

2013. 4. 19(금) 제 1 회의

제 2 분과

로컬거버넌스와 지방행정

성 주류화 확산과 로컬 거버넌스

박 은 미(경북여성정책개발원)

이 곤 수(대구대학교)

I. 서 론

성별영향분석평가법 제정 및 성인지예산제도 확대 시행으로 변화하는 정책 환경에 대응하고 지역 실정에 적합한 정책개선안을 도출하고 연계할 필요가 있다. 성 주류화 확산을 위하여 경상북도의 다양한 주체들인 전문가, 시민단체, 정책담당자 등이 교류하고 협력하여 정책개선안을 실현시켜 나아가야 한다. 그간 경상북도는 2005년부터 성별영향분석평가사업을 추진해 오면서 사업별로 다양한 정책개선안을 제시했지만, 이를 적용하고자 하려는 노력은 부족했던 것으로 보인다. 특히 매년 권역별로 찾아가는 성별영향분석평가 순회 교육, 성별영향분석평가 우수기관 및 우수사례 선정과 시상 등을 통하여 제도의 공감대는 형성되고 있지만, 정책개선안 도출과 적용을 위한 다양한 주체들의 참여와 협력은 미흡한 실정이다. 따라서 성 주류화 확산을 위하여 지역실정에 적합한 정책개선안을 도출하고, 이를 다양한 영역의 주체들, 즉 지역 전문가, NGO, 의회, 정책담당자 등과 공유하여 정책개선 중심의 성 주류화 적용 방안을 논의할 필요가 있다. 성 주류화 관련제도를 지속가능한 방식으로 운영하고, 이 제도의 실효성을 높이기 위해서는 다양한 영역의 주체들이 참여하고 협력하는 네트워크 구축이 필요하다(Canada, 2001; Hewitt, 2002; Woodward, 2004; 한정원 외, 2008; 김경희 외, 2009b; 박기남 외 2009). 이에 본 연구는 경상북도 성별영향분석평가 정책개선 내용 및 과정 분석, 정책개선 성공 및 장애 요인을 탐색하여 좀 더 완성도 높은 성 주류화 정책방향을 도출하고자 한다. 최근 경상북도는 일자리 22만개창출 마스터플랜을 본격적으로 추진하여 더 좋은 일자리, 더 많은 일자리 창출에 총력을 기울이고 있으며, 특히 지역맞춤형 일자리 창출사업과 함께 사회적 일자리 창출사업에서 다양한 대책을 마련하여 고용 친화적 환경을 조성한다. 무엇보다도 지역맞춤형 일자리 창출사업의 지속적인 노력과 함께 취약계층을 대상으로 한 사회적 일자리 창출사업 제공에 있어서 탁월한 성과는 보이고 있으나, 성 인지관점에서의 사업추진 과정에 관한 논의는 전무한 실정이다. 본 연구는 경상북도의 일자리 창출사업 중에서 지역맞춤형 일자리 창출사업과 사회적 일자리 창출사업을 중심으로 사업유형별 수혜자 분석 등 정책추진 과정을 성 인지적 관점에서 살펴보고, 다양한 주체들과의 참여를 통한 정책개선 중심의 성별영향분석평가를 실시하고자 한다. 이러한 결과는 경상북도 일자리 창출사업의 실효성 강화와 분야별사업 자체에 대한 성 인지적 점검을 넘어서 실행 가능한 정책개선안을 도출하고 적용하는데 기여할 것으로 보인다. 또한, 경상북도 성별영향분석평가 성과를 종합분석하고, 성 주류화 추진체계 매뉴얼을 지역맞춤형 일자리 창출사업

과 사회적 일자리 창출사업을 중심으로 적용하여 살펴본 후 단계별 실행 가능한 정책 개선 방안 마련에 그 목적을 두고자 한다.

이에 경상북도 경상북도 지역맞춤형 일자리 창출사업과 사회적 일자리 창출사업을 중심으로 한 내용 및 운영현황을 문헌연구를 통하여 살펴보고자 한다. 경상북도 성 주류화 추진체계 매뉴얼 적용 및 문제점을 사업 담당자, 유관기관 실무자, 성별영향분석평가 관련 전문가 등을 대상으로 초점집단인터뷰(FGI)를 실시하고자 한다. 이를 바탕으로 경상북도 성 주류화 확산을 위한 추진 거버넌스를 구축하기 위하여 다양한 영역의 주체들인 정책담당자, 전문가, NGO 활동가, 의회 등과 정책개선 중심의 성 주류화 적용 방안을 논의하고자 한다. 성별영향분석평가 정책개선 실행 매뉴얼 개발과 함께 성별영향분석평가제도의 효과적 운영에 기여하고자 한다. 특히 지역실정에 적합한 정책 개선안을 도출함으로써 인하여 성별영향분석평가 제도의 공감대 형성 및 내실 있는 정책을 추진하고자 한다. 또한, 경상북도 일자리 창출사업에 대한 성 주류화 추진체계 및 내용분석을 통해 향후 성별영향분석평가 정책개선 수행 매뉴얼 개발 뿐만 아니라 유사 사업에도 활용하고자 한다.

II. 성 주류화 추진과 거버넌스

1. 성 주류화 추진의 정치적 맥락

성 주류화(gender mainstreaming)는 모든 분야의 법과 정책, 프로그램 등 모든 시행 계획을 여성과 남성 모두의 시각에서 평가하여 정책 시행의 모든 단계에 접목시켜 여성과 남성이 동등하게 그 혜택을 누릴 수 있게 하는 것이다. 성 주류화는 양성평등을 궁극적인 목표로 하여 비주류인 남녀평등 이슈를 ‘주류화’ 시키고 기존의 ‘정의(justice)’의 의미를 확대하는 데에 있다. 다시 말해 성 주류화는 “성평등”과 “주류화”의 두 가지 서로 다른 프레임을 포괄하는 개념인 것이다. 실천적 차원에서 성 주류화는 새로운 형태로 성별이 반영된 정치와 정책의 실천으로, 양성 평등을 증진시키는 과정이라고 할 수 있다. 이것은 정책의 가정, 과정, 결과의 성별 특성을 가시화함으로써 정책의 효과성을 제고하고자 하는 것이다.

성 주류화의 정의에서는 사회적 성(gender)의 관점과 여성에 대한 구체적인 행동에 대한 관점을 동시에 강조한다. 남녀 모두에게 영향을 미치는 정책들의 양성평등 지향을 목표로 하면서 여성의 요구사항이 남성의 의견과 같은 비중으로 정책에 반영되도록 해야 한다는 것이다. 이런 2트랙 접근방식(dual track approach)은 유럽연합 내외에서 일어난 여성운동 등에 의해 발전하였다. EU는 성의 주류화를 우선적 목표로 정하고 있고 많은 정책과 프로그램에서 이러한 접근법을 반영하고 있다. 1998년 유럽회의(Council of Europe)의 주류화 전문가 그룹(the group of Specialists on Mainstreaming)에 의하면 성 주류화는 새로운 관점과 목표뿐만 아니라 정치적이고 기술적인 과정이

다. 그리고 정책의 측면에서 양성평등을 이루기 위해서는 사회 모든 분야에 여성들이 전폭적으로 참여해야 하고 모든 정책안이 남녀에게 같은 영향을 미치는지에 대한 분석을 필요로 한다. 성 주류화는 누가 어떻게 관련되어 있는지 그 상황에 따라 달라지기 때문에 그 정의는 유연성을 가져야 한다는 것이다.

그런데 최근의 페미니스트 이론에는 성의 정의에 대한 논란이 일고 있다. 성 주류화가 성에 대한 더 상세하고 포괄적인 정의를 받아들여야 한다는 주장도 있는데, 그것은 성 주류화가 실현된다고 하더라도 현존하는 의식구조에서는 남녀의 카테고리가 크게 변하지 않기 때문이다. 사회적 성은 고정된 개념이 아니라 항상 변화한다는 인식이 필요하다(Eveline and Bacchi, 2005). 성 주류화의 비전은 “변환”이다(Rees 1998). 즉 여성을 남성의 방식으로 동화시키는 것도 아니고 여성과 남성의 이원성(dualism)을 유지하는 것도 아니며, 이방인을 주류로 변화시키는 긍정적 혼합(a positive melding)인 것이다. 그렇지만 구체적 정책영역에 구축되어 있는 정책목적들은 양성평등에 우선순위를 두는 것과 경쟁관계에 놓여 있을 가능성이 크기 때문에, 성 주류화의 새로운 규범은 전통적 규범에 대항하여 제도적 사고(institutional thinking) 속에 양성평등의 방식을 투입시키기 위한 투쟁이기도 하다. 결국 성 주류화 실행과정은 주도권 다툼이 될 수도 있으며, 그래서 단순히 새로운 정책의 수용과정이라기보다는 현실적인 협상(negotiation) 과정이 될 수도 있는 것이다.

그런데 여기서 제기되는 또 하나의 질문은 누구에 의한, 누구를 위한 성 주류화인가라는 것이다. 이에 대해 Christensen(2011)은 주류화의 두 가지 시행방식의 예를 든다. 먼저, 전문가와 관료(expert/bureaucratic)에 의한 주류화이다. 이는 전문가와 관료들이 기존 정책을 평등하게 바꾸는 과정을 의미하는 것으로 이들에게 주류화의 실행을 맡기는 것에 중점을 둔다. 다른 하나는 참여민주주의(participatory-democratic)에 의한 주류화이다. 여성과 NGO 등 타 소수집단들이 사회 모든 분야에 적극적으로 참여하여 평등한 정책을 만들고 시행한다는 것이다. 이를 위해서는 사회운동가들과 시민사회에 정책 실행 과정에 대한 권한부여가 중요하다. 결국 성 주류화는 전문가와 지금까지 정책을 담당해 온 관료들의 역할과 역 역할과 더불어, 여성들의 참여로 인해 이루어지는 정치적 과정이라는 사실이다. 사실 성 주류화 문제는 단순하지 않고 복잡하며 정치적이다. 무엇이 문제이고 누구 책임을 져야 하는가에 대해서도 합의하기 어렵다. 국내에서도 성 주류화 실행모델의 개발과정에서 제도의 도입뿐만 아니라 운용과 적용도 매우 정치적인임을 확인하고 있다. 성별영향분석평가만 하더라도 지표의 적용과 해석의 과정에서 다양한 입장이 나타나며, 결국에는 정책실행의 책임을 가진 주체의 결단과 예산확보의 가능성, 정책개선의 우선순위 문제 등 제한된 여건과 불균형한 관계에서 협상해 나가는 정치적 과정이라는 점이 강조되고 있다(박기남 외, 2009). EU의 남녀평등정책은 1990년대의 세계적 동향과 유럽의 페미니스트 커뮤니티의 영향을 받아 확산되었다. 성 주류화(gender mainstreaming)라는 개념은 1995년 제 4차 북경세계여성대회 (Fourth UN World Conference on Women)에서부터 제도적으로 인정받기 시작했다.

따라서 성 주류화 실행을 위한 정책적 노력은 한편으로 성별영향분석평가와 같은 제도적 개선과 전문가양성 등과 같은 합리적 접근이 필요하지만, 동시에 정치참여를 실현할 수 있는 방식이 되어야 할 것이다

2. 성 주류화 추진의 기본 모델

성 주류화 실행주체의 활동 과정에 대한 분석을 위해서는 네트워크 거버넌스가 유용한 프레임워크가 될 수 있다. 그동안 우리정부에서도 전통적인 수직적 관료체제의 점진적 붕괴와 함께 조직 및 의사결정구조의 수평화가 진전되고, 정책결정과정에서 민관협력의 정책 네트워크가 형성이 이루어져 왔다. 이 같은 변화는 참여와 협력을 강조하는 네트워크 거버넌스의 양상을 나타내는 것이다. 물론 아직까지 전통적 관료체제의 속성이 강하게 작용하고 있음을 부인하기는 어려운 것도 사실이다.

그러나 상당한 수준에서 정부역할의 축소와 공동생산을 강조하는 네트워크 거버넌스의 설명력이 높아지고 있음을 부인하기는 어렵다.

네트워크 거버넌스는 NGO를 비롯한 다양한 사회의 행위자들이 상호신뢰를 기반으로 자율적으로 복잡한 네트워크를 형성하여 정부에 참여하고 협력하는 것을 지향한다(최무현 외, 2011). 결국 거버넌스의 핵심은 네트워크로 이해될 수 있으며, 거버넌스 작동의 구체적 메커니즘으로서 행위자간 관계의 지속성과 안정성을 부여하며, 정책과정을 공사행위자간의 복잡한 상호작용의 결과로 파악하는 것이다. 그리고 무엇보다 정부의 파트너로서 민간집단을 전제하고, 이들의 참여를 통해 정부의 책무성, 투명성, 효율성 제고 등을 기대하는 것이다. 정책적 차원에서 네트워크는 정책과정에 필요한 자원이 분산되어 있는 경우, 그 분산된 자원을 모으는 효과적 기제로 작동하고, 공동의 정책문제를 해결하기 위해 정보를 교환하고 동원하는 기능을 수행한다. 이 같은 네트워크는 그 성격상 참여자간의 독립성, 상호의존성, 종속성 등을 기준으로 한 의존도와 협력, 갈등, 불일치, 무관심 등을 내용으로 하는 우호도의 2가지 차원으로 설명되기도 한다(김재인·임미영, 2004). 다시 말해 네트워크 행위자가 자원의 독립성, 정치적 지지에 의해 네트워크를 형성하는 경우를 협력적 연계로, 행위자간 의견이 불일치하고 충돌하는 경우를 갈등적 연계로, 사안에 따라 협력과 갈등을 나타내는 경우를 불일치 연계, 네트워크 내 행위자들이 갈등과 반목에 있을 때 이해관계가 없는 중재자를 매개로 하는 경우 무관심형 연계로 분류하는 것이다.

다양한 참여자들의 상호작용 및 상호의존적 구조인 네트워크에 대한 중요성은 성 주류화 확산을 추진하는 지역거버넌스 차원에서도 더욱 강조될 수밖에 없다. 이 같은 문제인식에서 따라 본 연구에서는 성 주류화정책 네트워크를 “성 주류화 정책의 목표달성을 위해 정부와 조직화된 사적 단체가 상호의존 하는 연계구조”로 파악하고자 한다.

성 주류화 정책 네트워크의 분석에는 Woodward(2003)가 제시한 ‘삼각연대(Velver Triangel)’ 모형이 주로 적용되고 있다. 삼각연대는 성평등을 위한 정책과정에 시민사회의 참여를 체계화하는 방식을 말한다. 이 모형에서는 일상적인 정책과정을 정부, 시민사회(NGO)와 전문가(하계)의 3자가 협력하는 것으로 설명된다. 여기서 정부는

정책결정에 대한 책임을 지는 고위관료(중앙부처 장관, 지방정부의 단체장), 그러한 정책결정을 준비하는 공무원, 의회에서 활동을 하는 정치인 등을 포함한다. 하지만 이들 중에서 주로 관료들에게 주된 분석의 초점이 맞추어지는데, 그것은 이들이 정책과정을 실질적으로 주도하며 결정된 정책을 실행하기 때문이다. 여기서 중요한 것은 정부 행위자집단 내부에는 서로 다른 이질적인 가치와 선호를 가진 행위자들이 존재하며 이들의 목적이 서로 다를 수 있다는 점이다. 다시 말해 정부 집단은 동질적이지 아니며 한 가지 목소리만을 내는 것도 아니라는 것이다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 정부 내 행위자들이 모두 성 주류화 정책을 지지하는 것은 아니라는 사실이다.



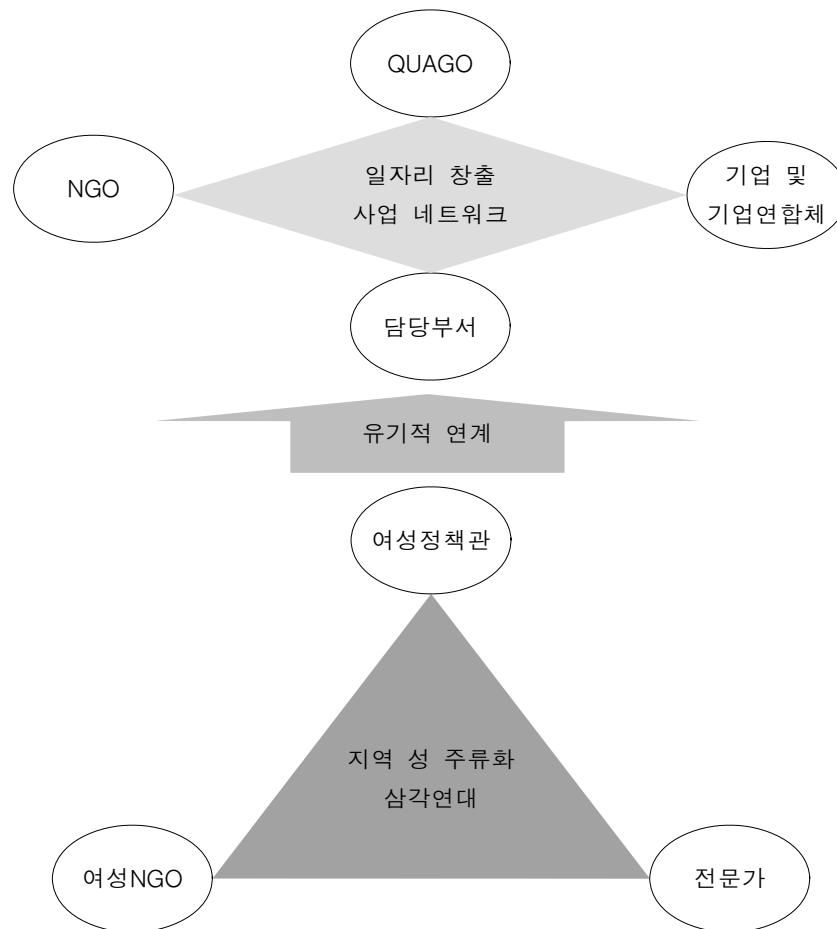
〈그림 1〉 성 주류화 추진 거버넌스의 기본 모델

두 번째 집단인 학계(academia)는 그들이 누구이며 무엇을 옹호하는지가 가장 분명하게 드러나는 행위자들이지만, 이들 역시 동질적 집단으로 보기는 어렵다. 각 연구자마다 자신의 전문성을 나타내는 학문영역과 시각이 다르기 때문이다. 일반적으로 대학에 소속된 연구자들이 여기에 포함되지만 그 외에도 정부설립 연구기관이나 민간 연구기관의 연구자들도 포함될 수 있다. 그런데 성 주류화 연구가 일천한 우리 현실에서 성 주류화 연구프로젝트들이 대부분 정부재정으로 진행되고 있고 이를 수행하는 기관 또한 정부산하 연구기관(한국여성개발원, 지역 여성정책연구원) 위주이기 때문에 전문연구자의 풀이 크지 않다는 것도 취약점이다.

시민사회는 서로 상인한 대상집단을 가진 조직과 운동을 의미하는데, 흔히 NGO에 초점이 맞추어진다. 성 주류화의 맥락에서 이들 집단에는 주로 여성운동 및 여성단체를 여기에 포함할 수 있다. 실제로 이러한 시민사회 집단에는 많은 단체들이 존재하며, 오랜 역사를 가진 단체가 있는가 하면 새롭게 만들어진 단체도 있고, 서로 다른 철학적·정치적 아이디어를 바탕으로 다양한 목적과 활동을 수행하고 있다. 따라서 이들 집단 역시 동질적 행위자 집단으로 보기 어려울 것이다. 따라서 성 주류화 거버넌스에서 이들 NGO와의 관계는 공식적 혹은 비공식 관계이거나 양면적 혹은 다면적 성격을 가질 수도 있다.

이와 같은 삼각연대를 준거 프레임워크로 하여 경상북도 성 주류화실행 네트워크를 분석하기로 한다. 분석의 초점은 삼각연대의 행위자 집단에는 누가 있으며, 이들의 활동과 그 결과는 무엇인가에 맞추고자 한다. 구체적으로 다문화가족지원 일자리창출사업과 지역맞춤형 일자리 창출사업을 사례로 하여 성 주류화 실행 네트워크의 행위자 집단내 · 집단간 협력과 역할분담을 분석한다. 여기서 정부는 연구목적상 다문화가족지원 일자리창출사업과 지역맞춤형 일자리 창출사업의 추진주체인 경상북도를 의미한다. 도내 관련 부처간 및 기관간 연계, 그리고 행정부처와 지방의회간 연계 등을 분석한다.

특히 여성정책 부서와 일자리 창출사업 담당부서와의 연계성 분석에 주안점을 두고자 한다. 이와 같은 일련의 분석과정을 통해 관련 정부 행위자간 협력과 갈등 및 상호작용의 실태와 문제점이 전반적으로 검토될 것이다. 나아가 경상북도와 학계(전문가) 및 시민사회(NGO), 그리고 학계와 시민사회 상호간 관계를 분석하는 것이다. 분석을 통해 성 주류화 실행 네트워크의 연계성, 즉 파트너십의 실태와 문제점을 확인한다.



〈그림 2〉 성 주류화 실행 삼각연대와 일자리 창출 네트워크의 관계

3. 성 주류화 추진 거버넌스 구축을 위한 주체의 역할 분담

다문화가족지원 일자리 창출사업과 지역맞춤형 일자리 창출사업의 성 주류화 실행 네트워크를 구성하는 행위자는 삼각연대의 프레임에 따라 정부, NGO, 전문가 집단으로 구분될 수 있다. 먼저 정부는 성 주류화를 실행하기 위해 관련 사업들에 대한 성별영향분석평가 및 환류의 기능을 수행하며, 해당 분야의 사업예산을 성 인지적 관점에서 수립하고 집행할 것이 요구된다. 또한 사업추진에 필요한 구체적인 지침과 평가 등 제반 절차들을 성인지적으로 개발하는 것 또한 정부 행위자로서 공무원의 역할이다. 그리고 경우에 따라 해당사업과 관련하여 민간협력을 확보하기 위한 채널 또는 기구(예를 들어 위원회)를 운영하는 것도 공무원이 수행해야 할 역할이다. 이를 위해 필요한 경우 관련 규정을 정비하여 민관협의체조직이 성 주류화 정책 네트워크로 작동할 수 있는 촉매가 되어야 하며, 이와 관련하여 NGO와 전문가들의 협력을 확보하기 위한 적극적인 자세가 요구된다.

NGO의 역할은 관련 도내사업 추진에 대한 성 인지적 평가하고 모니터링하며, 성 주류화를 위한 여성의 입장을 대변하는 기능을 수행하고, 경우에 따라 정책대상자들을 위한 다양한 프로그램을 성 인지적으로 기획·운영하는 역할을 수행한다. 특히 다문화가족지원 일자리창출사업의 경우 1990년대부터 결혼이민자 문제에 대응하기 위한 시민단체로 한국이주여성인권센터, 이주여성인권연대, 이주여성 정착지원 연대, 외국인이주노동자대책협의회, 이주노동자인권연대 등 많은 단체들이 활동하고 있다. 그 외에도 다양한 다문화가족지원 기관들이 다문화 가정의 자녀들을 위한 교육 기관을 설립하였다. 그리고 종교단체들을 중심으로 이주노동자에 대한 지원활동도 활발하게 전개되어 왔고, 현재 외노협, 이주노동자인권연대, 이주여성상담소 등이 활동하고 있다(이선옥, 2007). 종교계 지원단체는 상담, 쉼터, 교육 및 의료서비스 등으로 다양한 서비스를 지원하고, 인권, 시민단체 등의 NGO는 인권침해 방지와 차별철폐를 위한 운동에 역점을 포괄적인 서비스를 지원하고 있다.

전문가 집단의 역할은 정부 정책에 대한 성별영향분석평가 및 환류 추진을 위한 컨설팅, 성 주류화 추진을 위한 심층연구 및 정책개발을 수행하고, 다른 실행주체들의 성 주류화에 대한 이해 및 성인지력 향상을 위한 교육 기능을 담당한다. 전문가 집단은 과련 공무원들에게 정책추진과 관련하여 성 주류화 제도를 적극적으로 도입하고 운영할 수 있도록 제언해야 한다. 물론 상황에 따라서 지방의회 의원 등 관련 정치인들에 대해서도 마찬가지로 역할을 해야 한다. 전문가들은 성 주류화의 관점과 접목된 다양한 연구 성과를 창출하고 그에 따라 성 주류화의 중요성과 인식이 확대될 수 있도록 아이디어 확산을 위한 노력을 해야 한다. 국내 선행연구들은 전문가들이 공무원과 NGO종사자들의 성인지력을 향상시키는 것을 역할을 수행할 것을 강조하고 있다(김영주 외, 2009). 실행주체의 성인지력 확보야말로 성 주류화 실행에 있어 가장 선행되어야 할 필수조건이다. 이런 점에서 지역의 전문가 집단은 공무원과 NGO에 대한 성인지교육과 성인지력 향상을 위한 자문 및 컨설팅 프로그램을 효과적으로 운영해야 할 중요한 책무가 주어진다.

〈표 1〉 성 주류화 실행을 위한 주체의 역할분담 및 협력

구분	공무원	NGO	전문가
공무원	• 성 주류화실행을 위한 제도 개선 • 성별영향분석평가 수행 • 성 인지적 예산수립	• 성별영향분석평가 수행 • 성인직적 사업수행을 위한 평가 및 관리 • 협의체구성 및 운영을 위한 협력 확보	• 성별영향분석평가의 요구 • 정책정보 및 정책제언 요청 • 협의체구성 및 운영을 위한 협력 확보
NGO	• 사업의 성 인지적 모니터링 및 제언 • 성 인지적 관점에서 정책주창	• 성 주류화 연대 형성	• 성 주류화 분석 및 평가를 위한 자문 및 컨설팅 요구
전문가	• 성 인지 교육 • 성별영향분석평가 컨설팅 • 성 주류화 제도 도입 및 개선에 관한 정책제언	• 성 인지 교육 • 성 인지적 프로그램 운영 컨설팅	• 성 주류화 연구 및 정책개발 • 성 주류화 전문인력 양성

Ⅲ. 성 주류화 확산과 일자리 창출사업의 실행주체 분석

1. 일자리 창출사업의 분야별 추진 주체 검토

경상북도 일자리 창출사업이 효율적으로 수행되기 위해서는 사업의 계획, 집행, 평가, 환류 등 전 과정에 걸쳐 각 행위자들의 역할이 무엇보다 중요하다. 특히 사업의 전 추진과정에서 드러난 문제점을 확인하고 평가, 환류시키기 위해서는 영향력 있는 행위자들의 역할의 재조정이 불가피하다.

따라서 일자리의 효율적 운영을 위해서 수행기관을 지속적으로 발굴·지원해 나갈 수 있고, 중앙정부, 지방자치단체 등의 공공부문, 민간 사회서비스 일자리 수행기관, 기업체 등 관련 기관 간의 서비스 수요와 공급에 관한 통합·조정을 할 수 있도록 하는 네트워크 협력체계를 우선적으로 구축할 필요가 있다. 사업별로 다양한 추진 주체들이 사업의 계획, 집행, 평가 등 전 과정에서 역할을 수행하고 있다. 일자리의 효율적 운영을 위해서 수행기관을 지속적으로 발굴·지원해 나갈 수 있고 중앙정부, 지방자치단체 등의 공공부문, 민간 사회서비스 일자리 수행기관, 기업체 등 관련 기관 간의 서비스 수요와 공급에 관한 통합·조정을 할 수 있도록 하는 네트워크 협력체계를 우선적으로 구축할 필요가 있다. 특히 사업을 수행함에 있어 지적된 개선 안들이 환류되기 위해서는 사업에 직접적으로 참여하는 행위자 기관 뿐만 아니라 그 행위자들에게 영향력을 미쳐 정책개선이 실행될 수 있도록 하는 간접적인 행위자들이 구성되어야 한다. 예를 들면, 사업예산의 변화에 영향력을 미칠 수 있는 의회나 관련 위원회, 사업수행에 있어 위탁기관으로서 각종 단체, 그리고 각 일자리사업들의 사회적 영향에 대해 분석할 수 있는 학계 전문가 및 언론기관, 새로운 일자리사업의 발굴 및 실패를 조사하는 연구기관 등의 행위자들에 대한 분석이 이루어

져야 할 것이다. 또한 이들 행위자의 각각의 사업에 대한 영향 및 과급정도, 행위자들 간의 연계, 세부사업별 행위자들간 영향력의 비중정도 등에 대해 검토되어야 한다.

이에 사회적 일자리 창출사업과 지역맞춤형 일자리 창출사업에 있어 성 주류화를 이루기 위해서는 단순한 하위전달체계로서 기능하는 수준을 넘어서 성 주류화 확산으로 연결하기 위한 젠더 거버넌스의 구축이 매우 필요하다. 우선 정부조직 안에서 성 주류화를 위해 협력하는 체계로서 정책결정과 이행 과정에 직접적으로 관련되는 사업전달체계상의 추진주체 즉 협의의 거버넌스들에 대해 살펴보아야 한다.

2. 성 주류화 확산을 위한 일자리 창출사업의 사례분석

1) 다문화가족지원 일자리 창출사업

(1) 성 주류화 단계별 분석

다문화가족지원 일자리 창출사업은 정책의 성별관련성, 정책전달방식, 양성평등효과 등에 대하여 ‘젠더 이슈’를 파악하고 있는데, 주로 여성결혼이민자의 서비스 접근성과 서비스 이용에 대한 현실과 특성들, 즉 가족의 협조가 없으면 서비스 이용이 상당히 어렵고, 정책 서비스 홍보방식이 대부분 한국어로 이루어져 이들의 욕구 파악이나 홍보에 제한이 있는 현실을 파악하고 있다. 다문화가족지원 일자리 창출사업의 성별 관련성에서는 이 사업이 결혼이민여성의 지위 향상 및 동등한 부부관계 형성에 기여함으로써 양성평등을 지향한다는 것을 인식하고 있는 한편, 다른 측면에서는 여성위주의 프로그램과 남성의 참여도를 고려하지 않은 운영에 대한 문제점을 지적하고 있기도 하다. 따라서 정책개선에 대해서도 주로 결혼이민남성이나 결혼이민여성 배우자에 대한 정책적 고려를 해야 하고, 이들에 대한 프로그램 확대를 제시하고 있다.

그러나 지금까지 수행된 다문화가족지원 일자리 창출사업은 크게 두 가지 측면에서 젠더 이슈와 그에 따른 정책 제언을 끌어내는데 한계를 지니고 있다고 볼 수 있다. 첫째는 수혜자의 성별 차이가 어떤 배경에서 비롯되었는지, 그리고 여성을 위한 사업이자 여성 참여자가 압도적으로 많은 사람들이 양성평등 효과를 높이고 있는지에 대해서는 전혀 문제제기를 하고 있지 않다는 것이다.

둘째는 정책 서비스 전달과정에서의 양성평등성에 대해서도 거의 대부분이 수혜자의 성별 참여도를 향상하기 위한 프로그램 운영 여부에는 관심을 기울이고 있지 않다. 다문화가족지원 일자리 창출사업 대부분은 다문화가족지원센터나 건강가정지원센터, 이주여성단체, 외국인노동자지원센터, 기타 NGO 등에 의해 각종 서비스 프로그램과 교육의 형태로 이루어지고 있다. 다문화가족지원 일자리 창출사업은 수혜자에 대한 대면 서비스라는 특성을 지니고 있다는 점에서 서비스의 직접적인 전달자들의 성 인지적 관점은 매우 중요하며, 전달방식에서의 성 인지적 태도나 프로그램 운영방식 등이 성별영향분석평가에서 면밀하게 평가되어야 할 것이다.

〈표 2〉 다문화가족지원 일자리 창출사업의 단계별 분석

정책단계	분석내용
공통사항 성별통계 생산 및 활용	• 다문화가족지원 일자리창출사업에 대한 수요조사 실시 및 성별분리 통계 및 활용 • 결혼이민여성 및 배우자의 취업률 통계 생산
1단계 정책수립 및 결정	• 다문화가족 일자리창출관련 행정부서간 협조 및 연계 강화 • 양질의 일자리에 적합한 자격요건을 갖추도록 결혼이민여성 지원방안 강구 • 다문화가족지원센터나 새일센터와 연계하여 기업이 요구하는 맞춤형 인력개발방안 마련 • 기업에서 추진하는 다문화가족지원사업의 성공사례 벤치마킹 및 연계 • 각종 관련 위원회 위원에 결혼이민여성 및 배우자가 실질적으로 참여할 수 있도록 함.
2단계 정책수행	• 결혼이민여성 및 배우자 현실과 요구에 적합한 다양한 일자리 직종개발 및 관련 직업교육훈련 시행 (농어촌지역 결혼이민여성의 접근성 고려) • 결혼이민여성의 근무환경 개선을 위해 고용기관과의 지속적 연계(찾아가는 상담, 고용주 대상 다문화친화교육 및 성인지교육) • 기취업 결혼이민여성 활용한 멘토-멘티제
3단계 정책결과 및 평가	• 고용지속을 위한 방안 강구 • 지역특성에 맞는 사회적 기업 활성화를 통해 결혼이민여성 일자리 확보 • 직업교육훈련 실시후 만족도 조사 실시 • 취업결혼이민여성 대상 지속적인 관리를 위한 모니터링제 실시

(2) 성 주류화 실행 주체 분석

정책개선안을 실행하여 다문화가족지원 일자리 창출사업에 있어 성 주류화를 도모하기 위해서는 앞서 언급된 바와 같이, 정책환경(법제도적 기반, 추진체계, 담당부서의 협조 등)과 실행주체(실행주체간 연계 및 성 주류화 인식정도), 실행도구(성 인지 통계, 성 인지 예산, 성 인지교육)간의 유기적인 구성이 이루어져야 한다.

특히 실행주체의 구성은 성 주류화 실행모델을 개발함에 있어 첫 단계로서 가장 먼저 시작해야할 사항이다. 즉 성 주류화의 효과적인 실행을 위해서는 성 주류화에 공감하는 다양한 주체들을 참여시키고, 이들간 네트워크 형성이 필수적이다. 이후 성 인지적 관점에서 실행주체들이 모여 참여적 실행 연구를 통해 네트워크간 연계방안 및 거버넌스 구축을 도모할 수 있을 것이다. 다문화가족지원 일자리 창출사업의 성 주류화 실행모델 개발의 첫 단계로서 사업의 실행주체를 발굴할 필요가 있다.

다문화가족지원 일자리 창출사업에서는 사업추진체계상 드러나는 행정부서인 경상북도 및 23개 시군 다문화담당부서, 다문화가족지원센터의 다양한 정책발굴 및 지원, 프로그램 개발 및 편성, 기관간 협조정도 등에 따라 일자리 창출사업의 효과성이 달라질 수 있다. 또한 행정부서와 다문화가족지원센터 종사자들의 성 주류화 인식 정도에 따라 성별영향분석평가 정책개선안의 실행여부가 달라질 수 있다. 행

정부서의 경우 사업을 계획하고 집행하는 과정을 통해 사업의 성별영향분석평가, 성 인지에산 편성, 성 인지교육 훈련 수립 및 시행 등 제도적인 측면에서 성 주류화 인식정도를 높일 수 있다. 다문화가족지원센터 역시 프로그램 개발 및 편성에 있어 성차별적 요소가 없는지를 점검하고 개선하며, 종사자들의 성 인지 교육과 경상북도내 다문화가족지원센터간의 연계 활성화 등을 통해 성 주류화 인식정도를 높일 수 있다.

한편, 다문화가족지원 일자리 창출사업의 성별영향분석평가 결과 정책개선안을 실행시키기 위해서는 직접적으로 표면화된 추진체계상의 주체들 이외에 기업, 학계 및 젠더전문가, NGO, 의회, 언론 등의 역할 역시 매우 중요하다. 전문가집단은 사업의 성별영향분석평가에 있어 자문 및 컨설팅을 담당하여 다문화가족지원 일자리 창출사업에 있어 젠더이슈와 성차별성 여부를 점검하는 역할을 한다. NGO는 정책개선안이 어떻게 환류되어 성형평성이 확보되는지를 모니터링하는 역할을 해야한다. 의회 역시 성인지적 관점에서 다문화가족지원사업을 심의하고, 법안을 발의, 제정 할 필요가 있다.

다문화가족지원 일자리 창출사업을 통해 고용효과를 창출하는 기업의 경우, 성인지적 관점이 전제되어야만 취업자(결혼이민여성)의 특성을 고려하여 작업환경을 개선시킬 수 있다. 즉 성별, 민족별로 분절화된 노동시장에서 그들이 적응하기 위해서는 보다 세심한 배려가 필요하다. 그러기 위해서는 기업의 고용주나 관리직들을 대상으로 다문화의식과 성인지적 관점이 결합된 새로운 형태의 교육프로그램이 보다 많이 편성되어 시행될 필요가 있다.

〈표 3〉 다문화가족지원 일자리 창출사업의 성 주류화 실행 주체 분석

구분	주체		분석내용
행정부서	경상북도	다문화행복과 일자리창출단 여성정책관	• 다양한 정책 발굴 및 일자리 창출, 프로그램 개발 및 편성에 있어 부서관 협조 정도 • 사업의 성별영향분석평가, 성 인지에산 편성, 성 인지교육 훈련 수립 및 시행 • 양질의 일자리 창출을 위한 제반 지원
유관기관	경상북도 다문화가족지원센터		• 프로그램 개발 및 편성에 있어 성차별적 요소가 없는지를 점검 및 개선 다양한 직종개발 • 종사자들의 성 인지교육과 경상북도내 다문화가족지원센터간의 연계 활성화
젠더전문가	학계 전문가 성별영향평가센터		• 다문화가족지원 일자리 창출사업에 있어 젠더이슈와 성차별성 여부를 점검하기 위한 성별영향분석평가 및 자문
NGO	경상북도 여성회		• 정책개선안 환류과정 모니터링
기업	결혼이민여성 취업 기업		• 결혼이민여성 근무환경에 대한 이해 및 조성
의회	경상북도의회 및 23개 시군의회		• 성 인지적 관점에서 사업 심의, 법안 발의 및 제정
언론	경상북도 언론		• 젠더 이슈에 대한 여론을 환기하고, 성인지적 정책의 성과 홍보

2) 지역맞춤형 일자리 창출사업

(1) 성 주류화 단계별 분석

먼저, 지역맞춤형 일자리 창출사업은 일자리 공시제를 통한 전체 지역일자리 창출 실적에서 성별분리 통계 및 활용할 필요가 있다. 둘째, 정책수립에서는 행정부서간 협조 및 연계 강화가 필요하며, 양질의 일자리에 적합한 자격요건을 갖추도록 취업희망여성 지원방안을 살펴보아야 한다. 이를 위해서는 각종 관련 위원회에 여성이 실질적으로 참여할 수 있는 근거를 명시해야 할 것이다. 셋째, 정책을 수행하기 위해서는 여성친화적이고 지역의 수요가 가능한 직종을 발굴하고, 여성직업교육 추진 관련 유관기관 간 네트워크 구축을 통해 일자리 발굴 및 취업정보 공유를 활성화해야 한다. 넷째, 지역맞춤형 일자리 창출사업의 성 주류화가 활성화 되려면, 여성친화적 직업훈련을 위한 홍보채널을 다각화하고, 성 인지적 요소를 포함하도록 부처 간 긴밀한 협력이 필요할 것으로 보인다.

〈표 4〉 지역맞춤형 일자리 창출사업의 단계별 분석

정책단계	분석내용
공통사항 성별통계 생산 및활용	- 일자리 공시제를 통한 전체 지역일자리창출 실적에서의 성별분리 통계 및 활용 - 관련 조례에서 고용통계 생산을 명시하고 있으나, 별도의 성별통계 생산 및 활용을 명시하지 않고 있음.
1단계 정책수립 및 결정	- 일자리창출관련 행정부서간 협조 및 연계 강화 - 일자리창출촉진 지원조례에 대한 성별영향분석평가를 실시하여 성 인지적 관점이 도입될 수 있도록 근거조항을 만들어야 함. - 양질의 일자리에 적합한 자격요건을 갖추도록 취업희망여성 지원방안 강구 - 여성취업지원센터나 새일센터와 연계하여 기업이 요구하는 맞춤형 인력개발방안 마련 - 취업희망 대상특성별 취업지원 강화(학력, 결혼여부, 경력단절 등) - 각종 관련 위원회에 여성이 실질적으로 참여할 수 있는 근거를 명시 - 공모사업은 기획 및 공모 단계에서 성인지적 요소를 요건으로 설정하는 것을 고려할 필요가 있음.
2단계 정책수행	- 여성의 인적특성에 따른 일자리 직종개발 및 관련 직업교육훈련 시행 (교육접근성, 육아지원 등) - 직업교육 운영인력 전문화: 운영인력의 취업교육기획능력 강화 - 기혼여성의 경우 여성친화적이고 지역의 수요가 가능한 직종을 발굴해야 함. - 여성직업교육 추진 관련 유관기관간 네트워크 구축을 통해 일자리 발굴 및 취업정보 공유를 활성화 해야 함.
3단계 정책결과 및 평가	- 고용지속을 위한 방안 강구 - 여성친화적 직업훈련을 위한 홍보채널 다각화 - 멘토-멘티 프로그램 등 기존 취업우수사례 등 홍보 - 직업교육훈련 실시후 만족도 조사 실시 - 여성친화적이고 지역의 수요예측 가능한 직종 발굴 - 경제정책에 성 인지적 요소를 포함하도록 부처 간 긴밀한 협력이 필요함. - 지속 사업의 성과지표에 성 인지항목을 포함하여 평가하고, 평가 결과를 지속적으로 모니터링 할 필요가 있음.

