités 2017/6/14). 또한, 2012년 현재 생산직 노동자 자녀 중 31%만이 일반계 바칼로레아를 취득했고 23%는 기술계, 46%는 실업계 바칼로레아를 취득했다. 반면 전문직 종사자의 자녀는 75%가 일반계, 14%가 기술계, 10%가 실업계 바칼로레아를 취득했다.

누구나 바칼로레아를 취득, 고등교육을 받을 수 있도록 동일한 교육 프

로그래를 마련하고자 했던 2차 대전 이후 마련된 프랑스의 교육정책은 일관성이 부재한 채로 중·고등교육의 양적 확산에 집중한 데다 프랑스 사회의 구체적인 맥락과 만나면서 교육 불평등을 완화시키기보다는 단지 불평등이 가시화되는 시기를 바깥로레아 이후로 이동·연기시켰다. 요컨대 학교 계도화를 촉발시킨 과정은 2차대전 재건 과정에서 본격화된 중간계급의 형성, 1970년대 시작된 경제위기라는 맥락 속 대량·장기 실업의 고착화, 주거 및 교육 공간의 재편, 1980년부터 완화되기 시작해 2007년 본격적으로 유명무실화된 학군제 무력화가 함께 맞물린 결과라고 하겠다. 이미 중등교육 과정에서 본격화된 양극화 현상을 단지 저렴한 국립대학 교육이 상쇄해줄 수 있을까? 그에 대한 대답은 ‘아니오’이다. 왜냐하면, 중등교육 과정과는 또 다른 방식으로 바깥로레아 이후 교육과정 자체가 이미 양극화되어 있기 때문이다. 이미 1989년 피에르 부르디외는 국가 귀족, 그랑제꼴과 단결심(La noblesse d'État: Grandes écoles et esprit de corps)¹¹⁾을 통해 그랑제꼴 vs. 국립대학이라는 고등교육 시스템의 양극화를 지적한 바 있다. 이후 꾸준히 제기되고 있는 비판의 연장선상에서 현재의 상황을 살펴보자.

III. 복잡한 고등교육 체계와 체제 내부의 교육 불평등

1. 징검다리 혹은 피난처가 된 일반국립대학의 현실

프랑스의 고등교육 체계는 흔히 ‘그랑제꼴’ vs. 학비가 무료에 가까운 ‘일

11) 1989년 당시 누벨 옵세바르퇴르의 저널리스트였던 사회학자 디디에 에리봉이 이 책의 출간을 맞아 진행한 인터뷰도 이미 그랑제꼴에 체제에 대한 비판이 프랑스에서는 결코 새로운 일이 아니라는 것을 보여준다.

반국립대학'으로 요약해 설명하고는 하지만, 위에서 본 바와 같이 사실은 훨씬 더 복잡하게 세분화되어 있다. 프랑스 혁명의 중요한 유산 중 하나인 그랑제꼴은 신분질서가 아닌 개인의 능력만으로 선발함으로써 설립 당시에는 중요한 의미가 있었다. 하지만 '능력주의(méritocratie)'라는 원칙 하에 국민 국가 건설에 필요한 엘리트층을 지원·양성하고자 했던 애초의 목표는 특유의 폐쇄성으로 인해 계급 불평등의 재생산을 초래하는 요인으로 비판받고 있다. 그렇다면 흔히 그랑제꼴과 대비되는, 특히 68혁명의 '고등 교육 민주화'의 상징으로서 '대중교육기관'의 이미지를 가지고 있는 국립 대학은 어떨까? 이 질문에 답하기 위해서는 우선 일반국립대학이 제공하는 교육과정들 사이에도 취업 전망에 따라 위계가 있다는 점을 상기해야만 한다. 다시 말해 의과대학 및 법과대학, IUT(단기 공과대학), STAPS¹²⁾처럼 취업 전망이 상대적으로 확실한 일부 학과를 제외하고는 대다수의 학생과 학부모들에게 “국립대만 아니면 된다!”라는 말이 나올 정도로(Parienty 2015; Truong 2015) 고등교육 진학 기관으로서 기피 대상이 되고 있다.

가령 인문계열의 일부 학과에는 바깥로레아 기술계열이나 실업계열을 이수한 학생들이 자신들의 의지와는 상관없이 단지 학생 지위를 유지하기 위해, 다시 말해 저소득층 학생을 위한 장학금 및 의료보험, 교통카드 할인과 같은 혜택에서 제외되지 않기 위해 대학에 등록하는 사례가 비일비재하다는 것은 이러한 분석이 전제로 하는 관점에 대한 비판에도 불구하고 부인할 수 없는 현실이다(Garrigou 2017). 한편으로 한국의 행정학과와 유사한 AES(Administration économique et sociale), 단기 공과대학(IUT) 과정을 거치면 소위 경영 대학원(école de commerces) 입학시험 자격이 주어지는데, 취업 안정성에 중점을 둔, 상대적으로 학부모의 경

12) 체육 활동 과학 기술 과정(STAPS : sciences et techniques des activités physiques et sportives)으로 단지 체육 뿐 아니라 생물학, 물리학, 심리학, 사회학, 역사학 등의 과정보다 약 40%의 비중을 차지한다.

제적 기반이 취약한 서민계급 학생들이 일반국립대학의 이 과정을 경영대학원에 입학하기 위한 일종의 교두보로 활용하는 현실도 목격된다.¹³⁾ 왜냐하면 약 30년 전부터 Bac+2, Bac+3을 취득한 학생들의 경우 시험을 통과해 사립경영대학원에 진학하는 것이 가능해졌기 때문이다.¹⁴⁾ 2000년-2016년 사이 경영대학의 학생수는 비싼 등록금에도 불구하고 140%가량 증가했다(Alternatives-economiques 2018/9/21). 고등교육 과정에 등록한 학생 중 약 60%, 다시 말해 약 150만 명이 일반국립대학에 재학 중인데 진로를 변경하거나 중간에 학업을 중단하는 학생들이 증가한다는 점, 또한 복잡한 프랑스의 고등교육 시스템을 보건대 이들의 학위 취득 과정을 일반화하는 일은 불가능에 가깝다. 차후 살펴보겠지만 이러한 상황을 통제하겠다는 듯 국립대학 학사과정 선발 시스템 역시 강화되고 있다.

이러한 상황에 2017년 7월 초 2016년-2017년도 바칼로레아 결과가 발표된 후 약 72만 명 중 8만 7천여 명의 학생이 자리가 없다는 이유로 원하는 학과에 고등교육 입학 허가를 받지 못하는 상황이 발생해 여론의 질타를 받았다.¹⁵⁾ 2017년 9월 중순까지도 약 3천 명의 학생이 입학 배정을 받지 못하는 상황에 놓였으며, 이들 중 다수가 기술계 및 실업계 바칼로레아 소지자라는 점, 서민계급 유색인 이주노동자들의 자녀라는 점에서 계급,

13) 그 이유는 이 학과를 졸업한 학생들의 교과 과정과 사립 경영대학원의 과정 사이에 공통점이 많기 때문이라고 가정할 수 있다. 이러한 편입 과정에 대한 정보는 각종 인터넷 안내 사이트를 통해 어렵지 않게 수집할 수 있다(Le monde 2011/2/18).

14) 최종 학위 및 지원 학교의 그룹에 따라 'Paserelle' 혹은 'Tremplin'이라 불리는 시험을 통과해야 한다. <https://www.passerelle-esc.com/a-propos>

15) 포스트 바칼로레아 입학 허가(APB: Admission post-bac)라고 불리며 국립대학(Universités), 일부 그랑제콜 입시반(Classés Préparatoires aux Grandes Écoles), 단기 공과대학(Institut universitaire de technologie), 전문 기술 자격증(Brevet de technicien supérieur) 등이 이 프로그램의 리스트에 등록되어 있다. 한국 고3에 해당하는 테르미날(Terminales) 학생들은 4월경 자신이 원하는 지역의 학교와 학과를 희망하는 순서대로 등록할 수 있으며 바칼로레아 결과가 발표된 후 등록 가능 여부가 결정된다(Libération 2017/7/20).

인종 차별이라는 요소가 바갈로레아 계열에 투영된 결과라는 사실을 확인시켰다(Le monde 2017/9/11). 이 계열 학생들은 주로 단기 공과대학이나 전문 기술 자격증 취득 과정으로 진학을 희망했으나 이 과정은 그랑제쥘 준비반이나 의과대, 법대, 스포츠과학대학에 비할 정도는 아니더라도 일반 국립대학보다 상대적으로 경쟁이 치열한 까닭에 일반계 바갈로레아를 취득한 학생들 차지가 된 것이다.

2018-2019 학사년도에 이러한 추첨 시스템의 문제를 보완하겠다고 에마누엘 마크롱 정부는 파꾸르쥘(Parcoursup)¹⁶⁾이라는 새로운 시스템을 도입했지만 각 대학의 선발 과정이 별개로 진행된 데다 알고리즘에 기반한 선발 기준마저 불투명해 이에 대한 비판이 끊임없이 제기되고 있으며(Public Sénat 2018/10/1), 2018년 10월까지도 낭떼르 대학에서는 어느 곳에서도 입학 허가를 받지 못한 청년들이 총장실이 위치한 건물을 점거하는 등 소규모나마 비판의 움직임이 지속되었다. 더구나 이 시스템은 학생들로 하여금 자신이 원하는 고등교육 기관에 진학하기 위해 개별적인 전략을 동원하게 함으로써 입시 상담, 자기소개서 대필과도 같은 새로운 유사 교육 시장 형성을 부추기고 있다(Le monde 2018/6/15). 이러한 상황에 상대적으로 더더욱 불리한 상황에 놓이게 되는 학생들은 물론 서민 계급 자녀다.

그럼에도 불구하고 국립대학의 경우 학과에 따라 일부 학과는 학생들이 넘쳐 앉을 자리도 모자라지만 다른 학과에서는 학기가 시작된 지 2, 3주만 지나면 강의실이 텅 빈다는 사실을 알 수 있다. 자신이 선택하지 않은 학과의 수업을 단지 출석 증명서에 교수의 서명을 받아가지 않으면 복지 장학금이 중단되기 때문에 등록한 학생들이 수업에 관심을 보이리라고 예상하기는 힘들다. 또한, 약 46%의 학생이 학업과 일을 병행한다는 사실을 고려

16) 프랑스어로 코스, 여정을 뜻하는 단어 'Parcours'와 고등교육을 뜻하는 'supérieur'를 결합한 용어.

할 필요가 있으며(Le monde 2017/5/22), 주당 노동 시간에 따라 보이는 차이에도 불구하고 이러한 상황이 학생의 학위 취득률에 악영향을 미친다는 연구결과가 이미 2009년에 발표된바 있다(Beffy et al. 2009). 한편 일반국립대학생 1학년 학생의 노동 시간이 학업에 미치는 영향을 조사한 베네딕트 프로망은 학생의 소속 계층 및 주당 노동 시간이 여부에 따라 노동의 성격 및 그 효과가 달라진다는 점을 강조했다. 가령 중상위계층 학생이 용돈 벌이 및 경험 축적을 위해 노동을 일시적으로 병행하는 경우와 서민 계급 학생이 그야말로 생계유지를 위해 상시적으로 노동을 하는 경우, 또한 가족과의 관계 등의 요소에 따라 노동이 학업에 미치는 영향은 다르게 평가할 수밖에 없다는 것이다(Froment 2012).

이런 현실을 대학교수들도 충분히 인식하고 있다는 걸 반영하듯 법학자 올리비에 보와 사회학자 프랑수아 바탕이 2017년 9월 11일 르 몽드지에 “국립대학이 모두에게 해결책이라는 생각은 이제 그만”이라는 제목의 성명을 발표했다. 즉, 실업계 바깥로레아를 취득하고 학사과정에 입학한 학생들이 1년 유급해 4년 안에 학사 학위를 취득할 확률은 약 5%에 불과하며, 전체 학생 중 학위 취득률도 60%에 불과한 현실을 지적했다. 다시 말해 일반국립대학에 ‘진짜 학생’은 없는 상황에 학업을 계속할 의지도 없고 실력도 갖추지 못한 학생들을 어쩔 수 없이 입학시키는 것이 능사는 아니며 이들에게 다른 대안을 마련해주어야 한다는 것이다(Le monde 2017/9/11).¹⁷⁾ 국립대학 평준화와 저렴한 등록금, 선발 과정의 부재가 프랑스 고등교육의 질을 하향 평준화시킨다는 담론은 논란의 여지에도 불구하고 일반화된 지 오래다. 그렇다면 ‘평등한 대중교육’의 대명사였던 국립대학은 오늘날 왜 이렇게 “꼭두각시를 제조”하는 기관으로 전락하고 말았을까(Garrigou 2017)?

17) 참고로 이는 대학 개혁을 외치며 지난 8월 에마누엘 마크롱 대통령과 고등교육부 장관 프레데릭 비달이 밝힌 내용과도 일치한다.

2. 그랑제꼴 vs. 유니베르시떼: 같은 듯 다른 불평등 재생산 과정

물론 그 원인은 한 가지로만 설명할 수는 없을 것이다. 이러한 현실을 이해하기 위해서 단순화의 위험을 감수하더라도 국립대학, 즉 유니베르시떼의 반대편에 놓여 있으며 들어가기만 하면 평생안정을 보장받을 수 있는 국가 엘리트 양성기관 그랑제꼴과 대비해 생각해볼 필요가 있다. 이에 앞서 양질의 안정적인 일자리를 구하기 고등교육 학위가 필수가 된 상황에서 고등교육 진학 학생수가 급격히 증가했으며 이들 대다수를 국립대학이 흡수하고 있다는 점, 반면 전체 바깥로레아 취득 학생 약 64만 명 중 최초로 등록하는 학생을 기준으로 약 6-7%, 다시 말해 약 4만 3천여 명 만이 그랑제꼴 입시반에 진학한다는 사실도 기억하자(Repères et références statistiques 2018). 270만 명이 넘는 전체 고등교육 과정에 진학 중인 학생 중 약 8만 4000여 명 만이 Bac+2를 인정받을 수 있는 CPGE에서 고등교육 과정을 이수한다.¹⁸⁾ 한편 현재 고등교육에서 사교육 기관이 차지하는 비율은 18%를 웃돌며 10년 만에 8% 넘게 증가했다는 점도 주목할 만하다(L'Etudiant 2018/3/8).

2018년 현재 학생 수는 1960년의 30만 명에 비해 약 9배 가까이 증가했다. 그리고 이들 중 약 65%가 국립대학에서 학위를 취득한다. 1990년대 프랑수아 미테랑 정권 하 리오넬 조스팽 당시 고등교육부 장관이 국토 정비 사업의 일환으로 약 5-10만 명이 등록할 수 있는 새 대학교 설립을 추진했고 이에 따라 2000년까지 약 8개 국립학교가 학생 포화 현상을 완화하기 위해 일-드-프랑스 지역 및 브르타뉴(Bretagne), 노르-파-드-칼레(Nord-Pas-de-Calais) 등을 중심으로 설립되었다.¹⁹⁾ 새로 진학하는 학생

18) 이 수치는 CPGE과정(prparations intégrées)을 통합시켜 운영하는 일부 엔지니어 학교 1, 2학년 학생들을 포함시킬 경우 약 10만 명으로 다소 증가한다.

19) 주로 대도시 외곽, 다시 말해 국가 도시 정책의 일환으로 만들어진 신도시 지역에 위치하고

들이 반드시 이 대학에 입학하지 하지는 않는다고 하더라도 목표 입학 정원수가 보여주듯이 8배 가까이 늘어나는 학생수를 감당하기에는 역부족이었다고 할 수 있다. 특히 대량 실업이 지속되는 와중에 교육부에서 1987년부터 80% 바깥로레아 취득 달성이라는 목표를 설정하면서 바깥로레아 취득 후 원하는 과정에 입학하지 못한 학생들이 고등교육 학위 취득을 위해 일반국립대학 학생에 할 수 없이 입학하는 경우가 늘어나기 시작한다.

이런 맥락은 국립대학 운영의 영토화(territorialisation)와 함께 살펴볼 필요가 있다(Vasconcellos 2006, 70-72). 1988년부터 관련 부처가 대학 운영을 지방분권화하고 중앙정부와의 새로운 관계를 정립하고자 하면서 새로운 대학을 건설하고 개축하는 과정에 지역 정부의 참여와 역할이 강력히 요구된다. 따라서 지역 정부가 학생을 대상으로 한 교육 및 사회 문화 활동을 재정적으로 뒷받침하는 대가로 지방자치단체, 다시 말해 지역 의회(Conseils régionaux) 및 도 의회(Conseils départementaux)의 의원이 대학 운영에 개입하게 된 것이다. 1990년대에 들어서면서 68운동 당시의 요구사항이었던 “자율화, 다양화, 직업화, 국제개방, 분권화”가 구체화되기 시작한다. 이에 따라 국가가 학위의 검인을 통제하는 가운데 한편으로는 일반국립대학이 지역의 특성을 반영한, 지역에 필요한 직업훈련을 제공해야 한다는 논리가 만나게 된 것이다. 지역의 대학은 직업훈련 관련학위를 창설하는 방식으로 이러한 논리를 반영하기에 이른다. 이러한 맥락을 가장 잘 보여주는 사례가 1999년에 마련된 직업과정 학사학위(Licence professionnel)라 하겠다(Vasconcello 2006, 77-78). 68운동이 제시한 슬로건들은 국립대학이 신 공공관리(New Public Management)

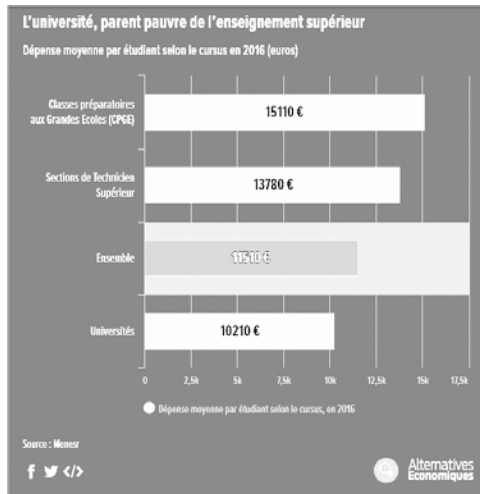
있으며, 일-드-프랑스 지역의 세르지 퐁투아르(Certy-Pontoise) 대학, 생-캉탕-이블린 대학(Saint-Quentin-en-Yvelines), 만-라-발레(Marne-la-Vallées) 대학, 에브라-발-데손(Evey-Val-d'Essonn)대학이 있고 프랑스 노르(Nord) 데파르트망의 아르투아(Artois) 대학, 리토랄(Littoral-Côte-d'Opale)대학과 대서양 연안의 남 부르타뉴(Bretagne-Sud)대학, 라(La Rochelle) 로셀 대학등이 있다.

라는 프레임에 저항하는 데 실패하면서 신자유주의화의 길을 걷게 된다 (Laval et al. 2011, 28-53).

그렇다면 경쟁이 훨씬 치열하고 엘리트 양성기관으로 알려진 그랑제꼴의 정원수가 얼마나 증가했는지를 알아보자. 고등사범학교장을 지낸 『인재의 과두정(L'oligarchie d'excellence)』의 저자 모니크 칸토스-스페베르(2017)는 학생수가 8배 넘게 증가하는 동안 그랑제꼴 정원은 채 두 배 늘어났을 뿐이라는 점을 지적했다. 가령 1910년에 250명 정원이었던 에콜 폴리테크닉의 현재 학생 수는 400명이다. 고등교육 학생수 증가율을 고려하면 이 학교의 정원은 오늘날 1만 명 가까이 되어야 한다는 소리다. 현재 최대 3~5%의 학생들만이 그랑제꼴에 진학할 수 있다는 점을 고려할 때, 비율로 보면 그랑제꼴의 정원은 감소했다는 것이다. 다시 말해 극심한 경쟁을 뚫고 입학에 성공한 학생들은 질 높은 교육을 받고 안정적인 생활의 궤도에 진입할 수 있는 반면에 이 5%에 진입하지 못한 학생들 중 대다수는 교육의 질도 수준도 보장되지 않는 상황에 처하게 되었고 그 결과 학업의 성공률 및 취업 안정성 역시 보장받지 못하게 되었다. 이런 맥락 속에서 학부모들과 학생들은 다른 가능성을 찾기 시작했고, 그 결과 사교육 시장 확대에도 기여했다는 것이다. 일반국립대학 정원 증가율에 비해 국가가 담당하는 예산의 비율은 줄어들었으며(Picketty 2017), 정규직 교수의 정원 역시 예산 삭감으로 인해 감소하고 있고(Le monde 2018/11/7; Le figaro étudiant 2018/10/25) 특히 학사 과정 수업의 경우 비정규직 시간강사 혹은 1년 계약 전임강사가 담당하는 비율 또한 점차 증가하고 있다. 가령 2000년 당시 100명을 기준으로 2016년 현재 정교수 및 조교수는 약 110-111 명으로 약 10-11 명 증가한 반면, 대개 박사과정인 비정규직 강사-연구자의 수는 123명으로 23명 가까이 증가했다(Alternatives-economiques 2018/9/21).

교육사회학자 피에르 멜은 교육 기간을 비교해 이러한 교육 양극화 현실

을 지적한 바 있다. 교육 기간이 짧은 실업계 학생과 상대적으로 더 긴 일반계 학생의 격차가 증가하면서 후자가 교육 시스템의 혜택을 더 많이 받고 있다는 것이다. 전자의 경우 심지어 그 기간이 더 짧아진 현실이 보여주듯이 1985년부터 2005년 사이에 이루어진 교육 기간의 연장은 대중교육 규모의 확대에도 불구하고 중단되었고 ‘엘리트화’의 길을 가고 있다고 밝혔다(Merle 2017, 76). 이러한 현실은 부모의 계급과 직업군에 따른 자녀의 고등교육 진학 및 학위 취득 비율, 학생 한 명당 필요한 교육예산을 통해 좀 더 구체적으로 드러난다. 불평등 관측소에 따르면 부모의 직업이 생산직 노동자인 서민계급 학생이 고등교육 과정에 진학하는 비율은 11%인 반면 전문직 종사자의 부모를 둔 학생 비율은 30%인 것으로 나타났다(Observatoire des inégalités 2018/5/3). 뿐만 아니라 해를 거듭할수록 고등교육 기관 내 서민계급 출신 학생 수가 감소하는 경향을 보였다. 그렇다면 이러한 추세는 국립대학, 그랑제콜 입시반, 그랑제콜에서 어떤 차이를 보일까?



〈그림 1〉 고등교육 부문에서 홀대 당하는 국립대학. 2016년 현재 학생 1인당 평균 지출

자료(출처): Alternatives-economiques 2018/9/21. 일반국립대학 학생 한 명당 평균 예산이 약 1만 유로로 CPGE 학생 한 명당 1만5천 유로에 비해 더 낮다는 점을 확인할 수 있다. 또한, CPGE 학생의 계층과 일반국립대학 학생의 계층을 비교하면 실제로 이 격차는 더 벌어질 것으로 예상된다.

일반국립대학의 경우에도 교육과정의 진행될수록 서민계급 자녀의 비율이 낮아져서 학사과정의 경우 서비스직 종사자의 자녀 비율이 14.6%, 생산직 노동자의 자녀 비율이 12.7%로 나타났다. 석사 과정에서는 이 비율이 각각 9.7%, 7.8%로 떨어졌고 박사과정에서도 역시 각각 7%, 5.2%로 떨어졌다. 반대로 전문직 종사자의 자녀 비율은 이미 학사 과정에서 가장 높은 27.9%였으며 학업 기간 내내 증가해서 석사 과정에서는 33.5%, 박사 과정에서는 34.3%를 기록했다. 여기에 프랑스의 직업군 분류체계상 전문직이 아닌 ‘중간직종(profession intermédiaire)’으로 분류되는 초등 및 중등교사의 자녀를 포함시키면 소득 수준으로 볼 때 중간계급인 자녀의 비율은 더 올라갈 것으로 보인다. 다시 말해 일견 평등해 보이는 국립대학의 고등교육 과정 역시 그랑제콜과는 다른 방식으로 학생의 선별이 이루어지며, 학과 및 학교에 따라 그 시기가 좀 더 늦다는 사실을 알 수 있다.²⁰⁾

그랑제콜 입시반의 경우 서민계급 자녀의 비율은 국립대학에서보다도 더 낮았다. 약 50%의 학생들이 전문직 종사자의 자녀인데 비해 생산직 노동자의 자녀는 6.4%, 서비스업계 종사자 자녀는 10.1%에 불과했다(Observatoire des inégalités 2017/4/12). 18-23세 청년의 38%를 차지하는 서민계급 자녀들이 그랑제콜 입시반에 다니는 비율은 1990년대 후반 이후 오르지 않고 있다. 이러한 현실은 그랑제콜에서도 고스란히 나타난다. 예폴 폴리테크닉(École Polytechnique)의 경우 학생의 2/3가 전문직 종사자의 자녀인 반면 단 1% 만이 생산직 노동자의 자녀이다. 고등 사범학교(École Normale Supérieure)의 경우 전자가 후자보다 20배 더 많이 입학하며 사실상 생산직 및 서비스직 노동자의 자녀 비율을 합

20) 가령 파리 1대학 소르본에 다니는 서민계급 학생이 학사과정을 마칠 확률은 파리 외곽의 8대학 뱅센느 생-드니에 위치한 서민계급 학생이 학사과정을 마칠 확률보다 더 떨어진다는 가정을 해볼 수 있다. 다시 말해, 서민계급 자녀가 많이 입학하는, 소르본과는 달리 학교의 명성에 따른 상징적 가치가 덜한 학교 및 학과에서 이들이 학위를 취득할 확률이 더 높아지는 것이다.

해 9.4%로 서민계급 자녀들의 비율이 매우 낮았다. 가장 경쟁이 치열하고 가장 풍부한 지원을 받는 고등교육 분야의 학생 구성이 여전히 매우 균질한 것이다. 고등공무원을 양성하는 국립 행정학교(École Nationale d'Administration)에는 단지 4.4%의 생산직 노동자와 4.5%의 서비스업계 종사자의 자녀가 재학중인 반면, 전문직 종사자 자녀의 비율은 68.8%에 달한다. 전문직 종사자가 그랑제꼴 입시반의 절반 이상을 차지하는 현실은 약 20년 전과 마찬가지로 오늘날에도 거의 변화하지 않았고 현재 전문직 종사자 자녀의 비율이 노동자의 자녀에 비해 8배, 서비스업 종사자에 비해 5배에 달한다. 모닉 칸토스-스페베르 역시 이러한 상황이 이미 1970년대 말부터 지속되었다고 보며, 가장 명망있는 그랑제꼴 네 곳의 경우 장학생 비율이 21%에서 7%로 하락했음을 지적한 바 있다(Libération 2017/7/3).

이러한 현실을 개선하고자 시앙스포 파리(Institut d'études politiques de Paris: 흔히 Sciences Po. Paris라고 불림), 에콜 폴리테크닉 등의 일부 그랑제꼴에서 '사회적 개방(ouverture sociale)'이라는 명목으로 저소득층 자녀의 입학에 장려하기 위한 정책을 도입했다. 하지만 시범적으로, 또한 소규모로 도입된 이러한 정책은 현재의 상황에 전혀 실질적인 영향을 미치지 못하고 있을뿐더러 사실상 학교의 홍보수단으로 활용되고 있다(Garrigou 2012, 28). 일례로 파리 시앙스포는 파리 외곽에 위치한 '교육 우대 구역(Zone d'Éducation Prioritaire)'으로 지정된 학교에 2000년부터 '교육 우대 협정(Convention d'éducation prioritaire)'에 따른 '시앙스포 준비반'을 설치했다. 그 결과 일부 학생들이 이들을 위해 별도로 마련된 입학 전형을 통해 시앙스포에 입학했다. 하지만 이에 따른 부작용도 만만치 않은 것으로 나타났다. 무엇보다 '공화국 엘리트주의'라는 체제는 유지한 채 이런 제도를 일부 고등학교 내에 도입함으로써 '특수반' 학생과 '일반' 학생들을 사이의 불평등을 초래하고 있다(Oberti et al. 2009, 122). 더

군다나 시행된 지 15년이 지나자 직업군상 중간계급에 속하는 학부모 자녀의 입학이 40%까지 늘어나면서(Le monde 2017/1/24), 실질적인 교육 불평등 완화 효과에 의문을 불러일으키고 있다. 이 기관들은 사회 복지 장 학생의 입학 비율이 높아지고 있다는 점을 내세우지만, 이들은 사실상 부모의 소득을 고려하면 중간계급에 속하기 때문에 장학금 금액 자체가 매우 낮은 것으로 나타났다.²¹⁾ 가령 파리 시앙스포의 경우 30%의 학생이 장학생이라고 홍보를 하지만 장학금 액수를 고려할 때 실질적인 서민층 비율은 11%에 불과하다. 또한 사실상 파리 시앙스포 전체 신입생중 70%가 파리와 그 근교의 오프-드-센 및 이블린 데파르트망²²⁾ 혹은 약 30여 개 고등학교에 집중되어있는 점을 고려할 때 극과 극에 있는 ‘좋은 학교’와 ‘교육 우대정책’ 지정학교에만 관심이 집중되는 효과를 발휘해, 도시 공간과 유기적인 관계를 맺는 교육 및 계급 불평등에 대한 보다 포괄적인 고찰을 방해한기도 한다(Oberti 2013, 287). 폴 파스칼리는 입학경쟁이 가장 치열한 고등교육 부문의 극히 일부분을 서민계급 학생에게 개방하는 제도를 도입하는 것은 사실상 제도의 수혜자의 수를 제한하는 효과를 초래하며 ‘사회적 이주민(déplacés sociaux)’을 만들어내고 있다고 밝혔다(Pasquali 2010, 103). 따라서 이러한 시범적 제도들을 ‘교육 민주화’와 혼동해서는 안 된다는 것이다. 마지막으로 이 제도의 ‘혜택’을 받는 서민계급 학생들에게도 이전에는 추상적으로만 존재하던 인종적, 계급적 불평등을 실질적으로 인식하는 계기를 제공한다(Oberti and Rivière 2009, 122). 앞으로 살펴보겠지만 그들의 인식은 틀리지 않다.

21) 프랑스의 장학금 제도는 26세 이하 청년에게 해당되며 학부모의 소득에 따라 1-7 등급으로 나뉘어 있다. 학부모의 소득이 높을수록 장학금 액수가 낮다.

22) Département, ‘도’에 해당하는 프랑스의 행정구역 단위. 지역(Région)보다 더 작지만 여러 중소도시를 포괄한다.

3. 국가가 조직적으로 개입하는 프랑스의 교육 양극화

교육사회학자 피에르 멜은 ‘사회적 개방’의 이름으로 이루어지는 이러한 ‘우대정책’이 위선적이라고 지적한다. 왜냐하면, 지배계급은 대다수 국립대학에 진학하는 서민계급 자녀들과는 별개로 구체적인 학업 계열에 대한 전략, 치밀한 방법과 더불어 그것을 뒷받침할 만한 수단을 보유하고 있기 때문이다(Pierre 2017, 80-81). 학업 연수에 상응하는 재정적 뒷받침이 교육 부문에서 어떻게 분배되었는지를 살펴보면 이러한 현실은 더욱 적나라하게 드러난다. 1986년부터 2012년 사이에 학업 연수가 가장 짧은 학생들 10%에게 지출된 비용은 1인당 약 7천 4백만 원에서 약 1억 3천 5백만 원으로 증가했다. 반면 학업 연수가 가장 긴 10% 학생들에게 지출된 비용은 약 1억 4천만 원에서 2억 6천만 원으로 증가했다. 다시 말해 사실상 학업 기간이 가장 긴, 따라서 대다수 지배계급 출신 학생들에 대한 지출이 훨씬 더 많이 증가했고 이에 따라 서민계급에 대한 교육투자와의 편차가 더욱 심해졌음을 알 수 있다. 지난 20년간 학업 기간이 가장 긴 상위 10%의 학업 기간이 19년에서 22년으로 증가한 반면 하위 10%의 기간은 13년에서 14년으로 1년여 증가하는 데 그쳤기 때문이다. 결론적으로 지난 20년간 국가는 주로 중·상위 계급에 속하며 특히 그랑제콜처럼 취학기간이 가장 긴 학생들을 대상으로 교육적인 지원을 더 많이 해온 한편, 서민계급에 속하는 취학 기간이 짧은 학생들을 방치했다고 볼 수 있다.

일례로 일부 그랑제콜 학생이 되면 학업기간동안 준공무원으로서 3~4년간 약 200~250만 원의 월수입이 생길 뿐 아니라 이 지위에 따른 거주, 교통, 생활, 문화를 위한 각종 혜택들도 고스란히 따라온다. 반면에 약 25%의 학생들은 학업기간동안 일을 병행하며, 이 비율은 증가하고 있고 대다수 서민계급 학생들은 상당한 비용을 지출해 고등교육을 마친 후에도 겨우 이 정도의 월 소득을 손에 쥐 수 있다. 피에르 멜은 고등사범학교, 파

리 정치대학 그리고 국립행정학교를 거쳐 전 교육부 장관을 지낸 로랑 바키에즈에게 사용된 고등교육 예산은 약 3억 원에 달하며, 초·중·교육 예산까지 합치면 약 4억 4천만 원에 달한다고 밝혔다. 니콜라 주낭 역시 국정감사 보고서를 인용해 고등사범학교가 보유한 교육예산은 학생 한 명당 약 8천만 원, 파리 정치대학은 2천만 원인 데 반해, 파리 8대학은 8백만 원 미만이라는 점을 지적한 바 있다(Jounin 2014, 232). 저소득층 학생을 대상으로 한 사회 복지 장학금과는 비교도 안 될 정도의 액수가 이미 지배 계급에 속하는 학생들에게 국고에서 지출되는 것이다(Observatoire des inégalités 2017/8/30). 취업 안정성을 보장받기 위해 사립학교에 진학하는 학생들이 늘어나면서 학자금 대출 시장 역시 확대되고 있으며, 졸업과 동시에 대출금을 갚기 위해 노동 조건 등을 고려하지 못한 채 취업을 강요당한 결과, 체제 순응적인 청년들을 양산할 것을 우려하는 시각도 있다.²³⁾ 또한, 서민계급 학생이 사립경영학교에 진학하는 경우 대출금에 대한 부담뿐 아니라 학업 성취도 및 심리적 적응 여부 또한 간과할 수 없다(Le monde campus 2019/4/29). 요컨대 프랑스의 교육제도는 교육 대중화라는 성과와는 별개로 피에르 멜이 지적하듯 “더 많이 가진 자에게 더 많이 주는” 시스템이라고 정리할 수 있으며, “덜 가진 자에게 더 많이”라는 교육부의 공식적인 방침과는 정반대의 방향으로 가고 있는 것이다.

23) Le nouveau magazine littéraire 2018/7/18; Libération 2018/5/29. 이 기사는 2018년 11월 에두아르 필립 총리가 유럽연합 소속이 아닌 외국인 학생을 대상으로 학사 학위 등록금을 연간 약 3500만 원, 석·박사 학위 등록금을 연간 약 4700만 원으로 인상하기로 한 정책의 전조라고 할 수도 있을 것이다.

IV. 결론: 교육, 도시 공간의 분화, 그리고 불평등의 양극화

지금까지 ‘빈익빈 부익부’, ‘양극화’처럼 진부한 용어로도 요약할 수 있는 프랑스의 교육 현실에 대해 살펴보았다. 이를 통해 다음을 질문해볼 수 있지 않을까? 탈산업화, 혹은 세계 자본의 이동에 따라 대량 실업이 일반화 되고 교육의 가장 중요한 목표가 취업이 된 가운데 프랑스 교육 대중화 정책의 실질적인 수혜자는 누구인가?

그들은 서민계급이라기보다는 계급추락이라는 현실에 맞닥뜨린 중·상위계급과 그들의 자녀들이다. ‘단일한 중학교’라는 슬로건은 자녀 개개인의 특기와 재능을 키우고자 하는 학부모의 욕망이 학업성취 및 향후 노동 시장에서의 우위 선점 전략과 연계되면서 설 자리를 잃었다. 이는 사교육 시장 확대에 영향을 미쳤을 뿐 아니라 공립 학교의 경우 각종 특수반이 있는 중학교와 없는 학교, 인문계, 자연계열, 그랑제쵸입시반이 있는 고등학교와 기술계열, 실업계열인 학교를 위계화했다. 뿐만 아니라 그런 학교들이 있는 동네와 없는 동네, 무엇보다 그 학교에 들어갈 수 있는 학생과 그렇지 않은 학생들을 분리시켰다. 균형발전을 목표로 지역에 그랑제쵸준비반이 설치된 고등학교가 늘어난 것이나 파리 시앙스포르 리옹, 보르도, 르아브르, 헨느 등의 중소 도시에도 지역 특화의 이름으로 분교 형태로 설립된 것도 그랑제쵸 그리고 그 ‘나머지’라는 구조를 완화시키기는커녕 더욱 고착화하는데 기여했다. 결과적으로 이러한 ‘자기계발’ 의지가 한국의 경우 상당 부분 학부모의 사교육에 대한 투자를 통해 이루어진 반면에, 프랑스의 경우 이러한 부모의 투자를 국가가 정책적으로 뒷받침하는 방식으로, 무엇보다도 지배계급 자녀들에게 엄청난 예산을 지출해 가며 양극화에 기여한 것이다.

이러한 프랑스의 현실은 여러모로 한국 사회에 생각해 볼 거리를 제공

한다. 첫째, 교육 불평등을 통해 나타나는 학교 계토화 현상은 단지 학교 차원이 아닌 계급의 불평등 및 도시 공간에서의 인종 차별 문제에 대한 성찰을 요구한다. ‘격리된’ 도시 공간에는 비정규직이나 일용직 같은 유색인 저소득층 노동자가 다수 거주한다는 점을 고려할 때 학부모의 노동 안정성이나 소득 불평등 같은 여러 가지 요소가 복합적으로 얽히고설킨다는 사실을 알 수 있다. 이러한 상황은 점차 한국에 정착하고 있는 이주자로 구성된 서민계급 노동자들과 그들의 자녀들이 한국 사회에서 또한 학교에서 소수자로서 경험하는 상황에 대한 실질적인 연구가 필요하다는 점을 시사한다.

또한 사회국가(État social)체제 하 평등한 공교육 제공이라는 목표가 신자유주의 체제와 만나면서 어떻게 왜곡되고 변질되었는지를 보여준다는 점에서도 의미가 있다(Laval et al, 2011). 학군 완화 조치를 동반한 ‘학교 자유 선택(libre choix d’école)’이라는 그럴듯한 슬로건은 서민 계층 학부모에게 자녀를 ‘특례입학’시킬 수 있는 행위 주체로 만들어주는 것처럼 보였다. 하지만 특례입학을 시도할 자유가 누구에게나 주어졌다고 해서 모두에게 그 기회가 돌아가는 것은 아니다. ‘좋은 학교’의 정원이라고 무작정 늘어날 수는 없기 때문이다. 백인인 프랑스인인 지인은 이 제도를 통해 원하는 결과를 얻었는데 그렇지 못한 이주노동자 출신 학부모들 사이에 제도에 대한 불신이 확산되는 건 너무나도 당연하지 않은가? 그 결과 학군 완화는 중·상위 계층에서는 일찍이 일반화된 현상이 공식화되었음을 알리며, ‘이미 존재하는 불평등을 제도적으로 정당화’(Oberti et al. 2014, 240) 하는 데 그쳤다.

마지막으로 과연 대학은 어떤 공간이며 어떤 공간이어야 하는가 하는 물음과 함께 이 글을 마치고자 한다. 프랑스의 ‘대학 위기’를 초래한 주변으로 입학 과정이 까다롭지 않고 학비가 저렴하다는 점이 지적되고는 한다. 그 때문에 학생들의 수행능력이 떨어진다는 것이다. 하지만 대개 이러

한 비판은 전체적인 맥락 및 프랑스 고등교육 시스템의 특수성을 살피지 않은 채 이루어진다는 점에서 문제가 있다. 1인당 국가 교육 예산 지출액이 8백만 원에 그치는 서민계급 출신 국립대학생과 8천만 원을 넘는 중·상위 계급 출신 학생의 ‘수준’을 비교하는 것은 정당한가? 물론 국립대학에 대한 이러한 비판에 대해서는 다른 방식으로 대답할 수도 있다. 고등교육 진학을 희망하는 학생수가 급격히 증가한 반면 그랑제콜 정원은 감소하다시피 한 상황에서 국립대학이 이들 대다수를 흡수하는 일종의 중간지대 역할을 하면서 학생들의 요구를 조절·관리하고 있다는 것이다(Bodin and Millet 2011). 즉, 많은 학생들이 시행착오를 거치면서 진로를 결정하는 과정에 대학이 놓여 있다고 보는 것이다. 이러한 분석은 일리가 있으며 그럴듯하게 들리지만 대학이 더 이상 진리를 추구하는 학문의 공간이 아닌 단지 직업훈련기관이 되었다는 현실에 대한 의문은 제기하지 않는다. 여기서 한국의 대학을 떠올리는 것은 지극히 자연스럽다. 하지만 이 두 목표는 반드시 평행선을 달려야만 하는 걸까?

참 고 문 헌

- Barthon, Catherine and Brigitte, Monfroy. 2005. "Illusion et realite de la concurrence entre colleges en contexte urbain: l'exemple de la ville de lille." *Sociétés contemporaines* 59-60(3): 43-65.
- Beaud, Stéphane. 2003. *80% au bac... et après ? Les enfants de la démocratisation scolaire*. Paris: La Découverte.
- Beffy, Magali, Fougère, Denis and Maurel Arnaud. 2009. "L'impact du travail salarié des étudiants sur la réussite et la poursuite des études universitaires." *Economie et statistique* 422: 31-50.
- Ben Ayed, Choukri. 2009. "La mixité sociale dans l'espace scolaire: une non-politique publique." *Actes de la recherche en sciences sociales* 180(5): 11-23.
- Bodin, Romuald and Millet, Mathias. 2011. "L'université, un espace de régulation. L'abandon dans les 1ers cycles à l'aune de la socialisation universitaire." *Sociologie* 3(2): 225-242.
- Bourdieu, Pierre and Passeron, Jean-Claude. 1964. *Les héritiers. Les étudiants et la culture*. Paris: Éditions de Minuit.
- Bourdieu, Pierre. 1989. *La Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Éditions de Minuit.
- Broccolichi, Sylvain. 1998. "Inquiétudes parentales et sens des migrations d'élèves." *Dossiers Éducation et formations* 101: 103-123.
- _____. 2009. "L'espace des inégalités scolaires. Une analyse des variations socio-spatiales d'acquis scolaires dégagée des optiques évaluatives." *Actes de la recherche en sciences sociales* 180(5): 74-91.
- Cantos-Sperber, Monique. 2017. *L'oligarchie d'excellence*. Paris: PUF.
- Clerval, Anne. 2016(2013). *Paris sans le peuple*. Paris: La Découverte.
- Convert, Bernard. 2003. "Des hiérarchies maintenues. Espace des disciplines, morphologie de l'offre scolaire et choix d'orientation en France, 1987-2001." *Actes de la recherche en sciences sociales* 149(4): 61-73.
- Fack, Gabrielle and Julien, Grenet. 2009. "Sectorisation des collèges et prix

- des logements à Paris.” *Actes de la recherche en sciences sociales* 180(5): 44-62.
- Felouzis, Georges and Joëlle Perroton. 2006. “Chapitre 3. De l’école, on voit la vi(II)e. Mixité urbaine et politiques scolaires.” In *Améliorer l’école*, edited by Gaëtane, Chapelle, *Améliorer l’école*, 51-62, Presses Universitaires de France.
- Froment, Bénédicte. 2012. “Les effets du travail salarié en première année universitaire.” *SociologieS*. <http://journals.openedition.org/sociologies/4006>(검색일 2019년 5월 3일)
- Garrigou, Alain. 2012. “Sciences Po, laminoir des élites françaises.” *Manière de voir* 4(122): 28.
- Jounin, Nicolas. 2014. *Le voyage de classes*. Paris: La Découverte.
- Laval, Christian, Francis Vergne, Clément Pierre and Dreux Guy. 2011. *La nouvelle école capitaliste*. Paris: La Découverte.
- Merle, Pierre. 2012. “À qui profitent les dépenses éducatives?” *La Vie des idées*. <http://www.laviedesidees.fr/A-qui-profitent-les-depenses.html>(검색일: 2018년 9월 22일)
- _____. 2012. *La ségrégation scolaire*. Paris: La Découverte.
- _____. 2017. *La démocratisation de l’enseignement*. Paris: La Découverte.
- _____. 2017. “Les faux-semblants des filières d’excellence.” *La Vie des idées*. <http://www.laviedesidees.fr/Les-faux-semblants-des-filieres-d-excellence.html>(검색일: 2018년 9월 22일)
- Oberti, Marco. 2005. “Différenciation sociale et scolaire du territoire: inégalités et configurations locales.” *Sociétés contemporaines* 59-60(3): 13-42.
- _____. 2007. *L’école dans la ville. Ségrégation, mixité, carte scolaire*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Oberti, Marco, Franck Sanselme and Agathe Voisin. 2009. “Ce que Sciences Po fait aux lycéens et à leurs parents: entre méritocratie et perception d’inégalités. Enquête dans quatre lycées de la Seine-Saint-Denis.” *Actes de la recherche en sciences sociales* 180(5): 102-124.
- Oberti, Marco and Rivière, Clément. 2014. “Les effets imprévus de

- l'assouplissement de la carte scolaire. Une perception accrue des inégalités scolaires et urbaines," *Politix* 107(3): 219-241.
- Parienty, Arnaud, 2015, *School Business*, Paris: La Découverte.
- Pasquali, Paul, 2010, "Les déplacés de l'ouverture sociale", *Sociologie d'une expérimentation scolaire*, *Actes de la recherche en sciences sociales* 183(3): 86-105.
- Peugny, Camille, 2013, *Le destin au berceau: Inégalités et reproduction sociale*, Paris: Seuil.
- Stéfanou, Alexia, 2011, *Note d'information. L'éducation prioritaire - État des lieux*, DEPP.
- Truong, Fabien, 2015, *Jeunesses françaises: Bac + 5 made in banlieue*, Paris: La Découverte.
- Wacquant, Loïc, 2005, "Les deux visages du ghetto. Construire un concept sociologique," *Actes de la recherche en sciences sociales* 160(5): 4-21.
- van Zanten, Agnès, 2003, "Les classes moyennes et la mixité scolaire: Collèges et parents dans deux communes des Hauts-de-Seine," *Les Annales de la recherche urbaine* 93: 130-140.
- _____, 2006, "10. Une discrimination banalisée ? L'évitement de la mixité sociale et raciale dans les établissements scolaires" In *De la question sociale à la question raciale?*, edited by Fassin, Éric, 195-210, Paris: La Découverte.
- _____, 2009, "Le choix des autres. Jugements, stratégies et ségrégations scolaires," *Actes de la recherche en sciences sociales* 180(5): 24-34.
- Vasconcellos, Maria, 2009, *L'enseignement supérieur en France*, Paris: La Découverte.
- "ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR Mon université va craquer!" 2018, 9, 21, <https://www.alternatives-economiques.fr/universite-va-craquer/00086197>(검색일 2018년 10월 8일)
- "프랑스 학생에게 '엘리트 코스'는 하나의 선택일 뿐...굳이 목매지 않는다." 2017, 11, 24, http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201711241743005&code=900370&med_id=khan#csidx2fd8022bcaab63fb659b49ed59e813

(검색일 2018년 10월 8일)

“Université Rennes 1 : des dizaines de postes d’enseignants-chercheurs menacés.” 2018. 10. 25, https://etudiant.lefigaro.fr/article/universite-rennes-1-des-dizaines-de-postes-d-enseignants-chercheurs-menaces_77b81288d827-11e8-a404-df8b6474767f(검색일 2019년 5월 10일)

“APB ou l’échec des Admissions Post-Bac.” <https://www.franceculture.fr/societe/apb-ou-lechec-des-admissions-post-bac>(검색일: 2018년 10월 10일)

“프랑스 담임교사 “참고서는 불태우세요!” 2018. 7. 30, <http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/855511.html>(검색일 2018년 10월 10일)

“Sur “La noblesse d’État.” (unknown). <http://www.homme-moderne.org/societe/socio/bourdieu/noblesse/entretienNO89.html>(검색일: 2018년 11월 3일)

“Frédérique Vidal: la procédure d’admission post-bac, un “énorme gâchis.” 2017. 7. 17, http://www.huffingtonpost.fr/2017/07/17/frederique-vidal-la-procedure-dadmission-post-bac-un-enorme-gachis_a_23033279/(검색일: 2018년 10월 30일)

“프랑스 대학엔 서열이 있고 핀란드에도 교과목이 있다.” 2018. 8. 1, https://www.huffingtonpost.kr/entry/story_kr_5b61505ae4b0b15aba9dd6d2(검색일: 2018년 10월 30일)

“‘꼭두각시들’을 제조하는 프랑스 대학.” 2018. 8. 31, <http://www.ilemonde.com/news/articleView.html?idxno=7634>(검색일: 2018년 11월 3일)

“L’inégal accès au bac des catégories sociales.” 2017. 6. 14, http://www.inegalites.fr/spip.php?page=article&id_article=272&id_groupe=10&id_mot=83&id_rubrique=6(검색일: 2018년 11월 3일)

“Des classes préparatoires et des grandes écoles toujours aussi fermées.” 2017. 4. 12, https://www.inegalites.fr/spip.php?page=article&id_article=1601&id_groupe=10&id_mot=83&id_rubrique=6(검색일: 2018년 11월 3일)

“Les milieux populaires largement sous-représentés dans l’enseignement supérieur.” 2018. 5. 3, https://www.inegalites.fr/Les-milieux-populaires-largement-sous-representes-dans-l-enseignement-superieur?id_theme=17(검색일: 2018년 11월 1일)

“Ceux que l’on paie pour étudier : enquête sur les privilégiés de l’école.”
2017. 8. 31. https://www.inegalites.fr/Ceux-que-l-on-paie-pour-etudier-enquete-sur-les-privilegies-de-l-ecole?id_theme=17(검색일: 2018년 11월 2일)

“Admissions parallèles : une grande école de commerce sans passer par la prépa.” 2011. 2. 18. https://www.lemonde.fr/education/article/2011/02/18/admissions-paralleles-une-grande-ecole-de-commerce-sans-passer-par-la-prepa_1481922_1473685.html(검색일: 2019년 5월 9일)

“Les « bons » collèges font monter les prix de l’immobilier.” 2017. 6. 29.
http://www.lemonde.fr/societe/article/2017/06/29/l-immobilier-porte-par-l-effet-cartable_5153076_3224.html(검색일: 2019년 5월 9일)

“L’université n’est pas la solution pour tout le monde.” 2017. 9. 11. http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/09/11/arretons-de-penser-que-l-universite-est-la-solution-pour-tout-le-monde_5183825_3232.html(검색일: 2018년 10월 29일)

“Les bacheliers professionnels et technologiques, naufragés d’APB.” 2017. 9. 11. http://www.lemonde.fr/bac-lycee/article/2017/09/11/les-bacheliers-professionnels-et-technologiques-naufrages-d-apb_5183935_4401499.html(검색일: 2018년 10월 30일)

“Coach de Parcoursup, un métier plein d’avenir.” 2018. 6. 15. https://www.lemonde.fr/m-actu/article/2018/06/15/coach-de-parcoursup-un-metier-plein-d-avenir_5315718_4497186.html(검색일: 2018년 10월 29일)

“46 % des étudiants travaillent pendant leurs études.” 2017. 5. 22. https://www.lemonde.fr/campus/article/2017/05/22/46-des-etudiants-travaillent-pendant-leurs-etudes_5131551_4401467.html(검색일: 2019년 6월 18일)

“La cure d’austérité se poursuit dans les universités.” 2018. 11. 7. https://www.lemonde.fr/education/article/2018/11/07/la-cure-d-amaigrissement-se-poursuit-dans-les-universites_5379876_1473685.html(검색일: 2019년 5월 9일)

“En école de commerce, les étudiants boursiers et leur épée de Damoclès.”
2019. 4. 29. <https://www.lemonde.fr/campus/article/2019/04/29/en-ecole-de-commerce-les-etudiants-boursiers-et-leur-eppee-de>

damocles_5456120_4401467.html(검색일: 2019년 5월 10일)

“Martine Depas: L'enseignement supérieur est un marché comme les autres.”
2018. 3. 8. <https://www.letudiant.fr/educpros/actualite/martine-depas-enseignement-superieur-marche-comme-un-autre.html>(검색일:
2018년 5월 5일)

“L'immobilier flambe autour des bons collèges.” 2017. 8. 29. <http://www.leparisien.fr/vie-quotidienne/argent/l-immobilier-flambe-autour-des-bons-colleges-29-08-2017-7220085.php>(검색일: 2018년 10월 29일)

“Monique Canto-Sperber: L'enseignement supérieur construit une oligarchie de l'excellence.” 2017. 7. 3. http://www.liberation.fr/debats/2017/07/03/monique-canto-sperber-l-enseignement-superieur-construit-une-oligarchie-de-l-excellence_1581284(검색일: 2018년 10월 30일)

“APB, le mépris d'une génération.” 2017. 7. 20. http://www.liberation.fr/france/2017/07/20/apb-le-mepris-d-une-generation_1585194(검색일:
2018년 10월 27일)

“A mes amis qui trichent avec la carte scolaire.” 2017. 9. 18. http://www.liberation.fr/debats/2017/09/18/a-mes-amis-qui-trichent-avec-la-carte-scolaire_1597237(검색일: 2018년 10월 24일)

“Va-t-on bientôt payer ses études en licence?” 2018. 5. 29. https://www.liberation.fr/debats/2018/05/29/va-t-on-bientot-payer-ses-etudes-en-licence_1655101(검색일: 2019년 5월 3일)

“Parcoursup ou la violence symbolique de l'attente.” 2018. 7. 18. <https://www.nouveau-magazine-litteraire.com/idees/parcoursup-ou-violence-symbolique-de-attente>(검색일: 2018년 10월 28일)

“La jeunesse sacrifiée.” 2017. 10. 12. <http://piketty.blog.lemonde.fr/2017/10/12/budget-2018-la-jeunesse-sacrifiee>(검색일: 2019년 5월 10일)

“Parcoursup, à l'heure du bilan.” 2018. 10. 1. <https://www.publicsenat.fr/article/politique/parcoursup-a-l-heure-du-bilan-133686>(검색일: 2018년 10월 29일)

“L'état de l'enseignement supérieur et de la recherche en France. 49

indicateurs, avril 2017, Ministère de l'enseignemet supérieur et de la recherche.” https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/10/EESR10_ES_07-le_baccalaureat_et_les_bacheliers.php(검색일: 2019년 5월 5일)

Note d'information, 2017, DEPP.

