

IDI 도시연구

Incheon Development Institute
Urban Research

2020

통권 제17호

『IDI 도시연구』 편집위원회는 미래지향적 도시정책으로 4차 산업혁명의 빠른 변화에 적극적으로 대응하면서도 효과적인 스마트시티 조성이 부상하고 있다는 점에 주목하고 이를 조명하는 기획논단을 마련하였다.

스마트시티는 ICT 기술을 이용해서 도시의 경쟁력을 높이고 다른 도시에 비해 높은 생산성과 경제적인 인프라를 구축하려는 도시혁신 패러다임이다. 스마트시티 개념으로 도시를 혁신하려는 각종 기획은 이미 도시정책의 전 분야로 파급되고 있다. 제조업에서의 스마트공장, 의료분야의 개인맞춤 헬스케어, 교통의 자율주행과 스마트도로, 금융·물류의 핀테크, 농수산업의 스마트팜, 에너지 분야의 스마트그리드, 환경 분야의 미세먼지 대응, 안전 분야의 과학 치안과 빅데이터 범죄발생예측, 상하수도 시스템과 스마트홈이 그 사례들이다. 스마트시티 전략은 현대사회와 도시의 혁신을 추동하고 있는 4차 산업혁명이 초래하는 변화양상과 연동되어 있다. 4차 산업혁명은 사물인터넷, 클라우드, 빅데이터, 모바일, 인공지능 로봇과 같은 정보통신 핵심 기술의 융합으로 생성된 ‘혁신기술’이 산업과 사회의 변화를 추동하는 시대이다.

기획논단에 게재된 3편의 논문 중 「4차 산업혁명 시대 드론산업 정책의

제도화와 대안전략」(신용덕)은 드론산업 정책의 제도화 과정과 사례를 비판적으로 검토함으로써 인천 드론클러스터의 차별화 전략과 핵심과제를 도출하려는 글이다. 「일본에서의 젠더화된 돌봄노동과 이주의 여성화의 교착」(이태정)은 일본의 돌봄 노동과 돌봄 노동 시장의 성격을 분석하고, 돌봄 노동의 위기에 대응하는 일본의 전략을 4차 산업혁명과의 관련 속에서 살펴봄으로써 복지정책의 시사점을 얻고자하였다. 세 번째 논문 「플랫폼 노동과 디지털 노동수기」(이재성)는 플랫폼 노동과 같은 산업의 디지털화 현상 가운데 지금까지 간과되어왔던 ‘투잡’ 배달 노동의 담론을 주로 분석하였다. 플랫폼 노동에 대한 학술적 접근이 본격화하지 않고 있는 현실을 감안하면 주목할 글이다.

이번 기획논단은 많은 연구자들이 참여하여 이룬 결실이다. 특히 <제1회 도시연구공모논문발표회>와 <제18회도시연구세미나>에 참여해주신 성공회대학교 장영석 교수를 비롯한 8분의 발표자, 그리고 고려대학교 노동문제연구소 안리라 연구위원을 비롯한 7분의 토론자들에게 고개 숙여 감사드린다. 모쪼록 이 기획이 4차 산업혁명이 초래할 시민들의 일상생활 변화, 산업 생태계 변화를 예측하고 시민의 삶을 개선하는 도시정책을 수립하는 요긴한 자료로 쓰이기를 희망한다.

2020. 6. 30.

편집위원을 대표하여 김 창 수

목 차

기획논단

- 4차 산업혁명 시대 드론산업 정책의 제도화와 대안전략:
인천 드론클러스터를 중심으로 신용덕 9
- 일본에서의 젠더화된 돌봄노동과 이주의 여성화의 교착:
4차 산업혁명 시대가 구상하는 ‘과학적 개호’의 한계 이태정 63
- 플랫폼 노동과 디지털 노동수기:
‘투잡’ 배달 노동 담론과 논쟁 구조 이재성 95

일반논문

- 갈등의 공간적 전이와 다중스케일적 연구:
한국화약의 시흥·소래 지역 공유수면매립 갈등 사례 박인옥 135
- 인천 지역 혁신네트워크의 구조적-공간적 특성:
국가연구개발사업을 중심으로 김동관 171
- ‘유니클리(Uniquely)’ 싱가포르의 관광 도시화 전략:
복합리조트, 카지노, 그리고 실용주의 배유일 207
- 중앙공무원과 지방공무원의 상호 인식이
정부 간 관계 인식에 미치는 영향 김지영 247
- 사회복지전담공무원의 슈퍼비전 경험과 인식 연구:
서울·인천지역 팀장 슈퍼바이저를 중심으로 윤정혜 291
- 빈곤밀집지역 내부의 인간관계 탐구:
족방촌과 영구임대아파트의 차이를 중심으로 탁장한 335

도시 리포트

- 전주 문화적 도시재생 ‘서노송예술촌프로젝트’ :
성매매 집결지 선미촌의 도시재생 박연정 379
- 스마트 컬럼버스:
빈곤 지역의 모빌리티 증진을 위한 스마트시티 조성 박승빈 403

서 평

- 세계시민적 입법가로서의 도시계획가 홍철기 423
『짓기와 거주하기: 도시를 위한 윤리』, 리처드 세넷, 2020, 김병화 옮김.

『IDI 도시연구』 휘보

- 『IDI 도시연구』 발간연혁 435
- 『IDI 도시연구』 편집위원회 활동 438
- 『IDI 도시연구』 학술행사 보고 439

『IDI 도시연구』 규정

- 『IDI 도시연구』 편집 및 발간 규정 443
- 『IDI 도시연구』 편집위원회 규정 455
- 『IDI 도시연구』 논문심사 규정 458
- 『IDI 도시연구』 연구윤리 규정 464

『IDI 도시연구』 편집위원회

- 『IDI 도시연구』 편집위원회 476

기획논단

Ⅰ 4차 산업혁명 시대 드론산업 정책의 제도화와 대안전략:

인천 드론클러스터를 중심으로

신용덕

Ⅱ 일본에서의 젠더화된 돌봄노동과 이주의 여성화의 교착:

4차 산업혁명 시대가 구상하는 '과학적 개호'의 한계

이태정

Ⅲ 플랫폼 노동과 디지털 노동수기:

‘투잡’ 배달 노동 담론과 논쟁 구조

이재성

4차 산업혁명 시대 드론산업 정책의 제도화와 대안전략: 인천 드론클러스터를 중심으로

신용덕*

신
용
덕

I. 서론

II. 4차 산업혁명과 드론산업 생태계

1. 4차 산업혁명 드론의 개념과 분류
2. 드론시장 전망과 드론산업 생태계

III. 드론산업 정책의 제도화와 사례분석

1. 드론산업 정책의 제도화 과정
2. 지방자치단체의 드론산업 추진실태: 동형화(isomorphism) 사례

IV. 인천 드론클러스터 발전전략과 과제

1. 인천 드론산업 육성 방향과 전략
2. 인천 드론클러스터 주요 핵심과제

V. 결론

I. 서론

최근 코로나19 팬데믹(pandemic)은 신산업뿐만 아니라 기반산업의 경

.....
* 인천테크노파크 항공산업센터 선임연구원(E-mail: duk0807@hanmail.net, Tel: 032-260-0854)
<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020..17.9>

투고(접수)일 2020.5.10. 심사(수정)일 2020.6.2. 게재확정일 2020.6.16.

제적 위기상황을 초래하고 있다. 중소기업 10곳 중 6곳이 경영 심각 상태에 놓일 정도로 전 산업에 대한 발전역량과 기회를 상쇄시키고 있으며, 특히 글로벌 경제 침체의 장기화 속에서 중국 등 해외부품 의존도가 높은 드론산업은 조업 중단, 공급 체인의 교란에 의한 원자재 및 중간재의 불안정한 수급, 상품 및 서비스 수요의 불확실성에 노출되어 글로벌 가치사슬(GVC: Global Value Chain)의 충격에서 자유롭지 못한 상황이다(국회입법조사처 2020, 1).¹⁾ 그러나, 포스트 코로나19의 생활밀착공간(face to face contact)의 분리와 언택트(untact) 현상은 드론과 같은 4차 산업혁명의 융합기술과 산업생태계를 촉발시킬 것으로 예상된다(경기매일 2020/4/22). 4차 산업혁명의 AI, 사물인터넷(IoT), 빅데이터를 비롯한 초기능, 초연결, 초융합형이라는 기술적 특성은 타 산업과의 매개중심성을 나타내면서 이번 코로나19 사태에서도 드론을 감염 방역과 사회적 거리두기 가이드로 활용하기도 하였다.

2016년 세계경제포럼은 ‘드론’을 4차 산업혁명을 견인할 사이버형 물리시스템으로 주목하였으며, 범정부 차원에서는 드론-신기술 간 융합으로 새로운 부가가치와 비즈니스 모델 창출을 통한 시범사업을 추진하는 데 주력하고 있다. 전통 제조업의 신산업 분야로 진출 기회가 확대되고, 글로벌 기업의 혁신적인 제품개발과 서비스 출시로 드론을 활용한 수요시장 선점과 경쟁도 가속화되고 있다. 정부는 2017년 드론산업 기반구축과 드론산업 발전 기본계획, 2018년 드론 활성화 지원 로드맵과 혁신성장동력 시행계획에 이어, 2019년 「드론 활용의 촉진 및 기반조성에 관한 법률」을 제정하였다. 이로 인하여 ‘하늘의 산업혁명’ 드론의 공공과 민간의 수요는 드론산업 기반 조성, 공공 선도형 시장 창출, 드론 원천기술 개발 및 실증 등 지역의 전략산업으로 자리매김하고 있다. 특히, 드론 비행공역 지정과 시범사업,

1) 글로벌 가치사슬은 상품과 서비스의 설계, 생산, 유통, 사용, 폐기 등 전 범위에 이르는 기업의 활동이 운송 및 통신의 발달로 인해 세계화되는 것을 의미함(McKinsey Consulting).

드론 비행시험장 및 드론인증센터 구축, 드론 기술실증의 확산은 지방자치단체 차원의 드론산업 생태계 조성을 위한 전략수립을 촉발시키고 있다.

이제 드론은 하나의 장르(genre)로서 공공적 서비스에서 상업적 비즈니스 모델로의 전환기를 맞는 잠재력 있는 지역 전략산업이다. 그러나, 드론은 항공산업의 하위분야로 높은 진입장벽 속에 갇혀있으며, 2017년 정부의 드론산업 기반구축이 계획되면서 산업적 태동기에 접어들고 있다. 국토교통부는 올해 드론평구 지정을 필두로 UAM(Urban Air Mobility)²⁾ 체계구축 등 도심교통체계의 변화를 예견하고 있으며, 각 지방자치단체는 드론클러스터와 비즈니스 사업모델의 선도 경쟁에 직면하면서 드론산업의 열기는 뜨겁다. 최근 3년 동안 드론 관련 조례는 29건에 이르며, 지난 4.15 총선에서도 드론평구 유치가 공약으로 발표되기도 하였다. 이미 인천의 경우 2017년부터 드론 공공서비스 사업을 추진해온바, 2018년 ‘무인항공기 산업 육성 및 지원에 관한 조례’를 제정하였고, 2019년 ‘무인항공기(드론) 산업 활성화를 위한 드론클러스터 구축사업 추진계획’에 따라 서구 수도권매립지에 전국 최초 국가 드론전용비행시험장과 드론인증센터를 유치함으로써 수도권 드론산업의 성장거점으로 역할이 기대되고 있다.

한편으로는, 정부 주도의 드론산업의 정책형성과 일련의 제도화 과정, 비즈니스 모델의 시범도입과 확산은 타 산업과 마찬가지로 동형화 현상(isomorphism)을 나타내고 있으며, 지방자치단체 차원에서도 모방적·제도적 형태를 띠고 있다. 사정이 이렇다 보니 지역 전략산업으로서의 전망성과 특화가치를 논의할 여유도 없이 지역의 드론산업 전략은 선두경쟁에 내몰린 채 선도형(first-mover)이 아닌 후발형(fast-follower) 클러스

2) UAM(Urban Air Mobility)는 도심항공교통체계로, NASA에 따르면 “대도시의 유·무인 항공 시스템을 위한 안전하고 효율적인 항공교통체계(safe and efficient air traffic operations in a metropolitan area for manned aircraft and unmanned aircraft systems)”를 의미함(관계부처 합동 2020; EHang 2020).

터 전략으로 전개되고 있는 실정이다.

현재까지 드론 연구는 드론의 대중화가 2010년대 시작된 만큼 연구적 논의도 부족하며, 거시적이고 체계적인 정책분석보다는 교통, 운송 등 시범사업의 실증 현상분석이 주를 이루고 있다. 따라서 본 연구는 그동안 드론산업의 정책형성과 발전과정을 DiMaggio와 Powell의 동형화 모형을 활용하여 거시적 체계적으로 조망하는 한편, 선도적인 드론생태계 구축을 위한 플랫폼으로서 인천 드론클러스터의 차별화 전략과 추진과제를 모색하고자 한다.

본 연구는 정부의 드론산업 기반구축, 드론산업 발전계획 등 공식자료, 드론생태계와 비즈니스 모델 관련 문헌조사를 통하여 드론의 개념과 분류, 드론시장 전망, 산업생태계를 분석하였다. 드론 관련 상위법과 조례, 지방자치단체의 드론산업 전략 보고서와 경영공시를 활용한 조직, 조례, 예산자료를 수집하여 지역별 드론산업 전략사례를 분석하였다. 동시에 인천시 드론사업 실적과 드론기업 실태를 바탕으로 드론클러스터의 포지셔닝과 발전 방향을 설정하고, 단계별 비즈니스 모델을 제시하였다. 향후 지방자치단체의 드론클러스터 전략수립에 기여할 것으로 판단한다.

II. 4차 산업혁명과 드론산업 생태계

1. 4차 산업혁명 드론의 개념과 분류

드론산업은 항공, ICT, SW, 센서 등 첨단기술 융합산업으로 SW 제작, 촬영 서비스 창출, 첨단시스템 개발 등 성장 잠재력이 매우 크다. 글로벌 이슈로 부상한 4차 산업혁명을 견인할 대표 사이버 물리시스템으로서, 드론산업은 ① (초연결성) 5G 기반 실시간 빅데이터 수집 활용, ② (초기능

성) 인공지능 기반의 자율 비행, 운영관리로 미래형 드론(PAV: Personal Air Vehicle) 등장, ③ (기술적 융합) 다양한 수요에 대응한 IT, 센서, 임무 장비 등 융복합형 기술 응용 등으로 AI, IoT, 센서, 3D 프린팅, 나노 등 4차 산업혁명의 공통 핵심기술을 적용, 검증할 수 있는 최적의 테스트베드로 성장하고 있으며, 인공지능(자율비행), 사물인터넷(드론 간 통신), 센서, 나노(복합, 소형화), 3D 프린팅(기체 제작) 뿐만 아니라 첨단기술을 융합한 자체 시장의 비약적 성장과 ICT 관련 산업의 파급으로 4차 산업혁명 핵심적 역할 수행할 것으로 예상된다(세계경제포럼 2016/1).

드론은 역사적으로 제2차 세계대전 직전인 1935년 영국 해군이 개발한 무인표적기 DH82B 퀸비(Queen Bee)를 미국 해군 델라 S. 페르니 중령이 본떠 개발한 이후, 여왕벌의 오마주로 ‘드론(drone)’이라는 단어를 사용하기 시작하였다(고바야시 아키히토 2016, 18). 사전적으로 살펴보면, ‘수벌’, ‘웅웅거리는 소리’를 나타내는 단어로 군용 무인비행기를 속칭할 때 사용되었으나, 최근 4차 산업혁명 시대의 신기술 영역으로 산업 차원에서 새로운 장르로 인식되고 있다. 위키피디아(Wikipedia)에 따르면, 드론은 “실제 조종사가 탑승하지 않은 채 무선전파 유도에 의해 비행 및 조종이 가능한 비행기나 헬리콥터 모양의 무인기 또는 무인항공기”를 총칭하는 것으로, UAV(Unmanned Aerial Vehicles)나 UAS(Unmanned Aircraft Systems), RPAS(Remotely Piloted Aircraft System) 등으로 표기되어 ‘드론=군사용 고성능 무인비행기’로 인식되어 왔으며, GPS(위성항법장치) 등 상용화로 상업용 및 취미용 소형 무인기까지 포함하고 있다. 그러나 최근 정부의 UAM 로드맵 발표에 따라, 드론 개념은 무인 뿐만 아닌 유인을 총칭하는 개념으로 도심형 항공교통 수단으로 확대되고 있는 실정이다.

[표 1] 드론의 개념적 변화

구분	시기	의미
드론(Drone)	1970년 이전	대중 및 미디어에서 가장 많이 사용되는 용어로, 무인항공기를 통칭. 실제로 군용 표적기를 부를 때 처음 사용되었고, 영국의 경우 소형 무인항공기(Small Unmanned Aircraft)로 정의함.
무인비행장치(UAV)	1980년	항공기 분류를 명확하게 하는 점진적 과정에서 생겨난 용어로, 비행체 자체를 의미. 우리나라 등 대다수 국가에서 사용함.
무인항공기 시스템(UAS)	1990년	UAV 등 비행체, 임무장비, 지상통제장비, 데이터링크, 지상지원 체계를 모두 포함한 개념으로, 전반적인 시스템을 지칭할 때 사용함.
원격조종 항공기 시스템(RPAS)	2013년 이후	2013년 이후 ICAO에서 공식 채택하여 사용하는 용어로, 비행체만 지칭할 때는 Remotely Piloted Aircraft라 하고, 통제시스템을 지칭할 때는 Remote Pilot Station이라고 함.

자료(출처): 류영기 외(2019)

현재 드론의 법률적 개념은 2019년 5월 시행된 「드론산업의 육성 및 지원에 관한 법률(이하 드론법)」에 따라, “조종자가 탑승하지 아니한 상태로 비행할 수 있는 자체 중량 150kg 이하의 비행체”로 제한하고 있다. 그동안 「항공법」의 적용을 받아 온 드론은 ① ‘초경량비행장치’ 중 ‘무인비행장치’에 해당하며, ② 조종자가 탑승하지 않은 비행체로 원격조종 등의 방법으로 비행하는 물체로, ③ 자체 중량 150kg 이하의 항공기를 의미한다. 다만, 안전성 인증과 비행 승인의 경우 최대이륙중량 25kg 이하 또는 자체 중량 12kg 이하의 드론은 예외로 하고 있어 드론에 대한 법적 정비는 계속될 전망이다.³⁾

드론은 이륙 중량이나 크기, 비행체의 형태, 운용 목적 등에 따라 다양하게 분류되고 있다. 일반적으로는 비행체의 형상에 따라 고정익형(fixed

3) 「드론법」은 「항공안전법」과 마찬가지로 단일법에서 분법 제정연구를 추진 중이다(국토교통부 2020/3).

wing), 회전익형(rotary blade), 혼합형(hybrid)으로 분류되는데, 고정익은 비행기의 기체 구조를, 회전익은 멀티콥터, 혼합형은 고정익과 회전익의 특성을 융합한 틸트로터 구조로 구분할 수 있다. 법률적으로는 이륙 중량을 기준으로 「항공안전법」 시행규칙 제5조에 따라 연료 중량을 제외한 자체 중량 150kg 이하를 초경량비행장치(무인동력장치)로 정하고 있는데, 그중 중량 25kg 이하 소형드론(안전성 인증 및 비행승인 제외), 중량 25kg~150kg 무인비행장치, 중량 150kg 이상은 무인항공기로 구분한다. 향후 정부는 2021년까지 드론 분류기준을 기체 무게 및 용도 중심에서 위험도·성능 기반으로 분류체계로 고도화할 예정이다(국토교통부 보도자료 2019/10/17).

[표 2] 이륙 중량에 의한 분류체계 개편 방향

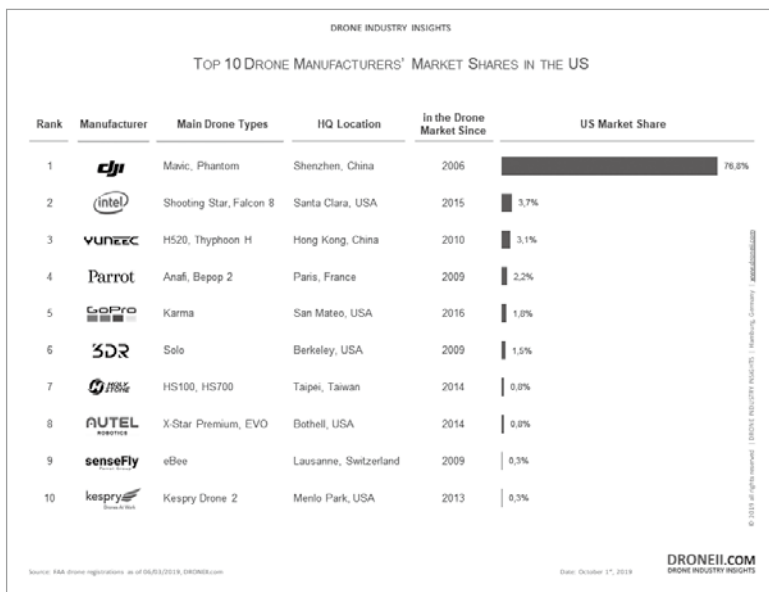
분류	특징	위험도	분류	비행범위	
자체중량 150kg 초과	무인항공기	높음	항공기급	관제공역 (고도 150m ↑)	계기비행영역 시계비행영역
자체중량 150kg 이하	무인비행장치 (25kg 이하 완화관리)	⇒ 높음	비행장치급	비관제공역 (고도 150m ↓)	비가시권비행
		중간			가시권 비행 (중대형)
		낮음			가시권 비행 (소형)
		매우 낮음			제한영역 (완구류)

자료(출처): 관계부처 합동(2017)

2. 드론시장 전망과 드론산업 생태계

세계 드론시장은 태동기에 접어들어 군수에서 상업용을 중심으로 급성장할 전망이다. DRONEII.COM에 의하면, 중국 DJI가 드론시장의 리더로 자리매김하고 프랑스 패럿(Parrot), 중국 샤오미(Xiaomi)가 뒤를 잇고 있

다. [그림 1]에서 보듯이 2019년 미중 간 상호무역 규제에도 DJI는 여전히 미국 드론시장에서 76%의 시장점유율 확보로 ‘아시아권’ 드론시장을 선점하고 있으며, 영국과 독일, 프랑스 패럿을 중심으로 한 ‘유로 드론권’과, 미국 3D로보틱스와 캐나다 에리온 주도의 ‘북아메리카 대륙권’ 시장이 형성되어 있다.



[그림 1] 2019년 미국 드론 제조시장 점유율

자료(출처): www.droneii.com

미국 Teal Group에 따르면, 상업용 드론은 건설, 1차 산업, 측량, 재난, 영상 분야에서 연평균 34.1%로 급성장할 전망이다. 특히, 휴대전화나 스마트폰에 사용하는 기술의 도입으로 중국 DJI의 경우만해도 개인 취미용 드론시장에서 2022년 42.8억불 기록 이후 연평균 7.9%의 성장세를 보이고 있다(관계부처 합동 2017). 또한, 미국 연방항공국(FAA)에 따르면, 미국의 상업용 드론 사용을 인정한 129개 회사 중 61개 회사가 DJI 제품을

사용하고 있으며, 승인을 기다리는 695개 회사 중 약 400개 회사가 DJI 제품을 신청한 것으로 나타났다.

[표 3] 세계 제작시장 전망

(단위: 억불, 美 Teal Group)

분야		2016	2019	2022	2026	성장률(%)
민수	취미용	22.0	36.0	42.8	47.3	7.9
	상업용	3.8	14.3	37.9	70.8	34.1
	소계	25.8	50.3	80.7	118.1	16.4
군수 ⁴⁾		29.9	72.1	93.9	103.1	13.2
합계		57.7	122.4	174.6	221.2	14.8

자료(출처): 관계부처 합동(2017)

항공정보포털시스템(www.airportal.go.kr)에 의하면, [표 4]에서 보는 바와 같이 국내시장의 경우 2018년말 드론 기체신고 대수는 6,255대로 2016년과 비교하여 약 4천여대가 증가하였으며, 사용사업 업체 수는 1,949곳이다. 드론조종자격 면허를 취득한 조종자 수는 2016년 454명에서 11,297명으로 약 3배 이상 증가한 것으로 나타났다. 이는 범정부 차원의 드론산업 정책 수립 시기와 맞물려 급증한 것으로 향후 드론 법규 및 제도 규제개선이 이루어질 경우 드론운영은 급격히 증가할 것으로 전망된다.

[표 4] 국내 드론 운영 현황

(단위: 건수, 명)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
기체신고 대수	195	359	930	2,189	3,881	6,255
사용사업 업체수	131	383	698	1,030	1,501	1,949
조종자 수	52	667	205	454	2,872	11,297

자료(출처): 항공정보포털시스템(www.airportal.go.kr); 류영기 외(2019)

4) 군사용 드론수요는 매년 증가추세로, 2019년 미 국방성이 구매한 드론은 약 100억 달러에 이르며, 미 국방성 산하 방위고등연구계획국(DARPA)은 2018년부터 뇌-컴퓨터 인터페이스(BCI)를 개발하여 생각하는 속도로 조종하는 장치를 개발 중이다(N 프로젝트).

그동안 드론은 90% 이상을 군사용으로 활용하여 왔으나, 원격탐사, 통신 중계, 환경감시 이외에 영화제작이나 기자가 접근하기 어려운 현장을 대신 촬영하는 드론 저널리즘(drone journalism)등 운용 목적에 따라 다양하게 활용되고 있다. 국내 최초의 드론은 1999년 항공우주산업(KAI)이 군에 납품한 송골매로, 이후 KAI와 대한항공이 국내 드론 시장을 양분하며 군용 드론 개발을 주도해오고 있다. 최근에는 [표 5]와 같이 민수시장을 중심으로 농업용 방제 등 1차산업 활용에서 영상촬영, 건축물 하자·안전진단, 측량, 관측 등의 영역으로 확대되고 있다. 제조기술을 보유한 일부 중견기업을 제외하고 대부분 영세기업으로 주문 생산방식의 조립에 의존하고 있으며, 오픈소스 제어기술과 임무장비 기술을 활용한 시장을 형성하고 있다.

이와 관련하여 지방자치단체에서는 드론을 지역 특성을 고려한 농업용 수단으로 비료·농약살포나 병충해 관측 등에 가장 많이 활용하고 있으며,

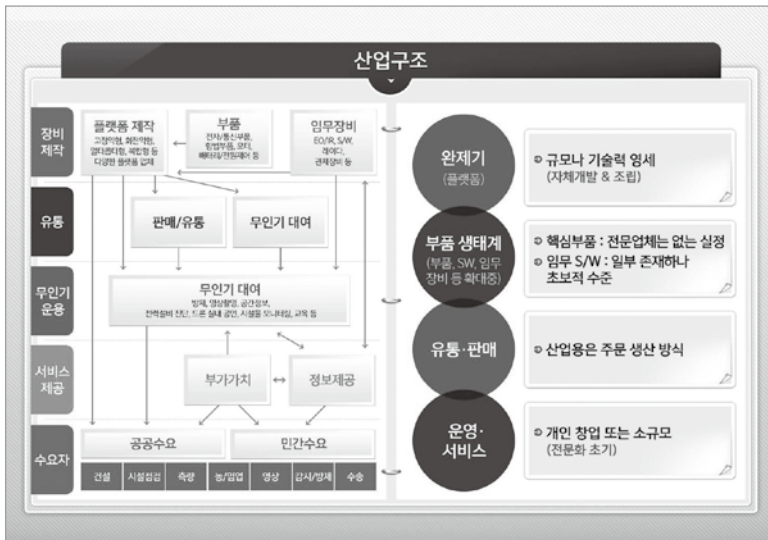
[표 5] 국내 드론 활용 사업체 현황

구 분		업체수	비율
농 업	비료·농약살포	294	23.8%
	병충해 관측	1	0.1%
콘텐츠 제작	사진촬영	509	41.2%
	영상제작	224	18.1%
	방송·보도	15	1.2%
측량 탐사	토지측량	61	4.9%
	공간정보 구축	16	1.3%
건축·토목	건축물 설계	6	0.5%
	시공	16	1.3%
	안전진단·점검	69	5.6%
교 육	조종교육	69	5.6%
기 타	조경, 환경감시 등	14	1.1%
합계		1,235	100%

자료(출처): 관계부처 합동(2017) 수정

최근에는 문화콘텐츠 제작을 위하여 사진·영상 촬영, 콘텐츠 제작, 언론 보도를 위한 저널리즘용으로 신산업군을 형성하고 있다. 뿐만 아니라 토지측량이나 공간정보 구축, 교육과 환경감시 등의 노동대체 수단으로도 사용되고 있는 실정이다.

한편, 「드론법」 제2조에 의하면, ‘드론산업’은 드론의 비행이 유기적·체계적으로 이루어지기 위한 드론, 통신체계, 지상통제국(이·착륙장 및 조종인력 포함), 항행관리 및 지원체계가 결합된 ‘드론시스템’의 개발·관리·운영 또는 활용 등과 관련된 산업을 의미한다. 이와 마찬가지로 지방자치단체의 드론 조례는 ‘드론산업’을 드론시스템의 개발·관리·운영 또는 활용과 관련된 것으로, ‘무인항공기 산업’을 무인항공기를 제작·운용하기 위한 산업 및 무인항공기를 이용하여 재화를 생산하거나 서비스를 제공하는 산업으로 정의하고 있다.



[그림 2] 드론산업의 구조

자료(출처): 관계부처 합동(2017)

엄밀히 말하면, 드론은 하나의 산업군으로서 ‘드론 관련기업이 수요자를 상대로 재화를 생산·판매·제공하는 일련의 지원체계’라고 할 수 있다. 즉, 조 산업과 기업의 생애주기적인 지원시스템을 고려할 때, 드론산업의 구조는 [그림 2처럼 장비제작 → 유통 → 운용 → 서비스 제공의 과정을 구분하여 완제기 → 부품 → 유통·판매 → 운영·서비스로 분류가 가능하다.

4차 산업혁명의 관점에서 보면, 드론은 기술성장 잠재력에 있어 초연결성(실시간 빅데이터의 수집과 활용), 초기능성(인공지능 기반 자율비행·운행관리), 융합성(IT·센터·임무장비 등 융복합) 등의 3가지 특징을 지니는 첨단기술 산업으로 신기술과의 융합을 통해 기존산업에 새로운 부가가치를 창출하는 플랫폼이다. 이러한 점에서 볼 때, 융합거점 산업으로서 드론산업은 다음과 같은 산업적 의미를 갖는다(국토교통부 2017). 첫째, 기술과급력이 높은 융합거점의 미래 선도산업이다. (응용 분야 확대) 군수용의 지속적 진화와 더불어 취미용·상용·공공용 등 민수시장으로 확산되고 있으며, (사회적 파급) 드론발전은 타 제조업 외에도 미래 초연결 사회의 신서비스 시장을 창출하는데 핵심이다. (항공발전 기반) 개인용 비행체(PAV) 등 미래 항공산업 발전의 핵심기술을 보유한다. 다음으로, 드론 시장의 다양성과 진화 방향을 들 수 있다. (기체 크기의 양극화) 현재 25kg 이하 드론이 주류이나, 향후 소형화 및 대형화의 양방향 진화가 이루어지고 있으며, (공역의 다양성) 무인전용 저고도 공역, 유·무인통합공역, 무인전용 고고도 공역 등으로 다양한 공역 설정과 함께, (시장 수용성 강화) 인증기준, 보험제도, 네트워크 기반 서비스 인프라, 표준화 및 상호 운용성 등의 기술기준을 마련할 필요가 있다.

[표 6] 드론의 기술적 특성과 파급분야

구분	드론 기술 특성	타산업 기술 파급가능 분야
자율주행·자율비행 기술 및 관련 지원 시스템	고정밀, 고속 실시간 자율대응, 인공지능기 반 자가점검·임무조정(충돌 회피, 비행중 단, 경로변경, 자동 착륙 등), 유무인 통합운 영 관제 체제	로봇산업, 자율주행자동차, 유 인-무인 자동차 통합운영시스 템, 고성능충돌방지 시스템
시뮬레이션 기술	복잡도 높은 시스템의 운영환경과 다중 센 서의 고품질 빅데이터 실시간 처리(영상·레 이더 DB 및 지상전송정보 실시간 처리)	AR·VR 산업, 고성능 HMD 기 술, 인간-로봇 인터페이스, 시 뮬레이션 기반 학습/인증 체제
소재 부품 기술	초경량소재, 초집적부품, 초고밀도배터리, 초경량 고신뢰성 부품(추진체, 센서 등)등 첨단부품 적용 플랫폼 제공	다기능 고정밀센서, 복합재, 신 소재, 가공, 고성능 배터리, 연 료전지, 태양광발전부품
최첨단 SI 역량 요구 (SW+HW +스마트서비스)	개방형 SW구조, HW+SW통합 플랫폼 기 반의 체계적 SI, DB기반 스마트서비스(맞 춤형, 적응형 서비스 및 실시간 피드백, 단 계적 진화)	무인물류공장, 무인택배, 무인 재난 감시 및 해양/국경감시 정보네트워크 등

자료(출처): 국토교통부(2017) 수정

앞서 논의한 것처럼, 드론산업은 4차 산업혁명 기술의 집약체로서 기술 파급력이 높은 미래 선도산업인 만큼, 2017년부터 2022년까지 드론의 경제적 가치는 생산 유발 약 85,246억, 취업 유발 약 65,084명으로 추정된다. 특히, 생산 유발 효과는 제작시장 약 18,262억 원, 활용시장 약 66,983억 원으로, 취업 유발 효과는 제작시장이 약 6,885명, 활용시장이 약 58,198명으로 나타났다(국토교통부 2017).

그러나 구조·기술 전반적으로, 대부분 중소기업 중심의 취약한 비즈니스 생태계로, 연구개발 투자 여력이 부족하며, 국내 드론 제조사의 기체 조립·설계·분석 능력은 선진국의 82% 수준으로 격차가 크지 않은 반면⁵⁾, 드론에 적용하는 AI, 운영체제, 충돌 회피 알고리즘 등 고도의 기술력을 필요로 하는 소프트웨어는 전량 수입에 의존하고 있는 실정이다(이원영 외 2015, 55). 부품과 소프트웨어의 경우 하드웨어(모터·기체·센서 등), 소

5) 한편, 우리나라의 항공·드론산업은 미·독·일·중 4개국과 비교할 때 상대적으로 중국과의 격차가 낮은 편이어서 성장잠재력이 높은 것으로 분류된다(Kotra 2018).

프트웨어(항법·제어 등), 서비스(카메라 등) 업체로 생태계가 구성되어 점차 영역이 확대되고 있다. 민간 드론의 경우 드론의 핵심인 GPS 기술로 항로를 통제하는 데는 충분한 수준까지 올라왔으나, 아직까지 규제와 배터리의 대용량화와 소형화, 그리고 기체의 안정성을 높이기 위한 센서 기술을 보완해야 하는 것이 급선무이다. 인프라에 있어서는 드론 시범공역 11곳과 초경량비행장치 전용공역 28곳을 지정하여 드론 개발·시험을 지원하고 있으나, 드론 상용화를 위한 기반시설에 미치지 못한다는 점에서 정부는 드론 전용비행시험장 5곳을 지정한 데 이어 단계적으로 확대해나갈 방침이다. 이와 관련하여 6월 4일 정부는 ‘한국형 도심항공교통(K-UAM) 로드맵’ 발표에 따라 드론을 활용한 도심형 항공교통 모빌리티로써 실증 인프라 지원을 위한 정책적 전환을 준비하고 있다(관계부처 합동 2020).

III. 드론산업 정책의 제도화와 사례분석

DiMaggio and Powell(1983)에 의하면, 사회학적 제도주의는 “사회적 적절성의 논리(logic of social appropriateness)”에 따라 제도 자체의 변화가 합리적이거나 효율적이기보다는 사회적으로 적절하다는 인지적 차원에서 동형화라는 정책적 형성과 변화를 통해 정당한 것으로 간주된다. 즉, 정책형성과 과정에서 제도적 동형화(institutional isomorphism)는 정당성을 확보하는 기제로 작용한다(신용덕 2014, 46).

일반적으로 제도적 동형화는 강압적(coercive), 모방적(mimetic), 규범적(normative) 동형화로 구분되는데, 하나의 메커니즘으로서 강압적 동형화는 규제 측면에서 상위 조직의 자금 또는 자원 등에 의존하는 다른 조직으로부터 공식적 비공식적 압력으로부터 이어지며, 모방적 동형화는 인지적 측면에서 조직이 목표 달성의 특별한 기술을 가지고 있지 않거나 목

표가 불분명한 경우 다른 조직을 벤치마킹하거나 본뜬(modeling)으로 발생한다. 마지막, 규범적 동형화는 전문교육기관이나 전문가에서 비롯되는 공식적이고 전문적인 교육에 의한 결과로 초래된다(신용덕 2014, 47).

지난 30여 년간 제도적 동형화는 제도라는 구조적 틀과 행위의 관계에서 조직이나 정책, 그리고 성과를 설명하는데 주요 이론적 모형으로 자리 잡아왔다.⁶⁾ 특히, 제도주의는 2000년대 이후 통합적인 관점에서 제도변화와 행위자 간 관계를 종합적으로 고려하여 구조(거시)와 행위(미시) 요소 간의 상호관계에 따라 정책적 제도화가 형성, 유지, 폐지되는 것으로 보고 있다(김윤권 2005, 301). 또한, 개체주의보다는 총체주의적(holism) 측면에서 정책을 정책 과정에 참여하는 개별 행위주체의 전략적 행위의 함으로서 이해하는 것이 아니라 정책참여자를 둘러싸고 있는 제도적 틀의 산물로서 본다. 정책이라고 하는 종속변수를 설명하는 독립변수가 분석수준이 미시적인 개별 행위가 아니라 제도라고 하는 거시적 틀이 되는 것이다. 거시적 틀로서 제도를 보기 때문에 정책분석에서 제도주의의 구체적인 연구방법은 사례 중심의 비교분석과 역사적 접근을 주로 택한다.

4차 산업혁명과 함께 신산업으로 떠오르고 있는 드론산업에 대한 정부 부처 간 정책 경쟁은 모방적 동형화의 형태로, 그리고 이러한 정부 정책으로부터 지방자치단체로의 제도적 동형화는 강압적이고 모방적인 형태로 확산되고 있다고 볼 수 있다. 드론정책과 드론법, 자치법규에 의한 정책적 법률적 강제요인과 아울러, 그것을 둘러싼 지방자치단체의 선도 경쟁은 모방요인을 통하여 논의가 가능하다. 다만, Landau(1969)가 주장한 것처럼 모방적 동형화는 지역산업의 정책적 유사성과 중복성을 초래하는데, 정책실패와 불확실성을 예방하는 제도적 수단으로 작용하는 동시에, 지역 산업구조의 특성을 반영한 고유산업으로 육성하는 데 있어서 낮은 성과를 초래하기도 한다.

6) '구조와 행위' 분석틀은 당초 맑스주의의 상부구조(이념, 정치)와 하부구조(물적도태) 개념과 기든스의 구조기능주의에서 역사적으로 계승·진화된 측면이 강하다고 볼 수 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 드론산업 정책의 구조적 형성과 드론 전담 조직 운영과 드론예산, 드론산업 육성 전략이라는 행위주체를 모방적 동형화 모형의 관점에서 비교하여 설명할 수 있다. 이러한 연구방법은 지방자치단체 드론산업 정책의 대안전략으로 인천 드론클러스터의 특화전략을 도출하는데 기여할 것이다.

1. 드론산업 정책의 제도화 과정

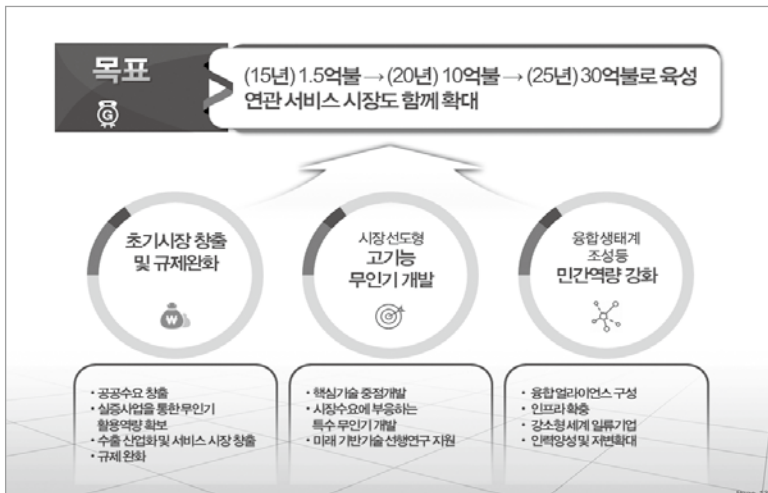
드론산업의 정책적 제도화는 지방자치단체의 제도적 특성과 맥을 같이 하는데, 드론산업은 2019년 「드론법」이 제정되기 이전인 2017년 12월 드론산업 기반구축과 드론산업 발전로드맵 등의 정책적 연구로부터 출발하였다. 4차 산업혁명의 총아로서 전 산업의 융합과 연결성이라는 산업적 특성을 지닌다는 점에서 그동안 드론산업은 선(先) 드론시장 형성과 시범사업, 후(後) 정책적 제도화라는 일련의 전개과정을 보이고 있다.

지방자치단체 수준의 드론산업 발전전략과 사업화 모델은 정부의 드론산업 발전전략과 재정지원을 전제로 하기때문에 주요 정부부처의 드론산업 정책의 모방적 동형화 형태를 띠고 것은 당연한 귀결로 보인다. 다만, 드론산업 시장이 주목받기 시작할 무렵인 2016년 산업통상자원부를 시작으로 2017년부터 국가과학기술심의회, 국토교통부 주도의 드론산업 발전 기본계획이 수립된 이후 정부부처 간에도 경쟁적인 드론산업 육성을 위한 정책과 전략이 수립되기 시작하였으며, 이로 인해 지역 수준의 모방적 동형화에 의한 드론사업이 진행되어 왔다는 사실은 특이할 만하다. 다음은 주요 정부부처별 드론산업 육성을 위한 정책 사례이다.

1) 무인기 산업 발전방안

산업통상자원부는 2016년 12월, 무인기를 미래 먹거리 산업으로 육성하

기 위해 초기시장 창출 및 규제완화, 핵심기술 집중개발, 융합발전 생태계 조성을 위한 ‘무인기 산업 발전방안’을 마련하였다. ① (초기시장 창출 및 규제완화) 선도적으로 공공분야에서 무인기를 도입하여 에너지 시설 관리, 산불감시 등 당장 활용할 수 있는 분야를 중심으로 관계부처와 함께 향후 3년간 2천억 원 이상의 공공수요를 창출하고, ② (고기능 무인기 기술 집중개발) 3년간 (17~19) 5천억 원을 민관공동으로 집중 투자, 장시간 비행, 악천후 극복, 충돌회피와 같은 핵심기술은 군, 출연연이 보유한 기술을 민간에 이전하거나 산학연 융합연구 방식으로 개발하고, 재난대응, 과학영농 등 특수 무인기 분야를 선정하여 각 부처와 함께 공동으로 개발을 목표로 하였다. 뿐만아니라 ③ (융합 생태계 조성) 무인기 융합 얼라이언스를 구성하여 부품, 소재, ICT, 금융, 서비스 기업 등 여러 분야의 기업이 함께 융복합 기술개발과 다양한 비즈니스 모델을 창출 할 수 있도록 유도하고, 고흥, 대구, 부산 등 주요 거점별로 성능시험, 기술지원, 실증 테스트 등이 이루어 질 수 있는 무인기 종합 테스트 베드를 구축을 계획하였다.



[그림 3] 무인기 산업 발전방안

자료(출처) : 산업통상자원부(2016)

2) 드론산업 활성화 지원 로드맵

국토교통부는 2017년 6월 국내 드론 제작 및 활용 산업의 동반성장과 함께 국가성장동력으로서 드론산업 육성을 위한 종합적인 지원체계를 수립하기 위하여 드론산업의 활용분야 발굴, 인프라 투자, 기술개발 추진, 시범사업 활성화 등 중장기 로드맵을 수립하였다.

비전으로는 ‘안전기반의 선순환 드론산업 생태계 조성’을 통해 국가 신성장 동력 창출’로 설정하고, 운영 측면에서 ‘국제 수준의 운영체계 정립 (2021) 후 유무인 통합체계 구축(2026)’을, 성장 측면에서 ‘2026년까지 국내시장 4.1조 원 규모 성장(제작시장 5천억 원+활용시장 3.6조 원 규모)’를 목표로 설정하였다. 전략 및 추진과제는 다음과 같이 단계별 추진 방향 및 추진과제를 제시하였다.

[표 7] 드론산업 활성화 지원 로드맵

구분	1단계 기반조성 (~2018)	2단계 고도화 (2019~2021)	3단계 선도국가 (2022~)
공공수요 전략	• 공공수요 조사 • 지원센터 및 세제지원 • 시범사업 지속추진 및 민간협의체 구성	• 드론보급사업, 수요컨설팅 • 공공수요 조사크라우드 펀딩 운영, ODA 등 수출판로 확보 • 챌린지 사업수행, 민간협의체 확대 등	• 기존 추진사업 (드론보급, 크라우드 펀딩, 챌린지 등) 확대
제도마련 전략	• 조달제도 개선 및 성능, 인증체계 개발 개시 • 특별비행승인 영상보호법령 • ICAO 등 국제협력 기반 확보 등	• 성능평가 및 인증기반 경쟁/우수제품 지정 • 모바일 기반 비행허가 • 국제산업표준화 활동	• 일반비행허가 점진적 허용 등
기술경쟁력 전략	• 원천기술, 통신기술 등 진행중인 R&D 완료 • 국가중합비행성능 시험장 구축 등	• 현재 기획중인 원천기술 개발 R&D 수행 • 드론 전용시험장 구축 • 임무장비 실용화, 인증소요기술 개발 등	• 시장선도기술 개발 촉진 등
안전확보 전략	• UTM 개발 1단계 • 책임 등 관련규정 법제화	• UTM 개발 2단계 • 드론보험 고도화 • 안전감독체계, 안전준수사항 등	• UTM 보급, 유무인 공역 통합 등

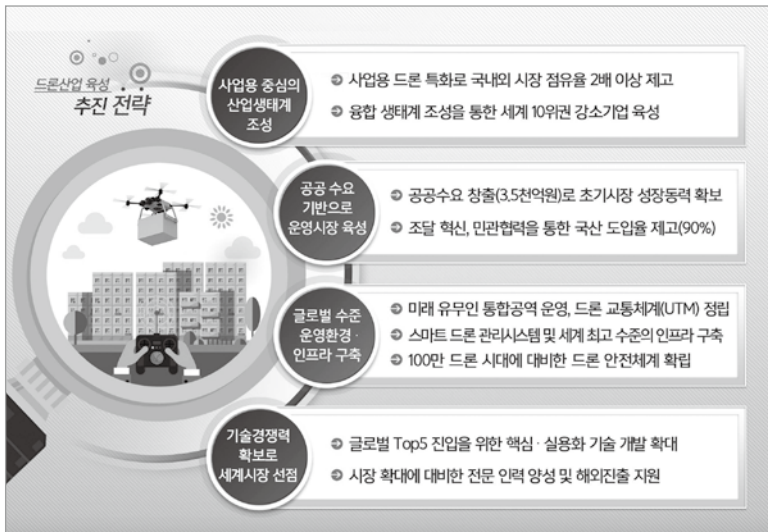
자료(출처) : 국토교통부(2017)

3) 드론산업 발전 기본계획

2017년 12월에는 국토교통부를 중심으로 한 관계부처 합동으로, 드론 산업발전 기본계획을 수립하였는데, 이는 대통령직속 4차 산업혁명 위원회에서 의결된 ‘드론산업 기반구축 방안’을 토대로 드론산업 육성 전략을 제시한 것이다(관계부처 합동 2017 참조).

비전으로는, 드론산업 기반구축을 위하여 ‘4차 산업혁명 시대 신성장동력으로서 드론산업의 경쟁력 강화’로 설정하였으며, ‘향후 10년간 고용유발 17만 명, 부가가치 유발 29조 원’을 목표로, 모델 발굴, 기술 확보, 인프라, 미래형 관제 등 세부목표를 제시하였다.

드론산업 발전 기본계획은 각 정부부처와 지방자치단체의 드론산업 육성을 위한 모방적 동형화의 근거가 되면서 다음과 같이 핵심과제를 설정하였다. ① (사업용 드론산업 육성) 촬영용부터 감시·농업·배송용 등 유망시장을 타깃으로 전략적으로 특화 육성하고, 무인항공기 제작인증 기준과 기술기준을 마련하는 한편, 산업계 협력으로 유망 활용분야별 실증 모델을 발굴하고 시범사업으로 확대 지원, ② (산업생태계 구축) 드론 핵심부품 기술의 국산화, 선도기술 확보와 제작, 부품 및 S/W, 활용서비스 등 창업기업 간 융합, 드론의 집적·융합을 위한 지원센터 운영, 민관협의체를 통한 공공분야 가이드라인의 제도화로 임무형 드론을 특화 개발, ③ (공공수요 기반으로 운영시장 육성) 드론산업 초기 성장기반 확보를 위해 국가·공공기관의 드론 활용 분야에 5년간 약 3,700대 수요를 발굴하고, 중소기업 제품 구매 우대와 분야별 드론 활용 선도기관을 육성함으로써 공공수요 기반의 드론 활성화 추진, ④ (글로벌 수준 인프라 구축) 드론 개발 및 시험 등 비행테스트 지원을 위하여 구축된 드론 시범사업을 비롯하여 전용비행시험장을 순차적인 조성하고, 비행시험 및 성능시험, 환경영향 시험 등 드론 성능평가 인프라를 갖춘 드론 안전성 인증센터 구축 등이다.



[그림 4] 드론산업 발전 기본계획

자료(출처) : 관계부처 합동(2017)

4) 선(先) 드론 시범사업과 전용비행시험장 구축, 후(後)「드론법」 제정 앞서 논의한 정부의 드론산업 기반구축, 드론산업 발전 기본계획을 시발점으로 글로벌 수준의 드론산업 인프라 조성을 위한 지역별 드론 시범사업이 추진되고 있는데, 이러한 시범사업 추진과 공역의 설정, 전용비행시험장 지정사업은 지방자치단체 차원의 드론산업 육성 경쟁을 활성화시킬 뿐만 아니라 모방적 동형화를 촉발하였으며, 2019년 4월 「드론법」 제정과 2020년 5월 시행이라는 제도적 힘은 이러한 움직임을 확산하는 기제로 작용하고 있다.

우선, 드론 시범사업은 2015년 12월 드론의 안전성 검증 시범사업을 시작으로 법적 고도제한이나 비가시권 비행제한 같은 규제를 적용받지 않고 기술개발이나 비즈니스 모델의 실증이 가능한 시범사업공역과 참여사업자를 선정함으로써 각 지방자치단체와 드론 관련 대·중견기업의 경쟁적

참여를 유도함으로써, 신산업 분야로서 드론 비즈니스 모델 발굴과 법제 도상 안전성을 준비하기 위한 것이다(항공안전기술원 2017). 2018년 6월 강원 영월, 전남 고흥, 대구 달성, 전북 전주, 경남 고성, 부산 영도, 충북 보은 등 7개 지역이 선정된 이후, 2019년 경기 화성, 전남 광양, 제주 서귀포, 인천 청라 등 4개 지역이 추가되어 총 11개의 시범공역이 운영 중이다. 시범사업 공역 내에서는 드론 비즈니스 모델의 실증을 위해 ① 물품수송, ② 산림보호 및 산림재해 감시, ③ 시설물 안전진단, ④ 국토조사 및 민생순찰, ⑤ 해안선 및 접경지역 관리, ⑥ 통신망 활용 무인기 제어, ⑦ 촬영, 레저 스포츠, 광고 ⑧ 기타 등 8개 분야를 선정할 수 있다(국토교통부 2017).

다음으로, 드론 전용비행시험장 구축사업은 2017년 국토부 드론 전용비행시험장 구축 계획에 따라 드론 비행안전 검증을 위해 연면적 최대 1,000 m² 이내 비행통제센터, 사무실, 정비고, 이착륙장, 시험시설의 운영을 목적으로 한 것으로, 지방자치단체의 유치 경쟁사업으로 추진되어 왔다(항공안전기술원 2018). 2018년 강원 영월, 충북 보은, 경남 고성 3곳과 2019년 인천 청라, 경기 화성을 2곳을 추가 지정하고, 운영은 항공안전기술원, 관리 권한은 지자체가 소유하는 것으로 계획하였으며, 이중 영월, 보은, 고성 은 착공 완료에 따라 지난 2019년 9월 30일부터 2020년 4월 30일까지 7개월간 시범운영을 마치고 5월부터 본격 운영 중에 있다. 이와 관련하여 국토교통부(항공안전기술원) 설계에 의하면 3곳 모두 동일 규격 및 시설로 구축되었으며(통제센터 3층, 정비고, 활주로 또는 헬리패드), 경남 고성의 경우 유일하게 활주로(200m×20m) 조성으로 고정익 시험이 가능하다. 참고로, 인천 청라 드론 전용비행시험장의 경우 국가 드론인증센터 유치에 따라 수도권매립지 드론클러스터를 중심으로 비행시험통제 센터 및 정비고, 헬리패드 이외에도 경남 고성과 동일한 고정익 비행 활주로(200×20m)가 구축될 예정이어서 수도권 드론산업 발전의 거점으로서 역할이 기대되고 있다.

이처럼 드론 시범사업과 전용비행시험장 구축이 먼저 진행되면서 드론운용을 위한 시범공역과 안전성 검증은 2019년 4월 「드론법」 제정 및 2020년 5월 시행에 따라 법적인 제도로 성립되었다. 뿐만아니라 국토교통부는 「드론법」 제10조(드론특별자유화구역의 지정 및 관리)에 따라, 앞서 논의한 드론 시범공역을 대상으로 금년 11월까지 드론특별자유화구역 시범사업을 추진할 예정이어서 드론특구의 지정공모를 위한 선도경쟁은 가속화될 것으로 보인다.⁷⁾

2. 지방자치단체의 드론산업 추진실태: 동형화(isomorphism) 사례

인천 드론산업의 발전전략과 클러스터 활성화 방안을 모색하기 위해 정부 정책의 확산 사례로서 지방자치단체 수준의 정책 의지와 제도, 사업전략을 살펴볼 필요가 있다. 정부와 지방자치단체의 정책 차원의 노력은 강압적 또는 모방적 동형화로 이루어지며, 드론산업 육성 방향에 있어서도 동일하게 나타나는데, 드론산업 기반 조성, 공공 선도형 시장 육성, 원천기술 개발 및 실증지원 등 3가지 핵심분야로 구성된다. 이러한 차원에서 드론은 하나의 장르로 공공적 상업적 서비스로서 전환되면서 드론산업 육성 조례, 특화단지 구축, 비즈니스 사업화 모델 등 모방적 선도경쟁으로 나타나고 있다. 따라서, 지역의 드론정책 의지와 제도, 사업전략의 경우 경영공시, 발간 자료, 주요 언론 기사를 활용하되, 분석기준으로는 드론 조례, 드론 육성 전략 또는 계획, 드론 연구, 드론사업 전담조직의 설치와 크기, 드론예산 규모 등을 기준으로 하였다.

7) 국토교통부의 드론특별자유화구역 지정은 「드론법」 체계에 비추어 볼 때, 중소벤처기업부의 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」의 지역특화발전특구를 벤치마킹한 것으로 보이며, 향후 드론특구의 지정방식은 모방적 경쟁의 형태로 심화될 것으로 보인다(세계비즈니스 2020/4/30).

1) 지방자치단체 드론산업 육성과 조례

지방자치단체의 전략산업으로서 드론산업 육성을 위한 노력과 성과는 주로 차치법규에 명시되어 있듯이 산업생태계 조성을 통한 ‘지역경제 활성화 기여’를 목적으로 한다. 시정 수단으로써 공통적으로 드론산업의 발전전략 수립과 다양한 기업지원 계획을 수립토록 하고 있다. 특이한 점은 정부의 드론산업 발전계획을 기점으로 지역별로 드론 차치법규가 제정되기 이전부터 드론전략과 기본계획 수립을 위한 연구가 확산되어 왔다는 점이다.

[표 4] 지방자치단체의 드론전략수립 연구현황

연구명	수행기관	발행
강원 무인비행장치(드론) 산업육성 기본계획 수립	알앤디비즈	2017
강원 영월군 무인비행장치(드론) 산업 육성 방향	강원연구원	2016
강원 드론 스포츠 스타디움 조성 타당성 연구	건설생활환경시험연구원	2019
경기 고양시 드론산업 육성방안 수립 연구	고양지식정보산업진흥원	2018
경북 무인기 산업 육성 기본계획 수립 및 타당성 조사	경주대학교	2017
부산 드론을 활용한 도시관리(리포트)	부산연구원	2015
부산 드론산업 발전을 위해 드론개발시험원 설립 필요(리포트)	부산연구원	2015
부산 안전도시 관리를 위한 드론운용체계 구축방안 연구	부산연구원	2016
부산 고부가가치 파급효과 기대되는 드론(리포트)	부산연구원	2015
서울특별시 드론산업육성 기본계획 수립	전략컨설팅집현(주)	2018
안동 드론산업 환경조사 및 추진방안 수립	드론협회	2017
전남 드론산업 추진을 통한 4차 산업혁명 대응 전략(리포트)	전남연구원	2016
전남 무인기(드론) 산업 발전전략	항공우주연구원	2016
전북 드론산업 육성계획 수립	캠텍종합기술원	2016
충남 권역별 드론센터 구축 기본방향	충남연구원	2018
충남 장항 국가산단 드론산업 육성방안(리포트)	충남연구원	2018

자료(출처): 온-나라 정책연구(www.prism.go.kr)

특히, 지역별 드론산업의 전략 노출로 비공개 자료가 대부분이어서 드론산업 전략을 비교분석하는 데 한계가 있으나, [표 8]과 같이 강원·경기·고양·경북·부산·서울·안동·전남·전북·충남 등 9개 지역에서 16건의 드론전략 수립 연구가 진행 중이거나 완료된 것으로 확인되었다.⁸⁾

한편, 2020년 현재 기준으로 지방자치단체의 드론 조례는 2016년 1월 경기도와 같은 해 6월 강원도 2건에 이어, 2017년 6건, 2018년 4건, 2019년 14건, 2020년 3건 등 총 29건으로 계속 증가추세에 있다. 앞서 살펴본 것처럼, 드론의 개념 정의가 시대 흐름에 따라 변화된 것과 마찬가지로, 지방자치단체의 드론 조례명은 무인비행장치, 무인이동체, 무인동력비행장치, 무인항공기, 드론 등으로 다양하게 사용되고 있다. 부산이나 전라남·북도의 경우 드론 개념의 대중화로 인하여 ‘드론’ 개념을 조례명에 활용하고 있다.

[표 9] 지방자치단체의 드론 조례현황

지방자치단체명	조례명	제정	육성계획 근거/주기
강원도	무인비행장치 산업 육성 및 지원 조례	2016. 6	제4조/5년
강원도 영월군	무인비행장치 산업 육성 및 지원 조례	2019. 3	제4조/1회
강원도 원주시	드론 활용의 촉진 및 기반조성 지원 조례	2020. 4	제4조/5년
경기도	무인이동체 산업의 육성 및 지원 조례	2016. 1	제5조/5년
경기도 고양시	드론산업 육성 및 지원에 관한 조례	2020. 1	-
경기도 광명시	무인동력비행장치 산업의 육성 및 지원 조례	2019. 3	-
경기도 광주시	무인비행장치 산업의 육성 및 지원 조례	2017. 9	-
경기도 화성시	무인비행장치 산업의 육성 및 지원 조례	2017. 6	-

8) 인천시는 2020년 4월, 드론산업 미래전략의 일환으로 ‘드론산업 발전 기본계획’을 수립중에 있다.

지방자치단체명		조례명	제정	육성계획 근거/주기
경상남도		무인항공기 등 산업의 육성 및 지원 조례	2017. 7	제5조/5년
		실종치매환자 조기 발견을 위한 무인항공기 지원 조례	2017. 9	제4조/매년
	경상남도 거제시	무인비행장치 산업의 육성 및 지원 조례	2018. 3	-
	경상남도 고성군	무인비행장치 산업의 육성 및 지원 조례	2018. 4	-
	경상남도 김해시	드론연습장 운영 및 관리 조례	2019.11	-
	경상남도 김해군	무인비행장치 산업의 육성 및 지원 조례	2020. 2	-
	경상남도 사천시	무인비행장치 산업의 육성 및 지원 조례	2019. 7	제4조/1회
경상북도		무인항공기 등 산업의 육성 및 지원 조례	2018. 2	제5조/1회
	경상북도 문경시	무인비행장치 산업의 육성 및 지원 조례	2019. 5	-
광주광역시		드론산업 육성 및 지원 조례	2019. 5	제5조/5년
	광주광역시 북구	북구 드론산업육성 및 지원 조례	2019.11	제5조/5년
대전광역시		무인항공기 산업 육성 및 지원 조례	2017.10	제4조/5년
부산광역시		드론산업 육성 및 지원 조례	2019. 4	제5조/5년
서울특별시		무인동력비행장치 산업 육성 및 지원 조례	2017. 7	제5조/1회
세종특별자치시		무인비행장치 활용의 촉진 및 기반조성 조례	2019. 7	-
인천광역시		무인항공기 산업 육성 및 지원 조례	2018. 2	제5조/1회
전라남도		무인비행장치 산업의 육성 및 지원 조례	2019. 4	제5조/5년
	전라남도 고흥군	드론산업 육성 및 지원 조례	2019. 8	제5조/1회
전라북도		드론산업 육성 및 지원 조례	2019. 8	-
	전라북도 전주시	드론산업 육성 및 지원 조례	2019.11	-
충청북도 청주시		무인동력비행장치 산업 육성 및 지원 조례	2019. 5	-

자료(출처): 법령정보센터(www.law.go.kr)

특히, 2016년부터 제정된 지방자치단체의 드론 조례는 「드론법」을 준용하여 드론을 ‘사람이 탑승하지 않는 자체 중량 150킬로그램 이하의 무인비행기 또는 무인회전익 비행장치’로 정의하고 있으며, 단체장의 책무, 드론산업 육성계획, 드론산업 육성 지원사업, 실태조사, 기술개발, 예산지원 등의 동일한 체계와 내용을 담고 있다. ‘인천광역시 무인항공기 산업육성 및 지원에 관한 조례’의 경우 2018년 2월 제정 당시 ‘무인항공기’ 정

의에 ‘유인 드론’을 의미하는 미래형 개인 비행체(PAV)를 포함하였으나, 2019년 6월 ‘인천광역시 파브 산업 육성 및 지원에 관한 조례’를 분리함으로써 무인항공기의 범위를 무인 드론으로 구체화하였다. 한편, 광역자치단체의 경우 드론산업 육성 기본계획의 수립 근거를 마련하고, 1회 또는 5년마다 수립하도록 강제화한 반면, 기초단체는 자체사업을 수행하거나 위탁하도록 명시하여 자체계획 수립 근거를 마련하지 않고 있다.

2) 지방자치단체 드론 전담조직과 드론 예산

국토교통부는 드론과 자율주행차 등 7대 신산업을 담당하기 위하여 2016년 드론 전담부서로 ‘첨단항공과’를 신설한 이후, 2019년 7월 ‘국토교통부와 그 소속기관 직제 시행규칙’ 일부개정령으로 2차관실 내에 드론 명칭을 직제에 반영한 ‘미래드론교통과’를 전담부서로 설치하였다. 「드론법」과 드론 조례의 제정·운영과 관련하여 지방자치단체는 드론 전담조직을 설치 운영하는 한편, 드론 예산확보에 주력하고 있다.

본 연구는 15개 지자체의 조직도 및 경영공시를 확인하여 드론 전담조직과 주요업무, 최근 3년 확보된 드론 예산규모를 분석하였다. 드론 비즈니스 특화사업으로 보기 어려운 업무기능으로, 특히 드론 촬영을 활용한 홍보·재난·소방, 체험교육 등은 제외하였다.

[표 10] 드론 전담조직·업무 및 예산규모

(단위: 명, 천원)

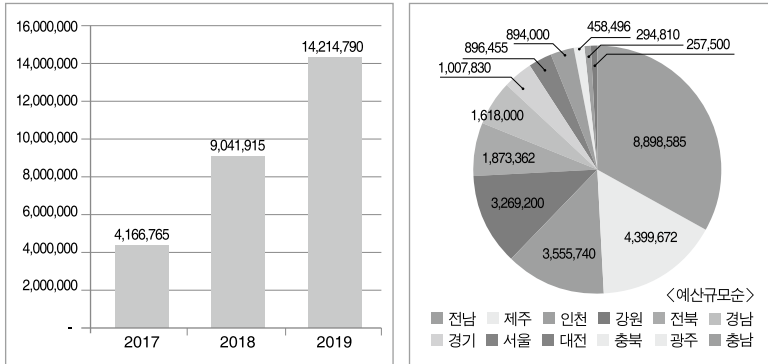
구분	전담 조직	인력	담당 업무	2017-2019 총 투입예산
서울시	경제정책과	2	• 서울시 드론산업 육성계획 수립 및 총괄 • 서울시 드론챌린지 기획·운영	896,455
	역사도심재생과	1	• 드론대회	
	교통운영과	1	• 교통분야 드론 기본계획 및 기술개발	
	공간정보담당관	1	• 드론 활용 3D 공간정보 DB구축 • 드론 활용협의체 운영	
	공원여가과	1	• 드론공원 운영	
	서남권사업과	1	• 드론 테스트베드 조성에 관한 사항	
	교통정책과	1	• 드론, 퍼스널모빌리티 관련 법·제도 분석	
인천시	항공산업팀	1	• 무인항공기(드론)산업 기반구축 지원 • 드론전용비행시험장, 드론인증센터 구축	3,555,740
	지적재조사팀 항공영상팀	4	• 무인항공(드론)기 운영 및 시스템 구축 • 지적재조사 드론 활용, 활용	
부산시	미래형자동차항공팀	1	• 드론 활용 실증사업	-
	수질개선팀	1	• 드론 환경순찰	
대전시	지적팀	1	• 드론 측량장비 운영	894,000
	국방로봇산업팀	1	• 드론산업육성	
광주시	농기계팀	1	• 농업용 드론 방제단 시범사업	294,810
	자동차산업팀	1	• 드론산업육성, 드론 페스티벌	
경기도	정보기획담당관	1	• 드론활용 미래정밀농업환경 플랫폼 구축	1,007,830
	토지정보과	1	• 무인항공기 활용 공간정보 구축 • 무인항공기 추진 시스템 운영	
	원예연구과	3	• 인공지능 및 드론의 농업활용기술 개발	
	광역환경관리사업소	3	• 드론 등 환경측정장비 운영	
	화성 스마트시티팀	1	• 드론 서비스 구축 운영 • 드론전용비행시험장 구축	
강원도	재난안전상황팀	1	• 드론 등 첨단기술 재난통신 시책발굴	3,269,200
	에너지산업팀	1	• 수소 등 수소활용 기술개발 업무	
	드론산업팀	3	• 드론전용비행시험장 구축 • 드론시티 특구 조성, 드론스포츠 추진 • 드론전용스타디움, 스포츠경기장 조성	
	산지관리팀	1	• 드론 산림병해충 예찰	
	자원보호팀	1	• 소나무재선충 감염 역학 드론조사	
	영월군 드론팀	1	• 드론산업육성, 지원드론 시범공역 운영	

구분	전담 조직	인력	담당 업무	2017-2019 총 투입예산
충청남도	무인항공팀	3	• 무인항공기 교육훈련 • 드론활용 활성화 워크숍 개최 • 드론영상 촬영성과 구축 및 관리 • 지적재조사사업지구 항공영상 구축 • 드론을 활용한 지적확정 측량	257,500
	답작팀	1	• 농업용 드론 버 직파재배 생산 기술개발	
충청북도	4차산업혁명팀	1	• 4차 산업혁명 대응(자율차, 드론 등)	458,496
	공간정보팀	1	• 드론운영, 공간정보 보안업무	
	보은군 문화예술팀	1	• 드론 전용비행시험장 운영	
경상남도	지적재조사팀	1	• 무인항공기(드론) 측량시스템 운영	1,618,000
	농기계교육팀	1	• 방제드론 활용	
	고성군 항공기업팀	2	• 드론시범사업 및 드론전용비행시험장 구축	
경상북도	원예경영연구과	1	• 드론이용 생육 예찰 연구	-
전라남도	농업기술원 청년창업농기술팀	1	• 농업용 드론 실증단지	8,898,585
	신소재우주항공팀	1	• 국가 비행종합성능시험장 구축 • 드론평화 지식산업센터 구축	
	공간정보팀	1	• 드론배달점 구축	
	고흥군 신성장산업팀	1	• 5G 기반 드론활용 스마트 영농실증 • 무인기 전문단지, PAV 테스트베드 • 드론전시 체험장 조성	
전라북도	작물시품과	1	• 벼 재배 농업용 드론 현장활용	1,873,362
	소프트웨어산업팀	1	• 드론산업, 인력양성	
	탄소소재산업팀	1	• 탄소재 수소융합 드론 상용화	
	공간주소팀	2	• 드론관측 통합관리시스템 관리 • 공간정보 드론활용 지원	
세종자치시	공간정보팀	1	• 드론 지적정보	-
제주도	디지털융합과	1	• 드론영상 구축, 규제샌드박스 사업	4,399,672
	환경정책과	1	• 드론활용 오름훼손 모니터링	
	공원녹지과	1	• 산림병해충 드론방제	
15개	47개	61명		27,423,650

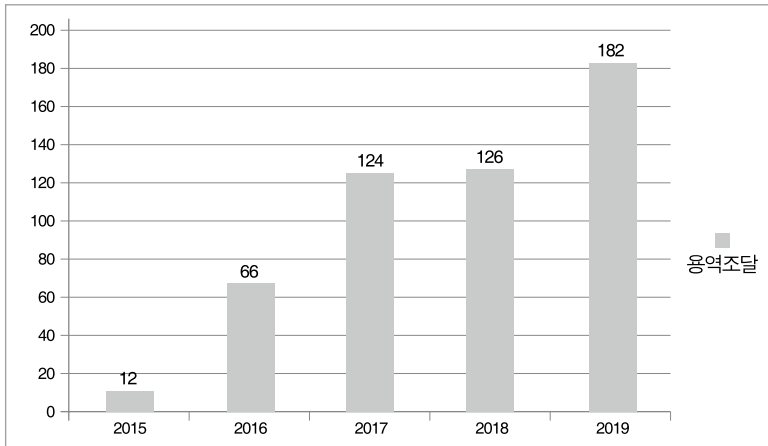
자료(출처): 지방자치단체별 홈페이지 경영공시

[표 10]을 살펴보면, 각 지자체는 드론 전담조직 47개를 설치하여 교통, 지적, 방제, 페스티벌 등의 업무를 분장하고 있다. 드론 전담조직이라 하더라도 항공·자동차·로봇산업의 하위분야에 포함시키거나 지적재조사 등 특화기능팀으로 분류하여 운영하는 경우가 대부분이며, 강원도 기초단체 2곳만의 경우만 ‘드론’을 전담부서 명칭으로 사용하고 있다. 충북 보은군의 경우 문화예술팀에서 드론 전용비행시험장 업무를 담당하고 있으며, 전라도와 경상도 일부 지자체는 1차 산업적 특성에 맞게 벼농사 재배, 병충해 예방 등에 드론을 활용함으로써 드론 공공서비스와 기술개발이 인구 밀집도나 지리적 요건에 따라 운용 방향을 달리하는 것으로 나타났다.

다음으로, [그림 5]와 같이 2017년부터 2019년까지 3년간 광역지방자치단체의 드론사업 예산은 총 27,423,650천 원, 연평균 9,141,217천 원이다. 연도별 추이를 살펴보면, 2017년 4,166,765천 원, 2018년 9,041,915천 원, 2019년 14,214,790천 원으로, 연평균 58.1%(5,024,013천 원) 증가하여 지역별 드론에 대한 재정지원 의지는 강한 것으로 보인다. 지역별 투입률에서는 전남(32.4%, 8,989,585천 원), 제주(16.0%, 4,399,672천 원), 인천(13.0%, 3,555,740천 원), 강원(11.9%, 3,269,200천 원) 순으로 나타났다. 이밖에 공공기관 및 민간기업의 드론 용역사업 발주현황을 살펴보면, 2015년 12건, 2016년 66건, 2017년 124건, 2018년 126건, 2019년 182건으로 지속적인 증가추세에 있다(국가종합전자조달 나라장터).



[그림 5] 최근 3년간 드론사업 예산 추이 및 지역별 규모(단위: 천원)



[그림 6] 최근 5년간 드론 관련 나라장터 발주 현황

3) 지방자치단체 드론산업 발전전략 사례

지방자치단체의 드론산업과 관련된 공식자료를 살펴보면, 정부의 드론 산업 발전기본계획을 모방하여 지역별로 드론 시범공역, 전용비행시험장 등 인프라와 공공서비스 중심의 드론산업 육성전략을 수립하고 있으며, 항공산업, ICT산업 등 4차 산업혁명 신산업과의 전후방 효과를 고려하여 공공기관, 기업, 대학 등의 기술개발 협력체계를 마련하고 있다. 또한, 항공촬영, 지적재조사 등 행정업무에 적용하거나 소방재난, 수색 등 관계기

관의 협력으로 생활밀착형 드론 공공서비스 사업을 진행하는 한편, 공통적으로 정부지원 드론사업 수주로 드론산업 육성 기반을 강화하고, 시민과 공유할 수 있는 드론 전시회, 체험교육, 시연회 등을 추진하여 드론산업

[표11] 강원도 영월군 무인비행장치(드론) 산업 육성 계획

추진 전략	세부 추진과제	내용
정부의 시범사업 성공추진	공역인프라 구축	활주로, 계류장, 관제실, 접근도로, 기상관측 장비 등 인프라 구축 : 450백만원 비상연락체계 구축 및 안전관리원 배치(1명)
	시범사업 지원 등	(국토부 주관) 시범사업 개회식(2.23) 개최 : 시범사업 치녀비행 Go Dreon 2016 행사 등 참가 시범사업 홍보 : 정부시책 참여 시범사업자 편의제공 등 : 숙박(콘도) 할인혜택 등
상설공역 지정 및 드론 전용비행센터 유치	구 덕포 육군헬기장 부지 매입 및 활용방안	기 설치한 공역인프라와 우수한 여건, 시범사업자 선호도, 사업추진과정 등의 이점을 활용하여 상설공역화 지정(17년) 추진
	드론 전용비행 교육장소 지정	구 덕포 육군헬기장 부지(약 50,000m)를 활용한 드론 전용 비행센터 유치
무인비행장치 (드론) R&D 유치	한국전자통신 연구원(ETRI)	(참여) 이랩코리아, 우정사업본부 (사업비) 10.3억원 물류사각지대 긴급물품배송시스템 구축 테스트베드 사업 (영월) 산간지역 대상
	국토교통부	드론길 구축을 위한 3차원 공간정보 시범구축(2016년) 영월공역 활용 산간지역 : 수치표면모형 및 장애물 정보 구축
드론 아카데미 운영 등을 통한 붐 조성	공무원 및 행정기관	드론을 활용한 민원해결 : 군청 민원봉사과 등 강원도 인재개발원 드론실습 교육장소 지정(덕포리 일원)
	지역주민	(영월드론) 초, 중, 고교생 방과후 학습 운영중 (일반인) 드론 초보자 등을 대상으로 유료교육 실시
	마니아그룹	(세경대학교) 자동차 드론학과 개설(17년), 동아리 운영 (모형항공협회) 드론전용 교육장 지정신청 예정(영월공역)
드론 레저산업 육성 (강원도와 연계)	레저산업 기반구축	드론박람회 참가, 드론 촬영영상 제공 및 활용, 축제 프로그램 중 드론 체험기회 제공, 드론 등 관련대회 유치 등
	드론 레저산업 시장 확대	드론비행 플랫폼 구축, 전문교육기관 운영 활성화 지원, R&D 내실운영
	지역산업 장착 유도	기업유치 및 인력양성, 취업연계 교육 프로그램 운영

자료(출처) : 강원연구원(2016)

의 붐을 조성하는데 주력하고 있다.

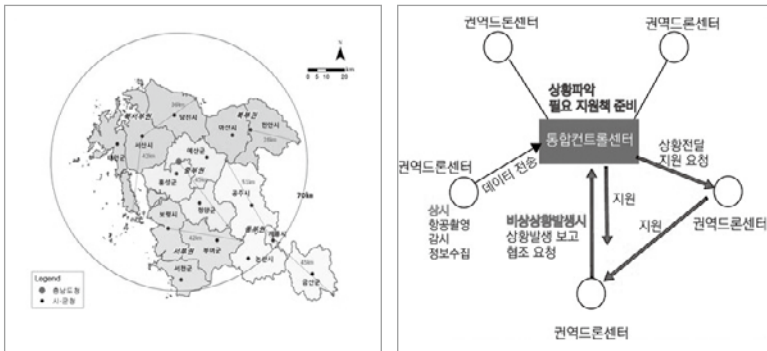
서울시는 전담조직의 부재로 여러 과에서 드론사업을 분담하고 있으나, 도시문제 해결, 공공서비스 향상 등 ‘세계 최고수준의 드론 선진도시 구현’을 비전으로 드론산업육성 기본계획을 수립, 공공·산업용 드론산업의 안정적인 육성 환경 조성을 목표로 3대 전략과 10대 추진과제를 마련하였다. 타 지자체와 달리 경상북도는 ‘지속가능 동해경제권 발전을 위한 해양 관측 기반강화’를 비전으로 한 수중드론 특성화 전략을 연구하였으며, 전라북도는 ‘성장주도형 비즈니스 모델창출을 위한 드론클러스터 조성’을 비전으로 차세대 운송, 농업실증, 드론·VR 투어 등 벤처컴플렉스를 전략

[표12] 서울시 드론산업육성 계획

추진 전략	세부 추진과제	내용
드론산업 생태계 조성	드론 비즈니스 콤플렉스 구축 및 운영	• 코워킹 공간 등 메이커스페이스 운영 및 드론 실증공간 제공 • 드론기업지원센터 구축 및 운영을 통한 기업-기업, 기업-서울시 네트워킹 지원(수요-공급 매칭 포함)
	드론기업 지원 펀드 조성 및 운영	• 4차 산업혁명 펀드 또는 스마트시티 펀드 중 일부 활용 기업지원
	실증용 드론 비행공역 조성 및 운영	• 유희부지 활용, 드론 실증 및 시민 체험공간 마련
공공부문 드론 이용 활성화	드론 신기술 실증기회 제공	• 혁신기술 공공 테스트베드 제공 사업과 연계
	드론 챌린지 개최	• 서울혁신챌린지 및 글로벌챌린지와 연계
	드론활용지원센터 설치	• 시정에 드론을 활용하려는 부서 대상 교육 및 매뉴얼 제작 배포, 비행승인신청 대행 등 통합지원 수행
	드론활용 통합플랫폼 구축 및 운영	• 부서별 드론활용 결과물 통합관리분석 시스템 구축을 통한 정책결정 지원
드론 저변확대	드론 전용 보험상품 개발 유도	• 안전사고 대비 보험상품 개발, 가입 의무화 등
	시민참여형 드론 이벤트 개최	• 드론 박람회, 드론경진대회, 레이싱 대회 등 이벤트 개최
	광나루 한강드론공원 운영	• 시민의 드론 이용 활성화 및 인식개선을 위한 광나루 한강드론공원 운영

자료(출처): 경기연구원(2019)

목표로 내세웠다. 충청남도의 경우 공공부문의 드론활용과, 드론운영 관제시스템 구축, 드론 전담부서 운영 및 교육체계를 골자로 한 ‘권역별 드론센터 구축’ 전략을 제시하였는바, 북부권(천안, 아산), 중부권(청양, 홍성, 예산), 동부권(공주, 논산, 계룡, 금산), 북서부권(서산, 당진, 태안), 서부권(보령, 부여, 서천) 등 5개 권역으로 구분하였다.



[그림 7] 충남 권역별 드론센터 구축

자료(출처): 충남연구원(2018)

드론산업 육성 전략 뿐만 아니라 드론산업 실태조사에 따르면, 지역별 드론산업의 육성은 정부의 드론산업 정책과 드론산업 발전기본계획에 따른 인프라 구축과 기술개발 사업화 지원, 드론산업 저변확대 등 3가지 방향성을 갖고 있다. 특히, 정부 인프라 구축과 시장수요 창출을 기반으로 드론 공공서비스 확대, 특성화 사업 발굴, 기업 실증지원, 전문인력 양성, 정책금융과 마케팅 지원 등을 공동과제로 선정하고 있으며, 핵심적으로는 드론 제조산업의 경쟁력 강화를 위한 스타기업 유치와 산학연 연구협력을 통한 경쟁력 지원이 중요한 것으로 나타났다(무인이동체 미래선도 핵심기술개발사업단 2019).⁹⁾

9) 무인이전도사업단은 과학기술정보통신부의 '무인이동체 기술개발 및 산업성장전략' 9대 과제 중 무인기 시장 성장동력 확충, 무인이동체 공통기술개발, 차세대 무인이동체 원천기술개발

무엇보다 각 지방자치단체는 [그림 8]과 같이 정부 주도의 국가종합비행시험장(고흥), 국가드론인증센터(인천), 드론전용비행시험장(인천·화성·보은·고성·영월) 등의 드론산업 핵심 인프라를 중심으로 한 기반구축 형태와, 농업, 레저, 해양 등 산업적 지리적 특성을 고려한 서비스 지원 형태(영월, 대구, 마산, 부산, 전주 등)로 드론전략산업을 계획하고 있다.



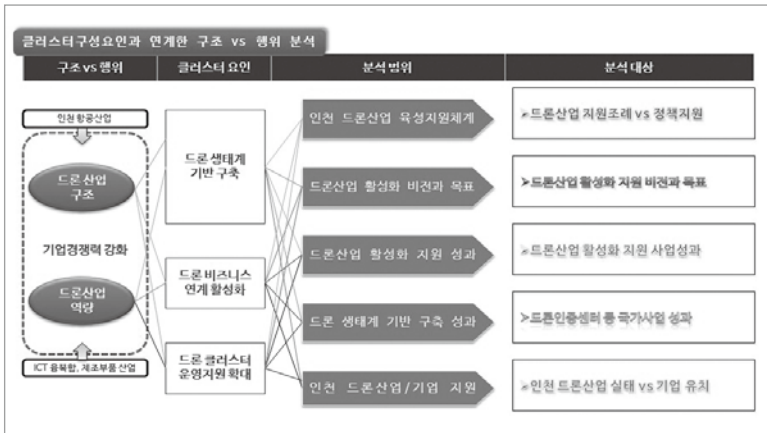
[그림 8] 시도별 드론전략산업 지도

추진을 목표로 무인항공기 연구개발 선도기관인 한국항공우주연구원에 2016년 5월 설치되어 '무인이동체 미래선도 핵심기술개발사업'을 총괄하고 있다.

IV. 인천 드론클러스터 발전전략과 과제

1. 인천 드론산업 육성 방향과 전략

본 연구는 인천 드론산업 육성 전략의 일환으로 인천 드론산업의 구조와 행위를 중심으로 한 드론산업의 구조적 실태와 정책적 역량분석을 실시하고, 인천 드론클러스터의 포지셔닝을 도출하고자 하였다. 특히, 드론산업 육성에 수반되는 정책적 행위에 있어서는 드론산업 육성 지원체계, 드론 활성화 비전과 목표, 드론 생태계 기반 구축, 드론기업 지원 등을 분석범위로 설정하였다.



[그림 9] 드론산업 발전전략 포지셔닝 방향

1) 인천 드론산업 실태분석

우선, 인천 드론산업의 구조적 실태를 분석하기 위해 ‘인천 무인항공기 산업 실태조사’를 참조하였으며, 조사는 총 표본 61개 중 서울 21개, 경기 21개, 인천 19개로 구성되었다. 조사 결과, 드론기업의 업력은 2000년 이전 21.3%, 2001~2010년 24.6%, 2011년 이후 54.1%로 10년 이내 설립되어 드론사업 업력이 짧은 편으로, 평균 매출액은 208억 원으로 1~3억 원

29.5%, 1억 원 미만 24.6%이며, 인천의 경우 1억 미만이 36.8%, 3억 초과~10억 원이 26.3%로 나타나 10곳 중 6곳이 연매출 10억원 미만으로 영세한 것으로 나타났다. 특히, 인천 드론기업의 정책 수요를 종합해보면, 드론산업의 태동기적 특성으로 인하여 정부의 실태조사 결과와 유사한 결과를 보였는데, 특히, 활용산업 측면에서 산학협력 연구개발 참여 기회 제공(94.7%)이 가장 필요한 것으로, 뒤이어 시험인증 평가 지원·전문인력 양성·기술 및 시장정보 제공(78.9%), 경영컨설팅·네트워크 구축 지원(73.7%) 순으로 나타났다(인천연구원 2018).

■ 불필요 ■ 보통 ■ 필요		■ 불만족 ■ 보통 ■ 만족
0 21.1 78.9	전문인력 양성 및 인력재능 발전	52.6 42.1 5.3
0 21.1 78.9	기술 및 시장 정보 제공	42.1 47.4 10.5
5.3 15.8 78.9	무인기 관련 시험 인증, 성능 평가 지원	52.6 42.1 5.3
5.8 94.7	산학협력 연구개발 참여기회 제공	52.6 31.6 15.8
10 51.5 38.5	경영 컨설팅 지원(마케팅 등)	47.4 52.6 0
5 31.5 63.2	국내 및 해외 수출을 위한 판로개척 지원	47.4 36.8 15.8
10 5 26.3 63.2	무인기 ISO 국가 표준 인증 획득 지원	47.4 26.3 26.3
0 26.3 73.7	국내외 연구네트워크 구축지원	57.9 26.3 15.8
15.8 21.1 63.2	마케팅을 위한 공동판매 및 물류지원 시스템 지원	63.2 31.6 5.3

[그림 10] 인천기업의 드론정책 필요도 및 만족도

자료(출처): 인천연구원(2018) 수정

2) 인천 드론산업 역량분석

지난 2015년 7월 인천시는 8대 전략산업으로 항공산업에 드론을 하위 분야에 포함하면서 드론산업을 공식화하기 시작하였으며(인천연구원 2015), 2018년 2월 무인항공기 산업의 기반 조성 및 경쟁력 강화를 통한 지역경제 발전을 목적으로 ‘인천광역시 무인항공기 산업 육성 및 지원에 관한 조례’를 제정하였다. 이후 2019년 민선 7기에 이르러 미래 먹거리와 일자리 창출을 위한 공항경제권 구축사업의 일환으로 ‘드론 종합 시험·인증 클러스터 구축’을 중점과제로 제시하였다.

이와 관련하여 인천시는 인천 항공산업 육성을 위한 전담기관으로 2017년 인천테크노파크 내 ‘항공산업센터’를 설치함으로써 항공선도기업을 발굴·육성하는 한편, 드론산업 기반 육성과 산업 활성화를 목표로 드론 활용 공공서비스 시범사업과 드론 체험교육을 추진해오고 있다. 앞서 [그림 5]에서 살펴본 바와 인천의 드론산업 예산은 ① 우선, 공공서비스 시범사업 분야에 1,263백만 원으로, 불법조업단속, 안전관리, 대기질 오염조사, 산악 및 해안감시 등을 수행해 왔으며, ② 일회성 체험교육과 ③ 페스티벌에 각각 147백만 원과 384백만 원을 지원하였으며, ④ 2020년 처음으로 정책연구비로 300백만 원을 지원하는 등 현재까지 총 2,094백만 원, 연평균 약 524백만 원을 투입하였다. 다만, 드론 공공서비스는 인천 수요 중심으로 추진되어왔으나, 지역 현안 해결 차원에서 지속성을 담보하는 데 한계가 있었으며, 무엇보다 드론 테스트 시설 운영과 소재부품 개발 지원 등 클러스터 선도에 수반되는 드론 기술 개발 지원은 국비나 민간부담으로 전액 지원되어 온 실정이어서 향후 인천시 차원의 드론 기술개발 과제를 확대될 필요가 있는 것으로 확인되었다.

그럼에도 불구하고 인천 항공전략산업의 하위분야로서 드론과 관련된 정부와 인천시의 협력으로 2019년 10월 드론전용비행시험장과 국가드론인증센터 유치 성과를 이루어냈으며, 코로나19를 기점으로 드론기업의 협력지원과 기술개발 과제 추진, 비즈니스 사업화를 위한 지속적인 설계와 지원방안이 수립되고 있는 실정이다.

3) 인천 드론 전략산업 포지셔닝

드론산업 발전전략과 클러스터 사업의 포지셔닝을 위하여 앞서 논의한 인천 드론산업 실태 조사와 인천시 드론산업 추진역량을 기준으로 분석하였다.¹⁰⁾ 따라서, 평면적인 PEST 분석과 입체적인 SWOT 분석으로 매트릭

10) 인천의 드론산업 추진역량은 2017~2019년 공공수요 창출을 위한 드론 서비스 지원사업이 주를 이루는데, 특히 비산먼지 사업장 점검, 경관촬영, 도시대기질 측정, 산악감시, 해양오염

스를 시도하였다.

PEST 분석에 따르면, 인천시는 2015년 전략산업 하위분야로 ‘드론’을 선정한 이후, 「드론법」보다 앞서 ‘무인항공기 산업 육성 및 지원에 관한 조례’를 제정함으로써 드론산업의 육성 근거를 마련하였고, 청라지구를 중심으로 한 무인항공기 클러스터를 구상함으로써 드론의 실증기술 지원과 지역경제 활성화 전략을 마련하기 시작하였다. 사회적으로도 전국 최초 스마트드론 방법순찰 등 사회문제 해결형 공공서비스 추진과 지역수요 맞춤형 드론 체험교육 실시로 드론산업 저변 확대에 선도적인 역할을 해오고 있다. 그러나, 산업적 차원에서 드론산업 기본계획의 수립이 지연되고, 실증 연계형 기술개발 지원사업 성과가 이루어지지 않은 점은 선도경쟁의 한계로 나타났다. 따라서 인천 드론산업 생태계 조성을 위한 다양한 사업 기획과 실증기술 사업화를 통한 실질적인 기업지원과 사업화가 중요한 핵심과제로 논의될 필요가 있다.

[표 13] PEST 분석

구분	주요내용
Political & Economic	- 2015년 전략산업 하위 분야로 ‘드론’ 선정, 정부입법(「드론활용의 촉진 및 기반 조성 법률」, 2019. 4.) 보다 앞서 「무인항공기 산업 육성 및 지원에 관한 조례」(2018. 2.) 제정으로 드론산업의 육성 근거 마련 ※ (공항공제권 구상) 청라지구 무인항공기(드론) 클러스터로 신산업 수요창출
Social & Cultural	- 2017년부터 무인항공기(드론) 활성화 지원(인천TP 항공산업센터)으로 전국 최초 스마트 드론 방법순찰 도입 등 사회문제 해결형 공공수요 서비스 창출과, 드론 체험교육 및 페스티벌 등 드론산업의 저변확대에 선도적 역할
Industrial & Technical	- (산업·기술) 드론산업 여명기이나 드론산업 기본계획 수립의 지연, 사업예산의 축소로 드론산업 선도주자(first mover)에 부합하는 산업·기술적 성과는 미흡, 후발주자(follower)로의 위기 직면 • 드론산업 생태계 조성을 위한 사업기획 등 정책성과를 연계한 드론클러스터 기반구축 및 실증기술 사업화 단계로의 도약 시급

생물 모니터링, 해수욕장 안전, 해안지역 수색 등 총 18건을 수행하였다. 다만, 드론 기술실증 및 기술개발 과제는 미흡한 실정이다.

[표 14] SWOT 분석

구분	긍정적	부정적
내부	강점(Strengths) • 드론산업 생태계 구축 정책적 의지 • 공공서비스 경험 및 기업지원 노하우 • 드론클러스터 입지 인프라 보유	약점(Weaknesses) • 인천 드론산업 발전 로드맵 미흡 • 드론 비즈니스 실증사업화 전무 • 드론클러스터 융합생태계 유인체계
외부	기회(Opportunities) • 드론 시험인증 등 정부정책 확대 • 드론 부품제조/SW 등 기업 성장력 • 항공정비, 전통 제조와의 동반성장	위협(Threats) • 중국(가격), 선진국(기술력)의 비교우위 • 타 지자체의 드론산업 육성 선도 경쟁 • 중소기업의 신산업 시장 진입 장벽

SWOT 분석의 경우, 인천 드론산업 육성 관련 조례 제정, 지속적인 드론 공공서비스 사업 추진, 2019년 드론 전용비행시험장과 인증센터 유치 등 인천의 드론산업 생태계 구축을 위한 정책적 의지와 사업적 역량을 대변하는 것으로 볼 수 있다. 또한, 정부의 드론산업 발전계획과 규제개선 확대로 수도권 드론기업의 성장기반이 확충되고, 최근 코로나19 사태로 악화된 중국 등 해외부품 의존도를 국산화로 유도하기 위한 기업지원 경쟁력 강화사업은 4차 산업혁명 시대 드론산업을 육성할 기회요인으로 작용할 것으로 판단한다. 다만, 중국 등 해외의 드론 부품경쟁력, 국내 대기업 중심의 제조시장 형성 등으로 중소기업의 경쟁력 저하, 지역별 드론산업 육성을 위한 동형적 경쟁 심화로 선도형 클러스터의 형성에 시급한 위협이 존재하는 상황이다. 이러한 때 인천 드론산업 육성 발전계획의 지연과 드론 활용 공공서비스의 관성적인 운영과 비체계성, 그리고 드론 기술개발 사업의 예산 축소는 드론산업 발전전략 수립의 착안사항으로서, 향후 단계적인 전략목표의 실행과 차별화된 기술개발 실증을 통한 생태계 조성은 해결하여야 할 과제로 볼 수 있다.

따라서, 본 연구는 인천 드론클러스터의 비전을 ‘인천 드론산업 생태계 조성을 위한 선도형 클러스터 구축’으로 정하고, 단계적 전략방향을 다음과 같이 설계하였다. 첫째, ‘클러스터의 선도화’로 공공 주도의 유효수요

창출(demand-led)과 종합적이고 체계적인 기업지원과 기술 기반을 확충하는데 있어 추종형(fast follower)이 아닌 선도형(first Mover)으로 방향을 전환하여야 한다. 둘째, ‘클러스터의 실증화’로써 지역별 드론클러스터의 선도경쟁에서 우위를 점하기 위해 실증가능한 사회문제 해결형 공공서비스 사업의 추진과 실증연계 사업화를 추진함으로써 성장 기반을 조성하여야 한다. 마지막으로, ‘클러스터의 전문화’ 단계에서는 시험인증과 기술개발을 중심으로 드론기업의 부품경쟁력과 재정건전성을 유도하기 위한 비즈니스 전문성과 차별화가 필요하다.



[그림 11] 인천 드론클러스터 비전 및 전략

다음으로, 인천 드론산업 생태계 조성에 있어 선도형 드론클러스터의 성공적이며 차별적 조성을 위해서 3대 전략과제를 중심으로 11개 주요 사업을 도출하였다. 특히 3대 전략과제는 정부의 드론산업 발전계획과 지방자치단체의 드론산업 육성전략의 동형적 형태를 취하고 있으나, 11개 주요 사업의 경우에는 인천 드론클러스터의 발전을 위한 특화과제를 선별하고자 하였다. 따라서, 인천 드론클러스터의 발전전략을 위해서는 글로벌

수준의 인프라 구축으로 정책적인 역량을 결집하여 드론산업 혁신 생태계를 조성할 필요가 있는데, 무엇보다 ① (드론 생태계 기반구축) 안정된 드론 시범공역 확보로 비행시험 인프라를 갖춘 전용 비행시험장, 그리고 비행·성능·환경영향 등 성능평가와 인증체계를 갖춘 드론 인증센터의 구축은 반드시 필수요소라 하겠다. 다음으로 ② (공공수요 비즈니스 사업화)¹¹⁾ 드론 인프라를 토대로 드론시장의 태동기적 특성을 중소기업의 생애주기에 맞도록 스타트업 → 기술개발 → 시험인증 → 판로개척 → 경영안정 분야별로 지원하는 가치사슬 형태의 비즈니스 사업화를 추진할 필요가 있다. 또한 ③ (드론산업 활성화 기반 조성) 드론 인프라 및 비즈니스 사업화의 전담기구로서 드론 종합지원센터의 건립을 통하여 맞춤형 체험교육, 전문가격 인력양성 교육 등의 드론산업 저변확대가 필요하다.

2. 인천 드론클러스터의 주요 핵심과제

4차 산업혁명 시대의 ICT 경쟁력은 사회의 기술·지식창출과 확산·적용에 비례하여 나타나며, 지식기반사회 경쟁력은 지역단위의 기술·지식창출과 확산 능력에 좌우된다. 미국은 1990년 후반부터 40개의 산업클러스터 지도를 작성하고 실천로드맵을 만드는 ‘클러스터 맵핑 프로젝트(Cluster Mapping Project)’를 진행한 바 있으며, 영국도 154개 클러스터를 구성하였고, 일본도 19개의 산업클러스터 계획을 추진해오고 있다(국가균형발전위원회 2007). 정부 역시 지역 거점별로 세계적인 경쟁력을 갖춘 혁신클러스터를 조성하기 위해 국가균형발전을 달성하는 핵심적인 수

11) 드론도 비행기처럼 관련 인프라의 정비나 비즈니스 모델 확립이 급속하게 진행될 가능성이 있는 만큼 사업화의 중요성이 있다. 일본의 경우 드론특구 지정에도 불구하고 중국 DJI사의 드론 제조시장 점유율에 뒤처지는 이유는 혁신적인 기술개발 노력과 연구 성취도에도 불구하고 드론 비즈니스 사업의 확장성이 중국보다 열세에 있기 때문이다(드론 개발 1인자 노나미 겐조 교수 인터뷰, 하종기 외 2016).

단으로 혁신클러스터 정책을 추진해왔으며, 그동안 산업단지 중심의 클러스터를 기반으로 광역별 거점으로서 네트워크 활성화하는데 지역혁신 클러스터를 추진해왔으나, 2012년 이후 산업단지와 도시를 연계한 테마형 클러스터로 공간적 범위를 확대하되 경쟁방식을 통하여 선택과 집중 전략으로 변화하고 있는 실정이다.

제도주의적 동형화에 따른 정책실패와 불확실성으로의 노출은 지역 전략산업으로서 드론산업의 위협요인인 동시에 경쟁을 통한 차별성과 지속성을 유도한다는 점에서 장단점이 존재한다. 그러나 동일한 제도와 재정지원은 선택과 집중보다는 균등한 지역발전 가능성을 보여준다는 점에서 재고할 필요가 있다. 단지 유사 중복사업으로 경쟁을 유도하는 것은 지역의 전략적 거점으로서 드론산업이 갖는 위상과 가치는 최소화될 수밖에 없다.

이러한 점을 해소하기 위해서는 무엇보다 정부의 산업정책은 기업 중심의 기술 경쟁력과 통상적인 수요를 지원하는 것에서 출발되어야 한다. 따라서, 드론클러스터의 형성으로 기대할 수 있는 효과로써, 기업경영에 필요한 공급, 기업 지원서비스, 노동력 등의 투입요소에 쉽게 접근할 수 있는 사업기제를 발굴하는 동시에, 수평·수직적 관련 기술개발 기업의 성장을 유도하고 지원하는 기관의 유치를 통하여 개선될 수 있다. 일정지역에 모여 네트워킹으로 이루어지는 혁신 또한 중요한 요인이라 하겠다. 이와 관련하여 지방자치단체의 드론산업 육성, 특히 인천형 드론클러스터의 성공적인 차별화 전략을 유도하기 위해서는 수도권매립지라는 신규 입지적 기반을 중심으로 제도적 동형화에서 나타난 거시적인 드론산업 전략방향을 유지하되, 개별 단위사업에 있어서는 차별화된 핵심과제를 마련할 필요가 있다.¹²⁾

12) 현재 인천시는 드론전용비행시험장과 드론인증센터 구축장소인 수도권매립지 기타부지에 클러스터 입지를 계획하고 있으나, 향후 정부 및 유관기관 간 부지활용에 대한 정책적 협의와

1) 수도권매립지 드론클러스터 기반 조성

무엇보다 드론클러스터의 구축을 위한 입지적 조건은 「항공법」 및 「드론법」에 근거한 것으로 초경량비행장치의 비행공역으로 지정되어야 하며, 공항에 인접하지 않은 비행가능 구역이어야 한다(항공안전기술원 2019). 이미 인천 수도권매립지는 2019년 10월 국토교통부의 드론인증센터 선정 시 드론비행의 안전성과 부지 적합성이 높은 것으로 평가된 만큼, 향후 드론 시범공역으로 전용비행시험장과 인증센터 조성에 부합하는 입지조건을 보여주고 있다.

따라서, 수도권매립지의 비행 공역은 1천567만㎡, 활용 고도는 500피트로 추락 시 2차 사고 위험이 낮고, 로봇랜드와 가까워 관련 산업을 연계할 수 있는 강점이 있으며, 기타부지를 드론클러스터 거점으로 기반을 구축함에 따라 수도권매립지 제2매립장으로 비행공역의 확장이 가능한 형태이며, 향후 드론 클러스터의 드론평구 및 드론기업 집적화 추진에 따라 무인항공기 사업수행을 위한 기능적 지구 확보가 가능하다. 이와 관련하여 드론클러스터 활용부지에 대한 환경부와의 대지권 분할 등에 대한 정책적 협의과정과 함께 드론클러스터 공간 조성계획을 단계적으로 수립할 필요가 있다. 일례로, 공유수면으로 존재된 수도권매립지에 대한 인천시·서울시·환경부 간 주체협약, 드론클러스터 활용부지에 대한 사용권 및 인허가 승계, 시설건축 및 기업의 세제감면 등에 대한 법률적 검토도 수반되어야 할 것이다.

2) 인천 드론평구 지정과 UAM 실증단지 조성

2020년 5월 「드론법」 시행과 함께 정부는 도심항공교통(UAM) 로드맵 관련하여 드론평구자유화구역(이하 드론평구) 지정을 핵심요인으로 선정

결정의 과정이 수반되어야 하므로 본 연구에서는 부지활용계획은 제외기로 하였다.

하였다.¹³⁾ 드론특구는 기존 시범사업구역 11곳을 대상으로 입지 적합성, 서비스 상용화 가능성, 안전관리체계, 지자체 의지 등의 핵심지표로 선정 될 것으로 보인다. 드론전용비행시험장과 드론인증센터 유치, 그리고 수도권매립지 드론클러스터 기반 조성이라는 인프라 조건을 갖춘 인천시로서는 향후 무인드론 시스템 구축에 따른 기술실증과 사업화를 수도권 UAM의 상용화 모델로 안착시킬 수 있는 유리한 조건 위에 놓여있다. 드론특구 지정과 함께 UAM 실증단지 조성은 수도권매립지 시험인증 기반 조성, 사회문제 해결형 공공서비스 기술개발, 드론 시험평가 기반구축 등은 그 드론산업 정책의 효율성과 효과성을 배가시킬 것으로 판단한다.

기존의 「수도권정비계획법」과 「규제자유특구 및 지역특화발전 특구에 관한 규제특례법」에서는 인천을 포함한 수도권 배제로 인하여 규제자유특구 지정에 어려움이 있었다.¹⁴⁾ 이로 인해 이번 시행된 「드론법」은 제10조에 의거 지역 배제조항이 없이 드론특구의 경우 감항증명, 비행허가, 안전성 인증, 적합성 평가와 관련된 면제 또는 간소화를 허용하고 있어 드론 비행과 드론기업의 기술상용화에 의하여 규제샌드박스 이상의 규제완화 효과를 나타낼 것으로 판단된다.

이와 관련 2016년 1월 ‘드론 활용을 통한 부도심 활성화’ 일환으로 국가 전략특구로 지정된 일본 치바시는 국내 4차 산업혁명의 활성화에 유의한 시사점을 제공하는데, 치바시의 경우 도쿄만과의 근접거리에도 불구하고 실증실험시 상공 진행이 가능하며, 전선의 지하매설 지역을 정비함으로써

13) 지난 5월 본 논문을 투고한 이후 국토교통부는 6월 4일 ‘도심항공교통(UAM) 로드맵’ 발표로 수도권 UAM 실증노선(안)을 제시하였으며, 인천시는 ‘수도권 UAM 실증인증단지’를 건의한 바 있다. 현재 드론산업 정책은 무인드론(unmanned)에서 유인드론(manned)을 포함한 도심형 모빌리티로 급격한 변화가 진행되고 있다.

14) 「규제특례법」 제2조(정의) 또는 제72조(규제자유특구 지정신청)에 의하면, 「수도권정비계획법」에 따른 수도권은 중소벤처기업부 장관에 의한 규제자유특구 지정 신청자격을 제외하고 있다.

드론 특구지정에 주된 성공사례를 보여주고 있다(Kotra 뉴스 2016/7/15).

3) 드론 시험평가 기관 유치에 의한 혁신기반구축

드론산업 생태계 기반구축의 차원에서 본다면, 드론클러스터 입지 조성 이상의 의미를 지니는 것은 드론 부품제조 산업의 혁신적인 기반 조성
과 드론기업의 시험인증평가 경쟁력을 향상시키는 것에 있다. 중국 DJI 등
해외부품 의존도가 높은 상황에서 드론완제기의 무역수지는 2016년 131
억, 2017년 114억, 2018년 124의 적자를 나타내고 있는데, 수출액은 6억
원에도 못 미치는 반면, 수입액은 130억원을 육박하고 있다(한국무역신문
2019/10/3). 완제기 이외에 국내 드론의 8대 핵심부품 기술력은 로터 및
프로펠러(90%)를 제외하면 미국 등 해외 최고기업의 50~70% 수준이다.
특히, 동력전달장치, 전기식 작동기 등은 50%대이다(국토교통부 2017).

따라서 국내 드론기업의 부품경쟁력 확보와 공공서비스를 기술개발 중
심의 지원과제로 개편할 경우 부품소재를 위한 시험평가 지원기반 마련은
시급한 상황이다. 물론 드론기업의 완제기 중심의 시장구조를 혁파하고
부품제조 경쟁력을 유인하기 위해서는 공공주도의 재정지원과 연구기관
유치가 관건이 되어야 한다. 2019년 3월 재개된 산업통상자원부의 산업혁
신기반구축사업은 드론산업의 생태계를 조성하기 위한 정책사업으로써
국내 우수 드론 인접분야의 시험평가 기관의 유치와 함께 드론기업을 위
한 시험장비 상용화 문제를 개선할 수 있을 것이다.

4) 사회문제 해결형 서비스 연계 실증기술 생태계

그동안 지방자치단체에서 추진한 드론 활용 서비스 시범사업은 수요자
중심의 방향성이 미흡하였다. 특히, 인천시의 경우 계절별 드론비행 조건
이나 도심 밀집도나 유동인구 분포, 그리고 육해상 등 경제활동 시기에 따
른 드론비행의 최적 조건을 수렴한 서비스로 개선해 나갈 필요가 있다. 시

청각 자료 활용 등 단순 영상촬영을 지양하고, 긴급구호나 재난안전의 목적에 부합하는 사회문제 해결형 서비스를 지향할 필요가 있다. 이를 위해서는 지속가능한 드론 공공서비스 사업에 필요한 장시간, 장거리 비행, 장애물 회피 인식기술 등에 대한 실증기술과 기술개발 과제에 대한 발굴이 필요하다.

근본적으로 드론시장의 높은 부품 해외의존도와 최근 코로나19 사태로 인하여 나타난 드론기업의 경영안정성과 기술 경쟁력 저하를 해소하기 위해서는 사회문제 해결형 기술경쟁력 지원체계로의 개편이 무엇보다 시급하다. 지난 2018년 정부의 ‘과학기술 기반 국민생활(사회) 문제 해결 종합 계획’에 따르면, 지역사회의 사회문제는 주로 생활안전 > 환경 > 재난재해 > 주거 교통 순으로 나타났으며, 인천의 사회문제를 10개 도출한 바 있다. 따라서, 다음과 같이 인천 사회문제 해결형 드론 공공서비스 기술지원 가능 분야를 4개 영역 20개 핵심분야로 매칭 선정할 수 있다.

[표 15] 인천 사회문제 해결형 드론 공공서비스 기술지원 분야

인천 사회문제(10개)	드론 활용 공공서비스 및 기술지원 분야	
	영역(4개)	사회문제 핵심분야(20개)
성범죄, 미세먼지, 저출산, 노동의 차별, 사이버범죄, 학교폭력, 노인 소외/자살, 정신질환, 교통혼잡, 가정폭력 순	생활안전	사이버 범죄, 성범죄, (식료품) 안전, 사생활 침해, 안전사고 등
	환경	미세먼지, 환경호르몬, 생활폐기물, 수질오염, 산업폐기물, 실내 공기오염
	재난재해	지진, 기상재해, 방사능오염, 소방안전, 감염병, 화학사고
	주거교통	교통혼잡, 불량/노후주택, 교통안전

자료(출처): 국가과학기술자문회의 심의회의(2018)

V. 결론

특정산업의 정책분석은 단지 신뢰할 수 있는 정보를 생산하여 제공하기 위해서만이 아니라, 정책설정과정에서 공식적인 정책의제로 채택되도록 도와주는 역할을 수행하는 데에도 필요하다. 따라서 정부의 공식적 자료와 기록, 정책적 관찰, 혹은 전문가나 산업실태를 통한 질적 접근은 정부가 제공한 정책적 문제와 방향성을 무비판적으로 받아들이는 ‘포획된 마음(captured mind)’으로부터 자유롭게 할 수 있다(노화준 2010, 9). 나아가 Lasswell이 강조한 정책과정에 관한 연구에 있어 드론산업 정책구조와 그것의 제도화는 시대적 정신과 공유된 가치를 읽어내는데 기여할 것이다. 뿐만아니라 드론산업의 지역적 차원의 경제활성화 기능을 강화하고 수요자 입장에 적합한 지원체제를 효율적으로 운영하기 위해서는 드론산업 거점기관의 역할 정립, 그리고 지원사업의 차별화를 위한 모색이 무엇보다 필요하다. 중장기적으로 기능과 사업의 중복(overlap)과 겹침(duplication) 현상을 최소화하기 위해서는 정부와 지방자치단체 간 협력에 의한 통합적이고 일괄적인 재설계도 수반될 필요가 있다.

4차 산업혁명의 시대적 특성을 논할 필요도 없이 드론은 태동기 시장에 접어들어 하나의 장르로 인식되면서 지역경제 활성화를 위한 전략산업으로 자리매김하고 있다. 지방자치단체별로 지역 먹거리 산업으로서 드론산업의 생태계 조성을 위한 전략과 인프라 확보를 위한 경쟁구도는 심화될 것으로 전망된다. 구글이 뽑은 미래학자이자 다빈치 연구소 소장 토마스 프레이(Thomas Frey)는 공식 홈페이지를 통해, 드론의 미래와 전망을 발표하면서 192가지에 이르는 드론의 사업화 모델을 제시할 정도로 드론클러스터 조성을 통한 비즈니스 사업발굴이 증가할 것으로 예측된다. 다만, 드론산업 생태계를 조성하는 단계에서부터 비즈니스 사업화 단계에 이르기까지 동형적 모형에 추종하기보다는 정책적·산업적 차원의 인프라와

역량분석에 대한 고민이 수반되어야 한다.

따라서 본 연구는 인천 드론산업의 경쟁력 강화와 드론클러스터의 성공적인 조성을 위하여 정부와 지방자치단체의 제도적 동형화 사례를 분석하고, 인천 드론산업 인프라와 역량 분석을 통하여 드론클러스터의 차별화 전략과 중점과제를 제시하였다. 첫째, 드론산업 생태계 기반구축에 있어서 수도권매립지의 드론클러스터 조성, 둘째, 인천 드론특별자유화구역 지정을 통한 수도권 UAM 실증단지 조성, 셋째, 드론 시험평가 기관 유치에 따른 드론산업의 혁신기반구축, 마지막으로, 사회문제 해결형 공공서비스 중심의 실증연계 기술개발을 확대함으로써 드론산업의 정책적 효과성을 제고하는 것이다.

본 연구는 기존 드론 서비스에 국한된 기술연구와 달리 향후 인천시 뿐만 아니라 지방자치단체 수준의 드론 클러스터의 정책수립과 핵심과제를 도출하였다는 점에 의미가 있다. 다만, 연구 한계로는 드론이 태동기에 머물러 있는 만큼 드론산업에 대한 다양한 정책적 니즈를 수용한 플랫폼을 만들어 나가는 데 있어 다양한 니즈평가도 필요하다는 점이다. 드론클러스터를 통한 드론산업 생태계 조성이라는 정책적 목적과 산업적 기여를 제고하기 위해서는 명확한 타깃그룹과 니즈사정에 의한 정책적 실현이 전제되어야 한다. 그러나, 인천뿐 아니라 전국의 드론산업의 생애주기적 지원구조와 드론기업의 창업과 성장이 산발적이고 제한적이라는 점은 주목할 필요가 있다. 따라서 제도적으로 정례적인 실태분석과 니즈평가에 의한 기업지원 제도적 차별화는 전략적 목표로 수립되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 4차 산업혁명위원회. 2017. 「드론산업 기반 구축 방안」.
- KOTRA. 2018. 「4차 산업혁명 관련 신산업 해외 경쟁력 설문조사 분석」.
- 강원연구원. 2016. 「강원 영월군 무인비행장치(드론) 산업 육성 방향」.
- 경기연구원. 2019. 「경기도 무인기 영상 통합구축 및 활성화 방안」.
- 경상북도. 2017. 「고효율 수중드론 부품소재 기술개발 기획연구」. 트리마란.
- 고바야시 아키히토(小林啓倫). 2016. 『드론 비즈니스』. 배성인 옮김. 서울: 안테나.
- 과학기술정보통신부. 2018. 「무인이동체 기술혁신과 성장 10개년 로드맵」.
- _____. 2019. 「혁신성장동력 규제 혁신 방안 및 개선전략 연구」.
- 관계부처 합동. 2017. 「드론산업 발전 기본계획(안) 2017~2026」.
- _____. 2018. 「국가 R&D 혁신방안 실행계획(안)」.
- _____. 2020. 「도시의 하늘을 여는 한국형 도심항공교통(K-UAM) 로드맵」.
- 국가과학기술자문회의 심의회의. 2018. 「제2차 과학기술 기반 국민생활(사회) 문제 해결 종합계획(2018~2022)(안)」.
- 국가균형발전위원회. 2007. 「균형발전 정책교본 혁신클러스터」.
- 국토교통부. 2017. 「드론 활성화 지원 로드맵 연구」.
- _____. 2020. 「항공안전법 초경량비행장치 드론분야 분법 제정연구 제안요청서」.
- 국회입법조사처. 2020. 「코로나19 관련 국내외 경기부양책 현황 및 시사점」. 이슈와 논점 제1697호..
- 김윤권. 2005. 「제도변화의 통합적 접근」. 정책학회보 14(1): 299-329.
- 노나미 겐조(野波健藏). 2019. 『드론 무인항공기 하늘의 산업혁명』. 최영원 옮김. 서울: (주)골든벨.
- 노화준. 2010. 『기획과 결정을 위한 정책분석론』. 서울: 박영사.
- 류영기·박장환·이재원·민수홍·류종목. 2019. 『무인항공기 드론 운용총론』. 서울: (주)골든벨.
- 무인이동체 미래선도 핵심기술개발사업단. 2019. 「2018년 무인이동체 산업실태 조사보고서」.
- 산업통상자원부. 2016. 「무인기 산업 발전방안」.