2) 성 주류화 단계별 분석

지역맞춤형 일자리 창출사업은 지역의 특성과 성 인지적 관점이 결합되어야만 성 주류화를 도모할 수 있기에 정책환경에 있어 행정부서의 역할이 보다 중요하다. 직업훈련과 취업알선 등 위탁 및 유관기관들이 행정부서의 예산을 통해 지원되는 사업들로 운영되기에 우선적으로 행정부서의 성 인지적 정도가 어떠한지가 매우 중요하다. 특히 여성을 위한 직업훈련 및 취업알선에 있어서는 경상북도 일자리창출단과 여성관련 부서의 연계가 잘 이루어져야 한다. 여성의 현실과 특성에 대한 고려 없이 단순히 일자리 수만 늘리는 정책이 개발되어서는 안 되기 때문에 이 두 부서간의 협력과 연계 여부에 따라 일자리의 질이 결정되어 질 것이다. 또한, 관련 행정부서는 사업의 근본 취지나 목적에 부합하게 수혜자를 선발하고 이들의 욕구나 만족도 등을 수시로 체크하고 그 결과를 사업 과정에 반영하도록 위탁교육기관의 지도 및 점검 기능을 강화해야 한다. 유관기관 역시 직업훈련과 취업알선 역할을 추진하는 과정에서 성인지적 관점을 가지고 프로그램을 운영하고 기업의 고용환경에 있어 성차별적 요소의 개선을 위해 지속적으로 자문을 할 수 있어야 한다. 이는 NGO 및 언론의 역할이기도 하다. NGO는 젠더이슈를 발굴하고 제언하며, 정책개선안들이 잘 환류되고 있는지를 평가, 모니터하는 비판적 기능을 하여야 하며, 언론은 젠더 이슈에 대한 여론을 환기하고 성인지적 정책의 성과를 홍보하여야 한다. 이처럼 경상북도 지역맞춤형 일자리 창출사업에 있어 성 주류화를 정착 확산하기 위해서는 사업에 직·간접적으로 관련되는 추진 주체들의 사업진행과정에서 드러난 성차별적 요소를 개선해야 하며, 성 주류화 실행 주체들의 역할과 연계가 이루어져야 한다.

〈표 5〉 지역맞춤형 일자리 창출사업 성 주류화 실행 주체 분석

구분	주체		분석내용
행정 부서	경 상 북 도	일자리 창출단 여성정책관	• 여성의 현실과 특성을 고려한 일자리 창출 • 위탁교육기관의 지도 및 점검 기능 • 일자리 공시제에 목표치, 실적 등에 대한 성별구분통계를 생산하고 향후 예산 편성시 반영
유관 기관	대구고용센터 직업교육훈련기관		• 직업훈련과 취업알선 역할을 추진하는 과정에서 성 인지적 관점을 가지고 프로그램 운영 • 기업의 고용환경에 있어 성차별적 요소의 개선을 위해 지속적 자문 • 여성직업교육 추진 관련 유관기관간 네트워크 구축을 통해 일자리 발굴 및 취업정보 공유 활성화
젠더 전문가	학계 전문가 성별영향평가센터		• 일자리 창출사업에 있어 젠더이슈와 성차별성 여부를 점검하기 위한 성별영향분석평가 및 자문, 교육
NGO	경상북도 여성회		• 젠더이슈 발굴 제언 • 정책개선안 환류과정 모니터링
의회	경상북도의회 및 23개 시군의회		• 성 인지적 관점에서 사업 심의, 법안 발의 및 제정 • 일자리창출촉진 지원조례에 대한 성 인지적 관점 도입
언론	경상북도 언론		• 젠더 이슈에 대한 여론을 환기하고 성 인지적 정책의 성과 홍보

경상북도 사회적 일자리 창출사업과 지역맞춤형 일자리 창출사업의 추진 주체들과 성별영향분석평가 정책개선안을 검토하였다. 각 사업들마다 정책개선안의 실행에 있어 영향력 있는 추진 주체들은 다양하다. 그러나 공통적으로 찾을 수 있는 점을 몇 가지로 정리해보면 다음과 같다. 우선 정책의 수립 및 결정과정에 있어 예산과 사업계획을 수립 지원하는 중앙부서(보건복지부, 여성가족부, 산림청, 고용노동부 등)와 경상북도의 역할이 매우 중요하다. 그러나 사업수행에 있어 홍보나 프로그램, 성 인지 교육실시 등의 정책개선안의 실행에 있어서는 23개 시군과 서비스 제공기관들의 역할이 더 중요하다. 또한 이들 기관들이 성 인지적 관점을 갖고 사업을 수행할 수 있도록 성별영향분석평가 교육, 컨설팅 등을 담당하는 지역의 성별영향분석평가센터의 지원 역시 매우 중요할 것이다. 또한 사업수행기관인 23개시군의 담당부서와 서비스제공기관들이 사업을 수행하는 과정에 있어 문제점을 발견하여 드러낼 수 있는 NGO와 언론 등의 역할도 정책개선안을 실행시키는데 영향력을 보탬 수 있다. 그리고 경상북도의 예산 보조금의 확보를 위해서는 의회의 역할 역시 중요할 것으로 본다.

IV. 성 주류화 확산과 일자리 창출사업 실행주체의 실증적 분석

1. 조사개요

1) 조사목적 및 방법

경상북도 다문화가족지원 일자리 창출사업, 지역맞춤형 일자리 창출사업과 관련된 NGO, 학계전문가, 유관기관, 행정부서를 대상으로 FGI(초점집단면접)을 실시하였다. 본 조사는 경상북도 다문화가족지원 일자리 창출사업과 지역맞춤형 일자리 창출사업 분야의 성 주류화 거버넌스 추진 전략 방안을 마련하고, 실행 주체간의 역할과 연계를 모색하고자 FGI(초점집단면접)를 실시하였다. 본 조사의 목적을 좀 더 자세히 보면, 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 경상북도 다문화가족지원 일자리 창출사업과 지역맞춤형 일자리 창출사업의 ‘젠더’의 필요성과 현재의 젠더 인식 정도, 젠더 인식의 문제점을 분석한 후 정책개선안을 제시하는 것이다. 사실 ‘여성 정책’이 예전에 비해 많이 활성화 되었다고는 하나 아직 형식적으로 수행되고 있는 수준이며, 정책제안이 정책개선으로 연계되지 않는 등의 여러 가지 문제점이 발생하고 있는 실정이다. 이에 경상북도의 실상을 나타내주는 일자리 창출사업과 관련하여 세밀한 방안이 필요하다고 판단되어 심층적으로 분석해보고자 하였다.

둘째, 경상북도 다문화가족지원 일자리 창출사업과 지역맞춤형 일자리 창출사업에 있어 성 주류화 실행주체를 파악하여, 이들이 경상북도에서 어떠한 네트워크를 구성하고 있는지를 파악하여, 연계방향을 모색하기 위함이다.

셋째, 경상북도 다문화가족지원 일자리 창출사업과 지역맞춤형 일자리창출사업에 있어 성 주류화 추진 거버넌스 구축방안을 모색하기 위한 의견수렴이다.

이러한 조사목적을 달성하기 위해 FGI(초점집단면접))을 실시하였다. FGI(초점집단면접)를 실시하기 일주일 전에 실행주체들에게 질문지를 E-Mail로 송부함으로써 실행주체들이 면접 목적을 충분히 숙지한 후 FGI(초점집단면접)에 참석할 수 있도록 하였다. FGI(초점집단면접)은 참여자의 사전 동의를 받은 후 녹음하였으며, 녹취를 풀어서 분석에 활용하였다. 총 2회에 걸쳐서 FGI(초점집단면접)을 실시하였으며, 시간은 각 3시간 정도로 소요하여 실시하였다. 그리고 FGI(초점집단면접) 시행시 실행 주체들이 진솔한 대답을 할 수 있도록 주관기관(경북여성정책개발원 성별영향평가센터)에서는 참여자들끼리의 긴장을 허물어 편안한 공간에서 허심탄회하게 토론을 할 수 있도록 분위기를 조성하였다. 또한 참여자에게 후속 면접이나 E-Mail의 교신이 필요할지도 모른다는 것을 주지할 수 있도록 하였다. 아울러 2차례에 걸쳐 FGI(초점집단면접)을 실시한 이유는 본 보고서의 목적이 다문화가족지원 일자리 창출사업과 지역맞춤형 일자리 창출사업을 대상으로 성 주류화 거버넌스 추진 전략방안을 모색하는 것에 있기 때문에, 두 개의 일자리 사업을 중심으로 FGI(초점집단면접)을 실시할시 심도 있는 자료를 얻는데 한계가 있을 것이라고 판단되어, 각 사업에 포커스를 맞춰서 분석하고자 하였다. 따라서 첫 번째 면접에서는 다문화가족지원 일자리 창출사업을 중심으로 실행주체들 간의 네트워크를 분석하였으며, 두 번째 FGI(초점집단면접)에서는 지역맞춤형 일자리 창출사업 중심으로 실행주체들 간의 네트워크를 분석하였다.

2) 조사내용

다문화가족지원 일자리 창출사업과 지역맞춤형 일자리 창출사업을 바탕으로 추진 거버넌스를 구축하기 위한 FGI(초점집단면접)는 크게 3가지 영역-성 주류화 현황, 일자리사업의 성인지적 분석, 성 주류화 확산을 위한 거버넌스 구축 방안-을 통해 분석하였다.

첫째로 성 주류화 현황은 젠더의 인식정도를 알아보기 위한 질문으로, 성 주류화에 대한 인식의 정도, 성 주류화의 필요성, 성 인지적 관점을 가진 행위자가 있는지의 여부를 파악하기 위한 것이다. 이는 경상북도에서 성 인지성을 파악하는 것으로 향후 정책과 거버넌스 네트워크에 영향을 미치는 중요한 질의사항이다.

둘째로 다문화가족지원 일자리 창출사업과 지역맞춤형 일자리 창출사업의 성 인지적 분석은 일자리를 고려할 때 남성과 여성의 성별 특성을 고려하였는지를 알아보기 위한 것으로, 단순한 숫자의 비율만을 의미하는 것이 아니라, 양질의 일자리 창출사업이 남성과 여성에게 동등하게 제공하는지를 파악하기 위한 것이다. 따라서 다문화가족지원 일자리 창출사업과 지역맞춤형 일자리 창출사업에 있어서 성별에 따라 수혜 격차가 나타나는 이유를 밝히고, 왜 일자리 창출사업에서 성별에 따라 수행 방식이 차이가 나는지를 밝히고, 일자리 창출사업에서 젠더 관점의 필요성을

조망하기 위한 것이다. 마지막으로 성 주류화 확산을 위한 거버넌스 구축방안은 현재의 성 주류화 실행주체를 파악하고 이들이 현재 어떠한 역할을 수행하고 있는지를 분석하고, 이를 통해서 성 주류화 네트워크에서 장애가 되는 요인들을 분석한 후, 향후 경상북도에서 일자리 창출사업에서 성 주류화 확산을 위한 거버넌스 구축을 하기 위해서 필요한 정책 조언을 제시하기 위한 것이다.

총 2차례에 걸친 FGI(초점집단면접)에 참석한 인원은 총 13명으로, 조사목적인 거버넌스 구축에 따라 행정부서 3명, 학계전문가 2명, NGO 2명, 유관기관 6명으로 구성하였으며, 각 주체들을 골고루 포함시키고자 하였다. 그리고 참여자는 경상북도의 여성 일자리와 관련 있는 기관의 종사자로 한정하였으며, 한정된 이유는 이들이 다른 주체들에 비해 성 인지정도, 성 인지 정책 등에 대해 관심이 높을 것이라는 판단에 따른 것이다. 1차 FGI(초점집단면접)에는 다문화가족지원 일자리 창출사업과 관련된 주체들과, 2차에는 지역맞춤형 일자리 창출사업과 관련된 추진주체들과 FGI(초점집단면접)를 실시하였다. 우선 1차 FGI(초점집단면접)의 인적특성을 좀 더 자세히 보면, 다문화 사업을 수행하고 있는 행정부서 1명, 학계전문가 1명, 경상북도 NGO 1명, 지원기관 및 유관기관 3명이다. 2차 FGI(초점집단면접)의 인적특성을 보면, 일자리 창출단 및 여성 정책을 담당하는 행정부서 2명, 차별과 빈곤문제에 정통한 학계전문가 1명, 지역 NGO 중 활동의 빈도가 높다고 판단되는 포항여성회 1명, 일자리와 사람을 연계해주는 유관기관 3명을 대상으로 FGI(초점집단면접)을 실시하였다.

〈표 6〉 조사 내용

영역	세부 질문내용
성 주류화 인식	• 성 주류화에 대한 인식, 이해정도 • 성 주류화 필요성 • 성 주류화 관련 업무 경험 • 성 인지적 관점을 가진 행위자 여부
일자리 창출사업의 성 인지적 분석 및 거버넌스 구축 방안	• 일자리 창출사업에 있어서 성별 요구 파악 • 일자리 창출사업에 있어 성별 수혜 격차 원인 • 일자리 창출사업에 있어서 성별 구분 수행방식의 차이 • 일자리 창출사업에 있어서 젠더 관점 필요성 • 일자리 창출사업의 성 주류화 실행주체 및 역할 • 일자리 창출사업의 성 주류화 실행주체간 협력 방향 • 일자리 창출사업의 성 주류화 실행주체간 네트워크 필요성 • 일자리 창출사업의 성 주류화 실행주체간 네트워크 장애요인 • 일자리 창출사업의 성 주류화 실행주체간 주도기관의 필요성 및 이유 • 일자리 창출사업의 성 주류화 실행모델 구축 위한 기본 전략 • 일자리 창출사업에 있어서 성 주류화 추진 거버넌스 연계 강화

2. 실증적 분석

1) 실행주체의 성 주류화 인식 분석

성 주류화 확산을 위해서는 정책실행 주체들의 성 주류화에 대한 인식이 매우 중요하다. 공무원 뿐만 아니라 각종 일자리 창출사업을 위탁·운영하는 민간단체 종사자들의 성 주류화 인식수준이 성 인지적 관점에서 사업성과에 큰 영향을 미치기 때문이다. 이런 점에서 지역차원의 성 주류화실행의 출발점은 실행주체들의 성 인지적 접근에 대한 공감대 형성이라고 할 수 있다(김영주 외, 2009). 따라서 실행주체들의 성 인지력이 어느 정도 수준에 있는지를 검토하는 것은 성 주류화 실행네트워크의 효과성을 확보하기 위해 불가결의 작업이라 하겠다.

FGI(초점집단면접) 분석결과 삼각연대의 실행주체들의 성 주류화에 대한 인식은 전반적으로 낮은 것으로 나타났다. 전문가들을 제외한 공무원, NGO 일반 회원들, 그리고 삼각연대 외 준정부기관(QUAGO) 관계자 등 정부·민간단체 종사자들 모두 성 주류화에 대한 인식은 높지 않은 것으로 조사되었다.

첫째, 전반적으로 공무원의 성 주류화 및 성 인지도가 낮다는 평가이다. 성 인지 정책을 집행하는 공무원들의 낮은 인지도는 우선 용어 자체가 주는 이질감 내지 추상성 때문인 것으로 지적된다. 여성정책담당부서 공무원의 경우에만 성 주류화에 대해 제대로 인식하고 있을 뿐 다른 부서 공무원의 경우에는 상당히 인지도가 낮았다.

공무원 1: 일단 용어 자체가 어렵다. 어떤 건지 정확하게 감이 와 닿지 않습니다...(줄임)....용어자체가...다른 고민을 많이 해서 이렇게 만들었는지는 모르겠으나 용어자체가 일반인들이 인식하기에 굉장히 어려운 점이 있습니다. 공무원들도 사회복지 관련부서는 조금 신경 쓰고 다른 부서는 그 자체를 느낌 자체를 잘 모릅니다.

공무원 2-2: ...이제 일자리가 전반적으로 문제가 되니까 경제차원으로 변하게 되었습니다. 이전까지 예전에는 희망근로 등 소득보전차원이었는데 이것은 큰 문제가 아니고. 아직까지는 계층상의 문제이지 남녀문제가 아니라고 생각합니다.

공무원 2-2: 제가 생각하는 성 주류화는 경쟁력을 갖추고 그 자리에 가야 합니다. 경쟁력 있는 여성은 높은 자리에 갑니다. 초등학교 선생의 50%를 남성으로 해야 합니다. 아침에 출근하면서 느끼는 점은 여성 많은 곳에서 근무를 하다보니까 남성이 여성화가 되어가고 있습니다. 요즘 자라나는 청소년들이 성에 대한 왜곡된 생각을 가질까봐 상당히 걱정이 되더라고요. 50%할당을 시킬 필요성이 있습니다.

이처럼 성 인지 사업과 직접적인 관련성이 없는 공무원들이 성 인지력이 낮은 문제는 정부 지침 또는 법 제정 등 제도적 변화에 따라 점진적으로 인식의 개선이 이루어질 것이라는 전망이 개진되었다.

공무원 1: 내년부터 법이 바뀌어서 반영하도록 되어 있잖아요. 법이 바뀌니까 인식이 강제적으로라도 변화가 있을 겁니다. 틀이 만들어 진다던가...

하지만 이미 저개발국가들 98개국 이상이 성 인지 예산을 도입하고 그 발전에 박차를 가하고 있는 시기에 공무원의 성 주류화에 대한 인식의 개선을 위해서는 보다 적극적이고 효과적인 교육이 필요하다는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 공무원의 성 인지력 문제를 해결하기 위해서는 우선 고위직 공무원들에 대한 성 인지적 관점에서의 교육이 먼저 이루어져야 한다는 의견이다. 지방정부 단위에서 변혁적 정책이 효과를 거두기 위해서는 무엇보다 단체장이나 고위공직자의 관심이 중요하기 때문이다. 관료적 위계구조 속에서 공무원들의 인식 변화는 여전히 하향식 커뮤니케이션이 크게 영향을 받는다는 점을 부정하기 어렵다. 그리고 공무원의 인식변화는 같이 일을 하는 NGO나 협력 파트너의 인식 변화도 자연스럽게 유도할 수 있다는 점에서 중요하다.

전문가 1: 제가 볼 때에는 고위직 공무원들, 담당공무원의 성 인지적 관점에서의 교육, 젠더 의식이 가장 시급하고 필요하다고 생각합니다. 그럼 NGO는 저절로 낚뉘도 그렇게 할 수 밖에 없습니다. 행복을 추구하기 위한 단체들이기 때문에 따라올 수밖에 없습니다.

공무원 1: 일반 공무원들 자기 일 하기에 바쁩니다. 먹고사는데 지장 있는 문제가 아니기 때문입니다. 시급한 상황 아닙니다. 일단은 분류하는 작업, 기법적으로 이렇게 던지는 것도 변화의 시작입니다. 여기에서는 목표를 너무 높게 잡고 문제를 제기하는 것은...

둘째, 삼각연대의 핵심 주체인 전문가는 성 주류화 및 여성정책에 대한 전문성을 바탕으로 다른 실행주체의 성 인지력을 제고시키는 촉진자의 역할을 수행한다. 그런데 지역차원에서 이와 같은 역할을 수행할 수 있는 성 주류화에 전문성을 가진 연구자들은 그 수가 많지 않다. 그리고 전문가 그룹으로 분류되는 학자들이나 연구자들 사이에도 성 주류화에 대한 전문성 부족으로 개념에 대한 혼란이나 용어 자체에 대한 이해 부족을 드러내는 경우도 있다. 따라서 전문가들은 이와 같은 문제에 대해 홍보와 교육의 부족이 일반인과 공무원들로 하여금 성 주류화에 대하여 어렵고 낯설게 느끼도록 만든다는 것을 인식하고 시급하게 인식개선을 위한 정책을 입안해야 한다고 처방한다.

전문가 1-2: 저는 개인적으로 가르치는 것이 차이 차별, 빈곤이기 때문에 아주 조금은 알고 있는 편이라고 할 수 있습니다.

전문가 2: 발전정도를 보면 우리나라는 상당히 밑에 있습니다. 스웨덴의 이야기를 들어보면, 그런 나라와 우리나라 사회적 인식 정도가 엄청나게 사이가 있습니다. 제가

불 때에는 일반인을 위한 교육도 중요하지만 정책을 입안하기 위한 생각 바꾸기, 이러한 교육을 해보야합니다. 차이를 인정하지 않는 것 자체가 차별입니다.

한편, 그 외 전문가는 성 주류화에 대한 인식정도는 높지만 공무원이나 NGO 등 현장에 있는 이들과 비교할 때 현실적인 문제에 대한 인식은 떨어지는 이론(또는 이상)과 현실의 괴리를 보인다는 지적이 있었다. 그리고 관련 위원회 구성에 있어 성 인지적 관점의 결여로 인해 단순히 남성과 여성의 수적 평등으로 접근함으로써 오히려 위원회의 운영을 저해하는 경우도 있는 것으로 나타났다.

QUAGO 2-1: 구미시도 도시계획위원회 이런 데는 그 분들이 여성분들이 전문가가 아니시니까 3시간 회의를 해도 여성위원의 발언내용이 없어 회의록 내기가 좀 그랬습니다.

교수 2: 여성 많아야 되는 쪽, 남성 많아야 되는 쪽 구분 없이 단순히 편하게 여성 위원 비율을 40% 이상해 버리면, 의미가 없다고 생각합니다.

공무원 2: 실질적이나 상징적으로나 규정이 없으니까 기존에는 사람들이 관심이 없었습니다. 관심을 가지면서 위촉이라든지 지금에 와서는 37% 도달했습니다. 그 전에는 시도에서 하위를 차지했습니다.

NGO 2: 포항여성회- 그게 없으면 여성위원 차지 못 했을 것 같은... 9% 정도일 것 입니다.

현재 공무원들의 인식 부재와 일반인들의 공감대 부재 등의 불리한 환경 속에서 성 주류화의 실행을 위해서는 무엇보다 전문가의 창조적 역할이 중요한 것으로 나타났다.

전문가 1-1: 비유를 하자면, 예전에 거버넌스가 처음에 도입됐을 때 용어가 어렵다는 말이 많았습니다. 하지만 그것을 풀어서 통치, 관리로 써야 되지 않느냐라는 말이 참 많았습니다. 그런데 몇 년이 지나고, 10여년이 지나고, 공감대가 형성이 되니까 익숙해졌습니다. 사실 젠더 메인 스트림이라고, 사실 사무관님 말씀이나 다른 분들도 그런 의견이 많으신데, 성 주류화라고 하면 우리나라말로 쓰는게 더 어렵다는 말이 많습니다. 영어가 더 쉽다고 말씀하시는 분들도 많으십니다. 사실 저도 용어가 어렵다는 부분은 공감을 하고 있습니다. 그래서 고민이 필요한 주제라고 생각하고 있습니다. 저희가 어떻게 생각하면 알려주는데 있어서 홍보 부족이 있을 것 같습니다. 그리고 공감대가 필요한 용어라고 생각한다면, 나중에는 익숙해지지 않겠냐는 희망도 가지고 있습니다.

셋째, 삼각연대의 중요한 한 축으로서 시민사회를 대표하는 NGO의 경우에도 공무원과 마찬가지로 성 주류화에 대한 이해도는 높지 않은 것으로 나타났다. 실제

지역의 여성NGO의 경우에도 소수 전문가를 제외한 일반 회원들과 여성단체가 아닌 NGO 회원들은 성 주류화에 대한 인식정도가 현저히 낮은 것으로 나타났다. 성 주류화 삼각연대의 제 기능을 위해서는 NGO에 대한 성 인지 교육의 필요성도 큰 것으로 나타났다.

NGO 1: 일단은 성 주류화, 성별영향분석평가는 경산여성회의 일반 회원들조차 인지를 잘 못하고 있는 것이 분명한 사실입니다. 내부회원교육도 이런 것을 중심으로 하고 있습니다. 성인지가 뭔지, 여성주의가 뭔지, 양성평등이 뭔지 이런 식으로 개념에 대한 정의들을 먼저 하고 있습니다. 저희 회원들의 경우 그래도 나름 사회에 대한 문제의식을 가지고 있고 여성의 삶에 대해 고민하고 있으나, 그럼에도 불구하고 용어에 대해서 어려움을 토로합니다. 그래서 여성단체에 있는 사람들의 입장에서는 이런 단어들을 학계에서나, 여성단체나 처음 선택을 할 때 그런 분들이 정계에 진출을 하시고 그런 면에서는 긍정적인 측면도 있지만 한편으로는 그걸 그대로 단어를 가지고 와서 바로 쓰면 황당해하고 어떻게 접근을 해야 하는지 알지 못합니다. 이런 교육은 한두번으로 부족해서 저희 회원들의 경우는 계속하고 있습니다. 기본적 인식이 안 되면 성교육을 가더라도 잘되지 않는 부분들이 있기 때문에 계속 교육하는 과정이 있고, 또 하나는 성 인지예산제도, 성별영향분석평가 하지만 저희가 위에서 떨어지는 느낌을 받으면... 아까 말씀드린 의원들에게 혹시 성 인지관련한 자료가 있는지 여쭙보았습니다. 의원님이 말씀하시길 내 책상 위에 있는 것 같은데 어딴는지 모른다고 하셨습니다. 아 도대체 예산을 구체적으로 통과시키는 분들조차 아무런 인식이 없는 상태에서 잘 모르는 공무원이 억지로 작성을 한다하더라도 그게 예산으로 책정되서 의결까지 갔다는 게 어떤 의미를 지니겠느냐. 이런 상태에서 제도가 시행된다는 게 웃기다는 생각이 들었습니다. 경북여성정책개발원이나 다른 다양한 곳에서 의식제고나 교육을 했다고 하지만 제가 느끼기에는 교육이 잘 이루어지지 않다고 느껴 집니다. 당장 의원, 공무원들이 안 되어 있습니다. 과연 한두번 교육으로 이런 게 잘 되겠는가.. 제 개인적으로 회의적입니다. 쉬운 일이 아니라는 것은 피부로 느끼고 있기 때문에 교육을 해도 안 되는 것은 있다고 생각합니다.

QUAGO 2: 실질적으로 성별영향분석평가 또는 성 인지적 관점을 정책에 반영한다는 것은 현장에선 아직 많이 미흡한 상황입니다. 그리고 대중적으로 아직 인식이 별로 없기 때문에, 특히 여성관련 인력 센터와 현장에서 일하는 분들 이외엔 정책에 대한 인식이 낮은 상황이기 때문에 이런 인식을 보편화 할 수 있는 정기적인 포럼이 개최되어 실제로 대중들이 다가갈 수 있는 장을 마련하는 것이 제일 급선무라고 생각합니다. 저희가 자주 접하는 의견이 성 인지 관련해서 남성측에서 역차별 문제로 "왜 여성과학기술인 센터는 있는데 남성과학 기술인 센터는 없는가?" 가 나옵니다.

공무원 2: 저희도 금년 1월에 여성정책담당을 하고 있는데, 시민단체, 여성단체, 도민에게 교육을 해야 하지 않냐는 생각이 들었습니다. 업무를 담당하는 공무원들은 교육받고 하는데 인사이동하면 또 옮기는데, 일반시민을 대상으로 하면서 예산 확보가

이루어져야 되지 않냐는 생각이 들었습니다. 금년 이후에 제가 담당하고 난 다음에 이야기를 하자면 지난 6월 현재 부회장으로 당선되셨는데, 여성정책관님이 회의에서 말씀하시기에 예산도 부족하고, 컨설팅에 대한 예산, 과제발굴이라든지 담당부서에서 해야 할 일이 있습니다. 여성정책관실에서 내부적으로는 한다고 하고 있지만 잘 개선되도록 실무자도 노력하고, 전문 인력도 확보될 수 있도록 요청하겠습니다.

NGO의 성 인지 수준이 낮다는 문제는 정부기관과 연계되어 일을 하기 때문에 공무원의 인식 변화가 된다면 자연스럽게 변할 수 있을 것이라는 전망이 제기되었다. 다문화가족지원 일자리 창출사업 등은 주로 민간단체에서 정부의 위탁받아 수행하고 있다는 점에서도 시사 하는 것처럼, 민간단체의 지방정부에 대한 의존도가 높기 때문에 공무원들의 인식변화는 파트너기관이 민간단체 종사자들의 인식변화에 직접적인 영향을 미칠 것이기 때문이다.

전문가 1-1: 제가 볼 때에는 고위직 공무원들, 담당공무원의 성인지적 관점에서의 교육, 젠더 의식이 가장 시급하고 필요하다고 생각합니다. 그럼 NGO는 저절로 놔둬도 그렇게 할 수 밖에 없습니다.

끝으로 성 주류화 삼각연대 외부의 행위자인 QUAGO(준정부기관; 유관기관)의 경우에 공무원은 특히 성 주류화에 대한 인식이 크게 낮은 것으로 나타났다. 용어 자체를 어려워 할 뿐만 아니라 성 주류화라는 용어 자체를 들어보지 못한 사례도 있다. 사실상 성 주류화 실행 현장이 되어야 할 정책의 장에서 활동하는 이들 행위자들의 경우는 상대적으로 성 인지력이 낮은 것은 당연한 일일 수도 있다. 그러나 이는 곧 그만큼 기존 성 주류화 정책이 지역의 일선에서 제대로 실행되지 못하고 있음을 반증하는 것이다.

QUAGO 2: 일단 저부터도 성 인지 또는 성 주류화라는 용어들 자체를 잘 안 쓴다. 들어보긴 했지만 그 주제로 회의참석 해본적도 없다. 산업현장에서 성차별이나 편견을 없애는 부분이 중요하다고 생각이 듭니다. 최근엔 기업체도 여성휴게실 있는 곳이 많지는 않지만 생겨나고 있습니다. 그래서 산업현장에서도 여성들 편하게 업무에 전념할 수 있도록 복지측면에서 시스템이 변하고 있습니다. 여성인력 개발센터는 98%의 여성으로 구성되어 차별받는 경우가 없습니다. 12명 직원 중 남자 1명입니다. 그래서 오히려 역차별에 대한 문제가 있을까 주의를 기울이고 있습니다.

2) 일자리 창출사업의 성 인지적 분석 및 거버넌스 구축 방안

경상북도의 일자리 창출사업 참여자를 중심으로 본 성 주류화 인식의 실태는 전문가 외의 삼각연대의 실행주체인 공무원과 NGO, 그리고 기타 관련 행위자들의 경우에는 여전히 낮은 성 인지력을 보였다. 성 인지 정책담당부서 공무원을 제외한 공무원들의 성 인지 인식이 여전히 낮은 수준이고, 소수 여성NGO를 제외한 민간단체 종사자들의 성 인지수준도 상당히 낮은 것으로 확인되었다. 지역의 경우 성 주

류화 운동을 중심으로 활동하는 여성 NGO는 거의 없는 실정이며 다문화가족지원 일자리 창출사업과 지역맞춤형 일자리 창출사업 관련 민간단체와 QUAGO의 경우에는 고유 사업의 전문성은 높지만 성 주류화 전문성은 거의 없는 실정이다. 이러한 사실은 경상북도의 성 주류화 실행을 위한 출발점은 공무원과 NGO를 포함한 민간단체 종사들의 성 주류화 인식을 제고하는 것이라는 것을 강력하게 웅변한다. 지역의 성 주류화 전문가와 전문기관의 주도적인 성 인지개선을 위한 노력이 필요함을 크게 시사하는 대목이다.

성 주류화를 광의로 파악할 경우 여성의 주류화, 성 인지적 관점의 주류화, 주류의 변환이라는 3단계로 이해된다. 여성의 주류화는 사회 모든 분야에서 여성이 동등하게 참여하고 의사결정권을 가지는 것이며, 성 인지적 관점의 주류화는 정책이나 프로그램이 여성과 남성에게 어떻게 차별적인 영향을 미치는가를 검토하고 정책의 내용, 과정 및 결과가 성평등하게 이루어지도록 하는 것을 의미한다. 그리고 주류의 변환은 조직의 성별구성이 균형을 이루고 성 인지적 관점이 통합됨으로써 조직구조와 문화, 제도가 근본적으로 바뀌는 것을 말한다(안진, 2011). 정책적 차원에서 성 주류화실행은 성인지적 관점의 주류화에 초점이 맞추어지며, 성 인지통계, 성별영향분석평가, 성 인지예산, 정책의 모니터링과 평가, 성 인지력의 향상 등의 도구적 방안을 포괄하고 있다.

따라서 다문화가족지원 일자리 창출사업과 지역맞춤형 일자리 창출사업의 성 주류화를 실행하는 것은 성 인지적 관점을 확산시켜 성 주류화를 경상북도 일자리사업 정책의 장에 구현해 나가는 것을 의미한다. 따라서 기존 일자리 창출사업 추진의 행위자들로 구성된 정책네트워크 속에서 성 주류화 삼각연대의 실행주체들이 얼마나 제 역할을 충실히 수행하고 협력을 확보해 나가느냐에 따라 그 성과가 결정된다고 볼 수 있다. 결국 성 주류화 확산을 위한 거버넌스 네트워크는 삼각연대의 공무원, NGO, 전문가의 역할을 중심으로 어떻게 효과적으로 성 인지적 관점의 주류화를 안착시켜나가느냐 하는 것이 핵심이다.

경상북도 다문화가족지원 일자리 창출사업과 지역맞춤형 일자리 창출사업 기본적인 주체는 성별영향분석평가 등 성 주류화 정책집행을 담당하는 부서이다. 그런데 성 주류화 제도의 실효성 제고를 위해서 어느 부서가 담당하는 것이 효과적인가에 대한 논쟁이 있다. 일반적으로 성 주류화 담당기구(지방자치단체의 여성정책 담당부서)이다. 여기서 문제가 되어 온 것은 여성정책 담당부서들이 성 주류화 정책에 특화되어 있는 것이 아니라 대부분 복지 및 가족업무와 더불어 성별영향분석평가 등을 수행해 오고 있다는 점이다. 특히 업무의 과부하의 측면보다는 이들 제도의 효과적인 도입과 정착을 위해서는 유관 부서들의 협력이 핵심인데, 이를 총괄하는 사회복지부서의 영향력이 미미하기 때문에 사업추진에 어려움이 크다는 것이다. 이런 이유로 선행조사들에서는 성 주류화 제도의 추진업무를 여성부서의 담당업무나 아니라는 회의적 견해가 제기되거나 기획부서나 총무 및 인사부서가 담당해야 한다는 주장도 제시되었다. 이에 대해 성 주류화 제도를 통해 개선하고자 하는 것은 여

성에 대한 불평등 문제라는 점에서 여성부서가 주도적으로 추진하는 것이 바람직하며, 비록 상대적 영향력이 큰 기획 또는 평가부서에서 이를 담당할 경우 인식부족 등의 문제로 인해 제대로 추진되기 어려울 것이라는 반박이 있다(류연규, 2011). 결국 이러한 논쟁의 핵심은 성 주류화 제도의 목적을 충실히 실행하기 위한 담당부서의 몰입과 영향력의 문제로 요약할 수 있다. 담당기구의 정책 몰입 측면에서 볼 때 여성정책담당부서가 총괄하는 것이 적합할 것이다. 따라서 문제는 여성정책담당부서의 영향력을 제고하는 방향으로 접근하는 것이 타당할 것이다. 최근 경상북도는 조직개편을 통해 여성정책을 총괄하기 위한 여성정책관을 신설하였다. 이와 같은 제도적 정비에 따라 기존 보건복지여성국의 여성청소년가족과에서 담당할 때보다 밀도 있는 성 주류화 정책추진이 가능할 것으로 기대된다.

성 주류화의 효과적인 추진을 위해 담당부서 공무원이 해야 할 역할은 우선 성 인지 정책의 기획과 집행이다. 그리고 정책효과성 제고를 위해 성 인지 정책의 교육 및 홍보 역할을 담당하고, 협상력과 추진력을 발휘하여 담당업무에 성 인지적 관점을 제대로 도입되도록 해야 하며, 성 주류화 도구로서 성별영향분석평가와 성 인지 예산이 충실히 운영될 수 있도록 해야 한다. 성별영향분석평가와 성 인지 예산분석에 직접 참여, 성별영향분석평가의 추진체계를 강화하는 역할도 중요하다. 또한 성불평등한 법령 및 구조적 문제점에 대한 문제를 제기하고 정비하는 것도 필요하다. 나아가 이러한 성인지정책의 동력을 강화하기 위해 전문가집단과의 협력과 지원을 확보하는 것도 매우 중요하다. 그런데 이 같은 공무원의 역할이 제대로 실현되려면 여성주의적 관료(femocrat)의 활동이 관건이다. 성 주류화 정책은 이른바 윌슨(Wilson, 1989)이 말하는 대중정치(majoritarian politics)의 특성을 내재하고 있어 적극적인 정책주창자가 없다면, 실질적인 정책집행이 이루어지지 못할 것이기 때문이다. 한국 사회에서는 공공부문의 여성 주류화가 미진하고 지방정부의 고위공직자 여성비율이 매우 낮다는 점에서 현실적으로 이 같은 정책주창자 기능을 확보하기란 쉽지 않다. 이런 맥락에서 신설된 여성정책관의 역할이 더욱 강조되는 것이다. 동시에 이와 같은 여성주의적 관료의 역할 한계를 전제할 때 차선으로 관심을 기울여야 할 부분은 담당공무원들의 성인지력 제고일 것이다.

공무원 2-2: ...여성정책관실도 주로 여성일자리에 관해서 계획도 세우고 합니다. 지사님이 강조하는 일자리에 대해 평가 받은 적 있습니다. 여성일자리는 주로 여성인력개발센터 3개소, 새로일하기센터 6개소, 광역새일지원본부, 여성회관을 통한 지역취업센터 여성일자리에 관한 정책은 현재시점에서 체계적으로 정착을 하고 있다고 생각 됩니다. 성 인지에예산제도라든지 함께해서 총괄할 수 있었으면 좋겠습니다.

성 주류화 추진에 있어 정부기구와 공무원의 한계를 감안할 때, NGO의 참여가 매우 중요하다는 알 수 있다. NGO의 역할은 우선 지역적 차원에서 성 주류화 제도 추진을 위한 외부동력이라는 점이다. 보완적 측면에서 정책집행기구인 지방정부의 정책집행에 필요한 협력과 정부에 대한 감시와 비판자로서 정책실행에 대한 모니터

링이다. 특히 지방자치단체의 성별영향분석평가제도의 운영이나 예산을 성인지적으로 분석하고 모니터링 하는 것은 지방정부의 성 주류화 추진에 매우 중요한 환류기능을 수행한다. 나아가 성 인지적 활동과 홍보를 통해 지역사회 전반에 인식을 개선하는 것이나 정책주창자로서 압력행사를 하는 것도 성 주류화의 실질적 주체로서 여성NGO가 해야 할 중요한 역할이다. 성별영향분석평가에 대한 선행연구들에서도 NGO의 역할이 정부와 협력하여 제도를 개선하는 동반자로서 그리고 정부정책과 행정에 대한 비판자로서의 역할을 해왔고, 여성정책 및 성 주류화정책에서 젠더 거버넌스의 핵심인자라는 사실이 확인되어 왔다(류연규, 2011). 뿐만 아니라 NGO가 단체장이나 지방의회에 압력을 행사하여 성별영향분석평가제도가 잘 수행될 수 있도록 지원하는 역할을 하고 있다는 점도 중요하다.

성 주류화 추진에 있어 NGO의 역할에서 중요한 것은 비판적 동반자로서 기능이다. 성 주류화 제도의 초기 단계이기 때문에 정부의 정책수행에 여러 가지 시행착오가 나올 수밖에 없다. 따라서 정책추진 과정이나 결과에 대한 모니터링과 환류가 중요하며, 이러한 역할은 NGO가 담당해야 할 고유기능이라고 할 것이다. 또한 일선에서 활동하는 NGO들이 공무원이나 전문가들이 인식하지 못하는 여성문제의 현실에 대한 적절한 정보를 제공하고 정책적 과제로 다루어지도록 하는 것도 중요하다. 그리고 여기에는 여성단체 뿐만 아니라 상이한 사업영역에 활동하는 NGO들의 역할도 강조되어야 한다. 나아가 성 주류화의 실효성 제고를 위한 NGO의 역량강화를 위해서도 여성단체와 다른 민간단체와의 협력과 연대를 통해 문제인식을 공유하는 것이 필요하다.