MESRI-SIES, 2017. Systèmes d'Information et Études statistiques.

Repères et références statistiques, 2018, DEPP.

Passerelle 공식홈페이지(<https://www.passerelle-esc.com/a-propos>)

부록

| 부록표 1 | 프랑스의 초·중등 교육 체계

1. 초등교육(école maternelle) 5년: 한국의 만 6세-11세에 해당된다. CP(Cours préparatoire), CE1(Cours élémentaire 1ère année), CE2(Cours élémentaire 2ème année), CM1(Cours moyen 1ère année), CM2(Cours Moyen 2ème année)를 마치면 중학교로 진학한다.

2. 중등교육

1) 중학교(collège) 4년: 한국의 만 11세 - 15세. 6-5-4-3학년으로 표기한다. 3학년에 일반계(Bac général), 기술계(Bac technologique), 실업계 고등학교(Bac Professionnel) 진학여부를 결정한다. 이들 중 일부는 실업계 자격증을 취득하는 CAP(Certificat d'aptitude professionnelle) 과정으로 진학하며 이 과정을 이수한 후 실업계 바칼로레아(BAC Professionnel)과정으로 진학 해 학업을 계속할 수 있다.

2) 고등학교(lycée) 3년: 한국의 15세 - 18세(Seconde - Première-Terminale)

- 일반고등학교 학생들 중 고1(2^{nde}) 학년말에 계열을 결정하는데, 이들 중 일부는 기술계(Lycée technologique) 혹은 실업계(Lycée professionnel)로 재배정 된다. 이러한 계열에 따라 전학을 가야 하는 경우도 있다. 왜냐하면 모든 학교에 동일한 과정이 설치되어 있지 않기 때문이다.

- 바칼로레아 일반계(Bac général)는 인문계(Bac Littéraire), 이공계(Bac Scientifique), 사회경제계열(Bac ES - Économique et Social)로 나뉜다.

Cycle terminal 이란 고1 이후를 말하며, 이후에는 계열 변경이 불가능하다. 다시 말해 고1(Cycle de détermination) 2학기에 계열을 결정한 후 변경은 불가능하며, 이는 바칼로레아 이후 고등교육 진학 과정에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 특정 학과에는 행정적으로 지원 자체

가 불가능할 수도 있고, 가능하더라도 성공률이 떨어질 확률이 높다. 이공계 바칼로레아를 취득할 경우 상대적으로 진로 선택의 폭이 넓다고 알려져 있는데 가령 BacS를 이수하고 건축학교나 예술학교, 혹은 철학을 전공하는 경우는 종종 있지만 인문계 바칼로레아(BacL)를 취득한 학생이 의과대나 공과대학에 진학하는 경우는 흔치 않다.

참고로 ULIS(Unité localisée pour l'inclusion scolaire)는 도에서 인정한 장애인 학생, UPE2A(Unité pédagogique pour élèves allophones arrivants)는 최근 프랑스에 도착한 비(非)프랑스어권 학생을 대상으로한 학급으로 일부 학교에만 이 과정이 마련되어 있다.

|부록표 2| 프랑스의 고등교육 체계

고등교육(enseignement supérieur): 고3, 즉 메르미날 학생이 바칼로레아 시험에 합격하면 계열에 따라 지원할 수 있다. 바칼로레아 이후의 과정으로 Bac에 연도수를 더해 표기하며 일반국립대학의 경우 학사 과정(Licence, Bac+3), 석사과정(Master, Bac+5), 박사과정(Doctorat, Bac+8)이 현재 통용되는 일반적인 기준이다. 그 중 일부 진로를 소개하면 아래와 같다.

- 1) 전문 기술 자격증 : BTS(Brevet de Technicien Supérieur) 라고 불리며 한국의 전문대학 과정과 유사하다. 대개 2년 과정으로Bac+2를 획득한다.
- 2) 단기 공과대학(IUT :Institut Universitaire de Technologie): 3년 과정(Bac +3)으로 졸업하면 DUT(Diplômes Universitaires de Technologies)를 취득한다. 한국 대학에서 말하는 공과 대학이라기 보다는 산업계 전반의 관리 경영, 광고 홍보 전문직을 양산하는 기관이다. 일반국립대학은 아니지만, 국립대학에 소속, 관리되며 과정의 성격상 상대적으로 인턴십 및 취업의 문이 넓다는 인식이 퍼져있어 입학경쟁이 치열하다.

3) 일반국립대학(Université): 3년 과정으로 학사 학위 취득(Licence, Bac +3). 파리를 포함한 일-드-프랑스 지역에는 1대학부터 13대학이 분포되어 있다. 파리 시내에 있는 대학과 소위 외곽에 있는 대학들 사이에 위계가 있으며, 이는 특히 학사 1, 2학년 학생, 취업의 문이 제한적인 인문계열의 경우에 두드러진다. 다시 말해 같은 사회학과라 하더라도 파리 1대학 학생과 외곽 도시인 생-드니에 위치한 8대학 학사과정 학생들 사이에는 계급적인 불평등이 존재한다. 의과대학 준비과정과 법과대 학사과정의 경우 그랑제꼴을 입시반을 거치지 않고 입학하지만, 일반계 고등학교의 상위권, 중상위계급 학생들이 주로 진학한다는 점도 기억할 필요가 있다. 따라서 학생들 사이의 불평등한 조건과 특징들이 ‘파리시내 대학 vs. 외곽 대학’의 구도만으로는 설명할 수 없는 다른 방식으로 나타날 가능성이 있다.

4) 그랑제꼴 입시반(CPGE : Classes Préparatoires aux Grandes Écoles) : 바깥로레아를 취득한 학생들 중 약 7%가 그랑제꼴 입시반에 진학한다. CPGE는 17세기 말에 예수회 학교의 영향을 받아 요새 건축가 보방(Sébastien Le Prestre de Vauban)이 최초로 건립한 것으로 알려져 있다. 희망하는 진로에 따라 입시반의 계열도 다르며 그랑제꼴 입학 여부와는 상관없이 입시반 자체가 고등교육으로 인정되어 Bac+2를 획득한다. 그랑제꼴에 진학하지 못했더라도 입시반을 이수했다는 사실 만으로 이력서에 명시할 만큼 그 자체로 경력이자 상징자본으로써 의미가 있다. 입시반을 이수한 후 경영학교(école de commerces), 엔지니어 학교, 건축학교, 예술학교 등에 진학할 수 있으며 국립대학에 학사과정 3학년으로 편입할 수 있다. 그러나 이 과정들 사이에도 지역 격차 및 계열간 위계가 존재한다(Darmon, 2015).

5) 일반 사립 경영대학(École de commerces): 경영대학은 세 그룹으로 구성되어 있는데, 국가의 인정을 받았으며 학위 중 한 과정만이 라도 이 국가의 검인을 받는 그룹, 국가의 인정을 받았지만 국가의

검인을 받는 학위를 수여하지 않는 그룹, 이 두가지 모두에 해당되지 않는 세 번째 그룹이 있다. 국가의 인정을 받는 경영대학은 사립이더라도 국가의 보조금을 받을 수 있다는 면에서 이 차이는 중요하다(Vasconcellos 2006, 32-24). 치열한 경쟁을 피하고 싶거나 CPGE를 거쳐 그랑제꼴 입학에 도전하기 힘들 것으로 판단하는 일부 학생들의 경우, 학부모의 경제적 자원이 충분하거나 학자금 대출을 받을 각오가 되어있는 바깥로레아 소지자는 이러한 일반 사립 경영대학에 입학하기도 한다. 고등교육 시장의 사교육 비중이 증가하는 주요한 원인이며 학업성취도가 좋지 않은 중상위계급 학생들의 ‘피난처’ 역할을 한다고 보는 시각도 있다(Convert 2003, 67 - 70).

- 6) 그랑제꼴(Grandes Écoles): CPGE를 거쳐 치열한 경쟁을 통과하면 입학할 수 있다. 공식적인 그랑제꼴 목록은 없으며, 내신성적과 바깥로레아 평점을 통해 입학하는 일반국립대학과 달리 선발고사를 통해 한정된 인원만이 입학할 수 있다는 점이 특징적이다. 가령 국방부 소속인 에펠 폴리테크닉은 매년 400명과 100명의 외국 학생을 선발한다. 문화부 소속으로 명문 영화 학교인 페미스(FEMIS : École nationale supérieure des métiers de l'image et du son)에는 매년 약 40명만 입학할 수 있다. 상공회의소 소속 고등상업학교(HEC: Haute École de Commerce)에는 연간 약 9,000 명의 지원자가 몰리는데 이 중 380여 명만이 입학시험을 통과한다. 또한 각 학교가 자율적으로 운영되기 때문에 등록금도 천차만별이다.
- 7) 기타: 예술학교, 건축학교, 음악학교, 연극학교, 영화학교 등으로 진학하는 경우도 있는데, 이들의 종류도 국립, 시립, 사립 등 천차만별이며 일부 학교는 그랑제꼴에 속한다.

국 문 초 록

프랑스의 교육 불평등에 대한 공간적 접근

김지영(파리 낭떼르 대학 사회학과 박사과정)

흔히 프랑스를 비롯한 소위 서유럽 국가의 교육 체계는 한국보다 선진적이라고 평가된다. 하지만 이러한 인식은 1973년의 석유 파동을 비롯한 경제위기와 맞물린 신자유주의 체제의 도입이라는 사회경제적 맥락, 이에 따른 중·상위 계급의 계급추락에 대한 불안, 도시 정책 및 교육 정책과도 같은 요소들을 함께 고려해 재고될 필요가 있다. 이를 위해 우선 2차대전 이후 프랑스의 중·고등 교육정책이 어떻게 변화했는지 살펴본다. 또한, 그에 따른 학교 계토화 현상이 어떤 방식으로 도시의 물리적인 공간뿐 아니라 학교로 대표되는 사회적 공간의 계토화를 초래하고 있는지를 밝힌다. 이를 통해 학교 계토화 현상은 공간적 계층화에 따른 불평등이 인종적 불평등과도 유기적인 연관 관계를 맺고 있으며 국가가 적극적으로 개입하는 교육 및 도시 정책을 통해 이러한 불평등의 메커니즘이 작동·재생산되고 있음을 상기한다.

주제어 : 프랑스 교육 불평등, 신자유주의, 학교 계토화, 공간의 계층화, 인종주의, 도시공간, 계급 재생산

Abstract

A spatial approach on French educational inequality

Kim, Ji-Young(Ph. D. candidate, Sociology, Université Paris Nanterre)

A popular misconception persists in South Korea that the French education system is better than its own. This perception needs to be revised by investigating factors such as the economic crisis since the first oil shock in 1973, emergence of neo-liberal ideology, ensuing anxiety of the middle and upper classes about the future, French urban policy(Politique de la Ville), and French education policy. In this thesis, I focus on how French education policy has changed since the Second World War, leading to school ghettoization in urban areas and in the social space represented by school. In fact, educational inequalities are strongly influenced by inequalities in spatial stratification and are closely related to racial issues. At the same time, the mechanism of inequality is largely operated and perpetuated by the French government's policies on education and urban planning.

Key words: Educational Inequality in France, Neo-liberalism, School Ghettoization, Spatial Stratification, Racism, Urban Space, Reproduction of Class

사회연결망분석 기법을 활용한 온라인과 오프라인 관광정보 연결망의 구조적 특성 비교:

인천을 방문한 외래 관광객을 사례로

강상훈* · 박득희**

강상훈 · 박득희

I. 서론

II. 선행연구 고찰

1. 온라인과 오프라인에서 관광정보 탐색 행동 연구
2. QAP 분석

III. 연구 설계

1. 분석자료
2. 관광정보 유형 연결망의 구축
3. 분석방법

IV. 실증분석

1. 응답자의 특성
2. 관광정보 유형에 따른 검색된 정보의 빈도 비교
3. 온라인과 오프라인 관광정보 유형 연결망의 구조적 특성 비교
4. 온라인/오프라인 관광정보 연결망 내 정보유형들 간의 중심성 지수 비교
5. 온라인/오프라인 관광정보 연결망 간의 상관관계 분석

V. 결론

1. 시사점
2. 한계점 및 제언

.....
* 경기대학교 관광종합연구소 연구교수

** Florida State University, Research Associate, 교신저자(E-mail: dpark3@fsu.edu)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2019..15.229>

투고(접수)일 2018. 10. 19. 심사(수정)일 2019. 2. 22. 게재확정일 2019. 6. 19.

I. 서론

관광산업은 정보 집약적 산업이다(Sheldon 1997). 관광객들은 수집된 관광정보를 바탕으로 관광지 선택, 여행비용, 관광지 이동 경로 선정, 관광 활동 유형 등 관광에 대한 전반적인 의사결정을 하는 것으로 알려져 있기 때문에 관광 행동 결정에서 관광정보는 대단히 중요한 역할을 한다(김조영 외 2013; 표원정·임관혁 2012; Tussyadiah and Fesenmaier 2009). 또한, 다양한 정보원천을 활용하여 수집된 관광정보는 관광객들이 실제적으로 관광을 경험 할 때 경험의 질 및 관광 경험의 전반적 만족도에 영향을 미치는 것으로 조사되었다(박득희 외 2016). 따라서 관광객에게 다양한 정보 전달 수단을 활용하여 고품질의 관광정보를 지속적으로 공급할 필요가 있다(김조영 외 2013; Molina and Esteban 2006).

관광객의 행동 결정에서 관광정보는 중요한 역할을 하기 때문에, 지금까지 많은 관광 연구자들이 관광정보 탐색 행동의 이해를 위한 다양한 노력을 해오고 있다(Gursoy and McCleary 2004). 더욱이, 정보통신기술의 비약적 발전과 더불어 등장한 소셜 미디어(Social Media)는 관광객들이 언제, 어디서나 관광정보의 탐색 및 수집을 가능하게 했고, 관광객들은 효율적인 여행 준비를 위해서 또는 실제 여행을 하는 동안에 다양한 형태의 관광정보를 검색 및 활용하여 최고의 여행이 될 수 있도록 노력한다(Gretzel et al. 2006). 최근에는 관광객들의 정보탐색 행동 패턴에서의 변화를 반영하여, 중앙 및 지방 정부의 관광과 관련된 기관(예: 한국관광공사, 경기관광공사, 제주관광공사), 항공사(예: 아시아나 항공, 제주 항공), 호텔, 그리고 여행사 등은 최근 페이스북, 트위터 등과 같은 다양한 소셜 미디어를 활용하여 관광객들에게 다양한 관광정보를 제공하고 있다(박득희 외 2017). 하지만, 소셜 미디어를 활용한 관광정보 전달의 장점에도 불구하고, 일부 관광객들은 소셜 미디어를 이용한 관광정보 탐색과 관련하

여 제공되는 정보의 신뢰성 문제와 개인 정보 및 사생활 노출 등과 관련된 단점과 관련하여 우려를 표시하기도 한다(박상철·정남호 2012; Parra-López et al, 2011).

관광객의 정보탐색 행동 연구는 크게 세 분야로 연구가 진행되어왔다. 첫째, 여행/관광과 관련된 책자 및 광고 매체(예: TV, 라디오, 신문, 잡지)와 같은 전통적 정보 원천의 획득 방법 및 이용 패턴과 관련된 연구이다. 둘째, 소셜 미디어를 활용한 정보탐색 행동에 대한 연구로서, 정보 원천의 이용 동기 요인 파악, 의사결정에서 정보 원천의 역할, 정보 원천의 가치 등과 같이 관광 정보와 관광객 행동 간에 영향 관계를 규명하는 연구가 중점적으로 진행되어왔다(김수지·황조혜 2014; 김용일·김건 2015; 박상철·정남호 2012; 방형욱·최용석 2015; Jung et al. 2018). 셋째, 빅데이터 분석 기법을 활용하여 소셜 미디어 상에서 정보 흐름을 주도하는 주체의 파악 및 정보 흐름의 패턴을 파악한 연구들이 최근에 소개되었다(김이환 외 2014; 박득희 외 2017; Park et al. 2018).

관광객에 의해서 탐색된 정보는 크게 온라인과 오프라인 정보로 구분할 수 있다. 비록 정보통신기술의 발달과 더불어 온라인에서 정보탐색 활동이 많이 이루어지고 있는 것으로 선행 연구들에서는 보고하고 있지만, 특정 관광객에게는 오프라인이 온라인보다 더 중요한 정보탐색을 위한 수단이 될 수 있다. 또한, 온라인 정보탐색 행동과 오프라인 정보탐색 행동 간에는 차이가 있을 것이라는 주장도 있다(예종석·김균 2008). 하지만, 아직까지 관광객 정보탐색 행동을 온라인과 오프라인으로 구분하여 비교한 연구는 국내/외를 막론하고 대단히 부족한 실정이다.

따라서 본 연구의 목적은 외국인 관광객들의 온라인 및 오프라인 관광 정보 탐색 행동을 이해하는 것이다. 관광정보의 수요자인 관광객의 관광 정보 탐색 행동을 온라인과 오프라인으로 구분해서 비교해봄으로써 관광 정보 공급자에게 효율적인 관광정보 공급을 위한 시사점을 제시해볼 수

있을 것이다. 또한, 이론적 측면에서도 기존의 관광정보 탐색 행동 연구에 새로운 시사점을 보낼 수 있을 것이다. 구체적으로, 사회연결망 분석 기법의 중심성 지수(예: 연결정도 중심성, 사이 중심성)와 QAP(Quadratic Assignment Procedure) 상관분석을 적용하여 온라인과 오프라인 관광정보 탐색 연결망의 구조적 특성을 비교하고, 온라인에서 수행된 관광 정보 탐색과 오프라인에서 수행된 관광 정보 탐색 간에 관련성이 있는지를 밝히는 것이다.

II. 선행연구 고찰

1. 온라인과 오프라인에서 관광정보 탐색 행동 연구

관광학 분야에서 정보탐색 행동과 관련된 연구는 대단히 많이 이뤄졌지만, 지금까지 수행된 대부분의 연구는 온라인에서만 이뤄진 관광정보 탐색 행동에 대해서 조사가 진행되거나 또는 오프라인에서만 이뤄진 관광정보 탐색 행동과 관련된 연구가 진행되었다. 반면에, 온라인과 오프라인에서 이뤄진 관광정보 탐색 행동을 비교한 연구는 전무한 실정이다. 선행연구의 부족에도 불구하고, 본 연구와 관련한 이론적 근거를 제시하고 있는 선행연구를 고찰하면 다음과 같다.

황영현·김성진(2006)의 연구에서는 전체 응답자의 약 68%가 여행 계획을 수립하기 위해서 두 개 이상의 외부 정보매체를 이용하는 것으로 나타났다는데, 이러한 결과는 대다수의 잠재관광객이 관광의사결정(여행 목적지 선택, 참여하고자 하는 활동 선택, 여행 도중 방문할 매력물 선택, 여행 경로 선택, 숙박장소 선택, 식사장소 선택, 쇼핑장소 선택)과 관련해서 다양한 정보매체(친구/친척, TV/Radio, 인터넷, 신문/잡지, 지자체 관광부

서, 여행사)를 이용하는 것으로 나타났다. 장은경(2013)은 국외여행객들의 경우 다양한 경로를 이용하여 관광정보탐색이 이뤄지고, 정보탐색내용(여행지 물리적 환경, 여행 후기, 방문지 정보, 여행지 정보)에 따라서 정보원천(여행사 방문, 여행 관련 서적, 잡지/신문 기사, 인터넷 검색: 카페/블로그/지식검색, 여행사 사이트, 공공기관 사이트)이 선택적으로 이용되고 있음을 확인했다. 구철모·이선영·김종철·정남호(2015)의 연구에서는 오프라인 정보원천 탐색이 온라인 정보원천 탐색에 영향을 미치는 것을 확인했다. 전승·김대관(2017)은 국내 여행객을 대상으로 조사된 연구에서 관광행동 단계(사전 여행 계획 단계, 여행 중 단계, 여행 후 경험치 정보 공유 단계)와 온라인 관광정보 유형 간에 차이가 있는지를 조사했는데, 블로그, 지자체 관광사이트, 소셜 커머스와 여행가격 비교 사이트에서 탐색되는 정보의 유형에 유의미한 차이가 있음을 밝혔다. 즉, 블로그의 경우 관광행동 단계 모두에서 맛집/식당 정보 탐색이 주로 이뤄졌고, 지자체 관광사이트의 경우에는 목적지 정보, 그리고 소셜 커머스 여행가격 비교 사이트에서는 숙박시설 정보가 주로 검색하는 것으로 나타났다. 이러한 결과와 관련해서, 전승·김대관(2017)은 국내 여행객들이 특정 정보 위주로 정보탐색을 하기 보다는 다양한 정보원천을 활용하여 여행과 관련된 정보를 탐색하는 것으로 해석했다. Lee et al. (2018)은 오프라인에서 정보를 탐색한 관광객이 온라인에서 정보를 탐색한 관광객보다 지리적으로 폭넓은 이동 패턴을 보이는 것을 밝혔다. 즉, 오프라인에서 정보를 탐색한 관광객은 한국의 비수도권 지역에 위치한 관광지를 방문하는 빈도가 높은 것은 반면에, 온라인에서 정보를 탐색한 관광객은 수도권 지역을 집중적으로 방문하는 경향이 있는 것을 보고했다.

지금까지 발표된 연구들은 주로 관광객의 관광정보 의존적 의사결정 과정을 이해하기 위한 연구가 주로 진행되었고, 최근에는 온라인과 오프라인에서 획득된 정보가 관광객의 공간행동의 확산과 관련이 있는지를 조사

한 연구가 있었다. 그럼에도 불구하고, 아직까지 관광객에 의해서 온라인과 오프라인에서 검색된 관광정보 간에 차이가 있는지를 사회연결망분석 기법을 적용해서 조사한 연구는 전무한 실정이다.

2. QAP 분석

QAP 분석은 사회연결망 분석 기법 가운데 하나인데, 근접 행렬(Proximity Matrices)을 이용하여 t-test, ANOVA, 상관관계 분석, 회귀분석과 같은 다양한 형태의 통계 분석을 활용한 가설 검증을 수행할 수 있다(Hanneman and Riddle 2005; Hubert and Schultz 1976). 변수 간에 독립성을 가정하는 일반적인 통계 기법은 연결망 형태의 자료 분석에는 적합하지 않다. 왜냐하면, 일반적인 통계 기법을 적용하기 위한 중요한 가정인 변수 간의 독립성을 위반하기 때문이다. 따라서 연결망 형태의 자료를 활용한 가설 검증을 수행하기 위해서는 순열(Permutation)을 활용한 QAP 분석 기법을 적용해야한다(Hanneman and Riddle 2005). 국내/외를 통틀어서 극소수의 관광 연구자들이 QAP 분석을 사용했고, 정보탐색과 관련해서는 전무하다.

국내 연구의 경우, 이현애·정남호(2017)가 QAP 상관관계 분석을 활용하여 2011년부터 2015년까지 내국인 관광객 이동 네트워크 간에 높은 관련성이 있음을 확인했다. 국외 연구와 관련하여, Paris(2012)는 QAP 회귀 분석을 적용하여 돈이 많은 배낭여행객(Flashpacker)과 그렇지 않은 집단(Non-flashpacker) 간에 배낭여행 문화와 관련하여 유의미한 관련성이 없음을 보고했다. 관광객 이동 연결망과 관련하여 Liu et al.(2017)은 QAP 회귀분석을 이용하여 관광객의 이동에 의해서 형성된 매력물 연결망의 형성 기제를 분석했다. Lee and Kim(2018)은 QAP 상관 분석을 통하여 한국을 방문한 외래 쇼핑 관광객의 지난 3년 동안의 이동 패턴 연결망 간에

유의미한 관련이 있는 것을 검증했다. 비록 극소수이지만, 국내/외를 통틀어서 QAP분석을 활용한 연구가 있었지만, 관광객 정보 탐색 분야와 관련된 연구는 전무한 실정이다.

III. 연구방법

1. 분석자료

본 연구는 인천관광공사에서 수행한 <2016 인천관광 실태조사>에 사용된 원자료를 활용해서 진행했으며, 원자료는 공공데이터포털(<https://www.data.go.kr>)에서 다운로드 받아 사용했다. 이 원자료는 인천 방문 목적, 방문 기간, 방문한 여행지, 인천을 방문하여 이용한 숙박 시설 및 교통 시설, 인천 방문 중 경험한 활동, 소비 실태, 인천 여행의 만족도, 그리고 여행객들의 미래 행동 의도 등 다수의 설문 항목을 포함하고 있다. 원자료의 조사 모집단은 2016년 인천광역시 내에 위치한 관광지를 방문한 만 15세의 내국인과 외국인 관광객이었다. 내국인 관광객 추출은 성별, 연령대별, 계절별, 그리고 거주지별(권역별) 변수를 활용하여 할당 추출을 실시하여 3,016명을, 외국인 관광객 추출은 국적별, 여행행태별, 그리고 계절별 변수를 활용하여 1,010명을 최종적으로 추출하였다. 하지만, 본 연구의 목적은 인천을 방문한 외래 관광객들이 온라인과 오프라인에서 탐색한 정보유형의 연결망 패턴을 비교·분석하는 것이다. 따라서 본 연구는 총 1,010명의 외래 관광객의 자료만을 사용하여 세 단계의 정제 과정을 거쳐서 최종적으로 616명의 자료를 분석했다.

자료의 정제 과정을 구체적으로 설명하면, 첫째, “이번 여행을 위한 정보는 주로 어디에서 얻으셨습니까?”의 문항에서 온라인 정보원천만(인터넷

넷: 블로그, 온라인 커뮤니티, 웹 포털사이트)을 이용하여 여행정보를 탐색했다고 응답한 응답자들(N=222)과 오프라인 정보원천만(여행사, 가족/친지/친구/동료 등 주변사람, 여행 가이드북/브로셔/팜플렛, 대중매체 보도/광고, 과거 방문경험, 항공/호텔)을 이용하여 여행정보를 탐색했다고 응답한 응답자들(N=531) 두 집단으로 분류했다.

둘째, 본 연구는 관광객들이 다수의 정보유형을 탐색함으로써 생긴 정보유형들 간의 관계성에 근거한 연결망을 구축하고 분석하는 것이기 때문에 2개 이상의 정보유형을 탐색한 응답자들을 선정했다. 구체적으로, 앞선 절차에서 분류된 온라인 정보원천을 사용하여 정보유형을 탐색한 응답자들을 대상으로, 2개 이상의 정보유형을 탐색한 응답자를 추출하기 위해서, “이번 여행을 계획하시면서 가장 필요했던 정보유형은 무엇이었습니까? 필요했던 순서대로 3개만 선택해 주십시오.”의 설문 항목에서 3개의 정보유형 모두를 선택한 응답자만을 고려했다. 이를 통해 179명의 응답자를 추출했다.

오프라인 정보원천만을 이용하여 여행정보를 탐색한 응답자들 중 2개 이상의 정보유형을 탐색한 응답자를 추출하기 위해서, “이번 여행을 계획하시면서 가장 필요했던 정보유형은 무엇이었습니까? 필요했던 순서대로 3개만 선택해 주십시오.”의 설문 항목에서 3개의 정보유형 모두를 선택한 응답자만을 고려했다. 이를 통해 최종적으로 467명의 응답자를 추출했다.

2. 관광정보 유형 연결망의 구축

본 연구에서 활용한 원자료는 설문조사를 통해 수집된 개별형 자료가기 때문에 사회연결망 분석을 수행하기 위해서는 관계형 데이터로 변환해야 한다(Liu et al. 2017). 따라서, 온라인에서 탐색된 관광정보 유형으로 구성된 연결망과 오프라인에서 탐색된 관광정보 유형으로 구성된 연

결망 간에 관련성이 있는지를 비교하고자, 다음과 같은 절차를 통해서 개별형 자료를 관계형 데이터로 변환하고 연결망을 구축했다.

첫째, 관광정보 유형 간의 연결 관계는 행렬 형태로 표현할 수 있다. 예컨대, 만약 A라는 응답자가 관광정보 유형 1을 탐색했으면 1, 그렇지 않으면 0과 같은 형식으로 모든 응답자가 탐색한 관광정보 유형을 기록할 수 있다.

둘째, 온라인에서 탐색된 관광정보 유형의 연결망의 특징을 분석하기 위해서 179 응답자 $\times$ 11개의 관광정보 유형의 연결망 행렬을 구축했다. 또한, 오프라인에서 탐색된 관광정보 유형의 연결망의 특징을 분석하기 위해서 467 응답자 $\times$ 11 관광정보 유형의 연결망 행렬을 구축했다.

끝으로, 온라인에서 탐색된 관광정보 유형과 응답자 간의 행렬과 오프라인에서 탐색된 관광정보 유형과 응답자 간의 행렬은 UCINET 6.0에서 제공하는 행렬 변환 기능을 활용하여 11개의 관광정보 유형 $\times$ 11개의 관광정보 유형 형태의 연결망 행렬로 각각 최종적으로 구축되었다. 보다 구체적으로 설명하면, 본 연구에서 사용하는 자료는 응답자들에 의해서 탐색된 정보유형의 순서를 알 수 있는 방향성이 있는 자료이기 때문에 <표 1>과 같은 관광정보 유형 행렬로 재구성하였다. 재구성된 행렬에 대해 예를 들어 설명하면, 관광객이 다양한 정보 유형 중 정보유형 2, 정보유형 3, 그리고 정보유형 4를 순차적으로 탐색한 것을 표현해주는 행렬을 의미한다.

<표 1> 관광정보 유형 행렬

	정보유형1	정보유형2	정보유형3	정보유형4
정보유형1	-	1	0	0
정보유형2	0	-	1	0
정보유형3	0	0	-	1
정보유형4	0	0	0	-

사회연결망 분석 연구에서 보편적으로 사용되는 중심성 지수는 분석 대상 자료의 방향성 유무에 따라서 적용할 수 있는 중심성 지수가 달라질 수 있다. 가령, 연결정도 중심성, 사이 중심성 그리고 근접 중심성 가운데, 방향성이 없는 자료를 적용해서 분석을 할 경우에는 연결정도 중심성 값만이 의미 있는 시사점을 제시할 수 있다(Kang 2016). 한편, 사회연결망 분석을 활용하여 관광객의 목적지 방문패턴을 분석한 연구들에서는 관광객의 목적지 방문 순서를 알 수 있는 경우 관광객 목적지 방문 순서를 행렬 형태로 구축할 수 있고, 출발지와 목적지 간에 어떤 식으로 연결되어있는지를 파악할 수 있기 때문에 관광객 목적지 방문 행동의 방향성을 알 수 있다(Neal 2013; Kang et al. 2016). 같은 맥락에서, 탐색 정보의 순서를 안다는 것은 방향성 자료가 될 수 있는 것으로 간주해볼 수 있다. 이에 본 연구의 자료는 방향성을 가지는 자료이기 때문에 연결망 분석에서 보편적으로 널리 사용되는 연결정도 중심성, 사이 중심성, 근접 중심성 지수들 가운데, 연결정도 중심성 지수와 사이 중심성 지수를 적용하여 연결망 안에서 각각의 정보유형들의 순위를 측정했다.

3. 분석방법

본 연구는 2개의 다른 연결망(온라인, 오프라인 정보유형 연결망) 내에 분포하고 있는 정보유형들 간의 중심성 지수의 차이를 비교하기 위해, Freeman(1978)에 의해 개발된 정규화된 중심성(Normalized Centrality) 지수를 활용했다. 특히, 본 연구의 자료는 방향성을 가지는 자료이기 때문에 정보유형들의 방향성을 고려한 분석 즉, 연결정도 중심성과 사이 중심성 값을 계산함에 있어서 내향과 외향 분석을 각각 실시했다.

정규화된 내향연결정도 중심성은 연결망 내에서 큰 영향력을 가지는 노드(즉, 관광정보 유형)를 도출하기 위한 방법인데, 정규화된 내향연결정도

중심성 순위가 높다는 것은 해당 연결망 안에서 핵심적인 역할을 하는 관광정보 유형으로 간주할 수 있다, 즉 내향연결정도 중심성 순위가 높다는 뜻은 예를 들어서 전체 5개(A, B, C, D, E)의 관광정보 유형 가운데, 관광정보 유형 A의 내향연결정도 중심성 순위가 1위라는 것은, 관광객들이 하나의 관광정보 유형만을 검색하는 것이 아니라 다양한 정보 유형을 검색하는 것을 가정했을 때, A라는 정보유형을 검색한 관광객은 또한 B, C, D, 또는/그리고 E라는 관광정보 유형을 함께 검색할 수 있고, 이러한 정보 검색 행동 패턴은, 결국 ‘관광정보 유형의 연결망은 A’라는 관광정보 유형을 중심으로 위계적으로 분포하는 패턴을 보이게 된다.

정규화된 외향연결정도 중심성은 앞에서 설명한 정규화된 내향연결정도 중심성의 반대 개념으로서, 관광정보 유형의 연결망 내에서 외향연결정도 중심성 순위가 높은 관광정보 유형은 나머지 관광정보 유형과 높은 연결 관계를 가지고 있는 것으로서 외향연결정도 중심성 순위가 높은 관광정보 유형은 나머지 관광정보 유형의 검색에 영향을 주는 관광정보 유형으로 해석할 수 있다.

정규화된 사이 중심성은 특정 관광정보 유형이 연결망에서의 매개자(중개자)로서의 역할을 하는지를 측정한다. 즉, 만약 A라는 관광정보 유형의 정규화된 사이 중심성 순위가 연결망 안에서 1위라고 한다면, A라는 정보는 연결망 안에 위치하고 있는 나머지 정보를 매개(중개)하는 역할을 하는 핵심 정보유형으로 해석할 수 있다.

마지막으로, 온라인에서 탐색된 정보유형과 오프라인에서 탐색된 정보 유형 간에 통계적으로 유의미한 관련성이 있는지를 검증하기 위해서 2개의 다른 연결망 간의 상관관계를 통계적으로 검증할 수 있는 QAP 분석을 실시했다. 중심성 지수 계산과 QAP 분석은 사회연결망 분석 프로그램의 하나인 UCINET 6.0을 활용하여 수행했다.

IV. 실증분석

1. 응답자의 특성

본 연구는 총 616명의 자료를 사용하였는데, 응답자들의 인구 및 사회 경제적 특성은 <표 2>와 같다. 먼저 온라인 정보원천을 활용하여 관광정보를 검색한 응답자들의 특성을 살펴보면, 성별은 여성이 55.9%, 남성이 44.1%로 여성이 남성에 비해 높은 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 연령은 20대 42.5%, 30대 30.2%, 40대 14.5% 순으로 나타나, 20대와 30대는 온라인정보원천을 활용하는 주 연령층인 것을 알 수 있다. 직업은 회사원이 63.1%, 학생이 29.1%, 자영업이 8.0% 순으로 나타났다. 응답자들의 결혼상태는 미혼 57.5%, 기혼 41.9%, 이혼/사별 0.6%로 나타났다. 인천을 방문한 응답자들의 거주 국가를 살펴보면, 미주 20.1%, 중국 19.0%, 기타 아시아 18.4% 파악되었다.

오프라인 정보원천을 활용하여 관광정보를 검색한 응답자들의 특성을 살펴보면, 성별은 여성이 57.0%, 남성이 43.0%로 여성이 남성에 비해 높은 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 연령은 20대 35.5%, 30대 27.5%, 40대 16.9% 순으로 나타났다. 직업은 회사원이 56.3%, 학생이 21.1%, 자영업이 11.2% 순으로 나타났다. 응답자들의 결혼상태는 미혼 43.5%, 기혼 54.9%, 이혼/사별 1.6%로 나타나 기혼이 오프라인 정보원천을 주로 활용하는 것을 알 수 있다. 인천을 방문한 응답자들의 거주 국가를 살펴보면, 중국 26.1%, 동남아시아 21.3%, 미주 17.2% 순으로 조사되었다.

〈표 2〉 표본의 일반적 특성(N=616)

구분		온라인 (N=179)	오프라인 (N=437)
		빈도 (%)	빈도 (%)
성별	남성	79 (44.1%)	188 (43.0%)
	여성	100 (55.9%)	249 (57.0%)
연령	10대	9 (5.0%)	22 (5.0%)
	20대	76 (42.5%)	155 (35.5%)
	30대	54 (30.2%)	120 (27.5%)
	40대	26 (14.5%)	74 (16.9%)
	50대	8 (4.5%)	50 (11.4%)
	60대 이상	6 (3.4%)	16 (3.7%)
직업	회사원	113 (63.1%)	246 (56.3%)
	자영업	8 (4.5%)	49 (11.2%)
	학생	52 (29.1%)	92 (21.1%)
	주부	3 (1.7%)	33 (7.6%)
	무직	2 (1.1%)	16 (3.7%)
	기타	1 (0.6%)	1 (0.2%)
결혼 상태	미혼	103 (57.5%)	190 (43.5%)
	기혼	75 (41.9%)	240 (54.9%)
	이혼/사별	1 (0.6%)	7 (1.6%)
거주국가	중국	34 (19.0%)	114 (26.1%)
	일본	25 (14.0%)	29 (6.6%)
	동남아시아	21 (11.7%)	93 (21.3%)
	기타아시아	33 (18.4%)	70 (16.0%)
	구주	28 (15.6%)	38 (8.7%)
	미주	36 (20.1%)	75 (17.2%)
	기타	2 (1.1%)	18 (4.1%)

2. 관광정보 유형에 따른 검색된 정보의 빈도 비교

온라인과 오프라인을 이용하여 검색된 관광정보 유형의 빈도는 〈표 3〉과 같다. 구체적으로 살펴보면, 첫째, 응답자들은 온라인과 오프라인 모두에서 볼거리/즐거거리 정보를 가장 많이 검색했지만, 공연, 축제, 이벤트

관련 정보는 가장 적게 검색한 정보로 나타났다. 둘째, 온라인에서 검색된 정보의 유형에는 여행후기/평판, 추천코스, 음식/맛집, 여행경비 등의 순서로 나타났다. 셋째, 오프라인에서 검색된 정보 유형은 음식/맛집, 추천코스, 여행후기/평판, 여행경비 등의 순으로 나타났다. 결론적으로, 온라인과 오프라인에서 검색된 정보 유형에서 차이가 있었다.

〈표 3〉 온라인/오프라인에 따라 검색된 관광정보 유형의 빈도

관광정보 유형	온라인*		오프라인*	
	빈도 (%)	순위	빈도 (%)	순위
불거리/즐길거리	99(18.44%)	1	253(19.30%)	1
여행후기/평판	67(12.48%)	2	123(9.38%)	4
추천코스	66(12.29%)	3	173(13.20%)	3
음식/맛집	64(11.92%)	4	181(13.81%)	2
여행경비	48(8.94%)	5	105(8.01%)	5
숙박시설	44(8.19%)	6	91(6.94%)	8
교통편/주차	43(8.01%)	7	72(5.49%)	10
관광지 관련 정보 (개장시간, 이용요금 등)	31(5.77%)	8	99(7.55%)	6
날씨	28(5.21%)	9	82(6.25%)	9
쇼핑시설	27(5.03%)	10	93(7.09%)	7
공연, 축제, 이벤트 관련 정보	20(3.72%)	11	39(2.97%)	11

* 다중응답

3. 온라인과 오프라인 관광정보 유형 연결망의 구조적 특징 비교

온라인과 오프라인을 이용하여 검색된 관광정보 연결망의 구조적 특징은 〈표 4〉와 같다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 1) 관광정보 연결망 안에서 관광정보 유형을 의미하는 노드는 2개의 관광정보 연결망(즉, 온라인과 오프라인 정보연결망)에서 11개로 각각 나타났으며, 정보

유형의 연결 관계를 나타내는 링크의 개수는 온라인 관광정보 연결망은 34개, 오프라인 관광정보 연결망은 71개로 도출되었다. 2) 관광정보 연결망 내에서 각 관광정보 유형들 간의 연결 관계의 정도를 나타내는 밀도는 온라인 연결망은 0.309, 오프라인 연결망은 0.646으로 각각 도출되었다. 0과 1 범위에서 도출되는 밀도 값에 근거했을 때(Nooy et al. 2005), 오프라인 연결망에서 관광정보 유형들 간의 연결이 온라인 연결망 내에서 관광정보 유형들 간의 연결보다 유기적이며 역동적으로 구조화되어 있다. 이러한 분석 결과는 인천을 방문한 외래 관광객들은 온라인보다 오프라인에서 다양한 유형의 관광정보를 검색했음을 알 수 있다.

〈표 4〉 온라인과 오프라인 관광정보 연결망의 구조적 특성 비교

구분	온라인	오프라인
노드(Node)	11	11
링크(Link)	34	71
밀도(Density)	0.309	0.646

4. 온라인/오프라인 관광정보 연결망 내 정보유형들 간의 중심성 지수 비교

관광정보 연결망들 간에 핵심적인 정보의 역할을 담당하는 정보의 유형 간에 순위에서 차이가 있는지를 파악하기 위해 정규화된 내향 연결정도 중심성 분석을 실시했고, 그 결과를 〈표 5〉에 제시했다.

〈표 5〉를 구체적으로 살펴보면, 볼거리/즐길거리에 대한 정보 유형은 두 개의 연결망 내에서 모두 1순위에 위치한 것으로 나타났으며, 여행경비, 음식/맛집, 관광지 관련 정보(개장시간, 이용요금 등)은 모두 2순위를 차지하는 것으로 확인됐다. 하지만 3위부터 7위까지의 정보들은 두 개의 연결망 간에 상이한 것으로 나타났다. 이를 통해 온라인과 오프라인 정보

원천에 따라 핵심정보 역할을 하는 정보유형들은 차이가 없지만, 이를 제외한 주변 정보유형들 간에는 차이가 있음을 나타내는 것을 확인했다.

