

IDI 도시연구

Incheon Development Institute
Urban Research

2020

통권 제18호

권두언

『IDI 도시연구』가 한국연구재단 학술지 평가에서 KCI(Korea Citation Index) 등재학술지로 선정되었다는 기쁜 소식을 독자 여러분께 전해 드립니다. 도시정책 분야의 연구성과를 공유하는 학술지로서 2007년에 창간된 『IDI 도시연구』가 14년 만에 이런 성과라 할 수 있습니다. 이 성과는 인천 연구원의 한결같은 지원과 국내 편집위원과 해외 편집위원 여러분의 열정 덕분입니다. 편집위원회는 도시정책연구 전문학술지로서의 정체성을 강화하고 수준 높은 기획논단을 구성하기 위해 2018년부터 ‘편집위원 기획책임제’를 도입했습니다. 이를 통해 편집위원의 분야별 전문성을 살려 시의적절한 연구주제를 사전에 충분히 검토하고, 기획논단 참여 연구자들에게 공개 발표하는 기회를 제공하여 논문의 질적 수준을 높일 수 있었습니다. 이번 등재지 선정을 계기로 『IDI 도시연구』를 이론의 깊이와 정책 실용성을 아우를 수 있는 연구성과 공유 플랫폼으로, 나아가 도시정책 연구의 학술적 체계화를 선도하는 유수의 학술지로 길러나갈 것을 약속드립니다.

도시는 최소의 기능을 먼저 갖춰야 하지만, 사람이 사는 온전한 장소가 되기 위해서는 도시를 살아가는 주체의 관점에서 바라볼 필요가 있습니다. 도시인 가운데 특히 노동자, 여성, 아동, 소수자의 관점이 중요합니다. 장애인을 배려하지 않는 도시는 비장애인들에게도 불편한 공간이 됩니다. ‘여성과 도시’를 기획논단의 주제로 설정한 취지도 여성의 관점에서 도시를 진단함으로써 우리들의 삶터가 도시의 주체인 시민을 배려하는 도시로 더욱 진화할 수 있는 방안을 모색해보려는 것이었습니다. 김승희 교수와 이한나 박사가 공동연구한 「코로나-19(COVID-19) 이후 한부모가족의 주거 스트레스 유형별 특성과 지원 방향 모색」은 한부모가족의 주거 스트레

스를 도출하고 그 특성을 어떻게 유형화할 수 있는지, 이에 따른 방안은 무엇인지를 검토한 연구입니다. 주거 스트레스는 주거공간, 주거비, 자녀 양육과 관련하여 나타났으며 요인별로 중첩되고 연쇄적으로 발생하고 있음을 밝히고 이를 5개 군집으로 분류하여 살피고 있습니다. 가구 특성마다 상이한 주거 스트레스와 관련된 주거 욕구를 고려한 주거 지원 방안의 필요성을 강조하였습니다. 김선주 교수의 「여성 가구주 가구의 주거 특성에 관한 연구」는 여성 가구주 가구의 특성과 주거 특성을 분석하여 여성 가구주 가구의 주거정책에 관한 시사점을 제시한 논문입니다. 여성 가구주 가구의 주거정책 시사점은 여성 가구주 가구의 특성별로 세분화된 주거정책, 원룸에 대한 주거 안전 대책, 자가 비율이 낮은 여성 가구주를 위한 내 집 마련의 구체적 지원, 자가 소유의 고령 여성 가구주 가구의 주택자산을 활용한 주거정책이 필요하다는 것입니다.

인천연구원은 한국문화사회학회와 함께 ‘여성과 도시’를 주제로 학술토론회를 개최한 바 있습니다. 토론회에서는 「공간 기억으로 구성된 도시 정체성」을 비롯하여 도시 거주 비혼여성의 주거연대, 고령화 사회에서의 도시재생 방안 연구 등 흥미로운 주제의 연구 결과가 여러 편 발표되었습니다. 그런데 학술 토론회에서 발표된 대부분의 논문이 기획논단의 논문으로 게재되지는 못했습니다. 여러 사정이 있었으나 큰 아쉬움을 남겼으며, 이 같은 시행착오를 보완할 방안을 편집위원회는 마련 중입니다. 신축년(辛丑年) 새해를 코로나-19 위기 속에서 맞이하지만, 독자 여러분에게는 더 건강하고 다복한 한 해가 되기를 기원하며, 도시정책 연구자 여러분들로서는 문질빈빈(文質彬彬)한 성과로 빛나는 해가 되기를 축원드립니다.

2020. 12. 30.

편집위원을 대표하여 김 창 수

목 차

기획논단

- 코로나-19(COVID-19) 이후 한부모가족의
주거 스트레스 유형별 특성과 지원 방향 모색 김승희·이한나 9
- 여성 가구주 가구의 주거 특성에 관한 연구 김선주 47

일반논문

- 공원 기반 포용적 근린재생사업의 경제적 가치 추정 김용국 87
- 플랫폼 자본주의 시대의 노동자상 김영선 117
- 문화경관유산의 보존을 통한 도시의 문화적 정체성 구현:
생투앙 벵룩시장의 ZPPAUP, AVAP를 중심으로 노시훈 147
- 지방보조금 통계목별 예산운영 실태분석:
경기도 민간 지방보조금 사례를 중심으로(2015~2018) 박재용 183
- 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책이
인천 세입에 미친 영향 및 시사점 임상수 223
- 지방정부 권한 확대 인식에 대한 영향요인 분석:
지방정부 신뢰의 매개효과를 중심으로 유두호·유나리 261
- 지역공동체 기반 돌봄 활동의 요인구성과 정책 방향:
노인과 아동의 돌봄공동체 사례를 중심으로 전지훈 297

서 평

- 투명인간을 찾아서 최영화 343
『보이지 않는 여자들: 편향된 데이터는 어떻게 세계의 절반을 지우는가』
캐럴라인 크리아도 페레스 지음, 2020. 황가한 옮김. 서울: 웅진지식하우스

『IDI 도시연구』 휘보

- 『IDI 도시연구』 발간연혁 353
- 『IDI 도시연구』 편집위원회 활동 356
- 『IDI 도시연구』 학술행사 보고 358

『IDI 도시연구』 규정

- 『IDI 도시연구』 편집 및 발간 규정 363
- 『IDI 도시연구』 편집위원회 규정 375
- 『IDI 도시연구』 논문심사 규정 378
- 『IDI 도시연구』 연구윤리 규정 384

『IDI 도시연구』 편집위원회

- 『IDI 도시연구』 편집위원회 396

기획논단

| 코로나-19(COVID-19) 이후 한부모가족의
주거 스트레스 유형별 특성과 지원 방향 모색
김승희·이한나

| 여성 가구주 가구의 주거 특성에 관한 연구
김선주

코로나-19(COVID-19) 이후 한부모가족의 주거 스트레스 유형별 특성과 지원 방향 모색

김승희* · 이한나***

김
승
희
·
이
한
나

I. 서론

II. 이론적 고찰

1. 주거 스트레스 관련 이론
2. 한부모가족 주거 스트레스

III. 분석의 틀

1. 연구 방법
2. FGI 분석 및 대상
3. 실증분석

IV. 분석 결과

1. 코로나-19 이후 한부모가족의 주거 스트레스 도출
2. 주거 스트레스 유형화 및 유형별 특성

V. 결론

1. 연구요약
2. 시사점

* 김승희 강원대학교 부동산학과 교수, 주저자(E-mail: kimseunghee@kangwon.ac.kr)

** 이한나 강원대학교 주거환경과 인간 연구실 선임연구원, 부동산학 박사, 교신저자(E-mail: rsales8@naver.com)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020.18.9>

I. 서론

코로나-19(COVID-19) 이후, 주거공간은 최소한의 ‘안전’을 보장받기 위한 장소로 변모하였다. 고강도 사회적 거리두기가 시작되면서 주거공간은 거주자가 외부와 가장 안전하게 격리될 수 있는 곳으로 인식되면서 재택근무, 홈트레이닝, 온라인 학습 등 다양한 활동이 수행되었다. 세계보건기구(WHO)는 주거환경의 조건으로 안전성, 보건성, 편리성, 쾌적성의 네 가지 조건을 갖추어야 함을 명시하고 있다. 코로나로 변화된 새로운 주거환경은 경제성, 효율성, 학습의 능률성까지도 포함해야 할 것으로 판단된다. 그러나 이러한 변화는 주거 안정성을 확보한 거주자에게는 4차 산업혁명, 사물인터넷, AI 등 첨단기술의 주거 트렌드를 경험하는 기회가 될 것이나, 주거 안정성을 확보하지 못한 취약계층에게는 생존을 위협하는 요인이 될 것으로 판단된다.

특히 한부모가족의 주거 문제는 늘 존재하던 것으로 한부모 형성 직후부터 발생하며 어쩔 수 없는 상황, 주거비 부담 등 비자발적 이동을 여러 번 경험하면서 주거 빈곤이 심화되는 양상을 겪는다(이하나·김승희 2019). 또한 한부모가족의 고용상태는 계약직, 임시·일용직, 자영업자로 코로나-19로 인해 무급휴직, 실직, 폐업을 경험했거나 경험할 가능성이 큰 지위에 있다. 코로나-19 발생 이전부터 존재하던 주거 문제는 코로나-19를 계기로 한부모가족의 위기를 더욱 촉발하고 있다. 즉 코로나-19로 근무 일수가 감소하면서 월평균 소득이 감소하고, 학교가 휴교하면서 자녀돌봄이 가정 내에서 온전히 수행됨에 따라 식료품비, 주거관리비 등 생계비 지출이 증가하였다. 온라인 학습의 실시로 주거 내 학습공간이 필요하고, 자녀돌봄 비용의 증가와 자녀 양육 스트레스가 가중되면서 정신건강까지도 위협받고 있다. 한부모는 가구주이자 자녀돌봄의 주 양육자로서 한부모가족의 주거 문제는 자녀의 주거 빈곤, 경제적 빈곤, 교육의 불평등으로 파생될

가능성이 큰 사회 문제인 것이다. 따라서 코로나-19 발생 이후 한부모가족이 가진 문제를 주거 측면에서 견지하고 차별적인 주거지원에 대한 논의와 과제 제안이 무엇보다 중요한 시점이라 할 수 있다.

본 연구에서는 코로나-19 이후 한부모가족의 주거 스트레스를 도출하고 스트레스 유형별 특성을 분석하여 이에 적합한 주거지원 방향을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 한부모가족을 대상으로 FGI(Focus Group Interview)분석을 실시하여 주거 스트레스를 도출하고 설문조사를 실시하여 측정하였다. 2단계 군집분석을 사용하여 한부모가족의 스트레스를 유형화하고 특성 분석을 함으로써 주거지원 방향에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 주거 스트레스 관련 이론

주거환경은 인간의 삶의 기본장소로 물리적 속성 및 환경적 속성과 함께 거주자들의 사회적 속성 및 심리적 속성을 내포하므로 거주자의 요구를 충족시키는 주거환경이 되기 위해 환경심리 행태적 접근이 필요하다(강순주 외 2010). 환경심리학은 환경과 행동을 분리된 요소로 보지 않고 하나의 단위로 체계적 접근(Systems Approach)을 가지며, 환경과 행동은 서로 영향을 주고받는 양방향성을 갖는다는 관점을 강조한다. 이 연구는 환경 스트레스 이론에 근거하여 주거환경이 인간에게 미치는 스트레스와 스트레스 대처방안을 고찰한다.

환경 스트레스 이론에서 주거환경은 배경 스트레스 원으로 지속적이고 반복적이며 일상적인 것으로 간주된다. 대기오염처럼 인식조차 되지 않는

것이 있는 반면(Evans & Jacobs 1981), 소음의 장기적 노출(Cohen, Glass & Singer 1973; Evans, Hygge & Bullinger 1995)과 같이 심각한 것도 있다(노세희 2007). 이러한 주거환경은 최악의 상태가 종료되는 시점을 예측하기 어렵고, 호전되는 정도를 명확히 인지하기 어려우므로 실제로는 상황이 더욱 악화되고 있을 수 있다. 코로나-19 발병 이후 주거환경은 한 공간에서 마주치는 이웃과의 관계를 불편하게 만들었으며, 사회적 거리두기가 실시되면서 이러한 자극을 피하기 위한 도피처는 주거공간이 되었다.

주거환경의 자극은 가족의 주거요구와 현 주거환경이 맞지 않을 때 발생하며, 자극이 위협적인 것으로 인식되는 정도는 가족구성의 형태, 가족원의 가치관, 경제적 수준, 생활방식에 따라 차이가 있다(문숙재·곽인숙 1992). 곽인숙(1991)은 미취학 아동기와 자녀 교육기 가족은 자녀교육에 적합한 이웃 환경, 돌봄 서비스 시설에 대한 주거환경이 중요하나, 자녀 교육기 이후 가족은 소음이나 공해와 같은 물리적 환경에 관심이 많으므로 가족 생활주기에 따라 환경 스트레스 차이가 발생할 수 있다고 하였다. 고경필(1997)은 자가보다 임차의 점유 형태로 거주하는 경우와 주거 규모가 작고 거주기간이 길수록 구조 및 내부시설의 환경 스트레스에 대한 자극이 커짐을 밝혀냈다.

인간은 환경 스트레스에 대한 가장 적극적인 반응으로 주거 이동을 선택하게 된다(Deane 1990). 그러나 주거환경에서 받는 스트레스의 양과 소유한 자원을 토대로 주거 문제에 대한 해결양식을 선택하게 된다. 거주지는 동일한 상황에 대해서도 가족 자원이 풍부하지 못하거나, 정보를 수집할 능력이 부족하거나, 응집력이 약하거나, 가족의 적응력이 낮아 문제 해결 능력이 없는 경우 스트레스의 위해 수준을 더 심각하게 평가하게 된다. 문제 해결 능력이 낮은 가족의 대처전략에는 도피, 물리적, 언어적 공격, 타협, 두려움, 분노 등의 심리적 저항 기제가 사용된다. Coupe et al.(1981)은 월평균 소득수준이 높으면 계획적인 소유나 구매를 통해 자

극을 조절하지만, 소득수준이 낮으면 대처가 어려워 월평균 소득에 따라 대처방식에 차이가 있다고 하였다. 신동규·김미섭(2003)은 교육 수준이 높고 안정된 직업에 종사할 경우 환경 자극에 적극적으로 대처할 수 있지만, 교육 수준이 낮고 농업에 종사할 경우 낮은 대처방식을 보여 가구 특성에 따라 대처방식에 차이가 있음을 밝혔다. 자가 거주자는 임차보다 환경 개조, 사용의 변화가 적극적이지만, 임차 거주자는 주거 적응으로서 주거 욕구와 주거 기대에 대한 수준을 낮춰 참고 사는 것을 택할 수밖에 없는 것이다.

2. 한부모가족 주거 스트레스

한부모가족의 주거 스트레스는 형성 직후 적절한 주택을 탐색하는 것에서 시작한다(Mulder & Wagner 2010; 김승희·이한나 2020). 한부모가족의 형성 전 점유 형태를 살펴보면 자가점유율은 22.8%, 월세 비율은 형성 이전 26.7%를 차지했으나, 형성 직후 자가점유율은 3.5%로 급감하였고, 월세 비율은 42.1%로 급증하였다. 이한나·김승희(2019)는 한부모가족의 주거 이력을 조사한 결과 2018년 기준 한부모가족의 형성 기간은 약 9.5년으로 이 기간에 평균 3.04회의 주거 이동을 경험하였다. 주거 이동이 빈번한 이유는 한부모가족은 월평균 소득이 약 129.59만 원으로 2인 기준 최저생계비를 하회하는 수준이고,¹⁾ 약 80%가 계약직, 임시·일용직 등 근로 상태가 불안정한 직종에 종사하고 있어 안정적인 주거를 마련하기 어렵기 때문이다.

1) 2018년 중위소득을 기준으로 60%에 해당하는 금액을 최저생계비라고 하며, 중위소득의 50% 미만은 저소득층이라고 한다. 2018년 중위소득을 기준으로 최저생계비는 2인의 경우 1,708,258원이고, 3인의 경우 2,209,890원으로, 중위소득의 50%는 2인 가구 기준 1,423,595원, 3인 가구 기준 1,841,575원으로 나타났다.

이러한 한부모가족의 주거 문제는 주거환경의 자극에 적절히 대처하지 못한 채 부정적인 환경 자극에 계속 노출되어 소진상태²⁾가 되거나, 반복적으로 열악한 주거환경에 처한다는 것이다. 선행연구에서도 고찰하였듯이 가족이 가진 가족 자원은 스트레스에 대처하기 위한 관리 행동의 토대가 된다. 한부모가족은 월평균 소득이 낮고, 정보 수집 능력이 낮아 이러한 문제에 대처하기 쉽지 않다. 한부모가족은 사회적 조직에 의한 도움을 기대할 수 없는 환경에서 환경적 제약을 인식하게 되므로 스트레스 상황을 더 심각하고 위협적인 것으로 평가하게 된다.

코로나-19의 이후 한부모가족은 물리적 주택 자체에서 발생하는 스트레스뿐만 아니라 주택 내 주거생활에서 발생하는 스트레스에 대처하고 있다. 한부모가족의 특성상 자녀 양육을 한부모 혼자 감당해야 하는 상황 속에서 코로나-19는 자녀의 보호, 건강, 교육, 발달, 정서 지원을 주거 공간에서 수행할 수밖에 없는 환경을 야기했다. 그러나 한부모는 생계를 위해 자녀돌봄을 포기하거나 경제활동을 포기할 수밖에 없는 상황에 있다. 코로나-19 이후 어린이집·유치원·학교가 문을 닫아 발생한 돌봄 공백은 경제적 어려움과 함께 돌봄 부담까지 이중고를 가져왔다(정익중 2020). 한부모가 부재할 경우 자녀들은 학습 능력의 저하, 사이버폭력, 디지털 성 착취 등 인터넷상의 위해 환경에 노출될 가능성이 크며 이러한 영향은 고스란히 자녀에게 부정적인 영향을 미친다.³⁾

즉, 코로나-19 이후 한부모는 주거에서 이루어지는 모든 스트레스 상황에 적절히 대처하는 데 실패하고 있는 것이 현실이다. 한부모가족의

2) 대처방안들이 환경 자극의 스트레스 요인을 해결하는 데 실패하고 모든 대체에너지를 사용하게 되면 소진상태에 빠지게 된다. 소진상태에 들어가기 전 부정적 자극에 반복적으로 노출되면 자극에 대한 반응이 점점 약화되는 경향을 보인다.

3) 안토니오 구테흐스(Antonio Guterres) UN 총장은 모든 학생이 학교에 가지 않음에 따라 가족의 스트레스가 늘어나고, 가계수입이 줄고 가정폭력이 늘어 아이들에게 부정적 영향을 미친다고 지적했다(세계일보 2020/4/17).

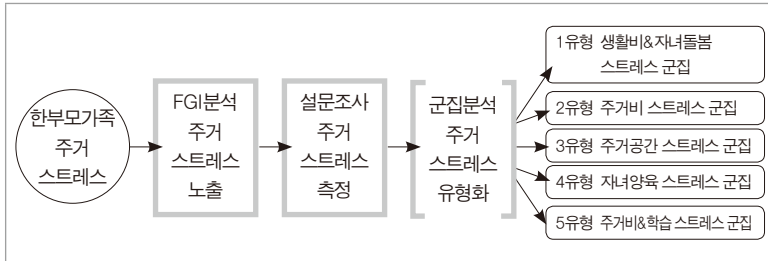
주거상황 즉, 열악한 주거환경(노후, 협소, 과밀), 소득의 상실, 생계비 부족, 돌봄 양육의 공백, 돌봄 비용 증가, 학습의 부재는 주거 위기를 끊임없이 만들어내고, 한부모가족의 주거 스트레스를 야기시켜 주거공간이 더 이상 안전한 곳이 될 수 없게 만든다. 소진단계에서 주거 이동이나 주거 개조를 통한 대처가 불가능할 경우 무관심한 적응 태도, 적응 행동, 부정적 자극에 대한 반응이 악화 되는 경향, 이 모두가 코로나-19 주거 자극에 대응하는 한부모가족의 주거조절 방법이라고 할 수 있다.

이 연구는 코로나-19 이후 한부모가족의 주거 스트레스를 주거공간 자체에서 발생하는 스트레스뿐만 아니라 주거생활 속에서 야기되는 생활 스트레스까지 포함하여 분석한다. 이러한 관점은 물리적 주거환경, 사회·경제적 주거생활과 심리적 인간 행동을 고찰할 수 있는 분석의 틀을 제시해 줄 수 있다.

III. 분석의 틀

1. 연구 방법

한부모가족의 주거 스트레스를 측정하기 위해 [그림 1]과 같이 연구 방법을 사용하였다. 먼저 FGI 분석 방법을 사용하여 한부모가족의 주거 스트레스를 도출하고, 이를 토대로 설문을 구성하여 실증 분석을 실시하였다. 설문조사 결과를 토대로 2단계 군집분석을 사용하여 주거 스트레스에 따라 한부모가족을 유형화 하였다. 이후 세분화된 가구특성과 주거특성을 분석하여 주거 스트레스에 대한 차이를 분석하였다.



[그림 1] 연구 방법

2. FGI 분석 및 대상

FGI(Focus Group Interview)는 집단의 이점을 활용하여 집단 간 상호 영향을 파악하는 비구성적인 접근방법이다(Kleiber 2003; 박성원·이원재 2019). FGI는 초기 선행연구가 필요할 때 기초연구자료로 활용 가능하며 참여자들 간 상호작용을 통해 복잡한 행동과 동기에 대한 통찰력을 갖게 해준다(Morgan 2007). 본 연구는 2020년 4월 27일(14:00~17:00), 고강도 사회적 거리두기를 시행하는 시기에 진행되었으며, 비대면 화상 회의로 실시되었다. 연구참여자는 인천 소재 한부모 단체의 협조를 얻어 유의 표집(purposive sampling)하였으며, 코로나-19 이후 한부모가족의 주거 실태와 스트레스에 대한 정보를 충분히 받을 수 있도록 만 22세 이하 자녀 양육 여부, 취업 및 주거상태 등을 고려하여 최종 연구참여자를 선정하였다. 인터뷰에 앞서 연구자들에게는 주거 내 스트레스 원인, 주거지원 방향에 관한 사전질문지를 배포하여 인터뷰에 응하도록 하였다. 구체적으로는 “코로나-19 이전과 비교하여 코로나-19 이후 심각하다고 느끼는 주거 스트레스는 무엇인가요?”라는 주제로 코로나-19 이후 한부모가족의 전반적인 주거실태 및 주거생활에서 느끼는 어려움, 스트레스, 주거지원에 대한 의견을 발언할 수 있도록 하였다. 면담에서는 연구참여자로부터 최대한 많은 내용을 도출하기 위해 발언을 충분히 듣고 난 후 부가적인 질문을 하는

방식을 취하였다.

[표 1] FGI 참여자의 일반적 특성

구분	가구 유형	가구원수	자녀 취학연령	고용상태	점유 형태	주택 유형
참여자 1	미혼모가구	2	미취학 1	무직	무상	한부모가족시설
참여자 2	미혼모가구	2	초등 1	무직	보증부 월세	연립/다세대
참여자 3	모자가구	3	초등1, 초등2	정규직	반전세	아파트
참여자 4	미혼모가구	2	미취학 1	무직	전세임대	연립/다세대
참여자 5	미혼모가구	2	미취학 1	실직	전세임대	아파트
참여자 6	미혼모가구	2	고등1, 초등1	파트타임, 아르바이트	전세임대	연립/다세대
참여자 7	모자가구	3	초등1, 초등2	비정규직	공공임대	아파트
참여자 8	모자가구	4	고등1, 초등1	파트타임, 아르바이트	전세임대	연립/다세대
참여자 9	모자가구	3	초등1, 미취학1	무직	매입임대	연립/다세대
참여자 10	부자가구	2	초등 1	실직	보증부 월세	다세대/다가구

3. 실증분석

한부모가족의 주거 스트레스를 측정하기 위하여 스트레스 요인과 정도에 대한 설문을 실시하였다. 설문조사는 전국의 한부모가족을 대상으로 2020년 5월 1일부터 6월 30일까지 온라인 모바일 설문지를 이용하여 실시하였다. 그 결과 218부를 회수하였고 이중 부실 응답이 우려되는 3부를 제외한 215부(95% 신뢰수준±4.8)를 분석에 사용하였다. 분석항목은 일반적 특성, 코로나-19 이후 소득변화, 근로 여부, 고용상태, 경제적 특성, 주거 특성, 주거 스트레스 부담 정도로 구성하였다. 주거 스트레스 측정은 코로나-19 이전과 비교하여 본인이 느끼는 주거 스트레스를 5점 리커트 척도를 이용하여 기입하도록 하였다. 한부모가족의 일반적 특성은 [표 2]와 같이 나타났다.

[표 2] 한부모가족의 일반적 특성

구분			N(%)	구분			N(%)
가구 유형 (N=215)	모자가족		108(50.2%)	고용상태 (N=215)	정규직	30(14%)	
	부자가족		4(1.9%) 4(1.9%)		계약직	33(15%)	
	미혼모가족		103(47.9%)		임시/일용직	43(20.0%)	
가구원 수 (N=208)	2명		133(67.9%)		자영업/동업	5(2.3%)	
	3명		58(27.0%)		무직	104(48.4%)	
	3명						
	4명		17(7.9%)				
자녀 취학연령	첫째 (N=215)	미취학	69(32.1%)	점유 형태 (N=215)	자가	14(6.5%)	
		초등학교	65(30.2%)		전세/반전세	13(6.1%)	
		중학교	30(14.0%)		보증부 월세	45(20.9%)	
		고등학교	13(17.7%)		공공임대	119(55.3%)	
		대학교	38(17.7%)		무상	24(11.2%)	
	둘째 (N=215)	미취학	87(10.5%)	주택 유형 (N=211)	아파트	76(35.3%)	
		초등학교	79(36.7%)		단독/다가구	46(21.4%)	
		중학교	18(8.4%)		연립/다세대	81(37.7%)	
		고등학교	13(6.0%)		상가	2(2.3%)	
		대학교	18(8.0%)		한부모가족시설	6(2.8%)	

IV. 분석 결과

1. 코로나19 이후 한부모가족의 주거 스트레스 도출

한부모가족이 경험하는 주거 스트레스는 하나의 원인으로 나타나는 것이 아니라 여러 스트레스가 혼재되어 다층적으로 나타났다. 실직과 빈곤의 문제에 늘 노출된 상황에서 코로나-19는 주거 스트레스를 가중시키는

기폭제가 되면서 강제퇴거 우려, 자녀의 학습 능력 저하, 양육 스트레스에 따른 심리적 불안 등이 나타나고 있었다.

1) 주거공간

(1) 주거시설의 노후 문제

집에 거주하는 시간이 길어지면서 이전에 방치되어 있었던 낡은 주거시설, 습기, 곰팡이, 환기 등 노후주택의 물리적 주거 문제가 크게 나타났다. 일차적으로 주거 개조나 개량의 대처가 필요하지만, 수리비 및 제반 비용 마련에 대한 부담으로 쉽사리 고치지 못하고 있음을 알 수 있다. 또한, 계절적 영향으로 여름에 덥고, 습한 주거환경은 주거공간에서의 불쾌감과 스트레스를 가중시키고 있음을 알 수 있었다.

신종 코로나로 인해 아이가 하루 24시간 집안에서 지내는데 몇 년 동안의 누수로 인해 집 안 가구와 벽지 전기 콘센트들이 망가져서 곰팡이와 콘센트 사용마다 불빛이 번쩍거려 많이 불안하고 가구를 내다 버려야 하는데 혼자서는 엄두가 나지 않아요. 업체에 문의하니 사다리차 포함해서 이사 비용 수준의 금액을 요구해서 감당이 안 돼요. (참여자2)

코로나로 집에 있는 시간이 길어졌어요. 집이 노후 되어서 덥고, 방음도 안 되니깐 아이도 저도 스트레스예요. 이제 장마도 시작되고 습한 주택은 더더욱 바퀴랑 벌레들이 많아서, 아무리 깨끗이 해도 밖에서 들어 옵니다. 집안 소독 지원이나 약품 지원 같은 것이 필요한 상태입니다. (참여자10)

요즘 들어 비가 자주 내려서인지 주택 노후로 인해 옥상 상태가 좋지 않아 방에 조금씩 물이 셉니다. 기본적으로 옥상 바닥 틈으로 비가 새서 곰팡이

가 계속 번지네요. 매년 고생했는데, 금년에는 코로나로 집에 있으면서 볼 때마다 스트레스가 됩니다. 가능하다면 옥상 방수가 지원되었으면 좋겠습니다. (참여자4)

(2) 주거공간 및 면적의 협소 문제

조사참여자는 평균 1.8명의 자녀를 양육하고 있으며, 총가구원 수는 약 2명~4명으로 나타난다. 가구원 수가 2인인 경우 방 1칸부터 시작하기 때문에 사실상 격리가 불가능한 주거공간에 거주하고 있음을 알 수 있다. 자녀가 중학생 이상의 청소년 자녀를 둔 경우 신체적 성장, 정서적 문제, 자녀학습의 이유로 더 큰 규모의 주거 욕구가 있으나 현실적으로 쉽지 않다. 기존주택을 전세로 임차하는 전세임대주택은 2019년 기준 전세임대주택 임차 시 일반가구 지원 상한액은 수도권 기준 가구당 최대 9천만 원(광역시 7천만 원, 기타지역 6천만 원)인 것으로 나타났다(김은지 외 2019). 그러나 FGI 분석 결과 이러한 지원금액으로 가구원 수, 성별 등 한부모가족에게 적합한 주거 규모, 방수 등을 충족시키지 못하는 것으로 판단된다.

조금 더 넓은 임대 주공 가고 싶어요. 지금 LH 전세는 너무 좁고 주인이 갑자기 팔지, 나가라고 할지 걱정됩니다. 성(별)이 다른 아이들 방을 따로 주었으면 좋겠습니다. 주거급여가 아니면 월세 부담이 크고 미혼모 가정은 기본 2인 가구부터 시작인데 방 한 칸 더 있는 곳이 신청이 어려운 상황이에요. (참여자8)

코로나로 인해서라기보다는 이전부터 주거 문제는 늘 있었어요. 기본적으로 주거급여가 아니면 월세 부담이 한부모 혼자 벌어서 내기엔 힘들고, 특히 한부모와 자녀로 구성된 2인 미혼모 가정이 신청할 수 있는 집은 방 1

칸부터 시작이에요. 성별이 달라도 마찬가지고요. 미혼모 가족이 방 두 칸 있는 곳을 신청하기는 제도적으로 현실적으로 힘들어요. (참여자4)

2) 주거비용

(1) 생활비, 식료품비, 주거비 부담 과다, 주거비용 연체 악순환

코로나-19로 실직·무급휴가, 근무일 수 감소 등 경제적 소득 활동이 감소하면서, 소득수준이 낮은 한부모가족은 생계를 유지하는 데 어려움을 겪고 있다. 반면 자녀의 돌봄, 양육으로 식료품비, 의약품비 지출, 주거관리비와 같은 고정지출이 증가하면서 이중고를 겪는다. 경제적 활동을 유지하기 위해 자녀를 어린이집이나 긴급돌봄에 보내기도 하지만 양육수당이 중지되어 생활비가 감소하는 것으로 나타났다. 이는 도시가스, 수도 등 관리비 연체, 월세 및 대출금 연체로 이어지고 있었다.

사태가 장기화되면서 회사 사정이 계속 어려워지고 직원 수도 급격히 줄어들고 무급휴가를 일주일에 한 두 번씩 계속 쓰고 있는 상황인데, 일을 하면 또 아이를 봐줄 사람이 없어서 유치원에 등원시키고 있고 월급이 줄어서 생활비는 여유가 없고, 월 임대료, 보증금 대출이자, 관리비는 줄지 않고 꼬박꼬박 나가야 하니까, 지난달부터 비상금대출을 사용하고 있는데, 코로나로 상황이 나아질 기미가 보이지 않아서 매달 마이너스를 기록하고 있네요. (참여자9)

제가 지금 취업성공패키지로 기초수급비를 받고 있는데 코로나로 인해 어린이집을 쉬게 되면 학원을 결석해야 하고 그러면 취업성공패키지 진행하는 과정에 결석 수가 정해져 있는데 정해진 수를 넘길까 봐 불안합니다. 혼자서 아기를 키우는데 수입이 기초수급비와 아동수당뿐이라서 기본 생

활비(폰요금, 보험료, 신용회복위원회)를 내고 아기 먹을 것 사고 아기 필요한 것 사면 돈이 턱없이 모자랍니다. 지금은 셰어하우스에 살고 있어서 주거비는 걱정이 없는데 아기 기본적인 용품하고 식품을 사기에는 정말 힘든 상황입니다. (참여자1)

지역에 계속 코로나 환자가 증가하는 상황에 어린이집을 보내는 것도 불안하고 그렇다고 안 보낼 수도 없고, 어린이집을 보내면서 양육수당이 중지되고 생활비가 줄어, 도시가스 납부유예, 신용회복 워크아웃 납부유예 등 유예 신청을 여러 개 해놓았습니다. (참여자4)

저는 자활근로인지라 쉬고있어도 무급휴무는 아니지만 그래도 생활비에는 큰 타격이 있어요. 부족한 부분은 지인 카드를 사용하고 월급 타면 갚고 있지만, 그것마저도 너무 힘든 상황입니다. 잠시라도 지원받을 곳이 있다면 연체된 임대료나 생활비 도움받고 싶어요. (참여자8)

(2) 주거비 연체로 인한 강제퇴거 불안심리 증가

연구참여자의 절반 이상이 공과금, 대출이자 등 주거비가 밀린 경험에 있거나, 연체된 상태로 나타났다. 주거관리비를 납부 기한까지 갚지 못하는 상황에서 전기, 수도가 끊어질지 모른다는 불안함, 초조함을 나타냈으며 강제퇴거 될지 모른다는 불안감이 커지고 있었다.

코로나 여파로 직장이 폐업하면서 실직 상태가 되었어요. 한창 성장기에 있는 아이로 부식비가 많이 늘었는데 수입은 감소해서 아긴다고 아껴도 많이 부담스럽네요. 식료품비가 증가하다 보니 임대료에까지 손을 대어 주거비 연체까지 되고 있는 상황이에요. 공과금이 연체돼서 전기, 수도가 끊어질까봐 매달 불안합니다. (참여자10)

현재 코로나로 5개월가량 공과금과 임대료가 밀려있습니다. 지인으로 부터 빌려 공과금을 납부하였고 임대료는 퇴거 직전 금액만 일부 납부했는데 며칠 뒤 지인 돈을 갚아야 하는 실정입니다. 이러한 상황이 매번 되돌이표가 되고 있습니다. (참여자8)

3) 자녀 양육

(1) 온라인 학습지도 어려움 및 위해 인터넷 환경 노출 우려

코로나-19로 학교·유치원·어린이집이 휴원하면서 가정 내 교육, 보육 시간이 증가하였다. 특히 초등학교 자녀를 둔 경우 비대면 온라인 학습으로 인한 어려움이 큰 것으로 나타났다. 온라인 학습의 경우 저학년의 경우 TV, 고학년의 경우 컴퓨터로 학습이 실시된다. 연구참여자들은 교육과정에 적합하도록 지도하고 학습시키는 데 스트레스를 느끼고 있었다. 또한 한부모가 경제적 활동으로 부재 시 자녀가 핸드폰, 인터넷 등 게임, 위해 인터넷 등 미디어에 대해 무방비로 노출될 우려가 있음을 걱정하였다.

아이들이 집에 있는 시간이 길어지면서 좁은 공간에서, 한 공간에서 많이 부딪히고 있습니다, 특히 아이들이 인터넷 공부하기를 거부해서 어려움이 가중되고 있어요. 맨날 핸드폰만 보고 있고, 게임을 통제할 수 없어 아주 힘듭니다. (참여자7)

온라인 학습이 시작되면서 핸드폰, 인터넷, TV 시청 시간이 증가하면서 자녀의 생활 습관이 무너지고 있어요. 첫째는 5학년이라 그나마 괜찮은데, 둘째는 2학년이라 혼자 앉아서 수업 듣기 힘들어요. 제가 봐줘야 하는데 일을 해야 하니, TV를 틀어주고 나오는 형편이죠. 애들도 온라인 학습이 혼란스럽고 자연히 게임 시간이 증가하면서 생활 습관이 나빠졌어요. 그

러다 안 좋은 인터넷 환경에 노출될까 봐 걱정스러워요. (참여자3)

아이 혼자 밥을 거의 먹지 않고 가족이 올 때까지 굶어요. 제가 올 때까지 온라인수업 후에 게임을 하는 것 같은데 생활 관리가 안 돼요. 아이를 방치하고 있어 낮에 밥을 챙겨주거나 학습관리를 하기는 어려운 상황이에요. 현재 온라인수업 결손이나 학습 뒤처짐을 보완할 대책이 너무 필요해요. (참여자2)

(2) 자녀 영양상태 부실 및 돌봄 비용 부담

코로나-19로 경제적 소득이 감소한 상태에서 식료품비가 증가하여 양질의 음식을 먹이지 못하고 라면, 참치캔 등과 같은 인스턴트, 매일 같은 반찬 등 자녀의 영양상태 부실이 심각해지고 있었다. 연구참여자의 자녀 취학연령이 초등학교가 다수인 점을 감안하면 유·초등기 영양상태 부실은 청소년기 신체 발달로 이어지기 때문에 관리가 필요한 실정이다. 보호자가 근로활동을 할 경우 아이돌봄서비스를 통해 자녀를 맡길 수 있지만 돌봄 비용이 증가하므로 실제 이용은 하지 않는 것으로 나타났다.

코로나로 저도 하던 일을 폐업하니 정부에서 받는 지원금으로 대출이나 기타 세금 내고 나면 애들 먹을게 걱정입니다. 지금까지는 정부에서 준 행복e음카드로 식품을 사서 생활했는데 애들이 집에 있으니 그것도 금방 떨어져서 불안하네요. 다시 아르바이트라도 시작하여 생활에 보탬이 되고자 찾아보고 있지만, 코로나로 일이 쉽게 안 잡힙니다. (참여자6)

현재 아이를 맡기는 것도 불안하고, 집에서 아이를 돌봐줘야 하기 때문에 세끼는 계속 같은 반찬으로 때우는 식입니다. 가공식도 좋지만 계속 먹을 수 없어요. 농산물이나 제철 음식과 같은 신선식품을 먹고 싶어요. (참여자2)

코로나로 인해서 집에 있는 시간이 길어지고 있는데 아침, 점심, 저녁 세끼는 아니어도 대충이라도 먹여야 해서 학교 돌봄교실에 보내고 있지만, 코로나로 인해서 위험을 감수하는 게 괜찮은 건지 고민이 되긴 합니다. 식비 지출이 많이 늘어도 균형 잡힌 식단을 해주기에는 경제적으로 힘들고 일하기에는 아이가 맡겨져 있을 시간이나 공간이 마땅하지 않아서 휴직 기간이 길어지고 있어요. (참여자9)

4) 주거생활

(1) 층간소음 및 담배 연기 등 주거생활 문제

연구참여자들은 아파트, 연립/다세대 주택 등 공동주택에 거주하는 경우가 대부분이었다. 집에 머무는 시간이 증가하면서 세대 내, 세대 인근 흡연 문제가 제기되었고, 미취학이나 초등학교 자녀를 둔 경우 발소리로 인해 세대 내 민원도 많이 제기되고 있었다. 이 경우 한부모는 수시로 자녀들에게 주의하라고 하였지만, 주거생활 문제는 언제든지 발생할 수 있는 것으로 간주하였다.

집주변 흡연으로 인해 굉장히 불편하고 집 간격 사이가 가까워서 사생활 보호가 어려워 굉장히 스트레스를 받습니다. 저 역시 아이가 집에 계속 있어서 주의는 주고 있지만 광광거리는 발소리나 소음으로 이웃에게 피해가 갈까 봐 걱정됩니다. (참여자7)

아이가 저학년이라 아무리 주의를 주어도 쿵광거리는 발소리가 납니다. 사실 층간소음 매트를 깔아야 하는데 비용이 만만치 않아요. 제가 출근하고 없을 때나 집에 있을 때에도, 아래층 아저씨가 오시면 불안하고, 부담이 됩니다. (참여자3)

(2) 주거불안 스트레스 가중

코로나-19가 언제 어디서 발생할지 모르는 불안감, 근로소득의 감소, 주거비 연체, 자녀학습의 부재, 막연한 불안감이 중첩되어 주거불안 스트레스가 가중되고 있었다. 전반적인 주거 스트레스로 인해 가정이 심리적 안정을 주는 공간이 아닌 심리적 스트레스를 야기하는 불편한 공간이 될 수도 있음을 보여주고 있었다.

스트레스가 악순환되고 있습니다. 식료품비, 소득세, 주거관리비 등 생활비가 코로나 이전보다 3배 이상 늘었고, 일자리는 구해지지 않고 있습니다. 생활비가 부족하나 일자리가 없으니 막연히 내일에 대해 불안하고, 초조합니다. 코로나-19로 아프면 병원비, 애들 모든 것이 걱정이고 불안해서 사는 게 걱정이 됩니다. (참여자2)

코로나-19 이후로 나 하나 아프고 끝나는 게 아니라 아이들에게 전염될 수 있다는 가능성 때문에 집에 있는 것이 스트레스가 됩니다. 부모나 아이에게 정서적·정신적 상담이나 교육이 필요한 것이 아닌가 싶습니다. (참여자5)

위의 내용을 토대로 FGI 분석 결과 주거 스트레스 원은 크게 주거수준, 주거비용, 자녀 양육, 주거생활로 구분할 수 있다. 주거수준 영역은 물리적 주거시설 및 주거 규모에 대한 스트레스이고, 주거비용 영역은 주거비 뿐만 아니라 식료품비와 생활비 부담과 관련된 스트레스이다. 자녀 양육 영역은 자녀의 학습, 돌봄, 양육과 관련된 스트레스이며, 주거생활은 공용 생활에 기인한 스트레스를 의미한다. 최종 주거 스트레스 항목으로 주거수준과 주거생활을 통합하여 3개 영역(주거공간, 주거비, 자녀 양육) 12개 세부 스트레스 측정항목을 도출하였다.

[표 3] 한부모가족의 주거 스트레스 도출

구분	주거 원	주거 세분화	최종 주거 도출	
1. 주거 수준	1-1 주거시설의 노후 1-2 주거공간 및 면적의 협소	1-1 주택노후화 1-2 주거공간 협소	1. 주거 공간	1-1 주택노후 1-2 주거공간 협소 1-3 층간소음
2. 주거 비용	2-1 생활비 부담, 식료품비, 주거비 증가, 연체 2-2 연체로 인한 강제퇴거 우려	2-1 생활비 부담 2-2 식료품비 증가 2-3 월 임대료 부담 2-4 관리비 증가	2. 주거비	2-1 생활비 부담 2-2 식료품비 증가 2-3 임대료(이자) 부담 2-4 관리비 증가
3. 자녀 양육	3-1 온라인 학습지도 어려움, 위해 인터넷 노출 3-2 자녀 영양상태 부실 및 돌봄 비용 증가	3-1 학습관리 지도 3-2 위해 인터넷 노출 3-3 자녀 영양상태 부실 우려 3-4 자녀 돌봄 비용 3-5 자녀 양육	3. 자녀 양육	3-1 온라인 학습관리 3-2. 위해 인터넷 노출 3-3. 자녀 영양상태 부실 3-4. 자녀 돌봄 비용부담 3-5. 자녀 돌봄양육
4. 주거 생활	4-1 층간소음 및 담배연기 유입 등 생활 분쟁 4-2 주거불안 가중	4-1 층간소음 (1-3 항목으로 이동)	-	-

2. 주거 스트레스 유형화 및 유형별 특성

1) 한부모가족의 주거 스트레스 군집유형 분류

한부모가족의 주거 스트레스를 측정⁴⁾한 결과 [표 4]와 같이 나타났다. 한부모가족이 코로나-19 이전과 비교하여 주거 스트레스를 많이 느끼는 영역은 주거비 > 자녀 양육 > 주거공간 순으로 나타났다. 주거 스트레스가 가장 높은 항목은 2-1. 생활비 부담 스트레스였으며, 주거 스트레스가 가장 낮은 항목은 3-4. 자녀 돌봄 비용 스트레스로 나타났다. 한부모가족들은 코

4) 측정 방법은 5점 리커트 척도를 이용하여, 코로나-19 이전과 비교하여 현재 본인이 느끼는 스트레스 정도를 기입하도록 하였다. 1점은 이전보다 전혀 스트레스가 증가하지 않음을 의미하며, 5점은 이전보다 매우 스트레스가 증가함을 의미한다.

로나-19 이후 경제적 소득감소를 경험하였고, 상대적으로 생활비가 증가하면서 주거 스트레스가 심각하게 가중되고 있음을 알 수 있다. 자녀 돌봄 비용 부담 스트레스가 상대적으로 낮은 이유는 FGI 분석에서 나왔던 것처럼 추가적인 자녀 돌봄 비용 지출을 꺼리고, 직접 돌봄을 수행하고 있기 때문이다.

[표 4] 한부모가족의 종합 주거 스트레스

요인		평균 점수	표준편차	차이의 95% 신뢰구간	
				하한	상한
1. 주거 공간	1-1 주택노후화 스트레스	3.59	1.253	3.42	3.76
	1-2 주거공간 협소 스트레스	3.68	1.205	3.52	3.84
	1-3 층간소음으로 인한 스트레스	4.22	1.228	3.41	4.37
2. 주거비	2-1 생활비 부담 스트레스	4.67	.585	4.60	4.75
	2-2 식료품비 증가 스트레스	4.64	.579	4.56	4.72
	2-3 월 임대료(이자) 부담 스트레스	3.85	1.279	3.67	4.02
	2-4 관리비(냉난방, 전기료, 수도) 증가 스트레스	4.24	.872	4.12	4.35
3. 자녀 양육	3-1 온라인 학습관리 스트레스	4.23	1.038	4.09	4.37
	3-2 위해 인터넷 환경 노출 우려	4.14	1.086	4.00	4.29
	3-3 자녀 영양상태 부실 우려	3.98	1.037	3.84	4.12
	3-4 자녀 돌봄 비용 부담 스트레스	3.44	1.281	3.27	3.61
	3-5 자녀 돌봄양육 스트레스	4.22	1.101	4.07	4.37

한부모가족의 주거 스트레스 군집유형을 파악하기 위하여 2단계 군집 분석⁵⁾을 실시하였다. 가구 유형, 자녀 수, 첫째 자녀 취학연령, 둘째 자녀

5) 2단계 군집분석은 연속형 변수와 범주형 변수도 함께 포함하여 집단을 군집화해 낼 수 있으며, 기존 계층적 군집분석과 K-means 방법들이 최적 군집 수를 연구자의 임의적인 판단에 의해 결정한 반면, 2단계 군집분석은 확률적인 통계적 결과에 의존하여 최적 집단을 결정할 수 있다는 특징을 가지고 있다. ① 사전 군집화, ② 군집화 2단계를 거치며, 결정된 군집 수를 가지고 계층적 방법을 이용한다. 군집 간 거리 계산은 연속형 변수와 범주형 변수로 이루어진 경우는

취학연령, 월평균 소득 내 근로소득 비중, 주거공간 스트레스, 주거비 스트레스, 자녀 양육 스트레스를 변수로 측정한 결과, [표 5]와 같이 5개의 군집으로 유형화되었다. 2단계 분석의 평균 실루엣은 0.2로 보통의 값을 가지고 있으며, 예측변수의 중요도는 최대 중요변수로 첫째 취학연령으로 나타났다, 최소 중요변수로 자녀돌봄 스트레스로 나타났다.

1유형(생활비 및 자녀돌봄 스트레스형)은 군집 내에서 가구 유형이 미혼모인 경우가 98.1%를 차지하고, 자녀 수는 1명으로 첫째 취학연령이 미취학으로 0~7세 자녀를 두고 있으며, 월평균 소득 내 근로소득 비중이 24.9%로 상대적으로 근로활동이 가장 낮은 군집이다. 전반적인 주거 스트레스가 생활비 증가와 자녀돌봄에 있는 군집이다.

2유형(주거비 스트레스형)은 가구 유형이 모자가구인 경우가 62.5%를 차지하고, 자녀 수는 2명으로 첫째와 둘째 취학연령이 초등학교로 8~13세 자녀를 두고 있으며, 월평균 소득 내 근로소득이 36.83%로 낮은 군집이다. 전반적인 주거 스트레스가 주거비에 기인하는 군집이다.

3유형(주거수준 스트레스형)은 가구 유형이 모자가구인 경우가 51.2%를 차지하며, 자녀 수는 2명으로 첫째 취학연령은 대학생, 둘째 취학연령 역시 대학생으로 20세 이상의 자녀와 함께 거주하고 있다. 월평균 소득에서 근로소득이 차지하는 비율은 48.45%로, 1, 2유형보다 근로소득이 상대적으로 높고 물리적 주거수준에 대한 스트레스가 매우 큰 군집이다.

4유형(자녀 양육 스트레스형)은 가구 유형이 모자가구가 94.1%로 자녀 수가 1명이고, 첫째 취학연령이 초등학교에 해당하는 집단이다. 월평균 소득 내 근로소득의 비중이 63.79%를 차지하여 근로소득의 비중이 상대적으로 높은 집단이다. 이 유형의 전반적인 스트레스는 초등학교 자녀의 돌봄에 기인하여 나타나고 있었다.

로그 우도비 거리를 사용한다.

5유형(주거비 및 학습 스트레스 형)은 가구 유형이 모자가구인 경우가 70.0%이며, 자녀를 1명 둔 한부모가족이 가장 많고, 첫째 자녀와 둘째 자녀의 취학연령이 중학생으로 14~16세인 청소년기 자녀를 두고 있는 집단이다. 전반적인 스트레스가 주거비와 학습 스트레스에 기인하여 나타나는 군집이다.

[표 5] 주거 스트레스 군집유형

평균실루엣=0.2						
나쁨		보통			좋음	
-1.0		-0.5			0.5	
		0.0			1.0	

구분		1유형 52(25.1%) 생활비& 자녀돌봄 스트레스	2유형 48(23.2%) 주거비 스트레스	3유형 30(14.5%) 주거공간 스트레스	4유형 34(16.4%) 자녀 양육 스트레스	5유형 43(20.8%) 주거비& 학습 스트레스
최대 중요 ↑ ↓ 최소 중요	예측변수					
	첫째 취학연령	미취학	초등	대학생	초등	중학교
	둘째 취학연령	미취학	초등	대학생	초등	중학교
	자녀수	1명	2명	2명	1명	1명
	가구 유형	미혼모 98.1%	모자가구 62.5%	모자가구 51.2%	모자가구 94.1%	모자가구 70.0%
	월평균 소득 내 근로소득 비중	24.9%	36.83%	48.45%	63.79%	73.17%
	주거공간 스트레스	3.59	3.59	3.70	3.76	4.04
	주거비 스트레스	4.30	4.41	4.48	4.30	4.15
	자녀돌봄 스트레스	4.00	3.96	4.06	4.12	3.95

2) 한부모가족의 유형별 가구 특성 및 주거 스트레스

한부모가족의 주거 스트레스 유형별 주거 및 경제적 특성은 [표 6]과 같다. 1유형의 점유 형태를 살펴보면 전세임대와 보증부 월세 비율이 각각 38.5%, 보증부 월세 비율이 26.9%로 높고, 자가 비율이 1.9%로 가장 낮은 비율을 차지하고 있다. 주택 유형은 연립/다세대 거주 비율이 34.6%로 아파트 및 단독/다가구 주택의 26.9%보다 높은 것으로 나타났다. 주거비는 평균 35.4만 원으로 한부모가족시설에서 거주하거나, 무상으로 거주하는 비율이 높아, 상대적으로 주거비 부담이 적은 군집으로 판단된다. 반면 경제적 현황을 살펴보면 근로소득이 43.6만 원으로 근로활동이 가장 낮지만, 복지급여가 57.4만 원으로 가장 높아 월평균 총소득 117.1만 원인 것으로 나타났다. 2유형의 점유 형태는 전세임대가 35.4%로 가장 많고, 보증부 월세가 22.9%로 나타났으며, 주택 유형은 아파트 45.8%로 가장 높고, 연립/다세대 주택은 29.2%로 나타났다. 반면 주거면적은 20.4평으로 상대적으로 가장 넓은 면적에 거주하고 있으나 주거비가 58.3만 원으로 나타나 월평균 소득의 약 40%에 달하여 주거비 부담이 심각한 것으로 나타났다. 3유형의 점유 형태는 보증부 월세와 국민임대가 각각 20.0%를 차지하고 있으며, 전세/반전세 비율이 16.7%로 나타나 민간부문의 임차 비율이 높은 것으로 나타났다. 주택 유형은 아파트와 연립/다세대 주택의 비율이 각각 40%를 차지하고 있으며, 주거비는 43.9만 원으로 나타났다. 반면 근로소득은 80.5만 원으로 상대적으로 높지만, 복지급여는 23.7만 원, 한부모가족 양육수당 7.6만 원으로 공적 지원 수당의 비율이 낮았다. 따라서 근로소득과 공적 지원 수당을 합산한 월평균 총소득이 100.9만 원으로 월평균 소득이 가장 낮은 군집으로 나타났다. 주거면적은 19.0평으로 나타났으나 이를 가구원 수로 나눈 1인당 주거면적의 경우 6.3평으로 상대적으로 가장 작은 규모의 주택에 거주하는 유형으로 나타났다. 4유형의

점유 형태는 전세임대 29.4%, 매입임대 17.6%, 보증부 월세 11.8%, 국민 임대 8.8% 등 공공부문의 임대주택에 거주하는 비율이 가장 높은 군집이다. 주택 유형은 아파트가 44.1%를 차지하고, 연립/다세대 주택은 38.2%를 차지하고 있으며, 거주면적은 16.7평으로 작고, 주거비는 38.5만 원으로 상대적으로 낮은 군집이다. 반면 근로소득은 107.8만 원으로 가장 높고, 복지급여가 7.6만 원으로 가장 낮은 군집으로, 근로소득에 의해 생계를 이어가는 집단으로 판단된다. 5유형의 점유 형태는 전세임대가 34.9%를 차지하고, 보증부 월세가 18.6% 차지하며, 매입임대 16.3%, 국민임대 9.3%를 차지하고 있다. 주택유형은 연립/다세대가 44.2%, 아파트가 30.2%를 차지하며, 주거면적이 16.6평으로 상대적으로 가장 작은 반면 주거비가 42.7만 원으로 총소득이 약 30%에 달하는 수준이다. 근로소득은 74.8만 원, 복지급여는 23.7만 원으로 나타나 3군집과 유사한 수준이나, 기타수당으로 약 20만원 가량 더 높은 집단이다.

유형별 주거 스트레스를 분석한 결과는 [표 6]과 같다. 먼저 영역별 주거 스트레스 현황을 살펴보면 첫째, 주거공간 영역에서는 3유형이 ‘주택 노후화·공간협소·충간소음 스트레스’ 모든 부문에서 스트레스가 코로나-19 이전보다 가장 많이 증가한 군집으로 나타났다. 이는 3유형은 가구원 수가 3인, 자녀 취학연령이 대학생인 군집으로 가구원 수 1인당 성인에 준하는 거주면적이 필요함에도 방수는 2개에 불과하여 가구원의 주거 욕구에 미치지 못하는 상태인 것으로 판단된다. 둘째, 주거비 영역에서는 5유형과 2유형의 ‘주거비 부담 스트레스’가 코로나-19 이전보다 큰 것으로 나타났다. 그러나 세부 항목에서 스트레스 양상이 다르게 나타난 것을 알 수 있다. 5유형의 경우 식료품비, 월 임대료, 관리비 등 매달 고정으로 지출되는 모든 비목에서 주거비 부담 스트레스가 증가하였지만, 2유형의 경우 주거공간에 머무는 시간이 증가하면서 늘어난 식료품비, 공과금 등의 증가가 매우 부담되는 것으로 나타났다. 이는 5유형은 2유형보다 근로소득의

[표 6] 주거 스트레스 유형별 특성

구분			1유형	2유형	3유형	4유형	5유형	
주거 특성	점유 형태	자가	1(1.9%)	4(8.3%)	2(6.7%)	3(8.8%)	4(9.3%)	
		민 간	전세/반전세	1(1.9%)	1(2.1%)	5(16.7%)	2(5.9%)	2(4.7%)
			보증부 월세	14(26.9%)	11(22.9%)	6(20.0%)	4(11.8%)	8(18.6%)
			계	15(28.8%)	12(25.0%)	11(36.7%)	6(17.6%)	10(23.3%)
		공 공	영구임대	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	2(5.9%)	0(0.0%)
			국민임대	1(1.9%)	4(8.3%)	6(20.0%)	3(8.8%)	4(9.3%)
			공공임대	0(0.0%)	2(4.2%)	1(3.3%)	1(2.9%)	0(0.0%)
			매입임대	5(9.6%)	5(10.4%)	4(13.3%)	6(17.6%)	7(16.3%)
			전세임대	19(38.5%)	17(35.4%)	3(10.0%)	10(29.4%)	15(34.9%)
		계	25(48.1%)	28(58.3%)	14(46.7%)	22(64.7%)	26(60.5%)	
	무상	11(21.2%)	4(8.3%)	3(10.0%)	3(8.8)	3(7.0%)		
	주택 유형	아파트	14(26.9%)	22(45.8%)	12(40.0%)	15(44.1%)	13(30.2%)	
		단독/다가구	14(26.9%)	10(20.8%)	5(16.7%)	6(17.6%)	8(18.6%)	
		연립/다세대	18(34.6%)	14(29.2%)	12(40.0%)	13(38.2%)	19(44.2%)	
		상가주택	1(1.9%)	0(0.0%)	1(3.3%)	0(0.0%)	3(7.0%)	
		한부모가족시설	4(7.7%)	2(4.2%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	
		여관고시원쪽방	1(1.9%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	
		주거면적 (평균)	18.9평	20.4평	19.0평	16.7평	16.6평	
		1인당 주거면적(평균)	9.45평	6.8평	6.3평	8.35평	8.3평	
주거비 (평균)	35.4만 원	58.3만 원	43.9만 원	38.5만 원	42.7만 원			
경제적 특성	근로소득		43.6만 원	62.5만 원	80.5만 원	107.8만 원	74.8만 원	
	복지급여		57.4만 원	52.8만 원	23.7만 원	7.6만 원	23.7만 원	
	한부모양육수당		8.2만 원	21.3만 원	7.6만 원	14만 원	8.9만 원	
	기타수당		5.9만 원	5.6만 원	2.3만 원	9.5만 원	14.0만 원	
	월평균 총소득		117.1만 원	142.6만 원	100.9만 원	146.6만 원	127.2만 원	
계			52(25.1%)	48(23.2%)	30(14.5%)	34(16.4%)	43(20.8%)	

비중이 높고, 코로나-19 이후 소득감소에 따라 생계를 유지하는데 드는 고정지출이 매우 스트레스를 가중하고 있는 것으로 판단된다. 셋째, 자녀 양육 영역에서는 4유형, 5유형이 코로나-19 이전보다 스트레스가 매우 큰 것으로 나타났다. 4유형은 세부 항목 중 위해 인터넷 노출·자녀 영양상태 부실·자녀 돌봄 비용·자녀 돌봄양육 스트레스에서 증가하였지만, 5유형은 학습관리 스트레스, 위해 인터넷 노출에서 스트레스가 증가하였다. 이는 4유형과 5유형의 자녀 취학연령이 각각 초등학교, 중학교로 각각 다르고 양육방식이 다르기 때문으로 판단된다. 초등 자녀의 경우 돌봄이나, 영양상

[표 7] 유형별 주거 스트레스 차이

구분		1유형	2유형	3유형	4유형	5유형	주거 스트레스 분포
1. 주거 공간	주택 노후화 스트레스	3.37점	3.38점	3.93점	3.88점	3.70점	
	주거공간 협소로 인한 스트레스	3.48점	3.52점	4.30점	3.74점	3.63점	
	충간소음 스트레스	3.56점	3.56점	3.80점	3.56점	3.51점	
	합계	3.47점	3.49점	4.01점	3.73점	3.61점	
2. 주거비	생활비 부담 스트레스	4.75점	4.67점	4.53점	4.59점	4.72점	
	식료품비 증가 스트레스	4.65점	4.71점	4.53점	4.47점	4.70점	
	월 임대료 부담 스트레스	3.69점	3.92점	3.57점	3.82점	4.12점	
	관리비(냉난방, 전기료, 수도) 증가 스트레스	4.12점	4.35점	3.97점	4.32점	4.37점	
	합계	4.30점	4.41점	4.15점	4.30점	4.48점	
3. 자녀 양육	학습관리 스트레스	4.10점	4.25점	4.30점	4.32점	4.37점	
	위해 인터넷 환경 노출 스트레스	4.15점	4.06점	4.10점	4.26점	4.26점	
	자녀 영양상태 부실 우려	3.94점	3.94점	3.77점	4.15점	4.14점	
	자녀 돌봄 비용 스트레스	3.54점	3.35점	3.37점	3.71점	3.26점	
	자녀 돌봄양육 스트레스	4.27점	4.19점	4.20점	4.26점	4.18점	
	합계	3.93점	3.90점	3.75점	4.04점	4.01점	
전반적인 주거 스트레스		3.90점	3.93점	3.97점	4.02점	4.03점	-

태에 초점을 두고 자녀를 양육하고 있으나, 중학교 이상의 청소년의 경우 온라인 학습으로 수업을 지도해야 하는 스트레스와 함께, 핸드폰, 인터넷 사용 제한 등 생활 습관 지도가 필요하기 때문으로 판단된다.

V. 결론

1. 연구요약

코로나-19 이후 ‘안전’을 위한 최소한의 공간이 ‘집’이 되면서, 주거공간에 머무는 시간이 길어졌다. 이제 주거공간은 안전성, 쾌적성뿐만 아니라 학습의 능률성, 작업의 효율성까지 요구되고 있다. 그러나 이러한 주거 문제를 해결할 수 없는 한부모가족은 주거환경에서 야기되는 스트레스에도 피, 무력감, 분노 등 심리적 불안을 경험하고 문제 회피적 적응 태도를 가질 수밖에 없다. 이 연구는 한부모가족을 대상으로 코로나-19 이후 자력으로 대처할 수 없는 주거환경 스트레스 정도를 파악하고, 유형별로 분류하여 지원방안을 모색하고자 하였다.

본 연구의 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 한부모가족이 경험하는 주거 스트레스는 3개 영역 총 12개 항목으로 도출되었다. 1. 주거 공간에서 발생하는 주거 스트레스는 1-1. 주택 노후, 1-2. 주거공간 협소, 1-3. 층간소음으로 나타났다. 2. 주거비 관련 스트레스로는 2-1. 생활비 부담, 2-2. 식료품비 증가, 2-3. 임대료(이자) 부담, 2-4. 관리비 증가로 나타났다. 3. 자녀 양육에서 발생한 스트레스는 3-1. 온라인 학습관리, 3-2. 위해 인터넷 노출 우려, 3-3. 자녀 영양상태 부실, 3-4. 자녀 돌봄 비용 부담, 3-5. 자녀 돌봄양육으로 나타났다. 이러한 스트레스는 각각 발생하는 것이 아니라 중첩되고 연쇄적으로 발생하고 있었다. 한

부모가족은 생활고, 주거 불안, 퇴거 불안, 자녀 양육, 심리 불안 스트레스가 혼재되어 나타났다. 코로나-19 이후 한부모가족은 폐업, 실직, 무급휴직 등 경제적 소득감소를 경험했으며, 고강도의 사회적 거리두기 정책으로 학교, 유치원, 어린이집과 같은 돌봄 기능이 정지되면서 가정 내에서 자녀 양육을 담당하는 실정이다. 생계를 위한 생활비, 식료품비, 주거관리비, 공과금은 증가하나, 생계비 감소로 주거비 및 공과금 연체, 월 임대료 연체가 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이는 한부모가족이 느끼는 주거비 관련 경제적 스트레스(4.35점)가 다른 영역의 스트레스(자녀 양육 4.0점, 주거공간 3.83점)보다 매우 높게 나타난 결과에서도 확인할 수 있었다.

둘째, 한부모가족의 주거 스트레스 군집은 총 5개 유형으로 나타났다. 1유형은 ‘생활비 & 자녀돌봄 스트레스’ 군집, 2유형은 ‘주거비 스트레스’ 군집, 3유형은 ‘주거공간 스트레스’ 군집, 4유형은 ‘자녀 양육 스트레스’ 군집, 5유형은 ‘주거비&학습 스트레스’ 군집으로 볼 수 있다. 각 군집은 자녀 취학연령, 자녀 수, 가구 유형, 월평균 소득 내 근로소득 비중, 주거공간, 주거비, 자녀돌봄 스트레스를 변수로 사용하여 유형화되었다. 한부모가족의 가구 특성에 따라 주거 스트레스 유형이 범주화되었고 총 5개로 유형화되었을 때 군집 간 차이가 명확히 나타났다.

셋째, 군집유형별 특성은 다음과 같다. 1유형(생활비 & 자녀돌봄 스트레스 군집)은 미혼 한부모와 미취학 자녀 1명으로 구성된 가구로서, 근로활동이 가장 낮지만, 복지급여가 가장 높은 군집이다. 가구 생애 주기상 주거의 초점이 생계유지와 0~7세 자녀돌봄에 있기 때문에 생활비 스트레스가 4.75점으로 가장 높고, 자녀 돌봄 양육 스트레스가 4.27점으로 높은 군집이다. 2유형(주거비 스트레스 군집)은 이혼 한부모와 초등 자녀 2명으로 구성된 가구로, 가구원 수 대비 근로소득이 가장 낮은 군집이다. 전세임대 35.4%, 보증부 월세 비율이 22.9%로 높고 월평균 주거비가 58,3만 원으로 가장 높은 군집이다. 생계를 유지하기 위한 식료품비 부담(4.71

점), 생활비 부담(4.67점) 스트레스가 높고, 주거관리비가 증가(4.35점)함에 따라 스트레스가 증가하였다. 3유형은 이혼 한부모와 대학생 자녀 2명으로 첫째 자녀 취학연령이 대학생으로 20세 이상의 자녀가 다수 포함된 군집이다. 점유 형태가 보증부 월세(20.0%), 국민임대(20.0%), 전세/반전세(16.7%)로 국민임대주택이 차지하는 비율이 높으나, 주거면적이 19평으로 나타나 가구원 수 대비 주거면적이 좁은 군집이다. 따라서 주택 노후화 스트레스 3.93점, 주거 공간협소 스트레스 4.30점, 층간소음 스트레스 4.01점으로 타 유형과 비교하여 주거공간에 대한 스트레스가 큰 군집이다. 4유형(자녀 양육 스트레스)은 이혼 한부모와 초등 자녀 1명으로 구성된 가구로 근로소득이 107.8만 원으로 비교적 높고, 전세임대(29.4%), 매입임대(17.6%), 국민임대(8.8%), 영구임대(5.9%), 공공임대(2.9%) 등 공공부문의 지원이 다양한 집단이다. 상대적으로 아파트 거주 비율(44.1%)이 가장 높고, 주거비가 38.5만 원으로 낮은 군집이다. 이 군집은 위해 인터넷 환경 노출 스트레스 4.26점, 자녀 영양상태 부실 우려 4.15점, 자녀 돌봄 비용 스트레스 3.71점, 자녀 돌봄 양육 스트레스 4.26점으로 자녀 양육과 관련된 스트레스가 증가한 집단이다. 5유형(주거비 & 학습 스트레스)은 이혼 모자가구와 중학교 자녀 1명으로 구성된 가구로 월평균 소득이 127.4만 원인 군집이다. 자녀 취학연령이 중학교 자녀로 초등자녀보다 양육돌봄 부담이 덜하지만, 학습 관련 스트레스가 증가한 군집이다. 학습 관리 스트레스 4.37점, 위해 인터넷 환경노출 스트레스 4.26점, 자녀 영양상태 부실우려 4.14점으로 높다. 또한 관리비 증가 스트레스 4.37점, 월임대료 증가 스트레스 4.12점으로 주거비와 관련한 스트레스가 증가한 군집으로 나타났다.

2. 시사점

본 연구를 통한 시사점 및 지원 방향은 다음과 같다. 첫째, 코로나-19로 인한 주거 스트레스는 한부모가족의 생애주기별 가족구성, 자녀 수, 자녀의 취학연령, 근로소득 등 가구 특성과 관련이 있었다. 한부모가족은 0~7세 미취학 자녀를 둔 경우 자녀돌봄과 양육으로 스트레스가 증가하고 있었고, 20세 이상의 대학교 자녀를 둔 경우 주거공간에 대한 스트레스가 증가하였다. 이는 생애주기별로 주거환경에 대한 욕구가 다름을 의미한다. 공공의 주거지원이 기존의 소득 기준에 의한 획일적인 주거지원을 떠나 생애주기를 고려한 주거욕구를 반영해야 함을 시사한다. 김혜승 외(2012)는 현재 시행되고 있는 대다수 주거지원 정책은 물리적인 주택공급을 직·간접적으로 지원하는 데 그쳐 특수한 개인이나, 가구의 주거 욕구를 충족시키는 데 한계가 있음을 밝히고 있다. 5유형은 근로소득이 74.8만 원으로 미혼 한부모가 속한 1유형, 2유형보다 근로소득이 높고 공공부문의 주거지원이 60.5%로 높지만, 월 임대료 부담 스트레스가 4.12점, 관리비 증가 스트레스가 4.37점으로 상대적으로 주거비 스트레스가 매우 높은 것으로 나타났다. 즉, 전세보증금 대출 및 이자 지원 등 공공부문의 지원이 있으나 여전히 생활비는 부족하고 공과금 및 이자 갚기에 부족한 실정임을 말해주고 있다. 자녀 취학연령이 중학생 이상으로 양육수당의 감소하는 한편 독립적인 주거공간이 필요한 시기이나 이를 충족하기 어려운 상태이다. 3유형의 경우 주거공간 스트레스가 매우 큰 것으로 나타났다. 즉 주거공간에 대한 주거수준의 질을 상승시키려는 욕구가 증가하고 있는 것으로 판단된다. 기존의 주거지원은 평균적인 한부모가족(한부모+초등자녀)을 대상으로 임대주택면적(국민임대주택규모 60㎡ 이하), 임차보증금 규모(전세, 매입임대주택 수도권 기준 보증금 9천만 원, 광역시 7천만 원, 기타지역 6천만 원) 등 일반적인 자격 기준에 의해 지원되었기 때문에 개별 가구

의 욕구를 충족할 수가 없다. 자녀 연령, 자녀 성별, 총가구원 수 등 가구의 주거 욕구에 맞춰 주거지원이 세분화될 수 있도록 고려할 필요가 있다.

둘째, 국민기초생활보장 수급자나 한부모가족으로 지원되지 못하는 집단, 근로소득은 있으나 중산층에 미치지 못하는 한부모가족은 주거 욕구가 크지만, 정책적 지원을 받을 수 없는 사각지대에 놓일 수밖에 없다. 이에 사각지대에 놓이는 한부모가족의 주거 욕구를 세분화하여 주거지원이 이루어질 필요가 있다. 4유형은 2유형과 자녀 취학연령이 초등학교로 동일할 단계에 있고 월평균 소득이 약 140만 원 정도로 유사하지만, 주거 스트레스 양상은 매우 다르게 나타났다. 2유형은 근로소득이 62.5만 원에 불과하나 복지급여, 한부모 양육수당, 기타수당 등 수당의 비율이 높고, 4유형은 근로소득이 107.8만 원으로 매우 높지만, 지원되는 수당이 매우 적고, 자녀 양육과 관련된 스트레스가 높아 전반적인 주거 스트레스가 높은 것으로 나타났다. 즉, 4유형은 경제적으로 다른 유형보다 나은 상태이나 공적 지원이 낮고, 지속해서 자녀 양육 스트레스와 주거 불안을 동시에 경험하고 있는 집단이다. 이 상태가 지속될 경우 한부모의 주거불안과 빈곤은 아동의 주거 빈곤, 돌봄의 부재, 방치로 이어져 교육 불평등뿐만 아니라 주거복지의 사각지대로 남겨질 가능성이 크다. 따라서 위기 상황을 고려하여 교육 급여의 대상을 확대하여 직접적인 경제적 지원뿐만 아니라 한부모가족이 경제활동을 하는 동안 자녀돌봄 및 양육이 안전하게 이루어지도록 아동돌봄센터, 보육 및 자녀 방과후 서비스, 자녀 학습지원 서비스 등을 확충하고 필요한 서비스에 대한 물리적·경제적 접근성을 높일 필요가 있다.

본 연구는 코로나-19 이후 한부모가족이 직면한 주거 스트레스가 물리적 주거환경과 주거생활 스트레스에서 야기되는 것에 착안하였다. 한부모가족의 주거 스트레스는 한부모가 경제활동과 자녀돌봄을 병행해야 하는 이중고 속에서 코로나-19의 상황이 가족의 위기를 촉발하고 있다. 따라서

선행연구에서 나타난 주거 스트레스와 개념상 차이가 존재할 수밖에 없는 한계를 가지고 있다. 이에 후속 연구를 통해 코로나-19의 환경변화로 달라진 한부모가족의 주거 욕구를 세분화하고 유형화하여 면밀히 분석할 필요가 있다. 요컨대 코로나-19로 한부모가족의 주거 스트레스가 증가한 것은 자명하나 이러한 결과는 이전의 공공부문 주거지원 정책의 한계에서 야기된 것일 수도 있다. 향후 주거복지정책의 실효성 있는 수립을 위해 가구 특성 및 주거 욕구를 고려한 차별적인 주거지원 방안의 모색이 필요하다.

참 고 문 헌

- 강순주 외. 2010. 『주거환경학총론』. 주거환경교육연구회. 파주: (주)교문사.
- 곽인숙. 1991. 「주거환경스트레스가 주거관리 행동에 미치는 영향」. 이화여자대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김송이. 2020. 「코로나 바이러스 감염증-19 유행으로 인한 스트레스와 삶의 질, 긍정심리자본에 관한 융합적 연구」. 한국융합학회논문지 11(6): 423-431.
- 김오남. 1999. 「편모자녀의 가족스트레스와 심리적 복지」. 한국아동학회지 20(1): 99-114.
- 김승희. 2020. 「한부모 주거빈곤과 코로나 19 영향」. 포스트 코로나 19 한부모가족의 주거와 돌봄 국제포럼 발표자료. 강원도 여성가족연구원.
- 이한나·김승희. 2019. 「한부모가족의 주거이력에 관한 연구: 한부모 형성과정의 주거경험을 중심으로」. 주거환경 17(3): 67-81.
- 김승희·이한나·설동진. 2020. 「코로나19(COVID-19) 이후 한부모가족의 주거 스트레스 영향요인」. 대한부동산학회지. 38(3): 85-104.
- 김은지. 2019. 「한부모가족지원 분석 및 개선방안」. 여성가족부.
- 김태완. 2020. 「코로나 19로 인한 영향 및 사회정책 대응방안」. 보건복지 ISSUE & FOCUS 385: 1-8.
- 노세희. 2007. 「아파트 거주자의 주거환경 스트레스와 대처방식」. 전남대학교 대학원 석사학위 논문.
- 문숙재·곽인숙. 1992. 「주거환경 스트레스요인에 영향을 미치는 변인에 관한 연구」. 대한가정학회지 30(3): 159-175.
- 박성원·이원재. 2019. 「FGI를 통한 노인장기요양시설 운영 개선 방향에 관한 연구」. 한국콘텐츠학회논문지 19(1): 587-597.
- 신동규·김미섭. 2003. 「주거공간 개조행위의 영향요인에 관한 연구」. 대한건축학회 논문집. 19(4): 67-74.
- 최정선. 2019. 「주거지역 근린양육환경 사례연구」. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- Coupe, R. T. & B. S. Morgan. 1981. "Towards a Fuller Understanding of Residential Mobility: A Case Study in Northampton, England." *Environmental and Planning A* 13(2): 201-215
- Morgan, David L. 1997. *Focus groups as qualitative research*(2nd ed.).

Thousand Oaks, CA: Sage.

Mulder, C. H. & N. T. Lauster, 2010, "Housing and Family: An Introduction," *Housing Studies* 25(4): 433-440.

Kleiber, P. B. 2004, "Focus Groups: More than a Method of Qualitative Inquiry." In *Foundations for Research: Methods of Inquiry in Education and the Social Sciences*, edited by Kathleen B. deMarrais & Stephen D. Lapan, 87-102. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associate Publishers.

“코로나 19 이후 주거디자인 트렌드: 현재의 모습과 확연히 달라질 미래의 주거공간.” 디자인프레스. 2020.6.2. <https://blog.naver.com/designpress2016/221986419311>(검색일: 2020년 7월 20일)

“UN, 코로나 팬데믹 아동위기로 옮겨가 잠재적 재앙.” 세계일보. 2020.4.17. <https://www.segye.com/newsView/20200417514834>(검색일: 2020년 7월 21일)

국 문 초 록

코로나-19(COVID-19) 이후 한부모가족의 주거 스트레스와 유형별 지원 방향 모색

김승희(강원대학교 부동산학과 교수)

이한나(강원대학교 주거환경과 인간 연구실 선임연구원, 부동산학 박사)

본 연구의 목적은 코로나-19 이후 발생한 한부모가족의 주거 스트레스와 유형별 지원방안을 모색하는 것이다. 그 결과는 다음과 같다. 첫째, 한부모가족의 주거 스트레스는 주거공간, 주거비, 자녀 양육과 관련하여 나타났다. 주거 스트레스는 중첩되고 연쇄적으로 발생하였다. 둘째, 한부모가족의 주거 스트레스는 5개 군집으로 분류되었다. 1유형은 ‘생활비 & 자녀 돌봄 스트레스’, 2유형은 ‘주거비 스트레스’, 3유형은 ‘주거공간 스트레스’, 4유형은 ‘자녀 양육 스트레스’, 5유형은 ‘주거비 & 학습 스트레스’로 나타났다. 셋째, 가구특성에 따라 주거 스트레스에 차이가 존재하여 주거 욕구가 다른 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 기존 획일적인 주거지원정책의 한계에 의해 야기된 것 일 수 있으며, 향후 주거욕구와 가구특성을 고려한 주거지원방안의 모색이 필요하다. 그러나 이 연구는 주거에 초점을 두고 발생하는 한부모가족의 스트레스를 분석하므로 자녀 양육으로 인한 스트레스 까지 포함하고 있다. 이에 선행연구의 주거 스트레스와 개념상 차이가 존재하며 추후 후속연구를 통해 주거환경 변화에 따른 주거욕구와 스트레스를 명확히 세분화할 필요가 있다.

주제어 : 코로나19, 한부모가족, 주거 스트레스, 주거공간, 주거비, 자녀 양육

Abstract

Characteristics and Support Directions by Types of Residential Stress Clusters in Single Parent Families After SARS-CoV-2(COVID-19)

Kim, Seung-Hee(Professor, Dept. of Real Estate, Kangwon National Univ.)

Lee, Han-Na(Ph.D., Dept. of Real Estate, Kangwon National Univ.)

The purpose of this study is to analyze stress levels within single-parent families following COVID-19. We determined the causes of stress in single-parent families using Kleiber's Focus Group Interview(FGI). Next, we conducted a survey to classify the types of stress in single-parent families and analyzed household characteristics using a two-step cluster analysis. Our analysis found that these stressors are recurring and include housing space, expenses, and parenting. The five types of housing stressors for single parents were: cost of living and child support, housing expenses, housing space, parenting, and housing costs and learning. We found that the types of stress vary based on household characteristics, such as the children's ages, number of children, and residential demands. Depending on residential support policy limitations, it is necessary to find a residential support plan that considers residential needs and household characteristics. However, this study has the following limitation. Residential stress in single-parent families is different from that shown in previous studies. Therefore, it is necessary to categorize residential needs and desires

according to residential environmental changes through follow-up studies.

Key words: COVID-19, Single Parent Family, Residential Stress, Residential Space, Residential Cost, Child Rearing

여성 가구주 가구의 주거 특성에 관한 연구

김선주*

김
선
주

I. 서론

II. 문헌 연구

1. 여성 가구주 가구의 정의
2. 여성 가구주 가구의 빈곤
3. 선행연구 고찰

III. 분석의 틀

1. 자료의 구성
2. 분석 방법

IV. 분석 결과

1. 빈도분석
2. ANOVA 분석과 사후분석
3. 교차분석

V. 결론

I. 서론

한국 사회에서 여성의 역할은 점점 확대되고 있다. 여성의 사회적 역할 증대로 고용시장에서 여성이 차지하는 비중이 증가하고 있다. 2019년 기

.....
* 경기대학교 대학원 부동산·자산관리학과 교수(E-mail: ureka@kyonggi.ac.kr, Tel: 031-249-1379)
<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020..18.47>

투고(접수)일 2020.11.13. 심사(수정)일 2020.12.2. 게재확정일 2020.12.17.

준 여성 고용 비율은 51.6%로 2009년(47.8%) 대비 3.9% 증가했다. 고용 비율의 차이도 남성(70.8%)과 비교하여 19.1%로 2009년(22.4%)보다 감소하였다. 여성의 평균 시간당 임금도 2019년 기준 1만 6,358원으로 남성(2만 3,566원)보다 적지만 격차는 10년 전과 비교해 감소했다. 그러나 여성은 여전히 결혼, 임신, 출산 등으로 경력 단절이 발생한다. 여성은 결혼과 출산 이후 40대에 재취업하는 형태는 과거와 비슷하게 나타나고 있다(여성가족부 2020).

여성 중심의 가구 구성은 단순히 인구학적 변화에만 그치지 않고 해당 가구의 고용불안과 소득 악화에 따른 경제적 결핍과 빈곤은 물론 해당 자녀의 복지 등 다양한 사회문제를 유발할 것으로 예측된다. 가족해체와 저소득·빈곤의 문제는 그것의 원인과 결과 간의 선후관계를 떠나 다수의 실증연구에서 공통으로 지적되는 사회현상으로 받아들여진다(반정호·김경희 2013).

여성의 역할 증가는 가족 단위에서도 잘 나타나고 있다. 2020년 여성 가구주 가구의 비율은 31.9%로 2009년과 비교해 5.8% 증가했다. 이러한 현상은 여성 1인 가구가 2019년 기준 309만 4,000가구로 2009년과 비교해 1.4배 규모로 확대된 것이 원인으로 작용하였다. 이는 여성의 만혼 현상이 증가한 데 있다. 2019년 기준 여성 평균 초혼 연령은 30.6세로 남성(33.4세)보다 낮지만 2009년(28.7세) 이후 지속해서 상승하였다. 그리고 이혼율의 증가는 여성 가구주 가구의 증가에 기여하였다. 혼인상태에 따라 여성 가구주는 사별이 30.1%로 가장 많았고, 유배우자 여성 가구주인 경우가 26.7%, 미혼 여성 가구주는 23.9%, 이혼으로 여성 가구주가 된 경우는 19.3%로 나타났다. 남편이 있는 여성 가구주 비율이 2000년 16.2%에서 10.5%p 증가해 가장 급속히 증가하였다. 여성의 경제적 지위 향상으로 여성이 남편보다 돈을 더 벌거나, 남편이 아예 수입이 없는 가구가 증가하고 있기 때문으로 분석된다(통계청 2020).

여전히 남성우위의 규범과 제도가 지배적인 한국 사회구조에서 여성 가구주에게는 노동시장에서의 성적 차별과 임금차별로 인한 열악한 지위로 경제적 빈곤이 가중되고 있다(김수정 2007; 박재규 2009; Kennett & Chan 2011; 이현정 2019). 그리고 저성장시대로 인한 취업시장 진입의 어려움과 여성 특유의 문제로 치부되는 출산과 양육으로 비자발적 경력 단절은 여성 가구주의 경제 상황을 악화시킨다. 이러한 고용시장에서 여성의 진출을 제약하는 외적인 요인으로부터 경제적 안정을 확보하는 방안은 자산의 확보이다. 최근 선진 복지 국가들은 자산 보유 민주주의에 토대를 둔 다양한 유형의 자가 소유 촉진을 강조하고 있다(Hirayama 2017; Raekstad 2020; Saunders 1990; Yip & Forrest 2002; 이현정 2019).

여성의 사회적 역할이 증가하였으나, 여전히 여성 가구주 가구는 경제적 빈곤 비율이 높으며, 이는 주거의 빈곤으로 이어지고 있다. 영국에서는 사회복지지출이 증가하면서 사회복지정책에 자가 소유한 주택을 활용하는 정책들이 증가하고 있다. 이러한 주택자산기반의 복지정책은 정부의 재정 부담을 완화하는 데 기여하였다(Doling & Romald 2010; Toussaint & Elsinga 2009). 한국도 이러한 주택자산 기반의 복지정책을 도입할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 여성 가구주 가구의 주거 특성을 파악할 필요가 있다.

