

2020년도 한국정부학회 동계학술대회

포스트 코로나 뉴노멀 시대의 국민과 정부

- 일 시 : 2020. 12. 11(금) 10:30 ~ 16:00
- 주 최 : 한국정부학회
- 협력기관 : 대구광역시, 국민연금공단
경북여성정책개발원, 한국균형발전연구소

개 회 사

존경하는 한국정부학회 회원 여러분

금년 초부터 겪고 있는 신종 코로나바이러스 감염증 사태로 인해 여전히 교육 및 연구 등에 있어서 어려움이 크리라 생각합니다. 지난 대구·경북지역이 경험했던 그 두려움과 고통이 이제는 수도권을 중심으로 전국적 확산이라는 최대 위기 단계에 봉착한 것 같습니다. 감염사태의 연속선 상에서 마스크 착용하기는 이미 습관으로 정착이 되었으며, 집단감염 위험성이 큰 3밀(밀폐, 밀접, 밀집) 공간에 대한 방역활동 강화 그리고 사회적 거리두기 또한 생활화 된지도 오래되었습니다.

그 간 정부학회는 코로나19 팬데믹으로 인하여 춘계 학술대회를 취소하였으며, 하계 학술대회 또한 한국거버넌스학회와의 공동개최할 예정이었으나 이 또한 내년으로 연기하게 되었습니다.

다만 어려운 여건 하에서도 단독으로 도모한 하계 학술대회 및 기획 세미나를 무사히 마쳤기에, 이후의 학술대회 개최만큼은 코로나19 위기에서 벗어날 수 있으리라는 기대감을 가지고 여름을 보내게 되었습니다. 그러나 이러한 예상과는 달리 코로나19의 불안정하고도 위험한 상황이 더욱 악화되는 가운데 금년도 마지막 학술대회 및 정기총회 또한 정상적으로 운영할 수 없게 되었고 부득이 온라인 동계학술대회만을 개최하게 되었음을 알려드립니다.

이번 12월 11일의 동계학술대회는“포스트 코로나 뉴노멀 시대의 국민과 정부”의 대주제를 바탕으로 “포스트 코로나 재난안전과 갈등관리”그리고 “포스트 코로나 지역발전의 과제”관련 세부 주제에 관한 의미 있는 발제 및 토론 등을 추진할 예정입니다.

학회 회원 여러분의 안전성 확보 차원에서 현장감 있는 학술대회 참여를 보장해드리지 못해 아쉬움이 클 것으로 예상되나, 당일 온라인 참여뿐만 아니라 학술대회 관련 자료의 학회 홈페이지 제공 등을 통해 회원 간 공유 및 확산을 적극 도모할 수 있도록 만전을 기하겠습니다.

그 동안 어려운 상황에서도 원만한 학술대회 추진을 위해 발제 및 토론 등에 적극 참여 해주신 참여자 여러분, 더불어 염려 속에서 협력을 마다하지 않은 대구광역시 · 국민연금공단 · 경북여성정책개발원 · 영남대학교 부설 한국균형발전연구소 관계자 여러분, 그리고 학회 임원진을 비롯하여 여러모로 많은 관심과 노력을 기울여 주신 모든 분들께 감사의 마음을 전합니다.

다가오는 2021년 새해 큰 복 받으시길 소망하며, 황금 소머의 해로 여유와 평화 가운데 신명나는 일만 가득하길 기원합니다.

감사합니다.

2020. 12.
한국정부학회장 이 환 범 드림

환영사

안녕하십니까? 국민연금공단 기획이사 박정배입니다.

전 세계를 휩쓸고 있는 코로나19로 인해 어려운 상황임에도 한국정부학회 2020년 동계학술대회를 개최하게 된 것을 진심으로 축하드립니다.

정부의 방역 강화에 따라 온라인 방식의 학회 개최를 준비해 주신 이환범 한국정부학회 회장님을 비롯한 관계자 여러분들께 감사의 말씀을 전합니다.

오늘 학술대회가 온라인으로 개최되지만, 회원 여러분들의 학문적 열정으로 비대면의 한계는 충분히 극복할 수 있을 것으로 생각합니다.

향후 코로나19 지속기간에 따라 사회·경제 전반에 걸쳐 상당한 변화를 초래할 것으로 전망됩니다. 비대면 트렌드 확산, 플랫폼 경제는 급속한 증가, 이를 촉진하는 디지털 전환도 더욱 가속화될 것입니다.

이러한 급격한 변화에 직면하고 있는 시기에 한국정부학회에서 “포스트 코로나 뉴노멀 시대 국민과 정부”라는 주제로 국민과 정부의 바람직한 대응 및 역할을 모색하는 학술대회를 개최하는 것은 매우 시의적절하고 의미가 깊다고 생각합니다.

오늘 학술대회를 통해 우리 사회가 대비하고 나아가야 할 방향을 제시할 수 있는 뜻깊은 논의가 진행되기를 바랍니다.

다시 한번 어려운 상황에도 불구하고 오늘 학술대회에 참석해 주신 분들께 감사드리며, 건강과 행복을 진심으로 기원합니다.

감사합니다.

2020. 12.
국민연금공단 기획이사 박 정 배

환영사

안녕하십니까?

코로나 19로 인한 사회적 거리두기로 디지털 전환 촉진과 온택트(ontact:온라인 접촉) 문화가 확산되고 있으며, 이제는 With 코로나 시대를 어떻게 살아가야 할지에 대한 다방면의 논의가 필요한 시점에 와 있습니다.

경제적 환경, 사회안전망, 재난 경고시스템 구축, 신종 감염병 대응 기술력 향상, 관련 주체간 거버넌스 구축을 통한 대응방안 등에 대한 의제들이 활발히 논의되어야 할 시점에 한국정부학회와 함께 ‘포스트 코로나 뉴노멀 시대의 국민과 정부’를 주제로 학술대회를 개최하게 되어 기쁘게 생각합니다.

각종 정책도 코로나의 관점에서 접근하는 것이 필요하게 되었습니다. 코로나 19는 노동, 돌봄, 폭력, 사회안전망 사각지대 등 그간 취약했던 분야의 문제를 드러내어 보다 포용적·통합적 정책개선방안 마련이 필요하다는 것을 보여주고 있습니다.

코로나 19로 인한 다양한 분야의 경험은 기존의 정책에 위협적인 요소로 작용하고 있습니다만 우리는 이러한 위협적인 요소를 새로운 정책의 확장과 변화의 요소로 삼을 수 있는 기회적인 요인으로 삼을 수 있을 것입니다.

오늘 학술대회에서 코로나 19로 인한 위기에 적극적으로 대응하기 위한 다양한 의견이 제시되길 기대하며, 포스트 코로나 뉴노멀시대 대비 지역발전을 위해 중지를 모으는 행사가 되기를 바랍니다.

감사합니다.

2020. 12.

(재)경북여성정책개발원장 최 미 화

행 사 일 정

오전 세션

10:30~12:00

▣ 세션1 : 포스트 코로나 지역발전의 과제(Ⅰ)

세션 참여(Zoom) → ID : 632 828 9815 / PW : 2020

사회: 박기묵(대구대)

▶ 발제 : 경상북도 아이돌봄 지원 사업의 효율성 제고 방안

■ 발표 : 김수연(경북여성정책개발원 연구원)

■ 토론 : 이세진(영남대), 이지영(한국균형발전연구소)

▶ 발제 : 경상북도 여성농업인 생애주기별 지위 실태

■ 발표 : 박민정(경북여성정책개발원 연구원)

■ 토론 : 장철영(대경대), 김경대(한국균형발전연구소)

▣ 세션2 : 포스트 코로나 지역발전의 과제(Ⅱ)

세션 참여(Zoom) → ID : 302 681 1903 / PW : 2020

사회: 윤광재(영남대)

▶ 발제 : 포스트 코로나 시대의 지방자치단체 간 재정협력 방안의 모색

■ 발표 : 윤태섭(충북대)

■ 토론 : 박선주(경북대), 왕태규(창원대)

▶ 발제 : 경북 에너지클러스터 성과분석과 개선방안

■ 발표 : 박병식(동국대)·박윤지(동국대 지역정책연구소)

■ 토론 : 사용진(계명대), 이관률(충남연구원)

행 사 일 정

오후 세션

13:40-15:20

▣ 세션1 : 포스트 코로나 뉴노멀 시대의 국민과 정부

세션 참여(Zoom) → ID : 632 828 9815 / PW : 2020

사회: 제갈돈(안동대)

▶ 발제 : 포스트 코로나 뉴노멀 시대 대응 국민연금공단 운영 방향

■ 발표 : 최석영(국민연금공단 전략혁신실 부장)

■ 토론 : 박기관(상지대), 도수관(울산대)

▶ 발제 : 포스트 코로나 뉴노멀 시대 일상 변화와 대응 전략

■ 발표 : 박은미(경북여성정책개발원 선임연구위원)

■ 토론 : 이준호(동국대), 최요한(국민연금연구원)

▶ 발제 : 포스트 코로나 시대 질병관리 조직의 발전방향

■ 발표 : 서재호(부경대)

■ 토론 : 김흥회(동국대), 김태운(경북대)

▣ 세션2 : 포스트 코로나 재난안전과 갈등관리

세션 참여(Zoom) → ID : 302 681 1903 / PW : 2020

사회: 홍준현(중앙대)

▶ 발제 : 재난불평등의 현황과 해소를 위한 과제: 인식조사 결과 분석을 중심으로

■ 발표 : 최호진(한국행정연구원)

■ 토론 : 윤필환(시도지사협의회), 김가희(대전복지재단)

▶ 발제 : 정부의 갈등관리제도와 공론화 정책

■ 발표 : 채종현(한국행정연구원)

■ 토론 : 고명철(한밭대), 박상철(영남대)

▶ 발제 : 조직 내 유형별 의사소통이 공정성 인식에 미치는 영향:

세대 간 갈등 조절효과를 중심으로

■ 발표 : 박정호(상명대)

■ 토론 : 박정원(안동대), 김광석(대구경북연구원)

행 사 일 정

한국정부학회(한국행정논집) 연구윤리교육

15:30-16:00

세션 참여(Zoom) → ID : 632 828 9815 / PW : 2020

사회: 김신호(연구윤리위원장)

- ▶ 연구윤리정보센터: 내가 지키는 학습윤리
 - 학습링크(YouTube): <https://c11.kr/jyve>

- ▶ 연구윤리정보센터: 부실학술활동(2020)
 - 학습링크(YouTube): <https://c11.kr/jyvf>

❶ 차례

오전 세션1 : 포스트 코로나 지역발전의 과제(Ⅰ)

- | | | |
|-------------------------------|-------|----|
| 1. 경상북도 아이돌봄 지원 사업의 효율성 제고 방안 | ----- | 3 |
| 김수연(경북여성정책개발원 연구원) | | |
| 2. 경상북도 여성농업인 생애주기별 지위 실태 | ----- | 22 |
| 박민정(경북여성정책개발원 연구원) | | |

오전 세션2 : 포스트 코로나 지역발전의 과제(Ⅱ)

- | | | |
|-------------------------------------|-------|----|
| 1. 포스트 코로나 시대의 지방자치단체 간 재정협력 방안의 모색 | ----- | 37 |
| 윤태섭(충북대) | | |
| 2. 경북 에너지클러스터 성과분석과 개선방안 | ----- | 57 |
| 박병식(동국대) · 박윤지(동국대 지역정책연구소) | | |

오후 세션1 : 포스트 코로나 뉴노멀 시대의 국민과 정부

- | | | |
|-----------------------------------|-------|-----|
| 1. 포스트 코로나 뉴노멀 시대 대응 국민연금공단 운영 방향 | ----- | 85 |
| 최석영(국민연금공단 전략혁신실 부장) | | |
| 2. 포스트 코로나 뉴노멀 시대 일상 변화와 대응 전략 | ----- | 101 |
| 박은미(경북여성정책개발원 선임연구위원) | | |
| 3. 포스트 코로나 시대 질병관리 조직의 발전방향 | ----- | 110 |
| 서재호(부경대) | | |

오후 세션2 : 포스트 코로나 재난안전과 갈등관리

- | | | |
|------------------------------------|-------|-----|
| 1. 재난불평등의 현황과 해소를 위한 과제 : | ----- | 137 |
| 인식조사 결과 분석을 중심으로
최호진(한국행정연구원) | | |
| 2. 정부의 갈등관리제도와 공론화 정책 | ----- | 178 |
| 채종헌(한국행정연구원) | | |
| 3. 조직 내 유형별 의사소통이 공정성 인식에 미치는 영향 : | ----- | 189 |
| 세대 간 갈등 조절효과를 중심으로
박정호(상명대) | | |

2020년 한국정부학회 동계학술대회

오전 세션1 -
포스트 코로나
지역발전의 과제(Ⅰ)

경상북도 아이돌봄 지원 사업의 효율성 제고 방안

김 수 연(경북여성정책개발원 연구원)

I. 서론

한국사회는 산업화에 따른 가족구조의 핵가족화, 이혼율 증가 등으로 인한 가족 해체 및 가족형태의 다양화, 심각한 저출생·고령화 현상 등 다양한 변화를 겪고 있다(신영희, 2016). 이러한 변화와 더불어 여성의 사회참여 및 경제활동이 증가되면서 가족의 돌봄 기능은 취약해지고, 가족 돌봄 위기가 신사회위험(new social risk)으로 주목되면서 국가의 정책적 개입이 필요하게 되었다(장참샘, 2014).

자녀양육에 있어서 일차적 책임은 여전히 여성의 몫으로 치부되고 있다. 이는 2019년 상반기 지역별 고용조사 결과를 바탕으로 집계 발표한 ‘경력단절여성 현황’ 자료에서 잘 드러난다. 2019년 4월 기준으로 15~54세 기혼 여성 중 결혼, 임신·출산, 육아, 자녀교육, 가족 돌봄 등을 이유로 직장을 그만둔 기혼 여성은 전체 기혼 여성(884만4000명)의 19.2%(169만9000명)이며, 직장을 그만둔 이유는 육아(38.2%)가 가장 높은 비율을 차지하였다(일간투데이, 2019.11.26.).

이렇듯 일하는 기혼여성은 직장가정과 대한 책임을 동시에 져야하는 이중적 부담을 갖고 있다. 정부는 이러한 기혼여성의 부담을 해소하고 시설보육의 틈새를 보완하기 위해 2007년부터 아이돌봄 지원사업을 추진하고 있다. 아이돌봄 서비스는 가정의 아이돌봄을 지원하여 아이의 복지증진 및 보호자의 일·가정 양립을 통한 가족구성원의 삶의 질 향상과 양육친화적 사회환경 조성을 목적으로, 부모의 맞벌이 등으로 양육공백이 발생한 가정의 만 12세 이하 아동을 대상으로 아이돌보미가 가정으로 찾아가 아동을 돌봐주는 서비스이다(여성가족부, 2020).

정부는 ‘100대 국정과제’와는 별도로 ‘4대 복합·혁신과제’의 세 번째 과제인 ‘교육·노동·복지 체계 혁신으로 인구절벽 해소’를 위한 주요과제에 가정양육지원 여건 개선의 일환으로 ‘아이돌봄 서비스의 확대’를 포함하고 있다(국무총리 정부업무평가위원회 홈페이지). 정부의 아이돌봄 서비스 확대 노력에도 불구하고, 공급자와 수요자간의 기대수준 차이, 수요 대비 공급 부족, 아이돌보미의 처우, 빈번한 중앙지침의 변경, 낮은 인지도, 서비스 접근성의 어려움 등 문제점이 지적되고 있다(김정란 외, 2015; 이정원 외, 2018).*

특히 지난해 3월 아이돌보미 아동학대 사건이 발생하면서 아이돌보미에 대한 신뢰성 및 아동에 대한 안전성 확보 문제가 제기되고 있다. 이에 여성가족부는 2019년 4월 26일 관계부처 합동으로 아이돌보미 선발 시 검증 및 교육강화, 이용자 참

* 본 연구는 경북여성정책개발원 「경상북도 아이돌봄 서비스 사업의 효율성 방안 연구」(2019) 일부를 발췌·정리하였음

여 돌봄체계 구축 및 모니터링 강화, 아동학대의 철저한 예방 및 근절, 공공관리체계 강화 등을 내용으로 한 『안전한 아이돌봄 서비스를 위한 개선대책』을 발표하였다(국민일보, 2019.4.26.).

아이돌봄 서비스를 이용하는 가구는 2011년 시간제와 영아종일제 서비스 이용자를 합쳐 39,139가구에서 2019년에는 70,485가구로 매년 점차적으로 증가하고 있다. 앞으로도 국가가 관리하는 개별돌봄 서비스로서 자녀양육 가구의 주요한 양육 지원정책 중 하나로 자리매김한 아이돌봄 서비스에 대한 수요는 지속적으로 증가할 것으로 예상할 수 있다(권미경, 2019; 이정원 외, 2018).

따라서 아이돌봄 서비스에 대한 수요 및 개선 요구가 증가되고 있는 최근 상황에서는 무엇보다도 수요자의 이용 양상과 요구에 적합한 개선방안을 마련하고, 나아가 보육과 가정양육수당 제도를 포함하는 전체 양육지원 체계 안에서 아이돌봄 서비스가 어떠한 방향으로 발전해 나가야할지 방향성을 재정립할 필요가 있다. 이에 본 연구는 경상북도 아이돌봄 서비스의 이용 수요와 공급실태를 파악하고 아이돌봄 서비스의 효율성 제고를 위한 정책요구를 조사하여 아이돌봄 서비스의 개선 사항을 도출하고, 아이돌봄 서비스의 질적 제고를 위한 방안을 제시하는데 목적이 있다. 더불어 경북지역 아이돌봄 서비스의 효율성을 위한 정책적 함의를 모색하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 아이돌봄 서비스 제공자 현황

1) 아이돌봄 서비스 제공기관

2019년 12월 기준, 223개소의 기관에서 해당 서비스를 제공하고 있다. 경북은 23개 시·군에 각 1개소씩 아이돌봄 서비스 제공기관이 있으며, 전국과 마찬가지로 건가다가통합센터가 13개소로 가장 많았다. 다문화가족지원센터 6개소(군위군, 청송군, 영양군, 성주군, 예천군, 울진군), 건강가정지원센터(안동시), 여성단체협의회(고령군)과 여성인력개발센터(구미시), 산학협력단(경주시) 각 1개소가 있다.

[표 1] 아이돌봄 서비스 제공기관 현황

(단위 : 개소)

구분	건가다가 통합센터	건강가정 지원센터	다문화가족 지원센터	여성단체 여성인력	지자체 직영	사회 복지관	자활센터	기타	합계
전국	140	19	8	10	13	7	5	21 ¹⁾	223
경북	13	1	6	2	0	0	0	1 ²⁾	23

자료 : 아이돌봄 서비스 홈페이지(<https://idolbom.go.kr>)(2020년 1월 기준)

주 : 기타 1)은 YWCA/YMCA 2개소, 산학협력단 2개소, 협동조합 1개소, 사회복지법인 등 16개소이며, 2)는 산학협력단 1개소임(2019년 12월 기준)

2) 아이돌보미 양성 교육기관

아이돌보미 양성 교육기관은 2020년 1월 기준 전국에 48개소가 있으며, 경북은 8개소의 교육기관이 지정되어 운영 중이다.

[표 2] 아이돌보미 양성 교육기관 현황

(단위 : 개소)

구분	건강·다가 통합센터	건강가정 지원센터	여성인력 새로일하기센터	YWCA/ YMCA	기타	합계
전국	6	4	25	5	8	48
경북	1	-	4	1	2	8

자료 : 아이돌봄 서비스 홈페이지(<https://idolbom.go.kr>)(2020년 1월 기준), 경상북도 내부자료(2020년 1월 기준)

3) 아이돌보미

2019년 기준 아이돌보미는 전국에 24,677명이 활동하고 있으며, 이는 지난 2014년 17,208명에서 지속적으로 증가하고 있는 추세이며, 경북도 꾸준히 증가하여 2019년 1,703명의 아이돌보미가 활동하고 있다.

[표 3] 아이돌보미 현황

(단위 : 명)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전 국	17,208	17,553	19,377	20,878	23,675	24,677
경 북	1,144	1,149	1,408	1,451	1,548	1,703

자료 : 아이돌봄 서비스 홈페이지(<https://idolbom.go.kr>), 경상북도 업무편람, 각년도

2. 아이돌봄 서비스 이용자 현황

경북의 아이돌봄 서비스 이용자 현황은 2014년 21,653가구에서 꾸준히 증가하여 2019년 27,735가구가 이용하였으며, 시군별로 보면 포항시가 4,268가구로 가장 많은 가구가 이용한 것으로 나타났다.

[표 4] 경상북도 시군별 아이돌봄 서비스 이용가구¹⁾ 현황

(단위 : 가구)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019
경 북	21,653	22,013	21,993	26,329	26,663	27,735
포항시	2,341	2,809	2,865	3,604	3,950	4,268
경주시	2,249	2,345	2,214	2,826	2,609	2,744
김천시	1,252	1,233	1,366	1,870	1,854	1,854

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019
안동시	1,604	1,780	1,726	2,291	2,248	2,437
구미시	2,255	1,662	2,013	2,433	2,643	2,476
영주시	1,033	1,209	1,174	1,429	1,421	1,377
영천시	780	849	794	902	967	1,055
상주시	1,310	1,262	1,340	1,325	1,227	1,146
문경시	1,054	1,077	926	1,068	993	1,239
경산시	1,195	1,345	1,297	1,663	1,837	1,990
군위군	237	336	279	248	277	256
의성군	731	742	863	1,023	997	1,005
청송군	295	277	333	215	207	291
영양군	1,022	1,058	1,018	1,060	1,002	1,208
영덕군	550	486	472	566	533	530
청도군	125	182	192	238	244	250
고령군	323	301	272	264	280	237
성주군	512	523	535	525	489	416
칠곡군	1,194	1,030	999	1,126	1,136	1,106
예천군	650	730	667	990	1,120	1,213
봉화군	219	172	146	201	177	155
울진군	668	576	490	450	402	430
울릉군	54	29	12	12	50	52

자료 : 경상북도 업무편람, 각년도

주 : 1)의 서비스 이용가구는 시간제일반형과 영아종일제를 이용한 가구를 합친 수임

3. 선행연구 검토

2007년 도입된 아이돌봄 서비스는 13년의 길지 않은 역사를 가지고 있어 관련 선행연구가 많지 않은 편이다. 초기 연구들은 주로 서비스 이용자들을 대상으로 이용 실태나 요구도, 만족도 등을 분석한 연구들이 주류를 이루며, 이후 자녀양육지원 정책의 큰 틀에서 아이돌봄 서비스 활성화 및 개선 방안이라든지, 서비스 제공 주체로서의 아이돌보미를 대상으로 직무만족, 돌봄 노동 환경 개선 방안에 관한 연구들이 활발하게 진행되어 왔다(장창샘 외, 2015). 본 연구에서는 아이돌봄지원 사업과 관련하여 서비스 개선방안 관련 연구를 검토하였다.

홍미희(2011)는 아이돌보미 사업의 지침 일관성 확보, 회원신청 절차 효율화, 사전가정방문 상담 및 모니터링 내실화, 유사기관과의 연계 강화, 이용자 교육 강화, 지역 자녀양육지원정책의 개선에 대한 방안 등을 제안하였다. 백경희(2012)는 아이돌봄 지원사업 운영 체계에서의 특성 및 이용자 측면에서의 문제점과 개선방안, 종사자 측면에서의 문제점과 개선방안 등을 도출하였다. 이윤정(2014)은 아이돌봄

지원사업의 서비스 문제점을 아이돌보미 측면, 이용자 가정의 측면, 제도적 측면으로 구분하여 언급하였으며, 인력의 전문성 증진 방안으로 아이돌보미 자격인증제도 도입과 대상가정 선정기준 및 업무체계의 보완을 제시하였다. 조주은(2014) 또한 아이돌봄 서비스의 문제점을 파악하여 서비스 제공 지원기관의 체계적 관리, 서비스 제공 인력의 실태파악에 기반한 처우 개선, 서비스 이용자의 불편함 해소 방안을 제시하였다. 김소영 외(2015)는 아이돌보미의 안전관리 방안, 이용자 가정 대상 안전관리 방안, 안전관리 지원체계 개선, 관리 부담 감소를 위한 서비스 유형 간소화 등의 안전성 확보 방안을 제시하였다. 김소영 외(2016)은 아이돌보미 양성 및 자격관리 문제점 등을 파악하여 현행 아이돌보미 자격관리 개선, 개방형 양성 체계로의 재편 방안을 제시하였다.

III. 연구내용 및 방법

1. 연구내용

첫째, 경상북도 아이돌봄 지원사업 현황을 분석하기 위해서 아이돌봄 지원사업 전반의 내용과 아이돌봄 서비스 연계 및 지원기관, 서비스 제공 인력, 서비스 이용자에 대한 지원 및 현황 등을 알아보았다.

둘째, 경상북도 아이돌봄 서비스 이용 수요와 공급 실태 및 아이돌봄 서비스 효율성 제고를 위한 정책요구를 파악하기 위해서 아이돌봄 서비스 수요자(초등학교 이하 자녀가 있는 부모) 530명과 아이돌봄 서비스 공급자(아이돌보미 60여명, 아이돌봄 서비스제공기관 종사자 50여명, 아이돌봄 인력 양성교육기관 담당자 10여명) 120명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 응답자의 일반현황, 아이돌봄 서비스 인지 및 이용 경험, 아이돌보미의 고충실태 및 정책 지원사항, 아이돌봄 서비스 정책 평가 및 개선요구 사항, 아이돌봄 서비스 효율성 제고 방안 등을 조사하였다. 조사 결과를 분석하였으며, 시사점을 도출하였다.

셋째, 조사 결과로부터 도출한 시사점을 토대로 하여 경상북도 아이돌봄 서비스 효율성 제고 방안을 제시하였다.

2. 연구방법

조사대상은 아이돌봄 서비스 수요자(초등학교 이하 자녀가 있는 부모, 이용자 및 잠재이용자) 530명과 아이돌봄 서비스 공급자(아이돌보미 60여명, 아이돌봄 서비스제공기관 종사자 50여명, 아이돌봄 인력 양성교육기관 담당자 10여명) 120명이며, 2020년 5월 18일부터 6월 12일까지 구조화된 설문지를 제작, 아이돌봄 지원사업 추진기관의 협조를 얻어 E-mail 또는 우편조사, 경상북도 패널 활용 온라인 조사 방식으로 진행하였다. 설문조사는 수요자와 공급자 대상으로 구분하여 실시하였다. 수요자 대상은 아이돌봄 서비스 이용자와 잠재이용자로 구분하였으며, 공급

자는 아이돌보미, 아이돌봄 서비스제공기관, 양성교육 종사자나 담당자로 구분하였다. 조사내용은 다음 표와 같다.

[표 5] 수요자 대상 조사영역 및 조사 내용

구 분		주요 내용
이용자	응답자 특성	- 성별, 거주지역, 연령, 학력, 가족유형 - 월평균 가구소득, 양육 자녀 수, 자녀 연령
	자녀양육 실태 및 어려움	- 막내 자녀 미취학 여부 및 주요 돌봄자 - 주 돌봄자 긴급상황 발생 시 자녀돌봄 방법
	아이돌봄 서비스 인지 및 이용경험	- 아이돌봄 지원사업 인지도 및 신뢰 정도 - 아이돌봄 지원사업 이용 관련 사항 - 아이돌봄 서비스 지속 이용 계획
	아이돌봄 서비스 이용 만족도 및 어려움	- 이용 만족도 및 이용 이후 변화 - 아이돌봄 선생님과 의 갈등 경험 - 아이돌보미 연계 시 우선 고려 사항
	아이돌봄 서비스 정책 평가 및 개선 요구	- 아이돌봄 지원사업 정책 평가 및 개선사항 - 아이돌봄 서비스 효율성 제고를 위한 지원수요
잠재 이용자	응답자 특성	- 성별, 거주지역, 연령, 학력, 가족유형 - 월평균 가구소득, 양육 자녀 수, 자녀 연령
	자녀양육 실태 및 어려움	- 막내 자녀 미취학 여부 및 주요 돌봄자 - 주 돌봄자 긴급상황 발생 시 자녀돌봄 방법
	아이돌봄 서비스 인지 및 이용경험	- 아이돌봄 지원사업 인지도 및 신뢰 정도 - 아이돌봄 지원사업 이용 경험 - (이용자)아이돌봄 서비스 이용 이유 - (미이용자) 아이돌봄 서비스 미이용 이유
	아이돌봄 서비스 이용 계획	- 아이돌봄 서비스 이용 계획 - 향후 이용 계획 있는 아이돌봄 서비스 - 아이돌봄 서비스 이용 계획 이유/시간대 - 주말 또는 평일저녁 아이돌봄 서비스 이용 의향 - 종합형 서비스 이용 의향 - 질병감염 이동 지원 서비스 이용 의향
	아이돌봄 서비스 정책평가 및 개선 요구	- 아이돌봄 지원사업 정책 평가 및 개선사항 - 아이돌봄 서비스 효율성 제고를 위한 지원수요

[표 6] 공급자 대상 주요 조사 내용

구 분		주요 내용
아이돌보미	응답자 특성	- 성별, 연령, 월평균 가구소득, 학력, 전공, 보유 자격증 - 소속기관명, 기관 소재지, 아이돌보미 활동 경력
	아이돌보미 활동 유형 및 선호하는 활동	- 주요 업무, 돌보미 활동 시간 - 선호하는 업무 및 활동 시간
	아이돌보미 활동에 대한 어려움과 개선사항	- 아이돌보미 활동의 어려움 - 아이돌보미 활동 만족도 및 개선사항
	근로조건 및 처우	- 아이돌보미 활동 시간에 대한 견해 - 아이돌보미 활동 소득 및 만족도 - 아이돌보미로서의 활동 계획 - 아이돌보미 자격증 취득 계획
	정책 지원사항	- 아이돌보미 활동 관련 개선사항 - 아이돌보미 지원사업 효율성 제고를 위한 정책 수요
아이돌봄 서비스 제공 기관	응답자 특성	- 성별, 연령, 학력, 보유 자격증, 소속기관명, 기관 소재지, 본인 직급, 현 업무경력
	아이돌봄 지원사업 관련 업무 및 애로사항	- 업무 추진 시 중요시하는 사항 - 업무 추진의 어려움 및 민원 관련 사항 - 아이돌보미 관련 업무내용, 아동학대 예방 및 안전관리 - 업무수행의 적절성
	아이돌봄 서비스 업무개선 요구사항	- 아이돌봄 서비스 업무 개선 요구사항 - 아이돌봄 지원사업 효율성 제고를 위한 정책 수요
양성 교육 기관	응답자 특성	- 성별, 연령, 소속기관명, 기관 소재지, 본인 직급, 학력, 업무경력
	양성교육사업 관련 업무 및 애로사항	- 업무 추진 시 어려움 - 아이돌보미 양성교육 기관 역할 수행을 위한 지원 수요
	아이돌봄 서비스 효율성 제고 방안	- 아이돌봄 지원사업 효율성 제고를 위한 정책 수요

3. 자료분석

설문지는 320여부를 배포하여 총 280부(87.5%)가 회수되었다. 잠재이용자의 경우 코로나19 사태로 인한 방문면접조사의 어려움으로 인해 경상북도 패널을 활용한 온라인 조사로 진행되었으며, 총 300부의 자료를 확보하였다. 회수된 설문지는 확인, 검수하는 작업을 거쳐 충실하지 않은 설문지를 제외하여 아이돌봄 서비스 이용자 및 잠재이용자 각각 265부, 총 530부가 최종자료로 확보되었다. 코딩(Coding), 에디팅(Editing) 등의 과정을 거쳐 SPSS 20.0 프로그램을 통해 빈도, 백분율, 평균을 구하였다.

IV. 조사결과

1. 수요자 대상 조사 분석

1) 조사대상자의 일반적인 특성

조사대상인 아이돌봄 서비스 이용자 및 잠재이용자는 각각 265명으로 총 530명의 자료가 확보되었다. 이 중 시지역 거주자는 405명(76.4%), 군지역은 125명(23.6%)이었다. 여성은 397명(74.9%), 남성은 133명(25.1%)으로, 여성이 약 3배 많았다. 연령은 20~39세 이하가 269명으로 50.8%를 차지하였다.

[표 7] 조사대상자의 일반적인 특성

(단위 : 명, %)

구 분		N(%)
전 체		530 (100.0)
조사대상	이용자	265 (50.0)
	잠재이용자	265 (50.0)
거주지역	시지역	405 (76.4)
	군지역	125 (23.6)
성별	여성	397 (74.9)
	남성	133 (25.1)
연령	20~39세 이하	269 (50.8)
	40세 이상	261 (49.2)

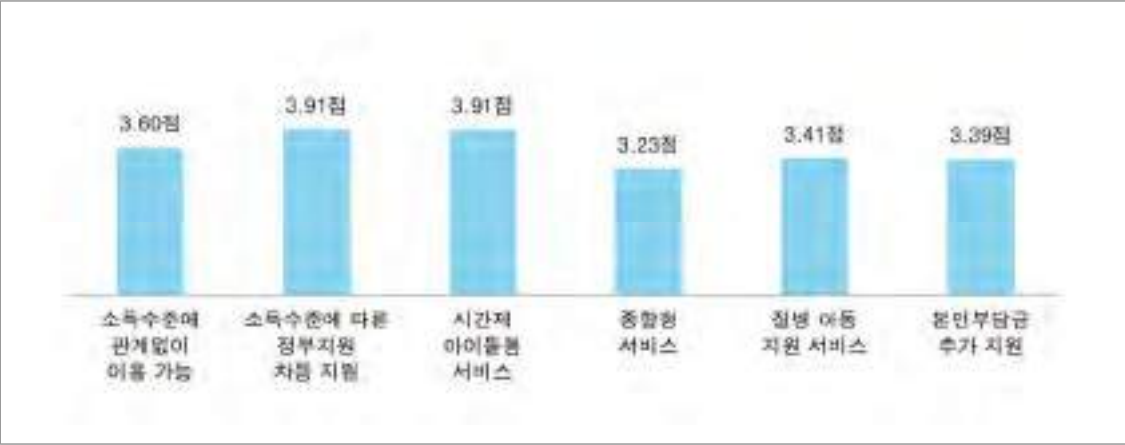
2) 아이돌봄 서비스에 대한 인지

여성가족부, 건강가정지원센터 등 정부에서 운영하고 있는 아이돌봄 지원사업에 대해 ‘알고 있다’는 응답은 55.5%(매우 잘 알고 있다 16.8% + 알고 있다 38.7%), ‘보통이다’ 31.5%, ‘모른다’는 13.0%로 나타났다.



[그림1] 아이돌봄 지원사업 인지도

아이돌봄 지원사업에 대한 인지 정도를 살펴본 결과(5점척도), ‘소득수준에 따라 정부지원금이 차등 지원된다’, ‘종일제를 이용하지 않고 시간제로도 아이돌봄 서비스를 이용할 수 있다’는 항목에서 각각 3.91점으로 가장 높았고, 다음으로 ‘소득수준에 관계없이 모든 가구가 서비스를 이용할 수 있다’(3.60점), ‘질병 아동에 대한 병원 이용 동행이나 돌봄 서비스도 있다’(3.41점) 등의 순으로 나타났다.



[그림 2] 아이돌봄 지원사업 인지 정도

3) 아이돌봄 서비스 이용 현황

현재 아이돌봄 서비스를 이용하고 있는 이용자를 대상으로 이용하고 있는 서비스 유형이 무엇인지 조사한 결과, ‘시간제(일반형) 돌봄 서비스’를 이용한다는 응답이 89.9%로 가장 많았으며, ‘영아종일제 돌봄 서비스’(11.7%), ‘질병감염 아동지원 서비스’(4.9%), ‘시간제(종합형) 돌봄 서비스’(4.5%)의 순이었다.



[그림 3] 이용하고 있는 아이돌봄 서비스 유형

아이돌봄 서비스를 이용하는 이유는 ‘부모의 취업’이 74.0%로 가장 많았으며, 다음으로 ‘홀로 하는 육아로 인한 부담이 커서’(7.2%), ‘양육자가 아이를 잠깐 맡겨야 하는 긴급 상황이 종종 발생해서’(6.4%) 등의 순으로 나타났다.



[그림 4] 아이돌봄 서비스 이용 이유

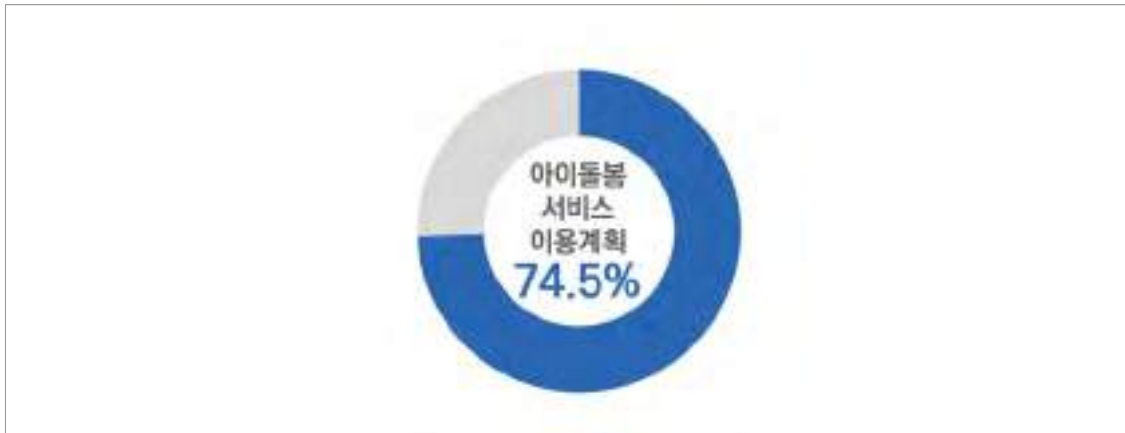
아이돌봄 서비스 이용 경험이 없는 응답자를 대상으로 아이돌봄 서비스 미이용 이유를 조사한 결과, ‘돌봐주는 사람이 필요하지 않아서’라는 응답이 29.9%로 가장 많았다. 다음으로 ‘아이돌봄 서비스에 대해 잘 알지 못해서’(25.0%), ‘현재 아이를 돌봐주는 사람에 만족해서’(14.6%) 등의 순으로 나타났다.



[그림 5] 아이돌봄 서비스 미이용 이유

4) 아이돌봄 서비스 이용 계획

앞으로 아이돌봄 서비스 이용 계획을 조사한 결과, ‘있다’는 응답은 74.5%이었다. 향후 이용 계획이 있는 아이돌봄 서비스 유형이 무엇인지 조사한 결과, ‘시간제 일반형 서비스’가 68.1%로 가장 많았다. 다음으로 ‘질병감염 아동지원 서비스’(22.4%), ‘시간제 종합형 서비스’(21.9%), ‘영아 종일제 서비스’(13.8%)의 순이었다. ‘상황에 따라 서비스 종류를 선택하여 이용할 계획’이라는 응답도 37.0% 존재하였다.

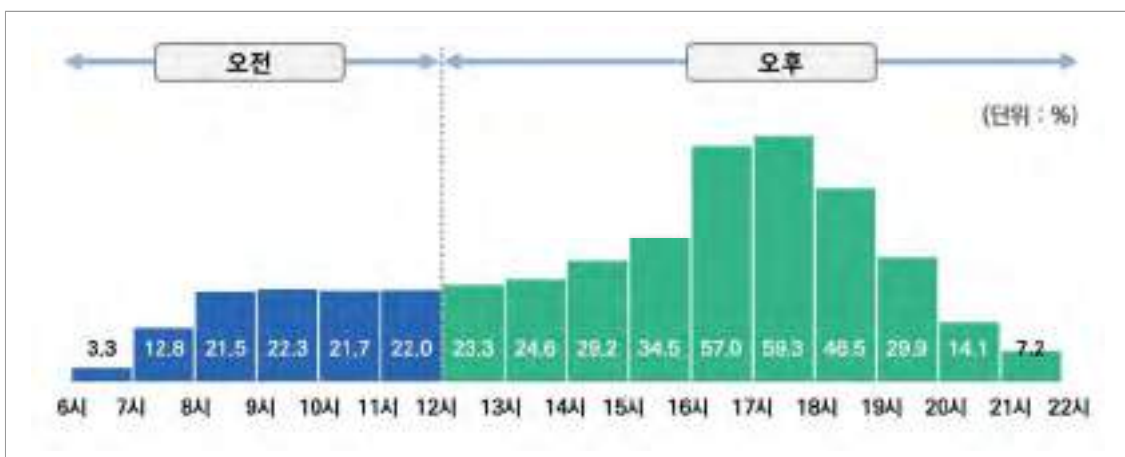


[그림 6] 아이돌봄 서비스 이용 계획



[그림 7] 향후 이용 계획 있는 아이돌봄 서비스

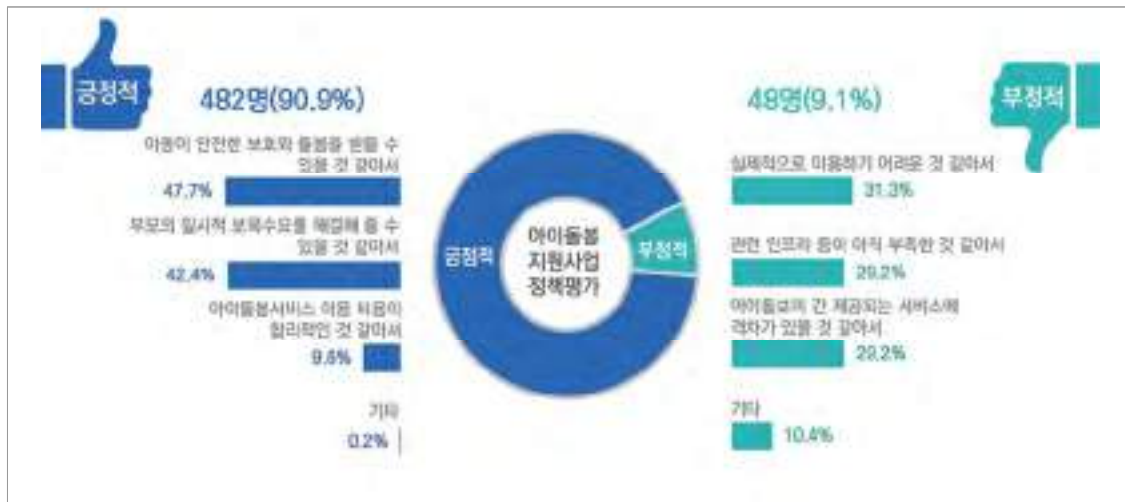
아이돌봄 서비스 이용 희망 시간대는 오전보다는 오후 시간대를 선호하였으며, 특히 ‘오후 4~5시’(57.0%), ‘5~6시’(59.3%) 시간대를 가장 희망하였다.



[그림 8] 아이돌봄 서비스 이용 희망 시간대

5) 아이돌봄 서비스 정책 평가 및 개선 요구

아이돌봄 지원사업에 대해 ‘긍정적으로 평가한다’는 응답은 90.9%로, 그 이유로 ‘아동이 안전한 보호와 돌봄을 받을 수 있을 것 같아서’(47.7%), 부정적으로 평가한 이유는 ‘실제적으로 이용하기 어려운 것 같아서’(31.3%)가 가장 높았다.



[그림 9] 아이돌봄 지원사업 정책 평가

아이돌봄 서비스 개선 사항에 대해 어느 정도 필요한지를 조사한 결과, ‘원하면 바로 이용할 수 있도록 서비스 이용기회 확대’가 필요하다는 항목에서 5점 만점에 4.07점으로 점수가 가장 높았으며, 다음으로 ‘정부지원시간 한도 증액’, ‘비용 지원 자격 기준 완화(소득기준 등)’(각각 4.06점), ‘이용 비용에 있어 정부지원금 증액’(4.02점) 등의 순이었다.



[그림 10] 아이돌봄 서비스 개선 사항에 대한 필요정도

2. 공급자 대상 조사 분석

1) 아이돌보미 대상

조사 응답자가 소속되어 있는 기관 소재지는 시지역이 67.9%, 군지역 32.1%이었으며, 50대가 51.8%로 절반 가량이었다. 아이돌보미의 활동경력은 3년 미만과 5~10년 미만이 각각 28.6%로 가장 높았으며, 10년 이상의 경력자도 16.1%이었다.

[표 8] 아이돌보미 대상 조사 응답자의 일반적 사항

구 분		N(%)
전 체		56 (100.0)
기관 소재지	시지역	38 (67.9)
	군지역	18 (32.1)
연령	40대	14 (25.0)
	50대	29 (51.8)
	60대 이상	13 (23.2)
아이돌보미 활동경력	3년 미만	16 (28.6)
	3~5년 미만	15 (26.8)
	5~10년 미만	16 (28.6)
	10년 이상	9 (16.1)

아이돌보미를 대상으로 선호하는 활동 유형을 살펴본 결과, ‘시간제 서비스’를 선호한다는 응답이 78.6%로 ‘종일제’(21.4%)에 비해 3배 이상 높게 나타났다.



[그림 11] 아이돌보미 서비스 중 선호하는 활동 유형

불만 사항	비율 (%)	인원 (명)
아이돌봄비에 대한 사회적 인식이 낮음	14.3%	8
고용이 불안정함	19.6%	11
정해진 업무 외에 가정의 다양한 요구에 대처하기 어려움	7.1%	4
급여가 낮음	8.9%	5
처리가 좋지 않음	14.3%	8
가정과의 갈등 발생 시 서비스 제공 기관의 조정 역할이 원활하지 않음	1.8%	1
전문성을 높이기 위한 교육 및 훈련 기회가 적음	3.6%	2
원하는 시간대, 원하는 시간만큼 활동이 연계되지 못한	26.8%	16
기타	3.6%	2

아이돌보미 정책 필요성은 ‘적절한 수입의 보장’에서 5점 만점에 4.39점으로 가장 높았고, 다음으로 ‘안정적인 일자리 보장으로 고용안정 보장’(4.32점), ‘영유아 및 아동 돌봄서비스 종사자에 대한 인격적 대우’(4.07점), ‘서비스종사자에 대한 건강관리, 생활상담 등 처우개선’(3.95점) 등의 순으로 나타났다.



2) 아이돌봄 서비스제공기관 담당자 대상

- 16 -

20명(42.6%)으로, 총 47명이었다. 대부분 여성(93.6%)이었으며, 40대가 42.6%로 가장 많았으며, 업무경력이 1~3년 미만인 경우가 36.4%로 가장 높은 비중을 차지하였다.

[표 9] 아이돌봄 서비스제공기관 대상 조사 응답자의 일반적 사항

구 분		N(%)
전 체		47 (100.0)
기관 소재지	시지역	27 (57.4)
	군지역	20 (42.6)
성별	여성	44 (93.6)
	남성	3 (6.4)
연령	20대	11 (23.4)
	30대	10 (21.3)
	40대	20 (42.6)
	50대	6 (12.8)
업무 경력	1년 미만	10 (21.3)
	1~3년 미만	17 (36.2)
	3~5년 미만	11 (23.4)
	5년 이상	9 (19.1)

아이돌봄 지원사업과 관련하여 코로나 특례지원과 경상북도 본인부담금 추가 경감사업으로 인한 업무 과중(21명)으로 인한 어려움이 많았다. 특히 이러한 사업은 시스템에 반영이 되지 않아 본인환급금과 코로나 특례지원 사항을 수기로 계산해야 하는 번거로움, 시스템 불안정으로 원활한 업무 수행이 불가능한 점으로 인한 어려움이 존재하였다.

아이돌봄 지원사업과 관련하여 아이돌보미 연계 및 관리(17명), 이용자와 아이돌보미의 민원처리(14명)의 어려움이 많았다. 이용자와 아이돌보미의 민원처리 부분 중 아이돌보미가 가장 많이 불만을 제기하는 부분은 이용가정이 신청·연계시간을 지키지 않거나 활동시간을 상의 없이 취소, 변경하는 것(24명)이었다.

아이돌보미의 복무관리와 관련하여 아이돌보미의 연계거부(16명)에 대한 어려움이 가장 많았다. 다음으로 아이돌보미의 근로자성 인식 부족 및 매년 개정되는 지침으로 인한 근태관리의 어려움(13명), 겸업으로 인한 가정연계의 어려움(6명), 아이돌보미의 연령이 높아 연계에 어려움이 있다(5명)는 의견이 뒤를 이었다.

아이돌봄 서비스제공기관이 원활한 아이돌봄 서비스 업무 수행을 위해 전담인력 1인당 아이돌보미 관리 인원이 축소되었으면 한다는 의견(34명)이 가장 많았다. 다음으로 담당인력의 전문성 향상을 위해 역량강화 교육 등의 방안이 필요하다는 의견(19명)은 의견이 뒤를 이었다.

담당인력의 안전성·지속성 확보를 위한 처우개선, 업무강도 완화 등의 방안 마련(9명), 아이돌봄 관련 시스템이 안정화(4명), 전문 노무사 배치(2명), 경상북도 본인부담금 추가지원 사업 관련 업무 경감(2명), 재정지원(2명) 등이 필요하다는 의견이 있었다.

3) 아이돌보미 양성교육기관 담당자 대상

아이돌보미 양성교육기관 담당자 대상 조사는 경북지역 내 아이돌보미 양성교육기관 8개소의 담당자 8명을 대상으로 실시하였다. 조사 응답자 8명 모두 여성이었으며, 40대(50.0%) 비중이 가장 높게 나타났다. 학력은 모두 대졸 이상으로, 전담인력(50.0%)이 절반 정도였으며, 업무경력으로는 5년 이상(37.5%)이 가장 많았다.

[표 10] 아이돌보미 양성교육기관 대상 조사 응답자의 일반적 사항

구 분		N(%)
전 체		8 (100.0)
연령	20대	1 (12.5)
	30대	2 (25.0)
	40대	4 (50.0)
	50대	1 (12.5)
소재지	시지역	7 (87.5)
	군지역	1 (12.5)
직급	전담인력	4 (50.0)
	지원인력(행정지원)	2 (25.0)
	기타	2 (25.0)
학력	대졸(대재포함)	6 (75.0)
	대학원 이상	2 (25.0)
업무경력	1년 미만	1 (12.5)
	1~3년 미만	2 (25.0)
	3~5년 미만	2 (25.0)
	5년 이상	3 (37.5)

아이돌보미 양성교육기관에서는 예산 부족으로 인해 전문 강사진 섭외 등 운영의 어려움이 있다는 의견(6명)이 가장 많았으며, 아이돌보미 전용교재가 개발되지 않아 교육생으로부터 불만이 제기됨으로써 전용교재가 배포되었으면 한다는 의견(2명)이 있었다.

아이돌보미 양성교육기관에서는 예산 부족으로 인해 전문 강사진 섭외 등 운영의 어려움이 있다는 의견(6명)이 가장 많았으며, 아이돌보미 전용교재가 개발되지 않아 교육생으로부터 불만이 제기됨으로써 전용교재가 배포되었으면 한다는 의견(2명)이 있었다.

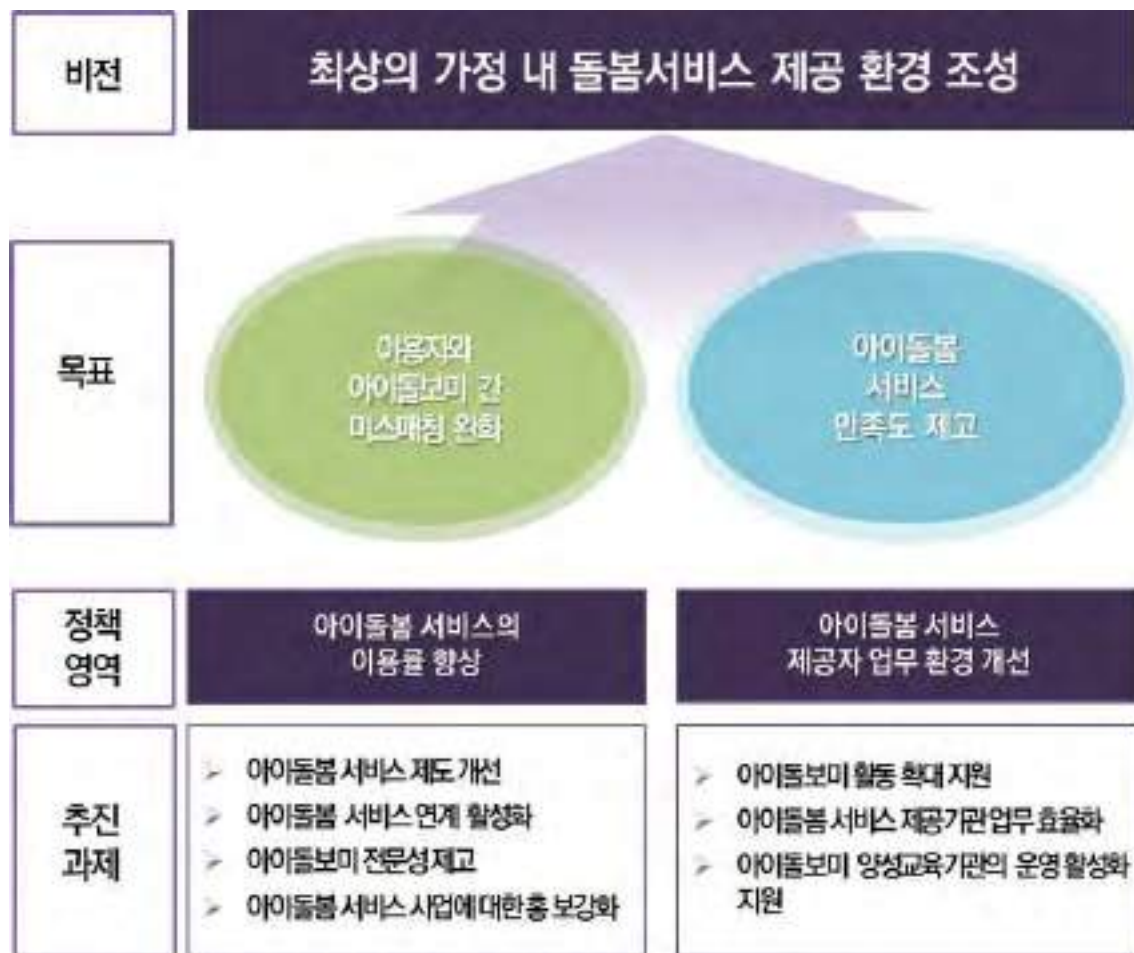
아이돌봄 지원사업이 효과적으로 추진되기 위해 다양한 주제의 교육과정 개설하고 다양한 교육자료 개발 및 배포, 강사진 인력풀 구축 등이 필요하다는 의견이 있었다.

V. 결론

1. 정책추진 방향

이상의 아이돌봄 서비스 이용 및 공급 실태, 정책요구 조사를 분석한 결과를 바

탕으로 다음과 같이 시사점을 도출하였다. 첫째, 아이돌봄 서비스 이용률 제고를 위해서는 잠재이용자 대상으로는 아이돌봄 서비스에 대한 인지도 제고하기 위한 방안이 필요하며, 이용자 대상으로는 현재 서비스에 대한 제도적 개선과 연계 활성화를 위한 방안을 마련해야 한다. 둘째, 아이돌보미의 활동을 더욱 적극적으로 할 수 있도록 지원하기 위해서는 아이돌보미의 적절한 수입 보장과 처우 개선, 아이돌보미 이미지 개선 등이 필요하다. 또한 아이돌봄 서비스제공기관과 아이돌보미 양성기관의 종사자의 요구에 부합하도록 업무 효율화를 위한 방안 마련해야 한다. 이에 경북도 아이돌봄 지원 사업의 효율성 방안을 위한 정책 방향은 다음 그림과 같다.



[그림 14] 경북 아이돌봄지원 사업의 효율성 방안을 위한 정책 방향

2. 경북 아이돌봄지원 사업의 효율성 방안

경북 아이돌봄 서비스 사업의 효율성 방안은 ‘최상의 가정 내 돌봄서비스 제공 환경 조성’을 비전으로 ‘이용자와 아이돌보미 간 미스매칭 완화’, ‘아이돌봄 서비스 만족도 제고’의 2대 목표를 설정하였다. 이를 추진하기 위해 ① 아이돌봄 서비스의 이용률 향상, ② 아이돌봄 서비스 제공자 업무 환경 개선의 2대 정책 영역을 설정하고 7개 추진과제에 따른 24개 세부과제를 도출하였다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

[표 11] 경북 아이돌봄 서비스 사업의 효율성 방안을 위한 추진과제

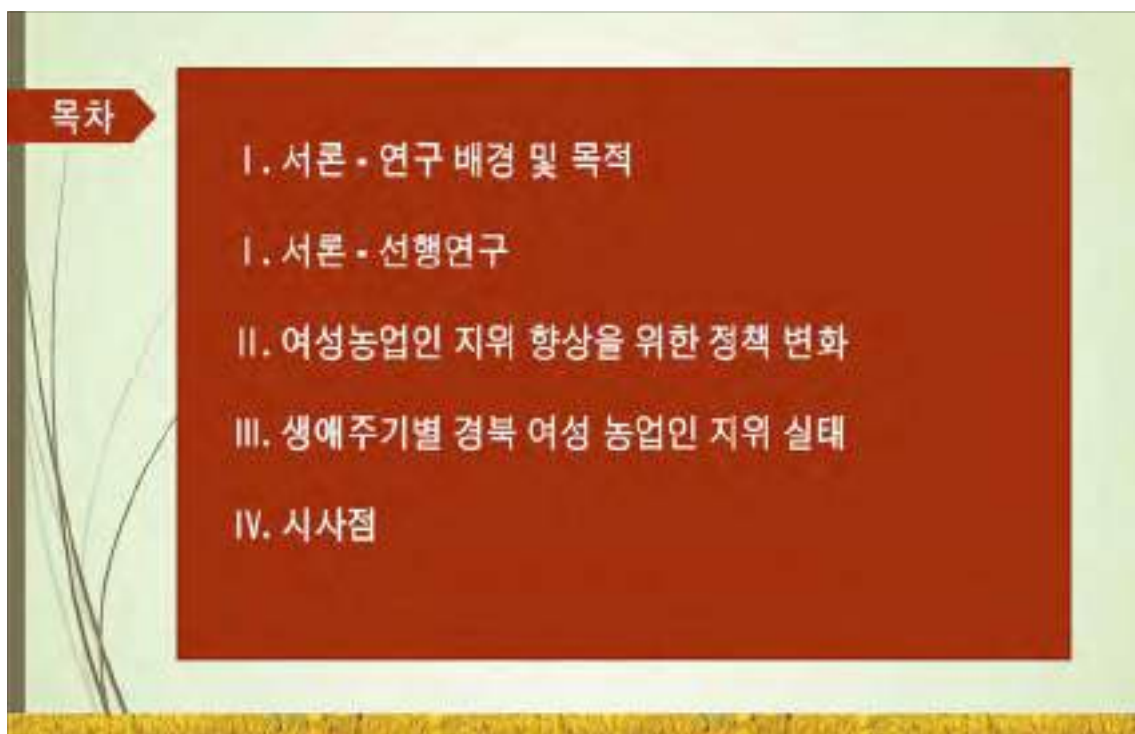
정책 영역	추진 과제	세부 과제
아이돌봄 서비스의 이용률 향상	아이돌봄 서비스 제도 개선	- 경상북도 아이돌봄 본인부담금 추가 경감 사업 지속 추진 및 지원 확대 - 경상북도 아이돌봄 본인부담금 추가 경감 사업 추진을 위한 시스템 구축 - 질병감염 아동지원 범위 입원 아동 서비스까지 확대 (가칭)아이돌봄지원센터 설치·운영
	아이돌봄 서비스 연계 활성화	- 집중 수요시간대 아이돌보미 공급 부족 해소 - 이용자와 아이돌보미 특성 및 요구 파악가능한 플랫폼 구축 (가칭)경상북도 아이돌보미 아동학대 제로 사업 실시
	아이돌보미 전문성 제고	- 경력에 따른 보수교육 선택가능하도록 강좌 개설 (가칭)특화 아이돌보미를 위한 심화보수교육 도입 - 다양한 온라인 강좌 개설 및 교재 개발
	아이돌봄 서비스 사업에 대한 홍보 강화	- 아이돌봄 지원사업 인지도 제고를 위한 공익광고 실시 - 출생신고 가정 대상 아이돌봄 지원사업 안내 리플렛 배부 및 문자 발송 - 질병감염 아동지원 서비스에 대한 홍보 강화 - 아이돌봄 지원사업 우수사례 공모 및 성과보고회 개최
아이돌봄 서비스 제공자 업무 환경 개선	아이돌보미 활동 확대 지원	- 아이돌보미의 적절한 수입 보장을 위한 아이돌보미 인턴기간 및 (가칭)특화아이돌보미 지정 - 아이돌보미 처우 개선 - 아이돌보미 이미지 개선
	아이돌봄 서비스 제공기관 업무 효율화	- 아이돌봄 서비스제공기관 전담인력 1인당 아이돌보미 관리 인원 축소 - 아이돌봄 서비스제공기관 종사자의 역량강화 및 처우 개선 - 아이돌봄 서비스 연계 업무 담당자의 업무 전용공간 마련 등의 환경 개선 - 노무관련 상담을 위한 전문 노무사 배치 및 컨설팅단 구성·운영
	아이돌보미 양성교육기관 운영 활성화 지원	- 아이돌보미 양성교육기관 운영비 지원 확대 - 아이돌보미 양성교육의 탄력적 운영 허용 - 아이돌보미 양성교육 강사진 인력풀 구축

참고문헌

- 권미경. (2019). 「아이돌봄 서비스 이용 현황 및 과제」, 육아정책포럼, 60권, p18-31.
- 김소영·최인희·김영란·권소희. (2016). 「아이돌봄 서비스 전달체계 효율화 방안 연구」, 여성가족부·한국여성정책연구원.
- 김소영·최인희·최진희·김선미·남지민. (2015). 「아이돌봄지원사업 발전방안 연구」, 여성가족부·한국여성정책연구원.
- 김정란·여효선. (2015). 「광주지역 아이돌봄 서비스 활성화를 방안 연구」, 광주여성재단.
- 백경희. (2012). 「울산광역시 아이돌봄 지원사업의 개선방안에 관한 연구」, 울산대학교 정책대학원, 석사학위논문.
- 신영희. (2016). 「행복한 아이돌보미의 돌봄 경험에 관한 현상학적 연구」, 울산대학교 대학원 석사학위논문.
- 이윤정. (2014). 「아이돌봄 지원사업 서비스 문제 개선을 위한 탐색」, 호서대학교 인문학연구소, 인간과 사회 제33집, p77-95.
- 이정원·최효미·이혜민. (2018). 「아이돌봄 서비스 수요 분석 및 대응방안 연구」, 육아정책연구소.
- 장참샘. (2014). 「아이돌봄 서비스의 이용경험 연구-서비스이용의 어려움과 대처방식」, 전남대학교대학원 박사학위논문.
- 조주은. (2014). 「아이돌봄 서비스 사업의 현황과 개선방안」, 국회입법조사처.
- 홍미희. (2011). 「인천시 아이돌보미 서비스 실태와 발전방안」, 인천발전연구원.
- 경상북도. (2020). 「2020년도 업무편람」.
- 여성가족부. (2019). 「2019 아이돌봄 지원사업 안내」.
- 여성가족부. (2020). 「2020 아이돌봄 지원사업 안내」.
- 국민일보. (2019.4.26.). “아동학대 한 아이돌보미 2년 자격정지...돌보미 활동이력도 공개”.
- 일간투데이. (2019.11.26.). “30대 기혼여성 퇴사 사유 1위 ‘육아’”.

경상북도 여성농업인 생애주기별 지위 실태

박 민 정(경북여성정책개발원 연구원)



1. 서론 - 연구 배경 및 목적

경북 여성 농업인에 대한 일반 인식

3%의 여성농민만이 제도적
틀(공동경영주) 안에서 농업,
무급종사자로 농사는 짓지만
농민은 아님

최소한의 안전망인
국민연금 가입률 여성
농민 중 16%에 불과.

여성농민들
나이가 들수록 가난.
평생 노동으로 각종
집환을 달고 살아가며,
낮은 사회경제적 지위.