- 신용덕. 2014. 「지방정부 출연기관의 동형화 실태와 대안의 모색: 경제활성화 지원기관을 중심으로」, 지방공기업학회보 10(1):41-69.
- 이원영·이상우·테크홀릭. 2015. 『드론은 산업의 미래를 어떻게 바꾸는가』, 서울: 한스미디어.
- 인천광역시. 2019. 「무인항공기(드론) 산업 활성화를 위한 드론클러스터 구축사업 추진계획」.
- 인천연구원. 2015. 「인천 미래 성장동력 8대 전략산업 육성방안」.
- _____. 2018. 「인천시 드론산업 육성 방향 연구」.
- 인천테크노파크 항공산업센터. 2020. 「무인기(드론) 활성화 지원 사업계획서」.
- 전남연구원. 2016. 「드론산업 추진을 통한 4차 산업혁명 대응 전략」.
- 전라북도. 2016. 「전북 드론산업 육성계획 수립 연구」.
- 중소기업중앙회. 2020. 「코로나19 중소기업 지원대책」.
- 중소벤처기업부. 2018. 「중소기업 전략 기술로드맵 2019-2021, 드론 분야」.
- 충남연구원. 2018. 「충남 권역별 드론센터 구축 기본방향」.
- 한국무인기시스템협회. 2016. 「2015년 무인이동체 산업실태조사 요약보고서」.
- 항공안전기술원. 2017. 「드론 안전성 검증 시험사업 성과분석」.
- _____. 2018. 「드론 전용비행시험장 유치 안내서」.
- _____. 2019. 「드론인증센터 구축 기획연구」.

- Campbell, John L. 2001. "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy." In *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, edited by John L. Campbell & Ove K. Pederson, 159-189. Princeton: Princeton University Press.
- DiMaggio, P. J. & W. W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational field." *American Sociological Review* 48(2): 147-160.
- _____. 1991. "Introduction." *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Landau, Martin. 1969. "Redundancy, Rationality, and the problem of Duplication and Overlap." *Public Administration Review* 29(4): 346-358.
- Xu, Edward. 2020. "The Future of Transportation: White Paper on Urban Air Mobility Systems." EHang, Nsdaq Listed(2020.1.5).

- “팬데믹의 두 얼굴 4차 산업혁명엔 ‘기회’ 되나.” 시사위크. 2020.3.31. <https://www.sisaweek.com/news/articleView.html?idxno=132498>(검색일: 2020년 4월 10일)
- “5월 1일 ‘드론법’ 시행... 국토부 드론평구 연내 지정 운영.” 세계비즈니스. 2020.4.30. <http://www.segyebiz.com/newsView/20200430511113?OutUrl=naver> (검색일: 2020년 5월 1일)
- “ICT 기술, 지역 사회 문제 해결에 적극 활용돼.” ZD Net Korea. 2018.7.16. <https://www.zdnet.co.kr/view/?no=20180716084350>(검색일: 2019년 12월 1일)
- “국내 드론 완제기, 무역수지 적자 매년 100억원 이상.” 한국무역신문. 2019.10.3. <http://weeklytrade.co.kr/news/view.html?section=1&category=160&no=57700>(검색일: 2020년 2월 10일)
- “日 이제는 드론시장(2) - 드론 국가전략특구 ‘치바시’” Kotra 뉴스. 2016.7.15. <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/3/globalBbsDataView.do?setIdx=242&dataIdx=150970>(검색일: 2019년 12월 1일)
- “중기 10곳 중 8곳 코로나19로 경영타격.” 대한전문건설신문. 2020.5.12. <https://www.koscaj.com/news/articleView.html?idxno=209776>(검색일: 2020년 5월 13일)
- “코로나19 이후의 대변화와 한국경제의 4차 산업혁명 전략.” 경기매일 칼럼. 2020.4.22. https://www.ifs.or.kr/bbs/board.php?bo_table=News&wr_id=2814(검색일: 2020년 4월 25일)
- “항공안전법 초경량비행장치 드론분야 분법 제정연구 과업지시서.” 국토교통부. 2020.3.16. http://www.molit.go.kr/USR/tender/m_83/mng.jsp?ID=29325(검색일: 2020년 4월 10일)

각 지방자치단체 홈페이지

국가법령정보센터(www.law.go.kr)

국토교통부 항공정보포털시스템(www.airportal.go.kr)

온-나라 정책연구(www.prism.go.kr)

항공정보포털시스템(www.airportal.go.kr)

Drone Industry Insight(www.droneii.com)

Thomas Frey Futurist Speaker(www.futuristspeaker.com)

국 문 초 록

4차 산업혁명 시대 드론산업 정책의 제도화와 대안전략:

인천 드론클러스터를 중심으로

신용덕(인천테크노파크 항공산업센터 선임연구원)

본 연구의 목적은 드론산업 정책의 제도화 과정과 사례를 비판적으로 검토함으로써 인천 드론클러스터의 차별화 전략과 핵심과제를 도출하는 것이다. 본 연구는 Dimaggio가 주창한 제도적 동형화 모형을 분석틀로 활용하여 정부와 지방자치단체의 드론산업 정책과 전략의 전개과정과 특성, 인천 드론산업 인프라와 역량을 중심으로 분석하였다. 본 연구는 다음과 같이 인천 드론클러스터의 비전과 전략방향, 그리고 핵심과제를 대안으로 제시하였다. 첫째, 드론산업 생태계 기반 구축에 있어서 수도권매립지의 드론클러스터 구축, 둘째, 인천 드론특별자유화구역 지정을 통한 수도권 UAM 실증단지 조성, 셋째, 드론 시험평가 기관 유치를 통한 드론산업의 혁신기반 구축, 마지막으로, 사회문제 해결형 공공서비스 중심의 실증기술 개발을 확대함으로써 드론산업의 정책적 효과성을 제고하는 것이다. 드론산업은 태동기 과정에 있어 정책적·산업적 차원에서 다양하고 깊이있는 연구와 데이터가 확보되어 있지 않은 실정이다. 향후 지속적인 사례분석과 계량적 연구가 진행될 필요가 있다.

주제어 : 드론산업 정책, 제도적 동형화, 인천 드론산업 생태계, 인천 드론클러스터

Abstract

Institutional isomorphism and alternatives of drone industry policy in the Fourth Industrial Revolution:

A strategy and direction for the Incheon drone cluster

Shin, Yong duk(Senior Researcher, Aviation Industry Center, Incheon Technopark)

The purpose of this study is to derives the differentiation strategy and key tasks of the Incheon drone cluster by critically reviewing the institutionalization process and cases of drone industry policy. This study analyze the development process and characteristics of drone industry policies and strategies in the central and local governments, as well as the Incheon drone industry's infrastructure and capabilities, using the institutional isomorphism model advocated by Dimaggio. This study suggest a vision, strategic direction, and key tasks as alternatives to the Incheon drone cluster. First, a drone cluster should be built in a metropolitan landfill establish a drone industry ecosystem base., Second, a Urban Air Mobility(UAM) demonstration complex should be built in the metropolitan area by designating a special drone liberalization zone in Incheon., Third, a drone industry innovation base should be constructed by attracting drone tests and evaluation agencies., Finally, the drone industry's policy effectiveness should be enhanced by advancing empirical technologies centered on services to solve social problems. In the drone industry, various, in-depth studies were not secured at the policy-industrial level in the early stages. In the future, continuous case analysis and quantitative research need to be conducted.

Key words: drone industry policy, institutional isomorphism, drone industry ecosystem, Incheon drone cluster

일본에서의 젠더화된 돌봄노동과 이주의 여성화의 교착:

4차 산업혁명 시대가 구상하는 ‘과학적 개호’의 한계

이태정*

이
태
정

I. 들어가며

II. 이론적 논의

1. 부수적 노동으로서의 ‘돌봄’과 돌봄 노동의 여성화
2. 이주노동의 여성화와 재가족화하는 돌봄 노동

III. 돌봄 서비스의 제도화와 ‘개호 준시장’

1. 젠더화된 가족 모델과 모성기반 사회보장 서비스의 전개
2. 돌봄 복지제도와 ‘돌봄 준시장’의 형성

IV. ‘과학적 돌봄’과 이주노동의 여성화의 교착

1. 일본의 노동이주정책의 전환
2. ‘과학적 개호’와 돌봄 이주여성 노동자의 ‘공생’ 가능성

V. 나가며

I. 들어가며

일본은 지난 2017년 자국의 4차 산업혁명 전략을 갱신하면서 새로운 산

.....
* 성공회대학교 노동사연구소 연구위원(E-mail: taejeong.lee@gmail.com)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020..17.63>

투고(접수)일 2020.5.10. 심사(수정)일 2020.6.5. 게재확정일 2020.6.16.

업 및 사회의 구조적 전환에 관한 전망을 제시하였다. 사물인터넷(IoT), 빅데이터, 인공지능, 로봇 등으로 대표되는 4차 산업혁명의 기술적 혁신과 그 결과를 어떻게 사회 전 영역에 장착하고 실현할 것인지에 대한 청사진을 그린 후, 거기에 ‘사회 5.0(Society 5.0)’이라는 이름을 붙였다. ‘사회 5.0’은 현재 일본 정부가 지향하는 미래 일본 사회의 모습으로, “필요한 상품과 서비스를 필요한 사람에게 필요한 때에 필요한 만큼 제공하여, 사회의 다양한 요구(needs)에 세밀하게 대응할 수 있는 사회로서, 사회 구성원이 질 높은 서비스를 받아 연령, 성별, 지역, 언어 등 여러 차이를 극복하고 활력 있고 쾌적한 삶을 누릴 수 있는 사회(경제산업성 2017, 3)”이다. 이 사회는 현재 일본이 끌어 안고 있는 저출생·고령화의 문제, 지방경제 및 지역 커뮤니티의 쇠락, 에너지 문제, 환경문제, 식량 및 물 문제 등을 산업구조의 전환을 통해서 해결해 나감으로써 실현가능한 것으로 전망된다.

일본 정부가 제시하는 산업구조의 비전 중 흥미로운 것은 의료, 건강, 개호¹⁾를 한 분야로 묶어 고령자 대책을 경제성장 전략의 하나로 간주하고 있는 점이다. 저출산·고령화로 인한 노동력 부족 문제²⁾를 해결하려는 기존의 시도들이 별다른 성과를 내지 못하는 가운데, 여기서 파생되는 각종 사회문제가 점점 심화된 데 따른 대응으로 보인다. 잘 알려져 있다시피 일본은 전 세계에서 가장 먼저 ‘초고령 사회’³⁾에 진입한 나라이다. 2010년 일

1) ‘개호(介護)’는 한국어에는 낯선 용어이다. 일본사회에서 돌봄과 관련된 용어의 사전적 의미는 다음과 같이 구분된다. 1) 개호(介護): 쾌적한 생활을 할 수 있도록 돕는 것; 2) 간호(看護): 병이나 상처를 치료함; 3) 개포(介抱): (일시적으로) 질병 등으로 인해 상태가 좋지 않은 사람을 돌보는 것; 4) 개조(介助): 개호와 비슷한 의미로 쓰이나, 개호 행동의 일부를 일컬을 때 사용. 이 글에서는 ‘개호’를 고령자, 장애인, 환자 등 돌봄이 필요한 모두를 대상으로 행해지는 포괄적 의미의 케어 활동으로 정의한다. 이때 가장 적절한 번역은 ‘돌봄’이다. 이 글에서는 일본의 법제도 등과 관련된 고유명사는 ‘개호’로, 그 이외의 경우에는 ‘돌봄’ 용어를 사용한다.

2) 일본 총무성과 국립사회보장·인구문제연구소가 발표한 「장래추계연구」의 자료에 의하면 15세~64세까지의 노동인구는 2010년 63.3%에서 2030년 58.1%로 감소할 것으로 예측된다(총무성, 2018).

3) UN은 65세 인구의 비중이 전체 인구의 7%를 초과했을 경우를 ‘고령화 사회’, 15%를 초과한 경우는 ‘고령 사회’, 그리고 20%를 초과한 경우 ‘초고령 사회’로 분류하고 있다.

본의 65세 이상 인구는 전체 인구의 22.8%를 차지하였는데, 현재 인구 변화 추이로 볼 때 2030년에는 31.6%를 차지할 것으로 예상되고 있다(총무성 2018, 1). 이와 같은 초고령 사회의 진전에 따른 사회적 요구에 대응하기 위해서는 앞서 언급한 의료, 건강, '개호' 분야에서의 혁신을 이루는 것이며, 그 내용에는 예방 검진, 로봇에 의한 돌봄 등을 통해 건강수명을 연장하는 한편, 관련 사회적 비용을 억제하는 것 등이 포함된다. 특히 고령화와 관련하여서는 인공지능(AI)을 활용한 의료 및 돌봄 서비스를 제공하여 개개인이 적절한 치료 및 서비스를 받을 수 있는 이른바 '과학적 개호(scientific care)' 환경을 만들겠다고 주장한다. '과학적 개호'는 현재의 돌봄 수요를 감소시키고, 동시에 현재의 인력만으로도 효율적인 돌봄 시스템, 즉 '인간과 기계의 일체화된 개호', '로보틱스 개호', 'IOT 개호', 'AI 개호'를 실현하는 것을 목표로 한다(地域包括ケア研究会 2019, 7-10). 구체적으로는 개개인의 특성을 담은 적절한 치료, 모니터링 및 영양지도 등을 포함한 온라인화, 케어 기록의 데이터화, 표준화된 시스템 개발하는 것 등이 포함된다.

일본에서 돌봄 로봇 도입에 관한 논의가 적극적으로 이루어지고 있는 배경에는 돌봄 노동력 부족이라는 현실적인 문제가 있다. 매년 10만 명이상이 가족 돌봄을 위해 직장을 그만두거나 직장을 바꾸는 사례가 보고되자(2012년 취업기본조사), 아베 총리는 가족 돌봄을 위해 직장을 그만두는 상황을 '제로'로 만들겠다는 선언하기도 하였다. 하지만 구체적인 실현 방안이 뒷받침되지 않았고 상황은 개선되지 않았다. 이러한 상황에서 주목할 만한 '전환'이 일어났는데, 돌봄 노동자를 확보하기 위한 목적으로 이주노동 도입제도의 노선을 변경한 것이다. 2018년 4월 일본의 「출입국관리법(이하 입관법)」 개정에 따라 새로운 체류 자격으로 '특정기능'이 추가되었다. 많은 학자들과 관련 단체들은 이를 계기로 일본의 이주노동 및 이민정책이 근본적인 변화를 맞이하게 되었다고 판단하였다(惠羅 2019; 上林 2019; 外国人 인권法連絡会 2020 외). 즉, 공식적으로는 단순기능인력

을 도입하지 않겠다는 방침을 고수하면서도 실질적으로는 ‘기능실습제도’를 통해 제조업 및 농업 등 노동력이 부족한 분야에 이주노동자를 고용하는 이른바 ‘back door policy’로부터, 노동력 부족의 해결책으로 이주노동자라는 선택지를 정부가 정면으로 인정하는 것으로 전환한 것이다.

‘특정기능’ 자격을 가진 이주노동자들이 취업할 수 있는 총 14개 업종 중 가장 많은 인원을 차지하는 것은 바로 ‘개호’, 즉 돌봄 노동 분야이다. 앞서 ‘과학적 개호’는 현재의 인력만으로도 효율적인 돌봄 시스템을 구현하는 것을 지향한다고 설명하였다. 하지만, 일본에서 지금 일어나고 있는 현실은 로봇 등에 의한 ‘과학적 개호’와 이주노동자에 의한 돌봄 노동의 상호보완전략의 전개이다. 상호 모순적으로 보이는 이 ‘전환’이 일어난 이유는 과연 무엇일까?

이 연구는 일본 사회를 사례로 4차 산업혁명 시대 돌봄 노동을 둘러싼 변화와 쟁점을 다룬다. 우선, 일본 정부는 왜 ‘과학적 돌봄’을 전략적으로 추진하면서도 돌봄의 공백을 메울 수 있는 방법으로 이주노동을 선택하였는가? 둘째, 그것은 돌봄 노동의 성격과 어떠한 관련이 있는가? 셋째, 일본의 돌봄 노동 제도와 이주노동 제도 간에는 어떠한 연관성이 있는가? 이와 같은 질문을 통해 첫째, 일본의 돌봄 노동과 이주노동의 관계의 특성을 드러내고, 둘째, 일본식 ‘과학적 개호’의 이상과 현실 간의 괴리는 무엇인지를 밝히며, 나아가 고령화 및 돌봄 노동을 둘러싸고 유사한 사회문제를 경험하고 있는 한국 사회에 갖는 함의를 모색하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 부수적 노동으로서의 ‘돌봄’과 돌봄 노동의 여성화

‘돌봄(care)’은 의존적인 개체를 자립으로 이끌거나 자율성을 상실한 의

존자에게 제공되는 보조적 서비스로 이해된다(홍찬숙 2017, 319). 주로 전자는 양육이나 단기적인 간호로 제공되고, 후자는 노인 및 회복불가능한 환자에게 제공된다. 돌봄은 인간의 생애 과정, 특히 아동과 노인에게 반드시 필요한 서비스임에도 불구하고, 돌봄의 제공자가 주로 여성이며 돌봄이 수행되는 장소는 대체로 가정이기 때문에 ‘사랑의 행위(Romero & Perez 2016)’로 인식되었다(안숙영 2018, 2). 사랑과 희생의 행위였던 돌봄은 “가족임금과 생계 부양자로서의 남성 노동력이 지배적인 포디즘 체계(홍찬숙 2018, 169)”로부터 여성의 노동력을 대량 노동시장으로 불러낸 소비사회 혹은 서비스 사회로의 변화를 계기로 노동시장을 통해 거래되는 상품이 되었다.

그런데 돌봄 노동은 대표적인 비전형 노동으로, 생산 노동과 구분되어 ‘비생산 노동’ 또는 ‘비노동’으로 간주된다. 그것은 산업 기술의 디지털화에 이에 따른 노동의 변동을 예견하고 있는 오늘날에도 예외는 아니다. 예를 들어, 홍찬숙(2018)에 의하면, 오늘날 4차 산업혁명 논의를 이끌고 있는 독일의 ‘산업Industrie 4.0’과 ‘노동Arbeit 4.0’ 논의가 제조업 중심의 전통적인 노동 개념에서 벗어나지 않고 있음을 지적한다. ‘노동Arbeit 4.0’이 제안하는 사회국가의 재편은 제조업 분야의 기술 혁신과 일자리 변동을 중심으로 전개되며, 따라서 돌봄 영역은 서비스 산업 등 상당 부분 경제 영역에 포섭되어 있음에도 불구하고 노동이 아닌 ‘생활’의 영역으로 위치하게 된다. 그 결과 양육을 중심으로 한 돌봄 기능은 공보육 확대나 특정 기간의 노동시간 단축 - 육아휴직 등-에 의해 해결될 수 있을 것으로 가정된다(홍찬숙 2018, 179-180). 하지만 이와 같은 방식이 적용될 수 없는 노인 돌봄 분야는 비공식 노동이나 불법 노동에 의존하게 된다. 그러므로 비생산 노동으로서 노동시장에서 거래되는 돌봄 노동은 그리하여 비전형적이고 불안정한 노동관계를 강화하는 요인이 되는 결과를 낳는다.

또한, 돌봄 노동은 ‘재생산 노동(reproductive work)’으로 간주된다.

1999년 UN경제사회국이 발표한 「여성 2000: 21세기 젠더 평등, 개발, 평화
를 위한 기본 문서」에 의하면, 재생산 노동은, ‘사회구조를 유지하고 강
화하는 노동’으로, ‘가사노동, 아동 및 고령자, 환자의 케어, 지역 자원봉
사/노동, 생존유지를 위한 자급용 생산을 포함’한다. 가시화된 ‘재생산 노
동’으로서 돌봄 노동은 가정 내에서 가족 구성원을 위해 제공되는 자발적
인 무급 서비스와 달리, 원칙적으로는 지불 서비스로 치환이 가능하다. 예
를 들어, 교육 및 의료 등은 국가 및 민간에 따라 사회에 따라 다양하나 화
폐가치를 받는 유급 노동’이다. 따라서 돌봄 노동은 임금이 지불되는 유급
노동이 될 수 있다. 가정에서든 사회에서든 돌봄 노동의 수행자가 여성인
한 그것은 제한적인 형태의 유급 노동이다.⁴⁾

‘비(생산) 노동’ 혹은 ‘재생산 노동’으로서의 돌봄 노동은 그 수행 주체가
여성이기 때문에 대부분의 사회에서 돌봄 노동을 ‘부수적’인 것으로 다루
도록 만들었다. 부수적 노동으로서 돌봄 노동은 누구라도 할 수 있는 노동
이며 전문성을 필요로 하지 않는 일이다. 전문성을 요하지 않는(다고 간주
되는) 돌봄 노동은 저임금, 열악한 노동환경, 불안정 노동을 특징으로 한
다. 일본의 경우, 돌봄 노동자의 초임은 13만 엔대이며, 20년을 근속해도
20만 엔을 넘지 않는다(定松 2019, 33). 이와 같은 돌봄 노동의 저임금은
‘배우자공제’를 상한으로 하는 기혼 여성을 위한 고용 기회라는 관점에서
합리화되고 있다. 「개호노동자실태조사」에 의하면, 일본의 돌봄 노동시장
은 중장년 여성 비정규직 노동에 의존하고 있는데, 돌봄 노동자의 45%가
비정규직이며, 특히 ‘방문개호원(방문요양보호사)’은 60세 이상이 30% 이
상이다(米沢 2018, 83; 定松 2019, 33에서 재인용).

이와 같은 ‘돌봄 노동의 여성화’는 돌봄의 책임을 여성에게 전가하는 것
을 용이하게 만들며, 돌봄 노동이 불안정한 노동관계에 구조화되는 결과

4) 구체적인 내용은 다음을 참고. [https://www.un.org/womenwatch/daw/followup/
session/presskit/gasp.htm](https://www.un.org/womenwatch/daw/followup/session/presskit/gasp.htm)

를 초래하고 있다. 그리고 오늘날의 글로벌 자본주의는 돌봄 노동의 여성화를 지구적으로 확장하였다.

2. 이주노동의 여성화와 재가족화하는 돌봄 노동

글로벌 자본주의는 전지구적인 인구의 이동을 촉진하였다. 특히 남반구의 저개발국에서 북반구의 산업국가로의 이주는 국제노동분업 체제의 전개와 함께 촉진되었다. 1970년대 전반 서유럽의 이민 통제 이후에는 가족 재결합과 같은 정주를 목적으로 하는 이주가 증가하였으나 1990년대에 들어서면서 다양한 국적의 여성들이 다양한 경로로 국경을 넘는 현상이 증가하였다. 2019년 기준으로 전 세계 이주민의 절반 가까이(47.9%)가 여성이고(UN DESA 2019), 노동이주에 한정할 경우에도 이주노동자의 41.6%가 여성이다(ILO 2018; Migration Data Portal 2020). 이주여성들은 다국적 기업의 공장 노동자가 되거나, 호스트 사회의 재생산 노동 및 돌봄 노동에 종사하는 등 이주여성들의 직접적인 노동시장 참여는 물론 국제결혼을 매개로 한 돌봄 노동 참여 또한 꾸준히 증가하고 있다.

이러한 변화의 배경에는 북반구 국가들의 고령화로 인한 인구구조 변화와 산업구조의 변동, 그리고 이에 따른 전통적인 복지국가의 쇠퇴가 있다. 이 과정에서 나타나는 노동시장의 유연화는 저개발국 출신 여성들을 선진국의 가사노동자, 간병노동자, 간호사 등 돌봄 관련 직종으로의 유입을 촉진하였다. 이 ‘재생산노동의 새로운 국제분업(파레냐스 2009)’은 ‘이주노동의 여성화(feminization of labor migration)’를 촉진하며 이주노동의 유입국은 물론 유출국의 사회경제 구조를 바꾸어 놓고 있다.

한편, 일본을 포함한 아시아 국가들에서는 여성의 노동시장 참여 확대와 고령화의 급속한 진전에 의해 가족 돌봄 구조가 변화하고 있음에도 불구하고, 여전히 가족 구성원에 의한 집에서의 돌봄이라는 이상을 갖고 있

어 여전히 집안에서 노부모를 돌보려는 경향이 뚜렷하다(송다영 2017, 100). 대만에서도 2002년 노인을 위한 홈케어 프로그램이 시작되었고, 2007년 장기 요양보호 10년 계획이 도입되었지만, 가족 돌봄을 공적 돌봄 시스템 보다 선호하는 경향이 높다(이현옥 2016, 259). 돌봄 행위 자체가 일상과 프라이버시의 공유를 전제하고 있기 때문이다. 그렇기에 돌봄 노동은 기본적으로 여성의 희생을 기반으로 이루어진다. 이주여성의 돌봄 노동의 경우에도 영주자, 정주자, 일본인의 배우자 등과 같은 신분과 지위를 가진 외국인이 돌봄 분야에서 유·무상의 재생산 노동에 종사하고 있는 상황이 일반적이다. 일본에서는 1952년부터 1994년 건강보험법 개정까지 가정부 등 지정업종에 종사하던 사람이 주치의나 간호사의 지시에 따라 간호 업무를 수행하는 경우 간호료를 지급하는 제도가 운영되었다. 이 제도를 통해 일본계 브라질인 및 체류 자격이 있는 이주여성이 고용되어 병원 및 개호 시설에서 24시간 돌봄 노동을 수행하고 있다. 1980년대 후반부터는 국제결혼 및 홍행 비자로 이주한 여성이 일본인 남성과 결혼하여 유·무상의 돌봄 노동에 종사하고 있다. 결국, 가족 돌봄의 수행 주체이던 일본 여성의 사회진출 확대와 노동시장 참여가 만들어 낸 돌봄 공백을 가족화한 이주여성의 노동력이 메움으로써, 이주의 여성화와 돌봄노동의 재가족화의 동시 진행을 낳고 있다.

Ⅲ. 돌봄 서비스의 제도화와 ‘개호 준시장’

1. 젠더화된 가족 모델과 모성 기반 사회보장 서비스의 전개

일본은 메이지시대 이래로 젠더화된 공교육 체계 내에서 현모양처와 모성 이데올로기를 규범화한 역사를 가지고 있다(笹野 2016, 109). 일본제

국주의의 총동원 체제에서 여성은 양질의 ‘국민’을 생산하고 교육하는 역할을 부여받음으로써 사회 구성원으로 인정받을 수 있었다. 전후 고도 성장기를 거치면서 일반화된 일본식 근대가족모델은 결혼, 출산을 경험하는 여성을 모든 경제활동으로부터 퇴출시켰다. ‘남성 생계부양자-여성 가사 및 양육 담지자’라는 부부간 젠더의 고정역할의 수행을 상징하는 일본의 근대가족 모델은 사회보장 시스템의 기본 전제가 되었다. 즉 가족 구성원으로서 여성은 육아 및 돌봄 등 복지의 담당자로 간주되며, 세제 및 연금제도가 이를 보완하는 시스템이다. 이와 같은 일본형 복지사회는 가족을 사회보장서비스의 대상이라기보다는 사회보장의 담당자의 위치에 가져다 놓은 결과를 낳았다. 이 점에서 일본형 복지사회는 모성 이데올로기가 지탱하는 시스템이라고도 할 수 있다.

1970년대 들어서면서 여성의 모성과 돌봄에 기초한 사회보장서비스는 고령사회로의 진입과 함께 대대적인 수정을 가하지 않으면 안 되는 상황을 맞이하였다. 1974년 후생성 백서에 ‘고령화 사회의 도래’라는 표현이 등장한 이래 고령화의 진전은 점차 가속화되었고, 1989년 출생률이 1.57을 기록하는 이른바 ‘출생률 쇼크’에 직면하였다. 일본 정부는 ‘소자화(少子化, 저출생) 및 고령화에 따른 노동력 감소’에 직면한 문제를 사회적 의제로 등장시켰고, 이에 대응하기 위한 발본적 사회정책을 검토하기에 이르렀다. 1995년 「고령사회대책기본법(헤이세이 7년 법률 129호)」이 제정되었고, 2000년에는 ‘개호 보험’이 탄생하였다. ‘개호보험제도’의 도입은 가족의 과도한 부담이 되는 개호의 한계를 지적하고, 돌봄의 사회화를 촉진하는 계기가 되었다.

하지만 돌봄의 사회화가 여성을 돌봄으로부터 해방시켰다는 것을 의미하지는 않는다. 1980년대부터 증가하기 시작한 기혼여성의 경제활동 참여율은 돌봄 노동의 사회화와 밀접한 관련이 있다. 1970년대 이래 기혼여성의 노동시장참여율은 지속적으로 증가하였다. 20대 후반에서 40대 후

반 기혼여성들의 노동시장 참여율은 1980년에 각각 32%와 59%를 기록하던 것이 2012년에는 각각 56%와 72%로 증가하였다. 같은 기간 맞벌이 부부의 비중은 40%에서 63%로 상승하였고, ‘가족의 55년체제’라고 부르던 젠더화된 가족 모델은 빠르게 변화를 맞았다(笹野 2016, 109-110). 즉 노동시장에 진출한 기혼여성의 노동력을 돌봄 노동시장에 흡수하는 형태로 진행된 것이다. 이 점에서 볼 때, 젠더화된 근대 가족 모델의 변화에도 불구하고 돌봄은 가족 내에서나 사회에서나 여전히 여성의 ‘역할’로서 주어졌다는 사실을 유추할 수 있다.

2. 돌봄 복지 제도와 돌봄 ‘준시장’의 형성

사회보장서비스로서의 돌봄은 돌봄 노동의 수혜자도 수행자도 모두 “건강하고 문화적인 최저한도의 생활”⁵⁾을 영위하는 것을 목표로 한다. 일본의 공적 돌봄 제도의 역사는 1960년대로 거슬러 올라간다. 일본은 당시 파출부, 혹은 가정부라는 이름으로 노동력을 제공하던 이들이 담당하던 ‘재택 개호 제도’와 ‘개호사 양성 학교’를 설립, 운영하였다.

‘개호사’는 돌봄 노동의 수행자가 되는 돌봄 노동자로서, ‘개호직원’, ‘개호복지사’, ‘케어매니저’, ‘방문개호원’ 등으로 구분된다. 먼저 ‘개호직원’은 ‘개호 시설’에서 일하는 노동자로서, ‘개호복지사’, ‘실무자 연수 수료자’, ‘1급 수료자[(구)홈헬퍼(home helper)]’, ‘초임자 연수 수료자(구)홈헬퍼 2급’ 등이 있다. ‘케어매니저’는 직원 및 헬퍼 등을 지원하는 ‘개호지원전문원’으로, 헬퍼로 고용된 이들에게 경력 및 자격에 따라 주어진다. ‘개호복지사’는 1987년 「사회복지사 및 개호복지사법[쇼와 62년(1987년)] 법률

5) 일본 헌법 25조 “모든 국민은 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 권리가 있다(すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する)”에 근거한 일본의 ‘생활보호(生活保護)’ 제도의 이념으로, 일본정부는 실업, 질병, 이혼 등 경제활동에 참여하지 못하는 경우, 생활비를 지급하고 있다.

제30호」에 따라 국가자격을 획득한 사람에게 주어지는 지위이다. ‘개호복지사’ 자격증은 첫째, 3년 이상 개호 등 업무에 관한 실무 경험 및 도도부현이 지정하는 실무자 연수 등에 따라 필요한 지식 및 기능을 습득한 후, 국가시험에 합격하는 방법(실무형), 둘째, 도도부현지사가 지정한 개호복지 양성시설 등에서 필요한 지식 및 기능을 습득 후 국가시험에 합격(양성시설형)하는 방법, 마지막으로, 문부과학대신 및 후생노동대신이 지정한 복지계 고등학교에서 필요한 지식 및 기능을 습득한 후 국가 자격 시험에 합격하는 방법 등이 있다. ‘개호복지사’는 1989년 2,632명에서 2018년 9월 현재 1,623,451명으로 증가하였다. 개호직원의 수도 2000년 54.9만 명에서 2017년 183.1명으로 증가하였다.

하지만, ‘개호복지사’ 및 ‘개호직원’이 꾸준히 증가하였음에도 불구하고, 돌봄 노동 공급자 공급 부족이 지속되고 있다. 돌봄이 필요한 사람이 2000년 216만 명에서 2017년 608만 명으로 급속하게 증가하는 등 계속해서 증가추세에 있기 때문이다. 한편 ‘개호노동자’를 양성하는 전문학교는 정원 미달 사태가 이어져 지난 2017년에는 입학정원 15,891명에 입학자 7,258명이라는 절반 이상의 미달을 기록하기도 하였다. 일본 정부는 2025년이 되면, 돌봄 노동의 수요자 수는 253만 명이고 공급자는 215.2만 명으로 예측하였는데, 이 예측에 따르면, 2025년에 돌봄 노동자는 37.7만 명이 부족하고, 2035년이 되면 68만 명 정도가 부족해진다는 계산이 나온다.

이와 같은 돌봄 노동자의 인력난의 원인은 국가의 돌봄 복지 서비스를 민간에게 이양하는 과정으로부터 찾아볼 수 있다. 지난 2000년, 가족 돌봄의 문제를 해결하고자 도입했던 ‘개호보험 제도’ 실시 이후 돌봄 노동은 ‘준시장(또는 의사시장)⁶⁾’으로 이행하였다. 국가가 담당하던 의료 및 복지 부

6) 준시장(準市場, quasi-market)은 의료, 복지 등 공적 서비스에 부분적으로 시장원리를 도입한 의사시장을 의미한다. 개호 준시장은 첫째, 공급측에 민간 사업자가 경쟁을 통해 참여하는 것이 가능하다. 둘째, 수요측의 구매력은 바우처 및 용도가 한정된 예산에 따라 수행된다는 점을

문을 민간 사업자에게 개방, 운영하도록 허용한 것이다. 결과적으로 이 준 시장은 저임금과 인력부족이라는 돌봄 노동 시장의 고질적 문제를 만성화 하는 동시에, 다른 한 편으로는 새로운 돌봄 노동력에 대한 수요를 불러일으켰다. 이는 돌봄 노동자의 수를 확보하기 위해 이주노동자에게 국경을 개방하는 계기가 되었다.

IV. ‘과학적 돌봄’과 이주노동의 여성화의 교착

1. 일본의 노동이주정책의 전환

일본 정부는 그동안 ‘단순기능 외국인 노동자는 받아들이지 않는다’는 외국인 노동자 도입 원칙을 고수해 왔다. 하지만 1980년대 후반 제조업 분야 노동력 부족이 심각해지자 1989년 「출입국관리법(이하 입관법)」을 개정하여 외국으로부터 노동력 도입을 확대해 나갔다. 이에 따라 일본의 외국인 노동자 도입제도는 한편으로는 민족적 귀속 원리를 따르는 남미 출신의 ‘닛케이진(日係人)’ 노동자와 다른 한편으로는 국제 협력을 통한 인재 양성의 논리를 따르는 ‘기능연수생’으로 구성되었다. 2009년 입관법 개정으로 ‘기능연수생제도’가 폐지되고 2016년에 「기능실습법」이 제정되었다. 그러나 기능실습제도는 외국으로의 기술이전에 부합하는 직종 및 직업에 한정된 제도였고, 또한 단순 노동자의 도입은 허용하지 않는다는 방침 아래 운영되었기에 일본의 노동시장이 원하는 노동력을 확보하는 것이

특징으로 한다. 즉 구입은 제3자가 하고 재정은 공적 개입을 기초로 민간사업자에게 공급이 개방된 ‘재정과 공급의 분리’, 정부에 의한 지출을 근거로 소비자의 구입을 가능케 하는 ‘지출과 구입의 분리’를 특징으로 한다. 이것이 노동력 부족에도 불구하고 저임금이 오르지 않는 원인이자 개호 노동의 불안정화를 강화하는 요인이다(山根 2018, 48-49).

불가능했다. 특히 ‘개호실습생’의 경우 이민정책과의 정합성을 지키기 위해 기능검정에 따른 노동력 수준의 확보와 일정 수준의 일본어 능력을 요구하고 있었기에 이 제도 아래 돌봄 이주노동자를 도입하는 것은 많은 어려움이 따랐다.

2017년 8월 후생노동성은 ‘사회보장심의회 개호보험급부비분과회’에서 ‘개호인재’ 확보 대책을 논의하였고, 뒤이어 9월에 개최된 ‘제146회 사회보장심의회 개호급부비분과회’에서 외국인기능실습생의 배치로 가닥을 잡았다. 이에 따라 기능실습생은 입국 후 2개월간 ‘방일 후 연수’를 받은 후 취업이 가능하며, 취업 후 6개월이 경과하면 ‘개호’ 노동자로서 보수를 받을 수 있는 배치기준을 충족시킨 것으로 산정한다. 기능실습생 중 일본어능력시험 2급(N2)을 취득한 경우에는 취업 개시부터 배치기준으로 산정하여 인력난을 해소하고자 하였다.

돌봄 노동 시장에 외국인을 개방한 것은 그 이전까지 운용하고 있던 돌봄 복지 제도가 돌봄 노동자 부족 문제를 해결하는 데 효과적이지 않았다는 사실을 의미한다. 2018년의 입관법 개정에 따른 ‘특정기능’ 자격의 도입은 일본 정부가 노동력 부족의 문제를 이주노동자를 도입함으로써 해결하겠다고 전면적으로 인정한 것과 마찬가지로이다. 결과적으로 2019년 4월 특정기능에 ‘개호’자격을 신설하게 되면서 일본 이주노동 정책은 전환점을 맞게 되었다.

[표 1]은 2018년 「입관법」 개정과 2019년 ‘특정기능’ 자격의 신설이 부족한 노동력 문제를 해결하기 위한 방안으로 고안되었음을 보여준다. 특정기능 자격은 ‘특정기능 1호’와 ‘특정기능 2호’로 구분된다. ‘특정기능 1호’는 최장 5년간 가족 동반 금지되나, 일정 기능시험에 합격하면 특정기능 2호로 체류 자격을 갱신하는 것이 가능하다. ‘특정기능 2호’는 가족동반 및 정주화가 가능하다. 2018년의 입관법 개정으로 인해 일본에서 일하는 외국인 노동자들은 기능실습 3~5년, 특정기능 1호 5년을 합하여 총

8~20년간 일본에 합법적으로 취업이 가능한 길이 열렸다. 외국인 노동자 도입은 기업규모 및 업종에 따라 다양한데, 경기 변동에 따른 영향을 받기 어려운 업종인가 아닌가에 따라 규모가 결정된다. 5년간 최대 34만 5천 여 명을 도입할 계획 가운데 가장 많은 비중을 차지하는 것은 ‘개호’ 부문이다. 도입규모 순으로는 개호, 외식업, 건설업, 빌딩청소, 농업을 제외하고는 3차산업, 즉 저생산성의 노동집약적 산업이다. 위 업종은 모두 경기변동에 따라 고용자의 수가 크게 변동하는 업종이 아니다.

[표 1] 새로운 외국인재 도입제도 분야별 운영 방침(2019년 3월)

분야별 관성청	업종	도입예상치(명, 5년간 최대)
총계	업종합계인수	34만 5,150
후생노동성	개호	6만
	빌딩관리(클리닝)	3만 7,000
경제산업성	소형재산업	2만 1,500
	산업기계제조업	5,250
	전기·전자정보관련	4,700
국토교통성	건설업	4만
	조선, 선박공업	1만 3,000
	자동차정비	7,000
	항공	2,200
	숙박업	2만 2,000
농림수산성	농업	3만 6,500
	어업	9,000
	식품제조업	3만 4,000
	외식업	5만 3,000

자료(출처): 법무성(2019); 上林(2019, 4)

‘특정기능’ 자격의 신설과 돌봄 노동 부문의 고용 확대는 돌봄 노동시장의 특성, 즉 저임금, 열악한 노동환경, 불안정 고용의 문제를 우회적으로 해결하고자 하는 시도로 읽힌다. [표 2]는 일본이 운영하고 있는 돌봄 이주 노동자 제도의 내용과 특징을 정리한 것이다.

[표 2] 돌봄 분야의 외국인 도입 제도 비교

구분	EPA 개호복지사 후보자	재류자격 '개호'	기능실습 '개호'	특정기능1호
제도의 목적	국가간 경제연대 강화	전문적·기술적 분야의 외국인 도입	본국에의 기능 이전	노동력부족에 대응, 일정 수준의 전문능력을 보유한 외국인의 도입
개시일	2008	2017.9.1~	2017.11.1~	2019~
재류허가	특정활동	개호	기능실습 1, 2, 3호	특정기능 1호
취로기간	4년 개호복지사 취득자는 영구적(재류기간갱신 횟수제한 없음)	개호복지사 취득자는 영구적(재류기간 갱신 횟수 제한 없음)	3호의 재류자격인 경우 최장 5년	1년 6개월 4개월마다 갱신 통상적으로 상한은 5년까지(그 이후 재류자격 '개호'로의 변경은 미정)
응모요건	간호학교 졸업 등	승출국에서 모집 양성시설에서 개호복지사 자격취득자(우학의 제재 하가, 양성시설에서 취학 후 개호복지사 자격 취득 시 채류자격 변경)	인국시 기본적인 일본어 이해 2년째에 일상적으로 사용하는 일본어를 어느 정도 이해	일정 수준의 일본어 능력 개호 기능
일본어 능력	필리핀 인도네시아: N5이상(방일 전 6개월 연수) 베트남: N3이상(방일 전 12개월 연수)	N2이상에 상당	N4이상	(가칭)일본어능력판정테스트 및 (가칭)개호 일본어 평가시험(기능실습 2호를 수료한 경우 시험 면제)
기능수준	간호학교 등 수료	양성학교 수료와 실무 경험	단체관리항기능실습의 경우, 종사하려는 업무와 동종의 업무에 외국에서의 종사 경험이 있거나 기능실습에 종사하는 것을 필요로 하는 특별한 사정이 있을 것	개호기능평가시험(가칭)으로 확인(기능실습 2호를 수료한 경우 시험 면제)

구분	EPA 개호복지사 후보자	재류자격 '개호'	기능실습 '개호'	특장기능1호
빙문 후 연수·실습	필리핀, 인도네시아: 연수 6개월 베트남: 연수 2.5개월	제도로서는 없음	연수 2개월 / 실습 6개월	제도로서 미확정
개호보수상의 배치기준산정	필리핀, 인도네시아: 연수 12개월 후 베트남: 연수 8.5개월 후	취로와 동시	8개월 후	취로와 동시
취로장소 및 업무	시설 내 개호업무 및 시설이 운영하는 방문개호서비스 업무	제한 없음 법인 내 배치전환도 가능	개호업무 수행 사무소 - 방문계 서비스는 대상 외, 아군은 2년차부터. - 필수업무: 신체개호(입욕, 식사, 배설 등의 보조) - 관련 업무: 신체개호 이외의 지원(청소, 세탁, 조리 등), 간접업무(기록, 신청서 송부 등) - 주변업무: 기타알림 등의 게시물 관리 등	신체개호 (이용자의 심신 상황에 대응하여 입욕, 식사, 배설 등의 보조 등) 외에 이에 부여되는 지원업무(레크리에이션 실시, 기능훈련 보조 등) - 방문계서비스는 대상 외
가족동반	가능	가능	불가	불가
고용계약	JICWELS의 시설에 따른 기관과의 고용 계약	기관과 직접 고용계약	연수기관과의 고용 계약	도입기관과 직접 계약
송출국	인도네시아 필리핀 베트남	제한없음	베트남, 중국, 필리핀, 인도네시아, 태국, 캄보디아, 미얀마; 몽골, 라오스, 스리랑카, 네팔, 말레이시아; 방글라데시, 인도, 페루, 멕시코, 우즈베키스탄, 부탄, 시우디아라비아, 키르기즈스탄	베트남, 중국, 필리핀, 인도네시아; 태국, 캄보디아, 미얀마, 외 1개국 우선
도입실적	4,302명	177(2018.12)	247	5년째에 6만 명
기타 사항	필리핀과 베트남은 취학 코스(2년) 취로 코스는 실무 3년 후 시험에 응시			도입기관 또는 등록 기관에서 생활 지원

자료(출처): 宍松 2019, 35-36

먼저, ‘EPA 개호 복지사 후보자 제도’는 일본이 필리핀, 인도네시아, 베트남과 맺은 경제연대협정에 기초하여 운영되는 제도이다. 2008년도에 인도네시아와 협정을 체결한 이후 필리핀 및 베트남으로 확대하였다. 이 제도의 대상은 각국에서 간호학교 수료에 준하는 자격을 가지고 있는 자로서, 일정기간동안 일본 국내에서 연수를 받으면 일본 내 돌봄 시설에서 종사하거나 방문 돌봄 서비스를 제공할 자격을 획득하게 된다. 이 제도를 통해 일본을 찾은 인도네시아, 필리핀, 베트남인들은 상대적으로 안정된 계층의 출신이 많으며, 간호사로서, 권리 주체로서 의식이 높다는 특징을 보이고 있다. 반면, 자격 취득에 드는 비용과 시간, 숙박 시설 등의 생활비 부담, 임금 격차 등으로 인해 일본을 최종 목적지가 아닌 경유지로 간주함으로써 국가자격 취득 후 귀국하거나 유럽 등으로 이주하는 경우가 90% 이상을 차지하고 있다. 또한, 상대적으로 낮은 수준의 일본어 능력만 갖추면 되다 보니 현장에서 의사소통 문제가 제기 되는 등 돌봄 이주노동자도 이들을 고용하는 시설도 만족도가 높지 않다. 요컨대 돌봄 노동 수행의 전문성은 높으나, 일본 내 지속적인 체류 가능성도 낮고 서비스 만족도 측면에도 낮다는 점을 한계로 지적할 수 있다.

다음으로 ‘재류자격 개호’는 송출국의 모집 제도를 통해 일본에 입국한 후, 2년간 유학생으로서 양성시설에서 교육을 받는 외국인을 대상으로 한다. 교육기간 중에 ‘개호복지사’ 자격을 취득하면 취업에 제한은 없다. 그러나 유학 및 자격 취득, 취업에 이르기까지 장시간이 소요되며, 학비 부담 등으로 인해 유학 중 인턴이나 연수자로 저임금 노동시장에 고용되어있는 경우가 많다. 또한, 국가자격시험에 떨어지면 빚을 진 채 돌아갈 수밖에 없다. 때문에 실질적으로 증가하는 돌봄 노동자 수요를 충족시킬 만한 성과를 내기 어렵다는 한계를 갖는다.

세 번째, ‘기능실습 개호’ 자격은 일본이 협정을 맺은 20개국의 이주노동

자에게 주어진다. 일본 입국 후 연수 2개월 및 실습 6개월 총 8개월의 시간을 거쳐야 취업할 수 있다. 다만 요구되는 일본어 능력이 다른 자격에 비해 낮기 때문에 돌봄 이용자 및 그 가족, 그리고 시설 직원들과의 의사소통 문제가 다수 발생하고 있다. 이로 인해 돌봄 이주노동자 당사자의 정신적 부담 및 이들을 교육·관리하는 지도자의 부담도 큰 실정이다. 국가 자격을 가지고 있지 않기 때문에 현장에서의 대응이 불가능한 점도 한계로 지적되고 있다.

마지막으로 2019년부터 시행되고 있는 ‘특정기능 1호’는 베트남, 중국, 필리핀, 인도네시아, 태국, 캄보디아, 미얀마 외 1개국 출신의 이주노동자를 우선적으로 도입한다. 이 제도를 통해 입국하는 이주노동자의 경우, 보유하고 있는 돌봄 노동의 기술 및 지식이 직장에서 요구하는 수준과 일치함에도 불구하고 현장에서 일본어와 돌봄 관련 전문 지식과 기술 연수에 어려움을 겪는 경우가 발견되고 있다. 최종적으로는 ‘개호복지사’ 자격을 취득하지 못하면, 현장에서 5년간 노력했다고 해도 귀국해야 하는 상황에 이르는 점도 한계로 지적되고 있다. 현장에서의 노동시간과 업무 부담으로 인해 자격 취득을 위한 공부 및 연수 시간을 확보하기 어렵고, 연수 비용 또한 이주노동자의 부담이 되기 때문이다.

돌봄 이주노동자의 확대가 양질의 돌봄 서비스 제공과 돌봄 노동자 보호로 이어지지 않으면 제도적 실효성은 제고될 수밖에 없다. 야마네(山根 2018)가 지적하듯이, 돌봄 노동 분야에 외국인인을 도입하여 저임금을 유지하겠다는 것은 ‘일본형 준시장’을 저임금 불안정 고용으로 만들겠다는 것에 다름 아니다. 돌봄 노동에 필요한 전문 지식과 기술, 일본어 능력에 대한 부담은 이주노동자의 몫으로 남겨둔 채 저임금 노동력 유지와 노동력 부족 해결이라는 두 마리 토끼를 잡으려는 각종 ‘개호 인재’ 도입 제도는 본격적으로 확대 실현되기도 전에 많은 비판에 직면해 있다. 다음 장에서는 이러한 문제를 보다 적극적으로 해결하고자 하는 지역사회의 시도들을

사례로 살펴볼 것이다. 한편으로는 인공지능과 로봇을 이용한 과학적 돌봄의 확대를 도모하면서, 다른 한편으로는 돌봄 이주노동자들 지역사회의 동반자로서 인정하고 보호하려는 시도들이다.

2. ‘과학적 개호’와 돌봄 이주여성 노동자의 ‘공생’ 가능성

전통적으로 돌봄 노동은 생산과 소비가 동시에 수행되는 노동이다. 즉 사전에 생산하고 저장하는 것이 불가능한 노동이다. 생산과 소비 장소가 동일하며, 다른 곳에서 생산해서 이동하는 것이 불가능하다. 따라서 돌봄 노동자 자신이 돌봄을 필요로 하는 고령자의 주거지로 이동할 수밖에 없다. 일본에서는 돌봄 비용절감 차원에서 비용이 저렴한 외국으로 고령자를 보내자는 계획이 과거 30년 동안 두 세 차례 있었지만 이는 현지 사정에 둔감할 뿐만 아니라 인권 측면에서도 어리석은 발상이라는 비판에서 자유로울 수 없었다.

‘지역포괄케어연구회’가 지난 2018년에 발표한 「지역포괄케어연구회 보고서: 2040년을 향한 도전」에는 돌봄 노동의 ‘코페르니쿠스적 전환’을 주장하고 있다. 이 보고서에 의하면, ‘외국으로부터의 노동력에 의존하는 것은 안이한 대책’이다. ‘기술입국’ 일본이 가진 장점을 활용하면 얼마든지 해결해 나갈 수 있다고 보는 것이다. 즉, 일본의 돌봄 노동의 궁극적인 목표는 돌봄 서비스에 대한 수요를 감소시키고, 적은 인력으로도 효율적인 돌봄 서비스를 제공할 수 있는 시스템을 만드는 것이어야 한다(地域包括ケア研究会 2019, 7-10). 이 목표를 달성하기 위해 앞장서는 것은 인공지능과 그 실현체로서의 로봇이다. 인공지능과 로봇을 중심으로 한 기술 혁신은 일하는 장소의 물리적 제약을 없애고 언제 어디서든 노동하는 것을 가능하게 해 주기 때문이다. 또한, 원격관리시스템을 통해 돌봄 노동자의 노동 강도와 부담을 크게 줄여줄 수도 있다. 이 낙관적인 전망은 돌봄 노동

의 수요자에게도 가능하다. 돌봄 노동의 수요자들은 IT 기술 및 로봇 등을 잘 활용하면 움직임의 제약으로부터 자유로워질 수 있다. 장애 및 고령으로 인해 몸이 불편한 사람들은 돌봄 로봇을 통해 좀 더 자율적으로 몸을 움직일 수 있으며, 각종 기술 및 첨단 서비스를 통해 사회와 연결되어 있다는 감각과 함께 선택의 자유를 확장하게 된다는 것이다. 4차 산업혁명의 신기술과 사회적 혁신이 새로운 노동과 삶의 가능성을 가져다 줄 것이라는 희망이다. 이와 같은 전망은 후생노동성이 발간한 「일하는 방법의 미래 보고서」의 시나리오에서도 발견된다.

[2016년 50세, 2035년 69세, 여성]

50세 넘어서까지 회사의 경리 담당으로 근무했다. 하지만 경리 업무는 점차 AI가 대체하게 되었다. 15년 전에 전직하여 지역 병원에서 일하면서 심리학을 공부, 상담사 자격증을 취득했다. 이 병원은 의사 및 간호사 인력 부족에 시달렸지만, 지금은 AI, 3D 및 VR 등 첨단 기술을 구사한 의료 서비스를 제공하게 되면서, 인력 부족과 노동자의 '워크-라이프 밸런스'를 실현하게 되었다. 내가 하는 일은 AI를 사용한 진단을 돕는 것이지만, 인간만이 할 수 있는 일을 한다. 상냥한 말로 긴장을 풀어주고, 나을 수 있다고 격려하는 것은 인간만이 할 수 있는 일이다(厚生労働省 2016, 29).

위 시나리오를 통해 알 수 있는 것은 가까운 미래의 일본에서는 그동안 노동시장에서 배제되거나 차별받아온 기혼 여성, 고령 여성들을 노동시장에 적극적으로 포섭하는 것이 가능하다는 전망이다. 일본 경제산업성은 2013년에 <로봇 개호 기기 개발·도입 촉진사업>을 시작하였다. 돌봄 서비스를 제공하는 로봇을 개발하고, '개호 보험'이 적용되는 저렴하고 사용하기 쉬운 돌봄 로봇을 제품화하도록 추진하였다. 돌봄복지기기 로봇은 주로 고령자를 위한 돌봄 서비스, 예를 들어 배설 도

음, 식사 도움, 승하차 지원, 보행 지원, 보호 지원 등을 위해 개발되고 있다. 또한, 심리적 안정을 돕기 위한 인공지능 로봇도 있다. 대표적 사례로는 소프트뱅크(Softbank)의 페퍼(Pepper), 후지소프트(Fujisoft)의 팔로(Palro) 등이 있다. 페퍼는 이미 일본 요양원 약 500곳에 도입되었으며, 간단한 대화와 일상운동, 게임 등 레크레이션 활동을 수행할 수 있다고 보고되고 있다(시사in 2019/10/15). 요컨대, 과학적 돌봄의 제기술과 ‘인간중심’, ‘사회 5.0’의 구현은 돌봄 서비스의 수혜자와 돌봄 서비스 제공자로서의 로봇, 그리고 이 둘을 매개하는 인간 돌봄 노동자의 유연한 공생을 기획한 것이다.

하지만 돌봄 로봇이 활약하는 현장에서도 ‘인간’ 노동력에 의한 돌봄 의존은 감소하고 있지 않다. 때문에 돌봄이 이루어지는 현장에서는 로봇의 도입을 기다리기 보다는 이주 돌봄 노동의 확보와 이들에 대한 노동조건의 향상 및 교육에 힘을 쏟는 노력들이 증가하고 있다. 돌봄 노동에 종사하는 이주여성의 상당수가 일본어 의사소통, 일본인 동료 및 이용자의 차별적 태도, 과중한 업무 및 노동시간, 정신적 피로와 ‘갑질’ 등으로 인한 어려움을 호소하고 있기 때문이다. 이러한 문제를 해결하면서 안정적인 돌봄 이주노동자를 고용하고 돌봄 서비스를 제공하기 위해 일본의 지자체들은 노동환경 개선을 문제 해결의 지름길로 판단하였던 것이다. 몇 가지 사례를 들어보자.⁸⁾

먼저 아이치현(愛知県)의 사례이다. 아이치현은 토요타시(豊田市)

7) 「AI 전략 2019」 보고서에 언급된 인간중심 원칙은 다음과 같다. 1) AI의 이용이 인간의 기본적인 인권을 침해해서는 안됨, 2) AI는 인간 노동의 일부를 대체할 뿐이며 인간을 보조함, 3) AI를 이용함에 있어 인간이 스스로 어떻게 이용해야 할지를 판단, 4) AI보급 과정에서 모든 사람이 혜택을 누릴 수 있도록 사용하기 쉽게 구현(内閣官房イノベーション推進室 2019)

8) 이 부분은 「타요리니(tayorini)」에 소개된 내용을 참고하였다. 「타요리니」는 노인요양시설 검색 사이트인 ‘LIFULL개호’에서 만드는 웹진이다. <https://kaigo.homes.co.jp/tayorini/overseas> (검색일: 2020년 2월 25일)

를 중심으로 닛케이진을 비롯한 이주노동자들이 많이 거주하고 있는 지역이었다. 이 중 기능실습생이 38,000명에 이르는데, 이들 대부분은 농가나 공장에서 일하고 있지만 2017년 기능실습업종에 ‘개호’가 추가된 이후 요양시설 근무자가 증가하였다. 2018년 아이치현의 돌봄 분야 구인 비율은 6.19로 전국 평균 3.8을 훨씬 웃도는 1위를 기록하였다. 이에 아이치현은 돌봄 서비스를 제공하는 요양 시설과 외국인 직원 간 상호 만족도를 높이기 위해 감리단체를 두었다. 감리단체는 요양 시설과 외국인 직원을 매칭하는 역할부터, 모국으로부터 일본에 입국하기까지 이르는 과정에서 필요한 지원에 중요한 역할을 한다. 기능실습생의 선발 및 파견, 파견 전후 일본어 교육을 담당하며, 일본에 입국한 이후에는 일본 전통 가옥에서 공동생활을 하며 일본의 문화와 생활 관습 등을 익히도록 교육자의 역할도 담당한다. ‘버디’라는 지역 자원봉사자들을 운영하여 기능실습생에 대한 멘토링을 운영하며, 요리, 식사, 쇼핑,쓰리기 처리 등의 생활 지원 및 생활 상담도 지원한다. 기능실습생이 제대로 된 기능실습을 할 수 있도록 최대한의 교육 및 생활 지원을 하는 것인데, 이를 통해 돌봄 노동의 수요자도 양질의 안정된 서비스를 받을 수 있기 때문이다.

다음으로는 수도권 지역의 사례이다. 요코하마시(横浜市)는 지난 2018년 7월, 전국 지자체 최초로 베트남 3개 도시(호치민시, 후에성, 다낭시)와 양해각서 체결하며 돌봄 인재 확보에 적극적으로 나섰다. 요코하마 시는 2025년에 8,500명의 돌봄 노동자가 부족할 것이라는 예측 하에, 인턴, 유학생, 기능실습생 등을 확대 도입할 예정이다. 시 차원에서 이들에 대한 주거비 및 학비를 보조하며, 일본어 학교 교육비 지원, 요양 시설 아르바이트 알선 및 장학금 지급, e-러닝을 통한 개호 교육 등의 지원책을 마련하여 운영하고 있다. 실제로 요코하마시에 있는 한 노인요양시설(特別養護老人ホーム「たきがしら芭蕉苑」)에 근무하는 외

국민 인턴의 경우, 업무 시간은 오전 9시에서 오후 6시이나, 이 중 오후 3시부터 5시까지 2시간은 일본어 학습에 할애하고 있다. 6시간 근무할 경우 인턴 급여는 17만 4천 엔이고, 월 10일의 휴일을 보장한다. 이 프로그램을 통해 들어온 돌봄 이주노동자의 경우 ‘개호복지사’로의 길을 지속할 것이라는 동기가 강하며, 동시에 돌봄 서비스 이용자로부터의 만족도도 높다.

이상의 현실로부터 돌봄 현장에서 발생하는 이주노동자 수요는 단기적이고 소모적인 노동력에 대한 요구 차원을 넘어선다는 사실을 알 수 있다. 돌봄 영역에서 이주노동자를 고용하게 된 것은 돌봄 노동이 비숙련/비전문 노동이며, 여성이 수행하는 ‘수월한’ 노동이라는 전제였다. 하지만 실제 돌봄 현장은 전문성과 안정된 노동 조건이 구비되어야 양질의 노동력을 확보할 수 있다. 양질의 노동력을 확보·지원하는 것은 돌봄 수요자의 삶의 질과 직결되는 문제라는 점에서 돌봄 현장에서 가장 우선시 되어야 한다. ‘과학적 개호’를 통해 돌봄 노동력 부족의 문제를 해결하는 동시에 양질의 돌봄 서비스를 제공하겠다는 일본의 계획은 돌봄 이주노동의 확대와 공존하는 방향으로 수정해야 할 기로에 놓여 있다 하겠다.

V. 나가며

이 연구의 목적은 일본의 돌봄 노동과 돌봄 노동 시장의 성격을 분석하고, 돌봄 노동의 위기에 대응하는 일본의 전략을 4차 산업혁명과의 관련 속에서 살펴봄으로써, 일본이 구상하는 ‘과학적 개호’의 이상이 돌봄 노동의 현실과 어떻게 배치되고 충돌하는지를 분석하는 것이다.

일본의 돌봄을 둘러싼 문제는 돌봄 노동력의 수요에 못 미치는 공급, 돌

봄 난민의 증가에 적절히 대처하지 못하는 공공 서비스, 그리고 이 두 문제에 대한 해결책으로서의 ‘과학적 개호’의 구체적인 실천 방안의 결여로 요약할 수 있다. 먼저, 돌봄 노동력에 대한 수요와 공급의 불일치 문제는 일본이 초고령 사회로 진입할 것이 전망되던 1980년대부터 꾸준히 제기되었다. 돌봄 노동 시장을 확대하고 돌봄 노동의 사회화를 촉진시키는 정책을 통해 많은 기혼 여성 노동자들이 돌봄 노동자로서 사회에 진출하였으나, 이는 젠더화된 가족 모델 아래 여성의 노동으로 지탱되는 일본형 돌봄 복지 모델을 낳았다. 그 결과 돌봄 노동은 여성이 수행하는 부수적 노동으로서 낮은 전문성과 낮은 보수, 그리고 열악한 노동 조건을 특징으로 하게 되었다. 돌봄 노동자의 안정적 임금 및 고용을 보장하지 않는 한, 즉 기혼 여성의 가계 보조 수단 수준으로부터 자립 가능한 수준으로 임금을 인상하지 않는 한, 돌봄 노동자의 전문성을 보장하지 않는 한, 열악한 노동 조건을 개선하지 않는 한 돌봄 노동 수행자와 수요자 모두의 ‘건강하고 문화적인 최저한도의 생활’은 이상일 뿐이다.

돌봄노동은 대표적인 비전형 노동이며 저숙련 노동으로 간주된다. 때문에 오늘날 돌봄 노동은 여성 노동과 외국인이 개입하여 유지되고 있다. 돌봄 노동의 여성화는 고질적인 돌봄 노동자 부족의 문제를 이주노동으로 해결하고자 하는 정부의 결정에 영향을 미쳤다. 이주노동자는 내국인 노동자보다 ‘낮은’ 지위에서 노동을 수행함으로써, 일본 정부의 비용 절감과 노동력 부족의 해소라는 두 가지 목표를 달성할 수 있게 해 주는 가장 효율적인 수단이기 때문이다. 2018년의 입관법 개정과 2019년 ‘특정기능’ 자격의 신설을 통해 돌봄 노동자를 확보할 수단을 마련한 일본 정부의 전략은 돌봄 노동 시장을 저임금의 불안정 노동시장으로 유지하겠다는 것에 다름 아니다. 앞서 언급했듯이 돌봄 노동 시장에서 돌봄 노동자의 저임금, 높은 이직률 등의 문제에 대응하지 못할 가능성이 높다.

일본의 4차 산업혁명의 기술적 혁신이 기반이 된 ‘사회Society 5.0’에서

는 ‘과학적 개호’의 실현을 내세우고 있다. AI를 중심으로 하는 돌봄 로봇의 역할 확대와 인간과 기계가 일체화된 돌봄 서비스로서, 돌봄 수요자도 돌봄 노동자도 만족할 만한 돌봄 환경을 만들어낼 것으로 기대되고 있다. 하지만 돌봄 노동은 ‘생산성 혁명(경제산업성 2017)’의 영역이 아니다. 돌봄 현장 자체가 기계화 및 기술 혁신에 따른 효율화와 생산성 향상이 어려운 분야이기 때문이다. 국가가 돌봄 노동 시장을 준시장으로 유지하는 한 돌봄 난민의 증가는 막을 수 없다. 돌봄 노동의 준시장이 돌봄 노동을 생산성과 효율성의 산업적 구조 안에 편입시키는 이른바 ‘실버 비즈니스(silver business)’로 전환시킨다면, 그에 상응하는 비용을 지출하지 못하는 돌봄 수요자들을 돌봄 서비스로부터 배제시키는 결과를 낳을 것은 분명하다. 돌봄 이주노동자 또한 노동력 상품으로 도구화되어 실버 비즈니스의 자본주의적 효율성을 위해 동원되는 존재로 전락할 가능성이 낮지 않다.

그러므로 돌봄 서비스로부터 배제되는 돌봄 난민의 문제, 인공지능이 중심이 되는 실버 비즈니스의 도구가 되는 돌봄 이주노동자의 문제를 해결하기 위해서는 장기적 관점에서 ‘과학적 돌봄’을 위한 철학을 재정립해야 하며, 단기적 관점에서는 현재 돌봄 노동시장에서 노동자의 보호를 위한 체계적인 지원을 마련하는 것이 필요하다. 일본 정부가 지향하는 ‘과학적 개호’와 돌봄 노동 현장에서 이루어지는 ‘이주 돌봄 노동의 여성화’의 간극을 메우려는 노력이 우선시되어야 한다. 이를 통해 돌봄 노동을 인공지능 및 로봇 등의 혁신 기술로 대체 가능한 노동으로 보는 관점에서 탈피하며, 나아가 여성과 외국인이라는 문화적 요인을 뛰어넘어 표준적 노동 관계구조를 구축해야 한다.

마지막으로 일본의 사례가 한국 사회에 던지는 함의를 찾으며 마무리하고자 한다. 한국에서는 중장년 여성, 경력단절 여성 등이 노동시장에 쉽게 진입할 수 있는 일자리로서 요양보호사 등이 적극적으로 확대되었다. 현재 한국에서 노인돌봄을 담당하는 요양보호사 중 90% 이상

이 여성이며, 낮은 임금과 고용 불안정으로 차별을 경험하고 있다. 이러한 상황에서 4차 산업혁명 시대의 신기술과 돌봄 복지서비스를 어떻게 결합시킬 것인가의 문제는, 증가하는 돌봄 수요에 적극적으로 대응하면서 동시에 돌봄 노동자들의 노동조건 및 젠더화된 돌봄 노동 시장의 문제에 어떻게 대응할 것인가의 문제이기도 하다. 돌봄 노동의 가치와 의미를 인정하고, 분배정의의 틀 내에서 적극적으로 포섭해야 할 필요성이 여기에 있다. 또한 돌봄 영역에서 신기술과 융합된 새로운 직무 전문성을 창출하고, 이 과정에 여성을 적극적으로 참여시킴으로써 신기술에 대한 여성의 접근성을 높이는 한편 여성들의 노동시장 내 지위를 개선하려는 노력이 무엇보다도 필요하다.

참 고 문 헌

- 소영현. 2017. 「정후로서의 여성/혐오와 디아스포라 젠더의 기하학: 이주의 여성화, 이주노동의 가정주부화」. 대중서사연구 23(2): 85-117.
- 송다영. 2017. 「이중돌봄 여성의 돌봄부담에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 - 동아시아 사례를 중심으로」. 가족과 문화 29(2): 95-125.
- 안숙영. 2018. 「돌봄노동의 여성화에 대한 비판적 고찰」. 한국여성학 34(2): 1-32.
- 이다혜. 2019. 「4차 산업혁명과 여성의 노동: 디지털 전환이 돌봄노동에 미치는 영향을 중심으로」. 법과사회 60: 365-397.
- 이현옥. 2016. 「동아시아 맥락에서의 돌봄레짐 변화와 이주의 여성화 한국과 대만을 중심으로」. 경제와사회 110: 239-269.
- 파레나스, 라셀 살리자르(Parrenas, Rhacel Salazar). 2009. 『세계화의 하인들: 여성, 이주, 가사노동』. 문현아 역. 여이연.
- 홍찬숙. 2018. 「노동 4.0인가 제2 노동세계인가? 노동 4.0의 산업사회 관점 및 그 한계」. 경제와사회 119: 165-192.
- Migration Data Portal. 2020. Gender and migration. June 9. <https://migrationdataportal.org/themes/gender-and-migration>(accessed June 11, 2020).
- Mori, M. 2019. "An innocent imagination of the "Society 5.0" - Some tragic consequences of digitalization of bank services in Japan." <http://www.f.waseda.jp/wienmoto/Japanese/Study/General/Mototaka%20MORI%20DJ%EF%BD%86SS%202019%20.pdf>(accessed January 14, 2020).
- 岡本 智周・丹治 恭子 編著. 2016. 『共生の社会学』. 太郎次郎社エディタス.
- 経済産業省. 2017. 「新産業構造ビジョン」. 産業構造審議会 新産業構造部会. <https://www.meti.go.jp/press/2017/05/20170530007/20170530007-2.pdf>(검색일: 2020년 1월 14일)
- 高谷 幸. 2019. 「現代日本における移民の編入様式—家族を通じた分岐とジェンダー構造」. 大原社会問題研究所雑誌 729: 65-89.
- 内閣官房イノベーション推進室. 2019. 「AI戦略 2019～産業地域政府全てにAI～」. 統合

- イノベーション戦略推進会議決定, https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ai_senryaku/pdf/aistrategy2019.pdf(검색일: 2020년 1월 14일)
- 米沢 哲, 2018, 「介護労働の実態—人間らしい働き方の実現に向けて」, 女性労働—「職業としての介護」を問う 62: 79-97
- 法務省 出入国在留管理庁, 2020, 「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」, <http://www.moj.go.jp/content/001293198.pdf>(검색일: 검색일: 2020년 3월 13일)
- 上林 千恵子, 2019, 「人手不足」と外国人労働者 特集にあたって」, 大原社会問題研究所雑誌 729: 1-9.
- 相馬 直子・韓松花・山下 順子 Kate Yeong-Tsyr Wang・Raymond K.H. Chan・宋多永, 2020, 「東アジアにおける社会的リスクとしてのダブルケア」, 大原社会問題研究所雑誌 736: 4-31.
- 定松 文, 2019, 「介護準市場の労働問題と移住労働者」, 大原社会問題研究所雑誌 729: 29-44.
- 地域包括ケア研究会, 2017, 「平成 28 年度 老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業 地域包括ケア研究会 報告書-2040 年に向けた挑戦」, 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社, https://www.murc.jp/sp/1509/houkatsu/houkatsu_01/h28_01.pdf(2020년 2월 27일)
- 惠羅 さとみ, 2019, 「建設産業秩序の再編の下での外国人労働者受け入れ拡大—入職技能・処遇をめぐる新たな制度構築と諸課題」, 大原社会問題研究所雑誌 729: 10-28.
- 厚生労働省, 2016, 「働き方の未来2035一人ひとりが輝くために」 懇談会, https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000132334.pdf(검색일: 2020년 2월 27일)
- “고령화 시대 로봇에서 답을 찾다.” 시사in, 2019. 10. 15. <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=40414>(검색일: 2020년 6월 11일)
- 男性介護者と支援者の全国ネットワーク(<https://dansei-kaigo.jp>)
- 独立行政法人 労働政策研究・研修機構[JILPT](<https://www.jil.go.jp>)
- 老人ホーム検索サイト「LIFULL介護」(<https://kaigo.homes.co.jp>)
- 法政大学大原社会問題研究所(<https://oisr-org.ws.hosei.ac.jp>)

法政大学大学院イノベーションマネジメント研究科(<http://www.im.i.hosei.ac.jp/im>)

日本慢性期医療協会誌(https://jamcf.jp/ltc_backnum.html)

全国介護者支援協議會(<http://zenkaikyo.or.jp>)

국 문 초 록

일본에서의 젠더화된 돌봄 노동과 이주의 여성화의 교착:

4차 산업혁명 시대가 구상하는 ‘과학적 개호’의 한계

이태정(성공회대학교 노동사연구소 연구위원)

이 연구의 목적은 일본의 돌봄 노동과 돌봄 노동 시장의 성격을 분석하고, 돌봄 노동의 위기에 대응하는 일본의 전략을 4차 산업혁명과의 관련 속에서 살펴봄으로써, 일본이 구상하는 ‘과학적 케어’의 이상이 돌봄 노동의 현실과 어떻게 배치되고 충돌하는지를 분석하는 것이다. 문헌 조사 및 사례 분석을 통해 일본의 돌봄을 둘러싼 문제를 첫째, 돌봄 노동력의 수요에 못미치는 공급, 둘째, 돌봄 난민의 증가에 적절히 대처하지 못하는 공공 서비스, 그리고 이 두 문제에 대한 해결책으로서의 ‘과학적 개호’의 구체적인 실천 방안의 결여라는 점을 밝혀냈다. 돌봄노동은 대표적인 비전형 노동이며 저숙련 노동으로 간주된다. 때문에 오늘날 돌봄 노동은 여성 노동과 외국인이 개입하여 유지되고 있다. 일본 정부가 지향하는 ‘과학적 개호’와 돌봄 노동 현장에서 이루어지는 ‘이주 돌봄 노동의 여성화’의 간극을 메우려는 노력이 무엇보다 필요하다. 돌봄 노동을 AI와 로봇 등의 혁신 기술로 대체 가능한 노동으로 보는 관점에서 탈피할 것과 동시에, 여성과 외국인이라는 문화적 요인을 뛰어 넘어 표준적 노동관계구조를 구축할 것이 요구된다.

주제어 : 돌봄 노동의 여성화, 돌봄 이주노동, 과학적 개호, 4차 산업혁명,
소사이어티 5.0, 일본사회

Abstract

Engendered care work and the feminization of labor migration in Japan:

The ideals and reality of “scientific care” in the Fourth Industrial Revolution

Lee, Taejeong (Research Fellow, Institute of Labor History, Sungkonghoe Univ.)

This study examines the history and current changes around care work under the discourse of the Fourth Industrial Revolution in Japan, and analyzes how the ideals of “scientific care” envisioned by the Japanese government contrast with the reality of care workers’ conditions. The shortage of care workers in Japan (whose history dates back to the 1980s) is due to low wages, poor working conditions, and a gender-divided labor market system. The increase in “care refugees,” who cannot benefit from public services or private agencies, has caused a crisis in Japanese society. The Japanese government has two plans: (1) “scientific care” through artificial intelligence (AI), big data, and robots; and (2) to open the care service labor market to migrant workers. As a result, there is a gap between the “feminization of migrant care labor” and “scientific care” in terms of well-organized care services with innovative technologies, such as AI and robots. An ‘innovated’ labor relationship that goes beyond gender and migrant workers’ inequality should be established.

Key words: feminization of care work, migrant care workers, scientific care, Fourth Industrial Revolution, Society 5.0, Japan

플랫폼 노동과 디지털 노동수기:

‘투잡’ 배달 노동 담론과 논증 구조

이재성*

이
재
성

I. 서론

II. 기업 광고와 언론 보도 담론의 형식과 논리

1. 배민 커넥트 광고 담론과 논증 구조
2. 보수와 진보 언론의 담론과 논증 구조

III. ‘투잡’ 배달 노동 수기의 형식과 논리

1. ‘직장인 투잡연구소’ : 부업 관리의 담화
2. ‘파란 모래시계’ : 검증과 소통의 담화

IV. 플랫폼 노동 담론: ‘투잡’과 배달 노동의 의미

1. 수익성 : 현실 적응과 미래의 준비
2. 관계성 : 배달노동의 의미와 인정의 요구

V. 결론

I. 서론

최근 플랫폼 경제는 중요한 사회적 의제가 되어 있고 플랫폼 노동자 수도 크게 증가하고 있다. 한국고용정보원에서는 한국의 플랫폼 경제 종사

.....
* 성공회대학교 노동사연구소 연구위원(eejss@hanmail.net)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020.17.95>

자 수를 약 46만9천 명에서 53만8천 명 사이로 추정했다(김준영 2019). 그리고 2020년 들어 코로나19 감염병 사태로 인해 기업과 자영업 부분이 위축되면서 부업을 찾아 유입되는 플랫폼 노동자 수는 빠르게 증가하고 있다. 한 조사에 따르면 아르바이트 구직자 중 49.2%가 이미 부업을 하고 있거나 부업을 찾고 있는 것으로 나타났고 이는 본업의 소득이 줄었기 때문이라고 한다(연합뉴스 2020/6/10).

플랫폼 노동에 대한 담론은 ‘취약 노동자 보호론’이 주류를 형성하고 있는데 이 담론이 주로 다루는 대상은 배달이나 대리기사 일을 주업 또는 전업으로 삼고 있는 노동자들이다. 한 조사에 따르면 플랫폼 노동종사자 821명 중 64%는 다른 직업 없이 플랫폼 노동만으로 생계를 유지하고 있었다(국가인권위원회 2020). 하지만 이 말은 나머지 36%의 플랫폼 노동 종사자들이 두 개 이상의 직업에 종사하는 ‘투잡러(부업 노동자)’라는 말이 된다.¹⁾ 다른 조사에서 우리나라 플랫폼 경제 종사자들 중 46.3%는 부업으로 참여하고 있는 것으로 밝혀지는 등(아시아경제 2019/10/29; 김준영 2019) 플랫폼 노동자들 중 거의 절반은 ‘투잡’ 또는 ‘쓰리잡’으로 복수 직종에 종사하는 것을 알 수 있다.

기존 노동시장 연구가 전업 노동자를 중심으로 하였기 때문에, 아직 투잡이나 부업에 대한 정확한 통계 자료는 없다(임용빈·최형재 2017; 최효미 2005; 정성미 2017). 플랫폼 노동 내에서도 직종별로 차이가 커서 쿠팡 비스 노동자들의 경우 약 70%가 전업으로 일하고 있는 반면(김대연·손익

1) ‘투잡러’ 또는 ‘투잡족’이라는 말은 투잡을 하는 사람이라는 뜻으로, 최근에는 투잡이 아니라 ‘N잡’, ‘N잡러’라는 용어도 많이 쓰인다. 공식적으로는 ‘부업(side job, dual-job, moonlighting)’이라고 하지만 정확한 정의에 대한 합의는 이루어지지 않고 있다. 주업과 부업을 구분하는 기준도 확립되지 않았다. 여기서는 ‘하나의 주업을 가지며 동시에 두 개 이상의 일을 하는 경우’를 부업이라고 잠정적으로 정의한 용례(정성미 2017)를 따른다. 그렇다고 해도 부업이란 개념은 투잡 또는 N잡 현상을 체계적으로 다루지는 못하고 있기에 투잡이라는 신조어를 그대로 사용했다.

찬·이동호·이상준 2011, 176) 전문 프리랜서의 경우 72.1%가 플랫폼노동 이외의 다른 직업을 가지고 있다(국가인권위원회 2020). 성별 차이에 따른 직종 및 소득의 차이도 커서, 플랫폼 노동 내부의 구성이 매우 이질적임을 알 수 있다. 그런데 주류 플랫폼 노동의 담론은 주로 ‘특수고용’ 노동자들의 노동권 사각지대 문제의 연장선, 즉 대리운전, 택배, 배달대행, 가사노동 등 몇몇 직종 노동자들의 사례에 집중되어 있다. ‘4차 산업혁명’이라는 환경 변화와 코로나19 감염병 사태로 인한 부업 참여자의 증가 등의 현실은 부업 노동에 대한 조사와 연구의 필요성을 보여 준다.

이 글에서는 투잡 플랫폼 노동자 중에서 ‘배달 노동’의 사례를 살펴보고자 한다. 대표적 사례로는 ‘단기 부업 플랫폼 노동’을 가장 안정적으로 운영하고 있는 쿠팡 플렉스(2018년 10월 시작)와 배민 커넥트(2019년 7월 시작)를 꼽을 수 있다. 면접 조사를 통해 연구에 도움을 준 구술자 중에서 오승윤(가명)과 김민규는 대리운전과 쿠팡 플렉스 경험자였고, 임승호는 배민 커넥트 경험자였다(면접 조사에 대한 상세 정보는 부록 참조). 이 연구는 배달 노동자가 직접 작성한 ‘디지털 노동수기’ 분석을 통해 사례에 접근해 볼 것이다. 디지털 시대에 들어 다양한 삶의 이야기가 ‘콘텐츠’가 되어 유통·소통되는 가운데, 노동과 관련하여서도 이전과 다른 양상이 관찰되고 있는데, 바로 ‘디지털 노동수기’의 등장이다.²⁾ 여기서 디지털 노동수기는 인터넷 미디어를 통해 생산되고 유통되는 체험기, 체험수기, 수기 등을 말하며, 이전 노동수기와 달리 글과 함께 영상, 사진 등이 결합된 형태의 텍스트, 대표적 형태로는 블로그를 의미한다.

아날로그 시대의 노동수기들은 정부 기관이나 노동조합 등의 출판물을

2) 노동계에는 여전히 노동수기의 전통이 이어지고 있다. 대표적인 것은 한국비정규노동센터에서 매년 개최하는 비정규 노동수기 공모전이 있다. 또한, 디지털 시대에 맞춰 ‘콘텐츠’라는 범주에서 노동의 이야기들을 모은 사례도 있다. 서울시 감정노동 콘텐츠 공모전이 그 사례인데, 동영상, 애니메이션, 웹툰 등과 함께 노동수기를 다루고 있다. 디지털 담화의 형식에 있어서 ‘콘텐츠’라는 개념이 가장 넓은 개념이다.

통해서 제한적으로 생산되었을 뿐, 대중적 차원에서 생산·유통되지는 못했었다. 산업화 초기에 노동자들은 글쓰기에 능숙하지 못했기에 노동수기는 연구자들이 노동의 세계를 이해하는 데 필요한 희소성 있는 자료였다(김원 2012). 한국에서 노동수기는 노동소설과 함께 노동문학 영역에서 많이 연구가 되어 왔다. 노동운동이 활성화되었던 1980년대를 중심으로 노동수기는 많은 사회적, 정치적 역할을 담당하였다(홍성식 2008; 한영인 2014; 김정민 2016). 그리고 노동문학과 사회운동과의 관계에 있어서 ‘노동운동 담론’의 문제에 대해서도 주목한 연구가 있다(박수빈 2013, 권경미 2013, 김무성 2015).

하지만 이제 인터넷에는 이전 노동수기와 성격을 달리하는 디지털 노동수기가 넘쳐나고 있다. 쿠팡에서는 2018년 11월에 쿠팡 플렉스 경험자들의 체험수기를 공모하여 1,300여 명의 참여를 이끌어냈다(파이낸셜뉴스 2018/11/5). 이러한 이벤트가 아니더라도 어떤 기업에 취업하고자 하는 사람들은 인터넷을 통해 체험기를 검색하여 구체적인 정보를 습득할 수 있게 되었다. 디지털 노동수기의 하나인 개인 블로그를 통해 플랫폼 노동에 대해 이해하려는 시도는 적절하고 의미가 있다. 투잡을 하는 플랫폼 노동자들의 담론을 발굴하여 분석하기 위해서 이 연구는 두 사례를 선정하였다. 우선 주요 포털의 검색 시스템을 이용하여 배민 커넥터, 쿠팡 플렉스 등의 관련 키워드를 검색하였다. 그 중에서 작성자가 ‘투잡’을 하는 블로거 이면서, 플랫폼 노동과 관련된 게시물이 최소 20여건이 되고, 블로그 내용에 다른 사용자들과의 소통이 활발하며, 체험내용에 대한 상세한 서술과 정확한 자료를 제공하는 블로그를 선별하였다(상세 소개는 부록 참조).

더불어 ‘자아실현을 위한’ 투잡 사례 및 청년노동자들의 전체적인 상황에 대해 파악하기 위해 김민규(인천청년유니온 위원장)과 임기현(인천알바노조 전 사무국장)과도 인터뷰를 진행하였다. 임기현의 투잡 체험은 본업-부업 관계가 아니라 여러 개의 알바를 하면서 생계를 꾸려나가야 하는

사례이기도 했다. 추가적인 연구 대상은 언론 기사이다. 디지털 노동수기 담론을 공식적이고 체계적인 담론과 비교해 보기 위해서 지난 1년간 언론 보도 내용을 분석하였다.

이 연구는 상업적·정치적 담론의 텍스트·비텍스트적 요소를 함께 분석할 수 있는 비판적 담론 분석(CDA: Critical Discourse Analysis) 방법을 활용하여 플랫폼 노동과 연관된 공식적·비공식적 담론과 담화를 분석하였다.³⁾ 특히 N. 페어클러프가 사회적 담론 내의 ‘논증(argumentation)’이라는 성격을 강조하면서 상업 광고나 정치 광고, 그리고 언론 기사나 다양한 문헌 자료들을 ‘발화 행위의 정치성’이라는 측면에서 분석하는 방법을 사용하였다(김현강·신유리 역 2015). 이 방법론은 첫째, 문자와 함께 이미지, 영상 등이 복합적으로 상호작용하는 블로그나 웹사이트를 통합적으로 분석할 수 있다. 그것이 가능한 것은 담화와 담론의 형식의 다양성에도 불구하고, 다양한 분석 텍스트에 내재된 논증의 구조의 기본 요소들을 재배열함으로써 비교 분석을 위한 통일성을 갖출 수 있기 때문이다. 둘째, 디지털 노동수기가 블로그로 작성되면서 ‘사적 기록’이자 수익을 창출하기 위한 수단으로서의 ‘광고’ 텍스트와 유사한 성격을 가지게 된 만큼, 기존의 노동수기에 대한 문학적 접근이나 네러티브적 접근과는 다른 차별화된 분석 방법으로서의 유용성이 있다.

3) 담화와 담론은 영어로는 ‘discourse’로 같은 표기여서 학계간 연구에서 혼선을 초래한다. 페어클러프(2012)나 Gee(2014) 등은 소문자와 대문자를 사용하여 개념을 구분하여 문제를 해결하고 있다. 개별적이고 자의적 수준에서 경험을 의미화하는 언어사용은 담화(discourse)로 표기하고, 사회 구성원들이 집합적이고 추상적이고 상대적으로 체계화된 논의는 담론(Discourse)으로 표기하는 것이다(신동일 2018). 이 글에서는 텍스트를 통해 담론의 논증 구조를 단단하게 구성할 수 있는지의 여부를 중심으로 담화와 담론을 구분하였다. (본문에서 Fairclough 표기는 ‘페어클러프’로 통일하였다.)

II. 기업 광고와 언론 보도 담론의 형식과 논리

기업과 정치인, 시민단체와 언론 등은 대중들에게 메시지를 발신하고 이를 통해 대중들과 소통하며 자신들의 목적을 달성하고자 한다. 담론의 형식은 다양하다. 광고, 연설, 이벤트, 기사, 성명서, 보고서 등은 소통을 위한 담론의 다양한 종류들이다. 담론 형식은 각각 세부적인 하위 형식들로 구분될 수 있다. 언론 기사는 사건 보도, 심층 보도, 인터뷰, 기고, 칼럼, 사설 등의 세부 형식들에 따라 각각 다른 목적을 갖는다. 광고는 그 형식의 무한함이 특징이다. 광고를 전달하는 매체별로도 분류되고, 광고 전략이나 범위, 표현 방식 등에 따라 분류되지만, 사실상 그 한계가 없을 정도로 다양하다. 기업뿐만 아니라 정치인, 시민단체, 학계, 언론 등 대부분의 발화자들은 광고 담론의 형식을 차용하고 있다. 정부의 브리핑이나 기념식, 시민단체의 집회와 시위, 학계의 논문 작성 이외의 학술 활동(세미나, 성명서 등) 등에서 사용되는 설득의 수사적 기법들은, 정치광고나 홍보광에서 등장하는 광고에서도 활용하는 커뮤니케이션의 기본 원리이다.

담론 형식의 다양성과 ‘수사적 기법’들을 분석하는 것은 흥미롭지만, 담론들 간의 논리적인 분석을 어렵게 만든다. 반면에 담론에 내재하는 ‘논증’ 형식의 기본 요소는 동일성이 있어서 체계적인 비교 연구에 용이하다. 이 연구에서 담론과 담화를 각각 정의한 바를 고려해도, 담화와 담론을 구분할 때에 바로 논증 구조의 완성도를 하나의 중요한 기준으로 삼을 수 있을 것이다. 페어클러프는 진리나 과학적 법칙을 증명하는 이론적 논증과 구별되는 어떤 행위를 해야 한다는 당위적이고 규범적인 결론을 이끌어내는 논증을 ‘실제적 추론(practical reasoning)’이라 정의했다. 실제적 추론으로서의 논증의 요소는 담화의 목표와 그것을 실현하기 위한 수단이라고 생각되는 행위에 대한 주장, 그리고 주장에 대한 논거로 이루어지며, 그에 영향을 주는 가치와 이러한 담론이 벌어진 상황으로 구성된다(김현강

2014).

1. 배민 커넥트 광고 담론과 논증 구조

배민 커넥트와 쿠팡 플렉스는 모두 감성적인 영상 광고로 투잡, 부업 노동자들을 모집하고 있다. 먼저 쿠팡 플렉스의 공식 사이트와 유튜브 채널 ‘쿠팡 플렉스 뉴스룸’에는 여러 영상물이 올려져 있는데 모두 ‘체험수기’로 구성되어 있다. 2분 내외의 긴 영상에 취준생, 주부, 자영업자, 학습지 교사 등 아르바이트가 필요하거나 부업이 필요한 사람들이 쿠팡 플렉스를 통해 원하는 바를 얻었다는 증언(인터뷰)과 증거자료(일상생활과 배달 장면 촬영)를 감성적인 음악과 더불어 편집을 하여 제공하고 있다. 실내 인터뷰는 세 대의 카메라가 각기 다른 각도와 구도로 구술자를 찍었고, 야외에서 촬영된 일하는 장면도 조명과 색감, 움직임과 동선 등의 완성도가 높다. 구술자들의 말투, 표정, 표현 등도 너무도 자연스럽게 연출되어서 전체적으로 상당한 시간을 들여 촬영을 했고, 주인공들 역시 촬영 현장에 충분히 적응했음을 알 수 있다.

비평적 시각으로 살펴보면 이 영상들이 정교하게 기획되고 연출된 작품임을 알 수 있지만, 일반 시청자들에게 이들 영상은 ‘이것은 허구가 아니라 진실’이라는 광고 형식, 즉 ‘광고처럼 보이지 않는 광고’, 다큐멘터리 스토리텔링형 광고의 효과를 얻고 있다. 그에 반해 영상의 서사적 구성과 논증 구조는 평이하고 직접적이며, 시청자들에게 쿠팡 플렉스를 홍보하고 권유하는 메시지 즉, ‘나는 쿠팡 플렉스를 통해 원하는 것을 얻었다’라는 명시적 주장(영상 텍스트의 표층 메시지)에 더해, ‘그러니 당신도 쿠팡 플렉스를 하라’는 추론의 의한 암묵적 메시지(함축, 심층 메시지)를 전달하고 있다.

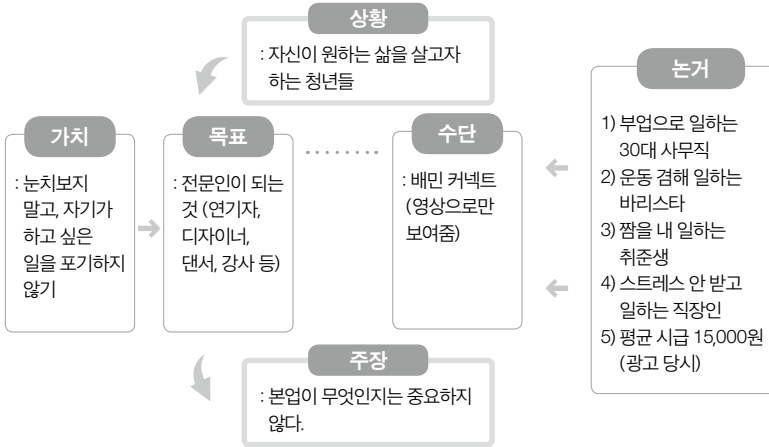
반면 배민 커넥트 광고는 쿠팡 플렉스 광고물과 유사한 다큐멘터리 형식이지만 중요한 차이가 있다. 우선 배민 커넥트 광고는 각 30초 정도로

매우 짧다. 영상물로 다 전하지 못하는 정보가 많다보니 웹사이트 내에 따로 추가해 두었다. 또한, 영상광고는 직간접적으로 ‘배민 커넥트를 하면 좋다’는 주장을 하지 않고, 새로운 시대의 노동윤리에 대한 담론을 설득하려는 전략을 채택하고 있다.

배민 커넥트의 광고 영상은 두 가지가 있다. 영상 (가)에서는 댄서 겸 디자이너가 남성 주인공으로 등장한다. 그는 15년 경력에 세계 대회에도 나가고 있고 강의도 하고 있다고 자신을 소개한다. 멋진 춤을 보여준 후, “제가 디자인에 관심이 많아서 요즘 옷도 만들고 있어요.”라며 분위기를 바꾼다. 그리고 “제 직업이 뭐냐구요?”라고 시청자에게 묻는다. 갑자기 조용해지며 영상은 주인공이 배민 커넥트 복장을 입고 일하는 모습을 보여준다. 주인공이 음식을 배달하는 장면이 지나가고, 다시 화자의 목소리가 등장하며 “그게 뭐 중요한가요. 하고 싶은 걸 하는 건데.”라는 대답이 들린다. 영상은 “춤도 추고, 디자인도하고, 배달도 하고.”라는 말로 마무리된다.

영상 (나)는 (가)와 동일한 음악과 구성에다가 주인공의 직종과 성별만 바뀌어 있다. 연기자로 설정된 여성 주인공은 ‘내 안의 목소리에 집중할 때’가 많으며 자신이 원하는 대로 행동한다고 자신을 소개한다. 다른 사람들은 본인에게 ‘눈치를 보지 않는다’고 평가한다. 그녀는 학생들도 가르치고 있다고 하며 역시 “내 직업이 뭐냐구요?”라는 질문 이후 배민 커넥트로 일하는 장면이 이어진다. 잠시 소리가 끊긴 후 그녀의 대답이 들려온다. “그냥 하고 싶은 거 하고 있어요.”, “연기도 하고, 학생도 가르치고, 배달도 해요.”라며 영상이 끝난다. 두 광고 담론의 논증 구조는 다음과 같다.

[표 1] 배민 커넥트 광고 담론과 논증 구조



영상 광고물과 별도로 배민 커넥트 모집 사이트에서 제공되는 다양한 ‘논거’들을 통해서 배민 커넥트는 ‘편안하고, 시공간적으로 자유롭고, 운동이 되며, 자기 주도적이고, 자율성이 높고, 시급이 높은 부업 또는 아르바이트’라는 메시지를 전달하고 있다.⁴⁾ 또한, 주인공들의 이야기가 중심이 되는 스토리텔링 광고를 통해서 배민 커넥트를 지원하는 사람들은 ‘창조적이고, 전문적이고, 자기 주관이 강하며, 자유로움을 추구하고, 다른 사람을 지도할 만큼 능력이 있으며, 자신의 꿈을 끝까지 포기하지 않는’ 매력적인 인간으로 그리면서, 배달 아르바이트가 결코 부끄러운 일이 아니라는 점을 암묵적으로 설득하고 있다. 광고는 배민 커넥트를 하라는 주장을 펴는 논증 구조가 아니라, 그것을 목적을 이루는 ‘수단’으로 배치하고, 배민 커넥트의 영상에서 소리를 중단시킴으로써 아예 명시적 발화 구조 내에서

4) 논문 집필 시점에 보이던 광고가 논문 심사 후 수정 시점에서 변경된 부분이 있었다. 표 내용은 집필 시점의 정보이다. 새로 바뀐 논거 정보는 세 개로 줄어든 대신 ‘실명’과 사진이 포함되었다. 옛 정보 중에서 시급이 15,000원이라는 것과 운동을 겸한다는 내용, 그리고 취준생의 사례와 직장 스트레스 등의 내용이 사라졌다.

배민 커넥트를 생략시켰다. 그러면서도 배달하는 모습과 소리에 더욱 집중하게 만드는 이중적 효과를 주었다. 따라서 영상 자체에서 중요한 것은 배민 커넥트가 아니라 주인공(즉 시청자 자신)의 꿈과 재능이 되며, 안정적인 직장을 가져야 한다는 사회의 기성 노동윤리에 얽매일 필요가 없다는 메시지가 발신된다. 새로운 노동시장에서 발견되는 전형적인 ‘N잡러’의 모습이 그려지고 그들만의 당당한 노동윤리가 구성되고 있다.⁵⁾

2. 보수와 진보 언론의 담론과 논증 구조

플랫폼 노동에 대한 진보 언론과 보수 언론의 담론을 비교하기 위해서 각 두 개의 언론사를 선정하여 기사를 분석한 결과 경향신문의 주도적 역할이 두드러지게 드러났다. 우선 2019년 5월부터 2020년 4월까지 12개월 간 ‘플랫폼’, ‘노동’, ‘기업’ 등의 검색어를 사용하여, 각 언론사 자체 검색 시스템을 통해서 (교육, 문화, 과학기술 등의 이슈를 배제하고) 플랫폼 노동과 플랫폼 기업 이슈와 직접적으로 연관된 기사만을 선별적으로 검색한 결과, 한겨레 39건, 중앙일보 29건, 조선일보 28건임에 비해 경향신문은 97건으로 큰 차이를 보였다. 또한 진보 언론의 경우 플랫폼 기업 관련 보도를 할 때에 비판적인 논조를 보이는 기사가 약 30% 정도를 차지하고 있었다.

5) 구술자 김민규는 대학 학생회 활동을 하다가 연결이 되어 프리랜서 행사 진행자(MC)로 아르바이트를 했고, 오토바이로 배달 아르바이트도 했다. 취업 후에도 대리운전 등 ‘N잡’을 했고, 최근에는 인천청년유니온 활동을 더 많이 하기 위해 본업까지 그만두고 자발적인 투잡러가 되었다. 코로나19로 행사 이벤트가 사라지면서 쿠팡 플렉스로 수입을 보충하고 있다. 자아실현을 위해 플랫폼 노동에 유입되는 노동자들도 적지 않으며, 그들 사이에서 몇몇 플랫폼 노동은 ‘그나마 좋은 부업’으로 평가되고 있다.

[표 2] 플랫폼 노동 관련 언론 보도

구분		전체	사건보도		심층보도, 체험보도		인터뷰, 기고, 칼럼		사설	
			노동	기업	노동	기업	노동	기업	노동	기업
진보	경향	97	30	16	24	-	20	7	2	-
	한겨레	39	11	7	8	-	4	7	1	-
보수	중앙	29	7	13	3	-	2	3	-	1
	조선	28	9	13	3	2	-	1	-	-

자료(설명): 각 언론사 자체 검색시스템 활용. 2019년 5월 1일 ~ 2020년 4월 30일까지(검색일: 2020년 5월 8일)

진보적 언론은 플랫폼 노동과 관련하여 ‘노동’ 측의 입장에서 기사를 작성하는 특징을 보인 반면 보수적 언론은 상대적으로 ‘기업’ 측의 입장을 반영하고 있었다. 사건보도의 경우 중앙일보와 동아일보는 노동 관련 기사보다 기업 관련 기사를 더 많이 게재하였을 뿐만 아니라, 기사 제목과 내용에서 기업이 행위(발화)의 주체가 되는 특성을 보였다. 즉 중앙일보는 이재웅 쏘카 대표가 ‘타다금지법’ 논란에 대응하기 위한 대담회에서 한 발언을 기사화하면서 “이재웅, ‘우버 기사 같은 플랫폼노동자 보호하는 법 필요(중앙일보 2020/1/17)’”라는 긍정적 메시지의 제목을 선정한 반면, 경향신문은 “이재웅 ‘타다는 나눠 쓰는 서비스’ … 박경신 ‘타다 위해 새 차 구입, 공유경제 맞지 않아’(경향신문 2020/1/16)’라는 제목으로 대담자인 박경신 교수와 의견이 엇갈리는 부분을 부각시켰다.

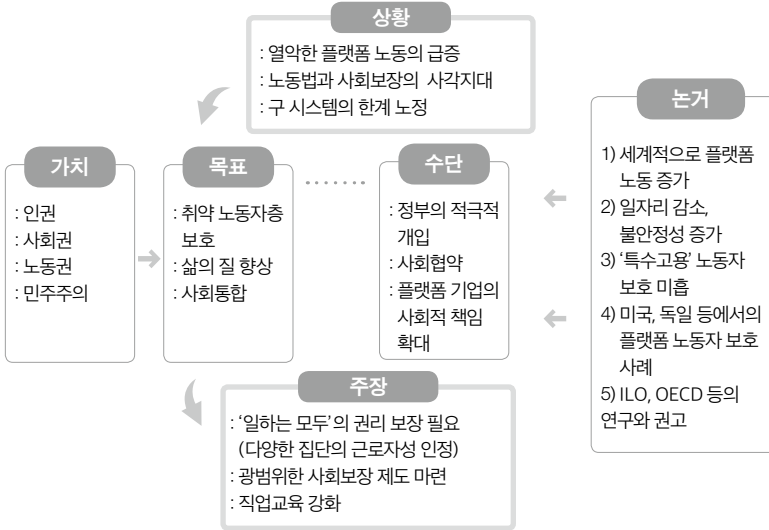
보수 언론은 플랫폼 노동자의 불안정성을 지적하면서도 이를 ‘피할 수 없는 디지털 전환기의 현상’으로 보고, 새롭게 생성되는 일자리의 가능성에 주목하고자 한다(중앙일보 2020/2/13). 또한 노동자가 한 회사에서 수십 년간 정규직으로 일하는 근로 형태는 대부분 사라지고 ‘각 이코노미’가 보편화 될 것이라는 한 미래학자의 인터뷰 기사를 통해 암울한 전망을 제시하면서도 ‘새로운 유형의 플랫폼 기업의 등장’에서 희망을 찾는다(중앙

일보 2020/1/4). 조선일보 역시 배달 노동자들의 이슈를 다루면서도 플랫폼 기업의 발전과 ‘진화’라는 관점의 기획 기사를 내보냈다. 예를 들어 “2020 유통트렌드 디지털 전환 본격화 … ‘원할 때, 간편하게’ 쇼핑하세요 (조선비즈 2020/1/1)”나 “오늘도 시켜 먹었다 … 음식배달 1조원 시대(조선일보 2020/1/3)” 등의 기사 등의 논조가 주종이다. 그러나 플랫폼 노동과 관련해서는 심층 기사나 사설이 없다. 분절적인 보도 기사만을 가지고 보수 언론의 플랫폼 노동 담론의 논증 구조를 구성하기는 어렵다.⁶⁾

반면에 진보 언론의 기사들은 플랫폼 노동자들의 불안정성을 중심으로 이슈를 다루고 있다. 노동 측의 입장에 가까운 학자들과 리더유니온 등 당사자들의 목소리를 직접 전달하는 인터뷰 기사나 칼럼, 그리고 기자들이 플랫폼 노동자들을 직접 취재한 ‘르뽀’형 기사 등을 다수 게재하고 있다. 예를 들어 “2020 노동자의 밥상 별도 콜도 뜨지 않는 밤, 불은 라면 삼키는 대리운전기사(한겨레 2020/2/19)” 기사나, “출퇴근 관리받는 프리랜서? 타다 기사 안전벨트 풀어버린 지노위(한겨레 2020/2/8)” 등의 기사는 감성을 자극하는 수사적인 제목이 선택되었다. 경향신문은 ‘녹아내리는 노동’이라는 기획 기사를 중심으로 노동자들의 ‘권리’라는 측면에서 플랫폼 노동을 다루면서 ILO, OECD 등 국제기구나 독일, 프랑스 등의 플랫폼 노동권 보호 조치 등을 적극 소개하고 있다(경향신문 2019/12/6; 2020/2/18). 한겨레 역시 비슷한 논조를 바탕으로 협동조합이나 사회적 경제 분야를 통한 대안을 상대적으로 기사화했다(한겨레 2019/12/2; 2019/12/9; 2019/12/11).

6) 보수 언론의 담론은 노동보다 기업의 차원에서 재구성해 볼 필요가 있다. 특히 관련 주제의 유일한 사설인 “실리콘 벨리에는 출퇴근 시간 없다”는 장병규 보고서(중앙일보(사설) 2019/10/28)와 연결된 인터뷰 기사인 “[김동호의 직격인터뷰] 내일 당장 망할지 모르는 데 벤처가 어떻게 52시간 지키나(중앙일보 2019/11/4)”를 통해서 간접적으로 파악이 가능하다. 그리고 해당 사설과 기사의 바탕이 된 “4차 산업혁명 대정부 권고안”(대통령직속 4차산업혁명위원회 2019)이 주요 참고 자료가 된다.

[표 3] 진보 언론의 플랫폼 노동 담론과 논증 구조



진보 언론을 통해 재구성한 플랫폼 노동 담론은 사건보도와 심층보도를 통해서 플랫폼 노동자들의 열악한 현실을 비중 있게 다루고 그것을 보편적 논리로 전환시키는 진보 학계의 논의를 충실하게 전달하면서, 하나의 체계적인 입장을 형성해 갔다. 진보적 담론에 따르면, 현재의 노동법과 사회보장법은 19세기 이후 산업혁명 시대에 노동자를 보호하는 사회·경제적 시민권의 원천이었으나 이제는 그 한계를 노정하고 있다. 빠르게 변화하는 산업노동의 환경에 법제도가 인권과 노동권을 제대로 보장하기 위해서는 좀 더 기민하게 대응해야 한다. 이는 ILO의 ‘일의 미래를 위한 100주년 선언’이나 독일의 ‘노동4.0’ 전략 등에서 이미 시작되고 있다. 새로운 시대의 사회통합과 삶의 질 향상은 인권과 민주주의를 위한 정책이다. 이를 위해 정부와 사회가 적극적으로 해법을 모색해야 하며, 기업은 사회적 책임을 다해야 한다는 등의 내용이다.

거시적인 담론으로서 기존 플랫폼 노동 담론은 투잡이나 N잡의 영역에 대해 별도로 다루고 있지 않은 것은 담론의 공백이다. 플랫폼 노동 영

역에서 50%에 가까운 노동자가 두 개 이상의 직업을 가지고 있고, 그 비중은 점차 늘어나고 있다. 앞으로 노동시장 정책이 ‘좋은 일자리’ 본업 하나만 가지고도 충분히 삶의 질을 누리도록 하는 방향으로 나가야 하는가, 아니면 기술발전과 산업변동의 흐름 속에서 이전의 노동시장 모델은 더 이상 유효하지 않은 것으로 판단하고 정책의 방향을 변경해야 할 것인가. 현재 주류적 담론은 이런 논쟁점에 대해서는 체계적으로 검토하지 않고, 이전의 특수고용 노동자들의 노동자성 인정과 노동권 확보라는 당면한 목표를 기본 프레임으로 설정하고 전체 플랫폼 노동 담론을 구성하고 있다.

Ⅲ. ‘투잡’ 배달 노동 수기의 형식과 논리

2000년대 이후로 블로그는 개인 일기장의 역할과 함께 개인이 세상과 소통하는 중요한 채널이 되어 왔다. ‘서비스형 블로그’의 등장과 디지털 카메라의 대중화, 그리고 스마트폰의 전면적인 보급으로 인터넷은 개인의 삶의 이야기가 넘쳐나는 곳이 되고 있다. 일부 블로거들 중에는 대중적 ‘스타’가 되어 엄청난 수익을 올리는 사례도 많아지고 있어서, 2019년 조사 결과 초등학교생들의 희망 직업 중 2위가 블로거 또는 ‘크리에이터’인 시대가 되었다.⁷⁾ 디지털 노동수기의 형식과 논리를 보기 위해서 선정된 두 개의 블로그를 분석하였다. 역사적으로 주된 담화 형식은 구술에서 필사로, 필사에서 인쇄로 변화해 왔다. 현대에 들어 영상은 텍스트를 ‘다감각화’했으며 디지털은 구술의 상호작용성을 복원하였다. 디지털 시대의 담화는

7) 이 글에서 다루지 않지만 크리에이터는 디지털 시대의 새로운 직종이자 새로운 부업으로 떠올랐다. 유튜브(YouTube)의 수익 창출 승인 계정의 경우 구독자 숫자가 1만 명 이상이면 200만~300만 원 선에서 매매될 정도이다. 그 이상의 수익을 기대할 수 있다는 것이다(신동아 2020/5/3).

필사와 인쇄 시대를 지배했던 서사의 원리가 아니라, 구술적 내러티브인 ‘스토리텔링’의 담화 양식과 유사하다. 즉, 문학적 노동수기와 디지털 노동수기는 담화 형식에서 큰 차이를 보인다. 담화를 개별적이고 자의적 수준에서 경험을 의미화하는 언어사용이라고 했을 때, 이는 스토리텔링의 양식과 유사한 것이며 상호작용성, 네트워크성, 멀티미디어적 복잡성, 완전복제성, 이야기의 층위가 다중적인 비선형성, 결말이 열려 있는 개방성 등의 특징을 보이게 된다(류은영 2010, 83; 89-90).

1. ‘직장인 투잡연구소’ 부업 관리의 담화

‘직장인 투잡연구소’ 블로그에는 투잡을 두 가지로 분류하고 있다. (이후 괄호 안 숫자는 2020년 5월 10일 현재, 메뉴 내 작성된 게시물의 숫자이다.) 첫째는 ‘현장투입형 투잡’으로서 그 하위 직군으로는 ‘운전 직군’(6), ‘배달 직군’(39), ‘기타 직군’(0)으로 구분하였다. 둘째는 ‘재택부업형 투잡’으로서 그 하위로는 ‘블로그 관련 팁’(0), ‘티스토리 블로그’(7), ‘네이버 블로그’(6) 등으로 구분하였다. 자신의 경험을 중심으로 투잡을 분류하고 있으나 전체적으로 ‘현장투입형 투잡’ 중에서 ‘배달 직군’ 분야가 블로그 내용의 중심이라고 할 수 있다. 이와 별도의 폴더로 ‘월별 수입 마감’(8)과 ‘꼬적 꼬적’(1), ‘알림&필독’(5), ‘공지사항’(2) 등이 대부분 쿠팡 플렉스에 대한 글이다.

블로그 게시물의 유형을 보면 자신과 관련된 기록 중에서는 ‘수입’에 대한 내용이 절대적으로 많다. 오승윤은 ‘월 목표 대비 실적’이라는 자체 정산표를 엑셀 파일로 만들어 꾸준히 자신의 노동과 수입을 기록하고 있다. 근무일수, 수입, 시급 등에 목표가 설정되어 있고, 그에 따른 ‘실적’을 기입하면, 각각에 대한 ‘달성율’이 계산이 되는 표이다. 본인 스스로 근무일수, 수입, 시급에 대한 목표치를 설정한다. 오승윤은 ‘최소 시급 12,525원’을

목표치로 제시하고 있다(“내 인생, 투잡 준비하기” 2019/9/10). 이 목표치는 일반적으로 심야나 새벽에 일을 해야 하는 투잡 노동의 특성을 고려하여, 최저임금(2019년에 시급 8,350원)에 연장수당($\times 1.5$)을 적용하여 책정한 것이다. 그는 근무일수는 월 22일을 목표로 두고 있다. 대략 주 6일 출근, 월 4주로 계산했다. 그리고 배송 물량은 1일 30개이고 1개당 단가는 1,000원으로 목표를 설정했다.

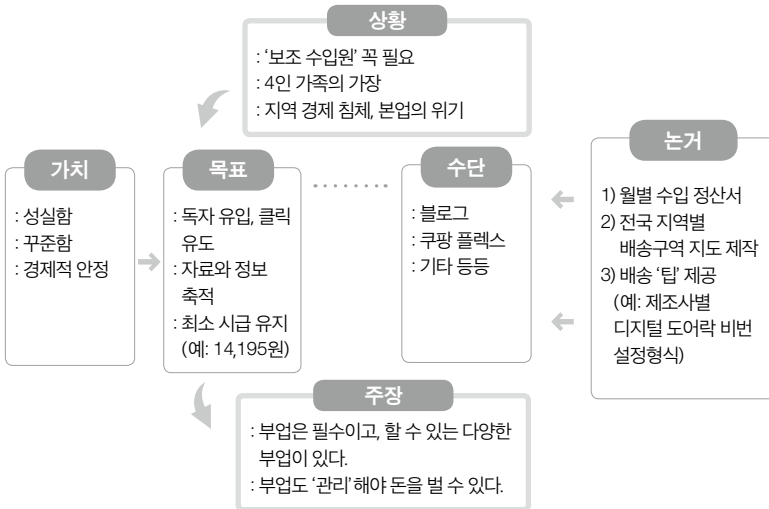
플랫폼 노동은 정해진 시간에 원하는 만큼 일하는 것, 즉 노동의 자율성이 가장 큰 특징이자 장점이다. 그러나 오승윤은 스스로 노동조건과 목표를 부과하였다. 스스로 관리자 역할을 하는 것이다. 그는 대리운전 부업 10년의 경험을 통해, ‘원하는 날짜와 시간에 따라 일을 하면 돈을 잘 벌 수 없다’는 점을 체감했다. 그래서 꾸준히 일을 하고 스스로를 관리하고 있었다. 2019년 9월의 정산 내용으로는 근무일수 달성율은 95%, 수입 달성율은 139%, 시급 달성율은 132%였다. 2019년 12월의 정산 내역은 근무일수 목표 112% 달성, 수입 목표 183% 달성, 시급 목표 150% 달성이었다. 시급 목표액을 (쿠팡이 선전하는 15,000원에 가깝게) 14,195원으로 설정하고도 거뜰하게 초과달성하였다. 총 1,327,981원을 벌었다. 여기에 블로그 광고 수입으로 41,855원(티스토리)와 55,000원(네이버)을 벌었다.

오승윤은 2020년에도 지속적으로 꾸준히 100만 원 이상의 수입을 얻고 있으며 코로나와 유명 연예인의 쿠팡 플렉스 체험이 방송을 타면서 블로그 방문자가 늘어 광고 수입도 10만 원이 넘기도 했다. 그는 50세까지 새벽 배송을 ‘투잡의 주업’으로 생각하겠다고 적으면서 50세 이후에 ‘조금의 여유’를 찾아보겠다고 했다. 블로그는 장기적으로 이후의 ‘여유’를 위해서 꾸준히 관리를 해 나가겠다는 계획이었다(“12월 쿠팡플렉스 후기 & 마감” 2020/1/2). 이 블로그는 본인의 인생계획을 실현시켜 나가기 위한 전략과 방법을 스스로 모색하고 ‘연구’하는 공간이자 그 자체로 투잡의 수단이다. 또한 본인의 노동과 수입을 기록하고 반성하고 숙련시켜 나가기 위

한 '자기 관리 시스템'의 역할을 하고 있었다.