그동안 한국에서 여성 가구주 가구에 관한 연구는 그들의 경제적 빈곤에 국한된 연구가 주를 이루었다. 여성 가구주 가구의 경제적 빈곤 중에서도 삶의 근간이 되는 주거 빈곤은 매우 중요한 문제이다. 여성 가구주 가구의 구성 비율과 원인이 다양하게 변화하고 있는 이 시점에서 여성 가구주 가구의 특성을 파악할 필요가 있다. 그리고 여성 가구주 가구의 특성과 관련한 주거 특성을 분석하여 여성 가구주 가구의 주거정책을 세분화할 필요성이 제기된다. 이에 본 연구에서는 변화하는 여성 가구주 가구의 특성(여성 가구주의 나이, 교육 수준, 결혼상태, 그리고 여성 가구주 가구의 가구원 수와 거주 지역)과 주거 특성인 주택 유형(다가구주택을 포함한 단독주택, 주상

복합 아파트를 포함한 아파트, 다세대주택을 포함한 연립주택, 오피스텔, 점포주택 등 복합용도 주택, 원룸, 기타)과 거주 유형(자가, 전세, 보증부 월세, 무보증 월세, 무상거주)을 분석하고자 한다. 본 연구의 분석 결과를 토대로 여성 가구주 가구의 주거정책에 관한 시사점을 제시하고자 한다.

II. 문헌 연구

1. 여성 가구주 가구의 정의

‘여성 가구주’의 정의는 가족의 생계를 책임지는 여성을 의미한다. 배우자가 부재한 경우뿐 아니라 배우자가 있는 경우와 미혼여성까지 포함하는 포괄적인 개념으로서 주민등록상에 세대주로 등록되어있는 여성을 의미한다. 즉 사별 혹은 이혼 등으로 인해 남성 배우자가 없는 가구, 배우자가 부양자로서의 기능을 하지 않는 유배우자 가구, 그리고 미혼 가구에서 여성이 세대주인 가구가 이에 포함되며, ‘여성 가장’과 비슷한 의미로 사용된다. 여성 가구주 가구는 생계의 실질적 책임 여부에 따라 가구주를 구분한 것으로 여성 한부모가구와 다른 개념이다(통계청 2020).¹⁾

여성 가구주를 미혼, 이혼, 사별, 별거 등으로 여성이 명목상 가구주인 경우 이외에도 유배우자이면서 실제로 가정의 생계를 책임지는 여성까지 포함하는 의미로 사용되기도 한다(김성숙 2012). 그리고 유배우자 여성을 여성 가구주에 포함하는 데는 동의하지만, 유배우자 여성의 여성 가구주 규정을 제한할 필요성을 제기하기도 하였다. 이는 여성 가구주에서 남

1) 가구는 1인 또는 2인 이상이 모여서 취사, 취침 등 생계를 같이 하는 생활 단위이다. 가구주는 호주 또는 세대주와 관계없이 가구를 실질적으로 대표하는 사람을 말하며, 혈연관계 없는 사람끼리 모여 사는 경우에는 그중 한 사람(대표자)이 가구주가 된다.

편의 이전 소득 1,200만 원 이상으로 남성의 취업으로 인한 별거나 여성이 전업주부이면서 가구주로 되어있는 실제적인 남성 가구주 가구를 제외하였다(김수정 2007).

여성 가구주 가구의 비율은 다음 [표 1]과 같다. 여성 가구주 가구는 1975년도 이후 2015년까지 계속해서 늘어나고 있다. 2010년에는 25.9%(4,497천 가구)였던 여성 가구주 비율이 2015년 29.6%(5,666천 가구)로 3.7% 증가하였다. 여성 가구주의 혼인상태는 사별이 35.8%로 가장 많고 그다음으로 유배우, 미혼, 이혼 순서이다. 이혼가구의 지속적인 증가에 따라 여성 가구주는 계속해서 증가할 것으로 전망된다. 여성 가구주는 가족의 생계유지와 자녀 양육을 혼자서 감당해야 하므로 경제적 어려움이 크다. 따라서 빈곤 위기에 놓인 여성 가구주를 위한 실질적인 고용 및 소득보장에 대한 대책이 필요하다.

[표 1] 여성 가구주 가구 비율

(단위: 천 가구, %)

구분		1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
여성 가구주 가구의 수		850	1,169	1,501	1,787	2,147	2,653	3,485	4,497	5,666
여성 가구주의 혼인상태	유배우	24.5	22.3	22.7	17.7	15.7	16.6	17.9	24	24.7
	사별	59.4	58.2	52.3	56.3	56.1	50.5	44.4	37.7	35.8
	이혼	4.3	3.9	4.3	5.6	7.1	11.6	14.4	16	18
	미혼	11.8	15.5	20.6	20.4	21	21.4	23.2	22.3	21.5
여성 가구주 가구 비율		12.8	14.7	15.7	15.7	16.6	18.5	21.9	25.9	29.6

자료(출처): e-나라지표, 여성 가구주 가구 비율(2020, 10)²⁾

2) 여성 가구주 가구 비율은 일반가구 중 가구주가 여성인 가구의 비율

유배우 : 결혼하여 배우자가 있는 사람

사별 : 배우자 중 한쪽이 사망하여 현재 재혼하지 않고 혼자 살고 있는 사람

이혼 : 배우자와 서로 헤어져서 현재 재혼하지 않고 혼자 살고 있는 사람

미혼 : 혼인한 사실이 없는 사람

2. 여성 가구주 가구의 빈곤

여성 가구주 가구는 남성 가구주 가구에 비해 빈곤하다. 가구소비실태 (2000) 자료에 의하면 여성 가구주 가구 빈곤율(36%)은 남성 가구주 가구 빈곤율(11%)보다 3.2배 높다. 특히 이혼이나 사별로 남성 가구주 가구로부터 분리된 여성의 빈곤 위험은 크게 증가한다. 그리고 노동시장에서 소외, 즉 무직은 여성 빈곤을 증가시키는 중요한 요인이다. 여성 빈곤은 여전히 남성 지배적인 규범과 제도가 지배적인 가운데 아내 지위, 모성 지위의 취약성과 노동 지위에서의 불이익이 중첩된 결과에서 발생된다(김수정 2007).

결혼상태가 해체된 경험을 한 여성 가구주는 해체 이전 연도와 비교하여 당해 연도와 다음 연도에 빈곤율과 빈곤 갭이 두 배가량 증가하여 경제적 상황이 악화되는 것으로 나타났다. 또한 퍼지 집합이론을 활용하여 소득, 주거, 고용, 사회적 참여, 건강의 5개 차원으로 측정한 사회적 배제의 수준도 해체 당해 연도부터 계속 심화되는 모습이 확인되었다(노혜진·김교성 2008).

한국에서 여성 가구주의 빈곤은 심각한 수준이다. 한국 여성 가구주의 절대적 빈곤과 성별 차이의 빈곤은 세계에서 심각한 수준이다. 여성 가구주의 40%가 빈곤한 경우는 한국 사회가 유일하다. 남녀 빈곤율 차이가 20% 이상인 국가 역시 한국밖에 없다(김수정 2008). 그리고 한국 여성 가구주의 빈곤에서 주목할 점은 모자가구보다 여성 노인의 빈곤이 심각하다. 고령 여성 가구주 가구의 경제적 지원정책이 필요하다(김수완 2010; 이영라·이숙종 2018).

여성 가구주 가구의 빈곤에 영향을 미치는 요인은 학력, 건강 상태, 19세 미만 자녀 유무, 혼인상태, 사적 이전 소득 유무, 자가 보유 여부 등이다. 고령·1인 여성 가구주 가구의 빈곤은 건강 상태와 취업 여부가 중요한 요

인이다. 비교령-1인 여성 가구주 가구의 빈곤은 건강 상태와 자가 보유가 중요한 요인이다. 비교령-비1인 가구의 빈곤 결정요인은 건강 상태이다. 여성 가구주 가구의 빈곤 정책을 유형화할 필요가 있다. 여성 가구주 가구의 빈곤 해결방안은 건강 증진과 일자리 마련 등이다(김성숙 2012).

여성 가구주의 빈곤은 지속적인 특성을 보인다. 1970년대 말부터 논의되기 시작한 신 빈곤의 한 양상인 ‘빈곤의 여성화(feminization of poverty)’ 현상은 IMF 경제위기 이후 우리 사회에서도 나타났다. 빈곤의 여성화 현상은 국내외적으로 여성 가구주 가구의 증가라는 가족구조의 변화와 서비스 부분의 확대, 노동유연화 추구 등의 경제구조 변화가 맞물려 촉발되었는데, 그 추세는 지속되거나 오히려 강화되고 있다. 빈곤 가구 중 여성 가구주 가구의 비중은 증가하고 있다. 빈곤 가구 중 여성 가구주 가구의 비중은 50% 정도이다. 또한 여성 가구주 가구의 항상 빈곤율은 35% 이상이다. 항상 빈곤의 요인은 노동시장에 참여하는 여성 가구주에게 있어 노동시장의 한계적 상황에 따른 낮은 임금수준이 문제가 되는 것으로 나타나, 노동시장에서 여성의 입지 제고를 위한 구조적 개선이 요구된다(이정아 2009).

여성 가구주의 빈곤은 경제적 관점의 분석과 더불어 사회적 배제의 시각에서 분석이 필요하다. 여성 가구주의 빈곤은 노동시장, 주거, 건강, 사회적 지지망 등의 영역에서 사회적 배제와 관련하여 차이가 있다(신희정 2010). 여성 한부모 가구는 사회적 배제의 위험이 크며, 특히 노동에서의 배제가 높았다. 여성 가구주의 경제활동 지원을 통한 소득보장이 시급하다(김안나 2014). 다차원적 사회적 배제 요인들은 여성 가구주의 빈곤에 영향을 주며, 빈곤을 구조화하는 조건으로 작용한다. 여성 가구주의 빈곤은 포괄적 관점에서 분석할 필요가 있다.

3. 선행연구 고찰

한국 사회에서 인구 가족구조의 변화에 맞추어 주거 지원 정책의 변화가 필요함을 인지하고 있으나, 주요한 인구구조변화의 한 축인 증가하는 여성 가구주 가구의 주거 문제에 관한 관심과 연구는 부족한 상황이다. 여성 가구주 가구의 주거 문제와 관련한 연구는 주거 문제 자체에 연구목적 설정하기보다는 전반적인 빈곤한 생활상황 중 하나로 분석하고 있어, 그 실천적 해결방안을 제시하는 데는 한계가 있었다(황정임 2013; 황정임·김은지·남원석·이재웅 2013).

여성 가구주 가구의 주거 문제와 관련한 선행연구는 다음과 같다. 노승철·이희연(2009)은 여성 가구주의 주거 빈곤 상황이 남성 가구주보다 심각함을 지적하였다. 해당 연구 결과는 저소득층의 차가 가구에서 주거 이동을 통한 주거 불안정성은 여성 가구주가 남성 가구주와 비교하여 상당히 높게 나타났다. 황정임·김은지·남원석·이재웅(2013)은 한국 사회에서 여성 가구주 가구는 증가하고 있으며, 여성 가구주 가구의 주거 지원 정책 방향은 주거 안정과 주거 안전에 중점을 두어야 함을 강조하였다. 해당 연구는 도시지역에 거주하는 비혼 1인 가구와 저소득 한부모 가구를 연구 대상으로 하였다. 여성 가구주 가구 중에서 저소득 한부모 여성 가구주 가구와 비혼 1인 가구는 주거 안정성, 주거비용, 주거 쾌적성, 주거환경 등의 측면에서 주거 빈곤 상태에 있다. 권연화·최열(2015)은 자가 소유의 1인 고령자 가구에서 여성 가구주는 남성 가구주보다 주거비 부담이 높게 나타나고 있음을 지적하였다. 이는 여성 가구주 가구에서 고령 가구주의 빈곤이 심각한 것과 상관이 있는 것이다. 고령 여성 가구주 가구의 주거 빈곤 문제에 대한 정책 마련의 필요성이 절실히 요구되는 상황이다. 임세희(2014)는 국내 최저주거기준 미달 가구는 여성 가구주 가구, 노인 가구주 가구 등에서 나타나고 있음을 분석하였다. 한국의 최저주거기준은 미국,

영국, 일본보다 비교적 낮은 수준이다. 그리고 기준 미달 가구의 규모가 비슷하여 우리나라 최저 주거 상황이 상대적으로 열악하다. 따라서 한국 사회에서 고령 여성 가구주 가구는 상당히 열악한 주거환경에 있는 것이다.

이상의 선행연구에서 여성 가구주 가구의 연구는 여성 가구주 가구의 경제적 빈곤을 중심으로 진행된 것을 확인할 수 있었다. 여성 가구주 가구의 주거 문제와 관련한 연구는 주거 문제 자체를 연구대상으로 하기보다는 전반적인 경제적 빈곤 문제 중 일부로 분석되어왔다. 여성 가구주 가구의 주거 문제와 관련하여 남성 가구주 가구와 비교한 연구들이 주를 이루었다. 2010년 이후 여성 가구주 가구 중 비혼 1인 가구와 저소득 한부모 가구, 그리고 고령 가구를 대상으로 한 연구들이 시작되었으나, 여성 가구주 가구의 주거 문제와 관련한 연구는 아직도 미흡한 상황이다.

이에 본 연구에서는 여성 가구주 가구의 주거 특성을 연구대상으로 하여 구체적인 분석을 진행하고자 한다. 그동안 여성 가구주 가구 중 특정 대상을 연구대상으로 하였는데, 본 연구에서는 여성 가구주 가구를 다양한 시각에서 구분하여 그들의 주거 특성을 비교하고자 한다. 여성 가구주의 나이, 교육 수준, 결혼상태, 가구원 수, 거주 지역에 따른 주거 특성을 분석하여 구체적이고 실천적인 여성 가구주 가구의 주거정책을 제시한 점이 본 연구의 차별성이다.

이에 본 연구에서는 다음의 5개의 연구가설을 검증하고자 한다.

가설 1: 여성 가구주의 나이에 따라 여성 가구주 가구의 주거 특성은 적어도 하나의 그룹에서 차이가 존재한다.

가설 2: 여성 가구주의 교육 수준에 따라 여성 가구주 가구의 주거 특성은 적어도 하나의 그룹에서 차이가 존재한다.

가설 3: 여성 가구주의 결혼상태에 따라 여성 가구주 가구의 주거 특성은

적어도 하나의 그룹에서 차이가 존재한다.

가설 4: 여성 가구주 가구의 가구원 수에 따라 여성 가구주 가구의 주거 특성은 적어도 하나의 그룹에서 차이가 존재한다.

가설 5: 여성 가구주 가구의 거주 지역에 따라 여성 가구주 가구의 주거 특성은 적어도 하나의 그룹에서 차이가 존재한다.

III. 분석의 틀

1. 자료의 구성

본 연구에 사용된 자료는 한국조세재정연구원이 2019년에 조사한 11차 연도 재정 패널 자료를 사용하였다. 재정 패널 자료는 여성 가구주 가구의 표본을 추출하기 쉽도록 가구주와 가구주의 성별이 조사되었다. 그리고 가구주의 특성인 나이, 교육 수준, 결혼상태와 여성 가구주 가구의 가구원 수와 거주 지역이 상세히 나타나 있다. 또한 주거 특성을 나타내는 주거 유형과 주택 유형이 조사되어있다. 이에 여성 가구주 특성에 따른 주거 특성을 분석하기에 적합한 자료로 판단되어 본 연구의 자료로 재정 패널 자료를 사용하였다. 본 연구에서는 11차연도 재정 패널 자료 4,770가구 중 여성 가구주 가구 1,128가구 중 유효 표본인 860가구를 분석대상으로 하였다.

2. 분석 방법

본 논문의 연구 방법은 문헌조사와 실증분석을 사용하였다. 실증분석 방법은 빈도분석, ANOVA 분석과 Levene 검정을 토대로 사후분석(Scheffe 검정, Dunnett T3 검정), 교차분석을 사용하였다. 분석을 위한

통계 패키지 프로그램은 SPSS 26을 사용하였다.

1) 빈도분석

빈도분석의 내용은 여성 가구주 가구의 특성인 여성 가구주의 나이, 교육 수준, 결혼상태, 그리고 여성 가구주 가구의 가구원 수와 거주 지역이다. 그리고 주거 특성인 주거 형태와 주택 유형을 빈도 분석하였다.

2) ANOVA 분석과 사후검정

여성 가구주 가구의 집단 간의 차이를 검증하기 위해 ANOVA 분석과 사후검정을 수행하였다. 여성 가구주 가구의 집단은 여성 가구주의 나이, 교육 수준, 결혼상태, 그리고 여성 가구주 가구의 가구원 수와 거주 지역으로 5개 특성에 의한 그룹 간의 차이를 검증하였다.

3) 교차분석

마지막으로 여성 가구주 가구의 특성과 주거 특성을 교차 분석하여 여성 가구주 가구의 특성에 의한 그룹 간의 주거 특성을 구체적으로 분석하였다. 교차분석을 수행하여 그 결과를 토대로, 여성 가구주 가구의 특성에 따른 주거정책의 시사점을 제시하고자 한다.

IV. 분석 결과

1. 빈도분석

1) 여성 가구주 가구의 특성의 나이

여성 가구주의 나이는 20~30대, 40~50대, 60~70대, 80~90대로 구분하였다. 여성 가구주 나이의 빈도분석 결과는 다음 [표 2]와 같다. 가장 큰 비중을 차지하는 그룹은 60~70대이다. 그다음이 40~50대 > 80~90대 > 20~30대로 나타났다. 60세 이상의 여성 가구주 가구는 전체집단에서 57.9%를 차지하는 것으로 나타나 여성 가구주 가구의 고령화비율이 높음을 파악할 수 있었다. 이는 의료기술의 발달로 기대여명이 증가하고 인간의 평균수명이 늘어나 여성 노인 단독가구의 증가를 가져오고 있는데 기인한 현상이다.

[표 2] 여성 가구주 나이

(단위: 명, %)

여성 가구주 나이	빈도	퍼센트
20~30대	146	17.0
40~50대	216	25.1
60~70대	300	34.9
80~90대	198	23.0
총계	860	100.0

2) 여성 가구주의 교육 수준

여성 가구주의 교육 수준은 무학, 초등학교 졸업, 중학교 졸업, 고등학교 졸업, 대학교(4년제 이하 포함) 졸업 이상으로 구분하였다. 여성 가구주의 교육 수준 빈도분석 결과는 다음 [표 3]과 같다. 가장 큰 비중을 차지하는

그룹은 대학교 졸업 이상이다. 그다음에 고등학교 졸업 > 초등학교 졸업 > 무학 > 중학교 졸업으로 나타났다. 대졸 이하의 여성 가구주 가구의 비율이 70.6%로 대학교육의 혜택을 받지 못한 그룹이 많음을 알 수 있었다. 중학교 졸업 이하의 여성 가구주 가구가 46.6%로 교육 수준이 낮은 그룹이 50% 정도를 차지하는 것으로 나타났다.

[표3] 여성 가구주 교육 수준

(단위: 명, %)

여성 가구주 교육 수준	빈도(명)	퍼센트(%)
무학	108	12.6
초등학교 졸업	196	22.8
중학교 졸업	97	11.3
고등학교 졸업	206	24.0
대학교 졸업 이상	253	29.4
총계	860	100.0

3) 여성 가구주의 결혼상태

여성 가구주의 결혼상태는 유배우자, 사별, 이혼, 미혼으로 구분하였다. 여성 가구주의 결혼상태에 관한 빈도분석 결과는 다음의 [표 4]와 같다. 가장 큰 비중을 차지하는 그룹은 사별한 여성 가구주로 나타났다. 그다음에 유배우자 > 미혼 > 이혼 순서이다. 여성 가구주가 사별한 그룹(46.2%)이 많은 이유는 여성 가구주들에서 고령자 비율이 높는데 기인하는 것으로 판단된다.

[표4] 여성 가구주 결혼상태

(단위: 명, %)

여성 가구주 결혼상태	빈도(명)	퍼센트(%)
유배우자	235	27.3
사별	397	46.2
이혼	103	12.0
미혼	125	14.5
총계	860	100.0

4) 여성 가구주 가구의 가구원 수

여성 가구주 가구의 가구원 수는 1인, 2인, 3인 이상으로 구분하였다. 여성 가구주 가구의 가구원 수에 관한 빈도분석 결과는 다음의 [표 5]와 같다. 가장 큰 비중을 차지하는 그룹은 1인 가구이다. 그다음이 3인 가구 이상 > 2인 가구 순서로 나타났다. 여성 가구주 가구에서 1인 가구의 비율은 53.3%로 상당히 높다. 이는 사별한 고령자의 여성 가구주가 많은 데 기인한다고 볼 수 있다.

[표 5] 여성 가구주 가구 가구원 수

(단위: 명, %)

여성 가구주 가구 가구원 수	빈도(명)	퍼센트(%)
1인	458	53.3
2인	198	23.0
3인 이상	204	23.7
총계	860	100.0

5) 여성 가구주 가구의 거주 지역

여성 가구주 가구의 거주 지역은 서울, 인천과 경기도, 광역시, 기타지역으로 구분하였다. 여성 가구주의 거주 지역에 관한 빈도분석 결과는 다음의 [표 6]과 같다. 가장 큰 비중을 차지하는 그룹은 기타지역(37.9%)으로 나타났다. 그다음이 인천 > 경기 > 광역시 > 서울로 나타났다. 이는 수도권, 광역시를 제외한 지방 중소도시에서 고령자의 비중이 높은 것과 관련이 있는 것으로 볼 수 있다.

[표 6] 여성 가구주 가구 거주 지역

(단위: 명, %)

여성 가구주 가구 거주 지역	빈도(명)	퍼센트(%)
서울	147	17.1
인천 경기지역	197	22.9
광역시	190	22.1
지방 중소도시	326	37.9
총계	860	100.0

6) 여성 가구주 가구의 주택 유형

여성 가구주 가구의 주택 유형은 단독주택(다가구주택 포함), 아파트(주상복합 아파트 포함), 연립주택(다세대주택 포함), 오피스텔, 점포주택 등 복합용도 주택, 원룸, 기타로 구분하였다. 여성 가구주 가구의 주택 유형에 관한 빈도분석 결과는 다음 [표 7]과 같다. 가장 큰 비중을 차지하는 그룹은 아파트(주상복합 아파트 포함)이다. 그다음은 단독주택(다가구주택 포함) 연립주택(다세대주택 포함) 점포주택 등 복합용도 주택 오피스텔, 원룸 기타 순서로 나타났다. 점포주택 등 복합용도 주택, 오피스텔, 원룸의 주택 유형은 유사한 비중을 보여주었다.

[표 7] 여성 가구주 주택 유형

(단위: 명, %)

여성 가구주 주택 유형	빈도(명)	퍼센트(%)
단독주택 (다가구주택 포함)	302	35.1
아파트 (주상복합 아파트 포함)	354	41.2
연립주택 (다세대주택 포함)	114	13.3
오피스텔	27	3.1
점포주택 등 복합용도 주택	33	3.8
원룸	27	3.1
기타	3	.3
총계	860	100.0

7) 여성 가구주 가구의 거주 유형

여성 가구주 가구의 거주 유형은 자가, 전세, 보증부 월세, 무보증 월세, 무상거주로 구분하였다. 여성 가구주 가구의 거주 유형에 관한 빈도 분석 결과는 다음 [표 8]과 같다. 가장 큰 비중을 차지하는 그룹은 자가로 나타났다. 그다음이 보증부 월세 > 전세 > 무상거주 > 무보증 월세 순서이다. 전세와 무상거주는 거의 유사한 비중을 나타내고 있었다. 여성 가구주 가구의 자가 소유 비율이 43.3%로 높은 것은 고령 여성 가구주가 사별한 후 주택을 소유하게 되는 데 기인하는 것으로 판단할 수 있다.

[표 8] 여성 가구주 거주 유형

(단위: 명, %)

여성 가구주 거주 유형	빈도(명)	퍼센트(%)
자가	374	43.5
전세	133	15.5
보증부 월세	212	24.7
무보증 월세	12	1.4
무상거주	129	15.0
총계	860	100.0

2. ANOVA 분석과 사후분석

1) 가설1 검증

가설1인 여성 가구주의 나이에 따른 여성 가구주 가구의 주거 특성 차이를 검증하기 위한 ANOVA 분석 결과는 다음 [표 9]와 같다. 주거 특성인 주택 유형과 거주 유형은 분산분석 결과 유의확률 5% 내에서 여성 가구주 나이 구분에 의한 그룹 간의 유의한 차이를 보였다.

집단 간의 차이를 보이는 주거 특성들을 분산의 동질성 확인을 위한 Levene 검정을 토대로 사후분석을 하였다. 사후검정은 모집단 간의 분산이 동일하면(Levene 검정: $p \geq 0.05$) Scheffe 검정을, 모집단간 분산이 상이하면(Levene 검정: $p(0.05)$) Dunnett T3 검정을 시행한다(김선주 2020). 따라서 여성 가구주의 나이에 따른 주거 특성의 차이인 주택 유형과 거주 유형은 Levene 검정 결과 유의수준이 .000으로 모집단 간의 분산이 상이하므로, Dunnett T3 사후검정 방법을 사용하였다.

[표 9] 여성 가구주 나이와 주거 특성 ANOVA 분석

주거 특성	Levene 검정		분산분석		사후검정 방법
	Levene 통계	유의수준	F	유의수준	
주택 유형	21.389	.000	9.510	.000	Dunnett T3
거주 유형	38.936	.000	47.781	.000	Dunnett T3

여성 가구주의 나이별 그룹은 4개 그룹으로 20~30대, 40~50대, 60~70대, 80~90대이다. 그룹별로 주거 특성의 차이를 사후 분석한 결과는 [표 10]과 같다. 주택 유형은 20~30대와 40~50대, 20~30대와 60~70대, 40~50대와 60~70대, 60~70대와 80~90대에서 유의수준 5%에서 유의미한 차이를 나타내고 있다. 거주 유형은 20~30대와 40~50대, 20~30대와 60~70대, 20~30대와 80~90대와 유의수준 5%에서 유의미한 차이를 보였다. 그리고 40~50대와 80~90대, 60~70대와 80~90대에서도 거주 유형은 유의수준 5%에서 유의미한 차이를 나타내고 있다. 20~30대는 다른 모든 세대와 거주 유형에서 차이를 나타내고 있었다.

[표 10] 여성 가구주 나이와 주거 특성 사후분석 결과(다중비교)

주거 특성	사후분석 방법	나이 그룹		평균 차이(I-J)	표준 오차	유의수준
주택 유형	Dunnett T3	20~30대	40~50대	.391*	.132	.020
			60~70대	.705*	.129	.000
			80~90대	.252	.157	.497
		40~50대	20~30대	-.391*	.132	.020
			60~70대	.314*	.116	.040
			80~90대	-.138	.146	.920
		60~70대	20~30대	-.705*	.129	.000
			40~50대	-.314*	.116	.040
			80~90대	-.453*	.143	.010
		80~90대	20~30대	-.252	.157	.497
			40~50대	.138	.146	.920
			60~70대	.453*	.143	.010
거주 유형	Dunnett T3	20~30대	40~50대	.948*	.157	.000
			60~70대	1.138*	.152	.000
			80~90대	1.437*	.157	.000
		40~50대	20~30대	-.948*	.157	.000
			60~70대	.190	.090	.193
			80~90대	.489*	.098	.000
		60~70대	20~30대	-1.138*	.152	.000
			40~50대	-.190	.090	.193
			80~90대	.299*	.090	.006
		80~90대	20~30대	-1.437*	.157	.000
			40~50대	-.489*	.098	.000
			60~70대	-.299*	.090	.006

주) * 평균차이 0.05수준에서 유의함.

2) 가설2 검증

가설2는 여성 가구주의 교육 수준에 따른 여성 가구주 가구의 주거 특성 차이가 존재하는 것이다. 이를 검증하기 위한 ANOVA 분석 결과는 다음 [표 11]과 같다.

[표 11] 여성 가구주 교육 수준과 주거 특성 ANOVA 분석

주거 특성	Levene 검정		분산분석		사후검정 방법
	Levene 통계	유의수준	F	유의수준	
주택 유형	7.400	.000	23.652	.000	Dunnett T3
거주 유형	16.614	.000	1.698	.148	Dunnett T3

ANOVA 분석(분산분석) 결과 주거 특성 중에서 주택 유형은 유의확률 5% 내에서 여성 가구주의 교육 수준 구분에 의한 그룹 간의 유의한 차이를 보였다. 그러나 주거 특성 중 거주 유형은 유의확률 5% 내에서 여성 가구주 교육 수준 구분에 의한 그룹 간의 유의한 차이를 나타내지 않았다.

여성 가구주의 교육 수준별 그룹은 5개 그룹으로 무학, 초졸, 중졸, 고졸, 대졸 이상이다. 그룹별로 주거 특성의 차이를 사후 분석한 결과는 [표 12]와 같다. 주택 유형은 무학 그룹과 중졸 그룹, 무학 그룹과 고졸 그룹, 무학 그룹과 대졸 이상 그룹에서 차이를 보였다. 무학 그룹과 초졸 그룹은 차이를 보이지 않았다. 그리고 초졸 그룹과 중졸 그룹, 초졸 그룹과 고졸 그룹, 초졸 그룹과 대졸 이상 그룹에서 차이를 나타냈다. 중졸 그룹과 고졸 그룹, 중졸 그룹과 대졸 이상 그룹에서 차이를 나타냈다. 고졸 그룹과 대졸 이상 그룹에서도 차이를 보였다. 대졸 이상 그룹은 모든 그룹에서 차이를 보이고 있었다. 거주 유형은 분산분석 결과 유의확률 5% 내에서 여성 가구주 교육 수준 구분에 의한 그룹 간의 유의한 차이가 없어서 사후검정을 수행하지 않았다.

[표 12] 여성 가구주 교육 수준과 주거 특성 사후분석 결과(다중비교)

주거 특성	사후분석 방법	교육 수준 그룹		평균 차이(I-J)	표준 오차	유의수준
주택 유형	Dunnett T3	무학	초졸	-.214	.109	.395
			중졸	-.655*	.142	.000
			고졸	-.655*	.113	.000
			대졸 이상	-1.097*	.118	0.000

주거 특성	사후분석 방법	교육 수준 그룹		평균 차이(I-J)	표준 오차	유의수준
주택 유형	Dunnett T3	초졸	무학	.214	.109	.395
			중졸	-.440*	.140	.020
			고졸	-.441*	.110	.001
			대졸 이상	-.883*	.116	.000
		중졸	무학	.655*	.142	.000
			초졸	.440*	.140	.020
			고졸	-.001	.143	1.000
			대졸 이상	-.442*	.148	.030
		고졸	무학	.655*	.113	.000
			초졸	.441*	.110	.001
			중졸	.001	.143	1.000
			대졸 이상	-.441*	.119	.002
		대졸 이상	무학	1.097*	.118	0.000
			초졸	.883*	.116	.000
			중졸	.442*	.148	.030
			고졸	.441*	.119	.002

주) * 평균차이 0.05수준에서 유의함.

3) 가설3 검증

가설3인 여성 가구주의 결혼상태에 따른 여성 가구주 가구의 주거 특성 차이를 검증하기 위한 ANOVA 분석 결과는 다음 [표 13]과 같다. 주거 특성인 주택 유형과 거주 유형은 유의확률 5% 내에서 여성 가구주 결혼상태 구분에 의한 그룹 간의 유의한 차이를 보였다.

[표 13] 여성 가구주 결혼상태와 주거 특성 ANOVA 분석

주거 특성	Levene 검정		분산분석		사후검정 방법
	Levene 통계	유의수준	F	유의수준	
주택 유형	64.023	.000	60.063	.000	Dunnett T3
거주 유형	16.952	.000	12.506	.000	Dunnett T3

여성 가구주의 결혼상태 구분에 의한 그룹은 4개 그룹으로 유배우자, 사별, 이혼, 미혼으로 분류하였다. 결혼상태의 그룹별로 주거 특성의 차이를 사후 분석한 결과는 [표 14]와 같다.

[표 14] 여성 가구주 결혼상태와 주거 특성 사후분석 결과(다중비교)

주거 특성	사후분석 방법	결혼상태 그룹		평균 차이(I-J)	표준 오차	유의수준
주택 유형	Dunnett T3	유배 우자	사별	.373*	.078	.000
			이혼	.162	.111	.606
			미혼	-1.173*	.175	.000
		사별	유배우자	-.373*	.078	.000
			이혼	-.211	.105	.244
			미혼	-1.545*	.171	0.000
		이혼	유배우자	-.162	.111	.606
			사별	.211	.105	.244
			미혼	-1.335*	.188	.000
		미혼	유배우자	1.173*	.175	.000
			사별	1.545*	.171	0.000
			이혼	1.335*	.188	.000
거주 유형	Dunnett T3	유배 우자	사별	-.240	.117	.217
			이혼	-.326	.137	.102
			미혼	-.932*	.140	.000
		사별	유배우자	.240	.117	.217
			이혼	-.086	.130	.986
			미혼	-.692*	.134	.000
		이혼	유배우자	.326	.137	.102
			사별	.086	.130	.986
			미혼	-.606*	.151	.001
		미혼	유배우자	.932*	.140	.000
			사별	.692*	.134	.000
			이혼	.606*	.151	.001

주) * 평균차이 0.05수준에서 유의함.

사후분석 결과 주거 특성 중 주택 유형은 유배우자 그룹과 사별한 그룹, 유배우자 그룹과 미혼인 그룹에서 차이를 보였다. 그리고 미혼 그룹은 모든 그룹과 차이를 나타내고 있다. 주거 특성 중 거주 유형은 미혼 그룹과 유배우자 그룹, 미혼 그룹과 사별 그룹, 미혼 그룹과 이혼 그룹에서 차이를 나타내고 있었다. 즉, 이혼그룹은 모든 그룹에서 차이를 보였다.

4) 가설4 검증

가설4인 여성 가구주 가구의 가구원 수에 따른 여성 가구주 가구의 주거 특성 차이를 검증하기 위한 ANOVA 분석 결과는 다음 [표 15]와 같다. 주거 특성 중 주택 유형은 유의확률 5% 내에서 여성 가구주 결혼상태 구분에 의한 그룹 간의 유의한 차이를 보이지 않았다. 그러나 주거 특성 중 거주 유형은 유의확률 5% 내에서 여성 가구주 결혼상태 구분에 의한 그룹 간의 유의한 차이를 나타내고 있었다. 따라서 여성 가구주 가구의 가구원 수와 주거 특성의 차이는 거주 유형만을 사후분석을 진행하였다.

[표 15] 여성 가구주 가구의 가구원 수와 주거 특성 ANOVA 분석

주거 특성	Levene 검정		분산분석		사후검정 방법
	Levene 통계	유의수준	F	유의수준	
주택 유형	37.848	.000	2.224	.109	Dunnett T3
거주 유형	12.436	.000	19.081	.000	Dunnett T3

여성 가구주 가구의 가구원 수에 따른 그룹은 3개 그룹으로 1인 가구, 2인 가구, 3인 가구 이상으로 구분하였다. 가구원 수 그룹별로 주거 특성 중 거주 유형의 차이를 사후 분석한 결과는 [표 16]과 같다. 주거 특성 중에서 거주 유형은 1인 가구와 2인 가구, 1인 가구와 3인 가구 이상에서 차이를 보였다. 그리고 2인 가구와 3인 가구 이상 그룹에서는 거주 유형의 차이를

나타내지 않았다. 1인 가구는 거주 유형에서 다인 가구와 다른 특성이 있음을 알 수 있었다.

[표 16] 여성 가구주 가구의 가구원 수와 주거 특성 사후분석 결과(다중비교)

주거 특성	사후분석 방법	가구원 수 그룹		평균 차이 (I-J)	표준 오차	유의수준
거주 유형	Dunnett T3	1인 가구	2인 가구	.676*	.108	.000
			3인 가구 이상	.461*	.118	.000
		2인 가구	1인 가구	-.676*	.108	.000
			3인 가구 이상	-.214	.127	.249
		3인 가구 이상	1인 가구	-.461*	.118	.000
			2인 가구	.214	.127	.249

주) * 평균차이 0.05수준에서 유의함.

5) 가설5 검증

가설5인 여성 가구주 가구의 거주 지역에 따른 여성 가구주 가구의 주거 특성 차이를 검증하기 위한 ANOVA 분석 결과는 다음 [표 17]과 같다.

[표 17] 여성 가구주 가구의 거주 지역과 주거 특성 ANOVA 분석

주거 특성	Levene 검정		분산분석		사후검정 방법
	Levene 통계	유의수준	F	유의수준	
주택 유형	21.773	.000	10.483	.000	Dunnett T3
거주 유형	11.613	.000	8.472	.000	Dunnett T3

분산분석의 유의수준 결과가 주택 유형과 거주 유형이 모두 .000으로 분석되었다. 따라서 주거 특성인 주택 유형과 거주 유형은 유의확률 5% 내에서 여성 가구주 가구의 거주 지역에 의한 그룹 간의 유의한 차이를 보였다. Levene 검정의 유의수준이 0.05 이하이므로 주택 유형과 거주 유형은

모두 사후분석으로 Dunnett T3 방법을 사용하였다.

여성 가구주 가구의 거주 지역 그룹은 4개 그룹으로 서울, 인천·경기, 광역시, 기타지역이다. 그룹별로 주거 특성의 차이를 사후 분석한 결과는 [표 18]과 같다.

[표 18] 여성 가구주 가구의 거주 지역과 주거 특성 사후분석 결과(다중비교)

주거 특성	사후분석 방법	결혼상태 그룹		평균 차이(I-J)	표준 오차	유의수준
주택 유형	Dunnett T3	서울	인천·경기	.409*	.114	.002
			광역시	.129	.106	.780
			기타지역	-.197	.117	.440
		인천·경기	서울	-.409*	.114	.002
			광역시	-.280*	.103	.040
			기타지역	-.606*	.114	.000
		광역시	서울	-.129	.106	.780
			인천·경기	.280*	.103	.040
			기타지역	-.326*	.106	.014
		지방 중소도시	서울	.197	.117	.440
			인천·경기	.606*	.114	.000
			광역시	.326*	.106	.014
거주 유형	Dunnett T3	서울	인천·경기	-.134	.153	.943
			광역시	.285	.137	.205
			기타지역	-.346	.131	.052
		인천·경기	서울	.134	.153	.943
			광역시	.420*	.143	.021
			기타지역	-.212	.138	.549
		광역시	서울	-.285	.137	.205
			인천·경기	-.420*	.143	.021
			기타지역	-.632*	.119	.000
		지방 중소도시	서울	.346	.131	.052
			인천·경기	.212	.138	.549
			광역시	.632*	.119	.000

주) * 평균차이 0.05수준에서 유의함.

주택 유형은 서울 거주 가구와 인천·경기 거주 가구, 인천·경기 거주 가구와 광역시 거주 가구, 인천·경기 거주 가구와 지방 중소도시 거주 가구, 광역시 거주 가구와 인천·경기 거주 가구, 광역시 거주 가구와 지방 중소도시 거주 가구에서 유의수준 5%에서 차이를 나타내고 있었다. 인천·경기지역 거주자는 모든 다른 지역의 거주자와 차이를 보였다. 거주 유형은 인천·경기지역 거주자와 광역시 거주자, 광역시 거주자와 지방 중소도시 거주자에서 유의수준 5%에서 차이를 보였다. 유의수준 5%에서 서울 거주자는 모든 다른 지역 거주자와 거주 유형에서 차이가 없는 것으로 분석되었다.

3. 교차분석

여성 가구주 가구의 특성과 주거 특성인 주택 유형과 거주 유형의 차이를 구체적으로 분석하기 위한 교차분석을 수행하였다.

1) 여성 가구주 가구 특성과 주택 특성

여성 가구주 가구의 주택 유형은 단독주택(다가구주택 포함), 아파트(주상복합 아파트 포함), 연립주택(다세대주택 포함), 오피스텔, 점포주택 등 복합용도 주택, 원룸, 기타로 구분하였다. 여성 가구주 가구의 특성과 주택 유형의 교차분석 결과는 다음 [표 19]와 같다.

[표 19] 여성 가구주 가구의 특성과 주택 유형 교차분석

여성 가구주 가구 특성		1	2	3	4	5	6	7	총계
나이	20~30대	11%	45%	10%	13%	3%	16%	2%	100%
	40~50대	24%	53%	16%	2%	3%	2%	0%	100%
	60~70대	39%	39%	16%	1%	5%	0%	0%	100%
	80~90대	59%	28%	9%	0%	5%	0%	0%	100%
교육 수준	무학	65%	24%	9%	0%	2%	0%	0%	100%
	초졸	57%	27%	11%	0%	6%	0%	0%	100%
	중졸	31%	42%	16%	2%	7%	1%	0%	100%
	고졸	27%	49%	16%	1%	4%	3%	0%	100%
	대졸 이상	14%	53%	13%	9%	2%	8%	1%	100%
결혼상태	유배우자	20%	58%	15%	1%	4%	1%	0%	100%
	사별	50%	34%	12%	0%	4%	0%	0%	100%
	이혼	34%	44%	17%	3%	1%	1%	0%	100%
	미혼	16%	31%	10%	16%	5%	19%	2%	100%
가구원 수	1인	41%	32%	11%	5%	5%	5%	1%	100%
	2인	32%	46%	17%	2%	1%	2%	0%	100%
	3인 이상	24%	57%	15%	0%	4%	0%	0%	100%
거주 지역	서울	26%	46%	21%	3%	5%	0%	0%	100%
	인천·경기	52%	37%	6%	1%	3%	3%	0%	100%
	광역시	28%	49%	17%	1%	4%	0%	0%	100%
	지방 중소도시	33%	37%	12%	6%	4%	7%	1%	100%

자료(설명): 1. 단독주택(다가구주택 포함), 2. 아파트 (주상복합 아파트 포함), 3. 연립주택 (다세대주택 포함), 4. 오피스텔 5. 점포주택 등 복합용도 주택, 6. 원룸, 7. 기타

여성 가구주의 나이 특성에 따른 주택 유형은 20~30대와 40~50대는 아파트(주상복합 아파트 포함)에 거주하는 비율이 가장 높았다. 60~70대는 단독주택(다가구주택 포함)과 아파트(주상복합 아파트 포함) 거주 비율이 각각 39%로 같았다. 80~90대는 단독주택(다가구주택 포함) 거주 비율이 59%로 가장 높았다. 원룸 거주 비율은 20~30대가 16%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 오피스텔 거주 비율도 20~30대가 13%로 가장 큰 비중을 차지하였다.

여성 가구주의 교육 수준 특성에 따른 주택 유형 특성은 무학과 초등학교 졸업 그룹은 단독주택(다가구주택 포함) 유형이 가장 큰 비중을 차지하였다. 중학교 졸업 이상의 그룹에서는 아파트(주상복합 아파트 포함)에 거주하는 비율이 가장 높았다. 원룸 거주 비율은 대학교 졸업 이상 그룹이 8%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 오피스텔 거주 비율도 대학교 졸업 이상 그룹이 9%로 가장 큰 비중을 차지하였다.

여성 가구주의 결혼상태 특성에 따른 주택 유형 특성은 사별한 그룹은 단독주택(다가구주택 포함) 유형이 가장 큰 비중을 차지하였다. 유배우자, 이혼, 미혼 그룹에서는 아파트(주상복합 아파트 포함)에 거주하는 비율이 가장 높았다. 연립주택(다세대주택 포함) 거주 비율은 이혼한 그룹이 17%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 오피스텔 거주 비율은 미혼 그룹이 16%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 원룸 거주 비율도 미혼 그룹이 19%로 가장 큰 비중을 차지하였다.

여성 가구주 가구의 가구원 수 특성에 따른 주택 유형 특성은 1인 가구 그룹은 단독주택(다가구주택 포함) 유형이 가장 큰 비중을 차지하였다. 2인 이상의 가구 그룹에서는 아파트(주상복합 아파트 포함)에 거주하는 비율이 가장 높았다. 연립주택(다세대주택 포함) 거주 비율은 2인 가구 그룹이 17%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 오피스텔 거주 비율은 1인 가구 그룹이 5%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 원룸 거주 비율도 1인 가구 그룹이 5%로 가장 큰 비중을 차지하였다.

여성 가구주 가구의 거주 지역 특성에 따른 주택 유형 특성은 인천·경기지역 그룹은 단독주택(다가구주택 포함) 유형이 가장 큰 비중을 차지하였다. 서울, 광역시, 지방 중소도시 그룹에서는 아파트(주상복합 아파트 포함)에 거주하는 비율이 가장 높았다. 연립주택(다세대주택 포함) 거주 비율은 서울 거주자 그룹이 21%로 가장 많은 비중을 차지하였다. 오피스텔 거주비율은 지방중소도시거주자그룹이 6%로 가장 많은 비중을 차지하

였다. 원룸 거주비율도 지방중소도시거주자 그룹이 7%로 가장 많은 비중을 차지하였다.

이상에서 여성 가구주 가구의 특성에 따른 주택 유형 특성을 분석한 결과 주요한 특징은 다음과 같다. 단독주택(다가구주택 포함) 거주 비율이 높은 그룹은 80~90대인 고령자 그룹, 무학과 초등학교 졸업의 여성 가구주 그룹, 사별한 여성 가구주 그룹, 1인 가구 그룹, 인천·경기지역에 거주하는 여성 가구주 그룹으로 나타났다. 원룸에 거주하는 비율이 높은 그룹은 20~30대 여성 가구주 그룹, 대학교 졸업 이상 여성 가구주 그룹, 미혼 여성 가구주 그룹, 1인 가구 그룹, 기타지역에 거주하는 여성 가구주 그룹으로 나타났다.

2) 여성 가구주 가구 특성과 거주 유형

여성 가구주 가구의 거주 유형은 자가, 전세, 보증부 월세, 무보증 월세, 무상거주로 구분하였다. 여성 가구주 가구의 특성과 거주 유형의 교차분석 결과는 다음의 [표 20]과 같다.

여성 가구주의 나이 특성에 따른 거주 유형은 20~30대는 보증부 월세 형태로 거주하는 비율이 가장 높았다. 40~50대는 자가 비율이 34%, 보증부 월세 형태로 거주하는 비율이 32%로 유사하게 나타났다. 60~70대는 자가 비율이 58%, 80~90대는 자가 비율이 50%로 60세 이상의 그룹에서는 자가 비율이 높았다. 무상거주 비율은 80~90대가 26%로 가장 높게 나타났다.

여성 가구주의 교육 수준 특성에 따른 거주 유형 특성은 모든 그룹에서 자가 비율이 높았다. 자가 비중이 높은 순서는 중졸(54%) > 초졸(53%) > 무학(51%) > 고졸(41%) > 대졸 이상(32%)으로 나타났다. 무상거주 비율은 무학(23%) > 초졸(22%) > 중졸(13%), 대졸(13%) > 고졸(7%)로 조사되

었다. 무학이 무상거주 비율이 가장 낮게 분석되었다.

여성 가구주의 결혼상태 특성에 따른 거주 유형 특성은 유배우자 그룹(53%)과 사별한 그룹(541%)은 자가 비율이 높았다. 이혼한 여성 가구주 그룹과 미혼인 여성 가구주 그룹은 보증부 월세의 거주 유형이 가장 큰 비중을 차지하였다. 무상거주 비율은 미혼(19%) > 사별(18%) > 유배우자(13%) > 이혼(5%)으로 나타났다.

[표 20] 여성 가구주 가구의 특성과 거주 유형

여성 가구주 가구 특성		1	2	3	4	5	총계
나이	20~30대	18%	25%	41%	1%	15%	100%
	40~50대	34%	23%	32%	1%	10%	100%
	60~70대	58%	10%	18%	2%	11%	100%
	80~90대	50%	9%	15%	1%	26%	100%
교육 수준	무학	51%	6%	17%	3%	23%	100%
	초졸	53%	7%	17%	1%	22%	100%
	중졸	54%	13%	16%	3%	13%	100%
	고졸	41%	18%	33%	0%	7%	100%
	대졸 이상	32%	24%	30%	1%	13%	100%
결혼상태	유배우자	53%	18%	15%	1%	12%	100%
	사별	51%	11%	18%	2%	18%	100%
	이혼	29%	19%	46%	1%	5%	100%
	미혼	12%	22%	45%	2%	19%	100%
가구원 수	1인	36%	14%	28%	2%	20%	100%
	2인	55%	16%	22%	1%	7%	100%
	3인 이상	50%	18%	19%	1%	12%	100%
거주 지역	서울	41%	18%	30%	0%	10%	100%
	인천·경기	50%	9%	19%	2%	20%	100%
	광역시	55%	16%	20%	2%	7%	100%
	지방 중소도시	34%	17%	29%	2%	18%	100%

자료(설명): 1. 자가, 2. 전세, 3. 보증부 월세, 4. 무보증 월세, 5. 무상거주

여성 가구주 가구의 가구원 수 특성에 따른 거주 유형 특성은 모든 그룹에서 자가 비율이 높게 나타났다. 보증부 월세의 거주 유형이 가장 높은 그룹은 1인 가구로 나타났다. 무상거주 유형도 1인 가구에서 가장 높게 나타났다.

여성 가구주 가구의 거주 지역 특성에 따른 거주 유형 특성은 모든 지역에서 자가 비율이 높았다. 자가 비율은 광역시(55%) > 인천·경기(50%) > 서울(41%) > 지방 중소도시(34%)로 나타났다. 보증부 월세의 거주 유형은 서울(30%) > 기타지역(29%) > 광역시(20%) > 인천·경기(19%)로 서울이 가장 높게 조사되었다. 무상거주 비율은 인천지역이 가장 높게 나타났다.

이상에서 여성 가구주 가구의 특성에 따른 거주 유형 특성을 분석한 결과 주요한 특징은 다음과 같다. 여성 가구주 가구의 자가 비율이 높은 그룹은 60세 이상 그룹, 중졸 이하 그룹, 유배우자와 사별 그룹, 2인 가구 이상 그룹이었다. 전세 비중이 높은 그룹은 20~30대와 40~50대, 대졸 이상 그룹, 이혼과 유배우자 그룹, 3인 가구 이상 그룹, 서울 거주자 그룹으로 나타났다. 보증부 월세 비중이 높은 그룹은 20~30대와 40~50대, 고졸과 대졸 이상 그룹, 이혼과 미혼 그룹, 1인 가구 그룹, 서울 거주자 그룹으로 나타났다. 무상거주 유형이 높은 비중을 나타내는 그룹은 80~90대와 중졸 이하 여성 가구주 그룹, 유배우자 그룹과 사별 그룹과 미혼 그룹, 1인 가구, 인천·경기지역 거주자 그룹으로 나타났다.

고령자 그룹과 교육 수준이 낮은 그룹, 유배우자 그룹과 사별한 여성 가구주 그룹은 자가 비율과 무상거주 비율이 다른 그룹에 비해 높았다. 그리고 다른 그룹과 비교하여 자가 비율이 낮은 그룹은 20~30대, 대졸 이상 그룹, 미혼 그룹, 1인 가구 그룹, 서울지역에 거주하는 여성 가구주 가구로 나타났다.

V. 결론

과거에 비해 여성에게 교육의 기회와 사회적 역할이 증가하였으나, 여전히 여성 가구주 가구는 경제적 빈곤 비율이 높으며, 이는 주거의 빈곤으로 이어지고 있다. 그동안 한국에서 여성 가구주 가구에 관한 연구는 그들의 경제적 빈곤에 국한된 연구가 주를 이루었다. 여성 가구주 가구의 경제적 빈곤 중에서도 삶의 근간이 되는 주거 빈곤은 매우 중요한 문제이다.

이에 본 연구에서는 여성 가구주 가구의 특성과 관련한 주거 특성을 분석하였다. 그 구체적 내용은 여성 가구주 가구의 특성(여성 가구주의 나이, 교육 수준, 결혼상태, 그리고 여성 가구주 가구의 가구원 수와 거주 지역)과 주거 특성인 주택 유형(다가구주택을 포함한 단독주택, 주상복합 아파트를 포함한 아파트, 다세대주택을 포함한 연립주택, 오피스텔, 점포주택 등 복합용도 주택, 원룸, 기타)과 거주 유형(자가, 전세, 보증부 월세, 무보증 월세, 무상거주)이다.

분석 방법은 빈도분석, ANOVA 분석과 사후분석, 교차분석을 수행하였다. 빈도분석 결과는 여성 가구주 나이는 60세 이상이 전체집단에서 57.9%로 여성 가구주의 고령화비율이 높음을 파악할 수 있었다. 여성 가구주 학력은 대졸 이하의 여성 가구주 가구의 비율이 70.6%로 대학교육의 혜택을 받지 못한 여성 가구주가 많음을 알 수 있었다. 여성 가구주 결혼상태는 사별한 그룹(46.2%)이 가장 많았는데 이는 여성 가구주들에서 고령자 비율이 높는데 기인하는 것으로 판단된다. 여성 가구주 가구에서 1인 가구의 비율은 53.3%로 상당히 높다. 이는 사별한 고령자의 여성 가구주 비율과 관계가 있다고 볼 수 있다. 여성 가구주 가구의 거주 지역은 기타지역(37.9%)이 가장 많았다. 이는 서울, 수도권, 광역시를 제외한 지방 중소도시에서 고령자의 비중이 높은 것과 관련이 있는 것으로 볼 수 있다. 주거 특성 중 주택 유형은 여성 가구주 가구의 41.2%가 아파트(주상복합 아파

트 포함)이며, 그다음은 단독주택(다가구주택 포함)으로 35.1%였다. 주거 특성 중 거주 유형은 여성 가구주 가구의 자가 소유 비율이 43.3%로 높은 데 고령 여성 가구주가 사별한 후 주택을 소유하게 되는 것으로 판단할 수 있다.

본 연구는 연구가설 1, 2, 3, 4, 5를 검증하기 위한 ANOVA 분석과 사후 분석을 수행하였다. 본 연구에서 가설1은 여성 가구주의 나이와 여성 가구주 가구의 주거 특성은 적어도 하나의 그룹에서 차이가 존재한다. 가설2는 여성 가구주의 교육 수준과 여성 가구주 가구의 주거 특성은 적어도 하나의 그룹에서 차이가 존재한다. 가설3은 여성 가구주의 결혼상태와 여성 가구주 가구의 주거 특성은 적어도 하나의 그룹에서 차이가 존재한다. 가설4는 여성 가구주 가구의 가구원 수와 여성 가구주 가구의 주거 특성은 적어도 하나의 그룹에서 차이가 존재한다. 가설5는 여성 가구주 가구의 거주 지역에 따라 여성 가구주 가구의 주거 특성은 적어도 하나의 그룹에서 차이가 존재한다.

ANOVA 분석과 사후분석에서 여성 가구주 가구의 특성과 주거 특성의 차이를 검증한 결과는 여성 가구주 가구의 가구원 수와 주택 유형, 여성 가구주 가구의 교육 수준과 거주 유형에서는 차이를 보이지 않았다. 이 두 가지 유형을 제외하고는 여성 가구주 가구의 특성(여성 가구주의 나이, 교육 수준, 결혼상태, 그리고 여성 가구주 가구의 가구원 수와 거주 지역)은 주거 특성에서 차이를 보였다.

마지막으로 여성 가구주 가구의 특성과 여성 가구주 가구의 주거 특성의 차이를 구체적으로 분석한 교차분석 결과이다. 먼저, 주택 유형 특성을 분석한 결과 주요한 특징은 단독주택(다가구주택 포함) 거주 비율이 높은 그룹은 80~90대인 고령자 그룹, 무학과 초등학교 졸업의 여성 가구주 그룹, 사별한 여성 가구주 그룹, 1인 가구 그룹, 인천·경기지역에 거주하는 여성 가구주 그룹으로 나타났다. 원룸에 거주하는 비율이 높은 그룹은

20~30대 여성 가구주 그룹, 대학교 졸업 이상 여성 가구주 그룹, 미혼 여성 가구주 그룹, 1인 가구 그룹, 기타지역에 거주하는 여성 가구주 그룹으로 나타났다. 여성 가구주 가구의 특성에 따른 거주 유형 특성은 다음과 같다. 여성 가구주 가구의 자가 비율이 높은 그룹은 60세 이상 그룹, 중졸 이하 그룹, 유배우자와 사별 그룹, 2인 가구 이상 그룹이었다. 전세 비중이 높은 그룹은 20~30대와 40~50대, 대졸 이상 그룹, 이혼과 유배우자 그룹, 3인 가구 이상 그룹, 서울 거주자 그룹으로 나타났다. 보증부 월세 비중이 높은 그룹은 20~30대와 40~50대, 고졸과 대졸 이상 그룹, 이혼과 미혼 그룹, 1인 가구 그룹, 서울 거주자 그룹으로 나타났다. 무상거주 유형이 높은 비중을 나타내는 그룹은 80~90대와 중졸 이하 여성 가구주 그룹, 유배우자 그룹과 사별 그룹과 미혼 그룹, 1인 가구, 인천·경기지역 거주자 그룹으로 나타났다. 고령자 그룹과 교육 수준이 낮은 그룹, 유배우자 그룹과 사별한 여성 가구주 그룹은 자가 비율과 무상거주 비율이 다른 그룹에 비해 높았다. 그리고 다른 그룹과 비교하여 자가 비율이 낮은 그룹은 20~30대, 대졸 이상 그룹, 미혼 그룹, 1인 가구 그룹, 서울지역 거주 여성 가구주 가구로 나타났다.

이상의 본 연구 결과를 토대로 여성 가구주 가구의 주거정책에 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 여성 가구주 가구의 주거정책은 여성 가구주 가구의 특성별로 세분화하여 주거정책을 수립할 필요가 있다. 본 연구의 가설검증에서 여성 가구주 가구의 가구원 수와 주택 유형, 여성 가구주 가구의 교육 수준과 거주 유형을 제외하고, 여성 가구주 가구의 특성과 주거 특성은 적어도 한 그룹 이상에서 차이가 있는 것으로 분석되었다. 여성 가구주 가구를 연령별, 교육 수준별, 결혼상태별, 가구원 수별, 거주 지역별로 세분화된 주거정책을 구체적으로 수립할 필요가 있다.

둘째, 원룸에 거주하는 여성 가구주 가구에 대한 주거정책 수립이 필요하다. 원룸은 주거 빈곤과 주거 안전 문제를 동시에 안고 있는 주택 유형이

다. 본 분석 결과에 의하면 원룸에 거주하는 비율이 높은 그룹은 20~30대 여성 가구주 그룹, 대학교 졸업 이상 여성 가구주 그룹, 미혼 여성 가구주 그룹, 1인 가구 그룹, 기타지역에 거주하는 여성 가구주 그룹으로 나타났다. 대졸 이상의 20~30대 사회초년생인, 미혼, 1인 가구인 여성 가구주가 원룸에 거주하면서 발생하는 주거 안전 문제를 해결하기 위한 주거정책 마련이 시급하게 제기된다. 여성 주거 안전 문제를 해결하기 위해 지자체 차원의 여성 1인 가구의 주거 안전 정책 도입이 전국적으로 확대될 필요가 있다.

셋째, 자가 비율이 낮은 여성 가구주 가구의 내 집 마련을 위한 정책적 지원이 필요하다. 본 연구에 의하면 자가 비율이 낮은 그룹은 20~30대, 대졸 이상 그룹, 미혼 그룹, 1인 가구 그룹, 서울지역에 거주하는 여성 가구주 가구이다. 내 집 마련은 주거 안정과 더불어 삶의 안정을 이룬다. 나아가 ‘자산 소유 민주주의’ 이론에 의하면 노후 자금으로의 활용이 가능하다. 여성의 임금은 남성과 비교하여 아직 낮은 수준이다. 이러한 점을 감안할 때 성인직접 관점에서 성별 임금 격차 해소방안을 마련해야 한다.

넷째, 고령 여성 가구주 가구의 주택자산을 활용하는 주거정책이 필요하다. 본 분석에서 자가 비율이 높은 그룹은 60세 이상 그룹과 유배우자와 사별한 그룹으로 나타났다. 이들은 배우자와 사별을 통해 주택을 소유한 고령자 여성 가구주들이다. 현재 고령자가 노후 자금으로 현금이 필요한 경우에 소유한 주택자산을 활용하는 주택연금, LH 연금형 희망나눔주택 등이 있다. 주택을 소유한 고령자 여성 가구주를 위한 소유주택의 연금 방안에 관한 다양한 정책들이 요구된다.

본 연구는 패널데이터를 이용하여 여성 가구주 가구의 특성과 여성 가구주 가구의 주거 특성 관계를 분석하였다. 여성 가구주 가구의 주거 문제와 관련한 연구는 아직 미흡한 상황이다. 향후 미시적 접근의 여성 가구주 가구의 주거 문제와 관련한 연구들이 지속되기를 기대한다.

참 고 문 헌

- 권연화·최열, 2015, 「노년층의 가구구성 및 주택점유형태에 따른 주거비 부담능력에 관한 분석」, 대한토목학회논문집 35(4): 977-986.
- 김선주, 2020, 「A Study on the Improvement of Youth Housing Support Policy」, International Journal of Industrial Distribution & Business 11(11): 1-20.
- 김성숙, 2012, 「여성가구주 가계유형별 빈곤 가구 특성 연구」, 젠더와 문화 5(1): 71-103.
- 김수완, 2010, 「복지국가의 여성가구주 노인 빈곤에 관한 비교연구」, 사회보장연구 26(2): 285-316.
- 김수정, 2007, 「여성가구주 가구의 빈곤원인과 빈곤위험의 젠더격차」, 페미니즘연구 7(1): 93-133.
- _____, 2008, 「비교 국가적 관점에서 본 한국 여성가구주의 빈곤」, 보건사회연구 28(2): 33-52.
- 김안나, 2014, 「가구유형별 빈곤과 배제의 특성 연구」, 가족과 문화 26(1): 237-265.
- 노승철·이희연, 2009, 「주거이동을 통한 주거 불안정성 변화에 관한 연구- 저소득층을 대상으로 하여 -」, 한국경제지리학회지 12(4): 507-520.
- 노혜진·김교성, 2008, 「결혼해체를 경험한 여성가구주의 빈곤과 사회적 배제에 관한 종단연구」, 사회보장연구 24(4): 167-196.
- 박재규, 2009, 「여성가구주의 발생 원인에 따른 빈곤특성 분석」, 여성연구 77: 109-141.
- 반정호·김경희, 2013, 「모자가구의 소득분포와 빈곤요인 분석」, 노동정책 연구 13(1): 33-69.
- 신희정, 2010, 「여성 가구주의 빈곤에 영향을 미치는 사회적 배제 요인에 관한 시론적 고찰」, 사회과학연구 26(1): 315-342.
- 여성가족부, 2020, 『2020 통계로 보는 여성의 삶』, 여성가족부.
- 이영라·이숙중, 2018, 「고령층의 자산빈곤과 소득빈곤에 미치는 영향요인 연구」, 사회과학연구 57(2): 111-157.
- 이정아, 2009, 「여성가구주 가구의 향상 빈곤화」, 여성연구 77: 49-79.
- 이현정, 2018, 「여성가구주 가구의 사회경제적 특성 및 주택자산효과 분석」, 서울

- 도시연구 19(1): 1-20.
- 임세희. 2014. 「최저주거기준미달가구 규모 및 특성의 변화(2005-2011)」. 사회보장연구 30(3): 215-244.
- 통계청. 2020. 『2019 통계로 보는 여성의 삶』. 통계청.
- 황정임. 2013. 「한부모가족지원 종합대책 수립 연구」. 한국여성정책연구원.
- 황정임·김은지·남원석·이재웅. 2013. 「여성가구주가구의 주거실태 및 정책방안 연구 - 도시지역의 비혼 1인 가구 및 저소득 한부모 가구를 중심으로」. 한국여성정책연구원 연구보고서.
- Doling, John & Richard Ronald. 2010. "Home ownership and asset-based welfare." *Journal of Built Environment* 25(2): 165-173.
- Hirayama, Yosuke. 2017. "Individualisation & familisation in Japan's home-owning democracy." *International Journal of Housing Policy* 17(2): 296-313.
- Kennett, Patricia & Kam Wah Chan. 2011. "Introduction: Women and Housing Systems," in *Women and Housing: An International Analysis*, edited by Patricia Kennett and Kam Wah Chan, 1-10. London: Routledge.
- Raekstad, Paul. 2020. "Property-owning democracy as an alternative to capitalism." *European Journal of Political Theory* 19(4): 614 - 622.
- Saunders, Peter. 1990. *A Nation of Home Owners*. London: Unwin Hyman.
- Toussaint, Janneke & Marja Elsinga. 2009. "Exploring housing and asset-based welfare can the UK be held up as an example for Europe?" *Housing Studies* 24(5): 669-692.
- Yip, Ngai Ming. & Ray Forrest. 2002. "Property Owning Democracies? Home Owner Corporations in Hong Kong." *Housing Studies* 17(5): 703-720.

국 문 초 록

여성 가구주 가구의 주거 특성에 관한 연구

김선주(경기대학교 대학원 부동산자산관리학과 교수)

본 연구는 여성가구주가구의 주거특성을 분석하여 여성가구주가구의 주거정책에 관한 시사점을 제시하고자 한다. 분석대상은 여성가구주가구 특성(나이, 교육수준, 결혼상태, 가구원수, 거주 지역)과 주택특성(주택, 아파트, 연립주택, 오피스텔, 점포주택 등 복합용도 주택, 원룸, 기타)과 거주유형(자가, 전세, 보증부 월세, 무보증 월세, 무상거주)이다. 분석방법은 ANOVA, 사후분석, 교차분석이다. 분석결과는 1)여성가구주가구는 고령, 저학력, 사별, 1인가구의 비중이 높았다. 2)ANOVA분석과 사후검증은 여성가구주가구원수와 주택유형, 여성가구주 교육수준과 거주유형을 제외하고, 여성가구주가구의 특성과 주거특성에서 그룹 간 차이를 보였다. 3)교차분석결과는 단독주택은 고령·저학력·사별·인천경기지역거주·1인 가구, 원룸은 20~30대·대졸이상·미혼·1인 가구, 자가는 60세 이상, 중졸이하, 유배우자와 사별, 2인 가구 이상에서 높은 비율이 나타났다. 시사점은 여성가구주가구의 특성별로 세분화된 주거정책, 주거안전대책, 여성가구주를 위한 내 집 마련의 구체적 지원, 자가 소유의 고령 여성가구주가구의 주택자산을 활용하는 주거정책이 필요하다.

주제어 : 여성 가구주 가구, 주거 특성, 주택 유형, 거주 유형,
여성 가구주 가구의 주거정책

Abstract

A Study on the Housing Characteristics of Female Headed Households

Kim, Sun-Ju(Professor, Dept. of Real Estate · Asset Management, Kyonggi Univ.)

This study is to present implications of the Female Headed Households(FHH) policy by analyzing the characteristics of FHH and housing. We used the Frequency Analysis, Analysis of Variance(ANOVA), Post-Test, and Cross Analysis. The analyses found that FHH had a high proportion of elderly, loweducated, bereaved, and one-person households(OPH). There was a difference between FHH and housing characteristics. The cross-sectional analysis revealed that a high proportion of groups that live in detached houses are elderly, low-educated, and reside in the Incheon Gyeonggi area, and OPH. A high proportion of individuals in the 20-30 age group, college graduates, singles, and OPH live in studio apartments. Individuals who are 60 years old or older, middle school graduates or lower, exile and widowed, and households of two or more are most likely to live in their own homes. The implications of the housing policy of FHH are subdivided by the characteristics of FHH: residential safety measures for studios, specific support for the provision of a home for FHH with a low rate of self-ownership, and selfowned houses of elderly female heads of households. A housing policy that addresses assets is needed.

Key words: Female head of household, Residential characteristics, Housing type, Residence type, Housing policy of female headed households

일반논문

| 공원 기반 포용적 근린재생사업의 경제적 가치 추정
김용국

| 플랫폼 자본주의 시대의 노동자상
김영선

| 문화경관유산의 보존을 통한 도시의 문화적 정체성 구현:
생투앙 벼룩시장의 ZPPAUP, AVAP를 중심으로
노시훈

| 지방보조금 통계목별 예산운영 실태분석:
경기도 민간 지방보조금 사례를 중심으로(2015~2018)
박재용

| 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책이 인천 세입에
미친 영향 및 시사점
임상수

| 지방정부 권한 확대 인식에 대한 영향요인 분석:
지방정부 신뢰의 매개효과를 중심으로
유두호 · 유나리

| 지역공동체 기반 돌봄 활동의 요인구성과 정책 방향:
노인과 아동의 돌봄공동체 사례를 중심으로
전지훈

공원 기반 포용적 근린재생사업의 경제적 가치 추정*

김용국**

김
용
국

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적
2. 용어 정의 및 연구사

II. 연구 방법

1. 연구 대상지 일반 현황
2. 공원 기반 포용적 근린재생사업 구성 요소 및 비용 산출 기준
3. 공원 기반 포용적 근린재생사업의 경제적 가치 추정 방법

III. 분석 결과

1. 공원 기반 포용적 근린재생사업 추진 방안
2. 공원 기반 포용적 근린재생사업의 경제적 가치 추정 결과

IV. 결론 및 시사점

* 본 논문은 건축도시공간연구소 2019년 기본과제「포용적 근린재생을 위한 공원 정책 개선방안 연구」의 일부를 발전시켜 작성한 것임.

** 건축공간연구원 스마트·녹색연구단 부연구위원(E-mail: ygkim@auri.re.kr, Tel: 044-417-9821)
<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020.18.87>

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

공원은 시민의 건강과 삶의 질에 직접적인 영향을 미치는 사회적 인프라스트럭처이다. 노인, 영·유아, 빈곤 계층 등 사회·경제적으로 취약한 인구 집단의 경우 공원 서비스의 중요도는 상대적으로 더 높다. 사회·경제적 취약 계층은 그렇지 않은 계층에 비해 공원 외의 여가 서비스를 선택하기에 신체적 또는 경제적 제약이 크기 때문이다. 정부와 지자체는 공원 정책과 사업을 추진하는 과정에서 사회·경제 및 환경적으로 취약한 인구 집단과 지역 사회를 먼저 고려해야 할 필요가 있다. 해외 선진 도시들은 포용 도시 구현을 위해 사회적 약자를 우선해서 고려한 공원 정책과 사업을 추진하고 있다. 영국은 계층·지역 간 불평등·불균형 현상 완화를 위해 국가 차원에서 복합결핍지수(Index of Multiple Deprivation)를 개발해 포용적 관점에서의 공원 정책 및 계획 수립과 연계하고 있다. 미국 뉴욕시는 2014년부터 경제적 수준이 낮은 근린 지역의 소규모 공원을 혁신하는 커뮤니티 파크 이니셔티브(CPI: Community Parks Initiative) 정책을 추진하고 있다. 우리나라 역시 현 정부가 국정 전략으로 내세운 포용적 복지국가의 실현에 기여할 수 있는 공원 정책을 마련해야 한다. 사회·경제 및 환경적 지위(SEES: Socio-Economic and Environmental Status)¹⁾에 따른 공원 서비스의 상대적 필요도를 고려해 도시 포용성을 제고할 수 있는 수요

1) 사회·경제 및 환경적 지위란 “개인의 경제적 능력 및 사회적으로 인정받는 정도 혹은 전체 사회에서 개인의 상대적인 위치를 의미하는 사회경제적 지위(socioeconomic status)와 함께 환경적 서비스로부터의 혜택 또는 취약 수준을 의미하는 환경적 지위(environmental status)를 포함하는 개념”이다(김용국·조상규 2019).

자 중심의 공원 정책 수립과 사업 추진이 필요하다.

1980년 「도시공원법」이 제정된 이후 국제 올림픽 등의 국제 행사·이벤트 개최, 신도시 개발사업 추진을 통해 다수의 도시공원이 조성되었다. 정부와 지자체의 적극적인 공원 면적 확충 정책을 통해 2018년 말 기준 우리나라의 1인당 도시공원 면적은 10.1㎡로 법적 기준인 6㎡/인을 초과 달성한 상태이다. 인천광역시도 1인당 도시공원 면적이 11.7㎡/인으로 전국 평균보다 높은 수준이다. 문제는 1980~90년대 집중하여 조성된 기존 공원들이 저출산·고령화, 사회적 배제, 폭염·미세먼지 피해 지속, 비만·스트레스 등의 건강 문제 등 현대 도시가 직면한 문제 해결에 제대로 기능하고 있지 못하다는 것이다. 공원은 도시 문제 해결을 위한 처방 키트로 발명되었고, 시대의 변화에 따라 역할과 기능을 다변화해 왔다. 인구감소 시대, 정부와 지자체는 신규 공원 확충에서 기존 공원의 개선과 관리로 정책 방향을 전환할 필요가 있다. 공원 주변 지역의 사회·경제 및 환경적 특성, 공원 서비스에 대한 지역주민의 니즈 등을 종합적으로 고려해 기존 공원의 물리적 공간 환경과 운영 프로그램, 유지·관리 체계를 질적으로 개선하기 위한 정책 수립과 사업 추진이 필요하다.

본 연구의 목적은 포용적 관점에서의 공원녹지 서비스 개선을 통해 근린재생 효과를 창출할 방안을 제시하고, 해당 정책사업의 경제적 가치를 추정하는 것이다. 연구의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 공원 기반 포용적 근린재생의 개념을 조작적으로 정의한다. 둘째, 김용국(2019)의 연구 결과, 공원결핍지수(IPD: Index of Park Deprivation)²⁾가 상대적으로 높게 도출된 인천광역시 남동구 구월2동

2) 공원결핍지수는 5개 부문 18개 변수로 구성된다. 공원 서비스 수준(1인당 공원 면적, 공원 서비스 면적 비율, 서비스 범위 내 공원 개수), 인구구조 특성(인구밀도, 노인인구 비율, 유소년 비율), 경제 및 교육 수준(국민기초생활수급자비율, 핵심생산가능인구비율, 고등교육인구비율)

의 지역 여건 분석 결과를 토대로 공원 기반 포용적 근린재생사업 추진 방안을 제시한다. 셋째, 해당 사업 방안의 경제적 가치를 분석하여 정책 추진 필요성의 근거 자료를 제시한다.

2. 용어 정의 및 연구사

본 연구에서는 공원 기반 포용적 근린재생을 “모든 시민이 연령대, 소득 및 교육 수준 등의 지위에 상관없이 사회적·경제적·환경적으로 차별받지 않고 살 수 있도록 공원을 기반으로 한 하드웨어·소프트웨어·휴먼웨어 측면에서의 맞춤형 사업 추진을 통해 근린 지역 거주민의 삶의 질 향상, 근린 지역 경제 활성화, 근린 지역의 환경 재난·재해 대응 역량 강화 효과 등을 창출하는 것”이라고 조작적으로 정의했다(김용국 2019b). 공원 기반 포용적 근린재생의 특징은 다음과 같다. 첫째, 포용성이다. 사회적·경제적·환경적으로 취약한 계층과 지역을 우선적으로 고려해 한정된 국가와 지자체 예산을 투입한다는 것이다. 둘째, 기존 공원의 개선이다. 신규 공원 조성이 아닌 기존 공원의 개선으로 근린재생 효과를 창출한다는 특징을 지닌다. 근린 지역에 방치된 ‘보통의 공원’ 환경 개선을 통해 근린재생의 혁신적 거점공간으로 정비한다. 기존 공원의 재생과 함께 근린 지역 내 가로, 유희 공간, 건축물 등 다양한 공간 요소를 그린인프라스트럭처로 조성함으로써 사회적·경제적·환경적 재생 효과를 창출한다.

공원 서비스의 양적·질적 수준이 인구 집단 및 지역의 사회경제적 지위에 따라 불균형하게 분포되어 있고, 이를 개선하기 위한 포용 도시 정

을, 재정자립도), 건강 수준(비만율, 우울감경험율, 스트레스인지율, 걷기실천율), 환경적 취약성(폭염, 홍수, 미세먼지) 등으로 구성된다. 전문가 설문문을 통해 변수별 가중치를 도출한 후, 읍면동 단위에서 개별 변수에 해당하는 값을 구한 후 합산하여 0-1 사이의 공원결핍지수 값을 도출하였다.

책 추진이 필요하다는 연구 결과가 지속적으로 발표되어왔다. 신지영(2009)은 성남시를 대상으로 저소득층 비율, 1인당 공원 면적, 1인당 공원유치권 분포 관련 데이터를 행정동 단위로 수집한 후 사회경제적 지위와 공원접근성 간의 상관성을 통계 분석한 결과 사회경제적 지위가 낮은 지역의 공원 접근성이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 문지영 외(2017)는 청주시 대상 연구 결과 지역별 생활권 공원 서비스 공급 수준의 격차가 심하며, 이를 개선하기 위해 인구밀도, 어린이 인구 비율, 노인 인구 비율, 소득, 지가와 같은 사회경제적 요소를 고려할 필요가 있다고 말한다. 김용국(2019a)은 포용 도시 구현을 위한 공원 정책의 대안적 지표로 공원결핍지수(IPD)를 제안하고, 이를 7대 광역시에 적용해 공원 정책 필요도가 상대적으로 높은 지역을 선정했다. 김용국(2019b)은 근린 단위의 사회경제 및 환경적 지위를 고려할 때 7대 광역시 공원서비스가 포용적으로 공급되고 있는가를 확인하고, 포용적 녹색 도시 환경 구축을 위한 공원 정책의 개선 시사점을 제시했다. 김정화와 김용국(2019)은 포용적 도시계획과 재생을 위한 공원녹지 정책의 개발 방향을 모색하기 위해 영국 중앙 및 지방정부의 정책 사례분석을 실시했다. 분석 결과 정책 개발과 추진에 앞서 공원녹지의 불평등 및 포용성 현황 등에 관한 연구가 수행되어야 하며, 공원녹지의 양적 확충뿐만 아니라 질적 수준 향상을 정책 목표로 설정해야 할 필요성이 제기됐다.

공원 조성과 재정비를 통한 경제적 편익을 분석한 연구들이 있다. CABE(2009)는 공원이 제공하는 사회적, 경제적, 환경적 차원의 가치를 정리해 제시했다. 본 연구에서 제안하는 공원 기반의 포용적 근린재생사업 추진을 통해 영유아 교육 및 신체적·인지적 발달, 지역주민 교류 활성화, 휴식, 기후변화 적응 등의 효과를 창출할 것으로 기대한다(표 1 참고). 이주희 외(2010)는 조건부가치측정법을 사용해 서울시 옥상 공원의 경제적 가치를 경관 향상 및 심리안정 효과, 환경교육 효과,

녹지 네트워크 형성 및 생물서식지 제공, 도시 텃밭으로의 활용 등으로 구분해 추정한 결과 연간 약 346억 원의 가치가 있는 것으로 분석됐다. Cohen et al.(2015)은 저소득 청년 계층의 신체활동 부족 문제에 대응해 많은 지역 사회에서 공원 리노베이션에 투자하고 있는 현실을 반영해 공원 리노베이션이 어느 정도 효과가 있는가를 검증했다. 분석 결과 공원 리노베이션 전·후 이용률이 높아지고, 신체활동 수준과 공원에 대한 긍정적인 인식이 강화되었음을 밝혀냈다. Huang et al.(2016)은 뉴욕시에서 도시 차원에서의 공원 재설계 및 리노베이션 프로젝트인 CPI가 신체활동, 공원 이용, 정신건강, 지역 사회 웰빙에 미치는 영향을 분석했다. 30개의 공원 주변 근린 지역과 20개의 대조군 지역을 비교 분석한 결과 재설계 및 리노베이션 3년 전후 신체활동, 공원 이용, 정신건강, 지역 사회 웰빙 측면에서 긍정적인 영향을 미쳤음을 밝혀냈다. 본 연구는 지역 사회의 사회·경제 및 환경적 특성에 맞춰 기존 도시공원 개선사업의 추진 방향을 설정하고, 해당 사업 추진을 통한 경제적 가치와 파급효과를 분석하여, 포용 도시 구현을 위한 공원 정책 개선 방향을 제시한다는 차별성을 갖는다.

[표 1] 공원의 가치

구분		내용
사회적 가치	개인적 가치	개별 공원녹지를 선택한 방문객 수
		운동과 휴식을 통한 신체적 건강 증진과 웰빙
		무료 또는 저비용 여가 서비스를 통한 비용 절감
		교육 자원과 야외학습 장소
		어린이들의 신체적·인지적 발달에 영향
		자연과의 접촉을 통한 정신건강 및 행복감 증진
	사회적 가치	타인과의 만남 또는 지역 사회 행사 장소
		일자리 창출
		지역 특성을 담고 있는 관광지로 기능
		지역주민과 방문객을 위한 시각적·물리적 어메니티

[표 1] 공원의 가치

구분		내용
경제적 가치	주택소유자의 경제적 가치	공원녹지 인접 부동산 가치 상승
	사업적 가치	녹지 인근 상업용 자산 가치 상승
		사업체와 직원들의 생산성 향상과 이탈 방지
		공원 방문객의 지역 내 지출 (카페, 식당 등)
		공원 방문객의 일반 지출(여행비용)
		방문객 피드백
	지자체 차원의 가치	지역 만족도 상승
		지역 환경의 질적 개선을 통한 민간투자 및 산업 유치
		재원 조달 (행사비, 카페 및 공원시설 운영 등)
		공원의 물리적 자산이 지닌 재정적 가치
환경적 가치	지속가능성	야생동물 서식지 공급
		단기·중기 탄소 격리
		생물다양성
	기후변화 적응 및 완화	홍수 피해 완화 및 물 관리
		도시열섬현상 완화
	대기질 정화	공해 개선과 대기질 정화
	오픈스페이스 네트워크	저비용 활동적 여행과 운동을 위한 장소

자료(출처): CABE(2009, 26)

II. 연구 방법

1. 연구 대상지 일반 현황

본 연구는 인천광역시 남동구 구월2동을 공간적 범위로 삼았다. 김용국 (2019)의 연구 결과 인천광역시 구월2동은 상대적 공원 서비스 필요도를 의미하는 공원결핍지수(IPD)이 상대적으로 높은 지역이다. 대부분 주거지 역으로 대단위 아파트 단지와 저층 다세대·다가구주택이 밀집해 있다. 인구

밀도 약 5만 명/km²의 고밀 지역으로 유소년 인구가 차지하는 비율이 17.35%로 매우 높다. 지역 사회 내 초등학교 3개소, 중학교 2개소, 어린이집 36개소, 유치원 5개소, 아동복지기관 3개소가 분포해 있다. 1인당 도시공원 면적 비율도 상대적으로 매우 낮은 수준이다. 주민 인터뷰 조사 결과 대부분의 어린이집과 유치원이 아파트 단지에 밀집되어 있어 저층 주거지 밀집 지역의 경우 유소년 인구 비율에 비해 보육 시설이 부족한 상태이다. 걷기 실천율이 상대적으로 낮으며, 미세먼지 취약성이 높은 것으로 나타났다.

구월2동에는 규모 33,722m²의 구월체육근린공원이 있다. 축구장, 게이트볼장, 족구장, 농구장, 배드민턴장 등 다양한 체육시설이 설치되어 있고, 공원 내 위치한 올림픽 기념 국민생활관에서는 수영, 에어로빅 등의 실내 스포츠 프로그램이 운영되고 있다. 현재 인천시는 구월2동 체육근린공원을 중심으로 ‘어르신 친화형 문화마을’ 사업과 ‘아동이 안전한 통학로 환경 개선사업’을 계획 중에 있다.

[표 2] 연구 대상지 사회경제 및 환경적 지위(SEES) 및 공원결핍지수 특성

구분		인천광역시 구월2동	7대광역시 1,148개 읍면동 중위값	구분	인천광역시 구월2동	7대광역시 1,148개 읍면동 중위값
공원 서비스 수준	1인당 도시공원 면적(m ² /인)	0.83	4.20	공원 서비스 수준	85.28	78.14
	공원서비스면적 비율(%)	45.42	44.54			
	서비스 범위 내 공원 개수	10	6			
인구구조 특성	인구밀도(명/km ²)	49443.18	14689.66	표준 화 점 수	인구구조 특성	37.28
	노인인구 비율(%)	9.07	14.74			
	유소년인구 비율(%)	17.35	10.58			
경제 및 교육 수준	핵심생산인구 비율(%)	39.25	37.26	경제 및 교육 수준	37.98	42.81
	재정자립도	33.70	26.50			
	기초생활수급자 비율(%)	1.47	3.14		건강 수준	68.61

구분		인천광역시 구월2동	7대광역시 1,148개 읍면동 중위값	구분	인천광역시 구월2동	7대광역시 1,148개 읍면동 중위값
경제 및 교육 수준	고등교육 인구 비율(%)	40.15	40.57	표 준 화 점 수	건강 수준	68.61
	건강 수준					
건강 수준	걷기 실천율(%)	46.70	50.40		환경적 취약성	58.33
	비만율(%)	30.40	26.50			
	우울감 경험율(%)	7.10	6			
	스트레스 인지율	29.40	27.00		공원 결핍지수 (IPD)	60.30
환경적 취약성	폭염에 의한 건강 취약성	0.35	0.29			
	홍수에 의한 건강 취약성	0.21	0.15			
	미세먼지에 의한 건강 취약성	0.46	0.34			

자료(출처): 김용국·조상규(2019)



[그림 1] 연구 대상지 공원·영유아보육시설·학교시설 현황

자료(출처): 김용국·조상규(2019)

2. 공원기반 포용적 근린재생사업 구성 요소 및 비용 산출 기준

1) 사업 구성 요소

공원 기반 포용적 근린재생사업 시뮬레이션을 통한 경제적 타당성과 파급효과를 추정하기 위해 사업 구성 요소별 비용 산출 기준을 설정했다. 사업 구성 요소는 공통요소와 지역특화요소로 구분 가능하였다. 공통요소는 기존 공원 정비, 보행가로 정비, 골목정원 조성, 휴게시설 설치 등이 포함된다. 지역특화요소는 지역 사회 사회경제 및 환경적 지위(SEES) 특성과 주민 인식 등을 고려해 도출하며 영유아 보육시설, 노인복지시설, 체육시설 등이 포함된다.