여성 농업인의
사회 경제적
지위는 여전히
열악하거나
주변적

일과 가사일의
이중부담으로 인한 어려움,
과중한 노동부담, 복지시설
및 제도 부족, 제한적인
사회참여, 낮은 여성경영주
비율과 낮은 직업적 지위
인식

자료 : 여성신문, 여성농업인 복지향상을 위한 정책 방안 연구(2019, 진혜민)

1. 서론 - 연구 배경 및 필요성

사회적 배경

- ▶ 농촌 인구 감소
→ 여성 노동가치 중요성 증대
- ▶ 여성의 사회적 역할 중요성 증대

제도적 배경

- ▶ 1960년대 세계적으로 여성 정책에
대한 성주류화 접근 등장
- ▶ 1995년 국내 여성발전기본법 제정

2001년부터 여성 농업인 육성 기본 계획 시행

- ▶ 무급 노동자, 가족종사자로만 인식되던 여성 농업인 의미 재조명

2000년 이후 농업 및 농촌 환경 변화로 인한 여성 농업인 역할 확대

- ▶ 여성 농업인의 역할 농업 구조와 사회 구조에 의해 더욱 가속화
밭과수 농사 증가, 6차 산업 발달 + 고령여성 돌봄 수요 증가

1. 서론 - 연구 배경 및 필요성

➤ 여성 농업인 → 생애주기와 농업진입 단계에 따라 여성 농업인 유형화



➔ 여성농업인 유형별 실태 분석 및 정책 수요 차 고려한 정책 발굴 필요

1. 서론 - 연구 배경 및 목적

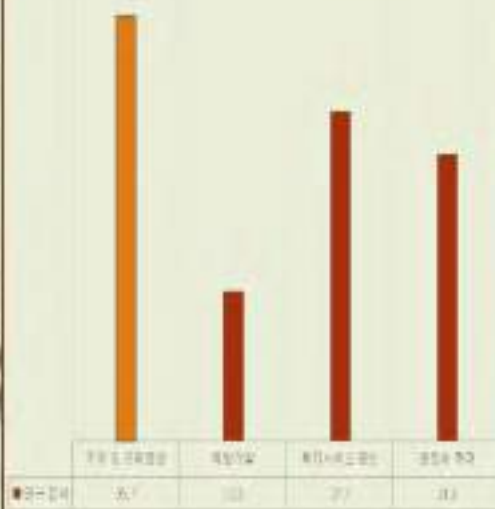
최대 농업 인구의 농도 경복

- 전국 농가인구(224만명)의 16.2%, 여성 농가인구(112만명)의 16.5%(18만명)
- 전체 도 중 여성농업인 정책 예산 하위권

- ➔ 실효성 있는 맞춤형 정책 발굴을 위해 생애 주기별로 세분화된 여성 농업인 실태 및 정책 수요 분석 필요
- ➔ 이를 통해 여성농업의 삶의 질 향상 및 농촌 거주 지속성 확보

I. 서론 - 선행연구

- 키워드를 활용한 2008년 이후 여성농업인 연구 동향



1. 임진영, 최용호, 박지연(2019) 여성농업인의 명농 활동 실태와 정책과제

2. 김혜정, 김윤형, 박서운 (2019) 여성농업인 육성정책 추진체계 개선방안 연구

→ 다양한 여성 농업인의 수요를 반영하지 못하며, 20년간의 지위향상을 위한 전략 과제 실행에도 불구하고 여전히 낮은 지위의 문제 지적

이를 극복하기 위해 다양한 여성 농업인의 실질적 지위 향상을 위한 유형별 정책 방안 모색 강조

II. 여성농업인 지위 향상을 위한 정책 변화



II. 여성농업인 지위 향상을 위한 정책 변화

여성농업인의 직업적 지위 보장 제도 변화(2~4차)

	2차	3차	4차
농업 경영체	농업종사 배우자 등록	농업종사자 등록	공동 경영주 등록
기타	농업인 확인서 발급	국민연금 가입	

II. 여성농업인 지위 향상을 위한 정책 변화

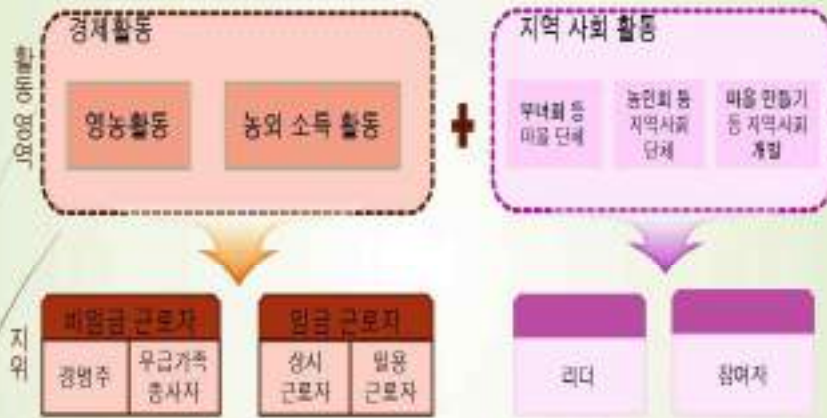
4차 육성 기본계획의 여성농업인 지위 향상 과제

1. 생활속 양성 평등 실현: 공동경영주 제도나 국민 연금 가입 확대와 지자체 조례 등 제도 및 인식 개선
2. 여성농업인 정책 참여 확대: 정부·지자체 등 정책 위원회 여성 참여 비율(40%) 확대, 정책 자문 기능 강화 등
3. 성인지 교육 및 각종 농정 시책·사업에 대한 성별영향분석평가 내실화 등

→ 이 중 핵심은 직업적 지위 보장 제도와 여성 농업인의 정책 참여 확대

II. 여성농업인 지위 향상을 위한 정책 변화

여성농업인 활동 영역과 지위

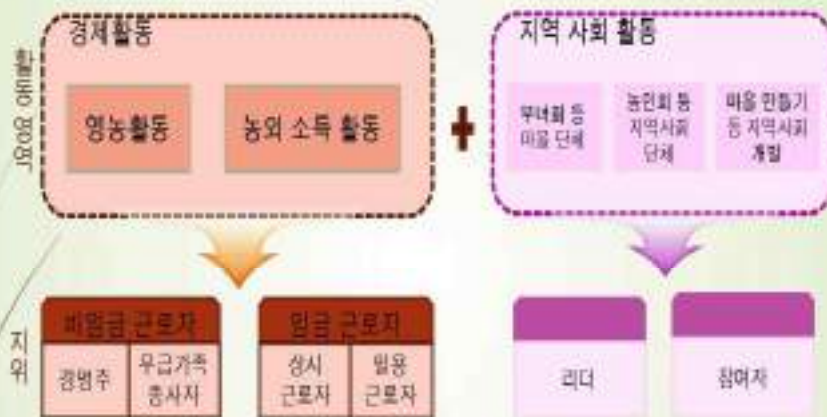


여성 농업인의 사회 경제적 활동 증가에 따른 직업적 지위와 사회적 지위 보상

- 직업적 지위는 공동경영주 제도나 농업인 인정 제도와 같은 법적 지위를 통해 획득

II. 여성농업인 지위 향상을 위한 정책 변화

여성농업인 활동 영역과 지위



여성 농업인의 사회 경제적 활동 증가에 따른 직업적 지위와 사회적 지위 보상

- 직업적 지위는 공동경영주 제도나 농업인 인정 제도와 같은 법적 지위를 통해 획득

Ⅲ. 생애주기별 경북 여성 농업인 지위 실태

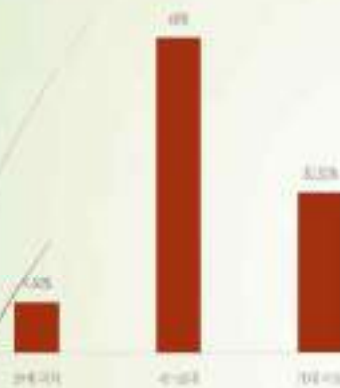
2008년 전문적인 여성 농업인으로 인식 38.6% 2013년 공동경영주 또는 경영주로의 인식 42%

도별 여성농업인 직업적 지위 현황

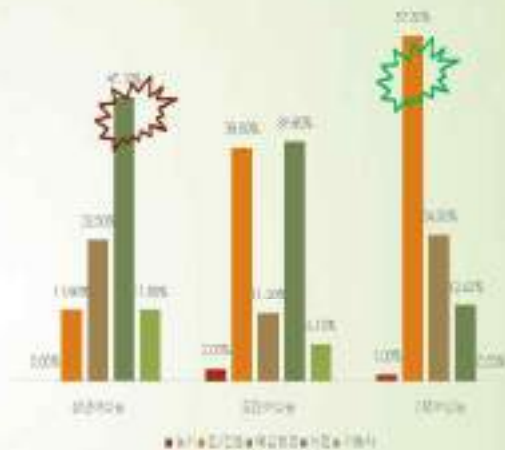
	여성농업인								
	농업인수	경영주	경영주직						
			인원	(%)	경영주의 농업인		배우자	공동경영주	기타
					인원	(%)			
전국	1,113,990	465,693 (41.6)	653,907 (58.4)	655,496 (49.6)	31,671 (2.8)	66738 (8.3)			
경기도	119,000	52,124 (41.8)	69,542 (58.1)	60,946 (50.8)	1,191 (1.0)	7506 (8.3)			
강원도	66,398	24,800 (36.9)	41,898 (63.1)	34,892 (52.5)	2,280 (3.4)	4748 (7.1)			
충청북도	70,296	26,332 (37.5)	43,924 (62.5)	38,041 (55.0)	741 (1.1)	4942 (8.5)			
충청남도	128,919	48,779 (37.8)	80,140 (62.2)	66,227 (51.4)	5,676 (6.4)	8237 (8.4)			
전라북도	103,304	43,409 (42.1)	59,836 (57.9)	51,292 (49.7)	2,485 (2.4)	8078 (5.9)			
전라남도	156,257	71,825 (45.1)	87,432 (54.8)	72,188 (46.3)	6,734 (4.2)	8519 (5.3)			
경상북도	166,507	70,002 (37.7)	115,906 (62.3)	87,251 (52.4)	5,593 (3.2)	12901 (8.8)			
경상남도	143,733	63,554 (44.2)	80,179 (55.8)	67,430 (46.9)	4,293 (3.0)	9458 (5.9)			
제주특별자치도	33,962	13,379 (39.5)	20,483 (60.5)	17,147 (50.6)	1,481 (6.4)	1655 (5.5)			

자료: 농림축산식품부, 2013년 1월 농촌조사결과

Ⅲ. 생애주기별 경북 여성 농업인 지위 실태 - 2018년 여성농업인 실태 조사 경북 자료 분석



생애주기별 조사대상 비중



명의 자산

2018 여성농업인 실태조사 경북 여성농업인 339명 원자료
농업인 지위 지표 중심으로 생애주기별 통계분석

고령농 - 부동산 비중 크지만, 보험 비중 낮음.

Ⅲ. 생애주기별 경북 여성 농업인 지위 실태 - 2018년 여성농업인 실태 조사 경북 자료 분석



Ⅲ. 생애주기별 경북 여성 농업인 지위 실태 - 2018년 여성농업인 실태 조사 경북 자료 분석

농외 소득 활동 참여 현황 및 활동 희망 분야(농외 소득 분야)

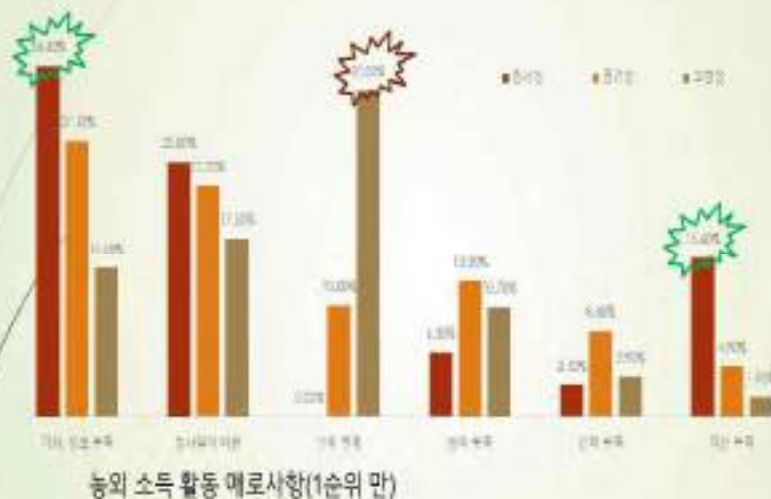
구분		39세 이하		40-69세		70세 이상		합계	
		명	비율	명	비율	명	비율	명	비율
농외 소득 분야	농업 임금 노동	13	40.6%	93	45.8%	29	28.2%	135	39.9%
	농산물 판매	5	15.6%	78	38.4%	16	15.5%	99	29.3%
	농산물 가공	1	3.1%	31	15.3%	1	1.0%	33	9.8%
	시간제 근무 또는 마르바이트	4	12.5%	9	4.4%	0	0.0%	13	3.8%
	자영업	0	0.0%	5	2.5%	0	0.0%	5	1.5%
	일반직강취업	1	3.1%	3	1.5%	0	0.0%	4	1.2%
	농촌관광사업	0	0.0%	3	1.5%	0	0.0%	3	0.9%
희망 활동 분야 (1+2순위)	농산물 판매	9	26.1%	103	50.7%	19	18.4%	131	38.8%
	농업 임금 노동	13	40.6%	73	36.0%	28	27.2%	114	33.7%
	농산물 가공	4	12.5%	68	33.5%	6	5.8%	78	23.1%
	자영업	7	21.9%	51	25.1%	5	4.9%	63	18.6%
	농촌관광사업	6	18.8%	44	21.7%	7	6.8%	57	16.9%
	시간제 근무 또는 마르바이트	14	43.8%	18	8.9%	3	2.9%	35	10.4%
	일반직강취업	8	25.0%	17	8.4%	3	2.9%	28	8.3%

Ⅲ. 생애주기별 경북 여성 농업인 지위 실태 - 2018년 여성농업인 실태 조사 경북 자료 분석

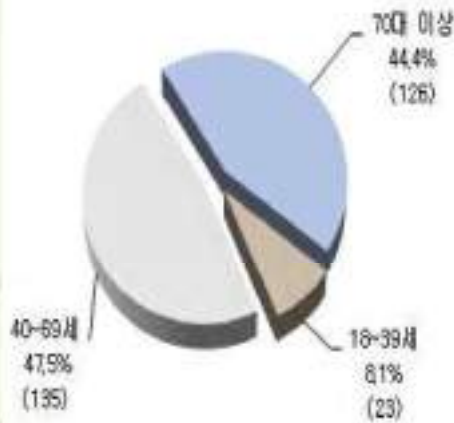
농외 소득 활동 참여 현황 및 활동 희망 분야(농외 소득 분야)

구분		39세 이하		40~60대		70대 이상		합계	
		명	비율	명	비율	명	비율	명	비율
농외 소득 분야	농업 임금 노동	13	40.6%	93	45.8%	29	28.2%	135	39.9%
	농산물 판매	5	15.6%	78	38.4%	16	15.5%	99	29.3%
	농산물 가공	1	3.1%	31	15.3%	1	1.0%	33	9.8%
	시간제 근무 또는 마르바이트	4	12.5%	9	4.4%	0	0.0%	13	3.8%
	자영업	0	0.0%	5	2.5%	0	0.0%	5	1.5%
	일반직강취업	1	3.1%	3	1.5%	0	0.0%	4	1.2%
	농촌관광사업	0	0.0%	3	1.5%	0	0.0%	3	0.9%
희망 활동 분야 (1+2순위)	농산물 판매	9	26.1%	103	50.7%	19	18.4%	131	38.8%
	농업 임금 노동	13	40.6%	73	36.0%	28	27.2%	114	33.7%
	농산물 가공	4	12.5%	68	33.5%	6	5.8%	78	23.1%
	자영업	7	21.9%	51	25.1%	5	4.9%	63	18.6%
	농촌관광사업	6	18.8%	44	21.7%	7	6.8%	57	16.9%
	시간제 근무 또는 마르바이트	14	43.8%	18	8.9%	3	2.9%	35	10.4%
	일반직강취업	8	25.0%	17	8.4%	3	2.9%	28	8.3%

Ⅲ. 생애주기별 경북 여성 농업인 지위 실태 - 2018년 여성농업인 실태 조사 경북 자료 분석



Ⅲ. 생애주기별 경북 여성 농업인 지위 실태 - 경북 여성농업인 설문 조사 자료 분석



응답자 현황 (n=284)

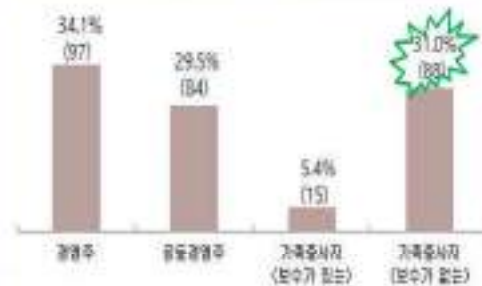
2020년 10월 12일 ~ 2020년 10월 30일 설문

300명 대상으로 설문조사 실시(284부 회수)



Ⅲ. 생애주기별 경북 여성 농업인 지위 실태 - 경북 여성농업인 설문 조사 자료 분석

여성 농업인 지위 인식

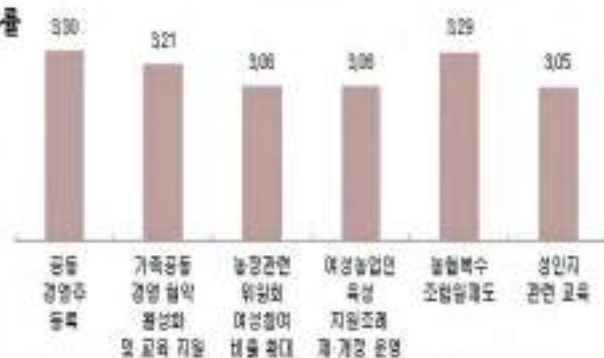


구분		직업인으로서 지위								전 계	
		경명주		공동경명주		가족종사자 (보수가 있는)		가족종사자 (보수가 없는)			
		명	비율	명	비율	명	비율	명	비율	명	비율
연령	18~39세	8	34.8	4	17.4	5	21.7	6	26.1	23	100.0
	40~69세	27	20.0	59	43.7	6	4.4	43	31.9	135	100.0
	70대 이상	68	54.0	15	11.9	4	3.2	39	31.0	126	100.0

Ⅲ. 생애주기별 경북 여성 농업인 지위 실태 - 경북 여성농업인 설문 조사 자료 분석



양성이 평등한 농업 농촌 구현을 위한 제도별 인지 및 이용률



양성이 평등한 농업 농촌 구현을 위한 제도별 필요도

Ⅲ. 생애주기별 경북 여성 농업인 지위 실태 - 경북 여성농업인 설문 조사 자료 분석

구 분		공동경영주 등록을 한 이유										전체	
		이웃이나 주변의 권유로		남편의 권유로		나의 권리라고 생각해서		실질적 혜택 때문에		참여단체 및 회의에서 권유로			
		명	비율	명	비율	명	비율	명	비율	명	비율		
연령	18~39세			1	66.7	2	33.3					6	100.0
	40~69세	3	4.8	10	30.6	34	60.0	8	12.9	1	1.6	62	100.0
	70대 이상	2	12.5	63	41.3	1	6.3					16	100.0

구 분		공동경영주 등록을 하지 않은 이유													
		관심이 없어서		남편이 반대해서		형식적으로 느껴져서		해도 효과가 없을 것 같아		하는 방법을 잘 몰라서		기타		전 계	
		명	비율	명	비율	명	비율	명	비율	명	비율	명	비율	명	비율
연령	18~39세	7	41.2			2	11.8			2	11.8	6	35.3	17	100
	40~69세	35	47.9	2	2.7	5	6.8	10	13.7	13	17.8	8	11.0	73	100
	70대 이상	57	51.8	2	1.8	1	0.9	5	4.5	8	7.3	37	33.6	110	100

공동 경영주 등록 나의 권리라는 인식 고령층보다 젊은층 높아, 특히 중년 여성 농업인의 절반 권리 인식 UP

관심 없음, 효과에 대한 의문 등 등록 미비 원인을 고려하면 실질적 혜택 필요성이 공동경영주 등록 UP

Ⅲ. 생애주기별 경북 여성 농업인 지위 실태 - 경북 여성농업인 설문 조사 자료 분석

구 분		가족공동 경영협약을 한 이유							
		주변의 권유로		남편이나 가족의 권유로		나의 권리라고 생각해서		전 체	
		명	비율	명	비율	명	비율	명	비율
연령	18~39세					1	100.0	1	100.0
	40~69세	1	14.3	1	14.3	5	71.4	7	100.0
	70대 이상	1	100.0					1	100.0

구 분		가족공동 경영협약을 하지 않은 이유												전 체	
		관심이 없어서		남편이나 가족이 반대해서		형식적으로 느껴져서		효과가 없을 것 같아서		하는 방법을 잘 몰라서		기타			
		명	비율	명	비율	명	비율	명	비율	명	비율	명	비율	명	비율
연령	18~39세	6	27.3	1	4.5	2	9.1	3	13.6	9	40.9	1	4.5	22	100
	40~69세	56	43.8	4	3.1	14	10.9	7	5.5	45	35.2	2	1.6	128	100
	70대 이상	65	52.0	2	1.6			5	4.0	40	32.0	13	10.4	125	100

가족 공동 경영 협약 전체 248명 중 10명 협약, 중견 여성외에는 제도 활용자 각 1명.

관심이 없어서나 방법을 몰라서 등 등록 미비의 원인을 고려하면 낮은 인지의 문제, 제도의 실효성과 홍보 UP

Ⅳ. 맺는 말

1. 생애 주기별 정책 수요 차이 뚜렷

- 청년 여성농업인은 농외 소득에서 시간제 근무나 직장 취업 등 수요
- 중견 여성농업인은 농외 소득에서 농산물 판매, 가공 등 농업 관련 소득 창출 수요
- 활동 애로사항에서 청년농은 자본 부족, 고령농은 신체한계

2. 2016년 공동 경영주 제도 실시와 홍보로 인해 여성 농업인 지위 인식 향상

3. 직업적 지위 인식과 법적 지위 보장 연계

- 공동경영주 등록과 가족공동 경영협약 등의 실질적 혜택 부재가 확산의 한계점

2020년 한국정부학회 동계학술대회

오전 세션2 -
포스트 코로나
지역발전의 과제(Ⅱ)

포스트 코로나 시대의 지방자치단체 간 재정협력 방안의 모색:

재정협력 방안 모색을 위한 첫 번째 단계로서 정확한 재정분권
수준의 측정이 필요

윤 태 섭(충북대)

코로나 19로 인한 재난지원금의 지급을 둘러싼 논의는 국가 및 지방자치단체의 재정여건에 대한 관심의 증가를 가져왔다. 특히 지방자치단체 수준에서 증가하고 있는 제정지출을 감당할 수 있는가가 주된 관심으로 떠오르고 있다. 지방자치단체의 재정여건에 대한 논의는 재정분권의 수준에 대한 논의로부터 시작된다. 우리나라 지방자치단체의 재정분권을 대표하는 지표는 재정자립도와 재정자주도이다.

그러나 재정자립도와 재정자주도의 경우 세외수입 과목변경으로 인한 제도 변경 후 지표 산출 상 왜곡이 발생하고 있다. 이에 지방자치단체의 재정분권 수준을 정밀하게 나타낼 수 있는 신규지표의 발굴이 필요하다. 이에 본 연구는 지방자치단체 재정분권 및 재정여건에 대한 이론적 내용 검토를 진행한 후 지방자치단체의 재정분권의 현재적 수준을 객관적으로 측정할 수 있는 활용 가능한 측정지표를 제안하고자 한다.

주제어: 지방자치, 지방재정, 재정여건, 재정분권

I. 들어가며

코로나 19로 인한 재난지원금의 지급을 둘러싼 논의는 국가 및 지방자치단체의 재정여건에 대한 관심의 증가를 가져왔다. 특히 지방자치단체 수준에서 증가하고 있는 제정지출을 감당할 수 있는가가 주된 관심으로 떠오르고 있다.

지방자치단체의 재정여건에 대한 논의는 지방자치단체 전체 국가재정에서 어느 정도 수준의 재정규모를 차지하고 있느냐 하는 재정분권 수준에서부터 시작된다.

재정분권은 다른 분야의 지방분권과 마찬가지로 1991년 지방의회가 구성되면서 시작되었다. 지방의회가 구성됨으로써 지방자치단체의 예산 및 결산에 대해 심의하기 시작하였으며 조례를 통하여 수수료, 이용료 등과 같은 경상세외수입 요율을 정하게 되었다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 지방분권은 지방자치의 실질적인 구현에 충분한 수준을 확보하고 있지 못한 것으로 평가되고 있다. 사무배분의 경우 국가 전체 대비 자치사무가 30% 수준에 머무르고 있으며, 특히나 지방재정의 경우 다수의 지방자치단체가 자체수입으로 인건비 해결조차 어려운 실정이다. 이외에도 다양한 국가차원의 통제에 의해 지방자치단체의 자율적인 운영이 제약되고 있다.

현재 우리나라 지방자치단체의 재정분권 수준을 나타내는 대표지표는 재정자립도와 재정자주도이다. 이외 재정력 측정지표로 재정력지수가 있지만 활용도 측면에서 재정자립도와 재정자주도가 대표지표 역할을 하고 있다. 재정자립도는 1965년부터 활용되기 시작하였으며 이를 보완하기 위해 2006년부터 재정자주도를 병행하여 사용하고 있다. 재정자립도는 지방자치단체 총수입 중 자체수입의 비율을 의미하며 재정자주도는 지방자치단체 총수입 중 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 재원의 비율을 말한다.

이렇듯 재정자립도와 재정자주도가 지방자치단체 재정여건 및 분권수준을 나타내는 대표지표로 활용되고 있으나 지방자치단체 재정의 실질적 자립수준, 재정여건 및 분권수준을 나타내는데 한계를 가지고 있다. 특히 재정자립도와 재정자주도의 경우 세외수입 과목변경으로 인한 제도 변경 후 지표 산출 상 왜곡이 발생하고 있으며 이로 인해 통계의 일관성 및 활용성에 있어서 문제가 발생하고 있다. 이에 지방자치단체 재정여건 및 분권수준을 정밀하게 나타낼 수 있는 신규지표의 발굴이 필요하다는 주장이 꾸준히 제기되고 있다.

이에 본 연구에서는 재정분권에 대한 이론적 내용에 대한 검토를 진행한 후 현행 지방자치단체 재정여건 및 분권 수준 측정 지표 중 대표적 지표인 재정자립도 및 재정자주도 산정방식에 대해 검토하고자 한다. 그 다음으로 우리나라 지방자치단체의 재정분권의 현재적 수준을 객관적으로 측정할 수 있는 활용 가능한 재정분권 측정지표에 대한 제안을 하고자 한다.

II. 재정분권 및 재정분권 수준 측정

1. 재정분권

재정분권이란 국가와 지방자치단체 간 재정관계에서의 권한과 책임을 국가에서 지방자치단체로 이양하는 것을 의미한다(윤영진, 2007). 재정분권이란 지방자치단체의 재정상 권한과 책임의 강화를 의미하며, 결국 재정분권은 재원확보와 재정운동을 지방자치단체의 책임과 판단에 의해서 행하는 것을 의미한다(윤영진, 2007).

다시 말하면, 재정분권이라 함은 지방자치단체가 필요한 재정적 자원을 스스로 조달하고, 이를 자기의 자유로운 의사와 판단에 의해 주민이 필요로 하는 서비스에 사용하는 것을 의미한다(임성일, 2019).

따라서 재정분권의 개념에는 재정상의 자율적 결정권과 자기 책임성이 포함된다(윤영진, 2007). 일반적으로 재정분권은 지방자치단체의 존립을 위한 기능수행에 있어 물적 토대를 제공하는 분권의 본질적 요소에 해당한다(최병호, 2007).

이러한 재정분권의 추진에 있어서의 핵심은 국가가 지방자치단체에 대해 세입 및 세출에 관한 재정적 권한과 기능을 이양하는 것이다(하능식, 2017). 그리고 이러한 재정분권은 국가-지방 간 재정적 권한의 배분 뿐 아니라 지방자치단체가 국가의 간섭과 통제를 받지 아니하고 권한을 행사 할 수 있는 정도를 나타내기도 한다

(임성일, 2019). 이러한 관점에 의해 재정분권은 재원확보의 자주성에 해당하는 세입분권과 재정자원의 자율적 지출에 해당하는 세출분권의 두 차원으로 구분할 수 있다(윤영진, 2007).

1) 세입분권

세입분권이란 지방자치단체가 자체적으로 재원을 마련할 수 있는 능력을 갖는 것을 말한다. 일반적으로 세입분권의 정도는 지방자치단체 전체 재원 중에서 자체재원이 차지하는 비중을 통해 알 수 있다. 지방자치단체가 자체적으로 조달할 수 있는 세입원에는 지방세와 세외수입, 지방채가 있다. 이들 자체재원의 비중이 전체 세입 중에서 어느 정도를 차지하는가가 세입분권의 척도가 된다(최병호, 2007).

전체 재원 중에서 자체재원이 차지하는 비중을 의미하는 세입분권 척도 이외에 질적 측면에서 자체재원의 조달에 대한 자율적 결정권 역시 중요하다. 자체재원 조달에 대한 자율적 결정권에는 과세자주권, 자율적 요금결정권, 기채자주권 등이 있다.

첫째, 과세자주권은 지방자치단체가 스스로 지방세의 세목, 세율 등을 결정할 수 있는 권한을 말한다(최병호, 2007). 과세자주권 측면에서 볼 때 진정한 지방세는 지방자치단체가 과세표준과 세율을 자주적으로 결정하고 스스로 징수하며, 그 세수가 지방자치단체에 귀속되는 조세를 말한다(최병호, 2007).

둘째, 자율적 요금결정권은 세외수입과 관련된다. 자율적 요금결정권은 세외수입의 주요 원천인 공공요금을 지방자치단체가 스스로 결정할 수 있는 권한을 말한다(윤영진, 2007).

셋째, 기채자주권은 지방채를 발행할 때 지방자치단체가 스스로 결정할 수 있는 권한을 의미한다.

따라서 세입분권이란 자체재원의 비중이 전체 세입 중에서 어느 정도를 차지하는가와 더불어 이들 자체재원 조달에 대한 자율적 결정권을 어느 정도 보유하고 있는가가 중요한 요소라 할 수 있다.

2) 세출분권

세출분권이란 국가와 지방자치단체 간 재정관계에 있어서 실질적으로 지방자치단체가 지출하고 있는 재원의 비율을 말한다. 세출분권을 논함에 있어 형식적 배분과 실질적 배분이 중요한데, 형식적 배분은 지방자치단체가 자주재원에 의해 충당하는 재원을 의미한다. 반면에 실질적 배분은 자주재원으로는 지방자치단체의 재정수요를 충당하기에 부족하기 때문에 국가나 상위 지방자치단체가 이전하는 의존재원을 포함한다(윤영진, 2007).

따라서 형식적 의미의 재원배분과 실질적 의미의 재원배분 간의 차이가 크면 지방자치단체의 재정의존도가 높음을 의미하며(윤영진, 2007), 지방자치단체의 세출자율성이 낮다는 것을 의미한다.

또한 세출분권에 대해서는 질적 측면이 중요하다. 질적 측면의 세출분권에서는

재정운영의 자주성이 중요시 된다(임성일, 2019). 즉, 예산편성, 집행, 재산관리 및 지출에 있어서의 회계관리 등 측면에서의 자율성이 질적 측면에서의 세출분권이다(윤영진, 2007).

3) 재정분권의 시사점

재정분권의 이론적 틀은 재정연방주의(Fiscal federalism)를 중심으로 전개되었다(윤태섭, 2017). 재정연방주의는 중앙정부와 지방정부의 역할과 권한이 명확히 나뉘어져 있다는 가정 하에, 각 정부는 각각의 고유기능과 이의 수행을 위한 자원 조달체계를 보유하게 되었다고 본다.

그러나 시간이 흐름에 따라 정부 간 관계를 둘러싼 환경이 변화하며 이에 대응하는 정부 간 기능배분 및 재정관계 역시 변화한다. 특히 1990년대 이후 공공부문의 효율성 저하가 주요 정책이슈로 등장하면서 이를 해결하기 위한 측면에서 분권화가 강조되었고, 복지·교육 등 각종 공공서비스 공급에 있어 지방정부의 기능과 역할이 확대되고 있다(김필현, 2014).

이러한 공공서비스 공급의 분권화에 대한 논의의 기반은 Tiebout(1956) 모형에서 찾을 수 있다. Tiebout에 의하면 지역 주민들은 자신의 선호에 부합되는 서비스를 공급하는 지역으로 거주지를 옮긴다. 즉 지역 간 이동성(voting with one's feet)이 존재할 경우 지방정부의 공공재에 대한 유권자의 선호가 지역 간 이동으로 나타나기 때문에, 지방정부 간 공공서비스 공급에 있어 비용 효율화 경쟁이 촉진된다는 것이다(권오성, 2009).

공공재의 분권화된 공급에 관해서는 Oates(1972)의 논의도 있다. Oates에 의하면 지방정부는 공공서비스 공급에 수반되는 비용과 효용에 대해 중앙정부 대비 더 많은 정보를 가지고 있어 중앙정부가 모든 구역에 일률적으로 정해진 수준의 공공재를 공급하는 것 보다, 지방정부가 해당지역의 파레토 효율 수준의 산출물을 공급하는 것이 더 바람직하다는 것이다(전상경, 2009). 즉, 지방정부가 유권자들의 요구를 더 잘 반영하므로 분권화를 통해 공공서비스 공급에 효율성이 강화될 수 있다는 것이다.

이처럼 공공재의 공급 기능을 지방정부가 수행하기 위해서는 재정도구, 즉 재원이 필요한데, 지방정부가 재원조달을 위해 갖는 전형적인 수단은 지방세이다. 지방정부는 해당 사무 및 사업을 수행하는데 필요한 재원을 지방세로 충당하며, 이외 세외수입을 지방세 수입의 보완수단으로 활용한다.

그러나 공공서비스 공급의 분권화에 따른 지방정부의 재원마련 과정에는 두 가지 측면에서 불균형 문제가 발생한다. 이는 중앙정부와 지방정부 간 발생하는 수직적 재정불균형과, 지방정부 간 발생하는 수평적 재정불균형으로 구분할 수 있다(김필현, 2014).

먼저 중앙정부와 지방정부 각 정부 단위별로 지출과 수입의 구조적 괴리에 의해 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)의 문제가 발생한다. 조세 원칙상 지방세로 과세할 수 있는 세원은 국세에 비해 매우 제한적이므로, 지방정부가 조달할 수 있는 재원의 규모는 매우 한정적일 수밖에 없다. 즉 지방정부의 재원확보 능력

과 공공서비스 공급 의무와 불일치가 발생함으로써 지방재정에 제약을 초래하는 것이다. 따라서 중앙에서 지방으로 공공재의 공급 기능이 확대될 경우 지방정부는 이에 필요한 재원을 충분히 조달할 수 없는 어려움에 처하게 된다.

한편 수평적 재정불균형(horizontal fiscal imbalance)은 지방정부 상호간에 발생하는 문제로, 지역 간 현저한 경제적 격차에 따라 세원이 편재되어 있어 지방정부 간 재원조달 능력에 있어 격차가 발생하는 것이다. 세원의 분포는 정치·경제적 환경, 사회구조 등 다양한 요인에 의해 결정되며, 지방정부의 세입을 통한 재원조달에 있어 차이를 발생시킨다(김필현, 2014). 이러한 지방정부의 재정격차를 방지할 경우 지역에 따라 주민들의 조세부담 및 공공서비스 수준 간에 차이가 발생하게 된다.

따라서 재정을 재배분하여 지방정부 간 재정력 격차를 완화하고, 모든 지방정부가 일정 수준의 공공서비스를 균등하게 공급할 수 있도록 하는 제도적 장치인 재정조정제도인 지방재정조정제도가 필요하게 된다. 즉, 지방재정조정은 지역에 상관없이 공평한 공공서비스 공급을 가능하도록 함으로써 재정력의 차이에서 오는 부작용을 방지하는 기능을 수행하는 것이다.

지방재정조정제도는 중앙정부가 지방정부를 대상으로 지역 간 재정불균형의 시정, 국가 최저수준의 서비스 제공을 보조하기 위한 기초적인 공공서비스 공급, 지역 간 누출효과의 보장, 그리고 특정 정책추진의 촉진 등을 목적으로 행하는 재원이전을 일컫는다(임성일, 2019).

특히 우리나라의 지방재정조정제도는 지방자치단체가 최소한의 행정서비스 공급 수준을 유지하는데 필요한 재원을 보장해주면서 동급 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하기 위해 국세수입 또는 광역지방자치단체의 지방세 수입의 일부를 일정기준에 따라 하위 지방자치단체에 배분하는 것을 주요 내용으로 한다(송상훈 외, 2008).

2. 재정분권 수준의 측정

지방자치단체의 분권 수준을 측정하기 위한 핵심적인 도구는 체계적이고 합리적인 측정지표를 설정하는 것이다. 다만, 분권의 수준을 측정하는 측정지표의 설정은 측정지표의 선택에 따라 측정결과의 객관성이 달라질 수 있기 때문에 보다 합리적인 지표의 선정이 필요하다.

분권을 측정하는 다수의 지표 가운데 보다 분권 수준이 진전된 요소를 측정하는 지표를 선정하게 되면 분권의 수준이 전반적으로 높게 측정되는 결과를 초래할 수 있으므로 지표의 대표성이 중요한 의미를 갖는다.

분권수준의 측정지표에 대한 기존의 연구는 1990년대 이후 꾸준히 진행되어 왔다. 기존 연구에 따르면 학자들뿐 아니라 국제기구 등에서 연구목적에 따라 다양한 측정 지표들이 연구되고 제시되어 왔다.

분권수준의 측정지표에 대해서는 학자들 사이에 다수가 합의하는 지표체계가 존재하는 것은 아니다. 기본적으로 연구 또는 활용의 목적이 서로 다르기 때문에 분권 분야별 지표규모의 차이가 많으며 동일 분야에서도 학자별로 측정지표의 차이가 나타난다.

[표 1] 분권 측정 지표에 대한 기존 연구

구분	측정치표	
Zimmerman (1995) Berman & Martin(1988)	재정적 측면	- 조세부과 및 징수능력
	기능적 측면	- 기능의 추가, 삭제, 변경능력
	인사적 측면	- 인사에 관한 의사결정능력
	구조적 측면	- 추가적 권한부여 없이 조직구조를 변경할 수 있는 능력
김익식 (1990)	구조적 토대	- 지방정부의 총수 - 인구 10만명당 지방정부수 - 면적 1만km ² 당 지방정부수 - 지방정부당 평균인구규모 - 지방정부당 평균면적규모
	기능적 토대	- 정부일반회계 중 지방정부지출비율 - 총교육비지출 - 총의료비지출 - 총주택·지역후생비지출 - 총사회복지지출 - 기타 서비스지출에 대한 지방정부지출비율
	재정적 토대	- 정부의 세입(자체세입+보조금)중 지방정부세입의 비율 - 정부의 자체세입(경상수입+자본수입, 보조금 제외) 중 지방세입의 비율 - 정부세수입 중 지방세수입의 비율
	인사적 토대	- 전체 공무원 중 지방공무원의 비율
Wolman and Goldsmith (1990)	제도적 지위	Ultra Vires, Dillon's Rule 등
	기능배분	- 서비스책임범위 - 감독 - 서비스 표준
	중앙통제	- 재정적 통제수준(지방세목, 세율, 지출수준, 지방채 등) - 비공식적 조언과 지침
Boyne (1993)	지출수준	- 총지출 - 순자본지출 - 자본지출
	직접서비스수준	- 정규직 공무원 수 - 공영주택 수
	시장공급수준	- 세외수입 - 기업지원에 대한 보조금 - 소득재배분 수준
빅정수 (1993)	인적 측면	- 지방행정능력으로서 전체 공무원 대비 지방정부의 공무원 비율 등
	기능적 측면	- 기능적 권한이양의 정도
	구조적 측면	- 지방정부단위의 밀집도 등
	재정적 측면	- 이전지출(교부세, 국고보조금)을 제외한 자체재원으로부터 소득을 충당하는 능력
배인명 (1993)	세입분권화율	- 총정부(주정부+지방정부)의 지방세입 중 지방정부의 세입 비율
	세출분권화율	- 총정부(주정부+지방정부)의 지방세출 중 지방정부의 세출 비율
	교육기능 분권화율	- 교육기능의 분권화율 - 총 주지방의 교육세출중 지방의 교육세출비율
IMF (2001)	국가수준의 재정분권화	- 총정부지출에서 지방정부의 지출이 차지하는 비율
	지방수준의 재정분권화	- 조세자율성 지표 : 지방정부의 총세입중에서 자체 지방세

구분	측정지표	
		- 가 차지하는 비율 - 수직적 불균형지표 : 총지방세입중에서 보조금 및 양여금이 차지하는 비중 - 비조세자율성지표 : 총지방정부세입중에서 비조세수입이 차지하는 비율
이승종 (2002)	입법권	- 지방자치법 검토
	조직권	- 지방자치법 검토
	행재정권	- 국가사무 대 지방사무 - 자치사무 비율 - 중앙과 지방간 세입배분 - 중앙과 지방간 세출배분 - 지방교부세 규모 - 의존재원시 지방교부세 비중 - 재정수입.지출측면 각종 제도변화
World Bank(2004)	주요지표	- 총정부지출 중 지방정부의 지출비율 - 총세입 중 지방정부의 세입비율 - 수직적 불균형정도 - GDP 중 지방정부의 지출비율 - GDP 중 지방정부의 세입비율
	세입/보조금지표	- 총지방정부의 세입 및 보조금 중에서 지방세 비율 - 총지방정부 세입 및 보조금 중 중앙정부 및 상위지방정부로부터의 보조금 비율
	지출구성부문	- 지방정부의 15개 부문별 각각의 지출액이 총 지방정부 지출에서 차지하는 비율
	질적지표	- 지출배정의 분권화 정도 - 세입배정의 분권화 정도 - 지방정부의 차입에 대한 분권화 정도 - 재원이전제도에 대한 분권화 정도
원구환 (2004)	기능	- 국가사무와 지방사무의 비교(개수/비율)
	조직	- 자치조직권의 법제도적 검토
	재정	- 중앙과 지방의 예산규모 및 비율 - 국세 및 지방세 비중 - 지방교부세 현황 - 지방양여금 및 국고보조금 추이
홍준현.하혜수.최영 출(2005)	조직인사	- 국가와 지방간 인적자원배분 - 국가일선기관의 비중 - 조직.인사에 대한 국가의 관여
	사무배분	- 국가와 지방간 사무배분 - 사무배분의 내실화 - 지방에 대한 국가의 관여
	재정	- 지방정부 지출 - 지방자치단체 세입 - 지방재정운영의 재량성
박미옥 (2005)	지방정부의 재정자립수준	- 재정자립도 - 국세와 지방세 비율
	공공재 및 공공서비스 공급수준	- 중앙정부 지출대비 지방정부 지출규모
	지방분권과 재정분권화 수준	- 이전재원 대비 자체재원 규모
한국행정 연구원 (2006)	조직인사	- 전체 공무원 대비 자영공무원 비율 - 자치단체 소속 4급 이상 공무원 중 국가공무원이 아닌 비율 - 전체 국가공무원 중 특별지방행정기관 공무원이 아닌

구분	측정지표	
		비율 - 전체 특별지방행정기관 공무원 정원 중 지방이양 가능한 9개 분야 특별지방행정기관 공무원이 아닌 비율 - 중앙의 승인이 없이 설치되는 조직·정원의 비율
	사무배분	- 전체사무 대비 지방(자치+위임)사무 비율 - 전체사무 대비 자치사무 비율 - 전체 위임사무 대비 자치사무로 전환된 비율 - 전체 공동사무 대비 자치사무로 전환된 비율 - 국가승인 등이 없이 규정되는 사무비율
	재정	- GDP 대비 자치단체 지출비율 - 총 정부지출 대비 자치단체 지출비율 - 총 정부 조세수입 대비 자치단체 세입비율 - 전 지방세목 중 조례로 탄력세율을 적용할 수 있는 지방세목 수 비율 - 총 국고보조금 중 포괄보조금 비율 - 총 지방채 중 중앙의 승인없이 발행한 지방채 비율 - 지방자치단체 일반회계예산 중 자주적으로 사용 가능한 재정비율(재정자주도)
	자치입법	- 법령사 전체사무 중 자치법규로 위임된 사무 비율
손희준 (2008)	세입분권	- 지방세입규모 비중 - 국세 및 지방세 비율 - 자주재원에 의한 인건비 충당율 - 재정자립도
	세출분권	- 지방세출규모 비중 - 용도제한 없는 일반재원 규모
	재정운영 자율성과 책임성	- 제도변화 지표
박정민 (2008)	세출분권	- 지방정부 지출비율 - 기능별 세출분담 비율
	세입분권	- 지방세 비율 - 재정자립도 - 수직적 재정불균형도
손희준 (2011)	세입분권	- 지방세입규모 비중 - 지방세의 비율 - 인건비 충당비율 - 재정자립도
	세출분권	- 지방세출규모 비중 - 일반재원 비중

출처: 저자작성

Ⅲ. 재정분권 수준의 측정

1. 기존 재정분권 수준 측정 지표

1) 재정자립도

(1) 산식 및 성격

재정자립도는 지방세수입과 세외수입으로 구성되는 자체수입과 일반회계 총세입

과의 비율을 의미하는 것으로 지방자치단체 재정수입 중 지방세와 세외수입 등 자체적으로 조달이 가능한 재원의 비율을 의미한다. 산출방식은 아래와 같다.

재정자립도 산출방식

▶ 적용회계 : 일반회계

- 전국평균 및 시·도별 평균 : 순계예산 규모로 산출
- 자치단체별 평균 : 총계예산 규모로 산출

▶ 산정공식

$$\frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$$

- 지방세 : 보통세 + 목적세(지방교육세 제외) + 과년도 수입
- 세외수입 : 경상적세외수입 + 임시적세외수입
- 자치단체 예산규모 : 지방세(지방교육세 제외) + 세외수입 + 지방교부세 + 조정교부금 + 보조금 + 지방채 + 보전수입 등 및 내부거래

재정자립도는 자체재원비율과 함께 지방자치단체 세입구조의 건전성 정도를 나타내는 지표로 사용된다. 또한 재정자립도는 재정이 경제활동이나 행정활동의 변화에 대응할 수 있는 탄력성을 어느 정도 가지고 있는가를 표현하는 지표로서의 기능도 가지고 있다.

(2) 유용성 및 한계

첫째, 재정자립도는 지방자치단체의 총수입, 자체수입, 의존수입과 같은 비교적 이해하기 쉬운 항목들로 구성되어 있으며 산출방식도 간단하여 이해하기 편리하며 개념이 명료하게 전달되는 장점을 가지고 있다.

둘째, 재정자립도는 지방자치단체의 재원조달 능력에 초점을 맞춘 지표로, 지방자치단체가 자체수입으로 전체 재정수입 중 얼마만큼을 충당할 수 있는가, 즉 재정수입의 몇 퍼센트를 스스로 조달할 수 있는가에 관심을 두는 지표이다. 다시 말하면, 지방자치단체가 재원조달을 국가에 얼마나 의존하는가를 파악하는데 유용한 지표이다.

셋째, 재정자립도는 국세-지방세 간 세원의 불균형으로 지방재정의 국가에의 의존성이 높아 이를 시정하기 위한 지방재정조정제도를 운용할 수 밖에 없는 현실에서 재정적 자치능력 평가지표로서 유용하다.

그러나 재정자립도는 다음의 한계점 또한 갖고 있다.

첫째, 의존재원을 부정적 변수로 간주하여 지나치게 경시하고 있다. 이로 인해 의존재원 중 지방자치단체가 실질적으로 재량권을 갖고 자주적으로 사용할 수 있는 지방교부세와 같은 재원을 고려하지 못하는 한계점을 갖고 있다.

둘째, 재정자립도는 자체수입이 총수입에서 차지하는 상대적 비율로 일반회계에 대해 측정하는 지표로서 재정운영의 자율성 혹은 재량도를 측정하는 지표이다. 따라서 지방자치단체의 재정력을 반영하지 못하는 한계를 가지고 있다.

2) 재정자주도

(1) 산식 및 성격

재정자주도는 재정자립도가 실질적으로 자주적 재원인 지방교부세를 고려하지 못하고 있는 점을 보완하기 위한 지표로서 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 갖고 사용할 수 있는 재원의 크기가 전체 세입 중 얼마나 되는가를 보여주는 지표이다. 산출방식은 아래와 같다.

재정자주도 산출방식	
▶ 적용회계 : 일반회계 ▶ 전국평균 및 시·도별 평균 : 순계예산 규모로 산출 ▶ 자치단체별 평균 : 총계예산 규모로 산출 ▶ 산정공식	
	$\frac{\text{자체수입} + \text{자주재원}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
- 자체수입 : 지방세(보통세+목적세(지방교육세 제외) + 과년도 수입) + 세외수입(경상적세외수입 + 임시적세외수입)	
- 자주재원 : 지방교부세 + 조정교부금	
- 자치단체 예산규모 : 자체수입(지방세 중 지방교육세 제외) + 자주재원 + 보조금 + 지방채 + 보전수입 등 및 내부거래	

재정자주도는 재정자립도와 유사한 방식으로 계산되기 때문에 단순성과 명료성이라는 장점을 똑같이 갖는다. 재정자립도는 재원조달 측면에서 자립성 혹은 자율성에 초점을 둔 지표인데 반해 재정자주도는 재원사용(집행) 측면에서의 자주성 또는 재량권을 중시하는 지표이다.

(2) 유용성 및 한계

첫째, 재정자주도는 재정자립도가 고려하지 못하고 있는 의존재원을 포함하여 실제 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 재원의 비율을 보여주는 지표이다.

국가(기초자치단체의 경우 광역자치단체를 포함)로부터의 이전재원(의존수입) 중 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금 등은 의존수입이기는 하지만 자의적인 판단이 아닌 객관적인 산정방식에 의해 배분되고 그 재원이 일정비율로 규정되어 있어 매년 안정적으로 확보되는 재원이라는 점에서 실질적으로 자체수입과 비슷한 성격을 갖는다.

이에 재정자주도는 재원 사용 측면에서 자주성과 재량권이 확보된 재원을 포함한 지방자치단체의 재정적 능력을 측정하는 지표이다. 따라서 재정자립도가 자체재원 조달 능력을 의미하는데 비해 재정자주도는 재원 집행 상의 자율성, 재량성이라는 재정구조의 탄력성을 측정하는 지표이다.

그러나 재정자주도 역시 재정자립도와 마찬가지로 지방자치단체 총수입에서 자주재원이 차지하는 상대적 비율로 일반회계에 대해 측정하고 있어 지방자치단체의 재정력을 반영하지 못하는 한계를 가지고 있다.

3) 재정력지수

(1) 산식

재정력지수는 지방자치단체가 표준 수준의 재정수요를 충족시킨다고 가정할 때 해당 지방자치단체가 가지고 있는 표준적인 규모의 재원으로 재정수요를 얼마나 감당할 수 있는가를 측정하는 지표이다.

재정력지수는 보통교수배 산정기준으로 사용되며 기준재정수요액과 기준재정수입액을 이용하여 측정한다.

기준재정수요액은 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지하는데 필요한 기본적인 행정수요를 의미한다. 기준재정수요액은 지방자치단체별 자연적, 지리적, 사회적 제반 여건에 맞는 합리적인 수준의 재정수요를 의미하는 것으로 기초수요액+보정수요액±수요자체노력으로 계산한다.

기준재정수입액은 기준재정수요액에 대응하는 개념으로 각 지방자치단체의 재정수입을 합리적으로 측정하기 위하여 표준수준의 일반재원수입액을 기초로 산정한 금액이다. (기준재정수입액 = 기초수입액 + 보정수입액 ± 수입자체노력)

재정력지수 산출방식

- ▶ 적용회계 : 일반회계
- ▶ 대상 : 특.광역시, 특별자치시, 도, 시, 군(특별자치도 제외)
 - * 자치구: 특.광역시별로 산출
- ▶ 자치단체별 평균 : 총계예산 규모로 산출
- ▶ 산정공식

$$\frac{\text{기준재정수입액}}{\text{기준재정수요액}}$$

- 기준재정수요 : 기초수요+보정수요±자구노력수요
 - * 일반회계 예산 중 특정재원(국고보조금, 광특, 특별교부세 등) 제외
- 기준재정수입 : 기초수입+보정수입±자구노력수입
 - * 일반회계 임시적 세외수입 제외, 특별회계 세외수입 제외

(2) 성격

재정력지수는 재정자립도, 재정자주도에 비해 다소 복잡하고 그 개념이 명료하지 않다. 왜냐하면 구성요소인 기준재정수요액과 기준재정수입액이라는 개념 자체가 다소 모호한 측면이 있으며 집계과정 또한 복잡하여 지표 자체에 대한 일반인의 이해도가 떨어지기 때문이다.

재정자립도가 재원조달의 자립성을 강조하며, 재정자주도가 재정운용의 자율성을 강조하는 반면, 재정력지수는 재정수요를 충족하는 데 있어 확보 가능한 재원규모가 얼마나 되는가 하는 점을 의미한다는 점에서 차이가 있다.

(3) 유용성

기준재정수입액에서 자체수입 규모, 재정수입확보능력, 인구규모 등을 고려하고

있다는 점에서 재정자립도, 재정자주도와 다른 유용성이 있다.

재정자립도 및 재정자주도가 지출 측면에서의 공공서비스 생산비 차이를 반영하지 못하는 데 비해 재정력지수의 경우 기준재정수요액 산정 시 적용되는 보정계수를 통해 지출측면에서의 생산비 차이를 반영한다는 장점이 있다. 또한 기준재정수요액과 기준재정수입액이라는 사전적인 예상치를 이용한다는 유용성 또한 갖고 있다.

2. 새로운 재정분권 수준의 측정

1) 기본방향

지방자치단체 재정분권 수준의 측정을 위한 기본방향은 다음과 같다. 지방자치단체의 재정분권 수준을 측정하기 위해서는 1단계로 전체 지방자치단체 수준의 재정분권 수준을 측정하고 이를 기초로 자치단체 개별 수준의 재정분권을 측정할 필요가 있다. 객관적인 분권수준 도출을 위해 정량적 측정도구를 적용하여 측정한다.

2) 전체 지방자치단체 수준의 재정분권 측정

전체 지방자치단체 수준의 재정분권 측정은 우리나라를 포함하여 지방자치를 실시하고 있는 다수의 국가들의 재정분권 수준을 비교분석하는데 활용될 수 있다. 측정대상은 OECD에 포함된 국가들을 대상으로 하고, 측정내용은 세입분권과 세출분권을 대상으로 한다.

(1) 세입분권 (Revenue)

재정분야 분권 수준에서 국가단위의 세입분권은 다음과 같은 두 가지의 측면에서 측정한다. 하나는 전체 일반정부부문의 세입에서 지방자치단체의 세입이 차지하는 비율이고, 다른 하나는 지방자치단체의 세입 중에서 지방세가 차지하는 비율이다.

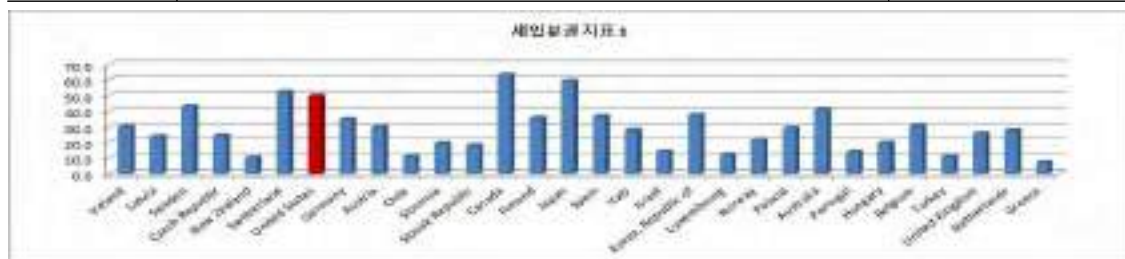
우선, 전체 일반정부부문의 세입에서 지방자치단체의 세입이 차지하는 비율을 살펴 보면 다음 표와 같다. OECD 30개 국가 중에서 한국의 지방자치단체 세입은 약 37.7%로 7위를 차지하고 있으며, 일본이나 미국에 비해서는 낮은 수준이지만 여타 국가에 비해서는 높게 나타나고 있다.

[표 2] 국가 단위 지방자치단체 세입비율

(단위 : %)

순위	국가	세입비율
1	Canada	63.5
2	Japan	59.3
3	Switzerland	52.4
4	United States	49.8

순위	국가	세입비율
5	Sweden	43.2
6	Australia	41.2
7	Korea, Republic of	37.7
8	Spain	37.2
9	Finland	36.1
10	Germany	35.2
11	Belgium	30.9
12	Iceland	30.4
13	Austria	30.3
14	Poland	29.6
15	Italy	28.4
16	Netherlands	28.1
17	United Kingdom	26.2
18	Czech Republic	24.9
19	Latvia	24.3
20	Norway	21.9
21	Hungary	19.8
22	Slovenia	19.5
23	Slovak Republic	18.3
24	Israel	14.2
25	Portugal	14.1
26	Luxembourg	12.2
27	Turkey	11.2
28	Chile	11.2
29	New Zealand	10.4
30	Greece	7.4



출처: Fiscal decentralization indicators, IMF GFS, 2012

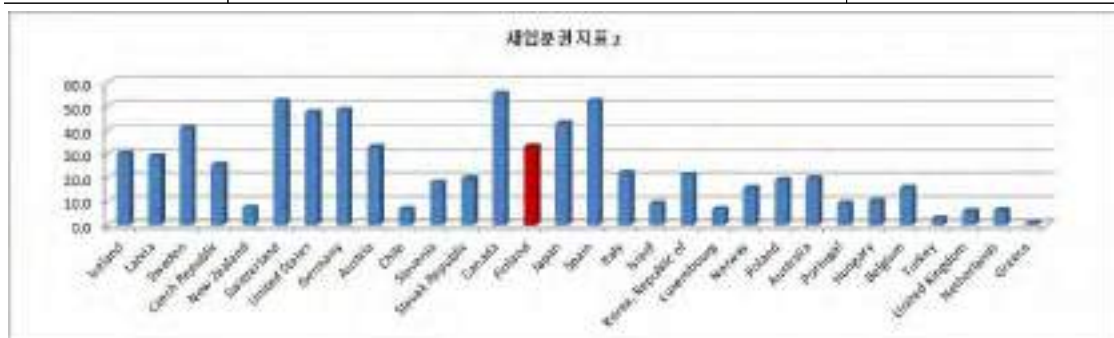
다음으로 지방자치단체 세입 중에서 지방세가 차지하는 비율은 다음 표와 같다. OECD 30개 국가 중에서 한국의 지방세 비율은 21.9%로 14위를 차지하고 있으며, 독일이나 일본 및 미국 등에 비해서는 낮으나, 영국 등에 비해서는 높게 나타나고 있다.

[표 3] 국가 단위 지자체 지방세 비율

(단위 : %)

순위	국가	지방세 비율
1	Canada	55.4
2	Switzerland	52.3

순위	국가	지방세 비율
3	Spain	52.2
4	Germany	48.5
5	United States	47.5
6	Japan	42.8
7	Sweden	40.9
8	Finland	33.0
9	Austria	32.8
10	Iceland	30.1
11	Latvia	29.0
12	Czech Republic	25.5
13	Italy	22.1
14	Korea, Republic of	21.4
15	Slovak Republic	19.7
16	Australia	19.7
17	Poland	19.0
18	Slovenia	18.1
19	Belgium	15.8
20	Norway	15.7
21	Hungary	10.2
22	Israel	9.1
23	Portugal	9.1
24	New Zealand	7.4
25	Chile	6.7
26	Luxembourg	6.7
27	Netherlands	6.2
28	United Kingdom	5.9
29	Turkey	2.8
30	Greece	1.0



출처: Fiscal decentralization indicators, IMF GFS, 2012

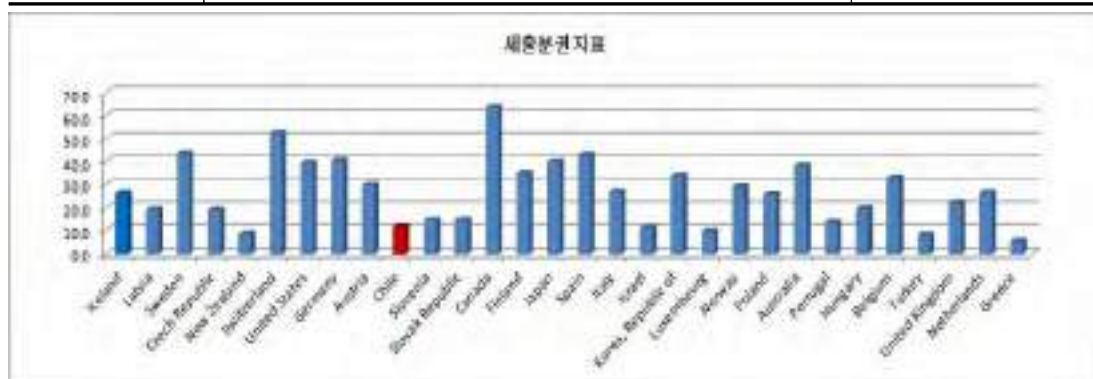
(2) 세출분권 (Expenditure)

재정분야 분권수준에서 국가단위의 세출분권은 일반정부부문의 세출에서 지방자치단체의 세출이 차지하는 비율로 측정한다. 전체 일반정부부문의 세출에서 지방자치단체의 세출이 차지하는 비율을 살펴보면, OECD 30개 국가 중에서 한국의 지방자치단체 세출은 33.9%로 10위를 차지하고 있으며, 독일이나 일본 및 미국 등에 비해서는 낮으나, 영국이나 이탈리아 등에 비해서는 높게 나타나고 있다.

[표 4] 국가 단위 지자체 세출비율

(단위 : %)

순위	국가*	세출분권
1	Canada	63.1
2	Switzerland	52.3
3	Sweden	43.3
4	Spain	42.8
5	Germany	40.6
6	Japan	39.9
7	United States	39.4
8	Australia	38.3
9	Finland	35.0
10	Korea, Republic of	33.9
11	Belgium	33.1
12	Austria	29.6
13	Norway	29.0
14	Italy	26.6
15	Netherlands	26.4
16	Iceland	26.1
17	Poland	25.7
18	United Kingdom	22.2
19	Hungary	19.9
20	Latvia	19.4
21	Czech Republic	19.2
22	Slovak Republic	14.9
23	Slovenia	14.8
24	Portugal	13.7
25	Chile	11.7
26	Israel	11.1
27	Luxembourg	9.7
28	New Zealand	8.5
29	Turkey	8.2
30	Greece	5.5



출처: Fiscal decentralization indicators, IMF GFS, 2012

- 1) 2016년 현재 OECD 회원국 35개국 중 멕시코, 덴마크, 프랑스, 아일랜드, 에스토니아 는 GFS에 자료를 제공하고 있지 않음. GFS는 최근 Fiscal decentralization indicators를 2012년에 발표

(3) 보조금 비율 (재정자립도 역수)

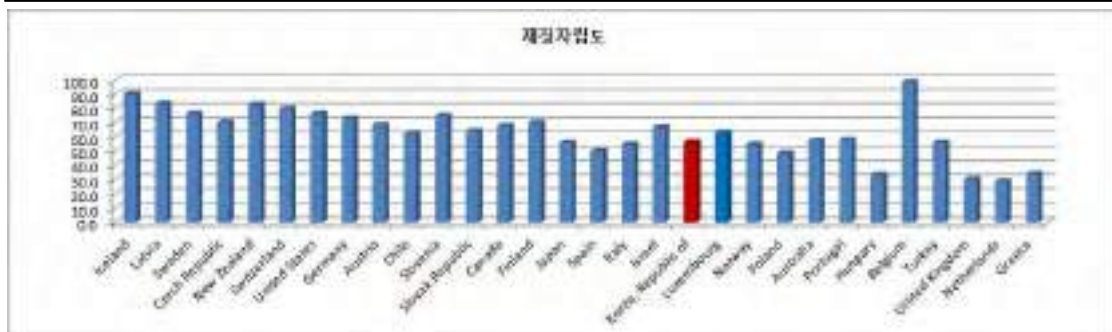
재정분권 수준의 측정에 있어서 국가단위의 보조금 비율은 지방자치단체 세입총액에서 국가로부터의 보조금이 차지하는 비율로 측정한다. 전체 지방자치단체의 세입총액에서 국가로부터의 보조금이 차지하는 비율은 다음과 같다.

전체 OECD 30개 국가 중에서 한국의 국가 보조금 비율은 57.8%로 24위를 차지하고 있으며, 영국 등을 제외한 다수의 국가들에 비해서 낮은 순위를 보이고 있다.

[표 5] 국가 단위 보조금 비율

(단위 : %)

순위	국가	보조금비율
1	Iceland	11.6
2	Germany	12.2
3	Switzerland	19.1
4	New Zealand	20.6
5	United States	22.5
6	Sweden	23.8
7	Spain	25.1
8	Austria	26.2
9	Finland	29.6
10	Portugal	31.6
11	Latvia	34.4
12	Israel	36.1
13	Slovak Republic	38.4
14	Slovenia	39.3
15	Chile	41.9
16	Czech Republic	42.1
17	Australia	42.7
18	Italy	43.3
19	Norway	43.8
20	Japan	45.5
21	Luxembourg	48.0
22	Poland	48.7
23	Belgium	57.0
24	Korea, Republic of	57.8
25	Hungary	58.6
26	Turkey	60.1
27	Greece	66.9
28	Netherlands	70.2
29	United Kingdom	70.5
30	Canada	-



출처: Fiscal decentralization indicators, IMF GFS, 2012

3) 개별 지방자치단체 수준의 재정분권 측정

지방자치단체 단위에서의 재정분권 수준의 측정은 지방자치단체의 재정분권 수준을 보다 객관적으로 파악하는 것을 목적으로 한다.

지방자치단체 단위에서의 재정분권은 세입측면과 세출측면으로 접근한다. 다만 국가단위에서와 달리 지방자치단체 단위에서는 접근 가능한 재정자료의 특성에 따라 자체세입, 지방세, 자체사업비의 개념을 활용한다. 이와 더불어 전통적인 재정분권 지표인 재정자립도 역시 지방자치단체 단위에서의 재정분권 지표로 활용한다.

(1) 세입분권 (Revenue)

가. 자체세입 비율

지방자치단체 단위에서의 자체세입의 비율은 결산자료를 활용하여 측정하며, 실제 지방자치단체가 징수한 자체세입이 세입결산액 대비 차지하는 비율로 측정한다.

자체세입비율 산출방식	
▶ 적용회계 : 일반회계	
- 결산자료 기준	
▶ 산정공식	
$\frac{\text{지방세 실제수납액} + \text{세외수입 실제수납액}}{\text{자치단체 세입결산액}} \times 100$	
- 지방세 실제수납액	지방세 총액-과년도 수입-지방교육세
- 세외수입 실제수납액	경상적세외수입

나. 지방세 비율

지방자치단체 단위에서의 지방세 비율은 지방자치단체 세입결산액 대비 지방세 실제수납액의 비율로 측정한다.

지방세비율 산출방식	
▶ 적용회계 : 일반회계	
- 결산자료 기준	
▶ 산정공식	
$\frac{\text{지방세 실제수납액}}{\text{자치단체 세입결산액}} \times 100$	
- 지방세 실제수납액	지방세 총액-과년도 수입-지방교육세

(2) 세출분권 (Expenditure)

지방자치단체 단위에서의 세출분권은 지방자치단체 전체 사업비 중 자체사업비 차지하는 비율이 얼마나 되는가로 측정한다. 지방자치단체 단위에서 자체사업비 비

율은 지방자치단체 세출결산액 중 중 법정경비를 포함한 국비사업비를 제외한 나머지 사업의 비율을 의미한다.

지방자치단체의 세출결산액 중 국비사업비는 지방자치단체가 운영하는 재정 가운데 국비사업비와 법정경비(재정보전금, 조정교부금, 상생발전기금, 재난관리기금전출금) 등 법령 및 국가의 지시에 의해 운영되는 재정사업을 의미하며, 전체 세출결산액 중 국비사업비의 비중이 높다는 것은 지방자치단체가 자율적으로 쓸 수 있는 가용재원이 적으며 국가의 지시 및 법령에 의하여 재정운영의 구속을 많이 받는다는 것을 의미한다.

자체사업비 비율 산출방식

- ▶ 적용회계 : 일반회계, 기타특별회계
- ▶ 산정공식

$$\frac{(\text{세출결산액} - \text{국비사업비 (법정경비) 결산액})}{\text{자치단체 세출결산액}} \times 100$$

- 국비사업비 (법정경비) 결산액 : 국비사업비 + 법정경비 (재정보전금, 조정교부금, 상생발전기금, 재난관리기금전출금)

(3) 재정자립도

앞서 설명한 바와 같이 재정자립도는 지방세 수입과 세외수입으로 구성되는 자체 수입과 일반회계 총수입과의 비율을 의미한다. 따라서 재정자립도는 지방자치단체의 지방세와 세외수입 등 자체적으로 조달 가능한 재원의 비율로서 지방자치단체가 얼마만큼의 재정을 국가와 대비하여 배분받고 있는지를 보여준다.

재정자립도 산출방식

- ▶ 적용회계 : 일반회계
 - 전국평균 및 시·도별 평균 : 순계예산 규모로 산출
 - 자치단체별 평균 : 총계예산 규모로 산출

- ▶ 산정공식

$$\frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$$

- 지방세 : 보통세 + 목적세(지방교육세 제외) + 과년도 수입
- 세외수입 : 경상적세외수입 + 임시적세외수입
- 자치단체 예산규모 : 지방세(지방교육세 제외) + 세외수입 + 지방교부세 + 조정교부금 + 보조금 + 지방채 + 보전수입 등 및 내부거래

IV. 나가며

재정자립도와 재정자주도가 지방자치단체의 재정력 및 재정분권의 수준을 측정하는 지표로 활용되고 있으나 지표가 갖고 있는 한계점으로 인하여 우리나라 지방자치단체의 실질적 재정분권 수준을 나타내지 못하는 한계를 가지고 있다.

현재 우리나라 지방자치단체의 재정분권 수준을 나타내는 대표지표인 재정자립도와 재정자주도의 경우 실질적 자립수준, 재정여건 및 분권수준을 나타내는데 한계를 보이고 있다. 특히, 재정자립도와 재정자주도의 경우 세외수입 과목체계 변경 등 제도 변경 이후 지표 산출 상 왜곡이 발생하고 있으며 이로 인한 통계의 일관성 및 활용성에 문제가 발생하고 있다.