이 블로그에는 다른 디지털 노동수기에 빈번하게 나타나는 불만과 비판의 글이 극히 적다. 플랫폼 기업에 대해서도, 고객들에 대해서도, 사회에 대해서도 크게 불만을 갖지 않는다. 그는 그런 불만이 자신의 부업 수행과 수입 증대에 별로 도움이 되지 않는다는 것을 깨달은 것 같다. 그는 현실적인 판단을 하고 이성적으로 투잡 노동을 계획하는 '프로 투잡러'의 모습을 보여주고 있다. 특히 이 담화는 자신의 노동을 기록하고 관리하는 블로그를 통해서 그 자체로 수익을 창출하는 '콘텐츠'를 만들어낸다는 점에서 복합적이고 기능적인 담화 구조라는 점이 특징이다. 이 블로그는 부업이나 투잡이 단순한 보조적인 일자리가 아니라 면밀하게 '경영'되어야 하는 것이라는 노동윤리를 함축하고 있다.

[표 4] 블로그 '직장인 투잡연구소' 담화와 논증 구조



오승윤도 플랫폼 노동의 모든 점이 맘에 드는 것은 아니다. 하지만 현실 주의자로서 오승윤은 '현재 이보다 나은 투잡은 없다'는 것을 잘 알기에 문

제를 해결해 나가면서 최대의 수익을 추구해 나간다.⁸⁾ 공동현관문에 디지털 도어락 비밀번호 설정 문제로 배송의 어려움을 겪은 후에 그는 다섯 가지의 제조사별 디지털 도어락 비밀번호 체계를 조사하여 게시물에 올린다 (“쿠광플렉스 공동현관문 출입 비번 공략!” 2019/12/10). 배송 일을 신청해서 배차를 받지 못하더라도 무조건 일을 나간다. 일단 나가면 현장에는 항상 일감이 있다는 걸 알고 있다. 그는 거리가 먼 지역을 맡게 되어도 기꺼이 배송을 나간다. 묵묵히 성실히 일을 할 때에 더 많은 기회가 온다는 것도 경험으로 얻은 지식이다. 관리 직원들은 꾸준히 일을 잘 하는 그에게 종종 개별적으로 전화를 해서 ‘긴급 물량’을 배송해 줄 것을 요청한다. 그에게 있어서 쿠광 플렉스들을 통제하는 알고리즘은 가이드라인일 뿐이다. 플랫폼 노동도 결국 사람이 하는 일이며, 그는 시스템의 빈 공간에 자리를 만드는 방법을 알고 있다.

2. ‘파란 모래시계’: 검증과 소통의 답화

블로그 ‘파란 모래시계’의 운영자 임승호는 블로거로 ‘푸르른 등대’라는 이름을 사용하고 있다. 임승호는 블로그에 음식, 식당, 드라마, 음악, 스포츠, 신발 등 자신이 좋아하는 것들에 대해 2015년 11월부터 2020년 2월까지 총 1,111개의 글을 올렸다. 배민커넥트와 관련된 글은 2019년 10월 7일에 처음 등장했다. “배민커넥트 신청 3회차에 드더 교육 확정되었다.”는 제목으로 시작하여 총 19편의 글이 순차적으로 작성되었다. 게시물의 메뉴 구성은 ‘배민커넥트 일기’(8), ‘배민커넥트 에피소드’(6), ‘배민커넥트

8) 이것은 많은 불만을 토로하는 다른 블로거의 항변에서도 확인할 수 있다. 배민 커넥트를 하는 블로거 노동행은 ‘돈도 별로 안되는 데 그걸 왜 하느냐’거나 ‘차라리 그 시간에 자기 계발을 해서 몸값을 올리라’고 말하는 주변 사람들이 “답답한 부류”라고 비판한다. 투잡을 하는 입장에서 ‘사람들이 바보라서 푼돈받고 이 짓을 하는 게 아니라 딱히 대안이 없기 때문’이라고 지적한다(공도폭격기 블로그 “배민커넥트 후기 007” 2019/12/13).

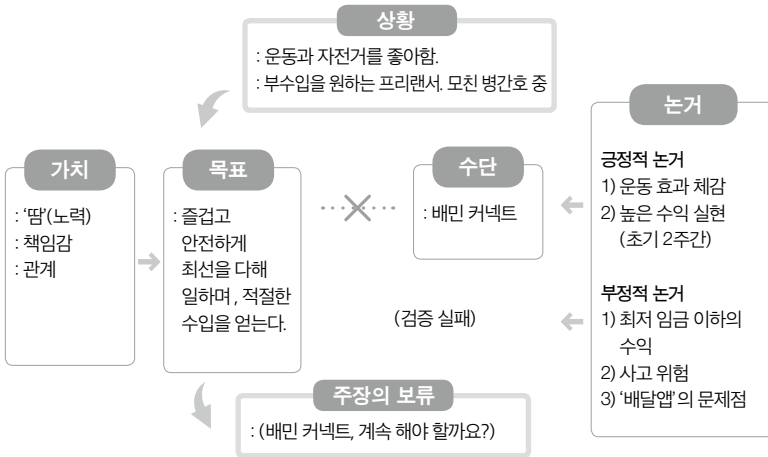
팁'(5) 등 세 카테고리로 구분되어 있으나, 일기와 에피소드와 팁 사이에 분량과 내용, 구성 등에 큰 차이는 발견되지 않았다. 전체 게시물이 바로 일기이자, 에피소드이자, 팁인 것으로 보인다. 블로그의 마지막 글의 제목이 “안녕하신가요??? 배민커넥트 계속 하고 계시나요??”(2020/2/13)이고, 그 직전 글은 “배민커넥트 관둬야 할까요????”(2019/11/12)였다. 그는 2019년 12월 29일 배달 중에 교통사고를 당했다. 그래서 배민커넥터를 하지 못하고 병원 치료를 받으며 쉬고 있다. 임승호의 이야기에서 가장 강조되는 내용이 ‘안전’이었다. 인터뷰에서 이야기를 시작하면서부터 안전 문제를 다루었다. 오토바이나 자전거는 도로 위의 약자로 볼 수 있는데 규정 상 배송을 위해 인도 위를 다니지 못하게 하기 때문에 자전거를 타는 사람은 자동차와 오토바이 모두로부터 위협을 당하는 입장이 된다.⁹⁾

불의의 사고 때문에 임승호의 노동수기는 중단이 된 상태이다. 이 블로그는 미완성의 담화이고, ‘직장인 투잡연구소’에 비해서 텍스트의 분량이 적은 편이다. 그렇지만 이 블로그는 배달 노동의 의미에 대한 고민이 담긴 회소성 있는 텍스트라는 점에서 중요한 연구 대상이다. 그의 블로그는 유독 ‘대화형’ 제목과 문장이 많다. 독자들 중 배달 일을 하는 사람들의 반응을 지속적으로 묻고 답글을 요청한다. 임승호의 블로그는 구독자와의 ‘소통’을 지향하고 있다. 그러나 이것은 수익성을 목적으로 하는 것은 아니다. 그는 ‘사회적 연결망’을 원하고 있다. 아마도 사고로 인해 배민 커넥트를 그만두지 않고 계속해 나갔더라면, 그의 노동수기는 점점 풍부해지고, 체계화되어 갔을 것이다. 배민 커넥터는 처음에는 임승호의 기대를 충분히 충족시켰지만 이후 예상하지 못한 문제가 출현했다. 블로그 ‘파란 모래

9) 배달 산업의 규모가 커지면서 이륜차 교통사고는 점차 증가하고 있다. 인천 청년유니온 김민규 위원장도 오토바이 배달 아르바이트를 하다가 사고를 당했다. 병원을 다니느라 휴학을 했다. 인천에 오토바이 배달 아르바이트를 하는 실업계 고등학생이 많다. 배송 건수대로 돈을 벌기 때문에 신호를 위반하고 과속을 하게 된다. 김민규 위원장이 배달 일을 할 때 알던 사람들은 전부 1년 안에 사고를 당했을 정도다(200328김 00:11:48, 00:42:30).

시계'의 담론 구조는 내적인 갈등을 그대로 드러내고 있다. 그의 블로그는 최종적인 판단, 즉 '주장의 보류' 상태에서 중단되어 있다.

[표 5] 블로그 '파란 모래시계' 담화와 논증 구조



부업의 수입은 목표가 아니라 검증의 대상이었다. '직장인 투잡연구소'와 달리 '푸른 모래시계' 담화는 '이 수입이 노동에 비해 적정한가'를 논하는 내용으로 이루어져 있다. 10월 9일부터 15일까지 7일간 총 143건을 배달하였고(평균 1일에 20.4건) 총 배달 거리는 95.8km였다. 배달료 합계는 715,000원이고 여러 이벤트 혜택을 받아서 총 755,900원이 입금되었다. 10월 25일에 두 번째 정산이 이루어졌는데, 총 배달 150건, 총 거리 99.2km로 첫 주보다 약간 더 많아졌다. (그런데 본인 GPS로는 약 400km를 이동했다고 기록이 되었다. 이는 회사 측 거리 계산이 두 지점 간의 직선거리로 측정되기 때문이다. 실제 이동거리는 회사 측 수치에 약 3배가 된다고 한다.) 최종 지급금액은 722,050원으로 약간 줄었다. 그의 배달 일 이 2주가 지나고 배달의 민족은 2019년 11월 6일부터 배달료 체계를 개편하자, 수입이 급감하게 되었다. 이미 사고가 나기 전인 11월 12일의 글 제

목은 “배민 커넥트 관둬야 할까요???”였다.

수입 이외의 면에서도 불만족이 컸다. 2주차에 자전거가 고장이 나기 시작하고 여러 부품들을 교체해야 했다. 배달 중에 바퀴가 펑크가 나기도 했다. 근육통이 심해졌고 ‘피로감’과 ‘분노’라는 단어가 나오기 시작했다. 길 거리에서 자전거는 매우 위험했고 행인과 운전자들로부터 많은 경계와 욕설도 들어야 했다. 16일차에 몸무게가 7kg이 빠져나갔고, 비가 오는 날 배달료 500원이 증액되자 무리하다가 큰 사고를 당할 뻔도 했다. 점점 ‘안전’이라는 말이 자주 등장하기 시작했다. 12월 29일 배달 일을 하던 그는 비 접촉 교통사고를 당해서 일을 접게 되었다. 갑자기 튀어나온 차와 겨우 충돌은 피했으나 갑작스러운 핸들 조작으로 목에 심각한 통증과 디스크가 왔다. 죽을 수도 있었던 아찔한 순간이었다.

임승호의 블로그 ‘파란 모래시계’는 영상제작 프리랜서로 일하면서 자신이 좋아하는 자전거 타기를 활용하여 배민 커넥터로 투잡을 하는 사례이다. 대학 시절부터 살고 있는 익숙한 동네에서 익숙한 가게들과 집들을 연결하는 배달 노동은, 좋은 체격에 운동을 좋아하고 힘든 아르바이트를 많이 했던 그에게는 큰 어려움이 아니었다. 그럼에도 불구하고 자전거는 너무도 위험한 교통수단이었다. 오토바이를 포함해 이륜차 사고는 빈번하게 발생했고 그 자신도 3개월 만에 사고를 당해 본업까지 지장을 받게 되었다.

그의 블로그는 새로운 플랫폼 노동에 대한 검증 과정이었으나 결국 그는 혼란에 빠지게 되었다. 블로그는 중단되었고 배민 커넥터가 투잡으로 적절한 것인지 의문을 품게 되었다. 그의 검증은 비단 시급이나 안전 문제에 그치지 않았다. 그는 배달 노동의 의미와 사회적 관계에 대해서도 고민을 하게 되었다. 배달 노동자가 식당이나 고객과의 관계에서 감당해야 하는 역할이 있을 것이라고 믿고 있고, 함께 일하는 동반자로서의 역할을 수행할 때 플랫폼 노동의 가치도 사회적으로 인정을 받을 것이라 판단한다.

IV. 플랫폼 노동 담론: ‘투잡’과 배달 노동의 의미

플랫폼 노동 담론은 사회적으로 ‘취약 노동 계층’이나 ‘노동법 사각지대’라는 프레임을 중심으로 노동권과 인권 담론이 주류를 형성하고 있다. 하지만 주류 담론과 별개로 플랫폼 경제의 확산과 진화는 빠른 속도로 진행되고 있어서, 이미 우리 생활세계 안으로 깊숙이 들어와 있다. 플랫폼 경제 시대의 일자리는 불안정하다. 서비스 업종은 물론이고 이제는 전통적 제조업 일자리도 위협을 받고 있다. 이전의 불안정 노동 부분은 플랫폼 경제로의 전환 과정에서 가장 먼저 플랫폼 노동의 영역으로 들어갔다. 배달노동은 그 대표적인 분야이다. 택배 노동자, 대리기사, 배달 라이더 등을 중심으로 플랫폼 노동 담론이 구성되기 시작하는 것은 자연스러운 현상이다.

하지만 진보 언론이 중심이 되어 구성되고 있는 ‘플랫폼 노동 보호’ 담론은 전체 플랫폼 경제 분야를 포괄하지 못하고, 특히 플랫폼 노동자들의 절반 가량을 차지하는 투잡 노동자들과, 그 내부의 다양성을 간과하고 있고, 논증 구조 상 ‘일하는 모두의 권리를 보장’해야 한다는 주장은 실현가능성을 고려하지 않은 이상과 가치의 영역이다. 즉, 진보 언론을 통해 구성된 담론의 논증 구조는 구체적인 문제 해결을 위한 논증이 아니라 거시적인 방향성과 현실 판단에 대한 이념적 해석들의 구성이라는 특징이 있다. 거시적이고 이념적 담론은 실현가능성을 논쟁하고 토론할 수 있는 구체적 담론으로 분화될 필요가 있다. 이는 담론의 대상이 되는 주체들과 분야들에 대한 미시적 연구를 통해 가능하다.

물론 미시적 담화들이 공백이 없는 것은 아니며 미시적 차원의 특성상 협소한 체험 속에 간헐 위험이 있다. 주류 담론에서의 노동권이나 노동법 논의가 대다수 ‘투잡’ 플랫폼 노동 관련 디지털 노동수기에서 드러나지 않는 것도 미시 담론의 공백이다. 따라서 담론들은 상호 소통할 필요가 있다. ‘투잡’은 노동시간을 극한으로까지 밀어붙이게 만든다. ‘수익성’을 확

보호하기 위해서 투잡을 많이, 열심히 할수록 가까운 주변 인간관계가 소원해지고 우울감을 느끼는 경향이 있다(200328김 00:16:25). 투잡, 쓰리잡을 해도 충분한 소득이 채워지지 않는 구조적인 저임금 문제에 대해서도 점검을 할 필요가 있다(200413임2 00:42:20). ‘관계성’에 대해서도 마찬가지다. 배달 노동자에게 음식만이 아니라 식당 주인과 고객 사이의 소통의 역할을 맡기는 것은 자칫 업체나 고객의 갑질을 유발하는 등의 노동통제와 억압적 요소가 될 수 있다(200413임2 00:29:15).¹⁰⁾

거시 담론의 공백을 메우기 위해 투잡 배달 노동자들의 디지털 노동수기를 분석해 보면, 두 가지 의미 있는 담화의 논증 구조를 재구성할 수 있다. 첫 번째는 ‘수익성’ 담화이다. 이것은 주로 ‘직장인 투잡연구소’ 블로그와 인터뷰 내용을 바탕으로 재구성했다. 두 번째는 ‘관계성’ 담화이고, ‘푸른 모래시계’ 블로그와 인터뷰 내용이 자료로 사용되었다. 인터뷰는 블로그에서 발견되는 키워드와 사례에 대한 심층적 이해를 위해 진행되었다. 특히 임승호의 블로그는 사고로 인해 중단된 상태이기 때문에, 인터뷰 내용이 비중있는 보완적 텍스트로 사용되었다. 두 사례가 각각 구성하고 있는 담론은 투잡 플랫폼 노동과 관련된 보편적이고 일반적인 내용이 아니라, 수익성과 관계성을 지향하는 사례들 중에서 각각을 가장 뚜렷하게 보여주고 있는 ‘적실성 있는’ 사례이다. ‘직장인 투잡연구소’ 게시글 안에도 ‘관계성’에 대한 내용이 있으며, ‘푸른 모래시계’ 블로그 안에도 ‘수익성’ 담화가 존재한다. 두 가지 담화는 상호 배타적인 것이 아니다. 이 사례들은 담화의 내용 때문에 자의적으로 선택된 것이 아니라, 담화의 형식과 특성의 기준에 의해 체계적으로 선정되었고, 그 내용에 대한 분석은 형식과 논증 구조 분석의 결과로 도출된 것이다.¹¹⁾

10) 본문에서 구술자료를 간접인용할 때 ‘자료코드+시간코드’ 형식으로 표기할 것이다.

11) 노동행의 블로그에 관련 주제로 34건의 많은 게시물이 있었지만 분석 대상에서는 제외하였다. 이는 블로거의 지역 특성, 텍스트의 분량, 독자와의 소통 정도, 게시물의 적절성 여부(정확한

1. 수익성: 현실 적응과 미래의 준비

‘직장인 투잡연구소’ 블로그를 운영하고 있는 오승윤은 아내와 아들(11세) 그리고 딸(8세)로 4인 가족의 가장이다. 창원에서 태어나 토박이로 창원에서 살고 있고 블로그에서 ‘창원의 남자’라는 이름을 사용하고 있다. 2019년 5월부터 네이버 블로그(‘창원에 살으리겠다’)에 글을 올리기 시작했고, 6월부터 쿠팡 플렉스 일을 시작하면서 체험기도 올리기 시작하여 ‘주경야경’이라는 폴더 아래에 ‘투잡정도는 해보자’라는 하위 폴더를 만들어 총 29개의 글을 올렸다. 그리고 2019년 9월 9일에 ‘직장인 투잡연구소’라는 티스토리 블로그를 시작했다. ‘직장인 투잡연구소’ 블로그는 본인의 투잡 경험을 다른 사람들과 공유하면서, 블로그 활동을 통해 부수적인 ‘광고 수입’을 얻기 위한 목적으로 개설하였다. 처음 네이버 블로그에 글을 쓰다가 티스토리로 옮기게 된 이유가 바로 ‘더 많은 광고수입’ 때문이었다. 네이버 블로그 광고수입(애드포스트)보다 티스토리에서 ‘구글 애드센스’로 광고를 올려 더 많은 수입(월 5~6만원 정도)을 얻고 있다.¹²⁾

이렇게 전문적인 ‘투잡러’가 되고 싶은 오승윤은 본업으로 자동차 부품 납품업체 사무직으로 주로 일한다. 지난 10년 간 네 번 이직을 하였는데

자료 유무, 비속어 비중 등) 등 비교 분석을 위한 체계적인 사례 선택 기준에 따른 것이었다.

- 12) 블로그 게시물 안에 광고 배너를 삽입하여 사용자가 해당 배너를 클릭하여 수익이 산정되는 온라인 ‘검색 광고’ 방식을 CPC(Cost Per Click)이라고 한다. 구글 애드센스(adsense)와 네이버 애드포스트(AdPost)가 대표적이다. 네이버의 경우 광고 수익이 전체 매출의 73%에 달했고 이 중에서 CPC 부문의 매출이 46%로 가장 높다(2017년 기준, 헤럴드경제 2018/4/25). 또한 네이버 블로그의 월평균 생산량이 역대 최대치로 올랐고, 창작자 중심의 검색 서비스 ‘인플루언서 검색’ 등을 통해 사용자가 증가하면서 월 1,000만원 이상의 광고 수익을 올리는 창작자도 등장했다(ZDNet Korea 2020/5/11; 연합뉴스 2020/5/8). 그러나 개인 블로그에 올리는 광고 수수료는 구글 애드센스가 더 높게 책정되어 있다고 한다. 또한 오승윤은 광고를 통해서 이루어진 물품 판매에 따라 수익을 받는 CPS(Cost Per Sale) 방식의 쿠팡 파트너스(partners)를 통해 수익을 얻고자 하였으나, 현재 이 부문에서는 거의 수익이 나지 않고 있다고 한다.

그 중 두 군데 회사는 부도가 났었고, 한 군데 회사에서는 체불임금 문제가 발생했었다. 창원 지역의 제조업 위기로 인한 고용 위기를 겪는 가운데 결혼을 하고 자녀를 낳아 키우면서, ‘60~70%의 직장인들이 그렇듯이’ 2009년부터 투잡으로 대리운전을 해 왔다. 대리운전은 퇴근 후인 저녁 8~9시부터 새벽 1~2시까지 약 5~6시간 일했고 주 5일을 일했다. 그렇게 10년 간 거의 빠지지 않고 꾸준히 대리운전을 했다. 하지만 대리운전은 ‘기사들에게 좋은 것은 없고, 업체 배불리기’였다. 즉, 총 매출에서 30% 정도를 이리 저리한 수수료로 떼어야 했다. 그나마 2017년부터 지역 경제가 어려워지면서 대리 기사가 크게 늘었다. 점차 ‘수요보다 공급이 많아지는’ 상황에서 수입이 크게 줄게 되었다. 2016년까지 평균 180~200만 원 정도 총매출(실제 소득은 140~150만 원 정도)을 올리던 것에서 2017년 이후로는 총매출로 120~140만 원 정도(실제 소득으로는 80~90만 원 정도)에 머무르게 되었다. 수입이 크게 줄고 가족들과 함께하는 시간을 거의 가질 수 없다는 점 때문에 새로운 부업을 찾게 되었고, 2019년 6월에 쿠팡 플렉스 일을 시작하게 되었다(200509오 00:04:40~00:14:46).

오승윤의 블로그 ‘직장인 투잡연구소’는 ‘프로 투잡러’가 되고자 하는 많은 사무직 노동자들의 생각과 생활을 보여주는 디지털 노동수기이다. 창원 토박이로서 부업 대리운전 경력만 10년이 넘는 그는 쿠팡 플렉스와 함께 블로그 광고 수익을 얻고자, 쿠팡 플렉스와 투잡을 주제로 한 블로그를 운영하기 시작했다. 성공한 ‘프로 투잡러’가 되기 위해서 그는 스스로의 노동을 통제하며 관리한다. 그 내용이 다시 블로그 수익 창출의 ‘콘텐츠’가 되는 담화의 이중 구조를 구축한 것이다. 노동시간과 시급과 수입의 목표를 설정하고 매일 기록을 남기며, 매달 정산을 통해 목표 부문별 달성율을 체크한다. 그는 부업을 늘면서 일하거나, 일하고 싶을 때만 일하는 것으로 보지 않는다. 10년 쯤 투잡, 쓰리잡을 하면서 그의 평균 수면시간은 4~5시간에 그치며, 평균 노동시간은 본업을 포함하여 주 6일에 하루 15~16시간

에 달한다. 그러나 지난 10년간 몸담았던 회사들이 부도로 쓰러져가면서 4번의 이직을 해야 했던 산업도시 ‘창원의 남자’는 냉철한 현실주의자로서 세상에 대한 불평이나 비판을 하지 않고 묵묵히 일을 해 나간다. 대리운전 보다 수입이 좋고 오토바이 배달보다 편안하고 안전한 쿠팡 플렉스 일에 만족하며, 본업 회사나 쿠팡 플렉스 관리자들과도 좋은 관계를 맺고 자기 주도적으로 일하고 있다.

2. 관계성: 배달노동의 의미와 인정의 요구

임승호는 인하대에서 체육 쪽 전공을 하다가 사정상 졸업을 하지 않았다. 자전거 타는 것이 취미이고, 운동을 좋아하고, 땀을 흘리는 것을 좋아하는 사람으로서 배민 커넥터에 끌려 일을 시작하게 되었다. 본업은 영상 작업을 하는 프리랜서이며 최근에는 어머니 간병을 하고 있다. 회복이 어렵다는 진단을 받았었지만 지금은 나아지고 있다. 물론 추가적인 소득이 필요하기도 했고, 간병을 하며 집에 있어야 하는 것이 답답할 때 기분 전환도 될 겸, 배민 커넥터를 신청하였다. 병간호를 하면서 소홀해졌던 사람들도 다시 만나고, 하지 못했던 운동도 다시 하게 되는 등 배민 커넥트 체험이 꽤 도움이 되었다(200324임 01:46:50).

임승호는 만나는 사람들과의 관계를 중시한다. 서울에 살다가 본인이 네 살이나 다섯 살 때 인천에 집이 이사를 와서, 중학교 1학년 때부터 인하대 앞에서 오래 살아왔고, 식당들 중에는 20년 단골인 식당도 있다. 배달 아르바이트를 하면서 익숙한 동네에서 잘 아는 식당 주인들이 만든 음식을 배달하면서, 그는 “가족처럼 관계성을 잘 쌓아서” 그리고 새로운 동네에서 만나는 식당 주인들과는 새로 관계를 맺어 가면서, 그는 오히려 식당 주인들에게 자신이 먹는 과자나 사탕 등의 간식까지 나누어 먹으면서, “그분들하고 같이 일한다는 기분”으로 일했다. 그래서 ‘사장님들이 만든

음식을 고객에게 잘 전달해 주도록 하자’는 마음으로 일을 했다(200324임 00:37:20).

그래서인지 임승호는 식당 주인이 음식을 만들면서 고객에게 꼭 설명해야 하는 일들이 생기면 자신이 설명을 잘 들었다가 고객에게 전해주고, 고객이 설명을 들은 후 만족해할 때에 보람을 느낀다. 또한, 고객이 납득했다는 것을 다시 식당 주인에게 전하면서 배달 노동자의 적극적인 역할을 발견한다. 즉 고객들은 음식이 늦어진 이유나 음식 상태에 대해서 궁금해질 때가 있지만, 배달일 경우 사장들이 고객들에게 일일이 설명을 할 수 없다. 오직 배달 기사만이 그 메신저로서의 역할을 해 줄 수 있다. 즉 배달 기사들이 “음식을 단순히 전달만 하는 것이 아니라” 식당 주인과 고객 사이를 연결하는 역할을 해 주면 고객들이 그 가게에 대한 애정이 많이 생기는 것 같다(200324임 01:35:50). 배달 기사들이 이러한 태도를 보인다면 기사들에 대한 평가도 달라질 것이고 소득도 올라갈 수 있을 것이라는 견해이다.

고객들의 반응과 태도에 대해서도 상대적으로 민감한 편이었다. 배민 커넥터들을 무시하는 고객이나 자영업자들에 대해 비판적인 평가를 많이 했고, 배려해주는 사람들에 대해서는 칭찬을 아끼지 않았다. 배달하는 일도 콜센터 직원들과 마찬가지로 감정노동을 하는 것이라고 말했다. 그는 “사람들이 돈을 벌려고 이렇게 일하는 거긴 하지만, 받는 사람 입장에서 이걸 잘 갖다 주는 개념이나, 친절하게 하는 개념이나, 이런 것들을 잊고 그냥 ‘건달 얼마’ 이런 차원에서 일하는 사람이 많이 있다”고 안타까워했다(200324임 00:45:13). 사고가 나자 배민 측은 전화 한 통 없이 ‘부품을 갈 듯이’ 카톡으로 톡, 톡, 사무적인 안내만을 해 왔다. 모든 책임이나 사건 처리는 개인에게 맡겨졌다. 임승호는 전화를 통해 ‘이렇게 하는 것이 회사의 최선이나, 전화라도 해서 경위라도 묻고 그래야 하는 거 아니냐’고 항의를 했다. 다친 사람은 다른 건강한 사람이 대체하면 그만인 관계인 것이 허탈했다(200324임 02:08:10).

그는 노동의 가치에 대해 이야기하고 있다. 그는 ‘몸을 쓰는 힘든 일’을 많이 경험해 보았다. 군대 시절 행정병으로 일하면서 너무 편안했기에 오히려 답답했다. 제대 후에는 물류센터, 공항 화물, 우유 배달 등 고된 일을 일부터 선택했다. 인하대를 다니면서 농구부를 만들어 활동했을 정도로 운동을 좋아했기에, 일도 몸을 쓰는 일에서 가치를 느낀다.¹³⁾ 그는 힘든 일을 하는 곳에서 만나는 사람들이 오히려 마음이 따뜻하다고 느낀다. 우유 배달할 때 아파트 14층에 딸기우유 하나 배달하러 갈 때 만났던 중년 여성이 ‘엘리베이터 타지 말라’고 쏘아붙였던 기억을 잊지 못한다. “(일이) 힘든 게 힘든 게 아니라, 힘들게 하는 사람들이 힘든 것”이다(200324임00:55:29).

V. 결론

산업의 디지털화는 노동의 세계를 크게 변화시키고 있다. 플랫폼 노동은 그 하나의 사례이다. 하지만 플랫폼 노동의 범위와 유형이 매우 넓고 복잡하고, 그 변화의 속도가 너무 빨라서 이를 체계적으로 연구, 조사하여 대책을 마련하는 일이 쉽지 않은 상황이다. 아마도 당분간은 이런 상태가 지속될 것이다. 그럴수록 각 분야별로 구체적이고 실증적인 연구 성과가 하

13) 구술자 임기현 역시 소위 ‘꿀알바’보다도 적당히 힘든 일을 선호한다고 말했다. 대학 진학을 포기하고 여러 가지 아르바이트를 하다가 노동문제에 눈을 뜨게 된 구술자는 고등학교 시절부터 그리고 초기 아르바이트 현장에서 만났던 동료와 선배들을 보면서 확실한 노동윤리를 내면화하게 되었다. ‘열심히 살아야 한다’, ‘맡은 일에 책임을 다해야 한다’는 소신으로 아르바이트에 임했고, 투잡, 쓰리잡을 하는 동료들이나 식당 일을 자기 일처럼 하는 선배들을 보면서 자극을 받기도 했다. 그러한 성향과 태도는 사회생활에 대한 윤리와 기준이 되었고, 자신의 노동의 가치에 대한 중요성을 생각하는 계기가 되었다(200413임200:37:40-00:39:18). 임기현의 노동윤리는 스스로에게 노동법 상의 주휴수당 등을 요구할 수 있는 자격을 부여한 듯 보이며, 대부분의 업주들은 그의 요구를 들어 주었다고 한다.

나들 쌓여 가야 할 것이다. 이 연구는 플랫폼 노동에 대한 담론을 다루면서, 그 비중에 비해서 지금까지 간과되어 왔던 ‘투잡’ 배달 노동의 담론을 분석하였다. 플랫폼 경제가 점점 확산된다면 플랫폼 노동 역시 더 우리 생활세계에 깊게 과고들어올 것이고, 그 결과 많은 노동자들은 ‘본업 한 개’로 생활을 유지하지 못하는, N잡 현상이 보다 일반화되는 모습으로 다가올 것이다. 최근 코로나19 사태는 이와 같은 우려가 보다 빠르게 현실로 다가올 수 있다는 것을 보여주고 있다.

플랫폼 노동세계의 중요한 정보는 인터넷 공간을 통해 생산·유통되고 있다. 이전 시기에 노동자들은 자기의 삶과 노동에 대한 기록을 거의 남기지 않았었지만, 이제 노동의 기록은 ‘콘텐츠’라는 형태를 통해서 대량으로 생산되고 있고, 노동자들은 자신의 노동 이야기를 통해서 수익을 얻고 있다. 노동 관련 콘텐츠들은 영상, 애니메이션, 웹툰, 사진 등 다양한 형태가 융합된 형식으로 생산되고 있다. 따라서 이러한 ‘디지털 노동수기’들은 이전의 노동수기나 르포르타주 문학적 연구의 대상이 된 것과는 다른 접근이 필요하게 되었다. 이 연구는 비판적 담론 분석(CDA)의 방법론을 적용하여, 멀티미디어적 성격을 갖는 다양한 노동수기들 안에 담긴 ‘논증의 구조’를 재구성하여, 투잡 배달 노동에 대한 담론을 비교하고, 그 논증의 형식과 내용을 파악해 보았다.

우선 플랫폼 노동과 관련하여 해당 기업과 언론이 사회적 차원의 체계적인 담론을 생산하고 있다. 대표적인 투잡 플랫폼 노동에 해당되는 쿠팡 플렉스나 배민 커넥트의 경우, 배달 노동을 하는 당사자들을 주인공으로 내세운 내러티브 광고를 통해서 거대한 배달 노동의 네트워크를 구축하였다. 특히 배민 커넥트 광고를 통해서 발신되고 있는 담화는 단순히 배민 커넥트를 알리는 차원이 아닌, 플랫폼 경제 시대의 N잡 현상과 그에 따른 새로운 노동윤리를 확산하고 정당화하는 담론임이 드러났다. 반면, 언론을 통해 구성된 플랫폼 노동 담론은 주로 전업 플랫폼 노동자들, 특히 이전 특

수고용종사자의 노동권 문제의 연장선에서 이 문제를 담론화하고 있다. 따라서 투잡 플랫폼 노동자들에게 기업의 담론이 사회에 미치는 영향력과 진보 언론의 담론이 가지는 논증의 설득력에는 다소 차이가 발생할 것으로 추론할 수 있다.

실제로 투잡 배달 노동에 대한 디지털 노동수기를 통해서 미시적 차원의 담화의 형식과 내용은 거시적 차원의 담론과는 차이가 있었다. 먼저 투잡 배달 노동자의 디지털 노동수기의 담론은 ‘부업 관리의 담화’와 ‘검증과 소통의 담화’ 형식으로 구별되었다. 부업 관리의 담화 형식을 잘 보여주고 있는 블로그 ‘직장인 투잡연구소’는 운영자 자신의 투잡 노동을 소재로 콘텐츠를 만들고, 그 콘텐츠로 인해 수익을 창출하면서, 동시에 본인의 투잡 노동을 스스로 관리하는 복합적이고 기능적인 구조를 보여주고 있다. 검증과 소통의 담화 형식을 잘 보여주는 블로그 ‘파란 모래시계’는 비록 사고로 인해 투잡과 블로그 운영이 모두 중단되고 말았지만, 본인의 노동 과정과 노동의 윤리를 꼼꼼하게 검증하면서, 다른 투잡 배달 노동자들과의 소통과 지역차원의 사회적 관계망 형성을 도모하는 구조를 잘 보여주었다.

이러한 차이는 논증 내용의 차이로도 드러났다. 논증 구조의 요소들을 보다 심층적으로 해석하기 위해 두 블로거에 대해 면접 조사를 실시한 결과, ‘부업 관리의 담화’ 형식을 보여주는 ‘직장인 투잡연구소’와 운영자 오승윤의 구술 내용에서는 부업이 필수가 된 현실에 최대한 잘 적응하면서 안정된 미래의 가정경제를 계획하고, 그 목표를 달성해 나가는 데 중요한 ‘수익성’이 투잡의 의미로 분명하게 드러나고 있다. 반면에 ‘검증과 소통의 담화’ 형식을 보여준 ‘푸른 모래시계’ 블로그와 운영자 임승호의 구술 내용에서는 땀 흘리는 육체노동의 가치를 인정받으며, 배달 노동을 통해 업주와 소비자 사이를 연결하고자 하는 관계성의 복원 및 새로운 사회적 관계성의 구축에 대한 요구가 강하게 드러나고 있다.

이 연구는 디지털 시대에 노동자들이 만들어 내는 새로운 노동수기에

대한 학술적 접근으로서 의미가 있다. 노동기록이 디지털 환경에서 상업적 목적을 위한 수단이 되어가는 것이 한편으로는 우려되기도 하지만, 다른 한편으로는 수익성을 매개로 한 노동기록의 확산과 노동 담론의 심화 가능성이 있음을 확인하였다. 더 나아가 디지털 기록의 특수성에 입각하여 상업적, 정치적, 개인적 담화와 텍스트, 그리고 사진이나 영상을 ‘담론의 논증 구조’라는 측면에서 통합적으로 분석, 비교할 수 있는 방법론을 적용했다는 점도 성과이다. 그러나 질적 사례연구의 특성 상 보다 많은 투잡 플랫폼 노동자들에 대한 연구가 진행되어야 이론화, 일반화가 가능해 질 것이다.

이 사례들은 법 담론이나 노동시장 이론을 포함한 체계적 담론이 간과하고 있는 또 다른 영역을 알려주고 있다. 바로 ‘4차 산업혁명 시대에 인간의 노동이란 무엇인가’라는 새로운 노동윤리와 가치에 대한 근원적 질문이다. 이는 ‘콜’과 ‘수수료’로 환원될 수 없는 노동자들의 노동가치와, ‘동네’라고 하는 미시적 공간과 직장 안에서 형성되는 ‘알고리즘’으로 해결될 수 없는 인간관계에 대한 고민이기도 하다. 사회 구성원 모두가 함께 고민해 나가야 할 것으로 보인다. 플랫폼 기업들은 이미 그들의 노동담론을 확산시키고 있다.

참 고 문 헌

- 곽건홍, 2020, 「비정규노동 수기와 노동의 기록화」, 기록학연구 64: 5-25.
- 국가인권위원회, 2020, 「플랫폼노동종사자 인권상황 실태조사 결과발표 및 정책 토론회」, 2020년 1월 15일 행사 자료집.
- 권경미, 2013, 「노동운동 담론과 만들어진/상상된 노동자」, 현대소설연구 54: 145-178.
- 금재호, 2014, 「시간제근로자의 중요성과 노동시장 현황」, 노동리뷰: 29-49.
- 김경민, 2016, 「1970-80년대 서발턴의 자전적 글쓰기 연구」, 인문사회과학연구 17(3): 1-33.
- 김대연 · 손익찬 · 이동호 · 이상준, 2011, 「도로 위의 노동자들: '위장 자영인'의 근로자성 인정 여부」, 공익과 인권 9: 127-206.
- 김성혁 · 박장현 · 이문호 · 장진숙, 2019, 「플랫폼노동 보호와 조직화 방안 연구 보고서」, 전국전국서비스산업노동조합연맹.
- 김원, 2012, 「서발턴(Subaltern)의 재림 - 2000년대 르포에 나타난 99%의 현실」, 실천문학 105: 192-206.
- 김은경, 2020, 「기술혁명시대의 신노동자, 플랫폼 종사자」, 경기연구원.
- 김종진, 2016, 「배달앱 아르바이트 고용구조와 노동실태」, 노동사회 187: 84-99.
- 김준영, 2019, 「우리나라 플랫폼경제종사자 규모추정」, 한국고용정보원.
- 김현강, 2014, 「정치광고의 내러티브 이면에 있는 논증 분석」, 담화와 인지 21(1): 1-28.
- 대통령직속 4차산업혁명위원회, 2019, 「4차 산업혁명 대정부권고안」, <https://www.4th-ir.go.kr/recommendation>(검색일: 2020년 5월 10일)
- 류은영, 2009, 「내러티브와 스토리텔링: 문학에서 문화콘텐츠로」, 인문콘텐츠 14: 229-262.
- _____, 2010, 「담화의 논리: 구술에서 디지털스토리텔링까지」, 외국문학연구 39: 77-98.
- 박가열 · 박성원 외, 2017, 「인간기술융합 트랜스휴먼 시대에 따른 미래직업세계 연구」, 한국고용정보원 · 과학기술정책연구원.
- 박수빈, 2013, 「1980년대 노동문학(연구)의 정치성」, 상허학보 37: 163-195.
- 서울시 감정노동 종사자 권리보호센터, 2019, 『감정노동, 우리들의 이야기』, 2019 서울시 감정노동 콘텐츠 공모전 수상작품집.
- 신동일, 2018, 「언어학적 전환, 비판적 언어학 전통, 그리고 비판적 담론연구의 출

- 현」. 질적탐구 4(2): 1-42.
- 유기환. 2003. 『노동소설, 혁명의 요람인가 예술의 무덤인가』. 서울: 책세상.
- 이재성. 2019. “현상학과 해석학의 방법론.” 최종렬 외. 『질적연구방법론』, 72-94. 서울: 휴머니스트.
- _____. 2019. 「질적 연구에서의 해석과 코딩」. KIPA조사포럼 27: 48-53.
- 임용빈 · 최형재. 「부업 참여 및 부업 근로시간의 결정요인」. 노동경제논집 40(2): 31-68.
- 정광훈. 2013. 「특수고용노동자(대리운전종사자) 지원조례 제정 연구」. 국회사무처.
- 정성미. 2017. 「부업을 하는 사람들의 현황과 특징」. 노동리뷰: 51-67.
- 조은하. 2007. 「디지털 스토리텔링」. 한국근대문학연구 15: 257-281.
- 최윤선. 2014. 『비관적 담화분석: 담화와 담론이 만나는 장』. 서울: 한국문화사.
- 최태림 · 이하리. 2019. 「인천시 청년 노동시장 지표분석 및 정책적 시사점 제언」. 인천연구원.
- 최효미. 2017. 「부업(Dual-job) 계층의 특징과 실태」. 노동리뷰: 63-73.
- 페어클러프, 이자벨라 · 노먼 페어클러프(Fairclough, Isabela & Norman Fairclough). 2015. 『정치담화분석』. 김현강 · 신유리 역. 서울: 박이정.
- 페어클러프, 노먼(Fairclough Norman). 2012. 『담화분석방법: 사회조사연구를 위한 텍스트분석』. 김지홍 뒤침. 서울: 경진.
- 한영인. 2014. 「글 쓰는 노동자들의 시대 - 1980년대 노동자 ‘생활글’ 다시 읽기」. 대동문화연구 86: 9-44.
- 홍성식. 2008. 「민중문학의 주체와 노동자 수기」. 한국문예비평연구 26: 501-523.
- Gee, James Paul. 2014. *An Introduction to Discourse Analysis: Theory and Method*(4th Ed.). London: Routledge.
- Wodak, R. 2012. “Editor’s Introduction, *Critical Discourse Analysis: Challenges and Perspectives*.” in *Critical Discourse Analysis*, edited by R. Wodak, xxi-xxiv. Los Angeles: Sage publication.
- “[2020 노동자의 밥상: ⑬ 대리운전기사의 ‘김밥천국’ 별도 콜도 뜨지 않는 밤, 불은 라면 삼키는 대리운전기사.” 한겨레. 2020.2.19. <http://www.hani.co.kr/arti/society/labor/928771.html>(검색일: 2020년 5월 2일)
- “[2020 유통트렌드] 디지털 전환 본격화 ... ‘원할 때, 간편하게’ 쇼핑하세요.” 조선비즈. 2020.1.1. https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/12/31/2019123101835.html(검색일: 2020년 5월 2일)

- “[김동호의 직격인터뷰] 내일 당장 망할지 모르는데 벤처가 어떻게 52시간 지키나.” 중앙일보. 2019.11.4. <https://news.joins.com/article/23621375>(검색일: 2020년 5월 2일)
- “[녹아내리는 노동] “기술변화, 기회와 위협을 구분하자”...‘산업 4.0’ 대하는 독일 노조의 자세.” 경향신문. 2020.2.18. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202002182238005&code=940702(검색일: 2020년 4월 29일)
- “[녹아내리는 노동] 5인 미만 사업장 · 프리랜서 · 봉제인공제화...근로기준법 밖의 노동자도 뭉치고 외친다.” 경향신문. 2020.2.18. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202002182222005&code=940702(검색일: 2020년 4월 29일)
- “[녹아내리는 노동] 노동자성 획득이나, 노동조건 개선이나... 길 찾는 플랫폼 노동.” 경향신문. 2020.2.18. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202002182222015(검색일: 2020년 4월 29일)
- “[녹아내리는 노동] 온라인서 뭉치고, 세계 곳곳 동시다발 투쟁... 진화하는 플랫폼 노동자 연대.” 경향신문. 2020.2.18. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202002182225005&code=940702(검색일: 2020년 4월 29일)
- “엔초 베버 박사 ‘플랫폼노동자 위해 기업이 사회보장 부담금 내야.’” 경향신문. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201912062123045&code=940702(검색일: 2020년 5월 2일)
- “[사설] 실리콘 밸리에는 출퇴근 시간 없다’는 장병규 보고서.” 중앙일보. 2019.10.28. <https://news.joins.com/article/23616688>(검색일: 2020년 5월 2일)
- “‘2만 구독자’ 유튜브 계정 매매가 230만원.” 신동아. 2020.5.3. <https://www.donga.com/news/It/article/all/20200503/100889495/1>(검색일: 2020년 5월 4일)
- “‘월급 부족해요’ 평일저녁 · 주말 ‘투잡’ 뛰는 직장인들.” 아시아경제. 2019.10.29. <https://www.asiae.co.kr/article/2019102515442539312>(검색일: 2020년 5월 2일)
- “‘쿠팡 플렉스’ 지원자 10만 명 돌파 ‘눈앞’ 파이낸셜뉴스. 2018.11.5. <https://www.fnnews.com/news/201811051544586142>(검색일: 2020년 5월 2일)
- “12월 쿠팡플렉스 후기 & 마감.” 직장인 투잡연구소(블로그). 2020.1.2. <https://two-jobs.tistory.com/48>(검색일: 2020년 4월 21일)

- “고달픈 플랫폼 노동, 사회적 경제가 대안이 되려면.” 한겨레. 2019.12.9. http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/920187.html(검색일: 2020년 5월 2일)
- “내 인생, 투잡 준비하기.” 직장인 투잡연구소(블로그). 2019.9.10. <https://two-jobs.tistory.com/2>(검색일: 2020년 4월 21일)
- “네이버 블로그, 월평균 글 생산량 역대 최대... 재도약 하나?” ZDNet Korea. 2020.5.11. <https://www.zdnet.co.kr/view/?no=20200511143634>(검색일: 2020년 5월 15일)
- “네이버 인플루언서 검색 참여자 과반 광고 수익... 월 천만원도.” 연합뉴스. 2020.5.8. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200508130300017>(검색일: 2020년 5월 15일)
- “뉴스·댓글 못 놓는 네이버 ... 73%가 광고수익.” 헤럴드경제. 2018.4.25. <http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20180425000166>(검색일: 2020년 5월 14일)
- “디지털로의 전환은 피할 수 없는 쓰나미... ‘파도에 올라타라’” 중앙일보. 2020.2.13. <https://news.joins.com/article/23705408>(검색일: 2020년 4월 20일)
- “배민커넥트 후기 007-답답한 부류.” 공도폭격기(블로그). 2019.12.13. <https://blog.naver.com/rohdokhaeng/221736109842>(검색일: 2020년 4월 21일)
- “오늘도 시켜 먹었다 ... 음식배달 1兆 시대.” 조선일보. 2020.1.3. https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/01/03/2020010300046.html(검색일: 2020년 5월 4일)
- “이재웅 ‘타다는 나눠 쓰는 서비스’ ... 박경신 ‘타다 위해 새 차 구입, 공유경제 맞지 않아’” 경향신문. 2020.1.16. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202001162126005(검색일: 2020년 5월 4일)
- “이재웅, 우버 기사 같은 플랫폼노동자 보호하는 법 필요.” 중앙일보. 2020.1.17. <https://news.joins.com/article/23684184>(검색일: 2020년 5월 4일)
- “자율주행차 타고 햄버거 주문하면 실시간 드론 배송.” 중앙선데이. 2020.1.4. <https://news.joins.com/article/23672789>(검색일: 2020년 4월 29일)
- “출퇴근 관리받는 프리랜서? 타다 기사 안전벨트 풀어버린 지노위.” 한겨레. 2020.2.8. <http://www.hani.co.kr/arti/society/labor/927452.html>(검색일: 2020년 4월 29일)
- “코로나에 소득 줄어, 자영업자도 직장인도 ‘투잡 뚝다’” 연합뉴스. 2020.6.10. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200610110700003>(검색일: 2020

년 4월 29일)

“쿠팡플렉스 공동현관문 출입 비번 공략!” 직장인 투잡연구소(블로그).
2019.12.10. <https://two-jobs.tistory.com/39>(검색일: 2020년 4월 21일)

“플랫폼 협동조합 창업지원 기금을 만들자.” 한겨레. 2019.12.11. http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/920427.html(검색일: 2020년 5월 3일)

“플랫폼의 ‘맷돌’에 사회적 경제의 ‘숨구멍’을.” 한겨레. 2019.12.2. http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/919205.html(검색일: 2020년 5월 3일)

배민 커넥트 지원을 위한 사이트(<http://www.baeminriders.kr/connect.html>)

쿠팡 플렉스 지원을 위한 사이트(<https://rocketyourcareer.kr.coupang.com/flex>)

블로그 ‘파란 모래시계’(<https://boolbit.tistory.com/m>)

블로그 ‘직장인 투잡연구소’(<https://two-jobs.tistory.com>)

블로그 ‘창원에 살으리랬다’(http://blog.naver.com/PostList.nhn?blogId=kjin_yeo)

블로그 ‘공도폭격기’(<https://blog.naver.com/rohdokhaeng>)

※ 구술자 목록 및 인터뷰 개요

이름 (자료코드)	신상 정보	구술자 및 블로그 소개	조사 날짜, 인터뷰 시간, 장소
김민규 (200328김)	87년생(男) 의성 출생 인천 거주	- 인천 청년유니온 위원장 - 프리랜서(행사 진행자), 남동공단, 배달대행, 대리운전, 쿠팡 플렉스 등 투잡 경험 - 자아실현(사회운동)을 위한 투잡	2020년 3월 28일 120분, 주안역 앞 카페
오승윤(가명) (200509오)	82년생(男) 창원 출생 창원 거주	‘직장인투잡연구소’ 블로그와 ‘창원에 살으리랬다’ 블로그 운영 10년 대리운전 투잡 경험 - 쿠팡 플렉스 투잡 1년차 - 부족한 소득을 보충하기 위한 투잡	2020년 5월 9일 90분, 유선 인터뷰
임기현 (200413임)	93년생(男) 오산 출생 인천 거주	- 사회복지사, (前) 인천 알바노조 2기 사무국장 - 치킨집, 순대국집, 주꾸미집, KFC, 애슐리, 버거킹 등 알바 경험 - 알바로만 투잡, 쓰리잡	2020년 4월 13일 150분, 계산역 앞 카페
임승호 (200324임)	79년생(男) 서울 출생 인천 거주	‘파란 모래시계’ 블로그 운영 - 배민 커넥트 투잡 3개월, 사고로 중단 - 추가 소득과 함께 자아실현(취미, 경험 등)을 위한 투잡	2020년 3월 24일 180분, 인하대 구내

국 문 초 록

플랫폼 노동과 디지털 노동수기:

‘투잡’ 배달 노동 담론과 논증 구조

이재성(성공회대학교 노동사연구소 연구위원)

이 연구의 목적은 플랫폼 노동 담론에서 간과되고 있는 ‘투잡’ 노동자들을 그 자신들의 기록을 통해 이해하는 것이다. 디지털 시대에 노동자들은 인터넷에 체 험기를 올리고 있으며, 이는 플랫폼 노동과 함께 등장한 새로운 현상이다. 비판 적 담론 분석의 결과는 첫째, 디지털 노동수기는 수익성이 결합된 새로운 멀티미 디어적 노동 기록의 하나이다. 둘째, 플랫폼 노동에 대한 거시적 담론은 전업 노 동자를 기반으로 구성되어 한계가 있다. 셋째, ‘투잡’ 플랫폼 노동이 미래를 대비 하기 위한 필수적 조건이 되는 가운데 미시적 담화 속에서 ‘수익성’과 ‘관계성’이 강조되고 있다. 넷째, 디지털 시대의 노동의 가치와 그 의미에 대한 연구 및 사회 적 논의가 필요하다. 이 논문은 질적 사례연구로서 투잡 플랫폼 노동에 대한 산 업 및 노동시장 연구가 부족한 상황에서 진행되었기에 일반화에는 한계가 있다.

주제어 : 플랫폼 노동, 디지털 노동수기, ‘투잡’, 배달노동, 비판적 담론분석

Abstract

Platform labor and Workers' digital writing:

The discourse of dual-job delivery workers

Lee, Jaeseong (Research Fellow, Institute of Labor History, Sungkonghoe Univ.)

This study aims to grasp the circumstances of dual-job delivery workers, who have been overlooked in the field of platform labor, through their own records. In the digital age, workers are communicating with various experience on the Internet. This new phenomenon emerged along with platform labor. The results of critical discourse analysis on a blog are as follows. First, workers' digital writing is a new kind of labor document that involves profitability. Second, the mainstream discourse on platform labor is only based on full-time workers and cannot cover the whole working class. Third, dual-job platform labor is becoming an inevitable condition in terms of preparing for the future and building social relationships. Fourth, it is necessary to socially discuss the value and meaning of labor in the digital age. This paper is a qualitative case study, and it was conducted in a situation where there is a lack of industrial and labor market research on platform labor, so there is a limit to making generalizations.

Key words: platform labor, workers' digital writing, dual-job, delivery workers, critical discourse analysis

일반논문

| 갈등의 공간적 전이와 다중스케일적 연구:

한국화약의 시흥·소래 지역 공유수면매립 갈등 사례
박인옥

| 인천 지역 혁신네트워크의 구조적-공간적 특성:

국가연구개발사업을 중심으로
김동관

| ‘유니클리(Uniquely)’ 싱가포르의 관광 도시화 전략:

복합리조트, 카지노, 그리고 실용주의
배유일

| 중앙공무원과 지방공무원의 상호 인식이

정부 간 관계 인식에 미치는 영향
김지영

| 사회복지전담공무원의 슈퍼비전 경험과 인식 연구:

서울·인천지역 팀장 슈퍼바이저를 중심으로
윤정혜

| 빈곤밀집지역 내부의 인간관계 탐구:

쪽방촌과 영구임대아파트의 차이를 중심으로
탁장한

갈등의 공간적 전이와 다중스케일적 연구:

한국화약의 시흥·소래 지역 공유수면매립 갈등 사례*

박인옥**

I. 서론

II. 이론적 배경

III. 시흥·소래 지역 성장역사와 갈등의 국지화

1. 시흥·소래 지역 성장역사
2. 시흥·소래 지역 갈등 공간의 국지화

IV. 시흥·소래 지역 갈등 공간의 전이

1. 한국화약 공유수면매립 공사 추진 경위
2. 시흥·소래 지역 갈등의 연대 공간으로의 전이

V. 결론

박
인
옥

I. 서론

1960~1980년대 국가는 성장기반이 취약한 상황에서 전략적 거점도시를 선정하고, 공유수면매립을 통한 건조환경 배치로 새로운 축적공간을 마련하는 등 도시공간을 변화시키는 강력한 행위자였다. 이러한 변화

* 이 연구는 2018년도 한국연구재단 지원사업으로 수행된 과제임(NRF - 2018S1A5B5A07071199).

** 중부대학교 학생성장교양학부 강사(E-mail: hakbumo1216@hanmail.net)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020.17.135>

투고(접수)일 2019.9.10. 심사(수정)일 2020.2.4. 게재확정일 2020.6.16.

는 국가의 강한 리더쉽과 합리적 판단의 결과라는 ‘국가 중심적’ 사고에 근거하여 오랫동안 한국 사회를 지배해왔다. 그러나 최근 국가 중심적 인식은 지역의 역할, 또는 다양한 사회세력들의 역할을 간과하고 있다는 비판을 받는다(박배균·김동완 2013; 박배균 외 2014). 이 같은 비판은 공간의 변화를 특정 세력의 힘이나 합리적 판단만이 작동하는 것이 아니라 갈등의 객관적 조건과 어떤 연관성이 있는지 정치적, 사회적으로 다양한 사회세력들의 관계를 반영하는 것으로 파악하여야 한다는 인식에서 비롯된다. 특정 공간의 생산(재생산)이 국가와 지역스케일에서 형성된 다중 세력의 이해가 충돌, 경합, 배제 등 행위로 나타나 상호 복합적으로 작용한 결과라는 것이다. 따라서 본 연구는 이를 경험적으로 증명하기 위해 1980년대 중반에서 1990년대 초 시흥·소래 지역의 한국화약 공유수면매립을 둘러싼 갈등을 사례로 분석한다. 연구를 위해 국가 스케일의 행위자인 한국화약과 지역 스케일의 어촌계 어민, 농민, 세입자, 시민사회단체 등이 자신들의 행위를 정당화하기 위해 스케일 정치에 참여하며 동원한 담론, 실천 전략 등 갈등 지형을 분석하고, 갈등 공간이 어떻게 전이되어 나타나는지 다중 스케일 관점에서 분석한다.

1960~1970년대 공유수면매립지는 저임금 노동력 착취와 자연 강탈을 통해 실현된 발전주의 국가의 대표적인 물적 산물이다. 기업은 1960년대 빈곤 및 실업자 구제를 목적으로 도입한 국가 근로자조사업의 일환으로 값싸게 노동력을 동원하여 갯벌, 염전 등 공유지를 매립한 후 사유화하였다. 기업의 공유지 사유화가 정당화될 수 있었던 것은 국가가 자립경제 달성이라는 국가 차원의 성장전략을 환경파괴, 거주민 생존권 등의 문제보다 우선할 수 있도록 제도적으로 보장해 주었기 때문이다. 짧은 시간 압축적 공업화 효과를 기대하여 전국에 공업단지가 조성되고, 기업이 매립을 통해 확보한 부지를 공장용지나 투기적 수단으로 사유화할 수 있었던 배경이다.

이렇게 무분별하게 허가, 추진된 공유수면매립이 점차 투기 수단으로 전락하자 5공 정권 말기 국가는 개발이익환수 등을 목적으로 「공유수면매립법」을 개정하였다. 하지만 개정법 시행을 하루 앞둔 1986년 12월 30일 개발이익환수조치를 피하기 위해 개정 전 법령에 따라 매립면허가 무더기로 허가되었고, 이 사실이 1989년 언론을 통해 폭로되면서 정치적, 사회적으로 이슈화되었다. 언론 보도는 시흥·소래 지역의 우발적인 사건과 연계되면서 갈등 공간에 영향을 미치게 된다. 즉 1980년대 중반부터 시흥 지역에서 추진된 한국수자원개발공사와 한국화약의 공유수면매립에 따른 국지적 형태의 갈등이 재벌 특혜의혹을 받는 한국화약의 공유수면매립 허가 사건과 연계되어 국가 스케일을 뛰어넘는 이슈와 연대세력을 형성하며 정치적 갈등 공간으로 전이되는 새로운 전기를 맞게 된 것이다.

국가 단위 스케일의 행위자인 한국화약은 정치권력과 행정력을 동원하여 매립면허를 정당화하고, 지역 스케일에서 조직된 한국화약공유수면매립반대시흥시민위원회(이하 한반위)와 소래어민살리기대책위(이하 소래어민대책위) 등은 재벌 특혜 및 정경유착 의혹 규명, 매립면허 취소, 개발이익지역환원, ‘선 보상 후 공사’ 등 담론을 형성하며 다양한 방법으로 저항하였다. 그러나 소래·시흥 지역에서 조직된 이해세력들이 정치적, 사회적으로 한국화약의 공유수면매립 특혜의혹 규명을 이슈화하였음에도 매립지를 바라보는 시각은 다르게 나타났다. 시흥 지역 한반위는 ‘한화매립지(또는 군자매립지)’라는 새롭게 생기는 부지의 개발이익지역환원 및 공영개발 전환을, 소래어민대책위는 ‘한국화약의 매립행위’로 입은 선박 피해 및 어족 감소 등 어민의 생존권 보장과 환경파괴를 각각 이슈화하여 저항하였다. 이 같은 경향은 두 지역의 지리적 환경과 성장역사 및 정체성 등의 차이에서 비롯된다. 즉 시흥은 반농·반어촌으로 생활권이 분산되어 있어 도시 내 건물을 지을 수 있는 면적이 약 2.5%에 불과하여 새로운 부지 확보에 대한 기대를 크게 하였고, 소래는 바다를 생계 수단으로 결속된 어

촌계의 세력화와 소속감에 의존해 생존권 보장이라는 자신들의 요구를 정당화하고자 하였다. 두 지역의 스케일 정치를 통한 저항운동의 결과는 매립이 완료되는 1997년 이후 시흥과 인천의 도시공간 재편과정에 반영되어 조직적인 네트워크 형성과 이슈 재생산에 영향을 미친다는 점에서 시사하는 바가 크다. 그러나 1997년 이후 시흥과 소래 지역 갈등 공간 분석은 본 연구의 범위를 벗어난 것으로 후속 과제로 남긴다.

한국화약의 시흥·소래 지역 공유수면매립 사례를 분석한 연구는 거의 찾아보기 어렵다. 한국화약의 매립을 둘러싼 저항운동은 시흥시가 한화매립지를 ‘배곧신도시’로 명칭을 변경하여 새롭게 조명하기 위해 기록한 자료가 유일하다(시흥시 2015). 그러나 이 자료는 지방정부의 도시개발계획 추진과정을 정리한 백서로 매립지를 계급적 이해관계가 충돌하는 장으로 인식하지 못한 한계를 갖는다. 이 백서는 한국화약이 시흥·소래 지역 공유수면매립지, 즉 ‘한화매립지’를 어민들의 삶의 터전 바다, 갯벌을 강탈하여 자본축적을 위해 수단화하고, 이 과정에서 국가 스케일의 행위자들에 의해 통제, 관리되어 국가와 지역 스케일의 담론이나 전략이 충돌하는 갈등 행위와 공간성을 분석하지 않는다. 때문에 다중스케일적 관점에서 공유수면매립을 둘러싼 갈등의 전이 과정을 분석한 실증 연구는 전무하다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구는 위험 경관으로써 송전탑이라는 건조환경 구축에 필요한 부지확보를 둘러싼 갈등을 스케일 정치로 이해하여 분석한 연구(이상현·이정필·이보아 2014), 자연의 신자유주의화와 국가의 관계를 분석한 강원도 양양 케이블가 유치 갈등 연구(장덕수·황진태 2017)를 참고한다. 이 두 선행연구는 국가의 개발 정책과 연계하여 국가와 지역 단위 다양한 이해세력들의 담론과 전략적 행위가 나타나는 갈등 지형을 분석하고 있어 본 연구의 분석에 필요한 기초를 제공한다. 그러나 위 두 연구는 지역 스케일에서 형성된 담론이나 전략적 실천행위가 지리적 환경조건과 성장역사

및 정체성의 차이와 어떤 연관성을 갖는지 분명하게 드러나지 않은 측면이 있다. 본 연구는 시흥·소래 지역의 성장역사와 정체성 등이 갈등 공간에 어떻게 반영되어 영향을 미치는지 기존의 연구와 차별화하여 접근한다.

분석을 위해 본 연구는 국가기록원, 국회회의록, 경기도와 시흥시의회 및 인천시의회 회의록, 언론 보도 기사 등을 참고한다. 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장은 이 연구의 갈등 사례 분석 방법론으로서 다중스케일에 관한 이론적 배경을 살펴본다. 제3장은 시흥·소래 지역 지리적 환경과 성장역사 등 정체성의 차이와 특성을 살펴보고, 1970~1980년대 국가 스케일의 행위자인 한국수자원개발공사와 한국화약의 정치적 개발 담론이 지역 스케일의 정체성을 지배하며 나타나는 국지적 갈등 공간을 다중스케일 관점에서 분석한다. 제4장은 한국화약 공유수면매립 허가과정의 편법, 차별 특혜의혹이 불거지면서 국가 스케일의 개발 담론을 뛰어넘는 지역 스케일의 다양한 의제, 사회세력들의 전략 등을 분석하여 이전의 국지화된 갈등이 정치적 연대 공간으로 확장, 전이되어 나타나는 스케일 정치를 다중스케일적으로 분석한다. 마지막으로 제5장은 분석한 내용을 정리하고, 스케일 정치를 통한 저항운동이 이후 시흥·소래 지역에 어떤 영향을 미쳤는지 시사하는 바를 살펴본다.

II. 이론적 배경

자본주의 사회에서 자본은 이윤창출과 잉여가치를 하락 문제를 자본과 노동의 지리적 이동을 통해 해결한다. 자본의 지리적 이동은 저임금 노동력과 낮은 지가를 찾아 생산성을 높이기 위한 것이지만 높은 생산력은 저임금을 동원한 노동력 착취뿐만 아니라 농지나 바다, 산림 등 자연자원을 통해서도 실현된다. 자본이 자연자원을 수단으로 잉여물을 사유화, 상품

화하기 위한 전략과 자본 집중을 핵심으로 한다면 국가는 자본의 자연 지배와 잉여창출이 가능하도록 제도 정비 및 자본을 재배치하는 역할을 한다. 국가와 지방정부, 개발사업자 등이 자본을 재배치하기 위한 공간 프로젝트를 이행의 핵심 역할을 하고, 국가의 제도적 장치와 권력을 동원하여 공간을 생산하는 것이다. 이처럼 국가 중심의 프로젝트는 국가의 개입과 조정을 촉진하는 적절한 제도적 장치의 존재가 추가적인 잉여창출을 크게 함으로써 새로운 공간 창출에 기여하고(하비 2012, 137), 새로운 공간 창출을 위해 공간의 통제와 관리를 필요로 하며, 국가나 지역 스케일에서 조직된 사회세력이나 계급은 안정된 공간을 유지하기 위해 상호 전략적으로 공간 선택에 개입하고자 한다.

공간 선택과 관련해 제습은 전략관계적 국가론 관점에서 국가 중심의 프로젝트는 이윤을 창출하기 위한 축적전략으로 국가를 ‘전략의 처소이자, 산출자, 산물’로 분석될 수 있는 사회적 관계(Jessop 1990, 260)이며 국가의 특수한 제도적 형태, 구조, 작동양식이 권력을 획득하기 위한 특정한 유형의 정치적, 경제적 전략으로 개입하거나 조절하는 행위로 이해한다(Jessop 1990, 10). 브레너는 제습의 축적전략 형태의 국가론에 기초해 국가의 공간 전략과 국가의 공간 프로젝트에 주목한다. 그는 ‘국가공간프로젝트’가 국내외의 상이한 스케일 사이에서 국가 정책들을 조정하는 역할을 하며, ‘국가공간전략’은 직·간접적인 공간적 효과를 지닌 각종 제도와 정책들을 기획, 집행하는 것으로 ‘공간적 선택성’을 전략관계적 과정의 결과로 설명한다(Brenner 2004; 이상헌 외 2014, 256 재인용).

그러나 국내외 상이한 스케일 사이의 국가전략의 조정은 도시화 등 공간 재편과정에서 효과적으로 영향력을 발휘하기도 하지만 상이한 스케일에서 조직된 사회세력의 정체성이 반영된 행위로 장애에 부딪히기도 한다. 국가 주도의 발전주의 체제에서 하향식 국가전략은 성공적인 공간 선택을 가능하도록 하였지만, 지방분권 등 정치적, 사회적, 경제적 발전으로

국가의 권력이나 통제를 가능하게 했던 공간의 고정성을 뛰어넘어 지역 스케일의 정책 조정이나 전략 등이 영향을 미치기 때문이다. 특정 공간을 둘러싸고 형성되는 사회세력들의 행위가 어느 하나의 힘이 작동하는 위계적 관계가 아니라 서로 영향을 주고받으며 ‘다중스케일’이 중첩되어 사회적 관계가 작동하는 과정의 산물로 이해하는 것이 필요한 이유다(박배균 2013, 39).

여기서 ‘스케일’은 물리적 공간으로서 지도의 축적을 의미하기보다 사회-공간적 차원에서 인간과 인간, 인간과 자연의 상호작용과 사건이 펼쳐지고 작동하는 공간적 범위를 의미한다(Swyngedouw 1997; Brenner 2001). 때문에 특정 공간은 국가의 선택적 공간으로 고정되는 것이 아니라 국가와 지역 스케일의 다양한 사회세력들이 특정한 역사적 조건과 정체성을 기반으로 각축을 벌인다. 동시에 사회세력들의 정치적 전략은 특정한 역사적 조건 속에서 진화한다. 그리고 사회세력들의 정치적 전략은 갈등의 조정, 경합, 배제 등의 행위를 통해 자신들의 이해와 요구를 반영하기 위한 것으로 다중적 세력 간 ‘스케일의 정치(Cox 1998)’를 반영한다고 할 수 있다.

스케일의 정치에 대해 콕스는 ‘의존의 공간’과 ‘연대의 공간’개념을 제시한다. ‘의존의 공간’은 특정 지역의 성장역사나 정체성에 의존한 행위자들이 국지화된 사회적 관계를 형성하는 범위를 지칭하고, ‘연대의 공간’은 ‘의존의 공간’을 뛰어넘어 정치적 연대와 네트워크가 형성되는 공간적 범위를 의미한다(Cox 1998; 박배균 2013). 이때 행위자들은 공간상의 특정 장소를 중심으로 연결되어 관계를 형성하며 자신의 생존과 재생산에 의존하여 국지적으로 이동하여 고착화되기도 하고, 장소에 기반하여 더 넓은 공간적 스케일로 확대재생산 되기도 한다. ‘스케일의 정치’에서 사회세력들은 자신들의 이해관계를 관찰시키기 위해 장소의존적 행위자들이 존재하는 의존의 공간에서 직접적인 이해관계가 없는 행위자들로부터 협력을

이끌어내 연대의 공간을 구성하며 발생할 수 있다(장덕수·황진태 2017, 232). 다시 말해 장소의존적 행위자들은 어업, 농업 등 일상의 생활권에서 항상적으로 접촉해온 국지화된 공간의 사회적 관계를 지키기 위해 의존의 공간을 뛰어넘는 정치적 연대나 지역적으로 이해관계가 없는 사회세력과 네트워크를 형성하여 갈등 공간을 확장해 나간다. 그러나 장소의존적 행위자들이 ‘의존의 공간’을 뛰어넘어 ‘연대의 공간’을 구성하기도 하지만 ‘연대의 공간’에서 지리적 입지 환경에 따른 성장역사와 정체성을 ‘의존의 공간’에 고정화하려는 스케일의 정치도 발생할 수 있다.

이 같은 관점에서 본 연구는 1980년대 말 한국화약의 공유수면매립을 둘러싼 시흥·소래 지역 갈등 공간의 전이를 다중스케일적으로 분석한다. 분석을 위해 국가 스케일의 행위자(한국수자원공사, 한국화약, 경기도 등 행정권력 등)와 지역 스케일의 행위자(시흥의 한반위, 소래와 고잔의 어촌계, 시민단체 등)가 스케일의 정치를 통해 자신들에게 유리한 방식으로 동원한 담론과 전략, 실천행위는 무엇이고, 지역 사회에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴본다.

III. 시흥·소래 지역 성장역사와 갈등의 국지화

1. 시흥·소래 지역 성장역사

시흥시는 역사적으로 소래지역, 군자지역, 수암지역 세 지역으로 구성되어 있었다. 시흥시는 인천·부천·광명·안산·안양·화성·서울 등과 접해 있으며, 완만한 구릉 지대와 평원이 많아 취락이 한 군데 집중적으로 모여 있다기보다 전 지역에 분산되어 성장하였다. 소래 염전지대 및 갯벌을 경계로 북쪽과 남쪽이 크게 갈라져 생활권과 지역 정체성이 형성되었

지만 인접한 도시에 귀속된 형태로 발전하여 역사적으로 독자적인 성격을 제대로 경험하지 못했다(시흥시사편찬위원회 2007). 시흥군에서 승격되기 전에는 반농·반어촌 지역으로 1989년 당시만 해도 전체 면적 중 임야(41.6%)와 답(22.8%), 전(14%), 염전(8.6%)으로 구성되어 임야가 주를 이루었고, 도시 내 건물을 지을 수 있는 면적은 2.5%에 불과하여 도시화를 위한 부지확보가 어려운 지리적 요건을 갖고 있었다. 또한, 인천시까지 이어지는 거대한 염전지대와 월곶저수지, 마전저수지, 물왕저수지 등이 지리적으로 시흥시를 두 개의 각각 다른 영역으로 분리시켜 놓는 등 생활권 연계가 어려워 지역에 대한 소속감과 정체성이 낮은 편이었다(그림 1). 이 같은 지리적 입지 환경은 국가의 수출주도공업화 정책에 따른 산업단지 조성과 배후지구 개발로 변화를 맞게 된다. 염전과 갯벌은 산업단지 조성을 위한 부지로 매립되고, 임야는 매립에 필요한 흙과 돌을 공급하는 수단으로 이용되어 사라졌다.

시흥시가 역사적으로 모호한 지역 정체성을 갖는다면 시흥시 정왕동 맞은편 바다를 사이에 둔 인천의 논현동 소래포구는 남동염전과 어업 종사자가 주를 이루었으나 원래 포구로 형성된 곳이 아니었다. 소래포구는 일제 식민지기 남동염전, 소래 염전 그리고 시흥 지역의 군자염전 등 염전이 주변에 넓게 분포하여 한국화약의 전신으로 일본인이 운영한 ‘조선화약공판주식회사¹⁾’의 화약 원료인 천일염 반출에 유리한 입지로 형성된 지역이다. 해방 후 철도를 이용해 정착한 실향민들이 마을을 형성한 것도 전통적으로 염업과 어업을 주로 하는 생활권을 형성할 수 있었기 때문이다.

1) 현 한국화약으로 해방 후 조선화약공판(주) 직원으로 있던 김종희가 1952년 전쟁 중에 불하받아 이승만과 군부정권의 각종 특혜로 생산 규모를 확대하며 국내 화약산업을 주도하였다.



[그림 1] 소래·시흥 염전지대와 1980년대 소래포구에 정박한 선박

자료(출처: 남동구 2010; 장영수(개인 소장))

소래포구에는 원주민과 피난민, 이주민이 섞여 1990년대 중반까지 풍성한 어패류 거래로 성시를 이루었다. 하지만 수돗물이 1987년에 들어올 정도로 열악하였고, 도로도 제대로 갖춰지지 않았으며, 어민들 스스로 어패류 거래를 위해 갯벌을 매립하여 물양장과 어시장을 만들었다. 소래포구에서 목선을 운항해온 장영수²⁾은 1970년 제대로 된 집이 없었으며, 피난민 출신이 50% 정도로 실항민이 늘어나면서 280여 척의 선박과 조개·대합 등 양식업을 하는 어민이 늘어나 1980년대 말 최대 성황을 이루었다고 한다. 전쟁을 피해 어렵게 정착한 피난민들이 바다를 삶의 터로 자체 공동 시설을 마련하는 등 어촌계를 중심으로 조직된 결속력과 소속감은 주변 지역에 비해 강한 편이었다.

상이한 성장역사와 정체성을 갖는 시흥·소래지역의 변화는 국가 주도의 대규모 개발사업이 계획, 추진되면서 나타나기 시작하였다. 인구 증가와 농지 부족 문제 해결을 위해 시흥, 화성 지역(시화지구)이 농지와 공단, 그리고 배후지구 등 국가 차원의 핵심 개발구역으로 지정되었다. 그러

2) 1969년 아버지가 만석동에서 이곳으로 이사 온 13번째 이주민으로 목선을 직접 건조하여 어업 활동을 하였고, 현재 소래포구에서 작은 점포를 운영하고 있다(장영수 웅 인터뷰, 2017.12.23.).

나 농지 확보를 목적으로 한 간척사업은 1980년대 실업 문제 해결 및 건설업계 경기 불황 해소, 지역균형발전과 산업재배치 전략으로 수정되었다. 국가 개발사업의 목표가 1970년대 말 붙어 닳친 장기 불황을 극복하기 위한 산업구조조정과 새로운 공간 재편전략 차원의 대규모 개발사업으로 전환·수정된 것이다. 중화학공업의 자본집약적 투자조정과 노동집약적 사양산업의 합리화, 부실기업 정리, 중소기계부품생산업체 육성을 위한 산업구조조정 정책 실현(최병두 1994, 138), 88올림픽 개최에 앞서 수도권에 난립한 중소규모 공장 이전 및 집단화, 인구 분산 등 새로운 공간 재편전략이 수립되면서 수도권 내 토지이용을 크게 하였다. 국가는 인천·반월-아산-군산을 잇는 서해안 공업 벨트의 핵심 지역으로 시흥 지역의 군자염전, 인천의 남동염전 등 염전과 인근 갯벌 매립을 계획하였다. 매립지는 반월국가산업단지(1978~1987, 이하 반월산단), 시화국가산업단지(1986~1997, 이하 시화산단), 남동국가산업단지(1985~1997, 이하 남동산단) 조성과 배후지구 개발로 활용되었다.

2. 시흥·소래 지역 갈등 공간의 국지화

1989년 한국수자원개발공사(이하 수자원개발공사)는 시화산단 조성을 위해 정왕동과 군자동 야산을 발파하여 얻은 돌과 흙을 사용해 군자염전과 해안을 매립하였다. 그러나 그해 5월 시화산단 방수제 공사 과정에서 제방이 무너지며 심각한 피해가 발생하였다.³⁾ 야산 발파로 인한 인근 주민들의 직·간접 피해도 늘어나자 보상 범위와 대상 선정을 둘러싸고 이해세력들이 충돌하였다.

오이도 어민 50여 명이 1989년 5월 22일부터 29일까지 8일간 피해보상

3) 철사로 엮은 돌망태 수백 개가 제방 유실로 어망에 수 개씩 부착되어 어로 활동을 방해하며 피해를 입혔다.

을 요구하며 수자원개발공사사회사업소를 점거, 철야농성을 벌였다(국가 기록원 BA0403457, 이주대책(I)].⁴⁾ 하지만 피해보상을 요구하는 대책위의 수자원개발공사와의 협상은 매립에 동의하여 이미 보상을 받은 선주와 그렇지 않은 선주들 간 대표자 선출 및 보상자 선정을 둘러싸고 갈등을 빚었다(국가기록원 BA0403457, 이주대책(I)].⁵⁾ 수자원개발공사는 이미 보상을 받은 어민들의 추가 보상은 관련법 상 불가하다는 입장이지만 새로운 대책위 구성을 제안하는 방법으로 전략을 수정한다. 수자원개발공사는 직접 피해와 관련 없는 지역 내 다른 사회세력, 즉 새마을협의회장, 통장, 시흥시, 경찰 등이 참여하는 대책위를 구성한 후 어민들의 협조를 구하는 방식으로 갈등을 조정하고자 하였다. 그러나 구성원의 특성을 고려할 때 생활권 연계나 직접 피해와 관련이 없는 이들의 중재는 경제적 보상문제를 핵심 의제로 어민들을 조정, 관리하려 함으로써 실패하였다. 오이도 어민들의 어업권 침해문제와 관련이 없는 사회세력들이 어민의 생존권을 보장하기 위해 국가 차원의 개발 담론을 뛰어넘는 전략을 구사하기는 어려웠을 것이다.

한편 토취장 주변 피해주민의 보상문제는 좀 더 다양한 이해집단이 형성되면서 복잡하게 전개되었다. 수자원개발공사는 관련법을 근거로 이해집단의 현실을 제대로 반영하지 못하였고, 토지구·세입자·야산 발파로

4) 1989년 5월 30일 진정서를 제출하고 피해보상을 요구하였다. 이들은 유실된 어망 피해보상, 어장 폐쇄에 따른 손실보상, 조업 불가로 인한 어획량 감소와 선원 실직 보상, 직계 가족 생계 대책 마련 등을 요구하였다.

5) 5월 24일 피해보상을 요구하는 21척 중 미보상 14척은 보상이 가능하나 7척은 이미 보상을 받아 불가하다는 수자원공사 측의 주장에 조정이 결렬되지만, 현지답사 조사팀을 구성하여 해결방안을 마련하는 것으로 잠정 중단된다. 피해보상을 위한 대책위는 오이도 어촌계 사무실에서 오이도 어촌계장, 새마을 협의회장, 통장, 농성어민대표 10명, 어선통제소장, 시흥시, 안산경찰서정보과, 수자원개발공사 등이 참석했으나 또 결렬되었다. 이미 보상을 받은 7척 선주들의 보상문제로 미보상 대상 14척의 어선 대표자 5명이 관계기관과 현지답사 조사요원을 구성하여 보상하는 것으로 합의한 후 농성은 중단된다.

피해를 입은 농민 등은 전통적인 삶의 방식을 포기해야 하는 생존권 보장과 피해보상을 주장하며 반발하였다. 수자원개발공사는 야산의 흙을 공급하기 위해 토지주와 직접 피해자들의 경제적 보상으로 문제를 해결한다는 입장이었다. 그러나 밭과 밭 대형 차량 이동에 따른 정왕동과 군자동 토취장 주변 거주민의 생활권 침해와 농작물 피해 증가, 땅값 상승으로 인한 투기 등이 갈등 조정을 어렵게 하였다. 또한, 궁단 배후도시 그린벨트 해제와 토취장 내 전답의 실비보상, 분묘 보상금 지급, 오이도 식수 문제, 주민의 집단이주 문제 등을 둘러싼 이해도 복잡하게 얽혀 주민들의 반발은 커져만 갔다. 정왕동과 군자동 주민들은 대책위를 구성하고, 수자원개발공사, 건설부, 경기도 등 행정기관과 민자당에 자신들의 요구를 전달하지만 받아들여지지 않았다.⁶⁾

1990년 3월 죽을 1통·2통·정왕동 1통에서 8통·월곶 4통의 주민들과 세입자들⁷⁾ 역시 각각 집단이주를 요구하며 진정서 제출과 집단농성에 들어갔다[국가기록원 BA0403457, 이주대책(I)].⁸⁾ 수자원개발공사와 시흥

6) 수자원개발공사는 주민들의 요구에 대해 전답 실보상은 가능하나 기타 건에 대해서는 검토한다는 입장만 반복하며 대책위를 설득하였다. 토취장 내 대책위 주민 13명은 수자원개발공사에 요구한 전답 보상 및 이주 등이 받아들여지지 않자 1989년 12월 1일 44명의 공동명의로 민자당, 건설부, 경기도, 수자원개발공사 등에 진정서를 제출하였고, 토취장 인근 지역 60여 세대도 이주대상 지역에 포함시켜줄 것을 요구하고 나섰다[국가기록원 BA0403457, 이주대책(I)].

7) 1989년 10월 14일 수자원개발공사는 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법」과 「산업기지개발촉진법」에 근거해 시화산단 이주 수립 시행을 통보하고, 1990년 4월 9일 총 747세대 중 이주 대상자 132명, 즉 이주대상 39가구, 미이주 회망 49가구, 이주 요구(농성) 44가구를 확정하고, 나흘 후 13일 시흥시청에서 주민대표 6인과 이주단지 포함 요구에 관한 조정회의를 개최한다[국가기록원 BA0403457, 이주대책(I)].

8) 토취장으로부터 떨어져 있는 정왕동 지역은 이주대상 지역에 편입되었지만, 죽을 부락은 토취장으로부터 근거리에도 있음에도 보상에서 제외되자 주민들이 대책위를 구성하였다. 이에 대해 수자원개발공사는 ‘죽을 부락 인접 토취장은 암발파를 하지 않고 토취로 인한 요철부위의 뒷정리 작업만 시행하므로 이주 대상 지역으로 편입할 수 없다’라는 것이었고, 사업시행자 측의 용역 결과를 근거로 이 지역은 이주대상 지역이 아니라는 입장이었다. 죽을 2통은 토취장에서 50~100m 떨어진 위치에 있어 흙먼지 피해가 극심하였음에도 19세대만 이주가 확정된 것은

시는 암발과 작업의 직, 간접 피해 대상을 국가 개입과 조정을 촉진하는 관련법(「손실보상특례법」, 「산업기지개발촉진법」 등)에 따라 이주 대상자를 선정하는 방식으로 주민들을 직접 찾아 설득하였다. 이주대상에서 제외된 세입자들은 형평성 문제를 들어 동일한 보상과 이주대책을 주장하지만 수용되지 않았다.⁹⁾ 암발과 작업과 관련해 정왕동·군자동·죽을동·월곡이 생활권 연계가 적고, 지리적으로 공사피해 규모가 보상 대상에 포함되지 않는다는 것이 이유였다. 그 때문에 생활권 연계가 없는 지역 내 다른 스케일의 행위자들의 조정은 생존권 보장, 집단이주, 세입자 보호를 위한 담론 형성을 어렵게 하였고, 갈등이 외부와 연계, 확산되는 것을 차단하였다.

시화산단은 지역의 성장역사와 지리적 특성 등을 고려하여 조성된 것이 아니었다. 그것은 농, 어촌 지역의 노동 특성과는 무관하게 계획, 추진된 국가 차원의 개발사업이었다. 결국, 농지와 염전, 갯벌 등에 의존해 살아온 장소의존적 거주민들은 자신들의 삶의 터에서 강제로 쫓겨나거나 일부는 전통적인 생활방식을 포기한 채 매립공사장과 산업단지의 공장 노동자로 흡수되었다(시흥시사편찬위원회 2007).

한편 산업단지 조성으로 갈등을 빚고 있는 사이 지리적으로 근거리에 입지해 있는 한국화약이 매립공사를 한창 진행하고 있었다. 매립공사는 한국화약의 공장부지 확보를 위한 것으로 1차 1984년 4월 인천시 고잔동 50번지 지선 11만 평, 2차 1985년 7월 시흥시 정왕동 135만 평, 3차 1987년 7월 정왕동 11만 평을 추가하여 총 157만 평에 총공사비 460억 원을 투입하는 사업이었다. 이 중 논란이 된 매립부지는 1, 2차 신청한 146만 평으

형평에 어긋난 처사라며 항의하였지만 결국 받아들여지지 않았다(국가기록원 BA0403457, 이주대책(1)).

9) 수자원개발공사 시흥사업소와 시흥시는 1990년 3월 대책위 주민들을 찾아 주민설득에 나서지만, 주민들의 생존권 문제를 충족하는데 상호 이견을 좁히지 못하였다. 그리고 정왕동 세입자 임대아파트 건립부지는 한국수자원공사와 수시 논의하겠다고며 소극적인 태도를 취하였고, 죽을 부락, 오이도 주민과 어민들의 이주대책 추가 요구 역시 책임을 떠넘기기 급급했다.

로 ‘한화매립지(또는 군자매립지)’로 지칭되는 공간이다. 이 공사는 1987년 6월 시작되어 IMF 경제위기가 발생한 1997년에 완료되었다.

1984년 인천시에 1차 고잔동 매립면허신청서를 제출한 한국화약은 ‘방산업체로서 국가발전 및 방위산업, 건설 분야에 막대한 영향을 미쳐 화약 소요량 증가로 부대시설 증설이 불가피’하다는 입장이었다(국가기록원 BA0684862). 이 지역이 ‘수면보다 높고 해초가 자라고 있는 공유수면으로 어업의 권리를 가진 자가 없고, 관습에 따라 공유수면에서 인수, 매수하는 자가 없어’ 효율적 이용이 필요하다는 것이었다. 1985년 2월 8일 인천시로부터 조건부 동의를 받지만 공유수면매립법상 매립행정의 총괄처인 건설부가 7월 19일 면허를 취소하라며 인천시에 제동을 걸었다(국가기록원 BA0684873; BA0684874). 중앙정부와 인천시 간 매립허가를 둘러싼 첫 충돌이다. 하지만 한국화약은 매립공사착수 신고서를 1985년 9월 21일 인천시에 제출, 23일 접수되자 공사를 강행하였다.¹⁰⁾ 인천시는 어민들의 집단 반발을 예상해 ‘직, 간접 피해에 대해 우선 보상하고, 사회적 물의가 발생할 경우 면허를 취소한다’는 조건부 조항을 두어 공사를 허가하였다. 군부정권의 중앙집중적 통제체제에서 인천시가 중앙부처의 면허 취소요구를 거부하고 공사를 강행할 수 있도록 지원한 행위는 정치적 이해가 개입되지 않고서는 가능한 일이 아니다.

그럼에도 인천시의 조건부 조항은 제대로 지켜지지 않았고, 어민들의 반발은 어촌계 전체로 확산되었다. 인천에는 고잔어촌계, 소래어촌계, 동막어촌계가 구성되어 있어 각각 지역 어민들의 이해를 대변하였다. 소래포구에는 280여 척의 어선이 어업 활동을 하였으나 한국화약은 매립 피해에 대한 어업권을 굴 및 바지락 등 양식업에 종사하는 고잔어촌계 9인의

10) 건설부의 면허승인 취소 결정에 인천시는 법제처 유권해석을 요청한 결과 ‘법규상 공업지역 내 부지조성은 가능하나 수도권 정비계획의 취지를 존중하여 제한적으로 운용할 수 있다’라는 것을 근거로 공유수면매립 실시계획을 인가하였다(국가기록원 BA0684874).

소유권만 인정하였고, 인천시도 한국화약의 입장에 이의를 제기하지 않았다(국가기록원 DA0077909). 고잔동 11만 평의 매립공사에 따른 피해 규모가 예상치 않게 커지면서 1985년 9월 고잔동 어촌계가 반발하며 집단행동에 돌입하게 된다.¹¹⁾ ‘선 보상, 후 공사’를 요구하는 어촌계 190여 명이 한국화약 앞 도로를 차단하여 흙 수송 차량의 통행을 저지하겠다고 통보한 것이다. 이에 대해 인천시는 어촌계장을 ‘소수 어민들을 선동’하는 불순한 세력으로 규정하고, 어촌계의 요구를 받아들일 수 없음을 통보하였다(국가기록원 BA0684874). 어민들의 행위를 국가 경제 및 방위산업 발전과 국토 방위력 증강에 일익을 담당하는 국가 차원의 사업을 방해하는 이기적 집단으로 규정한 것이다. 어민들의 반발이 커지자 어촌계를 대변하는 수협이 직접 피해자인 어민을 배제한 채 중재를 위해 1985년 12월 대책협의회를 구성하였다(국가기록원 BA0684874).¹²⁾ 하지만 협의회는 어민들의 반발을 생존권의 문제로 이해하기보다 국가적 차원에서 감수해야 할 불가피한 희생으로 인식하고 어민 설득에 나섰다.

고잔어촌계 어민들은 2차 매립공사가 시작된 1987년 직후 ‘공유수면매립면허 신청 및 공사 착수에 동의’하는 쌍방향합의동의각서를 작성하고, ‘4월 현금 보상 후 인근 해역에서 어떠한 어로행위도 하지 않는다’는 것으로 피해보상을 마무리하였다(국가기록원 DA0078450). 어민들이 기존의 구불구불한 항로 대신 일직선으로 항로를 만들면 어선 입출항이 효율적이고, 생태계나 어업 활동에 어떠한 영향도 미치지 않는다는 한국화약의 주장을 수용한 것이다.

11) 1985년 11월 21일, 28일 양일간 고잔어촌계장이 한국화약을 방문하여 ‘선 보상, 후 공사’, 그리고 매립에 따른 어패류 피해 7억 원을 요구하였다. 고잔어촌계의 ‘선 보상, 후 공사’ 요구에 한국화약이 거절하자 어촌 계원 190명, 가족을 포함한 약 900여 명이 집단행동을 통보하였다.

12) 1985년 12월 5일 한국화약, 수협, 인천시, 수산진흥원, 동부경찰서가 인천수협 사무실에 모여 대책을 논의하였다.

1980년대 중반 수자원개발공사 및 한국화약과 어촌계, 농민, 세입자 등 이해집단 간 갈등은 관련법(「손실보상특례법」, 「산업기지개발촉진법」, 「공유수면매립법」 등)에 근거해 통제, 관리되고, 직접 이해당사자가 아닌 지역 내 다른 행위자들(새마을협의회장, 통장, 수협, 경찰 등)을 동원하여 설득, 포기하도록 하는 국지화된 네트워크를 바탕으로 조정되었다. 때문에 국지화된 갈등 공간의 전략은 지역의 성장역사와 정체성을 반영한 장소의존적인 사회적 관계로 고착화되어 나타났다(표 1).

그러나 1980년대 말 형식적 민주화 실현, 다양한 시민사회단체 설립 등 정치적, 사회적 변화가 시민사회 영역에 영향을 미치면서 국가 스케일의 정치적 담론을 뛰어넘는 지역의 다양한 사회세력들이 조직되고 지역 스케일의 담론이 형성되면서 새로운 전기를 맞게 된다. 한국화약의 공유수면 매립을 반대하는 시흥·소래지역의 어촌계와 거주민들이 지리적으로 연관성이 없는 사회세력과 네트워크를 형성하여 장소의존적 갈등 공간을 뛰어넘는 이슈, 즉 재벌 특혜의혹 규명, 매립면허 취소, 개발이익지역환원, 생존권 보장 등을 담론으로 구체적인 실천 운동을 조직해 나간다.

[표 1] 시흥, 소래 지역 국지적 갈등 공간의 담론과 전략

분석항목	저항	통제
행위자	- 시흥 지역 어민, 토지주 및 농민, 세입자 - 소래 지역 고잔어촌계	- 한국수자원개발공사 - 한국화약
담론	- 선박 피해 및 어패류 폐사 보상 - 임팔파로 인한 주거 및 농작물 피해보상 - 형평성	- 국토의 효율적 이용, 국가경제발전, 지역균형발전, 방위산업 육성
전략	- 집단농성, 진정서 제출, 집단이주 거부 - 공사 차량 이동 방해	- 관련법 규정에 따른 보상 대상 선정 - 경찰, 수협, 통장, 새마을협의회장 등을 동원한 별도의 협의체 구성 - 어촌계 어민을 불순세력으로 규정 - 거주민 직접방문 설득 및 회유
스케일	- 장소의존적/ 국지적 스케일	- 위계적/ 국가 스케일

다음 장에서는 지역 스케일의 행위자인 소래·시흥 지역 거주민들이 국가 스케일에서 강요된 정치적 개발 담론을 뛰어넘어 어떻게 이슈를 형성하고 저항하는지 전개 과정을 다중스케일 관점에서 분석한다.

IV. 시흥·소래 지역 갈등 공간의 전이

1. 한국화약 공유수면매립 공사 추진 경위

건설부와 경기도가 한국화약 매립신청을 허가한 법적 근거는 다음과 같다. 1986년 12월 31일 일부 개정되어 시행된 「공유수면매립법」은 국민경제 성장에 따른 토지 수요의 효율적 대처와 매립으로 조성된 부지의 개발 이익을 국가가 환수함으로써 토지의 투기적 요소를 근본적으로 차단하고, 손실보상 대상 구역 확대로 영세어민을 보호하는 것을 핵심 내용으로 하였다. 매립 후 본래 목적을 변경해 초과이익을 남기려는 행위를 차단함으로써 종전의 법보다 내용을 강화한 것이다. 그럼에도 부칙 3항은 ‘이 법 시행 전에 이미 매립면허를 받은 자에 대하여는 제 29조(국가 등이 시행하는 매립) 제4항의 개정 규정을 제외하고는 종전의 규정에 의한다’는 예외규정을 두었다. 이 규정이 건설부와 경기도가 개발이익환수조치를 피해 관련법 시행 하루 전 한국화약의 매립면허 신청을 허가하여 재벌 특혜의혹 논란을 불러일으킨 배경이다.



[그림 2] 한국화학 공유수면매립 위치도(1991)

자료(출처): 국가기록원 BA0403457

한국화학은 위 [그림 2]와 아래 [표 2]에 나타난 바와 같이 화학종합개발시험장 및 성능시험장 용지 확보를 위해 1, 2차에 걸쳐 총 146만 평(A, B 지구)의 매립면허를 신청하고, 관련법 시행 하루 전 1986년 12월 30일 매립면허를 취득하여 1987년 5월 27일 실시계획인가를 받아 매립공사를 시작하였다. 1988년 8월 20일 A, B 지구 중앙의 11만 평(시흥시 정왕동 중앙수로 지구)의 추가 매립면허를 1989년 3월 23일 경기도로부터 허가를 받아 총 157만 평 부지 소유권을 행사할 수 있게 된다(국가기록원 BA0403457).

[표 2] 한국화약의 공유수면매립 추진 경과

추진 일시	매립면허 추진 경위	신청서 제출
1984.7.6.	매립면허신청 1차 서류 제출	한국화약 → 시흥군
1984.9.14.	매립면허신청 경유전달	시흥군 → 경기도
1984.9.24.	매립면허신청 협의	건설교통부 등 7개 부처
1985.5.17.	매립면허신청 2차 서류 제출지시	경기도 → 한국화약
1985.6.15.~11.15.	환경영향평가 실시	
1985.11.20.	매립면허신청 2차 서류 제출	한국화약 → 경기도
1985.12.2.	매립면허신청 재협의	경기도 → 환경청 등
1985.12.17.	매립면허협의 보완지시 * 제시된 자료에는 동 지역 매립이 적합하지 않음.	환경청 → 경기도
1986.3.13.	환경영향평가보완서 제출	경기도 → 환경청
1986.4.12.	매립면허 협의 보완지시 * 해양환경에 악영향이 없도록 대안을 제시하지 않는 한 협의에 응할 수 없음.	환경청 → 경기도
1986.11.3.	환경영향평가보완서 제출	경기도 → 환경청
1986.11.17.	공유수면매립협의	환경청 → 경기도
1986.12.4.	공유수면매립협의	수단청 → 경기도
1986.12.30.	공유수면매립면허	
1987.3.10.	실시계획인가 신청전달	시흥시 → 경기도
1987.5.27.	실시계획인가	
1987.8.24.	매립사업업무 협의 (A, B 지구 중앙수로지구 11만2천 평)	산업기자기개발공사 → 경기도
1987.9.4.	매립사업업무 협조	한국화약 → 산업기자기개발공사
1987.9.25.	매립면허에 대한 의견회신	한국화약 → 경기도
1988.8.20.	매립면허신청 경유전달	시흥군 → 경기도
1988.11.22.	매립면허신청 협의	건설부 등 6개 부처
1989.3.23.	공유수면매립면허	
1989.6.19.	환경영향평가협의 요청	경기도 → 환경청
1989.12.23.	환경영향평가 협의	환경청 → 경기도
1990.7.16.	실시계획인가	
1991.12.31.	A,B 지구 공정 56.58%, 중앙수로 공정 21.58%	

자료(출처): 국가기록원 BA0403457, 한국화약(주) 공유수면매립면허 추진 경위 및 참고자료

한국화약의 매립면허와 관련해 경기도는 7개 조항 이행을 조건으로 허가하였다(국가기록원 BA0403457). 허가 조건의 핵심은 매립으로 인해 사회적 물의가 발생하였을 경우 경기도가 면허를 취소한다는 내용이었다. 면허 취소 발생 가능성을 피하기 위해 한국화약은 두 가지 조건을 실행하여 매립공사를 방해하는 문제를 사전에 차단하고자 하였다. 1986년 3월과 11월 허가 직전 제출된 환경영향평가보고서,¹³⁾ 인근 어로에서 어업 활동을 하지 않는다는 어민들과의 ‘쌍방합의동의각서’이다(국가기록원 DA0078450).¹⁴⁾ 그러나 쌍방합의동의각서는 고잔, 소래포구에서 활동 중인 280여 척 선주들의 의사를 배제한 채 어민 11인의 재산권만을 인정한 것으로 어촌계 어민들 간 갈등 요소로 작용하게 된다.

환경영향평가와 쌍방합의동의각서를 근거로 진행된 매립공사는 1989년 약 50% 정도 공정을 보이고 있는 때 한국화약 매립허가가 재벌 특혜라는 경실련의 의혹 제기가 동아일보에 보도되었다(그림 3). 언론 보도와 경실련의 소송은 매립 피해의 직, 간접 이해 당사자인 시흥·소래 지역 어민 및 거주민들이 매립면허 취소, 재벌 특혜의혹 규명 등 지역 차원의 이슈와 네트워크 형성에 영향을 미치게 된다.

13) 연세대 환경공해연구소와 군산대학해양개발연구소가 작성한 환경영향평가 보고서는 매립으로 해양생태계와 대기오염, 소음, 진동, 악취의 영향은 무시할 정도로 미약하고, 어업권 보상 및 어선어업에 대한 피해보상을 완료하여 매립으로 인한 피해 영향은 없다고 결론지었다. 국립수산진흥원, 인천수산연구소는 수산생태계에 미치는 피해 및 영향권, 어패류, 수산피해 영향권 범위를 조사한 결과 대형수로가 상실되어 소래포구 소형어선 입출항이 불가능하다는 상반된 의견을 제시하였다(국가기록원 BA0403457).

14) 한국화약과 어민들 간 ‘쌍방합의동의각서’는 ‘매립공사로 인한 피해가 발생하기 전 재산권에 대해 우선 보상 해주고, 보상을 받은 후 어떤 이의도 제기하지 않는다’는 것을 내용으로 하였다.



[그림 3] 한국화약 공유수면매립 특혜의혹 기사

자료(출처): 동아일보 1989/12/12; 1990/11/6

2. 시흥·소래 지역 갈등의 연대 공간으로의 전이

시흥과 소래 지역에서 시화산단과 한국화약의 고잔동 공유수면매립으로 촉발된 갈등은 서로 연관성이 없는 우발적인 사건처럼 국지화하여 발생하였지만, 공유수면매립면허가 개발이익환수조치를 피하기 위한 재벌 특혜라는 새로운 차원의 의제 생산과 다양한 행위자들이 조직되며 새로운 국면을 맞게 되었다.

1989년, 1990년 두 차례 걸친 동아일보의 한국화약 매립면허 특혜의혹 보도 후 아래 [표 3]에 나타난 바와 같이 1991년 2월 11일 시흥바르게살기협의회, 청년회의소, 로터리클럽 등 회원 80여 명이 ‘한국화약공유수면매립반대시흥시민위원회(이하 한반위)’ 발기인 대회를 개최하고, 빈민운동가로 알려진 제정구를 위원장으로 선출하였다. 한반위 구성원은 직, 간접 피해자뿐만 아니라 지역의 다양한 시민사회단체와 결합하여 장소의존의 공간에서 형성된 사회적 관계를 확장, 네트워크 조직을 통해 스케일 정치

에 참여한다. 한반위 조직에 이어 소래어촌계와 상인들도 어촌계의 강한 소속감과 정체성에 기반하여 ‘소래어민살리기대책위(이하 소래어민대책위)’를 구성하고, 자신들의 국지화된 사회적 관계를 지키기 위해 지역 시민 사회단체와 연대 기반을 형성하게 된다. 경실련, 주거권연대가 한반위 각종 집회 및 소송을 지원하고 나섰으며, 목요회, 천주교인천교구정의평화위원회, 인천기독교목회자협의회인권위원회 등 종교계와 학계 대표들이 경기도에 공개질의서를 보내는 등(목요회 회의록 1991/04/22)¹⁵⁾ 소래어민대책위 활동을 지원하였다.

한반위와 소래어민대책위는 국가경제발전, 방위산업 육성이라는 국가 차원의 담론을 뛰어넘어 정경유착, 재벌 특혜의혹 규명, 매립면허 취소 등 정치적 의제를 이슈화하는 스케일의 정치로 자신들의 요구를 정당화하기 위한 구체적인 실천 전략을 조직해 나갔다. 한반위는 146만 평의 개발이익을 한국화약이 독점하는 것이 아니라 개발이익을 지역에 환원하여 공공성을 갖는 공간으로 개발할 것을 촉구하였고, 소래어민대책위는 기존의 항로를 폐쇄하는 매립공사를 선박파괴, 어족 감소, 환경파괴 등 어민들의 생존권을 위협하는 행위로 규정하여 ‘선 보상, 후 공사’를 요구하였다.

그러나 한반위와 소래어민대책위가 공통의 담론을 정치적으로 이슈화하고 있음에도 상호 긴밀하게 정보를 공유하며 공동으로 대응한 것으로 보이지 않는다. 시흥은 지리적으로 146만 평의 새로운 땅을 얻게 되는 매립지의 개발이익을 지역에 환원하여 지역 주민에게 돌려주어야 한다는 입장이지만, 소래어민대책위는 어민의 생존권 침해에 대해 한국화약이 책임 있는 보상을 우선해야 한다고 보고 각각 공사 중지를 촉구하였다. 이처럼 두 집단이 각각 이해를 달리하고 있는 것은 시흥과 소래의 지리적 입지환

15) 인천대 경제학과 윤용만 교수 소장자료. 한국화약 매립면허 특혜의혹 규명, 한화매립지 토지 용도의 위험성(화약폭발시험장), 공공이익을 위한 공영개발 전환, 환경오염과 홍수피해 위험을 간과한 환경영향평가보고서 공개 등을 요구하는 공개질의서를 경기도에 보냈다.

경과 상이한 성장역사, 그리고 정체성을 지키기 위한 행위와 관련 있다.

[표 3] 한국화약 공유수면매립 반대 운동 전개 과정

일시	한반위	소래어민대책위
1989.2.16.		고잔어촌계 어민 1백여 명 어패류 피해보상 요구 및 185명 국회 청원
1991.1.31.	시흥 시민사회 대책위 구성	
1991.2.11.	한반위 출범, 위원장 제정구 선출	
1991.3.16.		강우혁 의원 인천사무실 접거 농성
1991.3.17.~24.		어선 76척 해상시위
1991.3~7.		26차에 걸쳐 갈등 조정 협의
1991.4.4.~5.20.		어민 200여 명 7회 걸쳐 경기도청 정문에서 농성, 경찰과 충돌, 연행
1991.4.		종교계, 학계 등 소래어민대책위와 결합하여 '소래어민살리기대책위' 구성
1991.4.18. ~5.31./ 7.3.~7.5.		민주당사 농성, 민주당 어민피해조사단 구성 및 조사. 인천시가 경기도에 면허 취소 요청 약속.
1991.5.10.		인천지방법원에 공사금지가처분신청, 20일 첫 재판
1991.7.5.		제3차 전문기관 평가의뢰, 결과에 따라 보상하기로 양측 대표 간 합의
1991.7.13.		보상금 중 선급금 19억 원(세대당 약 1천만 원) 지급
1991.7.24.		어촌계가 선정한 한국해양연구소 평가의뢰(1991.7.24.~1992.5.31)
1991.8.5.		인천지방법원 공사방해금지가처분 결정
1991.10.26.	경실련, 한반위 등 시민 300여 명 한국화약공유수면매립반대, 개발이억지역 환수 촉구 시민행진 개최	
1992.1.7.	한반위(위원장 제정구)가 이규호 건설부 장관, 김용래 경기도지사 업무상배임혐의로 서울지검에 고소	
1992.6.5.		전문기관 평가 중단, 220여 척에 22억 보상 합의 완료(척당 1천만 원)
1992.9.	우리 땅 찾기 시흥시민결의대회	

일시	한반위	소래어민대책위
1993.8.30.	한국화약의 정경유착 및 특혜의혹 규명 촉구 청원서 국회 제출(한반위 위원장 이명운)	
1993.10.19.	파고다 공원 대중 집회 개최, 한화 본사에 항의서 전달(한반위, 주거권 실현을 위한 국민연합, 고잔어촌계, 경실련)	
1993.11.3.	경기도 국정감사에서 제정구 의원, 최재승 의원이 한국화약 공유수면매립면허 편법 의혹 규명 요구, 개발이익환수 촉구, 건의서 제출	
1994.2.17.	고잔어촌계 어민 국회 청원 처리	

두 지역의 상이한 성장역사와 정체성이 반영된 연대 공간은 각각의 요구를 달성하기 위한 전략도 다르게 나타났다(표 3). 소래어촌계 어민들은 한국화약의 매립공사를 저지하기 위해 한국화약 정문 앞 농성, 경기도청과 인천시청 점거, 민주당사 점거, 해상시위 등 물리적 힘을 동원하여 저항하였다. 매립면허 취소 요건에 해당하는 어민들의 반발에 인천시가 공사중지를 요구하는 공문을 경기도에 보내고, 민주당은 어민피해조사단을 인천에 파견해 피해 규모 등을 조사하며 한국화약과 인천시, 경기도의 대책 마련을 촉구하지만, 매립면허가 정당하다는 답변을 들었을 뿐이었다. 이에 대해 소래어민들은 ‘한국화약이 자기네 공장 코앞 바다에 매립허가를 받았다는 것은 처음부터 점찍어 놓고 관계 당국에 로비를 벌여 따낸 특혜임을 말해주는 것으로 일직선으로 만들어진 신행로는 선박 입출항에 도움이 되지 않을뿐더러 화약시험장의 배수구 기능에 불과하여 바다를 오염시키는 주범이 될 것’이라 비판하였다(시사저널 1991/5/2).

한국화약의 특혜의혹을 부정하고, 매립면허가 정당하다는 정부 관료의 태도는 국회에서도 드러났다. 1991년 5월 국회 내무위원회 허탁 의원(충북 음성·진천)은 소래어촌계 어민들의 집단 반발과 관련해 한국화약의 매립면허 허가과정의 특혜의혹, 인천시와 경기도의 집단민원에 대한 책임

회피, 경찰의 과잉진압 및 강제연행, 그리고 경찰의 농성 불참 각서 강요 등을 추궁하였다(제154회 국회 내무위원회 회의록 제3호). 하지만 내무부 이상연 장관은 1988년 경기도 국정감사 결과 여·야간 별다른 지적 없이 잘 이해되어 종결된 사안이라 답변했다. 인천 강우혁 의원의 피해보상 합의 약속, 노무현 의원 등 민주당 조사단 방문으로 진상 파악과 조정을 위한 노력이 있었지만 제대로 진척되지 못한 채 흐지부지되었다(장영수 웅 인터뷰, 2017.12.23.). 1991년 3월에서 7월까지 5개월간 진행된 26차례의 협상에서 소래어민대책위는 ‘선 보상, 후 공사’를 요구하며 공사금지가처분신청서를 법원에 제출하지만, 8월 법원은 어민들이 공사를 방해하였다는 정반대 판결을 내렸다. 어촌계의 저항이 시작되고 1년 3개월만인 1992년 6월 한국화약이 소래어촌계 220여 척의 선박 피해를 보상하는 조건으로 공유수면매립 반대 운동은 종결된다. 소래어민대책위가 정치적 연대 공간을 형성하며 매립반대 운동을 전개하였음에도 법원의 결정을 뛰어넘지 못한 채 경제적 보상으로 투쟁을 마무리한 것이다.

한국화약의 공유수면매립 행위에 저항하며 형성된 소래 지역 갈등 공간은 해방 후 정착한 피난민의 어촌계 중심의 성장역사와 정체성에 의존해 형성된 사회적 관계를 유지, 보호하기 위한 지역 스케일의 정치 행위 결과라 할 수 있다. 소래어민들의 투쟁은 1990년대 중반 이후 송도 앞바다 LNG 인수기지 건설, 송도신도시 조성, 그리고 2000년대 초 한국화약 인천 공장의 보은 이전 등 국가와 인천시의 도시 공간 재편전략을 둘러싸고 새롭게 조명을 받게 된다.

한편 소래어민대책위가 ‘선 보상, 후 공사’를 촉구하며 물리적 충돌과 공사금지가처분신청 등을 핵심 전략으로 하고 있는 것과 달리 시흥 지역은 좀 더 다른 실천 전략으로 나타났다. 아래 [표 4]에 나타난 바와 같이 한반위는 국회 청원, 공개질의서, 행정관료 고소, 총선 출마 등을 통해 매립 면허 취소, 개발이익지역환원, 공영개발방식으로 전환 등 국가 차원의 담

론을 뛰어넘는 스케일의 정치로 이슈를 확산시켰다. 소래어민대책위가 1991년 8월 ‘공사방해금지가처분’ 결정으로 경제적 보상 중심의 갈등 조정이 이루어지고 있는 가운데 한반위는 지역 정치인 네트워크를 통해 매립 문제를 제도권 안으로 끌어들이는 전략을 취했다. 경기도 박명학 의원과 이광구 의원은 한국화약의 천문학적인 개발이익지역환원과 공영개발을 (제51회 경기도 의회 제2차 본회의)), 최병길 의원(1991년 경기도의회 행정사무감사)과 정형만 의원(제53회 경기도의회 제2차 본회의)은 재벌기업 특혜의혹과 매립면허 허가과정 등을 추궁하였다.

[표 4] 한반위와 소래어민살리기대책위 담론과 전략

구분	한반위	소래어민살리기대책위
행위자	- 시흥바르게살기협의회, 청년회의소, 로터리클럽, 민주화운동가, 의료계, 종교계	- 소래어촌계 어민, 상인
연대	- 경실련, 고잔어촌계, 주거권 실현을 위한 국민연합	- 목요회 - 인천기독교목회자협의회인권위원회 - 천주교인천교구정의평화위원회
담론	- 재벌기업 특혜 및 정경유착 의혹 규명 - 한국화약공유수면매립면허 취소 - 개발이익지역환원 및 공영개발 - 환경오염	- 재벌기업 특혜 및 정경유착 의혹 규명 - 한국화약공유수면매립면허 취소 - 환경오염 - 생존권 보장 - 선 보상, 후 공사
전략	- 경기도 향의 방문 및 항의서한 전달 - 파고다 공원 집회 및 농성 - 국회 청원 - 이규호 건설부 장관과 김용래 경기도지사 업무상배임죄로 고소 - 한반위 활동가 총선 및 지방선거 출마 등 의회정치	- 재벌기업 특혜 및 정경유착 의혹 규명 - 한국화약 인천공장 정문 앞 농성 - 경기도청 및 인천시청 점거 농성 - 정당사무실 점거 농성 - 해상시위 - 한국화약매립공사금지가처분소송
스케일	전국적 스케일/ 정치적 연대 공간	전국적 스케일/정치적 연대 공간

한반위의 전략은 여기서 더 나아간다. 한반위(위원장 제정구)는 1986년 당시 매립면허를 허가한 김용래 경기도지사, 이규호 건설부 장관을 업무상 배임 혐의로 서울지검에 고소하고(1992년 1월), 1993년 8월에는 정

경유작 및 특혜의혹 규명 촉구 청원서(위원장 이명운)를 국회에 제출하였다. 한반위 1대 위원장인 제정구가 제14대 국회의원에 당선되자 그는 1993년 10월 건설부 국감에서 1조 3천억 원의 부당이익을 취한 한국화약에 개정된 법을 적용하여 개발이익을 환수할 것을 강하게 요구하였다(국가기록원 BA0403457).¹⁶⁾ 그는 한국화약의 공유수면매립사업은 환경영향평가 대상이 아니었으며, 실시계획 인가 시 조건부 면허로 제출토록 하였고, 매립이 적합하지 않다는 의견(표 2 참조)에도 불구하고 방산 업체 육성을 명분으로 허가된 것은 명백한 특혜라고 지적했다. 또한, 경기도의 조정위원회 심의의결서가 처음부터 허위로 작성되었음을 폭로하였다(제정구 의원 보도자료 1993/11/10; 시흥시 2015). 제정구 의원은 이 같은 불법적 행위가 일개 공무원들의 손에서만 이루어졌다고 볼 수 없는 정경유착의 사례임을 분명히 한 것이다(시사저널 1993/11/18).