NGO 2: 저희는 굉장히 많이 듣고 스터디도 하는데 거기서 나오는 얘기는 법이 만들어지고 제도적으로 얼마나 담보할 수 있는 부분에서는 약하지 않느냐라는 것입니다. 하나의 부서에서 총괄하지 않으면 힘들겠다라는 생각이 듭니다. 법은 만들어져 있는데 인식개선도 안되고, 처음에 얘기하신 것처럼 NGO가 하는 역할은 예산분석, 정책 제안인데 논의하는 과정에서 같이 연계되어야 하는 것이 필요하다고 생각되었습니다.

NGO 1: 통계적으로 봤을 때 어느 쪽이 정책 수혜 여부를 알 수 있어야 정책개선에 도움이 되는데 지금은 통계가 없어 불편합니다. 통계자체가 없으니까 저희가 할 수 있는 말이 없습니다.

전문가 1: 저희와 함께 활동하고 있는 여성회가 몇 군데 없는데 ... 저희 쪽 같은 경우에는 연구소는 제도권 안에 기관에 있다고 많이 생각하고 NGO는 제도 밖에서 모니터링 하는 역할로 보는데 ...

NGO 2: 저희 같은 경우는 아주 예전에 이주여성인권지원센터를 만들어서 아까 사회적 기업 말씀하시는 것처럼 일자리 창출사업으로 해 본 적이 있었습니다. 이주여성 5명과요. 그 당시 아이디어를 낸 것이 베트남에서 옷 만드는 회사가 유명해서 2년 동안 옷을 만든 적이 있습니다. 저희 같은 곳이 전문적으로 하는 곳이 아니라 운동

하는 단체에서 만드니까 기술이 부족해서 포항에서 하는 자활센터로 넘겼습니다. 다 문화가족지원 일자리창출사업이 굉장히 힘들었습니다. 욕구도 다 수렴하기가 어려우며, 일에 대한 한국인의 정서와 많이 다릅니다.

NGO 2: 컨설턴트로 계시는 분들을 보면 여성운동단체에서 하시는 분들이 있으시잖아요. 전반적으로 고민되는 것들이 만약 NGO가 컨설턴트의 역할을 하는 게 맞느냐 안 맞느냐가 논의가 되고 있거든요. 우리가 모니터링을 했는데 컨설턴트를 하면서 지적하게 되면 지적 못 할 수도 있거든요. 이점을 한번쯤 고민해야 할 것 같습니다.

성 주류화 인식이 일천한 정책적 현실 속에서 가장 강조되어야 것은 전문가의 선도적 역할이다. 성 주류화 추진과정에서 전문가들은 성 인지정책에 관한 지표 및 방법론 개발, 성 인지정책을 뒷받침하는 이론적 관점의 제공, 그리고 정책 아이디어 차원에서 성 인지 관점에 대한 인식을 확산하고 아젠다 설정에 관여한다. 그리고 성 주류화의 핵심제도인 성별영향분석평가와 성 인지 예산에 대한 연구 및 평가를 통한 피드백 기능을 수행하는 것과 공무원과 NGO에 대한 자문 및 컨설팅을 하는 것도 중요한 역할이다. 또한 상대적으로 취약한 공무원이나 민간단체 종사자들을 대상으로 성 인지 교육 기능을 수행하고, 지역차원에서 요구되는 정책정보와 정책대안을 제시함으로써 지역공동체 수준에서 성 주류화가 정착될 수 있도록 해야 한다. 사실 한국에서 성 주류화 추진과정에서 전문가의 역할이 중요하다는 점은 지속적으로 강조되어 왔다. 실제로 성별영향분석평가제도의 운영과정 속에서 여성문제나 여성정책연구자들이 발굴되고 지역차원의 전문가 풀이 형성되었으며 정책추진과정에서 전문가들과 공무원간의 협력과 연계가 활발하게 이루어졌다.

성 주류화 정책이 중앙정부차원에서 결정되고 수직적으로 지방정부의 책무로 부가되었다는 점에서 지방정부 차원에서 여기에 대한 공고한 인식이나 역량이 부족한 것도 사실이다. 그로 인해 여성정책담당부서가 성 주류화의 수단인 성별영향분석평가나 성 인지 예산을 다른 부처와의 협력 속에서 추동해 내고 피드백을 제공하는 정책과정을 통해 정책의 성 주류화를 성취해나가는데 한계를 가진다는 것도 부인하기 어렵다. 이와 같은 현실을 감안할 때 정부조직이나 담당공무원에 의존하는 정부중심의 거버넌스로는 성 주류화의 성과를 거두기란 어렵다고 할 것이다. 경상북도 외부의 NGO와 연구기관 등과 함께 협력적 거버넌스를 구축해나가는 것이 필요하며, 이를 위해서 공무원, 전문가, NGO종사자 간의 네트워크가 우선적으로 강화되어야 한다. 이러한 측면에서 제도적 방안으로 이들 실행주체 간 정례적인 성 주류화 추진세미나와 포럼의 구성, 성 주류화 대표자 회의의 개최, 공동 연구과제의 개발 및 추진 등 상호소통을 위한 장이 다양하게 만들어져야 할 것이다.

전문가 1: 다양한 직업군을 발굴하고 고용노동부의 노력, 대학들의 노력, 부서간 노력들이 있어야지만 좋은 일자리 발굴할 수 있고 그럼으로 인해 사회적일자리 창출사업을 하고 있는 기관이 현장의 업무도 할 수 있고, 그것을 모니터링 하는 NGO쪽에서도 큰 역할을 할 수 있다고 생각합니다. 결국은 연대와 협력이 중요한데...

전문가 1: 일자리 창출에 대한 분야별 격차를 줄일 수 있는 각 주체간의 역할과 다른 주체들과의 협력과 연대가 굉장히 중요하다고 생각합니다.

전문가 2: 추진체계 상에서 거버넌스가 중요하다고 생각을 합니다. 김천에 일자리 사업을 올릴 때 세 가지 컨셉을 가지고 잡아봤습니다. 첫째, 순환사회(도-농간 거버넌스)를 만들어보자 도시 인력을 농촌, 농촌 농산물을 도시로 연결시키는 둘째, 공동체 부활을 해보자 셋째, 지역고용 거버넌스를 구축해보자라고 생각했어요. 도농순환구조를 해보며 김천시-농협-경북대학교-다문화일자리- 노인일자리-장애인 등. 저희가 한들에 한번 회의를 했는데 모아보니 상호 보완되는 것을 많이 보았습니다. 제 생각에는 마인드 맵(신경 세포), 점 조직처럼 엮일 수 있는 거버넌스가 필요하다고 생각을 합니다. ... 일자리에서 거버넌스라고 하는 것은 한 부서에서 접근하니깐 안 되기 때문에 전체를 보자라는 것입니다. ... 저희들이 가끔씩 다른 회의를 건의를 하는 내용이 무엇이나면 정부에서 내려오는 일자리 관련 부서가 많지만, 아우를 수 있는 전체를 보는 것이 필요합니다. ... 아직까지도 테스크포스가 아니라 부서별로 칸막이가 쳐져 있고 서로가 터치하지 않는 것이 예의라고 생각합니다. 전체를 아우를 수 있는 것이 필요합니다. 거버넌스라는 것은 시너지 효과를 일으킨다는 것입니다.

전문가 2: 거버넌스가 중요하다고 생각하는데요, 미스매치라고 하는 게 일자리를 수요하는 쪽(공공, 민간)과 공급을 맞춘 매트릭스를 짜보는 게 어떠한가.

전문가 1: ... 유관기관하고도 관계를 잘하셔서 경상북도에서는 다문화가족지원 일자리창출사업과 관련해서 성공적으로 진행을 하고 있는데 성 인지 관점과 저희 센터와 관계를 했으면 좋겠는데...

공무원 2: 다문화가족지원 일자리 창출사업 측면도 있지만 다른 의견을 들을 수 있는 기회가 있기 때문에 유관기관과의 연대 행위가 필요하다고 생각합니다. 자주 한번씩 만나는 것이 중요하다고 생각합니다. 경상북도에서는 사실 시스템을 구축하는데 초점이 맞추어져 있습니다. 요즘 다문화가족지원 일자리 창출사업과 관련하여 다문화 퍼주기 식의 정책을 하지마라는 이야기가 나오고 있습니다. 이 이야기가 나오면 양적인 성장을 하지 마라는 간접적인 지표입니다. 시민단체, 언론에서 퍼주기로 흘러가는게 아니냐 라는 말이 나오면 현재를 뒤돌아봐야 합니다. 다문화가족지원 일자리 창출사업도 센터역할, 전체적 강도 등 다시 한 번 돌아봐야 합니다.

QUAGO 1: 취업알선기관으로써 기업협력체를 구성해서 여성인력 채용을 많이 해야 한다고 생각을 합니다. 상공회의소에서 모아 월 1회 정도 여성인력에 대해 성 인지적으로 어필을 해야 되지 않냐 근무하면서도 여성들이 자부심을 가지고 일할 수 있게끔 해야겠습니다. ... 도, 군청, 상공회의소, 기업체, 취업알선기관 대표자 또는 실무자와 월 1회, 2달 한번 정도 필요할 것 같습니다. 협의체와 같은 모임을 횡수를 갖게 한다면 실질적으로 해결할 수 있는 계기가 되지 않을까?

중앙정부차원에서는 이른바 젠더 거버넌스의 효과적인 작동이 중요하다면 경상북도는 지방정부-NGO-전문가로 구성되는 삼각연대가 지역 성 주류화 실행을 위한 핵심 메커니즘이다. 따라서 이들 삼각 실행주체의 파트너십 구축 및 강화가 선행되어야 한다. 사실상 이들 삼각의 역할은 다른 실행주체의 역할을 서로 보완하는 것이므로, 이들의 역할이 유기적으로 연계되어 진행될 때 보다 실질적인 성 주류화의 성과를 거둘 수 있을 것이다. 이와 같은 삼각연대의 안정적 구축을 바탕으로 정책의 성 주류화를 위해 관련 행위자들의 네트워크로 확장해 나가는 전략적 접근이 이루어져야 할 것이다.

V. 성 주류화 확산을 위한 일자리 창출사업의 거버넌스 구축 방향

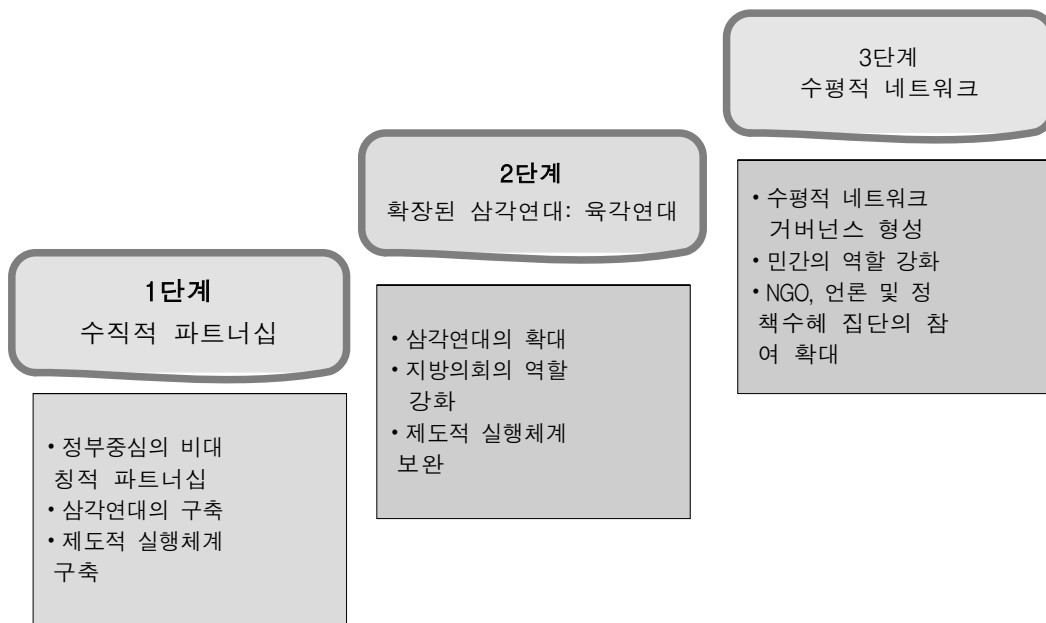
경상북도 다문화가족지원 일자리창출사업과 지역맞춤형 일자리 창출사업의 성 주류화 실행 거버넌스는 경상북도와 경북여성정책개발원을 중심으로 한 수직적 파트너십의 구조를 가지며 삼각연대의 다른 한축인 NGO의 역할 및 기타 실행주체의 역할이 매우 미진하다는 것을 알 수 있다. 따라서 이 같은 현실적인 문제점을 감안할 때 지역 성 주류화 거버넌스 구축은 삼각연대의 구축 및 공고화가 요구된다. 성 주류화 추진사업을 시행에서 인식을 확인한 후, 정책의 성 주류화 확대를 통한 성 평등을 실현한다. 이를 바탕으로 정부-전문가-NGO 삼각연대 구축, 삼각연대를 확장하여 수평적 네트워크로 추진한다. 즉 성 주류화 거버넌스 구축을 위한 정책개선 실행 매뉴얼 추진과정은 동심원 모형으로 설명될 수 있다.

경상북도 성 주류화 추진 거버넌스 구축은 정부-전문가-NGO 삼각연대의 구축 및 공고화 단계, 지방의회의 역할 강화에 초점을 둔 네트워크 확대 단계, 언론과 정책수혜자를 포괄하는 네트워크 확장 및 수평적 네트워크 거버넌스 운영이라는 단계적 접근을 기본방향으로 제시하였다. 실제로 네트워크 거버넌스를 통한 성 주류화하는 목적달성을 위해서는 네트워크 자체의 원만히 구성하고 적절히 운영되는 것이 중요하다. 궁극적으로 민과 관이 대등하게 힘의 균형을 유지해가면 협력을 이루어 가는 수평적 네트워크 거버넌스가 되어야 한다.

그러나 현실적으로 모든 참여자들이 동등한 위치에 대응한 상호작용을 하기는 어렵다. 한국의 성 주류화 정책은 기본적으로 국가적 차원에서 정부 주도적으로 전개되어 왔으며, 지역적 차원의 성 주류화 정책 또한 중앙정부에서 지방정부로 Top-Down 방식으로 도입되었다. 그러나 보니 지방정부는 여러 가지로 불리한 정책 여건 속에서 지역 성 주류화를 추진하는 상황이 된 것이다. 결국 앞에서 살펴본 것처럼, 특히 민간영역이 취약한 경상북도에서는 더욱 더 지방정부 중심의 관료제적 기제에 바탕을 둔 전문가집단과의 비대칭적 파트너십 형태로 추진되고 있다.

따라서 바람직한 경상북도 성 주류화 추진 거버넌스의 구축을 위해서는 수직적 집행구조에서 탈피하여, 다양한 실행주체들을 참여시키고 이들과의 신뢰와 협력을

증진해 나감으로써 수평적 네트워크를 구축해 나가는 단계적인 점진적 확장 전략을 기본으로 해야 할 것이다. 1단계에서는 네트워크 거버넌스 구축을 위한 기본적 토대를 마련하고(정부중심의 수직적 네트워크), 2단계에서는 네트워크를 확장시켜 나가며(육각연대), 3단계에서는 수평적 네트워크를 구축하고 운영함으로써 경상북도 성 주류화 추진 거버넌스를 완성한다(수평적 네트워크).



〈그림 2〉 성 주류화 추진을 위한 거버넌스 구축 단계

1. 정부중심의 수직적 네트워크

： 성 주류화 실행 네트워크 관리자로서 여성정책관의 역할 강화

1단계에서는 무엇보다 현재 지역의 성 주류화실행 삼각연대를 구성하는 실행주체의 역량이나 네트워킹이 상당히 부족하다는 점을 인식하고 개선해 나가는데 초점을 두어야 한다. 민간부문의 취약성으로 인해 정부주도로 전개되는 현재의 성 주류화 정책과정을 감안할 때, 담당 공무원과 이를 선도해 나갈 여성주의 관료(femocrat)의 역할이 제자리를 잡아야 하고 공직 사회에 전반으로 성인지력을 확대해 나가야 한다. 즉 성 주류화추진사업, 특히 성별영향분석평가와 성 인지예산제도의 추진과정에서 여성주의 관료 및 성인지력이 높은 관료집단이 형성되고 이와 동시에 유관부서로부터 전체 공무원을 포괄하는 지방정부 내부의 성인지력이 제고될 수 있도록 한다. 또한 이러한 성인지제도 운영과정에서 관여하는 전문가집단과의 협력체계를 강화해 나가고, 또한 지역의 여성 NGO의 참여를 조장하는 역할을 수행해야 할 것이다. 이를 위해서는 각종 위원회 구성에 있어 관련 여성인사나 전문가 인력풀을 개발하고 이들이 위원으로 선정될 수 있도록 해야 할 것이다. 안정적인 성 주류화 실

행 네트워크가 형성되어 작동하기 전에 이를 위한 인프라 구축은 정부주도적으로 추진될 수밖에 없다.

앞에서 강조한 바와 같이, 성 주류화 실행 네트워크 참여자로서 정부의 지원, 권한, 영향력은 여타 실행주체들에 비해 우월한 위치를 점하고 있기 때문에, 성 주류화 추진을 위한 네트워크 거버넌스를 구축해 나가기 위해서는 이 같은 정부의 역할이 매우 중요하다. 이와 같은 네트워크 관리자로서 정부기능을 경상북도 성 주류화 추진정책에 적용시키면 이는 여성정책관에게 기대되는 기본적인 역할로 규정할 수 있을 것이다.

다양한 실행주체들이 성 주류화라는 목적을 공유할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 할 것이다. 성별영향분석평가 등이 성 주류화에 기여할 수 있도록 하는 실질적인 목표달성을 위해서는 기관이 수행하는 모든 정책과정에 성별영향분석평가를 통합할 수 있도록 성 평등 목표를 수립하는 것이 필요하며, 여기에 여성정책관의 적극적인 노력이 요구된다. 경북도와 시군의 사업수행 부서 및 여러 참여기관들에 대한 감독을 적절히 수행하고, 실행주체들 간의 원만한 의사소통을 유지해 나가야 하며, 실행주체들의 활동을 필요에 따라 조정하거나 경쟁과 협력의 균형을 유지하도록 하며, 특정 실행주체의 역량(정보와 능력) 부족을 보완하는 노력을 해야 한다. 구체적으로 성 주류화 추진을 위한 지침을 마련하고, 각 기관의 주요 목표 수립시 성평등 향상을 목표에 포함되도록 하고, 필요한 전문가 지원방안을 제시하며, 실적에 대한 정확한 평가와 이를 위한 가이드라인을 제시하는 것 등이다. 또한 정기회의를 통해 성평등 이슈를 의제화하여 각 기관들이 자체적으로 성평등 문제를 점검하도록 하는 것도 필요하다. 그리고 무엇보다 성 주류화 실행 네트워크를 효과적으로 관리하기 위한 내부 역량을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 여성정책관실의 전문성이 확보되도록 인사조치를 하는 것이 필요하다. 이러한 전문성이 갖추어 질 때, 성 주류화추진의 핵심 정책수단인 성별영향분석평가와 성 인지에산제도를 효과적으로 운영하기 위해 필요한 지원기능을 적절히 수행할 수 있을 것이다. 또한 여성정책관의 역할에는 성별영향분석평가제도 운영을 위한 충분한 예산 확보, 교육, 심층분석, 홍보, 관련 기구의 운영 등을 위한 실질적인 지원이 되도록 하는 것이 중요하다.

둘째, 성 주류화 삼각연대의 다른 한 축을 구성하는 전문가의 역할이 강조되어야 한다. 성영향분석평가제도와 성 인지 예산제도를 정책수단으로 하는 성 주류화 추진과정에서는 여기에 대한 전문성을 가진 전문가집단의 역할이 매우 중요하다. 현재 경상북도에서는 경북여성정책개발원이 산하 성별영향평가센터를 중심으로 성별영향분석평가제도와 성 인지에산제도 추진을 위한 전문연구기관의 기능을 담당하고 있다. 그런데 동 기관만으로는 경북도와 23개 시군의 성 주류화 정책과정에 필요한 전문적 기능(분석, 자문, 교육 등)을 수행하는 데는 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 외부의 전문가 집단의 역할이 강조되어야 할 것이다. 하지만 경상북도에서 발굴된 젠더 전문가의 풀은 여전히 협소한 실정이다. 현재 이 분야의 대표적인 지역 여성정책 썩크 탱크인 경북여성정책개발원의 경우 경북도 산하 기관이라는 점 때문에

자율성이나 영향력 측면에서 일정한 한계를 가진다. 도내에는 많은 대학이 소재하고 있으므로 보다 적극적으로 전문가를 개발하는 노력이 개진될 필요가 있다. 또한 경상북도 지역뿐만 아니라 대구시와 부산·울산·경남 등 인근지역의 전문가집단을 활용할 수 있는 광역적 네트워크를 개발하는 것이 필요하다. 이러한 광역적 네트워크 구축을 위한 한 가지 방안으로 이들 지역의 여성정책기관들 간 공식적·비공식적 협력체계를 구축하기 위한 선도적 노력을 해야 한다. 물론 이 과정에서 중앙차원의 관련 기관의 지원과 협력을 확보하는 것도 중요하다.

셋째, 여성NGO의 역할이 성 주류화 실행에 핵심 변수이다. 성별영향분석평가사업이나 성 인지예산제도 등 성 주류화 정책의 추진과정에서 여성NGO들은 성인지적 시간에서 정책을 모니터링하고 그 결과를 발표하며, 관련 여성들의 의견을 수집하고 표출하는 기능을 해야 한다. 또한 각종 정책관련 공청회나 위원회 및 워크숍 등 공식·비공식 모임에 참여하여 의견을 제안하는 역할을 수행할 것으로 기대된다. 그리고 여성NGO 대표들은 흔히 각종 정부위원회 위원으로 참여하게 되므로 정책과정에서 여성의 입장이나 이익을 반영하는 기능을 담당하게 된다. 그리고 이러한 여성NGO들이 성 주류화에 대한 전문성을 가지고 바람직한 대안을 제시하게 된다면, 정부는 이들을 파트너로서 인정하고 적극 협력하는 수평적 관계를 형성하게 될 것이다. 하지만 앞에서 살펴본 바와 같이 지역 여성NGO들 중에는 성인지력에 있어서도 상당한 취약성을 가지고 있으리만치 성 주류화 추진주체로서 역량은 삼각연대의 주축으로서 역할기대에는 크게 미치지 못하는 실정이다. 경우에 따라 위원회 구성에 있어 성평등을 위해 할당된 여성위원들이 오히려 성인지력이 결핍되어 있거나 전문성이 부족하다는 비판을 받기도 한다. 이에 위원회에 참여하는 여성의 경우 위원회에서 젠더 개념의 성 주류화에 대한 인식이 되어 있지 않는 상황에서 여성위원들을 우선적으로 젠더 개념에 의한 성 주류화를 인식을 제고할 수 있는 교육이 우선되어야 한다.

따라서 지역내 여성NGO들의 역량강화를 위한 다양한 노력이 요구되며, 여기에 전문가와 공무원과의 상호협력 필요성이 강조된다.

이러한 과정을 통해 경상북도-전문가-NGO로 이어지는 성 주류화 삼각연대가 제대로 구축되지 않은 상태에서, 네트워크의 확장 자체를 목적으로 성급한 추진을 해나갈 경우 성 인지력이 결핍된 많은 행위자들이 포함되는 거버넌스 네트워크를 구축하게 될 것이다. 이 경우 성인지력이 낮은 참여자들이 정책과정에서 우월한 영향력 지배하는 “탈 성 인지적”정책과정이 됨으로써 정책의 성 주류화는 이슈의 우선순위에서 밀려나 그 성과를 기대하기 어렵게 될 것이다. 따라서 삼각연대를 안정적으로 구축된 후, 다음으로 구체적인 정책영역의 행위자들과 연계하는 단계적 전략이 필요하다.

2. 확장된 삼각연대

: 성 주류화 실행을 위한 지방의회 및 핵심 주체의 확대

2단계에서는 네트워크를 확장시켜 나가며, 이 같은 맥락에서 삼각연대의 구축과 함께 강조되어야 할 실행주체는 지방의회이다. 지방의회는 성 주류화 제도적 인프라 구축에 있어 불가결한 행위자이기 때문에 삼각연대의 확장된 네트워크 구축에 가장 우선적 관심을 두어야 한다. 지역차원에서 성 주류화 추진과정에서 지방의회의 역할은 삼각연대의 활동과 및 성과를 뒷받침하기 때문이다. 성 주류화를 지역사회에 확산시키고 활성화하기 위해서는 삼각연대의 핵심 주체들과 더불어 지방의회의 역할이 중요하다. 그리고 성 주류화 추진 거버넌스가 활성화되기 위해서는 소수 개별 의원의 성인지적 활동이 아닌 의회기구가 제도적 차원에서 성 주류화 추진주체가 될 수 있는 시스템이 되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 지방의회가 성 주류화 추진 거버넌스를 활성화하는데 기여하는 주요 역할을 정리하면 다음과 같다(김경희 외, 2011:).

첫째, 지방의회는 성 인지적 입법 및 감사활동을 해야 한다. 각 상임위원회 소관 조례에서 성차별적인 내용이나 용어를 찾아 개정하거나 폐지함으로써 성평등을 실천하고 강화하는데 주도적 역할을 해야 할 것이다. 또한 지방의원들은 집행부서의 모든 정책에 대해 성인지적 관점을 반영하여 감사를 실행하고 성차별적 정책의 문제점을 검토하여 성평등한 정책이 되도록 요구해야 할 것이다. 또한 고위직 여성공무원 임용확대 여성대표성 강화를 요구함으로써 여성이 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회를 확대시킬 수 있다.

둘째, 지방의회의 성 주류화 활동을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 지방의원 및 사무처의 전반적 활동이나 성 인지도교육이 실행될 수 있도록 의회내 성 주류화 전담기구를 설치하는 것도 고려되어야 한다. 무엇보다 지방의회 내 성 주류화 전문가가 배치될 수 있도록 지원인력을 구성하는 것(예를 들어, 전문위원직)이 필요하다.

셋째, 의회 고위직의 여성참여 확대 및 여성위원의 협력강화가 이루어져야 한다. 의회활동의 기초와 방향을 결정하는 주요 고위직에 여성의원들이 참여를 확대시키는 것이 필요하다. 그리고 성 주류화 이슈에 관해 여성의원들 간의 협력활동을 강화할 수 있도록 도의원과 시군위원을 포괄하여 여성의원네트워크를 구축하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 또한, 성 주류화 정책에 관한 의원연구모임을 구성하는 것도 방법이 될 것이다. 그리고 무엇보다 전반적으로 지방의회 내 성 주류화에 대한 이해가 미진한 상황을 감안하면 지방의원 및 지원인력에 대한 성평등 교육을 실시하여 성 주류화 정책에 대한 필요성을 공유할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

그 외 언론과 정책수혜자 또한 다른 실행주체와 연계하는 것을 성 주류화 네트워크 확장의 기본방향으로 삼아야 할 것이다.

3. 수평적 네트워크

: 성 주류화 실행 주체들의 거버넌스 실천 및 제도적 인프라 구축

3단계에서 수평적 네트워크를 구축하고 운영함으로써 경상북도 성 주류화 추진 거버넌스를 완성한다. 성 주류화 실행 주체들이 거버넌스를 실천하여 지역의 성 주류화 정책을 활성화하기 위해서는 성별영향분석평가와 성 인지예산제도를 효과적으로 연계하는 제도적 방안이 강구되어야 한다. 그 동안 성별영향분석평가를 도입하여 평가결과를 정책개선에 활용하고 예산편성에 반영하고자 했지만 실제 성과는 미미한 수준이다. 성 주류화의 핵심 수단인 두 제도가 효과적으로 운영되어 지역의 성 주류화 추진을 위한 거버넌스가 제 기능을 하기 위해서는 두 제도를 효과적으로 연계하여 성별영향분석평가의 결과를 예산에 반영하는 것이 중요하다. 성평등한 정책집행을 위한 성별영향분석평가제도의 목적을 달성하고 이러한 성평등에 대한 인식을 지역사회로 확산하기 위해서는 지역주민들의 요구가 정책에 반영되는 젠더 거버넌스가 실천되어야 한다(김경희 외, 2011). 다시 말해 성별영향분석평가 대상과제를 선정하고 모니터링 하는 성별영향분석평가위원회가 설치되어, 여기에 지역주민들이 위원으로 위촉되고, 성별영향분석평가결과가 정책개선에 환류되는 과정에서 여성NGO의 의견이 반영될 수 있어야 한다는 것이다. 그리고 이러한 지역주민들의 요구는 성 인지예산과 연계될 때 실질적인 효과를 가질 수 있는 것이다. 이런 점에서 경상북도는 우선적으로 다양한 주체가 참여하는 성별영향분석평가제도 운영을 위한 성별영향분석평가위원회를 구성·운영하기 위한 법적 근거(조례)를 만들고, 다양한 주체들이 성인지적 관점에서 대상과제를 선정하고 정책개선과정에 참여할 수 있도록 하는 제도적 장치로서 성별영향분석평가위원회를 설치하여 운영하는 것이 필요하다. 이는 경상북도의 성 주류화 추진 거버넌스 구축에 있어 수평적 네트워크를 만드는 중요한 축진기제로 작용하게 될 것이다.

【참고문헌】

- 김경희 외(2009), 『성 주류화 관련제도의 효과적 정착을 위한 연구(Ⅱ): 성 주류화 실행모델 개발』, 한국여성정책연구원.
- 김영주 외(2009), 『지역정책에서의 성 주류화 실행모델: 충남 다문화정책을 중심으로』, 한국여성정책연구원.
- 김재인·임미영(2004), “한국 여성정책네트워크에 관한 실패분석”, 『한국행정학보』, 38(6).
- 류연규(2011), 『FGI를 통해 본 성별영향평가제도의 성과와 거버넌스 구축방안』, 한국여성정책연구원.
- 박기남·신경아(2009), 『강원도 일자리 창출정책의 성 주류화 실행모델 개발: 경제 정보화 분야 사회적 일자리 창출 정책을 중심으로』, 한국여성정책연구원.
- 박은미·이경숙(2011), 『경상북도 성별영향평가 환류강화 방안』, 경북여성정책개발원.
- 안진(2011), “성 주류화관점에서 본 지역여성정책-광주광역시 여성정책에 대한 사례 연구”, 『지역사회연구』. 19(4).
- 이선옥(2007), “한국에서의 이주노동운동과 다문화주의”, 『한국에서의 다문화주의』. 한울.
- 최무현 외(2011), “다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축(V)”, 『다문화사회정책 거버넌스 현황과 미래지향적 발전방안』, 한국여성정책연구원·한국정책학회.
- 한정원(2010), “성 주류화 제도 논의와 발전방향 연구”, 『여성학연구』, 20(1).
- Christensen, Hilda R. (2011), “Mainstreaming Gender, Diversity and Citizenship: Concepts and Methodologies”, *FEMCIT Gender Mainstreaming Report*. University of Copenhagen.
- Eveline, Joan & Bacchi, Carol(2005), “What are we mainstreaming when we mainstream gender?”, *International Feminist Journal of Politics*, 7(4).
- Kim, D. W. (2001). “Policy Network Management for Governmental Projects in the U.S: The Case of the Smart Road Location and Design”. *International Review of Public Administration*, 6(2).
- Rees, Teresa(1998), *Mainstreaming Equality in the European Union*. Routledge, London.
- Woodward, Alison(2003), “Building Velvet Triangles: gender and informal governance”, in Thomas Christiansen & Simona Piattoni (ed). *Informal Governance in the European Union*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York

교육불평등 대처정책의 로컬 거버넌스(Local Governance) 활성화 방안 연구

: 대구광역시의 교육복지우선지원사업을 중심으로

전 기 우(새마을세계화재단)

본 연구는 최근 사회과학 전반에 중요한 개념으로 등장한 로컬 거버넌스(Local Governance)의 관점에 입각하여 교육복지우선지원사업을 분석하고, 이러한 결과를 토대로 지역에서 동 사업이 보다 활성화 될 수 있는 정책적 함의점을 모색하고자 하였다. 구체적으로 본 연구는 교육불평등 및 교육복지정책에 대한 의의를 고찰하였다. 다음으로 로컬 거버넌스에 대한 의의와 유형, 이들의 구성요소들을 살펴보았다. 그리고 관련된 분야의 경험적 연구들을 검토하였으며, 이를 통해 연구의 분석틀을 구성하였다. 마지막으로 이러한 분석틀에 입각하여 현재 대구광역시의 교육복지우선지원사업에 대한 현황을 살펴보고, 향후 교육복지우선지원사업의 로컬 거버넌스 활성화 방안에 대해 논하였다.

주제어: 로컬 거버넌스, 교육복지우선지원사업, 교육불평등, 교육복지정책

I. 서 론

현재 교육과학기술부(이하 교과부) 및 보건복지부는 학교 내에서의 저소득층 아동·청소년의 교육불평등 대처사업으로 교육복지우선지원사업, 위 스타트(We Start), 드림 스타트(Dream Start) 등 다양한 형태의 사업을 실시하고 있다. 특히, 현장 개입 사업 중에서 교육복지우선지원사업은 과기부가 주관이 되어 저소득층 아동·청소년의 출발점 평등을 통해 교유기회를 실질적으로 보장하는 중요한 국가차원의 지원 사업으로 저소득층 아동·청소년이 밀집해 있는 지역을 지정하여 활발하게 전개되고 있다(박미란, 2010: 130).

동 사업은 김대중 정부 시절 각 부처 간 공동논의 하에 사전 준비과정을 거쳐 2003년 노무현 정부 시절 본격적으로 시작하여 현재에까지 이르고 있다. 2000년대 초반까지도 저소득층 아동·청소년에 대한 교육복지에 대한 국가 정책의 비중이나 관심이 낮고 사후 처방적이고 분절적인 수준의 정책이 시행되었던 상황 속에서, 동 사업은 획기적인 시도가 된 교육복지사업이라 할 수 있으며, 시대적 요구와 맞물려 국가의 주요한 교육불평등 대처정책이라 할 수 있다(엄경남, 2011: 2).

본 사업은 2003년부터 시작하여 학생뿐만 아니라 교사, 학부모, 지역사회에까지 긍정적 효과를 나타내고 있는 것으로 나타났다. 학교를 중심으로 지역사회와 연계하여 교육공동체를 구축하며, 주로 저소득층 아동·청소년의 학습, 문화, 정서·심리 발달을 지원함으로써, 전인적 성장을 꾀하는 사업으로, 2010년 534개교에서 사업을 실시하였으며, 2011년에는 1,500여개교로 확대하였다.

동 사업은 지역단위 차원에서 지역의 교육양극화 및 교육불평등에 대처하기 위한 다각도의 노력을 기울이고 있다. 사업 학교에는 사업 전담부서를 설치하는 등 학교 조직을 재구조화할 것을 요구하고 있을 뿐만 아니라, 교육복지실 설치, 학교 도서관 리모델링 등 사업운영을 위한 학교 시설도 보강하도록 하고 있다. 지역 단위에서는 프로젝트조정자를 배치하여 지역사업을 조정하고 지역 내 사업 기관들 사이의 연계 및 학교와 지역사회 자원을 상호 연계하여 지역의 교육력을 확장하는 역할을 수행하도록 하고 있다(김정원 외, 2007: 132-133).

이처럼 2003년부터 시작된 교육복지우선지원사업은 2012년 현재 9년차로 접어들었으나, 사업을 시행하는 과정에서 적잖은 문제점이 나타나기도 하였다. 사업내용에 대한 홍보부족과 유관기관(교육청·지방자치단체·단위학교) 간의 이해부족 및 학교와 지역사회의 연계 협력 문제에 있어 외부기관에 대한 신뢰부족, 프로그램의 질적 제고, 질 관리 체제와 교육과정과의 연계성 제고를 위한 노력의 필요성 등이 제기되고 있다(이경희 외, 2007: 96).

또한, 학교 경상비보다 훨씬 많은 예산을 집행하는 사업이기 때문에 주무 담당교사와 프로그램교사들의 업무가 가중되고 있음에도 불구하고 이에 상응하는 인센티브가 제공되지 않고 있다는 점이며(교육복지정책연구포럼, 2004: 23), 다른 정책들과의 중복되어 지원되는 문제도 발생하고 있으며(성열관 외, 2008: 40-41), 지역사회교육전문가의 행정업무가 많은 교사들의 사업 및 지역사회교육전문가의 역할에 대한 이해 부족으로 인해 본래 수행해야 할 업무를 수행하지 못하고 있는 실정이다(이경희, 2008: 52). 재정적인 측면에서도 2007년부터는 지방자치단체 및 민간의 대응투자를 의무화하고 있으나 재정이 불안한 지역교육청의 경우 대응투자의 지속적 확보에 어려움이 따르고 있다(김정원 외, 2007a: 420-452).

이상과 같은 사정을 감안해 보면, 교육복지우선지원사업은 학교라는 공간과 전문인력을 중심으로 필요한 지역단위의 자원을 연계하여 대상 아동·청소년들에게 적합한 교육복지서비스가 제공되어야 하며, 무엇보다 지방자치단체와의 적극적 협력을 통해 수행될 필요가 있는 사업이다. 왜냐하면 저소득층 아동·청소년이 가지고 있는 각종 교육관련 문제들을 보다 효과적으로 대처하기 위해서는 지역단위의 행위자들 간의 효율적 연계가 무엇보다도 중요하며, 또한 저소득층 아동·청소년의 교육성취에 대한 효과성을 제고하기 위해서는 지역단위의 다양한 행위자들 간의 공동의 노력을 경주해야만 이를 달성할 수 있기 때문이다.

특히, 교육복지우선지원사업은 지역사회 공동체 내의 자발적 조직, 대학, 공부방, 상담기관, 자활기관, 아동·청소년 교육기관 관계자 등 지역단위로 운영되고 있는 다

양한 민간 영역들과 연계·협력이 모색되어야 한다. 만약 다양한 교육복지 관련 민간부문과의 협조 및 원활한 연계체계가 제대로 활성화되지 못한다면 지역단위의 보다 나은 교육복지서비스 제공을 기대하기가 어려울 뿐 아니라, 운용적 관점에서는 인력, 예산 등의 면에서 많은 낭비 요인이 발생하게 된다.

이와 같이 현재 학교단위로 추진되고 있는 교육복지우선지원사업이 보다 높은 효과성을 확보하고 사업 추진의 효율적인 시행을 담보하기 위해서는 지역단위의 학교, 교육청, 가정, 아동·청소년 관련기관, 자원봉사단체, 지역사회까지 포괄하여 유기적으로 연계되고 조정하면서 서비스가 제공되어야 한다. 지방정부차원에서는 안정적인 행정력을 바탕으로 하는 정책추진에 대한 의지 및 적극적인 지원이 뒷받침되어야 하며, 민간부문에서는 역동성과 자발성, 헌신성을 기반으로 하는 지역사회 교육불평등 대처노력에 동참해야 한다. 이 점에서 저소득층 아동·청소년에 대한 교육불평등 대처정책인 교육복지우선지원사업이 보다 안정적인 정착과 발전을 도모하기 위해서는 지역단위 중심의 교육공동체가 더욱 활성화 될 필요가 있는 것이며, 지역단위 스스로가 다양한 주체들 간 상호 연계·협력하여 지역 내에 상존해 있는 교육에 대한 양극화 및 불평등 문제를 슬기롭게 대처할 수 있는 과제가 아닐 수 없는 것이다.

따라서 본 연구는 이러한 문제의식과 연구목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 연구를 수행하고자 한다. 첫째, 교육불평등 및 교육복지정책에 대한 의의를 고찰한다. 둘째, 로컬 거버넌스에 대한 의의와 유형, 그리고 기존 연구를 토대로 이들의 구성요소들을 살펴본다. 셋째, 연구목적과 관련된 분야의 선행연구들을 검토하며, 이를 통해 본 연구의 목적달성에 적합한 연구의 분석틀을 구성한다. 넷째, 이러한 연구의 분석틀을 중심으로 현재 대구지역의 교육복지우선지원사업에 대한 현황을 살펴보고, 향후 교육복지우선지원사업의 로컬 거버넌스 활성화 방안에 대한 정책적 함의를 모색한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 분석틀

1. 교육불평등 및 교육복지정책

1) 교육불평등과 교육격차

교육불평등은 교육격차와 함께 유사한 개념으로 사용된다. 일반적으로 교육불평등은 교육에서의 격차를 불평등한 것으로 보면서 궁극적으로 해소해야 함을 전제로 하는 가치 개입적 개념인데 비해, 교육격차는 교육적 차이 현상 그 자체를 있는 그대로 단순히 서술하는 개념이라고 볼 수 있다(김병욱, 2007: 313). 교육불평등이라는 개념은 교육격차가 아동·청소년의 노력이나 능력이라는 개인적·생물학적인 원인을 넘어 학교 교육의 질적인 차별성 등에 기인하는 제도적 원인이나¹⁾, 부모의 사회·경제적 차이라는 사회적 불평등 때문에 주로 발생하는 것을 의미한다(진보교육연구소,

2007: 1). 일반적으로 교육불평등은 가정 및 주변 환경, 학교와 지역사회의 교육인프라 및 사회·문화적 환경에 따라 주요한 영향을 받는다(이영란, 2010: 152). 이처럼 교육불평등 문제는 교육에 대한 평등을 어떻게 바라보느냐에 따라 정책이 달라진다. 즉 교육평등화 문제를 해결하는 데에 필요한 교육정책은 그리 단순하지가 않다. 교육평등화의 네 가지 단계를 보면 교육기회의 허용적 평등, 교육기회의 보장적 평등, 교육조건(과정)의 평등, 교육결과의 평등으로 나눌 수 있다(홍재호, 2010: 10-11).