숙박시설과 여행후기/평판과 같은 관광정보 유형은 정보의 획득 경로와 관련해서 오프라인보다는 온라인을 선호하는 것을 알 수 있었다. 반면에, 날씨와 쇼핑시설 관광정보 유형은 온라인보다는 오프라인을 통해 정보를 획득한 관광객들이 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 5〉 내향 연결정도 중심성 분석 결과

순 위	관광정보 연결망			
	온라인		오프라인	
	관광정보 유형	정규화된 연결정도 중심성	관광정보 유형	정규화된 연결정도 중심성
1	불거리/줄길거리	50	불거리/줄길거리	90
2	여행경비; 음식/맛집; 숙박시설; 여행후기/평판; 관광지 관련 정보 (개장시간, 이용요금 등)	40	여행경비; 음식/맛집; 날씨; 관광지 관련 정보 (개장시간, 이용요금 등)	80
3	교통편/주차	30	쇼핑시설	70
4	추천코스; 날씨; 쇼핑시설;	20	숙박시설; 교통편/주차	60
5	공연, 축제, 이벤트 관련 정보	0	추천코스	50
6	-	-	여행후기/평판	30
7	-	-	공연, 축제, 이벤트 관련 정보	20

관광정보 유형의 연결망 안에서 관광정보 유형 간에 외향적 연결 관계의 특성을 파악하기 위해서 정규화된 외향 연결정도 중심성 분석을 실시했고, 그 결과를 〈표 6〉에서 제시했다.

〈표 6〉의 정규화된 외향 연결정도 중심성 분석 결과를 구체적으로 살펴

보면, 볼거리/즐길거리와 추천코스에 대한 정보 유형은 두 개의 연결망 내에서 모두 1, 2순위에 위치한 것으로 나타났다. 하지만, 이를 제외한 정보 유형들의 순위에는 차이가 나타났다. 이와 같은 결과는 인천을 방문하는 외래 관광객들이 관광정보를 탐색할 때, 볼거리/즐길거리와 추천코스와 같은 핵심적인 관광정보 유형의 경우에는 정보획득 경로에서 온라인과 오프라인의 구분이 큰 의미를 가지지 못하는 것으로 해석해볼 수 있다.

한편, 여행경비와 교통편/주차 정보는 오프라인보다는 온라인에서 정보를 획득하는 경우가 많은 것을 알 수 있는 반면에, 음식/맛집, 여행후기/평판, 그리고 관광지 관련 정보(개장시간, 이용요금 등)와 같은 관광정보 유형의 경우에는 온라인보다는 오프라인에서 정보를 획득하는 경우가 높게 나타났다.

〈표 6〉 외항 연결정도 중심성 분석 결과

순 위	관광정보 연결망			
	온라인		오프라인	
	관광정보 유형	정규화된 연결정도 중심성	관광정보 유형	정규화된 연결정도 중심성
1	볼거리/즐길거리	80	볼거리/즐길거리; 음식/맛집	100
2	추천코스	70	추천코스	90
3	여행경비; 음식/맛집	40	여행후기/평판	80
4	숙박시설; 교통편/주차	30	숙박시설; 여행경비	70
5	여행후기/평판	20	관광지 관련 정보 (개장시간, 이용요금 등)	60
6	쇼핑시설; 날씨; 관광지 관련 정보 (개장시간, 이용요금 등)	10	쇼핑시설	50
7	공연, 축제, 이벤트 관련 정보	0	교통편/주차	40
8	-	-	날씨	30
9	-	-	공연, 축제, 이벤트 관련 정보	20

관광정보의 유형 연결망에 있는 정보 유형 간에 매개 역할을 하는 정보 유형을 조사하기 위해 정규화된 사이 중심성 지수의 순위를 도출했고, 그 결과를 <표 7>에 제시했다. 구체적으로 살펴보면, 볼거리/즐길거리와 음식/맛집에 대한 정보는 모든 정보연결망 내에서 1, 2순위를 차지하는 것으로 나타났다. 하지만, 나머지 정보 유형의 순위에서는 차이가 있었다. 이와 같은 결과는 인천을 방문하는 외래 관광객들의 관광정보 탐색 활동에 있어, 관광정보의 획득 경로에 상관없이, 상위 2개의 정보들은(볼거리/즐길거리, 음식/맛집) 관광객들이 탐색하는 다양한 관광정보 유형을 매개하는 역할을 하는 관광정보 유형으로 해석할 수 있다.

한편, 여행후기/평판 정보는 오프라인보다는 온라인을 통해서 정보를 획득하고 매개하는 경우가 높게 나타났다. 하지만 숙박시설 정보는 온라인보다는 오프라인에서 정보를 획득하고 매개하는 경우가 많았다.

<표 7> 사이 중심성 분석 결과

순 위	관광정보 연결망			
	온라인		오프라인	
	관광정보 유형	정규화된 사이 중심성	관광정보 유형	정규화된 사이 중심성
1	볼거리/즐길거리	30.556	볼거리/즐길거리	17.444
2	음식/맛집	12.778	음식/맛집	14.204
3	여행후기/평판	11.852	숙박시설	2.593
4	여행경비	9.259	여행경비	2.444
5	추천코스	6.111	교통편/주차	2.407
6	교통편/주차	3.704	추천코스	1.796
7	숙박시설	3.148	관광지 관련 정보 (개장시간, 이용요금 등)	1.759
8	관광지 관련 정보 (개장시간, 이용요금 등)	0.926	날씨	0.685
9	날씨	0.556	여행후기/평판; 쇼핑; 공연, 축제, 이벤트 관련 정보	0.000
10	쇼핑시설; 공연, 축제, 이벤트 관련 정보	0.000	-	-

5. 온라인/오프라인 관광정보 연결망 간의 상관관계 분석

온라인 정보원천을 사용하여 관광정보를 검색한 관광객들과 오프라인 정보원천을 활용하여 관광정보를 탐색한 관광객들 간의 관광정보 검색 패턴에 대한 상관관계를 조사하기 위해, QAP 분석을 실시했다. <표 8>은 QAP분석 결과이다. 온라인과 오프라인 연결망들 간의 유사성을 나타내는 자카드(Jaccard) 계수는 0.331으로서 1%수준에서 유의미한 것으로 검증되었다. 하지만, 두 연결망의 상관관계의 강도는 낮은 것으로 나타났다. 본 연구에서 사용된 자료는 0과 1로 이뤄진 이진(binary) 자료이기 때문에, 피어슨(Pearson) 상관계수가 아닌 자카드(Jaccard) 계수를 사용했다 (Hanneman and Riddle 2005).

<표 8> QAP 분석결과

구분	온라인 정보연결망	오프라인 정보연결망
온라인 정보연결망	-	0.331**
오프라인 정보연결망	0.331**	-

**p < 0.01

V. 결론

1. 시사점

관광객들은 소셜 미디어, DMO 인터넷 웹사이트, 잡지, 뉴스, 친지·친구 등의 다양한 정보원천을 활용하여 관광정보를 탐색하는데, 다양한 정보원천에서 제공되는 수많은 정보 즉, 정보 홍수 현상으로 인해, 그들이 원하는 정보를 탐색하는데 과다한 노력과 요구가 필요하다(Xiang et al. 2008).

수많은 정보 속에서 관광객들의 니즈를 충족시켜주기 위해서는 관광객들이 탐색한 관광정보의 유형 및 정보의 역할에 대한 이해가 중요하다. 이에 본 연구는 인천을 방문한 외래 관광객들이 온라인과 오프라인 정보원천을 활용하여 검색한 정보들의 유형 및 각각의 정보들이 가지고 있는 역할을 파악하기 위해 <2016 인천관광 실태조사>에 활용된 원자료를 사용해서 분석했다. 본 연구결과를 통해 다음과 같은 이론적/실무적 시사점을 제안하고자 한다.

첫째, 온라인과 오프라인 연결망 내에서 핵심적인 역할을 하는 관광정보의 유형을 파악하기 위해 정규화된 내향 연결정도 중심성 분석을 수행한 결과, 볼거리/즐길거리에 대한 정보가 온라인과 오프라인 연결망 모두에서 핵심적인 역할을 하는 것으로 나타났다. 하지만, 숙박시설과 여행후기/평판 정보는 온라인에서 정보를 획득하는 경우가 높은 것으로 파악되었다. 반면, 날씨와 쇼핑시설 정보는 오프라인에서 정보를 획득하는 경우가 온라인에서 비해서 높았다. 이러한 분석 결과는 효율적인 관광홍보를 위해서는 관광정보 유형을 고려한 관광정보 전달 채널 선택 전략이 필요함을 시사한다.

둘째, 온라인과 오프라인 연결망 내에 있는 다양한 정보 유형 중에서 정보의 발신자 역할을 하는 정보의 유형을 찾기 위해서 정규화된 외향 연결정도 중심성 분석을 수행했는데, 여행경비와 교통편/주차 정보는 오프라인 연결망보다는 온라인 연결망 내에서 타 관광정보 탐색에 영향을 미치는 정보의 유형으로 파악되었다. 반면에, 음식/맛집, 여행후기/평판, 그리고 관광지 관련 정보(개장시간, 이용요금 등)는 온라인 연결망에서 보다는 오프라인 연결망에서 타 관광정보 탐색에 영향을 미치는 정보로서의 역할이 더 큰 것을 확인했다. 이러한 결과는 인천 지역의 관광정보를 효율적으로 확산시키기 위해서는 관광객이 가장 필요로 하는 정보에 맞는 정보 전달 경로(온라인, 오프라인)를 파악하는 것이 중요한 고려요인이 될 수 있

음을 보여준다.

셋째, 관광정보 탐색과 관련하여 지금까지 수행된 연구들은 정보원천에 따른 영향관계를 규명한 연구들이 대부분이었다. 하지만, 본 연구는 관광객들의 정보 획득 경로를 온라인과 오프라인으로 구분하여 관광객들이 가장 필요했던 정보 유형을 비교함으로써 온라인과 오프라인을 통해서 효과적인 정보전달을 위한 각 정보유형의 역할을 도출했다. 이러한 결과는 향후 인천시의 효율적인 관광 마케팅을 위한 관광정보 전달 확산 전략을 도출하기 위한 기초자료로 고려될 수 있다. 또한 지금까지는 다중응답 문항의 분석 방법과 관련해서 빈도 분석을 이용해서 연구가 진행되었지만, 본 연구에는 사회연결망 분석 기법을 활용하고 다중응답 문항을 분석하여 결과 값들 간의 연결 관계의 특징을 도출함으로써 관광객들의 정보 탐색 행동과 관련된 후속 연구를 계획하거나 진행 중인 연구자들에게 사회연결망 분석 방법을 적용한 연구가 활성화 될 수 있도록 본 연구가 경험적 증거를 제시했다.

마지막으로, 관광정보 유형의 연결망의 밀도 분석을 통해서 온라인 연결망 내에 있는 정보 유형들 간의 연결은 오프라인 연결망 내에 있는 정보 유형들 간의 연결에 비해 특정 정보 유형을 중심으로 연결된 것을 확인했다. 이러한 결과는 관광객들의 정보 획득 경로와 관련해서 온라인을 이용할 경우에는 핵심 정보 위주로 정보를 탐색 및 획득하는 것을 알 수 있었고, 반면에 오프라인을 활용할 경우에는 다양한 관광정보 유형을 탐색 및 획득하는 것을 확인했다. 또한, 온라인/오프라인 연결망의 상관성을 파악하기 위해 QAP 분석을 수행한 결과, 두 개의 정보연결망은 서로 관련되어 있었지만, 관련성의 강도는 약했다. 따라서 관광정보 전달 및 확산 전략과 관련해서, 온라인과 오프라인을 상호보완적으로 활용할 필요가 있고, 관광정보의 유형에 따라서 온라인과 오프라인을 차별적으로 사용하는 것을 고려할 필요가 있음을 본 연구 결과가 제시한다. 예컨대, 온라인에서 인천

관광을 홍보할 때에는 관광객들이 많이 찾는 핵심적인 정보를 중심으로 홍보 전략의 수립이 필요하고, 오프라인을 통해 관광정보를 전달할 경우에는 핵심적인 정보를 포함하여 다양한 관광정보를 공급하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.

2. 한계점 및 제언

본 연구는 인천을 방문한 외래 관광객들의 정보 획득 경로를 온라인과 오프라인의 두 가지 유형으로 구분하고, 관광객이 가장 필요로 했던 관광 정보의 유형 간의 연결 패턴의 특성을 분석한 탐색적 연구이다. 따라서 온라인과 오프라인 연결망 안에서 관광정보 유형의 순위를 파악했고, 온라인과 오프라인 연결망이 서로 관련되어 있는지의 상관관계만을 조사하는 것에 머물렀다. 비록 중심성 지수 분석과 상관관계 검증을 통해서 본 연구의 목적을 성공적으로 달성했음에도 불구하고, 후속 연구에서는 본 연구에서 적용했던 분석 방법을 다른 사례 대상지와 관광객을 대상으로 재검증해볼 필요가 있다. 또한 중심성 지수를 적용하여 관광정보 유형의 연결망 안에 있는 다양한 정보 유형의 순위를 도출했지만, 도출된 순위를 설명할 수 있는 독립변수를 찾는 연구가 후속 연구로 수행된다면 관광객의 정보탐색 행동 이행에 새로운 시사점을 제시할 수 있을 것으로 사료된다. 따라서 후속 연구에서는 QAP 회귀분석을 적용하여 다양한 관련 변수들의 영향 관계를 종합적으로 검증하는 연구가 수행되기를 제안해본다.

참 고 문 헌

- 구철모·이선영·김종철·정남호, 2015, 「온·오프라인 정보원천이 전시·컨벤션에서 지각된 유용성과 만족에 미치는 영향: 감정적 관여의 매개효과」, 지식경영연구 16(2): 47-66.
- 김조영·이충기·김정만, 2013, 「스마트폰 기반 관광정보 수용과 관광상품 구매의도에 관한 연구」, 관광연구 27(6): 15-38.
- 김수지·황조혜, 2014, 「관광객의 특성에 따른 음식관광자원 정보탐색행동 차이 연구」, 관광학연구 38(1): 11-32.
- 김용일·김건, 2015, 「호텔 기업의 소셜미디어 구전정보 특성에 따른 구전 신뢰가 행동의도에 미치는 영향」, 호텔관광연구 17(6): 151-166.
- 김이환·박득희·박주석, 2014, 「소셜 미디어 내의 관광정보 확산에 관한 연구-트위터를 중심으로」, 정보화연구 11(4): 471-483.
- 박득희·강상훈·이계희, 2017, 「소셜 미디어 빅데이터를 활용한 관광객들의 관광정보 탐색 행동의 구조적 특징」, 서울도시연구 18(2): 145-158.
- 박득희·김태구·이계희, 2016, 「소셜 빅데이터를 활용한 관광정보 네트워크 분석」, 관광연구저널 30(8): 195-208.
- 박득희·이계희, 2014, 「패키지 관광 상품에 포함된 관광목적지들 간의 사회 네트워크 분석」, 한국산학기술학회논문지 15(3): 1414-1423.
- 박상철·정남호, 2012, 「관광 정보원천 전환행동을 위한 소셜미디어 이용에 관한 연구」, 관광학연구 36(7): 115-138.
- 방형욱·최용석, 2015, 「구전정보 특성이 태도 및 행동의도에 미치는 영향: 소셜 미디어 외식정보이용자를 중심으로」, 관광연구 30(4): 73-92.
- 예종석·김균, 2008, 「온라인 소비자 정보탐색행동 특성 연구」, 한국경영학회 학술대회 논문집 1-30.
- 이현애·정남호, 2017, 「스마트관광 생태계 구현을 위한 사회관계망분석을 활용한 국내 관광객 이동 패턴에 대한 탐색적 연구」, 서비스경영학회지 18(4): 57-74.
- 인천관광공사, 2017, 「2016 인천관광 실태조사」.
- 장은경(2013), 「국외여행객의 관광정보원천과 정보탐색내용의 정준상관관계」, 관광연구저널 27(2): 185-196.
- 전승·김대관, 2017, 「국내여행객의 온라인 관광정보원천별 관광정보 탐색 유

- 형에 관한 연구-관광행동 단계별 차이를 중심으로」. 이벤트컨벤션연구 13(2): 65-84.
- 표원정·임관혁. 2012. 「SNS 관광정보의 특성이 관광객 정보탐색행동에 미치는 영향」. 관광경영연구 51: 285-308.
- 황영현·김성진. 2006. 「관광의사결정 종류에 따른 인터넷 선호의 영향요인」. 관광학연구 30(4): 171-189.
- Freeman, L. C. 1978. "Centrality in Social Networks Conceptual Clarification," *Social Networks* 1(3): 215-239.
- Gretzel, U., Fesenmaier, D. R., O'Leary, J. T. 2006. "The Transformation of Consumer Behavior," In *Tourism Business Frontiers: Consumers, Products and Industry*, edited by D. Buhalis and C. Costa, 9-18. Burlington, MA: Elsevier/Butterworth-Heinemann.
- Gursoy, D., McCleary, K. W. 2004. "An Integrative Model of Tourists' Information Search Behavior," *Annals of Tourism Research* 31(2): 353-373.
- Hanneman, Robert A. and Riddle, Mark. 2005. *Introduction to social network methods*. CA: University of California, Riverside. Retrieved from <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext>(검색일: 2018년 10월 6일)
- Hubert, L., Schultz, J. 1976. "Quadratic Assignment as a General Data Analysis Strategy," *British Journal of Mathematical and Statistical Psychology* 29(2): 190-241.
- Lee, H., Chung, N., Nam, Y. 2018. "Do Online Information Sources Really Make Tourists Visit More Diverse Places?: Based on the Social Networking Analysis," *Information Processing & Management*, <https://doi.org/10.1016/j.ipm.2018.01.005>
- Lee, Y., Kim, I. 2018. "Change and Stability in Shopping Tourist Destination Networks: The Case of Seoul in Korea," *Journal of Destination Marketing & Management* 9: 267-278.
- Liu, B., Huang, S., Fu, H. 2017. "An Application of Network Analysis on Tourist Attractions: The Case of Xinjiang, China," *Tourism Management* 58: 132-141.

- Jung, H., Lee, G., Hur, K., Kim, T. T. 2018. "Online Travel Information Value and Its Influence on The Continuance Usage Intention of Social Media," *Service Business* 12(1): 85-120.
- Kang, S. 2016. "Tourism Destination Hierarchy and Space: Time Constraints in a Coastal Tourism Region," *Korean Journal of Hospitality and Tourism* 25(5): 155-169.
- Kang, S., Lee, G., Kim, J., & Park, D. 2018. "Identifying the Spatial Structure of the Tourist Attraction System in South Korea using GIS and Network Analysis: An Application of Anchor-Point Theory," *Journal of Destination Marketing & Management* 9: 358-370.
- Molina, A., Esteban, A. 2006. "Tourism Brochures: Usefulness and Image," *Annals of Tourism Research* 33(4): 1036-1056.
- Neal, Z. P. 2013. *The Connected City: How Networks are Shaping the Modern Metropolis*. New York: Routledge.
- Nooy, D. Y., Mrvar, A., Batagelj, V. 2005. *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*. Cambridge University Press.
- Park, D., Kim, W. G., Choi, S. 2018. "Application of Social Media Analytics in Tourism Crisis Communication," *Current Issues in Tourism*. <https://doi.org/10.1080/13683500.2018.1504900>
- Paris, C. M. 2012. "Flashpackers: An Emerging Sub-culture?" *Annals of Tourism Research* 39(2): 1094-1115.
- Parra-López, E., Bulchand-Gidumal, J., Gutiérrez-Tañ, D., Díz-Armas, R. 2011. "Intentions to Use Social Media in Organizing and Taking Vacation Trips," *Computers in Human Behavior* 27(2): 640-654
- Sheldon, P. J. 1997. *Tourism Information Technology*. Wallingford, UK: CAB International.
- Tussyadiah, I. P., Fesenmaier, D. R. 2009. "Mediating Tourist Experiences: Access to Places via Shared Videos," *Annals of Tourism Research* 36(1): 24-40.
- Xiang, Z., Wöber, K., Fesenmaier, D. R. 2008. "Representation of the Online Tourism Domain in Search Engines," *Journal of Travel Research* 47(2): 137-150.

국 문 초 록

사회연결망분석 기법을 활용한 온라인과 오프라인 관광정보 유형 연결망의 구조적 특성 비교:

인천을 방문한 외래 관광객을 사례로

강상훈(경기대학교 관광종합연구소 연구교수)
박득희(플로리다 주립 대학교 Research Associate)

본 연구는 관광정보 원천에 따른 관광객들의 관광정보 탐색 행동의 구조적 특성을 파악하기 위해서 사회연결망 분석 기법 중 중심성 지수(연결 정도 중심성, 사이 중심성)와 QAP(Quadratic Assignment Procedure) 상관 분석을 실시했다. 분석 자료는 인천관광공사에서 수행한 <2016 인천 관광 실태조사>에 사용된 원자료를 가공해서 분석에 활용했고, 총 1,010 명의 외래관광객 자료 가운데, 616명의 자료가 분석에 활용되었다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 인천을 방문한 외래 관광객들은 온라인보다 오프라인에서 다양한 유형의 관광정보를 검색했다. 둘째, 온라인과 오프라인 정보 유형의 연결망 안에서 핵심적인 관광정보 전달자 역할을 하는 정보 유형에서는 차이가 없었다. 셋째, 온라인과 오프라인 연결망 간에는 1% 수준에서 유의미한 관련이 있는 것을 확인했다. 분석 결과를 근거로, 관광객의 정보탐색 행동 이해와 관련된 이론적 시사점과 인천 지역의 관광 활성화를 위한 실무적 시사점 및 향후 연구 과제를 결론에서 제시했다.

주제어 : 사회연결망분석, 온라인 관광정보, 오프라인 관광정보, 관광객, QAP

Abstract

Comparison of the Structure between Online and Offline Tourism Information Networks:

A case of international tourists to Incheon, Korea

Kang, Sanghoon(Research Professor, Tourism Research Institute,
Kyonggi University)
Park, Deukhee(Research Associate, Florida State University)

By applying social network analysis techniques, this study investigates the structural nature of tourists' information search behaviors. Centrality measures (i.e., degree centrality and betweenness centrality) and a Quadratic Assignment Procedure(QAP) correlation analysis are employed to compare the structural nature of online and offline tourism information networks. Of the raw data ($n = 1,010$) from the "2016 Survey on Tourism in Incheon" conducted by the Incheon Tourism Organization, the data from 616 tourists were used for analysis. The results are as follows. First, international tourists search information categories offline rather than online. Second, there is no difference between online and offline central tourism information categories. Third, there are statistically significant relationships between online and offline tourism information category networks at the 1% significance level. Lastly, based on the results, the paper discusses the theoretical

implications related to better understanding tourists' information search behavior and the practical implications for revitalizing regional tourism in Incheon.

Key words: Social Network Analysis, Online Tourism Information, Offline Tourism Information, Tourist, QAP

메가이벤트의 공유가치창출(CSV), 개최지 이미지, 방문의도의 구조적 관계: 강원도 평창 동계올림픽을 중심으로*

김영국** · 민병기*** · 장서연****

I. 서론

II. 이론적 배경

III. 연구방법

1. 측정항목 설계 및 연구모형
2. 조사 설계 및 분석

IV. 분석결과

1. 인구통계학적 특성
2. 신뢰성 및 타당성
3. 구조모형 분석

V. 결론

* 본 논문은 한국은행의 재정지원을 받아 한국은행 강원본부와 공동으로 작성한 것을 수정한 것임.

** 강원대학교 경영대학 관광경영학과 부교수

*** 한국은행 강원본부 총무팀장

**** 한국방송통신대학교 사회과학대학 관광학과 조교수, 교신저자(E-mail: seojang@knou.ac.kr, Tel: 02-3668-4466)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2019..15.257>

투고(접수)일 2019. 4. 1. 심사(수정)일 2019. 4. 26. 게재확정일 2019. 6. 19.

I. 서론

산업사회에서 지속 가능한 경영과 같은 다양한 사회적 패러다임이 대두됨에 따라 기업, 사회, 그리고 이를 둘러싼 이익단체 및 구성원 모두의 공익 가치와 경제 가치를 함께 추구하는 공유가치창출(CSV: Creating Shared Value)이라는 개념이 주요 이슈로 떠올랐다(서철현 2016; Porter and Kramer 2006; Yi and Gong 2013).

공유가치창출(CSV)은 Porter and Kramer(2011)가 자본주의가 지닌 근본적인 경제 중심의 문제점을 극복하고 기업이 속한 지역사회의 경제 환경과 시장 조건을 개선시키는 동시에 기업의 지속 가능한 경쟁력을 굳건히 하고자 하는 전략적 취지로 제시하였다. 본질적으로 공유가치(shared value)의 원칙은 사회적 요구와 문제를 동시에 해결함으로써 경제적 가치 및 공익적 가치를 창출하는 방식으로 기존 기업의 사회적 책임활동(CSR: Corporate Social Responsibility)이 지닌 한계를 극복하는 전략으로 기업의 사업 성공과 사회발전의 연계를 강조하고 있다(이두희·고동수·김동수 2013; Yi and Gong 2013).

근본적으로 공유가치창출은 자본시장이 확대되고 산업사회가 팽창됨에 따라 생성된 개념이다. 이후 다수의 실무자 및 연구자들이 기업의 지속 가능한 경영의 경쟁력 확보를 위해 공유가치창출을 연구하기 시작하였다. 특히, Porter and Kramer(2006)는 기업 경쟁력 확보를 위해서는 기업과 사회 구성원 모두에게 보탬이 되는 주도적이고 혁신적인 전환에 대한 발상이 필요하다라고 강조하였고, 이를 통해 제안된 이론이 ‘공유가치창출 이론’이다. 공유가치창출은 단순히 기업의 이익을 재분배하거나 사회에 환원하는 식의 기업의 사회적 책임활동(CSR)과는 다르며 사회문제를 적극적으로 해결하고 경제적 가치와 사회적 가치를 창조 및 확대하는 것을 의미한다(Porter and Kramer 2011). 일반적으로 공유가치를 창출하기 위해서는 상품과 서

비스의 새로운 인식, 가치사슬에서 생산적 의미의 재설정과 지역클러스터 개발로 제시된다. 특히 이러한 제안 중 마지막인 지역 클러스터 개발은 지역사회와 다양한 기업 및 유관기관이 공통의 가치를 향유하고 네트워크 형성을 통한 시너지 효과를 내면서 공유가치가 창출되는 방식이며, 이두희·고동수·김동수(2013)는 공유가치창출이론은 지역사회의 지속 가능한 발전에 기여할 수 있는 이념적 가치로 활용이 충분하다고 언급했다.

통상적으로 공유가치창출에 대한 개념은 경영학 관점에서 지속적인 연구가 이루어졌다. 특히 조직운영에 대한 연구, 사회적기업의 특성에 관한 연구, 혹은 사회적기업의 성과측정에 대한 연구가 주를 이루었다. 하지만 박지연·김지현·장미경(2015)은 공유가치창출은 기업의 경제적 가치나 사회적 가치에 제한된 개념이 아니라 개인을 비롯한 사회구성원, 그리고 사회단체, 지자체 등 모든 조직에게 영향을 주며, 상호 간에 공익적 가치를 추구함으로써 상호보완적인 소통을 하는 것을 의미한다고 지적했다. 또한, 김남현·하동현(2015)은 초기에 기업 관점에서 공유가치창출 개념이 제시되었지만, 도시 및 지역도 관광목적지로서 관광객의 여행의사결정을 통해 소비되는 관광 상품의 속성을 가졌다는 것을 감안하면 특정도시 및 지역을 대상으로 공유가치창출에 대한 연구가 가능하다고 언급하였다.

이러한 맥락에서 평창 동계올림픽과 같은 메가 이벤트도 개최지의 경제 활성화에 기여할 뿐만 아니라, 성공적 개최를 통해 개최지와 지역민의 자긍심을 고취시킨다는 측면에서 가치창출의 속성을 지닌다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 평창 동계올림픽의 공유가치창출에 대해 평가하고, 이를 통해 강원도의 관광활성화를 위한 기초자료를 제시하고자 하고자 한다. 또한 궁극적으로 강원도의 경제적 가치뿐만 아니라 사회적 가치를 실현할 수 있는 관광정책의 방향성에 대해 논의하고자 한다.

II. 이론적 배경

최근 산업 자본주의의 고도성장으로 인해 사회에서 기업의 영향력이 점증적으로 확대되고 있다. 이러한 시장 경제의 상황 속에서, 기업은 사회의 구성요소로서 경제적 역할 뿐 아니라 사회적 책임론에 대한 논의도 일어나고, 이러한 논의로 궁극에는 공유가치창출이라는 개념이 나타났다(Porter and Kramer 2011). 공유가치창출이란 기업이 얻은 이익을 단순히 사회에 환원하는 개념을 넘어서 기업 경영의 가치창출과 관련된 사회 부문과의 협업을 통해 모두를 위한 새로운 가치를 창출하는 활동을 의미한다. 따라서 공유가치창출은 이익추구와 사회공헌활동이 별개문제가 아닌 동시에 이루어진다는 점을 강조하고 있다. 전통적으로 공유가치는 사회에 통용되는 공동의 세계관, 철학, 문화적 가치 등을 포함한 구성원들이 추구하는 공동의 가치관으로 이해할 수 있으므로 이러한 공유가치는 사회구성들의 공통된 신념이라고 볼 수 있다(Vandenberg and Scarpello 1994).

공유가치창출에 대한 개념을 기업경영에 적용하기 이전에는 기업의 사회공헌활동은 공유가치창출보다는 기업의 사회적 책임(CSR)으로 다뤄왔다(Yi and Gong 2013). 기업이 추구하는 사회적 책임과 공유가치창출은 본질적으로 기업이 사회적 문제의 해결에 노력한다는 공통분모가 있지만, 공유가치창출은 기업의 가치와 사회적 진보를 동시에 추구하는 반면에 기업의 사회적 책임은 기업의 가치를 도외시한다는 차이점을 지닌다. 따라서 공유가치창출에 기업의 사회적 책임이 포함될 수는 있으나 기업의 사회적 책임에 공유가치창출이 포함되기는 어려운 경우가 많다. 기업의 사회적 책임과 공유가치창출의 기본적인 차이는 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 기업의 사회적 책임과 공유가치창출

구분	기업의 사회적 책임 (CSR: Corporate Social Responsibility)	공유가치창출 (CSV: Creating Shared Value)
가치	기업의 선행 (대중 자본주의)	비용 대비 높은 사회·경제적 혜택 (인간중심 자본주의)
활동	시민의식과 연계한 자선활동 위주	기업의 사회공동체 모두를 위한 가치 창출
인식	기업의 수익 추구하고 무관한 평판 관리	기업 경쟁력 강화를 위한 필수 요소 기업의 자원과 전문지식을 이용하여 사회 및 경제적 가치를 모두 추구
예산	기업의 사회공헌활동 예산에 한정	기업 전체 예산에 공유가치창출 개념 반영

자료: Porter and Kramer(2011) 재인용

사회적 책임 활동의 가치는 근본적으로 경영자의 의사결정 및 경영활동이 이익집단 및 사회구조에 미치는 전반적인 파급효과로 볼 수 있는 반면, 기업의 공유가치창출 활동은 기업의 혁신적인 노력을 통해 기업이 속한 사회의 보편적인 문제 해결을 위해 기업이 동참하고 소비자 및 단체들과의 적극적인 연대를 통해 사회적·경제적 공동가치를 공유하고 확대하려는 노력으로 해석 할 수 있다(최다운 외 2015; Porter and Kramer 2006: 2011). 특히 기업의 공유가치창출을 위한 노력은 사회적 책임과 달리, 사회공헌을 통해 금전적·비금전적 이윤을 창출하고 이러한 과정에서 사회적 문제해결에 대한 공동관심을 기업의 경제활동과 동일시화한다고 밝혔다(최다운 외 2015; Porter and Kramer 2006: 2011).

초기 공유가치창출과 관련한 선행연구는 공유가치창출의 개념을 소개하고 적용대상 및 국내외 사례를 제시하는 형태로 이루어졌다. 초기 연구에서는 코카콜라와 같은 해외 기업의 사례와 국내 CJ, SPC그룹 등의 사례를 분석하여 공유가치 창출의 경험적 효과를 강조하였다. 조형례 외(2011)는 듀폰과 그라민 샹티의 예를 바탕으로 공유가치창출을 통한 수익 창출 사례를 제시하였다. 박병진·김도희(2013)는 CJ그룹의 사례를 들면서 궁극적으로 공유가치창출을 기반으로 한 공유가치창출 플랫폼형 동반

성장 모형을 제시하였다. 특히 조직적으로 최고경영자의 주도하에 실제적으로 생산성 향상을 위한 플랫폼을 구축하고 중장기적 로드맵을 작성하여 기업과 사회가 동반성장을 할 수 있는 사회경제적 성과달성을 위한 모델을 제시하였다. 최준혁 외(2017)는 KT의 사례를 중심으로 가가아일랜드 서비스가 전통적으로 기업의 사회적 책임 활동에 기반을 두었지만, 궁극적으로 핵심역량에 대해 적극적으로 투자하면서, 사회적 서비스의 목적달성과 더불어 신제품과 서비스의 홍보를 위한 기회로 활용될 수 있다는 점에서 공유가치창출의 좋은 사례라고 지적했다.

그리고 다수의 연구들은 공유가치창출이 기업 이미지 및 기업운영의 실제적인 효과가 있는지를 실증적으로 알아보는 구조적 관계 연구가 주를 이루고 있으며, 이러한 문헌들은 공유가치창출의 전략적인 접근이 궁극적으로 기업 성과에 유의적으로 영향을 미친다고 밝히고 있다. 윤각·류지영(2014)은 공유가치창출에 대한 신뢰가 충성도에 미치는 구조적 영향에 대한 실증연구를 통해 소비자들의 공유가치 창출에 대한 지각이 기업 신뢰도에 영향을 미치며 기업에 대한 신뢰도, 기업에 대한 태도, 그리고 소비자-기업동일시를 통해 고객충성도를 향상시킨다고 보았다. 이영일·김영신(2015)의 연구는 소비자 관점의 공유가치창출에 대해 접근하면서 공유가치창출에서 다루는 다양한 공유가치는 고객의 관심 및 역할이 결정적인 역할을 한다고 제시하였다. 더불어 공유가치는 기업과 고객 모두에게서 공통적으로 필요하다고 지적하며, 공유가치창출의 근본적인 목표는 사회와 소비시장이 건강한 상생발전에 기여하는 것으로 강조했다. 임지은(2016)은 서비스 산업 분야의 호텔을 대상으로 공유가치창출과 조직충성도의 관계를 분석하였다. 연구결과는 호텔과 관련한 협력업체와의 공유가치창출 활동은 기업 종사자들의 조직충성도에 통계적으로 유의한 영향을 미치며, 조직 동일시가 부분적 조절효과를 한다고 보고했다. 한편 대부분의 공유가치창출의 대한 연구들이 기업을 중심으로 이루어졌다면, 김남

현·하동현(2015)의 연구는 영주시를 대상으로 힐링관광도시 개발 방안에 대한 논의를 공유가치창출 측면에서 살펴보고 있다. 이들 연구는 공유가치창출 관점에서 연구 대상지의 경제적 가치와 사회적 가치를 창출하기 위해 지역사회와 관광객 모두가 힐링할 수 있는 환경을 조성하고, 이를 토대로 영주시가 힐링관광도시로 거듭날 수 있는 전략적 방향성을 제시했다. 특히 김남현·하동현(2015)의 연구는 기존에 기업을 대상으로 적용된 공유가치창출을 지역이나 공간을 대상으로 했다는 점에서 기존 연구와의 차별성을 확인할 수 있다.

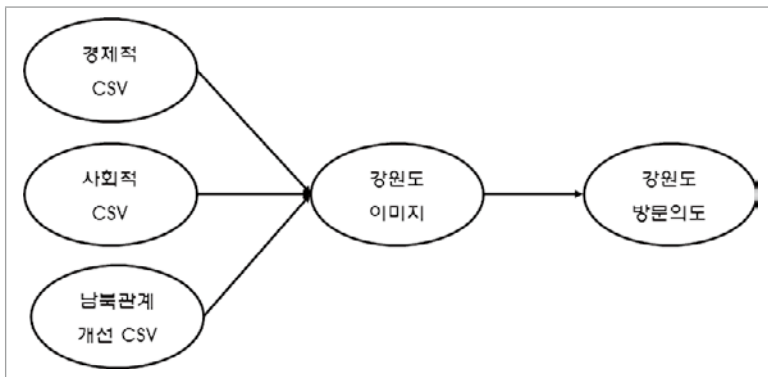
III. 연구방법

1. 측정항목 설계 및 연구모형

본 연구는 선행연구 고찰을 바탕으로 아래와 같이 측정 도구를 개발하였다. 측정도구 개발은 예비척도를 만들기 위해 현존하는 문헌을 바탕으로 초기문항을 발제 및 선별하였다(김지영·신경철 2015; 서철현 2016; 윤태환 2018; Porter and Kramer 2011). 추가로 일반 기업과 달리, 특정 지역을 토대로 개최된 메가이벤트인 동계올림픽의 공유가치창출을 측정하는 것인 만큼, 본 연구는 설문 조사 이전에, 평창 동계올림픽 성과에 대한 인터뷰를 통해 남북관계 개선에 대한 공익적 가치와 관련된 새로운 주요 변수를 도출하였다. 연구자와 교육을 받은 보조연구원 3명이 직접 응답자와 대면하여 반구조화된 면접법(semi-structured interview)으로 인터뷰를 진행하였고, 평창 동계올림픽의 공유가치창출 성과에 대한 내용을 다루었다. 그리고 인터뷰 참가자들은 평창 동계올림픽의 주요 성과를 “남북관계 개선”, “남북평화뿐만 아니라 세계 유일의 분단국가로서도 세계평화

에 기여”, “평창올림픽은 얼어붙었던 관계를 넘어서 철도개통, 관광산업, 이산가족의 만남 등의 남북 간 다양한 공익적 협력 기여”와 같은 공익적 가치를 언급하여 남북관계 개선에 대한 내용을 측정항목에 추가로 포함하였다.

본 연구에서는 평창올림픽의 공유가치창출을 ‘경제적 공유가치창출’, ‘사회적 공유가치창출’, ‘남북관계 개선 공유가치창출’의 차원성으로 제시하고, 이러한 공유가치창출과 강원도 이미지, 그리고 강원도 방문의도와 구조적 관계를 아래 <그림 1>과 같이 실증적으로 분석하고자 한다. 따라서 본 연구의 연구모형과 가설은 다음과 같다.



<그림 1> 연구모형

선행연구에 따르면, 기업의 사회적 책임 활동을 위한 전략적 접근은 궁극적으로 기업의 이미지와 제품 및 서비스에 긍정적인 영향을 미친다고 보고있다(최다운 외 2015; Porter and Kramer 2006: 2011; Thompson 1995). 특히 선행연구는 대부분의 기업들이 기업의 사회적 책임과 윤리적 경영의 결과는 기업에 대한 소비자의 호의적인 태도를 이끌어 긍정적인 이미지를 이끌어 내고, 소비자들이 해당 기업의 사회적·윤리적 책임의 수준이 높다고 인식할수록 기업의 제품과 서비스에 대한 구매의도에 결정

적인 영향을 미친다고 강조하였다(안소영·한진수 2016; 이돈곤·이명진 2014; Mohr et al. 2001; Lichtenstein et al. 2004). 또한, 기존 문헌은 고객에 지각하는 기업의 경제적 책임 활동은 기업이미지에 유의미한 영향에 대한 실증적 자료를 제시하였다(서철현 2016; 장유정·조유현 2016; 홍순복·강경수·이정설·허범영 2012). 특히 공유가치창출과 같은 경제적·사회적 공익적 활동은 기업이미지를 긍정적으로 전환하는 주요 결정변수라고 지적했다(정주영 2014). 따라서 본 연구는 선행연구의 결과를 바탕으로 아래와 같이 연구가설 1-3을 구성하였다.

H1 경제적 CSV는 강원도 이미지에 영향을 미친다.

H2 사회적 CSV는 강원도 이미지에 영향을 미친다.

H3 남북관계 개선에 대한 CSV는 강원도 이미지에 영향을 미친다.

선행연구는 기업의 사회적 책임 활동을 중심으로 사회적 책임 활동의 결과와 소비자 인식, 기업 이미지, 태도, 행동 의도의 구조적 인과관계에 유의미성이 있음을 밝혔다(조재원·한진수 2013). 또한 Barbar and Hahn(1990)은 호의적인 이미지를 가진 기업은 향후 잠재고객의 구매 의도가 높기 때문에 해당 기업의 제품과 서비스의 이윤이 높아질 개연성이 충분하다고 지적했고, 몇몇 선행연구는 기업의 윤리적 철학 및 경영방식은 기업이미지와 향후 이용 의도 간에 유기적인 관계를 형성한다고 실증적으로 제시하였다(홍연금·송인숙 2010; Carroll 1979). 따라서 본 연구는 선행연구 검토를 통해 평창 동계올림픽 개최지인 강원도 이미지와 향후 방문 의도의 관계를 검증하고자 아래와 같이 연구가설 4를 설정하였다.

H4 강원도 이미지는 강원도 방문의도에 영향을 미친다.

2. 조사 설계 및 분석

초기문항 형성단계는 연구 개념의 범위를 구체적으로 설정하고, 이와 관련한 문항을 수집 후, 다시 관련 분야 전문가의 평가를 통해, 척도의 내용 타당성(content validity)과 표면 타당성(face validity)을 확보하는 과정을 거쳤다(DeVellis 2003). DeVellis(2003)는 선행연구 고찰을 거치면서 제시된 초기문항은 개념적 기초를 확보하는 기본단계이며, 후행되는 관련 분야의 실무자 및 전문가들의 실제적인 검토를 거치면서, 이론과 실무적 기반의 정확한 연계성을 확보할 수 있다는 내용을 참고하여 제작하였다.

추출된 초기 측정 문항의 표면 타당성을 확보하기 위해 3명 이상의 경영학 및 관광학 교수들의 검토를 통해 문항 정화작업을 거쳤다(Hair et al. 2009). 이를 통해 제시된 사전 설문지를 경영대학 대학(원)생 50여 명에게 배포하여 예비조사를 실시하고, 예비조사 결과를 바탕으로 최종항목을 수정·보완하여 추출하였다. 최종적으로 14개 항목으로 구성된 문항을 포함한 설문지가 설계되었고, 1점은 ‘전혀 그렇지 않다’로부터 5점 ‘매우 그렇다’까지로 리커트 5점 척도를 적용하였다.

신뢰성 검증은 척도개발 단계에 있어서 필수적인 수순으로 간주된다. 따라서 일반적으로 신뢰성은 안정성(stability)과 내적 일관성(internal consistency)으로 표현될 수 있는 개념으로 본 연구에서는(Hinkin, Tracey and Enz 1997). 구성항목 간의 유사성을 파악하고, 동일한 표본으로 얻어낼 수 있는 비슷한 결과를 고려한 척도의 안정성을 평가하였다.

본 단계에서는 실증조사가 이루어진 후에 평가항목에 대한 타당성 확보 여부에 대한 측정이 이루어졌다. 이 단계에서 타당성은 연구자가 측정하고자 하는 개념에 얼마나 정확하게 접근하였는가에 대한 논의로 정의되고, 이는 기준 타당성과 구성 타당성을 측정하는 과정을 통해 진행되었다(Hinkin, Tracey and Enz 1997).

본 연구는 서울과 수도권을 대상으로 대상지에 거주하는 집단들을 대상으로 2018년 7월과 9월 사이에 실시하였다. 사전교육을 받은 연구원들이 유동인구가 많은 현장인 서울역, 코엑스 등에서 편의표본추출법(convenience sampling)을 통해 이루어졌고, 설문 조사 참여에 동의한 응답자들을 대상으로 자기 기입식 형태로 조사하였다. 총 500부를 배포하여 수거된 462부 중 불성실하게 무응답한 자료를 제외한 413부(89.4%)를 분석에 이용하였다.

〈표 2〉 측정도구 설계

변수	설문문항	참고문헌
경제적 공유가치창출	평창올림픽은 경제적으로 성공한 올림픽이라고 생각한다.	김지영·신경철(2015); 서철현(2016); 윤태환(2018)
	평창올림픽은 국가의 이윤창출에 도움이 되었다고 생각한다.	
사회적 공유가치창출	평창올림픽 개최는 지역사회 고용창출에 기여하였다고 생각한다.	김지영·신경철(2015); 서철현(2016); 윤태환(2018)
	평창올림픽은 지역사회 발전에 기여하였다고 생각한다.	
	평창올림픽은 친환경적인 올림픽이었다고 본다.	
남북관계 개선 공유가치창출	평창올림픽은 남북교류 활성화에 도움이 되었다.	본연구; 김성섭 외 (2004)
	평창올림픽은 남북화해의 기틀을 다졌다.	
	평창올림픽은 민족의 동질성 회복에 도움이 되었다.	
	평창올림픽은 한반도 긴장완화에 기여하였다.	
강원도 이미지	강원도에 대해 친근감이 느껴진다.	김지영·신경철(2015); 서철현(2016); 윤태환(2018)
	강원도는 친환경적인 느낌이 든다.	
	강원도는 환경보호에 적극적이다.	
방문의도	가까운 시일 내에 강원도를 방문할 의사가 있다.	김지영·신경철(2015); 서철현(2016); 윤태환(2018)
	여행을 떠날 때 강원도를 우선적으로 고려할 것이다.	

본 설문 조사를 통해 수집된 설문지는 SPSS와 Amos를 활용해 분석하였다. 요인을 추출하기 위한 확인적 요인분석(CFA)을 실시하여 연구모형의 신뢰성 분석, 구성타당성을 검증하고, AVE와 상관분석 계수값의 신뢰성,

수렴타당도와 판별 타당도를 확인하였다. 신뢰도와 타당도를 확보한 분석결과를 바탕으로 연구모형의 추출된 변수들 사이에 구조적인 영향 관계를 설명하고, 연구가설 검증을 통해 실증적 자료를 제시하였다(Anderson and Gerbing 1988; Hair et al. 2009).

IV. 분석결과

1. 인구통계학적 특성

설문 조사에 참여한 응답자들의 인구통계학적 특징은 다음과 같다. 남녀의 구성은 남성 208명으로 50.4%와 여성은 205명으로 49.6%로 나타났다. 연령대는 25세 미만 114명(27.6%), 25세~ 35세 미만은 93명(22.5%), 35세~45세 미만은 81명(19.6%), 45~55세 미만은 74명(17.9%), 55세 이상은 51명으로 12.3%를 차지했다. 학력은 고등학교 졸업한 응답자가 106명(25.7%), 2년제 대학 재학(졸)이 477명(11.4%)으로 나타났고, 4년제 대학 재학(졸)자가 231명(55.9%)으로 가장 많이 나타났다. 그 밖에 대학원 이상이 13명(3.1%), 기타라고 응답한 참여자가 16명(3.9%)으로 확인되었다. 거주지역은 서울/경기는 36.8%, 강원도는 14.3%, 대전/충청은 6.3%, 광주/전라는 1.5%, 대구/경북은 2.4%로 나타났고, 부산/경남이 38.5%로 나타났다. 제주 및 기타는 무응답으로 나타났다. 월평균 가계소득은 200만 원 이하라고 대답한 응답자가 28.3%로 가장 많았고, 그 뒤를 이어 301만 원~400만 원 집단(89명, 21.5%), 201만 원~300만 원 집단(63명, 15.3%), 401만 원~500만 원 집단(81명, 19.6%)으로 확인되었다.

2. 신뢰성 및 타당성

제시된 연구가설의 구성개념들의 신뢰성과 타당성을 확인하기 위해 신뢰성 분석과 확인적 요인 분석을 실시하였다. 최종 모형 적합지수를 살펴보면 Chi-square(d.f)=229.363(66), p-value=.00, GFI=.924, CFI=.967, RMSEA=.078, RMR=.033로 비교적 모형적합도가 안정적인 것으로 나타났다(Hair et al. 2009). 내적 일관성을 판단하는 기준은 AVE(Average Variance Extracted)값이 .5를 상회하면 신뢰성이 확보되었다고 간주하였다(Hair et al. 2009). 각 변수들 간의 AVE값은 기준치인 .5보다 높은 것으로 나타나 각각의 요인들은 신뢰성을 확보한 것으로 판단되었다. 확인적 요인분석의 바탕으로 구성개념들의 내적 일관성과 판별 타당성 검증이 입증된 것으로 판단되었다.