건설부 국감에서 밝혀진 감사내용을 근거로 1993년 10월 한반위는 경실련 등 시민단체와 연대하여 파고다 공원에서 대중 집회를 개최하고, 한국화약 본사에 항의서를 전달하였다(제정구 의원 보도자료 1993/11/10; 시흥시 2015). 한반위는 ‘한화그룹에 보내는 공개서한’에서 “환경청의 명백한 동의 의사가 없었음에도 졸속으로 면허서를 발급.... 경기도가 한화의 이익을 위해 충실히 봉사하고, 면허 취소 사유가 충분히 발생했음에도 적법했다고 강변”하는 행정 권력과 공유지를 독점하려는 한국화약을 강하게 비판하였다. 그리고 “구시대의 잔재를 청산하고 왜곡된 경제정의

16) 한국화약의 계열사인 태평양 엔지니어링이 평가한 환경영향평가가 객관적인지, 고잔 및 소래어촌계에 ‘선 보상, 후 공사’ 하도록 한 면허조건을 위반한 것에 대해 면허 취소를 하지 않은 이유, 매립준공이 되지 않은 상태에서 화약성능실험 승인 사실 여부 및 특혜의혹, 매립사업이 지역경제에 어떤 영향을 주는지 등을 캐물었다. 이에 대해 건설부는 한국화약의 매립사업이 적법한 절차에 따른 것이며, 고잔 및 소래어촌계 보상문제는 「공유수면매립법」 제5조 및 제6조에 따라 매립을 행하는 구역 내의 권리자로 인정하지 않으나 인천시의 협의 조건에 의해 이해관계인으로 보아 보상 협의를 종결하였다며 매립을 정당화하였다.

를 바로잡고자.... 적정한 이윤에 해당하는 매립지만을 취득하고 나머지는 국가에 헌납하라”고 촉구하였다. 그러나 국가 스케일의 담론을 뛰어넘는 한반위 저항운동은 이후 더이상 진전되지 못한 채 한국화약의 매립지 논의는 공백 상태로 남게 된다.

하지만 1997년 한국화약의 매립공사가 완료되자 스케일 정치를 통해 동원한 한반위의 개발이익지역환원, 공영개발 담론은 시흥시 도시개발계획의 핵심 정책으로 재생산되며 새로운 갈등 공간 형성에 영향을 미치게 된다.

V. 결론

이상 본 연구는 한국화약의 시흥시 정왕동 군자면 146만 평 공유수면매립을 둘러싼 국가와 지역 스케일에서 조직된 사회세력들의 행위와 갈등 공간의 전이 과정을 다중스케일 관점에서 살펴보았다. 연구를 위해 국가 스케일의 행위자인 한국화약과 지역 스케일의 어촌계와 농민, 시민단체 등 다양한 계급이 참여한 한반위와 소래어민대책위의 담론 및 실천 전략, 그리고 이것이 갈등 공간에서 어떻게 전개되었는지 분석하였다.

분석결과는 다음과 같다. 첫째, 시흥·소래 지역의 갈등은 상이한 지리적 환경과 성장역사, 정체성에 의존해 형성된 국지화된 사회적 관계가 한국화약의 재벌 특혜의혹과 연계되어 스케일을 확장, 정치적 연대 공간으로 전이되어 나타났다. 국지화한 갈등 공간은 국가경제발전, 국토의 효율적 이용이라는 국가 스케일의 정치적 개발 담론에 압도되어 어민과 농민들의 저항이 외부와의 연계를 어렵게 하는 효과를 가져왔다. 그러나 국지화된 공간의 우발적인 사건은 한국화약의 매립면허 특혜의혹을 계기로 새로운 전기를 맞았다. 시흥과 소래 지역의 이해세력들이 한반위와 소래어

민대책위를 조직하고, 지리적으로 관계가 없는 사회세력과 네트워크를 형성하여 국가 스케일의 담론을 뛰어넘는 재벌 특혜의혹 규명, 매립면허 취소 등을 정치적 이슈로 투쟁전략을 구체화하였다.

둘째, 시흥·소래 지역의 한반위와 소래어민대책위의 저항운동이 재벌 특혜의혹 규명, 매립면허 취소 등을 공통 이슈로 출발하였지만, 구체적인 투쟁전략은 지리적 입지환경과 성장역사, 정체성의 차이를 반영하며 상이한 방향으로 전개되었다. 한반위는 도시화 기반이 취약한 상태에서 새로운 부지확보로 기대되는 ‘한화매립지’개발이익의 지역 환원과 시흥시가 주도하는 공영개발을, 소래어민대책위는 한국화약의 매립행위가 촉발한 환경오염과 생존권 침해에 대한 경제적 보상문제 등을 정당화하기 위한 투쟁전략을 세웠다. 한반위는 국회청원, 경기도지사 및 건설부 장관 고소, 의회정치 참여를, 소래어민대책위는 정당사무실과 경기도청, 인천시청 점거 농성, 해상시위, 한국화약 정문 앞 농성, 공사차량 이동 저지 등 물리적 힘을 동원하는 방식으로 저항하였다. 이 같은 차이는 의존의 공간에서 형성된 사회적 관계가 정치적 연대 공간을 형성하며 각각의 지리적 입지환경과 성장역사, 정체성을 고정화하려는 스케일의 정치에 따른 결과라 할 수 있다. 때문에 국가와 지역 스케일의 갈등 행위가 반영된 공간으로써 ‘한화매립지’, 그리고 한국화약의 매립행위를 바라보는 인식은 상이한 방향으로 나타날 수밖에 없었다.

이상 분석이 시사하는 바는 1980년대 말에서 1990년대 초까지 한국화약 매립 갈등을 둘러싸고 전개된 스케일 점핑이 이후 시흥과 소래 지역의 갈등 공간에 어떤 영향을 미쳤는가 하는 점이다. 시간 경과와 차이는 있지만 두 지역의 스케일 정치는 매립이 완료된 1997년 이후 좀 더 조직적인 전략과 새로운 차원의 내용을 생산하도록 하였다. 시흥 지역의 스케일 정치는 한반위 핵심 활동가들의 지방선거 출마 계기를 마련하였고, 지방의회 진출은 ‘한화매립지’의 개발이익지역환원과 공영개발을 도시개발계획

의 핵심 과제로 이슈화하는 것을 가능하게 하였다. 한국화약, 경기도, 시흥시, 시흥시의회, 시민사회단체 등 다양한 사회세력들이 개발이익지역환원과 부지활용방안을 논의하기 위해 ‘한화매립지 개발이익환수 준비위원회’를 발족하고, 한국화약의 독점적 지배를 저지하기 위한 공감대 형성과 매립지 재편 논의를 공론의 장으로 이끌어내는 데 성공한다. 시흥 지역은 2000년대 들어 세계화, 도시화 이슈와 맞물려 주변 도시들과 자본유치 경쟁에 합류하면서 정치적, 사회적으로 새로운 차원의 갈등 국면을 거치게 된다.

한반위의 저항운동이 제도권 진입과 함께 초기 투쟁 이슈와 목적을 달성하기 위한 새로운 차원의 공간적 전이 흐름이 일고 있는 것과 달리 소래 지역은 어촌계의 갈등문제가 경제적 보상으로 종료된 상황에서 국가의 건조환경 배치와 송도신도시 조성에 필요한 인천 앞바다 매립문제로 또다시 충돌위험에 노출된다. 어촌계 선박이 지나는 항로를 매립해 건설하는 LNG 인수기지와 갯벌을 매립해 조성하는 송도신도시 개발계획이 자연자원을 훼손하고, 어민의 생존권을 위협한다고 규정하고, 어촌계와 지역 사회가 네트워크를 형성하며 새로운 갈등 구도를 형성하고 있었기 때문이다. 1996년 6월 인천시의회가 한화매립지 매립면허 허가 조건의 협의 이행결과와 ‘선 보상 후 공사’ 위반 문제를 제기한 것은 앞서 경험한 어촌계의 격렬한 저항과 물리적 충돌을 의식한 행위였다(인천시의회 제43회 제3차). 뿐만 아니라 72만 평의 한국화약 인천공장 이전 후 부지 활용방안을 둘러싸고 새로운 갈등 국면을 맞게 된다. 한국화약이 인천공장을 보은으로 이전한 후 그 자리에 대규모 아파트를 건설한다는 계획을 2003년 발표하였기 때문이다. 한국화약의 인천공장 이전 문제는 소래어촌계의 생존권 문제와는 다른 차원의 이슈, 즉 개발이익지역환원 및 공영개발 방식 도입 등 지역 스케일의 새로운 담론을 과제로 하는 정치적 연대 공간 형성에 영향을 미치게 된다.

참 고 문 헌

- 강남훈. 2008. 「착취와 수탈-김창근에 대한 답변」. 마르크스주의 연구 5(4): 234-249.
- 김동복. 2004. 「공유수면매립지에 대한 지방자치단체간의 관할구역 확정: 울촌 제1지상산업단지 관할권 다툼을 중심으로」. 토지공법연구 22: 87-108.
- 노상호. 2015. 「서해안 갯벌매립과 일상생활의 변화: 인천갯벌과 어촌계의 대응을 중심으로」. 역사민속학 74: 416-460.
- 박배균·김동완 엮음. 2013. 『국가와 지역: 다중스케일 관점에서 본 한국의 지역』. 서울: 알트.
- 박배균·장세훈·김동완. 2014. 『산업경관의 탄생』. 서울: 알트.
- 스미스, 닐(Smyth, Neil). 2007. “축적전략으로서의 자연.” 리오 패니치 외. 허남혁 외 옮김. 『자연과 타협하기』, 39-65. 서울: 필맥.
- 시흥시. 2007. 『시흥시의 도시공간, 도시민의 체험과 기억』. 시흥시사 8.
- _____. 2007. 『시흥시의 출범과 성장』.
- _____. 2015. 『우보만리』.
- 이상헌·이정필·이보아. 2014. 「다중스케일 관점에서 본 밀양 송전탑 갈등 연구」. 공간과 사회 24(2): 252-286.
- 인천광역시 남동구. 2010. 『남동구 20년사』.
- 장정석. 2006. 「발전국가의 공간개발: 1960~1980년대 서울 한강변 아파트 주거 지역 형성과정을 중심으로」. 공간과 사회 15: 194-212.
- 장덕수·황진태. 2017. 「한국에서 자연의 신자유주의화의 다중스케일적 과정에 대한 연구: 강원도 양양 케이블카 유치 갈등을 사례로」. 공간과 사회 27(2): 226-256.
- 최병두. 1994. 「산업구조조정과 지역불균등발전: 1980년대」. 대한지리학회지 29(2): 137-164.
- _____. 1996. 「경제환경적 모순과 갈등의 사회공간적 전이」. 공간과 사회 7: 12-58.
- _____. 2009. 「자연의 신자유주의화」. 공간과 사회 6(1): 10-56.
- 하비, 데이비드(Harvey, David). 2012. 『자본이라는 수수께끼』. 이강국 옮김. 서울: 창비.
- _____. 2014. 『자본의 17가지 모순』. 황성원 옮김. 서

을: 동녘.

- Brenner, N. 2001. "The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration," *Progress in Human Geography* 25: 591 - 614.
- _____. 2004, *New State Spaces: Urban Governance and The Rescaling of Statehood*, New York: Oxford University Press.
- Cox, K. 1998. "Space of dependence, space of engagement and politics of scale, or looking for local politics," *Political Geography* 17: 1-23.
- Jessop, B. 1990. *State Theory: Putting Capitalist State in their Place*. University Park, P.A: The Pennsylvania State University Press.
- O'Conner, J. 1996. "The Second Contradiction of Capitalism," in *The Greening of Marxism*, edited by Ted Benton, 197-221. New York: Guilford Press.
- _____. 1998. *Natural Causes: Essays in Ecological Marxism*. New York: The Guilford Press.
- _____. 1991. "Theoretical Notes On the Two Contradictions of Capitalism," *CNS* 2(3): 107-109.
- Swyngedouw, E. 1997. "Excluding the other: the production of scale and scaled politics," in *Geographies of Economics*, edited by R. Lee and J. Wills: 167-176, London: Arnold Press.
- 경기도 의회 제51회 제2차 본회의. 1991.10.17.
- 경기도 행정사무감사 도시위원회 제3호. 1991.12.5.
- 경기도 의회 제53회 제2차 본회의. 1991.12.7.
- 경기도 의회 제53회 제3차 본회의. 1991.12.9.
- 경기도 행정사무감사 경기도사회지구개발지원사업소. 1992.11.25.
- 인천시의회 제19회 제2차 본회의. 1993.7.27.
- 인천시의회 제43회 제3차. 1996.6.25.
- 제146회 국회 건설위원회 회의록. 1989.5.19.
- 제154회 국회 내무위원회 회의록 제3호. 1991.5.1.

국가기록원 BA0091882 공유수면매립면허

국가기록원 BA0403457 이주대책(I)

국가기록원 BA0684862 공유수면매립면허(한국화약)

국가기록원 BA0684873 공유수면매립면허(한국화약)

국가기록원 BA0684874 공유수면매립면허(한국화약)

국가기록원 DA0077909 공유수면매립면허

국가기록원 DA0078450 공유수면매립면허

목요회 활동 자료(인천대 경제학과 윤용만 교수 소장자료)

소래어촌계 장영수 옹 인터뷰. 2017.12.23.

“공유수면매립86년허가특혜의혹.” 동아일보. 1989.12.12. <https://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1989121200209206002&editNo=2&printCount=1&publishDate=19891212&officeId=00020&pageNo=6&printNo=2098&publishType=00020>(검색일: 2019년 1월 5일)

“5공 말기 무더기 허가 간척사업, 무효확인 심판청구 첫 제기.” 동아일보. 1990.11.6. <https://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1990110600209207001&editNo=2&printCount=1&publishDate=19901106&officeId=00020&pageNo=7&printNo=21291&publishType=00020>(검색일: 2019년 1월 5일)

“한국화약 뱃길 매립 취소요구 소래포구 어민들 이틀째 농성.” 한겨레. 1991.5.15. <https://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1991051500289114002&editNo=4&printCount=1&publishDate=19910515&officeId=00028&pageNo=14&printNo=925&publishType=00010>(검색일: 2019년 1월 5일)

“소래포구 매립취소 요구 어민 100명 9시간 농성.” 동아일보. 1991.4.6. <https://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1991060400289113008&editNo=4&printCount=1&publishDate=19910604&officeId=00028&pageNo=13&printNo=942&publishType=00010>(검색일: 2019년 1월 5일)

“앞바다 잃은 소래포구 격랑.” 시사저널. 1991.5.2. <http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=106329>(검색일: 2019년 1월 5일)

국 문 초 록

갈등의 공간적 전이와 다중스케일적 연구:

한국화약의 시흥·소래 지역 공유수면매립 갈등을 사례로

박인옥(중부대학교 학생성장교양학부 강사)

본 연구는 공유수면매립을 둘러싸고 발생한 국가와 지역 스케일의 사회세력 간 갈등 행위와 공간적 전이 과정을 다중스케일 관점에서 분석하였다. 분석을 위해 1980년대 말 한국화약의 시흥·소래 지역 공유수면매립 갈등을 사례로 하였다. 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 시흥·소래 지역의 갈등은 초기 국가적 차원의 정치적 담론이 어촌계, 농민 등의 요구를 통제하며 국지적으로 발생하였다. 그러나 한국화약의 매립면허 특혜 사건을 계기로 지역 스케일의 새로운 이슈와 다양한 사회세력들이 조직되고, 정치적 연대 공간으로 확장, 전이되어 나타났다. 둘째, 정치적 연대 공간에서 시흥·소래 지역 사회세력의 저항은 매립면허 취소, 재벌기업 특혜의혹 규명 등을 정치적 이슈로 출발하였다. 그러나 실천목표와 전략은 상이한 방향으로 전개되었다. 두 지역의 상이한 전략은 지리적 환경과 성장역사, 정체성의 차이를 반영한 결과이다. 이 같은 경향은 매립이 완료된 1997년 이후 각각 새로운 이슈와 사회세력이 조직되는 과정에서도 발견된다. 그러나 본 연구는 1997년 이후 분석은 고려하지 않고 있어 추후 후속 연구과제로 한다.

주제어 : 공유수면매립, 한국화약, 갈등, 공간적 전이, 다중스케일

Abstract

Spatial transition and multi-scalar studies of conflict:

Hanhwa Corporation's reclamation of public water in the Siheung and
Sorae regions

Park, In-Ok(Lecturer, the college of liberal arts, Joongbu Univ.)

This study analyzes clashes between state and local-scale social forces, as well as the spatial transition of conflict surrounding the reclamation of public water from a multi-scalar angle. For this reason, this study focuses on a dispute regarding the reclamation of public water in the Shiheung and Sorae regions, which took place in the late 1980s.

The results are as follows. First, in the early stages, hostilities in the Shiheung and Sorae regions unraveled locally as political discourse at the national level controlled the needs of fishing villages and farmers. However, after Hanhwa Corporation was given a preferential grant for a reclamation license, new issues emerged, and various social forces organized at the local level, expanding and transferring into spaces of political solidarity. Second, the resistance of social forces in the Siheung and Sorae regions in spaces of political solidarity grew out of political matters such as the cancellation of the reclamation license, and an investigation into the suspected preferential treatment of chaebol companies. However, goals for action and strategies developed in different directions. The unique strategies of the two regions were verified to reflect their differences in terms of geographic environment, history of growth, and identity.

Key words: reclamation of public waters, Hanhwa Corporation, conflict, spatial transition, multi-scalar

인천 지역 혁신네트워크의 구조적-공간적 특성: 국가연구개발사업을 중심으로*

김동관**

김
동
관

I. 서론

II. 이론적 배경

1. 혁신네트워크
2. 선행연구

III. 연구방법

1. 분석대상 자료
2. 분석방법 및 데이터의 구성

IV. 분석결과

1. 인천 지역 혁신네트워크의 구조적 특성
2. 인천 지역 혁신네트워크의 공간적 특성

V. 결론

* 이 논문은 2019년도 정부(과학기술정보통신부) 및 지자체의 재원으로 한국과학기술기획평가원, 인천광역시 지원에 받아 수행된 연구임(No. CN19030-협동11, 2019년도 연구개발지원단 육성지원사업).

** 인천테크노파크 전략정책TF 전임연구원, 행정학 박사(E-mail: dongk29@itp.or.kr, Tel: 032-260-0763)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020.17.171>

투고(접수)일 2019.10.30. 심사(수정)일 2020.3.5. 게재확정일 2020.6.16.

I. 서론

선진국에서는 지역발전을 위한 도구로 혁신클러스터의 중요성이 오래 전부터 강조되었다. 우리나라도 1990년대부터 클러스터 기반의 지역산업 육성정책을 실시하였으며 이를 위해 혁신 인프라 구축, 연구개발, 인력 양성 등을 위한 여러 프로그램을 수행하였다(박재곤 외 2015). 이러한 과정에서 지역에 수많은 혁신기관이 설립되었다. 혁신기관들은 지역에 있는 기업들과 네트워크를 형성하고 그 성과를 지역에 확산시켜 지역 특성에 적합한 혁신클러스터가 형성될 수 있도록 노력을 추진하고 있다.

혁신클러스터는 혁신적인 기업과 산학연, 정부 기관 등이 일정한 지역에 모여 정보교류와 지식 창출의 네트워크를 형성하면서 시너지 효과를 내는 혁신 집적체를 말한다(이갑수 외 2005). 혁신클러스터의 경쟁력을 결정하는 가장 중요한 요소는 바로 혁신네트워크로 혁신클러스터의 성과를 높이기 위해서는 혁신네트워크의 강화가 반드시 필요하다(이관률 2009).

혁신네트워크는 지역발전을 목적으로 하고 있으며 구성에 있어 지리적 근접성은 매우 중요한 요소이다. 비록 정보통신기술의 발달로 인하여 정보에 대한 습득과 전달에 대한 공간적인 장벽은 완화되고 있지만 새로운 지식의 창출과 이전은 비공식적인 접촉에 의한 암묵적 지식에 영향을 받는다(임업 2005). 암묵적 지식이 활발하게 공유되는 혁신네트워크는 공간적 근접성으로 인해 정신적, 문화적 신뢰가 쌓이고 창조적 환경이 조성된다(성을현 외 2008). 지역과 국가를 뛰어넘는 다양한 형태의 혁신네트워크가 형성되고 있음에도 불구하고 자본, 기술, 정보 등은 몇 개의 도시에 집중적으로 나타나는 현상은 이러한 이유 때문이다(Boschma 2005).

지역의 여건과 특성에 따라 구축되는 혁신네트워크는 구성 주체들의 상호작용 및 효율성에 있어서 지역별로 큰 차이를 보인다. 이러한 점을 토대

로 지방정부는 지역의 경쟁력을 향상시키는 산업육성정책을 수립하기에 앞서 핵심적인 역할을 담당하는 관할구역 내 주체들이 어떠한 혁신네트워크를 구성하고 있는지 또한 혁신네트워크의 중심적인 기관은 누구인지 파악하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

또한, 혁신 활동을 위한 자원(예산, 인력 등)은 지역에 있는 주체들에게 투자되어 활동의 결과물이 혁신의 성과로 이루어지게 된다. 그러므로 각 지역에 있는 주체들에게 투입되는 자원도 중요한 요소이지만 해당 주체들이 구성하고 있는 혁신네트워크 환경에 따라 결과물이 상이하게 나타난다. 혁신의 활동은 각 주체의 상호작용을 통해 도출된 결과물이므로 이러한 연계가 활발하게 이루어지지 않는다면 아무리 큰 비용을 투입하더라도 성과가 도출되지 않으며 오히려 비효율적인 시스템을 지속해서 운영하게 되는 것이다(송위진 2004). 특히 지역에서 투자되는 자원은 한정되어 있으므로 이러한 자원의 효과를 극대화하기 위해서는 각 주체 간의 활발한 혁신네트워크 구성이 필수적이다(김동관 외 2017).

이에 본 연구의 목적은 인천 지역 혁신네트워크의 구조적·공간적 특성을 분석하여 정책적 시사점을 제시하는 데 있다. 인천은 수도권에 속해 있어 중앙정부의 지역발전을 위한 재정투자가 비수도권 지역보다 미흡한 실정이다. 이러한 현실에서 인천 내 속해 있는 자원을 효율적으로 사용하기 위해서는 주체 간 수행하는 혁신네트워크의 구조를 면밀하게 파악하는 것이 최우선 되어야 할 것이다. 지역 내 혁신네트워크의 현황은 지역산업육성의 기본방향을 도출하기 위한 기초자료로 활용될 가능성이 크다.

기존에 이와 관련한 연구로 인천의 공공연구기관만을 대상으로 네트워크 형태를 분석한 「인천 지역혁신주체의 협력네트워크에 관한 탐색적 연구(김동관 외 2017)」가 수행된 바 있다. 본 연구는 그 후속연구로 인천 지역을 대상으로 지역 내 공공기관뿐 아니라 기업의 혁신 활동에 대한 분석도 포함하고 인천과 타 지역과 네트워크도 분석한다는 점에서 기존연구와

차이가 있다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 혁신네트워크에 대한 이론적 배경과 관련된 선행연구를 살펴보고, 이 연구에서 사용될 방법론과 분석 데이터를 제시할 것이다. 그리고 사회네트워크분석을 통하여 인천 지역 혁신네트워크의 구조적 특성과 공간적 특성을 분석할 것이다. 마지막으로 본 연구의 요약 및 결론을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 혁신네트워크

혁신네트워크가 학술적·정책적으로 주목받고 있는 이유는 지역혁신활동을 설명하는 주요한 요소로 활용되고 있기 때문이다. 혁신네트워크는 지식의 공유와 이전을 가능하게 함으로써 지속적인 지역발전을 유도하고 암묵적인 지식의 접근을 가능하게 하여 공동학습과 경쟁의 성과를 촉진하게 된다(이관률 2009). 또한, 기업, 지방정부, 연구기관, 대학, 간 네트워크가 잘 이루어지고 있는 공간이 혁신지역으로 지정됨에 따라 혁신네트워크가 지역적으로 나타난다(이갑수 외 2005).

혁신네트워크는 “공통의 혁신 목표를 달성하기 위해 협력하는 정부·대학·산업·연구기관의 구성원을 포괄하는, 상대적으로 느슨하게 결합된 조직 그룹”으로 정의되기도 한다(Rampersad et al. 2010). 이에 따르면 혁신네트워크의 구성 주체는 공통의 목표를 달성하기 위해 같이 일하는 기업, 연구소, 대학, 정부 등의 구성원으로 볼 수 있다. 혁신네트워크는 혁신에 공헌하는 주요 경제주체들의 상호교류와 협력을 나타낸다. 즉 혁신네트워크는 거래비용의 절감이나 집적의 이점을 강조하는 정태적인 개념이

아니라 주체 간의 상호교류와 공동학습을 통하여 지역의 창조성을 높이고 불확실성과 위험요소를 줄이는 역동적인 개념으로 볼 수 있다(Camagni 1991).

혁신네트워크의 발생은 현대사회의 혁신적인 제품 및 서비스에 대한 복잡성 증가에 따른 결과이다(Calia et al. 2007). 즉 기업들이 독자적인 경쟁력을 보유하기 위해 연구개발-생산-마케팅을 독점적으로 수행하기보다는 연구개발의 복잡성 증가, 개발 기간의 비용증가, 제품 수명주기의 감소, 세계화의 진전, 제한적인 과학적 전문지식을 위한 경쟁으로 인하여 다른 기관과의 네트워크에 적극적으로 행동한 결과로 나타난 것이다(Rampersad et al. 2010). 이러한 결과는 혁신과정에서 필요한 자원을 확보하기 어려운 신생기업에게 혁신네트워크가 결정적인 역할을 하기도 한다(Salavisa et al. 2012).

혁신네트워크는 공간적으로 지역적(regional), 전국적(national), 그리고 국제적(international) 네트워크로 구분할 수 있다(Sternberg 1999). 지역적 네트워크는 일정한 동질성을 갖고 있는 해당 지역 내에 형성된 네트워크이며, 전국적 네트워크는 지역적 네트워크의 범위를 벗어난 해당 국가 내 이루어진 네트워크를 의미한다. 마지막으로 국제적 네트워크는 국가와 국가 간의 연결된 네트워크를 의미한다. 일반적으로 혁신의 성과는 전국적 네트워크보다 지역적 네트워크가 더 큰 영향을 미친다. 그러나 지역적 네트워크가 너무 강하면 기술과 지식의 고착화 현상이 나타날 수 있다. 또한, 네트워크가 혁신의 도구가 아닌 이익집단화나 카르텔화될 수도 있다. 그러므로 혁신네트워크는 외부의 새로운 기술과 지식을 유입할 수 있는 개방성을 보유하여야 하며 지식의 선순환 과정을 반복하여 지역 경쟁력과 연결할 수 있도록 해야 한다(박삼욱 2002). 즉 지역적 네트워크와 국제적 네트워크는 상반되고 별도로 이루어지는 것이 아니라 서로 병행하여 이루어져야 함을 의미한다.

혁신네트워크는 다양하게 나타나는데 연구개발에서 사업화와 확산에 이르는 주체 간 다양한 협력관계에서(Freeman 1989) R&D협정, 컨소시엄, 전략적인 기술·연구 파트너십의 형태로 나타난다(Dodgson et al. 2008). 주체별 협력유형은 목적에 따라 공동연구, 교육·훈련, 생산지원 및 기술이전 등 다양한 방법으로 전개될 수 있다. 즉 이러한 교류형태는 주체 간 다양한 정보를 공유하고 상호 간 신뢰가 형성될 수 있는 환경과 혁신클러스터의 구축을 활성화하며 유기적인 협력관계가 지속적으로 유지될 수 있는 관계라 할 수 있다(김홍영·정선양 2016).

2. 선행연구

본 연구의 의의와 연구결과의 해석을 위하여 국내외의 지역을 중심으로 분석한 혁신네트워크 관련 선행연구를 살펴볼 필요가 있다. 이정협 외(2005)는 국가혁신체제의 특성이 지역혁신체제로 규정되는 모습을 생산네트워크, 연구개발 네트워크, 생산자 서비스 네트워크의 구조 및 지리적 패턴을 분석하였다. 분석결과 대체로 지역들은 전국적인 네트워크를 형성하고 있거나 수도권에 의존적인 네트워크의 형태를 보였다. 김형주 외(2008)는 국가연구개발사업의 자료 분석을 통하여 부처별로 참여 주체의 네트워크 구조와 공간적 특성을 분석하였다. 대학과 기업이 핵심주체로 추출되는 등 다원화가 이루어지는 모습을 보였으며 공간적인 측면에서는 전국 혹은 수도권에 종속된 형태의 네트워크를 보였다. 송미경 외(2013)는 충북에 있는 4년제 종합대학을 중심으로 2008년부터 2010년까지 3년 동안 수행한 공동연구 프로젝트를 사회네트워크분석을 통해 살펴보았다. 분석결과 충북에 소재한 대학의 공동연구 네트워크는 동일한 지역이 아닌 수도권에 소재한 기관과 강한 연계를 지니고 있으며 민간중심보다는 정부중심형의 특징을 지니는 것을 파악하였다. 이선제·정선양(2014)은 대덕

특구를 중심으로 혁신주체들 간 혁신 활동에 대한 네트워크 분석을 수행하였다. 입주 기관, 연구개발특구 통계 및 특허 공동출원 데이터 등을 활용하여 분석한 결과, 대덕연구개발특구는 혁신시스템상에서 혁신클러스터, 지역혁신체제와 국가혁신체제가 직접적이고 중첩적으로 작동하는 다층적 거버넌스 구조의 특징을 가지고 있음을 확인하였다. 정대현 외(2017)는 경기, 대전, 강원지역에서 2005년부터 2016년 사이에 게재된 SCIE급 논문정보를 활용하여 논문 게재 기관, 공동연구 현황 및 연구 분야에 대한 지역별 비교를 네트워크 분석을 통해 수행하였다. 분석결과 경기는 산·학, 대전은 학·연, 강원도는 학·학의 공동연구가 활발하게 이루어지고 있었으며 강원도는 상대적으로 지역 혁신 인프라가 취약한 것으로 분석되었다.

국외 연구를 살펴보면 Sanha Son and Jaemin Cho(2017)은 제약 분야의 EU 공동연구개발 프로그램인 IMI(Innovative Medicines Initiative)라 불리는 실제 연구개발 활동 사례를 분석하였다. 분석결과 제약 네트워크는 중앙 집중도가 높은 여러 다국적 제약 회사가 지배하는 ‘불균형 네트워크’라 주장하였다. Amoroso et al.(2018)은 2007년부터 2013년을 대상으로 EU28 회원국의 R&D 협력데이터를 바탕으로 지역 간 협력의 강도와 결정 요인의 차이에 대하여 분석하였다. 분석결과 협력의 강도에서는 지리적인 위치가 중요한 것으로 나타났으며 유사한 지역 간 네트워크는 더욱 긴밀해 지지만 다른 지역으로의 네트워크의 확대는 넓어지지 않는 것으로 나타났다. Pereira et al.(2018)은 사회네트워크분석 기법을 통해 생명공학 분야 특허를 조직간 공동연구 형태의 결과물로 정의하고 브라질 지역을 대상으로 주체 간 네트워크를 분석하였다.

선행연구를 살펴보면 혁신네트워크의 공간적 분포에 관한 연구가 활발하게 이루어진 것을 알 수 있다. 하지만 연구개발의 결과물인 특허, 논문 등의 연계에 관한 연구가 대부분이며 혁신 활동의 핵심과정인 연구개발의 협력에 대한 분석은 거의 존재하지 않는다. 또한, 특정 지역을

대상으로 진행된 연구는 많지만, 인천 지역을 대상으로 한정하여 조직이나 네트워크를 분석한 연구는 드문 실정이다. 국가연구개발사업 데이터를 활용한 기술융합 네트워크(유광민·김용희 2016), 인천 지역 혁신주체의 협력네트워크 분석(김동관 외 2017) 외 인천을 대상으로 분석한 연구는 찾아보기 힘들다.

본 연구는 선행연구와 다음과 같은 차별점을 지닌다. 먼저 주체 간 이루어지는 지역 내 혁신네트워크의 형태와 구조를 사회네트워크분석 기법을 활용하여 분석을 시도하는 점이다. 위와 같은 연구가 많이 이루어지지 않은 이유는 관련 데이터의 부족이 가장 큰 이유로 보이는데 본 연구에서는 이러한 한계를 국가연구개발사업의 공동연구 데이터를 활용하여 주체 간 네트워크를 분석하고자 한다.

혁신네트워크의 유형 중 하나인 공동연구는 연구개발을 수행함에 있어 서로 다른 주체들 간의 상호작용 방식 중 하나로 서로의 문제의식, 주제, 연구방법에 관한 생각 및 기술을 교환함으로써 그 결과에 영향을 미친다(Friedkin 1993). 다시 말하면 공동연구 네트워크는 새로운 지식을 생성, 전달, 확산하는 중요한 도구 중 하나인 것이다(Moody 2004). 또한, 조직 간에 이루어지는 공동연구는 특정한 과제에서 각 주체 간에 공동의 결과물을 만들기 위한 관계적 참여 정도의 강도가 가장 높은 협력유형이라 할 수 있다(Perkmann and Walsh 2007). 이러한 이론적 토대를 바탕으로 본 연구에서는 주체 간 연계에 의한 공동연구가 혁신네트워크에서 가장 강한 추진 강도를 나타낸다고 판단되어 공동으로 수행한 연구개발사업을 혁신네트워크 형태로 정의하고 주체 간 구조와 패턴 등의 분석을 진행토록 한다.

이 연구는 지역의 혁신성과 확산을 위해서는 혁신네트워크의 구축이 중요하다는 당위론적인 관점에서 지금까지 제대로 시도되지 않은 인천 지역의 혁신네트워크 현황에 주목한다. 더 나아가 인천 지역의 혁신네

트위크를 활성화하기 위한 정책대안을 제시하고자 한다.

III. 연구방법

1. 분석대상 자료

혁신네트워크를 구성하는 주체는 혁신의 활동을 수행하는 실제적인 조직을 대상으로 분석한다. 국가연구개발사업에서 과제를 수행하는 대학, 기업, 공공기관 등 산학연 주체를 분석대상으로 한다.

분석 대상 자료는 우리나라의 국가연구개발사업 자료를 활용하였다. 국가연구개발사업은 국가과학기술지식정보서비스(National Science & Technology Information Service)에서 통합관리 되고 있다. NTIS는 사업, 과제, 인력, 연구시설·장비, 성과 등 국가연구개발 사업에 대한 정보를 한 곳에서 서비스하는 국가과학기술 지식정보 포털로, 국가R&D 사업 관련 정보와 과학기술 정보를 공유하고 공동 활용토록 하고 있다.

NTIS에 따르면 2017년 기준 우리나라 총연구개발비는 78.8조 원이며, 정부연구개발투자예산은 19.5조 원으로 정부연구개발투자예산은 24.7%에 이르고 있다. 우리나라 기업의 연구개발비는 2017년 기준 62.6조 원이며, 이 중 대기업이 39.8조 원으로 63.6%를 차지하고 있어, 정부연구개발투자예산으로 수행되는 국가연구개발사업의 비중은 상대적으로 낮다. 그러나 대학, 공공연구소, 중소기업 등은 국가연구개발사업을 통하여 연구개발을 수행하는 경우가 많으므로 공공부문을 아우르는 지역의 연구개발 협력네트워크를 살펴보는 데는 본 데이터가 적절하다 할 것이다.

본 연구의 분석대상 자료는 2017년에 수행된 국가연구개발사업에서 인

천 지역 내 소개하고 있는 기관이 주관 혹은 참여로 수행한 과제, 위탁정보로 NTIS의 정보공개 청구를 통해 수집하였다. NTIS에는 주관기관에 대한 위치는 공개되어 있으나 참여 기관의 위치는 공개되어 있지 않다. 이러한 점을 해결하기 위해 과거 NTIS에서 주관기관으로 수행하였던 이력, 개별 기관의 홈페이지 검색을 통해 기관의 위치를 확인하였으며 공공기관의 경우 개별 기관마다 정보공개청구를 통해 과제를 수행한 지역을 파악하였다. 이에 대해 수집기간은 2019년 1월~5월까지이다.

2. 분석방법 및 데이터의 구성

1) 분석방법론 및 내용

본 연구에서는 기관 간의 네트워크를 파악하기 위하여 사회네트워크분석(Social Network Analysis)을 수행한다. 본 연구는 기관 간 네트워킹이 중요하고 기관들이 구축한 네트워크의 모습, 구조, 패턴 등의 파악이 필요하므로 사회네트워크 분석의 활용성이 매우 높다. 이정협 외(2005)에 따르면 사회네트워크 분석은 각 행위자의 움직임을 포착할 수 있고 각 주체의 네트워크 위치를 파악할 수 있으며 이러한 정보는 다른 분석방법으로 얻기 어려운 정보라고 보았다. 혁신네트워크가 주체 간의 연계 협력이 집중되어있는 형태라는 것을 가정하면 사회네트워크분석은 해당 연구를 수행하기 적합한 방법론이다.

사회네트워크분석에서 노드(node)는 연결의 대상이고, 연결은 링크(link)로 나타낸다. 사회 네트워크 데이터는 이 두 가지 개념으로 정의된다. 노드는 상호 고유한 속성을 가지는 행위자(actor, agent)이며 링크는 노드 간의 연결 관계를 의미한다. 관계는 이메일 전송처럼 방향성을 가질 수 있고 평등한 협업 관계처럼 방향성을 갖지 않을 수 있다. 또한, 관계는 연결의 횟수에 따라 강도를 달리하여 측정할 수 있다(이수상 2012).

본 연구에서는 인천 지역 내 국가연구개발사업을 수행하는 기관들을 대상으로 연구개발 네트워크의 구조와 혁신네트워크에 중심적인 역할을 수행하는 기관을 파악하고 이러한 행위 주체들의 네트워크 공간적인 특성을 알아보고자 한다.

첫째, 인천 지역 내 기관들의 혁신네트워크는 전체적으로 어떠한 구조를 보이는지 파악하고자 노드 수, 링크 수, 밀도, 평균 연결 수, 평균 거리, 네트워크 지름, 컴포넌트 등 네트워크 분석에서 주로 사용하는 개념들을 바탕으로 구조적인 특성을 규명하는데 중점을 둔다. 이러한 분석은 인천 지역의 혁신네트워크가 어떠한 형태를 띠고 있는지 파악하여 새로운 시사점을 도출해 낼 수 있을 것이다.

둘째, 인천 지역 내 혁신네트워크의 중심을 파악하고자 한다. 혁신네트워크의 연구주제로 주목받는 것 중 하나는 혁신네트워크 중심력은 어디서 나오는가이다. 이는 인천 지역에서 혁신네트워크의 중심은 어떠한 기관이며 그 중심이 어떠한 기관과 연결되어 있는가를 파악한다. 또한, 그러한 활동이 하나의 주체에 의해서만 수행된다면 이러한 형태가 바람직한 형태인가에 대한 논의가 가능할 것이다. 이 분석은 중심성 분석을 사용하였는데 사회네트워크분석에서 주로 사용되는 연결 중심성(degree centrality), 근접 중심성(closeness centrality), 매개 중심성(betweenness centrality)을 사용하였다. 연결 중심성은 각각의 주체들이 얼마나 많은 관계를 맺고 있는지 판단하는 척도이며, 근접 중심성은 네트워크 내에 다른 기관으로부터 얼마나 짧은 거리 내에 위치하는지 판단하는 척도이다. 마지막으로 매개 중심성은 네트워크가 단절되지 않도록 연결되는 데 있어 중요한 역할을 담당하고 있는 기관을 판단하는데 사용되는 척도이다(이수상 2012). 이를 통해 인천 지역의 혁신네트워크에서 가장 많은 연결을 보유하고 있는 기관과 확장 가능성이 가장 큰 기관, 전체적인 네트워크에서 브릿지 역할을 수행하고 있는 핵심주체들을 파악할 수 있을 것이다.

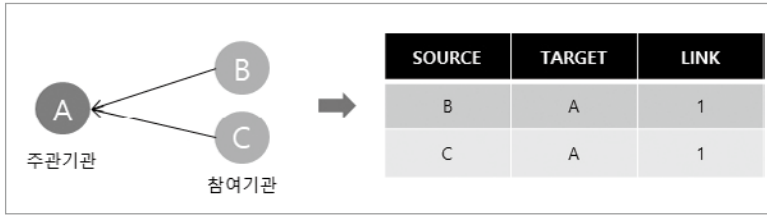
마지막으로 인천 지역 혁신네트워크의 공간적 특성과 주체 간의 특성을 분석하기 위하여 블록모델링을 수행하였다. 블록모델링은 네트워크에서 같은 역할을 담당하거나 같은 구조적 위치를 갖는 행위 주체들을 동일한 블록 혹은 역할 집단으로 분류해낸다(김용학 2003). 즉, 기관-기관의 매트릭스를 블록모델링 변환을 통해 지역별, 주체별로 분류하고 이들의 공간적, 주체 간 특성을 규명한다. 이를 통해 인천이 어느 지역과의 혁신네트워크의 비중이 높은지 주체 간의 네트워크는 어떻게 이루어지는지 파악하여 인천 지역의 혁신네트워크가 지역적 혹은 전국적 네트워크의 형태를 보이는지 파악할 수 있다.

본 분석을 위한 프로그램은 Net Miner4를 사용한다.

2) 데이터의 구성

본 연구에서 주체는 국가연구개발사업을 실질적으로 수행한 기관을 의미하며 본 분석에서는 노드를 의미한다. 국가연구개발사업에 한 번이라도 참여한 이력이 존재하면 해당 데이터에 기록이 남겨지게 되는데 이 기관들의 분류는 국공립연구소, 출연연구소, 대학, 중소기업, 중견기업, 대기업, 기타로 나누어진다.

본 연구에서의 네트워크는 주체 간 공동으로 추진한 연구개발사업을 의미하며 이를 대상으로 네트워크 분석을 추진한다. 공동연구의 실적을 빈도와 연결망으로 전환하여 네트워크의 구조와 변화를 분석하였다. 예를 들면 “태양열 에너지 장치의 개발에 관한 연구”라는 연구과제의 주관이 ‘A 대학’이고, 참여로 ‘B 기업’과 ‘C 연구소’ 두 기관이 공동으로 연구에 참여한다면, 이 주관기관과 두 참여 기관들 사이의 연계가 네트워크 분석단위이다. 네트워크 분석에서는 노드 간 방향성이 존재하는 경우도 있지만 본 분석에서는 기관 간 공동연구를 동일한 주체 간의 협력관계로 판단하여 방향성은 양방향 데이터로 구축하였다. 네트워크의 연결 강도는 모두 1로 처리하였다.



[그림 1] 데이터 표현 예

본 분석대상 과제 건수는 총 800건으로 공동연구개발 사업 중 위탁연구와 보안과제, 지역 분류가 해외인 과제는 제외하였다. 또한, 성격상 인문, 국방, 미공개 분야를 제외한 일반 분야를 대상으로 하였다. 주체의 분류는 NTIS에서 사용하는 국공립연구소, 출연연구소, 대학, 중소기업, 중견기업, 대기업, 기타의 분류를 그대로 사용하였다. NTIS에 있는 2017년 과제들은 2017년에 시작한 모든 과제를 포함하고 있으며 세부적으로 분석대상 과제들의 당해년도 사업 기간의 시작 시점은 2017년 1월 1일~2017년 12월 26일까지, 종료 시점은 2017년 8월 31일~2019년 5월 31일까지로 과제마다 다양하게 나타났다.

IV. 분석결과

1. 인천 지역 혁신네트워크의 구조적 특성

1) 전체 네트워크의 구조적 특성

인천 지역 내 기관이 참여하는 국가연구개발사업 네트워크 주요지표는 다음 [표 1]과 같다. 노드 수는 총 966개이고 링크 수는 1,010개로 나타났다. 이는 인천 지역 내에 있는 기관을 포함하여 전국의 총 966개의 기관이 1,010번의 협력관계를 맺고 있다는 것을 의미한다. 네트워크에서 밀도

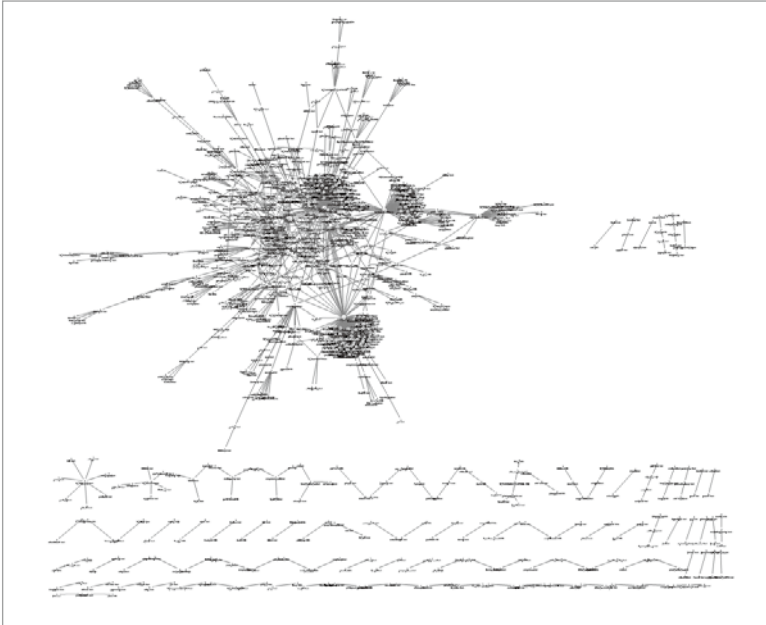
는 행위 주체들 간의 연결빈도로 밀도가 높은 네트워크에서 노드 간에 실제 일어날 수 있는 총 연결에서 실제 연결이 차지하고 있는 비중으로 계산된다. 밀도가 높은 네트워크는 주체들 간에 다양한 관계를 형성하고 주체들은 네트워크 내 존재하는 정보 등에 빠르게 접근할 수 있다. 즉 밀도가 높은 네트워크는 정보 등의 교류와 지원이 원활하게 이루어진다고 판단할 수 있다. 밀도는 0~1의 값을 가지며 1에 가까울수록 밀집되어 있다는 것을 의미하는데 인천 연구개발 네트워크의 밀도는 0.002로 낮은 수치를 보임에 따라 기관 간의 연계가 미약하다는 것을 알 수 있다. 기관당 평균 연결수는 1,046건으로 이는 1개의 기관당 평균적으로 1,046번의 공동연구를 진행하고 있다는 의미로 기관 수보다 상호 연결은 높지 않은 수준이다. 기관 간 평균 거릿값은 4.167로 네트워크 내 2개 기관이 연결되기까지 거쳐야 하는 거리를 의미한다. 네트워크의 지름은 10으로 나타나 어떠한 기관이 다른 기관과 공동연구를 수행하기까지 연결단계가 10단계가 필요한 것으로 나타났다.

[표 1] 인천 지역 혁신네트워크 주요지표

노드수	링크수	밀도	평균연결수	평균거리	지름	컴포넌트
966	1,010	0.002	1,046	4.167	10	100

[그림 2]는 인천 지역 내 기관들이 참여하는 국가연구개발사업 네트워크를 시각적으로 표현한 것이다. 그림을 살펴보면 거대한 1개의 네트워크와 해당 네트워크와 단절된 다른 노드들이 상당히 존재하고 있다. 네트워크 내 최대로 연결된 하위네트워크를 컴포넌트라고 지칭하는데 본 네트워크에서는 컴포넌트 수가 100개로 가장 큰 컴포넌트가 포함하고 있는 노드는 721개이며 나머지 컴포넌트를 이루는 노드의 수는 245개로 전체 노드 수의 25.4%를 차지한다. 즉 25.4%의 노드는 어떠한 방법으로도 주 컴포넌트와 연결될 수 없음을 뜻한다. 즉 상당히 많은 기관이 단절된 형태로 연구

개발을 수행하는 것을 확인할 수 있다. 또한, 단절된 기관들은 링크가 많이 존재하지 않고 공동연구의 협력관계가 확산되지 않으며 특정한 기관에서만 제한적으로 이루어지고 있는 점을 확인할 수 있다.



[그림 2] 인천 지역 혁신네트워크

다음은 네트워크에 참여하고 있는 기관들의 중심성을 분석하였다. 네트워크에서 어떠한 노드가 핵심적인 역할을 하느냐는 어느 측면에 초점을 가지고 중심을 측정하는가에 따라 달라진다. 즉 어떠한 기관이 혁신네트워크의 핵심적인 역할을 수행하고 있는지 판단하는 기준은 한 가지 중심성만으로는 판단할 수 없다.

네트워크 중심성 분석은 연결 중심성(degree centrality), 근접 중심성(closeness centrality), 매개 중심성(betweenness centrality)의 3가지를 분석하였다. 각 중심성 지수를 기관별로 살펴보면 인하대학교가 연결

중심성(0.1699), 근접 중심성(0.3226), 매개 중심성(0.3448)이 가장 높은 것으로 나타났으며 인천대학교가 연결 중심성이 0.1409, 근접 중심성이 0.2871, 매개 중심성이 0.1896으로 두 번째로 높은 것으로 나타났다. 인하대학교, 인천대학교가 3가지 중심성에서 가장 높은 수치를 보이는 것으로 보아 위 두 대학은 인천 지역의 혁신네트워크에서 핵심적인 역할을 수행하는 것으로 보인다. 인천은 대학의 수가 다른 지역과 비교하여 상대적으로 적기 때문에 산학연 연계 협력 과제를 수행하기 위한 파트너로 지역에 있는 핵심적인 대학으로 연결이 집중되어 나타난 현상으로 추정된다. 또한, 연결 중심성과 매개 중심성을 살펴보면 1위, 2위 간 격차보다 2위, 3위 간의 격차가 상대적으로 크게 나타나고 있어 두 대학이 인천 지역에서 이루어지는 연구개발 네트워크에서 적극적으로 활동하고 있는 것을 알 수 있다. 인천에 있는 출연연구소인 한국생산기술연구원도 국가연구개발사업에 많이 참여하고 있어 본 네트워크에 높은 순위를 보이고 있다. 기업의 경우 중심성에 높은 수치를 보이는 것은 1개사로 본 네트워크가 연구개발 과제의 건수와 직결됨에 따라 소규모의 기업의 경우 다양한 연구개발사업을 수행하기 위한 인력 등이 부족하여 중심성에는 높게 나타나지 않을 것으로 추정된다.

세 가지 중심성이 모두 상위 15위 안에 포함된 기관은 총 7개로 이 중 인천 지역에 있는 기관은 총 3개 기관이다. 타 지역에 있는 기관 중에는 경기의 전자부품연구원이 근접 중심성과 매개 중심성에서 높은 순위를 보이고 있다.

[표 2] 인천 지역 혁신네트워크 중심성

순 위	연결 중심성		근접 중심성		매개 중심성	
	기관	지수	기관	지수	기관	지수
1	인하대학교(인천)	0.1699	인하대학교(인천)	0.3226	인하대학교(인천)	0.3448
2	인천대학교(인천)	0.1409	인천대학교(인천)	0.2871	인천대학교(인천)	0.1896
3	한국생산기술연구원 (인천)	0.0788	전자부품연구원 (경기)	0.2773	한국생산기술연구원 (인천)	0.0922
4	전자부품연구원 (경기)	0.0311	한양대학교(서울)	0.2619	전자부품연구원 (경기)	0.0881
5	현대제철(인천)	0.0228	현대제철(인천)	0.2564	인천테크노파크 (인천)	0.0483
6	인천테크노파크 (인천)	0.0207	서울대학교(서울)	0.2504	한양대학교(서울)	0.0456
7	인하공업전문대학 (인천)	0.0207	성균관대학교 (경기)	0.25	현대제철(인천)	0.0301
8	한국남동발전 (인천)	0.0176	부경대학교(부산)	0.2494	인하공업전문대학 (인천)	0.0283
9	아모텍(인천)	0.0166	고려대학교(서울)	0.2444	한국남동발전(인천)	0.0237
10	한양대학교(서울)	0.0155	근로복지공단 재활공학연구소 (인천)	0.2439	타임텍(부산)	0.0226
11	자동차부품연구원 (충남)	0.0155	연세대학교(서울)	0.2418	연세대학교(서울)	0.0221
12	캠시스(인천)	0.0155	자동차부품연구원 (충남)	0.2417	자동차부품연구원 (충남)	0.0214
13	한국전자통신연구원 (대전)	0.0145	한국건설기술연구원 (경기)	0.2415	유타-인하DDS및신 의료기술개발공동 연구소(인천)	0.0201
14	카네비컴(인천)	0.0135	공주대학교(충남)	0.2414	한국생산기술연구원 (충남)	0.0184
15	서울대학교(서울)	0.0124	한국생산기술연구원 (충남)	0.2408	서울대학교(서울)	0.0168

전체 네트워크 중 상위 15위 내 기관을 지역과 주체로 구분한 결과는 [표 3]과 같다. 연결 중심성의 경우 인천 지역 내 기관이 10개이고 지역 외 기관이 5개인 반면 근접 중심성과 매개 중심성은 인천 지역 내 기관보다 지역 외 기관이 더 높게 나타났다. 이는 국가연구개발사업에서 공동연구를 수행하는 기관의 연결은 인천 지역에서 많이 이루어지고 있으나 기관 간의 공동연구를 수행하기 위한 기관은 지역 외에 많이 분포하고 있음을 의미한다. 주체별로 살펴보면 연결 중심성의 경우 주체 간의 비중이 비슷하게 나타나고 있으나 대학이 가장 많은 것으로 나타났으며 근접 중심성과 매개 중심성은 대학에 편중된 형태를 보이고 있다. 이로써 인천 내 국가연구개발사업 네트워크는 대학을 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

[표 3] 중심성별 기관 수(상위 15위)

구분		연결 중심성	근접 중심성	매개 중심성
지역	인천 내	10	4	4
	인천 외	5	11	11
주체	출연연구소	2	2	2
	대학	5	9	9
	중소기업	1	-	-
	중견기업	2	-	-
	대기업	2	1	1
	기타	3	3	3

2) 인천 지역 내 네트워크의 구조적 특성

본 절에서는 인천 지역의 공간만을 한정하여 혁신네트워크는 어떠한 구조를 보이는지 분석해보고자 한다. 앞에서는 인천 지역 내 기관들이 참여하는 국가연구개발사업 네트워크를 분석하여 다른 지역에 있는 기관도 포함된 형태의 네트워크를 분석하였다. 해당 절에서는 공간적으로 인천 지역만을 한정하여 지역 내 있는 기관들만을 대상으로 연구개발 네트워크 형태를 분석한다. 이를 통하여 인천 지역 내 혁신네트워크가 촘촘히 이루

어지고 있는지, 혹은 지역적인 네트워크를 구축하고 있는지 등을 살펴보고자 한다.

인천 지역 내 기관만을 한정하여 분석하기 위하여 앞선 데이터에서 인천에 있는 기관만을 추출하여 데이터를 새롭게 구축하였다. 인천 지역 내 국가연구개발사업 네트워크 분석결과는 다음 [표 4]와 같다. 노드 수는 총 373개이고 링크 수는 135개로 나타났다. 이는 앞선 분석한 데이터에서 노드는 38.6%, 링크 수는 13.4%에 해당하는 수치로 인천 지역 내 기관 간의 연구개발 네트워크는 전국단위 네트워크와 비교하였을 때 노드 수의 비중보다 링크 수의 비중이 급격히 줄어드는 것을 알 수 있다. 즉 인천 지역 내 기관들의 연구개발 네트워크는 지역 내보다 지역 외 기관과 협력을 많이 하는 것을 알 수 있다. 네트워크 밀도는 앞선 분석결과와 같이 0.002로 낮은 수치로 나타났다. 기관당 평균 연결 수는 0.362로 전국단위 네트워크에 비해 낮은 것으로 나타났으며 컴포넌트 수는 248개로 높게 나타났다. 네트워크 지름은 8로 전국단위 네트워크보다 적은 수치를 보였다.

[표 4] 인천 지역 혁신네트워크 주요 지표(인천 내 기관)

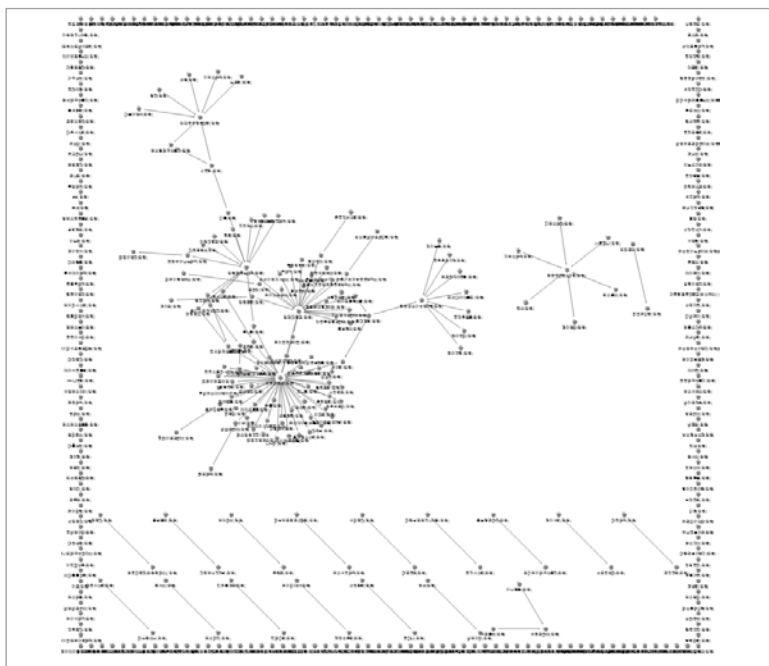
노드수	링크수	밀도	평균연결수	평균거리	지름	컴포넌트	고립노드
373	135	0.002	0.362	3.462	8	248	229

[그림 3]은 인천 지역에서 이루어지는 국가연구개발사업 네트워크를 시각적으로 표현한 것이다. 그림을 살펴보면 거대한 1개의 네트워크와 해당 네트워크와 단절된 다른 노드들이 개별적으로 연결되어 있으며 고립노드 또한 상당히 존재하고 있다. 어떠한 노드와도 연결이 없는 노드를 고립노드라 지칭하는 데 인천 지역 내 네트워크에서는 고립노드가 248개가 나타나 해당 노드들은 지역 내 기관이 아닌 타 지역과의 연계를 통해 국가연구개발사업을 수행하는 것으로 나타났다. 즉 인천 지역 내에서 국가연구개발사업을 수행하는 기관 66.4%가 오로지 타 지역과의 연계를 통해 연구개

발을 수행하고 있음을 의미한다.

또한, 거대한 1개의 네트워크 소수의 노드를 중심으로 중앙집권형으로 포진되어 연결된 형태를 보인다. 분산형 네트워크의 경우에는 기관과 기관 사이에 다리 역할을 하는 노드들이 많아 정보와 교류가 빠르게 이루어지지만, 중앙집권형 네트워크는 소수의 과급력 있는 특정 노드들의 정보 독점이나 정보교류의 차단 등으로 인해 네트워크의 순기능을 저해하는 형태이다.

위와 같은 결과를 종합하면 인천 지역 내 연구개발 네트워크는 지역 내 기관 간의 활발한 네트워크를 형성하고 있지는 않은 것으로 보인다. 가장 많은 연결을 지닌 네트워크도 소수의 노드를 중심으로 네트워크 형태를 이루고 있어 완벽한 분산형 형태의 구조를 지닌다고 볼 수 없다. 또한, 해



[그림 3] 인천 지역 혁신네트워크(인천 지역 내 기관)

당 노드들의 연계가 지역이 아닌 타 지역과의 연계를 통해 수행하는 점은 인천 지역 혁신네트워크는 지역적인 네트워크보다는 전국적인 네트워크를 나타낸다고 볼 수 있다. 이는 앞서 논의하였듯 긍정적으로 보면 외부와의 활발한 협력을 통해 지역 내 자원을 증축하거나 외부에 성과를 확산시키는 장점이 있지만 반대로 지역 내 연구개발 생태계가 아직은 미흡하게 이루어질 수 있다는 점을 알 수 있다.

[표 5] 인천 지역 혁신네트워크 중심성(인천 지역 내 기관)

구분 순위	연결 중심성		근접 중심성		매개 중심성	
	기관	지수	기관	지수	기관	지수
1	인하대학교(인천)	0.1263	인하대학교(인천)	0.1306	인하대학교(인천)	0.0497
2	인하대학교(인천)	0.0645	인하대학교(인천)	0.1287	인하대학교(인천)	0.0403
3	인천테크노파크 (인천)	0.0376	인천테크노파크 (인천)	0.1043	인천테크노파크 (인천)	0.0244
4	한국생산기술연구원 (인천)	0.0242	에이치엠에이치 (인천)	0.1043	현대제철(인천)	0.0110
5	인하공업전문대학 (인천)	0.0188	유니락(인천)	0.1004	미로(인천)	0.0108
6	한국폴리텍 II 대학 (인천)	0.0161	현대제철(인천)	0.0942	한국생산기술연구원 (인천)	0.0098
7	현대제철(인천)	0.0108	엠씨테크놀로지 (인천)	0.0942	심플한(인천)	0.0095
8	유타-인하DDS및 신의료기술개발 공동연구소(인천)	0.0108	디엔피유(인천)	0.0939	인하공업전문대학 (인천)	0.0071
9	이아이피(인천)	0.0081	프라텍(인천)	0.0936	유니락(인천)	0.0055
10	엠씨테크놀로지 (인천)	0.0081	케이텍(인천)	0.0933	케이텍(인천)	0.0030

인천 지역 내 국가연구개발사업의 각 중심성 지수를 기관별로 살펴보면 앞선 분석과 마찬가지로 인하대학교와 인천대학교가 각 중심성에서 1, 2위를 차지하고 있다. 차이점은 매개 중심성에서 두 대학의 순위가 바뀐 것인데 지수의 차이가 크게 나타나지 않아 의미는 없어 보인다. 인

천테크노파크의 경우 모든 중심성 순위에서 3위를 보여주고 있다. 인천 테크노파크는 지자체 출자출연기관으로 지역 내 산업육성과 기업지원을 수행하는 기관임에 따라 전국적 네트워크보다는 지역 내 네트워크에서 높은 순위를 보이는 것으로 추정된다.

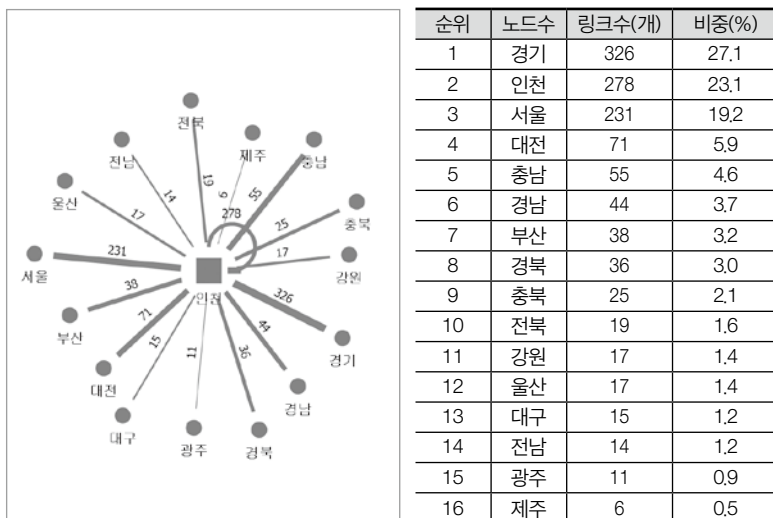
전반적으로 전국단위 네트워크와 지역 내 네트워크를 비교하여 보았을 때 인하대학교, 인천대학교, 인천테크노파크, 한국생산기술연구원, 인하공업전문대학 등 지역에 있는 공공기관들의 순위가 지역 내외 구분 없이 높게 나타나는 것을 알 수 있다.

2. 인천 지역 혁신네트워크의 공간적 특성

1) 네트워크의 공간적 특성

인천 지역 혁신네트워크의 공간적 특성을 분석하기 위하여 블록모델링을 이용하여 주체-주체 매트릭스에서 지역-지역의 매트릭스와 지역×주체-

[그림 4] 인천 지역과 타 지역 간 혁신네트워크



지역×주체 매트릭스로 변환하였다. 이는 전국 시도에 입지한 기관들이 인천 지역과 연구개발사업을 수행하면서 공간적으로 지역화되었는지와 주체별로 연계 상의 특징이 존재하는지 확인하기 위한 것이다. 이론적 배경에서 논의하였듯 현재 인천 지역의 혁신네트워크가 지역적 혹은 전국적 네트워크의 형태를 보이는지 직관적으로 확인하기 위함이다. 본 분석은 공동연구개발 건수를 중심으로 분석하였다.

16개 시도와 인천 지역의 국가연구개발사업 네트워크를 살펴보면 대체로 경기도와의 연계비중이 27.1%로 가장 높았으며 인천 지역 내 네트워크는 23.1%로 2위를 차지하고 있으며 서울은 19.2%로 3위를 차지하고 있다. 즉 인천 지역 내 기관들의 연구개발 네트워크는 수도권에서 약 70%의 비중을 수행하고 있는 것으로 나타났다. 이는 지리적인 영향도 있겠지만 대부분의 연구개발의 인프라인 대학, 기업, 연구소가 수도권에 밀집되어 있어 나타난 현상으로 추정된다. [그림 4]는 위와 같은 결과를 시각적으로 표현한 것으로 수도권 지역과의 공동연구가 많이 이루어지고 있다는 것을 직관적으로 파악할 수 있다.

[표 6] 지역×주체-지역×주체 매트릭스 지수

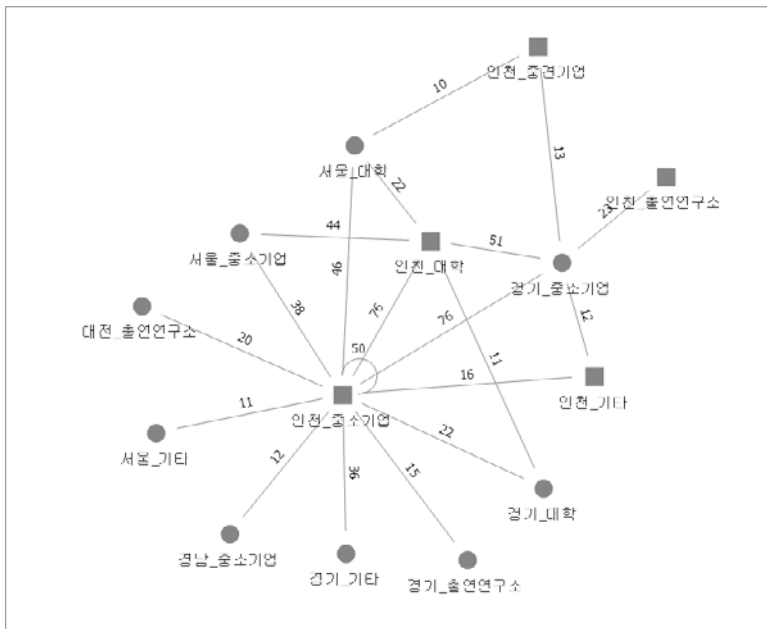
순위	구분		지수
1	인천 중소기업	경기 중소기업	76
2	인천 중소기업	인천 대학	76
3	인천 대학	경기 중소기업	51
4	인천 중소기업	인천 중소기업	50
5	인천 중소기업	서울 대학	46
6	인천 대학	서울 중소기업	44
7	인천 중소기업	서울 중소기업	38
8	인천 중소기업	경기 기타	36
9	인천 출연연구소	경기 중소기업	23
10	인천 중소기업	경기 대학	22

지역×주체-지역×주체 매트릭스로 변환한 결과를 살펴보면 인천_중소기업과 경기_중소기업, 인천_대학과 인천_중소기업의 연계가 76건으로 가장 높은 것으로 나타났다. 주체 중에 중소기업은 10위권의 순위에서 모두 출현하는 것으로 나타났다. 이는 중소기업이 규모가 작아 개별 기관 간의 네트워크 분석에는 중심성이 높게 나타나지 않았으나 국가연구개발사업의 수혜 대상으로 높은 비중을 차지하고 있어서 주체 간 매트릭스로 변환하여 살펴보면 연계 건수가 높게 나타나는 것으로 분석된다.

[그림 5]는 지역×주체 매트릭스를 연결 강도 10 이상을 시각화한 결과이다. 인천_중소기업을 중심으로 지역 내외 기관과의 연구개발 네트워크를 활발하게 구축하는 것을 알 수 있다. 인천 내 다른 주체를 살펴보면 출연연구소는 경기의 중소기업과 연결이 많고 중견기업은 서울의 대학과 경기의 중소기업, 대학은 인천의 중소기업, 경기의 대학과 중소기업, 서울의 대학과 중소기업과 연결 강도가 강한 것으로 나타났다. 이는 지역 내 활동하는 행위 주체들의 연계 협력에서 어떠한 주체가 어느 지역의 주체와 활동적으로 공동연구를 수행하는 것에 대한 시사점을 준다고 할 수 있다.

출연연구소의 경우 중소기업과 연계 협력하여 국가연구개발사업을 수주하는 경우가 많아 중소기업을 발굴하여 공동으로 국가연구개발사업을 추진한다. 하지만 인천에 입지 해 있는 기관이 경기지역의 중소기업과 연계 협력이 더 많다는 것은 지리적인 요건 외에 업종의 유사, 출연연구소 소속직원의 개인적인 인맥 등이 고려된 결과로 보인다. 인천_대학도 역시 중소기업과 연계 협력 건수가 많고 지역적으로는 인천, 경기, 서울 순으로 공동연구개발을 많이 하는 것으로 나타났다. 인천_중소기업은 인천_대학과 공동연구개발을 가장 많이 하는 것으로 나타났으며 그다음으로는 경기지역의 중소기업과 연계 협력이 가장 많았다.

인천_중견기업은 경기_중소기업과 서울_대학과 연계 협력을 하는 것으로 나타났으며 인천 지역에 있는 주체와의 협력은 미비한 것으로 보인다. 인천_기타 기관은 인천_중소기업, 경기_중소기업과의 협력이 많았으며 기타 기관에는 테크노파크 등이 포함되어 있어 지역의 산업육성을 위하여 지역기관의 협력을 추진하는 것이 높게 나온 것으로 추정된다. 인천_대기업은 10 이상의 네트워크에 출현하지 않아 국가연구개발사업에 여러 과제를 동시에 추진하지는 않는 것으로 보인다.



[그림 5] 지역×주체 혁신네트워크

2) 주체별 네트워크의 특성

국가연구개발사업 네트워크의 주체별 특성을 분석하기 위하여 전국단위와 인천 지역 단위로 구분하여 블록모델링을 실시하였다. 이는 앞단과 마찬가지로 기관-기관 매트릭스에서 주체-주체의 매트릭스로 변환하였

다. 이는 전국과 인천 지역 내 연구개발 네트워크가 주체별로 연계 상의 차이가 존재하는지 확인코자 한다. 이를 통하여 어떠한 주체가 전국적 혹은 지역적인 혁신네트워크의 형태를 보이는지 확인할 수 있다.

다음 [표 7]과 [표 8]은 주체별로 매트릭스를 변환한 밀도와 링크 값을 나타낸 것이고 [그림 6]은 주체 간 연결을 밀도를 기준으로 연결한 것이다. 인천 지역 내 기관들이 참여하는 전국단위 연구개발 네트워크를 살펴보면 중소기업-중소기업, 대학-중소기업의 블록링크 수가 높은 것으로 나타났다. 그러나 밀도는 모든 주체 간의 연계가 낮게 나타났다. 인천 지역 내에서만 이루어진 네트워크를 살펴보면 모든 주체 간의 연계가 이루어지지 않는 것으로 나타났다. 대기업-대기업, 대기업-기타, 기타-기타, 중견기업-중견기업, 중견기업-대기업의 연계는 블록모델링 결과 나타나지 않았다. 하지만 링크 연결 수는 전국단위 네트워크와 마찬가지로 대학-중소기업, 중소기업-중소기업의 링크 수가 가장 높게 나타났다. 이는 지역 내 이루어지고 있는 연구개발 네트워크가 관내에서 이루어지지 않는 경우 타 지역에 있는 기관과의 네트워크를 통해 충분히 해소될 수 있음을 보여준다. 즉 아직은 지역 내에서 모든 연구개발 수요를 충족해 줄 수 있는 공급 기관이 없더라도 타 지역 간의 연계를 통하여 지역 내 연구개발 경쟁력을 높일 수 있는 요소가 될 수 있음을 시사한다.

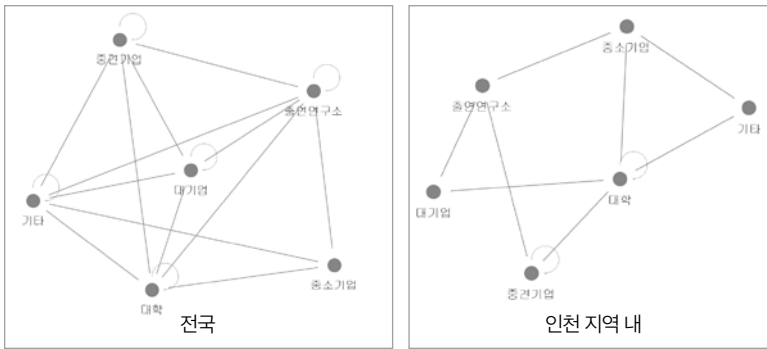
[표 7] 주체별 블록 밀도 매트릭스 / 블록링크 수 매트릭스(전국)

밀도	출연 연구소	대학	중소 기업	중견 기업	대기업	기타	밀도	출연 연구소	대학	중소 기업	중견 기업	대기업	기타
출연 연구소	0.0031						출연 연구소	2					
대학	0.0125	0.0174					대학	25	102				
중소 기업	0.0059	0.0058	0.0008				중소 기업	108	319	392			
중견 기업	0.0128	0.007	0.001	0.0034			중견 기업	23	37	49	16		
대기업	0.012	0.0106	0.001	0.0036	0.0141		대기업	10	26	23	8	14	
기타	0.003	0.0072	0.003	0.0033	0.0042	0.0075	기타	4	29	111	12	7	20

[표 8] 주체별 블록 밀도 매트릭스 / 블록 밀도 링크 수(인천 지역 내)

밀도	출연 연구소	대학	중소 기업	중견 기업	대기업	기타
출연 연구소						
대학		0.0182				
중소 기업	0.0109	0.0215	0.0005			
중견 기업	0.025	0.0045	0.0002	0.0053		
대기업	0.0714	0.013	0.0009			
기타		0.0455	0.0042			

밀도	출연 연구소	대학	중소 기업	중견 기업	대기업	기타
출연 연구소						
대학		2				
중소 기업	7	76	50			
중견 기업	1	1	1	2		
대기업	1	1	2			
기타		6	16			



[그림 8] 블록 밀도 네트워크

V. 결론

본 연구는 국가연구개발사업 데이터를 바탕으로 사회네트워크분석 기법을 활용하여 인천 지역 혁신네트워크의 구조적, 공간적 특성을 분석하였다. 기존 선행연구에서 혁신네트워크의 공간적 분포를 논문, 특허 등의 성과를 중심으로 분석하였다면 본 연구에서는 공동연구라는 혁신의 과정을 중심으로 분석하였다는 점에서 의의가 있다.

연구결과, 구조적인 특성으로는 인천 지역에 소속된 기관들의 네트워크 밀도는 낮아 기관 간 교류가 미약한 것을 알 수 있었다. 많은 기관이 단절

된 형태로 연구개발을 수행하고 단절된 기관들의 협력관계는 확산되지 않으며 특정 기관에서만 제한적으로 이루어지고 있는 점을 확인할 수 있었다. 중심성 분석결과 인하대, 인천대가 네트워크의 중심성이 높은 것으로 나타났다. 즉, 인천 지역 내 연구개발 네트워크는 활발한 네트워크를 형성하고 있지 않고 소수의 노드를 중심으로 하는 네트워크 형태를 이루고 있었다.

인천 지역 내에서만 이루어지는 네트워크를 전국단위 네트워크와 비교하였을 때 단절되고 고립되는 노드들이 많이 나타나고 있어 지역 내 연구개발을 위한 생태계는 조성되었다고 보기는 미흡한 실정이다. 지역 내 존재하는 기관들의 연계가 관내가 아닌 타 지역과의 연계가 더 높게 나타나 인천 지역은 전국적 혁신네트워크의 형태를 보인다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 점은 외부와의 활발한 협력이 지역 내 자원을 증축하거나 내부의 성과를 외부에 확산시킬 수 있지만, 역으로 지역 내 혁신네트워크가 아직은 미흡하다는 점을 말해준다.

공간적인 특징을 살펴보면 인천은 대체로 경기도와의 연계 협력 비중이 27.1%로 가장 높았으며 인천 지역 내 네트워크는 23.1%로 2위, 서울은 19.2%로 3위를 차지하고 있어 인천 지역 내 기관들의 혁신네트워크는 수도권에서 약 70%의 비중을 수행하고 있는 것으로 나타났다. 주체별 특징을 살펴보면 중소기업이 네트워크의 중심으로 다른 주체들과 활발한 연계가 있는 것으로 나타났다.

이러한 점을 바탕으로 인천 지역 내 바람직한 혁신네트워크가 설계되기 위한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 혁신네트워크의 중심성은 대학 및 공공기관의 성격을 지닌 주체들에게서 나타난 바 이러한 기관들을 중심으로 하는 연계 협의체를 구성하여 지속적으로 운영해 나가야 한다. 거대 네트워크와 소수의 네트워크 간의 단절된 형태가 많이 보임에 따라 기관 간 교류 활성화를 위한 정책을 지속해서 추진하고 이러한 역할의 중심

은 공공 부분에서 먼저 이루어져야 할 것이다. 그러나 이를 지자체에서 강압적으로 추진한다면 네트워크의 관료화가 될 수 있으므로 예산지원, 공동사업 발굴 등을 통한 자연스러운 네트워크 구축을 이루어야 할 것이다.

둘째, 중앙정부의 사무를 집행하는 국공립연구소나 출연연구소 등이 지역적인 활동을 추진할 수 있는 토대를 마련해야 한다. 인천에 있는 출연연구소의 네트워크는 인천 지역보다는 경기도의 중소기업과의 연계가 강하게 나타났다. 이러한 이유는 국가소속 공공기관의 경우 PBS 제도로 인하여 인건비 확보를 위한 연구개발과제를 지속적으로 수행해야 함으로 지역 발전을 위한 사명감만으로는 지역기관과의 네트워크에는 적극적이지 않다. 이러한 점을 생각하여 지역에 위치에 있는 정부 공공기관들의 사무를 경감시켜 주어 지역발전과 관련된 예산편성, 이슈개발 및 이에 따르는 프로젝트실행의 업무도 부여하여 지원하여야 할 것이다.

셋째, 인천 지역의 혁신네트워크 활성화를 위해 현재 상황에 대해 투입되는 자원, 혁신 활동의 형태, 성과 등을 면밀하게 분석하여 혁신의 성과가 지역 내로 유입될 방안을 모색하고 이를 바탕으로 장기적이고 종합적인 대책을 수립하여 추진해야 한다. 예를 들어 인천은 지리적으로 수도권에 포함되어 있지만, 대학, 출연연구소 등 공공연구기관들이 서울이나 경기보다 부족하여 인천 지역에 있는 기업들은 관내 기관보다는 인근 지역과 공동으로 협력관계를 맺고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 점은 인천 지역이 지역적 혁신네트워크 보다는 전국적 혁신네트워크의 형태를 보이게 되는 원인이 되기도 한다. 지역적 혹은 전국적 네트워크는 각각의 장단점이 존재하고 있으며 무조건적인 지역적 네트워크를 추구하는 것이 바람직하지는 않다. 하지만 지역 내 혁신의 성과를 더욱 유입하기 위해서 수적으로 부족한 공공기관들을 지역 내로 유치하거나 설립하여 지역의 주체들이 내부의 자원을 활용할 수 있도록 유도할 수 있다. 그리고 이러한 과정에서 혁신네트워크 성과에 대한 분석이 추가적으로 이루어진다면 인천 지역 혁신네

트위크 활성화를 위한 올바른 방향성을 제시할 수 있을 것이다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 먼저 인천에서 이루어지는 혁신네트워크의 모든 분석이 이루어지지 않은 점이다. 본 연구는 정부에서 투자된 재원인 국가연구개발사업의 데이터를 바탕으로 혁신네트워크에 대한 전반적인 분석을 진행하였지만, 혁신 활동은 기술이전, 교육, 인력양성뿐 아니라 암묵적인 지식의 교류가 크게 작용한다. 이러한 형태의 분석은 다른 시사점을 도출할 수 있을 것으로 예상된다. 두 번째로 혁신네트워크에 대한 성과분석이 이루어지지 않은 점이다. 본 연구는 혁신네트워크의 구조적인 모습을 보여주는 데 하였으나 궁극적으로 이러한 구조와 형태가 어떠한 성과를 도출하는지에 대한 연구를 추진하기에는 관련 데이터의 확보에 한계가 존재하였다. 따라서 이러한 분석은 후속 과제로 남겨두도록 한다.

참 고 문 헌

- 김동관·유광민·한성호, 2017, 「인천 지역혁신주체의 협력네트워크에 관한 탐색적 연구」, IDI 도시연구 12: 105-140.
- 김용학, 2003, 『사회 연결망 분석』, 서울: 박영사.
- 김형주·이정협·손동원, 2008, 「정부의 R&D 정책과 연구개발 네트워크의 구조 및 공간적 특성: 한국의 국가연구개발사업 사례를 중심으로」, 한국경제지리학회지 11(3): 319-333.
- 김홍영·정선양, 2016, 「정부연구개발사업 협력유형별 효율성 분석」, 한국기술혁신학회 2016년도 추계학술대회 논문집: 373-382.
- 박삼욱, 2002, 「네트워크세계의 산업: 산업의 세계화와 국지화」, 대한지리학회지 37(2): 111-130.
- 박재곤·변창욱·이상호, 2015, 「지역산업의 클러스터 매핑 분석과 발전전략」, 산업연구원
- 성을현·한인수·오근엽·노준화·이상빈·유병주, 2008, 「혁신네트워크에서의 개별기업의 국지적 연계와 조직유효성-대덕연구개발특구를 중심으로」, 생산성논집 22(2):81-116.
- 송미경·이만형·조병설·홍성호, 2013, 「충북에 소재한 대학이 수행한 공동연구 프로젝트의 네트워크 분석 및 클러스터 정책에 관한 시사점」, 지역연구 29(2): 105-124.
- 송위진, 2004, 「국가혁신체제에서 정부의 역할과 기능: 혁신체제론적 접근」, 과학기술정책연구원.
- 유광민·김용희, 2016, 「인천 기술융합 네트워크의 구조 및 변화 분석: 국가연구개발사업을 중심으로」, IDI 도시연구 10: 201-230.
- 이갑수·김창수·김영재, 2005, 「지역혁신 네트워크의 경계이론과 유럽사례연구」, 경제연구 23(4): 209-242.
- 이관률, 2009, 「혁신네트워크의 기능적·공간적 특성과 혁신성과의 영향관계: 구미와 창원국가산업단지를 사례로」, 한국행정논집 21(3): 1083-1103.
- 이선제·정선양, 2014, 「혁신클러스터 내에서의 혁신주체들 간 상호작용의 변화」, 기술혁신학회지 17(4): 820-844.
- 이수상, 2012, 『네트워크 분석 방법론』, 서울: 논형.
- 이정협·김형주·손동원, 2005, 「한국형 지역혁신체제의 모델과 전략1: 지역혁신

의 공간적 틀」. 과학기술정책연구원.

임업. 2005. 「지식의부효과의 공간적 특성과 지속가능한 지역혁신체제의 구축」.

국토 284:100-108

정대현·권오영·정용남. 2017. 「지역 대학의 역할과 지식 네트워크 특징에 대한 연구: 3 개 지역 비교를 중심으로」. 기술혁신학회지 20(2): 487-517.

Amoroso, S., Coad, A., & Grassano, N. 2018. "European R&D networks: a snapshot from the 7th EU Framework Programme," *Economics of Innovation and New Technology* 27(5-6): 404-419.

Boschma, R. 2005. "Editorial: Role of Proximity in Interaction and Performance: Conceptual and Empirical Challenges," *Regional Studies* 39(1): 41-45.

Calia, R. C., Guerrini, F. M., & Moura, G. L. 2007. "Innovation networks: From technological development to business model reconfiguration," *Technovation* 27(8): 426-432.

Camagni, R. 1991. Innovation Networks: Spatial Perspectives.

Dodgson, M., Mathews, J., Kastelle, T., & Hu, M. C. (2008). "The evolving nature of Taiwan's national innovation system: The case of biotechnology innovation networks. *Research Policy* 37(3): 430-445.

Freeman, C. 1989. *Technology policy and economic performance*. Great Britain, : Pinter Publishers.

Rampersad, G. et al. 2010. "Managing Innovation Networks: Exploratory Evidence from ICT, Biotechnology and Nanotechnology Networks." *Industrial Marketing Management* 39(5): 793-805.

Friedkin, N. E. 1993. "Structural Bases of Interpersonal influence in Groups: A Longitudinal Case Study." *American Sociological Review* 58(6): 861-872.

Moody, J. 2004. "The Structural of a Social Science Collaboration Network: Disciplinary Cohesion from 1963-199." *American Sociological Review* 69: 213-238.

Pereira, C. G., Da Silva, R. R., Lavoie, J. R., & Porto, G. S. 2018. "Technological cooperation network in biotechnology: Analysis of patents with Brazil as the priority country." *Innovation & Management Review* 15(4): 416-

434.

- Perkmann, M., & Walsh, K. 2007. "University - industry relationships and open innovation: Towards a research agenda." *International Journal of Management Reviews* 9(4): 259 - 280.
- Salavisa, I. et al. 2012. "Topologies of Innovation Networks in Knowledge-intensive Sectors: Sectoral Differences in the Access to Knowledge and Complementary Assets through Formal and Informal Ties." *Technovation* 32(6): 380-399.
- Son, S., & Cho, J. 2017. "Social Network Analysis of Collaborative R&D activities in Pharmaceutical Industry-Topological Properties of EU's Innovative Medicines Initiative." *International Journal of Applied Engineering Research* 12(20), 9799-9806.
- Rampersad, G., Quester, P., & Troshani, I. 2010. "Managing innovation networks: Exploratory evidence from ICT, biotechnology and nanotechnology networks." *Industrial Marketing Management* 39(5): 793 - 805.
- Sternberg, R. 1999. "Innovation Linkages and Proximity: Empirical Results from Recent Surveys of Small and Medium Sized Firms in German Regions." *Regional Studies* 33(6): 529-540

국가과학기술지식정보(<http://www.ntis.go.kr>)

국 문 초 록

인천 지역 혁신네트워크의 구조적-공간적 특성:

국가연구개발사업을 중심으로

김동관(인천테크노파크 전략정책TF 전임연구원)

본 연구의 목적은 인천 지역 혁신네트워크의 구조적-공간적 특성을 분석하여 정책적 시사점을 제시하는 데 있다. 혁신네트워크는 기관 간 공동연구개발사업을 의미하며 분석자료는 국가연구개발사업 데이터를 사용하였다. 분석결과, 인천 지역에 소속된 기관들의 혁신네트워크의 밀도는 낮아 기관 간 교류가 미약한 것을 알 수 있었다. 또한, 많은 기관이 단절된 형태로 연구개발을 수행하고 공동연구의 협력관계가 확산되지 않고 특정한 기관에서만 제한적으로 이루어지고 있는 점을 확인할 수 있었다. 공간적인 특징으로 인천은 경기도와의 연계 비중이 27.1%로 가장 높았으며 인천 지역 내 네트워크는 23.1%로 2위를 차지하고 있고 서울은 19.2%로 3위를 차지하고 있어 수도권 내 네트워크 비중이 높게 나타났다.

본 연구는 주체 간의 연구개발 협력관계를 파악하기 위하여 사회네트워크분석(Social Network Analysis)을 수행하였으며 인천 지역의 혁신네트워크 활성화를 위한 정책적 시사점을 도출하였다.

주제어: 혁신네트워크, 국가연구개발사업, 사회네트워크분석, 공동연구

Abstract

The structural and spatial features of Incheon's regional innovation network:

National R&D projects

Kim, Dong Kwan(Researcher, Strategic Policy Task Force Team, Incheon Technopark)

This study examines the structure and features of Incheon's regional innovation network and offers policy suggestions. For the analysis of research and development (R&D) projects jointly performed between institutions, this study employs data from national R&D projects. The network density of institutions in the Incheon region is low, and the exchange between institutions is weak. In addition, collaborative research does not have many links, has not spread, and is limited to certain institutions. Looking at spatial characteristics, Incheon has a high network ratio with the metropolitan area. The ratio of collaboration with Gyeonggi is the highest at 27.1%, with Incheon's network accounting for 23.1%; Seoul ranked 19.2%. In this study, social network analysis is conducted to understand the cooperative relationships between institutions. Policy implications for activating Incheon's innovation network are provided.

Key words: innovation network, national R&D projects, social network analysis, collaborative research

‘유니클리(Uniquely)’ 싱가포르의 관광 도시화 전략: 복합리조트, 카지노, 그리고 실용주의

배유일*

배
유
일

I. 서론

II. 복합리조트와 카지노사업, 도시개발을 위한 정책 프레이밍

1. 정책결정을 위한 정치과정, 프레이밍, 그리고 순응
2. 도시개발 정책수단으로서의 복합리조트: 이론적 논의
3. 싱가포르의 조건과 전략적 선택

III. 반(反) 카지노 정서와 사회적 합의과정

1. 싱가포르의 실용주의와 정치적 프레이밍
2. 사회적 합의와 카지노 합법화

IV. 성과와 과제: 경제적 성공과 사회적 도전

V. 결론 및 함의

I. 서론

문재인 정부 등장 이후 우리나라의 외교정책이 동북아와 전통적인 4

* Fulbright University Vietnam 정책대학원 교수(E-mail: yooil.bae@fulbright.edu.vn, Tel: +84-782-32-4057)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020..17.207>

투고(접수)일 2020.2.24. 심사(수정)일 2020.5.13. 게재확정일 2020.6.16.

자 중심, 즉 미국-러시아-중국-일본 위주의 외교에서 벗어나 다변화를 꾀하고 있는 가운데, 특히 동남아에 대한 비중이 ‘신남방정책’이라는 이름으로 높아지고 있다. 신흥시장으로 떠오른 인도네시아나 베트남과 같은 아세안(ASEAN) 국가에 관한 관심은 물론이고, 지역 내에서만 아니라 아시아 최고 선진국으로 떠오르고 있는 싱가포르에 관한 관심도 여전히 크다. 한국, 홍콩, 대만과 함께 동아시아의 네 마리 용(Four Little Dragons) 가운데 하나로 주목받았던 싱가포르는 우리나라는 물론, 발전국가(Developmental State) 개발모형의 전형이었던 일본마저 제치며 1인당 국민소득이 2019년 현재 6만5천 달러에 이르는 경제선진국으로 발돋움하였다. 특히, 2000년대 싱가포르 경제성장률이 정점에 이른 후 지속 성장을 담보하기 위한 대책으로서 관광산업에 미래 역량을 집중하며 추진한 MICE(Meeting, Incentive Tour, Conventions, Exhibition) 산업의 진흥은 싱가포르의 경제개발에 중추적 역할을 해왔으며, 한국, 일본, 말레이시아, 필리핀 등 많은 국가가 싱가포르의 성공에 자극받아 정책적 학습 혹은 모방을 해오고 있는 실정이다.

무엇보다도 2010년대 이후 싱가포르의 경제적 중흥을 주도한 관광 도시화의 핵심에는 많은 도시개발 관계자와 연구자들의 관심을 끌여온 복합 리조트(IR: Integrated Resort) 사업이 존재한다.¹⁾ 도시의 기능은 지난 십여 년간 인류 역사상 가장 빠른 속도로 변해왔으며, 정보통신 기술의 발전과 지속 가능한 성장에 대한 요구, 그리고 글로벌 경쟁의 심화로 인해 각 도시는 급격한 변화를 필요로 하는 상황에 이르렀다. 이러한 환경에서 싱가포르는 글로벌 경쟁의 압박을 이겨내고 새로운 도시개발 모델을 성공적

1) 복합리조트는 통합리조트, 메가리조트 등 여러 가지의 시설과 기능이 하나로 합쳐진 원스탑(one-stop) 관광인프라에 해당하는 명칭으로 사용되어왔으나, 싱가포르의 성공 이후 복합리조트가 보편적인 언어로 사용되기 시작하였다(배수현·심홍보 2014). 물론 개념적 뿌리는 매우 깊으며, 예컨대 라스베이거스(Las Vegas)의 시저스 팰리스(Caesars Palace) 등이 복합리조트가 의미하는 종합시설의 기원이라고 볼 수 있다(MacDonald and Eadington 2008).

으로 제시해 왔으며, 특히 호텔, 여가시설, 테마파크, 카지노, 컨벤션 및 전시시설, 엔터테인먼트 공간, 쇼핑몰 및 고급식당가를 포함하는 종합적 도시개발 사업인 복합리조트는 싱가포르가 택한 도시개발 전략의 핵심에 해당한다. 비록 도시국가(city-state)라는 독특한 싱가포르의 지위가 주는 한계가 명확하다 하더라도 카지노를 포함한 복합리조트 사업은 도시의 경제개발에 대한 학습을 위한 몇 가지 중요한 질문을 제공하고 있다. 첫째, 도시의 특성과 지리적인 조건을 최적화한 선택으로서의 복합리조트는 왜, 어떻게 추진되었는가? 둘째, 싱가포르의 개발관계자들은 카지노에 대한 사회적 저항을 어떻게 극복하였고, 어떤 사회적 안전장치를 마련하였는가? 마지막으로, 복합리조트는 어떠한 성과와 과제를 남겼는가?

이미 많은 정부 보고서와 연구들이 싱가포르뿐만 아니라 마카오 등 다른 국가들의 복합리조트 사례를 연구하였으나, 정책의 형성과 결정 과정 자체에 대한 깊은 이해는 부족한 편이다. 특히 싱가포르가 범죄 청정국가로서의 이미지를 갖고 있었던 만큼, 카지노라는 사행성 문화를 조장할 수 있는 사업의 정책 결정 단계에서 많은 정치인과 국민의 우려를 어떻게 극복하고 사회적 합의를 끌어낼 수 있었는지에 대한 연구가 필요하다. 정책 과정을 둘러싼 정치 행위자 간 논쟁에 중심을 둔 본 연구는, 복합리조트나 도시개발 사업내용과 효과에 치중한 기존의 연구와 비교하여 싱가포르와 같은 세계도시가 성장의 포화상태에 이르렀을 때 어떻게 새로운 동력을 찾아내고, 긍정적 프레이밍(positive framing)을 통해 기존의 이해관계자를 설득하고 전략화를 이끌어내는지 보여준다. 이는 상당수의 선진국과 우리나라에서 새로운 성장동력산업이나 개발사업, 그리고 카지노같이 논란이 되는 사업이 막다른 골목(deadlock)에 이르는 현실에서 싱가포르의 복합카지노 도입의 정치과정 사례는 정부의 유능함, 신뢰, 투명성이 어떻게 시민들과 상호작용하며 문제를 해결해나가는지 보여준다. 또한, 싱가포르 복합리조트 사례분석을 통해 수천억 원 이상의 투자가 요구되는 사

업에 투자자와의 유리한 협상을 통해서 정부가 최적의 모형을 만들고, 효과적으로 잠재적인 사회비용을 관리하는 과정을 통해 정책 이전(policy transfer) 혹은 학습(lesson drawing)을 극대화할 수 있는 차별성이 있다.

본 연구에서는, 사례연구방법을 통해 싱가포르가 어떤 지정학적, 정치·경제적 조건에서 복합리조트를 고려하였고, 어떻게 실용적으로 접근을 통해 사회적 합의에 이르렀는지 과정을 추적해보고자 한다. 따라서 본 연구는 싱가포르의 복합리조트 사업 도입을 둘러싼 정치·사회적 결정 과정을 면밀히 분석하기 위해 정책 결정의 맥락과 내용을 분석하는 메타분석을 수행하였으며, 특히 정책을 둘러싼 이해관계자(stakeholder)와 정부 관계자의 정책 프레이밍(policy framing)의 효과적 이용을 이해하는 데 역점을 두었다. 도시사회학이나 도시 정치학에서 특정 정책의 정치적 과정을 분석하는 의사결정 분석(decisional analysis)은 정책을 둘러싼 행위자 간 관계와 논쟁을 밝혀내는 데 중요한 역할을 해왔다. 이런 맥락에서 복합리조트 관련 정치인, 정부 관계자, 이해집단 간 논쟁의 이해를 위해 정부보고서, 2차 자료 및 복합리조트 관련 기업의 연간보고서 등을 참조하였다.

II. 복합리조트와 카지노사업, 도시개발을 위한 정책 프레이밍

1. 정책 결정을 위한 정치과정, 프레이밍, 그리고 순응

싱가포르의 복합리조트 사업이 대성공을 거두면서, 복합리조트를 유치할 수 있게 된 계기와 도입 효과, 그리고 지역적 경쟁 구도에 대한 연구성과가 증가하였으나, 카지노유치에 당초 부정적인 입장을 취했던 싱가포르 정부가 정작 왜, 어떻게 입장을 바꾸었고, 어떤 정치과정을 통해 시민들의

반발 혹은 염려를 잠재우고 성공적으로 복합리조트를 도입할 수 있었는지에 대한 과정적 설명은 기껏해야 언론매체에서 간략히 다루었을 뿐이다. 특히, 국제기구나 학계에 의해 부분적 민주주의(partial democracy) 혹은 소프트 권위주의(soft authoritarianism) 사회로 구분되는 싱가포르가 전통적 민주국가에서 통용되는 정책 사이클을 거쳐 형성되기보다는 위로부터의 하향식 정책 결정(top-down)에 익숙한 사회인 만큼, 정치 지도자들이 어떤 논리와 방법으로 자신들의 주장을 설득하고 국민들의 순응을 이끌어내었는지 궁금하지 않을 수 없다.

이러한 소수 엘리트에 의한 하향식 정책 결정이 일반적인 싱가포르 정치환경을 고려할 때, 도시의 개발정책을 두고 정치인과 정부의 엘리트 관료들이 정책 결정을 위한 의사소통에 있어서 어떤 문제에 대하여 자신들의 가치에 부합하거나 유리한 방향으로 시민 혹은 정책수용자들이 이해하고 해석할 수 있도록 유도하는 프레이밍(framing)이 중요하다 (강민아·장지호 2007; Rein and Schön 1994). 특히 복합리조트와 같은 정책과정에서 프레이밍을 이해하는 것은 매우 중요한 이유는, 일반 시민을 포함한 이해관계자는 대개 어떤 맥락에서 왜 복합리조트가 주요 어젠다로 등장했는지, 그리고 어떤 결과를 가져오게 될지 인지하기 어렵기 때문이다. 반대로 정책 결정자의 입장에서 어떤 사회문제, 정책문제에 대해 적절한 대응을 하기 위해서는 문제의 본질과 상황을 정확히 이해하는 것이 필요하다. 이러한 맥락에서 프레이밍은 문제의 특정 측면을 부각시키고 다른 부분들은 인위적으로 무시하거나 축소하여 정책 결정자의 입장에서 문제를 정의하고, 규범적인 처방을 내리는 데 이용되며, 어떤 정책 행위가 필요한지 선택호를 형성하는 데 중요한 역할을 한다(Entman 2004; Fischer 2003).

물론 대개 의사결정권을 쥔 정부 행위자가 프레이밍 전략을 가지고 개발정책, 개혁 등을 원하는 방향으로 이끌어내는 것이 보통이다. 이 경우, 정부가 문제를 정의하고, 원인을 진단하며, 타당한 판단을 바탕으로 해결

책을 내놓게 된다. 이는 민주화 이전은 물론 이후에도 상당 기간 동안 정부의 프레이밍이 정책 결정에서 큰 역할을 한 우리나라뿐만 아니라, 동아시아에서는 매우 흔히 관찰되는 정책 선호 형성과정이라고 볼 수 있으며, 하향식 프레이밍은 시민들의 인지적 비용(cognition cost)을 줄이고, 정책 과정에 더 쉽게 참여하게 만든다(Entman 2004, 6-7). 다만, 민주화 이후의 한국에서는 시민사회의 정책역량이 점차 강화되면서, 정부의 프레이밍에 대응한 재프레이밍(reframing)이 강화되어왔으며, 이 경우 정책대결 양상으로 인해 정책의 결정 및 집행이 어렵게 된다. 노무현 정부하에서의 자유무역협정이나 이명박 정부에서의 미국산 소고기 수입을 둘러싼 논란이 그 예라고 볼 수 있다.

그러나, 일반 시민을 포함한 정책참여자는 어떤 사건, 절차, 목적 혹은 행동에 대해서 지속적으로 참여하고, 해석하고, 의미를 부여하는 존재로서, 심지어 하향식 정책 프레이밍 과정에서도 어떠한 방식으로든 역할을 하게 되며, 프레이밍 과정 가운데 문제와 해결책을 정의, 재정의하게 된다(Yanow 1996; Schmidt 2011). 특히, Zuo and Benford(1995)에 따르면, 프레이밍이 '믿을만한(reliable)' 정치 지도자에 의하여 형성된 경우 정책 대상자인 일반 시민에게 좀 더 설득력 있게 다가간다. 신뢰할만한 지도자는 그의 전문성뿐만 아니라 시민들에 의해 인지된 지위(perceived status)에 달려있다. 이러한 측면에서 볼 때, 싱가포르 리완유 전 총리와 리셴룽 총리를 비롯한 소수의 엘리트 그룹의 전문성, 투명성, 객관성, 청렴성에 대한 시민의 인식은 본래 카지노를 비롯한 복합리조트 사업에 부정적이었던 정부의 태도 변화와 복합리조트 사업 관철을 위한 정부의 프레이밍에 좀 더 쉽게 참여할 수 있는 유리한 조건을 제시하였다고 추측해볼 수 있다(네오·첸 2007).

정책 프레이밍은 프레이밍을 짚 정책결정자의 선호와 의지를 반영하므로, 어떤 내용의 메시지를 내포하느냐에 따라 시민의 정책 순응도에 영향

을 미친다. 기존연구에 의하면, 설득력 있는 맥락에서는 정책에 대한 부정적 효과를 내포하는 프레이밍보다 긍정적 프레이밍이 일반적으로 정책에 대한 선호를 높인다(Levin et al. 1998). 싱가포르 지도자들의 선호가 반영된 복합리조트에 관한 프레이밍은 결국 도시의 미래산업 담론에서 다른 선택지보다 좀 더 높은 경제적 기대효과를 가져올 것이라는 긍정적 프레이밍이 종교적인 믿음(기독교, 이슬람 공동체)과 사회적 안전에 대한 우려보다 더 큰 역할을 했다고 볼 수 있다. 특히 이 맥락에서 시민들이 우려를 표출하는 사안에 대해 세심하게 응답하고 해결책을 제시한 싱가포르 정부의 대응성도 프레이밍의 성공에 역할을 하였음을 부인할 수 없다.

2. 도시개발 정책수단으로서의 복합리조트: 이론적 논의

글로벌 관광산업은 주요 산업 중의 하나로 많은 일자리를 제공함은 물론 세계 경제에 약 10%의 공헌도가 있는 만큼, 도시개발에 있어서 관광산업만큼 도시 정책결정자와 이해관계자들의 관심을 끌고 있는 분야가 드물다.²⁾ 특히 선진국의 경우, 기존 도시들의 개발이 포화에 이른 상황에서 회의, 컨벤션 등의 촉진 등 관광을 통한 성장만큼 빠른 효과를 가져오는 분야가 드물기 때문이다(Weber and Ladkin 2003). 예를 들면, 북미, 유럽, 오세아니아 국가들의 경우에서 볼 수 있듯이, 관광의 촉진을 통한 도시개발은 크게 두 가지 형태로 구분될 수 있는데, 하나는 기존의 오랜 시가지를 관광 친화적 지역으로 재개발하여 관광을 촉진하는 도시개발 방식이며, 다른 하나는 도시 대부분을 아예 관광을 주요 목적으로 하는 중심지로 최적화하여 개발하는 방식이다. 첫 번째 방식은 유럽이나 북미 국가에서 중세 성곽이나 마을과 같이 오래된 문화적 유산(heritage)을 중심으로 하여

2) 2018년 글로벌 관광산업이 세계 경제에서 차지하는 비중은 10.4%에 달했으며, 매년 성장세를 거듭하고 있다(World Travel and Tourism Council 2019).

새로운 컨벤션시설, 쇼핑몰, 카지노 등이 함께 어우러져 클러스터를 이룬 도시에서 흔히 발견될 수 있다. 두 번째 방식은 생산적 활동과 연계가 적은 현대적 의미의 여가를 이용한 여행에 부합하는 개념이라고 볼 수 있으며, 오늘날 대부분의 세계화에 따른 국제적 관광 붐과 그에 부합한 도시개발 노력이 이에 해당한다(Mullins 2012).

두 번째 유형에 해당하는 MICE 산업 중심의 도시개발은 몇 가지 이유로 각국에서, 특히 동남아시아 같은 개발도상국에서 선호되고 있으며, 실제로 동남아시아는 세계 관광산업에서 차지하는 비중이 점차 높아지고 있고, 매년 두 자릿수 성장률을 기록하고 있다. 물론 가장 큰 이유는 카지노 등을 포함한 복합시설이 도시와 공동체에 가져다주는 경제적 혜택에 대한 기대 때문이다(Henderson 2016; Alexander and Paterline 2005). 복합 시설의 개발은 단지 필요 시설 건축에 그치는 것이 아니라 도시 인프라의 개발과 함께 세계의 경쟁적인 관광시장에서 좀 더 많은 소비의 기회를 제공할 것으로 기대된다. 회의 참석자나 여행객들은 단순히 자신의 숙박 시설이나 주변 식당에서 소비하는 것을 넘어서 쇼핑 활동, 각종 이벤트 참석, 문화유적지 체험과 탐방 등의 활동에 노출되어 새로운 부가가치를 창출하게 된다는 것이다(Clark 2004). 이러한 기대 때문에 부가가치를 창출하는 새로운 방식의 개발을 추구하는 경제활동 주체인 기업이나 투자자뿐만 아니라 정치인들도 MICE와 컨벤션 산업, 복합리조트 개발 등을 통한 도시개발을 강력하게 주장하고 있는 것이 현실이다.

물론 이러한 장밋빛 전망을 우려하는 연구와 목소리도 점차 높아지고 있다. 기존의 경제적 혜택에 대한 편익분석만으로는 정치, 사회, 문화적인 영향을 제대로 인지하지 못할 가능성도 크기 때문이다. 흔히 MICE 주도의 관광 진흥을 옹호하는 주체의 경우, 새로운 유형의 도시개발이 도시와 공동체에 가져다줄 경제적 효과에 대하여 각종 정치적 수사(修辭)와 호의적인 경제적 예비 타당성(feasibility) 조사결과를 통해 여론을 주도하지만,

개발의 성공을 위해서는 해당 도시의 경쟁력과 인프라 조건 등에 대한 분석과 경쟁 도시에 대한 이해, 그리고 실현 가능한 목표 선정 등이 객관적으로 이루어져야 한다(Lee, Bhati & Murphy 2013). 실제로 MICE 산업에 투자하여 대규모 컨벤션시설이나 호텔을 구축하였으나 도시의 성장이나 비즈니스 기회 창출에 실질적인 기여를 하지 못한 사례에 관한 경험적 연구들도 존재한다(Sanders 2004). 마카오(Macau)의 경우, 2000년대 이후 카지노 산업에 대규모 투자를 하며 뚜렷한 수입증대와 방문객 증가를 경험하며 경제적 성과를 가져왔으나, 숙련된 인력조달 문제와 높은 인플레이션, 범죄율 증가라는 부작용을 경험하게 되었다(Lee, Bhati & Murphy 2013). 그럼에도 불구하고 MICE 산업을 비롯한 복합리조트는 전 세계적으로 팽창하고 있으며, 기존의 연구들도 이 산업이 가져올 경제적 효과에 주로 집중되어있는 형편이다. 이는 미국에서 처음으로 카지노와 연계된 산업을 합법화한 네바다(Nevada) 이후 애틀랜틱 시티(Atlantic City)와 벨기에의 사례(Walker 2007), 그리고 중국의 사례(Global Gaming Business 2009/9/9)처럼 실제 사례연구에서 복합리조트가 반드시 일정한 수익을 가져오는 것은 아님에도 불구하고³⁾ 궁극적으로 국가 경제에 미치는 기대효과로 인해 기존의 연구들도 주로 복합리조트가 가져올 사회경제적 효과에 초점을 맞출 수밖에 없었다는 것이다.

복합리조트와 카지노에 관련된 또 다른 기존 연구 경향은 대부분 미국, 호주 등 서구의 사례를 광범위하게 연구하는 데 집중해 왔다는 사실이다(Garrett 2004; Lee, Yoon and Long 2008). 이는 복합리조트와 카지노가 인류 공통의 관심사라는 것을 고려하면, 세계 최대 복합리조트 및 카지노 시설을 보유한 마카오뿐만 아니라 다른 아시아 국가에서의 영향과 과정, 그리고 지역 시민들의 복합시설에 대한 대응을 좀 더 체계적으로 연구할

3) 예컨대 Oddo(1997)의 연구에 의하면 애틀랜틱 시티 개장 이후 4년간 동지역 유통산업은 30% 정도 감소하였고, 요식업은 60% 가까이 감소하였다는 것이다.

필요가 있다는 것이다(Wu and Chen 2015).

이와 같은 기존의 연구 경향을 고려할 때, 본 연구의 사례인 싱가포르의 복합리조트와 카지노 사례는 전통적인 제조업과 수출산업이 포화상태에 이른 싱가포르에서 정치 지도자들이 MICE 사업이 가져다줄 경제적 파급 효과에 주목한 결과로 볼 수 있다. 특히 MICE 중심의 관광산업에서 있어서 복합리조트 개발은 회의 및 전시시설뿐만 아니라 다양한 여가활동 기회를 제공하며, 그중에서도 카지노는 복합리조트의 필수적인 요소로 인식되고 있다. 복합리조트 개념의 기원부터 카지노가 중요한 구성요소로 지적되는 이유는 ‘투자자본 수익률(return on investment)’ 고려에 있어서 카지노가 가져다주는 수익이 상당하기 때문에 복합리조트 구상에서 할당된 조그마한 공간에 게임 테이블 몇 개 더 놓는 것은 큰 문제가 되지 않는다는 것이다(Lin et al. 2010). 예를 들면 마카오의 베네치안(Venetian Macau) 호텔이나 싱가포르 마리나베이샌즈(MBS: Marina Bay Sands)는 3억에서 5억 달러에 이르는 대규모 투자가 이루어진 가운데, 이 두 복합리조트의 카지노에서 오는 수익이 호텔이나 쇼핑, 관광 등 다른 어트랙션(attraction)에서 오는 수입보다 훨씬 크다는 것이다. 라스베가스 샌즈그룹(Las Vegas Sands) 2017년 보고서에 의하면 싱가포르 MBS 카지노는 공간은 매우 적게 차지하는 반면, 게임에서 오는 수입이 호텔투숙 등 기타 수입의 4배에 달한다(The Straits Times 2019/4/5). 카지노 및 도박산업의 선두주자인 라스베가스도 성인을 위한 오락산업이 도시경제의 핵심으로 볼 수 있지만, 그에 못지않게 각종 회의 및 전시산업 유치도 선도하는 도시로 볼 수 있다는 것이다(Parker 2012). 이처럼 복합리조트 사업에 있어서 카지노의 유치는 엔터테인먼트 요소를 구성하는 핵심으로써 투자자에게는 매우 자연스러운 선택이라고 할 수 있다.

이러한 관점에서 서구나 아시아의 다른 도시에 비해 부족한 여건과 관광자원을 가진 싱가포르가 MICE에서 아시아뿐만 아니라 세계무대에서

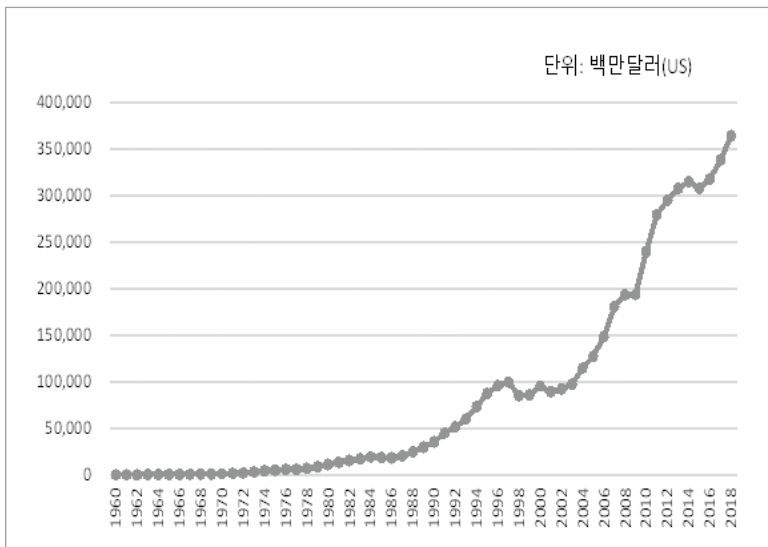
강력한 경쟁력을 가진 도시국가로 등장한 것은 잠재적인 부정적 외부효과를 고려할 때 경제적 효과에 대한 기대뿐만 아니라 도입과정에 대한 매우 섬세한 분석을 필요로 한다. 특히 싱가포르는 지리적으로 중국, 인도, 인도네시아라는 경쟁자에 둘러싸여 있으면서 내부적으로는 부족한 자원 확보와 다인종 간 조화 및 사회통합을 중시해왔기 때문에, 복합리조트의 개발은 카지노가 가진 부정적 이미지, 즉 도박중독이나 가족 문제, 가계 파산 문제, 범죄율 증가 등, 사회적 부작용에 대한 우려로 인해 많은 저항뿐만 아니라 정치적 논란을 불러일으켰다는 측면에서 매우 흥미로운 사례가 아닐 수 없다. 관광객주도(tourism-driven) 도시경제의 대표적 사례인 라스베이거스의 경우에도 많은 부분 카지노의 도입을 통해 경제가 중흥한 교과서적인 성공적인 사례로 꼽히지만, 그 이면에는 고려해야 할 많은 사회적 비용이 존재하고 있음을 무시할 수 없었다(Parker 2012, 118-9). 결국, 싱가포르 정책결정자들이 카지노 도입을 둘러싼 프레이밍에서, 가족 가치를 중시하고 범죄 청정국에 대한 자긍심을 가진 싱가포르 시민들에게 얼마나 부정적 프레이밍 효과를 최소화할 수 있느냐가 도입 여부를 결정짓는 요소였다고 볼 수 있다.

3. 싱가포르의 조건과 전략적 선택

1) 지리적 조건과 기회

천연자원 부존과 인재의 부족, 그리고 지리적으로 경제잠재력과 군사력을 갖춘 중국, 인도, 인도네시아 사이에서도 싱가포르는 리완유 전 수상을 비롯한 집단 지도체제의 개발 리더십 하에서 눈부신 성장을 거듭하였으나 1990~2000년대를 거치며 성장률이 둔화하였고(그림 1), 특히 관광부문이 국가 경제에서 차지하는 비중도 정체되기 시작하였다. 이에 더하여 세계 경제 변화와 위기에 취약한 개방경제(open economy)를 취한 싱가

포르는 1997년 아시아 경제위기와 2008년 미국 리먼 브라더스(Lehman Brothers) 발(發) 세계경제위기에서 매우 큰 타격을 받았으며, 2000년대 초반 중증급성호흡기증후군(SARS)으로 인해 중국 이외의 지역에서 가장 많은 사망자를 낸 국가 중 하나였다. 이러한 여건으로 인해 싱가포르 주축 산업 중 하나인 관광산업이 매우 큰 충격을 받을 수밖에 없었다.