[표 3] 사업 구성 요소

사업 구성 요소		도입 가능 시설	사업 추진 방향
공통 요소	기존 공원 정비	화단, 수목식재, 플랜트 박스, 산책로 등	노후화 또는 방치된 기존 공원의 물리적 환경 개선
	보행가로 정비	가로수, 띠녹지, 나무구덩이 등	교목, 관목, 초화류 식재를 통한 보행가로 환경 개선
	골목정원 조성	플랜트 박스, 잔디포장 등	미세먼지, 폭염, 홍수 등 환경문제 대응과 환경 친화적 지역 창출을 위한 골목 환경 개선
	휴게시설 설치	공공시설물, 벤치, 쉼터 등	지역주민들의 사회적 교류 확대와 휴식 공간 지원
지역특화요소		어린이집, 노인복지시설, 체육시설 등	지역 사회 사회경제 및 환경적 지위 특성과 니즈를 반영한 특화 시설 설치 및 공간 환경 조성

2) 사업 구성 요소별 비용 산출 기준

사업 구성 요소별 비용 산출 기준은 다음과 같다. 첫째, 기존 공원 정비 사업은 2018년 국토교통부 고시에 따른 공원조성비 85,000원/㎡를 적

용했다(국토교통부 2018). 둘째, 보행가로 정비 사업의 띠녹지 조성비는 2012년 서울시 생육환경개선사업 추진계획을 참고하여 250,000원/㎡를 적용했고(서울시 2012), 골목 등 소규모 보행환경 개선은 2018년 국토교통부 고시에 따른 녹지조성비 약 72,000원/㎡를 적용했다. 2012년 서울시 생육환경개선사업 추진계획에 따라 띠녹지의 경우 보도폭이 3.0m 이상인 구간에 조성하고, 띠녹지 폭은 1.0m를 기준으로 했다. 셋째, 골목정원 조성 사업은 2018년 조경공사 표준내역서 일위대가를 참조하여 플랜트 박스는 약 560,000원/㎡, 잔디블록포장은 37,000원/㎡를 적용했다. 플랜트 박스의 크기는 높이 1m, 폭 33.84m를 기준으로 비용을 산정했다. 넷째, 휴게시설 설치하는 다양한 휴게시설 및 녹지의 형태를 고려하여 2018년 국토교통부 고시에 따른 녹지조성비 약 72,000원/㎡를 적용했다.

[표 4] 사업 구성 요소별 비용 산출기준

사업 구성 요소			조성비	출처
공통 요소	기존 공원 정비		85,000원/㎡	국토교통부(2018)
	보행가로 정비	가로수 및 띠녹지	250,000원/㎡	서울시(2012)
		소규모 보행환경 개선	72,000원/㎡	국토교통부(2018)
	골목정원 조성	플랜트박스	560,000원/㎡	한국조경사회(2018)
		잔디블록포장	37,000원/㎡	한국조경사회(2018)
	휴게시설 설치		72,000원/㎡	국토교통부(2018)

3. 공원 기반 포용적 근린재생사업의 경제적 가치 추정 방법

1) 평가 방법 선정

공원은 비배제성과 비경합성을 가지고 있는 공공재로 본 연구에서는 포용적 근린공원 개선사업을 통한 지역의 경제적 가치 증가 효과를 알아보기 위해 비시장재의 가치 추정 방법론을 적용했다. 비시장재의 경제

적 가치를 추정하는 기법은 크게 현시선호접근법(Revealed Preference Model)과 진술선호접근법(Stated Preference Model)으로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 진술선호접근법 중 하나인 조건부가치 측정법(CVM: Contingent Valuation Method)을 적용해 사업의 경제적 가치를 평가했다. CVM은 사람들이 생각하는 비시장재에 대한 가치를 설문을 통해 파악하는 방식으로 비시장재의 가상의 변화에 대해 어느 정도 지불의사(WTP: Willingness To Pay)가 있는지를 조사하여 이를 경제적 가치로 계산하는 방식이다.

2) 지불수단과 지불의사 유도방법 선정

본 연구에서는 CVM 방식을 통해 공원 기반 포용적 근린재생사업의 사회적·경제적·환경적 가치를 포함한 공익적 가치 평가를 하도록 했다. 지불의사에 관한 질문 이전에 응답자에게 조건부 시장의 일반적인 상황을 제시한 후 대상 재화에 대한 의견을 얻어내는 방식으로 구성했다(김용국 2018). 구체적인 사업의 특성과 계획을 응답자에게 더욱 명확하게 전달하기 위해 ‘보기 카드’ 등 보조 자료를 활용했다. 조건부 시장 설정에 있어서 응답자가 밝히고자 하는 지불의사를 쉽게 표현할 수 있도록 지불수단을 제시하는 것이 중요하다. 현실성 있는 지불수단을 설정하는 것은 응답자가 진정한 가치를 밝힐 수 있도록 유도하고 가상의 상황을 보다 현실적으로 파악한다는 점에서 중요한 과정이다. 특정 지불수단을 선택할 때 다음의 사항을 고려해야 한다. 첫째, 평가하고자 하는 재화와 관련된 정도가 높아야 한다. 둘째, 응답자가 쉽게 결정할 수 있도록 응답 구조가 단순화되어야 한다. 셋째, 여러 가지 편의를 제거할 수 있어야 한다. 본 연구에서는 공원 기반 포용적 근린재생사업을 평가 대상으로 명확하게 하고, 사업 추진을 위한 비용을 소득세에서 충당하며, 이를 응답자가 향후 5년간 매년

소득세를 지불하는 방식으로 설정했다. 본 연구에서는 대답하기 용이하여 응답률이 적고 설문 편의에 의한 영향이 적으며 응답자의 전략적 행위를 줄일 수 있는 양분선택형 질문법을 사용했다. 양분선택형 질문은 미리 설정된 금액 중 임의로 한 가지 금액을 각각의 응답자에게 제시하고, 응답자들은 제시된 금액이 본인의 지불의사 금액보다 작거나 같다면 “예”라고 응답하고, 높다면 “아니오”라고 응답하는 것을 의미한다. 양분선택형 질문법은 단일경계, 이중경계, 1.5경계로 구분되는데, 초기 제시액에 대한 답변에 따라 차등화된 두 번째 제시액을 제시하여 의사를 묻는 이중경계 양분선택형 질문법을 사용하였으며, 분석은 단일경계 양분선택모형을 활용했다.

[표 5] 가상 질문

귀하께서 거주하는 근린 지역의 공원녹지가 환경문제(폭염, 미세먼지 등), 경제문제(일자리 창출, 지역 활성화 등), 사회문제(건강 증진, 노인·영유아 빈곤계층 대상 복지 확충 등) 등 도시문제 해결과 재생에 기여하는 공원녹지로 만들기 위해서는 상당한 재원이 필요합니다. 이 재원을 마련하기 위해서는 귀하의 가구가 향후 5년간 매년 납부하는 가구 총소득세의 인상이 필요할 수 있습니다. 만약 다수의 사람들이 그 비용을 지불하지 않는다면 공원녹지 환경의 질을 개선하는 것이 불가능할 수 있습니다. 귀하의 소득은 제한되어 있고, 그 소득은 여러 용도로 지출되어야 한다는 사실을 고려하여 다음 질문에 신중하게 대답하여 주십시오.

3) 사전조사를 통한 초기 제시금액 선정

사전조사(pre-test)를 통해 제시금액의 분포를 정하고 본 설문조사에서 사용할 지불의사액(WTP) 기준을 설정했다. 이를 위해 2018년 11월, 20세 이상의 일반시민 148명을 대상으로 자유 질문법 형식으로 온라인 설문조사를 진행했다. 사전조사 결과 응답자 비중이 상대적으로 높은 1,000원, 5,000원, 10,000원, 20,000원 등 4개의 초기 제시금액을 선정했다.

[표 6] 사전조사 결과(상위 10개)

구분	빈도(명)	비율(%)
10,000원	39명	26.0%
1,000원	23명	15.3%
20,000원	16명	10.7%
5,000원	15명	10.0%
30,000원	13명	8.7%
50,000원	12명	8.0%
500원	11명	7.3%
100,000원	4명	2.7%
3,000원	3명	2.0%
2,000원	2명	1.3%

4) 본 설문조사

인천광역시 남동구 구월2동 거주민을 대상으로 설문조사를 실시했다. 성별·연령대별 인구 비례 할당하여 표본 수를 할당했다. 120명을 대상으로 설문조사를 실시했고, 일대일 개별 면접조사를 통해 이루어졌다. 설문조사는 2018년 12월 한 달간 수행되었다.

[표 7] 설문 응답자 일반 현황

구분		응답자 수(명)	응답자 비율(%)
성별	남성	59	49.2
	여성	61	50.8
연령대	20대	1	0.8
	30대	12	10.0
	40대	44	36.7
	50대	62	51.7
	60대	1	0.8

구분		응답자 수(명)	응답자 비율(%)
거주 유형	아파트	101	84.2
	연립주택/다세대주택	19	15.8
가족구성	1인	1	0.8
	2인	12	10.0
	3인	44	36.7
	4인	62	51.7
	5인 이상	1	0.8
월평균 가구소득	100~200만원 미만	2	1.7
	200~300만원 미만	11	9.2
	300~400만원 미만	27	22.5
	400~500만원 미만	46	38.3
	500~600만원 미만	34	28.3

사업에 대한 지불의사액(WTP)을 조사하기 위한 설문조사를 실시한 결과 대체로 1차 제시금액이 커질수록 제시금액에 대한 수용 의사 비율이 낮아지는 것으로 나타났다. 사업에 대한 소득세 지불의사가 없는 비중을 조사한 결과 인천광역시 남동구 구월2동은 52명(43.4%)인 것으로 나타났다. ‘지불의사없음’으로 의견을 제시한 응답자의 92.3%는 “이미 충분한 세금을 내고 있으므로 기존 세금을 사용해야 한다.”라고 인식하고 있었다.

[표 8] 초기 제시금액과 표본 수

제시금액 (원)	표본 수	예-예		예-아니오		아니오-예		아니오-아니오			
								지불의사없음			
		(가구)	(%)	(가구)	(%)	(가구)	(%)	(가구)	(%)	(가구)	(%)
1,000	30	18	15.0	7	5.8	1	.8	4	3.3	4	3.3
5,000	30	-	-	6	5.0	7	5.8	17	14.2	14	11.7
10,000	30	-	-	2	1.7	4	3.3	24	20.0	16	13.3
20,000	30	-	-	2	1.7	2	1.7	26	21.7	18	15.0
합계	120	18	15.0	17	14.2	14	11.7	71	59.2	52	43.3

5) 가치 추정 방법

지불의사액(WTP)을 추정하는 방법은 일반적으로 선행지불의사 추정법으로 개인의 투자사업에 대한 지불의사를 WTP_i 라고 한다면, 이는 직접 관측되지 않는 평균이나 중앙값으로 μ 를 가지는 확률변수라고 볼 수 있다. 이러한 확률변수는 평균이 0인 로지스틱분포 또는 정규분포를 따른다고 가정하며, 개인에게 투자사업을 위한 부담금을 제시된 금액에 대해 “예” 혹은 “아니오”의 응답에 따라 식을 설정할 수 있다. 본 연구에서는 로지스틱분포를 가정하여 분석했다. 만약 연령, 성별, 소득, 학력, 가족구성, 건강 상태와 같이 개인의 특성 변수가 정책사업에 대한 지불의사에 영향을 미치지 않는다고 가정한다면, 지불의사를 설명할 수 있는 독립변수로 제시금액을 둘 수 있으며, 이를 프로빗모형이나 로짓모형으로 추정할 수 있다. 본 연구에서는 로짓모형을 기본으로 추정하고자 하며, 다만, 개인의 특성 변수가 지불의사에 영향을 미치는지에 대한 여부는 별도로 가정하지 않고, 개인 특성 변수를 포함한 모형과 제외한 모형을 동시에 구하고자 한다.

다만, 지불거부자를 어떻게 처리하느냐에 따라 모형의 결과가 크게 달라질 것으로 예상되는데, 지불거부자의 WTP가 실질적으로 0이라고 볼 수 있지만, 모형 추정 과정에서 이들을 포함하여 분석하면 평균 WTP는 음의 값을 가질 가능성이 커진다. 모형 추정 과정에서 지불거부자의 WTP가 분포상으로 음의 값을 가질 수 있으며, 이에 따라 모형의 상수항 추정치의 통계적 신뢰도가 낮거나 음의 값을 가질 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지불거부자의 응답 결과를 표본에서 제외하여 분석하는 방법이 가장 합리적이라고 볼 수 있으나, 자료의 수가 줄어든다는 점에 있어서 다음의 문제가 발생할 수 있다. 지불거부자의 비중이 매우 큰 경우, 사업 자체에 대한 거부감이 커서 WTP가 낮거나 음의 값을 가질 수 있음에도 불구하고 저항응답을 제거함으로 인해 편익이 크게 추정될 수 있다. 본 연구의 사업

대상지들을 보면 지불 거부 비율이 각각 50.8%, 43.3%, 45.0%로 매우 높은 비율을 차지하고 있어 단순히 지불거부자의 비율을 빼는 것을 결과를 왜곡할 소지가 있다. 본 연구에서는 지불거부자의 경우 WTP가 0이라고 가정하여 분석할 수 있는 스파이크 모형을 이용하여 기존 모형과 결과를 비교하고자 한다.

III. 분석 결과

1. 공원기반 포용적 근린재생사업 추진 방안

1) 사업 추진 방향

인천광역시 남동구 구월2동을 대상으로 한 근린재생사업의 기본 방향은 영유아 보육 지원으로 설정했다. 사업 범위는 아파트 단지를 제외한 구월체육근린공원과 주변 저층 주거지 밀집 지역으로 설정했다. 구체적인 사업 추진 방향은 다음과 같다. 첫째, 구월체육근린공원을 활용해 저층 주거지 밀집 지역의 부족한 어린이 놀이 및 보육 공간을 확충하기 위해 어린이집을 설치한다. 구월2동은 유소년 인구가 차지하는 비율(17.35%)이 매우 높은 지역인 반면 영유아 보육시설이 아파트 단지 내 밀집되어 있어, 저층 주거지 밀집 지역의 영유아 보육 수요를 충족하기 위해 구월체육근린공원 내 어린이집 설치를 제안하였다. 둘째, 구월2동의 걷기실천율이 상대적으로 낮아 지역주민의 활발한 걷기 활동을 지원하기 위해 구월체육근린공원과 초등학교, 어린이집, 노인시설 등을 중심으로 보행가로를 재정비한다. 차량 이동과 지역주민의 보행 활동을 최대한 방해하지 않기 위하여 띠녹지, 플랜트 박스 등을 활용해 충분한 녹지공간을 확보한다. 셋째,

녹지를 활용한 다양한 휴게시설을 설치하여 지역주민의 활발한 상호 작용을 유도하고, 우울감 완화와 스트레스 저감효과를 창출한다. 넷째, 주거지 내 자투리땅을 활용한 신규 공원녹지 확충을 통해 미세먼지 적응 역량을 강화한다. 기존 건축물의 대지의 조경 및 공개공지와 유휴 부지 또는 주택 간 틈새 공간 등을 소규모 공원과 녹지 공간으로 재조성하여 지역주민의 휴식 공간을 확보하고 거리 환경을 개선한다.

[표 9] 사업 추진 방향 설정

구분	사회경제 및 환경적 특성	사업 추진 방향
인구구조 특성	• 초고밀 지역 • 유소년 비율이 매우 높은 지역	• 기존 공원의 저이용 부지를 활용한 지역 내 부족한 영유아 보육시설 확충
건강 수준	• 낮은 걷기실천율	• 보행가로 재정비 및 녹지공간 확충
	• 우울증과 스트레스 인지율 높은 수준	• 휴게시설 설치를 통한 주민 간 교류 확대 유도
환경적 취약성	• 높은 미세먼지 취약성	• 주거지 내 유휴 공간 및 자투리땅을 활용한 그린인프라스트럭처 조성



[그림 2] 사업 추진 계획안

자료(출처): 김용국·조상규(2019)

2) 사업 소요 예산

인천광역시 남동구 구월2동을 대상으로 공원 기반 포용적 근린재생 사업을 추진하기 위한 총 사업 예산을 추정한 결과 약 72.8억 원이 도출됐다. 사업 구성 요소별 소요 예산을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지역 특화시설인 어린이집 설치이다. 어린이집 평균 1인당 시설 규모인 8.10㎡를 기준으로 80명 정원 어린이집 설치를 가정하면 648㎡ 규모의 어린이집 설치가 가능하다.³⁾ 2013년 기준 신축 어린이집 평균 정원인 약 83명을 기준으로 규모를 설정했다. 필수적으로 확보해야 하는 옥외놀이터는 약 232㎡ 규모의 기존 놀이터 시설을 활용할 수 있으며, 주변의 다른 어린이집, 유치원, 지역주민이 모두 이용할 수 있도록 개방함을 전제로 한다.⁴⁾ 어린이집 높이는 4층 이하로 제한되며 영유아 80명 기준 어린이집 연면적 648㎡일 때 건축 면적 최소 162㎡로 시설 설치가 가능하다. 어린이집 신축 공사비 평균은 약 210만 원/㎡로, 정원 약 80명 규모 어린이집 기준 연면적 648㎡의 조성비를 산출한 결과 약 1,369백만 원이 도출됐다(김상호 외 2013).

둘째, 기존 공원 정비 사업 예산이다. 기존 공원 재정비 및 녹지 확충에 필요한 면적은 총 16,716㎡로 2018년 국토교통부 고시 기준 공원 조성비를 적용한 결과 약 1,421백만 원의 공원 조성비가 도출됐다. 구월체육근린공원 전체 면적 33,772㎡ 가운데 축구장, 족구장, 농구장, 배드민턴장, 운동장, 게이트볼구장, 국민생활관 등 실내시설을 제외하고, 산책로, 녹지 등의 공간 면적을 기준으로 정비사업 규모를 산정했다. 셋

3) 「영유아보육법 시행규칙」 제9조 1항 별표1에서 어린이집 영유아 1인당 4.29㎡ 이상 면적을 확보해야 함을 명시하고 있다.

4) 2015년 보건복지부의 「보육사업안내지침」에 따라 옥외놀이터는 정원 80명을 기준으로 최소 126㎡를 설치해야 한다.

째, 보행가로 정비 사업 예산이다. 사업 물량은 현장조사를 통해 이용률이 높으나 환경 개선이 필요한 구간을 기준으로 설정했다. 보행가로 정비를 위한 가로수·띠녹지조성비와 녹지조성비를 산출한 후 합산한 결과 약 2,379백만 원이 도출됐다. 가로수·띠녹지 조성 면적은 총 1,232㎡로 2012년 서울시 생육환경개선사업 추진계획 기준 250천 원/㎡를 적용하면 약 308백만 원이 산출된다. 골목 등 소규모 보행환경 개선 면적은 총 28,762㎡로 2018년 국토교통부 고시 기준 약 2,071백만 원의 비용이 소요된다. 넷째, 골목정원 조성 사업 예산이다. 현장조사를 통해 협소한 골목 가운데 정원 조성이 가능한 구간을 설정했고, 플랜트 박스와 잔디블럭 포장 조성비를 기준으로 약 350백만 원의 비용이 산출됐다. 다섯째, 휴게시설 설치 사업 예산이다. 휴게시설 설치면적은 980㎡로 총 2018년 국토교통부 고시 기준 녹지조성비와 대상지 평균 공시지가 기준 부지 매입비를 합산한 결과 약 1,760백만 원이 도출됐다.



어린이집 및 놀이터 부지



보행가로 정비사업 대상지



골목정원 조성사업 대상지

[그림 3] 사업 대상지 전경

자료(출처): 연구자 촬영

[표 10] 사업 소요 예산 추정 결과

사업 구성 요소			조성비
공통 요소	기존 공원 정비	공원 재정비 및 녹지 확충	약 1,421백만 원 (국토교통부 고시 85,000원/㎡ x 16,716㎡ = 1,420,860,000원)
	보행 가로 정비	가로수 및 띠녹지	약 308백만 원 (서울시 기준 250,000원/㎡ x 1,232㎡ = 308,000,000원)

사업 구성 요소			조성비
공통 요소	보행 가로 정비	소규모 보행환경 개선	약 2,071백만 원 (국토교통부 고시 72,000원/㎡ x 28,762㎡ = 2,070,864,000원)
	골목 정원 조성	플랜트 박스	약 343백만 원 (2018년 조정 표준내역 기준 560,000원/㎡ x 613㎡ = 343,280,000원)
		잔디블록 포장	약 7백만 원 (2018년 조정 표준내역 기준 37,000원/㎡ x 180㎡ = 6,660,000원)
	휴게 시설 설치	부지 매입비	약 1,689백만 원 (대상지 공시지가 기준 평균 1,723,500원/㎡ x 980㎡ = 1,689,030,000원)
		녹지 조성비	약 71백만 원 (국토교통부 고시 72,000원/㎡ x 980㎡ = 70,560,000원)
지역 특화 요소	어린이집		약 1,369백만 원 (신축 어린이집의 1㎡당 평균 공사비 2,112,000원/㎡ x 648㎡ = 1,368,576,000원)
총 사업 예산			약 7,279백만 원

2. 공원 기반 포용적 근린재생사업의 경제적 가치 추정 결과

인천광역시 남동구 구월2동을 대상으로 한 포용적 근린공원 개선사업의 경제적 가치 평가를 위한 모형 추정 결과 5가지 모형 모두 WTP 추정 결과가 유의수준 1%에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 가장 실질 WTP가 높은 경우는 스파이크 모형이며, 지불거부 응답자를 포함한 경우가 제외한 경우보다 지불용의 금액이 높은 것으로 나타났다. 개인의 속성을 표현하는 변수들을 포함한 모형과 제시금액만을 변수로 둔 모형 모두 WTP가 유사하게 추정되었으나, 개인 속성 변수들의 통계적인 유의도는 낮은 것으로 나타났다.

[표 11] 모형별 분석 경제적 가치 평가 결과

구분	로지스틱 모형				스파이크 모형
	지불거부 포함		지불거부 제외		지불거부 포함
	단일변량	다변량	단일변량	다변량	
상수	1.2214***	-6.6827***	1.5969***	-4.8959	0.4740*
연령		0.4916**		0.3763	
성별		0.4279		0.4598	
가족구성		0.2555		0.3511	
소득		-0.02493		-0.0040	
학력		0.6444***		0.5709	
건강상태		0.1911		0.2147	
제시금액	-0.0004***	-0.0004***	-0.0003***	-0.0003***	0.0002***
평균 WTP	3,418.3***	3,417.5***	5,280.3***	5,344.3***	4,192.6***
지불거부율			43.3%	43.3%	
실질 WTP	3,418원	3,417원	2,994원	3,030원	4,193원

* 유의수준 10%에서 통계적으로 유의 / ** 유의수준 5%에서 통계적으로 유의 / *** 유의수준 1%에서 통계적으로 유의

자료(설명): 가족구성 변수는 1인 가구=dummy1(기준변수), 2인 가구=dummy2(2인 가구=1), 3인 가구=dummy3(3인 가구=1), 4인 가구=dummy4(4인 가구=1), 5인 이상 가구=dummy5(5인 이상 가구=1)로 구성했다.

인천광역시 남동구 구월2동 주민들의 가구당 지불의사액(WTP)은 3,410.4원이며, 이로 인해 발생하는 연간 총 편익은 767.7백만 원인 것으로 추정된다. 향후 5년 동안 소득세의 일부로 지불하기 때문에 5년간의 총 편익을 2019년 기준 현재가치로 환산하면 3,188.6백만 원이 될 것이다.⁵⁾ 기타 지역 주민의 가구당 지불의사액은 34.1원이며, 이로 인해 발생하는 연간 총 편익은 744.3백만 원이 될 것이며, 향후 5년 동안 소득세의 일부로 지불하기 때문에 5년간의 총 편익을 2019년 기준 현재가치로 환산하면 3,178.3백만 원이 될 것으로 추정된다. 결과적으로

5) 현재가치로 환산하기 위한 할인율은 연구 시점 기준 기획재정부가 규정한 재무적 할인율 5.5%를 적용했다.

인천광역시 남동구 구월2동 포용적 근린공원 개선사업의 총 경제적 가치는 2019년 기준 6,366.9백만 원이 되는 것으로 추정할 수 있다.

[표 12] 공원 기반 포용적 근린재생사업의 경제적 가치 추정 결과

지역	가구당 지불의사액 (원/가구/년)	가구수 (가구)	연간 총 편익 (백만원/년)	5년간 총 편익의 현재가치 (백만원)
인천광역시 남동구 구월2동	3,410.4	218,945	746.7	3,188.6
기타 지역	34.1	21,824,002	744.3	3,178.3
합계	3,444.5	22,042,947	1,491.0	6,366.9

자료(출처): 통계청 2018년 기준 가구 수

IV. 결론 및 시사점

공원 정책은 지역 맞춤형으로 추진해야 한다. 공원을 둘러싼 지역의 사회경제 및 환경적 지위 데이터를 토대로 상대적 필요도를 측정하고, 필요로 하는 서비스와 기능을 공급할 때 공원 정책의 실효성을 높일 수 있다. 정부와 지자체는 투입 가능한 예산과 조직이 한정되어 있기 때문에, 공원과 같은 생활 SOC 정책을 추진할 때 우선순위를 정하기 위한 기준이 필요하다. 정책우선순위 선정 기준은 해당 시기의 패러다임을 반영해 변한다. 오늘날 도시 정책의 핵심 이슈는 ‘포용’이다. 어떤 계층도 소외됨이 없이 도시가 제공하는 공공 서비스를 골고루 누릴 수 있는 도시를 만드는 것이 대다수 도시의 주요한 목적으로 설정되어 있다. 공원과 같은 공공 서비스로부터 소외되어 있는 지역을 찾고, 해당 지역에 적합한 양적·질적 서비스를 충족시키는 맞춤형 공원 정책을 추진해야 한다. 한편, 1980년대 이후 정부와 지자체는 급속한 도시화에 대응해 1인당 도시공원 면적 6㎡를 확보하기 위한 양적 확충 정책을 집중적으로 추진해왔다. 그 결과 세계 공원

선진도시와 견주어도 부족하지 않은 공원 면적을 확보하게 되었다. 오늘날은 급격한 인구감소로 인해 소멸 위기에 처한 중소도시가 증가하는 시대이다. 앞으로의 공원 정책은 면적 증가가 아닌 질적 관리에 초점을 기울여야 할 필요성이 높다. 조성된 후 20년이 경과한 노후 도시공원 비중이 급격히 증가하고 있고, 공원을 대체하는 실내 여가오락시설의 증가로 이용자에게 외면받는 공원이 늘어나고 있기 때문이다.

이러한 관점에서 본 연구는 포용적 관점에서 공원녹지 서비스의 질적 개선을 추진할 수 있는 방안을 제시하고, 해당 사업의 경제적 가치와 파급효과를 추정하고자 했다. 주요 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 인천광역시 남동구 구월2동의 공원 기반 포용적 근린재생사업 추진 방안을 제시했다. 저층 주거지 밀집 지역에 상대적으로 부족한 영유아 보육시설을 설치하고, 지역주민들의 보행 환경 개선을 통한 신체적·정신적 건강 증진을 위해 그린 인프라스트럭처 확충 사업을 제안했다. 둘째, 공원 기반 포용적 근린재생사업의 경제적 가치와 파급효과를 추정했다. 경제적 가치 평가는 사업 대상지 거주민 대상 설문조사를 통해 도출한 지불의사액(WTP)을 토대로 조건부가치 측정법(CVM)을 적용해 실시했다. 분석 결과, 지역주민들은 인천광역시 남동구 구월2동을 대상으로 한 공원 기반 포용적 근린재생사업에 가구당 3,444원/년의 지불의사가 있는 것으로 나타났고, 이를 토대로 편익을 추정한 결과, 해당 사업은 약 64억 원의 경제적 가치가 있는 것으로 나타났다. CVM을 활용해 도시공원의 경제적 가치를 추정한 다수의 연구가 있다. 김재홍(2007)은 울산시 내 기 조성되어 있는 울산대공원과 문수체육공원의 경제적 가치를 추정한 결과, 울산대공원의 WTP는 4,828원/월/가구, 문수체육공원의 WTP는 4,507원/월/가구로 나타났다. 박소윤 외(2008)은 7대광역시 주민을 대상으로 조성 예정인 생태체육공원의 가치를 추정했고, 가구당 지불의사액은 2,940원/년으로 도출됐다. 박선영(2016)은 부산 개금동 철도부지 입체도시공원 사업의 경제적 가치

를 추정한 결과, 사업 대안별로 가구당 지불의사액이 75원/월과 91원/월로 추정되었다. 시민들은 이미 조성되어 편익을 얻고 있는 공원의 가치에 대해서는 높게 평가하는 반면, 조성 예정인 사업의 가치는 상대적으로 낮게 평가하는 경향이 있다. 이러한 점에서 인천광역시 남동구 구월2동을 대상으로 한 공원 기반 포용적 근린재생사업의 경제적 가치는 상대적으로 높은 것으로 판단된다.

연구 결과를 통한 인천광역시 공원 정책 개선 시사점은 다음과 같다. 첫째, 인구구조 특성, 소득 및 교육수준, 건강 및 공공서비스 수준, 미세먼지 및 폭염 취약성 등 근린 지역의 사회·경제 및 환경적 지위 특성을 고려한 공원녹지 계획 수립과 정책 추진이 필요하다. 녹피율, 공원녹지율, 1인당 공원녹지 면적 등의 양적 지표와 함께 포용성 측면의 지표를 공원 계획과 정책 수립 과정에 반영해야 한다. 이를 통해 공원 정책의 우선순위를 설정하고, 지역 맞춤형 공원 사업을 추진함으로써 시민들의 공원 서비스에 대한 효능감을 제고할 수 있다. 둘째, 인천광역시 내 누적되는 노후 공원의 서비스 개선 및 관리 대책을 마련해야 한다. 2018년 기준 인천광역시 861개 생활권공원 가운데 43%가 조성된 후 20년이 경과했고, 10%는 30년 이상 경과한 상태이다. 1990년대 도시개발사업을 통해 조성된 대다수 생활권공원의 재정비가 필요한 시점이다. 상·하위 지자체는 조성된 후 20년이 경과한 노후 공원 실태조사를 실시하고 대응 방안을 마련해야 하겠다. 노후 공원의 시설 노후도·안전도, 이용 행태, 이용 만족도 등을 종합적으로 조사해 재정비가 시급히 필요한 노후 공원을 도출하고, 개선사업을 시행할 필요가 있겠다. 셋째, 생활 SOC, 도시재생, 스마트시티 등의 정부 정책과 연계한 공원개선사업 추진이 필요하다. 2020년 생활 SOC 정책은 복합화 사업을 역점을 두고 추진할 계획이다. 생활 SOC 복합화 사업은 별도의 공간에 각 부처가 관장하는 시설을 각각 만들던 기존의 방식이 아닌 체육관, 도서관, 어린이집, 주차장 등 다양한 시설을 한 공간에 모으는 사업

을 의미한다. 근린의 주거 또는 상업지역으로부터 접근성이 우수한 근린 공원이 방치되거나 훼손된 경우, 해당 녹지공간을 활용해 생활 SOC 복합화 사업을 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다. 정부 도시재생 정책과 연계하여 노후 공원의 혁신적 리모델링과 프로그램 운영을 기반으로 한 근린재생 사업의 추진도 필요하다. 또한, AICBM(AI, IoT, Cloud, Bigdata, Mobile) 등의 스마트 기술·서비스와 연계한 노후 공원 관리 사업 등의 추진 모델을 연구·개발하여 스마트챌린지사업, 혁신성장동력 R&D 등의 국가 스마트도시 정책과 연계 추진하는 방안도 마련되어야 한다.

본 연구의 한계점은 다음과 같다. 첫째, 지불의사액 도출을 위한 가상 시장과 조건부 상품에 대한 구체적인 정보를 제공하지 못했다. 둘째, 인천광역시 남동구 구월2동이라는 특정 지역과 영유아 보육 지원 모델로 한정해 공원 기반 포용적 근린재생사업 추진 방안을 제시하고, 해당 사업의 경제적 가치 및 파급효과를 추정했다는 한계가 있다. 공원 기반 포용적 근린재생사업은 지역의 사회경제 및 환경적 특성을 고려해 영유아 보육, 노인 복지, 신체적 활동 증진, 기후변화 적응 등으로 다각화할 수 있다. 향후 추가 연구를 통해 다양한 모델의 공원 기반 포용적 근린재생사업을 시뮬레이션하고, 해당 사업의 경제적 가치뿐만 아니라 건강 증진, 일자리 창출 등의 사회적 가치와 미세먼지 및 홍수 피해 저감, 친환경적 경관 조성 등과 같은 생태계서비스 관점에서의 환경적 가치를 추정할 필요가 있겠다.

참 고 문 헌

- 국토교통부. 2018. 「기반시설 표준시설비용 및 단위당 표준조성비 고시」(국토교통부 고시 제2018 - 324호).
- 곽소윤·이주석·유승훈. 2008. 「조건부 가치측정법을 이용한 생태체육공원 조성의 경제적 편익 추정」, 재정정책논집 10(1): 257-276.
- 김상호. 2013. 「국공립어린이집 양적확충 및 질적향상을 위한 제도 개선 연구」, 건축도시공간연구소.
- 김용국. 2018. 「사립식물원 공익적 기능의 중요도 및 가치평가 연구」, 한국조경학회지 46(1): 49-60.
- _____. 2019a. 「포용적 생활 SOC 정책 추진을 위한 공원결핍지수 개발 연구」, 한국조경학회지 47(5): 28-40.
- _____. 2019b. 「7대 광역시 공원서비스의 포용성 분석」, 한국도시설계학회지 20(5): 19-31.
- 김용국·조상규. 2019. 「포용적 근린재생을 위한 공원 정책 개선방안 연구」, 건축도시공간연구소.
- 김정화·김용국. 2019. 「영국의 포용적 도시재생을 위한 공원녹지 정책 사례 연구」, 한국조경학회지 47(5): 78-90.
- 김재홍. 2007. 「울산지역 도시공원의 가치측정: 이중양분선택형 조건부가치측정법의 적용과 두 응답 간 상호의존성 검토」, 한국정책과학회보 11(1): 151-177.
- 문지영·장인수·반영운. 2017. 「사회·경제적 형평성을 고려한 도시 생활권공원 서비스 우선공급권역 선정-청주시를 대상으로-」, 국토계획 52(2): 183-210.
- 박선영. 2016. 「입체도시공원 조성사업의 경제성 분석」, 한국혁신학회지 11(3): 217-238.
- 서울시. 2012. 「2012년도 가로수 생육환경개선사업 추진계획」, 서울시.
- 신지영. 2009. 「도시공원 분포의 형평성 분석에 관한 연구 - 성남시 사례를 중심으로」, 한국환경복원기술학회 12(2): 40-49.
- 이주희·임엽·손민수·김홍석. 2010. 「조건부가치측정법을 이용한 옥상공원의 경제적 가치 추정」, 국토계획 45(6): 137-148.
- 한국조경사회. 2018. 「조경공사 표준내역서」, 한국조경사회.

- CABE, 2009. "Making the invisible visible: the real value of park assets."
[https://www.designcouncil.org.uk/sites/default/files/asset/
document/*the-real-value-of-park-assets.pdf](https://www.designcouncil.org.uk/sites/default/files/asset/document/*the-real-value-of-park-assets.pdf)(accessed May 8, 2020).
- Cohen, D, Han, B., Isacoff, J., Shulaker, B., Williamson, S., Marsh, T.,
McKenzie, T., Weir, M. and Bhatia, R. 2015. "Impact of Park
Renovations on Park Use and Park-based Physical Activity." *Journal
of Physical Activity and Health* 12(1): 289-295.
- Huang, T., Wyka, K., Ferris, E., Gardner, J., Evenson, K., Tripathi, D.,
Soto, G., Cato, J., Moon, J., Wagner, J., Dorn, J., Catellier, D. and
Thorpe, L. 2016. "The Physical Activity and Redesigned Community
Spaces(PARCS) Study: Protocol of a natural experiment to investigate
the impact of citywide park redesign and renovation." *BMC Public
Health* 16: 1160.
- UN-HABITAT, 2004. "The global campaign on urban governance." [https://
unhabitat.org/global-campaign-on-urban-governance-the](https://unhabitat.org/global-campaign-on-urban-governance-the)(accessed
May 8, 2020).

국 문 초 록

공원 기반 포용적 근린재생사업의 경제적 가치 추정

김용국(건축공간연구원 스마트·녹색연구단 부연구위원)

본 연구의 목적은 포용적 관점에서의 공원녹지 서비스 개선을 통해 근린재생 효과를 창출할 수 있는 방안을 제시하고, 해당 정책사업의 경제적 가치를 추정하는 것이다.

주요 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 인천광역시 남동구 구월2동을 대상으로 한 공원 기반 포용적 근린재생사업 추진 방안을 제시했다. 저층 주거지 밀집 지역에 상대적으로 부족한 영유아 보육시설을 설치하고, 지역주민들의 보행 환경 개선을 통한 신체적·정신적 건강 증진을 위해 그린 인프라스트럭처 확충 사업을 제안했다. 둘째, 공원 기반 포용적 근린재생사업의 경제적 가치를 추정했다. 경제적 가치 평가는 사업 대상지 거주민 대상 설문조사를 통해 도출한 지불의사액(WTP)을 토대로 조건부가치추정법(CVM)을 적용해 실시했다. 추정 결과 2019년 기준 인천광역시 남동구 구월2동 포용적 도시공원 개선사업은 약 64억 원의 경제적 가치가 있는 것으로 나타났다.

향후 추가 연구를 통해 다양한 유형의 공원 기반 포용적 근린재생사업 모델을 제시하고, 해당 사업의 경제적 가치뿐만 아니라 사회적·환경적 차원의 가치를 추정할 필요가 있겠다.

주제어 : 포용 도시, 도시재생, 그린 인프라스트럭처, 조건부가치추정법

Abstract

Estimation of the Economic Value of the Park-based Inclusive Neighborhood Regeneration Policy

Kim, Yong-gook(Associate Research Fellow, Smart-Green Research Group,
Architecture & Urban Research Institute)

The purpose of this study is to propose a plan to create an inclusive neighborhood regeneration effect by improving park and green space and estimate the economic value of the policy project. First, a plan was proposed to promote a park-based inclusive neighborhood regeneration project for Guwol 2-dong, Namdong-gu, Incheon. To promote physical and mental health by improving the walking environment for local residents, infants, and toddlers in low-rise residential areas, a green infrastructure expansion project was proposed. Second, the contingent valuation method(CVM) was used to estimate the economic value of the park-based inclusive neighborhood regeneration project. A questionnaire survey was conducted on residents of the project site to determine the willingness to pay(WTP) factor used in the CVM. In 2019, the economic value was approximately 6.4 billion won. In the future, it is necessary to present various types of park-based inclusive neighborhood regeneration project models through additional research and estimate the social, environmental, economic values of the project.

Key words: Inclusive City, Urban Regeneration, Green Infrastructure, Contingent Valuation Method

플랫폼 자본주의 시대의 노동자상*

김영선**

I. 문제의 제기

II. 노동자상의 역사적 형태

1. 농경 리듬과 부지런함
2. 공장 리듬과 근면함
3. 저스트-인-타임과 유연함

III. 플랫폼 자본주의 시대의 노동자상

1. 자유롭지만 연결된
2. 노동자 아닌 노동자
3. 자율적이지만 예측된

IV. 나가며: 노동 - 자본 관계를 가시화하기

김
영
선

I. 문제의 제기

특정 조직이나 체제, 생산방식은 그에 부합하는 특정한 노동자상(像)을 요구하게 마련이다. 특정한 노동자상의 주조는 조직의 유지·강화는 물론 지배의 재생산 또는 자본의 이윤 극대화에도 유용한 하나의 방식이기 때문

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A5B6075594). 또한, 전국불안정노동철폐연대가 주최한 노동권 기획토론회 '기술과 노동의 변화 그리고 노동권'(2020년 1월 6일)에서 발표한 글을 수정·보완한 것임.

** 한국노동안전보건연구소 노동시간센터 연구위원(E-mail: culmin@daum.net)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020.18.117>

투고(접수)일 2020.5.10. 심사(수정)일 2020.9.15. 게재확정일 2020.12.17.

이다. 노동자상은 특정한 조직이나 체제가 요구하는 노동자에 대한 상(像)을 말하는데, 여기에는 노동자에게 요구되는 태도와 감각, 욕구, 행동, 관계 방식이나 세계관, 성적 본능까지 포함된다.

노동자상의 주조는 역사적 상황 조건(historical contingency)의 변동(새로운 체제나 조직, 생산방식의 등장) 속에서 두드러지게 발생한다. 기존에 사회적으로 유통되던 노동자상과는 결별하면서 새로운 질서(뉴 노멀)에 부합하는 노동자상을 구축하려는 움직임들이 경합한다. 일례로 지금은 인제상이라고 각색되어 불리는 한때 기업들이 내세웠던 ‘대우맨’, ‘삼성맨’, ‘현대맨’은 각 기업의 조직문화를 표상함과 동시에 각 기업에 부합하는 특정한 형태의 노동자상이라고 말할 수 있다. 소위 신경영전략이라는 기치 아래 기업들이 앞다퉈 내걸었던 ‘○○맨’은 특정한 역사적 상황 조건 속에서 새롭게 기획됐던 것들로 80년대 중후반 이후 노동자 대투쟁에 대응한 자본의 위기 대응 전략의 일환이었다. 1993년 삼성 이진희가 “마누라와 자식만 빼고 다 바꾸자”라고 말했던 프랑크푸르트 선언이 대표적으로 미디어화된 경영전략이었다. 이는 발전국가 시기 국가로부터 시작된 공장새마을운동식 경영전략과는 다른 것으로 노동자상도 달랐다. 마찬가지로 방식으로 근면과 자기계발이란 노동자상에 대해서도 해석할 수 있는데, 산업 자본주의는 전통 사회의 농경 리듬에 부합했던 노동자상과는 다른 근면한 노동자상을 강력히 요구했고 신자유주의 체제는 근면 주체의 지위를 격하하고 새롭게 주조한 자기계발하는 주체를 칭송해 마지않았다.¹⁾

기존 노동자상과는 결별하면서 새로운 노동자상을 주조하는 과정은 축출과 포섭이라는 이중적 과정의 방식으로 전개된다. 폭력을 수반한 강제

1) 특정한 형태의 노동자상으로 ‘○○맨’을 비롯해 모범근로자, 산업전사, 수출역군, 신지식인, 핵심인재, 알렉세이 스타하노프(Alexey Stakhanov) 등을 들 수 있다. 마찬가지로 현모양처, 새마을아가씨, 민족의 동지, 니노미야 긴지로(二宮近次郎), 벤저민 프랭클린(Benjamin Franklin) 등도 특정한 역사적 상황 조건 속에서 새롭게 주조된 인간형의 사례들이다.

의 방식부터 동의에 기반한 헤게모니적인 방식까지 그 스펙트럼도 넓다. 근면 주체는 ‘한 뼉의 땅’으로부터의 축출인 동시에 공장 리듬에 복무하는 태도를 생산하기 위한 기획에 따른 이중적 과정의 산물이다. 자기계발하는 노동자상은 노동의 정규성에 대한 축출(정규성을 경직성·의존성으로 규정해 공격)인 동시에 유연 생산방식에 적합한 태도와 감각들의 집약체라고 볼 수 있다.

그렇다면 지금 여기 플랫폼 자본주의가 내세우는 노동자상은 무엇이고 그것은 무엇을 축출하고 어떠한 태도를 치켜세우며 포섭하는지를 질문해 볼 수 있다. 플랫폼 자본주의 시대의 노동자상은 생산방식의 역사적 형태들과 비교하는 방식을 통해 추출하고자 한다. 특히 노동시간의 성격 변화를 중심으로 노동자상의 독특성을 구체화하고자 한다. 대안은 노동시간을 비가시화하는 플랫폼 자본주의의 새로운 장치들에 대항하는 그 무엇일 것이다.

II. 노동자상의 역사적 형태

1. 농경 리듬과 부지런함

산업 자본주의는 노동자의 태도가 근면할 것을 요구했다. 이런 태도는 방직기·방직기 이후 또는 컨베이어 벨트로 표상되는 기계 시대 이후 강조됐는데,²⁾ 기계 흐름에 맞게 일관된 에너지와 신경을 지속적으로 투입할 수 있는 그런 자세다. 근면함(industry)은 이전 시대에는 볼 수 없었던 새로운 면서 꽤 ‘낯선’ 것으로 산업자본주의 시대의 특수적인 가치이자 태도다.

2) 방직기·방직기 시기와 컨베이어 벨트 시기 간의 시간차가 있기는 하지만, 집합적 성격의 규율화된 신체(disciplined body)에 대한 요구도가 높아졌다는 점을 기준 삼아 함께 병기하였다.

무엇이 새롭다는 것인가? 근면함이 기계제 이전 가내수공업 시기의 부지런함(diligence)과는 어떻게 다른 성질인지를 일별함으로써 그 새로움과 낯섦을 파악할 수 있을 것이다. 동시에 근면 주체의 주조가 목표하는 바는 무엇이었고 무엇을 추출하려 했는지를 반추할 수 있다.

우선, 전산업사회에서 보여진 노동의 태도는 자연 리듬 또는 농경 리듬에 따라 과업(task) 그 자체를 수행하는 것을 중요시했다. 공장 리듬을 표상하는 시작시간이나 마감시간 또는 출퇴근시간 등 ‘정해진’ 시간에 맞춰 과업을 수행하는 게 관건은 아니었다. 과업을 예정보다 빠르게 끝낸 경우, 남는 시간(spare time)에 대한 처리도 그 시간을 ‘흘러보내는(pass away)’ 경향이 높았다. 산업사회의 근면 신체처럼 시간 단위당 생산성을 높이는 데 혈안이 되어 무언가를 더 채워야 할 요구를 받지 않았다.

사람들은 가족생계비나 생필품비만을 버는 수준에서만 일했다. 그 이상으로 일하는 경우는 거의 없었다. …… 최저임금을 받는 최저 계층의 노동자조차도 성월요일 관습을 지키려 했다(크리시스 2007, 70-71).

잉여수입보다는 노동을 적게 하려 한다. 노동자는 자신이 노동을 극대화시키면 매일 얼마를 벌 수 있는지를 묻지 않고 자기가 지금까지 벌었고 또 자신의 전통적 필요에 알맞던 그 액수를 벌려면 하루에 얼마나 일해야 하는지를 묻는다. …… 사람들은 ‘그 본성상’ 더 많은 돈을 벌려는 것이 아니고 단지 자신이 살아온 대로 살고 그에 필요한 만큼만 벌려고 한다(맥스 베버 1996, 44).

둘째, 노동은 하나의 시간적 덩어리로 구성되어 있다기보다는 제 업무들로 조합된 형태를 띠었다. 작업시간은 특정한 업무가 연속적으로 채워졌다기보다는 다양한 업무들이 단속적인 형태로 채워졌다. 셋째, 그렇기

에 언제 쉬는 시간을 가질지, 언제 점심을 할지는 노동자의 신체 상태에 따라왔다. 방직기·방직기 또는 컨베이어 벨트가 쉬는 그때 맞춰 휴게시간이나 점심시간이 주어지는 건 아니었다. 넷째, 농경 리듬에 부합하는 부지런한 태도는 산업 리듬의 규칙성인 근면 태도에 비해 상대적으로 느슨한(sparse) 형태였다. 마지막으로, 작업이 이뤄지는 공간(cottage)도 노동-비노동, 일터-가정이 서로 분리된 형태를 띠기보다는 하나의 생태계로 얹혀있는 형태였다. 노동-비노동의 분리, 일터-가정의 분리는 기계제 이후의 새로운 특징이다.

2. 공장 리듬과 근면함

산업 자본의 입장에서 자연 리듬이나 농경 리듬에 따른 과업 수행 방식은 ‘통제하기 곤란한 불규칙한 것’, ‘무규율적인 것’, ‘느슨한 것’으로 여겨지고 제거되어야 할 대상으로 분류됐다. 일례로 자동 물기(self-acting mule)를 ‘철인’이라 치켜세웠던 앤드류 유어(Andrew Ure)는 『매뉴팩처의 철학』(1835)에서 장인 중심의 노동 관행을 게으른 습관, 무규율, 심지어는 방탕함으로 악마화하고 전통적 형태의 장인 노동에 의존할 필요 없이 생산성을 담보할 수 있는 혁신적인 방법으로 방직기 도입을 설파했다. 그런 기계들의 집합체인 공장 시스템을 어떠한 방해 없이 생산을 위해 ‘쉴새 없이 작동하는 거대한 자동기계’로 높이 추앙했다.

산업 자본주의는 컨베이어 벨트 리듬으로 상징되듯 어떤 새로운 규칙성(regularity)을 강조해 나갔다. 역사학자 에드워드 파머 톰슨(Edward Palmer Thompson)은 농경 리듬의 규칙성과는 구분되는 산업 자본주의의 결정적 특징으로 시간(time) 중심적인 태도를 꼽는다. 그는 시간 규율에 부합하는 근면 신체의 생산은 ‘무규율성을 교정하는 대대적인 작업’, ‘게으름과 방탕함이라는 잡초를 제거하려는 전투’의 산물이라고 봤다. 시간

규율을 내면화한 신체야말로 자본주의가 만들어낸 최고의 발명품이고 말한 여성주의 정치철학자 실비아 페데리치(Silvia Federici)의 지적도 이와 상통한다(Thompson 1967, 56-97; 실비아 페데리치 2011, 217-218).

공장 리듬에 부합하는 새로운 규칙성인 ‘근면함’이라는 이 낯설면서도 결정적인 특징을 톰슨의 논의에 따라 요약하면 다음과 같다. 첫째, 노동자는 특정한 형식의 규격화된 공간(공장)과 규격화된 시간(출퇴근 시간)에 구속적이게 됐다. 노동이 시·공간적으로 공장에 집중되는 형태를 띠면서 노동자는 정해진 시간에 맞춰 출근해야 했다. 시간 엄수하기, 마감 시한 준수 등은 노동자의 중요한 태도로 부상했다. 퇴근 이전까지는 컨베이어 벨트 ‘라인마다 쪼르륵 일렬로’ 서서 연속적으로 채워진 일련의 작업을 수행해야 했다.

둘째, 노동자는 시간-동작 원리에 따라 새롭게 설계된, 대개 파편화된 특정 업무를 반복 수행할 것을 요구받았다. 〈모던 타임즈〉(1936)에서 채플린이 스패너를 들고 ‘설새 없이 돌아가는 거대한 자동기계’ 위의 볼트 조임을 반복하는 부품화된 신체가 대표적인 이미지다.

셋째, 관리 감독은 일률적이고 집단적인 형태를 띠었다. 관리 감독은 공장이라는 시공간을 전제로 작업 과정의 가시성을 높이는 방식으로 그 목표는 주로 업무 시간 내 빈틈들을 관찰해 가시화한 후 퇴출하는데 맞춰졌다. 느슨한 노동과정을 더욱 조밀한(dense) 형태로 바꾸기 위함이었다. 테일러의 시간-동작 연구(time and motion study)가 대표적 관리법 중 하나다. 볼트 조이는 업무 이외에 불필요하다고 관찰된 시간적 빈틈들은 ‘게으름’이요, ‘낭비’요, ‘낮은 관습’이라는 이유로 제거되길 요구받았다. 공장 리듬에 부합하지 않는 품행의 요소들은 전방위적인 공격의 대상이 됐다. 노동자들은 이를 ‘분 뜯어내기’, ‘분 도둑’, ‘시간 깎아 먹기’라고 일갈했다.

넷째, 작업장 안팎 모두에서 노동을 규율하는 것이 산업 자본의 주요 선결과제였던 만큼, 공장 밖에서도 특정한 품행을 주조하는 장치들이 거세

게 몰아쳤다. 금지·절거 등 배제의 방식부터 캠페인·이벤트 등 포섭의 방식까지 다양했다. 산업 자본은 기존 자연 리듬에 따른 과업 수행 방식을 무규율성(‘일관성 없는’, ‘느슨한’, ‘심장이 얼마나 두껍게 만들어졌길래 게으름을 피우는가’)으로 문제화했듯이, 사회적으로 허용되던 전통 오락 문화를 문제화했다.

낮잠 관행이나 성월요일(St. Monday), 진 등의 독주 문화, 곰, 소, 오소리, 원숭이, 개, 닭, 쥐 등 동물을 대상으로 한 오락이나 ‘악의 학습소’로 불리기 시작한 장날 축제, 폭력(용맹함을 드러내는 주요 기술로 자주 활용되던 정강이 걷어차기(hacking) 기술 등이 게임의 한 요소로서 수반됐던 몹 풋볼 같은 전통 스포츠 등의 블러디 스포츠(bloody sports), 성적 본능은 물론 동물성의 요소들도 근면성을 저해하는 것으로 규정(‘질편하게 노는’, ‘방종한’, ‘방자하고 무절제하고 고집스러운’, ‘방탕한 기질’, ‘비신사적인’)되어 집중포화를 맞고 사라질 운명에 처했다.³⁾ ‘교양 시민’을 목표로 전개된 이런 공장 밖 사회평균인 프로젝트들은 근면을 덕으로 여기는 노동자상의 생산 과정과 상당 정도 조응했다. 새로운 작업방식과 특정한 생활양식은 때려야 뗄 수 없는 것이기 때문이다(안토니오 그람시 2005, 359-362; 김영선 2016, 179-191).

마찬가지로 포드주의적 노동자상의 창출도 생활양식의 여러 측면을 노동자상에 조응하는 방향의 프로그램들을 배치하는 방식으로 근면 태도를 고양해 나갔다. 프로그램들은 공장의 생산 활동뿐만 아니라 가족생활과 공동체 생활까지도 특정한 방식으로 조직하려 했는데, 여기에는 어린이 양육, 가사관리, 사회복지, 심리치료, 청소년 교육, 성교법, 영양 프로그램, 체력단련 일정, 결혼 상담 등을 포함했다. 낸시 프레이저(Nancy Fraser)

3) 산업 자본은 낮잠 대신 휴식이나 산책, 성월요일 대신 주말 소풍, 독주 대신 가벼운 맥주, 유혈 스포츠 대신 규칙 기반의 스포츠, 장날 축제 대신 미술관이나 박물관 등의 관람, 방탕한 성적 본능 대신 자기 절제 등과 같이 ‘신사적인’, ‘교양있는’, ‘대영제국다운’ 프로그램들을 장려했다.

의 지적처럼, 이런 장치들은 서로 교차하면서 개인들을 특정한 시간과 공간 내에 배열하고 특정 방식으로 고안된 논리에 따라 사회관계들이 작동하도록 하는 질서를 구축해 나갔다(낸시 프레이저 2020, 199-207).

노동자들은 근면 신체의 주조를 통해 추출을 극대화하고자 했던 산업 자본의 기획들에 대항해 때로는 리다이트 형태의 투쟁부터 때로는 노동시간 단축(또는 임금인상) 등의 시간에 ‘관한(about)’ 집합적인(collective) 투쟁을 전개했다.

3. 저스트-인-타임과 유연함

한편, 1970년대 이후 포드주의의 위기라는 역사적 상황 조건 속에서 위기에 대한 자본의 대응으로 여러 생산방식이 새롭게 등장하고 경합했다.⁴⁾ 그 가운데 유연 생산방식은 급변하는 시장 상황에 대응해 생산 과정을 ‘적시(JIT: just-in-time)’에 맞춰 조정할 것을 강조했다. 생산 최대화나 노동 집약적인 인력 투입 방식이 아니라 비용 최소화와 인력 유연화 등 모든 비용을 다운시키는, 군살을 제거하는 방식(lean production)이었다. 저스트-인-타임이란 표현으로 압축되듯 생산 과정과 시장 상황을 실시간으로 맞물리게 하는 것을 목표로 했다. 뒤에 언급할 플랫폼이야말로 자본이 꿈꾸는 ‘적시’의 이상을 구현하는 새로운 장치일 것이다. 이런 유연 생산방식은 노동의 정규성(중심부 노동자에 한정적이었던 안정성)을 경직성, 의존성, 비효율로 문제화하면서 유연화로의 대대적인 개편을 일(career → jobs)⁵⁾, 임금(성과 인센티브 강조), 직무(프로젝트형 팀제), 시간(낭비시

4) 포드주의 이후 네오테일러주의, 캘리포니아 모델, 유연 전문화, 혼합 모델, 토요타주의, 칼마르주의, 우뎔발라주의 등이 새로운 생산방식들로 제시됐다. 여러 경로의 차이에 대한 설명은 야마모토 도시오(1993, 115-135)을 참조한다.

5) 리처드 세넣(Richard Sennett)은 신자유주의 이후 일의 의미는 어원상 마차가 다니는 길을 뜻하고 한 우물을 판다는 의미로 쓰이는 직업(career)에서 짐수레로 실어 나를 수 있는 한 덩어리

간 제거) 차원에서 정당화해 나갔다.

여기서 노동자는 한 우물 파기식의 산업적 근면을 강요받기보다는 ‘적시’에 부합하는 유연한 주체가 되기를 요구받았다. 미리 정해진 절차에 따라 기계적으로 움직이는 것이 아니라, 급변하는 여러 상황에 발 빠르게 대처할 수 있는 능력이 중요시됐다. 팀과 팀 간의 의사소통 능력과 여러 업무들을 동시에 수행할 수 있는 멀티 능력(multi-skill) 또한 강조됐다. 노동자는 제조나 유지·보전뿐만 아니라 개선 업무도 떠맡았다. 이를 위해 검사 방법, 개선방법, 협력방법, 통계기법, 시간관리법, 자기관리법 등의 교육이 뒤따랐다(로빈 머레이 1993, 101-105; 교타니 에이지 1995, 99-125).

특히, 고장이나 불량 등 문제상황을 알아서 개선하는 문제해결 능력이거나 가공시간, 운반시간, 대기시간 등의 여러 낭비적인 시간의 틈들을 스스로 최소화하는 개선 노력(‘매시간 60분을 알아서 꽉 채워 작업하게 하는 것’)은 손꼽는 자세 중에 하나였다. 느슨한 시간적 틈을 단순히 제거하는 방식은 아니었다. 이런 유연함은 경쟁력 제고를 위해 노동자 스스로 문제를 진단하고 목표를 설정하고 평가하고 책임지며 일터는 물론 일상 어디에서나 끊임없이 기업가 정신을 발휘할 것을 요구했다. 신자유주의 시대의 ‘자기계발하는’ 노동자상 (또는 기업가적 자아상)과 상당히 친화적이다. 이렇게 더 밀도 높은 방식의 노동자상을 주조해 자본은 추출을 극대화해 나가려 했다.

Ⅲ. 플랫폼 자본주의 시대의 노동자상

지금 플랫폼 시대의 노동자는 어떤 태도를 요구받는가? 무엇으로부

리의 물건을 뜻하고 여러 단편적인 일들을 의미하는 일자리들(jobs)로 바뀌었다고 지적한다 (리처드 세넷 2002, 9).

터 추출되고 있고 동시에 어떠한 태도를 요구받으며 포섭되는가? 플랫폼이 설파하는 언어와 그 효과들을 일별하면서 플랫폼 노동의 구조와 경험들을 시간, 관계, 감시·통제 등의 차원에서 구체화할 필요가 있다.

우선, 플랫폼은 승객이 기차나 버스, 택시 등의 교통수단에 타고 내리기 쉽게 만들어 놓은 시설물을 뜻한다. 주체(승객과 사람)와 객체(교통수단과 사물이나 자원) 또는 객체와 객체 또는 주체와 주체를 상호 연결시켜주는 디지털 매개 장치인 것이다. 이를테면 배달앱은 생산자, 소비자, 배달노동자 간의 상품·일감을 연결하는 플랫폼이다. 플랫폼 노동은 플랫폼 장치를 매개로 거래되는 일감을 수행하는 노동 형태를 말한다.⁶⁾

물론 플랫폼 장치가 배달, 퀵, 대리 등의 호출형 노동에만 활용되는 건 아니다. 사람과 사물, 사물과 사물, 이곳과 저곳, 생산자와 소비자 등 주체와 객체를 더 빠르게 연결해 비용 절감 효과를 볼 수 있는 것이라면 어디에나 쓰이는 중이다.⁷⁾

플랫폼을 폭넓게 정의하고 있는 『플랫폼 자본주의』의 저자 닉 서르닉(Nick Srnicek)을 참조할 수 있다. 그는 플랫폼을 (ㄱ) 우버, 에어비앤비, 카카오택시, 배달의민족과 같이 서비스의 주문과 제공을 온라인에서 중개하

6) 대통령 직속 일자리위원회 16차 회의(2020. 7. 22.)에서 플랫폼 노동의 규모와 실태를 파악할 수 있는 통계 조사의 조작적 정의를 처음으로 마련했다. 아직은 개념도 규모도 정확하지 않은 상태. 전체 규모를 추정한 자료는 고용정보원(2019)을 참조할 수 있는데, 플랫폼 노동을 ‘지난 한 달 (또는 일 년) 동안 디지털 플랫폼(웹/앱)의 중개를 통해서 고객에게 단기적 유급 노동을 제공하고 소득을 얻는 고용 형태’로 정의하고 취업자의 약 1.7%(46만 9천 명)에서 약 2%(53만 8천 명)로 추산하고 있다. 그 규모가 크지 않다고 볼 수 있지만, 고용 형태에 미치는 영향력이나 사회적 파급력을 감안할 때 미래 노동의 헤게모니적 형태로 인식하고 고민해야 할 것이다.

7) 그럼에도 여기서는 플랫폼 효과에 대한 논의를 호출형 노동을 중심으로 다뤘다. 앞선 논의들(포드주의, 포스트포드주의)의 연장선상에서 제조업, 더 구체적으로는 자동차 업계에 미친 플랫폼 효과(탈속련화?, 기계의 인간 대체?, 중간 과정의 축소? 등)에 대해 검토하고 호출형 노동에의 플랫폼 효과와 비교 분석하는 작업이 뒤따라야 할 것이다(금속노조 노동연구원 2019).

는 ‘린(lean)’ 플랫폼, (L) GE나 지멘스 등이 자사 제조부품들에 사물인터넷·센서장치 등을 활용해 생산 과정을 최적화하는 ‘산업(industry)’ 플랫폼, (C) 일명 구독경제라고 불리는데 넷플릭스, 캐딜락, 코웨이같이 자사 콘텐츠나 제품을 렌트나 구독하는 방식으로 서비스하는 ‘제품(product)’ 플랫폼, (G) 구글이나 페이스북, 네이버같이 무료 서비스를 통해 데이터를 추출하는 ‘광고(advertising)’ 플랫폼, (I) 클라우드, 톨, 애플리케이션을 통해 이용자의 데이터를 저장·추출하는 ‘클라우드(cloud)’ 플랫폼으로 유형화한다. 통상 플랫폼 노동으로 언급되는 호출 노동이나 크라우드 워크(crowd work)는 린 플랫폼으로 분류할 수 있다(Srnicek 2016, 49-88).

호출 노동, 크라우드 워크를 비롯해 AI면접 톨, 스케줄링 프로그램, 업무용 앱, 렌털 솔루션, 자동결제 모듈 등 플랫폼 시대라 일컬을 만큼 플랫폼이 매개해 연결 가능성을 높이고 비용을 절감할 수 있는 무엇이든 다양한 형태로 일상 깊숙이 파고들고 있다.⁸⁾ 그 어느 때보다 기술적인 것이 세계의 판도를 뒤바꿀 게임 체인저인 것처럼 내용과 형식 모든 면에서 플랫폼은 지배력을 발휘하고 있는 모양새다. 심지어는 일감을 수행하는 사람의 모습은 축소된 채 사물들의 네트워크가 현실을 직조하는 핵심 원리로 그려지기도 한다. 이런 가운데 기술 유토피아를 내세운 플랫폼 장치의 자본주의적 사용이 그 어느 때보다 설득의 힘을 발휘하는 형국으로 보는 것이 더욱 적확하지 않나 싶다.

플랫폼 시대의 노동자상을 하나의 언어로 형상화하는 건 꽤 논쟁적이다. 그럼에도 플랫폼 업체들이 내놓은 광고 문구들을 통해 그 노동자상의 상을 유추해 볼 수는 있다. 반복 강조하는 표현과 이미지는 무엇인가? 이는 무엇을 배제하고 무엇을 포섭하고 있는가?

8) SNS 업무 지시, AI면접, 스케줄링 프로그램, 업무용 앱 등 플랫폼이 매개하면서 여러 차원에서 빚어지는 문제적 지점들에 대해서는 김영선(2017, 74-102; 2018, 66-76)을 참조한다.

[표 1] 노동자상의 역사적 형태

구분	기계제 이전	기계제 이후		인터넷 시대	플랫폼 시대
기술과 생산방식	수공	증기 (기계화)	전기 (자동화)	컴퓨터-인터넷 (디지털화)	ICBM과 인공지능 (플랫폼화)
	장인- 도제 체제	기계제	포드주의 (컨베이어 벨트) 포드	유연 (적시, Just-In-Time) 토요타	플랫폼 (실시간, 데이터화, 초연결) 아마존
업무 특징	과업(task) 중심적	시간(time) 중심적			건수(call) 중심적
		근면하게 연속적, 규칙적, 일률적 (career)	유연하게 비정규, 팀제, 인센티브 (jobs)	독립적으로 건별 노동 (gigs)	
축출 대상과 포섭의 언어	땅을 매개한 인격적 지배	'한 뼉의 땅'으로부터 → 임노동 상태로		정규성으로부터 → 유연성으로	노동자성으로부터 → 독립적인 형태로
		프롤레타리아트 (proletariat)		프레카리아트 (precarious +proletariat)	플랫폼타리아트 (platform +proletariat)
노동자상	부지런함 (diligent) 자연 리듬에 배태된 태도	근면함 (industrious) 컨베이어 벨트의 흐름에 부합하는 태도	유연함 (flexible) 멀티, 의사소통, 문제해결 능력	독립적임 (independent) 독립적임, 자율적임, 사상관의 주의력	
감시	인격적 관리-통제 (인적 종속)	공장 대상의 판옵티콘 (조직적 관리통제)	공장 대상의 전자적 판옵티콘 (관리통제의 전산화)	품행의 실시간 데이터화 (데이터 감시)	
노동- 비노동 관계	일터-가정은 하나의 생태계로 얹힘	일터-가정의 분리 (생산 영역에서 비노동은 철저히 배제)	유연한 분리 (경계가 모호해지기 시작)	경계 구분 무의미 (일 시간이 일상에 언제든 침투 가능)	
노동의 시간 투쟁	인격 투쟁 개별 또는 지역적 형태	시간에 '대항한' 투쟁에서 시간에 '관한' 투쟁 으로 (러다이트에서 시간 단축 투쟁으로) 집합적(collective) 형태			시간의 비가시화에 대한 투쟁? 연결적(connective) 형태?!

자료(출처): 연구자 작성

1. 자유롭게만 연결된

플랫폼 노동과 연관된 근사한 신조어들이 빠르게 증식하고 있다. 이를 테면, 4차산업혁명을 비롯해 공유경제, 관심경제, 구독경제, 각 이코노미, 주문형·맞춤형 서비스, 섯별배송, 로켓배송, 독립계약자, 디지털노동, 자유노동, 깃워크, 포트폴리오워크, 노마드, 아마존 플렉서, 우버이즈 파트너, 쿠팡이즈 큐리어, 쿠팡 플렉서, 플렉서 어시스턴트, 배민 커넥터, 모바 일 서포터, 배달 파트너, 앱 알바 등 다양하다.⁹⁾ 여러 신조어는 쉬운 연결 또는 유연함, 독립적임, 도전감 또는 원할 때 할 수 있는, 누구나 쉽게 하는, 자유로운 시간 사용, 자율성, 또는 즉시성을 성취한 세계를 그리고 있다. 이런 유토피아적 표현들은 부분적 진실을 재료로 노동과정 상의 문제적 현실을 비가시화하는 경향이 강하다. 노동시간을 점점으로 한 노동자본 관계를 해체하는 데까지 나아간다.

- (ㄱ) 아마존 무인매장 광고: “Just Walk Out”, 아마존 플렉스 광고: “Be your own boss: deliver when you want, as much as you want”
- (ㄴ) 쿠팡 플렉스 광고: “아이가 학교 간 시간 틈틈이 일할 수 있어요”
- (ㄷ) 배민 커넥트 광고: “내가 원할 때 달리고 싶은 만큼만”, “내가 정하는 자유로운 스케줄: 나의 라이프스타일에 맞추어 근무 날짜와 시간을 자유롭게 선택·변경할 수 있어요”, “근무 지역 내 어디서든: 근처에 다른 볼 일이나 일정이 있어도 부담 없이 일할 수 있어요”, “일한 만큼 돌아오는

9) 『프레카리아트』에서 가이 스탠딩(Guy Standing)은 프레카리아트 경향을 감추는 ‘직함 뺨튀기’ 사례들을 언급한다. 방문 고객 코디네이터, 전자 문서 전공자, 매체 배포 담당 이사(소식지 배달원), 재할용 담당 이사(쓰레기통 비우는 사람), 위생 컨설턴트(공중화장실 청소부), 표면 기술자(여성 청소부) 등 이런 화려한 새로운 직함들은 프레카리아트화의 구조적 문제들을 은폐한다(가이 스탠딩 2014, 44). 『플랫폼 자본주의』의 저자 닉 서르닉 또한 새로운 용어들의 거대한 증식을 2000년대 후반 특정한 역사적 상황 조건 속에서 이름을 달리해 등장하는 자본 축적 장치에 불과하다고 비판한다(Nick Srnicek 2016, 37).

수입: 내가 일한 만큼 늘어나는 금액을 보여 보람을 느낄 수 있어요”

(ㄷ) 카카오대리 광고: “원하는 시간에 부담 없이 일하세요”

(ㄴ) 타다 드라이버 광고: “타다의 가장 큰 강점은 시간을 자유롭게 선택해서 일 할 수 있는 것이니까요”, “원하는 시간에 일하는 사람들의 라이프 스타일 플랫폼” 등이 그 최신 버전들이다.

(ㄹ)마켓컬리 광고: “산지에서 문 앞까지 빠르고 신선하게”, 마켓컬리 셋별 배송기사 모집 광고: “나 혼자 편하게 새벽배송”

신기술 유토피아가 내세우는 독립적임 또는 자율적임은 대체 어떤 독립적임·자율적임을 말하는가? 이는 물리적 차원에서는 언제나 원할 때 연결되어 있되 노동-자본 관계와 같은 사회적인 것으로부터는 ‘독립된’, ‘자유로운’ 상태를 상정한다. 독립적임, 자유로운 시간 사용 등의 판타지에 대한 반복 강조는 (ㄱ)플랫폼 노동으로의 유입을 유도하는 모집 광고(“언제든 원할 때 자유롭게”, “나 혼자 편하게”(플랫폼 저수지의 창출)일 뿐만 아니라 (ㄴ)노동과정 상의 문제를 비가시화하고 노동-자본 관계를 지워버리는 꽤 설득력 있는 언어다. 그것들의 목표는 노동과정 상의 각종 위협에 대한 문제 제기의 화살을 플랫폼 자본에 향하지 않도록 정당화하는 데 있다. 플랫폼 자본은 문제적 현실들에 대한 책임 회피에 나름 성공한 듯하다.

사실상 독립적임·자율적임의 의미는 여러 실태를 보아도 꽤 제한적이다. 많은 조사에서 플랫폼 노동자들은 ‘일하고 싶지 않을 때는 일하지 않을 수 있다’, ‘일하는 시간이 자유로워서’라는 항목에 높게 응답하고 있어 시간 선택에 대한 자유도가 높아 보이기만 한다. 하지만, ‘호출에 응하지 않을 시 불이익’을 받을 수 있다는 응답 또한 과반 이상을 넘고 있다. 이는 일하는 시간의 자유라는 의미가 피치 못하게 일을 할 수 없을 때나 정말 할 수 없을 때 거부할 수 있는 정도의 소극적 자유에 불과함을 말해준다(장귀연 외 2019, 66-101; 김성혁 외 2019, 144).

[표 2] 플랫폼 노동자의 소득 및 노동시간

구분	대리운전	퀵서비스	배달서비스	전체
월평균 총수입	259만 원	321만 원	390만 원	313만 원
월평균 지출 (지출 비율)	107.9만 원 (41.6%)	177.7만 원 (55.3%)	151.4만 원 (38.8%)	148.1만 (47.3%)
순수입	151.1만 원	143.3만 원	238.6만 원	165.2만 원
하루 총 노동시간*	13.5시간	13.6시간	14.1시간	13.7시간
월평균 근무 일수	25.2일	23.4일	25.4일	24.7일

* 하루 총 노동시간은 순 근무시간, 업무를 위한 대기·준비·이동 시간, 식사·휴식 시간을 포함
자료(출처): 서비스연맹(2019, 203-204) 재구성

또한 플랫폼을 통한 일감들은 새로운 기회와 선택의 대상으로 묘사된다. 이런 기회·선택의 언어들은 ‘건별’ 보상을 합리화한다(‘일한 만큼 돌아오는 수입’). 작금의 일자리 프레임은 기회 선택—건별 보상 논리를 더욱 강화한다. 헬조선으로 표상되듯 얼어붙은 노동시장에서 플랫폼의 새로운 일감들(과 그에 따른 건별 소득)은 새로운 기회, ‘이거라도’, 감사함과 기특함이라는 매력으로 여겨진다. 그렇지만 건별 보상을 합리화하는 언어들은 일감 수행 과정에서 발생 가능한 모든 상황을 ‘독립’ 계약자로서 스스로 책임지고 감수할 것을 요구한다. 플랫폼의 이데올로기가 착취를 은폐하는 동시에 독립적임의 신화를 재생산하는 지점이다.

물론 기술 차원에서 또는 형식적으로는 ‘원할 때 일하고 싶은 만큼 일할 수 있는 가능성’을 열고 일감과 그 기회를 늘렸다는 그 선전만큼 혁신적이라고 볼 수 있겠지만, 실질적으로는 형편없는(점차 형편없어지는) 일감들에 그친다. 국가인권위원회(2019)나 서비스연맹(2019) 등의 조사에서 보듯이, 소득(각종 비용을 제외한 소득)은 최저임금에도 못 미치는 경우가 다반사였다.

쿠광 플렉서 누적 인원 30만 명이란 기록적인 수치가 말해주듯, 일감 경쟁이 치열해졌고 이로 인한 수수료 하락으로 플랫폼 노동자는 소득 감소

의 직격탄을 맞고 있다(주간경향 2017/6/20; 매일노동뉴스 2019/12/23). 별이가 좋다 하더라도 언제까지 이 일을 할 수 있을지에 대한 불안감을 떨칠 수 없다. 치열한 경쟁으로 인한 소득 감소와 맞물리면서 빈곤에 취약해질 수밖에 없다. 여타 시간 (사용의) 질도 떨어진다(여가시간의 파편화). 제 차원의 불평등 심화와 연결될 가능성이 다분하다. 계급의 생애주기 관점에서 보아도 플랫폼 노동은 (누군가에게는 이런저런 이유에서 디딤돌일 수 있겠지만) 많은 사람에게는 더 낮고 더 예측할 수 없는 소득에 맴돌게 한다. 상향으로의 사회적 이동 가능성도 현저히 떨어진다(마이클 스펜스·로라 타이슨 2017, 216-256; 가이 스탠딩 2014, 39).

또한 출퇴근 시간 및 휴게시간, 대기지역, 배송시간, 근무태도 등의 관리 감독이나 별점 평가 등은 일종의 규율 장치로 작동하고 있다. 업무의 지휘 감독이나 근무시간과 장소에의 구속 등이 보고되는 바, 플랫폼 노동을 독립적인·자율적인 독립계약자 형태로 포장하는 건 신기술(플랫폼)을 내세운 자본의 판타지에 불과하다. ‘일하고 싶을 때 일할 수 있다’라는 프로파간다에 열악해 질대로 열악해진 노동시장의 맥락에서 일자리 프레임과 함께 더욱 힘을 발휘하고 있고, 노동과정 상의 각종 위험을 은폐하면서 ‘안 좋은’ 노동만 확대하고 있는 꼴이다.

플랫폼이 설파하는 유연함은 유연 생산방식 하에서의 유연함과는 또 다르다는 점도 지적되어야 할 것이다. 후자가 ‘고용된’ 노동자로서 작업시간 중 여러 상황에 대한 대처 능력을 강조하고 낭비시간의 최소화를 목표로 했다면, 전자는 사업자 형식의 파트너, 플렉서, 커넥터로서 시공간에 구애됨 없이 일감들을 수행하는 그런 유연함을 강조한 것이다. 후자가 포드주의 위기 이후 혁신적인 방법으로 등장하긴 했어도 여전히 노동의 전반적인 과정은 컨베이어 벨트의 시공간성에 배태되어(embedded) 있다. 반면, 전자는 시공간적 구속성을 전제하지 않는 노동력의 활용이라는 점에서 전례가 없는 것이다. 고용관계에는 ‘의존적이지 않음’을 전제하면서 플

랫폼을 통한 일감 네트워크에는 언제든지 어디서나 연결될 수 있는 것 자체를 새로운 가능성으로 채색한다.

2. 노동자 아닌 노동자

자본은 그간 노동에 배태되어 있던 ‘관계’ 다시 말해, 노동시간을 점점으로 한 노동과 자본의 사회적 관계, 이 관계는 일터와 노동시간을 전제한 것인데 이를 해체하는 방식으로 플랫폼 기술을 활용하는 중이다. 플랫폼 기술은 기존 노동의 구체성과 물질성을 비가시화하는 장치로 그간의 노동-자본 관계의 지형을 새롭게 바꾸내고 있다. 관계의 기존 사회적인 형태를 더욱 유연한 형태로 재사회화하는 것이라 말할 수 있다. 작업장 밖에서 또한 자본이 이윤을 극대화하기 위한 방법으로 거리의 마찰력이나 밤낮 등의 주기적 리듬 같은 시공간의 장애물을 제거해 왔듯이, 관계의 사회적인 형태에 의존하지 않은 채로 시공간적 ‘제약 없이’ 주체·객체가 ‘언제 어디서든’ 연결될 수 있는 상태로 준비되길 요구한다. 여기서의 착취는 노동을 더 많이 짜내기 위한 노동강화의 전통적 형태인 기계의 속도증대나 1인당 작업 기계수의 확대와는 다른 방식이다.

관계의 해체를 어떻게 확인할 수 있는가? 몇 개의 광고와 설명 문구를 보아도 자본이 귀찮고 불편해하는 장애물이 어떤 것인지를 확인할 수 있다. 이러한 표현들은 앞선 플랫폼 업체의 광고에서 보인 미사여구와 같은 내용의 다른 화법일 뿐이다. 플랫폼의 기능적 효과라고 해석할 수 있겠지만, 플랫폼을 활용한 자본이 목표하는 바이기도 하다.

- (ㄱ) 인용 하나: “배달 직원의 사고 위험 부담에서 해방”, “배달 직원의 잦은 지각, 무단결근, 기타 속썩임에 신경 쓸 필요 없이 업주의 업무에만 전념할 수 있다.”(배달 앱 홍보 문구 가운데)

- (나) 인용 둘: “플랫폼으로 이제 노동자를 언제든지 사용하고 버릴 수 있게 됐다.”
- (c) 인용 셋: “인터넷이 있기 전만 해도, 10분간은 당신을 위해 앉아서 일하다가 그다음 10분간은 다시 해고될 수 있는 사람을 찾기로 정말로 힘들었을 것이다. 그러나 인터넷 기술이 등장함으로써 당신은 이제, 눈곱만큼의 돈을 지불하고도 필요 없을 때에는 언제든지 해고할 수 있는 사람을 찾을 수 있게 됐다.”(ClowdFlower의 CEO Lukas Biewald)(볼프강 도이블러·토마스 클레베 2016, 33-34)

호출 노동이든 클라우드 워크든 그 이름도 다양하지만 이(노동-자본 관계의 물질성 삭제, 노동의 시공간성 해체, 문제적 현실들에 대한 책임 회피)는 플랫폼 노동의 유형을 불문하고 발견되는 공통적인 특징이자 플랫폼화되는 노동의 핵심이라 할 수 있다. 플랫폼 자본은 노동자를 탈노동자화한 상태로 파트너, 독립계약자, 커넥터, 클라우드 워커로 호명하고 다시 일감의 네트워크에 배치해 부분적인 노동만을 취한다. ‘일하고 싶을 때 일할 수 있다’라는 욕구들을 선호나 선택으로 포장하고 ‘독립계약자’라고 불러들여 플랫폼 네트워킹으로의 재배치를 정당화한다. 플랫폼은 극단적인 노동의 유연화를 통해 부분 시간을 자본의 궤도로 연결하는 일종의 ‘황금사슬’로 노동에 대한 자본의 지배력을 강화하는 장치로 볼 수 있다.

신자유주의적 세계화 이후 변화된 노동 세계의 특징 가운데 하나로 경력(career)이 사라지고 일자리들(jobs)로 대체된다는 올리히 벡(1997, 226-241)의 위험사회 논의와 불안정 노동자를 프레카리아트(precarious+proletariat)라고 규정했던 가이 스탠딩(2014, 23)의 논의를 참조한다면, 지금 플랫폼 시대에는 일자리들마저 아예 ‘고용관계를 전제하지 않는’ 일감들(gigs, calls, hits)로 빠르게 대체되는 형국이라고 진단할 수 있다. 이렇게 플랫폼에 매개된 채 일감을 수행하는 노동자를 플랫폼타리아트(platform+proletariat)라고 칭할 수 있을 것이다. 플랫폼타리아트는 노동-

자본 관계, 노동과정, 착취·포섭의 방식, 감시·통제, 노동의 투쟁, 생활양식 등 모든 차원에서 새로운 지형에 놓여 있는 형성 중인 계급일 것이다.

가이 스탠딩은 프레카리아트가 (산업사회의 시간 덩어리로서의 노동, 고정된 일터, 경력, 직접적 통제, 예측 가능한 봉급과 비교해) 모든 차원에서 ‘유연화된’ 상태에 놓여 있다고 분석한다.¹⁰⁾ 주요 특징으로 경력에 보탬에 안되는 일자리, 수당 수급권이 없는 채 한시적인 소득에만 의존할 수밖에 없음, 불확실한 생존 방식에 처함, 만성적 불안을 들 수 있다.¹¹⁾ 이와 비교한다면, 플랫폼타리아트는 고용 형태, 직무, 임금, 직업훈련, 사회보장 등이 모조리 ‘붕괴된’ 상태에 놓인 ‘일감 집시(gig gypsy)’의 특징을 띤다 (Schor 2017).

플랫폼 장치를 통해 자본은 골칫거리로 여겼던 임금투쟁, 시간투쟁, 고용안정 요구, 노조 활동을 할 권리 등을 무색하게 만들어 버릴 수 있게 됐다. 노무관리 부담도 완전히 털어버리고 조직을 더욱 경량화할 수 있게 됐다. 노동의 권리를 무력화하는 동시에 사용자의 책임 회피를 정당화하는 기술적 장치로서 ‘플랫폼’이 근사한 이름을 띄고 동원하고 있는 모양새다.

플랫폼타리아트는 업무를 수행하기 위해 앱상에 뜨는 일감들을 캐치(call catch)하는 행위를 해야 비로소 일을 시작하고 일감을 처리 후 대가를 받을 수 있다. 물론 그 대가는 임금 형태가 아닌 일체의 것이 제거된 수수료 뿐이다. 콜 캐치에 들어야 하는 많은 대기시간, 준비시간은 보상을 받지 못하는 그림자 노동(shadow labor)으로 처리될 뿐이다. 이는 ‘(노동시간) 척도 외부에’ 놓여 있어 무료 노동(free labor)으로 취급되고 있는 동

10) 가이 스탠딩은 프레카리아트를 임시 노동자(casual laborer), 프리터(freeter), 파트타임어, 프로젝트 노동자, 하청 노동자, 미니잡 노동자, 인턴과 유사하면서도 다르게 정의하는데, 이에 대한 구분은 ‘프레카리아트의 변종들’을 참조한다(가이 스탠딩 2014, 36-42).

11) 리처드 세넷(2009, 4-11)은 『뉴캐피털리즘』에서 새로운 유연성의 세계에서는 복합적인 만성 불안이 인간성(character)의 침식, 시간 감각의 붕괴, 신뢰의 상실, 일-생활의 붕괴, 부초처럼 정처 없이 표류하는 삶, 미래 서사 불가능을 유발한다고 지적한다.

시에 대부분 콜 캐치를 위해 들일 수밖에 없는 일이란 점에서 부자유 노동(unfree labor)이다.