〈표 3〉 확인적 요인분석(CFA) 결과

변수	설문항	CFA 적재치	T-value	개념신뢰도	AVEa
경제적 공유가치창출	1	.905	-	.899	.816
	2	.896	25.420***		
사회적 공유가치창출	1	.816	-	.831	.620
	2	.800	18.331***		
	3	.762	17.152***		
남북관계 개선에 대한 공유가치창출	1	.924	-	.940	.796
	2	.918	19.091***		
	3	.898	18.094***		
	4	.866	17.904***		
강원도 이미지	1	.873	-	.884	.717
	2	.835	15.990***		
	3	.815	15.123***		
방문의도	1	.918	-	.853	.744
	2	.886	23.725***		

참조: Note: ***P<.001; a평균분산추출(Average variance extracted: AVE); Model fit: Chi-square(d.f)= 229.363(66), p-value=.00, GFI=.924, CFI=.967, RMSEA=.078, RMR=.033

구성개념의 판별 타당성을 위해 상관분석을 통해 제시된 구성개념의 AVE값과 상관계수를 비교했다. <표 4>에 제시한 대각선 요소들은 각각의 개념에 대한 AVE값을 표기하고, 비대각선 요소들은 해당 개념 간 상관계수를 보여주고 있다. 따라서 구성개념 간 상관계수에 대한 제곱 값들이 해당 개념의 AVE값을 넘지 않아 판별타당성을 확보한 것으로 판단되었다.

〈표 4〉 판별타당성 분석 결과

	F1	F2	F3	F4	F5
F1: 경제적 공유가치창출	.816*				
F2: 사회적 공유가치창출	.722	.620*			
F3: 남북관계 개선에 대한 공유가치창출	.646	.648	.796*		
F4: 강원도 이미지	.569	.690	.608	.717*	
F5: 방문의도	.405	.516	.461	.757	.744*
평균(표준편차)	3.61(.933)	3.52(.876)	3.77(.860)	3.66(.862)	3.44(1.171)

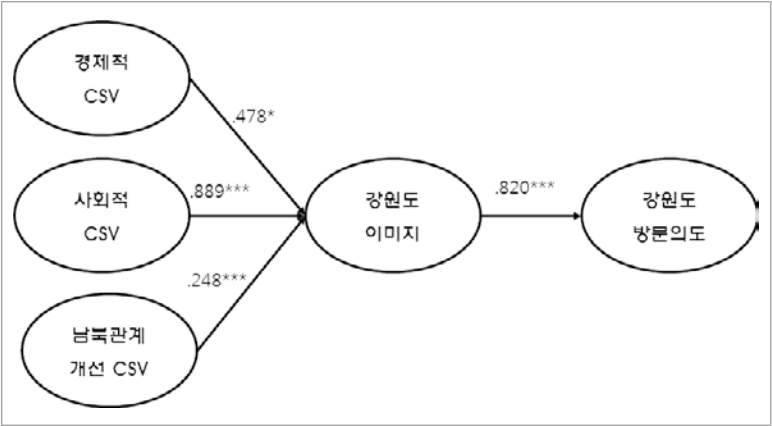
참조: All correlations are significant at the .01 level or better; *AVE, the scores range from 1 to 5.

3. 구조모형 분석

제시된 연구모형으로 전체 표본에 대한 확인적 요인분석을 실시한 후 연구모형의 신뢰성과 타당성을 검증하였다. 다음 단계로 연구모형에 대한 측정과 제안된 연구가설을 확인하기 위해 최종적으로 구조모형을 구축하고 분석하기 위해 구조방정식(structural equation model) 분석을 실시하였다. 연구모형 분석에는 최대우도법(maximum likelihood method)을 활용하여 모형 경로계수와 적합도를 평가하였다.

모형의 적합성 결과를 살펴보면 Chi-square(d.f.)=234.666(69), p-value=.00, GFI=.922, CFI=.967, RMSEA=.076, RMR=.037로 안정적인 모형 값을 보여줬다(Hair et al. 2009). 연구모형의 적합도 지수는 현존하

는 문헌들이 제안한 권장기준에 충족하여 연구모형은 비교적 안정적인 것으로 확인되었다(Anderson and Gerbing 1988; Byrne 2009; Hair et al, 2009). 구성 개념들간의 구조적 영향 관계를 살펴보면, 총 4개 경로 중 모든 경로의 인과관계가 유의한 것으로 나타났다.



〈그림 2〉 구조모형 분석 결과

분석을 통해 제시된 각 경로의 인과관계를 〈그림 2〉와 같이 정리하여 제시하였다. 가설 4개의 경로를 중심으로 각 구성 개념들의 통계적 인과관계를 분석하였고, 분석결과는 최종적으로 4개의 모든 경로에서 통계적으로 유의미한 결과로 나타났다(경제적 공유가치창출 → 강원도 이미지; 사회적 공유가치창출 → 강원도 이미지; 남북관계 개선 공유가치창출 → 강원도 이미지; 강원도 이미지 → 방문의도).

V. 결론

현존하는 연구자들은 기업의 지속 가능한 경쟁력을 확보하는 방안으로

공유가치창출을 다양한 견해에서 논의하기 시작하였다. 공유가치창출 개념은 기업의 사회적 책임을 넘어 기업이 이윤 극대화만을 추구하는 단순한 전략적 접근이 아닌 기업이 사회적·공익적으로도 기여하기 위한 전략으로 향후 지속 가능한 경영을 실현하고 사회와 함께하고자 하는 노력으로 다루어져 왔다(Porter and Kramer 2011). 이러한 맥락에서 공유가치창출은 사회의 요구와 문제를 해결함으로써 경제적 가치와 공익적 가치, 그리고 사회구성원이 추구하는 공동가치를 동시에 창출하는 방식으로 기업의 성공과 사회발전을 연계시키고자 하는 것으로 볼 수 있다.

본 연구의 대상이 된 평창 동계올림픽과 같은 메가 이벤트(mega event)도 개최지의 경제적 수익에 기여하고 개최 주최와 지역민 등 유관기관과의 긍정적인 영향을 미친다는 면에서 소비시장의 상품성과 가치창출에 대한 속성을 지니고 있다(서철현 2016; Porter and Kramer 2006; Yi and Gong 2013). 따라서 본 연구는 2018 평창 동계올림픽의 공유가치창출에 대해 평가하고 이를 통해 강원도의 관광활성화를 위한 기초자료를 제시하고자 하였다. 또한, 연구의 결과를 토대로 공유가치창출 측면에서 강원도의 경제적 가치뿐만 아니라 사회적 가치를 실현할 수 있는 관광정책의 방향성에 대해 논의하고자 하였다. 평창 동계올림픽의 공유가치창출에 대한 측정을 위해 기존 문헌 고찰을 통해 개발한 설문 문항을 바탕으로 설문 조사를 실시하였다. 그리고 수집된 유효데이터를 통해 연구의 신뢰성과 타당성 확보를 위한 검증단계를 거치며 연구모형의 구조적 관계분석을 통해 정책적 시사점을 제안하고자 하였다.

연구결과를 살펴보면, 평창 동계올림픽의 사회적·경제적·남북관계의 공유가치창출의 차원성을 실증적으로 밝혀내고, 평창 동계올림픽의 공유가치창출 효과와 방문 의도의 구조적 관계를 확인하였다. 특히 남북관계 개선에 대한 구성개념은 기존 연구에서는 확인되지 않았던 내용으로 평창 동계올림픽의 성과로만 해당되며 향후, 정책 및 경제 활성화 부분에서 평

창을 포함한 강원도의 정책 방향이 타 지자체와 차별화할 수 있는 주요 척도로 다루어져야 할 개념으로 사료된다. 구체적으로 살펴보면, 그 밖에 평창 동계올림픽의 공유가치창출 효과와 강원도 이미지, 방문 의도에 대한 인과관계는 통계적으로 모두 유의미하였고, 강원도 이미지에 영향을 미치는 순서로는 주요 구성개념 순으로는 사회적 공유가치창출($\beta = .889$), 경제적 공유가치창출($\beta = .478$), 남북관계 개선 공유가치창출($\beta = .248$) 순으로 드러났다. 그리고 강원도 이미지는 향후 강원도 방문의도에 강한 영향을 미치는 것으로 확인되었다($\beta = .820$). 즉, 평창 동계올림픽의 공유가치창출에 대한 인식은 강원도의 전반적인 이미지 향상에 기여했고, 이러한 영향 관계는 궁극적으로 강원도를 향후 방문하겠다는 의도로 이어진다는 것을 확인할 수 있었다.

본 연구의 결과는 일반적으로 산업사회에서 기업 혹은 운영 주체의 공유가치창출의 결과가 운영 주체의 호의적인 이미지를 구축하는 데 유의적인 영향을 준다는 선행연구들의 결과에 부합한다(한장희·고영희 2013; Porter and Kramer 2011). 기존 연구들은 운영 주체의 지속성에 대한 다양한 관점에서 공유가치창출을 통한 운영 주체의 이미지 쇄신 및 개선은 운영 주체에 대한 신뢰와 연결되고 운영 주체의 핵심목표인 사회적 가치 및 수익성과 직결된다고 지적한다(한장희·고영희 2013; Porter and Kramer 2011).

본 연구의 시사점은 평창 동계올림픽의 공유가치창출 효과를 강원도의 남북관계 개선에 대한 공유가치창출, 사회적 공유가치창출, 경제적 공유가치창출과 기타 제언을 통해 제시하고자 한다. 연구결과에서 언급된 정책적 방향성에 대해 관련 기관에서 적용하기 위해서는 계획단계 및 실행 단계에서 행·재정적으로 실제적인 검토가 필요하다. 더욱이 정책적 검토와 더불어 강원도의 실제적 공유가치창출을 위해서는 강원도민의 경제적 환경 개선과 삶의 질에 대한 고려 등이 동반해야 할 것으로 보인다.

연구결과를 바탕으로 제시할 수 있는 실무적 논의는 다음과 같다. 우선 남북문제 및 통일대비 차원에서 강원도의 전략적 이미지 구축을 위해 각 조직과 기관, 단체들과의 연계를 통해 차별화된 이미지를 축적해 나가야 할 필요가 있다. 이를 통해 평화올림픽이라고 일컫는 동계올림픽을 개최한 지역으로 자부심과 장소성을 부각시키고, 타 지자체와 경쟁 우위를 확보해야 한다. 이러한 노력은 강원도의 인지도와 차별화된 이미지 이외에도 공익적인 측면에서 본 연구의 주제와 관련된 공유가치창출과 부합할 뿐만 아니라, 경제적인 측면에서도 국제회의 산업은 비수기를 타지 않기 때문에, 개최지를 찾는 방문객의 수요가 일정하게 유지되어 비수기에도 경제적 수요를 창출할 수 있다는 이점이 있으므로 이를 유용하게 활용할 필요가 있겠다. 또한, 평창올림픽을 계기로 강원도의 경제생태계가 자생적으로 운영되도록 하기 위해 관광 사업을 추진하고 운영할 수 있는 주체가 지역주민이 될 필요가 있다. 실제 지자체 및 외부가 주체가 될 경우 지역에서 발생하는 수익이 지역 외부로 유출될 수 있는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 지역에서 발생한 수익을 지역 주민에게 환원되기 위해서는 주민주도형으로 생태계를 구축할 필요가 있다. 그리고 지자체는 지역에 시장의 수요와 공급이 원활하게 이루어지도록 관광객 수요창출을 위한 생산적 활동을 통해 지역경제 생태계를 구축하는 데 노력을 해야 할 것으로 보인다. 한편 강원도는 서울과 수도권에 밀집한 주요 방문객에 대한 유인전략을 지속적으로 전개하면서, 강원도와 먼 지역에 있는 잠재관광객의 수요를 창출하기 위한 다양한 전략이 필요할 것이다. 예를 들어 강원도의 다양한 관광자원과 체험시설, 숙박과 연계하는 체류형 관광 상품 또는 기업이나 단체를 위한 연수프로그램 등을 개발하고 적극 홍보하여 서울과 수도권 이외에 다양한 지역민을 관광수요자로 만들어야 하는 노력이 필요하겠다.

마지막으로 본 연구는 몇몇 연구의 한계점을 지닌다. 우선 실증연구를

위한 표본수집에 대한 문제가 제시될 수 있다. 또한, 본 연구는 연구결과의 보편성을 확보하기 위해 강원도를 중심으로 근거리와 원거리 지역으로 나누어 다양한 연령대의 잠재관광객을 대상으로 연구를 실시하였다. 하지만 이러한 과정은 연령과 지역주민들의 문화 배경을 적절하게 고려하지 못했으며 잠재적 한계점으로 볼 수 있다. 따라서 후행 연구에서는 조사과정의 타당성과 대표성을 확보할 수 있도록 표본선정 및 대상지 선정 과정에서 신중함을 기할 필요가 있다. 그리고 후행 연구는 이러한 한계점을 보완한 실제적인 자료를 활용하여, 강원도의 관광 발전에 제시한다면 한층 의미 있고 유용한 정보로 활용될 것으로 사료된다.

참 고 문 헌

- 김남현·하동현, 2015, 「영주 힐링관광도시 개발 방안에 관한 연구」, 한국사진지리학회지 25(2): 51-64.
- 김성섭·문보영·김용완, 2004, 「금강산 관광사업에 대한 시민인식 분석」, 한국관광학회 28(1): 283-298.
- 김지영·신경철, 2015, 「창의적 공유가치 창출(CSV)을 위한 디자인 속성에 관한 연구」, 디자인융복합연구 14(6): 137-154.
- 박병진·김도희, 2013, 「공유가치창출(CSV) 관점에서 본 CJ제일제당의 동반 성장 추진 사례」, Korea Business Review 17(2): 73-99.
- 박지연·김지현·장미경, 2015, 「공유가치창출(CSV)이 지역사회 변화를 유도하는 요소연구」, 조형미디어학 18(4): 95-105.
- 서철현, 2016, 「관광기업의 공유가치창출(CSV)이 기업이미지, 기업신뢰, 및 행동 의도에 미치는 영향에 관한 연구」, 관광레저연구 28(6): 25-44.
- 안소영·한진수(2016), 「호텔기업 공유가치창출(CSV)이 기업이미지, 신뢰도 및 고객충성도에 미치는 영향 연구」, 관광연구저널 30(11): 135-149.
- 윤각·류지영, 2014, 「CSR신뢰가 고객충성도에 미치는 영향에 관한 이중매개 효과모형: CSV인식과 기업태도, 소비자-기업 동일시의 역할」, 광고학연구 25(6): 7-26.
- 윤태환, 2018, 「전시컨벤션센터의 공유가치창출(CSV)이 MICE 산업의 사회적 자본 형성과 개별기업의 성과에 미치는 영향」, 관광레저연구 30(2): 307-325.
- 이돈곤·이명진, 2014, 「기업의 사회적 책임활동이 기업 이미지 형성과 기업 성과에 미치는 영향에 관한 연구: 공유가치창출 인지정도에 따른 차이비교」, 유통과학연구 12(9): 101-112.
- 이영일·김영신, 2015, 「사회적경제와 소비자 관점의 공유가치창출(CSV) 연구」, 유통과학연구 13(12): 53-63.
- 이두희·고동수·김동수, 2013, 「공유가치창출(CSV)을 통한 지역산업의 지속 가능한 경쟁력 강화방안」, 산업연구원(KIET).
- 임지은, 2016, 「호텔의 공유가치창출(CSV)이 조직충성도에 미치는 영향에서 조직동일시의 조절효과」, 한국콘텐츠학회논문지 16(3): 630-637.
- 장유정·조유현, 2016, 「공유가치창출(CSV) 인식 및 적용방안에 관한 연구」, 기

- 업경영연구 23(2): 233-261.
- 정주영. 2014. 「특급호텔 참여프로그램의 지각된 가치가 참여동기, 관광만족 및 재방문 의도에 미치는 영향」. 호텔리조트연구 13(2): 225-248.
- 조재원·한진수. 2013. 「항공사 CSR활동이 기업 이미지, 태도 및 행동의도에 미치는 영향 연구」. 고객만족경영연구 15(2): 87-108.
- 조형례·전중양·정선양. 2011. 「공유가치창출(CSV)에 기반한 지속가능 경영혁신모델 구축방안」. 지속가능연구 2(3): 57-80.
- 최준혁·조광희·전홍준. 2017. 「KT의 CSV : 기가아일랜드를 통한 공유가치 창출」. Korea Business Review 21(4): 65-98.
- 한장희·고영희. 2013. 「기업 이미지, 사업 이해도 및 기업 신뢰도가 원전 수용성에 미치는 영향 분석: 기업 신뢰도의 매개효과를 중심으로」. POSRI 경영경제연구 13(1): 125-158.
- 홍순복·강경수·이정설·허범영. 2012. 「서비스 기업의 사회적 책임 활동이 기업 이미지에 미치는 영향, 브랜드이미지, 구매의도에 미치는 영향」. 관광연구. 60(0): 155-177.
- 홍연금·송인숙. 2010. 「우리나라 윤리적 소비자에 대한 사례연구」. 소비문화연구 13(2): 1-25.

- Anderson, J., & Gerbing, D. 1988. "Structural equation modeling in practice: A review and recommended two-step approach." *Psychological Bulletin* 103(3): 411-423.
- Arslan, M. F. & Altuna, K. O. 2010. "The effect of brand extensions on product brand image." *Journal of Product & Brand Management* 19(3): 170-180.
- Auh, S., Bell, S., McLeod, C., & Shih, E. 2007. "Co-production and customer loyalty in financial services." *Journal of Retailing* 83(3): 359-370.
- Bian, X. & Moutinho, L. 2011. "The role of brand image, product involvement, and knowledge in explaining consumer purchase behaviour of counterfeits: direct and indirect effects." *European Journal of Marketing* 45(1/2): 191-216.
- Carroll, A. B. 1979. "A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance." *Academy of Management Review* 4(4): 497-505.
- DeVellis, R. F. 2003. *Scale development: Theory and applications*(2nd ed.).

London: Sage Publications.

- Fang, E., Palmatier, R., & Evans, K. 2008. "Influence of customer participation on creating and sharing of new product value." *Journal of the Academy of Marketing Science* 36(3): 322-336.
- Hair, J., Black, B., Babin, R., Anderson, R., & Tatham, R. 2009. *Multivariate Data Analysis* (7th ed.). New York, NY: Prentice-Hall.
- Hinkin, T. R., Tracey, J. B., &ENZ, C. A. 1997. "Scale construction: Developing reliable and valid measurement instruments." *Journal of Hospitality and Tourism Research* 21(1): 100-120.
- Payne, A., Storbacka, K., & Frow, P. 2008. "Managing the co-creation of value." *Journal of the Academy of Marketing Science* 36(1): 83-96.
- Porter, M. E. and Kramer, M. R. 2006. "The Link between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility." *Harvard Business Review* 84(12): 78-92.
- Porter, M. E. and Kramer, M. R. 2011. "Creating shared value: How to reinvent capitalism-and unleash a wave of innovation and growth." *Harvard Business Review* January-February: 1-17.
- Vandenberg, R. J. and V. Scarpello. 1994. "A Longitudinal Assessment of the Determinant Relationship between Employee Commitments to the Occupation and the Organization." *Journal of Organizational Behavior* 15(6): 535-547.
- Yi, Y., & Gong, T. 2013. "Customer value co-creation behavior: Scale development and validation." *Journal of Business Research* 66(9): 1279-1284.

국 문 초 록

메가이벤트의 공유가치창출(CSV), 개최지 이미지, 방문의도의 구조적 관계:

강원도 평창 동계올림픽을 중심으로

김영국(강원대학교 관광경영학과 부교수)
민병기(한국은행 강원본부 총무팀장 민병기)
장서연(한국방송통신대학교 관광학과 조교수)

본 연구는 평창 동계올림픽의 공유가치창출에 대해 평가하고, 이를 통해 강원도의 관광활성화를 위한 기초자료를 제시하고자 하는 데 목적이 있다. 공유가치창출은 지역사회 및 경제적 조건을 향상시키며 기업의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 전략으로 제시되었다. 평창 동계올림픽과 같은 메가이벤트도 개최지의 경제 활성화에 기여하며 성공적 개최를 통해 개최지의 자긍심을 고취시킨다는 측면에서 적용대상으로 볼 수 있다.

연구의 측정도구 설계과정에서 평창 동계올림픽 성과에 대한 인터뷰를 통해 관련 남북관계 개선에 대한 공익적 가치와 관련된 새로운 주요변수를 도출하였다. 선행연구 검토를 통해 구성된 설문지를 토대로 본조사를 실시하였으며, 현장에서는 편의표본추출법을 적용하고, 분석에는 413부를 이용하였다.

연구결과는 평창 동계올림픽의 사회적·경제적·남북관계의 공유가치창출의 차원성을 실증적으로 밝혀내고, 평창 동계올림픽의 공유가치창출 효과와 방문의도의 구조적 관계를 확인하였다. 특히 남북관계개선에 대한 구성개념은 기존 연구에서는 확인되지 않았던 내용으로 평창 동계올림픽

의 성과로만 해당되며 향후, 정책 및 경제 활성화 부분에서 평창을 포함한 강원도의 정책방향이 타 지자체와 차별화할 수 있는 주요 척도로 다루어져야 함을 제시하였다.

주제어 : 공유가치창출, 강원도, 평창 동계올림픽, 메가이벤트

Abstract

Structural Relationships between Creating Shared Value, Image, and Intention to Visit:

The Pyeongchang Winter Olympic Games

Kim, Yeong Gug(Associate Professor,
Dept. of Tourism Administration, Kangwon National University)
Min, Byong-Ki(Head, General Administration Team,
Gangwon branch, Bank of Korea)
Jang, Seo Yeon(Assistant Professor, Korea National Open University)

This study evaluates the creation of shared value (CSV) during the Pyeongchang Olympic Winter Games, and provides useful information on tourism policies in Gangwon-do. Interviews conducted during the Pyeongchang Olympic Winter Games revealed an important new factor: the value of the improvement in inter-Korean relations. Then, a survey was conducted based on this evaluation and a literature review. The results show the dimensionality of social value, economic value, and the value of inter-Korean relations in the Pyeongchang Winter Olympics, and confirm the structural relationship between CSV, the image of Gangwon-do, and the intention to visit the province.

Key words: Creating Shared Value, Gangwon-do, Pyeongchang Winter Olympics, Mega Event

공공임대주택의 생애주기에 따른 주거공간 수요와 공급의 불일치에 관한 연구*

박동찬** · 최정민***

박
동
찬
·
최
정
민

I. 서론

II. 이론적 고찰

1. 생애주기와 주택수요
2. 공공임대주택과 장기거주
3. 공공임대주택 유형별 입주자 선정기준 및 공급면적

III. 서울시 공공임대주택 임차가구의 불일치 비교

1. 〈SH패널조사〉 개요 및 설문조사 가구 구성원 비율
2. 공공임대주택 유형별 점유 주거공간 비교
3. 인당점유면적 대비 주거비용을 이용한 불일치 비교

IV. 〈주거실태조사〉를 이용한 주거공간 수급 불일치 비교

1. 2016 정기 〈주거실태조사〉의 개요 및 기초분석
2. 주거실태조사에서 인당점유면적의 비교
3. 인당점유면적 대비 주거비용을 이용한 불일치 비교

V. 결론

* 이 논문은 2017년도 건국대학교 KU학술연구비 지원에 의한 논문임. 또한, 이 논문은 2017년 12월 〈제1회 서울시 공공임대주택 입주자 패널조사 데이터를 활용한 논문공모전〉에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

** 서울연구원 도시공간연구실 연구원

*** 건국대학교 건축대학 건축학부 교수, 교신저자 (E-mail: jmchoi@konkuk.ac.kr, Tel: 02-2049-6075)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2019..15.283>

투고(접수)일 2018. 10. 17. 심사(수정)일 2019. 3. 12. 게재확정일 2019. 6. 19.

I. 서론

우리나라의 임대주택은 1989년 영구임대주택을 시작으로 다양한 유형이 꾸준히 공급되어왔다. 특히, 2000년대 이후에는 건설 공급하는 방식에서 매입·전세의 공급 방식으로 전환되었고, 지원방식이나 대상계층 등을 다양화해 왔다. 공공임대주택은 일반적으로 사회취약계층과 저소득층을 대상으로 민간임대주택보다 낮은 임대료를 받는 등 공공과 민간이 분리된 상태로 운영되기 때문에, 전형적인 이원적 체제 또는 잔여적 모델로 볼 수 있다(남원석 2014). 또한, 정부의 재정지원을 이용하여 건설 및 공급되며 자력으로 주택을 확보하기 어려운 취약계층에게 분배되기 때문에 소득 및 자산 등을 자세히 조사하여 일정 자격의 한정된 입주자들만이 공공임대주택에 입주할 수 있다. 이러한 이원적 체제에서 공공임대주택 정책은 임차인을 고객으로 상대하기보다는 보호 대상으로 취급하는 일종의 사회적 주택정책의 성격을 띠고 있다(서울정책아카이브 15/03/30). 그 결과, 저렴한 임대료라는 측면에서 수급자는 가능한 오랫동안 해당 주택에 거주하고자 함으로 공공임대주택에 장기거주가 일반화되어 있다. 실제로, 정부가 공급하는 공공임대주택의 최초 입주자가 계속하여 해당 주택에 거주하는 경우가 전체 입주 가구 수의 약 70%에 달하고 있어 거주를 희망하는 사람들은 한없이 기다릴 수밖에 없다(중앙일보 15/02/16). 일례로 2018년 영구임대주택의 평균 입주 대기기간은 14개월이며, 국민임대의 경우 12개월로 나타났으며 특히 서울시는 32개월에 달할 정도로 공급물량이 부족한 실정이다(뉴스핌 18/10/11).

한편, 한국사회의 빠른 고령화와 1~2인 가구의 급증은 주거수요 변화에 지대한 영향을 미치고 있다. 예컨대 2008년 미국 금융위기를 전후로 과거 중대형주택 건설에서 중소형주택 건설로 공급형태가 급변하였다. 하지만 주거수요의 빠른 변화 과정에서 가구의 실질적인 주거수요와 공급된 주거

규모 사이에는 불균형이 점차 누적되어왔고, 결국 한정된 주거자원의 효율적 이용을 저해하게 되었다. 특히, 소형주택을 원하는 가구의 상당수가 주거부담 능력이 약한 저소득층이 거주한다는 점을 감안할 때 주택 규모의 수급불균형은 점점 심해질 것으로 보인다(손경환 2012). 이처럼 현재 공공임대주택은 이를 필요로 하는 주거 규모 수요와 공급하는 주거 규모 사이의 불균형, 즉 ‘불일치(mismatch)’의 문제가 빈번하게 발생하고 있어, 다수의 연구자들은 이를 해소하기 위해 임대아파트 입주자 순환대책 등의 해결방안을 제시하고 있다(남원석 2014; 이성창 외 2010; 진미운 2016).

이에 본 연구에서는 서울주택도시공사(이하 ‘SH공사’)에서 2016년에 주관한 〈제1차 서울시 공공임대주택 입주자 패널조사〉(이하 ‘SH패널조사’)를 이용하여, 공공임대주택 유형별 점유 주거공간의 불일치를 심층 분석한다. 이와 더불어 국토교통부 주관의 〈2016년 일반가구 정기 주거실태조사〉(이하 ‘주거실태조사’) 자료를 함께 분석하여, 공공임대주택 주거공간 수급 불일치 정도가 민간임대주택과는 어떠한 차이가 있는지 비교·분석함으로써 공공임대주택에서의 주거공간 수급 불일치에 대한 기초정보를 도출하는 것을 연구목적으로 한다.

II. 이론적 고찰

1. 생애주기와 주택수요

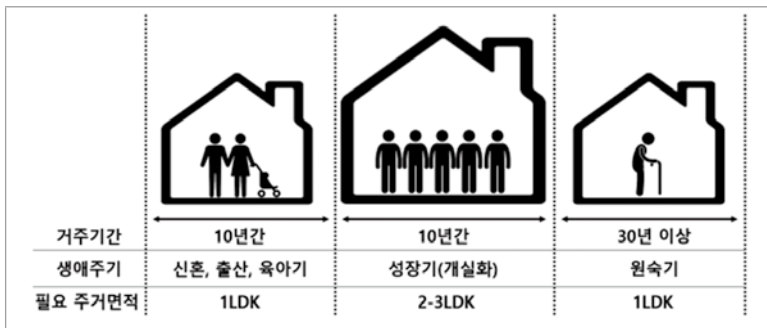
가구의 주택수요를 결정하는 주요 요인으로는 가구원 수, 가구 규모, 소득수준, 주거비용 등을 들 수 있으며, 이들 결정 요인들은 가구의 생애주기와 관련 깊다. 일반적으로 가구의 생애주기에 따라 가구의 규모와 구성원 특성, 소득수준, 주거비용 등 다양한 변화가 발생하며, 크게 가족의 형성단

계와 확대단계 그리고 축소단계에 따라 필요로 하는 주택의 규모와 시설이 조정된다(정의철·조성진 2005). 현재 국내의 공공임대주택 입주자 지원을 비롯한 주거 지원 프로그램은 가구소득을 중심으로 편성되어 있었지만, 그 필요성을 인식하여 여타 기준에 대한 고려를 점차 추가하고 있다. 하지만 프로그램에 새로운 기준을 더하는 것은 상당한 어려움이 따른다. 동일 소득수준이더라도 가구의 생애주기에 따라 가구원 수, 점유형태, 주택 유형, 주거 소비면적이 상이하며, 생애주기별로 가구특성과 주택수요 패턴이 상이하므로 주택공급, 주택금융정책, 주거복지 등에서 차별화가 필요하기 때문이다(국토연구원 2016).

한편, 가구의 생애주기에 따른 분류는 그동안 많은 연구자에 의해 진행되어 왔다. 정희수·권혁일(2004)은 가구주의 연령을 기준으로 40세 미만으로 첫 아이를 출산하거나, 10세 미만의 자녀가 있는 경우를 ‘가족 형성 및 확대기’, 50세 미만으로 19세 미만의 자녀가 있는 ‘가족안정기’, 60세 미만으로 30세 미만 자녀가 있는 ‘가족축소기’, 마지막으로 60세 이상을 ‘가족해체기’로 구분하였다. 하성규(2006)는 결혼이나 사별 등 이벤트 중심의 관점에서 “독신 단계, 초기 단계, 양육단계, 자녀독립·출가단계, 자녀축소단계” 등 5단계로 구분하였다. 또한, 박시내 외(2013)는 우리나라 인구센서스를 활용하여 가구주의 연령을 기준으로 25~34세를 ‘형성기’, 35~44세를 ‘확장기’, 45~64세를 ‘수축기’, 65세 이상을 ‘소멸기’ 등 4단계로 구분하였으며, LH토지주택연구원(2015)은 가구의 생애주기와 주거공간에 관하여 가족의 생애주기를 가족 진입기에서 가족축소기까지 6단계로 분류하고 주거공간과의 관계를 비교하고 있다. 여기서 가족 진입기는 40㎡ 이하(55.3%)에, 가족형성기는 40㎡ 초과~60㎡ 이하(27.5%)와 60㎡ 초과~85㎡ 이하(25.6%)에 거주하며, 양육기에서부터 축소기까지 60㎡~85㎡ 이하의 규모에 주로 거주하는 것으로 분석되었다. 또한, 임차 주거면적과 임차료 부담과의 관계에서, 박천규 외(2009)는 가구주의 연령을 토대로

생애주기를 4단계(30대, 40대, 50대, 60대 이상)로 구분하여 점유형태(자가/차가)에 따른 소비면적에 대한 민감도를 분석하였다. 이 연구에서 가구가 축소되는, 특히 제4단계에서(60대 이상) 임대료와 소득변화에 가장 민감하고, 그 결과 주거면적 수요가 현저히 감소하는 것으로 나타났다.

일반적으로, 생애주기에 따른 필요 주거면적으로 가족을 형성하는 ‘신혼·출산·육아기’에는 1LDK가 필요하며(약 10년간), 자녀가 성장하여 개별실이 필요한 ‘성장기’ 때는 2~3LDK가 필요하다(약 10년간). 그러나 자녀가 성숙하여 떠나는 시기인 ‘원숙기’에는 1LDK 정도의 규모이면 충분한 것으로 정리된다(30년 이상). 이를 그림으로 나타내면 <그림 1>과 같다. 이처럼 가구의 생애주기는 주택 규모나 시설과 밀접한 관계에 있으며, 쾌적한 주거환경 조성의 필수사항이지만 이에 대한 고려는 아직 미흡하다. 일례로 가족확장기와 같이 넓은 점유공간이 필요하지만, 경제적인 이유 등으로 비좁은 공간에서 생활해야만 하는 세대와 이와는 반대로 가족의 수축기 또는 쇠퇴기를 맞아 같이 살던 자녀 등이 떠나 부부 또는 홀로 남게 되어 상대적으로 주거공간에 여유가 생기는 세대 등 생애주기와 주거환경이 부합되지 않는 경우가 발생하고 있다.



<그림 1> 가족의 생애주기와 필요한 주택의 규모

전술한 바와 같이 본 연구에서는 이를 ‘주거공간 수요와 공급의 불일치

(mismatch)’라고 명명하고, 공공임대주택 유형별로 어떤 상황인지를 자세히 분석하고자 한다. 만약 자신이 거주하는 공공임대주택의 점유면적이 크고, 게다가 임대료까지 매우 저렴하다면 입주자 입장에서 가능한 계속 거주하고 싶을 것이며, 결국 장기거주로 남게 될 수밖에 없다. 장기거주자가 많은 것은 공공임대 거주자들이 자력으로 내 집을 마련하기가 쉽지 않다는 방증이기도 하지만, 한편으로는 공공임대주택 입주자 관리가 체계적으로 관리되고 있지 않고 촘촘한 사다리형 주거복지체계가 작동되고 있지 못하다는 의미로도 볼 수 있다.

본 연구는 생애주기에 따른 주거공간 수요와 공급의 불일치를 살펴볼 것이며, 이를 위한 구분으로 박시내 외(2013)의 분류를 이용하였다(표 1). SH패널조사에서 생애주기를 추출하기 위해 우선, 가구주의 연령을 토대로 “형성기 → 확장기 → 수축기 → 소멸기”의 4단계로 구분하였으며, 이 분류는 전술한 인구센서스를 비롯한 선행연구들의 대체적인 분류와 같은 맥락으로, 가족 생애주기별 필요 주거공간 규모와 잘 대응하고 있으므로 본 연구에 적합하다고 판단하였다.

〈표 1〉 가족 생애주기의 구분

구분	형성기	확장기	수축기	소멸기
생애주기	결혼전기, 결혼 적응기	자녀 아동기, 자녀 청소년기	자녀 독립기	은퇴기
생애주기 사건	결혼	자녀 출산 및 양육	자녀독립	배우자 사망
가구주 연령	25~35세	35~44세	45~64세	65세 이상

자료(출처): 박시내·박준오·류광현 2013

2. 공공임대주택과 장기거주

2016년 기준으로 서울시 공공임대주택의 재고는 25.8만여 호로 서울시 전체 주택의 6.6%에 해당하며, SH공사에서 18.4만 호, 한국토지주택공사

에서 4.8만 호, 주택관리공단에서 2.6만 호를 관리 중이다. 과거 공공임대주택의 도입 초기에는 물량 위주의 양적 공급에 치중하였지만, 근래에는 재고 확보와 더불어 입주민의 삶의 질 향상에 초점을 맞추는 공급으로 전환되고 있다(SH도시연구원 2017). 하지만, 시혜적 특성을 가진 공공임대주택은 저렴한 임대료라는 장점 때문에 수요보다 공급은 부족하고 거주자들의 장기거주가 발생하고 있지만 이에 대한 뚜렷한 대책은 마련하기 어려운 실정이다. 심지어 일부 공공임대주택의 경우 자녀에게 상속까지 가능하여(한국경제 19/10/18), 한정된 자원 순환의 비효율성은 그만큼 커지고 있다.

일찍이 서울연구원(2004)은 민간임대주택의 10~50% 수준에 불과한 당시의 공공임대주택의 임대료를 장기간 거주가 발생하는 주요 원인으로 진단하였다. 저렴한 임대료로 인해 계층의 고착 문제가 심각하며 이동할 수 있음에도 불구하고 이 같은 저렴한 임대료 조건으로 인해 정주하는 경우가 발생하고, 결국 임대주택이 최초 입주자에게 독점되어 저소득가구에 혜택이 돌아갈 수 있도록 해야 한다는 공공임대주택의 애초 취지가 퇴색되고 있다고 주장하였다. 또한 임숙녀(2015)는 공공임대주택의 입주자 선정과 관련하여 시장 가격보다 매우 저렴한 임대료로 인해 한 번 입주한 가구는 소득이 높아져도 거의 다른 주택으로 이주하지 않아 얼마 되지 않는 공공임대주택 재고를 제대로 활용하기 어렵게 하고 불법 전대 및 임차인 관리를 어렵게 하는 원인이 되고 있다고 주장하였다.

국토연구원(2015)은 주택의 시설이나 주거환경, 임대료 부담과 소비지출, 주거안정 등 측면에서 공공임대주택 입주가구는 다양한 이점을 누리고 있으며, 상대적으로 저렴한 임대료에 따른 여유 소득을 자산축적이 아닌 생활비 등의 지출에 사용하고 있을 개연성이 높다는 문제를 제기하였다. 결국, 자발적 주거 이동을 위한 자산축적 등의 동인이 공공임대주택 입주에 따른 다양한 이점으로 상쇄되어 장기거주가 발생하고 있으며 이들의

자산축적을 유도할 방안에 대한 검토가 필요하다고 지적하였다.

한편, 이웃 일본에서는 일찍이 이 같은 형태의 주거공간 수급 불일치에 관심을 기울여 왔고, 이를 해결하기 위한 논의를 진행해 왔다. 일본에서는 이를 “주로 지방 도시에서 발생하고 있는 현상으로 거주공간이 많아 넓은 주택에 고령자 등 소수의 가족 구성원이 거주하고, 반대로 자녀가 많은 가족세대가 비좁은 임대주택에 거주하고 있는 상태”로 정의하고 있다. 주거공간의 수급 불일치 문제는, 육아 세대에 측면에서는 비좁은 주거 사정이 오히려 자녀 수를 늘리지 못하는 원인으로 작용하고 있으며, 반대로 은퇴 세대에 측면에서는 넓은 주택의 관리, 유지 외에도 비상사태에 효율적으로 대응하지 못하는 경우를 초래하고 있다. 그러므로 이 같은 상호 간의 문제를 해소하기 위한 문제 해법으로, 지자체가 중재자로 나서 은퇴세대의 주택(넓은 주택)을 육아 세대(좁은 주택)에 임대하게 하는 시도가 일어나고 있다(平井允 2007).

3. 공공임대주택 유형별 입주자 선정기준 및 공급면적

서울시 공공임대주택은 <표 2>와 같이 6가지 유형으로 구분할 수 있다.¹⁾ 공급면적을 중심으로 개괄적으로 살펴보면, 영구임대주택은 기초생활 수급자와 보호 대상 등을 중심으로 25~49㎡ 규모로 주변 시세의 30% 수준에서 제공되었다. 이후 임대 거주만 가능한 공공임대주택으로 공급면적은 84㎡로 상향조정 된 50년 공공임대주택이 등장하였으며, 소득 기준과 상관없이 당해 지역의 무주택세대주들을 대상으로 선정하였다. 2000년대 중반 이후 공급된 국민임대 주택은 4분위 이하 계층의 주거안정을 위해 84㎡ 이하 규모로 최장 30년을 기준으로 공급되고 있으며, 다가구매입임대

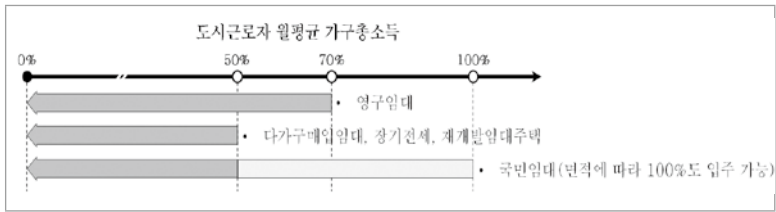
1) 상기 공공임대주택 유형 외에도 분양전환 공공임대주택, 행복주택 등이 존재하지만, 본 연구의 데이터인 ‘서울시 공공임대주택 입주자 패널조사’에는 포함되지 않아 제외하였다.

주택은 기존 도심의 다가구 주택을 매입하여 주변 시세의 80% 이하로 임대하되 최장 20년까지 거주 가능케 하며, 공급면적에 따라 입주자 선정의 소득 기준을 달리하였다. 한편, 장기전세주택의 경우 공급면적은 공공임대주택 중 가장 넓은 최대 129㎡이며, 전세금은 주변 시세의 80% 이하로 보증금 인상률을 연 5%로 제한하고 최장 20년까지 거주가 보장된다. 재개발임대주택은 주택개발사업구역에 거주하는 무주택 세입자를 대상으로 전용면적 59㎡ 이하로, 도시근로자 월평균 소득의 50% 이하에 우선 공급하고, 나머지는 50~70% 소득의 가구에 배정하도록 하였다(그림 2).

〈표 2〉 공공임대주택 유형별 입주자 선정기준 및 공급면적

유형	영구임대	50년 공공임대	국민임대	다가구 매입임대	장기전세	재개발임대
특징	통상 시세 30%로 거주	임대료만 거주 가능	통상 시세 50~80%로 거주	통상 시세 30%로 거주	통상 시세 80% 이하로 거주	철거민에게 특별 공급
공급 면적	전용 25~49㎡	전용 84㎡ 이하	전용 84㎡ 이하	-	전용 129㎡ 이하	전용 59㎡ 이하
임대 기간	50년	50년 (일부 20년)	30년	20년	20년	50년 (일부 10년)
입주 대상자	수급자, 보호 대상 한부모 가족, 청약 저축 가입자 등	청약 저축가입자, 국가유공자, 철거민 등	소득 2분위 이하의 무주 택 세대주, 소득 4분위 이하의 청약 저축가입자	수급자, 차상위계층, 보호 대상 한부모 가족 등	청약 저축 가입자	재개발사업 철거세입자, 수급자, 한부모 가족 등
	월평균 소득의 70% 이하	무주택 가구주 당해 지역 거주자 청약통장 소지자 우선	(50㎡ 이하) 월평균 소득 의 50% 이하 (50㎡~60㎡) 월평균 소득 의 70% 이하 (60㎡ 초과) 월평균 소득의 100% 이하	무주택가구 구성원 소득 합계 월평균 소득 의 50% 이하	(85㎡ 이하) 월평균 소득의 50% 이하 (85㎡ 초과) 별도 지정	월평균 소득의 50% 이하 남은 주택은 월평균 50~70%

자료(출처): SH도시연구원 2017



〈그림 2〉 공공임대주택의 입주 자격 소득 기준

이 외에도 최근 정부와 지자체에서는 행복주택과 분양전환 공공임대 주택 등 다양한 형태로 공공임대주택을 늘려가고 있다. 예컨대, 서울시는 향후 전체 주택 재고의 10%까지 공공임대주택의 비중을 늘릴 계획(경향신문 18/12/26)으로 수요자 맞춤형 공공임대를 표방하고 있으나 진행에 상당한 어려움이 따르고 있는 현실이다.

진미윤(2016)은 현재 공공임대주택 입주자 특성에 대한 공식 데이터는 미비한 실정으로 입주자들의 자격요건만 파악할 수 있으며, 가구의 구성원 수, 연령대 등의 데이터는 집계되고 있지 않다면서 입주자 특성을 반영하지 않은 채 공급을 지속한다면 오히려 주거환경만을 악화시킬 위험이 있다고 하였다. 그러면서 공급 공공임대주택 유형 중 가장 소규모인 25㎡의 영구임대주택에 만약 4인 가구가 입주한다면 최저 주거기준에서 설정하고 있는 최소 주거면적 43㎡에 못 미치는 결과가 나타남을 문제점으로 지적하였다.

그뿐만 아니라, 공공임대주택에는 사별 등의 원인으로 독거 형태로 거주하는 노인 인구가 점차 증가하고 있으며²⁾, 이들은 우울증과 자살 충동 등 심리상태가 불안정할 수 있으므로 체계적인 관리가 필요하다. 따라서 이들의 심리적 안정성을 확보하기 위해서는 적절한 임대주택의 순환이 필요한 실정이다(경향신문 13/05/09). 이처럼 입주가구의 특성을 파악하는

2) 특히, 영구임대주택에 거주하는 노인 인구는 전체 거주자의 50.3%로 평균 노인 인구비율의 5배에 달하고 있다(이성창·박현찬 2011).

것은 향후 공공임대주택의 수급관리에 있어 중요하다.

Ⅲ. 서울시 공공임대주택 임차 가구의 불일치 비교

1. 〈SH 패널조사〉 개요 및 설문 조사 가구 구성원 비율

서울시는 주택의 공급, 유지, 관리에 막대한 재정이 투입되고 있는 공공 임대주택에 대해, 2016년부터 〈SH패널조사〉를 실시하여 공공임대주택 관련 정책 수립과 연구에 활용하기 위해 공공임대주택 입주자의 생활여건 변화를 파악하였다. 첫째는 서울시 소재 공공임대주택 입주 가구 3,009가구(5,583명)³⁾을 대상으로 약 3개월에 걸쳐 진행되었다. 해당 설문 조사는 크게 가구용과 가구원용으로 나뉘며, 본 연구에서 분석하는 ‘가구용’ 설문 조사는 가구 사항, 현재 주택 입주 정보, 직전 주택, 이사계획, 맞춤형 급여, 복지서비스이용 등의 설문으로 구성되어있다.

먼저, 공공임대주택 유형에 따른 가구원 구성을 살펴보면 〈표 3〉과 같다. 우선, 1인 가구의 비율이 높은 유형으로는 영구임대(44.0%)와 재개발 임대(36.6%)이며 2인 가구가 많은 유형은 50년 공공임대(26.3%), 국민임대(31.3%), 다가구매입(28.8%) 순이다. 장기전세의 경우 4인 가구가 가장 많고(37.3%), 5인 이상 가구의 비중도 높은 것(24.0%)으로 나타났다. 전체 적으로, 본 연구 분석대상 전체 공공임대주택에서 1~2인 가구의 비율은 절반 이상이며(58.2%), 5인 이상의 다인 가구는 7.0%에 불과하였다.

3) 2016년 제1차 〈SH패널조사〉의 응답 가구는 총 3,009가구이며, 본 연구에서는 데이터가 불완전하거나 경기도에 거주하는 가구를 제외한 2,942가구(97.8%)를 분석대상으로 설정하였다.