이에 본 연구에서는 재정분권에 대한 이론적 내용에 대한 검토를 통해 현행 지방자치단체 재정분권 수준을 실질적으로 측정할 수 있는 지표를 제안하고자 하였다.

지방자치단체 재정분권 수준을 측정함에 있어 우선적으로 국가단위에서의 재정분권 수준 측정을 위한 지표를 제안하였으며, 그 다음으로 지방자치단체 단위에서 재정분권 수준 측정을 위한 지표를 제안하였다. 특히 지방자치단체 단위에서는 기존 수입 및 예산 중심에서 벗어나 결산자료를 활용하고자 하였으며 세출분권의 경우 지방자치단체의 자율성 개입 여부를 활용하여 자체사업 개념을 활용하여 측정지표를 제안하였다.

물론 지방자치단체 재정자료 접근에 있어서의 한계로 인하여 보다 다양한 재정분권 지표의 제안을 하지 못한 것은 연구의 한계이다. 또한 재정분권의 수준이 국가와 지방자치단체 간 기능배분의 문제와 연결되어 있어 분권의 수준에 대한 근본적 논의가 더욱 필요할 것이며 이를 통해 재정분권의 수준에 대한 접근이 달라져야 한다는 새로운 문제점을 파악할 수 있었다.

이에 후속 연구에서는 본 연구의 이러한 한계점을 직시하여 보다 활용가능하고 실질적 재정분권 수준의 정도를 나타낼 수 있는 지표의 제안을 시도해 보고자 한다.

참고문헌

- 금창호·라휘문. (2016). 정치분권의 수준과 향후과제. 「한국정책연구」, 16(1): 35-51.
- 금창호·박기관. (2014). 지방분권 국정과제의 평가와 성공적 추진전략. 「한국정책연구」, 14(1): 1-23.
- 금창호. (2013). 신정부 지방분권 국정과제의 성공적 추진전략. 「한국지방행정연구원 세미나 발표문」.
- 김주영. (2002). 경기도 기초자치단체의 재정력 분석과 결정요인 연구. 「경기논단」, 4(1): 95-111.
- 박병희. (2006). 민선자치 10년간 재정자립 지표의 추이에 대한 연구. 「재정정책논집」, 8(1): 109-128.

- 박병희·이재기. (1993). 지방재정력 측정을 위한 종합지표 산정의 신기법. 『재정논집』, 8: 133-167.
- 박완규. (1992). 지방재정 각 부문의 재정력 측정 지표 개발 및 그 유용성 검토. 『경제학연구』, 40(1): 205-227.
- 손희준. (2006). 지방자치단체의 재정역량 강화방안. 『2006년 한국지방자치학회 춘계학술대회 발표논문집』. 265-280.
- 손희준. (2006). 지방자치단체의 재정역량 강화방안-개념정립과 지표구성을 위한 시론. 『2006년 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문』. 1-16.
- 안용식·이종수. (1997). 지방재정력 측정을 위한 모델개발과 FMS 컴퓨터 프로그램의 설계. 『지방재정학보』 2(1): 127-147.
- 오연천. (1988). 지방재정자립도 산정방식의 한계와 지방재정력 측정지표의 활용방안. 『행정논총』, 26(2): 267-293.
- 이광수·김일태·구재운. (1993). 지방재정력 및 경제력 측정지표에 관한 실증연구. 『한국지역개발학회지』, 5(1): 1-26.
- 이상용·오희환·이효. (1988). 『지방재정력 측정지표에 관한 연구』. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 임성일. (1991). 재정자립도에 대한 비판과 재정력 측정에 대한 이론적 접근. 『지방행정연구』 6(2): 2061-2071.
- 임성일. (1997). 『지방자치단체의 재정력 측정 모델 개발』. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 정기섭·엄지운. (2004). 지역경제력 측정을 위한 대리지표의 개발에 관한 연구. 『사회과학연구』 11(1): 170-193.
- 주만수. (2008). 지방재정의 형평성 분석과 재정력 순위변동. 『한국지방재정학회 세미나자료집』.

경북 에너지클러스터 성과분석과 개선방안

박병식(동국대) · 박윤지(동국대학교 지역정책연구소)



1. 서론

1절. 연구배경 및 목적

- 최근 에너지 수요의 지속적인 증가와 온실가스 배출량을 감소시키기 위한 신기후변화 체제의 등장 - 청정한 신재생에너지의 활용 요청, 정보통신기술(ICT)의 발달과 더불어 산업간 융복합화 추진
- 에너지 환경의 변화에 대응하기 위해 정부는 2017년 말 재생에너지 3020 이행계획을 발표 - 각 지자체별 신재생에너지 클러스터 조성 활동 추진 - 유사중복적인 사업 추진으로 국가적 자원낭비 - 에너지클러스터 사업의 체계적 운영방안 요청
- 중앙정부는 에너지산업의 효과적 육성을 위해 2017년 12월 12일 [에너지산업융복합단지의 지정 및 육성에 관한 특별법] 제정
- 중앙정부 정책의 효과적 시행을 위해 에너지클러스터 사업을 일찍 추진했던 경상북도의 추진활동을 점검할 필요 - 경상북도는 2007년도 「동해안 에너지클러스터 조성 기본계획 수립에 관한 연구」를 바탕으로 원자력 에너지클러스터 사업과 신재생 에너지클러스터 사업 추진
- 본 연구에서는 경상북도의 에너지클러스터 사업의 성과를 분석하여 미비한 점의 원인을 조사하여 개선방안을 제시- 중앙정부의 에너지산업 정책에 대한 경상북도 에너지산업의 지속가능한 발전방안 제시

1. 서론

2절. 연구범위 및 수행체계

연구범위

- 연구의 공간적 범위는 경북지역을 대상으로 하며, 연구의 시간적 범위는 경북 에너지클러스터 사업이 추진되기 시작한 2007년부터 현재까지의 추진성과를 분석함
- 연구의 내용적 범위는 경북지역의 에너지산업의 특성을 파악하고, 에너지클러스터 사업의 성과를 파악하기 위해 성과분석모형을 구축, 에너지클러스터 사업의 성과를 분석하여 개선방안을 제시하고자 함

연구방법

- 첫째, 문헌조사로 클러스터 사업의 개념 및 특징분석, 국내외 클러스터의 실태, 국내 에너지클러스터 사업의 진행과정 조사, 경북 에너지클러스터 추진사업의 이행상태를 점검함
- 둘째, 전문가의견조사로 경북 에너지클러스터에 관계된 실무자나 전문가들에 대해 경북 에너지클러스터 사업의 실태와 개선방안에 대해 의견조사를 실시하고, 전문가 의견을 통한 경북 에너지클러스터 사업의 중요도와 만족도에 대한 IPA분석을 통해 경북 에너지클러스터 사업의 개선방안을 제시하도록 함

Ⅱ. 경북 에너지클러스터 사업의 추진실태

Ⅱ. 경북 에너지 클러스터 사업의 추진실태

1절. 에너지클러스터의 개념과 유형

1. 에너지클러스터의 개념과 특징

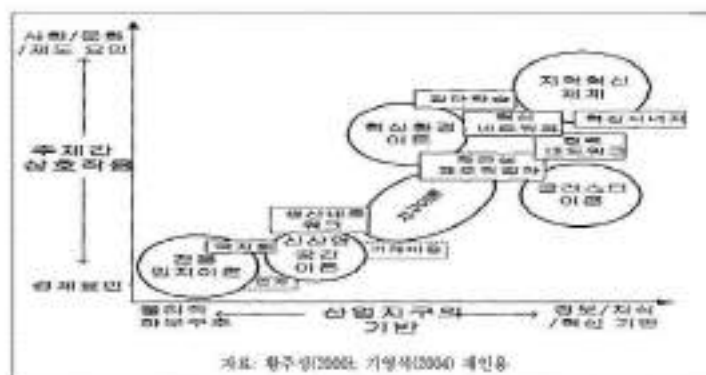
- 클러스터란 집적된 사업주체들이 유기적으로 연계되어 생산·제조·판매과정에서 상호 의존하며 시너지를 내는 형태- 부가가치를 창출하는 생산사슬에 연계된 독립성이 강한 기업들과 지식생산기관, 연계조직, 고객의 네트워크로 이루어짐
- 에너지클러스터는 태양광, 풍력, 바이오, 연료전지, 수소 등의 신재생에너지를 기반으로 산업, 학교, 연구 및 공공기관 등이 상호연계되어 시너지효과를 발휘하는 일정범위의 지역을 의미함. 에너지클러스터는 직접클러스터와 간접클러스터의 두가지 형태로 구분됨
 - 직접클러스터는 에너지 생산단지(발전소)를 중심으로 에너지클러스터 지원단지(공공기관, 금융, 각종 지원센터 등), 에너지기술단지(대학, 연구소 등), 에너지활용단지(에너지체험단지, 리조트, 에너지자립형마을 등)로 형성된 지역
 - 간접클러스터는 도시 내 주거, 상업, 공업시설 뿐 아니라 도시공공시설에 이르기까지 청정에너지를 사용함으로써 에너지문화도시를 구현할 수 있는 광범위하게 형성되어 있는 지역을 말함
- 에너지클러스터의 특징을 보면
 - 첫째로 에너지형태가 다양함에 따라 각각의 입지여건상 광범위하게 분산 분포되는 특징을 지님.
 - 둘째로 기능간 상호 네트워크를 통하여 신규 산업의 형성 및 시너지효과가 큼.
 - 셋째로 국제협약 등에 의해 국가차원에서 지원하는 산업으로 성장잠재력의 기대가 가능함.
 - 넷째로 에너지클러스터는 도시의 물리적 환경 및 주민생활
 - 에 직접적인 영향을 미치며, 주택, 도시인프라시설 등 주민들의 일상생활에 영향력이 높음.

2. 클러스터의 구성요소

- 클러스터는 특정 산업내의 가치사슬과 관련 산업간의 연관관계 속에서 상호 유기적인 분업 및 협력관계를 맺고 있는 다수의 기업들이 일정 지역에 입지해 있는 상태를 의미함.
- M. Porter(1990; 1998a; 1998b)는 '클러스터는 특정 산업분야의 상호 연관된 기업들과 기관들의 지리적 집적체'로서 산업클러스터의 구성요소는 일련의 연계된 기업들과 함께 부품, 기계, 서비스, 인프라 공급자들, 그리고 정부 부문과 대학, 연구소, 교육훈련기관 등의 기관 및 제도적 환경을 포함하고 있음.
- 클러스터는 특정 혹은 연관 산업분야의 기관들과 관련 활동들의 집적지로서 분업과 연계가 고도화되어 있는 것을 의미함.
- M. Potter가 제시하는 클러스터의 기본요건은 5가지로 분류되는데, ① 특정(혹은 연관)산업 분야의 다수 기업들과 ② 관련 기관 및 제도들이 ③ 지리적으로 집적하여 ④ 상당히 긴밀하게 연계(network)를 맺음으로써 ⑤ 생산-물류비용, 기술혁신 및 확산 등에 있어 다양한 집적경제를 창출하는 것임.
- 즉, 동종 및 연관 기업, 관련 기관 및 제도, 지리적 집적, 상호 연계, 집적 경제효과가 클러스터의 주요 요건이라 할 수 있음. 산업클러스터는 독립기업 또는 주력 기업을 중심으로 제품(또는 서비스) 생산업체, 부품공급업체, 지원서비스 제공업체, 협회, 연구소 및 대학교 등이 서로 물자, 인력, 정보 또는 기술을 교류함으로써 상호보완적 활동으로 부가가치를 창출하려고 지리적으로 밀집되어 입지해 있음.

3. 클러스터 이론의 전개과정

- 클러스터 이론은 1980년대 초 이태리 북부지역(The Third Italy)의 국지적 산업지구를 중심으로 지역에 기반한 기업 간 협력이 기업의 경쟁력 및 부가가치를 높이며, 산업 및 지역경제발전의 혁신에 중요한 역할을 수행한다는 연구가 나오면서 시작됨.
- 클러스터를 분석한 이론들은 전통적 입지이론, 신산업공간이론, 지구이론, 클러스터이론, 혁신환경이론으로 발전하여 왔음. 클러스터 이론에서 산업지구의 형성과 발전에 기반이 되는 다섯 가지 핵심자원은 국지화(localization), 네트워킹, 학근성과 제도적 집약(embedding&institutional thickness), 집단학습, 혁신시너지 등이 있음.



4. 클러스터의 유형

가. 핵심요소 형성에 따른 유형

- 산업클러스터 유형은 국지화(localization), 네트워킹, 착근성과 제도적 집약(embedding & institutional thickness), 집단학습, 혁신시너지의 5가지 핵심요소의 형성정도에 따라 ① 단순 집적지(전문화지구), ② 산업 클러스터(학습지구), ③ 혁신적 산업 클러스터로 대별할 수 있음.

나. 주체별 유형

- 클러스터의 유형에는 대학연구소 주도형, 대기업주도형, 지역특화형, 혁신주도형의 4가지 유형이 있음.

유형	VR(비전제사자)	SOX(시스템통합자)	SS(전문공급자)
대학·연구소 주도형	대학, 연구소	하이테크 대기업	벤처기업 기자재 업체
대기업 주도형	조립 대기업	조립 대기업	중소부품업체
지역특화형	업종별 협회 지방정부	공동브랜드 업체 완성품 업체	전문 중소기업
혁신주도형	대학, 연구소, 하이테크 대기업	하이테크 대기업	벤처기업 전문서비스 업체

자료 : 경북중심개발포럼(2014), 경북도의 과학인, 클러스터 구축 방안, pp99

2절. 국내·외 에너지 클러스터의 실태

1. 국내 에너지 정책의 변화

1) 에너지혁명의 원동력과 에너지산업 패러다임 변화

- 최근 세계는 '4차 산업혁명'과 '에너지혁명'이 동시에 진행되어 사회경제 전반적으로 큰 변혁에 직면한 상황임. 4차 산업혁명은 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 빅데이터 등 정보통신기술(ICT)이 전통산업과 융합하여 새로운 산업을 창출하는 차세대 산업혁명을, 에너지혁명은 석탄·석유 등 화석연료 중심의 에너지 체계에서 저탄소·청정에너지 중심으로의 전환을 의미함.

2) 4차 산업혁명과 에너지원

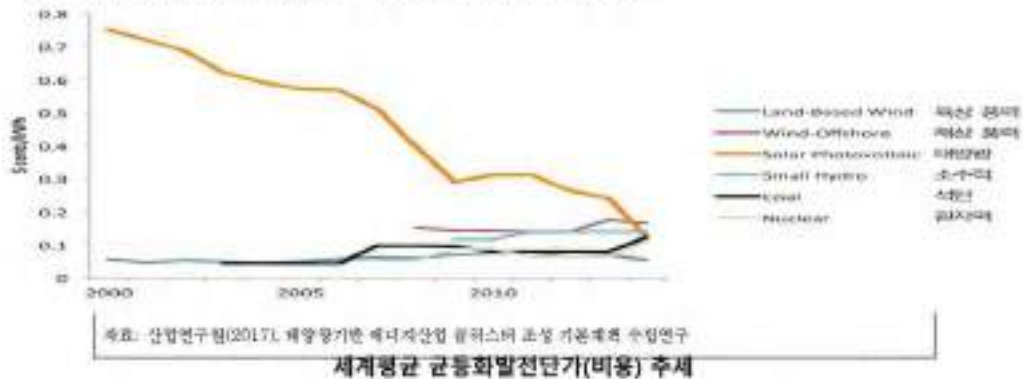
- 4차 산업혁명의 핵심은 지능(AI, SW) 및 정보(Big data, IoT) 기술 간의 융·복합이 주요 관건임. 4차 산업혁명은 새로운 에너지원의 등장이나 기존 에너지 기술이 정보통신, 전자, 바이오 등 연관 분야의 신기술과 융합되어 새로운 산업혁명의 기폭제로 작용하는 것을 의미함. 시대적 흐름에 따른 에너지원은 석탄(1차 산업혁명) → 석유, 전기(2차 산업혁명) → 신재생에너지(3차 산업혁명) → 신기술 융복합 에너지(4차 산업혁명)로 변화함. 4차 산업혁명을 에너지 관점에서 보면 기술혁신을 통해 기존 에너지원과 신규 에너지원 간에 융합에 따른 새로운 에너지 패러다임이 도래하는 시기로 정의됨.

1. 국내 에너지 정책의 변화

3) 신재생 및 태양광 에너지의 투자 및 시장추이

- 신재생에너지산업이 세계시장에 대한 투자는 지속적으로 증가하는 추세임. 2015년 세계 신재생 에너지 투자액은 3,288억 달러를 기록했으며, 2016년의 경우도 3,453억 달러로 추정됨. 중국 및 미국 등 주요 신재생에너지 수요국들의 투자가 향후에도 여전히 활발할 것으로 여측. 특히 인도, 호주 및 프랑스 등 선진 태양광 시장이 확대되면서 전체적인 투자도 증가할 것으로 전망됨.

4) 에너지원별 발전단가 : 제너레이션 패리티 도래 전망



1. 국내 에너지 정책의 변화

5) 에너지산업 정책동향

- 에너지와 관련된 4대 메가트렌드는 스마트화, 서비스화, 친환경화, 플랫폼화 등이 대표적이며, 이에 따른 에너지산업은 스마트미터, ESS, 신재생에너지, 친환경 에너지타운 등이 효율적임.

에너지 4대 메가트렌드 및 대응 에너지산업

	4대트렌드	개념	에너지산업	개념
4대 메가 트렌드 및 에너지	스마트화	사물과 사람, 제품과 서비스 등이 IoT·빅데이터·AI 등 파괴적 기술과 접목되어 상호 연결되고 지능화 되는것	스마트미터	외부와 네트워크 통신기능이 있는 전력미터 "전력 사용량 측정", "데이터보내기"
	서비스화	IoT 등 파괴적기술의 등장으로 제 물건의 보다 '제품+서비스' 또는 '서비스' 중심으로 비즈니스 모델 전환가속화	ESS 서비스	전기도 전압과 수의장출을 위해 공장과 빌딩등에 ESS를설치
	친환경화	파리 협정 발효" 1.6.1.1 등 글로벌 환경규범 본격화와 환경의 경제이슈화	신재생에너지	태양광, 풍력 등 기존 화석연료의 재원을 폭넓게 재생가능한 에너지로의 전환
	플랫폼화	다수 제품과 서비스를 서로 연결하고 통합하는 매개체를 통하여 새로운 가치를 창출하는 비즈니스 모델	친환경에너지타운	소각장과 매립장 등에 친환경시설을 설치하여 남비현상 해결하고 동시에 에너지 문제해결

1. 국내 에너지 정책의 변화

6) 문재인 정부 에너지산업 국정과제

- 문재인 정부는 '국정운영 5개년계획'을 통해 새로운 방향의 에너지정책을 발표함. 에너지 신산업과 직접적으로 관련성이 있는 핵심과제의 주요 내용은 크게 4가지로 구분 가능함.
 - 첫째, 친환경 미래에너지 정책으로 신재생에너지 발전 비중을 2030년까지 20%로 대폭 확대.
 - 둘째, 에너지 신산업 확대를 공공기관 ESS 설치 의무, 스마트그리드 보급 확산, 전기차 및 IoT 등 친환경 스마트에너지 구축, IoT 기반 강화를 주요 정책으로 선정.
 - 셋째, 저탄소 고효율 구조로 제로에너지 건물 확대 및 관리시스템을 강화 추진.
 - 넷째, 발전 및 산업 부문으로 신재생, 집단에너지, 자가발전의 인허가, 연료 구매, 요금설정 등 전 과정에 대한 체계적 지원을 통해 분산원 전원을 강화
- 산업통상자원부는 재생에너지 3020 이행계획 발표(2017.12), 에너지 신산업의 주요 내용
 - 첫째로 재생에너지 산업경쟁력 강화로 단·중기 R&D로드맵 → 실증 → 제도개선 등 확산 → 수출산업화의 과정을 거쳐 경쟁력을 확보함. R&D 로드맵의 경우, 단기적으로 단가저감·기술추격에 초점을 두며, 중·장기적으로는 차세대 기술 선점을 위한 R&D로 전환.
 - 둘째로 분산전원 기반 에너지 신산업 육성으로 분산전원 확대를 위한 전력중개시장, ESS·연료전지 등 육성, 다양한 분산전원과 서비스업이 공존할 수 있는 인프라와 제도기반을 구축함.
 - 셋째로 IoT 활용 수요관리 서비스산업 육성으로 첨단 전력 인프라와 IoT 기술을 활용한 새로운 서비스 산업 창출함. 첨단 전력인프라와 IoT 기술을 활용한 새로운 서비스 산업 창출.
 - 넷째로 스마트시티를 통한 에너지 신산업 실증으로 스마트시티를 통한 신산업을 실증함

2. 국내 에너지클러스터의 추진 실태

- 현 정부는 재생에너지 3020계획에 의해 기존 원전과 화석연료 중심에서 미세먼지를 저감하는 환경친화적 재생에너지 비중을 확대하려는 계획을 추진하고 있음. 이에 따라 전국의 많은 지역에서 신재생에너지 클러스터 사업을 추진하고 있으며, 우후죽순으로 에너지클러스터가 추진되고 있음.

가. 전북 신재생에너지 사업

- 전북 신재생에너지 산업 단계별 발전전략으로 제1단계는 핵심분야 실증/보급사업 실행, R&D 전문인력 양성 및 에너지 거점 클러스터 구축으로 부안신재생에너지테마파크의 거점 클러스터 육성, 새만금 풍력산업 클러스터 조성으로 기업 집적화, 글로벌 기업을 중심으로 태양광 소재 및 모듈의 공급기지화를 추진함.
- 제2단계는 국가 거점 에너지클러스터 구축 및 수출산업화로 전북서해안 해상풍력단지 조성을 통한 동북아권 해상풍력 공급기지화, 태양광 소재 및 모듈의 세계적 공급기지화, 핵심기술의 이전 및 산업화를 통한 세계시장 진입을 추진함.
- 제3단계는 신재생에너지 국가산업단지 중추기지화 및 세계시장 확보 가속화로 새만금 신재생에너지용지의 세계적 연구·생산 중심지 육성, 전북 신재생에너지산업 광역 및 초광역 클러스터 구축, 국제 신재생에너지 벨리 조성을 추진함. 이를 통해 글로벌 솔라벨트 조성, 풍력산업 클러스터 조성, 부안신재생에너지단지 조성, 새만금 신재생에너지 용지의 전략적 개발을 완성시킴.

2. 국내 에너지클러스터의 추진 실태

나. 강원도 수열에너지 융복합 클러스터 조성 사업

- 강원도의 수열에너지 융복합 클러스터 조성사업은 소양강댐의 차가운 냉수(수열에너지)를 냉난방에 활용하는 사업으로 춘천시 동면 일원에 995천㎡(약 30만평)에 2018년부터 2022년까지 총 3,651억원을 투자, 친환경데이터 집적단지, 스마트팜 첨단농업단지 및 물기업 특화산업단지 등을 조성하는 사업으로 이 사업이 완료되면 5,157명의 신규 일자리 창출, 연 220억원의 지방세 세수 증가 및 3조9,765억원의 생산유발효과가 기대됨.

다. 광주전남의 신에너지 밸리 조성

라. 충북 태양광 기반 신산업 클러스터

마. 경남 풍력 클러스터 단지

바. 산업자원부의 에너지산업 융복합단지

- 에너지신산업 융복합단지는 일정 지역 안에 에너지 발전시설과 에너지 신산업 특화 기업·기관·연구소 등을 모아 연관 산업 간 융복합을 도모하도록 함

3. 해외 에너지클러스터의 실태

- 세계 각국은 90년대 이후 신재생 에너지 산업 육성을 위해 산업클러스터를 구축한 후 지속적으로 지원중임. 각 국가들은 에너지 전문 분야를 중심으로 클러스터를 구축하여 신재생에너지 산업을 확대하고 해외시장의 진출을 용이하게 하고 있으며, 에너지 비즈니스관리·지원과 체계적인 인력양성 인프라를 구축하고, 클러스터 중시의 산·학·연 간 협력강화로 경쟁력 제고 및 비즈니스 모델을 창출하고 있음.

해외 신재생에너지 융합 비즈니스 모델

회사	제품/서비스
Clarian Power (USA)	- SmartBox Solar, SmartBox Wind, SmartBox Gateway - 대우 자회사의 plug-in 형태의 가정용 소형 PV/WP시스템(USD 800/200W, 3,000~4,000/kW) ※ 일반 유사 제품가격 : USD 35~48thousands/200W
SustainableEnergy (Japan)	가정용 PV 모듈 솔루션 및 컨설팅 제공
HI-WATT Technology (Taiwan)	- 소형 수직 MP + PV - 타이완의 최초 소형/중형 수직축 풍력시스템 - 신재생에너지 솔루션 제공 - 어전 방향의 바람에도 적과 대응 가능한 독특한 풍력 터빈 및 차폐 작동 시스템 제공 - 가로동용 소형 PV/WP시스템도 공급
MotorWave (Hongkong)	- Motorwind, MotorQye, Motorwave - Motorwind : 협소한 장소(도로 가드레일, 지붕 등)에도 적용 가능한 소형 WP시스템 - MotorQye : 피트니스 센터 등의 장소에서 인간 동작을 풍력에너지로 활용하는 소형 WP시스템 - MotorWave : 연안 파도의 힘을 이용한 발전시스템
Franco Girseng (France)	- 인상경작지 지붕에 PV 패널 설치 발전 - 프랑스 전력회사 EDF(Electricite de France)에 전력 공급 - 판데전력을 통한 수입은 초기 금액 3년째까지 수익이 없는 인상경작을 보전하는 데 투입

자료: 산업연구원(2018)

3절. 경북 에너지클러스터 사업의 추진 내용

1. 국내 에너지 수요와 공급

- 국내의 전력공급 설비규모는 2016년말 기준 총 106GW으로 2006년말 65.5GW 대비 62%(연평균 4.9%)로 2011년말 79.3GW 대비 33%(연평균 5.9%) 증가하고, 총 발전설비 규모는 세계 12위(미국 EIA, 2014년)임

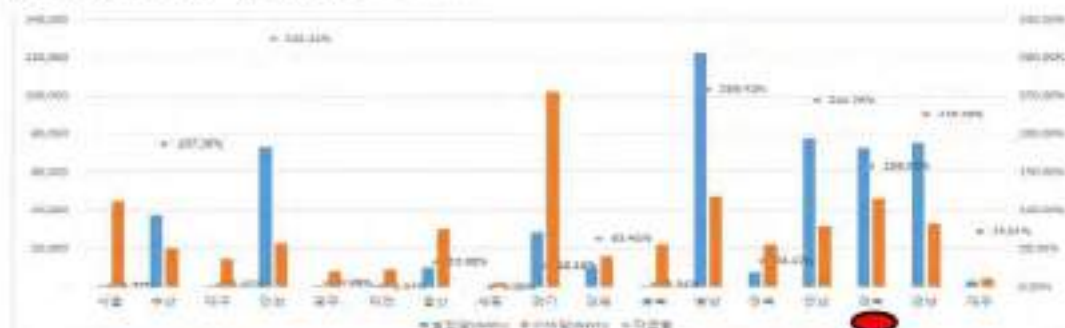


2. 경북 에너지원별 분석

가. 경북의 에너지원 분석

- 2016년도 경북 에너지생산량의 비율을 보면 경북 전력생산량은 전국 대비 14.76%를 차지
 □ 원자력 생산량은 전국 대비 45.42%로 반정도를 차지하고 있고, 신재생에너지 생산량은 전국 대비 14.41%를 차지하고 있음.
 □ 신재생에너지의 세부 분야를 보면 태양열이 전국대비 12.64%, 태양광은 전국대비 10.99%를 차지하고, 풍력은 전국대비 23.96%를 차지함, 폐기물은 전국대비 19.65%를 차지하고 있음

나. 경북의 전력공급 자급율 현황 : 158.9%



3. 경북 에너지클러스터의 추진 내용

1) 목적과 필요성

- 경북 동해안에 집적된 에너지산업 기반과 풍부한 연구개발 여건을 활용, 국토균형발전에 기여하고 국가의 미래 성장동력으로 첨단에너지산업을 신성장 동력산업으로 육성함으로써 국가 에너지산업 육성 및 지역 발전에 전기 마련 필요

2) 추진방향

- "세계적 경쟁력을 갖춘 에너지산업의 메카로 조성"을 목표로 동해안 지역별 특성을 고려하여 포항지역에 연료전지산업클러스터 조성, 경주지역에 원자력산업클러스터를 조성. 핵심사업과 연계한 에너지 절약 및 자원화, 생태관광 등의 사업과 연계하여 가스하이드레이트 및 폐기물에너지의 자원화 사업, 원자력을 활용한 병원 및 부대시설 등을 도입, 에너지와 관광산업을 연계한 생태에너지관광의 도입, 지역 관광축제 등 소프트웨어적인 사업전략과 주민 참여 추진

3) 주요사업

- ✓ 연료전지산업 클러스터 구축 / 원자력산업연구 클러스터 구축 / 태양광산업 클러스터 구축 / 풍력산업 클러스터 구축 / 바이오에너지클러스터 구축 / 해양에너지 개발 사업 / 가스하이드레이트 에너지 자원화 사업 / 폐기물에너지개발 자원화 사업 / 신재생에너지 생태관광벨트 조성

4) 추진계획

- 에너지클러스터 조성을 위해 2006년부터 2021년까지 16년 동안 4조3987억원을 투입 중임

Ⅲ. 경북 에너지클러스터 사업의 성과분석

1절. 에너지클러스터 사업의 성과 분석 모형

1. 클러스터 사업 성과분석의 선행 연구

- 1990년대 이후 미국의 실리콘밸리로 대표되는 혁신클러스터의 효과성이 실증적으로 입증됨 OECD(1999; 2001). 클러스터정책이 의도한 효과를 내기 위해서는 무엇보다 올바른 정책의 수립과 효과적인 집행이 필요하고 이를 위해서는 클러스터 정책 또는 사업이 제대로 집행되고 있는지를 확인·검토하는 모니터링 과정이 필요함
- 그러나 클러스터 정책에 대한 평가 및 분석이 한정된 시각 또는 미시적 접근에서 벗어나 다양한 측면을 아우르는 포괄적인 접근이 요청됨. 따라서 정책집행 상황을 보다 정확하게 모니터링 하고 정책을 다양한 시각에서 바라보고(Fisher, 1995), 사실 확인뿐만 아니라 정책이 지향하는 가치의 문제 등을 고려하는 다원적인 접근이 필요함. 클러스터의 성과를 올바르게 점검하기 위해 다양한 클러스터의 유형별로 성과분석 연구들을 종합적으로 고찰할 필요가 있음.

가. 문화산업 클러스터의 성과 분석

나. 녹색산업 클러스터의 성과분석

다. 의료산업 클러스터의 성과분석

라. ICT산업 클러스터의 성과분석

마. 혁신클러스터의 성과분석

바. 산업단지별 클러스터 성과 평가

2. 에너지클러스터 사업 성과분석의 선행연구

- 에너지클러스터 사업의 성과분석에 대한 선행연구는 거의 제시되지 않고 있으며, 유사한 형태의 성과분석 연구로 양현석(2014)은 경상북도는 국내 가동원전 약 50% 보유, 한수원·방폐장·가속기 등 원자력 관련시설 보유, 포항·경주 중심으로 원자력 산업기반 및 R&D기반 보유 및 원자력 산업과 연계융합 가능한 기계·철강·전기전 자산업 발달 등 충분한 연계융합 여건을 갖추고 있다고 제시, 원자력클러스터 사업의 성과는 지역경제 활성화, 지역산업 고부가가치화, 일자리 창출 등을 통해 달성, 원자력산업과 지역산업 연계융합이 중요하다고 제시함.
- 권혁수(2014)는 지역에너지사업계획의 평가기준으로 지역에너지정책의 연계, 지역특성 반영, 에너지효과, 사업계획 충실도, 사업의 준비성, 사업비 분담, 사후관리를 제시하고 있음.

평가항목	평가내용	배점	평가점수
지역에너지 정책연계	국가에너지기본계획과의 부합성 또는 지역에너지 계획수립 시연과의 반영 연계성	10	
지역특성 반영	시범사업의 지역특성 반영도 또는 지역개발(발전) 파급효과	10	
에너지 효과 (절약, 대체)	사업추진에 따른 에너지절약(대체)효과 또는 환경개선 효과	10	
사업계획 충실도	사업시설의 설계조건/내용의 기술적 타당성이나 사전조사 결과 반영 등	10	
사업의 준비성	사전 사업임차조건 각종 행정지원, 광물 지자체로 협조받은 광구, 재전 제도개선 및 부대 인프라 시설 정비 등의 준비충도 및 과년도 사업 추진 현황	10	
사업비 분담	사업비 책정 및 국고보조금의 지방비 분담 등 재원조달방법이나 분담내용의 적정성	10	
사후관리	시설의 지속적 유지를 위한 비용확보 및 인력투입 등 운영계획이나 시설관리 계획의 신뢰성 및 기준시설 운영현황	10	
합계			

자료: 권혁수(2014), 지역에너지계획의 평가와 향후 과제

3. 경북 에너지클러스터 사업 성과분석 모형 구축

- 경북 에너지클러스터사업의 성과분석 모형은 구축 및 추진단계에 있어 산출물에 대한 성과를 분석하기에는 시기상조인 측면이 있음. 따라서 과정중심의 성과분석 모형을 구축할 필요 있음.
- 성과분석모형은 혁신클러스터, ICT클러스터, 문화산업클러스터의 성과분석과 에너지사업계획의 평가기준을 반영하여 에너지클러스터의 지역실태와의 연계성, 관련된 기관들의 네트워크 적합성, 정책담당 공공부분의 추진력, 외부환경요소 반영의 항목을 기준으로 설정함

<표> 경북에너지클러스터의 성과분석 모형

평가항목	세부항목
1) 지역 실태와의 연계성	① 에너지클러스터의 지역실태와의 연계
	② 에너지클러스터의 지역 수용 능력
	③ 에너지클러스터와 지역발전 첨단산업 유치
2) 네트워크 구축 실태	④ 지역 산업과 에너지산업의 내부 연계
	⑤ 산학 및 대학교 연구소와의 연계
	⑥ 에너지관련 시설의 물리적 집적과 기능적 연계
3) 공공부분의 지원체계	⑦ 정부의 에너지정책의 추진
	⑧ 민간-공공 협력 혹은 파트너십
	⑨ 정책 담당자인 공공부분의 능력(지방정부)
	⑩ 정부 부처간, 중앙정부와 지방정부간 정책 조정
	⑪ 정책의 지속성과 일관성
4) 외부환경 요소 반영	⑫ 정치적 사회 경제적 정책 요소 고려
	⑬ 지역사회 통합적 정책요소

2절. 경북 에너지클러스터 사업의 성과 분석

1. 경북 에너지클러스터 사업의 성과분석 방법

- 경북 에너지클러스터 사업의 성과분석은 클러스터가 완성된 단계의 성과분석이 아니므로 진행 과정의 성과분석으로 이루어지며, 진행과정의 성과분석에 대한 조사로
 - 첫째, 경북에너지클러스터의 추진 계획에 대한 실제 추진된 실적을 객관적으로 평가함.
 - 둘째, 언론보도자료에 대한 성과분석으로 경북 에너지클러스터 사업이 2007년 이후 추진되어온 과정에서 언론에서 제기된 경북에너지클러스터 사업에 대한 평가항목별 보도자료를 내용분석하여 에너지클러스터 사업의 성과를 분석함
 - 셋째, 전문가의견조사로 경북 에너지클러스터에 관계된 실무자나 전문가들에 대해 경북 에너지클러스터 사업에 의견조사를 통해 중요도와 만족도를 파악하여 IPA분석을 실시 후 경북 에너지클러스터의 개선방안을 제시하도록 함.

2. 경북 에너지클러스터 추진실적 평가

- 경상북도의 에너지클러스터 사업을 추진하기 위해 클러스터 조성에 기본이 되는 생산(에너지) 부문, 산업부문, 연구/지원부문, 체험/이용부문별로 추진해야 할 시설, 서비스의 계획이 수립됨.
 - 경북 에너지클러스터 사업의 추진실적으로 수립된 계획 사업들이 얼마나 실행되었는지를 정부 부처의 문서와 언론보도자료 및 선행연구와 정책관계자 인터뷰를 통해 조사함
 - 경북 에너지클러스터 사업이 클러스터의 조성발전을 위해 생산, 산업, 연구/지원, 체험/이용 부문별로 세부적으로 계획되었음을 보여주고 있으나, 추진실적을 보면 생산부문은 상당한 실적을 보여주고 있으나 산업, 연구/지원, 체험/이용 부문은 매우 미흡한 상태임

dongguk UNIVERSITY **gyeongju**

[illegible][illegible]

2. 경북 에너지클러스터 추진실적 평가

- 기존 경북 에너지클러스터 계획과 관련하여 기본적으로 에너지경제연구원(2007)에서 수행한 "동해안 에너지클러스터 조성 기본계획 수립에 관한 연구" 보고서를 중심으로 4개의 에너지클러스터 계획(안)을 구분하여 추진되어 옴
- 구체적으로 <표>에서 보는 바와 같이 생산(에너지)영역에서 22개의 사업이, 산업영역에서 15개 사업이, 연구/지원영역에서 28개 사업이, 체험/이용 영역에서 37개 사업이 달초 계획(안)으로 보고되었음
- 이에 기존 계획과 추가적으로 사업이 진행되어 생산(에너지)영역에서 22개 사업이, 산업영역에서 3개 사업이, 연구/지원 영역에서 11개 사업이, 그리고 체험/이용 영역에서 7개 사업이 달성하였으며, 언론자료와 전문가 의견조사결과, 사업이 진행 중이거나 또 사업이 확장중인 내용들이 있음
- 또한, 본 성과 달성표를 경상북도 합동해지역본부 실무자에게 감수요청하여 의견 수렴한 결과 아래 <표>와 같은 추가 의견을 제시하였음

사업내용	실무자 의견
① 스마트시범단지조	중부(미중부)는 사무도와 SMART 등과 관련 경 상해 설계 협약 체결(2015.01)하였으나, 현재는 풍자역 연구용역 사무도 현지시(해당)에게 스마트용역에 대한 교육홍보를 진행중에 있음
② 풍자역산업단지·풍자역 신재생산업기술 등	중부의 관련 협력 범위에 따라 중부기 검토 사업으로 진행 중에 있음
③ 에너지관리 및 수출연구센터	가동범위의 안전과 앞으로 해외 원전수출을 대비한 기술개발을 위한 연구센터 건립
④ 동진발전인력양성원 건립	중사업비 48억원 투입, '15-' 18년, 동진발전사(주)에 특성화된 교육을 추진 중
⑤ 방사능방재 교육원 설립	방전사고에 대비한 대국민 방사능방재교육, 중사업비 300억원 규모, 현재 용역 추진중
⑥ 에너지안전문화센터	원수위 및 협력사 직원의 안전교육과 지역주민들의 안전의식 홍보, 제작 등 안전에 대한 전문적인 안전교육 실시
⑦ 풍자역전문인력양성원	'11-' 18년, 중사업비 58.5억원 투입, 경북도내 풍자역핵심 및 전공과 자원을 전문인력 양성을 위한 지원 중

3. 전문가 의견조사

- 전문가 의견조사는 경북 에너지산업 클러스터에 대한 이해가 있는 전문가(학계, 실무자, 사업자, 설비업체 등)를 대상으로 예비조사(5부-학계3명, 설비업체1명, 실무자1명)를 실시하여 점검한 후에 최종 전문가 의견조사를 실시하였음. 최종 전문가 의견조사는 50명의 전문가를 선정하여 설문 전문 업체를 통하여 7점 척도에 의한 전문가설문조사를 실시하였으며, 조사대상자 중 28명(56%)만이 응답하였고, 이 중 4명의 불성실 응답자를 제외한 최종 24명의 전문가의견조사를 분석함

클러스터별 중요도 설문문항	클러스터별 만족도 설문문항
① 지역의 특수성과 클러스터 발달단계 고려한 정책수립	① 정부로부터 지원책, 표준적 정책
② 정책집행이론 지역현실 분석이 선행되어야 함	② 지역실정 및 지역 정책 수용능력
③ 지역전문산업의 구조조도와 및 현실적인 재정입 구축	③ 중안단점 및 4차산업
④ 생산과 연구개발 분야의 가치사슬 요소의 실질적 주요 기초	④ 지역 내부 중심의 본질수요 반영
⑤ 산업연 연계의 기술공동 진흥 및 에너지 집약단계를 가감	⑤ 산업연계 및 대학/연구소 연계
⑥ 환경위협 연계와 구축과 지역간 산업간 연계와 구축	⑥ 환경요인 및 물리적 집적
⑦ 물리적 경제적 고려를 최우선으로 조성 정책 집행	⑦ 정치적 고려의 정책
⑧ 민간요구 수렴과 출자도 여건과 방향을 가진 공제가 필요	⑧ 민간-공공 협력 혹은 파트너십
⑨ 공공 및 경제 기술분야의 전문인력과 함께 의견을 실행함	⑨ 지방정부 공공부문의 능력
⑩ 지역차원에서 협력과 공조를 위한 정부의 역할 중요	⑩ 정부 부처간, 중앙정부와 지방정부간 정책 조정
⑪ 단기적 성과가 아닌 장기적인 관점에서 과정 진행필요	⑪ 경제적 지속성, 연관성
⑫ 기존의 지역산업 혹은 기업 자체 기반을 갖춘 육성 정책 필요	⑫ 기존 경제적 정책요소
⑬ 낙후지역에 대한 대규모 자원의 지원방식 검토	⑬ 사회 통합적 정책요소

3. 전문가 의견조사

가. 경북 에너지클러스터 사업 요인에 대한 전문가 중요도 분석

1) 전체 경북 에너지클러스터 사업 요인에 대한 전문가 중요도

중요도 요인	평균	표준편차	분산	순위
① 지역의 특수성과 클러스터 발전단계 고려한 정책수립	5.4375	1.46934	2.159	2
② 정책집행이전 지역현실 분석이 선행되어야 함	5.2708	1.37508	1.891	6
③ 지역인물산업의 구조고도화 및 원천적인 재정립 구축	4.9375	1.19157	1.42	12
④ 생산과 연구개발 결합의 가치사슬 요소의 실질적 수요 기초	5.0833	1.1389	1.297	11
⑤ 산학연 연계의 기술교육 진행 및 아이디어 집약단계들 가짐	5.1458	1.3309	1.771	9
⑥ 장비위한 연계망 구축과 지역간 산업간 연계망 구축	5.1042	1.09325	1.195	10
⑦ 합리적 경제적 고려를 최우선으로 조성 정책 진행	5.3542	1.14663	1.315	4
⑧ 민간요구 수렴과 올바른 비전과 방향을 가진 중재자 필요	5.3333	1.23945	1.536	5
⑨ 공공 및 경영 기술분야의 전문인력과 함께 비전을 설립함	5.2292	1.19764	1.434	8
⑩ 지역차원에서 협력과 공조를 위한 정부의 역할 중요	5.3958	1.17934	1.391	3
⑪ 단기적 성과가 아닌 장기적인 관점에서 과감 진행필요	5.5208	1.26387	1.597	1
⑫ 기존의 지역산업 혹은 기업 자체 기반을 다들 육성 정책 필요	5.2500	1.14208	1.304	7
⑬ 낙후지역에 대한 대규모 외생적 지원방식 필요	4.8750	1.22696	1.505	13
총평균	5.225954			

2) 경북 신재생에너지클러스터 사업 요인에 대한 전문가 중요도

중요도 요인	평균	표준편차	분산	순위
① 지역의 특수성과 클러스터 발전단계 고려한 정책수립	5.43	1.502	2.257	2
② 정책집행이전 지역현실 분석이 선행되어야 함	5.33	1.465	2.145	6
③ 지역전통산업의 구조고도화 및 원천적인 재정립 구축	4.92	1.248	1.558	12
④ 생산과 연구개발 결합의 가치사슬 요소의 실질적 수요 기초	5.08	1.248	1.558	11
⑤ 산학연 연계의 기술교육 진행 및 아이디어 집약단계들 가짐	5.25	1.391	1.935	8
⑥ 장비위한 연계망 구축과 지역간 산업간 연계망 구축	5.17	1.204	1.449	9
⑦ 합리적 경제적 고려를 최우선으로 조성 정책 진행	5.42	1.176	1.384	3
⑧ 민간요구 수렴과 올바른 비전과 방향을 가진 중재자 필요	5.38	1.313	1.723	5
⑨ 공공 및 경영 기술분야의 전문인력과 함께 비전을 설립함	5.33	1.167	1.362	7
⑩ 지역차원에서 협력과 공조를 위한 정부의 역할 중요	5.42	1.248	1.558	4
⑪ 단기적 성과가 아닌 장기적인 관점에서 과감 진행필요	5.54	1.414	1.998	1
⑫ 기존의 지역산업 혹은 기업 자체 기반을 다들 육성 정책 필요	5.17	1.341	1.797	10
⑬ 낙후지역에 대한 대규모 외생적 지원방식 필요	4.71	1.268	1.607	13
총평균	5.242308			

III. 경북 에너지클러스터 사업의 성과분석

3) 경북 원자력클러스터 사업 요인에 대한 전문가 중요도

중요도 요인	평균	표준편차	분산	순위
① 지역의 특수성과 클러스터 발전단계 고려한 정책수립	5.36	1.497	2.242	2
② 정책집행에관 지역현실 분석이 선행되어야 함	5.13	1.392	1.937	7
③ 지역금융산업의 구조고도와 및 현실적인 재정립 구축	4.91	1.535	2.356	13
④ 생산과 연구개발 결합의 가치사슬 요소의 실질적 수요 기초	5.04	1.296	1.68	8
⑤ 산업연 연계의 기술교류 진행 및 아이디어 집단단계를 가짐	5.00	1.414	2.00	10
⑥ 광범위한 연계망 구축과 지역간 산업간 연계망 구축	5.00	1.243	1.545	11
⑦ 합리적 경제적 고려를 최우선으로 조성 정책 진행	5.22	1.347	1.814	6
⑧ 민간요구 수결과 올바른 비전과 방향을 가진 중재자 필요	5.26	1.322	1.747	5
⑨ 공공 및 경영 기술분야의 전문인력과 함께 비전을 설립함	5.04	1.331	1.771	9
⑩ 지역차원에서 협력과 공동체를 위한 정부의 역할 중요	5.35	1.265	1.601	3
⑪ 단기적 성과가 아닌 장기적인 관점에서 자정 진행필요	5.48	1.238	1.534	1
⑫ 기존의 지역산업 혹은 기업 자체 기반을 과속 육성 정책 필요	5.35	1.071	1.146	4
⑬ 나후지역에 대한 대규모 외생적 지원받지 필요	5.00	1.279	1.636	12
총평균	5.164615			

III. 경북 에너지클러스터 사업의 성과분석

3. 전문가 의견조사

나. 경북 에너지클러스터 사업 요인에 대한 전문가 만족도 분석

1) 전체 경북 에너지클러스터 사업 요인에 대한 전문가 만족도

만족도 요인	평균	표준편차	분산	순위
① 정부로부터 확립적, 표준적 정책	3.7708	1.44447	2.087	5
② 지역실정 및 지역 정책 수용능력	3.6667	1.64625	2.71	7
③ 첨단산업 및 4차산업	3.8542	1.20096	1.641	3
④ 지역 내부 중심의 실질 수요 반영	3.9375	1.36184	1.855	2
⑤ 산학연계 및 대학/연구소 기대	4.0000	1.61515	2.609	1
⑥ 환경요인 및 물리적 환경	3.8125	1.50226	2.257	4
⑦ 경제적 고려의 정책	3.3125	1.66036	2.757	12
⑧ 민간-공공 협력 혹은 파트너십	3.5417	1.43646	2.063	9
⑨ 지방정부 공공부문의 능력	3.625	1.49819	2.245	8
⑩ 정부 부처간, 중앙정부와 지방정부간 정책 조정	2.9375	1.40118	1.963	13
⑪ 정책의 지속성, 일관성	3.3333	1.5299	2.341	11
⑫ 거시 경제적 정책요소	3.5417	1.25036	1.563	10
⑬ 사회 통합적 정책요소	3.7292	1.36715	1.869	6
총평균	3.6202			

나. 경북 에너지클러스터 사업 요인에 대한 전문가 만족도 분석

2) 경북 신재생에너지클러스터 사업 요인에 대한 전문가 만족도

만족도 요인	평균	표준편차	분산	순위
㉠ 정부로부터 획일적, 표준적 정책	4.00	1.642	2.696	1
㉡ 지역실정 및 지역 경제 수용능력	3.71	1.829	3.346	7
㉢ 첨단산업 및 4차산업	3.75	1.452	2.109	5
㉣ 지역 내부 중심의 실행 수요 반영	3.83	1.761	3.101	3
㉤ 산학연계 및 대학/연구소 기대	3.92	1.792	3.21	2
㉥ 환경요인 및 물리적 접근	3.75	1.917	3.674	6
㉦ 경제적 고려의 정책	3.21	1.769	3.129	11
㉧ 민간-공공 협력 혹은 파트너십	3.63	1.469	2.158	9
㉨ 지방정부 공공부문자 능력	3.67	1.551	2.406	8
㉩ 정부 부처간, 중앙정부와 지방정부간 정책 조정	2.88	1.624	2.636	13
㉪ 정책의 지속성, 일관성	3.17	1.633	2.667	12
㉫ 거시 경제적 정책요소	3.46	1.414	1.998	10
㉬ 사회 통합적 정책요소	3.83	1.579	2.493	4
총평균	3.600769			

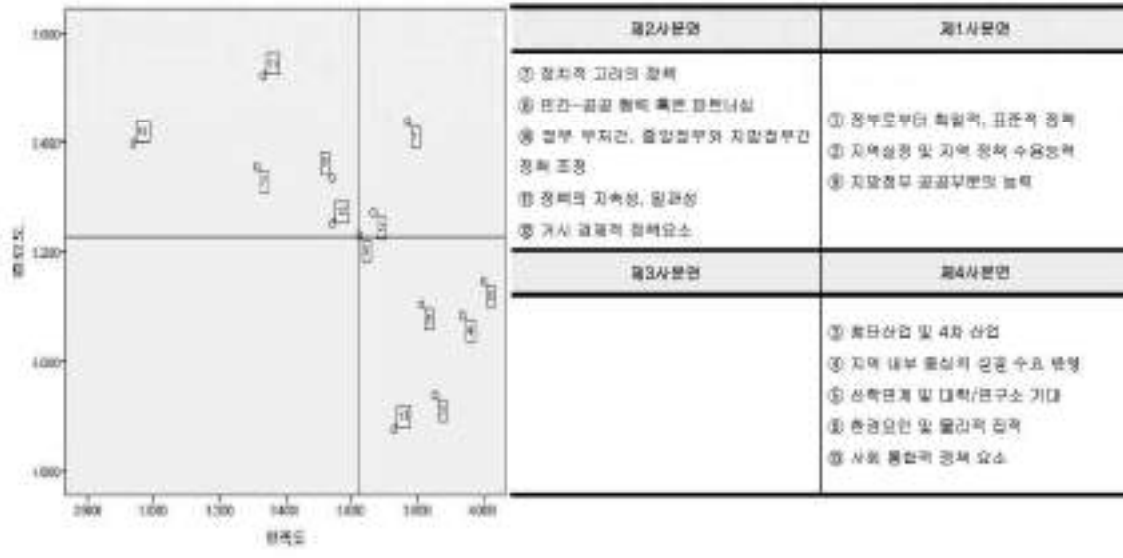
나. 경북 에너지클러스터 사업 요인에 대한 전문가 만족도 분석

3) 경북 원자력클러스터 사업 요인에 대한 전문가 만족도

만족도 요인	평균	표준편차	분산	순위
㉠ 정부로부터 획일적, 표준적 정책	3.54	1.668	2.781	9
㉡ 지역실정 및 지역 경제 수용능력	3.63	1.813	3.288	5
㉢ 첨단산업 및 4차산업	3.96	1.601	2.563	3
㉣ 지역 내부 중심의 실행 수요 반영	4.04	1.429	2.042	2
㉤ 산학연계 및 대학/연구소 기대	4.08	1.742	3.036	1
㉥ 환경요인 및 물리적 접근	3.88	1.361	1.853	4
㉦ 경제적 고려의 정책	3.42	1.767	3.123	12
㉧ 민간-공공 협력 혹은 파트너십	3.46	1.693	2.868	11
㉨ 지방정부 공공부문의 능력	3.58	1.558	2.428	8
㉩ 정부 부처간, 중앙정부와 지방정부간 정책 조정	3.00	1.383	1.913	13
㉪ 정책의 지속성, 일관성	3.52	1.675	2.806	10
㉫ 거시 경제적 정책 요소	3.63	1.345	1.81	6
㉬ 사회 통합적 정책 요소	3.63	1.406	1.984	7
총평균	3.643846			

다. IPA 분석 결과

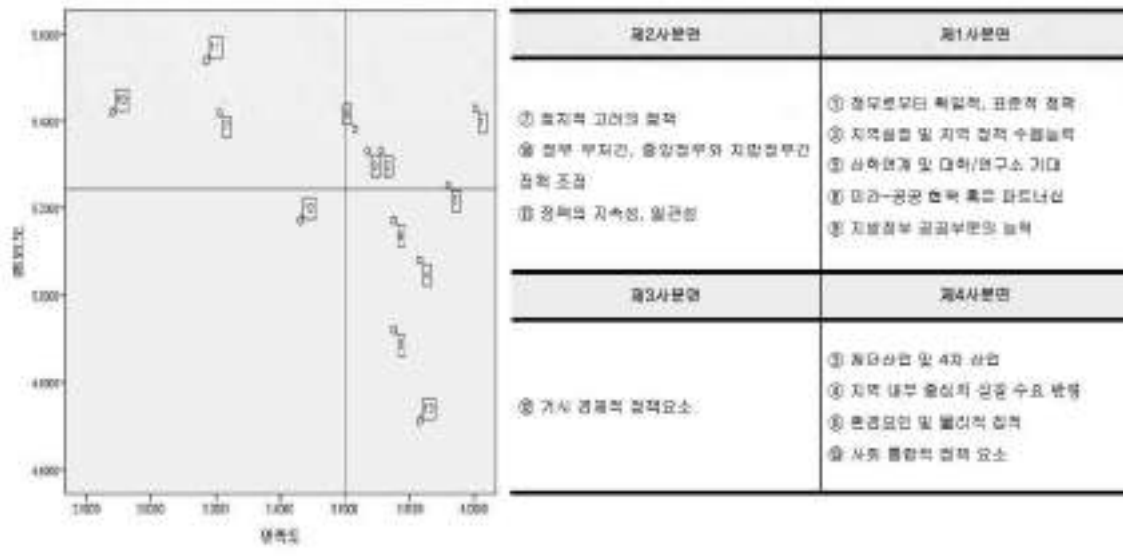
1) 경북 에너지클러스터 사업의 IPA 분석결과



- 전문가 의견조사를 통한 분석 결과를 바탕으로 IPA분석에서 경북 에너지 산업 클러스터의 추진상 가장 우선하여야 할 내용을 중요도 y축에 두었으며, 전문가 의견을 통한 경북 에너지 산업 클러스터에서 만족도를 x축에 두어 IPA분석을 실시함
- 제1사분면 영역(좋은 성과 지속유지)은 중요도와 만족도가 모두 높은 좋은 성과 지속 유지영역이며, 이는 기존의 경북 에너지산업 클러스터사업에 있어 경쟁력을 가지고 있는 경우에 속함. 제2사분면 영역(노력 집중화 지향)은 중요도가 높는데 비해 만족도가 낮아 노력집중화가 필요한 영역임. 제3사분면에 해당하는 영역(낮은 우선순위 영역)은 중요도와 만족도가 모두 낮은 영역이며, 이러한 영역에 추가적인 노력이나 자원을 투자하는 것은 무의미하다고 볼 수 있음. 제4사분면 영역(과잉노력 영역)은 중요도는 낮는데 비해 만족도가 다소 높은 영역으로 이러한 속성을 위해 투입되는 노력을 다른 분야 좀 더 투입한다면 보다 나은 경북 에너지산업 클러스터를 기대할 수 있음
- 본 분석에서는 제2사분면에 해당되는 "⑦ 정치적 고려의 정책, ⑧ 민간-공공 협력 혹은 파트너십, ⑨ 정부 부처간, 중앙정부와 지방정부간 정책 조정, ⑩ 정책의 지속성, 일관성, ⑪ 거시 경제적 정책요소"속성에 대해 경북 에너지산업 클러스터를 성공적으로 구축할 수 있도록 중점을 두며, 합리적 경제적 고려를 최우선으로 고려하여 정책을 진행할 필요가 있으며, 민간 요구 수렴과 올바른 비전과 방향을 가진 중재자가 필요하며, 지역차원에서 협력과 공조를 위한 정부의 역할이 중요함 또한, 단기적 성과가 아닌 장기적인 관점에서 과정이 클러스터사업의 과정이 진행되어질 필요가 있음

다. IPA 분석 결과

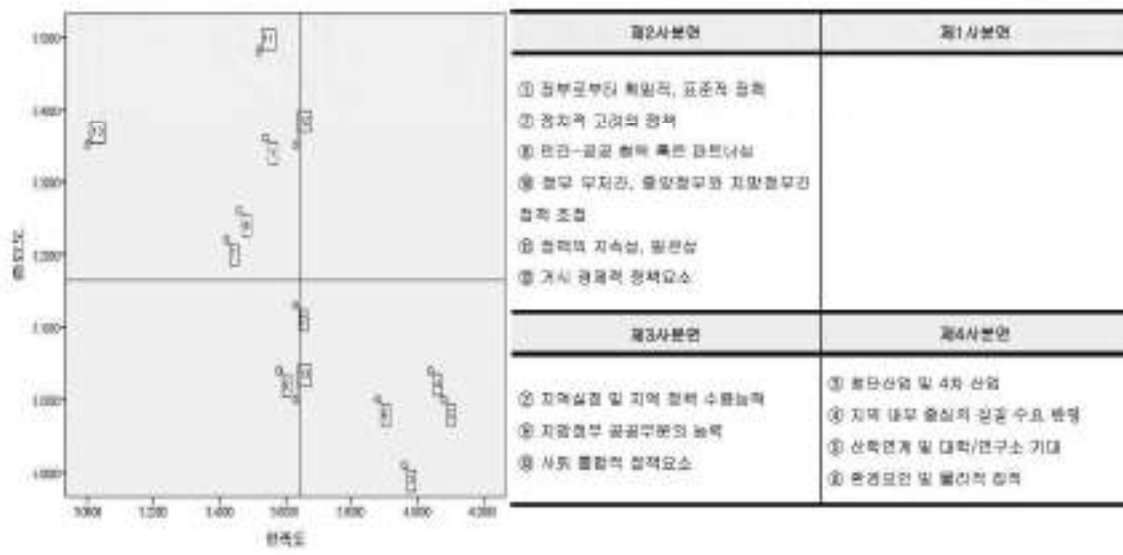
2) 경북 신재생에너지클러스터 사업의 IPA 분석결과



2절. 경북 에너지클러스터 사업의 성과 분석

다. IPA 분석 결과

3) 경북 원자력클러스터 사업의 IPA 분석결과



Ⅳ. 경북 에너지클러스터 사업의 개선방안

Ⅳ. 경북 에너지클러스터 사업의 개선방안

1절. 경북 에너지클러스터 사업 성과분석 결과

1. 경북 에너지클러스터 추진실적 평가

- 경북 에너지클러스터 사업에 있어 수립된 계획들을 조사한 결과는 경북 에너지클러스터 사업들의 조성과 발전을 위해 생산, 산업, 연구/지원, 체험/이용 부문별로 매우 세부적으로 계획되었음을 보여주고 있음. 수립된 사업들이 얼마나 잘 실행되었는 지에 대한 추진실적을 보면 생산부문은 상당한 실적을 보여주고 있으나, 산업, 연구/지원, 체험/이용 부문은 매우 미흡한 상태임을 보여주고 있음. 이런 점에서 경북 에너지클러스터는 초창기의 기반을 잡는 단계이며, 산업부문의 활성화 추진이나 연구/지원 부문과의 네트워크들이 매우 시급히 보완되어야 할 사항임을 보여줌. 생산 부문은 정부정책에 의해 추진될 수 있지만 클러스터사업이 완성되기 위해서는 민간 부문과 공공부문이 거버넌스 체계를 구축하며 산업, 연구/지원, 체험/이용 부문들이 유기적 연계를 통해 조화로운 클러스터 조성이 이루어져야 함

2. 전문가의견조사에 의한 성과분석 - 중요도 분석

- 전문가의견조사에 의하면 경북 전체 에너지클러스터 사업의 중요요인으로는 ㉞ 단기적 성과가 아닌 장기적인 관점에서 과정 진행필요 > ① 지역의 특수성과 클러스터 발전단계 고려한 정책수립 > ㉞ 지역차원에서 협력과 공조를 위한 정부의 역할 중요 > ⑦ 합리적 경제적 고려를 최우선으로 조성 정책 진행 > ⑧ 민간요구 수렴과 올바른 비전과 방향을 가진 중재자 필요 > ② 정책집행이전 지역현실 분석이 선행되어야 함의 순이며,
- 경북 신재생 에너지산업 클러스터 전문가 의견 중요도 분석결과는 ㉞ 단기적 성과가 아닌 장기적인 관점에서 과정 진행필요 > ① 지역의 특수성과 클러스터 발전단계 고려한 정책수립 > ⑦ 합리적 경제적 고려를 최우선으로 조성 정책 진행 > ㉞ 지역차원에서 협력과 공조를 위한 정부의 역할 중요 > ⑧ 민간요구 수렴과 올바른 비전과 방향을 가진 중재자 필요 순이며,

N. 경북 에너지클러스터 사업의 개선방안

- 경북 원자력 에너지산업 클러스터 전문가 의견 중요도 분석결과는 ① 단기적 성과가 아닌 장기적인 관점에서 과정 진행필요 > ① 지역의 특수성과 클러스터 발전단계 고려한 정책수립 > ⑩ 지역차원에서 협력과 공조를 위한 정부의 역할 중요 > ⑩ 기존의 지역산업 혹은 기업 자체 기반을 갖출 육성 정책 필요 > ⑧ 민간요구 수렴과 올바른 비전과 방향을 가진 중재자 필요 > ⑦ 합리적 경제적 고려를 최우선으로 조성 정책 진행 순임

3. 전문가의견조사에 의한 성과분석- 만족도 분석

- 경북 에너지산업 클러스터 전문가 의견 만족도 분석결과는 ⑤ 산학연계 및 대학/연구소 기대 > ④ 지역 내부 중심 > ③ 첨단산업 및 4차산업 > ⑥ 환경요인 및 물리적 집적 > ① 정부로부터 획일적, 표준적 정책 > ⑬ 사회 통합적 정책요소 > ② 지역실정 및 지역 정책 수용능력 > ⑨ 지방정부 공공부문의 능력 > ⑧ 민간-공공 협력 혹은 파트너십 > ⑫ 거시 경제적 정책요소 > ⑩ 정책의 지속성, 일관성 > ⑦ 정치적 고려의 정책 > ⑩ 정부 부처간, 중앙정부와 지방정부간 정책 조정 순으로 나타남을 알 수 있음
- 경북 신재생에너지산업 클러스터 전문가 의견 만족도 분석결과는 ① 정부로부터 획일적, 표준적 정책 > ⑤ 산학연계 및 대학/연구소 기대 > ④ 지역 내부 중심 > ⑬ 사회 통합적 정책요소 > ③ 첨단산업 및 4차산업 > ⑥ 환경요인 및 물리적 집적 > ② 지역실정 및 지역 정책 수용능력 > ⑨ 지방정부 공공부문의 능력 > ⑨ 지방정부 공공부문의 능력 > ⑧ 민간-공공 협력 혹은 파트너십 > ⑫ 거시 경제적 정책요소 > ⑦ 정치적 고려의 정책 > ⑩ 정책의 지속성, 일관성 > ⑩ 정부 부처간, 중앙정부와 지방정부간 정책 조정 순임

N. 경북 에너지클러스터 사업의 개선방안

- 경북 원자력에너지산업 클러스터 전문가 의견 만족도 분석결과는 ⑤ 산학연계 및 대학/연구소 기대 > ④ 지역 내부 중심 > ③ 첨단산업 및 4차산업 > ⑥ 환경요인 및 물리적 집적 > ② 지역실정 및 지역 정책 수용능력 > ⑫ 거시 경제적 정책요소 > ⑬ 사회 통합적 정책요소 > ⑨ 지방정부 공공부문의 능력 > ① 정부로부터 획일적, 표준적 정책 > ⑩ 정책의 지속성, 일관성 > ⑧ 민간-공공 협력 혹은 파트너십 > ⑦ 정치적 고려의 정책 > ⑩ 정부 부처간, 중앙정부와 지방정부간 정책 조정 순임

4. 전문가의견조사에 의한 성과분석- IPA 분석

- 경북 에너지클러스터를 성공적으로 조성하기 위해서는 중요도는 높으나 만족도가 낮게 나타나는 ⑦ 정치적 고려의 정책추진, ⑧ 민간-공공 협력 혹은 파트너십, ⑩ 정부 부처간, 중앙정부와 지방정부간 정책 조정, ⑩ 정책의 지속성, 일관성, ⑫ 거시 경제적 정책요소들을 보강할 수 있도록 민간과 공공 간의 긴밀한 협업과 파트너십에 대한 꾸준한 노력이 중요하며, 무엇보다 지역의 경제적인 발전과 최근의 지역 뿐만 아닌 전국적으로 문제시 되고 있는 일자리 창출과 연계하여 경북 에너지클러스터 사업을 성공적으로 구축하는 것이 필요함. 이러한 측면은 향후 에너지클러스터 사업을 성공적으로 구축하는데 반드시 고려되어야 할 핵심 과제임
- 신재생에너지클러스터를 성공적으로 조성하기 위해서는 중요도는 높으나 만족도가 낮게 나타나는 정책요소들을 보면 ⑦ 정치적 고려의 정책, ⑩ 정부 부처간, 중앙정부와 지방정부간 정책 조정, ⑩ 정책의 지속성, 일관성의 정책요소들로 나타나므로 이런 요소들을 보강할 수 있는 방안을 추진해 나가야 함.
- 원자력클러스터를 성공적으로 조성하기 위해서는 중요도는 높으나 만족도가 낮게 나타나는 정책요소들로 ① 정부로부터 획일적, 표준적 정책, ⑦ 정치적 고려의 정책, ⑧ 민간-공공 협력 혹은 파트너십, ⑩ 정부 부처간, 중앙정부와 지방정부간 정책 조정, ⑩ 정책의 지속성, 일관성, ⑫ 거시 경제적 정책요소들로 나타나므로 이런 요소들을 보강할 수 있는 방안을 추진해 나가야 함.