첫째, 교육기회의 허용적 평등으로 초보적인 단계의 평등이다. 법률 조항에 모든 사람은 차별하지 않고 평등하다는 규정을 두는 것과 같은 평등으로 명시적인 평등화에 불과하다. 둘째, 교육기회의 보장적 평등으로 교육의 기회만 허용하는 것이 아니라 그 기회를 확실히 법적으로 보장하는 것으로 빈부, 귀천에 차이 없이 누구에게나 교육받을 수 있는 교육의 기회를 정부가 보장하는 것이다. 셋째, 교육조건 혹은 교육과정의 평등으로 누구나 똑같은 조건에서 같은 출발선상에서 교육받을 수 평등이다. 아무리 교육의 기회를 보장한다고 하더라도 교육의 과정에서 차이가 있다면 교육불평등이 나타나게 된다. 넷째, 일반적인 평등화나 교육평등화의 마지막 단계는 교육결과의 평등이다. 교육조건이나 과정이 평등하다고 해서 결과도 똑같이 나오지는 않는다. 즉 평등이 실현되지 않는다. 따라서 진정한 평등이 이루어지려면 결과가 평등해야 한다는 관점인데 이는 산술적인 수학적 평등으로 사회주의적 평등사상이라고 할 수 있다.

교육격차는 교육형평성에 위배되는 개념으로 교육불평등 현상의 한 측면이라고 할 수 있다. 교육의 형평성(equity)은 공정성(fairness)과 포용성(inclusion)을 포함한다. 교육의 공정성 측면에서 보면 사회·경제적 지위나 인종 등의 조건이 교육적 잠재력의 발휘에 장애가 되어서는 안 된다. 여기에는 우리사회의 빈곤층, 장애인, 다문화, 다인종 등이 교육취약계층이 이에 속할 수 있다. 반면 교육의 포용성은 교육에서의 기본기준을 모든 사람에게 보장해야 함을 의미한다. 포용성 측면에서 볼 때, 기초학력 미달 학생, 학교 밖 청소년 등이 교육취약집단이라 할 수 있다. 이 두 기준은 교육취약집단을 분류하는 기준이 된다(김혜래, 2009: 32)

따라서 교육격차는 개인의 지적 능력, 성별, 지역, 제도적 요인, 학습기관의 특성 등 다양한 요인에 의해 발생하는 개인 간, 집단 간의 차이로 규정되기도 한다(교육과학기술부, 2008: 42-43). 이러한 교육격차를 교육의 과정별로 세분화하면, 교육기회, 교육여건, 교육과정, 교육산출 등에서의 차이를 의미하게 된다. 특히 교육격차의 내용은 투입 단계에서의 교육투입(기회균등)의 격차, 교육실천 활동에서 야기되는 교육과정에서의 격차, 그리고 교육의 결과로 얻어지는 교육효과의 격차 등을 포함하게 된다. 여기서 교육투입 단계에서는 인적·물적·재정적 자원과 학교장의 지도성과 학교풍토 등과 같은 학교 특성에서 차이를 보일 수 있다. 교육과정에서는 교

1) Foster(2002: 291-308)는 현재의 교육문제는 단순한 정책적 보완과 수정의 차원 보다는 현대 사회가 가지고 있는 교육제도 자체 때문에 발생하는 것으로서, 교육에 대한 평등과 사회적 정의를 실현하기 위해서는 현재의 교육제도에 대한 근본적인 변화를 통해 이를 실현할 수 있다고 주장하였다.

육과정 운영, 수업의 능률성, 학습 분위기 등에서 차이를 보이게 되며, 교육 산출에서 학생의 인지적·정의적 변화 등에서 차이를 보이게 된다(하봉운, 2005: 170).

2) 교육복지정책

교육복지정책은 ‘교육복지를 통하여 개인의 삶의 질 향상과 사회통합을 기함은 물론 나아가 국가의 성장동력을 강화하기 위해 펼치는 다양한 노력들의 총체’를 의미한다(김정원 외, 2008: 41). 다시 말해 교육복지정책은 질 높은 교육을 지향하되 모든 이들에게 공평하게라는 교육에서의 불평등을 해소하는 개념이라고 할 수 있다(교육과학기술부, 2008: 40). 따라서 교육복지정책은 교육불평등 현상을 전제로 하며, 교육불평등 정도가 심해질수록 교육복지수요는 더욱 증가하며, 그 결과 이에 대한 반응으로서의 교육복지정책의 필요성은 증가한다. 교육제도가 정의롭게 운영되어 학습자의 성장이 정상적으로 이루어질 때 교육복지정책의 수준은 높다고 할 수 있다.

최근까지 국내에서 이루어지고 있는 교육복지정책의 대표적인 것들로는 위 스타트(We Start), 드림 스타트(Dream Start), 교육복지우선지원사업, 방과후 학교지원사업 등이 있다. 이들 정책들은 주로 지역사회 내 빈곤 아동 및 청소년의 교육성취를 위한 맞춤형서비스를 제공하기 위한 것들이며, 맞벌이부부, 한부모가정, 장애부모가정 등 취약계층 가정의 아동 및 청소년을 주된 대상으로 하고 있다.²⁾ 특히 본 연구의 대상인 교육복지우선지원사업은 다른 교육복지정책들 보다 많은 정책적 배려와 지원을 함으로써, 지역단위의 교육·문화·복지를 아우르고 교육복지서비스의 질을 획기적으로 개선하고자 노력하고 있다. 주요 선진국 다양한 교육복지정책을 시행하고 있다. 미국의 경우 헤드 스타트(Head Start) 프로그램, 영국의 경우는 교육행동구역(Education Action Zone, EAZ), 프랑스의 경우는 교육우선지역(Zones D’éducation Prioritaires, ZEP) 사업 등을 통해 교육불평등 문제에 대처하고 있다.³⁾

2) We Start 운동은 2004년 5월, 우리 사회의 모든 구성원 (We)이 나서서 가난한 가정의 아이들에게 복지(Welfare)와 교육(Education)의 기회를 공정하게 제공하여 가난의 대물림을 끊고 삶의 출발(Start)을 돕자는 취지에서 시작된 시민운동이다. 즉, 즉, 저소득층 아동들이 복지·교육·보건의 공정한 기회를 누리며 미래에 대한 희망을 가지고 성장할 수 있도록 민·관이 함께 참여하여 지원하는 지역사회 네트워크 만들기 사업이다(황혜정, 2011: 2). 반면, Dream Start 사업은 저소득층 아동을 위한 사후대처적인 단기적 소득지원형의 서비스를 탈피하여 지역사회 내 보건·복지자원을 연계하여 빈곤아동 개개인에게 통합사례관리 시스템을 통한 ‘맞춤형 통합서비스’를 조기에 제공하고자 하는 사업이다. 궁극적인 목적은 아동이 빈곤에서 탈출할 수 있도록 잠재적인 능력을 키워주는 것이다(이봉주, 2010: 8).

3) Head Start 프로그램은 저소득층 학령 전 아동과 가족에 대한 효과적인 개입을 목표로 어릴 때부터 균등한 교육기회를 보장받게 함으로써 교육에 대한 빈곤의 격차를 방지하고자 하는 교육격차 모델이다(Zigler & Muenchow, 1992). EAZ는 사회적 불이익을 받는 아동들의 학업성취를 위한 신 교육정책으로 초등·중등·특별학교의 집합체로서 학생들의 교육적 불이익을 감소시키고 학업기준을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 이 사업의 목표로는 읽고 쓰기, 셈하기, 시험성적 등을 포함한 교육성취도 향상에 초점을 맞추고 있다(Betram & Pascal, 2000). ZEP는 교육투자가 우선적으로 필요한 슬럼가와 같은 다소 열악한 지역에 살고 있는 아동·청소년의 교육기회를 제공함으로써 이들의 학업성취를 증진시키고자 하는 사업이다. 이 사업은 기본적으로 적게 가진 이에게 많이 베푸는 설립이념 하에, 모든 학생들이 지식에 동등하게 접근하도록 하고 부모와 학교 간의 연결을 강화하며, 지역사회와 학교가 효율적인 파트너십을 형성하는 등의 11가지 사업방향을 설정하여 운영하고 있다(Royal, 1998: 133-137).

2. 로컬 거버넌스의 의의

1) 로컬 거버넌스의 개념 및 유형

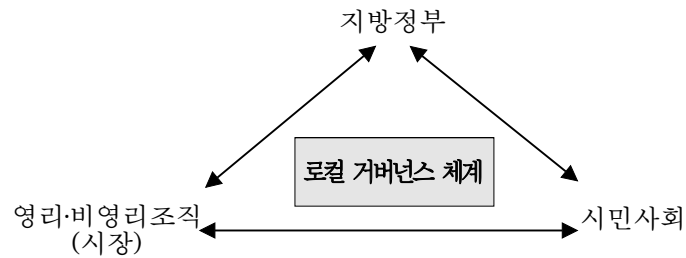
오늘날 거버넌스는 세계화와 지방화가 진척되면서 다차원적으로 등장하는데, 글로벌 거버넌스, 국가적 거버넌스, 로컬 거버넌스가 그러한 예이다.⁴⁾ 특히, 로컬 거버넌스는 지방행정 운영에 대한 새로운 패러다임으로서 그동안의 지방자치단체 및 지방의회 중심의 작동방식으로부터 벗어나서, 지방자치단체, 시민사회, 민간부문, 시장이 지방행정 및 지역단위 운영의 공동주체로서 기능을 한다(김순양, 2007: 24).

이런 로컬 거버넌스에 대해 Box(1998)는 지역 주민과 선출직으로 공직에 진출한 관료들, 공공정책의 전문관리, 지역의 다양한 기관들이 지역사회에서 다양한 정책을 공동으로 결정하고 집행하는 포괄적인 활동으로 정의하고 있다. Pierre & Peters(2000: 231)는 지역사회의 목적달성을 위해 다양한 이해집단 간 합의, 교류, 협의 등을 촉진하는 활동체제로 보면서, 정부 밖의 행위자들이 전략적으로 협력을 통해 정부의 능력을 제고하는데 관심을 두는 과정으로 정의하고 있으며, 지역발전의 자원을 보유하고 있는 이해집단의 참여를 강조한다.

이처럼 로컬 거버넌스의 개념은 학문적 업적과 규범적·처방적 관점의 혼합물이라 할 수 있다. 학문적 관점에서는 주로 지역적 협력단위의 증대, 정부와 시민사회의 상호연계, 지역단위 등의 개념이 강조되고 있으며, 규범적·처방적 관점에서는 서비스의 전달에만 초점을 두기보다는 다양한 행위주체의 참여를 우선시 한다(Orr, 1998: 227; Stoker, 1997: 11-16)). 특히, Stoker(1997)는 참여에 관심을 둔 로컬 거버넌스의 특징을 세 가지로 요약하고 있다. 첫째, 개방성(openness)이다. 반대의견을 자유롭게 이야기하고, 참여의 기회를 증대시킴으로써, 대의제적 민주주의의 효과성을 향상시키려는 특징을 가지고 있다. 둘째, 참여(participation)이다. 일반시민이 정책결정과정에서 참여하는 것을 중시하고, 시민의 참여를 통한 공개와 토론을 중시한다. 셋째, 개방성·참여를 바탕으로 한 상호협력을 중시한다. 즉, 정부와 비영리조직 간의 상호협력을 통하여 정부나 비영리조직이 독자적으로 수행했을 경우 얻지 못하는 편익을 공동으로 달성하려 하는 것이다(김세훈, 2007: 43). 즉, 로컬 거버넌스는 지방정부, 시장, 시민사회 등이 협력과 참여라는 파트너십을 통하여 지역단위의 공공문제를 해결해 나가는 네트워크 체계라고 할 수 있다.

4) 글로벌 거버넌스(global governance)는 1990년대 국제질서를 상징하는 세계화와 밀접한 관련성이 있는 것으로 국제사회의 의사결정과 관리에 대한 규범을 창출하는 이론적인 틀을 제공하고 있다. 사회·정치적인 문제에서부터 군사안보 문제에 이르기 까지 개별국가의 영역을 넘어선 수많은 초국가적 문제(transnational dilemma)를 해결하기 위하여 전지구적, 지역적, 지방적 차원의 합의를 이끌어내기 위한 것이다(박병도, 2010: 199-200). 반면 국가적 거버넌스(national governance)는 국민 국가를 단위로 하여 접근하는 거버넌스 이다(최창현 외, 2004: 157-181).

〈그림 1〉 로컬 거버넌스 체계



이와 같이 살펴본 바와 같은 로컬 거버넌스의 개념은 다양한 차원으로 확대·적용될 수 있다. 여기서는 지방정부의 모델을 구분한 Pierre(1999)의 유형을 살펴보았다. 그의 논의에 의하면, 상이한 형태의 거버넌스 과정은 각기 다른 형태의 정책참여와 영향력을 행사할 수 있기 때문에 로컬 거버넌스 연구에서는 그 과정에 함축된 정치·경제적, 이념적 분산이 선행될 필요가 있다고 주장하고 있다. 예컨대, 로컬 거버넌스를 관리적 거버넌스, 조합주의적 거버넌스, 성장지향적 거버넌스, 복지거버넌스 모델을 유형화하였는데, 이는 개별국가의 제도적 맥락과 정치·경제적 모형에 따라 달리 적용될 수 있음을 의미한다.

〈표 1〉 로컬 거버넌스의 모델

구분	관리적 거버넌스	조합주의적 거버넌스	성장지향적 거버넌스	복지거버넌스
형태	시장경제원리에 입각하여 공·사 간 구분 없으며 선거직 정치인의 역할이 미약한 거버넌스의 형태	지방정부 정치과정에서 사회단체 및 조직적 이익집단의 참여가 이루어지는 거버넌스의 형태	지방경제를 소생시키기 위해 지방정부와 지방기업 간 구조화된 협력체제로서의 거버넌스의 형태	사회적 영역의 영향을 최소화하고 재분배를 통한 복지증진을 도모하는 거버넌스의 형태
정책목표 및 특징	공공서비스의 효율성 제고	거버넌스 참여집단을 위한 서비스 분배정책 형성에 초점	지역경제 성장에 초점	재분배를 통한 지역복지 향상에 초점
지방정부-시민 간의 관계	배제적	포괄적	배제적	포괄적
핵심수단	계약	심의회	파트너십	네트워크
핵심평가 기준	효율성	참여	성장	형평

자료: 류진석, 2011: 119.

〈표 1〉에서 보는 것처럼, 특히 복지거버넌스는 지방화시대를 맞이하여 광범위하게 나타나고 있다. 많은 복지사업의 지방 이양뿐 아니라, 지역복지계획수립의 의무화 등 많은 변화가 일어나고 있는데, 이러한 복지분야의 변화 중 최근에는 지역단위 복지의 중요성이 크게 부각되고 있다(김홍주, 2005: 259). 지역복지가 지역주민의 복지욕구를 반영하고 지역사회의 현실에 적합한 복지서비스의 공급 및 제공을 위한 정책 수단이라는 점에서, 지역주민의 복지수요에 대한 대응성을 높이기 위한 지역

단위 복지의 핵심은 긴밀한 네트워크를 활용한 참여와 협력이라고 할 수 있다. 지역사회 내 존재하는 다양한 비영리, 영리 사회복지시설 및 기관을 비롯하여 복지관련 대표성을 보유한 다양한 조직들의 참여뿐 아니라, 지방정부와 지역사회 조직 간, 그리고 지역사회 조직 간의 연계와 협력은 진정한 복지행정 분야의 거버넌스를 구현하기 위한 필수조건이다(장현주, 2009: 143).

이러한 맥락에서 로컬 거버넌스로서 복지거버넌스의 특징은 지방정부를 중심의 일방적 운영이라는 기존방식과는 상당한 차별성을 가지게 된다. 특히, 이는 지방정부를 중심으로 한 제도적, 공식적 관계보다는 지역 내 행정기관, 복지기관, 시민집단이 각 현안에 따라 선별적으로 참여하며, 각각의 전략적 목표와 이해관계를 정책네트워크를 통해 조정, 통합하는데 그 전략적 특징이 있는 것이다. 다시 말해, 지역사회 내에 상존해 있는 복지문제의 새로운 관리전략으로서의 복지거버넌스는 지역단위의 결정권한을 공유하며, 지역주민의 자치권과 독립성을 고양시킬 뿐만 아니라, 다양한 주체들의 참여를 통한 복지서비스를 개발하는 일련의 과정을 제공하는데 초점을 맞추는 복지다원주의(welfare pluralism)에 이념적인 기초를 두고 있다(김생수, 2006: 56).

2) 로컬 거버넌스의 구성요소

다음은 기존 경험적 연구에서 제시하고 있는 로컬 거버넌스의 구성요소에 대해 검토하였다. 더불어 복지행정 분야의 거버넌스 역시 살펴보았다. 먼저 로컬 거버넌스에 대한 경험적 연구를 하거나 세부적인 구성요소를 제시한 연구자들을 중심으로 정리하면, Hilliard & Kemp(1999)는 거버넌스의 가장 바람직한 구성요소로서 개방성과 투명성을 중시하면서, 정책형성 및 결정과정에서 대중교육, 시민과의 적극적인 대화, 다양한 주체의 참여가 중요하다고 하였다. Stoker(1998)도 유사한 관점에서 상호의존성, 자원의 적극적 교환, 게임의 규칙, 국가로부터의 자율성, 조직 상호 간의 원활한 네트워크를 로컬 거버넌스의 구성요소로 들고 있다. 또한, Veenstra & Lomas(1999)는 효과적인 로컬 거버넌스의 구성요소로 다양한 주체 간의 상호신뢰, 시민참여 및 결사체, 협력적 문제해결 등을 강조하였으며, 이러한 요소들은 지방행정의 효율성을 증진시키고 시민욕구를 반영하는 데에 긍정적인 요인으로 작용함을 논하고 있다.

국내의 경우, 정원식(2011)은 하동군 녹차산업클러스터 구축 사례에서 로컬 거버넌스의 제도와 작동에 초점을 두어 수행하였는데, 여기서는 정부와 민간부문 간의 상호작용, 제도적 집약, 학습체계 구축, 신뢰와 상호협력을 분석의 구성요소로 이용하였다. 또한, 김환철·김세훈(2007)은 지역 현안에 대한 로컬 거버넌스 영향요인 연구에서, 구성요소로 정책과정의 시민참여, 시민단체의 전문성, 시민단체의 자율성, 정부와 시민단체 간의 신뢰, 정부의 정보공유, 시민단체의 자원 동원능력, 지방의회의 영향력 등을 활용하였다. 박기관(2009)은 로컬 거버넌스의 실험과 정책과제라는 연구에서 지역사회실천운동의 확산과 정착을 위해서는 지역의 환경적 여건, 네트워

크, 사회적 자본, 참여 및 협력, 이해관계자의 역량, 사업내용에의 실천의지 등 핵심적인 구성변수 6가지를 제시하였다.

사회복지행정 분야의 로컬 거버넌스 관점을 적용한 연구들 중 국내 연구들을 중심으로 살펴보면, 김순양(2007)은 노인장기요양보험 사업의 로컬 거버넌스 분석에서, 행위자들 간의 자원의존, 행위자들 간의 네트워크 형성 및 상호작용, 행위자들 간의 신뢰, 자율성, 호혜성, 행위자들 간 목표와 신념의 공유, 게임규칙의 설정, 참여자의 범위설정 등을 제시하면서, 로컬 거버넌스는 우연히 혹은 어느 한 행위자의 주창으로 구축되는 것이 아니라, 이상과 같은 변수가 적절히 구비되어야 함을 강조하였다. 류진석(2011)의 경우는 지역사회 복지거버넌스의 가능성과 한계라는 연구에서 대전시 무지개프로젝트를 사례로 지역복지 거버넌스의 특성과 그 함의에 대해 고찰하였다. 그는 복지거버넌스의 구성요소로 지방정부의 정책추진의지, 지역복지조직의 참여 및 동기부여, 참여행위자 간 네트워크 구축 및 신뢰형성, 행정 및 재정차원에서의 지원강화, 민간사회복지조직 및 지역주민의 역량강화 등을 들고 있다. 초의수(2008)의 연구는 지역사회복지의 새로운 패러다임으로 로컬 거버넌스 영향요인에 대한 연구를 수행하였는데, 지역사회복지협의체의 거버넌스에 영향을 미치는 요소로 협의체의 중요성에 대한 인식, 네트워크 담당 주체의 역량강화, 각종 실천적 경험, 네트워크의 행정적 관리와 같은 환경적 여건 등을 제시하고 있다. 이상 연구자별 로컬 거버넌스의 구성요소를 정리하면 다음 <표 2>과 같다.

<표 2> 로컬 거버넌스의 구성요소

연구자	로컬 거버넌스의 주요 구성요소
Hilliard & Kemp(1999)	정책형성 및 결정과정에서 대중교육, 시민과의 적극적인 대화, 다양한 주체의 참여
Stoker(1998)	상호의존성, 자원의 적극적 교환, 게임의 규칙, 국가로부터의 자율성, 조직 상호 간의 원활한 네트워크
Veenstra & Lomas(1999)	다양한 주체 간의 상호신뢰, 시민참여 및 결사체, 협력적 문제해결
정원식(2011)	상호작용, 제도적 집약, 학습체계 구축, 신뢰와 상호협력
김환철·김세훈(2007)	정책과정에서의 시민참여, 시민단체의 전문성, 시민단체의 자율성, 정부와 시민단체 간의 신뢰, 정부의 정보공유, 시민단체의 자원 동원 능력, 지방의회의 영향력
박기관(2009)	지역의 환경적 여건, 네트워크, 사회적 자본, 참여 및 협력, 이해관계자의 역량, 사업내용에의 실천의지
김순양(2007)	행위자들 간의 자원의존, 행위자들 간의 네트워크 형성 및 상호작용, 행위자들 간의 신뢰, 자율성, 호혜성, 행위자들 간 목표와 신념의 공유, 게임규칙의 설정, 참여자의 범위설정
류진석(2011)	지방정부의 정책추진의지, 지역복지조직의 참여 및 동기부여, 참여행위자 간 네트워크 구축 및 신뢰형성, 행정 및 재정차원에서의 지원강화, 민간사회복지조직 및 지역주민의 역량강화
초의수(2008)	협의체의 중요성에 대한 인식, 네트워크 담당 주체의 역량, 각종 실천적 경험, 환경적 여건

3. 관련분야의 선행연구 검토

그동안 교육복지우선지원사업의 학문적 이해와 연구에 대한 성과는 주로 교육불평등 대처를 위한 역할정립 및 사업의 효과를 분석하는데 초점을 맞추어 왔다. 초기단계의 연구로 윤철수(2005)는 지역사회교육전문가의 역할형성 과정을 연구하고자 하였다. 당시 지역사회교육전문가의 역할이 완전하게 정립되지 않은 상황 속에서 이들이 학교 조직 안에서 어떠한 과정으로 역할형성을 하고 있는지, 그리고 역할형성 과정을 통해 나타나는 주요한 요인들은 무엇인지 등을 고찰하여 학교조직에서 생성되는 지역사회교육전문가의 지위와 역할을 규명하고자 하였다. 동일한 맥락에서 김혜래(2009)는 교육격차 해소를 위한 전문가들의 역할 역량을 살펴보았다. 학교현장에서 사업시행을 담당하고 있는 교육복지사들의 역할이 어떠한지를 고찰하였으며, 교육격차 해소를 위한 활동에 있어서 어떤 부분을 중점적으로 준비해야 할지를 제시하였다. 김정원(2007)은 교육복지우선지원사업을 시행하고 있는 2개 학교를 대상으로 한 관찰과 면접조사에 의존하여 학교 현장에서 이해하고 있는 교육복지개념 및 그와 관련한 학교 역할 규정 방식을 드러내 보고자 하였다.

사업의 효과분석과 관련한 연구에 있어서 김은선(2009)은 사업의 효과로 추정되는 여러 영역의 변화 가운데 학생의 변화에 초점을 맞추어 사업 효과를 실증적으로 분석하였다. 교육복지서비스의 만족과 만족과 효과성을 측정하기 위하여 학생, 학부모, 교사, 교육행정가, 지역사회 등 대상별 서비스에 대한 만족도를 분석하였다. 이경희 외(2007)는 학교 및 교육청에서 직접 사업을 관리·운영하기 위해 고용된 인력인, 지역사회교육전문가와 프로젝트조정자들을 대상으로 사업 운영에 대한 인식을 파악하였다. 이를 조사하기 위해 Q방법론을 활용하였는데, 이는 교육복지우선지원사업 실천가들의 가치, 태도, 인지구조가 사업의 운영과 어떠한 관계를 유지하는지를 파악하였다. 즉, 사업의 목적, 추진인력 및 구조, 운영상의 문제 등에 대해 실제 사업을 관리·운영하고 있는 실천가들의 인식을 통해 살펴보았다. 그리고 주정현(2010)은 교육복지우선지원사업에 대한 전반적인 효과성을 알아보기 위해 서울특별시 북부교육청소속 중학교 중에서 2003년부터 동 사업에 참여하고 있는 2개 학교와 2009년에 참여한 2개 학교를 선정하여 설문조사를 실시하였으며, 동 사업의 참여대상 청소년과 비대상 청소년의 자기효능감 및 사회 심리적 효능감의 차이를 비교·분석하였다.

이처럼 그 동안 교육복지우선지원사업과 관련한 연구 성과들은 동 사업에 대한 지역단위의 관심이 급격하게 증가되고 있는 현 시점에서 사업현장의 활동들을 이해하는데 매우 유익한 정보를 제공해 주고 있다. 그런데 이러한 연구 결과들은 동 사업에 대한 역할 및 효과를 논의한 연구들은 향후 이 사업이 안정적으로 추진하기 위한 다양한 과제를 제시하고 있다. 따라서 현재 시행되고 있는 동 사업의 로컬 거버넌스적 관점에서 사업의 활성화 방안을 모색하는 연구는 거의 찾아보기 어렵다. 특히, 동 사업이 추진되는 과정에서의 중심적인 역할을 수행하고 있는 다양한 교육복지서비스 행위자들 간의 연계·협력을 특성으로 하는 서비스 방식을 평가한 연구

는 거의 없다. 즉, 동 사업의 효과성을 담보하고 궁극적으로는 지역의 저소득층 아동·청소년의 교육기회 확대 및 교육불평등을 해소하기 위해서는 로컬 거버넌스에 대한 평가가 필요한 시점이라는 판단이다.

4. 분석의 틀

본 연구는 대구광역시에서 시행하고 있는 교육불평등 해소정책 중 하나인 교육복지우선지원사업에 대해 로컬 거버넌스 관점에서 그 특성을 분석하고, 이를 토대로 향후 동 사업이 지역단위에서의 서비스 제공에 대한 효율성과 효과성을 도모할 수 있는 정책적 함의를 찾고자 한다. 이를 위해 본 연구는 기존 선행연구에서 검토한 로컬 거버넌스의 구성요소를 중심으로, 본 연구의 분석단위로 활용할 구체적인 변수들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 해당 지역교육청의 교육복지우선지원사업에 대한 적극적인 추진의지가 필요하다. 교육복지우선지원사업이 교과부가 주도하는 대규모 국책사업이지만, 실질적인 지원체계는 지역단위 중심의 체계로 시행되는 사업으로서, 해당 지역교육청의 정책에 대한 적극적인 추진의지는 사업의 성패를 좌우한다고 볼 수 있다. 사업의 범위 및 사업대상을 확대하거나 사업내용에 대한 적극적인 홍보, 그리고 지역의 교육불평등 문제를 해결하려는 실천의지가 로컬 거버넌스의 핵심적인 요인이라고 할 수 있다.

둘째, 교육복지우선지원의 성공적인 정착과 사업 활성화를 위해서는 지방정부 차원의 행정적 지원 및 재정적 지원의 강화가 뒷받침되어야 한다. 사업시행에 필요한 각종 프로그램의 지속적인 개발 및 교사들의 사업활동에 대한 행정적인 지원은 서비스제공의 질을 담보하는 것이라 할 수 있다. 뿐만 아니라, 사업시행에 필요한 재정적 지원은 전체적인 사업수행을 원활하게 하며, 향후 사업 규모의 확대를 기할 수 있는 로컬 거버넌스의 주요 변수라 할 수 있다.

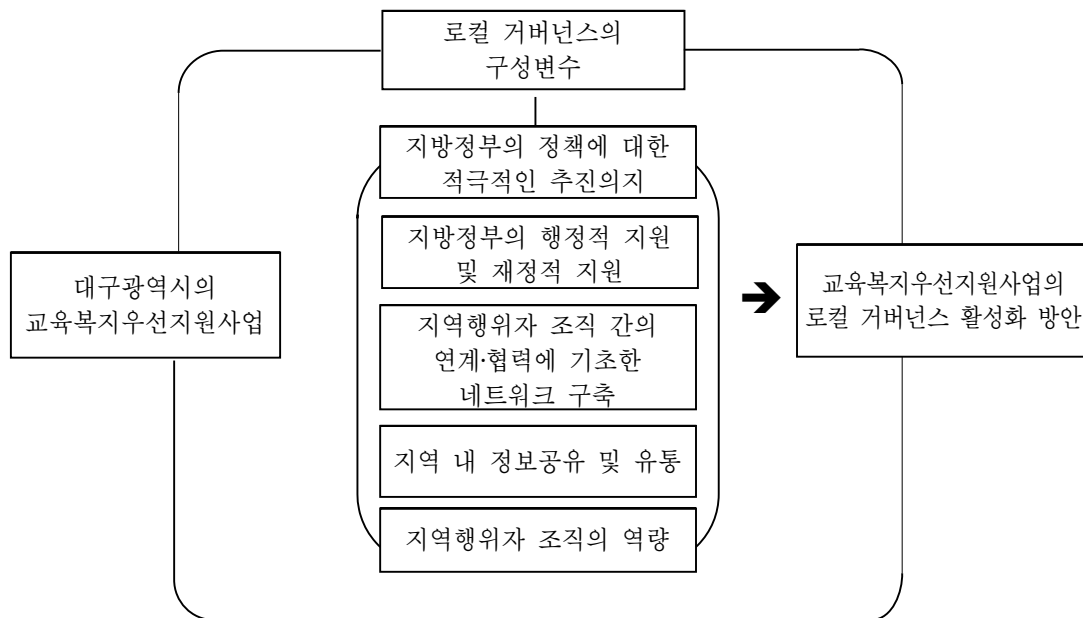
셋째, 지역사회의 다양한 교육복지서비스 행위자 조직 간의 연계·협력에 기초한 네트워크 구축이 중요하다는 판단이다. 지역의 상존해 있는 각종 교육불평등 문제에 효과적으로 대처하기 위해서는 지역사회의 다양한 교육복지 관련 기관들이 상호 연계·협력과 긴밀한 네트워크 및 신뢰형성이 무엇보다 중요하다. 동 사업은 교육취약계층 아동·청소년들에게 학습, 문화, 심리 및 정서, 복지영역을 포괄하는 종합적인 교육복지서비스를 제공해야 하므로, 교육복지서비스 행위자들 간의 네트워크 구축은 사업의 효과성을 도모하는데 반드시 고려되어야 할 제반요소라 할 수 있다.

넷째, 교육복지우선지원이 원활하게 작동하기 위해서는 지역단위의 교육복지 행위자 조직 간에 의사전달이 잘 되어야 하는데, 이러한 의사전달은 객관적이고 정확한 정보를 공유하고 유통하는 것이 필요하다. 교육복지우선지원사업의 대상자라고 할 수 있는 저소득층 아동·청소년에 대한 각종 정보가 지역단위의 교육복지서비스 행위자들 간에 상호 공유할 수 있는 다양한 정보공유 채널이 구축될 필요가 있는 것이다. 가정의 학부모 및 학교에서 보유하고 있는 아동·청소년의 교육과 관련된 모든 문제에 대해 정보공유가 가능해야 한다.

다섯째, 교육복지우선지원사업 대상 아동·청소년의 교육복지 수요에 탄력적인 대응 및 보다 질 높은 교육복지서비스를 담보하기 위해서는 지역행위자 조직의 역량이 무엇보다도 중요하다. 지역단위 행위자 조직의 역량은 사업의 성과와도 밀접하게 연관된다. 행위자 조직의 전문성 및 행위자 조직이 보유하고 있는 전문적인 기술, 문제해결능력 등은 지역의 교육불평등 문제를 지방정부와 연계·협력하여 실질적으로 해결하며, 교육격차를 해소하는데 중요한 로컬 거버넌스의 구성요소라 할 수 있다.

이상 살펴본 다섯 가지 주요변수를 중심으로 <그림 3>과 같이 분석의 틀을 구성하였으며, 그 내용은 다음과 같다.

<그림 2> 분석의 틀



Ⅲ. 대구광역시의 교육복지우선지원사업: 로컬 거버넌스적 분석

1. 대구광역시의 교육복지우선지원사업

1) 교육불평등 대처정책으로서의 교육복지우선지원사업

교육불평등의 심화가 사회통합에 걸림돌이 된다는 인식하에, 교육불평등에 대처하기 위한 여러 가지 교육복지정책이 도입된 바, 그 가운데 하나는 2003년부터 지금까지 시행되고 있는 교육복지우선지원사업이다. 동 사업은 그 의의를 저소득층 아동·청소년의 생활 및 교육환경 변화를 추구하는 지역접근, 학교를 중심으로 하는

지역사회의 공동체 구축, 조기 개입을 통한 출발점 평등 구현을 통해 교육기회의 실질적 보장에 두고 있다. 즉, 저소득층 아동·청소년을 위하여 지역사회 교육환경을 전반적으로 개선하고, 실질적인 교육기회의 보장을 위하여 지역사회 차원의 지역 내 학교를 중심으로 하는 교육·문화·복지의 통합 서비스망을 구축하는 것을 목표로 한다(최송식 외, 2007: 137).

대구광역시의 교육복지우선지원사업에 대한 사업비전은 균등한 기회와 다양한 교육지원으로 배려와 나눔이 살아있는 교육복지를 구현하는 것이며, 사업목표로는 사랑과 나눔을 실천하는 학생중심 교육복지 확대를 통한 교육취약 학생의 교육적 성취를 제고하는 것이다. 대구광역시의 교육복지우선지원사업의 사업대상지역으로는 대구광역시 일반자치구(동구, 서구, 남구, 북구, 중구, 수성구, 달서구) 및 달성군 읍지역 소재 초·중학교이며, 달성군 면지역 소재 용계초등학교, 사업기간이 종료되지 않은 유치원을 포함한다. 또한, 대상 학생은 주로 경제적 취약집단을 비롯하여 기초생활수급자, 한부모 가정, 차상위계층 자녀, 난치병 학생, 자치단체석식지원자, 건강보험료 기준 최저생계비 120%이하 자녀, 다문화 및 새터민 가정 학생, 담임교사 추천 학생(결손가정, 근로능력 상실가정, 실직가정, 조손가정, 빈곤가정, 기초학력미달 및 학교부적응 학생 등) 등으로 이루어져 있다(대구광역시, 2012: 9).

2) 교육복지우선지원사업의 내용

대구광역시의 교육복지우선지원사업은 크게 다섯 가지 영역으로 구분하며, 여기에는 학습 영역, 문화·체험 영역, 심리·심성 영역, 복지 영역, 기타 지원 영역이 포함된다. 각 사업영역별 구체적인 목표사업으로는 학습영역의 경우 저소득층 아동·청소년의 학습능력과 학습지원에 초점을 두고 있는데, 도서관 활성화 사업, 기초학력 부진학생 학습지도, 일대일 학습지원 및 학습 멘토링, 정규교과 재량활동을 통한 체험학습, 교과 관련 보충학습 지원 활동 등이 포함된다. 문화·체험 영역의 경우는 다양한 문화·체험을 할 수 있도록 지원하는 사업으로써, 특기적성 및 문화체험 관련 방과 후 활동, 동아리 활동, 학급활동, 축제 등을 지원한다. 심리·심성 영역은 저소득 아동·청소년의 심리적 문제해결을 통한 정신건강을 도모하는 것으로써, 개별상담 및 집단상담, 가정방문 및 가족상담, 학습 장애요소 진단 및 치료, 부적응학생 진단 및 치료, 정서적 지원 멘토링 등을 제공한다. 복지 영역은 이들의 건강한 신체 발달 지원 및 보호를 목표로, 방과 후 보육교실 운영, 야간보호 교실 운영, 건강검진 및 치료, 학습준비물 지원 등의 프로그램을 제공하고 있다. 기타 지원 영역은 사업운영에 대한 전반적인 지원을 목적으로 학부모 연수, 교사연수, 사업홍보, 교육복지사 및 교사의 사업 활동 지원, 학습자료 개발 및 교과연구 등 교원전문성 신장 등을 주요 목표로 하고 있다. 다음 <표 3>은 이들 사업영역별 사업내용을 정리한 것이다.

〈표 3〉 교육복지우선지원사업의 영역별 사업내용

영역	목표	프로그램 예시
학습 (교과학습 지원)	학력증진과 학습지원	- 일대일 학습 • 소집단 학습 등 학력증진 프로그램 - 특기적성프로그램 • 방과후(공부방) 운영 - 방학캠프 • 기초학력 능력 증진사업 - 학습부진아 지도사업 • 대학생 멘토링 사업 - 학력신장교실 • 학습동기유발 프로그램
문화·체험 (예가·체능 및 관련 자치활동)	다양한 문화·체험	- 문화체험활동 • 토요 및 방학프로그램 - 예술제, 축제 • 캠프, 동아리활동 - 자원봉사활동
심리·심성 (정서적 지원 및 심리상담·치료)	심리적 문제 해결을 통한 정신 건강 도모	- 학생상담 • 심리검사 - 심리치료 • 개별 및 집단상담 프로그램 - 멘토링 프로그램 • 학교 부적응·중도 탈락 예방 - 문제행동 예방 프로그램 등
복지 (보육 및 보건)	건강한 신체발달 지원 및 보호	- 지역아동센터의 연계·협력을 통한 지원 - 개별사례관리 • 가족기능강화 - 위기학생 긴급지원 • 건강의료지원 - 조직결식학생지원 등
지원	사업운영 지원	- 교육복지실 운영 • 교직원 연수, 사업관계자 연수 - 학부모 연수, 사업홍보

자료: 대구광역시교육청, 2012a: 8.

2. 교육복지우선지원사업의 로컬 거버넌스 분석

1) 지방정부의 정책에 대한 적극적인 추진의지

교육복지우선지원사업에 대한 성공적인 정착과 활성화는 무엇보다도 핵심주체로서의 지방정부가 거버넌스 관점에서 정책추진의지를 가지고 시행하느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 지방정부는 교육복지에 대한 다양한 정책을 시행할 때 자기책임성이 부여된 만큼 정책의 효과성을 담보하고 효율성을 높이기 위해서는 로컬 거버넌스 관점에서 지역의 교육불평등 문제를 적극적으로 대처하겠다는 의지를 갖고 추진하는 것이 중요하다.

대구광역시의 교육복지우선지원사업에 대한 추진의지는 대체적으로 양호한 것으로 파악되었다. 이는 최근 교육복지우선지원사업 대상 학교 수에서 잘 보여주고 있다. 대구광역시의 경우 2011년 기준 사업대상 학교수는 초·중학교 127개교(초73, 중54)에서 2012년 317개교(초201, 중116)로 확대 실시되었다. 전체 초중학교 335개교 중 대략 95%의 학교가 대상학교로 선정되어 다양한 교육복지서비스를 제공받고 있는 것이다.

또한, 대구광역시는 사업추진에 있어 시교육청 및 교육지원청의 경우 전담팀을 설치하는가 하면 교육복지협의회와 교육복지사업운영협의회 등을 구성하는 등 동 사업에 대한 정책추진의지를 대외적으로 표명하였다. 전담팀은 10명 내외의 연구지원단 및 15명 내외의 연구지원팀을 구축하였으며, 팀원은 대학교수 및 관련분야 연구원, 사업학교 유경험 교직원, 지역사회 복지·문화관련 단체(기관) 근무 경력자를 자격

〈표 4〉 연도별 사업대상 학교수

구분	2005	2006	2007/2008	2009/2010	2011	2012
학교수	10개교 (초6, 중4)	16개교 (초11, 중5)	31개교 (초19, 중12)	37개교 (초21, 중16)	127개교 (초73, 중54)	317개교 (초201, 중116)

자료: 대구광역시교육청, 2012b: 2-5.