여기서 콜 캐치는 컨베이어 벨트 라인 선상에서 연속적인 주의를 요구했던 산업시대의 주의력과 달리 사냥꾼의 주의력을 요한다. 이는 인터넷 시대의 접속 행위와도 또 다른 주의력이다. 배달업계에서 주문 콜을 먼저 받기 위해 경쟁하는 상황을 일컫는 ‘전투콜’이란 은어처럼, 전장의 사냥꾼과 같이 ‘달려갈’ 태세를 갖추어야 그나마 ‘꿀콜’을 캐치할 수 있다. 사회학자 지그문트 바우만은 이런 시대에는 개인들의 생존을 위한 사투만이 있을 뿐인 ‘사냥꾼의 시대’라고 규정했다(지그문트 바우만 2009).

고객의 선택을 받기 위해 끊임없이 ‘전시’해야 하는 클라우드 워커도 마찬가지다. 콜 캐치는 호출형 플랫폼 노동자에게 두드러지는 행위로 나타나지만, 호출 노동이나 클라우드 워커에게만 제한되는 특징은 아니다. 보험, 기술교육 지원, 설치, 방문, 영업 업무를 하는 기존 노동자 또한 콜 캐치와 유사한 프로세스를 거친다. 플랫폼 노동자의 콜 캐치를 낚시의 ‘챌질’에 비유한 『대리사회』(2016)의 저자 김민섭은 어종과 날씨에 따라 물고기를 채는 타이밍을 신경 써야 하는 것처럼, 콜을 캐치하려는 눈빛과 자세는 웹툰이나 SNS의 그것과는 결이 다르다고 설명한다.

망원유수지를 향해 걸었다. 드문드문 밤낚시 하는 사람들이 있었는데 사실 대리운전도 그와 비슷하다. 침묵하던 핸드폰이 어느 순간 밝아지며 출발지와 목적지를 밝혀주면, 이것이 어느 정도 크기의 고기인지를 판단해야 한다. 피라미인지, 붕어인지, 아니면 너무 커서 내 낚싯대로는 감당할 수 없을 테니 보내주어야 할지, 짧은 시간 내에 계산을 끝내야 한다. 그리고 낚시에는 ‘챌질’이라는 게 필요해서 찌가 움직일 때 언제 낚싯대를 채주느냐가 무척 중요하다. 너무 일찍 채도, 너무 늦게 채도, 고기가 도망간다. 대리운전도 수락 버튼을 언제 누르느냐에 따라 손님과의 연결이 결정

된다. 버튼 누르는 것이 늦으면 손님은 이미 다른 대리기사에게 가고 만다 (김민섭 2017, 63).

특정 업무를 연속적으로 또는 반복적으로 수행하는 형태의 노동이 아니라 불특정 일감을 단속적으로 수행하는 형태다. 물론 콜 캐치러는 낚시·사냥을 위해 들이는 기다림의 시간이나 채비 시간은 노동으로 계상되지 않는다. 이렇게 플랫폼 노동의 여러 특징 가운데 콜을 캐치(또는 히트 또는 클릭)하는 행위를 특징으로 꼽아 ‘적건(JIC: just-in-call)’ 방식의 노동이라 이름 지을 수 있다.

3. 자율적이지만 예측된

한편 이러한 일감 수행의 특징은 노동과정 상의 모든 활동을 ‘실시간’으로 데이터화할 수 있다는 점이다.¹²⁾ 호출 노동의 경우 그 양상이 두드러지게 나타난다. 하지만 플랫폼과 연결된 주체·객체의 모든 활동이 데이터로 실시간 추출된다는 점은 플랫폼 노동의 공통 특징이다. 규율 권력의 행사가 가능하기 위해서는 규율의 대상자는 가시화되어야 하는데, 플랫폼 장치는 높은 수준의 가시성을 보증하는 21세기 버전인 셈이다.

플랫폼의 감시 방식은 이전 시대의 집단적이면서도 특정한 시간과 공

12) 닉 서크닉은 데이터화(데이터의 추출, 분석, 사용, 독점)를 플랫폼 자본주의의 핵심 특징으로 꼽는다. “오늘날 데이터 수집은 인지, 기록, 분석이 가능한 거대한 인프라에 의존한다. 데이터는 기름과 같이, 추출, 정제, 사용되는 물질이다. 신기술로 데이터를 기록하는 일이 아주 값싸졌고 디지털화된 커뮤니케이션으로 데이터 기록이 매우 쉬워졌다. 구글맵, 자율주행차, 좋아요, 시리, 빅스비 등을 통해 추출된 방대한 데이터는 생산 과정을 최적화하고 소비자 선호를 파악하고 노동자를 통제하고 아웃소싱하고 새로운 상품과 서비스를 위한 정보를 제공하고 낮은 마진의 상품을 높은 마진의 서비스로 변환시킨다. 지금 이 시대, 데이터는 수익을 최대화하는 핵심 자원이다. 거대 데이터를 활용한 새로운 비즈니스 모델은 매우 강력한 기업 형태를 띤다. 그것은 바로 플랫폼이다(Srnicek 2016, 40-42).”

간을 전제한 관리 감독 방식(이는 관리 비용은 물론 정보 가공 상의 왜곡 등 비효율이 발생할 수밖에 없는 방식)과는 다르다. 0.1초까지의 미세한 차이들도 개별화된 방식으로 24시간 추적할 수 있다(electronic tagging). 시공간을 특정할 필요 없고 시간 격차도 발생하지 않는다. 심지어는 패턴 분석을 통해 미래의 동선이나 취향까지도 플랫폼을 통한 개인별 관리통제가 가능하다. 접속 시간과 빈도, 건수 이력, 고객 대응 결과, 이동 경로 및 속도, 상하차 시간 등 플랫폼 노동자의 모든 활동 상태를 실시간으로 데이터화하고 평점에 따른 등급을 자동으로 조정하기도 하는데, 이러한 별점 평점은 때론 인센티브의 형태로 때론 관리·조정 방식으로 활용된다.¹³⁾ 플랫폼 노동이 외견상 독립적인 또는 자율적인 노동으로 보일지라도 일감 처리 과정이 ‘실시간 체크’된다는 점은 노동자들을 더 높은 시간 압박 상태에 노출시켜 실질적으로는 비자율적이고 심지어는 종속적인 상태로 내몬다.

수수료나 일감과 직결되기도 하는 별점 평점은 ‘보지 않으면서’ 동시에 직접적인 감독 없이도 감시통제를 보증할 수 있는 핵심 장치가 된다. 알고리즘을 통한 감시의 시선이 모든 품행(conduct)을 실시간 데이터화하는 형태로 플랫폼 노동자에 관통하는 것이다. 이러한 데이터 감시(data surveillance)는 감시자 자신이 바라는 방식대로 플랫폼 노동자들의 행동을 유도하게 하는 판옵티콘 효과를 발휘한다(Galič, Timan, and Koops 2017, 9-37). 플랫폼은 아마도 이상적인 판옵티콘이 갖는 총체적인 감시 시스템의 특성을 완벽히 구현하고 있는지도 모른다. 플랫폼 체계상 감시통제의 실질성을 함축하고 있는 셈인데, 플랫폼 노동을 독립적임, 자율적임으로만 보는 것은 오독인 이유다.

한편, 플랫폼 노동자는 노동과정의 어디까지가 모니터·기록·평가되

13) 일레로 타디는 파견업체에 ‘별점 평균 4.5 이하인 드라이버는 계약 해지하라’는 해고 기준을 공식·비공식적으로 전달하기도 했다(경향신문 2019/11/4).

는지, 이렇게 수집된 데이터가 어떻게 쓰이는지 알 수 없다. 『블랙박스 사회』의 저자 프랭크 파스칼레(Frank Pasquale)는 별점 평점 등이 ‘비밀스러운 알고리즘에 의해 작동(2016, 10-19)’하기 때문에 그 과정이 블랙박스와 같다고 진단하면서, 플랫폼 노동자의 독립적임은 사실상 코드화된 알고리즘, 데이터의 오남용 등 정보 착취와 데이터 감시의 위험에 매우 취약하다고 지적한다. 누가 얼마나 어떻게 착취·통제되고 있는지를 은폐하는 동시에 노동-자본의 착취 관계를 비가시화하는 새로운 기술주의 담론 그 이상·이하도 아니라는 것이다.

노동 유연화 가운데 정규직의 비정규직화가 20세기 후반기 가운데 눈에 띄는 유연화였다면, 지금의 노동 유연화는 플랫폼 기술을 매개로 한 노동자성의 제거(개인사업자화, 자기고용노동자화, 프리랜서화)라고 요약할 수 있다. 신기술을 매개로 한 극단적인 노동 유연화가 4차산업혁명, 공유경제, 독립계약자, 노마드, 자유로운 시간 사용 등의 장밋빛 언어로 채색되면서 노동의 권리를 무력화하고 사용자의 책임 회피를 정당화하는 형국이다. 노동의 탈노동자화는 지난 20세기의 정규직의 비정규직화보다 더 빠르게 또한 더 광범위하게 또한 더 파괴적인 효과를 낳으면서 전개될 것이다. 플랫폼은 비용의 절감 효과뿐만 아니라 그간 자본이 불편한 것들이라고 여겼던 것들을 일거에 삭제한 채로 노동을 더욱 쉽게 부릴 수 있는 장치이기 때문이다.

IV. 나가며: 노동-자본 관계를 가시화하기

노동시간은 초기 산업 자본주의 이후 지금까지 노동-자본 관계를 지시하는 기초였다. 노동시간을 접점으로 한 노동과 자본의 관계 속에서 노동운동은 시간 단축 투쟁의 형태를 띠었다. 역사적으로 노동시간 단축은 노

동 해방을 위한 기본적인 조건으로 여겨졌다. 그렇다면 노동-자본 관계의 점점인 시간 차원을 비가시화하려는 새로운 지형(플랫폼 자본주의 시대)에서 시간을 둘러싼 노동의 투쟁은 어떠해야 하는가?

우선은 새로운 형태의 일감 수행이 왜 노동이 아니란 말인가, 왜 플랫폼 노동자는 노동의 권리를 말할 수 없다는 것인가라는 반문을 던져야 할 것이다. 노동-자본 관계를 비가시화한다고 해서 그 관계가 없는 것도 아니기에 그 은폐된 지점을 가시화하는 것이 관건이 된다. 이에 기초해 법 제도의 사각지대로 플랫폼 노동을 위치 지으려는 자본의 전략들을 문제화해야 한다. 특히 관계를 비가시화하는 방식으로부터 파생하는 문제적 노동 현실을 드러내야 하지 않을까 싶다. 기술적 신자유주의가 유발하는 극단적 유연화로부터 결별을 내포한 노동 권리의 구축이 출발 조건일 것이다.

△ 노동-자본 관계의 물질성을 비가시화하는 전략·지점들을 가시화하기(관계의 맥락에서 노동의 물질성을 구체적으로 드러내 플랫폼 노동을 시간을 둘러싼 노동-자본 관계로 재위치 시키기 등), △ 개별화된 노동들의 ‘연결적인(connective)’ 형태, 새로운 참여 형태를 통한 저항 구상하기(라이더유니온 사례 같이 개별화된 노동들이 스스로 목소리를 드러내고 연대할 수 있는 새로운 실천들), △ 장밋빛 언어와 이데올로기 등 새로운 형태의 축출과 포섭에 대응하는 언어와 문법을 발명하기(연결되지 않을 권리, 데이터의 투명한 공개 등), △ 사회적 책임을 회피하는 자본의 장치들에 책임 지우기(덴마크 청소 플랫폼 업체 힐퍼와 노동조합 3F와의 단체협약, 캘리포니아 주 AB5 법안 사례, 타다 불법 파견 문제제기, 요기요 라이더의 근로자 인정 판정(한겨레 2019/11/5) 등), △ 새로운 형태의 노동에 부합하도록 법제도 개편하기(산업안전보건법의 적용 대상을 ‘근로자’에서 ‘노무를 제공하는 자’로 확대한 「산업안전보건법」 사례와 같이, 근로자성 인정 여부를 넘어서 ‘일하는 사람’ 대

상의 고용보험 및 사회보장법 확대 등)을 고민해야 할 것이다.¹⁴⁾

14) 대안 및 개선 사항에 대한 최근 논의로 「플랫폼노동 보호와 조직화 방안」(김성혁 외, 2019, 전국서비스산업노동조합연맹)과 「플랫폼노동 종사자 인권상황 실태조사」(장귀연 외, 2019, 국가인권위원회)를 참조할 수 있다.

참 고 문 헌

- 가이 스탠딩(Guy Standing). 2014. 『프레카리아트: 새로운 위험한 계급』. 김태호 역. 고양: 박종철출판사.
- 교타니 에이지(京谷 榮二). 1995. “유연성이란 무엇인가: 현대 일본의 노동과정.” 이은숙·이호창 역. 『일본적 생산방식과 작업장체제』, 95-125. 서울: 새길.
- 그람시, 안토니오(Gramsci, Antonio). 2005. 『그람시의 옥중수고1』. 이상훈 역. 서울: 거름.
- 그룹 크리스시스(Krisis Groupe). 2007. 『노동을 거부하라!』. 김남시 역. 서울: 이후.
- 금속노조 노동연구원. 2019. 「미래형 자동차 발전동향과 노조의 대응」.
- 김민섭. 2017. 「밤의 도시를 걷는 (투명한) 노동자들」. 걷고 싶은 도시 91: 60-64.
- 김성혁 외. 2019. 「플랫폼노동 보호와 조직화 방안」. 전국서비스산업노동조합연맹.
- 김영선. 2016. 『정상 인간』. 서울: 오월의봄.
- _____. 2017. 「플랫폼 노동, 새로운 위험사회를 알리는 징후」. 문화/과학 92: 74-102.
- _____. 2018. 「클로프닝과 데이터감시」. 질라라비 179: 66-76.
- 김준영 외. 2019. 「플랫폼경제 종사자 규모 추정과 특성 분석」. 한국고용정보원.
- 도이블러·클레베(Daubler, Wolfgang, Thomas Klebe). 2016. 「크라우드 워크: 새로운 노동형태-사용자는 사라지는가?」. 국제노동브리프 8: 27-52.
- 머레이, 로빈(Murray, Robin). 1993. “포드주의와 포스트 포드주의.” 강석재·이호창 역. 『생산혁신과 노동의 변화』, 91-112. 서울: 새길.
- 바우만, 지그문트(Bauman, Zygmunt). 2009. 『액체 근대』. 이일수 역. 서울: 강.
- 베버, 막스(Weber, Max). 1996. 『프로테스탄티즘의 윤리와 자본주의 정신』. 박성수 역. 서울: 문예출판사.
- 벡, 울리히(Beck, Ulrich). 1997. 『위험사회』. 홍성태 역. 서울: 새물결.
- 세넷, 리처드(Sennett, Richard). 2002. 『신자유주의와 인간성의 파괴』. 조용 역. 서울: 문예출판사.
- 세넷, 리처드(Sennett, Richard). 2009. 『뉴캐피털리즘』. 유병선 역. 서울: 위즈덤하우스.
- 스펜스·타이슨(Spence, Michael, Laura D. Tyson). 2017. “기술이 부와 소득의

- 불평등에 미치는 영향.” 유엔제이 역. 『애프터 피케티: 〈21세기 자본〉 이후 3년』, 215-256. 서울: 울리시스..
- 야마따 도시오(山田 鏡夫). 1993. “애프터 포드주의의 여러 모습들.” 강석재·이호창 역. 『생산혁신과 노동의 변화』, 115-136. 서울: 새길.
- 장귀연 외. 2019. 「플랫폼노동 종사자 인권상황 실태조사」. 국가인권위원회.
- 파스칼레, 프랭크(Pasquale, Frank). 2016. 『블랙박스 사회』. 이시은 역. 안양: 안티고네.
- 페데리치, 실비아(Federici, Silvia). 2011. 『캘리번과 마녀: 여성, 신체 그리고 시초축적』. 황성원·김민철 역. 서울: 갈무리.
- 프레이저, 낸시(Fraser, Nancy). 2010. 『지구화 시대의 정의: 정치적 공간에 대한 새로운 상상』. 김원식 역. 서울: 그린비.
- Galič, Maša., Tjerk Timan, and Bert-Jaap Koops. 2017. “Bentham, Deleuze and Beyond: An Overview of Surveillance Theories from the Panopticon to Participation.” *Philosophy & Technology* 30: 9-37.
- Schor, Juliet B., and Attwood-Charles, William. 2017. “The Sharing Economy: labor, inequality and sociability on for-profit platforms.” *Sociology Compass*, August 17: 1-22(Under review).
- Srnicek, Nick. 2016. *Platform Capitalism*. Polity Press.
- Thompson, E. P., 1967. “Time, Work-Discipline, and Industrial Capitalism.” *Past & Present* 38: 56-97.
- “블랙리스트·별점 관리 ... 타다, 운전기사 채용·해고 직접 관여.” 경향신문. 2019. 11. 4. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201911042202015&code=940702(검색일: 2020년 4월 18일)
- “화물차 노동자 안전운임제 투쟁을 주목해야 하는 이유.” 매일노동뉴스. 2019. 10. 31. <https://cp.news.search.daum.net/p/85798674>(검색일: 2020년 4월 18일)
- “쿠팡 급성장의 이면, 정규직 쿠팡맨은 행복할까.” 매일노동뉴스. 2019. 12. 23. <https://cp.news.search.daum.net/p/87854651>(검색일: 2020년 4월 18일)
- “크라우드 워커의 시대가 온다?.” 주간경향. 2017. 6. 20. <http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=115&artid=201706201140261>

(검색일: 2020년 4월 18일)

“플랫폼 노동자 가운데 첫 근로자 인정.” 한겨레. 2019. 11. 5. <http://www.hani.co.kr/arti/society/labor/915942.html>(검색일: 2020년 4월 18일)

국문초록

플랫폼 자본주의 시대의 노동자상

김영선(한국노동안전보건연구소 노동시간센터 연구위원)

본 연구의 목적은 특정 생산방식은 그에 부합하는 노동자상(像)을 요구한다는 점을 감안해, 플랫폼 자본주의가 요구하는 노동자상은 무엇인지를 탐구했다.

본 연구는 산업 자본주의의 결정적 특징으로 시간 중심적 태도로 쫓고 근면 신체에 대해 분석한 E.P. 톰슨의 논의를 따라 플랫폼 자본주의 시대의 노동자상을 역사적으로 비교 분석했다.

분석 결과는 첫째, 플랫폼 자본주의가 내세우는 ‘독립적인’ 노동자상은 노동과정상의 위험들에 대한 문제 제기의 화살을 자본에 향하지 않도록 정당화하는데 있었다. 플랫폼 노동자는 ‘독립계약자’라는 이름처럼 형식적으로는 자유롭지만 사실상 플랫폼 네트워크에 연결된 채 형편없는 일감들을 수행하고 있다. 둘째, 플랫폼 자본주의는 노동자를 ‘노동자가 아닌’ 방식으로 노동력을 활용하고 있다. 셋째, 플랫폼 노동의 모든 활동이 ‘실시간으로 데이터화’된다는 점에서, 플랫폼 노동자는 더 높은 시간 압박 상태를 경험하고 실질적으로는 종속적인 상태에 놓인다.

그러나 본 연구는 노동자상에 관한 기존 연구들이 제조업(포드, 토요타 등)을 대상으로 한 것처럼 제조업에 미친 플랫폼 효과를 검토하고 호출형 노동과 비교 분석해 그 차이를 일별하는 작업이 필요하다.

주제어: 플랫폼 자본주의, 생산시스템, 노동자상, 독립계약자, 데이터 감시

Abstract

Laborers' Images in the era of Platform Capitalism

Kim, Youngsun (Research Fellow, Korea Institute of Labor Safety and Health)

This study examines what the image of platform worker is, considering the specific production system image requirements for a platform worker. According to E. P. Thompson's discussion, the historical comparison method was used to analyze the platform worker's image. The findings of this study are as follows. First, platform workers, like the name "independent contractors," are formally free, but in fact, they are forced to perform poor jobs while connected to the platform network. The term "independent" is promoted by platform capitalism to justify the risks involved in the labor process. Second, platform capitalism uses new technologies in a way that dismantles the labor-capital relationship with the working hours as the interface. Platform workers are not considered as "workers." Finally, because all platform labor activities are "data in real time," platform workers experience higher time constraints and substantial subordination. Previous studies focused on the manufacturing sector (Ford, Toyota, etc.). However, this study focused on call-catch labor. In the future, it is necessary to review the platform effect on the automobile industry and analyze and compare the platform effect on call-catch platform labor.

Key words: Platform Capitalism, Production System, Laborers' Image, Independent Contractor, Data Surveillance

문화경관유산의 보존을 통한 도시의 문화적 정체성 구현:

생투앙 벼룩시장의 ZPPAUP, AVAP를 중심으로*

노시훈**

노
시
훈

I. 서론

II. 관련 현황 분석

1. 선행연구
2. 문화경관의 유산화와 활용적 가치
3. 생투앙 벼룩시장의 문화경관

III. 장소 정체성의 실현

1. 장소 정체성 구성요소
2. 물리적 환경
3. 활동과 의미

IV. 결론

I. 서론

“자연경관에 인간의 영향이 가하여져 이루어진 경관”을 뜻하는 ‘문화 경관(paysage culturel, cultural landscape)’은 “오늘날 지표면의 대부

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 중견연구지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5A2A01039969).

** 전남대학교 문화전문대학원 교수(E-mail: lagedor@hanmail.net, Tel: 062-530-4083)
<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020..18.147>

투고(접수)일 2020.11.15. 심사(수정)일 2020.12.2. 게재확정일 2020.12.17.

분이 이에 해당”(국립국어원 『표준국어대사전』)하기 때문에 그 중요성이 점점 커지고 있는데, 1992년 12월 미국 산타페에서 열린 제16차 회의에서 유네스코 세계유산위원회(Comité du patrimoine mondial, World Heritage Committee)가 ‘세계유산 문화경관(paysages culturels du patrimoine mondial, world heritage cultural landscapes)’ 개념을 채택하면서 세계적인 관심의 대상이 된다. 세계유산위원회의 정의에 따르면 문화경관은 “인간과 자연의 합작(œuvres conjuguées de l’homme et de la nature)”인 ‘문화재(biens culturels)’(Centre du patrimoine mondial de l’UNESCO 2017, 20)로서 “물리적 제약과 자연환경에 의해 주어지는 기회의 영향, 그리고 외적이면서 내적인, 연속적인 사회적·경제적·문화적 힘의 영향 아래에서 인간 사회의 발전과 오랜 시간 동안의 정착”(Centre du patrimoine mondial de l’UNESCO 2017, 20)을 잘 보여주기 때문에 세계유산으로서 그 가치를 인정받고 있다. 2020년 10월 현재 세계유산 문화경관은 105개(현재 이 목록에 등록된 우리나라 문화경관은 없음) 가운데 문화유산이 96개[이 가운데 3개는 ‘위험에 처한 세계유산(patrimoine mondial en péril)’임¹⁾], 자연유산이 0개, 복합유산이 9개인데, 전체 1,121개의 세계유산의 약 9.0%를 차지하고 있다(Centre du patrimoine mondial de l’UNESCO 2020a; 2020b). 그런데 ‘인간에 의해 의도적으로 설계되고 만들어진 경관(paysage clairement défini, conçu et créé intentionnellement par l’homme)’, ‘유기적으로 진화한 경관(paysage essentiellement évolutif)’[‘잔존 또는 화석 경관(paysage relique ou fossile)’과 ‘지속 경관(paysage vivant)’으로 구분됨], ‘결합 문

1) 세 유산은 ‘팔레스타인: 올리브와 포도나무의 땅 - 예루살렘 남부, 바티르의 문화경관 (Palestine: terre des oliviers et des vignes - Paysage culturel du sud de Jérusalem, Battir, 팔레스타인)’, ‘바미안 계곡의 문화경관과 고고 유적(Paysage culturel et vestiges archéologiques de la vallée de Bamiyan, 아프가니스탄)’, ‘북시리아의 고대 마을(Villages antiques du Nord de la Syrie, 시리아)’이다.

화경관(paysage culturel associatif)'(Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO 2017, 86)으로 이루어진 세계유산 문화경관이 다른 세계유산 처럼 '탁월한 보편적 가치(valeur universelle exceptionnelle)'를 갖는 것 가운데 선정되기 때문에 본 연구에서 그 보존 방안에 대해 고찰하고자 하는, '보편적 탁월함'은 없으나 도시의 '문화적 정체성'²⁾ 구현에 중요한 일상적 문화경관은 여기에 포함되지 않는다. 이는 다음과 같은 엄격한 평가 기준(Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO 2017, 26-27)에서 잘 드러난다(굵은 글씨는 필자의 강조).³⁾

- (i) 인간의 창의적 재능이 드러난 걸작
- (ii) 상당 기간 혹은 세계의 문화 영역 내에서 건축, 기술, 기념물, 도시계획 혹은 경관 디자인의 발전에 관한 인간 가치의 중요한 상호작용을 잘 보여주는 것
- (iii) 살아 있거나 혹은 사라져버린 문화적 전통 혹은 문명의 독특하고도 뛰어난 증거
- (iv) 인간 역사에서 중요한 단계를 보여주는 건물 유형이나 건축적, 기술적 조합 혹은 경관 등의 탁월한 사례
- (v) 전통적인 인간 정주나 토지 사용, 해양 사용의 탁월한 사례로서 특히 돌이킬 수 없는 변화의 충격으로 취약해진 문화, 문명 혹은 인간과 환경 간의 상호작용을 보여주는 것
- (vi) 유무형의 탁월한 가치를 지닌 행사나 살아있는 전통, 사상, 신념 혹은 예술작품이나 문학작품과 직접적으로 또는 가시적으로 연관된 것(위원회는 이 기준이 다른 기준들과 병행 적용되는 것이 바람직하

2) 국립국어원 우리말샘에 따르면 '문화 정체성'은 "다른 문화와 구별되는 한 문화의 고유한 특성"을 뜻한다.

3) 인용의 번역은 노시훈의 번역(2016, 86-87)을 따른 것이다.

다는 관점을 가지고 있다.)

- (vii) 뛰어난 자연의 아름다움과 미적 중요성을 지닌 특급 자연현상이나 지역
- (viii) 생명의 기록이나 지형발달에서 의미 있는 지질학적 과정이나, 중요한 지형학적 또는 지문학적 특징 등 지구 역사의 주요 단계를 보여주는 탁월한 사례
- (ix) 육상, 담수, 연안 및 해양 생태계와 동식물 군집의 변천 및 발달 과정에서 중요한 현재 진행 중인 생태학적, 생물학적 과정을 보여주는 탁월한 사례
- (x) 과학이나 보존의 관점에서 탁월한 보편적 가치를 지닌 위협받는 종들의 경우를 포함하여 생물다양성의 현지 보전을 위한 중요한 자연 서식처

위와 같이 매우 높은 수준을 요구하는 평가 기준만을 따른다면 문화경관 범위의 축소와 나름의 고유 가치를 지닌 경관의 제외가 불가피하다. 특히 어떤 지역을 대표하고 그곳의 정체성을 드러내는 역할을 하므로 보존의 필요성이 크지만 보잘것없는 것으로 인식되는 문화경관이 제외된다.

문화경관 가운데에는 ‘명확하게 정의된 지리적·문화적 지역에 대한 대표성’과 ‘그 지역의 본질적이고 뚜렷한 문화적 요소들을 설명할 수 있는 가능성’을 가지고 있음에도 불구하고 세계유산 문화경관 선정의 토대가 되는 ‘탁월한 보편적 가치’와는 거리가 있는 보잘것없는 경관, 그리고 거의 사라질 위기에 처해 그 흔적이 미미한 지역 경관들이 있다. 이러한 경관들은 지역에 대해 다양한 의미 기능을 함에도 불구하고 보편적 탁월함이 없어 덜 주목을 받고 그로 인해 망치될 가능성이 크기 때문에 세계유산이 될 수 있는 문화경관보다 오히려 보존 필요성이 더 크다고 할 수 있다(노시훈

2016, 84).

보편적 가치를 추구하는 세계유산 문화경관과 달리 위와 같은 필요에서 비롯된 것이 유럽평의회(Conseil de l'Europe)가 모든 당사국의 영토에서 “경관 보호·관리·계획을 촉진하고 경관 관련 문제들에 대한 협력체를 조직”(Conseil de l'Europe 2000, 3)하는 것을 목적으로 2000년 이탈리아 피렌체에서 채택한 「유럽경관협약(Convention européenne du paysage)」이다. 이 협약은 제1조에서 경관을 “자연적 요소나 인간적 요소의 작용과 그것들 간의 상호작용의 결과로 나타나는 특성을 갖는, 주민이 인식한 어떤 지역”(Conseil de l'Europe 2000, 2)이라고만 정의하고 어떤 평가 기준이나 범주를 두지 않아서 그에 따르면 세계유산의 ‘탁월한 보편적 가치’와는 거리가 있더라도 어떤 지역의 정체성을 뚜렷이 드러내는 경관이면 보존 대상이 될 수 있다. 더구나 “경관을 가치에 대한 판단 없이, 즉 빼어난 풍경에 대한 이해관계 없이 정의”하는 이 협약은 “경관에 대한 엘리트주의를 포기함으로써 빼어난 경관뿐만 아니라 보통 경관과 흉한 경관까지도 적용 대상으로 삼고”(이광윤 2010, 175) 있기 때문에 “대체로 인간과 환경 간의 ‘긍정적인’ 상호작용을 보여주는 문화경관만을 받아들였으며, 인간의 개입이 경관에 미칠 수도 있는 파괴적 영향력에 의미를 부여하지 않”(유네스코한국위원회 2010, 117)은 세계유산 문화경관을 보완해준다. 「유럽경관협약」이 이와 같이 보존 대상이 될 수 있는 경관의 폭을 크게 넓힌 것은 경관을 “생활환경과 삶의 질의 중요한 요소이며 지역문화의 구성요소이고 유럽의 정체성의 요소”(이광윤 2010, 175)라고 해석하는 관점에서 비롯된 것이다.

그러나 세계 각국의 문화경관 보존 현황을 살펴보면 볼품은 없으나 ‘어떤 지역의 정체성을 뚜렷하게 드러내는’ 특수 경관보다 ‘탁월한 보편적 가치’를 갖는 경관을 우선시하거나 문화경관을 특정 부류의 경관으로 제한하고 있는 것이 현실임을 알 수 있다. 일본의 경우 일찍 경관과 관련된 국

제적 동향을 파악하여 「경관법」을 제정(2004)하고 「문화재보호법」을 개정(2004)함으로써 경관과 문화경관의 보호·관리 수준을 향상시키려고 하였으나 문화경관의 범주를 민속적 성격을 갖는 것들로 제한하고 있는 문제점을 안고 있다(류제현 2013, 576, 583). 우리나라의 경우 「경관법」을 입법화(2005)하였으나 그 범위와 대상이 제한적이어서 국제적 수준에서 경관과 문화경관의 보호·관리를 하지 못하고 있는 데다(류제현 2013, 576) 지역 정체성을 보존하게 해주는 ‘보통’ 문화경관의 보존에까지 이르지 못하고 있다. 이는 우리나라 중앙부처·지자체의 경관 사업들이 지역 정체성을 반영한 문화경관 사업보다 도시환경 정비·개선을 위한 사업으로 그치는 경우가 많은 데서 확인할 수 있다. 따라서 지역 정체성 측면에서 매우 중요하나 탁월한 보편적 가치가 없어 방치되기 쉬운 문화경관을 보존하기 위한 방안 연구가 시급하게 필요함을 알 수 있다.

본 연구의 목적은 위와 같은 특수 문화경관 보존의 전형적 사례라 할 수 있는 프랑스 생투앙 벼룩시장(Marché aux Puces de Saint-Ouen) 문화경관 보존 사례를 분석함으로써 문화경관의 보존을 통해 도시의 문화적 정체성을 구현하는 방안을 고찰하는 데 있다. 이를 위해서 2장에서는 먼저 유산 보존의 오랜 역사가 있는 프랑스에서 문화경관이 어떤 과정을 통해 유산으로 인정되어 보호받게 되었는가와, 이러한 문화경관유산이 어떻게 보존뿐만 아니라 활용의 측면에서 가치평가를 받게 되었는가를 분석하는 것이 필요하다. 그리고 이러한 고찰에 있어 생투앙 벼룩시장의 사례를 건축·도시·경관유산보호지구(ZPPAUP: zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, 이하 ‘ZPPAUP’)와 건축·유산가치부여권역(AVAP: aires de mise en valeur de l’architecture et du patrimoine, 이하 ‘AVAP’) 지정을 중심으로 연구할 것인데, 그것은 이 벼룩시장 문화경관의 효과적인 보존이 이 지구와 권역 지정을 통해 실제적으로 가능해져서 이로부터 중요한 시사점들을 도출할 수 있기 때문이

다. 이를 토대로 도시의 문화적 정체성 구현 방안을 장소 정체성 구성요소인 물리적 환경, 활동, 의미의 세 차원에서 고찰할 것이다.

II. 관련 현황 분석

1. 선행연구

범위를 넓혀보면 지역 정체성과 문화경관의 관계를 다룬 국내 연구는 더러 볼 수 있으나 이를 생투앙 벼룩시장의 사례를 통해 고찰한 연구는 지금까지 없었다. 문화경관이 어떤 과정을 통해 유산으로 인정되는가와 ZPPAUP 제도에 관해 참고할 수 있는 국내 연구로는 최민아의 논문 「문화유산 개념 변화에 따른 프랑스 도시 역사성 보전·활용방안 변화 및 시사점 연구」(최민아 2016, 37-47)와 「지방분권화 이후 역사문화환경 보존지구 제도 변화 연구: 프랑스 건축도시경관보호지구(ZPPAUP)를 중심으로」(최민아 2013, 217-234) 정도를 들 수 있을 뿐이다. 같은 관점에서 생투앙 벼룩시장의 문화경관 보존 사례를 고찰한 해외 연구로는 엘리자베스 블랑(Elisabeth Blanc)과 다니엘 뒤슈(Duche Daniel)의 논문 「생투앙: 벼룩시장 구역, 보호와 도시계획(Saint-Ouen: le Quartier des puces, protection et projet urbain)」(Blanc & Duche, 2003)과 비르지니 미요(Virginie Milliot)의 논문 「생투앙 벼룩시장의 환경의 유산화: 사례 분석(La mise en patrimoine de l'ambiance des puces de Saint-Ouen: Une analyse de cas)」(Milliot 2016, 939-944) 정도를 들 수 있다. 그리고 관광 개발 등이 이 벼룩시장에 가져온 문화경관 등의 변화를 연구한 마리아 그라바리 바르바(Maria Gravari-Barbas)와 세바스티앙 자코(Sébastien Jacquot)

의 논문 「생투앙 벼룩시장의 미화, 유산화, 관광자원화(Esthétisation, patrimonialisation et mise en tourisme des puces de Saint-Ouen)」(Gravari-Barbas & Sébastien Jacquot 2018, 23-42)가 있다. 이외에 문화경관과 유산의 관계, ZPPAUP 제도를 연결하여 행한 많은 연구가 있으나 이는 대부분 도시계획의 관점에서 이루어진 것들이어서 본 연구에는 큰 도움이 되지 못한다.

따라서 문화경관을 중요한 유산으로 보고 생투앙 벼룩시장 문화경관 보존 사례 분석을 통해 도시의 문화적 정체성 구현 방안을 고찰하는 본 연구는 기존 연구와 차별화된 것이라고 할 수 있다. 위에서 볼 수 있는 바와 같이 그동안 국내·외의 기존 연구들은 이러한 관점에 대해 무관심 하였거나 주로 도시계획의 관점에서 경관을 분석하는 데 중점을 두어 왔기 때문에 문화경관이 도시의 문화적 정체성 구현에 있어 할 수 있는 역할은 큰 관심을 받지 못하였다. 따라서 문화경관에 대한 정책 분석을 토대로 지역 정체성 구현에 대해 고찰하고자 하는 본 연구는 새로운 시각을 제시할 수 있다.

2. 문화경관의 유산화와 활용적 가치

프랑스에서 문화경관이 유산화하고 활용적 가치를 인정받는 과정을 알기 위해서는 유산 보존의 역사를 살펴보아야 하는데, 그것은 유산 보존이 그 자체로 끝나지 않고 여러 유산이 함께 구성하는 경관이나 유산과 그 주변 환경이 형성하는 경관의 보존으로까지 점차 확대되었기 때문이다. 여기에서는 그 역사를 관련 법률을 중심으로 조망하고자 한다.

프랑스의 유산 보존의 역사는 유산(patrimoine) 개념이 출현하기 전 그와 유사한 뜻으로 사용되었던 ‘역사적 기념물(monument historique)’에 대한 보호로부터 시작되었다. 1790년 오뱅 루이 밀랭 드 그랑메종(Aubin-

Louis Millin de Grandmaison)에 의해 만들어진 이 용어는 “역사적, 예술적, 건축적 가치뿐만 아니라 기술적이거나 과학적인 가치 때문에, 그 보호를 위한 특별한 법적 자격을 갖는 건물이나 물건”(Ministère de la Culture 2020)을 뜻하는데, 「프랑스 기념물의 보존을 위한 1887년 3월 30일의 법률(Loi du 30 mars 1887 pour la conservation des monuments français)」에 의해 처음으로 그 분류 기준과 절차가 마련되었다. 「역사적 기념물에 대한 1913년 12월 31일의 법률(Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques)」은 1887년의 법률을 보완·개선한 것으로 역사적 기념물로 보존하는 대상을 확대하고 규제와 의무에 관한 사항을 명시하였다. 그러나 이 시기에는 유산의 보존이 역사적 기념물 자체에만 국한된 점적 보호에 그쳤기 때문에 경관의 보존으로까지는 발전하지 못하였다.

유산의 보존이 점에서 면으로 확대되면서 경관의 보존으로까지 확대된 것은 1930년에 「자연적 기념물과 예술적, 역사적, 과학적, 전설적, 경관적 특징을 갖는 유적의 보호의 개편을 목적으로 하는 1930년 5월 2일의 법률(Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque)」이 제정되면서부터이다. 이 법률은 기념물의 범주를 ‘자연적 기념물’로 확대하였을 뿐만 아니라 예술, 역사, 과학, 전설, 그리고 특히 경관의 측면에서 중요성이 있는 장소로까지 유산의 개념과 범주를 확대하였다는 의미가 있다. 1943년에 제정된 「역사적 기념물 주변에 대한 1943년 2월 25일의 법률(La loi du 25 février 1943 sur les abords des monuments historiques)」은 역사적 기념물 주변 500m 이내에서 건설을 하고자 하는 경우 프랑스건축물건축가(ABF: Architecte des bâtiments de France)의 승인을 받도록 규제하여 역사물 주변 보호를 제도화함으로써 문화경관 보존을 위한 토대를 마련하였다.

위의 두 법률을 통해서도 면적인 유산 보존이라는 개념이 도입되어 문

화경관의 보존이 가능해졌지만, 그것이 본격적으로 이루어진 것은 1962년 이른바 ‘말로법(Loi Malraux)’이라고 불리는 「프랑스의 역사적, 미적 유산의 보호에 관한 법을 보완하고 부동산 복원 촉진을 목표로 하는 1964년 8월 4일의 법률(Loi du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière)」의 제정을 통해 보전지구(secteur sauvegardé)를 지정하면서부터이다. 이 법률은 역사적 중요성이 있는 옛 건물들이 밀집한 구도심이 확일적으로 전면 재개발되는 것을 막기 위해 도시계획 제도와 유산 보존 제도를 연계한 것으로, 어떤 지역이 보전지구로 지정되면 그 지역에 대한 보존·가치부여계획(PSMV: plan de sauvegarde et de mise en valeur)을 세우고, 건축물 복원 비용을 지원하고, 세금 감면 혜택을 줌으로써 지구의 유산을 보존하는 한편 일정 기간 복원한 건축물을 임대주택으로 사용하게 하여 쇠퇴한 도심을 재생시킴으로써 유산 활용 촉진의 계기를 마련하였다. 그런데 이 법률은 그 이름에서도 볼 수 있는 바와 같이 ‘미적 유산의 복원 촉진’, 즉 문화경관유산의 복원 촉진을 위한 것이기도 하기 때문에, ‘유산 활용 촉진의 계기 마련’은 ‘문화경관유산 활용 촉진의 계기 마련’으로도 볼 수 있다.

1983년에는 「코뮌, 도, 지방, 국가 간 권한 배분에 관한 1983년 1월 7일의 법률(Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat)」에 따라 지방분권화가 이루어지면서 건축·도시보호지구(ZPPAU: Zones de protection du patrimoine architectural et urbain) 제도가 도입되었는데, 이는 1993년 「공적조사에 관한 입법 조치를 변경한, 경관의 보호와 개발에 관한 1993년 1월 8일의 법률(Loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques)」이 만들어지면서 ZPPAUP

제도로 바뀌게 되었다. 이 제도는 건물과 같은 개별적인 유산에 국한된 보존 대상을 도시의 일정 지역으로까지 확대하였다는 의미를 갖는데, 특히 보호 대상에 ‘경관유산(patrimoine paysager)’을 명시적으로 포함시킨 것은 문화경관의 유산화 과정에서 중요한 사건이라고 할 수 있다. 보전지구와 ZPPAUP의 가장 큰 차이는 계획 수립의 주체와 보존 대상에 있다. 계획 수립에 있어 전자는 중앙정부가 계획을 직접 수립하지만, 후자는 지자체가 계획을 수립하여 중앙정부의 승인을 받는다. 보존 대상에 있어 전자는 주로 역사적 가치를 갖는 건축물이 밀집한 도심을 대상으로 하지만 후자는 도시 주변이나 비도시 지역, 경관까지도 대상으로 삼을 수 있다.

ZPPAUP 제도는 2010년 ‘그르넬 II법(Loi Grenelle II)’이라고도 불리는 「환경을 위한 국가의 활동에 관한 2010년 7월 12일의 법률(Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement)」이 제정되면서 AVAP 제도로 전환되었다. 그르넬 II법은 기후변화에 대응해 생태계와 환경을 보호하기 위한 법률인데, 이 법이 제정되면서 유산도 환경보호라는 종합적 틀 속에서 보존할 필요성이 대두되어 그와 같은 전환이 이루어진 것이다. 그런데 ZPPAUP와 AVAP를 비교해보면 전자는 이름에 ‘유산의 보호(protection du patrimoine)’를 포함하고 있는 반면 후자는 대신 ‘유산 가치부여(mise en valeur du patrimoine)’를 포함하고 있어서 우리는 프랑스의 유산 정책이 보존 중심에서 활용 중심으로 변화하고 있으며, 문화경관유산도 이와 같은 방향 전환의 영향을 받고 있다고 말할 수 있다. 이러한 제도 변화로 인해서 현재 보전지구와 ZPPAUP는 더 이상 신규 지정이 되지 않으며, ZPPAUP는 2015년 7월 14일까지 AVAP로 전환되었다(최민아 2013; 2016).

3. 생투앙 벼룩시장의 문화경관

본 연구의 대상 지역인 생투앙 벼룩시장은 생투앙쉬르센(Saint-Ouen-sur-Seine) 시에서 만든 관광 안내 지도의 역사 소개에 따르면 다음과 같은 과정을 거쳐 형성되었다.

1870년 이후 위생에 대한 우려 때문에 파리 밖으로 밀려난 농마장수들이 요새와 생투앙 마을 사이에 정착하여 일요일마다 노점에서 잡다한 물건들을 팔면서 벼룩시장이 형성되었다. 1908년에는 이미 사람들로 붐비는 이 벼룩시장에 지하철이 운행되기 시작하였고, 1920년부터는 상인들이 정착하여 베르네종(Vernaison), 말릭(Malik), 비롱(Biron), 발레스(Vallès) 시장이 만들어졌다. 이 시장들에서 의자 짚을 넣거나 기타 연주하는 일을 하였던 집시들은 아메리카 흑인 음악을 토대로 집시 재즈(jazz manouche)를 만들어냈는데, 그것은 이후에 이 벼룩시장의 정체성과 깊이 관련된다. 1945년 이후 고철장수와 농마장수는 점점 고물장수, 골동품상, 옷장수에게 자리를 내주고, 도핀(Dauphine), 말라시스(Malassis), 폴 베르(Paul Bert), 세르페트(Serpette)와 같은, 온갖 종류의 골동품을 포함하여 17세기 물건부터 아르데코(Art déco)까지 각각 나름의 정체성과 스타일을 가진 새로운 시장이 생겨났다(Mairie de Saint-Ouen-sur-Seine 2012).

이 관광 안내 지도는 또한 현재 7ha의 면적에 만들어진 14개의 시장에서 1,700명의 상인이 일하고 있는 이곳이 연간 500만 명의 관광객이 방문 정도로 세계적인 골동품 시장이라고 소개하고 있는데, 이와 같은 소개와 함께 이곳이 “그 환경 때문에 [ZPPAUP로] 지정된 최초의 도시 지구 (premier site urbain classé [en ZPPAUP] pour son ambiance)”임을 빠뜨리지 않고 홍보하고 있다(Mairie de Saint-Ouen-sur-Seine 2012).

그런데 엘리자베스 블랑과 다니엘 뒤슈는 “ZPPAUP의 조사에 있어 일반적으로 인정되는 의미에서 보호되는 건조물도 없고, 건축·도시유산, 심지어 [변변한] 경관유산마저 없는 이곳”이 보존하는 것은 “환경, 특수한 경관, 각 시장의 특성, 몇몇 건물”이며, “현장에서 확실하게 느껴지는 이 모든 요소는 모두 베흐시장의 활동과 거기에서 일하는 사람들에 달린 것으로 그들이 없으면 유산도 없다”(Blanc & Duche 2003, 1)라고 하면서 생투앙 베흐시장의 ZPPAUP 지정이 이례적임을 언급하고 있다. 그런 점에서 생투앙 베흐시장의 ZPPAUP는 일상적 활동도 문화경관이 될 수 있고 유산으로서 보존될 수 있음을 보여주는 드문 예라고 할 수 있다. 물론 여기에서도 19세기 말의 계단식 주택과 20세기 초의 임대 건물 등 건축적 가치를 갖는 건물들(Mairie de Saint-Ouen-sur-Seine 2010)이 보존의 대상이 되지만 보존에 있어 보다 중요한 것은 길과 건물과 비어있는 공간, 그리고 거기에서 이루어지는 활동들이 만들어내는 독특한 풍경이다.

위와 같은 생투앙 베흐시장 경관유산의 예외성과 함께 우리가 또한 주목해야 할 사항은 그 활용을 염두에 두고 ZPPAUP 추진 과정에서 세 가지 야심 찬 목표를 만들었다는 것이다. 첫 번째 목표는 ‘접근하기 쉽고 기능적인 구역(un quartier accessible et fonctionnel)’ 만들기인데, 이는 대중교통 이용 유도, 접근성의 합리화 등을 통해 이루어진다. 두 번째 목표는 주민과 ‘방문객에게 매력적인 구역 만들기(rendre attrayant le quartier pour les visiteurs)’로, 이는 관광안내소 제공, 관광 상품 개발 등을 통해 이루어진다. 세 번째 목표는 ‘발전하는 구역(un quartier en développement)’ 만들기인데, 예술품·골동품 복원 직업 교육기관과 경매장의 설치, 이벤트·공연·전시·축제의 개최 등을 통해 이루어진다(Blanc & Duche 2003, 3). 그런데 이러한 목표들은 모두 생투앙 베흐시장의 가치를 높여 관광 명소로 만들기 위한 것으로 유산이 된 일상적 문화경관의 활용방안으로서 제시된 것이다.

마지막으로 생투앙 벼룩시장 경관유산의 보존·활용 사례에서 주목해야 할 사항은 이 시장이 그 보존·활용을 통해 도시의 문화적 정체성을 구현하는 방식이다. 앞서 살펴본 관광 안내 지도에서 이 시장이 “짚을 넣거나 기타 연주하는 일을 하였던 집시들이 아메리카 흑인 음악을 토대로 집시 재즈를 만들어냈고”, 그것이 “이후에 이 벼룩시장의 정체성과 깊이 관련된다”라고 하였는데, 그 정체성을 보존하려는 시장의 노력이 구현 방안을 잘 보여준다. 이 시장이 집시 재즈의 창시자인 기타리스트 장고 라인하르트(Django Reinhardt, 1910-1953)를 기념하기 위해 벌이는 사업을 그 예로 들 수 있다. 그는 벨기에 출신의 집시로 가족과 함께 생투앙에 정착하였고 1928년 이곳에서 화재로 손가락 두 개를 잃는 사고를 당했지만 이를 극복하고 집시 재즈의 거장이 되었다. 이런 그를 기리기 위해 생투앙 벼룩시장에서는 집시 재즈 학교와 카페, 식당을 겸하고 있는 라 쇼프 데 뤼스(La Chope des Puces)에 그를 추모하는 공간을 만들고 매년 그를 기념하는 재즈 축제인 생투앙 벼룩시장 축제(Festival des Puces de Saint-Ouen, 현재 디디에 록우드 축제(Festival Didier Lockwood)로 이름이 바뀜)를 개최해 왔다. 지역의 정체성에 기반한 이러한 세부 사업들은 다시 그것을 보다 구체화하고 지역의 문화적 위상을 강화하는 결과를 가져온다고 할 수 있다.

III. 장소 정체성의 실현

1. 장소 정체성 구성요소

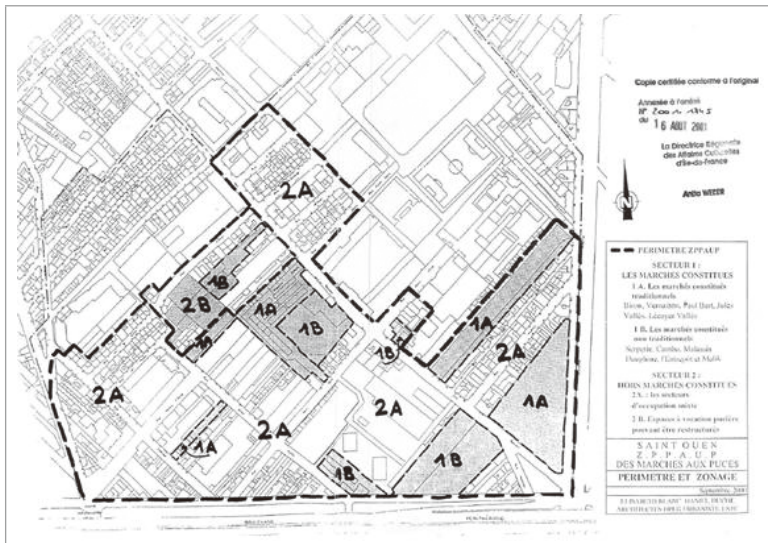
에드워드 렐프(Edward Relph)는 그의 『장소와 무장소성(Place and Placelessness)』(1976)에서 현대적 장소들이 “물리적 환경과 경관을 존중하면서 다양한 의도와 가치의 상호작용을 반영하는 진정으로 창조된 장소로

부터 벗어나, 비장소적 도시 영역, 국제적 경관, 무장소성으로 향하는”(78) 경향을 보인다고 진단하였는데, 이는 곧 현대의 장소들이 정체성을 상실해가고 있음을 뜻한다. 따라서 기존의 장소들이 정체성을 잃지 않기 위해서는 그 정체성을 지속하게 해주는 구성요소를 유지하는 것이 중요한데, 그는 그 구성요소로 정적인 물리적 환경(static physical settings), 활동(activities), 의미(meanings)의 세 가지를 들고 있다. 그리고 그는 이 세 구성요소에 대해 물리적 환경은 “사람들의 활동의 표면적이고 관찰할 수 있는 배경을 제공하기는 하지만, 그래도 그 활동들에 의해 보완되고 그것들에 영향을 준다. 그러나 이러한 물리적 환경과 활동을 끌어안고 그것들이 우러나게 하는 것은 일련의 의미”(46-47)라고 설명한다.

위와 같은 장소 정체성 구성요소들을 경관에 적용해보면 물리적 환경은 경관에 포함된 땅, 바다, 하늘과 같은 자연환경과 건물 등과 같이 인간이 창조한 문화환경이며, 활동은 그 안에서 이루어지는 사람의 창조적·파괴적·수동적 활동 또는 공동적·개인적 활동을 말하며(47-48), 의미는 사람들이 체험하는 물리적 환경과 활동이 “아름답다거나 추하다거나, 유용하다거나 방해가 된다거나, 집·공장이라거나, 재미있다거나, 거리를 두게 한다거나”(47) 등과 같은 가치라고 할 수 있다. 따라서 경관을 통해 특정 장소의 정체성이 유지되기 위해서는 이러한 물리적 환경, 활동, 의미의 측면에서 과거가 그 흔적을 남기면서 현대적으로 재해석될 수 있도록 할 필요가 있다. 생투앙 벼룩시장의 문화경관이 ZPPAUP, AVAP을 통해 제대로 문화적 정체성을 구현할 수 있는가를 판단하기 위해서는 역시 이 세 측면에서 경관의 보존·활용이 제대로 이루어질 수 있는가를 볼 필요가 있다. 그러나 본 연구에서는 논의의 집중을 위해 보존의 차원만을 다룰 것이다.

위와 같은 고찰을 위해서는 먼저, AVAP에 통합되어 그대로 인정되고 있는 생투앙 벼룩시장 구역의 ZPPAUP 규칙(Règlement de la ZPPAUP du secteur des Pucés)을 살펴볼 필요가 있다. 이 규칙에서는 벼룩시장 구역을

형성된 시장인 구역 1(secteur 1: les marchés constitués)과 형성된 시장 밖 구역인 구역 2(secteur 2: les secteurs hors les marchés constitués)로 나누고, 이를 다시 전자는 전통적으로 형성된 시장인 하위구역 1A(Sous secteur 1A: les marchés constitués traditionnels)와 비전통적으로 형성된 시장인 하위구역 1B(Sous secteur 1B: les marchés constitués non traditionnels)로, 후자는 복합 활동 구역인 하위구역 2A(Sous secteur 2A: les secteurs d'occupation mixte)와 재정비 가능한 벼룩시장 공간인 하위구역 2B(Sous secteur 2B: Les espaces à vocation pucière pouvant être restructurés)로 분류하고 있다. 하위구역 1A에는 비롱(Biron)·베르네중(Vernaison)·앙티카(Antica)·폴 베르(Paul Bert)·쥘 발레스(Jules Vallès)·레큐에 발레스(Lécuyer Vallès) 시장이 들어가며, 하위구역 1B에는 세르페트(Serpette)·캄보(Cambo)·말라시스(Malassis)·도핀(Dauphine)·랑트르포(l'Entrepot)·말릭(Malik) 시장이 포함된다(Mairie de Saint-Ouen-sur-Seine 2010, 6).



[그림 1] 생투앙 벼룩시장의 구역 구분

자료(출처): Mairie de Saint-Ouen-sur-Seine(2010)

2. 물리적 환경

생투앙 벼룩시장 경관의 물리적 환경과 관련된 보존 노력은 ZPPAUP의 다양한 규칙들을 통해 확인할 수 있다. ZPPAUP의 목적은 “(건물 이든 아니든) 부동산의 건축·해체·별채·식목·변형·외관 변경 공사가 관할 당국의 허가를 받도록 한 지역의 범위를 정하는”(4) 데 있어서 그 규칙들은 경관의 유지와 변화에 큰 영향을 미칠 수밖에 없으므로 ZPPAUP에서는 구역별로 규칙들을 세세히 정해두고 있다.

1920~1950년대에 형성되어 가장 오래된 하위구역 1A는 지붕이 있거나 없는 보행자 전용 통로와 그 가장자리에 있는 1~2층 매장으로 이루어져 있는데, “규칙과 권고사항은 판매 방법의 발전으로 인한 변화를 경우에 따라 허용하면서 그 이미지를 유지하는 것을 목표로”(8) 하기 때문에 한편으로 시장의 구조와 통행 공간, 다른 한편으로 매장의 건축적 외관이 변형되지 않고 지속되거나 이미지에 맞게 변화가 이루어지도록 하고 있다. 그래서 시장 구조, 통행 공간과 관련해서는 먼저, 시장 통로의 기존 용도가 유지되도록 하고, 현재 지붕이 없는 통로가 이 상태대로 보존되도록 하고, 지붕이 있는 통로의 지붕을 없앨 수 있도록 하며, 기존 지붕을 수리하는 경우에는 설계가 전체적으로 이루어져 통일성을 갖도록 규칙을 정하였다. 또한 조명, 전선, 대형 간판과 같이 특수한 도시 경관과 관련된 요소들은 보존될 수 있도록 권고하고, 시장 통로의 지면은 균일하고 매끈하도록 규칙을 정하고 재료는 콘크리트나 아스팔트를 권장하고 있다(8). 매장의 건축적 외관과 관련해서는 먼저 기존 매장을 유지할 경우, 비롱·폴 베르·쉴 발레스 시장과 같이 모델이 있을 때에는 원래의 상태대로 그것이 유지 또는 복원되도록 하고, 베르네종·앙티카·레퀴에 발레스 시장과 같이 모델이 없을 때에는 유지·복원에 있어 비롱·폴 베르 시장의 모델을 따르도록 하였는데, 유지·복원 시의 크

기, 재료, 세부적인 가공, 진열창의 잠금장치까지 두 유형으로 나누어 세세히 규칙을 정하고 있다(9-10). 또한 원래의 매장이 사라져 신축하거나 재건축할 경우에 대해서는 후자의 경우 원래의 매장대로 재건축하도록 하고 전자의 경우 규칙에 따르도록 하고 있는데, 특히 전자의 경우에는 매장을 분할할 때, 모델이 있는 시장 유형으로 신축할 때, 모델이 없는 시장 유형으로 신축할 때로 나누어 세부 규칙을 자세히 제시하고 있다(10-11). 하위구역 1A의 전통 시장(그림 2⁴⁾) 문화경관이 현재와 같이 잘 유지·복원된 것은 이와 같이 매우 엄격한 규칙과 권고사항 덕분이라고 할 수 있다.



비룡 시장



베르네종 시장



양티카 시장



폴 베르 시장



질 발레스 시장



레퀴에 발레스 시장

[그림 2] 하위구역 1A의 시장들

1970년대부터 상점가 형태로 건설된 하위구역 1B에 대해서는 그 구조와 가공을 존중하면서 그것을 유지하고 발전시키도록 하는 것을 목표로 하는 규칙과 권장 사항을 정하였다. 기존 시장의 유지에 있어서는 원래 시장의 구조를 존중하고, 공사 시 크기, 재료, 색깔과 같은 장소의 본래 특성

4) 본고에 실린 모든 사진은 필자가 2020년 2월 생투앙 베틀시장을 조사할 때 촬영한 것이다.

을 유지하도록 하였다. 또한 시장 건물이 완전히 파괴된 경우에는 원래의 시장대로 재건축하거나 전통 시장의 구조와 가공에 따라 설계하여 신축하도록 하였는데, 후자의 경우에는 통로와 그 지붕의 모양, 지면의 가공, 매장의 용적, 매장 외부의 가공 및 확장 원칙 등의 세부 규칙을 따르도록 하였다(12). 하위구역 1B의 시장들(그림 3)은 하위구역 1A의 시장들보다 훨씬 뒤에 형성되었으나 문을 연 이후 각각 고유한 물리적 환경을 이어오고 있는 것 역시 그 유지·복원의 뚜렷한 원칙 덕분이라고 할 수 있다.



세프페트 시장



캄보 시장



말라시스 시장



도핀 시장 (1)



도핀 시장 (2)



랑트루포 시장

[그림 3] 하위구역 1B의 시장들

구역 2는 스스로 건축한 건물이나 주택의 1층 등 임시 건물에서 오랫동안 베틀시장 활동이 발전한 공간으로, 여기에 속한 소구역들은 밀도가 높다. 이 건물들 가운데 정면이 길 쪽을 향하고 소구역 중심을 등진 건물들은 저장소, 안뜰, 통로를 통해 접근할 수 있는 주거공간으로 이루어져 있으며, 소구역 중심의 안쪽 구획에 있는 건물들은 장이 서는 날에 개방되는 창고와 안뜰로 이루어져 있다. “형성된 시장의 이 부수적 공간들은 이 지구의 매우 특수한 유산에 속하기 때문에 보존되어야 하는데,” 특히 건축적 가치가 있는 주택과 임대용 건물이 그 대상이 된다. ZPPAUP의 규정들은 수

공업 유형의 상업 행위의 지속, 주거용 건물의 보호, 새로운 건물의 도입을 허가하고 보장하는데, 이 과정에서 낮은 높이의 일련의 작은 건물들이 유지되고, 주거용 건물들이 일관성과 통일성을 갖도록 하고 다른 건물들의 외관은 개선하며, 새로운 건물들이 기존의 조직에 조화롭게 끼어들 수 있도록 하고 있다(13).

전통적인 벼룩시장 구역인 하위구역 2A는 19세기 말과 20세기 초에 만들어진 주택과 대형 임대용 건물들뿐만 아니라 스스로 건축한 작은 임시 건물들로 이루어져 있는데, 그 용적과 건축적 가공에 있어 대부분 보잘것 없는 건물의 등급이 특징이다. 이 구역에 대한 “규칙과 권장 사항은 [여기에서] 이루어지는 행위와 관련된 이 특수한 경관의 유지를 허가”하기 위한 것인데, 건물을 신축할 때에는 구획, 줄 맞추기와 측면의 경계 맞추기, 기존의 전통 건물의 크기를 따르도록 하고 있으며, 필요한 경우 예외도 인정한다. 건물의 건축적 외관은 벼룩시장 성격의 건물, 복합적인 또는 완전한 주거용 성격의 기존 건물, 새로운 건물로 나누어 규칙을 두고 있는데, 첫 번째 건물에 대해서는 매장의 진열창과 셔터에까지 규정을 만들었다. 두 번째 건물에 대해서는 보존·유지·복원되어야 해서 ZPPAUP의 이름으로 보호되는 건축적 가치가 있는 건물과 부수적이거나 건축적 가치가 없는 건물로 분류하여 크기, 벽토 바르기, 정면 출입구의 변경, 원래 보이지 않던 벽이 나타나게 하는 건물 해체, 목공세공, 철세공, 빗물받이 홈통, 정면의 계랑기와 회로, 지붕의 재료, 빗들이창, 새시, 지붕 유리창, 진열창, 간판에 대한 규정을 마련하였다. 세 번째 건물에 대해서는 크기와 구조, 정면, 지붕에 대한 규정을 두었다(1423).

하위구역 2B는 구역의 관개를 방해하는 매우 넓은 구획으로 활용이 잘 되지 않고 버려져 있어서 전체적인 재정비를 생각할 수 있는데, ZPPAUP는 이에 대해 구역의 보다 나은 기능, 기존의 조직과 관련된 건축 환경을 보장하는 일반적인 규칙만을 제시한다. 이 규칙은 공간의 구성, 건물의 구

성, 건물의 도입과 용지, 건물의 높이와 크기, 공공 도로의 구성, 건물의 건축적 외관과 관련되어 있다(24-25). 이외에 생투앙 벼룩시장 ZPPAUP에서는 기존의 자유 공간이나 창조해야 할 공간의 정비에 대해서도 공간의 가공에 있어서의 재료, 맨홀, 동산과 조명, 식생과 관련된 규칙을 두고 있다(27). 이와 같은 규칙과 권장 사항으로 볼 때 구역 2에 대해서도 ZPPAUP가 벼룩시장 물리적 환경의 경관 보존에 크게 기여하고 있다고 말할 수 있다.

위의 네 하위구역 가운데 특히 하위구역 2A는 복합 활동 구역으로서 주로 19세기 말과 20세기 초에 시장 밖에 만들어진 빌라, 임대용 건물, 스스로 건축한 작은 임시 건물 등 대부분 보잘것없는 건물 71채를 보호하여 벼룩시장 경관을 보존하려 한다는 점에서 정체성 구현 의지를 잘 보여준다. 건물의 외관(aspect du bâti)은 유형, 건축 추정 시대, 정면 재료로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 유형을 보면 71채의 건물 가운데 빌라(pavillon)가 33채, 도시 임대용 건물(imm. de rapport urbain)이 31채로 대부분을 차지하고 있다(표 1). 건물의 건축 추정 시대는 20세기 초(36채), 19세기 말-20세기 초(9채), 양차 세계대전 사이(9채), 19세기 말(8채), 기타 20세기 이후(8채) 순으로 많아서(표 2) 많은 건물이 20세기 이후에 지어졌음을 알 수 있다. 건물의 정면 재료에 있어서는 벽돌이 48채로 가장 많고 도료, 구식 회반죽, 기타가 각각 8채, 7채, 8채이다(표 3).

[표 1] 하위구역 2A 보호 건물의 유형(typologie du bâti)

빌라 (pavillon)	도시 임대용 건물 (imm. de rapport urbain)	산업용 건물, 창고 (local indu., entrepôt)	소형 건물 (petit immeuble)	건물 + 주택 (immeuble + pavillons)	사무용 건물 (immeuble bureaux)	계
33	31	3	2	1	1	71

자료(출처): Mairie de Saint-Ouen-sur-Seine(2010)

[표 2] 하위구역 2A 보호 건물의 건축 추정 시대(époque supposée)

20세기 초 (début 20ème siècle)	19세기 말 -20세기 초 (fin 19ème -début 20ème)	양차 세계대전 사이 (entre deux guerres)	19세기 말 (fin 19ème siècle)	1950 -1965	1913 -1930	미상 (indéterminée)	계
36	9	9	8	5	3	1	71

자료(출처): Mairie de Saint-Ouen-sur-Seine(2010)

[표 3] 하위구역 2A 보호 건물의 정면 재료(matériaux de façade)

벽돌(briques)	도료(enduit)	구식 회반죽 (plâtre ancien)	기타(autre)	계
48	8	7	8	71

자료(출처): Mairie de Saint-Ouen-sur-Seine(2010)

건물의 크기(gabarit)는 층수와 건축 면적(m²)으로 나누어 살펴볼 수 있다. 층수는 2층(R+1, 다락방 포함), 6층(R+5, 다락방 포함), 5층(R+4), 3층(R+2, 다락방 포함), 4층(R+3), 7층(R+6), 1층(RdC, 다락방 포함), 9층(R+8), 5층+1층 순으로 많았는데([표 4]), 2층이 31채로 가장 많았고, 평균 층수는 3.59층이었다. 건축 면적은 33m²부터 1,435m²까지 매우 다양하였는데, 평균 면적은 152.63m²였다. 건물의 크기에는 같은 높이의 밀착 상태(cohérence d'échelle)도 포함되어 있는데, 다른 건물과 떨어진 건물(Bât. en rupture) 한 채를 제외하면 모두 밀착된 건물(Bât. en cohérence)이어서 건물의 외관에 일관성을 유지하였음을 알 수 있다.

[표 4] 하위구역 2A 보호 건물의 층수(nombre d'étages)

2층 (R+1, 다락방 포함)	6층 (R+5, 다락방 포함)	5층 (R+4)	3층 (R+2, 다락방 포함)	4층 (R+3)	7층 (R+6)	1층 (RdC, 다락방 포함)	9층 (R+8)	5층 +1층	계
31	10	10	7	4	4	3	1	1	71

자료(출처): Mairie de Saint-Ouen-sur-Seine(2010)

건물의 용도(occupation du bâti)는 1층의 용도(occupation du rez-

de-chaussée)와 다른 층들의 용도(occupation des étages)로 나누어 살펴볼 수 있다. 1층의 용도는 순수 주거용 31채, 주거용+상업용 19채, 상업용 17채, 기타 3채, 미상 1채로 이루어져 있어서 하위구역 2A의 보호 건물은 주거와 상업활동 모두를 중요시하고 있음을 알 수 있다(표 5). 이에 비해 보호 건물 2층 이상의 용도는 71채 가운데 주거용이 64채로 대부분을 차지하고 있어서 1층과 크게 차이가 있음을 알 수 있다. 그 외에 2층 이상이 벼룩시장 저장소인 경우 2채, 폐쇄되었거나 기타 용도인 경우 1채, 기타 3채, 미상 1채였다(표 6). 따라서 하위구역 2A의 보호 건물은 주로 주거용인데, 1층은 절반 정도가 상업용으로도 사용되고 있다고 할 수 있다.

[표 5] 하위구역 2A 보호 건물 1층의 용도(occupation du rez-de-chaussée)

주거 (habitat)	주거, 벼룩시장 상업 (habitat, commerce puces)	주거, 차고 (habitat, garage)	벼룩시장 상업 (commerce puces)	기타 (autre)	카페 레스토랑 (café restaurant)	벼룩시장 상업, 기타 (commerce puces, autre)	벼룩시장 저장소 (dépôt puces)
31	6	5	4	3	2	2	2
주거, 벼룩시장 수공업활동 (habitat, activité artisanale puces)	주거, 식품업 (habitat, commerce alimentaire)	수공업 활동 (activité artisanale)	벼룩시장 외 수공업 활동 (activité artisanale hors puces)	벼룩시장 수공업활동, 벼룩시장 상업 (activité artisanale puces, commerce puces)	사무실 (bureau)	카페 레스토랑, 기타 상업, 차고 (café restaurant, commerce autre, garage)	식품업 (commerce alimentaire)
2	2	1	1	1	1	1	1

자료(출처): Mairie de Saint-Ouen-sur-Seine(2010)

[표 6] 하위구역 2A 보호 건물 2층 이상의 용도(occupation des étages)

주거 (habitat)	벼룩시장 저장소 (dépôt puces)	폐쇄, 기타 (désaffecté, autre)	기타 (autre)	미상	계
64	2	1	3	1	71

자료(출처): Mairie de Saint-Ouen-sur-Seine(2010)

형성된 시장인 구역 1에 대한 ZPPAUP 규칙의 서두는 다음과 같이 이 구역의 물리적 환경, 활동, 의미라는 장소 정체성 요소들이 어떻게 서로 결합하여 경관을 이루는가를 설명하면서 이러한 결합을 대표하는 경관으로 전통적으로 형성된 시장들(하위구역 1A)을 들고 있다(굵은 글씨는 필자 강조).

전통적으로 형성된 시장들은 장소적·사회경제적 분석이 보여준 바와 같이 본질적으로 실행한 활동, 그리고 최소한 건축·경관 환경과 관련되는 지구의 이미지와 분위기를 유지하려고 시도하기 위해 우리가 의지할 수 있는 벼룩시장 구역의 정수와 물리적 매력물을 대표한다(Mairie de Saint-Ouen-sur-Seine 2010, 7).

이처럼 물리적 환경, 활동, 의미는 서로 밀접하게 연결되어 있는데, 특히 앞 절에서 살펴본 물리적 환경의 경관 보존은 활동의 경관 보존을 돕는다. 규칙과 권장 사항이 엄격하게 건축물의 다양한 면을 제한하기 때문에 통일된 외관을 가진 특정 구역에 유사한 업종이 모이게 되고 그곳에서 이루어지는 활동의 경관도 일관성을 갖게 된다. 이는 구역 1의 각 시장들이 취급하는 품목들을 통해 확인할 수 있다. 하위구역 1A의 시장인 비롱·베르

[표 7] 하위구역 1A 시장들의 판매 품목

시장명	판매 품목
비롱 시장	17세기부터 디자인 상품까지의 유럽과 아시아의 가구와 물건, 보석, 그래픽 아트
베르네종 시장	18-19세기의 골동품, 고물, 탁자, 가구, 특이한 물건
양티가 시장	18-19세기의 가구와 물건
폴 베르 시장	고대부터 20세기까지 가구, 예술품, 장식품
쉴 발레스 시장	옛 가구와 물건, 아르 누보와 디자인, 동제품, 시계, 서적, 빈티지 상품, 포스터, 음반, 군복 등
레퀴에 발레스 시장	서적, 우편 엽서, 옛 의복, 시대 양식의 정원 가구 등

자료(출처): Mairie de Saint-Ouen-sur-Seine(2020)

네중·앙티카·폴 베르·쥘 발레스·레퀴에 발레스 시장은 [표 7]에서 볼 수 있는 바와 같이 주로 골동품과 고물을 판매하는 시장들이다.

하위구역 1B의 시장인 세르페트·캥보·말라시스·도핀·랑트르포·말릭 시장도 아래의 [표 8]에서 볼 수 있는 바와 같이, 새 기성복과 맞춤옷을 파는 말릭 시장을 제외하고는 역시 골동품과 고물을 주로 판매하는 시장들이다. 예를 들어 랑트르포 시장을 보면 개별 시장의 활동 경관이 갖는 고유성을 느낄 수 있다. 이 시장은 계단, 책장, 벽난로 등 부피가 큰 상품을 주로 취급하는 곳인데, [그림 3]에서 볼 수 있는 것처럼 옛 가로등과 같은 대형 물건이 실려 오고 나가고, 그것을 거래하는 풍경이 이곳의 정체성을 결정한다.

[표 8] 하위구역 1B 시장들의 판매 품목

시장명	판매 품목
세르페트 시장	폴 베르 시장과 동일
캥보 시장	18-19세기의 가구, 그림, 물건, 옛 무기, 고미술품, 덴마크 가구
말라시스 시장	고대부터 현대까지의 미술품, 아시아의 미술품, 아르 데코, 디자인, 음란물, 서적, 장난감, 패션, 사진, 조각, 유럽의 유리 제품
도핀 시장	고대 골동품, 빈티지 가구와 패션, 산업 디자인, 현대미술 갤러리, 서적, 음반, 시계와 보석, 공예품 등
랑트르포 시장	부피가 큰 상품(계단, 책장, 벽난로 등)
말릭 시장	새 기성복과 맞춤옷

자료(출처): Mairie de Saint-Ouen-sur-Seine(2020)

생투앙 벼룩시장은 지금까지 언급한 12개의 시장과 같은 ‘지붕이 있는 시장(marchés couverts, [그림 4]에서 빗금으로 표시됨)’뿐만 아니라 그것들 인근에 있는 ‘노천·거리 벼룩시장(marchés de plein vent et les rues pucières, [그림 4]에서 점선으로 표시됨)’으로 구성되어 있다. 이 노천·거리 벼룩시장은 골동품과 고물(가구, 서적, 미술품, 헌 옷)을 파는 쥘 발레스 가(rue Jules Vallès), 레퀴에 가(rue Lécuyer), 마르소 가(rue

Marceau), 폴 베르가(rue Paul Bert), 레 로지에가(rue des Rosiers), 볼테르가(rue Voltaire)의 시장과 의류(새 옷, 신발, 액세서리)를 파는 르플라토(Le Plateau), 장 앙리 파브르가(rue Jean Henri Fabre), 미슐레 대로(avenue Michelet)의 시장으로 나뉘는데, 이곳에서 이루어지는 활동은 ‘넝마장수들이 일요일마다 노점에서 잡다한 물건들을 팔던’ 벼룩시장 원래의 모습에 가깝다.

물리적 환경의 경관 보존은 생투앙 벼룩시장의 또 다른 정체성 요소라 할 수 있는 집시 재즈 활동의 유지에도 기여하였다. ZPPAUP를 통해 벼룩시장의 물리적 경관 전체가 보존된 덕분에 이 지역의 집시 재즈 활동을 상징하는 라 쇼프 데 퀴스도 원래의 장소에서 장고 라인하르트를 추모하고 라이브 재즈 공연을 하는 활동을 지속할 수 있었다. 이는 물리적 경관 보존이 상업적 활동뿐만 아니라 예술적 활동의 풍경에까지 영향을 미칠 수 있음을 보여주는 예라고 할 수 있다. 지금 이곳은 생투앙 벼룩시장의 관광 명소 가운데 하나가 되어 지역의 문화적 정체성 유지뿐만 아니라 관광객의 발길을 이 시장으로 유도하는 매력물의 역할도 하고 있다.



라 쇼프 데 퀴스의 정면



장고 라인하르트 기념 공간
[그림 5] 라 쇼프 데 퀴스



라이브 집시 재즈 연주

나아가 물리적 환경과 활동 경관의 지속은 생투앙 벼룩시장이라는 장소의 의미를 보여주는 경관의 형성을 돕는다. 이 벼룩시장의 「ZPPAUP 규칙(Règlement de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager)」은 “벼룩시장 구역의 정수(l'âme

du quartier des puces)”(Mairie de Saint-Ouen-sur-Seine 2010, 7)를 대표하는 것으로 하위구역 1A의 전통 시장들을 들고 있고, 『생투앙 시의 AVAP 설명 보고서[*Ville de Saint-Ouen. Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP)*]』는 “[생투앙] 벼룩시장의 정수(l'âme des Puces)”로 “장소들의 특수한 물리적 성격(le caractère physique spécifique des lieux)”(Ministère de la Culture 2012, 43)을 제시하지만, 그 정수는 이와 같이 물리적인 면보다는 미요가 생투앙 벼룩시장의 ZPPAUP 지정 이유로 보았던 이색적인 분위기와 환경(Milliot 2016, 939)처럼 추상적인 요소에서 찾아야 할 것이다. 이는 생투앙 벼룩시장이 원래 ‘넝마장수들이 일요일마다 노점에서 잡다한 물건들을 팔던’ 데서 비롯되었음을 감안하면 ‘상점이 없는 누구나 값어치 없더라도 어떤 물건이든지 노천에서 팔 수 있는 장소’라는 의미라고 할 수 있다. 또한 이곳이 집시 재즈의 발상지임을 감안하면 ‘억압받는 소수자의 예술적 표출의 장소’라는 의미도 있다. 이러한 의미의 경관은 물리적 환경이나 활동의 경관처럼 명확하지는 않고 그것들과 겹칠 수 있으며 보는 사람의 주관에 따라 달라지는 것이지만 벼룩시장의 정수를 느끼게 해준다는 점에서 다른 두 종류의 경관만큼 정체성 구현에 있어 중요하다. 여러 문헌에서 이 벼룩시장의 ‘정수’나 ‘장소의 정신(esprit des lieux)’(Milliot 2016, 940)을 언급하고 있는 것을 보면 이곳은 경관을 통해 그 의미를 잘 드러내고 있다고 할 수 있다.

지금까지 논의한 바를 종합하면 우리는 다음과 같은 시사점들을 발견할 수 있다. 첫째, ZPPAUP, AVAP의 규칙이 생투앙 벼룩시장의 물리적 환경의 경관을 보존·유지하는 데 크게 기여하고 있는 것을 볼 때 문화경관을 통한 도시의 문화적 정체성 구현에는 경관과 관련된 엄격한 제도의 마련과 그 적용이 필요하다. 둘째, 생투앙 벼룩시장에서 상업적 활동뿐만 아니라 집시 재즈라는 예술적 활동의 경관 지속을 위해 노력

하고 있는 것으로 볼 때 경관 보존에 있어 지역 정체성과 관련된 다양한 활동을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 셋째, 의미는 주관적인 것이기는 하지만 생투앙 벼룩시장의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 ‘물리적 환경과 활동을 끌어안고 그것들이 우리나라에 하는 것’이기 때문에 연구를 통해 특정 장소의 의미를 도출하고 그것이 잘 드러나는 경관의 발굴과 유지에 힘써야 할 것이다.

IV. 결론

본 연구의 목적은 지역 정체성 측면에서 매우 중요하나 탁월한 보편적 가치가 없어 방치되는 문화경관의 성공적인 보존 사례를 연구함으로써 문화경관을 통해 도시의 문화적 정체성을 구현하는 방안을 고찰하는 데 있었다. 이를 위해 본 연구에서는 그 대표적 사례인 프랑스 생투앙 벼룩시장의 문화경관 보존을 ZPPAUP, AVAP를 중심으로 분석하였는데, 특히 장소 정체성 구성요소인 물리적 환경, 활동, 의미의 세 측면에서 ZPPAUP, AVAP가 이 벼룩시장의 문화적 정체성 유지에 기여한 바를 조명하였다. 먼저, ZPPAUP, AVAP의 규칙은 엄격하게 시장과 주변 건축물의 유지·복원을 제한하여 이 벼룩시장의 물리적 환경의 경관이 지속되도록 하였다. 다음으로, 물리적 환경의 경관 보존은 통일된 외관을 가진 개별 시장에 유사한 업종이 모이게 함으로써 그곳에서 이루어지는 상업적 활동의 경관도 일관성을 갖게 하였다. 그리고 그 경관 보존은 생투앙 벼룩시장의 또 다른 정체성 요소인 집시 재즈 활동이 유지될 수 있도록 하였다. 마지막으로, 물리적 환경과 활동 경관의 지속은 생투앙 벼룩시장이라는 장소의 의미(‘상점이 없는 누구나 값어치 없더라도 어떤 물건이든지 노천에서 팔 수 있는 장소’, ‘억압받는 소수자의 예술적 표출의 장소’)를 보여주는 경관의 형

성에 기여하였다. 이러한 고찰을 통해 우리는 엄격한 경관 제도의 마련과 그 적용, 지역 정체성과 관련된 다양한 활동의 종합적 고려, 특정 장소의 의미 도출과 그것이 잘 드러나는 경관의 발굴과 유지의 필요라는 시사점을 얻을 수 있었다.

생투앙 벼룩시장은 경관유산의 보존을 통해 지역의 문화적 정체성을 잘 구현함으로써 렐프가 경고한 “비장소적 도시 영역, 국제적 경관, 무장소성으로 향하는” 현대의 경향에서 벗어나 “물리적 환경과 경관을 존중하면서 다양한 의도와 가치의 상호작용을 반영하는 진정으로 창조된 장소”에 근접하였다고 할 수 있다. 나아가 이 벼룩시장은 앙리 르페브르(Henri Lefebvre)가 라틴 아메리카의 거대 빈민가들[파벨라(favela), 바리오(barrio), 란초(rancho) 등을 예로 들어 제시한 (Lefebvre 2000, 430-431), “소외되지 않은 총체적 경험을 가능케 하는 일상생활을(이) 만들어내는 공간”(김남주 2000, 72)인 ‘차이의 공간(espace différentiel)’에 가깝다. 그러나 이곳도 세계화·관광화의 필요로 인해 변화를 요구받고 있다. 그라바리 바르바와 자코는 “여러 요인들(골동품에 대한 국제적 고객의 전통적 수요의 하락, 파리 시내를 넘어 파리 관광 행선지를 재기획하려는 지역 관계자의 의지, 더욱 ‘진정한’ 것으로 간주되는 장소에 대한 관광 수요의 증가)의 결합으로 벼룩시장이 새로운 기회의 땅으로 보인다”(Gravari-Barbas & Sébastien Jacquot 2018, 40)고 하였으나, 이로 인해 경관 보존을 통해 잘 유지해 온 지역의 정체성이 자칫하면 훼손될 위험이 있다. 그렇기 때문에 불가피한 활용과 변화에 직면하여 생투앙 벼룩시장이 어떻게 대처하고 있는지에 관한 연구가 필요한데, 본고에서 다루어지지 않은 이 부분의 고찰은 후속 연구를 통해 보충하고자 한다.

참 고 문 헌

- 김남주. 2000. 「차이의 공간을 꿈꾸며: '공간의 생산'과 실천」. 공간과 사회 14: 63-78.
- 노시훈. 2016. 「생태박물관과 문화경관의 보존: 목포 목화문화경관을 중심으로」. 용봉인문논총 49: 81-108.
- _____. 2019. 「도시재생사업에 있어서 문화경관의 보존과 활용 연구: 「경관법」과 문화영향평가를 중심으로」. 인문학연구 57: 7-41.
- 류제현. 2013. 「경관의 보호와 관리를 위한 법제화 과정: 국제적 선례를 중심으로」. 대한지리학회지 48(4): 575-588.
- 유네스코한국위원회. 2010. 『세계유산: 새천년을 향한 도전』. 서울: 유네스코한국위원회.
- 이광윤. 2010. 「유럽경관협약에 비추어 본 경관법의 현황과 쟁점」. 법학연구 30: 171-188.
- 최민아. 2016. 「문화유산 개념 변화에 따른 프랑스 도시 역사성 보전 · 활용방안 변화 및 시사점 연구」. 대한건축학회 논문집: 계획계 32(6): 37-47.
- _____. 2013. 「지방분권화 이후 역사문화환경 보존지구 제도 변화 연구」. 국토계획 48(3): 217-234.
- Blanc, Elisabeth & Duche, Daniel. 2003. "Saint-Ouen: le Quartier des puces, protection et projet urbain." 14th ICOMOS General Assembly and International Symposium: 'Place, memory, meaning: preserving intangible values in monuments and sites', 27 - 31 Oct 2003, Victoria Falls, Zimbabwe.
- Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO. 2017. *Orientations devant guider la mise en oeuvre de la Convention du patrimoine mondial*.
- _____. 2020a. "Liste du patrimoine mondial." <http://whc.unesco.org/fr/list/>(accessed October 20, 2020).
- _____. 2020b. "Paysages Culturels." <http://whc.unesco.org/fr/Paysages Culturels/>(accessed October 20, 2020).

- Conseil de l'Europe. 2000. *Convention européenne du paysage*.
- Gravari-Barbas, Maria & Jacquot, Sébastien. 2018. "Esthétisation, patrimonialisation et mise en tourisme des puces de Saint-Ouen." *Bulletin de l'association de géographes français* 95(1): 23-42. DOI: 10.4000/bagf.2554.
- Lefebvre, Henri. 2000. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos.
- Mairie de Saint-Ouen-sur-Seine. 2010. "Plan Local d'Urbanisme. 5. 2. règlement de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)."
- _____. 2012. "Le marché aux Puces de Saint-Ouen."
- _____. 2020. "Les Puces de Paris Saint-Ouen." <https://www.saint-ouen.fr/services-infos-pratiques/culture-et-patrimoine/106-les-puces-de-paris-saint-ouen.html>(accessed October 20, 2020).
- Milliot, Virginie. 2016. "La mise en patrimoine de l'ambiance des puces de Saint-Ouen: Une analyse de cas." In Nicolas Rémy & Nicolas Tixier (dir.), *Ambiances, tomorrow. Proceedings of 3rd International Congress on Ambiances 2*: 939-944. Septembre, 2016. Volos: Greece.
- Ministère de la Culture. 2012. *Ville de Saint-Ouen, Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP). Rapport de présentation*.
- _____. 2020. "Monuments historiques & Sites patrimoniaux remarquables." <http://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Monuments-historiques-Sites-patrimoniaux-remarquables/Presentation/Monuments-historiques>(accessed October 20, 2020).
- Relph, Edward. 2008. *Place and Placelessness*. London: Pion.