2절. 경북 에너지클러스터의 경쟁력 강화 방안

- 분석결과를 바탕으로 경북 에너지클러스터 사업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 첫째, 개별 지역 산업 클러스터의 잠재력을 향상시켜야 함. 현재 전국의 많은 에너지클러스터들은 필요역량을 보유하고 있지 않거나 시장성이 부족한 데도 전략적으로 에너지클러스터를 추진하고 있음. 시장 매력도는 높는데 역량이 모자라는 경우는 M&A, 전략적 제휴, 조인트벤처 등을 활용하여 역량을 획득하여야 함
- 둘째, 지역별 전략산업 중심의 클러스터를 형성하여야 함. 현재의 계획은 산업의 특성과 지역여건을 고려하였다기 보다는 현재의 지역별 수행하고 있는 사업을 토대로 연계하는 방안이라고 볼 수 있음. 결과적으로 특히 첨단 기술 분야에 있어서 지자체별로 중복되어 특화되지도 못하고 시너지를 극대화할 수 있는 연계성도 찾기가 어려운 실정임.
- 지역별로 특화되어 있고 혁신자원이 존재하는 주도적인 1-2개 산업을 전략산업으로 선정하여야 함. 초기 5년간은 지역별로 1-2개 산업에 특화 지원함으로써 해당산업에 속하는 기업들이 지원을 받기 위해서는 해당지역으로 이동하도록 유도함으로써 지역특성화, 나아가 산업 수도화를 가능하게 하여야 함.
- 지역별 전략산업은 단기, 중기, 장기로 구분하여 1-2개 산업을 선정하여 육성하며 초기에는 현재 성장성이 있는 산업을 선정하여 취약한 부분을 보강해 줌으로써 효과를 조기에 실현하고 중장기적으로는 성장유망산업 또는 차세대 성장동력 산업을 발굴하여 육성해 나감으로써 차세대에도 지역이 경쟁력을 유지할 수 있도록 하여야 함

2절. 경북 에너지클러스터의 경쟁력 강화 방안

- 셋째, 클러스터 간의 전략적 연계성을 고취하여야 함. 각 클러스터의 잠재력을 평가하는 것과는 다른 이슈인 클러스터 간의 연계를 통한 비전을 달성하는 것임. 방사형(hub & spoke)이나 유기형(fluid)과 같이 클러스터들을 전략적으로 재구성하여 서로의 장단점을 보완, 활용하는 것이 중요함. 클러스터 간의 연계의 전략적 구상의 한 예로서 협업네트워크 모델이 가능한데, 한수원 등 국내 에너지 전문기업들이 에너지클러스터의 비전제시자 겸 시스템통합자가 되어 기초기술과 원천기술을 개발하고 에너지산업의 발전방향과 표준을 제시하는 역할을 담당하면서 인재를 공급하고 벤처 창업 기반을 조성하여야 함. 또한 비전제시자로서의 비전과 신기술을 실제 제품과 서비스로 구체화하는 역할도 동시에 수행하여야 함. 구체적으로 보면 비전제시자 겸 시스템통합자는 스마트그리드, DSS, IoT, 미래에너지기술 등을 기반으로 네트워크 기반의 제품과 서비스를 개발하여 공급하는 역할을 하고 매력 있는 시장으로 판매를 가능하게 하고 기술융합화 차원에서 다양한 산업분야의 기술기반의 사업들과 융합하여 새로운 경쟁력 있는 사업모델을 구축하는 것이 필요함
- 넷째, 이중전략의 추진이 필요함. 차세대 성장동력산업 육성과 기존산업을 고부가가치화하는 이중전략 추진할 필요가 있음. 기존산업의 고부가가치화 및 차세대 성장동력산업의 육성을 위하여 기존산업과 신기술산업을 융합하고 에너지산업의 차세대 성장동력 산업을 육성하여야 함. 차세대 성장동력 산업과 관련된 산업이 집적된 지역을 중심으로 연구개발기능을 확충하여 에너지클러스터를 형성할 수 있도록 종합적 지원을 강구하여야 함. 아울러 연구 및 기술개발 투자와 지식기반서비스산업 및 기술기반 중견기업을 육성하고 산업간의 융합화, 전통산업과 IT기술의 접목을 통한 돌파가 필요함

V. 결론과 정책제언

V. 결론과 정책제언

dongguk UNIVERSITY gyeongju

- 최근 에너지 수요의 지속적인 증가와 온실가스 배출량을 감소시키기 위한 신기후변화 체제의 등장으로 정부는 2017년 말 재생에너지 3020 이행계획을 발표함에 따라 각 지자체에서는 신재생에너지 단지를 조성하기 위한 다양한 활동들이 추진하고 있음. 이런 지자체별 신재생에너지 클러스터 사업은 유사중복적인 사업 추진으로 인해 국가적으로 불필요한 자원낭비를 가져올 수 있으므로 에너지산업의 효율적 운영을 위해 에너지클러스터 사업의 체계적 운영방안이 요청되고 있음. 본 연구에서는 경상북도에서 2007년부터 추진해 왔던 에너지클러스터 사업의 성과를 분석하여 개선방안을 제시하고 중앙정부의 에너지산업 융복합단지의 육성사업의 성공적 운영방안을 제시하며, 경북 에너지산업의 지속가능한 발전방안을 제시하고자 함.
- 연구방법으로는 첫째, 문헌조사로 클러스터 사업의 개념 및 특징분석, 국내외 클러스터의 실태와 문제점, 경북 에너지클러스터 사업의 진행과정 등에 대한 조사를 실시하고, 에너지클러스터의 추진계획별 이행상태를 점검함. 둘째, 전문가의견조사로 경북 에너지클러스터에 관계된 실무자나 전문가들에 대해 경북 에너지클러스터 사업의 실태와 개선방안에 대해 의견조사를 실시하여 사업 중요도와 만족도의 IPA분석을 통하여 경북 에너지클러스터 사업의 개선방안을 제시하도록 함
- 경북 에너지클러스터 사업의 추진실적을 수립된 계획 사업들이 얼마나 실행되었는 지에 대해 조사한 결과는 경북 에너지클러스터는 조창기의 기반을 잡는 단계이며, 산업부문의 활성화 추진이나 연구/지원 부문과의 네트워크들이 매우 시급히 보완되어야 할 사항임을 보여줌. 생산 부분은 정부정책에 의해 수행될 수 있지만 민간부문과 공공부문이 거버넌스 체계로 산업, 연구/지원, 체험/이용 부문에 대한 유기적 연계와 조화로운 추진이 요청됨

V. 결론과 정책제언

- 전문가의견조사에 의하면 경북 전체 에너지산업 클러스터의 중요요인과 만족요인을 조사하여 현재 경북 전체 에너지클러스터와 신재생에너지클러스터 및 원자력클러스터에 대한 실태를 조사하여 경북 에너지클러스터를 개선할 수 있는 방안을 모색해 볼 수 있음
- 이와 같은 분석결과를 바탕으로 경북 에너지클러스터 사업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 첫째, 개별 지역 산업 클러스터의 잠재력을 향상시켜야 함. 둘째, 지역별 전략산업 중심의 클러스터를 형성하여야 함. 셋째, 클러스터 간의 전략적 연계성을 고취하여야 함. 넷째, 이중전략의 추진이 필요하며, 차세대 성장동력산업 육성과 기존산업을 고부가가치화하는 이중전략 추진할 필요가 있음.

참 고 문 헌

- 김현수(2014). 지역에너지계획의 평가와 향후과제.
- 김창환, 김일태. (2013). 광주 동북산업클러스터의 조성용 위한 평가자료 분석. 한국에너지학회논문지, 13(11), 877-889.
- 김진배-홍지기-박오현. (2012). 클러스터 지형적 기업집중의 활성 메커니즘 및 인과성 분석. 영남기업개발서비스 사업을 사례로. 산업연구원.
- 김수경, 이우정. (2013). 국내산업의 지역경제에 확보를 위한 산업융합 클러스터 형성방안에 관한 연구. 한국과학기술학회 논문지, 14(3), 1081-1098.
- 김영구, 황재호. (2012). 「산업융합시대의 지역산업생태계 육성방안」. 산업연구원.
- 김영우(Kim, Hyon-woo), 이수정(Lee, Su-jung), 송영희(Song, Yeong-whi). (2007). 기업생태계 관점에서 클러스터 분석 : 본교와 경단을 중심으로. 한국창업학회지, 12(1), 304-382.
- 남태호, 이종배. (2013). 네트워크와 특성화 기업 경쟁력과의 클러스터의 성과에 미치는 영향. 산업경제연구, 26(5), 2189-2198.
- 박종화, 장지민, 김태준, 변재홍. (2014). 국내 의료클러스터내의 기업성장에 관한 실증연구. 대한경영학회지, 27(25), 2118-2131.
- 산업연구원(2017). 태양광기타 에너지산업 클러스터 조성 기본계획 수립연구, 4차 산업혁명 시대의 에너지 신산업 플랫폼 및 정책방향
- 산업연구원(2013). 태양광기타 에너지산업 클러스터 조성 기본계획 수립.
- 손호중. (2010). 혁신클러스터 구축 실태조사에 관한 연구. 구미국가산업단계를 중심으로. 『경북경제』, 3(1), 1-30.
- 장현희. (2004). 동해안권과학기술의 “지역산업 융합이 중요”. Electric Power, 32(1), 50-51. 에너지경제연구원. 『에너지수업통계』
- 윤영덕-서지연-최대일. (2011). 벤처기업에 대한 기술생태계 혁신 클러스터 지원정책의 기술혁신과 경쟁성장에 미치는 영향. 『기업가정신과 벤처연구』, 14(2), 91-114.
- 이성훈. (2011). 한국 고신용업 연구. 산업클러스터와 특화분석 중심으로. 『기술혁신학회지』, 14(3), 599-621.
- 이원영. (2012). 혁신클러스터의 단계적 발전을 위한 전략집계에 관한 연구. 참고와 참고 집단단지의 실태연구와 비교를 중심으로. 『한국과학기술학회논문지』, 13(5), 2116-2118.
- 이원영. (2012). 혁신클러스터 활성화를 위한 클러스터분석 연구. 광교대학교에너지 정책연구 센터. 『한국과학기술학회논문지』, 13(5), 3477-3485.
- 이정민, 황재호(2013). “계층분석을 활용한 광교형수준의 스마트 IT융합생태계 활성화모형개발”. 『디지털융합연구』, 제11호 5월, pp.73-81.
- 이정민, 김병호(2013). “계층분석을 활용한 성격적 5형성태상성 정책방향 도출”. 『디지털융합연구』, 제11호 제30호, pp.96-102.
- 임광현, 조병래, 정선영(2012). “혁신 클러스터 구축을 위한 정책방향 설정에 관한 연구”. 『기술혁신학회지』, 제15권 제3호, pp.673-689.
- 임광현, 정선영, 이광수, 정선영(2014). “스마트업 육성을 위한 혁신클러스터 정책에 관한 연구. 참고와 참고 집단단지의 실태연구와 비교를 중심으로”. 『한국지역개발학회지』, 제26권 제4호, pp.199-130.
- 장현수, 최원재, 노형수(2012). “PEST-SWOT-ABC 방법론을 적용한 국가 과학기술 전략 수립에 관한 연구”. 『기술혁신학회지』, 제15권 제4호, pp.766-783.
- 전국발전연구원(2010). 전략지도 신재생에너지 클러스터 발전방안-태양광- 풍력을 중심으로-
- 정기재, 정선영. (2013). 우리나라 혁신클러스터의 평가방안에 관한 탐색적 연구. 한국기술혁신학회 학술대회, 25-25.
- 정운규, 최근희. (2013). 서울디지털산업단지의 변화과정 분석과 클러스터로서 현재의 수준 평가. 서울도시 연구, 18(3), 245-285.
- 조은성. (2014). 혁신클러스터 육상정책의 다원적 정책모니터링. 한국정책과학학회보, 18(4), 55-84.
- 최병호-문병근-이재수-정문영. (2005). 한국적 제조업 클러스터와 지역의 특성에 관한 연구. 『지역연구』, 22(1), 65-90.
- 최병준-조병석. (2010). 산업클러스터와 혁신 사회적 자본과 구조적 요인의 영향 분석. 『한국정책학회보』, 14(2), 109-138.
- 최석준-김영수. (2010). 산업단지 영구기업은 비영구기업보다 성과가 뛰어난가? 경기도 지역제조업체를 중심으로. 『기술혁신학회지』, 13(4), 728-757.
- 최종연. (2008). 혁신 클러스터 성공 요인. 대학연구를 중심으로. 『혁신클러스터학회지』, 11(2), 67-90.
- 하영진(2014). 경상북도 제4차 지역에너지 계획수립

V. 결론과 정책제언

〈국채논총〉

- Steyn, J. S.(2006). The Social Life of Informatics, Boston: Harvard Business School Press.
- Capello, R.(2006). The city network paradigm: measuring urban network externalities, Urban Studies, 39(11), 1825-1845.
- Cooke P. (2000). Regional Innovation Systems, Clean Technology & Jacobson Cluster-Platform Policies, Regional Science Policy & Practice, November, 1(1), 33-45.
- DTI. (2005). A Practical Guide to cluster development. Department of Trade and Industry, The English RDAs by Ecosse Research and Consulting London.
- Fisher F. (1985). Evaluating Public Policy. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Halléncreutz, D. & Lundquist, P. (2000). Experiences from Cluster-building Processes in Sweden, European Planning Studies, 1(15), 533-547.
- <http://www.worldcitycluster2015.com>
- INTELE2011). Creative-based Strategies in Small and Medium-sized Cities: Guidelines for Local Authorities.
- KB&R 정책연구 REVIEW(2015년 4(21.8) p2
- Leibowitz, J., (2004). Galapagos: Knowledge-based Clusters and Cities The Case of Biotechnology in Scotland, Urban Studies, 41(594), 1129-1155.
- Martilla & James(1977). IPA, Journal of Marketing, 4(1), 13-17.
- Ministry of Knowledge Economy, Categorization Business and Item in New Growth Engine Industries, Ministry of Knowledge Economy, 2008.
- OECD. (1992). Technology and Economy: the Key Relationships, Paris: OECD.
- OECD. (1998). Boosting Innovation: The Cluster Approach, Paris: OECD.
- OECD. (2001). Innovation Clusters: Driver's of National Innovation Systems.
- OECD. (2001). Innovation Clusters: Driver's of National Innovation Systems.
- Ortiz P & Malecio E. J. (1999). Spatial Innovation systems. Aldershot: Ashgate.
- Porter M. (1988). Clusters and the New Economic of Competition, Harvard Business Review, 79(8):77-90.
- Porter, M.(1980). The Competitive Advantage of Nations, The Free Press, New York.
- Porter, M.(1980). Cluster and the New Economics of Competition, Harvard University Business Review, Business Review, november-December, 77-90.
- Porter, M.(1985). On Competition, Harvard Business School Press.
- Porter, M.(1985). On Competition, Harvard University Press, Boston, MA.
- Roelandt J & Herzog Pin. (2000). Cluster Analysis and Cluster-Based Policy Making in Oecd Countries: An Introduction To the Theme.
- Roelandt J & Herzog Pin. (2000). Cluster Analysis and Cluster-Based Policy Making in Oecd Countries: An Introduction To the Theme.
- Svans, G. M. P.(2002). The implication of clusters: the case of the ship-building industry in the Northern Netherlands, TESOL, 20(4), 446-461.
- Vitanova, M. R. & Leydesdorff(2002). Why Catalonia is not be considered as regional innovation system, Ecmonometrics, 50(2), 235-248.
- Wolfgang G. (2004). Regional Innovation Systems and Sustainability-Selected Example of International Discussion, Technovation, 24(9), 749-758.

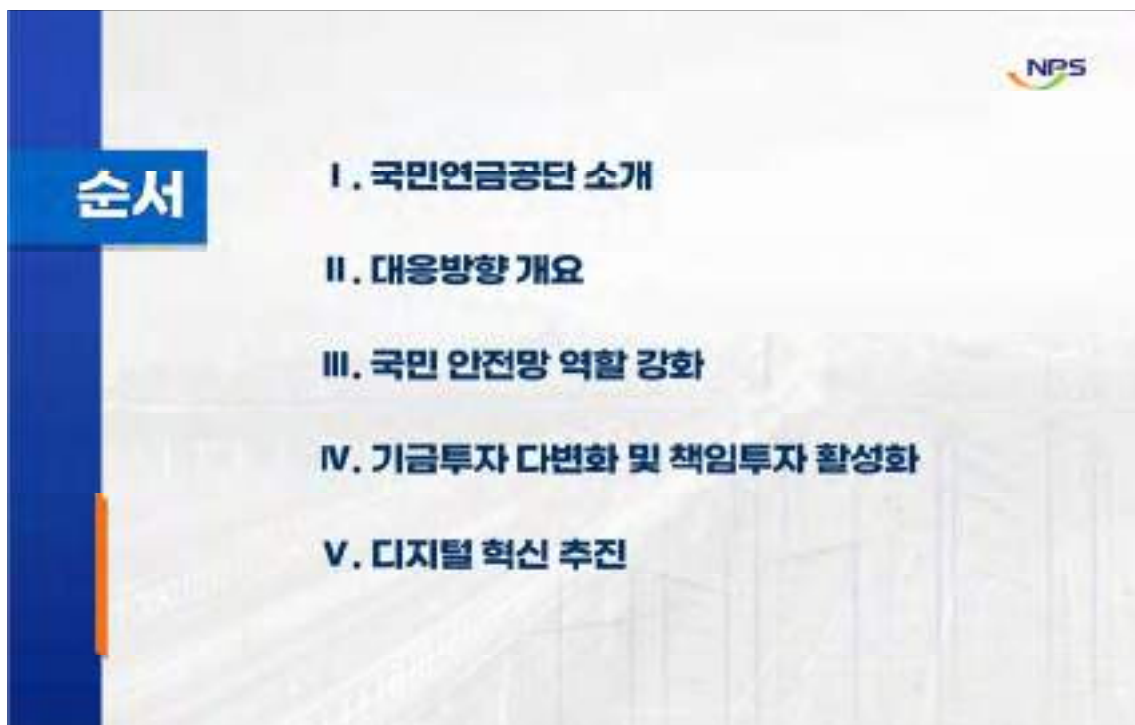
감사합니다.

2020년 한국정부학회 동계학술대회

오후 세션1 -
포스트 코로나
뉴노멀 시대의 국민과 정부

포스트 코로나 뉴노멀 시대 대응 국민연금공단 운영 방향

최 석 영(국민연금공단 전략혁신실 부장)



T

국민연금공단 소개

국민연금공단



설립목적

국민연금공단은 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 지급함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 기여하기 위하여 1987년 설립

주요업무

제도

- 국민연금 가입 지원 및 관리
- 연금 급여의 지급 및 관리

기금

- 국민연금 기금의 관리·운용
- 국민연금 기금의 회계처리

복지

- 노후준비지원 등 복지증진사업
- 수탁사업 (기초연금, 장애통합심사 등)

주요연혁

- 1987.09.18. 국민연금공단 설립
- 1988.01.01. 국민연금제도 시행 (10만 이상 사업장)
- 1999.04.01. 도시지역 확대 적용 (<국민연금제도 시행>)
- 1999.11.05. 기금운용본부 설치
- 2015.12.23. 전 국민 대상 노후준비지원 사업 시행
- 2020.04.25. 국민연금 수급자 500만명

국민연금공단

- 109개지사, 5개콜센터 등 전국 서비스 전달망을 보유한 중앙집중형 조직



본부

15실 2단 3센터, 디지털혁신본부,
기금운용본부, 준법감시인

하부조직

109개 지사, 장애심사센터,
국민연금연구원, 5개 콜센터

정원: 7,125명

임원 6명, 일반직 5,341명
기금운용직 301명, 연구직 43명
공무직 1,430명, 기타 4명

6

국민연금공단

- 국민연금 핵심통계 (2020.9. 기준)

가입자 2,217만명

- 사업장 1,421만명, 지역 709만명
- 임의(임계)가입자 87만명
- 소득신고자 1,884만명

수급자 535만명

- 연간 수급액 22.8조원 (2019년)
- 65세 이상 인구 수급률 43.8%
- 노령연금 월 최고 227만원

기금 785.4조원

- 연간 수익률 4.17%
- 누적 수익률 5.69%
- 명목GDP 40.9%

노후준비

- 상담·교육 521만명(누적)
- 전문자격증 직원 86.9%
- 노후준비상담사 3,216명, 재무설계사 877명, 사회복지사 2,139명

장애인 복지

- 장애장도 심사 월 1.9만건
- 장애인활동지원 수급자 11만명
- 근로능력평가 월 1.4만명

기초연금

- 수급자 559.2만명
- 국민연금 동시수급자 232.4만명(41.6%)
- 1인당 최대지급액 월 30만원

6

대응방향 개요

대응방향

포스트 코로나, 세대를 이어 행복을 더하는 글로벌 리더 연금기관

2030년까지

경찰인구 대비 연금가입률 90% (現 79.7%)

노후준비 인구 비율 75% (現 65.1%)

해외유수 연기금 수준 투자 포트폴리오 구축

세계 최고 수준 ICT 인프라 구비

● 국민 안전망 역할 강화

- 국민연금 가입 확대
- 연금보험료 지원 확대
- 국민 경제적 부담 완화
- 선제적 연금수급 권리 안내
- 생애주기 노후준비 서비스

● 기금 투자다변화 및 책임투자 활성화

- 해외투자 확대
- ESG책임투자 활성화
- 운용 인프라 전문성 강화

● 디지털 혁신 추진

- D.N.A. 발전 적극 활용
- 비대면 서비스 확대
- 금융기관과의 협업 및 기금운용시스템 강화



국민 안전망 역할 강화



국민 안전망 역할 강화

정부는 코로나19 위기 극복과 포스트 코로나 시대 선도형 경제 기반 구축을 위해
①디지털 뉴딜, ②그린 뉴딜, ③안전망 강화 3대 분야를 중심으로 「한국판 뉴딜」을
추진하면서 공공기관의 적극적 역할 강조

공단은 국민 복지의 중요한 축을 담당하는 기관으로서 경제·사회구조 전환 과정에서
소외될 수 있는 계층 보호를 위해 ‘안전망 강화’를 기관 뉴딜 계획에 포함하여 추진

국민 안전망 역할 강화를 위한 사업 추진

1. 맞춤형 가입 안내 등으로 국민연금 가입 확대
2. 경기침체 장기화에 대응하여 연금보험료 지원 확대
3. 코로나19로 어려움을 겪는 국민의 경제적 부담 완화
4. 가족관계등록 자료를 활용한 선제적 연금수급 권리 안내
5. 가입자·수급자 지원과 노후준비 융합으로 생애주기 노후준비 서비스 제공

국민연금 가입 확대

대상자 특성별 맞춤형 가입 안내 및 가입기간 확대 제도 안내를 통해 일용근로자, 플랫폼 노동자 등 경제·사회구조 전환 과정에서 소외되기 쉬운 계층의 연금수급권 강화

맞춤형 가입안내

일용근로자 ▶ 건설일용근로자 가입기준 강화(월 20일 이상 ~ 8일 이상 근로)
건설노동조합과 협력하여 현장 실태조사 실시

특수형태근로자 ▶ 중점 안내 대상 직종을 기존 9개에서 13개로 확대(4개 추가*)

* 방문판매원, 대여제품 방문점령원, 가전제품 설치기사, 현물차주



플랫폼노동자 등 특수직종 사업장가입자로 편입하여 보험료 부담 완화 필요
구체적 방안을 정책당국과 협의·검토할 계획 <매일경제 CEO인터뷰, '20.12.4.>

지역가입자 ▶ 적용제외자 빅데이터 분석을 통한 가입예측모델 구축·활용

경력단절여성 ▶ 연금 수급요건 미충족 45세 이상 경력단절 여성 맞춤형 안내

가입기간 확대안내

반납·추납 가능자 ▶ 반납금·추납금 납부를 통한 가입기간 확대 기회 안내

임의계속 대상 ▶ 60세 도달자 임의계속 가입 및 연기연금 활용 안내

11

연금보험료 지원 확대

1 저소득 근로자 보험료 지원 확대

- **상황** 경제 위기로 소규모 영세사업장의 연금보험료 납부 부담 가중
 - **제도개선** 저소득 근로자 혜택 확대를 위해 소득 기준 상향 <월 210만원 ~ 215만원>
 - **실태조사 강화** 근로자에게 직접 지원 내역 안내로 지원금 부정수급 확인 강화
- ➔ 222만명 8,376억원 지원, 근로자 고용유지 효과 4,230명(지원금당최소 적용)

2 지역가입자 보험료 지원 신설

- **상황** 사각지대 해소를 위해 저소득 지역가입자 보험료 지원 필요
 - **법적근거 마련** 저소득 지역가입자 보험료 지원에 관한 국민연금법 개정('20.1.)
< 납부예외자가 보험료 납부재개 시 50% 지원 >
- ➔ '22. 소상공인 등 저소득 지역가입자 22만명 523억원 지원 예상

3 실업크레딧 안내 강화

- **상황** 경기침체에 따른 실업자 증가로 연금 사각지대 증가 우려
 - **안내 강화** 신청 채널 확대(홈페이지 추가) 및 온·오프라인 안내 병행
- ➔ '20.3분기까지 실업크레딧 48만명 신청

4 농어업인 보험료 지원 확대

- **상황** 농어업인 보험료 지원 일몰 법령으로 기간 연장 근거 마련 필요
 - **법적근거 마련** 농어업인 연금보험료 국고지원 기간 연장 법 개정('20.1.)
- ➔ 연금보험료 국고지원 기간 5년 연장('20.1. ~ '24.12.)

12

국민 경제적 부담 완화

코로나19 확산 대응 연금제도 개선과 기관 자원을 활용해 국민 경제적 부담 완화 추진

국민연금 제도 개선

- 소득이 감소한 소상공인 등에 대한 보험료 부담 완화
 - 한시적 납부예외(20.3-6월분) 및 연체금 정수예외(20.3-6월분)
- 지자체와 협력하여 영세사업장 근로자 연금보험료 지원
 - 지자체 영세사업장 지원과 두루누리 보험료 지원 연계

> 2020년 추진 실적

- 가입자 22만 5천명 납부예외
- 연체금 1,114만건 정수예외
- 영세사업장 약 5만 개소 보험료 230억원 지원
- 2만명 유급휴가비 220억원 지원
- 소상공인 임대료 10억 4천 5백만원 감면

기관자원 활용

- 근로자 유급휴가 제공 사업주 비용 지원
 - 전국 지사망과 인력을 활용하여 코로나19로 입원·격리 중인 근로자 유급휴가비 지원
- 공단 사옥 압주사 임대료·연체료를 인하
 - 임대료 감면(35-50%) 및 연체료를 인하(10%-5%)

13

선제적 연금수급 권리 안내

가족관계등록 자료를 활용 연금 권리를 먼저 찾아서 안내해 국민편의 제고



- 29만 명에게 맞춤형 연금 혜택을 공단이 먼저 찾아서 안내
- 구비서류 폐지와 대기시간 단축으로 국민 편의 제공 및 행정 비용 절감
 - 서류발급 비용 연 28억 7천만 원 절감, 연금지급 대기시간 2일 이상 단축

14

생애주기 노후준비 서비스

공공·민간 DATA와 연계된 종합 노후준비 플랫폼 구축을 통해
가입자·수급자를 위한 서비스 다양화 요구에 부응하는 생애주기 노후준비 서비스 제공

국민연금 노후준비 서비스

국민의 체계적 노후준비와 건강한 노후생활을 위해 노후생활 4대 영역인 재무, 건강, 이가, 대인관계에
대한 종합적인 정보와 서비스를 제공하는 서비스

가입자·수급자 서비스 수요 다양화

가입자

밀레니얼 세대 → 개인화, 비대면

수급자

청로(靑老)세대 → 능동적, IT친화

DATA·기술 활용 확대

DATA

공·사 정보 연계, 마이데이터

비대면 채널

모바일 앱 비대면 상담 서비스

- 차세대 지능형 정보시스템과 연계하여 종합 노후준비 플랫폼 구축
- 연금 수급연령 기준 노후준비(60세 이전)와 노후생활(60세 이후)로 명확화
수요에 필요한 생애주기 맞춤형 서비스 제공

IV

기금투자 다변화 및 책임투자 활성화

기금운용 현황①

국민연금 기금은 세계 3대 연기금으로 연금보험료와 운용수익금 등으로 1013.4조원을 조성하고, 연금급여 등으로 228.0조원을 지출하여 적립된 기금은 785.4조원 임('20.9. 기준)

조성

1013.4조원

연금보험료 615.1
운용수익금 398.3

지출

228.0조원

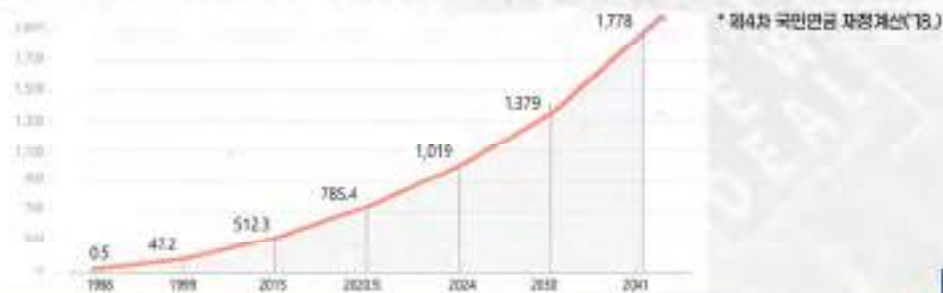
연금급여 218.8
관리운영비 9.2

적립금

785.4조원

금융부문 787.7
기타복지부문 0.7

❖ 적립금 추이: 2021년 800조원, 2024년 1,000조원을 돌파하여 2041년에는 1,778조원까지 증가 예상



17

기금운용 현황②

저성장·저금리 기조가 지속되고 코로나19로 인한 경제금융 환경이 불확실한 상황에서도 2020년 상반기 글로벌 Peer그룹 중 유일하게 플러스 수익률 달성, 연평균 누적수익률 5.69% 기록

누적 수익



• 1988-2020년 누적 수익금

398.3조 원

• 1988-2020년 연평균 누적 수익률

5.69%

2020년 상반기 수익률

국민연금

0.5%

-3.4%
GPF(노)

-3.1%
ABP(노)

-0.9%
ColPERS(III)

18

기금운용 현황③

2025년까지 해외투자 비중을 55%(주식 35%, 채권 10%, 대체 10%) 수준으로 확대하는 등 안정적인 장기 수익률을 높이기 위한 투자 다변화(위험자산, 해외투자 확대) 기조를 유지해 나갈 계획

자산구성 다변화(%)

13.0	15.0	대체투자
5.5	10.0	해외채권
22.3	35.0	해외주식
41.9	25.0	국내채권
17.3	15.0	국내주식
2020년	2025년	

해외투자 확대

2020년 36.5% → 2025년 **55%**

투자지역 다변화

투자국가 (주식)	• 현재 : 22개국 • 향후 : 50개국	투자국가 (채권)	• 현재 : 32개국 • 향후 : 44개국
-----------	----------------------------	-----------	----------------------------

위험자산(주식·대체) 비중 확대

2020년 52.6% → 2025년 **65%**

* 출처: 정기자산배분(20.5), 해외투자 종합계획(20.7.) 관련 보도자료

기금운용 방향

위험분산과 초과수익 창출을 위해 투자 대상지역 및 자산 다변화, ESG를 고려한 책임투자 활성화로 한국판 뉴딜 지원과 기금 규모 증대에 걸맞는 운용 인프라와 전문성 확충을 지속 추진

1 해외투자 확대

- 해외 투자 자산군별 운용전략 다변화 적극 추진
- 투자확대에 따른 위험관리 능력 강화 및 투자지원 체계 마련

2 ESG 책임투자 활성화

- ESG 투자 대상 자산군 확대 (국내 주식 → 해외주식 및 국내채권)
- 위탁운용사 선정시 책임투자 요소 반영

3 운용인프라 전문성 강화

- 기금운용 24시간 글로벌 투자시스템 구축
- 기금의 전략적 파트너십 확대를 통한 우량 투자 발굴

해외투자 확대

보험료 수입이 급어 지출보다 많아 유동성이 풍부한 '기금 성장기'로 적극적 운용이 필요한 시기
국내투자 대비 성과가 좋은 해외투자 확대를 통해 장기 수익률 제고

* 최근 5년간(2015~2019년) 기금 평균 수익률: 국내 3.69%, 해외 10.06%

해외투자 자산군별 운용전략 다변화 적극 추진

- (주식) 위탁운용 중심에서 단계적으로 직접 운용(해외사무소 전담부서 신설) 확대
- (채권) High Yield 채권, 신흥국 국채 매입 등 크레딧 비중 확대로 수익성 제고
- (대체) 글로벌 운용사 지분투자, 주요 연기금과의 전략적 파트너십 구축 및 투자 대형화

위험관리 능력 강화 및 투자지원 체계 마련

- (포트폴리오 조정) 전술적 자산배분 비중 조정으로 신속한 시장변화 대응, 적정 외환비중 유지 등
- (위험관리 강화) 신규 투자전략에 대한 위험관리 방안 마련, 국가별 위기지수 도입으로 선제 대응
- (인력·인프라 확보) 해외투자 우수인력 확보, 해외사무소의 직접 투자기능 강화*

* 중장기적으로 해당 지역의 투자 의사결정을 수행할 수 있는 '해외 거점화' 방안 검토

* 출처: 해외투자 종합계획 관련 보도자료('20.7.)

21

ESG 책임투자 활성화

* E(환경) S(사회) G(지배구조)

글로벌 금융시장에서 ESG를 고려한 책임투자 규모가 지난 15년 간 16배 성장(06. 6조\$ → '20. 103조\$)
ESG 투자 활성화를 통해 친환경·저탄소 전환 가속화 등 그린 뉴딜에도 기여 가능

그간의 ESG투자 노력

2013년 3월	기금운용본부 운용전략실 내 책임투자팀 신설
2014년 8월	책임투자 가상펀드 운용
2015년 11월	사회책임투자팀 펀드 신규 벤치마크지수 도입
2015년 12월	국내 주식의 ESG 평가모형 구축
2016년 4월	기금운용지침에 책임투자 관련 조항 마련
2016년 11월	수탁자책임실로 조직 확대 개편
2019년 11월	국민연금기금 책임투자 활성화 방안 수립

ESG투자 활성화 추진

- ✓ ESG 통합 전략 적용 자산군 확대
 - (19) 국내주식 액티브 직접운용 자산
 - (20) 국내주식 직접운용 전 자산
 - (21) 해외주식 및 국내채권
- ✓ 위탁운용사 선정시 책임투자 요소 반영
 - ESG 평가보고서 제출 의무화

* 출처: 국민연금, 2년내 운용기금 50% ESG에 투자('20.11.9, 매일경제 기사)

22

운용 인프라 전문성 강화

디지털 기술 활용으로 해외투자 투자시 물리적, 시간적 격차를 극복하는 24시간 투자시스템 필요
경쟁이 심화되는 글로벌 금융 시장에서 해외기관 간 제휴로 협상력 및 정보 획득 강화 필요

24h 글로벌 투자시스템

- 다중통화관리, 종합리스크관리 및 해외투자를 포괄하는 전산, 5G 및 클라우드로 언제 어디서나 투자가 가능한 근무환경 구축
- 공시, 집행현황 분석 등 로봇자동화(RPA)로 정확성·효율성 제고

전략적 파트너십

- 해외 우수 연기금과 협업으로 공동 투자 및 정보 교류
- 글로벌 자산운용사와 공동투자 파트너십 체결로 투자 대형화 추진
- 글로벌 자산운용사와 전략적 제휴로 파견을 통한 인재육성 추진

디지털 혁신 추진

- > 추진방향
- > 분야별 추진내용
- > 2025년, 혁신을 선도하는
똑똑한 Digital 공단

추진방향

지능형 연금복지 통합플랫폼 구축 사업

• 2025년까지 3,328억원, 연간 최대 개발 인력 약 1,200명 투입



확실한 변화와 혁신으로 국민이 피부로 느낄 수 있는
성과 창출 과제 선정 및 추진



비대면화, 디지털 전환 등 4차 산업혁명 적극 대응 및
한국판 뉴딜을 뒷받침



민·관·학 협력을 통한 혁신성장 지원



26

분야별 추진내용①

D.N.A. 발전 적극 활용

국민연금 평생 데이터와 복지금융 등 각 분야별 데이터를 누구나 쉽게 융·결합하고, 분석 가능한 플랫폼을 구축하여 새로운 비즈니스 모델을 만들고, 5G와 클라우드 기반 재택근무환경 및 유무선 전화통합으로 언제 어디서나 스마트 업무환경을 구축하는 한편, 시로 중단없는 고객상담 및 사람의 개입 없이 정보자원을 자동으로 제어하는 **지능형 ICT 센터** 구축

2024년까지



11개 과제

총 사업비

562.8억원 투자

노동 유발효과

484명

Big Data

- 국민연금 데이터 기반 일자리지수 활용, 벤처·창업 기업 성장 지원 (개발완료, 정부 자율확산 프로젝트)
- 국민연금 통합 빅데이터 플랫폼 구축 (21~24년)
- 공사DATA와 연계된 종합노후준비 플랫폼 구축 (21~24년)
- 대내외 DATA 연계 허브 구축 (21~24년)

26

분야별 추진내용②

- 5G와 클라우드 기반 재택근무 환경 구축 ('20~'23년)
- 전 지사 WIFI 설치, 유무선 통합 전화 시스템 구축 ('20~'23년)



- 공단 국민연금 홈페이지 및 모바일앱에 챗봇 상담시스템 구축 ('20~'22년, 정부 자율확산 프로젝트)
- AI 장애정도 판정 시스템 구축 ('21~'24년)
- 지능형 클라우드 컴퓨팅 센터 구축 ('21~'24년)
- AI 기반 사이버 보안 체계 구축 ('20~'24년)

27

분야별 추진내용③

비대면(Untact) 서비스 확대

국민연금 신고(청), 보험료 납부, 연금지급, 수급권 확인 등 모든 처리과정에 대한 비대면 인프라 구축을 통해 국민 불편을 최소화하고 업무효율성을 제고하는 한편, 신분증명,공단 내부 인트라넷 접속, 회관 출입 등을 블록체인 기반 모바일 직원 신분증을 통해 더 안전하고 편리한 사무 환경 구현

2024년까지



4개 과제

총 사업비
43.5억원 투자노동 유발효과
37명

- 국민연금 수급자 디지털 생존 인증 시스템 구축 ('21~'24년)
- 모바일 전자고지 서비스 구축·확대 ('20년)
- 디지털 국민연금 상담·접수 창구 구축 ('20년)
- DID* 기반 모바일 직원 신분증 도입('21~'22년)

* Decentralized Identity(탈중앙화 신원관리체계): 신원 정보를 기관별로 분산해 저장하고, 이 정보를 나누어 관리하는 데제로 신원 관리 확인에는 블록체인 기술이 활용됨

28

분야별 추진내용④

금융기관과의 협업 및 기금운용시스템 강화

세계 최초인 동형암호 기술을 활용하여 국민연금 성실납부자, 금융 취약계층 등의 신용등급을 향상시키고, 국민의 금융서비스 이용절차를 대폭 간소화하는 방안을 마련하는 한편, 기금운용에 최신의 4차 산업혁명 기술을 접목하여 기금운용 수익률 제고로 국민연금 재정의 지속가능성 확보



- KCB 공동 국민연금 납부정보 활용, 개인 신용평가모형 개선 ('19~'20년, 정부 자율확산 프로젝트)
- 공단과 금융기관 간 정보 연계로 금융서비스 간소화 ('20년)
- 기금운용 백오피스 업무 자동화 ('21~'24년)

29

2025년, 혁신을 선도하는 똑똑한 Digital 공단



30

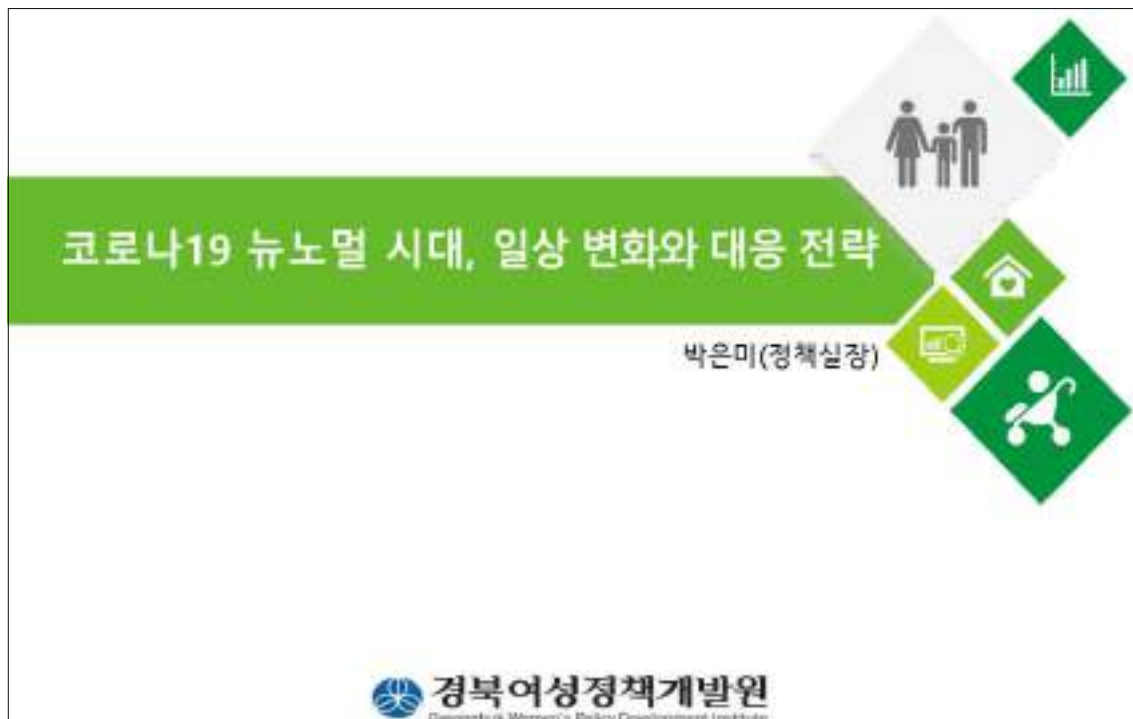


**국민이 행복한
국민 모두의 연금**

감사합니다

포스트 코로나 뉴노멀 시대 일상 변화와 대응 전략

박 은 미(경북여성정책개발원 선임연구위원)

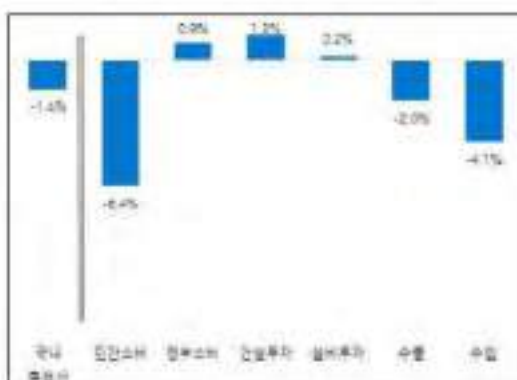


1. 경상북도 코로나19, 산업 변화

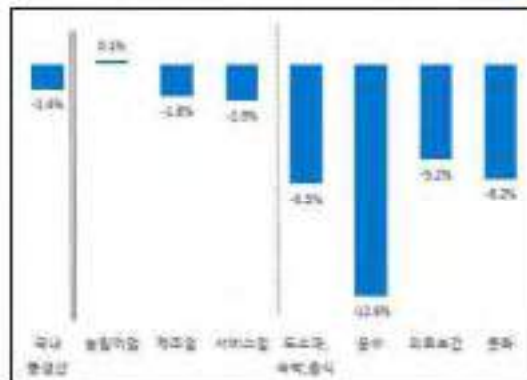
1 코로나19, 경제에 미치는 영향

> 국내 총생산 지출 및 경제활동

<1/4 분기 국내총생산에 대한 지출>



<1/4 분기 경제활동별 국내총생산>



자료 : 한국은행

- ✓ 국내총생산(GDP)의 지출에서 ' 20년 1분기 민간소비 -6.4%, 수출 -2.0%로 감소
- ✓ 국내총생산(GDP)의 경제활동별 현황은 제조업은 -1.8%, 서비스업은 -2.0%의 마이너스 성장, 서비스업 중에서 특히 도소매 및 숙박음식업 -6.5%, 운수 -12.6%, 문화 -6.2% 감소

1

코로나19, 경제에 미치는 영향

> 경상북도 수출입 현황

O3

구분		(단위: US\$, 전년동기대비)	
		2019(3/4분기)	2020(3/4분기)
전국	수출	-10.4	-8.2
	수입	-5.7	-8.7
경상북도	수출	-9.3	-5.2
	수입	-0.8	-14.6

자료 : 한국무역협회



- ✓ 2020년 현재, 전년도와 대비하여 전국 수출 -8.2%, 수입 -8.7% 감소
- ✓ 경상북도 수출 -5.2, 수입 -14.6% 감소

1

코로나19, 경제에 미치는 영향

> 경상북도 제조업종별 생산지수 변화

O4



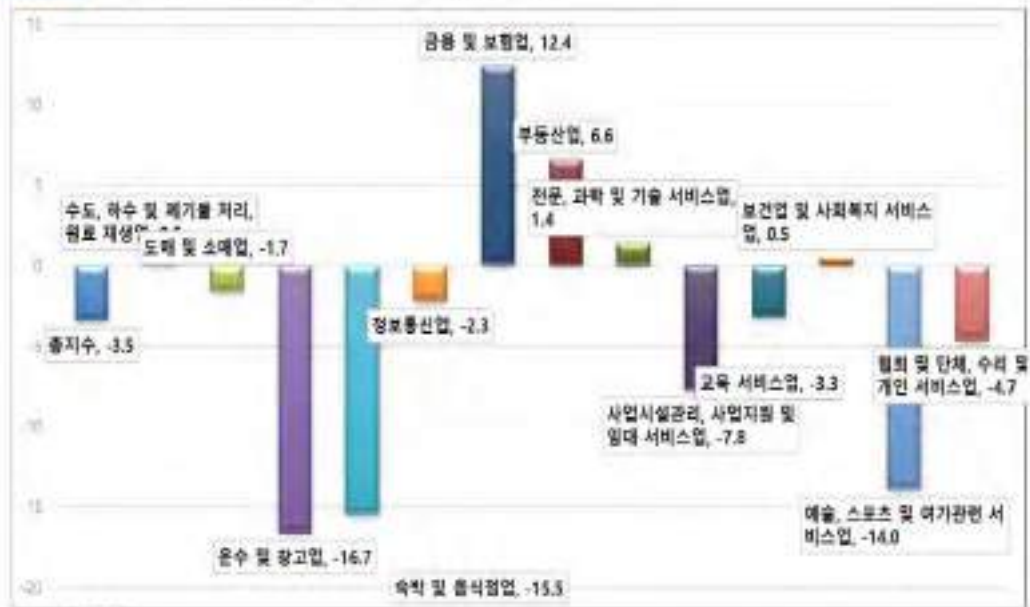
자료 : 통계청

- ✓ 경상북도는 기타 기계 제조업(37.0%)과 전기장비 제조업(16.71%), 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비(5.28%) 증가

1

코로나19, 경제에 미치는 영향

> 경상북도 서비스업종별 생산지수 변화



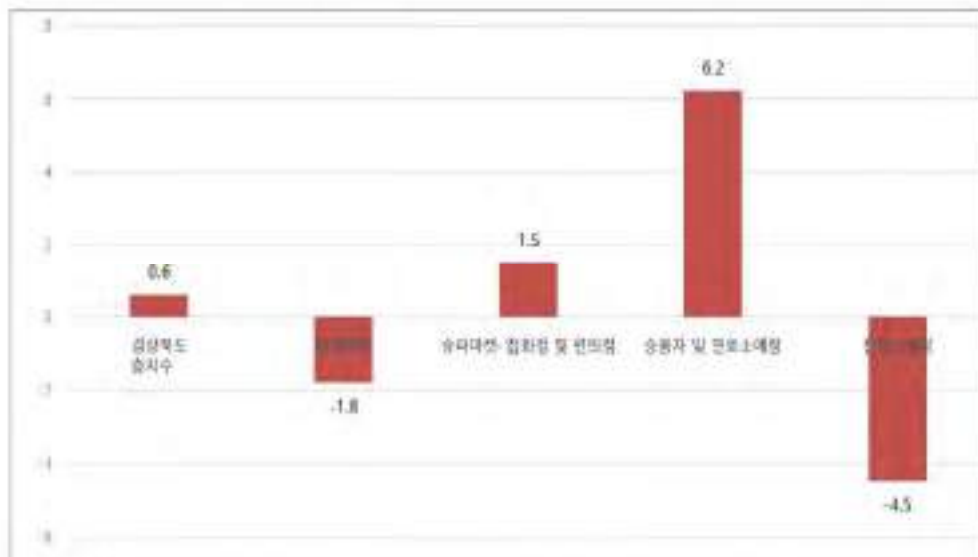
자료 : 통계청

- ✓ 금융 및 보건업 12.4%, 부동산업 6.6% 증가한 반면 운수 및 창고업(-16.7%), 숙박 및 음식점업(-15.5%), 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스(-14.0%)로 생산이 감소

1

코로나19, 경제에 미치는 영향

> 경상북도 소매판매액 지수 변화



자료 : 통계청

- ✓ 무점포 소매점이 증가세가 높은 시점에 승용차 및 연료 소매점(6.2%), 슈퍼마켓·잡화점·편의점(1.5%) 증가

2

경상북도 코로나19 현황

▶ 코로나19 재확산으로 확진자 증가



07

시·군 확진자 발생현황

지역	현재	부산	경주	경북	안동	구미	영주	영월	상주	문경	경산	군위
총계	1715	129	124	63	61	99	16	46	22	15	668	8
증감	+17	+4	+5	+7	-	+1	-	-	-	-	-	-
지역	현재	영월	영덕	영진	경도	고령	영주	칠곡	재천	영광	문경	경도
44	4	2	23	155	14	23	55	49	71	3	1	
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

자료 : 경상북도(2020. 12. 5)

2

경상북도 코로나19 현황 및 대응정책

▶ 코로나19 분야별 대응 정책

분야	대응 정책
문화 & 관광	관광진흥개발기금 신용보증부 운영자금 특별용자
	경상북도 관광진흥기금 융자사업 지원
	경상북도 관광진흥기금 보조사업 지원
	2020 관광 청년인턴제 사업
	예술인 생활안정자금 대출
	창작활동비 지원
농축수산	농어촌진흥기금 긴급지원
	코로나19 농식품유통피해 상담센터 운영
	경북 온라인 쇼핑몰 시군연합특판 행사
	축산농가 사료구매자금 지원
	경북 우수 수산물 온·오프라인판매 지원
	임업정책자금 융자 교육이수 조건 한시적 완화
	임산부 친환경농산물 지원사업

자료 : 경상북도(2020. 12. 5)

08

2

경상북도 코로나19 현황

▶ 코로나19 분야별 대응 정책

분야	대응 정책
생활 & 복지	경상북도 일제방역의 날 운영
	격리자생활지원비 지원
	격리자주거비 지원
	긴급복지지원(위기가구 등)
	경상북도 재난 긴급생활비 지원
	코로나19 사망자 장례비용 지원
	아이돌봄지원사업
	아동양육 한시 지원 사업(아동돌봄휴먼)
세제 & 계약	지적측량수수료감면 시행
	착한 임대인에 대한 지방세 감면 추진
	지방세 기한연장·징수유예등 시행
	코로나19 피해로 인한 공유재산 임대료 감면
소상공인	코로나19 피해 계약업체 보호 대책
	소상공인 육성자금 이차보전
	소상공인 경영해로자금(소상공인시장진흥공단)
	소상공인 특별보증
	소상공인 노란우산공제회망장려금 지원
	전통시장 활성화 지원
	건축물 용도변경 설계비용 감면
	코로나 극복 소상공인 특별경영자금
	소상공인 피해청포 지원
	소상공인 카드수수료 지원

09

2

경상북도 코로나19 현황

▶ 코로나19 분야별 대응 정책

분야	대응 정책
기업지원 & 일자리	중소기업 매출확대 보험료 지원
	중소기업 긴급경영안정자금
	중소기업 긴급경영안정자금(중소벤처기업진흥공단)
	중소기업 알로알론라인을집합(기업지원&일자리)
	연인형 중소기업(이노비즈) 전용특혜 지원
	중소기업 출판전술 지원
	중소기업 제품연출 확대 지원
	코로나 극복 중소기업 특별경영자금
	코로나19 극복 정책우수제품 관리인소장품 가환전
	중소기업 중소기업 경영지원사업
	경제스타트업역량제고사업 플랫폼 지원
	중소 - 벤처기업성장촉진 프로그램 운영사업
	중소 - 벤처기업성장촉진사업 글로벌 진출 지원사업
	지역주도형 청년일자리 사업장 유급휴가 등 실시
	(매체)사회적기업 재정지원사업 지원 시행
	경제형 사회적경제 청년일자리사업 지원금 완화 자금
	사회적경제기업 특별보증 지원
	코로나 대응 사회적경제기업 특별프로모션
	코로나19 특별 공공근로사업
	청년기업 제품 판매인 판매 - 홍보지원
	중소기업 CEO 재도약 지원
	수출보험료 지원
	해외 시장조사 지원
	정부지원 공공기관 등 시장조사
	(간접)해외지사화 서비스
	환경기술인 인형 교육 연계
	대기업출시인형 자기혁신 의무 부여
	전산업 교육 한시적 중단에 따른 경영지원 유예 - 완화
	수출 플랫폼지원
	해외사무소 경북기업 지사화 사업
	경제 수출 촉진인 사내비상합회

10

2. 코로나19, 위기극복 전략

2

코로나19, 위기극복 전략

▶ 코로나19, 뉴노멀시대 디지털 경제 촉진



자료 : "코로나 이후 '뉴노멀' 도래...전자결제 콘텐츠 산업 주목해야·IBK", 미래유통(2020.4.8)

- ✓ 전통적 대면 서비스에서 비대면 서비스화
- ✓ 온라인화 가속, 개인주의 성향 및 IT기술을 활용한 디지털 경제 촉진
- ✓ 재난상태에 대비한 공급안정성이 중요

2

코로나19, 위기극복 전략

> 코로나19, 뉴노멀시대 신산업 부상

13



1. 계산원과 결제 과정이 없어짐
2. 결제 프로세스 없어짐
3. 금융, 물류 등 정보의 연결

- ✓ 온라인 유통 감소
- ✓ O2O(Online-to-Offline)를 기반으로 한 신선식품 배달 비즈니스 가속화 : 신선식품 배달 서비스 및 가정간편식(HMR) 등

2

코로나19, 위기극복 전략

> 코로나19, 뉴노멀시대 일상의 변화 및 극복

14

- 비대면 중심 원격 의료서비스 활성화 : 예방과 진단 중심의 헬스케어 산업 변화
- e-Learning 및 온라인 교육, 화상회의 시스템 활성화로 새로운 수요가 증가
- 소상공인 디지털 전환 등 온라인 판로개척, 전통시장 배달 시스템 활성화
- 중소기업 재택근무, 화상회의 등 스마트워크에 대한 투자 및 직원 교육 필요
- 경북도민 삶의 질에 부정적 영향 : 대구경북 가계소득(67%) 축소, 가계지출(59%) 감소(자료 : 케이스탯(2020)에서 재민용) - 일상으로의 회복, 즉 경제적(취약계층 고용 안정성, 사회적 안전망 지원) 및 정서적 지원(심리치유, 코로나19 위기극복 콘텐츠 공모전)
- 생애주기 및 대상별, 지역별, 1인 가구 등 맞춤형 심리방역체계(트라우마 센터) 마련 : 심리상담 전문인력 양성, 협력네트워크 구축, 온라인 커뮤니티 플랫폼(화상 명상 및 트레이닝, 1인가구를 위한 각자공생 사업 지원 등)

2

코로나19, 위기극복 전략

▶ 코로나19, 뉴노멀시대 여성가족정책 방향

15

- 제조업, 전문과학 등 여성취업이 낮은 분야에 취업기반(고용 안정성) 확대
- 4차산업혁명시대 대응한 새로운 여성일자리 발굴 및 고용구조 개선
- 경북지역 중소기업내 일생활균형제도 활용 격차 심화로 여성인력이 제외
- 재택근무, 시차출근제 활성화 : 일생활균형제도 정착을 위한 스마트워크 구축
- 지역 여성인력개발센터, 여성새로일하기센터 등 상시적으로 제공하는 취창업교육훈련프로그램을 언택트와 제4차 산업혁명시대 대응한 교육을 제공
- 가족내 돌봄기능이 강화 : 한부모가족, 다문화가족, 조손가족 등 취약계층은 사적 지원이 어려운 영역이므로 공적 지원을 확대 - 한부모가족지원기관, 다문화가족센터에서 비대면 교육프로그램을 확대
- 경제적 불확실과 심리적 불안감으로 결혼과 출산을 미루어 저출산 가속화 - 원격의료서비스 강화, 비대면 결혼
- 고용이 불안정한 종사자들의 자녀돌봄 체계 미흡, 어린이집 및 긴급돌봄 부족 : 마을돌봄 체계화로 사각지대 없애기, 가정내 돌봄에 대비한 비대면 콘텐츠 개발, 어린이집 안전을 위한 인프라 강화
- 보호대상아동 디지털 활용 격차 완화지원, 아동학대 대응정책 마련, 학교밖청소년 비대면교육프로그램 및 심리적방역체계 구축

Thank you

포스트 코로나 시대 질병관리 조직의 발전방향*

서 재 호(부경대)

I. 서론

대한민국 전역이 2019년 12월 12일 중국 우한에서 집단 발병한 코로나바이러스 감염증-19(이하 코로나 19라 함)에 대응하기 위해 필사적으로 노력하고 있다.

2020년 1월 20일 국내에서 코로나 19 확진자가 최초로 발생한 이후 질병관리본부는 코로나 19를 제1급감염병 신종감염병증후군으로 지정하였다. 1월 27일에는 코로나 19 위기 수준이 ‘주의’에서 ‘경계’수준으로 격상했고, 중앙사고수습본부를 설치해 본격 대응에 나섰다. 정부의 강력한 통제로 국내에서는 소멸할 것처럼 보였던 코로나 19는 2월 20일부터 대구·경북지역의 특정 종교단체를 중심으로 폭발적으로 증가한 후 다발적인 집단발병을 통해 순식간에 전국으로 확산하였다. 정부는 2월 23일에 위기단계를 ‘심각’단계로 격상해 국무총리가 중앙재난안전대책본부장이 되어 총력 대응을 시작했다. 10여일 후면 중국 우한에서 코로나 19가 집단 발병 한 지 1주년이 되지만 위기는 현재진행형이다.

위기에 강한 우리나라는 코로나 19 위기를 비교적 모범적으로 대응하면서 K 방역이라는 브랜드를 만들어 내었으며, 그 중심에 감염병 관리조직으로서 질병관리본부가 활약했다. 질병관리본부는 아이러니하게도 코로나 19가 시작된 것으로 알려진 중국에서 발생한 호흡기 전염병인 사스 대응 성공에 따라 2004년 신설된 보건복지부 소속기관이다. 16년 뒤 코로나 19에 대한 적극적인 대응 성과를 내면서 질병관리본부는 보건복지부 외청으로 중앙행정기관인 질병관리청으로 분리 독립하였다.

감염병 및 질병 관리조직의 변화를 이해하기 위해서는 크게 두 개의 관점에 대한 논의가 필요하다. 우선 위기로서 감염병 위기의 특징에 대한 이해이다. 질병관리본부의 탄생과 질병관리청의 분리 독립은 사스와 코로나 위기와 함께 전개되었기 때문이다. 둘째는 조직의 변화 자체에 대한 이해이다. 조직의 변화는 신설, 폐지, 분할, 통합 등 다양한 유형으로 구분되는바, 특히 질병관리청의 신설과 같은 조직의 분할에 대한 이해가 요구된다.

이 글에서는 시간의 흐름에 따라 변화되고 발전한 감염병 및 질병관리 조직의 변화와 발전 과정을 살펴보고 이러한 변화 끝에 현재 도달한 질병관리청과 관련된 몇 가지 쟁점을 논의하였다.

1) 이 글은 2020년 한국공법학회 코로나 19 포럼에서 발제한 바 있다. 또한 발제를 위해 저자는 기존에 출간한 다음 두 개 글을 부분적으로 발췌 활용해 작성하였음을 밝힌다. ‘서재호, 2020. 코로나 19 지방자치단체 감염병 관리체계의 변화 전망. 창원정책논단.’ ‘서재호·임재진, 2017. 보건복지부 조직의 분할 가능성 : 제기된 대안의 평가와 전망. 한국조직학회보, 14(4).’

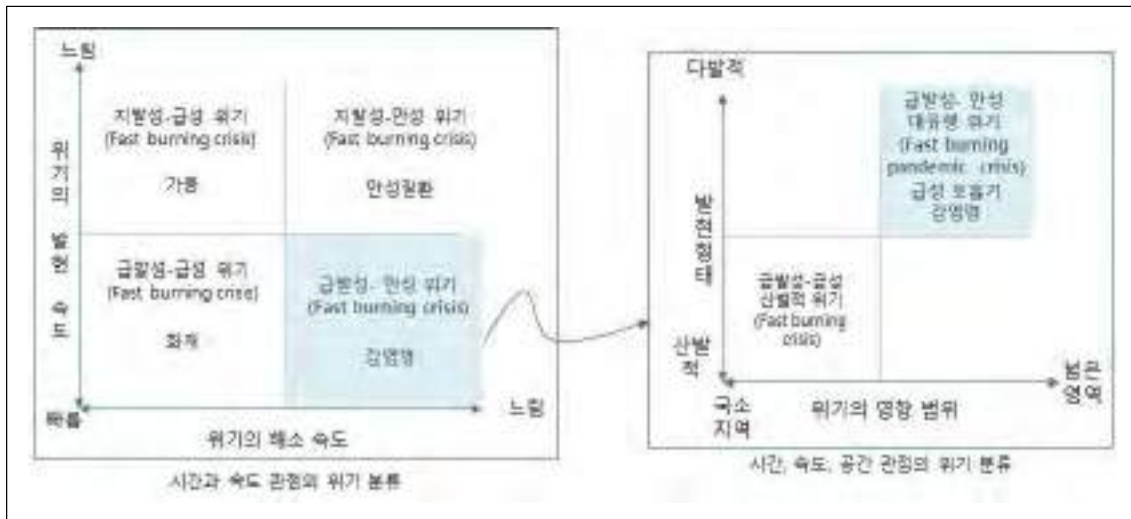
II. 감염병 관리조직의 변화 이해를 위한 두가지 관점

1. 감염병 위기의 특징과 위기관리

코로나 19는 코로나바이러스에 속하는 RNA 바이러스 감염에 의한 급성 호흡기 증후군이다. 코로나 19는 감염되어 증상이 발현되기까지 14일 정도의 잠복기를 가진다. 평균 4~7일의 잠복기를 거치며 초기증상으로 발열, 권태감, 기침, 호흡곤란이 나타나며, 폐렴과 급성호흡곤란증으로 발전해 사망에 이르게 할 수 있다. 메르스 보다 치사율은 낮지만 전파력이 매우 높은 감염병으로, 감염자의 비말, 접촉을 통해 전파되는 것으로 알려졌다.

위기관리에서는 관리대상·위험원과 위험원의 사회내 전개(피해발생) 과정'을 유형화해 차별적인 관리전략을 수립해 적용해야 효과적이다. 다양한 방식으로 위험과 위기를 유형화 할 수 있으나, 위험과 위기의'속도'관점에서 위기를 분류한 t'Hart & Boin(2001)의 위기 유형론이 감염병 위기로서 코로나 19 위기 대응 전략 수립에 중요한 의미를 가지고 있다.

이들은 위험이 위기로 전개되는 속도와 위기가 종결되는 속도를 기준으로 위험의 유형을 네가지로 제안하였다. 이들의 유형론에 따르면 감염병 위기는 급발성-만성 위기에 속한다. 그러나 시간(속도) 관점의 위기 유형론은 위기가 미치는 공간이라는 요소를 반영하지 못한 한계를 가진다. 따라서 t'Hart & Boin의 유형론에 위기가 발현하는 공간적인 요소를 반영해 재분류하면 <그림 1>과 같은 위기 유형 구분이 가능하다.



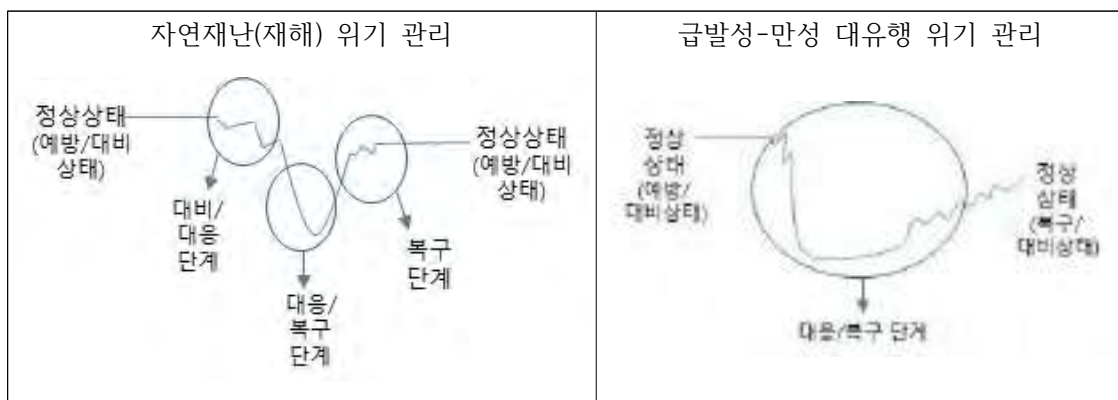
자료 : t'Hart & Boin(2001)의 위기 유형론에 공간 관점을 반영해 저자 작성

[그림 1] 위기의 전개 속도와 공간 관점에 따른 위기의 구분

위기 전개의 시간(속도)과 공간을 결합하면 코로나 19 감염병 위기는 위기의 발현 속도는 매우 빠르고 위기 해소 속도는 느리면서도, 위기는 다발적으로 발현하면서 매우 넓은 영역에 걸쳐 피해를 유발하는 특징을 가진다. 여기에 치사율과 사회

적 영향력을 고려해 재난관리의 4단계인 예방·대비·대응·복구 관점에서 어떤 요소에 보다 집중해야 하는지, 대비 수준과 대응의 강도는 어떻게 결정해야 하는지, 정상 상태로의 복구를 위해서는 어떻게 준비해야 하는지를 판단할 수 있다. <그림 2>에는 전통적인 자연재난의 위기관리 단계와 코로나 19와 같은 급발성-만성 대유행 재난의 위기 관리 단계가 구분되어 제시되어 있다. 재난 상황이 종료된 이후 복구와 제도개선을 통한 대비단계로 이어지는 전통적인 자연재난과 달리, 코로나 19는 대응과 복구가 혼합되어 길게 이어지며 복구가 이루어지는 과정에서 제도를 개선해 대비해야 하는 단계가 복합적으로 얹혀있다는 특징을 가지고 있다.

Petak(1985)이 재난관리의 단계를 완화(예방)-대비-대응-복구로 구분한 이래 재난관리를 4단계로 나누는 것이 일반적인 추세다. 현재 국제적인 수준에서 코로나 19 대응 단계는 대응과 복구가 결합된 단계를 지나고 있으며, 우리나라와 같이 코로나 19가 일찍 확산한 국가군은 복구 중심의 대응 단계에, 비교적 최근에 확산하고 있는 국가는 대응 단계에 위치한다.



자료 : 저자 작성

[그림 2] 재난의 발현 양상에 따른 위기 관리 과정

국가 위기관리 대응 체계를 정한 재난안전법에 따를 때 코로나 19 위기는 국가 위기에 해당하며, 위기에 대응하기 위해 중앙재난안전대책본부와 중앙사고수습본부, 중앙방재대책본부와 지역의 재난안전대책본부가 모두 설치되어 작동 중이다. 중앙정부에서는 국무총리를 위원장으로 하는 중앙재난안전대책본부가 운영 중이며 각 지방자치단체에는 시·군·구 및 시·도 지역재난안전대책본부가 설치되어 총력적으로 대응하고 있다.