[그림 1] 싱가포르의 GDP 성장추세

자료(출처): World Bank(<https://data.worldbank.org>)

그러나 다른 한편, 싱가포르는 상대적으로 안정적인 정치 권력을 바탕으로 지리적 약점을 오히려 양날의 검으로 사용할 수 있는 여지가 있었다 (Calder 2017). 즉, 23억이 넘는 인구로 전 세계 3분의 1 넘게 차지하면서도 매우 높은 경제성장 잠재력을 갖춘 국가들을 주변에 둔 싱가포르는 이러한 이점을 최적화할 방안을 찾아왔고, 제조업 등 전통적 산업이 부진한 가운데 컨벤션시설과 카지노 개발을 통한 MICE 산업은 싱가포르의 지속적 성장과 안정적 미래를 담보할 수 있는 하나의 기회로 여겨지게 되었다

(고길곤 2017). 특히 주변국 (중국, 말레이시아, 인도네시아) 국민의 카지노 및 도박 수요가 매우 높은 점은 싱가포르 지도자들이 복합리조트 개발에 있어서 높은 수익이 담보되는 카지노라는 매력적인 옵션을 무시할 수 없었던 주요 요인이었다.

물론, 싱가포르의 지리적 이점을 이용하여 관광산업을 부흥시키기 위해 정부 관료와 정치인들이 2000년대 와서야 비로소 복합리조트와 카지노를 고려한 것은 아니다. 이미 19세기 영국인 스탬포드 래플스 경(Stamford Raffles) 같은 식민 지도자들은 싱가포르 국민들 가운데 도박중독의 심각성을 인지하고 일찍부터 매우 엄격한 규제를 시행하였다(Winslow, Cheok and Subramaniam 2015). 영국 식민통치하에서 잠시 카지노를 운영했다가 도박중독이 사회문제가 된 이후에는 카지노라는 단어가 터부시되어 왔고, 일부 정치권 인사들의 지속적인 제안에도 불구하고 기껏해야 정부가 운영하는 복권사업이나 터프 시티(Turf City)에서 경마 정도가 유일하게 허용된 성인용 오락이었다. 다인종, 다종교 국가로서 사회적 조화를 중시하는 싱가포르 정부 입장에서 종교계, 특히 도박을 범죄시하는 기독교계나 이슬람계의 반발도 무시할 수 없었다.

그러나 싱가포르 정부의 복합리조트 건설과 카지노 도입은 오히려 시민 사회가 아니라, 싱가포르의 범죄율 증가와 사회적 부조리를 우려한 정치 지도자들 스스로의 입장으로 인하여 지연되었다. 경제적 편익보다는 사회적 부작용을 우려한 국부(國父) 리관유와 고촉통 전 총리, 그리고 현 총리인 리셴룽 모두 카지노에 대해서 반대하는 입장이었기 때문이다. 이러한 사회적 분위기 때문에 1985년 제기되었던 센토사(Sentosa)섬 카지노 건설안이 부결되었고, 2002년 정부 경제조사위원회(Economic Review Committee)가 경제개발을 위한 복합리조트와 카지노 합법화를 제안했을 당시에도 심각한 사회적 부작용에 대한 우려로 역시 기각되었다.

2) 도시계획 청사진과 기반확충, 그리고 정부 주도의 사회통합

여러 부대시설 및 도시기반 확충을 필요로하는 복합리조트 사업은 도시의 중장기적 토지이용 및 도시계획과 분리하여 고려하기 어렵다. 지리적 조건과 경제 상황과는 별도로, 서울시 면적과 비슷한 섬이라는 제한된 국토 내에서 상대적으로 개발이 어려운 지역의 존재로 인해 효과적인 토지이용이 매우 중요한 의미를 가진 싱가포르는, 장기 도시계획인 컨셉플랜(Concept Plan)과 10~15년 주기의 마스터플랜(Master Plan)이라는 전략적 도시계획을 통해 제한된 싱가포르의 도시 내 영토를 개발해왔다.⁴⁾ 공항과 도로의 확충, 주택개발은 물론 적합한 중심업무지구(central business district)를 지정하여 오래전부터 도시의 기반을 확충하는 노력을 기울여왔다.

싱가포르의 스마트한 도시정책은 교통, 토지이용, 주택, 환경 등 개별 정책영역이 매우 체계적으로 상호연계된 전체적(holistic)인 성격을 가진다(Calder 2017). 싱가포르에서 관광산업 진흥을 통한 경제개발계획은 결국 토지사용과 매우 밀접한 관련이 있으므로, 컨셉플랜은 경제개발청(Economic Planning Board)이 제한된 토지의 전략적 사용에 매우 큰 영향력을 발휘하였고, 민간영역, 기업대표 등도 정부의 각종 위원회에 참가하여 의견을 제시할 수 있었다. 이러한 다양한 의견들은 정부의 도시개발 시행주체인 도시재개발청(Urban Redevelopment Board)이 취합·반영하여 실제 토지사용과 개발에 적용하는 방식으로 진행되어왔다.

특히 동남아의 지역중심지 및 허브로서의 싱가포르 개발을 위한 토지이용 및 개발계획은 제한된 토지를 중심업무지구를 확장하고 구축하는데 두

4) 싱가포르의 컨셉플랜은 40~50년 주기의 중장기 도시계획으로서, 주택공급과 상업용지 개발 등 제한된 토지의 효과적 이용을 위해 1971년 처음 도입되었다. 자세한 것은 싱가포르 도시재개발청 웹사이트(<https://www.ura.gov.sg/Corporate/Planning/Concept-Plan/About-Concept-Plan>) 참조. 물론 컨셉플랜은 싱가포르인들의 미래 삶(livelihood)과 매력적인 도시, 그리고 환경을 종합적으로 고려한다(Calder 2017).

드러지게 나타나게 되었다. 싱가포르 ‘마리나센터(Marina Center)’라고 불리는 동남쪽의 해변 지역은 1970년대부터 매립되기 시작하였고, 55층 짜리 랜드마크인 마리나베이샌즈(MBS)가 2010년 개장하기까지 싱가포르의 경제 및 상업중심지 역할을 하였다. 이곳은 약 36만 제곱미터에 이르는 상업지구로 골드만삭스(Goldman Sachs), 씨티은행(Citi Bank) 등 주요 파인애플 관련 기관들과 리츠칼튼(Ritz Carlton) 등의 유명 호텔이 입주하였고, 동남아시아에서 가장 긴 지하쇼핑몰, 그리고 뉴욕 링컨센터의 패턴을 따른 두리안 모양의 종합 예술극장인 에스플러네이드(Esplanade)를 비롯한 아트 및 문화센터 등이 조성되었다. 이러한 싱가포르를 어필하려는 도시 마케팅 전략은 단순히 싱가포르가 동남아시아의 지역적 요충지가 아니라 세계수준의 경제 및 관광중심지로 역할하고자 하는 계획이었다. Pow(2001)에 의하면 MBS가 랜드마크로 등장하기 이전부터 싱가포르 컨벤션 산업의 중심역할을 해 온 싱가포르 컨벤션 및 전시 센터(Singapore Convention & Exhibition Center, 일명 Suntec Project) 개발의 경우, 싱가포르 정부가 주도적인 역할을 하면서도, 싱가포르 로컬 투자자들과 글로벌 투자자들 간의 지속적인 협상과 협력이라는 사회통합과정을 통해 완성한 대표적인 도시 랜드마크이자 중심업무지역 조성 프로젝트였다.

물론, 이해관계자의 의견을 충실히 청취하고 사회적 해결 과정을 거쳤다고 해서 싱가포르의 컨벤션과 복합리조트를 비롯한 도시개발이 소위 ‘민주주의’ 체제하의 산물이라고 볼 수 없다. 그럼에도 불구하고 집권당인 인민행동당(People's Action Party) 중심의 일당체제 권위주의 국가에 해당하는 싱가포르는 도시개발 전략 수립에 있어서 세계무대를 향한 명확한 비전을 제시하였고, 비즈니스 커뮤니티와 시민들의 지지를 큰 갈등 없이 이끌어 낼 수 있었으며, 정부의 신뢰를 끌어낸 이면에는 부패와 반투명성에 철저하게 저항하려는 정부의 노력이 있었다고 볼 수 있다(네

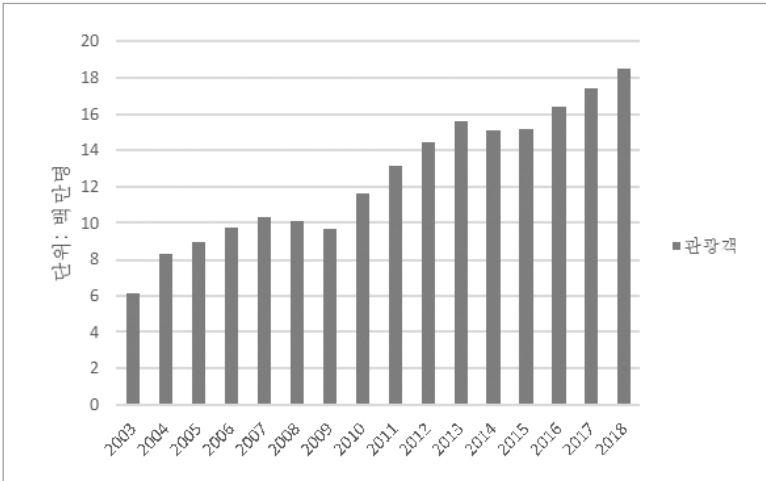
오·첸 2007). 특히 글로벌마켓에서 경쟁력을 유지하기 위해서는 빠른 결정과 방향전환이 필수적인데, 이런 측면에서 싱가포르 정부에 대한 민간 영역의 신뢰와 지지는 싱가포르 정부로 하여금 필요한 전략을 시의적절하게 추진하고 실행하는 데 큰 역할을 했다고 볼 수 있다(Newman and Thornley 2011). 반대로, 카지노를 포함한 복합리조트의 건설은 이전의 도시개발 계획과는 다른 수준의 사회적 반대를 경험했다는 측면에서 싱가포르 정치 지도자와 정부 관료가 어떻게 극복했는가를 이해하는 것이 매우 중요하다.

III. 반(反) 카지노 정서와 사회적 합의과정

1. 싱가포르의 실용주의와 정치적 프레이밍

싱가포르 하면 소위 유교적 가치에 기반한 ‘도덕 국가(moral state)’ 혹은 ‘유모 국가(nanny state)’라는 이미지를 떠올리게 된다. 아침부터 잠들 때까지 국민을 책임지고 보호하며, 각종 규제와 통제를 통해 도덕성까지 심어주는 역할을 해왔던 싱가포르 정부를 생각하면 자국민들이 무려 100 싱가포르 달러(약 8만 원)의 입장료를 내고 도박성 짙은 카지노 게임을 즐기고 있는 모습을 2010년까지만 해도 상상하기 어려웠다.

복합리조트의 개발과 카지노의 허가는 싱가포르 관광산업이 정체에서 벗어나 새로운 도약을 하는 계기를 마련하였다. 그동안 기껏해야 다른 동남아 도시로 가는 기점 역할을 주로 해오던 싱가포르의 관광산업은 2010년 이후 제2의 전성기를 맞았다고 할 정도로 폭발적인 성장을 기록하였고, 해마다 싱가포르를 방문하는 관광객의 숫자도 급증하였다. 2008년 1천만 국제관광객이 2015년 1천 5백만, 2018년에는 1천 8백만으로 증가하



[그림 2] 연도별 싱가포르 관광객 추이

자료(출처): 싱가포르 통계청(<https://www.singstat.gov>)

였고, 2018년에는 270억 달러를 소비하였다. 이는 카지노가 있는 복합리조트인 마리나베이샌즈 호텔과 센토사섬에 말레이시아 겐팅(Genting) 그룹이 컨소시엄을 구성해 투자한 리조트월드 센토사(RWS: Resort World Sentosa)와 카지노, 그리고 유니버설 스튜디오(Universal Studios)의 개장에 힘입은 바 크다고 하겠다. 이제는 싱가포르를 여행하는 관광객이라면 마리나베이 매립지 위에 세 개의 타워 꼭대기를 배 모양의 건축물로 연결한 55층짜리 건물을 배경으로 혹은 꼭대기 층의 인피니티 수영장에서 싱가포르 빌딩 숲을 감상하는 장면을 소셜미디어에 올리는 것은 이제 흔한 광경이 되었다고 할 정도로 필수 여행코스가 되었다.

그러나, 앞서 밝힌 대로 이토록 효자산업이 되어버린 복합리조트와 카지노 계획을 합법화하고 승인하는 데는 경제적인 필요성뿐만 아니라 잠재적인 부정적 효과를 두고 많은 정치적 논란과 토론이 있었고, 싱가포르 종교계와 시민사회에서 큰 저항이 있었다. 인민행동당 일당체제의 싱가포르에서 정부가 하기로 결정하면 쉽게 정책이 결정되고 실행될 것 같지만, 앞

서 밝힌 대로 싱가포르의 정치 엘리트들은 그러한 과정을 피하고, 오히려 전(全) 사회적 토론과 설득과정을 통해 정면 돌파하는 모습을 보여주었다.

특히 논란의 중심은 카지노 합법화로 인해 파생되는 엄청난 경제적 이익과 및 고용 창출이라는 실용적 측면과 도박중독으로 인한 사회적 비용 사이의 균형을 맞추는 것이었다. 고길곤(2017, 136)의 표현대로 카지노의 허용을 둘러싸고 경제적 실용주의와 유교적 도덕주의의 충돌이 일어난 것이다. 다민족, 다인종 사회인 싱가포르에서 카지노와 같은 도박은 사회에 도움이 되지 않는 ‘악(evil)’으로 인식되어왔고, 시민들 상당수는 국부 리관유를 비롯한 정부 지도자들이 이런 인식을 받아들여 카지노 합법화를 받아들이지 않을 것으로 생각해왔다. 심지어 리관유 전 총리는 1994년 “내가 죽기 전에 카지노는 안된다(would be allowed only over my dead body).”라고 공언할 정도로 반대 입장이 확고하였다(Chua 2016). 급속성장의 정점에 이른 현재와 미래의 싱가포르 경제성장 동력을 고민하던 정부로서는 카지노를 포함하여 테마파크, 고급 극장가, 셀리브리티 셰프들(celebrity chefs)이 운영하는 파인 다이닝(fine dinning)을 포함한 고급 식당가 및 쇼핑몰을 건설하는 복합리조트 건설이 돌파구를 마련할 수 있는 매우 매력적인 카드였다. 그러나, 이러한 싱가포르 정치권과 사회 전반의 부정적 의견 때문에 앞서 밝힌 대로 1980년대 중반부터 간간히 이어져 온 복합리조트 아이디어는 기각되었다.

정부의 기본입장이 카지노 등 도박 시설의 합법화에 반대 입장이었던 만큼, 정부의 입장을 바꾸어 시민들을 설득하는 데는 새로운 프레이밍이 필요하였다. 중대한 사회적 문제로서의 카지노 설립의 휘발성과 파급효과를 고려하지 않을 수 없었던 정부는 2000년대 중반부터 카지노 문제를 두고 단지 카지노 개장이 아닌 ‘복합리조트’로 재(再)프레이밍(reframing)하여 언론과 이해관계자들, 그리고 일반 시민들을 위한 여러 의견수렴 통로를 만들고 본격적으로 사회적 합의를 이끌어내려고 하였다. 이 문제는

특히 기독교와 무슬림과 같은 종교공동체의 강한 반대를 받고 있었기 때문에 이들을 설득하는 것이 최대의 도전이었다.⁵⁾

사회적 반대여론으로 인해 2004년 취임한 리센룽 총리로서는 매우 큰 정치적 모험을 할 수밖에 없었기 때문에, 약 6개월에 걸쳐 여론 수렴 기간을 가졌고, 이 기간을 통해 다양한 시민사회와 종교계, 야당의 목소리를 수렴하였다. 특히 여론 수렴 기간동안 도시가 처한 경제적 상황과 복합리조트가 가져올 경제적 혜택을 긍정적으로 프레이밍하여 여론에 어필하였다. 비록 궁극적으로 결정권은 정부에 있었지만, 전체적인 추진과정은 사회적 대화 채널을 통해서 최대한 사회적 반발을 줄여가는 데 초점을 맞추었다. 2004년 당시 통상산업부(Ministry of Trade and Industry) 장관이자 유력 정치인인 조지 여(George Yeo)는 감소하는 싱가포르 여행객 추세와 각종 경제 지표들을 내세우며 여론을 몰아가기 시작하였고, 긍정적 프레이밍을 가장 효과적으로 전달할 수 있도록 언론을 통해 카지노 허용시 기대 효과와 경제적 이익에 관하여 선전하기 시작하였다. 2005년 4월 의회에서 열린 복합리조트와 카지노 설립에 관한 토론회에서 당시 리홍키앙(Hng Kiang Lee) 통상산업부 장관은 관광산업이 처한 현실을 소개하면서, 1990~2000년대 싱가포르 방문 및 여행객 숫자가 다른 국가에 비하여 정체되어 있고, 이로 인해 국가수입에서 관광산업이 차지하는 비중이 6%대에서 3%대로 급감하였으며, 당시 동남아 관광시장이 확대일로에 있었다는 점을 감안하면 싱가포르의 아시아에서의 관광 비중 또한 1998년 8%대에서 2002년 6%대로 급격히 악화 되었다는 점을 강조하였다. 또한, 싱가포르에 체류하는 여행일수도 3일 정도에 그쳐, 홍콩의 4일, 런던의 5일에 비해 경쟁력이 없음이 증명되고 있다는 점도 제기되었다. 무엇보다도 싱가

5) 기독교계와 무슬림 공동체는 심지어 2005년 의회에서 공론화가 되기 이전부터 신도들을 동원하거나, 정부에 항의 편지를 보내는 등 공개적으로 혹은 비공개적으로 카지노 설립계획에 반대 의견을 적극적으로 개진하였다(The Straits Times 2004/ 11/26).

포르는 ‘재미가 없는(unexciting)’ 이미지가 강했다. 같은 의회 토론회에서 총리 재직 당시 카지노에 반대했던 고촉통(Goh Chok Tong) 선임 장관(Senior Minister)도 싱가포르를 ‘활력있는 글로벌 도시(vibrant global city)’로 만들기 위해서는 복합리조트가 반드시 필요하고, 이를 위해 정부 자금 이외의 대규모 투자를 이끌어내기 위하여 잠재적 투자자들이 요구하고 있는 카지노도 같이 도입되어야 함을 강조하였다. 같은 맥락에서 현 리셴룽 총리도 경제 우선의 실용주의 노선을 내세우며 복합리조트 사업을 지지연설을 하였다. 2004년 싱가포르 3대 총리로 취임한 리셴룽은 아버지와 달리 좀 더 유연한 리더십을 발휘하면서 복합리조트의 개발을 통해 ‘재미없는’ 싱가포르 혁신의 필요성을 강조하였다. 그는 2005년 의회 연설에서 경제적, 관광 산업적 측면에서만뿐만 아니라, 지속적으로 자가혁신을 하고 있는 경쟁 도시들, 즉, 뉴욕 세계무역센터 주변 재개발, 싱가포르보다 3배 더 많은 관광객을 유치하는 파리의 교통혁신과 센강 예술 강변 조성, 런던의 수퍼 카지노 건설, 홍콩의 디즈니랜드 등을 지적하며 복합리조트의 필요성을 강조하였다(Lee 2005/4/21). 마지막으로 싱가포르의 정신적 지주이자 경제적 실용주의자로 불리운 고(故) 리관유 수상은 생전 뉴욕 타임즈(The New York Times)와의 인터뷰에서 다음과 같은 인터뷰를 하면서 종전의 입장을 바꾸어 복합리조트를 지지하였다.

나는 개인적으로 카지노를 싫어한다. 그러나 세상이 바뀌었고, 라스베이거스와 같은 복합리조트가 없으면 우리는 끝장이다. 카지노를 허용하는 대신 마피아도 없고, 매춘도 없고, 돈세탁도 없는 그런 국가를 계속 유지하고 싶다(The New York Times 2007/8/29).

이처럼 전·현직 유명 정치인들과 장관들이 전방위적으로 복합리조트의 불가피성을 강조하는 가운데, 당시 싱가포르인들은 이미 말레이시아와

같은 인접국에 개설된 카지노에 휴가철마다 방문해왔고, 도박이 이미 사회적 문제로 등장하고 있는 상황에서 싱가포르만 카지노를 금지하는 것이 학교 방학 혹은 휴가철마다 주변국을 여행하는 싱가포르인들의 도박 중독 문제 해결에 큰 도움이 되지도 않을뿐더러 오히려 경제적 기회만 놓칠 수 있다는 우려가 커져갔다. 이러한 여러 차례의 정책토론 및 여론 수렴 과정과 정부 당국의 여론 주도 노력에 힘입어 싱가포르인들의 카지노 어젠다에 대한 태도는 점차 ‘카지노를 허용할 것인가 말 것인가’라는 담론에서 ‘카지노 없이 복합리조트를 건설할 수 있는가’라는 담론으로 변화되었다. 결국 Dryzek(1993, 222)이 주장한 것처럼 정치 지도자들과 정부 관료에 의한 프레이밍이 어떤 사회경제적 현실을 특정 시각(specific lens)으로 바라보게 함으로써 정부가 제시하는 문제 정의와 해결책이 좀 더 시민에게 어필하게 되었다는 것이다.

이와 같은 사회의 안전망을 고려하는 유교적·도덕적 국가의 개입주의적 태도에서 경제적 효율성과 실제적 이익을 중시하는 방향으로의 전환은 싱가포르의 독특한 실용주의(pragmatism)에서 부분적으로 기인한다. 독립 이후 주변 강대국의 사이에서 싱가포르의 근대화를 이끌어야 하는 소수 엘리트 그룹의 입장에서는 유교 도덕이나 민주주의 같은 이념이나 철학보다는 싱가포르인들의 현실적인 문제를 해결하고, 국가생존과 번영을 우선적 목표로 하는 실용적인 사고가 중시되었으며, 이러한 사고방식은 경제정책, 외교정책 등 여러 국가 정책 결정에 있어서 엘리트 중심의 결정과 능력주의(meritocracy)와 결부되어 나타났다는 것이다(고길곤 2017; 네오·첸 2007). 강압보다는 사고방식의 전환을 강조하는 리셴룽 총리의 소프트한 리더십과 맞물려 싱가포르의 경제적 탈바꿈과 글로벌 도시라는 새로운 활로를 모색하는 가운데, 싱가포르는 실용적인 측면에서 복합리조트를 선택하게 되었다는 것이다.

2. 사회적 합의와 카지노 합법화

카지노 합법화 여부는 아마도 2013년 리셴룽 총리의 「지속 가능한 인구에 관한 백서(White Paper on Sustainable Population)」 발표와 함께, 총리 취임 이후(2004년) 가장 큰 사회적 반대에 부딪힌 정책문제라고 볼 수 있다. 특히 많은 싱가포르인들이 1965년 싱가포르 독립 이후 쌓은 ‘안전국가’ 그리고 ‘가족 지향적 국가’ 명성을 상실할 수 있다는 우려를 표명하였다(Holmes and Barta 2010). 가장 강력한 반대그룹은 무슬림과 기독교인들과 같은 종교집단이었고, 특히 무슬림 사회에서는 공동체 대변인 격인 야콥 이브라힘(Yacob Ibrahim) 무슬림 주무장관(Minister-in-Charge for Muslim Affairs)을 통해 도박문제를 이슬람법에 의해 금지된 행위인 하람(haram)으로 규정하고 도덕적 타락과 악습을 유발한다고 반발하였다(Ibrahim 2005). 기독교와 카톨릭계에서도 카지노를 허용한 후 싱가포르가 어느 방향으로 나아갈지 모른다며 강력한 반대 의사를 표명하였다. 또한 ‘카지노위협에대항하는가족모임(Family against the Casino Threat)’과 같은 시민단체들 또한 성명서 발표와 서명운동 등을 통해 싱가포르 정부에 반대 의사를 분명히 하였다(The Economist 2005/4/21). 이 단체는 특히 싱가포르에서는 드물게 3만 명의 서명을 받아 카지노를 허용하지는 정부안에 반대하는 청원을 넣기도 하였다.

그러나 강력한 국가 중심의 사회인 싱가포르의 특성상 결국 정책 프레임임을 주도하는 층은 정부 지도자들이었다. 싱가포르는 2000년대 초 주요 정부 인사들을 통해 카지노 합법화를 위한 정치작업을 시작하였고, 2005년 4월의 의회 토론회에서 지속 가능한 경제성장을 위하여 카지노를 허용하되 사회적 부작용을 고려하여 여러 가지 안전장치를 마련해야 한다는 것이 제기되었다. 비비안 발라크리시난(Vivian Balakrishnan) 커뮤니티개발, 유소년, 체육부 장관(MCYS: Minister of Community

[표 1] 싱가포르 카지노사업의 합법화와 안전망

구분	관련 정책적 조치들과 기대효과
경제적 측면	• 호텔시설, 고급쇼핑가, 셀리브리티(celebrity) 레스토랑 등 파인 다이닝(fine dinning), 그리고 극장 및 컨벤션센터를 겸비한 두 개의 복합리조트 건설(MBS, RWS) • 국민총생산(GDP)의 점진적 증가(매년 15억 달러 정도의 증가 예상) • 10,000개의 직접 고용과 총 35,000개의 간접고용 • 정부의 직접적 투자 없이 민간투자 유치
사회적 측면	• 공동체개발, 유스 및 체육부(MCYS)에서 지역공동체와 NCPG가 운영하는 공공 도 박방지 교육 프로그램을 위해 100만 싱가포르 달러 투입 • 카지노 출입 나이 제한(21세 - 이전에는 18세) • 싱가포르 국민과 영주권자는 출입 시 입장료 100 싱가포르 달러를 책정(혹은 연간 2,000달러 멤버십)하여 자국민의 카지노 출입을 장려하지 않는 정책 제시 / 입장료 는 자선사업에 사용 • 도박중독자 및 가능성이 큰 출입자를 파악하여 출입제한 조치함. 중독치료 비용은 카지노 수입과 상관없이 재원 마련토록 함. 본인 및 가족이 신청할 경우 출입이 제한 될 수 있음. • 상담프로그램이 제공됨. 또한, 상담프로그램의 효과성을 평가하기 위한 연구도 진행
법·제도적 측면	• 카지노 규제국(CRA) 설립: 정기적으로 주요 카지노사업 주주, 이사진, 운영진 및 종 업원 모니터링 • 카지노 규제국에서 5천 싱가포르 달러를 초과하는 거래는 모두 기록할 것을 요구, 1 만 싱가포르 달러가 초과되는 거래 / 모든 의심스러운 거래는 보고를 의무화 / 모든 거래기록은 최소 7년간 보관 • 카지노 지역에서 경비팀과 감시카메라를 통해 만약의 사태에 대비토록 함.

자료(출처): 싱가포르의회 복합리조트 관련 토론회 발표자료(2005), Balakrishnan(2005), Lee(2005)를 참고하여 연구자 작성

Development, Youth and Sports)의 경우 좀 더 균형 잡힌 의견을 제시 하면서, 카지노를 이용하기 위한 나이 제한, 입장료 책정, 그리고 도박중 독자를 위한 상담서비스 제공 등의 절충안을 제시하였다. 결국, 가장 강력 한 반대 입장을 보여왔던 무슬림 공동체는, 다민족·다종교 사회인 싱가포르에서 소수인 무슬림 공동체가 다수의 싱가포르인들에게 어떤 특정한 라이프 스타일을 강요할 수 없는 만큼, 도박에 대한 위험성 지적과 비판은 지 속하겠지만 무슬림들이 술 판매에 대하여 인내하는 것처럼 도박문제도 동 일하게 대하겠다고 사실상 협조 의사를 밝혔으며, 개신교계와 카톨릭계도 사실상 묵인하였으나 카지노 도입 이후에도 지속적으로 도박중독 및 사회

문제에 목소리를 내고 있다. 우려했던 2006년 총선에서도 집권당이 여전히 67%의 득표를 하였다.



[그림 3] 싱가포르 마리나베이샌즈 호텔

자료(출처): 연구자 직접촬영

결과적으로 복합리조트 사업은 내각의 승인을 얻었고, 독립적인 외부자문위원들의 객관적 평가가 이루어진 후 투자사가 선정되어 본격적으로 건설이 시작되었다. 또한 [표 1]과 같이 설립 허가된 복합리조트 내 두 개의 카지노의 운영과 게임을 규제하기 위한 기본법으로서 「카지노통제법(The Casino Control Act)」이 2006년 통과되었고, 이 법을 근거로 책임운영기관인 카지노 규제국(The Casino Regulatory Authority) 또한 설립되어 카지노로 인한 국내 및 국제 범죄예방과 자금세탁 방지 등을 꾀하였고, 도박 중독자들의 치료와 카지노 출입제한, 대국민 홍보와 교육을 위하여 일반 정부위원회와 비교해 좀 더 강화된 권한을 행사할 수 있는 도박문제에관한정부위원회(NCPG: The National Council on Problem Gambling)도 설립하였다.

2015년까지 약 1천7백만 명의 신규 국제여행객 유치 및 3백억 싱가포르 달러의 관광 수입과 경제적 효과가 기대된 복합리조트 사업은 [표 1]에서 볼 수 있듯, 약 3만 5천 개의 직간접적 일자리 창출이 기대되었다. 흔히 MBS로 불리는 마리나베이샌즈 호텔은 약 15.5 헥타르의 매립지 위에 건설이 되었으며(그림 3), 실제로 카지노가 전용면적에서 차지하는 비중은 3% 미만으로 카지노가 일반 대중에게 크게 노출되지 않도록 조정하였다. 센토사섬에 위치한 RWS로 알려진 리조트월드센토사는 네 개의 호텔이 1,300여 개의 객실을 제공하고, 테마파크, 아쿠아리움, 박물관, 컨벤션센터 등이 약 47헥타르 부지에 조성되었다(Henderson 2012). 건설과정에서 시공사에게 정부와 개발업자들로부터 지속적으로 상징적이면서도 기념비적 랜드마크 디자인을 하도록 압력을 받았고, 특히 52도 각도로 휘어진 MBS의 호텔건물은 싱가포르의 새로운 상징처럼 되었다. MBS의 경우 호텔 및 컨벤션센터, 복합쇼핑몰 부지 포함 약 80억 싱가포르 달러의 투자가 이루어졌으며, 단일 카지노로는 세계 최대규모 수준으로, 정선 강



[그림 4] 센토사섬에 위치한 리조트월드센토사(RWS)

자료(출처): 연구자 직접촬영

원랜드의 4.5배에 해당하는 규모로 설립되었다. 2010년 1월(RWS)과 4월(MBS), 두 리조트는 차례로 2011년 완전개장 때까지 부분적 영업을 시작하게 되었다.

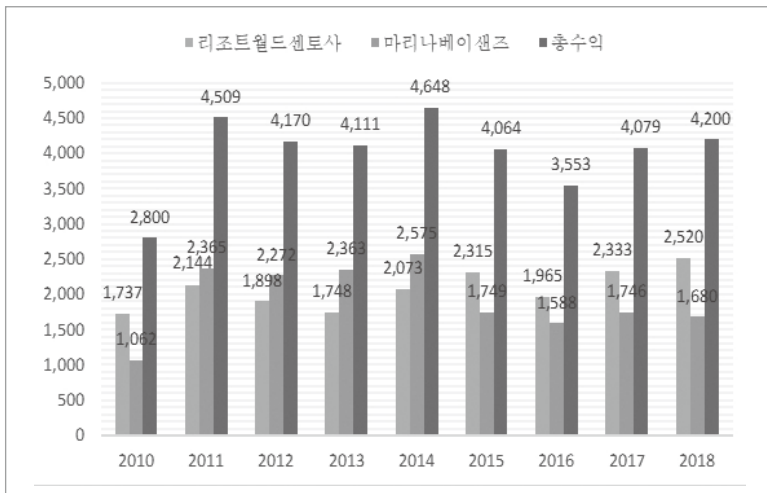
MBS와 RWS의 건설과 함께 세계 관광객을 유인하기 위한 복합리조트 인프라도 함께 조성되기 시작하였고, 컨셉플랜과 마스터플랜에 따라 싱가포르인들의 삶의 질과 환경친화적인 계획들이 실행되었다. 예를 들면 MBS와 마주한 101헥타르의 매립지 위에 미래 환경적인 가치를 실현하기 위해 만든 가든스바이더베이(The Gardens By the Bay)가 2012년 개관하였고, 2008년 완공되어 2014년 라스베가스에 의해 기록이 깨질 때까지 세계 최고 높이를 자랑한 관람차 싱가포르 플라이어(Singapore Flyer)도 운영을 시작하였다. 이 밖에 센토사섬에 유니버설 스튜디오(Universal Studios)와 해양박물관(Maritime Museum) 등 여러 관광명소가 잇달아 개관하며 더 이상 ‘재미없는’ 싱가포르가 아닌 ‘익사이팅(exciting)’한 싱가포르로 변모하였다. 또한, 2000년대 후반부터 시작된 싱가포르 정부의 ‘미래 관광산업’ 육성을 위한 정책의 하나로 기획된 것이 바로 세계적 자동차경주 대회인 싱가포르 그랜드 프리스(Singapore Grand Prix, 일명 F1)가 유치되었다. 싱가포르 F1은 대규모의 관광객을 동원할 수 있는 매력적인 스포츠로 여겨져 왔으며, 특히 야간에 도심에 위치한 마리나베이 시내를 굉음을 내며 달리는 자동차들의 모습은 다른 F1 경기들과 차별화된 독특한 매력으로 여겨져왔다. 특히 버니 에클레스톤(Berine Ecclestone) F1 회장이 싱가포르의 야간 자동차경주를 “포물러원의 보석”으로 극찬할 정도로 빠른 시간 내에 싱가포르의 또 다른 관광자원으로 자리잡았다(The Straits Times 2013/9/22).

IV. 성과와 과제: 경제적 성공과 사회적 도전

복합리조트와 카지노 건설에 그린라이트를 받기 위해 많은 노력을 한 끝에 결국 2010년 부분개장을 하기 시작했으며, 첫 5개월 동안 5백만 명의 관광객이 MBS를 방문하였다. 호텔 투숙객이 아닌 외부 방문객으로 57층 높이에 위치한 스카이파크 전망대(Sky Park)에 올라간 사람만 해도 30만 명에 이르렀다(Holmes and Barta 2010). 센토사에 위치한 리조트월드도 동기간 동안 전년 대비 3배에 달하는 순수익 증가를 경험하였다. 개장하자마자 두 복합리조트는 싱가포르의 관광 수입에 엄청난 기여를 하는 효자상품이자 랜드마크로 자리 잡게 된 것이다. 관광객의 증가는 2009년 연 970만 명에서 2013년 1천 5백만 명으로, 이들이 싱가포르에서 쓰고 간 돈은 동기간 126억 싱가포르 달러에서 무려 235억 싱가포르 달러로 두 배 가까이 증가하였다. 카지노 규제국의 2013~2014년 연간보고서에 따르면, 폭발적 증가세를 보인 싱가포르의 카지노 산업이 단기간에 마카오, 라스베이거스에 이어 3위에 오른 것으로 나타났다(Winslow, Cheok and Subramaniam 2015). 개장 전 글로벌 금융위기로 마이너스 성장세를 보이며 아시아 최악의 경제를 경험한 싱가포르로서는 2010년 복합리조트 개장 이후 10%가 넘는 폭발적 경제성장률을 기록하는 성과를 거두었다. 도박에 엄격한 잣대를 들이대기 시작한 중국에서 고액 베팅 관광객이 몰려든 것도 성공 요인이었다(Hardasmalani 2016). 또한, 10,000명의 직접 고용과 35,000명의 간접고용을 예상했던 실제 고용 창출은 22,000명의 직접 고용, 40,000명의 간접고용을 창출하는 등 목표치를 크게 상회하였다(Henderson 2016).

비록 2014년 하반기 이후 수익증가율이 한풀 꺾이기는 했지만, [그림 5]에서 볼 수 있듯, 경제적으로 보면 복합리조트 사업은 싱가포르 경제와 관광산업에 서광을 비춘 성공작이었다고 평가할만하다. 싱가포르 관광청

(Singapore Tourism Board)의 캐리 퀵(Carrie Kwik) 이사는 두 복합리조트 프로젝트에서 MCIE 요소들은 매우 성공적으로 수행되었고, 싱가포르의 관광 및 컨벤션 중심지로서의 평판을 높여주었다고 평가하였다(Cohen 2015). 이러한 싱가포르의 성공은 하나의 모델로 주변 국가들의 카지노 붐을 일으켰고, 한국의 인천, 필리핀 마닐라, 그리고 사회주의 국가인 베트남에 이르기까지 싱가포르 복합리조트를 모델로 카지노사업을 계획하게 되었다(Cohen 2015).



[그림 5] 싱가포르 카지노수익, 2010-2018(단위: 백만 달러)

자료(출처): Las Vegas Sands Group 연차보고서; Genting Singapore 연차보고서

이와 같은 초기의 성공에도 불구하고, 싱가포르의 복합리조트와 카지노 산업은 많은 도전에 직면해 있는 것도 사실이다. 2012~2013년 이후 카지노 순수익은 조금씩 하향곡선을 보이거나 정체되어 있고, 싱가포르 도박중독자 증가에 따른 국내여론 악화를 의식한 정부의 카지노에 대한 각종 규제 지속, 카지노사업 확장에 대한 부담, 그리고 중국 시진핑 정부의 청탁금지와 부정부패 척결사업으로 인해 중국의 고액 베팅자 방문 감소

등이 두 복합리조트의 전망을 불투명하게 만들었다. 이 때문에 카지노 순수익이 2014년~2015년 감소하기도 하였다.

또한, 싱가포르 정부가 중국 등지에서 VIP 단체고객을 모집하고 자금을 대주는 역할을 하는 정킷 사업자(junket operator)들에게 재정 상황 공개를 요구하고, 대표자의 지문채취 및 실소유주를 밝혀야만 사업자 승인을 내주고 있기 때문에 결과적으로 중국의 큰손들이 마카오로 발길을 돌리는 상황이 벌어지기도 하였다. 다른 나라의 카지노에서는 스탠다드 서비스에 해당하지만, 자금세탁과 범죄, 그리고 사회적 부작용을 고려한 싱가포르 정부는 카지노가 정킷 사업자에게 지불하는 커미션 상한선을 정함으로써 VIP 고객에게 신용대출 및 자금제공을 제한하고 있어 더 급속한 성장에 장애 요소로 작용하였다(Mesina 2012). 마지막으로 2020년까지 약 20개에 가까운 새 카지노들이 아시아 지역에 세워질 예정이기 때문에 역내 치열한 경쟁이 예상되는 점도 싱가포르 카지노에 큰 과제로 등장하고 있다. 캄보디아, 한국, 베트남, 필리핀 등이 싱가포르 복합리조트를 모델로 대규모 카지노를 건설 중이기 때문이다. 최근에는 일본도 싱가포르를 모델로 한 카지노 건설을 고려 중이다.

그럼에도 불구하고 여전히 국민총생산의 1.5-2%를 차지하고 있는 복합리조트와 카지노 산업은 싱가포르의 핵심으로 당분간 중요한 위치를 차지할 것으로 보인다. 지역경쟁이 심화 되었지만, 이미 자리를 잡은 싱가포르의 복합리조트와 카지노는 지리적 위치, 세계 최고 수준의 치안, 기타 복합시설 등의 우위로 여전히 호황을 누릴 것으로 전망되고 있기 때문이다. 또한, 정부가 카지노의 싱가포르 사회에 대한 부정적 영향을 우려, 여전히 규제 완화를 고려하지 않고 있다는 점도 오히려 지속 가능한 카지노 산업정책을 기대할 수 있게 만들었다. 당초 종교계와 시민사회가 가장 우려했던 부분인 병리적 도박중독자(pathological problem gambler)는 마카오 등이 증가세를 보인 반면, 싱가포르는 2005년 4.1%, 2008년 2.6%에서 2014

년 0.7%, 2017년 0.9% 등 복합리조트 도입 이후 오히려 감소세를 보였다(The Straits Times 2018/3/26). 이는 싱가포르 정부가 도박문제에 효과적으로 대응하고 있음을 증명한다. 오히려 싱가포르 정부는 2019년부터 싱가포르인 및 영주권자에게 카지노 입장료를 50% 인상하는 자신감을 보였다. 다만 앞으로의 과제는 이러한 사회안전망에 대한 절충 없이 어떻게 지속해서 매력적인 카지노 고객들을 유치할 수 있을 것인가에 대한 고민을 시작해야 할 시점이고, 고액 베팅자나 정킷 사업자들에 의지하지 않는 비즈니스 전략확보가 시급한 과제라고 볼 수 있다.

싱가포르 정부는 카지노 면허갱신권을 가지고 민간사업자들에게 더욱 많은 투자를 끌어내는 성과도 거두었다. 두 복합리조트의 카지노 면허는 원래 2017년 만료가 될 예정이었다. 정부는 “카지노 라이선스를 더 발급할 계획은 없다”라는 태도를 보이면서도 복합리조트 사업자 측과 지속적인 협상을 벌였고, 결국 2019년 4월 90억 달러의 추가투자 약속을 끌어냈다. 정부는 2030년까지 두 복합리조트가 카지노 운영독점권을 갖는데 동의하는 대신, MBS에 타워를 추가로 건설하고, 새로운 호텔과 테마파크에 투자를 하는 등 세계 클래스의 유인(attraction)을 유지할 수 있도록 하였다는 것이다. 자세한 합의 내용은 [표 3]과 같다.

[표 3] 2019년 카지노 면허갱신 조건

구분	신 투자 내용
복합리조트 추가투자 사항	MBS의 세 타워 외에 추가로 타워 건설 (4번째 타워) 3개의 고급 호텔 추가 건설 15,000명을 수용할 수 있는 극장시설 건설 현재 주요 관광 어트랙션을 확장 예: 센토사에 유니버설 스튜디오 영화, 미니언(Minion) 파크 조성 카지노 입장료 인상

자료(출처): The Straits Times 2019/4/3

V. 결론 및 함의

싱가포르는 현재 경제정책, 사회 및 복지정책, 이민정책, 스마트시티 등 많은 분야에서 정책 이전(policy transfer) 혹은 정책확산(policy diffusion)을 통해 다른 도시 및 국가에 의해 학습의 대상이 될 정도로 혁신을 거듭하고 있다. 2000년대 이전의 싱가포르가, 정치학 등에서 말하는 발전국가(developmental state)의 하나로서 서구 선진국을 빠르게 따라가는 후발 국가였다면, 이제는 선진국에서도 싱가포르의 성공에 많은 관심을 갖게 되었고, 특히 복합리조트와 카지노사업은 개발 포화 상태에 이르렀으나 관광객 유치를 꾀하는 선진국의 도시와 새로운 관광도시의 개발을 통해 국가 경제 발전을 도모하는 개발도상국 모두에게 많은 함의가 있다.

싱가포르 복합리조트에 관한 기존 연구는 복합리조트와 카지노 도입에 따른 경제 및 사회적 효과를 논의하거나(Wu and Chen 2015), 마카오, 미국, 호주 등의 비슷한 개발사업과 비교연구(Ng and Austin 2016) 등에 치중해 온 반면, 본 연구에서는 정치 및 사회경제적으로 논란을 일으킬 수 있는 대형 도시개발사업에 대하여 그 맥락은 물론 정책결정자의 프레이밍의 효과적인 사용과 시민의 정책 순응 과정을 세밀하게 분석함으로써 정책 결정 과정에 대한 이해를 돕고자 하였다. 맥락에 대한 이해가 부족한 정책 이전이나 학습은 집행과정에서 많은 문제를 야기할 가능성이 크기 때문이다. 물론 싱가포르의 정치체제가 다르기는 하지만, 우리나라를 비롯한 여러 국가에서 정치과정 및 커뮤니케이션의 미숙함으로 인해 사업 자체가 난관에 봉착한 경우가 매우 흔하다는 면에서 긍정적 프레이밍의 적극적인 사용을 통해 정책목표를 추진하는 동시에, 반대의견을 충실하게 반영하는 보완수단 선택과 정책과정에서의 활발한 참여 이후 싱가포르 시민들의 정책에 대한 순응은 큰 정책적 함의를 준다고 본다.

이에 더하여, 본 연구는 다음과 같은 교훈을 얻을 수 있었다. 첫째, 싱가포르의 지도자들이 경제적 성장의 정점에 오른 시기에 장기적인 시각에서 소위 ‘미래 먹거리’를 위해 다양한 옵션을 고려하기 시작했고, 도시국가로 주변의 많은 지리적 한계에 직면해 있으면서도 세계인구 3분의 1을 차지하는 동남아시아의 조건을 최대화하는 관광 도시화를 실용적 측면에서 고려하였음을 보여주었다. 둘째, 복합리조트와 카지노의 개발은 MICE 산업의 핵심인 컨벤션과 회의 관련 시설뿐 아니라 여행객과 가족들이 즐길 수 있는 도시기반시설의 개발과 확충을 가져왔다는 점에서 글로벌 관광객뿐만 아니라 국내 싱가포르인들의 삶의 질에도 기여했다는 점을 보여주었다. 셋째, 사회적으로 우려가 큰 카지노 도입에 관하여, 싱가포르 정부의 지도자들은 권위주의적 정치체제에도 불구하고 다양한 이해관계자의 목소리를 무시하지 않았으며, 도시국가의 미래에 관한 담론으로 치환하여 시민사회와 종교계 등을 설득하는 포용적 정책 결정을 보여주었다. 이는 이념과 철학에 치우치지 않는 싱가포르 지도자들의 실용적 사고에서 비롯되었다. 넷째, 싱가포르의 카지노 도입과 함께 사회적 부작용을 최소화하기 위해 정부가 많은 장치를 도입하는 데 최선의 노력을 다했다는 점이다. 실제로 싱가포르 내국인들은 카지노 개장 이후 2010년부터 2018년까지 13억 싱가포르 달러를 입장료로 납부하였으나, 같은 기간 동안 내국인들의 이용추세는 해마다 감소하는 모습을 보였다(Business Times 2019). 마지막으로 민간투자자들에게 흔히 주도권을 내주는 타 국가들과 비교할 때, 싱가포르 정부는 복합리조트 투자자들과 면허갱신을 위한 협상 과정에서 효과적으로 면허권을 이용하여 면허갱신과 함께 더 많은 금액을 싱가포르 도시 인프라에 투자하도록 이끌어내었다. 이는 보통 도시나 권력 이론에서 경제주체나 기업들이 정부에 체계적 권력(systemic power)을 행사하는 것과는 매우 다른 모습이며, 특히 글로벌 투자자 유치에 많은 공을 들이는 도시 정부에 많은 교훈을 준다.

위와 같은 정책적 함의와 정책학습에도 불구하고 본 연구는 사례연구에 기반하여 특수한 맥락에 있는 한 도시의 사례를 연구했다는 점, 그리고 좀 더 공격적인 필드 리서치와 인터뷰 등을 수행하지 못했다는 점에서 일정 부분 한계가 있다고 볼 수 있다.

참 고 문 헌

- 강민아·장지호. 2007. 「정책결정과정의 프레임에 대한 담론 분석: 방사성폐기물처리장입지 선정과정을 중심으로」. 한국행정학보 41(2): 23-45.
- 고길곤. 2017. 『싱가포르 다시 보기: 싱가포르의 정치·행정 시스템 분석』. 고양: 문우사.
- 네오, 분송·제랄딘 첸(Neo, Boon Siong·Geraldine Chen). 2016. 『역동적 거버넌스: 명품행정의 조건과 정책사례의 학습』. 이종돈·김정렬 역. 서울: 행복에너지.
- 배수현·심홍보. 2014. 「마리나 베이 샌즈 사례를 통한 MICE 복합리조트에 관한 탐색적 연구」. 관광경영연구 18(1): 101-118.
- Alexander, Ross C. and Brent A. Paterline. 2005. "Boom or Burst? Casino Gaming and Host Municipalities." *International Social Science Review* 80(1/2): 20-28.
- Balakrishnan, Vivian. 2005. "Speech by Dr. Vivian Balakrishnan, Minister for Community Development, Youth, and Sports and Second Minister for Trade and Industry on Integrated Resort, on 21 April 2005 at Parliament House." <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/record-details/79f23611-115d-11e3-83d5-0050568939ad>(accessed April 3, 2017)
- Calder, Kent E. 2017. *Singapore: Smart City, Smart State*. The Bookings Institution.
- Chua, Mui Hoong. 2016. "Getting on with It, as Lee Kuan Yew Would Have It." The Straits Times March 23. <https://www.straitstimes.com/singapore/getting-on-with-it-as-lee-kuan-yew-would-have-it>(accessed February 21, 2020)
- Cohen, Muhammad. 2015. "Singapore's Super Model." *Inside Asian Gambling*. January 30, <https://www.asgam.com/index.php/2015/02/06/Singapore-s-super-model>(accessed March 20, 2017).
- Dryzek, John. 1993. "Policy Analysis and Planning: From Science to

- Arguments.” In *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, edited by F. Fischer and J. Forester, 213-232. Durham: Duke University Press.
- Entman, Robert M. 2004. *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Garrett, Thomas A. 2004. “Casino Gaming and Local Employment Trends, Federal Reserve Bank of St.” *Louis Review* 86(1): 9-22.
- Goh, Chok Tong. 2005. “Speech by Senior Minister Goh Chok Tong in Parliament on Wenesday 20 2005, During the Debate on the Proposal to Develop Integrated Resorts.” <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/2005042002.htm>(accessed April 3, 2017).
- Hardasmalani, Rumi. 2016. “The Big Road: Once a Money Spinner, Can Singapore’s Casino’s Beat the Odds?” *Today* January 12. <https://www.todayonline.com/business/once-money-spinner-can-singapores-casinos-beat-odds>(accessed December 23, 2017).
- Henderson, Joan C. 2012. “Developing and Regulating Casinos: The Case of Singapore.” *Tourism and Hospitality Research* 12(3): 139-146.
- Holmes, Sam and Patrick Barta. 2010. “Singapore Casino Experiment Pays Off.” *The Wall Street Journal* October 8. <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704680504575533793000481362>(accessed December 23, 2017).
- Ibrahim, Yacoob. 2005. “Speech on Integrated Resort by Dr Yaacob Ibrahim, Minister-in-Charge of Muslim Affairs.” <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/2005041804.htm>(accessed April 3, 2017).
- Lee, Derrick, Abhishek Bhati, and Laurie Murphy. 2013. “Singapore’s Ability to Maintain Destination Competitiveness Through Integrated Resorts(IRs).” In *Proceedings of the International Conference on Managing the Asian Century*, edited by Mandal P., 547-558.

- Singapore: Springer.
- Lee, Hsien Loong. 2005. "Proposal to Develop Integrated Resorts." <https://www.mti.gov.sg/-/media/MTI/Legislation/Public-Consultations/2012/Additional-Information-on-the-Integrated-Resorts/ministerial-statement---pm-18apr05.pdf>(accessed April 3, 2017).
- Levin, I. P., Schneider, S.L. and Gaeth, G.J., 1998. "All frames are not created equal: A typology and critical analysis of framing effects." *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 76(2): 149-188.
- Lin, E., En-Yi Judy, Sally Casswell, Brian Easton, Taisia Huckle, Lanuola Asiaia, and Ru Quan You. 2010. "Time and Money Spent Gambling and the Relationship with Quality-of-Life Measures: A National Study of New Zealanders." *Journal of Gambling Issues* 24: 33-53.
- MacDonald, Andrew and W. A. Eadington. 2008. "The Case for Integrated Resorts." *Inside Asian Gambling* 11: 37-43.
- Mesina, Karen. 2012. "Analysis: Integrated Resorts." *Singapore Business Review* 2: 26-28.
- Mullins, Patrick. 2012. "International Tourism and the Cities of Southeast Asia." In *The Tourist City*, edited by Dennis Judd and Susan S. Fainstein, 245-260. New Haven: Yale University Press.
- Newman, Peter and Andy Thornley. 2005. *Planning World Cities: Globalization and Urban Politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Ng, Danny and Ian Austin. 2016. "Integrated Resorts and Hotel (gambling) service enterprises in Singapore, Macau and Australia: the Changing Policy Landscape." *Asian Journal of Political Science* 24(1): 42-62.
- Oddo, Alforso R. 1997. "A Framework for Teaching Business Ethics." *Journal of Business Ethics* 16(3): 293-297.
- Parker, Robert E. 2012. "Las Vegas: Casino Gambling and Local Culture." In *The Tourist City*, edited by Dennis R. Judd and Susan S. Fainstein, 107-123. New Haven: Yale University Press.
- Pow, C. P. 2001. "Urban Entrepreneurialism in Singapore the Case: Study of Suntec City." Master's Thesis, National University of Singapore.

- Rein, M. and Schön, D. 1994, *Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York: Basic Books.
- Sanders, Heywood T. 2004. "Convention Mythology." *Journal of Convention and Event Tourism* 6(1/2): 99-143.
- Schmidt, Vivian, A. 2011, "Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation," *Critical policy studies* 5(2): 106-126.
- The Economist, 2005. Dicing with Vice: The Government Legalizes Casinos. The Economist, April 21, 2005, <http://www.economist.com/node/3899152>(accessed January 31, 2020).
- The New York Times, 2007. "Excerpts from an interview with Lee Kuan Yew." August 29. <https://www.nytimes.com/2007/08/29/world/asia/29iht-lee-excerpts.html>(accessed April 21, 2017).
- The Straits Times, 2004. Anti-Casino Groups Keep Up the Fights. November 26. <http://www.wildsingapore.com/sos/media/041126-2.htm>(accessed April 11, 2020).
- _____. 2013. Singapore still Formula One's Crown Jewel: Ecclestone. September 22. <https://www.straitstimes.com/sport/formula-one/singapore-still-formula-ones-crown-jewel-ecclestone>(accessed January 25, 2020).
- _____. 2019. Integrated resorts to build new world-class attractions, exclusivity period extended to 2030; entry levies to go up from Thursday. April 3. <https://www.straitstimes.com/singapore/integrated-resorts-to-build-new-world-class-attractions-exclusivity-period-extended-to>(accessed February 1, 2020).
- _____. 2019. Gaming Remains Main Revenue Driver for IRs amid Expansion. April 5. <https://www.straitstimes.com/singapore/gaming-remains-main-revenue-driver-for-irs-amid-expansion>(accessed January 25, 2020).
- Walker, Douglas M. 2007. *The Economics of Casino Gambling*. New York: Springer.
- Weber, Karin and Adele Ladkin, 2003. "The Convention Industry in Australia and the United Kingdom: Key Issues and Competitive Forces."

- Journal of Travel Research* 42(2): 125-132.
- Winslow, Munidasa, Christopher Cheok, and Mythily Subramaniam. 2015. "Gambling in Singapore: an Overview of History, Research, Treatment and Policy." *Addiction* 110(9): 1383-1387.
- World Travel and Tourism Council. 2019. "Travel and Tourism Economic Impact 2019." <https://wtcc.org/Research/Economic-Impact>(accessed January 25, 2020).
- Wu, Shou-Tsung and Yeong-Shyang Chen. 2015. "The Social, Economic, and Environmental Impacts of Casino Gambling on the Residents of Macau and Singapore." *Tourism Management* 48: 285-298.
- Yanow, Dvora. 1996. *How does a policy mean?: Interpreting policy and organizational actions*. Georgetown University Press.
- Zuo, J. and Robert D. Benford. 1995. "Mobilization Process and the 1989 Chinese Democracy Movement." *Sociological Quarterly* 31: 131-156.
- Genting Singapore(<http://www.gentingsingapore.com/#!/en/investors/annual-reports>).
- Las Vegas Sands Group(<https://investor.sands.com/financial-reports/Annual-Reports/default.aspx>).
- Urban Redevelopment Agency(<https://www.ura.org.sg>)
- Singapore Ministry of Trade and Industry(<https://www.mti.gov.sg>)
- Singapore Department of Statistics(<https://www.singstat.gov>)
- Singapore Tourism Board(<https://www.stb.gov.sg/content/stb/en.html>)
- World Bank(<https://data.worldbank.org>)

국 문 초 록

‘유니클리(Uniquely)’ 싱가포르의 관광 도시화 전략:

복합리조트, 카지노, 그리고 실용주의

배유일(Fulbright University Vietnam 정책대학원 교수)

본 연구는 도시국가인 싱가포르가 2000년대 경제성장의 정체와 지리적 한계를 어떻게 극복하고 복합리조트를 비롯한 관광산업의 진흥을 통해 세계적인 도시로 거듭날 수 있었는지 정치과정을 설명한다. 본 연구는 싱가포르의 복합리조트를 통한 도시개발의 정치담론에 관한 면밀한 이해를 위해 사례 및 담론분석을 제공하고자 하였다. 싱가포르는 안정적인 정치적 환경을 바탕으로 도시국가로써 글로벌 경쟁에서 살아남기 위해 이념이나 철학보다 실용주의적 프레이밍에 바탕을 둔 선택을 과감히 할 수 있었고, 지리적 조건을 최적화하는 복합리조트와 카지노를 성공적으로 설립할 수 있었다. 그 기반에는 정치 지도자들의 실용주의와 정부의 투명성 및 효율성이 재계, 종교계 및 시민사회를 의견을 적극 포용하여 설득하는 비용을 최소화하고, 카지노의 도입에 따른 사회적 위험을 국가가 사회 안전망을 확충함으로써 목적을 달성할 수 있었다. 이러한 싱가포르 포용적 도시계획은 카지노와 복합리조트라는 도구를 통해 개발을 꾀하는 많은 도시와 국가에 중요한 함의점을 제공하고 있다.

주제어: 싱가포르, 복합리조트, 카지노, 도시개발, 정책 프레이밍

Abstract

Uniquely Singapore's tourist city strategy:

Integrated resorts, casinos, and a pragmatic approach

Bae, Yooil(Senior Lecturer of Public Policy, Fulbright Univ. Vietnam)

This paper explores Singapore's urban expansion and growth in the context of its transformation into a global tourist city. This concept has drawn a lot of attention from government leaders, developers, and general citizens in developed and developing nations alike. How did the small island city-state overcome its geographic disadvantage (and seize opportunities) and become a core city through integrated resorts (IRs) and casinos? How did Singapore's government persuade religious communities and civil society organizations, which strongly opposed the idea of casinos? By analyzing the case of Singapore, this paper shows that its leaders, based on their positive framing strategy for economic prosperity and citizens' well-being, made "practical choices" over ideological or moral issues. The government's inclusive decision-making process encouraged the participation of citizens and community members in the process of urban growth. The government's dedication to post hoc management of gambling also substantially reduced social risk and disharmony. Singapore's global tourism strategy implies that short, mid, and long-term visions in urban expansion must incorporate various stakeholders' views through an inclusive, transparent process.

Key words: Singapore, integrated resorts, casinos, urban development, policy framing

중앙공무원과 지방공무원의 상호 인식이 정부 간 관계 인식에 미치는 영향*

김지영**

김
지
영

I. 문제의식

II. 선행연구 검토 및 가설

1. 정부 간 관계를 측정하는 지표
2. 공무원의 역량과 상호 인식의 중요성

III. 연구 방법

1. 연구 자료 및 분석 방법
2. 분석에 사용되는 변수

IV. 분석 결과

1. 정부 간 관계에 대한 인식에 영향을 미치는 요소
2. 정부 간 관계에 대한 중앙공무원과 지방공무원의 인식 차이

V. 결론 및 함의

.....

* 본 논문은 필자가 연구책임을 맡은 '정부 간 관계의 효과적 운영방안 연구'의 조사 자료를 활용한 것이며 논문의 초고는 2017년 한국사회학회 정기사회학대회에서 발표되었다. 당시 유익한 토론을 해주신 충북대학교 이해진 교수님께 감사드린다. 아울러 논문을 심사해주신 익명의 심사위원분들께도 깊이 감사드립니다.

** 서울시립대학교 도시사회학과 조교수(E-mail: paul823@uos.ac.kr, Tel: 02-6490-2746)
<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020.17.247>

투고(접수)일 2020.4.7. 심사(수정)일 2020.5.29. 게재확정일 2020.6.16.

I. 문제의식

1988년 지방자치법의 전면개정 이후 분권(Decentralization)은 역대 정부의 주요한 과제로 자리 잡아 왔다. 김영삼 정부의 ‘지방이양합동심의회’부터 김대중 정부의 ‘지방이양추진위원회’, 노무현 정부의 ‘정부혁신지방분권위원회’, 이명박 정부의 ‘지방분권촉진위원회’, 박근혜 정부의 ‘지방자치위원회’에 이르기까지 역대 정부에 설치된 분권 추진 기구는 정부 주도로 추진되었다는 한계를 갖지만, 오랫동안 한국 사회에서 분권이 화두가 되어왔다는 것을 증명하고 있다. 2017년 출범한 문재인 정부 역시 국정운영 5개년 계획에서 ‘고르게 발전하는 지역’을 핵심 목표 가운데 하나로 설정하여 분권의 필요성에 대한 정부의 입장을 분명하게 드러내고 있다.

그러나 분권 자체가 당위성을 가지고 추진되면서 한국에서 추진되어 온 지방분권은 그 필요성에만 주목한 나머지 지방분권을 해야 하는 이유나 한국의 지방분권 수준에 대한 실질적인 평가가 부족했고, 지방분권 자체가 궁극적인 목표인지 도구적인 목표인지에 대해서도 충분히 검증하지 못했다(최영출 2013). 또한, 지방분권의 당위성에만 매몰될 경우 분권 자체를 절대적 선으로 바라보는 분권지상주의나 분권을 만병통치약으로 바라보는 분권도구주의에 빠질 수 있다(유재원 2018)는 논의도 등장하고 있다. 이처럼 분권이 당위성에 매몰되지 않기 위해서는 분권과 관련된 이론적 연구와 함께 경험적 자료를 통해 한국 사회의 분권 수준을 평가하고, 분권 과정에서 실질적 제도 운영을 담당하는 중앙정부와 지방정부 공무원이 경험하고 있는 문제나 의식의 차이를 꾸준히 분석해 나갈 필요가 있다.

한국사회의 분권이 지방선거 실시와 같은 정치적 분권에서 기능과 재정 배분을 포함한 행정적 분권으로 확대되어 오는 동안 지방분권의 수준을 평가하고 분권의 확대 방안을 경험적 자료를 통해 분석하려는 시도가 없었던 것은 아니다. 경험적 자료를 바탕으로 분권을 다룬 연구는 크게 분권

의 수준을 가늠할 수 있는 지표 개발의 필요성을 주장하고 제안된 지표를 국가별로 비교하면서 한국의 분권 수준을 분석하는 연구(하혜수 외 2003; 홍준현 외 2006; 최영출 2013)와 중앙정부와 지방정부 사이의 사무, 재정 등의 권한이 분배된 사례를 통해 분권의 방향성을 논하는 연구(박혜자 2008; 전영상·이진만 2012; 최송이·최병대 2012; 임성일 2013), 공무원이 지방자치제도를 행정적인 차원에서 실행에 옮기는 주체라는 점에 착안하여 이들의 의식과 역량을 분석한 연구(김호섭 2001; 금창호 외 2005; 조일형 외 2013; 김필두·류영아 2014; 이재원·양기용 2014; 이선우·류도암 2015; 김창진 외 2019; 박순애 외 2019)를 들 수 있다.

이들 연구는 분권의 당위성을 전제로 하는 기존 논의에서 한 걸음 더 나아가 한국에서 실시되고 있는 분권의 형태와 수준을 사무 배분, 권한 이양, 재정, 인사교류 등의 다양한 지표를 통해 평가하고 다른 나라의 분권 형태와 비교하거나 한국의 분권 수준을 구체적으로 분석할 수 있는 토대를 마련해 주었다는 점에서 의의가 있다. 또한, 공무원 인식을 다룬 경험적 연구에서는 분권의 정도를 나타내는 주요지표를 활용하여 이에 대한 중앙공무원과 지방공무원의 인식 차이를 분석함으로써 분권을 추진해 나가는 데 있어 제도적, 인식적 차원에서 보완해야 할 부분에 대한 시사점을 제공해주었다는 점이 그 의의라 할 수 있다.

그러나 중앙행정권한을 지방으로 이양하는 것이 중앙과 지방간의 관계 변화로 귀결되고 여기서 나타나는 관계가 동반자적 관계라는 점(박혜자 2002)을 주목해 본다면, 중앙공무원과 지방공무원이 서로를 동반자적 관계로 인식하고 있는가, 서로 협력할 수 있는 상대로 인식하고 있는가하는 점도 분권의 수준과 방향성을 분석하는데 중요한 분석대상이라고 할 수 있다. 이제까지 공무원의 인식을 다룬 연구에서는 공무원이 분권화되는 제도의 실행 주체이며 공무원의 역량 강화가 지방정부의 역량 강화로 이어진다는 점을 분명히 하면서도(김양배 1991; 이성복 1994; 김기진 2013; 이

선우·류도암 2015), 지방공무원의 역량 강화의 필요성에만 연구의 초점을 맞추거나(김선빈 2003; 한인근 2003; 남창우·최화식 2005), 사무, 권한, 재정, 인사와 관련된 제도의 변화에 대한 중앙공무원과 지방공무원의 인식 차이(강여진·권경득 2008; 조일형 외 2013; 이재원·양기용 2014; 이선우·류도암 2015; 김이수 2017; 김창진 외 2019)에만 주로 관심을 기울여 왔다. 분권이 중앙정부와 지방정부의 관계변화를 의미한다면, 분권화된 제도를 실행하는 주체인 중앙공무원과 지방공무원이 서로를 협력할만한 대상으로 인지하고 있는지 여부 또한 주요한 연구 주제라고 할 수 있다.

위와 같은 문제의식을 가지고 이 논문은 중앙정부와 지방정부 간 관계에 대한 인식이 어떤 변수의 영향을 받고 있는지 알아보기 위해 이전 연구에서 정부 간 관계를 분석하는 데 주요한 요소로 밝혀온 사무, 권한 이양, 재정, 인사 관련 분야에 대한 중앙공무원과 지방공무원의 인식을 비교할 것이다. 또한, 이전 연구에서 충분히 다루지 못했던 중앙정부와 지방정부의 동반자 및 협력자적 관계라는 관점을 적용하여 중앙공무원과 지방공무원이 서로의 역량에 대해 내리는 평가가 정부 간 관계에 대한 인식에 미치는 영향을 분석해보고자 한다.

논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 정부 간 관계를 분석하기 위해 주로 사용되는 지표에 관한 연구와 분권의 실행 주체인 공무원의 역량과 상호 인식의 차이를 분석한 선행연구를 검토한다. III장에서는 이 연구에서 사용하는 자료의 특징과 사용하는 변수에 관해 서술한다. IV장에서는 중앙정부와 지방정부의 관계에 대한 인식에 영향을 미치는 요소를 역량에 대한 상호 평가, 분권적 제도에 대한 상호 인식의 부분으로 나누어 위계적 다중회귀 분석(hierarchical multiple regression analysis)을 실시하고, 이를 중앙공무원과 지방공무원으로 나누어 분석해 봄으로써 중앙공무원과 지방공무원의 인식 차이를 살펴본다. 마지막 장에서는 연구의 결과를 정리하고 이 연구가 갖는 함의와 한계점을 짚어보도록 한다.

II. 선행연구 검토 및 가설

1. 정부 간 관계를 측정하는 지표

Anderson(1960)의 정의에 따르면 정부 간 관계(IGR: Intergovernmental Relations)는 미국 연방주의 시스템 내에 있는 모든 유형과 수준의 정부 단위에서 발생하는 활동이나 상호작용의 총체를 가리킨다. 이는 중앙과 주(national-state)의 관계 및 중앙과 지방(national-local), 주와 지방(state-local), 주 상호간(interstate), 지방 상호간(inter-local) 모두를 강조하는 개념으로 정부 간에 이루어지는 공식행위, 정부 간 권력, 성문 협약뿐만 아니라 비공식 물밑 교섭, 상호 인식도 중요하게 다룬다는 특징이 있다. Wright(1988)는 자유롭고 활동적인 정부를 실현하고자 하는 정부 간 관계 개념이 1930년대 미국의 대공황 시기에 경제적·사회적 혼란을 해결하기 위해 정책적 차원에서 도입되었고 1960년대 그 개념이 확산되었다고 언급하면서, 정부 간 관계라는 개념 안에 중앙정부가 하는 일을 줄여나가고 지방정부와 중앙정부의 관계변화를 모색하는 움직임이 포함되어 있다는 점을 강조하였다. 또한, 이 개념 안에는 정부 사이의 관계라는 의미뿐만 아니라 다른 단위의 정부 기관에서 일하고 있는 공무원 사이의 관계가 포함되어 있기 때문에 공무원의 인식 차이를 살피는 것이 정부 간 관계에서 중요한 부분을 차지하고 있다는 점을 분명히 밝히고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 정부 간 관계 개념은 중앙정부와 지방정부뿐만 아니라 지방정부 사이의 관계도 포함하고 있다. 그러나 한국에서 정부 간 관계의 개념이 도입된 시기는 지방자치의 제도화가 추진된 시기와 겹치기 때문에(최유성 1999), 정부 간 관계에 대한 초기 논의는 주로 기존의 중앙정부와 지방정부가 맺고 있던 수직적인 관계를 어떤 방식으로 변화시켜 나갈 것인가에 초점이 맞춰져 있었다. 정부 간 관계에 관한 연구에서 제

시한 중앙정부와 지방정부의 바람직한 관계는 기능상의 협력관계와 수평적 및 수직적 분업이 이루어지는 관계(김두옥 1993), 각 정부의 자율성이 보장되고 갈등 요소가 불식되어 협조와 공조를 이끌어 낼 수 있는 관계(이계탁 1995), 지방정부의 자율권이 신장되어 적절한 권한 균형이 이루어진 관계(이승중 1996), 지방자치단체와 적절한 대화 및 협력체계를 구축하여 불필요한 마찰과 분쟁을 줄인 관계(김병준 1999), 수직적·종속적 관계가 아닌 수평적 협력관계(주상현 1999), 지방정부가 중앙정부에 내포되어 있거나 중앙정부로부터 분리되지 않고 협력하는 관계(김천영 2001), 일방적인 관계를 벗어난 쌍방통행적인 관계(이기우 2003), 지속적인 상호작용을 통해 네트워크를 구축한 상호의존적이고 협력적인 동반자 관계(임순미 2006), 거버넌스적 협력관계(심익섭 2010), 자율적인 지방정부의 확립을 통해 실현되는 대등하고 상호의존적인 관계(문유석 2015) 등으로 정의되고 있다.

그러나 김미현 외(2015)와 정정화(2018)가 언급하고 있는 것처럼 주로 중앙정부와 지방정부의 협력적 관계 모색을 위해 한국 사회에 적용되어 오던 정부 간 관계 개념은 2000년대 이후 본래의 개념이 가지고 있던 모든 수준의 정부 단위 간 관계까지 포함하는 등 해석의 범위가 확장되었다. 지방정부 간 관계를 정부 간 관계 개념으로 살펴본 논의 역시 지방정부 간 협력적 관계를 바람직한 형태로 전제하고 있는데 이들 연구는 지방정부 간 갈등 및 분쟁에 대한 협상과 조정이 필요하다는 점을 부각하거나(주상현 2002; 하혜수 2003; 김광구 외 2009) 지방정부 간에 자발적으로 협력이 일어나는 조건(우양호·강성철 2006; 김길수 2008)을 사례 중심으로 분석하는 경우가 주를 이루고 있다.

이상의 논의를 정리해보면, 중앙정부와 지방정부 및 지방정부 사이에서 추구해야 할 바람직한 관계의 중심에는 ‘협력’이 자리 잡고 있음을 알 수 있다. 특히, 중앙정부와 지방정부의 관계에서는 협력적 관계 조성을 위해

지방정부의 자율성이 보장되어야 한다는 점이 공통적으로 언급되고 있으며, 협력의 형태로는 수평적 네트워크를 지향하고 있다는 특징이 있다. 또한, 지방정부 간 관계에서는 갈등 및 분쟁 조정을 통한 협력적 관계 구축이 중점적으로 다루어지고 있다. 따라서 본 논문에서는 이상의 선행연구에 따라 정부 간 관계를 정부 간 협력관계로 정의하고 분석한다.

정부 간 관계가 추구해야 할 방향성을 모색하는 연구가 증가하면서 다양한 지표를 통해 실질적으로 정부 간 관계를 측정하는 연구도 증가하였다. 한국 사회에서 정부 간 관계에 관심을 갖게 된 시기가 분권화 시기와 맞물려 있는 만큼 중앙정부와 지방정부의 권한 배분 정도를 측정하는 지표는 분권 수준을 가늠하는 지표와 상당부분 겹쳐있다. 중앙정부와 지방정부의 권한 배분을 종합적인 시각에서 지표화한 작업으로는 홍준현 외(2006)를 들 수 있는데, 이들은 분권화의 수준을 조직 인사, 사무 배분, 재정 세 가지 측면으로 나누어 측정하고 각 분야에 대한 분석 차원을 제시한 이후에 구체적인 측정지표와 가중치를 도출하고 있다. 각 분야에서 주요 지표를 살펴보면, 조직 인사 측면에서는 국가와 지방간의 인적 자원 배분, 국가 일선 기관의 비중, 조직·인사에 대한 국가의 관여, 기능 배분 측면에서는 국가와 지방간의 사무 배분, 지방에 대한 국가의 관여, 그리고 재정적 측면에서는 지방자치단체 지출, 지방자치단체 세입, 지방재정 운영의 재량성이 제시되고 있으며 이들 지표의 비율이 높을수록 지방분권의 수준이 높은 것으로 간주하고 있다.

이들 연구에서 제시되었던 조직 인사, 사무 배분, 재정은 정부 간 관계의 협력 정도를 파악하는 연구에서도 중요한 지표로 활용되어 왔다. 정부 간 관계론을 활용하여 지방분권의 수준을 측정한 고광용(2015)도 사무, 인사, 재정과 관련된 지표를 통해 분권화의 수준을 측정하였는데 사무 배분에서는 국가사무 대 지방사무의 비율과 지방사무 가운데 자치사무가 차지하는 비율을, 인사 부분에서는 전체 공무원 대비 지방공무원 비율과 지방

정부 소속 지방직 공무원 비율을, 재정분권에 대해서는 지방세 비율 및 재정자주도와 같은 세입 관련 지표와 지방 지출과 관련된 세출 부분의 지표를 활용하고 있다.

인사, 사무, 재정 각각의 분야에 한정된 연구를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 조직 인사와 관련된 지표를 통해 정부 간 관계의 협력 수준을 분석한 연구는 중앙-지방정부 간 인사교류제도가 확대된 2004년 이후 증가하고 있다. 정부 간 인사교류제도가 확립되기 이전에는 인사교류의 유용성에 대한 인식을 위주로 연구가 진행되었는데 김판석 외(2001)는 중앙공무원과 지방공무원의 인사교류에 대한 인식조사 결과를 토대로 인사교류가 중앙정부와 지방정부의 공무원에게 정부 간 이해를 증진시키고 정책의 연계 및 협조를 강화하는 데 도움이 되는 것으로 인식되고 있음을 밝혀냈다. 정성호·조임곤(2001) 역시 설문조사를 통해 정부 간 인사교류의 필요성에 대한 공무원의 인식 수준이 높다는 점을 분석하였는데, 공무원들은 인사교류가 활성화될수록 중앙정부와 지방정부 사이의 정책개발 및 기획능력이 제고되는 효과가 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 정부 간 인사교류제도가 시행된 이후 인사교류 경험자와 인사교류 담당자를 대상으로 실시된 설문조사와 면접 조사에서도 중앙정부와 지방정부의 인사교류는 상호이해의 증진 및 정책 협조, 정책 수립능력과 지방의 현장경험, 지식과 정보의 공유, 관련자들과의 긴밀한 인적 네트워크 형성, 전문성과 경험 확대 등 개인의 능력 향상에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타나(강여진·권경득 2008, 249), 인사교류가 활발할수록 정부 간 협력관계가 잘 이루어진다는 인식이 강화되는 것을 알 수 있다. 인사교류를 인적 네트워크의 변화로 보고 그 특성을 파악한 전영상·이진만(2012)의 경우 중앙정부와 지방자치단체 사이의 제도, 예산, 정책 등 긴밀한 협력이 요구되는 업무가 많은 부처에서 인사교류가 활발하게 이루어진다는 점을 발견하고 인사교류 확대를 위한 방안이 마련되어야 한다는 점을 강조하였다.

둘째, 사무 배분과 관련된 지표를 통해 정부 간 관계의 협력 정도를 파악한 연구에서는 사무의 지방이양이 추진되고 중앙정부와 지방정부의 사무가 명확히 구분될수록 지방정부의 자율권이 증대되고 분권화 수준이 높아진다는 점을 논의의 전제로 하고 있다(김병준 1999; 박혜자 2002; 최송이·최병대 2012). 지방으로 이양되어야 하는 사무로는 자치단체의 승인과 허가를 필요로 하는 사무와 권한, 조정, 계획수립 등의 정책적 사무를 들 수 있으며(박혜자 2002), 정부계층의 사무가 이양될수록, 사무 구분을 넘어 기능 중심으로 중앙정부와 지방의 역할분담이 이루어질수록(최송이·최병대 2012) 지방정부의 자율성과 분권화 수준이 높아지는 것으로 보고 있다.

셋째, 정부 간 협력관계를 재정의 측면에서 분석한 연구에서는 지방정부의 재정적 자율성이 증가할수록 협력적 정부 간 관계가 형성된다고 보고 있다. 심익섭(2010)은 정부 간 기능재분배과정에서 재원의 재분배가 필요하다는 점을 강조하며 세원의 재분배를 통해 지방의 자주재정권이 확보되어야 한다고 보았다. 정부 간 재정 불균형을 완화하고 지방의 자율성을 확보하는 방안으로는 지방세와 지방자치단체 세입 비율을 높이고 지방정부의 재정자주도와 재정자립도를 높이는 방안이 논의되고 있으며(고광용 2015), 총 조세 중 지방세가 차지하는 비중과 지방정부의 재정자립도, 이전재정 가운데 일반보조금이 차지하는 비중이 지표로 활용되고 있다(박정민 2008).

2. 공무원의 역량과 상호 인식의 중요성

지방분권의 확산과 함께 주목을 받은 주체는 지방공무원이다. 김양배(1991)는 지방자치에서 제도적인 분권 못지않게 중요한 점이 인적인 측면이라고 언급하면서 지방공무원의 자기혁신 노력과 체질 개선 없이는 지방

분권이 제도에 그칠 수밖에 없다는 점을 지적하였다. 여기서 지방공무원 은 제도가 그 역할을 다할 수 있도록 조정자 역할을 하는 주체로 설명되고 있다. 이성복(1994) 역시 지방자치를 통한 분권은 지방자치단체가 중앙정 부가 결정한 정책을 효율적으로 집행하는 것에서 벗어나 입안, 집행, 평가 의 모든 과정을 맡게 된다는 것을 의미하기 때문에 지방공무원의 정책관 리능력과 지역 문제에 대한 전문성이 요구된다는 점을 분명히 하고 있다.

공무원 역할의 중요성이 부각되면서 지방분권 과정에서 지방공무원이 갖추어야 할 자질로는 통치 주체로서의 능력, 타 기능 및 기관과 협조할 수 있는 능력, 주민 관련 사무에 대한 업무수행 능력, 권한 부여에 따른 책임 성 확보 등이 거론되었고, 지방공무원의 교육훈련 역시 이와 같은 능력을 배양하는 데 초점이 맞춰져야 한다는 논의가 증가하였다(한인근 2003). 지방공무원이 배양해야 할 능력을 논하는 연구들이 공통적으로 사용하였 던 개념은 ‘역량’인데, 김선빈(2003)은 역량을 어떤 일을 내거나 어떤 상 태를 이해하고 받아들이는 능력을 나타내는 잠재적 역량(capacity)과 어 떤 특정한 일을 행하는데 알맞은 실제적인 능력을 의미하는 실제적 역량(capability)으로 구분하여 지방공무원이 함양해야 할 역량을 제시하였 다. 즉, 지방공무원이 가진 총체적 지식, 기술, 가치관 및 태도를 잠재적 역 량으로, 업무수행에 적합한 의식과 태도, 기술적인 업무처리능력, 문제해 결 능력을 실제적 역량으로 바라보고, 지방공무원의 실제적 역량뿐만 아 니라 잠재적 역량을 개발할 수 있는 교육훈련 프로그램이 마련되어야 한 다고 주장하였다.

지방공무원의 역량 강화는 지방정부의 역량 강화와 밀접한 관련을 맺 는 것으로 연구되고 있는데(금창호 외 2005; 남창우·최화식 2005; 한상 우·최길수 2006), 지방공무원의 역량을 강화할 수 있는 실제적 방안으로 는 전문보직경로제도 도입과 지방인사위원회 기능 강화, 개인별 전문성 을 강화하기 위한 시스템 고안, 지방자치단체가 필요한 인력을 원활하게

공급받을 수 있도록 하는 인사교류의 개선책 등이 거론되고 있으며(금창호 외 2005), 그밖에 고위공무원단 제도, 역량평가 제도, 직위 공무제, 개방형 임용 제도 도입의 필요성도 제기되었다(이선우 2012). 이선우·류도암(2015)은 위에서 언급된 다양한 제도 가운데 지방공무원 역량평가의 중요성을 강조한다. 이들은 고위공무원단의 역량을 평가하기 위해 2009년부터 개편되어 활용되고 있는 인사혁신처의 지표를 지방공무원에게도 적용하는 방안에 대해 논의하였다. 즉, 지방공무원에게도 고위공무원과 마찬가지로 공무원으로서 배양해야 할 역량군을 사고(thinking), 업무(working), 관계(relation) 영역으로 구분하고 사고역량에는 문제인식과 전략적 사고를, 업무역량에는 성과지향과 변화관리를, 관계역량에는 고객만족, 조정 및 통합역량을 구체적인 목표로 삼아 이들 여섯 개 영역에 대한 종합적인 역량 강화를 꾀하는 방안이다.

지방공무원의 역량 강화와 지방정부의 역량 강화가 밀접한 관계를 갖는다는 연구와 함께 분권에 대한 지방공무원의 인식을 실증적으로 분석한 연구도 증가하였다. 박옥성(2005)은 지방공무원을 대상으로 한 설문조사를 통해 분권정책에 대한 지방공무원의 인지도가 낮은 점과 지방공무원이 지방분권에 대한 국가정책의 실질적 효력을 낮게 평가한다는 점을 발견하고 중앙정부와 지방정부가 분권 가치를 공유해 나갈 수 있는 방안을 마련해야 한다고 주장했다. 이남국·서재호(2009)는 지역사회서비스투자사업 분야에 한정하여 지방정부의 자율성과 책임성에 대한 지방공무원의 인식을 조사하고 지방정부의 재량확보가 필요하다는 인식 및 성과와 관련된 책임성을 강화해야 한다는 인식이 높다는 결과를 얻었다. 재정 분야에 한정하여 분권에 대한 인식을 조사한 이재원·양기용(2014)도 지방공무원이 재정관리 부분의 자율성을 낮게 평가하는 반면, 재정사업 집행의 효율성, 효과성, 책임성에 대해서는 긍정적으로 인식하고 있다는 점을 발견하였다. 특정 지자체의 공무원에 대한 인식조사를 넘어 512개의 광역자치단체

와 3,890개의 기초자치단체의 과장을 대상으로 설문지 조사를 실시한 이승모·유재원(2016)의 경우 지방공무원이 법령과 규칙이 직접적으로 작용하는 권한, 자원의 분포, 정책수행의 수단, 재정적 측면에 대해서는 중앙정부와의 관계를 계층적인 형태로 인식하는 반면, 정치와 절차의 차원에서는 중앙정부와의 관계를 계층적으로 인식하는 정도가 낮다는 것을 밝히고 지방정부의 재정적 자율성 강화가 필요하다는 점을 지적했다.

경험적 자료를 통해 지방공무원의 인식을 분석한 연구는 분권을 강화해 나갈 방안을 구체적으로 제시하고 있다는 점에서 의의를 갖는다. 그러나 지방분권의 정착과 함께 정부의 생산성을 높이기 위해 중앙정부의 정책 기획능력과 지방의 현장경험 등 상호 간 장점을 결합해야 할 필요성이 대두되고 있고(강여진·권경득 2008), 지방정부만으로 대처할 수 없는 사회적·자연적 재난과 위기 상황의 증가는 중앙정부와 지방정부의 신속한 협력체계를 요구하고 있다(김은성 외 2009). 그렇기 때문에 중앙정부와 지방정부의 실질적 협력 주체인 중앙공무원과 지방공무원의 인식을 함께 살펴보고 협력이 가능한 조건을 탐색해 나갈 필요가 있다.

중앙공무원과 지방공무원의 협력 수준은 권한·책임·자원·기능의 배분과 관련된 공식적 상호작용과 신뢰 및 네트워크 형성을 주축으로 하는 비공식적 상호작용 모두를 통해 재고될 수 있는데(김은성 외 2009), 공식적 상호작용에서 나타나는 중앙공무원과 지방공무원의 인식이 사무 배분, 권한 이양, 인사 관계, 재정적 관계, 통제적 요인에서 상이하다는 점이 다양한 연구에서 지적되고 있다(조일형 외 2013; 김이수 2017; 김창진 외 2019). 조일형 외(2013)는 정부 간 관계에 관한 실질적인 연구나 정부 단위를 구성하는 공무원을 대상으로 한 인식 측면의 연구가 부족하다는 점을 지적하고, 중앙정부와, 광역자치단체 및 기초자치단체의 공무원 인식을 비교하였다. 그 결과 중앙공무원은 권한 이양, 인사교류, 통제 수준이 높을수록 지방자치단체의 자율성이 높다고 인식하는 반면, 광역자치단체

공무원은 사무 배분, 권한 이양, 인사교류의 수준을 지방자치단체의 자율성과 밀접한 요소로 인식하고 있다는 점을 밝혀냈다. 또한, 기초자치단체의 경우 지방재정조정제도와 인사교류를 지방자치단체의 자율성과 연결지어 인식하고 있는 것으로 나타나 자율성에 대한 인식이 정부수준별로 상이하다는 결론을 내리고 있다.

김이수(2017)의 경우 지방분권이 중앙정부와 지방정부 사이의 권한과 재원을 둘러싼 협력과 경쟁이라는 점에 주목하면서 지방분권에 대한 중앙공무원과 지방공무원의 관점이 상이할 가능성이 크다고 전제한다. 김이수(2017)는 중앙공무원과 지방공무원의 관점뿐만 아니라 중앙부처 장관의 협력 의지가 독립변수와 상호작용하여 정부 간 협력관계에 영향을 미친다고 분석하고 있는데, 중앙공무원은 사무 구분의 명확성, 재정적 관계 만족도, 인사교류의 만족도가 높을수록 지방정부와 상호 협력이 강화되는 것으로 인식하는 반면, 지방공무원은 권한 이양, 지방재정 조정제도의 효과성, 인사교류 만족도가 높을수록 중앙정부와 상호 협력이 강화된다고 인식하는 것으로 나타났다. 조절변수로 투입한 중앙부처 장관의 협력 의지는 지방공무원의 협력 의식에 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타나고 있는데 이는 중앙부처 장관의 협력 요구가 지방공무원들에게는 희생으로 받아들여지기 때문인 것으로 분석되고 있다.

김창진 외(2019)도 한국행정연구원이 실시한 정부 간 관계 인식 조사 자료를 분석하고 있는데 기존 연구가 정부 간 협력관계에 영향을 주는 것으로 밝힌 기능적 요인, 재정적 요인, 인사적 요인 이외에 행정협의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회, 지방분쟁조정위원회와 같은 분쟁조정제도의 효과성에 대한 중앙공무원과 지방공무원의 인식을 매개변수로 투입하여 분석을 진행하였다. 그 결과 기능적 요인과 재정적 요인에 대한 인식이 분쟁조정제도의 효과성에 대한 인식을 매개로 정부 간 관계에 대한 인식에 영향을 미친다는 점을 발견하였다.

[표 1] 정부 간 협력관계를 측정하기 위해 사용한 변수

선행 연구	분석 자료	변인		사용 문항	비고*
조일형 외 (2013)	정부 간 관계 인식 조사 (2008)	종속변수	정부 간 관계	중앙정부에 대한 광역자치단체의 자율성 인식 수준	
				광역자치단체에 대한 기초자치단체의 자율성 인식 수준	
		독립변수	기능	중앙정부(광역자치단체)와 지방자치단체간의 사무 배분정도	●
				중앙정부(광역자치단체)의 지방자치단체에 대한 권한 이양정도	●
			재정	자치단체와 중앙정부(광역자치단체)의 재정적 관계에 대한 만족도	
				지방재정조정제도 운영에 대한 인식	●
			인사	중앙정부(광역자치단체)와 지방자치단체간 인사교류에 대한 생각	●
				중앙정부(광역자치단체)가 지방자치단체 인사권에 미치는 영향력	
			통제	중앙정부(광역자치단체)가 자치단체에 갖는 통제 수준에 대한 인식	
				중앙정부(광역자치단체)가 자치단체에 갖는 통제수단에 대한 인식	
김이수 (2017)	정부 간 관계에 관한 인식 조사 (2014)	종속변수	정부 간 관계	중앙정부와 광역지방정부 간 관계에 대한 인식	●
				중앙정부와 기초지방정부 간 관계에 대한 인식	●
		독립변수	기능	중앙정부와 지방자치단체 간 관계에서 기능배분 비중	
				중앙정부와 지방자치단체간 사무 배분 유형	
				중앙정부와 지방자치단체간 사무 구분 명확성 수준	●
				중앙정부의 지방자치단체에 관한 권한 이양 수준	●
			재정	중앙정부와 지방자치단체간 관계에서 재정관계 비중	
				중앙정부와 지방자치단체간 재정관계 만족도 수준	
				지방재정조정제도의 효과성 수준	●
				지방교부세 중 특별교부세 배분의 자의성 수준	

선행 연구	분석 자료	변인		사용 문항	비고*
김이수 (2017)	정부 간 관계에 관한 인식 조사 (2014)	독립변수	인사	중앙정부와 지방자치단체간 관계에서 인사권 비중	
				중앙정부와 지방자치단체간 인사교류 만족도 수준	
				중앙정부의 지방자치단체 인사권 영향력 수준	
		관리		중앙정부와 지방자치단체간 관계에서 행정통제 비중	
				중앙정부의 지방자치단체에 대한 행정적 관여의 수단	
		조절변수	정책혁신가의 협력적리더십	중앙부처 장관의 협력 의지	
김창진 외 (2019)	정부 간 관계에 대한 인식 조사 (2017)	종속변수	정부 간 관계	중앙정부와 광역자치단체의 관계에 대한 인식	●
				중앙정부와 기초자치단체의 관계에 대한 인식	●
				광역자치단체와 기초자치단체의 관계에 대한 인식	
김창진 외 (2019)	정부 간 관계에 대한 인식 조사 (2017)	독립변수	기능	중앙정부와 지방자치단체간 사무 구분 명확성 수준	●
				중앙정부의 지방자치단체에 관한 권한 이양 수준	●
			재정	지방재정조정제도의 운영에 대한 인식	●
				보통교부세의 효과성에 대한 인식	
				지역발전특별회계의 효과성에 대한 인식	
				국고보조금 효과성에 대한 인식	
		인사		전반적 인사교류 인식	●
				중앙정부와 기초자치단체간 인사교류 확대 및 축소에 대한 의견	
				광역자치단체와 기초자치단체의 인사교류 확대 및 축소에 대한 의견	
		매개변수	분쟁조정 제도	행정협조정위원회 효과성에 대한 인식	
				중앙분쟁조정위원회 효과성에 대한 인식	
				지방분쟁조정위원회 효과성에 대한 인식	

자료(설명): 기존 연구에서 사용한 변수와 본 연구에서 사용하는 변수가 일치할 경우에는 ● 표시를 하였음.
정부 간 관계에 대한 인식조사는 실시년도에 따라 문항의 수와 문항의 표현 방식이 조금씩 수정
되어 왔기 때문에 2008년, 2014년, 2017년 조사가 완전히 일치하는 것은 아님.

김창진 외(2019)에서는 분쟁조정제도의 영향력이 중앙공무원에서는 유의미하게 나타나는 데 반해, 광역자치단체 공무원과 기초자치단체 공무원을 대상으로 한 분석에서는 유의미하지 않은 것으로 나타나 분쟁조정과 관련된 제도가 정부 규모에 맞게 운용되어야 할 필요성이 있다는 점을 지적하였다. 기존 연구에서 중앙공무원과 지방공무원의 인식 차이를 분석하기 위해 사용한 변수를 정리하면 [표 1]과 같다.

그러나 이들 연구 역시 중앙공무원과 지방공무원의 인식 차이를 사무배분, 권한 이양, 재정적 관계, 인사교류제도, 통제적 요인 등의 공식적 상호작용의 측면에서만 살펴보고, 비공식적 상호작용으로 분류되는 신뢰와 네트워크의 부분에 대해서는 충분히 고려하지 못했다는 한계점을 갖는다. 김은성 외(2009)에 따르면 중앙공무원과 지방공무원이 갖는 신뢰감은 업무상 접촉과 같은 단순 신뢰도로 평가되기보다는 능력, 일관성, 공평함, 객관성, 진실성으로 구성된 질적 신뢰도¹⁾에 의해 평가될 수 있다. 질적 신뢰도를 통해 정부 간 공무원이 갖는 불신의 원인을 살펴보면 지방공무원은 중앙공무원의 일관성과 능력에 대해 불신한다는 응답이 높고, 중앙공무원은 지방공무원의 능력과 객관성에 대한 불신이 강한 것으로 나타난다. 중앙공무원과 지방공무원 사이에 불신의 공통 요소로 자라잡고 있는 능력의 경우 업무수행에 필요한 역량과 그 범위가 상당 부분 중첩된 것으로 간주할 수 있다. 즉, 중앙공무원과 지방공무원이 서로의 역량을 어느 수준으로 평가하고 있는가는 결국 상호 신뢰의 수준과 정부 간 협력 수준을 평가하는 것과 밀접하게 관련되어 있다.

중앙공무원과 지방공무원의 역량이 정부 간 협력에 미치는 영향은 재난

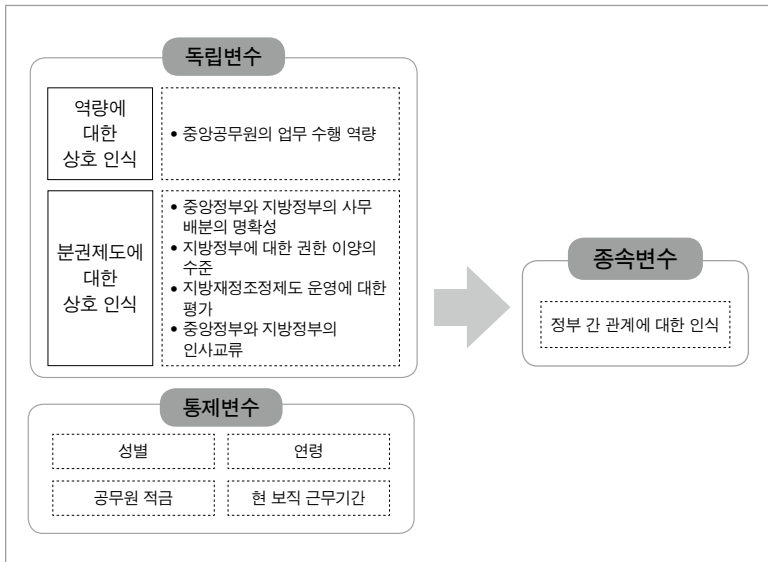
1) 질적 신뢰도에 포함된 각 요소의 정의는 다음과 같다. 능력은 기술적 전문성의 확보, 공평함은 모든 이해당사자에 대한 공평한 의견 수렴, 객관성은 정보와 활동에 있어서의 편견 없음, 진실성은 정직함과 진정성, 일관성은 과거의 행동에 기초한 현재 행동의 예측 가능성을 일컫는다 (김은성 외 2009, x)

과 같이 불확실성과 예측불가능성이 큰 문제에 직면할 경우 극대화되는 것으로 연구되고 있는데, 이대웅 외(2019)는 협력적이고 성공적인 재난관리가 이루어지기 위해서는 위기 상황에서 다양한 문제를 조정하고 통합하는 핵심 행위자인 공무원의 협력 역량이 매우 중요하다는 점을 지적하고 있다. 위기의 상황에서 공무원의 역량이 중요한 까닭은 공무원이 재난에 대한 지식을 얼마나 가지고 있느냐에 따라 재난 복구를 위한 적절한 조치를 취할 수 있고, 재난 상황에서 발생할 수 있는 다양한 이해관계자 사이의 갈등을 조절할 수 있기 때문인 것으로 언급되고 있다. 이와 같은 논의를 종합해 볼 때 중앙공무원과 지방공무원의 역량에 대한 상호 인식은 정부 간 협력관계를 분석하기 위해 필요한 요소라고 할 수 있다.

이상의 논의를 바탕으로 다음과 같은 연구 가설을 세울 수 있다.

- 가설1: 중앙공무원과 지방공무원의 업무 수행 역량에 대한 평가가 긍정적일수록 정부 간 관계에 대한 인식이 긍정적일 것이다.
- 가설2: 현재 중앙정부와 지방정부 사이의 사무 배분의 명확성에 대한 인식이 높을수록, 권한 이양이 충분하다고 생각할수록, 지방재정조정제도 운영에 대한 긍정적 인식이 높을수록, 인사교류가 바람직하게 시행되고 있다고 생각할수록 정부 간 관계에 대한 인식이 긍정적일 것이다.
- 가설3: 지방공무원의 업무 수행 역량에 대한 중앙공무원의 평가가 높을수록 정부 간 관계에 대한 인식이 긍정적일 것이다.
- 가설4: 중앙공무원의 업무 수행 역량에 대한 지방공무원의 평가가 높을수록 정부 간 관계에 대한 인식이 긍정적일 것이다.
- 가설5: 사무 배분의 명확성, 권한 이양의 수준, 지방재정조정제도의 운영, 인사교류가 정부 간 관계에 대한 인식에 미치는 영향은 중앙공무원과 지방공무원에게 다르게 나타날 것이다.

위의 가설을 검증하기 위한 분석틀은 [그림 1]과 같다.



[그림 1] 연구의 분석모형

Ⅲ. 연구 방법

1. 연구 자료 및 분석 방법

이 연구에서 사용된 2017년 ‘정부 간 관계에 대한 인식조사’(이하, 2017년도 정부 간 관계 조사)의 원자료는 한국행정연구원과 자료공유협약을 맺고 있는 한국사회과학자료원(KOSSDA: Korea Social Science Data Archive)에서 제공 받은 것이다. 정부 간 관계 조사는 한국행정연구원이 지방자치제도가 실시된 이듬해인 1996년에 ‘지방자치단체 현황조사’라는 이름으로 실시하였고, 1999년부터는 선행연구에서 살펴본 정부 간 관계의 이론적 틀을 활용하여 구성된 설문지를 통해 조사가 실시되어왔다. 3년 주기로 실시되는 정부 간 관계조사는 2020년 조사를 앞두고 있다.

2017년도 정부 간 관계 조사의 모집단은 2017년에 개편된 정부조직(18부 5처 17청 2원 4실 6위원회)의 부처 현황을 반영하고 있으며 중앙정부와 지방정부 간 접촉이 발생하는 업무를 담당하는 공무원을 대상으로 하고 있다. 중앙부처의 경우 18부와 17청이 포함된 35개 부처의 소속공무원이며, 광역자치단체는 1개 특별시와 6개의 광역시 8개 도, 1개의 특별자치도, 1개 특별자치시의 공무원, 기초자치단체는 75개 시, 82개 군, 69개 구의 공무원이 포함되어 있다. 실제 조사에서는 정부 간 협력 업무를 경험해 본 공무원을 대상으로 삼기 위해 기획·인사·재정·세무·예산·경제정책·기획예산·정책기획·재정분석·기획감사·자치행정 분야에서 한 명 이상을 추출하는 할당표집방식으로 응답 대상자를 선정하였다. 할당표집에서 중앙부처, 광역자치단체, 기초자치단체의 비율은 각각 37%, 37%, 26%로 할당되었는데, 이는 1999년 조사가 중앙부처 각 부에 속하는 과 단위에서 과장을 포함한 2인을 표본으로 추출하고, 광역자치단체에서는 과단위로 과장을 우선 대상으로 한 1인 추출, 기초자치단체에서는 기초자치단체별로 3인씩 추출하는 방식을 사용했고, 그 틀이 유지되어 왔기 때문이다. 2008년부터는 정부 간 협력 업무를 경험해 봤을 것으로 파악되는 광역자치단체 과단위 과장 1인과 기초자치단체 기획실을 중심으로 한 2인을 추출하는 방식으로 표본 추출방식을 변경하여 조사 대상자의 대표성을 담보해 나가고 있다(김지영 2017).

2017년 정부 간 관계 조사는 특별지방행정기관을 포함한 중앙부처 공무원과 강원·제주지역은 온라인조사로, 그 외의 지역은 면접 조사로 진행되었으며 총 1,528명에 대한 조사가 완료되었다. 이 가운데 특별지방행정기관을 포함한 중앙부처 공무원은 560명(35.5%), 광역자치단체 공무원은 567명(37.1%), 기초자치단체 공무원은 401명(26.2%) 포함되어 있다.

이 연구는 중앙공무원과 지방공무원의 상호 인식을 공무원의 업무 수행 역량에 대한 인식과 사무·권한·재정·인사교류와 같은 분권 관련 제도에

대한 인식으로 나누어 중앙공무원과 지방공무원의 협력 정도가 공무원의 역량에 대한 상호 인식과 분권 제도에 대한 상호 인식 가운데 어떤 부분의 영향을 어느 정도 받고 있는지 분석하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 다음과 같은 분석을 시행하였다. 첫째, 중앙공무원과 지방공무원의 역량에 대한 인식, 사무 배분에 대한 인식, 권한 이양에 대한 인식, 재정 배분에 대한 인식, 인사교류에 대한 인식이 중앙공무원과 지방공무원의 정부 간 관계 인식에 미치는 영향을 살펴보기 위해 위계적 다중회귀 분석을 실시하였다. 둘째, 중앙정부와 지방정부의 관계에 대한 인식이 중앙공무원과 지방공무원에게 다르게 나타나는지 살펴보기 위해 중앙공무원과 지방공무원을 분리하여 위계적 다중회귀 분석을 실시하고 그 결과를 분석하였다.

2. 분석에 사용되는 변수

분석에서 사용하는 종속변수는 중앙공무원과 지방공무원의 정부 간 관계에 대한 인식이다. 앞서 논의한 바와 같이 정부 간 관계는 중앙정부와 지방정부 간 관계뿐만 아니라 광역자치단체와 기초자치단체간, 광역자치단체 상호의, 기초자치단체 상호의 관계를 포괄하는 종합적 개념이다. 그러나 본 논문에서 정부 간 관계에 대한 인식을 측정하기 위해 사용하는 조사 자료에서 독립변수로 활용하는 사무 구분의 명확성 수준, 권한 이양의 정도, 역량에 대한 항목이 중앙정부와 지방자치단체 또는 중앙공무원과 지방공무원의 두 차원으로만 측정되어 있기 때문에 광역자치단체와 기초자치단체간 인식을 비교하는 데 한계가 있다. 따라서 이 논문에서는 앞서 정의한 정부 간 관계의 개념을 중앙정부와 지방정부 간의 협력관계에 한정하여 분석을 진행해 나가도록 한다. 설문지에서는 중앙정부와 지방정부의 협력관계에 대한 중앙공무원과 지방공무원의 인식을 묻는 문항을 활용하였는데, 실제 문항에서는 중앙정부와 광역자치단체 간의 관계와 중앙정부

와 기초자치단체 간의 관계에 대한 전반적 인식을 묻고 있으며, 이에 대해 응답자는 매우 비협조적이다(1점)부터 매우 협조적이다(5점)의 5점 척도로 구성된 응답 가운데 하나를 선택할 수 있다. 실제분석에서는 5점 척도

[표 2] 분석에 사용된 설문문항

변수			설문문항
종속변수	정부 간 관계에 대한 인식 (1번 문항과 2번 문항의 합산치를 활용)		1) 귀하께서는 중앙정부와 광역자치단체간의 관계가 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까? ① 매우 비협조적이다 ② ③ ④ ① 매우 협조적이다
			2) 귀하께서는 중앙정부와 기초자치단체간의 관계가 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까? ① 매우 비협조적이다 ② ③ ④ ① 매우 협조적이다
독립변수	역량	중앙공무원의 업무 수행 역량	귀하께서는 지난 3년간 국가공무원의 업무 수행 역량이 어떻게 변화되었다고 생각하십니까? ① 매우 낮아졌다 ② 낮아졌다 ③ 변화없다 ④ 높아졌다 ① 매우 높아졌다
		지방공무원의 업무 수행 역량	귀하께서는 지난 3년간 지방공무원의 업무 수행 역량이 어떻게 변화되었다고 생각하십니까? ① 매우 낮아졌다 ② 낮아졌다 ③ 변화없다 ④ 높아졌다 ① 매우 높아졌다
	기능	중앙정부와 지방정부의 사무 구분	귀하께서는 현재 중앙정부와 지방자치단체간의 사무 구분이 어느 정도 명확하게 구분되어 있다고 생각하십니까? ① 전혀 구분되어 있지 않다 ② ③ 보통이다 ④ ① 매우 명확하게 구분되어 있다
		지방정부에 대한 권한 이양	귀하께서는 현재 중앙정부의 지방자치단체에 대한 권한 이양의 정도에 대해 어떻게 생각하십니까? ① 매우 불충분하다 ② ③ 보통이다 ④ ① 매우 충분하다
	재정	지방재정 조정제도 운영	귀하께서는 현재 운영되고 있는 지방재정조정제도에 대해서 어떻게 생각하십니까? ① 매우 잘못 운영되고 있다 ② ③ ④ ① 매우 잘 운영되고 있다
	조직 인사	중앙정부와 지방정부의 인사교류	귀하께서는 현재 중앙정부와 지방자치단체간의 인사교류 전반에 대해 어떻게 생각하십니까? ① 전혀 바람직하지 않다 ② ③ ④ ① 매우 바람직하다

를 연속변수로 간주하여 분석에 활용하였다. 중앙정부와 광역자치단체의 관계를 묻는 문항과 중앙정부와 기초자치단체의 관계를 묻는 문항 사이의 크론바흐 알파(Chrombach's alpha) 계수는 .841로 높게 나타났으며, 각 문항에 대한 점수를 합산하여 중앙정부와 지방정부의 협력관계를 점수로 변환한 값을 종속변수로 활용하였다. 종속변수의 최소값은 2점, 최대값은 10점이며 점수가 높을수록 중앙정부와 지방정부의 관계를 협력적으로 인식하고 있다고 해석한다.

독립변수로 사용하는 문항은 홍준현 외(2006)와 고광용(2015)의 지표 체계를 참고하였으며, 이에 따라 조직 인사, 사무 배분, 재정과 관련된 문항을 선택하였다. 각 분야에서 활용하는 문항을 살펴보면, 조직 인사의 정도를 나타내는 지표는 인사교류에 대한 인식을, 사무 배분에 대한 지표로는 사무 배분 구분의 명확성 수준에 대한 인식과 권한 이양의 충분성과 불충분성에 대한 인식을, 재정의 부분에서는 지방재정조정제도의 운영에 대한 의견을 측정한 항목을 활용하였다. 이와 함께 본 논문에서 분석하고자 하는 중앙공무원과 지방공무원의 상호 인식에 대해서는 업무 수행 역량에 대해 평가한 문항을 사용하였다. 중앙공무원과 지방공무원의 역량에 대해서는 조사 시점을 기준으로 지난 3년간 중앙공무원과 지방공무원의 업무 수행 역량이 어떻게 변화되었다고 생각하는가를 묻고 중앙공무원과 지방공무원 각각에 대해 매우 낮아졌다(1점)부터 매우 높아졌다(5점)까지로 구성된 5점 척도 가운데 하나를 선택하도록 하고 있다. 점수가 클수록 각 집단의 업무 수행 역량에 대해 긍정적으로 평가하고 있다고 보았다.²⁾

2) 중앙공무원과 지방공무원의 역량 변화에 대한 문항은 2017년부터 새롭게 추가된 문항이다. 김지영(2017)에 따르면 정부 간 관계의 협력주체인 중앙공무원과 지방공무원이 조사시점에 서로의 역량을 어느 수준으로 평가하고 있는지 살펴보는 것이 앞으로의 정부 간 협력 여부와 관계 형성의 가능성을 가늠하는데 필요하다는 전문가들의 의견에 따라 해당 문항이 추가되었으며, 조사주기가 3년이라는 점에서 변화의 시점을 3년으로 설정했다는 점이 기술되어 있다(김지영 2017, 15-16).

사무 배분에 대해서는 중앙정부와 지방자치단체간의 사무 구분이 어느 정도 명확하게 구분되어 있다고 생각하는지에 대해 묻고 전혀 구분되어 있지 않다(1점)부터 매우 명확하게 구분되어 있다(5점)의 5점 척도 가운데 선택하도록 되어있다. 점수가 높을수록 중앙정부와 지방정부의 사무 배분이 명확하게 구분되어 있다는 것을 의미한다. 권한 이양의 경우 중앙정부의 지방자치단체에 대한 권한 이양의 정도에 대한 의견을 묻는 물음에 대해 응답자는 매우 불충분하다(1점)부터 매우 충분하다(5점)의 5점 척도 응답 가운데 한 가지를 선택할 수 있다. 점수가 높을수록 지방정부에 대한 권한 이양이 충분하다는 것을 의미한다. 또한 재정적 관계에서는 현재 운영되고 있는 지방재정조정제도에 대한 생각을 묻는 설문을 활용하였고, 이에 대해 응답자는 매우 잘못 운영되고 있다(1점)부터 매우 잘 운영되고 있다(5점)의 5점 척도 응답 가운데 한 가지를 선택할 수 있다. 점수가 높을수록 세원 재분배에 대한 만족도가 높다고 해석한다. 인사교류에 관한 문항은 현재 중앙정부와 지방정부의 인사교류 전반에 대한 인식을 묻고 있으며 전혀 바람직하지 않다(1점)부터 매우 바람직하다(5점)까지의 응답 가운데 하나를 선택하도록 되어 있다. 점수가 높을수록 현재의 인사교류 전반에 대해 만족하고 있는 것으로 보았다. 분석에 활용된 설문문항은 [표 2]와 같다.

본 연구에서는 중앙공무원과 지방공무원의 상호 인식이 정부 간 관계에 대한 인식에 미치는 영향을 분석하기 위해 응답자의 인구사회학적 특성을 드러내는 성별, 연령 변수와 공무원의 직급, 현 보직 근무기간을 나타내는 변수를 통제하였다. 성별의 경우 남성을 준거집단으로 하여 성별 가변수를 만들었으며, 연령의 경우 20대, 30대, 40대, 50대, 60대 이상으로 되어 있는 응답 범주 가운데 60대 이상의 수가 8명으로 매우 적다는 점을 고려하여 20대, 30대, 40대, 50대 이상으로 리코딩하고, 20대를 준거집단으로 하여 연령 가변수를 만들었다. 공무원 직급의 경우 설문지에는 응답범

주가 1~3급, 4~6급, 7~9급으로 나뉘어 있으나, 1~3급이라고 응답한 수가 25명으로 그 수가 적기 때문에, 1~6급, 7~9급으로 리코딩 하였고, 7~9급을 준거집단으로 가변수를 만들었다. 현 보직 근무기간의 경우 1년 미만, 1년 이상~2년 미만, 2년 이상~3년 미만, 3년 이상~4년 미만, 4년 이상~5년 미만, 5년 이상으로 나누어진 응답범주를 1년 미만, 1년 이상~2년 미만, 2년 이상~3년 미만, 3년 이상으로 리코딩 하여 1년 미만을 준거집단으로 한 보직기간 가변수를 만들어 분석에 활용하였다. 분석에 활용된 변수에 대한 기초분석 결과는 [표 3]과 같다.

[표 3] 분석에 사용되는 변수의 특성

변인	공무원 전체 (N=1528)				중앙공무원 (N=560)		지방공무원 (N=968)	
	Min.	Max.	Mean	SD	Mean	SD	Mean	SD
종속변수								
정부 간 관계에 대한 인식	2	10	6.24	1.553	6.53	1.489	6.07	1.566
독립변수								
중앙공무원의 업무 수행 역량	1	5	3.54	.709	3.71	.723	3.43	.680
지방공무원의 업무 수행 역량	1	5	3.73	.660	3.56	.666	3.83	.636
중앙정부와 지방정부의 사무 구분	1	5	3.20	.767	3.44	.725	3.06	.758
지방정부에 대한 권한 이양	1	5	2.87	.858	3.27	.810	2.64	.798
지방재정조정제도 운영에 대한 평가	1	5	2.95	.559	3.00	.523	2.92	.576
중앙정부와 지방정부의 인사교류	1	5	3.23	.955	3.42	.952	3.13	.941
			N	(%)	N	(%)	N	(%)
통제변수								
성별								
남			1046	(68.5)	396	(70.7)	650	(67.1)
여			482	(31.5)	164	(29.3)	318	(32.9)
연령								
20대			101	(6.6)	41	(7.3)	60	(6.2)
30대			447	(29.3)	171	(30.5)	276	(28.5)

변인	공무원 전체 (N=1528)		중앙공무원 (N=560)		지방공무원 (N=968)	
40대	513	(33.6)	183	(32.7)	330	(34.1)
50대 이상	457	(29.9)	159	(28.4)	298	(30.8)
공무원 직급						
1~6급	934	(58.1)	388	(69.3)	546	(56.4)
7~9급	593	(38.8)	172	(30.7)	421	(43.5)
현 보직 근무기간						
1년 미만	536	(35.1)	159	(30.2)	367	(37.9)
1년 이상~2년 미만	440	(28.8)	164	(29.3)	276	(28.5)
2년 이상~3년 미만	238	(15.6)	100	(17.9)	138	(14.3)
3년 이상	313	(20.4)	127	(22.7)	186	(19.2)
합 계	1528	(100.0)	560	(100.0)	968	(100.0)

IV. 분석 결과

1. 정부 간 관계에 대한 인식에 영향을 미치는 요소

첫 번째 가설인 공무원의 업무 수행 역량에 대한 인식과 정부 간 관계에 대한 인식의 관계와 두 번째 가설인 분권 제도에 대한 인식과 정부 간 관계에 대한 인식의 관계를 규명하기 위해 전체 공무원을 대상으로 위계적 다중회귀 분석을 실시하였다. 위계적 다중회귀분석에 앞서 독립변수 간의 상관관계를 측정하고 다중공선성(Multicollinearity)의 발생 여부를 확인하였다.