국 문 초 록

문화경관유산의 보존을 통한 도시의 문화적 정체성 구현:

생투앙 벼룩시장의 ZPPAUP, AVAP를 중심으로

노시훈(전남대학교 문화전문대학원 교수)

본 연구의 목적은 일상적 문화경관의 성공적 보존 사례를 연구하여 문화경관을 통해 도시의 문화적 정체성을 구현하는 방안을 고찰하는 데 있다. 이를 위해 프랑스 생투앙 벼룩시장의 문화경관 보존을 ZPPAUP, AVAP를 중심으로 분석하였는데, 특히 장소 정체성 구성요소인 물리적 환경, 활동, 의미의 세 측면에서 이 제도의 기여를 조명하였다. 먼저, 이 제도의 규칙은 엄격하게 시장과 주변 건축물의 유지·복원을 제한하여 물리적 환경의 경관이 지속되게 하였다. 다음으로, 물리적 환경의 경관 보존은 상업적 활동 경관이 일관성을 갖게 하고, 이 시장의 또 다른 정체성 요소인 집시 재즈 활동이 유지되게 하였다. 마지막으로, 물리적 환경과 활동 경관의 지속은 이 장소의 의미(‘누구나 어떤 물건이든 노천에서 팔 수 있는 장소’, ‘억압받는 소수자의 예술적 표현의 장소’)의 경관 형성에 기여하였다. 이러한 고찰로 우리는 엄격한 경관 제도의 마련과 적용, 지역 정체성과 관련된 다양한 활동의 종합적 고려, 특정 장소의 의미 도출과 그 경관의 발굴과 유지의 필요라는 시사점을 얻을 수 있었다. 본 연구에서 다루지 않은 벼룩시장 경관 활용의 고찰은 후속 연구에서 보충하고자 한다.

주제어 : 문화경관유산, 문화적 정체성, 생투앙, 생투앙 벼룩시장, ZPPAUP, AVAP

Abstract

The Embodiment of Cultural Identity of the City through the Conservation of Cultural Landscape Heritage: The Case of the ZPPAUP-AVAP of Saint-Ouen Flea Market

Noh, Shi-hun(Professor, Graduate School of Culture, Chonnam National Univ.)

The purpose of this research is to study the case of successful conservation of ordinary cultural landscapes, and to consider methods to realize the cultural identity of cities through cultural landscapes. To this end, the preservation of cultural landscapes in the French Saint-Ouen Flea Market was analyzed centering on ZPPAUP(zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager)-AVAP(aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine). In particular, the contribution of this system to physical settings, activities, and meanings was highlighted. First, the rules of this system restrict the maintenance and restoration of the market area to sustain the landscape of the physical settings. Next, the landscape preservation maintained the landscapes of commercial activity and gypsy jazz activity, another identity element of this market. Finally, the continuation of the physical settings and activities landscape contributed to the formation of the meaning of this place. From these considerations, we were able to obtain implications of the necessity for preparing and applying a strict landscape system, comprehensive consideration of various activities related to regional identity, deriving the meaning of the place,

and discovering and maintaining its landscape. The use of flea market landscapes not covered in this research will be studied in subsequent ones.

Key words: Cultural Landscape Heritage, Cultural Identity, Saint-Ouen, Saint-Ouen Flea Market, ZPPAUP, AVAP

지방보조금 통계목별 예산운영 실태분석:

경기도 민간 지방보조금 사례를 중심으로(2015~2018)*

박재용**

박
재
용

I. 서론

II. 지방보조금 관련 이론 및 선행연구 분석

1. 지방보조금 개념 및 중요성
2. 정부-NGO관계
3. 지방보조금 선행연구 검토

III. 경기도 지방보조금 운영현황

1. 제도적 운영현황
2. 경기도 민간 지방보조금 운영현황

IV. 지방보조금 통계목별 예산편성 및 운영의 문제점

1. 민간경상사업보조(307-02) 운영현황 및 문제점
2. 민간행사사업보조(307-04) 운영현황 및 문제점
3. 사회복지사업보조(307-11) 운영현황 및 문제점
4. 민간단체 법정운영비보조(307-03) 및 사회복지시설 법정운영비(307-10) 운영현황 및 문제점

V. 지방보조금 정책 제언 및 결론

1. 정책 제언
2. 결론

* 경기도의회 예산정책담당관실의 2018회계연도 결산분석 기초자료를 바탕으로 수정·보완함.

** 경기도의회사무처 예산정책담당관실 예산분석관(E-mail: just23@gg.go.kr, Tel: 031-8008-7313)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020.18.183>

투고(접수)일 2020.6.25. 심사(수정)일 2020.10.21. 게재확정일 2020.12.17.

I. 서론

지방보조금 사업은 민간의 자율적인 활동 영역에 대하여 지방자치단체가 공익적 가치를 추가하여 보조금을 지원하는 사업으로 지방자치단체장의 정치적 재원으로 사용될 수 있기 때문에 엄정한 관리와 낭비 요인에 대한 철저한 감시가 필요하다. 지방보조금은 지방자치단체가 민간 등이 자율적으로 수행하는 사업에 대해 개인 또는 단체 등에 지원하거나, 시·도가 정책상 또는 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때 시·군·구에 지원하는 재정상의 원조로 규정¹⁾하고 있다(행정안전부 지방보조금관리메뉴얼 2017).

지방보조금은 지방자치단체에서 추진하는 사업과 함께 지역 수요를 반영하기 위한 재원으로서 공공부문과 민간부문 간의 효율적 연계기능을 바탕으로 하고 있다. 이러한 취지와는 반대로 지방보조금의 방만한 운영에 따른 지방자치단체 가용재원의 누수와 지방보조사업에 대한 신뢰성을 하락시키고 있다. 따라서 지방보조금의 순기능을 제고시키기 위해 지방보조금 운영에 대한 문제점 진단과 제도적 개선이 무엇보다도 중요하다.

기존에 제기된 지방보조금 운영의 문제점으로 지방보조금 선정 시 공모 절차 없이 특정 보조사업자를 임의로 지정하여 보조금을 교부함으로써 다른 보조사업자에게 참여기회를 제공하지 않은 사례(양지숙 외 2015), 보조금 선정기준이 추상적이고 모호하여 관료와 민간단체 간의 사전 거래 및 협의의 형성으로 특정 단체에 지원금이 배분된 사례(박민정 2015, 1048), 지방보조사업의 유사 중복적이고 비효율적인 사업에 대한 반복적인 예산 배분(황소하 2016, 1-2) 등의 문제가 지적되어 왔다.

1) 지방보조금 운영의 법적 근거는 「지방재정법」과 동법 시행령, 행정자치부의 「지방자치단체 예산편성 운영기준」(훈령)과 「지방자치단체 세출예산 집행기준」, 「지방보조금 관리기준」(예규)에서 찾을 수 있으며, 지방자치단체는 「보조금관리조례」를 제정·시행하고 있다.

이에 대해 안전행정부는 각 지방자치단체의 조례와 훈령인 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 등으로 규정해 오던 지방보조금을 「지방재정법」 개정(14.5.28공포)하여 지방자치단체는 민간에 지원하는 보조금에 대해 관리 및 책임을 강화시키는 골자로 제도를 변화시켰다.²⁾ 이러한 동향은 지방자치단체의 지방보조금이 지방자치단체 조례에 따라 운영되면서 지방재정의 비효율성, 책임성 등의 사회적 문제로 대두되면서 그 관리체계에 강력한 요구의 대응으로 해석된다.

지방보조금은 사업대상, 사업의 내용 및 규모 등을 지방자치단체 스스로 결정하고, 반대급부 없이 특정 집단에게 지급하는 재원의 특성상 사적 지대를 추구하기 위해 지출될 우려가 크다(양지숙·김민정 2015, 74-75; 이지은 2019). 제도 시행 이전의 경우 2014년 전국 지방자치단체 세출예산 225조 원 중 7.8%에 해당하는 17조 원이 지방보조금으로 집계되었고, 2018년의 경우 세출예산 293조 원 중 지방보조금 비율은 5.9%로 4년 전보다 1.9% 감소하는 효과를 거두었다. 이처럼 제도 시행 이후 양적 변화를 달성하였으나 지방보조금 운영의 질적 변화를 초래하였는지 구체적으로 지방보조금 운영 예산편성의 문제점은 없는지에 대한 문제의식이 생긴다.

국내 연구에서는 국고보조금에 관련된 연구들은 활발히 진행되고 있으나, 지방자치단체 지방보조금 예산편성은 학자들의 큰 관심을 받지 못하였다. 최근 몇 년 사이에 지방보조금이 큰 폭으로 증가하면서 소수 연구자들에 의해 지방보조금 운영 전반에 대한 현황분석(유태현·한재명 2007; 조기현·허능식 2008; 홍종현 2015; 황소화 외 2016)과 지방보조금 제도의 문제점을 도출하고 개선안을 제시하는 연구가 진행되었다(김시형·남창우

2) 지방보조금의 관련 규정은 「지방재정법」 제17조, 제23조 제2항, 제32조의2 내지 제32조10, 그리고 제97조와 제98조 등에서 찾아볼 수 있다. 그리고 「지방재정법」 시행령 제29조, 제37조의2, 제37조의6에서 구체화 시키고 있다. 이와 더불어 행정자치부의 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 훈령과 「지방자치단체 세출예산 집행기준」과 「지방보조금 관리기준」 예규가 존재하며, 지방자치단체는 「보조금관리조례」를 제정·시행하도록 구조화 되어 있다.

2014; 윤나라·엄태호 2014; 윤태섭 2017). 하지만, 기존의 지방보조금 연구는 포괄적인 현황접근으로 거시적인 차원의 문제점과 개선방안을 제시하는 수준이었다. 즉, 미시적인 접근으로 지방보조금 예산편성 변화를 분석하여 문제점 도출 및 정책적 제언을 제시한 연구가 부족하다는 것을 보여준다.³⁾ 본 연구의 목적은 지방자치단체의 지방보조금 운영을 미시적 차원에서 상임위원회별, 통계목별, 세부사업별 문제점을 파악하고 개선방안을 도출하는 것이다.

지방자치단체에서는 지방보조금 운영 시 각 사업부서별로 세부사업 또는 세세부사업으로 편성·운영되고 있다. 또한, 내부 지방보조금 관리직원의 경우 통계목에 의해 e-호조시스템에서 지방보조금을 관리하고 있어 본 연구자에게는 세부적 접근이 용이한 측면이 있다. 본 연구는 통계목별 세부사업의 연도별 변화를 분석하여 불요불급한 사업을 차단하고 지방자치단체의 재정누수를 방지하는 등 재정건전성을 제고하고자 한다.

II. 지방보조금 관련 이론 및 선행연구 분석

현재 주민들이 필요로 하는 다양한 지역 서비스를 지방자치단체가 직접 제공할 수 없는 상황에서 민간이 그 역할을 대신하고 있다. 그 대가로 지방자치단체는 민간단체에게 보조금을 통해 재정적 지원을 제공한다. 본 연구의 이론적 배경으로 지방보조금 개념 및 중요성을 살펴보고, 정부(지방자치단체)와 민간단체간의 관계와 국내외 지방보조금 관련 선행연구를 살펴보고자 한다.

3) 기존 선행연구에서 지방보조금 예산편성의 경우 '지방재정 365', 지방재정 연감 등을 통해 거시적인 접근이 가능한 반면, 지방보조금의 세부사업에 대한 접근은 지방자치단체 내부자료로 운영되고 있어 외부 연구자의 자료획득에는 어려움이 있다.

1. 지방보조금 개념 및 중요성

지방보조금은 지방자치단체가 민간 등이 자율적으로 수행하는 사업에 대해 개인 또는 단체 등에 지원하거나, 시·도가 정책상 또는 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때 시·군·구에 지원하는 재정상의 원조로 규정하고 있다(행정안전부 지방보조금관리메뉴얼 2017). 이처럼, 현행 지방보조금 관리 규정은 민간에 대한 보조금과 기초자치단체에 대한 보조금을 포함한 개념으로 사용되어 진다.

지방자치단체가 운영하는 지방보조금은 민간 및 하위 지방자치단체를 대상으로 하며, 사업지원을 위한 재정지원의 목적을 갖는다. 그러나 하위 지방자치단체 지원과 공공단체 지원은 대부분 법령으로 지원이 이루어지고 있어 지방자치단체의 자율성이 제한되어 있기 때문에 엄격한 의미에서는 지방보조금에서 제외된다. 지방보조금은 지방자치단체 내의 사회적 수요·욕구를 충족시키기 위한 공공적 프로그램을 공급함에 있어 민간의 독창적인 역량을 활용하고 효율적 운용을 모색하기 위해 지원되는 재원으로 볼 수 있다(유태현·한재명 2007; 이삼주·윤태섭 2016).

지방보조금 의의 및 중요성을 살펴보면, 지방보조금은 지방자치단체 재정 운영 측면에서 공공과 민간을 연결하는 기능을 갖는다. 지방보조금은 형식적 측면에서 민간부문에 대한 재정적 지원이지만, 지방자치단체와 민간부문을 직접 연결해주는 역할을 한다는 점에서 지역 운영의 중요한 도구 역할을 한다. 이런 이유로 지방보조금은 지역의 특수성을 잘 나타내는 재원임과 동시에 지역 특성에 맞는 행정서비스 공급을 실현할 수 있는 재원이다(윤태섭 외 2016).

지방자치단체가 지방보조금을 통해 민간부문을 지원하는 이유는 지방자치단체가 시장에 개입하여 시장이 제공하기 어려운 준공공재를 생산하는 중요한 제도이지만, 주민들의 다양한 욕구를 충족시키기에는 많은 한

계가 있기 때문이다. 제도적인 측면에서는 정부부문이 보유하고 있는 특징, 즉 규칙과 규제에 대한 지나친 의존 및 융통성의 결여 등으로 인해 정부수요와 공급 간의 불균형을 초래하게 되는 것이다(염재호 2007; 이삼주·윤태섭 2016). 지방보조금은 지방자치단체와 민간을 연계하는 매개체로서의 역할을 수행하고 있다. 이는 공공부문과 민간부문의 상호협력을 증진하고 지역 내 사회자본 축적에 기여함으로써 지역의 자생적 발전 능력을 제고할 수 있다(강태구 2007; 조민정·김렬 2007; 이삼주·윤태섭 2016).

지방보조금의 지원대상, 지출의 지속성, 행정기능 및 운영과정 등에서 다른 세출재원과 구분되는 특징이 있다(이삼주 2015; 황소화 외 2016). 지방보조금이 지원하는 대상은 자치단체 내 민간부문의 개인 및 법인이므로 지역별 차별화와 함께 다양한 대상이 포함된다는 특징을 보인다. 지출의 지속성 측면에서 일단 지원을 받는 단체가 지속해서 지원받으려는 경향을 보이고, 지원이 중단에 따라 사업을 유지할 수 없는 경우, 계속지원이 이루어진다는 측면에서 경직성 경비의 성격을 지니고 있다. 행정기능 및 운영 측면에서 지방자치단체장의 지역 운영 철학이 담긴 재원으로 대상선정 및 육성방향에 대한 선택이 전적으로 지방자치단체에 달려있으며, 이 과정에서 자치단체장의 판단이 중요한 역할을 수행한다는 특징을 보인다.

앞서 개념과 중요성을 통해 지방보조금이 타 재원과 구별되는 재원적 성격을 지니고 있음을 알 수 있다. 첫째, 세출 목적 측면에서 지방보조금은 지역 내 개인 및 단체의 특정 활동을 육성·지원하기 위해 지원된다. 둘째, 세출 대상 측면에서 민간의 개인 및 단체를 그 대상으로 한다는 점에서 그들이 속한 지역의 특성이 강하게 가미된다. 셋째, 세출 지속 측면에서 민간 부문에 대한 직접 지원금이기 때문에 그 단체는 계속 지원받으려는 경향, 즉 경직성 재원의 특징을 지닌다. 넷째, 지방보조금은 지방자치단체장의 지역 운영 철학이 투영되는 재원이다(조기현 2011).

2. 정부 - NGO관계

정부와 민간단체는 사회에서 요구하는 다양한 수준의 공익 서비스를 전달하기 위해 협력적 관계 또는 보충적인 관계를 맺고 있다. 정부는 현명한 재원 결정을 통해 더욱 효율적으로 공공서비스가 전달되도록 하고 비영리 민간단체는 정부로부터 보조금을 지원받아서 서비스 전달 기능을 대신 수행하게 된다. 이와 같이 정부는 민간단체에 대한 재정지원을 통하여 공익 활동을 활성화하고 시민들의 참여기반을 확산하고자 한다(윤나라·엄태호 2014, 282).

시민단체 지원이 확대된 배경에 대해 김준기(2000, 9-10)는 첫째, 교육 및 복지, 연구 부분의 비중이 높아지면서 이들에 대한 다양한 정부 보조 정책이 늘어나게 되었다. 둘째, 1995년 민선자치시대 이후 각종 지역주민을 위한 사회복지서비스에 대한 공급 증가가 민간단체에 대한 지원 증가로 이어지게 되었다. 셋째, 행정서비스 분야의 전문성을 기반으로 한 민간위탁 및 민영화로 시민단체의 정부 위탁 업무가 증가하게 되었다. 넷째, 정부 부처의 정책 지지기반(constituency)의 확보 및 정책의 정당성 확보를 위한 수단으로 시민단체의 정책참여가 높아지게 된 원인으로 설명하였다.

시민단체의 공적영역 참여 확대는 시대 사회적 배경과 함께 정부 지원 효과로 볼 수 있다. Young(1999)은 정부와 NGO 간에 상호 제공하는 자원에 관해 설명하였다. 먼저 정부가 NGO에 제공할 수 있는 긍정적인 자원으로는 첫째, 정부는 NGO에게 직접지원에 해당하는 현금보조 및 인력 지원 등을 통하여 이들 단체를 활성화시킬 수 있다. 둘째, 정부는 NGO에 대해 간접적으로 세제감면 및 세액공제 등 지원해 주고 있다. 셋째, 정부는 조달 및 위탁사업에 대한 경쟁 제한적 규제를 통하여 영리부문과 경쟁하는 NGO에 비교우위를 확보해 줄 수 있다. 반면, NGO가 정부에 제공할 수 있는 긍정적인 자원으로는 정부 정책에 대한 적극적인 지원이며 참

여이다. 이는 주로 정부 정책에 대한 순응(compliance)의 형태로 나타나, 정부 정책에 대한 아이디어, 정보 등을 제공할 수 있다.⁴⁾

정부와 NGO의 관계는 정부의 지원방식과 지원 경로에 따라 관계상 중요한 함의를 지니게 된다. 이는 지원방식 차이에 따라 정부의 영향력이 달라질 수 있기 때문이다. 국내의 경우 NGO에 대한 정부 지원이 공모사업 및 특정 사업 등을 통한 현금 보조금 위주로 진행되고 있어 정부가 NGO에 대한 영향력 행사는 크다고 할 수 있다(김준기 1999; 김준기 2000).

정부와 NGO 관계를 보는 시각은 크게 보완적, 협조적, 대립적인 관계, 자원 의존적 관계로 요약할 수 있다(김준기 2000). 보완적(supplementary) 관계는 Weisbrod(1997)의 정부실패에 근거하여 정부에 의해서 공급되기 어려운 공공재에 대한 수요를 NGO가 충족시켜 준다. 또한 Salamon(1987)의 NGO부문의 한계에 근거하여 NGO는 충분한 자원을 획득할 수 없다는 점과 NGO의 활동 내용과 방식은 NGO에 가장 많은 자원을 제공하는 사람에 의하여 결정되는 한계를 지적하였다. 이러한 정부실패와 NGO 한계로 인하여 상호 보완적 관계가 형성된다.

협조적(cooperative) 관계는 Salamon(1987)은 정부와 NGO를 동반자적인 관계로써 NGO 활동의 재원의 상당 부분을 정부가 지원하고, NGO가 서비스를 공급하는 이원화된 협조체계를 구축하게 된다고 설명한다. 대립적(adversarial) 관계에 대해 김준기(2000)는 NGO가 다양한 방법으로 정부의 정책 결정 과정에 참여하여 정책의 변화를 유도하게 하거나, 정부의 책임성을 높이기 위한 감독자(monitor)의 역할을 하면서 나타나는 현상이다. 한편 정부는 NGO 내부적 지배구조의 작동에 대하여 이들의 상업적 활동을 감독하거나 이들 단체의 ‘잔여소득배분금지’에 대한 준수 여

4) Young(1999)은 상호 부정적인 자원으로는 정부는 NGO 활동을 제약할 수 있는 제도적 특혜를 중지하여 단체의 활동을 위축시키는 것이다. 또한 NGO는 정부 정책에 대한 반대와 언론과의 연대를 통한 비판적 행동이 부정적인 자원으로 설명하였다.

부 및 정부 사업 대행에 따른 성과평가 등을 통하여 감독하게 된다.

자원 의존적(resource dependence) 관계에 대해 김준기(2000)는 정부와 NGO 부문 간 기본적으로 양자 간의 대칭적인 자원 교환 관계(symmetrical resource exchange relationship)에서 발생한다고 가정하였다. 정부와 NGO 부문이 각각 단일의 행위자라는 관점에서 조직의 목표 달성을 위한 조직 간의 정보공유(information sharing), 자원공유(resource sharing), 공동행동(joint action) 등을 해석하고 있다.

3. 지방보조금 선행연구 검토

1) 선행연구 고찰

지방보조금 관련 국외 연구는 대부분 비영리 민간단체와 정부 간 관계 연구 중심으로 진행되었다. 박민정(2015, 1037)의 선행연구 검토에 따르면 비영리단체와 정부와의 관계를 대체적, 보안적, 적대적 관계로 모형화에 기반한 연구(Young 2000), 비영리단체에 대한 정부 지원이 실제 민간단체의 기부금에 미치는 구축효과 연구(Smith 2007; Mirae & Gregg 2013), 비영리단체의 수와 지방보조금간의 관계에 대한 연구(Luksetich 2008)가 선행되었다.

국내 연구에서는 국고보조금에 관련된 연구들은 활발히 진행되고 있으나, 지방보조금 관리에 관한 연구는 소홀하였다. 하지만, 최근 몇 년 사이에 지방자치단체 지방보조금이 큰 폭의 증가로 지방보조금에 대한 문제점이 부각되기 시작하면서 지방자치단체 중심의 지방보조금 연구가 진행되었다. 국내 선행연구는 크게 지방보조금 운영현황 및 제도개선 연구와 소수의 실증분석 연구로 구분된다.

(1) 지방보조금 운영 및 제도개선 연구

유태현·한재명(2007)은 민간이전경비제도의 문제점을 파악하고 민간 이전경비에 대한 지원기준의 재설정, 지원 방법의 제도개선 등을 위한 지원의 투명성과 건전성 제고 방안 마련을 제안하였으며, 지방자치단체 재정 운영의 책임성 확보 등을 제시하였다.

조기현·하능식(2008)은 지방보조금 제도 및 운영현황 분석을 통해 지방 보조금의 증가, 과목구분의 모호성, 포괄적 지원기준, 특정 사업의 예산편성, 집행 및 정산과정의 미흡, 정책 환류의 미흡 등의 문제점을 밝혀냈다. 도출된 문제점에 대해 과목구분의 합리화, 심의위원회 기능 강화, 집행 및 정산의 기준 마련, 성과평가제도의 강화 등을 제안하였다.

박민정(2015)은 문화예술 비영리단체에 지원되는 보조금의 선정과정을 지대추구이론을 통해 문제점과 개선방안을 모색하였다. 중앙 및 지방자치단체, 문화예술위원회를 지대배분자로 보고, 문화예술 분야 비영리단체를 지대추구자로 구분하였다. 분석 결과 지대배분자 또한 지대추구자로서의 행태를 보이고 있고, 사업자 선정 후 예산집행 과정에서 사회적 낭비를 초래하고 있다고 지적하였다. 이에 민간지원금으로 기업의 지원과 개인 기부금의 확대로 사회적 낭비를 줄일 수 있다고 주장하였다.

홍종현(2015)은 지방보조금의 단계별 주요 규정 내용을 검토하고 지방 보조사업의 관리체계 개선을 위해 지방보조사업의 투명성 확보, 지방보조사업의 효율성 제고, 지방보조사업의 책임성 담보 방안 중심으로 개선방안을 제시하였다. 지방보조사업이 발전하기 위하여 최우선 과제는 지방보조금을 실제 관리하고 집행하는 지방자치단체의 내부적 역량 강화에 있다고 보았다.

이삼주·윤태섭(2016)은 지방보조금 전반에 걸친 관리 및 평가체계 운영에 대한 현행 제도를 검토하여 지방보조금 관리 및 평가체계에 대한 개선방안을 제안하였다. 도출된 문제점으로 민간경상보조와 민간행사 보조

간 세목 통합운영, 신규사업과 계속사업을 구분하여 심의 기준 마련 등을 제안하였다.

황소하(2016)는 수원시 사례를 중심으로 지방보조금 예산편성 및 교부관리, 집행관리, 그리고 사후관리의 각 단계에서 어떠한 문제점을 야기하는지 검토하고, 해외 및 국내 보조금 관리 사례를 통해 비교 분석을 실시하였다. 현황분석 결과 예산편성 및 교부관리 시 보조사업자 선정상의 공정성 부족, 보조사업의 근거 미흡, 유사-중복사업 검증 시스템 미비를 지적하였다. 집행관리 상의 문제점으로 보조사업자의 방만한 예산운영, 집행을 관리 부족을 지적하였다. 정산 및 평가상의 문제점으로 소홀한 정산관리, 부실한 성과평가 지표, 부서자체 평가의 관대화 경향 등을 제기하였다.

국내의 지방보조금 연구가 미미한 실정에서 지방보조금 운영 및 제도개선 연구로 인해 지방자치단체 내 운영되는 지방보조금에 대한 현황 및 문제점이 부각되었고, 중앙과 지방정부에서 관리 차원의 관계 법령 개정의 토대가 되었다. 하지만 기존의 포괄적인 현황분석 및 거시적 차원의 문제점 도출은 실제 지방자치단체에서 예산으로 편성되고, 집행되고 있는 지방보조금에 대한 상세한 정보 제공은 남아있는 과제였다. 이에 미시적인 접근에 의한 지방보조금의 통계목별 현황, 통계목별 세부사업 예산운영의 문제점 파악이 필요하다. 이를 통해 지방자치단체의 지방보조금 예산운영의 실재를 파악할 수 있다.

(2) 지방보조금 실증분석 연구

김시형·남창우(2014)는 민간이전 경비 및 사회단체보조금의 몇 차례 제도개선이 시행되었지만, 선심성, 편중성 예산지원이 지속된 사유에 대해 담당 공무원과 시민단체 간의 인식 차이로 접근하였다. 이에 경상북도 예산담당 공무원과 경상북도 내 시민단체에 대하여 설문조사를 통해 문제점 도출과 정책 제언을 제시하였다. 조사 결과 심사 문제에 대해 담당 공무원

의 사전 심사강화와 시민 활동 전문가 참여 심사를 제안하였다. 또한, 일부 단체에 대한 불합리한 지원 문제에 대해 공모사업 비중 확대 및 선정기준의 개선을 제안하였다. 그리고 평가 문제에 대해 공무원과 외부전문가들이 함께 평가할 수 있는 시스템 마련을 제안하였다.

윤나라·엄태호(2014)는 비영리민간단체 중에서 어떤 조직이 정부 보조금지출에 영향을 미치는지 살펴보았다. 분석 결과 보조금의 획득 경험이나 우수단체 선정 경험이 정부보조금 획득에 유의미한 정(+)의 영향력을 가지고, 비영리단체 대표자의 관료 재직 경험이 정부보조금 획득에 유의미한 부(-)영향력을 미치는 결과를 제시하였다. 정부는 공익서비스 전달에 있어 민간단체와 협력관계를 통해 공익서비스 공급에 불확실성 및 거래비용을 줄이고자 하는 것으로 풀이된다.

윤태섭(2017)은 지방보조금이 지역적 특성이 반영되는 재원임을 감안하여 지방자치단체별로 지방보조금 규모에 영향을 미치는 요인을 파악하였다. 분석 결과 수요자 요인에서 인구 규모 및 경제활동인구비율은 지방보조금 규모에 정(+)의 영향, 일인당 지방세 규모 및 노령인구 비율은 음(-)의 영향, 공급자 요인에서 자체 재원 규모, 행사 축제 경비, 사회복지 비율, 자체세입 비율 등은 지방보조금 규모에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정치적 요인에서 정치인 출신 단체장, 단체장 당선 횟수, 정치적 일치도 등은 지방보조금 규모에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 통제변수인 광역시, 도, 시군구 등은 또한 의미값을 지니지 못하는 것으로 나타났다. 이는 민선자치 이후 지역주민과 밀접한 지방보조금 지출이 단체장 재선을 위해 도구로 활용되고 있다는 기존 연구결과에 반한 결과가 도출되었다.

최근에서 지방보조금 관련 자료를 토대로 한 실증적인 분석이 연구되어 오고 있다. 설문조사 및 통계 패키지를 사용하여 지방자치단체 내 사회·경제·정치적 요인과 지방보조금 지출 간의 관계를 설명해 주고 있다. 이러한

연구들을 통해 지방보조금이 어떠한 변수에 영향을 미치는지 파악해 볼 수 있는 장점은 있지만, 실제 지방보조금 내 통계목별 편성되어 운영되고 있는 문제점을 끄집어내기에는 한계가 있다. 이에 어느 정책분야에 지방보조금이 배분되어 있는지, 지방보조금 예산운영의 실제적인 문제점은 없는지에 대한 실용적인 접근이 필요하다.

2) 본 연구의 분석 방법

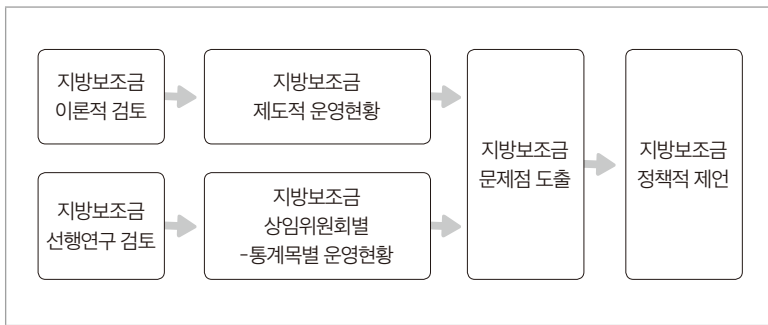
기존 선행연구들은 지방보조금 운영 및 제도에 대한 문제점을 도출하고 이에 대한 개선방안을 제시하는 연구가 진행되었다. 또한, 소수의 연구자들에 의해 통계분석에 의한 실증분석이 시도되었다. 이들 연구의 공통점은 거시적 접근 하에 지방보조금 전체를 대상으로 한 전반적인 문제점 파악에 치중하고 있었고, 실제 지방보조금 내 통계목별 편성 및 운영에 대한 세부적인 문제점을 놓치는 한계점을 볼 수 있었다.

본 연구는 지방자치단체의 지방보조금 예산편성을 상임위원회별·통계목별·세부사업별 등 미시적 접근을 통한 현 지방보조금 예산편성의 문제점 도출 및 개선방안 제시에 있다.

본 연구에서 지방보조금 중 공공단체 및 하위 지방자치단체에 지원하는 공공지방보조금의 경우 대부분 법령에 의해 지원이 이루어지고 있어 지방자치단체의 자율성이 제한되어 있기 때문에 엄격한 의미에서는 지방보조금에서 제외된다. 지방보조금은 지방자치단체 내의 사회적 수요의 충족 및 민간의 독창적인 역량을 활용하고 효율적 운용을 모색하기 위해 지원되는 민간 지방보조금에 제한하여 분석을 시도하였다.

지방자치단체 지방보조금은 하나의 세출예산과목이 아니다. 지방자치단체 예산편성 운영기준의 세출예산 성질별 분류에 따라 민간지방보조금

은 8개 통계목으로 구분된다.⁵⁾ 본 연구대상으로 민간이 자율적으로 수행하고 있는 사업에 대한 경기도 민간지방보조금에 대해 살펴보면, 연구 시점은 지방보조금 제도 변화 이후 2015~2018년(4년간)으로 제한하였다. 경기도 사례를 연구대상으로 선정한 사유는 전국 지방자치단체 중에서 인구 규모가 가장 높으며, 도시형과 농촌형 등 다양한 생활 여건을 기반으로 구성되어 있어 다양한 민간단체들이 활동하고 있기 때문이다.



[그림 1] 연구 분석도

Ⅲ. 경기도 지방보조금 운영현황

1. 제도적 운영현황

지방자치단체의 보조금 사업은 각 자치단체의 조례를 통해 사용 기준을 정하던 방식에서 2014년 「지방재정법」이 개정되면서 지방보조금 관리에 대한 지방자치단체의 관리 책임을 강화하는 방식으로 제도가 변화하였다. 주요 내용으로 지방자치단체는 민간에 지원하는 보조금에 대해 민간보조

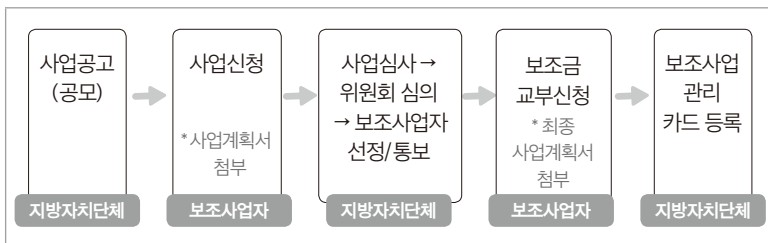
5) 민간위탁금과 민간대행사업비, 운수업계보조는 지방자치단체의 사무 중 일부를 민간에 위임 및 위탁하는 대가로 지원하는 경비에 해당하여 본 연구의 대상에서 제외한다.

금 보조사업 선정 단계 시 심의위원회 심의, 성과평가 등 지방보조금에 지방자치단체의 편성 및 집행에 책임을 들 수 있다.

지방보조사업 공모 및 사업자 선정 시에 지방보조사업자는 예산범위 내에서 원칙적으로 공모 절차에 따른 신청자를 대상으로 ‘지방보조금 심의위원회’의 심의를 거쳐 선정하여야 한다(「지방재정법」 제32조의2, 제32조의3).

지방보조금의 예산편성 및 지원 대상선정 등에 대한 관리 규정은 「지방재정법」, 「지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부훈령)」, 「지방보조금 관리기준(행안부 예규)」, 「경기도 지방보조금 관리 조례」 등에 의해 운영되고 있다. 먼저, 지방보조금 예산편성 등에 관한 규정은 「지방재정법」 제32조의2에 규정하고 있다. 지방보조금은 해당 보조사업의 성격, 보조사업자의 비용부담 능력 등을 고려하여 적정한 수준으로 책정하도록 명시되어 있다. 또한 지방보조금 예산의 편성 및 교부결정 등에 관한 그 밖의 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 위임하고 있다.

위임사항에 대한 「경기도 지방보조금 관리조례」에서는 보조 대상 사업 선정 시 첫째, 법률에 규정이 있는 경우, 둘째, 국고보조 재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우, 셋째, 도가 권장하는 사업으로서 지방보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없고, 그 사업에의 지출 근거가 다른 조례에 직접 규정되어 있는 경우로서 필요하다고 인정되는 경우로 한정하고 있다.



[그림 2] 지방보조사업 공모 및 사업자선정

자료(출처): 지방보조금 매뉴얼

지방보조금의 사업선정 및 사후관리 절차는 여러 과정을 거치고 있다. 사업선정 시 사업공고, 보조사업 신청 접수, 신청사업 검토 및 위원회 심의 자료 작성, 사업부서에서 예산부서로 검토자료 제출, 보조금 심의위원회 개최, 결과 통보의 과정이 있다. 집행 과정은 보조금 교부 및 집행관리 절차가 있으며, 사후관리는 보조사업 실적 보고, 정산검사, 정산 결과 통보, 성과평가 등의 과정으로 진행되고 있다(김성주·윤태섭 2018, 90).⁶⁾

「지방재정법」 제32조의4에 따르면, 보조사업자는 법령, 보조금 교부결정의 내용 또는 자치단체장의 처분에 따라 선량한 관리자의 주의로 성실히 보조사업을 수행하여야 하며, 그 보조금을 다른 용도⁷⁾에 사용하여서는 안 된다. 또한, 지방보조사업자는 사정의 변경으로 지방보조사업의 내용 또는 지방보조금과 자부담 간 소요되는 경비의 배분을 변경하려면 당해

[표 1] 지방보조금 평가기준

분야	운 영 내 용	배점
사업계획 (15)	1-1. 다른 보조사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가? 1-2. 보조사업자의 사업계획이 효율적이고 적절한가?	10 5
사업관리 (25)	2-1. 보조사업자가 사업추진실태를 주기적으로 관리하고, 사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가? 2-2. 사업이 계획대로 집행되었는가? ※ 예산집행률, 기타 집행실적 등을 감안 2-3. 예산 절감 또는 집行的 효율성을 제고한 실적이 있는가? 2-4. 보조금의 집행 과정에서 예산을 낭비한 사실이 있는가?	5 15 5 -20
사업성과 (60)	3-1. 계획된 성과를 달성하였는가? 3-2. 계속 지원할 필요성이 인정되는가?	40 20

자료(출처): 지방보조금 관리기준(2017)

6) 세부적인 과정으로 보조사업자는 보조금 지원 사업 신청서, 보조금 교부신청서, 단체소개서, 세부사업 계획서, 예산집행계획서, 청렴이행 서약서, 추진실적 보고서, 정산보고서 등을 작성하여 제출한다. 지방자치단체는 보조금 신청사업 실무검토서, 보조금 심의위원회 심의 요구 총괄표, 보조사업 관리카드, 정산결과보고서 등을 작성해야 한다.

7) 용도 외 사용한 경우로는 당초 사업계획 및 교부결정에 없는 용도의 사업비 집행, 사업 기간이 종료 후 사업비 집행잔액을 집행한 경우, 사업계획이 변경되었음에도 사전 사업계획 변경 승인 없이 집행한 경우 등으로 볼 수 있다.

지방자치단체장의 승인을 받게 되어 있다.

「지방재정법」 제32조의7에 따라 지방보조사업 성과 평가를 매년 실시하여야 한다. 성과평가 결과 ‘미흡’ 및 3년 초과 지속 지원 사업 유지 필요성 평가 결과 ‘보조중지’사업에 대해서는 예산요구를 금지하게 되어 있다. 지방보조금 평가 기준으로 사업계획, 사업관리, 사업성과 등 3개 분야로 구분하여 평가를 실시하고 있다.

2. 경기도 민간 지방보조금 운영현황

경기도의 경우 도시형과 농촌형, 도농복합형 등 다양한 생활기반 조건에 따른 민간단체들의 지방보조금 등에 사회 참여 활동이 높아지고 있다. 이에 경기도 민간 지방보조금 운영현황을 살펴보면, 2018년 4,931억 원으로 최근 4년간 연평균 증감률은 1.6% 감소하였다. 민간 지방보조금별로 민간경상사업보조 및 사회복지시설법정운영비보조는 점차 지원이 축소반데 반해, 민간행사사업보조 및 사회복지사업보조, 민간단체법정운영비보조는 매년 증가하는 추세로 나타났다.

[표 2] 경기도 민간 지방보조금 집행 현황(최근 4년간)

(단위: 백만 원)

통계목별	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증감률
민간 지방보조금 합계	523,563	461,416	447,839	493,144	△ 1.6%
민간경상사업보조	188,561	130,024	136,159	116,634	△ 13.6%
민간행사사업보조	1,755	2,857	3,121	3,262	25.5%
사회복지사업보조	10,306	13,633	13,257	30,164	52.4%
민간단체 법정운영비보조	7,107	8,236	8,527	9,348	9.7%
사회복지시설법정운영비 보조	7,034	3,805	4,072	3,900	△ 14.4%
운수업계보조	308,800	302,861	282,703	329,836	2.7%

자료(출처): 일반회계 및 특별회계, 기금을 포함한 결산액 기준이며, △는 감소를 뜻함.

「지방재정법」에 따라 지방자치단체의 장은 지방보조사업에 대하여 매년 성과 평가를 실시하고 특별한 사유가 없으면 그 평가 결과를 예산편성에 반영하도록 규정하고 있다. 또한, 지방자치단체의 장은 지속해서 이루어지는 지방보조사업에 대해서는 3년마다 유지 필요성을 평가하고 지방보조금심의위원회의 심의를 거쳐 그 평가 결과에 따라 필요한 조치를 하여야 한다(「지방재정법」 제32조7).

「지방재정법」에 따라 경기도는 매년 지방보조사업 성과평가를 하고 있다. 평가 결과에 따라 ‘미흡’ 및 ‘매우미흡’은 다음연도 예산편성 시 예산 감액 등 반영해 조치하고 있다.

[표 3] 경기도 민간 지방보조금 성과평가 현황(최근4년간)

구 분	매우우수	우수	보통	미흡	매우미흡	합 계
2015회계연도	442	325	138	13	9	927
2016회계연도	215	134	44	11	8	412
2017회계연도	88	149	50	25	7	319
2018회계연도	121	261	549	220	-	1151

「지방재정법」에 따라 지방보조사업자는 지방보조금으로 취득한 중요재산에 대해서는 장부를 갖추어 지방자치단체장이 정하는 바에 따라 현재액과 수량의 증감을 기록하고, 해당 지방보조사업 관련 서류를 첨부하여 반기별로 지방자치단체장에게 보고하도록 규정하고 있다. 지방보조사업자는 지방보조사업을 완료한 후에도 지방자치단체의 장의 승인 없이 중요재산에 대하여 교부 목적 외 용도로 사용하거나, 양도·교환·대여 등의 행위를 할 수 없도록 규정하였다(「지방재정법」 제32조의9). 경기도의 경우 지방보조금으로 취득한 중요재산은 2015회계연도에는 점자 인쇄기와 친환경 농산물 판매장을 취득하였으며, 2017회계연도에는 벼 건조기 및 경기 여성의 전당을 건립하여 운영되고 있었다.

[표 4] 경기도 민간 지방보조금 중요재산 취득 현황(최근 4년간)

구 분	사업명	보조사업자	취득재산명	취득가액	설치(시설)주소
2015 회계연도	장애인 복지시설 운영지원	사)△△△△△ 협회	점자 인쇄기	158백만 원	경기북부 □□□□도서관
	기업연계 친환경 농산물 판매장 설립	주)농업회사법인 ◇◇◇◇◇◇	친환경 농산물 판매장	100백만 원	파주시 월롱면 ○○○○ 게이트A
2016 회계연도	“해당 없음”				
2017 회계연도	보급종생산단지 지원	□□□ 등 9명	벼 건조기	118백만 원	평택, 연천
	경기 ▽▽의 전당 건립지원	사)△△△△△ 단체협의회	경기 ○○○○	3,552백만 원	용인 기흥
2018 회계연도	“해당 없음”				

「지방재정법」에 따라 지방보조사업자는 법령, 교부결정의 내용 또는 지방자치단체장의 처분에 따라 선량한 관리자의 주의로 성실히 지방보조사업을 수행하여야 하며, 해당 지방보조금의 다른 용도 사용금지 등의 의무를 부담하게 되는데 이를 위반할 경우 지방자치단체에서 교부결정 취소 등의 처분을 하도록 규정하고 있다(「지방재정법」 제32조8). 이에 따라 경기도는 지방보조금 교부결정 취소현황으로서 2016~2018회계연도에는 경기도체육회의 체육진흥사업이 보조금 정산 부적정의 사유로 교부결정이 취소 처분되었다. 지방보조금 교부결정 취소는 집행부 사업담당자의 사업관리 미흡으로 볼 수 있으며, 교부취소된 사업에 대해 철저한 분석을 통해 재발방지 및 보조사업자에 대한 보조금 신청규제(페널티) 등이 필요하다.

[표 5] 경기도 민간 지방보조금 교부결정 취소 현황(최근4년간)

구 분	사업명	보조사업자	교부금액	위반내용	처분일자	처분내용
2015 회계연도	"해당 없음"					
2016 회계연도	◇◇진흥사업	경기도 □□□	450백만 원	보조금 정산 부적정	'18.5.28	교부결정 취소
2017 회계연도	◇◇진흥사업	경기도 □□□	1,390백만 원	보조금 정산 부적정	'18.5.28	교부결정 취소
2018 회계연도	2016-2017 ◇◇진흥 (민간단체 체육행사지원)	경기도 □□□	1,840백만 원	민간단체 보조금 정산 부적정	'18.4.27.	보조금 교부결정 취소 및 환수

IV. 지방보조금 통계목별 예산편성 및 운영의 문제점

민간 지방보조금은 통계목별 경상보조, 행사보조, 사회복지보조, 법정 운영비보조 등으로 구별된다. 지방보조금에 대한 세부적인 예산편성은 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에 의해 통계목별 관리되고 있다. 통계목별 지방보조금의 개요와 현황, 문제점을 살펴보고자 한다.

1. 민간경상사업보조(307-02) 운영현황 및 문제점

민간경상사업보조는 민간이 행하는 사업에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 것으로 자본적 경비를 제외한 보조금을 말한다(2019년 지방자치단체 예산편성 운영기준). 경기도의 최근 4년간 민간경상사업보조의 연평균 증감률은 13.5%로 감소하여 2018회계연도 총 민간경상사업보조 결산액은 1,166억 원으로 나타났다.

2018회계연도 기준 상임위원회별로 지방보조금 비율이 높은 상임위원

회는 문화체육위원회 및 경제과학기술위원회, 농정해양위원회 순으로 나타났다. 문화체육위원회는 민간경상사업보조금의 36.0%가 집행되었으며, 소관 보조사업은 체육 활성화 사업 및 문예진흥 행사 사업이 대부분을 차지하고 있었다. 경제과학기술위원회에서 민간경상사업보조금은 30.1%가 집행되었고, 소관 보조사업으로는 근로자 지원 행사 및 중소기업·소상공인 중심의 사업이 다양하고 지원되고 있었다. 농정해양위원회 민간경상사업보조금은 10.7%가 집행되었고, 소관 보조사업으로는 농업인 교육훈련 및 농산물 홍보 중심의 사업이 지원되고 있었다. 이들 상임위원회의 합은 전체 민간경상사업보조금의 66%를 차지하고 있다.

[표 6] 경기도 민간경상사업보조 운영현황(최근 4년간)

(단위: 백만 원)

구 분		2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증감률	상임위 비중
민간경상 사업보조	일반회계	182,633	126,652	130,993	111,848	△13.9%	100%
	특별회계	-	33	-	-	-	
	기금	5,928	3,339	5,166	4,786	1.2%	
	합 계	188,561	130,024	136,159	116,634	△13.5%	
기획재정위원회		7,091	2,629	2,134	2,853	△16%	2.55%
경제과학기술위원회		76,013	38,647	35,539	33,749	△20.7%	30.17%
안전행정위원회		1,925	2,523	2,841	3,300	19.9%	2.95%
문화체육위원회		45,230	31,603	37,151	40,340	△1.3%	36.07%
농정해양위원회		10,721	8,680	9,253	12,023	5.8%	10.75%
보건복지위원회		25,280	25,702	29,973	4,768	△21.9%	4.26%
건설교통위원회		4,933	4,165	1,040	262	△55.1%	0.23%
도시환경위원회		6,329	7,863	9,114	10,657	19.0%	9.53%
여성가족교육위원회		5,071	4,800	3,908	3,896	△8.1%	3.48%

자료(설명): △표시는 감소를 뜻함

경기도 민간경상사업보조는 운영의 몇 가지 문제점을 지적하면 첫째,

통계목(경상보조·행사보조)간 혼용 편성의 문제를 지적할 수 있다. 지방 보조금은 사업의 특성을 감안하여 민간경상보조와 민간행사사업보조 등 유형별로 통계목을 구분하여 예산을 편성하고 집행하고 있다. 하지만 경기도 민간경상사업 중 행사성 사업들이 통계목간 혼용되어 예산편성이 이루어지고 있었다.

[표 7] 민간경상사업보조 사업 중 민간행사성 사업 예산 편성현황

(단위: 백만 원)

세부사업명	2015회계연도		2016회계연도		2017회계연도		2018회계연도	
	예산액	결산액	예산액	결산액	예산액	결산액	예산액	결산액
○○○ 팸투어 운영 (자체/직접)	-	-	-	-	100	100	200	200
△△△페스티벌 개최 (자체/직접)	60	60	60	60	70	70	70	70
□□□□ 국제행사 지원 (자체/직접)	-	-	-	-	70	66	-	-
◇◇◇ 한국문화체험 (자체/직접)	-	-	-	-	-	-	90	90
○○○○○ 공개행사 (자체/직접)	142	142	300	300	250	250	-	-
□□□화합 한마당 사업 (자체/직접)	-	-	-	-	-	-	70	70
◇◇◇◇종사자 연찬회 (자체/직접)	-	-	-	-	20	20	20	20

둘째, 지원 근거 없는 운영비 예산편성의 문제이다. 지방보조금 관리기준에 따라 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비 목적으로 교부할 수 없도록 되어 있다. 경기도 민간경상사업 중 센터 운영비, 사무처 운영비 등 운영비 지원으로 의심되는 사업이 다소 교부되고 있었다.

[표 8] 민간경상사업보조 사업 중 운영비 지원 예산편성 현황

(단위: 백만 원)

세부사업명	2015회계연도		2016회계연도		2017회계연도		2018회계연도	
	예산액	결산액	예산액	결산액	예산액	결산액	예산액	결산액
△△△△ 지역적응센터 운영지원 (국비/직접)	1,106	1,106	1,033	1,033	-	-	-	-
◇◇◇◇ 교육센터 운영 지원 (자체/직접)	1,900	1,900	1,920	1,920	-	-	1,920	1,920
□□□□□ 자원센터 운영 지원 (자체/직접)	-	-	500	500	-	-	-	-
▽▽▽▽ ▽▽▽ 운영 (자체/직접)	-	-	230	233	230	230	-	-
경기◇◇◇◇ 교육센터 운영지원 (자체/직접)	-	-	-	-	1,920	1,920	1,920	-
사·도 ○○○○ 자원센터 운영지원 (국비/직접)	-	-	-	-	-	-	-	-
경기도 ◇◇◇◇ 사무처 운영 (자체/직접)	3,308	3,308	4,696	4,696	-	-	-	-
△△△△센터 운영지원 (자체/직접)	70	70	100	100	80	80	80	80
○○○○ 운영지원 (기금/직접)	-	-	-	-	-	-	423	423
취약◇◇◇◇ 지역센터· 기관 운영비 지원(기금/직접)	-	-	-	-	210	210	390	390
경기도 △△△△ 운영 (자체/직접)	65	65	227	227	207	207	-	-

2. 민간행사사업보조(307-04) 운영현황 및 문제점

민간행사사업보조는 민간이 주관하고 주최하는 행사에 대하여 자본적 경비를 제외한 보조금을 말한다. 자치단체가 사실상 추진하는 축제·행사 등에 대하여는 민간에게 보조금 지급을 중단하고, 자치단체가 행사운영비로 편성, 직접 집행하여야 한다(2019년 지방자치단체 예산편성 운영기준).

경기도의 최근 4년간 민간행사사업보조의 연평균 증감률은 25.5% 증가하였다. 2018회계연도 기준 총 민간행사사업보조 결산액은 32억 원으로 상임위원회별로 농정해양위원회, 보건복지위원회, 안전행정위원회 순으로 나타났다. 농정해양위원회는 민간행사사업보조금의 59.8%가 집행되고 있으며, 소관 보조사업으로 농산물 대축제 및 승마대회 활성화, 농업인 한마음 사업 등에 지원되고 있었다. 보건복지위원회 내 보조금의 12.0%가 운영되고 있으며, 소관 보조사업은 노인·장애인·시설장애인·교통장애인 한마당 축제 등 행사성 사업에 지원되고 있었다. 안전행정위원회에는 보조금의 11.7%가 집행되고 있으며, 소관 보조사업은 □□□□□□□ 회 의 경기지사 및 대한 ◇◇◇◇ 경기지사 지원 사업에 보조해 주고 있었다. 이들 상임위원회의 합은 전체 민간행사사업보조금 비율의 84%를 차지하고 있다.

[표 9] 경기도 민간행사사업보조 운영현황(최근4년간)

(단위: 백만 원)

구 분		2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증감률	상임위 비중
민간행사 사업보조	일반회계	1,705	2,358	2,631	3,167	26.2%	100.0%
	특별회계	-	-	-	-	-	
	기금	50	50	50	50	0.0%	
	합 계	1,755	2,857	3,121	3,262	25.5%	
기획재정위원회		5	-	-	5	0.0%	0.2%
안전행정위원회		159	332	351	383	41.2%	11.7%
농정해양위원회		1,160	1,474	1,487	1,906	26.1%	59.8%
보건복지위원회		136	142	274	440	74.9%	12.0%
건설교통위원회		-	-	41	59	43.9%	1.8%
도시환경위원회		115	165	132	171	17.7%	5.2%
여성가족교육위원회		303	345	446	304	3.8%	9.3%

경기도 민간행사사업보조 운영의 몇 가지 문제점을 지적하면 첫째, 행

사추진 주체의 문제를 지적할 수 있다. 민간이 주도하는 행사성 사업들 중 자치단체가 권장할 필요성이 있을 경우 보조금을 교부하도록 되어 있고 지방자치단체가 직접 추진이 필요한 축제 및 행사에 대해서는 지방자치단체가 행사운영비로 편성하고 직접 집행하도록 되어 있다. 경기도 민간 행사사업 중 ‘도지사배 및 보건복지부 장관배’ 등 행사는 신뢰성 및 권위성 등을 고려하여 지방자치단체에서 직접 추진될 필요가 있다.

[표 10] 민간행사사업보조 사업 중 지방자치단체 직접 행사추진 필요사업

(단위: 백만 원)

세부사업명	2015회계연도		2016회계연도		2017회계연도		2018회계연도	
	예산액	결산액	예산액	결산액	예산액	결산액	예산액	결산액
도지사배 ◇◇◇◇대회 (자체/직접)	200	200	200	200	200	200	200	200
보건복지부장관배 ○○○축구대회(자체/직접)	30	30	40	40	30	30	40	40

둘째, 특정 소수단체에 대한 행사지원이다. 예산은 사업 수혜자의 범위를 고려하여 포괄적으로 집행되어야 한다. 경기도 민간행사사업들 중 단체들의 회비로 진행되어야 할 회원 모임 대회 및 연찬회 행사에 예산이 지원되는 문제가 있었다. 특히 □□□□□회의 및 대한 ○○○○ 등의 단체는 법령에 근거하여 운영비 및 사업비를 지원해 주고 있다. 특정 단체에 대한 추가적인 행사성 보조금 지원은 타 민간단체와의 형평성 논란이 될 수 있다.

[표 11] 민간행사사업보조 사업 중 특정 단체 행사지원 현황

(단위: 백만 원)

세부사업명	2015회계연도		2016회계연도		2017회계연도		2018회계연도	
	예산액	결산액	예산액	결산액	예산액	결산액	예산액	결산액
□□□□□회의 경기지역회의 지원(자체/직접)	65	65	173	139	166	162	150	119
대한○○○○ 경기지사 지원 (자체/직접)	-	-	198	107	113	113	120	100

3. 사회복지사업보조(307-11) 운영현황 및 문제점

예산편성기준에 따르면 주민 복지를 법령 또는 조례상 지원기준에 따라 의무적으로 지출하는 보조금을 말한다. 자치단체가 권장하는 사업⁸⁾을 위하여 지급하는 보조금으로서 자본적 경비를 제외한 경비로 제한한다 (2019년 지방자치단체 예산편성 운영기준).

경기도의 최근 4년간 사회복지사업보조의 연평균 증감률은 51.2%로 증가하여 2018회계연도 총 사회복지사업보조 결산액은 301억 원으로 보건복지위원회 보조금 비율이 98.5%를 차지하고 있었다. 소관 보조사업으로는 장애아 재활치료 교육센터 운영사업 및 장애인 맞춤형 일자리 공모사업 등에 지원되고 있었다.

[표 12] 경기도 사회복지사업보조 운영현황(최근 4년간)

(단위: 백만 원)

구 분		2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증감률	상임위 비중
사회복지 사업보조	일반회계	10,073	13,473	13,257	29,516	51.6%	100%
	특별회계	-	-	-	-	-	100%
	기금	233	160	-	200	-	100%
	합 계	10,306	13,633	13,257	29,716	51.2%	100%
문화체육위원회		-	-	-	448	-	1.5%
보건복지위원회		10,073	13,473	13,257	29,516	51.6%	98.5%

경기도 사회복지사업 보조금 운영 시 통계목 혼용의 문제가 발생하고 있다. 효율적인 예산 관리 및 운영을 위한 편성목(통계목) 설정에도 불구하고 사회복지사업보조금 사업 내 민간행사사업들이 편성되어 교부되고

8) 자치단체가 권장하는 사업으로 '생활이 곤궁한 자의 보호 및 지원 사업', '노인·아동·심신장애·청소년 및 부녀의 보호와 복지증진을 위한 사업', '기타 이에 준하는 복지 관련 사업' 등으로 규정하고 있다.

있었다.

[표 13] 사회복지사업보조 사업 중 행사성 예산편성 현황

(단위: 백만 원)

세부사업명	2015회계연도		2016회계연도		2017회계연도		2018회계연도	
	예산액	결산액	예산액	결산액	예산액	결산액	예산액	결산액
경기도△△△△△ 기념식 (자체/직접)	-	-	-	-	-	-	20	20
◇◇◇◇◇ 어울림한마당 (자체/직접)	30	30	30	30	30	30	30	30
□□경연대회 운영 (자체/직접)	24	24	24	24	30	30	-	-
▽▽▽▽▽ 청소년캠프 (자체/직접)	20	20	20	20	20	20	-	-

4. 민간단체 법정운영비보조(307-03) 및 사회복지시설 법정운영비보조(307-10) 운영현황 및 문제점

민간단체 법정운영비보조는 「지방재정법」 제17조 및 제32조의2제2항에 따라 법령에 명시적으로 운영비를 지원할 수 있는 단체에만 교부하도록 규정하고 있으며, 운영비로는 보조단체 상근직원의 인건비, 사무실 임차료, 공과금, 사무관리비 등 운영비 예산을 말한다(지방보조금 관리기준 2018).

경기도의 최근 4년간 민간단체 법정운영비보조의 연평균 증감률은 9.7%로 증가하고 있으며, 2018 회계연도 총 민간단체 법정운영비보조 결산액은 93억 원으로 집계되었다. 상임위원회별로 문화체육관광위원회와 건설교통위원회 보조금이 전체 보조금의 90%를 차지하고 있었다. 문화체육위원회 소관 보조사업은 경기도◇◇◇ 사무처 및 경기도△△△△△△ 사무처 운영비 등에 지원되고 있으며, 전체 민간단체 법정운영비보조금의

65.7%가 집행되고 있었다. 건설교통위원회 소관 보조사업으로 ○○연수원 운영비를 보조하고 있으며, 전체 민간단체 법정운영비보조금의 25.0%가 집행되고 있었다.

[표 14] 경기도 민간단체 법정운영비보조 운영현황(최근 4년간)

(단위: 백만 원)

구 분		2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증감률	상임위 비중
민간단체 법정운영	일반회계	7,107	10,046	8,521	9,342	9.7%	100.0%
	특별회계	-	-	6	6	0.0%	
	기금	-	-	-	-	-	
	합 계	7,107	10,046	8,527	9,348	9.7%	
기획재정위원회		64	108	93	58	5.7%	0.6%
경제과학기술위원회		14	15	15	-	3.6%	-
안전행정위원회		6	31	25	25	138.9%	0.3%
문화체육관광위원회		4,982	7,285	5,509	6,145	7.4%	65.7%
보건복지위원회		-	130	271	283	56.4%	3.0%
건설교통위원회		1,643	2,000	2,141	2,340	12.7%	25.0%
여성가족교육협력위원회		398	477	467	491	7.6%	5.3%

예산편성기준에 따르면 사회복지시설 법정운영비 보조는 주민 복지를 위해 법령의 명시적 근거에 따라 사회복지 시설에 대하여 운영비 지원 목적으로 편성하는 보조금을 말한다(2019년 지방자치단체 예산편성 운영기준).

경기도 내 최근 4년간 사회복지시설 법정운영비보조의 연평균 증감률은 41.7%로 증가하였으며, 2018회계연도 총 사회복지시설 법정운영비보조 결산액은 39억 원으로 보건복지위원회 소관 실국에서만 운영되고 있었다. 보건복지위원회 소관 사업으로는 지역◇◇센터 및 ○○○○센터 운영비 등에 지원되었다.

[표 15] 경기도 사회복지시설 법정운영비보조 운영현황(최근 4년간)

(단위: 백만 원)

구 분		2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증감률	상임위 비중
사회복지시설 법정운영	일반회계	7,034	3,805	4,072	3,900	41.7%	100.0%
	합 계	7,034	3,805	4,072	3,900	41.7%	100.0%
보건복지위원회		7,034	3,805	4,072	3,900	41.7%	100.0%

경기도 민간단체·사회복지시설 법정운영비보조 운영의 몇 가지 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 예비적 성격의 중복적인 포괄사업비 편성의 문제이다. 법정운영비보조금은 법령에 명시적으로 운영비를 지원할 수 있는 단체에만 교부하도록 되어 있으나 경기도 기획조정실 내 예산부서에서 기관공통 민간단체 법정운영비보조 세부사업으로 예산을 집행하고 있어 유사·중복된 예산편성으로 볼 수 있다. 둘째, 운영비의 목적 외 사용 문제가 있다. 최근 지방자치단체에서 노인이나 아동, 장애인 보호시설에서 운영비가 목적 외 사용되는 등 부정 사례가 적발되고 있다. 사회복지시설 운영비보조는 최초 지정되어 운영비가 교부되면 계속 평가 없이 연속적으로 지급되는 문제가 발생하고 있다.

V. 지방보조금 정책 제언 및 결론

1. 정책 제언

민간 지방보조금 통계목은 민간경상사업보조(307-02), 민간행사사업보조(307-04), 사회복지사업보조(307-09), 민간단체법정운영비보조(307-03), 사회복지시설법정운영비보조(307-11) 등이 있다. 지방보조금 추진과

정상 보조사업의 유형별 고려없이 획일적으로 관리되고 있는 문제 등이 나타났다. 앞서 서술한 바와 같이 사업유형별 특성이 존재하지만, 현행 지방보조금 관리체계는 이러한 점이 무시되고 있는 실정이다. 지방보조금의 예산편성 및 관리체계의 개선을 위해 통계목별 운영 차별화와 지방보조금 평가체계 개선방안을 제안한다.

1) 통계목별 운영 차별화

민간경상사업보조의 경우 다른 통계목인 민간행사사업보조와 혼용하여 예산이 편성되고 있는 점, 센터 운영비 등 법령에 명시적 근거 없이 운영비 지원이 이루어지는 문제점을 가지고 있다. 민간경상사업보조는 민간이 실시하는 사업에 대해 경상비를 지원해주는 지원금이다. 지방자치단체는 행사성에 해당하는 경상비를 민간행사사업보조 통계목에 편성하고, 센터 및 사무처 등 운영비 지원이 의심되지 않도록 세부사업명을 명확하게 명시하도록 지침을 마련해야 한다.

또한, 민간행사사업보조의 경우 자치단체 주최로 추진되어야 할 행사가 민간 주도로 실시되고 있는 점과 행사 사업이 일부 수혜자에 해당하는 학술모임 및 연찬회 지원을 위해 예산이 교부되는 문제점이 나타나고 있었다. 이에 지속적으로 추진되는 ‘□□□단체장배’, ‘000장관배’ 행사는 신뢰성 등을 고려하여 지방자치단체에서 직접 추진하거나 위탁 추진하는 방안을 마련해야 한다. 또한 지방자치단체는 일부 수혜자를 위한 단합 취지의 행사가 지양 될수 있도록 관련 지침 마련이 필요하다.

다음, 사회복지사업보조의 경우에서도 민간행사사업보조 통계목에 해당하는 행사성 사업 예산이 지원되고 있어 효율적인 예산 관리 및 운영을 위한 적절한 통계목 편성이 필요하다. 법정운영비보조의 경우 예비적 성격의 중복적인 포괄사업비 편성문제와 운영비 목적 외 사용 문제가 나타

났다. 먼저, 포괄사업비 편성은 실무적 차원에서 예기치 못한 상황에 대비하기 위한 예산편성으로 이해되나 재원의 효율적 관리 측면에서 지양되어야 한다. 또한, 사회복지시설 등 운영비 보조는 평가 없이 계속적으로 지원되기 때문에 지방자치단체의 사후관리 시스템을 마련하여 사회적 낭비를 차단하여야 한다.

2) 지방보조금 평가체계의 개선

(1) 지방보조금 심의위원회 심의운영 개선을 통한 사전심의 강화

지방보조금 운영의 투명성과 책임성 제고를 위해 지방보조금 심의위원회의 구성과 운영이 법제화 되었다. 행안부 매뉴얼 및 조례에 따르면 지방보조금 심의위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 15명 이내로 구성하여야 한다.⁹⁾ 현행 규정에 따르면 15명 이내의 심의위원회 의원이 수백 개의 지방보조금 사업을 심사하고 평가하도록 규정되어 있어 지방보조사업에 대한 심도 있는 심의를 기대하기 어려운 구조이다.

현재 경기도 지방보조금 심의위원회는 매년 10회 이상 회의가 개최되고 있으나, 위원회 회의록이 비공개되어 있어 회의 결과에 대한 투명성이 미흡한 실정이며,¹⁰⁾ 심의위원회 회의 절반이 서면 회의로 진행되고 있어 형식적인 심의를 초래할 수 있다. 또한 위촉된 위원들의 잦은 불출석으로 위원들의 책임성이 저하되고 있다. 이에 황소하(2016)는 지방보조금 심의위원회 운영 내실화를 위해 위원들의 출석률에 따라 위원자격을 해촉할 수 있는 자체 규정을 두어 심의위원들의 책임성 제고를 제안하였다. 지방보

9) 공무원인 위원이 전체 위원의 4분의 1을 초과하여서는 아니 되며, 위촉직 위원은 한쪽의 성이 100분의 60을 넘지 않도록 규정하고 있다(경기도 지방보조금 관리 조례 제6조).

10) 지방보조금 심의위원회 운영 담당자는 위원회의 심의 공정성을 해칠 우려, 의사결정 과정 또는 내부 검토 과정에 있는 사항이므로 회의내용을 공개할 수 없다고 답변을 제시하였다.

조금 심의위원회의 효율적인 지방보조금 평가심의를 위해서는 위원회 회의록 공개 및 서면심의 없이 대면 회의를 원칙으로 위원회가 운영될 수 있도록 관련 규정이 뒷받침되어야 한다. 또한 지방보조사업의 현장 방문 계획을 수립하여 현장 평가를 병행할 필요가 있다.

[표 16] 경기도 지방보조금 심의위원회 회의 개최 현황

(단위: 회)

구분	2017년				2018년				2019년			
총계	계	서면	출석	회의록	계	서면	출석	회의록	계	서면	출석	회의록
35	10	4	6	비공개	11	5	6	비공개	14	7	7	비공개

자료(출처): 경기도 내부자료

(2) 외부 전문기관을 통한 사후심의 강화

매년 지방보조사업에 대하여 성과를 평가하고, 그 평가 결과를 예산편성에 반영하여야 한다. 지방자치단체장은 지속적으로 이루어지는 지방보조사업에 대해 3년마다 유지 필요성을 평가하고 평가 결과에 따라 필요한 조치를 하도록 규정하였다(「지방재정법」 제32조7).

사업별 민간 지방보조금의 관리·운영은 사업부서에서 담당하고 있으며, 지방보조금 평가 또한 사업부서에서 담당하고 있다. 지방보조사업자는 보조금 신청 및 사업 집행, 정산 등의 과정을 통해 사업 담당 부서와의 잦은 만남과 교류가 진행된다. 사업 담당 부서는 지방보조금 사업자와의 인적 관계 및 직접 관리 운영하는 보조사업에 대해 객관적인 평가를 기대하기 어려운 구조이다. 기존 선행연구(황소하 2016; 이삼주 외 2016)에서도 지방보조사업 평가의 관대화 경향 및 일관성 평가의 어려움이 제시되었다.¹¹⁾

11) 황소하(2016)의 연구 결과에 따르면 수원시 지방보조금 사업부서와 예산부서의 평가점수 간 큰 차이를 지적하였다. 지방보조금 사업 2/3 이상이 예산부서 평가에서 6점 이상의 감점, 20점 이상 감점된 경우도 8건에 달하고 있는 것으로 드러나 지방보조사업 평가의 관대화 경향

이러한 문제점 극복을 위해서 이삼주 외(2016)는 지방보조금 심의위원회가 보조사업자의 선정 및 평가 등에 합리적인 판단을 위해서는 충분한 사전자료가 뒷받침되어야 하고, 이를 위해 외부 전문기관을 통한 객관적인 사후심의 절차를 제안하였다. 본 연구에서는 사업부서 및 예산부서와의 소통이 가능한 지방자치단체의 출연 및 산하기관 활용을 제안한다. 실제 경기도에서는 평가의 객관성 및 전문성 제고를 위해 지방재정사업 평가에 대해서는 경기연구원, 성인지 대상 사업에 대해 경기도가족여성연구원 등에 위탁하여 수행한 사례가 있다. 지방보조금의 객관적인 평가자료를 위해 지방자치단체 내 출연 및 산하기관 활용이 효율성 측면에서 바람직한 방안이다.

2. 결론

지방자치단체에서 운영되어 온 지방보조금의 문제점에 대해 행안부는 2014년 5월 「지방재정법」 개정으로 지방보조금의 지원대상, 사업자 선정, 사업수행, 사업 정산 등의 전 과정에 대해 지방보조금 관리기준을 체계화하였다. 이는 지방자치단체의 지방보조금이 지방자치단체 조례에 따라 운영되면서 지방재정의 비효율성, 책임성 등의 사회적 문제로 대두되면서 그 관리체계에 강력한 요구에 대한 방안이다.

지방보조금의 지속적인 증가로 지방보조사업에 대한 체계적인 관리 조건이 충족되지 못하면 불필요한 자원의 손실을 초래할 수 있고, 나아가 지방재정의 위험 요소로 나타날 수 있다. 이에 본 연구는 지방자치단체 지방보조금 예산편성을 상임위원회별·세부사업별·통계목별 등 미시적 접근하

을 지적하였다. 이삼주 외(2016)는 지방보조사업에 대한 사업부서는 당해 지방자치단체 내의 여러 부서로 분산되어 있기 때문에 일관성이 있는 평가가 곤란하여 지방보조사업에 대한 객관적이고 중립적인 운영의 한계를 지적하였다.

여 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하였다.

본 연구 결과 지방보조금 예산편성의 문제점으로 첫째, 지방보조금 유형 간 구분되는 기준이 모호하여 사업부서별 재량적인 판단에 따라 예산 편성이 이루어지고 있었다. 둘째, 포괄적 예산편성으로 사업비 외에 추가적으로 운영비 성격의 예산을 집행하고 있었다. 셋째, 자치단체 주관에 의한 행사를 민간행사보조금으로 지원하거나 특정 단체의 행사를 보조금으로 지원하는 문제 등이 나타나고 있었다. 상기와 같은 문제점 개선을 위해 첫째, 지방보조금의 통계목별 운영 차별화를 위한 관련 지침 마련이 필요하다. 둘째, 지방보조금 평가개선을 위해 사전적으로 지방보조금 심의위원회 운영개선과 사후적으로 외부 전문기관을 통한 전문적인 평가체계 마련을 제안하였다.

본 연구가 지방보조금의 효율적 운영을 위한 제도개선 토대가 되어 지방보조금의 순기능을 강화하고, 불요불급한 사업을 차단하여 지방자치단체의 재정 누수를 방지하는 등의 재정건전성을 제고할 수 있다고 본다.

마지막으로, 지방보조사업은 지방보조사업자의 사업 운영 측면과 함께 지방보조사업 담당 공무원의 사업관리 측면에 관한 연구의 필요성을 제안한다. 현행 규정에 따른 지방공무원의 역할은 지방보조사업자에 대한 정산 및 제재 조치 중심으로 마련되어 있다. 나아가 사업 담당 공무원의 지방보조사업에 대한 책임성 확보를 통한 지방보조사업의 효율성 및 투명성을 제고할 수 있다. 추후 지방보조사업 운영 및 평가 업무에 대한 사업 담당 공무원을 중심으로 인식조사가 병행될 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 강태구. 2017. 「사회단체보조금 지원 법제의 개선 방안에 관한 연구」. 법과정책연구 16(4): 433-459.
- 김성주·윤태섭. 2018. 「지방보조금의 관리체계 개선방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김시형·남창우. 2014. 「지방정부의 사회단체보조금 지원제도에 대한 공무원과 사회단체의 인식 비교분석: 경상북도를 중심으로」. 도시행정학보 27(4): 223-246.
- 김준기. 1999. 「정부-NGO관계에 관한 이론적 고찰 및 정부 NGO 지원사업 분석」. 한국행정학회 1999년 동계학술대회 발표논문집. 665-694.
- _____. 2000. 「정부-NGO관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서」. 한국정책학회보 9(2): 5-28.
- 박민정. 2015. 「민간보조금 운영 실태와 지대추구현상의 고찰: 문화예술 보조금을 중심으로」. 한국행정논집 27(4): 1033-1060.
- 양지숙·김민정. 2015. 「지방자치단체장의 재정운영에 대한 책임성 제고방안 연구」. 감사원 감사연구원.
- 유태현·한재명. 2007. 「지방자치단체의 민간이전경비 지원제도 개선방안 연구」. 한국지방재정논집 12(1): 41-75.
- 윤나라·엄태호. 2014. 「정부-비영리민간단체 간 계약관계적 특성이 정부보조금 획득에 미치는 영향에 관한 연구」. 한국행정학보 48(4): 261-293.
- 윤태섭. 2017. 「지방보조금 규모 관련 요인에 관한 실증적 연구」. 정책분석평가학회보 27(2): 49-74.
- 윤태섭·김성주·이삼주. 2016. 「지방보조금 관리 및 평가체계 개선방향에 대한 제언」. 지방정부연구 20(1): 161-187.
- 이삼주·윤태섭. 2016. 「지방보조금 평가 및 관리체계 개선방향」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이지은. 2019. 「지방보조금 운영의 책임성 제고방안에 관한 연구」. 지방행정연구 33(1): 63-90.
- 조기현. 2011. 「지방재정 건전성 제고를 위한 정책과제: 민간이전경비를 중심으로」. 한국지방재정학회 세미나자료집. 25-45
- 조기현·하능식. 2008. 「지방자치단체 민간이전경비의 운용실태와 결정요인 분

- 석」. 한국지방자치학회 학술대회논문집. 515-539
- 조민경·김렬. 2007. 「비영리민간단체에 대한 지방자치단체의 보조금 지원대상 선정기준」. 대한정치학회보 16(1): 195-219
- 홍종현. 2015. 「지방보조사업의 문제점과 개선방향」. 한국지방재정학회세미나자료집. 135-168.
- 황소하. 2016. 「지방보조금 관리체계 개선방안 연구: 수원시 지방보조금 운영을 중심으로」. 수원시정연구원.
- 행정안전부. 2017. 지방보조금 관리기준.
- _____. 2017. 지방보조금 관리메뉴얼.
- _____. 2018. 지방보조금 관리기준.
- Young, Dennis R. 1999. *Nonprofits and Government*. Washinton, D.C: Urban Institute.
- Luksetich, William. 2008. "Government Funding and Non Profit Organization," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 37(3): 434-442.
- Mirae, Kim and Gregg G. Van Ryzin. 2013. "Impact of Government Funding on Donations to Arts Organizations: A Survey Experiment," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 43(5): 910-925.
- Rose-Ackerman, Susan. 1986. *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy*. Oxford University Press.
- Salamon, L. M. 1987. "Partners in public service: The scope and theory of government nonprofit relations," in *The nonprofit sector: A research handbook*, edited by W. Powell, 99-117. New Haven: Yale University Press.
- Smith, T. 2007. "The impact of government funding on private contributions to nonprofit performing arts organizations," *Annals of Public and Cooperative Economics* 78(1): 137-160.
- Weisbrod, Burton A. 1997. "The Future of the Nonprofit Sector: Its Entwining with Private Enterprise and Government," *Journal of Policy Analysis and Management* 17(2): 165-174.

국 문 초 록

지방보조금 통계목별 예산운영 실태분석: 경기도 민간 지방보조금 사례를 중심으로(2015~2018)

박재용(경기도의회사무처 예산정책담당관실 예산분석관)

지방보조금 사업은 지역수요를 반영한 민간의 자율 활동 영역에 대해 지방자치단체의 공익적 가치와 자치단체장의 의지가 투영되면서 특정 집단의 사적 지대를 추구할 우려가 커지게 되었다. 이로 인해, 행안부는 2014년 5월 「지방재정법」 개정으로 지방보조금 관리기준의 체계화를 통해 지방재정의 비효율성, 책임성을 강화시키게 되었다.

지방보조금의 지속적인 증가 상황에서 본 연구에서는 지방자치단체의 지방보조금 운영을 미시적 차원에서 상임위원회별, 통계목별, 세부사업별 문제점을 파악하고 개선방안을 도출하고자 하였다. 연구 결과 지방보조금 예산편성의 문제점으로 첫째, 지방보조금 유형 간 모호한 예산편성, 둘째, 포괄적 예산편성, 셋째, 특정 단체 지원의 문제점이 나타났다. 이와 같은 문제점 개선을 위해 첫째, 지방보조금의 통계목별 운영 차별화, 둘째, 지방보조금의 사전평가 및 사후평가 개선 방안을 제안하였다.

본 연구를 통해 지방자치단체의 불요불급한 사업을 차단하여 지방자치단체의 재정 누수 방지, 지방자치단체의 재정 책임성 등 재정건전성을 제고할 수 있다고 판단된다.

주제어 : 지방보조금, 예산편성, 통계목, 지방보조금 평가, 지방재정 누수

Abstract

Local Government Grant Budget Category of Research on the Actual Condition:

Focusing on Gyeonggi-do's Grant Distribution Cases(2015~2018)

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

The local government grant project has raised the fear that the private zone of a specific group is considered the public value of the local government leading to the projection that the private sector of autonomous activities reflect the will of the local government and local demand. Hence, the Ministry of Public Administration and Security strengthened the efficiency and accountability of systematization of local grant management standards with the revision of the Local Finance Act in May 2014. In the context of the continuous local grant increase, this study aimed to identify problems of standing committees, statistical objectives, and detailed projects at the micro level to derive improvement measures. As a result of the research, the problems of local government grant budgeting were as follows: first, ambiguous budgeting among the types of local government grant, second, comprehensive budgeting, and third, support for specific organizations. To solve these problems, differentiation of operation of each grant using statistics and improvement measures for pre-and post-evaluation of local government grant were proposed. It is concluded that it is possible to block the unnecessary business of local governments and improve financial soundness by preventing financial leaks of local governments and repurposing local governments.

Key words: Local Government Grant, Budgeting, Statistics, Evaluation of Local Grant, Waste of Local Finances

문재인 정부의 1단계 재정분권 정책이 인천 세입에 미친 영향 및 시사점

임상수*

임
상
수

I. 연구 배경 및 목적

II. 선행연구 및 연구방법론 검토

1. 선행연구 검토
2. 연구방법론 검토

III. 문재인 정부 1단계 재정분권 정책이 인천 재정에 미친 영향

1. 인천의 재정 현황
2. 1단계 재정분권 정책에 의한 지방소비세 변화
3. 재정분권 정책에 의한 지역상생발전기금 변화
4. 재정분권 정책에 의한 조정교부금 변화
5. 재정분권 정책에 의한 시도별 순증 변화
6. 재정분권 정책에 의한 자치단체 유형별 순증 변화

IV. 결론 및 시사점

I. 연구 배경 및 목적

문재인 정부는 개헌을 통해 연방제 수준의 강력한 자치분권 구축을 공약으로 제시했다. 실제로 국정 과제를 살펴보면 20대 전반기 중 하나인 ‘풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권’에 4개의 과제가 제시되어 있다. 이들

* 조선대학교 경제학과 부교수(E-mail: happylims@chosun.ac.kr, Tel: 062-230-6814)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020.18.223>

투고(접수)일 2020.4.28. 심사(수정)일 2020.6.9. 게재확정일 2020.12.17.

4개 과제는 ‘획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화’, ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’, ‘교육민주주의 회복 및 교육자치 강화’, ‘세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권모델의 완성’이다. 이 중에서도 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’은 1단계와 2단계로 구분되어 진행 중이다. 정부는 국세와 지방세의 구조 개선, 이전재원 조정 및 재정균형 달성, 지방재정의 건전성 강화, 고향사랑기부제 활성화, 주민참여예산제 확대 등을 통해 재정분권을 추진할 계획이다. 이를 위해 1단계와 2단계로 구분하여 추진 중이며, 1단계는 2019년에 이미 시행되었다.

문재인 정부의 1단계 재정분권 정책은 국세인 부가가치세를 지방소비세로 이양하는 방안을 주요 내용으로 하며, 이로 인한 중앙정부의 결손은 중앙사무를 지방으로 이양하면서 최소화했다. 이러한 1단계 재정분권 정책이 시행되기 이전 지방소비세의 세율은 부가가치세액의 11%이었지만, 2019년에는 15%로 4%p 인상되었고 2020년에는 21%로 10%p 인상되었다. 2019년 본예산 기준 부가가치세액의 10%p에 해당되는 금액은 8.5조 원이 된다. 또한 중앙사무를 지방으로 이양하기 위해 3.57조 원 규모의 국가균형발전특별회계 국고보조사업을 지방 사무로 이양했다. 그러나, 1단계 재정분권 정책은 이처럼 국세의 지방세 이양 금액이 사무 이양 금액보다 크기 때문에 실질적인 순증이 발생했다. 이로 인해 어느 지방자치단체도 1단계 재정분권 정책이전보다 세입이 감소하는 단체는 없는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 2019년 일몰 도래한 지역상생발전기금에 대한 출연 여부와 새롭게 이양되는 국가균형발전특별회계 국고보조사업에 대한 보전에 대해서는 시도별로 갈등 양상을 보였다.

실제로 비수도권 도는 여전히 1단계 재정분권과 관련하여 균형발전특별회계 지방 이양 사업에 대한 보전분에 대해 불만이 있고, 인천 역시 수도권으로 분류되어 재정분권과 관련하여 역차별을 받고 있다는 점에 대해 불만이 있다. 이 중에서 균형발전특별회계 지방 이양 사업에 대해서는 3년

간 보전해주고 3년 후에 일몰함으로써 비수도권 도에 대한 불이익을 해결하기 위한 방안이 제시되었다. 물론 3년 후 일몰이 되기는 하지만, 이와 관련해서는 추후협의를 할 수 있는 근거가 있다. 그러나 인천이 수도권으로 분류되어 받는 불이익은 공론화되지 않고 있다. 인천은 비록 수도권에 포함되어 있지만, 서울과 경기보다 세입 기반이 열악하다. 이러한 양상은 서울과 경기가 보통교부세 불교부단체로 분류되는 것과 달리 인천은 보통교부세 교부단체로 분류된다는 점에서 잘 드러난다. 보통교부세 불교부단체의 경우에는 국세의 지방세 이양으로 내국세가 감소하더라도 보통교부세의 변화가 없는 반면 교부단체의 경우에는 보통교부세가 감소할 가능성이 크다. 특히, 인천과 같이 지방소비세가 증가하는 경우 기준재정부족분 감소로 인해 보통교부세는 감소하게 된다. 이처럼 1단계 재정분권에서 인천의 세입 증가가 다른 시도에 비해 작음에도 불구하고 이에 대한 갈등의 문제를 해결하지 못했다.