국가 위기로서 감염병 관리단계는 관심(blue), 주의(yellow), 경계(orange), 심각(red) 단계로 구분하며, 2월 23일부터 5월 18일 현재까지 '심각' 단계가 유지되고 있다. 우리나라는 코로나 19와 유사한 메르스 감염병 위기 경험과 세월호 참사 경험을 통해 국가 위기관리의 체질을 변화시켰고 역량을 강화한 덕분에 초기에 '경계' 단계 수준에서 코로나 19를 통제하는 듯했다. 그러나 대구·경북지역에서 시작해 전국적으로 재확산하면서 위기단계가 '심각' 단계로 전환되었고 국가가 보유한 자원을 총동원한 대응을 추진해야 했다. 현재는 어느 정도 통제에 성공해 경계 단계로 완화 여부를 논의할 정도가 되었으나 재유행할 위험은 상존한다.

감염병 위기와 같은 특수한 재난은 대응에 초점을 맞춘 재난안전관리법으로 통제하기에는 한계가 있다. 감염병은 고도의 전문지식을 가진 의료계라는 전문가집단의 주도하에 관리되고 통제되어야 하는바 우리나라는 감염병예방법을 제정해 감염병 위기상황에서 감염병 관리 당국의 역할과 국민과 의료진들의 책무를 정하였다. 감염병 대응을 위한 법체계에서 특히 관심을 끄는 것은 지방자치법 제9조 제1항에서 지방자치단체의 고유사무로 열거된 항목으로 제2호 바목에 ‘감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역’을 제시하고 있다는 점이다. 지방자치단체는 감염병 대응에서 매우 중요한 핵심 역할을 담당하도록 되어 있다.

2. 정부조직 개편에 대한 이해

1) 정부조직개편의 의미와 유형

개방체제로서 조직은 외부환경의 변화와 요구에 대응하면서 끊임없이 스스로를 변화시킨다(Scott, 2003). 변화의 내용은 조직의 기술과 사람, 관리방식, 프로세스, 구조 등을 포함한다. 정부조직개편은 공식조직의 규모와 물리적 구조를 변경시키려는 의식적이고 의도적인 노력의 결과이며, 조직개편이 이루어지면 행정기구와 구조, 기능의 우선순위에 변화가 생긴다(서재호, 2008).

조직개편은 다양한 형태로 진행된다. Kaufman(1976)이 제시한 조직의 신설, 폐지, 유지가 대표적이다. 신설은 기존에 존재하지 않던 행정기구가 생겨난 것을, 폐지는 기존에 존재하던 행정조직이 사라진 것을, 유지는 행정조직이 폐지되지 않고 존속하는 것을 의미한다. Peters(1988)는 Kaufman의 유형분류가 지나치게 단순하다는 문제를 지적하며 조직개편의 유형을 조직신설, 조직유지, 조직폐지, 조직승계로 제시하였다. 이 중 가장 논란이 되는 조직개편 유형은 조직승계로, Peters(1998)는 이를 다시 여섯 가지 승계방식으로 구체화하여 제시하였다.

조직승계는 기존의 조직이 동일한 고객과 기능을 가지고 새로운 조직으로 대체되는 유형의 변화를 말하는 것으로, 선형대체(하나의 조직이 동일한 기능을 수행하지만 다른 목표를 가진 조직으로 직접적으로 대체되는 개편), 통합(두 개 이상의 조직이 폐지되고 다른 하나의 조직에 완전히 합쳐지는 개편), 분할(이미 존재하는 하나의 조직을 두 개 이상의 조직으로 나누는 개편), 부분폐지(하나의 조직에서 담당하는 기능의 일부를 폐지하는 개편), 비선형대체(기존의 업무와 유사한 기능을 수행하는 새로운 조직 설치), 복합적 대체(두 가지 이상의 승계유형이 관련된 조직 변화)로 세분화된다.

김근세 등(1996)은 조직승계의 유형을 보다 단순화해 선형대체, 비선형대체, 통합, 분화로 나눈 바 있는데 조직내부의 조직간 기능조정까지 포함해 조직의 분화를 다루었다. 그러나 정부조직개편 과정에서 발생하는 조직분할은 하나의 독립조직이 두 개 이상으로 분리되는 현상으로 조직의 내적 분화와 다른 성격의 조직개편으로 승계와 다른 유형의 조직개편방식으로 구분하는 것이 타당하다. 따라서 조직의 개편유형은 신설, 폐지, 통합, 분할, 승계로 구분이 가능하다.

2) 조직분할의 의의

조직분할은 이미 존재하는 하나의 조직을 두 개 이상의 조직으로 분리(split)하는 것을 말한다.* Peters(1998)의 조직개편 유형 가운데 조직승계 유형의 대표적인 조직개편 방식이다. 하나의 조직이 두 개 이상의 조직으로 나뉜다는 의미는 조직도 상의 분리로 표현되지만 기능적인 분리를 전제한다. 조직성장의 관점에서 조직분할은 조직의 분화(differentiation)를 포함한다. 체제론적 관점에서 조직의 성장은 조직의 내적 분화로 이해되는 바(Katz & Kahn, 1978; Raadschelders, 1997), 조직의 분할은 조직의 외적 분화의 결과로 하나의 조직이 둘 이상의 독립 조직으로 나뉘는 것을 의미하기 때문에, 언제나 새로운 조직의 신설을 수반한다. 분할 결과 새로운 독립 조직의 신설이 수반되지 않는다면 분할된 조직은 다른 조직에 흡수 또는 통합되었음을 의미하는데 이는 조직분할이 아닌 조직간 기능조정해 해당된다.

조직이 분할되면 하나의 조직이 두 개 이상의 조직으로 나뉘며 이 과정에서 새로운 조직이 신설된다. 때로는 과거의 조직과 전혀 다른 두 개 이상의 조직이 신설되기도 하는데 이 경우 과거의 조직은 폐지된다. 조직분할로 신설되는 조직은 기존에 존재하는 조직의 기능조정 결과로 설치되는 것이기 때문에 과거에 없던 조직이 새로이 설치되는 조직신설과 구분된다.

조직분할은 조직이 수행하던 기능상의 분리를 전제하기 때문에 정부조직에 대한 가장 강력한 기능조정 방식의 하나이다. 이는 조직의 내적 분화시 기능조정을 전제하는 것과 동일한 것이다. 또한 조직이 분할되면 동급 유형의 조직 수가 증가해 전체적으로 조직의 규모가 증가한다. 당초 조직의 하위기능이 원래 조직에서 분리되어 새로이 설립된 조직에서 수행하게 될 경우, 신설된 단일 조직의 기획과 운영·지원을 담당할 기구와 인력의 증가 및 전문화가 수반되기 때문에 전체적인 조직 규모의 증대와 함께 해당 기능의 강화도 이루어진다.

조직분할은 어느 조직개편 유형과 마찬가지로 조직에 막대한 영향을 준다. 일반적으로 조직구조에 변화를 주는 조직개편은 다양한 의미를 내재하고 있기 때문에, 많은 연구들은 정부조직개편의 목적과 의미에 대하여 다양한 해석을 제시한다(박천오, 2011). 대표적으로 Salamon(1981)은 ① 투입 면에서 조직의 경제성과 효율성, ② 산출 면에서의 효과성, ③ 정치적 측면에서 본 전략적 편의라는 세 가지 유형의 조직개편 목적을 제시하였다.** 정치적 측면의 전략적 편의는 ③-1 정부 내 정책 우선순위의 재조정이라는 목적과 ③-2 정치적 상징의 효과 확보 목적이라는 두 가

2) 학자마다 기존 조직이 두 개 이상으로 나뉘어지는 현상을 분화(differentiation), 분할(split), 분리(divisionalization) 등 다양한 용어로 설명한다. 분리의 경우 한 조직이 내부적으로 나누어지는 현상을 강조한다. 한편, 분화와 분할은 내부뿐만 아니라 외부적인 분리의 의미로도 사용되는 경향이 있으며, 엄밀하게 구분되어 사용되지 않는다. 다만, 분할의 경우 조직이 형식상으로 나누어지는 결과를 강조하는 경향이 있는 반면, 분화의 경우 기능상으로 나누어지는 현상까지도 포함한다.

3) 물론 기존의 부서와 기능을 나누어 배열하는 형태의 상위기구의 분화라면 단기간에는 별도의 인력증가가 수반되지 않을 수 있지만, 시간이 지나면서 인력이 점차 증가하는 것이 일반적이다.

4) 이러한 목적을 달성하기 위한 정부조직개편 방식을 원리주의적 차원의 접근이라고 하는데(조성환, 2006), 현실적으로는 원리주의적 접근 보다는 관료의 이익을 달성, 정치적 이해관계 등에서 접근하는 경우가 보다 실질적이라는 지적이 일반적이다. 그러나 관료의 이익달성, 정치적 이해득실 등을 위해 조직개편을 할 경우라도 이런 것들이 공식적인 이유는 될 수 없을 것이며, 대부분 원리주의적 접근을 전면에 내세우게 된다.

지 전략으로 세분되었다.*

조직개편의 유형인 분할, 통합, 폐지를 조직개편의 목적과 관련하여 규범적으로 살펴보면, 아래의 <표 1>과 같다. 투입의 관점에서는 정부조직의 통합 또는 폐지가 가장 중요한 형태의 개편이고, 산출에서의 효과성을 피하기 위해서는 다수 부처에 산재한 기능을 하나의 지휘체계로 통합하거나 기능의 전문성을 제고하도록 분할하는 것이 바람직한 개편유형이 된다. 모든 유형의 조직개편이 정치적인 목적을 가지는 경향이 있지만(March & Olson, 1983), 통합의 경우 그러한 경향이 더욱 강한 듯하다. 한편 기능별 전문성의 강화를 주된 목적으로 단행되는 분할은 통합과 비교하여 상대적으로 산출차원의 효과성을 목적으로 하는 경향이 강하다. 문명재(2009)의 역대 정권(전두환~이명박 정부)에서의 정부조직개편의 경향을 조직설계의 원칙인 분화와 통합의 원리로 분류하여 분석한 연구는 이를 잘 대변한다. 연구결과, 그는 집권초기에는 기존 정부와의 차별화와 관료에 대한 통제력을 강화하기 위한 정치적 목적에서 통합의 원리를 적용하지만, 집권중기에는 정치적 목적과 더불어 기능상 전문성과 동질성을 제고하기 위하여 분화의 원리를 적용하는 경향이 있음을 제시하였다. 이는 통합과 분할이 각각 정치적 목적과 산출차원 효과성 측면을 강조하고 있다는 점을 보여준다.

[표 1] 조직개편의 목적과 관련된 개편유형

	투입차원 효율성	산출차원 효과성	정치적 목적
분할	△	◎	○
폐지	◎	△	○
통합	○	○	◎

◎ : 강한 연계성, ○ : 보통의 연계성, △ : 낮은 연계성

3) 행정기구 분할의 영향 요인과 분할가능성 판단 기준

정부조직개편의 영향요인에 대한 연구는 매우 다양하지만 정부조직의 합리적 개편가능성에 대해서는 부정적 시각이 대부분이다(조성한, 2006). 정부조직개편이 합리적 이유를 근거로 소망스러운 방향으로 진행되기 어렵다는 의미이다. 대개 환경변화에 대한 대응, 조직의 내부 합리화, 성과향상 등의 합리적인 이유로 개편이 이루어진다고는 하지만, 실체는 검증이 어려운 정치적·이해타산적 목적에 영향을 더 많이 받기 때문이라는 것이다. 정부조직개편에 관한 많은 연구들은 조직개편을 명목상 성과향상을 위한 실용적 수단으로 내세우지만 그 이면에는 정치적 혹은 사익적 목적(Chackerian, 1996; March & Olson, 1983; Stull et al, 1988)을 추구하거나 “강력한 믿음을 가지고 있지만 모호한 경험”(March & Olson, 1983: 289)으로 인해 명목상의 목적을 추진하기에는 실제 불확실성이 크기 때문에 합리적 개편가능성이 낮다고 지적한다.

이처럼 정부조직개편 자체의 영향요인은 분명하지 않다. 하지만 주의할 점은 조직개편의 동기와 성과를 구별할 필요가 있다는 점이다. 조직개편의 영향요인으로

5) 이를 체제적 목적이라고 할 수 있을 것이다.

정치적 목적을 제시하는 연구 대부분이 조직개편의 성과를 통해 공식적 동기 이면의 불합리한 요인을 유추하는 경향이 있기 때문이다. 이는 조직개편에 잠재되어 있는 정치적 요인으로 인하여 합리적인 요인을 배제할 뚜렷한 이유가 없음을 시사한다. 다만 정치적 개편 사유로서 정치의제화 여부에 대한 판단은 매우 주관적이다.

더구나 일부 연구는 특정 유형의 조직개편이 원리주의적이고 합리적 요인을 통해 이루어지고 있음을 제시한다. 대표적으로 윤주철(2012)은 국내 중앙정부조직 변화 유형의 결정요인을 실증적으로 분석하였는데 이 과정에서 조직개편의 유형을 결정하는 요인을 크게 환경변화에 따른 조직개편과 조직특성에 따른 조직개편으로 구분하였다. 특히 정부조직의 분화를 결정하는 요인을 환경변화 요인에서는 ‘민주화(국민의 정치적 효능감, 신뢰)’를 결정요인으로, 조직특성 요인에서는 ‘조직의 규모’를 제시하였다.* 연구결과, 민주화에 따른 조직변화는 분화유형보다 조직통합개편이 주된 변화로 나타났다. 또한 조직규모의 경우 ‘과’의 수로 측정된 조직규모가 큰 조직이 분리가능성이 높지만 유의한 수준은 아닌 것으로 결론지었다.**

이렇듯 조직개편의 합리적인 요인을 고려할 때, 일반적으로 조직분할은 전문성을 제고하려는 목적에서 실행된다(문명재, 2009). 동질성과 상호연관성이 높은 조직들을 하나의 조직으로 만들어, 나머지 조직들과는 차별되는 전문성을 강조한다는 것이다. 물론 조직들 간 기능상 협력과 조정의 필요성이 커서 조정비용 문제가 심각하게 예상된다면, 조정기능이 취약해지는 분할은 어렵게 된다.

조직분할은 현재의 조직이 수행하고 있는 기능상 특징과 관련된다. 만약 하나의 조직에서 수행하는 다수의 대기능간 기능상 상호독립성과 이질성이 매우 높을 경우 상이한 전문성의 조정비용으로 인해 분할의 설득력이 높아진다. 반대로 기능간 상호 연계성이 높을 경우에는 분할보다 통합이 유지된다.

이상의 논의를 종합하면 끊임없이 변화하는 정부조직의 개편은 여러 가지 요인들이 영향을 미치는데 조직분할은 정치적 차원에서 국가정책 또는 조직목표의 우선순위를 재조정하고, 정치적 상징의 효과 확보를 위해 이루어질 수 있으며, 조직이 발전하게 되면서 내적인 분화가 증대되면서 상호 이질적인 기능들을 동시에 수행하는데 전문화를 통한 효과적인 정책 산출을 위해서 조직을 분리하는 방향의 힘이 작동해 이루어지는 결과라고 할 수 있다. 다만 이 과정에서 산출차원의 효과성을 확보하기 위한 다양한 기능의 통합력 혹은 시너지 효과와 기능조정 필요성이 어느 정도인가에 따라 조직규모에 따른 분할 가능성 여부가 조절될 수 있는 것으로 정리된다. 결국 행정기구 분할의 판단 기준은 미래 정책 목표를 조정하는 과정에서 발생하는 정치의제화 정도, 전문화를 통한 정책 목표달성을 의미하는 정책 효과성과 현재의 기능 간 관계와 관련하여 분할대상인 기능 간 독립성, 분할된 이후 정책연계

6) 윤주철(2012)은 민주화라는 환경변인은 ‘기존 조직에서 소외되거나 중앙행정조직의 수준에서 담당하지 않은 이익을 반영하기 위해 조직개편을 하는데, 새로운 조직을 신설하는 경우가 많기 때문에 분리 유형의 조직개편이 많이 이루어질 것’이라고 주장했으며, 조직의 규모에 있어서는 ‘규모가 큰 조직은 이질적인 업무와 기능을 동시에 수행할 가능성이 높기 때문에 이를 분리하고자 하는 내외부의 압력이 있음’을 주장하였다.

7) Blau(1970), Child(1973), Hsu(1983), Raadschelders(1997)등 상황론자들은 조직규모를 조직 분화의 영향요인으로 제시한 바 있다. 그러나 행정조직의 내적 분화에서 조직 규모가 큰 영향을 미치지만 조직간 분할에서는 조직의 규모가 큰 영향을 끼치지 못할 것이다.

의 필요성을 기준으로 활용할 수 있다.

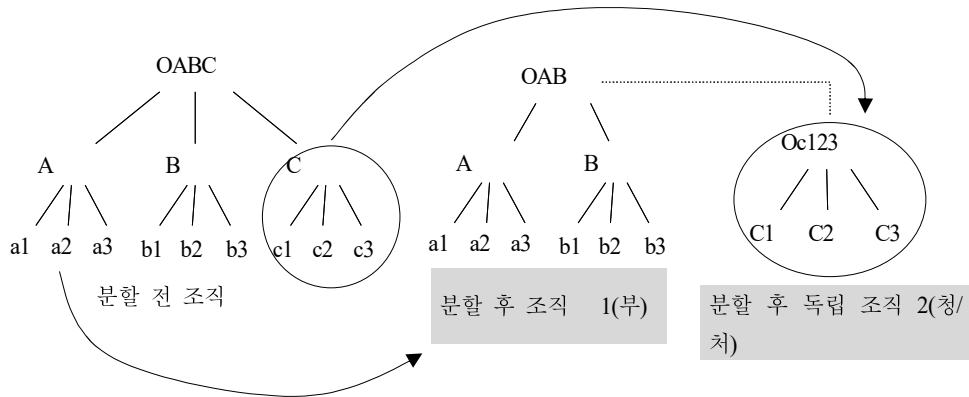
[표 2] 행정기구 분할 판단 기준

분할 판단 기준		내용
정책 목표 (미래)	정치의제화	· 대통령의 공약 · 공중의제(public agenda)화 된 사건의 발생
	정책효과성	· 전문화를 위한 통한 독립조직 필요성
기능 연계 (현재)	기능독립성	· 분할되는 조직간 기능이 이질적이며 기능간 독립성이 높은 경우
	정책조정필요성 기능연계성	· 분할되는 조직간 조정 비용이 높은 경우 · 조직분할의 1유형과 관련된 기준으로 분할되는 조직과 원래 조직간 기능의 연계성이 있어 정책조정 필요성이 있는 경우

4) 조직분할의 유형

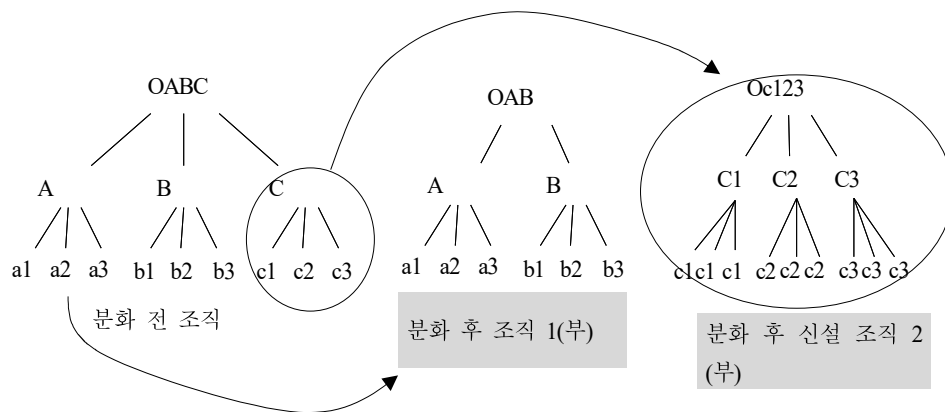
조직분할은 기존 조직으로부터 분리·신설되는 방식에 따라 세 가지로 유형화될 수 있다. 하나의 조직이 분할되기 위해서는 기존의 조직과 다른 조직이 외적 분화의 결과로 신설되어야 하며, 신설되는 조직은 기능적인 연관성이 있는 2개 이상의 조직으로부터 분할되어 설치될 수도 있다. 우리나라는 정부조직법에서 정부조직의 유형으로 부·처·청으로 구분하며 처와 청은 자신의 업무를 스스로 관장하되 소속된 부의 장관(또는 총리)의 지휘를 받도록 되어 있다. 따라서 하나의 부가 원래의 부를 존치한 채 처와 청으로 분리되는 경우 비록 원 기관의 장의 지휘를 받지만 처와 청이 관장하는 사무를 독자적으로 수행하기 때문에 별도의 중앙행정기관으로 신설되는 것이다. 우리나라의 중앙행정기구 분할은 다음과 같은 유형으로 진행된다.

첫째 유형은 하나의 조직이 두 개의 독립 조직으로 분할되지만 두 조직간 기능상 관련성으로 인해 신설된 조직이 주된 조직으로부터 지휘를 받는 독립조직으로 설치되는 경우이다. 분할되어 신설되는 조직은 원래 조직과 기능상 연계되어 있으나 조직이 관할하는 기능 영역에서는 독립적·자기완결적으로 업무를 수행한다. 경우에 따라서는 법적 지위가 다른 기관을, 예컨대 산하기관을, 신설하는 방식의 조직분할도 넓은 의미의 첫 번째 유형의 조직분할로 볼 수 있다. 대부분 부처에서 외청이 신설되는 경우가 이러한 유형을 대표한다. 뒤에서 살펴보겠지만, 본 논문의 사례인 보건복지부가 과거 보건사회부일 시기에 노동청과 환경청이 독립된 연계조직으로 신설된 경우가 전형적인 예다. 또다른 예로, 1996년 당시 통상산업부(현재 산업통상자원부)의 중소기업국이 외청으로서 중소기업청이 신설된 경우와 1999년 당시 문화광광부의 외청으로 문화재청이 신설된 경우도 이에 해당한다.



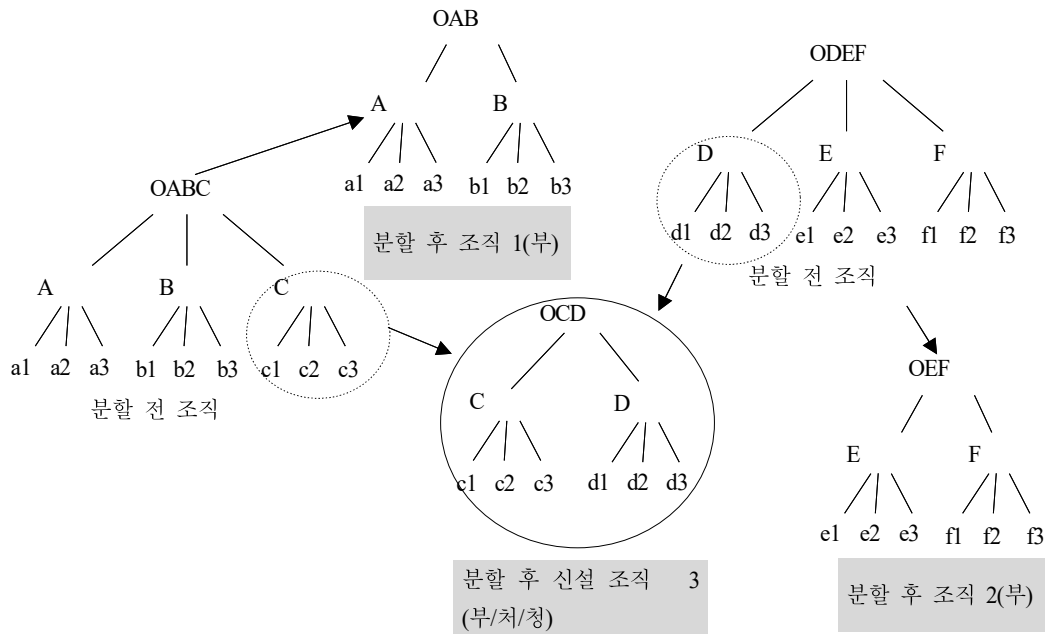
[그림 3] 독립된 연계 조직 신설을 통한 조직분할

둘째 유형은 조직내 기능이 분화되면서 기존 조직과 대등한 수준의 완전히 독립된 별도 조직을 신설해 조직을 분할하는 방식이다. 분할되어 신설된 조직과 원래 조직간에는 기능적 연계성이 없고 지휘·복종관계가 형성되어 있지 않다는 특징을 가진다. 본 논문의 사례인 보건복지부에서 2001년과 2010년 각각 여성부와 여성가족부가 부처형태로 분리·독립한 경우도 이러한 유형에 해당한다.



[그림 4] 기존 조직과 대등한 독립 조직 신설을 통한 조직분할

셋째 유형은 2개 이상의 조직의 하위기능들이 분리·통합해 새로운 조직으로 신설되는 방식의 분할이다. 이 유형의 조직분할에서는 2개 이상의 조직이 관여되며 신설되는 조직은 다양한 기능이 통합되기 때문에 대개 분할되는 조직과 동일한 수준의 조직(부→부)으로 신설되기도 하며, 집행조직 형태로 신설되기도 한다. 2014년 세월호 참사가 촉발한 국민안전처의 신설이 이러한 유형의 대표적인 예다. 국민안전처는 당시 안전행정부의 재난총괄기능과 소방방재청, 해양수산부의 해양경찰청과 해양교통관제센터 등을 이관받아 신설되었기 때문이다(박동균, 2015).



[그림 5] 2개 이상 조직의 분할된 기능 통합으로 조직이 신설되는 방식의 조직분할

세 가지 조직분할 방식은 상호 연관되어 있으며 조직개편을 통해 이루어지는 조직의 진화과정에서 상호 연관된다. 대개의 조직은 첫째 유형의 조직분할이 이루어지기 전에 조직의 특정 기능이 강화되거나 조직 내부에 상당한 독립성을 가진 내부기관이 설치된다. 조직의 변화가 경로의존적으로 이루어지는 것을 고려하면(Sydow et al., 2009), 조직의 기능강화는 내적 요인에 의해서 촉발되기보다는 급격한 사회변화나 충격적인 사건의 발생의 결과로 이루어지는 경우가 많다.* 이를 기반으로 첫 번째 조직의 분할이 이루어지고, 이어서 두 번째 또는 세 번째 유형의 조직분할이 이루어지면서 원래 조직과 동등한 수준의 개별조직이 설치되는 경로로 조직이 성장하게 된다.

Ⅲ. 감염병 및 질병관리 조직의 발전 과정

1. 코로나 19 대응을 위한 보건복지부 기능과 조직개편

보건복지부는 다양한 중앙행정기관의 산실이다. 1948년 정부출범 시 사회부로 시작된 보건복지부는 1949년 사회부와 보건부 분리를 경험한 뒤 1955년 보건사회부로 개편된다. 이후 노동청이 보건사회부의 외청으로 분리된 뒤 노동부로 승격되어 현재 고용노동부가 되었다. 환경청 또한 1980년 보사부 환경관리실이 보건사회부의 외청인 환경청으로 분리되고, 이후 환경처를 거쳐 현재의 환경부가 되었다. 1998년

8) 보건사회부에서 출발한 지금의 환경부의 조직성장 경로는 일련의 환경오염사고 발생이라는 조직 외적 충격에서 기인한다. 환경청 독립은 울산공단의 환경오염문제, 환경부 승격은 충격적인 낙동강 폐놀유출사고 발생 이후에 이루어졌다.

에는 식약청이 외청으로 분리되고 현재는 총리 직속의 중앙행정기관으로서 차관급 조직인 식품의약품안전처로 승격되었다. 2001년에는 여성부(이후 여성가족부로 개편됨)가 분리 독립하였다.



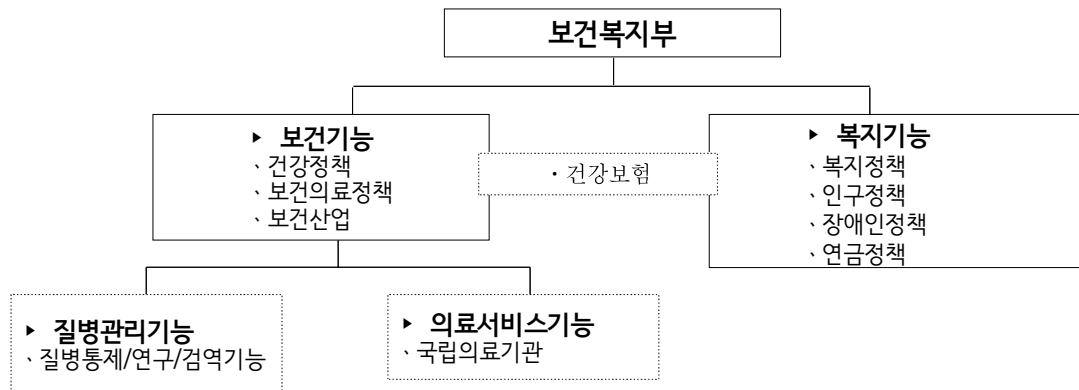
[그림 6] 1948년 사회부에서 보건복지부로 분화 과정

기획관리 및 운영지원 기능을 제외하면 보건복지부 조직은 보건의료·질병관리, 복지기능으로 구분할 수 있는 바, 보건복지부 본부, 소속기관으로 구분하여 분류하면 아래와 같다. 다만 건강보험 관련 조직을 복지와 보건기능이 연계된 기능이다. 첫째, 우리나라 건강보험제도가 처음 도입될 당시부터 현재까지 지불능력이 있는 국민들로부터 지불능력이 부족한 국민들의 의료부담을 보조하는 사회복지적인 성격이 강하기 때문이다(허순임, 2008). 둘째, 전적으로 자기부담인 민간의료보험 시장이 빠르게 성장하여 활발해져서 의료서비스에 대한 접근성이 높아졌음에도 불구하고, 정부는 건강보험 제도를 의무화함으로써 지불능력과 무관하게 전국민이 의료서비스에 대한 접근성을 보장하는 사회보험의 성격이 강조되기 때문이다.

[표 3] 보건복지부의 조직 구분 (코로나 19 대응 개편 이전)

구분	기획 관리 기능	보건의료기능	복지기능
본부 (정책 기능)	기획조정실	- 보건의료정책실 - 건강정책국 - 보건산업정책국 - <u>건강보험정책국*</u>	- 사회복지정책실 - 인구정책실 - <u>건강보험정책국*</u> - 장애인정책국 - 연금정책국 - 사회보장위원회사무국
소속 기관 (집행 기능)	오송생명과학단지 지원센터 국립망향의동산 관리소	- 질병관리본부(3센터) - 국립보건연구원(4센터) - 국립검역소(13개) - 국립의료기관	

보건복지부의 기능을 보건과 복지로 구분하면 보건의료기능 내에서 보건의료 정책 기능과 질병관리 기능을 구분해 낼 수 있는가, 복지기능 중 복지기능과 연금관리 기능을 구분할 수 있는가의 문제가 남는다. 우선 질병관리기능은 현재 보건복지부 본부 내 부서에서 담당하는 것이 아니라 소속기관의 지위를 가진 질병관리본부에서 담당하고 있으며, 국립검역소, 국립보건연구원에서 분담하고 있다. 메르스 위기 이후 감염병 대응체계 개편의 일환으로 독립성이 강화되어 예산권과 인사권이 부여되었기 때문에 질병관리기능은 국민의 건강과 보건 전반을 다루는 기능과 독립될 수 있다.



[그림 7] 보건복지부 조직의 대기능 구분 (코로나 19 대응 조직개편 이전)

2020년 코로나 19 대응을 위한 조직개편 전 보건복지부 조직은 보건기능과 복지기능이 단일 차관에 의해 내부적으로 조정되는 구조를 가지고 있었으며, 질병관리조직도 보건복지부의 내부 소속기관으로 보건복지부장관에 의해 통제되고 조정되었다. 의료서비스를 국가가 직접 수행하는 국립의료기관을 제외할 때 단일의 보건복지부 조직 내에 세 개의 기능이 결합되어 운영되고 있었다. 그 결과 보건기능과 복지기능간에 조정의 문제와 상호 이질적인 전문성간에 우선순위 조정에 대한 문제가 잠재해 있었다. 실제 2015년 메르스 위기 이후 후속대책을 수립하는 과정에서 보건복지부 내 보건기능과 복지기능간 분리에 대한 요청이 많이 제기되었다. 그러나 결과적으로 보건기능과 복지기능은 분리되지 않았으며, 질병관리 기능도 보건복지부로부터 분리 독립하지 못했다.



[그림 8] 2020년 개편 전 보건복지부 조직도

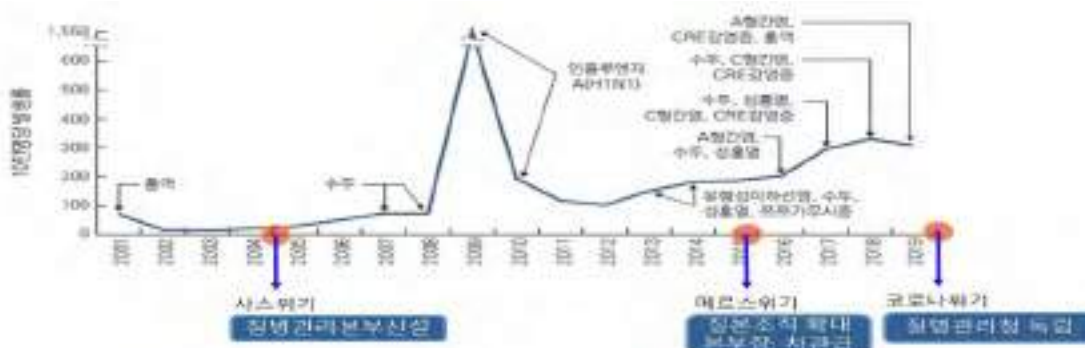
2020년 코로나 19 대응 과정에서 보건복지부의 조직개편이 진행되었다. 조직개편의 가장 중요한 내용은 기존에 단일 차관에 의해서 조정되던 복지기능과 보건기능이 각각의 차관을 두도록 하여 복지기능의 내부적인 조정과 통제는 제1차관인 복지차관에 의해 이루어지고, 보건기능의 내부적인 조정과 통제는 제2차관인 보건차관에 의해 이루어지도록 하였다. 그 결과 상이한 전문성의 영역별로 각각 조정이 이루어져 기능수행상 효율성을 제고할 수 있도록 하였다. 또한 차관급 조직으로 격상되긴 하였으나 여전히 보건복지부의 소속기관으로 존재하던 질병관리본부가 독립적인 법률과 조직운영의 자율 권한을 가진 보건복지부 외청으로서 질병관리청으로 분리 독립 된 것이다.



[그림 9] 2020년 보건복지부 개편 (복수차관 / 질병관리청 독립)

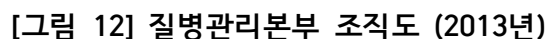
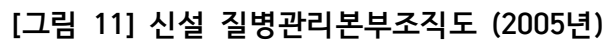
2. 감염병 및 질병관리 조직의 발전 과정

감염병 및 질병관리를 담당하는 중앙행정기관인 질병관리청은 감염병 위기와 함께 성장하였다. 국립보건연구원이 질병관리본부로 확대개편 된 배경에는 2004년 중국발 감염병인 사스 위기가 있었다. 예산과 인사상 독립성이 없었고 독립성이 거의 없던 질병관리본부가 차관급 조직으로 격상되고 예산과 인사상 독립성을 상당히 확보하게 된 것은 2015년 메르스 위기 직후였다. 보건복지부 소속 외청으로 독립된 중앙행정기관으로서 질병관리청의 신설은 2020년 코로나 19 위기에서 기인한다.



출처 : 2019 질병관리백서, p.33의 연도별 감염병 발생 현황에 저자 추가

[그림 10] 연도별 감염병 발생 및 감염병 위기와 질병관리 조직의 변화

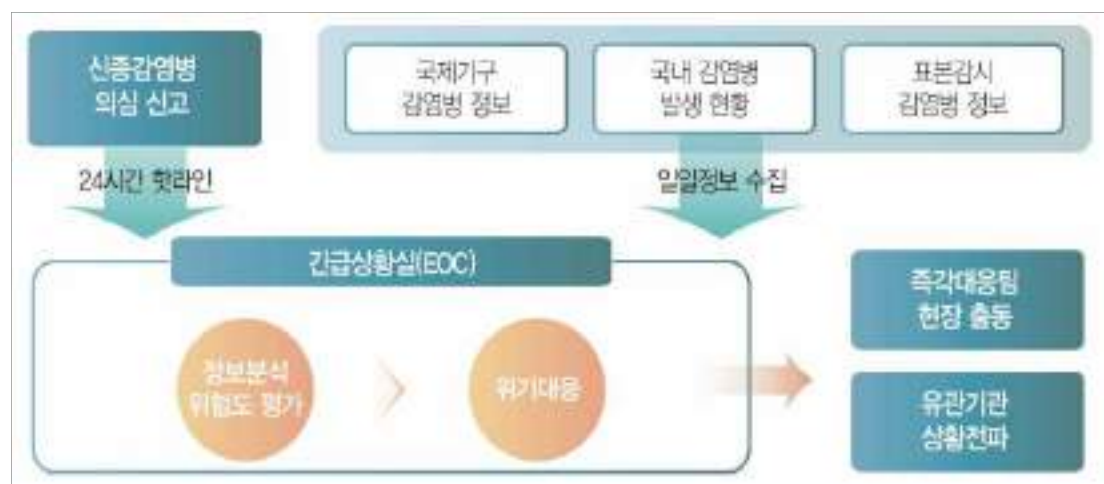




구분	계	정무직	일반직 시간선택제	관리운영직군	전문임기제	비고
계	731	1	650	10	30	
질병관리본부	220	1	187	2	30	4센터 1담당관 18과 1팀
국립보건연구원	149	-	148	1	-	4센터 25과
국립검역소	362	-	355	7	-	13개소

출처 : 2016년 질병관리 백서, p.622.

[그림 13] 메르스 직후 질병관리본부 조직도 (2016년)



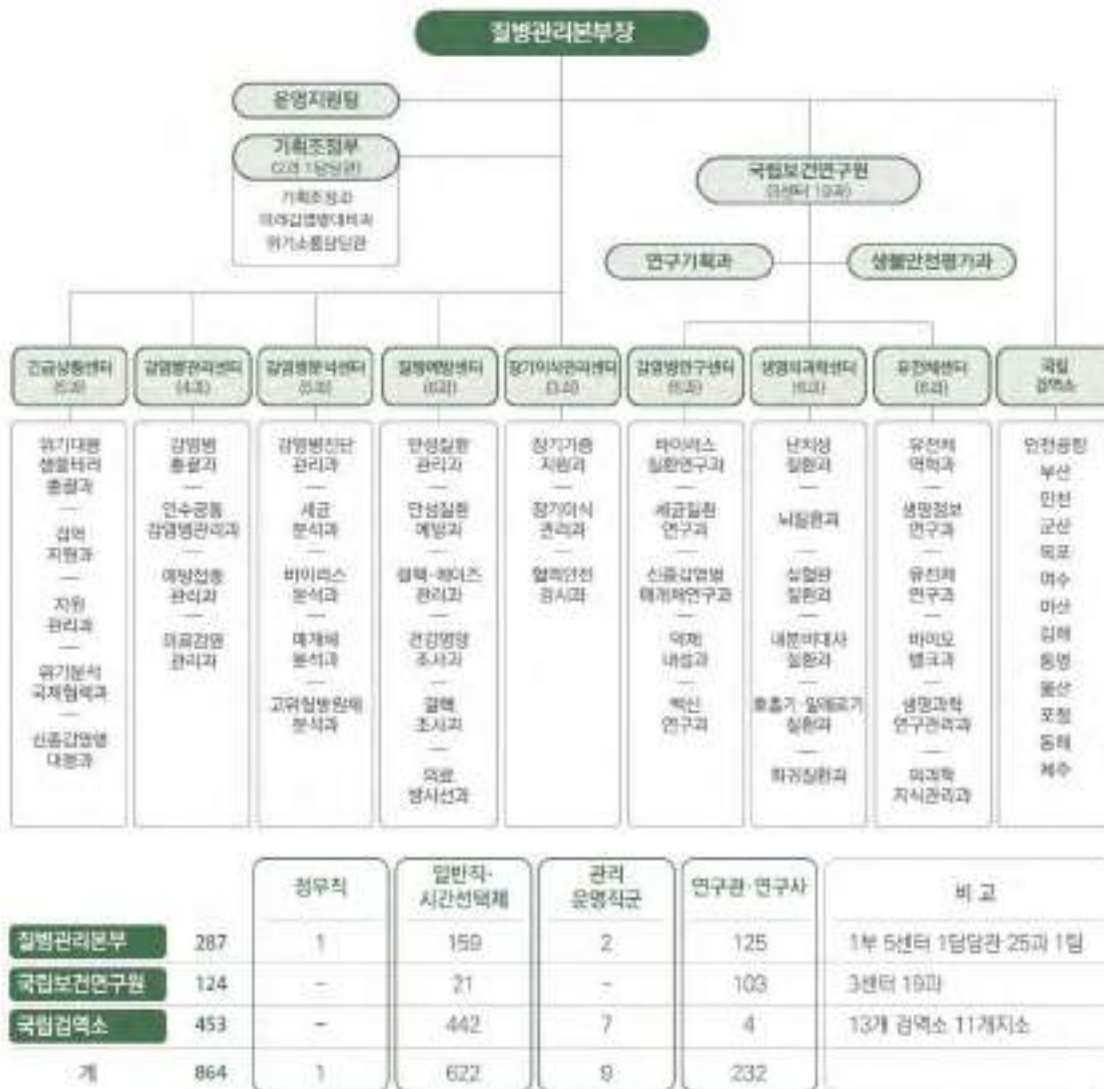
출처 : 2014-2015 질병관리백서, p.3.

[그림 14] 긴급상황실 운영



출처 : 2014-2015 질병관리백서, p.3.

[그림 15] 즉각대응팀의 구성과 운영



출처 : 2014-2015 질병관리백서, p.680.

[그림 16] 질병관리본부 조직도 (2019년)



출처 : 질병관리청 홈페이지

[그림 17] 질병관리청 조직도 (2020.09)



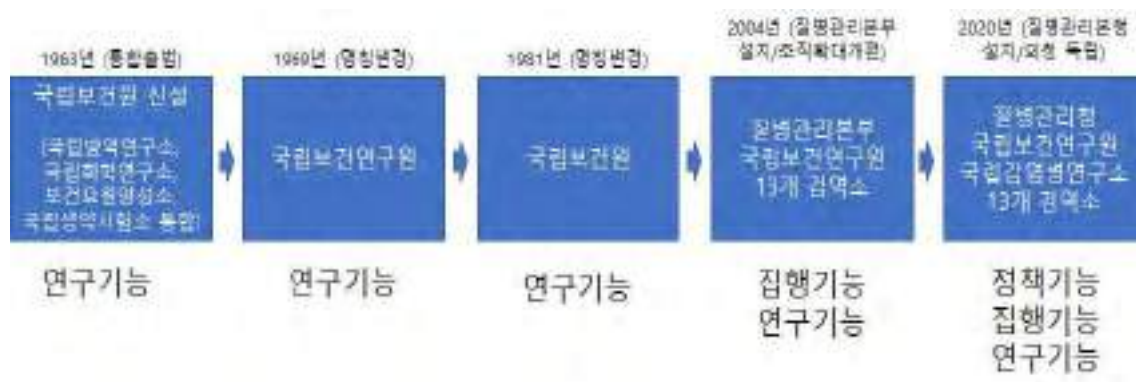
출처 : 질병관리청 홈페이지

[그림 18] 국립보건연구원 조직도 (2020.09)

3. 감염병 관리조직 발전 과정의 종합

감염병 관리 조직은 연구기능에 초점을 맞춘 국립보건원으로 출범하였다. 2004년부터 본격 활동한 질병관리본부는 과거 연구기능에 초점을 맞춘 감염병 관리조직인 국립보건원의 기능이 질병관리와 통제를 담당하는 집행조직으로서 질병관리본부 및 검역소와 연구기관인 국립보건연구원으로 분할된 것을 의미한다. 질병관리본부의 설립 초기에는 집행기능에 비해 연구기능의 비중이 훨씬 컸으나, 2015년 메르스 위기를 경험하면서 국가에 의한 중앙통제식의 신종감염병 관리의 중요성이 부각되면서 질병관리본부의 집행기능 강화와 함께 질병관리본부장의 권한이 강화되었다.

2020년에는 질병관리청이 보건복지부 소속 외청인 중앙행정기관으로 분리 독립함으로써 감염병 관리와 통제에 대한 정책기능을 담당하는 조직으로 발전하였다.



[그림 19] 감염병 관리 조직의 변화와 기능 전개

감염병에 대한 국가의 통제와 관리기능 강화에 따라 감염병 및 질병관리 조직 또한 양적으로 성장하였다. 2004년 설립 초기 질병관리본부가 국립보건원의 기능이 집행기능과 연구기능으로 분리되면서 설치될 당시에는 질병관리본부가 2개 센터, 국립보건연구원이 4개 센터로 편제되어 있었다. 이후 2016년 메르스 이후 집행기능이 강화되면서 질병관리본부 4개 센터, 국립보건연구원 4개 센터로 개편된 것이, 2019년에는 질병관리본부 5개 센터, 국립보건연구원 3개 센터로 개편되어 보다 강력한 집행권한을 가진 조직이 되었다. 2020년 현재는 중앙행정기구의 편제에 맞추어 청장의 보좌기관으로서 국과 과가 설치되어 있으며, 소속 연구기관도 일반적인 질병연구기관으로서 국립보건연구원과 감염병 연구기관인 국립감염병연구소로 분할되었다.

[표 4] 감염병 및 질병관리 조직의 변화

구분	2004년 (질병관리본부 설치: 5센터)	2013년 (7센터)	2016년 (8센터)	2019년 (8센터)	2020년 (질병관리청 개청: 5국, 3관, 3부, 3센터)
질병 관리 본부	전염병대응센터 질병예방센터	감염병관리센터 질병예방센터 장기이식관리센터	긴급상황센터 감염병관리센터 질병예방센터 장기이식관리센터	긴급상황센터 감염병관리센터 감염병분석센터 질병예방센터 장기이식관리센터	기획조정관 위기대응분석관 감염병정책국 감염병위기대응국 감염병진단분석국 의료안전예방국 만성질환관리국 건강위해대응관
국립 보건 연구 원	감염병센터 면역병리센터 생명의과학센터 유전체센터	감염병센터 면역병리센터 생명의과학센터 유전체센터	감염병센터 면역병리센터 생명의과학센터 유전체센터	감염병연구센터 생명의과학센터 유전체센터	연구기획조정부 미래의료연구부 만성질환융복합연구부
국립 감염 병연 구소					신종바이러스연구 센터 감염병연구센터 공공백신개발지원 센터

IV. 결론 : 감염병 및 질병관리 조직의 발전을 위한 과제

1. 중앙행정기관으로서 정책역량의 강화 과제

정부조직의 기능을 활동 차원에서 구분하면 정책(결정)기능과 집행기능으로 나뉜다. 집행은 결정된 정책을 실행에 옮기는 것을 의미하며 2020년 질병관리청 독립 이전에 질병관리본부가 주로 담당하던 기능이다. 책임의 양과 질에 있어서도 결정에 대한 책임이 집행에 대한 책임보다 크며, 집행의 오류는 (상대적이지만) 결정의 오류를 시정하는 것에 비해 용이하다. 경우에 따라서 정책결정의 오류는 국가 전체적으로 돌이킬 수 없는 상황을 만들기도 한다. 질병관리본부 시절에는 중요한 정책결정은 보건복지부가 담당했으며 주된 책임을 부담졌다.

중앙행정기관으로서 질병관리청의 독립은 집행 중심의 조직이 정책을 결정하는 조직으로 그 성격의 변화를 의미한다. 이를 보여주는 가장 큰 변화는 질병관리청이 소관법률을 가지고, 그 법률의 초안을 만들 결정권한을 가지며, 이를 시행하는데 요구되는 구체적인 내용을 스스로 만들고 결정할 수 있다는 것을 의미한다. 2020년 11월 현재 질병관리청 소관법률은 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률(보건복지부와 공동소관), 검역법, 결핵예방법, 병원체자원의 수집·관리 및 활용 촉진에 관한 법률, 보건환경연구원법, 후천성면역결핍증 예방법 이다. 향후 질병관리청의 소관법률이 확대되겠지만, 이와 관련해 현재의 질병관리조직의 정책역량과 관련된 문제가 있다.

과거 질병관리본부는 국립보건(연구)원이 발전한 것으로 연구직이 주된 구성원이었다. 질병관리본부 설립 후에는 보건복지부의 보건 의료분야 공무원이 인사이동을 통해 본부장, 센터장, 과장 등으로 임명되어 필요한 정책관련 기능을 수행했다. 현재 질병관리청으로 분리 독립된 기관의 주된 구성원들은 과거 보건연구원에 기원을 둔 전문인력과 보건복지부의 보건 의료 분야 업무를 담당하던 전문인력이 주를 차지하고 있으며, 조직 전체 차원에서 정무적 관점에서 조직을 운영하고 감염병 및 질병관리분야에서 정책에 대한 책임을 질 수 있는 경험이 부족한 인력으로 구성되어 있다.

정책 결정은 정치과정을 수반하고, 국민과 정부에 대한 고도의 책임성이 요구되는 것으로, 정치, 경제, 사회 문화적인 민감도를 가지며, 다른 중앙행정기관과의 운영 맥락에 대한 경험과 이해를 기반으로 진행된다. 따라서 현재의 질병관리청이 새로이 경험해야 하는 정책기능을 원활히 수행해 감염병과 질병관리를 성공적으로 수행하기 위해서는 조직문화와 행태 차원에서 정책부서로서의 역량 확충이 시급한 과제이다.

2. 일상화된 가외성의 문제와 새로운 가치 창출의 과제

위기시 활동하는 위기관리 조직은 위기가 해소된 정상상태에서 볼 때 가외적인 조직이다. 조직의 가외성(redundancy)은 조직의 ‘여분, 중복 혹은 초과분’을 의미하는 것으로 조직의 신뢰도와 안정도를 높이고 적응성을 증진시키며, 급변하는 환경

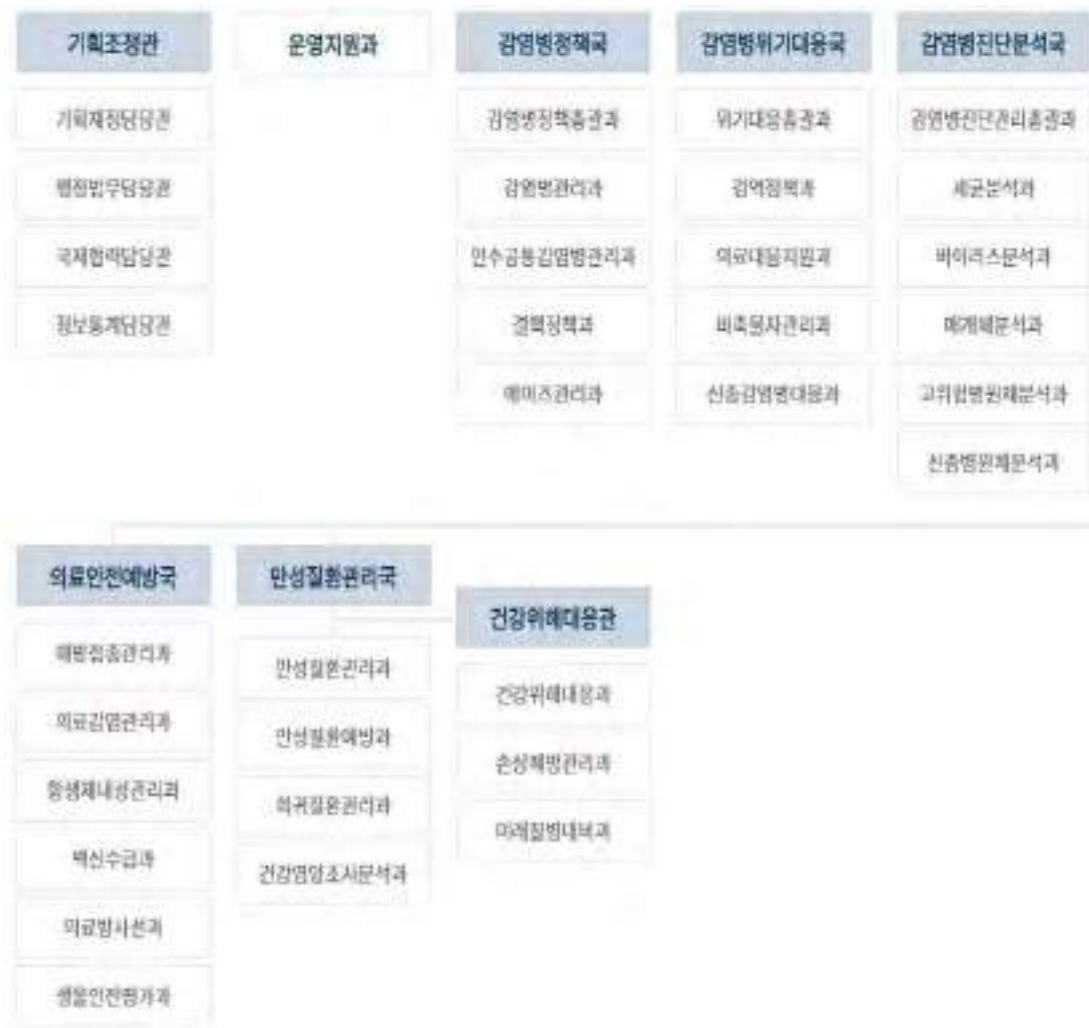
에 대한 조직의 대응 역량을 증진시킨다. 그러나 모든 조직은 자원 제약이라는 조건을 가지고 있으며, 현대 행정조직에 대한 일차적인 요구는 행정의 효율성으로, 가외성에 대한 효율성의 공격은 매우 빈번하게 일어난다. 지나친 가외성은 행정개혁의 일차적인 대상이다.

2019년 질병관리본부의 정원은 287명이었으나, 2020년 질병관리청은 433명으로 증원되었다. 증원은 조직 확대에 의해 보건복지부에서 전입한 공무원도 일부 있으나 이들은 대개 국과장급이며, 자체 증원한 인력은 코로나 19에 대응하는 과정에서 채용한 역학조사관이다. 코로나 19가 종료된 이후 정상상태에서의 감염병 정책의 결정과 집행에서 현재 확충된 인력과 기능이 어떤 역할을 담당해야 할 것인지 고민해야 한다. 이 과정에서 정상상태에서 보건의료 정책을 담당하는 보건복지부의 보건기능과 국민의 질병관리 정책을 담당하는 질병관리기능 간의 조정 문제 또한 가외성 관점에서 검토되어야 할 과제이다.



출처 : 보건복지부 홈페이지

[그림 20] 보건차관 분장 기구



출처 : 질병관리청 홈페이지

[그림 21] 질병관리청장 분장 기구

3. 감염병 관리를 위한 질병관리청과 지방자치단체간 협력 과제

질병관리청은 신설과 함께 권역별질병대응센터를 설치하였다. 신설된 권역별질병대응센터는 감염병대응, 진단분석, 만성질환조사와 함께 검역소를 관할로 편제하였다. 현재 지방자치법에는 지방자치단체의 고유사무로 감염병의 예방과 관리 사무가 규정되어 있는바 신설될 지역 질병관리청과 지방자치단체간 업무 및 책임의 분담과 연계체계 구축과 경우에 따라서는 기능 조정까지도 필요하다.

감염병예방법에 따라 현재 시·군·구 보건소와 광역자치단체에서 감염병상황실과 역학조사관을 운영하는 등 감염병 발생시 실제 대응업무를 담당하고 있는데, 각 자치단체가 담당하는 감염병 관련된 업무와 권역별 질병대응센터간 관계정립이 향후 제기될 수 있는 과제가 될 것이다.



출처 : 질병관리청 홈페이지

[그림 22] 권역별 질병대응센터

참고문헌

- 김근세 · 최도림. (1996). 우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계. 『한국행정학보』, 30(3): 35-51.
- 김상목. (2004). 노동·복지 분야 정부조직개편. 『한국행정학회 춘계학술대회 자료집』, 95-120.
- 김상용 · 이삼주 · 조승현. (2016). 보건복지조직의 변동에 대한 연구: 역사적 제도주의 관점에서 『한국비교정부학보』, 20(3):51-71.
- 문명재. (2009). 정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제. 『한국공공관리학보』, 23(4): 23-41.
- 박동균. (2015). 세월호 사례를 통해 본 한국 위기관리행정의 문제점과 정책과제. 『한국치안행정논집』, 13(1): 45-72.
- 박수철. (2015). 「정부조직법 일부개정법률안 검토보고서. (박인숙 의원안, 이명수 의원안)」 국회안전행정위원회.
- 박천오. (2011). 한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰. 『한국조직학회보』, 8(1):1-30.
- 서재호. (2008). 「행정환경과 행정기구의 변화: 지방행정기구를 중심으로」, 서울대학교 대학원 행정학박사학위논문.
- 윤주철. (2012). 정부 조직개편의 유형과 결정요인에 관한 연구: 한국의 중앙행정조직 실증분석(1948-2010). 『한국사회와 행정연구』, 23(2): 85-109.
- 정승재. (2008). 정부조직 변화에 따른 복지행정 효율성제고 방안. 『인권복지연구』, 3(2): 1-29.
- 정광호. (2008). 보건정책. pp.550-577. 한국행정연구원 편, 『한국행정60년 1948-2008 III』,

과주: 법문사.

- 조성한. (2006). 행정조직구조의 영향요인. 「한국조직학회보」, 4(2): 1-18.
- 주재현. (2007). 사회분야 중앙정부 조직변화 분석: 사회복지·보건 부문을 중심으로 「한국조직학회보」, 4(2): 139-153.
- 허순임. (2008). 건강보험 관련 복지인식. 「보건복지포럼」, 11월호: 32-42.
- Blau, Peter M. (1970), A Formal Theory of Differentiation in Organization, American Sociological Review. 35-2, pp.201-218.
- Chackerian, R. (1996). Reorganization of State Governments: 1900-1985. Journal of Public Administration Research and Theory 6: 25-47.
- Child, J. (1973), Predicting and Understanding Organization Structure, Administrative Science Quarterly, 18-2, pp.168-185.
- Hus, C.K., Marsh, R. M, & Mannari, H. (1983), An Examination of the Determinants of Organizational Structure, The American Journal of Sociology, 88-5: 975-996.
- Katz, D. & Kahn, R. (1978). The Social Psychology of Organizations. John Wiley & Sons.
- Kaufman. H. (1976). Are Government Organization Immortal. The Brookings Institution.
- March, J. G. & Olson, J. P. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. The American Political Science Review 77: 281-296.
- Petak, W. (1985). Emergency Management: A Challenge for Public Administration. Public Administration Review 45. pp.3-7.
- Peters, B.G. (1992). Government Reorganization: a Theoretical Analysis. International Political Science Review 13(2): 199-127.
- Raadschelders, J. (1997). Size and Organizational Differentiation in Historical Perspective. Journal of Public Administration Research and Theory 7(3): 419-441.
- Salamon, L.M. (1981). The Goals of Reorganization : a Framework for Analysis. Administration & Society 12(4): 471-500.
- Scott, W. R. (2003). Organizations: Rational, Natural, and Open Systems. Prentice Hall.
- Stull, D. Maynard-Moody, S. & Mitchell, J. (1988). The Ritual of Reorganization in a Public Bureaucracy. Qualitative Sociology 11: 215-233.
- Sydow, J., Schreyögg, G. & Koch, J. (2009). Organizational Path Dependence: Opening the Black Box. Academy of Management Review 34(4): 689-709.
- ‘T Hart, P & Boin, A. 2001. Between Crisis and Normalcy: the Long Shadow of Post-Crisis Politics. in Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities, eds. Rosenthal et al. Charles C Thomas Publisher. LTD: Spring field, Illinois, U.S.A.

2020년 한국정부학회 동계학술대회

오후 세션2 -
포스트 코로나
재난안전과 갈등관리

재난불평등의 현황과 해소를 위한 과제: 인식조사 결과 분석을 중심으로

최 호 진(한국행정연구원)

I. 서론

오늘날 한국사회는 기존의 사회적 위험과 높은 불확실성을 특징으로 하는 신중 위험이 중첩됨에 따라 신·구사회적 위험이 결합된 특별한 위험사회로 규정되고 있다(Beck 2008, 김영란 2011).* 위험과 재난의 문제는 더 이상 단순히 일부 개인이나 집단에 국한된 문제가 아니라(홍성만, 2013), 정부가 적극적으로 해결해야 할 공적문제로서의 정책문제로 인식되고 있다(김병섭·김정인, 2016: 380; 이하영·이수영, 2017: 136 재인용). 우리는 ‘재난 피해는 왜 이리도 불공정해 보이는 걸까?’(Mutter, 장상미 역, 2016: 6)라는 일반의 인식과 질문에 답해야 한다. 오늘날 한국사회에서 부각되고 있는 수많은 위험·재난상황과 사회문제의 본질에 보다 효과적으로 접근하기 위해서는 지속적으로 높아지고 있는 불평등과 양극화 문제에 대한 진지한 관심과 해결 노력이 필요하다(황선재, 2015: 5). 사회경제적 불평등에 대한 연구는 주로 소득불평등, 재산불평등, 그리고 기회의 불평등(혹은 사회이동)의 영역에서 이루어져 왔다. 각각의 불평등은 서로 높은 상관관계를 가지고 구조화되는 경향을 보인다(황선재, 2015: 7). 이에 본 연구는 기존의 불평등 연구와, 위험과 재난의 규모와 빈도, 그리고 그 대응과 복구와 관련된 불평등 문제, 즉 ‘위험 및 재난불평등’의 문제를 연결할 필요성을 제기한다. 우리 사회는 위험·재난관리 실패로부터 촉발된 사회갈등을 효과적으로 관리하고 해결하지 못한 결과로 심각한 분열과 대립에 직면하고 있다. 경주, 포항 지진이나 제천 화재 참사, 세월호 사고로 대표되는 최근의 대형 재난은 위험관리 체계의 문제점을 그대로 노출하였으며, 국가적 사회분열 상황으로까지 이어지는 양상을 보이고 있다. 참혹한 재난의 발생이 사회 갈등과 분열로 이어지는 것은 제대로 된 대응과 복구, 회복이 제대로 이뤄지지 못했기 때문이라고 할 수 있으며, 더 나아가 참혹한 상황 속에서 벌어지는 공정성(fairness)에 대한 불만과 분노가 표출된 결과로 이해될 수 있다. 위험과 재난은 계

* 본고는 2018년도 한국행정연구원에서 기본과제로 수행된 「재난불평등 해소와 사회통합 전략에 관한 연구」(KIPA 연구보고서 2018-17)의 내용 중 일부를 발췌하여 활용 및 재구성하였으며, 한국행정연구원 연구자료관리규칙에 의거 사용허가를 받았음을 밝혀둡니다.

- 1) 위험(risk)은 불확실성(uncertainty)과 피해(damage)를 포함하는 개념으로 “중요한 가치의 손실이 발생할 수 있는 가능성”을 의미한다(Kaplan & Garrick, 1981: 12).
- 2) 국민의 삶에 불안정을 가져오는 위험요인들이 더욱 다양해지고 심화되고 있는 상황이라는 점에서 사회적 위험과 재난으로부터 국민의 생명과 안전을 도모하는 국가의 기본적인 역할과 책임이 더욱 중요한 이슈가 되고 있다(이근수·김병규, 2010: 193-194).
- 3) 따라서 사회 구조 내 상호작용의 과정을 거쳐 특정 공간의 불평등으로 발현되는 재난의 불평등성에 대한 규명과 이를 해소하기 위한 노력이 절실하다.

급 유형에 밀착한다. 부는 상층부에 축적되는 반면, 위험은 하층부에 축적된다. 차별적 ‘위험 지위’는 대중의 분노를 강화시킨다(정지범 외, 2010: 40).

이러한 배경 하에 본 연구는 새 시대의 위험 및 재난 분야를 일별하고 각 분야의 위험 요인을 파악하여 효과적으로 대응하기 위한 정책 방향을 제시하고자 기획되었다. 이를 위해 재난 분야에서 새롭게 대두되고 있으나 아직까지 다소 생소한 ‘재난불평등(Unfairness of Disaster)’ 개념을 우리 사회의 맥락에서 재정리하고, 대응 전략을 모색하고자 하였다. 또한, 본 연구는 각종 재난 상황에서 벌어지는 피해자 혹은 국민 일반의 분노와 불만에 대한 하나의 원인을 위험 및 재난관리 과정에서의 불공정·불평등함에서 찾는다. 그리고 자연재해나 사회재난 등이 왜 이토록 우리사회에서 불평등하게 발현되는지 – 혹은 불평등하게 인지되는 지라는 질문의 답을 찾고자 하였다. 이를 위해 우선, 이제까지 진행된 위험사회와 재난관리 연구와 정책에 대해 고찰하고, 재난관리 영역에서 이제까지 미처 관심을 가지지 못했던 재난불평등 문제의 중요성을 부각하고자 한다. 그리고 ‘재난불평등’ 개념화 작업을 통해 아직까지 명확하게 정립되지 않은 재난불평등의 개념을 구체화하고자 하였다. 다음으로, 재난경험지역 주민과 일반 국민, 담당 공무원을 대상으로 하는 인식조사를 통하여 우리 사회의 재난불평등 수준을 확인하고 필요한 정책적 시사점을 도출하였다.*

II. 이론적 검토

1. 위험사회와 재난관리 논의

Ulrich Beck(1986)은 그의 저서 위험사회(Risk Society)에서 과학기술의 발전과 끊임없는 과학적 지식의 생산은 아이러니하게도 과학적 불확실성(Uncertainty)을 높이고, 오히려 무지를 생산하고 있다고 일갈하였다. 즉, 철저한 과학적 통제 하에 위험을 축소한다는 것은 근본적인 한계가 존재하며, 불확실성은 사회갈등을 더욱 증폭시킬 수 있음을 지적하고 있다(채종현, 2017:5; Ulrich Beck, 박미애·이진우 역, 2010:211-212; 박진희, 2015:100). 이러한 Ulrich Beck의 ‘위험사회’ 논의는 2000년대를 살아가는 우리사회 현실에서 그 모습을 여실히 드러내고 있다. ‘불확실성’으로 대변되는 우리사회 도처에 예측 불가능한 재난사고가 끊임없이 발생하고 있는 것이다. 이렇듯, Ulrich Beck의 위험사회에 대한 논의는 “성장 일변도의 기존의 경제정책, 과학기술 정책 등에 대한 비판과 연결되면서, 연이어 터지는 재난사고로 인해 불안해하던 사람들에게서 강한 정치적 반향을 일으켰다”(노진철, 2004:99).

오늘날 우리사회의 ‘위험’은 ‘불확실성, 대형화, 복잡화, 불평등 구조’의 특징을 보

4) 이 연구에서 인식조사의 주요 목적 중 하나는 국내 재난불평등 현황 분석 결과와 인식·인지 상 결과의 일치 혹은 불일치를 확인하여 재난관리와 재난불평등 해소를 위한 정책적 시사점을 도출하기 위함이다. 지역별, 계층별로 재난의 발생이나 피해 규모 등의 차이가 유/무의미한 경우에 따라 재난(불평등)에 대한 정부의 정책 방향은 결을 달리해야 한다고 판단하기 때문이다.