[표 4]를 보면, 전체적으로 독립변수 사이의 상관계수는 최저 $r=-.055^*$, 최고 $r=-.597^{**}$ 로 정적 또는 부정 상관관계가 부분적으로 나타난다. 그러나 상관계수의 절댓값이 모두 $r=.800$ 미만이기 때문에 다중공선성에는 이상이 없는 것으로 판단하였다. 전체공무원을 대상으로 한 자료에서 공차

한계(Tolerance)는 .185~.952로 모두 0.1보다 큰 값을 가지며 분산팽창 지수(VIF: Variance Inflation Factor)는 1.049~5.361로 10미만이다. 그 밖에 Durbin-Watson 계수는 1.904로 2에 근접한 것으로 나타나 회귀모형에 적합하다고 보았다.

[표 4] 상관관계 분석

변인	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
업무역량(중앙)	1									
업무역량(지방)	.326**	1								
사무 구분	.142**	.003	1							
권한 이양	.204**	-.083**	.362**	1						
재정관계	.118**	.012	.197**	.270**	1					
인사교류	.124**	-.021	.117**	.114**	.124**	1				
성별	.023	.011	.013	.036	-.005	-.024	1			
연령	-.087**	.002	.099**	-.055*	-.029	.023	-.277**	1		
직급	.060*	-.023	-.116**	.013	.063*	-.059*	.199**	-.597**	1	
보직근무기간	-.017	-.004	.037	.089**	.068**	-.023	.022	.126**	-.009	1

*p<.05, **p<.01

공무원 개인의 인구사회학적 변수와 공무원 직급 및 보직근무기간이 미치는 영향을 통제하고, 정부 간 관계에 대한 인식에 영향을 미치는 상호인식을 중앙공무원과 지방공무원의 업무 수행 역량에 대한 평가와 사무 배분, 권한 이양, 재정배분, 인사교류와 같은 현행 분권 제도에 대한 인식으로 나누어 분석하였다. 분석결과는 [표 5]와 같다.

모형1에서 정부 간 관계에 대한 인식에 영향을 주는 것으로 판단되는 통제변수를 투입하였다. 인구사회학적 요인과 공무원 직급 및 현 보직근무기간을 포함한 모형1의 경우, 응답자의 성별($\beta = -.078^{**}$)과 직급($\beta = -.067^{*}$)이 종속변수에 통계적으로 유의미한 부(-)적인영향을 미치는 것으로 나타났고 설명력은 1.7%였다. 즉, 남성이 여성보다 중앙정부와 지방정부 사이의 협력관계를 부정적으로 인식하고 있으며, 1~6급 공무원보

다 7~9급 공무원이 중앙정부와 지방정부 사이의 협력 수준을 부정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다.

모형2에서는 중앙공무원과 지방공무원의 업무 수행 역량이 지난 3년 동안 어느 정도 변화해왔는가에 대한 평가항목을 투입하였다. 모형2의 설명력은 7.5%로 모형1에 비해 설명력이 5.8%p 증가하여 새롭게 투입된 변수들이 정부 간 협력에 대한 인식을 설명하는데 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 중앙공무원의 업무 수행 역량에 대한 평가가 긍정적일수록 중앙정부와 지방정부의 협력관계를 긍정적으로 인식하고 있다. 응답자의 성별과 직급은 모형1과 마찬가지로 통계적으로 유의미한 부(-)적 영향을 미치고 있으며, 모형2에 추가된 중앙공무원과 지방공무원의 업무 수행 역량 가운데 중앙공무원의 업무 수행 역량($\beta=.222^{***}$)이 유의한 정(+)적인 영향을 미치고 있다. 즉, 지난 3년 동안 중앙공무원의 업무 수행 역량이 강화되었다고 평가할수록 중앙정부와 지방정부의 관계도 긍정적으로 인식하는 경향이 나타난다.

모형3에는 사무 구분이 명확한 정도, 지방정부에 대한 권한 이양의 수준, 지방재정조정제도의 운영에 대한 평가, 중앙정부와 지방정부의 인사교류 전반에 대한 만족도 등 기존연구에서 중앙정부와 지방정부의 분권을 측정하는데 통계적으로 유의미하게 나타난 지표를 추가로 투입하였다. 모형2에 비해 11.0%p 설명력이 증가하여 모형의 설명력은 18.5%이다. 모형3에서도 응답자의 성별과 직급은 유의하며 모형2에서 통계적으로 유의미하지 않았던 지방공무원의 업무 수행 역량($\beta=.085^{**}$)변수가 유의한 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 사무 배분, 권한 이양, 재정과 인사교류에 대한 만족도를 투입해도 중앙공무원과 지방공무원의 업무 수행 역량에 대한 인식은 정부 간 협력 인식을 설명하는데 여전히 통계적으로 유의하다는 점에 주목할 필요가 있다.

[표 5] 정부 간 관계의 인식에 영향을 미치는 요소(N=1514)

변인	Model 1			Model 2			Model 3		
	B	SE	β	B	SE	β	B	SE	β
성별(준거=남)									
여성	-.259	.09	-.078**	-.263	.087	-.079**	-.272	.082	-.082**
연령(준거=20대)									
30대	-.114	.175	-.033	-.087	.17	-.026	-.068	.16	-.02
40대	.134	.185	.041	.194	.179	.059	.181	.169	.055
50대 이상	-.165	.199	-.049	-.082	.193	-.024	-.084	.182	-.025
직급(준거=7~9급)									
1~6급	-.213	.103	-.067*	-.207	.100	-.065*	-.243	.095	-.077*
현보직 근무기간(준거=1년 미만)									
1년 이상~2년 미만	-.062	.1	-.018	-.042	.097	-.012	-.025	.091	-.007
2년 이상~3년 미만	.202	.122	.047	.219	.118	.051	.162	.111	.038
3년 이상	-.021	.112	-.005	-.009	.109	-.002	-.106	.103	-.028***
중앙공무원의 업무 수행 역량				.484	.058	.222***	.293	.056	.134***
지방공무원의 업무 수행 역량				.115	.062	.049	.200	.059	.085**
중앙정부와 지방정부의 사무 구분							.293	.052	.145***
지방정부에 대한 권한 이양							.173	.048	.096***
지방재정조정제도 운영에 대한 평가							.536	.068	.194***
중앙정부와 지방정부의 인사교류							.152	.039	.094***
R^2	.017			.075			.185		
ΔR^2				.058			.110		
F	3,214**			12,191***			24,317***		
ΔF				47,309***			50,607***		

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

모형3에 추가된 사무 구분의 명확한 정도($\beta=.145***$), 지방정부에 대한 권한 이양의 정도($\beta=.096***$), 지방재정조정제도 운영에 대한 긍정적 평가($\beta=.194***$), 중앙정부와 지방정부의 인사교류에 대한 만족도($\beta=.094***$)는 모두 중앙정부와 지방정부의 협력적 관계에 대한 인식에 통계적으로 유의미한 정(+)적 영향을 미친다. 즉, 중앙정부와 지방정부의 사무 구분이 명확하다고 인식할수록, 지방정부에 대한 권한 이양정도가 충분하다고 인식할수록, 지방재정조정제도가 잘 운영되고 있다고 생각할수록, 중앙정부

와 지방정부의 인사교류에 대한 만족도가 높을수록 중앙정부와 지방정부가 협력적인 관계를 맺고 있다고 인식하는 것을 알 수 있다.

공무원의 업무 수행 역량에 대한 인식과 사무, 권한, 재정, 인사제도에 대한 인식을 모두 투입한 모형3에서 정부 간 관계에 대한 인식은 중앙정부와 지방정부의 지방재정조정제도의 운영($\beta=.194^{***}$)로부터 가장 큰 영향을 받는 것으로 나타났고, 그 다음으로는 사무 구분이 명확하게 되어 있는가의 여부($\beta=.145^{***}$), 중앙공무원의 업무 수행 역량($\beta=.134^{***}$), 지방정부에 대한 권한 이양의 수준($\beta=.096^{***}$), 순인 것으로 나타난다. 이를 통해 사무 배분의 명확성, 권한 이양이 충분한 정도, 지방재정조정제도의 운영과 인사교류에 대한 긍정적 인식이 높을수록 정부 간 관계에 대한 인식이 긍정적(가설2)일 뿐만 아니라 공무원의 업무 수행 역량에 대한 인식(가설1) 역시 정부 간 관계를 인식하는데 중요한 요소라는 결론을 얻을 수 있다.

2. 정부 간 관계에 대한 중앙공무원과 지방공무원의 인식 차이

본 연구에서 세 번째 가설로 세운 ‘지방공무원의 업무 수행 역량에 대한 중앙공무원의 평가가 높을수록 정부 간 관계에 대한 인식이 긍정적일 것이다’와 네 번째 가설로 세운 ‘중앙공무원의 업무 수행 역량에 대한 지방공무원의 평가가 높을수록 정부 간 관계에 대한 인식이 긍정적일 것이다’ 그리고 다섯 번째 가설로 세운 ‘사무 배분의 명확성, 권한 이양의 수준, 지방재정조정제도의 운영, 인사교류가 정부 간 관계에 대한 인식에 미치는 영향은 중앙공무원과 지방공무원에게 다르게 나타날 것이다’를 규명하기 위해 중앙공무원과 지방공무원을 대상으로 각각 위계적 다중회귀 분석을 실시하였다.

분석에 앞서 중앙공무원과 지방공무원 각각에 대해 독립변수 간 상관관계를 분석하였다(표 6). 왼쪽 아래에 표시된 중앙공무원의 독립변수 간 상관관계수는 최저 $r=.086^*$, 최고 $r=-.515^{**}$ 고, 오른쪽 위에 표시된 지방공무

원의 경우 최저 $r=-.064^*$, 최고 $r=-.657^{**}$ 로 중앙공무원과 지방공무원으로 분리하여 독립변수 간 상관관계를 살펴본 경우에도 모두 부분적인 상관관계만 나타났다. 즉, 분석에서 사용할 변수 간 상관계수 값이 .8이상의 높은 경우는 발견되지 않아 중앙공무원과 지방공무원 자료 모두 다중공선성에 이상이 없는 것으로 판단하였다. 또한 공차한계가 중앙공무원은 .206~.986, 지방공무원은 .167~.948로 모두 0.1보다 큰 값을 가진다. 분산팽창지수는 중앙공무원과 지방공무원에서 각각 1.014~4.853, 1.055~5.987인 것으로 나타나 10이하인 것을 확인하였다. 그 밖에 Durbin-Watson 계수는 중앙공무원이 1.871, 지방공무원이 1.952로 2에 근접하여 중앙공무원과 지방공무원을 분리하여 위계적 다중회귀분석을 하는 것이 적합하다고 판단하였다.

[표 6] 상관관계 분석(중앙공무원과 지방공무원)

변인	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
업무역량(중앙)	1	.326**	.142**	.157**	.160**	.144**	.052	-.071*	.071*	-.068*
업무역량(지방)	.458**	1	.023	-.037	-.017	-.001	.005	.065*	-.090**	-.034
사무 구분	.034	.100*	1	.259**	.223**	.096**	.042	.128**	-.069*	.034
권한 이양	.136**	.023	.391**	1	.316**	.087**	.082*	-.107**	.132**	.058
재정관계	.013	.106*	.111**	.162**	1	.098**	0	-.040	.086**	.077*
인사교류	.026	.023	.069	.034	.149**	1	-.007	.023	-.033	-.064*
성별	-.006	.002	-.015	.002	-.005	-.039	1	-.263**	.140**	-.001
연령	-.100*	-.072	.080	.059	-.001	0.04	-.307**	1	-.657**	.108**
직급	.113**	.022	-.130**	-.065	.047	-.056	.303**	-.515**	1	-.008
보직근무기간	.024	-.010	-.006	.080	.037	.016	.086*	.163**	.018	1

* $p<.05$, ** $p<.01$ 자료(설명): 왼쪽 아래는 중앙공무원($n=560$), 오른쪽 위는 지방공무원($n=967$)의 상관관계 분석결과를 나타낸다.

중앙공무원만을 대상으로 회귀분석을 실시한 결과를 제시한 [표 7]을 보면, 통제변수를 투입한 모형1에서 성별, 연령, 직급, 현보직 근무기간 모두

중앙공무원의 정부 간 관계에 대한 인식에 유의미한 영향력을 미치지 않으며 모형 또한 통계적으로 유의미하지 않다. 그러나 중앙공무원과 지방공무원의 업무 수행 역량을 나타내는 변수를 투입한 모형2를 보면 모형의 설명력은 6.9%이고 지방공무원의 업무 수행 역량($\beta=.201^{***}$)이 통계적으로 유의하다. 이는 중앙공무원이 행정 업무에서 동반자적 관계를 맺고 있는 지방공무원의 업무 수행 역량을 높게 평가할수록 정부 간 관계를 협력적으로 인식한다는 것을 드러내며, 가설3을 지지하는 결과라고 할 수 있다.

[표 7] 중앙공무원의 정부 간 관계 인식에 영향을 미치는 요소(N=554)

변인	Model 1			Model 2			Model 3		
	B	SE	β	B	SE	β	B	SE	β
성별(준거=남)									
여성	-.203	.151	-.062	-.184	.147	-.056	-.238	.143	-.073
연령(준거=20대)									
30대	-.081	.274	-.025	-.082	.267	-.025	.059	.260	.018
40대	.187	.287	.059	.208	.280	.066	.310	.273	.098
50대 이상	-.054	.306	-.016	.025	.299	.007	.143	.291	.043
직급(준거=7~9급)									
1~6급	-.247	.165	-.076	-.240	.161	-.074	-.312	.157	-.097*
현보직 근무기간(준거=1년 미만)									
1년 이상~2년 미만	-.102	.167	-.031	-.112	.163	-.034	-.049	.159	-.015
2년 이상~3년 미만	.227	.194	.058	.212	.189	.055	.279	.184	.072
3년 이상	-.072	.183	-.020	-.084	.179	-.024	-.049	.174	-.014
중앙공무원의 업무 수행 역량				.100	.097	.048	.054	.096	.026
지방공무원의 업무 수행 역량				.447	.104	.201***	.040	.102	.180***
중앙정부와 지방정부 사무 구분							.398	.092	.194***
지방정부에 대한 권한 이양							-.103	.084	-.056
지방재정조정제도 운영에 대한 평가							.346	.094	.161***
중앙정부와 지방정부 인사교류							-.012	.063	-.008
R^2	.018			.069			.132		
ΔR^2				.051			.064		
F	1.229			4.002***			5.878***		
ΔF				14.842***			9.913***		

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

중앙정부와 지방정부 간 사무, 권한, 재정, 인사와 관련된 제도에 대한 인식을 투입한 모형3의 설명력은 모형2에 비해 6.4%p 증가한 13.2%이다. 중앙공무원은 중앙정부와 지방정부의 사무 구분이 명확하게 이루어지는 것이($\beta=.194^{***}$) 정부 간 관계가 협력적으로 이루어지는 것에 가장 큰 영향을 미친다고 생각하고 있으며, 그 다음으로 지방공무원의 업무 수행 역량이 높다고 판단할 때($\beta=.180^{***}$) 정부 간 관계를 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 또한 모형3에서는 모형1과 모형2에서 유의한 영향을 미치지 않았던 직급($\beta=-.097^*$)이 통계적으로 유의미하고, 이를 통해 1~6급보다는 7~9급 중앙공무원이 사무 구분이 명확하고 지방공무원의 업무 수행 역량이 높다고 인식할 때 정부 간 관계를 협력적으로 인식한다는 결과를 제시할 수 있다.

지방공무원을 대상으로 회귀분석을 실시하기 전에 광역자치단체 공무원과 기초자치단체 공무원 사이에 인식의 차이가 있는지 살펴보기 위하여 [표 8]과 같이 t검증을 실시하였다.

중앙공무원 및 지방공무원의 업무역량에 대해서는 광역자치단체 공무원보다 기초자치단체 공무원이 높게 평가하는 것으로 나타났으나 이 차이는 통계적으로 유의한 수치는 아니었다. 중앙정부와 지방자치단체 사이

[표 8] 지방공무원 소속에 따른 독립변수의 평균 차이

변인	광역자치단체 공무원(N=567) 평균(SD)	기초자치단체 공무원(N=401) 평균(SD)	t
업무역량(중앙)	3.41(.697)	3.47(.655)	-1.248
업무역량(지방)	3.81(.625)	3.85(.650)	-1.077
사무 구분	3.04(.777)	3.10(.731)	-1.405
권한 이양	2.66(.844)	2.61(.726)	.853
재정관계	2.97(.549)	2.84(.605)	3.535***
인사교류	3.14(.934)	3.10(.951)	.730

***p<.001

의 사무 구분, 권한 이양, 인사교류에 대해서도 광역자치단체 공무원과 기초자치단체 공무원의 인식은 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않는다. 다만, 지방재정조정제도의 운영에 대해서는 기초자치단체 공무원에 비해 광역자치단체 공무원이 긍정적으로 평가하고 있었으며 이 차이는 통계적으로도 유의하게 나타났다.

지방공무원을 대상으로 한 회귀분석 결과는 [표 9]와 같다. 통제변수만 투입한 모형1을 보면 모형의 설명력은 2.1%이고 통계적으로 유의미하다. 중앙공무원을 대상으로 한 분석결과에서는 유의하게 나타나지 않았던 성별($\beta = -.075^*$)과 직급($\beta = -.116^{**}$)이 지방공무원의 정부 간 관계에 대한 인식에 유의한 영향을 주는 변인으로 나타난 것이 특징적이다. 즉, 여성 지방공무원보다는 남성 지방공무원이 정부 간 관계가 비협력적이라고 인식하고 있으며, 1~6급의 지방 고위직 공무원보다는 7~9급의 지방공무원이 정부 간 관계를 부정적으로 인식하고 있다.

중앙공무원과 지방공무원의 업무 수행 역량을 투입한 모형2는 설명력이 9.0%로 모형1에 비해 6.9%p 설명력이 증가하였다. 성별의 영향력($\beta = -.086^{**}$)은 모형1에 의해 증가하였으며 직급의 영향력($\beta = -.105^{***}$)은 모형1에 비해 감소했다는 특징이 있다. 업무 수행 역량 변인은 중앙공무원의 업무 수행 역량 변인만 통계적으로 유의하며($\beta = .251^{***}$) 지방공무원 역시 중앙공무원과 마찬가지로 행정업무에서 동반자적 관계를 맺고 있는 중앙공무원의 역량을 높게 평가할수록 정부 간 관계에 대해서도 긍정적으로 인식하고 있으며 이는 본 연구의 가설4를 지지한다.

분권과 관련된 사무, 재정, 권한, 인사 제도 운영에 대한 만족도 변인을 투입한 모형3을 보면, 모형의 설명력은 모형2에 비해 12.0%p 증가한 21.0%로 나타난다. 성별의 영향력($\beta = -.097^{**}$)은 모형2보다 높아졌으며 직급의 효과($\beta = -.079^*$)는 모형2에 비해 낮아졌다. 모형3에서 보면 지방공무원의 정부 간 관계 인식에 가장 큰 영향을 미치는 것은 지방재정조

정제도의 운영에 대한 긍정적 인식($\beta=.174^{***}$)인 것으로 나타났으며 그 다음으로 영향을 미치는 것이 중앙공무원의 업무 수행 역량에 대한 평가($\beta=.151^{***}$)와 중앙정부와 지방정부의 인사교류제도에 대한 만족도($\beta=.151^{***}$)인 것으로 나타난다.

지방공무원을 대상으로 한 분석에서는 동반자적 관계에 있는 중앙공무원뿐만 아니라 지방공무원의 업무 수행 역량에 대한 인식($\beta=.075^*$)도 정부 간 관계에 대한 인식에 영향을 미치고 있는데 이는 지방정부가 광역자치단체와 기초자치단체로 나뉜 것에 기인하는 것이라 생각할 수 있다. 또한 지방공무원이 업무 수행 역량과 인사제도를 정부 간 협력관계에서 중요한 요소로 생각하고 있다는 것은 정부 간 관계에서 인적 요소가 미치고 있는 영향이 크다는 것을 시사한다.

[표 9] 지방공무원의 정부 간 관계 인식에 영향을 미치는 요소(N=960)

변인	Model 1			Model 2			Model 3		
	B	SE	β	B	SE	β	B	SE	β
성별(준거=남)									
여성	-.250	.112	-.075*	-.286	.108	-.086**	-.323	.101	-.097**
연령(준거=20대)									
30대	-.056	.227	-.016	-.027	.219	-.008	-.041	.205	-.012
40대	.286	.241	.087	.320	.232	.097	.227	.218	.069
50대 이상	.014	.263	.004	.048	.253	.014	-.043	.238	-.013
직급(준거=7~9급)									
1~6급	-.365	.137	-.116**	-.330	.133	-.105*	-.249	.125	-.079*
현보직 근무기간(준거=1년 미만)									
1년 이상~2년 미만	-.086	.124	-.025	-.023	.120	-.007	.018	.112	.005
2년 이상~3년 미만	.090	.157	.020	.133	.151	.030	.058	.142	.013
3년 이상	-.083	.142	-.021	-.005	.137	-.001	-.070	.129	-.018
중앙공무원의 업무 수행 역량				.575	.076	.251***	.345	.073	.151***
지방공무원의 업무 수행 역량				.087	.081	.035	.184	.076	.075*

변인	Model 1			Model 2			Model 3		
	B	SE	β	B	SE	β	B	SE	β
중앙정부와 지방정부 사무 구분							.224	.064	.109***
지방정부에 대한 권한 이양							.284	.063	.144***
지방재정조정제도 운영에 대한 평가							.469	.084	.174***
중앙정부와 지방정부 인사교류							.250	.049	.151***
R^2	.021			.090			.210		
ΔR^2				.069			.120		
F	2.500*			9.392***			17.987***		
ΔF				36.217***			36.010***		

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

V. 결론 및 함의

본 연구는 중앙공무원과 지방공무원의 업무 수행 역량에 대한 상호 인식과 정부 간 사무, 권한, 재정 배분, 인사교류에 대한 인식이 정부 간 관계를 인식하는데 미치는 영향을 분석하기 위해 실시되었다. 분석 결과를 통해 밝혀진 점과 그 함의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정부 간 관계에 대한 인식은 공무원의 업무 수행 역량에 대한 인식의 영향을 받으며, 중앙공무원의 경우 지방공무원의 업무 수행 역량을 지방공무원의 경우 중앙공무원의 업무 수행 역량을 통계적으로 유의한 수준에서 중요하게 인식하는 것으로 나타났다. 공무원의 업무 수행 역량을 중요하게 인식하는 정도는 기존의 연구에서 분권화 수준을 분석하는데 사용한 사무 배분의 명확성, 권한 이양의 충분성, 지방재정조정제도에 대한 인식, 인사교류에 대한 인식 변수를 투입한 모형에서도 여전히 통계적으로 유의미하였다. 이와 같은 분석 결과는 중앙정부와 지방정부의 협력적인 관계가 제도의 설계와 성공적인 운영을 통해 이루어지는 것이기도 하지만

제도의 설계만으로 완성될 수 없으며, 협력의 실행 주체인 공무원의 역량 강화가 반드시 뒷받침되어야 한다는 것을 시사한다.

중앙공무원과 지방공무원의 역량 강화는 상호 간의 능력에 대한 신뢰를 구축하고 정부 간 협력을 증진시키는 데 중요한 요소로 작용한다. 중앙공무원과 지방공무원의 협력 수준은 권한·책임·자원·기능의 배분과 관련된 공식적 상호작용뿐만 아니라 신뢰 및 네트워크 형성을 주축으로 하는 비공식적 상호작용의 영향을 받고 있기 때문에(김은성 외 2009), 중앙공무원과 지방공무원이 업무와 관련된 지식과 기술을 학습할 기회가 다양하게 마련되어야 하며, 이를 다양한 지표를 통해 지속해서 평가하여 업무역량을 증진해나갈 필요가 있다. 이제까지의 연구가 지방공무원의 역량 강화에만 주목해왔지만, 중앙공무원의 역량 강화 역시 정부 간 협력의 주요한 요소라는 점이 밝혀진 만큼 중앙공무원과 지방공무원의 역량을 함께 강화해 나갈 수 있는 제도가 마련되어야 하며, 역량 강화를 위한 교육과 훈련 역시 중앙과 지방을 구분하지 않고 이루어질 필요가 있다. 또한, 강화된 역량을 중앙정부와 지방정부 간 인사교류 활성화를 통해 상호 확인할 기회가 제도적으로 정착되어 지속해서 운영되어야 한다.

둘째, 정부 수준을 막론하고 지방재정조정제도의 운영에 대한 인식이 정부 간 협력관계에 대한 인식을 설명하는 주요한 변인이라는 점을 알 수 있다. 세원 재분배에 대한 인식을 가늠할 수 있는 지방재정조정제도의 운영에 대한 인식은 전체 공무원을 대상으로 한 분석과 지방공무원을 대상으로 한 분석에서 영향력이 가장 큰 것으로 나타나며, 중앙공무원을 대상으로 한 분석에서도 사무 배분과 지방공무원의 업무 수행 역량 다음으로 영향력이 큰 것으로 나타난다. 행정의 실행 주체인 중앙공무원과 지방공무원이 세원 재분배 제도를 긍정적으로 인식하기 위해서는 제도의 개선이 이루어져야 한다. 특별히 지방공무원의 인식이 개선을 위해 지방정부의 재정 자율성이 확보될 필요가 있는데 이를 위해서는 세입과 세출의 자율

성이 함께 강화되어야 한다. 즉, 세입의 자율성은 자주 재원의 비중을 높임으로써, 세출의 자율성은 재정분권체계를 보완하는 것과 중층적 재원배분체계를 단층화 하는 것을 통해 강화해 나갈 수 있을 것이다(이재원·양기용 2014), 이와 함께 분권화 과정에서 추진되어 온 사무 이양을 통한 재원이양, 국세의 지방세 이양, 지방재정조정제도의 다변화를 통한 지역간 재정 형평성 재고 방안 역시 지속적으로 추진되어야 한다(이창균 2010).

현대사회는 중앙정부나 지방정부 단독으로 행정 문제를 해결하기에는 문제의 다양성이나 복잡성이 상당히 심각하게 변모하고 있으며 중앙과 지방간의 효과적인 협력방안을 모색해 나갈 필요성 역시 증대하고 있다(이민호 외 2014, 121). 본 연구는 분권을 중앙정부와 지방정부의 관계성 변화로 파악하고 정부 간 협력의 수준이 높아지기 위해서는 분권과 관련된 현행제도가 성공적으로 운영되는 것도 필요하지만, 무엇보다도 분권을 실행해 나가는 주체인 공무원이 동반자적 인식을 갖는 것이 필요하다고 보고, 동반자적 인식을 갖기 위한 선행조건으로 중앙공무원과 지방공무원의 역량이 강화되어야 한다는 것을 분석을 통해 밝혔다. 정부 간 관계 개념을 활용한 선행연구가 공무원의 인식 중요성을 언급하면서도 중앙공무원과 지방공무원의 공식적 상호작용에 집중한 것에 반해 본 연구는 신뢰와 같은 비공식적 상호작용을 강화할 수 있는 요소 중에 하나인 공무원의 역량을 함께 고려했다는 점에서 기존 연구들과 차별점이 있다. 또한, 중앙공무원과 지방공무원의 분권과 관련된 제도에 대한 인식과 공무원의 역량에 대한 인식을 각각 살펴보고 그 차이점을 비교함으로써 중앙공무원과 지방공무원의 업무 수행 역량에 대한 상호 인식이 제도에 대한 인식만큼 중요하다는 점을 밝혀냈다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

그러나 본 연구는 다음과 같은 두 가지 한계점을 가지고 있다. 첫째, 중앙정부와 지방자치단체의 관계만 가지고 정부 간 관계를 분석했다는 점이다. 정부 간 관계의 개념 자체는 중앙정부와 지방자치단체의 관계뿐만 아

나라 지방정부 간 관계를 포괄하고 있으며, 지방정부 간의 협력관계 역시 정부 간 관계에 대한 인식을 형성하는 주요 요인이라고 할 수 있다. 그러나 앞서 언급한 것처럼 독립변수로 사용하고 있는 공무원의 업무수행 역량, 사무 구분, 권한 이양, 정부 간 관여에 대한 설문이 중앙정부와 지방정부 간의 관계에 초점을 맞추고 있어 광역자치단체와 기초자치단체, 또는 광역자치단체 또는 기초자치단체 상호 간의 관계에 대한 분석을 연구에 포함하지 못했으며 이 점은 앞으로 보완해 나가야 할 부분이다. 둘째, 본 연구에서는 중앙공무원과 지방공무원의 상호 인식을 중요하게 다루고 있음에도 불구하고, 자료의 제약으로 인해 상호 인식의 바탕이 되는 공무원의 역량을 업무 수행 역량에 한정하였다는 한계를 갖는다. 공무원 역량이 포함하고 있는 다양한 요소들을 분석에 포함하기 위해서는 앞으로 중앙공무원과 지방공무원의 역량에 대한 인터뷰 조사를 추가로 진행해 나갈 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 강여진·권경득. 2008. 「중앙과 지방정부 간 인사교류 운영실태 및 성과평가: 관련 공무원의 인식을 중심으로」. 한국행정학보 42(2): 239-262.
- 고광용. 2015. 「한국정부의 지방분권화 성과와 제약요인에 관한 연구: 김대중 정부부터 이명박 정부까지 사무, 인사, 재정분야를 중심으로」. 한국지방자치학회보 89(1): 63-91.
- 금창호·한부영·권오철. 2005. 「지방공무원의 전문성 제고방안」. 한국지방행정연구원.
- 김광구·김예승·김주경. 2009. 「지방정부 간 갈등의 해결방안 모색」. 한국지방행정학보 6(2): 45-64.
- 김기진. 2013. 「국가와 지방자치단체와의 협력: 지방자치단체의 국정참가와 국가의 협력적 관여를 중심으로」. 입법정책 7(1): 73-108.
- 김길수. 2008. 「지방정부 간 정책협력사례연구: 과주 LCD클러스터 조성사업」. 한국자치행정학보 22(1): 203-217.
- 김두옥. 1993. 「정부 간 관계 연구의 이론적 고찰」. 지방행정 42(478): 81-102.
- 김미현·최현덕·정명은. 2015. 「정부 간 관계 연구경향성과 향후과제」. 한국지방자치학회보 27(1): 93-114.
- 김병준. 1999. 「중앙정부와 지방정부 간의 대립과 협력: 민선체제 출범 이후의 정부 간 관계 변화」. 정치정보연구 2(1). 41-57.
- 김선빈. 2003. 「특별논단: 분권화 시대를 선도할 지방공무원의 역량강화전략」. 지방행정 52(598): 52-63.
- 김양배. 1991. 「지방분권시대에 있어서 지방공무원상」. 지방행정연구 6(2): 1-7.
- 김은성·안혁근·박형준·양기근·함종석. 2009. 「중앙정부와 지방정부 재난안전관리의 효과적 협력방안 연구」. 한국행정연구원.
- 김이수. 2017. 「지방분권이 정부 간 협력관계에 미치는 영향 연구: 정책혁신가로서 중앙부처 장관의 협력적 리더십의 조절효과를 중심으로」. 한국자치행정학보 31(4): 167-187.
- 김지영. 2017. 「정부 간 관계의 효과적 운영방안 연구」. 한국행정연구원.
- 김창진·정도효·홍성우. 2019. 「지방분권 인식 정도가 정부 간 관계 인식에 미치는 영향: 분쟁조정제도의 매개효과를 중심으로」. 한국지방자치학회보 31(3): 1-35.

- 김천영. 2001. 「정부 간 관계의 접근논리와 모형탐색」. 한국지방자치학회보 13(3): 97-120.
- 김관석·권경득·박경원·오성호. 2001. 「중앙정부와 지방정부 간 인사교류의 활성화 방안」. 한국지방자치학회보 13(1): 5-24.
- 김필두·류영아. 2014. 「지방자치에 대한 인식 분석」. 한국지방행정연구원.
- 김호섭. 2001. 「정부 조직의 분권화와 상관 변수」. 한국행정학보 35(1): 35-51.
- 남창우·최화식. 2005. 「지방분권과 지역혁신을 위한 지방정부의 역할 및 과제」. 한국정책과학학회보 9(4): 385-407.
- 문유석. 2015. 「정부 간관계의 관점에서 본 중앙과 지방간의 관계: 농정 분야를 중심으로」. 지방정부연구 18(4): 393-416.
- 박순애·나혜영·이혜연. 2019. 「중앙정부와 지방정부의 성과관리 효과성에 관한 연구: 중앙 지방 공무원 인식 차이를 중심으로」. 한국지방자치학회보 31(2): 1-24.
- 박옥성. 2005. 「참여정부의 지방분권정책평가: 지방공무원의 인식조사를 중심으로」. 한국지역개발학회지 17(4): 179-196.
- 박정민. 2008. 「우리나라 정부 간 재정관계의 실증분석」. 한국콘텐츠학회논문지 8(12): 275-282.
- 박혜자. 2002. 「지방이양과 중앙-지방정부 간 사무 배분체계의 변화」. 한국사회와 행정연구 13(3): 125-146.
- _____. 2008. 「보건복지행정의 기능과 재정분담에 있어 중앙-지방정부 간 관계의 변화」. 한국지방자치학회보 20(2): 135-157.
- 심익섭. 2010. 「중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 대한 비교연구」. 사회과학연구 16(2): 5-32.
- 우양호·강성철. 2006. 「지방정부 간 생산적 협력관계 구축의 성공조건」. 한국지방자치학회보 18(3): 77-101.
- 유재원. 2018. 「한국사회에서 지방분권의 이해와 분권전략의 탐색」. 한국행정학보 52(3): 3-28.
- 이계탁. 1995. 「정부 간 관계이론 연구: 중앙정부와 지방정부 간의 관계정립을 위한 연구」. 지역복지정책 9: 1-21.
- 이기우. 2003. 「지방분권화: 정부 간 관계의 바람직한 방향」. 지방행정 52(593): 23-29.
- 이남국·서재호. 2009. 「지역사회서비스투자사업(CSI)에서 분권형 정부 간 관계에 대한 탐색적 연구: 지방자치단체 담당자의 인식조사를 중심으로」. 한

- 국거버넌스학회보 16(2): 83-106.
- 이대웅·이다술·이주현. 2019. 「재난관리 공무원의 전문성이 협력적 재난관리에 미치는 영향: 협력역량과 성과를 중심으로」. 한국방재학회 2019년도 논문집.
- 이민호·윤광석·조세현·원소연. 2014. 「중앙-지방간 효과적인 협력체계 구축 방안의 모색: 협력적 네트워크 거버넌스 관점에서」. 지방정부연구 18(1): 121-146.
- 이선우. 2012. 「지방정부 공무원의 행정가로서의 필요역량 및 실행에 관한 연구」. 한국인사행정학회보 11(3): 1-30.
- 이선우·류도암. 2015. 「지방자치단체 공직개혁의 주요쟁점과 방향: 공무원 역량 강화의 장애요인을 중심으로」. 지방행정연구 29(2): 3-29.
- 이성복. 1994. 「지방자치 단체의 공무원제도」. 단체장 직선제하의 지방자치: 과제와 전망 94(1): 37-63.
- 이승모·유재원. 2016. 「한국의 중앙-지방정부 간 관계의 특성: 거버넌스의 시각에서」. 국가정책연구 30(2): 83-108.
- 이승중. 1996. 「중앙과 지방의 관계」. 한국지방자치학회보 8(2): 37-54.
- 이재원·양기용. 2014. 「지방재정의 자율성과 책임성에 대한 지방공무원의 인식과 정책과제: 군 자치단체를 중심으로」. 한국지방재정논집 19(1): 77-108.
- 이창균. 2010. 「정부 간 재정관계 속에서 자치단체의 재정자율성 강화방안」. 한국지방재정논집 15(2): 109-134.
- 임성일. 2013. 「우리나라의 중앙·지방정부 간 재정관계 재정립」. 저스티스 134(3): 394-427.
- 임순미. 2006. 「정부 간 관계에서의 갈등관리와 협력적 거버넌스」. 동북아연구 11: 101-120.
- 전영상·이진만. 2012. 「중앙-지방간 인사교류에 관한 네트워크 분석」. 한국지방자치학회보, 24(2): 95-120.
- 정성호·조임근. 2001. 「지방자치시대의 정부 간 인사교류 실태분석 및 활성화 방안」. 한국행정연구원.
- 정정화. 2018. 「정부 간 관계 연구경향 분석 및 향후 연구과제: 한국지방자치학회보 게재논문(1989-2017)을 중심으로」. 한국지방자치학회보 30(4): 1-29.
- 조일형·정성영·권기현. 2013. 「정부 간 관계(Intergovernmental Relation)의 영향요인에 관한 연구: 정부 수준(level)별 인식차이를 중심으로」. 정부학연구 19(3): 245-283.

- 주상현. 1999. 「정부 간 관계에 대한 서설적 연구」. 지역과 세계 25: 97-115.
- _____. 2002. 「광역지방정부와 기초지방정부 간 정책갈등 분석: 전라북도 도청사 입지갈등사례를 중심으로」. 지방정부연구 5(4): 55-76.
- 최송이·최병대. 2012. 「중앙-지방정부 간 역할분담에 대한 추이분석: 1991년 이후 지난 20년간의 사무 배분을 중심으로」. 한국지방자치학회보 24(3): 7-30.
- 최영출. 2013. 「지방분권 수준과 영향요인 관계 분석: 재정적 분권을 중심으로」. 지방정부연구 17(2): 369-389.
- 최유성. 1999. 「정부 간 관계에 관한 공무원 인식조사」. 한국행정연구원.
- 하혜수. 2003. 「지방정부 간 분쟁조정 과정에 관한 협상론적 분석」. 한국행정학보 37(1): 205-224.
- 하혜수·최영출·홍준현. 2003. 「지방분권화 지표의 개발에 관한 시론적 연구」. 한국정책연구 3(1): 143-164.
- 한상우·최길수. 2006. 「지방정부의 행정역량개발에 관한 연구」. 정책분석평가학회보 16(1): 183-208.
- 한인근. 2003. 「지방분권에 따른 지방공무원교육훈련의 방향모색」. 현대사회와 행정 13(3): 25-51.
- 홍준현·하혜수·최영출. 2006. 「지방분권 수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발과 적용」. 지방정부연구 10(2): 235-256.

Anderson, William. 1960. *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Wright, Deil. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations(Third edition)*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company.

국 문 초 록

중앙공무원과 지방공무원의 상호 인식이 정부 간 관계 인식에 미치는 영향

김지영(서울시립대학교 도시사회학과 조교수)

본 연구의 목적은 중앙공무원과 지방공무원의 업무 수행 역량과 정부 간 사무, 권한, 세원 재분배, 인사교류에 대한 인식이 정부 간 관계를 인식하는데 미치는 영향을 분석하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 한국행정연구원에서 실시된 2017년 '정부 간 관계에 대한 인식조사' 자료를 활용하여 위계적 다중회귀 분석을 실시하였다. 연구의 주요결과는 다음과 같다. 정부 간 관계에 대한 인식은 공무원의 업무 수행 역량에 대한 인식의 영향을 받으며, 중앙공무원의 경우 지방공무원의 업무 수행 역량을 지방공무원의 경우 중앙공무원의 업무 수행 역량을 통계적으로 유의한 수준에서 중요하게 인식하는 것으로 나타났다. 둘째, 정부수준을 막론하고 지방재정조정제도의 운영에 대한 인식은 정부 간 협력 관계에 대한 인식을 설명하는 주요한 변인으로 나타났다. 본 연구는 분권의 중요한 요소로 인식되어온 공무원의 역량을 변인으로 투입하여 분석을 진행했다는 점에서 의의를 갖는다. 그러나 자료의 제약으로 정부 간 관계를 중앙정부와 지방정부로 한정했다는 점과 공무원의 업무 수행 역량만을 변인으로 사용하여 본래 공무원 역량이 포함하고 있는 다양한 요소들을 분석에 포함하지 못했다는 점은 한계로 남는다.

주제어: 정부 간 관계, 역량, 분권, 중앙공무원, 지방공무원

Abstract

How central and local public officials' mutual views affect recognition of intergovernmental relationships

Kim, JiYoung(Assistant Professor, Dept. of Urban Sociology, Univ. of Seoul)

This study analyzes the effects of central and local public officials' performance capability, as well as the recognition of services' allocation, authority, financial allocation, and personnel mobility between the central and local governments, on perceptions of intergovernmental relationships. This study uses 2017 survey data on intergovernmental relationships conducted by the Korea Institute of Public Administration. The main results are as follows: Views of intergovernmental relationships are influenced by perspectives on public officials' job performance capacity. Central public officials recognize local officials' job performance capacity as important, and local public officials see central officials' job performance capacity as important at a statistically significant level. Second, notwithstanding the level of government, the outlook on the operation of the local finance equalization scheme was a major variable explaining the stance toward intergovernmental relationships. This study is powerful in that it examines officials' capacity, which has been distinguished as a critical element of decentralization, as a variable. Due to data limitations, however, this study focused on the central and local governments; the diverse factors of public officials' capacity were not included in the analysis.

Key words: : intergovernmental relations, capacity, decentralization, central public officials, local public officials

사회복지전담공무원의 슈퍼비전 경험과 인식 연구: 서울·인천지역 팀장 슈퍼바이저를 중심으로*

윤정혜**

윤
정
혜

I. 서론

II. 문헌고찰

1. 사회복지전담공무원 현황과 전문성
2. 사회복지 슈퍼비전과 공공사회복지

III. 연구방법

1. 연구 방법
2. 자료수집 및 분석

IV. 연구결과

1. 포커스그룹 연구결과 요약
2. 사회복지 슈퍼비전 인식
3. 사회복지 슈퍼비전 경험
4. 사회복지 슈퍼비전 대안

V. 결론 및 제언

* 한국사회복지슈퍼비전학회 2019년 춘계학술대회 발표내용을 수정·보완한 연구임.

** 인천재능대학교 사회복지학과 부교수(E-mail: youn518@jeiu.ac.kr)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020..17.291>

I. 서론

사회복지전담공무원은 사회복지사로서 클라이언트와의 대인적 관계를 통해 서비스를 직접적으로 전달하는 전문가이다. 휴먼서비스인 사회복지 서비스는 전달체계에서 중추적 역할을 담당하는 사회복지전담공무원의 역량이 매우 중요하다. 사회복지전담공무원은 단순히 행정 역량만 갖추어서는 미흡하며, 전문 사회복지 지식과 기술을 적용할 수 있는 전문인이어야 하고, 그에 따른 사회복지사로서의 정체성을 갖고 있어야 한다. 사회복지사 정체성은 사회복지 실천의 이념과 가치, 그리고 고유한 실천 지식과 기술에 따라 전문 사회복지를 추구하는 정체성을 의미한다(신재은 2013). 그러나 이중적 직무 책임을 달성해야 하는 사회복지전담공무원들은 최근 복지수요 증가와 함께 공공복지서비스의 양적 팽창이 이루어지면서 과중한 업무부담을 안고 있다. 이에, 사회복지전담공무원들은 업무 만족이 낮으며, 건강과 스트레스 수준도 부정적인 상황이다(한국사회복지사협회 2017, 2018, 2019 각년도).

이러한 사회복지전담공무원의 역할 이중성, 복합적 업무와 업무 과중에도 불구하고, 공공복지 영역은 확대되고, 새로운 국가적 사회복지정책들이 빠른 속도로 등장하면서 전문성 확보 요구에 직면하고 있다. 사회복지전담공무원 전문성을 확보하는 데 있어 사회복지슈퍼비전은 하나의 중요한 대안이 될 수 있다. 사회복지슈퍼비전은 사회복지사의 역량을 향상시키고, 사회복지서비스의 질적 향상을 위한 내부관리체계로 기능할 수 있기 때문에 전문적 서비스를 제공하기 위한 효과적인 방법이다. 그러나 사회복지전담공무원들의 업무에 있어서 슈퍼비전이 거의 부재한 실정이고(김성근 2017), 전문성과 역량을 갖추고, 슈퍼바이저 역할을 담당해야 상위직급 인력은 일반 행정직 공무원에 비해 상대적으로 부족한 부분이 문제점으로 제시되고 있다(이정은 2019). 공공 분야에서의 슈퍼비전은 그

중요성과 필요성에 대해서는 미미하게나마 언급이 되고 있으나, 어떤 모습으로 실행되고 있는지에 대한 실태 연구가 부족하다. 사회복지전담공무원들이 실천할 수 있는 슈퍼비전 체계를 제안하기 위해서는 현재 인식수준과 실천 경험을 파악하고, 의미하는 바를 이해하는 것이 우선되어야 한다. 이에 사회복지전담공무원 슈퍼비전에 대한 탐색적 조사를 실시하여 사회복지전담공무원들의 슈퍼비전 인식과 경험에 대해 연구하고자 한다. 특히 이번 연구에서는 슈퍼바이저를 중심으로 탐색적 연구를 통해 사회복지전담공무원 슈퍼비전 실천의 현실적 내용을 수집하여 슈퍼비전 체계를 만드는 기반을 다지고자 한다.

II. 문헌고찰

1. 사회복지전담공무원 현황과 전문성

사회복지전담공무원은 「사회복지사업법」 제 14조에 의거, 사회복지사업에 관한 업무를 담당하기 위하여 시도, 시군구, 읍면동에 배치된 사회복지직 공무원을 일컫는다. 사회복지전담공무원은 1987년 최초로 시행되어 2018년 12월 기준 전국 22,889명(행정안전부 2020)에 이르고, 국가의 층원계획이 진행되고 있어, 향후 지속적 증가를 예고하고 있다. 그럼에도 사회복지담당 공무원 중 43.3%가 행정직렬 등으로 사회복지전담공무원은 전체 사회복지담당 공무원 중 56.7%에 불과하다(강혜규 외 2017). 사회복지전담공무원은 국가적 차원에서의 다양한 복지정책을 수행할 뿐 아니라, 지방자치단체와 특수시책과 같은 해당 기관 내부의 요구에 따른 부가적 업무를 또한 수행하고 있다(김제선 외 2018).

사회복지전담공무원은 사회복지사와 공무원이라는 이중적 역할 갈등과

과중한 업무량에 낮은 업무 만족도를 보이고 있고, 한편으로는 전문성 확보라는 과제를 가지고 있다. 사회복지전담공무원 전문성에 대해서는 여러 연구들에서 논의해 온 주제이다. 사회복지전담공무원이 전문성을 활용하지 못하여 일반 행정직과 유사한 업무를 수행하고 있다는 연구결과가 있고(장윤영 외 2012; 조성심 외 2013; 임정현 외 2014; 김제선 외 2018 재인용), 전문성과 소진의 관계에 관련한 연구(황선영·박경숙 2007; 공계순 2005; 윤정혜 2003; 윤혜미 1991; 최의수 2001; 서문진 외 2011 재인용)들이 다수 진행되었다. 이들 전문성에 대한 연구들에서 주로 사회복지전담공무원의 전문성을 구축하고, 유지할 수 있는 제언으로 교육훈련, 스트레스나 소진 예방, 슈퍼비전 체계 마련을 강조하고 있다(신재은 외 2013).

위와 같이 전문성 강화를 지원하기 위한 여러 노력이 요구되지만, 특히 사회복지 슈퍼비전 체계를 확립하는 것이 효과적인 방안이 될 수 있다. 사회복지전담공무원 업무 영역에서 슈퍼비전에 대해 관심을 가져야 하는 이유는, 공공 사회복지서비스의 질을 향상시킬 수 있는 중요한 방법이기 때문이며, 단순히 사회복지전담공무원의 전문성 증진뿐 아니라 슈퍼비전을 실시하는 공공 전달체계의 질적인 발전에도 기여하며, 궁극적으로는 클라이언트의 복지를 향상시키기 때문이다.

2. 사회복지 슈퍼비전과 공공사회복지

슈퍼비전은 그 정의부터 단순하게 개념화하기가 쉽지 않다. 슈퍼비전의 개념과 관련해서도 시대적 변화에 따라 초점과 지향의 변화가 있기 때문이다. 그러나 초기 미국학자들의 정의를 참고해보면, 사회복지슈퍼비전의 시작은 자선조직협회(COS: Charity Organization Society) 시기의 행정적 측면에서부터였으며, 그 이후 훈련을 통한 지식과 기술의 함양에 초점을 두었다(Jefferys 2001; 강철화·최소연 2004 재인용). Robinson(1949)

은 슈퍼비전이란 “지식과 기술을 갖춘 사람이 그러한 준비가 덜 된 사람을 훈련시키는 책임을 갖는 교육적 과정”으로 정의하였다(조휘일 2004 재인용). Towle(1963)는 “사회복지기관에서의 슈퍼비전은 직원개발에 주된 관심을 두는 행위로서 기본적으로 행정적 과정이다. 그러나 슈퍼비전은 교육적 기능, 지지 및 원조적 기능을 포함한다. 각 기능을 수행하는 슈퍼바이저의 중간적 위치가 중요하다”라고 하여 슈퍼비전을 세 가지 기능으로 설명한 카두신(Kadushin 1979)의 정의와 유사하다(조휘일 2004 재인용). 사회복지 슈퍼비전이 사회복지실천에서 중요한 이유는 바로 슈퍼비전의 강력한 영향력 때문이다. 많은 연구 결과들이 전문성, 직무 만족, 사기, 소진, 자기효능감, 스트레스, 전문직업성, 책무성 등과 같은 다양한 결과요인들과의 관련성을 제시한다(강철화·최소연 2004). 사회복지전담공무원을 대상으로 한 연구들에서도, 슈퍼비전은 소진, 업무만족, 전문직 정체성, 조직성과 등에 영향을 주는 매개변인, 조절변인 등으로 강력한 영향을 미치는 요인으로 조사되고 있다. 주요 연구내용들을 살펴보면, 황미경(2007)은 서울지역의 사회복지직전담공무원 슈퍼바이저 7급, 8급, 9급을 대상으로, 슈퍼비전과 직무관련 변인과의 매개관계를 검증하였다. 이 연구에서 응답자의 72.2%가 “슈퍼비전을 받고 있다”고 하였고, 실제적으로 공식적 슈퍼비전 체계가 조성되어 있지 않음에도 19.6%는 “공식적으로 슈퍼비전이 이루어진다”고 하였다. 또한 직무환경이 조직몰입에 영향을 미치는 데 있어 슈퍼비전 기능이 완전 매개효과가 있음이 밝혀졌다. 신재은 외(2012)의 연구에서는 경기도 사회복지전담공무원을 대상으로 직무역량을 조사 분석한 결과, 슈퍼비전이 중요한 직무역량으로 선정되어, 총 19개의 직무역량에 포함되었다. 슈퍼비전은 중요도는 높지만, 현 수준은 낮은 편으로 수준간 차이가 큰 직무역량으로 나타났다. 특히 7급, 8급이하 공무원들에 비해 6급인 사회복지전담공무원들은 슈퍼비전을 중요한 역량으로 응답하고 있었다.

이 밖에도 사회복지슈퍼비전에서는 직원 슈퍼비전 외에 실습 슈퍼비전(학생 슈퍼비전)도 중요하므로 공공분야에서의 실습 슈퍼비전(손영은 외 2015)에 대해서도 더욱 관심을 기울여야 한다. 윤정혜(2015)의 연구에 의하면, 사회복지전담공무원들은 “공공행정기관의 사회복지 현장실습이 이루어져야 하며, 실습 슈퍼비전에 대한 준비가 필요하다”고 인식하고 있었다. 이렇듯 사회복지 실천에서 슈퍼비전 체계는 매우 중요하므로, 공공 사회복지 영역에서도 다양한 슈퍼비전 연구가 진행되어야 한다.

III. 연구 방법

1. 연구 방법

본 연구는 사회복지전담공무원의 슈퍼비전에 대한 인식을 탐색하고자 포커스그룹 연구방법으로 자료를 수집, 분석하였다. 포커스그룹은 특수한 주제에 관하여 그룹토의를 활용하여 자료를 도출해내는 질적 연구방법으로 질적 연구방법들이 가진 세 가지 강점을 가지고 있다. 첫째, 탐색과 발견이며, 둘째는 맥락과 깊이, 셋째는 해석이다(김성재 외 1999).

포커스그룹 연구는 새로운 현상이나 경험들의 기초 개념 및 구성요소, 맥락 등을 구체적으로 탐색하는데 유용한 접근방법이고, 연구 주제나 현상을 공통적으로 경험하는 집단의 역동성을 포착하고, 독특한 특성을 파악하는데 적절하다(조혜진·유동철 2014). 따라서 본 연구가 사회복지전담 공무원 팀장들의 슈퍼비전 경험에 대한 실재에 대해 깊은 이해를 도모하고자 하는 것이기에 포커스그룹 연구방법으로 진행하였다.

2. 자료수집 및 분석

연구 참여자 선정은 인천광역시와 서울특별시 사회복지전담공무원 중 팀장직급으로 한정하였다. 이는 20년 이상의 경험을 가진 사회복지전담공무원들과의 사전 조사에서 연구 참여자 선정에 대해 질의한 결과, 공공사회복지 분야에서 슈퍼바이저 역할은 팀장 직급 이상으로 인식하고 있다는 통일된 의견이었다. 서울특별시와 인천광역시의 사회복지전담공무원 조직인 사회복지행정연구회의 추천을 받아 연구 참여자들을 선정하였고, 인천 2개 집단, 서울 1개 집단이 구성되었다. 서울지역은 사회복지전담공무원들의 전문적 역할이 큰 ‘찾아가는 동주민센터(이하 찾동)’와 같은 자체사업이 활발하여 선택하였고, 인천지역은 보건복지부 사업을 통해 사회복지전담공무원의 역할을 수행하는 광역자치단체로 선정하였다. 포커스그룹 참여자는 5명씩 총 3개 집단, 15명이 선정되었으며 일반적 특성은 [표 1]과 같다. 참여자들에게는 연구에 대한 안내를 사전에 유선으로 전달하여 연구참여에 대한 동의를 구하였다. 공무원 입사 시기는 1990년부터 2000년까지의 분포를 보였다. 인천지역의 2개의 포커스그룹은 2019년 4월에 각각 1회, 서울지역 포커스그룹은 5월에 1회 진행되었다. 포커스그룹 진행 장소는 참여자들이 근무하는 지역의 관공서 회의실을 대여하였고, 근무 종료 후 저녁시간에 이루어졌다. 면접은 회당 2시간 내외로 진행하였다. 연구자는 미리 연구의 개요에 대한 설명을 참여자들에게 알리고, 자발적으로 참여하도록 독려하였고, 연구과정을 상세히 설명하였다. 조사의 큰 주제는 슈퍼비전에 대한 어떠한 생각을 가지고 있는지, 그리고 슈퍼비전 관련한 경험은 어떠한지에 대한 것이다. 3개의 포커스그룹 인터뷰 내용(data)은 녹음을 통해 전사하였다. 자료 분석은 Stake(1995)가 제시한 분석 방법 중 하나인 이슈와 관련된 의미를 찾는 범주적 유형화 분석 방법을 사용하였다(김명성 외 2016 재인용) 원자료를 반복해서 읽으며, 각 내용들을 지속적

인 비교를 통해 현상을 가장 잘 설명하는 개념들을 선정하였다. 이렇게 선정된 개념들을 코딩하고, 지속적으로 비교분석하면서 유사한 의미를 가지는 개념들을 묶어서 보다 상위의 의미로 범주화하는 순서를 거쳤다.

[표 1] 연구참여자의 일반적 특성

번호	참여자	지역	소속	직급	나이	성별	비고	그룹
1	참여자1	인천광역시	주민센터	팀장	47	여	민간경력 有	1그룹
2	참여자2	인천광역시	구청	팀장	46	여		
3	참여자3	인천광역시	구청	팀장	50	남	민간경력 有	
4	참여자4	인천광역시	구청	팀장	46	여		
5	참여자5	인천광역시	주민센터	팀장	46	여		
6	참여자6	인천광역시	구청	팀장	52	여		2그룹
7	참여자7	인천광역시	구청	팀장	49	여		
8	참여자8	인천광역시	구청	팀장	50	남		
9	참여자9	인천광역시	구청	팀장	53	남		
10	참여자10	인천광역시	주민센터	팀장	51	남		
11	참여자11	서울특별시	구청	팀장	52	여		3그룹
12	참여자12	서울특별시	주민센터	팀장	53	여		
13	참여자13	서울특별시	주민센터	팀장	52	여		
14	참여자14	서울특별시	주민센터	팀장	50	남		
15	참여자15	서울특별시	주민센터	팀장	53	여		

본 연구의 타당도와 신뢰도를 확보하기 위하여 Lincoln과 Cuba(1985)가 개발한 네 가지 기준인 사실적 가치, 적용성, 일관성, 중립성(조혜진·유동철, 2014 재인용)을 따르고자 하였다. 첫째, 사실적 가치를 지키기 위하여 연구자는 연구참여자들에게 얻은 사적인 내용에 대해 비밀을 보장함은 물론 연구참여자와 친밀한 신뢰 관계 형성을 위해 연구 시작 전에 충분한 시간을 가졌다. 둘째, 적용성 확보를 위해 내용 포화가 될 때까지 인터뷰를 실시하였고, 인터뷰 후에도 의미의 정확성과 이해를 위해 추가 설명을 들어야 하는 경우에는 전화와 SNS를 통해 보완하였다. 셋째, 일관성 확보를 위하여 자료분석과정에서 해당 분야에 전문적인 지식과 현장경험이

있는 전문가들에게 조언을 구하고, 수정·보완하였다. 넷째, 중립성 확보를 위해 3개의 포커스그룹 인터뷰 모든 과정에 관찰자를 배석하게 하였으며, 연구자 스스로 편견이 있는지 확인하고, 이를 최대한 배제하려고 노력하는 등 객관성 유지에 노력하였다.

IV. 연구 결과

1. 포커스그룹 연구 결과 요약

공공사회복지 분야에서 슈퍼바이저 역할을 수행하는 팀장 사회복지전담공무원의 슈퍼비전 인식과 경험에 대한 분석 결과는 [표 2]와 같다.

[표 2] 포커스그룹 인터뷰 분석 결과 요약

이슈	상위범주	하위범주
1. 슈퍼비전 인식	1) 슈퍼비전 개념	• 생소함. 익숙하지 않음. 학교 다닐 때 들은 기억
		• 사례관리 업무에서 쓰는 용어, 사례관리 슈퍼비전으로 한정
		• 방향성, 길잡이, 방향제시, 한 방향으로 가기 위한 방법
		• 직원들과 팀장 간 많이 하는 얘기, 소통, 소통을 통한 업무해결, 소통, 경청
		• 들어주고, 의논하고, 경험과 노하우 알려주는, 보여주고, 같이 나가주는 것
	2) 슈퍼비전 필요성	• 직원(슈퍼바이저)이 용어 자체를 모름. 비전공자 직원이 많음.
		• 사회복지사의 마인드, 정체성 없으며, 하나의 직업, 급여 받는 직장
		• 직원들의 개인주의, 이기주의, 잘 안 들음. 예의 없음.
		• 마음 치유, 한계에 왔을 때 바닥에 떨어지기 전 치유
		• 숲을 봐야 하는데 나무만 보고 있음.
		• 새로운 사업, 많은 신규정책 건 등 업무의 위기상황
	3) 슈퍼비전 실태	• 미흡, 부족, 매우 낮은, 대화의 수준
		• 행정직 팀장 슈퍼비전은 사회복지직 팀장이 대행
		• 사회복지 업무에 대한 교육 없음. 보수교육도 해당 없음.
		• 스터디, 학습 동아리는 근무시간 이후 하며, 노력을 많이 기울임.
		• 사례관리 슈퍼비전은 전문적이고, 정기적임.
		• 인생상담, 케이스 바이 케이스

이슈	상위범주	하위범주
2. 슈퍼비전 경험	1) 민원 응대 슈퍼비전	• 직원은 법, 지침, 규정만 제시함, 민원 응대에 어려움 겪음.
		• 어떤 서비스가 있는지 알려줌.
		• 강력한 민원을 제기하는 민원인에 대해서 팀장이 대신 응대, 직접 보여줌.
	2) 슈퍼비전에 대한 개인적 시도	• 직원 업무 교육, 직원 가정방문 시 동행하여 참관
		• 발굴 안 되었던 대상자를 발굴하고, 시범사업화 함.
		• 수급자 책자를 완독하게 하고, 주말마다 시험을 봄.
		• 외부 전문가 초빙하여 슈퍼비전 전문교육 진행
		• 업무보고에 대한 선배 슈퍼비전 실시
		• 사회복지전공 대학생 실습슈퍼비전 시도
	3) 통합사례 관리슈퍼비전	• 주1회 정기적으로 내부 사례관리회의의 실시
		• 외부전문가 초빙 슈퍼비전 진행
	4) 슈퍼비전 실패	• 민원인 폭력을 당한 신규직원의 퇴사
		• 업무태만, 불성실하고, 태도가 좋지 않았던 직원
		• 직원이 못한 것에 대해 감정이입이 심해져 많이 혼냄.
		• 슈퍼비전을 주어도 움직이지 않는 직원
		• 부적응으로 퇴사하는 직원
		• 팀장들에게 배운 것 없고, 나도 못 배워서 직원들에게 못 줌.
		• 슈퍼비전을 준 적이 없는 것 같음. 조금 챙겨준 정도
		• 외부전문가 초빙 슈퍼비전 교육 진행시 행정직 팀장, 과장에게 비난받음.
3. 슈퍼비전 대안	1) 필수교육	• 올해부터 사회복지 교육 필수에서 제외
		• 필수교육 대체 필요, 용어부터 낫설지 않도록
	2) 다양한 교육	• 민간처럼 보수교육 개념 도입
		• 부서장이나 동장교육, 팀장 슈퍼비전 교육 필요
	3) 사회복지사 자격증	• 다양한 복지 분야에 대한 개인별 흥미 있는 교육 참여
		• 6급 이상은 사회복지사 1급 소지하도록
		• 1급 따려고 공부하는 것, 비전 주는 것
	4) 업무에 포함	• 복지팀장들의 자격 제한, 사회복지사 자격증이 있도록 하는 것
		• 근평 반영은 어려움.
		• 국정평가 포함
		• 지침이나, 규정 등으로 의무화하는 것, 제도화하는 것

이슈	상위범주	하위범주
3. 슈퍼비전 대안	5) 서식, 도구, 매뉴얼	• 슈퍼비전 포준화, 서식, 도구 등 필요
		• 책자 제작 위한 작업, 모임, 책자 발간
	6) 환경변화, 새 이슈에 대응	• 정신건강 관련 교육, 프로그램 요구
		• 사회복지직 자살 발생 시 잠시 관심, 우리가 챙겨야 함.
		• 슈퍼비전 구조화는 근무시간 내에 할 수 있도록
		• 10년 정도면 현재 팀장들은 나감.
		• 커뮤니티 케어, 서울돌봄 등 직원 역량 매우 요구되는 사업 지속 등장

조사 결과 크게 슈퍼비전 인식, 슈퍼비전 경험, 슈퍼비전에 대한 대안의 세 이슈로 구분되었다. 상위범주는 슈퍼비전 인식에서 3개의 상위범주, 슈퍼비전 경험에서 4개의 상위범주, 슈퍼비전 대안에서 6개의 상위범주로 구분되어 총 13개로 분류할 수 있었다. 하위범주는 슈퍼비전 인식 이슈에서는 17개, 슈퍼비전 경험 이슈에서는 19개, 슈퍼비전 대안에서는 18개로 총 54개가 도출되었다.

2. 사회복지 슈퍼비전 인식

1) 슈퍼비전의 개념

(1) 생소함. 익숙하지 않음. 학교 다닐 때 들은 기억

참여자들은 사회복지슈퍼비전에 대해 학교에서 들은 혹은 배운 적은 있으나, 공무원이 되어서는 들어보지 못하였거나, 생소한 개념으로 인식하고 있었다. 그러나 팀장 사회복지전담공무원들은 학교에서 배운 기억으로, 슈퍼비전이라는 단어는 기억하고 있었다.

학교 다닐 때 슈퍼비전이란 단어, 그때 몇 번 생각나고, 공무원 들어와서는 별로.(참여자9)

슈퍼비전 이런 게, 저희 공무원 쪽에서는 크게 익숙하지는 않는 것 같아요. 학교 다닐 때 많이 배우고 듣기는 했지만.(참여자1)

(2) 사례관리 업무에서 쓰는 용어, 사례관리 슈퍼비전으로 한정

슈퍼비전이라는 개념은 주로 사례관리 업무에서 주로 한정되어 활용하는 것으로 인지하고 있었다.

사례관리 업무를 중점으로 하는 직원이거나 민관협력, 솔루션 회의에서 많이 듣는 단어고, 평상시에 직원하고 업무를 처리할 때 슈퍼비전이라는 말을 쓰지는 않아요.(참여자1)

사례관리 슈퍼비전이라고 굉장히 한정되어가지고.(참여자5)

(3) 방향성, 길잡이, 방향 제시, 한 방향으로 가기 위한 방법

슈퍼비전은 방향을 제시해주는 것, 인사이트를 주는 것, 길잡이 등 한 방향으로 가기 위한 방법이라고 대답하였다.

직원들이 가야할 방향을 방향성을 제시해주는 것.(참여자7)

슈퍼비전은 인사이트를 주는 것 아닐까요.(참여자12)

(4) 직원들과 팀장 간의 소통을 통한 업무해결

슈퍼비전이란 팀장이 직원들과 소통하는 것, 많은 얘기를 나누는 것, 얘기를 들으면서 공감해주고 이해해 주는 것의 과정으로 인식하고 있다.

평상시에 직원들과 팀장 간에 많이 하는 얘기가 슈퍼비전인 것 같더라고요.(참여자3)

저는 그냥 소통이라고 생각해요. 직원들 간의 소통이 잘되면 이게 바로 슈퍼비전이 아닌가.(참여자4)

(5) 들어주고 의논하고 알려주고 보여주고, 같이 나가주는 것

슈퍼비전 개념은 앞의 여러 범주로도 표현되지만 가장 많은 내용은 업무에 대해 알려주는 것이라고 하였다. 그리고 직원들에게 알려주고, 보여주고 하는 이러한 슈퍼비전 활동들은 궁극적으로는 완벽한 서비스를 제공하기 위해서이다.

어려운 일 있을 때 같이 의논하고, 제가 갖고 있는 경험이라든가 노하우라든가 이런 것을 나누어 주고.(참여자6)

저는 알려주는 것.. 알려주면서 전반적으로 이게 같이 가야 되는 부분이 있잖아요.(참여자4)

2) 슈퍼비전 필요성

(1) 직원(슈퍼바이저)이 용어 자체를 모름. 비전공자 직원이 많음

사회복지직공무원의 수가 증가하면서, 대학에서 사회복지를 전공하지 않은 비전공자의 비율이 높아지면서 슈퍼비전에 대해 듣거나 배우지 못한 직원들이 다수 있는 것으로 보인다.

슈퍼비전이라는 용어 자체를 모르는 직원들이 있어요. (...) 왜 해야 해요. 왜 슈퍼비전이라는 거를 하고 왜 내 업무 영역에 개입하냐고, 팀장님 왜 내 업무 영역에 개입한다고 생각하는 거죠. 갑질이라고 생각하고, 한 번이라도 이렇게 듣고 온 직원들만 있는 게 아니라고요. 슈퍼비전이란 용어를 하면서 하기가 굉장히 힘들었어요.(참여자6)

비전공자가 많다 보니 뭐라고 얘기하기도 힘들 때도 많아요.(참여자9)

(2) 사회복지사의 마인드, 정체성 없으며, 하나의 직업, 급여받는 직장

사회복지직공무원은 사회복지사와 공무원의 두 가지 역할을 모두 수행하는 직업인이지만 사회복지사로서의 가치관, 태도가 부족한 모습을 많이

목격하게 되며, 스스로의 정체성을 가지려는 노력이 아쉽다는 의견들이다.

부하직원들이 좀 예의가 없어요. 예의가, 기본적으로 예의가, 없어요. 가장 갖추어야 할 기본인 예의 있잖아요. 안타까워요. (참여자3)
사회복지 업무를 하기에 사회복지사로서의 입장이 아니라 단지 하나의 직업인 거예요. 나의 정체성부터 좀 알아야 되지 않을까. 그게 참 힘들어요. 하나의 직업인 거지, 내가 사회복지사로서의 마인드 이런 것 자체는 없고. (참여자5)

(3) 직원들의 개인주의, 이기주의, 잘 안 들음. 예의 없음

직원들이 개인주의적 성향이 강하다고 느끼고 있으며, 이미 팀장들과는 많은 세대 차이를 느끼고 있다. 슈퍼비전과 잔소리에 대한 혼돈도 있어 보인다.

저는 직원들에게 반말하지 말라고 해요. 20대 새파란 젊은이가 어르신에게 반말하는 건 강도가 틀려요.(참여자7)
이 후배, 이 직원한테 이런 걸 기대하지 말아하는 데, 상처.. 내가 뭘 기대한 거지, 하지만 그게 반복되더라고요. 제 불찰이죠. 직원들 입장에서는 우리 팀장님은 너무 열정적이야. 욕심이 많아 싫어지는 지경. (참여자2)

(4) 마음 치유, 한계에 왔을 때 바닥에 떨어지기 전 치유

슈퍼비전이 필요한 이유는 직원들이 받아들이는 자세가 필요하기 때문이고, 또한 마음에 대한 치유가 무엇보다 필요함을 느끼고 있다.

어떤 받아들이는 자세, 그 마음을 치유하는 것. 지치지 않게, 한 번쯤 막 정신없이 달려가다가 한계에 왔을 때, 바닥에 떨어지기 전에 치유, 그런 여러 가지 방법을 해서 마음을 치료할수 있는 기회를 자주, 소진하지 않고, 이 길을 끝까지 갈 수 있는 거고요. (참여자1)

(5) 숲을 봐야 하는데 나무만 보고 있음

슈퍼비전이 필요한 부분은 사업, 업무에 대한 것이다. 사업의 목적을 알게 하는 것, 큰 틀, 지침을 통해 숲을 보는 훈련이 있어야 함을 강조하고 있다.

법이나 조례에 의한 사업을 대개 하는데 보면 늘 목적이 있더라고요. 그거를 정할 때, 일하는 현장에서는 지침만 보지 목적을 안 보더라고요. 이 사업을 왜 하는지를 알고 했으면 좋겠어요. (참여자2)

이 일을 왜 하는지 커다란 그림을 그리고 접근해 나가야 하는데, 저희가 사람이 없다 보니 단편적인 부분으로 보다 보니까 숲을 봐야 하는데 나무만 보고 있거든요. 전체적인 아웃라인을 보고 들어가야 방향성을 잡거든요. 가장 기본적인 것, 지침 좀 보고 일하자고 말하고 싶어요. (참여자4)

(6) 새로운 사업, 많은 신규책정 건 등 업무의 위기상황

찾동과 같은 새로운 사업, 1년 정도 할 신규책정 건이 한 달에 이루어져야 하는 상황 등 업무가 낱설고, 업무의 양이 많은 일종의 위기상황에서 슈퍼비전이 필요하였다.

지금은 남아서 안 하는 데, 지금은 다 아니까. 그때는 신규여서 가르쳐야 했고. (참여자12)

그때 한 달에 일 년 치의 신규책정 건이 들어왔어요. 도저히 감당을 할 수가 없어서 다 무너졌어요. (참여자7)

3) 슈퍼비전 실태

(1) 미흡, 부족, 매우 낮은, 대화의 수준

사회복지전담공무원 슈퍼비전의 실태는 미흡하고, 부족한 상태로 인식하고 있다. 또는 거의 이루어지지 않는, 대화의 수준으로 매우 부족한 것으로 파악된다.

거의 저희가 받거나 주거나 하는 것은 미흡하지 않나. 공공슈퍼비전 실태는 거

의 전무하거나 미흡하다고 평가를 합니다. 스스로 자기발전 식으로 진행되는 거지. (참여자8)

딱히 공공슈퍼비전 받을 만한 곳도 없고, 조금 부족하다고. (참여자19)

(2) 행정직 팀장 슈퍼비전은 사회복지직 팀장이 대행

사회복지전담공무원들이 모두 사회복지직 팀장과 함께 업무를 하지 못하고, 행정직 팀장의 슈퍼비전 하에서 업무를 하는 경우가 많은데, 이럴 경우 슈퍼비전이 현실적으로 이루어지기 어렵다.

(행정직 팀장은) 행정적인 것에 대해서는 슈퍼비전을 제시해주실 수 있는데, 해당 업무에 대해서는 전혀 모르시죠. 복지업무에 대해서는 옛날 얘기만 하시는 거죠. 쌀 퍼주는 거, 나도 쌀 퍼줬는데, 지금 똑같지라며 (...) 수준은 아주 낮은 상태라고. (참여자3)

자기네 팀장은 '나 몰라라' 하고 주식만 하고 있고, 나한테만, 일이 생기면 나에게 물어보는 거예요. '팀장님, 이거 보호자가 전화 왔는데 어떻게 하죠?' 그런 부분들이 좀 힘들어요. '일주일에 한 번씩 할 거야' 했을 때 타팀장이 대충하래 나더러, 그렇게 싫은 티를 낸다니깐요. (참여자13)

(3) 사회복지 업무에 대한 교육 없음. 보수교육도 해당 없음

슈퍼비전이 교육을 통해서도 이루어져야 하는데, 해당 업무에 대한 교육들이 없고, 사회복지전담공무원들에게 특화되어 실시되는 교육이 필수 교육에서 제외되고 있었다.

민간 사회복지사들은 보수교육을 항상 받아야 하잖아요. 공무원들은 그런 게 없으니까 항상 아쉬워요. 또 직원들이 의외로 교육을 참석을 안 하더라고요. (참여자3)

(4) 스터디, 학습 동아리는 근무시간 이후에 하며, 노력을 많이 기울임

스터디, 학습 동아리를 시행하고 있는데, 근무시간에 진행하지 못하고, 근무시간 후, 또는 아침 시간 등 근무 외 시간을 활용하여 실시하고 있다.

직원들이 변화하고, 도움을 받는다는 피드백은 있으나 근무 외 시간을 활용할 수밖에 없는 어려움이 있었다.

1년, 2년 스터디부터 해서 근무시간 이후에 학습하고 노력을 많이 했죠. 그때 같이 막 했던 친구들 얘기 들어보면 실제 공무원 생활하면서 이렇게까지 한 적이 없었대. 경험을 한 거죠. 몸이 힘들었지만 좋았다. 이렇게 평가를 하고 있어요. (참여자 14)

여기 다 사회복지직인데 같이 해야 하는데 일주일에 한 번 학습 동아리를 해요. 저도 웬만하면 남겨서 할 마음은 없는데 6시에 남아서 30분이라도 남겨서 하는데 우리도 남아서 아침에 빨리하든. 저녁때 일주일에 한 번이라도 남아서 도시락이라도 먹고 하자. (참여자 13)

(5) 사례관리 슈퍼비전은 전문적이고, 정기적임

통합사례관리 사업이 지속되면서 사례관리에 대한 전문성을 위하여 슈퍼비전이 정기적으로 진행되고 있었다. 또한, 사례관리는 민간기관과의 연계되는 부분이 많아 전문성에 대한 도전과 이에 대한 준비가 이루어지고 있었다.

통합사례관리처럼 정기적으로 전문적으로 받거나, 슈퍼비전은 사례관리를 하면 많이 접하는. (참여자 4)

우리도 사례관리에 대해 긴장을 하자 공부도 하자. 민간에서는 초기, 중기, 고급 이렇게도 한다더라. 같이 하는데 우리가 밀리면 안 되잖니. 복지관 선생님 만나는데 못하면 안 되니까, 우리도 부끄럽지는 말자. 교수님 초빙해서 우리도 10명 미만이지만 공부하는 동도 있어요. 되도록 하려고 하는 게, 그달에 했던 것들 중 힘든 점이 뭐니. (참여자 11)

(6) 인생 상담, 케이스 바이 케이스

팀장들은 직원들의 인생 상담을 해주어야 할 때도 있고, 기초적인 업무를 세세하게 직원의 역량에 맞추어 지도해주어야 할 때도 있다고 하였다.

슈퍼비전이라는 게 어느 동은 멤버가 7급도 짱짱하고 8급도, 9급도 짱짱하면, 6급 팀장님이 옆에서 조금만 건드려주면 잘 돌아가는 그런 슈퍼비전 되는 데가 있고, 안 그러면 팀장님이 하나부터 열까지 다 같이 해줘야 해요. 나이가 많거나 적거나 멘탈이 약한 직원들이 많기 때문에 그걸 지지해줘야 해요. 슈퍼비전을 주는 게 계속 인생 상담이잖아요. 케이스 바이 케이스로.(참여자11)

복지사와 공무원을 같이 해야 하는데, 같이 하는 의미를 어떻게 찾아야 하는지를 알려줘야 하니까. 공무원이지만 사회복지사, 사회복지사지만 공무원이니까 지켜줘야 할 선을, 이렇게 해야 된다. 이런 걸.(참여자11)

3. 사회복지 슈퍼비전 경험

1) 민원 응대 슈퍼비전

(1) 직원은 법, 지침, 규정만 제시함, 민원 응대에 어려움 겪음

사회복지전담공무원들이 업무에서 가장 어려움을 겪는 부분으로 민원 응대를 주로 언급한다. 민원 응대시 신입 직원은 법, 규정, 지침만을 제시하여 민원이 해결되지 않고, 더욱 어려움 상황으로 치닫는 경우가 많다고 하였다.

뭐, 난리 난리 치는 민원 있으면, 이제, 직원들은 이렇게 법을 따지거나 지침을 따지거나 결국 평행선을 가는 거죠. 직원은 직원대로.(참여자1)

수급받으시는 분들 급여가 줄어든거나 중단되면 큰 일입니다. 그런 사람들이 무조건 밀고 들어와서 그냥, 목소리 높여가지고, (근무경력이) 얼마 안 되는 직원들은 말 그대로 규정만 제시하면 그분들은 더 열 내죠.(참여자3)

(2) 어떤 서비스가 있는지 알려줌

민원인들이 가능한 서비스에 대해 문의할 때 직원들이 어떠한 사업, 서비스가 있는지 파악이 되지 않아 적절한 응대를 하지 못하는 경우가 발생하고 있고, 이런 경우 팀장들이 알려준다고 하였다. 특히 직원 응대가 제대

로 되지 않으면, 서비스 제공에 차이가 있을 수밖에 없고, 이에 대한 개입이 필요함을 느끼고 있었다.

모르는 대상이 오셨을 때 어떤 서비스를 지원할 수 있는지 잘 몰라요. 이런 거 있고 이런 거 있으니까 알아봐서 어떻게 해라, 그나마 모르는 거 물어보면 다행이죠. 줄 거 없다고 돌려 보내는 게 태반이죠. (참여자14)

(3) 강력 민원이 제기된 경우, 팀장이 응대하며 대처사례 보여줌

강력한 민원을 제기하는 민원인에 대해서는 직원들이 응대하기 어려워하고, 상황이 더욱 악화되는 경우가 잦다. 그럴 때 주로 팀장들이 개입하여 본인의 경험을 바탕으로 들어주고, 누그러뜨리고, 이해하도록 설명해주는 모습을 직원들에게 직접 보여주고, 알려주게 된다고 하였다.

민원인하고 잘 안되고, 큰소리 나고, 그럼 팀장인 제가 들어가고, 제가 어떻게 해라는 것 보다는 같이 앉아가지고 상담 중에 알아서 배워야죠. (참여자3)
소리치는 진상 민원이라고 하는데, 응대하는 방법, 우리들의 노하우, 경험하면서 알았던 그런 부분을 알려주었던 것 같아요. (참여자4)

2) 슈퍼비전에 대한 개인적 시도

(1) 직원 업무 교육, 직원 가정방문 시 동행하여 참관

슈퍼비전이라는 용어를 사용하면서, 직접 교육자료를 만들고, 직원이 가정으로 조사 나갈 때 동행하여 관찰하고, 피드백을 주는 등의 시도를 하고 있었다.

직원들에게 나름 슈퍼비전이란 용어를 써서 직원들이 다 참관하게 했어요. 기본적으로 어떤 일을 해 달라던가 어떤 자세로 해달라는 것을 나름대로 교육자료를 만들어서 가르쳐주고, 말은 일부터 슈퍼비전이란 용어를 써서 출장복명을 해요. 행정직 과장님에게 그렇게 하고 있다는 거를 알리려고. (참여자7)

(2) 발굴 안되었던 대상자를 발굴하고, 시범사업화 함

새로운 대상자를 발굴하고, 시범사업화 하는 시도들을 통해, 직원들의 업무역량을 높여주는 노력을 하였다.

통합관리팀은 무엇을 할까. 우리가 중첩되지 않는 대상자를 조금 더 발굴해보자. 사정을 해서 여기서 발굴이 안 되었던 대상자를 촘촘히 찾아가자. 지금 나가는 거예요. 지금 억지로 내보내는 거예요. 작년에는 시범사업을 했구요. (참여자8)

(3) 수급자 책자를 완독하게 하고, 주말마다 시험을 봄

사업 관련 각종 지침의 종류가 많고, 지침이 매해 바뀌기 때문에 이를 이해하고 공부하도록 하고자 개인적인 시간과 노력을 들여 시험을 보는 사례도 있었다.

수급자 책자를 이제 한 번도 안보고 그때그때 필요한 거 그 자리만 보니까 처음부터 끝까지 한 번씩 다 완독을 세 번은 해라. 그리고나서 한 달 내내 주말마다 와서 시험을 다 봤었거든요. 직원들을 시험을 봤어요. 주말마다 나오라고 해서. (참여자 10)

(4) 외부 전문가 초빙하여 슈퍼비전 전문교육 진행

팀장이 전문성 강화의 필요성을 느끼고, 직원들에 대한 슈퍼비전 교육을 외부 전문가를 초빙하여 실시하였고, 결과는 매우 효과적인 것으로 평가하였다.

사회복지팀장으로 갔을 때 뭔가 좀 더 전문성을 가지고 가려면 이거겠다. 라는 생각이 들어서 그때 교수님께 연락드리고 소개해주셔서 진행을 했어요. 6회인가 진행을 했어요. 학부 때 이후로 이렇게 교육을 안 즐겼던 것은 처음이었고, 아. 내가 공부를 해야겠다는 생각이 드는 그런 감명들이 여기에 들어있어요. (참여자5)

(5) 업무에 대한 선배 슈퍼비전 실시

직속 팀장이 아니어도 선, 후배로 생각하고, 슈퍼비전을 주기도 하고, 향후 진급시 업무를 잘 할수 있도록 미리 준비시키기도 하는 등 선배로서 많은 슈퍼비전을 주고 있었다.

그 후배가 하다 보니까 고민이라, 어쩌다 보니 전화하다가 그 얘기가 나온 거예요. 자료들을 모아서, 저보다 위에 있는 선배님, 후배 직원 이렇게 셋이 만났어요. 후배 직원이 저는 이만큼까지 찾아봤다. 그리고 그다음 진도를 어떻게 해야할 지 모르겠다. 90년 초반에 오신 선배님이 1안, 2안, 3안. 이렇게 해가지고, 그런 제안을 딱딱 해주시는 데, 저는 그렇게까지는 안 되잖아요.(참여자5)

(6) 사회복지전공 대학생 실습슈퍼비전 시도

슈퍼비전은 직원 슈퍼비전과 실습슈퍼비전으로 구분한다. 공공 영역에서도 개인적인 시도이지만 실습슈퍼비전을 진행한 사례들이 있었다. 그러나 개인적 시도에 그치기 때문에 평가가 긍정적이기 않았고, 지속하지 못하였다.

2000년대 실습생을 받았어요. ○○대 학생 둘을 받았고, 그때 제가 뭘 했냐면 국민기초생활보장법의 실태와 만족도를 조사한 거예요. 아이들을 시켜서 △△동을 조사해서 결과물을 만들었는데 그때 팀장님이 저보고 '건방지게, 니가 인제 9급 들 어온 게, 애들 시켜서 니가 뭔데 정책에 대해 만족도를 조사하고 그러냐' 라고 해서 아, 하면 안되는구나. 그때 제가 실습시켰던 친구가 xx시설장을 하고 있어요. 그때는 저는 멋모르고 한 거죠.(참여자8)

3) 통합사례관리 슈퍼비전

(1) 주1회 정기적으로 내부 사례관리회의 실시

통합사례관리 슈퍼비전은 정기적으로, 구조화해서 실시하고 있었다. 1인 1~2건의 사례를 매주 공유하며, 상담을 공부한 직원들이 함께하는 등

전문성도 확보하고 있었다.

사례관리는 1인당 한두 건만 해서 일주일에 한 번 꼬박 하드케이스를 공유하고 해요. 내부사례회의죠. 한 시간을 학습 동아리 30분, 사례관리 30분, 학습 동아리에서는 자기업무 얘기하고 업무 서로 공유하고, 현안사업 뭐니 등 1년을 업무시간 외에 하고 있어요. 민원이 너무 많아서요. 슈퍼비전이라는 게 동에서는 지침 알려주고 그 정도 선박에 못 하는 것 같아요. 희망팀은 사례관리하니까 확실히 달라요. 거기에 있는 분들은 상담에 대해서도 사람에 대해서도 많이 알고 있었고 어떻게 접근해야 하는지도 알고 있었기 때문에. (참여자15)

(2) 외부전문가 초빙 슈퍼비전 진행

통합사례관리는 외부전문가의 슈퍼비전을 받는 경우가 다수이지만, 연 2회, 4회 정도로 횟수가 많지는 않았으며, 주로 참관하는 정도의 역할을 하고 있다.

제가 1년간 두 번의 슈퍼비전을 받았거든요. 근데 제가 직접 받은 것은 아니고 제가 직접 참석한 정도였는데, ○○소장님이 오시거든요. 들었을 때는 굉장히 좀 이론적이고 이상적인 제안을 해주시니까 저희 공무원들 입장에서는 좀 환기가 되더라고요. 통합사례관리로 오세요. 분기별 한 번 정도 참여할 수 있게. (참여자2)

4) 슈퍼비전 실패

(1) 민원인 폭력을 당한 신규직원의 퇴사

신규직원의 퇴사의 주 이유가 민원인 폭력이었던 것을 듣고, 팀장으로 서 역할을 하지 못한 내용을 슈퍼비전 실패로 스스로 평가하고 있었다.

찾동 시작하면서 20대 남자가 신규로 들어왔는데, 우리 동에서 세 달 만 근무하고 퇴직을 했어요. 행정차 가지고 신규직원과 고참이 노숙인을 모시러 갔다가 신규가 옆에 앉아서 오는데 몇 대 맞았어요. 근데 애가 그만둘 때 사회복지공무원이 그렇게 맞고 일하는 직업인지 몰랐다. 이렇게 얘기를 한 거예요. 그렇게 얘기를 하고 그

만났을 때, 나는 이십몇 년간 일하면서 후배가 얻어 맞은거에 대해서 맞고 일하는 거에 대해서 선배역할을 너무 못했구나.(참여자14)

(2) 업무태만, 불성실하고, 태도가 좋지 않았던 직원

업무에 대해 태만하고, 내용을 잘 모르며, 배우려고 하지 않는 등의 태도에서 팀장들은 많은 어려움을 겪고 있었다. 강점관점 사례관리를 실시할 때 강점을 쓰라고 하면, ‘없음’이라고 쓰는 경우도 있고, 가계도나 생태도도 작성할 줄 모르는 직원들도 있었다.

동에 내려오니가 사례가 원지도 모르니까, 절차를 설명한다던가. 강점관점 사례관리 등 이런 강점 쓰라 하면 없음, 이렇게 쓰는 거에 대해서 강점관점에 대한 설명과 어떤 상황에서도 강점을 보아야지 이런 원론적인 것밖에는 안 되더라구요.(참여자 15)

(3) 직원이 못한 것에 대해 감정이입이 심해져 많이 혼냄

업무 자체에 불성실하고, 사회복지전담공무원의 역할수행이 매우 부족한 직원을 대했을 때, 스스로 감정이입이 되고, 많이 혼낸 경험도 가지고 있었다.

처음 제가 두 번 나가게 한 직원이 너무 못했어요. 너무, 모든 사회복지에 대한 신뢰가 다 무너지게끔, 이건 어떤 공무원에 대한 신뢰뿐 아니라 사회복지의 모든 신뢰가 다 무너지는, 제가 감정이입이 되어서 제가 그 직원을 너무 혼냈어요. 그게 저도 어떤 관찰자라던가 제 3자의 입장이 되었어야 하는데, 그때 제가 감정이입이 돼가지고, 그때, 그때 성공적이지 못했던.(참여자7)

(4) 슈퍼비전을 주어도 움직이지 않는 직원

직원이 슈퍼비전을 주어도 듣지 않고, 하려고 하지 않는다고 하였다. 움직이지 않는 직원들에게 어떤 방법을 써야 할 것인지에 대한 고민, 그리고 그 결과가 주민들에게 낮은 서비스로 귀결되는 것에 대한 걱정도 함께 하

고 있었다.

대학원 다니는 직원인데, 실패 사례죠. 바꾸어보고 싶었지. 커피 마시러 가서 언제 오나, 출근부터 보는 거예요. 커피 마시러 가서 30분 있다와. 처음 보는 민원인처럼, 이런 사례 처음 보는 것처럼, 2년이나 일했는데 처음 보는 것마냥 엉뚱한 소리를 하거나, 후원 한다고 왔을 때 이 사람에게 대하는 태도들.(참여자11)

(5) 부적응으로 퇴사하는 직원

팀장들은 공무원으로 입사하였으나, 적성에 맞지 않고, 조직에서 건디지 못하고, 업무를 감당하지 못해 단기간에 퇴사하는 직원들이 많다고 하였다.

처음에 팀장이랑 나갔다가 그날로 바로 나간 직원도 있어요(참여자15)
저희 들어온 지 1주일 만에 업무도 주지 않았는데, 전혀 사회생활을 안 해 본 아이가 셋 있는 남자 직원이었어요. 나이도 좀 있고, 공무원 조직에 들어와서 사회복지 업무가 자원봉사라고 생각하고 온 거예요. 통합조사팀에 배정되었는데 조사를 하라니까, 선배들이 공부도 시키고 안될 것 같으니까, 육아휴직에 딱 들어갔어요. 그리고 6개월 후인가, 사표를, 나오지도 않고, 통보를 해서 사표만 보내서.(참여자 11)

(6) 팀장들에게 배운 게 없고, 나도 못 배워서 직원들에게 못 줌

팀장들도 본인이 팀원이었을 때 슈퍼비전을 받지 못했고, 특히 사회복지전담공무원인 팀장이 아닌 행정팀장 밑에서 업무를 한 경우 더욱 배운 것이 거의 없음을 고백하였다.

저는 지금 팀장이 된 지 2년 정도밖에 안 되고, 사업팀에 주로 있었기 때문에 행정팀장님들과 거의 같이 많이 했고, 사회복지 팀장님들은 가끔 만났지만, 잠깐씩 만나고 해서 정말 팀장님들에게 어떻게 해야 하는지를 거의 배우지 못한 거 같아요. 저도 배우지를 못했으니까 직원들에게 뭐를 해 주지를 못하는 거 같아요. 팀원들에게도 내가 제대로 하고있는 건지 제대로 확인 안 되는 게 있고, 그런 게 체계적으로 있으면 좋겠다는 생각을 해요.(참여자6)

(7) 슈퍼비전을 준 적이 없는 것 같음. 조금 챙겨준 정도

슈퍼비전을 제공한 기억이 없고, 직원들을 조금 챙겨준 정도로 슈퍼비전의 경험을 표현하고 있었다.

제가 팀장을 되고 직원들한테 슈퍼비전을 준 적은 솔직히 없는 것 같아요. 팀장으로서 직원들을 조금 챙겨준 정도지 슈퍼비전이라고까지 할 수 있을까.(참여자2)

(8) 외부전문가 초빙 교육 진행 시 행정직 팀장, 과장에게 비난받음

의욕을 갖고 외부전문가를 초빙하여 슈퍼비전 교육을 진행하여, 교육받은 사람들의 만족도는 높았으나, 행정직 팀장과 과장에게 비난받았다고 하였다.

(외부전문가 초빙 슈퍼비전 교육 진행 후) 그런 데 그걸로 끝났죠. 더 이어지지 못하고, 왜냐하면 팀장님, 과장님이 다 행정직이세요. 거의, 그러다 보니 이걸 진행하면서 정말 구박이라는 구박은 다 받고, 이게. 이걸로 나아질 거라고 봐? 이렇게, 정말 울면서 했던 것 같아요. 이것을 아예 모르시죠, 단어라던가.(참여자5)

4. 사회복지 슈퍼비전 대안

1) 필수교육

(1) 사회복지 교육 필수에서 제외

사회복지전담공무원들을 위한 특화된 교육이 부족하고, 2019년부터는 사회복지 교육이 필수에서 제외되어 더욱 부족하게 되었다.

실질적으로 교육이 된다고 하는 부분도, 사회복지, 예전 교육이 필수였어요. 작년 까지 지금 필수가 없어졌어요. 필수교육 대체도 어렵고. (한숨) 휴.(참여자8)

저희가 사회복지 관련 교육 4시간 이상 받아야 하거든요. 1년에 모든 공무원은요. 사회복지직에 대해서 사회복지 슈퍼비전으로 별도 과목이 개설되면 좋을 것 같아

요, 이 사회복지 교육 관련 사이버, 없어졌어요. 올해부터 없어졌어요. 항목에 있었는데 없어졌어요. 이제는 필수도 아니예요. (참여자2)

(2) 필수교육 대체 필요, 용어부터 낫설지 않도록

교육에 대한 중요성을 강조하였는데, 슈퍼비전이라는 용어부터 알도록 필수로 지정해서 교육하고, 직급별로 의무교육 시간이 있어야 함을 제안하였다.

아까 직급별로 6급, 7급, 8급 해서 의무시간을 주는 건 좋다고 봐요. 사례관리도 단계별로 1단계, 2단계 그런 식으로 의무화하고, 사실은 근평까지는 그렇고요. 사례관리 교육만 때때로 딱 몇 시간 받는 건 안 하는 것보다는 나올 것 같고 팀장 자격 요건들도 있어야 할 것 같고, 팀장들도 몇 시간 이상 의무교육 받고, 사례관리 실습처럼 본인도 슈퍼비전 받을 수 있는 그런 교육들이 의무화되는. (참여자13)

2) 다양한 교육

(1) 민간처럼 보수교육 개념 도입

민간기관 사회복지사들은 보수교육을 받지만, 공공영역은 보수교육 의무 대상자가 아니어서 이에 대한 필요성을 느끼고 있었다.

공무원들은 보수교육도 안 받아요. 우리도 보수교육라는 개념이 필수교육이라는 이름으로 있으면 좋겠다는. (참여자11)

일단 사회복지 정체성을 좀 알 수 있는 필요한 기초교육부터, 왜냐하면, 저희 때는 그나마 사회복지학과를 졸업하고 왔는데, 요즘 친구들을 보면 사회복지 업무를 하기에 사회복지사로서의 입장이 아니라 단지 하나의 직업인 거예요. 그래서 땡하면 행정직이 가면 나도 가고 싶고, 선후배 특별히 이런 것도 없는 것 같구요. 나의 정체성부터 좀 알아야되지 않을까, 그게 참 힘들어요. (참여자5)

(2) 부서장이나 동장교육, 팀장 슈퍼비전 교육 필요

팀장, 동장, 부서장에 대한 슈퍼비전 교육이 별도로 개설되어야 한다.

부서장이나 동장교육이 많이 이루어져서 생각이 바뀌어야, 슈퍼비전 주는 거나 같이 하는 거에 교육을 갔다 오면 생각이 좀 바뀌기는 하더라고요. 슈퍼비전 교육이라는게.(참여자11)

(3) 다양한 복지 분야에 대한 개인별 흥미 있는 교육 참여

개별 교육 욕구에 맞는 교육을 찾고, 공공뿐 아니라 민간과 함께 배운 경험도 있었다.

휴대폰 이용해서 업무를 효율적으로 하는 교육을 신청해서 갔었어요. 제가 연가를 내서 갔었어요. 이 정도 크기의 공간에 다양한 복지관에서도 오고, 두 시간 세 시간 교육을 들었는데 너무 좋았거든요. 각자 다양한 분야의 사람들이 모였지만 관심은 똑같은 거잖아요. 어떻게 사회복지를 잘할까 하는.(참여자5)

3) 사회복지사 자격증

(1) 6급 이상은 사회복지사 1급 소지하도록

팀장은 사회복지사 1급 자격증을 소지하도록 하자는 의견도 제시되었다. 사회복지팀장에 대한 전문성은 1급 자격증 취득으로 어느 정도 확보할 수 있다는 취지이다.

우리는 사회복지사 1급, 2급 밖에 없잖아요. 시설들 같은 경우는 관장 들어갈 때는 내부적으로 정할 때 1급으로 하잖아요. 6급 이상일 때는 사회복지사 1급 있어야 하면 사이버로 들어왔다 해도 1급 따야 할 거 아니에요. 1급이라도 따려고 공부할 거 아니에요.(참여자10)

나쁜 생각은 같지는 않아요, 나름대로 비전을 주고, 공부한 노력이라도.(참여자8)
그럼 전문성은 없어지는 거네요. 민간 쪽에서는 다 기본 1급 하니까 공무원들은 팀장, 과장들이 다 2급밖에 없고 하면.(참여자10)

(2) 1급 따려고 공부하는 것, 비전 주는 것

사회복지사 1급 자격증 구비를 팀장자격으로 정하면, 1급 시험을 통과하기 위해 공부를 하고, 1급 자격 취득의 비전이 생기는 것이므로 긍정적이다.

1급이라도 따려고 공부할거 아니예요. (참여자10)

(3) 복지팀장들의 자격 제한, 사회복지사 자격증이 있도록 하는 것

사회복지팀장은 현재 행정직 팀장들도 함께 수행하는데, 이에 대한 기본 자격 제한을 제시하였다.

슈퍼비전을 줄 수 있는 공공조직에서는 복지팀장들이잖아요. 복지팀장들의 좀 자격을 제한해야 하는 거 아니가요? 예를 들면, 팀장님이라 하더라도 사회복지사 자격증이 있다거나, 한번 발령을 받으면 2년 이상 복지업무를 해야 한다거나. (참여자 13)

4) 업무에 포함

(1) 근평 반영은 어려움

근평 반영으로 슈퍼비전을 활성화하는 것은 큰 효과가 없을 것이라고 하였다.

근평관리 부분은 아닌 것 같고요. 가점 부분은 아니고. (참여자3)

가점으로 승진하진 않아서요. (참여자5)

(2) 국정평가 포함

국정(과제) 평가와 같은 강력한 추진력을 중앙에서 실시해야 가능하다고 하였다.

국정평가에 아예 들어가면 쪽쪽 올라가지 않을까요? 국정평가에 들어가야돼요. (참여자5)

(3) 지침이나, 규정 등으로 의무화하는 것, 제도화하는 것

슈퍼비전 실시에 대해서 지침, 규정에 근거할 수 있도록 제도화하면 시행은 바로 될 것이라고 하였다.

공무원들은 지침이나 규정으로 되어 있다면 그게 나쁜 거라도 따라가요. 이런 정치권을 통해서라도 뭔가 만들어지지 않으면 저희들끼리만 우물 안에서 떠드는 이런 경우밖에 안 되더라고요. 제도화 할 수 있게. (참여자3)

슈퍼비전 구조 같은 건 복지부에서 슈퍼비전은 평가지표 내려보내면 바로 업그레이드 시킬 수 있을 거예요. 복지관들처럼 몇 회 했는지, 사진 찍어 보내라, 실적관리만 한다고 하면 이걸 금방 돼요. (참여자12)

5) 서식, 도구, 매뉴얼

(1) 슈퍼비전 표준화, 서식, 도구 등 필요

슈퍼비전에 대한 표준화된 도구나 매뉴얼 등이 제작되어서 진행하는 것이 필요하다고 하였다.

민간에서는 어느 정도 표준화된 도구, 서식이 있는 것 같은데. 아직 저희는 그게 없는 것 같아서 뭔가 그런 거를 같이 있으면서 교육을 진행하면, 작은 부분이라도 슈퍼비전이 사례관리라도, 슈퍼비전이 표준화된 것이 있다면 진행되지 않을까 해서요. 서식이나 도구 부분이 필요하지 않을까. (참여자5)

찾동도 요번에는 월 15회 이상은 꼭 가야 한다. 원래는 가긴 하지만, 가는 애들도 있고 안 하는 애들도 있으니까 간 듯 안 간 듯 하기도 하고 하니까 처음에는 수치화하지 않았는데 안 하니까 상담일지도 그렇고 하니까 뭔가를 매뉴얼에 있는 것처럼 시키는 중이거든요. (참여자11)

(2) 책자 제작 위한 작업, 모임, 책자 발간

제도화되기 전에 먼저 모이고, 공부하고, 그 결과들을 책자로 발간하는 등의 노력이 있어야 한다고 하였다.

우리가 뭔가 책이라도 하나 나와야 하잖아요. 그런 작업을 같이 진행하는 모임도 하고, 학회에서 많이 발표하시고, 그런 것들을 하나 넣어가지고 (참여자5) 발표하게 하고, 묶어서 사례 발견하게 하고 하면. (참여자12)

6) 환경변화, 새 이슈에 대응

(1) 정신건강 관련 교육, 프로그램 요구

정신건강 관련하여 교육과 프로그램 등이 보다 정례화되기를 바라고 있었다. 정신질환이 있는 주민들이 증가하고 있고, 공무원들의 정신건강 관리에 대한 요구도 늘어나고 있다.

저희가 주로 대하는 분들은 어쨌든 어려운 분들이고, 그분들의 얘기를 들어주고 어려운 걸 해결해줘야 하고, 같이 고민해주어야 하고, 그러다 보니 저희가 정신적으로 많이 피폐해지잖아요. 정신질환자가 점점 늘어가고 있거든요. (참여자1)
정신건강 워크숍, 프로그램도 참여하고 그러는데 그런 정신건강 그런 쪽의 교육이나 워크숍이든 소통할 수 있는 기회든 그런 것을 정례화 시켜가지고, 그래서 저희가 정신이 건강해야 동료들 간의 직원들 간의 슈퍼비전을 제시할 수도 있고, 정신건강 관련된 그런 거를 연 몇 시간 교육을 받든지 프로그램을 참여하든지 이런 걸 정례화 의무화했으면 좋겠습니다. (참여자1)

(2) 사회복지직 자살 발생 시 잠시 관심, 우리가 챙겨야 함

사회복지전담공무원들의 자살 발생이 있었고, 발생 이후 재발 방지를 위한 구체적 방안들은 마련되지 않아 당사자들의 노력, 방안 제안이 더욱 필요함을 느끼고 있었다.

전에 한참 사회복지직 몇 명 자살 있었을 때 복지부에서 문서가 막 계속 내려왔거든요. 그러다 한참 또 뜸했잖아요. 주무부서에서 저희의 질을 챙기지 않는 한 이게 저희 자체적으로 노력해서 뭔가 달라질 것 같지는 않습니다.(참여자2)

(3) 슈퍼비전 구조화는 근무시간 내에 할 수 있도록

민원인이 많아 근무시간 내에 슈퍼비전을 실시하는 것에 대해 부담스러워하고 있었다. 그러나 구조화를 하는 단계에서는 근무시간 내에 할 수 있도록 계획해야 함을 강조하였다.

근무시간에 하게 해야 해요. 그런데 우리도 민원 있고, 자리 비울 수 없고 아니까. 민원 때문에 바쁘니까 밤에 남겨서 하면 안 돼요. (참여자12)

(4) 10년 정도면 현재 팀장들은 나감

사회복지직공무원 제도가 시작될 때 입사한 팀장들이 10년 정도면 정년 퇴임을 하게 되므로 이후 세대의 발전과 활동을 걱정하고 있었다.

우리 세대는 그래도 어떤 부분을 거쳐서 왔다면 이제 저희도 이제 나갈 거 아니에요. 10년 안에 쏙 나가는데 그러면 그 시간들이 왔을 때 그들이 과연 이런 고민을 할까 하는 고민을 해 볼 필요가 있다는 거죠.(참여자8)

(5) 커뮤니티 케어, 서울돌봄 등 직원 역량 매우 요구되는 사업 지속 등장

사회복지환경이 계속 변화하고, 새로운 사업들이 등장하고 있어 지속적인 공부와 요구되고, 슈퍼바이저로서 자질을 갖추어야 함을 느끼고 있었다.

커뮤니티 케어나, 서울도 돌봄 이런 거 하다 보니까, 돌봄이나 커뮤니티 케어가 굉장히 직원들의 역량이 많아야 하거든요. 왜냐하면, 자원을 많이 알아야 사람들에게 알려줘야 하고, 이런 것들을 하기 위해서는 슈퍼바이저도 정말 공부를 많이 해야 하고, 알아야 할 게 많아야 하는 사람들이니까 그런 쪽으로 교육을 해줘야 할 것 같아요.(참여자11)

조직 내 환경의 변화도 언급되었는데, 간호사와 같이 일하는 것, 시간제 사회복지직공무원, 민간경력자로 채용된 공무원과 같이 일한 경험은 향후 사회복지 공공분야가 더욱 다양한 직군과 다양한 업무 형태의 직원들과 함께 협업하게 될 것임을 예측할 수 있었다.

공무원 조직에 다른 조직의 경험이 있는 사람을 채용하려 하는데, 여기서 채용할 때 좋은 사람도 있지만, 아닌 사람도 많죠. 아주 힘들어하는 사람도 많죠. 민폐인 사람도 많아요. 경력단절인 사람이 들어오는 경우도 있어요. (참여자11)

같은 조직 내에서 무기계약직 간호사가 있고, 간호직 공무원이 있고, 무기계약직 간호사는 보건소에서 의료인이 있는 쪽에서 관리하니까 지금도 배치들이 되어 있고, 동장님들은 힘들다고 하니까, 똑같은 직종이 있는 사람들이 있으니까. 사회복지 팀장들이 같이 부담을 갖는 거예요. 간호사 선생님들에게는 어떻게 슈퍼비전을 주어야 할지 어려움이 있고. (참여자11)

V. 결론 및 제언

본 연구는 사회복지 슈퍼비전에 대한 사회복지전담공무원의 인식과 경험의 의미를 심층적으로 탐색해보고자 실시되었다. 조사대상은 슈퍼바이저 역할을 하는 팀장 사회복지전담공무원이며, 포커스그룹 연구 방법을 통해 3개 그룹, 총 15명을 인터뷰하였다. 자료 분석은 범주적 유형화 분석 방법을 사용하여, 3개의 이슈, 13개의 상위범주, 54개의 하위범주가 도출되었다. 연구 결과를 슈퍼비전에 대한 이슈별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 슈퍼바이저인 사회복지전담공무원들의 슈퍼비전에 대한 인식을 하위범주로 구분해본 결과 개념, 필요성, 실태로 논의해볼 수 있다.

슈퍼비전의 개념은 생소하고, 익숙하지 않고, 학교 다닐 때 배운 용어에 불과한 것으로 이해하고 있었다. 슈퍼비전의 필요성에 대해서는 슈퍼바이저가 되는 직원의 역량과 특성에 관한 응답이 많았는데, 특히 직원들의 비

전공자 비율이 증가하면서, 슈퍼비전이라는 용어 자체를 모르는 직원들이 있고, 사회복지사로서의 직업적 정체성이 부족하다고 하였다. 찾동과 같은 새로운 사업이 시작되어야 하거나, 업무량이 매우 증가하여 업무적인 위기가 발생할 때 슈퍼비전은 필요한 것으로 인식되었다.

사회복지전담공무원은 공공 슈퍼비전 실태에 대해서 일관되게 미흡하고, 매우 낮은 수준이라고 하였다. 그럼에도 사례관리슈퍼비전은 전문적, 정기적으로 실행하고 있고, 스터디나 학습동아리는 근무시간 외에 시간을 내서 하기도 하였다. 슈퍼비전의 내용은 직원들에 따라 개별적으로 개별 상황과 역량에 따라 이루어지고 있었다.

둘째, 슈퍼비전 경험에 대한 이슈에서는 상위범주는 민원 응대의 부분, 개인적인 시도들, 통합사례관리, 슈퍼비전의 실패경험으로 조사되었다. 사회복지전담공무원들은 민원 응대 업무에 있어서 직원들에게 슈퍼비전을 주고 있다. 민원 응대 시 강력한 민원이 발생하면, 팀장이 나서서 대신 응대하고, 해결하는 방법을 보여주는 식의 슈퍼비전을 하고 있다. 또한, 민원인에게 안내해야 할 다양한 서비스를 숙지하지 못해 안내하지 못하는 직원들에게 알려주어서 민원인들이 서비스를 충분히 받을 수 있도록 하고 있다.

팀장들은 사회복지전담공무원 직원들을 위해 개인적인 차원의 여러 슈퍼비전을 시도하고 있다. 직원들이 업무에 대해 이해하지 못하고, 숙지하지 못할 때는 직접 교육자료를 만들어 교육하고, 가정방문에 동행하여 관찰하고 조언을 주기도 하고, 새로운 업무를 시범 사업화하여 실시하여 직원 역량을 키워주기도 한다. 사례관리에 대해서는 슈퍼비전이 내부 회의로 정기적으로 실시되고, 외부전문가 초빙 슈퍼비전도 진행되고 있었다.

또한, 슈퍼비전 실패경험은 하위범주 8개로 정리되었다. 민원인에게 폭력을 당하여 신규직원이 퇴사하였을 때 적절한 슈퍼비전을 주지 못한 경험, 업무태도가 좋지 않고, 태만한 직원을 변화시키지 못한 경험, 직원이

못한 것에 대해 감정적으로 대했던 경험, 슈퍼비전을 주어도 받아들이지 않고, 움직이려 하지 않아 실패한 경험, 부적응으로 퇴사하는 직원과 일한 경험 등이 있었다.

셋째, 슈퍼비전 대안은 필수교육, 다양한 교육, 사회복지사 자격증, 업무 포함, 서식과 도구, 매뉴얼 개발, 환경변화 대응의 내용으로 논의되었다.

팀장들은 사회복지전담공무원을 위한 교육의 중요성을 강조하였다. 그러나 현실은 필수교육에서 사회복지과목이 2019년부터 제외되었고, 민간 사회복지사들이 필수적으로 받는 보수교육의 개념도 없다고 하였다. 따라서 필수교육, 개별적인 흥미에 기반한 다양한 교육, 팀장 슈퍼비전 교육 등 슈퍼비전에 대한 교육이 필요하다고 하였다. 전문성을 확보하고 발전시키기 위해 사회복지사 자격증 제도를 활용하여 6급 팀장부터는 1급 사회복지사자격증을 보유하도록 하고, 행정직 팀장들이 복지팀장직을 수행할 때에도 자격을 제한하여 사회복지사 자격증을 취득하도록 하지는 제안이었다. 슈퍼비전 대안을 구성하는 마지막 상위범주는 환경변화, 새로운 이슈 대응이다. 정신건강, 사회복지전담공무원 자살 발생과 같은 문제들을 해결하기 위해 슈퍼비전이 실행되어야 한다고 하였다.

이상의 사회복지전담공무원 슈퍼비전에 관한 탐색적 연구 결과의 함의와 제언은 다음과 같다. 첫째, 사회복지전담공무원 슈퍼비전은 아직 낯설고, 익숙하지 않은 용어로 인식되고 있어 기본적인 교육과정부터 마련되어야 한다. 연구 결과, 사회복지전담공무원에게 있어 슈퍼비전은 예전 학교에서 배운 개념으로 기억하고, 이해하고 있고, 제대로 실행한 경험이 거의 없다. 그러므로 슈퍼비전에 대한 공통의 합의된 개념이 부재한 상태이고, 이를 어떻게 공공복지 영역에 적용해야 하는 가에 대한 논의 또한 거의 없었다. 따라서 사회복지전담공무원을 위한 교육체계를 마련해 줄 것을 주장하고, 교육내용을 제안해야 한다. 사회복지전담공무원 슈퍼비전 교육을 사회복지전담공무원 전문 교육과정 내에 개설되도록 해야 할 것이다.

둘째, 사회복지전담공무원의 슈퍼비전은 구조화되지 않고, 개인적 차원의 개별적 도전들로 실행되고 있어 사회복지전담공무원 업무로 제도화, 구조화해야 한다. 슈퍼비전은 휴먼서비스 분야에서 전문적 서비스를 최대한으로 제공하기 위한 필수적인 것이다. 사회복지전담공무원들은 사회복지사, 공무원의 두 가지 역할을 동시에 수행하는 전문가로 정체성을 구축해왔다. 사회복지사로서의 주민들에 대한 서비스 제공, 사회복지적 실천 활동이 이루어져야 하기에 직원들에게 근무시간 외의 시간을 할애해서 교육을 시키고, 다른 팀의 팀원들에게 업무를 지도하기도 하였다. 그러나 문제는 개인적 차원으로, 업무 외 별도의 개별활동 또는 과외 활동으로 주로 실행하였기 때문에 일회성, 단기적이 되고, 성과는 혼자 간직하는 마음속의 보람 정도로 남겨졌기에, 성과가 공유되거나 보급되지 못하였다. 어떻게 제도화, 구조화해야 할 것인지는 남겨져 있는 또 다른 큰 과제이다.

셋째, 사회복지전담공무원의 세대교체에 대한 준비와 대응에 대한 논의가 필요하다. 현재 팀장들은 초기 1세대 사회복지전담공무원들이고, 대부분 대학에서 사회복지를 전공하였다. 그러나 사회복지전담공무원 제도의 변천사에 따라 공무원 수도 증가하였고, 자격기준도 변화하여 대학에서의 전공보다는 사회복지사 자격을 기준으로 소위 비전공자 사회복지직공무원들의 비율이 더 높아졌다. 전공자나 비전공자나 중요한 것이 아니라 어떻게 사회복지전담공무원의 역량을 표준화하고, 전문성의 깊이를 일관되게 유지할 것이냐의 고민으로 새로운 출발을 모색해야 한다.

넷째, 사회복지사로서의 전문성을 최대한 유지할 수 있는 방법들에 대한 사회복지전담공무원 조직 내부의 획기적 제안들을 적극 수렴하고, 시범적으로 시도해 보아야 한다. 이번 연구 결과에서 볼 수 있듯이 슈퍼비전 방법에서 개인적 창의성을 발휘하여 각자의 업무 영역에서 실천해보고자 고군분투하고 있었다. 사회복지사 자격증을 취득하여 공무원 시험을 응시하지만, 그 이후의 전문성 유지에 대한 장치들을 자격증 제도를 활용하여

고민해보아야 할 것이다. 조사에서도 나온바와 같이 사회복지사 1급 자격증 취득을 팀장 요건으로 강화하는 것, 그리고 행정직 팀장이 복지업무를 하는 경우, 사회복지사자격증 취득을 요건으로 하는 것 등이다. 게다가 사회복지사자격증 제도는 빠른 시간 내에 제도 개선이 이루어질 것으로 예측되는데 사회복지직전담공무원들도 자격제도 개편 방향에 따라 전문성 유지에 어떻게 반영할 것인가를 미리 논의해야 할 것이다. 공공조직에서의 사회복지실습슈퍼비전을 실시하는 것에 대해서도 보다 열린 마음으로 확대해야 한다.