이처럼 문재인 정부의 1단계 재정분권과 관련하여 여전히 갈등 양상을 보이는 시점에서 2단계 재정분권이 구상되고 있다. 그러나 지방자치단체 간의 갈등에 앞서 중앙정부와 지방정부 간 갈등으로 인해 정부안은 여전히 확정되고 있지 못하다. 전술한 바와 같이 중앙정부와 지방정부 간 재정분권안이 확정되면, 배분 문제는 민감한 사안이 된다. 더욱이, 1단계에서 공론화되지 않아 역차별을 받는 인천의 경우, 지방재정의 순증이 없는 2단계 재정분권이 추진된다면 인천의 재정은 오히려 재정분권 이전보다 악화될 우려가 있다. 이에 본 연구는 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책으로 인한 세입 변화를 살펴보고, 인천이 역차별 받고 있는 여건이 무엇인지를 분석하고자 한다. 본 연구는 1단계 재정분권 확정안을 바탕으로 지방자치단체별 세입의 변화를 분석한다는 점에서 의의가 있으며, 또한 1단계 재정분권 확정안을 수식화했다는 점에서도 가치가 있다 하겠다. 이와 함께 1단계 재정분권으로 인해 인천이 역차별을 받았는지를 실증 분석을 통해 살

퍼본다는 점에서도 의의가 있다. 본 연구는 이처럼 현행 2단계 재정분권을 추진하고 있는 시점에서 인천을 중심으로 1단계 재정분권의 불리한 여건을 개선하기 위한 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

II. 선행연구 및 연구방법론 검토

1. 선행연구 검토

본 연구와 관련된 선행연구의 내용은 전술한 바와 같이 지방소비세가 지방세임에도 불구하고, 수평적 재정 불균형 해소를 위해 운영되고 있어 이로 인한 문제점을 지적하고 개선책을 제시한 내용과 재정분권이 세입에 미치는 영향을 분석한 내용으로 구분된다. 먼저, 지방소비세가 지니고 문제점 분석과 관련된 선행연구들에는 주만수·최병호(2009), 최병호(2010), 김종순(2011), 임성일(2012), 임상수(2019) 등이 있다. 주만수·최병호(2009)는 응익원칙에 따라 배분지표를 토착산업매출 비중으로 하고, 지방소비세 도입에 따른 세수 편중 완화는 정부 간 지방재정조정제도를 활용해야 한다고 주장했다. 최병호(2010)는 지방소비세의 배분 지표가 지방소비세 수입 확대를 위한 지방자치단체의 노력으로 연계되지 않고 이와 함께 지역별 가중치 적용은 과도한 형평화 기능을 수행하여 지방소비세는 실질적으로 이전재원 성격이 강하다고 지적했다. 김종순(2011) 역시 지방소비세의 배분 기준을 가중치를 적용하지 않은 민간최종소비지출 비중으로 하고 지방소비세 도입에 따른 수평적 재정 불균형은 지방교부세의 조정에 차등을 두는 방안을 제안했다. 임성일(2012)은 지방소비세의 문제 중 하나로 재정조정기능을 언급했고, 이를 해결하기 위해 통계 정보에 대한 적절한 투자의 필요성을 제시했다. 임상수(2019)는 지방소비세가 지닌

수평적 재정 불균형 해소 기능으로 인해 지방소비세는 지방세보다는 이전 재원의 성격이 강하기 때문에 지방소비세에서 이와 같은 재정조정 기능을 제거할 필요성을 제기했다. 또한 이러한 재정조정 기능을 제거하기 위해 지방소비세 배분 기준인 민간최종소비지출의 수도권, 비수도권 광역시, 비수도권 도에 대한 가중치를 제거하는 방안을 제시했다.

다음으로 재정분권이 세입에 미치는 영향을 분석한 선행연구는 주로 국세의 지방세 이양과 관련된 것으로 지방소비세 확대와 관련된 것이다. 주만수(2013), 이미애(2018), 유태현·임상수(2018) 등이 있다. 주만수(2013)는 2011년 결산자료 기준으로 지방소비세를 도입하는 시점에서 지방소비세가 지방재정에 미치는 영향을 분석했으며, 분석 결과 지방교부세의 규모를 동일하게 유지하더라도 가중치가 적용되는 지방소비세의 세율을 인상하는 경우 지방자치단체별 재정 변화는 큰 편차가 발생한다는 것을 보였다. 이미애(2018)는 지방소비세의 세율이 부가가치세액의 21%로 10%p 인상되는 경우, 지방소득세의 세율이 100% 인상되는 경우, 지방교부세의 법정교부율을 22%p로 2.76%p 인상하는 경우로 나누어 지방자치단체별 세입에 미치는 영향을 분석했다. 또한 이를 바탕으로 지방소비세에 대해서는 배분 방식 조정과 지역상생발전기금 출연 개편을 제시했고, 지방소득세에 대해서는 세율을 비례세율구조로 전환, 지방자치단체별 과세 방식 검토, 소득세 및 법인세와의 조화를 제안했으며, 지방교부세와 관련해서는 국세의 지방세 이양과 지방교부세 연계 및 지방교부세 배분방식 개선을 제안했다. 유태현·임상수(2018)는 지방소비세가 부가가치세액의 4%p만큼 인상된 이후 추가적으로 6%p 인상에 대해 지방소비세를 배분하는 방식을 결정하기 위해 시나리오 분석을 수행했다. 또한 시나리오별로 순증 규모를 분석한 후 불평등도 완화 효과, 수도권 편중 완화 효과, 순위변동 효과 측면에서 바람직한 시나리오를 선정했다.

이처럼 선행연구들을 요약하면 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책의

대상 세목인 지방소비세의 수평적 불균형 문제 해결을 위한 재정조정기능은 제거될 필요성이 있다. 아울러 선행연구들은 재정분권이 지방자치단체별 세입에 미치는 영향을 분석했다. 본 연구는 선행연구들의 이러한 분석 결과를 바탕으로 1단계 재정분권 정책 추진에 따른 지방자치단체별 세입 변화를 분석하는 것을 목적으로 한다. 이는 전술한 바와 같이 문재인 정부에서 추진하고 있는 2단계 재정분권을 추진 시 1단계 재정분권 정책의 문제점에 대한 정보를 제공할 필요성이 있기 때문이다. 특히, 2020년 2월 5일 인천시의회가 1단계 재정분권 정책 추진 시 인천의 역차별에 대한 촉구 건의문을 의결한 것과 관련하여 인천의 이러한 주장이 실제로 타당한지를 분석하는 데 관심을 둔다.

이로 미루어볼 때, 본 연구의 관심은 선행연구들이 다루지 않은 재정분권이 재정에 미치는 영향을 분석하는 것이다. 전술한 바와 같이 선행연구 중 재정분권이 세입에 미치는 영향을 심층적으로 분석한 선행연구는 많지 않다. 이는 지방자치단체의 세입이 복잡하게 얽혀 있고, 최종적으로 보통교부세가 재정조정의 기능을 하고 있으므로 이를 모두 반영하여 재정분권이 세입에 미친 영향을 분석하는 것은 그만큼 어렵기 때문이다. 본 연구는 향후 추진될 2단계 재정분권의 안을 마련하기 이전에 인천을 중심으로 문제점을 분석하는 것을 목적으로 한다. 더욱이 재정분권이 세입에 미치는 영향을 분석한 선행연구들은 2018년 논의되고 있었던 시나리오들을 바탕으로 분석하고 있기때문에 정부 안이 확정된 후 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책이 지방재정에 미치는 영향을 분석한 연구는 없다. 본 연구는 2018년 실적을 바탕으로 1단계 재정분권 정책이 추진되는 경우, 세입 변화를 분석한다는 점에서 선행연구들과 차별화된다.

2. 연구방법론 검토

문재인 정부의 1단계 재정분권 정책 안이 확정되기까지 상당한 시간이 걸린 것은 중앙정부와 지방정부 간 재정 관계와 지방자치단체 간(광역시·자치단체와 기초자치단체 간, 수도권과 비수도권 간 등)의 재정 관계가 복잡하게 얽혀있기 때문이다. 이에 본 연구는 1단계 재정분권 정책과 관련된 이러한 복잡한 재정 관계를 수식으로 정리하고, 이를 바탕으로 1단계 재정분권 정책이 지방자치단체별 세입에 미치는 영향을 분석한다. 우선, 1단계 재정분권 정책은 국세의 지방세 이양을 통한 지방자치단체의 자체 세입을 확충하는 것이 첫 번째 목적이다. 이 때문에 1단계 재정분권 정책은 국세인 부가가치세의 10%를 지방세인 지방소비세로 이양하고, 이로 인한 중앙정부의 세입 감소 문제를 해결하기 위해 중앙사무인 3.57조 원 규모의 균형발전특별회계 국고보조사업을 지방으로 이양했다. 균형발전특별회계 국고보조사업은 이름에서 알 수 있듯이 균형발전과 관련되어 있다는 점에서 비수도권 도에 많이 배분되어 있다. 반면 지방소비세는 소비지수의 가중치를 적용한다고 하더라도 서울과 경기도에 편중되어 있다. 이 때문에 1단계 재정분권 정책을 수행하는 경우 비수도권 도는 서울과 경기도에 비해 지방소비세 배분과 균형발전특별회계 국고보조금 배분이 적어 수평적 재정 불균형은 심화될 수 밖에 없다. 이러한 이유로, 지방으로 이양되는 균형발전특별회계 국고보조사업에 대해서는 보전하는 방안을 마련했다.

「지방세법」 제71조제3항제3호¹⁾에 따르면 1단계 재정분권 정책으로 확

1) 「지방세법」 제71조제3항제3호는 다음과 같다.

가. 납입관리자는 국가에서 지방으로 전환되는 국가균형발전특별회계 사업 등(이하 “전환사업”이라 한다)의 비용을 보전하기 위하여 대통령령으로 정하는 금액을 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조제2항에 따라 설립된 조합의 장(이하 “조합의 장”이라 한다)에게 납입한다. 이 경우 조합의 장은 납입 받은 세액을 같은 법 제18조제1항제5호에 따라 지방자치단체의 장에게 안분하여 배분한다.

충되는 지방소비세(부가가치세액의 10%)를 배분하는 내용을 규정하고 있다. 이와 함께 수도권은 지역상생발전기금을 출연하게 되어 있고, 「지방자치단체 기금관리기본법」 시행령 제12조의2제1항은 「지방세법」 제71조제3항제3호 다목에서 안분된 금액의 35%를 출연율로 정하고 있다. 지역상생발전기금의 운영은 출연금의 50%는 재정지원계정, 나머지 50%는 융자관리계정으로 분류되어 배분된다. 이 중에서 융자관리계정은 특별한 금융 용도에 활용되기 위해 적립되는 반면 재정지원계정은 당해 연도에 각 시도별로 배분되기 때문에, 융자관리계정을 분석에 반영하기는 어렵다. 이에 지방자치단체별 순증 규모를 파악하는 데 있어 융자관리계정은 제외한다.

이와 함께 지방소비세는 본청의 보통세에 포함되고, 본청의 보통세에 영향을 받는 세출 항목으로 자치구 조정교부금, 시군 조정교부금, 시·도 교육비특별회계 전출금이 있다. 이 때문에 이들 재원 역시 증가하게 되고, 본청의 세출은 지방소비세 확대에 의한 이들 항목의 증가액만큼 증가하게 된다. 전술한 내용을 바탕으로 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책에 의한 세입 측면과 세출 측면을 고려한 순증 규모를 살펴보기 위해 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책과 관련된 세입 및 세출 항목에 미치는 영향을 분석한다.

1) 본청의 세입 변화

지방소비세는 본청의 보통세에 해당되고, 본청의 보통세를 재원으로 하

나. 가목에 따라 시·도 전환사업을 보전함으로써 감소하는 「지방재정법」 제29조에 따른 시·군 조정교부금, 같은 법 제29조의2에 따른 자치구 조정교부금, 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항 및 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제14조제5항에 따른 시·도 교육비특별회계 전출금을 보전하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장과 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 교육감에게 안분하여 납입한다.

다. 가목 및 나목에 따라 납입한 부분을 제외한 세액은 지역별 소비지출 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사에게 안분하여 납입한다.

는 항목에는 조정교부금²⁾과 시·도 교육비특별회계 전출금³⁾이 있다. 이러한 이유로 지방소비세 확대에 의해 본청의 세입은 증가하는 반면, 이로 인해 시군 조정교부금과 자치구 조정교부금 재원이 증가하고 시·도 교육비 특별회계 전출금 재원 역시 증가하여 본청의 세출은 증가하는 구조이다. 또한 수도권에 포함된 서울, 경기, 인천의 경우에는 지역상생발전기금⁴⁾을 출연해야 하므로 세출이 증가하는 대신 이렇게 조성된 지역상생발전기금 중 재정지원계정⁵⁾으로 배분되어 세입 증가로 이어진다. 또한 지방소비세 이양 규모 중 전술한 균형발전특별회계 지방 이양에 따른 보전액(이하 전환사업 보전)과 이로 인해 감소하는 자치구 조정교부금, 시군 조정교부금,

- 2) 「지방재정법」 제29조에 따르면 시·도지사(특별시장은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 시군에서 징수하는 광역시세, 도세 중 화력발전, 원자력발전, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세를 제외한 금액의 27%와 지방소비세액 중 균형발전특별회계 지방이양사무에 대한 보전액을 제외한 금액에 해당 시군의 인구 비중을 곱한 금액의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 관할 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 재원으로 확보해야 한다.
- 3) 시·도는 교육의 전문성과 정치적 중립성 등을 보장하기 위해 지방교육비 특별회계를 설치했고, 이와 같은 특별회계의 재원에는 「지방세법」 제151조에 따른 지방교육세에 해당하는 금액, 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액(도 제외), 특별시세 총액의 100분의 10(서울특별시), 광역시세 또는 도세 총액의 100분의 5에 해당하는 금액(광역시 및 경기도), 도세 또는 특별자치도세 총액의 1천분의 36(그 밖의 도 및 특별자치도)에 해당하는 금액이 포함된다.
- 4) 지역상생발전기금은 2008년 이후 소득세, 법인세, 종합부동산세에 대한 감세 정책으로 인해 지방 세입이 감소하여 이를 보전하기 위해 2010년 지방소비세가 도입되었는데, 지방소비세의 수도권 편중 문제를 해결하기 위해 소비지수에 대한 지역별 가중치와 함께 수도권은 2010년부터 2019년까지 10년 동안 지방소비세수의 35%를 지역상생발전기금으로 출연하도록 되어 있다. 이와 같은 지역상생발전기금은 2019년 일몰되었고, 2020년부터는 1단계 재정분권으로 인해 확대된 지방소비세에 대해 새로운 지역상생발전기금이 출연되고 있다. 「지방자치단체 기금관리기본법」 시행령 제12조의2에 따르면 「지방세법」 시행령 제75조제1항제5호(그 외 지역별 소비지출 등을 고려한 금액 E)에 따라 산출한 해당 시도의 안분액의 100분의 35가 출연되어야 한다.
- 5) 「지방자치단체 기금관리기본법」 시행령 제13조의3과 제13조의4에 따르면 2020년부터 수도권 본청에 의해 조성된 지역상생발전기금은 재정지원계정과 융자관리계정으로 구분되어 사용된다. 「지방자치단체 기금관리기본법」 제18조는 기금의 용도를 정하고 있고, 재정지원계정은 지역발전과 지역 상생을 위하여 필요한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업에 활용되고, 융자관리계정은 지방채 및 공사채의 인수, 예치금의 원리금 상환 등에 활용된다.

시·도 교육비특별회계 전출금을 보전해야 해서 이들 재원을 제외한 금액이 시도별 세입 증가분이 된다. 이를 반영하면, 시도별 본청의 국세에서 지방세로 이양된 부가가치세액의 10%(지방소비세 X)는 전환사업 보전(A), 전환사업 보전으로 인해 감소한 자치구 조정교부금 보전액(Ba), 시군 조정교부금 보전액(Ca), 시·도 교육비특별회계 전출금 보전액(Da), 그 외 지역별 소비지출 등을 고려한 금액(E)으로 구성된다.

이를 감안하는 경우, 시도별 본청의 지방소비세 증가분은 그 외 지역별 소비지출 등을 고려한 금액(E)과 같다. 그 외 지역별 소비지출 등을 고려한 금액(E_k)은 당해연도 1월 1일에 통계청에서 발표하는 시도별 민간 최종소비지출 비중에 지역별 가중치(τ_k : 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%)를 적용한 금액이다. 또한 그 외 지역별 소비지출 등을 고려한 금액(E)의 합계는 지방소비세 10% 확충 금액에서 전환사업 금액 3.57조 원과 전환사업으로 인한 자치구 조정교부금 보전액(Ba) 합계액, 시군 조정교부금 보전액(Ca) 합계액, 시·도 교육비특별회계 전출금 보전액(Da) 합계액을 제외한 금액이다.

그 외 지역별 소비지출 등을 고려한 금액(세입 변화분):

$$E_k = \beta_k \times \sum_{k=1}^{17} E_k = \alpha_k \times \tau_k \times \sum_{k=1}^{17} E_k \quad (\text{수식 1})$$

$$\alpha_k = \frac{PD_k}{\sum_{k=1}^{17} PD_k} : k \text{ 본청의 민간최종소비지출 비중}, \tau_k : \text{지역별 가중치}$$

$$X_k = A_k + (Ba_k + Ca_k + Da_k) + E_k$$

$$\sum_{k=1}^{17} E_k = \sum_{k=1}^{17} \{X_k - A_k - (Ba_k + Ca_k + Da_k)\}$$

$$\sum_{k=1}^{17} A_k = 35,695 \text{억 원}^{6)}, \sum_{k=1}^{17} (Ba_k + Ca_k) = 2,338 + 5,718 = 8,055 \text{억 원}^{7)}$$

$$\sum_{k=1}^{17} Da_k = 1,395 \text{억 원}^{8)}, \therefore A_k: k \text{본청의 전환사업 보전금,}$$

X_k : 1단계 재정분권 정책에 의한 k 본청의 소비지수 기준 지방소비세 증가분,
 Ba_k : k 본청의 전환사업 보전으로 인해 감소한 자치구 조정교부금 보전액,
 Ca_k : k 본청의 전환사업 보전으로 인해 감소한 시군 조정교부금 보전액,
 Da_k : k 본청의 전환사업 보전으로 인해 감소한 시·도 교육비특별회계
 전출금 보전액,

E_k : k 본청의 그 외 지역별 소비지출 등을 고려한 금액,

$k=1$ (서울), $k=2$ (부산), $k=3$ (대구), $k=4$ (인천), $k=5$ (광주),

$k=6$ (대전), $k=7$ (울산), $k=8$ (세종), $k=9$ (경기), $k=10$ (강원),

$k=11$ (충북), $k=12$ (충남), $k=13$ (전북), $k=14$ (전남),

$k=15$ (경북), $k=16$ (경남), $k=17$ (제주)

또한 지방소비세 확대에 의해 본청의 보통세는 그 외 지역별 소비지출
 등을 고려한 금액(E_k)만큼 증가하고 이로 인해 조정교부금 재원 역시 증
 가한다. 이 때문에 자치구 조정교부금과 시군 조정교부금 재원이 증가하
 여 본청의 지출은 그만큼 증가한다.

특광역시 본청의 자치구 조정교부금 재원 증가분(지출 변화분):

$$Bb_k = \gamma_k \times E_k \quad (\text{수식 2})$$

6) 전환사업 규모는 「지방세법」 시행령 제75조제1항제3호에서 규정하고 있는 3조 5천680억 6
 천230만 원임.

7) 「지방세법」 시행령 제75조제1항제4호가목 관련 [별표 2] 참조

8) 「지방세법」 시행령 제75조제1항제4호나목 관련 [별표 3] 참조

$$\gamma_1 = 0.226, \gamma_2 = \gamma_6 = 0.23, \gamma_3 = 0.2229, \gamma_4 = 0.27,$$

$$\gamma_5 = 0.239, \gamma_7 = 0.2$$

광역시 및 도 본청의 시군 조정교부금 재원 증가분(지출 변화분):

$$Ob_k = \sum_{l=1}^n p_k^i \times \delta_i \times E_k \quad (\text{수식 3})$$

$p_k^i = \tau_i \times \frac{P_k^i}{P_k}$: $t-1$ 년도 k 시도에 해당되는 i 시군의 인구비중,

P_k^i : 전년도 k 시도의 i 시군의 인구,

$P_k = \sum_{i=1}^n P_k^i$: 전년도 k 시도의 인구,

$\delta_i = 0.47$ (인구 50만 명 이상인 시), $\delta_i = 0.27$ (인구 50만 명 미만인 시)

본청의 보통세 수입 증가로 인해 시·도 교육비특별회계 전출금(Db_k) 역시 증가하기 때문에, 본청의 지출 역시 증가한다. 이러한 시·도 교육비 특별회계 전출금은 보통세에 일정 비율(ϵ_i)을 곱한 금액이다.

특광역시 본청의 시·도 교육비특별회계 전출금 재원 증가분(지출 변화분):

$$Db_k = \epsilon_i \times E_k \quad (\text{수식 4})$$

$$\epsilon_1 = 0.1, \epsilon_2 = \epsilon_3 = \epsilon_4 = \epsilon_5 = \epsilon_6 = \epsilon_7 = \epsilon_9 = 0.05,$$

$$\epsilon_8 = \epsilon_{10} = \epsilon_{11} \epsilon_{12} = \epsilon_{13} = \epsilon_{14} = \epsilon_{15} = \epsilon_{16} = \epsilon_{17} = 0.036$$

또한 지방소비세 확대는 지역상생발전기금 출연금에 영향을 미친다. 서울, 인천, 경기의 수도권은 지방소비세액의 35%를 지역상생발전기금으로 출연해야 하고, 지역상생발전기금의 증가분은 다음과 같다.

수도권 본청의 지역상생발전기금 출연금 증가분(지출 변화분):

$$Fc_k = E_k \times 0.35 \quad (\text{수식 5})$$

지역상생발전기금이 조성되면, 이 중 50%는 용자관리계정으로 관리되고 나머지 50%는 재정지원계정으로 관리된다. 이 중에서 용자관리계정은 특별한 용도로 활용되기 위해 적립되는 반면 재정지원계정은 당해연도에 각 시도별로 배분되기 때문에 본 연구에서는 재정지원계정만을 분석 대상으로 한다. 또한 재정지원계정의 배분과 관련해서는 배분 기준이 비공개이기 때문에 2018년 시도별 재정지원계정의 배분 실적을 활용한다.⁹⁾

수도권 본청의 재정지원계정 증가분(세입 변화분):

$$Fd_k = 0.5 \times Fc_k \times \omega_k \quad (\text{수식 6})$$

이와 같이 지방소비세 확대로 인해 세입과 세출 항목들이 변화하는 경우, 최종적으로 보통교부세¹⁰⁾의 배분 기준인 기준재정부족분이 변하게 된다. 기준재정수입액은 이양된 지방소비세에서 시·도 교육비특별회계 전출금을 뺀 금액의 80%가 증가한다. 반면 지방소비세 확대로 인해 시군 조정교부금 재원이 증가하고 이는 기준재정수요액 증가로 이어진다. 이를 수식화하면 다음과 같다.

수도권 본청의 보통교부세 변화분(세입 변화분):

9) ω_k 는 서울:3.75%, 부산 4.31%, 대구 9.86%, 인천 3.03%, 광주 9.58%, 대전 8.58%, 울산 8.39%, 세종 0.52%, 경기 3.79%, 강원 7.40%, 충북 5.36%, 충남 4.84%, 전북 5.07%, 전남 8.44%, 경북 8.30%, 경남 5.69%, 제주 2.99%, 관리비용 0.09% 수준임.

10) 지방소비세가 증가하는 경우 내국세 감소로 인해 19.24%에 해당되는 금액의 지방교부세가 감소하지만, 이 중에서 3%는 특별교부세로 특별한 목적에 용도가 정해져 있는 반면 97%는 보통교부세로 기준재정부족분에 의해 배분됨. 특별교부세는 배분 방식이 정해져 있지 않아 지방자치단체별 세입 변화를 분석하는 데에서 제외함.

$$G_k = G_k^a - G_k^b \quad (\text{수식 7})$$

$G_k^a = \zeta_k^a \times Q_k^a$: 1단계 재정분권 정책 시행 후 k 시도의 보통교부세 교부액,

$G_k^b = \zeta_k^b \times Q_k^b$: 1단계 재정분권 정책 시행 전 k 시도의 보통교부세 교부액,

Q_k^b : 1단계 재정분권 정책 시행 전 k 시도의 기준재정부족분,

$Q_k^a = Q_k^b + (M_k - O_k)$: 1단계 재정분권 정책 시행 후 k 시도의 기준재정부족분,

$M_k = 0.8 \times (X_k - Db_k)$: k 시도의 기준재정수입액 변화,

$O_k = 0.8 \times Ob_k$: k 시도의 기준재정수요액 변화,

$$\zeta_k^b = \frac{\sum_{k=1}^{243} Q_k^b}{0.1924 \times Z} : \text{1단계 재정분권 정책 시행 전 보통교부세 교부율,}$$

$$\zeta_k^a = \frac{\sum_{k=1}^{243} Q_k^a}{0.1924 \times (Z - X)} : \text{1단계 재정분권 정책 시행 후 보통교부세 교부율,}$$

$$X = \sum_{k=1}^{17} X_k : \text{지방소비세 이양 규모(2018년 결산 기준, 83,138억 원)}$$

이를 바탕으로 본청의 순증 규모를 살펴보기 위해서는, 본청의 세입 증가분과 세출 증가분의 격차를 분석해야 한다. 본청의 세입 증가분(RE)은 전환사업 보전금(A), 그 외 지역별 소비지출 등을 고려한 금액(E), 재정지원계정 배분액(Fd), 보통교부세 변화분(G)의 합계가 된다. 또한 본청의 세출 증가분(EX)은 자치구 조정교부금 증가액(Bb), 시군 조정교부금 증가액(Cb), 시·도 교육비특별회계 전출금 증가액(Db), 지역상생발전기금 출연금 증가액(Fc)의 합이 된다. 이를 바탕으로 순증 규모(N_k)를 산출하면 다음과 같다.

본청의 세입 증가분:

$$RE_k = A_k + E_k + Fd_k + G_k \quad (\text{수식 8})$$

본청의 세출 증가분:

$$EX_k = Bb_k + Cb_k + Db_k + Fc_k \quad (\text{수식 9})$$

본청의 순증:

$$N_k = A_k + E_k + Fd_k + G_k - (Bb_k + Cb_k + Db_k + Fc_k) \quad (\text{수식 10})$$

2) 기초자치단체의 세입 변화

다음으로 기초자치단체의 순증 규모를 살펴보면, 조정교부금 증가분과 보통교부세 변화분의 합으로 구성되기 때문에 본청과 달리 세출의 변화는 없다. 조정교부금이 시군 조정교부금과 자치구 조정교부금으로 구분되기 때문에 순증 역시 시군과 자치구로 구분하여 살펴본다. 전환사업에 따른 자치구 조정교부금 보전액(Ba_k^i)과 시군 조정교부금 보전액(Ca_k^i)에 대한 지방자치단체별 배분액은 행정안전부에서 산정한 「지방세법」 시행령 제 75조제1항제4호가목 관련 [별표 2]를 따른다. 또한 1단계 재정분권 정책으로 인한 자치구 조정교부금(Bb_k^i) 증가액을 산출하기 위한 교부율(κ_k^i)은 2018년도 조정교부금 결산 실적을 바탕으로 비중을 산정한다. 다음으로 1단계 재정분권 정책으로 인한 시군 조정교부금(Cb_k^i) 증가액은 인구비중, 도세 징수실적 비중, 재정력지수에 따라 배분되고, 각 비중에 대한 가중치 50%, 30%, 20%를 적용한다.¹¹⁾

이를 바탕으로 자치구의 순증 규모를 산출하면 (수식 11)과 같다. 자치구는 문재인 정부의 1단계 재정분권으로 인한 세출 변화는 없고, 세입 변화만 있는 것으로 나타났다.

$$N_k^i = Ba_k^i + Bb_k^i + G_k^i \quad (\text{수식 11})$$

11) 경기도의 경우에는 보통교부세불보부단체 시에 대해 시군 조정교부금이 우선교부되고, 나머지 금액을 배분한다는 점에서 다른 본청 조정교부금과 차이가 있지만, 배분 비율은 동일함.

N_k^i : 1단계 재정분권 정책에 의한 k 본청 소재 i 자치구의 순증,
 $Bb_k^i = \kappa_k^i \times Bb_k$: k 본청 소재 i 자치구의 조정교부금 증가액,
 κ_k^i : k 본청 소재 i 자치구 조정교부금 교부율

다음으로 시군의 순증은 (수식 12)와 같다. 시군 역시 자치구와 마찬가지로 1단계 재정분권으로 인한 세출 변화는 없고, 세입 변화만 있는 것으로 나타났다.

$$N_k^j = Ca_k^j + Cb_k^j + G_k^j \quad (\text{수식 12})$$

N_k^j : 1단계 재정분권 정책에 의한 k 본청 소재 j 시군의 순증,

$$Cb_k^j = Cb_k \times 0.9 \times (0.5 \times p_k^j + 0.3 \times s_k^j + 0.2 \times r_k^j)$$

: k 본청 소재 j 시군 일반 조정교부금 증가액,

s_k^j : k 본청 도세(특광역시세) 징수액 중 j 시군 비중,

r_k^j : k 본청 도세(특광역시세) 징수액 중 j 시군 재정력지수

Bb_k : E_k 증가에 의한 k 본청의 자치구 조정교부금 증가액,

Cb_k : E_k 증가에 의한 k 본청의 시군 조정교부금 증가액,

Db_k : E_k 증가에 의한 k 본청의 시·도 교육비특별회계 전출금 증가액,

Fc_k : E_k 증가에 의한 k 본청의 지역상생발전기금 출연금 증가액,

Fd_k : E_k 증가에 의한 k 본청의 재정지원계정 배분액 증가액,

G_k : 재정분권 정책에 의한 k 본청의 보통교부세 변화분

본청과 마찬가지로 조정교부금의 변화로 인해 기초자치단체의 기준재정부족분 역시 변하기 때문에 보통교부세 역시 변한다. 다만, 기초자치단체 중 자치구는 보통교부세 불교부단체이기 때문에 1단계 재정분권에 따른 자치구의 보통교부세는 변화가 없다. 시군의 보통교부세 산정 방식은 본청의 보통교부세 산정 방식인 (수식 7)과 동일하다. 다만 시군의 경우에

는 세입만 변화하기 때문에 기준재정수입 변화에 따른 기준재정부족분 변화가 발생하고 이로 인해 보통교부세 역시 변화하게 된다. 이를 바탕으로 지방소비세 확대에 따른 세입 변화를 바탕으로 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책이 지방자치단체 세입에 미치는 영향을 분석한다.

Ⅲ. 문재인 정부 1단계 재정분권 정책이 인천 재정에 미친 영향

1. 인천의 재정 현황

인천광역시에는 본청, 2개의 군(강화군, 옹진군), 8개의 자치구로 구성된다. 먼저, 인천(본청, 군, 자치구의 합)의 세입 구조를 살펴보면 다음과 같다. 인천의 세입은 광역시 중에서는 부산 다음으로 큰 12조 7,775억 원이고, 이 중에서 자체 세입과 자주재원은 각각 6조 2,706억 원과 7조 9,491억 원인 것으로 나타났다. 지방세 수입 역시 광역시 중에서 부산 다음으로 큰 4조 4,658억 원 수준이었고, 소비지수 기준 지방소비세는 광역시 중 울산 을 제외하고 가장 작다. 반면, 수도권에 포함된 서울과 경기의 지방소비세는 가장 많은 수준을 보인다.

[표 1] 시도별 세입(2018년도 결산 기준)

(단위: 십억 원)

구분	세입	자체 세입	자주재원	지방세	지방소비세 (소비지수 기준)
전국	279,046.1	110,103.1	171,751.9	84,315.3	4,156.9
서울	39,841.5	25,664.8	29,549.8	20,695.3	571.5
부산	14,113.6	6,429.6	8,406.8	4,935.1	322.0
대구	9,998.6	4,140.6	5,921.3	3,227.9	222.7

구분	세입	자체 세입	자주자원	지방세	지방소비세 (소비지수 기준)
인천	12,777.5	6,270.6	7,949.1	4,465.8	120.5
광주	5,964.9	2,419.1	3,773.6	1,845.6	138.2
대전	5,550.5	2,256.7	3,601.0	1,735.7	144.1
울산	5,350.2	2,508.0	3,383.7	1,947.0	110.8
세종	1,792.2	841.6	914.7	670.7	33.4
경기	58,799.9	28,931.5	36,853.1	22,807.2	572.3
강원	14,588.4	3,285.0	8,915.0	2,057.3	192.2
충북	11,544.7	3,112.5	6,788.8	2,281.5	196.7
충남	15,832.4	4,578.8	9,268.9	3,507.8	252.7
전북	14,059.2	2,960.1	8,089.5	2,039.9	224.8
전남	19,204.5	3,563.0	10,346.2	2,392.2	218.8
경북	22,959.4	5,075.8	12,763.0	3,634.3	329.6
경남	20,903.8	6,214.5	11,944.4	4,613.1	427.6
제주	5,765.0	1,851.0	3,282.9	1,459.0	78.8

다음으로 본청에 대한 세입을 항목별로 살펴보면 다음과 같다. 본청 역시 시도별 세입과 동일한 양상을 보인다. 인천의 항목별 세입은 광역시 중에서는 부산 다음으로 큰 수준을 보인다. 다만, 인천이 포함된 수도권 의 비중은 세입의 경우 43.6%, 자체 세입의 경우 58.5%, 자주재원의 경우 50.0%, 지방세의 경우 58.7%, 소비지수 기준 지방소비세의 경우 30/4%이다. 그러나 인천의 비중은 세입의 경우 6.5%, 자체 세입의 경우 7.5%, 자주 재원의 경우 7%, 지방세의 경우 6.3%, 지방소비세의 경우 2.9%에 불과하다. 이는 비록 인천이 수도권에 포함되어 있지만, 서울과 경기만큼 세입 여건이 좋지 못하다는 것을 보여주는 것이라 할 수 있다. 특히 지방소비세는 광역시 중에서 울산을 제외하고 가장 작고, 시도를 포함해도 세종, 제주, 울산을 제외하고 가장 작다.

[표 2] 시도별 본청 세입(2018년도 결산 기준)

(단위: 십억 원)

구분	세입	자체 세입	자주재원	지방세	지방소비세 (소비지수 기준)
전국	152,019.4	67,319.0	80,646.2	57,334.2	4,156.9
서울	32,114.6	21,498.9	21,693.6	17,938.0	571.5
부산	11,273.4	5,140.4	6,150.5	4,017.0	322.0
대구	7,910.6	3,276.0	4,278.3	2,594.5	222.7
인천	9,810.7	5,069.3	5,644.6	3,617.5	120.5
광주	5,018.2	1,973.5	2,898.1	1,580.3	138.2
대전	4,696.9	1,840.2	2,821.7	1,428.7	144.1
울산	3,798.9	1,809.3	2,173.3	1,382.0	110.8
세종	1,792.2	841.6	914.7	670.7	33.4
경기	24,303.2	12,794.5	13,016.0	12,119.6	572.3
강원	5,273.5	1,261.7	2,398.5	1,147.7	192.2
충북	4,535.3	1,215.7	1,947.9	1,134.7	196.7
충남	6,079.0	1,858.4	2,647.8	1,773.1	252.7
전북	5,913.3	1,153.9	2,141.6	1,089.0	224.8
전남	7,195.8	1,251.0	2,362.8	1,165.1	218.8
경북	8,453.7	1,930.9	3,032.8	1,780.3	329.6
경남	8,085.1	2,552.5	3,241.1	2,437.1	427.6
제주	5,765.0	1,851.0	3,282.9	1,459.0	78.8

2. 1단계 재정분권 정책에 의한 지방소비세 변화

본 연구는 전술한 방법론을 바탕으로 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책의 내용인 지방소비세를 10%p 인상하고, 3.57조 원 규모의 균형발전특별회계 국고보조사업을 지방으로 이양하는 경우 지방자치단체별 재정에 미치는 영향을 분석한다. 이를 위해 가장 최신 데이터인 2018년 결산자료

를 활용한다. 2019년 당초예산의 경우에는 2018년 결산보다 그 크기가 작기 때문에 당초예산으로 분석하는 경우 분석 결과가 과소평가될 수 있기 때문이다. 이는 지방자치단체의 경우에는 양입제출의 원칙으로 인해 당초예산을 과소하게 책정하는 관례 때문이다. 이에 본 연구는 지방재정연감 2018년 결산(순계 기준)을 바탕으로 만약 지방소비세를 10%p 인상하는 경우 지방자치단체별 세입에는 어떤 변화가 있는지를 분석한다. 한편, 지방소비세의 경우에는 취득세 보전 기준 지방소비세와 소비지수 기준 지방소비세로 구분되기 때문에 이를 파악하기 위해 지방세통계연감 2018년 자료를 활용한다. 보통교부세는 2018년 보통교부세 산정해설을 활용한다. 이처럼 본 연구는 1단계 재정분권 정책이 지방자치단체의 세입에 미치는 영향을 분석하기 위해 지방재정연감, 지방세통계연감, 보통교부세 산정해설의 데이터를 활용한다.

지방소비세는 취득세 보전분 지방소비세(부가가치세액의 6%)와 소비지수 기준 지방소비세(부가가치세액의 5%)로 구분된다. 이 중에서 1단계 재정분권 정책은 소비지수 기준 지방소비세를 부가가치세액의 10%만큼 확대하는 것을 의미한다. 따라서 1단계 재정분권 정책이 시행되는 경우에는 2018년 결산 기준으로 지방소비세는 8조 3,138억 원 증가할 것으로 예상된다. 정부가 예상한 8.5조 원과 차이가 발생하는 것은 정부는 2018년 부가가치세액을 기준으로 지방소비세를 산출한 반면 본 연구는 지방세통계연감의 소비지수 기준 지방소비세 징수실적으로 지방소비세를 산출했기 때문에 소폭의 차이가 발생한 것이다.

[표 3] 시도별 지방소비세 징수액

(단위: 십억 원)

구분	2018년 현재			10%p 확대
	소계	취득세 보전분	소비지수 기준	
전국	7,462.4	3,305.5	4,156.9	8,313.8
서울	1,399.1	827.6	571.5	1,142.9
부산	567.0	245.0	322.0	644.1
대구	374.5	151.9	222.7	445.4
인천	305.8	185.3	120.5	241.0
광주	229.5	91.3	138.2	276.4
대전	232.5	88.4	144.1	288.2
울산	182.0	71.2	110.8	221.6
세종	76.9	43.5	33.4	66.8
경기	1,433.3	860.9	572.3	1,144.7
강원	264.7	72.4	192.2	384.5
충북	264.5	67.8	196.7	393.5
충남	357.3	104.6	252.7	505.5
전북	299.8	75.0	224.8	449.7
전남	288.3	69.5	218.8	437.7
경북	448.6	119.0	329.6	659.2
경남	596.3	168.7	427.6	855.2
제주	142.2	63.4	78.8	157.6

그러나 문재인 정부 1단계 재정분권에서는 전환사업 보전금을 선보전해야 하기 때문에, 이로 인해 감소하는 교육비 특별회계 전출금과 조정교부금(자치구 및 시군)을 보전해야 한다. 이 때문에 1단계 재정분권 정책으로 인해 실제로 시도별 지방소비세의 배분액을 살펴볼 필요성이 있다. 전술한 바와 같이 부가가치세액의 10% 중 지방으로 이양된 3.57조 원 규모의 균형발전특별회계 국고보조사업에 대한 보전액(전환사업 보전금)을 선지급해야 한다. 그런데 부가가치세액의 10%는 광역자치단체의 보통세에 해당되기 때문에 교육비특별회계 전출금과 조정교부금의 재원을 증가시키게 되는데, 3.57조 원을 균형발전특별회계 국고보조사업 보전금으로

사용하는 경우 그만큼 교육비특별회계 전출금과 조정교부금은 감소할 수밖에 없다. 따라서 「지방세법」 제71조제3항제3호 가목 및 나목에서는 이렇게 감소하는 교육비특별회계 전출금과 조정교부금을 선보전하도록 되어 있다. 이 때문에 그 외 지역별 소비지출 등을 고려한 금액(E)은 10% 이 양된 지방소비세 8조 3,138억 원 중 전환사업 보전금, 교육비특별회계 전출금 보전액, 조정교부금 보전액을 뺀 금액인 3조 7,993억 원을 소비지수 기준으로 배분한 금액이다. 분석 결과, 인천은 1단계 재정분권으로 인해 지방소비세 최종 배분액은 1,744억 원 증가하는 것으로 나타났다. 이는 17개 시도 중 세종과 울산을 제외하고 가장 작은 수준이다.

[표 4] 시도별 지방소비세 최종 배분액

(단위: 십억 원)

구분	전환사업 보전금 (A)	조정교부금 보전액 (Ba+Ca)	그 외 지역별 소비지출 등을 고려한 금액(E)	최종 배분액 (Z=A+Ba+Ca+E = X-Da)	교육비특별회계 전출금 보전액 (Da)
전국	3,569.5	805.5	3,799.3	8,174.3	139.5
서울	25.6	81.1	522.3	628.9	35.9
부산	98.3	47.6	294.3	440.2	10.7
대구	76.9	37.8	203.5	318.2	7.5
인천	47.2	17.1	110.1	174.4	4.1
광주	40.0	22.2	126.3	188.5	4.6
대전	49.8	21.5	131.7	202.9	4.7
울산	36.8	18.3	101.3	156.3	3.8
세종	35.2	0.0	30.5	65.7	0.9
경기	258.3	151.5	523.1	932.9	19.5
강원	274.1	35.3	175.7	485.2	4.7
충북	218.8	49.7	179.8	448.2	4.8
충남	352.4	60.1	231.0	643.5	6.5
전북	413.5	51.0	205.5	670.0	5.4
전남	601.6	39.6	200.0	841.1	5.3
경북	466.1	68.9	301.2	836.2	8.1
경남	427.0	104.1	390.8	922.0	10.3
제주	147.9	0.0	72.0	219.9	2.8

3. 재정분권 정책에 의한 지역상생발전기금 변화

지역상생발전기금은 소비지수 기준 지방소비세를 재원으로 하며, 수도권인 서울, 인천, 경기도가 소비지수 기준으로 안분된 지방소비세액의 35%를 출연하게 되어 있다. 이러한 기존의 지역상생발전기금은 2019년 일몰되었지만, 2018년 결산 실적으로 분석하기 때문에 이를 반영하지는 않는다. 한편, 소비지수 기준 지방소비세가 부가가치세액의 10%p가 확대됨에 따라 새롭게 지역상생발전기금을 출연한다. 「지방자치단체 자금관리기본법」 시행령 제12조의2 제1항에 따르면 수도권인 서울, 인천, 경기도는 「지방세법」 시행령 제75조제1항제5호에 따라 산출한 시도의 안분액의 35%를 지역상생발전기금으로 출연해야 한다. 이와 관련해서는 전술한 연구방법론에서 자세히 다루었기 때문에 설명은 생략한다.

서울의 출연금은 1,828억 원, 인천의 출연금은 385억 원, 경기도의 출연금은 1,831억 원이다. 또한 지역상생발전기금 출연금 중 절반은 용자관리계정으로 적립되고, 나머지 절반은 관리비용을 제외하고 재정지원계정으로 배분된다. 이로 인해 서울은 76억 원, 인천은 61억 원, 경기도는 77억 원을 재정지원계정으로 배분받는다.

이와 같이 인천은 수도권으로 분류되어 지역상생발전기금의 재원을 출연해야 하고, 그럼에도 불구하고 재정지원계정은 광역시 중 제일 작은 61억 원에 불과하다.

[표 5] 시도별 지역상생발전기금 변화

(단위: 십억 원)

구분	그 외 지역별 소비지출 등을 고려한 금액(E)	출연금(Fc)	재정지원계정 (Fd)	순계(Fd-Fc)
전국	3,799.3	404.4	202.0	-202.4
서울	522.3	182.8	7.6	-175.2
부산	294.3	0.0	8.7	8.7

구분	그 외 지역별 소비지출 등을 고려한 금액(E)	출연금(Fc)	재정지원계정 (Fd)	순계(Fd-Fc)
대구	203.5	0.0	19.9	19.9
인천	110.1	38.5	6.1	-32.4
광주	126.3	0.0	19.4	19.4
대전	131.7	0.0	17.4	17.4
울산	101.3	0.0	17.0	17.0
세종	30.5	0.0	1.1	1.1
경기	523.1	183.1	7.7	-175.4
강원	175.7	0.0	15.0	15.0
충북	179.8	0.0	10.8	10.8
충남	231.0	0.0	9.8	9.8
전북	205.5	0.0	10.3	10.3
전남	200.0	0.0	17.1	17.1
경북	301.2	0.0	16.8	16.8
경남	390.8	0.0	11.5	11.5
제주	72.0	0.0	6.0	6.0

4. 재정분권 정책에 의한 조정교부금 변화

지방소비세는 광역세이기 때문에 지방소비세 확대에 의해 본청의 보통세 수입이 증가하고 이로 인해 조정교부금 재원 역시 증가한다. 도는 자치구를 포함하지 않기 때문에 시군 조정교부금의 재원이 증가하는 반면 특광역시에는 자치구 조정교부금의 재원이 증가한다. 광역시 중에서 군을 포함하는 부산, 대구, 인천, 울산의 경우에는 지방소비세 증가로 인해 시군 조정교부금 재원이 증가한다. 지방소비세의 세율이 10%p 인상되는 경우, 2018년 결산 기준으로 자치구 조정교부금은 3,416억 원 증가하고 시군 조정교부금은 6,923억 원 증가한다. 경기도는 시군 조정교부금 재원이 1,830억 원으로 가장 크게 증가하고, 서울은 자치구 조정교부금이 1,180억 원으로 가장 크게 증가한다. 인천의 시군 조정교부금은 8

억 원 증가하는 반면 인천의 자치구 조정교부금은 특광역시 중 울산을 제외하고 가장 적은 297억 원인 것으로 나타났다.

이러한 이유로 인천이 수도권에 포함되는 경우, 지방소비세 배분에 있어 수도권 가중치 적용으로 인해 인천의 자치구도 영향을 받게 된다. 즉, 조정교부금 재원이 감소하여 인천의 자치구 세입 역시 감소하게 되는 것이다. 이는 인천의 경우, 지방소비세가 증가하게 되면 지방소비세 세액의 27%가 자치구 조정교부금의 재원이 되기 때문이다.

[표 6] 시도별 지역상생발전기금 변화

(단위: 십억 원)

구분	자치구 조정교부금(Bb)	시군 조정교부금(Cb)	소계(Bb+Cb)
전국	341.6	692.3	1,033.9
서울	118.0	0.0	118.0
부산	67.7	3.4	71.1
대구	45.4	5.0	50.4
인천	29.7	0.8	30.6
광주	30.2	0.0	30.2
대전	30.3	0.0	30.3
울산	20.3	4.7	25.0
세종	0.0	0.0	0.0
경기	0.0	183.0	183.0
강원	0.0	42.7	42.7
충북	0.0	60.6	60.6
충남	0.0	68.8	68.8
전북	0.0	63.0	63.0
전남	0.0	48.6	48.6
경북	0.0	83.5	83.5
경남	0.0	128.1	128.1
제주	0.0	0.0	0.0

5. 재정분권 정책에 의한 시도별 순증 변화

시도별 순증 변화를 살펴보기에 앞서, 지방소비세 확대에 의해 영향을 받는 세입 항목인 교육비특별회계 전출금과 보통교부세에 대해 살펴본다. 교육비특별회계 전출금의 경우, 지방소비세 확대에 의해 인천은 광역시 중에서 울산에 이어 두 번째로 작은 55억 원 증가한 것으로 나타났다. 이처럼 인천이 수도권에 포함되어 있어 인천지방교육청에 배분되는 교육비특별회계 전출금 역시 작다. 보통교부세의 경우, 지방소비세 확대에도 불구하고 서울 본청과 경기 본청은 보통교부세 불교부단체로 분류되어 있어 변화가 없다. 다만, 경기의 경우 경기 본청은 변화가 없지만, 해당 시군의 보통교부세 변화로 인해 719억 원 감소하는 것으로 나타났다. 인천의 보통교부세 역시 지방소비세 확대에 의해 593억 원 감소한다.

시도별 순증은 (수식 10)에서 교육비특별회계 전출금 보전액(Da), 자치구조조정교부금 재원 증가분(Bb)과 시군조정교부금 재원 증가분(Cb)을 제외한 금액이다. 이는 지방소비세 확대에 의해 조정교부금 재원 증가 규모는 본청의 세입을 감소시키지만, 자치구 및 시군의 세입을 증가시키기 때문에 시도 전체에는 영향을 미치지 않기 때문이다. 지방소비세 확대에 의해 인천의 순증은 772억 원으로 세종을 제외하고 17개 시도 중 가장 작은 것으로 나타났다.

[표 7] 시도별 순증 변화

(단위: 십억 원)

구분	교육비 특별회계 전출금(Db)	보통교부세(G)	전환사업 보전 금(A)	순증 (Z+Fd+G-(Db+Fc))
전국	191.1	-1,375.2	3,569.5	6,405.6
서울	52.2	0.0	25.6	401.5
부산	14.7	-190.6	98.3	243.6
대구	10.2	-133.1	76.9	194.9

구분	교육비 특별회계 전출금(Db)	보통교부세(G)	전환사업 보전 금(A)	순증 (Z+Fd+G-(Db+Fc))
인천	5.5	-59.3	47.2	77.2
광주	6.3	-80.1	40.0	121.4
대전	6.6	-80.6	49.8	133.1
울산	5.1	-74.6	36.8	93.6
세종	1.1	-21.6	35.2	44.1
경기	26.2	-71.9	258.3	659.3
강원	6.3	-21.1	274.1	472.7
충북	6.5	-87.4	218.8	365.2
충남	8.3	-107.7	352.4	537.3
전북	7.4	-66.0	413.5	606.9
전남	7.2	-12.2	601.6	838.8
경북	10.8	-89.1	466.1	753.1
경남	14.1	-238.7	427.0	680.7
제주	2.6	-41.3	147.9	182.1

자료(설명): 시도별 순증 규모는 Z(최종 배분액)+Fd(재정지원계정 배분액)+G(보통교부세 변화분)-(Db(시·도 교육비특별회계 전출금 증가액)+Fc(지역상생발전기금 출연금))임.

6. 재정분권 정책에 의한 자치단체 유형별 순증 변화

본청의 경우에는 (수식 10)을 바탕으로 순증 규모를 산출할 수 있다. 즉, [표 4]에서 산출한 그 외 지역별 소비지수 등을 고려한 금액(E)과 전환사업 보전금(A)을 합한 금액에서 지역상생발전기금 출연금(Fc)을 빼고 재정지원계정 배분액(Fd)을 더한 후, 조정교부금 재원(Bb+Cb)과 교육비특별회계 전출금(Db)을 뺀 금액에 최종적으로 보통교부세 변화분(G)을 더하면 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책에 의한 본청의 순증 규모를 도출할 수 있다. 인천 본청의 전환사업 보전금(A)은 472억 원이고, 그 외 지역별 소비지수 등을 고려한 금액(E)은 1,101억 원이며, 지역상생발전기금 출연금 385억 원, 재정지원계정 배분액은 61억 원, 자치구와 시군 조정교부금 재

원의 합은 306억 원, 교육비특별회계 전출금은 55억 원, 보통교부세 변화 - 676억 원을 적용하면 1단계 재정분권 정책에 의한 인천 본청의 순증 규모는 212억 원이 된다. 이는 1단계 재정분권 정책으로 인해 인천 본청의 순증 규모는 17개 시도 중 가장 적은 것을 의미한다.

[표 8] 1단계 재정분권 정책에 따른 본청의 순증

(단위: 십억 원)

구분	지역상생 발전기금 출연금 (Fc)	재정지원 계정 배분액 (Fd)	조정교부금 재원 (Bb+Cb)	교육비 특별회계 전출금 (Db)	보통교부세 변화 (G)	순증 (E+Fd+G- Fc-Bb-Cb- Db)
전국	404.4	202.0	-1,033.9	-191.1	-1,425.0	4,516.4
서울	182.8	7.6	-118.0	-52.2	0.0	202.4
부산	0.0	8.7	-71.1	-14.7	-187.8	127.7
대구	0.0	19.9	-50.4	-10.2	-129.9	109.9
인천	38.5	6.1	-30.6	-5.5	-67.6	21.2
광주	0.0	19.4	-30.2	-6.3	-80.1	69.1
대전	0.0	17.4	-30.3	-6.6	-80.6	81.4
울산	0.0	17.0	-25.0	-5.1	-72.6	52.3
세종	0.0	1.1	0.0	-1.1	-21.6	44.1
경기	183.1	7.7	-183.0	-26.2	0.0	396.9
강원	0.0	15.0	-42.7	-6.3	-75.9	339.8
충북	0.0	10.8	-60.6	-6.5	-73.6	268.7
충남	0.0	9.8	-68.8	-8.3	-102.3	413.8
전북	0.0	10.3	-63.0	-7.4	-82.8	476.0
전남	0.0	17.1	-48.6	-7.2	-91.5	671.4
경북	0.0	16.8	-83.5	-10.8	-138.9	550.8
경남	0.0	11.5	-128.1	-14.1	-178.3	508.9
제주	0.0	6.0	0.0	-2.6	-41.3	182.1

문재인 정부의 1단계 재정분권 정책으로 인해 소비지수의 가중치를 적용하더라도 인천의 지방소비세는 [표 4]에서 살펴본 바와 같이 1,744

억 원으로 세종, 울산보다 많은 수준이었다. 그런데 순증 규모를 살펴보면 인천의 순증은 17개 시도 중 가장 작은 수준을 보였다. 이는 인천이 수도권에 포함되어 소비지수의 가중치 적용과 함께 지역상생발전기금 출연 단체로 분류되었기 때문이다.

비록 1단계 재정분권 정책이 광역세인 지방소비세를 중심으로 이루어졌다고 하더라도, 이는 본청의 보통세 증가로 이어져 자치구 조정교

[표 9] 1단계 재정분권 정책에 따른 기초자치단체의 순증 변화

(단위: 십억 원)

구분	자치구 조정교부금 (Ba+Bb)	시군 조정교부금 (Ca+Cb)	보통교부세 변화 (G)	순증 (Ba+Bb+Ca+Cb+G)
전국	575.3	1,264.1	49.8	1,889.2
서울	199.1	0.0	0.0	199.1
부산	112.5	6.2	-2.8	116.0
대구	78.9	9.3	-3.2	85.0
인천	46.1	1.5	8.3	55.9
광주	52.3	0.0	0.0	52.3
대전	51.8	0.0	0.0	51.8
울산	34.6	8.7	-2.0	41.3
세종	0.0	0.0	0.0	0.0
경기	0.0	334.4	-71.9	262.5
강원	0.0	78.0	54.9	132.9
충북	0.0	110.3	-13.8	96.5
충남	0.0	128.8	-5.4	123.4
전북	0.0	114.1	16.9	130.9
전남	0.0	88.2	79.3	167.5
경북	0.0	152.5	49.9	202.3
경남	0.0	232.2	-60.4	171.8
제주	0.0	0.0	0.0	0.0

부금과 시군 조정교부금 재원이 증가하게 된다. 이 때문에 기초자치단체는 비록 시군세와 자치구세가 확대되지 않았지만, 세입이 증가하게 된다. 인천 기초자치단체의 순증 합계 규모는 559억 원으로 광역시 중에서는 광주, 대전, 울산에 비해 많은 수준을 보였다. 그러나 자치구의 조정교부금만을 살펴볼 때, 인천은 울산 다음으로 적은 수준을 보이고 있다. 인천의 자치구 조정교부금은 본청 보통세의 27%를 재원으로 하기 때문에, 보통세에 해당되는 지방소비세와 비례할 수밖에 없다. 또한 다른 특광역시에 비해 인천 기초자치단체의 보통교부세가 0보다 큰 것은 강화군과 옹진군에 대한 시군 조정교부금 규모가 작기 때문이다. 이처럼 인천이 수도권에 포함되어 인천 본청의 지방소비세 배분액에 불이익이 있다면, 이는 인천 소재 기초자치단체의 조정교부금 축소로 이어지는 부작용이 발생하게 된다.

IV. 결론 및 시사점

본 연구는 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책으로 인한 지방자치단체별 재정 변화를 분석했다. 분석 결과, 인천의 순증 규모는 338억 원으로 17개 시도 중 가장 적은 수준이다. 인천 본청의 순증 규모는 212억 원으로 본청 중 순증 규모가 17개 시도 중 가장 적은 것으로 나타났다. 이는 지방소비세 배분 기준의 가중치 적용에 있어 인천은 서울 및 경기와 함께 포함되어 있어 지방소비세 배분액이 감소했기 때문이다. 또한 인천은 서울 및 경기와 함께 포함되어 있어 지역상생발전기금 역시 출연해야 한다. 더욱이, 서울과 경기는 보통교부세 불교부단체이기 때문에 지방소비세가 증가하더라도 보통교부세가 감소하지 않지만, 인천은 보통교부세 교부단체이기 때문에 지방소비세 증가로 인해 보통교부세가 감소하는 3중고를 겪게 된

다. 본 연구는 지방소비세 확대가 세입 항목별로 인천 재정에 미치는 영향을 분석했기 때문에, 이처럼 인천에 미치는 불이익을 다음과 같이 구체화했다.

첫 번째 불이익은 소비지수 기준 지방소비세를 배분하는 데 있어 시도별 민간최종소비지출액에 대해 지역별 가중치(수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%)를 적용하는 것이다. 인천은 수도권에 포함되어 있음에도 불구하고, [표 3]을 살펴보면 서울과 경기의 약 1/5 수준이다. 이러한 이유로 인천 역시 비수도권 광역시에 포함해 인천 본청의 세입을 증가시킬 필요성이 있다.

두 번째 불이익은 인천 역시 지역상생발전기금을 출연해야 한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 재정지원계정 배분액은 작은 것으로 나타났다. 이로 미루어볼 때, 인천을 비수도권 광역시에 포함시키는 경우 인천 본청은 지역상생발전기금을 출연하지 않아도 되기 때문에 세입이 증가하게 된다.

세 번째 불이익은 인천 본청은 아니지만, 인천광역시 소재 기초자치단체와 인천지방교육청 세입이 감소하는 것이다. 지방소비세 배분에 대한 지역별 가중치 적용으로 인한 지방소비세 감소는 인천의 자치구 조정교부금과 시군 조정교부금을 축소시켜, 인천광역시 소재 기초자치단체의 세입을 축소시키게 된다. 더불어 인천의 교육비특별회계 전출금 역시 축소하여 인천지방교육청의 세입 역시 축소하게 된다.

이처럼 인천의 소비지수 기준 지방소비세 배분액이 작은 것은 「지방세법」 시행령 제75조 제3항에서 소비지수 가중치의 기준을 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%로 설정하고 있기 때문이다. 또한 「지방자치단체 기금관리기본법」 시행령 제12조의2 제1항에서 지역상생발전기금 출연 단체를 서울특별시, 인천광역시, 경기도로 설정하고 있기 때문이다. 물론 이러한 운영 방안은 지방소비세의 수평적 불균형 문제를 해결한다는 점에서 의의가 있다. 그러나 지방세는 지방세답게 하고, 이

로 인해 발생하는 수평적 불균형은 지방재정조정제도를 통해 해소되어야만 한다. 이는 Musgrave(1983), Oates(1996) 등이 지방세는 해당 지방자치단체가 제공하는 공공서비스를 소비함으로써 얻는 편익에 따른 과세되어야 하는 응익성 원칙과 관련 있다. 이 때문에 지방세에 지방재정조정 기능이 추가되면, 응익의 원칙에 문제가 생긴다. 이러한 이유로 한국의 지방재정제도에는 중앙정부와 지방정부 간 수직적 재정 불균형과 지방자치단체 간 수평적 재정 불균형 문제를 해결하기 위해 지방재정조정제도를 운영하고 있다. 지방세는 지방세담게 하고, 수평적 불균형은 지방재정조

[표 10] 1단계 재정분권이 지방재정에 미친 영향 요약표

(단위: 십억 원)

구분	지방소비세 최종 배분액(Z)	순증(N)		
		본청	기초자치단체 순증	합계
서울	628.9	202.4	199.1	401.5
부산	440.2	127.7	116.0	243.6
대구	318.2	109.9	85.0	194.9
인천	174.4	21.2	55.9	77.2
광주	188.5	69.1	52.3	121.4
대전	202.9	81.4	51.8	133.1
울산	156.3	52.3	41.3	93.6
세종	65.7	44.1	0.0	44.1
경기	932.9	396.9	262.5	659.3
강원	485.2	339.8	132.9	472.7
충북	448.2	268.7	96.5	365.2
충남	643.5	413.8	123.4	537.3
전북	670.0	476.0	130.9	606.9
전남	841.1	671.4	167.5	838.8
경북	836.2	550.8	202.3	753.1
경남	922.0	508.9	171.8	680.7
제주	219.9	182.1	0.0	182.1

정제도를 통해 해결할 필요성이 있는 것이다.

문재인 정부의 1단계 재정분권 정책에도 불구하고 인천이 다른 지방자치단체에 비해 순증 규모가 적은 것은 지방소비세에 지방재정조정 기능을 포함시켰기 때문이다. 그런데 서울과 경기도는 보통교부세 불교부단체이기 때문에 이러한 불이익이 적은 반면 인천은 보통교부세 교부단체이기 때문에 서울과 경기도와 다르게 1단계 재정분권에 따른 순증 규모가 적은 것이다. 이런 점에서 지방소비세에서 수평적 불균형 해소 기능과 관련된 소비지수의 가중치를 폐지하는 것이 바람직하지만, 이는 지방소비세의 틀을 대폭 개편해야 한다는 점에서 장기적 개편 방안이 된다. 2단계 재정분권에 대한 구상을 하고 있는 시점에서 장기 개편 방안보다는 현실적인 단기 개편 방안이 필요하다. 이를 위해서는 「지방세법」 시행령 상 지방소비세 배분에 대한 가중치 적용과 지역상생발전기금 출연으로 인한 인천의 재정적 불이익 문제를 해결해야 한다. 이 때문에 소비지수 가중치의 기준을 서울특별시와 경기도 100%, 광역시 200%, 그 외 도 300%로 정리하면, 인천은 광역시에 포함되어 가중치 200%를 적용받을 수 있고, 지역상생발전기금 역시 출연하지 않아도 된다. 따라서 「지방세법」 시행령 제75조제3항의 소비지수 가중치 기준과 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조의2제1항을 다음과 같이 개정하는 것을 제안한다.

그러나 문재인 정부의 1단계 재정분권이 인천 재정에 미치는 이와 같은 불리한 여건을 해소하는 경우, 인천의 재정 여건이 양호해진다고 단언하기에는 과도한 측면이 있어 추가적인 분석을 시도한다. 즉, 인천을 소비지수 가중치 적용에 있어 광역시처럼 200%를 적용하고, 지역상생발전기금 출연단체에서 제외시키는 경우 인천의 순증 변화가 거의 없다면, 이는 인천의 재정분권에 의한 효과가 작은 것은 다른 요인에 의한 것이라 할 수 있다. 이에 현행 소비지수 가중치 기준을 서울특별시, 경기도 100%, 광역시 200%, 그 외 도 300%를 적용하고, 지역상생발전기금 출연 단체에서도 인

천을 제외하는 경우, 1단계 재정분권이 인천 재정에 미치는 영향을 분석한다. 인천을 수도권이 아닌 광역시에 포함시키는 경우, 인천 본청의 순증은 556억 원인데 반해 인천 기초자치단체의 순증은 842억 원이 되어 인천의 순증은 1,398억 원이 된다. 이는 인천을 수도권에 포함시키는 경우 인천 본청의 순증 규모 212억 원보다 344억 원 증가한 것이고, 인천 기초자치단체의 순증 규모 559억 원보다 283억 원 증가한 것이다. 따라서 1단계 재정분권은 이미 시행되었기 때문에 소급 적용하기가 어렵다면, 2단계 재정분권에서는 인천의 이러한 문제점을 해결하는 방안 역시 함께 고려할 필요성이 있다.

[표 11] 수도권에서 인천 제외 시 순증 규모

(단위: 십억 원)

지방자치단체 유형	전국	인천
본청	4,460.9	55.6
기초	1,820.7	84.2
소계	6,290.4	139.8

이처럼 본 연구는 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책의 내용이 결정된 안을 바탕으로 지방자치단체별 재정 변화를 분석했다는 점에서 의의가 있다. 특히, 이를 바탕으로 수도권 중에서 상대적으로 재정이 열악한 인천의 세입에 대해 1단계 재정분권 정책이 미친 영향을 분석한 후, 이를 바탕으로 정책적 시사점을 제안한 점에서 본 연구의 가치가 이다 하겠다. 다만, 1단계 재정분권에 대한 인천의 이러한 재정적 역차별 문제를 해결하기 위해서는 인천을 제외한 다른 지방자치단체의 합의가 필요하다는 점과 관련 법을 개정해야 한다는 점에서 어려움이 있으며, 본 연구가 이와 같은 문제를 해결하는 데 도움이 되길 기대한다.

참 고 문 헌

- 김종순. 2011. 「지방소비세 개선방안에 관한 연구」. 국회예산정책처.
- 유태현·임상수. 2018. 「수평적 재정 불균형을 고려한 국세의 지방세 이양 방안」. 지방재정논집 23(3): 1-24.
- 이미애. 2018. 「재정분권 정책에 따른 지방자치단체 재정변화에 관한 연구」. 인천 연구원.
- 임상수. 2019. 「지방소비세의 정상화 방안에 관한 연구」. 예산정책연구 8(2): 103-135.
- 임성일. 2012. 「지방소비세, 어떻게 진화할 것인가?: 지방세로서의 위상 정립 모색」. 지방재정논집 17(1): 1-40.
- 주만수. 2013. 「지방소비세의 지방정부별 재원배분 효과 분석」. 지방행정연구 27(3): 385-412.
- 주만수·최병호. 2009. 「지방소비세 도입의 논리와 한계, 그리고 극복방안」. 지방 행정연구 23(2): 133-163.
- 최병호. 2010. 「지방소비세 도입의 재원배분효과 분석」. 한국경제연구 28(3): 149-182.
- Oates, Wallace E. 1996. *Taxation in Federal System: The Tax Assignment Problem(Working paper)*. University of Maryland, Department of Economics.
- Musgrave, Richard A. 1983. "Who Should Tax, Where and What?" In *Tax Assignment in Federal Countries*, edited by Charles E. McLure, 2-19. Australia: ANU Press.

국 문 초 록

문재인 정부의 1단계 재정분권 정책이 인천 세입에 미친 영향 및 시사점

임상수(조선대학교 경제학과 부교수)

본 연구는 확정된 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책안을 바탕으로 지방자치단체별 재정 변화를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 특히, 인천이 수도권으로 분류되어 있어 문재인 정부의 1단계 재정분권 정책이 인천 재정에 미치는 영향과 이를 바탕으로 시사점을 제시하고자 한다.

문재인 정부의 1단계 재정분권 정책은 국세인 부가가치세를 줄이고, 그만큼 지방세인 지방소비세를 확대하는 방안이다. 이와 함께 3.57조 원의 균형발전특별회계 국고보조사업을 지방으로 이양하는 것을 주요 내용으로 한다. 지방소비세 확대로 인해 지방교부세 총액은 감소하고, 교육비특별회계 전출금은 증가하기 때문에 지방의 순증은 지방소비세 확대 금액보다는 작게 된다. 이와 함께 지방소비세가 증가하면 자치구 조정교부금과 시군 조정교부금 역시 증가하기 때문에 기초자치단체의 세입 역시 변화하게 된다.

분석 결과, 인천 본청은 수도권으로 분류되어 있어 지방소비세 배분과 함께 지역생발전기금 출연으로 인해 다른 광역시 본청보다 재정적인 불이익을 당하고 있다. 이에 인천을 수도권이 아닌 광역시에 포함시키는 「지방세법」을 개정하여 인천이 수도권에 포함된다는 이유로 겪는 재정적인 어려움을 해결할 필요성이 있다.

주제어 : 수도권, 인천광역시, 재정분권, 지방소비세

Abstract

Effects and Implications of Moon Jae-In Government's First-phase Fiscal Decentralization on Incheon's Revenue

Lim, Sang-Soo(Associate Professor, Dept. of Economics, Chosun Univ.)

The purpose of this study is to examine the financial changes of each local government based on the finalized first-phase fiscal decentralization plan. In particular, we intend to analyze the impact of the first-phase fiscal decentralization on Incheon's finances due to the classification of Incheon as a metropolitan area and suggest its implications based on this. The first-phase fiscal decentralization is to reduce the value-added tax, which is a national tax, and expand the local consumption tax, which is a local tax. The subsidies of KRW 3.57 trillion in the Special Account for Balance National Development are transferred to local governments. The net increase by local consumption tax will be smaller than the increase in local consumption tax because the total amount of local grant tax decreases and the transfer of special accounts for education costs increases. According to the analysis, Incheon is classified as a capital metropolitan area, which is subject to fiscal disadvantages compared to other metropolitan governments due to the allocation of local consumption tax and contributions to the coexistent local development fund. Therefore, it is necessary to revise the Local Tax Act, which includes Incheon as a metropolitan city rather than the capital metropolitan area.

Key words: Capital Metropolitan Area, Fiscal Decentralization, Incheon
Metropolitan City, Local Consumption Tax

지방정부 권한 확대 인식에 대한 영향요인 분석:

지방정부 신뢰의 매개효과를 중심으로*

유두호**·유나리***

I. 서론

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 행위자로서의 지방정부와 정부 간 관계 변화
2. 지방정부 권한 확대 인식에 대한 영향요인

III. 연구설계

1. 연구의 분석 틀
2. 분석자료
3. 변수의 측정
4. 분석 방법

IV. 분석 결과

1. 기초통계분석
2. 분석 결과

V. 결론 및 함의

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017SIA3 A2067636).

** 연세대학교 행정학과 박사과정, 주저자(E-mail: engh1015@yonsei.ac.kr)

*** 연세대학교 미래정부연구센터 전임연구원, 교신저자(E-mail: nari.yoo@yonsei.ac.kr)

<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020.18.261>

I. 서론

최근 들어 지방정부 차원에서의 정책들이 점점 늘어나고 있다. 주거정책, 복지정책 등 전통적으로 중앙정부에서 담당하던 정책을 지방정부가 주도적으로 담당하거나 자체적으로 먼저 정책을 제시하기도 한다. 또한, 지역 내 다양한 사회문제를 해결하기 위해 국민이 마을공동체를 구성하고 지방정부가 이를 지원하는 방식이 등장하거나, 국민의 지방정부 권한 확대 주장으로 인해 지방분권 강화를 위한 「지방자치법」 개정이 활발하게 논의되고 있다. 실제로 최근 해운대구의회는 지방정부와 지방의회의 자율성 확보를 위해 「지방자치법」 개정안의 국회 통과를 촉구하기도 하였다. 이러한 현상이 나타나고 있는 이유는 지방정부의 역할이 과거보다 강조되고, 중앙정부 차원에서 영향을 미치기 어려운 부분에서 국민이 지방정부에 대안을 제시하거나 지방정부가 지역 중심에서 즉각적으로 대응하여 영향력을 행사할 수 있기 때문이다. 이러한 현상은 최근 지방분권화가 강조되면서 지방정부의 역할이 중요해지고 권한 확대의 필요성이 제기되는 부분과도 연관된다. 즉, 지방정부의 권한 확대는 과거 분권이라는 명목으로 모든 정권에서 추진 기구를 통해 지방정부의 권한에 주목했던 것처럼, 결코 갑작스러운 등장이 아니라 꾸준한 관심에서 비롯되어 현재 현대 사회에서 발생하는 문제들을 해결하기 위한 대안과도 이어짐을 알 수 있다.

문재인 정부는 2017년 출범하면서 국정운영 5개년 계획을 통해 ‘고르게 발전하는 지역’을 핵심 목표 중 하나로 제시하면서 분권의 필요성을 강조하였다(김지영 2020). 그만큼 현 정부 자체가 분권에 대한 관심이 많고 지방정부가 더 많은 권한을 갖게 되는 것에 있어 긍정적이라고 할 수 있다. 또한, 이러한 정부의 기조와 더불어 특례시 지정을 강조하는 지방정부의 등장이나 재난 분야, 지역경제 활성화 등과 같은 부분에서 중앙권한의 지방이양에 관한 주장이 지속해서 제기되는 것도 국민이 지방정부 권한 확

대에 대한 필요성을 강조하는 분위기가 계속될 것임을 추측할 수 있다. 그런데도 현재 지방정부의 권한 확대와 관련한 선행연구들은 권한 확대에 대한 국민의 인식을 담고 있지 못한 실정이다. 그동안의 연구 흐름은 지방정부 권한 확대 자체에 관한 연구가 진행되기보다는 중앙정부와 지방정부의 정부 간 관계 변화에 주로 초점을 두거나(김미현 외 2015; 문유석 2015; 정정화 2018), 지방자치의 강조 속에서 중앙정부와 지방정부의 권한 관계를 합리적으로 정립하기 위한 대안을 제시하는 방식으로 진행되었다(심익섭 2010; 최철호 2013). 즉, 지방정부 권한 확대에 대한 국민의 인식을 실증적으로 분석한 연구는 부족하다.

이에 본 연구는 이러한 지방정부의 권한이 확대되고 있는 분명한 현상에 주목하는 것을 넘어, 그렇다면 국민의 지방정부의 권한 확대 인식에 어떠한 요인들이 영향을 미치고 있는가에 대하여 탐색해보고자 한다. 이를 위하여 연세대학교 미래정부연구센터가 실시한 ‘2020 초변화사회의 신뢰 받는 미래정부 통계조사’의 설문 데이터를 실증 분석하였다. 다음 장에서는 이러한 영향요인을 살펴봄에 앞서, 지방정부가 더 이상 중앙정부의 대리인(agent)이 아닌 하나의 행위자(actor)로서 주체적인 존재가 되었음에 주목하고 이를 통해 정부 간 관계에도 기존의 수직적 관계에서 보다 수평적 관계로 변화가 생기고 있음을 파악한다. 이후, 행위자로서의 지방정부의 역량과 신뢰에 초점을 맞추어 가설을 제시한 후 연구의 모형과 분석 방법을 논의하고, 지방정부 권한 확대의 영향요인에 관한 분석 결과를 서술한다. 결론에서는 주요 분석 결과를 요약하고 연구의 한계와 이론적, 정책적 함의를 제시한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 행위자로서의 지방정부와 정부 간 관계 변화

주로 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 의미하는 정부 간 관계는 라이트(Dale S. Wright)의 정의가 일반적이다. 라이트에 의하면, 중앙정부와 지방정부 간 관계는 지방정부가 중앙정부로부터 분리되어 대등한 관계에 있으므로 통제와 감독을 피할 수 있는 ‘분리적 권위형’, 위계질서가 존재하여 수직적 통제 관계가 이루어지고 지방정부가 중앙정부에 일방적으로 의존하는 ‘내포적 권위형’, 중앙정부와 지방정부의 상호의존적 관계에 주목하여 둘의 공공기능이 중첩됨을 설명하는 ‘중첩적 권위형’ 세 가지로 정의된다(김종후 2017, 149). 이러한 정의는 미국 연방-주-지방정부의 관계를 통해 설명된 것이지만(Wright 1988), 우리나라 중앙정부와 지방정부의 관계에도 상당수 적용되는 부분이 있음을 알 수 있다. 특히, 분리적 권위형의 경우 흔히 중앙정부와 지방정부를 볼 때 떠올릴 수 있는 형태이다. 분리적 권위형은 지방정부가 중앙정부의 대리인(agent)으로서의 역할을 수행하는 상하관계와 비슷한 느낌을 주기 때문이다.

하지만 더 이상 지방정부는 중앙정부의 통제를 받거나, 주어진 일만 수행하는 수동적 존재가 아닌 하나의 행위자(actor)로서 새로운 지위를 부여받고 보다 능동적인 역할 수행하는 존재로 변화하고 있다(Meyer and Jepperson 2000; Bromeley and Meyer 2015). 이러한 행위자로서 지방정부를 살펴보는 관점은 기존의 행정학에서 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 주인대리인이론 혹은 자원의존이론 등을 통해 설명하였던 것과는 상당한 차별성을 지닌다. 주인대리인이론과 자원의존이론을 정부 간 관계에 적용하기 위해서는 둘의 관계가 어느 정도 수직적인 관계임이 전제되며, 재정적 측면이라든지 어떠한 지방정부의 부족한 역량을 중앙정부가 지원

해주는 부분에 초점을 둔다. 그러나 지방정부가 능동적인 행위자로 변모하였음에 주목하여 이들의 행태를 살펴보면, 보다 수평적인 관계에서 그들이 역량을 발휘하고 있음을 알 수 있으며 지방정부의 정체성과 역할의 다양성이 부각되고 나아가 정부 간 관계의 변화로 이어진다는 점에서 의의가 있다.

1988년 「지방자치법」 전면개정 이후 분권에 대한 필요성은 모든 정부에서 각종 추진 기구를 통해 강조되었으며, 현 정부 또한 분권을 강조하는 흐름이다(김지영 2020). 이러한 흐름에 따라, 지방정부를 행위자로 바라보며 이들의 정체성이 뚜렷해지고 역할이 다양해지는 현상에 주목한 선행연구들도 점차 증가하는 추세이다. 정명은(2012)의 연구에서는 지방정부를 현대 사회의 다른 조직들과 마찬가지로 환경과 상호작용하는 존재로 바라보며, 특히 지방정부를 ‘열린정부’로 표현하여 지방정부가 주민참여제도를 통해 다양한 주체들과 상호 소통하고 협력하는 현상에 주목하였다. 또한, 지방정부가 행위자로서 자율성이 증대되어 중앙정부 혹은 다른 지방정부와 차별화를 시도하기 위해, 정체성을 드러내는 현상에 주목한 연구들도 존재한다. 지방정부가 캐릭터를 통해 그들이 속한 지역적 특성과 공공조직으로서의 역할을 드러냄을 분석하기도 하며(김미현 외 2014), 지방정부가 선언한 조직목표를 통해 더 이상 중앙정부의 대리인이 아니라 그들의 정당성을 확보하기 위해 추구하는 가치를 드러냄에 주목하여 지방정부의 가치지향성을 분석하기도 하였다(정명은·김미현 2014). 이 밖에도 기존 연구들에서는 행위자로서의 지방정부가 단순히 정체성을 드러내는 것을 넘어, 기후변화와 관련된 국제기구에 가입하는 수준에 이르러 역할이 과거보다 상당히 증대되고 영향력의 범위도 넓어졌음을 확인하기도 하였다(신윤지·엄영호 2019). 최근 강조되는 사회혁신과 관련하여 중앙정부 주도의 사회혁신 생태계 조성이 아닌, 지방정부의 사회혁신 정책이 어떻게 이루어지는지 서울시를 통해 살펴보기도 하였다(엄영호 외 2018).

이러한 연구들은 지방정부가 행위자가 되어 보다 그들의 정체성이 뚜렷해지고, 역할도 확대되었음을 밝혔다는 점에서 공통적으로 의의가 있다.

앞선 선행연구들을 검토해 볼 때, 이렇게 지방정부가 하나의 행위자로 권위가 분명해지고 역할이 다양화될 때, 더 이상 지방정부와 중앙정부의 관계가 이전과 같지 않음을 예측할 수 있다. 즉, 지방정부가 행위자로서 더욱 강하게 정체성을 드러내고 다양한 역할 수행을 위해 적극적으로 행동한다는 것은 결국 자연스럽게 정부 간 관계의 변화를 설명하는 연구들과도 관련된다. 정부 간 관계의 변화를 분석한 연구를 살펴보면, 학술지에 실린 논문들을 대상으로 정부 간 관계에 대한 논의가 어떻게 나타나고 연구경향성은 어떠한지 살펴본 연구들이 존재하였다(김미현 외 2015; 정정화 2018). 김미현 외(2015)의 연구에서는 학술지 논문들의 연구경향성을 분석하여 정부 간 관계의 방향이 수직적 관계에서 수평적 관계로 이동하고 있음을 확인하였고, 지방정부가 맺는 관계가 해외 도시와의 자매결연, 우호협력 등과 같이 국내에 국한되어 있지 않음을 밝혔다. 또한, 정정화(2018)의 연구 역시 마찬가지로 학술지 논문들을 분석해 본 결과, 연구주제가 정부 간 기능 배분이 가장 많음을 확인하였고, 연구방향성이 아직은 수직적 관계가 약 82%로 대리인모형 혹은 계층제 거버넌스의 수준에 머물렀음을 지적하며 「지방자치법」 개정, 지방소멸에 대한 위협, 4차 산업혁명으로 인한 행정환경 변화 등의 변화로 인해 정부 간 관계에도 변화가 생길 수 있음을 강조하였다. 한편, 농정분야와 같은 특정 분야에서 중앙정부가 아직 지방정부를 통제하는 대리인모형에 머물고 있음을 확인하여, 정책 입안 단계부터 점차 지방정부의 참여를 확대해야 한다는 함의를 제시하는 연구도 존재한다(문유석 2015). 이러한 선행연구들은 지방정부의 권한이 확대되어 정부 간 관계를 새롭게 조명한다는 점에서 의의가 있다.

결과적으로 행위자로서의 지방정부 및 정부 간 관계에 대한 선행연구 검토 결과, 중앙정부와 지방정부의 고유한 특성상 아직은 대리인모형으로

설명되는 부분들이 상당수 존재하고 정부 간 관계 역시 완전히 수평적인 동등관계라고 보기는 다소 무리가 있다. 하지만, 지방정부가 더 이상 일방적인 대리인은 아니며, 주체적인 행위자로서 권한이 확대되고 있음은 분명하다고 할 수 있다. 그렇다면 지방정부의 권한이 점차 확대되고 있다는 공감대를 넘어 그 권한 확대에 영향을 미치는 요인은 무엇인지 실증적으로 탐색해 볼 필요가 있다. 본 연구에서는 그 영향요인에 대해 행위자로서의 지방정부 역량과 신뢰에 주목한다.

2. 지방정부 권한 확대 인식에 대한 영향요인

지방정부의 권한 확대 인식에 영향을 미치는 요인은 다양하게 설정될 수 있다. 지방정부 역시 중앙정부와 마찬가지로 큰 틀에서 정부라는 범위 안에 속하기 때문에 국민이 중앙정부의 역할 수행에 있어 중요하게 인식하는 점이 지방정부에도 비슷하게 적용될 수 있다. 예를 들어, 중앙정부가 어떠한 정책을 시행할 때 국민이 그 정책에 대해 긍정적으로 인식하여 정책에 대한 만족도 높다면 중앙정부의 권한과 영향력을 행사함에 있어서도 긍정적으로 인식할 가능성이 크다. 지방정부 역시 마찬가지로 지방정부가 자체적으로 어떠한 정책을 시행할 때 지역주민들이 만족할수록 그들의 권한을 긍정적으로 인식할 것이다. 특히, 지방분권의 시기에서 지역사회의 변화에 중요한 독립변인은 지방행정서비스이다(서인석 2020).

즉, 지방정부가 중앙정부와 구별되는 가장 큰 차이점 중 하나는 주체의 권한이 미치는 영향력의 범위가 전국 단위가 아닌 특정 지역 단위라는 것이다. 따라서 지방정부의 권한이 미치는 영향력은 지역이며, 지방정부가 권한을 가지고 시행하는 정책의 수혜대상은 지역주민이라고 할 수 있다. 그러므로 지역주민들이 지방정부를 어떻게 인식하고 있느냐가 지방정부의 권한 확대에 있어 중요한 영향을 미칠 수 있다.

1) 지방정부 윤리역량

지역주민들이 지방정부를 인식하는 데 영향을 줄 수 있는 가장 기본적인 요소 중 하나는 ‘역량’이다. 일반적으로 정부역량은 리더십을 비롯하여 인적자원관리, 전문지식과 같은 요소를 통해 구성되거나(Boyatzis 1982), 인적·물적자원 관리역량을 포함한 정부의 관리역량과 같은 요소로 구성된다(Donahue et al. 2000). 하지만 최근 들어 지방정부의 권한이 점차 강조되면서 지방정부는 위와 같은 일반적인 정부역량 요소를 갖추는 동시에 하나의 독립된 정부 주체로서 지역주민들에게 인정받을 필요가 있다. 그 중 하나가 ‘윤리역량’이다. 개인적 차원에서의 윤리가 공직자 행위에 대하여 당위성을 판단하는 능력이라면, 조직적 차원에서는 제도적 능력을 통해 얼마나 공직자의 올바른 가치판단을 유도할 수 있는가를 의미한다(윤건 외 2018). 현대 사회에서 ‘공정사회’라는 키워드가 등장한 만큼 더 이상 공정, 윤리와 같은 역량은 개인적 차원에서의 가치가 아닌 조직적 차원에서도 중요성이 강조되는 요소이다.

지방정부의 윤리역량은 공정성, 청렴도와 같은 가치와도 연관된다. 지방정부의 권한이 확대된다는 것은 그만큼 지방정부에 주어지는 자율성과 책임 또한 증대된다는 것을 의미한다. 윤리역량의 경우 정부 정책의 효과성 제고와 동시에 정부의 도덕적 능력을 통한 국민의 순응 확보와도 이어진다(윤건 외 2018). 예를 들어, 국가에 재난이 발생하였을 때, 발생한 상황은 모든 지방정부에게 동일하지만 보유한 자원을 비롯하여 투명한 재정 상태와 그 재정을 바탕으로 재난관리 정책을 만드는 능력은 지방정부마다 차이가 있을 것이다. 따라서 각 지역주민이 본인이 속한 지방정부의 윤리역량에 대하여 긍정적으로 인식하는 정도에는 차이가 발생할 수밖에 없다. 이렇듯 정책을 집행하는 과정에서 적극적인 노력을 통해 어느 정도 공익을 달성하였는지를 가지고 정책윤리가 강조되므로(박천오 2014), 지방

정부가 얼마나 높은 윤리역량을 확립하고 있느냐에 따라 그 지방정부의 확대에 대한 긍정적인 인식도 높아질 것이다.