5) 본 논문의 이론적 논의는 채종현·최호진·이재호(2018: 36-74) 연구에서 부분 발췌하여 구성하였으며, 이에 대한 보다 구체적인 내용은 연구보고서(KIPA 연구보고서 2018-17)의 제2장 내용을 참조하기 바랍니다.

인다. 이러한 위험의 특성은 재난을 예측하고, 적절히 대응해 가는 재난관리를 어렵게 하는 요인으로 지적되고 있다. 즉, Ulrich Beck(1986:172)이 말하는 “현대 첨단 기술의 사회적 조건과 결과 등 이질적인 현상”들이 상호작용하는 위험사회(노진철, 2004:101)는 우리사회의 재난관리시스템의 총체적 부실을 낳고 있다.

먼저, ‘위험’의 불확실성(Uncertainty)은 단계별 재난대응시스템 구축을 어렵게 한다. 지속적으로 논의한 바와 같이, 현대의 불확실성은 더 이상 과학적·전문적 지식으로 통제할 수 있는 영역을 넘어섰다. 이제는 인식의 전환이 이루어져야 할 때이다. 즉, 불확실성으로 야기되는 다양한 재난과 그 피해를 적절하게 관리하기 위해서는 ‘의사결정’이 무엇보다 중요한 시대가 되었다.

또한, 현대사회의 위험은 구조적 불평등의 문제를 안고 있다. 이는 “위험의 사회적 취약성 문제가 계속 반복되게 하는 중요한 요인”으로 작용한다(고동현, 2015:112). 이러한 위험사회의 특성은 더 이상 과거의 천편일률적인 중앙집권적 통제 하에 이루어지는 재난관리시스템으로는 우리 사회가 처한 문제를 해결하는 데 한계에 봉착했음을 말해준다. 따라서 적절한 대응마련 및 재난관리 패러다임의 변화가 선행되지 않는다면 사회 전체적인 불평등 구조의 악순환을 초래할 수 있기에, 이에 대한 해결방안 모색을 위한 사회적 논의가 필요해 보인다.

이제는 어떤 위험이 우리사회를 더 위협하고 있으며, 그 위험의 수용은 어디까지 가능한지에 대한 ‘사회적 인식(societal perceptions)’이 고려되어야 한다(Fischhoff, Lichtenstein, Derby, Slovic, & Keeney, 1984; IRGC, 2005; Drennan, McConnell, & Stark, 2014; 김영주, 2018:1-2에서 재인용). 또한, 사회의 불평등 구조 완화를 위해 일부 과학적 전문가, 정부의 폐쇄적 결정구조를 벗어나 일반 공중이 참여하는 개방된 의사결정시스템으로의 전환이 필요하다. Ulrich Beck은 현대사회의 위험의 규정과 관리를 더 이상 정부나 일부 전문가가 독점하지 않도록 시민들의 적극적인 참여가 필요함(한겨레, 2014.05.15.)을 밝히고 있다.

위험사회에 대처하는 방식은 크게 2가지로 구분할 수 있다. 첫째는 ‘국가 중심의 대응’ 방식이며, 둘째는 ‘시민참여에 의한 대응’ 방식을 들 수 있다(한겨레, 2014.05.15.). 우선, ‘국가 중심의 대응’ 방식이란, “전문가들의 과학적 위험 평가 및 예측 가능성에 의존”하며(박진희, 2015:98), 위계적 조직체계 속에 강력한 통제와 의사결정의 폐쇄성을 특징으로 한다(고동현, 2015:87).* 다음으로, ‘시민참여에 의한 대응’ 방식이란 시민적 개입과 과학적 기술, 법률체계가 하나의 의사결정시스템 안으로 통합(한겨레, 2014.05.15.)되는 것을 의미한다.

또한, 재난발생의 일대일 대응을 넘어 예방 차원에서의 지역 회복탄력성을 제고하고자 하는 정책적 노력이 필요하다. 사회 전체의 회복탄력성을 향상시키고, 재난 발생 이전의 상태로 복구 또는 개선되기 위해서는 이제 더 이상 행정적 정부역량 강화만으로는 이루어질 수 없다. 이는 사회 전체의 역량 강화 토대 위에 관리되어야 하며, 시민사회의 적극적인 참여로 이루어질 수 있다(박진희, 2015:93).

재난은 불확실성 속에 예측 및 대응을 어렵게 하며, 불평등한 사회구조적 조건과

6) 재난의 불확실성과 대형화에 따른 재난 유형의 다양화와 피해 규모의 확대는 “다양한 이해당사자들이 참여하는 다중심적 거버넌스 체제를 구축하여 문제 해결의 다양성을 유지”하는 것(박진희, 2015:107)이 무엇보다 중요하다.

의 상호작용 과정을 거치며 더 큰 피해를 우리사회에 안기고 있다. 이제 더 이상 재난관리는 정부 수준의 조직 역량 증대 및 관리시스템 개선에 한정되지 않는다(고동현, 2015:114). 다시 말해서, 국가 중심의 대응만으로는 사회의 순응을 유도할 수 없게 되었다. 이제는 시민들이 생활 속에서 보이는 위험 징후들을 관찰하고 적극적으로 자신들의 목소리를 정부에 낼 수 있는 문화가 형성되어야 한다. 그러나 위험을 예측하고 일정 부분 통제할 수 있는 과학적 기술과 정부의 대응 노력을 간과해서는 안 되며, 정부의 대응과 시민참여에 의한 대응이 조화롭게 이루어져 나가야 할 것이다. 또한, 위험사회를 살아가는 우리는 재난관리에서 중요시 다루어야 할 다음과 같은 ‘핵심요인’(critical factor)을 살펴보고 대응해 나갈 필요가 있다.

[표 1] 재난관리에서 중요시 다루어야 할 핵심요인

구분	핵심요인
정보소통	• Ulrich Beck은 우리가 살아가는 현대사회에서의 위험관리의 핵심은 ‘정보소통’이라고 하였다(한겨레, 2014.05.15.). • ‘소통’은 민관의 소통과 부처 간 소통으로 구분하여 살펴볼 수 있다. • 첫째, 민관의 소통이다. 재난의 불확실성 및 불평등성은 재난을 과학적 기술에 의해 완전히 통제하는 것을 불가능하게 만들었다. 또한 위험은 아이러니하게도 객관적·과학적 기술에 의한 인식보다 개개인마다 주관적으로 해석하는 경향을 보인다. “사람들은 저마다 위험을 다르게 느끼고 있으며, 따라서 적극적인 양방향 의사소통을 통해 그 격차를 줄여야 한다.”(박천희 외, 2017: 300). 이러한 지속적인 소통의 과정을 통해 정부에 대한 신뢰를 제고하고자 하는 노력은 위험사회 재난관리의 주요 성공요인이라 할 수 있다. • 둘째, 부처 간 소통이다. 많은 전문가들이 우리사회에서 발생한 재난의 주요 원인으로 “의사소통·정보공유 부재 및 업무협조 부족을 지적하고 있으며, 이러한 재난관리 업무 추진 조직 간의 소통 및 협력 부재로 인해 국민의 안전이 심각하게 위협받고 있는 상황”이라고 지적하고 있다(최호진, 2013: 2). 불확실한 재난에 효과적으로 대응하기 위해서는 재난 관련 부처 및 담당조직 간의 원활한 정보공유, 의사소통, 상호 협력이 무엇보다 중요하다 할 수 있다(최호진, 2013: 2).
재난에 취약한 사회적 약자의 필요(needs)와 특성 파악	• 불확실성의 확대는 정보를 가진 자와 그렇지 못한 자로 구분시키는 사회적 불평등의 구조적 문제를 양산하고 있다. 구조적 불평등의 문제를 제거하고, 사회적 약자의 피해를 최소화하기 위해서는 취약계층에 대한 필요와 정보가 수집·관리되어야 하며, 관계기관 간 정보공유체계가 구축되어야 할 것이다(성기환·최일문, 2011: 5, 12). • 또한 재난피해의 양상은 재난발생 현장의 상황과 환경적 요인에 의해 시시각각으로 변화하는 특성을 갖는다. 이는 재난관리가 더욱 ‘현장’ 중심으로 이루어져야 하는 것을 의미한다(채종현 외, 2018: 42).
지역공동체의 회복력(Resilience) 강화	• Paton & Johnston(2017:231-232)은 회복탄력성과 취약성을 재난 발생 시 그 피해의 규모와 강도를 결정하는 요인으로 제시하고 있다. 정부의 적극적인 소통의 자세와 사회적 취약계층을 위한 재난관리시스템과 더불어, 지역의 회복력을 높이기 위한 사회공동체의 노력이 필요하다. 불확실한 시대를 살아가는 우리가 할 수 있는 최선의 노력은 재난을 최소화하기 위한 제도적 마련과 더불어 재난 발생 후 얼마나 빠르게 원래의 모습을 회복할 수 있느냐 일 것이다.

출처: 채종현 외.(2018:41-42)의 내용을 표로 재구성

2. 재난관리와 재난불평등 문제

재난관리와 재난불평등의 문제는 ‘공공성’의 원칙과 밀접한 관계를 맺고 있다(고동현, 2015:111; 구해란, 2015:21). Ulrich Beck(1997)은 위험사회의 특징을 ‘위험의 민주화’로 표현하고 있다. 이제 위험은 특정 계층과 집단, 지역의 경계를 넘어 인류 전체의 공동의 문제로 전개되고 있다(고동현, 2015:98 재인용).

즉, 우리는 재난이 언제 누구에게 닥칠지 모르는 불확실한 시대에 살고 있다. 그

러나 우리사회 현실을 들여다보면, 재난의 피해 및 그 강도는 다소 불평등해 보인다. 재난으로 인해 발생하는 피해의 규모와 강도가 소득, 지역, 권력, 지식 등 사회구조적인 요인에 따라 달라짐을 알 수 있다. 그렇다면 재난의 불평등을 야기하는 사회구조적인 문제는 무엇인가? 본 연구에서는 그 해답을 재난관리와 ‘공공성’의 관점에서 찾고자 한다. 재난관리를 통한 수익과 혜택은 모든 집단과 계층, 지역에 고르게 분포될 수 있는 ‘완전한’ 공공재적 성격을 가지고 있지 않다. 누군가는 더 많은 혜택을 차지할 수도 있으며, 일정 사람은 그만큼의 동등한 혜택을 누리지 못할 수도 있는 ‘불완전한’ 공공재의 성격을 갖는다(이현송, 2006:161). Christopolos, et al. (2001:185-198)은 재난 대비로 얻어지는 수혜의 분배가 불공평하게 이루어지는 것은 재난관리가 ‘정치적인’ 과정을 함축하고 있기 때문인 것으로 이해한다.*

전통적인 재난관리 방식에서 재난은 과학·전문적 지식으로 측정 가능하고, 법·규제로 관리될 수 있는 통제 가능한 영역으로 이해되었다(박진희, 2015:98). 또한, 조직체계의 위계적 구조 하에 부처 간 협업과 소통은 제한적이었으며, 관리방식은 명령과 통제에 의존하였다. 이러한 전통적인 재난관리 패러다임은 비교적 재난 위험의 영향이 ‘국지적’이고, 그 원인 파악이 단순한 경우 적용 가능성이 높다. 즉, 단순 “반복적으로 발생하는 자연 재난과 교통사고와 같은 인위적 재난을 관리”하는데 유용하다(박진희, 2015:97). 그러나 과거의 재난관리 패러다임의 가장 큰 문제점은 재난관리에 의한 ‘부담’과 ‘혜택’을 어떻게 ‘분배’ 할 것인가에 대한 ‘구조적 공공성’의 문제를 간과하고 있다는 것이다. “재난의 피해 정도와 유형은 사회적 자원 배분 과정에 따라 달라진다”고 할 수 있다(고동현, 2015:88). 그러나 과거의 재난관리 패러다임의 ‘강력한 통제’와 ‘폐쇄적인 의사결정’은 공공선(public goods)을 실현할 수 있는 일반 대중의 참여 기회를 제한하였다. 임의영(2010:7)은 공공성을 도구적 공공성, 담화적 공공성, 윤리적 공공성, 구조적 공공성으로 유형화하였다. 본 연구는 과거의 재난관리패러다임의 한계와 ‘구조적 공공성’(structural publicness)을 연계하여 살펴보고자 한다. 구조적 공공성은 사회 내의 “구조화된 불평등의 해소를 전제로 하는 사회공동체의 형성과 작동이 공공성을 확보하는 핵심기제”로 작동한다는 것을 의미한다(임의영, 2010:7). 다시 말해, 구조적 공공성은 ‘공공성’의 개념을 사회구조적인 차원에서 이해하는 것으로, 이를 실현하기 위한 조건으로 불평등을 야기하는 착취적 사회구조 폐지와 실질적 평등을 요구한다(임의영, 2010:17).

이러한 불균등한 착취적 사회구조의 문제는 재난관리에서도 여실히 드러나고 있다. 즉, 빈곤층과 같은 사회적 취약집단보다 중산층, 부자의 선호와 이해관계가 우선적으로 반영되는 ‘정책의 체계적 선택’이 정책의사결정 과정에서 이루어지고 있다(고동현, 2015:88-89). 이러한 사회구조적 문제는 재난 대비와 복구과정 모든 단계에서 발생한다. 앞서 언급한 재난관리의 정치적 과정에 따라 재난관리 정책은 체계적으로 선택되고 집단별 차별화되는 모습을 보인다(고동현, 2015:88-89). Barnshaw & Trainor(2007) 또한 사회적 취약집단은 이러한 불평등한 사회구조적 조건 속에서 위험에 가장 많이 노출되며, 회복도 다른 집단에 비해 늦어질 가능성

7) 이는 예를 들어, 쓰나미가 발생했을 경우, 지식과 권력 등을 보유한 지배층은 가난한 사람에 비해 가지고 있는 지식과 권력을 활용하여 재난상황을 빠르게 극복해 나갈 수 있기에 가난한 이들과의 격차는 더욱 벌어질 수 있다는 것이다(Mutter, 장상미 역, 2016:150).

이 높다고 지적하고 있다(고동현, 2015:89에서 재인용). 실질적으로 착취적 사회구조를 폐지하기 위해서는 끊임없는 정부 감시와 시민들의 적극적인 참여로 가능하다. 재난환경의 불확실성과 복잡성의 증대는 더 이상 정부가 유일한 해결사가 아님을 말해주고 있다. 즉, “흩어져 있는 사회구성원들의 시민 지식(lay knowledge)과 경험을 소중한 사회적 자산으로 존중하고 활용함으로써 재난에 대한 사회적 대응력 및 사회적 복원력 향상”을 위한 재난관리로 그 방향이 전환되어야 할 것이다(이영희, 2014:76). 또한, 재난관리체계 내에 공동체의 구조적 공공성 강화를 위한 노력이 병행되어야 할 것이다. Ulrich Beck 역시 “현대사회의 위험이 상처받기 쉬운 약한 집단들에게 과도하게 집중되는 경향”이 있다고 언급하며, 특정 집단에 의해서만 위험관리가 이루어지지 않도록 시민의 적극 참여와 새로운 관리방식이 필요하다고 밝혔다(한겨레, 2014.05.15.). 종합하면, 현대사회의 재난관리체계는 그 사회에 내재되어 있는 공공의 문제해결 방식 및 원칙들과 밀접한 연관성을 갖고 발달한다고 할 수 있다. 또한, 이러한 “공동의 문제에 대한 집합적 대응양식을 규정하는 토대는 그 사회의 공공성 수준과 맞닿아 있다”(Demortian, 2004; 이명석, 2008; 구혜란, 2015:21에서 재인용). 이제는 정부의 일방적 관리·통제방식, 신자유주의 접근체제에서 벗어나, 사회공동체가 함께 재난을 예방하고, 회복하는 관점의 접근이 필요하다.

3. 재난불평등의 개념화

1) 재난불평등 관련 논의

일반적으로 “지진, 쓰나미, 홍수, 가뭄, 폭염 등의 자연재해는 민주적으로 누구에게나 공평하게 발생하는 것”(서울신문, 2016.09.10.)처럼 보인다. 그러나 현대 위험사회를 살아가고 있는 우리는 자연재해를 비롯한 각종 재난의 피해가 아이러니하게도 ‘차별적’으로 발생하는 사회적 현상을 경험하고 있다. 이렇듯, ‘무차별적인 자연현상’처럼 보이는 재난의 빈도와 피해규모가 사회·경제적 불평등 구조와 상호작용하며 소득, 계층, 집단, 지역 등에 따른 불평등한 양상을 보이고 있는 것이다.

Mutter(장상미 역, 2016:38)는 그의 저서 재난불평등에서 지진, 쓰나미 등의 자연재해는 단순 자연현상에 그치지 않고, “물리적 세계와 사회적 세계의 접점에 놓여 있다”고 언급하고 있다. 즉, 그는 1차적으로 자연재해는 불확실한 자연현상으로 빈부를 가리지 않고 찾아오지만, 피해의 복구·재건 과정에서는 소수 권력자·정치인 등에 의해 불평등하게 피해 양상이 전개된다고 한다(Mutter, 장상미 역, 2016:27-35). 또한, 그는 자연현상으로 여겨지는 재난이 그 현장에서 ‘왜’ 그리고 ‘어떻게’ 차별적인 현상을 보이는지 실증적으로 분석하고자 하였다. 그 결과, 아이티와 뉴올리언스 등을 사례로 언급하며, 경제적으로 빈곤한 나라와 지역이 유독 더 지진과 허리케인 등의 피해에 취약하였고, 부패지수가 높은 국가일수록 더 큰 피해를 입었다고 주장하고 있다(Mutter, 장상미 역, 2016:96). 스톡홀름 국제경제연구소의 실증연구에 따르면, 재난으로 인한 “부유한 나라 사망자는 가난한 나라 사망자의 30% 밖에 되지 않는다”고 한다(충북일보, 2017.01.02.).

유스투스 리비히(Justus Freiherr von Liebig)가 제시한 ‘최소율의 법칙’은 우리사회 내의 “가장 취약한 부분의 고리가 전체 사슬의 강도를 궁극적으로 결정한다는 것이다”(이선향, 2016:58). 이는 더 이상 우리사회가 재난으로 촉발되는 ‘불평등’적 요소들을 간과해서는 안 된다는 것을 의미한다. 지금까지 우리 사회는 삶의 주변에 상존하고 있는 재난의 ‘불평등’을 최소화하기 위한 노력과 투자를 소홀히 해왔다. 즉, 자연재해와 인적재난 등의 원인이 사회·경제적 구조의 문제에도 존재한다는 것을 간과한 채, 불행히도 우연히 닥친 개인의 문제로 치부하는 경향을 보여 왔다. 이는 낮은 소득 수준을 단순 ‘개인의 실패’로 인식(고동현, 2015:111)하는 사회 내의 풍토로 열악한 환경에 놓여 있는 재난의 피해자들의 목소리가 공론장에 투영되지 못했음을 방증한다. 그동안 경제적 효율성과 이윤의 논리체계로 배제되어 왔던 재난관리체계의 모순과 한계(이선향, 2016:58)를 극복하기 위한 사회적 노력이 절실히 필요한 이유이다.

2) 재난불평등 관련 개념들

(1) 재난

선행연구들을 살펴보면, 재난의 정의는 학자별로 그 범위 및 개념의 정도가 조금씩 차이를 확인할 수 있다. 즉, 재난환경의 불확실성 증대에 따른 자연재해와 인적재난의 불명확한 구분, 시대적 배경, 행정체계의 특성 등에 따라 재난의 개념정의가 조금씩 다를 수 있다. 최근 시대적 흐름은 일상적 사고까지도 재난의 범주에 포함시키는 바, “재난은 자연재해, 인적재난, 사고, 기타 비상상황의 포괄범위에 따라 상대적인 개념”으로 정의되고 있다(유충, 2001: 16; 채진, 2004: 6; 최호진, 2013: 11 재인용). 한편, 현행 우리나라의 법에 따르면, 「재난 및 안전관리기본법」(이하: 재난안전법) 제3조에서는 ‘재난이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것을 말한다’라고 정의하고 있다.

한편, 재난의 종류 또는 유형과 관련하여 살펴보면, 일반적으로는 재난을 자연재난, 인적재난, 사회적 재난으로 분류하여 사용해 왔다. 그러나 우리나라의 현행 법인 재난안전법 제3조에서는 재난의 유형을 크게 자연재난과 사회재난으로 구분하여 정의하고 있다. 그러나 재난안전법에 의거하여 재난의 유형을 ‘자연재난’과 ‘사회재난’으로 구분하고 있으나, 현대사회의 재난은 사회 내의 다양한 정치·사회·경제적 요인들과 결합한 ‘복합재난’으로 진행되는 양상(김성철, 2015:14)을 보인다.

이러한 재난의 복합적 전개과정은 정부와 사회의 ‘역량’에 따라 좌우되는 특성을 보인다(이선향, 2016:38). 예를 들어, 자연재해가 발생했을 시, 정부와 사회의 대처능력(예산, 인력, 행정력, 정치력, 위기대처능력 등)과 지역 전반의 회복력 수준 등에 따라 피해의 규모가 결정되기도 한다는 것이다. 최근 발생한 제천화재 사건의 경우, 정부의 대처능력에 따라 그 피해의 규모가 커졌다는 지적(오마이뉴스, 2018.06.25.; 충청일보, 2017.12.26)이 있다. 그러나 과거에 비해, 현대사회의 재난은 정부 재난관리를 더욱 어렵게 하고 있다.

이러한 현실이 보여주듯, 현대사회의 재난은 대형화, ‘복잡화’되고 있다(박진희,

2015:97; 최호진, 2013:2; 성기환·최일문, 2011:1). 이뿐만 아니라 재난은 문화적·규범적 환경 속에서 상호작용을 하며, 재난발생 요인들이 누적되어 가는 특성을 갖는다(Turner, 1978; 강용석, 2007; 박상규 외, 2015:81 재인용). 재난의 상호작용성(Interaction)은 재난발생 시 “재난 자체와 피해주민 및 피해지역의 기반시설이 상호영향을 미치면서 여러 가지 사건이 전개”되도록 한다(남궁근, 1995; 문병현, 2016:9-10 재인용).

재난의 이러한 특성에 주목해야 하는 것은 이러한 요인들과 재난의 결합으로 ‘불평등’이 발생한다는 것이다. 정부역량, 소득수준 등 개인의 여러 환경적 요인 등과 재난의 결합은 그 피해와 강도에 있어 ‘불균등’한 차이를 낳을 수 있다는 것이다. 따라서 이러한 재난의 대형화, 복잡화, 상호작용성 등은 정부의 재난관리 패러다임에 변화를 요구한다. 또한, 정부에 더 영리한 재난관리 역량을 갖출 것을 제안한다.

이러한 논의에 기초하여 본 연구는 “국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”을 ‘재난’으로 정의(재난안전법 제3조)하며, 그 유형은 자연재난과 사회재난으로 구분한다. 또한 재난은 사회·경제적 불평등 구조와의 상호작용을 통해 소득, 계층, 집단, 지역 등에 따른 불평등을 양산하기에 새로운 관리접근법이 필요한 정책영역으로 이해한다.*

(2) 불평등(Inequity)

먼저 본 연구에서 보고자 하는 ‘불평등’의 관점은 Inequity가 함의하고 있는 내용적 측면임을 밝히고 시작한다. 국내 불평등에 관한 다수의 연구를 살펴보면, Inequity와 Inequality를 명확히 견지하지 않고 혼용하는 것이 일반적이다.

그러나 엄밀히 Inequity와 Inequality는 사전적으로 구분되는 바, 본 연구의 분석 초점은 왜 Inequity에 맞추어져 있는지, Inequity는 명확히 무엇인지에 대한 논의가 필요해 보인다. 사전적으로 Inequity는 ‘불공평’으로 Inequality는 ‘불평등’으로 정의되고 있다.

구체적으로 불평등(不平等, Inequality)은 “차별이 있어 고르지 아니함”으로 정의되고 있으며, 이와 유사한 개념으로서 불공평(不公平, Inequity)이란, “한쪽으로 치우쳐 고르지 못함”으로 정의되고 있다. 불평등과 불공평 두 단어에서 찾을 수 있는 주요 공통점은 기본적으로 ‘차별’(差別, Discrimination)이라는 속성을 전제하고 있다는 것이다. 그렇다면 ‘차별’이란 무엇인가? 차별이란, 비교가 가능한 두 대상을 각각 등급·수준 등에 차이를 두어 구별함을 뜻한다. 그러나 언뜻 보아 유사하게 보이는 불평등과 불공평 두 개념에는 다소 차이가 존재하는 바, 두 개념의 명확화를 통해 본 연구에서 어떤 단어를 차용하고자 하는지에 대한 논의가 선행되어야 할 필요가 있다.

불평등(不平等, Inequality)은 평등(平等, Equality)과 대비되는 개념으로서, 한 국가 또는 사회 내에 소득·교육·직업·지역 등 계층·집단 간에 다양한 격차(格差)가 존재함을 의미한다. 이와 달리 불공평(不公平, Inequity)은 공평(公平)과 대비되는

8) 따라서 본 연구는 재난의 유형은 자연재난과 사회재난으로 구분하되, 재난의 범위를 자연재난과 사회재난 모두를 포함하는 개념으로 사용하고자 한다.

용어로서, 기본적으로 ‘공정’과 ‘형평’의 가치가 개입되었다고 할 수 있다. 즉, 불공평은 공정성(Fairness)·형평성(Equity)의 가치와 차별적 요소가 결합되어 있다고 이해할 수 있다. 여기서 말하는 형평성이란 ‘동등한 자를 동등하게, 동등하지 않은 자를 동등하지 않게’ 대우해야 한다는 가치로서, ‘신행정론’의 등장과 함께 강조되기 시작한 용어이다.

불평등은 기본적으로 사회 모든 구성원들에게 ‘기회’가 평등하게 주어지면 그 결과로서 발생한 불평등은 자연스러운 사회적 결과물이라고 이해되는 견해가 존재한다. 그러나 불공평이란 공정(Fairness)과 형평(Inequity)의 가치가 가미된 요소로서, 예를 들어 사회적 약자들은 일반 사회 구성원들과 달리 취급되어야 함을 내포하고 있다 할 수 있다. 또한 기회의 평등이 주어진다고 모든 과정과 결과가 공정하지만은 않다는 의미를 함축하고 있다.

종합하면, 본 연구에서 보고자 하는 불평등이란 ‘동등한 자를 동등하게, 동등하지 않은 자를 동등하지 않게’ 접근해야 하는 것에서 어긋난, 공정하고 올바르게 못하게 행해짐으로 나타난 결과로 이해할 수 있을 것이다.

따라서 본 연구는 불평등을 “차이(差異, difference)에 따른 다름이 아닌, 정치·경제·사회적 차별 속에 존재하는 사회적 불이익으로 정의”(Mullard & Spicker, 1998: 126)하고자 한다.* 이러한 불평등은 기본적으로 “권위나 재화가 전유되거나 박탈당하는 상태로 정의”될 수 있다(Sen, 1981; Townsend, 1970; 박경숙, 2008: 97 재인용). 즉, 사회구조적 권력의 문제로서 사회적 차원의 접근이 전제되어야 한다(이웅 외, 2014: 94).

(3) 공정성(Fairness)과 불공정성(Unfairness)

최근 우리사회의 화두는 ‘공정’이다. 현 정권은 국정 철학으로 ‘기회는 평등하고, 과정은 공정하고, 결과는 정의로운 것’을 내걸고 있다. 이는 그만큼 우리 사회 내에 ‘공정성’이 강조되고 있으며, 반대로 한국사회가 불공정하게 흐르고 있음을 방증한다. 일반적으로 사회구성원들은 개인의 자원과 시간, 노력 등을 투입하여 얼마만큼의 보상을 얻을 수 있는지, 그 보상이 마땅히 받을 만큼인지, 결과 및 그 도출 과정은 공정한지 끊임없이 평가하고 반응한다(Turner, 2007; 박효민·김석호, 2015: 220 재인용).

본 연구는 우리사회 재난 분야에서 새롭게 대두되고 있는 ‘재난불평등’ 개념을 우리사회 맥락에서 재정리하고, 이를 해소하기 위한 전략을 모색하고자 출발하였다. 먼저 본 연구는 ‘재난불평등’이라는 새로운 용어의 재정립을 위해 관련 정의들을 논의함으로써 개념의 명확화를 꾀하고자 한다.

9) 표준국어대사전 참조(검색일: 2018.06.22.).

10) 표준국어대사전 참조(검색일: 2018.06.21.).

11) 형평성(Equity)은 미국사회의 뿌리 깊은 인종·실업·빈곤 등으로 인해 발생한 여러 사회문제를 해결하고자 등장한 행정 가치를 말한다.

12) 본 연구는 공정과 형평의 가치가 가미된 ‘불공평’의 특성을 차용하고자 하나, 용어는 ‘불평등’을 사용하고자 한다.

13) 본 연구는 용어의 통일성과 이해도를 높이기 위해 본 연구의 핵심 주제인 ‘재난’과 그로 인해 발생하는 ‘불평등’이라는 용어의 합성어인 ‘재난불평등’을 사용하고자 한다.

공정성(公正性, Fairness)이란, 사전적으로 공정하고 올바른 성질로 정의되어진다. 한 사회가 공정하고 올바르게 움직이고 있는지를 평가할 때는 공정성은 구성원들 간의 “긍정적 감정과 협력, 규범의 준수 등을 일으키는 요소로서 집단의 안정과 지속에 중요한 역할”을 하게 된다(박효민·김석호, 2015: 219). 이는 사회통합으로 연결 지을 수 있는 중요한 매개체이다.

이러한 긍정적 역할을 수행하는 ‘공정성’ 개념을 행정 영역과 연계하여 살펴보자면, 공정성은 ‘절차적 공정성’과 결과론적 관점의 ‘분배적 공정성’으로 구분할 수 있다(엄석진·윤영근, 2012: 245). 첫째, 분배적 공정성이다. 분배적 공정성이란, 개인 또는 집단의 자원 및 시간, 노력 등을 투입하였을 때 그로부터 얻은 보상의 비율이 타인과 비교하였을 때 얼마나 일치 하는가 즉, 수행된 업무에 상응하는 결과를 의미한다(엄석진·윤영근, 2012: 249; 황혜신, 2011: 31; 김호균, 2007: 71). 그러나 개개인의 준거 틀이 상대적이며, 최종 결과물은 다양한 요소들이 복합적으로 연계되어 도출되기에 한 사회 내의 결과론적 공정성을 평가하기란 그리 쉽지 않다. “결과의 정의를 평가하기 위해서는 경쟁적인 다원적 기준들이 갈등하게 되며 그 같은 갈등을 해결해줄 단일한 우선의 원칙을 발견”하기 어렵기 때문이다(황경식, 2011: 16; 엄석진·윤영근, 2012: 249 재인용). 또한 결과론적으로 분배적 공정성만을 고려한다면 원천적인 불평등한 사회·경제적 구조와 불평등이 양산되는 과정에 대한 측면이 미흡할 수밖에 없다(엄석진·윤영근, 2012: 250). 따라서 분배적 공정성뿐만 아니라, 최종 결과를 도출하는 그 과정의 중요성을 논하는 절차적 공정성의 중요성이 커지고 있다.*

둘째, 절차적 공정성이란, 사회적으로 합의된 규칙에 부합한 최종 결과의 공정성뿐만 아니라, 분배 과정 및 기회의 측면에서 공정성이 담보되어야 함을 의미한다. 즉, 이는 의사결정 과정에 참여할 수 있는 기회가 확보되었는지, 참여 후 영향력은 어떠한지 등 과정상의 ‘참여’, ‘투명성’, ‘청렴성’, ‘공정한 업무처리’ 등을 전제로 담보될 수 있다(박효민·김석호, 2015: 242; 엄석진·윤영근, 2012: 258).

이와 반대되는 개념으로 불공정성(不公正性, Unfairness)이란, 공평하고 올바르게 않은 성질로 사전적으로 정의 내려지고 있다. 즉, 결과와 과정 속에 옳지 않은 행위가 있음을 의미한다. 앞서 공정성의 두 가지 측면의 논의와 연계지어, 우리사회 내의 최종 성과의 분배 과정이 공정하지 못하다거나, 불평등(Inequity)이란 ‘절차적 공정성’과 ‘분배적 공정성’이 담보되지 않음으로 인해 도출되는 결과물로 이해할 수 있다. 권위주의 체제, 부정부패 등으로 인한 자원배분의 불공정성, 우리사회에 최근 대두되고 있는 공정성 문제는 신자유주의적 경제 질서 속에 오랫동안 심화되어 온 정치·경제적 불평등(엄석진·윤영근, 2012: 248)과 맥을 같이 한다. 우리사회는 현재 급속한 경제성장과 사회 기저에 뿌리내리지 못한 시민성 하에, ‘갑질 논란’, ‘금수저’, ‘채용 비리’ 등 사회의 불공정함을 드러내는 이슈들이 주목을 받고 있다. 공정성(fairness)은 ‘신뢰’와도 직결되는 중요한 사회적 요인이다(박천희 외, 2017: 294). 우리사회의 뿌리 깊은 불공정성에 대한 인식이 지속된다면, 정부에 대한 또

14) 표준국어대사전 참조(검색일: 2018.06.18.).

15) 표준국어대사전 참조(검색일: 2018.06.18.).

는 공동체 구성원 간의 신뢰 저하로 이어질 수 있기에 사회 전반의 공정성 수준을 향상시키기 위한 공동체적 노력이 필요하다.

그러나 현실세계에서 완벽하게 공정한 사회는 존재하지 않을 것이다. 이러한 공정성의 수준은 객관적인 수치에 의해 표현되기에 한계가 존재한다. 또한, 공정성의 정도를 평가하는 준거 틀 자체가 타인과의 비교를 통해 이루어지는 경향이 있기 때문에, 불공정성에 대한 인식은 주관적일 가능성이 높다. 그럼에도 일정 부분 불공정성으로 야기된 합리적인 불평등을 인정한다고 하더라도 “사회적 공정성에 대한 구성원들의 부정적 인식은 사회 갈등을 심화시키고 공동체 질서를 붕괴시키는 심각한 부작용을 초래”할 수 있기에 사회 전반의 ‘공정성’ 수준을 제고하기 위한 정책적 노력이 필요(엄석진·윤영근, 2012: 251)하다.

이상의 논의를 종합하여, 본 연구는 ‘재난불평등’을 다음과 같이 정의한다. 재난 불평등이란 재난과 불평등의 합성어로서, 불평등을 정의함에 있어 ‘공정’과 ‘형평’의 가치가 개입된 것으로 이해하고 논의를 전개하며, 재난불평등은 재난 발생 및 관리 과정과 구조적 불평등의 상호작용 속에서 발현되는 결과적 피해의 차이를 의미한다.

Ⅲ. 연구조사의 설계

1. 연구의 범위

본 연구는 현대사회의 자연재해·사회위험 등으로부터 파생되는 각 분야의 ‘재난불평등’ 위험요인을 파악하고, 이를 최소화하기 위한 종합적인 전략 제시를 목적으로 한다. 그리고 이러한 연구 목적의 수행을 위한 구체적 연구범위는 다음과 같다.

먼저 연구의 ‘내용적’ 범위이다. 첫째, 연구의 논리적 전개를 위해 위험사회와 재난불평등에 관한 ‘이론적 논의’를 진행하고, 이를 토대로, 우리사회의 재난불평등의 개념화 및 범위를 설정하고자 하였다. 둘째, 재난불평등에 관한 주요 대상자들의 ‘인식’을 파악한다. 일반국민·재난지역 주민·공무원 각 세 집단을 대상으로 재난불평등 전반의 인식을 조사하고, 객관적인 데이터와 수치 외에 각 대상이 인지하고 있는 재난의 불평등 정도를 확인하고자 하였다.

다음으로 본 연구는 다음과 같이 ‘시간적’ 범위를 한정하였다. ‘재난불평등’이 재난관리시스템 실패의 한 원인으로 주목되기 시작한 2000년대 초부터 현재까지로 그 시간적 범위를 설정하고자 하였다. 2000년대는 고도의 과학기술의 발전과 더불어 의사결정과정의 불확실성과 위험이 상존하는 시대로서, ‘사회적 합의’를 통한 불평등 해소 노력이 절실히 필요한 시점이다.

이러한 시대적 요구에 맞추어 2000년대 이후 자연재해·사회위험 등으로 인해 발생한 위험과 피해가 취약계층에게 집중된 재난 사례를 선정하여 재난불평등의 쟁점과 양상, 이를 최소화하기 위한 정책적 방향을 모색하고자 하였다.

2. 연구의 방법

본 연구는 최근 우리사회에서 발생하고 있는 ‘재난’의 ‘불평등’적 현상들에 주목하고, 이러한 사회적 문제는 더 이상 기존 정부의 ‘재난관리체계’로는 한계가 존재한다는 문제인식을 토대로 시작되었다. 즉, 본 연구는 ‘재난관리체계’의 새로운 접근이 필요함을 제안한다. 이러한 논의의 흐름을 위해 본 연구는 문헌분석과 설문을 통한 인식조사 분석을 실시하였다.

첫째, 논의의 논리적 전개를 위해 ‘문헌분석’을 실시하였다. 그 구체적인 흐름은 위험사회와 재난불평등에 대한 논의, 재난불평등 개념 정립 등을 중심으로 구성된다. 문헌분석의 기초로 국내외 이론 및 기존연구를 고찰하였으며, 이를 위해 국내·외 학술논문, 연구보고서, 단행본, 정부 발간 정책자료, 신문기사, 인터넷 자료 등을 활용하였다.

둘째, 재난불평등 및 사회통합에 관한 ‘인식조사’를 실시하였다. ‘설문조사’의 형식을 통해 일반국민·재난지역 주민·공무원을 대상으로 그들의 재난불평등에 관한 기본적인 인식을 조사하였다. 설문문항은 문헌분석을 통해 논의되어진 이론들과 해외 사례분석을 통해 도출된 ‘요인’을 활용하였다.

3. 인식조사의 설계

1) 인식조사의 개요

본 연구는 실제 정책현장에서 발생하는 ‘재난불평등’의 쟁점과 양상을 파악하고, 이를 최소화할 수 있는 효과적인 정책 방향 모색을 목적으로 하고 있다. 이에 기초하여 본 조사는 실제로 사회구성원들이 ‘재난불평등’에 관한 어떠한 입장을 견지하고 있는지, 또한 어떻게 인식하고 있는지 등을 파악하고자 하였다.

본 인식조사의 대상은 일반국민·재난지역 주민·공무원이며, 설문지를 통해 ‘재난불평등’에 대한 인식조사를 실시하였다. 먼저 ‘재난경험’ 유무를 기준으로 ‘일반국민’과 ‘재난지역 주민’으로 구분하였다. 그 이유는 실제로 재난을 경험한 지역주민과 일반국민 간의 인식의 차이가 존재하는지 확인하고자 함이다. 인식의 차이가 존재한다면 그에 상응하는 대상별 정책마련이 필요하기 때문이다. 둘째, 일반국민/재난지역 주민과 ‘공무원’의 인식 차이가 존재하는지 알고자 하였다. 정책을 입안·집행하는 ‘공무원’과 정책대상자인 일반국민/재난지역 주민 간의 인식의 차이가 존재한다는 것은 정책을 수립함에 있어 수요예측이 어긋날 수 있음을 의미한다. 국민의 수요와 요구에 기초한 정책은 ‘수용성’을 담보하며, 국민의 소리에 귀 기울이고 소통하고 있다는 방증으로 정부에 대한 신뢰를 높일 수 있을 것이다.

2) 인식조사 설문지 구성 내용

인식조사의 도구로는 ‘설문지’가 활용되었으며, 그 구성은 다음과 같다. ① 재난피

해 경험 및 위험인식에 관한 문항으로 구성된다. 조사 전반의 기초자료로 활용하기 위해 재난피해 경험 유무 및 경험한 재난의 유형을 확인하고자 하였다. 또한, 그들이 불확실하고 예측이 어려운 재난에 대한 위험인식을 어느 정도 갖고 있는지 재난의 발생가능성을 질문함으로써 간접적으로 파악하고자 하였다. 이외에 재난발생 이후 주거지 이전경험 및 갈등 경험 유무를 확인하였다. ② 재난불평등 세부 요인별 그 정도를 확인하고자 문항을 구성하였다. 구체적 문항은 ‘재난발생 빈도와 불평등의 관계’, ‘재난발생 피해규모와 불평등의 관계’, ‘재난관리의 자원배분 과정과 불평등의 관계’로 구성된다. ③ 정부의 재난관리능력 및 사회의 회복력 수준을 확인하였다. ④ 특히, 지방자치단체의 재난관리능력은 지역 간 재난불평등을 야기할 수 있는 핵심 요인(Critical Factor)으로서 구체적으로 문항을 구분하여 확인하고자 하였다.

⑤ 재난관리의 효과적 대안으로서 제시되고 있는 정부의 위험커뮤니케이션 역량을 확인하였다. 이는 긴급한 재난 발생 시에 제공되는 정보의 신뢰도 수준과 공공부문 간의 ‘소통’이 얼마나 원활히 이루어지고 있다고 인식하는지를 질문함으로써 확인하고자 하였다. ⑥ 마지막으로 재난불평등을 최소화하기 위한 정책 우선순위 과제가 무엇인지 파악하고자 하였다.

3) 분석자료 수집 및 분석방법

본 연구는 일반국민·재난피해지역 주민·공무원을 대상으로 각 집단의 재난불평등에 관한 인식조사를 실시하였다. 조사는 연구진들이 이론적 논의와 사례분석을 통해 구성한 ‘설문지에 기초한 웹조사 방식’으로 진행되었다. 인식조사에 활용된 설문지의 경우, ‘보통이다’에 응답의 쏠림을 방지하기 위해 ‘보통이다’ 척도를 제외한 6점 척도로 구성하였다.

‘설문조사의 대상’은 일반국민·재난피해지역 주민·공무원으로 구성되며, 일반국민·재난피해지역 주민의 ‘표본 추출’은 2018년 6월 기준 주민등록인구 현황에 따라 성별, 연령별, 지역별로 인구구성비에 맞게 비례할당 방식을 활용하였다. 공무원의 경우, 재난관리 업무를 담당하는 중앙부처(행정안전부) 공무원과 지방자치단체 공무원을 대상으로 편의표집(convenience sampling)하였다. 또한, 재난피해지역은 경기도 안산시, 경기도 평택시, 충북 제천시, 경북 경주시, 경북 포항시 총 5곳으로 선정하였으며, 각 조사대상을 세분화함으로써 의미 있는 정책적 함의를 제공하고자 하였다. 조사방법은 설문지를 활용한 온라인 조사를 실시하였으며, 수집된 자료의 편집(Editing) 및 부호화(Coding) 과정을 거쳐 통계 프로그램 SPSS(Statistical Package for the Social Sciences) 20.0을 이용해 분석을 실시하였다.

조사는 2018년 7월 9일부터 2018년 7월 17일에 이루어졌다.

[표 2] 연구표본 추출 및 조사방법

구분	내용
조사대상	• 일반국민(전국 만19세 이상 성인 남녀)
	• 재난피해지역 주민(경기도 안산시, 경기도 평택시, 충북 제천시, 경북 경주시, 경북 포항시)
	• 공무원(행정안전부, 지방자치단체 재난안전관리 담당 공무원)
유효표본 수	• 951명(일반국민:500/공무원:151/재난피해지역 주민:300)
표본추출방법	• 일반국민, 재난피해지역 주민: 성별, 연령별, 지역별로 인구구성비에 맞게 비례할당 • 공무원: 편의표집(convenience sampling)
조사방법	• 설문지를 통한 웹조사 실시(한국리서치 MS패널 활용)
조사시기	• 2018년 7월 9일 ~ 2018년 7월 17일

4) 설문응답자의 기본 특성

본 조사는 일반국민·재난피해지역 주민·공무원 세 집단을 대상으로 실시되었다. 응답 표본 수는 총 951명으로, 응답자의 세부 분포를 살펴보면, 일반국민 500명, 재난피해지역 주민 300명, 공무원 151명으로 이루어졌다. 구체적으로 재난피해지역 주민의 경우, 경기 안산·경기 평택·충북 제천·경북 경주·경주 포항 각 60명으로 표본을 구성하였다.

‘재난불평등’에 관한 인식을 확인하고자 선정된 세부적 조사대상 집단의 특성을 살펴보면 다음과 같다.* 먼저, ‘일반국민’이다. 일반국민의 경우, 전국 만19세 이상의 성인 남녀를 대상으로 2018년 6월 기준 주민등록인구 현황에 따라 성별·연령별·지역별로 인구구성비에 맞게 비례할당(quota sampling)을 하였다. 응답자 전체 수는 500명이며, 남성 246명(49.2%), 여자 254명(50.8%)으로 성별 고른 응답분포를 나타내고 있다.

[표 3] 응답자 분포표

(단위: %)

	사례수(명)	비율(%)
전체	(951)	100.0
일반국민	(500)	52.6
공무원	(151)	15.9
재난피해지역 주민	(300)	31.5
경기 안산	(60)	20.0
경기 평택	(60)	20.0
충북 제천	(60)	20.0
경북 경주	(60)	20.0
경북 포항	(60)	20.0

16) 이렇게 수집된 자료를 기초로, 기술통계분석을 실시하였으며, 일반국민·재난피해지역 주민·공무원의 인식의 차이를 분석하기 위해 ANOVA(Analysis of variance) 분석 기법을 사용하였다. 즉, 집단 간 차이를 확인하고자 하였다. 이에 대한 보다 구체적인 사항은 연구보고서(KIPA 연구보고서 2018-17)의 제4장 내용을 참조하기 바랍니다

17) 구체적인 집단 특성 내용은 채종현·최호진·이재호(2018: 201-207)의 연구를 참조하기 바랍니다.

다음은 ‘재난피해지역 주민’이다. 본 조사는 5개의 재난지역(경기 안산, 경기 평택, 충북 제천, 경북 경주, 경북 포항)을 선정하여, ‘재난’을 ‘경험’한 지역주민을 대상으로 재난불평등과 사회통합에 관한 인식조사를 실시하였다. 1) 경기 안산의 경우, 우리사회에 큰 파장을 불러왔던 ‘세월호’ 선박사고의 피해가족들이 거주하는 지역이다. 세월호 선박사고는 인적재난인 사회재난으로서, 정부의 재난대처능력의 민낯을 그대로 드러낸 대표적 사례라고 할 수 있다. 일반적으로 재난불평등은 ‘권력’과 ‘부’에 의해 그 격차가 더욱 커지는 특징을 보인다. 전문가, 학자, 언론인 등을 통해 공통되게 지적되고 있는 세월호 선박사고의 모습은 한국사회에 뿌리 깊게 자리하고 있는 ‘권력’과 ‘돈’의 힘에 의해 관리되어 온 권력구조의 압축판이라는 것(한겨레, 2014.04.24.)이다. 이와 같은 논의에 기초하여, 본 조사는 ‘경기 안산’을 주요 재난피해지역으로 선정하였다. 2) 경기 평택의 경우, 2015년 발생한 ‘메르스’의 최초 감염자가 발견된 지역이다. 메르스 사태는 대표적으로 ‘공공인프라’의 차이로 지자체별 메르스 대응의 결과가 달라졌음이 지적되는 사례(한겨레, 2015.06.19.)이다. 이뿐만 아니라 메르스 사태는 정부의 대응능력의 문제도 지적되고 있다. “정부의 방역 안보망이 뚫린 상황에서 의료 취약 계층이 메르스에 더 쉽게 노출될 수밖에 없는 건강불평등 문제”가 고스란히 수면 위로 떠오른 케이스라고 할 수 있다(한겨레21, 2015.06.14.). 따라서 본 조사는 공공성의 부재와 정부의 대응 능력 등의 문제를 여실히 드러낸 메르스 사태의 근원지인 평택을 두 번째 조사대상으로 선정하였다. 3) 충북 제천시의 경우, 스포츠센터 화재 참사로 많은 사상자가 발생한 지역이다. 제천 화재 참사는 정부의 대응능력뿐만 아니라, 여성 즉 젠더 간의 불평등 문제가 드러난 사례이다. 한국여성정책연구원의 연구결과에 따르면, 여성이 남성에 비하여 재난에 더 취약하며, 재난교육·훈련 참여율도 남성보다 저조한 것으로 확인되었다(여성신문, 2017.12.27.). 따라서 본 조사는 소방인력 등에 따른 지자체 대응능력의 차이와 젠더 불평등의 논점이 집약된 충북 제천을 조사대상에 포함하였다. 4) 경북 경주시의 경우, 국내 지진 관측 이래 가장 큰 5.8의 강진이 발생한 지역이다. 재난불평등은 정부대응능력, 조건과 환경 등에 따른 재난의 빈도·피해규모에 차이가 존재하는 것을 의미한다. 경북 경주 또한 예측치 못한 지진으로 인해 적절한 조치가 취해지지 못함에 따라 재난에 취약한 어르신, 저소득 계층 등 재난취약계층의 피해가 더 컸다는 지적이 있다(프레시안, 2016.12.22.; 프레시안, 2016.09.26.). 이에 근거하여 본 조사는 경북 경주를 조사대상에 포함하였다. 5) 마지막으로 경북 포항이다. 포항의 경우, 경주와 유사한 규모의 지진이 발생한 지역이며, 여전히 여진이 일어나고 있는 실정이다. 그러나 포항 지진의 경우, 경주의 지진사태를 반면교사 삼아 지역주민들의 적절한 대응이 이루어졌다는 평가와 함께, 자치단체의 대응은 ‘초보수준’이었다는 비판도 존재한다(뉴시스PICK, 2017.11.19.). 따라서 본 조사는 경북 경주와 대응되는 사례로서, 경북 포항도 조사대상에 포함하였다. 6) 마지막으로 ‘공무원’을 대상으로 인식조사가 이루어졌다. 재난정책의 대상자인 일반국민/재난피해지역 주민과 공무원 간 인식의 차가 존재하는지 확인하고자 하였으며, 집단 간의 차이가 존재한다면 어떠한 양상으로 나타나는지 보고자 하였다. 조사대상은 재난관리 업무를 관할하는 중앙부처(행정안전부)와 지방자치단체 재난안전관리부서의 공무원으로 한정하였다.

IV. 재난불평등의 인식조사 결과분석

1. 재난피해 경험 및 위험인식

1) 재난피해 경험

재난의 피해경험은 단순히 시간의 흐름에 따라 소멸되는 것으로 이해해서는 안 되며(박상규 외, 2015:84), 장기적 관점에서 그들이 재난을 어떻게 바라보고, 인식하고 있는지를 파악하는 일이 무엇보다 필요하다. 본 연구는 재난의 피해경험 유무를 기준으로 재난을 인식하는 위험·불평등의 정도가 어떠한 차별성을 보이는지 파악하고자 하였다.

이에 따라, 먼저 재난으로 인한 ‘피해경험’ 유무와 피해경험 재난의 유형을 확인하였다. 그 결과, 조사대상 가운데 30.5%가 재난피해 경험이 ‘있다’고 응답하였으며, 69.5%는 ‘없음’ 것으로 나타났다. 특이할 점은 재난피해지역 주민을 대상으로 재난 ‘피해경험’을 질문한 결과, 경기 안산 68.3%, 경기 평택 80.0%, 충북 제천 81.7%가 ‘없다’고 응답하였다. 피해경험이 ‘있다’고 응답한 비율보다 월등히 높게 조사된 것을 확인할 수 있다. 이는 각 지역의 재난사례(사회재난)의 특성 상, 피해가 국지적(局地的)으로 한정된 대상을 중심으로 발생하였던 것에 기인한다고 볼 수 있다. 이에 반해, 경북 경주와 포항은 ‘자연재해’ 지진이 발생한 지역으로서, 사회재난이 발생한 타 지역에 비해 상대적으로 재난피해 경험이 ‘있다’고 응답한 비율(경주 51.7%, 포항 68.3%)이 높게 나타났다. 일반국민과 공무원 또한 각 70.2%, 82.1%가 재난피해 경험이 ‘없다’고 응답하였다.

[표 4] 재난피해 경험

(단위: %)

	사례수(명)	있다	없다	계
전체	(951)	30.5	69.5	100.0
일반국민	(500)	29.8	70.2	100.0
공무원	(151)	17.9	82.1	100.0
재난지역 주민	(300)	38.0	62.0	100.0
경기 안산	(60)	31.7	68.3	100.0
경기 평택	(60)	20.0	80.0	100.0
충북 제천	(60)	18.3	81.7	100.0
경북 경주	(60)	51.7	48.3	100.0
경북 포항	(60)	68.3	31.7	100.0

다음으로 재난피해 경험이 있다고 응답한 조사대상자들을 중심으로 어떠한 재난을 경험하였는지 질문하였다. 재난의 유형은 「재난 및 안전관리 기본법」에 근거하여 ‘자연재난’과 ‘사회재난’으로 구분한다. 재난피해를 경험한 적이 있는 조사대상자 가운데, ‘자연재난’ 82.4%, ‘사회재난’ 17.6%로 압도적으로 자연재난을 경험한 응답자 비율이 높았다.

[표 5] 재난의 유형

(단위: %)

	사례수(명)	자연재난	사회재난	계
전체	(290)	82.4	17.6	100.0
일반국민	(149)	79.2	20.8	100.0
공무원	(27)	88.9	11.1	100.0
재난지역 주민	(114)	85.1	14.9	100.0
경기 안산	(19)	73.7	26.3	100.0
경기 평택	(12)	41.7	58.3	100.0
충북 제천	(11)	72.7	27.3	100.0
경북 경주	(31)	96.8	3.2	100.0
경북 포항	(41)	97.6	2.4	100.0

앞선 ‘재난피해 경험’ 유무를 확인하는 문항에서 확인하였듯이, 지진이 발생한 경북 경주(96.8%)와 경북 포항(97.6%)은 응답자의 대부분이 자연재난을 경험한 적이 있는 것으로 조사되었다. 특이할 점은, 경기 평택지역이 유일하게 자연재난보다 ‘사회재난’을 경험한 적이 있다고 응답한 비율이 근소한 차이로 더 높게 나타났다.

둘째, 재난 발생 이후 ‘주거지’를 옮긴 경험에 대해 질문하였다. 재난은 그 규모와 강도에 따라 차이가 존재하지만, 때로는 삶의 터전과 가족의 생명을 잃을 수도 있는 극한 상황을 초래(김민정 외, 2017:56)하기도 한다. 그러나 재난발생 이후 누구에게 쉽게 ‘주거지’를 옮길 수 있는 여건이 허락되지는 않는 것이 현실이다. 따라서 본 연구는 재난을 경험했던 지역주민을 대상으로 ‘주거지’ 이전 경험 유무를 조사하였고, 이를 통해 재난발생 이후 소득 등 경제적 이유에 따른 불평등이 발생하고 있는지 간접적으로 확인하고자 하였다. 고동현(2015:105)은 카트리나 사례를 통해, 소득수준이 높은 집단(ex. 백인층, 고소득자)의 경우, 피해를 경험했을 때 거주지를 이전 및 주거환경 개선 등을 통해 빠른 재난회복 과정을 거쳤음을 확인하였다.

본 설문 조사결과, 재난을 경험한 적이 있다고 응답한 290명의 사례 대상 가운데, 33.4%가 재난발생 이후 주거지를 이전한 경험이 있다고 응답하였다. 재난피해지역 주민의 전체 응답비율을 확인하면, 29.8%가 거주지를 이전한 경험이 ‘있다’고 응답하였으며, 70.2%의 상당히 높은 비율의 응답자들이 거주지를 이전한 경험이 ‘없다’고 응답하였다.

[표 6] 재난발생 이후 주거지 이전경험

(단위: %)

	사례수(명)	있다	없다	계
전체	(290)	33.4	66.6	100.0
일반국민	(149)	36.2	63.8	100.0
공무원	(27)	33.3	66.7	100.0
재난지역 주민	(114)	29.8	70.2	100.0
경기 안산	(19)	47.4	52.6	100.0
경기 평택	(12)	50.0	50.0	100.0
충북 제천	(11)	63.6	36.4	100.0
경북 경주	(31)	22.6	77.4	100.0
경북 포항	(41)	12.2	87.8	100.0

이러한 특이사항은 다양한 요인의 상호작용 결과이겠지만, 다음의 ‘주거지를 옮기지 않은 이유’에 대한 질문을 통해 그 답을 찾아 볼 수 있을 것이다. 경북 경주와 경북 포항은 지진 관측 이래 가장 강도가 센 지진을 경험한 지역이다. 앞선 조사결과에서도 대다수의 응답자들이 자연재난을 경험한 적이 ‘있다’고 응답한 곳이다. 그러나 재난피해지역 가운데 재난발생 이후 주거지를 이전한 경험이 ‘없다’고 응답한 비율(경북 경주 77.4%, 경북 포항 87.8%)이 더 높게 조사되었다. 경기 평택의 경우, 주거지 이전경험이 ‘있다’와 ‘없다’가 각 50%의 동일한 응답비율을 나타냈다.

재난발생 이후 주거지를 옮긴 경험이 ‘없다’고 응답한 대상자를 중심으로 주거지를 옮기지 않은 이유를 질문하였다. 193명의 사례대상을 중심으로 질문한 결과, ‘오랜 삶의 터전(고향)’ 32.1%, ‘학교·직장 등의 이유’ 30.1%, ‘경제적 이유’ 25.4%, ‘기타’ 12.4%로 조사되었다. 근소한 차이로 ‘오랜 삶의 터전(고향)’을 이유로 주거지를 옮기지 않았다고 응답한 비율이 가장 높게 나타났다. 세부 응답비율을 살펴보면, ① ‘일반국민’의 경우, 고른 응답비율을 보였다. 그 가운데 전체 응답비율과 유사하게 ‘오랜 삶의 터전(고향)’을 이유로 주거지를 옮기지 않았다고 응답한 비율(31.6%)이 높게 조사되었다. ② ‘공무원’ 집단의 경우 ‘학교·직장 등의 이유’와 ‘오랜 삶의 터전(고향)’을 선택한 비율이 각 38.9%로 가장 높게 나타났다. 이러한 결과는 공무원 직업 특성 상, 쉽게 거주지를 멀리 이전하지 못하는 이유 등이 작용한 것으로 조심스럽게 추론해 볼 수 있다. ③ 재난피해지역 주민의 경우, 경기 안산(40.0%)과 경북 포항(38.9%)은 ‘경제적 이유’로 주거지를 옮기지 않았다고 응답한 비율이 가장 높게 조사되었다. 이와 달리, 경기 평택(50.0%), 충북 제천(50.0%), 경북 경주(45.8%)는 ‘오랜 삶의 터전(고향)’을 거주지를 옮기지 못하는 가장 큰 이유로 제시하였다. 경북 경주와 포항은 동일한 ‘지진’이라는 자연재난을 경험하였음에도 주거지를 옮기지 않은 이유에 대해서는 다소 차이를 보이고 있는 것을 알 수 있다.

[표 7] 주거지를 옮기지 않은 이유

(단위: %)

	사례수 (명)	경제적 이유	학교 직장 등의 이유	오랜 삶의 터전 (고향)	기타	계
전체	(193)	25.4	30.1	32.1	12.4	100.0
일반국민	(95)	26.3	27.4	31.6	14.7	100.0
공무원	(18)	11.1	38.9	38.9	11.1	100.0
재난지역 주민	(80)	27.5	31.3	31.3	10.0	100.0
경기 안산	(10)	40.0	20.0	30.0	10.0	100.0
경기 평택	(6)	16.7	33.3	50.0	0.0	100.0
충북 제천	(4)	25.0	0.0	50.0	25.0	100.0
경북 경주	(24)	8.3	37.5	45.8	8.3	100.0
경북 포항	(36)	38.9	33.3	16.7	11.1	100.0

2) 재난으로 인한 갈등경험

본 조사는 재난을 경험한 지역주민을 대상으로 ‘갈등’의 경험 유무를 질문하였다.

재난 현장의 영역은 매우 복잡적이고 다양한 이해관계를 형성하고 있다. 즉, 재난발생 지역은 삶의 현장을 잃은 긴박감 속에 복구 과정과 원인 규명 등을 둘러싼 책임 논쟁과 다양한 갈등이 확산될 수 있는 영역이라 할 수 있다. 특히, 예측가능성이 적은 재난의 영역은 발생 이후, 소통과 협력을 어렵게 하며, 상이한 가치와 이해를 가진 복수의 구성원으로 인해 다양한 유형의 갈등을 야기한다. 재난현장에서의 갈등의 발생은 재난피해의 복구라는 공통의 목표를 더욱 어렵게 하며, 결과적으로 공동체를 와해시키는 주된 요인으로 작용할 수 있기에 이를 최소화할 수 있는 정책적 노력이 필요하다.

따라서 본 연구는 재난피해 경험주민을 대상으로 재난발생 후, 갈등을 함께 경험하였는지, 경험하였다면 갈등의 유형은 무엇이었는지 확인하였다. 먼저 재난발생 이후 복구 과정에서 갈등을 경험하였는지 질문하였다. 그 결과, 재난을 경험한 적이 있다고 응답한 290명의 사례 대상 가운데, 29.3%만이 재난으로 인한 ‘갈등’을 경험한 적이 ‘있다’고 응답하였다. 이외에 70.7%의 응답자들은 재난갈등 경험이 ‘없다’고 응답한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 일반국민 및 재난피해지역 주민들이 재난현장에서 경험하는 정부의 불투명한 정보공개, 보상 등에 따른 견해의 차이 등을 ‘갈등’으로 인지하지 않을 수도 있다고 생각해 볼 수 있다. 재난갈등 경험이 ‘없다’고 응답한 높은 비율은 기존 연구에서 제시되고 있는 재난갈등의 심각성과는 차이를 보이는 결과이다. 공무원의 경우, 재난을 경험한 적이 있다고 응답한 27명 가운데, 재난갈등 경험이 ‘있다’고 응답한 비율은 14.8%로 조사되었으며, 85.2%가 ‘없다’고 응답하였다. 사례대상 수가 적어 일반화할 수는 없으나, 통상적으로 ‘공무원’이라는 신분으로 정부와 대립구도를 형성한다는 것이 어려운 측면이 작용한 결과로 이해해 볼 수 있을 것이다. 이외에 가장 최근 재난을 경험한 충북 제천의 경우, 54.5%가 재난갈등 경험이 ‘있다’고 응답한 것으로 조사되었다. 구체적 그 이유에 대해서는 다음 ‘어떠한 이유로 갈등을 경험’하였는지를 묻는 질문을 통해 확인하도록 한다.

[표 8] 재난갈등 경험

(단위: %)

	사례수(명)	있다	없다	계
전체	(290)	29.3	70.7	100.0
일반국민	(149)	28.9	71.1	100.0
공무원	(27)	14.8	85.2	100.0
재난지역 주민	(114)	33.3	66.7	100.0
경기 안산	(19)	42.1	57.9	100.0
경기 평택	(12)	25.0	75.0	100.0
충북 제천	(11)	54.5	45.5	100.0
경북 경주	(31)	38.7	61.3	100.0
경북 포항	(41)	22.0	78.0	100.0

다음은 재난갈등을 경험한 적이 ‘있다’고 응답한 조사대상자들을 중심으로 어떠한 이유로 갈등을 경험하였는지 다시 한 번 질문하였다. 재난갈등 경험자 85명을 대상으로 그 이유를 확인한 결과, 32.9%의 비율로 ‘이익갈등’이 가장 높게 조사되었다.

‘이익갈등’은 재난으로 인해 피해를 본 정책대상자와 정부 간에 발생할 수 있는 ‘이익의 차이, 보상문제 등’으로 인해 발생한다고 할 수 있다. 그 다음 ‘관계갈등’(29.4%)이 높게 나타났으며, 이는 재난과 같은 긴박한 상황 속에서 충분히 겪을 수 있는 ‘격한 감정, 오해, 부적절한 소통 등’으로 인한 결과로 이해할 수 있다.

재난지역 주민의 응답내용을 자세히 살펴보면, ① 경기 안산의 경우, 50.0% 즉 응답자의 절반이 ‘이익갈등’을 경험하였다고 응답하였다. 이외에 ‘정보갈등’과 ‘관계갈등’이 각 25.0%의 응답비율을 보였다. ② 경기 평택은 66.7%로 ‘이익갈등’을 경험한 적이 있다고 응답한 비율이 경기 안산에 비해 더 높게 조사되었다. 이외에 ‘정보갈등’ 33.3%로 나타났으며, 그 외 관계갈등, 구조갈등, 가치갈등을 갈등의 이유로 선택한 응답자는 없었다. ③ 충북 제천은 가치갈등을 제외하고 고른 응답분포를 보였다. ‘관계갈등’, ‘이익갈등’이 각 33.3%로 가장 높게 조사되었으며, ‘정보갈등’과 ‘구조갈등’이 16.7%로 나타났다. ④ 경북 경주와 경북 포항의 경우, 지진이라는 동일한 자연재난을 경험한 지역이다. 저조한 수치이지만 타 지역에 비해 상대적으로 ‘가치갈등’이 있다고 응답한 대상자가 존재한다(경북 경주 8.3%, 경북 포항 11.1). 경북 포항 ‘지진’ 발생 시기는 수학능력시험과 겹쳤다. 그 가운데, 지진피해 복구 외에 수학능력시험 일정 변경과 관련한 논쟁이 있었는데 이러한 부수적 논의에서 ‘가치의 차이’를 경험했던 것으로 조심스럽게 추론해 본다.

[표 9] 재난갈등 유형

(단위: %)

	사례수 (명)	정보 갈등	관계 갈등	구조 갈등	가치 갈등	이익 갈등	계
전체	(85)	18.8	29.4	16.5	2.4	32.9	100.0
일반국민	(43)	14.0	44.2	20.9	0.0	20.9	100.0
공무원	(4)	25.0	0.0	0.0	0.0	75.0	100.0
재난지역 주민	(38)	23.7	15.8	13.2	5.3	42.1	100.0
경기 안산	(8)	25.0	25.0	0.0	0.0	50.0	100.0
경기 평택	(3)	33.3	0.0	0.0	0.0	66.7	100.0
충북 제천	(6)	16.7	33.3	16.7	0.0	33.3	100.0
경북 경주	(12)	16.7	8.3	33.3	8.3	33.3	100.0
경북 포항	(9)	33.3	11.1	0.0	11.1	44.4	100.0

3) 재난의 발생가능성

현대사회의 재난(disaster)은 ‘언제, 어디에서, 누구에게’ 닥칠지 모르는 불확실성(uncertainty)과 아이러니하게도 사회 구성원 누구에게나 공유되는 평등성(equality)을 전제한다. 그러나 이러한 특성을 갖는 재난은 예측이 용이하지 않으며, 국민적 체감도가 그리 높지 않은 정책 분야 중의 하나이다. 이뿐만 아니라 자연재해 등 전문적이고 과학적 기술을 요하는 분야는 더욱 일반국민들이 정확하게 그 위험의 정도를 예측하기란 쉽지 않다. 이는 지극히 개인이 느끼는 ‘위험인식’의 정도에 따라 재난의 발생가능성을 예측한다는 것이다. 이는 위험의 존재양상을 주관

적 시각으로 바라보는 관점으로 ‘위험주관주의’(risk subjectivism)로 분류할 수 있으며, 위험주관주의는 “위험이 개인에게 어떠한 의미와 감정, 주관적 가능성으로 인식되고 해석되어지는지에 초점”을 둔다(김수아 외, 2016:48). 따라서 본 연구는 불확실하고 예측이 용이하지 않은 현대사회의 재난이 과연 나에게 일어날 가능성(likelihood)은 어느 정도라고 생각하는지 확인하고자 하였다. 즉, 일반국민·재난피해지역 주민·공무원 집단을 대상으로 그들이 향후 발생할 재난에 대한 위험인식을 어느 정도 갖고 있는지 조사하였다. 조사결과, 일반국민·재난피해지역 주민·공무원 전체 3.24의 평균을 보였으며, 조사대상자별 구체적 평균은 일반국민 3.14, 재난피해지역 주민 3.43, 공무원 3.19로 확인되었다. 일반국민에 비해, 재난피해지역 주민들이 재난이 발생할 가능성이 더 높다고 인식하고 있는 것으로 조사되었다.*

본 조사는 ‘자연재난’과 ‘사회재난’으로 구분하여 발생가능성이 어느 정도라고 판단하는지 조사하였다. ① 자연재난(3.12)에 비해 사회재난(3.36)이 향후 나에게 발생할 가능성이 더 높다고 인식하고 있었다. 이는 상대적으로 발생확률이 더 높은 사회재난의 위험성을 크게 인식하는 것으로 이해할 수 있다. ② 경북 경주(4.12)와 경북 포항(4.08)은 ‘자연재난’ 발생가능성이 ‘사회재난’에 비해 더 높을 것이라고 인식하고 있는 것으로 확인되었다. 최근 유례 없는 강진을 경험한 두 지역의 상황이 그대로 인식으로 표현되었다고 볼 수 있다. ③ 일반국민의 경우, 상대적으로 공무원·재난피해지역 주민들 보다 재난 발생가능성을 낮게 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 실제 재난피해가 일어난 지역에 거주하는 주민과 재난관리 업무를 상시적으로 맡고 있는 공무원에 비해 재난에 대한 체감도가 다소 떨어지는 것으로 생각해 볼 수 있다. ④ 그러나 전체적으로 경북 경주와 경북 포항을 제외한 모든 조사대상 집단에서 보통(3.5) 이하의 평균을 보이고 있다. 즉, 이러한 응답은 현재 여진을 경험하고 있는 자연재난 지역을 제외한 일반국민, 공무원, 여타의 재난피해지역 주민 등은 재난이 발생할 가능성을 그리 높게 인식하고 있지는 않다는 것이다. 이는 자연재난, 사회재난을 불문하고 동일한 결과를 보여주고 있다.