다섯째, 새로운 사회변화, 새로운 사회복지정책과 전문적 지식을 요구하는 신규사업에 유연하게 적응하도록 인적자원관리의 측면에서도 슈퍼비전은 마련되어야 한다. 사례관리는 몇 년 전 시행될 때 공무원들에게 많은 스트레스를 주었다. 통합적 서비스, 전문적 서비스를 제공해야 하는 부담이 있었지만, 한편 사례관리슈퍼비전이 자리 잡는 토양이 되었다. 서울의 찾동사업 또한 공무원들에게는 새롭게 학습해야 하는 위기상황이었다. 이를 통해 1년에서 2년씩 사회복지전담공무원들은 많은 양의 교육을 이수하고, 학습 동아리를 통해 학습하고, 민관이 함께 교육을 듣고, 지역으로 나가게 되었다. 슈퍼비전이 공공영역에서 실행될 필요가 있을까라는 질문을 한다면, 통합사례관리가 그 예가 될 것이다. 앞으로 공공사회복지 분야는 더욱 확대되고, 전문화되고, 다 분야가 협력하는 사업들이 등장할 것으로 보인다. 이러한 환경 속에서 업무의 전문성을 지지하는 하나의 기제가 슈퍼비전이 될 것이다. 따라서 슈퍼비전에서도 민간 사회복지기관, 민간의 사회복지슈퍼바이저와의 네크워킹을 통해 함께 상생하며, 전문적 실천역량을 성장시키는 민·관 협력방안을 모색해보는 것도 바람직할 것이다.

본 연구의 제한점은 팀장 슈퍼바이저들을 중심으로 진행된 것으로, 슈퍼바이저인 팀원급의 사회복지전담공무원들의 슈퍼비전에 관한 인식 역시 후속 연구로 진행되어야 할 것이다. 또한, 사회복지슈퍼비전에

대한 사회복지전담공무원의 인식을 탐색적 수준의 연구이므로 향후 사회복지전담공무원 슈퍼비전에 대한 다양한 데이터를 수집할 수 있는 양적 조사와 슈퍼비전을 실제로 공공분야에 적용하며, 매뉴얼을 개발할 수 있는 개입연구 등의 후속 연구를 제안한다.

참 고 문 헌

- 강선경. 2008. 「슈퍼바이저와의 협동관계가 사회복지사의 업무만족 및 소진에 미치는 영향」. 한국사회복지학. 60(2): 211-230.
- 강혜규 외. 2017. 「지자체 복지인력 현황분석 및 수급방안 연구」. 한국보건사회연구원.
- 강철희·최소연. 2004. 「슈퍼비전의 개념과 모델 및 선행 변인과 결과변인에 관한 고찰」. 2004년 한국사회복지행정학회 춘계학술대회 자료집.
- 김명성·손선주·배영미·유영림. 2016. 「사회복지생활시설종사자의 슈퍼비전 경험연구 : 노인시설 중심으로」. 2016년 한국사회복지슈퍼비전학회 창립학술대회 자료집.
- 김성근. 2017. 「사회복지전담공무원 업무부담 경험에 관한 근거이론 기반 연구」. 한국사회와 행정연구. 28(1):1-29.
- 김성재·김후자·이경자·이선욱. 1999. 『포커스그룹 연구방법』. 현문사.
- 김은혜·최원희·윤정혜·안정선·김수영·김예랑·정윤경. 2014. 『슈퍼바이저를 위한 사회복지 슈퍼비전의 적용』. 양서원.
- 김이배. 2018. 「(토론문) 사회복지공무원 인사제도, 이대로 좋은가? - 사회복지전담공무원의 충원효과와 인사제도의 실효화 방안」. 한국공공복지연구소 제1회 토론회 자료집.
- 김제선·전재현·황성조·박재현·김성복. 2018. 「사회복지전담공무원의 충원효과 및 인사제도의 실효화 방안」. 한국공공복지연구소.
- 박은주. 2019. 「IPA기법을 적용한 사회복지사례관리 직무수행 및 슈퍼비전에 관한 연구」. 한국콘텐츠학회논문지 19(10): 278-292.
- 서문진희·선수경. 2011. 「사회복지전담공무원의 전문성과 소진에 관한 연구: 사회복지직과 타직렬의 집단간 차이를 중심으로」. 한국사회복지행정학 13(3):227-251.
- 서울특별시·서울복지재단. 2017. 「찾아가는동주민센터 복지슈퍼바이저 실무도움서」.
- 성희자. 2007. 「슈퍼비전이 사회복지사의 자기효능감에 미치는 영향」. 한국지역사회복지학 22:73-91.
- 신재은·이유진·박미경·서창현. 2012. 「사회복지직공무원 교육체계 개발 연구」. 경기복지재단.

- 신재은·조성우·박미경·서창현. 2013. 「경기도 사회복지직공무원의 전문성 향상방안 연구」. 경기복지재단.
- 윤정혜. 2002. 「사회복지전담공무원의 직무성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」. 서울여자대학교 대학원 박사학위논문.
- _____. 2015. 「공공 행정 기관에서의 사회복지현장실습에 관한 공무원의 인식 연구」. 한국사회복지행정학 17(3): 315-342.
- 이상정·황정하. 2020. 「아동그룹홈 종사자의 업무량과 슈퍼비전이 이직의도에 미치는 영향 - 소진과 직무만족의 매개효과를 중심으로」. 한국사회복지학 72(1): 9-34.
- 이승미·강윤심·최보영. 2019. 「수퍼바이저의 지지와 상담자 소진의 관계에서 수퍼비전 만족도의 조절효과」. 청소년학연구 26(8): 31-51.
- 이용재·김창환·박종희. 2019. 「사회복지전담공무원의 감정노동이 서비스 질에 미치는 영향」. 한국콘텐츠학회논문지 19(6): 541-552.
- 이정은. 2019. 「사회복지직공무원 운용의 쟁점과 개선과제」. 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집.
- 전선영·윤정혜·안정선. 2011. 「사회복지전담공무원의 사회복지교육성과와 직무성과와의 관계」. 한국사회복지학 63(1): 291-316.
- 조휘일. 2005. 「한국사회복지기관 수퍼비전 실천 모델 개발의 지침에 관한 연구」. 서울여자대학교 사회과학논총 12: 59-81.
- 조혜진·유동철. 2014. 「지역사회복지관이 주도하는 마을만들기 사업과정에 대한 탐색적 연구: 사회복지관 실무자의 경험을 중심으로」. 한국사회복지학 66(3): 159-183.
- 최서윤. 2019. 「동료 수퍼비전의 이해와 활용」. 한국심리학회지 38(10): 1-23.
- 최원희. 2013. 「수퍼바이저의 지식기술역량에 대한 중요도 실행도 분석(IPA)에 의한 수퍼바이저 교육내용 연구」. 한국사회복지교육 23: 39-67.
- 한국사회복지사협회. 2017. 『2017사회복지사 통계연감』.
- _____. 2018. 『2018사회복지사 통계연감』.
- _____. 2019. 『2019사회복지사 통계연감』.
- 홍순혜·안정선·조성심·엄경남·방진희. 2013. 「학교 사회복지 실천가의 현장수퍼비전 현황과 발전방안」. 학교사회복지 24: 1-22.
- 황미경. 2007. 「사회복지전담공무원의 수퍼비전과 직무관련 변인의 구조적 관계: 수퍼비전의 매개효과를 중심으로」. 중앙대학교 대학원 박사학위논문.
- 행정안전부. 2020. 행정안전부 내부자료.

- Brown, A. & Bourne I. 1996, *The Social Work Supervisor : Supervision in Community, Day care and Residential Settings*, Open University Press Buckingham · Philadelphia.
- Carroll, M. 1996, *Counselling Supervision Theory, Skills and Practice*, Cassell.
- Caspi, J. & William, J. Reid. 2002, *Educational Supervision in Social Work*, Columbia University Press.
- Dow, D. M. 2001, "Supervisors and Supervisees paired Reports of Events During Counseling Psychology Supervision Sessions," Ph. D. Diss., the Temple University Graduate Board.
- Munson, C. E. 2002, *Handbook of Clinical Social Work Supervision(3rd ed.)*, The Haworth Social Work Practice Press.
- Freda, B. 1993, "Supervision as Social Work Practice: A Reconceptualization," *Social Work* 40(5): 692-699.
- Frederic G. Reamer. 2005, "Documentation in Social Work: Evolving Ethical and Risk-Management Standards," *Social Work* 50(4): 325-334.
- George K. & Eleni A. 2017, "Training Fieldwork Supervisors of Social Work Students at a South European University: Evaluation of The Effectiveness of a Relational Psychodynamic Model," *Journal of Social Work Practice* 31(1): 37-49.
- Himle, D. P., Jayaratne, S., & Thyness, P. A. 1989, "The buffering effects of four types of supervisory support on work stress," *Administration in Social Work* 13(1): 19-34.
- Jeffreys, J. W. 2001, "The impact of supervision on social worker perception of self-efficacy," Ph. D. Diss., State University of New York at Albany.
- Kadushin, A. 1974, "Supervisor-Supervisee Survey," *Social Work* 19: 288-298.
- Kadushin, A. & D., Harkness. 2002, *Supervision in Social Work*, NY: Colombia University Press.
- Kieran, O & Ming-sum Tsui. 2015, "Social Work Supervision Research(1970 - 2010): The Way WeWere and the Way Ahead," *British Journal of Social Work* 45: 616-633.
- Travis, D. J., Lizano, E. L., & Barak, M. E. 2016, "I'm So Stressed!": A Longitudinal Model of Stress, Burnout and Engagement among Social

Workers in Child Welfare Settings.” *British Journal of Social Work* 46: 1076 - 1095.

Wilkins, D ., Forrester, D., & Grant, L. 2017. “What happens in child and family social work supervision?” *Child and Family Social Work* 22: 942 - 951.

국 문 초 록

사회복지전담공무원의 슈퍼비전 경험과 인식 연구:

서울·인천지역 팀장 슈퍼바이저를 중심으로

윤정혜(인천재능대학교 사회복지과 부교수)

사회복지전담공무원은 공공복지 영역의 확대 및 새로운 국가적 사회복지정책의 빠른 등장에 따라, 전문성을 더욱 요구받고 있다. 슈퍼비전은 사회복지전담공무원의 전문적 역량 강화를 위한 중요한 대안이지만 현실은 그렇지 못하다. 본 연구는 사회복지전담공무원의 슈퍼비전 인식과 경험에 관한 탐색적 연구로, 서울과 인천지역 사회복지전담공무원 15명을 대상으로 3개의 포커스집단을 구성한 후, 질적 연구를 실시하였다. 연구 결과, 슈퍼비전 인식, 경험, 대안의 세 가지 이슈와 이에 따른 13개 상위범주, 54개의 하위범주가 도출되었다. 주요 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 슈퍼비전에 대한 인식은 ‘개념’, ‘필요성’, ‘실태’를 하위범주로 나누어 논의할 수 있었다. 둘째, 슈퍼비전 경험에 관한 이슈의 상위범주는 ‘민원 응대의 부분’, ‘개인적인 시도들’, ‘통합사례관리’, ‘슈퍼비전의 실패경험’으로 조사되었다. 셋째, 슈퍼비전 대안은 ‘필수교육’, ‘다양한 교육’, ‘사회복지사자격증’, ‘업무포함’, ‘서식과 도구, 매뉴얼 개발’, ‘환경변화 대응’의 내용으로 논의되었다. 본 연구의 결과를 바탕으로 사회복지전담공무원 슈퍼비전에 대한 양적 조사와 공공분야의 슈퍼비전 매뉴얼을 개발할 수 있는 개입연구 등의 후속 연구를 제안한다.

주제어: 사회복지전담공무원, 공공사회복지, 사회복지슈퍼비전, 포커스그룹인터뷰

Abstract

Understanding the recognition and experiences of public social workers:

Interviewing supervisors (social work directors) in Seoul and Incheon

Youn, Jung Hye(Adjunct Professor, Dept. of Social Welfare, JEI Univ.)

With the expansion of social services, it is becoming increasingly important for social workers to exhibit professionalism. While supervision should be considered an essential tool for social workers' training, attempts to carry it out properly in the field often fail. As such, this study investigates social workers' perceptions and experiences regarding supervision. Fifteen social workers across Seoul and Incheon were recruited. Three focus group interviews were conducted, and the participants' narratives were classified into categories. The analysis resulted in 13 upper and 54 lower categories. The findings are as follows: 1) Upon analyzing the lower categories, concepts, needs, and reality were discussed. 2) The upper categories revealed responses to civil complaints, personal attempts, integrated case management, and experiences of failed supervision. 3) For alternatives to supervision, the following issues were addressed: mandatory/diverse education, social worker certification, including certain tasks, forms and instruments, manual development, and responses to changes in the environment. This study provides qualitative data on social work supervision that could be applied in the public sector, and calls for a subsequent interventional study to allow for comprehensive manual development.

Key words: public social workers, public social welfare, social welfare supervision, focus group interviews

빈곤밀집지역 내부의 인간관계 탐구:

쪽방촌과 영구임대아파트의 차이를 중심으로

탁장한*

탁
장
한

I. 들어가는 말

II. 선행연구 검토: 빈곤밀집지역의 해석

1. 근린효과(Neighborhood Effect)
2. 한국의 빈곤밀집지역과 도시빈민의 속성
3. 빈곤과 사회적 관계망

III. 연구방법

IV. 연구결과

1. 쪽방촌
2. 영구임대아파트

V. 맺는말

I. 들어가는 말

빈곤의 낮은 비자발적 실업, 채무, 사고, 장애, 이주, 자연재해 등으로 한 번 걸려들면 경제적 소득결핍, 정치적 차별, 사회적 배제, 건강불평등, 교육·문화적 소외, 공간적 격리, 관계적 고립 등이 중층적으로 연루되어, 국

.....
* 서울대학교 사회복지학과 박사수료(E-mail: purequest@naver.com)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020.17.335>

투고(접수)일 2020.5.8. 심사(수정)일 2020.5.26. 게재확정일 2020.6.16.

가 및 시민사회의 복지와 사회안전망이 촘촘하거나 적극적이지 못하다면 개개인의 제한된 정보와 노력만으로는 쉬이 단절하기 힘든 복합적인 사회 문제로 여겨져 왔다. 직업을 가지고도 가난한 근로빈곤층, 집을 보유하고도 가난한 하우스푸어, 치솟는 전세비로 가난한 렌트푸어, 의료시설의 부족으로 생겨나는 의료빈곤층, 에너지사용의 불평등과 연관되는 에너지빈곤층과 같은 신빈곤층 개념들이 통용되는 현실도 빈곤의 복잡성을 여실히 보여준다.

언급한 빈곤의 현상이 지닌 고통의 영역 중에서도 특히 도시빈민이 빈곤의 뒷에 놓여있음을 시각적으로 잘 드러내는 지표는 바로 그들이 머무는 ‘공간적 분포’다(조희은 2014). 빈곤은 모인다. 복지 및 정보의 사각지대에서 극심한 빈곤을 겪는 사람들은 거주공간의 협소한 선택폭이라는 한계 속에서, 생계비를 제외한 빈곤한 가처분소득으로 해결 가능한 선택지인 낙후된 동네와 주거지로 밀려나기 때문이다(김수현 외 2011). 흥미로운 사실은 현대사회에서는 도시빈민들이 ‘비자발적 자발성’으로 선택한 가난한 동네가 반드시 인간의 생존을 위한 입지경쟁에서 도태된 외곽뿐만이 아닌, 경쟁에서 살아남은 대도시의 도심이나 부도심에도 미친다는 것이다. 소위 ‘빈곤의 도시화’다. 다만 시장경제의 특성상 교통의 요지거나 각종 편의시설이 존재하는 등 동네의 입지가 좋을수록 그들이 밀집한 실주거지들의 물리적 열악성은 일종의 도심 속 ‘빈곤의 섬’으로서 상대적으로 더욱 명백하게 드러날 뿐이다. 빈곤밀집지역의 이미지는 깨진 창문과 만연화된 범죄, 각종 인프라의 부재, 고성방가의 연속, 특유한 가난의 냄새, 어둡고 우울한 느낌 등으로 굳어져 있다.

한편 인간이라면 누구든지 누려야 할 기본적 주거의 권리에서 소외된 이들 동네는 대중들이 빈곤(구조)과 빈민(사람)을 구별하지 못하게끔 하는 착시의 공간이기도 하다. 흑인해방운동가 맬컴 엑스(Malcolm X)의 연설(1960)에 따르면, 실상은 빈곤의 구조에 편승한 세력이 피해자들의 삶

을 계속 공격하면서도, 오히려 피해자들이 자신들을 공격했다고 고발하며 그렇게 피해자로 둔갑한 가해자들이 목소리를 내는 것이 민주주의며 정의라고 여겨지는 현실은 위선이다(노엄 촘스키 2018). 가시화된 빈곤밀집지역의 존재를 통해 규탄하고 변화를 도모해야 할 영역은 빈곤과 그것의 밀집을 자아내는 구조이지만, 지금도 되레 일차적 피해자인 빈민이 게으름과 노력의 부족 등으로 그 공간을 탈피하지 못하고 동네를 황폐화한다며 낙인을 뒤집어쓰는 경우들이 허다하다. 또는 집중된 빈곤 그 자체가 혐오의 대상이 되기도 한다. 윤리적으로 부자연스러운 해당 현상은 이곳에서 도대체 무슨 일이 벌어지는가와 관련해 연구자들이 관심을 두어온 주제였으나, 서구에서는 빈곤밀집지역이 온갖 사회문제의 진원지로 지목되어 해당 지역주민들의 생활을 위축시키고 사람들에게 해악을 끼친다는 근린효과(neighborhood effect)의 설명방식에 의해 문제시되면서 비윤리성을 빈곤밀집지역에 투영해왔다. 즉 빈곤의 밀집이란 단순히 도시빈민의 집단 주거지라는 물리적 주거공간 차원에 국한되지 않고, 그들 생활방식의 부정적 변형을 좌우하는 일종의 억압적인 사회생태적 환경으로 작용한다는 것이었다(이상록 2012).

한국사회에서 도시빈민의 빈곤밀집현상은 그리 낯설지 않다. 1960년대 이후 약 40년 동안 도시빈민 주거지역의 전형이었던 판자촌, 달동네, 산동네의 형태를 쉽게 떠올릴 수 있다. 그러나 때로는 국가주도로, 때로는 건설자본주도로 도시재개발사업이 진행되어온 소위 현대화의 과정에서, 만연하던 판자촌은 대규모로 철거되었고, 그에 따라 추방된 주민들은 새로운 정착지인 지하셋방, 비닐하우스, 고시원, 쪽방촌, 그리고 영구임대아파트로 흩어져 모였다. 도덕적으로 정당화되기 어려운 공간은 정치적으로는 매우 자연스럽게 박멸되는 방향으로의 처방이 뒤따르고 지속적으로 실행되었으나, 모든 도시빈민이 목숨을 잃어 사라지거나 귀농하지 않는 한, 혹은 반대로 누구도 예외 없이 적절한 주거에서 살 수 있는 조건이 구비되지

않는 한, 그러한 공간은 생존해야 하는 사람들의 현존으로 인해 단지 명칭이 바뀌어 재생산될 뿐 제거되기 힘든 것이다. 다변화된 빈민주거지 중 특히 본고에서 비교분석의 대상으로 삼고자 하는 ‘쪽방촌’과 ‘영구임대아파트’의 경우, 비록 판자촌과 비교해서는 국소적이나 여전히 일반주거지와는 구분될 정도로 빈곤의 밀집이 큼직하게 남아있는 공간이다. 본고는 빈곤밀집현상을 여전히 잘 드러내고 있는 도시빈민의 거주형태인 쪽방촌과 영구임대아파트를 연구대상으로 삼아, 각 공간의 특성과 빈곤이 모였을 때의 상황을 비교하고자 한다.

특히 본고는 구체적으로 두 빈곤밀집지역의 인간관계, 구체적으로는 내부의 이웃관계가 지닌 공통점과 차이점을 파악하고자 한다. 이 작업은 빈곤밀집지역의 역할이 빈민에게 이중고(dual hardships)로 작용하는지, 반대로 개인이나 가족의 빈곤상태를 되레 완충하는 역할(buffer)을 하는지를 당사자 입장에서 확인할 수 있다는 점에서 중요하다. 사람이 지닌 사회적 관계는 자립의지, 신체건강, 자기효능감과 자존감 등의 정신건강, 탈빈곤과 관련된다고 보고되고 있다(김선희 2001; 전영주 2008; 조희은 2014). 아울러 빈곤이 사회적 관계의 결여 혹은 부족과 연결되기도 하므로, 결핍된 부분을 양적·질적으로 제고하는 방안으로서의 빈곤대응 프로그램을 지역사회 내 사회적 관계망에 대한 개입을 통해 설계해볼 여지가 있다는 점에서도 중요하다(홍경준 2001).

나아가 그것은 빈곤의 밀집이 억압적이고 부정적이라는 기존의 사유에 대한 저항이다. 특히 유사하게 빈곤이 포화된 상태라도, 드러나는 관계망의 특질에서 차이가 감지된다면, 빈곤밀집지역을 동질적인 하나의 개념으로 취급해 효과를 측정해온 노력은 단지 혼재된 결과의 총합일 뿐이며 지역사회 영향의 전반을 파악하는 데에는 쓸모 있을지 모르나 각 실체를 파악하는 데에는 부정확한 자료가 되기 때문이다. 혹여 두 유형의 빈곤밀집 지역에서 간과할 수 없는 명백한 차이가 나타난다면, 연구결과에 대해 각

유형의 주민들이 처해있는 상황적 맥락과 결부한 해석의 단초를 풍부히 제공하는 것이 본고의 목표이다. 만약 빈곤밀집지역의 분해가 적절히 이루어진다면, 그동안 동질성에 의해 가려져 있었던 역동이 드러날 수 있으며, 이는 개입방식의 세분화에도 연결될 것이다.

본고가 제기하는 연구문제는 아래와 같다.

1. 빈곤의 밀집이 내부의 인간관계와 부정적 관련성을 맺고 있는가?
2. 빈곤밀집지역인 쪽방촌과 영구임대아파트 지역에서 인간관계가 다르게 전개되는가?

II. 선행연구 검토: 빈곤밀집지역의 해석¹⁾

가난한 동네에 산다는 것은 내부 구성원들로 하여금 어떠한 관계성을 형성하도록 할까. 빈곤에 대한 지리적 접근은 동일하게 열악한 소득수준을 가진 빈민이라 하더라도 그들이 어디에 사는가에 따라서 현재의 빈곤함이 더(덜) 빈곤하게 여겨질 수도 있다는 문제의식에서 출발한다(이영아·정윤희 2012). 빈곤밀집지역과 소득혼합지역에 거주하는 도시빈민의 삶의 태도나 만족도는 서로 다를 수 있다. 사회적 배제를 겪는 차원이 집합적 혹은 개인적이라는 차이를 보이기 때문이다.

1. 근린효과(Neighborhood Effect)

근린(Neighborhood)이란 ‘근처의 이웃’이라는 의미로, 일반적으로 내부 구성원들 간의 지속적인 면대면 상호작용이 발생하는 지리적 영역 그

1) 해당 챕터는 저자의 연구인 「빈곤한 지역사회에 거주하는 빈곤층의 실태에 관한 연구: 중첩된 가난과 이웃관계, 그리고 정신건강(2016)」의 내용을 참고했다.

리고 이웃관계와 같은 사회적 네트워크가 이루어지는 장소를 지칭하며, 흔히 ‘지역사회’ 혹은 ‘동네’와 치환되는 개념이다. 근린은 토지이용을 둘러싼 사회집단 간 경쟁의 결과로 생겨난 자연적 공간이자, 자원분배의 위계질서에 의해서 만들어지는 사회적 공간이다. 빈곤밀집지역도 예외가 아니다. 경쟁의 결과든, 위계적 구조의 결과든 현대사회의 근린은 인구집단의 층화현상을 묘사하고 있으며, 필연적으로 불평등을 내포한다(김형용 2012; 탁장한 2016). 즉 근린 간에도 사회적 삶의 격차가 존재하고, 집중된 불이익 및 사회적 배제의 동학이 작용한다.

중남미의 도시빈민가족에 대한 참여관찰을 토대로 초기 이론적 접근을 시도했던 O. Lewis의 빈곤문화론에서는 도시빈곤의 문제와 사회병리 현상을 주로 하위문화(subculture)의 형성과 세대 간 전승이라는 지역사회의 문화적 측면을 중심으로 파악, 설명하는 접근을 취했다(Monyhan 1965; Lewis 1968). 그러나 빈곤문화론은 주류사회와는 차별적인 하위문화의 실재에 대한 입증의 실패와 영속적 문화결정론의 한계, 사회구조 및 사회변동의 희생자를 빈곤문화를 전승했다는 죄를 뒤집어쓰기 오히려 비난하는 이론적 함의, 도시문제 발생의 사회구조적 측면에 대한 분석적 고려 미흡 등의 문제들로 사회과학계에서 논쟁 끝에 심각한 이론적 결함을 지닌 것으로 선고되었다(Barnes 2001; 이상록 2012).

이후 Wilson(1987)을 비롯한 일부 연구는 빈곤문화론에서 탈피해, 사회적 고립과 빈곤의 집중 등 도시지역의 구조적 특성에 주목함으로써 지역사회의 영향에 대한 새로운 관심을 환기했다(이상록 2012). Wilson은 하류계급(underclass)에 집중된 병리적 현상에 관한 연구는 이들을 겨냥해왔던 원색적인 비난과는 상관없는, 지역사회의 해체현상 자체를 다루어야 한다고 주장했다(김형용 2009). 그는 빈곤문화론에 반대하며, 빈민들의 문화적 적응 자체가 아닌 그것이 나타난 환경에 집중했다. 빈곤문화로 표상되는 문제적 행동들은 단지 상황적인 것일 뿐, 세대에 걸쳐 전수되

는 그들만의 특질이 아니라는 입장이었던 것이다(Wilson 1987). Wilson은 사회해체의 징표로서 빈곤이 집중된 근린에서의 생활이나 성장이 인간에게 지속적인 흔적을 남기므로, 지역사회를 재배치하거나 빈민들의 구조적 제약을 줄이면 낙인과 차별이 감소하고 사람들이 새로운 환경에 적응할 것이라고 보았다. 이른바 근린효과연구였다. 근린효과란 빈곤이 특정한 공간에 편중되어 지역의 사회경제적 환경을 형성할 때, 그것이 개개인의 빈곤과는 독립적으로 그들의 삶을 둘러싸는 맥락이 되어 주민의 개인적 행태, 생활방식, 삶의 질이나 성과와 관련해 부정적 효과를 강화한다는 개념이다. 예컨대 개인의 인구사회학적 특성, 사회경제적 특성 및 개인적 자질이나 능력을 통제하고서도 단지 특정지역에 거주함으로써 발생하는 기회 또는 불이익이다(김형용 2010). 부유한 동네에 거주할 때 환경은 ‘기회’지만, 빈곤한 동네라는 맥락은 내부 구성원들의 사회적 고립을 초래하며 ‘불이익’이 된다. 중요한 것은 빈곤한 동네는 기회로 연결되지 않기에, 어떤 방식으로든 변화가 요구되는 곳으로 여겨진다는 점이다.

Massey와 Denton(1993)은 흑인을 중심으로 출현하는 도시지역의 빈곤 및 각종 사회문제의 발생을 인종차별과 거주지 분리의 사회구조에 토대한 것으로 파악해, Wilson과 함께 사회구조적 측면을 중심으로 지역사회의 영향을 재조명했다. 빈곤문화론이 문제의 책임을 빈민에게 전가하고 개인의 심리적, 인지적 변화를 도모하는 것에 초점을 두었던 반면, 근린효과연구는 개인을 둘러싼 사회경제적 혹은 생태적 환경의 특성과 문제의 발생의 연관성에 초점을 두고, 동네와 같은 사회조직 수준에서의 공간적, 환경적 변화에 대해 정책적, 제도적 관심을 가질 것을 강조했다(곽현근 2008; 최미영 2008). 인간 삶의 맥락을 탐구한 이들 연구는 지역사회의 해체(distal factors)를 근린 내 빈곤 밀집도, 높은 거주불안정성, 높은 흑인비율 등으로 세분화한 후 각 영향력을 검토할 뿐 아니라, 영향을 중재하는 복지시설, 도서관, 파출소 등 ‘지역사회의 제도적 인프라’나, 주민들의

지역사회 순찰이나 동네 어르신들의 비공식적 슈퍼비전, 이웃 간 사회적 유대와 응집과 같은 ‘집합적 사회화(collective socialization)’의 요인들(proximal factors)을 주요변수들로 소환, 투입해 빈곤의 밀집이 자아내는 역동성을 파악했다(Jencks and Mayer 1990; Curley 2005). 빈곤밀집지역의 불이익을 기회로 전환하려는 움직임들이었다.

다양한 지역사회변수들이 구축된 1990년대 후반을 지나면서는 종속변수인 개인발달 및 행태, 생활상태 등도 세분화되어 제반 학문 분야에서 연구가 활발히 전개되었다. 교육성취도, 사회적 관계, 고용수준, 보건, 자살, 범죄, 아동학대, 청소년 일탈, 인지발달 등 각 학문의 관심분야에 근린의 중요성이 도입된 것이다. 그것은 근린의 사회경제적 상태가 개개인의 심리적 측면뿐 아니라 교육과 직업 등 개인의 사회경제적 활동수준과도 관련을 맺고 있음을 보여주었다. 일부 국내연구들도 근린효과의 존재를 인정하며(노병일·곽현근 2005; 이경환·안건혁 2008; 김영미 2010; 김동배·유병선 2013), 거주환경이 사회적 관계의 파괴를 비롯해 신체적, 정신적 건강의 악화, 학습된 무기력의 형성 등 여러 측면에서 부정적 영향을 초래함을 다룬 바 있다. 즉 빈곤의 집중화 현상이 내부 구성원들의 안녕을 낮추며, 비행이나 범죄행동을 높이는 요인이 된다는 것이다.

빈곤의 밀집은 그것이 주민들 간이든 외부인들과의 접촉이든 인간의 관계를 단절하고 퇴보시키며, 사회적 네트워크와 응집력 형성을 제약한다는 논리로 이어졌는데, 서구에서는 그 상태를 일종의 뇌관으로 여기며 심각한 문제로 판단해왔다(Cutler and Glaeser 1997; Charles 2003). 특히 Boardman과 Robert(2000)에 따르면, 낙후된 지역 내 도시빈민이 집중된 상태에서 개인적 자질 및 특성이 취약한 개인들이 탈출구의 부재라는 공통점을 지닌 결핍된 이웃과 상호작용할 때 주민들에게 부정적인 사회적 압박감과 긴장을 유발하며, 그것이 만성화되었을 때 정신건강의 악화로 귀결된다고 보고 있다. 개입의 방법은 지역사회 해체의 중심인 빈곤의 밀

집을 해체하는 것이거나, 보다 현실적으로는 중재요소인 제도적 인프라나 사회적 관계를 구축하여 빈곤밀집지역이 지닌 위험성을 최대한 완화하고 사람이 안전하게 살 수 있는 동네로 만드는 것이다.

여기에는 기본적으로 빈곤의 밀집은 부정적이라는 인식이 담겨있으나, 빈곤이 왜 밀집될 수밖에 없는지에 대한 고민이라든지, 빈민들에게 거주지의 선택권이 제한되어있는 상태, 그리고 그런 가운데서도 어떻게든 삶을 살아내고 숨통을 틔우기 위해 빈곤이 밀집된 공간이나마 머무르면서 관계를 맺어가려는 사람들의 의지적 선택과 같은 근린의 숨어있는 생태계적 역동이 단순히 빈곤밀집의 부정적 영향력으로 치환되면서 그 상태를 단죄하는 결과를 초래하고 말았다. 그것은 빈곤의 개인원인론을 벗기고 사회적 영향력을 실증해내고자 했던 정량적 분석의 한계이자, 실상은 빈곤한 개개인이 모여있는 상태가 부정적 시너지를 낸다고 보았기 때문에 빈곤한 개개인을 비윤리적이라고 나무랐던 초기의 빈곤문화론과 별반 다르지 않은 것이었다. 그렇게 보면 빈곤밀집지역은 사회구조적으로 만들어진 상태와 개개인의 선택이라는 조건이 톱니바퀴처럼 맞물려있다는 점에서 상당히 복잡한 개념이다. 그곳은 억압이 내재화되면서도 억압을 깨부수는 공간, 낙인찍혔으나 당사자로서는 부정적이지 않을 수도 있는 일말의 가능성을 가진 공간인 셈이다.

2. 한국의 빈곤밀집지역과 도시빈민의 속성

반면 서구로부터 주장된 근린효과가 존재하는지 여부와 관련해 일부 국내연구들은 확증할 수 없다는 결론을 내리곤 했다(곽현근 2004; 박선희·박병현 2012). 여기에는 한국 도시빈민의 특성이 서구나 중남미의 그것과 상이했다는 점이 작용했으리라고 추정된다. 특이하게도 20세기 중후반 국내의 도시빈민을 다룬 연구들은 그들의 특성으로 높은 교육

열, 부지런함, 적극적이고 진취적인 태도와 강한 계층적 상향의식, 주거 지역을 중심으로 발달한 폭넓으면서도 촘촘한 사회경제적 네트워크, 활발한 주민운동을 강조해왔다(박수영·김용웅 1984; 박경구 1986). 그리고 이는 도시의 일반주거지역보다 빈곤밀집지역에서 뚜렷하게 나타나는 특질이기도 했다. Lewis는 빈곤문화는 시공간을 초월해 보편적으로 나타난다고 했으나, 한국 근대화와 도시화의 특수성 및 삶에 대한 빈민들의 열망으로 인해 국내에서는 저열한 빈곤문화를 찾기 어렵다는 시각이 지배적이었다(김효진 2009).

국내 빈곤밀집지역의 전형이었던 달동네 도시빈민촌은 이른바 달동네문화라고 부를 만큼 능동적이고 건강한 빈곤문화를 상징하는 공간이었다(유병덕 2003). 남원석(2003)은 국가재건의 시기에 상경한 이농민들이 거주했던 판자촌과 같은 무허가정착지는 당시 농촌의 이웃관계가 지속되는 공동체일 뿐 아니라 험난한 도시생활에 적응하기 위한 기착지라고 묘사한다. 1970-80년대 도시빈민은 주거공동체, 가족, 친척 등에 기반을 둔 사회적 네트워크 형성을 통해 자신들의 삶과 터전을 배제하는 도시환경에 적극적, 능동적으로 대응해왔다(장세훈 2003; 이성호 2007). 한국의 도시빈민들에게 사회적 네트워크는 자신들의 불안정한 사회경제적 상황을 타개하기 위해 동원할 수 있는 주요한 자원이었다(박계영 1983; 조은·조옥라 1992). 빈곤의 밀집 자체에 몰두했던 서구와는 해당 공간을 바라보는 관점에서 구분되는 양상을 확인할 수 있다.

1980년대 재개발과 관련하여 실시된 빈곤밀집지역들에 대한 국내연구는 ‘빈곤의 공간을 과연 한계적이고, 일시적인 공간으로 이해하는 것이 적합한가’라는 의문을 던졌다. 조은과 조옥라(1992)는 도시빈민이 집단거주지의 일자리 정보망을 통해 생계유지에 대한 도움을 확보하며, 조밀한 공간에 모여 거주하는 사람들끼리 심리적 안정감을 공유한다고 봤다(탁장한 2016). 그들의 집단거주지를 부득이하게 생성된 희

생자들의 공간이라거나 단순히 주거문제를 해소하는 곳으로 보지 않고, 도시빈민이 처한 사회경제적 취약성을 극복하기 위한 생활양식과 자조체계를 발전시키는 공간으로 파악한 것이다. 이는 빈곤밀집지역을 단순히 범죄가 만연한 곳이라든지 결핍과 박탈의 취약한 공간으로만 바라보는 인식이 과연 정당한 것인가에 대한 보다 근본적 물음으로 이어졌다. 그들에게 집단적 거주는 사회경제적 곤궁에 의한 지지의 부재를 채우는 삶의 방식이었다(김효진 2009).

그러나 도시미화와 주거개선사업, 그리고 도시재개발 이후에 달동네가 해체되면서 비록 공간의 성격은 사뭇 다르더라도 영구임대아파트 단지들이 빈곤의 밀집을 이어받았으며, 다른 한편으로 외환위기 이후 잠재적 노숙인으로서 극단적 주거빈곤에 처한 사람들은 쪽방촌에 밀집하여 거주했다. 빈곤은 거주지의 유형은 다변화되었어도 여전히 모였으나, 이전과 달라진 바는 그 사이 도시화가 급격히 진행되었다는 점이며, 그로부터 수십 년이 경과했다는 것이다. 이렇듯 변화된 시공간의 현황은 그들의 밀집분포 하에서 빈곤에 대처하는 자원이 될 수 있는 인간관계가 1970~80년대 도시빈민들의 그것과 유사하게 이루어지고 있는지, 앞서 언급한 서구의 근린효과의 영향을 받는 방식으로 전환되어가는지, 또는 제삼의 길을 걷는지에 대한 탐색을 요한다.

3. 빈곤과 사회적 관계망

빈곤한 상태와 사회적 관계망은 밀접한 관련을 지닌다. 앞장에서 제시한 한국사회 특유의 속성을 차치하고 먼저 사회적 관계망에 미치는 빈곤의 영향력을 살펴보면, 기본적으로 빈곤은 인간의 사회적 관계를 위축시키거나 단절시킨다(신명호 외 2004). 재정적으로 빈곤한 상황은 인간관계를 맺는 데에 있어 일종의 부담(strain)으로서 결혼이나 우정을 위태롭게

하며, 그러한 관계를 유지하려는 노력도 약화하기 때문에(Belle, 1983) 사회적 관계의 지속을 어렵게 한다. 빈곤층이 직면하는 상황으로서 주거의 불안정성 또한 잦은 이사와 맞물려 관계의 단절과 연관된다. 이처럼 사회적 관계망의 축소 또는 해체는 물질적 자원이 부족한 빈민이 사회적 자원마저 상실했음을 의미한다(이성호 2007; 탁장한 2016). 역으로 사회적 관계망의 해체나 단절, 부재 또한 빈곤의 상황을 촉발, 가속한다(신명호 외 2004). 도움을 주고받는 관계가 파괴된 상태는 개인이 취약한 상황에 놓이는 것을 더욱 쉽게 만든다. 사회적 관계망의 존재는 빈곤의 뒤편으로의 전락을 예방하는 요인이며, 특히 가족, 친척, 이웃과의 친밀한 관계는 빈곤으로의 진입을 막는 주요한 지원체계가 된다.

빈민의 경우 사회적 자원을 통해 빈곤의 상황을 극복할 수 있다(Warren et al 2001). 사회적 관계는 빈곤의 상황에 대처하는 도시빈민의 집단적 적응수단인데(이성호 2007), 이들에게 사회적 관계망은 비가시적 생존수단이자 자조적 안전망의 역할을 한다(신명호 외 2004). 빈민들은 인간관계를 통해 위로와 격려 등의 정서적 지지 및 생존에 필요한 물질적 지원을 확보한다. 물론 빈곤으로 인해 도시빈민의 관계망은 제한적이지만, 그렇기에 희박하나마 남아있는 관계의 끈이 그들에게 얼마나 중요한지를 유추하기는 그리 어렵지 않다. 사회적 관계망이 활성화될수록 도시빈민의 생활도 개선될 수 있으며, 그들은 더 나은 생활환경을 만들기 위해 노력을 하게 될 것이다(조희은 2014).

III. 연구방법

본고는 기존문헌을 종합한 연구다. 시공간의 제약에서 자유로운 문헌연구는 1차 자료를 수집하는 것이 불가능하거나 곤란할 때 선행연구의 결과

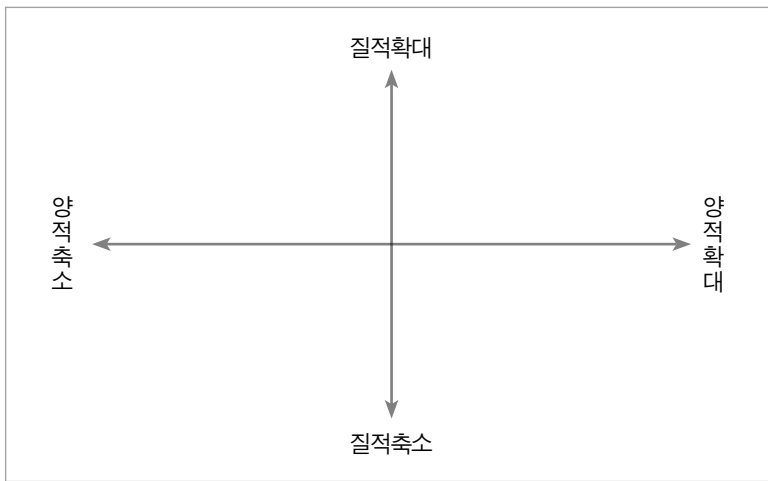
를 취합해 활용하는 방법론이다. 쪽방촌과 영구임대아파트 주민들을 전수 조사하는 방식으로 데이터를 수집, 확보하는 것이 현실적으로 어려운 상황에서는 해당 주제와 관련해 진행된 이전의 연구성과들을 살피는 것이 적절하다고 판단되었다. 게다가 쪽방촌과 영구임대아파트를 포괄하는 2차 데이터도 부재한 상태였다. 본 방법은 연구문제에 대한 기존 연구동향을 통합적으로 정리하는 데에 용이하다는 강점을 가진다.

연구수행을 위해 일차적으로 빈곤밀집현상을 드러내는 쪽방촌과 영구임대아파트 단지 관련 선행연구들을 각각 검색했다. 검색 시 특히 선행연구의 질을 중요시했는데, 한국학술지인용색인 KCI의 등재지 혹은 후보지로 한정함으로써 관련 연구들 가운데서도 그만큼 신뢰성이 높고 연구자들에게 회자되는 주요연구들로 본고의 분석을 수행하고자 함이다. 2020년 4월 기준, 단순검색으로 KCI에서 확인된 국내 학술논문은 쪽방촌 52편, 영구임대아파트 159편이었다. 영구임대아파트와 관련된 연구가 3배 이상 많아, 해당 공간에의 관심이 상대적으로 높음을 파악했다.

본고는 연구주제와의 관련성 및 연구의 질이라는 준거에 따라 먼저 1) 사회과학분야로 제한을 두고, 2) 피인용횟수가 10 이상인 주요연구들로 추린 후, 3) 해당 공간들에서 형성되는 사회적 관계를 다루는 연구로 참고범위를 축약했다. 피인용횟수를 고려할 경우 최근 연구들을 포함하지 못한다는 단점이 있으나, 별도로 검토한 결과 연구의 흐름은 시대와 무관하게 유사했다(윤민화·김경희 2018; 한수정·전희정 2018; 탁장한 2019). 이로써 최종적으로 도출된 연구는 쪽방촌 9편, 영구임대아파트 13편이었다. 특히 쪽방촌과 영구임대아파트 지역을 구체적으로 비교분석한 연구는 없었으므로, 쪽방촌 내 사회적 관계를 다루었던 연구들과 영구임대아파트 내 사회적 관계를 주제로 한 연구결과들을 조합해 흐름을 종합하고자 했다.

분석 시 주요하게 고려한 점은 근린효과연구들의 주장대로 빈곤밀집지역이라고 불리는 공간에서의 내부 거주자들 사이의 인간관계의 양상이 공

통되게 부정적으로 일관되는지다. 이를 반영한 본고의 분석틀은 [그림 1]과 같이 인간관계의 두 가지의 조합인 양적 변화와 질적 변화의 양축으로 구성된다. X축은 빈곤밀집지역 주민들이 가지는 사회적 관계망의 크기를 의미하며, Y축은 X축인 양적 변화에 수반되는 변화로서 내부 거주자들 간 관계의 농도를 표현한다.



[그림 1] 분석틀

IV. 연구결과

1. 쪽방촌

1) 쪽방촌의 개념 및 특성

쪽방촌은 자연발생적으로 형성된 대표적 빈민거주지의 한 유형이자 잠재적 노숙인이 한뼘잠을 잘 수 있는 보금자리 혹은 가난에 처한 사람들이 생존하는, 벽을 가진 최후의 거처로 분류된다. 그러나 실상 그 발견될 때의

소개방식은 1997년 외환위기 이후 급증했던 노숙인들이 사는 비공식 임시거처의 개념이었다. 인간의 빈곤으로의 추락, 즉 하향이동의 끝자락 및 노숙인들의 자립과 재도약의 발판으로서 상하이동 초기과정에 모두 등장하는 일종의 중간적 공간인 셈이다(권지성 2008). 역사적으로 빈곤이 밀집된 쪽방촌은 다수(용산구 동자동, 종로구 창신동, 중구 남대문로5가)가 원래는 서울을 비롯한 대도시의 역세권에 위치한 여관이나 여인숙이곤 했는데, 1960년대 당시 인력시장이나 재래시장이 지하철역을 중심으로 형성되어있었기 때문이다. 쪽방촌 연원의 또 다른 한편(영등포구 영등포동, 종로구 돈의동)은 윤락가였다(이소정 2006). 지리적으로는 교통이 편리하다는 강점을 이용해 노동자들과 공생하며 번성하던 당시 공간은, 시대의 흐름에 따라 지역 자체가 노후화되고 윤락행위가 금지되면서 산업이 쇠퇴하고 노동자들이 떠나며 숙박업의 기능을 상실하는 과정에서 어느덧 노숙인을 비롯한 도시빈민들이 점유하는 마지노선의 공간으로 변했다(이현주·안기덕 2013). 지하철역은 거리노숙인들의 주요 생존공간이기 때문에, 역과 가까우면서 자체적으로 남아진 쪽방촌에도 유입이 된 것이다. 시대의 흐름에 따른 인구구성의 변화(노동자에서 노숙인)와 시간의 흐름에 의해 낙후된 공간(쪽방촌), 그리고 쪽방촌을 둘러싼 고정된 환경(지하철역)이 맞물리면서 빈곤이 모였다고 할 수 있다. 방의 형태들이 매우 잘게 쪼개진 모습이라고 해서 이름을 얻은 쪽방촌은 공간 자체가 여전히 도심 내에 존재하지만 도심과 구분되는, 역설적이게도 도시빈민이 거주 불가능한 곳으로 여겨지는 값비싼 땅에 위치하는 가장 가난한 상징적 공간이 되었다. 그렇기 때문에 쪽방촌은 불가피하게 원 거주민들의 재정착이 어려운 재개발이나 재건축사업으로 철거의 위협을 받는 곳이기도 하다.

그도 그럴 것이, 쪽방은 최저주거기준의 모든 항목에 한참 미달하는 0.5~2평 남짓의 협소한 공간이라서 개별화장실, 욕실이나 부엌과 같은 부대시설이 들어설 자리가 없다. 건물 혹은 층마다 하나씩 간이화장실이 있

을 뿐이며, 거동이 불편한 경우 계단이 좁고 가팔라 오르내리는 것 자체가 위험요소가 된다. 부엌도 부재하므로 주민들은 주로 방안이나 어두운 복도에서 휴대용 가스버너로 라면 등 간단한 요리를 해서 먹곤 한다. 이때 쪽방은 천장이 낮고, 대체로 창문이 없거나 작아서 환기가 잘되지 않으므로 생활하면서 발생하는 각종 냄새가 통풍의 부재로 쌓여있는 경우가 허다하며, 동일한 이유로 화재의 위험에 노출되어있다. 이곳에는 대부분 가족과 관계가 단절된 단독가구가 장기거주하며, 50~60대 중장년의 단신 남성들이 거주자의 약 70~80%를 차지한다(허소영 2010). 쪽방촌에 발을 디딘 다수는 수년에서 수십 년씩 거주하며 여기에서 죽음을 맞는 경우도 빈번하므로, 이곳은 인생의 종착지가 되기도 한다. 물론 개인의 재정적 이유와 계절적 변화에 따라 노숙과 병행되는 공간이라는 점, 철거나 추방의 위협 등으로 인해 주민들의 장기거주는 한 공간에서의 체류보다는 반복되는 쪽방촌 내 수평이동으로 해석된다. 구성원의 절반이상은 최빈곤층인 국민기초생활보장수급자며, 그 외에 독거노인, 장애인, 노숙인, 여성 단독가구, 드물지만 청년이나 부부로 살아가는 사람들도 있다. 전반적 교육수준은 중졸 이하로 낮고 만성질환을 지니며 노동력을 상실해 무직인 경우가 대다수다. 가족해체, 알코올중독, 신체 및 심리적 문제 등을 겪어온 다수의 사람을 위해 쪽방촌에는 2000년대 초반부터 쪽방상담소가 설립되어, 열악한 공간에서 생존하는 주민들에 대한 상담, 취업지원, 생계지원 및 각종 행정지원 서비스가 제공되고 있다.

쪽방촌은 방수를 늘리기 위해 비정상적으로 작은 방을 만들어내는, 편법이 동원된 무허가 숙박시설이 집중된 곳이기도 하다(이소정 2006; 하성규 2007). 법적으로 허가되지 않았으나, 오히려 불안정한 사람들은 주인이 아닌 세입자들로서 자신의 거쳐 자체가 불확실한 처지이므로 정치적 권리나 시민권의 행사도 제대로 하지 못하는 상황들이 잦다(이현석·여정수 2011). 주택임대차보호법이 적용되는 임대주택에 해당하지 않는 법적 사

각지대기 때문이다. 이곳은 무보증금에 대략 15~30만 원의 월세나 5천~1만 원의 저렴한 일세로 운영되며, 심각한 감가상각에도 불구하고 매년 소폭 상향되는 주거급여에 연동해 방의 가격이 올라가는 상태가 절대적 수치만으로는 타지역 및 시장가격과 비교했을 때 낮아 보여도 실상 그것은 교묘하게 작동되는 허구다. 평당 가격으로 계산하면 쪽방촌의 월세는 서울 8구 아파트 월세평균의 3배 이상일 뿐 아니라 심지어 타워팰리스와 같은 고가 아파트의 평균 평당 임대료보다도 수만 원 높은 수준으로 책정되고 있다(이혜미 2020). 도시빈민의 쪽방촌 선택은 그들에게 그만큼 보증금의 문턱이 매우 높다는 것을 의미한다. 그러나 흥미롭게도 재개발의 위협, 낙후된 내부공간의 모순, 편법적 공간창출에 극단적 월세까지 온갖 상상을 뛰어넘는 열악함이 가득하므로 인간이 거주하기에 심히 부적합하다고 여겨지는, 주거권 자체가 부재한 공간임에도 부인할 수 없는 부분은 그곳이 명칭에서부터 드러나듯 이곳이 인간의 관계가 생동하는 ‘촌락’이라는 점이다.

2) 쪽방촌 내부 거주자들 사이의 인간관계

거두절미하고, 쪽방촌의 사회적 관계를 언급한 모든 주요연구는 사회적 배제라는 한계적 상황에 노출된 주민들이 쪽방촌에서 나름의 상호작용을 수행하며 빈민들의 커뮤니티를 만들어가고 있다는 긍정적 결과들을 주로 내놓았다. 물론 쪽방촌의 빈곤밀집현상은 여느 빈곤밀집지역이 그러하듯 주민들이 지나는 사회적 관계망의 크기를 감소시켰으나, 그럴 때일수록 외부사회와의 단절 속에서 그들은 본인이 가진 대부분의 관계망을 내부 구성원인 쪽방촌 이웃들과의 친밀한 관계로 채우고 있었다. [표 1]은 쪽방촌 주민의 사회적 관계를 다룬 연구결과들을 정리한 것이다.

[표 1] 쪽방촌의 사회적 관계에 대한 주요연구결과

연구자(연구년도)	연구지역	연구결과
이소정(2006) 피인용횟수: 29	쪽방촌 전반	비위생적이지만, 다른 지역에 비해 편안한 느낌을 줌 쪽방촌이 외부의 인식과는 달리 최빈곤층의 커뮤니티 기능을 하며, 내부 구성원 간 상당히 친밀한 관계가 형성되어있음 주민의 상당수가 친구나 친지가 쪽방촌에 거주하거나, 이들 인맥의 소개로 쪽방촌에 유입됨 최근 가장 친하게 지내는 사람=같은 쪽방 거주자(46%) 쪽방촌 주민들 간 서로 도움을 주고 받는 비율(53.1%)
권지성(2008) 피인용횟수: 26	대전시 대전역 쪽방촌	가족이나 친척과 전혀 연락하지 않는 경우(45.1%) 사회적 관계망의 크기는 작지만, 쪽방촌은 혼한 인식처럼 불안정하 고 단절된 공간이 아닌 주민관계가 긴밀한 공간 공유하는 시공간에 의해 '우리'의 관계가 형성되고 유지됨 관계가 쉽게 깨지는 가벼움과 가족 이상의 친밀함이 공존 처지가 비슷하므로 공감, 위로, 격려하고 물질, 정보, 정서면에서 지 지를 제공하나, 안도를 느끼고 자극을 받지 못해 더 나은 삶을 도전 할 만한 동기를 부여받지는 못함
허소영(2010) 피인용횟수: 20	서울시 영등포(Y) 쪽방촌	편견과 차별에 주눅 드는 삶, 인색한 지원에 근근이 살아감 단절된 가족과의 관계, 애정과 보살핌이 늘 부재한 상태 아무것도 내세울 수 없는 처지에서 하루짜리 술친구에 머무는 사قم, 외로움을 안고 가기 벗어나기를 원하면서도 떠날 이유보다 더 많은 머무를 이유를 가진 사람들 빛 값은 마음으로 도움 주기, 쪽방 사람들과 다르게 살아가기
윤경아·노병일 (2005) 피인용횟수: 17	대전시 중동, 정동 쪽방촌	대인관계(3.3점/5점), 성생활(2.6점/5점), 사회적 지지(2.74점/5점) 를 아우르는 사회적 관계(2.88점/5점) 측면에서 모두 평균 이상의 삶의 질을 보여주고 있음 쪽방촌에서 거주할 경우 거리나 심터에서 노숙하는 사람들보다 사 회적 관계 영역, 신체적 건강, 심리적 건강, 환경 영역 모두에서 삶의 질이 높게 나타남
이현주·안기덕 (2013) 피인용횟수: 16	미상	락(樂)의 삶: 차별이 없고 인정이 넘치는 관계망 외롭게 살다가 홀로 쓸쓸히 죽어간다는 쪽방촌 바깥 일반 대중의 주 류적 인식과 다름. 쪽방촌은 마음의 고향과도 같음 쪽방촌 내 이웃은 밥을 함께 먹는 관계, 식구(食口)이자 가족 서로 인정과 도움을 주고받는 친밀하고 호혜적인 관계 아파트 생활보다 낫다고 구술. 편리보다 사람 사이의 관계가 더욱 중요하다고 여김 인간 실존의 적절성이 그 사회가 정의하는 남부럽지 않은 생활수준 으로 측정될 때 그 수준을 지키지 못하는 무능력은 그 자체로 괴로 움과 고통, 굴욕의 원인. 그러나 그곳은 경제적 수준에 의해서만 판 단되는 싸구려 삶터가 아님 고통을 견딜 수 있는 자존 능력을 갖추고 있으며, 쪽방촌을 살만한 곳으로 만들어야함
하성규(2007) 피인용횟수: 14	서울시 돈의동 쪽방촌	평균 약 20년을 단독가구로 지내음 자원이 있어야 나눌 수 있는 도구적 지지(1.65점/5점)는 낮게, 고성 방가와 주민싸움에 불편을 겪지만(48.6%) 보유한 자원이 없어도 나 눌 수 있는 정서적 지지(2.94점/5점)는 높게 나타남

연구자(연구년도)	연구지역	연구결과
이현옥·이은정 (2013) 피인용횟수: 14	서울시 동자동 쪽방촌	‘벗어나고 싶은 가난의 공간’이라는 연구자들의 선이해가 틀렸다고 증명되는 공간, 더 좋은 생활환경으로 이주했더라도 생존의 위기를 함께 극복하는 동맹자원으로서 주민 간 밀접한 관계의 형성 및 유지로 인해 되돌아오는 공간 가족이나 친족과의 관계 단절, 취약한 노동능력으로 직장이나 동료들과의 관계 역시 열악 불편해도 노숙보다는 나은 공간이라는 안도감, 편히 쉴 수 있고 정이 있고 편안한 공간, 사람냄새가 나는 우리세상 사생활과 공동생활이 모호할 수밖에 없는 공간으로, 아픔이 있지만 살아가야 하는 사람들이 자신과 타인의 삶을 포용해야 살아갈 수 있는 공간 오래전 주민들을 살려주던 누군가 손길이 불씨가 되어 자신이 받았던 도움을 다른 이웃들에게 되갚는 사람들이 늘어나며 주민들 간 유대감 강화 주민들은 지역의 문제에 관심을 두고 주민활동에 동참하면 쪽방촌이 발전할 수 있다는 가능성이 고취되어있음
김미령(2008) 피인용횟수: 11	서울시 및 대구시 쪽방촌	거처할 곳은 있지만, 지역사회의 주류가 되지 못하는 주변인 가족으로부터 받는 사회적 지지 미약, 사회적 고립을 경험 쪽방촌 주민들은 스트레스와 우울을 극복할 자원을 가짐, 주위 사람들의 염려와 자신에게 필요한 정보와 충고 등
이현석·여경수 (2011) 피인용횟수: 11	쪽방촌 전반	비주택거주민의 존재는 빈곤을 원인으로 한 주거로부터의 배제상태를 보여주지만, 여기에 그치지 않고 일반적 인간관계나 사회관계망으로부터의 배제에 이르게 됨을 뜻함

쪽방촌연구는 쪽방이 밀집된 서울, 대전, 대구지역 등에 걸쳐 수행되어 왔다. 샘플의 지역적 분포는 연구마다 차이를 보였으나, 그들이 보이는 연구결과들이 대부분 유사함에 주목할 필요가 있다. 이는 특정한 쪽방촌에서만 커뮤니티성격이 나타난다는 일각의 주장을 일축하는 결과다. 쪽방이라는 공간적 특성과 그 안에 밀집된 사람들의 속성이 지역을 불문하고 흡사하다고 판단된다.

쪽방촌의 빈곤밀집현상은 양적 크기는 작아도 내부소속감을 높이는 방식으로 주민들의 사회적 관계와 연관되고 있는데, 그러한 현상이 대두되는 배경과 관련해 연구들이 각각 제시하고 있는 바들을 묶어 종합적으로 분류, 해석해보면, 1) 주류가 되지 못하는 외부의 사회적 낙인 2) 가족 및

친척과의 연계단절과 단독가구로서의 생활 3) 쪽방의 열악한 구조 4) 생존의 동지로서 처지의 유사함을 들 수 있다.

먼저, 쪽방촌은 주류사회에서 정상적 주거형태로 인정받지 못하며 그것은 어느 정도 사실이기도 하지만 일종의 외부로부터의 낙인이다. 그러나 공통적으로 연구들은 쪽방촌에 대한 기존의 인식이라든지 연구자의 선입해가 잘못되었음을 실토하고 있다. 외부로부터 유입되는 편견 때문에 쪽방촌이 삶의 터전으로서 기능하고 있는 역동이 제대로 드러나지 못하고 있기 때문이다. 주홍글씨와 그에 따른 외부의 인색한 지원은 주민들을 주눅 들도록 하지만, 역설적이게도 주류가 되지 못하는 주변인인 주민들 내부의 돈독한 인간관계와도 연관된다. 자신들을 비주류로 만드는 바깥세계의 인식이 주민들로 하여금 적극적으로 관계를 맺고 주민조직을 꾸려가려는 모습으로 대응하게끔 하고 있다는 점에서도. 그럼으로써 쪽방촌이 낙인의 굴레를 벗고 발전할 수 있다고 보기 때문이다. 그렇게 쪽방촌은 인간 실존의 적절성을 경제적 측면으로만 계측하는 것이 가지는 근원적 한계를 증명하는 공간이다. 주민들은 이곳이 싸구려 삶터가 아니라는 자부심을 지니고 있다.

두 번째로, 쪽방은 1인이 간신히 들어갈 수 있는 생활공간이다. 2명도 들어가기 벅찬 생활공간에서 살고 있는 것이다. 쪽방촌 주민들은 상당수가 노숙을 경험했으며, 만만치 않은 월세로 항시 주거불안에 시달리는 잠재적 노숙인으로 통칭된다. 그렇게 되기까지 다수는 가족해체를 겪었거나 실질적으로는 관계가 단절되곤 했다. 홀로 쪽방에서 거주하기로 선택했거나 쪽방으로 내몰린 것은 의지할 만한 원가족이나 친척이 부재하다는 것을 의미하며, 설령 있다 하더라도 연락을 하지 않음을 드러낸다. 비단 가족관계뿐 아니라 이들은 취약한 노동능력으로 직장동료와의 관계 역시 열악하다. 빈곤이 사회적 관계망을 축소한다는 이론적 배경과 무관치 않다. 이렇듯 인간이 보유한 기존의 다양한 관계들이 붕괴된 상태에서 단신가구를 유지하는 쪽방촌 주민에게 내부이웃과의 접촉은 중요한 의미가 된다. 이

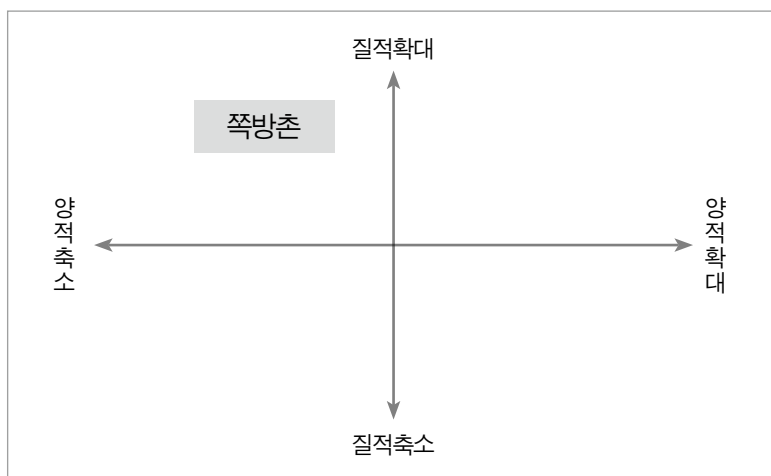
웃어야말로 주민들이 외로워하는 상황에서 심리적 안정감을 누릴 수 있는 유일한 통로가 되고 있는 것이다. 의존할 사람의 부재 상태에서 주민들은 인간관계 형성에 있어 공간적 영향을 특히 많이 받을 수밖에 없다. 아무리 불편하더라도 그것은 노숙할 때에 비하면 훨씬 안정감 있는 삶이다.

다음으로, 좁은 공간으로서의 쪽방들은 자연스레 마을로서의 쪽방촌을 형성하게 되는데, 쪽방의 구조가 매우 열악하고 위생적이지 못하기 때문이다. 계절적으로 매우 추운 날만 아니면 주민들은 쪽방에서 버티는 것보다 밖으로 나와 바람을 쐬거나, 담소를 나누거나, 술잔을 기울이거나, 각종 동네 모임이나 복지프로그램에 참여하곤 한다. 쪽방촌 내부에서는 주민들이 공원이라든지 마당, 평상과 같이 비어있는 공간을 점유해 공유하며 그곳을 나름대로 자유롭고 편안한 공간으로 만들어가고 있다. 시공간을 공유하며 고통을 극복해가는 자존의 능력을 보여주는 것이다. 그렇게 사생활 공간(쪽방)과 공유 공간(촌)은 겹쳐진다.

마지막으로, 그들의 인간관계는 생존의 동맹자원이다. 유사한 처지의 가난한 사람들이 모이게 되자, 그들은 쪽방촌 전체를 하나의 생활공간으로 인식한다. 자신은 여기 사람들과 다르다는 구별 짓기가 버젓이 수행됨에도 대내적 동질성의 극대화가 동시에 나타나며, 따라서 정서적 안정은 쪽방촌 내에 그 농도가 가볍거나 진하거나의 차이는 있더라도 완전히 구비되어있다. 주민들은 주변 이웃들과 서로를 정서적으로 격려하고 도움을 주고받는 호혜성을 보여준다. 차단된 바깥세상과 비교하면 위축되지만, 쪽방촌 그곳에서는 적어도 경제적 이유만으로 차별받지 않는다. 일반사회가 이루지 못하는 평등한 사회다. 그들은 자신들이 사회경제적 위치가 매우 낮다는 것과 자신들이 거주하는 공간이 넉넉지 않은 곳임을 알고 있지만, 물리적으로 불편함에도 그리고 감당해야 할 월세가 높음에도 불구하고 오랜 시간 그곳을 떠나지 않고 있다. 바로 옆에서 함께 살아가는 이웃이 비록 탈빈곤에까지 영향을 주거나 인생에 도전을 자극하지는 못해도 그들

의 인생을 지탱하는 사회적 자원이 되어왔기 때문이다. 그래서 쪽방촌에서의 삶은 지극히 고통스러우면서도 즐거운 락(樂)의 삶일 수 있다.

요약컨대 쪽방촌에서 드러나는 빈곤의 밀집은 가족의 해체 및 쪽방 자체의 공간적 제약으로 인해 단독거주가 불가피한 쪽방촌 주민들이 사회적 배제라는 외발적 스티그마에 의한 위축에 촌락형성이라는 공간 활용의 방식으로 대응하는 형태를 취하고 있었으며, 이는 그들의 취약하고 폐쇄적인 사회적 관계망을 내부 구성원 간의 사회적 지지로 채움으로써 공동체적 결속을 강화하는 방향성을 보여주었다. 여기서 Wilson이 언급한 근린 효과는 두 가지 방향으로 상이하게 나타나며 상쇄된다. 우선 빈곤의 집중으로 사회적 배제와 그에 따라 고립이 확인되며, 주민들의 관계망은 양적으로 감소한다. 그러나 1인 거주형태의 밀집이라는 쪽방촌의 공간적 특성이 내부 인간관계의 밀도를 질적으로 증가시킨다. 따라서 쪽방촌에 단순히 부정적 차원의 근린효과를 적용하는 것은 부적절하며, 오히려 이곳은 한국의 도시빈민들이 추구해왔던 달동네문화를 보유하고 있었다. 분석결과는 [그림 2]와 같다.



[그림 2] 쪽방촌 내부 거주자들 간의 인간관계

2. 영구임대아파트

1) 영구임대아파트의 개념 및 특성

영구임대아파트는 최초의 사회주택으로서, 1989년 정부가 ‘도시영세민 주거안정 종합대책’의 일환으로 영구임대아파트 25만호를 1989년부터 1992년 사이에 건설한다는 계획을 확정시키면서 보급되기 시작했다(김용일, 1994). 영구임대아파트의 도입배경에는 여러 요인이 작용했지만, 무엇보다 토지가격과 주택가격의 급격한 상승으로 대부분의 국민이 주거불안을 겪을 만큼 심각했던 1980년대 후반의 주택난이 주요한 것이었다(하성규 1995; 유병덕 2003). 특히 합동재개발방식에 의한 기존 주거지역의 급속한 해체로 인해 도시빈민이 겪어야했던 주택난은 매우 심각한 것이었고, 별다른 이주대책 없이 거리로 내몰린 재개발지역에 거주하던 많은 수의 세입자들은 생존권마저 크게 위협당하는 실정이었다. 이러한 사회경제적 위기를 해소하고 도시빈민들의 주택문제 해결을 위해 당시 노태우 정부는 1988년에 영구임대아파트 건설을 발표한 것이다.

이렇게 공급되기 시작한 영구임대아파트는 도시빈민만을 대상으로 시장가격 이하의 저렴한 임대료로 임대되고, 건물의 수명이 다할 때까지 공적으로 소유, 관리되는 한국 최초의 사회주택이라는 의미에서 의의가 높게 평가되었다(하성규 1995). 무엇보다 초창기 영구임대아파트 건립 당시에 국가가 적극적으로 도시빈민에 대한 주거문제를 책임진다는 측면에서, 이는 단순한 주택공급이라기보다 소득재분배적 성격을 지닌 복지정책 차원의 접근이라는 상당히 긍정적인 정책으로 평가되었다(이경은 2011). 그러나 해당 계획은 당초 25만 호를 목표로 의욕적으로 추진되었으나 입주할 영세민이 없다는 이유를 내세우며 결국 1993년 말을 끝으로 6개 도시와 34개 시, 군 지역에 약 19만 호의 건설실적에 그치고 말았다(유병덕 2003; 최정민 2005). 이러한 처사는 시민사회 저변의 공감대나 복지

정책의 체계적 발전과정을 통해 나온 것이라기보다는, 1980년대 후반의 사회경제적 위기에서 비롯된 정치적 위기를 타개하기 위해 지배 엘리트의 정치적 의도에 따라 추진된 측면이 강하기 때문으로 풀이된다. 김수현(1996)에 의하면 토지와 주택가격이 어느 정도 안정되고 위기가 완화되자 영구임대아파트 건립정책 또한 급속히 후퇴한 것으로 본다.

영구임대아파트의 대부분은 1,000~2,000세대 규모의 대단위 아파트 단지 형태로 공급되었다(서종균 1997). 여기에 정부의 관리지침에 의거해 입주민의 대다수가 법정 영세민 등의 절대빈곤층으로 구성되면서, 영구임대아파트는 공간적, 사회적으로 경계가 명확한 하나의 주거지역을 형성하게 된다. 입주대상은 초창기에는 법정영세민으로 한정되어있었으나, 입주신청이 제대로 이루어지지 않자 1993년 관리지침을 개정해 입주대상을 일군 위안부, 북한이탈주민, 국가유공자, 등록된 장애인 등 특정보호계층과 저소득 한부모가정, 철거세입자, 저소득 청약저축가입자로 확대했다(유병덕 2003).

영구임대아파트의 입주자는 입주대상자 가운데 신청자를 대상으로 점수제에 의해 관할 지방자치단체에서 선정하며, 그 과정이 법적으로 엄격하게 진행된다. 점수는 가구원 수, 가구주 연령, 장애인 유무, 부모 또는 조부모 부양 여부, 시 거주기간 등의 조건을 반영하여 매겨진다. 정책의 주요적인 법정 영세민의 인구사회학적 특성으로는 주로 2인 가구와 편부모 가정, 결손가정, 여성가구주와 장애 및 질환자의 고비율, 가구주의 저학력, 저기술, 고연령 상태를 들 수 있다(이정규 1993; 윤세진 1994). 영구임대주택은 그 건립목적이 저소득층의 주택문제 해결만이 아니라 이들의 경제적 자립에도 있으므로, 주민들이 자활능력을 기르도록 사회복지시설 및 소득향상시설이 설치, 운영되어야 한다.

영구임대아파트의 기본 계약기간은 2년으로, 2년경과 후 다시 입주자격을 확인해 갱신계약체결을 하면 지속적으로 거주할 수 있다. 입주자격에

변동이 생기면 임대보증금 및 월 임대료 책정에서 그에 따르는 임대조건이 부과되며, 법정영세민에서 제외된 입주가구들도 재계약 시 할증보증금 및 임대료만 내면 거주가 가능하다. 임대료는 그들이 주로 법정영세민임을 감안해 보증금 100~200만 원에 월 임대료 3~4만원 수준에서 책정되고 있다. 이는 목돈을 요하지 않으나 매달 13~30만 원의 월세를 지불해야 하는 쪽방촌 생활과 상이한 부분이다.

2) 영구임대아파트 내부 거주자들 사이의 인간관계

영구임대아파트의 인간관계를 다룬 연구들은 사회적 배제라는 한계적 상황을 겪는 주민들이 그곳 안에서 스티그마를 경험하며, 주민 상호간의 관계를 회피함으로써 관계망을 위축시킨다는 부정적인 결과들을 주로 내놓았다. 놀랍게도 그것은 쪽방촌연구의 결과들과 정반대였는데, 낙인을 경험하는 것까지는 그들과 동질한 양상을 보이나 그것에 대응하는 양상의 측면에 있어 영구임대아파트의 주민들은 쪽방촌 주민들과 확연히 이질적인 모습을 보여주고 있다. 나아가 영구임대아파트는 슬럼화된 지역으로 간주되어 그 부정적 이미지를 더욱 공고화시킨다. [표 2]는 영구임대아파트 주민들의 인간관계를 다룬 연구결과와 요약이다.

[표 2] 영구임대아파트의 사회적 관계에 대한 주요연구결과

연구자(연구년도)	연구지역	연구결과
하성규·서종년(2011) 피인용횟수: 63	서울시 강북구 노원구 강서구	영구임대아파트와 분양아파트 사이에 놓여있는 철조망과 심각한 갈등, 편견과 낙인, 부당한 차별의 사회적 배제 공간 경제적 어려움으로 주민 간의 교류에도 제한을 받음 공공주택단지라는 주거형태가 주민으로 하여금 자신감의 상실과 외부의 부정적 인식과 압력, 주민의 실패 수용으로 연결 빈곤층만의 영구임대주택단지는 도시의 빈곤한 섬, 빈민의 격리 수용으로 해석되며 위험 사회적 자본이 타지역보다 강하고 잘 조직된 달동네, 산동네의 불량주거지와 달리 여기서의 관계는 매우 악화

연구자(연구년도)	연구지역	연구결과
유현숙·곽현근(2007) 피인용횟수: 37	대전시 P동	사회적 배제의 전형적인 현상을 보여주는 공간, 외부 사람들로 부터 비정상적 사람으로 간주됨, 인생의 실패자나 낙오자로 인식됨, 여기에 산다는 이유만으로 분양아파트 주민들로부터 차별을 받음, 불량주거지역으로 만들었다는 원인제공의 책임공방에서도 자유롭지 못한 채 패배적 사고를 형성 여성 한부모가족들이 주류사회로부터 소외된 채 사회적 네트워크 차원에서 심각한 사회적 낙인과 배제를 경험함 가족이나 친척, 친구들과 단절된 채 지냄 연구대상자 대부분이 이웃과 친밀한 관계를 형성X, 보통 복도 식으로 설계되어 있음에도 양쪽 이웃과 친하게 지낸다는 사례가 한두 명에 불과 아파트라는 주거환경의 특성이 주민들을 개별가구단위로 격리 시킴으로써 나타나는 결과 이웃관계를 형성할 시간이 부족하고, 자신이 처한 상황을 드러내지 않으려는 자발적 폐쇄성 이웃에 대한 매우 큰 반감과 불신, 자신에게 위해를 가할지도 모르는 대상으로 인식 영구임대아파트 내 결성된 주민조직에 참여하는 사례자X
오인근(2009) 피인용횟수: 35	대전시	노인들은 가족, 이웃, 친구들과의 네트워크 단절을 경험, 특히 이웃과의 네트워크 단절은 상대적으로 더욱 심각한 수준 사회복지관을 이용할 때 그렇지 않을 때보다 무망감과 자살생각이 유의미하게 감소
박윤영(2007) 피인용횟수: 32	경기도 남부의 도시	이웃과의 교류가 활발하지 않거나 그저 그런 편(57.6%) 영구임대아파트에서의 삶을 부끄러워하는 편(29.4%), 자녀의 인식을 보면 45.4%가 부끄러워함, 일반주택지역이 아닌 저소득층 주거지역, 소음 악취 등 불량주거지역으로 인식 인근 이웃들의 차별적 시선을 느끼고 심리적 위축을 경험, 스스로 낙인을 내면화
신준섭·김윤배(2009) 피인용횟수: 26	서울시 및 경기지역	영구임대아파트가 위치한 복지관에서 클라이언트가 사회복지사에게 폭력을 행사하는 비율이 높았음(54.5%) 저소득계층으로서 사회적 차별경험을 많이 받고, 심리적 위축감을 경험하며 가정폭력, 청소년 탈선과 비행의 문제발생
이영아(2015) 피인용횟수: 22	영구 임대아파트 전반	빈곤지역의 공간적 격리라는 심각한 결함을 낳은 영구임대아파트 정책, 빈곤층 주거의 집단화와 가시화 및 외부적으로 사회적, 공간적 배제를 당하는 원인이 됨 노후화로 인한 건물 안전 및 관리의 문제가 이어지며 슬럼화
이상록(2012) 피인용횟수: 20	전주시 익산시 군산시	지역무질서, 청소년 비행과 일탈, 낙인감과 소외감 문제발생 동네의 물리적 환경은 좋은 편이나, 동네 낙인감을 경험 동네 이웃관계도 일반 주거지역에 비해 좋지 못함, 주민들이 해당 거주지의 사회환경에 대해 부정적으로 평가
임재현·한상삼·최신웅(2011) 피인용횟수: 16	서울시 인천시 광명시	공동체의식에 있어 불만이 만족보다 훨씬 높음(60.2%) 이웃과의 만남에 불만족을 느낌(29.6%) 거주기간이 길수록, 연령이 많을수록 이웃과의 교류증대, 그러나 그것이 공동체의식으로 이어지지는 못함, 상관관계X

연구자(연구년도)	연구지역	연구결과
조용운·한창근(2014) 피인용횟수: 16	서울시 노원구	영구임대아파트만이 지닌 특성과, 아파트라는 하나의 문화에서 주는 이웃과의 단절로 인한 고독감과 소외감 남성 독거노인의 경우 사회적 지지가 자살이라는 극단적 선택을 억제하는 완충효과를 하기 때문에 소외감과 외로움 해소를 위한 사회적 지지를 증가시킬 필요
최종혁(2002) 피인용횟수: 15	서울시 강남구	지역문제의 해결을 위해 주민조직의 필요성이 제기되나 사회복지관에서 지역사회조직사업을 수행하기 어려운 공간, 소수 이긴 하지만 실제화된 사례들도 존재 계층 간 위화감, 사회적 차별로 인한 심리적 위축감 공공시설물의 파괴 및 관리의식 약화로 슬럼화 민주적 토착지도자의 부재가 주민조직화의 장애물이 됨
박윤영(2009) 피인용횟수: 13	영구 임대아파트 전반	대규모 아파트 형태의 획일적 공간구조, 아파트 주거문화의 특성상 상호교류가 적고 이웃 아파트 단지 주민과의 갈등 및 낙인문제, 오랜 시간의 경과로 단지의 슬럼화와 고립화가 우려됨, 사회복지적 대응이 시급한 곳 낙인, 사회적 배제, 시설의 낙후화, 자활의욕 감퇴로 무력하고 희망 없는 아파트형태의 새로운 빈곤지역
곽현근(2013) 피인용횟수: 13	대전시	영구임대아파트 지역일수록 지역공동체의식이 유의미하게 낮았고, 이웃과의 교류는 감소했으며, 주민의 집합적 효능감이 낮았고, 주민조직 참여도도 감소했음 단순히 취약계층이 밀집된 영구임대아파트에 사는 것만으로 사회적 자본수준이 부정적으로 낮아질 수 있음을 보여줌
공윤경(2016) 피인용횟수: 11	영구 임대아파트 전반	대단지 영구임대아파트의 집단화는 거주자들의 자신감 상실, 사회적 패배자라는 인식의 내부화를 통해 근린의식 결여, 반사회적 행위 유발이라는 심각한 사회문제를 야기 부정적 근린효과로 인해 외부의 부정적 인식은 강화되고 차별, 배제는 점차 확대되어 주거지가 주변화됨. 이 과정에서 비어있던 임대주택에 새로운 빈곤층이 유입되면서 빈곤문화가 악순환되는 배제 메커니즘이 생김

서울시와 대전시를 비롯, 경기도와 전라도 등 전국 각지를 대상으로 삼아온 연구들은 쪽방촌과 마찬가지로 소속지역에 무관하게 모두 영구임대 아파트의 사회적 관계가 외부의 커다란 낙인은 물론이고 내부 구성원끼리의 관계마저도 극도로 상당히 취약한 상태라고 기술하고 있었다. 그들은 그곳에서 살아가는 것을 부끄러워하고 있으며, 심지어 함께 거주하는 사람들이 자신에게 위해를 가할 사람이라고 인식하며 실제로 폭력을 행사하기도 한다. 주민들이 극심한 빈곤을 겪고, 바깥세상으로부터 낙인을 경

협하며, 불안정한 가족생활을 한다는 점은 쪽방촌의 빈곤밀집형태와 다를 바가 없다. 그렇다면 영구임대아파트 주민들의 관계망이 협소하고 고립된 형태로 전락하게 된 배경에 대해 탐구할 필요가 있다. 위의 연구들에서 그와 연관되는 요인으로 감지되는 바는 1) 인위적 빈곤지역 2) 개인주의화 및 고립화를 촉진시키는 아파트의 공간적 특성 3) 분양아파트와의 근접성 4) 주민의 특성으로 내재화된 열의부족과 내부분열 그리고 5) 주민들의 인구사회학적 특성 및 경제상황으로 대분된다.

영구임대아파트는 일반주거지역 및 자연발생적으로 존재하는 쪽방촌과 달리 국가에 의해 의도적으로 형성된 빈곤밀집지역이다. 영구임대아파트를 건설할 당시, 정책에는 도시빈민들의 주거난을 해소할 목적이 있었으나, 아쉽게도 특정지역에 고밀도의 저소득층을 집중시키는 주택정책이 주변 지역공동체에 어떤 영향을 미칠지에 대한 정책적 고려는 전혀 되지 않았다. 여기서 빈곤밀집현상의 강제성 여부에 의해 빈곤지역의 특성이 달라질 수 있음을 엿볼 수 있다. 쪽방촌은 영구임대아파트와는 달리 사라진 판자촌을 대체해 도시빈민들이 자신들의 필요에 의해 형성한 공간이다. 이러한 차이는 내부적 사회적 관계가 발현되는 양상과 관련을 맺는데, Safa(사파 1974)에 따르면 입주자의 선발과 입주, 관리가 모두 국가에 의해 이루어지는 관료제적 속성, 즉 모든 것이 공적으로 처리되는 경향은 결국 사소한 분쟁도 법적문제나 책임의 문제로 이어지게끔 함으로써 주민 간 관계와 결속력을 경직화시킨다(유병덕 2003)²⁾. 이들은 아파트의 수급자가 되기 위한 공식화과정, 입주 후 사회복지관 서비스 이용과정, 일상생

2) 영구임대아파트는 쪽방촌보다는 훨씬 개선된 상황의 주거공간이다. 그러나 시간의 흐름에 따라 건물이 노후화되면서 의미가 많이 퇴색되어갔다. 역설적이게도 이는 국가가 주거지원까지만 하고 사후관리의 책임을 모두 민간전달체계인 사회복지관에 맡김으로써 그들에 대한 복지 서비스 제공은 도외시한 결과이다(이경은 2011). 행정절차의 엄격성에 비해 주거보수나 서비스 제공은 국가에 의해 거의 이루어지지 않았다. 국가는 이곳 주민들의 사회적 관계를 저해하는 역할만을 하고 사후관리는 하지 않은 셈이다.

할 모두에서 스티그마를 경험하고 있었고, 이러한 인위성은 상대적 박탈감과 사회심리적 소외감으로 나타났으며 이는 유대감을 악화시키는 방향으로 작용했다.

한편 이들이 거주하는 공간이 ‘아파트’라는 점도 인간관계의 위축과 연관성을 가진다. Bourdieu는 근대적 주거유형으로서 아파트는 미리 계획된 면적과 형태에 따라 그것의 미래의 이용방식과 주거유형까지 일정 정도 제한을 받는, 고도로 구조화된 공간이라는 점을 강조한다(부르디외 1977). 그리고 구조화된 공간인 아파트는 거주자들로 하여금 그러한 요구와 기대에 부합하는 특정한 생활양식을 채택할 것을 요구한다. 그러나 문화적 적응이 모든 거주자에게 가능한 것은 아니다. Bourdieu는 알제리의 빈곤층아파트의 황폐화를 아파트가 요구하는 문화적 변신에 실패한 결과로 봤다. 빈곤층과 아파트가 쉽사리 연결되지 못하면서 실족한 주민들의 방지로 공간이 슬럼화된 것이다. 더불어 구식주거와 아파트의 주거환경을 비교하며 전자가 집과 집 사이의 허술한 경계, 그리고 공동의 활동을 조장하는 시설과 같은 생활조건으로 인해 주민들을 단합시키는 반면, 후자는 경계가 엄격하여 주민들을 고립시킨다고 주장했다. 쪽방촌과 영구임대아파트의 결정적 차이라고 예측되는 부분이다. 이러한 개인주의적 특성은 한국의 아파트문화에도 적용될 수 있으며, 아울러 자가 소유가 아닌 공공자산에 대한 보존의식이 약하다는 인간의 특성 또한 문화적 부적응으로 인해 슬럼화를 조장한다.

그러나 내부 인간관계의 위축을 아파트 자체의 문제라고 본다면, 부유한 아파트 내에서 형성되는 빗장공동체(gated community)는 설명이 되지 않는다. 이때 세밀하게 살펴야 할 지점은 아파트는 아파트되 영구임대아파트의 경우 일반 분양아파트와 거리가 근접하다는 것이다. 주민들이 가난하다는 점과 외부의 낙인을 적용받는다라는 점은 쪽방촌과 동일하나, 분양아파트가 위치상으로 가깝다는 것은 주홍글씨가 매우 구체적으로 새

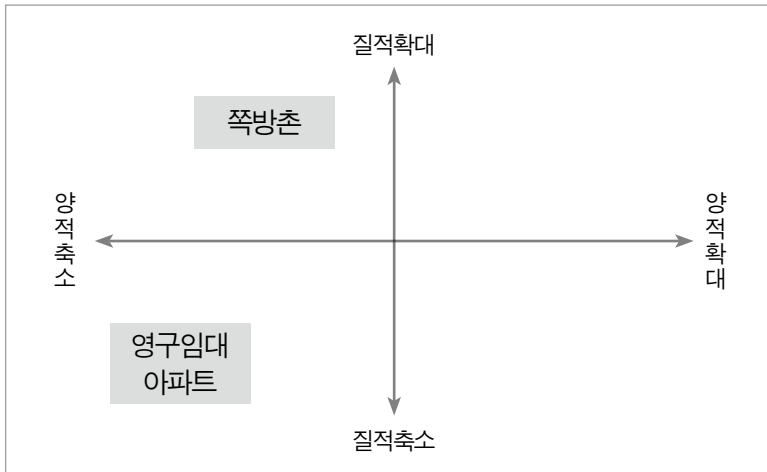
겨지기 쉬운 취약한 상태임을 뜻한다. 대부분의 영구임대아파트연구가 이곳의 특징으로 내부의 이웃관계보다도 우선적으로 사회적, 공간적 배제를 들고 있으며, 단지들 사이에 놓인 철조망이나 울타리가 대표적 사례다. 부당한 차별은 주민들에게 패배감을 안기는데, 쪽방촌에서는 그와 비슷한 공간에서 중상류층이 거주하는 경우가 없기 때문에 차별을 겪더라도 추상적 차원의 압력에 그친다. 쪽방촌의 경우 위치상으로 근접하기도 한 비교 대상이 주로 거리나 컴퓨터의 노숙생활이므로, 비록 공간 자체가 가지는 물리적 여건은 아파트에 훨씬 못 미치더라도 위상이라든지 자존감의 측면에서는 오히려 더 높은 모습을 보여준다.

낙인을 부여받은 이들 집단은 밀집되어있음에도 그것이 국가에 의한 강제성과 아파트라는 공간의 철저하고 확고한 경계에 토대를 두었기 때문에 서로를 의지하며 마을을 이루어가지 못하고 있다. 낙담함이 팽배한 지역의 특성은 주민지도층의 열의를 저하시키며 이는 주민들의 관계망에 치명적이다. 전반적으로 낙인을 내면화하는 양상을 보이게 되는 것이다. 이러한 모습은 자력화된 개인들이 낙인에 대해 유대감을 강화시키고 있는 쪽방촌의 실태와 상반되며, 영구임대아파트의 주민들은 민주적 토착지도자를 쉽게 세우지 못할뿐더러, 오히려 자발적 배제를 수행하게 된다.

여기에 더해 그들이 주로 2인가구라는 점 및 그들의 경제적 상황이 쪽방촌의 그것보다 조금 더 나은 수준이라는 점도 고려해야 한다. 2인가구 혹은 핵가족이라는 인구사회학적 특성은 1인가구인 쪽방촌 주민들과의 차이점인데, 열악한 상황을 가족끼리 의지하며 버틸 수 있기에 가족의 존재 하에서 이웃은 의지하고 협력할 대상이 아닌 오히려 열악한 상황에 포섭된다. 나아가 수급자가 아닌 집단들도 여럿 있기 때문에, 주민들은 살아가기 위해 직장에서 노동을 해야 하며, 그것은 자연스럽게 동네의 이웃관계에 투자할 시간이나 여력을 감소시킨다. 물론 아무리 요구되는 노동시간이 길어도 참여하고 싶은 마음이 들도록 만드는 마을의 요소가 있다면 어

떻게든 참여할 수도 있겠지만, 그러한 움직임이나 혹은 본인이 참여하지 못하는 부분에 있어 아쉬워하는 태도들은 드러나지 않는다.

요약컨대 영구임대아파트의 빈곤밀집현상은 주민들의 사회적 관계를 축소시키고 있었으며, 주민들은 각종 피해의식으로 점철되어 상당히 무기력한 모습을 보이고 있다. 여기서 Wilson의 근린효과는 두 가지 측면에서 부정적 방향으로 발현된다. 국가에 의한 빈곤의 인위적 집중화로 인해 사회적 배제와 그에 따른 고립상태가 만들어지며, 주민들의 관계망이 양적으로 감소한다. 그리고 아파트라는 개인주의적인 공간의 특성 및 분양아파트와의 근접성으로 인해 주민들은 소외감이 증대하며, 아예 인간관계 자체를 포기하도록 한다. 이러한 상황은 이들이 서로를 동질한 집단으로 여기기를 수치스러워하는 인구사회학적 요건과, 아파트 내 열의를 잃은 주민지도층이 무력해지는 측면으로 인해 축소된 관계망을 확장시킬 여지를 만들지 못하고 있다. 이렇듯 쪽방촌과의 대비는 빈곤이 밀집된 지역이라고 하더라도 특성이 결코 동질하지 않음을 보여준다. 분석결과는 [그림 3]과 같다.



[그림 3] 영구임대아파트 내부 거주자들 간의 인간관계

V. 맺는말

본고는 도시빈민들이 모여서 거주할 때, 빈곤과 그로 인해 발생하는 각종 문제들에 대처하기 위해 활용되는 주민들의 사회적 관계가 양적으로 위축된 것은 공통되나 질적인 양상에서 쪽방촌과 영구임대아파트에서 정 반대로 전개된다는 사실을 보고했다. 근린효과의 방향성이 유형 간 차이를 보여 전체적으로는 일관되지 않았으나, 한 유형 내에서는 뚜렷하게 일관되었다. 빈곤이 과밀하게 분포한다는 공간적 배경이 유사함에도 불구하고, 두 공간의 주민들이 상대와 관계를 맺으려는 의지에 있어 확연히 구분된 것이다. 전국의 쪽방촌과 영구임대아파트의 인간관계를 다루는 선행연구들을 종합했을 때, 쪽방촌의 빈곤밀집현상은 구성원 내부의 활발한 관계로 이어진 반면, 영구임대아파트의 빈곤밀집현상은 관계의지 자체를 끊어내고 있었고 나아가 도심지역의 슬럼화를 유발하고 있었다.

해당 연구결과를 토대로 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

첫째, 빈곤의 밀집이 지니는 영향력은 거주지 유형의 차이가 고려될 때에 비로소 엄밀하게 판단될 수 있는 개념이다. 두 지역이 형성되고 유지되는 맥락이 다르기 때문에, 주민들의 내부 인간관계는 단순히 빈곤의 밀집만으로 부정적 영향을 받는다고 단언할 수 없다. 본고는 이론에서 언급한 각 효과들이 부유한 지역에서는 기회로, 빈곤한 지역에서는 불이익으로 나타날 것이라고 보는 일방향의 해석에 대해, 인간관계의 질적 측면에서만큼은 반드시 그러하다고 주장할 수 없음을 명백한 결과로서 보여주었다. 빈곤의 공간이 가질 수 있는 가능성과 한계를 동시에 확인할 수 있었던 것이다.

둘째, 특히 쪽방촌의 경우, 앞서 언급한 다양한 문제를 지님에도 취약주거지라고 쉬이 규정할 수만은 없다. 쪽방촌 주민들이 제삼자가 볼 때 완전히 드러나는 역설 속에서도 왜 그토록 그곳에서 오랜 세월 살아왔는지를 고려해볼 때, 이미 구축된 그들 안의 농밀한 네트워크에 대한 고려가 주택

정책에 있어 반드시 있어야 한다. 쪽방촌 주민들에게 정부는 주택을 매입하여 임대해주거나 영구임대아파트를 제공하는 방안을 추진하고 있으나, 연구결과에서 보았듯 그것은 효과성의 측면에 있어 의심스럽다. 쪽방촌에서 영구임대아파트로의 이주는 물리적 차원만 보자면 격상된 것이나 사회적 관계를 살폈을 때 더욱 큰 낙인감 뿐 아니라 내부에 스며들기 힘든 단절된 관계로 인해 주민들이 굴욕을 경험할 수 있음을 기억해야 할 필요가 있다. 기존의 쪽방촌 건물을 적극적으로 매입해 순환적으로 리모델링하는 방식을 통해 주거환경을 개선하는 것이 오히려 무분별한 재개발로부터 쪽방촌 생태계를 보호하고, 민간 건물주들의 편법과 터무니없이 치솟는 월세를 근절하며, 내부공간의 비위생성을 변화시킬 뿐 아니라, 주민들의 긍정적 관계망도 살리면서 낙인을 줄이는 방식이 될 것이다. 단, 주민들 간의 관계가 서로 더 나은 삶에 대한 도전과 자극이 되지 않는다는 점은 해결해야 할 숙제다. 그러나 빈곤하더라도 자신의 삶터에서 안정적으로 살아가는 데에 지장이 없도록 하는 점이 중요하다고 본다면 탈빈곤이나 더 나은 삶, 자활의 개념과 그에 대한 도전 및 자극도 쪽방촌을 없애기 위한 비자발적 이주의 논리에 이용되는 허구일 수 있다. 더 나은 삶을 위한 동기가 보이지 않는 상태로 살아가는 가난한 사람들의 모습도 그들 나름의 인간관계로 생존에 대처하는 경우들을 보았을 때 한국사회에서 무조건 비정상적으로 여겨질 수만은 없다. 오히려 주민들에게는 더 나은 삶의 요구보다 쪽방촌의 더 나은 환경적 변화가 우선되어야 한다.

셋째, 영구임대아파트 주민들에 대해 사회적 소득혼합지역으로의 이주라는 방안은 인위성이라는 측면에서 쪽방촌에서 영구임대아파트로의 입주와 크게 다를 바가 없다. 실제로 어떠한 관련 연구에서도 이들을 더 나은 곳으로 이주시켜야 한다는 결론을 내린 바가 없다. 다만 쪽방촌 주민들에게는 기존의 관계망이라는 자원에 대한 임파워먼트와 조직의 공고화가 요구된다면, 영구임대아파트 주민들로서는 애초에 관계망을 형성하는 작업

부터 새롭게 시작되어야 한다. 그러나 주변의 부정적 인식을 깨는 것은 그들만의 노력으로 가능한 것이 아니다. 따라서 국가는 단지 행정적 차원에서 임대자격조건을 검토하는 과정에서만 엄격하게 개입하는 차원을 넘어, 이미 분리된 상태의 주거단지에 대한 사후관리에 임대단지마다 설치된 사회복지관과 함께 적극적으로 나설 필요가 있다.

넷째, 빈곤한 주민들이 보유한 사회적 관계의 중요성을 인지하고 강조하는 것은 재정적 지원이나 국가적 공공서비스가 불충분한 상태를 정당화시키는 도구로 용납될 수 없다. 사회적 자원을 확대하려는 노력과 함께, 쪽방촌 및 영구임대아파트의 도시빈민들이 지니는 취약한 물질적 조건들을 제고시키려는 노력이 병행되어야 한다. 예컨대 쪽방의 월세를 높이는 것을 법적으로 규제한다거나 그들의 소득을 보장하는 정책적 방안이 간과되어서는 안 된다.

본고는 기존의 주요 2차 자료들을 고찰함으로써, 빈곤이 모이는 현상이 사회적 자본의 문제와도 밀접한 관련을 나타냄에도 거주지의 유형에 따라 쪽방촌과 영구임대아파트의 빈곤밀집현상은 서로 다른 양태의 사회적 관계를 생산해내고, 전자의 경우 부정적 의미의 근린효과가 갈수록 약화되었으며 후자의 경우 반대로 그 효과가 강하게 적용되고 있음을 확인하고 차이에 대한 해석을 시도했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 노력에도 불구하고, 예컨대 쪽방촌연구들이나 영구임대아파트연구들이 공통적으로 보아 내지 못했던 모습들이 여전히 존재할 수 있다는 가능성으로 인해 2차 자료의 객관성 및 신뢰성이 담보되었는지를 확신할 수 없다는 문제, 그리고 노숙인 쉼터나 역 주변 거리와 같이 다른 방식으로 빈곤이 집중된 지역 등을 포괄적으로 다루지 못했다는 점은 한계로 남는다. 후속연구를 통해 빈곤 밀집현상을 나타내는 여러 형태의 지역들을 비교분석함으로써 빈곤한 지역의 이질성을 보다 명확하게 파악하고 그에 따른 세부적 방안의 마련이 시작될 수 있기를 기대한다.

참 고 문 헌

- 곽현근. 2004. 「동네조직 참여의 영향요인 및 심리적 효과」. 지방정부연구 8(4): 381-404.
- _____. 2008. 「지역사회 사회자본에 미치는 동네효과에 관한 연구」. 한국지방정부학회지 11(4): 59-86.
- _____. 2013. 「지역사회 사회적 자본의 주거관련 영향요인에 관한 연구」. 한국공공관리학보 27(1): 239-269.
- 권지성. 2008. 「쪽방 거주자의 일상생활에 대한 문화기술지」. 한국사회복지학 60(4): 131-156.
- 공윤경. 2016. 「사회적 배제 극복을 위한 소셜믹스정책과 대안 주거운동」. 한국도시지리학학회지 19(1): 31-42.
- 김동배·유병선. 2013. 「근린환경과 노인의 사회적 관계, 우울에 관한 연구: 서울 지역을 중심으로」. 한국노년학 33: 105-123.
- 김미령. 2008. 「쪽방거주자의 스트레스원과 극복자원이 우울에 미치는 영향」. 정신건강과 사회복지 28: 126-151.
- 김선희. 2001. 「쪽방거주자의 사회적 지지와 자기효능감 간의 관계 연구」. 가톨릭대학교 사회복지학과 석사학위논문.
- 김수현. 1996. 「공공임대주택 정책의 논리와 한국의 경험: 무허가 정착지와 관계를 중심으로」. 도시연구 2: 127-145.
- 김수현·이현주·박범중. 2011. 『한국의 가난』. 서울: 한울아카데미.
- 김영미. 2010. 「이웃환경과 청소년의 가정환경 스트레스, 학습된 무력감의 관계」. 정신보건과 사회복지 36: 232-262.
- 김용일. 1994. 「영구임대아파트 단지 내 사회복지관의 문제점과 개선방향」. 사회과학연구 10: 45-59.
- 김형용. 2009. 「지역사회 빈곤과 배제: 사회적 신뢰는 중요한가?: 57개 기초지방자치단체를 중심으로」. 한국사회복지조사연구 22: 203-226.
- _____. 2010. 「지역사회 건강불평등에 대한 고찰: 사회자본 맥락효과에 대한 해석」. 한국사회학 44(2): 59-92.
- _____. 2012. 「취약근린지수의 공간적 분포: 서울시를 사례로」. 국토지리학회지 46(3): 273-285.
- 김효진. 2009. 「영등포 쪽방촌 주민들의 삶과 도시빈민공간으로서의 기능」. 한양

대학교 문화인류학과 석사학위논문.

- 남원석. 2003. 「도시빈민 주거지의 공간적 재편과 함의」. 문화과학 39: 85-101.
- 노병일·곽현근. 2005. 「동네의 맥락적 특성이 주민의 정신건강에 미치는 영향: 동네빈곤, 무질서, 네트워크형성을 중심으로」. 보건과 사회과학 17: 5-31.
- 츨스키, 노암(Chomsky, Noam). 2018. 『불평등의 이유』. 유강은 역. 이데아.
- 박경구. 1986. 「빈곤문화의 존재유형에 관한 고찰」. 사회과학논총 4(1): 73-89.
- 박계영. 1983. 「무허가 정착지 주민의 경제행위에 관한 일고찰」. 서울대학교 인류학과 석사학위논문.
- 박선희·박병현. 2012. 「근린지역 특성이 사회적 자본에 미치는 영향」. 사회복지정책 39(2): 85-123.
- 박수영·김용웅. 1984. 「도시불량주거지 주민의 한계적 특성」. 국토연구 3: 11-33.
- 박윤영. 2007. 「경기도 영구임대주택 입주민의 주거실태에 관한 연구」. 도시행정학보 20(3): 99-130.
- 박윤영. 2009. 「우리나라 공공임대주택정책의 전개와 사회복지계의 과제」. 사회복지정책 36(4): 215-240.
- 서종균. 1997. 「영구임대주택, 분리와 배제의 공간」. 도시와 빈곤 29: 5-19.
- 신명호·홍인옥·장세훈·남원석·전홍규·유병덕·한영희·배지영. 2004. 「사회적 배제의 관점에서 본 빈곤층 실태 연구」. 국가인권위원회.
- 신준섭·김윤배. 2009. 「지역사회복지관 사회복지사의 클라이언트 폭력 경험에 대한 연구」. 한국정책과학학회보 13(1): 167-189.
- 오인근. 2009. 「저소득 노인들의 사회적 네트워크와 무망감이 자살생각에 미치는 영향: 사회복지관 서비스이용의 조절효과」. 노인복지연구 44: 111-130.
- 유병덕. 2003. 「도시빈민의 사회문화적 특성: 청주시 S영구임대아파트의 사례를 중심으로」. 강원대학교 문화인류학과 석사학위논문.
- 유현숙·곽현근. 2007. 「여성 한부모가족의 사회적 배제에 관한 연구: 영구임대아파트 지역을 중심으로」. 사회복지연구 34: 245-272.
- 윤경아·노병일. 2005. 「도시 노숙자의 삶의 질 예측요인」. 한국사회복지학 57(1): 219-243.
- 윤세진. 1994. 「영구임대주택에 거주하는 일반청약가구와 생활보호가구의 가족 특성 및 주거계획 비교 연구」. 한국교원대학교 가정교육학과 석사학위논문.
- 윤민화·김경희. 2018. 「영구임대아파트에서 자녀를 양육한 부모의 거주경험」. 한국사회복지정책연구 12(1): 53-79.

- 이경은. 2011. 「영구임대주택 지역주민의 지역사회 인식 및 사회자본 정도에 관한 연구: 부천시 C영구임대아파트를 중심으로」. 한국사회연구 14(2): 5-63.
- 이경환·안건혁. 2008. 「근린환경이 지역주민의 건강에 미치는 영향: 서울시 40개 행정동을 대상으로」. 국토계획 43(3): 249-261.
- 이상록. 2012. 「소득계층간 주거지 분리의 거주지역 특성이 저소득빈곤층의 정신 건강에 미치는 영향」. 사회과학연구 28(4): 277-302.
- 이성호. 2007. 「신빈곤층 사회적 네트워크의 해체와 대응전략: 전주시 노동빈곤층을 중심으로」. 담론 201 10(4): 239-273.
- 이소정. 2006. 「관자촌에서 쪽방까지: 우리나라 빈곤층 주거지의 변화과정에 대한 연구」. 사회복지연구 29: 167-208.
- 이영아·정윤희. 2012. 「빈곤지역 유형별 빈곤층 생활에 관한 연구」. 한국도시지리학회지 15(1): 61-74.
- 이영아. 2015. 「한국의 빈곤층 밀집 지역 분포 및 형성 과정 고찰」. 한국도시지리학회지 18(1): 45-56.
- 이정규. 1993. 「영구임대주택 거주 가구의 주거비 부담과 주거비 부담 경감행동 연구: 청주시 산남동을 중심으로」. 한국교원대학교 가정교육학과 석사학위논문.
- 이현석·여경수. 2011. 「비주택거주민의 주거복지 향상을 위한 법제개선방안」. 공법학연구 12(3): 355-380.
- 이현옥·이은정. 2013. 「동자동 쪽방 주민의 생활경험과 주민관계에 관한 질적 연구」. 한국지역사회복지학 45: 281-304.
- 이현주·안기덕. 2013. 「쪽방에 거주하는 여성 독거노인의 삶에 관한 연구」. 보건사회연구 33(2): 33-62.
- 이혜미. 2020. 『착취도시, 서울』. 파주: 글항아리.
- 임재현·한상삼·최신용. 2011. 「영구임대주택 임차가구의 삶의 질에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」. GRI연구논총 13(2): 251-275.
- 장세훈. 2003. 「수도권 문제, 집중과 분산의 동화: 행정수도 건설 문제를 중심으로」. 경제와 사회 60: 40-66.
- 전영주. 2008. 「부산지역 쪽방거주자의 사회복지서비스 이용과 자기효능감의 관계에 관한 연구」. 인제대학교 사회복지학과 석사학위논문.
- 조용운·한창근. 2014. 「영구임대주택 남성독거노인의 우울증과 자살충동: 사회적 지지의 조절효과를 중심으로」. 보건사회연구 34(4): 295-320.

- 조은·조옥라. 1992. 『도시빈민의 삶과 공간: 사당동 재개발지역 현장연구』. 서울 대학교출판문화원.
- 조희은. 2014. 「도시 빈민지역의 공간구조와 사회적 연결망에 관한 연구」. 세종대학교 건축학과 석사학위논문.
- 최미영. 2008. 「노인우울에 미치는 동네효과와 사회자본의 영향에 관한 연구」. 한국사회복지조사연구 18: 25-46.
- 최정민. 2005. 「영구임대아파트에 대한 불만도 및 인식 평가」. 대한건축학회 21(12): 235-246.
- 최종혁. 2002. 「도시영구임대주택지역의 주민조직화 활성화방안: 지역주민대표자의 리더십 강화 프로그램 사례연구」. 한국사회복지학 51: 257-288.
- 탁장한. 2016. 「빈곤한 지역사회에 거주하는 빈곤층의 실태에 관한 연구: 중첩된 가난과 이웃관계, 그리고 정신건강」. 사회복지연구 47(4): 43-69.
- _____. 2019. 「꼭방촌연구의 동향에 관한 연구: 밀집된 빈민에 대한 담론을 중심으로」. 동향과 전망 107: 153-200.
- 부르디외, 피에르(Bourdieu, Pierre). 1995. 『자본주의의 아비투스』. 최종철 역. 동문선.
- 하성규. 1995. 「공공임대주택정책의 재평가와 발전방향」. 한국도시연구소.
- _____. 2007. 「불량주거 실태와 정책과제: 꼭방을 중심으로」. 한국사회정책 14(1): 123-168.
- 하성규·서종녀. 2011. 「공공임대주택과 사회적 배제에 관한 연구」. 주택연구 14(3): 159-181.
- 한수정·전희정. 2018. 「공공임대아파트 거주자와 일반아파트 거주자의 정신건강 차이 및 영향요인에 관한 연구」. 행정논총 56(2): 313-341.
- 허소영. 2010. 「꼭방지역에 홀로 사는 남성노인의 삶의 경험」. 한국노년학 30(1): 241-260.
- 사파, 헬렌(Safa, Helen). 1988. 『산 후안의 빈민들: 푸에르토리코의 도시빈민 문화』. 김명혜 역. 교문사.
- 홍경준. 2001. 「빈곤에 대한 또 다른 탐색: 사회적 자본을 중심으로」. 상황과 복지 9: 165-192.

Barnes, Immanuel. 2001. "Debunking Deficiency Theories: Evaluating Non-Traditional Attitudes and Behavior among Residents in Poor Neighborhoods." *Journal of Poverty* 5(1): 43-66.

- Belle, Debohar E. 1983. "The impact of poverty on social networkds and supports." *Marriage&Family Review* 5(4): 89-103.
- Boardman, J. , and Robert, S. 2000. "Neighborhood Socioeconomic Status and Self-Efficacy". *Sociological Perspectives* 43(1): 117-136.
- Charles, Camille Z. 2003. "The Dynamics of Racial Residential Segregation." *Annu, Rev. Sociol* 29: 167-207.
- Curley, Alexandra M. 2005. "Theories of Urban Poverty and Implications for Public Housing." *Journal of Sociology and Social Welfare* 32(2): 97-119.
- Cutler, M. , and Glaeser, L. 1997. "Are Guettos good or bad?" *Q. J. Econ* 112(3): 827-872.
- Jencks, C. , and Mayer, Susan E. 1990. "The social consequences of growing up in a poor neighborhood." In *Inner-city poverty in the United States*, edited by L. E. Lynn and M. F. H. McGeary. 111-186. Washington DC: National Academy Press.
- Lewis, Oscar. 1968. *The Culture of Poverty*. Landom House, Inc.
- Massey, S. , and Denton, A. 1993. *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*. Harvard Univ. Press.
- Monyhan, Daniel P. 1965. *The Negro Family: The Case for National Action*. U.S. Department of Labor.
- Warren, M. R. , Thompson, J. P. , Saegert, S. 2001. The role of social capital in combating poverty. In *Social capital and poor communities*, edited by S. Saegert. 1-28. Russell Sage Foundation Publications.
- Wilson, William J. 1987. *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Univ. Chicago Press.

국 문 초 록

빈곤밀집지역 내부의 인간관계 탐구:

쪽방촌과 영구임대아파트의 차이를 중심으로

탁장한(서울대학교 사회복지학과 박사수료)

본고는 쪽방촌과 영구임대아파트에서의 도시빈민의 밀집거주가 그들의 내부적 인간관계와 어떠한 관련성을 맺는지를 분석한 문헌연구다. 주요 연구결과는 다음과 같다. 두 공간 모두 지역사회의 배제와 고립 측면에서 사회적 관계망의 양적 축소를 보이고 있다. 그러나 쪽방촌의 빈곤밀집은 주민들의 사회적 관계를 쪽방촌이라는 자신들의 마을 안에서 치밀하게 형성시켰는데, 이는 1970-80년대 한국사회 도시빈민들이 보여주었던 건강한 달동네문화의 궤적을 계승하고 있는 것으로 해석된다. 반면 영구임대아파트의 빈곤집중은 주거지 분리, 외발적 스티그마, 도시의 슬럼화 등으로 인해 주민들의 사회적 관계 자체를 위축시키는 부정적 결과를 나타내고 있었다. 이러한 연구결과를 토대로 각 빈곤지역에의 개입방향을 제언했다. 그러나 본고는 역전이나 거리와 같은 도시빈민들의 또 다른 밀집지역들을 고려하지 못했다는 한계가 있으므로, 빈곤밀집현상이 지니는 다양성을 확인하기 위해 여러 거주지 유형이 고려된 후속연구가 이루어질 필요가 있다.

주제어: 빈곤밀집현상, 도시빈민, 쪽방촌, 영구임대아파트, 사회적 관계

Abstract

Human Relationships in Poverty-Stricken Areas:

Jjokbangchon, Permanent Rental Apartments, and Residents' Social Networks

Tak, Jang Han(Ph.D. Candidate, Dept. of Social Welfare, Seoul National Univ.)

This study provides a comprehensive literature review on the relationship between poverty concentration in Jjokbangchon (Permanent rental apartments) in South Korea and residents' social networks. We discovered aspects of social exclusion and isolation. However, the concentrated poverty of Jjokbangchon has helped residents to densely form social ties in their own villages. They are following the trajectory of shantytown culture, which developed among the country's traditional urban poor in the 1970s and 1980s. The concentrated poverty in Permanent rental apartments has weakened residents' social networks due to residential segregation, extrinsic stigmas, and slumism. The inhabitants have had negative experiences. We derived the social welfare implications for each poverty area, but we were unable to consider other kinds of sites, such as subway stations or streets where poor people gather, so future studies should take different types of concentrated poverty zones into account.

Key words: concentrated poverty, urban poor, jjokbangchon, permanent rental apartments, social relationships

도시리포트

| 전주 문화적 도시재생 '서노송예술촌프로젝트':

성매매 집결지 선미촌의 도시재생

박연정

| 스마트 콜럼버스:

빈곤 지역의 모빌리티 증진을 위한 스마트시티 조성

박승빈

전주 문화적 도시재생 '서노송예술촌프로젝트': 성매매 집결지 선미촌의 도시재생*

박연정**

박
연
정

I. 들어가며

II. 전주 도시재생 테스트베드와 선미촌

III. 선미촌 도시재생의 경과

1. 2014~2016: 민관거버넌스의 경계 허물기
2. 2017~2018: 서노송예술촌 1.0프로젝트 - 인권과 예술
3. 2019~2020: 서노송예술촌 1.0프로젝트 - 예술과 일상

IV. 나가며

I. 들어가며

지난 3월 청와대 게시판에는 '청량리588, 성매매 집창촌을 보존하려는 서울시의 사업계획을 전면철회 해주세요'라는 국민청원이 올라왔다. 청량리역과 인접한 '청량리588'은 서울시의 대표적 성매매 집결지였으나 지난

.....
* 이 글은 "전주 선미촌 도시재생의 특징에 관한 연구-거버넌스 활동과 '경계 허물기'를 중심으로 (2019)"의 일부 내용을 담고 있으며, 전주시 사회혁신센터 조선희 센터장, 전북여성인권지원센터 송경숙 센터장, 전주시 사회적경제지원단 도시재생과 서노송예술촌 정은영 팀장과의 면담 등을 바탕으로 내용을 추가 확인하고 정리하였음을 미리 밝혀둡니다.

** 원광대학교 건축학과 조교수(E-mail: louts21@wku.ac.kr)

2013년부터 개발이 시작되어 사라질 계획이다.¹⁾ 지난해 서울시장이 청량리588의 일부를 보존하여 역사생활문화공간 ‘청량리620(2023년 개소 예정)’으로 조성하겠다고 발표하였고 이를 반대하기 위하여 국민청원이 시작된 것이다. ‘청량리620’은 여행자 마을이라는 주제로 재개발 전의 도시공간 및 일부 건축물을 남겨두어 역사생활문화공간으로 사용하려는 계획으로 콘크리트 건물 3채와 목조 건물 11채를 남겼는데 이 중 목조 건물 한 채에 성매매업소가 있었다(조선일보 2019/7/24). 성매매 집결지의 역사를 지우고 싶은 주민들은 성매매 집결지가 성착취, 인신매매, 성매매 등의 불법과 인권탄압의 공간이었으며 역사적·문화적 가치가 부재하다는 등의 이유로 해당 계획 철회를 요청하기 위해 국민청원을 선택한 것이었다. 청원은 약 2,300명의 동의를 얻는 것에 그쳐 전국적인 관심을 받지는 못하였으나 현재까지도 주민들의 반대가 심하여 계획의 일부 수정이 있을 것으로 알려져 있다.