아직 윤리역량과 지방정부 권한 확대와의 연관성을 직접적으로 살펴본 선행연구는 부족하다. 하지만 정부가 윤리성을 제고하기 위해 시민과의 관계를 중시해야 함을 강조한 연구(정용덕 2001)나 정부의 투명성에 대한 국민의 인식이 정부 성과 또한 긍정적으로 인식함을 밝힌 연구(황창호 2020)에서 볼 수 있듯이 국민이 정부를 인식함에 있어 기본적으로 윤리역량은 중요하며 권한 확대도 이러한 윤리역량이 뒷받침될 때 국민의 지지를 얻을 수 있을 것이다. 또한, 공직윤리의 경우 투명성과 부패 수준과 같은 요소로 측정된다(문승민·최선미 2018). 지방정부는 상대적으로 중앙정부보다 지역주민과의 물리적·심리적 거리가 가깝다. 그러므로 투명성과 부패 정도, 공정 등 얼마나 투명한지를 나타내는 윤리역량에 대한 긍정적인 인식은 지방정부의 권한 확대에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 크다. 이와 같은 논리를 통해 다음과 같은 가설을 도출할 수 있다.

가설 1: 지방정부 윤리역량에 대한 인식은 지방정부의 권한 확대 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

2) 지방행정 역량

일반적으로 지방행정 역량의 경우 정책만족도로 설명될 수 있다. 과거와 달리 정책홍보가 적극적으로 이루어지고 소셜미디어의 활성화로 국민의 정책 지식수준 또한 높아지면서, 정책만족에 대한 중요성은 더 강조된다(최선미·김태형 2020). 즉, 정책만족도가 지방행정 역량을 통해 창출된 성과를 국민에게 평가받는 척도라고 볼 때, 국민의 정책만족도가 높아 지방행정 역량에 대하여 호의적인 태도를 보인다면 정부에 대한 신뢰와 정

부 역할에 대한 긍정적 인식을 제고시킬 수 있다. 정부 성과에 대한 만족도가 높을수록 정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미친다는 연구는 이러한 논의를 뒷받침한다(Chanley et al, 2000). 기존 선행연구들을 살펴보면, 원전의 수용과 같은 정책에 있어 지역주민들이 지방정부의 정책역량을 긍정적으로 평가할 때 지방정부가 추진하는 새로운 사업이나 정책 프로그램의 수용에 있어 긍정적인 태도를 보이는 것으로 나타났다(신윤창·안치순 2009). 또한, 기후변화와 같은 불확실성이 높은 현대 사회의 문제를 해결하기 위해 증세라는 쉽지 않은 행위를 요구하는 상황 속에서도 정책만족도가 높으면 증세 태도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나기도 한다(유나리·문승민 2020). 이렇듯 정책역량은 정부가 역할을 수행함에 있어 중요하게 고려해야 하는 요소라고 할 수 있다.

최근 지방정부에서는 중앙정부 못지않게 다양한 정책들을 추진하며 지방정부마다 정책의 종류나 추진의 정도가 각기 다르다. 지방정부별로 동일한 코로나19로 인한 경제적 위기 상황을 대처하기 위해 지급하는 재난지원금의 종류와 정도에 상당한 차이가 있는 것을 예로 들 수 있다. 이러한 차이가 발생하는 이유는 기본적으로 지방정부별로 재정 규모, 인구 규모 등 기본적인 인구사회학적 측면에서의 원인도 있지만, 자원기반이론(Resource based view)의 관점에서 볼 때, 각 지방정부는 보유한 자원과 그 자원을 통해 새로운 성과를 창출할 수 있는 역량에 차이가 존재하기 때문이다(Barney 1991; Wernerfelt 1984). 즉, 각 지방정부는 지방행정 역량에 있어 서로 차별화된 모습을 보이며, 높은 지방행정 역량을 통해 새로운 성과를 창출할 때 그들 권한에 대한 지역주민들의 긍정적 인식을 끌어낼 수 있다. 또한, 중앙정부와 다르게 지방정부에서는 그 지역에 속한 지역주민의 삶의 질을 높일 수 있는 보다 효과적이고 직접적인 정책들이 집행될 수 있다. 그렇기 때문에 지역주민이 지방정부가 시행하는 정책에 있어 만족도가 높을 때, 지방정부의 권한이 확대되는 현상에도 공감할 가능성

이 크다. 이와 같은 논리를 통해 다음과 같은 가설을 도출할 수 있다.

가설 2: 지방행정 역량에 대한 인식은 지방정부의 권한 확대 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

3) 지방정부 신뢰

정부 신뢰를 살펴보기 위해서는 개인 차원의 신뢰를 조직 차원으로 높여야 한다. 개인 차원의 신뢰는 Putnam(1993)에 의해 네트워크, 규범과 더불어 사회자본의 필수 구성요소 중 하나로 설명되는 것이 일반적이다. 나아가 신뢰는 보편적 규범에 근거하여 규칙적이고 정직한 행위를 할 기대 정도로 정의되기도 하며(Fukuyama 1995), 이러한 기대를 받아들여 기여이 취약성을 받아들여려는 의지로 표현되기도 한다(Mayer et al, 1995; Rousseau et al, 1998). 이러한 개인적 차원의 신뢰를 조직 수준, 특히 정부 조직에 적용하면, 정부 신뢰는 “정부, 국가, 정치기구 등에 대한 믿음과 신뢰” 정도로 정의할 수 있다(홍혜승·류은영 2015). 정부 신뢰의 경우 신뢰를 부여하는 자가 국민이고 신뢰를 부여받는 대상이 정부이기 때문에 국민이 정부 신뢰를 어떻게 인식하느냐에 따라 정부의 역할에 더욱 관심을 갖고 또한 그들이 추진하는 정책이 수용되기까지의 과정에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요하다(유두호·엄영호 2020). 따라서 정부 신뢰의 정도에 따라 정책선택이 좌우되기도 한다(양수임·김태운 2019).

높은 정부 신뢰는 대체로 긍정적인 효과를 나타내는 경우가 많다. 원전 해체를 통해서 지역주민들이 정부에 대한 신뢰가 높을수록 경제적 정보를 정부를 통해 제공받기를 선호하고 의견수렴 참여대상으로 받아들이기도 하며(양수임·김태운 2019), 비슷한 원자력발전소 사례에서 위험시설 입지정책을 다룰 때, 정부 신뢰 중에서 가치기반·소통기반·역량기반 신뢰

와 같은 요소들이 위험 인식을 감소시키고 태도기반·가치기반·소통기반 신뢰와 같은 요소들은 정책수용성을 증가시킨다(이대웅 외 2018). 즉, 지역주민들이 받아들이기 쉽지 않은 정책적 환경 속에서 정부 신뢰가 정부의 역할 수행에 대해 미치는 영향이 중요함을 알 수 있다.

이러한 측면에서 지방정부 신뢰를 살펴보면, 지방정부 역시 최근 자체적으로 자율성을 가지고 시행하는 정책들이 점점 증가하는 상황 속에서 지역주민들에게 신뢰를 얻는 것은 매우 중요하다. 중앙정부가 국민을 대상으로 권한을 행사하고 국민의 신뢰를 얻는다면, 지방정부는 지역주민을 대상으로 권한을 행사하고 신뢰를 얻어야 하며, 지방정부에 대한 신뢰가 높아진다면 단순한 권한 행사가 아닌 권한이 점차 확대되는 현상에도 동의할 가능성이 크다. 또한, 지방정부 신뢰는 현직 단체장의 재선 가능성을 높임과 동시에 경쟁 후보자 대비 득표율 차이도 증가시키는 결과를 발생시키기도 한다(금종예·임현정 2019). 이러한 점으로 볼 때, 지방정부에 대한 신뢰는 현 지방정부의 지속적인 정책 추진을 통한 안정성 혹은 권한 행사에 대한 지지로 이어질 수도 있다. 이와 같은 논리를 통해 다음과 같은 가설을 도출할 수 있다.

가설 3: 지방정부 신뢰에 대한 인식은 지방정부의 권한 확대 인식에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

한편, 지방정부에 대한 신뢰는 지방정부의 권한 확대에 미치는 직접적인 영향력도 중요하지만, 앞서 살펴본 지방정부 윤리역량 및 지방행정 역량과 지방정부의 권한 확대 간의 관계에서 매개 역할을 할 수도 있다는 점에서 중요하다. 정부 신뢰는 자체로서 긍정적인 효과를 일으키는 경우도 있으나 어떠한 관계 속에서 매개 역할을 하는 경우가 존재한다.

정부의 관리역량 및 민첩성에 대한 인식과 국민의 환경위험 인식과의 관

계에서 정부 신뢰가 매개 역할을 하여 환경위험 인식을 낮추는 결과를 발생시키기도 하며(Khaltar 외 2019), 지방정부에서는 지역주민의 삶에 직접적인 영향을 주는 관광개발 정책을 시행할 때, 지역주민의 성과에 대한 인식과 관광개발 정책 지지에 대한 인식 사이에서 지방정부 신뢰가 매개의 역할을 수행하기도 한다(강태우·이상훈 2020). 이러한 신뢰의 특성을 반영하여, 본 연구에서도 지방정부 신뢰의 경우 직접적인 영향력과 더불어 윤리역량 및 지방행정 역량과 지방정부의 권한 확대 사이에서 매개 역할을 수행할 가능성이 존재하므로 다음과 같은 가설을 통해 확인하고자 한다.

가설 4-1: 지방정부 윤리역량에 대한 인식은 지방정부에 대한 신뢰를 매개로 하여 지방정부의 권한 확대에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

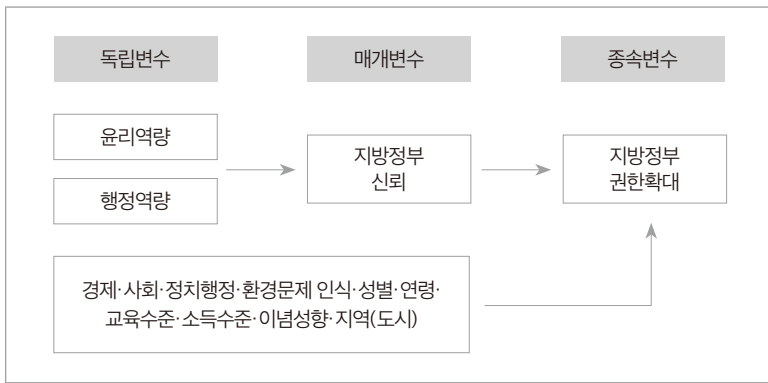
가설 4-2: 지방행정 역량에 대한 인식은 지방정부에 대한 신뢰를 매개로 하여 지방정부의 권한 확대에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구의 분석 틀

본 연구는 어떤 요인이 우리 국민으로 하여금 지방정부의 권한 확대에 동의하도록 하는지 분석하는 데 목적이 있다. 이를 위하여 [그림 1]과 같은 분석 틀을 구성하였다. 먼저 지방정부의 역량에 관한 국민의 인식이 지방정부의 권한 확대에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상하고, 이를 윤리와 정책의 두 가지 부문으로 구분하여 지방정부의 권한 확대에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 그리고 이들 간 관계에서 지방정부에 대한 신뢰

의 매개효과를 분석함으로써 지방정부의 권한 확대 영향요인을 더 구체적으로 살펴보고자 하였다. 또한 응답자가 사회의 분야별 문제를 얼마나 심각하게 인식하고 있는지, 그리고 응답자 개인의 특성에 따라 지방정부 권한 확대에 대한 의견이 달라질 수 있으므로 경제, 사회, 정치·행정, 환경 등 네 가지 차원의 문제에 대한 심각성 인지 정도, 개인의 성별, 연령, 이념성향, 교육수준, 소득 및 지역을 통제하였다.



[그림 1] 연구분석의 틀

2. 분석자료

본 연구의 가설을 검증하기 위하여 2020년 6월 연세대학교 미래정부 연구센터가 ㈜한국리서치에 의뢰하여 실시한 ‘2020년 초변화사회의 신뢰받는 미래정부 통계조사’의 설문 데이터를 활용하였다. 해당 조사는 연세대학교 미래정부연구센터가 국민의 정부 신뢰에 관한 인식, 초변화사회에 관한 인식, 미래사회 및 미래정부의 상에 관한 인식현황을 파악하기 위하여 전국 17개 시도에 거주하는 만 20세 이상 성인남녀 1,000명을 대상으로 실시되었다. 조사표본은 한국리서치 마스터샘플 약 49만 명으로 성, 연령, 지역 주민등록 인구수에 맞추어 비례 할당하였으며 온라인조사

(CAWI) 방식으로 진행되었다. 이에 따라 해당 자료가 지방정부의 권한 확대에 대하여 최근 우리 국민이 가진 인식과 영향요인을 밝히는 데 적합하다고 판단하였다.

3. 변수의 측정

본 연구에서 주요 변수를 측정하기 위하여 사용한 문항과 신뢰도는 [표 1]과 같다.

[표 1] 변수의 신뢰도와 설문 문항

종속변수	
지방정부 권한 확대	귀하는 중앙정부와 지방정부의 권한이 어떻게 분배되어야 한다고 생각하십니까?
독립변수	
윤리역량 - 공정성인식	지방자치단체는 지역행정을 공정하게 관리한다.
행정역량 - 만족도 (Cronbach's α : 0.770)	귀하는 다음 각 분야의 정책 수행에 대하여 얼마나 만족하고 계십니까? ① 지역개발 및 교통정책 ② 지방행정/안전
매개변수	
지방정부 신뢰	나는 지방자치단체를 신뢰한다.
통제변수	
경제문제 인식 (Cronbach's α : 0.671)	각 항목의 심각성에 대하여 평가해 주십시오. ① 양극화 확대에 따른 계층 간 갈등 심화 ② 지역간 불균형 발전과 격차 확대 ③ 저성장 장기화, 재정절벽 ④ 인공지능으로 인한 대규모실업
사회문제 인식 (Cronbach's α : 0.761)	각 항목의 심각성에 대하여 평가해 주십시오. ① 고령자 증가에 따른 복지, 노동, 사회문제 ② 외국인 범죄, 외국인주자와 내국인과의 갈등 심화 ③ 1인 가구 증가 및 가족 해체 ④ 저출산으로 인한 인구절벽 ⑤ 고령화로 인한 세대 간 갈등 심화
행정·정치문제 인식 (Cronbach's α : 0.708)	각 항목의 심각성에 대하여 평가해 주십시오. ① 정치와 정부에 대한 신뢰 저하 ② 정치와 정부의 부패 심화 ③ 고령화로 인한 지방정부 소멸

환경문제 인식 (Cronbach's α : 0.775)	각 항목의 심각성에 대하여 평가해 주십시오. ① 대기·물·토양 등 환경오염 심화 ② 기후변화 가속화 및 자연재난·재해 증가 ③ 신종 질병 및 전염병 취약성 ④ 원자력발전의 지속가능성 및 위험성 증대 ⑤ 신재생 에너지 개발 및 자원수급 문제
통제변수	
성별	남성 = 0, 여성 = 1
연령	만 나이(세)
교육수준	중졸 이하, 고졸 이하, 2년제 대졸 이하, 4년제 대졸 이하, 대학원 졸업 이상
가구소득(월)	200만 원 미만, 200~300만 원 미만, 300~400만 원 미만, 400~500만 원 미만, 500~600만 원 미만, 600만 원 이상
정치성향	매우 보수적, 다소 보수적, 중도, 다소 진보적, 매우 진보적
지역	수도권 및 광역시 (경기도, 광주광역시, 대구광역시, 대전광역시, 부산광역시, 서울특별시, 울산광역시, 인천광역시)

인구통계학적 변수를 제외한 주요 문항들은 대부분 리커트 척도(Likert scale)를 사용하여 응답자가 동의하는 정도를 표시하도록 하여 측정하였다. 독립변수 중 정책역량과 통제변수에서 경제와 사회, 행정·정치, 환경문제 심각성 인식 등 복수의 문항으로 구성된 변수들의 크론바흐 알파(Cronbach's alpha) 계수 값이 모두 0.7 이상으로 내적 일관성이 높다고 판단하였다.

구체적으로, 종속변수는 중앙정부와 지방정부의 권한 배분이 어떻게 이루어져야 하는 지에 관한 질문에 대한 응답(①중앙정부의 권한이 매우 확대되어야 한다~⑤지방정부의 권한이 매우 확대되어야 한다)으로 구성하였다. 독립변수인 지방정부의 윤리역량은 지방자치단체의 공정성에 대한 인식(①매우반대~⑤매우동의)을 측정하였다. 행정윤리는 “공직자가 행정행위를 할 때 마땅히 갖춰야 할 바람직한 행위의 준칙(이종수 외 2014)”으로서 다양한 가치가 포함될 수 있지만, 공정성은 행정이 궁극적으로 추구하는 정의이자 공직자가 따라야 할 준거로서 가장 핵심적인 윤리역량으로 꼽을 수 있다(Rawls 1971). 또 다른 독립

변수 지방행정 역량은, 지방자치단체의 정책 수행에 대하여 직접 질문한 것은 아니지만 지역과 밀접히 관계된 정책 분야, 곧 지역개발 및 교통정책, 지방행정 및 안전정책 수행에 대한 만족도(①매우불만족~⑤매우만족)로 측정하였다. 선행연구에 따르면, 정부역량에 대한 평가는 정책에 대한 만족도와 매우 밀접한 관계가 있으며(최선미·김태형 2020) 정책 만족도를 정부의 서비스 품질에 대한 평가로 측정하기도 한다(문승민·최선미 2018). 매개변수는 지방정부에 대한 신뢰로서, ‘나는 지방자치단체를 신뢰한다’라는 서술에 대한 동의 정도(①매우반대~⑤매우동의)를 측정하였다.

통제변수로는 정부가 처해있는 환경, 즉 분야별 문제의 심각성에 대한 인식이 중앙정부와 지방정부의 권한 배분에 영향을 미칠 것으로 판단하여 경제, 사회, 행정·정치, 환경 분야 문제에 대한 심각성 인식(①매우낮음~⑤매우높음) 변수를 포함하였다. 이외에도 개인의 인구통계학적 특성인 성별, 연령, 교육수준, 소득수준(월평균 가구소득), 이념성향, 거주 지역 변수를 통제변수로 추가하였다. 특히 지역 변수의 경우, 도시화의 혜택을 비교적 많이 누리고 있는 사람들이 지방정부의 권한 확대에 취하는 견해를 살펴보기 위하여 서울특별시와 광역시, 그리고 경기도에 거주하는 응답자를 변수로 설정하였다.

4. 분석 방법

본 연구는 지방정부의 윤리 및 정책역량과 지방정부의 권한 확대 간 관계에서 지방정부에 대한 신뢰의 매개효과를 분석하기 위하여 Baron & Kenny(1986)가 제시한 것과 같이 회귀분석을 활용한 3단계 검증 방법을 선택하였으며 연구모형은 [표 2]와 같다.

가설을 검정하기 위하여 세 단계로 회귀분석을 수행하고, 각 단계에서

[표 2] 연구모형

분류	회귀식
경로 A	$M \text{ 지방정부 신뢰} = \beta_0 + \beta_1 X \text{ 지방정부 윤리역량, 행정역량} + \beta_k C \text{ 통제변수} + \epsilon$
경로 B	$Y \text{ 지방정부 권한확대} = \beta_0 + \beta_1 M \text{ 지방정부 신뢰} + \beta_k C \text{ 통제변수} + \epsilon$
경로 C	$Y \text{ 지방정부 권한확대} = \beta_0 + \beta_1 X \text{ 지방정부 윤리역량, 행정역량} + \beta_k C \text{ 통제변수} + \epsilon$
경로 C'	$Y \text{ 지방정부 권한확대} = \beta_0 + \beta_1 X \text{ 지방정부 윤리역량, 행정역량} + \beta_2 M \text{ 지방정부 신뢰} + \beta_k C \text{ 통제변수} + \epsilon$

주: 본 연구의 가설을 검정하기 위하여 두 가지 모형을 각각 구성하였음.

다음과 같은 조건이 충족되어야 한다. 첫째 단계에서는 독립변수인 지방정부의 윤리역량과 정책역량이 각각 종속변수에 유의미한 영향을 미쳐야 한다(경로 C). 둘째 단계에서 독립변수인 지방정부의 역량은 매개변수인 지방정부 신뢰 변수에 유의미한 영향을 미친다(경로 A). 세 번째 단계에서 매개변수가 종속변수에 유의미한 영향을 미쳐야 하며(경로 B), 매개변수를 통제한 이후 독립변수가 종속변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않게 되거나(완전매개) 그 영향이 줄어들어야(부분매개) 한다(경로C').

IV. 분석 결과

1. 기초통계분석

다음 [표 3]은 연구대상자의 인구통계학적 특성을 나타낸다. 성별은 남성 50.3%, 여성 49.7%로 구성되어 있다. 응답자의 연령은 만 20세에서 85세까지로, 연령대를 기준으로 하면 '60대 이상'이 가장 높은 비율(24.7%)을 차지한다. 교육수준은 최종학력이 '4년제 대졸 이하'인 응답자가 52.6%로 가장 비율이 높고, '2년제 대졸 이하'가 17.5%, '대학원 졸업 이상'이

[표 3] 연구대상자의 인구통계학적 특성

변수		인원(명)	비율(%)	변수				인원(명)	비율(%)
성별	남성	503	50.3	소득	50만 원 미만			12	1.2
	여성	497	49.7		50만 원 ~ 100만 원 미만			16	1.6
연령	20대	167	16.7		100만 원 ~ 200만 원 미만			95	9.5
	30대	170	17.0		200만 원 ~ 300만 원 미만			176	17.6
	40대	205	20.5		300만 원 ~ 400만 원 미만			180	18.0
	50대	211	21.1		400만 원 ~ 500만 원 미만			200	20.0
	60대 이상	247	24.7		500만 원 ~ 600만 원 미만			134	13.4
					600만 원 이상			187	18.7
이념 성향	보수	267	26.7	교육 수준	중학교 졸업 이하			8	0.8
	중도	387	38.7		고등학교 졸업			140	14.0
					2년제 대학교 졸업			175	17.5
	진보	346	34.6		4년제 대학교 졸업			526	52.6
					대학원 졸업 이상			151	15.1
지역	서울	193	19.3	울산	24	2.4	전남	36	3.6
	부산	67	6.7	경기	255	25.5	경북	52	5.2
	대구	48	4.8	강원	31	3.1	경남	62	6.2
	인천	56	5.6	충북	31	3.1	제주	11	1.1
	광주	27	2.7	충남	39	3.9	세종	6	0.6
	대전	29	2.9	전북	33	3.3	-	-	-

15.1%로 뒤를 이었다. 월평균 가구소득은 ‘400만 원 이상 500만 원 미만’이 20.0%로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며 중위소득자 역시 이 소득 군에 속해있다. 이념성향은 ‘중도’라고 응답한 비율(38.7%)이 가장 높았으며, ‘매우 진보적(3.1%)’과 ‘다소 진보적(31.5%)’을 합하여 진보로 구분한 응답자(34.6%)가 ‘매우 보수적(2.3%)’과 ‘다소 보수적(24.4%)’을 합하여 보수로 구분한 응답자(26.7%)보다 다소 높은 비율을 차지하였다. 응답자의 거주 지역은 경기도가 25.5%로 가장 많았고, 서울특별시(19.3%)와 부

산광역시(6.7%)가 뒤를 이었다.

주요 변수의 기술통계 및 상관관계 분석 결과는 [표 4]와 같다. 지방정부 권한 확대는 중간값인 3보다 다소 높은 평균값(3.2)을 보였고, 지방정부에 대한 신뢰(2.9)와 지방자치단체 업무처리의 공정성 인식(2.8), 지방행정에 대한 만족도(2.8)의 평균값은 중간값보다 다소 낮은 수준을 나타냈다.

[표 4] 변수 간 상관관계 분석

변수	평균	표준 편차	상관관계							
			1	2	3	4	5	6	7	8
지방정부 권한 확대	3.2	0.9	1							
지방정부 신뢰	2.9	0.8	0.126**	1						
지방정부 공정성	2.8	0.8	0.130**	0.548**	1					
지방행정 역량	2.8	0.7	0.054	0.377**	0.441**	1				
경제문제인식	3.8	0.6	0.066*	-0.103**	-0.132**	-0.183**	1			
사회문제인식	4.0	0.6	0.017	-0.069*	-0.138**	-0.156**	0.511**	1		
정치·행정문제 인식	3.6	0.7	0.018	-0.198**	-0.306**	-0.280**	0.363**	0.422**	1	
환경문제인식	3.8	0.6	0.036	-0.016	-0.072*	-0.080*	0.436**	0.494**	0.305**	1

주: 1) N=1,000, *p < .05, **p < .01

2) 상관관계 값은 피어슨 상관계수 값을 의미함.

3) 상관계수는 주요독립변수들만을 대상으로 실시함.

변수 간 상관관계의 경우, 일반적으로 독립변수 간 상관계수가 .9 이상이면 다중공선성 문제가 제기되는데(Rockwell 1975), 본 연구에서는 주요 변수 간 상관계수가 .548 이하로 다음 장에서 확인할 VIF 결과와 함께 다중공선성 문제로부터 자유로운 것으로 판단된다. 종속변수인 지방정부의 권한 확대 변수는 지방정부에 대한 신뢰, 지방자치단체의 공정성, 경제문제에 대한 심각성 인식과 유의미한 긍정적인 상관관계를 나타냈다. 매

개변수인 지방정부에 대한 신뢰 변수는 지방정부 공정성 및 지방행정 역량 변수와 긍정적인 상관관계를 나타낸 반면, 경제, 사회, 정치·행정문제에 대한 심각성 인식 변수와는 부정적 관계를 나타냈다. 분야별 문제의 심각성 인식 변수는 지방정부 공정성 및 지방행정 역량에 관한 인식 변수와 모두 부정적인 상관관계를 보였다.

2. 분석 결과

본 연구는 지방정부 권한 확대에 동의하는 데 지방정부의 윤리 및 정책 역량에 대한 인식이 미치는 영향을 살펴보고, 이러한 관계에 있어 지방정부에 대한 신뢰가 미치는 영향을 검증하기 위하여 3단계에 걸쳐 회귀분석을 실시하였다. 그런 다음 Sobel 테스트(Sobel 1982)와 부트스트래핑 방식(Preacher & Hayers 2004)을 활용하여 매개효과의 유의성을 검증하였다.

Baron & Kenny(1986)가 제시한 바에 따르면, 첫 단계에서 독립변수가 종속변수에 유의미한 영향을 미쳐야 한다(경로 C). 둘째 단계에서는 독립변수가 매개변수에 영향을 미치면(경로 A), 셋째 단계의 독립변수와 매개변수가 모두 포함된 모형에서 매개변수가 종속변수에 영향을 미치고, 독립변수는 종속변수에 더는 영향을 미치지 않게 되거나, 그 영향이 첫 단계의 모형에서보다 줄어들어야 한다(경로 B, C'). 다음의 [표 5]는 지방정부에 대한 신뢰의 매개효과 분석 결과를 나타낸다.

먼저, 지방정부의 윤리역량, 공정성에 대한 인식이 지방정부의 권한 확대에 미치는 영향을 분석한 모형 1에 따르면, 첫 번째 단계인 경로 C의 모형에서 독립변수인 지방정부의 윤리역량은 종속변수인 지방정부의 권한 확대에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta=.146, p<.001$). 두 번째 단계에서, 독립변수는 경로 A의 회귀모형에서 매개변수인 지방정부 신뢰에 유의미한 정(+)적 효과를 나타냈다($\beta=.538, p<.001$). 셋째, 지방

정부의 윤리역량과 지방정부에 대한 신뢰가 모두 포함된 마지막 모형에서 매개변수는 종속변수에 유의미한 영향을 미치고 있음을 확인하였다($\beta = .082, p < .05$). 이때 독립변수의 표준화계수(.101)는 매개변수가 포함되어 있지 않은 경로 C 모형에서 표준화계수(.146)보다 줄어 부분매개를 확인할 수 있었다.

즉, 국민이 지방정부가 공정하다고 인식할수록 지방정부의 권한 확대에 긍정적인 태도를 보일 가능성이 커지는데 지방정부에 대한 신뢰는 매개변수로서 이들 간 관계를 더욱 구체적으로 설명하는 데 도움이 된다. 행정운리는 정부를 비롯한 공공기관과 공직자들이 마땅히 따라야 할 행위의 준거로서(이종수 외 2014) 국민은 정부가 이 규범을 따라서 행정 활동을 수행할 것을 기대한다. 그리고 이 기대가 충족되었을 때 정부를 신뢰하게 되고, 국민은 신뢰하는 대상에게 더 높은 권한이 배분되는 것에 동의하게 되는 것이다.

또한, 지방행정 역량이 지방정부의 권한 확대에 미치는 영향을 분석한 모형 2에서 첫째, 지방행정에 대한 만족도가 종속변수인 지방정부의 권한 확대에 정(+)의 영향을 나타내고 있으며 통계적으로 유의미하였다($\beta = .066, p < .05$). 둘째, 지방행정 만족도가 매개변수인 지방정부에 대한 신뢰에 정(+)의 영향을 미치고 있으며 통계적으로 유의미하였다($\beta = .348, p < .001$). 마지막으로, 독립변수와 매개변수가 모두 포함된 경로 C 모형에서 매개변수인 지방정부 신뢰는 유의미한 결과값을 나타내고 있는데($\beta = .126, p < .001$) 독립변수가 종속변수에 미치는 영향은 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않아, 매개변수인 지방정부 신뢰가 지방행정 만족도와 지방정부 권한 확대 간 관계를 완전매개하고 있는 것으로 나타났다.

즉, 지방행정 역량에 대한 만족도는 지방정부의 권한 확대에 동의하게 되는 직접적인 원인이라기보다는 국민이 지방행정 역량에 대해 인정할 때 정부를 더욱 신뢰하게 되고, 이 신뢰가 지방정부의 권한을 확대하는 데 동

[표 5] 분석 결과

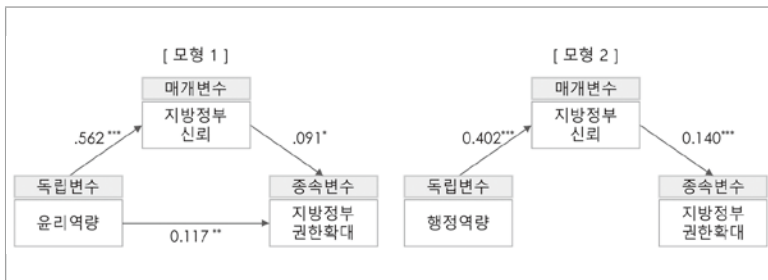
구분		윤리역량 (모형 1)			행정역량 (모형 2)		
		경로 C	경로 A	경로 B, C	경로 C	경로 A	경로 B, C
		지방권한 확대	지방정부 신뢰	지방권한 확대	지방권한 확대	지방정부 신뢰	지방권한 확대
매개 변수	지방정부 신뢰			0.091 * (0.04)			0.140 *** (0.04)
독립 변수	윤리역량	0.169 *** (0.04)	0.562 *** (0.03)	0.117 ** (0.04)			
	행정역량				0.085 * (0.04)	0.402 *** (0.04)	0.028 (0.04)
통제 변수	경제문제	0.118 * (0.06)	-0.068 (0.04)	0.125 * (0.06)	0.121 * (0.06)	-0.045 (0.05)	0.127 * (0.06)
	사회문제	-0.047 (0.06)	0.029 (0.05)	-0.050 (0.06)	-0.048 (0.06)	0.030 (0.05)	-0.052 (0.06)
	정치·행정문제	0.042 (0.05)	-0.047 (0.04)	0.046 (0.05)	0.008 (0.05)	-0.134 ** (0.04)	0.026 (0.05)
	환경문제	0.027 (0.06)	0.068 (0.04)	0.019 (0.06)	0.029 (0.06)	0.077 (0.05)	0.018 (0.06)
	성별	0.038 (0.06)	-0.063 (0.04)	0.044 (0.06)	0.038 (0.06)	-0.072 (0.05)	0.048 (0.06)
	연령	0.002 (0.00)	0.002 (0.00)	0.002 (0.00)	0.002 (0.00)	0.001 (0.00)	0.002 (0.00)
	교육수준	0.074 * (0.03)	0.025 (0.02)	0.072 * (0.03)	0.074 * (0.03)	0.024 (0.03)	0.071 * (0.03)
	소득수준	0.014 (0.02)	-0.011 (0.01)	0.015 (0.02)	0.016 (0.02)	-0.007 (0.01)	0.017 (0.02)
	이념성향	-0.045 (0.03)	0.012 (0.03)	-0.046 (0.03)	-0.046 (0.03)	-0.002 (0.03)	-0.046 (0.03)
	지역	-0.113 † (0.06)	0.000 (0.05)	-0.113 † (0.06)	-0.127 * (0.06)	-0.037 (0.05)	-0.122 † (0.06)
	상수항	1.982 *** (0.34)	1.216 *** (0.26)	1.871 *** (0.35)	2.338 *** (0.35)	1.956 *** (0.29)	2.065 *** (0.35)
F		3.52 ***	40.13 ***	3.64 ***	2.08 ***	16.87 ***	3.07 ***
Adj-R ²		0.027	0.301	0.031	0.012	0.149	0.024
Mean VIF		1.25	1.25	1.30	1.25	1.25	1.26
N		1,000					

주: 1) 괄호 안에는 표준오차를 의미함.

2) †p < .10, *p < .05, **p < .01, ***p < .001

의하게 만든다는 것을 확인할 수 있다. 다만, 이러한 결과는 설문 문항의 한계로, 지방정부가 직접 수행한 정책의 형성이나 집행과정, 결과에 대한 평가를 측정하지 못하고 지방행정 전반에 대한 만족도를 평가한 것으로 응답자가 지방정부의 행위자성을 인지하고 답하기 어려웠을 수 있다는 한계가 있다.

3단계 회귀분석의 결과를 정리하면 다음의 [그림 2]와 같다.



[그림 2] 분석 결과

3단계 회귀분석 결과를 통해 변수 간 관계를 확인한 이후, 매개효과가 통계적으로 유의미한지 검증하기 위하여 두 가지 방식, Sobel 테스트 (Sobel 1982)와 부트스트래핑 방식(Preacher and Hayers 2004)을 활용하였다. 검증 결과는 [표 6]과 같다. 지방정부의 윤리역량과 권한 확대를 분석한 모형 1에서 매개변수를 제외한, 지방정부의 공정성에 대한 인식이 지방정부 권한 확대에 미치는 총 효과는 .169이다. 지방정부 신뢰라는 매개변수의 효과를 고려하였을 때 공정성이 권한 확대에 미치는 직접 효과는 .117이다. 매개효과는 총 효과에서 직접 효과를 감한 값 (.169 - .117=.051)으로(Judd and Kenny 1981), 경로 A에서 독립변수인 공정성 인식의 회귀계수 값(.562)과 경로 B에서 매개변수인 정부 신뢰의 회귀계수 값(.091)을 곱한 값(.562*.091=.051)(Sobel 1982)과 일치한다 (MacKinnon et al. 1995).

지방행정 역량과 지방정부 권한 확대 간 관계를 분석한 모형 2에서 매개변수를 통제하지 않은 경로 C의 모형에서 독립변수가 종속변수에 미치는 총 효과는 .085이다. 지방정부 신뢰의 매개효과를 고려한 경로 C'에서 확인할 수 있는 독립변수의 직접효과(.028)는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 매개효과는 총 효과에서 직접효과를 뺀 수치(.085-.028=.056)으로, 둘째 단계에서 독립변수의 회귀계수(.402)와 마지막 단계에서 매개변수의 회귀계수(.140)를 곱한 값(.402*.140=.056)과 같다. Sobel-Goodman 및 부트스트래핑 검정 결과를 정리하면 다음 [표 6]과 같다.

[표 6] 매개효과 검정 결과

구분	모형 1	모형 2
(a)	0.562 (0.03) ***	0.402 (0.04) ***
(b)	0.091 (0.04) *	0.140 (0.04) ***
간접효과	0.051 (0.02) *	0.056 (0.02) ***
직접효과	0.117 (0.04) **	0.028 (0.04)
총효과	0.169 (0.04) ***	0.085 (0.04) **
매개효과 검정	0.051 (0.03) †	0.056 (0.02) **
종류	부분매개	완전매개

주: 1) 괄호 안에는 표준오차를 의미함.

2) * $p < .10$, ** $p < .05$, *** $p < .01$, **** $p < .001$

3) Sobel-Goodman 매개효과 검정 및 부트스트래핑 5000회를 실시함.

이에 따라, 지방정부 윤리역량과 지방정부에 대한 신뢰는 지방정부의 권한 확대에 긍정적인 영향을 미친다(가설 1, 3 채택). 이때 지방정부에 대한 신뢰는 지방정부 윤리역량과 지방정부 권한 확대 간 관계를 부분매개한다(가설 4-1 채택). 다만, 지방행정 역량은 지방정부 권한 확대에 직접 영향을 미치는 요인이라기보다는, 지방정부에 대한 신뢰를 통하여서만 지방정부 권한 확대에 영향을 미친다(가설 2 기각). 즉, 지방정부에 대한 신

되는 지방행정 역량과 지방정부 권한 확대 간 관계를 완전매개하는 것으로 나타났다(가설 4-2 채택).

통제변수 중에서는 독립변수와 매개변수를 모두 포함했을 때 모형 1과 2 모두에서 첫째, 국민은 경제문제에 대해 심각하다고 인식할수록 지방정부에 더 많은 권한 배분이 이루어져야 한다는 데 긍정적인 태도를 보인다. 국민은 특히 양극화 확대, 지역 간 불균형 발전, 저성장의 장기화와 대규모 실업 등과 같은 경제문제에 있어 중앙정부의 권한 분배를 통하여 지방정부가 더 효과적인 역할을 해줄 수 있을 것으로 기대한다고 볼 수 있다. 둘째, 교육수준이 높을수록 지방정부의 권한 확대에 긍정적인 견해를 보이는 것으로 나타났다. 셋째, 수도권 및 광역시와 같은 도시에 거주하는 국민이 지방정부의 권한 확대에 부정적인 태도를 보이고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 이들 지역의 정부가 다른 지방정부보다 재정적 여유를 가지고 있어 지방정부 권한이 확대되는 경우 주민들이 더 많은 혜택을 기대할 수 있다는 점에서 모순된 것으로 보이기도 한다. 다만, 기존 우리나라 지방자치 개혁이 지역 균형 발전에 초점을 맞추어 중앙집권적 방식으로 추진되었다는 점을 고려할 때, 분권화 강화를 통한 지역 균형 발전 정책이 가져올 수 있는 도시에 대한 역차별 문제를 우려한 것으로 판단된다.

V. 결론 및 함의

본 연구는 어떠한 요인들이 우리 국민으로 하여금 지방정부의 권한 확대에 긍정적인 태도를 보이도록 하는 데 영향을 미치는지 밝히는 것을 목적으로 한다. 이는 중앙과 지방정부 간 관계가 수평적으로 변화하고, 지방정부를 대리인(agent)에서 행위자(actor)로 인정하는 현상을 확인한 연구들에 이어, 이론적으로는 이러한 현상에 대한 영향요인을 밝히고, 정책적

으로는 권한 확대와 자율성이 필요한 지방정부에 유의미한 시사점을 제공할 수 있다는 데 의의가 있다.

이를 위하여 본 연구는 정부의 ‘역량’에 초점을 맞추어 지방정부의 윤리역량과 지방행정 역량이 지방정부의 권한 확대에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 확인하였다. 역량을 두 가지로 구성한 이유는 다음과 같다. 먼저 윤리역량은 정부가 궁극적으로 추구하는 목적이자, 정부기관 및 공직자가 따라야 할 행위의 준거로서 국민이 정부의 활동을 평가하는 데 역시 중요한 기준으로 작용한다. 또한, 행정은 관료제가 수행하는 정책의 형성과 집행이다(Fesler 1980). 국민은 정부를 평가하는 핵심 요소로서 본인들이 기대하는 산출물의 효과성을 만족감으로 표시하고, 이 역시 정부의 활동을 평가하는 또 다른 중요한 기준이 된다. 이에 따라, 지방정부의 윤리역량과 지방행정 역량은 지방정부가 더 많은 권한을 행사하도록 동의하는 요인으로 작용하는 것이다.

한편, 정부 신뢰는 국민이 불확실성 속에서 정부에 대해 긍정적인 기대를 하는 것으로, 정부에 대한 신뢰가 높은 경우 정책에 대한 수용성이 높아지며(왕재선 2016; 이대웅 외 2018) 그 결과 집행의 효율성을 높이는 효과를 나타내기도 한다(Miller 1974; Chanley et al. 2000). 특히, 지방정부에 대한 신뢰는 기초자치단체장의 재선에도 긍정적인 영향을 미치는데(금종예·임현정 2019) 자치단체장이라는 개인의 권한에 대한 지지뿐만 아니라 지방정부라는 기관의 권한 확대에도 긍정적인 영향을 미친다는 점을 확인하였다.

또한, 본 연구는 신뢰가 지방정부 역량에 대한 국민 인식과 지방정부의 권한 확대 간 관계를 설명하는 변수로 기능함을 발견하였다. 즉, 지방정부의 윤리역량은 지방정부의 권한 확대에 긍정적인 영향을 미치지만, 보다 구체적으로는 윤리역량이 지방정부에 대한 국민의 신뢰를 높이고, 이러한 신뢰가 다시 지방정부의 권한 확대에 긍정적인 영향을 미친다. 한편, 지방

행정 역량은 지방정부 권한 확대에 직접 영향을 미치는 요인이라기보다는 국민의 신뢰를 높이는 요인으로서, 신뢰라는 매개변수를 통하여 지방정부 권한 확대에 긍정적인 영향을 미치는 요인임이 확인되었다.

다만, 우리나라 지방자치단체는 광역자치단체와 기초자치단체의 2층 구조로 이루어져 있지만 본 연구는 이를 구분하고 있지 않아 권한 확대의 대상과 영향요인을 엄격하게 특정하기 어렵다는 한계가 있다. 또한, 지방 행정 역량을 측정하는 설문조사 문항의 한정성으로 인해 응답자가 지방행정 및 안전의 수행 주체를 명확히 인식하지 못했을 가능성이 존재한다. 이외에도 분석에 활용한 통계조사가 단년도 자료로서 횡단연구의 한계와 동일 자료원 편익(common source bias)가 발생할 수 있다는 점으로부터 자유롭지 못하다(Meier and O'Toole 2013). 또한, 실제 지방정부의 역량을 측정하지 못하고 인식데이터를 활용하였다는 점에서 해석에 주의가 필요하다. 이에 따라, 국민이 어떤 상황에서 지방정부의 권한 확대를 지지할 수 있는지 영향요인에 대하여 체계적인 질적, 양적 후속 연구가 필요하다.

그동안 분권화에 대한 논의, 중앙과 지방 간 관계의 변화, 지방정부의 행위자성을 주목하는 연구들이 활발하게 진행됐음에도 불구하고, 국민 인식에 초점을 맞추어 어떠한 요소가 지방정부의 권한 확대에 영향을 미치는지와 관련된 연구는 상당히 부족했던 것이 사실이다. 본 연구는 이러한 연구의 공백을 메우기 위하여 지방정부의 역량에 대한 국민의 평가가 지방정부에 대한 신뢰를 통하여 지방정부의 권한 확대에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 확인하였다. 더 높은 자율성과 분권화를 추구하는 지방자치단체에 전하는 정책적 함의는, 유능한 정부는 주인으로서의 국민이 대리인으로서의 정부에 더 많은 권한을 위임할 수 있는 필수조건이지만, 공정성과 같은 윤리역량, 그리고 이러한 역량들을 통하여 국민과 정부 사이 신뢰가 구축될 때 비로소 국민은 지방정부의 권한 확대에 지지를 보낼 것이라는 점이다. 지금까지 지방정부의 권한 확

대 논의는 대통령이나 국회의원 선거 등 중앙 차원에서 이루어지고, 결국 지방자치와 관련된 개혁이 중앙집권적으로 추진되었는데 이제는 지방정부의 윤리 및 행정역량을 강화하고, 이런 내용을 국민과 소통함으로써 지방정부에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 데 더욱 집중할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 강태우·이상훈, 2020. 「지역주민의 지방정부 성과인식과 관광개발 지지의 관계: 지방정부신뢰에 대한 매개효과를 중심으로」, 지방행정연구 34(2): 31-56.
- 김미현·정명은·태지호·정현주, 2014. 「한국 지방정부 캐릭터의 경향성 분석: 도상성(iconicity)과 서사성(narrativity)을 중심으로」, 한국지방자치학회보 26(4): 105-128.
- 김미현·최현덕·정명은, 2015. 「정부 간 관계 연구경향성과 향후 과제」, 한국지방자치학회보 27(1): 93-114.
- 김종후, 2017. 『지방정부 관리론』, 서울: 대영문화사.
- 김지영, 2020. 「중앙공무원과 지방공무원의 상호 인식이 정부 간 관계 인식에 미치는 영향」, IDI 도시연구 17: 247-290.
- 문승민·최선미, 2018. 「전자정부의 만족도가 정부신뢰에 미치는 영향에 관한 연구: 정부역량의 매개효과를 중심으로」, 한국행정학보 52(4): 119-149.
- 문유석, 2015. 「정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계: 농정 분야를 중심으로」, 지방정부연구 18(4): 393-416.
- 박천오, 2014. 「공무원 윤리의 확장: 행동윤리에서 정책윤리로」, 정부학연구 20(2): 155-184.
- 서인석, 2017. 「지방행정서비스와 개인의 삶의 질에 관한 연구: 커뮤니티웰빙의 6개 자본요인의 매개효과를 중심으로」, IDI 도시연구 12: 67-103.
- 심익섭, 2010. 「중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구」, 사회과학연구 16(2): 5-32.
- 신윤지·엄영호, 2019. 「지방정부 국제기구 가입의 영향요인 분석」, 한국거버넌스학회보 26(3): 53-79.
- 신윤창·안치순, 2009. 「원전의 사회적 수용성에 관한 연구: 지방정부 정책역량의 매개효과를 중심으로」, 한국정책과학학회보 13(3): 189-211.
- 양수임·김태윤, 2019. 「정부신뢰와 정책 선호: 원자력발전소 해체관련 주민들의 커뮤니케이션 정책 선호를 중심으로」, 한국정책학회보 28(1): 159-194.
- Odkhuu Khaltar·김태형·문명재, 2019. 「위협사회와 미래정부의 역량: 정부의 민첩성, 관리역량, 그리고 정부신뢰가 위험 인식에 미치는 영향을 중심으로」, 정부학연구 25(1): 209-244.
- 엄영호·손선화·장용석, 2018. 「지방정부의 사회혁신 정책 균형잡기 역할의 모

- 색」. 지방정부연구 21(4): 369-389.
- 왕재선. 2016. 「정책참여, 정부신뢰 그리고 정책수용: 원자력 정책 사례」. 한국행정연구 28(1): 33-60.
- 유나리·문승민. 2020. 「기후변화 대응을 위한 중세 태도의 결정요인」. 현대사회와 행정 30: 193-217.
- 유두호·엄영호. 2020. 「사회적 기업 역할 및 영역 확대의 필요성 분석: 국회의원의 신뢰를 중심으로」. 한국공공관리학보 34(2) 87-117.
- 윤건·심우현·박정원·김윤희. 2018. 「정부역량 측정을 위한 지표체계 구성에 관한 연구: 전문·윤리·협치역량을 중심으로」. 한국사회와 행정연구 29(3): 143-158.
- 이대웅·손주희·권기현. 2018. 「정부신뢰가 위험인식과 정책 수용성에 미치는 영향: 한국의 원자력발전소 사례를 중심으로」. 한국행정학보 52(1): 229-257.
- 이승모·유재원. 2016. 「한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성: 거버넌스의 시각에서」. 국가정책연구 30(2): 83-108.
- 이승중·윤두섭. 2005. 「지방정부의 역량에 관한 개념화 연구」. 한국지방자치학회보 17(3): 5-24.
- 이종수·윤영진·곽채기·이재원 외. 2014. 『새행정학 2.0』. 서울: 대영문화사.
- 정명은. 2012. 「지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인: 열린 조직으로서의 지방정부」. 한국행정학보 46(2): 85-114.
- 정명은·김미현. 2014. 「한국 지방정부의 가치지향성 분석-조직목표선언을 중심으로」. 한국정책학회보 23(3): 27-57.
- 정용덕. 2001. 「행정윤리의 다면성」. 행정논총 39(4): 113-127.
- 정정화. 2018. 「정부간 관계 연구경향 분석 및 향후 연구과제: 한국지방자치학회보 게재논문 (1989-2017) 을 중심으로」. 한국지방자치학회보 30(4): 1-29.
- 최선미·김태형. 2020. 「정부역량이 정책만족에 미치는 영향: 정책지식 수준의 조절효과를 중심으로」. 국가정책연구 34(3): 125-148.
- 최철호. 2013. 「중앙정부와 지방정부의 권한관계와 법적 과제」. 법과 정책연구 13(1): 9-40.
- 홍혜승·류은영. 2015. 「신뢰가 정치효능감과 정치참여에 미치는 영향: 구조방정식모형을 적용하여」. 한국인사행정학회보 14(2): 131-156.
- 황창호. 2020. 「정부역량에 대한 국민인식이 정부성과인식에 미치는 영향: 정부의 내·외부역량을 중심으로」. 지방정부연구 23(4): 167-189.

- Baron, Reuben M., and David A. Kenny. 1986. "The moderator - mediator variable distinction in social psychological research: conceptual, strategic, and statistical considerations," *Journal of Personality and Social Psychology* 51(6): 1173-1182.
- Barney, Jay. 1991. "Firm Resources and Sustained Competitive Advantage." *Journal of Management* 17(1): 99-120.
- Bromley, P. and Meyer, J. W. 2015. *Hyper-organization: Global Organizational Expansion*. Oxford University Press.
- Boyatzis, R. E. 1982. *The competent manager: A model for effective performance*. John Wiley & Sons.
- Chanley, V. A., Rudolph, T. J., and Rahn, W. M. 2000. "The Origins and Consequences of Public Trust in Government: A Time Series Analysis." *Public Opinion Quarterly* 64(3): 239-256.
- Donahue, A. K., Selden, S. C., and Ingraham, P. W. 2000. "Measuring government management capacity: A comparative analysis of city human resources management systems." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 381-411.
- MacKinnon, David P., Ghulam Warsi, and James H. Dwyer. 1995. "A simulation study of mediated effect measures." *Multivariate Behavioral Research* 30(1): 41-62.
- Meier, K. J., and O'Toole, L. J. 2013. "Subjective organizational performance and measurement error: Common source bias and spurious relationships." *Journal of Public Administration Research and Theory* 23(2): 429 - 456.
- Meyer, J. W. and Jepperson, Ronald L. 2000. "The Actors of Modern Society: The Cultural Construction of Social Agency." *Sociological Theory* 18(1): 100-120.
- Miller, Arthur H. 1974. "Political issues and trust in government: 1964-1970." *The American Political Science Review* 68: 951-972.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Belknap Press(Harvard University Press).
- Rockwell, Richard C. 1975. "Assessment of multicollinearity: The Haitovsky test of the determinant." *Sociological Methods & Research* 3(3): 308-

320.

- Shrout, Patrick E., and Niall Bolger. 2002. "Mediation in experimental and nonexperimental studies: New procedures and recommendations." *Psychological Methods* 7(4): 422-445.
- Sobel, Michael E. 1982. "Asymptotic confidence intervals for indirect effects in structural equation models." *Sociological Methodology* 13: 290-312.
- Wernerfelt, B. 1984. "A Resource-Based View of the Firm." *Strategic Management Journal* 5: 171-180.
- Wright, Deil S. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*, 3d ed. Brooks/Cole Publishing Company.
- Judd, Charles M., and David A. Kenny. 1981. "Process analysis: Estimating mediation in treatment evaluations." *Evaluation Review* 5(5): 602-619.

국 문 초 록

지방정부 권한 확대 인식에 대한 영향요인 분석:

지방정부 신뢰의 매개효과를 중심으로

유두호(연세대학교 행정학과 박사과정)

유나리(연세대학교 미래정부연구센터 전임연구원)

중앙과 지방정부 간 관계를 다루는 연구가 다수 진행됐음에도 불구하고 분권화에 대한 국민의 인식은 상대적으로 중요하게 다루어지지 못했다. 본 연구의 목적은 지방정부 권한 확대에 대한 영향요인을 분석하는 것으로 지방정부의 역량과 신뢰에 대한 국민의 인식에 초점을 맞추고 있다. 지방정부의 역량을 윤리 및 행정역량으로 구분하였고, 이들 역량이 지방정부에 대한 신뢰를 통하여 지방정부의 권한 확대에 영향을 미치는 매개효과 모형을 설정하였다. 이를 위하여 연세대학교 미래정부연구센터의 '2020년 초변화사회의 신뢰받는 미래정부 통계조사' 결과자료를 활용하여 3단계 회귀분석을 실시하였다. 분석 결과, 국민이 지방정부의 윤리역량과 행정역량을 높게 인식할수록 지방정부에 대한 신뢰가 높아지며, 이러한 신뢰는 다시 지방정부의 권한 확대에 긍정적인 영향을 미친다는 사실을 확인하였다. 즉, 유능하고 공정한 정부는 주인인 국민이 대리인인 정부에 더 많은 권한을 위임할 수 있는 필수조건이지만, 이러한 역량들을 통하여 국민과 정부 사이 신뢰가 구축될 때 비로소 국민은 지방정부의 권한 확대에 지지를 보낼 것이다.

주제어 : 지방정부, 지방정부 역량, 지방정부 신뢰, 지방정부 권한 확대, 매개효과

Abstract

What Factors Make Citizens Agree with the Expansion of Local Government Authority?:

Exploring Mediating Effect of Trust in Local Government

Yoo, Dooho(Doctoral student, Dept. of Public Administration, Yonsei Univ.)

Yoo, Nari(Researcher, Institute for Future Government, Yonsei Univ.)

While several studies have been conducted on the relations between central and local governments, the citizens' perception on the relations have been relatively neglected. The purpose of this study is to analyze the factors influencing the expansion of local government authority. The current study focuses on the citizens' perception of the competence of and trust in local governments and divides the capacities of local government into ethical and administrative capacities. This study establishes a mediating effect model in which these capacities affect the expansion of authority of local governments through trust in local governments. For this reason, the research conducts a three-step regression analysis using data from the Institute for Future Government survey results. The findings indicate that citizens' trust in local governments increases as their perception of the ethical and administrative capacities of local governments increases, which in turn has a positive impact on expansion of local governments' authority. A competent and fair government is a prerequisite for the people as the principals to delegate more powers to the governments as agents. However, the people will only support the expansion of local government when these capacities build public trust.

Key words: Local Government, Capacity of Local Government, Trust in Local Government, Expansion of Local Government Authority, Mediating Effect

지역공동체 기반 돌봄 활동의 요인구성과 정책 방향: 노인과 아동의 돌봄공동체 사례를 중심으로*

전지훈**

전
지
훈

I. 서론

II. 이론적 배경

1. 돌봄 활동의 이론적 검토
2. 공동체 기반 돌봄서비스의 개념
3. 공동체 기반 돌봄 활동의 요인구성

III. 사례분석

1. 연구설계
2. 수놓음 육아나눔터 사례
3. 여민동락 공동체 사례

IV. 분석 결과와 정책 방향

1. 분석 결과
2. 정책 방향

* 본 논문은 충남연구원에서 2019년도에 수행된 연구과제인 「지역공동체에 기반한 충남형 돌봄체계 모델 구축」의 일부 내용을 기반으로 대폭 수정·보완한 것임.

** 충남연구원 사회통합연구실 초빙책임연구원(E-mail: basillica@naver.com, Tel: 041-840-1183)
<http://doi.org/10.34165/urbanr.2020.18.297>

I. 서론

우리 사회에서 저출산 및 고령화에 대한 위기감은 이미 21세기 초부터 확산하여 다양한 정책 방안이 제시되었지만 이에 대한 성과는 만족스럽지 못한 상황이다.¹⁾ 현대사회에서 돌봄 욕구의 확산은 서비스 공급량과 함께 서비스 수요자의 욕구를 증가시켰고 결국 사회적 돌봄의 방식을 다양하고 복합적으로 변화시켰다. 이처럼 복합적이고 다원적인 성향으로 변화되는 돌봄서비스를 모든 지방자치단체가 표준화된 제도적 서비스로 공급하는 것은 변화된 환경에 부합하지 않으며 지속가능한 서비스를 제공하기에 한계가 존재한다(김은정 2015). 특히 시설중심의 획일적인 돌봄서비스의 제공은 다양한 특징을 갖는 수요자들에게 보편적 서비스를 제공해야 하는 점과 수요의 지속적인 확대의 충족을 만족하여야 한다는 점에서 제한된 재원의 벽에 필연적으로 직면할 수밖에 없다.

이러한 실질적인 돌봄서비스의 근본적인 문제점을 해결하고자 문재인 정부에서는 2018년부터 ‘커뮤니티 케어’라는 정책을 도입하여 지역사회를 기반으로 통합적인 돌봄서비스 확대를 도모하고 있다.²⁾ 정부는 2018년 3월 취약계층 돌봄 체계를 커뮤니티 케어로 전환함을 발표하였다. 정부가 발표한 커뮤니티 케어의 개념은 ‘돌봄을 필요로 하는 사람들이 자택이나 그룹홈 등 지역사회에 거주하면서 개개인의 욕구에 맞는 복지급여와 서비스를 누리고, 지역사회와 함께 어울려 살아가며 자아실현과 활동을 할 수

1) 대한민국 정부는 「저출산·고령사회기본법」을 2005년 제정하고 2006년 제1차 저출산고령사회기본계획을 추진하여 현재 제3차 기본계획이 실행되고 있지만, 세계 최저 출산율과 급격한 고령화 속도를 고려할 때, 정책적 대응은 여전히 미흡한 상태임을 지적한다(대한민국정부 2015).

2) 커뮤니티 케어의 논의는 돌봄에 대한 탈시설화에서 시작되었으며, 특히 시설중심의 노인, 아동돌봄 체계의 한계와 함께 관련된 사회문제가 연이어 발생하고 사회적 부담이 증대되면서 돌봄의 지속가능성 위기감의 대안으로 커뮤니티 케어가 주목받기 시작한 것이다(임정기·홍세영 2019).

있도록 하는 사회서비스 체계'라 하였다. 이와 같은 커뮤니티 케어로 전환은 영국, 미국 등 많은 서구 국가들에서 지역사회 중심의 케어 서비스로 이미 시행되고 있다(전용호 2012; 김용득 2018). 이처럼 커뮤니티 케어와 같은 공동체 기반 활동이 주목받는 것은 돌봄 자체가 생활의 다양한 환경적 요인들과 상호작용하는 과정에서 생산 및 소비되는 특성에 따라 보다 통합적이고 일상적인 욕구 충족의 필요성이 강조되고 있다는 점이다(김대건·김동철 2014). 이처럼 돌봄서비스 보완 기제로서 지역공동체를 활용하는 것은 돌봄서비스 공급방식을 다양화하고 지역 통합과 서비스 공동생산 가능성을 확대하는 것을 의미한다는 점에서 공동체 활동 중심의 지역 돌봄서비스가 주목받고 있다.

그동안 우리 사회의 돌봄 활동은 국가 복지전달체계 중심으로 형성되어 왔는데, 취약계층에 대한 주민 복리 증진과 국민 기본권 확보라는 복지국가의 공공정책 성격과 부합하기 때문이다. 또한 20세기 후반부터 시장 중심의 민간복지서비스가 확대되었는데 이로 인한 돌봄 활동에서 과도한 경쟁 및 서비스 질 하락 등 다양한 문제점이 지적된 현상 또한 공공성 확대의 원인이기도 하다(이선미 2016). 결국 어떻게 돌봄 활동의 공공성을 확보하면서 앞서 지적한 정부 복지서비스의 한계를 극복할 것인가의 대안으로 시민사회에서 지역공동체의 주체가 부각되는 양상이다.

하지만 현재 우리 사회의 돌봄 정책에서 공동체의 명확한 기능이나 역할이 정립되지 못한 상태로 공동체의 활동을 기반으로 돌봄 활동 확산을 위한 방안들이 요구되고 있다. 특히 최근 문제인 정부의 전면적인 도입으로 '커뮤니티 케어'가 정책용어로 확산되고 있지만 보다 구체적으로 공동체 활동에 기반한 지역사회 돌봄 활동을 구성하는 이론적 논의가 명확하지 못한 상황에서 정책적 수단들만 집중되는 상황이다. 이와 같은 한계를 극복하고자 본 연구는 지역공동체가 어떠한 특징들을 기반으로 돌봄 활동을 수행하는지를 규명하고 그 과정에서 필요한 정책 방향은 무엇인지 도

출하고자 하는 데 목적을 둔다. 이러한 목적 달성을 위해 본 연구는 지역공동체의 돌봄 활동의 특성을 규명하는 요인들을 이론적으로 구성하고자 하며, 이에 대한 검증으로 사례분석을 수행하고자 한다. 나아가 사례분석의 결과를 중심으로 커뮤니티 케어를 지향하는 현 공공정책의 방향을 제시할 것이다.

II. 이론적 배경

1. 돌봄 활동의 이론적 검토

1) 돌봄 활동의 개념적 진화

돌봄이라는 개념은 시대와 공간에 다르게 정의되며, 여전히 단일하게 정의되기는 어려운 개념으로 논의되고 있다(Thomas 1993). 우리나라에서 ‘돌봄’이라는 표현은 국어 ‘돌보다’의 명사형으로서 사전적 의미는 ‘보살피 부양하거나 수발하는’ 혹은 ‘관심을 가지고 돌보는’ 행위를 의미한다(김윤수·류호영 2012). 우리나라 정책용어로 돌봄은 보건복지부의 돌봄 서비스 사업을 통해 구체화되고 있는데, 특히 보건복지부 노인돌봄서비스의 개념은 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인과 독거 노인에게 욕구에 따라 안전 확인, 생활교육, 서비스 연계, 가사·활동 지원, 주간 보호서비스 등 맞춤형 복지서비스를 제공하는 것으로 규정하고 있다.

서구에서는 최근 복지국가를 중심으로 발달해온 돌봄의 개념은 보호적이고 수동적인 보살핌의 의미를 넘어선 개념이라 할 수 있다. 구체적으로 Daly(2002)는 자신을 스스로 돌볼 수 없는 병자, 노인, 어린이를 대상으로 돌보는 행위로 돌봄을 정의하고 있으며 Sipila & Kroger(2004)와

Sainsbury(1997)의 연구도 돌봄을 일상생활이 어려운 이들이 정상적이고 독립적으로 생활할 수 있도록 지지하고 지원하는 행위로 정의하는 능동적 개념을 제시한다. 이러한 돌봄의 개념은 서구를 중심으로 다음의 3가지 방향으로 진화하고 있다고 볼 수 있다. 첫째, 복지국가에서 돌봄의 개념은 일상생활이 스스로 어려운 사람들이 주체가 되어 수혜자를 돕고, 지원하고, 촉진시킴으로써 일상적 생활을 누리는 주체가 됨을 의미한다. 둘째, 서구를 중심으로 전개된 돌봄의 의미는 필요한 이들의 독립적인 생활을 가능하게 하는 것을 돌봄의 목적으로 한다. 셋째, 현대적 돌봄의 의미는 삶의 과정에서 보편적 욕구로서 포괄적 시민권의 차원에서 삶의 독립성을 보장 받는 개념으로 정의되고 있다(박기남 2011; 최영준 외 2014, 268). 돌봄서비스의 사회적 변화에 관해서는 주현정·김용득(2018)도 3단계로 구분하고 있다. 1단계는 전통적인 복지국가에서 제기되던 의존과 보호 서비스, 2단계는 개별적 자립을 강조하면서 시장 기제를 도입한 소비자주의 서비스, 3단계는 최근 공동체 지향적이고 사회통합적인 서비스로 발전단계를 나눈다. 특히 최근 상호의존적인 공동체 지향적 돌봄 활동은 개인의 선택과 자유의 행위보다는 돌봄을 주고받는 사람 사이의 신뢰와 감정적 유대의 형성으로 인한 돌봄 욕구의 충족을 의미한다. 이러한 상호의존 돌봄의 단계는 공공선을 추구하는 공동체적 가치를 지향하고 공급자, 수혜자 모두가 참여적인 방식으로 돌봄 과정에 포함된다는 점에서 돌봄 민주주의의 형태를 의미한다.

이처럼 돌봄서비스의 개념적 진화는 Tronto(2013)를 중심으로 한 돌봄의 적극적 의미에서 ‘함께 돌봄’ 기반의 돌봄 민주주의를 중심으로 한 논의로 연계된다. Tronto(2013)는 돌봄에 대해 일반적이기보다 구체적인 현장의 맥락에서 탐색되어야 하고 면대면의 상호작용을 통해 개개인의 욕구나 안녕감을 제공한 활동을 동반한 책임감과 애정의 조합임을 강조한다.

2) 돌봄 활동의 사회적 특징

20세기 국가 중심의 복지체계는 노동시장의 변화 및 신자유주의 등장으로 그 한계가 부각되기 시작하였고 선진 국가들에서 시작된 저출산 및 인구 고령화의 심화는 사회적인 재구조화를 요구하게 되었다. 특히 돌봄 영역에서 가구의 소규모화, 고령인구 증가에 따른 돌봄 요구 증대, 여성 경제 활동 증가 등의 현상은 전통적으로 가족 내 여성에 의해 수행된 돌봄노동의 많은 부분이 가족 영역 내에서 충족하기에 불가능한 현실을 초래했다(Leitner 2003; Daly & Lewis 2000). 이처럼 돌봄서비스의 사회적 수요가 증가하고 있지만, 과거 복지국가 형태의 대응은 돌봄 수요 부응에 한계가 나타나며 돌봄 공백, 돌봄 위기가 발생하게 된다(Daly & Lewis 2000).

보다 구체적인 사회적 돌봄 활동의 필요성으로는 다음의 거시적 배경을 제시할 수 있다. 우선 거시적인 인구정책의 변화로 핵가족, 독신가족 등의 증가로 인해 노인을 비롯한 유아동 등에 대한 친족사회의 돌봄 기능이 약화되는 사회적 위험 증가가 거론된다. 둘째, 노인, 장애인, 아동 청소년 등 돌봄 계층에서 질병, 건강, 복지 등 돌봄에 대한 복합적인 욕구가 증가하고 있고 이는 지역사회 내 케어와 관련된 종합적 관점의 수요 증가로 연계되고 있다(Boult et al. 2008). 이와 같은 수요 증가는 세계적으로 케어 매니지먼트 시스템이 강조되며 우리나라에서는 2018년 커뮤니티 케어 정책 도입과 관련성이 깊다. 셋째, 기존 표준적 서비스 제공방식의 서비스가 지역사회와 연대가 약화되어 개인이 지역사회로부터 이탈되고 탈맥락화되었으며 이는 공급자와 이용자를 구분하여 각기 이윤 최적화를 추구하는 행위자로 전락하였다는 문제점의 제기가 있다(김용득 2018). 이러한 시대적 변화 속에서 돌봄 활동은 본질적으로 지역사회 차원에서 다양한 분야의 통합적 서비스가 요구되고 있으며, 보다 유연하고 수요에 부합하는 서비스 수행을 위한 주체 간 사회적 관계성이 강조되고 있다.

돌봄서비스는 모든 주체가 대상화될 수 있으며 상호의존적 관계를 규정하고 있기 때문에 사회적 특성을 내재하고 있다는 점을 강조할 수 있다(김희강·강문선 2010). 인간은 누구나 돌봄을 요구하는 의존적 존재를 경험하게 되며, 따라서 돌봄서비스를 어느 한 계층에 국한시키는 것이 아니라 사회 공동체가 책임을 공유하고 나누어야 한다는 돌리아(Dulia) 원칙이 기반이 되는 것이다(Kittay 1999; 김희강·강문선 2010). 개념적 측면을 보면 돌봄의 노동 자체가 사람들 간의 관계에 기인하는 특징을 보인다. 우선 Held(2006)는 돌봄 활동은 궁극적으로 실천을 핵심으로 하며 실천은 돌봄을 주고받는 관계성에 주목해야 함을 강조한다. 결국 돌봄노동은 동감과 같은 감정을 강조하고 보편적 원칙을 내세우기보다 신뢰와 배려에 기반한 관계성에 내재된 지침에 기반해야 하는 윤리성에 천착해야 한다. 이에 Daly & Rake(2003)는 돌봄노동은 가족과 사회, 개인과 사회를 연결하는 사회적 관계 속에서 수행되는 노동임을 강조한다. 이러한 의미에서 최근의 돌봄에 대한 개념적 논의는 ‘사회적 돌봄’의 의미로 구체화되어 가고 있으며 Daly(2002)에 따르면 최근의 연구에서 ‘돌봄’은 가족관계를 넘어 공동체를 구성하는 원리로서 윤리적, 도덕적 지향점으로 논의될 수 있음을 강조한다.

2. 지역공동체 기반 돌봄서비스의 개념

1) 지역공동체의 개념과 특징

공동체는 현재 다양하게 활용되고 있는 개념으로 다의적이고 다원적인 의미를 내포하고 있으며 매우 범주가 넓은 개념이기 때문에 일반적으로 공동체라면 지녀야 할 핵심적인 요인과 속성을 중심으로 공동체의 개념이 구성된다. 대표적으로 MacIver(1917)는 지리적 영역 또는 공동생활

(common life)의 영역이며 특별한 공간에서 거주하고 살아가는 개인들로 규정하고 있다. 그리고 많은 공동체 연구들에서는 Hillery(1955)가 제시한 지리적 영역, 구성원 간 상호작용, 공동 유대감의 구분이 보편적으로 받아들여지고 있다.

일반적으로 공동체의 개념에 있어 지역 커뮤니티는 지리적, 물리적 조건으로 상호작용이나 공동체성의 형성에 영향을 준다는 점을 강조한다(서재호 2012, 159). 이러한 의미에서 현대사회 공동체는 지역적 특성보다는 개인적 친밀감, 사회적 응집력, 정신적 관여, 연속성 그리고 감정적 깊이 등 공동체를 구성하는 요소로 비중 있게 다루어지는 것이 사실이다(신예철 2012, 27). 특히 Nisbet(1969)은 공동체에 있어서 공동체성의 연대 의식을 특히 강조하였는데, 현대사회의 다양한 문제해결을 위해 심리적인 연대감이나 도덕적인 결속감을 강조하면서 이에 기반한 민주적 시민 사회조직의 형성을 강조하였다.

현대적인 의미에서 공동체는 지역적 요인보다 공동체를 구성하는 구성원들 간의 교류와 동질감과 같은 인식 및 감정적 속성의 중요성이 강조되고 있다는 점이 특징적이다. 이는 공동체성으로 규정되는데 공동체성의 개념은 기본적으로 개인들이 공동체를 구성하는 데 상호작용을 의미하는 관계적 특성에 기반하여 가치를 공유하고 소속감과 연대감을 통해 형성되는 집단적인 의식적 차원을 의미한다(Nisbet 1953; McMillan & Chavis 1986). 특히 Mcmillan & Chavis(1986)는 공동체 안에서 구성원들 간의 소속감, 다른 공동체와 차이를 만들어낼 수 있는 개인과 공동체간 상호영향 관계, 서로의 필요에 대해 충족할 수 있다는 개인과 공동체의 믿음, 공동체 구성원들이 공유하는 친밀감과 유대의 요인들을 강조한다.

2) 공동체 기반 돌봄 활동의 특성

공동체 방식의 돌봄서비스는 가족-국가정책 사이의 돌봄 연계 사각지대를 보완할 수 있는 제3의 대안으로 자발적인 주민결사체나 공동체가 중심이 되는 활동을 의미한다. 따라서 공동체 기반 돌봄서비스의 정책적 접근은 현재의 표준화된 제도적 서비스의 공급 대응의 한계로 인해 사회적 돌봄의 지속가능성 측면에서 의미를 지닌다고 볼 수 있다(송다영 2018; 유해미 외 2018).

특히 공동체 기반의 돌봄 활동은 김은정(2015), 김영례(2016)의 선행연구에서 제시된 바처럼 지속가능한 사회적 돌봄 체계 구축으로 관료제와 대비되는 공동체적 접근으로 지역성과 참여성 중심이 특징적이다. 나아가 공동체에 기반한 사회적 돌봄은 돌봄의 재원과 지원의 정책들이 어떻게 현장에 공급되고 구현되는지에 대한 생산과 소비가 수혜자와 공급자의 관계적 측면을 강조하기 때문에 실제 서비스의 생산/소비의 구조와 공급방식과 같은 과정적 측면의 고려가 매우 중요하다. 돌봄 활동에 대한 공동체적 접근과 과거 복지국가의 관료제적 방식의 차이는 다음 [표 1]로 구분될 수 있다.

[표 1] 사회적 돌봄의 공동체적 접근과 관료제적 접근

구분	공동체적 방식	관료제적 방식
돌봄 생산	• 수평적 거버넌스 형성	• 수직적 전달체계 확보
공급구조	• 통합적, 융통적 돌봄 생산 강조 • 자발적 돌봄공동체 기반 (community-based)	• 선규격화, 표준화된 서비스 전달 강조 • 공식적 돌봄서비스 공급기관 기반 (social agency-based)
돌봄 주체 간 관계성	• 생산/소비 주체 간 공동생산 강조 • 관계자 간 상호수평 관계성 전제	• 공급/대상자 역할 분리 강조 • 공급/대상자 간 수직 관계성 전제
돌봄 수혜자 성격	• 돌봄 당사자	• 돌봄 대상자
돌봄 생산성 결정 가치	• 돌봄 당사자의 참여성	• 돌봄 공급자의 전문성 • 합리성, 정확성

자료(출처): 김은정(2015)

가장 주목할만한 공동체적 돌봄 활동 방식은 생산과 소비의 동시성과 공급자와 수혜자의 협력적 관계를 중심으로 이루어진다는 것이며 이는 돌봄 생산성 가치에서 당사자의 참여성이 강조된다는 의미를 전제한다. 결국 공동체 기반의 돌봄 활동은 생산자이자 소비자인 구성원들의 주체성과 이를 기반으로 한 민관의 수평적 거버넌스와 공동생산의 방식이 가장 중요한 부분이라 볼 수 있다. 이와 관련하여 김용득(2018)은 지역복지 정책의 탈시설화와 지역 중심의 정책 방향을 주목하면서 지역사회 복지서비스 구축을 위해 포용에 기반한 다양성 확보와 상호의존에 따른 협력과 공동생산의 구조화를 강조하였다. 또한 김학실(2017)은 충북의 노노케어 사회서비스사업인 '9988행복지킴이 사업'을 중심으로 공동체 기반 공동생산의 형태가 지역 사회서비스 만족도에 긍정적 영향을 미쳤음을 제시하였고 김영례(2016)는 구체적으로 구성원 간 연대와 협력 활동을 통해 지역사회에서 공동체 중심의 돌봄 활동의 가능성을 제시한 점도 주목할만하다.

이와 같은 사회적 돌봄서비스의 공동체적 방식은 정부 관료제와는 다른 민관 협력적 방식에 기반하고 있는데, 이러한 현상은 앞서 배경에서 제시한 복지국가의 돌봄서비스의 한계에서 파생된 결과이다. 복지 욕구의 폭증을 공공만으로 감당할 수 없는 현실과 함께 자원 확보와 서비스 전문성 등 민간의 장점을 충분히 이용하려는 목적으로 강조되어 온 것이다(홍영준 2017).

지역공동체 기반의 돌봄 활동 관련하여 우리나라에서는 2018년부터 정책적으로 도입하고 있는 커뮤니티 케어를 중심으로 지역공동체 중심의 돌봄 활동의 논의들이 형성되는 특징이 있다. 하지만 대부분 영국 및 일본 사례 검토를 통한 한국사회의 시사점을 제안(김용득 2005; 김경숙·사영재 2010; 박기남 2011; 공선희·오영란 2014; 김수영 외 2014)가 다수를 형성한다. 이들의 연구는 해외사례를 통한 정책적 시사점을 도출하고자 하여 국내 공동체적 맥락에서 돌봄 활동에 대한 정책적 연계에는 한계가 존

제한다. 또한 정부의 거시적 차원에서 커뮤니티 케어의 논점은 지역의 현장 특성과 맥락성의 반영에는 한계가 있다. 결국 지역공동체 기반의 돌봄 활동의 논의는 지역공동체가 갖는 특성에 주목하여 돌봄 활동을 규명할 필요가 있으며 이러한 특징적 형태를 요인으로 포착하여 실제 현장에서 어떻게 실행되는지의 구체성이 관건이라 할 수 있다.

3. 지역공동체 기반 돌봄 활동의 요인 구성

앞서 살펴본 공동체적 특징을 기반하여 사회적 돌봄서비스를 살펴보면 일반적인 국가(관료제) 중심의 복지기반 돌봄서비스와 작동방식에 차이가 발생하게 된다. 개념적으로도 사회적, 관계적 본질의 속성을 지닌 공동체 활동 기반의 돌봄은 국가 및 시장과는 다른 원칙과 요인들을 내재하며 활동을 수행한다는 점에서 이러한 요인들에 대한 구체화가 요구된다. 우선 지역공동체가 주체가 되는 돌봄서비스라는 측면에서 앞서 지역공동체를 구성하는 특징들에 기반한 공간적 요인에 대한 검토가 필요하다. 그리고 관료제적 방식과 달리 공공의 목적실현을 위한 주체들의 참여와 관계를 강조하는 공동체 활동적 측면에서 돌봄서비스의 실행방식에 대한 요인을 검토하고자 한다. 마지막으로 이와 함께 지역공동체 활동이 정부지원과 밀접한 특성에 따라 정부 지원에 따른 영향도 살펴보고자 한다.

1) 공동체 돌봄 활동의 공간적 특성

공동체에 기반한 돌봄 활동은 국가와 시장과는 달리 돌봄 주체들이 소속된 지역공동체라는 공간적 성질에 근거하여 돌봄서비스를 수행한다는 특성에 주목할 필요가 있다. 공동체를 기반으로 하는 돌봄서비스는 마을이라는 주체들의 생활세계의 공간성을 기반으로 한다는 점에서 주민들의

일상 세계가 포함되며 지역적 맥락을 고려하는 점과 같은 공간적 요인의 고려가 필요하기 때문이다.

(1) 지역성 요인

첫 번째 공동체 기반 돌봄서비스의 작동요인에 대해 지역적 특성을 거론할 수 있다. 우선 Hillery(1955)가 언급한 공동체의 요인에서도 지역성은 공동체성이 형성되고 구성원들 간의 상호작용을 기반하는 필수적인 부분이다. 공동체에서 돌봄서비스는 이용자가 생활하는 마을공동체의 일상 생활에서 돌봄서비스를 이용하는 일상 공간으로서 지역적 특성에 기반한다. 돌봄서비스는 일상생활의 다양한 환경적인 요인들을 고려하며 이들과 상호작용을 기반으로 생산과 소비가 이루어진다는 것이 일반적이라는 점에서 공동체 활동이 이루어지는 지역적 맥락과 주체들의 특성이 주요하게 고려될 필요가 있는 것이다(김대건·김동철 2014).

돌봄 활동의 장(場)으로서 공동체의 특성은 지리적 영역으로서 지역성(locality)에 대한 고려가 중요하며 이는 돌봄 생산의 장으로서 지역공동체 기반과 특성을 제공하는 토대를 의미한다. 따라서 돌봄 당사자가 스스로 돌봄 생산과정에 참여함을 지원하는 서비스는 돌봄 활동이 통합적으로 형성될 수 있는 기반으로서 일상생활이 이루어지는 지역적 특성이 중요하다(김은정 2015).

(2) 일상성 요인

현재의 공적 돌봄 체계에서 대응하기 어려운 문제는 노인 및 아동 등 돌봄 대상에 대한 일상 돌봄 지원이다. 이러한 서비스는 비정기적이거나, 긴급한 서비스 요청의 특성이 있다는 점에서 국가 중심의 공식 돌봄 지원 체계와 다른 방식의 추진이 필요하기 때문이다(김영란 외 2013; 손태주 2018). 특히 다른 공공서비스와 달리 돌봄서비스는 일상생활의 환경적 요

인들을 고려하여 수요자 및 공급자와 상호작용을 통해 생산과 소비가 이루어지는 것이 일반적인 특징이다(김대건·김동철 2014). 이처럼 가족 및 국가 중심의 공식적 돌봄 체계에서 수행하기 힘든 일상적, 비정기적 특성에 대응하기 위해 지역에서는 전통적으로 품앗이 육아와 같은 비공식적인 지역사회의 돌봄 체계가 존재해 왔던 것이 사실이다. 이에 김형용(2013)은 사회서비스의 지역사회 탈맥락화의 한계 극복을 위해 사회서비스의 생활 세계적 가치의 복원 전략이 필요함을 강조한다. 이처럼 일상성의 강조는 생활의 장소로서 지역사회 중심의 서비스를 강화하는 정책 필요성을 제기하는데, 돌봄 수혜자의 지역사회 분리는 공간적 분리임과 동시에 인간성의 박탈이라는 김용득(2016)의 논점을 주목할 필요가 있다.

(3) 통합성 요인

공동체 기반 돌봄서비스의 또 다른 주요한 특징은 기존 복지 활동의 사례관리 시스템을 넘어 돌봄서비스 내용의 전 영역에서 지역사회가 필요로 하는 돌봄서비스에 대한 통합성과 포괄성이며 이를 위해 지역공동체와 이용자가 스스로 역량을 강화하고 상호보완의 시스템을 구축해야 한다는 주장이다(황승현 2018). 기존의 돌봄서비스 제공은 수요자가 필요한 하나의 서비스를 선택하여 이용하였으나, 지역공동체 기반의 돌봄서비스는 여러 가지 다양한 서비스들이 이용자의 욕구에 따라 혼합(mix)되어 구성되기 때문에 이용대상에 따라 돌봄서비스의 적절한 혼합을 만들어서 제공하는 특성을 내재하고 있기 때문이다(김용득 2018). 결국 지역공동체 의한 돌봄서비스 공급이 관료제적 방식과 다른 큰 특징은 지역 구성원들과 상호작용을 통한 통합적 돌봄서비스 공급이 강조된다는 점이다(김은정 2015).

2) 공동체 돌봄서비스 실행방식

(1) 주체성 요인

공동체 기반의 돌봄서비스 실행을 구성하는 요인으로 소극적인 복지수혜의 정책환경에서 벗어나 적극적이고 능동적인 행위자들의 주체성이 공동체 기반 돌봄 활동의 주요한 특징이라 볼 수 있다. 주체성의 강조는 자유주의적 철학에 기반한 것으로 개별적 주체로서 인간이 지니는 욕구의 가장 정확한 파악은 자신이기 때문에 돌봄 수요에 관한 충족 내용과 방식의 결정권이 필요하다는 것이다. 이러한 돌봄의 자기 결정권은 Kittay(1999)에 따르면 현대 돌봄과 복지 활동의 특성으로 수혜자들의 적극적 주체성을 강조한다. 즉 과거 복지국가 시기의 국가와 사회 중심적인 통제를 벗어난 개인 주체의 자기 결정권을 기반으로 참여를 이끌어낼 필요가 있는 것이다. 모든 인간의 욕구는 그 자신만큼 잘 알기는 어려우므로 돌봄 욕구 충족의 방식과 내용을 당사자 스스로 결정하는 돌봄 활동의 주체적 방향이 중요한 것이다(진미정 2015; 김은정 2015).

(2) 관계성 요인

공동체 기반 돌봄서비스의 주요한 작동요인으로는 개인 주체성에 기반한 돌봄의 참여를 중심으로 상호보완의 관계성 요인에 주목해야 한다. 우선 돌봄이라는 행위 자체에는 타인에 관한 관심과 공감이가 필요하고 누군가의 필요를 채워주기 위해 관계 속에서 이해하는 존재론적 접근이 필요하다는 관점에서 관계적이다(Held 2006). 여기서 관계성은 개별적 돌봄서비스 이용자들뿐만 아니라 돌보는 사람과 돌봄을 받는 사람을 포함한 상호주관성을 기초로 형성되는 사회적 재화를 의미한다. 돌봄서비스의 형성은 일방적인 정부의 공공재화 제공과 수혜자 간 관계가 아니라 특정 공간과 맥락에서 다양한 이해관계의 주체들의 상호주관성에 기반하여 관계

를 만들어 가는 과정이다(진미정 2015).

그리고 돌봄서비스의 특성 자체가 일상생활의 다양한 환경적 요소들과 상호작용하면서 생산되고 소비된다는 점에서 욕구의 통합과 융통의 장으로서 공동체가 사회적 돌봄의 핵심 요인으로 주목받는다(김대건·김동철 2014). 이러한 관계성은 돌봄 행위의 우선성을 강조한 Held(2006)의 근본적 논의에 따르면 서비스를 주고받는 주체들 간의 공유된 관심의 도출과 합의, 신뢰 관계의 형성, 상호보완과 응답성과 같은 형태로 구체화 된다.