으로 선정하였다. 교육복지협의회는 부교육감을 위원장으로 교육복지과장, 교육·청소년·복지·문화 등 분야별 전문가 등을 참여시켰으며, 교육복지운영협의회는 교육장, (부)구청장, 교육·문화·복지관련 단체(기관)대표, 학부모 대표 등을 참여하도록 하였다. 학교단위에서는 지역사회 유관 기관과의 연계·협력이 가능한 담당조직으로서 교육복지추진협의회를 설치하고 담당 부장(교육복지 부장), 교사, 민간 전문인력(교육복지사) 등을 배치토록 하였다.

이처럼 사업대상 학교수의 증가 및 사업추진과 관련한 다양한 지원체계의 구축과 활동은 정부차원의 정책추진에 대한 의지의 일면을 보여준 것으로 평가할 수 있다. 교육복지우선지원사업은 초기에는 교과부의 관리하에 대상학교가 지정되었으나, 2011년 이후 지역단위의 시교육청에서 자체기준을 마련하여 선정하도록 한 결과, 대구광역시 교육당국은 최대한 많은 학교가 서비스의 수혜를 받을 수 있도록 조치한 것이다. 또한 다양한 지원체계는 교육취약 아동·청소년에 대한 교육복지서비스의 총체적 지원을 위해 교육, 복지, 문화, 건강 등 다차원적인 영역의 기관과 인력을 통해 서비스의 효율성을 도모하고자 한 노력의 일환이다. 실제 교육현장에서 사업의 실무를 담당하고 있는 한 교육복지사의 면담조사에서도 정부의 사업추진에 대한 적극적인 의지를 확인할 수 있었다.

...우리학교는 사업대상 학교로 지정된 지 얼마 되지 않은 학교이다. 학교에서 교육복지사 일을 수행하면서 많은 보람을 느낀다. 무엇보다 사업대상 학교로 지정이 되므로 인해 저소득 아동들의 교육과 관련된 다양한 문제를 지원할 수 있게 되었다는 점이다. 저소득층 아동의 경우 가정환경이 열악하여 학습부진으로 연결되는 경우가 많은데 사업대상 학교로 지정되어 그나마 학업성취도 제고에 도움을 줄 수 있게 되었다(2012년 10월 8일, 대구광역시 ○○초등학교 교육복지사).

2) 지방정부의 행정적 지원 및 재정적 지원

로컬 거버넌스적 관점에서의 핵심은 지방정부차원의 다양한 행정적 지원 및 재정적 지원이 수반되는 것이다. 언급하였듯이 사업시행에 대한 각종 프로그램의 지원 및 사업활동에 대한 지원 및 재정적 지원은 전체적인 사업을 효과적으로 시행하는데 필요한 주요 영역이라 할 수 있다.

교육복지우선지원사업 시행과정에서 보여준 행정차원의 지원을 보면 광범위하게

이루어지고 있는 방대한 프로그램을 들 수 있다. 이러한 방대한 프로그램에 대해 사업대상자별 다양한 맞춤형 지원을 시행하고 있다. 사업담당 부장선생님의 경우 전체사업 기획을 기획하거나 추진하며, 교육복지 업무 분장 계획 및 모니터링 실시, 학생 개별적·통합적 이해를 위한 가정방문을 추진한다. 담당교사는 교육과정 분석을 지원하며 교육복지 관련 기초자료를 조사하고 단위사업에 대한 운영·평가·환류 등의 업무를 담당한다. 무엇보다 사업의 효율적인 지원이 가능토록 지속적으로 교육복지프로그램을 개발·지원한다.

특히 교육복지사는 집중지원대상 학생을 발굴·관리, 학교와 가정과의 연계도모, 사업계획 수립·운영·평가·환류에 대한 지원을 담당하며, 집중관리 학생의 가정방문을 통해 사례관리 활동을 수행한다. 학교 내 교육복지 프로그램을 기획하고, 가정-학교-지역사회 연계를 통해 교육취약집단 학생들을 위한 지원시스템을 구축함으로써, 지원 대상 학생들의 학교 적응과 건전한 성장 및 발달을 도모하는 역할을 수행토록 하고 있다.

한편 교육복지사들이 교육복지업무를 원활하게 수행토록 하기 위하여 교육당국은 대상학교에 교육복지실을 따로 두어 학생 지도 및 상담, 교육복지 프로그램 운영, 학생 휴식 및 학습 공간을 마련 운영하고 있으며, 교사, 교육복지사, 학부모가 학생의 문제를 의뢰하고 상담하는 업무 공간으로 활용하고 있다. 특히 교육복지실은 학생들이 접근하기 용이한 장소이면서 독립성이 보장된 곳으로 배치토록 하고 있으며, 규모는 교실 1실규모의 공간을 조성하여 운영하고 있다. 또한 소규모 치료프로그램 진행을 위해 6명 정도가 동시에 활동 가능하도록 하는 공간을 지원하고 있다.

...우리학교는 2년전 인, 2007년부터 교육복지우선지원사업 학교로 지정되어 처음으로 ‘교육복지실’이 생겼다. 처음 복지실이 생길 당시 나는 2학년이었다. 마침 복지실이 우리 2학년들이 있는 3층에 위치하고 있어서 친구들과 함께 자주 놀러 갔었다. 처음에는 복지실이라는 개념이 없어서 그냥 우리들만의 쉼터로만 알고 있었다. 하지만, 복지사 선생님과 교육청의 지원을 받아 그 전에 학교에서 할 수 없었던 다양한 경험을 하면서 예전보다 ‘사회복지사’라는 직업에 대해 호감도 같고 무엇보다 경험해보지 못했던 활동들에 대해 새로운 사실과 소중한 추억들을 쌓고, 이 계기로 친구들과의 우정도 활동을 할수록 더욱 두터워지는 것 같아 좋았다. 물론, 많은 복지사 선생님과 다양한 체험을 원활히 수행할 수 있도록 도와주신 대학생 자원봉사자 선생님들을 통해 사람 만나는 일도 즐거웠다. 우리 서구지역은 가정형편이 어려운 친구들이 많아 좋고 부유한 환경에서 공부를 할 수 있는 친구들이 드물다. 그래서 복지실이 생긴 이후 가정환경이 어려운 친구들에게 맞춤형 공부뿐 아니라 놀·토를 이용한 다양한 문화체험 등을 지원받아 할 수 있다. 꼭 어려운 친구들뿐만 아니라 ○○중학교에 재학 중인 친구들도 직업체험교실이라든지 정서적으로 좋은 프로그램에 참여할 수 있다. 나도 여러 친구들과 복지실이 생긴 이후 다양한 프로그램에 참가하여 뿌듯했다(2008년도 ○○중학교 19회 졸업생 장○○씨의 복지실 이용소감).

재정적 지원의 측면에서는 교육복지우선지원사업 시행이 거듭될수록 지원규모가 대폭적으로 증가하는 추세를 보인다. 실제 동 사업은 시범사업 이후 중앙정부의 주도로 특별교부금을 재원으로 하여 꾸준히 단계적으로 확대되었다. 그러던 것이 지난 2011년부터는 사업의 재원을 보통교부금으로 전환하고 시·도자율로 학교 선정을 하도록 하여 지원하도록 하였다. 이에 따라 대구광역시도 2005년 2,188백만 원, 2008년 5,601백만 원, 2011년 14,417백만 원의 재정적 지원이 이루어졌으며, 2011년의 경우 전년도 대비하여 2배 이상의 예산이 지원되었다. 2012년의 경우는 대부분의 초·중학교가 사업대상 학교로 지정되어 예산집행에 있어 막대한 재원이 투입될 것으로 보인다.

이처럼 교육복지우선지원사업에 대한 행정적·재정적 지원은 지역의 정부단위 차원에서 시행되는 것으로써, 향후 사업의 보다 안정적인 정착과 발전은 물론 지역 저소득층 아동·청소년의 교육불평등을 해소하는 데에 보다 유리하게 작용할 것으로 보이며, 무엇보다 사업을 직접 시행하고 교육복지 실현에 일익을 담당하고 있는 학교현장에 매우 유용하게 기여할 것으로 판단된다. 이 점은 지역의 한 일간지 기사 내용에서도 확인된다.

<표 5> 연도별 사업재원 현황

(단위: 백만원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
특별교부금	1,982	2,100	4,500	2,750	3,650	2,394	-
지방비	206	1,301	1,858	2,851	2,739	2,935	14,417
계	2,188	3,401	6,358	5,601	6,389	5,329	14,417

자료: 대구광역시교육청, 2012b: 2.

...2012년부터는 교육복지우선지원사업이 모든 초·중학교로 확대 실시되고 지원대상도 학생단위로 개선될 전망이다. 대구시교육청은 2012학년도부터 162억여 원을 투입해 교육복지우선지원사업을 전체 초중학교로 확대하고 지원대상을 학생단위로 개선한다고 밝혔다. 이를 경우 지금까지 저소득층 학생 1만5000여명(추정치)에게 실질적인 혜택이 돌아갈 것으로 보인다. 특히 동 사업은 저소득층 학생들을 대상으로 학생당 50만원의 예산이 지원돼 학교별·학생별 특성에 맞는 프로그램 운영이 가능하게 된다. 여기서 교육복지사가 배치돼 있는 초·중학교에는 학교당 4000만원의 예산이 추가로 지원돼 실질적인 지원이 될 것으로 보인다(2011년 12월 15일, 경북도민일보 기사).

3) 지역행위자 조직 간의 연계·협력에 기초한 네트워크 구축

로컬 거버넌스의 핵심 중 하나는 지역사회 내 다양한 행위자로 이루어진 네트워크가 강조된다. 네트워크가 효과적으로 작동하고 운용되기 위해서는 행위자 조직 간의 신뢰를 바탕으로 한 연계·협력이 선행될 필요가 있다. 로컬 거버넌스를 구성

하는 중요한 행위자들인 지방정부, 시민단체, 이익집단, 시장 등은 자원의존 관계를 통하여 지역 거버넌스를 형성하며 이러한 로컬 거버넌스에서 이들은 밀접하게 상호 작용한다(김순양, 2007: 28).

대구광역시의 교육복지우선지원사업에서의 상호작용은 지역사회와 다양한 협의체를 결성·운영하여 지역별 특성과 필요에 맞는 교육복지서비스를 대등한 권한과 책임을 가지면서 수행하는 것이다. 학생들이 처한 불리한 교육적 조건과 상황 등의 특성을 고려한 맞춤형 프로그램을 다양한 행위자가 공동으로 제공하는 것이다. 대구광역시의 동 사업에 대한 연계·협력 네트워크 구축은 지방정부와 지역사회 기관과 학교와 지역사회기관과의 연계·협력을 강조한다(대구광역시교육청, 2012a: 25).

첫째, 지방정부와 교육관련 유관기관과의 협력적인 네트워크 관계를 들 수 있다. 교육복지우선지원사업의 내실화와 자생능력 확보를 위해 지방정부와 학교, 대학, 지역의 각종 교육·문화·복지 시설 또는 민간단체의 참여를 유도하고 상호 연계하여 사업을 지원하는 것이다. 학교의 경우는 가정을 제외하고 실제 아동·청소년들이 가장 긴 시간을 보내는 공간으로써, 동 사업은 학교의 교육과정과 연계하여 추진토록 하고 있다. 학교 교육과정과 동 사업이 별개의 것이 아니라, 정규 교육시간 과정 내에서 사업을 시행토록 하고 있는 것이다. 이런 이유로 대구광역시의 경우 동 사업의 사업목표 설정과정에서 학교의 교직원들을 적극 참여시켜 사업목표를 상호 공유하도록 하고 있으며, 지방정부와 학교간의 사업추진체계를 구축하고, 사업을 추진하는 과정에서 학교의 역할과 기능이 재구조화될 수 있도록 하고 있다(대구광역시교육청, 2012a: 41).

또한 교육기관인 대학 역시 저소득층 아동청소년을 위한 학습 및 심리정서, 문화적 지원 등을 제공하는 지역사회의 네트워크 주체라 할 수 있다. 지역의 대학으로는 경북대학교를 비롯해 경일대학교, 계명대학교, 대구교육대학교, 대구대학교, 대구미래대학교, 대경대학교, 수성대학교, 영남대학교 등 종합대학 및 전문대학이 사업에 동참하고 있다.⁵⁾ 이들 대학과 교육당국은 MOU체결을 통하여 저소득층 아동·청소년의 맞춤형 학습제공을 통한 학력향상 프로젝트를 수행한다. 예로서 저소득층 아동·청소년의 경우 평소 보충학습을 받기가 어렵기 때문에, 이들의 학습증진을 위해 대학의 학생들을 자원봉사자로 참여시켜 영어, 수학, 과학과 같은 교과목을 방과 후에 별도의 시간을 마련을 통해 맞춤형 보충교육을 제공하고 있다. 이들은 주로 학습증진에 중점을 두고 참여하고 있지만, 일부는 해당 아동·청소년의 심리·심성에 대한 지원도 실시한다. 심리·심성에 대한 지원은 미술치료 및 원예치료 활동 등이 있다.

사업시행에 대한 민간단체와의 긴밀한 네트워크 구축은 교육지원청이 구·구청단위로 연계협약을 맺어 추진하고 있다. 이러한 네트워크는 지방자치단체의 복지, 문화, 아동·청소년 등 담당부서와 우선적인 연계체제 구축을 통하여, 교육복지우선지원사업이 자치단체의 공부방 지원 사업, 청소년 상담실 운영 사업, 지역아동센터 사

5) 대구광역시 교육당국은 2010년 12월 23일자로 대구권 8개 종합대학과 관·학 협력에 관한 협약을 체결하였으며, 체결내용으로는 방과 후 학교, 교육복지사업 등 대학생 자원봉사자 및 멘토링제 운영, 예능분야 우수한 대학 인적자원의 방과 후 학교 활용 등이 있다. 또한 2011년 4월 5일자로 전문대학과의 관·학 협력에 관한 체결을 도모하였으며, 주로 학교가 창의적 체험활동 프로그램 개설 시 각 전문대학이 보유한 인적·물적 자원 등을 적극 활용하는 것을 골자로 하고 있다.

업, 사회계층 평생교육사업 등과 연계하여 추진하고 있다. 교육복지 관련 민간단체들은 교육기관 다음으로 아동·청소년의 보호와 이들을 위한 지원에서 많은 비중을 차지하는 기관들이다. 민간단체에 속하는 다양한 기관들로는 사회복지기관, 종교기관, 비영리 단체, 의료기관 등이 참여하여 아동·청소년의 정서적 안정과 보호, 의료지원과 같은 교육복지서비스 제공에 기여하고 있다.

둘째, 학교와 지역사회의 연계·협력은 주로 사례관리를 통한 네트워크 활성화에 초점을 맞추고 있다. 학교 단위의 경우 교육복지우선지원사업을 통해 저소득 아동·청소년들에게 다양한 사업들이 진행되고 있으나 학생들이 가지고 있는 복합적인 문제에 대한 다양한 접근에는 많은 어려움이 있다. 따라서 지역의 다양한 자원들과 학교가 연계·협력하여 통합적인 지원망을 형성하여 아동·청소년의 개별적 상황이나 특성에 맞는 지원이 이루어질 수 있도록 하고 있다(대구광역시교육청, 2012a: 76). 대상 아동·청소년 관리에 대한 상호협력을 통하여 서비스 누락 방지 및 중복지원 방지 등 이들의 정서적 안정 및 사회성 발달을 도모하기 위한 학교와 지역사회의 네트워크를 강조한다. 여기서는 관주도의 접근보다는 지역차원의 학교-지역사회의 다양한 네트워크를 형성하여 '지역사회 교육복지공동체구현'을 이룩하는데 큰 힘이 되고 있다.

다음은 대구광역시 ○○초등학교의 교육복지서비스에 대한 네트워크 현황의 실례이다.

〈표 6〉 교육복지서비스 지원현황(2011. 3월~현재)

기관	제공된 서비스	기간	비고
학교	방과 후 꿈사랑 나눔터 이용	2011. 5.~현재	또래 상호작용능력 향상 (교육복지사의 지속적인 관찰)
	학습활동	2011. 7.~현재	수준별 학습활동
	wee 클래스 상담 활동	2011. 5.~현재	학교생활안정화를 위한 상담활동
	놀이치료 활동	2011. 6.~현재	분노조절 및 정서안정을 위한 놀이치료 지원
	사례회의 및 가정방문	2011. 4.~현재	학교생활적응을 위한 담임교사 및 교육복지사 및 학교담당자의 회의 및 수시 가정방문
드림스타트 센터	수영교실	2011. 7.~현재	위생관리 및 건강증진
	소아정신과 병원진료	2011. 8.~현재	ADHD 및 우울증 치료
	가베교육	2011. 7.~현재	가베로 인지발달능력 향상
	미술치료 활동	2011. 8.~현재	정서 안정을 위한 미술치료활동
	가정 멘토링 활동	2011. 9.~현재	가정에 학습 선생님을 파견하여 일상생활 훈련 및 학습지도
	아버지 부모교육	2011. 7.~현재	양육을 위한 부모교육 실시
주민센터	조식 및 석식 제공을 위한 노력	2011. 7.	결식예방을 위한 동 주민센터 차원의 노력
	가정도우미파견 (직업자활인력 파견)		가정생활개선을 위한 자활기관의 가정파견
wee 센터	긴급 상담활동	2011. 5.~9.	학교생활안정을 위한 상담활동 실시

자료: 대구광역시교육청, 2012c: 39.

...대구 ○○초등학교는 송현동 지역에 거주하는 학생, 학부모, 지역주민의 교육·문화·복지 수준 향상을 위해 지역 내 3개 학교와 주민센터, 지역사회복지관, 지구대가 공동으로 ‘지역사회협의체’를 구성하여 지역사회 내 다양한 자원의 네트워크를 형성하여 운영하고 있다(대구광역시교육청, 2011: 222).

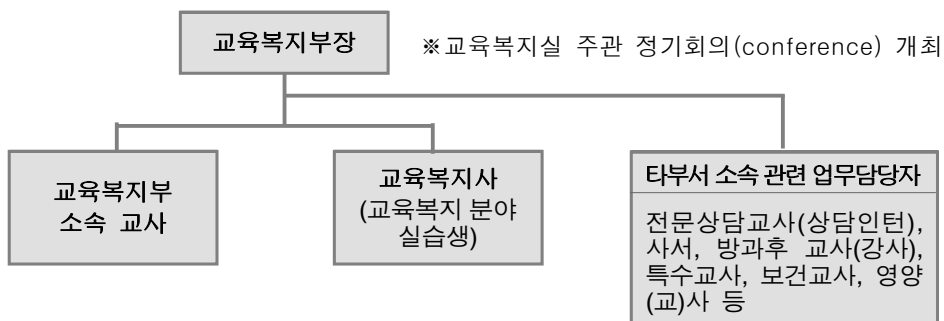
4) 지역 내 정보공유

로컬 거버넌스가 효율적으로 작동하기 위한 정보공유는 객관적이고 정확하고 쌍방향적이어야 한다. 무엇보다 사업의 효율성을 도모하기 위해서는 지역단위의 다양한 행위주체들 간의 쌍방향의 의사소통을 통한 정보공유가 필요하다. 교육복지우선지원사업과 관련한 정보공유는 지역 내 교육복지서비스 추진과 관련된 협의회기관들을 통한 정보공유 채널을 들 수 있다.

지역차원의 교육복지운영협의회로 먼저 기관장 협의회는 학교장, 사회복지관, 지역단체, NGO단체, 공부방, 의료기관, 주민센터 등의 기관장이 참여하여 상호 사업계획을 공유하고 연계사업을 점검하며 연계사업을 평가한다. 다음은 실무자협의회는 담당교사, 교육복지사가 사회복지관, 지역단체 등의 실무자들이 참여하여 지역기관의 사업계획 공유, 대상아동·청소년 사례관리, 연계사업 기획 및 평가, 지역사업 기획 및 평가 등의 업무를 통한 정보를 공유한다.

전담부서의 역할로써 학교는 교육복지추진협의회를 통하여 교육복지 부장선생님을 필두로 한 교육복지부 교사, 교육복지사, 타부서 소속 관련 업무담당자 등이 월1회 이상 정기회의를 개최하며 교육복지우선지원사업 시행에 대한 각종 추진계획을 공유하고 심지어는 대상 아동·청소년의 개별적 특성들을 상호공유하며 문제해결에 대한 다양한 방안을 모색한다. 필요한 경우 사업계획 및 운영과정에 학부모회 및 학생회를 참여시켜 사업추진에 대한 전반적인 상황을 설명하고 평가결과에 대한 피드백을 제공한다.

〈그림 3〉 교육복지우선지원사업 전담부서 조직도



자료 대구광역시교육청, 2012a: 15.

이 외에도 학부모 및 교사들의 정기적인 연수를 통해 아동·청소년들의 다양한 교육문제에 대한 정보들을 공유하고 있다. 학부모에게는 교육복지사업 이해도 제고를 위한 학부모 설명회 개최를 통해 교육복지우선지원사업에 대한 공감대 형성과

사업시행에 대한 이해와 협조, 자녀들에 대한 각종 정보 등을 제공한다. 또한 효과적인 학부모 역할 훈련 및 자녀와의 관계 개선을 위한 교육을 실시한다. 교사들에게 있어서는 교육취약학생의 특성을 상호 분석하고 이해하며, 교사 간의 협의를 통해 아동·청소년의 특성에 맞는 서비스를 개발하거나 교사개인이 보유하고 있는 각종 교육복지서비스에 대한 노하우를 상호 공유하는 기회를 갖도록 하고 있다.

...대구 ○○초등학교의 경우 교육복지사와 담임교사가 정기적으로 협의회의 기회를 갖는 “만남의 날”을 운영함으로써 집중지원학생의 실태를 주기적으로 파악하고 이에 대한 정보를 교유하고 있다. 또한 ○○중학교는 집중지원학생의 관리를 위해 데이터베이스를 구축하여 집중지원학생에 관한 다양한 정보를 공유할 수 있도록 하였고 이를 통해 사업의 효율성을 제고하고자 하였다(대구광역시교육청, 2011: 221).

...1학기 때는 자녀와의 대화를 위한 강의를 들었고, 2학기 때는 중학교 때의 학습에 대한 내용으로 강의를 들었다. 갓 중학생이 된 아이와 대화를 함에 있어서 무엇보다 중요한 것은 아이를 믿는 마음이다. 자신의 세계가 넓어지고 부모의 울타리를 벗어나고자 하는 아이의 마음을 이해하려는 노력이 필요함을 다시 느꼈다. 강의도 좋았지만 엄마들의 활발한 토론과 각자의 경험을 이야기 했던 것이 무척 좋았다. 나만 갖는 어려움들이 아닌 것을 느낄 수 있었고, 서로 공감할 수 있었다. 2학기의 연수내용도 좋았다. “마음의 눈으로 보고 기다려 줘라” 라는 말이 아직도 기억에 남는다. 아이들을 대할 때나 학습을 도와줄 때도 무엇보다 중요한 것은 기다리고 밀어주는 것이라는 걸 다시 느끼고 있다(2009년 대구광역시교육청의 학부모 연수 후, ○○중학교 학부모 이○○씨의 참여소감).

5) 지역행위자 조직의 역량

사업의 효과성을 담보하고 서비스의 질을 확보하기 위해서는 지역의 사업시행 행위주체들의 역량은 무엇보다 중요하다. 교육복지영역에서 지역행위자 조직의 역량은 지역에 상존해 있는 교육과 관련된 문제해결능력을 제고할 뿐만 아니라 교육복지사업에 대한 소기의 성과를 도출할 수 있다. 대구광역시의 경우는 교육복지우선지원사업 사업시행 과정에서 핵심적인 역할을 수행하는 행위주체들의 일면을 통해 조직의 역량을 판단해 볼 수 있다.

먼저 교육당국의 경우 동 사업의 시행에 있어서 사업추진 계획을 기획·총괄하며 지역의 교육유관기관 간의 연계를 통해 지역사회기관 간 요구를 파악하고 프로그램을 운용·조정하는 등의 역할을 담당하는 프로젝트조정자를 두고 있다. 프로젝트조정자는 주로 관련학과(교육학, 청소년학, 사회복지학 등) 전공 또는 자격증 소지자로서 4년 이상의 교육·문화·복지 분야 활동 경험이 있으며, 특히 대구광역시에서 2년 이상의 교육·문화·복지 분야 네트워크사업 활동 경험이 있는 자로 운영되고 있다(서부교육청, 2008). 이들은 소외계층의 특수성에 대한 이해, 지역사회와 자원의

연계, 가정, 학교, 지역사회의 네트워크 구축 등의 활동을 적절히 수행할 수 있는 전문적인 역량을 가지고 있으므로 교육복지사업 프로젝트조정자로서의 역할에 가장 적합한 전문가로 판단된다(강수성 외, 2012: 90).

또한 학교단위에는 사업학교의 교육복지 기능 강화를 위해 교육복지사를 두고 있다. 교육복지사는 시교육청 및 교육지원청 그리고 각 사업학교에 분포되어 있다. 관련학과(교육학, 사회복지학, 상담학, 청소년학, 평생교육학) 전공자 또는 관련 자격증(교원 자격증, 사회복지사, 청소년 상담사, 청소년 지도사, 평생교육사), 1년 이상의 교육, 문화, 복지 분야에서 활동 경력이 있는 자, 지역의 네트워크 사업 활동 경력이 있는 자 등으로 인력을 선발·배치하고 있다. 즉, 이들은 주로 학교 내 교육복지프로그램을 기획하고 가정-학교-지역사회 연계를 통해 지원대상 아동청소년의 학교적응과 건전한 성장 및 발달을 도모하는 역할을 수행하기 위하여 교육청 및 학교에 배치된 실무중심의 민간 전문 인력이다.

교육복지우선지원사업의 또 다른 핵심 행위주체로써 지역사회 교육연계 기관의 구성원 역시 교육복지에 대한 다양한 지식과 배경을 가지고 있는 우수 자원들로 구성되어 있다. 특히 사례관리에 참여하고 있는 지역 내 협력기관들은 경제, 문화, 교육, 복지 등의 분야에서 다양한 경험과 노하우를 가지고 있고 특정 분야에 대한 전문지식을 갖추고 있는 자격자들로 구성되어 있다. 이들은 주로 자신들의 전문영역을 발휘하여 대상 아동·청소년의 개별적 상황이나 특성에 맞는 맞춤형 지원이 이루어지도록 하고 있다. 다음은 대구광역시 교육복지우선지원사업의 지역 내 참여기관들의 현황이다.

〈표 7〉 교육복지우선지원사업의 지역 내 참여기관 현황

구분	사업 참여기관
동구	동촌종합사회복지관, 안심제1종합사회복지관, 동구정신보건센터, 달구벌알코올상담센터, 대구동구다문화가족지원센터, 대구파티마병원 사회복지과, 대동병원 재활치료과, 동부도서관, 대구아름다운학교, 동구동촌푸드뱅크, 나무소리아동청소년심리상담전문센터, 동대구상담센터, 굿네이버스 대구동부아동권리지원센터, 요한의집, 꿈터지역아동센터, 검사동SOS자립생활관, 동구청소년문화의집, 신암5동 공부방, 대구컨템포러리무용단 등
서구	서구종합사회복지관, 서구보건소, 서구건강가정지원센터, 서구정신보건센터, 대구서구다문화가족지원센터, 소망모자원, 대구의료원 사회사업실, 대구광역시가정위탁지원센터, 내당지역아동센터, 중리뽀미지역아동센터, 서구청소년수련관, 21세기 청소년 으뜸 세상, 평리2동 공부방, 대구남성합창단 등
남구	남구보건소, 남구정신보건센터, 남구다문화가족지원센터, 하은빌리지, 영남대학교의료원 사회사업팀, 대구교육대학교 도서관, 남구늘해랑푸드마켓, 생명의 전화 대구상담소, 한국발달상담연구소, 대구아동복지센터, 한마루지역아동센터, 대구아름청소년 성문화센터, 대구남구청소년자활지원관, 선재아동가족상담연구소, 대구현대음악오케스트라 등
중구	남산종합사회복지관, 중구건강가정지원센터, 계명대학교 동산의료원 사회사업팀, 행복한중구푸드마켓, 대구광역시 보육정보센터, 동대구상담센터, 햇살 지역아동센터, 대구청소년종합지원센터, 대구광역시중장기청소년쉼터, 대구가톨릭청소년회, 중구자원봉사센터, 대구무용단 등

구분	사업 참여기관
달서구	성서종합사회복지관, 대구청각·언어장애인복지관, 달서구건강가정지원센터, 본 마을빌라모자원, 새미래심리건강연구소, 나눔과기쁨지역아동센터, 대구광역시 청소년수련원, 달서구청소년센터, HB두뇌학습클리닉달서센터 등
달성군	달성군종합사회복지관, 달성군장애인복지관, 달성군보건소, 대구정신병원 사회사업실, 화원비전센터, 행복한달성푸드마켓화원점, 한사랑마을, 희망나눔지역아동센터, 달성군청소년센터, 화원읍 공부방, 달성군자원봉사센터
수성구	지산종합사회복지관, 수성구정신보건센터, 목련모자원, 수성구지산푸드뱅크, 네이브키즈심리학습클리닉, 대한사회복지회 대구아동상담소, 엘림지역아동센터, 한빛지역아동센터, 대구광역시수성구청소년수련관, SOS 아동보호센터, 수성4가 공부방, 한국학습상담센터, 수성구자원봉사센터, 대경문화산업연구소 등

자료: http://www.dge.go.kr/contentsHtml.do?contentsVal=285&menu_seq=285.

IV. 교육복지우선지원사업 로컬 거버넌스 활성화 방안

1. 지방정부의 정책추진에 대한 주도적 역할

로컬 거버넌스 활성화는 거버넌스 구축의 주도적 역할자에 의해서 영향을 받는다. 누가 거버넌스 구축을 하든 주도세력의 분명한 역할과 추진의지에 따라 활성화 정도가 다르다는 것이다. 특히 지역단위의 복지 거버넌스는 정부중심의 거버넌스 형태이기 때문에 지방정부의 추진의지가 그것의 활성화에 결정적인 영향을 미치게 된다(송재복, 2011: 42). 따라서 대구광역시의 교육복지우선지원사업 역시 지방정부 차원의 사업추진에 대한 주도적인 역할이 요구된다. 사업추진에 대한 주체로서의 지방정부는 사업의 성공적인 추진을 위해서는 어떤 주체보다도 중요한 역할을 필요로 한다. 로컬 거버넌스에 있어서 지방정부의 리더십이 상대적으로 중요하게 고려되어지는 것도 이 때문이다.

지방정부 차원의 교육복지우선지원사업 대상학교의 확대시행 및 사업시행에 필요한 각종 추진체계의 구축과 더불어 향후 동 사업의 추진과정에서 지역에 상존해 있는 계층 간 및 지역 간의 교육불평등을 해소하기 위한 실질적인 역할을 필요로 한다. 대구광역시의 경우 여타 도시와 마찬가지로 계층 간 및 세대 간, 그리고 지역 간의 교육에 대한 불평등이 심화되고 있는 실정이다. 이처럼 다양한 형태로 나타나는 지역의 교육불평등 문제는 개인 차원의 노력이나 특정한 집단 차원의 노력으로 해결하기에 한계가 있는 만큼 정부차원의 적극적인 그리고 주도적인 역할수행을 통해 이러한 문제를 해결할 필요가 있는 것이다.

교육복지우선지원사업이 지역적 접근을 통한 교육문제해결을 제시하고 있는 만큼 지역차원의 교육취약 아동·청소년의 교육적 성취를 실질적으로 제고할 수 있는 역할을 의미한다. 현재 동 사업의 경우 학교와 지역사회가 중심이 되어 통합적인 교

육복지서비스를 제공하고 있는 만큼 정부는 학교와 지역사회의 교육관련 유관기관들의 긴밀한 관계형성을 통해 상시 사업추진 과정에 대한 모니터링과 사업확대에 따른 지속적인 관심과 의지를 보여주어야 한다.

특히 교육불평등 문제는 단기간의 집중적인 지원을 통해 해결할 수 있는 성격이 아니듯이 또한 한시적인 지원으로 극복될 수 있는 문제가 아니듯이, 장기간의 계획과 다양한 노력을 통해 전개할 필요가 있는 것이며, 무엇보다 지역단위의 교육환경이 적정수준에 도달할 때까지 정부주도의 지원에 대한 정책적 실천의지가 담보되어야 하며, 교육불평등 대처정책의 일환으로 도입된 교육복지우선지원사업이 성공적으로 전개해 나가기 위해서는 이러한 정부의 주도적인 역할이 강조된다.

2. 정부의 행정적 재정적 지원의 강화

교육복지우선지원사업의 효율적인 시행 및 로컬 거버넌스 활성화를 위해서는 사업시행에 따른 행정적·재정적인 지원의 강화가 뒷받침되어야 한다. 행정차원의 각종 지원은 사업대상 아동·청소년의 일정한 학령기에 갖추어야 할 교육에 대한 다양한 기회를 제공하는 효과적인 수단으로써 작용할 수 있는 것이다.

행정적 지원에 있어 정부당국은 사업 담당자들이 교육현장에서 실제 활용하고 있는 프로그램에 대한 지원노력이 필요하다. 현재 대구광역시도 교육복지우선지원사업의 5개 사업영역들 중 30여 개의 프로그램이 운영되고 있다. 이렇게 방대한 프로그램의 운용에 있어 이제는 이들 프로그램에 대한 전반적인 점검을 실시하고, 이를 토대로 프로그램에 대한 선택과 집중의 묘를 살릴 필요가 있다. 단순히 프로그램의 수를 확충하는 것 보다는 수혜 아동·청소년의 욕구에 부합하고 교육불평등을 해소하는데 유리한, 그리고 사업의 효과성을 높일 수 있는 프로그램들을 개발하여 지원할 필요가 있다. 물론 교육복지사업 특성상 다양한 프로그램을 통한 종합적인 서비스가 제공되어야 하나, 다양한 사업들을 동시에 추진하는 데는 현실적인 제약이 따를 수밖에 없다.

프로그램에 대한 개발은 정부차원에서도 요구되는 것이지만, 학교현장의 교사들 및 교육복지서비스 유관기관들의 전문 인력을 통해 개발되어야 할 필요성도 있다. 즉, 정부당국은 이들이 저소득층 아동·청소년들에게 맞춤형의 교육복지서비스를 제공할 수 있도록 하는 데에 적합한 프로그램을 개발할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 교육현장의 전문가들이 직접 제안하는 특성화된 프로그램 개발은 사업에 대한 적실성을 제고할 수 있고 재정적인 낭비는 물론 저소득층 아동·청소년들의 학업성취도를 제고할 수 있을 것이다.

또한, 대구광역시의 경우 최근까지도 사업대상 학교에 교육복지실이 미설치되어 있는 곳이 여러 곳 존재한다. 뿐만 아니라 일부 학교의 경우 교육복지사도 미배치되어 있다. 교육복지실은 학생들을 위한 쉼터로, 또한 개별·집단 상담이 이뤄지는 장소로 활용되며 나눔과 소통을 위한 소집단 프로그램이나 대상 아동·청소년의 학부모와 상담할 수 있는 장소로 활용되고 있는 만큼, 미설치학교의 경우 조속한 시

간 내에 설치될 수 있도록 하는 적극적인 지원조치가 이루어져야 한다. 교육복지사 역시 대상 아동·청소년들에게는 멘토 역할을 하며, 적극적인 개입을 통해 이들의 취약한 교육문제를 해결하는 데에 대한 수행하는 역할이 큰 비중을 차지하는 만큼 이들의 역할은 교육복지우선지원사업의 성공여부를 좌우하는 중요한 요인이 되고 있다(박철희, 2011: 200). 현재 교육복지사가 미 배치된 학교의 경우 담당부서 및 담임교사 위주로 사업 추진이 추진되면서 학력부진학생의 학습 보충 및 방과 후 학교 지원에 편중되는 경향을 보이는 문제점도 적지 않다(한국교육개발원, 2012: 43). 따라서 교육복지사가 미배치되어 있는 학교들은 교육당국 차원의 적극적인 지원을 통한 인적자원의 충원이 요망된다.

한편 대상학교 수의 확대에 정부당국의 재정적인 지출 역시 증가하였다. 그러나 많은 학교들이 참여하고 사업내용도 포괄적이어서 재정지원이 그렇게 크다고 보기는 어렵다. 또한, 2011년부터 재정지원 방식이 보통교부금으로 전환되면서 지역단위 차원에서는 재정 부담이 많아 교육복지우선지원사업 확대 시행에 어려움이 많다. 2009년 기준으로 대구지역의 사업대상 학교에 지원되고 있는 예산의 규모는 학교당 대략 1.4억 원 전후여서, 이를 통해 방대한 프로그램을 수행하는 데는 한계가 있을 것이며, 사업시행에 필요한 교육복지사의 급여와 기타 관리비나 경상경비를 제외하면, 실제로 사업을 시행하는데 집행할 수 있는 재정규모는 영세할 것으로 판단된다.

〈표 8〉 대구광역시의 교육복지우선지원사업 지원현황(2009년 기준)

(단위: 천원)

기초자치단체	초등학교		중학교	
	학교수	지원 금액	학교수	지원 금액
달서구	5	836,484	6	999,016
수성구	3	317,607	1	132,926
동구	5	832,650	6	937,930
서구	6	689,470	3	425,087
북구	2	272,943	—	—
계	21	2,949,154	16	2,494,959

자료 : 서지영, 2010: 39.

이처럼 저소득층 아동·청소년이 보다 양질의 교육지원을 통해 유의미한 학습이 이루어지도록 하는 것을 목적으로 하는 교육복지우선지원사업의 중요성에 비추어, 향후 사업의 성공적인 정착과 활성화를 위해서는 지방정부 차원의 재정적인 지원이 강구되어야만 한다. 최근 교육복지우선지원사업에 대해 다각도로 시도된 만족도 조사결과에서 확인할 수 있듯이⁶⁾ 동 사업은 취약계층 아동·청소년의 교육성취뿐 아

6) 김정원 외(2007: 131-137)는 전 지역의 사업대상 학교를 중심으로 교육복지우선지원사업의 효과를 분석한 결과, 사업이 진행됨에 따라 아동·청소년의 자아개념이 높아지고 학교생활 및 학업에 대한 태도가 개선되었다고 하였다. 김경희(2011: 1)는 대전지역의 대상 학교를 중심으로 분석한 결과, 초등학생의 경우 학교생활 및 학교적응력이 향상되었으며, 중학생의 경우 자기효능감이 높아졌다고

나라 자아개념 및 학교생활 및 학업태도에 긍정적인 영향을 미치고 있는 바, 동 사업에 대한 재정적인 지원은 사업결과에 대한 책무성을 높이는데 실질적인 도움이 된다.

현재 교육복지우선지원사업이 10년 가까이 시행되고 있다. 따라서 교육복지우선지원사업에 대한 지속적인 점검이 필요하다. 또한 장기적 관점에서 접근하는 것이 필요하다. 미국의 Head Start의 경우는 50년 이상 존속하고 있다. 여기서 고려할 점은 무조건적인 재정지원 보다는 사업에 대한 전반적인 효과성이나 적실성에 대한 평가가 필요하며, 교육복지우선지원사업 외에 Dream Start, 방과 후 학교, Wee 클래스 등과 같은 사업들 간에 유사·중복 사업의 현황 점검 등을 토대로 과감한 통폐합과 사업들 간의 연계성을 고려한 재정적인 지원이 강화되어야만 한다.

3. 지역행위자 조직 간의 긴밀한 네트워크 구축

언급한 바와 같이 대구광역시에서는 교육복지우선지원사업을 시행하는 과정에서 주로 학교를 통해 저소득층 아동·청소년의 교육문제를 해결하기 위한 노력을 경주하고 있으나 이들이 가지고 있는 복합적인 문제에 대한 대처에는 한계가 있는 만큼, 지역 내 다양한 자원들이 상호 협력과 긴밀한 네트워크를 구축을 통해 이를 해결하고 있다. 그러나 최근 신규로 지정된 대상학교나 아직도 사업에 대한 이해가 부족한 학교의 경우는 지역단위의 교육복지 유관기관들과의 긴밀한 연계 없이 사업이 추진되고 있어 사업에 대한 효과를 극대화하지 못하고 있다.⁷⁾ 따라서 동 사업은 교육당국, 학교, 학부모, 지역사회 등을 중심으로 사업을 시행하고 있는 만큼, 동 사업이 본래의 의도대로 교육행정, 일선학교, 지역사회를 아우르는 공·사 간의 긴밀한 네트워크 구축을 통해 사업에 대한 목표달성도를 높여야 한다.

긴밀한 네트워크 구축의 일환으로 우선 교육당국과 교육복지관련 유관기관 간의 원활한 의사소통이 가능할 수 있도록 다양한 의사소통 채널이 구축되어야 한다. 저소득층 아동·청소년의 복합적인 교육문제를 해결하기 위해서는 교육당국과 학교 그리고 지역의 민간단체가 서로 협력해야 한다. 협력을 통한 네트워크 구축은 사업대상 아동·청소년의 문제해결과 관련한 다양한 정보공유를 가능케 하며, 커뮤니케이션을 원활하게 하여 사업수행에 대한 참여를 증진시킬 수 있다. 또한 사업시행 행위자 간의 긴밀한 의사소통 채널 구축은 지역단위 내에 상존해 있는 교육관련 문제들을 해결하는데 필요한 관계증진을 도모해 나가는 데에도 실질적인 도움이 된다.