서울시의 ‘청량리620’과 직접적인 비교는 어렵지만, 성매매 집결지를 보존하고 활용하는 계획을 실행에 옮기고 있는 곳이 바로 전주 ‘선미촌’이다. 선미촌은 전주역(현, 전주시청) 주변에 형성된 성매매 집결지로 1950~1960년대부터 유지되고 있는데, 2014년 ‘선미촌정비민관협의회’가 구성되고 그 직후 현 전주시장이 취임하면서부터 문화재생이 추진되기 시작하여 서노송 ‘예술촌’으로 변화시켜가는 과정 중에 있다.

여성가족부의 ‘2016 성매매실태조사’에 따르면 세종을 제외한 16개 광역시·도에 성매매 집결지 42곳 1,869개 업소가 있었다(연합뉴스 2017/05/01). 국내 성매매 집결지는 개항기에 일본인 집단거류지에 일

1) 동대문구(2005, 3)에 따르면 2003년 동대문구 용두·전농동 일대의 375,700㎡가 균형발전 촉진지구로 지정되었으며, 계획정비1~4구역(용두, 청량리, 전농 도시환경정비구역+주택재개발), 자율정비1구역(청량리역)으로 청량리역 일대를 개발하는 계획이 수립되었다. 청량리 588은 이 가운데 청량리구역에 속해 있었으며, 건물주 간의 갈등이 해결되지 못해 2013년 일부만 분리되어 개발되기 시작한 상황이다.

본 공창제가 변형된 '유곽'이 생겨나면서부터라고 홍성철(2007)은 밝힌다. 이후 유곽은 개항지와 철도역을 중심으로 확대되었고, 1947년 공창제가 폐지되면서 다양한 양상으로 변화하였다. 1961년 「윤락행위방지법」이 제정되었지만, 성매매 집결지는 묵인되었다.²⁾ 국내에서는 1960~1980년대 경제호황과 함께 성매매 집결지가 대형화 및 영역 확장이 이루어졌으며, 일부는 속칭 '유리방'이라는 형태로 변형되어 현재에 이르고 있다. 사실상 법 안에서 보호를 받던 성매매는 2001년과 2002년 군산 성매매 집결지의 화재사건으로 '인권'의 문제와 함께 표면에 드러났고, 적극적인 대책이 요구되었다. 이에 성매매를 방지하고 성매매 피해자 및 성을 파는 행위를 한 자의 보호와 자립 지원을 목적으로 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」이 2004년 3월 22일 제정되었으며, 이와 함께 성매매·성매매알선 등 행위 및 성매매 목적의 인신매매를 근절하고, 성매매알선행위로부터 취득한 금품 그 밖의 재산상의 이익을 몰수·추징하도록 하고, 성매매 피해자의 인권을 보호하기 위한 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」이 함께 제정되었다. 이러한 성매매 관련 특별법이 제정되면서 성 관련 산업의 구조개편이 이루어졌고, 집결지는 점차 쇠퇴의 길을 걷게 되었지만, 앞서 밝힌 바와 같이 전국적으로 여전히 다수의 집결지가 남아있는 상태이다.

즉 성매매 집결지는 추가로 발생하지는 않고 일제강점기 이래 도시의 발달과정 속에서 나타난 곳들이 지속되어 왔으며 주로 원도심에 위치하며 주변 지역의 노후화와 쇠퇴가 심각한 상황이다. 이로 인해 2000년대 이후 성매매 집결지는 미개발지로 '가능성의 공간'으로 인식되기 시작하였고 그 결과 인천, 대전, 서울 용산, 춘천, 부산 등 주요 성매매 집결지들이 고

2) 2004년 「성매매특별법」이 제정되기 전까지 성매매 집결지에 종사하는 여성들은 관할 보건소의 관리를 받으며 건강검진을 받았다(중앙일보 2020/2/22)고 한다. 이러한 내용은 사회적 묵인의 증거로 볼 수 있다.

층 건물로 사라졌으며 앞으로도 사라질 예정이다.³⁾ 이와는 달리 선미촌은 재개발이 아닌 문화적 도시재생이 진행 중이며, 도시의 보이지 않는 경계 속에서 고립된 섬과 같았던 이 지역은 이제 그 경계를 깨고 마을의 일상으로 복귀하고 있다.⁴⁾ 이에 대해 높이 평가를 받아 2015년 ‘지속가능발전대상(대통령상)’을 수상하였으며, 2019년에는 ‘유네스코 한국위원회 지속가능발전 교육 공식 프로젝트’로 인증받았다. 전주 선미촌의 문화적 도시재생의 중심에는 ‘거버넌스의 지속적인 노력’과 ‘예술가들의 지속적인 참여’가 있다. 따라서 이를 중심으로 선미촌 도시재생 과정을 ‘민간거버넌스의 경계 허물기’, ‘서노송예술촌1.0-인권과 예술’, ‘서노송예술촌1.0-예술과 일상’으로 나누어 살펴보고 시사점을 밝혀보고자 한다.

II. 전주 도시재생 테스트베드와 선미촌

선미촌은 전주의 대표적 성매매 집결지이다. [그림 1]에서 보이는 시청 자리에 1950년대까지는 전주역이 위치하고 있었는데, 이 전주역 인근에 업소가 생겨나면서 1960년대초 성매매 집결지가 형성되었다. 역이라는 특수성은 여인숙들이 생겨나는 배경이 되고 이것이 성매매와도 연결되었

3) 인천 옐로우하우스 성매매 집결지가 위치한 송의동은 2005년부터 재개발이 추진되었으며, 2017년부터 사업이 본격화되고 있어 대다수 업소는 문을 닫았으나, 2020년 현재 일부의 업소만이 이주권 보장문제로 분쟁중이다. 서울 용산역 주변의 성매매 집결지도 2009년 재개발되면서 사라졌고, 그 자리에는 고급 주상복합단지들이 들어섰다. 부산 완월동 성매매 집결지가 위치한 충무동 일대는 2005년에는 뉴타운재개발을 추진하였지만 무산되었고, 2013년부터는 도시재생을 추진하였지만 이루어지지 못하다 지난 2019년에 ‘2030 도시재생전략계획’을 바탕으로 해당 지역이 도시재생활성화지역으로 지정되어 도시재생이 추진되고 있다. 이로 인해 다수의 업소가 사라졌고 남은 성매매 집결지도 폐쇄예정으로 단속을 강화하기 시작하였다. 대구 자갈마당은 110년 동안 유지되어 오다 지난 2019년 재개발이 시작되면서 철거되었다.

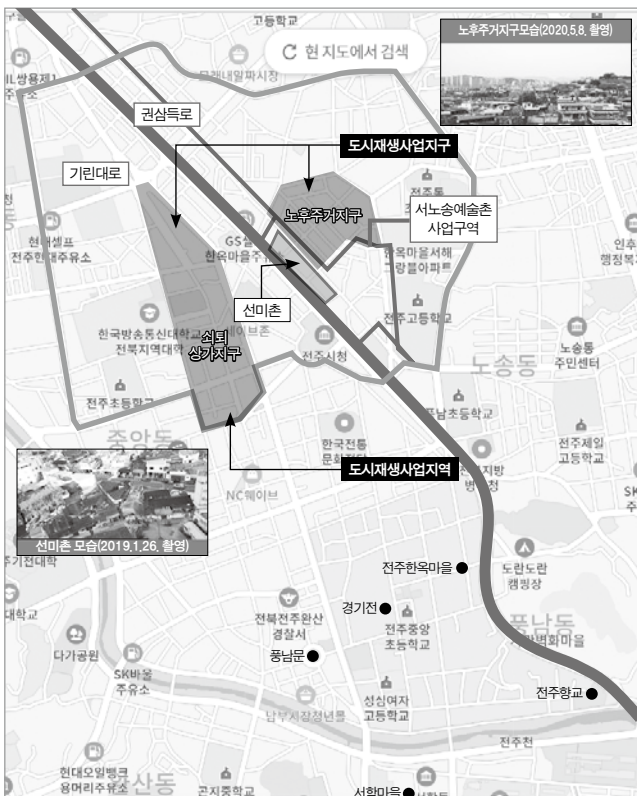
4) 최근 전주시는 서노송예술촌 슬로건으로 관련 공모전에서 최우수작으로 선정된 “다시 보고 새로 쓰다”를 채택하였다.

다. 이후 전주역은 현재의 위치로 이전하게 되었고 그 자리에는 시청이 들어섰지만, 성매매 집결지는 지금까지 유지되고 있다. 선미촌은 용도지역이 일반상업지역임에도 불구하고 대부분의 건물은 3층 이하이며, 단층의 한옥 주택들과 업소가 혼재된 채 40~50년을 버티오면서 노후화하고 쇠퇴한 상황이며, 전주시의 주요 관광지와 인접하고 있다. 전주시는 2001년 군산 개복동 화재, 2002년 군산 대명동 화재 이후 선미촌 정비계획을 논의하기 시작하였으며, 「성매매특별법」이 제정된 2004년부터는 선미촌을 폐쇄하겠다는 의지를 표명하고 제도를 바탕으로 단속도 이루어졌다. 그렇지만 성매매 집결지는 공고히 운영되었으며, 성매매 집결지를 철거, 폐쇄하겠다는 구체적인 발표는 이루어지지 못하였다.

2009년이 되면서 전주시는 선미촌을 단계적으로 폐쇄하기 위하여 해당 지역의 건축물을 매입하여 공적인 시설-여성권익단체사무실, 갤러리, 작업실, 자활지원센터 등-로 활용하겠다는 계획을 발표하기 시작하였다. 이러한 내용이 발표된 것은 당시 전주시가 도시재생을 적극적으로 행하고 있던 것과 관계한다. 전주시는 한옥마을 도시재생의 성공을 바탕으로 2009년 ‘도심부 활성화 종합대책’을 수립·발표하고 전문가 34명으로 구성된 도시재생추진단을 구성하였으며, 당해 국토부의 도시활력증진사업에도 선정되면서 도시재생이 본격화되었다. 이런 과정에서 선미촌은 한옥마을과 멀지 않은 곳에 위치하였기에 한옥마을의 활성화를 위해서도 정비가 필요한 상황이었다.

이와 함께 2010년에는 ‘도심부 활성화 종합대책’에서 팔달로 권역과 남부 도심권에 해당하는 지역 일부가 국토부 도시재생 테스트베드(Test Bed)로 선정되면서 도시재생이 가속화되었다. 테스트베드로 선정된 도시재생사업지역은 노송동, 인후1·2동, 중앙동, 진북동 일대로 면적이 1,739 km²의 규모를 가지고 있었으며, ‘노후주거지구’와 ‘쇠퇴상가지구’ 2개의 사업지역으로 구체화 되었다. ‘노후주거지구’는 노송동, 인후1·2동 지역으

로 약 145,000m² 면적에 약 952세대가 거주하고 있는 전주시의 대표적 노후불량지역이었다(전주시 2014, 154~155). 테스트베드에 선정된 이후 마을의 여러 문제를 해결하기 위한 도시재생사업이 진행되었지만, 이 노후 주거지구와 불과 15m 도로(권삼덕로)를 사이에 두고 접하고 있던 선미촌은 도시재생사업에서 배제되었다(그림 1).



[그림 1] 전주 테스트베드 및 선미촌+서노송예술촌의 현황

자료(출처): 전주시(2014, 155)를 바탕으로 네이버 지도에 연구자 재작성

테스트베드 선정을 통해 국가적 지원을 바탕으로 노후주거지구의 재생을 실행할 기회가 생겼지만, 성매매 집결지인 선미촌의 존치 상황에서는

진정한 의미의 도시재생을 이루어낼 수 없었다. 즉 전주시가 선미촌과 인접한 노후주거지(서노송동)의 도시재생을 진행하면서 불법으로 규정짓는 관련법이 제정된 이후에도 변화가 없던 선미촌이 반드시 해결해야 하는 공간이 되었기에 이에 대한 대책들은 더욱 구체화 되어야 할 상황 속에 있었다. 하지만 선미촌에 대한 지역주민의 입장은 이해관계에 따라 복잡하게 나뉘었고 주거지 재생에서 성매매 집결지는 어려운 문제였다(그림 2).



[그림 2] 노송노후주거지와 선미촌

자료(설명): 권삼대로를 중심으로 남측에는 선미촌, 북측에는 노후 주거지가 위치. 대로변에는 세탁소, 미용실, 마트 등이 있어 선미촌에 거주하는 사람들에게 편의를 제공해 주었음

자료(출처): 네이버 로드뷰 재구성

그러던 중 2012년 9월에는 서노송동 도시재생 테스트베드 사업지구 내 주민역량강화교육 사업이 있었는데 선미촌에서 활동하고 있던 전북여성인권지원센터⁵⁾는 ‘선미촌과 여성 인권’을 주제로 5회의 강좌를 진행하게

5) 전북여성인권지원센터는 전북지역 성매매여성들의 인권을 지원하기 위하여 2001년 설립된 단체로 2002년 선미촌을 현장방문하여 상담 및 실태조사를 실시하였다. 2003년 1월에는 선미촌 내 현장상담센터를 개소하였으며, ‘선미촌 자활지원사업(2005)’, ‘선미촌에 관한 시민의식 조사(2007)’, ‘전주시 의견 제안(2008)’ 등의 활동을 하였으며, 2010년에는 현장기능강화사업을 통해 ‘열린터 쉼’을 선미촌에 설치하여 운영하는 등 선미촌 내 여성 인권뿐 아니라 성매

되었다. ‘성매매와 여성 인권, 성구매남성문화, 성매매방지정책, 집결지의 현황과 대책, 선미촌 이야기’ 등의 주제로 교육이 이루어졌다. 서노송동 주민들의 선미촌에 대한 이해관계 충돌이나 개인적 불쾌함 등을 이유로 참석률이 높지는 못하였지만, 선미촌을 마을의 문제로 공론화하였음에 의미를 둘 수 있었다(전북여성인권지원센터 2016, 33-34).

본 행사를 계기로 전북여성인권지원센터에서는 선미촌으로 인해 고통 받은 마을 주민의 주거복지 및 인권에도 관심을 더하게 되면서 선미촌이라는 문제 해결을 위한 민관거버넌스의 필요성을 인식하였다. 2013년 말 ‘전주의제21⁶⁾이 선미촌을 의제로 민관거버넌스 활동을 제안하면서 준비모임을 가졌으며, 2014년 2월 발족한 전주선미촌정비민관협의회 구성원⁷⁾으로 활동하게 되었다. 즉 성매매 집결지에 접한 노후주거지의 도시재생이 본격화되면서 선미촌정비민관협의회를 구성하게 되었고 이것이 선미촌의 도시재생을 위한 첫걸음이 되었다.

III. 선미촌 도시재생의 경과

선미촌정비민관협의회는 구성 당해 6월에 있을 지방선거에 출마한 전주시장 후보들에게 선미촌에 대한 정책질의서를 보내고 답변을 받아 공개하여 선미촌 문제를 공론화하는 것으로부터 활동을 시작하였다. 선미촌 문제를 거버넌스와 협력하여 해결하겠다는 의지를 보인 후보가 당선되면

매 집결지의 문제 해결을 위해 적극적으로 활동하고 있었다.

- 6) 전주의제21은 1992년 유엔환경개발회의에서 채택된 국제협약으로 ‘의제21’ 수립과 권고를 기초로 전주시의 지속가능한 발전을 도모하기 위하여 2000년 2월에 창립된 민관협력기구로 현재는 전주지속가능발전협의회로 그 명칭이 변경되어 운영되고 있다.
- 7) 선미촌정비민관협의회 참여위원은 서노송주민, 도시계획전문가, 언론사, 경찰, 시의원, 선미촌 인근 고등학교, 전북여성인권지원센터, 전주의제21 등 30여 명이였다. 전북여성인권지원센터와 전주의제21이 공동사무국을 맡고 전주시 여성청소년과의 행정지원이 이루어졌다.

서 선미촌정비민관협의회는 선미촌 도시재생의 주요한 주체가 되었다. 선미촌정비민관협의회에서는 정책 수립을 위한 집담회, 워크숍, 소위원회, 연수 및 견학 등이 행해졌고, 그 결과들은 '선미촌의 기능전환을 통한 도시재생'이라는 주요한 방향 수립의 배경이 되었다. 이를 바탕으로 2015년부터 전주시는 선미촌을 도시재생지구로 지정하고 문화재생사업을 본격화한다는 발표를 시작하였고 2017년부터 2020년까지 약 67억 원이 투입되어 도시재생이 이루어지고 있다. 그 결과 선미촌은 2002년에 85개 업소(250명 종사)이던 것이 2019년 말에는 17개 업소(25명 종사)로 축소되었다(노컷뉴스 2020/1/6).⁸⁾ 또한 [표 1]에서 정리한 바와 같이 문화적 재생을 위해 일부의 건물은 전주시가 매입하여 인권 및 예술 관련 프로그램들로 기능을 전환하고 있으며, 가로정비 등 물리적 환경의 개선도 이루어졌다. 그리고 주민들의 예술참여가 더해지면서 성매매집결지는 이제 문화촌으로 재구성되고 있다.

본 고에서는 선미촌 도시재생사업이 서노송예술촌 사업으로 진행되어 온 양상을 선미촌정비민관협의회가 발족한 2014년부터 2020년 현재까지의 도시재생사업 진행양상을 3개의 시기로 구분하여 구체적으로 살펴보고자 한다.

8) 지난 5월 8일에 면담한 전주시 사회적경제지원단 도시재생과 서노송예술촌 정은영 팀장은 2016년 서노송예술촌사업이 본격화될 당시에는 49개 업소 88명의 여성이 있었으나, 지난해에는 15개소 업소로 줄어들었으며 그중에서도 영업을 지속하는 업소는 일부라고 하였다.

[표 1] 선미촌 도시재생 주요 사업(2020년 5월 기준)



구분	매입 1호	시유지	매입 2호	매입 3호
대지위치	물왕열2길 5-4	기린대로 224	물왕열2길 3-6, 9-7	기린대로 200-5
대지면적	304㎡	190㎡	324㎡	602㎡
기존용도	창고 및 폐·공가	시유지	공가	성매매업소
신규용도	시티가든 기억의 공간	시티가든 인권의 공간	복합문화공간 건립예정	업사이클센터
구분	매입 4호	매입 5호	매입 6호	
대지위치	물왕열2길 9-6	물왕열3길 7	관심도로 43	
대지면적	89㎡	158㎡	확인불가	
기존용도	단독주택	성매매업소	성매매업소	
신규용도	서점	성평등센터 +선미촌아카이브	현장시청 +마을박물관	

자료(출처): 국토정보플랫폼(<http://map.ngii.go.kr>)의 위성사진을 바탕으로 연구자 재작성

1. 2014~2016: 민관거버넌스의 경계 허물기

선미촌 도시재생의 출발점이 된 선미촌정비민관협의회 활동들은 선미촌 도시재생의 방향을 결정하였다. 기존 노후 주거지와 선미촌을 함께 재생하는 기반이 마련되었으며 전북여성인권지원센터가 큰 축을 이루어, ‘탈성매매’를 위한 노력이 선미촌 문화재생사업에 담기면서 경계 허물기

가 이루어졌다고 평가할 수 있다.

오랜 시간 성매매 집결지는 도시 내 '경계(지어진)공간'이었다. 성매매 집결지는 불법적 행위가 이루어지는 곳이기에 보편적인 사람들이 거주하는 사회와는 다르다고, 나아가 그들의 통념적인 범위의 사회가 아니라고 생각하기에 '사회적 경계'의 공간이었다. 그리고 성매매 집결지는 도시 내 길들과 연결되어 있지만 마음대로 또는 마음 편히 통행할 수 없는 '공간적 경계'가 있다. 문, 담이나 벽과 같은 물리적인 경계는 존재하지 않지만, '청소년 출입금지'라는 표지판과 입구에서의 호객행위는 물리적 형태의 경계보다 더욱 강한 경계를 형성해 왔다. 또한, 성매매에 종사하는 여성과 성을 매수하는 남성들은 비도덕적이라고 생각하기에 '인식적 경계'가 존재한다. 이 시기의 선미촌정비민관협의회의의 주요 활동들은 보이지 않던 경계를 허물면서 도시재생의 바탕이 되었다.

선미촌정비민관협의회의는 구성 직후인 2014년 3월 '선미촌 정비를 위한 상상 워크숍'을 1, 2차에 걸쳐 진행하였으며, 2015년부터 본격적인 활동을 시작하였다. 전주시 선미촌 기능전환 다올마당⁹⁾이 2015년 3월부터 5월까지 모두 4차례 진행되었고 5월에는 1차 집담회도 열어 '집결지 지역의 재구성'을 주제로 발제 및 토론이 진행되었다. 같은 해 7월에는 정책팀 워크숍(1차)을 통해 '여성 인권·자활 공간조성에 대한 제안', '선미촌 상상하기-협동조합&레지던스형 창작공간', '전통생활문화연계 슬로우라이프 문화공간'의 내용이 발표되었다. 8월에 진행된 정책팀 워크숍(2차)은 '선미촌 지역의 재구성-사회적 경제 커뮤니티 공간-'이 주제였다. 이후 전주시는 기존의 노후 주거지 재생지구에서 배제되어 있던 선미촌을 포함하여 예술촌을 구성하기 위하여 서노송예술촌 TF팀을 구성하였으며 11월에는 선미촌 내 부지매입비 10억 원을 추경에 반영하여 선미촌 내 일부

9) 다올마당은 민선 6기 전주시가 추진하고 있는 민관협력 거버넌스 사업의 총칭으로 '다 함께 우리 모두 지혜를 모으는 마당'을 뜻한다.

건물을 거점 공간으로 매입하였다(국민일보 2015/11/4).

선미촌정비민관협의회와 함께 전북여성인권지원센터도 다양한 활동을 하였다. 2002년부터 전북여성인권지원센터는 성매매여성들의 인권문제를 해결하기 위하여 꾸준히 선미촌 업소 여성의 상담 활동을 진행하였으며, 2014년 10월에는 선미촌경험여성심층인터뷰를 실시하였다(전북여성인권지원센터 2016, 33). 이와 함께 2015년부터는 ‘선미촌 걷기’라는 활동의 주체가 되었는데 사회의 다양한 사람들과 선미촌을 함께 걷고 이야기를 나누는 프로그램을 지속적으로 진행하였으며 현재까지도 이어오고 있다. 이 과정은 ‘성매매 집결지와 선미촌의 현상과 문제설명, 선미촌 걷기, 이야기 나누기’의 3단계로 이루어졌다. 첫 번째 과정에서는 성매매여성들에 대한 일반인들의 인식-자발성, 불법성, 비윤리성-에 근거한 비난보다는 사회의 구조적 취약이나, 자발성 이후에 행해지는 억압과 비자발성의 반복을 통한 삶의 고착화에 관한 관심이 필요함이 설명되었다. 두 번째 과정은 업소가 문을 열기 전 시간에 조용한 선미촌을 걷는 것으로 그동안은 보지 못한, 볼 수 없었던 경계공간을 경험하게 된다. 마지막은 앞선 두 경험을 통해 느끼거나 생각한 것들을 자유롭게 말하는 과정이며, 이를 통해 문제와 해결 방향 등을 소통할 수 있었다. 특히 걷기 과정이나 대화의 과정에서 참가자들이 성매매여성들에 대한 부정적 인식을 노출하게 되는 경우 주체자들은 그 경계를 없애기 위한 발언도 이루어졌다.¹⁰⁾ ‘선미촌 걷기’는 성매매 집결지에 대한 경계를 허무는 역할을 하였다. 즉 ‘선미촌 걷기’에서 전북여성인권지원센터의 고민과 경험은 선미촌에 대하여 부정적인 인식을 가지고 있던 외부 사람들(걷기 참가자)에게 성매매 집결지라는 공간뿐

10) 전북여성인권지원센터는 ‘선미촌걷기활동’의 과정들을 책자화 한 것이 『2015, 2016, 2017 선미촌이야기』인데, 여기에는 참가자와 진행자의 발언이 정리되어 있다. 이 내용을 바탕으로 ‘선미촌걷기활동’이 도시재생이 가능했던 ‘경계 허물기’로 분석한 논문이 「전주 선미촌 도시재생의 특징에 관한 연구-거버넌스 활동과 ‘경계 허물기’를 중심으로(2019)」이다.

아니라 성매매여성들에 대한 새로운 시각을 가질 수 있게 하였다.

선미촌정비민관협의회 집담회는 지속적으로 열렸는데, 2016년 6월에는 '인권의 거리로'라는 주제로 전주문화재단 사무국장이 '폐·공간 활용에 대해'를 발제하였고 청년기획자, 건축가, 사진작가가 토론하며 의견이 교환되었다. 8월에는 이러한 내용이 '정주형 예술창작촌조성', '인권과 예술의 거리조성' 등의 제목으로 기사화되었다(연합뉴스 2016/8/9; 2016/8/26). 이를 바탕으로 2016년 4월 국토부의 도시활력증진사업에 '서노송예술촌프로젝트'를 공모하여 최종적으로 선정되면서 국비 30억이 추가지원 되었고 선미촌도시재생사업은 탄력을 얻기 시작하였으며 전주시는 선미촌 내 폐·공간 및 성매매업소도 매입하였다. 이 시기에는 예술 관련 활동은 크게 이루어지지 않았지만 2016년 10월 <선미촌의 재구성: 아주 오래된 의자>라는 전시회가 전주영화제작소에서 개최되었다.

2. 2017~2018: 서노송예술촌1.0프로젝트¹¹⁾ - 인권과 예술

앞선 시기가 선미촌 정비를 위한 마스터플랜의 방향 수립을 위한 과정이자 선미촌에 대한 경계를 없애는 과정이었다면 해당 시기는 이를 바탕으로 가시적인 성과가 나타난 시기였다. 우선 서노송예술촌 프로젝트의 실행을 위한 기본 및 실시설계가 진행¹²⁾ 되었으며, '인권'을 주제로 한 선미촌 내 일부 공간의 기능전환이 이루어졌으며 예술인들의 참여가 활발히

11) 전주시장은 2020년부터 진행될 서노송예술촌프로젝트에 2.0이라는 표현을 사용하기 시작하였다. 이에 대한 상대적 의미로 2017년~2019년의 프로젝트를 '서노송예술촌프로젝트1.0'로 표현하였다.

12) 과업지시서의 주요 내용은 주변 현황조사, 지역주민 협의 및 설명회 개최, 여행길 및 골목경관정비, 주차장 및 커뮤니티공간 주변환경정비, 보행공간 확보방안 및 보행자 편의시설 설계, 공개공지 경관설계, 행복주택사업 부지 선정 검토 및 도시계획시설(주차장) 시설결정, 아트팩토리, 아트레지던시 등 문화예술복합공간 부지 선정 및 기본계획 수립, 공공디자인을 포함하였다(서노송 예술촌 프로젝트 기본(디자인) 및 실시설계용역 과업지시서 중).

이루어졌다. 특히 성매매업소 여성들의 자활을 도울 근거가 되는 ‘전주시 성매매 피해자 등의 자활지원 조례’가 2017년 4월 제정되면서 서노송예술촌 프로젝트 실행에 큰 도움이 되었다.



[그림 3] 선미촌 매입 1호와 시유지의 변화

자료(설명): 시티가든-인권의 공간(좌), 시티가든-기억의 공간(우)

자료(출처): 연구자 직접 촬영

선미촌 내 공간의 변화가 가장 먼저 나타난 곳은 2017년 5월에 공개된 2개의 시티가든이다. 하나는 기린대로변 농협 앞 시유지에 있던 가건물을 철거하고 조성하여 ‘인권의 공간’으로 이름을 붙인 공원이다. 선미촌 입구에 해당하는 곳으로 성매매여성의 인터뷰 일부 문구를 동상으로 제작하여 그들의 ‘인권’을 알리고자 하였고, 속칭 유리방 내 상징적 물품인 ‘의자’에 주목하였던 것을 통하여 상징적 장소임을 알리도록 의자를 배치하였다. 다른 하나는 선미촌 한가운데 위치한 폐·공가를 1호로 매입하여 ‘기억의 공간’이라는 이름을 붙인 공원이다. 이 공원에는 성매매 종사자들의 아픈 과거를 알 수 있도록 기존 성매매업소 건물의 일부를 남겨두고 녹지공간을 조성해 시민들이 자유롭게 쉬었다 갈 수 있도록 했는데 이곳에서 마을 잔치가 2017년 5월 처음으로 열렸으며 이후에도 마을의 주요 행사들이 이루어지고 있다.

지난 시기부터 시가 매입한 곳은 총 6개소였는데 1호만 이 시기에 공원으로 변모되었으며, 다른 매입건물들은 다음 시기에 기능전환이 이루어지



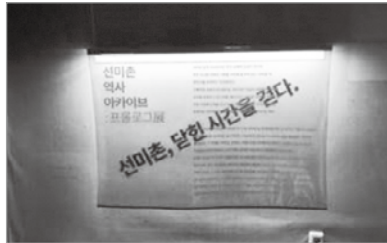
① 2017.5.24.~2017.12.



② 2017.9.21.~2017.9.29.



③ 2018.9.13.~2018.9.21.



④ 2018.11.29.~2018.12.1.

[그림 4] 선미촌에서 이루어진 인권-예술활동

- 자료(설명): ① 안녕, 선미: 4인의 예술가들이 100일 동안 선미촌을 관찰하고 작업(글, 설치미술, 음악)하고 결과를 공유
 ② 선미촌 리본(re-born)프로젝트: 여성인권침해의 공간에서 여성인권상징의 공간과 문화예술의 공간으로 재구성
 ③ 선미촌 리본(re-born)프로젝트 II: 여성인권비엔날레 '여성인권, 기억, 공간재현'을 주제로 다 양한 예술작품전시
 ④ 선미촌역사아카이브; 프롤로그전: '선미촌, 닫힌 시간을 걷다'를 주제로 선미촌의 변천사 전시
 자료(출처): ① 네이버 블로그 '두깨바' ② 여성신문 2017/0/21 ③ 문화저널 2018/10 ④ 연구자 직접촬영

기 전까지 문화예술 및 현장시청을 위한 공간으로 사용되었다.¹³⁾ 주요하게 진행된 예술 관련 행사로는 2017년 9월 21일부터 29일까지 열린 〈선미촌 리본(re-born) 프로젝트〉, 다음 해인 2018년 9월 13일부터 9월 21일에 열린 〈선미촌 리본(re-born) 프로젝트 II〉 및 〈선미촌역사아카이브; 프롤로그전〉이 있다. 이들 프로젝트는 반성매매를 전제에 두고 여성 인권에

13) 3호점은 업사이클센터(2020년 6월 개소 예정)를 위한 리모델링이 진행되기 전까지 현장시청으로 사용되었으며(현장시청은 현재 6호점에서 운영되고 있음) 2호점은 복합문화공간(현재 공사중)으로, 4호점은 서점(2018년 12월 개소), 5호점은 성평등센터(2019년 12월 개소)로 기능이 전환되었거나 전환 중이다.

대한 예술가들의 해석을 바탕으로 하는 작업이 주를 이루었다(그림 4). 이렇게 인권과 예술의 공간으로 전환이 본격적으로 이루어지면서 2018년 8월 전주시는 서노송예술촌의 본격적인 실행을 위하여 단위사업별 협의부서 9개 과가 참여하는 행정협의회를 발족하였다.

3. 2019~2020: 서노송예술촌1.0프로젝트 - 예술과 일상

이번 시기의 포문을 연 것은 ‘물결서사(書肆)’ 서점이었다. 전주시가 매입한 4호점으로 1호의 공원과 접한 단독주택을 리모델링하여 2018년 12월 말에 문을 열었는데 2017년 선미촌에서 열린 인권전시 <선미촌 리본(re-born) 프로젝트>를 준비하면서 함께 작업했던 청년예술가 7명이 결성한 ‘Artist Lab 물왕멸’이 서점을 공동으로 운영하였다. 예술 서적의 판매뿐 아니라 주민과 시민을 대상으로 워크숍과 세미나를 개최하고 개인창작 활동을 지속하여 주민들과 공유해 오고 있다. 물왕멸의 참여는 선미촌 도시재생이 새로운 방향을 가지는데 큰 기여를 하였다고 평가할 수 있다.

지난 시기가 인권의 예술화를 통한 반성매매 지향 및 선미촌 내 공간의



【그림 5】성매매업소의 기능전환

자료(설명): 2층 건물로 1층은 성매매업소, 2층은 업주 및 성매매여성들이 거주하였다. 전주시가 이를 매입하여 소통 협력공간으로 사용하다 리모델링 후 지난 12월 성평등센터가 입소하였다. 여성들을 전 시하던 유리창은 이제 소통을 위한 창과 공간으로 변모되어 다양한 사람들이 출입하고 있다.

자료(출처): 연구자 직접 촬영(좌), 전주시청 공식블로그(우)

기능전환을 통해 서노송예술촌의 가능성 등을 확인한 시기였다면 이번 시기는 사실상 서노송예술촌프로젝트들을 마무리하는 단계였다. 서노송예술촌프로젝트를 마무리하기 위해 전주시는 지난 시기부터 이어졌던 복합 문화공간 조성, 성평등 플랫폼·여성인권복합공간, 여성인권·지역문제 해결을 위한 리빙랩 혁신기지 조성, 업사이클센터 조성 등을 완료하고 특히 일상적 공간의 물리적 정비·여행길 조성, 커뮤니티 공간조성, 골목경관 정비, 소방도로 확충, 하수관로정비, 소로개설 등의 실행 및 공동체 활성화 활동 지원을 진행하고자 하였다.



[그림 6] 선미촌 예상 변화 모습

자료(설명): 전주시 매입 2호 문화예술센터 건립 예상 조감도(좌), 권삼득로 특화거리 조성 예상 조감도(우)

자료(출처): 세계일보 2018/1/3

그러던 중 2019년 6월 문화부 주최의 ‘문화적 도시재생사업’ 공모에 서노송예술촌의 ‘사람이 묻고 꽃이 답하다’가 선정되면서 기존 사업에 새로운 내용이 더해지기 시작하였다. 문화적 도시재생사업추진단은 ‘인디’라는 이름을 붙이고 물결서사, 책방놀지, (재)전주문화재단이 공동 주체로 참여하면서 총괄기획은 물왕멀팀의 장근범 작가가 맡았다(전북투데이 2019/6/14). 선미촌의 지난 시기들의 재생 활동들이 ‘인권·반성매매’에 집중된 것에서 나아가 주민과 함께할 수 있는 사업의 필요하다는 공감대와 함께 ‘사람이 묻고 꽃이 답하다’라는 슬로건을 바탕으로 ‘인문, 가드닝, 창업, 예술, 마켓’ 5개의 부문에서 ‘배우고’, ‘키우고’, ‘만들고’, ‘나누다’를 실행

코자 하였다. 마을 곳곳에서 가꾸어지던 텃밭과 노년층이 많은 마을의 특성을 반영한 가드닝을 바탕으로 인문, 창업, 예술, 마켓이 서로 연결되도록 한 것이다. 구체적인 내용은 아래 [표 2]와 같다. 이 과정에서 ‘인문, 가드닝, 창업, 예술, 마켓’의 워킹 그룹(working group)을 전문가 2인+주민 2인+예술가 1인으로 구성하면서 마을의 다양한 문제에 대하여 협의하였으며, 주민들의 참여를 활성화하였다. 특히 다양한 활동-야시장, 마을 축제, 작품발표 및 전시-들은 ‘길’에서 이루어졌다. 선미촌 내의 길과 주거지를 연결하여 서노송예술촌이라는 새로운 마을을 만들어내고, 선미촌으로 인해 야간 보행시 무서울 수 있었던 길을 밝힐 필요성이 있었기 때문이다(라

[표 2] 문화적 도시재생사업의 주요 내용

프로그램	내용
배우다 Learn	• 문화적 가드닝 교육 • 개인 및 공유 예술 정원 조성 : 1인 예술가와 1개의 주민 텃밭을 연계하여 예술정원 조성 및 마을공동 공유정원 (공터, 골목길, 마을입구, 인도 등) 조성
키우다 Grow	• 마을숲(마을상징공간, 공동체 복합문화공간) 조성 및 활성화 • 골목길 가드닝 네트워크구축 • 문화장인 공동체 육성
만들다 Make	• 인디페스티벌 : 예술가와 주민의 결합과 협업을 통한 사회문제 해결위한 사회참여 예술제 개최 • 마을이야기 발굴 및 기록화 • 마을창극단 : 주민들의 상처와 갈등을 치유하고 마을문화 회복
나누다 Share	• 문화이주/스타트업 및 업종 전환 : 인문예술단체 및 개인의 선미촌 이주 유도, 문화스타트업유치 • 분기별 시민장터 ‘인디장’

자료(출처): 전복투데이 2019/6/14



[그림 7] 문화적 도시재생 주요 활동

자료(출처): 웹진문화관광 2019/11

이프스타일인원주, 장근범작가 발제). 또한, 사업 진행 중에 전주시 자원 봉사센터와 업무협약을 맺으면서 문화적 도시재생사업은 마을을 넘어선 지역의 연대가 이루어질 수 있게 되었다. 즉 이 시기는 기존 도시재생사업들이 마무리되는 것에 그칠 수 있었던 것에서 나아가 일상공간의 활성화와 주민공동체 활성화를 위한 사업들이 주민, 문화예술가 및 전문가와 구체화 되는 것에 의미가 있다.

IV. 나가며

선미촌 도시재생은 2014년 선미촌정비민관협의회가 설립된 이후부터 시작되었으며, 실질적인 사업은 '서노송예술촌 프로젝트'라는 이름으로 지난 2017년부터 현재까지 지속해오고 있다. 주요 성과는 앞의 [표 1]과 같이 정리될 수 있다. 본고는 타자적 입장에서 선미촌 도시재생을 정리하는 것에 불과하여 일부의 내용은 부정확할 수도 있다. 또한, 현재진행형의 사업이고, 부동산 가격이 상승한 상황이기에 선불리 그 결과를 논할 수는 없다. 그럼에도 현재까지 진행된 선미촌의 도시재생-서노송예술촌프로젝트에 대해서는 다음과 같이 이해해 볼 수 있을 것이다.

우선 성매매 집결지의 역사를 기억하면서도 기능을 전환하는 '공간의 재구성'이라는 특징을 가지고 있어 다른 집결지의 재개발과는 그 양상이 분명히 다르고, 자발적 기능전환도 이루어졌다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 2018년 8월에는 성매매업소로 사용되던 건물에 일반음식점이 들어섰으며(전북도민일보 2018/8/12), 3호점 옆에 위치하였던 단층건물의 성매매업소는 2층 상가로 재건축되어 민간부문에서의 변화도 나타나고 있다. 아직 성매매업소의 폐쇄가 완전히 이루어지지는 않았지만 선미촌정비민관협의회가 구성된 2014년부터 약 7년간 진행되어온 선미촌의

도시재생은 그동안 공고히 닫혀있던 성매매 집결지를 폭력적이고 물리적 권력 행사 없이 폐쇄하고 있으며, 일부 업소여성들의 자활도 이루어지고 있다.

여타의 도시재생이 주민주도로 이루어지는 것과 달리 ‘문화예술’, ‘인권’이라는 다소 어려운 주제로 외부인들의 개입으로부터 시작되어 진행되었기에 사업 단계별 다양한 갈등이 있었던 것 같다. 1단계인 ‘경계허물기’에서는 업소 관련 사람들과 선미촌정비민관협의회¹⁴⁾와의 갈등이 있었으며, 2단계 ‘서노송예술촌 1.0-인권과 예술’에서는 예술가들이 참여하여 일부의 작가들이 ‘성매매 업소 및 집결지, 종사자’를 대상화 한 예술작품을 선보이게 되면서 기존 사업 주체인 전북여성인권지원센터 등과 일부의 갈등 양상이 있었다고 한다. 3단계 ‘서노송예술촌 1.0-예술과 일상’에서는 추가적으로 진행된 문화적 도시재생을 위해 예술가와 주민의 협업이 중요하였는데, 시작단계에서는 이미 다른 도시재생사업을 경험한 바가 있는 주민들과의 갈등구조가 있었던 것으로 보인다(라이프스타일인원주). 하지만 마을 주민, 업소여성, 업주, 예술가, 인권운동가, 각 부처 공무원 등 다양한 사람들이 갈등구조를 해결하기 위해 지속하여 소통(집담회, 소모임 등)하고 노력하고 있는 것 자체에 큰 의의가 있다.¹⁵⁾

도시재생은 노후·쇠퇴한 공간의 문제에 대한 완벽한 결과를 제시하는 것이 아니라 문제들을 해결하기 위한 과정에 중심을 두는 방법이다. 이러한 관점에서 선미촌정비민관협의회로부터 출발하였으며 예술가들의 자발적이고 헌신적인 도시재생 참여 등이 바탕을 이루어 좋은 성과를 거두

14) 해당 내용은 조선희 전주시성평등센터장, 송경숙 전북여성인권지원센터장의 면담과 라이프스타일인원주에 업로드되어 있는 물왕벌의 장근범 작가의 발제를 통해 관련 내용을 정리하였다.

15) 물론 사업과정에서 공무원들의 인사변동은 원활한 사업 진행에 문제가 되었다. 도시재생 사업은 단시간에 성취할 수 있는 것이 아니므로 관련 공무원의 업무 연속성이 보장될 필요도 있다.

고 있고, 업소의 완전 폐쇄를 목표로 삼는 서노송예술촌2.0도 성공적으로 이루어질 것으로 기대한다.

참 고 문 헌

- 동대문구. 2005. 「청량리 균형발전촉진지구 개발기본계획」.
- 전북여성인권지원센터. 2016. 『선미촌 다시, 봄』.
- 전주시 도시재생과. 2017. 「서노송예술촌 프로젝트 기본(디자인) 및 실시설계 용역 과업지시서」.
- 전주시. 2014. 『전주, 도시재생을 말하다』.
- 홍성철. 2007. 『유곽의 역사』. 서울: 페이퍼로드
- “[기획: 다시 그리는 선미촌] 모순과 부조화의 공간에서 기억과 성찰의 시간을 갖다.” 문화저널. 2018.10.31. http://munhwajl.com/?doc=article/article02_view.php&category=6&art2_id=10554(검색일 2020년 5월 1일)
- “[성매매 실태조사] 집결지 42곳·업소 1천869곳...3년 전보다 증가.” 연합뉴스 2017.5.1. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170430047100005>(검색일: 2020년 5월 1일)
- “20171210 안녕선미 아티스트 토크.” 개인 블로그. 2017.12.15. <https://blog.naver.com/jiin0603/221163853489>(검색일: 2020년 5월 15일)
- “마스크도 못 쓰고 손 소독제만...성매매 집결지, 코로나 공포.” 중앙일보. 2020.2.22. <https://news.joins.com/article/23712759>(검색일: 2020년 5월 15일)
- “여성인권과 문화예술로 재탄생 하는 전주 선미촌.” 여성신문. 2017.9.21. <https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=310&aid=0000061766>(검색일 2019년 1월 13일)
- “인권과 문화예술로 다시 태어난 성평등 전주.” 전주시공식블로그. 2020.3.4. http://blog.naver.com/jeonju_city/221835683870(검색일: 2020년 5월 1일)
- “전주 ‘선미촌’ 일대 도시재생사업 본격화...강제철거 대신 자진폐쇄 유도.” 국민일보. 2015.11.4. <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923306993&code=11131424&cp=nv>(검색일: 2019년 1월 10일)
- “전주 문화적 도시재생 사업추진 프로그램 발표.” 전북투데이. 2019.6.14. <http://www.jtnews.kr/news/articleView.html?idxno=5118>(검색일 2020년

5월 15일)

“전주 선미촌 업종전환 1호점 냉면집 문열어.” 전북도민일보. 2018.8.12. <http://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1207626>(검색일: 2019년 1월 10일)

“전주 성매매 지역 ‘선미촌’ 정주형 예술창작촌으로 거듭난다.” 연합뉴스. 2016.8.9. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160809114300055>(검색일: 2019년 1월 10일)

“전주 성매매집결지 선미촌 폐쇄 나서.” 노컷뉴스. 2020.1.6. <https://www.nocutnews.co.kr/news/5268645>(검색일: 2020년 5월 10일)

“전주시 선미촌, 인권과 예술의 거리로 조성된다.” 아시아경제. 2016.8.26. <http://cm.asiae.co.kr/article/2016082612480918740>(검색일: 2019년 1월 10일)

“전주시, 성매매 집결지 선미촌 문화재생사업에 박차.” 세계일보. 2018.1.13. <http://www.segye.com/newsView/20180103002975?OutUrl=naver>(검색일: 2019년 1월 10일)

“지역재생의 새로운 모델을 제시한 문화적 도시재생.” 웹진문화관광. 2019.11. http://www.kcti.re.kr/webzine2/webzineView.action?issue_count=103&menu_seq=3&board_seq=1#(검색일 2020년 5월 1일)

“청량리 588 사라진 자리… ‘문화공간’ 청량리 620이 채운다.” 조선일보. 2019.7.24. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/07/24/2019072400201.html(검색일: 2020년 5월 1일)

“청량리 588, 성매매 집창촌을 보존하려는 서울시의 사업계획을 전면 철회해 주세요.” 청와대 국민청원. 2020.3.9. <https://www1.president.go.kr/petitions/586468>(검색일: 2020년 5월 15일)

“평화의 행진.” 전북여성인권지원센터. <http://www.yonggamhan.org/sub01/sub02.php>(검색일: 2019년 1월 10일)

라이프스타일인원주[장근범작가 발제](<https://www.youtube.com/watch?v=XSzrdeksEss>)

전주시(<http://www.jeonju.go.kr>)

전주지속가능발전협의회(<https://blog.naver.com/jjcsd21>)

스마트 콜럼버스:

빈곤 지역의 모빌리티 증진을 위한 스마트시티 조성

박승빈*

박
승
빈

I. 한국의 스마트시티 현황

II. 스마트시티 챌린지와 콜럼버스

1. 스마트시티 챌린지
2. 콜럼버스와 린덴 지역

III. 스마트 콜럼버스

1. 스마트 콜럼버스 개관
2. 주요 프로젝트 진행 과정과 성과

IV. 스마트 콜럼버스의 의의와 시사점

I. 한국의 스마트시티 현황

스마트시티(smart city)는 첨단 정보통신기술을 도시개발에 융합한 도시개발 방향으로서 2000년대부터 본격적으로 논의되기 시작하였다. 현재는 바르셀로나, 싱가포르, 상하이, 암스테르담 등 스스로를 스마트시티로 규정하는 도시가 점차 늘어나고 있다. 그러나 스마트시티의 개념과 정의, 그 특성이 명확히 정립되지 않아 2010년대 후반까지도 스마트시티가 무

* 오하이오주립대학교 도시 및 지역계획 박사과정(E-mail: park.2897@osu.edu)

엇인지에 관하여 논의가 이어져 오고 있다.¹⁾

국토교통부는 스마트시티 종합포털에서 스마트시티를 “4차 산업혁명 시대의 혁신기술을 활용하여, 시민들의 삶의 질을 높이고, 도시의 지속 가능성을 제고하며, 새로운 산업을 육성하기 위한 플랫폼”으로 정의하고 있다. 국내 스마트시티 역시 정보통신기술을 활용한 도시 발전이라는 관점으로 스마트시티를 바라보고 있는 셈이다. 법과 제도 측면에서 한국의 스마트시티는 2008년 「유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률」이 제정되면서 ‘유비쿼터스 도시’라는 이름으로 소개되었다. 이후 스마트시티라는 용어가 더 많이 쓰이면서 2017년에는 관련법을 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」로 개정하고 정부 차원의 스마트시티 추진계획을 발표하는 등 스마트시티 조성을 추진해왔다(스마트시티 종합포털 웹사이트).²⁾

인천광역시시는 이와 같은 정부의 스마트시티 관련 정책에 활발하게 참여해 왔다. 이는 송도국제도시 등 인천경제자유구역의 IFEZ Smart City 조성 뿐만 아니라(인천스마트시티 웹사이트) 2018년 부평구의 스마트시티형 도시재생사업 및 2020년 강화군의 생활밀착형 도시재생 스마트기술 지원사업 선정(스마트시티 종합포털 웹사이트), 2020년 2월 검단 스마트도시 실시계획 승인(인천도시공사 2020/2/4) 등의 성과로 나타났다. 인천광역시시는 또한 국토교통부가 주관한 스마트 챌린지에서 대규모 사업단위인 ‘스마트시티 챌린지’ 사업 도시로 2020년 2월 선정되었다(스마트시티 종합포털 웹사이트). 인천광역시시는 스마트시티 챌린지 사업명을 ‘사회참여형 I-멀티모달 서비스 사업’으로 정하고, 사업을 통해 보편적이고 포용적

1) 스마트시티의 개념과 특징에 관한 논의는 Hollands(2008), Nam and Pardo(2011), Angelidou(2015), Gil-Garcia et al. (2015), Zubizarreta et al. (2016) 등을 참고할 수 있다.

2) 한국에서는 정부가 발표하는 법이나 공식 자료 내에서 스마트시티를 표기할 때 ‘스마트시티’, ‘스마트 시티’, ‘스마트 도시’ 등 여러 용어가 함께 사용되고 있다. 이 리포트에서는 고유명사를 제외하고는 ‘스마트시티’로 통일하여 사용한다.

인 사회참여형 모빌리티 서비스 모델을 완성하겠다는 목표를 세웠다(인천광역시 2020).

국토교통부는 스마트 챌린지 사업을 준비하면서 미국 교통부(USDOT: U.S. Department of Transportation)가 2015년 주관한 스마트시티 챌린지(Smart City Challenge)를 참고하였다고 밝혔다(스마트시티 종합포털 웹사이트). 그러나 국토교통부 스마트 챌린지가 분야에 제한을 두지 않고 종합적인 스마트시티 조성을 목표로 하는 반면, 미국 교통부의 스마트시티 챌린지는 교통체계 개선에 목표가 맞추어져 있다(USDOT 웹사이트). 이에 따라 스마트시티 챌린지 우승 도시인 콜럼버스(Columbus)의 ‘스마트 콜럼버스(Smart Columbus)’ 사업은 모빌리티 기술 도입과 교통체계 개선을 통한 스마트시티 조성을 목표로 삼았다. 인천광역시의 사회참여형 I-멀티모달 서비스 사업 역시 대중교통체계 개선과 모빌리티 서비스 제공 등을 목표로 한다는 점에서 스마트 콜럼버스와 공통점이 있다. 그러나 두 도시의 스마트시티 구상은 서비스 제공 대상에서 차이가 있다. 인천광역시 사업은 시내 모든 지역에 보편적인 대중교통 서비스를 제공하는 것을 주요 목표로 한다. 이와는 대조적으로 콜럼버스의 스마트 콜럼버스는 도시 내 빈곤한 지역의 주민들에게 우선적으로 모빌리티 서비스를 제공하고 있다.

스마트시티 챌린지 소식과 스마트 콜럼버스의 전반적인 사업계획이 한국에 소개된 적은 있으나(김탁영 외 2017; 삼정KPMG 경제연구원 2019; 전자신문 2019/4/11) 실제 사업 경과와 그 성과를 기록한 경우는 찾아보기 어렵다. 이 리포트에서는 스마트 콜럼버스의 여러 사업 중 주요 프로젝트의 경과와 성과를 소개함으로써 인천광역시를 비롯한 한국의 스마트시티에 시사점을 주는 것을 목적으로 한다.

II. 스마트시티 챌린지와 콜럼버스

1. 스마트시티 챌린지

미국 교통부는 미국 내 중간 규모(mid-sized) 도시들을 대상으로 2015년 12월 ‘스마트시티 챌린지(Smart City Challenge)’를 공고하였다. 스마트시티 챌린지는 정보통신기술과 이를 이용해 수집한 교통 데이터를 도시의 교통 문제 해결에 어떻게 적용할 수 있는지 탐색하는 것을 목적으로 한다(USDOT 2016b). 특히 교통부는 안전하고 친환경적이며 안정적인 교통수단을 도시 내 빈곤 지역에 제공하여 직장, 교육기관, 의료기관 등에 대한 저소득층의 접근성을 높이는 데 중점을 두었다.

스마트시티 챌린지에는 총 78개 도시가 응모하였고 텍사스주 오스틴(Austin, Texas), 오하이오주 콜럼버스(Columbus, Ohio), 콜로라도주 덴버(Denver, Colorado), 미주리주 캔자스시티(Kansas City, Missouri), 펜실베이니아주 피츠버그(Pittsburgh, Pennsylvania), 오레곤주 포틀랜드(Portland, Oregon), 캘리포니아주 샌프란시스코(San Francisco, California) 등 총 7개 도시가 결선 심사를 받았다. 2016년 6월 교통부는 스마트시티 챌린지의 최종 우승 도시로 콜럼버스를 선정하고 8월 30일부로 사업계획을 발표하였다. 전체 예산은 총 1억 5천만 달러 수준으로, 교통부에서 4천만 달러, 콜럼버스 등 지역 정부에서 1천 9백만 달러, 폴 G. 앨런 가족재단(Paul G. Allen Family Foundation)이 운영하는 별칸 주식회사(Vulcan, Inc.)에서 1천만 달러 등을 부담하고 있다. 이외에도 민간 기업과 비영리기관 등에서 지원하는 비용이 전체 예산에 포함되어 있다(USDOT 2016b). 사업 기간은 2017년부터 2020년까지이며, 사업 관련 프로젝트가 활발하게 진행 중이다.

2. 콜럼버스와 린덴 지역

콜럼버스는 미국 오하이오주의 주도(州都)로, 클리블랜드(Cleveland), 신시내티(Cincinnati)와 함께 '3C'로 불리며 오하이오주를 대표하는 도시이다. 국내에서 콜럼버스의 인지도는 다른 두 도시에 비해 낮은 편이다. 그러나 미국 인구조사국(U.S. Census Bureau)에 따르면 콜럼버스의 인구는 2019년 현재 약 90만 명으로 미국 전역에서 14위에 해당하며, 콜럼버스 광역권(Columbus, OH Metropolitan Statistical Area)의 인구는 212만 명에 달한다. 인구 증가율 역시 2010년 대비 각각 14%와 11%를 기록해 미국 내에서 인구수가 빠르게 증가하는 도시(권역)에 속한다.



[그림 1] 콜럼버스 지도(밝게 표시된 지역)

자료(출처): 구글지도

그러나 도시 내 빈곤 지역은 경제적, 사회적으로 여전히 어려움을 겪고 있다. 2016년 기준 콜럼버스의 중위 가구소득은 약 4만 7천 달러이고 빈

곤율은 16.3%인데 반해 콜럼버스의 대표적인 빈곤 지역인 린덴(Linden)은 중위 가구소득이 약 2만 4천 달러에 그치며 빈곤율 역시 41.6%를 기록하였다(City of Columbus 2018).³⁾ 린덴 지역은 또한 영아사망률이 도시 내 다른 지역에 비해 최대 4배 높다(USDOT 2016a). 이러한 문제는 산모들이 병원으로 이동할 수단이 없어 적절한 진료를 받지 못한다는 점에 기인한다. 콜럼버스는 첨단 기술을 활용하여 교통 인프라를 개선하고 린덴 지역 산모들에게 적절한 교통 서비스를 제공함으로써 영아사망률을 낮추는 것을 사업의 주요 목표로 제시하였다(USDOT 2016a).



[그림 2] 린덴(Linden) 지역 지도(어둡게 표시된 지역)

자료(출처): City of Columbus(2018, 1)

3) 린덴 지역은 공식적으로는 노스 린덴(North Linden)과 사우스 린덴(South Linden)으로 나뉜다. 그러나 두 지역은 흔히 린덴이라는 이름으로 구분 없이 불리며 콜럼버스 정부에서도 One Linden(City of Columbus 2018)이라는 통합 발전계획을 발표한 바가 있다. 따라서 이 리포트에서는 구체적인 지역을 가리키는 경우가 아니면 린덴으로 통합하여 표기한다.

Ⅲ. 스마트 콜럼버스

1. 스마트 콜럼버스 개관

미국 콜럼버스의 스마트시티 계획인 스마트 콜럼버스(Smart Columbus)는 미국 콜럼버스의 스마트시티 구상(initiative)으로, 해당 웹사이트에 따르면 도시경제 성장, 시민들의 삶의 질 향상, 지속가능성 촉진, 안전 제고 등을 사업 목표로 한다. 콜럼버스는 ‘열린 모빌리티(open mobility)’를 구현하여 시민의 삶을 진일보시킨다는 사명 아래 미래의 ‘연결 도시(connected city)’를 만들겠다는 비전을 내세우고 있다. 이처럼 큰 틀에서 스마트 콜럼버스는 첨단 기술을 활용하여 시민들의 삶을 향상하려는 스마트시티 구상이다. 미국 교통부는 스마트시티 챌린지에서 모빌리티 개선이라는 큰 목표 아래 특별히 도시 내 빈곤지역의 모빌리티를 개선할 것을 요구하였고, 이에 따라 스마트 콜럼버스의 다양한 프로젝트는 콜럼버스 내 빈곤 지역인 린덴 지역을 주요 대상으로 하고 있다. 구체적으로 스

[표 1] 스마트 콜럼버스의 사업 영역과 세부 프로젝트

영역	프로젝트
기반사업 (Our Foundation)	스마트 콜럼버스 운영체계(Smart Columbus Operating System) 마련
	전기차 충전소(Charging Stations) 설치
	차량 연결 환경(Connected Vehicle Environment) 조성
기술적 도전 (Technology Trials)	스마트 모빌리티 허브(Smart Mobility Hubs) 설치
	산모 이동 지원(Prenatal Trip Assistance) 서비스
	무인셔틀(Self-Driving Shuttles) 도입 및 운영
새로운 생활방식 (Our New Way of Life)	전기차 구입(Consumer Electric Vehicle Adoption) 장려
	전기차 활성화 파트너 프로그램(Acceleration Partners Program) 운영
	다중 교통수단 제공 및 이용 (Expansion and Adoption of Multimodal Transit)

자료(출처): Smart Columbus 웹사이트

마트 콜럼버스는 기반사업(Our Foundation), 기술적 도전(Technology Trials), 새로운 생활방식(Our New Way of Life) 등 세 영역으로 나누어볼 수 있다(Smart Columbus 웹사이트).

우선 ‘기반사업’ 영역은 스마트 콜럼버스의 목표를 달성하기 위해 시스템을 마련하는 사업을 의미한다. 여기에는 도시와 교통 관련 데이터를 수집하고 가공하여 제공하는 ‘스마트 콜럼버스 운영체제(Smart Columbus Operating System)’ 마련, 전기차 운행 편의성을 증진하기 위한 충전소 설치, 차량 간 실시간 정보 공유를 위한 ‘차량 연결 환경(Connected Vehicle Environment)’ 조성 등 세 프로젝트가 포함된다.

‘기술적 도전’ 영역은 정보통신기술을 교통 시스템에 적용하여 실질적으로 스마트시티를 구축해나가는 사업을 포함한다. 우선 콜럼버스는 도심과 린덴 지역에 ‘스마트 모빌리티 허브(Smart Mobility Hubs)’를 설치할 예정이다. 스마트 모빌리티 허브는 한 지역에서 다른 지역으로 이동하려는 주민에게 다양한 이동 옵션을 제시하고 최적의 경로를 추천하는 서비스를 제공한다. 이는 아래에 나올 무인셔틀, 전기 스쿠터, 간선급행버스체계(BRT: Bus Rapid Transit) 등 다양한 교통수단과 맞물려 주민들의 이동을 돕는다. 다음으로 ‘산모 이동 지원(Prenatal Trip Assistance)’ 서비스는 산모가 교통수단 부재로 인해 적절한 의료 서비스를 받지 못하는 경우를 방지하기 위해 운송 서비스 기업 우버(Uber) 등과 협력하여 산모들을 위한 맞춤형 교통수단을 지원하는 서비스이다. 이를 통해 콜럼버스는 린덴 지역의 영아사망률을 낮추는 것을 목표로 하고 있다. 현재 콜럼버스의 영아사망률은 주변 지역의 4배인데 산모 이동 지원 서비스가 활성화된다면 이를 어느 정도 낮출 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 마지막으로 콜럼버스는 무인셔틀(self-driving shuttle)을 도입하여 집에서 직장, 학교, 식료품점으로의 접근성이 낮은 린덴 주민들의 이동을 도울 예정이다.

마지막으로 ‘새로운 생활방식’ 영역은 주민들이 새로운 기술과 교통체

계에 잘 적응할 수 있도록 돕거나 새 생활양식으로의 전환을 유도하는 프로젝트를 담고 있다. 우선 콜럼버스는 온실가스 배출량을 줄이기 위해 소비자들의 전기차 구매를 촉진하는 정책을 펼치고 있다. 예를 들어 전기차에 대한 정보를 제공하는 박람회를 개최하거나 소비자들이 전기를 구매할 수 있는 로드쇼를 개최하였다. 콜럼버스는 또한 전기차 홍보와 판매를 위해 자동차 딜러들에게 교육 서비스와 동시에 판매 인센티브를 제공하고 있다. 다음으로 ‘활성화 파트너 프로그램(Acceleration Partners Program)’은 콜럼버스 내에서 고용 규모가 큰 기업과 협력하여 직원들을 교육하거나 직장 내 전기차 인프라(충전소)를 설치하는 등 전기차 구매와 운행을 장려하는 프로그램이다. 마지막으로 콜럼버스는 시내버스 체계를 개선하고 린덴 지역에 BRT를 도입함으로써 대중교통 분담률을 높일 계획이다. 이에 더해 전기 스쿠터 기업을 유치하여 ‘라스트 마일(last mile)’을 위한 전기 스쿠터를 곳곳에 설치함으로써 자가용 소유 비율이 낮은 린덴 주민들에게 다양한 이동 수단을 제공한다.

정리하자면 스마트 콜럼버스의 핵심은 전기차 보급과 이를 위한 인프라 확충, 정보통신기술을 활용한 모빌리티 서비스 제공 등이다. 위에서 정리한 세 가지 영역의 아홉 가지 프로젝트를 포함하여 스마트 콜럼버스는 총 17개의 세부 프로젝트를 진행하고 있다. 다음 절에서는 이 중 주목할 만한 프로젝트를 선정하여 그동안의 경과와 사업 성과를 자세하게 소개한다.

2. 주요 프로젝트 진행 과정과 성과⁴⁾

1) 스마트 콜럼버스 운영체계

스마트 콜럼버스 운영체계(Smart Columbus Operating System)는 스

4) 이 절의 정보는 별도로 표기되지 않은 경우 스마트 콜럼버스 웹사이트에서 인용했음을 밝힌다.

마트 콜럼버스 추진과 운영을 위해 다양한 교통·비교통 데이터를 수집하고 이를 가공하여 제공하는 일종의 데이터 센터이다. 위의 프로젝트 소개에서도 언급되었듯 스마트 콜럼버스에서는 실시간 정보를 분석하여 이용자들에게 이동수단을 추천하거나 도로에 주행 중인 차량에게 교통 관련 정보를 제공하는 등 방대한 데이터에 기반을 둔 서비스를 제공한다. 따라서 스마트 콜럼버스 운영체계는 스스로를 스마트시티의 중추(backbone)라고 소개한다(스마트 콜럼버스 운영체계 웹사이트).

2020년 5월 현재 스마트 콜럼버스 운영체계에서는 오하이오 교통부(Ohio Department of Transportation), 중부 오하이오 지역계획위원회(Mid-Ohio Regional Planning Commission), 콜럼버스 공유자전거 CoGo, 택시회사 콜럼버스 옐로캡(Columbus Yellow Cab) 등 42개 공공·민간 기관에서 700개가 넘는 데이터를 제공하고 있다. 스마트 콜럼버스가 진행됨에 따라 석 달 전부터 운영 중인 무인 셔틀 데이터나 스마트 모빌리티 허브에서 제공되는 다중 교통수단 이용계획 서비스(multi-modal trip planning application) 데이터 등이 업데이트되고 있다.

예를 들어 현재 콜럼버스 시내버스는 운영시간이 들쭉날쭉하고 연착이 잦아 시민들은 자신이 탈 버스가 정확히 언제 도착하는지 알기 어려웠다. 이 문제를 해결하기 위해 스마트 콜럼버스 운영체계에서는 GPS 데이터를 기반으로 버스 위치를 실시간 데이터를 제공하고 있다. 이를 바탕으로 민간 기업과 개발자들이 스마트폰 애플리케이션을 개발하여 시민들의 버스 이용 경험을 향상할 수 있다.

또 다른 예로 린덴 지역은 지역 내에 식료품점이 거의 없어 식품 사막(food desert)으로 불린다. 실제로 주민들이 신선식품을 구하기 위해 멀리 떨어진 식료품점에 갔다가 운영시간이 지나거나 본인이 필요한 식재료가 매진되어 구할 수 없는 일이 비일비재하게 벌어진다. 콜럼버스 지역의 개발자들은 ColumbusHelper.org라는 애플리케이션을 개발하여 린덴

지역 마트 위치와 운영시간, 식재료 재고 현황 등을 주민들이 실시간으로 볼 수 있도록 하였다. 이 애플리케이션은 주민들이 식료품을 안정적으로 확보하여 식품 사막 문제를 어느 정도 해소하는 데 기여하였다.

스마트 콜럼버스 운영체계의 의의는 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 스마트 콜럼버스 운영체계는 통합 데이터 플랫폼으로서 기능한다. 웹사이트에 제공되는 데이터를 살펴보면 스마트 콜럼버스에서 직접 수집한 데이터뿐만 아니라 다른 기관에서 제공하던 기존 데이터도 쉽게 찾을 수 있도록 해 두었다. 따라서 개발자나 다른 민간기관이 여러 웹사이트를 다니면서 필요한 데이터를 찾는 시간을 줄여준다. 둘째, 스마트 콜럼버스 운영체계는 모든 데이터를 전면 개방함으로써 누구든지 스마트시티 구축에 기여할 수 있도록 하고 있다. 특히 운영체계 자체적으로 데이터 시각화, 반응형 데이터 구축 등 다양한 데이터 활용법을 안내하여 활용도를 더욱 높이고 있다.

2) 무인 셔틀과 간선급행버스체계

스마트 콜럼버스에서는 다양한 대중교통수단을 제공하여 대중교통 수송 분담률을 높이고 지역 간 연결을 강화하겠다는 의지가 계획 곳곳에서 나타난다. 그 중 중요한 프로젝트가 무인 셔틀과 간선급행버스체계(BRT)이다. 우선 무인 셔틀은 대중교통 기반이 취약한 콜럼버스에서 주거지와 직장 간 접근성을 높이기 위해 고안되었다. 콜럼버스는 2018년 12월부터 2019년 9월까지 인구 이동이 많은 도심에 ‘스마트 서킷(Smart Circuit)’이라는 무인 셔틀 서비스를 시범적으로 도입하였다. 이를 통해 시민들이 무인 셔틀 이용에 익숙해지고 그 장점을 직접 체험할 수 있도록 하였다 (Smart Circuit 웹사이트). 시범 서비스를 종료한 이후 콜럼버스는 린덴 지역 대중교통을 강화하고 주민 편의를 제공하기 위해 2020년 2월부터 1년 간 린덴 지역에 ‘린덴 LEAP’이라는 무인 셔틀 서비스를 시작하였다. 무인 셔틀은 린덴 지역 내 네 곳에서 정차하며 주민들은 매일 아침 6시부터 밤 8

시까지 무료로 이용할 수 있다.

CMAX는 콜럼버스 광역권의 버스 운영업체인 COTA에서 운영하는 BRT로, 스마트 콜럼버스와 발맞추어 린덴 지역의 대중교통을 강화하고 도시 내 주요 지역 간 연결을 강화하기 위해 2018년 도입되었다(COTA 웹사이트). CMAX는 콜럼버스 도심과 콜럼버스 북동부의 웨스터빌(Westerville) 사이를 왕복하는데, 이 버스가 지나는 클리블랜드 대로(Cleveland Avenue)는 린덴 지역을 통과한다. 따라서 CMAX 도입은 자가용 보급률이 낮은 린덴 지역 주민들에게 도심 접근성과 함께 도시 북동부의 대형 쇼핑몰인 폴라리스 쇼핑센터(Polaris Shopping Center)로의 접근성 역시 높여준다. 그러나 CMAX는 급행버스인 만큼 린덴 지역의 일부 정류소에만 정차하는데, 린덴 LEAP이 주거지와 CMAX 정류장을 연결함으로써 주민들이 대중교통의 혜택을 수월하게 받을 수 있도록 돕고 있다.

이처럼 무인 셔틀은 기존의 대중교통 인프라와 관련하여 린덴 지역 주민들의 모빌리티를 개선할 수 있는 수단이다. 그러나 아직 정류장이 적어 주민들의 이동이 제한적일 수 있는 점, 운영시간이 저녁 8시까지로 짧아서 야간 이동이 불편한 점 등이 한계로 꼽힌다. 다만 린덴 LEAP도 1년짜리 임시 서비스이기 때문에 향후 문제점을 보완한 정식 서비스가 도입되면 린덴 지역 주민들의 삶의 질 향상을 기대할 수 있다.

3) 전기차 보급 장려

스마트 콜럼버스의 목표 중 하나는 지속가능성 제고이다. 다양한 이동 및 교통수단을 제공하는 데에는 필연적으로 온실가스 배출 증가 등의 부작용이 따라온다. 이를 해결하기 위해 스마트 콜럼버스에서는 2020년 전기차 구매 비중을 2015년 대비 500%까지 높인다는 목표를 세우고 전기차 보급 장려 프로젝트를 다양하게 진행하였다.

전기차 구매의 가장 큰 걸림돌은 충전소를 필요한 때에 필요한 장소에

서 찾을 수 없다는 점이다. 운전자는 본인 집에는 비용을 들여 충전소를 설치할 수 있지만, 직장이나 마트 등 다중 시설에서 충전소를 찾을 수 없다면 전기차를 운행하기 어렵다. 이러한 맥락에서 콜럼버스는 정부 차원에서 시내 곳곳에 충전소 900개를 선제적으로 설치함으로써 전기차 운행의 가장 큰 장애물을 제거하려 하였다. 정부가 충전소를 직접 설치하지 못하는 곳에는 건물주에게 충전소 설치에 따른 인센티브를 제공하여 전기차 인프라가 도시 전역에 걸쳐 조성되도록 하였다. 그 결과 2020년 5월 현재 충전소 목표치 900개 중 534개(58%)를 설치하였다. 구체적으로 사무지역에는 목표치의 94%만큼 충전소를 설치한 반면, 개방 주차장(33%)이나 다세대 주택(24%)에는 설치율이 아직 낮은 편이다.

이처럼 직장에 전기차 보급률이 높은 데에는 또 다른 전기차 장려 프로그램인 전기차 활성화 파트너 프로그램(Acceleration Partners Program)의 역할이 컸다. 콜럼버스는 2020년 5월 현재 지역 내 60개 기업·기관과 협약을 맺어 전기차 관련 인프라 구축을 지원할 뿐만 아니라 임직원들에게 전기차 관련 교육을 실시하고 구입을 장려하였다. 이와 관련하여 스마트 콜럼버스에서는 2020년까지 공공기관과 민간기관에서 전기차 총 755대를 기관 차량으로 보유·운행하는 것을 목표로 삼았다. 그러나 공공기관의 경우 목표치 대비 60%, 민간기관은 49%의 다소 저조한 달성률을 보였다.

콜럼버스는 목표 달성을 위해 향후 협력 기업·기관을 100개까지 늘리고 전기차 구매와 운행을 촉진할 예정이다.

콜럼버스는 또한 자동차 매장 및 딜러와 협력하여 전기차를 적극적으로 판매하고 소비자들에게 전기차 관련 정보를 제공하도록 하였다. 이를 위해 모든 매장에 전기차 모델을 구비하여 소비자들에게 시승 기회를 제공할 수 있도록 하였다. 콜럼버스는 자동차 딜러 27명과 협력하여 목표치(25명)보다 더 많은 딜러를 확보하였고, 현재 23개 매장에서 전기차를 판매하

고 있다.

콜럼버스는 이처럼 전기차 사용 환경 개선, 전기차 활용 분위기 조성, 적극적인 전기차 마케팅 등 간접적으로 전기를 장려할 뿐만 아니라 소비자들에게도 직접 전기차 관련 정보를 제공하고 이들이 전기를 접할 기회를 마련해왔다. 구체적으로 콜럼버스는 2018년 스마트 콜럼버스 체험관(Smart Columbus Experience Center)을 개관하여 시민들이 전기차 정보를 얻고 시승도 해볼 수 있도록 하였다. 더불어 ‘스마트 콜럼버스 라이드 및 드라이브 로드쇼(Smart Columbus Ride & Drive Roadshow)’를 개최하여 1만 2천 명에게 전기차 시승 기회를 제공한다는 목표를 세웠다. 두 프로그램을 통해 시민들에게 목표치 대비 60%만큼 시승 기회를 제공하였다. 목표치에는 미달하였으나 시승자들의 만족도 평균이 5점 만점 기준으로 4.7점이었으며 시승자 중 절반 정도가 다음 차로 전기를 구매를 고려하겠다고 답하였다. 콜럼버스는 당초 콜럼버스와 주변 지역의 차량 판매량 중 전기차 비율을 2015년 0.37%에서 2020년까지 1.8%까지 늘리겠다는 목표를 세웠다. 그러나 적극적인 판매 전략 덕분에 2018년 4분기 전기차 판매 비중이 전체 차량 대비 2.34%로 나타나 목표치를 조기 달성하였다.

IV. 스마트 콜럼버스의 의의와 시사점

스마트 콜럼버스는 미국 연방정부 수준에서 실시하는 첫 스마트시티 사업으로 미국 내에서만 아니라 전세계적으로 주목을 받고 있다. 비록 작은 아시아나 유럽 국가보다 다소 늦었고 사업도 아직 진행 중이지만, 막대한 예산과 행정적 지원을 바탕으로 진행되는 사업인 만큼 콜럼버스가 미국형 스마트시티의 전형으로 거듭날 수 있을지 그 진행 과정과 성과를

지켜볼 필요가 있다.

스마트 콜럼버스에서 주목할 점은 정보통신기술을 활용한 모빌리티 서비스와 개선된 교통체계가 도시 내 빈곤 지역에 가장 먼저 적용되었다는 점이다. 정보통신기술이 발달하고 인터넷 기반 서비스가 늘어나면서 저소득층이 적절한 전자기기를 확보하지 못하여 각종 서비스에서 소외되거나 계층 간 정보 격차가 커지는 현상은 첨단 기술 발전의 부작용 중 하나로 지적된다. 그러나 콜럼버스는 이러한 기술을 가장 도시 내 빈곤 지역의 환경 개선에 우선 도입함으로써 지역 주민의 삶의 질을 높이기 위해 노력하고 있다.

다음으로 스마트 콜럼버스에서 눈여겨볼 점은 정부가 기후변화에 대처하기 위해 적극적으로 전기차 사용을 권장하고 환경을 조성하고 있다는 점이다. 정보통신기술의 활용에 초점에 맞춰진 스마트시티에서 지속가능성은 상대적으로 덜 강조되어 왔다. 스마트 콜럼버스는 전기차 보급 장려 정책을 통해 스마트시티와 지속가능성이라는 두 의제를 함께 다루고 있다. 그러나 전기차 보급에는 충전소 등 인프라 부족 문제가 방해 요소로 작용한다(유선빈 2018). 콜럼버스는 스마트 콜럼버스를 통해 직접 인프라를 설치하고 민간부문에게도 인센티브를 제공함으로써 방해 요소를 극복하고 전기차 보급을 장려하였다. 한국에서도 이러한 정책을 단서로 삼아 전기차 보급을 장려할 수 있을 것으로 보인다.

여느 도시계획이 그렇듯 스마트시티 구상 역시 한 도시에서 성공적으로 진행하였다 하여 다른 도시에서 그 정책을 그대로 수입해서 적용할 수는 없다. 그러나 완성된 스마트시티 사례가 아직 충분하지 않은 현실점에서 스마트 콜럼버스는 교통 분야에 집중한 스마트시티를 조성하려는 인천광역시와 스마트시티 조성을 준비하는 다른 도시들이 참고할 수 있는 중요한 사례라고 볼 수 있다.

참 고 문 헌

- 김탁영·한상욱·강경표, 2017. 「미국의 'Smart City Challenge' 추진현황과 시사점」. 월간 교통 228: 32-36.
- 삼정KPMG 경제연구원, 2019. 「데이터 중심의 도시 운영, Data-Driven 스마트 시티를 주목하라」. Issue Monitor 103.
- 유선빈, 2018. 「한·중·일 전기자동차 보급정책」. IDI 도시연구 13: 341-357.
- Angelidou, M, 2015. "Smart cities: A conjuncture of four forces." *Cities* 47: 95-106. (DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.05.004>)
- City of Columbus, 2018. *One Linden: Our Community, Our Future*.
- Gil-Garcia, J. R., Pardo, T. A., and Nam, T, 2015. "What makes a city smart? Identifying core components and proposing an integrative and comprehensive conceptualization." *Information Polity* 20(1): 61-87. (DOI: <https://doi.org/10.3233/IP-150354>)
- Hollands, R. G. 2008. "Will the real smart city please stand up?" *City* 12(3): 303-320. (DOI: <https://doi.org/10.1080/13604810802479126>)
- Nam, T., and Pardo, T. A. 2011. "Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions." In *The Proceedings of the 12th Annual International Conference on Digital Governance Research*, 282-291. The Forum held in College Park, MD, USA, 12-15 June. (DOI: <https://doi.org/10.1145/2037556.2037602>)
- U.S. Department of Transportation(USDOT), 2016a. *Smart City Challenge*.
- U.S. Department of Transportation(USDOT), 2016b. *Smart City Challenge Demonstration*.
- Zubizarreta, I., Seravalli, A., and Arrizabalaga, S. 2015. "Smart city concept: What it is and what it should be." *Journal of Urban Planning and Development* 142(1): 04015005-1-8. (DOI: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)UP.1943-5444.0000282](https://doi.org/10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000282))
- “검단 스마트도시 국내 최초 실시계획 승인.” 인천도시공사 보도자료. 2020.2.4.
http://www.imcd.co.kr/open_content/bbs.do?act=detail&bcd=idtc_

press&msg_no=1493(검색일: 2020년 5월 10일)

“[이슈분석]콜럼버스, 민관협력으로 낙후지역 접근성 높여.” 전자신문, 2019.4.11.
<https://www.etnews.com/20190411000316?m=1>(검색일: 2020년 5월 20일)

구글지도(<https://google.com/maps>)

스마트시티 종합포털(<https://smartcity.go.kr>)

인천스마트시티(<http://ismartcity.co.kr>)

COTA(<https://cota.com>)

Smart Circuit(<https://smartcircuitbus.com>)

Smart Columbus(<https://smart.columbus.gov>)

Smart Columbus Operating System(<https://smartcolumbusos.com>)

U.S. Bureau of Analysis(<https://bea.gov>)

U.S. Census Bureau(<https://census.gov>)

서평

| 세계시민적 입법가로서의 도시계획가
『짓기와 거주하기: 도시를 위한 윤리』 리처드 세넷. 2020.
김병화 옮김. 임동근 해제. 파주: 김영사.
홍철기

세계시민적 입법가로서의 도시계획가

『짓기와 거주하기: 도시를 위한 윤리』, 리처드 세넷, 2020, 김병화 옮김.
임동근 해제, 파주: 김영사.

홍철기*

홍
철
기

도시는 반드시 계획되어야 한다. 만일 계획이 불필요하다면, 우리는 이미 오래전에 시장에 도시 건설을 맡겼을 것이다. 하지만 지금도 그렇게 하지 않는다. 만일 도시계획이 시장 영역으로 넘어간다고 하더라도 실제로 계획과 건설의 주체는 시장 자신이 아니라 시장에서의 경쟁에서 이긴 기업이 될 것이다. 기업은 시장과 달리 조직이며, 특히 관료제다. 이윤 추구라는 목표를 제외하면 기업은 정부와 크게 다르지 않다. 그래서 결국 도시 건설과 운영에는 여전히 계획이 필요하다는 사실만 재확인하게 될 뿐이다.

그렇다면 질문을 달리 던져야 할 것이다. 계획 없이 도시가 존재할 수 없다면, 이제는 계획 여부가 아니라 방법에 관해 묻지 않을 수 없다. 이 책에 따르면 이 질문은 다시 두 부분으로 나뉘어야 한다. 어떤 도시를 계획할 것인가? 그리고 그 도시를 어떻게 계획할 것인가? 도시계획의 방식과 도시에서의 거주방식 사이에는 어떤 연관성이 존재할 수 있을까? 만일 주민들이 당국의 정책과 방침을 일방적으로 따르지 않고 스스로 자신들의 거주방식을 결정할 수 있도록 하기 위해서는 어떤 도시여야 할까? 그리고 만일 이런 도시를 만들기로 한다면, 이 도시는 또한 미래 주민의 발언과 참여를 보장하는 방식으로 계획될 수 있을까? 이 책은 바로 이 두 가지 질문에 대한

* 서강대학교 글로벌한국정치사상연구소 전임연구원(E-mail: hongchulki@gmail.com)

저자의 대답이다. 최종적인 대답이 아니라고 한다면, 이러한 답을 찾아가는 과정이라고 할 수 있겠다. 그래서 이 책의 부제이기도 한 ‘도시를 위한 윤리’는, 사실 저자의 말을 빌면 ‘열린 도시’를 위한 ‘열린 계획’을 지향하는 윤리다.

이 책을 관통하는 키워드는 ‘빌(ville)’과 ‘시테(cité)’다. 모두 도시를 뜻하는 프랑스어 단어들이다. 하지만 그 의미가 일치하지 않는다. 저자에 따르면 ‘빌’은 ‘짓기’의 관점에서의 도시다. 반면 ‘시테’는 ‘거주하기’의 관점에서의 도시다. 저자는 이 구별을 출발점으로 삼는다. 그래야만 비로소 우리가 도시의 이 상이한 두 측면을 연결하는 과제의 중요성과 어려움을 동시에 인식할 수 있게 될 것이기 때문이다. ‘빌’이 의미하는 것은 ‘건설(된) 환경’이다. 그것은 인위적으로 계획되고 만들어진 도시의 물리적이고 기술적이며, 또한 행정적인 측면이다. 반면에 ‘시테’는 그러한 ‘빌’의 환경 “속에서 사람들이 어떻게 거주하는가”에 관한 것이다(9쪽). 사실 도시의 이 같은 양면성은 우리에게도 전혀 낯설지 않다. 우리가 ‘시민’이라고 할 때, ‘시’로 분류되는 행정구역 거주민을 지칭한다. 그런데 예컨대 ‘시민 사회’라고 말할 때는 ‘시민’이란 특정 행정구역, 특히 도시지역 거주민 여부와 무관하다. 행정구역이 표상하고 있는 도시의 총체가 ‘빌’이라면, 다른 측면에서 이 환경 내부에서, 그리고 그 밖에서 이 환경과 관련을 맺고 살아가는 사람들의 경험과 관계의 총체가 ‘시테’라고 할 수 있겠다.

저자에게 있어 논의의 동기가 되는 것은 18세기 계몽주의 철학과 공화주의 사상의 정점에 있던 독일 철학자 칸트(Immanuel Kant)의 문장이다. “인간이라는 비틀린 재목으로는 곧은 물건을 절대 만들어낼 수 없다”는 것이다(11쪽). 이는 1784년 작 『세계 시민적 관점에서 본 보편사의 이념』에서 인용한 것이다. 칸트 최초의 정치저작 중 하나인 이 글에는 사실 더 유명하고, 또한 저자도 중요하게 인용하고 있는 개념이 있다. 바로 인간의 ‘비사회적 사회성(ungesellig Geselligkeit)’이 그것이다(434쪽). 인간은 사

회를 이루고 살고자 하는 성향과 자기 나름대로 살고자 하는 성향을 모두 갖고 있다고 한다. 전자는 조화의 원천이며, 후자는 갈등의 원천이다. 전자가 실현될 때에만 인간은 비로소 인간이 된다. 하지만 후자가 없다면 인간은 근대 문명으로의 진보를 이룰 수 없다. 인간은 자연 상태를 벗어나서 인위적 공동체인 국가를 건설하고 그 국가의 공적 의사결정에 참여할 때에 ‘시민’이 될 수 있지만, 동시에 사적으로 자신의 삶의 방식을 결정할 수 있을 때에만 ‘개인’일 수 있다. 칸트가 보기에 근대 공화정은 바로 이러한 인간의 양면성, 즉 시민과 개인을 양립시키는 것을 최종적 목표로 삼는다.

저자는 이러한 발상을 다음과 같이 재해석한다. 인간은 도시를 이루고 살아야 한다. 예컨대 도시 밖에서도 특별한 어려움을 겪지 않고 여전히 인간적 생활을 유지할 수 있는 사람들이란 이와 같은 생활 조건의 비용을 감당할 수 있는 계급의 사람들뿐이다. 그렇지 않은 대다수 사람들의 인간적 삶을 위해서는 도시가 필수적이다. 하지만 사람들은 자신들이 원하는 방식으로 살고자 하기때문에 도시를 이루고 살기 위해서는 언제나 갈등을 유발하는 ‘차이’를 감당하려는 시민들의 의향, 그리고 이를 수용할 수 있는 적절한 도시계획이 필요하다. 예컨대 열린 도시에서 살아가고자 하는 시민들에게는 타자를 배제하기 위한 높은 성벽이나 게토를 포함하는 도시계획은 적절치 않다. 이런 점에서 저자가 생각하는 윤리적인 도시계획가란 칸트를 포함한 18세기 서양정치사상가들이 상정했던 도시 국가의 건설가로서의 ‘입법가(législateur)’를 여러모로 닮은 것처럼 보인다.

입법가에 관한 18세기의 서술 중에서 가장 잘 알려진 텍스트 중 하나는 아마도 칸트 자신이 존경했던 루소(Jean-Jacques Rousseau)의 『사회계약론』일 것이다. 루소는 자유로운 시민들이 살아갈 국가의 설계는 결코 시민들 자신에 의해서 이루어질 수 없다고 확신하면서, 신화 속에서나 존재할 법한 현자인 입법가를 소환한다. 그에게 요구되는 조건을 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 국가 건설의 전문가일 것. 다만 자신의 설계도를 그

것이 적용될 환경에 맞출 수 있어야 한다. 영토의 크기, 인구수, 풍토와 풍습 등을 종합적으로 고려하여 그 곳에 맞는 국가를 설계할 수 있어야 한다. 둘째, 자신이 설계하는 국가에 대해서 어떤 이해관계도 없을 것. 그래서 루소는 입법가의 행복과 시민의 행복은 별개의 문제라고 강조한다. 입법가는 국가를 설계하면서 자신이 그곳의 통치자가 될 것을 가정해서는 안 되며, 심지어 그 국가의 소속되지 않은 외국인일 때에만 시민들을 위한 좋은 국가를 설계할 수 있다. 셋째, 입법가는 단지 국가의 설계자일 뿐만 아니라 직접 도시의 거주민들에게, 강요하지 않고 오직 설득을 통해서 자신의 계획을 그들이 승인하도록 이끌 것. 루소는 이때 도시의 시민들이 믿는 종교와 신의 권위를 빌릴 수 있으면 좋을 것이라고 조언한다. 세넷은 이 책에서 루소의 입법가를 직접 언급하고 있지는 않다. 하지만 그가 생각하는 도시 계획가는 여러 가지 점에서 입법가를 닮아있다.

물론 차이가 없지는 않다. 루소의 입법가가 ‘헌법제정자’ 내지는 ‘헌법의 설계자’에 가깝다면 세넷의 계획가는 정말 글자 그대로 ‘도시의 설계자’다. 그리고 더 중요한 차이는 루소와 세넷이 생각하고 있는 이상적이고 윤리적인 도시의 상에 있다. 루소에게는 차이에 ‘단한 도시’가 시민들의 자유를 보호하기 위한 불가피한 선택이었다. 그래서 그는 경계 없는 도시를 상상했던 당대의 계몽주의자들을 강하게 비판했다. 반면에 세넷에게는 오히려 ‘열린 도시’가 윤리적인 동시에 현실적인 현대 도시의 상이다. 그래서 도시 계획가는 입법가와 달리 주민들을 하나로 묶어주는 단일한 풍토와 풍습에 대해 파악하는 것으로는 부족하며, 자신의 도시에서 살아갈 이질적인 주민들의 다양한 삶의 방식을 고려해야만 한다. 저자는 이를 “타자의 무게”라는 말로 표현한다. “단한 도시는 종교적, 인종적, 민족적, 성적 소수자들에게 적대적인 반면, 열린 도시는 그런 사람들을 허용한다”는 기준으로 구별할 수 있다. 하지만 “흑백논리는 선악을 명확하게 가려내어 단호한 판단을 가능케 하지만, 현실에서는 문제가 것처럼 명료하지 않다”는 점도 강조

한다. 왜냐하면, 어떤 종류든 간에 사람들 사이의 “차이는 도시에 부담을 주어, 건축 형태와 생활 방식 모두를 혼란스럽게” 하는 것 또한 부정할 수 없는 사실이기 때문이다(180쪽). “차이의 무게가 너무 무겁다”는 현실에서 벗어날 수 없다(181쪽). 타자에 대한 기존 도시로의 “통합은 실제적인 구원인 동시에 경험적으로는 상실”이기도 하다. “당신이 속하지 않는 장소에 어떻게 거주할 것인가? 역으로 그런 장소에서 다른 사람들은 당신을 어떻게 대우해야 할 것인가”(183쪽)? 여기에 대해서는 하나의 최종적으로 옳은 답이 존재하지 않는다. 저자는 매우 개방적이고 포용적인 것으로 알려진 스웨덴 사회가 이슬람 난민을 수용하는 과정에서, 각자의 분명한 선의에도 불구하고 양측이 모두 꺾어야만 했던 어려움을 사례로 들면서 이 질문의 중요성을 재확인한다.

그럼에도 여전히 저자의 도시계획가가 입법가를 모델로 삼고 있다는 상상을 쉽게 포기하기는 어렵다. 그는 진정한 의미의 전문가다. 그리고 이 전문가는 무조건 자신의 이상적 계획에 거주민을 맞추려고 하지 않고, 거주민의 성향과 환경에 자신의 계획을 맞출 수 있어야 한다. 또한, 그는 ‘열린 도시를 위한 열린 계획’을 성공시키기 위해서, 즉 자신의 전문성과 윤리를 지키기 위해서 도시와 주민에 대한 통제와 지배의 욕구를 스스로 절제할 줄 아는 전문가여야 한다. 오늘날의 도시계획가와 행정가들은 ‘타자의 무게’를 가볍게 하기 위해 “현대 테크놀로지를 활용하여 모두의 삶을” 쉽게 만들 수 있다고 믿는다. 이른바 “스마트 시티”가 그것이다. 하지만 ‘스마트 시티’는 입법가의 관점에서는 결코 해결책일 수 없다. 왜냐하면, 스마트 시티는 주로 저자가 특히 ‘처방적 스마트 시티’라고 부르는 것으로 귀결되는데, 그 특징은 “기술이 사람들에게 거주하는 공간의 사용법에 대한 처방을 내린다”는 점에 있다. 여기서 “빌이 시테에게 지시를” 한다. 저자가 보기에 이러한 스마트 시티에서 계획가와 행정가는 기술을 통해서 “시민들을 바보로” 만들며, 그들에게 심지어 “정신적 상해를 입힌다(215쪽)”. 이

런 스마트 시티는 전형적인 ‘닫힌 도시’다. 그리고 이런 닫힌 도시는 19세기 자유주의자이자 엘리트주의자였던 토크빌(Alexis de Tocqueville)이 우려했던 고립적 개인주의와 익명적 민주주의 모두와 닮아있다(216~219쪽). 거기서는 모두가 평등하다. 하지만 평등이란 오직 소비자와 사용자들 간의 평등이다. 또한, 민주적이다. 다만 이때 민주주의란 51%의 바람이 49%의 바람을 이기고 좌절시킨다는 의미의 민주주의다. 이는 시장과 제도 정치의 원칙일 수는 있지만, 이러한 의미의 “민주적 행동”은 “대화적 과정, 사회적 연대”, 그리고 무엇보다도 “소수의 목소리”를 고려하지 않는다는 점에서 열린 도시와도, 열린 계획과도 무관하다(386쪽).

그렇다면 과연 어떻게 열린 도시를 열린 방식으로 계획할 수 있을까? 어떻게 ‘빌’이 일방적으로 ‘시테’에 명령을 내리지 않는 방식의 도시 생활과 도시계획이 가능할까? 짓기와 거주하기는 서로의 독자성을 인정하면서도 열린 도시를 위해 어떻게 협력할 수 있을까? 저자가 제안하는 방식은 이른바 ‘공동 제작’이다. 이는 우리에게 매우 친숙한 ‘협의(consultation)’와 반대되는 방식이다. 그가 보기에 “협의라는 형식은 갈등을 처리하는 아주 나쁜 방식”이다. 협의는 시민들에게 ‘무관심이나, 분노냐’라는 이분법적 선택지만을 제시한다. 또한, 전문가에게도 충분한 기회를 주지 않는데, 대체로 협의의 과정에서는 개발업자와 정치가의 입맛에 맞을 어중간한 수준의 전문가만 고용되기 때문이다. 그래서 ‘협의’가 보장하는 개방성이란 반대의견에 대한 형식적 청취에 그치며, 계획에 있어서도 경제적 이윤이나 (좁은 의미의) 정치적 고려만이 우선되고 전문성이 이에 철저하게 종속되는 결과를 낳게 된다.

저자는 협의 대신에 “처음부터 기술적으로 훈련된 제작자와 삶의 경험을 가진 거주자가 함께 계획을 만들게 함으로써, 양쪽 모두의 참여를 이끌어내는 것이 목표”인 ‘공동 제작’의 방법을 제안한다(364~365쪽). 이러한 방식의 도시계획을 위해서 저자는 계획 과정 도중에 ‘전문가의 퇴장’이 반

드시 필요하다고 주장한다. 루소의 입법가처럼 도시계획 전문가는 도시의 지배자도 거주민도 아니어야 한다. 그는 지역사회에 개입하면서도 결국 자신이 “떠날 무렵 지역사회가 모든 결정을 스스로 할 수 있는 수준이 되게” 하는 것을 목표로 삼아야 한다는 것이다. 저자 자신의 경험을 바탕으로 해서 그는 “계획이 개방형이 되려면 절차가 개방적이어야”한다고 주장하는데, 이를 위해서는 전문가가 적절한 시점에 자발적으로 물러날 수 있어야 한다는 것이다(373쪽). 저자는 이러한 퇴장이 시민들 자신으로 하여금 이상적인 결정을 내릴 수 있게 만들 것으로 기대하지는 않는다. 최소한 “전문가가 사라져도 계획이 무너지지는 않는다”는 믿음을 갖는 것으로 충분할지 모른다. 확실한 것은 지역사회의 도시계획이 “브랜드나 정체성을 부여하게 되는 함정”에 빠지지 않고 “여러 버전의 열린 도시를 창조하면서 단수형이 아니라 복수형으로” 발언할 수 있기 위해서는 ‘공동 제작’의 방법이 필요하다는 것이다(376쪽). 그리고 다시 저자는 칸트의 ‘비사회적 사회성’의 개념으로 되돌아온다. “협동은 하지만 가깝지는 않은” 종류의 ‘사회성’이야말로 ‘공동 제작’의 전제이자 목표다(381쪽). 그는 묻는다. “그렇다면 우리는 어떻게 타자들과 어울리면서도 그들로부터 거리를 유지하는가”(382쪽)? 이는 도시의 계획가와 주민 모두가 함께 답을 찾아내야 하는 질문이다.

저자가 열린 도시와 열린 계획에 최종적으로 덧붙이는 윤리적 단서는 위기에 직면해서도 공포의 지배를 받지 않아야 한다는 것이다. 우리는 위기의 시대를 살고 있다. 책에서 직접 언급하고 있는 기후 위기, 그리고 이 책이 한글로 번역되고 얼마 지나지 않아서 우리의 현실이 된 팬데믹 위기, 이 모든 위기에 대해서 이 단서조항은 유효한 것으로 보인다. 공포는 높은 벽이 우리를 위협으로부터 지켜줄 것이라는 환상을 만들어낸다. 하지만 기후 위기에 관해서나 팬데믹 위기에 관해서 보자면 ‘높은 벽’이나 ‘높은 담’은 전혀 우리를 지켜주지 못한다. 오히려 이러한 건축물들은 위

기에 대해서 최악의 환경을 만들어낼 가능성이 높다고 최근의 기고문을 통해서 저자는 주장한 바 있다. 기후 위기에 대처하기 위해서는 도시의 밀도를 유지해야 하지만, 팬데믹 위기에 대처하기 위해서는 밀도를 유지하는 전혀 다른 방식을 구상해야 하는데, 도시계획가와 주민 모두가 공포에 빠지지 않고 개방적인 의사결정에 참여할 때에만 이에 대한 해법이 도출될 것이다.

칸트와 그의 동시대인들에게 세계시민주의란 개별 국가와 민족의 편협함을 초월하려는 망명자들의 신념이 아니었다. 그 시대에 세계시민주의란 오직 조국을 사랑하는 사람들에게만 허용되는, 교회 없는 보편 종교였다. 애국자가 되기 위해서는 계몽주의자이자 공화주의자가 되어야 했다. 그리고 그들은 우리가 알고 있는 의미에서의 민주주의에 결코 찬성하지 않았다. 칸트는 애국적 세계시민주의, 혹은 세계시민적 애국주의가 결국 인류에게 영원한 평화를 가져다 줄 수도 있으리라고 희망했다. 반면에 제국주의와 식민 지배, 그리고 세계대전을 겪고 난 후의 시대를 살고 있는 우리들이 이러한 의미의 세계시민주의에 걸고 있는 기대는 상대적으로 제한적이다. 세계시민주의 자체에 열렬히 반대하지 않는 사람이라 할지라도 애국자가 곧 세계시민주의자라는 말을 끝이곧대로 믿기는 힘들다. 18세기 계몽주의자들과 공화주의자들의 신념을 그대로 계승해서 21세기에도 현명한 외국인에게 국가의 설계를 맡길 나라는 많지 않을 것이다. 그것이야말로 최악의 시대착오적 발상이 될 가능성이 높다. 하지만 그렇다고 해서 우리가 다수결 원리가 모든 문제에 관한 해법이라고 굳게 믿고 있는 것도 아니다. 이것이 우리의 상황일 것이다. 국가 수준의 결정이나 침예한 정파적 갈등이 존재하는 곳에서는 당연히 세계시민주의적 참여와 대화가 성공할 가능성은 그리 높아 보이지 않는다. 하지만 이 책을 읽고 나면 저자의 반례자이기도 한 사회학자 사센(Saskia Sassen)의 유명한 개념을 빌려서 이미 ‘글로벌 시티’가 되었거나, 혹은 그렇게 변화해 가고 있는 도시에서는 오히

러 먼저 ‘열린 빌’과 ‘열린 시테’의 실험을 감행할 수 있고, 그렇게 해야만 하는 것이 아닌가 생각해본다.

『IDI 도시연구』 후보

- | 『IDI 도시연구』 발간연혁
- | 『IDI 도시연구』 편집위원회 활동
- | 『IDI 도시연구』 학술행사 보고

『IDI 도시연구』 발간연혁

발행일	통권	내용	비고
2007. 10. 15.	제1호	• 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.	제2호	• 기획논단: 인천의 도시재생(『도시재생사업과 산업기능 확보방안』 외 2편) • 지역연구: 「소비자의 아파트 구매결정요인과 마케팅 전략」 외 1편	
2009. 10. 15.	제3호	• 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.	제4호	• 기획논단: 인천의 공간구조와 위상(『수도권의 공간구조 진단과 경인발전축의 정책방향 모색』 외 3편) • 지역연구: 「주거이동과 화물통행 패턴으로 본 인천의 공간구조」 외 2편	
2011. 10. 15.	제5호	• 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.	제6호	• 기획논단: 도시재개발의 패러다임 전환(『인천시 주민참여형 마을만들기 사업 추진체계에 관한 연구』 외 2편) • 일반연구: 「인천 아파트 매매가격의 비대칭성 검증」 1편	
2013. 9. 30.	제7호	• 기획논단: 해양도시와 해양문화(『인천의 해양도시적 성격과 해양역사상 - 고대를 중심으로』 외 1편) • 일반논문: 「인천시 육지지역 상록활엽수 식재현황 및 도입가능성」 외 2편	

2014. 9. 30.	제8호	• 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	• 『IDI 도시연구』 제호변경
2015. 9. 30.	제9호	• 기획논단: 지역자산의 가치와 미래(『가상가치평가법(CVM)을 이용한 한남정맥의 환경적 가치 추정연구』 외 1편) • 일반논문: 「인천지역의 고용형태별 임금격차 분해」 외 4편	
2016. 9. 30.	제10호	• 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.	제11호	• 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.	제12호	• 기획논단: 생활문화 활성화(『지역에 밀착한 문화예술교육 정책』 외 1편) • 일반논문: 「지방행정서비스와 개인의 삶의 질에 관한 연구」 외 6편	
2018. 6.30.	제13호	• 기획논단: 인구구조변화와 도시(『청년 주거 운영방식에 따른 유형별 사례연구』 외 1편) • 일반논문: 「인천시 안전한 도로환경조성을 위한 정책제언」 외 6편	
2018.12. 30.	제14호	• 기획논단: 기후변화와 도시(『정책통합 관점에서 본 지방자치단체 기후변화정책 변화 연구』 외 4편) • 일반논문: 「동서독 지자체의 교류경험과 한국에 대한 시사점」 외 3편	

2019. 6. 30.	제15호	• 기획논단: 사회혁신과 시민참여(『사회 혁신과 마을』 외 2편) • 일반논문: 「지방의원의 정치적 요인이 지역구 예산 배분에 미치는 영향 분석」 외 5편	
2019.12. 30.	제16호	• 기획논단: 평화교류시대와 도시정책 (『인천 서해 공간의 평화적 재구성에 관한 연구』 외 3편) • 일반논문: 「중국의 도시규모와 행복지수의 비교」 외 1편	
2020.6.30.	제17호	• 기획논단: 4차산업혁명과 스마트시티 (『4차 산업혁명 시대 드론산업 정책의 제도화와 대안전략』 외 2편) • 일반논문: 「갈등의 공간적 전이와 다중 스케일적 연구」 외 5편	
2020.12.30.	제18호 (예정)	• 기획논단: 여성과 도시	

『IDI 도시연구』 편집위원회 활동

2020. 1. 1. ~ 2020. 6. 30.

회차	일시	안건 및 결정사항
제1차	2020. 2.7.(금) 10:00~13:00	• 학술지 제호 변경 - 『IDI 도시연구』→『도시연구』(2021년 적용) • 통권 제19호 기획논단 주제선정: “이주민과 도시” • 한국연구재단 온라인 논문투고 심사시스템 도입 • 「편집위원회」 규정 개정 - 학술간사 선출기준, 역할과 임기 명시 • 「논문심사」 규정 개정 - 도シリ포트 및 서평 원고의 질적 제고를 위한 편집위 원회 사전심의절차 명시
제2차	2020.3.18.(수) 10:00~13:00	• 심사위원 제척요청에 관한 건 • 한국연구재단 온라인 논문투고 심사시스템 보급사업 신청 준비 검토 • 「제1회 도시연구 공모논문 발표회」 「제18회 도시연구 세미나」 학술행사 준비 검토
제3차	2020.4.22.(수) 10:00~13:00	• 2020년 한국연구재단 학술지 계속평가 제출서류 검토
제4차	2020.6.10.(수) ~ 6.12.(금)	• 통권 제17호 논문심사결과 보고 • 통권 제17호 기획논단/일반논문 게재편수 및 게재논문 확정

『IDI 도시연구』 학술행사 보고

2020. 1. 1. ~ 2020. 6. 30.

회차	행사내용
제1회 도시연구 공모논문 발표회	■ 개요 • 주제 : “4차산업혁명과 스마트시티” • 주최 : 인천연구원 • 주관 : 인천연구원 ■ 주제발표 • 발표 1 : 박경문(협성대학교 도시공학과 박사수료) - “커뮤니티 중심 도시재생 활성화를 위한 클라우드펀딩 활용 성과와 시사점” • 발표 2 : 신용덕(인천TP항공산업센터 선임연구원) - “인천 드론클러스터의 조성전략과 추진과제” • 발표 3 : 유문영·허다경(서울대학교 환경대학원 석사과정) - “스마트 도시계획의 사회적 공론화 연구” ■ 지정토론 • 토론 1 : 최명식(국토연구원 책임연구원) • 토론 2 : 문우춘(항공교통관제사협회 이사 / ㈜루다시스 대표) • 토론 3 : 김현우(인천대학교 도시행정학과 교수)

회차	행사내용
제18회 도시연구세미나	■ 개요 - 주제 : “산업의 디지털화와 생활의 변화” - 주최 : 인천연구원, 성공회대학교 노동사연구소 - 주관 : 인천연구원 ■ 기초발표 - 발표 : 장영석(성공회대학교 노동사연구소 소장, 중국학과 교수) - “디지털 기술이 산업과 노동에 미치는 영향 ■ 주제발표 - 발표 1 : 김영선(고려대학교 한국사회연구소 연구교수) - “플랫폼 자본주의 시대의 노동자상” - 발표 2 : 이태정(성공회대학교 노동사연구소 연구위원) - “일본의 4차산업혁명과 이주노동자의 돌봄노동” - 발표 3 : 이재성(성공회대학교 노동사연구소 연구위원) - “플랫폼 노동과 디지털 노동수기” - 발표 4 : 정규식(원광대학교 한중관계연구원 HK연구교수) - “중국 디지털 기술의 발전과 노동의 변화” ■ 지정토론 - 토론 1 : 김상민(문화사회연구소 소장) - 토론 2 : 안리라(고려대학교 노동문제연구소 연구위원) - 토론 3 : 윤석진(인천연구원 지역경제연구실 연구위원) - 토론 4 : 윤종석(서울대학교 아시아연구소 선임연구원)

※ <제1회 도시연구 공모논문 발표회>, <제18회 도시연구세미나>는 4월 3일(금) 개최예정 이었으나, 신종 코로나 바이러스 감염예방 및 확산방지를 위한 정부지침에 따른 '사회적 거리두기'의 일환으로 서면참여 형식으로 개최되었습니다.

『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 주요내용을 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 『IDI 도시연구』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 않는 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 허

- 위로 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 저자표시는 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 부정행

위에 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 • 머리말 15, 꼬리말 15, 제본 0		• 여백 : 상/하 15, 좌/우 20
문단 모양	• 여백 : 좌/우 0, 상/하 0 • 들여쓰기 : 2		• 줄간격 : 160 • 양쪽 혼합, 낱말간격 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 표시한다. 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 2인연구 : 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 지적인 바 있다(Farmwinkle et al. 1985, 233).
 - ④ 신문, 주간지, 월간지 등: …(동아일보 2017/2/15). …(월간경향 2009/2, 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. 본

문에 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』 이상울 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: 1998년 10월 20일)

“연속간행물 내용목차 서비스.” <http://www.oclc.org/oclc/promo/512alrt/7512alrt.htm>(검색일: 2003년 2월 10일)

김영범·신동호. 2001. 『북한 문예론』[eBook]. 서울: 톨스토이. <http://www.tolstoe.com/newebook/mall/ebook-detailview.asp?contentsID=154>(검색일: 2001년 11월 8일)

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 심사수정일, 게재확정일은 논문 첫 장 각주에 편집위원회에서 기재한다.

V. 기타사항

1. 본문 속에서 약어를 사용하고자 할 때 해당 용어를 처음 사용할 땐 풀어쓰고 그다음부터는 약어를 사용해도 된다.
예) 유럽통화제도(EMS: European Monetary System)는 1979년 3월 창설되었다. EMS는 현재 유럽공동체의 ...
2. 필자 자신의 논문이나 저술을 지칭할 때 ‘졸고’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 첫번에 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(Tagantrog, 러시아 남서부의 로스토프 주에 위치한 도시)

VI. 발간

1. 원고교정

- 1) 편집위원회는 오타자, 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 판정받았더라도, 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 편집위원회에서 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
2020년	2월	7일	개정

I. 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.

II. 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.

III. 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. 학술간사는 편집위원회에서 선출하여 편집위원장이 임명한다.

IV. 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 심사자 간의 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 기획논단을 내실있게 운영하기 위한 공모전, 학술행사 등의 주제를 기획하고, 해당 분야 필진 추천 및 섭외를 담당하며, 편집간사는 편집위원회의 준비 및 회의록 작성, 투고원고 접수, 편집위원장이 최종 승인한 심사결과와 통보, 『IDI 도시연구』의 출간·배포, 원고 게재료 및 심사료 지급서류 작성 등 『IDI 도시연구』발간에 따른 제반 회계 및 행정실무를 담당한다.

V. 편집위원장 및 위원의 임기

1. 위원장과 위원, 학술간사의 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.

VI. 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.

VII. 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
2020년	2월	7일	개정

I. 심사대상

1. 『IDI 도시연구』에 게재하고자 하는 모든 논문은 소정의 심사를 거쳐야한다.
2. 도시리포트 및 서평과 같은 비논문 원고는 편집위원회의 심의를 거쳐 게재한다.

II. 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 재심사한다.
3. 논문심사자는 심사의뢰를 받은 후 2주 이내에 심사총평과 함께 심사 결과(A, B, C, D)를 제출하여야 하며, 수정·보완 요구 사항을 명기하여야 한다.

4. 편집위원회는 심사결과를 심사위원의 실명을 삭제한 후 ‘논문심사 결과 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.

III. 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 추천 할 수 있다.
3. 편집위원장이나 편집위원이 투고한 논문은 특별한 경우를 제외하고는 편집위원을 심사위원으로 선정할 수 없다. 인천연구원 직원이 투고할 경우에도 특별한 경우를 제외하고 인천연구원 직원을 심사위

원으로 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.

IV. 논문심사기준

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.

V. 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.

VI. 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		
17	C	C	D	5	1.7	게재 불가	
18	B	D	D	5	1.7		
19	C	D	D	4	1.3		
20	D	D	D	3	1.0		

Ⅶ. 소요기간

1. 논문심사위원 위촉: 편집위원회는 논문 접수 후 10일 내로 심사위원

을 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 심사위원을 교체하는 경우 편집위원회는 기본 심사기간을 단축할 수 있다.
3. 재심사: 심사위원은 재심사를 의뢰받은 후로부터 10일 내에 심사의견서를 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 제출해야 한다. ‘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
2019년 12월 20일 개정

I. 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 연구성과를 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 밝혀둌으로써 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 제263호, 2018.7.17.)”을 준용한 것으로 연구원의 학술지에 게재되는 연구성과물의 연구영역에 맞게 제정되었으며, 제정일로부터 연구원의 학술

지에 게재된 연구성과물과 그 연구자에게 적용된다. 또한, 연구원은 학술지 발간, 학술대회 개최, 연구업적 관리 등을 할 경우, 관련 연구 결과물의 저자 정보를 확인하고 관리하며, 교육부장관 또는 전문기관의 장으로부터 관련 자료를 요청받을 경우 이에 적극 협조한다.

II. 연구논문 윤리규정

제3조(사회적 역할과 책임)

학술연구자로서 책임 있는 연구 및 지적 활동을 하여야 하며, 자연환경의 복원, 창출, 보호 관리 등의 연구활동이 사회 공익적 책임을 수반하여야 한다. 이에, 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1. 연구대상자의 인격 존중 및 공정한 대우
2. 연구대상자의 개인 정보 및 사생활의 보호
3. 사실에 기초한 정직하고 투명한 연구의 진행
4. 전문 지식을 사회에 환원할 경우 전문가로서 학문적 양심 견지
5. 새로운 학술적 결과를 공표하여 학문의 발전에 기여
6. 자신 및 타인의 저작물 활용 시 적절한 방법으로 출처를 밝히는 등 선행 연구자의 업적 인정·존중
7. 연구계약의 체결, 연구비의 수주 및 집행 과정의 윤리적 책임 견지
8. 연구비 지원기관의 이해관계에 영향을 받지 않고, 연구결과물에 연구와 관련된 모든 이해관계 명시
9. 연구결과물을 발표할 경우, 연구자의 소속, 직위(저자 정보)를 정확하게 밝혀 연구의 신뢰성 제고
10. 지속적인 연구윤리교육의 참여

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 자료 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 왜곡

하는 행위

3. 표절: 타인의 아이디어, 연구내용 등을 정당한 승인이나 인용 없이도 이용하는 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

III. 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 대상자에게 소명을 요구하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.
4. 윤리위원회의 조사결과 및 조치사항에 대하여 윤리위원장은 편집위원장에게 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

터 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.

IV. 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 인정되지 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’, ‘논리전개방식’ 등 상당 부문 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 해야 한다.

V. 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 해당 분야의 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.

VI. 논문심사자 윤리규정

제31조(심사의 객관성)

심사위원은 심사의뢰 받은 논문을 개인적인 학술적 신념이나 저자와

의 사적인 친분관계를 떠나 객관적 기준에 의해 공정하게 평가하여야 한다. 충분한 근거를 명시하지 않은 채 논문을 탈락시키거나, 심사자 본인의 관점이나 해석과 상충된다는 이유로 논문을 탈락시켜서는 안 되며, 심사대상 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 중복심사중인 경우 기타 문제를 발견하였을 때에는 편집위원회에 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, 이날로부터 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 개정 규정의 효력은 2019년 12월 20일부터 발생한다.
6. 이 규정에 포함되어 있지 않은 사항은 “「연구윤리 확보를 위한 지침」(교육부훈령 제263호, 2018.7.17.)”에 따른다.

『IDI 도시연구』 편집위원회

편집위원장

김창수 인하대학교 문화경영학과 겸임교수

국내 편집위원

김문주 영남대학교 국어국문학과 교수

김윤영 전북대학교 사회복지학과 교수

김정옥 인천연구원 도시경영연구실 연구위원

김종형 인천연구원 교통물류연구실 선임연구위원

류제현 한국교원대학교 지리교육과 명예교수

박경선 국민건강보험공단 건강보험정책연구원 부연구위원

박선주 경북대학교 행정학과 교수

서봉만 인천연구원 지역경제연구실 연구위원

유해연 숭실대학교 건축학부 교수

윤혜영 인천연구원 도시기반연구실 연구위원, 학술간사

이나영 중앙대학교 사회학과 교수

임동근 한국교원대학교 교육박물관 연구원

조성윤 인천연구원 도시기반연구실 부연구위원

최영화 인천연구원 도시경영연구실 연구위원, 학술간사

해외 편집위원

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
이성희	영국 더비대학교 사회학과 교수

편집간사

김혜영 인천연구원 연구기획본부 전임행정원

통권 제17호 **IDI 도시연구** Incheon Development Institute
Urban Research

발 행 2020년 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