(3) 공동생산의 방식

공동생산의 방식은 돌봄서비스가 더는 수혜자로서 시민을 위한 것이 아니라 공급자와 생산자로서 시민에 의한 방식을 의미한다. 일반적으로 공동생산은 공공기관을 비롯하여 시민, 자원봉사조직 등 지역 주체들이 함께 사회서비스를 전달하는 관계로 폭넓게 정의할 수 있다(Joshi & Moor 2003; 김학실 2017 재인용). 특히 공동생산의 형태는 기존 공공기관, 자원봉사조직, 전문 돌봄 기관, 민간기업 등과 함께하는 지역사회 공동체 운동의 맥락을 강조하고 있으며 사회서비스 전달에서 공급자와 수요자를 매개하는 자발적 공동체 조직의 역할을 강조하는 것을 의미한다. 이러한 공동생산은 공공서비스 영역에서 생산과정과 함께 설계, 집행과정으로 확장되고 서비스 전달과 함께 기획, 설계, 관리, 평가 등 정책의 전 과정을 포함한다(김학실 2017).

공동생산의 형태는 과거 돌봄서비스의 의존 모델과 시장자립모델의 비판을 통해 도출된 새로운 대안의 형태로 나타나는 상호의존형 모델의 이념을 지향하면서 공공성을 실현하는 기본원리의 구현으로 볼 수 있다(주현정·김용득 2018). 특히 돌봄서비스의 상호의존모델은 사회적 주체들이 공유되는 가치를 기반으로 사회문화적 관계를 통해 형성되는 공통의 이익을 추구한다는 점에서 공동생산의 형태는 공동체의 특성과 가치를 지향하

는 돌봄서비스의 형태로 규명할 수 있다.

이러한 공동생산이라는 돌봄서비스의 실행방식은 앞의 두 특성인 주체성과 관계성을 기반으로 형성될 수 있는 성질을 내포한다. Kahn(2000)은 공동생산에서 공급자와 함께 이용자도 자신의 경험과 같은 자원을 통해 기여하는 ‘능력 있는 개인’으로 접근되어 취약한 이용자도 참여할 수 있는 논리적 기반을 제공한다. 그리고 Ostrom(1996) 또한 공공서비스에서 시민을 수동적 존재가 아니라 공공서비스 생산에 적극적 역할을 하는 능동적 존재로 상정해야 효과적 서비스의 생산을 강조한다. 따라서 사회서비스의 공동생산은 공급자와 수요자 모두의 주체적인 참여를 기반으로 상호보완의 관계적 측면으로 구성되는 서비스 전달방식을 의미한다(Boyle 2010).

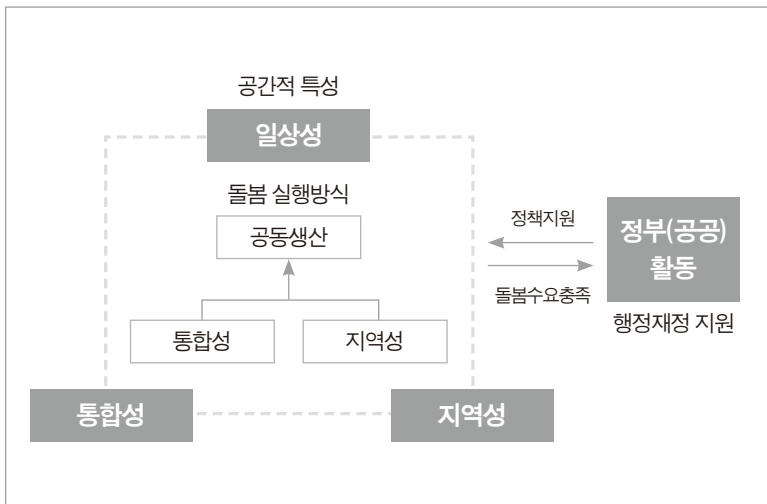
3) 행정(공공)과 연계

공공서비스에 대한 정부 주도 활동이 강한 사회적 맥락에서 지역공동체는 자립적인 활동보다는 정부와의 다양한 관계 속에서 활동하는 특성을 보인다(하현상 외 2017). 본질적으로 지역사회에서 공동체의 활동은 주민의 행복을 향상시키고 민주주의의 기반의 참여와 자치의 공간으로 기능해왔다는 점에서 정부의 다양한 정책지원의 대상으로 주목받고 있다(전지훈 2016). 이에 따라 돌봄 분야에서도 정부는 지역 차원의 사회서비스에 대해 과도한 공공지출의 회피를 위해 그동안 민간조직과 거버넌스 형태의 사회서비스 지원영역을 확대해왔다.

하지만 돌봄서비스를 제공하는 공동체 조직에 대한 정부 공공지원과 연계 활동에 대해 우려도 함께 존재한다. 우선 정책기획 주체들의 공동체에 대한 이해나 목표가 미흡하여 사업별로 부처들의 분절적 추진으로 인해 현상이 체감하는 효과나 지역 중심의 연계가 부족하다(전대욱 2014). 또

한 정부는 단기간 성과중심의 관료조직 특성상 자원의 경직성, 행정역량 강조 등의 공급자 중심 정책추진으로 실제 공동체 활동에 오히려 걸림돌이 되었던 것도 사실이며 돌봄 활동을 포함한 공동체 지원정책이 본래의 목적보다 정책목표에 충실한 본말전도의 현상이 지적될 수 있다(하현상 외 2017). 하지만 이러한 우려와 한계에도 불구하고 돌봄 활동을 포함한 지역공동체의 활동은 정부와 직간접적으로 밀접한 관계를 맺고 있음은 주지의 사실이다.

이와 같은 3가지 요건들을 중심으로 지역공동체의 돌봄서비스 활동에 대한 분석 틀을 제시하면 다음 그림과 같다.



[그림 1] 연구 분석의 틀

Ⅲ. 사례분석

1. 연구설계

1) 연구의 설계

본 연구는 지역사회에서 공공의 사회서비스와 달리 공동체가 기반이 되는 돌봄 활동의 특성과 요인들이 실제 현장 돌봄 영역에서 어떻게 발생하고 형성되는지 맥락적 현상의 분석에 목적을 두고 있다. 이에 따라 본 연구는 지역공동체 기반 돌봄서비스의 특성과 방식을 분석을 틀로 구성하였으며 이에 기반하여 다중사례분석을 수행하고자 한다. 본 연구는 이론적 논의를 통해 도출한 지역공동체 기반 돌봄 활동의 요인들이 어떻게 현장에서 적용되며 구체화 되는지에 대해 사례조사에 기반한 실증적 분석을 수행하는 것이 주요한 내용이며 이를 통해 지역공동체들의 효과적인 돌봄 활동 수행을 위한 지원정책의 방향을 도출하여 제안하고자 한다. 그리고 사례 분석은 지역공동체 기반 돌봄 활동의 공간적 특성인 일상성, 통합성, 지역성의 요인과 함께 실행방식으로 주체성과 관계성, 그리고 공동생산의 형태를 중심으로 사례를 기술하고자 한다.

2) 사례의 선정

본 연구는 사회적 돌봄서비스에서 가장 대표적인 활동인 노인과 아동의 돌봄 사례를 검토하고자 한다. 우리나라에서 공동체 기반 돌봄서비스는 공동육아, 노노케어와 같은 노인과 아동의 영역에서 주로 발전하였다는 점에서 이들 영역을 중점적으로 다룰 필요가 있다(김학실 2017). 우선 영유아 돌봄은 지역사회에서 공동육아와 같은 형태로 명맥을 유지해온 가

장 일반적인 지역공동체 돌봄서비스의 영역이다. 이와 함께 한국 사회에서 고령화가 급속히 진행되는 중에서 공동체 중심의 노인돌봄서비스의 수요 및 활동 형태가 일반화되고 있다는 점을 함께 고려할 필요가 있다(석재은 2018).

본 연구는 지역공동체가 수행하는 돌봄 활동의 일반적 특성을 규명하고 공공의 정책 방향을 제안한다는 목적의 부합성을 위해 공공의 정책 및 지역사회에서 다양한 주체들과 연계되어 일상적·통합적 활동을 수행하고 있는 사례를 선정하였다. 분석 틀에서 제시한 지역사회와 관계에 기반해 일상적, 통합적 활동을 수행하면서 공공정책과 연계성을 지닌 대표적인 공동체 활동 사례를 선정하여 연구의 타당도를 높이하고자 하였다. 이에 제주 수눌음 육아나눔터는 제주도의 공공정책과 연계되어 지역주민 중심의 대표적인 공동육아돌봄의 특성을 나타내고 있다. 여민동락공동체는 제주 사례보다 민간중심적 특성이 있지만, 수요에 기반한 공공지원을 비롯해 지역사회와 함께 연계되어 관계 기반의 일상적·통합적 서비스를 제공하는 대표적인 사례로 알려져 있다.

본 연구는 노인과 아동 분야 돌봄 활동에 초점을 맞추어 분석 틀에서 제시된 요인들을 중심으로 심층적 사례연구를 하였고 이를 위해 제주 수눌음 육아나눔터와 영광군 여민동락 공동체의 사례에 대한 방문 인터뷰를 진행하여 분석하였다.

2. 수눌음 육아나눔터 사례

1) 돌봄서비스 계기와 형성

제주도는 혁신도시 지정 이후 외부인의 거주 유입이 증가하고 도심이 발달하면서 맞벌이 가정이 증가하는 양상을 보인다. 이에 따라 제주도 의

회에서 2012년 「제주특별자치도 가족친화 사회환경 조성 및 지원에 관한 조례」와 ‘제5차 제주특별자치도 여성정책 기본계획(2015-2017)’을 수립하여 ‘제주수놓음육아’라는 공동체 기반 돌봄 활동의 제도적 기반을 마련하였다. 제주도의 수놓음 육아나눔터 사업은 ‘공간조성’과 ‘주체 발굴’의 2개 사업이 동시에 실행되어 공간과 사업운영의 지속성을 담보하려는 전략으로 볼 수 있다.

제주에서 수놓음 육아나눔터를 위한 공간지원은 지역 내 마을회관, 복지관, 아파트, 교회 등 유휴공간을 대상으로 33㎡(10평) 이상의 공간을 확보해야 하고 공간을 최소 5년간 운영유지를 담보할 수 있는 곳을 선정한다. 이러한 수놓음 육아나눔터는 공모를 통해 선정되며 나눔터의 운영 주체는 마을공동체나 비영리단체를 대상으로 공모를 통해 선발하였다. 나눔터의 공간은 아파트 커뮤니티 공간이 9개, 종교 및 복지기관이 12개, 마을조직이 운영하는 공간이 4개, 공공기관 및 도서관이 4개로 다양하게 분포되어 있다.

2) 공동체 돌봄 활동의 공간적 특성

(1) 일상성

제주 수놓음 육아나눔터의 구축을 위한 선정은 육아의 돌봄서비스가 최대한 주민의 일상 범위 안에서 발생할 수 있는 공간적 범주를 강조한다. 이에 따라 아파트 내 커뮤니티 공간의 형태가 가장 많으며 주민들이 일상적으로 방문하는 도서관 및 종교시설을 중심으로 나눔터가 구성되어 있다. 공동체의 구성원이자 육아 돌봄서비스를 받는 주민들도 가정에서 도보로 이용할 수 있는 가깝고 일상의 범위를 공유하는 공간에서 서비스가 이루어

어진다는 측면에서 안심하고 만족감을 느끼고 있다.³⁾

육아나눔터에서 이루어지는 서비스 또한 돌봄공동체 구성원들을 중심으로 일상 활동에 기반한 내용으로 구성된다. 육아나눔터의 돌봄 프로그램은 13세 미만 아동에 대한 보육 서비스가 일반적이며 아이 돌봄을 신청한 주부(보호자)들을 중심으로 재능기부를 통한 일상적 활동이 주로 이루어진다. 이를테면 엄마와 함께하는 요리 교실, 엄마표 역사와 생태 수업 등 일상적인 활동 중심으로 아이들과 친밀감 관계 형성을 주요한 목적으로 하는 보육 활동에 주목하고 있다.

운영 프로그램은 공동체 구성원 간에 오랜 기간 논의를 거쳐서 나눔터가 교과목 학습공간보다 일상적 공동체성에 기반한 돌봄 활동 서비스 제공에 주목하지는 합의를 통해 운영하고 있다는 점이 특징적이다. 이러한 운영내용은 교육적 과정을 강조하는 서비스 구성원들에게는 미흡하겠지만 일상적 활동을 통해 지역공동체의 소속감과 협력적 사고를 확장시키고 생활 속에서 행복을 증진시킨다는 대다수 구성원의 사고는 공동체 기반의 돌봄 활동 특징을 보여주는 대목이다.⁴⁾

(2) 통합성

공동체 기반 돌봄 활동은 특정 대상과 활동에 대한 서비스를 제공하기보다 포괄적이고 혼합적인 서비스 양상을 보인다는 점에서 통합적 특성이 있다. 수놓음 육아나눔터의 서비스 또한 비록 공동육아 서비스의 필요에

3) 멀리 떨어진 육아 공간이었으면 그냥 어린이집이나 학원을 보냈을 겁니다. 가정에서 가까운 일상에서 이웃들과 함께 육아와 교육 활동과 생활이 가능하다는 점에서 공동육아의 매력 있습니다. (수놓음 육아나눔터 참여자 인터뷰, 2019. 6. 11.)

4) 교육열이 높은 엄마들을 중심으로 외부 강사 초청해서 학원 같은 교과목 수업을 건의하는 경우도 있어 일부 갈등도 있었지만, 그것보다 아이들이 생활에서 즐거움과 관계맺음이 더욱 중요하다는 의견이 다수였어요. 결국 학습공간보다는 생활공간이자 사교 공간으로 아이들의 행복에 집중하지는 방향이 모아진 것입니다. (수놓음 육아나눔터 참여자 인터뷰, 2019. 6. 11.)

따라 시작되었지만 돌봄 대상의 보호자(부모) 및 형제자매들 또한 공동체의 구성원으로 함께 서비스에 연관되어있는 주체로서 통합적 성격을 지니고 있다.

수눔음 육아나눔터는 나눔터에 등록한 공동체 구성원들 간에 소모임 등 동아리 활동을 할 수 있도록 블록 타임(시간제 예약 운영시스템)을 지정하여 신청할 수 있다는 점이 특징적이다. 이러한 블록 타임을 활용하여 엄마들의 취미 및 교육 활동, 자녀들의 생일파티 등의 복합적인 활동을 영위할 수 있는 공동체 공간으로 활용하고 있으며 블록 타임의 지정은 아이들의 육아시간과 겹치지 않도록 주말 및 저녁 시간에 주로 이루어지고 소정의 비용(2시간에 1만 원)을 징수하여 운영비에 충당하고 있다. 이러한 육아나눔터의 활용은 일부 구성원들 간에 공동체만의 공간으로 운영을 주장하여 갈등이 생기기도 하였으나 지역공동체를 위한 통합적 공간으로서 지역의 청소년 및 성인(엄마)들의 공간으로도 활용하여 공동체와 밀접하게 연계되는 공동체성을 강조하고 있다.⁵⁾

이와 함께 아동의 돌봄 내용에 대해서도 전문분야의 교육이나 보육 활동의 구분 없이 일상생활의 교육내용을 기반으로 공동체 활동에 충실한 통합적인 서비스를 강조한다. 다양한 세대가 함께하는 통합보육 활동, 예술과 놀이가 함께하는 통합놀이 프로그램, 마을주민과 함께하는 주말 이벤트 및 플리마켓 등의 프로그램들은 일상 중심의 통합적 운영에 기반한다.

(3) 지역성

수눔음 육아나눔터의 운영은 등록된 구성원 중심의 폐쇄적인 운영이 아

5) 블록 타임이 없을 때는 그냥 아이들만 맡기고 가고 했는데, 생기고 나니까 큰아이도 함께 올 수 있고 엄마들끼리 대기하면서 이야기할 수 있는 공간도 함께 생기니까 육아도 그렇지만 이웃들을 더 알아갈 수 있는 기회가 생겨서 공동체 소속감을 더 갖게 한 측면이 있습니다. (수눔음 육아나눔터 참여자 인터뷰, 2019. 6. 11.)

니라 지역사회의 다양한 주체들과 관계맺음이라는 지역적 특성이 있다. 앞서 소개한 바처럼 유아돌봄서비스와 함께 주민 대상의 공동체 공간으로도 활용하고 있으며 연 1회 개최되는 아파트 단지 내 축제와 연계하여 나눔터의 활동 발표회 및 제작 물건들에 대한 플리마켓 등 행사를 공동 진행하고 있다. 특히 아파트 내 육아나눔터의 경우 지역공동체 구성원들과 연계하는 활동들(경로당 방문과 봉사활동, 경비아저씨와 함께하는 아파트 청소하기 등)을 다양하게 계획하고 실행하여 공동체 기반의 돌봄 활동의 목적에 충실하게 활동하고 있다는 점에서 지역주민들에게 긍정적인 평가를 받고 있으며 구성원 가입도 증가하고 있다.

그리고 육아나눔터는 제주도 내 공공도서관, 공공기관 등에서 제공한 영유아 대상 무료강좌의 정보를 적극적으로 수집하고 연계하여 나눔터의 구성원이 이동하거나 직접 나눔터에서 강좌를 개최하게 하는 등의 연계프로그램을 운영하고 있다. 그리고 보다 원활한 진행을 위해 운영기관인 ‘제주가족친화지원센터’의 협조를 얻어 건강가정다문화가족 센터, 마을만들기 센터 등 중간지원기관과 연계되어 교육 활동을 수행하고 있다.

3) 공동체 돌봄서비스의 실행방식

(1) 주체성과 관계성

수눔을 육아나눔터의 지원사업은 공간과 운영조직에 대한 공개모집을 통해 선정하고 있으며 공동육아 사업지원을 받기 위해서는 공동체성 형성 초기 단계 과정이 가장 중요함을 강조한다. 혁신도시 구축 이후 직장 이전과 거주지의 변화로 인해 돌봄 활동과 공동체 내에서 관계맺기에 대한 주체적인 욕구와 필요에 의해 활동들이 발생한 것이 본 사례의 특징이기 때문이다. 물론 모든 구성원이 적극적이고 주체적이지는 않기 때문에 자연스럽게 공동체의 리더들이 등장하고 주도적으로 공동체의 활동을 끌어내

지만 이를 지원하고 함께 고민하는 구성원들 또한 우리가 모두 공동체의 주인이라는 의식의 공유를 강조하고 있다는 점에서 주체적 의식은 공동체 돌봄 활동의 실행에서 중요한 요인이다.⁶⁾

이러한 공동체 돌봄서비스 수행을 위한 적극적인 주체성은 자연스럽게 관계성으로 연결되어 공동체의 형성에 기여하게 되었고 이러한 시기에 맞추어 공공에서 수놓음 육아나눔터의 지원사업을 접하게 되면서 공동육아의 활동들이 발생하게 되었다.

하지만 이러한 관계적인 측면은 단기간에 좋은 관계들만 형성될 수 없으며 구성원들이 모두 구체적인 실행방식과 방법적 측면에서는 다양성이 존재하기 때문에 이에 대한 갈등을 해소하고 서로 다른 의견의 합의점을 찾아가는 합리적 의사소통의 행위 과정이 초기 공동체의 관계 형성에서 무엇보다 중요하였다. 수놓음 육아나눔터의 돌봄공동체들은 모두 공간 운영 전 공동체의 구성과 1년여 기간 이상의 자발적 준비모임 기간을 통해 이러한 주체성과 관계성의 형성 시간을 가졌고 현재의 구성원들 또한 이 초기기간의 중요성을 강조한다는 점에서 공동체 기반의 활동에서는 공동체성 형성을 위한 주체적, 관계적 노력이 선행되어야 한다는 점을 강조한다.

(2) 공동생산 방식

수놓음 육아나눔터가 공동체 중심의 돌봄 활동을 수행하지만 공공을 비롯한 지역 주체들이 공동체 돌봄 활동을 지원한다는 점에서 공동생산의 형태이며 또한 돌봄서비스의 공급자와 수혜자가 공동으로 돌봄 활동을 수행한다는 점에서 공동생산의 방식으로 볼 수 있다. 이에 본 사례는 공공은

6) 처음부터 육아나눔터를 해야겠다고 생각한 것은 아니다. 혁신도시로 인해 이주하면서 새로운 지역에서 적응도 필요하고 아이들과 함께 하는 공동체가 있으면 좋겠다는 공통된 관심들이 확인되는 가운데서 도에서 이를 지원해준다는 관리소의 정보를 듣고 의기투합하여 시작하게 되었다. 물론 초기과정은 쉽지 않았지만 결국 관계와 사람 때문에 시작한 것이고 대화와 소통을 통해 이어가고자 했던 것 같다. (수놓음 육아나눔터 참여자 인터뷰, 2019. 6. 11.)

공간의 마련과 소액의 운영비를 지원하고 나눔터 주변의 기관, 주체들은 다양한 프로그램을 지원, 참여하는 역할을 하며 주민의 공동체는 구성원의 수요에 부합하는 돌봄 프로그램의 개발과 운영에 집중하는 공동생산의 방식을 보였다. 이러한 공공과 공동생산의 형태는 자칫 돌봄의 전문성에 우려가 존재하는 상황에서 이를 보완할 수 있는 방식이기도 하다(김학실 2017).

또한 육아 나눔터에서 수행되는 공동체 돌봄 활동은 유아돌봄서비스만을 받는 수혜가정은 존재하지 않으며 서비스를 받는 부모들이 함께 공동체 운영과 돌봄 프로그램에 함께 참여하여 공동육아의 공급 주체로도 활동하였다는 점에서 생산의 주체이기도 하였다. 그리고 이처럼 공동체 구성원들의 적극적인 참여는 더 활성화된 공동육아 활동을 가능하게 하고 공동체성을 강화하는 긍정적 기능을 하였다. 따라서 수놓음 육아나눔터의 돌봄 활동 수행 형태는 구성원들의 주체성에 기반한 관계적 자산과 신뢰를 중심으로 공동생산의 특징을 보이고 있다.

4) 정부(공공) 활동과의 연계

수놓음 육아나눔터의 사례는 공공지원의 공동체적 운영 특성을 보이는 대표적인 사례로 살펴보았다. 제주도는 공동체 방식의 육아 돌봄의 지원 근거 마련을 위해 관련 조례를 2012년 제정하고 수놓음 육아나눔터의 체계적 운영지원을 위해 ‘제주가족친화지원센터’를 설치하였다. 기본적으로 수놓음 육아나눔터는 주민공동체에 의해 자율적으로 운영되지만, 공공은 유희공간 리모델링 비용제공을 통해 공간형성을 지원하고 매월 50만 원의 운영비를 지원한다. 또한 공간운영과 지역사회 연계 등 관련된 컨설팅과 교육서비스를 제공하고 있다. 또한 제주도 전역의 29개 수놓음육아공동체 들간 한마당인 ‘악자지겔 자파리 놀이터’를 개최하여 상호교류와 네트워

크 형성을 지원한다. 이와 같은 공공의 지원은 돌봄 활동이 발생할 수 있는 기반과 마중물을 제공하며 지속가능한 활동을 위해 초석의 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

실제 수놓음육아공동체의 운영자는 서로 간에 돌봄 육아의 필요성에 공감하고 있을 때 적절한 지방정부의 도움의 손길이 있었고 이를 통해 공동육아의 이상을 현실화할 수 있었음을 강조한다. 특히 공간의 문제가 가장 큰 장애물이었는데 적극적인 유휴공간의 활용 권고와 리모델링 비용의 지원은 돌봄 활동 시작의 주춧돌이 되었다는 점에서 의의가 크다. 이와 함께 제주가족친화지원센터를 통해 돌봄 육아 활동을 위한 다양한 프로그램을 개발하여 제공하고 관련된 가족친화 선생님을 파견, 선진지견학 경험 제공 등 세밀한 운영지원도 함께 수행하고 있다. 반면에 공공지원에 대한 한계도 지적할 수 있는데, 우선 월 50만 원의 공공지원은 보조금의 형태로 집행되기 때문에 사후정산의 행정처리에 어려움을 호소하며 이에 따른 본연의 돌봄 활동이 감소하는 부작용이 존재한다. 또한 운영비는 재료비 및 운영비로만 사용 가능하므로 운영관리를 위한 인건비는 순수 자원봉사활동과 자비로 충당하는 어려움이 존재한다. 따라서 지속가능한 운영을 위해 소액 인건비 등의 재정지원이나 최소한의 수익 창출을 위한 모델발굴에 추가적인 지원이 필요하다.⁷⁾

7) 목돈이 드는 내용이라 공간에 대한 정부 지원이 가장 큰 도움이었다. 하지만 운영하면서 정부 지원 운영도 쉽지 않은 일이고 무엇보다 봉사만으로 쉽게 지치고 높은 책임감도 기대할 수 없다. 상시적 봉사와 관리를 위해 소액이라도 인건비가 있으면 좋겠다. (수놓음 육아나눔터 참여자 인터뷰, 2019. 6. 11.)

3. 여민동락 공동체 사례

1) 돌봄서비스의 계기와 형성

여민동락 공동체 활동은 전라남도 영광군 묘령면에 외부에서 세 부부가 2007년 초 귀촌하면서 시작되었다. 당시 묘령면은 65세 이상 고령자 인구가 40%에 육박하는 고령화되고 낙후된 지역이었기 때문에 귀촌한 부부들은 농촌의 어려움을 극복하고 지역사회에 기여하는 복지 활동에 대한 계획을 세우고 실행하였다. 우선 1년여간 마을의 문제와 구성원들의 욕구를 파악하는 시간을 가졌으며 이후 노인들의 외로움 극복과 소일거리 제공을 위한 일터공동체를 구축하고 다양한 형태의 노인복지 활동을 수행하였다.

여민동락공동체는 귀농귀촌인들에 의해 자립적으로 시작된 노인 중심의 다양한 사업들을 수행하는 느슨한 형태의 일터공동체의 형태를 보이는 것이 특징적이다. 여민동락 공동체의 시설들은 운영을 위한 정부의 재정 지원을 받지 않으며 공동체의 후원금, 일터공동체 및 복지시설의 매출로 발생하는 수익을 통해 운영하는 자립성을 추구한다.

2) 공동체 돌봄 활동의 공간적 특성

(1) 일상성

여민동락 공동체는 지역에 거주하는 노인들의 일상생활에 도움을 주고 삶의 질 향상을 위한 활동을 위해 여민동락노인복지센터 운영을 시작하였다. 그리고 노인복지센터의 운영과 함께 일상적인 마을의 주민 면담과 조사 활동을 통해 지속적인 주민 욕구 파악을 수행하였고 독거노인 중심의 고독, 건강, 빈곤 등의 생활 중심의 문제들을 찾아내고 이에 대응하기 위한 사업들을 기획하고 실행하였다는 점에서 생활세계 중심의 공동체 활동을

수행함을 알 수 있다.

여민동락 공동체의 대표적인 사업의 하나인 동락점빵의 운영은 노인들의 일상생활에 필요한 생필품 공급을 지원하는 사회서비스 유통사업이며 2011년 마을기업으로 시작하였고 2012년부터는 자립적으로 매출 수익을 통해 운영하고 있다. 묘량면 자체에 작은 가게조차 없었기 때문에 4평짜리 동락점빵을 노인복지센터 옆에 건립하였고 이동이 어려운 주민들을 위해 매주 1회 트럭을 통해 생필품의 이동판매 활동을 수행하였다. 여민동락 공동체의 활동은 지역 노인들이 주로 생활세계의 일상적 측면에서 체감하는 어려움과 문제를 해결하는 활동을 통해 돌봄공동체의 활동들이 수행된 특징이 있다. 그리고 독거노인의 수가 증가하면서 이장들과 협의하여 마을의 곳곳마다 빈집 리모델링, 경로당 재활용을 통해 거점형 돌봄센터를 시도하고 있다. 나아가 원하는 대상자만 셰어하우스 개념의 공동생활을 유인하고 있으며 공동급식 제공과 생활 지원 프로그램의 운영 등 일상생활의 돌봄 활동을 추진하고 있다.⁸⁾

(2) 통합성

여민동락 공동체의 노인돌봄 활동은 다양한 분야에서 통합적으로 수행되고 있다. 대표적으로 거동이 불편한 노인들을 위한 주간보호서비스를 진행하면서 상대적으로 젊고 건강한 노인들을 위해서는 생산일터공동체 활동을 기획하여 실행하였다. 일터공동체의 활동은 노인들에게 노동을 통한 소득 창출(50만 원)의 효과에 집중한 측면이 있다. 일터공동체는 노인 구성원들이 무리하지 않는 아이템인 모싯잎 송편 생산·판매로 결정하고 하

8) 사업의 중점은 결국 지역의 노인들이 무엇을 필요로 하는가에 대한 수요이고 이를 충족해나가는 과정이다. 노인의 복지는 정부 정책처럼 구분되지 않기에 어떠한 형태로건 간에 지역에서 필요로 하는 일상을 통합적으로 만들어 가지 않으면 지속성이 없다. (여민동락공동체 대표 인터뷰, 2019. 8. 29.)

여 당시 6천만 원을 대출받아 30평 공장을 지어 마을 노인 13명과 함께 시작하였다. 그리고 모싯잎 생산을 위한 작목반도 구성하여 50명의 마을 노인들과 함께 시작하였고 송편 소로 사용되는 동부콩 생산을 추가하였다.

이와 같은 생산활동은 일자리나 소득 창출보다는 공동체 구성원들의 외로움, 고독, 소일거리 필요, 소득 수요 등 다양한 욕구들을 충족시키기 위한 활동으로 사업내용들은 주민들의 의견에 따라 변경되기도 하였다.⁹⁾ 그리고 앞서 소개한 동락점빵의 경우도 공동체의 돌봄 활동이 단순한 생산뿐만 아니라 복지와 소비로 확대되는 통합적 서비스의 행위이며 나아가 마을 구성원 대상 품앗이 학교의 운영과 구성원 대상 마을복지행사(사랑나눔김장행사 등)와 지역고등학교와 연계한 주말 안전지킴이 활동, 방역소독사업 등을 수행하여 지역 중심의 통합적 활동의 모습을 보이고 있다. 이러한 다양한 공동체의 노인돌봄에 기반한 활동들은 지역사회와 구성원들의 수요에 부합하고 필요를 충족시키기 위한 통합적인 노력이 수행되고 있는 현상이라 볼 수 있다.

(3) 지역성

여민동락 공동체는 지역성에 바탕을 두고 지역의 문화와 생활양식의 특징을 활용하여 지역문제를 해결해 왔다(김현·심미승 2015). 귀촌인들이 밀접하게 지역사회와 관계를 맺을 수 있었던 것은 공동체 활동 초기부터 시작한 주민 면담과 지역조사를 통해 지역을 파악하고자 한 노력에서 출발한다. 꾸준한 지역자원조사와 주민 면담을 통해 여민동락 공동체는 노인복지센터 건립과 운영, 떡공장 추진, 동락점빵 활동 등의 사업들을 기

9) 송편 공장은 돈을 벌기 위한 공장이 아니라 노인들이 농사일도 하고 마을 활동도 하는 등 일상생활과 병행할 수 있어야 하며, 공장 운영은 유기농 친환경 생산, 사람의 평화와 건강을 지키고 마을공동체를 살리고 농촌복지를 일군다는 원칙이 있다. (여민동락 대표자 인터뷰 내용, 2019. 8. 29.)

획·운영한 것이다.

이와 함께 주민 의견을 수렴하여 지역사회의 필요에 따라 수행한 대표적인 사업으로 방역 소독사업을 거론할 수 있다. 지역 방역 소독사업은 공동체의 초기 사업으로 수행되었는데 면사무소의 지원을 받아 구성원의 자택 마당 및 외양간 등 지역의 세밀한 부분까지 방역 활동을 수행하였다. 또한 방역 활동을 하면서 지역 구성원과 대화하며 마을 수요를 파악하고 소통을 통해 지역성을 확립하는 중요한 계기가 되었다. 이와 함께 폐교 위기를 맞은 지역 묘량중앙초등학교 살리기 공동체 활동은 지속가능한 사회를 위해 교육의 중요성을 주민과 함께 공유하며 함께 수행한 주요한 지역성의 활동이었다. 여민동락 공동체는 주민들을 대상으로 설득을 통해 학교발전위원회를 만들고 동문과 소통하며 장학회를 설립하였으며 주민과 교사들과 함께 학생들을 위한 다양한 방과후 활동 프로그램을 운영하였다. 이처럼 지속적인 학교 살리기 운동은 지역에 학생의 전학을 유도하면서 폐교 위기의 학교가 ‘무지개혁신우수학교’ 인증을 받고 대안교육으로 자리 잡게 하였다(노컷뉴스 2013/6/11).

3) 공동체 돌봄서비스의 실행방식

(1) 주체성과 관계성

여민동락 공동체 활동 초기에는 주체적인 귀촌인들에 의해 주도적으로 수행된 측면이 강하지만 노인복지센터, 송편 공장과 동락점빵 운영 등 다양한 사업추진과 확산에는 지역주민의 적극적인 참여가 매우 큰 기반이 되었다. 특히 주민들은 생활기반 시설과 활동들에 대한 욕구의 해결에 적극적으로 활동하여 다양한 사업들이 운영될 수 있었다. 현재는 공동체 주요 사업인 노인복지센터(주간보호소), 동락점빵, 송편 공장은 마을 구성원들이 모두 조합원으로 참여하는 사회적협동조합으로 전환하여 운영되고

있다.

이처럼 마을 구성원들의 주체성이 확산되고 강화된 계기는 초기 귀촌인들의 열정적이고 적극적인 관계맺음의 활동으로 시작되어 확대된 결과로 볼 수 있다. 초기부터 구성원들은 주민들을 만나서 이야기를 듣고 욕구를 조사하는 관계성의 행위를 지속해서 실시해온 특징이 있다. 그리고 작목반 및 송편 공장 운영 등도 구성원들의 의견을 적극적으로 수렴하여 유연한 형태로 운영하는 관계를 강조하였다. 이와 함께 여민동락 공동체 활동에 참여하지 않는 지역주민 대상으로도 관계맺음 활동을 강화하여 확산을 도모하고 영광군을 비롯한 다른 지역 지역사회 복지 및 공동체 조직과의 관계 확대를 통해 지역주민의 다양한 욕구를 충족의 활동을 수행하는 관계의 확대를 도모한다.¹⁰⁾

(2) 공동생산

여민동락 공동체의 노인돌봄 활동은 일부 공동체 주도보다 돌봄 활동의 수혜자와 공급자가 함께 형성해가는 공동생산의 형태를 보이고 있다. 여민동락 공동체에서 수행한 다양한 사업들은 노인들인 지역주민들의 적극적인 참여를 통해 가능했으며 지역의 노인들 또한 단순히 사회서비스를 공급받는 대상이 아니라 적극적인 지역 활동을 위해 서비스의 공급자로서 활동을 수행했다. 모싯잎 송편의 생산과 판매 활동부터 거점형 돌봄센터의 운영을 위한 독거노인들의 돌봄 활동과 공동급식 활동, 동락점빵 운영 등 활동을 함께 수행한 것도 지역의 돌봄 활동의 공동생산에 참여한 형태로 볼 수 있다.

10) 돌봄 활동은 보건복지 등 전문성이 요구되는 측면이 있다. 하지만 일반주민이나 공동체는 전문성이 부족하기 때문에 관계적 역량으로 해결할 수밖에 없다. 구성원들이 서로 조금씩 도울 수 있는 구조를 만들고 지역의 전문기관들과 상시적 연계 활동을 하는 것이 전문성을 보완하는 길이다. (여민동락 대표자 인터뷰 내용, 2019. 8. 29)

특히 대표적인 노노케어 형태의 공동생산으로 품앗이 학교의 운영을 거론할 수 있다. 품앗이 학교의 공간은 경로당을 통해 수행되지만, 프로그램 기획과 실제 운영은 부녀회, 청년회를 포함한 마을주민과 노인이 참여하는 회의를 통해 결정되고 공급자와 수혜자가 함께 식사를 준비하고 서로 활동을 공유하고 운영하는 형태를 보이고 있다. 그리고 다양한 품앗이 학교 운영을 위해 영광군 자원봉사센터, 생활체육센터, 관내 종교시설 및 지역사회단체 등과 연계하여 공동으로 운영해가는 보다 확장된 노인돌봄 형태를 지향한다는 점에서 공동생산에 의한 돌봄 활동을 수행한다고 볼 수 있다(한국여성정책연구원 2013).

4) 정부(공공) 활동과의 연계

여민동락 공동체의 활동은 자발적인 주민공동체 운영형태의 사례이지만 효과적인 지역사회 돌봄 활동을 위해 여민동락노인복지센터 개소, 마을기업 인증지원 및 판로구축 지원처럼 정부 지원 체계와 연계되어있다. 구체적으로 동락점빵이나 노인복지센터의 경우 정부의 시장형 일자리 사업, 전라남도 청년일자리사업을 지원받아 사업을 확장하는 형태를 보인다. 그리고 여민동락 공동체는 독거노인들의 공동 주거, 공동급식을 계획하고 있으며 이를 위해 영광군, 영광복지회관, 묘량면지역사회복지협의체 등과 거버넌스를 구성하여 함께 참여하여 활동하고 있다.

여민동락공동체에서 정부지원과의 연계점은 이러한 자생적인 지역 수요에 의해 발생한 공동체 활동의 지속적 확산을 위한 지원에 포커스가 있으며 정부의 인건비 등 직접 재정지원보다는 공공기관 우선구매 및 판로 개척 등 간접적 지원을 강조한다. 특히 지역사회 돌봄의 통합적인 활동과 확산을 위해 공공 중심의 지역 내 다양한 주체 및 자원 간의 네트워크 형성의 지원을 강조한다. 이와 함께 공공지원에 대해 주민자치회의 운영강화를 통해 지역 내 공동체성 강화를 위한 주민들의 의사결정, 합리적 토론과

같이 자치역량 강화의 교육적 측면도 강조하는 점도 특징적이다.

IV. 분석 결과와 정책 방향

1. 분석 결과

본 연구는 일반적인 공공서비스와 다른 지역공동체의 특성에 기반한 돌봄 활동의 이론적 요인들이 실제 각 노인과 아동의 현장 사례들에서 어떻게 발생하고 형성하였는지의 구체적인 과정들을 분석하고자 하였다. 앞서 제시한 분석 틀에 의거하여 사례들의 내용을 종합하면 다음 [표 2]와 같다.

[표 2] 사례분석의 종합

구분	수놓음 육아나눔터	여민동락 공동체
공동체 특성	일상성 • 주민의 일상생활 범위 공간 활동 • 구성원의 일상 중심 보육 활동	• 주민(노인) 일상생활 어려움 해결 목적 • 동락점방, 공동거주 등 생활 중심 활동
	통합성 • 구성원 세대 간의 통합적 서비스 사용 • 공동체 중심의 통합적 돌봄 내용	• 노인돌봄과 생산 경제활동의 통합 • 지역 수요충족의 다양한 마을 통합 활동
	지역성 • 지역주민 참여 유인의 개방적 운영 • 지역기관 연계프로그램의 보육 활동	• 초기 면밀한 지역조사 통한 사업계획 • 마을 방역, 학교 살리기의 지역 활동
실행 방식	주체성 • 공동육아에 대한 적극적 참여 의지 • 1년 이상 자발적 준비모임 형성	• 사업추진, 운영에 지역주민 적극 참여 • 주요 마을 복지사업의 협동조합 추진
	관계성 • 마을주민의 공감 유도와 참여 유인 • 운영을 위한 의사소통과 합의도출	• 귀촌인의 다양한 욕구 조사, 관계 활동 • 지역 전문 돌봄 기관, 주체와 적극 연계 • 공동체 미참여 주민 대상 확산 유인
	공동 생산 • 보육대상 보호자의 운영 활동 참여 • 공급자와 수요자의 공동활동 수행	• 귀촌인과 주민의 다양한 사업 참여 활동 • 노인들의 돌봄 공급(품앗이 학교) 활동
정부활동과 연계	• 공간지원(리모델링)과 운영비 지원 • 구성원 교육, 컨설팅, 네트워크 지원 • 행정처리 업무와 활동비 지원 미흡	• 사업확장, 지속을 위한 정책지원 참여 • 지역자원들과 연계, 주민자치역량 강화의 수요

이처럼 지역공동체 기반 돌봄 활동의 사례 내용을 통해 다음과 같은 분석 결과를 도출할 수 있다. 첫째, 지역공동체 중심의 돌봄 활동의 내용은 구성원들의 일상적 활동에 기반한 필요로 발생하며 이에 따른 통합적 생활세계 중심의 충족이 필요하다. 두 공동체 사례 모두 정책지원 이전부터 지역사회에서 돌봄의 필요를 공동체 구성원들이 체감하고 있다는 공통점이 있다. 제주 수놓음 육아나눔터의 경우 육아 대상뿐만 아니라 다양한 세대가 함께 참여하는 통합적 돌봄 활동을 강조하였고 여민동락 공동체는 지역사회 방역 활동이나 노인들이 직접 생산공동체 활동에 참여하는 모습을 보이고 있다.

둘째, 지역공동체가 중심이 되는 돌봄 활동이기 때문에 지역의 특성을 반영한 돌봄 활동이 중심이 되어야 한다. 제주 수놓음 육아나눔터는 아파트 주민을 포함해 공공기관, 문화기관 등 마을의 다양한 구성원을 참여시키고 함께하는 육아 프로그램을 진행한다는 점에서 지역사회와 상호성을 강조한다. 여민동락 공동체의 경우는 돌봄 활동 수행을 위한 면밀한 지역 조사에 기반하여 수요를 파악하였고 이를 기반으로 주민 간 관계성 획득을 위한 노인복지센터 운영과 지역방역서비스, 초등학교 살리기 등의 다양한 지역맞춤형 돌봄 활동을 수행하였다.

셋째, 지역공동체에 기반한 돌봄 활동의 실행방식은 주체들의 관계성을 기초로 공급자와 수요자의 경계가 없는 공동생산의 형태로 발생하였음을 알 수 있다. 제주 수놓음 육아나눔터도 사업지원을 받기 위해 적극적 공동육아 의지를 지닌 구성원들이 1년여 기간 동안 매주 준비모임을 가졌다. 이러한 주체성과 관계성의 구축은 공동육아 참여자의 부모들이 적극적으로 다른 돌봄 활동에 참여하는 공동생산의 활동으로 확산되는 확실한 기반이 되었다. 여민동락공동체의 경우도 처음에 귀촌인 중심이었지만 다양한 사업수행에 마을주민들이 적극적으로 참여하고 사회적협동조합 전환 시에도 조합원으로 적극적으로 참여하였다. 이러한 적극적 참여와 관계

활동은 품앗이 학교 운영 참여와 동락점빵 및 송편 공장의 복지 활동 운영 참여를 통해 공동생산의 활동으로 나타났다.

마지막으로, 지역 돌봄 활동을 효과적으로 수행하기 위한 공동체 구성원의 의견은 현실적으로 돌봄 활동 수행을 위한 공간 확보를 필요로 한다. 제주 수놓음 육아나눔터의 경우도 이러한 유휴공간 리모델링 지원의 필요성을 지적하고 있으며 여민동락공동체의 경우도 공동 주거 등 노인돌봄 사업확장에서 공간확보를 위한 정부의 지원사업을 시도하고 있다. 이와 함께 지속가능한 공동체 활동과 공동체성 형성을 위해 구성원들에 대한 교육, 컨설팅, 네트워킹과 같은 공공지원이 필요하다.

2. 정책 방향

1) 일상성 기반 돌봄 활동의 정책지원

지역공동체가 수행하는 돌봄 활동 특성은 지역 현장에서 벌어지는 일상성에 기반하고 있다는 의미에 천착하여 이에 따른 정책지원 방향이 필요하다. 따라서 공공의 지원정책에서도 돌봄서비스 시행을 위한 공동체 조직들에 대한 지역사회와의 착근성과 함께 일상 기반의 수요를 탐색하기 위한 노력이 선행되어야 할 것이다.

우선 지역사회의 돌봄 활동 수행을 위한 지역공동체 조직은 앞서 사례들처럼 지역사회의 주민들을 중심으로 구성되어야 하며 일정 기간 이상의 돌봄 활동의 수행 및 준비를 위한 경험을 갖춘 조직을 대상으로 지원사업이 수행되는 것이 바람직하다. 지역공동체 기반의 돌봄 활동은 공동체성이 무엇보다 강조되기 때문에 일상에서 구성원들의 관계와 공동체성 형성, 지역 일상의 수요 파악, 돌봄 활동에 대한 구체적 정보습득 및 교육 활동 등 사전단계 지원이 매우 중요하다고 하겠다. 또한 주민공동체 조직이

일상 속에서 노인, 아동돌봄서비스를 수행하고 더욱 전문성을 갖출 수 있도록 역량 강화 교육프로그램이 함께 병행되어야 할 것이다. 사례조사의 내용처럼 전문기관과의 관계성도 중요하지만, 공동체 자체적인 돌봄 역량도 필요하다는 점에서 구성원에 대한 교육지원을 정책 방향으로 설정해야 할 것이다.

2) 돌봄 활동 수행의 공간구축 지원

노인과 아동 등 취약계층에 대한 돌봄 활동은 이를 수행할 수 있는 공간의 여부가 필수적이다. 하지만 지역공동체 조직들은 대부분 자원 조달에 어려움을 겪고 있으므로 공간마련의 어려움은 공동체들의 돌봄 활동 진입에 가장 큰 장벽이다. 또한 공간의 매입이나 임대가 저렴한 곳은 접근성에 제약이 많아 돌봄 활동의 공간으로 적합성이 떨어진다는 점에서 돌봄 활동에 효과적인 공간을 지역공동체 차원에서 확보하는 것은 가장 큰 어려움이라 할 수 있다. 이러한 측면에서 공공의 정책지원 필요성이 강하게 제기되는데, 돌봄 수요자가 거주하는 지역 주변의 공간시설비를 지원하는 공공의 지원정책이 필요하다. 사례로 살펴본 제주 수놓음 육아나눔터 또한 아파트 및 복지관의 일정 공간이 확보되면 이에 대한 리모델링과 인테리어 비용을 제공하는 지원사업을 통해 수행될 수 있었다는 점에서 이에 대한 적극적인 정책지원의 방향이 필요하다. 또한 여민동락공동체도 기존의 노인복지센터나 마을회관 등의 공간 활용, 떡 공장과 동락점빵 등 공간구축을 위한 정부의 정책지원이 유효하였다. 결국 사례분석을 통해 활동공간 마련은 지역공동체의 지속가능한 활동을 위한 공공정책의 중요한 포인트이며 지역공동체가 돌봄 활동을 위해 형성된 경우 가장 우선해서 고려하고 실행해야 할 공공정책 요인이 되어야 한다. 이와 같은 공간구축의 정책 방향은 특히 지역의 구성원이나 주체들이 상호교류의 용이성이나 장

소의 접근성이 어려운 비도시지역에서 더욱 필요하다. 그리고 단순한 공간만의 구축이 아니라 다양한 주체들의 접근성을 높이는 지원방안까지 함께 고려되어야 할 것이다.

이와 함께 돌봄 활동을 수행하려는 공동체 조직에 대한 지방자치단체의 명확한 기준을 통해 지원대상을 선정할 시 선발기준에 돌봄 활동을 수행할 수 있는 공간확보를 명시하여 지원하도록 하면 효과적일 것이다. 이를 통해 선발된 돌봄 활동을 수행하는 공동체에 공간 리모델링 및 인테리어, 자산취득 등의 시설비를 지원해주는 방식으로 돌봄 활동을 수행하는 공동체 조직에 활동공간의 정책을 지원해 줄 수 있을 것이다. 나아가 돌봄 활동 수행을 위한 지역공동체들이 공간의 확보와 탐색의 용이성을 위해 지역사회 의 유휴공간 및 공공공간에 대한 접근성을 확보하는 지원정책이 필요하다.

3) 돌봄 활동을 위한 민관 협력체계 구축

지역사회에서 돌봄 활동을 수행할 수 있는 주체들은 매우 다양하게 분포되어 있다. 지역공동체 조직들은 노인, 아동 등에 대한 전문적인 돌봄 역량이나 자산이 충분하지 못한 경우가 대부분이므로 지역사회의 전문적인 조직(기관)들과 적극적인 협력을 통한 활동 수행이 필수적이다. 현재 커뮤니티 케어와 같은 정부의 돌봄 활동 지원정책을 활용하는 등 공공과의 연계는 필수적이며 지역사회에 소재한 관계기관과의 협력적 거버넌스를 구축해야 한다. 이러한 민관협력체계 구축은 특히 공간, 주체 등 자원을 갖추지 못한 지역의 차원에서 공공이 주도적으로 나설 필요가 있다. 역량 있는 주체의 유입이나 자원 간의 연계 등 지역공동체 활동이 발생할 수 있는 마중물 제공이 공공의 역할이기 때문이다.

구체적으로 읍·면·동의 지역돌봄 활동을 지원하기 위한 지역돌봄협의체와 같은 상설기구 조직에 공공이 적극적으로 개입하여 지역공동체가 이

를 활용·운영할 기회를 제공할 수 있다. 특히 지방자치단체 조례에 의해 공동체 돌봄서비스를 위한 거버넌스 조직을 만들고 돌봄서비스 지원의 근거를 마련할 필요가 있다. 사회적 돌봄 활동에는 교육청 소속의 학교, 요양원을 포함한 민간의 보건기관 및 사회복지기관들, 지역아동센터 및 청소년 시설들, 공공도서관 등의 지역 돌봄 활동을 수행하는 주체들의 참여가 필요하며 정부의 의지는 공공 정책활동으로 다양한 민간주체들의 참여를 효과적으로 유도할 수 있다는 점에서 중요하다. 이를 통해 지역공동체 조직은 지역사회 각 주체의 전문적 역량, 시설 등을 효과적으로 이용하여 다양한 돌봄서비스를 수행할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 김대건·김동철, 2014, 「휴먼서비스 분야에서 자원봉사 활동성과 시민참여 의식 관계분석: 사회적 자본의 매개효과를 중심으로」, 지방정부연구 18(1): 243-265.
- 김영란, 2013, 「지역연대에 기초한 노인1인가구 돌봄지원방안」, 한국여성정책연구원 연구보고서.
- 김영란·송치선·이철선·이재경, 2013, 「지역연대에 기초한 노인1인가구 돌봄지원방안- 노인돌봄공동체 사례를 중심으로」, 한국여성정책연구원 연구보고서.
- 김영례, 2016, 「사회연대와 사회적돌봄을 잇는 대안공동체 탐색: 2개의 공동체 사례를 중심으로」, 한국사회복지질적연구 10(3): 153-182.
- 김용득, 2018, 「탈시설과 지역사회중심 복지서비스 구축, 어떻게 할 것인가?」, 보건사회연구 38(3): 492-520.
- 김윤영·윤혜영, 2018, 「커뮤니티케어 해외사례와 함의 그리고 구상」, 비판사회정책 60: 135-168.
- 김은정, 2015, 「사회적 돌봄체계 구축에서 공동체적 접근에 관한 연구」, 사회복지연구 46(2): 153-176.
- 김학실, 2017, 「공동체 기반 서비스 공동생산(co-production)에 관한 연구: 충북의 9988 행복지킴이 사업을 중심으로」, 한국정책학회보 26(2): 79-105.
- 김현·심미승, 2015, 「사회생태주의 관점에서 농촌지역사회복지 실천」, 한국지역사회복지학 53: 29-50.
- 김현호, 2014, 「선진형 지역공동체 정책적 지원방안 연구」, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김형용, 2012, 「지역사회서비스와 마을공동체」, 월간 복지동향 214: 43-46.
- 김희강·강문선, 2010, 「돌봄의 공공윤리: 예바 키테이 이론과 장애아가족 양육지원사업」, 한국정치학회보 44(4): 45-72.
- 박기남, 2011, 「영국의 노인돌봄정책과 시민사회 자원조직의 역할」, 한국사회정책 18(1): 121-145.
- 서동희·김좌경, 2019, 「고령시대 공공데이터기반 지역사회 보건-복지 돌봄 방안 모색: 커뮤니티케어를 중심으로」, 한국사회복지행정학 21(1): 55-81.
- 석재은, 2018, 「커뮤니티 케어와 장기요양 정책과제」, 월간 복지동향 238: 28-33.

- 손태주. 2018. 「제주지역 사회적 돌봄 공동체 활성화 방안」. 제주가족여성연구원 연구보고서.
- 송다영. 2018. 「돌봄민주주의와 함께 돌봄 정착 방안」. 2018년 제1차 가족정책포럼. 한국건강가정진흥원.
- 유해미. 2018. 「아동돌봄분야의 민관 협력체계 구축방안 연구」. 육아정책연구소 연구보고서.
- 이선미. 2016. 「돌봄의 특성과 돌봄 공공성의 요건」. 사회와 이론 29: 223-260.
- 임정기 · 홍세영. 2019. 「지역사회 돌봄 체계 구축을 위한 대안적 모델 연구」. 노인복지연구 74(2): 219-253.
- 전대욱. 2016. 「지역공동체 활성화 마스터플랜 수립 연구」. 한국지역진흥재단 연구보고서.
- 전지훈. 2016. 「공동체요인이 행복에 미치는 영향에 관한 연구」. 성균관대학교 박사학위논문.
- 전용호. 2012. 「영국 케어매니지먼트 시스템의 운영과 발전에 관한 연구」. 한국케어매니지먼트연구 7: 1-24.
- 주현성 · 김용득. 2018. 「공공성 담론으로 보는 돌봄서비스: 상호의존의 조직화와 공동생산을 중심으로」. 한국사회복지행정학 20(2): 233-262.
- 진미정. 2015. “한국가족정책의 특수성과 과제: 미시공공성과 공동체성.” 최연실 · 고선주 · 권희경 지음. 『한국가족을 말하다: 현상과 쟁점』, 53-76. 도서출판 하우.
- 하현상. 2017. 「지역공동체의 이해와 활성화」. 행정안전부 연구보고서.
- 황명진. 2020. 「인구고령 사회의 노인복지와 커뮤니티케어」. 공공사회연구 10(2): 5-28.
- 황승현. 2018. 「한국형 커뮤니티 케어의 방향과 전략: 지역사회중심의 복지서비스 구축방안」. 제2회 사회공헌포럼. 한겨레경제사회연구원.
- 커데이, 에바 페더(Kittay, Eva Feder). 2016. 『돌봄: 사랑의 노동』. 김희강 · 나상원 역. 박영사.
- 트론토, 조안 클레이(Tronto, Joan Claire). 2013. 『돌봄 민주주의』. 김희강 · 나상원 옮김. 아포리아.

Boyle, D., Slay, Julia Slay and Lucie Stephens. 2010. *Public services inside out: Putting co-production into practice*, NESTA.

Daly, M. 2002. “Care as a Good for Social Policy.” *Journal of Social Policy*

- 31(2): 251-270.
- Daly, M., Lewis, J. 2000. "The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States." *British Journal of Sociology* 51(2): 281-298.
- Hillery, P. 1955. "Definitions of Community: Areas of Agreement." *Rural Sociology* 20: 111-123.
- Held, V. 2006. *Care and Justice*. Boulder, CO: Westview Press.
- Kahn, A. J. 2000. *Social policy and social value*. New York: Bandom House.
- MacIver, R. M. 1917. *Community, A Sociological Study: Being an Attempt to Set Out the Nature and Fundamental Laws of Social Life*. London: Macmillan.
- Mahon, R. 2002. "Gender and Welfare State Restructuring: Through the Lens of Child Care." In *Child Care Policy at the Crossroads: Gender and Welfare State Restructuring*, edited by Michel, S. and Mahon, R., 152-187. New York: Routledge.
- McMillan, D., Chavis, D. 1986. "Sense of Community: A Definition and Theory." *Journal of Community Psychology* 14: 6-23.
- Nisbet, A. 1969. *The Quest for Community*. New York: Oxford University Press.
- Osatrom, E. 1996. "Crossing the great divide: Coproduction, synergy and development." *World Development* 24(6): 1073-1087.
- Ruddick, S. 1989. *Maternal Thinking: Toward a Politics of Peace*. Boston: Beacon.
- Sainsbury, E. 1997. *The Personal Social Services*. London: Pitman.
- Sipila, J., Kroger, T. 2004. "European families stretched between the demands of work and care. Editorial introduction." *Social Policy & Administration*. 38(6): 557-564.
- Thomas, C. 1993. "De-Constructing Concepts of Care." *Sociology* 27(4): 649-669.

국 문 초 록

지역공동체 기반 돌봄 활동의 요인구성과 정책 방향: 노인과 아동의 돌봄공동체 사례를 중심으로

전지훈(충남연구원 사회통합연구실 초빙책임연구원)

본 연구는 돌봄 규모가 확대되면서 서비스 공급의 주체·방식이 다원화되었지만, 정부의 표준화된 서비스가 충족하지 못하는 문제점이 제기되면서 돌봄서비스에서 지역공동체에 기반한 돌봄 활동에 주목하였다. 본 연구는 지역공동체 돌봄 활동의 확산을 위해 고려해야 할 주요한 요인들에 대해 검토하고 정책의 방향을 제시하고자 한다. 우선 공동체 기반 돌봄 활동의 특성 도출을 위해 본 연구는 공동체 돌봄 활동의 공간적 요인과 실행방식의 요인을 도출하였다. 그리고 공동체 기반 돌봄 활성화를 위한 행정(공공)과 연계 요인으로 최종 구성하였다. 이러한 요인구성을 분석 틀로 하여 본 연구는 아동돌봄과 노인돌봄의 사례를 분석하였다.

사례분석 결과는 다음과 같다. 첫째 지역공동체 돌봄 활동은 이용자들의 일상적 활동 기반의 필요에 의해 발생하기 때문에 통합적 생활세계 중심의 충족을 보이고 있다. 둘째, 지역공동체 기반 돌봄 활동은 주체들에게서 확대되어 지역사회와 상호교류를 지향한다. 셋째, 주체들 간 관계성 기반으로 공급자와 수요자의 공동생산 형태로 발생하고 있다. 마지막으로 지역공동체 돌봄 활동의 가장 필요하면서 효과적인 정책은 공간구축을 위한 지원 형태이다. 따라서 정책 방향으로서는 일상성 기반의 상호 관계 형성에 대한 초기지원의 필요성과 함께 지역공동체의 돌봄 활동 공간구축의 지원, 효과적인 돌봄 활동 수행을 위한 민관 거버넌스 구축과 운영지원이 필요하다.

주제어 : 지역공동체, 사회적돌봄, 공동육아, 노인돌봄공동체

Abstract

Factors and Policy Direction of Care Activities based on Local Communities:

Focusing on Cases of Caring of Children and the Elderly

Jeon, Gihoon(Senior Researcher, Social Integration Research, Chungnam Institute)

This study identifies factors for spreading local community-based care activities and suggests policy directions accordingly. First, this study identifies locality, dailiness, and integrity as spatial characteristics of community care activities. Next, it identifies subjectivity, relationship, and coproduction as factors in the community's caring activities. In addition, it examines the connection with administration to support community care activities. This study analyzes the cases of the elderly and children's care community based on the identified factors. The implications of the case analysis results are as follows. First, it is necessary to support local research activities centered on dailiness and relationship formation. Second, it is necessary to support the facility cost of building a caring space for caring activities of local communities. Third, it is necessary to support the establishment and operation of governance for effective caring activities of local communities.

Key words: Local Community, Social Care, Cooperative child care,
Community for elderly caring

서평

| 투명인간을 찾아서

『보이지 않는 여자들: 편향된 데이터는 어떻게 세계의 절반을 지우는가』

캐럴라인 크리아도 페레스 지음. 2020. 황가한 옮김.

서울: 웅진지식하우스

최영화

투명인간을 찾아서

『보이지 않는 여자들: 편향된 데이터는 어떻게 세계의 절반을 지우는가』.
캐럴라인 크리아도 페레스 지음. 2020. 황가한 옮김. 서울: 웅진지식하우스

최영화*

최
영
화

‘유리천장(glass ceiling)’은 ‘여성의 고위직 진출을 가로막는 보이지 않는 장벽’을 뜻한다(국립국어원 우리말샘). 영국의 경제주간지 《이코노미스트(The Economist)》가 매년 발표하는 ‘유리천장 지수(glass-ceiling index)’에서 한국은 2013년부터 2020년까지 8년째 경제협력개발기구(OECD) 회원국 29개국 가운데 최하위를 기록해오고 있다. 이 정도면 ‘보이지 않는 장벽’이라고 말하기도 머쓱하다. 명백히 보이지만 보이지 않는 것처럼 여겨지는 것들은 비단 여성의 삶에 드리워진 장벽만이 아니며, 그 것이 가로막는 것은 여성의 고위직 진출만이 아니다.

여성 자체가 보이지 않는 존재로 취급된다. 『보이지 않는 여자들(Invisible Women: Exposing Data Bias in a World Designed for Men)』의 저자 캐럴라인 크리아도 페레스(Caroline Criado Perez)는 논문과 보고서, 각 정부와 국제기구의 공식자료, 주요 언론의 기사 등 무려 1,330여 개의 공신력 있는 통계자료를 제시하며 세상이 어떻게 여성을 투명인간화 해왔고, 그 결과 여자들에게 무슨 일이 일어나는지를 끈질기게 추적한다. 이 책에서 저자가 다루고 있는 분야는 세상의 거의 모든 분야라고 할 수 있다. 총 6부(일상, 직장, 설계, 의료, 공공 생활, 재난) 16장(이동, 도시계획, 돌봄노동, 고용과 승진, 산업안전, 불안정노동, 개발계획, 사회

* 인천연구원 도시경영연구실 연구위원(Email: yhc@ii.re.kr)

적 표준, 기술, 의학 연구, 진단과 치료, 노동 가치, 세금, 정치, 재해복구, 난민)에 걸친 과학적 데이터를 토대로 살펴본바, 세상의 표준 인류는 남성이다. “젠더 데이터 공백에 있어서 가장 중요한 점 중 하나는 그것이 대개 악의적이지도, 심지어 고의적이지도 않다는 것이다. 오히려 정반대다. 그것은 수천 년 동안 존재해온 사고방식의 산물일 뿐이기에 일종의 무념이라 할 수 있다. 남자들은 굳이 언급할 필요가 없고, 여자들은 아예 언급되지 않는다는 점에서 이중 무념이기까지 하다. 우리가 인간이라 통칭하는 것은 남자를 의미하기 때문이다(16쪽).”

저자는 젠더 데이터 공백이 이러한 무념의 원인이자 결과일 뿐만 아니라, 수많은 편견을 양산하며 우리의 삶을 지배해오고 있다고 말한다(20쪽). 무념에 대응하는 일은 고되고 지난한 법이다. 관심이 없거나 문제라고 생각되지 않는 것에 문제를 제기해야 하기 때문이다. 예상되는 무수한 반론과 이의 제기에 선제적으로 대응하기라도 하듯, 저자는 지나칠 정도로 방대한 자료와 사례를 제시한다. 그러나 친절하게도 맺음말에서 주제를 3가지로 압축해준다. “세상을 계속해서 짓고 설계하고 발전시켜 나갈수록 우리는 여성의 삶을 고려해야 한다. 특히 세상과 여성의 관계를 정의하는 3가지 주제를 고려해야 한다(380쪽).” 그것은 ‘보이지 않는 여자’, ‘여자로 보이는 여자’, ‘무급노동’이다. 이 글도 이 3가지 주제를 중심으로 젠더 데이터 공백이 초래하는 위험이 무엇인지 살펴보고자 한다.

보이지 않는 여자

“우리는 왜 남자들만이 아니라 여자들을 위해서도 기능하는 도시를 설계하지 않는가?”라는 2016년 《가디언(The Guardian)》 기사는 “젠더에 관한 추적 및 추이 데이터”를 포함하는 데이터 세트의 수가 제한적이기 때문에 “여자들에게 필요한 것을 반영하는 인프라 프로그램의 개발을 어렵

게 만든다”라고 경고한다(93쪽). 애초에 여성 데이터를 수집하지 않거나, 수집하더라도 성별에 따라 구분하지 않기 때문에 여성들은 정책과 제도를 만들고 설계해나가는 과정에서 쉽게 무시된다는 것이다. 책에서 제시하고 있는 사례를 몇 가지만 살펴보자.

교통계획과 도시계획, 농촌개발계획에는 여성적 관점이 간과되곤 한다. 기존 연구와 제도가 남성의 단순한 이동패턴(자동차를 이용한 노동이동)에 편향되고, 여성의 연쇄적 이동패턴(대중교통을 이용한 돌봄 이동)을 고려하지 못한 결과, 대중교통체계가 여자들에게 적절한 서비스를 제공하지 못한다는 사실이 지적된다(61~66쪽). 도시계획 정책에서도 마찬가지다. 도시를 상업지구, 주거지구, 산업지구와 같은 단일 용도구역으로 나누는 전통적인 도시계획 방식은 여성의 이동성을 고려하지 못한 채 지나치게 단순한 범주화와 함께 남성 편향을 전 세계의 도시 형태에 불어넣었다(67쪽). 또한 저개발국에서 경제활동을 하는 여자의 79%, 전 세계에서 경제활동을 하는 여자의 48%가 농업에 종사하지만, 농촌개발계획이나 농촌교육은 아예 여성에게 도달하지 않는다. 가사노동과 돌봄노동으로 인해 교육에 할애할 시간이 없거나, 교통수단 접근성이 떨어져서, 혹은 언어장벽 등의 문제도 고려되지 않는다(195~196쪽).

젠더 데이터의 공백은 여성을 배제할 뿐만 아니라 여성의 건강과 생명에 실질적 위험을 초래하기도 한다. 자동차 사고를 당하면 중상을 입을 확률은 여자가 남자보다 47% 높고, 경상을 입을 확률도 71% 높으며, 사망할 확률은 17% 높다. 키, 몸무게, 안전벨트, 충돌 강도 같은 요인을 통제해도 마찬가지다. 이것은 1950년대부터 지금까지 자동차가 키 177cm에 몸무게 76kg이며 남성의 근육 분포와 남성의 척추를 가진 ‘평균 남성’을 기준으로 제작된 충돌시험 인형을 사용해 설계되어왔기 때문이다(238~240쪽). 그 외에도 ‘남자에게 맞는 원 사이즈’로 제작되는 성 중립적인 제품들이 여성의 건강에 초래하는 위험은 다양하다(204~217쪽).

의료분야에서는 더 심각하다. 여자의 증상이나 질병이 남자의 것과 일치하지 않을 경우 오진되거나 치료받지 못하는 현상을 일컫는 용어(엔틀 증후군)까지 있을 정도다(272쪽). 여성에게는 약효가 없는 약이 흔하며, 여성만 걸리는 질병이거나 남성보다 여성에게 흔한 질병의 경우, 제대로 진단조차 받기 어려운 경우가 많다. 여체에 대한 데이터가 부족한 탓이다. 이러한 의료 데이터의 공백으로 인해 의료계에 인공지능시스템이 도입될 시 여성에게 더욱 치명적일 수 있다. 편향된 데이터로 학습한 머신 러닝이 기존의 편향을 증폭할 수 있기 때문이다. 이처럼 설계과정에서 (의학적으로든, 기술적으로든, 건축학적으로든) 여체를 고려하지 않은 결과, 여자가 살아가는데 적대적이고 위험한 세상이 됐다(380쪽).

(여자로) 보이는 여자

보이지 않는 여자들이 잘 보일 때도 있다. 성적 대상으로 보일 때 말이다. 여자는 대중교통에서, 직장에서, 성 중립 화장실에서, 폭풍 대피소에서, 노숙인 보호소에서, 난민캠프에서도 성폭력을 당한다(395쪽). 그리하여 여자는 공공장소를 두려워하는 경우가 많다. 한국사회의 맥락과 교차해 보자. 한국보건사회연구원(2018)이 전국 만 19세 이상~75세 이하 성인남녀 3,873명을 대상으로 조사한 『사회통합 실태 진단 및 대응 방안 연구』 보고서에 따르면, 여성의 46.08%가 ‘야간 통행 · 귀가 시 마주치는 사람에 대한 두려움’을 겪는 것으로 나타났다. 이는 남성(12.57%)의 약 4배 수준이다. 마찬가지로 세계 각국의 범죄 조사 및 경험적 연구에 따르면 대다수 여성은 공공장소에 있을 때 폭력의 피해자가 될까 봐 두려워한다. 이 공포는 저자가 주장하듯이 여성의 이동권에 영향을 미친다. 핀란드, 스웨덴, 미국, 캐나다, 대만, 영국의 연구를 봐도 여자들은 하나같이 이 공포를 기준으로 자신의 행동과 이동방식을 결정한다. 그들은 특정한 경로, 시

간대, 교통수단을 피한다. 이처럼 여자가 성폭행당할 위험을 해결하지 못하는 도시계획은 공공장소를 이용할 여성의 동등한 기본권을 침해한다(80~82쪽).

여자들은 일상적 행위여야 마땅한 용변을 해결하는 동안에도 성폭력에 직면한다. 그러나 이에 대한 정확한 데이터는 구하기 힘들다(78쪽). 저자는 주로 인도, 남아프리카공화국의 공중위생 시설 부재로 인한 성폭력 문제와 여성 건강 문제를 다뤘으나, 한국에서도 공공 화장실은 여성들에게 안전한 공간일 수가 없다. 2016년 5월 17일, 강남역 9번 출구 인근 노래방 화장실에서 한 남성이 일면식도 없던 여성을 살해한 사건은 많은 한국 여성들이 일상적 불안감을 폭발적으로 드러내게 된 계기가 되었다. 이후에도 여자 화장실에 설치된 불법 카메라가 꾸준히 발견되어 이제 전국 대부분의 공공 여자 화장실에는 불법 촬영 경고와 신고 안내가 부착되어 있을 정도다. 이렇게 여성을 대상으로 한 성폭력을 수준 별로 집계하지 않고, 그것을 반영하여 대책을 마련하지 않음으로써 여성의 자유는 더욱 제한되어 버린다.¹⁾

젠더를 고려하지 않을 때 도시의 공공장소는 남성의 것이 된다. 저자는 공공장소가 정말로 공공을 위한 곳이 되려면 지금부터라도 세계 인구의 나머지 절반을 배려하기 시작해야 한다고 말한다(97쪽).

1) 범죄심리학자 이수정 교수는 한국의 여성 대상 성범죄 통계자료와 가정폭력 통계자료가 부족하다고 말한다. 이 교수는 “여성 피해 관련 통계는 엉망진창”이라며 특히 부부 또는 파트너(연인) 간 가해·피해 사례에 대해 “분류된 통계가 없으니 치안 정책에서 뭐가 가장 필요한지를 파악할 수가 없다”고 지적한다. 범죄통계나 범죄백서에 스토킹 범죄에 대한 통계자료도 여전히 누락되어 있다. “이수정, 성범죄 DB 집념으로 구축... 이젠 스토키들 쫓아다닐 것.” 문화일보, 2020.6.5. <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2020060501031803019001>(검색일: 2020년 12월 13일)

무급노동

페미니스트 학자 실비아 페데리치(Silvia Federici)는 『가사노동에 대한 임금(Wages Against Housework, 1975)』에서 “그들은 그것을 사랑이라고 말하지만, 우리는 무급노동이라고 말한다”라고 반박한 바 있다. 저자 또한 “전 세계 여성의 삶에 미치는 영향으로 말하자면 무급 돌봄노동이 가장 중요할지도 모른다”라고 말한다(380쪽). 전 세계적으로 여성은 무급노동의 75%를 담당하며 매일 무급노동에 3~6시간을 들이는 것으로 나타난다(102쪽).

한국사회의 경우, 통계청 국가통계포털의 「국가발전지표」 중 ‘생활시간조사’ 결과를 보면, 19세 이상 기혼남녀의 1일 평균 가사노동(가정관리, 가족 보살피기) 시간은 2019년 기준 여성 244분, 남성 60분으로, 여성의 가사노동 시간이 남성의 4배를 넘어선다. 맞벌이 가구의 가사노동 시간을 살펴봐도, 여성 187분, 남성 54분으로, 여전히 3.5배가량 여성의 가사노동 시간이 더 많다. 현실적으로 가사노동과 돌봄노동을 하지 않을 수 없는 상황에서 여성들은 안정적인 풀타임 노동보다 저임금 파트타임 노동을 ‘선택’하게 되고, 그것이 여자를 더욱 가난하게 만든다. OECD(2014)는 『무급 돌봄노동(Unpaid Care Work: The missing link in the analysis of gender gaps in labour outcomes)』 보고서에서 여자가 남자보다 많은 시간을 무급 돌봄노동에 쓰는 나라일수록 남녀 임금 격차가 심하다는 연구 결과를 발표하기도 했다. 이를 증명이라도 하듯, 2020년 ‘유리천장 지수’에서 한국의 남녀 임금 격차는 29개국 중 29위를 차지했다. 한국 여성은 남성보다 가사노동을 3.5배~4.1배 더 하면서도 남성보다 임금을 34.6%나 덜 받고 있다는 것이다.

이렇게 눈에 띄게 많은 시간을 여성이 무급노동에 투여하고 있으나, 그것의 가치는 전혀 평가되지 않는다. 오히려 평가 절하된다. 직장의 성과

중심 업무 평가제는 ‘돌볼 대상이 없는 직원’에게 유리하게 설계되었기 때문에, 자녀가 있는 맞벌이 여성은 일터에서 출발선과 종착점이 다른 경주를 하는 셈이다. 여성의 과도한 무급노동으로 인한 유급노동 참여율 저하는 여성 개인의 삶뿐만 아니라 GDP에도 부정적인 영향을 미친다. 여성의 노동시장 참여율이 남성 수준으로 높아지면 GDP가 증가할 것이라는 연구 결과는 국내·외에서 지속해서 나오고 있다. 최근에는 골드만삭스(Goldman Sachs)(2019)가 성별 고용격차 해소에 따른 GDP 잠재성장을 증가 가능성 등을 전망한 『위미노믹스(Womenomics) 5.0』 보고서에서 한국의 노동시장에 남녀가 동등하게 참여한다면 14.4%의 GDP가 성장할 것이라는 예측을 하기도 했다. 정말로 한국 경제의 성장을 원한다면, 여성의 무급노동에 관한 데이터를 수집하고, 그것의 가치를 책정하며, 여성에게 무급노동을 떠밀지 않는 방향으로 경제정책과 노동정책을 다시 설계해야 할 것이다.

성별/젠더 데이터 공백에 대한 해법

저자는 젠더 데이터의 공백이 여성과 사회에 미치는 악영향을 분석하는데 그치지 않고 이 공백을 채우기 위한 해법까지 제시한다. 그것은 다양한 정책과 제도의 의사결정 과정에, 연구에, 지식 생산에 여성이 진출하고 참여하도록 하는 것이다. 현재 여성에게 맞지 않는 세상은 젠더에 대한 고려 없이 세상을 설계하고 제도를 만든 결과다. 여성 정치인의 부족은 젠더 데이터 공백을 낳고, 젠더 데이터 공백은 다시 여성에게 필요한 법안의 가결률이 낮아지는 결과를 초래한다(344~345쪽). 미국과 영국, OECD 회원국의 여러 연구에 따르면 여자들은 여성문제를 우선시할 확률과 여성 관련 법안을 발의할 확률이 높다(325쪽). 그러므로 여성 정치인의 확보는 근본적 대안이 될 수 있다.

저자는 세계 각국에서 여성이 정치에, 도시계획 및 설계 등에 참여하면서 미친 긍정적 사례들을 설득력 있게 제시하며 여성 정치인 쿼터제가 필요하다고 주장한다(326쪽, 336쪽). 정치인 쿼터제와 관련하여 한국의 선거제도 사례도 언급된다. 혼합형 선거제(비례대표제와 소선거구제)를 채택하고 있는 한국이 여성 쿼터제를 원칙으로 함에도 이를 지키지 않은 결과, 2018년 기준 한국 여성 의석의 비율이 17%에 불과하다고 지적한다(337~338쪽). 2020년 ‘유리천장 지수’에서도 한국의 여성 의석수 비율(16.7%)은 OECD 평균인 30.8%에 한참 미치지 못하며 순위로는 29개국 중 27위로 나타났다. 한국이 여성 정치인 쿼터제를 제대로 시행할 때 한국 정치와 유리천장 지수, 그리고 여성의 삶 전반에 어떠한 변화가 찾아올지 궁금해진다.

이 책에서 인용되고 있는 사례와 데이터는 대부분 영국, 호주, 캐나다, 미국 등 영미권 국가와 유럽 국가의 것이다. 한국의 젠더 데이터 공백과 그것의 영향에 대해서는 한국 학자와 연구자들을 중심으로 조사와 연구, 논의가 이루어져야 할 것으로 보인다. 저자는 “우리가 성별 구분 데이터를 수집하지 않는다면, 도시계획에 사용하지 않는다면, 의도치 않은 남성 편향이 의외의 곳에서 불쑥 튀어나오게 될 것이다”라고 말한다(94쪽). 세상의 거의 모든 분야에서 실종되거나 편향된 젠더 데이터를 꾸준히 구축해 나가는 일, 그것이 인류의 삶 전반을 설계하고 제도화해나가는 데 사용되도록 하는 일은 이 책의 독자들, 연구자들, 정책 입안자들, 행정가들의 몫이다.

『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 3편) • 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	• 기획논단: 여성과 도시(『코로나-19(COVID-19) 이후 한부모가족의 주거 스트레스 유형별 특성과 지원 방향 모색』 외 1편) • 일반논문: 「공원 기반 포용적 근린재생사업의 경제적 가치 추정」 외 6편	• 한국연구재단 등재학술지 선정 (11월 2일)
2021.6.30.	제19호 (예정)	• 기획논단: 팬데믹과 도시 I	

『IDI 도시연구』 편집위원회 활동

2020. 1. 1. ~ 2020. 12. 31.

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 - 도시리포트 및 서평 원고의 질적 제고를 위한 편집위원회 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
제5차	2020.7.6.(월) ~ 7.8.(수)	• 「제2회 도시연구 발표논문 공모전: 여성과 도시」 발표자 선정 내부심의
제6차	2020.8.24.(월) ~ 8.26.(수)	• 『도시연구』 영문제호 확정 → Korean Journal of Urban Studies(2021년 적용) • 학술지 편성체계 개편 - 학술논문 중심의 학술지 정체성 강화를 위해 도시리포트는 폐지하고 서평은 유지함. • 「제2회 도시연구 공모논문 발표회」, 「제19회 도시연구 세미나」 학술행사 준비 검토 • 통권 제19호 기획논단 - “이주민과 도시” → “팬데믹과 도시 I” • 통권 제20호 기획논단 주제선정(“팬데믹과 도시II”)

제7차	2020.12.14.(월) ~ 12.15.(화)	• 학술지 『IDI 도시연구』 한국연구재단 등재지 선정 보고 (2020년 11월 2일) • 통권 제18호 논문심사결과 보고 • 통권 제18호 기획논단/일반논문 게재편수 및 게재논문 확정 • 2021년 「제3회 도시연구 공모논문 발표회」, 「제20회 도시연구 세미나」 학술행사 준비 검토 • 온라인투고시스템 보급사업자 변경 - 한국연구재단 → 누리미디어 • 개인정보 수집·이용·제공 동의서 의무화
-----	-------------------------------	---

『IDI 도시연구』 학술행사 보고

2020. 1. 1. ~ 2020. 12. 31.

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)
제18회 도시연구세미나	■ 개요 - 주제 : “산업의 디지털화와 생활의 변화” - 주최 : 인천연구원, 성공회대학교 노동사연구소 - 주관 : 인천연구원 ■ 기조발표 - 발표 : 장영석(성공회대학교 노동사연구소 소장, 중국학과 교수) “디지털 기술이 산업과 노동에 미치는 영향” ■ 주제발표 - 발표 1 : 김영선(고려대학교 한국사회연구소 연구교수) “플랫폼 자본주의 시대의 노동자상”

회차	행사내용
제18회 도시연구세미나	• 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) 개최예정이었으나, 신종 코로나 바이러스 감염예방 및 확산방지를 위한 정부지침에 따른 ‘사회적 거리두기’의 일환으로 서면 참여 형식으로 개최되었습니다.
제2회 도시연구 공모논문 발표회	■ 개요 • 주제 : “여성과 도시” • 일시 : 2020. 10. 8.(목) 10:00~12:00 온라인 영상회의(인천연구원 YouTube Live) • 주최 : 인천연구원 • 주관 : 인천연구원 ■ 주제발표 • 발표 1 : 문예찬(KDI 국제정책대학원 개발정책학 석사과정) - “여성친화도시의 발전방향과 과제: 지속가능발전목표(SDGs) 적용을 중심으로” • 발표 2 : 이지영(서울대학교 사회학과 석사과정) - “비혼여성 1인 가구의 주거환경만족도 결정요인 분석” • 발표 3 : 박주은(인천가족재단 가족정책실장) 이은경(고려대학교 정부학연구소 선임연구원) - “코로나 19와 여성친화도시 조성 과제”

회차	행사내용
제2회 도시연구 공모논문 발표회	■ 지정토론 • 토론 1 : 최유진(한국여성정책연구원 성평등정책확산전략실장) • 토론 2 : 정기성(한국토지주택공사 토지주택연구원 책임연구원) • 토론 3 : 장미현(젠더공간연구소 소장)
제19회 도시연구세미나	■ 개요 • 주제 : “여성과 도시” • 일시 : 2020. 10. 8.(목) 14:00~18:00 온라인 영상회의(인천연구원 YouTube Live) • 주최 : 인천연구원, 한국문화사회학회 • 주관 : 인천연구원 ■ 주제발표 • 발표 1 : 주혜진(대전세종연구원 도시경영연구실장) 김혜나(고려대학교 세종캠퍼스 문화창의학부생) - “도시는 어떻게 ‘남성’의 것이 되었나?: 공간 기억으로 구성된 도시 정체성” • 발표 2 : 지은숙(서울대학교 비교문화연구소 학술교수) - “도시거주 비혼여성의 주거연대와 대안적 거주생애사의 구축” • 발표 3 : 김경자(계명대학교 사회학과 박사수료) - “대구 도시여성의 사랑과 결혼에 대한 서사: 대구 20-60대 기혼여성의 문화사회학적 분석” • 발표 4 : 니시아마 치나(고려대학교 글로벌일본연구원 연구원) - “고령화 사회에서의 도시재생 방안 연구: 일본 지방도시, 신도시 사례 중심으로” ■ 지정토론 • 토론 1 : 정현주(서울대학교 환경계획학과 교수) • 토론 2 : 김혜경(전북대학교 사회학과 교수) • 토론 3 : 서지영(연세대학교 국어국문학과 강사) • 토론 4 : 유형동(한신대학교 국어국문학과 교수)

『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 • 여백 : 상/하 15, 좌/우 20 • 머리말 15, 꼬리말 15, 제본 0	
문단 모양	• 여백 : 좌/우 0, 상/하 0 • 줄간격 : 160 • 들여쓰기 : 2 • 양쪽 혼합, 날말간격 0	
글자 모양	장 제목	• 글꼴 : 휴먼명조(또는 신명조), 진하게 • 크기 : 14.5 point • 장평 : 95, 자간 : -5
	절제목	• 글꼴 : 휴먼명조(또는 신명조), 진하게 • 크기 : 13.5 point • 장평 : 95, 자간 : -5
	본문	• 글꼴 : 휴먼명조(또는 신명조) • 크기 : 10.5 point • 장평 : 95, 자간 : -5
	직접인용	• 글꼴 : 휴먼명조(또는 신명조) • 크기 : 9 point • 장평 : 100, 자간 : 0
	기타	• 각주크기 : 9.5 point • 목차크기 : 10 point • 논문제목 : 18.5 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 ‘줄고’라는 용어를 사용하지 말고 반드시 필자의 이름을 적어 밝혀야 한다.

3. 국문 원고는 한글 사용을 원칙으로 한다.

- 1) 한자는 혼동의 우려가 있는 경우에 한하여 먼저 한글을 쓰고 괄호 속에 한자를 부기한다.

예) 지체주의(肢體主義)

- 2) 외래어는 학계에서 통용되는 번역어를 사용하되, 존재하지 않는 경우 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 오탈자, 비문(非文), 논리 전개의 오류 등을 교정하거나, 저자에게 수정을 요구할 수 있다.

2. 게재 논문 및 순서 결정

- 1) 투고 논문의 심사가 모두 종료된 후, 편집위원회는 심사결과 등급에 따라 해당 호에 게재할 논문을 확정한다.
- 2) 기획논문과 일반논문의 게재편수는 연간발간계획에 의거하며, 기획주제에 부합하는 일반논문을 기획논문으로 조정할 수 있다.
- 3) 발간계획의 게재편수를 초과할 경우, “게재”로 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 제출해야한다. ‘수정후 게재’ 판정 논문은 수정결과표와 함께 기존 심사자 3인에게 확인요청을 보내 원고를 확인하는 과정을 거친다. 만일 정당한 사유없이 기한을 초과할 경우 ‘게재불가’로 판정할 수 있다.
5. 논문 수정확인: 편집위원회는 투고자가 다시 제출한 논문이 수정보완 요구대로 수정되었는지 확인한다. 1차의 경우 10일 내에, 2차 이후에는 7일 내에 검토의견서를 투고자에게 통보해야 한다. 검토의견서 작성이 지체될 경우, 투고자에게 일정을 통지하고 연장할 수 있다.

『IDI 도시연구』 연구윤리 규정

2009년 4월 15일 제정
2013년 9월 16일 개정
2014년 4월 4일 개정
2017년 7월 20일 개정
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, 공정성, 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 대상자 등에게 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 제18호 **IDI 도시연구** Incheon Development Institute
Urban Research

발행 2020년 12월 30일

발행인 이용식

발행처 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