〈표 3〉 공공임대주택 유형별 가구원 구성 비율 (빈도, 비율)

구분	영구임대	50년 공공임대	국민임대	다가구 매입	장기전세	재개발 임대	평균
1인 가구	266 (44.0)	109 (26.3)	88 (20.4)	97 (24.3)	3 (0.6)	250 (36.6)	136 (27.1)
2인 가구	205 (33.9)	163 (39.3)	135 (31.3)	115 (28.8)	83 (17.5)	236 (34.6)	156 (31.1)
3인 가구	80 (13.2)	85 (20.5)	105 (24.3)	108 (27.0)	98 (20.6)	119 (17.4)	99 (19.7)
4인 가구	35 (5.8)	47 (11.3)	78 (18.1)	60 (15.0)	177 (37.3)	59 (8.6)	76 (15.1)
5인 이상	18 (3.0)	11 (2.7)	26 (6.0)	20 (5.0)	114 (24.0)	19 (2.8)	35 (7.0)
합계	604 (100)	415 (100)	432 (100)	400 (100)	475 (100)	683 (100)	502 (100)

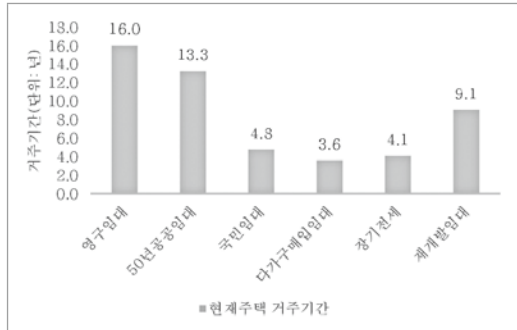
다음으로, 앞서 설명한 박시내 외(2013)의 생애주기 분류를 기준으로 구분한 〈SH패널조사〉의 공공임대주택 유형에 따른 생애주기 구성 분포는 〈표 4〉와 같다. 우선, 영구임대의 경우 소멸기(55.5%)와 수축기(37.6%)의 합산 가구 비율은 전체의 93.1%에 해당하는데, 이같이 높은 비율은 영구임대주택의 입주자 선정 시 중위소득 50% 이하에 있는 65세 이상 고령자 가구에 1순위 입주자격을 부여하기 때문으로 여겨진다. 같은 맥락에서, 50년 공공임대(수축기 43.6% / 소멸기 41.9%)와 국민임대(수축기 45.6% / 소멸기 33.3%), 재개발임대(수축기 48.0% / 소멸기 39.4%)에도 소멸기와 수축기 가구 큰 비중을 차지하는 유사성을 엿볼 수 있다. 이 같은 경향으로 말미암아 〈SH패널조사〉 전체 생애주기에서, 수축기(46.4%)와 소멸기(36.7%)에 있는 합산 가구가 83%에 달해 고령 세대가 주를 이루고 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉 공공임대주택 유형 및 생애주기별 구성원수비율 (빈도, 비율)

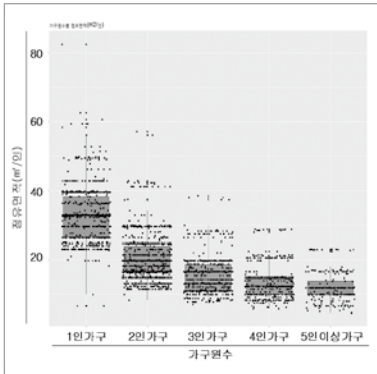
구분	영구임대	50년 공공임대	국민임대	다가구 매입	장기전세	재개발 임대	평균
형성기	13 (2.2)	13 (3.1)	16 (3.7)	12 (3.0)	5 (1.1)	18 (2.6)	13 (2.6)
확장기	29 (4.8)	47 (11.3)	75 (17.4)	55 (13.8)	160 (33.7)	68 (10.0)	72 (14.3)
수축기	227 (37.6)	181 (43.6)	197 (45.6)	238 (59.5)	225 (47.4)	328 (48.0)	233 (46.4)
소멸기	335 (55.5)	174 (41.9)	144 (33.3)	95 (23.8)	85 (17.9)	269 (39.4)	184 (36.7)
합계	604 (100)	415 (100)	432 (100)	400 (100)	475 (100)	683 (100)	502 (100)

한편, 〈그림 3〉은 공공임대주택 유형별 평균 거주기간⁴⁾을 나타낸 것이다. 그림에서 영구임대, 50년 공공임대, 재개발임대 순으로 현재 주택에서 평균 약 10년 이상 거주하는 것으로 나타나지만, 이는 임대주택 유형별 공급 시기와 관계가 깊다. 예를 들어, 2000년 이후에 본격적으로 공급된 국민임대, 다가구매입임대, 장기전세의 경우 거주기간이 상대적으로 짧은 편이며, 1990년 중반에 공급이 중단된 영구임대와 50년 공공임대의 경우 평균 거주기간은 각각 16년과 13년으로, 장기거주 경향임을 알 수 있다. 그런데 〈SH패널조사〉의 경우 실제 해당 주택에 계속해서 거주하고 있지만, 사별이나 분리 등의 원인으로 중간에 가구주가 변경된 경우에는 거주기간이 초기화되기 때문에 실제 입주자 평균 거주기간은 더 길어질 것으로 예상된다.

4) 〈SH패널조사〉의 거주기간은 조사 시점 당시 가구주를 기준으로 해당 주택에 거주한 기간을 의미하며, 만약 주택의 상속과 가구 분리 등의 원인으로 가구주가 변경된 경우에는 변경 시점부터 거주기간을 산정하는 방식이다.

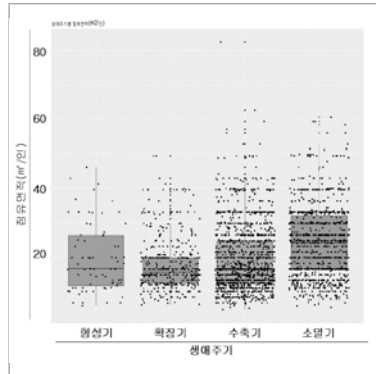


〈그림 3〉 유형별 평균 거주기간



〈그림 4〉

가구원 수에 따른 인당점유면적 분포



〈그림 5〉

생애주기에 따른 인당점유면적 분포

2. 공공임대주택 유형별 점유 주거공간 비교

주거에서 해당 가구의 점유공간 크기는 가구의 구성원 수와 관련지어 살펴볼 필요가 있다. 그 때문에 본 연구에서는 해당 가구의 주택면적을 구성원 수로 나누어 인당점유면적을 산정하였다. 물론, 예컨대 갓난아이와 성인의 차이에서와같이 연령에 따라 주거서비스 관점에서 필요로 하는 수준에서 큰 차이가 있고, 또한 개인에 따라서도 요구하는 수준이 상이하므로 이를 모두 고려하기는 쉽지 않으므로 본 연구에서는 단순히 위와 같은

산정방법을 채택하였다.

가구원 수 및 생애주기에 따른 공공임대주택 유형별 인당점유면적을 나타내면 <그림 4> 및 <그림 5>와 같다. 먼저, 가구원 수에 따른 인당점유면적에서 1인 가구의 평균 점유면적은 32.8m^2 이며, 2인 가구(20.0m^2), 3인 가구(15.4m^2), 4인 가구(13.6m^2), 5인 이상 가구(12.0m^2) 순으로 가구원 수 증가에 따라 인당점유면적은 감소하는 것으로 나타났다. 흥미로운 점은 그 감소 폭에 있는데, 1인 가구와 2인 가구의 차이가 12.8m^2 인데, 마찬가지로 방법으로 감소 폭을 산정해보면 가구원 수 증가에 따라 감소 폭은 급감함을 알 수 있다. 이처럼 인당점유면적의 평균 크기에 따라 공공임대주택을 분류하면, 대략 1인 가구, 2인 가구, 3인 이상 가구로 점유공간 크기를 구분하여도 큰 지장이 없어 보이며, 이는 바로 생애주기에 따른 일반적인 가족 구성의 특성이 투영된 결과로 풀이된다. 그런데, 일부 가구 중에서는 80m^2 (24평)에 홀로 거주하는 가구도 있어 공공임대주택 유형별로 인당점유면적의 편차가 심한 경우도 가끔 발견된다.

다음으로, 가구 생애주기별로 살펴보면 소멸기(25.7m^2), 형성기(19.9m^2), 수축기(19.8m^2), 확장기(17.9m^2) 순으로 평균 인당점유면적이 감소하여, 자녀 공부방 등 주거공간의 수요가 매우 높을 것으로 예상하는 확장기 가구의 인당점유면적은 가장 작은 것으로 나타났다. 이와는 대조적으로 자녀 출가 등으로 주거공간에 여유가 있을 법한 소멸기의 점유면적은 가장 크며, 전술한 확장기 가구의 인당점유면적과 비교할 때 약 1.4배 큰 것으로 나타나 주거공간의 수급 불일치가 있음을 잘 보여준다.

한편, 생애주기에 따른 공공임대주택 유형별 인당점유면적을 분석한 결과, 50년 공공임대주택을 제외한 모든 공공임대주택에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다(<표 5>). 평균 인당점유면적에서 다가구매입이 평균 22.9m^2 로 유형 중 가장 크며, 생애주기로는 소멸기 가구가 모든 유형에서 평균 점유면적이 가장 큰 것으로 나타났다. 반면, 가장 작은 유형은 영구임

대(18.7㎡)이며, 생애주기를 고려할 경우 ‘국민임대 형성기’에 있는 가구(14.4㎡)가 가장 작고, ‘다가구매입임대 소멸기’가구(31.2㎡)가 가장 넓은 면적을 점유하고 있었다. 따라서 국민임대 형성기에 있는 가구는 다가구 매입임대 소멸기 가구의 대략 절반에 불과한 주거공간을 사용하고 있음을 알 수 있다. 특히, 국민임대 형성기 가구의 평균 14.4㎡라는 값은 우리나라 최소 주거기준에서 설정하고 있는 14.0㎡(1인 가구)와 비교할 때도 매우 낮은 수치임을 알 수 있다.⁵⁾ 이 같은 결과는 2016년도 주거실태조사 분석에서 수도권 평균 인당점유면적인 30.7㎡와 비교할 때(국토교통부 2017), 공공임대주택 확장에 있는 가구의 평균 인당점유면적 17.9㎡는 수도권의 그것과 비교할 때 60%에도 이르지 못함을 보여준다.

〈표 5〉 공공임대주택 유형 및 생애주기별 평균 인당점유면적(편차) (단위: ㎡)

구분	영구임대	50년 공공임대	국민임대	다가구 매입	장기전세	재개발 임대	평균
형성기	17.6 (8.4)	22.2 (10.5)	14.4 (8.5)	21.3 (11.1)	23.4 (10.1)	21.9 (10.1)	20.1 (9.8)
확장기	18.7 (8.8)	18.7 (10.6)	16.4 (7.2)	18.6 (6.2)	17.5 (5.4)	18.8 (10.4)	18.1 (8.1)
수축기	17.6 (8.6)	21.4 (11.4)	20.0 (9.7)	20.4 (8.6)	21.5 (9.5)	18.3 (9.2)	19.9 (9.5)
소멸기	20.8 (8.1)	23.4 (10.3)	28.5 (11.5)	31.2 (11.3)	27.0 (9.1)	23.0 (9.0)	25.7 (9.9)
평균	18.7 (8.5)	21.4 (10.7)	19.8 (9.2)	22.9 (9.3)	22.3 (8.5)	20.5 (9.7)	20.9 (9.3)
F	63.49	2.23	31.9	35.8	26.36	13.64	
p-value	0.00***	0.08	0.00***	0.00***	0.00***	0.00***	

5) 특히, 국민임대 형성기 가구 중 '1인 가구'의 인당점유면적은 최소 6.6㎡, 최대 36.8㎡, 평균 12.8㎡, 중위 9.9㎡로, 최소 주거기준에 못 미치는 것으로 나타났다.

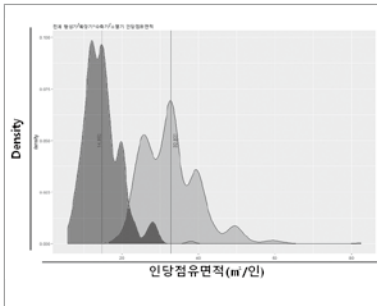
다음으로, 본 연구의 문제 제기의 관점에서 전술한 수급 불일치 현황을 살펴보기 위해, 주거공간의 수요가 높을 것으로 여겨지는 형성기·확장기에 있는 3인 이상의 가구(부부+자녀1 이상으로 추정되는 육아 가족세대)와 이와 반대로 주거공간에서 비교적 여유가 있을 것으로 여겨지는 수축기·소멸기에 있는 1인 가구(독거노인 세대)의 인당점유면적을 비교하여 살펴보았다(그림 6). ‘형성기·확장기(3인 이상)’의 인당점유면적은 평균 14.9㎡인 반면, ‘수축기·소멸기(1인)’는 32.8㎡로 나타나 약 2.2배 더 큰 것으로 나타났다. 단순히 표현하면, 고령 1인 독거세대는 3인 이상의 육아 가족세대보다 평균 2.2배 더 넓은 주거공간을 사용하고 있다는 셈이다. 또한, 〈그림 7〉을 살펴보면, 공공임대주택의 유형에 따라서 이러한 불균형은 더욱 잘 나타났다. 가장 차이가 큰 유형인 장기전세주택에서는 두 그룹 간 인당점유면적 차이가 52.1㎡에 달하였으며, 차이가 가장 작은 영구임대에서도 17.6㎡에 달해, 두 그룹 간 2.7배 이상의 차이를 보여 점유 주거공간 수급 불일치의 심각성을 잘 보여준다.

3. 인당점유면적 대비 주거비용을 이용한 불일치 비교

이상에서 공공임대주택의 인당 점유 주거공간 크기를 비교한 결과, 생애주기에 따라 상당한 불균형이 있음을 알 수 있었다. 다음으로 점유면적과 주거비용을 동시에 고려한 ‘인당점유면적 대비 월 주거비용(원/월·㎡)’이라는 산술식을 이용하여 상호 비교하여 보았다. 해당 값의 수치가 크면 클수록 해당 가구는 점유공간보다 과도한 주거비용을 지출하고 있으며, 이는 임차 가구에 상당한 부담으로 작용할 수 있기 때문이다.

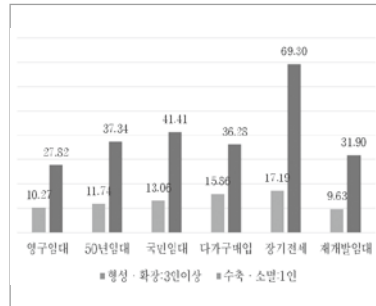
〈그림 8〉은 〈SH패널조사〉의 공공임대주택 유형별 생애주기에 따른 인당점유면적 대비 월 주거비용을 비교한 결과이다. 그림에서와같이, 인당 점유면적에 대해 지불하는 비용으로, 형성기는 평균 17,461원/월·㎡, 확

장기는 19,865원/월·m², 수축기는 16,661원/월·m², 소멸기는 11,662원/월·m²로, 형성기를 거쳐 확장기를 경계로 점차 감소하는 것으로 드러났다. 이 같은 결과는, 최초 입주한 임대주택에서 계속하여 거주함으로써 주택 점유면적의 변화는 없으나 사별과 자녀의 독립 등의 이유로 거주 인원이 줄어들어 분모에 해당하는 인당점유면적이 줄어들기 때문인 것으로 판단된다. 유형별로 살펴보면, 영구임대와 50년 공공임대는 생애주기 변화에 따라 큰 차이가 없지만, 국민임대, 장기전세, 재개발임대는 확장기까지 증가하다가 감소, 다가구매입임대는 계속하여 감소하는 패턴을 보였다.



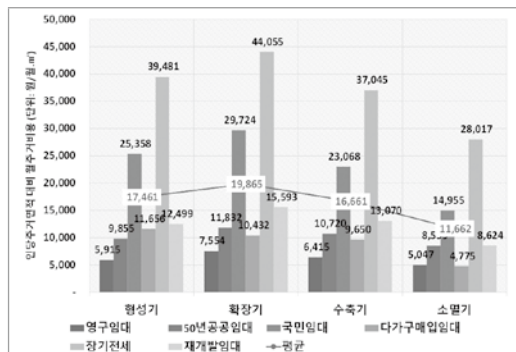
〈그림 6〉 그룹 간 전체 인당점유면적

- 좌(황색): 형성기·확장기 3인 이상 가구
- 우(회색): 수축기·소멸기 1인 가구



〈그림 7〉

그룹 간 유형별 인당점유면적 비교



〈그림 8〉 생애주기에 따른 인당점유면적 대비 월 주거비용
(단위: 원/월·m²)

IV. 주거실태조사를 이용한 주거공간 수급 불일치 비교

1. 2016년 정기 〈주거실태조사〉의 개요 및 기초분석

여기서는 전술한 〈SH패널조사〉를 이용하여 알아본 주거공간 수급 불일치 현황분석을 보완하는 측면에서, 공공임대주택을 포함한 일반 임차가구의 주거공간 수급 불일치 상황을 알아보고자 한다. 〈SH패널조사〉는 공공임대주택 가구만을 조상 대상으로 하고 있으므로 민간임차가구에 대한 정보를 담고 있지 않다. 민간임차가구와의 비교를 위해 국토교통부의 정기 주거실태조사를 이용하여 분석을 심화하며, 주거공간 수급 불일치 정도와 주거비와의 관계에 대해 알아본다. 〈주거실태조사〉는 일반 가구의 주택 및 주거환경에 관한 전반적 사항을 파악하여 주택수급 분석의 기초통계, 최저 주거기준 미달 가구 추이, 주거 소비 수준 등 각종 주택종합계획 수립 시 널리 활용되고 있다(진미윤·김종립 2012). 본 연구에서는 2016년도 〈주거실태조사〉 자료를 이용하였으며, 생애주기 구분은 전술한 〈SH패널조사〉 분석과 마찬가지로 박시내 외(2013)의 방법으로 진행하였다.

먼저, 2016년도 〈주거실태조사〉 대상자 전체 20,133가구 중에서 임차가구는 6,676가구(33.1%)이며, 이 중 대부분이 민간임차가구이다(5,850가구, 87.6%). 나머지는 공공임대로 826가구이며, 〈SH패널조사〉 자료와 비교할 때 재개발임대주택 유형은 없으며, 유형별 샘플 수로는 영구임대와 국민임대가 약 2/3를 차지한다. 또한, 〈SH패널조사〉와는 달리 〈주거실태조사〉는 전국을 대상으로 하므로 공간적 범위에서도 차이가 있다.

〈표 6〉은 2016년 〈주거실태조사〉 자료에서 임대주택 유형별 가구원수 구성 비율을 나타낸 것으로, 전체 임대가구에서는 1인 가구(32.2%), 2인 가구(25.1%), 3인 가구(19.2%), 4인 가구(18.3%), 5인 이상 가구(5.2%)

순으로 나타났다. 앞서 〈SH패널조사〉에서는 2인 가구(31.1%)가 가장 많이 나타난 것과는 달리, 2016년 〈주거실태조사〉에서는 1인 가구가 가장 많았으며 나머지 가구의 비율은 별다른 차이를 보이지 않았다.

〈표 6〉 <주거실태조사>에서 임대주택 유형별 가구원 수 구성 (빈도, 비율)

구분	민간임차	공공임대						전체 합계
		영구임대	50년 공공임대	국민임대	다가구 매입	장기전세	공공임대 합계	
1인 가구	1,851 (31.6)	153 (47.5)	30 (40.5)	79 (27.9)	26 (35.1)	8 (11.0)	296 (35.8)	2,147 (32.2)
2인 가구	1,440 (24.6)	90 (28.0)	23 (31.1)	85 (30.0)	19 (25.7)	21 (28.8)	238 (28.8)	1,678 (25.1)
3인 가구	1,178 (20.1)	29 (9.0)	11 (14.9)	43 (15.2)	11 (14.9)	13 (17.8)	107 (13.0)	1,285 (19.2)
4인 가구	1,085 (18.5)	35 (10.9)	9 (12.2)	58 (20.5)	8 (10.8)	24 (32.9)	134 (16.2)	1,219 (18.3)
5인 이상	296 (5.1)	15 (4.7)	1 (1.4)	18 (6.4)	10 (13.5)	7 (9.6)	51 (6.2)	347 (5.2)
합계	5,850 (100)	322 (100)	74 (100)	283 (100)	74 (100)	73 (100)	826 (100)	6,676 (100)

다음으로, 〈표 7〉은 생애주기별 구성 비율을 나타낸 것으로, 민간임차는 수축기(40.7%), 확장기(23.4%), 소멸기(19.3%), 형성기(16.7%) 순으로 수축기와 소멸기 가구가 전체의 60%가 조금 넘고, 이에 비해 공공임대에서는 수축기(44.2%) 및 소멸기(38.7%) 가구가 전체의 83%에 육박하며, 흥미롭게도 이 비율은 전술한 〈SH패널조사〉의 생애주기 구성 비율과 유사한 수치이다. 공공임대주택 유형별 생애주기를 살펴보면, 소멸기는 영구임대(52.2%)에 많이 분포하여 있으며, 수축기가 많은 유형으로는 50년 공공임대(54.1%)와 국민임대(45.9%), 다가구매입(55.4%), 장기전세(37%)로 나타났다. 형성기와 확장기는 그다지 많이 나타나지 않았다. 이처럼 공공임대에서 수축기와 소멸기가 많은 것은 앞서 논한 바와 마찬가지로, 입주

자 선정기준에서 고령자에게 배점이 많이 되기 때문인 것으로 판단된다.

<표 7> <주거실태조사>에서 임대주택 유형별 생애주기의 구성 (빈도, 비율)

구분	민간임차	공공임대						전체 합계
		영구임대	50년 공공임대	국민임대	다가구 매입	장기전세	공공임대 합계	
형성기	975 (16.7)	4 (1.2)	3 (4.1)	11 (3.9)	2 (2.7)	1 (1.4)	21 (2.5)	996 (14.9)
확장기	1,368 (23.4)	23 (7.1)	6 (8.1)	58 (20.5)	14 (18.9)	19 (26.0)	120 (14.5)	1,488 (22.3)
수축기	2,380 (40.7)	127 (39.4)	40 (54.1)	130 (45.9)	41 (55.4)	27 (37.0)	365 (44.2)	2,745 (41.1)
소멸기	1,127 (19.3)	168 (52.2)	25 (33.8)	84 (29.7)	17 (23.0)	26 (35.6)	320 (38.7)	1,447 (21.7)
합계	5,850 (100)	322 (100)	74 (100)	283 (100)	74 (100)	73 (100)	826 (100)	6,676 (100)

2. <주거실태조사>에서 인당점유면적의 비교

<표 8>은 <주거실태조사>에서 임차가구 유형별 생애주기에 따른 평균 인당점유면적을 나타낸 것이다. 민간임차에서는 소멸기가 다소 높기는 하지만 인당점유면적에 있어 큰 차이는 보이지 않으며 평균 28.0㎡이다. 반면, 공공임대에서는 <SH패널조사>와 비교할 때 인당점유면적은 유형별로 대체로 넓은 편이며, 전체평균에서도 <SH패널조사>의 인당점유면적이 20.8㎡임에 비해 <주거실태조사>는 24.6㎡로 대체로 약간 넓은 편이다. 이는 자료 샘플링에 따른 차이로 이해되는데, 전국과 서울시라는 지역적 범위와 또한 재개발임대주택 유형의 포함 여부가 다소 영향을 끼친 것으로 판단된다.

〈표 8〉 〈주거실태조사〉에서 임대주택 유형 및 생애주기별 평균 인당점유면적(편차)

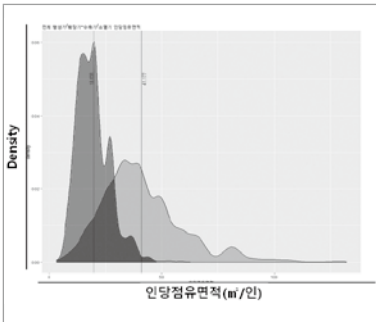
(단위: m²)

구분	민간임차	공공임대					공공임대 평균
		영구임대	50년 공공임대	국민임대	다가구 매입	장기전세	
형성기	25.6 (11.1)	17.3 (6.1)	15.4 (4.8)	27.5 (14.3)	17.7 (7.6)	19.8 (0.0)	19.7 (6.7)
확장기	25.3 (12.8)	16.7 (9.0)	28.6 (18.4)	20.0 (11.1)	15.8 (7.1)	20.6 (11.7)	20.5 (11.5)
수축기	26.0 (14.7)	25.1 (13.4)	29.4 (15.7)	25.9 (13.5)	23.6 (11.1)	25.6 (10.2)	25.9 (12.8)
소멸기	35.4 (17.7)	30.2 (11.4)	35.9 (14.0)	36.2 (12.7)	32.5 (12.7)	27.9 (10.7)	32.6 (12.5)
평균	28.0 (14.1)	22.3 (10.0)	27.3 (13.2)	27.4 (12.9)	22.4 (9.6)	23.5 (8.1)	24.7 (10.9)
F	138	11.37	2.12	20.22	6.43	1.79	
P-Value	0.00***	0.00***	0.11	0.00**	0.00***	0.16	

임대주택 유형별 통계적 유의성을 검정하기 위해 F 통계량을 이용한 분석결과, 민간임차와 영구임대, 국민임대, 다가구매입 유형은 생애주기에 따라 통계적으로 유의미한 차이가 나타난 반면, 50년 공공임대와 장기전세에서는 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 공공임대에서는 전체적으로 소멸기와 수축기의 인당점유면적이 큰 편인데, 이는 앞서 분석한 바와 같이 공공임대의 수축기, 소멸기 가구는 가구원 수가 줄어들기 때문인 것으로 판단된다. 특히, 50년 공공임대와 국민임대의 소멸기 가구의 인당점유면적은 각각 35.9m²와 36.2m²로 나타났는데, 이는 같은 유형의 형성기와 확장기 가구보다 20.5m², 16.7m²의 차이를 보였다.

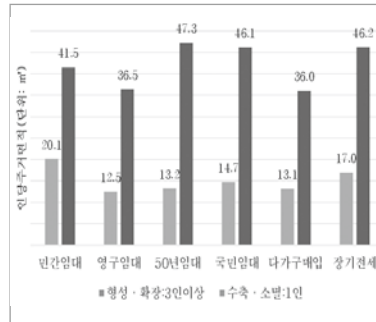
한편, 〈SH패널조사〉에서 분석한 방법과 마찬가지로 주거공간의 수급 불일치 현황을 살펴보기 위해, 주거공간의 수요가 높을 것으로 여겨지는 형성기·확장기 3인 이상의 가구와 반대로 주거공간에서 비교적 여유가 있을 것으로 여겨지는 수축기·소멸기 1인 가구의 인당점유면적을 상호

비교하여 보았다(그림 9). 그림에서 보는 바와 같이 수축기·소멸기(1인)의 인당점유면적은 41.2m^2 로 상당히 넓은 편인 반면, 형성기·확장기(3인 이상)는 19.6m^2 에 불과하고, 그 차이는 〈SH패널조사〉(2.2배)와 엇비슷한 2.1배인 것으로 나타났다. 하지만 〈그림 10〉에서와 같이 유형별로 살펴보면, 민간임차의 경우 두 그룹 간 차이는 2.1배에 불과하지만, 공공임대에서 영구임대 2.9배, 50년 공공임대 3.6배, 국민임대 3.1배, 다가구매입임대 및 장기전세 2.7배인 것으로 나타나 공공임대주택에서의 수급 불일치 정도가 민간임차에 비해 큰 것으로 나타났다.



〈그림 9〉 그룹 간 전체 인당점유면적

- 좌(황색): 형성기·확장기 3인 이상 가구
- 우(회색): 수축기·소멸기 1인 가구



〈그림 10〉

그룹 간 유형별 인당점유면적 비교

3. 인당점유면적 대비 주거비용을 이용한 불일치 비교

이상에서 살펴본 바와 같이 정도의 차이는 있으나 민간임차 및 공공임대 가구 모두 주거공간의 수급 불일치가 상당히 존재하며, 민간임차보다 공공임대에서 그 차이가 더 큰 것으로 나타났다. 여기서는 점유면적과 주거비용⁶⁾을 동시에 고려한 ‘인당점유면적 대비 월 주거비용(원/월·㎡)’이

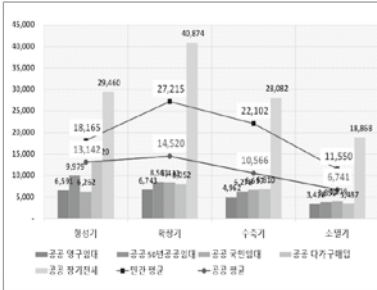
6) 주거비용의 산정에서 전세와 보증금 있는 월세의 경우, 전세금과 보증금은 2016년 전국 전·월세전환율 평균 6.4%를 적용하여 월세로 전환하여 산정하였다.

리는 산술식을 이용하여 민간임차와 공공임대의 차이를 살펴보았다.

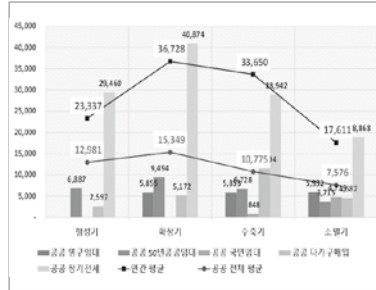
〈그림 11〉과 〈그림 12〉는 2016년 〈주거실태조사〉를 전국과 서울로 샘플 범위를 구분하여 평균 인당점유면적 대비 월 주거비용을 비교한 것이다. 먼저, 전국 샘플을 대상으로 분석한 〈그림 11〉에서 민간임차 및 공공임대 모두 가구 생애주기에 따라 평균 인당점유면적 대비 월 주거비는 형성기에서 확장기까지 증가하다가 감소하는 추세로, 이 패턴은 전술한 〈SH패널조사〉와 같은 양상을 보였다. 그런데 여기서 눈여겨볼 점은, 생애주기별 민간임차와 공공임대 사이에 가구가 부담해야 하는 주거비 차이에 있다. 그 차이를 살펴보면, 형성기와 확장기에 있는 가구는 민간임차가 공공임대보다 각각 약 1.4배, 1.7배 더 지불하는 반면, 확장기와 소멸기 가구는 각각 약 1.9배, 2.1배로 더 큰 격차로, 다시 말해 자녀 양육세대에 해당하는 확장기와 이어지는 수축기의 생애주기에 있는 가구들이 1~2인 가구가 많이 분포하는 형성기 및 소멸기 가구보다 훨씬 더 많은 주거비를 부담한다는 의미이다. 따라서 확장기 및 수축기에 있는 가구의 부담을 줄여줄 필요가 있으며, 평균 인당점유면적 대비 월 주거비 부담의 변화 곡선에서 확인할 수 있듯이 이는 특히 공공임대보다 민간임차가구에서 부담 경감의 노력이 더 필요하며, 이러한 노력은 나아가 현재 사회문제로 대두되는 저출산·고령화 대책에도 기여할 수 있으리라 여겨진다.

다음으로 민간임차와 공공임대의 생애주기에 따른 주거비 변화를 살펴보면, 민간임차의 경우 형성기와 확장기 간의 주거비 부담 격차는 약 1.5배에 이르지만, 소멸기에서는 확장기의 40%에 불과하여 생애주기별 주거비 격차가 매우 심한 편이다. 반면, 공공임대의 경우 생애주기별 격차가 그다지 크지 않다. 그 이유는, 민간임차의 경우 시장 가격에 민감하게 반응하여 생애주기에 탄력적으로 대응하고 있음에 반해, 공공임대는 저렴한 임대료 등의 이유로 상대적으로 덜 탄력적이며, 이 결과 최초 입주자가 수축기와 소멸기까지 계속해서 장기간 거주하는 동인 요소로 작용함을 예상

할 수 있다. 게다가, 이러한 민간임차와 공공임대 간의 주거비 부담 차이는 〈그림 12〉를 보면 확인할 수 있듯이 임차료가 높은 서울지역에서 가구의 생애주기에 따라 더욱 그 격차가 크게 나타남을 알 수 있다.



〈그림 11〉 전국 - 평균 인당점유면적 대비 월 주거비용 (단위: 원/월·m²)



〈그림 12〉 서울 - 평균 인당점유면적 대비 월 주거비용 (단위: 원/월·m²)

V. 결론

본 연구는 〈SH패널조사〉와 〈주거실태조사〉를 이용하여 임차가구의 주거공간 수급 불일치에 대해 가구의 생애주기를 크게 형성기·확장기(육아 세대)와 수축기·소멸기(중·노년 독거세대)로 구분하여 고찰하였다.

우선, 서울시 공공임대주택 유형별 임차가구의 생애주기에 따른 평균 인당점유면적을 살펴본 결과, 모든 공공임대유형에서 소멸기 가구의 점유면적이 가장 넓고, 이 중에서도 다가구매입주택 거주 소멸기 가구의 평균 점유면적은 31.2m²이지만, 국민임대주택에 거주하는 형성기 가구의 평균은 14.4m²에 불과하여 점유 주거공간의 수급 불일치가 매우 심각한 수준인 것으로 나타났다. 또한, 공간의 수요가 높을 것으로 여겨지는 육아 세대와 비교적 공간적인 여유가 있을 것으로 생각되는 중·노년 독거세대를 비

교한 결과, 독거세대 쪽이 2배를 초과하는 인당점유면적을 차지하고 있어 저출산·고령화 문제 등을 고려할 때 체계적인 입주자 관리를 통한 한정된 공공자원의 효율적인 활용이 필요해 보인다.

다음으로, 2016년 〈주거실태조사〉를 이용하여 민간임차가구와 공공임대가구를 비교·분석한 결과, 민간임차의 인당점유면적은 평균 28.0㎡이며, 생애주기별로는 형성기, 확장기, 수축기가 엇비슷한 수준으로 소멸기만 약간 높은 반면, 공공임대의 경우 평균 24.7㎡로, 생애주기에 따라 인당점유면적이 상당한 차이를 보여 민간임차와는 확연히 다른 추세를 보였다. 공공임대의 이 같은 결과는 저렴한 임차료 등의 시혜적 혜택에 의한 것으로 결국 장기거주가 발생하여 주거면적 불일치 정도가 심각한 것으로 판단된다. 또한, 인당주거면적 대비 지불하는 월 주거비용을 분석한 결과, 민간임차는 가구의 생애주기에 따라 주거비용이 매우 탄력적으로 대응하는 반면, 공공임대는 그렇지 못한 것으로 나타났으며, 특히 수축기와 소멸기에 있는 1인가구의 인당점유면적이 3인 이상 다인가구의 형성기와 확장기보다 과다하고, 이러한 구조가 장기거주 고착화를 촉진하는 매개로 작용하는 것으로 판명되었다. 이 같은 연구결과를 바탕으로, 몇 가지 시사점을 도출해 보면 다음과 같다.

첫째, 장기거주가 일반화되어 있는 공공임대주택의 경우, 생애주기에 따른 주택면적의 불균형이 심각한 관계로, 중·고령층(축소기·수축기)의 주택재고를 청년층(형성기·확장기)에게 교환하는 방안을 고려할 필요가 있다. 언급한 일본 사례에서와같이 민간임대주택까지 확장하여 지자체가 중재자로 나서 은퇴세대의 주택(넓은 주택)을 육아 세대(좁은 주택)에 임대하게 하는 방안은 저출산·고령화 사회의 주거문제에 기여하는 방안이 될 수 있을 것이다. 즉, 육아 세대에게는 비좁은 주거 사정이 오히려 자녀 수를 늘리지 못하는 원인이 되며, 반대로 은퇴세대에게는 넓은 주택의 유지관리에 따른 관리비용이 부담될 수 있기 때문이다.

둘째, 공공임대주택의 입주자 선정 시 가구의 생애주기를 검토하여 이를 입주조건으로 채택하고 꾸준히 체계적으로 모니터링하여 관리할 필요가 있다. 현재 우리나라 공공임대주택의 경우, <표 2>와 같이 입주대상자는 특수계층(수급자, 철거민 등)과 소득만을 주요 기준으로 선발하고 있으며, 생애주기에 따른 가구원 수에 대한 면적 배분 기준은 적용되지 않고 있다. 그 결과, 특히 소멸기(대부분 노인 1인 가구)의 인당주거면적은 매우 높을 수밖에 없는 구조이다. 그러므로 국가에서 정하고 있는 최저 주거기준을 공공임대주택에도 적용하여, 과소 인원이 과대 면적을 점하지 않도록 가구원 수를 입주기준에 고려하는 방안을 통해 이러한 구조적인 문제를 풀어가는 실마리를 모색해야 할 것이다. 또한, 신규 입주자 선정뿐만 아니라 계속 거주 입주자 선정에서도 철저하게 모니터링하여 가구특성을 고려한 입주자 편의의 형평성과 공공재 배분 효율성 측면에서 인당점유면적이나 인당점유면적 대비 월 주거비용 등을 산정하여, 특정 가구에게 과도한 시혜가 쏠리는 불균형을 바로잡을 필요가 있다.

셋째, 영구임대, 50년 공공임대주택과 같이 임대료 부담이 적고 고령 가구일수록 인당점유면적이 크며 장기거주하는 경향이 여실히 관찰되었다. 따라서 이들의 생애주기를 반영하고 공간 수요에 부응할 수 있도록 장기거주자가 많이 입주하는 공공임대주택에서 더 많은 비율의 ‘공유주택(share house)’ 형태의 유형을 개발하여 공급할 필요가 있다. 이는 가구의 생애주기 중 수축기와 소멸기에 있는, 특히 독거노인 가구에는 매우 유효할 것으로 생각한다. 그 이유는, 공유주택의 주거는 개인의 사적 공간을 최소화하는 대신 공적 공간을 최대화하여 한정된 공적 주거공간을 효율적으로 사용하고, 또한 입주민 간의 커뮤니티 활성화 등을 도모할 수 있기 때문이다.

넷째, 이미 선행연구들에서 제안한 바와 같이 공공임대주택의 시혜적 특성으로 말미암아 특정 계층이 특정 주거에 장기거주하는 형태가 굳어지

지 않도록 좀 더 촘촘한 사다리형 복지체계의 구축이 필요하다. 개별가구는 시간의 경과에 따라 다양한 생애주기를 달리 맞이하게 되므로, 해당 가구의 생애주기 특성에 걸맞은 공공임대주택을 효율적으로 공급하여 한정된 공공자원의 효율적 활용 및 공정성과 형평성을 함께 도모할 필요가 있다. 작금의 공유경제라는 사회적 트렌드 측면에서도 공적 주택이라는 한정된 자원(공공임대주택)을 효과적으로 활용하기 위해서는 수요자 특성에 맞게 더 많은 주거서비스(예, 주거 점유면적)가 공유돼야 할 것이다. 주거공간 수급 불일치를 해소하는 것은 저출산·고령화 문제에도 기여하는 바가 될 것으로 기대되기 때문이다.

본 연구의 한계로는, 분석대상으로 하고 있는 〈SH패널조사〉나 〈주거실태조사〉에서는 행복주택이나 신혼희망타운과 같은 근래의 자료(데이터)가 빠져 있어, 수요자 맞춤형 임대주택이라는 최근의 주택정책 흐름과 이 글에서 분석한 내용을 서로 연계하여 비교·분석하지 못하였다. 또한, 연구의 중심축인 생애주기의 구분에 있어서 이 글에서는 가구주의 연령만을 기준으로 구분하고 있어 자녀의 수나 연령 등 생애주기 특성 구분에 부합하는 다양한 변수를 함께 고려하지 못하였다.

참 고 문 헌

- LH토지주택연구원. 2015. 『가족생애주기를 고려한 주택수요특성 및 향후 주택정책 방향』.
- SH도시연구원. 2017. 『공공임대주택 입주자 특성 및 삶의 질에 관한 연구 총괄보고서』.
- _____. 2017. 『서울시 공공임대주택 입주자 패널조사 기초분석보고서』.
- 국토교통부. 2017. 『2017 주거실태조사 연구 보고서』.
- 국토연구원. 2015. 『공공임대주택 공급체계 개선방안 연구』.
- _____. 2016. 『생애주기별 주거소비 특성을 반영한 정책 방안 연구』.
- 남원석. 2014. 한국 공공임대주택의 미래. 『공간과 사회』 24(2): 136-177.
- 박시내·박준오·류광현. 2013. 『인구센서스 생애주기 분석(I): 가족 및 개인의 생애주기 특성 분석』. 통계개발원.
- 박천규·이수옥·손경환. 2009. 「가구생애주기를 감안한 주택수요특성 분석 연구」. 국토연구 60: 171-187.
- 서울연구원. 2004. 『공공임대주택의 임대료 및 공급체계 개선방안』.
- 손경환. 2012. 「주거복지 4.0 시대를 향한 주택정책방향」. 국토 366: 6~13.
- 이성창·박현찬. 2011. 『서울시 공공임대주택 리모델링 전략』. 서울연구원.
- 이성창·박현찬·정상혁·서주옥. 2010. 『서울시 장기공공임대주택 리모델링을 위한 전략도출 및 모델개발』. 서울연구원 정책과제연구보고서.
- 임숙녀. 2015. 「공공임대주택의 공급·관리에 관한 문제점 및 개선방안」. 토지공법연구 71: 245~266.
- 정의철·조성진. 2005. 「인구구조 변화에 따른 장기주택수요 전망에 관한 연구」. 국토계획 40(3): 37~46.
- 정희수·권혁일. 2004. 「생애주기가 주택소비에 미치는 영향에 관한 연구」. 주택연구 12(1): 5~25.
- 진미윤. 2016. 「공공임대주택의 관리」. 국토 422: 38-45.
- 진미윤·김종립. 2012. 「해외 6개국의 주거실태조사 비교분석 및 국내 시사점」. LHI Journal 3(3): 225~240.
- 하성규. 2006. 「주택정책론」. 서울: 박영사.
- 平井 允. 2007. 「住宅ミスマッチ, まちづくりプランナ」. まちづくりプランナ.

- “LH 영구임대주택, 평균 입주대기기간 14개월.. 국민임대 12개월.” 뉴스핌. 2018. 10. 11. <http://www.newspim.com/news/view/20181011000611>(검색일: 2018년 10월 15일)
- “가족과 단절된 노후... ‘영구임대’ 남성 독거노인 36% “차라리 죽었으면.” 경향신문. 2013. 5. 9. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201305090600015(검색일: 2018년 9월 25일)
- “공공임대주택 최초입주자 70% 계속 거주.” 중앙일보. 2015. 2. 16. <https://news.join.com/article/17174031>(검색일: 2018년 9월 18일)
- “서울시 공공임대주택 정책.” 서울정책아카이브 정책자료. 2015. 3. 30. <https://www.seoulsolution.kr/ko/content/%EC%84%9C%EC%9A%B8%EC%8B%9C-%EA%B3%B5%EA%B3%B5%EC%9E%84%EB%8C%80%EC%A3%BC%ED%83%9D-%EC%A0%95%EC%B1%85>(검색일: 2018년 9월 18일)
- “서울시, 도로 위 인공지반에 공공주택 국내 첫 시도.” 경향신문. 2018. 12. 26. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201812262141025(검색일: 2018년 10월 15일)
- “영구임대주택 상숙제한 .. 서울시.” 한국경제. 1999.10.18. <https://www.hankyung.com/society/article/1999101802501>(검색일: 2018년 9월 25일)

국 문 초 록

공공임대주택의 생애주기에 따른 주거공간 수요와 공급의 불일치에 관한 연구

박동찬(서울연구원 도시공간연구실 연구원)

최정민(건국대학교 건축대학 건축학부 교수)

공공임대주택에서의 장기거주는 한정된 사회적 자원을 효율적으로 이용하지 못한다는 측면뿐만이 아니라 저출산·고령화 문제와도 연결된다. 자녀교육 등을 위해 더 넓은 주거공간이 있어야 하는 육아 세대와 반대로 자녀가 떠나 주거공간에 여유가 있는 1~2인 중·노년 세대 사이에 수급의 불균형에 따른 공적 자원의 비효율을 초래한다. 이 문제에 관해 선행연구 등에서 지적됐으나 대규모 공공데이터를 활용하여 심층 실증 분석한 연구는 찾기 힘들다. 이에 본 연구에서는 〈SH패널조사〉 및 〈주거실태조사〉를 이용하여 고찰하였다.

분석결과, 첫째, 〈SH패널조사〉에서 서울시 공공임대주택 가구의 인당 점유면적은 생애주기에 따라 주거공간의 불균형이 심각하며, 특히 소멸기의 인당점유면적이 크고, 육아 세대보다 중·노년 세대는 2배를 초과하는 인당점유면적을 사용하는 것으로 나타났다. 둘째, 〈2016년도 주거실태조사〉에서 민간임차와 공공임대를 비교·분석한 결과, 인당점유면적은 민간임차의 경우 생애주기와 별 상관없이 비슷한 수준이지만 공공임대는 생애주기에 따라 상당한 차이를 보였고, 지출 주거비용에서도 공공임대는 민간임차보다 생애주기에 덜 탄력적이며, 이러한 경향은 중·노년 독거세대에 많이 관찰되어 장기거주와 연계되는 것으로 나타났다. 셋째, 따라서 공

공에서는 장기거주가 고착화되어 있는 공공임대주택 중에서 특히 저소득층 고령 가구가 많이 거주하는 공공임대에서 우선적으로 생애주기를 반영한 공유주택 형태의 임대주택 공급비율을 높일 필요가 있다.

주제어 : 공공임대주택, 임차가구, 생애주기, 수급불균형, 불일치

Abstract

The Mismatch between the Supply and Demand for Residential Space by Public Rental Housing Life Cycle Stage

Park, Dong-chan(Researcher, Dept. of Urban Planning and Design
Research, The Seoul Institute)

Choi, Jung-min(Professor, Dept. of Architecture, Konkuk University)

Long-term residency in public rental housing is linked to inefficiencies driven by limited social resources, a low birth rate, and a rapidly aging population, which cause an imbalance of supply and demand between the parenting generation and the middle-to-old generations. The parenting generation needs larger housing during their children's education, whereas the middle-to-old generations need only one- to two-person housing after their children leave home. Although prior studies have identified such problems, few empirical analyses using large-scale public data exist. Therefore, this study uses data from the SH Panel survey and the Housing Condition survey for analysis.

First, according to the SH Panel survey, the per-capita occupied area of housing space, per life cycle stage, for public rent in Seoul is severely unbalanced. Second, the per-capita area of private rent

is not related to the stage of the life cycle. Public rental housing, however, shows a significant difference in rented per-capita area by life cycle stage, accompanied by less resilient housing expenditure. This trend is related to long-term residency because it has been observed specifically in those of the middle-to-old generations who live alone. Third, public institutions need to increase the supply of rental housing to reflect life cycles, particularly in terms of public housing for low-income elderly households that require fixed long-term residence.

Key words: Public Rental Housing, Household of Rental Housing, Life Cycle, Supply-Demand Imbalance, Mismatch

도시리포트

| 2017 동아시아문화도시 대구의 성과와 과제
오동욱

| 지역축제가 도시문화경제에 미치는 영향:
텍사스 오스틴 시의 SXSW(사우스 바이 사우스 웨스트) 축제 사례
임에스더

2017 동아시아문화도시 대구의 성과와 과제*

오동욱**

오
동
욱

I. 들어가며

II. 동아시아문화도시에 대한 이해

1. 동아시아문화도시 배경 및 목적
2. 선정도시 내역 및 주요사업

III. 동아시아문화도시 대구의 평가

1. 주요 추진사업
2. 한계점
3. 개선과제

IV. 나오며

I. 들어가며

2012년 5월 중국 상하이에서 열린 한·중·일 문화장관회의에서 특별한 프로젝트가 도출되었다. 동아시아 한·중·일 3국의 새로운 문화적 교류와 협력을 통해 갈등 관계를 줄이자는 차원으로 도출된 동아시아문화도시 사

* 이 논문은 대구경북연구원의 정책과제 “동아시아문화도시의 지속적 교류협력 방안”과 인천 문화재단의 “2019동아시아문화도시 인천 성공 개최를 위한 전략방안 연구”를 수정·보완하여 작성한 것임을 밝힙니다.

** 대구경북연구원 사회문화연구실 연구위원(E-mail: ohdong@dgi.re.kr, Tel: 053-770-5078)

업이 그것이다. 그에 따라 2014년부터 한·중·일 3국별로 1개 도시를 선정해서 문화교류 행사를 공동으로 개최하고 있다. 첫해인 2014년에 한국 광주, 중국 취안저우(泉州), 일본 요코하마(横浜)가 선정되었다. 해를 거듭하여 2019년에는 한국의 인천을 비롯한 중국 시안(西安), 일본 도쿄도 도시마구(豊島区) 등 3개 도시가 동아시아문화도시로 선정되어 프로그램을 진행하고 있다. 인천에서는 지난 4월 26일 인천문화예술회관에서 ‘동아시아의 평화와 화합을 위한 문화교류의 장’이라는 주제로 ‘동아시아문화도시 2019 인천’의 개막식이 진행됐다.

동아시아문화도시 프로젝트는 한·중·일 3개 문화도시 구성원 간 상호 이해를 증진하고, 문화적 다양성과 차별성을 조명하면서, 문화의식을 고양할 수 있는 상징적 성격이 큰 프로젝트이다. 이 프로젝트는 한·중·일의 도시 간의 우수한 문화적 가치를 공유하고 지속가능한 소통의 도구가 될 수 있다. 선정도시의 문화적 정체성과 다양성을 중국과 일본의 선정도시에 잘 스며들도록 스토리화 해야 할 것이다. 아울러 문화적 다양성을 보호하고 증진할 수 있어야 하며 그 가치를 잘 나타내 보일 수 있어야 한다. 동아시아문화도시 프로젝트는 상호 간의 문화적 고유성과 차별성을 지속적으로, 최대한 많은 이들이 향유하고 이해할 수 있도록 함으로써 일관적인 추동력으로 작동할 수 있어야 한다. 선정도시 간의 정서적 연대로 공간적 거리감을 좁혀나가는 한편, 해당 도시의 전반적 부문으로 파급되어 새로운 문화콘텐츠의 재생산과 가치 재창출에 이바지해야 할 것이다.