교육복지우선지원사업 대상 아동·청소년의 효율적인 관리에 대한 지역차원의 상호 협력은 각 기관의 장점을 최대한 활용할 수 있으며, 사업대상자에 대한 서비스 누락을 방지하고 궁극적으로는 이들에게 통합적인 교육복지서비스를 제공할 수 있는 체계를 갖추는 것이다. 통합적인 교육복지서비스 지원체계는 지역사회의 다양한 교육복지관련 기관들의 인적·물적 자원에 대한 자발적인 참여를 가능하게 한다.

하였다. 한국교육개발원(2012: 48)의 전국 시·도 교육청 담당자 워크숍 자료에서도 사업추진에 대한 프로그램 만족도를 파악한 결과, 학생의 경우 초등학교 84.7%, 중학교 75.1%가 만족한다는 답변을 하였고, 학부모의 경우 초등학교 87.4%, 중학교 78.2%가 전반적으로 만족한다고 응답하였다.

7) 2012년 11월 20일 ○○ 중학교 교육복지사 면접조사.

뿐만 아니라 지역단위의 교육복지관련 기관들의 개별적인 노력뿐 아니라 사업시행에 있어서 상호 차별적인 프로그램 운영으로 사업대상 아동·청소년에 대한 참여도 및 만족도 향상을 기대할 수 있는 것이다.

현재 대구광역시에서 시행하고 있는 교육복지우선지원사업의 각 영역별 세부적인 프로그램은 30여 개가 넘는다. 이러한 막대한 프로그램을 제공하는 과정에서 지역 사회 차원의 다양한 인적 자원의 활용을 통하여 사업을 전개해 나아가야 하며, 학교의 교육복지실 및 민간단체의 각종 복지시설 등과 같은 물적 자원 등을 적극 활용하여 사업을 수행할 필요가 있다. 지역단위에서의 계층 및 지역 간의 교육불평등 문제는 한 개인의 능력이나 특성보다는 그 주변지역의 환경적인 요인으로 인해 발생하는 경우가 있으므로(최송식 외, 2007: 148), 지역차원의 대처수단으로 지방정부나 학교가 이를 해결하기 보다는 정부가 중심이 되어 학교-가정-지역사회가 상호 긴밀한 네트워크 관계를 구축함으로써 지역 내에 상존해 있는 이러한 교육불평등 문제를 적극적으로 대처할 필요가 있는 것이다.

4. 지역 내 정보의 공유 및 유통체계 확립

교육복지우선지원사업 대상 아동·청소년에 대한 사례관리의 효과성을 배가시키기 위해서는 이들 아동·청소년에 대한 정보가 교육복지관련 유관기관 간 상호 공유되어 유통될 수 있는 체계가 마련되어야 한다. 그런데 동 사업대상 아동·청소년에 대한 정보는 객관적이고 정확하고 쌍방향적으로 공유되어야 하며 이를 토대로 유통되어야 한다. 사업대상 아동·청소년에 대한 교육실태, 교육과 관련된 욕구, 교육과 관련된 취약한 점 등에 대한 구체적인 정보의 공유 및 유통은 교육복지서비스의 통합성을 강화하고 이들에게 지속적인 서비스를 제공할 수 있게 한다.

교육당국과 지역사회 교육복지관련 유관기관들 간의 사업수행에 필요한 정보를 공유하게 하는 것이 중요하다. 지역차원의 지역교육복지운영협의를 통해 상호 간의 사업시행에 따른 고충을 토로하거나 문제를 제기하는 통로를 구축해야 한다. 통로 구축의 방법으로써 교육복지우선지원사업 추진과 관련된 다양한 정보들을 상시적으로 공유하고 유통할 수 있는 통합정보망을 확립하여 운영할 필요가 있다. 가능하다면 교육당국과 학교 간의 정보망을 구축하여 종합사회복지관, 보건당국, 심리·정서상담소, 의료기관, 문화관련 기관 등 지역 민간 관련기관들과의 정보공유 채널을 구축하는 것이 필요하다.

학교의 경우는 먼저 교육복지사와 일반교사 간의 사업대상 아동·청소년에 대한 정보 공유 및 유통 체계가 확립되어야 한다. 대상 아동·청소년의 전반적인 교육취약 영역이 어떤 것이며, 어떤 영역에 대한 구체적인 보완이 이루어져야 하는지에 대한 정보공유 및 유통체계의 확립을 의미한다. 교육복지사는 의뢰받은 아동·청소년에 대해 가정방문 및 심리·사회적 사정을 통해 수집한 정보를 일반교사와 수시로 공유할 필요가 있으며, 일반교사는 이렇게 교육복지사로부터 얻은 객관적이고 정확한 정보를 활용해 교과수업과 연계된 서비스 지원이 이루어질 수 있도록 할 필

요가 있다. 이러한 체계 확립은 당사자 간 수시 협의나 회의를 통해 활성화 할 필요가 있다.

또한 학교는 학부모와의 원활한 정보공유가 가능해야 한다. 대상 아동·청소년 학부모를 통해 이들 자녀의 학습장애 요소를 정확하게 진단 및 파악하여 이에 대한 치료를 효과적으로 시행할 수 있도록 할 필요가 있다. 학부모의 경우는 자녀의 교육관련 정보를 학교로부터 수시로 전달받을 수 있는 체계가 확립되어야 한다. 이는 학부모들이 학교를 방문하거나 자녀들에 대한 세부정보를 교육복지담당자에게 전달받을 수 있는 방안들을 마련되어야 한다. 여기에는 현재 시행되고 있는 학부모회 및 학부모와 교사들 간의 연수 등을 수시로 개최하여 상시적인 정보교류의 장으로써 기능할 수 있도록 할 필요가 있다.

그리고 학교는 지역사회 교육복지 유관기관들과도 사례관리에 따른 정보공유 및 유통체계를 구축하여 이를 활성화 할 필요가 있다. 사례관리에 대한 효과성을 도모하기 위해서 학교의 교육복지사는 해당 아동·청소년에 대한 서비스 제공을 지역사회의 민간기관들과의 상호연계를 통해 시행하고 있다. 따라서 교육복지사는 해당 아동·청소년에 대한 서비스 제공 상황 등을 포함하는 다양한 정보들을 민간 교육복지기관들에게 제공함으로써 이들이 아동·청소년들의 상황에 적합한 교육복지서비스를 제공할 수 있도록 하는 사례관리 정보망 구축을 확립할 필요가 있다. 물론 이러한 과정에서 학교 역시 지역사회 기관들로부터 획득한 유용한 정보들을 해당 아동·청소년들의 교육복지서비스 지원과 관련해 이를 적극적으로 활용할 필요가 있는 것이다.

5. 지역 내 행위자 조직의 역량 강화

지역단위 차원의 교육복지우선지원사업의 발전 및 보다 성공적인 정착을 위해서는 교육복지현장에서 실질적인 서비스 제공을 담당하고 있는 행위자 조직들의 역량에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 교육당국, 학교, 지역의 민간부문 교육기관들이 보유하고 있는 우수한 자원들의 역량을 강화시키는 노력은 매우 중요하다. 논의한 바와 같이 교육복지우선지원사업 대상 아동·청소년의 경우 교육관련 문제가 여러 가지 이유로 인해 복잡한 형태를 띠고 있는 경우가 많다. 즉, 지역 내 행위자 조직의 역량은 이러한 사업대상 아동·청소년들의 복잡한 문제에 대한 해결능력을 높이고 지역단위 차원의 교육불평등 문제를 해소하는데 긍정적으로 작용할 수 있다.

교육당국 및 학교에서 서비스 제공을 담당하고 있는 교육복지사의 역량을 제고할 수 있는 방안으로는 우선 이들의 전문성을 최대한 발휘할 수 있는 여건을 조성해 주는 것이다. 전문성을 확보해 주는 방법으로서, 교육당국의 프로젝트조정자 및 교육복지사에게는 보다 안정된 고용계약을 통한 이들의 역량을 제고할 필요가 있다. 현재 이들의 채용방법을 보면 교육지원청 및 사업학교가 개별적으로 채용절차를 진행한 후, 1년 단위로 계약을 체결하는 형태를 띠고 있다. 특히 일부 학교의 경우 학교장 재량에 의하여 고용계약이 이루어지기 때문에 교육복지사들이 소신껏 사업을

수행하기가 어렵다(김순양 외, 2011: 1234). 따라서 교육복지사의 고용불안은 결국 자신들이 보유하고 있는 전문적인 역량을 발휘하는 데에 제약요인으로 작용하고 또한 서비스의 질을 떨어뜨릴 수 있는 요인이 될 수 있기 때문에, 교육당국은 교육복지사들의 고용안정을 위한 세심한 노력을 기울일 필요가 있는 것이며, 이를 통해 사업시행 과정에서 향후 교육복지사들이 좀 더 자신들의 전문적인 역량을 제고하고 강화할 수 있는 계기를 만들어 줄 필요가 있다.

다음은 지역의 민간부문 교육복지기관들의 역량 강화방안으로는 이들이 사업시행에 주로 참여하는 사례관리의 효율성을 도모하는 측면에서 사례관리에 참여하는 담당자들 간의 워크숍을 보다 활성화 할 필요가 있다. 워크숍을 통해 사업대상 아동·청소년의 특성을 보다 잘 이해하고 이들의 특성에 따른 맞춤형 기술을 습득함으로써, 사례관리에 대한 통합지원체계로서 긍정적인 역할을 수행할 수 있도록 지원하는 것이다. 현재는 교육복지우선지원사업과 관련한 워크숍으로 학부모 및 교사들을 대상으로 한 연수 프로그램에 초점이 맞춰져 있다. 따라서 지역단위의 교육복지관련 민간기관 차원의 워크숍을 별도로 운영함으로써 교육복지에 대한 구성원의 역량을 제고시킬 필요가 있으며, 잦은 워크숍을 통해 민간부문의 교육복지에 대한 전문성을 함양할 필요가 있다. 다음은 지역의 민간기관에서 동 사업을 실제 수행하고 있는 담당자의 역량 강화에 대한 면접내용이다.

...연수를 통한 역량강화는 복합적이고 다양한 욕구를 가진 저소득층 아동·청소년들에게 보다 효율적인 서비스를 지원할 수 있으며, 체계적인 사례관리를 위한 전문적인 지식을 습득할 수 있다. 유관 기관별 사례관리에 대한 성공적인 정보들을 상호 교환함으로써 사례관리에 대한 이해를 쉽게 도모할 수 있고 사례관리를 보다 잘 수행할 수 있는 전문가로서의 역량을 제고할 수 있다(2012년 11월 22일 ○○종합사회복지관 사회복지사).

V. 결 론

본 연구는 현재 대구광역시에서 실시하고 있는 교육불평등 대처 정책의 하나인 교육복지우선지원사업에 대해 로컬 거버넌스 활성화 방안을 모색하고자 하였다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 본 연구는 먼저 교육불평등 및 교육복지정책에 대해 논하고, 로컬 거버넌스의 의의를 살펴보았다. 다음으로는 선행연구 검토를 통해 연구의 분석틀을 구성하였다. 연구의 분석틀은 로컬 거버넌스의 주요 요인이라 할 수 있는 지방정부의 정책에 대한 적극적인 추진의지, 지방정부의 행정적 지원 및 재정적 지원, 지역행위자의 조직 간의 연계협력에 기초한 네트워크 구축, 지역 내 정보공유 및 유통, 그리고 지역행위자 조직 역량 등의 구성요소를 중심으로 설계하였다.

분석틀의 구성요소를 토대로 대구광역시의 교육복지우선지원사업을 분석한 결과 첫째, 대구광역시의 경우 교육복지우선지원사업에 대한 추진의지는 대체적으로 양호한 것으로 파악되었다. 대상 학교의 수가 증가하였으며, 다양한 지원체계의 구축과 활동은 정부차원의 정책추진에 대한 의지의 일면을 보여준 것으로 평가되었다. 둘째, 정부차원의 행정적 및 재정적 지원에 대해서는 방대한 프로그램 운영실태 및 연도별 재정규모의 증가추이에서 알 수 있듯이 사업확대를 도모하는데 긍정적으로 기여한 것으로 확인되었다.

셋째, 지역행위자 조직 간의 연계·협력에 기초한 네트워크 구축에 대해서는 지방정부와 교육복지 유관기관 간 긴밀한 사업추진체계를 구축하여 교육복지서비스를 제공하고 있는 것으로 나타났다. 또한 관주도의 접근 보다는 지역차원의 학교-지역사회의 다양한 네트워크를 형성하여 교육복지공동체 구현에 노력하고 있는 것으로 분석되었다. 넷째, 지역 내 정보공유와 관련해서는 교육복지운영협의회 및 교육복지추진협의회를 통해 사업계획을 공유하고, 심지어는 정기회의를 개최하며 대상 아동·청소년의 개별적 특성들을 상호 공유하며 문제해결에 대한 다양한 방안을 모색하고 있는 것으로 나타났다. 마지막으로 지역행위자 조직의 역량과 관련해서는 교육·문화·복지 분야의 활동 경험이 풍부한 프로젝트조정자를 운영하고 있으며, 학교단위에서는 사업학교의 교육복지 기능 강화를 위해 교육복지사를 각 학교마다 배치하여 대상 아동·청소년의 개별적 상황이나 특성에 맞는 맞춤형 지원이 이루어지도록 하고 있었다.

이상의 분석결과를 토대로 대구광역시의 교육복지우선지원사업에 대한 로컬 거버넌스 활성화 방안을 제시해 보면, 먼저 정부차원의 정책추진에 대한 주도적 역할을 제언하고자 한다. 사업의 성공적인 추진을 위해서는 정부차원의 관심과 의지가 중요한 만큼 지역단위의 교육환경이 적정수준에 도달할 때까지 정부주도의 지원에 대한 정책적 실천의지가 담보되어야 한다는 점이다.

둘째, 교육복지우선지원사업의 효율적인 시행 및 로컬 거버넌스 활성화를 위해서는 사업시행에 따른 행정적·재정적인 지원의 강화가 뒷받침되어야 한다. 예로서 프로그램 개발에 대한 지원과 교육복지사가 미배치되어 있는 학교들의 경우 교육당국 차원의 인적자원의 충원과 같은 노력은 저소득층 아동·청소년들의 학업성취도를 제고하는데 긴요할 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 동 사업에 대한 재정적인 지원은 사업결과에 대한 책무성을 높이는 데에도 실질적인 도움이 될 것이다. 재정지원과 관련해 고려할 점은 무조건적인 재정지원 보다는 사업에 대한 전반적인 효과성이나 적실성에 대한 평가가 고려된 재정적인 지원이 강화되어야만 한다.

셋째, 사업시행 행위자 간의 긴밀한 의사소통 채널 구축은 지역단위 내에 상존해 있는 교육관련 문제들을 해결하는데 필요한 관계증진을 도모해 나가는 데에도 실질적인 도움이 된다. 따라서 지역차원의 교육불평등 문제를 효과적으로 대처하기 위해서는 지역차원의 정부가 중심이 되어 학교-가정-지역사회가 상호 긴밀한 네트워크 관계를 구축함으로써 지역 내에 상존해 있는 이러한 교육복지 문제를 해결해 나

갈 필요가 있는 것이다.

넷째, 교육복지우선지원사업 대상 아동·청소년에 대한 사례관리의 효과성을 배가시키기 위해서는 대상 아동·청소년에 대한 정보가 교육복지 관련 유관기관 간 상호 공유될 수 있도록 하는 유통체계의 마련이 강구되어야 한다. 학교의 경우는 교육복지사와 일반교사 간, 학교와 학부모 간, 학교와 지역사회 유관기관 간 원활한 정보공유를 통해 아동·청소년들의 상황에 보다 적합한 교육복지서비스를 제공할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다.

마지막으로 지역 내 행위자 조직의 역량 강화를 위해서는 교육복지에 대한 전문가로서의 역할을 최대한 발휘할 수 있는 여건을 조성해 주어야 한다. 교육당국의 프로젝트조정자 및 교육복지사에게는 안정된 고용을 보장함으로써 좀 더 자신들의 전문적인 역량을 제고하고, 강화할 수 있는 계기를 만들어 줄 필요가 있다. 또한 지역단위의 교육복지관련 민간기관 차원의 워크숍을 별도로 운영함으로써 사례관리에 대한 구성원의 역량을 제고시킬 필요가 있다.

【참고문헌】

- 강수성·이윤화. (2010). 교육복지투자우선지역지원사업 프로젝트조정자의 직무만족 영향 요인. 「학교사회복지」, 19: 89-111.
- 고수현. (2010). 지방정부의 정책방향: 다문화적 교육소외계층을 위한 교육복지정책의 산출분석. 한국정부학회 추계학술대회 발표논문.
- 교육과학기술부. (2008). 교육복지정책의 효과적 추진을 위한 법·제도 마련 연구. 연구자료.
- 김경근. (2005). 한국사회 교육격차의 실태 및 결정요인. 「교육사회학연구」, 15(3): 1-27.
- 김경희. (2011). 교육복지투자우선지역 지원 사업 효과분석. 「교육연구논총」, 32(1): 1-21.
- 김병욱. (2007). 「교육사회학」. 서울: 학지사.
- 김생수. (2006). 지역사회의 로컬 거버넌스 형성에 관한 이론적 모색: 복지서비스를 중심으로. 「한국행정과정정책연구」, 4(1): 47-67.
- 김세훈. (2007). 로컬 거버넌스의 이론과 실제: 지역문제해결을 위한 과제. 「한국지방자치연구」, 9(2): 41-56.
- 김순양. (2007). 노인장기요양보험 사업의 지역 거버넌스 체계 구축방안 연구. 연구보고서.
- 김순양·전기우. (2011). 지역사회의 교육불평등 해소를 위한 정책적 우선순위의 탐색: 대구·경북의 교육복지투자우선지역지원사업을 중심으로. 「한국행정논집」, 23(4): 1209-1242.
- 김인희. (2010). 교육소외와 격차 해소를 위한 교육복지정책의 과제. 「한국사회정책」, 17(1): 129-175.
- 김정숙. (2011). 교육복지투자우선지역 지원사업 관계자 간의 갈등: 그 현상과 본질. 「교육사회학연구」, 21(1): 25-54.
- 김정원. (2007). 교육복지와 학교의 역할 - 교육복지투자우선지역 지원사업을 중심으로. 「교육사회학연구」, 17(4): 35-61.
- 김정원·박인심. (2007). 교육복지투자우선지역 지원사업 효과 분석. 「한국교육」, 34(4): 131-154.
- 김정원 외. (2007a). 「교육복지투자우선지역 지원 사업 운영모델 개발연구」. 한국교육개발원.
- 김정원 외. (2007b). 「교육복지투자우선지역 지원 사업 만족도와 성과 분석」. 한국교육개발원.
- 김정원 외. (2008). 「교육복지정책의 효과적 추진을 위한 법·제도 마련 연구」. 한국교육개발원.
- 김환철·김세훈. (2007). 지역 현안에 대한 로컬 거버넌스 형성의 영향요인 연구: 의정부시의 미군 반환기지 활용 정책을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 14(1): 197-215.

- 김홍주. (2005). 지역중심 사회복지체제의 비판적 검토. 「농촌사회」, 15(1): 257-288.
- 대구광역시교육청. (2009). 교육복지우선지원사업 사례집: 2008년도 집중지원 사례.
 . (2011). 꿈과 행복을 주는 교육복지우선지원사업 운영 매뉴얼.
 . (2011). 교육복지와 함께 한 아름다운 동행 이야기.
 . (2012a). 2012년 교육복지우선지원사업 운영 매뉴얼.
 . (2012b). 2012년 교육복지우선지원사업 추진계획.
 . (2012c). 2012년 교육복지우선지원사업 우수사례집.
- 류진석. (2011). 지역복지거버넌스의 가능성과 한계: 대전광역시 무지개프로젝트를 중심으로. 「사회과학연구」, 22(4): 115-135.
- 박기관. (2009). 로컬 거버넌스의 실험과 정책과제. 「한국정책과학학회보」, 13(1): 25-50.
- 박미란. (2010). 교육복지투자우선지역 지원사업 프로그램이 저소득층 아동의 학교 적응에 미치는 효과성에 관한 연구. 「학교사회복지」, 18: 129-157.
- 박병도. (2010). 글로벌 거버넌스와 비국가적행위자: NGO를 중심으로. 「일람법학」, 17: 195-233.
- 박철희. (2011). 지역사회교육전문가의 역할수행 장애요인에 관한 질적 연구. 「초등교육연구」, 24(1): 199-226.
- 박희봉. (2006). 시민참여와 로컬 거버넌스. 「한국정책과학학회보」, 10(2): 1-23.
- 서부교육청. (2008). 교육투자우선지역 지원사업 프로젝트조정자 공개 모집 안내 공고문.
- 서지영. (2010). 대구 구군별 교육격차 해소를 위한 지원기준 연구. 대구: 대구경북연구원.
- 성열관·백병부·윤경희. (2008). 교육복지투자우선지역 학생들의 학교생활만족도 및 집중지원 효과 연구. 「한국교육」, 35(3): 23-46.
- 송재복. (2011). 복지거버넌스 활성화 방안 연구: 전주·성남·수원시 지역사회복지협의체 사례비교. 「한국자치행정학회보」, 25(3): 21-45.
- 신혜련. (2006). 평준화 지역 중학교의 교육격차 결정요인에 관한 연구: 울산광역시를 중심으로. 경성대학교 대학원 박사학위 논문.
- 엄경남. (2011). 복지국가 관점에서 바라본 교육복지우선지원 사업정책 분석: Esping-Andersen의 복지국가 유형 분류를 중심으로. 「한국아동복지학」, 36: 35-64.
- 이경희. (2008). 교육복지투자우선지역 지원사업의 평가와 발전방안. 경북대학교 박사학위 논문.
- 이경희·신원식. (2007). 교육복지투자우선지역 지원사업 운영에 대한 현장실천가들의 주관적 인식. 「한국사회복지행정학」, 9(3): 95-116.
- 이광현. (2011). 교육복지투자우선지원사업 재정 배분방안 연구. 「교육재정경제연구」, 20(1): 1-24.

- 이봉주. (2010). 드림스타트 사업의 현황과 과제. 「월간 복지동향」, 143: 8-10.
- 이영란. (2010). 프랑스 시테지역 교육 불평등 사례 연구. 「교육사회학연구」, 20(1): 151-178.
- 이혜영. (2005). 빈곤 아동·청소년 지원을 위한 교육복지투자우선지역지원사업. 「월간복지동향」, 84: 4-6.
- 이혜영 외. (2005). 교육복지투자우선지역 지원사업 효과분석과 발전방안. 한국교육개발원.
- 임도빈. (2009). 질적 연구방법의 내용과 적용전략: 양적인 질적 연구와 질적인 질적 연구. 「정부학연구」, 15(1): 155-187.
- 장을진. (2010). 낙후지역 학교의 지역사회 보건복지 역할에 관한 연구: 충청남도 교육복지투자우선지역지원사업을 중심으로. 단국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 장현주. (2009). 지역복지 거버넌스의 협의기능에 영향을 미치는 요인. 「한국지방자치학회보」, 21(3): 141-160.
- 정원식. (2011). 농촌 지역혁신 정책과정에 있어서 로컬 거버넌스의 형성과 영향: 하동군 녹차산업클러스터 구축 사례. 「한국행정논집」, 23(3): 759-777.
- 진보교육연구소. (2007). 교육불평등을 타파하기 위한 반격을 시작하자. 연구자료.
- 초의수. (2008). 지역사회복지의 로컬 거버넌스 영향요인에 대한 연구: 부산지역 지역사회복지협의체의 운영실태를 중심으로. 「한국지역사회복지학」, 24: 1-26.
- 최송식 외. (2007). 한국 교육복지정책의 지역적 접근에 관한 사례연구: 교육복지투자우선지역(부산광역시 반송동) 지원사업을 중심으로. 「한국사회복지교육」, 3(2): 125-153.
- 최창현·사득환. (2004). 로컬 거버넌스와 시민단체간 연결망 분석. 「한국정책과학학회보」, 8(3): 157-181.
- 하봉운. (2005). 지방분권시대 지역간 교육격차 실태 및 개선방안 연구: 서울시를 중심으로. 「교육행정학연구」, 23(3): 167-193.
- 한국교육개발원. (2012). 교육복지투자우선지역지원사업 발전방안 모색을 위한 시·도교육청 담당자 워크숍 책자.
- 한국법제연구원. (2010). 교육격차해소를 위한 법제 개선방안 연구. 연구자료.
- 홍제호. (2010). 카스트와 교육불평등의 문제. 「교육연구」, 24: 1-24.
- 황혜정. (2011). 위스타트(We Start) 가정방문 교육중재 프로그램이 저소득가정 영아의 발달에 미치는 영향. 「대한가정학회지」, 49(3): 55-66.
- Box, R. C. (1998). Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century. London: Sage Publications.
- Foster, S. S. (2002). School Choice and Social Injustice: A Response to Harry Brighouse. Journal of Philosophy of Education, 36(2): 291-308.
- Hilliard, V. G. & Kemp, N. D. (1999). Citizen Participation Indispensable

- Democratic Governance and Administration in South Africa. *International Review of Administrative Service*, 65(3): 353-370.
- Orr, K. (1998). Rethinking the Purpose of Local Government. *Local Governance*, 24(3): 225-235.
- Pierre, J. (1999). Model of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affair Review*, 34(3): 372-396.
- Pierre, J. & Peters, B. (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press Ltd.
- Stocker, G. (1997). Redefining Local Democracy. In L. Pratchett and D. Wilson, *Local Democracy and Local Government*. Basingstoke, Macmillan.
- . (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50: 17-28.
- Veenstra, G. Lomas, J. (1999). Home is where the governing is: social capital and regional health governance. *Health and Place*, 5: 1-12.
- Zigler, E. & Muenchow, S. (1992). *Head Start: The Inside Story of America's most successful educational experiment*. New York: Basic Books.
- <http://www.hidomin.com/news/articleView.html?idxno=163983>(경북도민일보).

지방행정의 연구경향 분석

-KCI 인용지수를 중심으로-

이 승 철(대구대학교)

I. 서 론

학술지는 연구자들의 학문적 의사소통에서 핵심적인 역할을 수행하고 있으며, 연구자들은 어떤 학술지에 자신의 연구를 게재해야 동료연구자들에게 가장 큰 영향력을 미칠 수 있는지에 대해 알고 싶어 한다. 그러나 학술지의 영향력 자체가 학술적 연구의 대상이 되는 경우는 거의 없었으므로 국내학술지에 대한 지식은 개인적 경험이나 입소문을 통해서만 얻을 수 있는 것으로 간주되어 왔다(조은성외, 2011: 54).

이에 대한 학술적연구나 정부기관의 조사결과가 발표된다면 학술지의 영향력을 파악하는데 도움이 될 것이라고 생각하게 될 것이다. 2007년 한국연구재단에서는 한국형 인용지수인 Kor-Factor을 발표하여 학술지의 영향력을 판단할 수 있는 객관적인 수치를 제공하고 있다. Kor-Factor(학술지 논문의 ‘피인용횟 수의 평균’, ‘피인용횟수의 표준편차’, ‘총 논문수’등 세가지 평가요소로 구성된 복합지표이다)는 정부기관에서 발표된 자료라는 점에서 공신력을 확보하고 있으며 상당한 영향력을 발휘하고 있다. 2013년 4월1일 현재 학술지 4,515종(등재: 1,637종, 후보: 488종), 논문 883,479편, 발행기관 7,696종의 자료를 기반으로 한국연구재단에서는 한국학술인용색인(Korea Citation Index, 이하 KCI)을 만들어 2년, 3년, 4년간 IF(impact factor) 공개와 더불어 학술지간 순위도 발표하고 있다.¹⁾ 이러한 결과는 학술지간 본격적인 경쟁을 예고하는 것이며 대학이나 연구기관들은 재단의 인용분석(citation analysis)에 의한 학술지 등급 평가 결과를 소속연구자들의 개인성과를 평가하는 기준지수로 사용할 전망이다(박홍식외, 2011: 2). 또한 행정학 연구에 있어서 인용지수에 대한 최신의 자료를 활용함으로써 행정학 연구자들에게 연구의 선호도, 연구방법, 참고자료 및 게재학술지 선택 등에 대한 유용한 정보를 제공할 수 있을 것이다. 행정학분야에서의 연구경향, 저술유형, 연구방법 등에 대한 분석은 많았으나(이병렬·박기관, 2002; 주상현, 2002; 우양호·홍미영, 2004; 김대건·오수길, 2007; 윤의영, 2008; 최호택·정석환, 2011, 최영출·김광구, 2011) 인용분석은 드물었다(박홍식, 1993; 윤석경, 2007). 인용분석과 관련된 연구들은 자연과학을 중심으로 이루어지기 시작하였

1) 대표적인 Kor-Factor Impact factor(IF) 및 Immediacy index(즉시성지수), · 4-year Impact factor, · 자기 인용제외 IF · ZIF· graphical representations 평가지수를 활용하고 있다(<https://www.kci.go.kr/>2013. 4.13). 영향력(IF)은 “특정한 연도에 피인용된 학술지의 평균 피인용 기사 수의 빈도 수”로 특정무한집단의 중요성, 질, 영향력을 측정하는 지표로 제시되었다(Garfield, 1972: 471-479).

으며(유경희, 1971), 최근에는 의약분야에서 비교적 많은 연구들이 이루어지고 있다(이춘실, 2001; 이윤희·이춘실, 2002; 최광남 2004). 이는 국내 DB인 한국과학기술정보연구원(KISTI)의(Korea Science Citation Index), 대한의학회의 Komci(Korea Medical Citation Index)이 구축되어 있어 이들 분야에 대한 활용이 용이하기 때문이기도 하다. 행정학에서는 윤석경(2007)이 한국학술진흥재단에서 이루어진 학술지 평가를 바탕으로 행정학분야 학술지 8종을 선택하고 각 학술지의 계량서지적 특성을 기준으로 논문의 특성, 인용의 특성, 지식전이속도, 학술지영향력을 분석하고 시사점을 제시하였다. 그러나 이 논문에서는 인용분석을 중심으로 분석함으로써 행정학에 대한 거시적인 분석은 하였으나 미시적인 분석 즉 행정의 특수성을 충분히 반영하지 못하였으며 분석대상을 2년으로 한정하여 연구결과의 객관성에도 다소의 미흡하였다. 인용분석은 Feeley(2008: 506)이 지적하듯이 연구자 개인차원에서 학술지 간 영향과 전공학문분야 인용에 대한 이해를 향상시킬 뿐만 아니라 학술적 성과의 평가 및 연구결과 투고를 위한 학술지 선택에도 도움을 주게 될 것이다.

이러한 관점에서 본 연구에서는 행정학 관련 학술지의 논문을 내용분석한 선행연구와 KCI에 등재된 일정한 인용횟 수를 가진 지방행정논문과는 내용에 차이가 있을 것인가? 또한 행정학과 지방행정에서 차지하는 학술지의 영향력은 어떠한가? 이를 위하여 크게 두 가지 관점에서 접근하고자 하였다. 첫째, 지방행정연구의 경향성을 파악하여 선행연구와 비교한다. 선행연구에서는 개별적인 학회지 분석을 통해 연구경향을 파악하였으나 본 연구에서는 한국학술인용색인(Korea Citation Index, 이하 KCI)에 일정한 인용횟 수가 확보된 논문들을 이용하여 지방행정 분야의 연구경향에 대해서 파악하고자 하였다. 구체적으로는 첫째, 1) 지방행정 연구자들의 배경은 어떠한가? 2) 지방행정논문들은 어떤 연구영역과 연구방법이 선호되는가? 둘째, 지방행정논문에 대한 학술지의 영향력에 대해 기술통계 분석을 한다. 이러한 결과는 지방행정분야 연구에 있어 학술지의 영향력이 파악됨으로서 2014년부터 등재지 학술지 평가방식의 변경에 대한 연구자들의 학술지 선택에 대한 일정한 정보를 제공할 수 있을 것이다.

II. 연구분석방법

그동안 한국행정학의 연구 영역별 선행연구로는 행정학(안병만, 1986; 이영균, 1994; 권경득, 1996; 신무섭, 1997; 배순자, 2001; 주상현, 2002; 우양호·홍미영, 2004; 윤석경, 2007), 조직 및 조직형태(이양수, 1992; 김병섭, 1995; 박통희, 1996; 이재은, 2006), 인사행정(하태권, 1995; 유민봉, 1996), 정책학(김인철, 1992; 김행범, 1995; 목진휴·박순애, 2002), 지방 및 도시(이승중, 1996; 이병렬·박기관, 2002; 윤의영, 2008, 김귀영, 2011) 등을 들 수 있다.

이와는 달리 연구방법에 대한 시도하는 분석들도 있다. 선행연구에 대한 비평연구

(Box, 1992), 편집자와 편집위원을 통한 학술지의 순위분석(Forrester & Watson, 1994), 질적연구방법 분석(Brower et al., 2000), 패러다임 관점 분석(Lan & Anders, 2000), 담화와 대화 분석기법(Miller & Jaja, 2005), 네트워크 분석(박홍식외 2011; 최호택·정석환, 2011; 최영출·박수정, 2011), 인용분석(정진식, 1994; 윤석경, 2007) 등이다. 이러한 연구경향 분석과 다양한 분석방법 분석들은 분류기준의 객관성과 행정학의 질을 향상시키고 이에 대한 이론적 근거와 정보가치를 연구자에게 제시할 수 있다(최상한, 2010: 91). 따라서 본 연구에서는 한국연구재단에서 제공하는 KCI 데이터를 이용하여 일정한 인용횟 수를 나타내는 지방행정논문을 대상으로 연구자들의 배경, 연구영역, 연구방법, 학술지의 영향력으로 분류하고 분석하고자 한다.

1. 연구자들의 배경

연구경향분석에서 자주 사용되는 개인적 배경의 분류기준은 연구자의 최종학위, 소속, 논문편당 저자 수 등이다(권경득, 1996; 한태천, 2000; 목진휴·박순애, 2002; 이병렬·박기관, 2002; 주상현, 2002; 우양호·홍미영, 2004; 안혜원·류상일, 2007; 최상한, 2010, Houston & Delenva, 1990; Lan & Anders, 2000). 이러한 선행연구들을 바탕으로 본 연구에서는 연구자들의 개인적 배경을 ① 연구자의 성별(남, 여, 남녀공동), ② 연구자들의 직위(교수, 연구원, 박사과정/수료, 기타(공무원, 전문위원)), ③ 연구자들의 지역(수도, 충청·강원, 영남, 호남(제주포함)), ④ 논문편당 저자 수(단독, 2인 공동, 3인 공동, 4인 공동, 5인 공동) 및 유형(1인당 게재논문 수) ⑤ 연구자들의 연구비 지원여부(순수학술연구, 연구비지원연구: 교내, 학술진흥재단)로 설정하였다.

2. 연구영역

지방행정에 대한 연구영역의 분류방법은 연구의 목적과 방향에 따라서 다르게 나타나고 있지만 지방행정이 추구하는 일반적 연구영역은 어느 정도의 보편성을 유지하고 있다. 이병렬·박기관(2002: 28-32)의 연구에서는 지방행정의 대분류를 ① 자치이론, ② 지방의회 및 선거, ③ 행정관리, ④ 재정관리, ⑤ 산업·경제, ⑥ 지역개발 및 환경, ⑦ 복지·문화, ⑧ 안전관리, ⑨ 중앙 및 지방정부관계, ⑩ 주민관계분야 등으로 제시하였다. 우양호·홍미영(2004: 11)의 연구에서는 행정학을 대분류로 행정이론, 조직론, 인사행정, 재무행정, 정책 및 기획, 행정 및 공공관리, 지방 및 도시행정으로 구분하고 소분류로 지방 및 도시행정 분야를 ① 행정관리, ② 자치이론, ③ 재정관리, ④ 지역개발 및 환경, ⑤ 지방의회 및 선거 ⑥ 복지문화, ⑦ 주민관계, ⑧ 정부간관계, 산업경제, ⑩ 안전관리 등으로 구분하였다. 또한 현재 지방자치법 제9조 2항에서는 지방자치단체의 사무범위를 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복지증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무, 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 지역민방위 및 지역소방에 관한 사무 등으로 구분되어 있다

(법률 제11690호.2013.3.23 일부개정). 이를 기초로 지방행정에 대한 분야를 재조정 및 통합을 통하여 대분류 및 소분류를 하였다.

본 연구에서 대분류는 ① 거버넌스, ② 지방자치 ③ 지방정치, ④ 행정관리, ⑤ 재정관리, ⑥ 지역환경, ⑦ 지방정부간 관계 및 행정계층, ⑧ 주민관계, ⑨ 기타 순으로 설정하였다. 본 연구에서 선정한 9개 분류는 이병렬·박기관(2002) 및 우양호·홍미영(2004) 분류를 포괄하고 거버넌스 및, 행정계층 등의 새 영역을 추가하였다. 또한 소분류로는 이병렬·박기관(2002)의 논문을 근거로 23개의 소주제로 분류하였다.

〈표 1〉 지방행정 분류 현황

대분류	소분류	대분류	소분류
거버넌스	거버넌스	지역환경	문화 및 관광
	사회자본		보건
지방자치	지방분권		재난
	자치경찰		사회복지
지방정치	지방의회	지방 정부 간 관계 및 행정계층	지방-지방 간관계
	지방선거		행정구역 및 계층
행정관리	조직	주민관계	주민참여
	인사		공공서비스
	감사		주민만족
	행정개혁 및 혁신	기타	기타
	성과관리 및 평가		
재정관리	지방재정		
	지방공기업		

자료: 이병렬·박기관, (2002) 재정리

3. 연구방법

연구방법론은 서술적 방법과 경험적 방법으로 대분류된다(Creswell, 1994). 한국의 선행연구에서는 연구방법론을 크게 서술적 방법과 경험적 방법으로 분류하고 기타 방법을 추가하는 경향이 있다(주상현, 2002; 이병렬·박기관, 2002; 우양호·홍미영, 2004; 윤의영, 2008; 최상한, 2010). 주상현(2002)의 연구에서는 질적 방법, 양적 방법이 43.7%, 서술적 방법으로, 이병렬·박기관(2002)의 연구에서는 서술적 연구방법, 계량적 접근방법으로, 우양호·홍미영, (2004)의 연구에서는 서술적 연구, 양적 연구, 질적 연구로 분류하였다.

미국 행정학 관련 학술지 분석에서는 서술적 접근방법 59.9%, 계량적 접근방법 34.1%의 비율을 보이고 있다(Houston & Delevan, 1990). 1993년부터 1995년까지 8종의 미국학술지에 게재된 논문을 분석한 Lan & Anders(2000)의 연구에서는 양적 방법이 43.1%, 질적 방법이 26.3%, 서술적 방법이 15.4%를 차지했다.

이러한 현상은 미국과 한국 행정학 연구자들이 연구방법론적으로 서술적 방법과 경험적 방법을 연구의 패러다임으로 수용하고, 기타의 방법을 추가하고 있음을 반영한다(최상한, 2010: 93). 따라서 본 연구에서는 이러한 분류를 기준으로 ① 서술적 연구방법과 경험적 연구방법으로 구분하고 경험적 연구방법을 다시 ② 양적 연구방법 ③ 질적 연구방법으로 분류하였다. 또한 양적 연구방법을 통계분석기법의 분류에 따라(주상현, 2009: 417), ① 기술 통계 및 빈도분석, ② 모수통계 평균분석(Z검정, T검정, F검정, ANOVA), ③ 비모수 통계, ④ 요인, 군집, 판별분석, ⑤ 인과분석(상관, 회귀, 경로, 구조방정식 등), ⑥ 기타(로지스틱, 텔파이, 메타, 시계열, 시차, DEA, AHP, 서브윌, 패널분석, 네트워크분석 등)로 설정하였다.

본 연구에서는 연구와 관련된 사항으로 연구비 지원에 대한 내용을 분석하였다. 연구비지원은 연구에 대한 사기진작과 자료수집에 따른 경비를 충당함으로써 연구의 질을 높이는데 기여할 수 있다. 연구비지원을 분석한 논문은 크게 지원의 유무와 지원을 받았다면 외부지원인가 교내지원으로 세분하여 분석하고 있다(주상현, 2002; 이병렬·박기관, 2002; 우양호·홍미영, 2004; 윤의영, 2008; 최상한, 2010; Stallins & Ferris 1998). 본 연구에서는 ① 순수학술연구, ② 연구비지원연구로 분류하고 연구비 지원연구(학술진흥재단, 교내연구지원)로 설정하였다.