[표 10] 대상자별 비교분석(재난 발생가능성)

구분	일반 국민		공무원		재난지역 주민												종합	
					경기 안산		경기 평택		충북 제천		경북 경주		경북 포항		전체			
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차		
전체 종합	3.14	0.87	3.19	1.05	3.19	0.89	3.10	0.85	3.09	0.88	3.96	1.05	3.82	0.93	3.43	0.99	3.24	0.94
자연 재난	2.99	0.95	3.04	1.16	2.98	0.91	2.88	0.94	2.80	0.95	4.12	1.14	4.08	1.11	3.37	1.17	3.12	1.07
사회 재난	3.29	0.98	3.33	1.19	3.40	0.99	3.32	0.97	3.38	1.03	3.80	1.12	3.55	0.96	3.49	1.02	3.36	1.03

18) 재난 발생가능성에 대한 집단별 ANOVA 분석 결과, 통계적으로 유의미한 차이가 존재하는 것으로 나타났다(유의수준: 0.05). 구체적으로 사후검정을 통해, 재난피해지역 주민과 공무원/일반국민과의 집단 간 차이가 존재함을 확인하였다. 이에 대한 보다 구체적인 사항은 채종현·최호진·이재호(2018:299-306)의 연구 제4장 제4절 집단별 비교분석 내용을 참조하기 바랍니다.

2. 우리사회의 재난불평등 인식

1) 재난발생 빈도와 불평등

재난발생의 빈도(frequency)는 자연재해를 비롯한 각종 사회재난이 얼마나 자주, 반복적으로 일어나는지를 의미한다. 언뜻 자연재해는 불가항력적이고 간헐적으로 발생하는 것처럼 보이며, 사회재난 또한 우연히 뜻밖에 누구에게나 발생할 수 있는 영역의 것으로 이해되고 있다. 그러나 다수의 기존 연구들(Mutter, 2015; 김수아 외, 2016; 고동현, 2015; 성기환 외, 2011)은 재난발생의 빈도가 소득수준·계층·집단·지역 등에 따라 차별적으로 발생한다고 주장한다. 이뿐만 아니라 미국의 각 주를 기준으로 연구를 한 결과, 각 주의 부패 수준과 재난의 빈도 사이에 밀접한 상관관계가 있음이 확인(Mutter, 장상미 역, 2016: 247-248)되었다.

본 연구는 그렇다면 일반국민·재난피해지역 주민·공무원 집단은 재난발생 ‘빈도’와 ‘소득수준·계층·집단·지역’ 간에 관계성이 있다고 인식하는지, 인식한다면 재난발생 빈도의 불평등을 야기하는 가장 큰 요인은 무엇이라고 생각하는지 확인하고자 하였다. 재난발생 빈도와 소득수준·계층·집단·지역 간의 상관성을 인식하고 있다는 것은 사회 전체에 대한 불신과도 관련성이 있기에 주의가 필요하다고 판단한다. ‘재난발생 빈도와 불평등’ 관련성의 정도를 조사한 결과, 전체 평균 4.26으로 높게 나타났다. 세부적으로 일반국민은 전체 평균 4.29의 수치를 보이고 있으며, 재난피해지역 주민은 4.27, 공무원은 4.15의 응답평균을 보였다. 공무원 집단보다 ‘정책대상 집단’(일반국민, 재난피해지역 주민)이 재난발생의 빈도가 소득수준/계층/집단/지역 간에 불균등하게 일어난다고 인식하고 있었다. 즉, 불평등 정도의 인식에서 정책대상집단과 공무원 간의 차이가 존재하였다.* 재난피해지역 주민의 세부 응답평균을 살펴보면, 충북 제천에서 4.48로 가장 높은 수치를 보였으며, 경북 포항 4.32, 경기 안산/경기 평택 4.20, 경북 경주 4.15의 순으로 조사되었다. 단순 평균 수치만으로는 재난피해지역 주민들이 인식하는 불평등의 요인을 추론하기에는 한계가 존재한다. 구체적 이유는 다음 문항에서 살펴보기로 한다.

[표 11] 대상자별 비교분석(재난발생 빈도와 불평등)

구 분	일반국민		공무원		재난지역 주민												총합	
					경기 안산		경기 평택		충북 제천		경북 경주		경북 포항		전체			
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차		
빈도와 불평등	4.29	0.94	4.15	1.26	4.20	1.18	4.20	0.90	4.48	1.10	4.15	1.13	4.32	1.02	4.27	1.07	4.26	1.03

- 19) 그러나 집단별 ANOVA 분석결과 통계적으로 유의미한 차이가 확인되지는 않았다. 이에 대한 보다 구체적인 사항은 채종현.최호진.이재호(2018:299-306)의 연구 제4장 제4절 집단별 비교분석 내용을 참조하기 바랍니다.
- 20) ‘재난발생 규모와 불평등’의 연관성에 대한 집단별 ANOVA 분석 결과, 통계적으로 유의미한 차이가 존재하는 것으로 나타났다(유의수준: 0.05). 구체적으로 ‘공무원’ 집단과 일반국민/재난피해지역 주민 간의 인식의 차이가 발견되었다. 이에 대한 보다 구체적인 사항은 채종현.최호진.이재호(2018:299-306)의 연구 제4장 제4절 집단별 비교분석 내용을 참조하기 바랍니다.

재난발생 빈도와 불평등의 관련성이 있다(약간 그렇다~매우 그렇다)고 응답한 조사대상자들을 중심으로 ‘재난발생 빈도’에 있어 ‘불균등’한 차이를 발생시키는 가장 큰 요인은 무엇이라고 생각하는지 질문하였다. 그 결과, 전체 43.3%가 ‘거주지역’이라고 응답하였으며, 27.8%가 ‘소득수준’, 9.3%가 ‘불공정한 자원배분’, 7.3%가 ‘도덕성 부족(부정부패)’이라고 답하였다.

① 일반국민은 거주지역 41.3%, 소득수준 30.1%, 불공정한 자원배분 9.8%, 도덕성 부족(부정부패) 8.4%의 순으로 응답비율을 보였다.

② 재난피해지역 주민은 거주지역 41.9%, 소득수준 24.6%, 지방자치단체의 역량 11.0%, 불공정한 자원배분 9.3%의 순으로 불평등 요인을 들었다.

③ 공무원은 거주지역 53.7%, 소득수준 25.9%, 불공정한 자원배분 7.4%의 순으로 응답결과를 나타냈다. 각 집단의 공통점은 ‘거주지역’과 ‘소득수준’의 순으로 재난발생 빈도의 차이가 존재한다고 인식하고 있다는 것이다. 거주지역과 소득수준은 밀접한 관련성을 갖는다. 거주지역은 사회적인 요인에 의해 좌우되는데, 여기에서 말하는 ‘사회적 과정’이란 사회적인 자원배분 방식, 소득 등에 의해 결정되는 결과임을 의미한다(이현송, 2006:155). 이러한 이론적 논의와 응답결과는 맥을 같이한다고 할 수 있다.

[표 12] 불평등 요인(재난발생 빈도)

(단위: %)

	사례 수(명)	소득 수준	교육 수준	거주 지역	부정부패	중앙정부 역량	지방자치단체 역량	불공정한 자원배분	기타	계
전체	(763)	27.8	1.4	43.3	7.3	3.8	6.6	9.3	0.5	100.0
일반국민	(419)	30.1	1.9	41.3	8.4	3.6	5.0	9.8	0.0	100.0
공무원	(108)	25.9	2.8	53.7	0.9	3.7	2.8	7.4	2.8	100.0
재난지역 주민	(236)	24.6	0.0	41.9	8.5	4.2	11.0	9.3	0.4	100.0
경기 안산	(49)	38.8	0.0	30.6	12.2	2.0	10.2	6.1	0.0	100.0
경기 평택	(46)	28.3	0.0	41.3	8.7	2.2	4.3	13.0	2.2	100.0
충북 제천	(48)	18.8	0.0	47.9	6.3	0.0	12.5	14.6	0.0	100.0
경북 경주	(46)	21.7	0.0	47.8	8.7	10.9	8.7	2.2	0.0	100.0
경북 포항	(47)	14.9	0.0	42.6	6.4	6.4	19.1	10.6	0.0	100.0

‘재난피해지역 주민’의 공통된 특이점은 일반국민/공무원에 비해 지방자치단체의 역량이 불평등을 야기하는 요인으로 인식(경북 포항 19.1%, 충북 제천 12.5%, 경기 안산 10.2%, 경북 경주 8.7%, 경기 평택 4.3%)하고 있다는 것이다. 성공적인 재난관리에 있어 ‘지방자치단체’의 역량은 중요한 요인이다. 지방자치단체의 재정, 인력, 행정력, 정치력 등은 효과적인 재난예방을 좌우하며, 이는 곧 발생빈도와도 직결되는 문제라 할 수 있다. 그러나 ‘공무원’은 ‘도덕성 부족(부정부패)’(0.9%)와 ‘지방자치단체의 역량’(2.8%)은 불평등을 야기함에 있어 큰 영향을 미치지 못한다고 인식하고 있었다. 정책대상집단에서도 높은 비율을 차지하지는 않았으나, 공무원 집단에서 상대적으로 적은 수치를 보였다는 것은 흥미로운 결과이다.

2) 재난발생 피해규모와 불평등

재난의 피해규모는 단일의 재난과 다양한 인위적 요인들과의 상호작용 과정을 통해 복합적으로 결정되는 양상을 보인다(박진희, 2015:94). 즉, 동일한 재난을 경험할 때, 누구나 동일한 크기의 위험을 안게 되지는 않는다는 것이다. 우리사회가 보여주는 구체적인 현실은 지역 간 피해규모가 불균등(고동현, 2015:98)하게 나타나며, 소득수준이 높은 선진국에 비교하여 상대적으로 개발도상국의 피해규모가 더 크다는 것(이현송, 2006:162)이다. 국가 간의 비교가 아니더라도, 동일한 허리케인을 경험한 뉴올리언스 주의 경우 소득, 인종 등에 따라 피해 양상이 달라졌음이 확인(고동현, 2015:83)되었다. 기존 연구를 토대로 ‘재난발생 피해규모와 불평등’ 또한 재난발생 빈도와 불평등의 관계처럼 상당한 관련성이 있음을 추론해 볼 수 있다. ‘재난발생 피해규모와 불평등’ 간의 상관성을 크게 인식하고 있다는 것은 사회 전체의 신뢰 저하와 사회구성원 간의 ‘갈등’이 야기될 수 있기에 주의가 필요하다.

재난발생의 피해규모와 관련하여 볼 때, 재난발생이 소득수준·계층·집단·지역간에 불균등하게 나타나고 있다고 생각하는지에 대한 질문에 전체 평균 4.23으로 재난발생 빈도와 불평등의 관계(4.26)와 유사한 수준으로 인식되고 있다. 구체적으로 일반국민 4.28, 재난피해지역 주민 4.24, 공무원 4.04로 조사되었다. 재난발생 규모와 불평등의 관련성을 묻는 질문의 결과 또한, 정책대상집단과 공무원 간의 인식의 차가 존재하였다. 즉, 객관적 평균 수치만으로는 우리사회 구성원 모두 보통(3.5) 이상을 보이고 있으며, 균일하게 재난피해 규모가 사회 다양한 요인에 의해 불평등하게 발생할 수 있다고 인식하고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 정책대상집단과 공무원 간의 인식의 차는 왜, 어떠한 요인으로 인해 발생하는지 추가 연구가 필요해 보인다.

[표 13] 대상자별 비교분석(재난발생 규모와 불평등)

구 분	일반 국민		공무원		재난지역 주민												종합	
					경기 안산		경기 평택		충북 제천		경북 경주		경북 포항		전체			
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차		
규모와 불평등	4.28	0.91	4.04	1.18	4.18	1.00	4.37	0.90	4.32	1.13	4.17	1.12	4.17	0.92	4.24	1.02	4.23	0.99

재난발생 규모와 불평등의 관련성이 있다(약간 그렇다~매우 그렇다)고 응답한 조사대상자들을 중심으로 ‘재난발생 규모’에 있어 ‘불균등’한 차이를 발생시키는 가장 큰 요인은 무엇이라고 생각하는지 질문하였다. 대상 집단별 응답결과를 살펴보면, 거주지역 39.5%, 소득수준 29.4%, 불공정한 자원배분 10.1%, 지방자치단체 역량 7.9%, 부정부패 7.1%, 중앙정부 역량 4.3%, 교육수준 1.4%로 조사되었다. 미국의 카트리나 사례의 경우, 교육정책의 공공적 접근의 약화방식이 흑인과 빈곤층을 구분 짓고, 그들에게 새로운 기회를 부여하지 못해 사회경제적 불평등을 야기한 것으로 분석되었다(고동현, 2015:105). 그러나 현재 우리사회는 상당 수준 기초 교육의 기회는 보장되었다. 이에 따라 우리사회 구성원들이 인식하는 교육수준에 따른

재난발생 규모의 불평등 정도는 낮은 것으로 확인된다. 재난발생 규모 또한 재난발생 빈도와 불평등의 관련성과 동일한 패턴을 보이고 있다. 다음 <표 4-14>은 재난발생 규모에 있어 불평등을 야기하는 요인을 묻는 질문의 응답결과에 대한 것이다.

[표 14] 불평등 요인(재난발생 규모)

(단위: %)

	사례수 (명)	소득 수준	교육 수준	거주 지역	부정 부패	중앙정부 역량	지방자치단 체역량	불공정한자 원배분	기타	계
전체	(775)	29.4	1.4	39.5	7.1	4.3	7.9	10.1	0.4	100.0
일반국민	(425)	29.6	1.6	40.7	8.0	4.7	6.6	8.7	0.0	100.0
공무원	(104)	33.7	1.9	48.1	1.9	2.9	1.9	7.7	1.9	100.0
재난지역 주민	(246)	27.2	0.8	33.7	7.7	4.1	12.6	13.4	0.4	100.0
경기 안산	(52)	42.3	1.9	25.0	5.8	1.9	15.4	7.7	0.0	100.0
경기 평택	(50)	32.0	2.0	36.0	10.0	2.0	6.0	10.0	2.0	100.0
충북 제천	(49)	18.4	0.0	42.9	6.1	4.1	12.2	16.3	0.0	100.0
경북 경주	(49)	18.4	0.0	34.7	10.2	8.2	12.2	16.3	0.0	100.0
경북 포항	(46)	23.9	0.0	30.4	6.5	4.3	17.4	17.4	0.0	100.0

3) 재난관리의 자원배분 과정과 불평등

재난불평등을 논함에 있어 ‘재난정책’의 ‘자원배분’과정은 빼놓을 수 없는 핵심 논의주제이다. 통상적으로 다수의 연구에서 정치권력과 부는 ‘불평등’을 야기하는 핵심 요인(Critical Factor)으로 간주되고 있다(Edward, 양춘 역, 2003: 4-8; 이웅 외, 2014: 94; 박호성, 1994: 127). 또한 우리사회 현실을 보면, 정부의 자원배분 과정은 정치권력·부와 밀접하게 연계되어 움직이는 것을 확인할 수 있다. 때로는 정치권력과 관련 이해(학연·혈연·지연 등)에 따라 부당하게 자원배분이 이루어지기도 하며, 신자유주의에 입각한 경제논리의 우선순위에 의해 적절히 이루어져야 할 안전규제 등이 논의에서 배제되는 경향을 보여 왔다. 고동현(2015: 114)은 세월호 선박사고 사례분석을 통해, 우리사회의 정책결정 및 자원배분 과정에서 재난관리 영역은 항상 후순위로 미뤄져 왔으며, ‘안전’ 등 사회적 가치를 실현할 수 있는 자원배분 구조의 전면 개편이 필요함을 제언하였다.

그렇다면, 일반국민·재난피해지역 주민·공무원은 정부 재난관리정책의 자원배분 과정이 얼마나 공정하게 이루어지고 있다고 생각하는지 ‘인식의 정도’를 확인하고자 하였다. 즉, 자원배분 과정의 ‘학연·지연·혈연 등’ 연고가 작동되고 있다고 생각하는지, 그렇게 생각한다면 얼마나 작용하고 있다고 생각하는지를 물음으로써 ‘자원배분 과정의 불평등 정도’를 조사하였다. 이는 정부의 자원배분 과정이 ‘공정성’과 ‘사회적 가치’에 기준하여 진행되고 있는지를 간접적으로 확인할 수 있다. 그 결과, 전체 평균 4.26으로 자원배분과정과 불평등의 높은 상관성을 인식하고 있었다. ① 정책대상집단(일반국민/재난피해지역 주민)과 공무원의 인식조사 결과의 평균 수치를 비교하면, 일반국민(4.38)과 재난피해지역 주민(4.41)에 비해 공무원(3.58)은 자원배분과정과 불평등의 관련성을 상대적으로 낮게 인식하고 있었다. 평균 수치상으로

파서는 공무원 또한 일정 부분 자원배분과정의 불평등을 인지하고 있다. 그러나 이러한 결과는 실제 자원배분을 수행하는 공무원 집단과 정책대상집단 간의 인식의 차이가 존재하는 바, 정책대상집단에게 공정한 자원배분이 이루어지고 있다는 이미지와 조직의 정당성 관리를 위한 노력이 필요해 보인다. ② 재난피해지역 주민이 일반국민에 비해 근소한 차이지만 자원배분과정의 불평등 정도를 더 크게 인식하고 있었다. 이는 실제적으로 재난피해를 입은 지역의 입장에서 재난복구 과정에서 자원배분을 함에 있어 일정 ‘불평등’적 요인들을 인지했을 가능성이 있다.*

[표 15] 대상자별 비교분석(자원배분과정과 불평등)

구 분	일반국민		공무원		재난지역 주민												종합	
					경기 안산		경기 평택		충북 제천		경북 경주		경북 포항		전체			
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차		
자원배분과 불평등	4.38	1.02	3.58	1.31	4.33	1.02	4.38	1.04	4.55	1.14	4.58	1.01	4.20	1.18	4.41	1.08	4.26	1.13

3. 정부의 재난관리능력 및 회복력 수준

1) 재난의 취약성

재난의 취약성(Vulnerability)은 직면한 재난에 대응하고 회복할 수 있는 한 사회 또는 지역 내의 ‘역량’에 따라 그 정도가 결정된다. 즉, 재난을 예방하고, 대응해 가는 과정에서 정부 또는 지역사회가 얼마나 자원을 활용할 수 있는지 등에 의해 달라질 수 있는 것이다(Alwang et al. 2001, Coudouel & Hentschel 2000; 이하영 외, 2017: 144 재인용).

사회의 취약성 정도는 개인의 소득수준, 신체적 조건 등뿐만 아니라 정부의 기본적인 재난관리 역량(재정, 인력, 정치적 능력, 행정력 등)과도 밀접한 연관성을 갖는다. 정부가 재난에 대처할 수 있는 가용자원의 정도, 특히 지방정부의 재정·인력·정치적 능력 등은 지역 간의 재난불평등을 야기할 수 있는 주요 요인으로 지적(박동균·장철영, 2018: 145)되고 있다. 이렇듯, 회복력과도 밀접한 상관성을 갖는 취약성 정도에 대한 인식은 정부의 대응능력에 대한 간접적 평가이며, 개인이 어느 정도 재난에 취약한 상태에 놓였다고 생각하는지를 판단할 수 있는 잣대 중의 하나라고 볼 수 있다.

따라서 본 조사는 일반국민·재난피해지역 주민·공무원을 대상으로 (1) 우리사회가 얼마나 재난에 취약하다고 생각하는지 질문하였다. 조사결과, 전체 평균 4.66으로 상당히 높게 조사되었다. 재난피해지역 주민은 4.80, 일반국민은 4.65, 공무원은

21) ‘자원배분과정과 불평등’의 연관성에 대한 집단별 ANOVA 분석 결과, 통계적으로 유의미한 차이가 존재하는 것으로 나타났다(유의수준: 0.05). 구체적으로 ‘공무원’ 집단과 일반국민/재난피해지역 주민 간의 인식의 차이가 발견되었다. 이에 대한 보다 구체적인 사항은 채종현·최호진·이재호 (2018:299-306)의 연구 제4장 제4절 집단별 비교분석 내용을 참조하기 바랍니다.

4.40으로 우리사회 전반의 취약성 정도를 높게 인식하고 있었다. 근소한 차이가 존재하기는 하나, 모든 대상 집단에서 취약성 수준을 높게 평가하고 있기에, 적절한 정부 차원의 노력이 필요하다고 판단한다.

[표 16] 대상자별 비교분석(재난의 취약성)

구 분	일반국민		공무원		재난지역 주민												종합	
					경기 안산		경기 평택		충북 제천		경북 경주		경북 포항		전체			
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차		
재난의 취약성	4.65	0.82	4.40	1.01	4.55	0.67	4.95	0.81	4.78	0.78	4.87	0.75	4.85	0.80	4.80	0.77	4.66	0.85

(2) 사회 전반의 취약성 수준과 함께 세부적으로 현재 ‘거주하는 지역’은 얼마나 안전하다고 생각하는지 조사하였다. 분석 결과, 전체 4.11의 수준을 보였고, 일반국민 4.22, 재난피해지역 주민 3.68, 공무원 4.56의 평균을 보였다. 재난피해지역 주민이 일반국민/공무원에 비해 상대적으로 본인이 거주하는 지역의 안전성을 낮게 인식하고 있었다. 이는 당연한 결과로 재난피해지역 주민들에게 일정한 부정적 이미지(Negative Stigma)가 형성되었다고 볼 수도 있다. 특히, 경북 경주와 경북 포항에서 중간값(3.5) 이하의 부정적 인식을 보이고 있다.

[표 17] 대상자별 비교분석(거주지역의 안전성)

구 분	일반국민		공무원		재난지역 주민												종합	
					경기 안산		경기 평택		충북 제천		경북 경주		경북 포항		전체			
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차		
거주지역 의 안전성	4.22	0.88	4.56	0.89	4.03	0.86	4.22	0.87	4.08	0.94	3.13	1.27	2.93	1.04	3.68	1.14	4.11	1.02

(3) 거주지역이 ‘상대적’으로 다른 지역(시/군/구) 보다 재난이 자주 발생하는 편이라고 생각하는지 조사하였다. 조사결과, 전체 평균은 3.04로 타 지역에 비해 재난의 발생빈도가 잦다고 인식하지는 않고 있었다. 그러나 일반국민 2.87, 공무원 2.85로 재난피해지역 주민 3.41에 비해 상대적으로 더 낮게 인식하고 있었다. 특이할 점은 ① 재난피해지역 주민도 다른 지역보다 우리 거주지역이 더 재난이 자주 발생한다고 인식하지는 않는 것으로 확인되었다. 이는 단발성의 ‘사회재난’을 경험한 지역들이 존재하기 때문인 것으로 보인다. ② 재난피해지역 가운데 경북 포항 4.15, 경북 경주 4.15로 타 지역에 비해 우리 지역이 재난발생 빈도가 잦다고 인식하고 있었다(중간값 3.5 이상). 이는 지금까지 이어져 오고 있는 여진의 영향이 반영된 결과로 볼 수 있다. 이외에 여진을 경험하고 있는 두 지역을 제외하고는 모두 중간값(3.5) 이하의 평균을 보였다. 전체적으로 재난-불평등의 연관성은 높게 인식하는 반면, 재난 발생가능성, 상대적 재난발생 빈도 등은 낮게 인식하는 것을 알 수 있다.

[표 18] 대상자별 비교분석(재난의 발생빈도: 거주지역)

구 분	일반국민		공무원		재난지역 주민												총합	
					경기 안산		경기 평택		충북 제천		경북 경주		경북 포항		전체			
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차		
재난 발생빈도	2.87	0.83	2.85	1.09	2.88	0.72	2.93	0.94	3.10	0.80	3.98	1.02	4.15	1.05	3.41	1.06	3.04	0.98

2) 공공부문의 재난관리 수준

현대사회 재난의 책임영역은 개인에서 사회적 차원으로 그 패러다임이 변화하고 있다. 과거 재난은 개인에게 불행히도 닥친 우연한 하나의 사건으로 여겨지는 듯하였다. 그러나 불확실성과 사회구조적 상호작용 속에 확대·재생산되는 현대의 재난은 정부의 개입 범위를 확장시키고 있다. 재난으로 인한 피해는 인간의 기본권과 밀접하게 연계되어 있으며, 이러한 논의의 토대 위에 재난관리 패러다임에 ‘공공성’이 강조되고 있기 때문이다. 이는 “인간의 기본권에 토대를 둔 공공적 접근은 개인의 가용자원의 규모와는 관계없이 건강하고 안전한 삶을 사는 것은 인간으로서 기본적인 권리이므로 사회는 공평하게 이러한 기본적인 권리를 모든 사람에게 보장”해야 하는 의무가 있음을 강조한다(이현송, 2006: 160).

본 조사는 일반국민·재난피해지역 주민·공무원을 대상으로 우리나라의 전반적인 공공부문의 재난관리 수준을 어느 정도로 인식하고 있는지 질문하였다. 세부적으로 1) 공공부문 전체(중앙+지자체)의 재난관리 수준 2) 중앙정부의 재난관리 수준 3) 광역자치단체(시/도)의 재난관리 수준 4) 기초자치단체(시/군/구)의 재난관리 수준으로 구분하여 인식조사를 실시하였다.

[표 19] 대상자별 비교분석(공공부문의 재난관리 수준)

구 분	일반국민		공무원		재난지역 주민												총합	
					경기 안산		경기 평택		충북 제천		경북 경주		경북 포항		전체			
	평 균	표준 편차	평 균	표준 편차	평 균	표준 편차	평 균	표준 편차	평 균	표준 편차	평 균	표준 편차	평 균	표준 편차	평 균	표준 편차	평 균	표준 편차
전체 종합	2.67	0.92	3.51	1.01	2.78	0.90	2.59	1.05	2.51	0.78	2.73	1.05	2.42	0.86	2.60	0.94	2.78	0.99
공공부문 전체	2.73	0.97	3.60	1.03	2.87	0.87	2.65	1.10	2.63	0.86	2.85	1.09	2.43	0.91	2.69	0.98	2.85	1.03
중앙정부	2.79	1.01	3.56	1.14	2.77	0.98	2.62	1.09	2.67	0.93	2.88	1.11	2.53	1.03	2.69	1.03	2.88	1.08
광역 (시/도)	2.66	0.99	3.54	1.08	2.78	0.99	2.63	1.13	2.47	0.89	2.65	1.10	2.33	0.88	2.57	1.01	2.77	1.07
기초 (시/군/구)	2.48	1.01	3.35	1.20	2.68	1.00	2.45	1.14	2.27	0.94	2.52	1.16	2.38	0.88	2.46	1.03	2.61	1.09

조사결과, 전체 평균 2.78로 현저히 낮은 수치를 보였다. 세부적으로 일반국민 2.67, 재난피해지역 주민 2.60, 공무원 3.51의 평균 수치를 보였다. ① 공무원과 정책대상집단 간의 인식의 차가 크다. 정책의 수용 주체인 일반국민/재난피해지역 주

민의 경우 공공부문의 재난관리 수준이 중간값(3.5점)보다 낮다고 인식한 반면, 공공부문의 재난관리를 담당하고 있는 공무원 집단은 긍정적으로 인식하고 있었다.* 이 또한 정책결정·집행자와 정책대상자 간의 인식의 차이를 줄이기 위한 노력이 필요하며, 정부조직의 재난관리 수준 향상을 위한 정책적 대안 마련 및 정당성·신뢰 확보를 위한 움직임이 병행되어야 할 것으로 판단된다. ② 조사대상 집단 모두 중앙→광역→기초 단위로 내려갈수록 공공부문의 재난관리 수준이 낮다고 인식하고 있었다. 보통 부문에서 중간값(3.5) 이상의 평균을 보인 ‘공무원’ 집단에서도 기초단위의 재난관리 수준은 중간(3.5) 이하를 보이고 있다고 응답하였다. 재난은 ‘현장’지향적이다. 지역 수요와 요구에 맞는 재난예방 정책과 재난 발생 후 즉각적 대응을 요하는 정책분야라고 할 수 있다. 또한 우리나라의 소방행정은 ‘자치단체’에 소속되어 있다. 하위조직으로 갈수록 더 공공부문의 현장 지향적이고 즉각적인 재난관리 역량을 필요로 한다는 것이다. 그러나 이러한 조사결과는 우리사회 구성원들이 중앙에 비해 기초단위의 지역 재난관리 수준이 미비함을 지적하고 있다.

3) 정부의 재난관리능력(재난의 예방단계)

정부는 ‘공공적인 수단’을 통해 자원이 사회구성원들에게 평등하게 돌아가며, 그들의 건강과 안전이라는 기본권을 보장해 줄 수 있는 ‘사회안전망’(social safety-net)을 구축할 의무가 있다(이현송, 2006: 160). 이러한 정부의 재난관리 역량은 중앙정부와 지방자치단체로 구분하여 살펴볼 수 있다. 그러나 본 조사는 ‘불평등’의 관점에서 조사대상의 거주지역이 상대적으로 다른 지역(시/군/구) 보다 재난관리 역량 수준이 어느 정도라고 인식되고 있는지 알아보고자 하였다. 재난은 앞서 지속적으로 논의한 바와 같이, 예측 불가능한 특성을 보이며, 재난과 관련한 여러 정책은 복지·교육 등 실제 체감도가 높은 정책에 비해 상대적으로 정책과제에서 후순위로 밀리는 경향을 보인다. 그렇기에 한정된 자원으로 자치단체를 운영해야 하는 지방정부의 정치적 고려에 따라 재난관리정책 예산은 줄어들 수 있는 가능성이 높다 할 수 있다. 이는 곧 지방자치단체의 재난관리 역량과 직결되는 지점이라 할 수 있다.

본 조사는 조사대상이 더 크게 실제적으로 체감할 수 있는 기초자치단체(시/군/구) 차원의 재난관리 역량 수준을 어떻게 인식하고 있는지 질문하였다. 일반국민·재난피해지역 주민·공무원을 대상으로 실제 거주하는 지역이 상대적으로 다른 지역보다 재난발생 최소화를 위한 예방적 노력을 어느 정도 하고 있다고 생각하는지 확인하였다. 응답결과, 일반국민 3.38, 재난피해지역 주민 3.07, 공무원 4.02의 평균을 보였다. 전체 평균은 3.38로 조사되었다. 여기서 주목할 점은 자연재난의 피해지역인 ‘경북 경주’와 ‘경북 포항’의 경우, 평균보다 낮은 2.87, 2.72의 수치를 보였다는 것이다. 경주와 포항은 지금까지 우리나라가 예측하지 못했던 강도의 지진을 경험한 곳이다. 물론 지진과 관련한 정책의 책임은 지방자치단체의 것으로 넘길 순 없을

22) 공공부문의 재난관리 수준에 있어 집단별 ANOVA 분석을 실시한 결과, 모든 부문에서 집단 간 유의미한 차이가 확인되었다. 사후검정 결과, 공무원과 정책대상집단(일반국민/재난피해지역 주민) 간 통계적 유의미한 차이가 발견되었다. 이에 대한 보다 구체적인 사항은 채종현·최호진·이재호(2018:299-306)의 연구 제4장 제4절 집단별 비교분석 내용을 참조하기 바랍니다.

것이다. 그러나 주민들이 인식하기에는 우리 지방자치단체가 지진을 예측하지 못해, 피해가 더 컸다고 인식할 수 있다는 것에 주목하여야 할 것이다. 또한 공무원 집단을 제외한 모든 집단에서 중간(3.5) 이하의 부정적 인식을 확인할 수 있었다.

[표 20] 대상자별 비교분석(재난관리능력: 재난의 예방단계)

구 분	일반국민		공무원		재난지역 주민												종합	
					경기 안산		경기 평택		충북 제천		경북 경주		경북 포항		전체			
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
재난 예방단계	3.38	0.80	4.02	0.93	3.42	0.74	3.33	0.82	3.00	0.71	2.87	0.89	2.72	0.88	3.07	0.85	3.38	0.89

4) 정부의 재난관리능력(재난의 대응단계)

재난의 ‘대응’능력은 그 피해의 규모 및 강도를 결정지으며, 비효율적이고 부적절한 재난대응과정은 관련 이해집단 간의 ‘갈등’을 유발하는 요인으로 작용(김민정 외, 2017: 58)할 수 있다. 재난은 지속적으로 논의한 바와 같이, ‘예측불가능성’을 특성으로 한다. 이렇듯, 재난을 아무리 정확하게 예측하고 예방노력을 기울인다고 하여도 완벽하게 재난을 예방한다는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 즉, 재난이 발생하면 “그 위기를 최소화하고 그 피해의 심각성과 확산을 방지하기 위해 일련의 대응조치”를 어떻게 하느냐가 관건이라고 할 수 있다(박동균 외, 2018:141). 다수의 재난사례에서 지적되고 있는 정부 재난관리의 공통된 문제점은 ‘초동대처 미흡’(경북일보, 2017.12.14.), ‘컨트롤타워 부재’ 등 재난발생 후 대처능력의 미비점이다.

따라서 본 연구는 일반국민·재난피해지역 주민·공무원 집단을 대상으로 거주하는 지역이 상대적으로 다른 지역(시/군/구) 보다 재난발생 후 ‘대응’이 빠른 편이라고 생각하는지 확인하였다. 그 결과, 전체 평균 3.41로 조사되었으며, 일반국민 3.41, 재난피해지역 주민 3.04, 공무원 4.14의 평균을 보였다. ① 단순 응답결과의 평균 비교이지만, 본 문항에서 또한 공무원과 정책대상집단 간의 인식의 차이를 보였다. 재난관리 업무를 담당하고 있는 공무원은 지방자치단체가 재난이 발생했을 때 평균 이상의 대응능력을 갖추고 있다고 인식하고 있었다. 그러나 재난피해지역 주민의 경우, 이보다 낮은 3.04의 평균을 나타내고 있었다. ② 재난피해지역 가운데, 충북 제천·경북 경주·경북 포항은 각 2.85, 2.88, 2.82로 자치단체의 재난 대응능력이 낮다고 응답하였다. 충북 제천 스포츠센터 화재 사건은 소방행정력이 중앙/광역 단위에 비해 현저히 떨어졌다는 지적이 있었으며, 경북 경주 또한 지진 발생 후 즉각적인 초동 대처가 제대로 이루어지지 못했다는 비판이 있었다. 이러한 비판과 지적에 지역주민도 인식을 같이 하고 있는 것을 알 수 있다.

[표 21] 대상자별 비교분석(재난관리능력: 재난의 대응단계)

구 분	일반국민		공무원		재난지역 주민												종합	
					경기 안산		경기 평택		충북 제천		경북 경주		경북 포항		전체			
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차		
재난 대응단계	3.41	0.79	4.14	0.93	3.32	0.68	3.33	0.80	2.85	0.80	2.88	0.99	2.82	0.87	3.04	0.86	3.41	0.91

5) 정부의 재난관리능력(재난의 복구단계)

현대사회의 ‘재난’은 다양한 사회적 요인들과의 결합으로 복합적인 현상으로 확대·전개되는 양상을 보인다(이선향, 2016:38). 이러한 재난의 전개방식은 단순 개인의 책임 차원을 넘어, 정부와 사회의 ‘역량’(Capacity)을 중요하게 만들었다. 그러나 우리나라의 지방자치단체의 여건 상 각 자치단체의 ‘역량’ 수준에 차이가 존재하는 것이 현실이다. 이는 자연스럽게 누구에게나 보장되어야 하는 사회안전망이 내가 거주하는 지역의 역량에 따라 차별적으로 존재함을 의미한다. 이러한 사실은 실제 재난관리 현장과 다수의 재난사례를 통해 우리나라 지방자치단체 간의 재난관리 역량에 차이가 있음을 확인할 수 있다. 최근 발생한 ‘제천화재’ 사건의 경우, 소방대원의 인력부족, 재정, 관리능력 등 지방자치단체의 차별적인 재난관리 역량이 피해의 규모를 확대시켰다는 지적(박동균 외, 2018: 148)이 있다.

본 연구는 그렇다면 실제 거주하는 지역주민은 소속 지방자치단체의 재난관리 역량이 어느 정도라고 평가하는지 확인하고자 하였다. 거주하는 지역이 상대적으로 타 지역에 비해 재난발생 시 복구가 빠른 편이라고 생각하는지 질문하였다. 그 결과, 3.43의 전체 평균을 보였으며, 일반국민 3.43, 재난피해지역 주민 3.04, 공무원 4.20으로 조사되었다. ① 본 문항 또한 정책대상집단과 공무원 간의 인식의 차를 드러냈다. 공무원은 상대적으로 자치단체의 재난복구 능력이 4.20으로 준수한 수준이라고 인식하고 있었다. 그러나 실제 재난피해가 있었던 지역주민의 경우, 평균 3.04의 수치를 보여 공무원과 대략 1점 이상의 격차를 보이고 있었다. ② 앞선 문항(재난예방 및 대응능력)과 동일하게 충북 제천, 경북 경주, 경북 포항이 저조한 평균을 보였다. 이는 앞서 논의한 이유와 맥을 같이 한다고 할 수 있다.

[표 22] 대상자별 비교분석(재난관리능력: 재난의 복구단계)

구 분	일반 국민		공무원		재난지역 주민												종합	
					경기 안산		경기 평택		충북 제천		경북 경주		경북 포항		전체			
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차		
재난복구 단계	3.43	0.88	4.20	0.94	3.23	0.79	3.35	0.78	2.90	0.90	2.97	0.96	2.77	1.00	3.04	0.91	3.43	0.97

4. 지방자치단체의 역량과 재난관리과정

1) 지방자치단체의 재난관리 역량과 재난예방과정

우리나라는 현재 자치단체 단위로 ‘소방행정’이 이루어지고 있다. 이는 자치단체의 예산·인력·정치/행정 능력 등에 따라 소방행정 서비스에 차이가 발생할 수 있음을 의미한다. 각 자치단체의 예산·인력·정치/행정 능력 등은 단일의 ‘소방행정’뿐만 아니라, 재난관리의 성공을 좌우하는 주요 요인이라 할 수 있다. 따라서 본 연구는 일반국민·재난피해지역 주민·공무원을 대상으로 그들이 인식하는 지방자치단체의 재난관리 역량과 재난관리과정이 어느 정도 연관성을 갖고 있는지 조사하였다. 먼저, 지방자치단체의 재난관리 역량(재정, 인력, 정치적 능력, 행정력 등)이 재난의 ‘예방’ 과정에 미치는 영향의 정도를 질문하였다. 또한 대상을 세분화하여, ‘광역자치단체(시/도)의 역량’과 ‘기초자치단체(시/군/구)의 역량’으로 구분하였다. 응답결과, 전체 평균 3.90으로 재난예방과정에 지방자치단체의 역량이 중요하다고 인식하고 있었다. 광역과 기초 단위로 구분하여 질문한 결과, 큰 차이를 보이고 있지는 않았다. 특이할 점은 공무원 집단이 일반국민 및 재난피해지역 주민에 비해 지방자치단체의 재난관리역량에 따라 재난예방 과정에 크게 영향을 미칠 것이라고 인식하고 있다는 것이다.

[표 23] 대상자별 비교분석(영향요인: 재난관리역량과 재난예방과정)

구 분	일반국민		공무원		재난지역 주민												종합	
					경기 안산		경기 평택		충북 제천		경북 경주		경북 포항		전체			
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차		
전체	3.78	1.08	4.41	1.05	4.00	1.10	3.86	1.19	3.75	1.09	3.83	1.11	3.80	1.24	3.85	1.14	3.90	1.12
광역	3.81	1.10	4.38	1.08	4.05	1.03	3.85	1.22	3.70	1.12	3.85	1.19	3.82	1.27	3.85	1.17	3.92	1.14
기초	3.74	1.14	4.43	1.10	3.95	1.23	3.87	1.24	3.80	1.16	3.80	1.13	3.78	1.28	3.84	1.20	3.88	1.18

2) 지방자치단체의 재난관리 역량과 재난복구과정

지방자치단체의 재난관리 역량과 재난예방과정의 상관성을 논의한 흐름과 동일하게, 지방자치단체의 재난관리 역량과 재난 ‘복구’과정의 관련성을 어느 정도 인식하고 있는지 질문하였다. 이 또한 광역과 기초로 구분하여 그 중요성을 확인하였다. 조사결과, 일반국민 3.86, 공무원 4.53, 재난피해지역 주민 3.87로 전체 평균 3.97의 수치를 보였다. 근소한 차이지만, 조사 대상집단 모두 지방자치단체의 재난관리역량은 예방단계보다 ‘복구’과정에서 더 중요하다고 인식하고 있었다. 또한 앞선 논의와 일관되게 공무원 집단이 일반국민/재난피해지역 주민에 비해 상대적으로 지방자치단체의 역량의 중요성을 더 크게 인지하고 있었다.

그러나 평균수치 정도의 차이일 뿐, 조사대상 모두 지방자치단체의 재난관리역량이 재난복구과정에 미치는 영향이 높다고 인식하는 것으로 조사되었다.

[표 24] 대상자별 비교분석(영향요인: 재난관리역량과 재난복구과정)

구 분	일반국민		공무원		재난지역 주민												종합	
					경기 안산		경기 평택		충북 제천		경북 경주		경북 포항		전체			
	평 균	표준 편차	평 균	표준 편차	평 균	표준 편차	평 균	표준 편차	평 균	표준 편차	평 균	표준 편차	평 균	표준 편차	평 균	표준 편차	평 균	표준 편차
전체	3.86	1.08	4.53	1.00	4.02	0.96	3.86	1.13	3.78	1.04	3.91	1.11	3.81	1.20	3.87	1.09	3.97	1.09
광역	3.92	1.08	4.52	1.04	4.07	0.94	3.90	1.12	3.78	1.06	3.90	1.12	3.82	1.20	3.89	1.09	4.01	1.10
기초	3.80	1.14	4.54	1.04	3.97	1.04	3.82	1.23	3.77	1.09	3.92	1.15	3.80	1.27	3.85	1.16	3.94	1.16

5. 정부의 위험커뮤니케이션 역량

1) 정보의 신뢰도

‘신뢰’(Trust)*는 신뢰의 ‘대상’에 따라 다차원적인 관점에서 논의되어야 하는 것이 마땅하다. 그러나 본 연구는 ‘재난’에 초점을 두고 긴박한 재난상황에서 정부에 의해 제공되는 정보의 신뢰도가 어느 정도 수준인지 확인하고자 하였다. 채종현(2017:182)의 연구에 따르면, ‘집행기관이 제공하는 정보에 대한 신뢰’가 정책수용성에 미치는 영향의 정도를 조사한 결과, 전체 평균 5.21(6점 척도)로 상당히 높게 그 중요성을 인식하고 있는 것으로 나타났다. ‘재난’의 상황에서 제공되는 정보는 ‘신속성’(Rapidity)과 ‘정확성’(accuracy)을 요한다(박진희, 2015:108; 강상준, 2014:327). 그러나 이뿐만 아니라 위험상황에서 ‘누가’ 그 정보를 제공하는지에 대한 ‘신뢰’의 문제도 매우 중요한 요인이라 할 수 있다. 아무리 정확하고 발 빠르게 정보가 제공되었다고 하더라도, 정보를 제공하는 주체에 대한 신뢰 수준이 낮다면 적절한 재난관리가 이루어지는 데 한계가 존재할 수밖에 없을 것이다.

따라서 본 조사는 일반국민·재난피해지역 주민·공무원을 대상으로 재난발생 시 공공부문이 제공하는 정보를 어느 정도 신뢰하는지 확인하였다. 이를 통해 정보의 신뢰와 더불어 공공부문에 대한 신뢰수준도 간접적으로 확인하고자 하였다. 조사결과, 일반국민 3.54, 공무원 4.36, 재난피해지역 주민 3.40으로 전체평균 3.63의 신뢰 수준을 보였다. 조사대상 집단 모두 중간(3.5점) 이상의 신뢰 수준을 보이고 있었다. 일반국민이 긴박한 재난상황 속에서 의존할 수 있는 대상은 ‘정부’이며, 그들이 제공하는 정보에 대한 신뢰가 어느 정도 있다고 추측해 볼 수 있다. 공무원 집단은 4.36으로 일반국민/재난피해지역 주민에 비해 확연한 차이로 공공부문이 제공하는 정보에 대한 높은 신뢰를 보였다. 분명 일반국민 또한 정부가 제공하는 정보에 대한 일정 부분 신뢰를 형성하고 있으나, 공무원과의 인식의 격차가 매우 큼을 확인할 수 있다. 그 격차를 줄이고자 하는 정부의 노력이 필요해 보인다. 더불어 재난피해지역 주민은 근소한 차이로 중간값(3.5) 이하의 부정적 인식을 형성하고 있다는 것에 주목하여야 할 것이다.

23) 공공부문이 제공하는 정보에 대한 신뢰도를 확인하는 항목에서 집단 간 유의미한 차이를 확인할 수 있었다(유의수준: 0.05). 구체적으로 공무원과 정책대상집단(일반국민/재난피해지역 주민) 간 인식의 차이를 보였다. 이에 대한 보다 구체적인 사항은 채종현·최호진·이재호(2018:299-306)의 연구 제4장 제4절 집단별 비교분석 내용을 참조하기 바랍니다.

[표 25] 대상자별 비교분석(정보의 신뢰도)

구 분	일반국민		공무원		재난지역 주민												종합	
					경기 안산		경기 평택		충북 제천		경북 경주		경북 포항		전체			
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차		
정보 신뢰도	3.54	0.93	4.36	0.89	3.25	0.86	3.48	0.75	3.40	0.94	3.52	0.87	3.37	1.01	3.40	0.89	3.63	0.96

2) 공공부문 간 소통

급박한 재난상황에서 무엇보다 중요한 것은 관련 기관 간의 ‘소통’이다. 그러나 존각을 다투는 재난상황에서 정부 간의 소통은 결코 쉬운 일이 아니다. “재난상황에서 사람들은 심리적으로 매우 불안해지며, 통신망 등 인프라 붕괴로 인하여 효과적 소통”은 더욱 어려워진다(정지범, 2013: 17). 그렇기에 재난예방 및 관리차원에서 끊임없는 유관기관 간의 협력과 소통 등의 사회자본이 기저에 형성될 필요가 있다. 박천희 외(2017: 300)는 재난관리의 성공은 정보제공자의 ‘소통능력’이 좌우한다고 한다. 또한 소통의 부재 및 부적절한 소통은 재난으로 인한 갈등을 야기할 수 있는 근본적인 문제의 지점이 되기도 하기에(김민정 외, 2018: 402; 정지범, 2013: 20) 지속적인 소통문화 형성을 위한 노력이 필요하다.

그렇다면 과연 일반국민·재난피해지역 주민 및 공무원은 우리나라 공공부문 간에 소통이 어느 정도 이루어지고 있다고 생각하는지 확인하였다. 집단을 구분함으로써 정책을 결정·집행하는 정부 측 공무원의 인식과 일반 공중의 전반적인 인식 수준의 차이를 확인하고자 하였다. 또한 일반 공중 간에도 재난을 경험하지 않은 ‘일반국민’과 재난피해의 유경험자인 ‘재난피해 경험주민’으로 구분하여 그들의 인식 수준의 차이가 존재하는지 확인하였다. 그 결과, 전체 평균 3.04로 공공부문 간 소통의 정도가 매우 낮다고 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 일반국민 2.97, 공무원 3.53, 재난피해지역 주민 2.90으로 공무원 집단을 제외한 일반국민/재난피해지역 주민은 중간값(3.5) 이하의 수준으로 공공부문 간 소통의 정도를 부정적으로 인식하고 있었다. 즉, 공무원 집단과 정책대상집단 간의 인식의 차이를 보였다. 이는 통계적으로 유의미한 것으로 확인되었다.

[표 26] 대상자별 비교분석(공공부문 간 소통)

구 분	일반국민		공무원		재난지역 주민												종합	
					경기 안산		경기 평택		충북 제천		경북 경주		경북 포항		전체			
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
전체	2.97	0.85	3.53	1.01	2.93	0.85	3.02	1.04	2.71	0.82	2.93	0.88	2.91	0.96	2.90	0.92	3.04	0.92
중앙-지방	3.04	0.90	3.54	1.14	2.98	0.83	3.10	1.04	2.77	0.87	2.98	0.89	2.95	1.02	2.96	0.93	3.09	0.97
지방-지방	2.90	0.92	3.52	1.05	2.88	0.94	2.93	1.10	2.65	0.88	2.88	0.94	2.87	0.96	2.84	0.97	2.98	0.98

또한, 상대적으로 중앙과 지방간의 소통보다 지방-지방간의 소통이 잘 이루어지

지 않고 있다고 보고 있었다. 이는 중앙정부에 의존적 성향이 강한 우리사회의 행정문화 및 제도와 연계되어 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 긴박한 재난상황 등에서 보여주는 우리사회 현실은 중앙과 지방정부의 긴밀한 협조와 소통이 이루어지지 못하는 모습이다. 반면, 지방자치단체 간의 소통은 여전히 일반 대중이 인식하기에는 원활히 이루어지지 않고 있는 것으로 확인되었다. 최근 불거지고 있는 신공항 건설·상수원·쓰레기 매립지 등을 둘러싼 지역 간의 갈등은 지방자치단체 간의 원활한 소통이 이루어지지 않고 있다는 것을 방증한다. 조사결과는 이러한 현실의 모습이 반영된 결과라고 보여진다.

6. 재난불평등 해소를 위한 정책과제

기존 연구결과에 따르면, 재난의 피해규모 및 대응·복구과정은 소득수준, 계층, 집단, 지역 등에 따라 불균등한 차이를 보이는 것(고동현, 2015; 박진희, 2015; 이현송, 2006 등)으로 나타나고 있다. 재난불평등을 야기하는 다양한 변인들 가운데, 가장 주목받고 있는 것은 단연 1) ‘소득’ 수준이다. Bonica, McCarty et al(2013)에 따르면 “소득불평등이 증가할수록 소득상층의 정치적 목소리는 반영될 가능성이 높아지는 반면, 소득중하위계층은 점차 정치적 절차 및 과정에서 배제될 가능성이 높아지고 있음을 지적”하고 있다(황선재, 2015: 8 재인용). 이는 소득수준과 정치권력 등의 상호작용을 통해 ‘불평등’의 정도가 더 확대될 수 있음을 의미한다. 소득과 불평등의 관계는 정책결정 및 자원배분 과정의 재난예방단계뿐만 아니라 재난복구단계에서도 그대로 적용되고 있다. 고동현(2015: 105)은 미국의 카트리나 사례를 통해, 재난복구 과정에서 소득수준에 따른 복구의 신속성과 회복의 정도에 차이가 존재함을 확인하였다. 또한 복구과정에서도 소득수준과 정치권력이 결합되어 불평등을 야기하고 있음을 알 수 있었다. 2) 불평등한 교육기회이다.

‘교육’은 소득수준, 권력, 주거 등 불평등을 야기하는 다른 영향요인들과 상당히 밀접한 관련성을 보인다. 공공성에 기초하여 평등하게 교육기회가 보장되지 않는다면 소득수준, 계층 등 다양한 변인들과 연계되어 불평등의 정도는 더욱 확대될 수 있다. 그러나 우리사회는 과거에 비해 상대적으로 교육기회가 사회구성원들에게 평등하게 보장될 수 있도록 제도적 노력을 이어오고 있다. 그럼에도 일반국민 등이 인식하는 기회의 평등은 어느 정도인지 확인하고자 하였으며, 정부의 노력과 인식의 결을 같이 하는지 조사하였다. 3) 지역 간의 격차이다. 기본적으로 ‘재난관리’는 지역을 단위로 이해될 필요성이 있다(강상준, 2014:329). 물론, 국가적 재난의 경우 또는 중앙-지방정부 간 재난상황에서 공조가 필요한 경우 등 중앙정부의 역할도 대단히 중요하다. 그러나 재난 시의 발 빠른 대처와 책임소재의 명확화, 지역 환경 및 행정수요에 맞는 적절한 재난관리 정책 등을 위한 지역단위의 재난관리가 선행되어야 할 필요성이 있다. ‘소방’은 재난·안전 등 위기관리의 중요 영역이다(박동균 외, 2018: 136). 그러나 우리나라는 현재 자치단체 소관으로 소방행정이 이루어짐에 따라, 예산·인력 등에 따른 지역 간 차별적 소방 서비스가 제공되고 있다. 이는 자연스럽게 재난발생 시 불평등을 야기

할 수 있는 소지가 있으며, 자치단체의 재정자립도 등 재정상황에 따라 차별적 피해를 양산할 수 있다. 4) 정치적 부정부패 및 자원배분의 불공정성이다. Mutter(장상미 역, 2016:38,96)는 정치구조, 부패 등을 불평등의 주요 요인으로 지적하고 있다. 즉, 정치구조가 취약하고 부패지수가 높으며, 소득수준이 낮은 국가일수록 재난에 더 취약할 수 있다고 한다. 또한 지역·집단 간의 피해규모 등의 차이는 “정책의 체계적 선택과 배제가 이루어지면서 재난관리에 투입되는 자원배분이 불균등”하게 이루어짐에 따른 결과라는 것이다(고동현, 2015: 86). 5) 정부의 역량 및 재난관리시스템이다. 기본적으로 “정부와 사회의 역량에 따라 재난의 전개과정과 결과”가 달라질 수 있다(이선향, 2016: 38). 정부의 역량이 재난피해의 최소화를 위한 유일한 정답은 아니지만 조직수준의 역량 증대와 재난관리시스템 개선은 재난관리에 있어 중요한 선결조건이라 할 수 있다. 그렇기에 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체 모두 지리적 환경, 정치·경제·행정 상황을 고려하여 재난관리 역량을 갖추기 위한 전략적 노력이 필요하다. 6) 재난 취약계층을 위한 정책 마련 및 추진이다. 우리사회는 통상적으로 재난이 발생하면 원인을 규명하고, 빠른 피해 복구를 위한 정책적 노력에 초점을 둔다. 그러나 지속적으로 논의한 바와 같이, 현대사회의 재난은 단일의 사건으로만 그 피해의 규모와 강도가 결정되지 않는다는 것이다. 즉, 재난과 여러 정치·사회·경제적 구조가 맞물려 재난으로 인한 피해의 규모와 강도를 결정짓는 경향을 보인다. 따라서 공공적 관점으로 위험의 불평등 구조를 완화할 수 있는 재난 취약계층을 위한 적극적 조치(고동현, 2015: 105)가 필요하다.

이렇듯, 재난불평등을 야기하는 주요 정치·사회·경제적 요인 등은 다양하며, 이들은 단일의 일대일 관계만을 유지하는 것이 아니라 끊임없는 상호작용을 통해 불평등의 정도를 더 악화시킬 수도 있다. 본 조사는 우리사회 구성원들이 재난불평등 문제를 최소화하기 위해 우선적으로 고려해야 할 사회적 요인이 무엇이라고 생각하는지 확인하고자 하였다. 일반국민·재난피해지역 주민·공무원을 대상으로 조사를 한 결과, 전체 응답은 지역 간 격차 해소 20.3%, 소득격차 해소 16.3%, 부정부패 근절 16.2%, 재난관리체계 강화 14.5%, 중앙정부역량 강화 10.1%, 취약계층 정책 마련 8.4%, 지방정부역량 강화 7.2%, 공정한 자원배분 5.3%, 교육기회 평준화 1.4%의 순으로 나타났다. 일반국민, 공무원 또한 전체 응답순과 유사한 견해를 보였다. ① 우리사회 구성원들은 재난불평등을 최소화하기 위해 우선적으로 해결해야 할 사회적 과제로서, ‘지역 간 격차 해소’라는 인식을 같이 하고 있었다. ‘지역 간 격차’에는 많은 내용이 함축되어 있다고 할 수 있다. 우리사회에서 지역 간의 격차는 소득수준, 지방자치단체의 재정자립도, 행정력 등 많은 요인이 사실상 내포되어 있다 할 수 있다. 즉, 이러한 측면에서 재난불평등을 최소화하기 위해서는 ‘지역 간 격차 해소’가 우선되어야 하는 것이 마땅하다 볼 수 있다. ② 흥미로운 결과는 우리사회 구성원들이 재난불평등을 최소화하기 위해서는 ‘부정부패’를 근절해야 한다고 인식하고 있었다는 것이다(재난피해지역 주민 19.0%, 일반국민 17.4%, 공무원 6.6%). 즉, 우리사회의 부정부패가 낳는 부정적 결과들이 ‘재난’ 발생 시 불평등한 결과를 양산하고 있다고 판단하고 있다고 볼 수 있다. ③ 재난피해지역 주민은 가장 우선시 되어야 할 과제로서, ‘재난관리체계 강화’(19.0%)와 ‘부정부패 근

절'(19.0%)을 들었다. 이는 일반국민/공무원과는 인식의 결을 달리하는 것으로서, 재난을 직접 경험했던 지역주민은 사회 전반에 대한 문제해결보다 '재난'의 대응 및 복구과정에서의 관리체계 강화가 더 체감도가 높게 인식되는 것으로 판단해 볼 수 있다. 또한 재난피해지역 주민들이 '부정부패 근절'을 재난불평등 해소를 위한 주요 정책과제로 인식하고 있다는 것은 재난관리 과정에서 최소한 그들이 불평등한 대우 또는 불평등한 상황을 경험했을 가능성을 배제할 수 없다는 것을 의미한다.

[표 27] 재난불평등 해소를 위한 정책과제

(단위: %)

	사례수 (명)	소득 격차 해소	교육 기회 평준화	지역간 격차 해소	부정 부패 근절	중앙 정부 역량 강화	지방 정부 역량 강화	공정한 자원 배분	취약 계층 정책 마련	재난 관리 체계 강화	기타	계
전체	(951)	16.3	1.4	20.3	16.2	10.1	7.2	5.3	8.4	14.5	0.4	100.0
일반국민	(500)	17.8	1.4	18.2	17.4	11.4	5.6	5.0	9.0	14.2	0.0	100.0
공무원	(151)	13.9	2.0	31.8	6.6	7.3	15.2	5.3	8.6	6.6	2.6	100.0
재난지역 주민	(300)	15.0	1.0	18.0	19.0	9.3	5.7	5.7	7.3	19.0	0.0	100.0
경기 안산	(60)	21.7	0.0	16.7	20.0	13.3	0.0	6.7	6.7	15.0	0.0	100.0
경기 평택	(60)	16.7	0.0	13.3	21.7	6.7	10.0	3.3	8.3	20.0	0.0	100.0
충북 제천	(60)	15.0	1.7	26.7	13.3	3.3	3.3	3.3	6.7	26.7	0.0	100.0
경북 경주	(60)	13.3	1.7	18.3	18.3	8.3	10.0	3.3	10.0	16.7	0.0	100.0
경북 포항	(60)	8.3	1.7	15.0	21.7	15.0	5.0	11.7	5.0	16.7	0.0	100.0

V. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이, 일반국민·재난피해지역 주민·공무원을 대상으로 '재난불평등'과 '사회통합'에 관한 인식조사를 실시하였다. 이러한 본 인식조사는 실질적으로 “불평등 수준의 악화는 물리적·지리적으로 사람들을 갈라놓게 될 것이고, 높은 수준의 불평등 인식은 사람들 간의 심리적 거리를 넓히게 될 것”이라는 인식에 기초(이웅 외, 2014: 113)하여 시작되었다.

본 연구의 '재난불평등'에 관한 분석결과를 종합하여 정리하면 다음과 같다. 1) '재난피해 경험' 조사결과이다. 조사대상 가운데, 30.5%만이 재난피해 경험이 '있다'고 응답하였으며, 69.5%가 재난피해경험이 '없는 것'으로 조사되었다. 그러나 특이할 점은 경북 경주와 경북 포항은 재난피해 경험이 '있다'고 응답한 비율(경주 51.7%, 포항 68.3%)이 타 조사대상 집단보다 높게 조사되었다는 것이다. 이는 두 지역에서 발생한 지진 즉, '자연재해'의 특성에 기인한 것으로 보인다. 자연재난은 사회재난보다 그 피해의 규모가 광범위하며, 간접적 2차 피해를 초래하는 경우도 많다(이선향, 2016:38). 이러한 이유로 경북 경주, 포항의 재난피해지역 주민 과반이 재난을 경험한 적이 있다고 응답한 것으로 보인다. 2) '주거지 이전 경험' 조사 결과이다. 재난발생 이후 주거지를 이전하지 않은 이유를 확인한 결과, '오랜 삶의 터전(고향)', '학교 직장 등의 이유'의 순으로 조사되었다. 그러나 '경기 안산'과 '경

북 포항'의 경우, '경제적 이유'로 주거지를 옮기지 못했다고 응답한 비율이 가장 높게 확인되었다. '경북 포항'은 현재도 여진이 발생하고 있는 지역으로서 피해의 강도에 따라 거주지 이전을 필요로 하는 곳이다. 이렇듯, 재난불평등은 자연재해와 사회적 요인 등과의 결합을 통해 양산(고동현, 2015:83)된다. "동일한 자연조건에서 동일한 규모로 재해가 발생한다고 하더라도 피해 양상"은 달라질 수 있는 것(고동현, 2015:83)이다. 즉, 경제적 이유로 주거지를 옮기지 못했다면, 여진 등으로 인해 2차 피해를 입을 수 있는 환경에 놓여 있다고 할 수 있다. 3) '재난발생 가능성'에 대한 위험인식은 상대적으로 일반국민의 경우, 공무원·재난피해지역 주민들보다 낮게 조사되었다. 이러한 결과는 실제 재난이 발생한 지역에 거주하는 주민과 상시적으로 재난관리 업무를 맡고 있는 공무원에 비해 재난에 대한 체감도가 다소 떨어지는 것으로 추론해 볼 수 있다. 4) '재난발생 빈도와 불평등'에 관한 조사결과이다. 모든 조사대상 집단에서 재난발생이 일어나는 횟수에 불평등이 작용하는 이유로 거주지역, 소득수준을 들었다. 그러나 '재난피해지역 주민'의 경우, 11.0%가 '지방자치단체의 역량'을 그 이유로 제시하였다. 재난발생 후, 정부의 재난관리 과정을 지켜본 지역주민들은 성공적인 재난관리에 있어 '지방자치단체의 역량'이 중요한 요인이 될 수 있다는 사실을 체득한 것으로 판단된다. 이는 일반국민 5.0%, 공무원 2.8%만이 지방자치단체의 역량에 따라 재난발생의 횟수가 결정될 수 있다고 인식한 것과 대조된다. 5) 자원배분과정과 불평등의 관계이다. 정책대상집단(일반국민/재난피해지역 주민)과 공무원 간의 인식의 차이를 보였다. 공무원은 다른 조사대상보다 자원배분과정과 불평등은 관련성이 상대적으로 낮다고 인식하고 있었다. 정책대상집단과 공무원 간의 인식의 차이는 정책 결과물의 차이를 낳고, 이는 곧 낮은 수용성으로 이어질 수 있기에 정부 조직의 정당성 관리를 위한 노력이 필요해 보인다.

6) 거주지역의 재난발생 빈도에 대한 조사결과이다. 재난피해지역 가운데, '경북 포항'이 4.15로 타 조사대상과 타 재난피해지역보다 월등히 높은 평균을 보였다. 이는 현재까지도 이어지고 있는 여진의 영향이 반영된 결과로 볼 수 있다. 7) 정부의 위험커뮤니케이션 역량 가운데, 하나의 지표인 정보의 신뢰도를 확인하였다. 긴박한 재난상황 속에서 정부가 제공하는 정보에 대한 신뢰 수준은 전체 평균 3.63으로 중간값(3.5) 이상으로 확인되었다. 그러나 공무원 집단의 신뢰 수준(4.36)이 월등히 높아 정책대상집단과의 인식의 격차를 줄이기 위한 노력이 이루어져야 할 것이다.

8) 공공부문 간 소통에 대한 조사결과이다. 특이할 점은 조사대상 집단들이 지방정부와 지방정부 간의 소통이 원활하지 못하다고 인식하고 있었다. 전술한 바와 같이, 재난의 피해는 사고가 발생한 지역을 넘어 사회 전 영역으로 확대되는 추세(이선향, 2016:38)이다. 이러한 흐름은 재난관리에 있어 지방정부와 지방정부 간의 협력과 소통이 반드시 전제되어야 함을 의미한다.