II. 동아시아문화도시에 대한 이해

1. 동아시아문화도시 배경 및 목적

이 프로젝트는 문화다양성의 보호와 존중, 축진을 기치로 한다. 동아시아문화도시로 선정된 3개 도시 간 문화자산과 인력 등이 상호 교류·소통하여 서로에 대한 이해정신을 실천하고, 동아시아의 문화공동체를 형성하는 취지를 가지고 있다. 한·중·일 3개 선정도시 간의 지속가능한 미래지향적 도시 발전을 추구하면서 고유한 문화자산에 대한 이해와 잠재력에 대해 공감대를 확대하기 위함이다. 동아시아문화도시 사업은 도시 상호 간 공존의 가치를 교환할 수 있는 소통의 도구가 될 수 있다. 선정도시 간의 문화적 거리감을 좁혀 가면서, 경제·사회문화·산업 등의 전반적 부문으로 확산하여 신개념의 콘텐츠 재생산에 기여할 수가 있는 것이다. 단지 특정 분야에만 제한된 것이 아닌 고용창출과 서비스 등 다양한 영역으로 연계될 것이다. 또한, 동아시아문화도시 프로젝트는 한·중·일 3국이 협력하여 실시하는 프로젝트이므로 특정 국가에서 실시하는 제도와는 다른 특징을 보유한다. 서로 다른 문화를 이해하고 고유의 문화를 전파하는 과정을 통해 선정도시의 새로운 문화적 다양성 창출에 기여할 수 있는 기반이 될 수 있다.

최근 6년(2014~2019년)간 개최되면서 이 프로젝트는 선정도시 간 교류 기회 확대, 문화적 다양성 보호 및 증진, 도시브랜드 제고, 새로운 분야로의 파급효과 창출 등 많은 영역에서 성과를 도출하고 있다. 상호 마음을 열고 협력하면서 도시 고유의 문화적 다양성을 존중하고 문화가 가진 상당한 부가가치를 인식하게 하였다. 또한, 선정도시 간 협의에 따라 동아시아문화도시 사업을 추진하는 동안 지역의 많은 예술단체가 참여하여 창의성과 다양성을 확인하였고, 시민들에게 동아시아 문화를 향유하면서 소통할 수 있는 기회를 제공하였다.

한·중·일 3국의 선정도시가 상대 문화의 다양성을 이해하고 해당 도시 고유의 문화콘텐츠를 알리는 과정에서 열린 자세로 소통함으로써 상호간의 문화 이해는 물론 문화예술 및 문화산업 진흥에 기여할 수 있는 토대를 강화하였다는 점은 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. 문화로 협력하고 소통했던 경험과 소중한 노하우를 지속시키기 위한 후속사업으로 동아시아 문화도시 프로젝트의 성과를 더욱 부각시킬 수 있어야 할 것이다. 공연예술과 전시예술 등과 같은 예술적 교류프로그램도 중요하지만 함께 만들어갈 수 있는 공통분모를 찾는 노력이 계속되어야 한다. 동아시아문화도시 프로젝트가 큰 규모의 프로젝트이긴 할지라도 단기간에 그 성과를 도출해 낼 수 없다는 점을 기억해야 할 것이다.

2. 선정도시 내역 및 주요사업

1) 선정 방법 및 내역

동아시아문화도시 선정은 한·중·일 국가별로 방식이 상이하다. 대한민국의 경우 전국 지방자치단체를 대상으로 공모를 통해 선정한다. 신청한 도시의 문화적 역량과 경험, 국제교류 추진실적, 문화도시 사업의 운영 및 프로그램 내용, 재원계획 등을 기준으로 선정하고 있다. 2014년도부터의 선정 내역을 제시하면 아래의 표와 같다.

〈표 1〉 동아시아문화도시 선정도시 내역

구분	선정도시(한·중·일)
2014년	광주, 취안저우(泉州), 요코하마(横浜)
2015년	청주, 칭다오(靑島), 니가타(新潟)
2016년	제주, 닝보(寧波), 나라(奈良)
2017년	대구, 창사(長沙), 교토(京都)
2018년	부산, 하얼빈(哈爾濱), 가나자와(金沢)
2019년	인천, 시안(西安), 도쿄도 도시마구(東京都豊島区)

출처: 문화체육관광부 자료를 참조하여 재구성

2) 주요사업 및 재원

동아시아문화도시 주요사업은 한·중·일 3개 도시 사무국 간 협의과정을 통해 확정한다. 문화예술자산, 관광자산 등 각 도시별 고유성과 특성이 주요 내용이 된다. 동아시아문화도시 개·폐막식을 메인 이벤트로 개최하고 중점 추진기간과 관련 국제심포지엄 등을 진행하게 된다. 또한, 3국 간 문화 다양성에 대한 보호와 증진, 협력체계를 추진하고 차세대 문화인력 양성과 교류협력을 지원하는 사업을 중점적으로 추진한다. 그리고 3국 국민들의 상대도시를 방문하도록 유도하는 노력과 함께 지속적 문화도시 조성을 위하여 문화도시협의회를 설립·운영할 수가 있다. 또한, 선정도시 내 축제, 공연, 전시, 심포지엄 등의 프로그램을 개발하고 새로운 문화적 공간을 조성할 수가 있다. 문화예술 및 콘텐츠 분야의 상호 간 교류협력을 지속화하며, 문화체육관광부의 국제교류 사업과 연계하여 추진할 수 있다. 추진 예산은 3개 도시 추진 사무국 간 협의과정을 거쳐 분담하게 된다. 문화체육관광부에서는 동아시아문화도시 관련 예산을 부분 확보하여 지원하고, 대부분 선정도시에서 자체 부담하는 형태이다.

Ⅲ. 동아시아문화도시 대구의 평가

1. 주요 추진사업

대구시는 한·중·일 3국 간의 문화 다양성을 존중하고, 동아시아 문화 가치 및 우수성을 세계로 확산한다는 취지로 2017 동아시아문화도시 사업을 추진하였다. 한·중·일 3국이 공동 사용키로 합의한 '동아시아 공동치다'를 슬로건으로 중국 창사, 일본 교토와 함께 한 해 동안 31개의 문화교류 사업(대구 15개, 창사 8개, 교토 8개)을 실행하였다.



〈그림 1〉 2017 동아시아문화도시 개막식(대구 5/12, 창사 4/18, 교토 2/18)

동아시아문화도시 사업을 추진하는 동안 많은 문화예술단체가 참여하여 ‘문화로 흥(흥)하고 흥(흥)나는 도시’를 만들기 위해 기존 운영 축제와 문화프로그램을 활용하고 업그레이드시켜 프로젝트의 효과를 높이고자 하였다. 문화교류 사업을 통해 잠재력 있는 지역 예술인 발굴과 참여여건 기회를 확대하였고, 미래문화의 핵심주역인 차세대 예술가들의 교류기회가 확대되어 글로벌 예술 감각과 문화 마인드 함양에 많은 도움이 되었다.

대구는 동아시아문화도시 사업의 효율적인 추진을 위해 협업체계를 구축하였다. 시민단체·시의회·언론·유관기관·전문가 등으로 자문단을 구성·운영하였다. 창사 및 교토와의 문화교류 프로그램 유형, 각 도시별 개막식 참여방안, 유관기관·단체와의 유기적 연대와 협조, 시민참여 제고를 위한 홍보방안 등 제반적 사항에 대한 자문을 수렴하였다. 지역의 문화적 역량을 제대로 알리고자 전문가 자문과 추진상황 보고회 등을 진행하였다. 기획에서부터 탑 다운(Top-down) 방식이 아닌 바텀 업(Bottom-up) 방식으로 운영하려고 노력하였으며, 대구예총을 포함한 회원단체 등의 수요에 따라 파트너십을 열어주는 역할도 추진하였다.

또한 대구시는 한·중·일 공동 문화사업을 확대하는데 비중을 두었다. 대구의 대표적 축제인 컬러풀페스티벌에 교토시가 참여했고, 펠트슈틸케 인터내셔널(미술협회)과 동아시아문화제(문인협회), 한·중·일 청소년 문화마당(예총), 동아시아춤축제(무용협회), 동아시아 3색 전통극 페스타(예총) 등의 문화사업에 3개 도시 모두가 참여하여 콘텐츠의 공동 발굴과

소통·교류 토대를 강화하였다.



〈그림 2〉 2017 동아시아문화도시 사업 협업체계

그리고 3개 도시 간 상호 발전과 지속적인 공동 문화교류를 약정하는 공동선언문을 채택하였다. 이를 통해 문화 분야뿐만 아니라 사회·경제·환경 등 다양한 분야의 도시 간 협력네트워크 구축으로 성과를 확대하고자 하였다. 단발성으로 멈추지 않고 지속적으로 상호 교류하면서 문화를 기반으로 다양한 분야와 방식으로 진화시켜나가는 것이 중요하다.

2. 한계점

동아시아문화도시 프로젝트는 다양한 분야에서 성과를 창출하기도 하였지만, 한편으로는 짧은 준비 기간, 예산, 인력 부족 등의 한계점을 노출하였다. 추진체계, 프로그램 기획, 시민홍보 등에서 문제점이 도출되었다. 무엇보다 사업추진을 위한 조직체계의 외형은 구비되었지만 사업 기간이 짧고 준비과정이 미흡해 사업추진에 대한 논의가 활발히 이루어지지 못한 아쉬움이 있다. 또한, 서너 명의 사무국 공무원으로 1년간 교토, 창사를 오가며 문화교류 사업을 진행하기에는 시간적으로나 인력적으로 많은 문제

점을 노출하였다. 상호 간의 문화적 이질감을 이해하고 문화적 동질감을 존중하여 아시아 문화공동체를 형성하기 위해서는 사업 개최년도 이후에도 일관된 문화교류 사업을 실시할 수 있는 지속 가능한 체계 구축이 중요하다. 즉 지속성을 확보하지 못한 한시적 기구가 아닌 일관성을 담보한 항구적 조직으로 운영할 수 있어야 한다.

또 한 가지는 시민사회 및 국내외를 대상으로 한 홍보 부분을 들 수 있다. 동아시아문화도시로 공식 선정된 후 사업 취지에 대한 충분한 사전 홍보가 미흡하였다. 본격적 프로그램이 실행될 때 시민과 지역사회의 적극적인 동참을 이끌어내기 위해서는 사전 홍보 강화를 통한 공감대 형성과정 이 충분히 전개되어야 하는데 프로그램이 실행될 때 같이 병행해서 하는 경우가 종종 있었다. 동아시아문화도시 프로젝트와 같은 국제행사는 사업 이 본격적으로 시행되기 전에 충분한 사전 홍보 활동으로 참여 확산 분위기를 조성하는 것이 중요하다.

그리고 3개 도시 간 일부 교류사업의 경우 사전교섭이 충분히 이루어지지 않아 기존 행사에 편승하여 교류사업을 진행한 경우가 있었다. 이는 문화자산의 축적과 파급효과가 기대에 미치지 못하는 결과를 창출하게 된다. 동아시아문화도시 프로젝트의 성과를 더욱 고도화하기 위한 전문적인 방안이 필요하다. 공통콘텐츠 발굴을 통한 실질적인 교류 프로그램을 마련하고 이 프로그램이 이후에도 문화도시 간에 지속적으로 전개될 수 있도록 해야 한다.

3. 개선과제

동아시아문화도시 프로젝트의 성공을 위한 개선과제로 첫째는 일관적이고 지속성을 담보한 운영 및 협업체계가 필요하다는 것이다. 전체 프로젝트를 총괄하는 조정기관(Coordinator)의 역할도 중요하다. 일관성을

유지할 수 있는 조직이어야 하며 추진사업 내용과 범위에 있어 각종 기관 단체들과의 관계를 매개할 수 있어야 한다. 개별 프로그램을 전체적인 차원에서 연계하고, 중·일의 선정도시에서 진행되는 사업과 긴밀하게 연결하고 협력할 수 있어야 할 것이다. 동아시아문화도시 프로젝트 추진 주체로 사무국, 자문위원회 등의 추진체계를 시스템적으로 구축해야 한다. 지역 문화예술단체의 보다 많은 참여를 유도하여 역량 있는 차세대 예술인 발굴과 활동기회 제공을 확대할 수 있어야 할 것이다. 시의회·언론·기관·단체·전문가 등으로 자문위원회를 구성하여 개·폐막식과 같은 메인 이벤트, 정체성 제고 프로그램, 유관기관·단체의 미션, 시민참여 확대를 위한 대책 등 제반 사항에 대한 전문적 견해를 수렴하여 반영할 수 있어야 한다. 특정년도 사업 종료 이후에도 동아시아문화도시 간에 다채로운 문화교류 프로그램이 지속되고 확대되어야 한다. 문화로 협력했던 소중한 경험과 우정을 이어가기 위한 후속 사업이 진행되어야 할 것이다. 한·중·일 문화도시 간 교류협력 프로그램은 짧은 시간에 완전한 성과를 창출해 낼 수는 없다. 상호 간 문화적 특유성과 독창성을 인식하면서 공통적 분모를 찾는 일이 병행되어야 한다. 전시, 공연, 축제 등 문화예술 교류 행사만으로는 부족하다는 의미이다. 궁극적으로 문화·산업·경제·관광 등으로 확대되는 실질적인 우호 관계를 추구해야 할 것이다.

둘째, 한·중·일 3개국 간 교류사업들의 본격적 실행을 위해 문화적 거버넌스 구축이 필요하다. 문화도시 관계자들 간의 유기적 업무 네트워크, 총괄적 교류협력사업을 주관할 부서 및 담당자 지정, 협력사업에 대한 피드백을 위한 평가와 개선점 제시, 상호 간 문화예술교류사업 참가단 운영, 개인 예술가의 교류프로그램 지원 등을 다룰 필요가 있다. 한·중·일 3개국 간의 문화적 거버넌스 구축을 통해 교류협력사업의 전문성과 실효성을 제고하고 미래 파생 효과에 대한 축적이 가능할 것이다.

셋째, 동아시아문화도시 사업의 프로그램을 기획하는 데 있어서 차별화

되지 않은 나열식 프로그램은 줄이고, 효과 극대화를 위한 선택과 집중에 포인트를 둘 필요가 있다. 너무 많은 프로그램은 자칫 마이너스 효과를 창출할 수 있다. 중점 추진 기간의 선정·운영에 충분한 검토가 있어야 할 것이다.

넷째, 한·중·일 3개 도시 간의 인적 네트워크 기반 강화를 위해 인력양성 연수프로그램을 상호 기획하여 운영할 필요가 있다. 다양한 교육프로그램을 통해 창작에 필요한 인력의 역량을 증진 시키고 향후 문화계에 기여할 인재들로 연결할 수 있다. 인력양성 연수프로그램은 글로벌 문화환경에 대한 공동 대처에 기여하고, 중장기적으로 상호 도시의 문화 발전의 가교 기능을 수행할 것이다.

다섯째, 문화교류의 성과를 체계화하기 위해서 사전단계에서부터 한·중·일 문화교류 공동백서 발행의 준비가 필요하다. 공동백서의 발행 사전 준비작업을 통해 문화도시 사업 현황을 면밀하게 분석하고 모니터링하여 프로그램의 성과와 개선점을 도출하여 미래지향적 계획을 제시하는 방향타와 같은 역할을 효율적으로 수행할 수가 있을 것이다.

IV. 나오며

동아시아문화도시 프로젝트는 선정된 문화도시 간에 문화적 다양성과 특성을 상호 보호·촉진하면서, 역량과 미래 잠재력을 효과적으로 나타내 보여줄 수 있어야 한다. 특정년도에 해당 사업을 무사히 개최하는 것으로 끝나는 것이 아니기 때문이다. 많은 시민들이 문화적 공동가치를 인식하고 문화프로그램을 향유함으로써 도시의 발전을 이끌 추동력이 되도록 해야 한다. 이를 통해 한·중·일 3개국은 상호 거리감을 줄이고 여러 영역으로 파생효과가 확대되어 새로운 부가가치 창출과 문화적 정체성 제고에

기여하게 될 것이다. 동아시아문화도시 사업은 문화예술과 환경, 사회, 경제 부문이 다채롭게 어우러져서 차별화된 도시 이미지를 개선하고 도시문화의 글로벌화에 기여하기에 더없이 좋은 프로젝트이다. 이러한 동아시아문화도시 프로젝트의 성공을 위한 핵심 요소는 해당 도시 주체들의 일체감과 열정이다. 지역 고유의 정수를 보여주려는 공감대를 통하여 문화적 매력과 역동성을 제대로 보여주어야 할 것이다.

동아시아문화도시 프로젝트의 성공을 위해서는 여러 가지 전제조건이 필요하다. 우선 동아시아문화도시 파트너가 되는 도시를 글로벌화의 전략적 대상으로 확대 인식할 필요가 있다. 중국과 일본을 넘어 범세계적 파트너로 인식해야 한다는 의미이다. 동아시아를 넘어 글로벌 정책의 교두보이자 파트너로 인식이 필요하며 단발적이고 일시적인 성과보다는 중장기적이며 전략적인 방향성을 만드는 것이 중요하다. 국제적 협력관계가 지속 가능성을 담보하기 위해서는 상생할 수 있는 유기적 구조가 필요하다. 자국 또는 특정 도시에 유리하게 진행되는 협력과 교류프로그램만을 실행한다면 이는 전반적인 위기로 연결되어 다른 분야에까지 부정적인 효과로 파생될 수가 있다. 단기적 차원은 물론 중장기적 차원에서 편향되지 않는 문화 교류협력 프로그램을 통해 상호 이익과 발전을 현실화시키는 방향 설정이 무엇보다 중요하다.

둘째, 한·중·일 간의 교류협력 프로그램은 가능한 한 공동으로 기획하고 실행되어야 한다. 즉 문화적 상호주의에 입각해서 일방향이 아닌 쌍방향적 관계로 추진되는 것이 필요하다는 것이다. 융합 문화를 창출하는 융광로 역할을 위해서 쌍방향적 교류와 소통이 반드시 요구된다. 또한 3국의 문화자산 중 상호 관련성이 큰 자산을 매개로 활용하는 대칭적 협력사업을 추진하는 것도 면밀히 고려해 볼 필요가 있다.

셋째, 민간부문의 참여 확대와 단계별 접근방식의 강화이다. 상호 문화도시 간 공동이익이 될 만한 것을 발굴하고, 상대적으로 시도하기 용이하

면서 파급효과가 큰 과제부터 단계적으로 실행할 필요가 있다. 상호 간 협의에 의해 장애 요소들은 줄여나가고, 민간부문은 참여를 확대해 나가는 것이 중요하다. 정책은 지방자치단체가 수립하고 지원하며, 실질적 교류행위는 민간이 수행하는 방향과 함께 민간에 대한 인센티브를 마련해 나가야 할 것이다.

넷째, 문화교류의 범위 확대와 지속성을 위해서 관련 포럼과 공동사업 등을 추진할 수 있는 토대를 제공해야 한다. 문화교류는 교류단체와 구성원들의 상호 방문을 통해서 유지가 된다. 지자체 및 문화예술인들을 중심으로 한 국제교류 사업을 확대하면서, 시민 생활문화 차원의 프로그램들이 발굴해 내야 할 것이다.

다섯째, 지역문화의 고유성과 독창성을 제대로 보여주려는 열의가 요구된다. 3국 문화의 다양성을 보호하고 함께 호흡하면서 해당 도시 특유의 프로그램을 통해 정수를 보여줄 수 있어야 한다. 나열식 프로그램은 지양되어야 하며, 효과의 극대화를 위한 선택과 집중도 필요하다. 해당 도시의 문화시설단체 상호 간의 유기적 네트워크를 통한 협력과 조정력이 요구된다. 지역문화 공립시설단체들과 지역의 한국예총대구광역시지회 및 그 산하단체, 민예총 등의 민간 문화단체들의 응집 효과를 도모해야 한다. 아울러 도시 전체를 무대로 전환시켜 문화적 다양성을 생생하게 어필할 수 있어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 고정민, 2010, 『한·중·일 문화산업교류 확대방안 연구』, 문화체육관광부.
- 김영준, 2010, 『3대문화권 문화·생태 관광기반 조성사업 사례조사』, 한국문화관광연구원.
- 남정숙 외, 2011, 『국립아시아문화전당 아시아문화교류지원센터 특성화 시범사업』, 문화체육관광부.
- 노준석, 2009, 「영국 창조산업의 사례분석 및 벤치마킹 방안」, 한국콘텐츠진흥원 포커스 09-01.
- 대구광역시, 각년도, 『대구문화산업통계』, 대구디지털산업진흥원, [2003~2016].
- 롤프 엔센, 2007, 「미래는 문화다: 경험경제로의 길」, 글로벌 문화포럼 발표자료 집(2007.3.28.~29. 개최).
- 문화체육관광부, 각년도, 『문화산업통계』, [2000~2015].
- _____, 각년도, 『문화정책백서』, [2000~2015].
- _____, 각년도, 『콘텐츠산업백서』, [2000~2015].
- 박성훈 외, 2008, 『EU 문화정책의 유럽통합에 대한 파급효과와 동아시아 통합에 대한 시사점』, 대외경제정책연구원.
- 박세일, 2004, “21세기 동북아 시대의 국가, 시장, 시민사회-시민사회의 역할을 중심으로.” 한국동북아지식인연대 편, 『동북아공동체를 향하여: 아시아지역 통합의 꿈과 현실』, 서울: 동아일보사.
- 박진희, 2016, 「중국 중서부 내륙지역 핵심도시: 창사·난창」, 세계와 도시 13호, 서울연구원.
- 앤디 프랫·폴 제프컷, 2010, 『문화경제의 창의성과 혁신』, 한국문화관광연구원.
- 예술경영지원센터, 2017, 『2016 공연예술실태조사』.
- 오동욱, 2010, 『대구 공연문화도시 조성 종합계획』, 대구경북연구원.
- 오재환, 2016, 『도시권 연대협력을 위한 국제문화교류 활성화 방안』, 부산발전연구원.
- 윤성원, 2009, 「Shaping European Identity through Cultural Policy of the European Union: The Case Study of European Capital of Culture」, 고려대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이남희, 2005, 「동북아문화공동체의 정체성과 그 구축방안-문화유산의 활용과 가치공유를 중심으로」, 사회사상과 문화 11: 91-113.

- 이수행. 2007. 『경기도와 산동성의 문화역사자산을 활용한 교류협력 확대방안』.
경기개발연구원.
- 이순자. 2008. 『유럽문화수도(Capital of Culture) 추진전략 성과와 시사점』. 국토
연구원.
- 이호영. 2007. 「유럽연합의 문화정책과 유럽의 문화정책성」. International
Workshop on the EU's Cultural Policy and Its Implication to Korea,
KIEP 세미나 자료.
- 정영진. 2007. 『유럽 문화수도의 선정과 효과』. 한국법제연구원.
- 정정숙. 2008. 『아시아문화수도 도입을 위한 기초연구』. 한국문화관광연구원.
- 최진우. 2006. 「유럽연합의 문화정책과 정체성의 정치」. 국제정치논총 46(4): 87-
111.
- 통계청. 2015. 『시도·산업·종사자 규모별 사업체수, 종사자수』.
한국문화관광연구원. 2017. 『2016 문화향수실태조사』.
- 한국예총 대구시연합회. 2016. 「2017년 동아시아문화도시 성공을 위한 역할과 전
략」. 아트포럼 자료집.
- SNU-KIEP EU센터. 2007. 「International workshop on the EU's Cultural
Policy and its implications to Korea」. 국제학술세미나 발표자료집
(2007. 8. 24. 개최).

PWC. 2008. *Global Entertainment and Media Outlook: 2008-2012*.

대구광역시(<http://www.daegu.go.kr>)
대외경제정책연구원(<http://www.kiep.go.kr>)
대한무역투자진흥공사(<http://www.kotra.or.kr>)
두산백과사전(<http://www.doopedia.co.kr>)
매일신문(<http://www.imaail.com>)
문화체육관광부(<http://www.mct.go.kr>)
미주문화수도(<http://www.cac-acc.org>)
영남일보(<http://www.yeongnam.co.kr>)
예술경영지원센터(<http://www.gokams.or.kr>)
유럽연합 집행위원회(<http://www.europa.eu>)
위키백과(<http://ko.wikipedia.org>)
조선일보(<http://www.chosun.com>)

청주시문화산업진흥재단(<http://www.cjculture.org>)

한국문화관광연구원(<http://www.kctpi.re.kr>)

한국문화예술위원회(<http://www.arko.or.kr>)

한국문화예술진흥원(<http://www.kcaf.or.kr>)

한국민속대백과사전(<http://folkency.nfm.go.kr>)

한국방송(<http://www.kbs.co.kr>)

한국콘텐츠진흥원(<http://www.kocca.or.kr>)

지역축제가 도시문화경제에 미치는 영향:

텍사스 오스틴 시의 SXSW(사우스 바이 사우스 웨스트) 축제 사례

임에스터*

임
에
스
터

I. 세계 라이브 음악의 수도(Live Music Capital of the World): 텍사스 오스틴

II. 사우스 바이 사우스 웨스트(SXSW, South by Southwest)

1. SXSW의 배경과 성장
2. SXSW의 구성과 특징

III. SXSW가 도시경제문화에 미친 영향

1. SXSW가 오스틴 시에 미친 경제적 영향
2. SXSW가 오스틴 시의 이미지와 문화에 미친 영향

IV. 맺음말

I. 세계 라이브 음악의 수도(Live Music Capital of the World): 텍사스 오스틴

미국 중남부에 위치한 텍사스 주의 주도인 오스틴(Austin) 시는 트래비스(Travis) 군과 헤이즈(Hays)와 윌리엄슨(Williamson) 군의 일부를 포함한다(〈그림 1〉 참조). 1830년대부터 개척자들이 이 지역을 워털루(Waterloo)라고 부르며 콜로라도 강을 따라 정착하기 시작하였다. 1839년에 휴스턴

.....
* The University of Texas at Austin, Stan Richards School of advertising & Public Relations 박사후 연구원, 광고학 박사(E-mail: esther.rachy@gmail.com)

(Houston) 시를 대신하여 텍사스 공화국의 수도가 되었다. 그 후 도시의 이름도 ‘텍사스의 아버지’로 알려진 첫 공화국 국무부 장관 스티븐 F. 오스틴(Stephen F. Austin)의 이름을 따라 오스틴으로 정해졌다. 오스틴은 19세기에 지속적으로 성장하며 텍사스 주 의회 의사당과 텍사스 대학교 오스틴 캠퍼스(The University of Texas at Austin)의 건설로 텍사스의 정치와 교육의 중심지가 되었다.

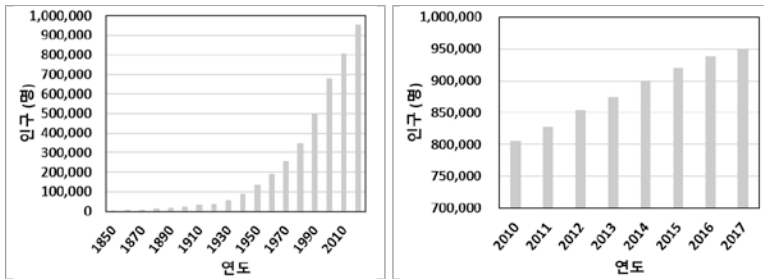


〈그림 1〉 텍사스 오스틴 시의 위치

자료(설명): 미국(왼쪽), 텍사스 주(오른쪽)

최근 미국에서 가장 빠르게 성장하고 있는 오스틴 시는 미국 전역에서 11번째로 인구가 많은 도시이다. 텍사스 내에서는 휴스턴(Houston), 샌 안토니오(San Antonio), 달라스(Dallas)에 이어 네 번째로 인구가 많다. 미국 인구통계국(U.S Census Bureau)에 의하면 2017년 7월 1일을 기준으로 오스틴에는 950,715명이 거주하고 있다. 이는 2010년에 조사된 806,463명에 비해 18%나 증가한 것이며 2010년 이후 매년 평균 2.4%의 인구 증가율을 보이고 있다〈그림 2〉. 오스틴은 오스틴-라운드 락(Round Rock) 광역 도시의 경제와 문화의 중심지이며, 이 광역 도시의 인구는 2010년 1,716,309명에서 2017년 2,115,827명으로 23% 이상 증가하였다. 특히, 인근 도시인 시더 파크(Cedar Park) 시는 2010년~2017년 기간 중에 텍사스에서 인구 증가율이 가장 높은 도시로 꼽혔다.

오스틴은 첨단기술산업과 교육 그리고 활기찬 라이브 음악의 분위기가 어우러져 창조적(창의적) 생산물을 산출해 내는 텍사스의 심장으로 잘 알려져 있다. 오스틴 광역 도시에는 델(Dell)과 홀푸드마켓(Whole Foods Market)의 본사가 있으며, 애플(Apple), IBM, 인텔(Intel), 구글(Google), 오라클(Oracle), 텍사스 인스트루먼트(Texas Instruments), 3M 등 많은 세계적인 기업들의 지사가 기반을 두고 있다. 이와 더불어 텍사스 대학교 오스틴 캠퍼스에서는 매년 수천 명의 우수한 인재들을 배출하여 이 지역 첨단기술산업이 필요로 하는 전문 인력을 풍부하게 제공하고 있다. 이를 바탕으로 2012년에 포브스(Forbes)는 오스틴 광역 도시를 일자리 창출 1위 지역으로 평가하기도 했다.



〈그림 2〉 오스틴 인구 증가 추이: 1850년-2018년(왼쪽), 2010년-2018년(오른쪽)

하지만 이렇게 발달한 첨단기술산업보다 오스틴은 미국 라이브 음악의 중심지로 오랫동안 알려져 왔다. 오스틴은 1인당 라이브 음악 장소가 미국 전역에서 가장 많다는 것을 이유로 ‘세계 라이브 음악의 수도(The Live Music Capital of the World)’라는 슬로건을 1991년에 정식으로 지정하였다. 2016년 조사에 의하면 인디 음악부터 컨트리, 재즈, 락 등을 항상 공연하는 라이브 음악 무대가 도시 전체에 무려 200 곳이나 있다(austintexas.gov 2019). 미국 내 팝과 락 음악산업의 집합소이며, 많은 연주자와 밴드들이 오스틴에 뿌리를 두고 있다. 더 나아가 오스틴은 라이브 음악을 대중

에게 방송하는 세계적인 축제인 사우스 바이 사우스웨스트(SXSW: South by Southwest, 이하 SXSW)와 오스틴 시티 리밋(ACL: Austin City Limit)을 매년 개최하여 수 많은 연주자들과 관람객들을 불러 모으고 있다. 이러한 사회 문화가 오스틴 시를 유사한 지역적 성향을 지닌, 첨단기술산업과 교육 환경이 공존하는, 실리콘밸리나 다른 도시들과 차별화된 도시로 만들어 주고 있다.

II. 사우스 바이 사우스웨스트(SXSW)

1. SXSW의 배경과 성장

SXSW는 소규모 음악축제로 오스틴에서 1987년에 시작되었다. 오스틴 지역신문 오스틴 크로니클(The Austin Chronicle)의 직원 롤랜드 스웬슨(Roland Swenson)이 편집장 루이스 블랙(Louis Black), 출판인 닉 바바로(Nick Barbaro), 음악가 루이스 마이어스(Louis Meyers)의 도움을 받아 처음 SXSW를 기획하였다. 이 축제는 재능 있는 오스틴 지역 음악가들이 세계 음악계로부터 고립 되지 않도록 외부로의 진출과 음악 산업의 활성화를 도모하기 위하여 오스틴 시와 관계자들이 협력해 처음 기획되었다. 최근에는 SXSW 음악축제가 음악 산업, 음악 비즈니스 성격의 ‘종합 음악 비즈니스’ 형태의 축제로 발전해, 오스틴 경제에서 가장 큰 부분을 차지하는 행사로 성장했다.

〈표 1〉 SXSW의 주요 변천사

연도	주요내용
1987	SXSW 음악 컨퍼런스와 축제 개최
1993	오스틴 컨벤션 센터에서 SXSW 음악 컨퍼런스와 축제 개최
1994	SXSW 영화와 멀티미디어 컨퍼런스가 추가적으로 개최
1999	SXSW 멀티미디어가 SXSW 인터랙티브(Interactive) ¹⁾ 로 전환
2007	마이크로 블로깅 스타트업 Twitter가 SXSW 인터랙티브를 통해서 입지를 구축
2009	포스퀘어(Foursquare)가 SXSW 인터랙티브에서 처음으로 출시
2010	SXSW 인터랙티브 참가자가 음악축제 참가자를 초과(14,251 > 13,020)
2012	스포티파이(Spotify)가 체험 마케팅의 장을 열고, 핀터레스트(Pinterest)가 출시
2015	SXSW 인터랙티브 분야에서 스냅챗(Snapchat)이 출시
2016	IT 부문 행사에 버락 오바마(Barack Obama) 대통령이 기조연설

자료: SXSW 웹사이트(www.SXSW.com), CNN

1987년 3월 12~15일에 열린 첫 SXSW는 소규모 음악축제로 주최측은 150명 정도의 참여 인원을 예상했다. 그러나 예상을 크게 뛰어 넘은 700명 정도의 참가자들이 몰리며 단숨에 국가적인 축제로 주목을 받으며 화려하게 시작하였다. SXSW는 7년 동안 꾸준히 커져갔고, 1994년부터는 영화와 멀티미디어 부분이 추가되어 축제 기간도 늘어났다. SXSW는 이후 한동안 음악, 영화, 그리고 멀티미디어의 세 축으로 진행되었다. 1990년대 말부터는 디지털 환경의 급격한 변화에 부응해 멀티미디어 부문의 명칭을 인터랙티브(interactive) 부문으로 변경하였다. 그후 현재까지 음악, 영화, 인터랙티브 부문으로 구성해 진행하고 있다(〈표 1〉 참고).

오늘날 SXSW는 전 세계의 혁신적인 음악인, 영화인, 창업자들이 모여 아이디어를 공유하는 세계적인 행사로 발전중에 있다. 무엇보다도 세계 각지의 뛰어난 스타트업(Start-up)들이 모여 각자가 자기 회사의 제품과

1) 최첨단 기술과 디지털 창의력 창업 보육 센터로 불리워지며 신기술 분야의 선두 주자들의 프레젠테이션과 패널, 호스트 네트워킹 이벤트, 새로운 사이트, 비디오 게임, 새로운 아이디어 등을 선보일 수 있는 특별 프로그램으로 구성되어 있다.

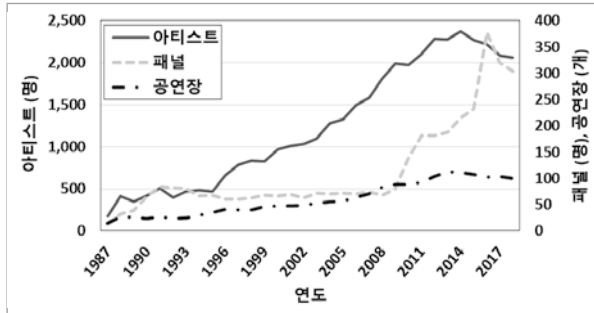
기술력을 알리고 자유롭게 교류하는 창의를 장으로 주목받고 있다. SXSW는 1987년에 처음 개최된 이후에 다양한 방향으로 확장되고 발전해 왔지만, 여전히 그 핵심 가치는 세계에 흩어져 있는 창의적인 사람들이 함께 만나서 서로 배우고 아이디어를 나누며 개인의 성장과 경력을 쌓는 장을 만드는 데 있다(SXSW 2019).



〈그림 3〉 2019년 SXSW 축제 모습

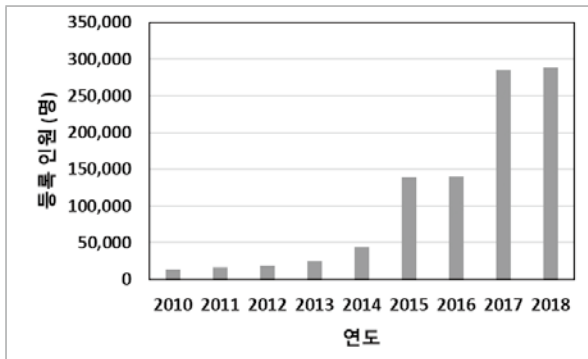
자료(설명): 오스틴 레이디 버드 레이크(Lady Bird Lake)의 무대(왼쪽 위), 오스틴 6번가(오른쪽 위), 오스틴 컨벤션 센터(왼쪽 아래), 오스틴 2번가(왼쪽 아래)

SXSW 음악축제의 참가자들도 꾸준히 증가했다. 1987년에는 177명의 아티스트들과 15 패널 그리고 15 곳의 공연장으로 시작하였던 것이, 2018년에는 2,000명이 넘는 아티스트들과 320개의 패널, 그리고 무려 104개의 공연장이 열렸다. 아울러 5,000명 정도의 정도의 발표자가 참가했고 4,000명 정도의 대중매체(mass media) 관련 종사자들이 현장 취재하였으며 2,000명 정도를 위한 세션이 열렸다. 한마디로, 작은 시골의 음악축제가 세계적인 축제로 도약한 것이었다(〈그림 4〉 참고).



〈그림 4〉 SXSW 음악축제의 성장: 아티스트, 패널, 공연장

SXSW가 성공적으로 확대 발전한 동인 중 하나는 지역 음악축제가 다양한 콘텐츠 및 IT와 결합하였기 때문이다. 이와 더불어 새로운 비즈니스 성공 사례를 창출하는 SXSW만의 독특한 전시회의 기획, 운영, 창의적 콘텐츠가 2007년 트위터(Twitter), 2009년 포스퀘어(Foursquare), 2012년 핀터레스트(Pinterest), 2015년 스냅챗(Snapchat) 등 글로벌 모바일 서비스를 통해 최초로 공개되기도 하였다.



〈그림 5〉 SXSW 등록 인원 추이

2016년에는 미국의 전직 대통령, 버락 오바마(Barack Obama)가 IT 부문 행사의 기조연설을 맡으면서 축제의 위상이 더욱 높아졌다. SXSW의

참가인원은 매년 축제 규모가 커지면서 폭발적으로 증가하였으며, 최근인 2018년의 경우 100여 개국에서 289,000명으로 참여하였다(〈그림 5〉참고). 종합적으로 SXSW 행사는 지역 음악축제에서 마침내 북미 최대의 IT·엔터테인먼트 축제로 성장했으며, 다양성, 열린 혁신을 추구하며 풍부한 인프라를 제공하고 많은 네트워킹의 기회를 열어주는 축제로 자리를 잡았다(브랜드 브리프 2019).

2. SXSW의 구성과 특징

SXSW는 크게 컨퍼런스, 축제, 전시회, 세 가지 부문으로 구성되어있다. 컨퍼런스는 글로벌 전문가들이 다양한 방법으로 참여해서 인맥을 만들어가며 자신들의 경력을 키워갈 수 있는 열린 장이다. 여기에는 음악, 영화, 인터랙티브, 코미디, 그리고 게임 등 다양한 분야를 대표하는 사람들이 참가한다.

일반 아티스트들이 컨퍼런스, 라이브 공연, 박람회 그리고 네트워킹 등 다양한 방법으로 각계 각국의 유명 아티스트들을 만나서 함께 어울리며 자신의 음악을 홍보할 수 있는 자리를 가질 수 있도록 프로그램들이 구성되어 있다. 보통 아티스트들은 5일간 오스틴 시 전역의 클럽, 호텔, 레스토랑 등 60여 곳의 행사장에서 라이브 공연을 펼친다(김재범·김지연 2016). 아울러 SXSW에 참여한 기업들이 엔터테인먼트 사업의 주요 의사결정자들, 유행을 만들고 선도하는 인사들과 네트워킹을 구축하고 판매를 촉진하기 위해 뮤직 트레이드 쇼에서 전시를 진행한다.

컨퍼런스는 음악산업 분야의 저명 인사 기조 연설, 음악산업의 최신 법적 이슈, 글로벌 음악산업 전문가들을 초청해 강연 및 인터뷰를 하는 프로그램으로 구성되어 있다. IT 컨퍼런스(IT Conference)는 사회 각계각층의 저명인사가 기술, 사회, 미래를 놓고 토론과 연설을 진행한다. 우리

나라에는 2016년 오바마 미국 전 대통령이 연설을 한 사례가 잘 알려져 있다. 2018년에는 런던 시장인 사디크 칸, 델(Dell)의 CEO인 마이클 델, 테슬라(Tesla)의 CEO 엘런 머스크 등이 참석했다(스타트업4 2018).

〈표 2〉 SXSW의 구성

구성	분야	프로그램	주요 내용
컨퍼런스	음악		• 음악 제작과 마케팅, 음악산업과 문화, 라이브 투어와 경험
	인터랙티브 (Interactive)		• 브랜드와 마케팅, 디자인, 사업가와 창업, 미래의 지능, 스타일 그리고 소매, 기술산업과 사업, 공공거래장부와 가상화폐, 코딩과 개발
	영화		• 엔터테인먼트, 영화와 텔레비전 산업, 영화제작과 마케팅
	컨버전 (Conversion)		• 경험 및 스토리텔링, 도시, 정부 및 정치, 미디어 및 저널리즘, 사회 및 글로벌 영향, 카나 비즈니스, 식품, CLE, VR / AR / MR.
축제	음악	라이브 공연, 네트워킹, 시상식	• 전 세계의 음악 산업 종사자들이 라이브 공연을 하고 함께 모여 음악을 즐기고 나누며 연결하는 축제
	인터랙티브 (Interactive)	컨퍼런스, 네트워킹, 시상식	• 기술 개발과 혁신을 위해 종사하는 사업가들, 기업인, 연구자, 아티스트 등이 모여 네트워킹을 활성화시키고 함께 성장하는 기회들을 만드는 것에 중점
	영화	컨퍼런스, 네트워킹, 시상식	• 도발적인 드라마, 다큐멘터리, 코미디, 장르의 우수성 등을 특징으로 하는 이 영화제는 발표된 영화의 다양성과 똑똑하고 열광적인 관객에게 잘 알려져 있다.
	코메디		• 재능있는 신예와 인정받는 인재들이 다양하고 차별화된 프로그램 제공
	게임		• 최신 제품, 프로젝트 또는 게임을 전시
박람회		무역 박람회	• 국제 대표단, 신생 기업, 콘텐츠 제작자, 라이프 스타일 기술, 디자인 및 혁신, 로봇 공학, 하드웨어와 소프트웨어, 보안, 정부 기술 프로그램, 사회 영향, 스포츠 기술, VR / AR / MR, 온라인 미디어, 건강과 피트니스, 음악 기술, 식품 기술 등의 분야가 참여
		SXSW 장터	• 다양한 지역, 국가 및 글로벌 브랜드를 중심으로 의류, 액세서리 또는 예술 작품 등을 판매하고 전시
		창업 스포트라이트	• 크고 작은 신생 기업들이 투자자 및 얼리 어답터들과 일대일로 소통 할 수 있는 공간 제공
		웰빙 엑스포	• 허브와 보충제, 피트니스 용품, 라이프 스타일 브랜드, 미용 제품, 전문 다이어트, 정신 및 신체 운동 등에 관련한 회사들이 전시

자료: SXSW 웹사이트(www.SXSW.com), CNN

아울러 창조산업을 위한 전시회(The exhibition for creative industries)를 표방하고 있는 트레이드 쇼(Trade Show)는 약 280개의 기업, 단체, 도시 또는 국가(관) 참가자가 상품 및 서비스를 한 공간에 전시하는 쇼이다. 록히드 마틴(Lockheed Martin), 리코(Ricoh)와 같은 글로벌 기업들이 참가하는 가운데 일본, 브라질, 멕시코, 페루, 프랑스, 독일, 인도네시아 등 다양한 국가들이 국가관을 구성, 자국의 창업 기업을 포함하여, 적극적인 홍보활동을 전개하고 있다.

오피셜 파티와 라운지(Official Party & Lounge)는 기업, 협회, 연구소, 도시 또는 국가(관) 참가자가 마련하는 개별 행사이다. 이 행사는 무엇보다도 개별적 네트워킹이 활발히 이루어 질 수 있는 장을 펴주는데 중점을 두고 있다. 이러한 행사들을 통해서 흥미진진하고 혁신적인 방법들을 찾아내기 위하여 모여든 다양한 사람들을 만날 수 있으며, 때로는 호텔 로비나 행사장 밖에서 만날 기회들을 종종 얻어 낼 수 있다(Gil 2019). 이러한 구성을 통해 다양한 분야에 종사하고 있는 전문가들이 함께 만나 어우러지며 혁신적인 일들을 창조해낼 수 있도록 해주는 촉진제 역할을 하는 장이 SXSW이다.



〈그림 6〉 2019년 SXSW 축제 모습

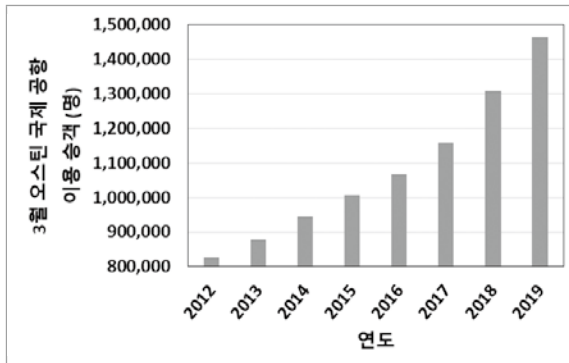
자료(설명): 라이브 카페(왼쪽 위), SXSW Gaming Awards(가운데 위), SXSW Gaming(오른쪽 위),
SXSW 무역 박람회(왼쪽 아래), SM 엔터테인먼트 이성수 이사(가운데 아래)
체리 피클스 SXSW 라이브 무대(오른쪽 아래)

최근 몇년 간의 SXSW 프로그램의 구성과 주제들을 보면, 영화, 음악, 인터랙티브의 경계가 점점 허물어지고 다양한 분야의 융합을 중심으로 대화의 장이 열리는 독특한 분위기가 형성되고 있음을 알 수 있다(스타트업 4 2018). 예를 들면, SXSW는 다양한 분야를 이어주는 혁신적인 기술진보를 이룬 기업에게 ‘인터랙티브 이노베이션 어워즈(Interactive Innovation Awards)’를 수여하고 있다. 현재 이 상은 헬스, 의약과 바이오테크, 음악 음향 혁신, 개인정보보호, 스마트시티, VR(Virtual Reality: 가상현실)과 AR(Augmented Reality: 증강현실), MR(Mixed Reality: 혼합현실), 인공지능 & 머신 러닝부문으로 확대되었다. 최근 SXSW의 프로그램에서는 참가자들이 VR을 통해 아이슬랜드의 빙하가 녹고 있는 것을 체험할 수 있는 영화를 제작해서 보여주기도 하였다(Austin Monitor 2019). 이와 같이 첨단 기술을 통한 융합이라는 새로운 키워드가 SXSW의 새로운 특성과 정체성을 만들어 주고 있다.

III. SXSW가 도시경제문화에 미친 영향

1. SXSW가 오스틴 경제에 미친 영향

SXSW는 텍사스 대학교 오스틴 캠퍼스의 연간 행사와 운동 경기 등을 제외하고 오스틴에 경제적으로 가장 많은 수익을 가져다 주는 행사이다. 오스틴은 주최사인 SXSW, LLC가 SXSW 축제를 열 수 있도록 장소를 제공하고, SXSW, LLC로부터 운영 수익에 대한 세금을 받으며 또한 축제가 열리는 동안 관광, 숙박 등으로 수익을 확보한다(김재범·김지연 2016).



〈그림 7〉 매년 3월 오스틴-버그스트롬 국제 공항 이용 승객 현황

SXSW 행사의 오스틴 지역에 대한 경제적 과급 효과는 오스틴-버그스트롬 국제 공항(Austin-Bergstrom International Airport)을 이용하는 승객 수의 증가, 공항 확장 사업, 그리고 늘어난 직항 노선을 통해서 확실히 알 수 있다. 통계에 의하면 최근 들어서 매년 SXSW 행사가 열리는 3월에 오스틴-버그스트롬 국제 공항을 이용하는 승객이 급격하게 증가하고 있다(〈그림 7〉 참조). 국제 공항 이용 승객 수(3월 기준)를 2012년과 2019년을 비교하면, 2012년의 825,958명에서 2019년에의 1,463,016명으로 무려 77%나 증가 하였다. 아울러 3월 SXSW 행사 기간 동안 항공사들은 유럽에서 오는 많은 참가자를 위해 오스틴-버그스트롬 국제 공항으로 임시 직항 노선을 개통하기도 했다. 2014년에는 영국의 브리티시 에어웨이(British Airway)가 SXSW를 위해 오스틴으로 떠나는 여행자들을 위해 처음으로 런던 히드로 공항(London Heathrow Airport)과 오스틴-버그스트롬 국제 공항을 잇는 직항을 개설 하였다(Statesmen 2013). 이와 같이 급증하는 SXSW 국제 수요자에 대응하기 위해 오스틴-버그스트롬 국제 공항은 최근에 공항 게이트 수와 보안검사장 수를 대폭 증가시키는 등 확장 사업을 진행하고 있다.