4. 학술지의 영향력

학술지선정에 있어서 선행연구에서는 단일 학술지인 한국행정학회의 학술지인 한국행정학보(권경득, 1996; 주상현, 2002; 최영훈·이강춘, 2009)와 도시행정학보(윤의영, 2008), 지방정부연구(우양호·홍미영, 2004), 한국지방자치학회보(이병렬·박기관, 2002), 한국자치행정학회보(주상현, 2009) 등의 연구가 있다. 그 외에도 SSCI 학술지에 게재된 한국행정학 연구자들의 논문 경향성을 파악한 연구도 있다(최상한, 2010).

그러나 KCI등재논문 중 인용횟 수를 기준으로 지방행정논문 경향을 분석한 연구는 아직까지 시도되지 않았다. 본 연구에서는 사용하는 연구의 분석데이터는 2001-2009년 기준의 KCI 등재논문데이터이며 대분류로 8개 학문분야(인문학, 자연과학, 공학, 의약학, 농수해양, 예술체육, 복합학) 중 사회과학분야이며 중분류 23개 중 행정학분야이며 행정학 분야의 학술지 30여종 중 지방행정과 관련한 주제로서 5회 이상 인용된 논문을 등재한 13개 학술지를 조사하였다²⁾(2012. 10. 24기준).

그동안 행정학 분야에서 인용분석적 측면에서 이루어진 연구(정진식, 1994; 배순자, 2001; 윤석경, 2007)가 있었지만 KCI를 이용한 지방행정논문에 대한 분석은 없었다. 이는 행정학 분야에 대한 논문들이 피인용 회수에 대한 자료가 구축되지 않아 이에 대한 연구가 이루어지지 못하였기 때문이다.

2) 한국행정학회, 서울행정학회, 한국행정연구원, 한국정부학회, 한국지방정부학회, 한국행정연구소, 정부학연구소, 한국공안행정학회, 한국지방행정연구원, 한국도시행정학회, 한국거버넌스학회, 한국경찰학회, 한국지방자치연구이다 이 중 한국지방자치연구만 등재후보지고 나머지는 등재지이다.

〈표 2〉 분석의 틀

분석 차원	분석기준		세부내용
기본 사항	연구대상		KCI에 등재된 논문으로 5회 이상 인용된 지방행정 논문
	게재논문 수		2001 - 2009년(158편)
	연구자들 의 배경	성별	① 남성, ② 여성, ③ 남·여
		직위	① 교수, ② 연구원, ③ 박사과정/수료, ④ 시간강사/겸임교수, ⑤ 기타(공무원, 전문위원)
		지역	① 수도권, ② 충청·강원, ③ 영남, ④ 호남(제주포함)
		연구자수와 유형	① 연구자 수와 유형(단독, 공동2인, 공동3인, 공동 4인 이상) ② 1인당 게재논문 수
연구 영역	연구비지원		① 순수학술연구, ② 연구비지원연구(교내, 학술진흥재단)
	대분류		① 거버넌스, ② 지방자치 ③ 지방정치, ④ 행정관리, ⑤ 재정관리, ⑥ 지역개발 및 환경, ⑦ 지방정부간 관계 및 행정 계층, ⑧ 주민관계, ⑨ 기타
연구 방법	소분류		이병렬·박기관(2002) 등의 분류를 참고하여 23개로 재분류
	연구접근 방법		① 서술적연구(문헌, 역사, 법·제도), ② 경험적연구(양적연구, 질적연구)
연구 방법	양적연구 통계기법		① 기술통계 및 빈도분석, ② 모수통계 평균분석(Z검정, T검정, F검정, ANOVA), ③ 비모수 통계, ④ 요인, 군집, 판별분석, ⑤ 인과분석 (상관, 회귀, 경로, 구조방정식 등), ⑥ 기타(Logistic, 델파이, 메타, 시계열, 시차, DEA, AHP, SERVQUAL, 패널분석, 네트워크분석)

Ⅲ. 연구분석 결과

본 연구에서는 최근 2001-2009년 동안 KCI에 등재된 사회과학 분야 중 행정학 분야의 30여종의 학술지를 대상으로 5회 이상 인용된 지방행정 논문 158편을 분석하였다. 조사된 내용은 내용분석(contents analysis)을 하였다. 지방행정과 관련된 내용으로 5회 이상 인용된 논문이 게재된 학술지는 총13종이었으며 13종 중 12종은 등재지이고 1종은 등재후보지였다.

〈표 3〉 지방행정논문 게재 학술지 현황

(2010년 기준: 4년)

학술지명	발행기관명	영향력 지수 (IF)	영향력지 수(자기인 용제외IF)	자기인용 제외지수 (ZIF)	즉시성 지수 ³⁾	총 논문수	총피인 용횟수	등재 연도
한국행정학회보	한국행정학회	2.26	2.08	0.92	0.37	243	549	2002
한국사회와 행정연구	서울행정학회	1.41	1.32	0.93	0.41	155	219	2002
행정논총	한국행정연구소 -서울대학교-	1.36	1.24	0.91	0.30	197	268	2005
지방행정연구	한국지방행정 연구원	1.27	1.20	0.95	0.35	134	170	2007
한국공안 행정학보	한국공안행정 학회	1.22	1.09	0.89	0.15	193	236	2006
한국행정논집	한국정부학회	1.22	1.14	0.93	0.16	204	249	2002
정부학연구	정부학연구소 -고려대학교-	1.14	1.08	0.95	0.22	110	125	2005
도시행정학보	한국도시행정 학회	1.04	1.01	0.96	0.18	134	140	2007
지방정부연구	한국지방정부 학회	0.95	0.82	0.86	0.28	222	210	2003
한국거버넌스 학회보	한국거버넌스 학회	0.94	0.90	0.97	0.11	157	147	2008
한국행정연구	한국행정연구원	0.89	0.82	0.92	0.16	144	128	2002
한국경찰학회보	한국경찰학회	0.80	0.74	0.92	0.35	121	97	2010
한국지방자치 연구	한국지방자치학회	0.46	0.42	0.93	0.03	120	55	2006
행정학 분야	평균	0.96	0.87			3,256	3,118	

※ 영향력지수 기준순위(KCI: 한국학술색인 2012.10.24기준)

지방행정논문 158편을 학술지별 게재 현황을 살펴보면 다음과 같다. 한국행정학회(41편: 25.9%), 한국지방행정연구원(34편: 21.5%), 한국지방정부학회(20편: 12.7%), 서울행정학회(17편: 10.8%), 한국정부학회(15편: 9.5%), 한국행정연구소(12편: 7.6%), 한국거버넌스학회(5편: 3.2%), 한국행정연구원(4편: 2.5%), 한국도시행정학회(4편: 2.5%), 정부학연구소(2편: 1.3%), 한국공안행정학회(2편: 1.3%), 한국경찰학회(1편: 0.6%), 한국지방자치학회(1편: 0.6%) 순으로 나타났다.

3) 학술지에 발표된 논문이 학술지 발행연도와 같은 연도에 참고문헌에 나타난 정도이다.

〈표 4〉 지방행정논문 학술지별 게재 현황

순위	학술지	편(%)	순위	학술지	편(%)
1	한국행정학회보	41(25.9)	8	한국행정연구	4(2.5)
2	지방행정연구	34(21.5)	9	도시행정학보	4(2.5)
3	지방정부연구	20(12.7)	10	정부학연구	2(1.3)
4	한국사회와 행정연구	17(10.8)	11	한국공안행정학보	2(1.3)
5	한국행정논집	15(9.5)	12	한국경찰학회보	1(0.6)
6	행정논총	12(7.6)	13	한국지방자치연구	1(0.6)
7	한국거버넌스학회보	5(3.2)	합계		158(100.0)

지방행정논문 연도별 게재현황을 살펴보면, 2005년 36편(22.8%), 2004년 24편(15.2%), 2003년 23편(14.6%), 2006년 22편(13.9%), 2007년 21편(13.3%), 2002·2008년 14편(8.9%), 2009년 3편(1.8%), 2001년 1편(0.6%)의 순으로 분포되었다. 이러한 현상은 논문이 투고되고 선행연구로서 인식되어 연구에 인용되기 위해서는 어느 정도의 시간이 지나야한다는 것을 나타내는 것으로 판단된다.

〈표 5〉 지방행정논문 연도별(2001-2009) 게재현황

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
편수	1	14	23	24	36	22	21	14	3
(%)	(0.6)	(8.9)	(14.6)	(15.2)	(22.8)	(13.9)	(13.3)	(8.9)	(1.8)

※ 전체 158편: 5회 이상 인용(2012.10.24)

1. 연구자들의 배경

본 연구에서는 지방행정 연구자들의 개인적 배경을 연구자의 성별, 논문편당 저자수, 연구자들의 직위, 연구자들의 지역, 연구자들의 연구비 지원여부에 대한 결과는 다음과 같다.

〈표 6〉 연구자의 개인적 특성(1)

분류	내용	논문편수(%)	분류	내용	논문편수(%)
연구자 성별	남성	138(87.3)	연구자 직위	교수	151(60.9)
	여성	8(5.1)		연구원	54(21.8)
	남성·여성	12(7.6)		박사과정/수료	26(10.5)
	계	158(100.0)		강사/겸임교수	6(2.4)
연구자 지역	수도권	61(38.6)		기타(공무원, 전문위원)	11(4.4)
	충청·강원	24(15.2)	계		288명 (100.0)
	영남	59(37.3)			
	호남(제주)	14(8.9)			
	계	158(100.0)			

첫째, 연구자들의 성별은 남성 138편(87.3%), 여성 8편(5.1%), 남성·여성 12편(7.6%)로 남성이 다수를 차지하는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 한국정책학보를 분석한 목진휴(2002)의 연구에서 연구자 227명 중 여성 12명(4.3%)과 지방정부연구를 분석한 우양호·홍미영(2004)의 연구에서 연구자 366명 중 여성 11명(3.0%)의 결과와 비교하면 행정학 분야에서 여성교수 및 여성인력에 대한 수가 절대적으로 부족함에도 불구하고 점차 개선되고 있는 것으로 나타났다. 이는 여성연구자의 수의 증가와 더불어 연구성과도 증가하고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 논문게재 시 연구자의 지역은 수도권 61편(38.6%), 영남 59편(37.3%), 충청·강원 24편(15.2%), 호남(제주포함) 14편(8.9%)로 나타났다. 이러한 결과는 수도권과 영남권 지역의 연구자들이 지방행정 분야에 대한 연구를 많이 하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 논문게재 시 연구자의 직위는 교수 151명(60.9%), 연구원 54편(21.8%), 박사과정/수료 26명(10.5%), 강사/겸임교수 4명(2.4%), 기타(공무원, 전문위원) 11명(4.4%)로 나타났다. 이러한 연구결과는 지방정부연구를 분석한 우양호·홍미영(2004)의 연구에서 연구자 366명 중 교수 262명(71.6%), 연구원 48명(13.1%), 시간강사 및 비전임교수 33명(9.0%), 기타 23명(6.3%), 한국지방자치학보를 분석한 이병렬·박기관(2002)의 연구에서 교수 259편(75.7%), 연구원 31편(9.1%), 시간강사 22편(6.4%), SSCI에 게재된 한국행정학 연구자들의 논문을 분석한 최상한(2010)의 연구에서 교수 56편(77.8%), 연구원 2편(2.8%), 공무원 2편(2.8%), 박사과정학생 12편(16.7%)과 비교하면 교수의 비율은 상대적으로 낮으며 연구원의 비율이 높은 것으로 나타났다. 이는 한국지방행정연구원(지방행정연구) 학술지에 지방행정 논문이 많이 게재되고 있어 지방행정에 대한 영향력이 크게 나타나는 것과 관련이 있는 것으로 판단된다.⁴⁾

<표 7> 연구자의 개인적 특성(2)

분류	내용		편수(%)	
연구유형	단독연구		94(59.5)	
	공동연구		64(40.5)	
	계		158(100.0)	
논문편당 연구자 수	2인 공동		46(71.9)	
	3인 공동		11(17.2)	
	4인 공동		6(9.4)	
	5인 공동		1(1.6)	
	계		64(100.0)	

순위	1	2	3	4	5	계
1인당 게재논문 수	5회	4회	3회	2회	1회	•
해당 연구자 수	1(0.8)	4(3.3)	4(3.3)	15(12.4)	97(80.2)	158(100.0)

4) 지방행정연구의 경우 연구원 연구자들이 많이 투고하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

지방행정논문 편수별 연구자 유형을 살펴보면 단독연구 94편(59.5%), 64편(40.5%)로 나타났으며 공동연구의 경우 2인 공동 46편(71.9%), 3인 공동연구 11편(17.2%), 4인 공동연구 6편(9.4%), 5인 공동연구 1편(1.6%)로 나타났다. 우양호·홍미영(2004)의 연구에서는 단독연구 197편(72.7%), 공동연구 74편(27.3%)이며 2인 공동연구 56편(75.7%), 3인 공동연구 15편(20.3%), 4인 공동연구 3편(4.0%)과⁵⁾ SSCI학술지에 게재된 한국행정학 연구자들의 논문을 분석한 최상한(2010)의 연구에서는 단독연구 28편(38.9%), 공동연구 44편(61.1%)이며 2인 공동연구 25편(56.8%), 3인 공동연구 12편(27.3%), 4인 공동연구 3편(6.8%), 5인 공동연구이상 4편(9.1%)의 연구와 비교하면 학술지의 수준이 높을수록 단독연구보다 공동연구의 경향이 높은 것으로 나타났다⁶⁾. 공동연구에서 논문관계는 교수와 대학원생간의 연계(사제)로 인한 연구유형이 가장 많이 나타나고 있었다(21편 32.8%).⁷⁾ 또한 공동연구에서는 2인 공동연구가 가장 높게 나타나고 있는데 이는 사회과학분야에서 공통적으로 나타나는 현상이다(최영훈·이강준, 2009: 61)⁸⁾

학술지 논문 게재편수별 게재자 수를 살펴보면, 5회 1인(0.8%), 4회 4인(3.3%), 3회 4인(3.3%), 2회 15인(12.4%), 1회 97인(80.2%)으로 나타났다. 총 논문 수 대비 대다수가 1회에 게재에 그쳤다⁹⁾. 게재 편수가 높은 연구자의 직위가 대부분 교수라는 사실과 게재 편수가 낮은 연구자와 차이가 많이 난다는 것은 강화(reinforcement) 및 축적의 이점(accumulative advantage) 또는 매튜효과(The Matthew Effect)의 결과라고 생각된다(우양호·홍미영, 2004 : 14).

〈표 8〉 연구비 지원 여부와 지원유형

(단위: 편,%)

분류	순수학술연구	연구비지원연구	연구비지원 유형		계
전체	105(66.5)	53(33.5)	교내연구비	23(43.4)	158(100.0)
			학술진흥재단	30(56.6)	

논문을 순수학술연구와 연구비지원연구로 분류하여 분석한 결과, 순수학술연구는 105편(66.5%), 연구비지원연구는 53편(33.5%)로 나타났다. 연구비지원연구의 경우 교내지원과 학술진흥재단지원으로 분류한 결과 학술진흥재단이 30편(56.6%), 교내가 23편(43.4%)으로 나타나 교내지원보다 학술진흥재단지원이 더 높은 것으로 나타났다. 이병렬·박기관(2002: 34)의 연구에서는 순수학술논문 240편(70.2%), 연구비지원논문 102편(29.8%)이며 학술진흥재단 37편(10.8%), 교내 33편(9.6%), 교육부 30편

5) 윤의영(2008: 81)의 연구에서는 도시행정학보 243편의 분석한 결과 논문 편당 참여자 수는 단독연구 163편(67.1%), 2인 공동 64편(26.3%), 3인 공동연구가 16편(6.6%)의 결과와 유사하다.

6) Houston and Delevan(1990)의 연구경향분석에서는 단독연구가 65%, 2인 공동연구 21%, 3인 공동연구 10.2%, 4인 공동연구 2.1%를 보이는 것으로 나타났다(이병렬·박기관, 2002: 33 재인용)

7) 최상한(2010: 99)의 연구에서도 공동저자들의 관계가 사제지간이 65.9%로 나타났다.

8) 최영훈·이강준(2009 : 60-61)이 1989년부터 2008년까지 한국행정학보에 게재된 공동연구 논문을 분석한 결과 공동연구가 26.9%였으며 2인 공동연구(74.2%), 3인 공동연구(17.7%), 4인 공동연구(16.0%), 5인 이상공동연구(8.0%)로 나타났다.

9) 분석에서 주저자를 중심으로 분석하여 공동저자의 경우에도 1인으로 평가하였다.

(8.8%)로 나타났다. 우양호·홍미영(2004: 15)의 연구에서는 순수학술연구 192편(70.8%), 연구비지원연구 79편(29.2%)이며 이중 대학교(교내) 47편(59.5%), 학술진흥재단 29편(36.7%), 기타 3편(3.8%)로 나타났다. 윤의영(2008)의 연구에서도 순수학술연구 194편(79.8%), 연구비지원연구 49편(20.2%)이며 연구지지원연구의 경우 교내가 39편(79.6%), 학술진흥재단 7편(14.3%), 교육부 3편(6.1%)로 나타났다. 따라서 본 연구와 선행연구결과를 비교하면 다소 비슷한 결과를 나타내고 있으나 연구비지원연구가 상대적으로 높은 것으로 나타나 연구비 지원여부가 연구자의 연구의 질을 향상시킬 수 있는 기회를 제공하는 것으로 나타났다. 또한 학술진흥재단이 수행하는 사업이 연구의 양과 질을 높이는데 일정한 기여를 하는 것으로 판단된다.

2. 연구영역별 연구 경향

지방행정 연구영역을 대분류 중심으로 살펴보면, 분석대상 논문 158편 중 행정관리 47편(29.7%), 지방정부관계 및 행정계층 22편(13.9%), 거버넌스 17편(10.8%), 재정관리 17편(10.8%), 주민관계 15편(9.5%), 지방정치 14편(8.9%), 지역환경 13편(8.2%), 지방자치 8편(5.1%), 기타 5편(3.1%) 순으로 분포되었다. 특히 관리적분야(행정, 재무)와 44.6%, 관계적분야(지방정부관계 및 행정계층, 주민관계) 21.3%에 대한 관심이 높은 것으로 나타났다.

이는 이병렬·박기관(2002: 30-32)의 연구에서 행정관리 18.4%, 지방의회 및 선거·중앙 및 지방정부관계 12.3%, 지역개발 및 환경 12.0%, 재정관리 11.4%, 산업·경제 10.2%, 자치이론 9.9%, 주민관계 7.6%, 복지·문화 6.4% 안전관리 0.6%와 우양호·홍미영(2004: 19)의 연구에서는 행정관리 21.2%, 자치이론 17.9%, 재정관리 13.9%, 지역개발 및 환경 13.3%, 지방의회 및 선거 9.9% 복지문화 7.9%, 주민관계 7.3%, 정부간관계 4.0%, 산업경제 3.3%, 안전관리 1.3%와 비교하면 다소 유사한 결과를 나타나고 있는 것으로 판단된다.

또한 인용횟 수 누적을 중심으로 살펴보면, 행정관리 580회(33.4%), 지역환경 193회(11.1%), 재정관리 194회(11.2%), 거버넌스 191회(11.0%)가 편수의 비중보다 인용횟수에 대한 비중이 높게 나타나 이 분야에 대한 관심이 더욱 높은 것으로 나타났다.

〈표 9〉 지방행정 대분류 인용 현황

대분류	편수(%)	인용횟수 누적(%)	평균인용 횟수
거버넌스	17(10.8)	191(11.0)	11.2회
지방자치	8(5.1)	52(3.0)	6.5회
지방정치	14(8.9)	113(6.5)	8.1회
행정관리	47(29.7)	580(33.4)	12.3회
재정관리	17(10.8)	194(11.2)	11.4회
지역환경	13(8.2)	193(11.1)	14.8회
지방정부관계 및 행정계층	22(13.9)	221(12.7)	10.0회

대분류	편수(%)	인용횟수 누적(%)	평균인용 횟수
주민관계	15(9.5)	155(8.9)	10.3회
기타	5(3.1)	36(2.2)	7.2회
합계	158편(100.0)	1,735회(100.0)	10.9회

※ 전체 158편: 5회 이상 인용된 논문, 전체 인용회수 합 1,735점

인용횟수의 누적은 게재된 논문이 인용된 횟수의 총합을 의미한다.

지방행정 소분류(23개)를 중심으로 살펴보면, 성과관리 및 평가 20편(12.7%), 행정구역 및 계층 15편(9.5%), 지방조직 14편(8.9%), 거버넌스 12편(7.6%), 지방공기업 10편(6.3%), 지방의회·지방선거·행정개혁 및 혁신·지방재정·지방간 관계 7편(4.4%), 자치경찰·주민참여 6편(3.8%), 사회자본·문화 및 관광·기타 5편(3.2%), 재난 4편(2.5%), 지방인사·지방감사·보건 3편(1.9%), 지방분권·주민만족 2편(1.3%)의 분포로 나타났다.

논문편수 대비 인용횟 수의 비중이 높은 분야는 조직 191회(11.0%), 성과 관리 및 평가 252회(14.5%), 보건 63회(3.6%), 문화 및 관광 80회(4.6%), 공공서비스 85회(4.9%), 거버넌스 139회(8.0%) 순으로 나타나 이 분야에 대한 연구관심이 높은 것으로 나타났다.

〈표 10〉 지방행정 소분류 인용 현황

대분류	소분류	편수(%)	인용횟수 합(회,%)
거버넌스	거버넌스	12(7.6)	139(8.0)
	사회자본	5(3.2)	52(3.0)
지방자치	지방분권	2(1.3)	12(0.7)
	자치경찰	6(3.8)	40(2.3)
지방정치	지방의회	7(4.4)	55(3.2)
	지방선거	7(4.4)	58(3.3)
행정관리	지방조직	14(8.9)	191(11.0)
	지방인사	3(1.9)	37(2.1)
	지방감사	3(1.9)	22(1.3)
	행정개혁 및 혁신	7(4.4)	78(4.5)
	성과관리 및 평가	20(12.7)	252(14.5)
재정관리	지방재정	7(4.4)	76(4.4)
	지방공기업	10(6.3)	118(6.8)
지역환경	문화 및 관광	5(3.2)	80(4.6)
	지역보건	3(1.9)	63(3.6)
	재난	4(2.5)	36(2.1)
	지역사회복지	1(0.6)	14(0.8)
	지방 간 관계	7(4.4)	66(3.8)
지방정부관계 및 행정계층	행정구역 및 계층	15(9.5)	155(8.9)
	주민참여	6(3.8)	54(3.1)
주민관계	공공서비스	7(4.4)	85(4.9)
	주민만족	2(1.3)	16(0.9)
기타	기타	5(3.2)	36(2.1)
소계		158편(100.0)	1,735회(100.0)

3. 연구방법별 연구 경향

연구방법을 서술적연구, 경험적연구로 분류하면 분석대상 158편의 논문은 서술적연구 38편(24.1%), 경험적연구 120편(75.9%)이었으며 경험적연구를 양적연구와 질적연구로 분류하여 양적연구 96편(60.8%), 질적연구 24편(15.1%)로 분포되었다. 이러한 연구결과는 최상한(2010)의 연구에서는 서술적방법 22.2%, 양적방법 71.8%, 질적방법 7.0%으로 나타난 결과와는 다소 유사성이 있으나, 주상현(2002)의 연구에서는 질적방법 47.4%, 양적방법 43.7%, 서술적방법 8.9%으로 나타났다. 우양호·홍미영, (2004)의 연구에서는 서술적연구 15.9%, 양적연구 36.9%, 질적연구 47.2%,의 연구결과와는 다른 결과를 나타내고 있다. 지방행정 논문의 연구방법론은 서술적연구방법보다 양적연구방법을 더욱 선호하는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 연구방법에 따른 분류

(단위: 편,%)

분류	서술적연구	경험적연구	경험적연구 유형		계
전체	38(24.1)	120(75.9)	양적연구	96(60.8)	158(100.0)
			질적연구	24(15.1)	

양적연구방법에서 통계적기법을 활용하는 연구방법의 논문 96편을 대상으로 통계분석기법을 분석하였다. 전반적으로 양적연구에서 주로 사용하고 있는 연구방법은 상관, 회귀, 경로, 구조방정식 등을 포함하는 인과분석기법이 널리 사용되고 있다. 또한 기타에서는 행정과 공공부문의 효율성 측정을 위한 DEA(Data Envelopment Analysis) 13편(13.5%), 생산성 측정을 위한 Malmquist 생산성지수 분석 4편(4.2%), 서비스질의 측정을 위한 SERVQUAL(service quality) 분석 4편(4.2%), 다기준 의사결정 하에서 일련의 활동에 대한 상대적 중요성을 결정하는 방법을 잘 설명하는 AHP(Analytic Hierarchical Process) 4편(4.2%) 등을 사용하였다.¹⁰⁾ 우양호·홍미영(2004)의 연구에서는 기술통계 및 빈도분석 16편(17.6%), 모수통계 평균분석 18편(19.8%), 비모수 통계분석 8편(8.8%), 요인·군집·판별분석 4편(4.3%), 인과분석 37편(40.7%), 기타 8편(8.8%)과 비교하면 비교적 고급통계 기법 사용이 높게 나타나고 있다.

〈표 12〉 지방행정논문 통계기법 분석

통계방법	편수(편)	빈도(%)
기술통계 및 빈도분석	6	6.2
모수통계 평균분석(Z검정, T검정, F검정, ANOVA),	12	12.5
비모수 통계분석	4	4.2
요인·군집·판별분석	4	4.2
인과분석 (상관, 회귀, 경로, 구조방정식 등),	34	35.4
기타(Logistic, 델파이, 메타, 시계열, 시차, DEA, AHP, SERVQUAL, 패널분석, 네트워크분석 등)	36	37.5
합 계	96	100.0

4. 학술지별 논문인용 횟수 경향

지방행정논문의 학술지 인용현황을 논문 등재 편수를 중심으로 살펴보면, 한국행정학보 41편(25.9%), 지방행정연구 34편(21.5%), 지방정부연구 20편(12.7%), 한국사회와 행정연구 17편(10.8%), 한국행정논집 15편(9.5%), 행정논총 12편(7.6%), 한국거버넌스학회보 5편(3.2%), 한국행정연구 4편(2.5%), 도시행정학보 4편(2.5%), 정부학연구 2편(1.3%), 한국공안행정학회보 2편(1.3%), 한국경찰학회보 1편(0.6%), 한국지방자치연구 1편(0.6%) 분포로 나타났다.

그러나 인용횟 수의 누적을 중심으로 하는 경우에는 한국행정학보 529회(30.5%), 지방행정연구, 362회(20.9%), 한국사회와 행정연구 208회 (12.0%), 지방정부연구 181회(10.4%), 한국행정논집 169회(9.7%), 행정논총 122회(7.0%), 한국거버넌스학회보 51회(2.9%), 한국행정연구 40회(2.3%), 도시행정학회보 33회(1.9%), 정부학연구 15회(0.9%), 한국공안행정학회보 13회(0.7%), 한국경찰학회보 6회(0.4%), 한국지방자치연구 6회(0.4%)로 분포로 나타났다. 특히 한국행정학보, 한국사회와 행정연구, 한국행정논집의 경우 논문편 수와 대비하여 인용횟 수가 높게 나타나 지방행정분야에 대해서 이들 학술지에 대한 영향력이 더욱 큰 것으로 판단된다.

또한 행정학분야에서 영향력지수를 중심으로 살펴보면 한국행정학회(1), 서울행정학회(2), 한국행정연구소(3), 한국지방행정연구원(4), 한국공안행정학회(5), 한국정부학회(6), 정부학연구소(7), 한국도시행정학회(8), 한국지방정부학회(9), 한국거버넌스학회(10), 한국행정연구원(11), 한국경찰학회(12), 대한지방자치학회(13) 순으로 나타났다. 지방행정분야의 경우 한국지방행정연구원(2), 한국지방정부학회(4), 한국거버넌스학회(7)의 경우는 행정학 분야에서 영향력보다 지방행정 분야에 대한 영향력이 더욱 큰 것으로 나타났다. 특히 한국행정학보의 경우는 행정학과 지방행정학 분야에서 가장 영향력이 높은 학술지로 나타났다.

〈표 13〉 지방행정논문 학술지 인용 현황

순서	학회지명 (학술지명)	등재연도	편수	인용횟수 누적	학술지명 (행정학분야) 영향력지수
1	한국행정학회 (한국행정학보)	2002	41 (25.9)	529 (30.5)	한국행정학회 (2.26)
2	한국지방행정연구원 (지방행정연구)	2007	34 (21.5)	362 (20.9)	서울행정학회 (1.41)
3	서울행정학회 (한국사회와 행정연구)	2002	17 (10.8)	208 (12.0)	한국행정연구소 (1.36)
4	한국지방정부학회 (지방정부연구)	2003	20 (12.7)	181 (10.4)	한국지방행정연구원 (1.27)
5	한국정부학회 (한국행정논집)	2002	15 (9.5)	169 (9.7)	한국공안행정학회 (1.22)
6	한국행정연구소 (행정논총)	2005	12 (7.6)	122 (7.0)	한국정부학회 (1.22)

순서	학회지명 (학술지명)	등재연도	편수	인용횟수 누적	학술지명 (행정학분야) 영향력지수
7	한국거버넌스학회 (한국거버넌스학회보)	2008	5 (3.2)	51 (2.9)	정부학연구소 (1.14)
8	한국행정연구원 (한국행정연구)	2002	4 (2.5)	40 (2.3)	한국도시행정학회 (1.04)
9	한국도시행정학회 (도시행정학보)	2007	4 (2.5)	33 (1.9)	한국지방정부학회 (0.95)
10	정부학연구소 (정부학연구)	2005	2 (1.3)	15 (0.9)	한국거버넌스학회 (0.94)
11	한국공안행정학회 (한국공안행정학보)	2006	2 (1.3)	13 (0.7)	한국행정연구원 (0.89)
12	한국경찰학회 (한국경찰학회보)	2010	1 (0.6)	6 (0.4)	한국경찰학회 (0.80)
13	한국지방자치학회 (한국지방자치연구)	2006	1 (0.6)	6 (0.4)	대한지방자치학회 (0.46)
합계		158편		1,735회	

자료: 2012년 10월 24일 KCI기준

학회지의 지역(학술중심활동 범위)¹¹⁾을 중심으로 전국학회지와 지방학회지로 분류하고 현황을 분석하였다. 전국학회지는 13종 중 8종이며 논문총수 100편(63.3%) 인용누적 횟수는 1,120회(64.6%)이고 지방학회지는 5종이며 논문총수 58편(36.7%) 인용누적 횟수는 615회(35.4%)로 나타났다. 이러한 결과는 지방행정논문들은 지방학회지보다 전국학회지의 학술지의 논문이 더욱 많이 인용되고 있는 것으로 나타났다.

<표 14> 전국학회지와 지방학회지 인용현황

지역	학회지 수	논문 총수	평균 논문 수	인용누적 횟 수	평균 인용 누적 수
전국학회지	8	100(63.3)	12.5	1,120(64.6)	140회
지방학회지	5	58(36.7)	11.6	615(35.4)	76.8회
소계	13	158(100.0)		1,735회	

지방행정 논문에 대한 인용횟 수 분포현황을 살펴보면, 가장 많은 인용횟 수는 43회 인용(1편: 0.6%)이 되었으며, 가장 적은 인용횟수는 6회 인용(33편: 20.9%)이고 평균 인용횟수는(10.9회)였다.

11) 전국학회지는 : 한국행정학회, 한국행정연구원, 한국지방행정연구원, 한국공안행정학회, 정부학연구, 한국도시행정학회, 한국행정연구원, 한국경찰학회(8종)
지방학회지 : 서울행정학회, 한국정부학회, 한국지방정부학회, 한국거버넌스학회, 대한지방자치학회(5종)

〈표 15〉 지방행정논문 인용횟 수 분포현황

순위	인용횟수(회)	편수(%)	순위	인용횟수(회)	편수(%)
1	43	1(0.6)	14	16	3(1.9)
2	42	1(0.6)	15	15	5(3.2)
3	29	1(0.6)	16	14	8(5.1)
4	27	1(0.6)	17	13	8(5.1)
5	26	3(1.9)	18	12	5(3.2)
6	25	1(0.6)	19	11	8(5.1)
7	24	1(0.6)	20	10	20(12.7)
8	22	1(0.6)	21	9	9(5.7)
9	21	2(1.3)	22	8	20(12.7)
10	20	1(0.6)	23	7	19(12.0)
11	19	1(0.6)	24	6	33(20.9)
12	18	3(1.9)	합계	158편(100.0), 1,735회(10.9회)	
13	17	3(1.9)			

IV. 분석결과 및 시사점

2001-2009년 동안 KCI에 등재된 5회 이상 인용된 지방행정논문 158편을 분석을 통하여 지방행정 분야의 연구경향에 대해서 파악하고자 하였다. 지방행정 논문 게재 현황을 살펴보면, 2005년, 2004년, 2003년, 2006년, 2007년 2002·2008년, 2009년, 2001년 순으로 나타나 논문이 인용되기 위해서는 최소한의 일정한 시간이 필요하다는 것을 나타내고 있다. 본 연구에 대한 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 연구자들의 배경에서 연구자들의 성별은 남성 138편(87.3%), 여성 8편(5.1%), 남성·여성 12편(7.6%)로 남성이 다수를 차지하는 것으로 나타났다. 선행연구와 비교하면 행정학 분야에서 여성교수 및 여성인력에 대한 수가 절대적으로 부족함에도 불구하고 점차 개선되고 있는 것으로 나타났다. 이는 여성연구자의 수의 증가와 더불어 연구성과도 향상되고 있는 것으로 판단된다.

논문게재 시 연구자의 직위는 교수 151명(60.9%), 연구원 54편(21.8%), 박사과정/수료 26명(10.5%), 강사/겸임교수 4명(2.4%), 기타(공무원, 전문위원) 11명(4.4%)로 나타나 선행연구와 비교하면 교수의 비율은 상대적으로 낮으며 연구원의 비율이 높은 것으로 나타났다. 또한 지방행정논문 편수별 연구자 유형을 살펴보면 단독연구 94편(59.5%), 공동연구 64편(40.5%)로 나타나 선행연구와 비교하면 상대적으로 공동연구가 높은 것으로 나타났다. 이는 공동연구의 경우에는 사제지간의 관계가 높게 나타나고 있어 고무적인 현상으로 판단된다. 지도교수들이 박사과정 및 수료의 학생들과 공동연구는 학생들에게는 연구에 대한 동기부여를 통해 학문적 지식을 심화할 수 있다는 점에서 연구에 대한 교수들의 관심과 독려는 지속적으로 이루어져야 한다.

논문게재 시 연구자의 지역은 수도권 61편(38.6%), 영남 59편(37.3%), 충청·강원 24편(15.2%), 호남(제주포함) 14편(8.9%)로 나타났다. 이러한 결과는 수도권과 영남

권 지역의 연구자들이 지방행정 분야에 대한 양질의 연구성과를 나타내는 것으로 판단된다.

학술지 논문 게재편수별 게재자 수를 살펴보면, 5회 1인(0.8%), 4회 4인(3.3%), 3회 4인(3.3%), 2회 15인(12.4%), 1회 97인(80.2%)으로 나타났다. 총 논문 수 대비 대다수가 1회에 게재에 그쳤다. 그러나 다수의 횟수를 보인 연구결과들은 연구의 연속성을 유지하는 연구가 많음을 고려하면 전문적인 영역에 대한 지속적인 연구가 진행되어야 할 것이다.

논문을 순수학술연구와 연구비지원연구로 분류하여 분석한 결과, 순수학술연구는 105편(66.5%), 연구비지원연구는 53편(33.5%)로 나타났다. 연구비지원연구의 경우 다시 교내지원과 학술진흥재단지원으로 분류한 결과 학술진흥재단이 30편(56.6%), 교내가 23편(43.4%)로 나타나 교내지원보다 학술진흥재단지원이 더 높은 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 선행연구와 다소 유사한 결과이지만 본 연구에서의 분석결과 연구비지원연구가 더 높게 나타난다는 것(약 4-13%)은 연구비지원을 통하여 일정한 양질의 논문이 나올 수 있다는 것을 반증하는 것으로서 교내, 학술진흥재단, 기타(교과부 등)에서 학술에 대한 지원연구를 더욱 활성화시켜야 하는 것으로 나타났다.

둘째, 연구영역을 대분류 중심으로 살펴보면, 분석대상 논문 158편 중 행정관리 47편(29.7%), 지방정부관계 및 행정계층 22편(13.9%), 거버넌스 17편(10.8%), 재정관리 17편(10.8%), 주민관계 15편(9.5%), 지방정치 14편(8.9%), 지역환경 13편(8.2%), 지방자치 8편(5.1%), 기타 5편(3.1%) 순으로 분포되었다. 이러한 결과는 관리적 측면(행정, 재정: 40.5%)에 많은 관심을 가지는 것으로 나타났다. 또한 지방행정 소분류(23개)를 중심으로 살펴보면, 성과관리 및 평가 20편(12.7%), 행정구역 및 계층 15편(9.5%), 지방조직 14편(8.9%), 거버넌스 12편(7.6%), 지방공기업 10편(6.3%), 지방의회·지방선거·행정개혁 및 혁신·지방재정·지방간 관계 7편(4.4%), 자치경찰·주민참여 6편(3.8%), 사회자본·문화 및 관광·기타 5편(3.2%), 재난 4편(2.5%), 지방인사·지방감사·보건 3편(1.9%), 지방분권·주민만족 2편(1.3%)의 분포로 나타났다.

셋째, 연구방법에서는 서술적연구 38편(24.1%), 경험적연구 120편(75.9%)이었으며 경험적 연구에서는 양적연구 96편(60.8%), 질적연구 24편(15.1%)로 분포되어 선행연구와 비교하여 양적연구에 더 높은 비중을 보이는 것으로 나타났다. 이는 통계분석 기법을 활용하여 연구하는 경향이 반영된 것이라고 할 수 있다.

넷째, 지방행정논문의 학술지 인용현황을 논문 등재 편수를 중심으로 살펴보면, 한국행정학보 41편(25.9%), 지방행정연구 34편(21.5%), 지방정부연구 20편(12.7%), 한국사회와 행정연구 17편(10.8%), 한국행정논집 15편(9.5%), 행정논총 12편(7.6%), 한국거버넌스학회보 5편(3.2%), 한국행정연구 4편(2.5%), 도시행정학보 4편(2.5%), 정부학연구 2편(1.3%), 한국공안행정학회보 2편(1.3%), 한국경찰학회보 1편(0.6%), 한국지방자치연구 1편(0.6%) 분포로 나타나 행정학 학술지 영향력과 다소 차이가 나쁜 것으로 나타났다. 특히 지방행정분야의 경우 지방행정연구(2), 지방정부연구

(4), 한국거버넌스학회보(7)의 경우는 행정학 분야에서 영향력보다 지방행정 분야에 대한 영향력이 더욱 큰 것으로 나타났다.

본 연구는 단순한 기술통계를 사용하여 분석하고 있어 보다 정교한 분석이 필요하다는 한계성은 있으나 공신력 있는 KCI데이터(인용횟 수를 중심으로)를 이용하여 지방행정 분야의 연구경향 및 학술지 영향력을 파악하여 지방행정 연구자들에게 연구의 방향 및 학술지의 선정에 대한 기초자료를 제공하였다는데 의의가 있을 것으로 판단된다.

【참고문헌】

- 권경득.(1996). 한국행정학의 연구경향에 관한 분석: 한국행정학보 기고논문(1967-1995)을 중심으로. 「한국행정학보」 30(4): 139-153.
- 김귀영.(2011). 지방의회 연구경향과 향후 연구의제에 관한 고찰. 「한국행정학보」. 45(2): 83-114.
- 김대권·오수길.(2007). 한국행정연구의 연구자 특성과 거버넌스 연구영역 변화분석: 한국행정학보를 중심으로. 「한국행정학보」. 41(1): 345-364.
- 김병섭.(1995). 한국행정조직 실증연구의 분석. 「한국행정학보」. 30(4): 139-153.
- 김인철.(1992). 한국정책학 분야의 연구내용과 그 성격. 「한국행정학보」 26(4): 1049-1066.
- 김행범.(1995). 실증적 정책집행에 관한 연구. 「한국행정학보」 29(4): 1441-1462.
- 목진휴·박신애. (2002). 한국정책학보 10년의 발자취. 「한국정책학회보」 11(1): 319-332.
- 박홍식.(1994). 행정연구의 영향 및 의존분석: 외국 및 타학문의 분야와 관계를 중심으로. 「한국행정학보」. 28(1): 37-53.
- 박홍식·이수진·나현.(2011). 행정학 분야 주요 한국 학술지 간의 등급 및 영향 네트워크 구조. 「행정논총」. 49(4): 1-24.
- 하태권.(1995). 한국인사행정의 실증적 연구에 대한 고찰: 연구경향과 연구결과를 중심으로. 「한국행정학보」. 29(4): 1463-1483.
- 박통희.(1996). 한국행정학의 조직론 교과서에 대한 평론: 적실성 제고를 위한 요건을 중심으로. 「한국행정학보」 30(4): 189-201.
- 배순자.(2001). 국내 행정학분야 연구자들의 연구수행에 관한 분석. 「한국문헌정보학회지」 35(1): 123-141.
- 신무섭.(1997). 한국행정학의 연구경향과 과제: 한국행정학보를 중심으로. 「한국행정학회기획세미나발표논문집」. 837-851.
- 안혜원·류상일.(2007). 행정학에서 재난관리분야의 학문적 연구경향. 「한국컨텐츠학회논문지」 7(10): 183-190.
- 유민봉. (1996). 한국 인사행정론 교과서에 대한 평론: 구조내용의 진단과 대안모색. 「한국행정학회보」. 30(3): 187-197.