이상의 결과를 종합하면, 조사대상 집단 가운데 정책대상집단(일반국민/재난피해지역 주민)과 공무원 간의 상당 부분 인식의 차이가 존재하고 있었다. 정책을 계획·수립, 집행하는 공무원과 일반 공중의 인식 차는 결코 바람직한 정책 산출물을 만들어 낼 수 없다. 두 집단 간의 인식의 격차를 줄이기 위한 다양한 정책마련 및 소통의 장이 필요해 보인다. 또한, 일반국민과 재난피해지역 주민 간에도 일정 인식

의 차이를 보였다. 재난피해지역 주민은 ‘재난’을 체감하는 정도가 일반국민에 비해 높았으며, 이를 고려한 대상별 정책마련이 이루어져야 할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 강상준. (2014). 사회적 비용을 고려한 자연재해로부터 커뮤니티 회복탄력성 개념의 재정립. 「GRI연구논총」, 16(1): 321-341.
- 고동현. (2015). 사회적 재난으로서 허리케인 카트리나: 정부 실패와 위험 불평등. 「한국사회정책」, 22(1): 83-119.
- 구혜란. (2015). 공공성은 위험수준을 낮추는가?: OECD 국가를 중심으로. 「한국사회정책」, 22(1): 19-47.
- 김민정·최우정·강성철. (2018). 재난갈등의 원인분석 및 관리정책에 관한 연구: 울산지역 태풍차바(CHABA) 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 22(1): 399-418.
- 김민정·최우정·최승원. (2017). 재난갈등 유형분석 및 관리체계 개선방안에 관한 연구. 「법학논총」, 41(2): 55-77.
- 김병섭·김정인. (2016). 위험사회와 관료책임-세월호와 메르스 사태 비교를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 26(4): 379-407.
- 김성철. (2015). 「재난과 평화」, 서울: 아카넷.
- 김수아·임동균. (2016). 위험사회의 사회심리학: 위험인식의 주관적 구성을 중심으로. 「한국사회」, 17(2): 45-75.
- 김영란. (2011). 한국의 사회적 위험구조: 위험의 민주화 또는 위험의 계급화?. 「담론201」, 14(3): 57-88.
- 김영주. (2018). 「정부신뢰, 재난경험, 사회적 자본이 재난 위험인식에 미치는 영향: 지역의 재난 피해자를 중심으로」, 연세대학교 일반대학원 행정학과 박사학위논문.
- 남궁근. (1995). 재해관리행정체제의 국가간 비교연구. 「한국행정학보」, 29(3), 957-981.
- 노진철. (2004). 위험사회학: 위험과 사회의 관계에 대한 사회이론화. 「경제와 사회」, 63: 98-123.
- 문병현. (2016). 「재난관리 거버넌스 체제에 관한연구」, 호남대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 박경숙. (2008). 빈곤층의 생활과 의식: 생활세계 내 불평등의 지배와 저항. 「한국사회학」, 42(1), 96-129.
- 박동균·장철영. (2018). 제천화재참사 사례를 통해 본 한국 위기관리행정의 문제점. 「한국지방자치연구」, 19(4): 133-156.
- 박상규·심문보. (2015). 대형 재난지역의 이해집단간 갈등양상 및 관리방안 연구: 태안의 기름유출 사고를 중심으로. 「한국지방자치연구」, 17(1): 79-106.
- 박진희. (2015). 재난 위험 사회의 위험 관리 전략의 새로운 모색: 회복탄력성(Resilience)과 시민성(Citizenship) 향상을 중심으로. 「환경철학」, 19: 91-118.

- 박천희·홍은영. (2017). 위험커뮤니케이션과 원자력 위험회피행동의 관계에 관한 연구: 정부신뢰의 매개효과를 중심으로. 「한국행정학보」, 51(4): 291-322.
- 박호성. (1994). 「평등론」, 서울: 창작과 비평사.
- 박효민·김석호. (2015). 공정성 이론의 다차원성. 「사회와이론」, 27:219-260.
- 성기환·최일문. (2011). 대형 재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구. 「한국위기관리논집」, 7(1): 1-22.
- 엄석진·윤영근. (2012). 행정의 공정성에 대한 시론적 연구: 개념 정의와 인식 조사 결과 분석을 중심으로. 「사회과학연구」, 23(4): 245-265.
- 유 충. (2001). 「재난관리론」. 서울: 한성문화사.
- 이곤수·김병규. (2010). 사회적 위험과 위기대응적 사회정책의 평가: AHP를 이용한 상대적 중요도 분석. 「한국사회와행정연구」, 21(2): 193-214.
- 이선향. (2016). 복합재난과 사회갈등: 한국의 '희생시스템'과 사회균열 과정을 중심으로. 「담론201」, 19(2): 37-61.
- 이영희. (2014). 재난 관리, 재난 거버넌스, 재난 시티즌십. 「경제와사회 104」, 12: 56-80.
- 이용·임란. (2014). 박탈경험과 불평등인식의 관계연구: 우울의 매개효과 검증. 「보건사회연구」, 34(4): 93-122.
- 이하영·이수영. (2017). 정부의 위험유형별 관리능력과 정부신뢰의 관계에 대한 연구 -소득계층의 조절효과를 중심으로. 「한국정책학회보」, 135-170.
- 이현송. (2006). 자연 재해의 사회적 과정-미국의 허리케인 카트리나 수해 사례를 중심으로. 「영미연구」, 15: 153-177.
- 임의영. (2010). 공공성의 유형화. 「한국행정학보」, 44(2): 1-21.
- 정지범. (2013). 「재난상황에서 발생하는 갈등의 현황과 대응 전략 마련」, 한국행정연구원 보고서.
- 정지범·채종현. (2010). 「위험의 정치화 과정과 효과적 대응 전략 마련」, 한국행정연구원 보고서.
- 채종현. (2017). 「공론화 절차 활성화를 통한 정책수용성 제고 및 사회통합 증진에 관한 연구」, 한국행정연구원 연구보고서.
- 채종현·최호진·이재호. (2018). 「재난불평등 해소와 사회통합 전략에 관한 연구」, 한국행정연구원 보고서.
- 채 진. (2004). 「효과적 재난관리를 위한 정보시스템의 활용방안에 관한 연구」, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.
- 최호진·류현숙. (2010). 「국가적 차원에서의 종합안전상황정보시스템 구축 및 운영방안 연구」, KIPA 연구보고서 2010-06.
- 최호진. (2013). 「IT를 활용한 국가 재난 관리 조직간 소통 및 협력 강화 방안 연구」, 한국행정연구원 보고서.
- 홍성만. (2013). 위험사회와 공공성 탐색: 불산가스 및 방사능 누출 위험사례를 중심으로. 「한국정책연구」, 13(2): 117-135.
- 황선재. (2015). 불평등과 사회적 위험: 건강·사회문제지수를 중심으로. 「보건사회연구」, 35(1): 5-25.
- 황혜신. (2011). 「공정한 사회와 정부의 역할에 관한 연구」, 한국행정연구원 보고서.
- Alwang, J., Siegel, P. B., & Jorgensen, S. L. (2001). Vulnerability: A View

- from Different Disciplines. Social Protection Discussion Paper Series. 115.
- Beck, Ulrich. (1997). Risk Society: Towards a New Modernity. Sage Publication.
홍성태 옮김.
(2006). 「위험사회-새로운 근대(성)를 향하여」, 새물결.
(2008). 「한국은 아주 특별한 위험한 사회다」, 조선일보. 2008.04.01. 검색일: 2018.05.11
(2007). Weltrisikogesellschaft. 박미애·이진우 옮김. (2010). 「글로벌 위험사회」, 길.
- Christoplos, Ian, J. Mitchell, and A. Liljelund. (2001) Reframing risk: the changing context of disaster mitigation and preparedness, Disasters 25(3): 185-198.
- Edward, G. G. (1997). Theories of Social Inequality: Classical and Contemporary Perspectives. 3rd edition. Harcourt Canada Ltd. 양춘 옮김.
(2003). 「사회불평등: 고전 및 현대 이론」, 서울: 고려대학교 출판부.
- Kaplan & Garrick. (1981). On The Quantitative Definition of Risk. Risk Analysis. 1(1): 11-27.
- Mullard, M., Spicker, P. (1998). Social Policy in a Changing Society. Routledge. 박형신 옮김. (2004). 「사회이론과 사회정책」, 서울: 일신사.
- Mutter, John C. (2015). The Disaster Profiteers. 장상미 옮김. (2016). 「재난불평등: 왜 재난은 가난한 이들에게만 가혹할까」, 서울: 동녘.
- Sen, A. (1981). Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford: Clarendon Press.
- 경북일보. (2017.12.14.). 「경주지진 교훈」, 포항시, 빛나는 초동 대처 「재난대응 모범사례」, 검색일: 2018.07.13.
- 뉴시스PICK. (2017.11.19.). 「포항시 지진피해 재난대응 ‘초보수준’ 비판 확산」, 검색일: 2018.07.18.
- 서울신문. (2016.09.10.). 재난에 감춰진 「경제 불평등의 민낯」, 검색일: 2018.05.31.
- 여성신문. (2017.12.27.). 여성은 「재난약자」 보여준 제천 참사」, 검색일: 2018.07.18.
- 오마이뉴스. (2018.06.25.). 「제천화재참사 6개월, 여전한 대형화재 불씨」, 검색일: 2018.07.20.
- 충북일보. (2017.01.02.). 정유년 ‘재난불평등’을 거부한다. 검색일: 2018.05.31.
- 충청일보. (2017.12.26.). 「제천화재, 정부 재난대응능력 부족 보여준 사례」, 검색일: 2018.07.20
- 프레시안. (2016.12.22.). 경주 지진, 가난한 동네가 더 위험하다. 검색일: 2018.07.18.
(2016.09.26.). 「부자의 지진 vs. 빈자의 지진, 다르다」, 검색일: 2018.07.18.
- 한겨레. (2015.06.19.). 「공공의료 왜 필요한가’ 메르스 사태가 답했다」, 검색일: 2018.07.18.
(2014.05.15.). 「약자들에게 집중된 위험... 시민이 개입해 변화시켜야」, 검색일: 2018.04.04.
(2014.04.24.). 「통곡의 바다, 절망의 대한민국」, 검색일: 2018.07.18.
- 한겨레21. (2015.06.14.). 「마른하늘에 날벼락, 정부가 원망스럽다」, 검색일: 2018.07.18.

정부의 갈등관리제도와 공론화 정책

채 종 헌(한국행정연구원)

I. 서언

1) 정부 정책의 정당성을 확인하고 정당성이 확인된 정책의 추진력을 확보하기 위해서는 정책 수요자의 동의를 확보하여 정책의 추진 동력을 확보하는 것이 필요.

- (1) 이를 위해서는 잘 설계된 갈등관리(협의)와 공론화 절차가 필요
- (2) 이미 발생한 갈등에 대해서는 이를 잘 조정하고 조율할 수 있는 (협의의) 갈등관리 제도와 역량이 필요하며(사후적 갈등관리),
- (3) 갈등이 예상되거나 잠재적인 갈등사안에 대해서는 정책 수용성을 높이고 갈등을 사전에 예방하기 위한 보다 정교한 공론화 절차의 설계와 조심스런 운용이 필요(사전적 갈등관리)

2) 각 정책분야별 갈등관리와 공론화 절차의 필요성을 이론적, 실체적으로 규명하고, 이를 실현하기 위한 방법론과 로드맵 마련 필요.

II. 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 [대통령령 제26928호]

1) 갈등관리규정의 제정

- (1) 2007년 2월 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(안)」을 대통령령으로 제정하고, 갈등영향분석 실시, 갈등관리심의위원회 설치, 갈등조정협의회의 구성과 운영, 갈등관리전문연구기관의 운용, 갈등실태평가 실시, 참여적 의사결정 방법 활용 등을 규정
- (2) 중앙행정기관의 갈등예방과 해결능력 향상, 사회적 합의를 통한 정책의 수용성 제고 등을 위하여 중앙행정기관이 거쳐야 하는 행정절차에 관한 사항을 제도화

2) 갈등관리 종합시책 수립과 추진 [제4조]

- (1) 중앙행정기관은 사회 전반의 갈등예방과 해결 능력 강화를 위한 종합 시책을 수립하고 추진해야 함

- (2) 중앙행정기관의 ‘갈등관리’는 부처의 ‘현안관리’의 일환이며, 통상의 ‘업무보고’ 또는 ‘주요현안 보고’시 갈등예방 및 해결이 필요한 정책 및 입법사항에 대해 수립된 갈등관리 종합시책이 논의되도록 해야 함

3) 갈등관리심의위원회의 설치 [제11조~14조]

- (1) 중앙행정기관은 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리심의위원회를 설치하여야 함(총리령 예외 기관 存)
- (2) 11인 이내의 위원으로 구성하고, 위원장은 민간위원 중 호선으로 선출하며, 재직위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원과반수의 찬성으로 의결
- (3) 기관이 갈등관리 전반, 특히 갈등영향분석에 관한 사항 심의 진행

4) 갈등영향분석 실시 [제10조]

- (1) 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어 국민의 이해 상충으로 인한 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단하는 경우* 갈등영향분석을 실시
- (2) 갈등영향분석서를 작성하여 갈등관리심의위원회에 심의 요청하여야 함

5) 갈등조정협의회의 구성과 운영 [제16조~23조]

- (1) 중앙행정기관의 장은 공공정책으로 인하여 발생한 갈등해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회를 구성하여 운영할 수 있음
- (2) 협의회의 구성과 운영에 필요한 행정적 지원을 하여야 함

6) 갈등관리연구기관의 지정과 운영[제24조] 및 갈등관리 전문 인력 양성 [제28조]

7) 갈등관리매뉴얼의 작성과 활용 [제25조]

8) 갈등관리실태 점검 및 평가 [제26조]

- (1) 국무조정실장은 중앙행정기관에 의한 갈등관리의 실태 등을 점검·평가하여야 함
- (2) 점검 및 평가 결과를 국무회의에 보고 할 수 있음
- (3) 갈등관리에 대한 관계부처간의 협의 등을 위하여 갈등관리심의위원회를 설치한 중앙행정기관으로 구성되는 갈등관리정책협의회를 국무조정실에 구성

1) 갈등관리규정 상 갈등영향분석(Coflict Assessment) 수행 목적이 갈등예방적 차원의 성격이 강하지만, 현실적으로 사전적 갈등관리로서 갈등영향분석이 이뤄지는 경우는 매우 드문 상황임

9) 참여적 의사결정방법의 활용 [제15조]

(1) 중앙행정기관의 장은 갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등도 참여하는 의사결정방법을 활용

(2) 중앙행정기관의 장은 공공정책을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용 결과를 충분히 고려 ([표 1] 참조)

- 공론화 정책의 활용 근거

III. 문재인 정부의 공론화 정책

1) 문재인 정부의 탈원전 선언과 에너지 정책 전환

(1) 문재인 정부는 ‘탈원전 정책으로 안전하고 깨끗한 에너지 전환’

(국정과제 #60)을 100대 국정과제에 포함시킴으로서 문재인 정부의 에너지 정책방향을 제시

- 고리1호기의 영구 정지 선포식 이후, 건설 진행 중인 신고리 5, 6호기에 대해서도 원점에서 재검토하겠다고 발표
- 이른바 ‘공론화를 통한 중단 여부 결정’이라는 방법을 통해 사회적 합의를 도출하겠다는 의지를 표명
- 이후 3개월간 공론조사 방식을 통한 공론화 진행
- 2017년 10월 20일 신고리 5·6호기 공론화 위원회의 공론조사 결과 발표와 정부의 신고리 5·6호기 계속 건설 결정

2) 탈원전 정책과 사용후핵연료 처리 문제

(1) 원전정책 혹은 에너지정책 전환이나 사용후 핵연료 처리 문제와 같이 전사회적 관심이 집중되고 국가적으로 중차대한 사안은 여러 이해관계(interest)가 얹혀 있어 어느 입장(position)이 옳다 그르다 판단하기 어려운 경우가 대부분

- 실제로 각인의 이해관계에 따라 해당 쟁점에 대한 입장은 다를 수밖에 없으며, 다만 이해관계를 조정(mediation)하고 조율하는 역량이 필요하다는 전향적인 갈등관리 인식이 중요

2) 이미 폐로(廢爐)가 결정된 고리원전이나 건설 중단 논란 대상인 신고리 5, 6호기 뿐만 아니라, 탈원전 정책에 필연적으로 수반되는 사용후핵연료 처리 문제(고준위 방폐장 설치 문제)를 해결하기 위한 전사회적인 관심과 전국민의 의견을 수렴하는 절차가 필수적

- 이를 위해서는 공론화에 대한 제대로 된 이해와 이를 진행하기 위한 ‘잘 설계된’ 공론화 프로세스가 필요

1. 공론화에 대한 정확한 이해 필요성

1) 갈등조정과 공론화 프로세스의 유사점과 차별성

- (1) 이미 발생한 갈등을 해결하기 위한 협의를 갈등관리 방식(갈등조정)과 갈등이나 이해관계의 충돌이 충분히 예상되는 사안(정책)에 대하여 사전에 의견을 조율하는 형태의 공론화 절차의 차이를 이해하는 것은 공론화 추진에 있어 매우 중요
 - 전자와 후자는 공히 대화와 숙의의 방식이 활용된다는 점에서 차이가 없어 보이나, 구체적인 내용을 따져보면 중요한 차별성을 가짐
 - 이미 진행 중인 갈등을 관리하고 조정하기 위해서는 서로 다른 입장과 이해관계를 파악하기 위해 실질적인 이해당사자들을 협의테이블에 모아내는 것이 필수적
 - 반면, 공론화 프로세스는 갈등이 필연적으로 예견되는 사안에 대하여 전체 국민 일반 혹은 해당 갈등사안과 관련된 이해관계인 일반 전체의 의사를 확인하고 숙의(deliberation) 과정을 거쳐 사회적 합의를 가져오기 위한 과정이기 때문에, 공론화 절차에 이해관계가 걸려있는 이해당사자가 배제되어야 하는 것이 일반적인 원칙임
 - 이처럼 예측할 수 있는 우리 사회의 갈등을 최소화하기 위해서는 이미 발생한 갈등을 관리하는 과업과 사전 공론화 절차의 주요한 차이를 이해하고 종합적인 갈등관리 시스템을 설계·운영해 나가야 함
- (2) 그러나 아직까지 우리 사회는 공론화의 주요한 목적과 실질적 방안에 대한 이해가 부족한 상황이며, 이를 어떻게 실행해야 할지 갈피를 못 잡고 있는 양상임
 - 따라서 공론화에 대한 제대로 된 이해와 그 실행을 위한 프로세스에 대한 학습이 필연적으로 요구되며, 사회적 비용을 최소화하기 위한 실험이 수반되어야 함

2) 참여의 스펙트럼에 대한 이해와 효과적 공론화 절차와 방식에 대한 학습

- (1) 최근 정책 수요자나 주민들의 반발이 예상되는 사업이나 정책을 진행하는 경우 주민의 의견을 수렴하여 갈등을 최소화하기 노력의 일환으로 설명회나 공청회를 필수 절차로 명문화해 놓은 경우가 많음
- (2) 그러나 참여 수준과 방식은 생각보다 훨씬 다양하고 스펙트럼이 넓으며, 설명회나 공청회는 가장 낮은 단계의 참여 방식이라 할 수 있음
 - 사안에 따라 적절한 참여 방식을 도입할 필요가 있으며, 사안이 중대할수록 보다 숙의(deliberation)를 보장하는 수준 높은 참여 방식을 고민할 필요
- (3) 최근 정부의 공론화 방식으로 발표된 시민배심원제(Citizens'Jury)나 공론조사(Deliberative Poll) 등의 참여적 의사결정기법들도 이상의 스펙트럼 속에서 이해하고 학습할 필요가 있음

[표 1] 참여의 수준과 방식

수준	1. 정보제공	2. 의견수렴	3. 자문협의	4. 주민참여 (공동결정)	5. 주민결정
내용	- 정보공개 - 통보 - 홍보 - 알리기	- 여론, 의견 청취/반영 - 비공식 자문	- 제도적 참여 - 공식 협의 - 권고	- 주민/정부간 합의 - 협력에 의한 해결	- 주민결정→정부집행
방식	- 정보공개 - 공람 - 정책홍보 - 설명회	- 공청회 - 진정 - 민원 - 여론조사	- Policy Dialogue - 자문위원회 - 자문협의기구 - 공론조사 - 합의회의	- 규제협상 - 공동협의기구 - 협력적 기획 - 공동조사 - 민관합동위원회	- 주민투표 - 국민투표 - 시민배심원제 - 입지선정위원회

3) 숙의가 생략된 ‘공론화’의 위험성과 허망함

- (1) 다만, 신고리 5, 6호기 사례에서 소개된 시민배심원제와 같은 주민에 의한 결정 방식이 주민이 참여한 협의결정(공동결정)보다 ‘항상 좋다’고 주장할 수는 없는 상황
- (2) 경주 중저준위방폐장 입지 사례에서 경험한 것처럼, 숙의와 충분한 토론이 생략된 집단의 의사결정 (‘주민투표에 의한 주민공모제’)은 포폴리즘*이라는 오해 내지는 비판을 벗어나기 어려움
- (3) 숙의가 배제된 집단 의사결정은 집단적‘인기투표’에 다름 아님

- 스웨덴의 경우 사용후핵연료 영구처분시설 입지(웨스트함마르) 과정에서 주민투표 결과는 최종 의사결정을 위한 참조(advising not decision) 사항이었음.

2. 신고리 5, 6호기 공론화 : 위기와 기회

1) 진행상황

- (1) 문재인 정부는 건설 진행 중인 신고리 5, 6호기에 대한 원점 재검토 발표 이후, 원자력계 및 원전 건설을 통한 지역 경제 활성화를 기대하는 일부 지역 주민들과 원전 추가 건설을 반대하는 환경단체와 일단의 국민들이 대립하는 갈등 양상을 보임
 - 사회적 갈등과 반목을 최소화하기 위해 도입하고자 했던 공론화 절차가 사회적 갈등의 시작점이 된 초기 양상

- 2) 집단의 공론화 과정과 포폴리즘의 근본적 차이는 숙의(deliberation)의 여부에 있다고 볼 수 있으며, 포폴리즘의 문제는 숙의가 배제된 채 집단의 ‘인기투표’로 주요 정책이 결정되는 점일 것
- 3) 얼마 전 작고한 올리히 벡은 그의 저서「위험사회(Risk Society)」에서 과학기술이 발전할수록 과학적 불확실성은 아이러니하게도 그만큼 더 높아지고, 이로 인한 사회갈등은 더욱 폭발적으로 발생할 가능성이 높다고 일갈하고, 사회갈등의 해결은 결국 과학성이나 합리성이 아닌 사회적 합의를 통해서 가능하다고 주장

- (2) 반대 측은 정부의 원전 건설 중단여부 결정을 위한 공론화 결정이 오히려 ‘독단적이고 권위적인 결정’이라고 비판하기도 하고, 탈핵입장이지만 진행 중인 원전은 그간의 건설 비용 등을 감안할 때 진행되어야 한다는 주장을 펴기도 함

- 매몰비용의 문제 : 매몰비용(sunk cost)은 책임의 문제일 수는 있어도, 미래의 의사결정을 위한 ‘계산’에 포함시켜서는 안되는 비용임.

- 또한 고도의 전문성을 갖는 원전 문제의 운명을 비전문가들과 시민들에게 맡겨서는 안된다는 주장도 제기되나, 앞서 소개한 것처럼 공론화의 유용성은 국민 일반 혹은 이해관계인 일반의 숙의와 토론을 거쳐 사회적 합의를 도출하는데 있다는 점에 주목해야 할 것

- (3) 탈원전 정책을 지지하는 측은 정부의 공론화 정책을 지지하면서도 ‘공론화’ 자체에 대한 이해가 부족한 모습이며, 구체적인 실행 방안에 대해 학습이 필요한 모습을 보임

- (4) 문재인 정부의 공론화와 사회적 합의에 대한 관심은 환영할 만하나, 우리 정부와 사회가 공론화에 대한 이해가 부족하고 이를 실행에 옮기기 위한 학습과 실험이 없었다는 점은 중요한 문제점으로 지적될 수 있음

2) 신고리 5, 6호기 공론화 진행에 대한 비판점

- (1) 첨예하게 이해관계가 나뉘고 국가적으로 중차대한 사안에 대한 결정의 공론화를 3개월 내로 한정된 것은 유사한 외국 사례를 참고할 때에도 매우 촉박한 일정으로 진행되었음을 부인할 수 없으며, 공론화 일정과 운영에 대한 좀더 섬세한 설계와 고민이 필요했음

- (2) 정부는 당초 진행하기로 한 시민배심원제에 의한 결정 대신 공론조사(deliberative polling)의 결과를 최대한 수용하여 최종 결정을 내리고 책임지겠다는 입장을 선회

- 공론조사의 의의는 1, 2차 조사 결과를 비교하는데 있는 것이 아니라, 전체 국민(모집단)을 대표할 수 있는 표본군의 투명하고 완결성있는 정보 습득과 최대한의 숙의(deliberation)를 통해 변화된 전체 국민의 선호를 확인하는데 있음

- 의사결정권자는 변화된 결과를 참조하여 ‘숙의 후 전체 국민의 의사’를 확인하고 정책을 결정하는데 ‘참조’할 수 있을 것

- 다만, ‘오염된 여론 상황’에서는 그 결과의 신뢰성을 확보하기 어려우며, 국민 일반의 사후적 결정으로 특정 지역, 이해당자사들의 ‘비용’을 강요하는 결과

- (3) 탈원전 정책에는 사용후핵연료공론화 문제가 필연적으로 수반된다는 점을 인지하고 이에 대한 조속한 중단기 정책을 추진해야 할 것

- 원전 폐쇄(閉鎖)와 폐로(廢爐)의 의미는 구별하여 이해할 필요가 있음. 원전 폐쇄 후 폐로를 위해서는 사용후핵연료 처분시설 건설이 필수적일 수밖에 없으며*, 공전을 거듭하고 있는 사용후핵연료 공론화 문제에 대한 관심 필요

IV. 타국 갈등관리와 공론화 사례

1) 스웨덴과 핀란드의 사용후핵연료처분시설 공론화

- (1) 원자력 발전소를 가동 중인 모든 나라에서는 사용후핵연료의 안전한 관리와 처리(처분)이 가장 중요한 현안이라 할 수 있음
- (2) 핵연료의 위험성으로 인해 처분시설의 입지가 쉽지 않은 현실에서, 스웨덴과 핀란드는 자국 내 공론화를 성공적으로 마치고 사용후핵연료 (최종)처분시설의 입지 절차에 착수*
 - 아직까지 과학적·기술적인 완성조차 이뤄지지 않은 현실에서 두 나라가 최종 처분장 입지라는 결론을 낼 수 있었던 것은 두 나라의 높은 정부 신뢰 수준과 적절한 공론화 절차를 통한 사회적 합의 도출이 가능했기 때문
 - 한국의 사용후핵연료 공론화위원회가 일부 원자력 전문가와 환경단체 및 원전 지역 주민과 같은 대표들 중심으로 구성되었다는 사실은 우리 사회가 아직까지 ‘공론화’의 의미를 제대로 이해하지 못하고 있음을 보여주고 있는 것
- (3) 과학적 불확실성(Uncertainty) 문제 해소와 사회적 갈등 예방은, 공론화 절차(Consensus Building Process)에 대한 정확한 이해와 실행을 통한 사회적 합의가 이뤄질 때 가능함
 - 향후 주요 국가 시책 사업과 정책을 추진시 정교하게 설계된 공론화 절차를 도입하는 방안을 집중적으로 논의할 필요

2) 영국의 사용후핵연료공론화 과정

- (1) 영국의 CoRWM(Committee on Radioactive Waste Management)은 2003년 11월 ‘방사성 폐기물 관리정책’의 공론화를 위해 도입된 독립적 기구
 - 주민들의 삶에 직·간접적으로 영향을 미치는 방사성 폐기물 처리방안을 일반대중의 참여적 의사결정 방식을 활용하여 논의하고자 설립
- (2) 1997년 중준위 처분장을 건설(Shellafield 지역)하려 했던 영국 정부의 폐쇄적이고 일방적인 의사결정방식은 지역의회와 시민사회의 강력한 저항 및 정책 불응의 결과를 초래하였으며, 중국에는 처분장 건설 정책이 전면 백지화됨
 - 이 과정에서 정부 정책결정 과정에 있어 대중의 참여, 투명성과 개방성이 대중의 신뢰를 얻는 데 필수적 요소라는 인식이 대두되고, 이에 대한 해결방안으로 등장한 것이 공론화 프로그램으로서 CoRWM(구기옥, 2016:64; 이윤정, 2015:18-19)

4) 물론, 탈원전 정책이 아니더라도 폐로가 결정된 고리 1호기를 비롯하여 곧이어 사용연한이 지나게 되는 원자력 발전소의 사용후핵연료 처리 문제는 필연적일 수밖에 없음

5) 사용후핵연료의 방출 열이 사라지는데만 100년 이상, 방사능이 천연우라늄 수준으로 떨어지는 데는 30만년이 걸린다고 알려져 있음.

6) 아직까지 사용후핵연료 처분을 위한 기술은 완성되지 못하였으며, 따라서 사용후핵연료 처분시설은 지구상에 단 한곳도 없는 상황임. 놀랍게도 이러한 상황에서 스웨덴과 핀란드 두 나라는 전 국민적 공론화 끝에 입지 결정과 건설이 진행되고 있음

- (3) 8개 원칙과 기준(윤리성, 참여, 전문지식 활용, 숙의, 민주성, 통합, 실행가능성, 독립성)을 가지고 진행된 CoRWM은 정책결정과정을 일반 대중 및 다양한 이해관계자에게 투명하게 공개하고, 직접 그들의 의견을 청취하고 수렴함으로써 정부에 대한 불신과 원자력 에너지 기술에 대한 우려를 해소하는 기회로 작용
 - CoRWM은 영국 위원회 회기동안 전국의 주요 도시를 순회하며 회의를 개최하고 특별한 경우를 제외하고는 회의 과정에 대한 일반의 공개 및 방청을 인정
 - 또한 위원회는 기술적 전문가·사회과학자·환경단체 인사 등으로 공개 모집을 통해 구성되며, 국민 일반의 눈높이에서 숙의가 진행됨
- (4) 영국 정부와 의회는 1기 CoRWM의 권고안을 받아들여 CoRWM에 부지선정과정의 파트너십 형성과 실행에 관한 구체적인 세부방안 마련을 요청하였으며, 현재 차기 위원회가 활동 중
- 대표적 반핵 환경단체인 그린피스(영국)는 “CoRWM에서 주도한 공론화 결과는 우리의 입장과 다르다. 하지만 공론화 과정을 존중한다”는 입장을 표명

3) 송전선로 가설과 독일의 공론화

- (1) 2011년 후쿠시마 원전사고 이후 독일 메르켈 총리는 2022년까지 모든 핵 발전소 완전 폐쇄를 선언
 - 이후 독일에서는 원자력 에너지 대체를 위한 신재생 에너지 발전 논의가 더욱 활발히 진행되었고, 북부 지역의 풍부한 풍력은 중요한 대안으로 부상하게 됨
- (2) 풍력 에너지의 지리적 편중으로 인해 에너지를 끌어오기 위한 송전선로 설치 문제가 중요한 사회갈등 문제로 부상하게 됨
- (3) 이에 독일 연방환경부는 시민단체 대표를 포함하는 데스크포스팀을 구성하여, 송전선로가 지나가는 지역 주민 대표와 정부 및 시행자간 합리적 갈등조정을 진행
 - 사업 시행사인 한국전력과 사업 주무부처인 산업부가 보상을 포함한 ‘갈등관리’를 진행하고 있는 우리에게 시사하는 바가 크다고 판단됨

4) 프랑스의 국가공공토론위원회(CNDP)

- (1) 프랑스는 국가 중요 현안과 관련된 정책이나 사업의 경우 전 국민의 공공토론을 일정 기간 거치게 해서 투명한 정보제공과 공론화가 이뤄질 수 있도록 하고 있음
- (2) 이를 담당하는 기관이 대통령 직속 위원회라고 할 수 있는 국가공공토론위원회(Commission Nationale du Debat Public; 이하 CNDP)이며, 제도의 성패는 철저한 준비와 위원회의 독립성과 중립성 확보에 있다고 볼 수 있음
 - 국가공공토론회 개최를 위한 여러 기준이 명시되어 있으며 이를 바탕으로 위원회가 토론회 개최를 결정
- (3) 공공토론에 부쳐진 사업 계획 가운데 70% 이상이 원 계획을 수정하였으며, 토론 과정에서 백지화된 사례도 다수

- 공공토론 과정에서 사업 계획은 더 세련되게 다듬어 질뿐만 아니라, 정부와 국민 간 상호 신뢰를 증진하여 사회적 갈등을 최소화하는 효과

V. 결어 : 공론화 및 갈등관리 역량과 정책수용성의 선순환

1) 정확하고 적실한 갈등 진단 및 공론화의 중요성

- (1) 정부 정책으로 인한 우리 사회의 갈등은 당분간 계속해서 증가하게 될 것
 - 정책 수용성을 높이고 갈등으로 인한 사회적 비용을 최소화하기 위해서는 예상되는 사회갈등에 미리 대비하는 정부와 우리 사회의 자세가 중요
 - 이런 의미에서 ‘급한 불을 끄는’ 식의 임시방편적 대응은 갈등을 제대로 관리하는 모습이라 할 수 없음
- (3) 해당 갈등 사안의 주요 이해관계자를 파악한 후, 그들이 중요하게 생각하는 쟁점(issue)의 우선순위를 확인하고 각인의 이해관계를 정확히 파악할 필요 (갈등영향분석: Conflict Assessment)
- (4) 갈등 해소를 위한 처방으로서 정책 결정과 명령은 정확한 진단 후 이뤄져야 하며, 이는 효과적이고도 효율적인 협의와 대화를 가능하게 하는 열쇠라 할 수 있음

2) 조정(Mediation)에 대한 몰이해와 역량 배양

- (1) 많은 연구들이 여러 분쟁조정위원회의 한계로 이행강제력과 관련된 법적 효력의 한계를 문제 삼고 있으나*, 이는 조정(Mediation)에 대한 개념적 몰이해에서 비롯된 것
 - 조정은 기본적으로 당사자간 협상이 용이하지 않은 상황에서 객관성을 담보할 수 있는 신뢰할만한 제3자가 당사자들 스스로 서로 만족하고 합의안을 만들 수 있도록 조력을 하는 것임
 - 따라서 조정은 기본적으로 협상이라 할 수 있으며, 협상에 있어서 협상안이 당사자의 다른 협상안의 대안(Best Alternative to Negotiated Agreement; BATNA)보다 선호되지 못해 결렬되는 것은 당연한 결과라 할 수 있음
- (2) 실효성 있는 분쟁조정제도를 위해서는 조정위원회의 실질적인 조정 능력 배양과 함께, 이해당사자들의 협상 능력 제고를 위한 교육 및 학습이 절실

3) 갈등에 대한 도구적 접근 탈피와 정부신뢰 제고 노력

- (1) 갈등관리에 대한 관심이 높아짐에 따라 정부와 우리 사회의 인식이 많이 변해

7) 임동진. (2012). 대안적 갈등해결방식(ADR)제도의 운영실태 및 개선방안 연구. 한국행정연구원.

가고 있기는 하나, 여전히 정부의 갈등관리에 대한 인식은 ‘정책과 사업을 위한’ 갈등관리 수준에 머물고 있음

- (2) 정부 신뢰를 제고하고 우리 사회의 전반적인 신뢰 수준을 높이기 위해서는 갈등에 대한 도구적·대응적 접근을 탈피하고 보다 적극적인 갈등관리 노력이 필요함
- (3) 정부신뢰를 높이기 위해서는 애초에 정책수용성을 높일 수 있는 정책이나 사업 설계에 대한 고민이 필요하며, 공공갈등 해결을 위한 합의형성절차와 사전 공론화 절차는 이를 위한 중요한 넛지(Nudge)가 될 수 있을 것
 - “해야 한다” 식의 제도적이고 규범적인 접근은 공염불로 그칠 가능성이 높기 때문에, 변화를 실질적으로 이끌어 낼 수 있는 조금 더 인지적이고 행태주의적인 접근 역시 필요
 - 이제까지의 국가 중심적 사업추진 방식은 갈등을 수반할 수밖에 없으며, 이를 극복하기 위해서 효과적인 공동협의 방식(공론화)을 고려할 수밖에 없을 것
- (4) 슈마허는 그의 저서 「작은 것이 아름답다(Small is Beautiful)」*에서 ‘빠어난 구두 제작자가 되려면 구두를 잘 만드는 지식만으로는 부족하고, 그보다 먼저 발에 대한 지식이 필요하다’고 일갈
 - 갈등을 최소화하기 위해서는 잘 만들어진 제도와 규범적 장치도 중요하지만, 그 이전에 ‘발(인간)’을 먼저 살피는 지혜가 필요한 시점

4) 공론화 및 갈등관리 역량과 정책 수용의 선순환 관계에 대한 이해

- (1) 정부 주요 정책의 추진력을 얻기 위해서는 정책 수요자의 동의를 기반으로 정책의 정당성을 확보하는 것이 필요(정책 수용성 제고)
- (2) 이를 위해서는 잘 설계된 공론화 절차가 필요하며(공론화 절차 활성화), 이는 궁극적으로 갈등공화국이라고까지 일컬어지는 대한민국의 사회통합(Social Cohesion) 수준을 한단계 높이는 중대한 정책 과제라 할 수 있을 것임
- (3) 성공적인 갈등관리는 사회적 비용을 최소화할 뿐만 아니라, 지역적, 사회적 신뢰를 높여 우리 사회의 사회자본(Social Capital)을 확충하는 결과로 이어지고 사회통합과 정부신뢰를 고양하는 중요한 기제가 될 수 있음

8) Thaler, Richard H., Cass R. Sunstein. (2009). Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness. Penguin Books.

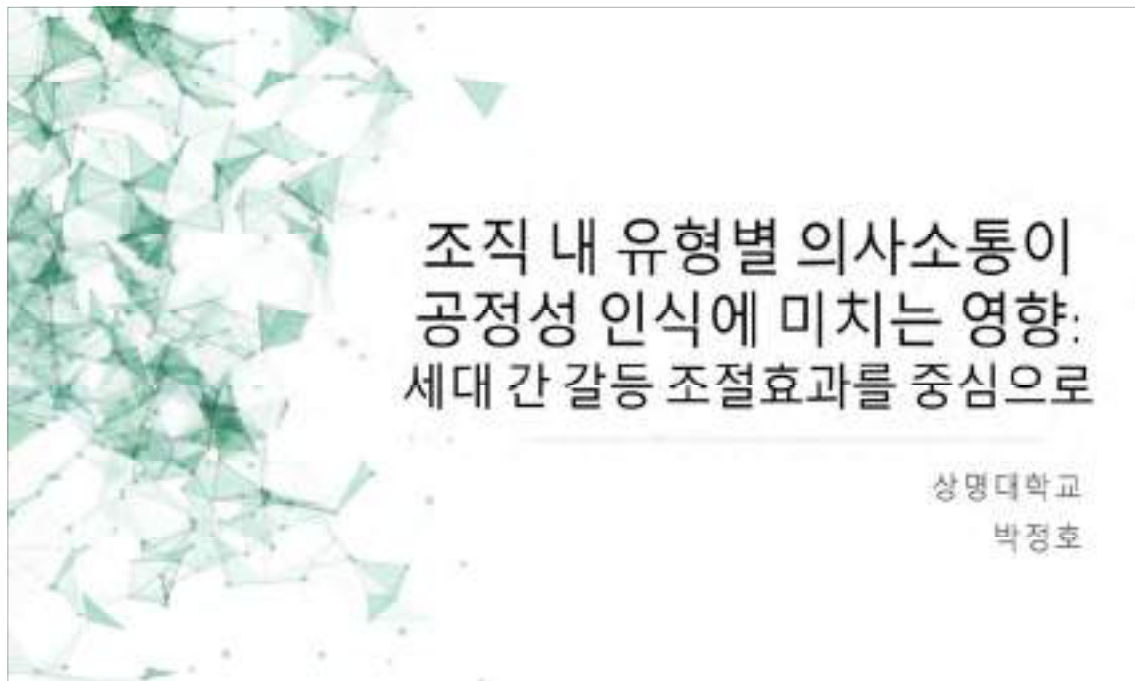
9) Schumacher, E. F. (1975). Small is Beautiful: Economics as if People Mattered. Harper Perennial.



[그림 1] 공론화 및 갈등관리 역량과 정책수용성의 선순환 관계

조직 내 유형별 의사소통이 공정성 인식에 미치는 영향: 세대 간 갈등 조절효과를 중심으로

박 정 호(상명대학교)



I. 연구의 배경 및 문제의식

- 공공기관에서 나타나는 의사소통 및 조직풍토와 관련된 문제점
 - 상관의 리더십 개선을 위해 필요한 요소로서 '수평적 소통'의 중요성이 지적되고 있으며, '더 좋은 대안을 제시'를 위한 소통과 분위기 개선의 필요성 제기
 - '옛날 방식을 고수하는 업무방식', '상명하달식 문화' 등의 소통 및 업무관행 쇄신을 통한 직원들의 동기부여 필요성 제기
 - 직원들이 조직에 대한 신뢰를 공공히 하기 위해서는 '권위주의 타파 및 부하 구성원과 자유롭게 소통하는 분위기 조성'을 요구
- 공공기관에서 공정성 인식의 중요성
 - 일이 힘들어서 일을 그만두는 것인가?
 - 공정하지 못한 처사가 있기 때문에 나의 성과와 근무의 열의가 낮아지는 것인가?
 - 세대 간에 존재하는 인식의 차이는 조직 내 공정성에 대한 인식을 개선하기 위한 소통의 노력에 영향을 미치는가?

II.이론적 논의

1. 조직관리에 있어 세대갈등

- 세대(generation) 개념은, 칼 만하임(Mannheim, 1952)의 전통에 따라서, 비슷한 시기에 동일한 문화권에서 태어나 역사적 경험을 공유하는, 그에 따라 유사한 의식과 행위양식을 갖는 동시기 출생집단(birth cohort)을 의미
 - 경험이 다르면 세상을 보는 눈이 달라지기 쉽기 때문에 서로 다른 세대 간에 세대차이
 - 다수의 계량연구/질량연구에서는 세대갈등과 연령집단간 갈등을 구분하는 것이 큰 효과를 발생하지 않는 현상 발생(박재홍, 2010)
- 세대갈등은 권력갈등, 문화갈등, 이념갈등 등의 다양한 양태로 표출됨
 - ‘권력점유 세대’와 ‘권력점유 세대’로 구분되는 특성(Riley, 1985)
 - 기성세대는 청년층에 의해 종종 배척과 타도의 대상(Feuer, 1969: 25)
 - 선거에서 논의 되는 세대 간 지지하는 정치적 이념의 차이 (박재홍, 2010)

II.이론적 논의

1. 조직관리에 있어 세대갈등

- 세대갈등은 권력갈등, 문화갈등, 이념갈등 등의 다양한 양태로 표출(계속)
 - ICT발달로 인해 청년(자녀)세대가 갖는 지식과 정보의 양이 기성(자녀)대의 그것을 추월 현상
 - ‘알이남’ 및 정보화 세대의 출현과 세대
 - 정서, 가치관 차이 때문에 벌어지는 갈등을 세대간 문화갈등
- 조직관리와 세대간 갈등의 발생 원인
 - 집단주의 대 개인주의의 성향의 차이 발생: 집단주의: ‘가족주의’, ‘공동체 지향의식’, 개인주의: 자기 표현, 개성 표출, 다양성 추구, 자유분방함, 자기 방식의 삶(김상욱, 2010)
 - 권위주의 대 탈 권위주의: 나이, 신분, 지위의 차이를 근거삼아 개인간의 관계를 상명하복의 수직 관계로 보는 문화
 - 공공부문의 조직은 전통적으로 연공서열이 중시되고 권위주의 문화가 존재

II.이론적 논의

1. 조직관리에 있어 세대갈등

• 세대의 구분

세대 구분	Green and Roberts	Pew Research Center	Wikipedia	박해숙	김의영	이호영, 고희석 외	정보통신정책연구원
완수세대	1927-1945	-			-	-	
베이비붐 세대	1946-1964	1955-1973	1946-1964	1955-1963	1955-1963	1955-1963	
X세대	1965-1976	1965-1980	1965-1980	1964-1981	-	-	
Y세대	1977-2012	1981-1996	1980-2000	1980-1999	-	-	1982-1995
Z세대	-	1997-2012	1995-2010	1995- 현재	-	-	1995-2011
알파세대		2012	2010-현재				

출처: Green and Roberts, 2012: 83, Pew Research Center, 2019, 박해숙, 2016: 757, 김의영, 2014: 117, 이호영, 고희석 외, 2013: 3, 정보통신정책연구원, 2019

II.이론적 논의

2. 조직관리에 있어 공정성 가치

• 조직공정성의 연구는 Adams(1965)의 동기부여를 교환이론의 관점에서 공평이론 (equity theory)에 토대

- 조직공정성(organizational justice)은 조직과 구성원 개인의 교환관계에서 개인이 투입한 시간과 노력, 헌신과 그에 상응하여 조직으로부터 받게 되는 보상에 대한 기대치와의 일치여부, 보상분배를 결정하는 의사결정의 공식적인 절차와 수단, 그리고 의사결정자와 구성원 간의 의사소통과 처우 등에 대해 긍정하다고 인식하는 정도를 의미하는 개념(Martin & Bennet, 1996).
- 다른 조직 구성원(준거인물, compare other)을 어떻게 지각하는가에 기초한 집단이론이며, 교환(exchange)에 기초함(이영균, 2019)

II.이론적 논의

2. 조직관리에 있어 공정성 가치

- 조직공정성은 공평성 (fairness)의 개념과 밀접하게 관련되어 있고, 상사에 의해 이루어지는 결정에 대한 민감성을 나타냄
- 개인의 상사와 조직의 결정이 공평한지 불공평한지 판단과 연관된 조직구성원 개개인의 행태에 영향을 발생시킴. 조직공정성은 보수, 훈련기회, 승진, 성과평가 등의 공평성·합리성 등과 같은 행위와 의사결정으로부터 도출되는 문제와 관련성이 높음
- 공정성에 대한 인식이 높은 경우 이직률, 직장이탈, 결근, 역 생산적인 직장행동 (counterproductive workplace behaviors)의 발생률을 줄일 수 있으며, 신뢰와 점진적 의사소통과 같은 방법을 통해 공정성 인식 형성 가능

II.이론적 논의

2. 조직관리에 있어 공정성 가치

- 이론적으로 공정성의 차원을 조직공정성은 분배공정성, 절차공정성, 상호작용 공정성으로 구분하여 설명

분배공정성	절차공정성	상호작용공정성
결정문자의 공평성(fairness of decision outcomes): 보상적 타당성	결정과정(decision making process)의 공평성: 왜문과 명제적 타당성	커뮤니케이션의 공평적 대우 (equitable treatment): 인간적 상호관계에서 대우의 타당성
유리한 보상을 어떻게 분배할 것인가에 대한 공평성의 격차	자원할당을 결정하는데 활용되는 과정과 절차에 대한 공평성 격차	커뮤니케이션에서 커뮤니케이션 행태에 대한 공평성 격차
유리한 업무수행과 관련된 근무재판자의 투입과 산출 비교	판정해결자정에 대한 연구로부터 증명	상사와 부하직원간의 인간적인 관계와 신뢰의 기반
평등성, equality, 속구의 가치 기준	절대성, 공평성, 정확성, 신의성의 기준	개인 간의 공평성, 정보공평성

II.이론적 논의

3. 조직관리 내에서 의사소통

- 의사소통은 다양한 수단을 통해 의미를 이해할 수 있는 상대방과 서로의 정보나 생각을 주고받는 과정(박정호, 2015:37)
- 의사소통에서 주고받는 대상은 일종의 메시지로 이를 전달하는 사람의 노력과 수신하려는 사람의 노력이 동반됨.
- 전달하려는 대상에 대한 발신, 수신자의 인지능력이 필요하고 중요
- 발신자와 수신자 간에 메시지의 전달은 발신자의 의도대로 반드시 전달되지 않으며, 비 언어적인 요소와 인지/언어가 중간에 작용하여 동일한 메시지도 다르게 해석되어 의사소통의 장애가 발생함. 즉, 문화적, 언어적 차이로 의미가 왜곡되면서 의사소통의 장애가 발생함(박정호, 2015:37)

II.이론적 논의

3. 조직관리 내에서 의사소통

- 의사소통(communication)은 ① 누가 누구와(소통의 관계)에 관한 차원, ② 어떠한 주제(소통의 내용)에 관한 차원, ③ 어떠한 방법 및 방식(소통채널 효과성)에 대한 차원으로 구분하여 접근이 요구됨(Cooren et. al., 2012)
- 업무 관련 소통: 일상적인 업무를 수행하기 위해 수평적인 관계와 수직적 관계(공간적 관계: 본부·지사)에서 발생하는 소통으로 정보공유, 상사의 지시, 부하직원의 보고 및 피드백 등의 과정에서 발생하는 소통
- 조직변화 및 혁신: 반복적인 업무를 넘어 새로운 변화와 신규 업무 등을 위해 발생하는 소통으로 협업, 새로운 아이디어 제안 및 제시 등을 위한 소통
- 사회관계 소통: 조직 효과성 및 직무만족도 등과 관련된 조직 풍토 및 인간관계와 관련된 소통으로 조직구성원 간 교류와 공감, 상하 간, 본부·지사 간 배려와 이해 등을 포함

II.이론적 논의

3. 조직관리 내에서 의사소통

• 의사소통의 유형화

소통의 내용 소통의 관계	업무 관련 소통		사회관계 소통 (공토/형태 관련)
	일상업무	조직변화 및 혁신	인간관계 형성
부서 간/동료 간 (Horizontal)	정보공유 (Information Sharing) (유형: H-I)	협업 (Collaboration) (유형: H-C)	고류/공감 (Common Ground) (유형: H-CG)
상하 간/ 조직 간(본부-지사) (Vertical/Spatial)	지시 및 보고 (Report) (유형: V-R)	제시 및 제안 (Suggestion) (유형: V-S)	배려 및 이해 (Concern/Understanding) (V-CU)

II.이론적 논의

4. 분석틀 및 가설의 설정

- 공정성에 대한 인식은 개인의 인식이지만 조직 구성원들과의 상호작용에서 형성됨
- 조직 구성원들과의 상호작용은 구체적으로 의사소통, 즉 매체자의 전달을 통해서 상당부분 이루어짐(비언어적 요소, 사회적 관계의 지속성 등)
- 의사소통은 업무적인 측면과 조직 내 사회적 관계적 측면에서 발생하고 있으며, 이러한 의사소통은 다양한 부분에서 나타날 수 있음(예: 업무의 곤란함, 성과평가결과에 대한 결과, 승진후보자에 대한 평판 등)
- 조직 내에서 건전한 의사소통은 조직 구성원들이 인식하는 공정성 측면에 영향을 끼칠 수 있음
- 그러나 조직 내 세대간 차이로 존재하는 인식/인지의 차이는 이러한 의사소통의 영향력에 영향을 끼치게됨

II.이론적 논의

4. 분석틀 및 가설의 설정

- 가설1: 유형별 의사소통은 조직의 공정성 인식에 긍정적인 영향을 발생시킨다.
- 가설2: 유형별 의사소통은 영향력의 차이가 세대로 차이 발생할 것이다.



III.연구의 설계 및 조사도구 타당성

1. 자료의 수집

- 본 연구는 공기업에 근무하는 직원을 대상으로 설문조사 실시하였음
- 공기업은 본사, 지역본부, 사업단, 지사로 공간적으로 구분되어 있어 온라인(모바일) 설문조사로 진행됨
- 설문조사 조사 기간은 2019. 9. 18. ~ 9. 30까지 진행되었으며, 조사에 참여한 인원은 1,497명으로 집계됨

2. 조사문항의 구성 및 타당성 검토

- 의사소통 유형은 6가지로 구분하여 각각의 유형별로 3~5문항씩 조사함.
(측정도구를 위한 선행연구 검토 논문: Gikerson et. al., 2019; Vanger, 2017; Ho & Cho, 2017; Nowell & Steelman, 2015; Rogers, 1987)
- 조직공정성은 4개의 문항으로 구성
(측정도구를 위한 선행연구 검토 문항: Stazyk et. al., 2016; Blakely et. al., 2005)
- 세대간 갈등은 응답자의 나이를 20대, 30대, 40대, 50대, 60대로 구분(5개 그룹)

III. 연구의 설계 및 조사도구 타당성

2. 조사문항의 구성 및 타당성 검토

- 의사소통 유형: 각각 3~5개의 구성된 문항의 요인분석 및 신뢰성 분석

	요인분석	신뢰성 (크론바흐 값)
수평적 조직 내 정보공유(H-II)	아이젠 값 4.12, 설명분산 값 82.32%	0.946
수평적 조직 내 협업 소통(H-C)	아이젠 값 3.85, 설명분산 값 76.93%	0.924
수직적 지시 및 보고 관련 소통(V-R)	아이젠 값 2.91, 설명분산 값 58.17%	0.827
수직적 재시 및 제안관련 소통(V-S)	아이젠 값 2.89, 설명분산 값 57.71%	0.899
수평적 그룹/공감 (H-CG)	아이젠 값 4.38, 설명분산 값 72.96%	0.925
수직적 배려/아배 (V-CU)	아이젠 값 4.09, 설명분산 값 81.73%	0.944

III. 연구의 설계 및 조사도구 타당성

2. 조사문항의 구성 및 타당성 검토

- 의사소통 유형: 각각 3~5개의 구성된 문항의 요인분석 및 신뢰성 분석

의사소통 유형	조사문항	요인적재	요인분해	신뢰성
수평적 조직 내 정보공유 (H-II)	부서 내에서 업무 관련 정보가 원활히 공유되고 있다.	0.934	아이젠	0.946
	부서 내에서 업무에 필요한 정보가 사외 적절하게 공유된다.	0.931	4.118	
	부서 간 업무 관련 정보가 원활히 공유되고 있다.	0.942	설명분산	
	부서 간에 정보는 왜곡 없이 전달되고 있다.	0.895	82.124	
	업무에 필요한 정보가 부서 간에 공유될 수 있는 채널이 적절하다.	0.898		
수평적 조직 내 협업 소통 (H-C)	업무 개선에 대해 새로운 생각을 솔직하게 이야기 할 수 있다.	0.877	아이젠	0.924
	우리 부서는 비관적 의견을 갖는 구성원의 의견을 존중하는 편이다.	0.809	3.847	
	다른 부서와 공동의 업무를 위해 솔직한 생각을 논의할 수 있다.	0.904	설명분산	
	부서 간 생각이 다를 수 있지만 서로의 의견을 존중하는 편이다.	0.901	76.938	
	부서 간 중요한 결정은 충분한 의사교환을 거친 후 이루어진다.	0.906		
수직적 지시 및 보고 관련 소통 (V-R)	면담의 업무량과 생활을 고려하여 업무를 지시하는 편이다.	0.885	아이젠	0.827
	상사는 업무지시를 내릴 때 관련된 정보자료를 충분히 제공한다.	0.839	2.908	15%공유
	보고내용에 대해 상사로부터 적절한 피드백을 받는다.	0.831	58.173	

III. 연구의 설계 및 조사도구 타당성

2. 조사문항의 구성 및 타당성 검토

- 의사소통 유형: 각각 3~5개의 구성된 문항의 요인분석 및 신뢰성 분석

의사소통 유형	조사문항	요인적재	요인분석	신뢰성
수직적 채널 및 제한관련 소통 (V-C)	합의적인 제안이나 의견을 전달하는 소통채널에 적절하다.	0.908	아이겐	0.899
	부서 내에서 직원들의 제안이나 의견이 존중되는 편이다.	0.927	2.896	(3개항목)
	회의 과정에서 상사에게 의견을 제시하는 것이 자유롭다.	0.862	설명문헌 52.715	
수평적 교류/충돌 (H-C)	우리 부서는 구성원들이 자연 환경을 더 행복하고 노력한다.	0.834	아이겐	0.925
	업무 스트레스에 대해 동료와 솔직히 이야기할 수 있다.	0.829	4.371	
	구성원끼리 도와주고도 함께 해주는 편이다.	0.880	설명문헌	
	부서별로 주는 업무의 어려움에 대해 서로 공감하는 분위기가 있다.	0.824	12.998	
	부서 간 비공식적인 교류가 잘 이루어진다.	0.814		
	모든 것 모두가 단어도 함께 해주는 편이다.	0.882		
수직적 배려/지원 (V-CU)	상사에게 여러 도움을 쉽게 받을 수 있는 분위기가 있다.	0.904	아이겐	0.944
	상사는 부하 직원의 개인사정을 파악하기 위해 노력한다.	0.914	4.086	
	우리의 공사는 공·역·간·역 서로 격려하고 칭찬하는 분위기이다.	0.918	설명문헌	
	고충과 문제점이 최고경영진까지 전달된다.	0.923	81.129	
	고충을 전달할 수 있는 내부 소통채널이 확립되어 있다.	0.912		

III. 연구의 설계 및 조사도구 타당성

2. 조사문항의 구성 및 타당성 검토

- 공정성 인식은 4개의 조사문항 활용
- 아이겐 3.21, 설명된 분산은 80.2%

조사문항	요인적재	신뢰성 (크론바 α 값)
근무 환경이나 승진평가 시 나의 업무량과 업무 난이도를 적절히 고려하여 평가한다고 생각한다.	0.896	0.889
현재 우리 조직에서 운영되는 인사제도 중 보상과 관련된 내부용가는 공정하다.	0.936	
현재 우리 조직에서 운영되는 인사제도 중 승진 관련 평가는 공정하다.	0.925	
우리 회사에서는 부서 별, 개인 별 업무량이 공정하게 배분되어 있다.	0.820	
요인추출 방법: 주성분 분석.		

IV. 분석결과

	비표준화 계수 B (표준오차)	유의 확률	비표준화 계수 B (표준오차)	유의 확률	비표준화 계수 B (표준오차)	유의 확률
(상수)	-0.58 (0.84)	0.49	-0.44 (0.91)	0.63	-0.56 (1.03)	0.59
일반직구분	0.65 (0.23)	0.00	0.91 (0.24)	0.00	0.92 (0.24)	0.00
성별	0.52 (0.43)	0.23	0.53 (0.44)	0.22	0.55 (0.44)	0.21
최종학력	-0.49 (0.17)	0.00	-0.37 (0.17)	0.03	-0.29 (0.17)	0.10
수평적 조직 내 정보공유(HI유형)	0.62 (0.15)	0.00	0.62 (0.15)	0.00	1.15 (0.24)	0.00
수평적 조직 내 협업 소통(HC유형)	-0.22 (0.19)	0.24	-0.23 (0.18)	0.21	-0.67 (0.59)	0.26
수직적 지시 및 보고 관련 소통(VR유형)	0.23 (0.14)	0.11	0.21 (0.14)	0.14	-0.24 (0.23)	0.30
수직적 제시 및 제안 소통(VS형)	0.57 (0.18)	0.00	0.58 (0.18)	0.00	0.69 (0.28)	0.02
수직적 배려 및 이해(HCU형)	1.73 (0.16)	0.00	1.70 (0.16)	0.00	1.68 (0.27)	0.00
수평적 교류 및 공감 소통(HCG형)	0.64 (0.17)	0.00	0.68 (0.17)	0.00	0.90 (0.29)	0.00
30대 더미			-0.85 (0.38)	0.02	-0.89 (0.39)	0.02
40대 더미			-1.00 (0.36)	0.01	-0.83 (0.36)	0.01
50대 더미			-0.30 (0.37)	0.43	-0.23 (0.38)	0.55
60대 더미			2.22 (1.39)	0.11	2.38 (1.48)	0.11
수평적 조직 내 정보공유(HI유형)*30대					-1.12 (0.47)	0.02
수평적 조직 내 협업 소통(HC유형)*30대					-1.25 (0.62)	0.05
수직적 지시 및 보고 관련 소통(VR유형)*30대					0.63 (0.50)	0.20
수직적 제시 및 제안 소통(VS형)*30대					0.35 (0.59)	0.55
수직적 배려 및 이해(HCU형)*30대					-1.27 (0.59)	0.03
수평적 교류 및 공감 소통(HCG형)*30대					-0.05 (0.50)	0.92
수평적 조직 내 정보공유(HI유형)*40대					-1.03 (0.42)	0.01
수평적 조직 내 협업 소통(HC유형)*40대					0.77 (0.53)	0.14
수직적 지시 및 보고 관련 소통(VR유형)*40대					1.08 (0.41)	0.01
수직적 제시 및 제안 소통(VS형)*40대					-0.81 (0.55)	0.27
수직적 배려 및 이해(HCU형)*40대					1.02 (0.53)	0.08
수평적 교류 및 공감 소통(HCG형)*40대					-0.85 (0.49)	0.08

IV. 분석결과

1. 사회인구학적 요인

- 근로의 계약 형태에 따라 의사소통의 효과에 평균 값 차이 존재
- 학력이 높은 직원일수록 공정성에 대해 평균적으로 낮은 인식

2. 유형별 의사소통의 효과

- 수평적 조직 내 정보 공유는 공정성 인식에 긍정적 효과 발생 (가설 부분 채택)
- 수직적 제시 및 제안 소통은 공정성 인식에 긍정적 효과 발생 (가설 부분 채택)
- 수직적 배려 및 이해 소통은 공정성 인식에 긍정적 효과 발생 (가설 부분 채택)
- 수평적 교류 및 공감 소통은 공정성 인식에 긍정적 효과 발생 (가설 부분 채택)

IV. 분석결과

3. 세대별 특성 효과

- 30대와 40대의 경우 공정성 인식이 비교하여 평균적으로 낮은 인식 존재

4. 상호작용 효과

- 30대의 경우 수평적 조직 내 정보공유 소통이 공정성 인식에 미치는 긍정적인 효과를 감소시키는 조절효과 존재
- 30대의 경우 수평적 조직 내 협업 소통이 공정성 인식에 미치는 긍정적인 효과를 감소시키는 조절효과 존재
- 30대의 경우 수직적 배려 및 이해를 위한 소통이 공정성 인식에 미치는 긍정적인 효과를 감소시키는 조절효과 존재

IV. 분석결과

4. 상호작용 효과(계속)

- 40대의 경우 수평적 조직 내 정보공유 소통이 공정성 인식에 미치는 긍정적인 효과를 감소시키는 조절효과 존재
- 40대의 경우 수직적 지시 및 보고 관련 소통이 공정성 인식에 미치는 긍정적인 효과를 강화시키는 조절효과 존재

참고: 수직적 배려 및 이해(효과 강화 조절), 수평적 교류 및 공감 소통(효과 감소 조절)

V. 논의 및 한계점

1. 개인이 느끼는 공정성에 대한 인식은 조직 내 소통과 관련성 존재

- 상식적으로 이해 할 수 있는 소통의 긍정적 효과는 평균적으로 존재
- 보편적인 소통의 긍정적 효과는 세대에 구분 없이 존재
- 수평적 정보의 공유, 수직적(상향식)으로 지시 및 제안의 소통, 사회관계적 소통이 공정성 인식에 긍정적인 영향 발생

2. 동일한 목적의 의사소통이라고 하더라도 그 효과는 세대(나이대)별 차이가 존재

- 30대의 경우 의사소통의 효과가 약화되는 현상 발생
- 세대간 차이로 인한 의사소통의 효과성 및 갈등상황에 대한 이해 필요

3. 한계점: 일반화의 가능성, 30대가 조직에서 맡은 업무량/역할 특성 등 고려 미흡 등

송인봉 3년차 의사소통 전략구획 회견록 (2011) 『국 인사소통정보』, 재정경제부

송은영 (2010). Job Apathy 시대의 양극화 조직인력의 정책 및 활동의 제언에 관한 연구, KRIIR 연구보고서 2010-04.

송은영·김재구·김 (2011). CDD-Information 조직의 소통 활성화를 위한 제언, 제70호.

유진홍·김도현 (2011) 『민사청문회-영양권침해의 관련성』, 여법사

이원훈 (2010) 조직문화론, 서울, 박경사

이원희 (2010) 『불안사건인, MO활동, 사계위원, 송문규』

이준호 (2010) 『조직이론에 등장하는 여러가지의 영향에 관한 연구』, KRIIR 자료를 중심으로, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문

이재민 (2017) 140년제, 개인적용, 권위자성, 조직기밀, 양자결정

Isaacs, D. L., Andrews, M. C., & Williams, R. G. (2005). The Moderating Effect of Equity Sensitivity on the Relationship between Organizational Justice and Organizational Citizenship Behaviors. *Journal of Business and Psychology, 20*(2), 200-210.

Jarvis, T., Kahn, P., Garmonsway, J. P., & Choi, J. (2011). Communication, Organizational Identification, and Employee and Innovation in the Global Bank. *Organization Studies, 32*(6), 1141-1159. doi:10.1177/0264264511420006

Jarvis, T. C., & Wiley, C. G. (2013). Organizational Development and Change. 18th Edition. Design Learning. 이원훈, 조재상, 박지은, 임영섭, 송문규 등 옮김, 2016, 『조직개발과 변화』, 문진사

Johnson, M. D., Swenson, R., & Jolly, J. (2011). Morality as a lens through for modeling organizational communication evaluation and measurement practices: A definition and current reflections. *Journal of Communication Management, 15*(4), 246-264. doi:10.1108/JCOM-12-2010-0030

Kick, T. A., & Cox, W. (2017). Organizational Communication: Effectiveness and Satisfaction with Public Relations and Corporate Social Responsibility. *Public Administration Review, 77*(5), 172-188. doi:10.17758/PAAR.V7N05.2017

Lynn, S. T., Schweitzer, J., & Ng, J. S. (2005). How have careers changed? An investigation of changing career patterns across four generations. *Journal of Vocational Psychology, 68*(1)

Lynn, S. T., Schweitzer, J., Ng, J. S., & Jolly, J. S. (2003). Changing career to equity: A qualitative investigation of career mobility patterns across four generations. *Career Development International, 13*(4), 325-341.

Majors, P. A. (1977). The new generation. *Parenting & Development, 1*(1).

Mikellides, M. (2007). The Perceiving Differences. Perceived Perceptions: Perceptions of differences in generation differences in the workplace. *International Journal of Management, 24*(1), 1-10.

Moyle, J. T., Malhotra, A., & Perreault, R. G. (2011). Sustainability, Organizational Social Equity and the Society Responsible Organization. *Administration & Society, 53*(6), 837-862. doi:10.1177/00398197103725064

Newell, B., & Ismail, T. (2002). Communication under Fire: The Role of Communication in the Emergence and Efficacy of Disaster Response Communication Behaviors. *Journal of Public Administration Research and Theory, 12*(4), 679-692. doi:10.1207/s15327043jpa1204_01

Nguyen, H. P. (2017). The development of a measure of perceived communication transparency. *Journal of Business Communication, 34*(3), 4-12.

Nguyen, H. P. (2018). The Development of a Measure of Perceived Communication Openness. *The Journal of Business Communication, 24*(4), 12-31.

Nguyen, S. (2017). Culturally diverse collaboration: A look at communication and shared understanding. *Public Management Review, 19*(1), 835-845. doi:10.1080/10439862.2016.1200054

Woodward, J. C., Thompson, P., & Jones, E. A. (2015). Generational Diversity at Work: A Decade's Review of the Research. *HRM Review, 15*(2), 14-20.

나이		
	인도	유호퍼센트
만18세 ~ 29세	178	11.8
만30세 ~ 39세	295	26.2
만40세 ~ 49세	535	35.9
만50세 ~ 59세	584	26.4
만60세 이상	8	5
합계	1190	100.0
공정(무응답)	7	
합계	1197	

직군		
	인도	유호퍼센트
원청급	2	1.1
1급	30	2.7
2급급	16	1.3
3급급	46	8.3
4급	221	18.8
5급	340	23.8
5급 ~ 6급	205	15.8
9급 이하(전문직, 실무직, 순찰직)	619	41.6
합계	1489	100.0

직종		
	인도	유호퍼센트
관리직(공공을 아님)	34	1.8
행정(사무)	367	11.2
행정(일반)	125	9.8
행정(17년 ~)	21	1.4
전문	176	18.5
건축	8	8
전기	9	6
조경	11	1
기계설비	36	2.8
정보통신	65	4.8
일반직(기타연천, 참의)	114	7.8
공무원(공공)	14	3
전문직	73	1.5
실무직	345	16.4
순찰직	349	23.8
합계	1492	100.0

학력		
	인도	유호퍼센트
고등학교 졸업 이하	318	26.4
대학교 졸업	512	81.8
대학원(석사) 졸업	116	20.1
대학원(박사) 졸업	25	1.3
합계	1498	100.0
결혼(무응답)	9	
합계	1507	

2020년 한국정부학회 동계학술대회

한국정부학회
(한국행정논집)
연구윤리교육



MEMO.

[illegible]



MEMO.

[illegible]



MEMO.

This image shows a full page of white paper with horizontal dashed lines, typical of primary-ruled notebook paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.



MEMO.

This image shows a full page of white paper with horizontal dashed lines, typical of primary school writing paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.