SXSW 참석자들은 1500 달러를 호가하는 비행기표와 호텔 숙박비를

포함하여 평균적으로 5천 달러 이상을 이 기간 동안 소비하는 것으로 추정된다(Gil 2019). 2018년에는 SXSW에 참가하는 방문객들이 평균 5일을 오스틴에 머물렀고 12,900명이 호텔을 예약을 하였으며, 총 숙박 일은 무려 53,000박에 달했다. SXSW 기간 동안 호텔 하루 평균 숙박비가 2010년에 185 달러였던 것이 2018년에는 거의 2배인 396 달러로 치솟는 등 지난 8년 간 무려 211 달러나 늘어났다(〈표 3〉 참조). 그레이힐 어드바이저(Greyhill Advisors)의 2018년 보고서에 따르면 오스틴은 참가자들의 호텔 숙박비만으로 무려 180만 달러에 이르는 세금 수익을 얻었다.

〈표 3〉 SXSW의 경제적 파급효과

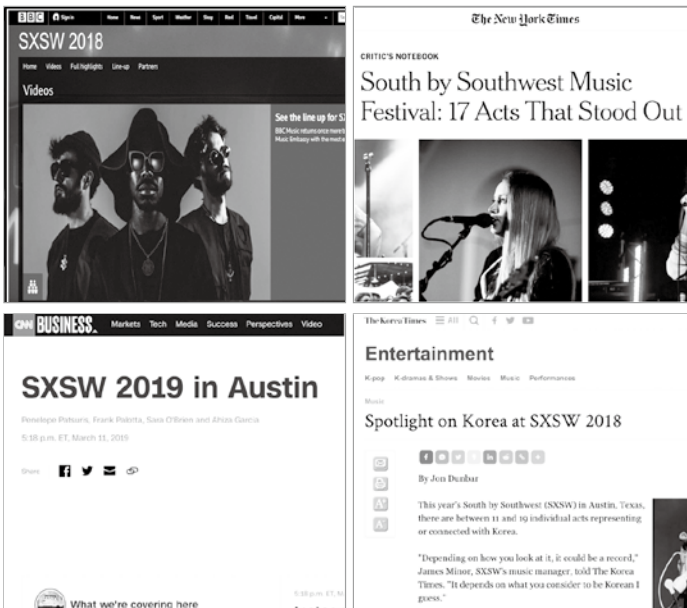
연도	SXSW 기간 호텔 하루 평균 숙박비	경제적 파급효과 추정	오스틴 국내 총생산(GDP)
	(단위: 미국 달러, \$)	(단위: 백만 미국 달러, \$ MM)	(단위: 백만 미국 달러, \$ MM)
2010	185	-	-
2011	208	-	-
2012	210	190.3	103,513
2013	246	218.0	111,720
2014	290	315.0	119,572
2015	318	317.2	127,804
2016	351	325.3	135,936
2017	373	348.6	148,750
2018	396	350.6	-

자료(출처): Analysis of the economic benefit to the city of Austin from SXSW(2014-2018)

2018년 SXSW 경제적 영향 보고서에 따르면 SXSW 축제가 오스틴 지역에 유발하는 경제적 파급 효과는 약 3억 5,060만 미국 달러(한화 약 3857억원)에 달한다. 이는 2012년 1억 9,030만 달러와 비교하면 84%나 증가한 것이다. 2017년의 SXSW 경제적 효과 3억 4,860만 달러는 2017년 오스틴 지역(GRDP)의 0.23%를 차지한다.

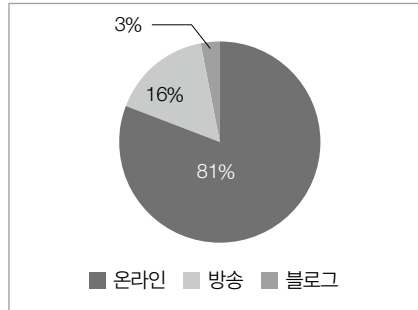
2. SXSW가 오스틴 시의 이미지와 문화에 미친 영향

SXSW 축제는 오스틴 시가 창의적이고 혁신적인 도시라는 이미지를 구축 하는데 크게 기여했다. 특히, 미디어를 통한 SXSW 행사의 노출이 세계적으로 오스틴 시의 브랜드 이미지를 구축하는 데 막대한 영향을 끼쳤다. 이는 BBC를 포함해 CNN, Korea Times 등 세계적인 언론사들을 통해서 보도된 SXSW 관련 뉴스가 단적으로 말해준다(〈그림 8〉 참조). 2018년도 SXSW 경제적 영향 보고서에 따르면, 신문, 잡지, 방송 그리고 온라인 출판을 통해 SXSW와 관련된 보도의 가치는 무려 4억 3,140만 달러나 되는 것으로 평가 되고 있다. 이들 미디어 보도량의 가치를 나누어 살펴보면 온라인이 81%를 차지했으며, 그 다음이 방송 15%, 블로그 3%였다(〈그림 9〉 참조).



〈그림 8〉 SXSW 글로벌 미디어 보도

자료(설명): BBC(왼쪽 위), New York Times(오른쪽 위), CNN(왼쪽 아래),
The Korea Times(오른쪽 아래)



〈그림 9〉 SXSW 미디어 별 보도량의 가치

SXSW의 슬로건 ‘오스틴을 계속 독특하게(Keep Austin Weird)’는 오스틴이 창의성이 발휘되고 인정되는 장소라는 이미지를 창출하는데 중요한 역할을 했다. 벤처기업들이 SXSW에서 주목을 받아 세계적인 기업으로 도약할 수 있었던 것은 다양성을 인정하는 축제와 도시의 분위기가 큰 역할을 했다는 평가다(브랜드 브리프 2019). 아울러 SXSW의 쇼케이스를 통해 오스틴 미디어 예술 아티스트들을 국제 관객에게 소개하고 유네스코 크리에이티브 시티 네트워크(UCCN: UNESCO Creative Cities Network)에 포함된 다른 도시들의 아티스트들과 협력하는 계기를 마련하여 오스틴은 세계적으로도 미디어 예술의 선두 주자로 알려지게 된다(Austin Monitor 2019).

SXSW의 연간 행사가 첨단 기술 개발과 창업기업을 발굴해 내는 장소로 미디어의 각광을 받고 있는 동안 오스틴 시 또한 창조 산업 도시로 발전해 가고 있는 것은 우연이 아니다. 오스틴 시에는 2010년 기준으로 기술과 연관된 직장이 44,500 개 창출되었다고 Comp TIA²⁾가 보고 하였다. 그리고 매년 소프트웨어와 웹 개발자와 관련된 직장이 평균 5.8% 정도 늘어나고 있다. 오스틴-라운드락 광역 도시는 정보통신 기술에 관련된 직

2) The Computing Technology Industry Association(Comp TI)는 비영리 무역 단체로서 정보 기술 산업에 대한 전문적인 인증을 발행한다.

종이 늘어나고 있는 9번째 광역도시이며, 2014년에서 2017년 사이에 약 60,000 개의 일자리가 생겼다고 한다. 현재, 오스틴 시는 5번째로 정보통신 기술 직장이 많은 곳으로, 오스틴보다 정보통신관련 직장이 많은 곳은 미국 전역에 산호세(San Jose), 워싱턴 D.C. (Washington, D.C.), 시애틀(Seattle), 메디슨(Madison) 뿐이다(BLS 2019).

종합적으로 SXSW 행사는 오스틴 시가 예술과 첨단기술이 융합된 독특한 지역으로 발전해 가는데 큰 역할을 하고 있다. 이는 오스틴으로 하여금 비슷한 지역적 성향을 지니면서, 첨단기술산업과 교육이 잘 융합된 실리콘벨리나 다른 도시들과 차별화된 도시로 만들어 주고 있다. 그리고 더 나아가 음악과 첨단기술이 융합된 독특한 오스틴만의 지역적 특색은 다양한 분야에서 새로운 도시문화들을 양산해 내고 있다. 오스틴 시내의 라이브음악이 있는 와인 바에 창업가들이 모여 토론하고 있는 모습은 이제 오스틴에서 어색한 모습이 아니다. U.S. 뉴스 & 월드 리포트³⁾가 오스틴을 2017년, 2018년 연속 살기 좋은 도시 1위로 뽑은 것은 당연한 결과일지도 모른다.

IV. 맺음말

이 글은 소규모 지역 음악축제가 세계적인 규모의 행사로 성장해 가며 한 도시의 경제와 문화에 얼마나 큰 영향을 미칠 수 있는지에 대해 살펴보았다. SXSW는 재능 있는 시골 음악가들을 세계와 연결하고 음악산업을 발전시키기 위한 작은 생각에서 시작이 되었다. 그러나 변하지 않는 이 축제의 가치, 즉 새로운 것을 발견하고 교류하며 포용하는 것이 도시의 정책,

3) U.S. News & World Report는 뉴스, 의견, 소비자 자문, 순위 및 분석을 게시하는 미국의 미디어 회사이다.

환경, 분위기와 결부되어 SXSW를 세계적인 행사로 성장시키는 밑거름이 되었다. 이 핵심 가치는 현대 사회가 지향하는 융합의 시대와 일맥상통하며, 다가오는 미래에도 SXSW를 오스틴과 함께 더욱 더 성장시킬 가능성과 잠재력을 지니고 있다.

하지만 모든 도시가 이와 비슷한 행사를 개최한다고 해서 같은 경제적인 성장이 보장된 것은 아니다. 앞서 언급한 바와 같이 오스틴 시는 첨단기술산업을 유치하고자 하는 전략적인 계획이 대기업을들 모집시키는 것에 성공하였다(Florida 2002; Hosper 2003). 텍사스 대학교 오스틴 캠퍼스에 주와 연방 자금을 집중적으로 적극 지원함으로써 이 산업을 주도적으로 이끌어 갈 수 있는 인프라를 구축하였다. 이와 동시에 지역사회 특징을 반영하여 음악 산업과 라이브 카페를 발전시키며 음악과 첨단기술산업이 공존하는 오스틴만의 특별한 지역 문화를 잘 살려냈다. 여기에 더하여 여전히 오스틴을 독특하고 창의적인 도시로 유지하고자 하는 지역 사회 문화와 도시의 정책이 세계적인 행사의 성장 원동력이 되었다.

한편으로는 새롭고 독창적이었던 SXSW 축제가 팽창해가며 오스틴 시만의 아기자기한 색깔과 창의적인 도시 문화가 사라지고 흔한 대도시로 변모해 가는 것에 대한 아쉬움과 당면 과제들이 있다. 하지만 지역의 문화와 특색, 사회가 지향하는 방향, 도시의 정책이 잘 결합되어 상호작용이 일어난 SXSW와 오스틴의 성장과 변화는 분명 시사하는 바가 크다. 이와 같은 경제적·문화적 파급 효과를 가져다 줄 다양한 지역축제가 확산되고 발전해 가기를 기대해 본다.

참 고 문 헌

- 김재범·김지연 2016. 「축제와 비즈니스가 하나 되는 곳 사우스바이사우스웨스트 SXSW」. 이슈 인사이드. 한국콘텐츠진흥원.
- Hospers, Gert-Jan. 2003. "Creative cities: Breeding places in the knowledge economy." *Knowledge, Technology & Policy* 16(3):143-162.
- Florida, R. 2002. *The Rise of the Creative Class: And How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- “시골 음악축제는 어떻게 연 43만명이 찾는 글로벌 행사가 됐을까” 브랜드 브리프, 2019. 3. 21. <http://www.brandbrief.co.kr/news/articleView.html?idxno=1740>(검색일: 2019년 5월 15일)
- “SXSW를 보면 성공이 보인다” 스타트업 4, 2018. 5. 24. <http://www.startup4.co.kr/news/articleView.html?idxno=10741>(검색일: 2019년 5월 12일).
- “America's Fastest Growing Cities 2016.” Forbes. 2017. 1. 14. <https://www.forbes.com/sites/erincarlyle/2016/03/08/americas-fastest-growing-cities-2016/#4f6a9bff1aac>(검색일: 2019년 5월 1일)
- “British Airways to fly nonstop Austin to London” Statesmen. 2013. 9. 3. <https://www.statesman.com/article/20130903/NEWS/309039637>(검색일: 2019년 5월 13일)
- “Population growth in U.S. cities: Austin is blowing away the competition.” Slate Magazine. 2015. 5. 21. <https://slate.com/business/2015/05/population-growth-in-u-s-cities-austin-is-blowing-away-the-competition.html>(검색일: 2019년 5월 1일)
- “SXSW to feature UNESCO media exhibit” Austin Monitor. 2019. 1. 24. <https://www.austinmonitor.com/stories/whispers/sxsw-to-feature-unesco-media-exhibit/>(검색일: 2019년 5월 12일)
- “UT's Eberlin Lab, Austin writer Amanda Gail among SXSW Interactive Innovation Award winners” Statesmen. 2018. 3. 14. <https://www.statesman.com/news/20180314/uts-eberlin-lab-austin-writer-amanda-gail-among-sxsw-interactive-innovation-award-winners>(검색일: 2019년 5월 1일)

사우스바이 사우스웨스트(www.sxsw.com)

오스틴 지방 정부(<https://www.austintexas.gov/government>)

서평

| 초일류 기업의 돌연사에 대한 보고서
『중공업 가족의 유토피아: 산업도시 거제, 빛과 그림자』
양승훈. 2019. 서울: 오월의 봄
이재성

초일류 기업의 돌연사에 대한 보고서

『중공업 가족의 유토피아: 산업도시 거제, 빛과 그림자』.

양승훈, 2019. 서울: 오월의 봄

이재성*

이
재
성

1. 내부자가 기록한 위기의 기업과 도시

누군가의 첫 마디가 상황을 이해하는 데 중요한 열쇠로 다가올 때가 있다. 이 책의 저자가 거제도에 처음 가서 만난 택시 기사는 “거제도는 대우, 삼성이 다 먹여 살리는 겁니다”라고 말했다고 한다(30쪽). 산업노동의 측면에서 보면 거제도는 대우조선¹⁾과 삼성중공업의 도시, 조선소의 섬이다. 저자가 2011년 말에 대우조선에 입사하자 주변에서는 “대박 연봉”에 “대한민국이 망하기 전에는 망하지 않을 회사”라고 축하를 해 주었다고 했다. IMF 시기에도 거제시 거리엔 수입차와 고급 SUV 차량이 늘어났다는 사실이 그 ‘빛’의 신화를 만들었다. 기업의 구동에 맞춰 돌아가는 기업도시, 산업도시에서 주민들은 자연스럽게 대기업에 의존하는 삶을 살게 된다.

하지만 지금 거제도는 그 ‘빛’이 물러나고 짙은 ‘그림자’ 속에 들어가 있다. 거제도를 먹여 살리던 조선업은 위기를 맞고 있다. 위기의 원인은 크게 두 가지다. 첫 번째는 조선업 전반의 경쟁력 약화이다. 한국 조선산업

* 성공회대학교 노동사연구소 연구위원(E-mail:eejss@hanmail.net)

1) 대우그룹은 1978년에 대한조선공사를 인수하여 대우조선공업을 설립했고 1994년에 대우중공업과 합병했다. 이후 1999년에 대우그룹이 ‘위크아웃’으로 해체되기 시작하면서 대우조선공업이 다시 분리, 독립하였고, 2002년에 사명을 대우조선해양(DSME)으로 바꾸었다. 책에서 저자가 ‘대우조선’이라는 표현을 주로 사용하기 때문에 이 서평도 그에 맞춰 쓰고자 한다.

은 1990년대의 도약기를 거쳐 2000년대에 들어서면서 세계 1위를 차지했다. 하지만 후발 주자들의 빠른 추격과 내부 경쟁 심화로 2008년 글로벌 경제위기 이후 중소 규모의 조선소부터 급속히 무너지기 시작했다. 두 번째 원인은 잘못된 경영전략이다. 세계적 불황을 ‘해양플랜트’ 사업으로 돌파하려던 한국의 대형 조선사들은 기술력 부족으로 큰 손실을 보게 되었다. 해양플랜트는 바다에서 석유나 천연가스를 생산, 가공하기 위해 필요한 시추선이나 바다에 떠 있는 설비(공장)를 말한다.

특히, 대우조선의 경우 거대한 부실경영 문제가 있었다. 2016년에 10년에 걸친 5조 원 대의 분식회계가 적발되어 주식거래 정지 등 경영위기에 처했고, 2019년 5월 31일 현대중공업에 인수합병이 결정되었다. 국내 조선업 전체의 구조조정이 불가한 상태이다. 현재 현대와 대우 양측에서 모두 노사갈등이 벌어지고 있다. 대우조선해양은 사망 선고를 받았고 조만간 사라질 기업이 되었다. 도대체 왜 이런 일이 벌어지게 되었을까? 세계 초일류 대우조선이 몰락해 간 5년 기간을 ‘참여관찰’할 수 있었던 한 문화연구자의 기록을 통해, 우리도 대우조선과 거제도를 들여다볼 수 있게 되었다.

저자는 학부와 대학원을 거치면서 정치학, 문화연구, 인류학 등을 배웠고 진보적 인터넷 매체에 글을 기고하면서 군대 조직에 대한 논문을 쓰는 등, 다양한 지적 배경을 가지고 있었다. 특히, 조직과 노동에 대한 저자의 관심이 대우조선 문제를 산업과 경제의 차원보다 인간과 지역의 관점에서 재조명할 수 있는 배경이 되었던 것 같다. 이 책에 등장하는 인물들은 그 실명이 언급되지 않음에도 불구하고 마치 내가 직접 만난 사람들인 듯 가깝게 그려진다.

현재 통영, 울산, 창원, 군산 등 남부의 주요 산업도시들은 모두 위기 상황이다. 2010년대까지 한국 경제를 지탱해왔던 조선, 철강, 반도체, 자동차, 전자 등 주력 산업들이 지금 심각한 불황에 처해 있다. IMF 때보다 더

심각하다고도 하고, 한국 경제발전 과정에서 겪지 못한 새로운 위기이고 큰 전환의 시기라고도 한다. 제조업의 위기는 기업의 위기이고, 그 기업이 ‘먹여 살리던’ 산업도시들의 위기이고, 결국 그 도시에서 살아가던 사람들의 위기이다. 이 책은 중화학 공업화 정책 이후 50여 년간 성장의 신화를 써 왔던 한국 기간산업이 처한 상황과 산업도시가 풀어나가야 하는 과제들에 대해 함께 숙고해 볼 것을 제안하는 듯 보인다.

2. 대우조선은 어떻게 성장했고 왜 무너졌나?

이 책이 많이 소개되면서 간략한 서평이 이미 여러 매체에 실렸다. 그러므로 이 서평은 책의 내용을 상세하게 전달하는 것을 가장 중요한 목표로 삼았다.

‘사후약방문(死後藥方文)’이라는 말이 있다. 환자가 죽은 뒤에 약을 처방할 아무 소용이 없다는 뜻이다. 그러나 또 다른 죽음을 막기 위해서라도 우리는 이 책을 정독해야 한다. 역설적으로 이 책에는 많은 희망의 실마리가 담겨 있다. 유능한 한국 엔지니어들의 이야기와 지역에서 뿌리를 내리며 소박하고 행복한 삶을 꾸려가기를 바라는 거제 시민들의 소소한 에피소드들은 새로운 제조업 유토피아를 향한 우리의 방향설정에 많은 도움을 주고 있다.

이 책은 총 3부로 구성되어 있다. 1부는 ‘중공업 가족’이라는 키워드를 중심으로 조선소의 도시 거제도의 생활세계를 들여다보는 내용이다. 2부는 한국 조선산업을 일궈 낸 ‘엔지니어’ 집단의 이야기가 중심이다. 이들의 성장과 도전 그리고 변화와 해체 과정을 다각도로 분석하고 있다. ‘기술한국’을 기능케 한 엔지니어들의 이야기는 지금까지 제대로 평가되지 못해 왔다는 점에서 중요한 부분이다. 3부는 대우조선의 위기에 대해 다루고 있

다. 컨테이너선이나 LNG선 등을 중심으로 세계 1등으로 올라섰던 대우조선이 해양플랜트 사업의 실패 등 내외적인 요인이 중첩되면서 위기에 처하게 된 과정을 정리하고 있다.

모두가 원했던 ‘중산층 가족’ 만들기

1부 ‘조선소, 가족을 만들어내다’는 이 책의 중심 키워드인 ‘중공업 가족’의 탄생을 설명하는 내용이다. 우선 중공업 가족은 거제도를 ‘먹여 살리는’ 대우조선과 삼성중공업에 다니는 남성 노동자들의 가족을 지칭한다. 조선소에 근무하는 노동자 가족의 전형적 모습은 1980년대, 1990년대, 2000년대를 거치면서 조금씩 변해 왔다. 40년대와 50년대에 출생한 남성 노동자들이 조선소에 취업을 한 1980년대에는 비혼 1인 가구가 대부분이었으나, 1990년대를 거치며 그들은 결혼했고 자녀를 낳았다. 2000년대에 남성 생계부양자와 전업주부 그리고 자녀들로 구성된 중공업 남성 노동자의 ‘가족’이 하나의 전형으로 등장하게 되었다.

중공업 가족은 노동자 공동체와 직원 공동체를 의미하기도 했다. 즉 진짜 가족이 아니라 ‘가족과 같은’ 집단들인 것이다. 1987년 노동자 대투쟁 이전에 만연했던 군사문화에 기초한 억압적 노무관리가 점차 약화 되면서 기업들을 노동자들을 가족 이데올로기로 포섭하기 시작했다. ‘대우가족’, ‘또 하나의 가족, 삼성’이라는 말은 부족한 임금인상을 보충하는 다양한 사내 복지제도를 통해서 내면화되어 갔다. 남성 노동자들은 이른 아침부터 늦은 저녁까지 같은 작업복을 입고 같은 밥과 술을 먹으며 유사 가족같은 관계를 만들어 갔다(65~69쪽).

이들은 경조사나 자녀 학교 행사 등에서도 자연스럽게 작업복을 입고 다녔다. 작업복에 대한 자부심은 산업도시의 특징이고, 중공업 가족이 ‘중산층 가족’이기도 하다는 것을 나타내는 징표였다. 조선업 활황기에 거제

시 생산직 정규직 평균 근로소득은 대략 7,000만 원이었다. 20년 이상 된 노동자들은 간접생산 업무를 맡으며 다양한 동호회 활동을 즐긴다. 그들의 아내는 문화센터 등을 통해 아내들만의 커뮤니티를 만들어 자녀교육이나 취미활동, 자기계발 등에 시간을 쓴다. 때로는 부동산을 구매하여 임대 소득을 올리기도 한다(78쪽). 자녀들도 거제도 중공업 가족의 일원이 되기를 꿈꾸는 ‘중공업 가족’의 유토피아는 회사 노무관리의 목표이면서 동시에 노동조합이 꿈꿨던 연대의 공동체이기도 했다는 것이다(35쪽).

기술한국의 엔지니어들, ‘맥가이버’와 ‘빌 게이츠’

2부 ‘오래된 습관, 복잡해진 세계’는 엔지니어 집단에 대해 다루고 있다. 지금까지 한국 산업화에서 엔지니어의 역할에 대해 상세히 다룬 글은 많지 않았다. 한국의 고도성장이 가능했던 것은 기술발전 덕분이다. 그러나 지금까지 기술발전의 주역인 ‘엔지니어’ 집단에 대한 연구는 매우 부족했다. 초기 엔지니어들은 선진 기술을 ‘따라잡기’하는 데 성공하고, 한국의 독자적 기술을 개발하여 ‘뛰어넘기’에도 성공하면서 주요 기간산업을 세계적 수준으로 끌어올렸다. 지금은 세계적으로 경쟁이 심화되어 성장 패러다임 자체의 전환 필요성이 제기되고 있다. 이런 상황에서 엔지니어 집단의 역사를 재조명하는 것은 매우 중요하다.²⁾

저자는 ‘작업장 엔지니어’와 ‘랩실 엔지니어’를 구분하여 한국 조선산업의 성장기를 재조명하였다(118쪽). 작업장 엔지니어는 학교에서 기초 기술 정도만을 익히고 대우조선에 입사하여 중요한 기술을 현장에서 습득하

2) 최근 들어 기업사나 노동사와 구별되는 기술 축적과 숙련 노동에 대한 중요성이 더욱 강조되고 있다. 『한국의 산업발전과 숙련노동』 명장의 생애사를 중심으로 (조성재 외, 2013. 한국노동연구원) 이후, 『축적의 시간』 (차국현 외, 2015. 지식노마드), 『축적의 길』 (이정동, 2017. 지식노마드) 등이 출간되어 주목을 받았다. 최근 한국공학한림원에서는 국내 10대 산업기술의 발전과정을 정리하여 『한국산업기술발전사』를 출간하고 홈페이지에 공개했다.

고 축적해 간 1세대 엔지니어들을 지칭하는 말이다. 반면에 대학에서 공학 기술을 익히고 입사하여 주로 엔지니어링 센터(설계동)에서 근무하는 신세대 그룹을 랩실 엔지니어로 명명하였다.

1970년대에 형성된 1세대 엔지니어들은 현장에서 기술을 습득해야 했다. 기업들은 설계 도면을 만들 수 없었기에 해외에서 수입을 했고, 엔지니어도 해외에서 채용한 후, 국내에는 직업훈련소를 만들어 노동자들을 교육시켰다. 때로는 기술자들을 해외로 보내서 ‘어깨너머로’ 노하우를 배워오도록 만들었다. 연수를 나간 직원들은 각자가 보고 들은 내용을 숙소에 돌아와 함께 복기하며 정리해가면서 선도 기업들의 비공식적인 정보와 노하우를 축적해 나갔다고 한다.

이들은 설계 능력의 부족함을 오직 ‘시도와 실패’를 통해 극복해 나갔다. 아날로그적 설계, 생산기술이 기본이 된 ‘맥가이버’ 세대이다(128쪽). 야근과 철야를 이어가며 하나둘씩 성취를 이뤄가는 과정에서 ‘하면 된다’는 작업장 문화가 만들어졌다. 작업장 엔지니어들은 한국 조선산업을 일으키는 주역이라는 자부심이 생겼고, 현장의 중요성을 누구보다 더 잘 알고 그것을 강조하는 사람들이었다. 1990년대에 설계 엔지니어가 ‘사무직’이 되기 전까지 엔지니어들은 생산직과 사무직의 경계에 크게 구애받지 않으면서 노동자들과 함께 동고동락하는 분위기였다고 한다.

하지만 1990년대 이후 대학에 조선공학 등 전문 엔지니어 교육이 확산이 되면서 새로운 기술자 그룹이 형성되기 시작했다. 컴퓨터 기술의 발달로 설계와 생산의 디지털화가 급속도로 발달해 가면서 CAD로 3차원 도면을 그려 현장 밖에서도 전체 곳곳을 탐색할 수 있게 된 이들은 ‘빌 게이츠’ 세대였다. 작업장 엔지니어와 랩실 엔지니어의 협업과 기술 축적은 한국 조선업을 세계 1등으로 이끈 원동력 중 하나였다. 그러나 2000년대 초중반부터 후배들과 1세대 선배 엔지니어들 사이에 갈등과 충돌이 잦아졌다고 한다. 바로 해양플랜트 시장에 진출하기 시작한 이후이다(130쪽).

대우조선을 비롯하여 삼성중공업, 현대중공업 등은 2008년 세계 금융위기 이후 급격하게 줄어든 선박 수주량을 보충하기 위해서 경험이 없던 해양플랜트 수주를 받기 시작했다. 선박을 잘 만들었으니 해양플랜트도 잘 만들 수 있을 것이라는 희망은 곧 절망으로 바뀌었다. 선박과 해양플랜트는 너무나도 달랐다. 선박은 속이 비어 있으며 하나의 선박 설계도가 다른 선박에도 적용될 수 있었던 반면, 해양플랜트는 속이 꽉 차 있는 구조로 모든 모델마다 고유한 설계가 필요했다. 이전의 경험과 축적된 기술이 해양플랜트 사업에서는 적용되지 않았다. 새로운 문제를 해결하기 위한 과정에서 신규 엔지니어들의 갈등도 커져 갔다.

단적으로 말해 해양플랜트는 그들이 만들어오던 ‘배’가 아니었다. 해양플랜트 분야에 대한 많은 경험과 노하우가 축적되어 있어야 했는데 한국의 조선 3사는 이를 무시했다(143~146쪽). 결국, 약속했던 납기를 지키지 못하는 사례가 속속 발생하면서 엄청난 손실이 발생하기 시작했다.

너무도 빨리 무너진 유토피아

3부 ‘떠나는 사람들’은 대우조선의 위기에 대해 다루고 있다. 해양플랜트 건조는 계속된 시행착오 속에서 공정이 중단되고 설계, 생산, 조달, 물류 등 각 부분이 엉키고 만다. 대책회의에 모인 사람들 사이에 고성이가 오가며 분위기는 날카롭기만 하다. 크게 뒤흔친 공기를 맞추기 위해 ‘돌관작업’이 시작된다. 어렵고 힘든 돌관작업은 사내하청이나 협력업체 등 비정규직 노동자들에게 부과된다. 그들은 해양플랜트 건조의 90%를 담당할 정도로 비중이 커졌지만, 이들에 대한 산업안전 조치는 너무나도 미흡했다. 대부분의 중대 사고는 비정규직 노동자들에게 발생했다. ‘위험의 외주화’였다. 또한, 이들은 조선산업 위기 시에 제일 먼저 해고될 수밖에 없었다(238~246쪽).

중공업 가족은 해체되기 시작했다. 사무직과 엔지니어들은 경고가 울리는 ‘대우조선’호에서 내리는 길을 선택했다. 해양플랜트 사업 이후 급증했던 외국인들도 하나둘씩 거제를 떠났다. 사람들이 떠나자 부동산 경기가 주저앉았다. 미분양 아파트가 급증하고 노동자들이 머물던 원룸들은 텅 비었다. 저자는 이런 현상이 비단 거제도만의 문제는 아니라고 말한다. 물론 대우조선 문제에는 다양한 내외적인 요인이 있지만, 거시적으로 산업 변동이라는 큰 흐름을 보자고 제안한다.

조선산업의 주도권은 영국, 노르웨이와 스웨덴 그리고 일본을 거쳐 한국으로 이어졌다. 이전의 패권은 오래 유지되지 않았다. 계속되는 기술혁신과 가격경쟁력 확보는 조선산업의 새로운 승자를 탄생시켜 왔기 때문이다. 모든 산업과 기업, 도시의 역사는 굴곡이 있다. 한 사람의 인생이 그러하듯 말이다. 이미 중국과 필리핀, 말레이시아 등이 기술과 가격경쟁력으로 한국을 위협하고 있다. 따라서 마냥 공격 자금을 투입하여 눈앞의 고용을 지키는 단기적 처방은 장기적으로 지역과 노동자와 산업을 위한 조치가 아니라고 말한다(292쪽).

3. 새로운 ‘한국의 길’, 성공의 조건은?

저자는 한국 조선산업의 미래에 대해 두 가지 전망을 제시한다. 하나는 ‘북유럽의 길’이고 다른 하나는 ‘일본의 길’이다. 전자는 기술력을 바탕으로 한 고가의 ‘페리 유람선’ 제조와 ‘설계 엔지니어링’ 등을 통한 경쟁력 확보이다. 글로벌 시장에서 ‘설계’를 할 수 있다는 것은 수천수만의 공대 출신 엔지니어들의 일자리를 만드는 길이기도 하고, 설계사가 선택한 특정 부품시장까지 함께 성장시킬 수 있는 길이라고 한다. 유럽은 조선산업 관련 부품시장에서 경쟁력을 갖춘 알짜 ‘강소기업’을 키워냈다. 해양플랜트

사업이 실패한 것도 부품의 국산화를 이루지 못해서라는 것이다(297쪽).

한편 ‘일본의 길’은 생산기술의 우위를 바탕으로 한 높은 생산성과 세계적인 기자재업체를 보유하고 있어서 조선산업의 위기를 맞았을 때 최소한의 산업을 지키는 선에서 다소 수세적으로 대응했다. 하지만 최근에는 다시 조선산업을 중흥하는 쪽으로 방향을 잡았다고 한다. 저자는 국내 ‘조선 3사’ 간 내부 경쟁을 줄이고, 중소형 조선소의 발전 방향을 확실히 정해야 하며, 기존의 기술과 인력을 활용하여 경쟁력 있는 부품 기업들을 육성해야 한다고 조언하고 있다.

‘북유럽의 길’이나 ‘일본의 길’ 등의 성공 사례들은 비단 기업의 경영전략이나 국가의 산업정책 차원만의 문제가 아니다. 우선 한국의 회계 시스템을 개선해야 하는 차원의 문제가 있다. 대우조선이 2015년 영업 손실이 5조 5천억 원에 달하게 될 때도 회계감사를 맡았던 안진회계법인은 이를 숨겼다. 최근 불거진 ‘삼성바이오로직스’ 문제 역시 회계의 투명성과 신뢰성 문제가 심각함을 말해준다. 또한, 경영의 책임성 문제도 중요하다. 대우조선은 산업은행이 최대 주주로 있으면서 전문성이 없는 사외이사들을 임명하였고 이들은 잘못된 경영을 견제하기는커녕 거액의 공적자금을 끌어와 결국 더 큰 손실로 이끄는 역할을 자임했다.

아쉽지만 이 책은 대우조선을 둘러싼 사회적 쟁점들과 내부 경영진의 문제도 비껴가고 있다. 현재 법적으로 남상태, 고재호 전 사장 등에 대한 판결이 내려졌고³⁾ 안진회계법인도 처벌을 받았지만, 부실경영에 책임 있는 10여 명의 부사장들과 20여 명의 감사위원들을 포함한 대우조선 내 주요 의사결정자들에 대한 책임은 전혀 추궁되지 않고 있다. 이런 부분은 본

3) 업무상 배임과 배임수재 등 혐의로 남상태 전 대우조선 사장에 대해서 2019년 6월 13일 대법원이 추징금 8억 9백만 원과 징역 5년 실행을 선고한 원심을 확정했다. 그런데 분식회계에 대한 부분은 재판부의 판단이 달라져 무죄가 되었다(본문 266쪽에서 분식회계 내용을 간략히 다루고 있다). 그에 따라 2017년 12월 대법원에서 징역 9년을 확정받은 고재호 전 사장은 다시 재심을 청구 여부를 검토 중이라고 한다.

저작의 중심 주제가 아니었다고 할 수 있겠으나 어쩌면 이것이 ‘내부자의 한계’일 수도 있다고 보여진다. 내부자는 하고 싶은 말을 다 할 수 없다. 그래서 내부자의 시선과 외부자의 시선은 각자의 역할이 있을 수밖에 없다. 대우조선을 둘러싼 또 다른 쟁점들은 결국 다른 저자들의 몫이 아닐까 생각한다.

금융이나 산업 전반의 구조적 문제도 풀어야 한다. 해외 조선업의 경우 금융과 산업 간의 유기적 선순환 관계가 형성되어 있다. 금융권이 국내 ‘선사’에 자금을 주면, 선사는 국내 조선업계에 발주를 하고, 다시 조선업계가 국내 철강회사로부터 원재료를 구매하는 방식으로 연관 산업 전체가 상생하는 구조가 필요한데, 우리나라는 그렇지 못하다는 것이다. 저자는 이것이 ‘분식회계’의 한 요인이라고 설명한다. 예를 들어 ‘드릴십’ 한 대의 가격은 1조 원인데 납기가 6개월만 지연되더라도 회사는 5조 원을 추가 조달해야 한다. 이것은 선순환 구조가 없는 국내 조선업이 해외 물량의 수주를 위해서 불리한 대금결제 방식(헤비테일(heavytail) 또는 럼섬-턴키(Lump sum-turn key))를 도입한 결과라는 것이다(262, 268쪽).

또한, 대기업과 중소기업 사이의 불균형과 이중적 노동시장의 문제가 있다. 이 책에서도 다루고 있듯이 한국의 제조업들은 소수의 대기업이 다수의 중소기업을 사내하청 또는 외부 협력업체 형태로 거느리고 있는 구조이다. 이 과정에서 하청업체에 대한 불공정 문제와 갑질 문제 그리고 생산기술 유출 등 중소기업의 성장을 가로막는 구조적 문제가 발생해 왔다(197쪽). ‘북유럽의 길’이던 ‘일본의 길’이던 간에 산업변동에 성공한 사례들은 한결같이 기술력이 뒷받침되는 강한 중소기업이 존재했다. 과연 우리는 선진국 모델을 한국에 정착시킬 준비가 되어 있는가?

지금과 같은 기업구조하에서도 대기업들이 경쟁력을 유지할 수 있었던 것은 기본적으로 이중적 노동시장의 고착화 때문이었다. 즉 사내 비정규직을 크게 늘리고, 하청업체 소속 노동자들을 실질적으로 관리 감독하면

서도 형식적으로는 배제해 가며, 어렵고 위험한 생산 공정에 그들을 내몰고, 상시적인 고용조정을 통해서 인건비를 절약하는 시스템 덕분에 ‘그들만의’ 중공업 유토피아는 유지될 수 있었다. 저자도 이를 ‘조선소의 카스트’라고 표현하고 있다. “비슷비슷한 별이로 소비 생활을 이어가던 중산층 노동계급 가족은 수적으로 그 두 배 이상으로 추정되는 하청 노동자들과 한편으로는 현장에서의 위세로, 다른 한편으로는 중소 도시 내부의 좁은 사회에서 은연중에 발생하는 차별을 통해 구성되었다고 볼 수 있다”(101쪽).

우리가 만들어야 할 새로운 ‘한국의 길’은 정말 멀고 험하다. 이 책에는 위기의 한국 제조업이 다시 살아나기 위한 여러 전략들이 성공을 거두기 위해서 고민해야 할 많은 쟁점이 곳곳에 담겨 있다.

4. 기업의 몰락 이후 산업도시의 미래

이 책은 대우조선의 몰락에 대한 종합적인 보고서로서 매우 다양한 주제를 담고 있다. 그것이 장점이자 단점이 된다. 경영, 노동, 기술, 부동산, 여성, 금융, 법 등등 분야별로 따져보면 논쟁적인 내용이 적지 않을 것이다. 저자가 모든 분야의 전문가는 아니기 때문이다. 하지만 저자가 대우조선의 내부자로서 5년이라는 장기간을 관찰하고 체험했기 때문에, 지역과 기업, 산업을 하나의 ‘전체’로 조망하는 현장기록을 쓸 수 있었을 것이다. 또한, 저자가 이 기록을 남기지 않았다면 오늘날 제조업계에서 벌어지고 있는 위험 신호들을 분석하기 위한 총체적인 시각을 공유하고 토론할 수 없었을 것이다.

대우조선과 거제는 어디로 가야 하는가. 무너진 중산층 가족은 다시 유토피아를 만날 수 있을까. 통영, 창원, 거제, 울산, 구미, 군산... 그다음 위기의 산업도시는 어디가 될 것인가. 혹시 한국 경제가 이대로 무너지는 것

은 아닌가. 우리는 어디서부터 다시 시작해야 하는가. 대우조선은 원칙과 가치와 철학이 부재한 상황에서 여러 행위자가 각자 최선의 이익을 추구한 결과가 어떻게 귀결되는지를 잘 보여주고 있다. 대주주인 산업은행도, 경영진도, 엔지니어들도, 정규직 노동자들도, 비정규직 노동자들도, 노조도, 지역 주민들도 대부분 자신에게 가장 좋은 선택을 했다. 그것은 산업도시 구성원들에게 짧은 기간 유토피아를 선사할 수 있었지만, 조건이 변화자 너무도 쉽게 무너지고 말았다.

이 책은 대우조선과 거제도의 모습을 통해서 오늘날 여기저기서 경고음이 들려오는 한국 사회의 축소판을 보여주고 있다. 기술과 산업은 점점 더 빠르게 변하고 있고 다양한 위기에 대해 적절히 준비하지 못하면 비극은 막을 수 없다. ‘삼성과 대우가 거제도를 먹여 살리는’ 시스템, 그리고 ‘대기업은 절대 망하지 않을 것’이라는 노동자와 주민들의 잘못된 기대는 초기의 ‘경고음’을 무시하게 만든 독소요인이었다. 아마도 새로운 유토피아의 설계도는 지역이 기업을 키우고 지원하면서, 기업이 지역에 책임감을 가질 수 있도록 유도하는 모델이어야 할 것이다. 또한, 노동자와 주민들 역시 대기업에 일방적으로 의존하지 말고 공동체의 자생력을 키우는 방법을 깊이 고민해 나가야 한다.

저자는 중앙과 지방간의 관계에 대해 고민한다. 그는 유능한 인재들이 지방 근무를 ‘지적 퇴행’이라고 생각한다는 점을 지적하고(154쪽), 지방 산업도시들에 인재들이 모여들 수 있도록 하는 제도를 만들어야 한다고 강조한다. 같은 맥락에서 저자는 “엔지니어들이 일터 안팎에서 일하면서 배울 수 있는 시스템은 어떻게 조직될 수 있을까?”(162쪽)라며 산학협력 시스템을 지역 수준에서 구축해 나가야 함을 역설하고 있다. 물론 선진국에 여러 성공 사례들이 있다. 그러나 이 역시 한국에서 작동하는 한국의 시스템으로 만들기 위해서는 교육, 주택, R & D 등 연관되는 분야 전반에 대한 검토와 정비가 동반되어야 할 것이다.

그런데 거대한 산업변동의 시대에 무엇보다 선행되어야 할 것은 산업과 기업과 도시와 시민들에 대한 시민사회의 철학적 고민이어야 하지 않을까? 그리고 글로벌 생산 네트워크로 연결되어있는 중국과 일본과 동남아시아의 여러 시민, 노동자들과의 대화가 아닐까? 우리가 한 도시와 지역에서 산다는 것이 무엇이고, 또 우리에게 기업과 산업이 왜 필요한지에 대해, 그리고 기술발전의 방향과 속도에 대해 고민하지 않는다면, 결국 ‘말뼉의 눈물’, ‘제인스빌의 눈물’, ‘옥포만의 눈물’은 끊임없이 반복될 것이다.

『IDI 도시연구』 후보

- | 『IDI 도시연구』 발간연혁
- | 『IDI 도시연구』 편집위원회 활동
- | 『IDI 도시연구』 세미나 행사 보고

『IDI 도시연구』 발간연혁

일시	통권	내용	비고
2007. 10. 15.	제1권	• 기획논단: 인천 경제 자유 구역(『경제자유구역의 성공적 개발방향』 외 3편) • 지역연구: 「버스-도시철도 간 물리적 환승 환경 평가 연구」 외 2편	『인천연구』 제호 발행
2008. 10. 15.	제2권	• 기획논단: 인천의 도시재생(『도시재생사업과 산업기능 확보방안』 외 2편) • 지역연구: 「소비자의 아파트 구매결정요인과 마케팅 전략」 외 1편	
2009. 10. 15.	제3권	• 기획논단: 국가경쟁력과 도시브랜드(『국가브랜드 경쟁력 제고를 위한 한국의 도시브랜드 전략 방향』 외 3편) • 지역연구: 「인천광역시 공공도서관의 정태적·동태적 경영효율성 평가」 외 3편	
2010. 10. 15.	제4권	• 기획논단: 인천의 공간구조와 위상(『수도권의 공간구조 진단과 경인발전축의 정책방향 모색』 외 3편) • 지역연구: 「주거이동과 화물통행 패턴으로 본 인천의 공간구조」 외 2편	
2011. 10. 15.	제5권	• 기획논단: 인천광역시 삶의 질 개선을 위한 복지 전략(『보편적 복지 논쟁의 맥락과 쟁점』 외 3편) • 지역연구: 「도시림 보전관리를 위한 생태평가 방법의 적용」 외 1편	
2012. 9. 30	제6권	• 기획논단: 도시재개발의 패러다임 전환(『인천시 주민참여형 마을만들기 사업 추진체계에 관한 연구』 외 2편) • 일반연구: 「인천 아파트 매매가격의 비대칭성 검정」 1편	
2013. 9. 30	제7권	• 기획논단: 해양도시와 해양문화(『인천의 해양도시적 성격과 해양역사상 - 고대를 중심으로』 외 1편) • 일반논문: 「인천시 육지지역 상록활엽수 식재현황 및 도입가능성」 외 2편	

2014. 9. 30	제8권	• 기획논단: I. 원도심 재생 II. 해양 항만 인프라 확충(『미국 보스턴 도시재생정책사례 및 시사점』 외 3) • 일반논문: 「새주소 지도를 이용한 인천 도시공원의 입지적정성 평가」 외 2편	• 『IDI도시연구』 제호변경
2015. 9. 30	제9권	• 기획논단: 지역자산의 가치와 미래(『가상가치평가법(CVM)을 이용한 한남정맥의 환경적 가치 추정연구』 외 1편) • 일반논문: 「인천지역의 고용형태별 임금격차 분해」 외 4편	
2016. 9. 30	제10권	• 기획논단: 도시와 가치 1 - 섬과 해양의 가치화 방안(『인천 섬 갯벌에 대한 생태적 가치화 방안과 적용』 외 1편) • 일반논문: 「주거실태조사자료를 활용한 인천광역시 주거환경만족도 영향요인 규명」 외 6편	• 한국연구재단 등재후보지 선정(8월 2일) • ISSN 변경
2017. 6. 30	제11권	• 기획논단: 도시와 가치 2 - 문화, 인물, 예술(『인천 뷰티 라이프스타일 산업 육성 방안』 외 1편) • 일반논문: 「인천시 성별 임금격차의 변화요인」 외 6편	
2017. 12.30	제12권	• 기획논단: 생활문화 활성화(『지역에 밀착한 문화예술교육 정책』 외 1편) • 일반논문: 「지방행정서비스와 개인의 삶의 질에 관한 연구」 외 6편	
2018. 6.30	제13권	• 기획논단: 인구구조변화와 도시(『청년 주거 운영방식에 따른 유형별 사례연구』 외 1편) • 일반논문: 「인천시 안전한 도로환경조성을 위한 정책제언」 외 6편	
2018.12. 30	제14권	• 기획논단: 기후변화와 도시(『정책통합 관점에서 본 지방자치단체 기후변화정책 변화 연구』 외 4편) • 일반논문: 「동서독 지자체의 교류경험과 한국에 대한 시사점」 외 3편	

2019. 6. 30	제15권	• 기획논단: 사회혁신과 시민참여(『사회 혁신과 마을』외 2편) • 일반논문: 『지방의원의 정치적 요인이 지역구 예산 배분에 미치는 영향 분석』외 5편	
2019.12. 30	제16권 (예정)	• 기획논단: 평화교류협력과 도시정책	

『IDI 도시연구』 편집위원회 활동

2019. 1. 1. ~ 2019. 6. 30.

회차	일시	안건 및 결정사항
2019년 제1차	2019. 2.15.(금) 10:00~13:00	• 통권 제16호 기획논단 주제선정: “평화교류협력과 도시 정책” • 「편집위원회」 규정 개정: 편집위원회 정원 변경(20명 → 25명) • 『IDI도시연구』 제호 변경 논의 • 한국연구재단 등재지 신청 준비 현황 보고 • 「제16회 도시연구 세미나」 개최 일정 보고
2019년 제2차	2019.6.17.(월)~ 6.19.(수)	• 통권 제15호 기획논단/일반논문 게재편수 및 게재논문 확정 • 행·재정 분야 신규 편집위원 위촉 보고 • <저작권 양도 동의서> 작성 의무화 논의

『IDI 도시연구』 세미나 행사 보고

2019. 1. 1. ~ 2019. 6. 30.