- 윤석경.(2007). 인용분석에 의한 행정학분야 학술지의 특성. 「한국공공관리학회보」 21(3): 119-139.
- 윤의영.(2008). 한국도시행정학의 연구경향: 도시행정학보 연구 논문(1988-2008)을 중심으로. 「도시행정학보」 21(3): 67-85.
- 이병렬·박기관.(2002). 한국 지방자치학 분야의 연구경향 분석: 한국지방자치학회보 기 논문(1989-2001)의 내용분석을 중심으로. 「한국지방자치학회보」 14(1): 23-42.
- 이승중.(1996). 한국의 지방행정론 교과서에 대한 평론: 새로운 내용체계의 모색. 「한국행정학보」 30(3): 199-210.
- 이양수.(1992). 조직행태론의 학문적 성격과 교과내용의 분석. 「사회과학논집」 23: 143-189.
- 이영균.(1994). 행정학 연구영역의 변천에 관한 소고: 박사학위논문 분석을 중심으로. 「한국행정학보」 . 28(4): 1463-1479.
- 이윤희·이춘실.(2002). 한국의학학술지의 인용도 및 인용분석지표의 특성 연구. 「한국정보관리학회 학술대회논문집」 . 273-278.
- 이재은.(2006). 한국 행정학의 조직연구 경향 실증분석. 「한국조직학회보」 . 3(2): 1-21.
- 이춘실.(2001). 한국의학학술지의 SCI 영향력지표 계량측정 연구: 1991년-1999년. 「한국정보관리학회지」 . 18(1): 85-104.
- 우양호·홍미영.(2004). 지방정부연구의 실증적 분석(1997-2004)-행정학 분야 주요 학술지와 비교연구-. 「지방정부연구」 . 8(2): 75-103.
- 정진식.(1994). 사회과학문헌 인용연구분석: 경제학·문헌정보학·행정학 중심. 「정보관리학회지」 . 11(2): 31-48.
- 주상현.(2002). 한국 행정학 연구경향의 실증적 분석: 최근 7년(1995-2001)간 한국행정학보 기고논문을 중심으로. 「한국행정학보」 36(3): 39-55.
- (2009). 한국자치행정학보 연구경향의 실증적 분석-최근 4년(2005-2008)간 한국자치행정학보 기고논문을 중심으로. 「한국자치행정학보」 . 23(1): 411-432.
- 조은성·송재도.(2011). 국내외 마케팅 학술지의 영향력: Korea-Factor와 Impact Factor의 문제점을 중심으로. 「마케팅관리연구」 . 16(2): 53-82.
- 최광남.(2004). 국내학술지영향력 지표분석을 위한 한국과학기술인용색인(KSCI)연구. 「한국문헌정보학회지」 . 38(4): 271-289.
- 최영훈·이강춘.(2009). 학술논문 공동저술 유형분석: 한국행정학보(1989-2008)기고 논문을 중심으로. 「한국행정학보」 . 43(3): 51-72.
- 최영출·김광구. (2011). 한국과 영구 행정학의 연구경향 비교분석. 「한국비교정부학보」 . 15(1): 1-26.
- 최영출·박수정.(2011). 한국행정학의 연구경향분석: 네트워크 텍스트 분석방법의 적용. 「한국행정학보」 . 45(1): 123-139.
- 최상한.(2010). SSCI 학술지에 게재된 한국행정학 연구지들의 논문경향: 최근 10년(2000-2009)간의 지적긴장과 지적편중. 「한국사회와 행정연구」 .43(3): 89-116.

- 최호택·정석환.(2011). 한국지방자치 연구경향분석: 한국지방자치학회보 등재논문 (2002-2010년)의 연구주제 방향성을 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 23(4): 5-24.
- 하태권.(1995). 한국인사행정의 실증적 연구에 대한 고찰: 연구경향과 연구결과를 중심으로. 「한국행정학보」. 29(4): 1463-1483.
- Box, Richard. (1992). An Examination of the Debate over Research in Public Administration. *Public Administration Review*. 52(1): 62-69.
- Brower, Ralph, Abolafia, Mitchel, & Carr, Jered. (2000). On Improving Qualitative Methods in Public Administration Review, *Administration & Society*, 32(4): 363-397.
- Creswell, J. W.(1994). *Research Design: Qualitative & Qualitative Approaches*. Thousand Oake, CA; SAGE.
- Feeley, T.H.(2008). A bibliometri analysis of communication journals from 2002 to 2006. *Human Communication Research*, 34(3): 505-520.
- Forrester, John., & Waston, Sheilah S. (1994). An Assessment of Public Administration Review, 54(5): 474-482.
- Garfield, Eugene. (1972). Citation Analysis as a Tool in Journal Evaluation. *Science* 178: 471-479.
- Houston, David J., & Delevan, Sybil M. (2000). Public Administration Research: An Assessment of Journal Publications. *Public Administration Review*. 50(6): 674-681.
- Lan, Zhiyong & Anders, Kathleen K.(2000). A Paradigmatic View of Contemporary Public Administration Research: An Empirical Test. *Administration & Society*, 32(2): 138-165.
- Miller, Hugh T., & Jaja, Cheedy. (2005). Some Evidence of a Pluralistic Discipline: A Narrative Analysis of Public Administration Symposia. *Public Administration Review*. 65(6): 728-736.
- Stallings, Robert A & Ferris, James M.(1998). Public Administration Research: Work in PAR, 1940-1984. *Public Administration Review*. 48(1): 580-587.

Government Policy and Internationalisation of Universities: The Case of International Student Motility in South Korea

Ki-Seok Kwon

(Assistant Professor, School of Business, Kyungil University, South Korea)

Abstract

During the last a few decades, internationalisation of universities has emerged as an important issue not only in developed countries but in developing countries. South Korea as a fast catch-up country has experienced a remarkable change in higher education system. This change is largely related to the South Korean government's higher education policy according to economic developmental stages. Against this backdrop, in order to assess the internationalisation of Korean higher education, we focus on international student mobility rather than other criteria such as infrastructure and programmes for international students and faculties. According to the recent statistics, the number of inbound foreign students involved in Korean higher education has increased significantly after 2005, although the number of outbound domestic students remained high for a long time, because Korea has maintained its heavy dependency on overseas institutions for highly qualified education. Compared to other OECD and Asian countries, the number of outbound students in Korean higher education is high, whereas the number of inbound foreign students in higher education in Korea is very low. Against these observations, Korean government's recent policy and efforts of Korean universities are discussed. Finally, some policy implications and conclusion are put forwarded.

Introduction

Along with the powerful socio-economic forces of globalization, the internationalisation of higher education has been gaining momentum during the last few decades. According to Knight (2005), this internationalisation involves the integration of research, the use of English as the lingua franca for academic communication and the growing international labour market for scholars. In other words, it is the process of weaving academic programmes, institutions and their quality into the global context.

The internationalisation of higher education involves two goals: one is joining the first-rate education level, and the other is bilateral openness (Park, 2009). In order to

An earlier version of this paper is presented at UNESCO Regional Seminar on International Mobility of Students, 22-24 March 2011, Bangkok, Thailand.

accomplish both, two strategies are crucial for South Korean (hereafter, Korean) higher education system. Firstly, it is pivotal to benchmark the top-ranking overseas universities and to internalise the best practices considering idiosyncratic properties of Korean universities' system. Secondly, a strategic alliance with first-class overseas universities is also necessary. Consequently, Korean universities can provide a high quality of education, maintain recognition, and promote the inbound movement of international students.

Recently, while scholars have noted the prominent growth of cross-border higher education in Europe, they have also noted an increased interest in the internationalisation of higher education in Asia as well as in political and economic co-operation. In particular, student mobility has tended to increase in Korea.

During the last half century, Korean universities have experienced tremendous change, both quantitatively and qualitatively. The number of universities, academic faculties and students has increased at a rapid rate compared to both developing countries and developed countries. For example, according to the enrolment rates of each stage, Trow (1974) suggested three stages of development of higher education: elite (less than 15 percent), mass (between 15 percent and 50 percent) and universal (more than 55 percent). Based on his definition, Korean higher education has moved from the "elite phase" to the "universal phase" within only three decades.

From the early stage of catch-up, the Korean government has been a dominant actor influencing the growth of the university system as well as of industry (Kwon, 2011). In particular, through the provision of technically skilled labour and qualified scientists and engineers, Korean universities have been continually encouraged to play a role as a human resource supplier for economic growth. In the 1990s, the government adopted a series of policies for strengthening universities' research activities, and recently Korean universities began to gain recognition as direct contributors to the nation's economic development.

The trend of internationalisation in higher education, combined with related government policies, brought to light international mobility as an important issue. This study aims to examine the international mobility of higher education institutions in Korea within the historical context of government policies implemented during the last few decades. The paper also addresses the efforts of individual universities and current policies related to the student mobility issue.

Change of Korean Government's University Policies

This section suggests a categorization based on the development of the Korean government's university policies. Kwon (2009) discusses the various responses of Korean universities according to their different policy environments.

Strong regulation of the education system for economic take-off(1960s - mid 1970s)

In the aftermath of Park Chung-Hee's military coup in 1961, strong regulation of the national system as well as the education sector characterizes the 1960s and 1970s (Lee et al., 1998). In this period, acting as a supplier of technical labour, especially through vocational education and training, was considered the main role of the secondary and tertiary education systems; access to universities was limited (Kim and Lee, 2006; Lee et al., 1998). In particular, in addition to encouraging an increase in the supply of human resources to the fields of science and engineering, overall government control over public and private universities was based on strong policy measures such as fixed numbers of students.

Based on the fixed number policy, large national universities in the regions were strongly supported. As mentioned earlier, the government regarded the imbalanced development between the capital area and other regions as a serious problem stemming from 1950s policies related to the economy and education. By increasing the quota for enrolled students at regional universities, the government aimed both to reduce the concentration of students in the capital area and to attract them to regional universities.

In terms of highly qualified scientists and engineers, the strong dependence on overseas institutions started during this period. In the 1950s, the government began to encourage overseas training supported by foreign scholarships, and initiated an official support programme for students to study abroad in 1954. These initiatives were possible due to United States aid just after the Korean War. In the 1960s and 1970s, the training of highly qualified scientists and engineers was motivated both by these government initiatives and individual demand for higher education at overseas institutions (Kim, 1997). Half of these students studied science and engineering and most of them attended institutions in the United States.

Massive expansion of the higher education system (late 1970s to 1980s)

In the aftermath of the coup in 1980, General Chun Doo-Hwan succeeded Park

Chung-Hee. In light of the vulnerable political legitimacy of the government, a series of distinctive reforms of the education system were implemented (Lee et al., 1998). The most significant characteristics of this period are the massive expansion of the university system and the relaxation of the previously strong regulation of universities, in order to meet the explosive demand for higher education (Kim and Lee, 2006). However, the expansion occurred mainly in terms of the number of students in non-technological disciplines such as the humanities and social sciences, whereas in the previous period, vocational training in the fields of science and engineering was stressed (Cho et al., 2002).

Around the end of the 1970s, the strong regulation policy based on fixed numbers of students faced a few challenges due to the explosion in demand for higher education. For a long time, personal education had been considered as a significant factor for the success of members of Korean society, an attitude that can be traced back to Confucianism (Lee, 2006). Furthermore, as the national economy grew, households accumulated enough wealth to pay tuition fees, and industry came to need more qualified personnel. More directly, the sudden increase of potential entrants (i.e. graduates from secondary education) in the previous period also contributed to the explosive demand for tertiary education. As a result, the demand for higher education increased throughout the society (Lee et al., 1998).

Liberalization and globalization (1990s - present)

In 1988, the direct vote system for the presidential election resumed in response to popular pressure; and in 1993 a leader of the democratic movement, Kim Young-Sam, was elected as president. Following this, a series of educational reforms as well as political ones were implemented. Democratization in the 1990s sped up the deregulation of education policy and as a result it became easier to establish higher education institutions. In other words, the previous “permission” policy was replaced by the minimal “condition” policy for the establishment of new higher education institutions.

For example, one of the most distinctive education reforms was the abolition of the quota system for higher education institutions (except for those in the capital area) in 1995 (Kim and Lee, 2006). This led to the creation of numerous higher education institutions, not only typical small- and medium-sized private universities in local areas but also new forms of institutions, such as graduate schools without undergraduate students, and online universities. This reform also encouraged large private universities in Seoul to create a dozen local autonomous campuses. This increase can be regarded as the second explosion in the number of universities as well as in the number of students enrolled. Between 1990 and 1993, twenty new four-year universities were created.

Moreover, the establishment of the World Trade Organization (WTO) in 1995 had significant influence on Korean higher education, especially on the internationalisation policies. In 1996, the “Initial Plan for Opening the Higher Education Market to Foreign Countries” was announced by the Korean government in anticipation of the upcoming WTO negotiations. In this vein, the neo-liberal higher education reform based on market-friendly approach was internally set up. During the Asian financial crisis of the late 1990s, Korea’s internationalisation reached a new phase. Shifting away from policies focusing on deregulation, the Korean government put an emphasis on the financial aspect of higher education by exerting an effort to attract foreign students to study in Korea and to hinder domestic students from studying abroad. Now that Korea was situated in a transitional period in which the freshman enrolment quota exceeded the eighteen-year-old population (a phenomenon induced by the falling birth rate over the previous two decades), Korean higher education institutions saw the internationalisation of higher education as a survival strategy and endeavoured to target the international market to recruit students from abroad (Byun, 2010).

Assessment of Internationalisation of Korean Universities

This section mainly focuses on two topics: government policies and universities’ response to the policy measures. Before doing this, a framework assessing the two topics is introduced. Finally, some discussions are presented in the next section.

Evaluation of internationalisation of higher education

In assessing the degree of internationalisation of higher education, it is critical to determine what kind of index of analysis should be used. Lee et al. (2001) comprehensively outlines three general analysis criteria: infrastructure of international education, internationalisation programmes and human resources. Firstly, under the infrastructure of international education category, whether institutions in charge of the internationalisation education, international education or international co-operation are established or not can be one standard. In addition, the number of foreign books and journals that the university has in its library is an important determinant of the quality of the infrastructure of international education.

Secondly, internationalisation programmes are related to the university’s exchange agreement with other universities abroad. Even though individual researchers at a university

can privately contact other researchers overseas, these agreements between universities facilitate international co-operation, which means creating a more collaborative environment for the internationalisation of higher education. With those agreements, co-research can be activated among foreign universities or foreign research institutes. As for domestic students, instituting the cross registration system with foreign universities offers a good cause to go abroad to get a higher education. At the same time, it creates more opportunities for foreign students to come to Korea. Internationalisation programmes also include university courses conducted in English. For the non-English native countries, a large number of subjects need to be offered in order to attract more foreign students to those countries.

Thirdly, the human resources criterion assesses the degree of internationalisation. This standard is divided into professors and students. The former comprises the number of papers published in foreign journals, participation in academic societies overseas, participation in foreign research projects, and exchange of professors. The latter is related to the number of exchange students sent overseas. Attracting foreign students is also included in this category.

Assessment of Korea's internationalisation of higher education

With these criteria, understanding Korea's state of internationalisation of higher education is possible. As mentioned earlier, it is clear that the number of inbound foreigners in higher education has been dramatically increasing since 2000. Since the mid-1990s, interest in internationalisation of education gained strength among universities in Korea. The number of Korean universities which had installed departments in charge of international education and international exchange was 44 (80 percent) out of 55, and most of them planned to install permanent offices in 2000 (Lee et al., 2000).

Internationalisation programmes showed great progress in that a cross registration system with foreign universities has been done among Korean universities. According to Lee et al. (2000) among the responding universities, 92.5 percent had already implemented that system or would have introduced the cross registration system in 2000. This activation of internationalisation programmes not only affects the number of inbound foreign students, but also that of outbound domestic students. In addition, based on the report of the Korean Council for University Education (KCUE), the proportion of doctorates in the university academic profession was measured as 82.9 percent in Korea in 2000. Among these working at universities, approximately 40 percent acquired Ph.D.'s from abroad (KCUE, 2003). This numerical value implies that a large proportion of domestic students study

abroad to get a higher education.

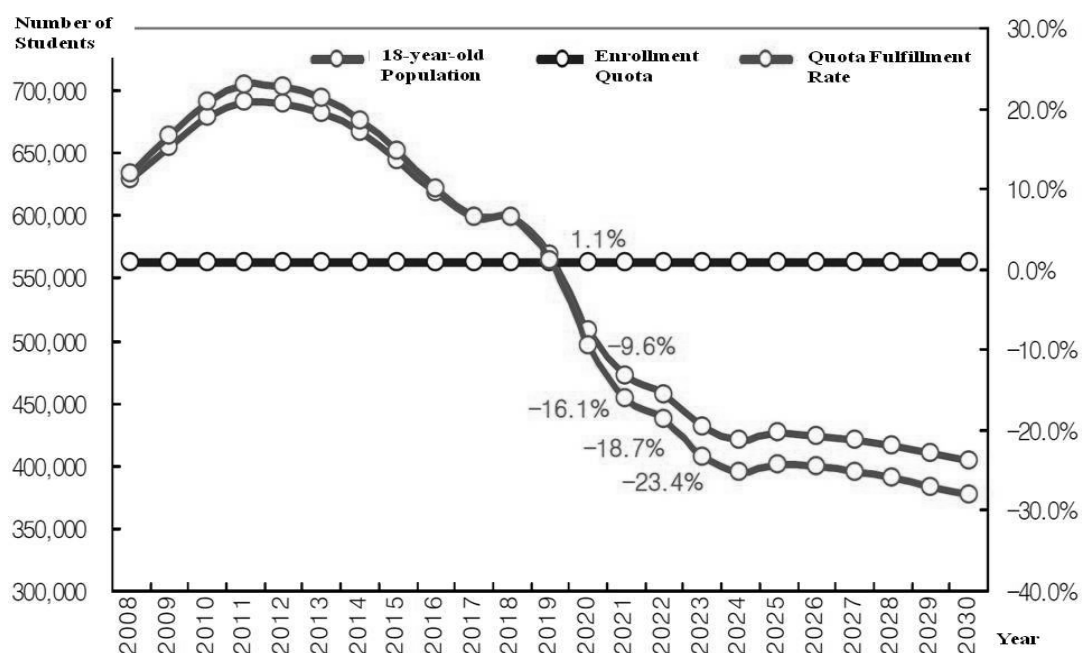
Regarding international human resources, the number of foreign academics working in Korean universities is still insignificant despite its rising slowly for the last decade. In 2001, the ratio of foreign academics only took account of 2.9 percent out of all university academics in Korea although 89.3 percent of universities had employed foreign faculty by 2000 (Lee et al, 2000; Kim, 2005). In other words, there are only few foreign scholars teaching in Korean universities. What is noticeable is that 49.6 percent of those foreign academics were Americans, followed by Canadians and Japanese (Kim, 2005). Intense concentration of Americans and Japanese academics is partly due to the inclination of Korean students to study in the United States or in Japan.

According to Kim (2006), one of the major international factors in Korean universities is student exchange programmes established by partnerships with foreign institutions. In the survey data shown by Kim, 89.9 percent of Korean universities see internationalisation as increasing the opportunities for their students to meet and work comfortably with foreigners. In this vein, overseas student mobility has been emerged as an important factor for the internationalisation of Korean universities. Moreover, compared to the first two criteria (i.e. infrastructure and programmes), the mobility of human resources shows the change in internationalisation of higher education more sensitively. Accordingly, this issue is addressed in the following section separately.

Student Mobility in Korea

As the country's birth rate dropped over the previous two decades, it caused a decrease in the freshman-age population (Choi, 2008). The eighteen-year-old population is estimated to shrink dramatically after 2010 and the enrolment quota is predicted to be equal to the freshman-age population in 2020 (Figure 1). After 2020, the eighteen-year-old population will lag far behind the total enrolment quota. Thus, the gap between the enrolment quota and the freshman-age population will be so aggravated that it is estimated to be -23.4 percent in 2023. The encouragement of international student mobility, especially of inbound foreign students, could be a reasonable solution to this shrinking freshman-age population. Consequently, it is important for the government to enforce effective policies in order to make up for this lack of enrolment.

Figure 1. The Estimated Trend of University Enrolment Quota and 18-Year-Old Population



Source: Park, Jaeyoon et al. 2010. *Research on the Educational Vision toward Future Education*. Korean Educational Development Institute.

The population and enrolment rate of inbound foreign students involved in Korean higher education are both experiencing continuous growth. During the period from 1980 to 2000, the foreign student population was no more than a few thousand, and the ratio of foreign students remained low (0.1 percent or 0.2 percent) throughout this period. However, there has been a dramatic increase of inbound foreign students since 2005. Their number is growing by 0.3 percent on average every year since 2005. Moreover, the sharp rise in the number of foreign students can be easily noted because the figures since 2005 were measured every year, not every five years. Comparing only the figures from 2000, 2005 and 2010 (respectively 0.1, 0.6 and 2.3 percent) indicates a great inflow of foreign students to Korea in recent years.

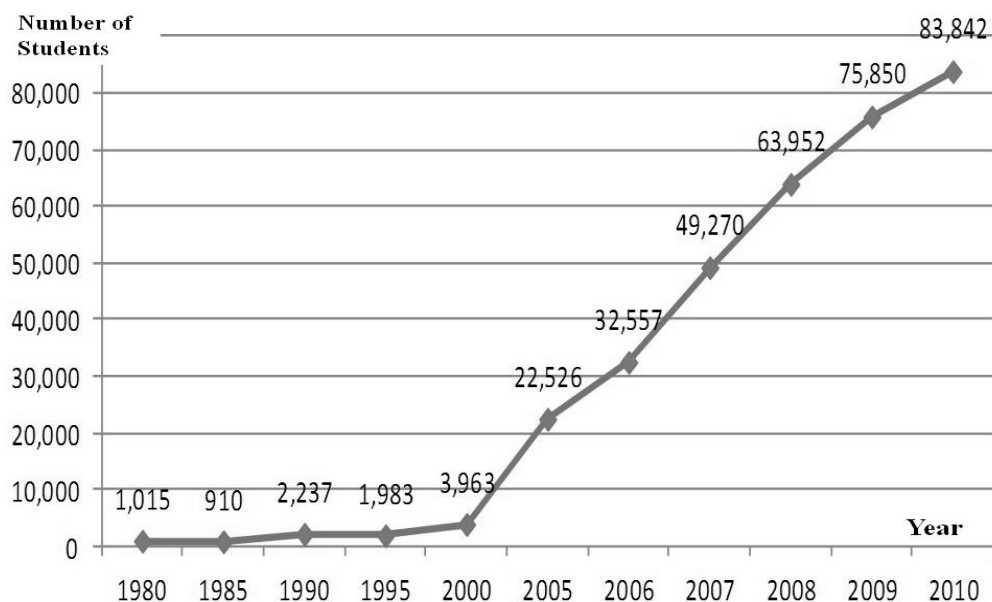
In addition, the types of foreign students who have come to Korea are diverse. In the past, overseas students were mostly enrolled in degree programmes. While this is still the case, students registered in language studies cannot be ignored. There is an upward trend of foreign students coming to Korea for language studies, setting aside the increasing population of foreign students in degree programmes. Compared to the students enrolled in degree programmes in 2005, by 2010 the actual number of foreign students in Korea had increased by four times. In particular, there has been a steep rise in inbound foreign students registered in language studies since 2007.

Table 1. Number of Inbound Foreign Students Per Year

Year	Total Sum	Ratio of Foreign Students	Degree Programmes	Language Studies, etc
1980	1,015	0.2	1,015	-
1985	910	0.1	910	-
1990	2,237	0.2	2,237	-
1995	1,983	0.1	1,983	-
2000	3,963	0.1	3,963	-
2005	22,526	0.6	15,577	6,949
2006	32,557	0.9	22,624	9,933
2007	49,270	1.4	32,056	17,214
2008	63,952	1.8	40,585	23,367
2009	75,850	2.1	50,591	25,259
2010	83,842	2.3	60,000	23,842

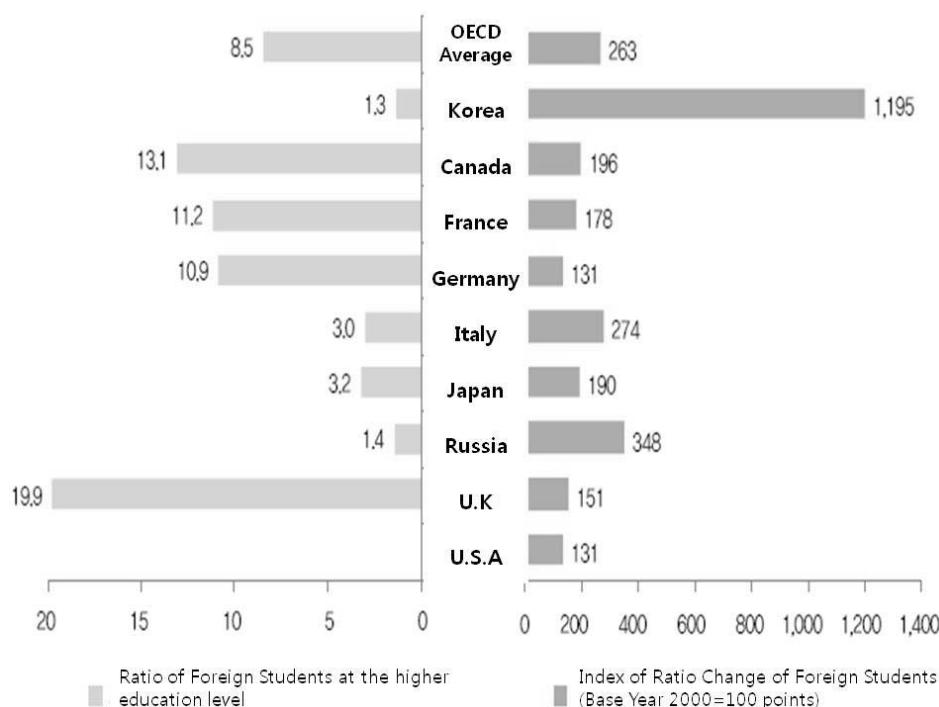
Source: KEDI. 2010. *Sourcebook of Statistics Analysis in Education in 2010*. Korean Educational Development Institute.

Figure 2. The Number of Inbound Foreign Students per Year



Source: KEDI. 2010. *Sourcebook of Statistics Analysis in Education in 2010*. Korean Educational Development Institute.

Figure 3. The Ratio of Foreign Students at the Higher Education Level and the Index of Ratio Change of Foreign Students in 2008



Source: KEDI. 2010. *Sourcebook of Statistics Analysis in Education in 2010*. Korean Educational Development Institute.

Figure 3 represents the ratio of foreign students at the higher education level and the index of ratio change of foreign students in 2008. Compared to the OECD average regarding the ratio of foreign students at the higher education level, the proportion of foreign students who received higher education in Korea was only 1.3 percent. The United Kingdom, on the other hand, had the highest ratio (19.9 percent) of foreign students at the higher education level. The average ratio of foreign students among OECD countries was 8.5 percent. This figure suggests that Korea needs to exert greater efforts to internationalise its higher education system.

The index of ratio change of foreign students shows that Korea has struggled to attract more foreign students. The index sets 2000 as the base year with 100 points, and each numerical value indicates the ratio change in the number of foreign students. Surprisingly, while OECD countries' average was 263, Korea's was recorded at 1,195 and it held an unrivalled status among other OECD countries. It can be said that Korea made strong efforts to internationalise its higher education institutions from 2000 to 2008. Therefore, although the ratio of foreign students in Korean higher education is still low, Korea

possesses infinite potential to improve its higher education toward internationalisation.

We have seen the overall increase in foreign students who come to Korea for higher education. In order to closely approximate international student mobility, it is critical to conduct a comparative study with other countries by studying the figures of inflow and outflow of students in higher education. This paper compares the number of inbound foreign students in higher education per thousand and that of outbound students in higher education per thousand in Korea with the same figures for other Asian countries and European countries.

Table 2. Comparison with other Asian Countries

	Korea	Hong Kong	Singapore	Japan	China	Taiwan
Number of inbound foreign students in HE	0.66	0.91	-	0.99	0.03	0.67
Number of outbound domestic students in HE	2.17	1.73	3.97	0.43	0.32	1.52

**The numbers are calculated per thousand people, HE: Higher Education.*

Source: KEDI. 2010. *Sourcebook of Statistics Analysis in Education in 2010*. Korean Educational Development Institute.

In comparison with other Asian countries, the number of outbound students in higher education per thousand people in Korea was, at 2.17, second to Singapore. However, the number of inbound foreign students in higher education per thousand in Korea was very low, with a value of 0.66. This is partially related to the fact that talented Korean students are more likely to study abroad instead of pursuing higher education domestically. Furthermore, considering that Hong Kong's number of inbound foreign students in higher education per thousand was 0.91, Korea lags behind Hong Kong in the internationalisation of domestic education. In fact, the more foreign students coming to a country means that they tend to seek more opportunities and convenience in terms of language, selection of English courses and so on. Thus, the high proportion of foreign students in Hong Kong compared with other Asian countries, including Korea, results from the fact that Hong Kong has internationalised domestic higher education for a long time.

In Table 2, another noticeable point is that Japan shows a result opposite to Korea's. While Japan's inbound student population per thousand is merely 0.99 persons, its outbound student population per thousand is recorded as 0.43, which is the highest among

Asian countries and even higher than Hong Kong. That is, Japanese students have a strong tendency to get higher education in their country rather than abroad. Also, since it has a low number of outbound domestic students, it is surprising that Japan shows a high ratio of inbound foreign students at the same time.

Table 3. Comparison with European Countries

	Korea	Denmark	Finland	Sweden	Switzerland	Iceland
Number of inbound foreign students in HE	0.66	2.33	1.9	2.41	5.07	-
Number of outbound students in HE	2.17	0.92	1.13	1.49	1.39	8.05

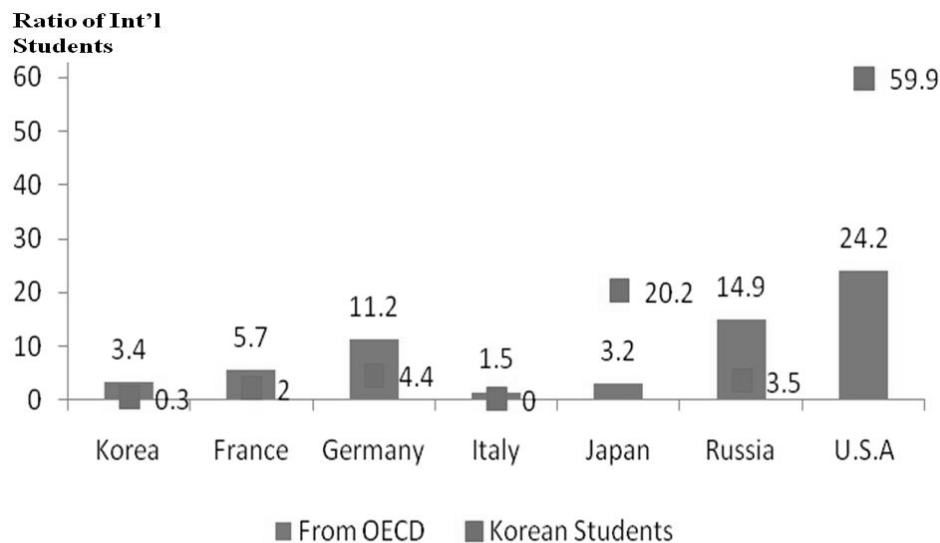
**The numbers are calculated per thousand people, HE: Higher Education.*

Source: KEDI. 2010. *Sourcebook of Statistics Analysis in Education in 2010*. Korean Educational Development Institute.

Table 3 shows the Korea's and European countries' number of inbound foreign students in higher education per thousand and that of outbound students in higher education per thousand. Except for Iceland, Korea recorded the highest number of outbound students per thousand, with 2.17, whereas other European countries such as Denmark and Finland maintained approximately 1.00. Korea's relatively low number of inbound overseas students indicates that most of the European countries attract more foreign students. For instance, the inbound foreign student population is as many as 5.07 people per thousand in Switzerland. This value is much higher than 1.39, which is Switzerland's outbound figure. In other words, it signifies that Switzerland's higher education is highly internationalised and is more attractive for international students than Korean higher education.

Generally, in Asian countries the number of inbound foreign students in higher education is low, whereas the number of outbound domestic students is relatively high, except in Japan. In European countries, the trend is quite different. Those countries had more inbound foreign students than outbound domestic students. Setting aside Switzerland, where international students' mobility is particularly active, the inflow and outflow of students in European countries tends to be counterbalanced. That is to say, the gap between the number of inbound and outbound students is narrower than that of Asian countries.

Figure 4. Ratio of International Students in Higher Education per Country



KEDI. 2010. *Sourcebook of Statistics Analysis in Education in 2010*. Korean Educational Development Institute.

It is also necessary to understand the trend of outbound domestic students since Korea recorded a high numbers of them going abroad for higher education. Figure 4 shows the ratio of international students per country in higher education. This is helpful to discern which countries Korean students mostly go to in order to study abroad. Korean students are asymmetrically apt to go to the United States and Japan for higher education. While the ratio of OECD international students going to the United States is 24.2 percent, 59.9 percent of Korean students studying abroad go to the United States, which is twice the OECD average. In the case of Japan, the difference between the OECD average and Korea's average is greater. The ratio of Korean students going to Japan is 20.2 percent, which is second after the United States. The ratio of OECD students is only 3.2 percent.

Moreover, although the ratio of Korean students who get a higher education in Japan and in the United States is conspicuously high, the level of Korean students going to other countries remains low compared to the OECD average. For instance, the ratio of international students in higher education in Russia is 14.9 percent, which is third following the United States and Germany. However, in Korea, that ratio is barely 3.5 percent. This indicates that Korean students rarely go overseas to countries other than Japan or the United States for a higher education. In other words, their range of international mobility is limited to those two countries within OECD countries. Outside of OECD, China has emerged as a popular destination for Korean students recently.

Discussion and Conclusion

Recent Korea's policy for internationalisation of higher education

One of the most famous higher education policies for internationalisation in Korea is the Brain Korea 21 Project (BK 21 Project), which was active between 1999 and 2005. The goal was to apply new rules of competition among universities in setting the amount of national research funds and to introduce a new evaluation system for the academic performance of universities. Over seven years, 1.2 billion USD dollars was invested (Kim, 2005). The BK 21 Project emphasized the achievement of getting more global recognition for Korean research especially through publication in academic journals and citations in Science Citation Index (SCI) (Byun, 2010). According to the Ministry of Education, BK21 contributed to an increase in SCI-level publications by Korean academics

With the increase in the number of Korean scholars' papers from the BK 21 Project, the Lee Myung Bak administration launched the World Class University Project (WCU Project) in 2008. Its goal was to hinder Korea's brain drain and to attract more well-known scholars to Korea. Also, this project encouraged new academic programmes in growth-generating fields such as nanotechnology as well as collaboration with foreign academics (Byun, 2010).

Efforts of Korean universities

While establishing partnerships with international higher education institutions, one of the other approaches to internationalisation is offering courses in English. According to data provided by the KEDI, 120 schools have internationally related programmes. The development of an internationalised curriculum can be a good way to achieve reforms in diversification and specialization. In addition, the establishment of "international" graduate schools will bring stronger competitiveness to Korean universities' academic programmes. The idea of establishing international graduate schools was presented around the mid-1990s, when Korea was negotiating an agreement for the terms of trade in services and agricultural products with the United States (Kim, 2006)

As an example of these efforts to improve the competitiveness of universities in attracting foreign students, Korea University, one of the biggest private university in Korea, employs a variety of strategies to promote its internationalisation. First, in order to

establish a firm information infrastructure, it has carried out the creation of e-library and wireless networks on campus. This has also created a good environment for scholars and students. Second, Korea University has taken measures to expand English courses. In fact, 31 percent of all lectures were done in English in 2006, and the school plans to increase this number (Ahn, 2006). This development attracts a greater number of prominent visiting scholars and exchange students from overseas.

Moreover, the establishment of a Global Korea University Campus is being discussed. In order to send a large number of students overseas with minimal complications, the university is making an agreement with foreign universities. It will provide an opportunity for Korean students to experience high quality higher education overseas, while providing infrastructure such as building dormitories for the exchange students.

Summary and Conclusion

Globalization has triggered the internationalisation of higher education. International student mobility has been facilitated and many students have studied abroad to get a quality higher education. Korea is not an exception to this global trend. Korean students have studied abroad for a long time. The number of outbound students shows no sign of declining. This can result in a brain drain and loss of human resources for the country. However, recently, “brain circulation” perspective is gaining currency which means that outbound students return to Korea to contribute to nation building. Also, in response to the expected deficit in the registration quota in the future due to the falling birth rate in Korea, higher education institutions have focused on attracting foreign students to Korea. As a result of such efforts, the population of inbound foreign students has increased since 2000, and it continues to progress steadily.

The internationalization of higher education diversifies academic programmes and institutional types. These encourage efficiency, productivity and quality within the higher education system. In addition, Korea’s competitiveness with other universities in the world will be enhanced to a great extent if internationalization is strengthened. Thus, in the long run, internationalization will attract more foreign students to Korea while encouraging domestic students to study in Korea rather than abroad. That is, domestic students will be able to receive an almost equal level of higher education without going to other countries, because internationalisation causes not only international student mobility but faculty member mobility too.

【References】

- Ahn, M. 2006. The Current Issues and Tasks of Internationalisation of Higher Education. Keynote Presentation at Conference of Higher Education Institute, Korea University, Seoul, Korea.
- Altbach, P.G and Knight, J. 2007. The Internationalisation of Higher Education: Motivations and Realities. *Journal of Studies in International Education*, Vol. 11, No. 3/4, pp.290-305
- Byun, K. and Kim, M. 2010. Shifting Patterns of the Government's Policies for the Internationalisation of Korean Higher Education. *Journal of Studies in International Education*, Vol. 15, No. 5, pp.467-486.
- Cho, H., Lee, E., Lee C. and Kim, S. 2002. Review of S&T Human Resource Policies in Korea. STEPI (Science and Technology Institute), Seoul, Korea.
- Choi, J. 2008. Comparative Study on the Concept and the Motivation of Internationalisation of Higher Education. *Education of Religion Research*, Vol. 28, No.1, pp.213-232.
- KCUE. 2003. A Survey on International Cooperation of Korean Universities, Korea Council for University Education. Seoul, Korea.
- Kim, E. 2006. Internationalisation and isomorphic forces in Korean higher education, *Perspectives in Education*, Vol. 4, No. 4, pp.69-80.
- Kim, L. 1997. Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning. Harvard Business School Press, Boston, USA.
- Kim, S. and Lee, J. 2006. Changing Facets of Korean Higher Education: Market Competition and the Role of the State. *Higher Education*, Vol. 52, pp.557-587.
- Kim, T. 2005. Internationalisation of Higher Education in South Korea: Reality, Rhetoric, and Disparity in Academic Culture and Identities. *Australian Journal of Education*, Vol. 49, No. 1, pp.89-103.
- Kwon, K.-S. 2011. The Co-evolution of Universities' Academic Research and Knowledge-transfer Activities of Universities in a Catch-up Country: The Case of South Korea. *Science and Public Policy*, Vol. 38, No. 6, pp.493-503.
- Kwon, K.-S. 2009. Emergence of research and entrepreneurial activities of Korean universities. In: Paper Presented at the Conference on University - Industry Linkages and Economic Performance, College of Social Sciences, Seoul National University, February 27, 2009.
- Lee, H., Choi, K., Yoon, J. and Kim G. 1998. A study on the History of Modern Education after Liberation from Japanese Rule. Korean Educational Development Institute (KEDI), Seoul.

- Lee, J. K. 2006. Educational Fever and South Korean Higher Education, Revista Electrónica de Investigación y Educativa, Vol. 8, No. 1, pp.1-14.
- Lee, Y. et al. 2001. Study on the Systematic Approach to the Effective Internationalization Policy of Universities. Korean Journal of Higher Education, Vol. 12, No. 2, pp.155-205.
- OECD. 2009. Globalisation and Higher Education: What Might the Future Bring? Paris, OECD.
- Park, S. 2009. The Advancement of Higher Education in Globalised World. Keynote presentation, conference for the promotion of private education. 31st, June, 2009. Korean Foundation for Private Education, Seoul, Korea.