회차	행사내용
제16회	■ 개요 • 일시 : 2019년 4월 17일(수) 14:00~18:30 • 장소 : 인천연구원 1층 대강당 • 주제 : “사회혁신과 시민참여” • 주최 : 인천연구원 • 주관 : 인천연구원 도시정보센터 ■ 프로그램 • 행사 진행 및 좌장: 서봉만(인천연구원 지역경제연구실 연구위원) • 기조발제 - 사회혁신의 거점으로서의 지역과 시민사회의 역할 윤태범(한국지방행정연구원장) • 주제발표 - 발표 1: 사회혁신과 대학의 역할 김의영(서울대학교 정치외교학부 교수) - 발표 2: 공공부문 혁신과 사회적 가치실현 김영식(전국 사회연대경제 지방정부협의회 사무국장) - 발표 3: 사회혁신과 마을 김병권(서울시 협치자문관) - 발표 4: 기본소득제와 사회혁신 이원재(LAB2050 대표) • 종합토론 - 토론 1: 김상원(인하대학교 문화콘텐츠문화경영학과 교수) - 토론 2: 채종현(한국행정연구원 사회통합연구실장) - 토론 3: 김정욱(인천연구원 도시경영연구실 부연구위원) - 토론 4: 최태림(인천연구원 지역경제연구실 연구위원)

『IDI 도시연구』 규정

- | 『IDI 도시연구』 편집 및 발간 규정
- | 『IDI 도시연구』 편집위원회 규정
- | 『IDI 도시연구』 논문심사 규정
- | 『IDI 도시연구』 연구윤리 규정

『IDI 도시연구』 편집 및 발간 규정

2007년	3월	12일	제정
2008년	4월	25일	개정
2008년	8월	20일	개정
2011년	5월	6일	개정
2012년	4월	17일	개정
2012년	12월	17일	개정
2013년	9월	16일	개정
2014년	4월	4일	개정
2016년	6월	10일	개정
2017년	2월	16일	개정
2017년	7월	20일	개정

I. 『IDI 도시연구』의 성격과 구성

1. 인천연구원(이하 연구원이라 한다)에서 발간하는 학술지의 명칭은 『IDI 도시연구』라 칭한다.
2. 『IDI 도시연구』는 연구원이 발간하는 정기간행물로서, 논문을 게재하는 것을 원칙으로 한다. 논문은 창의적인 연구결과 및 일정한 주제에 관한 연구성과·동향·전망을 학술논문의 형식에 따라 기술한 것을 말한다.
3. 연구원에서 발간하는 『IDI 도시연구』의 편집·발간에 관한 사항은 규정이 정하는 바에 따른다. 다만, 이 규정에서 정하지 아니한 사항에 관하여는 편집위원회에서 따로 정한다.

II. 논문투고 및 게재절차

1. 원고는 상시접수하며, 접수일자는 원고가 본지 편집위원회에 도착한 날로 한다.
2. 논문은 이메일(E-mail)로 투고한다.
3. 투고자는 본지의 투고신청서에 논문제목, 목차, 주저자의 이름, 소속 및 직급/직위, 주민등록상의 주소, 연락처와 함께, 원고의 주요내용

을 기재하여 제출하여야 한다. 또한, 논문 뒤에는 참고문헌과 국문초록 및 영문초록을 반드시 제시해야 한다.

4. 교신저자(해당 원고 관련 문의에 응할 수 있는 공동저자)가 별도로 있다면, 교신저자의 이름, 교신저자의 소속 및 직급/직위, 주민등록상의 주소, 연락처 등을 기재하고, 주저자와 공동저자를 반드시 구분하여 명시한다.
5. 접수된 원고 중 본지 투고규정 및 원고작성 방법에 의거해 작성하지 않은 원고는 본지 편집위원회에서 저자에게 수정 및 보완을 요구할 수 있고 투고자는 이에 따라야 한다.
6. 『IDI 도시연구』 게재 논문에 대한 저작권은 인천연구원에 귀속된다. 단 필자의 사용권은 허락한다.

Ⅲ. 논문의 기본요건

1. 투고자는 『IDI도시연구』의 논문 작성요령에 따라 작성된 원고파일, 논문투고신청서, KCI 문헌 유사도 검사결과 확인서, 연구윤리규정 준수 서약서를 함께 제출해야 한다. 논문투고신청서에는 논문제목(한글·영문), 필자명(한글·영문), 소속기관과 직위(한글·영문), 주소(주택 및 직장), 전화 및 팩스번호(E-메일 주소 포함) 등을 빠짐없이 기재하였는지 확인한다.
2. 투고논문은 다른 학술지 또는 간행물에 출간되지 않은 것이어야 하며, 접수된 원고는 연구원의 소정의 심사를 거쳐 게재여부를 결정한다.
3. 연구부정행위가 있는 논문은 게재하지 않는다. 연구부정행위는 위조, 변조, 표절, 부당한 저자표시, 부당한 중복게재, 연구부정행위에 대한 조사 방해 행위를 말한다.
 - (1) ‘위조’는 존재하지 않는 원자료 또는 연구자료, 연구결과 등을 허위로 만들거나 기록 또는 보고하는 행위를 말한다.

- (2) ‘변조’는 연구재료, 장비, 과정 등을 인위적으로 조작하거나 연구 원자료 또는 연구자료를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다.
- (3) ‘표절’은 다음의 각 목과 같이, 일반적 지식이 아닌 타인의 독창적인 아이디어 또는 창작물을 적절한 출처 표시 없이 활용함으로써, 제3자에게 자신의 창작물인 것처럼 인식하게 하는 행위를 말한다.
- ① 타인의 연구내용 전부 또는 일부를 출처 표시 없이 그대로 활용하는 경우
 - ② 타인의 저작물의 단어·문장구조를 일부 변형하여 사용하면서 출처 표시를 하지 않는 경우
 - ③ 타인의 독창적인 생각 등을 활용하면서 출처를 표시하지 않는 경우
 - ④ 타인의 저작물을 번역하여 활용하면서 출처를 표시하지 않는 경우
- (4) 부당한 저자 표시는 다음 각 목과 같이 연구내용 또는 결과에 대하여 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 저자 자격을 부여하지 않거나, 공헌 또는 기여를 하지 않는 사람에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.
- ① 연구내용 또는 결과에 대한 공헌 또는 기여가 없음에도 저자 자격을 부여하는 경우
 - ② 연구내용 또는 결과에 대한 공헌 또는 기여가 있음에도 저자 자격을 부여하지 않는 경우
 - ③ 지도학생의 학위논문을 학술지 등에 지도교수의 단독 명의로 게재·발표하는 경우
- (5) 부당한 중복게재는 연구자가 자신의 이전 연구결과와 동일 또는 실질적으로 유사한 저작물을 출처 표시 없이 게재한 후, 연구비를 수령하거나 별도의 연구업적으로 인정받는 경우 등 부당한 이익을 얻는 행위를 말한다.
- (6) 연구부정행위에 대한 조사 방해 행위는 본인 또는 타인의 부정행위에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위를 말한다.

4. 논문의 내용은 제목(한글), 저자명(한글), 차례, 본문, 참고문헌, 국문초록, 주제어, 영문초록(Abstract), 영문주제어(Keywords) 등의 순으로 구성된다.
5. 주제어는 5개 이내로 한정한다.
6. 논문은 본문, 각주, 참고문헌, 부록(필요시)을 포함하여 200자 원고지 150매 이내로 한다.
7. 도시리포트 및 서평의 원고분량은 글, 그림 및 표, 사진을 포함해 200자 원고지 70매 이내로 한정한다.
8. 원고분량이 본 규정보다 지나치게 초과 또는 미달하는 경우에는 본지 편집위원회가 저자에게 조정을 요구할 수 있으며, 저자는 이에 따라야 한다.
9. 초록은 B5용지 15행 내외의 분량으로 작성하며, 논문명, 저자명, 초록 및 주제어는 모두 국문과 외국어(영어)로 표기해야 한다.
10. 모든 원고는 한글 프로그램을 사용하여 아래의 편집체제를 따라 작성해야 한다.

편집 용지	용지 B5, 단면, 좁게 여백 : 상/하 15, 좌/우 20, 머리말 15, 꼬리말 15, 제본 0	
문단 모양	• 여백 : 좌/우 0, 상/하 0 • 들여쓰기 : 2 • 줄간격 : 160 • 양쪽 혼합, 날말간격 0	
글자 모양	장 제목	• 글꼴 : 휴먼명조(또는 신명조), 진하게 • 크기 : 14.5 point • 장평 : 95, 자간 : -5
	절제목	• 글꼴 : 휴먼명조(또는 신명조), 진하게 • 크기 : 13.5 point • 장평 : 95, 자간 : -5
	본문	• 글꼴 : 휴먼명조(또는 신명조) • 크기 : 10.5 point • 장평 : 95, 자간 : -5
	직접인용	• 글꼴 : 휴먼명조(또는 신명조) • 크기 : 9 point • 장평 : 100, 자간 : 0
	기타	• 각주크기 : 9.5 point • 논문제목 : 18.5 point • 목차크기 : 10 point • 논문부제 : 14.5 point

IV. 논문 구성요소별 작성요령

1. 저자표기 및 저자약력작성

- (1) 국문제목 밑에 국문저자명을 기재한다.
- (2) 저자가 1인일 경우, 국문저자명의 오른쪽 위에 *를 입력하고, 각 주에 소속 및 직급/직위를 표기한다. 저자가 복수일 경우, 주저자가 맨 앞에 오도록 하고 저자와 저자 사이에 가운뎃점(·)을 넣어 구분한다(주저자, 공동저자, 교신저자 등 기입 가능)
- (3) 저자의 약력에는 저자의 현재 소속과 부서(또는 학과), 직위(또는 직급)를 순서대로 작성하고, 교신저자의 이메일 주소를 기재해 다음과 같이 작성한다.

① 1인 저자

* 인천연구원 도시경영연구실 연구위원(E-mail: idiresearch@ii.re.kr)

② 2인 이상 저자(주저자와 교신저자가 같은 경우)

* 인천연구원 도시경영연구실 연구위원, 교신저자(E-mail: idiresearch@ii.re.kr)

** 인천연구원 도시기반연구실 연구위원

③ 2인 이상 저자(주저자와 교신저자가 다른 경우)

* 인천연구원 도시경영연구실 연구위원

** 인천연구원 도시기반연구실 연구위원, 교신저자(E-mail: idiresearch@ii.re.kr)

2. 내용목차의 번호는 I. 1. 1) (1) ①의 순서를 따라야 한다.

3. 표와 그림에는 <표 1>, <그림 1> 등과 같이 일련번호를 부여해야 한다. 표 제목은 해당표의 상단 중앙에 맞추기로, 그림제목은 해당그림 하단에 중앙 맞추기로 표기해야 한다. 표와 그림에 있는 글자와 숫자는 선명해야 하며, 흑백으로 작성해야 한다.

4. 본문의 인용문헌과 각주, 참고문헌은 다음과 같이 작성한다.

1) 인용문헌

- (1) 본문의 인용문헌은 저자의 이름, 출판년도, 인용한 쪽을 적어 표

시한다. 국문저자명은 성과 이름을 모두 밝히고, 영문저자명은 성만 표기하며, 중국과 일본 등 한자 표기 저자명은 국문저자명의 표기 방법에 준한다.

- (2) 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리하며, 혼란을 주는 “같은 글”, “같은 책”, “앞의 글”, “앞의 책” 등의 표현은 사용하지 않는다.
- (3) 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론(;)으로 나누어 언급한다.
- (4) 신문, 주간지, 월간지 등의 무기명 기사를 언급해야 하는 경우에는 지명, 발행 年/月/日(월간지의 경우 발행 年/月), 쪽수를 괄호 안에 넣어 표기한다.
- (5) 표기 예는 다음과 같다.

- ① 단독연구 : 손정목(2007)에 따르면 …, Smith(1992, 94)는 …, 이들의 연구(김용창 1997; 송도영 2009, 96)는 …, …라고 보고 있다(윤호영 2001; 조한혜정 2011).
- ② 2인 연구: 서현진·민병일(2001)에 의하면 …, Abrams and Jajodia(1992)는 …, …라고 주장하고 있다(Gilbert and Gubar 1978, 1-25; Murphy 1988, 39-52).
- ③ 3인 이상 연구: 김만중 외(2001)는 …, Avram et al.(2009)는 …, 라고 지적한 바 있다(Farmwinkle et al. 1985, 233).
- ④ 신문, 주간지, 월간지 등: …(동아일보 17/02/15). …(월간 경향 09/02, 233)

2) 각주

- (1) 본문 중에 부연설명을 필요로 하는 내용이 있을 경우, 해당 내용의 마지막 글자 오른쪽 어깨에 일련번호(예: 1), 2), 3), …)를 붙이고, 해당 페이지 하단에 각주로 처리한다.
- (2) 각주에는 가능한 한 인용자료의 출처를 기재하지 않는다. 자료 출처는 본문에 인용표시를 한 뒤 참고문헌에 기재해야 한다. 본문에 인용표시를 하기 힘들 경우 각주에 출처를 기재할 수 있다.

이 경우에도 인용자료를 참고문헌에 포함시켜야 한다.

3) 참고문헌

- (1) 국문 참고문헌을 가나다순으로 먼저 열거한 후 동양문헌을 기재한다. 그 다음 서양문헌을 알파벳순으로 나열한 후, 신문기사, 인터넷 웹 검색자료를 기재한다.
- (2) 단행본의 경우 저자, 출판연도, 서명, 페이지(필요한 경우), 출판사의 순으로 기록하고, 국문 및 동양문헌의 서명에는 겹낫표(『』), 서양문헌은 이탤릭체로 표시한다. 국문 보고서 및 학술지 논문의 경우에는 논문 제목에 홑낫표(「」)를 표기한다.
- (3) 동일한 저자의 문헌은 연대순으로 나열하고, 동일한 연도의 문헌이 2개 이상 있을 경우에는 순서(가나다 또는 알파벳 순)에 따라 연대 뒤에 a, b, c…를 기입한다.
- (4) 서양문헌의 저자는 성, 이름순으로 표기한다.
- (5) 저자가 복수일 경우 모든 저자를 다 밝힌다.
- (6) 인터넷 검색 자료는 제작자, 제작연도, 주제명, 웹 주소와 검색일자 순으로 기재한다. 웹에 공개되어있는 전자책은 서명 옆에 “eBook”을 표기한다.
- (7) 표기 예는 다음과 같다.

① 국문 단행본 및 보고서, 논문

- 김석철. 2011. 『건축과 도시의 인문학』. 서울: 돌베개.
- 홍익표·진시원. 2015. 『세계화 시대의 정치학』. 서울: 오름.
- 조영무·최용환·이준호. 2017. 「경기도 주요공항 주변지역 항공기 소음피해 대책 연구」. 경기연구원.
- 인천광역시. 2016. 「인천 미래 성장동력 8대 전략산업 육성방안」.
- 김미향. 2006. 「자아탄력성 증진 훈련이 중학생 자아탄력성에 미치는 효과」. 경북대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 강옥련·허철수. 2011. 「청소년기 부모의 자녀교육과 갈등 척도 모형 연구」. 상담학연구 12(6): 2007-2028.

② 영문 단행본

Bell, Daniel. 1973. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.

Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld, and William McPhee. 1954. *Voting*. Chicago: University of Chicago Press.

③ 영문 논문

Jilberto, Alex E. Fernandez. 1991. "Military Bureaucracy, Political Opposition, and Democratic Transition," *Latin American Perspectives* 18(1): 32-65.

Partz, M., Mentro, J. P., Lauter, P., Scarcelli, T. A., Alexandrowicz, M. P., Banshi, P. P., ... Sauls, C. E. 2008. "A qualitative study of modern Native American dance," *Journal of Dance Methodology* 12(3): 12-21.

④ 번역서

베버, 막스(Weber, Max). 1990. 『유교와 도교』 이상을 역. 문예출판사.
클레그·히긴스·스파이비(Clegg, Stewart R., Winton Higgins, and Tony Spybey). 1994. "경제문화: 포스트 유교주의와 사회민주주의." 공유식·김혁래·박길성·유홍준 편. 『신경제사회와의 이해』. 역사비평사. 195-210.

Weber, Max. 1951(1920). *The Religion of China*, translated by Hans H. Gerth. New York: Free Press.

⑤ 신문기사, 주간지, 월간지 등

이은상. "여성의 사표 신사임당." 동아일보. 1993.7.17: 5면.

안병만. "지자체, 풀뿌리 민주주의의 시작과 시련." 월간중앙. 1991(8): 11-18.

⑥ 인터넷 웹 검색자료

"내항 재개발 지지부진 '상상플랫폼' 우선추진." 경인일보. 2016. 10. 31.
<http://www.kyeongin.com/main/view.php?device=pc&key=20161030010009866>(검색일: 2017년 7월 20일)

오동근. 1996. "한국 도시정책의 미래." <http://www.idi.re.kr/researchRPT/list.do?tab=7>(검색일: 1998.10.20.).

"연속간행물 내용목차 서비스." <http://www.oclc.org/oclc/promo/512alrt/7512alrt.htm>(검색일: 20003.2.10).

김영범·신동호. 2001. 『북한 문예론』[eBook]. 서울: 톨스토이. <http://>

www.tolstoe.com/newebook/mall/ebook-detailview.
asp?contentsID=154(검색일: 2001.11.8.).

Philip B. Kurland and Ralph Lerner, eds. 1987. The Founders' Constitution. Chicago: University of Chicago Press. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/> (accessed February 28, 2010)

Kirsi Peltonen, Noora Ellonen, Helmer B. Larsen, and Karin Helweg-Larsen. 2010. "Parental Violence and Adolescent Mental Health," European Child & Adolescent Psychiatry 19, 11: 813-822, doi: 10.1007/s00787-010-0130-8

5. 초록 작성법

- (1) 국문초록의 경우 국문제목-국문저자명-국문요약본-국문주제어 순으로 작성한다.
- (2) 영문초록의 경우 영문제목-영문저자명(성, 이름)-영문요약본-영문주제어 순으로 작성한다.

6. 사사표기 방법

- (1) 사사(謝辭) 표기 및 연구비 출처는 논문 첫 페이지 제목 각주에 필자의 소속과 직위에 앞서 기재한다.
- (2) 논문의 투고접수일과 심사 수정일, 게재확정일은 논문의 참고문헌 바로 앞 본문에 편집위원회에서 기재한다.

V. 기타사항

1. 본문 속에서 약어를 사용하고자 할 때 해당 용어를 처음 사용할 땐 풀어쓰고 그 다음부터는 약어를 사용해도 된다.
예) 유럽통화제도(EMS: European Monetary System)는 1979년 3월 창설되었다. EMS는 현재 유럽공동체의 ...
2. 필자 자신의 논문이나 저술을 지칭할 때 '줄고'라는 용어를 사용하지 말고 반드시 필자의 이름을 적어 밝혀야 한다.

3. 국문 원고는 한글 사용을 원칙으로 한다.

- (1) 한자는 혼동의 우려가 있는 경우에 한하여 먼저 한글을 쓰고 괄호 속에 한자를 부기한다.

예) 지체주의(肢體主義)

- (2) 외래어는 학계에서 통용되는 번역어를 사용하되, 존재하지 않는 경우 첫 번에 한하여 한글 번역어를 적고 괄호 안에 외래 용어를 부기한다.

예) 조합주의(corporatism)

- (3) 외국 인명은 교육부의 외래어 표기법 기준에 따라 현지 발음대로 표기하며 첫 번에 한하여 한글 표기에 이어 괄호 속에 원어명을 부기한다.

예) 마오쩌둥(毛澤東), 세보르스키(Adam Przeworski)...

- (4) 외국 지명은 교육부의 외래어 표기법 기준에 따라 현지 발음대로 표기한다. 단, 혼란의 우려가 있을 경우 첫 번에 한하여 한글 표기에 이어 괄호 속에 원어명을 부기한다. 필요시 간략한 설명을 추가할 수 있다.

예) 뉴욕, 치앙마이, 타간로크(Taganol, 러시아 남서부의 로스토프 주에 위치한 도시)

VI. 발간

1. 원고교정

- (1) 편집위원회는 오탈자, 비문(非文), 논리 전개의 오류 등을 교정하거나, 저자에게 수정을 요구할 수 있다.

2. 게재 논문 및 순서 결정

- (1) 투고 논문의 심사가 모두 종료된 후, 편집위원회는 심사결과 등급에 따라 해당 호에 게재할 논문을 확정한다.

- (2) 기획논문과 일반논문의 게재편수는 연간발간계획에 의거하며, 기획주제에 부합하는 일반논문을 기획논문으로 조정할 수 있다.
- (3) 발간계획의 게재편수를 초과할 경우, “게재”로 판정 받았더라도, 논문 게재를 보류할 수 있으며, 보류된 논문은 저자와 협의하여 다음 호에 게재할 수 있다.

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.
- (2) 원내 연구진이 투고하여 게재가 확정된 경우, 원고료의 50%를 지급한다.

4. 발행 횟수와 시기

- (1) 본지는 1년에 2회 발행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 본지 편집 위원회에서 필요하다고 인정될 경우 발행 횟수를 조정할 수 있다.
- (2) 발행일은 매년 6월 30일과 12월 30일로 정한다.

5. 저작권

- (1) 『IDI 도시연구』 게재 논문에 대한 저작권은 연구원에 귀속된다. 단 필자의 사용권은 허락한다.

6. 발행 부수

- (1) 본지의 발행부수와 인쇄의 질 등은 연구원에서 정한다.

『IDI 도시연구』 편집위원회 규정

2007년 7월 15일 제정
2010년 5월 20일 개정
2012년 4월 17일 개정
2012년 12월 17일 개정
2013년 9월 16일 개정
2014년 4월 4일 개정
2016년 6월 10일 개정
2017년 2월 16일 개정
2017년 7월 20일 개정
2018년 2월 1일 개정
2019년 2월 15일 개정

1. 구성

- (1) 편집위원회는 연구원 내·외 인사로 구성하며, 편집위원장 1인을 포함하여 25인 이내로 구성한다. 도시연구 분야의 국제교류 협력 강화를 위해 약간 명의 해외편집위원을 둘 수 있다. 편집위원회의 전문적인 운영을 위해 학술간사와 편집간사를 둘 수 있다.

2. 임무

- (1) 편집위원회는 학술지에 게재할 원고의 모집과 편집, 발간 등 『IDI 도시연구』의 발행에 관한 제반업무를 관장한다.
- (2) 또한 『IDI 도시연구』의 편집 및 발간 규정, 편집위원회 회칙 등 『IDI 도시연구』의 발간에 필요한 제반 규정에 관한 사항을 결정한다.

3. 편집위원장, 편집위원의 선출기준

- (1) 편집위원장은 인천연구원장이 임명 또는 위촉한다.
- (2) 편집위원은 편집위원장의 추천을 받아 인천연구원 원장이 임명 또는 위촉한다.
- (3) 편집위원의 구성은 특정 지역 및 전공분야에 편중되지 않아야 한다.

4. 편집위원장 및 위원, 간사의 역할

- (1) 편집위원장은 투고논문의 모집, 논문의 심사의뢰와 공정한 심사, 발간 등 『IDI 도시연구』의 편집과 발간에 따르는 제반 업무에 대한 총괄적인 권한과 책임을 가진다.
- (2) 편집위원은 투고논문의 심사자 추천 및 의뢰, 투고자와 심사자간의 의견중재, 심사결과에 대한 심의, 원고수정의뢰 및 원고 수정보완 여부 확인, 최종게재논문의 선정, 게재순서의 결정, 본지의 발행부수의 결정, 원고 게재료 및 심사료 수준 결정 등의 권한을 가진다.
- (3) 편집위원회의 구성원은 위원회 활동과 관련하여 취득한 투고자의 개인적 정보를 외부에 유출해서는 안 된다.
- (4) 학술간사는 기획논단의 구성, 필진 추천 및 섭외, 학술지의 대외홍보 업무를 담당하며, 편집간사는 편집위원회의 준비 및 회의록 작성, 투고원고 접수, 편집위원장이 최종 승인한 심사결과의 통보, 『IDI 도시연구』의 출간·배포, 원고 게재료 및 심사료 지급서류 작성 등 『IDI 도시연구』발간에 따른 제반 회계 및 행정실무를 담당한다.

5. 편집위원장 및 위원의 임기

- (1) 위원장과 위원의 임기는 2년이며, 연임할 수 있다.
- (2) 위원장은 편집위원회를 통해 편집위원을 추천받은 후 원장의 승인을 얻어 편집위원을 추가 위촉할 수 있다. 단 임기는 잔여임기에 한해 편집위원으로 활동한다.
- (3) 위원장의 부재가 생긴 경우 편집위원회에서 회의를 통해 위원장을 선출하며, 원장의 허락을 통해 위원장의 역할을 대신한다. 단 임기는 잔여임기에 한해 편집위원장으로 활동한다.

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 결석시에는 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.
- (4) 해외 거주 편집위원은 회의 참석이 어려우므로 개의를 위한 정족수에 산입하지 아니한다.
- (5) 온라인으로 회의를 진행할 경우에도 동일한 방법으로 회의를 진행한다.

7. 회의비 지급

- (1) 편집위원회에 회의에 참석하거나 서면의견서를 제출한 외부 위원(인천연구원 직원이 아닌 위원)에게는 소정의 회의비를 지급할 수 있다.

『IDI 도시연구』 논문심사 규정

2008년 9월 10일 제정
2011년 5월 6일 개정
2012년 4월 17일 개정
2012년 12월 17일 개정
2013년 9월 16일 개정
2014년 4월 4일 개정
2016년 6월 10일 개정
2017년 2월 16일 개정
2017년 7월 20일 개정
2017년 12월 4일 개정
2018년 11월 15일 개정

1. 심사대상

- (1) 『IDI 도시연구』에 게재하려는 모든 논문은 소정의 심사를 거쳐야 한다.
- (2) 도시설립도 및 서평도 편집위원회의 심의를 거쳐 심사할 수 있다.

2. 심사절차

- (1) 1차 심사: 투고된 논문은 해당 분야의 전공 심사위원 3인을 위촉하여 심사한다. 단 편집위원회에서 적합성 검토를 하여 투고된 논문이 부적합하다고 판정하면 1차 심사 전에 반려할 수 있다.
- (2) 재심사: 1차 심사 결과 재심사가 필요한 경우 1차 심사위원이 저자의 원고 수정본을 재심사 한다.
- (3) 논문심사지는 심사의뢰를 받은 후 2주 이내에 심사총평과 함께 심사결과(A, B, C, D)를 제출하여야 하며, 수정·보완 요구 사항을 명기하여야 한다.
- (4) 편집위원회는 심사결과를 심사위원의 실명을 삭제한 후 ‘논문심사결과 통보 및 수정요구서’를 즉시 투고자에게 송부하여야 한다.
- (5) 논문심사 종합판정 결과가 ‘수정 후 재심사’인 경우 투고자는 심사결과를 통보 받은 후 90일 내에 수정논문을 제출하여야 하며, 그렇지

않은 경우 논문 투고를 포기한 것으로 간주한다. 단, 수정논문을 90일 내에 제출할 수 없을 경우에는 사전에 사유서를 제출하여야 하며, 위원회가 그 사유의 합당성을 인정한 경우에 한하여 추후 수정논문의 제출이 허용될 수 있다.

- (6) 심사위원 평가 결과가 '수정 후 재심사'로 판정되었을 경우, 필자가 수정한 논문에 대하여 재심사한다.
- (7) 재심사의 경우에도 동일한 심사절차 과정에 의해 심사를 진행한다.
- (8) 심사결과에 이의 신청이 있을 경우 편집위원회장은 제출된 이의 내용 검토를 위해 편집위원회를 소집하고, 출석 위원 2/3 이상의 동의를 얻은 경우 편집위원 전원이 해당 논문을 재심사하여 다수결에 따라 재심여부를 의결한다. 출석위원 2/3 이상의 동의를 얻지 못한 경우에는 원래 심사결과를 적용한다.

3. 심사위원 선정

- (1) 편집위원회는 해당분야의 전공자 중에서 심사하려는 논문과의 전공 일치도 및 연구업적 등을 고려하여 심사위원을 선정, 위촉한다.
- (2) 편집위원장이나 편집위원이 논문을 투고할 경우, 당해 투고논문의 심사위원 선정과정에 참여할 수 없다. 다만 해당 분야의 심사위원을 추천할 수 있다.
- (3) 편집위원장이나 편집위원이 투고한 논문은 특별한 경우를 제외하고는 편집위원을 심사위원으로 선정할 수 없다. 인천연구원 직원이 투고할 경우에도 특별한 경우를 제외하고 인천연구원 직원을 심사위원으로 선정할 수 없다.
- (4) 심사위원은 3인을 위촉하며, 논문의 투고자와 심사위원은 논문의 심사과정에서 각각에 대하여 익명으로 처리한다.
- (5) 편집위원을 심사위원으로 선정할 경우 전체 논문 심사위원의 30% 미만을 유지하도록 한다.

- (6) 논문을 심사하는 위원에게는 소정의 심사료를 지급할 수 있다.

4. 논문심사 기준

- (1) 심사위원은 객관적 기준과 자율적 판단에 의거 공정한 심사가 되도록 하되 본지의 논문심사의견서의 양식에 맞춰 다음의 심사기준을 고려하여 심사한다.
- 본지 투고규정 및 원고작성방법의 준수 여부
 - 주제의 독창성
 - 연구방법의 적절성과 연구자료의 신뢰성
 - 논문의 학술적 또는 정책적 기여도
 - 인천광역시를 포함한 타도시, 국가의 연구
 - 논문 및 체제의 일관성
 - 표·그림·사진·지도·참고문헌(각주)의 적절성
 - 선행연구의 검토
 - 국문·영문 초록의 질적 수준
- (2) 심사위원은 학문적 양심에 따라 논문을 공정하게 심사하여야 하며 논문의 위조, 변조, 표절, 이중게재 등 연구부정행위 및 연구윤리규정에 위반된 사항은 즉시 편집위원회에 통보해야 한다.

5. 심사위원의 익명성

- (1) 논문의 심사과정에서 저자와 심사위원은 공개하지 않는다.
- (2) 심사위원은 심사과정에서 얻은 정보를 공개하거나 남용하지 아니하여야 하며, 저자와 심사위원은 편집위원회를 통해서만 의견을 개진할 수 있다.

6. 논문심사 판정 기준

- (1) 논문심사의 판정은 ‘게재가’, ‘수정후게재’, ‘수정후재심’, ‘게재불가’

의 4가지로 하며 다음에 준한다. 단, ‘수정후 재심’은 1회에 한한다.

① 게재가(평점평균 3.3점 이상)

- 심사위원 3인이 모두 A로 평가한 경우
- 심사위원 2인이 A로 평가하고, 1인이 B로 평가한 경우
- 심사위원 2인이 A로 평가하고, 1인이 C로 평가한 경우
- 심사위원 3인 중 1인이 A로 평가하고, 2인이 B로 평가한 경우

② 수정 후 게재(평점평균 3.0점)

- 심사위원 3인 중 2인이 A로 평가하고, 1인이 D로 평가한 경우
- 심사위원 3인이 각각 A, B, C로 평가한 경우
- 심사위원 3인이 모두 B로 평가한 경우

③ 수정 후 재심사(평점의 평균 2.0점 이상 2.7점 이하)

- 심사위원 3인 중 2명이 B로 평가하고, 1인이 C로 평가한 경우
- 심사위원 3인이 각각 A, B, D로 평가한 경우
- 심사위원 3인 중 1인이 A로 평가하고, 2인이 C로 평가한 경우
- 심사위원 3인이 각각 A, C, D로 평가한 경우
- 심사위원 3인 중 2인이 B로 평가하고, 1인이 D로 평가한 경우
- 심사위원 3인 중 1인이 B로 평가하고, 2인이 C로 평가한 경우
- 심사위원 3인이 각각 B, C, D로 평가한 경우
- 심사위원 3인이 모두 C로 평가한 경우
- 심사위원 3인 중 1인이 A로 평가하고, 2인이 D로 평가한 경우

④ 게재불가(평점의 평균 1.7점 이하)

- 심사위원 3인 중 2인이 C로 평가하고, 1인이 D로 평가한 경우
- 심사위원 3인 중 1인이 B로 평가하고, 2인이 D로 평가한 경우
- 심사위원 3인 중 1인이 C로 평가하고, 2인이 D로 평가한 경우
- 심사위원 3인이 모두 D로 평가한 경우

※ 논문심사 판정 기준표

유형 번호	평가 결과			총점	평균	판정	비고
1	A	A	A	12	4.0	게재가	게재확정
2	A	A	B	11	3.7		
3	A	A	C	10	3.3		
4	A	B	B	10	3.3		
5	A	A	D	9	3.0	수정 후 게재	필자가 논문을 수정한 후 편집위원회에서 이를 확인하고 게재
6	A	B	C	9	3.0		
7	B	B	B	9	3.0		
8	B	B	C	8	2.7	수정 후 재심사	심사위원의 의견을 참고하여 필자는 논문을 수정하고, 수정 논문과 수정 사항 개요를 제출하여야 하며, 편집위원회에서는 심사위원 3인에게 재심사를 의뢰하고 평가결과 평점의 평균 3.0점 이상이면 편집위원회에서 확인 후 게재
9	A	B	D	8	2.7		
10	A	C	C	8	2.7		
11	A	C	D	7	2.3		
12	B	B	D	7	2.3		
13	B	C	C	7	2.3		
14	B	C	D	6	2.0		
15	C	C	C	6	2.0		
16	A	D	D	6	2.0	게재 불가	
17	C	C	D	5	1.7		
18	B	D	D	5	1.7		
19	C	D	D	4	1.3		
20	D	D	D	3	1.0		

7. 소요기간

- (1) 논문심사위원 위촉: 편집위원회는 논문 접수 후 10일 내로 심사위원을 위촉한다. 다만 투고논문이 『IDI 도시연구』의 성격에 부합하는지에 대한 검토가 필요한 경우 2주 내로 기간을 연장해 심사위원을 위촉한다.
- (2) 1차 심사: 심사위원은 심사를 의뢰받은 후로부터 2주 내로 심사의견서를 편집위원회에 제출하며, 부득이한 경우 편집위원장의 판단 하에 3주까지 연장할 수 있다. 심사 거절, 심사 지연 등의 이유로 심사

위원을 교체하는 경우 편집위원회는 기본 심사기간을 단축할 수 있다.

- (3) 재심사: 심사위원은 재심사를 의뢰받은 후로부터 10일 내에 심사의 견서를 편집위원회에 제출하며, 부득이한 경우 편집위원장의 판단 하에 2주까지 연장할 수 있다. 심사위원의 연락 두절, 사망 등의 이유로 심사위원을 교체하는 경우 편집위원회는 기본 심사기간을 단축할 수 있다.
- (4) 논문 수정보완: 1차 심사결과 ‘게재불가’를 제외한 수정보완 요구사항이 있는 논문의 경우 투고자는 수정보완 의뢰를 받은 후로부터 10일 내에 수정보완한 논문을 편집위원회에 제출해야한다. ‘수정후 게재’ 판정 논문은 수정결과표와 함께 기존 심사자 3인에게 확인요청을 보내 원고를 확인하는 과정을 거친다. 만일 정당한 사유없이 기한을 초과할 경우 ‘게재불가’로 판정할 수 있다.
- (5) 논문 수정확인: 편집위원회는 투고자가 다시 제출한 논문이 수정보완 요구대로 수정되었는지 확인한다. 1차의 경우 10일 내에, 2차 이후에는 7일 내에 검토의견서를 투고자에게 통보해야 한다. 검토의견서 작성이 지체될 경우, 투고자에게 일정을 통지하고 연장할 수 있다.

『IDI 도시연구』 연구윤리 규정

2009년 4월 15일 제정
2013년 9월 16일 개정
2014년 4월 4일 개정
2017년 7월 20일 개정

제1장 연구윤리규정 제정 배경

제1조(제정 배경)

인천연구원(이하 연구원이라 한다)은 인천광역시가 능동적으로 자치행정을 수행할 수 있도록 지원하고, 도시화에 따른 도시문제의 효율적 해결을 위한 새로운 이론과 접근방법을 제시하기 위하여 학술지 『IDI 도시연구』를 발간한다. 『IDI 도시연구』의 발간은 도시정책 관련 연구자들의 최신 연구성고를 소개함으로써 지역 아카데미즘의 기초를 마련하고 인천시의 발전에 이바지한다.

또한 『IDI 도시연구』 연구윤리 규정의 제정은 수준 높은 학술지의 발간을 위하여 『IDI 도시연구』의 편집위원은 물론 연구논문의 저자와 평가자가 전문가로서 지켜야 할 윤리수준을 명백히 밝혀둠으로써 사회 전체에 대한 책임을 성실하게 수행하고자 함이다. 연구윤리 규정의 내용은 이미 관행으로 지켜져 오고 있는 규정들을 정리한 것이지만, 모든 관련자에게 연구논문의 작성과 평가 및 편집에 대하여 연구원이 추구하는 윤리수준을 재확인하는 기회가 될 것이다.

제2조(제정 및 적용)

이 규정은 “『연구윤리 확보를 위한 지침』(교육부훈령 제153호, 2015.11.3.)”을 준용한 것으로 연구원의 학술지에 게재되는 연구성과물의 연구영역에 맞게 제정되었으며, 제정일로부터 연구원의 학술지에 게재된 연구성과물과 그 연구자에게 적용된다.

제2장 연구논문 윤리규정

제3조(사회적 책임)

학술연구자로서 책임 있는 연구 및 지적 활동을 하여야 하며, 자연환경의 복원, 창출, 보호 관리 등의 연구활동이 사회 공익적 책임을 수반하여야 한다.

제4조(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.

제5조(보편성의 원칙)

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

제6조(전문가로서의 품위유지)

새로운 지식창출과 기술개발로 인류복지 증진에 기여하는 전문가로서의 긍지와 품위를 유지한다.

제7조(법령의 준수)

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

제8조(연구대상의 존중)

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

제9조(연구 자료의 기록, 보존)

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

제10조(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.

제11조(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.

제12조(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.

제13조(연구환경 조성)

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

제14조(윤리 교육의 실시)

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

제15조(연구부정행위의 범위)

아래의 각 호에 해당하는 행위는 연구진실성을 확보할 수 없는 연구부정행위(이하 '부정행위'라 칭한다)이다.

1. 위조: 존재하지 않는 연구 자료나 결과를 허위로 만들어내는 행위
2. 변조: 연구데이터, 실험과정 등을 조작하여 연구내용 및 결과를 왜곡하는 행위
3. 표절: 타인의 아이디어, 연구내용 등을 정당한 승인이나 인용 없이 도용하는 행위

4. 부당한 논문저자 표시: 연구에 기여하지 않은 자에게 저자 자격을 부여하거나, 연구에 참여한 자의 기여를 인정하지 않는 행위
5. 학문 분야에서 통용되는 범위를 벗어난 행위, 부정행위 조사를 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위 등

제3장 윤리위원회

제16조(구성)

윤리위원회는 외부위원 2인을 포함해 편집위원 5인으로 구성되며, 편집위원장의 추천을 받아 원장이 임명한다. 구성된 윤리위원회는 편집위원장이 임명한 위원장 1인을 두며, 윤리위원회의 임기는 2년으로 연임이 가능하다. 윤리위원회에 상정된 안건은 재적위원 2/3의 찬성으로 의결한다.

제17조(운영과 권한)

1. 위원회는 위원장이 필요하다고 인정할 경우 위원장이 소집한다. 위원회는 위원 3분의 2 출석으로 성립하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 심의대상 논문에 관여하고 있는 위원은 그 연구와 관련된 위원회에 참여할 수 없다. 위원은 심의와 관련된 제반사항에 대하여 비밀을 준수해야 한다.
2. 윤리위원회는 윤리규칙 위반보고가 있거나 제보가 있는 경우 보고자, 제보자에게 위반 여부를 확인할 수 있는 자료 제출을 요구할 수 있고, 위반 의혹이 있는 대상자에게 그에 대한 진술 및 소명자료의 제출을 요구할 수 있다.
3. 윤리위원회는 제보나 보고가 없는 경우에도 윤리규칙 위반의 의혹이 있는 경우 그 위반 여부를 조사하고, 위반 의혹이 있는 대상자들에게 소명을 요구하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.

4. 윤리위원회의 조사결과 및 조치사항에 대하여 윤리위원장은 편집 위원장에게 보고하고 필요한 경우 적절한 제재조치를 건의하여야 한다.

제18조(절차)

투고논문이나 간행된 논문에 대하여 위원회 위원 또는 부정행위 제보자(이하 '제보자'라 한다)가 위원장에게 부정행위를 구체적으로 밝힌 의견을 서면으로 제출하면, 아래의 절차에 따라 해당 논문의 연구윤리성에 대해 검증하며, 예비조사에서 판정까지 6개월 이내에 절차가 종료되어야 한다.

1. 예비조사: 위원장은 제보를 받은 즉시 위원회를 소집하여 위원들이 제보문건을 열람하게 하고, 부정행위의 성립 가능성에 대한 위원들의 의견을 수렴하며, 부정행위의 성립 가능성이 현저한 것으로 위원회의 의견이 수렴되면, 아래의 절차를 진행한다.
 - 1) 연구윤리 위반이 의심되는 해당 연구자(이하 '해당 연구자'라 한다)에게 제보 내용을 통보하고, 10일 이내에 소명자료를 제출하게 한다.
 - 2) 해당 연구자가 부정행위를 인정하면, 위원회는 본조사 절차를 거치지 않고 바로 판정을 내린다.
 - 3) 해당 연구자가 부정행위를 인정하지 않을 경우, 본조사의 절차를 진행한다.
 - 4) 예비조사에서 본조사를 실시하지 않는 것으로 결정할 경우 이에 대한 구체적인 사유를 결정일로부터 10일 이내에 제보자에게 문서로 통보한다. 단, 익명 제보일 경우에는 그러하지 않다.
 - 5) 제보자는 예비조사 결과에 대해 불복하는 경우 통보를 받은 날로부터 10일 이내에 서면으로 위원회에 이의를 제기할 수 있다.
2. 본조사: 해당 연구자가 부정행위를 인정하지 않을 경우, 위원장은 해당 연구자가 소명자료를 제출한 날로부터 10일 이내에 아래의

절차에 따라 본조사를 진행한다.

- 1) 외부전문가 3인을 심사위원으로 위촉하여 ‘심사위원회’를 소집한다. 단, 위원회 소집 전에 제보자에게 심사위원 명단을 알려서 제보자가 심사위원 기피에 관한 정당한 이의를 제기할 경우 이를 수용해 심사위원을 재위촉한다. 위원회에는 해당 논문과 제보내용, 소명자료를 제출하여 해당 논문의 연구윤리성에 대한 심사를 의뢰한다.
- 2) 심사위원의 심사의견서가 접수되면, 제보자와 해당 연구자에게 심사의견서를 통보하고 이에 대해 이의 제기서류를 제출하지 않으면 이의가 없는 것으로 간주한다.
- 3) 제보자나 해당 연구자가 심사의견에 이의를 제기할 경우, ‘윤리위원회’를 소집하여 심사위원의 심사의견서, 제보자의 이의 제기서류, 해당 연구자의 이의 제기서류를 위원들이 검토하게 하고, 의견을 수렴하여 부정행위 여부에 대한 판정을 내린다.
3. 판정: 위원장은 위원회의 판정을 제보자와 해당 연구자에게 문서로 통보하며, 제보자 또는 해당 연구자는 판정에 불복할 경우 통보를 받은 날로부터 10일 이내에 위원회에 이의신청을 할 수 있다. 위원회는 이의신청 내용이 합리적이고 타당하다고 판단될 경우 위원회를 재소집하여 1회에 한해 직접 재조사하고 최종 판정을 내린다.

제19조(제척)

윤리위원회에 속한 위원이 피조사자에 해당되는 경우에는 윤리위원회의 위원자격이 일시 상실된다.

제20조(제재조치)

인천연구원 원장은 윤리규칙을 위반한 대상자에 대하여 다음과 같은 제재조치를 행할 수 있다.

- (1) 투고 논문 및 그 저자에 대해서는 그 후 3년간 단독 혹은 공동으로 학술지에 논문 게재를 신청할 수 없으며, 게재 이후 위반판정이

밝혀질 경우 학술지 논문목록에서 공식 삭제한다.

- (2) 편집위원 및 심사위원이 윤리규정을 위반할 경우 그 직을 상실한다.
- (3) 제재조치의 결과에 대하여는 대상자에게 이러한 사실을 통지함과 동시에 인천연구원 홈페이지에 공지하여야 한다.

제21조(비밀보호)

윤리위원회 위원 기타 윤리규칙 위반 여부의 조사·심의에 참여하는 사람은 이 규칙에서 정한 이외에는 조사의 대상이 된 의혹 내용이나 피조사자의 인적사항 등을 외부에 공개하여서는 안 된다.

제4장 저자 윤리규정

제22조(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 연구 결과이거나 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.

제23조(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 인정

되지 않는 행위 또한 정당화될 수 없다.

제24조(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.

제25조(재투고)

『IDI 도시연구』에서 게재불가 판정을 받은 논문이나 이와 유사한 논문은 재투고할 수 없다. 다만 게재불가 판정을 받은 기존 논문과의 ‘연구의 방법’, ‘자료의 해석’, ‘논리 전개방식’ 등 상당부분 차별성이 있는 경우에는 재투고를 인정한다.

제26조(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 해야한다.

제5장 편집위원의 윤리규정

제27조(기본자세)

편집위원은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 모든 책임을 지며, 논문 투고자의 인격과 양심 및 전문성 등을 존중하여야 한다.

제28조(형평의 원칙)

편집위원은 학술지 게재를 위해 투고된 논문의 전공분야, 투고자의 성별·나이·소속기관·출신 등에 대한 어떠한 선입견이나 사적인 친소성을 배제하여 동등한 시각을 견지하여야 한다.

제29조(심사의뢰)

심사의뢰는 공정하게 진행되어야 한다. 편집위원은 투고논문의 평가를 해당분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰해야 하며, 투고자와 친분이 있거나 혹은 적대적인 관계가 있을 것으로 예측되는 심사위원이 선정되지 않도록 노력해야 한다.

제30조(비밀유지)

편집위원은 논문의 심사과정에서 투고된 논문의 내용과 투고자의 인적사항 및 심사위원 등에 비밀을 유지하여야 한다.

제6장 논문심사자 윤리규정

제31조(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 안 된다.

제32조(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.

제33조(중복심사)

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

제34조(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 -

1. 이 규정은 2009년 4월 15일 제정되었으며, 이 날로부터 시행한다.
2. 이 개정 규정의 효력은 2013년 9월 16일부터 발생한다.
3. 이 개정 규정의 효력은 2014년 4월 4일부터 발생한다.
4. 이 개정 규정의 효력은 2017년 7월 20일부터 발생한다.
5. 이 규정에 포함되어 있지 않은 사항은 “「연구윤리 확보를 위한 지침」(교육부훈령 제153호, 2015.11.3.)”에 따른다.

『IDI 도시연구』편집위원회

편집위원장

김창수 인천연구원 도시경영연구실 선임연구위원

국내 편집위원

김문주 영남대학교 국어국문학과 교수

김종형 인천연구원 교통물류연구실 선임연구위원

노시훈 전남대학교 문화전문대학원 교수

류제현 한국교원대학교 지리교육과 교수

서봉만 인천연구원 지역경제연구실 연구위원

서영표 제주대학교 사회학과 교수

윤혜영 인천연구원 도시기반연구실 연구위원, 학술간사

조 우 상지대학교 관광학부 교수

진종현 공주대학교 지리학과 교수

차철욱 부산대학교 한국민족문화연구소 교수

최영하 인천연구원 도시경영연구실 연구위원, 학술간사

해외 편집위원

- Daniel Silver 캐나다 토론토대학교 사회학과 부교수
- Mosaad Radwan 이집트 사다트경영과학아카데미 행정학과 부교수
- Michael Van Wijk 네덜란드 노르트홀란트 주정부 자문위원
- Jerry Kolo UAE 샤르자 아메리칸대학 건축예술디자인전공 교수
- Claire Bailly 프랑스 파리발드센 국립건축학교 교수
- 孫春日 중국 옌벤대학교 인문학원 교수
- 李順成 중국 산둥사범대학교 도시관리학과 교수
- 박광현 일본 가고시마대학교 학술연구원 이공학역공학계 건축학전공 조교수
- 신동애 일본 기타큐슈시립대학 법학부 정책과학과 교수

편집간사

김혜영 인천연구원 도시정보센터 연구원

통권 제15호 **IDI 도시연구** Incheon Development Institute
Urban Research

발 행 2019년 6월 30일

발 행 인 이용식

발 행 처 인천연구원

인천광역시 서구 심곡로 98

전화 032)260-2775 팩스 032)260-2669

홈페이지 www.ii.re.kr

편집·인쇄 도서출판 다인아트

ISSN 2508-4666
